



저작자표시-비영리-변경금지 2.0 대한민국

이용자는 아래의 조건을 따르는 경우에 한하여 자유롭게

- 이 저작물을 복제, 배포, 전송, 전시, 공연 및 방송할 수 있습니다.

다음과 같은 조건을 따라야 합니다:



저작자표시. 귀하는 원저작자를 표시하여야 합니다.



비영리. 귀하는 이 저작물을 영리 목적으로 이용할 수 없습니다.



변경금지. 귀하는 이 저작물을 개작, 변형 또는 가공할 수 없습니다.

- 귀하는, 이 저작물의 재이용이나 배포의 경우, 이 저작물에 적용된 이용허락조건을 명확하게 나타내어야 합니다.
- 저작권자로부터 별도의 허가를 받으면 이러한 조건들은 적용되지 않습니다.

저작권법에 따른 이용자의 권리는 위의 내용에 의하여 영향을 받지 않습니다.

이것은 [이용허락규약\(Legal Code\)](#)을 이해하기 쉽게 요약한 것입니다.

[Disclaimer](#)

법학박사 학위논문

지방자치단체의 생활임금 실현 방안에 관한 연구

- 울산광역시 생활임금 정책의 실현 과제를 중심으로 -

A Study on the Realization of Living Wages  
in Local Governments

- Focusing on the realization of Ulsan Metropolitan City's  
living wage policy -

울산대학교 대학원  
법학과  
한주희

# 지방자치단체의 생활임금 실현 방안에 관한 연구

- 울산광역시 생활임금 정책의 실현 과제를 중심으로 -

지 도 교 수 오 문 완

이 논문을 법학박사학위 논문으로 제출함

2021년 12월

울 산 대 학 교 대 학 원

법 학 과

한 주 희

한주희의 법학박사학위 논문을 인준함

심사위원장      유영일      인

심사위원      방준식      인

심사위원      남하균      인

심사위원      배미란      인

심사위원      오문완      인

울 산 대 학 교 대 학 원

2021년 12월

## 국 문 초 록

# 지방자치단체의 생활임금 실현 방안에 관한 연구

- 울산광역시 생활임금 정책의 실현 과제를 중심으로 -

울산대학교 대학원 법학과  
한 주 희

신종 코로나바이러스 감염증 사태로 인한 경기 침체는 일자리 감소와 소비 감소로 이어졌고, 저임금 근로자를 고용하고 있는 고용주들은 이러한 경기 침체로 인한 손해를 근로자들의 일자리를 줄이는 것으로 해소하려는 분위기가 있는 것이 사실이다. 이에 따라 저임금 근로자들이 느끼는 경기 침체의 영향은 이전보다 더 커지고 있다.

특히 이러한 현실은 사회 양극화를 가속화하고, 빈곤층을 확대시킨다는 점에서 빠른 대처가 필요하나, 이들에 대한 보호정책은 여전히 제대로 마련되어 있지 않은 실정이다. 현행법상 이러한 사회 양극화 문제에 대응하기 위해 최저임금제가 시행되고는 있으나, 이 역시도 그 한계로 인하여 저임금 근로자들의 빈곤 해소를 위한 역할을 다하지 못하고 있다.

이러한 상황에서 최근 도입이 논의되고 있는 생활임금은 임금의 하한을 높여 근로자들의 안정된 생활을 보장함과 동시에 노동의 질 향상에도 기여할 수 있는 것으로써, 최저임금제를 보완 또는 대체할 수 있는 제도로 주목을 받고 있다.

특히 다른 광역자치단체에 비해 울산광역시의 경우에는 비교적 재정자립도나 지역 경제상황 자체는 좋다고 볼 수 있지만, 다른 한편으로는 대기업 근로자와 저임금 근로자 사이의 큰 임금 격차가 지역적 문제로서 지적되고 있기도 하다.

생활임금은 이러한 임금격차 해소에도 유의미한 역할을 할 것이라 기대한다. 따라서 본 논문에서는 근로자의 기본적 임금 보장 및 각 근로자 간의 임금 격차를 줄이는 것에 기여할 수 있는 정책으로서의 생활임금의 도입 필요성과 함께, 특히 울산광역시의 생활임금 정책 실현을 위한 방안을 모색해보는 것을 목표로 한다.

구체적으로 검토해 보자면, 생활임금은 경기 침체에 따른 저임금 근로자의 존엄성을 유지·대처하기 위해 도입한 것으로 저임금 근로자와 그 가족의 안정된 생활을 보장하고, 지역사회의 소득 불평등을 개선하며, 지역 경제의 활성화에 영향을 미칠 것으로 기대되는 제도이다.

우리 헌법 제32조에서는 모든 국민은 근로의 권리를 가지며 국가는 사회적·경제적 방법으로 근로자의 고용 증진과 적정 임금의 보장에 노력하며, 인간의 존엄성을 보장하도록 하고 있는데, 생활임금은 이러한 법리에 부합하기에 이를 근거 규범으로 삼을

수 있다. 다만, 이 제도가 더욱 활성화되기 위해서는 구체적인 법률에 근거한 제도로서 자리매김해야 할 것이나, 현행법상 이 제도의 활용을 강제할 수 있는 법적 근거가 없고, 각 지방자치단체별로 생활임금에 관한 조례를 마련하고 있기는 하나, 이 역시도 상위법과의 충돌 여부나 문제점 등은 없는지 검토가 되고 정리되어야 한다.

이러한 검토를 위해, 본 논문에서는 주로 생활임금 제도를 두고 있는 다수의 외국 사례를 소개한다. 먼저 영국은 생활임금을 국가적 차원의 법으로 도입해 국가생활임금법으로 시행하고 있고, 이와 더불어 노조, 지역 단체, 종교 단체, 정치 조직 등이 함께 생활임금 캠페인을 하여 기업으로의 적용 범위 확산에 노력하고 있다.

그리고 미국은 연방국가로서 각 주의 특성에 맞게 운영되고 있으며, 특히 조례의 법적 효력 논란은 각 주의 사법 시스템을 통해 해소하고 있다.

한편, 일본은 생활임금의 한 부분으로 기업 소속 근로자에게만 적용하는 별도의 공계약 조례를 제정하여 시행하고 있는 특징이 있다. 이 공계약 조례 안에는 임금의 하한액과 함께 위반 시의 제재 규정 및 시정조치 명령 규정도 두고 있는데, 이러한 규정은 우리나라에서 생활임금의 민간 확대를 추진함에 있어서 활용할 수 있는 좋은 사례라 여겨진다.

이와 관련하여 지방자치법 제22조를 살펴보면, “지방자치단체는 법령의 범위 안에서 그 사무에 관하여 조례를 제정할 수 있다”라고 하고 있어, 일반적으로 지방자치단체는 원칙적으로 법령에 위반되지 않는다면 법령의 위임이 없이도 조례를 제정할 수 있다고 해석되고 있다. 다만, 같은 조항의 단서에서는 “주민의 권리 제한 또는 의무 부과에 관한 사항이나 벌칙을 정할 때에는 법률의 위임이 있어야 한다.”고 정하고 있다. 이 위임에 대해서는 위헌성 여부가 논의된 바 있으나, 대법원과 헌법재판소는 기본권 제한에 대해 헌법 제37조제2항을 근거로 법에 위반되지 않는다고 판단하고 있다. 따라서 현행법상 생활임금 지급대상자는 지방자치단체 소속 공공부문 근로자에게만 한정될 수밖에 없으며, 이는 현행 조례가 갖는 한계점이기도 하다. 그렇기 때문에 현 상황에서 생활임금 제도의 활성화를 위해 지급 범위를 확장시키는 것은 법의 범위를 벗어나 지방자치단체장의 고유권한을 침해하는 결과를 낳게 되므로, 이러한 문제점을 해소하기 위하여 현행법의 범위 안에서 보다 효율적인 생활임금 제도 도입 방안의 모색과 함께 상위법의 개정 등도 살펴보았다.

마지막으로 울산광역시 생활임금 조례의 내용 중에서 제·개정 되어야 할 내용이 있는지를 다른 광역자치단체의 조례와 비교함으로써, 울산광역시 생활임금 조례의 내용 중에 개정할 부분과 신설할 조항을 찾아 제시해 본다. 그리고 생활임금 조례의 내용 중에서 적용 대상자의 범위가 공공부문 소속 근로자에게만 한정되어있어 적은 수의 근로자만이 생활임금의 혜택을 누리고 있다. 그렇기에, 더 많은 근로자들이 혜택을 받을 수 있도록 민간 부문으로의 확산을 위해서 국내에서 먼저 시행 중인 지자체의 사례와 외국 사례를 바탕으로 효과적으로 민간기업으로 확산시키기 위한 방안을 검토하였다.

울산광역시는 재정여건이 좋은 상황이지만, 반면에 대기업과 저임금 근로자와의 임금격차를 줄여야할 과제가 있다. 기업이 자발적으로 최저임금 이상인 생활임금 수준으로 임금을 인상해 준다면 가장 이상적이겠지만, 이윤을 추구하는 기업이 이렇게 하기는 쉽지 않을 것이다. 그래서 울산광역시 생활임금을 시행함에 있어 민간 기업에게 적용할 법적, 제도적인 방안과 타 시도와의 조례 분석을 바탕으로 조례의 제·개정 내용을 제시하였다. 아울러 울산광역시가 생활임금을 공공부문만이 아닌 민간부문으로의 확산할 수 있는 방안도 제시한다.

**주요어:** 임금, 저임금 근로자, 생활임금, 최저임금, 지방자치법,  
조례 제정, 생활 안정, 사회 양극화, 정책 실행

## 목 차

제1장 서론 .....	1
제1절 연구의 목적 .....	1
제2절 연구 범위와 방법 .....	3
1. 연구 범위 .....	3
2. 연구 방법 .....	4
제2장 생활임금의 의의와 비교법적 분석 .....	6
제1절 생활임금의 의의 .....	6
1. 임금과 최저임금법 .....	6
2. 외국의 최저임금 .....	12
3. 생활임금의 도입 현황 .....	20
4. 생활임금의 정의 .....	22
5. 생활임금의 시사점 .....	23
제2절 영국의 생활임금 .....	24
1. 생활임금의 도입 .....	24
2. 생활임금의 확산 .....	30
3. 영국 생활임금의 시사점 .....	33
제3절 미국의 생활임금 .....	34
1. 생활임금의 도입 .....	34
2. 생활임금 조례와 찬반 논쟁 .....	39
3. 미국 생활임금의 시사점 .....	42
제4절 일본의 생활임금과 공계약 조례 .....	43



1. 생활임금과 공계약 조례 .....	43
2. 공계약 조례와 찬반 논쟁 .....	49
3. 일본 생활임금의 시사점 .....	51
<b>제5절 외국과 우리나라의 생활임금제도의 시사점 .....</b>	<b>51</b>
1. 미국, 영국, 일본, 한국의 생활임금 제도 비교 .....	51
<b>제3장 생활임금의 법적 논쟁과 도입 방향 .....</b>	<b>53</b>
<b>제1절 생활임금의 현황 및 실태 .....</b>	<b>53</b>
1. 생활임금 시행 현황 .....	53
2. 생활임금의 산정 기준 .....	57
3. 생활임금의 적용 대상 .....	59
4. 생활임금의 효과 .....	60
<b>제2절 생활임금의 법리 : 해석론 .....</b>	<b>62</b>
1. 조례 제정권의 인정 범위 .....	62
2. 생활임금 조례의 가능성과 한계 .....	63
3. 법률우위의 원칙 .....	65
4. 법률유보원칙과의 관계 .....	70
5. 소결 .....	75
<b>제3절 생활임금의 법리 : 해석론 .....</b>	<b>76</b>
1. 입법론 개관 .....	76
2. 임기만료로 폐기된 법률안 현황 .....	80
3. 생활임금 관련 법안에 대한 검토 .....	89
4. 소결 .....	91
<b>제4장 울산광역시 생활임금 실현과 민간 확산 방안 .....</b>	<b>92</b>
<b>제1절 울산광역시 생활임금 도입 현황 .....</b>	<b>92</b>

1. 울산광역시 경제의 지역적 특성 .....	92
2. 울산광역시 생활임금 조례 제정 추진경과 .....	94
3. 울산광역시 2022년 생활임금 결정 .....	95
4. 울산지역 생활임금의 확장 필요성 .....	97
<b>제2절 울산광역시 생활임금 조례의 강화 방안 .....</b>	<b>98</b>
1. 전국 광역자치단체 생활임금 사례 분석 .....	98
2. 울산광역시와 타 지방자치단체 생활임금 조례의 내용 비교 .....	102
3. 울산광역시 생활임금 조례 제2조 정의의 확대 개정 .....	105
4. 소결 .....	108
<b>제3절 생활임금의 민간 확산 방안 .....</b>	<b>109</b>
1. 생활임금 민간 확산과 한계 .....	109
2. 민간 확산 방향 설정 .....	114
3. 울산광역시 생활임금 민간 확산 방안 .....	117
4. 울산광역시 생활임금 정착을 위한 과제 .....	120
<b>제5장 결론 .....</b>	<b>122</b>
<b>참고 문헌 .....</b>	<b>128</b>
부록 1. 생활임금 제정 116개 광역·기초 지자체의 재정자립도 및 생활임금액 .....	135
부록 2. 일본 노다 시 공계약 조례 .....	139
부록 3. 일본 가와사키 시 공계약 조례 .....	151
부록 4. 지방자치법 제9조(지방자치단체의 사무범위) .....	163
부록 5. 울산광역시 생활임금 조례 .....	166
<b>ABSTRACT .....</b>	<b>168</b>

## 표 목 차

< 표 1 > 뉴질랜드 최저임금공보 내용(2021년) .....	13
< 표 2 > 지역별·특정(산업별) 최저임금 비교 .....	19
< 표 3 > 광역·기초 자치단체 생활임금 제정 연도별 분류 .....	21
< 표 4 > 국가생활임금과 생활임금 비교 .....	28
< 표 5 > 2022년 영국의 임금제 비교 .....	29
< 표 6 > 생활임금 적용 범위 .....	37
< 표 7 > 미국 여러 시의 생활임금 조례 비교 .....	39
< 표 8 > 미국 내 생활임금에 대한 찬성과 반대 주장들 .....	41
< 표 9 > 미국, 영국, 일본, 한국의 생활임금 제도 비교 .....	52
< 표 10 > 자치단체 생활임금 내용 비교 .....	54
< 표 11 > 광역지자체별 생활임금 조례제정과 실제 적용 현황 .....	55
< 표 12 > 광역자치단체 교육청 생활임금 현황 .....	56
< 표 13 > 각국의 상대빈곤선 기준 .....	58
< 표 14 > 광역자치단체의 생활임금 적용 대상에 따른 기준 .....	59
< 표 15 > 지방자치단체를 당사자로 하는 계약 개정안 .....	84
< 표 16 > 2021년 및 2022년 기준 중위 소득 .....	96
< 표 17 > 2022년 타 시도 생활임금 현황 .....	97
< 표 18 > ‘정의’ 개정 조문 내용 .....	105
< 표 19 > ‘적용대상’ 개정 조문 내용 .....	106
< 표 20 > ‘생활임금 결정’ 개정 조문 내용 .....	107
< 표 21 > ‘신설’ 조문 내용 .....	107
< 표 22 > 지방자치단체의 생활임금 민간 확산 노력 내용 .....	110
< 표 23 > 생활임금의 민간 확산을 위한 주요 추진 전략 .....	115

## 제1장 서론

### 제1절 연구의 목적

우리나라의 눈부신 경제 성장을 이루게 한 원동력은 부족한 자원을 가지고 열심히 일한 근로자가 치른 희생의 대가라 할 수 있다. 그러나 이렇게 이루어진 경제성장은 소득 양극화 현상으로 인한 심한 빈부 격차를 가져오게 되고, 힘든 노동을 통해서라도 편안한 삶을 누리하고자 했던 국민에 대한 성장의 과실분배가 실패하게 됨에 따라 모든 이에게 부가 고르게 돌아가지 못하게 되었다.

게다가 최근 높은 청년 실업률과 소득 불평등, 증가하는 근로 빈곤층의 문제, 은퇴 후 삶의 불안 등의 문제도 대두되고 있다. 아울러 저임금 근로자에게 최소한의 생계 유지를 해주기 위해 만든 최저임금만으로는 근로자의 안정된 삶을 보장하기에는 힘들어지게 됨에 따라 다른 대안을 찾기 시작했다.

최저임금은 임금 지급의 최소한 기준으로 되어있지만, 실제로는 저임금 근로자에게 최저임금 수준만큼만 지급하고 그 이상의 임금은 지급되지 않는 실질적인 최고 임금으로 작용하고 있다. 현행 최저임금은 최저임금위원회에서 결정하는데, 통계청의 미혼 단신근로자 월 생계비에도 미치지 못하는 수준이기에, 근로자의 최저 생계도 보장하지 못하는 한계를 가지고 있다. 최저임금이 저소득 저임금 계층의 임금 하한을 최저생계비 수준 이상으로 높임으로써 근로자들의 안정된 생활과 노동의 질적 향상을 하기 위한 보완적인 수단으로 생활임금에 관심을 가지게 된 것이다.

신종 코로나바이러스 감염증 사태로 인한 경기 침체와 기업 중심의 경제 정책으로 인하여 저임금 근로자는 늘어나고 경제 불황도 계속되고 있다. 이런 경제 상황에 대처하기 위해서 울산광역시도 생활임금을 도입하고 있으며, 이는 저임금 근로자와 그 가족이 안정된 생활을 할 수 있게 도움을 주며, 또한 지역사회의 소득 불평등을 개선하고, 그 지역의 경제를 활성화하려는 것이다. 아울러 우리 헌법 제32조에서도 제시되어 있는 모든 국민은 근로의 권리를 가지며 국가는 사회적·경제적 방법으로 근로자의 고용 증진과 적정 임금의 보장에 노력하며, 인간의 존엄성도 보장할 수 있는 이유이기도 하다.

생활임금은 최저임금의 한계를 바탕으로 최저임금보다 높은 임금을 지급하는 것이고, 지역의 물가 및 교육비, 문화비 등을 고려하여 최저임금의 한계를 보완하고자 시작된 제도이다. 최저임금과 소득 양극화에 대한 문제의식과 문제 해결의 공감대가 형성되면서 우리나라 광역·기초자치단체에서 공공부문을 중심으로 우선적으로 도입·시행되고 있다. 더 많은 저임금 근로자에게 생활임금 지급을 위해 민간부문으로 확대를 하고자 하지만, 기업의 생활임금에 대한 인식 부족과 이익 감소에 대한 불안감이 있

기에 이는 해결해야 할 과제이다. 하지만 공공 부문의 생활임금 도입은 행정명령이나 조례를 통해 시행할 수 있지만, 민간부문으로의 확산은 공공부문처럼 강제할 제도적 장치가 없기 때문에 이와 관련된 제도 마련도 시급하다 할 것이다.

생활임금과 관련하여 도입 초기뿐만 아니라 현재까지도 해결 할 수 있는 제도를 마련하지 않는 중앙정부와 지방자치단체 사이의 법적 쟁점에 대한 이견도 계속되고 있다. 이와 같이 생활임금과 관련한 법적 쟁점에 대한 이견을 해결하는 방안을 마련하는 것이 생활임금 정착 및 확산을 위해 중요하다.

이를 위해 미국 등 외국의 유사 생활임금의 특징과 시행 현황을 분석하고, 국내 현실과 비교·분석함으로써 우리나라가 생활임금을 시행함이 있어 발생되고 있는 법적 쟁점을 파악하고 해결점을 찾을 필요가 있다.

지방자치법 제22조에 지방자치단체는 법령의 범위 안에서 그 사무에 관하여 조례를 제정할 수 있다고 하고 있으며, 원칙적으로 법령에 위반되지 않으면 법령의 위임이 없이 조례를 제정할 수 있다는 법원의 해석도 가지고 있다. 그러나 동법 단서에 다만, 주민의 권리 제한 또는 의무 부과에 관한 사항이나 벌칙을 정할 때에는 법률의 위임이 있어야 한다고 함으로써, 주민의 권리제한 등 어떤 사항에 관해서는 법률유보 원칙 적용을 받도록 하고 있다.<sup>1)</sup>

이와 같이 주민의 권리제한 등에 관한 조례를 제정할 때에는 법률의 위임이 있어야 한다고 한 지방자치법 제22조 단서의 위헌성 여부가 논의되고 있는데<sup>2)</sup>, 대법원과 헌법재판소는 기본권 제한에 대해 법률유보원칙을 헌법 제37조제2항을 근거로 합헌설을 취하고 있다.<sup>3)</sup> 또한 지방자치법 제22조 단서에서 요구하는 법률의 위임은 법규명령에 대한 위임과는 달리 구체적으로 범위를 정할 필요가 없으며, 포괄적인 것으로도 가능하다고 하였다.<sup>4)</sup>

생활임금 조례를 제정하더라도 현행법령 하에서는 지방자치단체 소속 공공부문 근로자에게만 한정될 수밖에 없다. 지방자치단체 소속 근로자로의 한정은 사실상 조례 제정의 효과를 줄이고 있으며, 또한 지급 범위의 확장은 지방자치단체장의 고유권한 침해라는 결과로 이어지게 되어 있다. 저임금 근로자의 생활안정을 위한 조례이며, 출자·출연기관 등의 서비스 향상을 기대할 수 있는 조례임에도 불구하고 우리나라에는 현재까지도 지방자치단체의 생활임금 조례나 시행을 강제할 법이 없는 것이 현실이다. 한편 일본의 조례 내용 중에 시로부터 그 사무를 위탁받거나 시에 공사, 용역 등을 제공하는 기관 및 업체가 생활임금 조례를 위반할 때 조례에 제재규정을 두고 있기에 이 내용의 도입방안도 연구해보았다. 향후 지방자치단체의 생활임금 조례의 제·개정에 있어서의 목표는 다양한 법리적 검토를 통해 조례 제·개정에 있어 실질적으로 시행 가능한 내용 중심으로 진행되어야 할 것이다.

1) 이일세, “생활임금조례의 위법성에 관한 고찰”, 노동법논총, 한국비교노동법학회, 2018, 114~115쪽.

2) 김남철, 행정법강론, 박영사, 2018, 1047쪽.

3) 대판 1995. 5. 12, 94추28; 헌재 1995. 4. 20, 92헌마264.

4) 대판 1991. 8. 27, 90누6613; 대판 2006. 9. 8, 2004두947; 헌재 1995. 4. 20, 92헌마264.

울산광역시도 광역자치단체 중에서는 늦게 시행하게 된 것이지만 2022년부터 생활임금을 시행한다. 광역자치단체 중에서는 대구와 경북이 마지막으로 시행을 앞두고 있으나,<sup>5)</sup> 이를 차치하고라도 울산이 일단은 시작을 했다는데 그 의미를 둘 수도 있을 것이다.

산업도시라고 불리는 만큼 근로자가 많은 울산광역시가 근로자 간의 임금격차를 줄여 줄 목적으로 도입한 생활임금을 바탕으로 많은 저임금 근로자에게 혜택을 주기 위해서라도 지급 범위를 민간으로 확산하여야 하기에 그 방안을 제시하고자 한다. 생활임금의 조례의 적용대상 근로자의 범위는 공공부문 근로자로 한정할 수밖에 없는 현실이 있는 바, 이는 도입 목적의 한계를 보여주는 것이다. 그렇기에 그 범위를 공공부문 근로자에서 민간 부문 근로자에게로 확대시키기 위해서라도 울산광역시 조례의 적용 범위를 타 시도와의 조례를 비교하여, 추후 울산광역시 생활임금 조례를 개정할 시에 도입하여야 할 내용과 개정이 필요한 내용을 비교하여 제시해 본다.

## 제2절 연구 범위와 방법

### 1. 연구 범위

이 논문은 생활임금 도입을 위한 법적 쟁점 부분을 분석하고 해외 사례를 검토하는 방법으로 울산광역시의 생활임금 시행을 위해서 필요한 법적 기반 마련과 함께 시행 방법, 그리고 적용 근로자의 범위에 대해 중점적으로 검토해 본다.

그러기 위해서 생활임금은 어떤 의미로 시행되고 있으며, 그 개념이 무엇인지에 대하여 정리하고, 광역·기초자치단체에서 조례를 제정하는데 있어서 법리적으로 충돌되는 문제는 없는지에 대해 살펴보고, 문제의 소지가 있다면 어떠한 방법으로 해결해 나갈 것인지 검토한다.

생활임금은 우리나라의 서울 성동구와 노원구에서 2013년 행정명령으로부터 시작해서 지금에 이르기까지 많은 시행착오를 거쳐 왔으며, 또한 성공적으로 시행하고 있는 다른 광역자치단체의 사례를 분석함으로써 울산광역시에 적합한 조례의 내용은 무엇이 있을지 고민해 보며, 또 외국 사례도 살펴보면서 조례로 도입해도 좋을 내용은 무엇인지 살펴본다.

하지만 생활임금 조례의 내용을 현재로서는 법률로써 강제할 수 있는 방법이 없기에, 조례 제정 시에 법에 위반되지 않는 범위에서의 적용 방법과 상위법과의 문제를 해결할 방안 등도 알아본다.

---

5) 대구는 2021년 11월 2일 상임위원회로 조례가 회부 되었으며, 경북도 2021년 4월 상임위원회에서 보류된 조례가 재심의하고 있는데, 두 지자체 모두 2021년 12월 21일에 본회의를 통과하였으므로 2022년에 제정되고 2023년부터 생활임금이 시행될 것으로 본다.

선진국도 근로자들 사이의 임금 격차가 커지고 이를 줄이고자 하는 방법으로 찾은 것이 생활임금인데, 과연 임금 격차를 줄일 수 있는 방안으로 적합한지에 대해 외국의 사례를 예로 들어 본다.

영국은 최초로 국가적 차원에서 생활임금을 법으로 도입해서 국가생활임금법으로 시행하고 있는데, 이는 최저임금보다 많은 임금 지불을 법으로 강제하여서 임금격차를 줄이고자 한 것이다.

미국은 연방국가로서 각 주별로 다른 생활임금 조례를 제정하여 시행되고 있으며 그 지역 상황에 맞게 조례로 제정하여 시행함으로써 임금격차를 줄이고자 하고 있다.

일본에서는 생활임금과는 별도로 기업 소속 근로자에게만 적용하는 공계약 조례를 따로 제정하여 시행하고 있는데, 그 내용 중에는 임금 지급 위반에 대한 감시 장치와 그에 따른 자료 제출도 요구할 수 있으며, 현장 검사제도 및 위반 시 시정 조치에 대한 명령 규정도 두고 있고, 위반 시에 대한 벌칙 규정을 두고서라도 임금격차를 줄이기 위해 노력한다는 점을 살펴볼 수 있다.

일본이 제재 규정을 두고 시행하고 있는 점은 우리나라에서도 생활임금 제·개정 시 고려해 볼 만한 내용으로 보인다.<sup>6)</sup> 조례에 근거해서 도입·시행되고 있는 것과 관련해서 최저임금, 생활임금과 관련된 법적인 문제, 조례 제정 시 대상 범위와 관련된 지방자치법과의 문제에 대해서도 검토해 볼 필요가 있다.

우리나라 헌법 제32조에 적정임금을 보장하기 위해 노력하며, 인간의 존엄성도 보장하도록 하는 바, 영국의 사례처럼 생활임금을 국가생활임금법으로 제정하기 위한 법적인 방안도 연구되어야 한다.

현재 우리나라에서는 최저임금이 시행되고 있는데, 이는 저임금 근로자에게는 실질적인 도움이 되는 임금으로서는 역할을 하지 못한다는 의견이 많다. 따라서 이를 보완한 보다 나은 삶을 보장해 주기 위해서 생활임금을 먼저 도입하여 시행하고 있는 다른 광역자치단체들 중에서 성공적으로 잘 시행하고 있는 자치단체의 사례 분석을 통하여 이를 바탕으로 생활임금의 성공적인 시행을 위한 기준 마련의 방안과 시행 방향을 살펴본다.

이를 종합하여 울산광역시 생활임금 조례에서 생활임금을 산정할 때 기준이 되는 부분과 조례를 적용할 수 있는 범위, 그리고 더 나아가야 할 방향인 민간으로의 확대 방법은 무엇이 있는지에 대해 연구해 본다.

## 2. 연구 방법

본 연구는 이론연구, 비교연구, 사례연구의 방법으로 한다.

이론연구에서는 헌법 제117조제1항과 지방자치법 제22조에 지방자치단체는 법령의 범위 안에서 조례를 제정할 수 있다는 해석을 바탕으로 생활임금조례의 법적·제도적

6) 정용복, "생활임금 관련 법적 쟁점 연구", 법제처, 2017, 99쪽.

한계점에 대한 연구와 나아가 생활임금조례의 개정방향에 대해 연구한다.

비교연구에서는 영국의 생활임금과 국가생활임금법의 내용을 비교하며, 미국의 생활임금이 지방 정부의 조례로 규율되거나 자율적인 캠페인의 형식으로 이루어져 있는 것이 특징인 주와 시를 서로 비교해보며, 일본은 생활임금을 공계약조례로 도입해 시행하고 있는 도시를 비교하는 등의 외국 사례를 바탕으로 비교법적으로 울산광역시 생활임금의 개선방안으로 참조한다.

사례연구와 관련해서는 생활임금을 도입한 우리나라 116개 광역·기초자치단체를 사례를 수집하는 대상으로 하며, 생활임금조례 도입 시 법적 문제를 제시한 법제처의 의견을 분석하며, 이 문제를 해결하면서 생활임금을 시행중인 서울특별시, 경기도의 시행사례를 울산광역시와 비교하여 개정안 제시에 참고한다.



## 제2장 생활임금의 의의와 비교법적 분석

### 제1절 생활임금의 의의

생활임금은 우리나라보다 외국에서 먼저 최저임금을 바탕으로 오랜 시간동안 변화를 겪으며 발전되어 왔으며, 이는 우리나라가 생활임금을 시행함에 있어 기본이 되어야 하는 내용들에 대해 외국사례의 비교분석을 먼저 살펴보아야 할 이유이며, 이를 바탕으로 우리나라가 도입해야 하는 내용은 무엇이 있는지에 대한 검토가 필요하다. 따라서 외국의 생활임금 중 자발적인 참여로 생활임금 정착의 큰 원인이 된 영국과 가족이 있는 저임금 근로자가 생존 및 부양을 위한 공적 부조나 기초생활 보장 등에 의존하지 않게 만드는 것을 생활임금이라고 하는 미국, 또한 위반 시 시정 조치 명령 규정을 둔 일본의 공계약조례에 대해 살펴보고자 한다. 우리나라의 생활임금 시행에 있어 미비점에 대한 실행 사례나 개선 할 부분에 대해 영국, 미국, 일본의 생활임금 사례를 살펴보는 비교분석이 필요하다.

생활임금에 대해 살펴보기에 앞서 근본이 되는 임금의 개념과 생활임금의 바탕이 되는 최저임금에 대해 살펴본다.

#### 1. 임금과 최저임금법

헌법 제32조제1항에서 국가는 근로자의 정당한 임금을 법으로 보장해주어야 할 의무와 법률이 정하는 바에 의하여 최저임금을 지급할 강제 의무를 부과하고 있으며, 동법 제32조제3항에서 근로조건의 기준으로 인간의 존엄성을 보장받도록 법률로써 정한다고 규정되어 있다. 그러나 실질적으로 헌법 제10조의 행복추구권이나 헌법 제34조의 인간다운 생활을 할 권리에서도 그 법적 근거가 도출된다고 볼 수 있을 것이다.

아마도 헌법이 제정될 당시에는 근로에 대한 대가로서의 저임금 근로자의 임금이 중요했을 것이나, 오늘날에는 단지 근로의 대가로서의 임금이 아니라 근로자의 생활 보장과 관련된 사회안전망으로서의 기능도 강조되고 있는바, 오히려 최저임금은 헌법 제34조 인간다운 생활을 할 권리의 중요한 수단으로 보는 것이 타당할 것이다.<sup>7)</sup>

이러한 근로자의 인간다운 생활을 위해서 최저의 임금을 보장하기 위해서 제정된 법이 최저임금법이며, 이는 근로자의 생활안정과 노동력의 질적 향상을 위해서 제정되었으며(제1조), 법률에 나와 있는 근로자의 생활안정이라는 것은 건강한 생활을 할 수 있을 정도의 충분한 임금이 보장 될 때 이루어지는 것이고, 노동력의 질적 향상이라는 것도 최저임금이 근로자에게 적정한 임금으로 보장될 때에만 가능하다 할 것이다.<sup>8)</sup>

7) 방준식, “최저임금제도의 새로운 구상과 법적 과제”, 노동법포럼 제22호, 노동법이론실무학회, 2017, 4~5쪽.

## (1) 임금

임금이란 사용자가 근로의 대가로 근로자에게 지급하는 모든 금품이라 할 수 있으며, 근로자가 근로를 하면 그 대가로 사용자는 임금을 지급해야 할 의무가 있다. 여기서 임금의 지급에 대하여는 단체협약이나 근로계약에 명시되어야 한다고 해석되고 있다.<sup>9)</sup> 또한 임금은 근로자와 그 가족의 중요한 생계 수단이며, 사회생활을 할 수 있게 도와주는 역할도 한다.

우리나라 근로기준법 제2조제1항제5호에 “임금이란 사용자가 근로의 대가로 근로자에게 임금, 봉급, 그 밖에 어떠한 명칭으로든지 지급하는 모든 금품을 말한다.”라고 임금을 관해 규정하고 있다. 이 규정에 따르면 ‘임금은 그 명칭이 문제가 되는 게 아니고 사용자가 근로자에게 지급하는 금품으로 그것이 근로의 대가여야 한다’<sup>10)</sup>라고 임금을 대해 정의하고 있다.

## (2) 최저임금법

최저임금법이란 국가가 노·사간의 임금을 결정하는 과정에 개입하여서 임금 지급의 최저수준을 정하고, 사용자에게는 이 수준 이상의 임금을 반드시 지급하도록 법으로 강제하는 저임금 근로자를 보호하는 제도이다.<sup>11)</sup> 사용자가 저임금 근로자에게 임금의 최저액을 보장함으로써 근로조건을 개선할 수 있도록 하고자 하는 것이고, 또한 근로자의 생활 안정과 노동력의 질적 향상을 목적으로 하고 있다.<sup>12)</sup>

한편, 최저임금이 근로자의 생계비, 유사근로자의 임금, 노동생산성 및 소득분배율 등을 고려하여 정해지는 것은 최저임금제도가 단순히 헌법 제32조의 근로의 권리뿐만 아니라 헌법 제10조의 행복추구권이나 헌법 제34조의 인간다운 생활을 할 권리에서도 당연히 도출된다고 볼 수 있기 때문이다.<sup>13)</sup>

최저임금법은 우리나라의 경제가 성장하기 시작한 1980년대 중반이후 저임금의 제도적인 문제 해결 방법과 근로자에게 안정된 생활을 보장해 줄 필요와 요구도 높아졌으며, 경제 상황도 최저임금을 법으로 정하여 강제할 수 있는 여건이 마련되었다고 판단하였기에, 우리나라는 1986년에 12월 31일 최저임금법(법률 제3927호)을 제정·공포하였다. 또한 1987년 10월 헌법 제32조제1항에 국가는 법률이 정하는 바에 의하여 최저임금을 시행하여야 한다고 규정하면서 최저임금 시행의 헌법적 근거가 마련되었

8) 방준식, 앞의 글, 5쪽 참조.

9) 임종률, 노동법, 박영사, 2019, 408~411쪽 참조. 대판 1990. 12. 7. 선고 90다카19647; 대판 2005. 9. 9. 2004다41217 등.

10) 오문완, “임금체계 개편 방향-기준임금 단일화를 중심으로”, 한국노사관계학회 정책세미나, 한국고용노사관계학회, 2000, 5쪽.

11) 최저임금위원회(<http://www.minimumwage.go.kr>) 참고.

12) 한광수, “최저임금제의 의의와 내용에 대한 고찰”, 노동법논총 제19집, 한국비교노동법학회, 2010, 8, 524쪽.

13) 방준식, 앞의 글, 4~5쪽.

고, 그 후 1988년 1월 1일 부터 최저임금이 시행되었다.<sup>14)</sup> 이는 근로자의 기본적인 생활만을 보장하는 것이 아닌 안정된 생활을 보장 하고자 도입되었다.

최저임금법에는 최저임금의 적용을 위해서 산입되는 임금의 개념을 근로기준법 제2 조제5호에서 규정하고 있는 임금개념을 사용하고 있다. 또한 근로기준법상의 임금에 해당되지 않으면 최저임금 적용을 위한 임금에도 해당되지 않는바 이에 따라서 근로 기준법상의 임금에 대한 정의는 최저임금의 산입 범위를 정하는 데에도 중요한 의미를 가진다 할 것이다.<sup>15)</sup>

그리고 최저임금법 제정 당시에는 근로자를 10명 이상 고용하고 있는 제조업에 대해서 적용되었으나, 2000년부터 근로자를 1명 이상 고용하는 모든 사업 또는 사업장이 적용 대상이다(제3조제1항). 하지만 최저임금의 효력규정(제6조)의 적용 제외 대상이 되는 정신장애나 신체장애로 근로능력이 현저히 낮은 자의 경우(제7조제1호)에 대한 규정자체를 삭제하는 것은 신중하게 해야 할 것이다. 왜냐하면 규정의 삭제를 통해 동일한 노동에 대한 임금차별의 요소는 배제시킬 수 있겠지만, 사업주에 대한 고용유인으로서의 효과는 사라지기 때문이다.<sup>16)</sup>

또한 우리나라에서는 최저임금의 결정을 최저임금위원회를 통하여 의견을 반영하는 임금위원회 방식을 시행하고 있다. 동 위원회의 구성은 근로자, 사용자, 공익 부문에서 뽑은 각 9명의 위원으로 구성되어 있으며, 고용노동부장관이 최저임금위원회에 심의를 요청하면 동 위원회는 유사근로자의 임금, 근로자의 생계비, 노동 생산성 등을 고려하여 최저임금을 심의·의결한다. 위원회에서 이를 제출하면 고용노동부장관은 위원회의 결정에 따라 최저임금을 결정·고시하고 다음 연도부터 1년간 효력을 가지게 되는 것이다.<sup>17)</sup>

그러나 해마다 최저임금위원회는 최저임금 결정에 있어서 파행이 거듭되고 있으며, 결과적으로는 정부의 입장이 반영된 공익위원의 중재안이 최저임금으로 결정되는 상황은 이해관계 당사자를 만족시키는 헌법상 적정임금의 노력에 부합하지 않는다고 본다.<sup>18)</sup> 이러한 우리나라의 최저임금 결정 과정의 파행을 완화해 줄 방안의 하나로 일본의 최저임금의 결정 과정을 살펴보면 최저임금을 둘러싼 노사의 갈등이 크지 않는데 그 요인으로 최저임금 결정의 완충성을 들 수 있다. 또한 일본은 중앙 최저임금심의회와 지방 최저임금심의회로 나뉘어져 있으며, 중앙 최저임금심의회는 지역그룹별로 인상 기준액을 결정하고, 지방 최저임금심의회는 중앙 최저임금심의회와 인상 기준액을 고려하여 최저임금을 결정한다. 따라서 일본은 최저임금을 결정하는 심의회가 이원화된 구조로 인하여 결정의 책임을 완충할 수 있다고 보이는 바, 중앙 최저임금심의회는 직접 최저임금을 결정하는 주체가 아니며, 지방 최저임금심의회도 결정의

14) 한광수, 앞의 글, 524쪽.

15) 최저임금법 제5조제1항.

16) 방준식, 앞의 글, 12쪽.

17) 최저임금위원회의 심의 및 결정과정

<http://www.minimumwage.go.kr/minWage/process/main.do> (접속일 : 2022. 01. 09).

18) 방준식, 앞의 글, 14쪽.

주체이지만 중앙 최저임금심의회가 제시한 기준액을 고려하고 있기 때문에 서로 상호 보완적으로 하고 있어 누가 결정의 주체라고 하기 어렵다고 본다. 더불어 일본은 공익위원을 둘러싼 갈등도 거의 나타나지 않는다고 하고 있는데 그 과정을 한번 살펴보자면 일본에서는 후생노동성 및 도도부현 노동국이 최저임금 결정에 가장 적합한 공익위원을 선정하고자 하며, 또한 위임까지 하고 있다. 공익위원은 노사양쪽의 주장을 듣고 가장 합리적인 방법의 결정을 하려고 노력하기 때문에 노사 모두 공익위원의 판단에 크게 문제제기를 하지 않는다고 한다.<sup>19)</sup>

그러므로 우리나라에서도 최저임금을 결정하는 과정에서 생기는 파행을 줄이기 위해서는 사용자위원과 근로자위원이 각각의 적합한 최저임금을 산출한 결과를 바탕으로 공익위원이 결정하는 방안도 검토해 볼 만하다.

우리나라에서는 1953년에 근로기준법을 제정하면서 헌법 제34조와 제35조에 최저임금제의 실시 근거를 두었으나, 당시 우리나라의 경제가 최저임금제를 수용하기 어렵다는 판단에 따라 이 규정을 운용하지 않았다. 그리고 1970년대 중반부터 지나치게 낮은 저임금을 해소하기 위하여 정부에서 행정지도를 하면서까지 저임금 해소에 노력을 해왔으나, 실질적으로 저임금이 해소되지는 못했다. 그래서 저임금의 제도적인 해소와 근로자에 대하여 일정한 수준 이상의 안정된 생활을 보장해 주기위해 최저임금제의 도입이 불가피해졌고 다행히도 그때의 우리나라 경제도 이 제도를 충분히 수용할 수 있는 수준에 도달하였다고 판단하여 1986년 12월 31에 최저임금법을 제정·공포하고 1988년 1월 1일부터 실행하게 된 것이다.

우리나라보다 먼저 최저임금을 도입하고 시행한 최초의 외국법을 살펴보자.

먼저 1894년 뉴질랜드가 산업조정중재법의 제정으로 인해 최저임금을 세계에서 최초로 도입한 국가가 되었으며, 이는 미조직 공장 근로자들을 보호하기 위하여 실시하게 된 것이었다. 그 후로는 1896년에 호주의 빅토리아주 공장법과 1902년 영국의 임금위원회법, 1915년 프랑스 가내노동법, 1938년 미국의 공정근로기준법, 1959년에는 일본의 최저임금법, 1996년 호주의 작업장관계법, 1998년 영국의 국가최저임금법 등으로 차례로 최저임금이 확산되어 나갔다.

또한 1928년의 국제노동기구(ILO)에서도 최저임금결정제도의 수립에 관한 협약을 비준<sup>20)</sup>하였는데, 이는 1930년대 세계 대공황을 거친 이후에 각 나라에 최저임금이

19) 오학수, “일본의 최저임금 결정체계”, 국제노동브리프 4월호, 한국노동연구원, 2019, 33쪽.

20) 국제노동기구(ILO) 제26호 협약, 1929년 최저임금결정제도의 수립에 관한 협약

국제노동기구 총회는 최저임금결정제도 협약을 1928년 6월 16일 채택한다. 제1조 단체협약 또는 기타의 방법으로 임금을 효율적으로 규제하는 제도가 존재하지 아니하며 임금이 낮은 산업 또는 산업의 일부분에 고용되어 있는 근로자를 위하여 최저임금율을 결정할 수 있는 제도를 수립하거나 유지할 것을 약속. 제2조 근로자단체 및 사용자단체가 존재하는 경우에는 그러한 단체와 협의하여, 특정산업 또는 그 일부분 특히 가내근로산업에 관하여 제1조의 최저임금 결정제도를 적용할 것인지 결정할 자유를 가진다. 제3조 제2조제1항의 규정은 다음 각 호의 조건에 따라야 한다. 최저임금결정제도를 적용하기 전에 관련 사용자 및 근로자 대표 및 권한 있는 기관이 협의하는 것이 적당하다고 인정한 적임인자와 협의하여야 하며, 국내법령에 정하여진 방법 및 정도에 따라 최저임금결정제도의 운용에 참

확산되는 원인<sup>21)</sup>이 되었다.

최저임금 도입이 세계적으로 확산되게 된 주된 원인을 살펴보면 전반적으로 최저임금이 저임금 근로자의 임금상승에 중요한 역할을 하고 있으며, 또한 이로 인해 임금 격차를 줄일 수 있는 토대가 되고 있으며, 더불어 소비와 수요를 안정화시키거나 혹은 증대시키는 역할도 하며, 물가 수준을 결정하는 데도 명목상 기준을 지원한다고 볼 수 있다.<sup>22)</sup>

또한 세계적으로 최저임금을 법으로 도입하여 시행하고자 하는 목적에는 저임금 근로자의 소득을 증대시켜주어 빈곤으로부터 벗어나게 도움을 줄 수 있으며, 또한 미숙련 근로자의 노동력의 착취를 방지하려는 목적도 가지고 있다. 더불어 근로자의 소비를 임금 인하로 인해 줄어든게 되는 것을 방지하려는 목적도 있으며, 임금의 최저기준을 정함으로써 저임금 근로자의 근로의욕을 향상시키고, 이에 따라서 기술력의 향상 및 생산성 향상의 목적도 가지고 있다.<sup>23)</sup> 따라서 최저임금은 근로자들이 빈곤으로부터 벗어날 수 있게 도움을 주는 것이며, 또한 소비를 할 수 있게 해주는 등 삶과 직접적인 연관이 되는 것이다.

최저임금을 시행하는데 있어서 최저임금법을 위반하게 될 때 부과되는 벌칙과 과태료 규정이 있다. 이는 사용자가 최저임금의 적용을 받는 근로자에게 최저임금액 이상을 지급하여야 해야 할 의무가 있음에도 불구하고 이 의무를 이행하지 않았을 경우에 부과되는 벌칙으로 3년 이하의 징역 또는 2천만 원 이하의 벌금에 처하게 되며, 이 경우에 징역과 벌금은 병과(併科)할 수 있다고 한다.<sup>24)</sup>

그리고 근로자가 최저임금에 못 미치는 근로계약을 사용자와 체결하였을 경우에 이 계약은 무효가 되며, 최저임금과 동일한 임금을 지급하기로 한 것으로 간주한다고도 규정되어있다.<sup>25)</sup> 또한 사용자는 근로자에게 매년 최저임금 및 효력 발생일 등을 주지

---

여하여야 하며, 그 사용자와 근로자는 어떠한 경우에도 같은 인원수와 평등한 조건으로 참가하여야 한다. 최저임금율은 관련 사용자 및 근로자를 구속하며, 개별적 계약 또는 권한 있는 기관이 단체협약에 의하여 인하여서는 안된다. 제4조 현행의 최저임금률을 알 수 있도록 하며, 최저임금률이 적용되는 경우에 이보다 낮은 비율과 임금이 지급되지 않도록 하기 위하여 감독 및 제재의 방법에 대한 조치를 취하여야 한다. 최저임금률의 적용을 받는 근로자가 그보다 낮은 비율과 임금이 지급되는 경우에는 국내법령에서 정한 기간의 범위 내에서 그 부족액의 지급을 받을 권리. 제5조 최저임금결정 제도가 적용되는 산업의 목록 또는 그 일부를 포함하여 동제도의 적용방법 및 결과를 기재한 일반적 설명서를 매년 국제노동기구 사무국에 송부하여야 한다. 또한, 이 설명서에는 동제도의 적용을 받는 근로자의 개략적인 수, 결정된 최저임금률 및 최저임금률에 관련하여 결정된 비교적 중요한 기타 조건이 존재하는 경우에는 개요를 명시하여야 한다.

21) 한광수, “최저임금제의 의의와 내용에 대한 고찰”, 노동법논총 제19집, 노동연구원, 2010, 523~524쪽.

22) Schulten, T. "Minimum Wages under the Conditions of the Global Economic Crisis", Global Labour University Conference (ETUC), Berlin, 2010. 09, p.13~16.

23) 한광수, 앞의 글, 523쪽.

24) 최저임금법 제28조(벌칙) ① 제6조제1항 또는 제2항을 위반하여 최저임금액보다 적은 임금을 지급하거나 최저임금을 이유로 종전의 임금을 낮춘 자는 3년 이하의 징역 또는 2천만 원 이하의 벌금에 처한다. 이 경우 징역과 벌금은 병과(併科) 할 수 있다.

25) 최저임금법 제6조(최저임금의 효력) ① 사용자는 최저임금의 적용을 받는 근로자에게 최저임금액 이상의 임금을 지급하여야 한다.

③ 최저임금의 적용을 받는 근로자와 사용자 사이의 근로계약 중 최저임금액에 미치지 못하는 금액

해야 할 의무가 있으며<sup>26)</sup>, 이에 따른 주지의무를 위반할 경우에는 100만 원 이하의 과태료를 부과<sup>27)</sup>하도록 하는 규정도 있다. 아울러 최저임금의 이런 위반여부를 감독하기 위하여 근로감독관 제도도 두고 있다.<sup>28)</sup>

사용자는 최저임금법에 의한 최저임금을 이유로 종전의 임금수준을 저하시켜 지급하는 경우에도 최저임금 위반과 똑같은 처벌을 받도록 하고 있는바<sup>29)</sup> 최저임금법을 개선하거나 또는 현실화를 하고자 함에도 불구하고 사업장에서 최저임금이 제대로 적용되지 못한다면 그 입법효과는 없는 것과 마찬가지로 할 것이며, 또한 제 기능을 하기 위해서는 사업장에 대해 철저한 근로감독과 신고에 대한 신속한 처리와 엄격한 법집행을 하여야 한다.

1988년 우리나라의 최저임금이 저임금 근로자의 최소한의 임금을 보호하기 위한 제도로 시작하게 되었다면, 이제는 더 나은 인간다운 생활을 보장해 주기 위한 임금으로 정착되어야 한다. 그러기 위해서는 최저임금을 결정하는 최저임금위원회의 노사정 합의에 의한 적정한 최저임금의 결정이 무엇보다 중요하다 할 것이다. 또한 저임금 근로자의 소득을 증대시켜주어, 빈곤으로부터 벗어나게 도움을 주며 미숙련 근로자의 노동력의 착취를 방지하려는 목적을 가지고 있기 때문에, 사용자가 최저임금법을 위반하는지의 여부를 감시할 의무를 가지는 근로감독관 제도를 두고 있다. 그렇기에 사용자가 최저임금법을 위반할 때에 대한 벌칙과 이때 부과되는 과태료 집행을 근로감독관은 엄격하게 적용하여 저임금 근로자의 임금 보호의 임무를 다해 주어야 할 것이다.

그러나 우리나라는 1990년대 경제위기와 외환위기를 거치면서 불안정한 고용이 계속되는 가운데 2000년대 금융 위기까지 더해지면서 임금 상승 억제와 저임금·장시간 근로의 악순환이 심화되었다. 더불어 정책변화에 따른 수출 주도의 세계화와 대기업 중심으로 수직적 하청 계열화, 정리해고제, 파견 근로제 등으로 인한 근로자들의 불안정성과 중산층이 감소했으며, 상위층과 하위층만 증가하는 등 임금과 소득의 양극화 현상과 불평등화는 더욱 심해졌다.<sup>30)</sup> 하지만 법으로 보장되어 있는 최저임금은 저임

---

을 임금으로 정한 부분은 무효로 하며, 이 경우 무효로 된 부분은 이 법으로 정한 최저임금액과 동일한 임금을 지급하기로 한 것으로 본다.

26) 최저임금법 제11조(주지 의무) 최저임금의 적용을 받는 사용자는 대통령령으로 정하는 바에 따라 해당 최저임금을 그 사업의 근로자가 쉽게 볼 수 있는 장소에 게시하거나 그 외의 적당한 방법으로 근로자에게 널리 알려야 한다.

27) 최저임금법 제31조(과태료) ① 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자에게는 100만 원 이하의 과태료를 부과한다.

1. 제11조를 위반하여 근로자에게 해당 최저임금을 같은 조에서 규정한 방법으로 널리 알리지 아니한 자

28) 최저임금법 제26조(근로감독관의 권한) ① 고용노동부장관은 근로기준법 제101조에 따른 근로감독관에게 대통령령으로 정하는 바에 따라 이 법의 시행에 관한 사무를 관장하도록 한다.

29) 한광수, 앞의 글, 535쪽.

30) 김건위·최인수, “지방자치단체 생활임금의 쟁점과 적용가능성 탐색”, 지방자치FOCUS 제96호, 한국지방행정연구원, 2015, 6쪽.

금 근로자들에게 일반적으로 적용되어야 할 평균 임금과의 격차를 고려하지 않은 미혼 단신 1인 근로자 생계비를 설정 기준으로 하고 있었기 때문에, 이들의 노동력에 대한 질적인 향상의 기대와 근로자의 생활안정에 대한 기대는 하지 못하는 한계가 있었다.<sup>31)</sup> 더불어 고용의 사각지대에 있는 근로자에 대한 문제와 관리·감독이 어려운 비정규 사업장에 대한 법적 적용 방법과 감시 수단의 미비점은 개선되어야 할 과제였다.

이와 같은 문제와 더불어서 경제적 여파는 최저임금 이하의 저임금 근로자가 증가했음에도 이들의 빈곤문제를 해결하기에는 한계가 있고 특히 교섭에서 제외되는 비정규직 근로자나 저임금으로 전락한 최저임금과 재분배의 문제 등으로 인해 우리나라는 저임금 근로자를 보호하지는 못하였다. 법으로 근로자 임금의 하한 액을 정하여 시행하는 최저임금은 이미 여러 나라에서 시행하고 있지만, 인간다운 삶을 누릴 수 있게 하는데 부족하다고 느끼는 것이 현실이다.

## 2. 외국의 최저임금

최저임금은 국가별 국제적 상황과 국내 실정에 맞는 목적과 방법으로 도입하고 발전시켜왔다. 그래서 우리나라보다 먼저 시행한 외국의 최저임금을 도입하기까지의 발전과정과 주요 내용을 살펴보고 우리나라의 최저임금도 비교해 보고자 한다. 아래에서 비교할 외국 사례는 최저임금 도입 시 독특한 특색을 가지는 나라위주로 살펴보았는데, 먼저 호주와 뉴질랜드의 두 나라는 특유한 조정중재제도라는 방식으로 성립·발전된 배경을 살펴보고, 영국은 위원회의 변천에 따른 발전과정과 주요 내용을 살펴본다. 또한 미국의 최저임금은 연방법인 공정노동기준법과 각 주별로 각각의 최저임금 법률을 규율하고 있는 점과 일본의 지역별최저임금과 특정(산업별) 최저임금으로 구분하여 시행하고 있는 부분을 살펴본다.

### (1) 뉴질랜드

1890년에 호주에서는 해양근로자들의 투쟁이 발생하였고, 이것은 뉴질랜드의 해양근로자들이 열악한 근로환경과 낮은 임금에 대한 불만으로 동조파업을 실시하게 된 계기가 되었다. 뉴질랜드 근로자들의 파업은 결과적으로 외국과의 교역이 중단되는 사태와 교통네트워크가 붕괴되는 상황으로 이어졌으며, 이에 정부가 파업에 대한 해결책으로 제시한 것이 1894년에 산업조정중재법을 제정하게 된 것이고, 이 결과로 인해 세계 최초로 최저임금제를 도입한 국가가 된 것이다.<sup>32)</sup>

뉴질랜드는 1936년에 산업조정중재법의 개정으로 인하여 업종별 최저임금은 폐지되

31) 이강복, “광주광역시 생활임금 도입과 실행”, 사회경제평론 통권 제47호, 한국사회경제학회, 2015, 248~249쪽.

32) 뉴질랜드의 최저임금에 관해서는, 최저임금위원회, 주요국가의 최저임금제도, 2021, 315~423쪽 참조. <http://www.minimumwage.go.kr/open/research/list.do> (접속일 : 2022. 01. 09)

었으며, 국가중재재판소에서 단일 최저임금을 결정하였다. 단 여성근로자에게는 남성 근로자의 70% 수준으로 감액하여 적용받게 하는 차별적인 결정이었으나, 1983년에 최저임금법을 제정함으로써 여성근로자에 대한 차별적용은 없어지게 되었고, 20세 이상 모든 남녀 근로자에게 최저임금을 동일하게 적용하기 이르렀다. 또한 1991년에는 고용계약법을 제정함으로써 최저임금의 결정기관이 국가중재재판소에서 내각으로 변경되었다.

또한 1994년에는 16세~19세 근로자에 대한 청소년 최저임금법 시행되었으며, 2003년에는 훈련생 최저임금이 시행되었다. 그 후 2008년에는 청소년 최저임금이 폐지되고 신규근로자 최저임금(아래 표1 참조)을 도입 하였는데, 그 적용 범위는 16세 이상 근로자 및 이를 사용하는 모든 사업 또는 사업장(외국인 동일 적용)으로 했다.

노사관계안전장관은 매년 12월 31일 최저임금 검토를 통해 최저임금에 관한 변경 사항에 대한 결정을 내린 후 이를 내각에 제출하고, 내각의 승인을 거쳐서 총독이 의회령을 통해 매년 4월에 변경된 최저임금을 발효한다.

위의 최저임금 검토보고서는 기업혁신고용부에서 작성하며, 기업협회·노동조합·관련 정부기관(재무부, 사회개발부 등) 및 관련 비정부기관과의 공청회를 통해 의견 수렴한다.

뉴질랜드 최저임금의 결정기준은 소비자물가 지수 등 인플레이션, 임금성장률, 고용 성장 또는 산업군에 미치는 영향을 주로 고려하여 결정하고 있으며, 심의를 위한 참고자료는 기업혁신고용부의 최저임금 검토보고서를 기반으로 통계청의 노동시장(소득) 통계나 재무부의 재정보고서에 담겨있는 임금성장 통계, 사회개발부 및 총리실 아동빈곤특별팀 등에서 측정한 최저임금으로 인한 결과가 아동빈곤에 미칠 영향 등을 참고하고 있다.

최저임금의 이행여부는 근로감독관 제도가 있어 근로자는 최저임금 위반사항과 관련하여 근로감독관(기업혁신고용부 소속)에게 이의를 제기할 수 있으며, 사법적 권리 구제 받을 수도 있다. 그 내용을 서술하면 최저임금법에 따라 지불해야 하는 임금 전액을 지불하지 않거나 최저임금법의 요건을 준수하지 않는 자는 벌금을 부과하도록 하고 있었는데, 2016년부터는 임금 착취 등 심각한 위반사항인 경우 벌금이 개인은 NZ\$ 10,000에서 최대 NZ\$ 50,000로 증액되었고, 법인은 NZ\$ 20,000에서 최대NZ\$ 100,000로 증액 또는 경제적 이익의 3배를 벌금으로 내야 한다는 내용이 강화되었다.

< 표 1 > 뉴질랜드 최저임금공보 내용(2021년)

	내 용
16세 이상 성인 최저임금	· 시간당 세전 20달러 · 주 40시간 세전 800달러 · 성인 최저임금을 지급해야 하는 경우 : 6개월 이상 근무, 다른 작업자를 감독하거나 교육하는 경우



신규 근로자 최저임금	· 시간당 세전 16달러 · 주 40시간 세전 640달러 · 신규 근로자 : - 현 고용주와 함께 6개월 미만 근무한 16세 및 17세 근로자 - 18세 및 19세 · 6개월 이상 사회보장기금 수급 · 1명의 고용주에게 6개월 이상 근무하지 않고, 현재 근무 기간 6개월 이하 · 고용계약에 따라 1년에 최소 40학점 이상의 산업연수를 받아야 하는 16세에서 19세 사이 근로자
훈련생 근로자 최저임금	· 시간당 세전 16달러 · 주 40시간 세전 640달러 · 훈련생 근로자: - 20세 이상 근로자 - 고용계약에 따라 1년에 최소 60학점 이상의 산업연수를 받아야 하는 근로자

\* <http://www.minimumwage.go.kr/open/research/view.do>

\* 주요국가 최저임금제도 (접속일 : 2022. 01. 08)

## (2) 호주

전통적으로 호주는 산별노사관계가 발달하여 국가최저임금 없이 산별노사협약으로 해당 산업 소속 근로자들의 최저임금을 규율하고 있다.<sup>33)</sup> 하지만 산별노사협약이 적용되지 않는 사각지대로 인해 취약근로자가 늘어난 것이 최저임금제도가 도입되는 계기가 되었고, 빅토리아 주에서 처음 최저임금이 시작되어 전국으로 확산되게 하는 계기가 되었다.

호주는 1896년 빅토리아 주의 공장법 도입을 계기로 최저임금을 시작하게 되었다.

1902년에 뉴사우스웨일스 주를 시작으로 하여 서부 호주 주정부에서도 최저임금을 도입하였다. 그리고 1904년에는 조정중재법이 도입되고, 연방조정중재법원이 산업별로 체결한 노사협약을 승인함으로써 실질적으로 최저임금을 결정하였는데, 이는 뉴질랜드에 이어 세계에서 2번째로 최저임금 제도를 도입한 사례가 되었다. 그 후 1907년 최저임금을 법적으로 도입하였으며, 결정기구는 연방조정중재법원에서 하였다.

호주의 1930년대까지는 최저임금의 결정기준을 생계비, 경제의 생산성, 산업의 지불능력 등에 따라서 결정기준을 정하였으며, 1956년의 조정중재법을 개정함으로써 연방조정중재법원을 연방산업법원과 연방조정중재위원회로 분리하기에 이르렀다.

1967년에는 총액임금제가 도입되어 조정중재위원회가 기본임금에 기술수당까지 포괄하는 최저임금을 결정하고, 이는 전국최저임금의 개념을 도입한 계기가 된 것이다.

33) 호주의 최저임금에 관해서는, 최저임금위원회, 주요국가의 최저임금제도, 2021, 445~458쪽 참조.  
<http://www.minimumwage.go.kr/open/research/list.do> (접속일 : 2022. 01. 09)

1973년에는 호주 조정 중재 위원회로 개명하고 1988년 호주노사관계법의 도입으로 과거의 연방조정중재법을 대체하였다.

2009년에는 공정근로법이 도입되어 포괄적인 재정 안정망확보가 가능하였고, 근로자들이 작업장에서의 권한 행사를 강화하게 할 수 있으며, 최저임금 근로자를 보호할 수 있게 되었다. 그리고 최저임금 결정기구가 호주공정임금위원회에서 호주공정근로위원회의 최저임금조사원단으로 교체되었다.

호주공정근로위원회의 최저임금조사원단은 사실상의 최저임금 결정권을 행사하였으며, 최저임금을 책정하기 위한 연구 및 조사 작업은 호주공정근로위원회 내의 최저임금조사국에서 시행하고 있고, 그 결과에 대하여는 최저임금조사단의 승인을 받아야 한다.

세계에서 가장 먼저 도입한 호주와 뉴질랜드의 최저임금제도는 이들 두 나라의 고유한 조정중재제도라는 방식으로 성립·발전되었고, 호주의 최저임금제도는 임금 수준이 매우 높아서 근로자의 임금격차를 줄이고, 평등사회를 실현하는데 기여하여 왔다고 평가되고 있다. 또한 호주의 최저임금결정방법은 시대와 더불어 변화해 왔으며 필요성의 원칙이나 지불능력 원칙 및 비교임금의 원칙은 최저임금결정의 기준으로서 지금까지도 기준이 되고 있는데, 이러한 것들은 호주의 시대적 경험에서 유래되었다고 볼 수 있을 것이다.

호주의 최저임금은 연령별, 업종별, 숙련도별 구분하여 적용하고 있으며, 2021년 연방 최저임금은 시간당 20.33A\$로 전년 대비 2.5% 인상된 금액이며, 호주 공정근로위원회는 2020년부터는 알루미늄업 등 약 73개 직군에 대해 개정 산업별 최저임금을 적용한다고 발표하였다. 또한 2021년 호주 노조 총연합(ACTU)은 세계적 코로나19 확산 및 경기침체로 인해 근로자들이 생계를 유지하기에 어려움이 가중되고 있음을 고려하여, 최저임금을 전년 대비 약 3.5%(주급 기준 인상분: A\$ 26)를 인상해야 한다고 주장한 바가 있다.

### (3) 영국

영국은 전통적으로 자유방임주의와 노사자치에 따라 단체교섭을 통해 노사자율로 임금을 결정하는 것을 원칙으로 하였으나, 19세기 이래로 노동조합이 없는 업종의 여성근로자나 연소근로자 등의 저임금 근로자가 증가함에 따라 최저임금제도를 도입하게 된 계기가 되었다.<sup>34)</sup>

#### ① 임금위원회 시대(1909년~1945년)

영국은 19세기 이후 임금은 기본적으로 노사의 단체교섭을 통해 결정되어 왔으나, 노동조합이 없는 업종에 있는 여성근로자나 연소근로자를 중심으로 한 작업장은 위생

34) 영국의 최저임금에 관해서는, 최저임금위원회, 주요국가의 최저임금제도, 2021, 133~147쪽 참조.  
<http://www.minimumwage.go.kr/open/research/list.do> (접속일 : 2022. 01. 09)

환경이 열악하며, 또한 위험한 작업환경에서 장시간 일을 하면서도 받는 임금수준이 매우 낮은 노동이 확산되어 있는 실정이었다. 그리고 20세기에 들어서는 저임금업종에서 일하는 여성근로자나 연소근로자들의 보호를 위해 사회적으로 해결방안을 마련해야 했으므로, 근로자들의 임금을 강제적으로 지급하게 하는 내용이 담긴 임금위원회법을 1909년에 제정하였다. 또한 1911년에는 저임금업종에서 일하는 근로자에 대해 강제적으로 지급해야만 되는 임금결정기구를 만들었는데 이는 노·사·공익 3자로 구성되었고 이는 임금위원회가 되었다.

임금위원회에서 정한 최저임금의 적용대상 업종은 당초 봉제업, 종이상자, 레이스, 어망 등의 제조업을 중심으로 실시되었으나, 1918년 법 개정으로 인하여 적용범위가 단체교섭기구가 발달하지 않은 부문으로까지 확대 적용되었다.

영국은 1921년까지 37개 임금위원회가 설치되었으나, 그 후로 점점 감소하게 되었고, 1938년과 1939년에는 제빵, 가구제조, 고무제조 등의 제조산업에도 설치되었으나 2차 세계대전이 발발하면서 강제중재제도가 도입되면서 임금위원회의 역할은 유명무실화하게 되었다.

## ② 임금심의회 시대(1945년~1993년)

1945년에는 임금심의회법에 의해 임금위원회는 보다 큰 권한과 결정범위를 가진 임금심의회로 재편하게 되었다. 임금심의회의 기본적인 임무는 노동부장관에게 법정 최저임금액 및 유급휴가와 그 수당 액을 제안하는 것이 주 임무이었고, 임금심의회는 민간 서비스업(소매업, 호텔·접객업, 봉제업 등 3개 업종의 근로자가 90% 이상을 차지)을 중심으로 1947년에 69개소에 달하였으나, 1960년대 전반에 들어서는 53개소로 감소하기에 이르렀다.

1979년에는 최저임금은 평균임금의 48% 수준이었으나, 1992년에는 평균임금의 40% 수준으로 오히려 하락하였으며, 심지어 임금감독관이 전국에 120명밖에 없는 열악한 상황에서 등록기업의 11% 정도에 대하여 우편으로 체크해야만 하는 실정이었다고 한다. 이러한 현실로 인하여 강제적 임금결정기구인 임금심의회는 제대로 감독을 하지 않는다고 하는 인식이 원인이 되어 대상과 기능이 축소되기 시작하였으며, 영국 정부에서도 임금심의회의 심의과정에 여러 가지 압력을 가하는 한편, 1980년에서 1981년에 걸쳐 적은 임금감독관의 수를 2/3로 감축하는 등 임금심의회의 감시기능을 크게 약화시켰으며, 1986년에는 임금법을 제정함으로써 임금심의회의 대상과 권한을 대폭 축소시키기에 이르렀다. 이런 상황에도 불구하고 경영자 측에서는 더욱 많은 노동시장의 자유화를 위해 임금심의회의 폐지를 요구하였고, 결국에는 1993년에 노동조합 개혁·고용권리법 제35조에 의해 2개의 농업임금심의회를 제외하고 26개 임금심의회를 폐지하기에 이르렀다.

영국 메이저 정부는 다음 3가지를 주요 이유로 들어 임금심의회 폐지의 이유를 설명하고 있다. 첫째, 대상근로자가 빈곤자라고 할 이유가 없기 때문에 임금심의회가 설정한 최저임금액은 빈곤을 거의 완화시키지 않았으며, 임금심의회 대상근로자의 80%

는 적어도 2가지 이상의 소득으로 생활하고 있으며, 둘째, 임금심의회의 최저임금액은 대상산업의 고용 감소를 유발하고, 기업의 지불능력을 넘는 임금을 강요한 경우 기업은 고용을 줄였다. 셋째, 강제적인 임금결정기구는 노동권, 안전·위생법, 사회보장 등이 없었던 1900년대 초기에 설립된 것이고, 1990년대에는 맞지 않는 것으로 보았다.

결론적으로, 메이어 정부는 저비용 구조의 산업구조를 만들어 영국 산업의 국제경쟁력을 회복하는 것이 목적이었기 때문에 이를 위해 노동시장의 기능을 회복시키고, 임금의 하락을 막을 필요가 있다는 판단 하에 위와 같은 이유를 들어 임금 심의회를 폐지한 것으로 볼 수 있다.

### ③ 저임금위원회 시대(1999년~2016년 3월)

신자유주의적인 노동정책이 실시된 1990년대에는 소득불균형이 확대되는 등 커다란 사회문제가 대두되고 있었으며, 한편, 노동조합회의에서는 1990년대에 세계대전 이후 가장 소득격차가 확대된 시기라고 주장하며, 소득격차를 완화시키는 수단으로서 국가 최저임금제도의 도입을 요구하는 캠페인을 전개하기에 이르렀다.

1997년에 집권한 노동당 블레어 정부는 노동계의 요구를 받아들여 국가 최저임금제도의 도입을 목적으로 경영자, 노동자, 전문가의 3자로 구성된 저임금위원회를 설치하고, 동 위원회의 회의결과를 바탕으로 1998년 7월에는 국가최저임금법을 제정하고, 1999년 4월부터 국가 최저임금제를 실시하게 되었다.

영국 블레어 정부는 최저임금제가 근로자의 소득격차를 완화시킬 수 있는 제도라고 판단하여 국가 최저임금제를 도입하였으며, 저임금위원회에서도 최저임금제가 국민·근로자·기업 모두에게 유익한 제도라고 하였다.

연령별로 최저임금을 구분하여 정하고 있는데 2016년 4월부터는 25세 이상의 성인에 대해서는 국가생활임금이 적용되며, 25세 미만에 대해서는 21~24세, 18~20세, 18세 미만, 견습생으로 구분되어 최저임금이 적용된다.

2021년 영국의 최저임금은 4월부터 만 18세 미만은 시간당 4.62파운드, 만 18~20세까지는 6.56파운드, 만 21~22세까지는 8.36파운드를 지급받는다. 만 23세 이상부터는 국가생활임금인 8.91파운드를 받는다.<sup>35)</sup>

국가생활임금은 2016년에 시행된 것으로 이는 기존에 21세 이상에게 적용되던 성인최저임금의 연령구간을 21세 이상에서 25세 미만과 25세 이상으로 나누고 25세 이상에게 적용되는 최저임금을 구분하여 국가생활임금으로 지급하고 있다.

영국은 최저임금에 대한 위반 시 입증책임이 고용주에게 있기 때문에 정부에서는 고용주에게 관련서류를 6년 이상 보관하도록 권장하고 있다.

2011년 1월부터 최저임금 시행을 보다 실효적으로 추진하기 위하여 위반정도가 심하고 고의성이 명백한 경우에 고용주를 위반 사업자 명단 공표(전국 및 지역 대상 연

35) 2022년 최저임금 9,160원, 다른 나라 최저임금은?, 월드투데이 2021.07.16.자 기사 참조.  
<https://www.iworldtoday.com/news/articleView.html?idxno=403277>(접속일 : 2021. 12, 20)

론보도자료 배포)하는 제도를 시행중에 있다.

#### (4) 미국

미국 최초의 최저임금법은 1912년 메사추세츠 주에서 만들어졌으며 이는 연소자와 여성에게만 적용되었고, 또한 최저임금위원회가 단지 생활임금을 반영한 최저임금을 만들 권고할 수 있을 뿐이며 이를 사업주에게 강제적으로 적용시키게 할 수 있는 것은 아니었다. 그리고 1913년에는 캘리포니아 주, 오레건 주, 워싱턴 주와 1923년에는 총 15개 주와 워싱턴 D.C.에서 최저임금법령을 제정하려고 하였으나, 미연방대법원에서 근로자의 자율적인 임금선택권과 사용주의 임금계약체결권을 제한한다는 근거를 들어 위헌판정을 받게 되어 실행하지 못하였다.

그러나 1930년대의 미국은 역사상 최악의 경제 불황을 겪고 있던 시기여서 이 여파로 인해 임금이 감소되는 것을 막고 최대한 소비를 증대시킬 방안 마련을 필요로 하였는데, 이런 경제 불황을 계기로 노동조합들을 중심으로 최저임금제의 도입을 요구하기에 이르렀다.

그 후 1938년에는 25개 주가 최저임금법을 제정하였으며, 연방차원에서도 루즈벨트 대통령이 의회에 국가 차원의 최저임금 법률을 만들 것을 촉구하는 특별 메시지를 전하였으며, 결국에는 1938년에 제정된 공정노동기준법에 연방 최저임금을 규정하게 된 것이었다.<sup>36)</sup>

미국에서 최저임금은 연방법인 공정노동기준법과 각 주의 최저임금 법률이 규율하고 있다. 50개 주의 대부분이 주 최저임금을 규정하고 있으며, 주 최저임금은 연방 최저임금의 제한 하에 적용되고 있다. 즉, 연방법의 적용을 받는 근로자의 경우, 주 최저임금이 연방 최저임금보다 낮을 경우 연방 최저임금이 적용되고, 주 최저임금이 연방 최저임금보다 높으면 주 최저임금이 적용된다.

미국은 2009년 이후 연방 최저임금 적용 후 특별한 변동이 없다가 2020년도에 주 및 자치단체에서 최저임금을 인상하였는데, 이러한 인상 효과는 그간 미국 근로시장의 고용성장세가 지속되고 있는 상황에도 불구하고 이에 반하여 임금상승률은 고용성장세와 같이 상승하지 못했다는 비판이 있어, 이번 최저임금의 인상을 통해 저임금 근로자들의 임금상승과 함께 비판도 어느 정도 줄어들 것으로 전망했다.

2021년 4월 조 바이든 미국 대통령은 미국 연방정부의 계약직 근로자의 최저임금을 시간당 10.95달러에서 15달러로 37% 인상하겠다는 내용을 담은 행정명령에 서명했다. 팁을 받아 임금을 보충하는 근로자들이 받는 연방 최저임금은 시간당 7.65달러로, 2010년부터 11년째 인상되지 않았다. 그래서 연방정부는 이들의 최저임금을 2024년까지 시간당 15달러로 인상하겠다는 방침을 세우고 있다.

36) 미국의 최저임금에 관해서는, 최저임금위원회, 주요국가의 최저임금제도, 2021, 237~250쪽 참조.  
<http://www.minimumwage.go.kr/open/research/list.do> (접속일 : 2022. 01. 09)

하지만 미국도 일본과 마찬가지로 주별로 최저임금을 다르게 결정하고 있는데, 몇 개 주를 살펴보면 캘리포니아의 최저임금은 14달러, 메릴랜드가 11.75달러, 버지니아 주는 9.5달러, 플로리다 주는 10달러이다. 이들 주를 포함 올해 미국의 20개의 주가 최저임금을 인상했다. 반면, 연방 정부가 정한 최저임금을 주의 최저임금으로 정하고 있는 곳도 존재한다. 조지아를 포함한 21개 주의 최저임금은 7.25달러이고, 10개의 주 최저임금은 7.25~10달러 사이다. 최저임금이 가장 높은 곳은 15달러를 지급하는 뉴욕이다.<sup>37)</sup>

#### (5) 일본

일본은 1947년 노동기준법에 의하여 행정관청이 최저임금심의회의 조사 및 의견을 근거로 하여 일정사업 혹은 직업에 대해 최저임금을 정할 수 있다고 규정하고 있으며, 1956년에는 시즈오카 현의 노동기준국장이 각 업계가 자율적으로 최저임금을 정할 수 있는 방안을 제시하였고, 이를 장려하여 이후 통조림업계를 중심으로 최저임금이 확산되는 계기가 되었다. 이 사례가 성공함에 따라 업계 간 규율에 근거하여 1959년 4월 15일 최저임금법의 제정 공표를 통해 도입되었다.<sup>38)</sup>

그리고 이런 지역별 최저임금제의 확산과정에 지역마다 최저임금액의 차이가 커지면서 1963년 10월에는 중앙최저임금심의회에서 최저임금액의 개정 목표치 방식을 도입하도록 하였으며, 지역별 최저임금은 1972년부터 최저임금의 연차추진계획을 바탕으로 설정하게 하도록 하였으며, 1976년에는 전국 도도부현의 모든 근로자에게 적용하게 되는 일반적인 최저임금으로서의 역할을 수행하게 하였다.

그 후 2007년 12월의 법 개정에서 지역별 최저임금이 모든 근로자를 부당하게 낮은 임금으로부터 보호하는 안전망으로서의 기능을 하게하는 법률상에 명확히 명시하는 법체제로 정비하였다.

일본은 지역별최저임금과 특정(산업별) 최저임금으로 구분하여 시행하고 있는데, 지역별최저임금은 산업이나 직종과 관계없이 도도부현 내 사업장에서 일하는 모든 근로자 및 사용자에 대해 적용되고 있으며, 도도부현 별로 각각 책정하고 있다.

그리고 특정(산업별)최저임금은 특정 산업 또는 직업별로 적용되는 최저임금으로 노사 측의 신청이 있을 경우에는 최저임금심의회가 조사·심의를 거쳐 지역별 최저임금보다 높은 최저임금의 적용이 필요하다고 인정될 경우에 책정하고 있다.

37) 2022년 최저임금 9,160원, 다른 나라 최저임금은?, 월드투데이 2021.07.16.자 기사 참조.  
<https://www.iworldtoday.com/news/articleView.html?idxno=403277>(접속일 : 2021. 12. 20)

38) 일본의 최저임금에 관해서는, 최저임금위원회, 주요국가의 최저임금제도, 2021, 373~385쪽 참조.  
<http://www.minimumwage.go.kr/open/research/list.do> (접속일 : 2022. 01. 09)

< 표 2 > 지역별·특정(산업별) 최저임금 비교

	지역별 최저임금	특정(산업별) 최저임금
역할 기능	모든 근로자의 임금하한선을 보장	기업 임금수준 설정 시 노사 간의 협의 체제를 보완
적용 대상	산업 또는 직업 불문 모든 근로자 도도부현 별로 적용	산업 또는 직업별로 적용 해당 산업의 특유 또는 주요 업무에 종사하는 근로자
결정 방식	행정기관 결정 후 기업에 의무화 (전국 모든 지역에서 결정 필수)	노사 측의 신청 절차를 거쳐 신설·개정·폐지 신설·개정·폐지는 노사 측이 발의
효력	형사 효력 : 50만 엔 이하 벌금 노동기준법 제24조 위반 시, 법조 경합 민사 효력 : 최저임금에 미치지 못 하는 임금을 규정한 노동계약 무 효화	형사 효력 : 최저임금법상에서의 형사 효력은 없음, 노동기준법 제24조 임금 전액 지불 위 반의 벌칙(노동기준법 제120조, 30만 엔 이하 벌금) 적용 민사 효력 : 최저임금에 미치지 못하는 임금 을 규정한 노동계약 무효화

일본은 2019년도에 이어 2020년도에도 최저임금이 신속히 타결되었는데, 그 바탕에는 일본정부의 일하는 방식 개혁이라는 실행계획에서 제시한 3% 인상을 목표로 전제로 심의회가 진행되었던 것이 배경으로 되었다. 또한 일본의 최저임금은 지역별로 구분하여 적용하고 있는데, 2019년의 최저임금은 최저임금의 개정이래로 기준 인상폭(평균 27엔)이 최저임금을 시급으로 통일하여 표시하기 시작한 2002년 이후로 최고 수준으로 인상된 것이었다. 그리고 일본 정부는 2021년 최저임금의 전국 평균은 28 엔 인상, 930엔으로 결정했다.

일본은 정부가 인상액 기준을 결정하면 이를 기초로 각 지자체에서 실제적인 최저 임금을 결정한다. 즉, 지자체별로 최저임금 차이가 존재한다는 것이다. 최저임금이 높은 순서로는 도쿄가 1,041엔, 가나가와 현 1,040엔을 결정했으며, 기록, 낮은 곳은 아키타·오이타 현 등이 820엔으로 결정했다.<sup>39)</sup> 최저임금이 높은 도쿄와 낮은 오이타 현의 차이는 221엔의 차이가 난다. 영국 런던과 같이 해당 지역의 물가나 경제사정을 고려하여 결정하는 것이다.

### 3. 생활임금의 도입 현황

우리나라는 생활임금은 2013년 서울 성북구와 노원구에서 구청장의 행정명령을 통해 도입되었으며, 그 후 조례로 제정하여 시행하게 된 것은 2014년 경기도 부천시가 우리나라에서 제일 먼저 시작하였고, 이는 전국적으로 생활임금이 확대되는 계기가

39) 2022년 최저임금 9,160원, 다른 나라 최저임금은?, 월드투데이 2021.07.16.자 기사 참조.  
<https://www.iworldtoday.com/news/articleView.html?idxno=403277>(접속일 : 2021. 12, 20)

되었다. 이 조례의 제정이 생활임금이 확대되는 계기가 된 것은 최저임금이 근로자의 생계를 유지하기에 부족하다는 사회적 공감대가 있었기 때문이다.<sup>40)</sup>

우리나라는 2021년 12월 현재, 전국 243개 지방자치단체 중 생활임금 조례가 제정된 곳은 116곳으로 절반이 조금 안 되는 48%이다. 생활임금 조례는 2013년도 경기도 부천시를 시작으로, 2014년 경기 등 8곳, 2015년 서울 등 45곳, 2016년 전북 등 23곳, 2017년 제주 등 14곳, 2018년 서울시 강남구 등 9곳, 2019년 경남 등 8곳에서 제정되었다. 2020년에는 부산 연제구 등 5곳, 2021년 울산 등 3곳에서 제정하였으며, 총 116곳 중 72곳은 2015~2016년 사이에 조례를 제정한 것으로 나타났다(부록 4 참조). 조례가 제정된 116곳 중 2021년까지 포함해 생활임금을 운영하고 있는 지자체는 107곳이다. 시행하지 않고 있는 곳은 ‘최근 최저임금의 급격한 상승으로 적용 효과 미비’(울산 동구), ‘최저임금의 급격한 인상으로 시 여건상 당장 시행 곤란’(충남 계룡시), ‘생활임금위원회 미구성’(전남 순천시) 등이 사유로 제시됐으며, 경북 울진군과 전북 장수군은 ‘별다른 사유를 언급하지 않았다’<sup>41)</sup>고 한다.

< 표 3 > 광역·기초 자치단체 생활임금 제정 연도별 분류

제정 연도	자치단체 수	광역·기초 자치단체명 <sup>42)</sup>
2013년	1	부천시
2014년	8	경기도, 광주 광산구, 서울 노원구, 서울 성북구, 서울 중구, 세종시, 이천시, 전주시
2015년	45	강원도, 광주 남구, 광주 북구, 광주 서구, 광주광역시, 구리시, 김포시, 당진시, 대전 서구, 대전 유성구, 서울 강동구, 서울 강북구, 서울 강서구, 서울 관악구, 서울 광진구, 서울 구로구, 서울 금천구, 서울 도봉구, 서울 동대문구, 서울 동작구, 서울 마포구, 서울시, 서울 서대문구, 서울 성동구, 서울 송파구, 서울 양천구, 서울 영등포구, 서울 은평구, 성남시, 수원시, 시흥시, 아산시, 안산시, 안성시, 안양시, 양주시, 양평군, 의왕시, 인천 남동구, 인천 부평구, 인천 서구, 전라남도, 천안시, 충청남도, 화성시
2016년	23	가평군, 고양시, 과천시, 군산시, 군포시, 대전시, 동두천시, 목포시, 서울 서초구, 서울 용산구, 서울 종로구, 여주시, 연천군, 오산시, 용인시, 의정부시, 익산시, 인천 계양구, 인천시, 장수군, 전라북도, 평택시, 포천시
2017년	14	광주시, 남양주시, 논산시, 부산 기장군, 부산 동래구, 부산 사상구, 부산시, 부산 중구, 서울 중랑구, 여주시, 울진군, 인천 연수구, 제주시, 하남시
2018년	9	계룡시, 대전 대덕구, 부산 남구, 부산 해운대구, 서울 강남구, 순천시, 울산 동구, 인천 미추홀구, 파주시

40) 민주노총, “노동존중 시대 지방정부 노동정책 실태 비교”, 민주노총 총서 058, 민주노총 정책연구원, 2019, 260쪽.

41) 민주노총, 앞의 글, 261쪽.



2019년	8	경상남도, 광명시, 나주시, 대전 동구, 대전 중구, 부산 부산진구, 부산 서구, 부산 수영구
2020년	5	공주시, 광주 동구, 동해시, 부산 연제구, 해남군
2021년	3	부산 사하구, 울산시, 충청북도

\* 대구시와 경상북도는 2021년 12월 조례 제정, 2023년에 시행예정이다.

#### 4. 생활임금의 정의

생활임금은 주40시간의 근로로 근로자와 그 가족이 기본적인 생활을 가능하게 할 뿐만 아니라 일반적인 안정된 삶을 누릴 수 있도록 하는 임금이라고도 정의한다. 최저임금만으로는 보장받기 어려운 주거비, 교육비, 교통비, 문화비 등을 종합적으로 감안하여 실질적으로 인간다운 생활을 보장할 수 있도록 하는 것이다.<sup>43)</sup> 더불어 근로자가 인간다운 생활을 할 수 있는 임금으로써 그의 부양가족이 속한 사회 속에서 기본 생활을 영위할 수 있는 데 필요한 임금을 의미하기도 한다.<sup>44)</sup>

19세기 노동 운동가이자 이론가인 존 미첼은 생활임금을 장시간 노동을 강요당하면서 자신과 가족에게 필요한 자원을 충당 받지 못하는 저임금 근로자는 진정한 자유인이 아니며, 자유를 얻기 위해서 근로자는 굶주림과 결핍으로부터 자유를 보장받아야 한다. 그러나 자본주의사회에서는 사람들이 필요한 욕구를 충족시키기 위해서는 시장에서 상품을 구매해야 하는데, 이때 지불할 능력이 없으면 사회로의 결핍을 느끼게 되는 것이라고 주장하였다.<sup>45)</sup> 즉 근로자는 그가 속한 사회에서 결핍을 느끼지 않아야 자유를 얻을 수 있고 또한 필요한 욕구를 충족시키게 해주는 것이 생활임금이라고 주장 한 것이다.

또, 미국 루즈벨트 대통령(제26대)은 세계대공황 때의 전국산업부흥법의 발효성명에서 “근로자에게 생활임금 미만의 임금을 지급하는 사업자는 사업을 계속할 권리를 가지지 않는다.”고 할 만큼 생활임금을 지급해야 되는 의무를 말하였고, 또한 생활임금은 “단순히 생존만을 위한 임금이 아니라, 인간다운 생활을 누리기 위한 임금”이라고도 말하였다.<sup>46)</sup> 이렇게 생활임금은 인간다운 생활을 누리기 위해 기본이 되는 임금으로도 말해지고 있다.

생활임금은 근로자가 전문기술이나 지식을 필요로 하지 않는 기본적인 근로에 대하여 지급하는 정당한 대가로서의 사회복지적인 개념도 담고 있다. 근로를 하지 않는

42) 부록1 참조.

43) 정용복, “생활임금 관련 법적 쟁점 연구”, 법제처, 2017, 11쪽.

44) Richard, Anker., Estimating a living wage: A methodological review International Labour Office - GENEVA, Conditions of Work and Employment Series No. 29, 2011, p5.

45) Mitchell, John., The Workingman's Conception of Industrial Liberty, American Federationist, May 1910, p.404~410. 참조: 김진희, “미국 생활임금 논의 재고찰 : 인간적 존엄을 보장하는 임금은 가능한가?”, 미국학 논집, 46·3, 2014, 58쪽.

46) 笹島 芳雄, “米·英·日における新しい最低賃金~生活賃金~の動向”, 明治学院大学産業 経済研究所研究年報 34卷, 明治学院大学産業經濟研究所, 2017, p.2.

사람에게도 제공되는 기본소득과는 다른 개념이며, 근로를 하는 사람에 대하여는 인간다운 생활을 보장해 줄 수 있는 임금이어야 하는 것이다. 그리고 중요한 것은 근로를 하지 않는 사람보다는 근로를 하는 사람에게 더 많은 임금이 지급되어야 하는 것은 당연한 것이며,<sup>47)</sup> 따라서 근로를 하고 있다면 이들의 소득은 최저임금 이상인 생활임금이 지급되어야 한다. 그 이유는 정당한 대가의 임금을 받은 근로자는 주어진 업무를 성실히 할 것으로 기대할 수 있으며, 이로 인해 사용자로부터는 안정된 일자리를 보장받으며 또한 저임금 근로자의 소득 증가로 인하여 생활임금이 추구하는 인간다운 생활을 누릴 수 있기 때문이다.

국제노동기구(ILO)는 근로 조건에 관한 국제적인 기준을 정하며, 근로자의 근로 조건 개선과 근로자 생활의 향상이나 혹은 사회 정의와 항구적 평화를 실현하려는 목적을 가지고 1919년에 설립된 국제기구이다. 국제노동기구의 헌장 전문에 있는 노동조항<sup>48)</sup>에서도 목표로 해야 할 노동조건개선의 구체적 내용으로 생활임금의 지급을 요구하고 있다.

결국은 근로자와 그 가족이 기본적인 생활을 가능하게 할 뿐만 아니라 일반적인 안정된 삶을 누릴 수 있도록 하며, 그가 속한 사회로부터 곁핍을 느끼지 않으며 또한 자유를 얻을 수 있으며, 필요한 욕구를 충족시켜 인간다운 생활을 누릴 수 있게 해 주는 것이 생활임금이라고 본다.

## 5. 생활임금의 시사점

법으로 규정된 최저임금의 인상이 소득격차를 줄이는 가장 효과적인 방법으로 보이지만, 최저임금의 산정 기준 중 하나인 미혼 단신 1인 근로자라는 한정적 기준으로 책정되어진 임금으로는 근로자들의 인간다운 삶을 보장해 주는 임금 수준에는 미치지 못하므로 이를 해결하기 위해 제시된 방안이 생활임금을 도입하여 시행하자는 것이었다. 대한민국 헌법 제32조제1항에서 국가는 근로자의 정당한 임금을 법으로 보장해주어야 할 의무와 법률이 정하는 바에 의하여 최저임금을 지급할 강제 의무를 부과하고

47) 염유경·이상훈·김군수·김정훈·민병길·김인수·정윤경, “생활임금 목표제의 경제효과와 민간확산방안”, 정책연구 2017-03, 경기연구원, 2017, 55쪽.

48) 국제노동기구(ILO) 헌장의 전문의 노동조항

1. 1일 및 1주의 최장노동시간의 설정을 포함한 노동시간의 규제
2. 노동력공급의 조정
3. 실업방지
4. 타당한 생활임금의 지급
5. 고용에서 발생하는 질병·질환·부상에 대한 노동자의 보호
6. 아동·연소자·부인의 보호
7. 노년 및 폐질(가벼운 장애를 가진 자)에 대한 급부
8. 자국 이외의 국가에서 사용되는 경우의 노동자의 이익 보호
9. 동일가치의 노동에 대한 동일 보수 원칙의 승인
10. 결사 자유의 원칙 승인
11. 직업적 및 기술적 교육의 조직과 다른 조치

笹島 芳雄, “米·英·日における新しい最低賃金~生活賃金~の動向”, 明治学院大学産業經濟研究所 研究所年報 34卷, 明治学院大学産業經濟研究所, 2017, p.1.

있으며, 제32조제3항에서 근로조건의 기준으로 인간의 존엄성을 보장받도록 법률로써 정한다고 규정되어 있는바 생활임금의 도입을 합리적으로 말해주는 것이라 볼 수 있을 것이다.

생활임금에 대해 알아보기 전에 최저임금에 대해 살펴본 결과, 최저임금은 국가별로 국제적 상황과 국내 실정에 맞는 목적과 방법으로 도입하고 발전시켜왔다. 그래서 우리나라의 최저임금을 도입하기까지의 과정과 내용을 검토해보면서, 우리나라보다 먼저 최저임금을 시행한 외국이 최저임금을 도입하기까지 발전과정과 주요 내용을 비교해 보았다.

먼저 호주와 뉴질랜드 두 나라의 특유한 조정중재제도라는 방식으로 성립·발전된 배경을 살펴보았으며, 영국은 위원회의 변천에 따른 발전과정과 주요 내용을 살펴보았다. 또한 미국의 최저임금은 연방법인 공정노동기준법과 주별로 각각의 최저임금 법률을 규율하고 있는 점과 일본의 지역별 최저임금과 특정(산업별) 최저임금으로 구분하여 시행하고 있는 부분을 살펴보았다.

생활임금은 주40시간의 근로로 근로자와 그 가족이 기본적인 생활을 가능하게 할 뿐만 아니라 일반적인 안정된 삶을 누릴 수 있도록 하는 임금이라고 정의하며, 최저임금만으로는 보장받기 어려운 주거비, 교육비, 교통비, 문화비 등을 종합적으로 감안하여 실질적으로 인간다운 생활을 보장할 수 있도록 하는 것이다.

그리고 국제노동기구(ILO)의 헌장 전문의 노동조항에서도 목표로 해야 할 노동조건 개선의 구체적 내용으로 생활임금의 지급을 요구하고 있다.

경제적으로 힘들었던 시기에 최저임금 이하의 저임금 근로자가 증가했음에도 이들의 빈곤 문제를 해결하기에는 한계가 있고, 특히 교섭에서 제외되는 비정규직 근로자나 저임금으로 전락한 최저임금과 재분배의 문제 등으로 인해 우리나라는 저임금 근로자를 보호하지 못하였다. 그렇기에 법으로 근로자 임금의 하한액을 정하여 시행하는 최저임금은 이미 여러 나라에서 시행하고 있지만, 인간다운 삶을 누릴 수 있는데 부족하다고 하여 그 대체 방안으로 생활임금이 떠오른 것이다.

## 제2절 영국의 생활임금

### 1. 생활임금의 도입

#### (1) 생활임금 도입과 전개과정

영국은 1998년 최저임금법 제정 이후로 최저임금을 통하여 임금 보호 정책을 실시하여 왔지만, 낮은 고용율과 어려운 경제 상황은 최저임금의 목적인 근로자의 실질적인 생활을 유지하는 해주는 것에 차이가 생길 수밖에 없었다. 그리고 최저임금의 적

용 근로자들은 주로 비정규직 또는 임시직, 그리고 소위 사회적 약자에 해당하고 임금 교섭능력이 없는 근로자들이기 때문에 자발적 교섭을 통한 임금 인상을 주장하는 것은 사실상 불가능하다는 점에서 최저임금 문제는 중요한 의미를 갖는다고 볼 수 있다. 특히 실업률의 증가와 물가 상승이 계속되고 있는 가운데 경제 위기는 개인의 노동력의 가치를 낮아지게 하였으며, 또한 국가는 저임금근로자 보호의 필요성이 증가하였음에도 불구하고, 거시적인 경제문제만을 고려한 결과로 최저임금의 상승률은 낮아지는 상황까지 이르게 되었다. 그래서 이러한 문제들을 해결하기 위하여 2000년대 초반부터 런던 지역에서 시민단체와 노동조합을 중심으로 생활임금 캠페인이 발생하기 시작했는데, 이 생활임금 캠페인은 법정 최저임금보다 높은 임금지급이 저임금근로자 문제를 완화시키는 역할을 할 수 있다는 것에서 출발했다.<sup>49)</sup>

런던에서는 2000년 11월 시민단체의 모임에서 지역 내의 빈곤층에 대한 문제를 토론 중에 미국 볼티모어 시의 생활임금 사례의 언급을 계기로 생활임금 제정을 위한 움직임이 생기기 시작했다. 그리고 다음해인 2001년 4월에는 본격적으로 생활임금운동을 시작하였으며, 그해 9월에는 공공분야 노조의 지원을 기반으로 한 런던의 퀸메리 대학의 제인 월스 교수가 생활임금 도입의 필요성을 주장하는 보고서를 발간함으로써 더욱 확산되는 계기가 마련 된 것이다. 그해 11월에는 1,000명의 지역 주민들이 모여 생활임금 제도 제정을 지자체와 민간기업 까지 요구하게 되었는데, 이런 요구에 힘입어 2004년 런던시장 선거를 계기로 시정부 차원으로까지 확대되는 계기가 마련되었으며, 결국 2005년 3월에 런던시가 시청 내에 생활임금국을 설치하여 처음 생활임금 도입을 발표하였다.<sup>50)</sup>

생활임금국은 런던의 생활비와 전국 임금수준을 감안하여 매년 생활임금을 책정하였으며, 이를 바탕으로 런던 시장은 생활임금을 공표하였다. 또한 생활임금국은 생활임금 시행 사업장의 목록을 작성하고 관리하는 권한도 가지고 있는데, 여기서 생활임금 사업장이란 비정규직과 하청근로자를 포함하여 사업장 내 모든 근로자에게 생활임금을 보장하는 사업장을 의미하는 것이며, 목록에 등록되어 있는 사업장이 생활임금을 지급하지 않을 경우 생활임금국은 이를 삭제한 후 공표하도록 하였다.<sup>51)</sup>

영국의 학교, 노동조합, 지역공동체, 종교단체 등의 연합으로 구성된 텔코(The East London Communities Organization : TELCO)에서 근로빈곤층의 증가 문제에 대한 대안으로 생활임금제를 주장하였으며, 생활임금캠페인과 지역의 동참 호소 활동을 실시하였다.<sup>52)</sup> 그래서 본격적인 생활임금의 도입 계기는 시민단체들이 2004년 런던시장의 선거 과정에서 생활임금을 선거공약으로 제시했던 켄 리빙스톤이 당선되었기 때문이고, 생활임금 캠페인이 사회운동의 일환으로 진행되고 있는 가운데 런던

49) 이정희, “영국의 생활임금과 노동조합 재활성화”, 국제노동브리프 12월호, 한국노동연구원, 2012, 55~56쪽.

50) 최봉, “국내 생활임금제 현황과 민간 확산 방안”, 서울연구원 정책리포트 217, 서울연구원, 2016, 13쪽.

51) 김근주, “영국의 생활임금”, 월간노동리뷰 2월호, 한국노동연구원, 2015, 17쪽.

52) 최봉, “국내 생활임금제 현황과 민간 확산 방안”, 서울연구원 정책리포트 217, 서울연구원, 2016, 13~16쪽.

시장은 2005년 대런던위원회(Greater London Authority : GLA<sup>53</sup>) 산하에 생활임금국을 설립하여 런던의 공식 캠페인으로 활용하였다.<sup>54</sup> 또한 런던 시는 교회·학교·노조 등 시민단체가 공공부문 저임금 근로자의 생활임금 쟁취를 목표로 캠페인을 전개하여 2007년부터 생활임금을 시행했다.<sup>55</sup>

런던 시가 생활임금을 적극적으로 시행하자 런던 외의 지역에서도 관심을 가지게 되었다. 이에 따라 2008년부터 사회정책연구소 산하 조지프 라운트리 재단은 런던 외 지역의 생활임금을 산정한 후 공표하였다. 이후 2011년부터는 생활임금재단에서 생활임금에 관한 사항들을 관장하고 생활임금 산정은 러프버리 대학 사회정책연구센터에 위임하고 있다. 2013년도의 생활임금은 런던 시를 비롯하여 스코틀랜드, 맨체스터 등에서 적극적으로 시행되었으며, 정부기관, 학교, 병원, 금융권 등 다양한 분야에 확산되어 활용되었다.<sup>56</sup>

영국의 생활임금에 대한 논의는 현재 공공 부문뿐만 아니라 민간 부문에도 보편적 기준으로 인식되고 있으며 계속 확산되어 가고 있다. 최저임금만으로는 실제 생활이 어렵다는 한계로부터 시작되었는데, 2001년 생활임금 캠페인이 시작된 후 현재 약 2,500여개의 사업장에서 시행하고 있다.<sup>57</sup> 영국은 근로 빈곤층의 소득 보장을 위한 정책적 시도가 이전에는 없었던 것은 아니지만, 생활임금과 같이 노사 간의 갈등 없이 확대되고 있는 경우는 드문 경우이다. 자발적인 캠페인에서 시작된 생활임금은 공공부문에서 민간 부문으로 영향력을 확대해 가고 있다.<sup>58</sup>

런던의 생활임금 산정은 기본생활비용 접근법과 소득분포 접근법을 활용해 생활임금액을 산출하고 있으며, 이때 예측하지 못한 상황에 대처 할 수 있도록 근로자를 보호하기 위한 안전선으로 15%를 더한 임금을 런던 생활임금으로 결정하고 있다.<sup>59</sup> 아래에서는 기본생활비용 접근법과 소득분포 접근법에 대해 살펴본다.

기본생활비용 접근법은 임금근로자와 그 부양가족이 적절한 주거 생활이 가능하며 건강한 사회생활을 할 수 있는 수준인지 측정하는 것이다.

대런던위원회의 생활임금국에서는 주민들의 대표적인 가구 유형을 1인 가구, 2인 가구, 3인 가구, 4인 가구의 네 가지로 가정한 후 이에 따른 생계비를 산출하는 방식을 취하고 있다. 각 가구 유형별 생계비 파악은 세금공제와 사회보장 혜택이 적용된

53) 양도식, “대런던위원회 10년의 평가 : 기능과 거버넌스를 중심으로”, 국토 2월호(통권 352호), 2011, 98쪽. GLA는 주민들의 직접 선거를 통해 선출되는 시장과 시의원들의 구성체로 런던의 환경, 경제 개발, 문화, 미디어와 스포츠, 공공정책, 투자 등에 관한 계획을 수립하고 집행하는 기관이다.

54) 김근주, “영국의 생활임금”, 월간노동리뷰 2월호, 한국노동연구원, 2015, 17쪽.

55) 김건위·최인수, “지방자치단체 생활임금의 쟁점과 적용가능성 탐색”, 지방자치FOCUS 제96호, 한국지방행정연구원, 2015, 16쪽.

56) 김근주, “영국의 공공조달계약과 노동조건 연계정책”, 법학논총 제32집 제1호, 노동연구원, 2015, 71~72쪽.

57) 런던시 홈페이지 참조. <https://www.london.gov.uk/press-releases/mayoral/mayor-announces-new-london-living-wage-of-1075>(접속일 : 2022. 01. 10).

58) 김근주, “영국의 생활임금”, 월간노동리뷰 2월호, 한국노동연구원, 2015, 16쪽.

59) 최봉, “국내 생활임금제 현황과 민간 확산 방안”, 서울연구원 정책리포트 217, 서울연구원, 2016, 26쪽.

다는 전제 하에서 이루어지며, 영국의 높은 단시간근로 비율을 고려하여 가구별 임금 소득자 중 전일제 근로자와 단시간 근로자가 혼재하여 있을 가능성이 있으므로, 가구에 있어서 근로자 유형을 조합하여 생계비를 산정한다는 점이 특징적이다. 이러한 기본생계비산정은 실질적으로 생계비에 큰 영향을 미치는 요소들 중 다섯 가지, 즉 장바구니 비용, 주거비, 지방세<sup>60)</sup>, 교통비, 양육비를 기준으로 하고 있다.<sup>61)</sup>

소득분포 접근법은 가구유형에 따른 가처분소득을 통하여 빈곤을 벗어나기 위한 임금 수준을 알기 위해 조사하는 것으로, 고용형태와 임금분포를 바탕으로 가계 유형별 중위소득을 산정 후 이를 바탕으로 60%를 생활임금 기준으로 한다.

런던의 생활임금을 이처럼 중위소득의 60%를 하는 이유는 근로연금부에서 근로를 통한 빈곤층 탈출의 최저선으로 설정하고 사회보장 혜택 등에 있어서 이러한 기준을 적용하고 있기 때문이다.<sup>62)</sup> 2021년 런던 시간당 생활임금은 10.85파운드(약 17,560원)이고 러프버러 대학 사회정책연구센터에서 조사한 결과는 런던 외 생활임금은 9.50파운드(약 15,370원)이고, 이는 런던의 가중비 15%의 적용 전 생활임금과 1.35파운드(약2,190원)<sup>63)</sup> 정도 차이를 나타내고 있다.<sup>64)</sup>

영국의 생활임금은 런던과 그 외 지역으로 구분하여 시행되고 있다. 런던 생활임금은 런던 시가, 그 외 지역은 러프버러 대학 사회정책연구센터에서 책정하고 있으며, 방식도 약간 다르다. 런던 외 지역은 최저소득을 기준으로 계산되는데, 근로자가 빈곤을 벗어나기 위해 벌어야 하는 최소한의 금액을 말하는 것이며, 이는 자녀가 2명 있는 부부가 주당 37.5시간 일을 하고, 자산조사에 의해 지급되는 복지수당을 받고 있음을 전제로 한다. 또한 임대주택에 살며 차가 없고 연금을 납부하거나 채무를 상환하기 위해 돈을 지불하고 있어야 한다. 이를 종합해서 계산된 금액은 9.50파운드(약 15,400원)이다.<sup>65)</sup>

## (2) 영국의 국가생활임금법

영국의 생활임금은 민간의 비영리단체인 생활임금재단을 중심으로 기업의 자발적인 참여로 시행되는 생활임금과 최저임금법의 근거하여 25세 이상에게 적용되는 국가생활임금 제도로 되어 있다. 국가생활임금의 법적 근거는 최저임금법에 기초하여 전국에서 시행되고 있으며 고용주는 의무적으로 지켜야 하는 사항이다.<sup>66)</sup>

60) 영국 지방세는 지역 거주자의 주택 평가액에 속하는 등급(자가 주택인지 임대 주택인지 불문)과 주택에 거주하는 성인 수 등을 고려하여 결정하는 세금으로, 재산가치세와 인두세를 결합한 형식을 취하고 있다. 지방세는 소득세와 함께 개인이 부담해야 하는 가장 큰 세금으로, 근로소득자의 경우 소득세가 PAYE(Pay As You Earn)시스템에 의하여 원천징수 되는 반면, 지방세는 매월 납부해야 하는 세금으로 가계 지출에서 큰 비중을 차지한다.

61) 김근주, 앞의 글, 19쪽.

62) 김근주, 앞의 글, 20쪽.

63) 환율은 2021년 10월 01일 기준 환율(1파운드=1,618.15원)을 적용.

64) 김근주, 앞의 글, 21쪽.

65) 김건위·최인수, 앞의 글, 16쪽.

66) 김근수·성영조·이다겸, “2020년 경기도 생활임금 산정 및 추진방안”, 정책연구, 경기연구원, 2019, 50쪽.

국가생활임금법은 2016년부터 25세 이상의 성인에게 최저임금 보다 높은 금액을 지급하기 위하여 도입됐다. 즉 최저임금의 지급 연령 구간 중 25세 이상에게 적용되는 최저임금을 별도로 구분한 것이다.<sup>67)</sup>

국가생활임금의 도입으로 영국은 2020년까지 전체 임금 근로자의 약 23%가 급여 인상의 혜택을 받을 것으로 예상하였는데, 영국의 독립적인 정책연구기관인 래졸루션 재단이 2015년 7월 정부의 국가생활임금 도입 발표 직후인 9월에 발표한 보고서에 따르면, 2020년까지 약 600만 명의 임금근로자가 급여 인상을 경험하게 될 것으로 예상되고, 이 중 320만 명은 현재 국가생활임금 보다 낮은 임금을 받고 있어 직접적인 영향을 받게 될 것을 기대할 수 있으며, 나머지 280만 명은 국가생활임금 지급의 파급효과로 전 보다 나은 혜택을 얻게 될 것으로 예측하고 있었다<sup>68)</sup>.

또한 영국 정부는 국가생활임금이 2024년까지 중간 소득의 3분의 2에 도달한다는 새로운 목표를 세웠다. 그러나 현재 진행 중인 코로나 19 발병의 영향으로 목표 달성의 불확실성을 감안할 때, 2024년 목표가 실행 가능할지에 대한 의문은 있다고 한다.<sup>69)</sup>

< 표 4 > 국가생활임금과 생활임금 비교

	국가생활임금 <sup>70)</sup> (National Living Wage)	생활임금 <sup>71)</sup> (The Living Wage)
법적성격	· 최저임금 법에 근거를 둠 · 법정 의무사항/위반 시 제재 대상	민간중심의 자발적인 권고사항으로 법적 인 의무가 없음
생활임금 금액	2021년 4월 1일부터 시간당 £8.91	· 2021년 런던지역 생활임금 시간당 £11.05 · 2021년 런던 외 지역 생활임금 시간당 £9.90
산정방법	· 중위 임금 대비 일정 비율 · 저임금 위원회에서 시장 여건상 수 용이 가능한 금액을 감안하여 인상률 산정. · 단, 2024년까지 중위소득의 3분의 2를 새로운 목표로 설정	· 근로가구의 최소생계비를 감안하여 산 정 · 매년 11월 생활임금재단이 런던 및 런 던 외 지역으로 구분하여 근로가구의 최소 생계비의 필요비용을 감안하여 산정
적용대상	23세 이상	18세 이상의 모든 근로자
적용지역	전국 단일 금액을 적용	런던지역과 런던 외 지역으로 구분
산정기관	국가소속 기관인 저임금위원회	민간기구인 생활임금재단

67) 김군수·성영조·이다검, 위의 글, 49쪽.

68) 정민아, “영국 국가생활임금 도입의 전망과 쟁점”, 국제노동브리프 1월호, 한국노동연구원, 2016, 55~56쪽

69) <https://www.gov.uk/government/publications/the-national-minimum-wage-in-2020>(접속일 : 2022. 01. 10).

개념	국가최저임금의 한 요율	현재의 경제발전 수준에서 사회가 수용하고 있는 것으로 여겨지는 기본적인 생활양식을 노동자와 그의 가족이 영위할 수 있도록 하여 인간으로서 최소한 품위 유지가 가능하게 하는 임금 <sup>72)</sup>
특징	국민생활임금 대상은 25세 이상 2021년 4월부터는 23세 이상, 2024년까지는 21세 이상 근로자에게 적용 확대.	생계유지와 필요에 방점을 두고 있음

국가생활임금의 도입으로 인한 사용자의 비용 증가에 따른 부담과 저임금위원회의 역할, 그리고 국가생활임금이 생활임금으로서 역할을 할 수 있는지에 대해서 살펴볼 필요가 있다고 할 것이다.<sup>73)</sup>

국가생활임금 산정 과정에서 저임금위원회 역할과 관련해서, 매년 임금 및 경제상황을 분석하고 노·사 및 전문가 협의를 통해 국가최저임금을 산정하며, 독립적인 정부 기관으로 저임금위원회에서 제안한 금액이 대부분 수용되었으나, 향후 저임금위원회가 국가생활임금의 금액 산정에서 얼마나 독립적인 역할을 할 수 있는지 의문이 제기되고 있다.<sup>74)</sup>

또한 국가생활임금이 생활임금으로서 역할을 할 수 있을까 하는 문제는 생활임금이 근로자와 그의 가족이 최소한의 생활을 유지할 정도의 임금을 받도록 기초생활비를 바탕으로 산정되고 있고, 국가생활임금은 근로자의 평균 중위소득을 기준으로 하여 25세 이상 근로자들을 대상으로 하고 있는데 이는 지역 마다 다른 물가가 반영되지 않고 25세 미만 근로자들이나 기초생활비가 비싼 런던 거주자들은 국가생활임금의 혜택을 크게 보기는 어렵다고 예측되고 있다.<sup>75)</sup>

< 표 5 > 2022년 영국의 임금제 비교

	국가최저임금(NMW)	국가생활임금(NLW)	자발적 생활임금(NK) <sup>76)</sup>
도입 연도	1999년	2016년	2005년(런던)

70) 전국 최저임금 및 국민생활임금 : 저임금 위원회 송금 2021, [https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/966220/lpc-remit-2021.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/966220/lpc-remit-2021.pdf) (접속일 : 2022. 01. 12)

71) 런던 생활임금, <https://www.london.gov.uk/press-releases/mayoral/mayor-announces-new-london-living-wage-of-1075> (접속일 : 2022. 01. 12).

72) Werner, Andrea. and Ming, Lim., The Ethics of the Living Wage: A Review and Research Agenda. *Journal of Business Ethics* 137.3 : 433~447, Web, 2016, p.434쪽.

73) 정용복, 앞의 글, 63쪽.

74) 정민아, 앞의 글, 58쪽.

75) 정민아, 앞의 글, 58~59쪽.



			2011년(런던 외)
적용 대상	25세 미만 근로자	25세 이상	18세 이상
시간당 임금 요율	9.18파운드(21~22세)	9.50파운드	10.85파운드(런던) 9.50파운드(런던 외)
법적 지위	법적 의무	법적 의무	자발적
산정 방식	저임금위원회의 검토와 권고에 따라 결정	2024년까지 중위임금의 60%까지 인상 목표	기본생계비를 기준으로 산정

국가생활임금은 중위근로소득의 60% 수준에 해당되게 하는 것을 목표로 하고, 영국의 지속적인 경제 성장을 바탕으로 국가생활임금을 2024년까지 수준까지 단계적인 계획을 세워 인상시켜나가고 있다.<sup>77)</sup>

국가생활임금이 현행의 연령별 최저임금의 틀을 유지하면서 25세 이상의 성인에 대해 추가적인 프리미엄을 부여하는 방식으로 도입되었으며, 통상적으로 생활임금은 근로가구의 생계비를 고려하여 산정되는 것임에 반하여, 국가생활임금은 근로자 전체 중위임금의 일정비율을 목표로 시장에서의 수용가능성을 감안하여 산정하는 최저임금의 산정 원리를 따르고 있는 점이고, 향후 국가생활임금 인상액의 검토 역시 최저임금 담당 기관인 저임금위원회에서 담당하는 점 등이 국가생활임금을 최저임금의 하나로 볼 수 있는 근거라 할 수 있다.

## 2. 생활임금의 확산

런던을 비롯해 영국 전역에 생활임금이 널리 확산되어 정착될 수 있었던 것은 주요 핵심주체들의 역할과 실행력이 뒷받침됐기 때문이라고 볼 수 있다.<sup>78)</sup>

첫 번째 핵심주체로 런던 시청을 들 수 있는데, 런던 시청이 생활임금 운동 초기에 가장 먼저 생활임금을 도입함으로써 제도 확산에 긍정적 영향을 미쳤다는 것이다. 런던 시청에서는 생활임금 확산을 주요 목표로 설정하고, 목표 달성을 위해 생활임금을 적극적으로 홍보하였다. 이와 관련해 런던 시청은 우선 250개 공공기관 및 민간 고용주가 생활임금을 도입하도록 만드는 것이 목표이었던 바, 이는 이미 2014년에 달성되었다. 또한, 런던 시청은 지하철의 광고판 50면을 무상으로 제공하였고, 시청이 운영하고 있는 SNS 계정과 웹 사이트에 생활임금에 관련 제도를 홍보하는 등 기업이 성

76) 생활임금이란?, <https://www.livingwage.org.uk/what-real-living-wage> (접속일 : 2022. 01. 12).

77) Low Pay Commission 2021 Report Summary of findings October, National Minimum Wage, 2021, p.13.

[https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/1028738/LPC\\_summary\\_of\\_findings\\_2021\\_A.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/1028738/LPC_summary_of_findings_2021_A.pdf) (접속일 : 2022. 01. 10).

78) 최봉, “민간부문에다 널리 확산되고 있는 런던의 생활임금제”, 월간공공정책 127, 서울연구원, 2016, 73쪽.

공적으로 운영할 수 있도록 협력하였다.<sup>79)</sup>

더불어 생활임금 확산에 있어서 런던 시장은 지자체장의 역할이 중요하다고도 했다. 런던 시장은 해마다 100개 이상 기업에 편지를 발송해 생활임금 도입을 권장하고 있고, 기업 관련 연설과 기업인을 만나면 생활임금 도입의 당위성에 대해 언급하였다.<sup>80)</sup>

두 번째 핵심 주체인 생활임금재단은 2011년 설립된 단체로 생활임금 운동을 하고 있다. 그리고 런던 시민에서 개발된 전국 지역 사회 조직 기관인 런던시티즌(Citizens UK)은 시민 주도의 운동에서 벗어나 공신력을 가진 단체에 의해 독립적으로 운영되어야 한다고 판단하고, 이를 위해 생활임금을 먼저 도입한 민간 기업과 런던 시청 등 기관과 협력하여 재단을 설립하고 생활임금 인증 제도를 시작했다. 생활임금재단은 직원 외에도 자문위원회를 두고 민간기업, 시민단체, 종교단체 등 여러 분야의 사람들이 위원회에 참여하게 하며, 재단 운영 및 생활임금의 전략 방향을 제시하고 있다. 또 별도로 정책그룹을 만들어 생활임금 관련 연구를 진행하는 연구기관과 런던 시청에 참여해 생활임금관련 정책 자문을 제공하고, 산정 방법을 감독하는 역할을 한다.<sup>81)</sup>

세 번째 핵심 주체로 연구기관을 꼽을 수 있는데, 영국 생활임금 운동의 발상지인 런던 동쪽에 있는 퀸 매리 대학교는 생활임금 운동 초기부터 참여해 각종 연구를 지원했다. 퀸 매리 대학교 제인 월스 교수는 2001년 UNISON의 지원으로 TELCO로부터 의뢰를 받아 런던 동쪽 지역 저임금 근로자들의 열악한 근무 여건을 조사하여 생활임금의 도입 필요성을 주장하는 보고서를 발간했고, 이것이 생활임금 운동이 확산될 수 있는 학술적 근거가 됐다.<sup>82)</sup>

또 다른 연구기관으로 러프버러 대학교의 사회정책 연구소인데 현재 런던 이외 지역의 생활임금 산출을 담당하고 있는 기관으로 2008년부터 최저소득기준 산정을 시작하며 생활임금 관련된 활동을 본격적으로 하고 있다. 연구소에서 산출한 영국 최저소득 기준을 바탕으로 장애인을 위한 최저소득 기준, 시골 지역 거주자를 위한 최저소득 기준 등 관련 분야에 대한 연구를 진행하고 이러한 연구의 일환으로 생활임금재단과의 협력을 통해 2011년부터 런던 외 생활임금을 산출해오고 있다.<sup>83)</sup>

런던을 중심으로 영국 전역에 걸쳐 생활임금이 확산돼 있으며, 특히 공공부문뿐만 아니라 민간부문에도 널리 적용되고 있다. 이 같은 생활임금의 확산에 영향을 미친 몇 가지 요소를 살펴보고자 한다.

첫 번째는 생활임금 인증제도이다. 2001년 이후 생활임금이 확산되고 있으나, 일부

---

79) 최봉, 위의 글, 73쪽.

80) 최봉, “국내 생활임금제 현황과 민간 확산 방안”, 서울연구원 정책리포트 217, 서울연구원, 2016, 15쪽.

81) 최봉·정현철, “생활임금제 민간 확산 전략 방안”, 시민경제연구실, 서울연구원, 2016, 33~34쪽.

82) 최봉, “민간부문에도 널리 확산되고 있는 런던의 생활임금제”, 월간공공정책 127, 서울연구원, 2016, 74쪽.

83) 최봉, 위의 글, 74쪽.

만 지급하거나 기업 내에서 생활임금 관련 업무 담당자가 떠나면서 생활임금 지급이 중단되는 경우가 발생하는 등 생활임금을 체계적으로 운영할 필요성과 이에 따라 생활임금재단 설립과 더불어 생활임금 인증 제도를 개발하게 됐다. 생활임금 인증은 생활임금재단과 도입하는 단체와의 법적인 구속력을 가지는 계약이다. 따라서 생활임금 인증을 받은 후에는 지속적으로 지급해야 할 의무를 가지게 된다.<sup>84)</sup>

두 번째로 생활임금 주간 개최를 꼽을 수 있다. 생활임금재단은 매년 11월 첫째 주 재단의 주요 행사로 생활임금 주간을 개최하고 생활임금을 적극 홍보하는 기회로 삼고 있다. 생활임금 주간의 주요 행사로 매년 인상된 생활임금을 고시하고 런던 생활임금은 런던 시장이 직접 발표함으로써 홍보 효과를 극대화함과 동시에 생활임금을 적용하는 사업장을 알리는 효과도 거두고 있다.<sup>85)</sup>

세 번째로 생활임금 전담기관의 설립이다. 정부와 함께 사회의 여러 분야 관계자가 참여할 수 있는 조직 설립을 통해 생활임금을 더 확산시키는 계기를 만들 수 있다. 이러한 조직의 위원회나 이사회에 민간 기업과 정치인의 참여를 추진함으로써 기업이 생활임금을 도입해야만 하는 공감대를 만들 수 있도록 하는 것이 중요하다. 생활임금 전담기관은 생활임금 주간과 같은 행사를 통해 기업의 사회적 책임과 더불어 생활임금 도입 기업이 홍보를 통해 얻을 수 있는 이익을 강조하는 것 또한 중요하다.<sup>86)</sup>

런던은 2015년부터 생활임금보다 적게 받는 가구를 근로빈곤층으로 보며, 이러한 근로빈곤층을 15% 이하로 유지하는 것을 정책적 목표로 설정하고 있는데 이를 위하여 미등록 생활임금 사업장과 교류로 생활임금을 확대하겠다는 입장을 밝히면서, 생활임금을 채택하는 사업장에 대해서는 추가로 세제 혜택 등을 도입 하겠다고 하였다<sup>87)</sup>. 또한 생활임금을 채택한 지방자치단체에서도 공공입찰을 할 때 생활임금을 활용하려는 움직임이 나타나고 있다. 이에 따라 입찰 참가의 자격을 생활임금의 사업장으로 한정하거나, 입찰 후 계약할 때 생활임금의 사업장에 등록할 것을 조건으로 요구하는 지방자치단체가 증가하고 있다.

런던은 생활임금 적용 사업장을 공공위탁 사업체뿐만 아니라 민간기업으로 확대하는 캠페인을 벌여 HSBC 등 금융회사도 참여하게 되었고, 세계 최대의 식품기업인 네슬레도 참여했으며, 아일랜드는 2017년까지 청소 및 경비 업무를 하는 계약직 근로자들에게도 생활임금을 지급하기로 하였다.

또한 2012년 런던 올림픽 조직위원회는 올림픽 관련 계약을 체결한 1,000개 이상의 기업에게 생활임금을 적용하도록 했으며<sup>88)</sup>, 올림픽 관련한 일자리의 근로자에게 생활임금을 지급함으로써 이익 배분의 효과도 볼 수 있으며, 올림픽 관련 계약을 맺은 민간기업 고용주에게 사회적 책임 계약 현장에 서명하도록 했다. 이에 따라 모든

84) 최봉, 위의 글, 74쪽.

85) 최봉, “민간부문에 널리 확산되고 있는 런던의 생활임금제”, 월간공공정책 127, 서울연구원, 2016, 75쪽.

86) 최봉, 위의 글, 76쪽.

87) 김근주, 앞의 글, 24쪽.

88) 이남신·정흥준·남우근·이정아, “한국형 생활임금 표준모델개발을 위한 실태조사 연구”, 한국비정규노동센터, 민주정책연구원, 2016, 98쪽.

직접 고용 직원에게 생활임금 지급하고, 20일의 유급휴가와 법정 휴일 부여하며, 노조에 대한 자유롭고 제한 없는 접근 등을 보장해야 했으며, 민간기업은 고용한 근로자의 임금수준과 노동조건에 관련한 보고서를 올림픽 조직위에 제출해야 했다.<sup>89)</sup>

2021년 기준으로 영국의 생활임금 사업장은 9,000개로 조사되는데, FTSE 100의 절반과 전국 구글, 브루독, 에버턴 FC 및 첼시 FC를 포함한 재단에 인가된 광범위한 고용주를 가지고 있다.<sup>90)</sup> 생활임금 사업장으로 등록되는 경우 사업주는 사업장의 고용형태를 불문하고 생활임금을 보장하여야 하며, 파견·용역 근로자에게도 생활임금을 보장하여야 한다.

영국의 생활임금에 대한 논의는 오래되지 않았지만 빠른 시간에 정책적·사회적 지지를 받게 된 것은 자발적인 참여, 산정 방식의 타당성에 근거를 두고 있다. 캠페인을 중심으로 한 생활임금은 실효성에 대해 의문을 제기하기도 했었지만, 현재에는 이러한 자발적인 참여가 생활임금 정착의 큰 원인으로 평가되고 있다.<sup>91)</sup>

입법 권한이 있는 스코틀랜드 정부는 2014년 공공조달 개혁법을 제정하고 공공조달 시 생활임금 지급에 관한 입법 기준을 마련하였다. 동법에서는 생활임금을 수용 가능한 생활기준을 보장하기에 충분한 수준의 보수로 규정<sup>92)</sup>하면서, 공공조달의 입찰자 선정 및 계약 체결 시 생활임금을 강제할 수 있도록 하고 있다.

### 3. 영국 생활임금의 시사점

영국도 미국처럼 생활임금이 민간에서 생활임금 캠페인으로 자율적으로 시작되었으며, 런던 시의 적극적인 도입과 시행은 전국적으로 확산되는 계기가 되었다. 또한 생활임금을 담당하는 저임금위원회를 설립하여 운영하고 있다. 영국의 생활임금은 국가적인 차원에서 법률로 도입해 추진하고 있으며, 적용 범위 등에 대한 다소 비판적인 시각이 존재하지만, 국가 차원에서의 추진은 우리나라의 소극적 모습과 너무 다른 면으로 향후 우리나라가 국가적 차원의 생활임금의 추진 여부를 결정하는데 있어 참고할 수 있을 것이다.

생활임금은 기본 생활비를 반영해 산정되고, 사용자들은 노동력을 제공받은 만큼 근로자들이 실질적인 삶을 영위할 수 있는 합당한 임금을 지급해야 한다는 원칙에 기반하고 있다. 영국에서는 2001년 노조, 지역, 단체, 종교, 정치 조직 등이 함께 추진한 캠페인을 시작으로 생활임금에 대한 관심이 더 높아졌으며, 기업이 직접 고용한 또는 위탁 서비스 업무 종사자에게까지 생활임금을 지급하기로 하는 등 적용 범위의 확산에 노력하고 있다.<sup>93)</sup>

89) 김건위·최인수, 앞의 글, 17쪽.

90) 생활임금이란?, <https://www.livingwage.org.uk/what-real-living-wage> (접속일 : 2022.01. 12)

91) 김근주, 앞의 글, 26쪽.

92) 공공조달개혁법 제15조제7항.

93) 이정희, 앞의 글, 62~63쪽.

### 제3절 미국의 생활임금

#### 1. 생활임금의 도입

미국의 최저임금은 다른 나라의 최저임금과 다른 특성을 가지고 있는데, 일반적으로 노사가 일정비율로 참여하는 위원회를 통해 심의·결정하는 방식이 아니라, 법에 따라서 2년에 한번 제정하는 방식이며, 또한 연방법과 주법으로 각각 다르게 정하고 있다. 이러한 최저임금의 법적 제정 방식이라는 구조는 시민운동단체와 다양한 세력이 주(州) 이하의 지방자치단체가 생활임금운동을 추진하는 배경이 되었고, 연방에서 주로, 그리고 지자체로 이어지는 저임금을 줄이고자 하는 특성을 가지고 있다.<sup>94)</sup>

생활임금은 노동자와 그 가족의 생활에 기본적인 필수품의 제공이 가능하게 할 뿐만 아니라 일정 수준의 삶을 영위할 수 있게 하고,<sup>95)</sup> 물가수준을 반영하여 해당 지역에서 빈곤수준을 넘어 실제 생활이 가능한 정도의 임금을 의미한다. 또한 주 40시간의 노동만으로 주거·음식·교통·건강보험·통신·여가비용 등을 지불할 수 있는 수준의 임금을 의미하기도 한다. 그리고 최저임금만으로는 보장받기 어렵다고 판단되는 인간다운 삶을 보장해 주는 기본적인 소득을 의미하기도 한다.<sup>96)</sup>

볼티모어는 1994년에 미국에서 생활임금을 최초로 도입한 도시로 12월에 제정된 조례에서 지방정부와 거래를 맺고 있거나 재정적 지원을 받는 민간기업에게 근로자들에게 당시의 연방 최저임금 4.25달러 보다 43.5% 높은 6.10달러를 지급하게 하였다. 또한 1997년에는 이미 직접 고용 관계를 넘어 지방자치단체로부터 보조금을 받거나 세금에 의해 재정적인 지원을 받고 있는 민간 업체에 소속된 근로자에게 지급해야 할 임금의 최저 기준으로 연방 최저임금보다 30% 이상 많은 금액을 제시했었다.<sup>97)</sup>

생활임금은 1994년 이후 급속히 확산되어 2013년까지 140개 이상의 지방자치단체에서 조례를 제정하여 도입, 시행하였고, 2017년 10월 캘리포니아 주의 경우 40개의 시와 카운티에서 조례를 제정하여 시행하고 있다.<sup>98)</sup>

미국의 생활임금은 임금 수준, 적용 대상과 범위 등의 산정 방법은 다양하지만, 전국적으로 확산된 미국 생활임금의 공통적인 주요 특징을 살펴보면, 생활임금이 주 정부나 연방 정부의 법률에 의해서 정해지는 최저임금보다 높은 임금 하한을 설정하고 있다는 점이고,<sup>99)</sup> 그리고 생활임금의 적용범위도 각각 다르다는 점이다.<sup>100)</sup>

94) 참여연대 노동사회위원회, “생활임금제도 도입의 필요성과 한국의 적용가능성”, 정책토론회, 2012, 52쪽.

95) Pennycook, Matthew., What Price a living Wage? The Impact of a Living Wage on Firm-level Wage Bills, IPPR and Research Foundation, 2012, p.15.

96) 정용복, 앞의 글, 11쪽.

97) 김건위·최인수, 앞의 글, 14쪽.

98) 김군수·성영조·이다겸, “2020년 경기도 생활임금 산정 및 추진방안, 정책연구”, 경기연구원, 2019, 49쪽.

99) 정용복, 앞의 글, 37쪽.

100) 표9 참조.

생활임금 산정 기준은 각 도시의 생계비 수준이 어떠한지와 사용자가 근로자에게 건강보험료 또는 부가급여의 제공 여부에 따라 다양하게 제시되어있다.<sup>101)</sup> 식료품, 주거, 의료, 아동보호 및 교육 등의 지출항목을 정하고 그 다음에 가계유형을 선택하여 예산의 규모를 파악하며, 그리고 기본적인 생활에 필요한 비용을 포함하며 정부 지원 없이 경제적 독립을 유지할 수 있는 정도의 금액으로 이를 시간당 임금으로 계산하여 생활임금을 결정한다. 또한 산타페 카운티는<sup>102)</sup> 연방 빈곤선이나 연방 최저임금보다 높게 결정하며 소비자물가지수의 인상과 연동되어 결정하기도 한다.<sup>103)</sup>

현재는 MIT(매사추세츠 공과대학)의 Amy K. Glasmeier박사가 개발한 생활임금 계산기를 제공<sup>104)</sup>하여 사용하고, 지역별로 장기간 축적된 자료를 바탕으로 생활임금의 가이드라인을 제시하고 있다.<sup>105)</sup>

한편, 뉴욕은 매년 소비자물가지수(CPI)<sup>106)</sup>에 따라 생활임금을 조정하는데 2021년 11월은 2020년 11월 보다 6.8% 상승했으며, 이는 1982년 6월 말 이후 가장 큰 증가 폭을 기록했다.<sup>107)</sup>

또 시장이 생활임금 인상과 관련된 행정명령 서명(2014. 9. 30.)으로 인하여 2012년 생활임금 조례 제정 당시 적용 대상에서 빠졌던 시 예산 보조를 받는 영세사업장 종사자도 생활임금의 적용을 받게 하였다. 이로 인해 뉴욕 시는 앞으로 5년 동안 소매점이나 패스트푸드 식당 종업원 4천여 명이 생활임금 적용대상이 될 것으로 전망했다.<sup>108)</sup>

생활임금 대부분의 경우는 미국 통계국의 빈곤세대 판정기준을 사용하여 빈곤선 위로 산정하는 것이 일반적인데, 몇몇 지역의 경우 시범적으로 연구기관을 통하여 지역 빈곤선과 기본적인 욕구를 해소할 수 있는 비용을 합하여 산출해내고 있다. 생활임금은 일정 임금이 일괄적으로 지정되는 것이 아니라 지역마다 임금율이나 기타 부가적인 조항들의 조합으로 각기 정해진다. 예를 들어 어떤 지역은 3인을 기준으로 빈곤선 위의 임금율로 설정하는 반면에 4인 가족을 기준으로 하는 지역도 있다.<sup>109)</sup>

또한 생활임금의 산정 기준을 무엇으로 할지는, 추가적인 조항들에 따라 실질 생활에서 가지게 되는 가치는 큰 차이를 보이며 생활임금을 어떤 기준으로 설정하고 부가적인 조항을 포함하는가는 생활임금의 중요한 부분을 차지하게 되었다.<sup>110)</sup>

101) 정용복, 앞의 글, 42쪽.

102) 산타페카운티 조례 참조, <https://www.santafecountynm.gov/livingwage> (접속일 : 2021. 12. 10).

103) 정용복, 앞의 글, 44쪽.

104) 미국 생활임금계산기 각 주와 도의 생활임금 검색, <http://livingwage.mit.edu/> (접속일 : 2021. 12. 10).

105) 김범식·정현철·최봉, 앞의 글, 105쪽.

106) 소비자 및 서비스의 시장 바구니에 대해 도시 소비자가 지불한 가격의 시간 별 평균 변동을 측정한다.

107) 소비자 물가 지수, <https://www.bls.gov/opub/ted/2021/consumer-prices-up-6-8-percent-for-year-ended-november-2021.htm> (접속일 : 2021. 12. 10).

108) 이강복, 앞의 글, 253쪽.

109) 권순원, 정책토론회, 앞의 글, 52쪽.

110) 권순원, 정책토론회, 앞의 글, 51~56쪽 참조.

생활임금을 계산하는 일반적인 방법은 연방 빈곤선을 넘어서는 소득이 되어야 하는 바, 그 가족에게 어느 정도의 소득이 제공되어야 하는지 먼저 살펴보는 것이 중요할 것이다.<sup>111)</sup> 또한 이들은 생존을 위해 정부보조를 필요로 하며 실제로 건강보험을 가입하기 어려운 상황이며, 따라서 근로소득공제제도<sup>112)</sup>나 식료품 쿠폰과 같은 연방프로그램을 필요로 한다.<sup>113)</sup> 이와 같은 여건은 생활임금이 미국 내에서 지속적으로 시행되게 하는 것이라 할 수 있다.

미국의 생활임금 조례는 주, 카운티, 시 등의 지방정부와 맺는 계약 및 서비스의 금액 기준과 기간이 지역에 따라 서로 다르고 다양하나, 대체로 다음과 같은 네 가지 기준으로 구분할 수 있다.<sup>114)</sup>

첫째, 지방정부의 지원을 받는 기관이나 당국, 시정부에 의해 직접 고용된 근로자와 둘째, 지방정부 또는 그 기관에 서비스를 제공해주는 민간기업에 의해 고용된 근로자 그리고 셋째, 지방정부에서 경제발전 보조금이나 세금우대를 받은 기업의 피고용인과 넷째, 지방정부나 그 기관으로부터 자산을 임대받은 민간기업에 의해 고용된 근로자이다.

미국의 생활임금 조례의 적용 범위의 대부분은 지방정부 소속 공기업과 공적자금의 지원을 받는 민간기업의 도급계약 근로자로 되어 있으나, 구체적으로는 각 주 등 지방정부 지역의 환경에 따라 생활임금 조례의 적용대상자가 다르게 나타난다. 처음에는 첫째의 규모만이 적용대상이었으나 점차 둘째, 셋째, 넷째의 규모로 확산되었으며 최근에는 일정 규모 이상의 민간기업에 의무를 부과하는 등의 적용 범위를 확대하고 있다.<sup>115)</sup>

생활임금운동은 대학과 월마트, 패스트푸드 등 저임금 서비스산업 근로자들에게도 빠르게 확산되었다.<sup>116)</sup> 대표적인 사례 몇 가지를 살펴보면 존스홉킨스 대학의 생활임금운동은 볼티모어 시의 생활임금 조례 제정 후 메릴랜드 주에서 큰 민간 기업에게 학생들은 생활임금을 요구했으며, 메릴랜드 주에 있는 세인트메리스 대학의 학생과 교수, 직원들이 학교에서 임금이 가장 높은 사람이 받는 금액의 최소한 10분의 1을 저임금 근로자들에게 지급할 것을 요구했다.<sup>117)</sup>

2001년 하버드대학의 생활임금운동은 학생들이 대학에 고용된 모든 근로자에게 시간당 10.25달러와 수당을 지급할 것을 요구하며 행정관을 점거하고 3주에 걸친 시위로 결국 대학이 하도급 근로자에게도 생활임금을 지급하도록 하는 성과를 거두었다.

111) 2021년 빈곤 지침, <https://aspe.hhs.gov/topics/poverty-economic-mobility/poverty-guidelines/prior-hhs-poverty-guidelines-federal-register-references/2021-poverty-guidelines> (접속일 : 2021. 12. 10).

112) 소득세 공제의 자격, <https://www.irs.gov/credits-deductions/individuals/earned-income-tax-credit/who-qualifies-for-the-earned-income-tax-credit-eitc> (접속일 : 2021. 12. 10).

113) <https://www.fns.usda.gov/fns-101-csfp> (접속일 : 2021. 12. 10).

114) 정용복, 앞의 글, 39~40쪽.

115) 정용복, 앞의 글, 39~40쪽.

116) 김건위·최인수, 앞의 글, 14쪽.

117) 김건위·최인수, 앞의 글, 15쪽.

당시 부유한 대학으로 알려진 하버드 대학의 비정규직 노동자는 1천여 명에 이르렀으며, 또한 낮은 임금을 받고 있었다. 청소·경비·식당 근로자들로 구성된 노동조합의 생활임금운동에 학생, 보스턴 지역사회의 지지가 이어지면서 거둔 성과이다.<sup>118)</sup>

월마트 근로자의 생활임금운동은 2012년 6월에 시간당 15달러의 생활임금 지급과 부당노동행위의 중단을 요구하며 주요 도시에서 파업 시위를 벌였고 그해 10월에는 월마트 사상 처음으로 미국 전체 매장에서 동시 파업을 했었다.<sup>119)</sup>

패스트푸드 근로자들의 생활임금운동은 맥도널드·버거킹·웬디스 등에 고용되어 있는 근로자들이 2012년 뉴욕에서 15달러의 시간당 생활임금을 요구하며 첫 파업을 하였는데, 이 시점 1천만 명 정도의 패스트푸드 근로자들은 연방 최저임금인 7.25달러보다 낮은 임금을 받고 있었다.<sup>120)</sup>

미국 생활임금운동은 가능한 지역부터 생활임금 조례를 점점 확대해나가며 결국에는 생활임금을 전국적으로 확대하는 것을 목표로 하고 있으며, 이 운동의 영향으로 몇 개의 주에서는 최저임금을 인상하는 결과로도 이어지게 되었다. 또한 이 같은 근로자들의 파업 투쟁으로 인한 생활임금과 최저임금 인상은 미국 선거에서 주요 쟁점으로까지 떠올랐다.<sup>121)</sup>

미국은 지방자치단체마다 다양한 형태의 생활임금 조례가 제정되어있어, 아래 표에서와 같이 지자체에서는 민간 확산을 위해 기업체와의 적용 범위를 정하여 해당 기업에는 보조금과 임대 지원금, 채권, 금융, 용자 탕감, 세금공제 등을 포함한 재정적 지원을 하고 있다.<sup>122)</sup>

< 표 6 > 생활임금 적용 범위

도시(City)	도입 연도	적용 범위 <sup>123)</sup>
알렉산드리아 <sup>124)</sup>	2016년	알렉산드리아시가 소유하거나 통제하는 재산에 대한 모든 공공 계약에 적용
산호세 <sup>125)</sup>	1998년	서비스 계약은 \$20,000 이상이어야 하며 정책이 적용되기 위해서는 경쟁 입찰 프로세스를 통해 수여되어야 함
샌디에고 <sup>126)</sup>	2005년	· 시 서비스 계약 및 하청계약에 적용 · 도시 시설 계약에 적용
산타페 <sup>127)</sup>	2014년	· 산타페 카운티 정부와 건설 서비스를 포함한 서비스에 대한 계약을 체결하는 계약자 · 경제 개발 프로젝트를 진행하고 산타페 카운티와 프로젝트

118) 황선자, “생활임금은 인권이다”, 한겨레21 제1003호, 한국노총 중앙연구원, 2014

119) 김건위·최인수, 앞의 글, 15쪽.

120) 김건위·최인수, 앞의 글, 15쪽.

121) 황선자, 앞의 글, 2014

122) 차유미, “미국의 생활임금제도와 한국에서의 정책적 함의”, 전북대학교 석사학위논문, 2015, 53~54쪽.



		참여 계약을 체결하는 기업
버클리 <sup>128)</sup>	2000년	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 6명 이상의 직원이 있는 12개월 동안 \$25,000 이상의 서비스를 제공하는 영리 서비스 제공업체</li> <li>· 비영리 서비스 제공업체는 6명 이상의 직원이 있는 12개월 동안 \$100,000 이상의 서비스를 제공</li> <li>· 임차인, 라이선스, 양보자 및 프랜차이즈는 연간 총 영수증에서 \$ 350,000 이상을 창출하고 임대료에 관계없이 6명 이상의 직원을 고용</li> <li>· 12개월 동안 경제 금융 보좌관으로 10만 달러 이상을 받는 재정 지원 수혜자</li> <li>· 연간 총 영수증에서 \$350,000 이상을 창출하고 6명 이상의 직원을 고용하는 마리나 존 경계 내에 있는 법인</li> </ul>
볼더 <sup>129)</sup>	2014년	도시 직원, 관리 및 조경 계약자 및 응급 의료 서비스 (EMS) 구급차 제공업체
뉴욕 <sup>130)</sup>	2014년	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 건축, 음식, 임시 사무용역을 제공하는 시 용역업체 또는 하청업체</li> <li>· 도시용역 도급업체 또는 하도급업체</li> <li>· 가정간병 서비스, 탁아소 서비스, 헤드스타트 서비스 또는 뇌성마비 환자를 위한 서비스를 제공하는 시 서비스 계약자나 하청업체</li> </ul>

미국에서는 생활임금 적용 대상의 한계를 극복하기 위한 다양한 노력들을 하고 있는 반면, 현재 우리나라에서는 공공부문에 직·간접 고용된 근로자에게만 지자체의 예산으로 생활임금에 미달하는 부분을 직접 보상하는 방식으로 시행되고 있는 점이 미국과 다른 점이다. 지자체만이 민간 확산을 위한 방안을 마련하는 것에는 한계가 따르며, 미국과 같이 학생, 노동조합 등 민간에서의 확산에 대해 주장을 펴는 것이 민간 확산의 빠른 방안이 될 것이다.

- 123) UC Berkeley Center for Labor Research and Education California City and County Living Wage Ordinances 자료 등
- 124) 알렉산드리아 생활임금조례, <https://www.alexandriava.gov/purchasing/info/default.aspx?id=2112>(접속일 : 2021. 12. 20)
- 125) 산호세생활임금조례, <https://www.sanjoseca.gov/your-government/departments/public-works/divisions/labor-compliance/living-wage>(접속일 : 2021. 12. 20).
- 126) 샌디에고 생활임금조례, <https://www.sandiego.gov/sites/default/files/Ch02Art02Division42.pdf> (접속일 : 2021. 12. 20).
- 127) 산타페 생활임금조례, <https://www.santafecountynm.gov/livingwage>(접속일 : 2021. 12. 20).
- 128) 버클리 생활임금조례, [https://www.cityofberkeley.info/Finance/Home/Vendors\\_\\_Living\\_Wage\\_Ordinance.aspx](https://www.cityofberkeley.info/Finance/Home/Vendors__Living_Wage_Ordinance.aspx) (접속일 : 2021. 12. 20).
- 129) 볼더 생활임금조례, <https://bouldercolorado.gov/news/living-wage>(접속일 : 2021. 12. 20).
- 130) 뉴욕 생활임금조례, <https://www1.nyc.gov/site/dca/about/living-wage-law.page> (접속일 : 2021. 12. 20).

## 2. 생활임금 조례와 찬반 논쟁<sup>131)</sup>

미국에서 생활임금 조례를 가지고 있는 지역정부는 생활임금을 시간당 임금으로 정의하고 있으며, 또한 건강보험과 같은 별도의 부가급여가 없을 경우에는 생활임금은 부가급여가 있을 때보다 높게 별도로 규정되기도 한다.<sup>132)</sup>

지역정부의 생활임금 조례는 사용자와 기업은 그 법을 준수하는 임금을 지급할 것이 요구되고, 일부도시에서는 생활임금을 3인 가족 또는 4인 가족을 기준으로 빈곤수준의 상대비율로 생활임금을 산정하고 있다.<sup>133)</sup>

< 표 7 > 미국 여러 시의 생활임금 조례 비교

	산정 기준	조례의 목적
버클리시 <sup>134)</sup>	· 2021년 7월 1일부터 생활임금은 시간당 \$16.87이며 시간당 최소 \$2.80에 해당하는 의료 혜택 · 고용주가 직원에게 직원 의료 혜택 플랜으로 시간당 최소 \$2.80를 제공하지 않는 경우 고용주는 시간당 \$19.67미만의 임금을 지불해야 함	이 조례의 목적은 공중 보건, 안전 및 복지를 보호 하는 것입니다. 이를 통해 시 하청업체, 임차인, 시 재정 지원 수혜자 및 각 하도급업체의 개인의 자립을 용이하게 하기 위해 공적 자금을 지출하도록 요구함으로써 이를 수행 <sup>135)</sup>
알렉산드리아시 <sup>136)</sup>	· 2021년 생활임금은 시간당 \$15.00 · 미국 보건복지부가 연방등록부에서 매년 갱신되는 빈곤 지침에 따라 결정된 4인 가족의 평균 빈곤 임계값에 따라 계산	최초 임금비율은 미국 보건복지부가 연방등록부에서 매년 갱신되는 빈곤 지침에 따라 결정된 4인 가족의 평균 빈곤 임계값에 따라 계산
볼더시 <sup>137)</sup>	· 2020년 생활임금은 시간당 \$17.42	생활임금은 사람들이 기본적인 생활 요구를 충족시키고 자급자족을 유지하거나 달성할 수 있도록 돕기 위한 금액
뉴욕시 <sup>138)</sup>	· 2021년 생활임금은 시간당 \$15.00 · 건강 혜택 보충: \$2.00	뉴욕시 정부 기관과 특정 서비스 계약을 체결하거나 뉴욕시 정부로부터 특정 유형의 재정 지원을 받는 고용주를 위해 법에 의해 정한 최저 임금 및 급여 비율

131) 권순원, “미국 최저임금, 근로빈곤층, 그리고 생활임금을 위한 캠페인”, 국제노동브리프 3(10), 한국노동연구원, 2005, 88쪽.

132) 강현주, 앞의 글, 10쪽.

133) 권순원, 정책토론회, 앞의 글, 52쪽.

134) 버클리 생활임금조례, [https://www.cityofberkeley.info/Finance/Home/Vendors\\_\\_Living\\_Wage\\_Ordinance.aspx](https://www.cityofberkeley.info/Finance/Home/Vendors__Living_Wage_Ordinance.aspx) (접속일 : 2022. 01. 05).

135) 버클리 생활임금조례 제목과 목적, <https://berkeley.municipal.codes/BMC/13.27.010> (접속일 : 2022. 01. 05).

136) 알렉산드리아 생활임금조례, <https://www.alexandriava.gov/purchasing/info/default.aspx?id>

미국의 국가 행정체계는 연방과 지방 정부로 나눌 수 있는데 연방 정부의 최저임금과 지방 정부의 최저임금 제도가 각각 존재하고 있어 이는 최저임금이 지방 정부의 자치 권한으로 시행하고 있다는 것을 보여준다.<sup>139)</sup>

반면 생활임금은 법률에 의해서 규율되는 것은 아니며, 지방 정부의 조례로 규율되거나 자율적인 캠페인의 형식으로 이루어져 있는 것이 특징이다. 다만, 생활임금의 수준, 적용 대상 및 범위와 관련해서는 지방 정부의 경제 규모·여건 및 정치적 현황에 따라 범위를 어느 정도로 할 것인지에 대해 지방 정부 차원에서 논의가 이루어져야 한다.<sup>140)</sup> 주에서는 생활임금에 관한 규정이 있지만, 주보다 작은 단위의 지방 정부에서 생활임금 조례를 제정하여 강제하는 것이 가능한지가 문제의 소지가 되고 있다.<sup>141)</sup> 예를 들자면, 유타 주 및 루지애나 주는 주 최저임금보다 높은 생활임금을 해당 주의 지방 정부가 도입을 못하게 하는 입법을 하였다. 이와 관련해서 루지애나 주의 뉴올리언스 시의 생활임금 조례에 대하여 루지애나 주의 대법원은 루지애나 주 헌법을 위반한 것으로 판단하였다.<sup>142)</sup>

다른 한편으로 버클리 시는 2000년 6월 27일에 생활임금 조례를 제정했는데, 이 조례는 시로부터 일종의 재정적 이익을 받은 고용주(예: 도시 계약 수상자, 도시 재산의 임차인, 도시 재정 지원 수혜자)와 지정된 기준(즉, 직원 수, 연간 수입)을 충족하는 고용주에 대해 시간당 임금 및 직원 급여를 생활임금 수준으로 지급하도록 하는 것을 의무화했다.<sup>143)</sup> 이유로는 위원회가 버클리에서 일하는 많은 사람들에게 기업의 이윤을 근로자에게 부적절하게 보상을 해서는 안 되며 고용주의 건강 보험 가입 계획의 부재로 인하여 도시, 주 및 연방 정부에 높은 헬스 케어 비용을 초래한다는 것이 알려졌다. 따라서 시는 고용주가 직원에게 의료 혜택을 제공하지 않으면 생활임금을 지불하도록 강제하는 조례를 만들었는데, 이런 버클리의 생활임금 조례<sup>144)</sup> 내용의 합헌성을 인정하는 이 사건<sup>145)</sup>에 대해서 연방 법원은 유효하다고 판단하였다.<sup>146)</sup>

생활임금 조례가 점점 확산됨에 따라, 지역공동체, 저임금 근로자, 빈곤 가정에 미

---

=2116(접속일 : 2022. 01. 05)

137) 볼더 생활임금조례, <https://boulder.colorado.gov/news/living-wage>(접속일 : 2022. 01. 05).

138) 뉴욕 생활임금조례, <https://www1.nyc.gov/site/dca/about/living-wage-law.page>(접속일 : 2022. 01. 05).

139) 정용복, 앞의 글, 52쪽.

140) 정용복, 앞의 글, 52쪽.

141) 강현주, 앞의 글, 15쪽.

142) 강현주, 앞의 글, 15~16쪽.

143) 버클리 조례, Berkeley Ordinance No. 7640-NS § 1 (part) 13.27.050 Compensation required to be paid to specified employees(2019), <https://berkeley.municipal.codes/BMC/13.27.050> (접속일 : 2022. 01. 05).

144) 버클리 조례, Berkeley Ordinance No. 7640-NS § 1 (part) 13.27.050 Compensation required to be paid to specified employees.(2019), <https://berkeley.municipal.codes/BMC/13.27.050> ,(접속일 : 2022. 01. 05).

145) Rui One Corp. v. City of Berkeley No. 02-15762 United States Court of Appeals, Ninth Circuit 371 F.3d 1137 (9th Cir. 2004) Decided Jun 16, 2004, B항목 참조. <https://caselaw.findlaw.com/us-9th-circuit/1296747.html>(접속일 : 2022. 01. 05).

146) 강현주, 앞의 글, 16~17쪽.

치는 영향을 고려하는 것이 중요해졌다. 또한 정책입안자나, 사용자 조직, 노동조합, 노동관련 단체 연합, 선거권을 보유한 시민들은 생활임금의 장단점에 대한 판단을 하고 있으며, 그리고 조례를 도입하고자 하는 지역사회와 생활임금을 적용하고자 하는 공공부문은 생활임금 도입 시 나타나는 효과의 결과가 이익이 되는지 손실이 되는지의 여부도 판단해야했다. 이런 의견들을 베르겐, 마우어 그리고 소퍼는 생활임금을 둘러싸고 벌어진 논쟁을 < 표 7 >과 같이 요약하였는데, 주요 쟁점은 고용과 빈곤완화 효과 외에도 지역사회에 미치는 영향과 조세사용 문제, 노동과 복지의 관계 등으로 찬성과 반대의 입장을 살펴보았다.<sup>147)</sup>

< 표 8 > 미국 내 생활임금에 대한 찬성과 반대 주장들

찬 성	반 대
1. 개별 근로자의 생활수준을 향상시키고 도시 빈곤을 감소시킨다.	1. 고용주가 더 높은 비용을 부담하게 된다면, 일자리 감소와 실업을 증가시키고, 빈곤과 복지를 더 쉽게 유발할 것이다.
2. 빈곤 임금을 보조하기 위한 납세자의 비용과 빈곤임금 보조 (food stamp, food bank, 에너지 지원 프로그램 등)를 위한 서비스에 대한 욕구를 감소시킨다.	2. 생활임금 조례로 인해 기업에 적대적인 분위기가 만들어질 것이고, 기업은 해당 도시에서 떠나고자 할 것이다.
3. 생활임금 조례의 적용을 받는 기업은 근로자의 사기 향상에 따른 이직률 감소로 혜택을 받는다.	3. 소득과 일자리 창출을 위한 더 나은 정책은 기업 투자, 기술 형성, 기업 주도성에 도움이 되는 환경을 제공하는 것이다. 시장은 질 좋은 일자리 창출을 위한 강력한 기구이다. 임금에 대한 정부 규제 축소야말로 시장을 제대로 작동하게 한다.
4. 증가한 소비력을 근로자가 자신의 지역사회에 사용하면, 구매력이 증가한 그 노동자들이 사는 지역사회도 조금은 덕을 볼 것이다.	4. 공적 자금, 즉 납세자의 돈이 빈곤 일자리에 보조금을 주는 데 사용되어서는 안 된다.
5. 최저임금이 물가 상승률을 따라가지 못하기 때문에 전일제 근로자는 생활임금을 받을 자격이 있다.	5. 저임금 근로자들이 항상 저소득층 출신이 아니기 때문에, 최저임금을 생활임금수준으로 올려도 빈곤감소 효과는 미미하다.
6. 복지혜택을 받지 못한 가족들이 자립할 수 있도록 보장한다.	6. 현재 고용된 저임금 근로자들은 생활임금법 시행으로 더 양질의 근로자로 대체될 것이다. 고용주들은 단순히 미숙련 근로자를 더 탐나는 근로자로 갈아치울 것이다. 고용주들은 더 높은 임금을 줘야 한다면 자신들이 쓸 수 있는 가장 나은 근로자를 고용할 것이다.

147) 공정원, “사회복지정책에서 최저임금과 생활임금의 의의에 관한 탐색적 연구”, 사회과학연구 제26권 제4호, 2015, 378~379쪽.

7. 생활임금은 적절하고, 정당하며 윤리적이다.	7. 생활임금 인상은 빈민층이나 저소득층의 소득을 향상시키려는 주요 정책 목표를 달성하는 데 실패했다.
8. 세금은 지역 사회에서 적절한 생활 수준을 유지하거나 조성하기 위해 사용해야 한다.	8. 독립적 경제학자가 수행한 조사에 따르면, 생활임금 법은 경제적으로 부정적인 결과를 가져온다.
9. 과세 기반(tax base)을 확대한다.	9. 생활임금 조례는 시의 계약 비용을 증가시킬 것이다.
10. 생활임금 조례는 미숙련 근로자에게 직무경험을 제공함으로써 이들의 기술을 향상시킨다.	10. 생활임금 조례는 적용대상 근로자들이 기술이 거의 없어서 저임금을 받는다는 사실을 무시한다.

생활임금 조례에 찬성하는 주장들은 빈곤을 감소시킬 수 있으며, 저소득 가구들에게 적절한 생활수준을 보장해 줄 거라는 기대가 있으며, 시로부터 지원과 인센티브로 편익을 얻는 기업의 사용자들에게 생활임금 지급의 책임을 강제 할 수도 있다.<sup>148)</sup>

한편 반대하는 주장들은 생활임금 실행과 관련된 행정비용이 증가되어 지방정부의 예산과 세금부담만 증가시킨다고 주장하고 있으며, 더불어 생활임금의 적용을 받는 근로자의 비율은 대개 1% 미만이며 상대적으로 소수의 근로자에게만 적용되어 빈곤이 축소 될 거라는 주장은 과장된 것이라 했다.<sup>149)</sup>

이러한 반대론자의 입장은 더 높은 지방정부의 생활임금 설정을 금지하는 것이 청년과 노동시장의 사람들이 일을 더 쉽게 찾을 수 있다고 주장한다. 반대론자가 있음에도 불구하고 많은 지방정부들이 생활임금 조례를 제정하여 적용하고 있는 것은 이로 인한 혜택이 더 크다는 걸 알려준다.

### 3. 미국 생활임금의 시사점<sup>150)</sup>

미국의 생활임금은 민간에서 캠페인으로 자율적으로 시작하였고 점진적으로 지방정부도 생활임금의 도입을 조례 제정을 통하여 추진함으로써 미국 전체로 확산되도록 했다. 또한, 미국 행정 체계는 연방과 지방 정부로 나누어진 국가로 각 주의 독립성과 자율성이 인정되며 이러한 것을 바탕으로 생활임금이 각 주의 특성에 맞게 운영되

148) Bergen, C. W. Mawer, W.T., & Soper, B., LIVING WAGE ORDINANCES IN THE PUBLIC SECTOR: THE GOOD, THE BAD, AND THE POLITICS, Vol.13 Southern Law Journal, 2004, p.113-114.

[http://homepages.se.edu/cvonbergen/files/2012/11/Living-Wage-Ordinances-in-the-Public-Sector\\_The-Good-The-Bad-and-The-Politics.pdf#:~:text=Living%20wage%20ordinances%20%28or%20statutes%29%20require%20wages%20to,to%20the%20employees%20of%20the%20political%20entity%20itself](http://homepages.se.edu/cvonbergen/files/2012/11/Living-Wage-Ordinances-in-the-Public-Sector_The-Good-The-Bad-and-The-Politics.pdf#:~:text=Living%20wage%20ordinances%20%28or%20statutes%29%20require%20wages%20to,to%20the%20employees%20of%20the%20political%20entity%20itself) (접속일 : 2022. 01. 05).

149) 부천시생활임금조례 제정 추진결과 자료 종합보고서, 부천시지역노사민정협의회, 2012, 26쪽.

150) 정용복, 앞의 글, 97쪽.

게 하고 있으며, 각 주 지방정부 만의 다양한 특성을 보여주기도 한다.

우리나라와 같이 최저임금이 먼저 도입되어 시행 된 후 이 제도의 보완책으로 생활임금이 도입된 것은 비슷하나, 연방국가인 미국은 주별로 최저임금법이 제정돼 있는 것이 우리나라와는 다르다. 특히 생활임금의 근거가 되는 조례의 법적 효력에 대해 사법부의 판단을 받는 등 법적 논란이 있지만 각 주의 사법 시스템을 통해 해소하고 있는바, 이는 우리나라의 생활임금과 관련하여 정부와 지방자치단체 또는 광역자치단체와 기초자치단체간의 충돌 문제를 해소할 방안을 찾는 본보기가 될 수 있을 것으로 본다.<sup>151)</sup>

미국의 생활임금 조례는 시의 계약 비용을 증가시키는 반면, 가족이 있는 저임금 근로자가 생존 및 부양을 위한 공적 부조나 기초생활 보장 등에 의존하지 않게 만든다는 점에서 여러 층으로부터 지지를 받는다고 하고 있다. 생활에 필요한 소득을 가지며 빈곤에서 벗어나는 것은 경제적 손실이 있더라도 그보다 우선되어야 하는 것이다.<sup>152)</sup>

## 제4절 일본의 생활임금과 공계약 조례

### 1. 생활임금과 공계약 조례

#### (1) 개요

공계약 조례를 통하여 특정 지역이나 업종에서 일정 수준 이상의 임금을 받고자하는 노력들은 유럽에서부터 오랜 역사를 가지고 있다. 1886년 영국 런던의 인쇄공노동조합은 인쇄업과 공공기관이 인쇄물계약을 체결할 때에는 반드시 공정한 임금을 적용하도록 하는 운동을 전개하였다. 이는 다른 지방자치단체 및 지방행정관청 등에 영향을 주어서 1983년까지 약 150여개의 지방자치단체 및 지방행정관청이 공정임금조항을 도입하게 하였다. 또한 1891년 프랑스의 수도 파리 시가 수도관 공사업자 간의 심한경쟁으로 인하여 공사 수주액이 저하되고 해당 사업에 종사하는 근로자들의 임금 또한 저하되자 일정 액 이상의 임금을 지불하도록 하는 내용의 행정명령을 제정하였으며, 이것을 바탕으로 다른 지방자치정부로 확산되는 계기가 되었다.<sup>153)</sup>

1990년대 이후 일본에서도 근로빈곤층 문제와 근로자 전반의 빈곤문제가 대두되었

151) 정용복, 앞의 글, 97쪽.

152) 강현주, “미국의 연방 최저임금법, 주 최저임금법, 그리고 생활임금법”, 한국비교노동법학회, 동계 학술대회 발표문, 2015, 18쪽.

153) 上林陽治·勝島行正·辻山幸宣編, 公契約を考える, 公人社, 2010, 61쪽.; 정영훈, “공계약 조례를 통한 생활임금의 확보에 관한 연구 : 일본의 공계약 조례 제정운동을 중심으로”, 노동법논총 제22집, 한국비교노동법학회, 2011, 260-261쪽.

고, 이러한 문제를 해결하기 위해 생활임금의 확보 문제가 논의되기 시작했다. 즉, 통상적인 수준으로 근로활동에 종사하면서 최저임금 이상의 임금을 받는 근로자이지만 실제로는 개인이 받는 임금이 인간다운 생활을 영위할 수 있는 정도의 임금 수준에는 미치지 못하는 이른바 근로빈곤층이 되고 있다. 특히 이것이 해당 근로자 개인의 문제가 아니라 사회적으로 이들의 빈곤문제를 시급히 해결해야 한다는 인식이 일본 사회에서 폭넓게 확산된 것에 기인한 것이다.<sup>154)</sup>

한편, 일본에서의 생활임금 확보 논의는 주로 공계약 조례 제정 운동과 관련되어 있다. 물론 일본의 경우에도 최저임금제도가 시행되고 있기 때문에 생활임금을 확보할 수 있는 가장 간단한 방법은 최저임금을 생활임금의 수준으로 인상하는 것이지만, 이에 대해서는 사용자 측의 강력한 반발에 부딪히고 있기 때문에 단기적으로 힘든 목표라고 평가하고 있으며, 노동조합이 단체협약을 통해 생활임금을 확보하는 것도 현재로서는 매우 초보적인 단계에 머물러 있다고 한다.<sup>155)</sup> 따라서 이하에서는 주로 일본에서의 생활임금 확보를 위한 지방자치단체, 노동운동진영의 노력의 대가로서 공계약 조례의 제정에 초점을 맞추어 검토해 보고자 한다.

먼저 공계약의 정의부터 살펴보면, “국가와 지방자치단체가 행정 목적을 수행하기 위해 민간 기업이나 민간단체와 체결하는 계약”을 말하고, 공계약에는 국가와 지방자치단체가 민간기업에 발주하는 건설공사나 공공시설의 청소 등과 같은 업무를 위탁하는 등 다수의 공공서비스 사업이 포함된다.<sup>156)</sup>

그리고 공계약 조례라는 것은 “국가나 지방자치단체가 공계약을 체결할 시, 민간기업이나 민간단체에게 해당 기업이나 단체에서 근무하고 있는 근로자에게 국가나 지방자치단체가 정한 임금액보다 높은 임금을 지불하도록 의무지우는 것”을 의미한다. 이 중에서 국가나 지방자치단체가 정한 임금액보다 높은 임금의 기준이 되는 금액을 ‘노동보수하한액’, ‘임금하한액’ 등이라 하고, 조례의 내용으로 이러한 금액을 해당 기업이나 단체에서 근무하고 있는 근로자에게 지불할 것을 의무지우는 조항을 ‘공정노동조항’ 또는 ‘임금조항’이라 한다.<sup>157)</sup>

이러한 내용을 담은 공계약 조례 제정 운동은 1990년 초반부터 노동조합을 중심으로 활발히 추진되었고, 이러한 노력은 2000년대 후반에 들어 몇몇의 지방자치단체에서 조례가 제정되는 성과로 나타나기 시작하였다. 특히 일본에서 공계약 조례 제정을 가장 먼저 제기하면서 적극적인 운동을 전개한 단체는 건설 산업에 종사하는 근로자들로 조직된 노동조합인 전국건설산업노동조합총연합(이하 전건총연)이다. 전건총연이

154) 정영훈, “일본의 생활임금 확보를 위한 운동의 역사와 현황”, 노동리뷰 2월호, 한국노동연구원, 2015, 28쪽.

155) 정영훈, 위의 글, 29쪽.

156) 일본 변호사 연합회(日本弁護士連合会)홈페이지 참조. 「公契約法・公契約条例の制定を！」  
[https://www.nichibenren.or.jp/library/ja/committee/list/data/leaflet\\_koukeiyaku.pdf](https://www.nichibenren.or.jp/library/ja/committee/list/data/leaflet_koukeiyaku.pdf)

157) 齊藤徹史, 公契約条例に関わる法的論点の検討, 自治総研通巻512号, 公益財団法人 地方自治総合研究所, 2021, 2頁.

적극적으로 공계약 조례 제정 운동을 전개한 이유는 “1990년대에 들어 국가 및 지방 자치단체가 발주하는 공공 공사의 규모가 감소함에 따라서 낙찰 경쟁이 치열해지면서 덤핑 입찰 등이 발생하는 등 건설관련 중앙행정기관들이 공공 공사 액의 예상 가격을 산정하기 위해서 책정하는 공공 공사 설계 노무 단가가 지속적으로 감소함에 따라 건설 산업에 종사하는 근로자들의 임금도 같이 하락함으로써 생계를 위협 받는 상황에 직면하였기 때문”이다.<sup>158)</sup>

즉, 이러한 운동은 공공 공사에 종사하는 근로자의 임금 하락이 계속 되고 있던 상황을 배경으로 하여, 특히 일정액 이상의 임금을 확보하는 규정을 조례에 포함하도록 요구하는 것에 중점을 두었다. 또한 이러한 움직임은 공공서비스의 민간위탁 확산을 배경으로 점차 건설업 이외의 분야로도 확대되어 일본노동조합총연합회(연합)도 공계약 조례의 제정을 요구하는 운동을 본격화시켰다. 2009년 공공 서비스 근로자의 근로 조건과 근로 환경 개선을 위해 전국적으로 공공서비스 기본법이 시행된 이후, 이를 기반으로 일부 지방자치단체가 공계약 조례를 제정하기 시작하여, 2010년 2월 일본 최초로 지바 현 노다 시에서 생활임금을 조례에 명기해 시행하게 되었다.<sup>159)</sup>

한편, 일본의 공계약 조례는 크게 두 가지로 나뉘 볼 수 있는데, 임금조항을 갖는 공계약 조례와 임금조항을 갖지 않는 공계약 조례가 있다.

임금조항을 갖는 공계약 조례는 임금조항의 규정 방식에 따라 두 가지 유형으로 나눌 수 있는데, 공계약과 관련된 업무에 종사하는 근로자 등에게 수주자 등이 일정액 이상의 임금을 지급하는 것을 조례로 직접 의무화하는 타입과, 공계약과 관련된 업무에 종사하는 근로자 등에게 수주자 등이 일정액 이상의 임금을 지급하는 조항을 해당 공계약에 포함시키는 것을 조례에 규정하는 타입이다.

여기에 임금조항이 없는 조례는 기본 조례형 또는 이념형이라고도 불리며, 이는 공계약과 관련된 업무에 종사하는 근로자 등에게 수주자 등이 일정액 이상의 임금을 지불하도록 요구하는 규정을 두지 않는 것이다.<sup>160)</sup>

이하에서는 공계약 조례를 가장 먼저 시작하고 제정에 성공한 노다 시의 사례를 먼저 살펴보고, 공계약 조례를 두 번째로 시행해 성공한 가와사키 시를 살펴본다. 또한 가와사키 시는 일본 전국 19개의 정령 지정 도시<sup>161)</sup>중에서는 첫 번째로 공계약 조례가 제정된 곳이기도 하다.

## (2) 노다 시의 공계약 조례

158) 정영훈, “일본의 생활임금 확보를 위한 운동의 역사와 현황”, 노동리뷰 2월호, 한국노동연구원, 2015, 34쪽.

159) 정용복, 앞의 글, 80쪽.

160) 濱野恵, “公契約条例の現状-制定状況, 規定内容の概要-”, レファレンス 812号 9月, 2018, p.110

161) 정령지정도시(일본어: 政令指定都市)는 《일본 지방자치법》 제12장 제1절 제252조의19 제1항에 따라 내각의 정령(政令)으로 지정된 일본의 시이다. 정령지정도시는 광역지자체인 도도부현에 속하지 않지만, 경찰·광역도로·광역하천 등의 사무를 제외하고는 그 권한을 대폭 이양받아 도도부현에 준하는 권한을 행사하며, 산하에 자치권이 없는 행정구를 둔다. 정령지정도시의 행정구에는 사무소(구청)를 두고, 구청의 장은 해당 도시의 공무원 중에서 시장이 정한다.



지방자치단체의 입찰은 일반 경쟁 확대나 종합 평가 방식의 채용 등의 개혁이 진행되어 왔지만, 낮은 입찰 가격의 문제로 인해 하청업자나 업무에 종사하는 근로자는 저임금의 상황이 되었다. 이러한 것을 개선하여 공평하고 적정한 입찰을 통해 풍족한 지역사회 경제 실현과 적정한 근로 조건을 확보하고자 하는 것은 지방자치단체가 직접 해결하기는 어려울 것이고, 국가가 공계약에 관한 법률로 정비의 중요성과 필요한 조치를 강구하는 것이 필요하다.

노다 시는 이런 저임금의 상황을 선도적으로 문제를 해결하고자 지방자치단체가 민간기업이나 민간단체와 계약을 체결함으로써 이로 인해 좀 더 풍족하고 안전하게 생활할 수 있게 하는 그래서 지역사회의 풍족한 경제 실현에 기여할 수 있도록 하는 것이다. 결과적으로 공계약과 관련된 업무 내용의 향상 및 사회적 가치 향상을 도모하기 위하여 조례를 제정한 이유이다.<sup>162)</sup>

먼저 노다 시 공계약 조례의 범위(제4조)를 살펴보면, 시가 발주하는 공사 또는 제조도급의 계약과 그 밖의 도급 계약 중 일반경쟁 입찰이나 지명경쟁 입찰 또는 수의계약의 방법에 의해 체결되는 계약으로 예정 가격이 4천만 엔 이상의 공사 또는 제조도급 계약과 예정 가격이 1천만 엔 이상의 공사 또는 제조 외의 도급 계약 중 시장이 별도로 정하는 것으로 하고 있다.<sup>163)</sup>

또한 공계약 조례에 적용되는 근로자의 범위(제5조)는 이 조례의 적용을 받는 근로자(이하 “적용근로자”라 한다)는 전조에서 규정하는 공계약과 관련된 업무에 종사하는 근로자와 근로기준법 제9조에서 규정하는 근로자<sup>164)</sup>이며, 아래 각주의 각 호 중 어느 하나에 해당하는 사람 및 전조에서 규정하는 공계약과 관련된 도급근로자로 한다<sup>165)</sup>고 규정되어 있다.

노다 시의 공계약 조례에는 최저한도의 임금액의 지급을 확보하기 위해 제8조부터 제10조까지 수주자의 연대책임, 보고 및 출입검사 및 위반시 시정조치 명령 등 세 가지의 수단을 규정하고 있다.

---

162) 부록2 참조.

163) 노다 시 공계약 조례(공계약 범위) 제4조 이 조례가 적용되는 공계약은 일반경쟁입찰, 지명경쟁입찰 또는 수의계약의 방법에 의해 체결되는 계약이며, 다음에 내거는 것 및 모든 지정관리협정으로 한다.

(1) 예정가격이 4,000만 엔 이상인 공사 또는 제조도급 계약  
(2) 예정가격이 1,000만 엔 이상인 공사 또는 제조 이외의 도급계약 중 시장이 따로 정하는 것  
(3) 전호에서 정하는 것 외에 공사 또는 제조 이외의 청부 계약 중 시장이 적정한 임금 등의 수준을 확보하기 위해 특히 필요하다고 인정하는 것

164) 동거 친족만을 사용하는 사업 또는 사무소에 사용되는 자, 가사사용인 및 최저임금법(1962년 법률 제137호) 제1조, 제15조에 대해 동일

165) 川崎市契約条例 (労働者の範囲) 第 5 条 본문의 나머지 부분

(1) 수주자에게 고용되어 오로지 해당 공계약과 관련된 업무에 종사하는 자  
(2) 하도급자에게 고용되어 오로지 해당 공계약과 관련된 업무에 종사하는 자  
(3) 법의 규정에 근거하여 수주자 또는 하도급자에게 파견되어 오로지 해당 공계약과 관련된 업무에 종사하는 자

제8조 수주자 연대책임에는 하도급 업자 및 근로자 파견 업자가 동 조례가 적용되는 근로자에 대해서 지불한 실체의 임금액과 조례가 정한 최저한도의 임금액의 사이에 차액이 존재하는 경우 수주와 하도급 업자 및 근로자 파견 업자가 연대하여 그 차액분의 임금을 지급하여야 한다고 되어 있으며, 제9조는 보고 및 출입검사에 시장은 동 조례가 적용되는 근로자로부터 수주자 등이 해당 근로자에 대해서 부담해야 할 의무를 이행하지 않는다는 신고가 이루어진 경우 및 동 조례에서 정하는 사항의 준수 상황을 확인하기 위해서 필요하다고 인정되는 경우에는 수주자 등에 대해서 필요한 보고를 요구할 수 있으며 또한 그 직원으로 하여금 당해 사업소에 입회하여 근로자의 근로 조건을 파악할 수 있는 서류, 그 밖의 물건을 검사하게 하거나 관계자에게 질문을 하게 할 수 있다고 했다. 제10조 시정조치에는 시장은 위의 보고 및 입회 조사의 결과 수주자 등이 동 조례의 규정에 위반하고 있다는 것이 인정되는 때에는 수주자의 위반에 대해서는 수주자에게 하도급 업자 및 근로자 파견 사업자의 위반에 대해서는 해당 업자들에게 신속히 그 위반을 시정하기 위해서 필요한 조치를 강구할 것을 명령해야 하며, 이러한 명령을 받은 수주자 등은 신속히 시정 조치를 강구하여 시장이 정하는 기일까지 시장에게 보고해야 한다고 되어 있다.

노다 시의 공계약 조례는 최저한도의 임금액의 지급을 확보하기 위한 규정을 두고 있는 것과 더불어 제재수단도 규정하고 있는데 내용을 살펴보면 제11조에서 제14조까지 공계약의 해제, 공표, 손해배상, 위약금 등 네 가지의 수단을 규정하고 있다.

제11조 공계약 해제는 시장은 수주자 등이 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 때에는 시와 수주자의 공계약을 해제할 수 있다. 제9조제1항<sup>166)</sup>의 보고를 하지 않거나 허위의 보고를 하거나 동항의 규정에 따른 검사를 거부, 방해 또는 기피하거나 질문에 대해 답변하지 않거나 허위의 답변을 했을 때나 전 조 제1항<sup>167)</sup>의 명령에 따르지 않을 때 그리고 전 조 제2항<sup>168)</sup>의 보고를 하지 않거나 허위 보고를 한 경우와 또는 전항의 규정에 의하여 공계약을 해제한 경우에 있어서 수주자 등에게 손해가 발생하더라도 시장은 그 손해를 배상할 책임을 지지 않는다.

제12조 공표는 시장은 전조 제1항의 규정에 의하여 공계약의 해제를 한 때 또는 공계약의 종료 후에 수주자 등이 이 조례의 규정을 위반한 것이 판명된 때에는 시장이 따로 정하는 바에 의하여 공표해야하며, 제13조 손해배상은 수주자는 제11조제1항의

166) 노다 시 공계약 조례(보고 및 출입검사) 제9조 시장은 적용노동자로부터 제6조의2제1항의 신청이 있을 때 및 이 조례에서 정하는 사항의 준수상황을 확인하기 위하여 필요하다고 인정될 때에는 수주자 등에게 필요한 보고를 요구하거나 그 직원에게 해당 사업장에 출입하여 적용노동자의 노동조건을 알 수 있는 서류나 그 밖의 물건을 검사하게 하거나, 그 밖의 물건을 검사하게 하거나 또는 그 밖의 물건을 검사하게 한다.

167) 노다 시 공계약 조례(시정조치) 제10조 시장은 전조 제1항의 보고 및 현장검사 결과 수주자 등이 본 조례의 규정을 위반했다고 인정될 경우 수주자의 위반에 대해서는 수주자에게, 수주 관계자의 위반에 대해서는 수주 관계자에 대해 신속하게 해당 위반을 시정하기 위해 필요한 조치를 강구할 것을 명하여야 한다.

168) 노다 시 공계약 조례(시정조치) 제10조 2 수주자 등은 전항의 규정에 따라 위반을 시정하기 위해 필요한 조치를 강구할 것을 명령받은 경우에는 신속하게 시정조치를 강구하고 시장이 정하는 기일까지 시장에게 보고하여야 한다.

규정에 의한 해제에 의하여 시에 손해가 발생한 때에는 그 손해를 배상하여야 한다. 다만, 시장이 부득이한 사유가 있다고 인정하는 때에는 그러하지 아니하다. 제14조 위약금은 시장은 수주자 등이 이 조례의 규정을 위반한 때에는 위약금을 징수할 수 있다고 되어 있다.

노다 시의 공계약 조례 제정 당시의 내용을 보면 조례의 목적은 공계약과 관련된 업무에 종사하는 근로자의 적절한 노동조건을 확보함으로써 해당 업무 내용의 향상 및 공계약의 사회적 가치 향상을 도모하고 시민이 풍요롭고 안심하며 살 수 있는 지역사회를 실현하는 것을 목적으로 한다고 해석하고 있다.<sup>169)</sup>

일본은 2005년에 전국시장회의에서 공계약을 법으로 제정해 줄 것을 중앙정부에 요구하였지만 이에 대한 적절한 대응이 없었기에 이를 답답하게 여긴 노다 시가 선도적으로 실현이 가능한 정도의 공계약 조례를 제정함으로써 공계약을 조례가 아닌 법으로의 제정이 왜 필요한지를 널리 알리고자 제정한 것이다. 노다 시는 중앙정부의 미흡한 대응을 전략적으로 해당 조례를 제정하고 시행한 후 전국 805개의 시 등 지방자치단체에 조례 안을 송부하고 공계약 조례의 제정에 동참할 것을 호소하기도 하며<sup>170)</sup>, 공계약 확산에 앞장서고 있는 것이다.

### (3) 가와사키 시 공계약 조례

일본은 노다 시의 공계약 조례를 시작으로 2010년 12월 15일에는 두 번째로 가와사키 시(川崎市)가 공계약 조례를 제정하였다. 가와사키 시는 전국 19개의 정령 지정 도시 중에서는 첫 번째로 제정된 곳으로써 그 의미가 있다 할 것이며, 다른 지방자치단체의 조례 제정을 준비하는데 영향을 주었다.

가와사키 시의 공계약 조례는 기존에 존재하고 있던 시의 계약체결에 관한 조례를 개정하여 공계약 조례로 바뀌어 시행하게 된 것이다. 조례가 제정되기까지의 과정은 시 당국과 이해관계 당사자인 노동조합의 민주적인 협의의 결과물이기도 하다.<sup>171)</sup>

제7조 작업보수 하한 액에서는 가와사키 시의 공계약 조례가 적용되는 공계약의 범위에 대해서 조례 제7조에 다음과 같이 규정하고 있다.

가와사키 시의 공계약 조례가 적용되는 공계약의 범위를 예정가격 6억 엔 이상의 공사 도급계약(이하 '특정공사 도급계약') 다음에 제시하는 자로서 시가 공사비 적산에 이용하는 공공공사 설계 노무 단가에 제시하는 직종과 관련된 작업에 종사하는 자이거나, 예정가격 1,000만 엔 이상의 업무 위탁에 관한 계약 중 규칙 등으로 정하는 자 또는 지방자치법 제244조의2제3항<sup>172)</sup>의 규정에 의해 시의 지정을 받은 자(이하

169) 노다 시 공계약 조례 제1조 목적

170) 정용복, 앞의 글, 82쪽.

171) 부록3 참조. 川崎市契約条例(昭和39年川崎市条例第14号)

<https://www.city.kawasaki.jp/233300/cmsfiles/contents/0000090/90213/keiyakujuyourei4280324.pdf>

172) 지방자치법 제244조의2(공공시설의 설치, 관리 및 폐지) 보통지방공공단체는 법률 또는 이에 기초

‘지정관리자’라 한다)와 체결하는 공공시설 관리에 관한 협정(이하 ‘특정업무 위탁계약’이라 한다)이라고 규정하고 있다. 또한 제7조 작업보수 하한액에는 가와사키 시의 공계약 조례가 적용되는 근로자의 범위에 대해서 조례 제7조에 다음과 같이 규정하고 있다. 근로자의 범위는 근로기준법(1947년 법률 제49호) 제9조에 규정된 근로자(동거 친족만을 사용하는 사업 또는 사무소에 사용되는 자 및 가사 사용인을 제외한다. 이하 동일)이며 특정 공사 도급계약과 관련된 작업에 종사하는 자이거나 또는 스스로 제공하는 노무의 대가를 얻기 위해 도급계약에 의해 특정 공사 도급계약과 관련된 작업에 종사하는 자이다.<sup>173)</sup>

제8조 특정공사 도급계약 등의 내용에 제8조제9항 시장 등은 수주자가 제10조<sup>174)</sup> 제1항의 규정에 따른 보고 또는 자료의 제출을 하지 않거나, 허위의 보고 또는 허위의 자료를 제출하거나, 동항의 규정에 따른 현장조사를 거부, 방해 또는 기피하고, 전항의 필요한 조치를 강구하지 않거나, 동항의 보고를 하지 않거나, 또는 동항의 보고를 하지 않거나, 또는 허위의 보고를 한 때에는 특정공사 도급계약 또는 특정업무 위탁계약의 해제를 하지 않거나, 전항의 필요한 조치를 강구하지 않거나, 또는 정지를 할 수 있는 시설물에 관한 업무정지를 할 수 있는 경우, 또는 특정공사 도급계약 해제를 명할 수 있다. 제8조제10항 시는 전항의 해제(지정 관리자와 체결하는 공공시설의 관리에 관한 협정의 경우에는 동 호 단서의 취소 또는 명령)에 의해 수주자에게 손해가 발생한 경우에도 그 손해를 배상할 책임을 지지 않는다고 되어 있다.

## 2. 공계약 조례와 찬반 논쟁

공계약 조례의 법적 문제에 대해서는 공계약 조례의 반대론자와 찬성론자로 나누어서 살펴보면, 공계약 조례로 인한 일정 수준 이상의 근로 조건을 확보하는 방법에 대

---

한 정령에 특별한 정함이 있는 것을 제외하고, 공공시설의 설치 및 그 관리에 관한 사항은 조례로 이를 정하여야 한다.

3 보통지방공공단체는 공공시설 설치 목적을 효과적으로 달성하기 위해 필요하다고 인정될 때에는 조례가 정하는 바에 따라 법인, 기타 단체로서 해당 보통지방공공단체가 지정하는 자(이하 본조 및 제244조의4에서 “지정관리자”라 한다)에게 해당 공공시설의 관리를 하게 할 수 있다.

173) 가와사키 시 공계약 조례

174) 가와사키 시 공계약 조례 제10조 출입조사 등에는 시장 등은 대상노동자로부터 전조의 신청이 있을 때 또는 특정공사도급계약이나 특정업무위탁계약에서 정하는 제8조제1호 내지 제8호까지에 열거하는 사항의 이행상황을 확인할 필요가 있다고 인정하는 때에는 수주자에 대하여 필요한 보고 또는 자료의 제출을 요구하거나 시의 직원에게 수주자의 사업장에 출입하여 필요한 조사를 하게 할 수 있다.

2 시장 등은 전항의 규정에 따른 보고나 자료 제출 또는 현장조사 결과, 필요하다고 인정될 경우 대상 노동자를 사용하는 자 및 기타 관계자(수주자를 제외한다. 이하 '사용자 등')에 대하여 필요한 보고 또는 자료의 제출을 요구하거나 시의 직원에게 사용자 등의 사업장에 출입하여 필요한 조사를 하게 하는 것에 대하여 협력을 요구할 수 있다.

3 제1항 또는 전항의 규정에 따라 출입조사를 하는 직원은 그 신분을 나타내는 증명서를 휴대하고 관계인의 청구가 있는 경우 이를 제시하여야 한다.

4 제1항 또는 제2항의 규정에 따른 출입조사의 권한은 범죄수사를 위해 인정된 것으로 해석하여서는 아니 된다.

한 반대론자들은 일본헌법 제27조제2항<sup>175)</sup>이 근로 조건에 관한 기준은 법률에서 정한다고 규정하고 있는 것을 근거로 근로 조건에 대한 공적 기관의 개입은 법률에 의하여야 하기 때문에 조례에 의하여 이루어지는 것은 허용되지 않는다고 주장하고 있다. 즉 공계약 조례는 당사자에게 최저임금보다 높은 임금 지급을 규정하고 있는바, 이는 실제로 고용계약에 개입하는 것이기 때문에 일본헌법 제27조제2항에 위반되는 것이다.<sup>176)</sup>

공계약 조례의 반대자들이 지적하는 것처럼 근로기준법이나 최저임금과 같이 근로자에게 지급할 최저 기준을 정하고 이를 강제하기 위해서 위반에 대한 벌칙을 부여하거나, 실효성 확보를 위해 지방자치단체 소속 기관에 근로 감독기준 기관에 동일한 권한을 부여한다고 규정하면 이는 지방자치단체에 의한 근로 조건의 규제·개입으로 볼 수 있기 때문에 법률과 조례의 관점에서 그 타당성에 다툼의 소지가 발생할 수 있다.<sup>177)</sup> 또한 공계약 조례의 반대론자들은 다음과 같은 규정<sup>178)</sup>을 근거로 하여 공계약 조례에 의해서 보호되는 자는 공계약에 관한 업무에 종사하는 근로자인데 이들 근로자 중에는 당해 시의 주민이 아닌 경우가 존재할 수 있으므로 이러한 근로자들에 대해서까지 적용되는 공계약 조례를 제정하는 것은 지방자치법<sup>179)</sup>이 인정하고 있는 지방자치단체의 사무라고 할 수 없기 때문에 조례제정권의 범위에 해당되지 않는다고 하여 공계약 조례 제정에 반대하고 있었다.<sup>180)</sup>

이에 대해서 찬성자들은 공계약 조례는 시 업무에 관한 계약을 대상하는 것이기에 이런 조례는 시의 사무에 속하며, 지방자치법 제14조제1항의 조례 제정권의 범위 내에 있다는 것은 명확하다고 하고 있다.

또한 공계약 조례의 찬성자들은 시가 당사자로 되는 내용으로 사업자에 대해서 최저임금보다 높게 임금을 지급할 계약 의무를 정하고 있고, 적용 대상도 계약 상대방인 사업자에 한정되며 사업자는 조례 내용에 법적으로 강제되지 않는 점, 즉 사업자는 계약 자유의 원칙하에 내용에 동의할 것인가에 대한 자유가 있으며, 만약 동의하지 않을 경우는 시와 계약을 체결하지 않으면 되기 때문에 사업자가 근로자에게 지불하는 임금이 공계약 조례에 의해 직접 강제되는 것은 아니라고 주장을 반박하고 있

175) 일본 헌법 제27조

② 임금, 근로 시간, 휴식, 그 밖의 근로 조건에 관한 기준은 법률로 정한다.

日本国憲法 第二十七条 2 賃金、就業時間、休息その他の勤勞条件に関する基準は、法律でこれを定める。

176) 정용복, 앞의 글, 93쪽.

177) 정용복, 앞의 글, 94쪽.

178) ① 지방자치법 제1조제2항1 지방자치단체는 주민의 복지 증진을 바탕으로 자주적 또한 종합적으로 지방행정을 실천하는 역할을 한다. ② 지방자치법 제2조제2항 일반 지방자치단체는 이에 따라 법률 또는 내각명령에 의해 처리되어야 하는 지역의 업무 및 기타 업무를 처리하여야 한다. ③ 지방자치법 제14조제1항 일반지방자치단체는 법령에 위반하지 않는 한 제2조제2조에 명시된 업무에 관한 조례를 제정할 수 있다.

179) 지방자치법, <https://elaws.e-gov.go.jp/document?lawid=322AC0000000067>(접속일 : 2021. 10. 15)

180) 정영훈, “공계약 조례를 통한 생활임금의 확보에 관한 연구 : 일본의 공계약 조례 제정운동을 중심으로”, 노동법논총 제22집, 한국비교노동법학회, 2011, 285~289쪽.

다.<sup>181)</sup>

### 3. 일본 생활임금의 시사점<sup>182)</sup>

일본은 우리나라와 행정과 법령체계가 유사하며, 일본의 생활임금에 대한 법적 논의는 우리나라에서의 조례 도입 및 시행과 관련해 헌법상 문제, 최저임금 등 생활임금 관련법과의 문제, 조례 제정권의 범위와 지방자치법상 문제를 지방자치단체에서 조례에 근거해서 추진하고 있는 생활임금 논의에 직접 참고할 수 있을 것이다.<sup>183)</sup>

아울러 일본에서는 조례로 정하고 있는 생활임금의 지급을 확보하기 위한 장치로 해당 조례에 사업자에 대하여 보고·자료제출 요구, 현장검사 제도 및 위반 시 시정 조치 명령 규정을 두고 있으며, 해당 사업자가 생활임금 지급 의무를 위반하는 경우에 대한 제재 규정을 두고 있는 점은 우리나라에서 생활임금 제정 시 적극적으로 고려할 수 있을 것으로 보인다.<sup>184)</sup>

## 제5절 외국과 우리나라의 생활임금제도의 시사점

### 1. 미국, 영국, 일본, 한국의 생활임금 제도 비교

생활임금의 도입 문제를 지방자치단체의 문제로 남겨둘 것이 아니라 국가 차원의 문제로 삼아 해결하는 방안을 마련하는 것을 고려해 볼 필요가 있다.

앞에서 살펴본 바와 같이 영국은 국가생활임금 제도를 도입하여 생활임금을 국가 차원의 제도로 운영하고 있는 점을 분석하여 우리나라에서도 영국과 같이 국가 차원의 생활임금제도를 운영하는 것이 실질적으로 가능한지에 대한 검토가 필요한 바이다.

미국의 경우는 생활임금 제도의 근거가 되는 조례의 법적인 효력에 대하여 사법부의 판단을 받는 등의 생활임금 제도의 법적인 논란을 각 주마다의 사법시스템 체계를 통하여 해결하고 있는바, 이는 우리나라에서도 생활임금 제도와 관련해 정부와 지방자치단체 간의 충돌 문제를 해결하는 방안으로써 검토해볼 필요가 있을 것이다.

일본의 경우에는 공계약 조례에서 정하고 있는 임금의 지급을 확보하기 위해서 해당 조례에 사업자에 대한 보고나 자료제출을 요구할 수 있는 조항을 두며, 위반 시에 대한 시정조치 명령 규정을 두고 있어 해당 사업자가 임금 지급의무를 위반하는 경우에 대해서도 제재규정을 두고 있는바, 추후 우리나라에서도 민간 부문으로의 확산 시에 대비하여 조례 제정 시 도입을 적극 고려할 필요가 있는 사항으로 보인다.<sup>185)</sup>

181) 정용복, 앞의 글, 94쪽.

182) 김군수·성영조·이다겸, 앞의 글, 55~56쪽.

183) 정용복, 앞의 글, 99쪽.

184) 정용복, 앞의 글, 100쪽.

< 표 9 > 미국, 영국, 일본, 한국의 생활임금 제도 비교

	지표	미 국	영 국	일 본	한 국
제도 운동 성격	제도 화	조례 혹은 행정명령 생활임금기구 구성	행정명령 생활임금재단 구성	조례	조례 혹은 행정명령 생활임금위원회
	적 용 대 상	공공직접고용(○) 공공 계약 및 보조기업(○) 순수 민간기업(x)	공공직접고용(○) 공공 계약 및 보조기업(○) 순수민간기업(○)	지역별로 다양	공공직접고용(○) 공공 계약 및 보조기업(△) 순수 민간기업(x)
	운 동 주 체	노동운동과 시민운동 결합→공공정책 → 시민사회&공공 거버넌스	노동운동과 시민운동 결합→ 공공정책 → 시민사회&공공거 버넌스	노동조합인 전국건설산 업노동조합 총연합	시민운동과 노동운동 결합 → 공공정책 주도
생활 임금 설정	임 금 수 준	지역별 다양 (최저임금과 3달러 차이)	런던과 런던 이외 지역(최저임금과 2파운드 차이)	지역별 다양	지역별 다양 (최저임금과 1천 원 차이)
	산 정 기 준	지출 생활비용 고려 가구원 수 고려	지출 생활비용 소득 고려 가구원 수 고려	지역별 다양	도시 물가 반영
	가 구 원 수	다양한 가구	다양한 가구	지역별 다양	(실질적) 1인 노동자

### 제3장 생활임금의 법적 논쟁과 도입 방향

185) 김종진, “생활임금 논의의 사회적 의미와 시사점 : 어떤 임금이 필요한가의 물음”, 월간노동리뷰 2월호, 한국노동연구원, 2015, 9쪽.

## 제1절 생활임금의 현황 및 실태

### 1. 생활임금 시행 현황

#### (1) 2022년도 생활임금 시행 현황

국내 지방자치단체의 생활임금제도 사례 검토 결과에 따르면 제도 도입 시 적용 대상의 결정이 가장 큰 쟁점이 되고 있다. 각 지방자치단체별로 생활임금의 민간 확산을 위해 다양한 정책을 추진하고 있기에, 타 지방자치단체의 우수사례의 경우 이를 적극적으로 참고할 필요가 있다.<sup>186)</sup> 그렇기 때문에 아래에서 4개의 광역자치단체 2022년 생활임금을 비교해 본다.<sup>187)</sup>

첫째, 울산광역시는 2021년 10월 29일 생활임금위원회를 열어 2022년도 생활임금 지급 범위와 임금액을 공시하였다. 2022년도의 생활임금 지급 범위는 산하 공사·공단·출자·출연기관 소속 근로자로 산정하였으며, 생활임금은 시급 10,737원으로 결정했다. 그리고 지급범위인 산하 공공기관 소속 근로자 1,580명 중 생활임금 미만이 예상되는 근로자 중 305명 정도가 적용받을 것이라고 시는 발표했다. 또한 2022년 울산광역시 생활임금은 월 209시간에 2,244,033원으로 2022년도 최저임금 9,160원과 빈곤 기준선인 국민 3인 가구 기준 중위소득을 고려하여 약 53.5%가 적용된 금액이다. 2022년 울산광역시 생활임금은 최저임금대비 근로자 1인당 한 달에 약 330,000원을 더 받는 것이다.

둘째, 경기도는 2022년 생활임금이 11,141원이고 적용대상자는 경기도 및 경기도 출자·출연기관 직접 근로자와 경기도 간접 고용 노동자 약 1,700명이 수혜를 받는다.

이번 생활임금은 경기연구원의 2022년 생활임금 산정 안 단기정책 연구, 생활임금 합리적 산정을 위한 전문가 토론회, 경기도 생활임금위원회 심의 등 논의를 거쳐 경기도 방침으로 최종 확정된 금액이다.

구체적으로 살펴보면 최저임금, 공공기관 임금가이드라인, 국제기구 임금가이드라인 등을 고려해 경기연구원이 제시한 2022년 생활임금 산정기준으로 가계지출 및 가계소득, 상용·비상용근로자 평균 근로소득 및 평균임금상승률 등을 종합적으로 고려하여 산정하였으며, 또한 신종 코로나바이러스 감염증으로 어려운 노동자들의 경제 여건등도 고려해 결정했다. 그리고 생활임금 조례 시행규칙 제7조제1항에 도지사는 위원회의 심의를 거쳐 다음 연도 1월 1일부터 적용되는 생활임금을 매년 9월 10일까지 결정하여야 한다.

셋째, 서울특별시는 2021년 10월에 생활임금위원회를 거쳐 2022년 생활임금을 시

186) 김군수, 2022년 경기도 생활임금 산정 및 향후 추진 방향, 경기연구원 연구보고서, 경기연구원, 2021, 43쪽.

187) 각 시·도 홈페이지 생활임금 검색 활용.



급 10,766원으로 확정했다. 생활임금심의위원회는 정부가 고시한 2022년도 물가상승률과 가계소득·지출 등을 종합적으로 고려해 이같이 결정했다고 밝혔다.

2022년도 서울시 생활임금은 2021년 시급 10,702원보다 0.6%(64원)인상된 금액으로, 고용노동부에서 고시한 2022년도 최저임금 9,160원보다는 14.9%(1,606원) 높은 금액이다. 월급으로 환산하면 2,250,094원(월 근로시간 209시간 기준)이다.

이번에 결정된 생활임금은 2022년도 공무원 보수체계를 적용받지 않는 서울시와 서울시 투자출연기관 소속 직접고용노동자, 서울시 투자기관 자회사 소속 노동자, 민간위탁노동자, 뉴딜일자리참여자 등 총 14,000여명이다.

넷째, 부산광역시도 2022년도 생활임금을 10,868원으로 산정하였으며, 적용대상자는 부산시 소속 근로자와 산하 공공기관 무기계약직 및 기간제 근로자를 비롯하여 민간위탁사무 수행 근로자로 2,000명이 수혜를 받는다. 생활임금위원회는 2021년 9월 3일 회의를 열고, 2022년도 부산지역 생활임금액을 심의했다.

위원회는 전국 3인 가구 중위소득과 최저임금 인상률을 비롯한 시의 재정 상황과 코로나19로 인한 특수한 경제 여건 등을 종합적으로 고려해 내년도 생활임금을 결정했다. 내년도 생활임금은 2022년도 전국 3인 가구 중위소득의 약 54%가 적용됐다. OECD 빈곤 기준선인 중위소득의 50%를 넘어 노동자가 최소한의 주거, 교육, 문화생활을 유지할 수 있을 것이라 예상된다고 부산시는 전망했다.<sup>188)</sup>

< 표 10 > 자치단체 생활임금 내용 비교

구분	울산광역시	경기도	서울특별시	부산광역시
생활임금	시급 10,737원	시급 11,141원	시급 10,766원	시급 10,868원
특징	최저임금 대비 1인당 한 달에 약 330,000원 더 받게 되는 것	경기도 생활임금위원회 심의 전문가 토론회를 거쳐 결정	물가상승률과 가계 소득·지출 등을 종합적으로 고려	생활임금위원회의 심의중위소득의 50%를 넘음
적용 근로자수	약 305명	약 1,700명	약 14,000명	약 2,000명
적용 범위	시 산하 공사·공단·출자·출연기관 소속 근로자	도 및 경기도 출자·출연기관 직접 근로자 및 경기도 간접 고용 근로자	공무원 보수 체계를 적용받지 않는 서울시와 서울시 투자출연기관 소속 직접 고용노동자, 서울시 투자기관 자회사 소속 노동자, 민간위탁노동자, 뉴딜일자리참여자	시 소속 근로자와 산하 공공기관 무기계약직 및 기간제 근로자를 포함하여 민간위탁사무 수행 근로자

188) 부산시, 2022년 생활임금 시급 1만868원으로 결정, 베이비뉴스 2021. 12. 20.자 기사 참조.  
<https://www.ibabynews.com/news/articleView.html?idxno=98289>(접속일 : 2021. 12. 23).

			등	
월 지급액 월209시간기준	2,244,033원	2,328,469원	2,250,094원	2,271,412원
산정기준	2022년도 최저임금과 빈곤기준선 국민 3인 가구 기준 중위소득을 고려하여 약53.5%가 적용	상대빈곤기준선, 주거비, 교육비, 통신비, 교통비를 반영	서울형 생활임금은 노동자와 그 가족의 주거·교육·문화생활 등을 보장하는 등 삶의 질 개선을 위해 책정하는 임금 수준	전국 3인 가구 중위소득의 약 54%가 적용

다음의 표는 광역자치단체별로 생활임금 조례 시행 지자체 수와 실제 적용하고 있는 지자체의 수를 분석하여 보았다.<sup>189)</sup>

< 표 11 > 광역지자체별 생활임금 조례제정과 실제 적용 현황

(단위 : 개, %)

광역	광역별 전체 지자체 수(A)*	광역별 조례 제정 지자체 수(B)	광역별 조례제정 지자체 비중(B)	광역별 실제 적용 지자체 수(C)	광역별 실제 적용 지자체 비중(C/A)
서울	26	26	100%	26	100%
부산	17	12	70%	11	65%
대구	9	0	0%	0	0%
인천	11	7	64%	7	64%
광주	6	6	100%	6	100%
대전	6	6	100%	6	100%
울산	6	2	33%	1	17%
세종	1	1	100%	1	100%
경기	32	32	100%	32	100%
강원	19	2	10%	1	5%
충북	12	1	8%	1	8%
충남	16	7	44%	5	31%
전북	15	5	33%	4	27%

189) 자치법규정보시스템 생활임금 검색 활용.

전남	23	6	26%	4	17%
경북	24	1	4%	0	0%
경남	19	1	5%	1	5%
제주	1	1	100%	1	100%
계	243	116	48%	107	44%

\* 광역별 전체 지자체 수는 광역시·도청과 소속 기초 지자체를 모두 합한 개수임

\* 부록5 참조.

## (2) 광역자치단체 교육청 생활임금 사례 비교

우리나라에서 생활임금을 도입한 광역·지방자치단체는 116곳이고 시행되고 있는 곳은 107곳이지만, 2017년 제주도교육청을 시작으로 광역자치단체의 교육청에서도 교육청 생활임금을 도입해 시행하기 시작했다. 생활임금 조례의 적용범위에 대한 제한적인 한계점을 교육청에서도 실시함으로써 적용 대상 확대에 한 획을 이어주는 것이라 생각된다.

2021년까지 조례가 도입된 교육청은 7곳이지만, 울산광역시 교육청도 생활임금 도입을 적극 추진해 교육청 소속 저임금근로자에게 혜택을 주길 바라는 바이다. 전국 17개 광역자치단체 중에서 2017년 제주를 시작으로 2019년 서울·대전 2020년 경기·전남·부산의 6개 교육청에서 생활임금을 제정·시행하고 있으며, 2022년에는 충청북도 교육청이 도입함으로써 시행하는 곳이 7곳으로 늘어나게 된다.

교육청 생활임금을 도입한 7개 광역자치단체의 생활임금액과 적용대상을 표로 비교하여 제시해 본다.

< 표 12 > 광역자치단체 교육청 생활임금 현황

	제정 연도	2022년 교육청 생활임금	2022년 각 도 생활임금	조례의 적용 대상 <sup>190)</sup>
제주도 교육청	2018년	시급 미정 (2020년 시급 1만원)	시급 10,660원	제4조(적용대상) 생활임금의 적용대상은 제주 특별자치도교육청 교육공무직원의 채용 및 관리 조례 제3조에 따른 교육공무원 중 예산의 범위에서 도 교육감이 제6조에 따른 위원회의 심의를 거쳐 결정한 근로자로 한다.
서울시 교육청	2019년	시급 11,240원	시급 10,766원	제3조(적용대상) 생활임금의 적용대상은 서울 특별시교육청 교육공무직원 채용 등에 관한 조례 제2조에 따른 교육공무원 중 예산의

				범위에서 교육감이 생활임금위원회의 심의를 거쳐 결정한 노동자로 한다.
대전시 교육청	2019년	시급 미정	시급 10,460원	제4조(적용대상) ① 생활임금의 적용대상은 부산광역시교육청 교육공무직원 채용 및 관리에 관한 조례 제2조에 따른 교육공무직원 중 교육감이 생활임금위원회의 심의를 거쳐 결정한 다. ② 교육감은 공공계약의 노임단가가 이 조례에 따라 정한 생활임금 이상이 되도록 노력하여야 한다.
경기도 교육청	2020년	시급 10,400원	시급 11,141원	제3조(적용범위) 경기도교육감(이하 "교육감"이라 한다)은 공무원보수규정 및 지방공무원 보수규정의 적용을 받지 아니하는 소속 근로자에 대하여 예산의 범위에서 생활임금을 지급할 수 있다.
부산시 교육청	2020년	시급 10,990원	시급 10,868원	제3조(적용 범위) 이 조례는 부산광역시교육청 교육공무직원 채용 및 관리에 관한 조례 제2조제3호에 따른 교육공무직원 중 1주 동안의 소정근로시간이 15시간 미만인 자에 대하여 적용한다.
전라남도 교육청	2020년	시급 9,500원	시급 10,900원	제4조(지급 대상) 생활임금 지급 대상은 공무원이 아닌 노동자 중에서 전라남도교육청 생활임금위원회(이하 "위원회"라 한다)의 심의를 거쳐 결정한 사람으로 한다.
충청북도 교육청	2021년	시급 10,326원	시급 10,326원	제4조(적용범위) 교육감은 공무원보수규정 및 지방공무원 보수규정의 적용을 받지 아니하는 소속 근로자에 대하여 예산의 범위에서 생활임금이 지급될 수 있도록 노력하여야 한다.

\* 각 교육청 홈페이지 Home > 교육뉴스 > 보도/해명자료 > 보도자료 > 생활임금 참조

## 2. 생활임금의 산정 기준

생활임금은 근로자와 그 가족이 기본적인 생활을 가능하게 하며 또한 안정된 삶을 누릴 수 있도록 하고 있으며, 최저임금을 바탕으로 주거비, 교육비, 교통비, 문화비 등을 종합적으로 감안하여 산정 기준을 정하고 있다. 다음은 산정 기준을 가계지출기준과 가계소득기준, 근로소득기준으로 분석해 본다. 먼저 산정을 위한 기본 가계 구성은 3인 가구로 맞벌이 부부 성인 2인과 미성년 자녀 1인으로 구성된다고 가정한다.<sup>191)</sup>

190) 국가법령정보센터 > 자치법규 > 생활임금 참조  
<https://www.law.go.kr/ordinSc.do?menuId=3&subMenuId=27&tabMenuId=139&query=%EC%83%9D%ED%99%9C%EC%9E%84%EA%B8%88> (접속일 : 2021. 12. 28).

생활임금이 인간다운 삶을 보장하기 위한 제도임을 감안하여, 이를 보완해줄 정도의 수준을 위해서 산정의 기준으로 하는 상대빈곤선<sup>192)</sup>은 가계소득 중위값 또는 월평균 가계지출의 60%를 설정하고 있다. 일반적으로 최저생계비의 설정기준은 가구 소득액 혹은 가구 지출액 중위값의 50% 선을 기준으로 하고 있으며, 서울시는 2021년도 생활임금 산정기준으로 3인 가구 지출액의 59.5%를 반영하여 결정하였고, 향후 OECD의 빈곤 기준선인 중위소득의 60% 수준까지 반영한다는 계획을 가졌다고 했다.<sup>193)</sup> 이에 경기도는 2022년 생활임금의 산정기준을 상대빈곤선 기준 개념의 3인 가구 소득액의 중위값 60% 수준으로 설정하였다.<sup>194)</sup>

< 표 13 > 각국의 상대빈곤선 기준

주요기관 / 국가	상대빈곤선 기준 <sup>195)</sup>
OECD	중위소득의 40%, 50%, 60%
World Bank	개발도상국은 평균소득의 3/1, 선진국은 평균소득의 2/1
영 국	평균소득의 50%
프랑스	중위소득의 50%
일 본	평균소비지출의 50%

보건복지부에서는 기초생활보장 및 그 밖의 각종 복지사업의 기본이 되고 있는 기준 중위소득과 함께 각 급여별 선정기준 및 최저보장수준을 중앙생활보장위원회를 통하여 심의·의결하여 고시하고 있다. 기준 중위소득은 국민 가구소득의 중간값으로 2021년도부터 통계청 가계금융복지조사를 산출 통계자료로 하여 최근 경기 상황을 종합적으로 고려하여 결정되었다.<sup>196)</sup>

울산광역시도 약 53.5%가 적용된 금액(2022년)으로 하였으며, 부산광역시는 54%가 적용된 금액(2022년)으로 하였다.

근로소득기준에 따라 생활임금을 산정하기 위해서는 먼저 최저생계비 수준의 근로소득을 도출해야 한다. 2020년도에 통계청 사업체노동력조사에서 제시된 상용근로자 및 비상용근로자의 정액급여를 각 노동자의 근로시간으로 나누고, 이 값에 임금증가

191) 김군수·박진아·한영숙, “2022년 경기도 생활임금 산정 및 향후 추진 방향”, 정책연구 2021-32, 경기연구원, 2021, 69쪽.

192) 우리나라는 경제협력개발기구(OECD)에서 발표하는 기준에 의거하여 중위소득의 50% 수준을 상대적 빈곤선으로 설정, 해당 수준에 미달할 경우 상대적 빈곤층으로 정의하고 있다. 한편 절대적 빈곤층은 정부에서 매년 발표하는 최저생계비 이하의 소득수준을 보이는 가구를 의미한다.

193) 김군수·박진아·한영숙, 앞의 글, 70쪽.

194) 김군수·박진아·한영숙, 앞의 글, 78쪽.

195) 권순원, “생활임금제도 도입의 필요성과 한국의 적용가능성”, 참여연대 노동사회위원회, 2012, 35쪽.

196) 김군수·박진아·한영숙, 앞의 글, 70쪽.

을 및 물가상승률을 보정하여 도출된 금액에 상대빈곤 기준선 60%를 곱하여 최저생계비 수준의 근로소득 금액을 산출한다. 위와 같이 도출된 최저생계비 수준의 근로소득은 인간다운 생활수준을 영위하기 위한 최소한의 생계비이기 때문에, 이 금액에 최소한의 주거면적을 보장할 수 있는 주거비, 자녀 사교육비, 문화여가비, 교통비의 일정 비율을 임금의 형태로 추가 보전하는 것을 전제로 하여야 한다.<sup>197)</sup>

### 3. 생활임금의 적용 대상

우리나라 생활임금 조례의 적용 대상은 매우 제한적일 수밖에 없는데, 그 이유는 생활임금을 법으로 강제할 방법이 없어 조례만으로 적용 대상을 정해야 하는 데에 따른 한계가 있다. 이는 앞으로 해결해야 할 과제이기도 하다. 현재 생활임금을 시행하고 있는 지방자치단체 별로 적용 대상에 따른 기준을 지역별로 분류해 보았다.<sup>198)</sup>

< 표 14 > 광역자치단체의 생활임금 적용 대상에 따른 기준

광역자치단체의 생활임금 적용 대상에 따른 기준	광역자치단체
지방자치단체가 직접 고용한 근로자에 대해서만 생활임금을 적용하는 곳	세종특별자치시·충청남도
지방자치단체 및 그 출자·출연기관이 직접 고용한 근로자에 대해서 생활임금을 적용한 곳	울산광역시·전라북도·전라남도·경상남도·강원도
지방자치단체 또는 그 출자·출연기관이 직접 고용한 근로자뿐만 아니라 지방자치단체가 간접 고용한 근로자에 대해서도 생활임금을 적용하는 곳	서울특별시·경기도·인천광역시·부산광역시·광주광역시·대전광역시·충청북도·제주자치도

여기에서 지방자치단체가 간접 고용하는 근로자라 함은 지방자치단체로부터 사무를 위탁받거나 지방자치단체에 공사·용역 등을 제공하는 업체에 소속된 근로자를 의미한다.<sup>199)</sup> 조례의 범위 안에서 한정되어진 근로자에게만 적용 대상이 될 수밖에 없다는 생활임금 조례의 한계점은 조례의 범위 확산에 대한 법안 마련만이 해결할 수 있을 것으로 본다.

생활임금이 전국적으로 확산되고 있지만, 실효성 있는 제도로 기능하기 위해서는 많은 근로자가 적용받을 수 있도록 하여야 한다. 이런 점에서 생활임금의 적용 범위와 적용 근로자 규모를 파악하는 것은 제도 개선의 방향을 마련하는 토대가 된다는 점에서 매우 중요하다. 또한 생활임금이 공공부문에서의 선도적 역할을 하여 민간부

197) 김군수·박진아·한영숙, 앞의 글, 83쪽.

198) 각 지방자치단체 생활임금조례 참조.

199) 서울특별시생활임금조례 제3조 등 참조.

문의 저임금 문제를 줄여가겠다는 도입 취지에 맞게 적용 대상을 확대하는 방안 마련이 필요하다.

생활임금은 공공부문에 소속된 직접 고용 비정규직 근로자·공공부문의 민간위탁 용역과 하도급업체 소속 근로자·공공부문에 소유 부동산을 임대차하는 업체와 조달업체까지로 확대 적용하는 방안 마련이 필요하다.<sup>200)</sup> 또한 각 지자체에서는 사업을 위탁하는 조건으로 용역 업체가 근로자들에게 생활임금을 지급하게 하여 민간으로 확산될 수 있는 기반을 마련해 주어야 한다.

생활임금의 정착 및 확산을 위해서는 지자체와 시민단체 노동조합, 이해당사자 간의 소통이 중요하며 생활임금 시행과정에서 예상되는 갈등을 해소할 수 있는 방안도 필요하다. 그리고 인센티브제도 등을 마련하여 민간에 확대 적용될 수 있도록 유도할 필요도 있을 것이고, 생활임금 적용 우수기업을 노동친화 기업으로 인증하는 방법도 고려해야 한다. 아울러 지방자치단체는 생활임금 확산을 위해 의회, 교육청, 구·시·군과 업무협약 체결을 통한 확산 방안 검토도 필요하겠다.<sup>201)</sup>

이를 위해서는 각 지자체들이 생활임금을 단순히 지급하는 것에 그칠 것이 아니라 지자체 간접고용 비정규직을 직접고용 정규직으로 전환되도록 방안을 마련하는 것이 중요하며, 생활임금 적용 대상을 공공부문 전체로 확대하고 국가 및 지방자치단체의 민간위탁, 조달, 정부 보조 사업체 등에도 생활임금이 확대, 적용될 수 있도록 해야 한다. 이로써 근로자가 존중받는 사회 분위기가 만들어질 것이며, 모든 부문으로 근로 가치가 보장되는 사람 중심의 사회구조가 자리 잡는다면 경제 불평등과 소득 양극화를 줄이는데 도움이 될 것이다.

#### 4. 생활임금의 효과

생활임금은 근로자들에게는 실질적인 임금 상승이 되기 때문에 일의 만족도도 높이며 재정적 지원으로 인한 근로자들의 삶의 질이 개선되는 효과가 있다.<sup>202)</sup> 성실히 일을 함에도 불구하고 생계를 걱정해야 하는 문제를 해결해주고, 저임금 근로자의 임금을 상승시키는 역할을 하며, 또한 임금 격차를 줄여 줌으로써 소득의 분배 역할도 하고 있고, 이로 인해 소비가 증가되는 구조로 이어져 경제성장에도 도움을 주는 역할을 한다.

생활임금의 도입으로 인해 얻어지는 효과에 대해 서울시 노원구의 예를 들어 보면, 생활임금 지급은 근로자들에게 긍정적인 효과가 생기게 하는 반면에, 임금 상승으로 인한 지방자치단체의 재정을 악화시킬 가능성이 있다는 주장이 있었다. 이는 다른 도시의 시행 결과를 보면, 지방자치단체의 재정에는 거의 영향을 미치지 않는다고 정

200) 김건위·최인수, “지방자치단체 생활임금의 쟁점과 적용가능성 탐색”, 지방자치FOCUS 제96호, 한국 지방행정연구원, 2015, 24쪽.

201) 김군수·박진아·한영숙, 앞의 글, 106~107쪽.

202) Jane Wills & Brian Linneker., The Costs and Benefits of the London Living Wage, Queen Mary University of London, September, 2012, p.7.

리되고 있으며, 오히려 지방자치단체에서는 역으로 사회보장비용 등의 감소 효과가 있는바, 생활임금 적용으로 인해 생기는 지출의 영향은 적다고 보고 있다. 오히려 근로자의 실질적인 소득 상승으로 인해 근무 의욕이 높아져 이로 인해 근로자들의 이직률이 감소되었다고 한다.<sup>203)</sup>

또한 생활임금은 최저임금 인상과 함께 저임금 근로자의 생활수준을 높여줄 수 있으며, 소득 분배의 문제가 개선되며, 더불어 이는 경제 성장에도 효과가 있는 것이다.

최저임금을 적정 수준으로의 인상 요구가 생활임금의 인상으로도 이어지게 되는 것인데, 이는 저임금 근로자의 생활수준을 높이는 데는 긍정적 영향을 미칠 것이다. 저임금 근로자들은 낮은 임금으로 인해 상대적으로 소비성향의 비율이 높을 수밖에 없는데, 임금이 올라가면 그만큼의 소득이 소비로 이어져 경제 성장의 효과도 가질 수 있고 생계비 보장으로 인해 자존감이 높아질 것이며, 그만큼의 책임감, 의무감으로 인하여 서비스 향상으로 이어질 것이라 본다.<sup>204)</sup>

한편, 생활임금 도입으로 근로자의 임금이 상승되어 회사의 부담이 증가하여 결국 일자리가 감소로 이어질 것이라는 우려가 있는 것도 사실이다. 그러나 한편으로는 기업의 저비용 경쟁을 제도적으로 억제하여 저임금 근로자들의 구매력 및 생활수준 향상을 가져와 지역사회의 경기 활성화와 지방 정부의 재정 수입 증가로 이어지는 효과도 들 수 있다.<sup>205)</sup>

임금 인상에 의한 고용 비용의 증가는 이직으로 인한 훈련비용 및 채용비용의 감소로 이어지게 되며 또한, 생산성 향상 등으로 사용자의 총지출 비용은 거의 증가하지 않을 수 있다. 결국 생활임금 지급은 오히려 저임금 근로자들의 임금상승으로 복지비용 지출을 감소시키며 재정안전성의 확대를 가져 올 수도 있다. 즉 빈곤 가족의 소득 보조와 사회적 서비스에 대한 의존이 줄어들어 이로 인해 지방정부는 예산이 절감되는 효과도 볼 수 있다.

결과적으로 생활임금의 도입으로 인해 얻어지는 효과는 근로자의 실질적인 소득 상승으로 인해 근무 의욕이 높아져 이로 인해 근로자들의 이직률이 감소하는 긍정적인 효과가 생기며, 저임금 근로자의 생활수준을 높여주며, 소득 분배로 인해 생활환경이 개선될 것이다. 또한 이는 경제 성장에 긍정적인 효과를 주는 것과 동시에 지방 재정에 주는 부담은 거의 영향을 주지 않는다.

## 제2절 생활임금의 법리 : 해석론

203) 김범식·정현철·최봉, “서울시 생활임금제 도입 및 실행방안 연구”, 서울연구원정책과제연구보고서, 서울연구원, 2013, 60~61쪽, 참조.

204) 김건위·최인수, 앞의 글, 5~6쪽.

205) 이강복, 앞의 글, 269쪽.



생활임금의 도입과 관련하여 도입 초기뿐만 아니라 현재까지도 지방의회와 집행부 간의 갈등이 있으며, 또한 이 제도를 소관하고 있는 중앙정부와 지방자치단체 사이에도 법리적 쟁점에 대한 이견이 해소되지 않고 있는 실정이다.

이와 같이 생활임금과 관련하여 발생되고 있는 갈등 및 법리적 쟁점에 대한 이견을 해소하는 것은 생활임금의 정착 및 발전을 위해 중요한 과제로 보인다.

더불어 우리나라의 실정에 부합하는 생활임금에 대한 법리적 해결 방안을 정립하여 결과를 도출함으로써, 법령심사 업무나 또는 정부 내 조정업무, 법령해석에 대한 부분, 지방자치단체에 대한 의견제시 업무, 사전입법 지원 업무 등 법제처에서 법제업무를 수행하는데 있어서 불필요한 논쟁을 방지하는 것이 필요하다.<sup>206)</sup>

또한 생활임금의 소관 부처인 고용노동부에서 생활임금과 관련하여 정책을 추진하거나 법령을 제·개정하는 경우에 사전 입법 지원 등 각종 법제 지원이 가능하게 해야 할 것이다. 따라서 해당 법리에 대한 해석을 법제처에 요청하는 경우에는 사전에 입법에 대한 지원을 해 주거나, 각종 법리에 대한 해석 지원을 가능하게 하고, 또한 각 지방자치단체에서 생활임금에 관한 조례를 제·개정하는 경우 법제처에 해석을 요청하는 경우에는 의견제시 등 각종 법적 지원을 하여 생활임금과 관련한 법리적 쟁점을 사전에 분석·파악하고 해소 하는 방안을 마련해야 할 것이다.<sup>207)</sup>

아래에서는 조례의 제정권 인정 범위, 법률우위의 원칙, 법률유보원칙과의 관계 등으로 나누어 법리적 문제에 대해 분석해 본다.

## 1. 조례 제정권의 인정 범위

지방자치단체는 그 고유사무인 자치사무와 법령에 의하여 위임된 단체위임사무에 관하여 이른바 자치조례를 제정할 수 있으며<sup>208)</sup>, 여기에서의 사무는 고유사무와 단체위임사무<sup>209)</sup>로 나눌 수 있다. 또한 단체위임사무에 대응 개념인 기관위임사무는 국가가 지방자치단체의 기관에 사무를 위임하는 사무이며, 당해 지방자치단체의 사무는 아니므로 그에 관해서는 원칙적으로 조례를 제정할 수 없다는 것이 통설과 판례의 입장이다.<sup>210)</sup>

다만 기관위임사무의 경우에도 예외적으로 조례의 규율대상이 될 수 있는바, 이 경우에는 자치조례와는 달리 일반적인 위임입법으로의 한계가 적용되어 구체적으로 범위<sup>211)</sup>를 정하여 위임하여야 한다는 것이 판례의 입장이다.<sup>212)</sup>

206) 정용복, 앞의 글, 9쪽.

207) 정용복, 앞의 글, 10쪽.

208) 지방자치법 제22조.

209) 지방자치단체가 법령에 의하여 국가 또는 다른 공공단체로부터 위임받아 행하는 사무.

210) 김남진·김연태, 행정법 II, 법문사, 2018, 135쪽. 대판 2017. 12. 5. 2016추5162.

211) 이일세, “생활임금조례의 위법성에 관한 고찰”, 노동법논총 제44집, 한국비교노동법학회, 2018, 107~110쪽.

212) 대판 2000. 11. 24. 2000추29.

대법원은 ① 지방자치법 제9조제1항과 제15조 등의 관련 규정에 의하면 지방자치단체는 원칙적으로 그 고유사무인 자치사무와 법령에 의하여 위임된 단체위임사무에 관하여 이른바 자치조례를 제

조례의 법적 성질에 대해서는 다양한 논의가 있고, “조례=법규명령”으로 단정하기는 어렵다. 그러나 조례는 넓게 보면 행정기관인 지방의회에 의해 제정되는 법이므로 행정입법에 속하는 것으로 볼 수 있다.<sup>213)</sup>

그리고 법령상 지방자치단체의 장이 처리하도록 규정하고 있는 사무가 자치사무인지 기관위임사무인지를 판단함에 있어서는 그에 관한 법령의 규정 형식과 취지를 우선 고려하여 판단해야 하지만, 그 밖에도 사무의 성질이 전국적으로 통일적인 처리가 요구되는 사무인가의 여부나 그에 관한 경비부담과 최종적인 책임귀속의 주체 등도 아울러 고려하여야 한다고 한다.<sup>214)</sup>

생활임금은 최저임금법을 보완하여 근로자의 생활안정과 삶의 질 향상에 기여하는 것을 목적을 하며<sup>215)</sup>, 대부분의 생활임금 조례에서는 생활임금의 적용대상, 생활임금의 결정·고시, 생활임금위원회 등에 관해 규율하고 있는바<sup>216)</sup>, 이는 지방자치법 제9조 제2항제2호의 ‘주민의 복지증진에 관한 사무’로서 지방자치단체의 사무범위에 해당하므로 조례의 규율대상이 된다고 할 것이다.<sup>217)</sup>

전국에서 유일하게 성남시 생활임금조례 제7조에는 “최저임금을 초과하는 임금에 대하여는 통화 이외의 것으로 지급할 수 있다”라고 하고 있었는데, 그 위법성 여부가 문제된 바 있다.

## 2. 생활임금 조례의 가능성과 한계

생활임금 적용 대상자의 범위는 법이 아닌 조례로 규정되어 있어 지방자치단체의 조례로 정해진 범위 안에서만 적용 가능하므로, 그 지역에 소속되어 있는 직접 고용 근로자로 한정될 수밖에 없으며, 따라서 그만큼 혜택을 받는 근로자의 수도 제한적일 수밖에 없다는 지적이 나오고 있다.<sup>218)</sup>

생활임금을 제정할 때 조례로 규정된 적용 대상자의 범위는 지방자치단체의 공공기관 및 지자체로부터 사무를 위탁받은 기관·단체 또는 업체에 소속된 근로자나 또는

---

정할 수 있는 외에, 개별 법령에서 특별히 위임하고 있을 경우에는 그러한 사무에 속하지 아니하는 기관위임사무에 관하여도 그 위임의 범위 내에서 이른바 위임조례를 제정할 수 있지만, 조례가 규정하고 있는 사항이 그 근거 법령 등에 비추어 볼 때 자치사무나 단체위임사무에 관한 것이라면 이는 자치조례로서 지방자치법 제15조가 규정하고 있는 '법령의 범위 안'이라는 사항적 한계가 적용될 뿐, 위임조례와 같이 국가법에 적용되는 일반적인 위임입법의 한계가 적용될 여지는 없고, ② 지방자치법 제15조에서 말하는 '법령의 범위 안'이라는 의미는 '법령에 위반되지 아니하는 범위 안'이라는 의미로 풀이되는 것으로서, 특정 사항에 관하여 국가 법령이 이미 존재할 경우에도 그 규정의 취지가 반드시 전국에 걸쳐 일률적인 규율을 하려는 것이 아니라 각 지방자치단체가 그 지방의 실정에 맞게 별도로 규율하는 것을 용인하고 있다고 해석될 때에는 조례가 국가 법령에서 정하지 아니하는 사항을 규정하고 있다고 하더라도 이를 들어 법령에 위반되는 것이라고 할 수가 없다고 판단한다.

213) 박군성, 행정법 강의, 박영사 제17판, 2020, 177쪽.

214) 대판 2013. 4. 11, 2011두12153; 대판 2017. 12. 5, 2016추5162.

215) 서울시생활임금조례 제1조, 경기도생활임금조례 제1조 등 참조.

216) 서울시생활임금조례 제3조, 제4조, 제7조, 제8조, 경기도생활임금조례 제3조, 제4조, 제5조 등.

217) 이일세, 위의 글, 119~120쪽.

218) 정용복, 앞의 글, 22~23쪽.

산하기관 소속 근로자로 범위가 한정되어 제정되었고, 그 범위는 지금까지도 대부분 지방자치단체에서 제한된 조례의 내용 그대로 사용하고 있으며, 일부 자치단체만이 조례 항목을 추가하여 간접 고용 근로자에게까지 확대하여 시행되고 있는 것이다.

이와 관련하여, 생활임금을 시행 중인 서울특별시 노원구와 성북구를 예로 들면, 이들 자치구에서는 적용 대상자의 범위를 해당 구청에 소속되어 있는 근로자나 출자·출연기관의 소속 근로자 또는 구청으로부터 사무를 위탁받아서 구에서 시행하는 공사나 용역 등을 제공하는 기관이며, 그 업체에 소속된 근로자와 그 하수급인이 직접 고용한 근로자에게까지 확대하여 적용하고 있는 것이 다른 자치구와의 차이점이다.<sup>219)</sup>

아울러 서울시는 성북구, 노원구가 생활임금을 공공부문의 청소, 경비직 등 계약직 근로자에게 적용하고 있을 뿐만 아니라 서울시 노동정책과는 담당업무 내역에 '생활임금 도입 추진'을 명시하고 적극적으로 추진하고 있는 바이다.

적용 범위 대상자의 기준은 지방자치단체가 개정 가능한 조례라 볼 수 있고, 이는 개정하고자 하는 의지만 있으면 될 것이고, 더불어 지역 여건이나 경제 상황 등을 고려하여 현행 범위에서 더 확장 시켜 지급해야 할 필요가 있다.

최저임금법 제6조제1항에서는 “사용자는 최저임금의 적용을 받는 근로자에게 최저임금액 이상의 임금을 지급하여야 한다.”라고 규정되어 있어 사용자가 근로자에게 최저임금 이상의 임금을 지급하는 경우에는 최저임금법 위반으로 볼 수 없다고 해석되고 있어, 결과적으로 생활임금 조례 안의 내용이 사용자로 하여금 최저임금액 이상의 생활임금의 지급을 강제하도록 하는 것이라면, 최저임금법에 위반된다고 볼 수 없을 것으로 해석된다.<sup>220)</sup> 또한 최저임금은 임금의 하한선을 규정한 것이어서 생활임금이 최저임금보다 높게 지급된다면 이는 최저임금법의 위반은 아니라고 해석된다.

지방자치법 제11조제5호<sup>221)</sup>는 지방자치단체가 처리할 수 없는 국가 사무로 근로기준, 측량단위 등 전국적으로 기준을 통일하고 조정하여야 할 필요가 있는 사무를 말하고 있다. 그런데 개별임금은 전국적으로 기준을 통일하고 조정하여야 할 필요가 있는 사무는 아니고, 사용자와 근로자의 협의에 의해 결정되는 것으로, 최저임금법에서 규정한 최저임금을 상회하여야 하는 것이다.<sup>222)</sup>

예를 들어 살펴보자면, 경기도 생활임금 조례 안은 초안에 도지사가 생활임금을 지급하도록 해야 한다고 강제 규정을 두었으나 생활임금 제정 관련 토론회(2013. 10. 17.)에서 도지사 권한침해 문제제기가 되었던바 집행부와 협의 후 권고조항으로 수정함으로써 논란의 여지는 없어졌다.

219) 여기는 ‘월 20만원의 행복’...저기는 ‘무늬만 생활임금’, 한겨레 2016 2. 14.자 기사 참조.

<http://education.hani.com/arti/society/labor/730302.html>(접속일 : 2021. 12. 10)

220) 경기도생활임금 조례 안 관련 법령위배 여부 질의 요청(도시환경전문위원-204, 2014. 1. 17.).

221) 지방자치법 제11조(국가사무의 처리제한) 지방자치단체는 다음 각 호에 해당하는 국가사무를 처리할 수 없다. 다만, 법률에 이와 다른 규정이 있는 경우에는 국가사무를 처리할 수 있다.

5. 근로기준, 측량단위 등 전국적으로 기준을 통일하고 조정하여야 할 필요가 있는 사무

222) 경기도 생활임금 조례 안에 대한 경기도의회 입법·법률고문변호사들의 검토의견서

도지사도 하여금 생활임금을 예산의 범위에서 지급하도록 노력해야 한다고 규정하고 있는 조례 안의 내용이 경기도지사의 본질적 권한을 침해한다고는 볼 수 없을 것이다. 최저임금법과 상충되지 않는다. 최저임금보다 높은 임금을 주도록 하는 것이 최저임금법과 상충된다면 정부에서 매년 최저임금을 상회하는 무기계약직 보수 지급지침을 내리는 것도 위법이 되는 사태가 발생하게 되므로 이는 법률 검토의견이 최저임금법에 상충되지 않는다는 것이다.<sup>223)</sup>

지방자치법 제116조의2<sup>224)</sup>는 지방자치단체가 정하는 바에 따라 심의회, 위원회 등의 자문기관을 설치 운영할 수 있도록 규정하고 있는바 도지사가 생활임금을 산정하기 위하여 필요하다고 판단할 경우 생활임금위원회를 설치·운영할 수 있다고 규정한 것이기 때문에 도지사가 판단할 문제이다. 경기도 생활임금위원회의 설치 운영을 도지사의 재량사항으로 하고(제4조제1항), 도지사도 하여금 생활임금을 예산의 범위에서 지급하도록 규정하고 있는 이 사건 조례안의 내용이 경기도지사의 본질적 권한을 침해한다고 볼 수 없다.

지방재정법 제17조제1항 단서에서 공공기관에 지출하는 경우에는 지방자치단체의 기부·보조·출연, 그 밖의 공금지출을 할 수 있도록 규정하고 있는 바, 경기도가 직접 근로자에게 지급하는 것이 아닌 산하 공기업, 공공기관에 보조·출연하는 것은 지방재정법 제17조제1항에도 위반되지 않는다.

경기도와 위탁·용역계약을 맺은 업체들만 생활임금 지급이 강제되는 결과가 되어 헌법의 평등권을 위반하여 위법하다는 논리대로라면 공공부문의 계약직 노동자들보다 높은 임금을 받는 경기도 공무원들도 헌법의 평등권을 침해하는 위법을 하고 있는 셈일 것이다.

### 3. 법률우위의 원칙

조례도 행정입법의 일종이기 때문에 법률우위원칙의 적용을 받는다.

국가는 법률로 최저임금법을 실시하고 있는데 지방자치단체가 조례로써 최저임금을 웃도는 생활임금을 실시하는 것이 법률우위원칙에 위반하는지에 대해 살펴보기로 한다.

근로기준법 제43조제1항에 임금은 통화로 직접 근로자에게 그 전액을 지급하여야 하며, 다만 법령 또는 단체협약에 특별한 규정이 있는 경우에는 통화 이외의 것으로

223) ① 최저임금 법에서는 최저임금보다 낮은 임금지급만 금지하므로 상충되지 않음  
② 최저임금은 임금의 하한선을 규정한 것이므로, 생활임금이 최저임금을 상회한다면 최저임금법 위반은 아님  
③ 최저임금 등을 감안하여 산정한 생활임금을 지급하도록 규정한 것 일뿐 최저임금에 못 미치는 임금을 지급하도록 규정한 것은 아니어서 최저임금법에 저촉되지 않음  
224) 지방자치법 제116조의2(자문기관의 설치 등) ① 지방자치단체는 그 소관 사무의 범위에서 법령이나 그 지방자치단체의 조례로 정하는 바에 따라 심의회·위원회 등의 자문기관을 설치·운영할 수 있다.  
② 제1항에 따라 설치되는 자문기관은 해당 지방자치단체의 조례로 정하는 바에 따라 성격과 기능이 유사한 다른 자문기관의 기능을 포함하여 운영할 수 있다.

지급할 수 있도록 하고 있다. 그런데 성남시 생활임금조례 제7조는 최저임금을 초과하는 임금에 대해서 통화 이외의 것으로 지급할 수 있도록 하고 있는바, 이것이 통화 지급의 원칙을 규정한 근로기준법 제43조제1항에 위반되는지가 문제되었다. 성남시는 문제의 소지가 된 단서 조항을 2021년 8월 1일로 삭제하였다.

### (1) 조례와 법률우위원칙

헌법 제117조제1항과 지방자치법 제22조는 지방자치단체는 법령의 범위 안에서 조례를 제정할 수 있다고 규정하고 있는바, 여기에서 '법령의 범위 안에서'라 함은 '법령에 위반하지 않는 범위 안에서'라는 의미이며, 이는 결국 법률우위의 원칙을 표현한 것이라고 할 것이다. 법령에 위반되는 조례는 무효이다.<sup>225)</sup>

여기에서의 법령에는 어떠한 법규범이 포함되는지가 문제의 소지가 될 수 있으며, 이에 관해 헌법재판소에서는 헌법 제117조제1항에서 규정하고 있는 '법령'에는 법률 뿐만 아니라 대통령령·총리령·부령과 같은 법규명령이 포함되는 것은 물론이지만, 상위 법령과 결합하여 대외적인 구속력을 가짐으로써 법규명령으로서 기능하는 행정규칙이 포함된다고 하여<sup>226)</sup> 자치입법권 등 헌법상의 지방자치권한을 침해하는 것이라고 하였다.

이와 관련하여, 법률에는 아무런 규정이 없는 사항에 관하여 지방자치단체가 조례로 규율하는 것 또는 법률이 규율하고 있는 내용과 다르게 조례로써 정하는 것이 법률우위의 원칙에 위반되는지가 문제된다. 이는 이른바 초과조례 내지 추가조례가 허용되는지의 문제로서,<sup>227)</sup> 종래에는 법률선점론이 통설적 견해였다.

법률선점론이란 법률이 명시적 또는 묵시적으로 규율하고 있는 사항에 대해서는 동일한 목적으로 조례로써 달리 규율하는 것은 허용되지 않으며, 반대로 법률의 규율이 없는 사항에 대해서는 지방자치단체의 권한에 속하는 한 조례로써 자유로이 규율할 수 있다. 이러한 법률선점론은 법률우위원칙을 충실하게 반영한 것이라 할 수 있지만, 환경행정이나 급부행정의 영역에 있어서 각 지역의 특수성에 맞는 환경규제나 급부수준의 선택을 하는 것을 방해한다는 점에서 비판을 받았으며, 이에 현재는 수정된 법률선점론이 많은 지지를 받고 있다.<sup>228)</sup>

225) 대판 2000. 11.24, 2000추29; 대판 2002. 4. 26, 2002추23.

'법령의 범위 안'이라는 의미는 '법령에 위반되지 아니하는 범위 안'이라는 의미로 풀이되는 것으로서, 특정 사항에 관하여 국가 법령이 이미 존재할 경우에도 그 규정의 취지가 반드시 전국에 걸쳐 일률적인 규율을 하려는 것이 아니라 각 지방자치단체가 그 지방의 실정에 맞게 별도로 규율하는 것을 용인하고 있다고 해석될 때에는 조례가 국가 법령에서 정하지 아니하는 사항을 규정하고 있다고 하더라도 이를 들어 법령에 위반되는 것이라고 할 수가 없다

226) 헌법재판소, 강남구청과 대통령간의 권한쟁의, 2002. 10. 31. 2001헌라1 전원재판부, 판례집 14권 2집, 362~377쪽.

227) 조례로써 법령에서 정한 기준보다 강화된 기준을 정하는 것을 초과조례라 하고, 조례로써 법령에서 규율하고 있지 않은 사항을 추가적으로 규율하는 것(즉, 대상을 확대하여 규율하는 조례)을 추가 조례라 한다. 예컨대 조례로써 법령이 정하고 있는 환경기준보다 강화된 기준을 정하는 것은 초과 조례에 해당하고, 법령에서 규정하고 있는 생활보호대상자 외에 조례로써 추가적으로 보호대상자를 규율하는 것은 추가조례에 해당한다.

수정된 법률선점론에 따르면 어느 사항에 관해 이미 법률의 규율이 있다고 해서 조례로써 달리 규율하는 것이 모두 허용되지 않는 것도 아니고, 반대로 어느 사항에 관해 법률의 규율이 없다고 해서 언제든지 조례로써 자유로이 규율할 수 있는 것도 아니라고 한다. 즉, 이미 법률이 규율하고 있는 사항에 대해서도, 조례가 법률과는 다른 목적으로 규율하는 경우이거나 또는 조례가 법률과 동일한 목적으로 규율할지라도 법률의 취지가 반드시 전국적으로 통일된 내용의 규제를 가하려는 것이 아니라 각 지방자치단체가 그 지방의 실정에 맞게 달리 규율하는 것을 허용하는 취지인 경우에는, 조례로써 법률의 규정과 달리 정하는 것이 허용된다고 한다.<sup>229)</sup>

반면에 법률의 규율이 없는 사항의 경우에도, 만일 그 취지가 해당 사항에 관해서는 전국 통일적으로 아무런 규제도 가하지 않고 방임하는 것이라면 이에 대해서 조례로 규율하는 것은 허용되지 않는다고 한다.<sup>230)</sup>

이에 관한 판례의 입장을 살펴보면, “지방자치단체는 법령에 위반되지 아니하는 범위 내에서 그 사무에 관하여 조례를 제정할 수 있는 것이고, 조례가 규율하는 특정사항에 관하여 그것을 규율하는 국가의 법령이 이미 존재하는 경우에도 조례가 법령과 별도의 목적에 기하여 규율함을 의도하는 것으로써 그 적용에 의하여 법령의 규정이 의도하는 목적과 효과를 전혀 저해하는 바가 없는 때, 또는 양자가 동일한 목적에서 출발한 것이라고 할지라도 국가의 법령이 반드시 그 규정에 의하여 전국에 걸쳐 일률적으로 동일한 내용을 규율하려는 취지가 아니고 각 지방자치단체가 그 지방의 실정에 맞게 별도로 규율하는 것을 용인하는 취지라고 해석되는 때에는 그 조례가 국가의 법령에 위반되는 것은 아니다”라고 함으로써 수정된 법률선점론의 입장에 서고 있는 것이다.<sup>231)</sup>

## (2) 최저임금을 웃도는 생활임금과 법률우위원칙

국가는 법률로 최저임금법을 실시하고 있는데 지방자치단체가 조례로써 최저임금을 웃도는 생활임금을 실시하는 것이 법률우위원칙에 위반하는지에 대해 살펴보기로 한다.

먼저, 국가가 법률로써 최저임금법을 실시하는 것은 최저임금에 관한 한 전국에서 일률적으로 동일한 내용으로 규율하려는 취지일 것이므로, 지방자치단체가 조례로써

228) 최승원·양승미, “국가입법과 지치입법과의 관계”, 행정법연구 22호, 행정법이론실무학회, 2008, 284쪽.

229) 이일세, 앞의 글, 112쪽.

230) 이일세, 앞의 글, 111~114쪽 참조.

231) 대판 2006. 10. 12, 2006추38; 대판 2007. 12.13, 2006추52; 대판 2014. 2. 27, 2012두15005; 대판 2016. 10. 27, 2014추514

대판 2006. 10. 12, 2006추38의 내용의 요지 일부인 지방자치법 제22조가 “지방자치단체는 법령의 범위 안에서 그 사무에 관하여 조례를 제정할 수 있다. 다만, 주민의 권리 제한 또는 의무 부과에 관한 사항이나 벌칙을 정할 때에는 법률의 위임이 있어야 한다.”라고 규정하고 있으므로, 지방자치단체는 그 내용이 주민의 권리 제한 또는 의무 부과에 관한 사항이거나 벌칙에 관한 사항이 아닌 한 법률의 위임이 없더라도 그 사무에 관하여 조례를 제정할 수 있다.

해당 지방자치단체에서의 최저임금에 관하여 고용노동부장관이 결정·고시한 금액보다 상향 또는 하향해서 실시하도록 하는 것은 법률우위의 원칙에 반하여 무효라 할 것이다. 그런데 국가는 법률로 최저임금에 관해서만 규율하고 있을 뿐이고 생활임금에 관해서는 아무런 규정을 두고 있지 않은바, 지방자치단체가 조례로써 생활임금에 관해 규율하는 것은 이른바 추가조례의 문제에 해당한다고 할 것이다.

이러한 추가조례가 허용될 것인지 여부 그리고 그 적용에 의하여 법률의 규정이 의도하는 목적과 효과를 저해하는 바가 없는지 여부, 만일 동일한 목적으로 규율한다면 법률의 취지가 반드시 전국적으로 동일한 내용의 규제를 가하려는 것이 아니라 지방자치단체가 그 지방의 실정에 맞게 특별한 규율을 용인하는 취지인지 여부 등이 검토되어야 한다.<sup>232)</sup>

지방자치법 제22조에 의하면, 지방자치단체는 법령의 범위 안에서 그 사무에 관하여 조례를 제정할 수 있되 주민의 권리제한 또는 의무의 부과에 관한 사항이나 벌칙을 정할 때에는 법률의 위임이 있어야 한다고 규정하고 있으므로, 지방자치단체는 그 내용이 주민의 권리 제한 또는 의무 부과에 관한 사항이거나 벌칙에 관한 사항이 아닌 한 법률의 위임이 없더라도 그의 사무에 관하여 조례를 제정할 수 있다 할 것이다.<sup>233)</sup>

생활임금은 근로자의 안정된 생활과 삶의 질 향상에 기여하는 것을 목적으로 하는 것으로서, 근로자에 대해 임금의 최저수준을 보장하기 위한 최저임금법과는 목적과 성질을 달리한다고 할 것이다. 따라서 생활임금에 관한 조례는 최저임금법과는 그 입법목적이 다르다고 할 것이며 또한 생활임금 조례의 시행으로 인하여 최저임금법이 의도하는 목적과 효과를 저해한다고도 할 수 없다.

생활임금이 최저임금법을 보완하기 위한 것으로서 양자의 입법목적이 유사하다 하더라도, 최저임금법의 취지는 전국에 걸쳐 동일하게 최저임금만을 실시하도록 하고 생활임금은 절대적으로 허용되지 않는다는 것이 아니라, 적어도 최저임금은 전국에 동일하게 시행하되 생활임금에 관해서는 지방자치단체가 그 지방 실정에 맞추어 특별한 규율을 정하는 것을 용인하는 취지라 할 것이다. 이와 같이 볼 때 지방자치단체가 조례로써 법률이 규정하고 있지 않은 생활임금에 관해 규율하는 것은 법률우위의 원

232) 대판 2006. 10. 12, 2006추38; 대판 2007. 12. 13, 2006추52; 대판 2014. 2. 27, 2012두15005; 대판 2016. 10.27, 2014추514 등 참조.

조례가 규율하는 특정사항에 관하여 그것을 규율하는 국가의 법령이 이미 존재하는 경우 조례가 법령과 별도의 목적에 기하여 규율함을 의도하는 것으로서 그 적용에 의하여 법령의 규정이 의도하는 목적과 효과를 전혀 저해하는 바가 없는 때, 또는 양자가 동일한 목적에서 출발한 것이라고 할지라도 국가의 법령이 반드시 그 규정에 의하여 전국에 걸쳐 일률적으로 동일한 내용을 규율하려는 취지가 아니고 각 지방자치단체가 그 지방의 실정에 맞게 별도로 규율하는 것을 용인하는 취지라고 해석되는 때에는 그 조례가 국가의 법령에 위반되는 것은 아니다.

233) 대판 1992. 6. 23, 92추17.

대법원은 ① 지방자치단체는 그 내용이 주민의 권리의 제한 또는 의무의 부과에 관한 사항이거나 벌칙에 관한 사항이 아닌 한 법률의 위임이 없더라도 조례를 제정할 수 있다.

② 행정정보공개조례안이 국가위임사무가 아닌 자치사무 등에 관한 정보만을 공개대상으로 하고 있다고 풀이되는 이상 반드시 전국적으로 통일된 기준에 따르게 할 것이 아니라 지방자치단체가 각 지역의 특성을 고려하여 자기고유사무와 관련된 행정정보의 공개사무에 관하여 독자적으로 규율할 수 있다고 했다.

칙에 반하지 않는다고 할 것이다.<sup>234)</sup>

### (3) 조례의 법령성

근로기준법 제43조제1항에 임금은 통화로 직접 근로자에게 그 전액을 지급하여야 하며, 다만 법령 또는 단체협약에 특별한 규정이 있는 경우에는 임금의 일부를 공제 하거나 통화 이외의 것으로 지급할 수 있도록 하고 있다.

그런데 성남시 구생활임금조례 제7조(생활임금의 지급)<sup>235)</sup>에 임금은 통화(通貨)로 직접 근로자에게 그 전액을 지급하여야 한다. 다만, 최저임금액보다 인상된 임금의 대하여는 통화 이외의 것으로 지급 할 수 있다고 구 조례에서 명시하고 있는데, 최저임금을 초과하는 임금에 대해서 통화 이외의 것으로 지급할 수 있도록 하고 있는바, 이것이 통화지급의 원칙을 규정한 근로기준법 제43조제1항에 위반되는지가 문제되었다. 이는 결국 지방자치단체의 조례가 근로기준법 제43조제1항 단서에 규정된 ‘법령<sup>236)</sup>’에 해당하는지와 직결되는 문제라 할 것이다.<sup>237)</sup> 그렇다면 실제 법규범에서 법령이라는 용어가 어떤 의미로 사용되는지 살펴보기로 하자.

헌법을 비롯하여 여러 법률에서도 법령이라는 용어가 자주 사용되고 있는바, 예컨대 헌법 제117조제1항, 지방자치법 제22조<sup>238)</sup>, 제23조<sup>239)</sup>, 행정절차법 제2조, 국가재정법 제9조제5항, 제11조제2항, 식품안전기본법 제2조, 축산법 제10조, 개인정보보호법 제8조제1항제12호, 감정평가 및 감정평가사에 관한 법률 제10조제8호, 가족관계의 등록 등에 관한 법률 제24조 등이 그에 해당된다.

보다 구체적으로 살펴보면, 헌법 제117조제1항과 지방자치법 제22조는 지방자치단체는 법령의 범위 안에서 그 사무에 관하여 조례를 제정할 수 있다고 규정하고 있는바, 여기에서 법령은 조례와는 구별되는 개념으로 사용되고 있음은 분명해 보인다. 또한 헌법재판소 역시 헌법 제117조제1항에서 규정하고 있는 ‘법령’에는 ‘법률’과 대통령령·총리령·부령과 같은 ‘법규명령’뿐만 아니라 ‘상위법령과 결합하여 대외적인 구속력을 가짐으로써 법규명령으로서 기능하는 행정규칙’이 포함된다고 하였다.<sup>240)</sup>

234) 이일세, 앞의 글, 120~121쪽.

235) 현재 성남시 생활임금조례 제7조(생활임금의 지급) 임금은 통화(通貨)로 직접 근로자에게 그 전액을 지급하여야 한다.<단서삭제 2021.8.2.>

236) 국회에서 제정한 법률과 그 하위규범인 대통령령·총리령·부령 등의 시행령 및 시행규칙을 합하여 부르는 말이다. 그러나 때로는 헌법, 법률, 국제조약, 명령, 규칙, 조례, 자치규칙, 국회규칙이나 대법원규칙 등 모든 규범을 망라하여 부르기도 한다.

237) 이일세, 앞의 글, 124~126쪽 참조.

238) 지방자치법 제22조(조례) 지방자치단체는 법령의 범위 안에서 그 사무에 관하여 조례를 제정할 수 있다. 다만, 주민의 권리 제한 또는 의무 부과에 관한 사항이나 벌칙을 정할 때에는 법률의 위임이 있어야 한다.

239) 지방자치법 제23조(규칙) 지방자치단체의 장은 법령이나 조례가 위임한 범위에서 그 권한에 속하는 사무에 관하여 규칙을 제정할 수 있다.

240) 현재 2002. 10. 31, 2001헌라1.

위임명령은 법률이나 상위명령에서 구체적으로 범위를 정한 개별적인 위임이 있을 때에 가능하고, 여기에서 구체적인 위임의 범위는 규제하고자 하는 대상의 종류와 성격에 따라 달라지는 것이어서 일률적 기준을 정할 수는 없지만, 적어도 위임명령에 규정될 내용 및 범위의 기본사항이 구체적인



또한 지방자치법 제23조는 “지방자치단체의장은 법령이나 조례가 위임한 범위 안에서 그 권한에 속하는 사무에 관하여 규칙을 제정할 수 있다”고 규정하고 있고, 행정절차법 제2조제1항나목은 “그 밖에 법령 또는 자치법규에 따라 행정권한을 가지고 있거나 위임 또는 위탁받은 공공단체 또는 그 기관이나 사인”이라고 규정하고 있는바, 이와 같이 법령과 조례를 병렬적으로 규정하고 있는 것은 양자는 구분되고 있음을 나타내 준다고 할 것이다.

한편 ‘법률’ 또는 ‘법령’의 의미에 조례를 포함시켜야 할 필요가 있는 경우도 있다고 할 것인바, 이러한 경우에는 해당 법조문에 그러한 취지를 분명히 밝히는 것이 일반적이다. 예컨대 질서위반행위규제법 제2조제1호는 “질서위반행위란 법률(지방자치단체의 조례를 포함한다. 이하 같다)상의 의무를 위반하여 과태료를 부과하는 행위를 말한다.”고 규정함으로써 법률상의 의무에는 조례에 의한 의무도 포함됨을 명시하고 있다. 그렇다면 임금은 원칙적으로 ‘통화’로 직접 근로자에게 그 전액을 지급하도록 하고 그 예외는 ‘법령’ 또는 ‘단체협약’에 의해서만 가능하도록 한 근로기준법 제43조제1항에 말하는 ‘법령’에 조례는 포함되지 않는다고 할 것이다. 따라서 성남시 구생활임금조례 제7조에서 최저임금을 초과하는 생활임금에 대해서는 통화 이외의 것으로 지급할 수 있도록 한 것은 근로기준법 제43조제1항에 위반되어 위법하다고 할 것이다.

#### 4. 법률유보원칙과의 관계

주민의 권리제한 등 일정한 사항에 관해서는 법률유보의 원칙을 적용한다.

지방자치단체는 법령에 위반되지 않는 범위에서는 법률의 위임 없이 조례 제정을 할 수 있으나, 다만 주민의 권리제한 또는 의무부과에 관한 사항이나 벌칙을 정할 때에는 법률의 위임이 있어야 하는바, 이와 관련한 생활임금의 적용대상에 관한 조례 규정의 위법성이 문제이다.

##### (1) 법령의 범위 안의 조례 제정

지방자치법 제22조 본문은 지방자치단체는 법령의 범위 안에서 그 사무에 관하여

---

로 규정되어 있어서 누구라도 당해 법률이나 상위법령으로부터 위임명령에 규정될 내용의 대강을 예측 할 수 있어야 하나, 이 경우 그 예측가능성의 유무는 당해 위임조항 하나만을 가지고 판단할 것이 아니라 그 위임조항이 속한 법률의 전반적인 체계와 취지 및 목적, 당해 위임조항의 규정형식과 내용 및 관련 법규를 유기적·체계적으로 종합하여 판단하여야 하며, 나아가 각 규제 대상의 성질에 따라 구체적·개별적으로 검토함을 요한다.

또한 법률에서 위임받은 사항을 전혀 규정하지 않고 재위임하는 것은 복위임금지 원칙에 반할 뿐 아니라 위임명령의 제정 형식에 관한 수권법의 내용을 변경하는 것이 되므로 허용되지 않으나 위임받은 사항에 관하여 대강을 정하고 그 중의 특정사항을 범위를 정하여 하위법령에 다시 위임하는 경우에는 재위임이 허용된다 이러한 법리는 조례가 지방자치법 제22조 단서에 따라 주민의 권리제한 또는 의무부과에 관한 사항을 법률로부터 위임받은 후, 이를 다시 지방자치단체장이 정하는 ‘규칙’이나 ‘고시’ 등에 재위임하는 경우에도 마찬가지이다.

조례를 제정할 수 있다고 함으로써, 지방자치단체는 원칙적으로 법령에 위반되지 않으면 법령의 위임이 없이도 조례를 제정할 수 있다. 그러나 이어서 지방자치법 제22조 단서는 “다만, 주민의 권리제한 또는 의무부과에 관한 사항이나 벌칙을 정할 때에는 법률의 위임이 있어야 한다.”고 함으로써, 주민의 권리제한 등 일정한 사항에 관해서는 법률유보의 원칙의 적용을 받도록 하고 있다.<sup>241)</sup>

이와 같이 주민의 권리제한 등에 관한 조례를 제정할 때에는 법률의 위임이 있어야 한다고 규정한 지방자치법 제22조 단서의 위헌성 여부가 논의되고 있는데,<sup>242)</sup> 대법원과 헌법재판소는 기본권 제한에 대해 법률유보원칙을 선언한 헌법 제37조제2항을 근거로 하여 합헌설을 취하고 있다.<sup>243)</sup> 또한 지방자치법 제22조 단서에서 요구하는 법률의 위임은 법규명령에 대한 법률의 위임과는 달리 반드시 구체적으로 범위를 정하여 할 필요가 없으며, 포괄적인 것으로 족하다고 하였다.<sup>244)</sup>

## (2) 생활임금의 적용대상에 관한 조례의 위법성

지방자치단체는 법령에 위반되지 않는 범위에서는 법률의 위임 없이 조례 제정을 할 수 있으나, 다만 주민의 권리제한 또는 의무부과에 관한 사항이나 벌칙을 정할 때에는 법률의 위임이 있어야 하는바, 이와 관련한 생활임금의 적용대상에 관한 조례 규정의 위법성이 문제된다.

지방자치단체의 생활임금 조례를 분석해 보면 생활임금을 지방자치단체(출자·출연기관 포함)가 직접 고용한 근로자에 대해서만 적용하도록 하고 있는 것과 지방자치단체가 간접 고용하고 있는 근로자에 대해서도 적용하도록 하고 있는 것으로 구분할 수 있는데, 생활임금을 지방자치단체가 직접 고용하는 근로자에게만 적용하도록 하는 것은 법률유보의 원칙과 관련하여 아무런 문제가 없다. 생활임금은 최저임금을 상회하기 때문에 근로자에게 이익이 될 뿐만 아니라 그 재정적 부담은 지방자치단체가 지

241) 이일세, 앞의 글, 114~119쪽 참조.

242) 김남철, 행정법각론, 박영사, 2018, 1047쪽 참조.

243) 대판 1995. 5. 12, 94추28; 헌재 1995. 4. 20, 92헌마264.

조례제정권은 헌법 제117조제1항에서 직접 보장하는 지방자치단체의 자치입법권을 바탕으로 하는 것이므로 지방자치단체는 법률의 수권이나 위임이 없더라도 법령에 위배되지 않는 한 그의 사무에 관하여 조례로서 규정할 수 있다 할 것임에도 불구하고 지방자치법 제15조 단서는 “주민의 권리제한 또는 의무부과에 관한 사항이나 벌칙을 정할 때에는 법률의 위임이 있어야 정한다.”고 규정하여 헌법이 보장한 자치입법권의 본질적 내용을 침해하여 헌법에 위반된다고 주장하나, 지방자치법 제15조가 원칙적으로 헌법 제117조제1항의 규정과 같이 지방자치단체의 자치입법권을 보장하면서, 국민의 권리제한·의무부과에 관한 사항을 규정하는 조례의 중대성에 비추어 입법정책적 고려에서 법률의 위임을 요구한다고 규정하고 있는 바, 이는 기본권 제한에 대하여 법률유보원칙을 선언한 헌법 제37조제2항의 취지에 부합한다고 할 것이므로 조례제정에 있어서 위와 같은 경우에 법률의 위임근거를 요구하는 것이 위헌성이 있다고 할 수는 없다.

244) 대판 1991. 8. 27, 90누6613; 대판 2006. 9. 8, 2004두947; 헌재 1995. 4. 20, 92헌마264.

조례의 제정권자인 지방의회는 선거를 통해서 그 지역적인 민주적 정당성을 지니고 있는 주민의 대표기관이고, 헌법이 지방자치단체에 대해 포괄적인 자치권을 보장하고 있는 취지로 볼 때 조례제정권에 대한 지나친 제약은 바람직하지 않으므로 조례에 대한 법률의 위임은 법규명령에 대한 법률의 위임과 같이 반드시 구체적으로 범위를 정하여 할 필요가 없으며 포괄적인 것으로 족하다고 할 것이다.(헌재 1995. 4. 20, 92헌마264)

며, 이는 주민의 권리 제한 또는 의무부과에 관한 사항이라고 할 수 없기 때문이다.<sup>245)</sup>

이에 반해 지방자치단체가 간접 고용하는 근로자에 대해 생활임금을 적용하도록 하는 것은 법률유보원칙과 관련해 문제의 다툼이 있다.

이 경우 생활임금의 부담자는 지방자치단체와 위탁·용역계약을 체결하는 사인(민간업체)이며, 이는 근로자에게는 이익이 되지만 사용자에게는 재정적으로 부담이 될 수 있기 때문이다. 생활임금을 지방자치단체가 간접 고용하는 근로자에게도 적용하는 조례는 그 실현 방법에 관해서 대체로 다음 두 가지 방안을 채택하고 있어, 이를 검토해 본다.<sup>246)</sup>

지방자치단체장이 해당 지방자치단체와 위탁·용역계약을 체결하는 자에 대하여 그 소속 근로자에게 생활임금을 지급하도록 권장하게 하는 경우<sup>247)</sup>인데, 이 경우 지방자치단체가 사용자에게 생활임금을 지급하도록 권장하는 것은 상대방에 대한 법적 구속력이 없는 이른바 행정 지도적 성격을 가지기 때문에 주민의 권리 제한 또는 의무 부과에 관한 사항이라고 할 수 없다.<sup>248)</sup>

지방자치단체가 그와 위탁·용역계약을 체결하는 업체와 생활임금 적용에 관한 내용을 계약으로 체결하는 경우<sup>249)</sup>에는 지방자치단체가 민간업체와 위탁·용역계약을 체결함에 있어서 해당 업체에게 그 소속 근로자에게 생활임금을 지급하도록 하는 계약을 체결하도록 하는 것도 주민의 권리 제한 또는 의무 부과에 관한 사항이라고 할 수 없다. 계약이란 당사자 간의 자유로운 합치에 의해 성립하는 것이며, 또한 생활임금 지급으로 인한 비용 증가는 지방자치단체와 민간업체간의 위탁·용역계약 체결 시에 그 계약내용에 반영될 수 있기 때문이다.

지방자치단체는 주민의 복리에 관한 사무를 처리하고 재산을 관리하며, 법령의 범위 안에서 자치에 관한 규정을 제정할 수 있다.<sup>250)</sup>

지방자치법 제9조, 제22조에 따르면, 지방자치단체가 조례를 제정할 수 있는 사항은 지방자치단체의 고유사무인 자치사무와 개별 법령에 따라 지방자치단체에 위임된 단체위임사무에 한정된다. 국가사무가 지방자치단체의 장에게 위임되거나 상위 지방

---

245) 물론, 지방자치단체의 인건비가 올라가면 지방세 등 주민의 부담이 증가할 가능성이 있지만, 이를 가지고 주민의 권리제한·의무부과에 관한 사항이라고 할 수는 없을 것이다. 판례도 지방자치단체가 조례로써 세 자녀 이상의 세대 중 세 번째 이후의 자녀에게 양육비 등을 지원하도록 한 것이(이 경우 역시 지방자치단체의 재정적 부담이 증가할 것이다) 주민의 복리증진에 관한 것이어서 그 제정에 있어서 법률의 위임이 필요한 것은 아니라고 보았다(대판 2006. 10.12, 2006추38).

246) 이일제, 앞의 글, 121~124쪽 참조.

247) 경기도생활임금조례 제5조

248) 판례도 경기도교육청 전자파 취약계층보호 조례 안 사건에서, 위 조례 부칙 제2조의 경기도 교육감으로 하여금 이미 설치된 기지국의 철거를 권고할 수 있다고 규정하고 있는 것은 비권력적 행정 지도로서 주민의 권리를 제한하거나 의무를 부과한 것으로 볼 수 없다고 하였다(대판 2017. 12. 5, 2016추5162).

249) 서울특별시생활임금조례 제8조, 광주광역시생활임금조례 제13조, 전라남도생활임금조례 제11조, 제주특별자치도생활임금조례 제8조

250) 헌법 제117조.

자치단체의 사무가 하위 지방자치단체의 장에게 위임된 기관위임사무에 관한 사항은 원칙적으로 조례의 제정범위에 속하지 않는다.

법령상 지방자치단체의 장이 처리하도록 규정하고 있는 사무가 자치사무인지 기관 위임사무인지를 판단할 때 그에 관한 법령의 규정 형식과 취지를 우선 고려하여야 하지만, 그 밖에도 사무의 성질이 전국적으로 통일적으로 처리가 요구되는 사무인지 여부나 그에 관한 경비부담과 최종적인 책임귀속의 주체 등도 아울러 고려하여야 한다.<sup>251)</sup>

법률의 위임 없이 주민의 권리 제한에 관한 사항을 규정하였다는 이유로 효력을 인정할 수 없다고 하여 기본권의 제한에는 법률의 유보가 필요하다는 종래의 대법원의 일관된 태도를 유지하였다. 그런데 지금 개헌을 둘러싸고 강력하게 주장되고 있는바와 같이 지방자치단체에게도 형식적 의미의 입법권을 주게 되면 기본권 보호의 정도가 지방자치단체에 따라 다르게 나타나게 되므로 대한민국 국민들 간에 기본권의 보호 정도가 달라지는 불평등을 야기하게 된다. 특히 광역지방자치단체와 기초지방자치단체를 구별하지 않고 모두 형식적 입법권을 주게 되면 모든 지방자치단체의 조례에 대한 통제를 헌법재판소가 담당하여야 한다는 국가경영불가 사태를 맞을 수도 있다. 이러한 논의를 방치하게 되면 세계에 유래 없는 240여개의 준연방 국가가 탄생할 위험이 우리 앞에 놓여있다.<sup>252)</sup>

### (3) 통화 이외의 것을 임금으로 지급하도록 한 생활임금 조례의 위법성

지방자치단체가 조례로써 ‘주민의 권리 제한 또는 의무 부과에 관한 사항’을 정할 때에는 법률의 위임이 있어야 하는바, 그렇다면 성남시 구생활임금조례가 통화 이외의 것을 임금으로 지급할 수 있도록 한 것이 ‘주민의 권리 제한 또는 의무 부과’에 관한 것인지 살펴보기로 한다.

앞에서 살펴본 바와 같이 임금을 원칙적으로 강제 통용력을 가지는 통화로 지급하도록 한 취지는 근로자가 임금을 안전하게 수령하여 편리하게 처분할 수 있도록 함과 아울러 실질임금 확보를 보장하려는 것에 있다. 그런데 임금을 통화 이외의 것으로 지급하면 안전성과 환가성 등에서 근로자에게 불이익을 주는 것임에는 틀림없다. 특

251) 대판 2013. 4. 11. 선고 2011두12153, 대판 2017. 12. 5. 선고 2016추5162 등 참조.

대판 2017. 12. 5. 선고 2016추5162 [조례안재의결무효확인][공2018상.85]

대법원은 지방자치단체는 주민의 복리에 관한 사무를 처리하고 재산을 관리하며, 법령의 범위 안에서 자치에 관한 규정을 제정할 수 있다(헌법 제117조 제1항). 지방자치법 제22조, 제9조에 따르면, 지방자치단체가 조례를 제정할 수 있는 사항은 지방자치단체의 고유사무인 자치사무와 개별 법령에 따라 지방자치단체에 위임된 단체위임사무에 한정된다. 국가사무가 지방자치단체의 장에게 위임되거나 상위 지방자치단체의 사무가 하위 지방자치단체의 장에게 위임된 기관위임사무에 관한 사항은 원칙적으로 조례의 제정범위에 속하지 않는다. 법령상 지방자치단체의 장이 처리하도록 규정하고 있는 사무가 자치사무인지 기관위임사무인지를 판단할 때 그에 관한 법령의 규정 형식과 취지를 우선 고려하여야 하지만, 그 밖에도 사무의 성질이 전국적으로 통일적인 처리가 요구되는 사무인지 여부나 그에 관한 경비부담과 최종적인 책임귀속의 주체 등도 아울러 고려하여야 한다.

252) 이광윤, 2017년 분야별 중요판례분석 2, 행정법, 법률신문 기획기사, 2018-02-22.(접속일 : 2021. 12. 05)

히 임금을 지역상품권으로 지급하는 경우 그 사용지역이 한정되어 있어서 근로자에게 불이익을 가져다주게 되는 것이다.<sup>253)</sup>

그렇다면 임금을 통화 이외의 것으로 지급할 수 있도록 하는 것을 조례로 규율하기 위해서는 지방자치법 제22조 단서의 규정에 의해 법률의 위임이 있어야 할 것인바, 임금의 일부를 통화 이외의 것으로 지급할 수 있도록 한 성남시 구생활임금지원조례 제7조는 아무런 법률의 위임 없이 제정된 것이어서 법률유보의 원칙에 위반된다고 할 것이다.<sup>254)</sup>

앞에서 살펴본 바와 같이 성남시는 위 성남시 구생활임금조례 제7조에 근거해서 생활임금의 일부를 지역상품권으로 지급하여 물의를 일으켰는데, 이에 관한 내용이 여러 차례 언론에 보도되자 성남시는 그 다음 해부터는 생활임금 전액을 현금으로 지급하기로 결정하였다'고 밝혔다.<sup>255)</sup> 현재는 단서 조항을 삭제하고 임금은 통화(通貨)로 직접 근로자에게 그 전액을 지급하여야 한다고만 되어있다.

#### (4) 생활임금을 적용하는 업체에 가산점을 주는 조례의 위법성

지방자치단체가 간접 고용하는 근로자에 대해서도 생활임금을 적용하도록 하는 대부분의 생활임금 조례에서는 지방자치단체가 위탁·용역계약 체결당사자를 선정함에 있어서 생활임금 적용기업에 가산점을 주는 등 우대할 수 있도록 하고 있는바<sup>256)</sup>, 이 경우는 법률의 유보 관점에서 문제가 있어 보인다.

지방자치단체가 위탁업체 선정 시에 생활임금을 적용하는 업체에 가산점을 준다면 그 지방자치단체와 위탁·용역계약을 체결하고자 하는 업체에게 생활임금을 사실상 강제하는 결과를 줄 수 있으며, 이 경우 해당 업체는 재정적인 부담이 증가하게 되는 것이다. 앞에서 살펴본 바와 같이 주민의 권리제한 또는 의무부과에 관한 조례를 제정하기 위해서는 법률의 위임이 있어야 하는데, 이 사안에서 지방자치단체와 위탁·용역계약을 체결하고자 하는 업체에게 재정적 부담을 가져다주는 조례 제정에 관해 법률의 위임이 없으므로 법률유보원칙에 위반된다고 할 것이며, 나아가 지방자치단체가 위탁업체를 선정함에 있어서 생활임금을 실시하는 업체에게 가산점을 주는 것은 국민경쟁의 자유를 침해하는 것이어서 법률의 위임을 요한다고 할 것이다.<sup>257)</sup>

253) 나아가 지역상품권이 통용되는 지역에서도 일부 업소는 지역상품권을 받아주지 않는다고 하며, 이에 지역상품권을 현금화하기 위해 이른바 '지역상품권 깡'이 성행하고 있다고 한다. '지역상품권 깡'이란 일정 수수료(10%정도)를 받고 지역상품권을 현금으로 바꿔주는 것을 말한다. 그렇다면 지역상품권으로 임금을 받은 자는 그것을 현금화하기 위해서는 수수료만큼의 손해를 감수해야 하는 것이다. 이에 관해서는 2019. 10. 19. SBS 8시 뉴스 참조.

([https://news.sbs.co.kr/news/endPage.do?news\\_id=N1004980305&plink=ORI&cooper=NAVER](https://news.sbs.co.kr/news/endPage.do?news_id=N1004980305&plink=ORI&cooper=NAVER))(접속일 : 2021. 12. 15)

254) 이일세, 앞의 글, 126~127쪽 참조.

255) 성남시, '현금+상품권'으로 지급한 생활임금 내년부터 전액 현금 지급, 경기일보 2018. 10. 24. 기사 참조. (<http://www.kyeonggi.com/news/articleView.html?idxno=1533754>). (접속일 : 2022. 01.03).

256) 서울특별시생활임금조례 제8조제2항, 광주광역시생활임금조례 제13조제2항, 전라남도생활임금조례 제11조제2항, 제주특별자치도 생활임금보장 및 지원에 관한 조례 제8조제3항.

지방자치단체가 위탁업체 선정 시에 생활임금을 적용하는 업체에 가산점을 주는 것은 행정권한의 부당결부금지의 원칙과 관련해서도 문제의 소지가 있을 수 있겠다.

행정권한의 부당결부금지의 원칙이란 행정기관이 행정작용을 함에 있어서 그것과 실체적 관련이 없는 반대급부와 결부시켜서는 안 된다는 것을 말하며<sup>258)</sup> 또한 지방자치단체가 위탁업체를 선정함에 있어서 해당 업무와 실체적 관련이 없는 사항에 대해 가산점을 부여하는 것은 부당결부금지의 원칙에 반할 수 있다. 예컨대 요양시설 위탁 관리에 관한 업체를 선정함에 있어서 요양시설의 관리와는 아무런 실체적 관련이 없는 생활임금 실시 업체에 가산점을 주는 것은 부당결부금지의 원칙에 반할 수 있는 것이다.<sup>259)</sup>

## 5. 소결

우리나라는 생활임금을 법으로 강제할 방법이 없어 조례만으로 적용 대상을 정해야 했기에 생활임금 조례의 적용 대상이 매우 제한적일 수밖에 없었다. 생활임금이 도입된 후 전국적으로 확산되고 있지만, 실효성 있는 제도로 기능하기 위해서는 많은 근로자가 적용받을 수 있도록 하는 것이 중요하다.

이런 점에서 생활임금의 적용 범위와 적용 근로자 규모를 파악하는 것은 제도 개선의 방향을 마련하는 토대가 된다는 점에서 매우 중요하다. 또한 생활임금이 공공부문에서 선도적 역할을 하여 민간부문의 저임금 문제를 줄여가겠다는 도입 취지에 맞게 적용 대상을 확대하는 방안도 이제는 확보되어야 하기에 민간부문으로의 생활임금 확대 방안도 살펴보았다.

또한, 각 지방자치단체들이 생활임금을 단순히 조례의 범위 안의 근로자에게만 지급하는 것에 그칠 것이 아니라, 지자체 간접고용 비정규직을 직접고용 정규직으로 전환되도록 방안을 마련하는 것도 중요하다.

아울러 생활임금의 시행으로 근로자가 존중받는 사회 분위기가 만들어지고, 모든 부문으로 근로 가치가 보장되는 사람 중심의 사회구조가 자리 잡아 경제 불평등과 소득 양극화를 줄이는데 도움이 될 것이라 보기 때문에, 생활임금 적용대상을 공공부문 전체로 확대하고 국가 및 지방자치단체의 민간위탁, 조달, 정부 보조 사업체 등에도 생활임금이 확대, 적용될 수 있는 방안마련도 필요하다.

생활임금의 도입과 관련하여 도입 초기뿐만 아니라 현재까지도 지방의회와 집행부간의 갈등이 있으며, 또한 이 제도를 소관하고 있는 중앙정부와 지방자치단체 사이에도 법리적 쟁점에 대한 이견이 해소되지 않고 있는 실정이다. 이와 같이 생활임금과 관련하여 발생되고 있는 갈등 및 법리적 쟁점에 대한 이견을 해소하는 것은 생활임금의 정착 및 발전을 위해 중요한 과제이다.

257) 대판 2017. 12 5. 2016추5162 참조.

258) 김남진·김연태, 행정법 I, 법문사, 2018, 65쪽 이하; 김종권, 행정법, 법문사, 2016, 62쪽 이하 참조.

259) 이일세, 앞의 글, 124쪽.

더불어 우리나라의 실정에 부합하는 생활임금에 대한 법리적 해결 방안을 정립하여 불필요한 논쟁을 방지하는 것이 필요하다.

### 제3절 생활임금의 법리 : 해석론

#### 1. 입법론 개관

법률유보조항으로 인하여 주민의 권리제한이나 의무부과, 그리고 벌칙의 제정을 위해서는 법률적인 근거가 요구되므로 이를 적극적으로 적용하기 위한 노력이 필요하다. 그래서 현행 헌법 하에서 실현될 수 있는 방안과 헌법 개정을 통하여 실현시킬 수 있는 방법에 대해 살펴본다.

##### (1) 조례의 근거를 법률에 명시하여 확대하는 방안

지방자치단체의 조례제정이 위법의 소지가 생기지 않게 하기 위해서는 우선 국회가 지방자치단체의 자치사무를 규율하려는 것을 자제해야 한다고 본다. 국회가 지방자치단체의 조례제정의 여건을 불필요할 정도로 규율한다는 것은 바람직하지 않다. 지방자치단체의 자치사무에 대하여는 입법권과 행정권을 모두 행사하도록 하는 것을 원칙으로 하고 꼭 필요할 경우에만 법령으로 규정하는 것이 지방자치의 이상에 부합할 것이다. 특히 현재의 입법관행을 살펴보면 대강의 사항만을 법률로 정하고 정작 중요한 세부적인 사항은 시행령이나 시행규칙에 위임하고 있으며, 이는 지방정치의 활동영역에 제한을 가하는 것이며 또한 획일적인 규제를 가하는 것으로 본다.<sup>260)</sup>

법률의 중요한 기능이 국민의 대표자에 의한 행정권의 제한이라는 점을 감안하면 국회는 공공복리와 전국적인 통일성을 확보하기 위하여 불가피한 경우를 제외하고는 지방자치단체의 자치사무에 대한 규제를 피해야 한다. 특히 주민의 대표기관이 지방의회라는 점을 감안하면 국회가 세부적으로 정하기 어렵거나 정하는 것이 부적합한 경우에는 시행령이나 시행규칙에 위임하기 보다는 조례에 위임하는 것이 바람직하다. 예컨대, 지방자치법 제134조제3항의 “검사위원의 선임과 운영에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.”를 제1항의 “검사위원의 선임과 운영에 관하여 필요한 사항은 조례로 정한다.”로 개정하는 것이 이에 해당한다.<sup>261)</sup>

##### (2) 조례의 근거 청구를 위한 지방정부의 법률안제출 요구권

260) 이기우, “조례활성화를 위한 지방의회의 역할 강화”, 지방자치법연구 통권 제8권 제4호, 한국지방자치법학회, 2008, 132쪽.

261) 이기우, 위의 글, 132쪽.

지방자치단체가 국회의 입법과정에 참여하여 조례제정권의 근거규정을 마련해 줄 것을 청구할 수 있는 공식적인 통로를 제도화하는 것을 생각해 볼 수 있다. 예컨대 어린이 놀이터 놀이시설 안전기준에 관한 조례를 제정할 필요가 있는 경우에 지방자치단체는 헌법 제37조제2항 및 지방자치법 제22조 단서 등에 의한 법률유보의 요구 때문에 조례를 제정할 수가 없게 된다.<sup>262)</sup>

이러한 경우에 지방자치단체가 중앙정부의 담당부서에 조례제정근거를 마련해 줄 것을 청구하고, 그 청구를 받은 중앙정부가 일정한 기간에 법률안을 국회에 제출하도록 하는 의무를 부과하는 규정을 지방자치법에 규정하게 된다면 조례의 입법수요를 해결하는데 많은 도움이 될 수 있다. 법률안 제출요구권의 남용을 방지하기 위하여 당해 지방의회의 재적 2/3이상의 찬성을 얻어 관할 중앙부처에 요구하는 방안을 생각할 수 있다. 지방자치단체에게 보장된 원칙은 지방자치단체가 그의 업무영역에 속하는 사무의 자발적인 수행을 포함하는 것으로 법률에 의하여 규율되지 않은 새로운 업무를 새로 개척할 수도 있음을 의미한다. 새로운 업무영역의 개척은 권리제한을 포함할 수 있으며 이를 위한 조례제정권을 필요로 한다. 모든 중요한 결정에 법률적인 근거를 요한다고 한다면 지방자치단체는 입법자들이 권한을 부여하는 법률을 제정하지 않는 한 그 업무를 수행할 수 없게 된다. 이는 제117조제1항<sup>263)</sup>의 의도와는 다른 결과를 초래할 수 있다.<sup>264)</sup>

따라서 지방자치단체의 업무영역에서 자발성을 보장하기 위해서는 국회가 권리제한에 필요한 근거조항을 마련할 의무가 지방자치단체의 전권한성의 원칙으로부터 도출된다고 할 수 있다. 즉, 지방자치단체는 법률적인 근거가 없어서 업무를 수행할 수 없는 경우에는 국회에 대하여 근거규정을 마련해 줄 것을 청구할 수 있다고 볼 수 있다.<sup>265)</sup>

### (3) 헌법 개정에 의하는 방안

현재 중앙집권적인 구조 하에서 국회는 지방 사무에 대한 근본적인 결정을 모두 처리할 수 있을 만큼 유능하지도 아니하고 인적·물적인 뒷받침도 되어 있지 못하다. 국회는 중앙정치적인 문제만도 부담이라고 할 수 있으며 지방 사무에 대한 문제에 대해서까지 신경을 쓴다는 것은 지나친 입법부담이라고 하지 않을 수 없다.

지방자치단체의 조례제정권을 통하여 입법권의 분권화를 달성하기 위해서는 지방자치단체의 사무에 대한 원칙적인 입법권을 지방의회가 행사하도록 하고 지금까지 법률유보의 영역에 속하던 사항을 조례유보사항으로 하는 헌법정책적인 변화가 뒤따라야 한다. 이 점에서 일정한 지방 사무에 대한 입법권을 원칙적으로 지방의회에 부여하는

262) 이기우, 위의 글, 133쪽.

263) 헌법 제8장 지방자치 제117조 ① 지방자치단체는 주민의 복리에 관한 사무를 처리하고 재산을 관리하며, 법령의 범위안에서 자치에 관한 규정을 제정할 수 있다.

264) 이기우, 앞의 글, 133쪽.

265) Yvonne Ott, Der Parlamentscharakter der Gemeindeverwaltung, Baden-Baden, 1994, S.16 2f.; 이기우, 지방자치이론, 273면 이하 참조.; 이기우, 앞의 글, 133쪽.



입법권의 헌법상의 재배분문제도 논의할 필요가 있다. 헌법 제117조제1항 단서로 “다만, 이 헌법에서 규정하는 법률에는 지방자치단체의 사무처리에 관해서는 법령의 범위 안에서 제정된 조례를 포함한다.”라고 추가하여 헌법을 개정하는 방안을 생각할 수 있다.<sup>266)</sup>

먼저 연방국가에 준하는 입법권을 지방의회에 부여하는 방법을 생각할 수 있다. 예컨대, 지방자치법 제9조제2항의 각호에 규정된 사무에 대한 입법권을 지방자치단체의 조례로 행사하도록 헌법에 규정하는 방식을 채택할 수 있을 것이다. 스페인의 입법례가 참조가 될 수 있을 것으로 본다. 스페인의 자치공동체는 헌법적으로 국가는 아니므로 연방국가에서 국가인 주와는 법적인 지위가 다르다.<sup>267)</sup> 또한 영국의 스코틀랜드 의회도 법률제정권을 부여받았다.<sup>268)</sup> 영국이나 스페인의 사례에서 보는 것처럼 지방의회가 법률제정권을 가지는 것은 불가능하지 않다. 연방국가라야만 지방의회가 입법권을 가진다는 경직된 사고에서 벗어날 필요가 있다. 헌법이 지방의회에 법률제정권을 부여하면 지방의회가 법률제정권을 가질 수 있는 것은 당연하다고 볼 수 있다. 헌법에 연방국가원칙을 채택하는 것과는 별개로 입법권의 배분을 논의할 수 있다.<sup>269)</sup>

입법권의 일부를 시·도의 조례에 유보함으로써 지역적인 입법수요에 대응하고 다양한 입법의 구현을 가져올 수 있을 것으로 본다. 이러한 입법권의 지방이양은 무엇보다도 정책경쟁과 조세경쟁을 가능하게 하여 지역 간의 경쟁을 가능하게 하는 수단이 된다. 주민과 기업을 유치하기 위한 다양한 정책이 개발되고 경쟁과 학습을 통한 혁신이 지방으로부터 일어나도록 하기 위해서 입법권의 이양은 절실히 필요하다. 지방자치단체가 이러한 입법권을 가지는 경우에 입법형식을 조례로 한정할 필요는 없을 것이다. 중앙정부의 국회가 정하는 법률에 대해서 지방의회가 정하는 “법률”이라는 명칭을 조례 대신에 헌법에서 명시할 수 있을 것이다. 이렇게 되면 법률제정권은 국회뿐만 아니라 지방의회도 갖게 될 것이다.<sup>270)</sup>

처음부터 시·도에 배타적인 입법권을 부여하기 어려운 측면이 있으므로 우선 법률에서 규정하지 않은 입법의 사각지대에 대해서 조례로써 규정할 수 있도록 경합적인 입법권을 부여하는 방안이 무난할 것으로 보인다. 이를 위하여 헌법 제117조에 “지방

266) 이기우, 앞의 글, 133쪽.

267) 스페인 헌법 제148조제1항은 주정부가 행사할 수 있는 권한으로 다음과 같은 22가지를 규정하고 있다. 1) 주정부의 기구, 2) 주내 기초 자치단체 경계의 변경, 국가의 법률로 정하는 범위 내의 주내 지방기관에 관한 국가행정의 역할, 3) 주의 영역, 도시, 주택 정비, 4) 주내의 공공사업, 5) 주내의 철도, 도로에 의한 수송 6) 산업활동을 수반하지 않는 피난항, 스포츠 이용의 항만, 공항시설 등 7)경제의 전반적인 틀 가운데서의 농축산업, 8) 산림의 이용, 9) 환경보전, 10) 주내의 용수, 운하, 관개에 관한 계획·건설·운영 11)하천·호소에서의 어업, 양식, 수렵 12)주내에서의 건본시장 13)국가의 경제정책에 따른 주내에서의 경제발전 촉진, 14) 수공업, 15) 주내의 박물관, 미술관, 음악원 등, 16) 주의 문화유산, 17) 문화·연구의장려, 주의 공용어 교육, 18) 주내의 관광 진흥, 19) 스포츠와 오락의 적절한 이용 촉진, 20) 사회부조, 21) 보건·위생, 22) 건물·시설의 경비와 보호, 조직법이 정하는 범위 내에서의 지방경찰에 관한 조정 등이 이에 속한다.; 이기우, 앞의 글, 134쪽.

268) 스코틀랜드 의회는 보건, 교육, 사회복지, 주택과 공간계획, 지방자치, 법무와 내무, 경제발전, 교통, 농·임·수산업, 환경, 문화와 체육 등에 관한 일차적인 입법권한을 가지고 있다.; 이기우, 앞의 글, 134쪽.

269) 이기우, 앞의 글, 134쪽.

270) 이기우, 앞의 글, 134-135쪽.

자치단체는 법률에 위반되지 아니하는 범위 내에서 그 권한에 속하는 사무에 관한 조례를 제정할 수 있다. 헌법 제37조제2항(기본권제한), 헌법 제12조제1항, 제13조제1항(죄형법정주의), 제23조제1항(재산권제한), 제24조 내지 제26조(선거권, 피선거권, 공무담임권), 제59조의 법률(조세법률주의)에는 지방자치단체의 사무와 관련되는 경우에 조례를 포함하는 것으로 본다.” 라고 규정하게 된다면 조례의 법률유보로 인한 한계는 충분히 극복할 수 있으며 또한 법률에 의한 전국적인 통일성도 동시에 확보할 수 있다. 지방자치법 제22조 단서는 불필요하므로 삭제한다.<sup>271)</sup>

#### (4) 지방의회의 연대적 노력

지방자치단체의 입법권의 확대를 위해서는 무엇보다도 이를 추진하는 주체를 명확히 할 필요가 있다. 학계나 사회단체의 노력도 필요하지만 당사자로서 지방의회는 지속적이고 체계적으로 입법권의 분권화를 위한 노력을 할 필요가 있다. 이를 담당하기에 적합한 조직으로는 시·군·구의회의 의장단협의회와 시·도의회의 의장단협의회를 들 수 있다. 물론 시장·군수·구청장협의회나 시·도지사 지사협의회도 조례제정이 지방의회의 몫으로 그치는 것이 아니라 당해 지방자치단체 전체에 영향을 미친다는 점, 또한 지방의회의 입법권확대를 위한 노력에 당연히 동참하여야 하겠지만 직접당사자로서 지방의회 의장단협의회는 노력이 절실하게 필요하다. 지방의회의 의결권의 범위에 관련된 문제이므로 지방의회의 전국적인 연대적 노력을 지속적으로 추진하는 것이 필요하다.<sup>272)</sup>

법률의 중요한 기능이 국민의 대표자에 의한 행정권의 제한이라는 점을 감안하면 국회는 공공복리와 전국적인 통일성을 확보하기 위하여 불가피한 경우를 제외하고는 지방자치단체의 자치사무에 대한 규제를 줄여야 한다. 특히 주민의 대표기관이 지방의회라는 점을 감안하면 국회가 법률로 세부적으로 정하기 어렵거나 정하는 것이 부적합한 경우에는 시행령이나 시행규칙에 위임하기보다는 조례에 위임하는 것이 더 바람직하다.

한편 위법성에 대한 개정방안에 대해서 조례의 근거를 법률에 명시하여 확대하는 방안과 조례의 근거 청구를 위한 지방정부의 법률안제출 요구권, 헌법 개정에 의하는 방안이 기본방향 제시와 포괄적이고 배타적인 시·도의 입법권을 헌법에 규정하는 방안, 그리고 지방사무에 관해 법률과 경합적으로 조례의 입법권을 인정하는 방안이 제시되고 있다.

## 2. 임기만료로 폐기된 법률안 현황

271) 이기우, 앞의 글, 135쪽.

272) 이기우, 앞의 글, 135쪽.

지난 국회에서 생활임금을 법으로 도입하기 위해 국회의원들이 여러 번 법안을 발의 하였으나 결국 임기만으로 폐기된 법률안 몇 가지를 검토해 본다.

#### (1) 최저임금법 일부개정법률안

우리나라에서 2014년 1월 16일에 최초로 김경협의원 대표발의(의안번호 제9082호<sup>273</sup>)로 다음과 같이 지방자치단체에서 생활임금 조례를 제정할 수 있도록 하는 내용의 최저임금법 일부개정법률안을 발의<sup>274</sup>)하였다.

최저임금법 일부개정법률안의 주요내용 중 개정안은 국가와 지방자치단체가 근로자에게 최저임금 이상의 적정한 임금을 보장하기 위하여 노력하도록 하고, 미성년인 근로자에게 최저임금을 알릴 경우에는 최저임금이 명시된 서면을 교부하는 방식으로 하도록 한다.

제안이유 및 주요내용<sup>275</sup>)을 살펴보면, 외환위기 이후 소득 불평등이 심화되고 있으나, 최저임금법에서 정하고 있는 최저임금은 근로자 평균 정액임금 대비 40%대 수준으로 저소득 근로자 및 그 가족의 인간적·문화적 기본 생활의 유지·향상마저 어렵게 하고 있다.

최근 일부 지방자치단체를 중심으로 근로자의 최소한의 인간적·문화적 기본 생활을 유지·향상시킬 목적으로 지방자치단체 소속 근로자 등에게 최저임금 이상의 ‘생활임금’을 지급하고 있거나 이를 조례로 정하여 제도적으로 정착화해서 근로자의 삶의 질을 향상시키려고 하고 있으나, 이에 대한 법률적인 근거가 없어 문제점으로 작용하고 있다. 이에 지방자치단체는 조례로 정하는 바에 따라 생활임금 제도를 결정하여 시행할 수 있도록 하여 근로자의 인간적·문화적 생활을 가능하게 하려는 것이다(안 제24조의2 신설).

이에 대해서 임금에 관한 사무의 주무부처인 고용노동부에서는 국회에서 먼저 논의가 시작된 것이어서 정부 입장에서 조금 더 고민이 필요하고 신중하게 검토해 보아야 한다는 입장을 가지고 있었다. 2015년 국회 심사 당시 고용노동부는 생활임금을 최저임금 법에 명시하는 대신 자체 대안을 제시했는데, 고용노동부가 제시한 대안은 ‘사용자는 이 법에 따른 최저임금을 이유로 종전의 임금수준을 낮추어서는 아니 되며, 국가나 지방자치단체는 근로자에게 최저임금 이상의 적정한 임금의 보장을 위하여 노력하여야 한다.’는 내용을 담고 있었으나<sup>276</sup>), 해당 법안의 개정까지는 이루어지지 못했다<sup>277</sup>). 고용노동부가 제시한 내용은 결국 최저임금만 지불하게 되는 결과로 이어지는

273) 국회 의안정보시스템, 의안번호 1909082(2014. 01. 16.)의 제안이유 및 주요내용.

274) 법제사법위원회 심사까지는 완료하였으나 본회의에 상정되지 못하고 2016년 5월 29일 임기만으로 폐기됨. 다만, 동일한 내용을 담은 「최저임금 법 일부개정 법률안」이 2016. 6. 29. 김경협의원 대표로, 2016. 11. 24. 박완주의원 대표로 각각 발의되었음.

275) 국회 의안정보시스템, 의안번호 1909082(2014. 01. 16.)의 제안이유 및 주요내용

276) ‘생활임금 법’ 사실상 폐기...최저임금 법에 ‘적정임금’ 명시, the 300, 2015. 3. 2.자 기사 참조. <https://the300.mt.co.kr/newsView.html?no=2015030211057674403>(접속일 : 2021. 12. 20)

277) 다만, 해당 내용의 취지를 담은 「최저임금 법 일부개정 법률안」이 2017. 7. 10. 박광온의원 대표로 발의되었으나 임기 만료로 폐기됨. 해당 개정안의 주요 내용은 다음과 같음.

것이다. 어떠한 사업주도 법으로 강제하지 않는 한 자발적으로 적정임금을 보장하기 위한 소비는 하지 않을 것이다. 결과적으로 법안 도입과 개정의 의지가 없다는 것으로 해석된다.

이에 지방자치단체는 조례로 정하는 바에 따라 생활임금제도를 결정하여 시행할 수 있도록 하여 근로자의 인간적·문화적 생활을 가능하게 하려는 것이다(안 제24조의2 신설).

① 개정안은 지방자치단체가 생활임금을 결정하여 시행할 수 있도록 법에 근거조문을 신설하는 내용이다.

② 최저임금제도는 대한민국헌법 제32조제1항에 따라 법률로 제정되어 시행하고 있는 것으로서, 우리나라의 사회경제적인 여건 및 근로자의 생존에 필요한 임금수준 등을 고려하여 지속적으로 상향조정되고 있음. 최저임금에 대하여는 법에 따른 의무를 부여하고 그 위반을 형사 처벌하여 강제함. 이러한 최저임금법의 조문들은 편파적 강행규정으로서 규제적인 성향을 가진다고 볼 수 있다.

③ 이번 개정안은 일부 지방자치단체에서 자체적으로 시행하는 생활임금<sup>278)</sup>에 대한 법적 근거를 마련하여, 기존에 노동계 등에서 요구되었던 생활임금을 제도적으로 편입하는 의의를 가지고 있다.

④ 생활임금은 “근로자의 실질적인 생계유지에 필요한 수준의 임금”을 의미하는 개념으로 아직 법적으로나 제도적으로 정립되지 못한 상태임. 특히 일부 지방자치단체의회에서 조례제정을 추진하고 있으나 지방자치단체와의 이견으로 쉽게 법제화를 이루지 못하고 있는 실정이다.

⑤ 개정안은 임금수준을 현실화하여 근로자의 생존권을 보장하고 근로자에게 인간다운 생활을 가능하도록 하는 취지에 있어서는 바람직한 측면이 있다.

다만, 생활임금의 개념이 아직 확립되지 않았고 일부 지방자치단체에서 용역근로자에 대하여 실시하는 것 외에는 다른 선례가 없으며, 현재로서는 기존의 임금체계나 최저임금제도와는 다른 생활임금의 개념이 법제도상 생소한 것이 사실이며, 경기도나 부천시에서 생활임금에 관한 조례제정에 상당한 애로가 발생하고 있다는 점도 고려할 필요가 있을 것이다.

## (2) 지방자치단체 생활임금 법률안<sup>279)</sup>

2016년 12월 28일에 김부겸의원 대표발의로 다음과 같이 지방자치단체에서 생활임

---

현행법은 근로자에게 최저임금의 적용을 받는 근로자에게 최저임금액 이상의 임금을 지급할 것을 규정하고 있으나, 현재 최저임금액은 근로자 평균임금 대비 40% 수준이므로 최저임금을 받는 저소득층 근로자가 가족을 부양하거나 최소한의 문화적 생활을 향유하는 것은 실질적으로 어려운 상황임. 이에 국가·지방자치단체 및 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제4조에 따른 공공기관이 근로계약을 체결하는 경우 근로자에게 최저임금 이상의 적정임금을 지급하도록 노력할 것을 명시하여 근로자의 임금수준을 현실화하고 적정임금제도의 자율적 확산 기반을 마련하여 근로자가 인간다운 생활을 영위할 수 있도록 하려는 것임(안 제22조의2, 제22조의3, 제22조의4 신설).

278) 서울 노원구와 성북구는 구청 시설관리공단 근로자를 대상으로 생활임금을 도입하여 시행하고 있음.

279) 국회 의안정보시스템, 의안번호4680(2016. 12. 28).

금 조례를 제정할 수 있도록 하는 내용의 지방자치단체 생활임금법안을 발의하였고 2020년 5월 29일 본회의에 상정되었으나 결국 임기만으로 폐기되었다.

제안이유를 보면, 최저임금은 근로자의 생계비, 노동생산성 및 소득분배율 등을 고려하여 정하고, 이를 통하여 근로자의 생활안정과 노동력의 질적 향상을 도모하려는 목적이거나 근로자의 안정적인 생활과 삶의 질 향상에 제대로 기여하지 못하고 있다는 지적이 있어 왔다. 이러한 문제점을 해결하기 위하여 2011년 지방자치단체 소속 근로자들의 최소한의 인간적·문화적 생활이 가능하도록 생활임금을 지급하자는 운동이 전개되었으며, 이를 바탕으로 2013년 일부 지방자치단체에서 생활임금조례를 제정한 이후 현재 다수의 지방자치단체가 조례를 제정·시행하고 있다.

그러나 지방자치단체 소속 근로자에게 생활임금을 지급하도록 조례로 강제하는 것은 지방자치단체의 장의 고유권한을 침해하는 것이고, 개인에 대한 보조를 금지하고 있는 지방재정법에 위반된다는 등의 지적이 제기되고 있으므로, 생활임금 도입을 위한 명확한 법적 근거를 마련할 필요가 있다.

이에 저임금을 받고 있는 지방자치단체 소속 근로자 등에게 최소한의 인간적·문화적 생활이 가능하도록 생활임금을 지급함으로써 근로자의 안정적인 생활과 삶의 질 향상을 도모하고 국민경제의 발전에 기여하려는 것이다. 아래에 주요 내용을 살펴본다.

① 이 법은 지방자치단체와 관련된 근로자에게 안정적인 생활과 인간다운 삶을 유지할 수 있는 생활임금을 지급함으로써 인간의 존엄을 지키고 국민경제의 발전을 도모하는 것을 목적으로 함(안 제1조).

② 생활임금의 적용 대상은 공무원 보수관계 법령의 적용을 받지 아니하는 지방자치단체 소속 근로자, 지방자치단체가 출자·출연하여 설립한 법인·단체 소속의 근로자 및 지방자치단체로부터 그 사무를 위탁받은 법인·단체 및 개인에게 소속된 근로자 중에서 생활임금위원회가 심의하여 지방자치단체의 장이 결정한 근로자로 함(안 제3조).

③ 지방자치단체의 장 소속으로 생활임금위원회를 두고, 생활임금위원회는 생활임금의 수준 및 산정근거 등에 대한 사항을 심의하며, 위원회는 위원장 1명과 부위원장 1명을 포함하여 7명 이상 11명 이하의 위원으로 구성함(안 제4조부터 제6조까지).

④ 지방자치단체의 장은 생활임금위원회의 심의를 거쳐 생활임금을 결정하고 생활임금액, 생활임금의 적용 대상 등이 포함된 다음 연도 생활임금을 매년 9월 15일까지 고시하도록 함(안 제8조).

⑤ 지방자치단체의 장등은 생활임금 적용대상 근로자에게 생활임금액 이상의 임금을 지급하여야 하고, 생활임금을 이유로 근로자가 현재 받고 있는 임금수준을 낮추어서는 아니 됨(안 제9조).

결국 생활임금 도입은 열악한 지자체의 재정자립도를 고려했을 때 지자체의 재정난을 심화시키게 하며 결국 일시적인 정책으로만 될 것이며 현재 생활임금을 실시 중인

지자체 대부분은 재정자립도가 전국 평균의 절반에도 미치지 못하는 것을 개정안을 통과 못 하게한 이유를 들었다.<sup>280)</sup> 하지만 개정안이 통과되면 생활임금을 도입할 수 있는 법적 근거가 마련되어 불필요한 법적 분쟁을 예방할 수 있을 것이며, 또한 법적 분쟁을 우려해 생활임금의 도입을 망설이던 지자체의 고민도 해결될 것이며 생활임금이 지금보다 확대 실시될 것으로 전망된다.

### (3) 지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법률 일부개정 법률안

2015년 8월 17일에 진선미의원 대표로 다음과 같이 지방자치단체장은 최저임금 이상의 적정한 임금을 보장하기 위해서 특약이나 조건을 정할 수 있도록 하는 내용의 지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 개정법률안을 발의하였다.

제안이유 및 주요내용<sup>281)</sup>은 생활임금이란 최저임금 이상으로서 근로자가 최소한의 인간적·문화적 생활을 가능하게 할 목적으로 지급되는 임금을 말하며, 현재 일부 지방자치단체에서 조례로 정하여 시행하고 있다.

그러나 지방자치단체와 계약을 체결하는 계약상대자로 하여금 소속 근로자에게 최저임금 이상의 생활임금을 지급하도록 규정한 조례가 계약상대자의 계약상 이익을 부당하게 제한하는 특약이나 조건을 정하지 못하게 한 현행법에 위반하여 위법하다는 논란이 있다

이에 최저임금 이상의 적정한 임금을 보장하고 근로조건을 보호하기 위해서는 특약이나 조건을 정할 수 있도록 하는 예외 규정을 신설함으로써 생활임금제 시행의 위법성 논란을 해소하고, 지방자치단체와 용역, 위탁 및 도급 등의 근로계약 관계에 있는 근로자들의 생활임금을 보장하려는 것이다(안 제6조제2항 신설).

### < 표 15 > 지방자치단체를 당사자로 하는 계약 개정안

280) 김건위·최인수, “지방자치단체 생활임금의 쟁점과 적용가능성 탐색”, 지방자치FOCUS 제96호, 한국지방행정연구원, 2015, 13쪽.

281) 국회 의안정보시스템, 의안번호 1916442(2015. 08. 17.)의 제안이유 및 주요내용

현 행	개 정 안
제6조(계약의 원칙) ① (생 략)  <신 설>  ② (생 략)	제6조(계약의 원칙) ① (현행과 같음)  ② 제1항에도 불구하고 지방자치단체의 장 또는 계약담당자는 계약상대자가 이 법에 따른 계약이행을 위하여 근로계약을 체결하는 경우에는 「최저임금법」에 따른 최저임금 이상의 적정한 임금을 보장하고 「근로기준법」에 따른 근로조건을 보호하기 위하여 특약이나 조건을 정할 수 있다.  ③ (현행 제2항과 같음)

위의 개정안<sup>282)</sup>의 취지는 생활임금 제도를 도입하기 위하여 지방자치단체가 제정한 조례가 지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법률에 어긋난다는 비판을 받고 있어 해당 법률을 개정함으로써 조례의 위법 소지를 제거하려는 것이었다.<sup>283)</sup>

진선미의원 발의와 더불어 2015년 7월 17일에 김경협의원도 대표로 지방자치단체를 당사자로 하는 계약의 기본원칙이 계약상대자의 계약상 이익을 보호함과 함께 사회적 가치 실현에도 기여하도록 함으로써 공공의 이익과 공동체 발전을 위한 필요가 있다고 보고, 지방자치단체와의 계약을 통해 사회공공서비스 제공에 참여하는 근로자에게 최저임금 이상의 적정임금을 보장할 수 있도록 하는 등 지방자치단체의 계약이 비용절감이나 효율성만을 중시하기보다는 노동권 보호나 사회적 약자 배려 등의 사회적 가치도 함께 실현할 수 있는 법적 근거규정을 마련하는 내용의 지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법률 일부개정 법률안을 발의하였다<sup>284)</sup>.

이러한 개정안에 대해서 관련 정부 부처들은 다음과 같이 반대 의견<sup>285)</sup>을 제시하였고, 해당 개정안들은 19대 국회에서 심의 절차조차 제대로 진행되지 못한 채 2016년 5월 29일에 임기만료로 폐기되었고, 20대 국회에서도 동일한 내용의 법률안들이 다시 발의되기는 하였으나<sup>286)</sup> 결국 임기만료로 폐기되었다.

< 관련 정부 부처의 의견 >

282) 국회 의안정보시스템, 의안번호 1916442(2015. 08. 17.)의 개정안

283) 정용복, 앞의 글, 29쪽.

284) 국회 의안정보시스템, 의안번호 1916107(2015. 07. 17.)의 제안이유 및 주요내용 참조.

285) 정용복, 앞의 글, 30쪽.

286) 김경협의원, 박광온의원 대표로 각각 19대 국회 때와 같은 내용으로 지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법률 일부개정 법률안도 발의함.

- **기획재정부** : 임금 등 근로조건을 계약조건으로 설정하는 것은 계약 상대방과 근로자 간의 자유를 침해할 우려가 있음.
- **국토교통부** : 최저임금제가 있는데도 지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 서만 따로 생활임금을 보장하는 것은 형평성 문제가 있음.

이에 대해서 관련 분야 전문가들은 다음과 같이 생활임금 제도를 도입하는 내용으로 제정된 많은 지방자치단체의 조례에 대한 법적 시비를 제거할 필요성을 주장하면서 동시에 생활임금 제도가 자리를 잡도록 하기 위한 대안 마련이 필요하다고 주장<sup>287)</sup>하고 있다<sup>288)</sup>.

< 관련 전문가들의 의견 >

- **김건위 지방규제개혁센터 소장**(한국지방행정연구원 자치행정연구실) : 「지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법률 일부개정법률안」은 생활임금을 보장하는 계약을 맺을 수 있다는 내용이지 맺어야 한다는 의무가 아니기 때문에 민간 기업에게 정책을 강요한다는 비판은 적절하지 않음.
- **김종진 연구위원**(한국노동사회연구소) : 법률 제정 또는 행정 명령으로 조례의 위법 소지를 없앨 수 있다고 봄.
- **최봉 연구원**(서울연구원 시민경제연구실) : 지금까지는 지방자치단체에서만 생활임금을 도입해 법적인 문제가 생겼으므로, 국회 같은 국가 차원에서 법적 논란을 없애려는 시도 등 노력을 기울여야 할 필요가 있음.

진선미·김경협의원의 위 법안 발의가 통과되지 못하고 폐기되었지만 다시 2021년 1월 진선미의원 등 10인이 지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법률 일부개정법률안을 발의하였다.<sup>289)</sup> 발의 내용은 진선미의원의 2015년 내용(위의 2015년 진선미의원 발의 내용 참조)과 동일하지만 개정안의 취지는 다르게 해석하였다. 2021년 발의한 개정안의 취지는 지방자치단체와 계약을 체결하는 사업자가 계약이행을 위하여 근로자와 근로계약을 체결하는 경우 해당 근로자의 생활임금을 보장하고, 근로조건을 보호하기 위하여 지방자치단체와 사업자와의 계약에서 이에 관한 조건이나 특약을 정할 수 있도록 하려는 취지로 이해된다.<sup>290)</sup>

그러나 최근 지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법률 제6조의3을 신설<sup>291)</sup>하여 지방자치단체의 장 또는 계약담당공무원은 계약을 체결할 때 계약상대자로 하여

287) 정용복, 앞의 글, 31쪽.

288) 생활임금이 계약 자유 침해? “정부에서 법적 뒷받침 해야”, 브릿지경제, 2017. 5. 21.자 기사 참조. <http://www.viva100.com/main/view.php?key=20170516010005038> (접속일 : 2022. 01. 13)

289) 국회의안 정보 시스템, 의안번호 제2107295호. <http://likms.assembly.go.kr/bill/main.do>

290) 진선미의원 제안, 행정안전위원회 검토보고서, 제안일 2021. 1. 11, 의안번호 제2107295호.

291) 법률 제17523호, 일부개정, 시행 2020. 10. 20.



금 해당 계약을 이행하는 근로자(하도급거래 공정화에 관한 법률에 따른 수급사업자가 고용한 근로자를 포함한다)의 근로조건이 근로기준법 등 근로관계 법령을 준수하도록 하는 내용을 계약서에 포함시킬 수 있도록 한 점을 고려할 필요가 있다. 현행법 제6조의3은 2020년 3월 개정된 국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률의 내용<sup>292)</sup>을 지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법률에 동일하게 규정한 것으로, 2016년 6월 30일에 김경협의원이 대표 발의한 내용<sup>293)</sup>과 2017년 3월 20일에 김삼화 의원이 대표 발의한 내용<sup>294)</sup>을 통합·조정한 것이다.

기획재정위원회의 심사 과정에서 근로조건에 관한 내용은 노동관계법령에 규정하는 것이 법률 체계상 적절하고, 사인 간의 계약인 근로계약에 국가가 과도하게 개입하여 계약 자유의 원칙을 침해할 우려가 있으며, 결과적으로 국가 예산 증가가 수반되는 경우에는 대책마련이 필요한바 신중한 검토가 필요하다는 의견과 사회적 약자 보호에 국가기관이 앞장서야 할 필요가 있으며, 국가계약조건에 협력업체 근로조건에 대해서 규정하는 것은 근로자 보호를 위한 대응책으로 필요하며, 개별법에서 규율하는 경우 사적 영역에 관여하는 것이므로 국가계약법에서 규율하는 것이 바람직하다고 보아 개정이 필요하다는 의견이 제기되었다.<sup>295)</sup>

기획재정위원회는 오랜 논의 끝에 법령체계상 문제를 고려하여 근로관계법령을 준수하도록 하는 내용을 선언적으로 규정하는 것으로 2020년 3월에 국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률을 개정하였고, 행정안전위원회는 이를 존중하여 같은 내용을 지방계약법에 반영하는 것으로 개정하여 2020년 10월 23일부터 시행 중이다. 이상의 내용에 비추어 보면 개정안은 종전의 의원발의안과 유사한 성격의 규정으로 이에 대하여는 계약상대자와 근로자 간의 사적계약인 근로계약을 지방계약법으로 규율하는 것은 적절하지 않고, 근로기준법, 최저임금법 등 노동 관련 법령을 통해 개정안의 목적을 달성하는 것이 법체계상 바람직한 것으로 볼 수 있다.<sup>296)</sup>

292) 국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률 제5조의4(근로관계법령의 준수) 각 중앙관서의 장 또는 계약 담당공무원은 계약을 체결할 때 계약상대자로 하여금 해당 계약을 이행하는 근로자(하도급거래 공정화에 관한 법률에 따른 수급사업자가 고용한 근로자를 포함한다)의 근로조건이 근로기준법 등 근로관계 법령을 준수하도록 하는 내용을 계약서에 포함시킬 수 있다.

293) 국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률 제5조제2항 신설: ② 각 중앙관서의 장 또는 계약담당공무원은 국가를 당사자로 하는 계약을 할 때 공공의 이익과 발전에 기여하는 사회적 가치를 실현하기 위해 당해 계약을 이행하는 근로자(「하도급거래 공정화에 관한 법률」에 따른 수급사업자가 고용한 근로자를 포함한다)의 임금 등 근로조건에 관한 사항을 계약조건으로 정할 수 있다.

294) 국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률 제5조의4 신설 제5조의4(공정계약) ① 각 중앙관서의 장 또는 계약담당공무원은 국가를 당사자로 하는 계약에 있어서 입찰자 또는 계약상대자로 하여금 해당 계약을 이행하는 과정(준공·납품 이후를 포함한다)에서 근로자의 임금 등 근로조건에 관한 사항을 준수하도록 하는 내용을 계약조건으로 정하여야 한다. ② 각 중앙관서의 장은 입찰자 또는 계약상대자가 제1항에 따른 임금 등 근로조건에 관한 사항을 준수하지 않은 경우 시정 또는 보완을 요구하여야 한다. ③ 제2항에 따라 시정이나 보완을 요구받은 입찰자 또는 계약상대자는 필요한 조치를 하고 그 결과를 각 중앙관서의 장에게 보고하여야 한다. ④ 제1항에 따른 임금 등 근로조건에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

295) 제346회 국회(정기회) 제2차 경제재정소위(2016. 11. 10.), 제346회 국회(정기회) 제5차 경제재정소위(2016. 11. 22.), 제354회 국회(정기회) 제4차 경제재정소위(2017. 11. 23.), 제371회 국회(정기회) 제6차 경제재정소위(2019. 11. 28.) 회의록 참조.

296) 진선미의원 제안, 행정안전위원회 검토보고서, 제안일 2021. 1. 11, 의안번호 제2107295호.

또한, 최저임금 이상의 적정임금이 무엇을 뜻하는지 모호하고, 최저임금 이상의 적정임금 지급조건은 계약상대자의 영업의 자유를 제한하는 것으로 지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법률이 금지하는 계약상 이익을 부당하게 제한하는 조건에 해당하는 것으로 볼 수도 있다. 한편, 19대·20대 국회에서도 같거나 유사한 내용의 개정안이 발의되었으나 임기만료 폐기<sup>297)</sup>되었고, 개정안에 미치지 못 하더라도 근로자의 근로조건이 근로관계 법령을 준수하도록 하는 내용을 계약서에 포함시킬 수 있도록 한 내용이 최근 시행되기 시작하였으므로 현행법의 시행 경과 등을 종합적으로 고려할 필요가 있는 것으로 보이며, 개정안에 대해 행정안전부는 현행법과 유사한 내용으로 추가 개정할 실익이 크지 않으므로 신중한 검토가 필요하다는 입장이었다.<sup>298)</sup>

#### (4) 국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률 일부개정법률안

2015년 7월 17일에 김경협의원은 대표로 위에서 살펴본 지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법률 일부개정법률안과 같은 내용으로 국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률 일부개정법률안을 발의하였으나, 지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법률 개정 추진과 동일한 법적 문제로 해당 개정안은 19대 국회에서 심의 절차 조차 제대로 진행되지 못한 채 2016년 5월 29일에 임기만료로 폐기되었다.

20대 국회에서도 김경협의원은 2016년 6월 29일에 대표로 19대 국회 때와 같은 내용으로 국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률 일부개정 법률안도 발의하였으나 역시 임기만료로 폐기되었다.

최저임금법 개정 법안들의 통과가 중요한 이유는 현행법에 의하면 조례를 통해 민간 위탁·공공 계약 등에 생활임금을 강제하는 것이 위헌의 소지가 있다고 하는 법제처와 행정자치부의 해석이 있기 때문이고 그리고, 이 해석에 강제성은 없으나 근거법이 없다는 것은 적극적으로 제도를 확산하고자 하는데 한계로 작용 되며, 또한 의지를 약화시키는 이유가 될 수도 있으므로 해당 법안들의 통과를 위해 지자체 차원에서 의견을 강하게 제시하는 등의 노력을 해야 한다.

#### (5) 계약을 체결하고자 하는 당사자와 생활임금 적용에 관한 내용을 계약으로 체결할 수 있도록 규정하는 내용의 조례를 제정

현재 국가로 하여금 사회적·경제적 방법으로 근로자의 고용의 증진과 적정임금의 보장에 노력하여야 하고, 법률이 정하는 바에 의하여 최저임금제를 시행하도록 하며, 근로조건을 기준은 인간의 존엄성을 보장하도록 법률로 정하도록 규정하고 있는 대한민국 헌법 제32조의 요청에 따라 최저임금법에서는 근로자의 최저임금에 관한 내용을

297) 의안번호 제1916442호, 의안번호 제2001776호, 의안번호 제2001805호 등.

298) 진선미의원 제안, 행정안전위원회 검토보고서, 제안일 2021. 1. 11, 의안번호 제2107295호.

규율하고 있는데, 임금의 최저수준을 보장하여 근로자의 생활을 안정시키려는 최저임금 제도의 긍정적 취지에도 불구하고, 근로자의 주거비·교육비·문화비·교통비 등을 종합적으로 고려하여 실질적으로 인간다운 삶을 보장하게 할 수 있도록 하기 위한 목적의 생활임금 제도<sup>299)</sup> 도입 필요성<sup>300)</sup>에 따라 최근 일부 지방자치단체<sup>301)</sup>는 계약을 체결하고자 하는 당사자와 생활임금 적용에 관한 내용을 계약으로 체결할 수 있도록 규정하는 내용의 조례를 제정하여 시행하고 있다.

그런데, 최근 서울특별시장으로 하여금 계약상대방과 생활임금에 관한 내용을 계약으로 체결할 수 있도록 하는 내용을 담고 있는 서울특별시 생활임금 조례<sup>302)</sup> 제정 당시 계약상대방이 근로자에게 지급할 임금을 지방자치단체가 계약조건에 포함하여 계약상대방에 계약상의 이익을 부당하게 제한하는 것이므로 지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법률 제6조제1항<sup>303)</sup>에 위배된다는 의견<sup>304)</sup>이 있었다. 따라서, 개정안은 지방자치단체가 도입하여 운영하고 있는 생활임금 제도에 대한 법적근거를 마련하여 생활임금 제도를 규정하고 있는 조례의 위법성 논란을 해소함으로써 지방자치단체가 모범적 고용주로서 근로자의 인간다운 삶을 보장하도록 하는데 기여할 수 있을 것으로 기대된다.

다만, 개정안에 대하여는 다음 사항에 대한 검토가 필요하다고 생각된다.

- ① 현행법과 유사한 국가를 당사자로 하는 계약의 원칙을 국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률(제5조<sup>305)</sup>)에서도 두고 있으므로 이 법에 생활임금에 관한 사항이 추가됨에 따라 양 법률 간의 규정내용에 차이가 발생할 수 있는 점<sup>306)</sup>을

299) “생활임금”은 아직 법적으로 정립되지 않았음. 다만, 서울특별시 생활임금 조례 제2조(정의)에서는 생활임금을 “적용대상 근로자들에게 인간으로서 최소한의 인간다운 삶을 보장하고, 서울특별시의 지역적 특성을 고려하여 결정되는 임금”으로 정의하고 있음.

300) 최봉, “서울형 생활임금제 실행과 과제”, 서울경제, 서울연구원, 2015. 4. 8, 11쪽.

301) 76개 지방자치단체 (교육청 제외)

302) 서울특별시 생활임금 조례 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 적용기업을 우대할 수 있다.

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

303) 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.

304) 행정자치부

305) 국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률 제5조(계약의 원칙) ① 계약은 서로 대등한 입장에서 당사자의 합의에 따라 체결되어야 하며, 당사자는 계약의 내용을 신의성실의 원칙에 따라 이행하여야 한다.

② 각 중앙관서의 장 또는 계약담당공무원은 제4조제1항에 따른 국제입찰의 경우에는 호혜(互惠)의 원칙에 따라 정부조달협정 가입국(加入國)의 국민과 이들 국가에서 생산되는 물품 또는 용역에 대하여 대한민국의 국민과 대한민국에서 생산되는 물품 또는 용역과 차별되는 특약(特約)이나 조건을 정하여서는 아니 된다.

306) 국가를 당사자로 하는 계약을 할 때 공공의 이익과 발전에 기여하는 사회적 가치를 실현하기 위해 당해 계약을 이행하는 근로자(수급업자가 고용한 근로자 포함)의 임금 등 근로조건에 관한 사항을 계약 조건으로 정할 수 있도록 하는 내용의 김경협의원 대표발의(2016. 06. 29.) “국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률 일부개정법률안(의안번호 2000565)”이 기획재정위원회에 계류 중이므로, 개정안

고려할 필요가 있다.

② 개정안은 비록 최저임금 이상의 적정한 임금을 보장하고 근로조건을 보호하기 위한 특약이나 조건을 정할 수 있도록 하는 임의규정 방식을 취하고 있으나, 재정여건이 열악한 지방자치단체<sup>307)</sup>가 생활임금 제도를 도입할 경우 지방재정의 부담이 가중될 수 있다는 점을 감안해야 한다고 생각된다.

③ 생활임금의 개념 및 범위가 아직까지 학계나 법적으로 명확히 정립되지 않았고, 이를 법문으로 표현한 개정안의 “최저임금 이상의 적정한 임금”의 개념 또한 다소 명확하지 않은 측면이 있으며, 생활임금의 수준이 지역적 특성에 따라 지방자치단체별로 차이가 나타날 수 있다는 점 등을 고려할 필요가 있을 것으로 보인다.

④ 참고로, 개정안과 관련하여 기획재정부, 국토교통부, 대한건설협회, 대한전문건설협회에서는 근로자의 임금보호 등 근로조건에 관한 사항은 노동관계법령에서 규정하는 것이 법체계상 적절하다는 의견<sup>308)</sup>, 임금 등 근로조건을 계약조건으로 하는 것은 계약상대방과 근로자 간의 계약의 자유를 침해할 우려가 있다는 의견<sup>309)</sup>, 최저임금제도가 시행 중임에도 불구하고 지방자치단체를 당사자로 하는 계약에서만 별도로 생활임금을 보장하는 것은 형평성 측면에서 문제가 있다는 의견<sup>310)</sup>, 건설공사의 경우 이미 지방자치단체에서 시행하는 생활임금 이상을 책정하고 있어 추가 입법이 필요하지 않다는 의견을 개진하고 있다.

해당 개정안의 취지는 생활임금 제도를 도입하기 위하여 지방자치단체가 제정한 조례가 지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법률에 어긋난다는 비판을 받고 있어 해당 법률을 개정함으로써 조례의 위법 소지를 제거하려는 것이다.

### 3. 생활임금 관련 법안에 대한 검토

생활임금조례를 제정하기 위한 법률 안을 검토하기 위해 지방자치단체의 조례를 제정할 수 있는 기관인 지방의회의 입법기능과 조례제정과의 관계를 알아보고, 지방자치단체가 조례 제정 시 법률에 위반되는 사항을 해결할 방법이 있는지에 대해 알아본다. 일반적으로 국회는 법률의 제·개정권을 가지고 있으며 지방의회의 성격도 기본적

의 심사과정 및 결과를 고려한 논의가 필요할 것으로 보임.

307) 2021년도 기준 자체수입으로 인건비를 해결할 수 없는 지방자치단체가 63개(25.9%)에 이르고 있음. 2021년도 지방자치단체 통합재정 개요-예산개요 및 기금운용 개요-, 행정안전부 재정정책과 2021.5.

(단위:단체수)

구분	계	시·도	시	군	자치구
계	243	17	75	82	69
해결	180(74.1%)	17(100.0%)	71(94.7%)	31(37.8%)	61(88.4%)
미해결	63(25.9%)	0(0.0%)	4(5.3%)	51(62.2%)	8(11.6%)

308) 기획재정부, 국토교통부, 대한건설협회

309) 기획재정부, 대한건설협회

310) 국토교통부 18) 대한전문건설협회

으로 조례의 제정 및 개정의 기능을 가지고 있다. 이 중에서 가장 본질적인 것은 의결기능이라 하겠으며 또한 조례의 제정과 개정권한을 가지는 입법기능이다.<sup>311)</sup>

현행 지방자치법 제39조에서는 지방의회의 의결사항으로 조례의 제정 및 예·결산심의 등을 규정하고 있다. 본 조항에서는 “조례의 제정·개정 및 폐지”를 지방의회의 의결사항 제1호로 규정함으로써 조례 제정권이 지방의회가 갖는 가장 중요한 권한임을 보여주고 있다. 따라서 지방자치단체가 어떤 사무에 관하여 법령의 범위 내에서 지방의회의 의결을 거쳐 제정할 수 있는 것이 조례인 것이다.

지방자치단체는 “그 사무에 관하여” 조례를 제정할 수 있다고 되어있어 원칙적으로는 지방자치단체의 소관사무의 범위를 넘을 수는 없다.

즉 지방자치단체의 사무는 그 관할구역의 자치사무(고유사무)와 법령에 의하여 자치단체에 속하는 사무(단체위임사무)를 처리하므로, 이러한 사무에 대해서는 조례를 위임할 수 있으나, 국가사무이고 지방자치단체의 사무가 아닌 기관위임사무는 법률의 위임이 없으면 조례를 제정할 수 없다. 또한 지방자치단체의 소관 사무에는 지방자치법 제9조에서 예시적으로 열거하고 있는 주민의 복지증진과 산업진흥에 관한 사무 등 6개 분야 57개<sup>312)</sup>의 고유 및 자치사무와 단체위임사무 등이 있다.

특히, 헌법 제117조제1항 및 지방자치법 제22조에 따라 “법령의 범위 안에서 그 사무에 관하여 조례를 제정할 수 있다”라고 명시하고 있지만, 지방자치단체가 조례제정권을 통하여 지방자치단체의 사무에 대한 원칙적인 입법권을 지방의회가 행사하도록 하려면 이에 따른 헌법 개정이라는 사항도 뒤따라야 한다.

따라서 헌법 제117조제1항 단서로 “다만, 이 헌법에서 규정하는 법률에는 지방자치단체의 사무처리에 관해서는 법령의 범위 안에서 제정된 조례를 포함한다.”라고 추가하여 헌법을 개정하는 방안<sup>313)</sup>도 검토해 볼 필요도 있을 것으로 보인다.

생활임금 도입에 관하여 지난 국회에서는 의원들을 중심으로 여러 번 발의를 하였으나 모두 임기만으로 폐기된 바 있다. 근로자들의 나은 삶을 위한 방법으로 의원들이 발의한 생활임금조례 제정 근거법안에 관하여 정부기관에서는 지방자치단체 소속 근로자에게 생활임금을 지급하도록 조례로 강제하는 것은 지방자치단체의 장의 고유 권한을 침해하는 것이고, 개인에 대한 보조를 금지<sup>314)</sup>하고 있는 지방재정법에 위반된다는 등의 지적으로 개정을 하지 못하였으며,<sup>315)</sup> 추후에라도 생활임금 도입을 위한 명확한 법적 근거를 마련을 위해 법 제정의 검토가 있어야 한다.

#### 4. 소결

311) 이달근, 지방정부론, 박영사, 2004, 230~231쪽.

312) 부록4 참조.

313) 이기우, “조례활성화를 위한 지방의회의 역할 강화”, 지방자치법연구 통권 제8호 제4호, 2008, 한국지방자치법학회, 133~134쪽.

314) 지방재정법 제17조제1항

315) 법제처의 의견제시(의견 12-0425, 2013년 1월 10일 경기도 부천시의회에 회신)

생활임금 적용 대상의 범위는 법이 아닌 조례로 규정되어 있어 지방자치단체의 조례로 정해진 범위 안에서만 적용 가능하므로, 그 지역에 소속되어 있는 직접 고용 근로자로 한정될 수밖에 없으며, 따라서 그만큼 혜택을 받는 근로자의 수도 제한적일 수밖에 없다. 적용 대상의 범위는 지방자치단체의 공공기관 및 지자체로부터 사무를 위탁받은 기관·단체 또는 업체에 소속된 근로자나 또는 산하기관 소속 근로자로 범위가 한정되어 제정될 수밖에 없으며, 그 범위는 지금까지도 대부분 지방자치단체에서 조례에 그대로 사용하고 있으며, 일부 자치단체만이 조례 항목을 추가하여 간접고용 근로자에게까지 확대하여 시행하는 방안을 마련하고 있다.

또한 생활임금 조례를 제정하기 위한 법률안을 검토하기 위해 지방자치단체의 조례를 제정할 수 있는 기관인 지방의회의 입법기능과 조례제정과의 관계를 알아보았으며, 지방자치단체가 조례 제정 시 법률에 위반되는 사항을 해결할 방법이 있는지에 대해서도 알아보았다. 생활임금 도입에 관하여 지난 국회에서는 의원들을 중심으로 여러 번 발의를 하였으나 모두 임기만료로 폐기된 바 있다. 근로자들의 나은 삶을 위한 방법으로 지방의원들이 발의한 생활임금 조례에 관하여 정부기관에서는 지방자치단체 소속 근로자에게 생활임금을 지급하도록 조례로 강제하는 것은 지방자치단체의 장의 고유권한을 침해하는 것이고, 개인에 대한 보조를 금지하고 있는 지방재정법에 위반된다는 등의 지적들이 있어 왔다.

#### 제4장 울산광역시 생활임금 실현과 민간 확산 방안

## 제1절 울산광역시 생활임금 도입 현황

울산광역시 생활임금 조례는 2021년 3월 18일 제정되어, 2022년 시행될 예정이다. 울산에서는 2019년에 동구가 제일 먼저 생활임금 조례를 제정하였지만, 지금까지 시행하지는 않고 있다. 그 이유로 최저임금의 급격한 상승으로 적용 효과 미비라는 사유를 언급하였다.<sup>316)</sup> 그리고 두 번째로 울산광역시가 도입을 하였는데 먼저 2022년에 시행할 조례의 내용을 살펴보자면, 최저임금보다 높은 임금으로 근로자의 인간적·문화적 생활을 가능하게 할 목적으로 지급되는 임금으로 개념을 정의하였으며, 근로자의 생활안정을 도모하며, 삶의 질 향상을 목적으로 하고 있다.<sup>317)</sup>

그리고 2021년 10월에 생활임금위원회의 회의에서 2022년 생활임금액을 고시하고 더불어 적용 대상 근로자의 범위와 산정 기준을 확정하였다. 이와 관련해서 2022년 생활임금 결정을 위한 절차 내역을 추후에 공지하기로 하였으며, 생활임금 정착 및 확산을 위한 발전방향을 계속 모색할 것이라고 했다.<sup>318)</sup>

그렇다면 울산광역시 생활임금의 적절한 시행을 위해서 먼저 울산광역시의 경제적 특성부터 살펴보고 여기에 합당한 방안을 모색하여 제시해 본다.

### 1. 울산광역시 경제의 지역적 특성

울산광역시는 1962년 정부가 경제개발 5개년 계획을 수립하면서 울산을 특정 공업 지역으로 지정하고 국가 차원의 대규모 제조업 육성이 울산광역시를 중심으로 진행되었다. 이후 50년간 고도의 성장을 이루었으며, 자동차, 조선, 석유화학 산업 등 소수의 주력 제조업에 생산 및 고용이 집중되어 있다.

우리나라는 2000년대 이후 경기 침체와 유가 파동 등으로 조선업에 위기가 발생하였으며, 더불어 경기 침체에 의한 자동차 내수 부진 및 수출이 감소하였고, 석유화학 산업 수출 감소 및 구조 조정 진행 등 산업의 마이너스 성장 등의 이슈가 발생하며, 지역 경제에 심각한 충격을 주고 있다.<sup>319)</sup>

또한, 울산광역시의 전통 주력 산업인 제조업의 쇠퇴 속에 서비스업의 비중은 점차 커지고 있는 실정이다. 그러나 제조업이 차지하는 구성비가 28.4%로 전국 제조업 비중 16.0%보다 12.4%p 높아 여전히 제조업 중심 도시이기도 하다. 하지만, 제조업이 차지하는 영향력이 큰 만큼 제조업의 위기는 지역 경제 전반에 걸쳐 영향을 미치며, 울

316) 민주노총 정책연구원, 앞의 글, 261쪽.

317) 울산광역시 생활임금 조례 제1조(목적), 제2조(정의).

318) 울산광역시 홈페이지, 2022년도 울산광역시 생활임금 고시, 고시공고번호 2021-285

<https://www.ulsan.go.kr/u/rep/transfer/notice/33066.ulsan?mId=001004002000000000&gosiGbn=N>

319) 오문완·윤경일·한주희, 울산광역시 노동 정책 및 조례 타 시도 비교·평가연구, 연구보고서, 울산대학교 산학협력단, 2020, 4~5쪽.

산광역시 인구의 지속적인 감소의 원인이 되고 있는 실정이다. 울산상공회의소에 따르면 이러한 영향으로 인하여 지역 백화점·대형마트 등 판매액이 10.5%나 감소했으며, 더불어 부동산 경기도 하락하고 원룸과 오피스텔의 경우 공실률도 높아지고 있다고 밝혔다.<sup>320)</sup>

울산광역시의 산업별 취업자 비중을 살펴보면, 3대 산업은 사업·개인·공공서비스업 19만 8천 명, 제조업 15만 9천 명, 도소매·음식숙박업 9만 5천 명이다. 울산지역 산업별 취업자 규모를 보면 사업·개인·공공서비스업(35.4%), 제조업(28.4%), 도소매·음식숙박업(17.0%), 보건업 및 사회복지 서비스업(10.6%), 건설업(8.5%), 숙박 및 음식점업(8.1%) 순으로 확인되었다.<sup>321)</sup> 또한, 울산광역시의 직업별 취업자 비중을 살펴보면, 3대 직업은 장치기계조작조립원 10만 4천 명, 전문직 9만 5천 명, 사무직 8만 6천 명으로 조사되었다. 장치기계조작조립원의 비중이 높고 나머지 사무직, 서비스직, 관리직, 전문직, 판매직, 농림어업숙련직, 단순노무직 등은 모두 비중이 낮다.

울산광역시의 종사상 지위별로 살펴보면, 임시 및 일용근로자는 2020년 5만 8,240 명으로 2007년 3만 2,500명에 비해 79.2%로 가장 크게 증가했다. 울산광역시의 경제 위기로 인한 정규직 감소는 임시 및 일용근로자 등 저임금 근로자의 증가로 임금격차를 완화하기 위한 울산광역시의 생활임금 도입을 추진했어야 하는 원인이 되었다.

2020년 10월 통계청 자료에 따르면 울산에 있는 사업체의 취업자는 56만 명, 비임금근로자는 10만 명, 임금노동자는 46만 명이고 그 비중은 82.1%이다. 임금노동자 46만 명 중 정규직은 33만 6천 명(73.0%), 비정규직은 12만 4천명(27.0%), 전국 임금노동자 정규직 비율 70.7%보다 2.3% 높게 나타났다.

2020년 10월 통계청 발표에 따르면 울산의 생산가능인구는 96만 4천 명이며 취업자는 56만 명, 실업자는 2만 1천 명이다. 전년 대비 취업자 1만 6천 명 감소, 실업자는 3천 명 증가, 실업률은 3.7%로 전국과 같다. 인구감소와 실업자 증가는 울산광역시의 경제성장에 악영향을 초래할 것이며, 만약 이런 위기를 극복하지 못한다면 중소기업들이 타 도시로 이동할 가능성도 배제 할 수 없게 된다. 이런 악순환을 막기 위해 울산광역시는 5개 구군과 사업체와의 유기적인 관계 형성과 생활임금 실시에 따른 장점인 고용 수준 향상과 기업 이익 증가를 알리고 민간으로의 확산에 주력해야 할 것이다. 그리고 울산광역시의 고용률은 58.1%이고 전국 고용률 60.4%보다 낮다. 성별로는 남성이 71.6%, 여성이 44.0% 수준인데, 여성 고용율이 낮은 이유에는 대기업이 많은 울산은 높은 연봉의 근로자 가구가 많아 맞벌이의 필요성이 덜하기 때문이라 본다.<sup>322)</sup>

울산광역시의 산업 구조를 살펴보면, 통계청 자료<sup>323)</sup>에 울산광역시 사업체 수는 2007년 6만 7,169개에서 10년 후인 2017년에는 8만 3,872 개로 24.9% 증가하며, 전국 평균 증가율을 23.2%를 소폭 앞섰다.

320) '전국사업체조사로 본 최근 10년간' 울산 산업구조변화, 동남지방통계청, 2019. 11, 8쪽.

321) 오문완·윤경일·한주희, 앞의 글, 7~8쪽.

322) 오문완·윤경일·한주희, 앞의 글, 7쪽.

323) 동남지방통계청, 전국사업체조사로 본 최근 10년간 울산 산업구조 변화, 2019. 11. 8쪽.



울산광역시의 업종별 사업체수 증가의 기여율은 도·소매업(18.6%)과 숙박 및 음식점업(18.4%)이 가장 높았고, 이어 제조업 (12.6%), 협회 및 단체, 수리 및 기타 개인 서비스업(8.9%) 등의 순으로 나타났다.

지난 10년간 울산광역시의 사업체 종사자 수는 40만 6,846명에서 52만 1,482명으로 28.2% 증가했으나 전국 평균 증가율 35.6%에는 미치지 못한다. 제조업 위기에 의한 인구감소가 주요 원인으로 작용한 것이다. 울산광역시의 종사자 수는 제조업이 19.0%, 보건업 및 사회복지 서비스업 16.0%, 건설업 13.9%, 숙박 및 음식점 10.4% 순의 비중을 나타내고 있다.<sup>324)</sup>

## 2. 울산광역시 생활임금 조례 제정 추진경과

2021년 2월 8일에 울산광역시의회 김성록 의원 대표발의로 울산광역시 생활임금 조례안<sup>325)</sup>이 발의되었고, 2월 10일에 상임위원회에 회부되었다. 그리고 2월 22일 제 220회 울산광역시의회 임시회의 산업건설위원회 제2차 회의에서 상정 의결되었다.

울산광역시 생활임금의 제정이유<sup>326)</sup>로는 울산광역시의 출자·출연기관 등이 직접 고용한 저임금 근로자에게 생활임금을 지급함으로써 근로자의 생활안정을 도모하고, 삶의 질을 향상시키려는 것이다. 그리고 주요 내용으로는 생활임금의 적용 대상은 울산광역시 소속 근로자와 울산광역시가 설립한 공사·공단 소속 근로자 및 울산광역시가 출자·출연한 기관 소속의 근로자로 하고, 시장은 울산광역시 생활임금위원회의 심의를 거쳐 생활임금을 결정한다.(조례안 제4조 및 제5조) 그리고 시장은 생활임금 산정 등에 관한 사항을 심의하기 위하여 울산광역시 생활임금위원회를 15명 이내의 위원으로 구성하여 운영한다.(조례안 제6조 및 제7조) 또한 근거법규로는 지방자치법 제22조, 지방공기업법 제2조, 울산광역시 출자·출연 기관의 운영에 관한 조례 제2조를 바탕으로 한다.

최근 끝을 알 수 없는 경제 위기로 인해 서민경제의 어려움이 지속화되고 있고, 코로나19까지 발생되어 시민건강도 위협받고 있는 실정이나, 최저임금법상의 최저임금은 근로자의 생활안정을 위해서는 매우 부족한 수준이다. 최저임금의 현실화가 어려운 상황에서 저임금 하한선을 높이는 보완적인 정책으로 생활임금의 도입 필요성이 제기됨에 따라 서울시를 비롯한 14개 시·도에서 조례를 제정하여 운용하고 있는 실정이다. 이에 울산광역시에서도 우선 공공부문에 속한 근로자부터 인간다운 생활을 영위할 수 있도록 기존의 최저임금을 보완하는 적절한 생활임금을 적용·지급해야 한다.

공공부문에서의 근로빈곤층 축소를 통해 근로자의 생활안정에 기여할 수 있고, 근로빈곤층에 대해 최소한의 인간다운 생활을 보장해 줌으로써 사회 양극화를 줄일 수 있을 것으로 기대되므로 원안과 같이 의결함이 타당하다고 판단된다.

324) 동남지방통계청, 위의 보고서, 8쪽.

325) 의안번호 제770호

326) 울산광역시 생활임금 조례안 심사보고서, 산업건설위원회, 의안번호 770.

다만, 생활임금과 관련한 근거법령이 존재하지 않는 현실에서 생활임금의 수준과 적용대상의 범위 등 주요사항을 정하는 위원회의 역할이 매우 중요할 것으로, 다양한 계층의 의견을 반영할 수 있는 위원회 구성과 운영에 보다 신중해야 할 것이다.

또한, 생활임금의 확산을 위해 해당 제도에 대한 사회적 공감대 형성을 위한 다양한 홍보 방안 마련과 적극적인 홍보 활동이 필요하다고 본다.<sup>327)</sup>

### 3. 울산광역시 2022년 생활임금 결정

울산광역시는 생활임금<sup>328)</sup>의 정의를 최저임금 이상으로 근로자의 인간적·문화적 생활을 가능하게 할 목적으로 지급되는 임금이라고 하며, 목적으로는 울산광역시 또는 출자·출연기관 등이 직접 고용한 근로자에게 생활임금을 지급함으로써 근로자의 생활 안정을 도모하고, 삶의 질을 향상시키는 것이라 한다.

현재, 생활임금은 광역자치단체는 15곳, 기초자치단체는 101곳에서 생활임금 조례가 제정되어 있으며, 대구와 경북이 2021년 12월 조례를 발의하여 2023년 시행을 계획하고 있다.<sup>329)</sup> 하지만 생활임금 조례가 제정된 116곳 중 9곳은 아직 생활임금이 미시행 중이다. 그 중 한 곳이 울산광역시 동구인데 울산광역시는 이번 조례의 시행을 기반으로 울산의 자치구·군도 생활임금 도입을 추진할 수 있도록 도움을 줄 필요가 있다고 본다.

근로자의 생활안정 도모 및 삶의 질 향상을 목적으로 하는 2022년 생활임금 관련 사항 결정을 위한 울산광역시 생활임금위원회를 개최하였고, 생활임금 산정기준을 근로자의 인간적·문화적 생활을 가능하게 할 목적으로 2022년 최저임금 이상으로 산정되었다. 2022년 기준 국민 3인 가구 기준 중위소득<sup>330)</sup>을 고려해서 생활임금을 산정하고, 월 2,097,350원(3인 가구 기준 중위소득 53%)으로 생활임금을 산정<sup>331)</sup>한다. 한편, 재정 부담 및 시 재정 여력이 부족할 수 있는 상황 등도 함께 고려하여 산정한다. 생활임금 적용대상의 임금이 2022년 생활임금에 미달하는 경우, 그 차액만큼 보전해 주거나 또는 기존 임금을 재설계한다.

생활임금 적용 대상은 울산광역시 생활임금 조례 제4조(적용대상)에 규정되어 있는 울산광역시 소속 근로자와 울산광역시 산하 공사·공단, 출자·출연기관 근로자로 한다.

327) 울산광역시 생활임금 조례안 심사보고서의 검토의견.

328) 부록5 참조.

329) 김동식 대구시의원, 대구광역시 생활임금 조례안 대표발의, 대구달성인터넷뉴스, 2021. 12. 20.자 기사 참조.

[http://dsinews.co.kr/index.do?menu\\_id=00000031&menu\\_link=/front/news/icmsNews/view.do&articleId=ARTICLE\\_00009763](http://dsinews.co.kr/index.do?menu_id=00000031&menu_link=/front/news/icmsNews/view.do&articleId=ARTICLE_00009763) (접속일 : 2022. 01. 13).

330) 보건복지부(2021), 보건복지부 고시 제2019-173호, 제2020-170호.

기준 중위소득은 보건복지부 장관이 중앙생활보장위원회의 심의·의결을 거쳐 고시하는 국민 가구소득의 중간값이다.

331) 2022년 기준 국민 3인 가구 기준 중위 소득×53.50% = (4,194,701×53.50%)/ 209시간 : 산출액 2,244,033원

생활임금 적용 대상 인원수는 울산광역시 산하 공공기관 1,580명 중 305명에게 적용될 예정이다.

< 표 16 > 2021년 및 2022년 기준 중위 소득

(단위 : 원/월)

가구원 수		1인	2인	3인	4인	5인	6인
기준 중위소득	'21년	1,827,831	3,088,079	3,983,950	4,876,290	5,747,373	6,628,603
	'22년	1,944,812	3,260,085	4,194,701	5,121,080	6,024,515	6,907,004

※ 2022년 기준 중위소득 및 생계·의료급여 선정기준과 최저보장수준,  
국민기초생활 보장법 제2조제11호

울산광역시 생활임금 조례 제6조의 생활임금위원회 구성 내용과 다른 광역자치단체와 비교해 본다.

먼저 울산광역시 생활임금 조례 제6조(생활임금위원회)제2호에 위원회는 위원장 및 부위원장 각 1명을 포함하여 15명 이내의 위원으로 구성한다로 규정하고 있다. 이를 근거로 하여 의원 1명, 공무원 2명, 외부전문가 3명, 노조 1명, 사용자 1명으로 총 8명의 위원으로 위원회를 구성하였다.

경기도 생활임금 조례 제4조(생활임금위원회의 설치·구성 등)제2항에 ② 위원회는 위원장과 부위원장을 포함한 5명 이상 9명 이하로 구성하되 위원장과 부위원장은 위원 중에서 호선한다로 규정하고 있다. 이를 근거로 하여, 위원회는 의원 1명, 공무원 2명, 외부전문가 2명, 노조 3명, 사용자 1명으로 총 9명의 위원으로 위원회를 구성되어 있다.

서울 생활임금 조례 제5조(위원회의 구성) ① 위원회는 위원장 1명과 부위원장 1명을 포함한 5명 이상 11명 이하의 위원으로 구성하되, 위원장과 부위원장은 위원 중에서 호선한다로 규정하고 있다. 이를 근거로 위원회는 의원 2명, 공무원 2명, 외부전문가 5명, 노조 1명, 사용자 1명으로 총 11명의 위원으로 위원회를 구성되어 있다.

부산시 생활임금 조례 제6조(위원회의 구성) ① 위원회는 위원장 1명과 부위원장 1명을 포함한 11명 이내의 위원으로 구성하되, 위원장과 부위원장은 위원 중에서 호선한다로 규정하고 있다. 이를 근거로 위원회는 의원 1명, 공무원 1명, 외부전문가 4명, 노조 1명, 사용자 2명으로 총 9명의 위원으로 위원회를 구성되어 있다.

울산광역시 내년도 생활임금은 전국 평균보다 약 32원이 높게 책정되었다. 처음 시작하는 것이라 전년도랑 비교는 할 수 없으나 다른 자치단체를 보면 생활임금 인상률이 평균 3.63%이며, 최고인 지역은 경기도 5.7% 인상, 최저인 지역은 서울 0.6% 인상하였다. 물론 재정 여건이나 예산 등 여러 상황을 고려하여 정하였겠지만 현재 지역상황을 살펴볼 수 있는 지역별 2021년 재정자립도(부록 5참조)<sup>332</sup>를 기준으로 살펴보면 자립도가 50% 미만인 지역 중에서 내년도 생활임금을 5% 이상 올린 곳은 강

원, 제주, 전북이 있으며 또한 반대로 자립도가 50% 이상이지만 생활임금 인상율이 5% 미만인 곳은 서울과 세종시가 있다. 결론적으로 재정상태가 생활임금 인상율을 결정하는 것이 아니라 각 지자체의 의지가 중요하다고 본다.

< 표 17 > 2022년 타 시도 생활임금 현황

구분	3년간 생활임금 (원)			21→22년 인상율(%)	2022년 월급여 (209시간 기준)
	2020	2021	2022		
평균시급	10,119	10,330	10,705	3.63	2,237,409
울산	-	-	10,737	-	2,244,033
서울	10,523	10,702	10,766	0.6	2,250,094
부산	10,186	10,341	10,868	5.1	2,271,412
인천	10,000	10,150	10,670	5.1	2,230,030
대전	10,050	10,202	10,460	2.5	2,174,854
광주	10,353	10,520	10,920	3.8	2,282,280
세종	9,378	10,017	10,328	3.1	2,158,552
경기	10,364	10,540	11,141	5.7	2,328,469
강원	10,100	10,252	10,785	5.2	2,254,065
충남	10,050	10,200	10,510	3.0	2,196,590
충북	-	-	10,326	-	2,196,590
전북	10,050	10,251	10,835	5.7	2,264,515
전남	10,380	10,473	10,900	4.1	2,278,100
제주	10,000	10,150	10,660	5.0	2,227,940
경남	10,000	10,380	10,700	3.1	2,236,300

※ 대구·경북 2021년 생활임금 조례안 제정, 2023년 시행 예정.

#### 4. 울산지역 생활임금의 확장 필요성

울산광역시의 경우에는 타 시도에 비해 비교적 재정자립도나 지역 상황 자체는 좋지만, 다른 한편으로는 대기업 근로자와 저임금 근로자 사이의 큰 임금 격차가 지역

332) KOSIS (통계청, e-지방지표), 재정자립도 시도별 현황, 2021

적 문제로서 지적되고 있다. 생활임금 제도는 이러한 문제점의 해소에 큰 역할을 할 것이라 기대된다. 따라서 근로자의 기본적 소득 보장 및 각 근로자 간의 소득 격차를 줄이는 것에 기여할 수 있는 정책으로서 생활임금의 도입 필요성과 함께 특히 울산광역시 문제점인 대기업근로자와 저임금근로자와의 임금격차를 줄이는 방안으로 꼭 실현되어야 할 것이다.

생활임금 조례 중 적용 범위 확대와 민간 부문으로의 확산을 위한 정책 실현을 위해 법적·제도적 시행방안을 단계별로 제시해 보면 아래와 같다.

울산광역시는 적용대상의 확대를 위하여 재정부담을 고려한 정책을 추진해야 하며, 생활임금 적용대상을 점차적으로 확대하는 방안을 마련하여 지자체의 재정영향력을 줄일 수 있도록 해야겠다.

먼저 1단계는 울산시 산하 공사·공단, 출자·출연기관 근로자에게 적용하였고, 2단계로는 출연·출자기관의 직·간접 채용근로자 및 민간위탁 근로자로 확대하는 방안을 고려하며, 3단계로는 민간위탁사무 수행 근로자에게까지 단계적인 제도적 기반을 마련할 필요가 있다.

울산광역시는 2022년에 생활임금을 시작한다. 울산광역시의 경우에는 타 시도에 비해 비교적 재정자립도나 지역 상황 자체는 좋지만, 다른 한편으로는 대기업 근로자와 저임금 근로자 사이의 큰 임금격차가 지역적 문제가 되고 있는바, 생활임금은 이러한 문제점의 해소에 큰 역할을 할 것이라 기대하기에, 울산광역시 근로자의 기본적 소득 보장 및 각 근로자 간의 소득 격차를 줄이는 것에 기여할 수 있는 정책으로서 생활임금 도입 필요성을 주장하였다.

앞으로 적용대상을 파악함에 있어 최대한 많은 근로자가 대상이 되도록 노력해야 하며, 더불어 생활임금 지급에 따른 예산 확보를 위한 방안 마련도 마련해야 한다. 그리고 현행 조례에는 없는 지도·감독의 역할은 울산시장의 권한으로 할 수 있는바 조례 개정 전이라도 시행에 따른 울산광역시시장의 역할을 강조해야 만이 생활임금을 시행하는 목적에 부합한다고 본다. 또한 생활임금 조례의 미비점에 대하여는 지역사회에 맞는 결정기준 마련과 합리적이고 실효성 있는 방안으로 설정되게 생활임금위원회나 다른 전문기관을 통한 연구로 기준을 마련해야 한다.

## 제2절 울산광역시 생활임금 조례의 강화 방안

### 1. 전국 광역자치단체 생활임금 사례 분석

생활임금을 시행하고 있는 여러 광역·기초 지방자치단체에서 2022년 생활임금을 고시하였다. 울산광역시는 2022년에 생활임금을 처음 시행하는 것이어서 시행함에 있어서 있을 문제점들을 파악하여 2023년 생활임금을 결정하기에 앞서서 다음 생활임금

결정에 도움을 줄 수 있는 방안을 모색하고자 현재 우리나라에서 성공적으로 생활임금을 시행하고 있는 서울시, 경기도, 광주시 생활임금 사례를 비교·분석하여야 할 것 이기에, 본 연구에서 먼저 비교·분석해본다.

### (1) 서울시 생활임금

2013년 서울시 노원구, 성북구에서 공공부문의 저임금 문제를 해소하기 위해 국내 최초로 생활임금을 도입하였으며, 2015년부터 서울시 본청에서도 조례 제정을 통해 제도가 도입되었다.<sup>333)</sup>

2013년도에는 4인 가구 기준의 기계소득, 근로소득, 가계지출, 최저생계비 모델을 수립하였으며, 2014년도에는 3인 가구를 기준으로 모형을 수정하였으며, 2015년도 부터는 3인 가구 기준의 가계지출 모델을 생활임금 산정방식으로 활용하고 있다. 3인 가구 가계 지출에 서울시 물가수준을 반영한 사교육비, 주거비 등을 고려했다는 점이 서울시 생활임금 산정기준의 특징이다.<sup>334)</sup>

서울시에서는 공공부문의 생활임금 적용 범위를 점점 확대하여, 2017년에는 공공일 자리에까지 적용하려고 시도하였다. 서울시의 공공부문 생활임금 적용 범위가 지속적 으로 확대되어, 2015년에는 공무원이나 기간제 등 시와 출자출연기관의 직접고용 근로자 전체를 대상으로 생활임금을 적용하였다.

뿐만 아니라 2016년에는 민간위탁업체에 시비 100% 지원 사업 대상으로 단계별로 적용하고 있으며, 2017년에는 자회사 3개에 총 3,600명을 적용하였고, 뉴딜일자리 우선 적용으로 5,500명에게 적용하고, 공공일자리부문은 사업별로 적용 가능성 여부를 검토 중이다.<sup>335)</sup> 서울시는 시의회와 교육청, 자치구와의 업무협약 체결을 통하여 생활 임금의 도입과 확산을 적극 장려하고 있으며, 업무협약은 해당 기관 소속 근로자들에게 생활임금을 지급하는 것을 주요 내용으로 하며, 이외에도 민간부문으로의 생활임 금 확산 방안을 모색하는 등의 상호 협력을 하고 있다.

공공부문에만 한정하지 않고 용역 관련 협상에 의한 계약 및 일반 경쟁입찰 계약 시에 가점을 부여하도록 하며, 하이서울기업 및 사회적경제우수기업으로 인증 시에 가점을 주는 제도와 신용보증재단의 일자리 창출과 고용안정 우수기업으로 우대할 때 보증한도를 150% 지원한다거나 연 0.5%의 최저보증료를 적용해주도록 하고 있다.<sup>336)</sup>

### (2) 경기도 생활임금

2014년에 경기도 생활임금 조례가 우리나라 광역자치단체 최초로 제정되었고 2015

333) 최봉, 앞의 글, 2015, 12쪽.

334) 최봉, 앞의 글, 2015, 13쪽.

335) 서울시청 홈페이지, 서울형 생활임금, [https://news.seoul.go.kr/economy/living\\_wages](https://news.seoul.go.kr/economy/living_wages)

336) 서울시청 홈페이지, 서울형 생활임금, [https://news.seoul.go.kr/economy/living\\_wages](https://news.seoul.go.kr/economy/living_wages)

년부터 경기도 생활임금이 적용되었다.

2015년에는 경기도 소속 근로자를 대상으로 생활임금(시급 6,810원)이 적용되었으며, 2016년에는 경기도 공공기관 소속 근로자를 대상으로 생활임금(시급 7,303원)이 적용되었다. 2017년부터는 경기도 간접고용(민간위탁) 사업 근로자까지 확대 적용되고 있다. 경기도 생활임금 조례 제3조에서는 도로부터 그 사무를 위탁받거나 도에 공사, 용역 등을 제공하는 기관 및 업체에 소속된 노동자 중 도의 업무를 직접 수행하는 노동자 또한 생활임금의 적용범위로 명시하고 있다. 예컨대 사회복지시설종사자에 대한 인건비 가이드라인을 적용하는 기관일지라도, 경기도의 사무를 위탁받아 수행할 경우 해당 기관에 소속된 근로자에 대해 생활임금을 적용하고 있다.<sup>337)</sup>

경기도 생활임금 조례 제4조에서는 생활임금을 결정할 때 고려되어야 하는 사항을 규정하고 있는데 주요 내용을 보면, 최저임금법에 의거하여 고시되는 최저임금을 고려하여 2022년 생활임금은 11,141원으로 결정하였으며, 최저임금 대비 18% 정도 높은 수준이다. 그리고 중소기업중앙회 등 각종 공공기관에서 발표하는 임금 가이드라인을 활용하는 것인데, 2021년 제조부문 생산직 단순노무종사원 노임 일급 82,001원<sup>338)</sup>으로 생활임금은 단순노무종사원 일급에 비해 8% 정도 높은 수준이다.

또한 경제협력개발기구(OECD)에서 발표하는 최저임금 권장기준 등 각종 국제기구의 임금 가이드라인을 활용하는데 경제협력개발기구(OECD) 등 각종 국제기구의 임금 가이드라인은 상대기준 빈곤선인 중위소득의 50%이나, 유럽의 경우에는 중위소득의 60%를 적용하고 있다. 3인 가구 기준 중위소득 55.5%로 책정하였다. 향후 예산 확보 등의 방법으로 유럽의 가이드라인 60%를 목표로 추진하는 것도 좋은 예라 하겠다.

경기도에서는 도와 시·군 공공계약에 참여하는 기업을 대상으로 생활임금을 지급하는 기업에 계약 시 가점을 부여하는 생활임금 지급기업 가점제도를 운영하고 있다.

경기도 일반용역 적격심사 세부기준 중 신인도 평가기준을 개정하여, 당해 사업 관련 신규 채용자를 대상으로 경기도 또는 도내 시·군 생활임금 이상을 지급한다는 약서를 제출할 경우 신규직원 1명당 0.2점을 부여하고 최고 2점까지 가점을 부여하는 조항을 신설하였다(2019. 03. 01. 이후에 입찰 공고하는 일반용역에 대한 적격심사부터 적용함). 한편 조달계약업체 선정 시 해당 업체가 생활임금을 지급한다고 해서 그렇지 않은 업체에 비해 배타적으로 우대하기는 어려움이 있다. 현재 공공계약법 상 낙찰자 선정은 최저비용을 우선으로 산정하도록 명시되어 있기 때문에, 생활임금 도입 여부에 따라 우대하는 데는 어려움이 따른다.

### (3) 광주광역시 생활임금

광주광역시에서는 노동자의 생활안정과 실질적인 삶의 질 향상에 기여함과 동시에, 사회양극화 문제와 소득불평등 문제 해결을 위해 생활임금제도를 도입하였다.<sup>339)</sup>

337) 경기도 생활임금조례와 경기도 노동정책과 내부자료(2020년)에서 발췌하여 정리.

338) 2021년 하반기 중소기업직종별 임금조사 보고서, 중소기업중앙회, 2021, 14쪽.

339) 광주광역시 생활임금 조례(일부개정 2019. 07. 01).

2015년 광주광역시에서는 생활임금 조례를 제정하여 노동자의 생활안정과 교육, 문화 주거 분야에서의 실질적인 삶의 질 향상에 기여하고자 하였으며, 특히 사회양극화 문제와 소득불평등 문제 해결을 위해 생활임금제도를 도입하였다고 조례 제1조에 제시되어 있다.

광주 광산구가 2014년에 생활임금 도입을 시작으로, 2015년에 광주광역시 본청이 그리고 나머지 자치구 모두 생활임금을 도입했다.<sup>340)</sup>

광주광역시 생활임금 적용 대상은 시청, 구청, 산하 투자기관의 직접고용 근로자 및 시청과 구청에서 사무를 위탁받거나 공사·용역을 제공하는 업체에 고용된 근로자까지 포함한다고 조례에 명시되어 있다.<sup>341)</sup> 그러나 실제로 협력업체 소속의 하수급 근로자까지 적용 대상에 포함한 곳은 광주시 본청과 서구, 광산구, 북구이며 외주 계약 근로자 등은 대상에 포함하지 않았다.

광주광역시의 생활임금 산정방식은 상대적 방식을 활용하여, 최저임금의 130% 수준에서 산정한다. 그리고 시간외수당과 연차수당을 제외하고 모든 급여 항목을 생활임금 산정에 산입하여 정한다.<sup>342)</sup> 그리고 시간외수당과 연차수당을 제외하고는 모든 급여 항목을 생활임금 산정에 산입하여 정한다.

광주광역시는 여성의 저임금 비율이 높고, 성별 임금 격차가 높게 나타나는 상황에서 주요 여성 저임금 직종을 중심으로 생활임금 민간 확산 필요성이 강조된다. 돌봄이나 사회서비스와 같이 여성 근로자의 비중이 높은 주요 저임금 직종을 중심으로 생활임금의 민간 확산 필요성이 강조되고 있다. 생활임금의 단계적인 민간 확산을 위해 순차적으로 지방자치단체 차원의 행사에 적용하는 방법, 지방자치단체의 지원 기업에 적용하는 방법, 공공적 성격을 지닌 사업장에 적용하는 방법, 순수 민간기업에 적용하는 단계로 구분하였다.<sup>343)</sup>

#### (4) 시사점

생활임금을 도입한 지방자치단체들의 경우 생활임금의 적용 범위를 확대하는 과정에서 상위법에 저촉되는 문제로 인한 어려움을 겪고 있다. 생활임금을 도입한 대부분의 지방자치단체는 직접고용 근로자에 대해서만 생활임금을 지급하고 있으며, 조례에서 간접고용 근로자까지 적용대상으로 삼고 있으나, 실제 제도 도입 과정에서 용역이나 민간위탁과 같이 간접고용 근로자에 적용할 경우 지방재정법 등 상위법에 저촉될

340) 자치법규정보시스템.

341) 광주광역시 생활임금조례 제4조

342) 김종진, “광주광역시 생활임금 적용확대 및 운영모델”, 한국노동사회연구소, 2017, 116~117쪽.

343) 김종진, 위의 글, 155~156쪽.

① 가장 좁은 범위에서는 지방자치단체에서 진행하는 축제 등의 연례행사시 해당 행사 근로자들을 대상으로 적용할 수 있다.

② 지방자치단체에서 인센티브를 지원할 수 있는 지역 내 사회적 기업 등을 대상으로 생활임금 확산을 독려할 수 있다.

③ 은행이나 대학, 병원 등 공공적 성격을 지닌 사업장으로 확대할 수 있다.

④ 순수 민간기업에 적용하여 궁극적으로 민간부문에 생활임금이 전파될 수 있도록 한다.



우려가 있다는 점에서 제도 도입에 어려움을 겪고 있다.

광주광역시 사례에서 살펴본 바와 같이 생활임금의 민간 확산을 단계적으로 진행하여 생활임금 적용 범위를 점차 확대해 나갈 수 있다. 또한 생활임금에 대한 민간기업의 제도 도입을 높이고 궁극적으로 민간부문 까지 생활임금 도입을 장려하기 위해서는 단계적으로 제도를 확산시키며 생활임금에 대한 민간부문의 인식 개선도 필요로 하겠다.

## 2. 울산광역시와 타 지방자치단체 생활임금 조례의 내용 비교

### (1) 생활임금 조례의 목적

생활임금을 조례로 도입하고자 하는 목적은 헌법 제32조제1항에서 국가는 근로자의 정당한 임금을 법으로 보장해주어야 할 의무와 제3항에서 근로조건의 기준으로 인간의 존엄성을 보장받도록 법률로써 정한다는 규정과 그리고 헌법 제10조의 행복추구권이나 헌법 제34조의 인간다운 생활을 할 권리를 누리는 것 모두를 포괄하는 의미로 해석해 본다.

#### **울산광역시 제1조(목적)**

이 조례는 울산광역시 또는 출자·출연기관 등이 직접 고용한 근로자에게 생활임금을 지급함으로써 근로자의 생활안정을 도모하고, 삶의 질을 향상시키는 것을 목적으로 한다.

#### **서울특별시 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.

#### **부산광역시 제1조(목적)**

이 조례는 부산광역시 소속 근로자 등이 인간다운 생활을 누릴 수 있도록 적절한 생활임금 기준을 정하여 근로자들의 생활안정과 노동력의 질적 향상을 도모하고 복지 증진에 기여하는 것을 목적으로 한다.

조례의 목적은 모두 비슷한 취지로써 도입되어 시행하고자 하는 것으로 보이나, 울산광역시는 출자·출연기관 등이 직접 고용한 근로자로 한정되게 한 것은 목적의 내용을 좀 더 확장시켜 개정해야 하는 방안을 생각해야 해야 할 것이다.

### (2) 생활임금 조례의 적용범위

2022년도에 생활임금을 시행하는 울산광역시는 조례 제4조의 적용 대상의 범위를

시 산하 공사·공단·출자·출연기관 소속 근로자에게만 한정되어 적용하는바 적용범위를 간접 고용 근로자와 민간위탁 근로자를 포함시켜 적용 대상의 폭을 확대하는 방안을 검토해본다. 적용범위의 확대는 결국 민간부문으로의 확대로 이어지는 것이기 때문이다.

#### 울산광역시 제4조(적용대상)

① 이 조례는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람에게 적용한다.

1. 울산광역시 소속 근로자
2. 「지방공기업법」에 따라 울산광역시가 설립한 공사·공단 소속 근로자
3. 「울산광역시 출자·출연 기관의 운영에 관한 조례」제2조에 따른 출자·출연기관

#### 경기도 제3조(적용범위)

생활임금의 적용대상은 다음 각 호와 같다.

1. 도 소속 노동자와 도 출자·출연기관 소속 노동자
2. 도로부터 그 사무를 위탁받거나 도에 공사, 용역 등을 제공하는 기관 및 업체에 소속된 노동자 중 도의 업무를 직접 수행하는 노동자

#### 서울특별시 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 노동자
2. 시로부터 그 사무를 위탁받거나 시에 공사, 용역 등을 제공하는 기관 및 업체에 소속된 노동자
3. 제2호의 기관 및 업체의 하수급인이 고용한 노동자

#### 부산광역시 제3조(적용대상)

① 생활임금 적용대상은 다음 각 호 중 부산광역시(이하 "시장"이라 한다)이 제5조에 따른 부산광역시생활임금위원회의 심의를 거쳐 결정한다.

1. 「공무원보수규정」 및 「지방공무원 보수규정」의 적용을 받지 않는 시 소속 노동자
2. 공공기관 및 공공기관의 자회사 소속 노동자
3. 시로부터 사무를 위탁받은 기관·단체 또는 업체에 소속된 노동자
4. 시의 공사·용역 등을 수행하는 기관 및 업체에 소속된 노동자 중 시의 업무를 직접 수행하는 노동자
5. 제4호의 기관 및 업체의 하수급인이 직접 고용한 노동자
6. 시비 또는 국비로 운영비를 보조받아 인건비를 지급해야하는 민간단체에 고용된 노동자

울산광역시는 처음 시작하는 생활임금의 적용 범위를 공사·공단 소속 근로자와 출자·출연기관 소속 근로자로 결정하였다. 이는 위의 다른 시도에 비해 적용 범위가 한정적이며, 추후 민간 확산 시에 한계로 작용할 것으로 보인다. 따라서 단계적인 적용

범위의 확대가 필요함에 따라 부산광역시의 적용 대상 범위를 바탕으로 단계적으로 확대하는 방안 마련이 필요하다.

### (3) 생활임금 조례의 임금 결정

울산광역시 생활임금 조례 중 생활임금 결정의 항목은 대부분의 지방자치단체에서 조례의 내용으로 하고 있으나, 아래의 조례 내용을 보면 울산광역시 생활임금 조례 제5조의 내용 중에 서울시 생활임금 조례 제7조와 부산시의 생활임금 조례 제10조에서 제시하고 있는 항목 중 추가하여 2023년 생활임금 산정 시 만일의 경우에 대비하는 조항을 넣는 것을 검토해야 한다.

#### 울산광역시의 제5조(생활임금결정 등)

- ① 시장은 다음연도부터 적용되는 생활임금을 제6조제1항에 따른 울산광역시 생활임금위원회의 심의를 거쳐 결정하여야 한다.
- ② 시장은 생활임금을 결정할 때 매년 최저임금, 물가수준, 근로자의 생계비 및 유사근로자의 임금 등을 고려하여야 한다.
- ④ 시장은 공공계약을 체결하기 위하여 공고할 때 생활임금을 사전에 고지하여야 한다.
- ⑤ 시장은 공공계약의 노임단가가 이 조례에 따라 정한 생활임금 이상이 되도록 노력하여야 한다.

#### 서울특별시 제7조(생활임금의 결정)

- ① 시장은 「최저임금법」 제10조(최저임금의 고시와 효력발생)에 의한 최저임금이 고시된 이후 45일까지 생활임금을 결정하여야 한다. 이 경우 합리적인 생활임금의 수준과 예산 등 실행방안을 마련하고, 위원회의 심의를 통해 생활임금을 결정한다. <개정 2020.1.9.>
- ② 위원회는 다음 각 호의 내용을 고려하여 생활임금을 심의한다. <개정 2017.1.5, 2019.3.28>
  1. 시의 물가상승율, 노동자의 평균가계지출수준 등 경제·노동 환경
  2. 최저임금법에 따라 매년 고시되는 최저임금
  3. 그 밖에 생활임금 결정에 필요하다고 판단되는 사항
- ③ 시장은 생활임금을 결정한 때에는 그 내용에 대하여 다음 각 호의 사항을 포함하여 지체 없이 고시하여야 한다. <개정 2017.1.5., 2020.1.9.>
  1. 생활임금의 수준
  2. 생활임금 적용대상
  3. 그 밖에 생활임금의 개선에 대한 사항 등 시민이 알아야 한다고 판단되는 사항

#### 부산광역시 제10조(생활임금의 결정)

- ① 시장은 위원회의 심의를 거쳐 다음 연도부터 적용되는 생활임금을 결정한다.

② 위원회는 다음 각 호의 내용을 고려하여 생활임금 안을 심의한다.

1. 물가 상승률, 노동자의 평균 가계지출 수준 등 경제·노동 환경
2. 「최저임금법」에 따라 해마다 고시되는 최저임금
3. 그 밖에 생활임금 결정에 필요하다고 판단되는 사항

③ 시장은 제1항에 따라 결정한 생활임금을 시 인터넷 홈페이지 등을 통하여 알려야 한다.

④ 시장은 제1항에 따라 결정한 생활임금액과 그 산정기준을 매년 상반기 부산광역시의회 업무보고서에 포함하여야 한다.

울산광역시는 생활임금의 결정에 다음 해 생활임금액의 고시 날짜가 규정되어 있지 않아 생활임금액 결정 시에 고시 날짜가 없을 경우 생길 수 있는 혼란을 방지하기 위하여 조례 개정 시 반영되어야 할 필요가 있을 것이며, 부산광역시의 제10조제4항의 규정은 참고로 하여 도입 여부를 결정하는 것도 고려해 볼 만하다.

### 3. 울산광역시 생활임금 조례 제2조 정의의 확대 개정

울산광역시의 생활임금 조례와 다른 광역자치단체의 생활임금 조례 내용을 검토한 결과를 바탕으로 향후 울산광역시의 조례에 현행 조례에는 없는 조항의 신설과 현행 조례에는 있으나 일부 개정할 부분에 대해 의견을 제시해 본다.

#### (1) 울산광역시 생활임금 조례 제2조 정의의 확대 개정

생활임금 조례의 용어 정의를 추가하여 생활임금 적용대상을 명확히 하고자 한다.

먼저 제2조 정의의 본문을 제1호로 수정하고, 제2호를 신설해 추가하는 방안이다.

울산광역시의 제2조는 생활임금에 대해서만 정의하고 있는바 적용 대상에 있는 출자·출연 기관의 정의도 필요로 한다고 본다. 내용은 아래와 같다.

#### < 표 18 > ‘정의’ 개정 조문 내용

현 행	개 정 안
제2조(정의) 이 조례에서 “생활임금”이란 최저임금 이상으로 근로자의 인간적, 문화적 생활을 가능하게 할 목적으로 지급되는 임금을 말한다.  < 신 설 >	제2조(정의) 이 조례에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다. 1. “생활임금”이란 최저임금 이상으로 근로자의 인간적, 문화적 생활을 가능하게 할 목적으로 지급되는 임금을 말한다.  2. “출자·출연기관”이란 「지방공기업법」에 따라 울산광역시에 설립한 지방공사와 시가 설립하고 「지방자치단체 출자·출연 기관의 운영에 관한 법률」의 적용을 받는 재단법인을 말한다.

(2) 울산광역시 생활임금 조례 제4조 적용대상의 확대

다음은 제4조 적용대상의 제1항을 개정하여 제4호를 신설하는 방안이다.

울산광역시의 직접고용 근로자에게만 적용했던 생활임금을 간접고용 근로자까지 확대 적용하여 근로자의 생활안정과 삶의 질 향상을 도모하고자 한다.

제4조제1항은 생활임금 적용대상을 구체적으로 적시한 것으로 제4호 신설은 현행 조례에는 없는 내용을 추가하여 적용대상을 확대하고자 하는 방안이 마련되어야 한다. 내용은 아래와 같다.

< 표 19 > ‘적용대상’ 개정 조문 내용

현 행	개 정 안
제4조(적용대상) ① 이 조례는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람에게 적용한다. 1.~3. (생략) < 신 설 >	제4조(적용대상) ① (현행과 같음)  1.~3. (현행과 같음) <u>4. 시로부터 사무를 위탁 받은 기관·단체 또는 업체에 소속된 근로자</u>

생활임금 적용대상을 기관 및 업체의 하수급인이 직접 고용한 근로자로 하려고 하였으나 이는 수탁기관의 소속 근로자 보수에 관한 사항으로 해당 기관·단체의 장이 해당 근로자와의 합의에 따라 자율적으로 결정해야 할 사항으로 지방자치단체의 장이 수탁기관 소속 근로자를 생활임금 적용 대상으로 정할 수 있도록 하는 내용은 조례로 정할 수는 없을 것으로 본다는 법제처의 의견(지방자치법 22조 위반)에 따라 울산광역시에서는 시로부터 사무를 위탁받은 기관·단체 또는 업체에 소속된 근로자로 개정안을 정할 수밖에 없는 실정이다.

(3) 울산광역시 생활임금 조례 제5조 생활임금 결정 기준의 확대

다음은 제5조 생활임금 결정에 있어 제2항을 개정하여 임금결정 기준에 다양성을 요구하는 방안이다.

생활임금을 결정할 때에 고려되어야 할 사항으로 기존은 최저임금 결정의 기준으로만 내용으로 되어 있어 생활임금을 결정하기 위해서는 더 추가되어야 된다고 생각되는 항목으로 내용은 아래와 같다.

< 표 20 > ‘생활임금 결정’ 개정 조문 내용

현 행	개 정 안
제5조(생활임금 결정 등) ② 시장은 생활임금을 결정할 때 매년 최저임금, 물가수준, 근로자의 생계비 및 유사근로자의 임금 등을 고려하여야 한다.	제5조(생활임금 결정 등) ② 시장은 생활임금을 결정할 때 매년 최저임금, 물가수준, 근로자의 생계비 및 유사근로자의 임금, 물가상승률, 근로자의 평균 가계지출 수준 등 경제·근로 환경 등을 고려하여야 한다.

지방의회는 자치사무에 관하여 법률에 특별한 규정이 없는 한 조례로써 위와 같은 지방자치단체장의 고유권한을 침해하지 않는 범위 내에서 조례를 제정할 수 있다고 하는바 위의 내용은 조례로 개정되어도 문제는 없어 보인다.<sup>344)</sup>

(4) 울산광역시 생활임금 조례 제9조(생활임금의 장려)의 신설

제9조(생활임금의 장려)를 신설하는 방안이다.

근로자가 최소한의 인간다운 삶을 유지하면서 가족과 함께 문화생활을 누리며 저임금 근로자의 실질적인 삶의 질 향상 및 경제 활성화에 기여하려는 것이다.

이 항목은 울산광역시 생활임금 조례에는 없는 내용이며 시행에 따른 감시 장치로서의 역할도 해야 할 필요가 있는바 도입이 필요한 내용이라 고려하였다. 내용은 아래와 같다.

< 표 21 > ‘신설’ 조문 내용

현 행	개 정 안

344) 대판 2009. 12. 24. 선고 2009추121.

< 신 설 >	제9조(생활임금의 장려) 시장은 생활임금 운영상황에 대한 지도·감독 활동을 성실히 수행하여야 한다.
---------	---

지방자치법 제22조에 따르면 지방자치단체는 법령의 범위 안 즉, 법령에 반하지 않는 범위에서 그 사무에 관하여 조례를 제정할 수 있고, 같은 법 제105조에 따르면 지방자치단체의 장은 소속 직원을 지휘·감독하고, 법령과 조례·규칙으로 정하는 바에 따라 그 임면·교육훈련·복무·징계 등에 관한 사항을 처리하는 권한을 가지는바, 공무원뿐만 아니라 소속 근로자 또한 ‘소속 직원’에 해당하므로 지방자치단체에서는 법령의 범위에서 소속 근로자의 관리에 관하여 필요한 내용을 조례로 정할 수 있다고 한다.

#### 4. 소결

울산광역시시는 2022년에 생활임금을 시작한다. 현재 생활임금 조례는 제정되어 있지만 앞으로 현행법 내에서 제정이나 개정할 수 있는 내용은 한정될 수밖에 없다. 따라서 상위법의 위반 여부를 법제처에 의뢰하여 수정안을 검토하거나 개정하는 것이 효율적이라고 본다. 또한 적용대상을 파악함에 있어 정확한 통계적 수치를 바탕으로 최대한 많은 근로자가 대상이 되도록 노력해야 하며, 더불어 예산 확보를 위한 방안 마련도 고려해야 한다.

현행 조례에는 없는 지도·감독의 역할은 울산시장의 권한으로 할 수 있는바 조례 개정 전이라도 시행에 따른 울산시장의 역할을 철저히 해야 만이 생활임금을 시행하는 목적에 부합한다고 본다. 또한 생활임금 조례의 미비점에 대하여는 지역 사정에 맞는 결정기준과 합리적이고 실효성 있는 방안으로 설정되게 생활임금위원회나 다른 전문기관을 통한 연구로 기준을 마련해야 한다.

울산광역시청의 공공부문의 직접 고용 기간제 근로자와 간접 고용 용역 근로자들도라도 최저임금 이상의 생활임금을 적용한 뒤, 울산광역시청의 공공부문에 제품과 서비스를 납품하는 용역 계약을 맺은 민간 기업들에까지 적용되게 하며, 나아가 울산지역 모든 사업장과 기업체에게 확산되게 하여, 울산지역 모든 임금노동자들과 그의 부양가족에게 생활임금의 지급은 지역사회에서 괜찮은 수준의 기본 생활을 누릴 기회를 주는 것이다.

또한, 2017년 제주도교육청을 시작으로 광역자치단체의 교육청에서 교육청 생활임금을 도입해 시행하기 시작했다. 생활임금 조례의 적용범위에 대한 한계점을 교육청에서도 실시함으로써 적용대상 확대에 한 획을 이어주는 것이라 생각된다. 2021년까지 조례가 도입된 교육청은 7곳이지만 이를 바탕으로 점점 확대되길 바라면서 울산광역시교육청도 생활임금 도입을 적극 추진해 교육청 소속 저임금근로자에게 혜택을 주길 바라는 바이다.

생활임금의 민간 적용 사례 중 서울시와 경기도의 우수 정책을 분석하여 지자체 공공 계약 참여 기업 중 생활임금 지급 기업에 가점 제도를 부여하는 방법을 알아보았다. 경기도는 지자체 기업인증 선정 시 생활임금 지급 서약기업을 우대(가점부여)하는 것으로 추진하였고, 해당 기업의 예로 여성고용 우수기업과 가족친화적인 일하기 좋은 기업 또는 유망 중소기업, 착한기업 및 일자리 우수 기업이다.

서울특별시도 기업인증 제도를 운영하고 있으며, 하이서울기업 및 사회적 경제우수기업 인증 시 가점을 부여하고 있다. 따라서 울산광역시도 조례 제·개정 시 앞의 방안을 고려하여 제시하였다.

울산광역시도 현재의 조례에는 생활임금의 적용 범위를 공사·공단 소속 근로자와 출자·출연기관 소속 근로자로 한정하여 결정하였다. 이는 민간 확산하고자 할 때 한계로 작용할 것으로 보기에 단계적인 적용 범위의 확대를 계획하여야 하며 시행 중인 타 도시의 적용대상 범위를 비교하여 확대 방안 마련을 제시해 보았다.

민간부문의 생활임금 도입을 법적으로 강제할 수 없으며, 특히 우리나라의 경우 민간부문에서부터 자발적으로 생활임금 도입이 주장된 경우가 아니기 때문에 공공부문의 주도적인 역할이 더욱 강조되고 있는 점이다. 따라서 공공계약 등 공공부문에 관련된 기업에 생활임금의 적용을 강제하기 위한 지원책 마련을 다른 시행 도시와의 비교로 내용을 제시하였다.

울산광역시의 생활임금 도입은 울산 자치구·군으로의 제도 확산을 위해 매우 중요한 의미를 가진다고 볼 수 있으며, 제도 도입에 영향을 미칠 것으로 판단된다. 2022년은 울산광역시 생활임금이 첫발을 내디딘 해라는 의미가 있지만, 제도의 원활한 실행과 정착을 위해서는 풀어야 할 과제가 있다. 우선, 울산광역시 생활임금의 산정방식에 대해 더 많은 근로자와 더 높은 임금 도출을 위해 개선방안을 모색해야 할 것이며, 생활임금 산정 시 포함되는 항목에 대해 나타날 수 있는 문제점과 해결방안을 살펴해보았다.

### 제3절 생활임금의 민간 확산 방안

#### 1. 생활임금 민간 확산과 한계

##### (1) 생활임금 민간 확산의 방향성

민간부문의 생활임금 도입을 법적으로 강제할 수 없으며, 특히 우리나라의 경우 민간부문에서부터 자발적으로 생활임금 도입이 주장된 경우가 아니기 때문에 공공부문의 주도적인 역할이 더욱 강조되고 있다. 따라서 공공계약 등 공공부문에 관련된 기업에 생활임금의 적용을 강제하기 위한 지원책이 필요하다.



또한, 생활임금의 민간 확산을 위한 방향성이 중요한바 이에 대해 정부 차원, 지자체 차원, 민간 차원으로 나누어서 검토해 본다.

정부 차원에서는 저임금 근로자에 대하여 소득을 보전하며 원활하게 생활임금을 도입할 수 있게 도와주며, 또한 생활임금을 도입한 사업장에 대한 세금 공제의 혜택을 줄 수 있는 방법의 연구나 생활임금을 법으로 제정하기 위한 노력을 국회와 지자체와 함께 노력을 해야 할 것이다. 더불어 생활임금 상승으로 인한 국내 소비도 증가할 것이며 이에 따라 구매력을 향상시키기 위한 방안도 검토되어야 하며 비정규직과 정규직과의 임금 격차 해소에도 노력을 기울여야 한다.

지자체 차원에서는 공공부문부터 생활임금을 시작하여 점점 민간 영역으로의 확대 방안을 마련하며, 지자체는 생활임금 도입 기업에 대하여 기업 인증마크를 부여하거나 기업 인증 제도를 활용하는 방안도 고려해 본다. 지자체 차원에서 생활임금 적용 기업에 주민세(종업원분)를 감면하는 방식으로 조세감면 혜택을 적용할 수 있으나 이는 지방세법 등 상위법상에 법제도적 근거를 마련해야 되는 한계가 있다.

또한 생활임금 도입 시 발생할 수 있는 긍정적 효과에 대해 기업에 홍보를 추진하며 민간 확산을 위해 고용주에 대한 보상 방안 마련도 검토되어야 한다.

민간차원에서는 생활임금을 도입한 사업주에 대하여 금융 혜택 제공하거나, 생활임금 민간 재단 설립을 요구할 수 있을 것이다.<sup>345)</sup>

서울시의 용역 관련 협상에 의한 계약 및 일반 경쟁입찰 계약 시에 신용보증재단의 일자리 창출과 고용안정 우수기업으로 우대할 때 보증한도를 150% 지원한다거나 연 0.5%의 최저보증료를 적용해주는 조례도 검토해 볼 만하다.

지역별로 생활임금의 민간부문 도입 확산을 위해 다양한 노력이 이루어지고 있는데 개별 지방자치단체별로 생활임금의 민간부문 확산을 위한 노력을 정리하면 다음과 같다.

< 표 22 > 지방자치단체의 생활임금 민간 확산 노력 내용

구 분	민간 확산 방안 <sup>346)</sup>
성북구	· 대학과 양해각서 체결 · 각종 토론회와 교육 · 관내 유관기관 및 직능 단체, 언론사 홍보
도봉구	· 공공계약시 계약상대자나 하수급인 소속 근로자 적용
노원구	· 대학과 양해각서 체결
은평구	· 공공계약시 계약상대자나 하수급인 소속 근로자 적용 · 관내 기업 설명회
강서구	· 공공계약 통해서 확산
동작구	· 관내, 학교와 공공기관 설명회 실시

345) 염유경·이상훈·김군수·김정훈·민병길·김인수·정윤경, “생활임금 목표제의 경제효과와 민간확산방안”, 정책연구 2017-03, 경기연구원, 2017, 94~95쪽.

화성시	· 공공부문 내 민간영역(사무위탁 기관, 업체 소속 근로자 등)으로 우선 확대 추진 예정
유성구	· 공공계약 체결시 생활임금 지급 권장
대전서구	· 민간위탁 용역 계약 시 생활임금수준으로 근로자에게 지급토록 장려
광주광산구	· 아파트 경비노동자 등에게 생활임금 지급을 위해 관내 아파트 입주자 대표회의와 협조 양해각서 체결 · 향후 공공성이 높은 대학, 은행, 병원 등에 생활임금 확산을 위한 홍보 및 협의 추진
광주남구	· 구와 위·수탁 계약을 맺은 기관에 대해서 공문을 통해 권고
전주시	· 전주시로 부터 조세감면이나 보조금을 받는 민간기업 등으로 점진적 확대 적용방안 고민 필요
서울시	· 대기업, 공적기관(대학, 은행 등)과 개별 접촉을 통하여 업무협약 등을 위한 노력을 진행 중
광주시	· 공공기관 협약 체결 · 생활임금제 문의 센터 설치

생활임금에 대해 지역사회 모두가 찬성하는 것은 아니기 때문에 더욱더 자치단체장의 의지가 요구된다. 생활임금을 통한 자유로운 시장에 대한 간섭은 오히려 고용 감소의 부작용을 가져온다는 기업인들과 자영업자들의 입장을 설득해야 하기 때문이다.

기업들은 최저임금보다 적게는 20%에서 많게는 80% 높은 생활임금을 실시하는 것에 부담스러워하는 것이 사실이다.

근로기준법<sup>347)</sup>과 최저임금법 또한 근로자에 대한 임금을 최저수준으로 보장하여 근로자의 생활안정과 노동력의 질적 향상을 목적으로 하고 있으나, 실제 최저임금이 미혼 단신근로자의 월 생계비에도 부족한 현실에 비추어 보면 ‘최저임금’을 보장하는 것이 아니라 ‘최고임금’ 수준을 보장하고 있는지 의심스럽다. 따라서 최저임금법 또한 근로기준법과 같이 헌법이 추구하는 근로자의 기본인권 보호를 위하여 실질적인 생계비, 평균임금 등을 고려하여 임금의 최저수준을 현실적으로 정해야 하며, 생활임금 수준의 임금이 항상 보장되어야 한다.<sup>348)</sup>

생활임금은 경제와 사회에 대해서 여러 가지 긍정적인 영향을 미칠 수 있다.

또한, 생활임금 수준의 향상은 성별 임금격차를 줄여 다양한 노동자 집단 사이에서 보다 평등한 소득 분배 구조를 만들 수 있다. 임금 성장을 강화하는데 기여하며 소득 불평등이 증가하는 것을 역전시키는데 도움이 된다. 빈곤으로부터 벗어나는 것을 도

346) 한국비정규노동센터, “한국형 생활임금 표준모델 개발을 위한 실태조사 연구”, 연구용역보고서, 민주정책연구원, 2016, 40쪽.

347) 근로기준법 제1조는 “이 법은 헌법에 따라 근로조건의 기준을 정함으로써 근로자의 기본적 생활을 보장, 향상시키며 균형 있는 국민경제의 발전을 꾀하는 것을 목적으로 한다.”라고 규정하고 있으며 동법 제3조는 “이 법에서 정하는 근로조건은 최저기준이므로 근로관계 당사자는 이 기준을 이유로 근로조건을 낮출 수 없다.”라고 하여 법이 보장하고 있는 기준이 최소한의 기준임을 명시하며 이 법을 위반하여 근로조건을 정하는 경우 그 부분에 한하여 무효로 함을 법 제15조에 규정하여 근로자가 최소한의 일할 환경에 관한 권리를 보장받을 수 있도록 강행법규화하고 있다.

348) 이강복, 앞의 글, 273쪽.

우며, 사회복지급여에 대한 국가의 부담도 줄여줄 수 있는 것이다.

지속가능한 경제발전 모델을 토대로 한 새로운 성장 잠재력을 발전시키는데 도움이 된다. 또한 지자체가 앞장서서 저임금근로자, 특히 시와 계약 관계에 있는 공공부문 저임금 근로자를 대상으로 생활임금을 도입하는 것은 고용관계에 있어서 공공부문의 모범적인 사용자로서 지자체의 역할을 충실히 하는 것이고, 이는 다른 지자체뿐만 아니라 민간 기업들에게도 따라야 할 모범이 되어야 한다.<sup>349)</sup>

울산광역시의 임시직 임금을 보면 140만 원으로 전국에 비해 2만 원이 적지만, 일용직의 임금을 보면 195만 원으로 전국평균 160만 원보다 35만 원이 높은 것으로 나타난다. 울산광역시의 임시직의 임금이 전국 수준과 거의 비슷한 반면, 일용직 임금이 압도적으로 높은 것은 건설플랜트 근로자나 화학 산업 종사 임시직 근로자의 임금 수준이 다른 업종에 비해 월등하다는 울산만의 업종별 특성을 반영한 것으로 여겨진다.<sup>350)</sup>

따라서 일반 급여 근로자와 임시직 근로자의 임금격차는 최저임금만으로는 해결하기 어렵고 이들에게 적정 수준의 임금을 보장해 주기 위해 조례로 지정된 울산광역시 소속 근로자뿐만 아니라 민간기업체와의 협력으로 생활임금을 지불하면 양분화된 사회적 격차도 줄일 수 있고, 불안정한 생활에서 벗어날 수 있는 디딤돌이 될 것이다.

울산광역시청의 공공부문의 직접 고용 기간제 근로자와 간접 고용 용역 근로자들이라도 최저임금 이상의 생활임금을 적용한 뒤, 울산광역시청의 공공부문에 제품과 서비스를 납품하는 용역 계약을 맺은 민간 기업들에게까지 적용되고, 나아가 울산지역 모든 사업장과 기업체에도 확산되어, 울산지역 모든 임금노동자들과 그의 부양가족이 지역사회에서 괜찮은 수준의 기본 생활을 누릴 의무가 있다.

## (2) 민간 확산의 한계

생활임금의 적용대상이 대체적으로 지자체와 산하 출자·출연기관이 직·간접고용 근로자이고, 현재 조례상 간접 고용까지 적용 범위를 규정한 곳이 있지만, 실제 적용하고 있는 경우는 많지 않다. 간접고용에 생활임금을 지급하기 위해선 생활임금만큼의 인건비를 위탁 비용에 포함하여 기업 이윤이 줄어들지 않도록 해야 하고, 제대로 지급되고 있는지에 대한 감독·규제 방안도 마련되어야 한다.<sup>351)</sup>

간접고용의 경우 지자체가 생활임금을 감안해서 위탁비용을 지급하더라도 수탁기업이 해당 근로자에게 제대로 지급하는지에 대해서는 적합한 감독과 규제방안이 없어 방안마련이 검토되어야 한다. 현재 우리나라에서는 조례로 감독과 규제방안에 대한 내용이 있는 곳은 하나도 없기 때문에 이런 점이 간접고용까지의 확대를 어렵게 하는

349) 2012년도 부천시생활임금조례 제정 추진결과 자료 종합보고서, 부천지역노사민정협의회, 121쪽.

350) 오문완·윤경일·한주희, 앞의 글, 14쪽.

351) 한국비정규노동센터, 한국형 생활임금 표준모델 개발을 위한 실태조사 연구, 연구용역보고서, 민주정책연구원2016, 72쪽.

요인이기도 하다.

또한, 지자체에서는 민간업자가 추가로 지급받은 생활임금을 해당 근로자에게 주지 않거나 전 직원에게 나눌 가능성도 있다. 현행 법률로 그것을 제지할 방법이 없어 고민이 될 수밖에 없다.<sup>352)</sup>

이러한 문제를 방지하기 위해 조례상에 수탁기업의 생활임금 지급 준수를 감독할 수 있는 규정을 포함시키는 것을 모색해야 한다. 외국의 사례를 예를 들면 생활임금을 시행하고 있는 일본의 노다 시는 실효성 확보를 위해 다음의 내용을 공계약 조례에 포함하고 있다.<sup>353)</sup>

#### **제8조(수주자 연대책임 등)**

하도급자 및 법의 규정에 근거하여 수주자 또는 하도급자에게 노동자를 파견하는 자가 그 고용하는 적용 노동자에 대해 지급한 임금 등의 금액이 제6조<sup>354)</sup>제1항의 규정에 따라 시장이 정하는 임금 등의 최저액을 밑돌았을 때에는 그 차액만큼의 임금 등에 대하여 지급할 의무가 있다. 수주자는 공계약과 관련한 업무에 종사하는 노동자의 적정한 노동조건 및 해당 업무의 질의 확보가 하청부자의 안정된 경영에 근거해 성립되는 것을 충분히 고려하고, 건설업법 또는 하청대금 지불 지연 등 방지법과 하청대금 지불 지연 등 방지법을 준수하지 않으면 안 되는 계약에 있어서 공정한 계약을 체결하는 공정 합의 또는 하청부자와의 계약에 근거한 합의를 준수하고, 하청부자 간의 합의를 체결하지 않으면 안 된다.

#### **제9조(보고 및 출입검사)**

시장은 적용노동자로부터 제6조의2제1항의 신청이 있을 때 및 이 조례에서 정하는 사항의 준수상황을 확인하기 위하여 필요하다고 인정될 때에는 수주자 등에게 필요한 보고를 요구하거나 그 직원에게 해당 사업장에 출입하여 적용노동자의 노동조건을 알 수 있는 서류나 그 밖의 물건을 검사하게 하거나, 그 밖의 물건을 검사하게 하거나 또는 그 밖의 물건을 검사하게 한다.

2 전항의 규정에 따라 출입검사를 하는 직원은 신분을 나타내는 증명서를 휴대하고 관계자의 청구가 있을 경우 이를 제시해야 한다.

#### **제10조(시정조치)**

시장은 전조 제1항의 보고 및 현장검사 결과 수주자 등이 본 조례의 규정을 위반했다고 인정될 경우 수주자의 위반에 대해서는 수주자에게, 수주 관계자의 위반에 대해서는 수주 관계자에 대해 신속하게 해당 위반을 시정하기 위해 필요한 조치를 강구할 것을 명하여야 한다.

2 수주자 등은 전항의 규정에 따라 위반을 시정하기 위해 필요한 조치를 강구할 것을 명령받은 경우에는 신속하게 시정조치를 강구하고 시장이 정하는 기일까지 시장에게 보고하여야 한다.

352) 노민호, 수원형 생활임금 도입 경과보고서, 수원시 생활임금 2차 정책토론회(2015. 7. 16), 수원시 노사민정협의회, 8쪽 참조; 한국비정규노동센터, 한국형 생활임금 표준모델 개발을 위한 실태조사 연구, 연구용역보고서, 민주정책연구원2016, 71쪽.

353) 노다시 공계약 조례 제8조, 제9조, 제10조(부록2참조).

354) 부록2 참조.

수탁기업과 공공 수혜기업 소속 근로자들에게 생활임금을 지급하도록 하는 것을 기업의 입찰 자격을 제한하거나 계약 체결 조건으로 하는 방안이 있지만, 이러한 경우 상위법과의 위법 논란이 있을 수밖에 없는데, 이는 해결하는 방안은 국회에서 국가계약법, 지방계약법, 조달사업법 등의 개정이 선행되어야 할 것이다.

또한, 조달 업체를 선정할 때도 생활임금을 도입했다고 해서 우대해 줄 수 없는 상황이며 또한 현재의 조달 계약의 경우에는 공공 계약법에 최저비용 우선으로 낙찰자를 선정하는 것으로 규정되어 있다.<sup>355)</sup>

울산광역시도 생활임금의 민간 확산 목표를 위해서 일본의 노다 시 공계약 조례를 바탕으로 민간 확산 시행 시 우려되는 문제 방지를 위해 조례 내용에 반영하는 방안을 필요하다고 본다.

## 2. 민간 확산 방향 설정

### (1) 기본 방향 설정

생활임금 조례 적용 대상자는 시 및 산하 투자기관 소속 근로자나 시의 사무를 위탁 받거나 시의 공사 및 용역을 제공하는 기관 및 업체에 소속된 근로자로 한정되어 있다. 또한, 생활임금의 활용이 상대적으로 활발한 공공부문과 달리, 민간부문으로의 생활임금을 확산할 경우에 기업의 자발적 참여에 의존할 수밖에 없는 실정이다.

따라서 울산광역시의 공공부문에 제품과 서비스를 납품하는 기업까지의 확산은 많은 저임금 근로자와 그 가족이 나은 생활을 누릴 기회를 주는 것으로 볼 수 있다.

다음은 생활임금을 성공적으로 시행하고 있는 경기도와 서울특별시 사례를 중심으로 민간 확산을 위한 방안을 제시해 본다.

울산광역시는 관내의 대학과 생활임금에 관한 업무협약(MOU)을 맺어 울산광역시에 용역 등을 제공하는 기관 및 업체에 소속된 근로자에게 적용될 수 있도록 한다.

또한 울산광역시는 울산대 등의 대학에 생활임금 시행에 관한 업무협약(MOU)을 체결하여 매년 울산시가 결정·고시하는 생활임금이 각 대학교에 용역 등을 제공하는 기관 및 업체에 소속된 근로자에게 적용될 수 있도록 한다.

2015년 서울시 성북구는 관내 대학 간 업무협약 체결을 통한 생활임금 도입 사례는 민간부문에서 생활임금 도입을 장려한 대표적인 사례로 대학 내 용역업체에 소속된 저임금 근로자들의 삶의 질을 제고하기 위해 공공부문과 민간기업이 협력하여 민간부문으로 생활임금이 확산되는 계기를 마련했다는 의의가 있다.<sup>356)</sup>

울산광역시의 울산 관내의 대학교에 생활임금 시행에 관한 업무협약 체결을 위해 필요한 방안 검토가 필요하다.

355) 김군수·한영숙, 앞의 글, 14쪽.

356) 김군수·박진아·한영숙, 앞의 글, 106쪽.

울산광역시로부터 보조금 또는 세금우대 조치를 받은 기업의 근로자에게 적용될 수 있도록 한다. 미국 사례를 보면 생활임금은 주, 카운티, 시 등의 지방정부로부터 경제 발전 보조금 또는 세금 우대 조치를 받은 기업의 피고용인과 지방정부나 그 기관으로부터 자산을 임대받은 민간기업에 의해 고용된 노동자까지 확대 적용하고 있다.<sup>357)</sup> 서울특별시는 신용보증 재단과의 계약으로 생활임금 적용 기업에게는 일자리 창출과 고용안정 우수기업으로 우대하여 보증한도 150% 지원과 연 0.5%의 최저보증료 적용 등을 시행하고 있다.<sup>358)</sup>

공공 조달부문에 생활임금 적용의 방안으로 원가 계산 시 노임단가를 생활임금 이 상으로 노무비를 지급하는 방안이다.

부천시는 과거에 공공조달 부문에서 생활임금 적용을 의무화한 조례를 추진하다가 법제처의 위법 판정을 받은 적도 있었다.<sup>359)</sup> 일본의 사례를 들면 지방자치단체의 공 계약 조례는 지방정부가 관급 공사를 발주하거나 종래의 업무를 민간업체에 위탁하기 위하여 공개 입찰을 할 때, 이를 수주하는 업체는 최저임금 이상의 적정한 임금을 해당 업무에 종사하는 근로자에게 지급하도록 의무화하고 있다.<sup>360)</sup>

< 표 23 > 생활임금의 민간 확산을 위한 주요 추진 전략

주요 과제	추진 전략 <sup>361)</sup>
공공주도의 생활임금 민간확산 유도 전략 수립	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 공공부문이 우선적으로 생활임금 전면 도입</li> <li>· 공공부문이 주도할 수 있는 사업을 적극 활용</li> <li>· 지자체 자산을 이용해 사업을 하고 있는 민간 사업체에 생활임금 적용을 권유</li> </ul>
단계적인 적용을 통한 민간 부문으로 확산과 참여 유도	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 기업들의 자발적 참여를 위해 당사자 설득</li> <li>· 주요 기업을 대상으로 생활임금 도입을 적극 권유</li> <li>· 국내진출 다국적 기업도 생활임금을 적용하도록 유도</li> </ul>
생활임금의 민간 확산을 위한 조직 체계 구성	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 관련 주체들의 협력 체계 필요</li> <li>· 민간 확산을 위한 역할 분담 및 공조 체제 확립</li> </ul>

생활임금 지급의 대상을 확대하기 위하여 경기도 부천시는 “부천시 사무의 민간위탁 촉진 및 관리 조례”의 개정을 논의 등 다양한 방법을 모색하고 있는 중이다. 한편

357) 김군수·성영조·이다겸, 앞의 글, 87쪽.

358) 김종진, “공공부문 지자체 생활임금제 검토-서울시 생활임금 도입 사례-”, 노동정책 2018-2, 한국노동사회연구소, 2018, 5쪽.

359) 지방계약법, 지방재정법, 지방자치법 등의 관계법령을 준수해야 함.

360) 2017년 기준, 총 19개 지방자치단체에서 임금 하한 액에 대해 규정한 공계약 조례를 제정하여 시행되고 있다. 그러나 임금하한선의 규제로 낙찰단가가 높아짐에 따라 지방재정이 악화된다든가 업체의 인건비 상승으로 경영난이 가중된다는 우려도 크다.

361) 최봉, “국내 생활임금제 현황과 민간 확산 방안”, 서울연구원 정책리포트 217, 서울연구원, 2016, 17쪽.

서울시는 생활임금 인식 제고를 위한 생활임금의 날을 운영해 다음연도 생활임금 기준액과 적용대상을 발표하고 있다.

생활임금 민간 적용 사례 중 서울시와 경기도의 우수 정책을 분석하여 지자체 공공 계약 참여 기업 중 생활임금 지급 기업에 가점 제도를 부여하는 방법을 알아본다.

경기도는 지자체 기업인증 선정 시 생활임금 지급 서약기업을 우대(가점부여)하여 추진하였고, 그 예로 여성고용 우수기업과 가족친화적인 일하기 좋은 기업 또는 유망 중소기업, 착한기업 및 일자리 우수 기업이다.

서울특별시도 기업인증 제도를 운영하여 하이서울기업 및 사회적 경제우수기업 인증 시 가점을 부여하고 있다.<sup>362)</sup> 울산광역시도 제도 도입을 위한 방안을 고려해야 하겠다.

### 서울형 생활임금

#### ① 사업개요

서울에서의 3인 가족 기준 생활수요를 충족시키기 위한 최소한의 임금으로 생활임금 고시(시급기준)

(2017년) 8,197원 → (2018년) 9,211원 → (2019년) 10,148원 → (2020년) 10,523원 → (2021년) 10,702원 → (2022년) 10,766원

공공부문 생활임금 대상 확대 및 기업 등 민간부문으로 생활임금 확산 추진

#### ② 추진현황

· 공공부문 생활임금 적용 확대 : 투자기관 자회사 및 뉴딜일자리 적용 (2017년~)

· 시·투자출연기관 : 2015년 적용(공무직, 기간제 등 직고용 노동자 전체)

· 민간위탁 : 2016.7월부터 시비 100% 지원 사업 대상 단계별 적용

· 자회사 : 2017년 적용 (3개사 총 3,600명 적용)

· 공공일자리 : 2017년 뉴딜일자리 우선 적용(5,500명), 공공일자리 사업별 적용 가능 여부 검토

#### ③기업 인센티브를 통한 생활임금 민간 확산 유도 입찰 계약

· 용역 관련 협상에 의한 계약 및 일반 경쟁입찰 계약시 가점 부여 (2017. 1 ~ )

· 하이서울기업 및 사회적 경제우수기업 인증시 가점 부여

· 신용보증재단 일자리창출·고용안정 우수기업으로 우대(2017. 8 ~ )

(보증한도 150% 지원, 연 0.5%의 최저보증료 적용)

서울특별시가 2015년 조례도입으로 생활임금을 시행해오고 있으면, 민간부문으로의 확산을 해마다 점차 늘여가는 방안으로 시행하고 있는 점은 울산시가 적용범위 확산 시 거쳐야할 문제점은 줄여주고 방안 마련에 도움을 주는 것이라 할 수 있다.

## (2) 생활임금 예산

362) 경제노동정책 서울형 생활임금, 서울특별시청 홈페이지 서울형 생활임금 참조.  
[https://news.seoul.go.kr/economy/living\\_wages](https://news.seoul.go.kr/economy/living_wages) (접속일 : 2021. 12. 28).

생활임금은 예산이 필요한 제도로 시행 시 지방자치단체의 재정 여건과 임금 지불 시 지출 규모를 예상해야 한다. 또한 지출 예산 확보를 위한 방안도 필요하므로 방법 몇 가지를 제시해 본다.

생활임금 적용 대상을 점차적인 확대로 지방자치단체의 재정에 영향력을 줄일 수 있도록 한다. 지방자치단체에서 예산 관련 실태 조사를 통해 낭비되는 예산 규모를 파악하고 지출 규모를 줄일 수 있는 방안을 마련하여, 생활임금 도입에 필요한 재원을 마련할 수 있도록 한다.

지방자치단체는 빈곤 해소를 위해 저소득층을 위한 주거 지원, 생활물품 지원 등 복지 프로그램을 제공하고 있는데, 생활임금 도입을 통해 복지 프로그램의 수요가 감소되고 그 감소된 부분의 예산으로 생활임금 적용 시 발생하는 비용 부담을 대체 할 수 있을 것이다.

지방정부의 공공부문에 참여하는 민간기업에 대해서는 민간 사업자에게 지급되는 과도한 이윤을 줄이는 방안 마련과 조달 정책의 미비점을 개선하고, 근로자 임금을 생활임금 수준으로 올리는 것으로 별도의 예산 소요는 거의 없을 것으로 보인다.

생활임금은 지역사회 구성원 간의 사회적 협의를 통해야 하며, 무턱대고 많은 임금을 지급하는 것이 아니라 시민들의 소중한 세금을 아껴서 저소득 근로자에게 돌려주는 것이다.<sup>363)</sup> 따라서 생활임금은 저임금 근로자의 최소한의 생활을 보장하고 그들의 자존감과 책임감을 높여 삶의 질을 윤택함과 동시에 지역사회경제를 활성화하는 데 도움이 될 수 있고, 근로자들의 소득이 늘어나면 소비가 촉진되어 기업 생산도 증가하고 경기를 활성화 시킬 수 있다.

생활임금의 도입은 임금 삭감에 기초해 기업의 이윤을 추구하는 기업의 저비용 경쟁을 제도적으로 억제하는 효과를 얻을 수 있다. 이를 통해 지역 저임금 노동자들의 생활수준이 향상되고 구매력이 높아짐에 따라 지역사회의 경기 활성화와 지방정부의 재정 수입에 긍정적인 영향을 미칠 것이다.<sup>364)</sup>

생활임금 조례가 제정되어 있는 기관의 실행 성과가 충분하게 검증되면 울산광역시 산하 공공부문에 생활임금 전면 도입을 추진해야 할 것이다.

생활임금 도입의 진정한 목표는 이 제도가 민간 부문의 동참으로 이어지게 만드는 것이라고 할 수 있고, 울산광역시는 생활임금의 민간 부문 확대를 위해 일부 강제성을 띤 조치를 취하는 방안도 고려해 볼 만하다.

울산광역시와 사업상 관계를 맺고 있는 기관(기업)에게 근로자의 인건비를 생활임금 수준을 고려하여 지급하도록 요구할 수 있고, 울산광역시 발주 공사의 입찰 요구조항으로 명시할 수도 있다. 또한 울산광역시는 생활임금을 도입한 기관이 제도를 제대로 운영하고 있는지를 지속적으로 모니터링 해야 하며, 발주 공사는 사업 특성상 하청에 재하청으로 이어지는 구조적 문제가 있기 때문에 모니터링이 매우 중요한 사안으로

363) 김건위·최인수, 앞의 글, 24~25쪽.

364) 김건위·최인수, 앞의 글, 25~26쪽.



검토되어야 한다.

### 3. 울산광역시 생활임금 민간 확산 방안

공공부문을 제외한 순수 민간부문에서 생활임금을 적용한 국내 사례는 많지 않다. 공공부문의 지속적인 노력에도 불구하고 민간부문이라고 할 수 있는 분야에서 생활임금을 도입한 국내 사례는 거의 없다고 해도 과언이 아니다. 국내의 생활임금은 공공부문을 중심으로 전개 중이며, 민간부문에서는 지출에 대한 부담으로 제도에 대해 관심이 거의 없는 편이다. 무엇보다도 중요한 이유로는 최저임금 인상에도 민감하게 반응하고 있는데 더불어 기업들은 근로자의 임금상승으로 이어지는 생활임금 적용이 기업의 수익성에 부담을 줄 것이라는 선입견을 가지고 있기 때문일 것이다.

또한 현행법 내에서는 지자체 소속 근로자에 한정되어 제정될 수밖에 없다.

지자체 소속 근로자로의 한정 범위를 벗어나면 조례 제정이 지자체장의 고유권한 침해라는 결과로 이어지기 때문이다. 지역단위 저소득 근로자의 생활안정을 위한 최소한의 조례이며, 위탁업체 등의 공공서비스 질과 책임을 강화할 수 있는 조례임에도 불구하고 현재 생활임금조례를 강제할 상위법이 없다. 향후 지역단위 생활임금조례 제정의 목표는 다양한 이론적 접근보다는 실제 조례 제정에 있어 실질적으로 담아내야 할 내용을 중심으로 현행법 내 제정 가능한 조례 내용 및 상위법 검토, 개정 등이 동반되어야 할 필요가 있다.

현 시점에서는 민간부문의 자율적 참여를 기대할 수밖에 없는 상황인데, 조례에 민간부문의 생활임금 도입을 강제할 수 있다는 조항을 상위법에 마련되어야 하며 공공부문에서 수행하는 민간위탁, 용역 등에도 법적·제도적 장치의 마련을 통해 생활임금을 적용하도록 하여야 한다.

지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법률에 따르면 공공이 민간과의 계약 시 생활임금을 강제조항을 넣는다는 것은 문제 발생의 소지가 있다고 한다.<sup>365)</sup>

해외 사례를 보면 생활임금의 성공적인 민간 확산 잠재력은 충분함을 볼 수 있다.

2014년 12월 국내에 진출한 이케아(IKEA)는 이미 생활임금 이상의 급여를 지급 중이다. 시민단체가 주도하여 민간으로 생활임금이 널리 확산된 외국의 사례는 국내의 민간 확산 전략 수립에 많은 시사점을 제공한다. 그리고 생활임금을 시행하고 있는 민간기업들을 제도 확산을 위한 재정·연구 지원·홍보 등의 활동에도 적극 참여하게 한다. 생활임금의 민간 확산이 잘 이루어진 외국 사례를 분석하여 국내에서도 제도 정착을 위한 정책 방안을 마련한다.<sup>366)</sup>

365) 최봉, 앞의 글, 11쪽.

경기도 조례 제5조에 생활임금 지급 여부를 수탁기관 선정기준 중 하나로 하고, 위탁·용역 체결 기관이나 업체에 행정지도 권한을 부여하고 있어, 계약 체결 권한이 있는 도지사가 위탁계약이나 용역계약 체결 시 생활임금 지급 업체를 우선으로 계약상대자로 선정하려는 것으로, 생활임금 지급의 특정 조건을 계약 상대방에게 부과하는 방식으로 운영될 수 있는바, 지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법률 제6조에 위배될 소지가 있고, 이는 법령상 근거 없이 규제 신설하는 결과 초래

지자체와 직접적인 관계를 갖고 있는 민간 기업부터 생활임금 도입을 권장한다. 공공 계약을 통한 민간 확산이 대표적인데, 단순히 노무도급 중심의 간접 고용만이 아니라 다양한 공공 계약과 직간접적으로 공공의 혜택을 보는 기업에 대해 생활임금을 적용하도록 유도하는 규제와 지원책을 마련한다.<sup>367)</sup> 계약관계 외에 지자체 조세 감면, 보조금 등을 받는 민간기업에 대해서도 생활임금을 도입하도록 유도한다.

대학, 병원, 금융기관, 공동주택 등 공공의 성격을 가지는 사업장까지 확산하도록 노력한다. 특히 공동주택에 대한 확산 노력은 생활임금에 대한 시민들의 의식을 비교적 짧은 기간에 변화시킬 수 있다. 공동주택의 경우에는 아파트가 대표적인데 공적성격을 강조하여 경비원, 청소원에게 생활임금을 적용하는 아파트에 대해 행정 편의를 제공하는 예가 있다.<sup>368)</sup>

비정규직 근로자들에게 생활임금을 지급하는 기업들에게 생활임금기업을 인증한다. 그 다음으로 생활임금을 줄 수 있는 여건이 안 되는 기업들에 대해서는 대상 기업의 업종, 고용 규모, 고용 형태, 매출 규모 등에 따른 차등화 된 가이드라인을 세울 필요가 있다. 현실적인 한계에도 불구하고 생활임금을 지급하기 위한 노력을 하는 민간 기업에 대해 '생활임금 추구 기업'이라는 인증을 주어 맞춤형 혜택을 마련하는 것도 좋을 것이다. 생활임금 인증 기업에 대한 조항을 신설하여 혜택을 마련하되 법인세 및 지방세 할인, 각종 민원 ONE STOP 해결, 신규 투자 및 운영 자금 조달 시 이자 감액 및 총액 상한 혜택 제공 등을 고려할 수 있다.

우리나라의 생활임금 결정기구는 크게 두 가지로 볼 수 있는데 이는 생활임금위원회와 노사민정협의회이며, 각 지방자치단체의 조례나 여건에 맞게 선택하여 시행하고 있다. 대부분의 생활임금을 적용하고 있는 116곳 중 11곳을 제외하고 나머지 지자체에서는 생활임금위원회의 심의를 통해 결정하고 있는 것으로 조사됐다. 나머지 11곳은 노사민정협의회를 통해 결정하고 있었는데, 인천 남동구, 세종시, 경기 김포시·안성시·파주시·고양시·평택시·부천시·안양시·성남시·수원시 등이었다.<sup>369)</sup>

대부분의 시도가 한 가지 방식으로 시행하고 있는 것과는 달리 두 가지 기구를 도입하여 시행하는 곳이 있는데 부천시가 대표적이다. 부천시는 생활임금위원회에서는 생활임금 시행을 위한 자문, 조사, 연구, 정책 등의 활동을 하고, 심의는 노사민정협의회에서 한다.

생활임금위원회는 대체로 지방정부의 노·사·정 위원과 광역·기초의원, 외부 전문가 등으로 구성되어 있었다. 하지만 생활임금위원회가 구성되어 있는 곳 중 35곳의 지자체 생활임금위원회의 경우, 노동자 위원이 위촉되어 있지 않았다. 그 중 사용자 위원과 함께 위촉되지 않은 곳은 26곳이었다. 사용자 위원은 참여하고 있는데 노동자 위원이 포함되어 있지 않은 지자체 생활임금위원회는 9곳이었다. 반대로 노동자 위원은

366) 최봉, 앞의 글, 12쪽.

367) 이남신·정홍준·남우근·이정아, 앞의 글, 39쪽.

368) 염유경·이상훈·김군수·김정훈·민병길·김인수·정윤경, 앞의 글, 79~80쪽.

369) 민주노총, 앞의 글, 301쪽.

참여하는데 사용자 위원이 포함되어 있지 않은 지자체는 11곳이었다. 울산광역시의 생활임금위원회는 다행히도 구성이 노·사·정 위원과 광역의원, 외부 전문가 등으로 갖춰져 있다.<sup>370)</sup>

우리나라의 임금체계는 복잡한 구조를 가지고 있는데, 각종 수당들이 사업체마다 다르게 운영되고 있고 이것이 통상임금인지 아닌지를 구분하는 기본적인 단계부터 어려움을 겪는다. 이것이 정확하지 않으면 생활임금 미만의 근로자 비중을 파악하는 것부터 어렵게 된다. 또 지역별 경제 사정이나 기업 여건은 수시로 변화하기 때문에 단순화하거나 표준화하기는 힘들다. 따라서 각 지자체의 생활임금 수준을 일률적으로 결정하고 관리하기 보다는 지역 여건을 최대한 반영할 수 있도록 생활임금 결정기구가 지역에 최적화하고 전문화될 수 있도록 하는 방안을 마련해야 한다.<sup>371)</sup>

이를 위해, 광역단위의 통계자료만 통계청에서 제공하고 있는 것을, 평균 임금, 물가상승률, 사교육비 지표, 근로자의 인적 특성, 가구별 특성 생활임금 결정에 필요한 항목들에 대해 기초자치단체 단위의 통계 자료도 제공해 주어야 한다.

생활임금위원회를 통해 조정된 정책은 최저임금보다 높은 수준의 생활임금을 지급하는 것은 대상 근로자들의 생계 조건을 개선하고 빈곤을 완화할 뿐만 아니라 계층간의 사회양극화를 해소하는데 도움이 되며, 지역경제의 균형적 발전에 기여할 것이라는 기대가 있다.

민간기업으로 확산의 중요한 점은 고용주의 역할이다. 제도 도입에 따른 변화에도 불구하고 생활임금을 지속적으로 유지하겠다는 강한 의지가 있어야 민간기업에서 성공적으로 정착할 수 있다. 낮은 경제성장률로 침체된 경제로 인한 민간기업이 생활임금을 도입하여 유지하기는 힘들 것이다. 하지만 지속적인 시행 기업의 고용주에 대해 지자체가 보상할 수 있는 방안을 모색해 보아야 한다.

노사민정협의회나 생활임금심의위원회에서 생활임금 결정만 하는 것이 아니라, 우수 생활임금 시행 민간기업을 선정하여 지자체장이 포상하도록 하고 그 방법은 일반적인 상패나 기념품을 전달하는 것뿐만 아니라 고용주에게 필요한 행정적 지원을 제공하는 방법도 고려해 보아야 한다.

#### 4. 울산광역시 생활임금 정착을 위한 과제

울산광역시의 생활임금 도입은 울산 자치구·군으로의 제도 확산을 위해 매우 중요한 의미를 가지며, 제도 도입에도 영향을 미칠 것으로 판단된다. 2022년은 울산광역시 생활임금이 첫발을 내디딘 해라는 의미가 있지만, 제도의 원활한 실행과 정착을 위해서는 풀어야 할 과제가 있다.

370) 민주노총, 앞의 글, 301쪽.

371) 염유경·이상훈·김군수·김정훈·민병길·김인수·정윤경, 앞의 글, 82쪽.

우선, 울산광역시 생활임금의 산정방식에 대해 더 많은 근로자와 더 높은 임금 도출을 위해 개선방안을 모색해야 할 것이며, 생활임금 산정 시 포함되는 항목에 대해 나타낼 수 있는 문제점을 살펴보고 필요하다면 보완해야 한다.

또한, 생활임금의 민간으로 확산에 노력해야 한다. 현재는 직접채용 근로자를 적용 대상으로 하고 있지만, 향후에는 간접고용근로자까지 범위를 넓혀가며 결국에는 생활임금 도입의 진정한 목표인 민간부문으로의 확산이 되는 것이다. 하지만 민간부문으로의 확산은 공공이 임의로 임금체계를 강제할 수 없는 상황이므로 생활임금 도입은 민간 자율에 맡길 수밖에 없다.

따라서 민간부문까지 확산하기 위해서는 단계적인 적용 방법을 모색해야 할 것이며, 더불어 생활임금이 민간에서도 활발하게 적용되고 있는 영국 등 외국 사례에 대한 연구가 필요하다.

## 제5장 결론

생활임금 도입의 의의는 다음과 같이 볼 수 있다.

우리나라에서 사회 양극화의 주된 요인으로 작용하고 있는 것은 정규직과 비정규직으로 나뉘는 노동시장의 이중적인 구조로 인한 임금 격차가 발생하고 증가하고 있다는 것이다. 이와 더불어 대기업 근로자와 중소기업 저임금 근로자 사이의 임금 격차 또한 더욱 커지고 있는 현실에서, 저임금 근로자들이 사회적 사각지대 내에서 관리되지 못하는 노동 불평등의 심화도 하나의 원인이다.

한편, 비정규직 근로자들의 노동조합 조직률이 3% 정도에 불과한 조건을 감안한다면, 대다수 노동조합 외의 미조직 비정규 근로자들의 처우를 개선하는 방법은 중요한 과제일 것이다.

우선 법으로 규정된 최저임금의 인상이 가장 효과적인 방법으로 보이지만, 최저임금의 산정 기준 중 하나인 미혼 단신 1인 근로자라는 한정적 기준으로 책정되어진 임금으로는 근로자들의 인간다운 삶을 보장해 주는 임금 수준에는 미치지 못하므로 이를 해결하기 위해 제시된 방안이 생활임금을 도입하여 시행하자는 것이었다.

대한민국 헌법 제32조제1항에서 국가는 근로자의 정당한 임금을 법으로 보장해주어야 할 의무와 법률이 정하는 바에 의하여 최저임금을 지급할 강제 의무를 부과하고 있으며, 제32조제3항에서 근로조건의 기준으로 인간의 존엄성을 보장받도록 법률로써 정한다고 규정되어 있는바 생활임금의 도입을 합리적으로 말해주는 것이라 볼 수 있다.

생활임금에 대해 알아보기 전에 생활임금의 기초적 산정기준인 최저임금에 대해 살펴본 결과, 최저임금은 국가별로 국제적 상황과 국내 실정에 맞는 목적과 방법으로 도입하고 발전시켜왔다. 그래서 우리나라가 최저임금을 도입하기까지의 과정과 내용을 검토해보면서, 우리나라보다 먼저 최저임금을 시행한 외국이 최저임금을 도입하기까지 발전과정과 주요 내용을 비교해 보았다.

먼저 호주와 뉴질랜드 두 나라의 특유한 조정중재제도라는 방식으로 성립·발전된 배경을 살펴보았으며, 영국은 위원회의 변천에 따른 발전과정과 주요 내용을 살펴보

았다. 또한 미국의 최저임금은 연방법인 공정노동기준법과 주별로 각각의 최저임금 법률을 규율하고 있는 점과 일본의 지역별 최저임금과 특정(산업별) 최저임금으로 구분하여 시행하고 있는 부분을 살펴보았다.

생활임금은 주40시간의 근로로 근로자와 그 가족이 기본적인 생활을 가능하게 할 뿐만 아니라 일반적인 안정된 삶을 누릴 수 있도록 하는 임금이라고 정의한다. 최저임금만으로는 보장받기 어려운 주거비, 교육비, 교통비, 문화비 등을 종합적으로 감안하여 실질적으로 인간다운 생활을 보장할 수 있도록 하는 것이다. 더불어 근로자가 인간다운 생활을 할 수 있는 임금으로써 그의 부양가족이 속한 사회 속에서 기본 생활을 영위할 수 있는데 필요한 임금을 의미하기도 한다.

그리고 국제노동기구(ILO)의 현장 전문의 노동조항에서도 목표로 해야 할 노동조건 개선의 구체적 내용으로 생활임금의 지급을 요구하고 있다.

경제적으로 힘들었던 시기에 최저임금 이하의 저임금 근로자가 증가했음에도 이들의 빈곤 문제를 해결하기에는 한계가 있었고, 특히 교섭에서 제외되는 비정규직 근로자나 저임금으로 전락한 최저임금과 재분배의 문제 등으로 인해 우리나라는 저임금 근로자를 보호하지 못하였다. 그렇기에 법으로 근로자 임금의 하한액을 정하여 시행하는 최저임금은 이미 여러 나라에서 시행하고 있지만, 인간다운 삶을 누릴 수 있는데 부족하다고 하여 그 대체 방안으로 생활임금이 떠오른 것이었다.

우리나라 생활임금은 2013년 서울 성북구와 노원구에서 구청장의 행정명령을 통해 도입되었으며, 그 후 조례로 제정하여 시행하게 되었으며, 2013년 경기도 부천시도 우리나라에서 제일 먼저 생활임금을 시작하였고 이는 전국적으로 확대되는 계기가 되었다. 이 조례 제정이 생활임금의 확대되는 계기가 된 것은 최저임금이 근로자의 생계를 유지하기에 부족하다는 사회적 공감대가 있었기 때문이라고 본다.

현재 우리나라에서 광역·기초자치단체 243곳 중에서 생활임금을 도입한 광역·기초자치단체는 116곳이며, 이 중 시행하고 있는 곳은 107곳이다. 대구와 경북은 2021년에 조례를 제정하였으며, 2023년 시행을 앞두고 있다. 그렇기에 울산광역시도 이미 조례를 제정하였으나 최저임금이 높다는 이유로 시행하지 않고 있는 동구를 포함하여 나머지 각 구군의 생활임금 도입을 장려하기 위해 시 차원의 도움을 줄 수 있는 방안 마련도 고민해 보아야 할 때이다.

생활임금은 근로자들에게는 실질적인 임금 상승이 되기 때문에 일의 만족도도 높이며 재정적 지원으로 인한 근로자들의 삶의 질이 개선되는 효과가 있다는 내용도 살펴보았다. 또한, 생활임금은 성실히 일을 함에도 불구하고 생계를 걱정해야 하는 문제를 해결해주며, 저임금 근로자의 임금을 상승시키는 역할도 하며, 더불어 임금 격차를 줄여줌으로써 소득의 분배 역할도 하고, 이로 인해 소비가 증가되는 구조로 이어져 경제성장에도 도움을 준다.

생활임금의 이러한 효과를 제대로 확인하기 위해서 비교분석이 필요하다. 자발적인

참여가 생활임금 정착의 큰 원인이 된 영국, 가족이 있는 저임금 근로자가 생존 및 부양을 위한 공적 부조나 기초생활 보장 등에 의존하지 않게 만드는 미국, 위반 시 시정 조치 명령 규정을 둔 공계약조례를 생활임금으로 도입한 일본에 대해 살펴보았다. 그래서 영국, 미국, 일본의 순으로 외국의 생활임금 현황을 알아본 후 우리나라 생활임금 도입에 있어 어떠한 시사점이 있는지 알아보았다.

먼저 생활임금 시행에 도움이 될 사례가 필요한바 외국의 사례를 살펴보았는데, 영국은 미국처럼 생활임금이 민간에서 생활임금 캠페인으로 자율적으로 시작하였으며, 런던시의 적극적인 도입과 시행은 전국적으로 확산되는 계기가 되었다. 그 결과로 생활임금을 담당하는 저임금위원회를 설립하여 운영하고 있다. 또한, 영국의 생활임금은 국가적인 차원에서 법률로 도입해 시행하고 있으며, 적용 범위 등에 대해서는 서로 다른 시각이 존재하지만, 국가 차원에서의 추진은 우리나라의 소극적 모습과 너무 다른 면으로 향후 우리나라가 국가 차원의 생활임금으로의 추진 여부를 결정하는데 있어 참고 할 수 있다고 보았다.

다음으로 미국의 생활임금은 민간에서 캠페인으로 자율적으로 시작하였으며, 점진적으로 지방정부에 까지도 생활임금 도입을 조례 제정을 통하여 추진하게 함으로써 미국 전체로 확산되도록 했다. 또한, 미국의 행정 체계는 연방정부와 지방정부로 나누어진 국가로 각 주의 독립성과 자율성이 각각 인정되며, 이러한 것을 바탕으로 생활임금이 각 정부의 특성에 맞게 운영되며, 그 정부만의 다양한 특성을 살펴보았다.

아울러 일본에서는 조례로 정하고 있는 생활임금 지급을 확보하기 위한 장치로 해당 조례에 사업자에 대하여 보고·자료제출 요구, 현장검사 제도 및 위반 시 시정 조치 명령 규정을 두고 있으며, 해당 사업자가 생활임금 지급 의무를 위반하는 경우에 대한 제재 규정도 두고 있는 점은 우리나라에서 생활임금 조례 개정 시 적극적으로 고려할 수 있는 내용으로 보았다.

다음으로 생활임금 법리적 문제와 해결방안을 다음과 같이 살펴보았다.

우리나라는 생활임금을 법으로 강제할 방법이 없어 조례만으로 적용 대상을 정해야 했기에 생활임금 조례의 적용 대상이 매우 제한적일 수밖에 없었다. 생활임금을 도입한 후 전국적으로 확산되고 있지만, 실효성 있는 제도로 기능하기 위해서는 많은 근로자가 적용받을 수 있도록 하는 것이 중요하다.

이런 점에서 생활임금의 적용 범위와 적용 근로자 규모를 파악하는 것은 제도 개선의 방향을 마련하는 토대가 된다는 점에서 매우 중요하다. 또한, 생활임금이 공공부문에서 선도적 역할을 하여 민간부문의 저임금 문제를 줄여가겠다는 도입 취지에 맞게 적용 대상을 확대하는 방안도 이제는 확보되어야 하기에 민간부문으로의 생활임금 확대 방안도 제시해 보았다.

아울러 생활임금의 시행으로 근로자가 존중받는 사회 분위기가 만들어지고, 모든 부문으로 근로 가치가 보장되는 사람 중심의 사회구조가 자리 잡아 경제 불평등과 소득 양극화를 줄이는데 도움이 될 것이라 보기 때문에, 생활임금 적용대상을 공공부문

전체로 확대하고 국가 및 지방자치단체의 민간위탁, 조달, 정부 보조 사업체 등에도 생활임금이 확대, 적용될 수 있는 방안도 제시해 보았다.

생활임금의 도입과 관련하여 도입 초기뿐만 아니라 현재까지도 지방의회와 집행부 간의 갈등이 있으며, 또한 이 제도를 소관하고 있는 중앙정부와 지방자치단체 사이에도 법리적 쟁점에 대한 이견이 해소되지 않고 있는 실정이다. 이와 같이 생활임금과 관련하여 발생되고 있는 갈등 및 법리적 쟁점에 대한 이견을 해소하는 것은 생활임금의 정착 및 발전을 위해 중요한 과제로 보았다.

더불어 우리나라의 실정에 부합하는 생활임금에 대한 법리적 해결 방안을 정립하여 결과를 도출함으로써, 법령심사 업무나 또는 정부 내 조정업무, 법령해석에 대한 부분, 지방자치단체에 대한 의견제시 업무, 사전입법 지원 업무 등 법제처에서 법제업무를 수행하는데 있어서 불필요한 논쟁을 방지하는 것이 필요했다.

단, 이 중 하나로 생활임금 적용 대상의 범위는 법이 아닌 조례로 규정되어 있어 지방자치단체는 조례로 정해진 범위 안에서만 적용 가능하므로, 그 지역에 소속되어 있는 직접 고용 근로자로 한정될 수밖에 없는 현실이며, 따라서 그만큼 혜택을 받는 근로자의 수도 제한적일 수밖에 없다. 생활임금 조례를 제정할 때 조례로 규정된 적용 대상의 범위는 지방자치단체의 공공기관 및 지자체로부터 사무를 위탁받은 기관·단체 또는 업체에 소속된 근로자나 또는 산하기관 소속 근로자로 범위가 한정되어 제정될 수밖에 없으며, 그 범위는 지금까지도 대부분 지방자치단체에서 조례에 그대로 사용하고 있으며, 일부 자치단체만이 조례 항목을 추가하여 간접고용 근로자에게까지 확대하여 시행하는 방안을 마련하고 있다.

생활임금 조례를 제정하기 위한 법률안을 검토하기 위해 지방자치단체의 조례를 제정할 수 있는 기관인 지방의회의 입법기능과 조례제정과의 관계를 알아보았으며, 지방자치단체가 조례 제정 시 법률에 위반되는 사항을 해결할 방법이 있는지에 대해서도 알아보았다. 생활임금 도입에 관하여 지난 국회에서는 의원들을 중심으로 여러 번 발의를 하였으나 모두 임기만으로 폐기된 바 있다. 근로자들의 나은 삶을 위한 방법으로 지방의원들이 발의한 생활임금 조례에 관하여 정부기관에서는 지방자치단체 소속 근로자에게 생활임금을 지급하도록 조례로 강제하는 것은 지방자치단체의 장의 고유권한을 침해하는 것이고, 개인에 대한 보조를 금지하고 있는 지방재정법에 위반된다는 등의 지적들이 계속되고 있다.

이러한 사유로 개정을 하지 못하는 부분에 대해서 차후에라도 생활임금 도입을 위한 명확한 법적 근거 마련을 위해 법 제정의 검토도 함께 살펴보았다.

법률의 중요한 기능이 국민의 대표자에 의한 행정권의 제한이라는 점을 감안하면 국회는 공공복리와 전국적인 통일성을 확보하기 위하여 불가피한 경우를 제외하고는 지방자치단체의 자치사무에 대한 규제를 줄여야 한다. 특히 주민의 대표기관이 지방의회라는 점을 감안하여 국회가 법률로 세부적으로 정하기 어렵거나 정하는 것이 부적합한 경우에는 시행령이나 시행규칙에 위임하기보다는 조례에 위임하는 것이 더 바



람직하다고 본다.

울산광역시 생활임금의 추진과 개선 방향을 다음과 같이 제시한다.

울산광역시는 2022년부터 생활임금을 시작했다. 울산광역시의 경우에는 타 시도에 비해 비교적 재정자립도나 지역 상황 자체는 좋지만, 다른 한편으로는 대기업 근로자와 저임금 근로자 사이의 큰 임금격차가 지역적 문제로 되어 있다. 생활임금은 이러한 문제점의 해소에 큰 역할을 할 것이라 기대하기에, 울산광역시 저임금근로자의 기본적 소득 보장 및 각 근로자 간의 소득 격차를 줄이는 것에 기여할 수 있는 정책으로서 생활임금 도입 필요성을 주장하였다. 앞으로 적용대상을 파악함에 있어 정확한 통계적 수치를 확보하여 최대한 많은 근로자가 대상이 되도록 방안을 마련해야 하며, 더불어 생활임금 지급에 따른 예산 확보를 위한 방안 마련도 함께 마련해야 한다. 그리고 현행 조례에는 없는 지도·감독의 역할은 울산시장의 권한으로 할 수 있는바 조례 개정 전이라도 시행에 따른 울산광역시장의 역할을 강조해야 만이 생활임금을 시행하는 목적에 부합한다고 보았다. 또한, 생활임금 조례의 미비점에 대하여는 지역사정에 맞는 결정기준 마련과 합리적이고 실효성 있는 방안으로 설정되게 생활임금위원회나 다른 전문기관을 통해 해야 하는 기준을 제시해 보았다.

울산광역시청의 공공부문의 직접 고용 기간제 근로자와 간접 고용 용역 근로자들에게 최저임금 이상의 생활임금을 적용한 뒤, 울산광역시청의 공공부문에 제품과 서비스를 납품하는 용역 계약을 맺은 민간 기업들에게까지 적용되게 하며, 나아가 울산지역 모든 사업장과 기업체에게 확산되게 하여, 울산지역 모든 저임금근로자들과 그의 부양가족에게 생활임금의 지급은 지역사회에서 괜찮은 수준의 기본 생활을 누릴 기회를 주는 것이다.

그리고 2017년 제주도교육청을 시작으로 광역자치단체의 교육청에서 교육청 생활임금을 도입해 시행하기 시작했다. 생활임금 조례 중 적용범위에 대한 한계점을 교육청에서도 생활임금을 실시함으로써 적용대상 확대에 한 획을 이어주는 것이라 생각된다. 2021년까지 조례가 도입된 교육청은 7곳이지만 이를 바탕으로 점점 확대되길 바라면서 울산광역시교육청도 생활임금 도입을 적극 추진해 교육청 소속 저임금근로자에게 혜택을 주길 바라는 바이다.

생활임금의 민간 적용 사례 중 서울시와 경기도의 우수 정책을 분석하여 지자체 공공 계약 참여 기업 중 생활임금 지급 기업에 가점 제도를 부여하는 방법을 알아보았다. 경기도는 지자체 기업인증 선정 시 생활임금 지급 서약기업을 우대(가점부여)하는 것으로 추진하였고, 해당 기업의 예로 여성고용 우수기업과 가족친화적인 일하기 좋은 기업 또는 유망 중소기업, 착한기업 및 일자리 우수 기업이다.

서울특별시도 기업인증 제도를 운영하고 있으나 경기도와는 다른 하이서울기업 및 사회적 경제우수기업 인증 시 가점을 부여하고 있다. 따라서 울산광역시도 조례 제개정 시 앞의 방안을 고려하여 제시하였다.

울산광역시도 현재의 조례에는 생활임금의 적용 범위를 공사·공단 소속 근로자와

출자·출연기관 소속 근로자로 한정하여 결정하였다. 이는 민간 확산하고자 할 때 단계로 작용할 것으로 보기에 단계적인 적용 범위의 확대를 계획하여야 하며 시행 중인 타 도시의 적용대상 범위를 비교하여 확대 방안 마련을 제시해 보았다.

그러나 민간부문의 생활임금 도입을 법적으로 강제할 수 없으며, 특히 우리나라의 경우 민간부문에서부터 자발적으로 생활임금 도입이 주장된 경우가 아니기 때문에 공공부문의 주도적인 역할이 더욱 강조되고 있는 점이다. 따라서 공공계약 등 공공부문에 관련된 기업에 생활임금의 적용을 강제하기 위한 지원책 마련을 다른 시행 도시와의 비교로 내용을 제시하였다.

울산광역시의 생활임금 도입은 울산 자치구·군으로의 제도 확산을 위해 매우 중요한 의미를 가진다고 볼 수 있으며, 제도 도입에 영향을 미칠 것으로 판단된다. 2022년은 울산광역시 생활임금이 첫발을 내디딘 해라는 의미가 있지만, 제도의 원활한 실행과 정착을 위해서는 풀어야 할 과제가 있다. 우선, 울산광역시 생활임금의 산정방식에 대해 더 많은 근로자와 더 높은 임금 도출을 위해 개선방안을 모색해야 할 것이며, 생활임금 산정 시 포함되는 항목에 대해 나타날 수 있는 문제점과 해결방안을 살펴보았다.

생활임금을 민간으로 확산시키기 위해서는 현재 직접채용 근로자를 적용 대상으로 하고 있지만, 향후에는 간접고용근로자까지 범위를 넓혀가며 결국에는 생활임금 도입의 진정한 목표인 민간부문으로의 확산시키는 것이다. 하지만 민간부문으로의 확산은 공공이 임의로 임금체계를 강제할 수 없는 상황이므로 현재 생활임금 도입은 민간 자율에 맡길 수밖에 없다. 따라서 민간부문까지 확산하기 위해서는 단계적인 적용 방법을 모색해야 할 것이며, 더불어 생활임금이 민간에서도 활발하게 적용되고 있는 영국 런던 등 외국 사례에 대한 연구가 필요하다.

## 참고 문헌

### 1. 국내 문헌

#### 1) 논문

- 강동구, “최저임금인가, 생활임금인가, 부천시 전국 최초 생활임금 조례 제정”, 비정규노동 4, 한국비정규노동센터, 2015
- 강현주, “미국의 연방 최저임금법, 주 최저임금법, 그리고 생활임금법”, 노동법 논총 제33집, 한국비교노동법학회, 2015
- \_\_\_\_\_, “최저임금법의회 패러다임 탐색 : 미국 공정근로법상 공정성개념과 그 함의”, 노동정책연구 제13권 제3호, 한국노동연구원, 2013
- 공정원, “사회복지정책에서 최저임금과 생활임금의 의의에 관한 탐색적 연구”, 사회과학연구 제26권 제4호, 충남대학교 사회과학연구소, 2015
- 권순원, “미국 최저임금, 근로빈곤층, 그리고 생활임금을 위한 캠페인”, 국제노동브리프 3(10), 한국노동연구원, 2005
- \_\_\_\_\_, “생활임금제도 도입의 필요성과 한국의 적용가능성”, 정책토론회, 참여연대 노동사회위원회, 2012
- 김건위·최인수, “지방자치단체 생활임금의 쟁점과 적용가능성 탐색”, 지방자치FOCUS 제96호, 한국지방행정연구원, 2015
- 김경환, “영국 국가생활임금의 도입, 영향 및 과제”, 국제사회보장리뷰 vol. 6, 한국보건사회연구원, 2018
- 김군수·성영조·이다겸, “2020년 경기도 생활임금 산정 및 추진방안”, 정책연구, 경기연구원, 2019
- 김군수·한영숙, “2021년 경기도 생활임금 산정 모형 수립”, 정책연구 8월, 경기연구원, 2020
- 김군수·박진아·한영숙, “2022년 경기도 생활임금 산정 및 향후 추진 방향”, 정책연구

- 2021-32, 경기연구원, 2021
- 김근식, “경기도 생활임금 조례 갈등의 해소과정 분석”, 공존협력연구지 제2권 제2호, 한국갈등학회, 2016
- 김근주, “영국의 생활임금”, 월간노동리뷰 2월호, 한국노동연구원, 2015
- \_\_\_\_\_, “영국의 공공조달계약과 노동조건 연계정책”, 법학논총 제32집 제1호, 한양대학교 법학연구소, 2015
- 김종진, “우리사회에 어떤 임금이 필요한가 : 최저임금·생활임금의 사회적 의미와 시사점”, 노동사회 189, 한국노동사회연구소, 2016
- \_\_\_\_\_, “생활임금 논의의 사회적 의미와 시사점 : 어떤 임금이 필요한가의 물음”, 월간노동리뷰 2월호, 한국노동연구원, 2015
- \_\_\_\_\_, “광주광역시 생활임금 적용확대 및 운영모델”, 한국노동사회연구소, 2017
- \_\_\_\_\_, “공공부문 지자체 생활임금제 검토-서울시 생활임금 도입 사례-”, 노동정책 2018-2, 한국노동사회연구소, 2018
- 민주노총, “노동존중 시대 지방정부 노동정책 실태 비교”, 민주노총 총서 058, 민주노총 정책연구원, 2019
- 방준식, “최저임금제도의 새로운 구상과 법적 과제”, 노동법포럼 제22호, 노동법이론 실무학회, 2017
- 부천시지역노사민정협의회, “부천시생활임금지원조례 종합보고서”, 2012
- 양도식, “대런던위원회 10년의 평가 : 기능과 거버넌스를 중심으로”, 국토 2월호(통권 352호), 월간국토해양저널, 2011
- 오문완, “임금체계 개편 방향-기준임금 단일화를 중심으로”, 한국노사관계학회 정책세미나, 한국고용노사관계학회, 2000
- 이강복, “광주광역시 생활임금 도입과 실행”, 사회경제평론 통권 제47호, 한국사회경제학회, 2015
- 이기우, “조례활성화를 위한 지방의회의 역할 강화”, 지방자치법연구 통권 제8권 제4호, 한국지방자치법학회, 2008
- 이남신·정흥준·남우근·이정아, “한국형 생활임금 표준모델개발을 위한 실태조사연구”, 한국비정규노동센터, 민주정책연구원, 2016
- 이승우, “공공부문 저임금 노동자를 위한 정책 대안: 빈곤임금[최저임금]에서 생활임금으로”, 워킹페이퍼 제4호, 사회공공연구원, 2014
- 이일세, “생활임금조례의 위법성에 관한 고찰”, 노동법논총 제44집, 한국비교노동법학회, 2018
- 이정아, “한국 최저임금제 연구-임금결정의 ‘수행성’을 중심으로-”, 고려대학교 박사 학위 논문, 2014
- 이정희, “영국의 생활임금과 노동조합 재활성화”, 국제노동브리프 12월호, 한국노동연구원, 2012
- 이종명, “부천시 생활임금조례 시행 1년을 돌아본다”, 비정규 노동(월간), vol 111,

- 부천시비정규직근로자지원센터, 2015
- 오문완, “임금체계 개편 방향-기준임금 단일화를 중심으로”, 한국노사관계학회 정책세미나, 한국고용노사관계학회, 2000
- 오문완·윤경일·한주희, “울산광역시 노동정책 및 조례 타 시·도 비교·평가연구”, 연구용역보고서, 울산대학교인권법학연구센터, 2020
- 오학수, “일본의 최저임금 결정체계”, 국제노동브리프 4월호, 한국노동연구원, 2019
- 염유경·이상훈·김군수·김정훈·민병길·김인수·정윤경, “생활임금 목표제의 경제효과와 민간확산방안”, 정책연구 2017-03, 경기연구원, 2017
- 정민아, “영국 국가생활임금 도입의 전망과 쟁점”, 국제노동브리프 1월호, 한국노동연구원, 2016
- 정영훈, “일본의 생활임금 확보를 위한 운동의 역사와 현황”, 월간노동리뷰 2월호, 한국노동연구원, 2015
- \_\_\_\_\_, “공계약 조례를 통한 생활임금의 확보에 관한 연구 : 일본의 공계약 조례 제정운동을 중심으로”, 노동법논총 제22집, 한국비교노동법학회, 2011
- 정용복, “생활임금 관련 법적 쟁점 연구”, 법제처, 2017
- 정용찬·배현희, “생활임금 조례의 결정과 강도에 관한 연구”, 한국행정학보 제51권 제1호, 2017
- 주진우·이정용, “서울시 노동정책 전략사업”, 서울연구원 정책과제연구보고서 12, 서울연구원, 2015
- 중소기업중앙회, “2021년 하반기 중소기업제조업 직종별 임금조사 보고서”, 중소기업중앙회, 2021
- 차유미, “미국의 생활임금제도와 한국에서의 정책적 함의”, 전북대학교 석사학위논문, 2015
- 최봉, “국내 생활임금제 현황과 민간 확산 방안”, 서울연구원 정책리포트 217, 서울연구원, 2016
- \_\_\_\_\_, “민간부문에다 널리 확산되고 있는 런던의 생활임금제”, 월간공공정책 127, 서울연구원, 2016
- \_\_\_\_\_, “서울형 생활임금제 실행과 과제”, 서울경제 3월호, 서울연구원, 2015
- 최봉·김범식·정현철, “서울시 생활임금제 도입 및 실행방안 연구”, 서울연구원 정책과제연구보고서, 서울연구원, 2013
- 최봉·정현철, “생활임금제 민간 확산 전략 방안”, 시민경제연구실, 서울연구원, 2016
- \_\_\_\_\_, “서울시, 생활임금제 시행성과 모니터링”, 시민경제연구실, 서울연구원, 2017
- \_\_\_\_\_, “서울시, 생활임금 지급 기준 명확히 하고 시·자치구 생활임금제 통합안 마련 필요”, 시민경제연구실, 서울연구원, 2019
- 최승원·양승미, “국가입법과 지치입법과의 관계”, 행정법연구 22호, 행정법이론실무학회, 2008

- 최인수, “지방자치단체 생활임금제 적용 위한 제언”, 월간공공정책 (123), 한국자치학회, 2016
- 한광수, “최저임금제의 의의와 내용에 대한 고찰”, 노동법논총 제19집, 한국비교노동법학회, 2010
- 한국비정규노동센터, “한국형 생활임금 표준모델 개발을 위한 실태조사 연구”, 연구용역보고서, 민주정책연구원, 2016
- 황선자, “생활임금은 인권이다”, 한겨레21 제1003호, 한국노총 중앙연구원, 2014

## 2) 단행본

- 김남진·김연태, 행정법 I, 법문사, 2018
- 김남진·김연태, 행정법 II, 법문사, 2018
- 김남철, 행정법각론, 박영사, 2018
- 김중권, 행정법, 법문사, 2016
- 박균성, 행정법 강의, 박영사 제17판, 2020
- 이달곤, 지방정부론, 박영사, 2004
- 임종률, 노동법, 박영사, 2019

## 3) 인터넷 자료

- 고용노동통계 <http://laborstat.moel.go.kr>
- 국가법령정보센터 <https://www.law.go.kr/>
- 동남지방통계청 <http://kostat.go.kr/regional/dn/index.action>
- 세계법제정보센터 <https://world.moleg.go.kr/web/main/index.do>
- 자치법규정보시스템 <https://www.elis.go.kr/>
- 종합법률정보 <https://glaw.scourt.go.kr/wsjo/intsrch/sjo022.do>
- 최저임금위원회 <http://www.minimumwage.go.kr/>
- 통계청 <https://kostat.go.kr/portal/korea/index.action>

- 경기도 생활임금 조례 (제정 2014. 7. 11.)
- 세종특별자치시 생활임금 조례 (제정 2014. 12. 22.)
- 서울특별시 생활임금 조례 (제정 2015. 1. 2.)
- 광주광역시 생활임금 조례 (제정 2015. 7. 1.)
- 전라남도 생활임금조례 (제정 2015. 10. 5.)
- 강원도 생활임금 조례 (제정 2015. 11. 6.)
- 충청남도 생활임금 조례 (제정 2015. 12. 30.)

대전광역시 생활임금 조례 (제정 2016. 1. 1.)  
전라북도 생활임금 조례 (제정 2016. 6. 17.)  
인천광역시 생활임금 조례 (제정 2016. 7. 1.)  
제주특별자치도 생활임금 보장 및 지원에 관한 조례 (제정 2017. 3. 8.)  
부산광역시 생활임금 조례 (제정 2017. 3. 9.)  
경상남도 생활임금 조례 (제정 2019. 8. 1.)  
울산광역시 생활임금 조례 (제정 2021. 3. 18.)  
충청북도 생활임금 조례 (제정 2021. 8. 10.)

## 2. 외국 문헌

### (1) 일본 문헌

#### 1) 논문

上林陽治, “公契約条例ならびに公契約基本条例をめぐる論点”, 自治総研 435号 1月号, 公益財団法人地方自治総合研究所研究員, 2015

上林陽治, “公契約条例の現状と要件”, 北海道自治研究 594号 7月, 2018

川村雅則, “公契約条例に関する調査・研究(Ⅱ) -川崎市の公契約条例に関する調査・研究-”, 北海学園大学経済論集 第66巻 第3号, 北海学園大学学術情報リポジトリ, 2018

岸 道雄, “ロンドン・リビング・ウェイジに関する一考察”, 政策科学 20-2, 政策科学会, 2013

\_\_\_\_\_, “ニューヨーク市生活賃金条例に関する一考察”, 政策科学 21-2, 政策科学会, 2014

\_\_\_\_\_, “イギリスの生活賃金の現況と日本に関する示唆”, 地域情報研究 5, 立命館地域情報研究所, 2016

\_\_\_\_\_, “ロンドン・UK生活賃金の算出方法の統一化と日本への示唆”, 地域情報研究 6, 立命館大学地域情報研究所, 2017

金 鍾珍·脇田 滋, “生活賃金論議の社会的意味と示唆点 : どのような賃金が必要なのか”, 社会科学研究年報 第46号, 龍谷大学社会科学研究所, 2016

齊藤徹史, “公契約条例に関わる法的論点の検討”, 自治総研 512号 6月, 2021

笹島 芳雄, “米·英·日における新しい最低賃金~生活賃金~の動向”, 明治学院大学産業経済研究所研究所年報 34巻, 明治学院大学産業経済研究所, 2017

周 燕飛, “日本人の生活賃金”, 労働政策研究 15, アジア成長研究所, 2017

妹尾知則·脇田 滋, “韓国における雇用安全網関連の法令·資料(4) -ソウル特別市生活賃

金条例-”，龍谷法学 第49卷 第1号，2016

野口鉄平，“公契約条例の全国動向について—2019年末時点における賃金条項の現段階—”，自治研報 184号 6月，2020

濱野恵，“公契約条例の現状—制定状況，規定内容の概要—”，レファレンス 812号 9月，2018

厚生労働省，令和元年度地域別最低賃金額改定の目安について，7月31日，2019

古川景一，“公契約条例の現状と課題”，とうきょうの自治 115号 12月，2019

水野勝康，“公契約条例における労働条件確保措置の比較考察”，同朋福祉 第46号，2017

宇賀克也，行政法概説 I，有斐閣，第6版，12月，2017

小畑精武，公契約条例入門，旬報社，2010

上林陽治・勝島行正・辻山幸宣編，公契約を考える，公人社，2010

菊池馨実，社会保障法制の将来構想，有斐閣，2010

木下秀雄，最低生活保護と生活保護基準，日本社会保障法学会編，新・講座社会保障法・ナショナルミニマムの再構築，法律文化社，2012

濱口桂一郎，格差社会における雇用政策と生活保障，世界の労働，2008

## 2) 인터넷 자료

野田市公契約条例 < <https://elaws.e-gov.go.jp> >

野田市公契約条例施行規則 < <https://elaws.e-gov.go.jp> >

野田市長期継続契約を締結することができる契約に関する条例  
< <https://elaws.e-gov.go.jp> >

野田市長期継続契約を締結することができる契約に関する条例施行規則  
< <https://elaws.e-gov.go.jp> >

野田市一般職の職員の給与に関する条例 < <https://elaws.e-gov.go.jp> >

最低賃金法 < <https://elaws.e-gov.go.jp> >

最低賃金法施行規則 < <https://elaws.e-gov.go.jp> >

適用労働者への周知書類 < <https://elaws.e-gov.go.jp> >

川崎市契約条例 < <https://elaws.e-gov.go.jp> >

労働者派遣法 < <https://elaws.e-gov.go.jp> >

生活保護法 < <https://elaws.e-gov.go.jp> >

憲法 < <https://elaws.e-gov.go.jp> >

地方自治法 < <https://elaws.e-gov.go.jp> >

地方公営企業法 < <https://elaws.e-gov.go.jp> >

民間資金等の活用による公共施設等の整備等の促進に関する法律  
< <https://elaws.e-gov.go.jp> >



地方自治研究機構 <http://www.rilg.or.jp/htdocs/005.html> >

法制執務支援 < <http://www.rilg.or.jp/htdocs/ReikiLink.html> >

## (2) 영·미 문헌

### 1) 논문

- Bergen, C. W. Mawer, W.T, & Soper, B. living wage ordinances in the public sector. *Public Personnel Management*, 36(3), 2007
- Berkeley Ordinance No. 6548-N.S. (2000) (creating Berkeley Municipal Code ch. 13.27).
- “Closing the Gap: A Living Wage that means families don't go short”, The final report of the Living Wage Commission September, 2016
- Jane, W. & B. Linneker, *The Costs and Benefits of the London Living Wage*, Queen Mary University of London, 2012
- Lawton, K. and M. Pennycook, *Beyond the Bottom Line-The Challenges and Opportunities of a Living Wage*, IPPR and Resolution Foundation, 2013
- Mark Weisbrot & Michelle Sforza-Roderick, *Baltimore's Living Wage Law: An Analysis of the Fiscal and Economic Costs of Baltimore City Ordinance 442* October, 1996 at [http://www.cepr.net/columns/weisbrot\\_III\\_baltimore.html](http://www.cepr.net/columns/weisbrot_III_baltimore.html). (last viewed March , 2004)
- Martin, I., Dawn of the living wage the diffusion of a redistributive municipal policy. *Urban Affairs Review*, 36(4) : 2001
- Mitchell, John., *The Workingman's Conception of Industrial Liberty*, *American Federationist*, May, 1910
- National Minimum Wage, *Low Pay Commission 2021 Report Summary of findings* October, 2021
- Pennycook, Matthew., *What Price a living Wage? The Impact of a Living Wage on Firm-level Wage Bills*, IPPR and Research Foundation, 2012
- Reich, M. Hall. P, and Jacobs. K, *Living wage Policies at the San Francisco Airport*, *Industrial Relations*, 44(1): 2005
- Richard Anker, *Estimating a living wage: A methodological review*, INTERNATIONAL LABOUR OFFICE - GENEVA, *Conditions of Work and Employment Series No. 29*, 2011

Rui One Corp. v. City of Berkeley No. 02-15762 United States Court of Appeals, Ninth Circuit 371 F.3d 1137 (9th Cir. 2004) Decided Jun 16, 2004

Schulten, T., "Minimum Wages under the Conditions of the Global Economic Crisis", Global Labour University Conference (ETUC), Berlin, 2010

UC Berkeley Center for Labor Research and Education California City and County Living Wage Ordinances

Werner, Andrea. and Ming Lim, The Ethics of the Living Wage: A Review and Research Agenda. Journal of Business Ethics 137.3 : 433-47, Web, 2016

## 2) 인터넷 자료

Berkeley Ordinance No. 6548-N.S. (2000) (creating Berkeley Municipal Code ch. 13.27).

Employment Policies Institute

< <http://www.epionline.org>. >

EITC, Earned Income Tax Credit

Food and Nutrition Service, USDA, Food Stamp Program Income Eligibility Standards, < <https://www.fns.usda.gov/https://www.fns.usda.gov/csfp/commodity-supplemental-food-program> >

< <https://aspe.hhs.gov/topics/poverty-economic-mobility/poverty-guidelines> >

<https://www.etuc.org/en>

부록 1. 생활임금 제정 116개 광역·기초 지자체의 재정자립도 및 생활임금액

	지방자치단체	2021년 재정자립도	2022년도 생활임금액	조례 제정 일자
1	서울 본청	77.3%	10,766원	2015. 1. 2.
2	서울 종로구	47.2%	10,766원	2016. 1. 1.
3	서울 중구	55.3%	10,766원	2014. 12. 31.
4	서울 용산구	41.7%	10,766원	2016. 1. 1.
5	서울 성동구	33.2%	10,720원	2015. 5. 21.
6	서울 광진구	26.1%	10,766원	2015. 7. 10.
7	서울 동대문구	24.5%	10,766원	2015. 7. 30.
8	서울 중랑구	18.2%	10,766원	2017. 9. 8.
9	서울 성북구	20.6%	10,702원	2014. 9. 11.
10	서울 강북구	17.2%	10,766원	2015. 11. 6.
11	서울 도봉구	18.9%	10,766원	2015. 3. 12.
12	서울 노원구	15.9%	10,766원	2014. 8. 18.
13	서울 은평구	18.4%	10,684원	2015. 5. 7.
14	서울 서대문구	23.5%	10,766원	2015. 7. 1.
15	서울 마포구	32.0%	10,766원	2015. 7. 23.
16	서울 양천구	25.2%	10,766원	2015. 10. 30.
17	서울 강서구	21.9%	10,766원	2015. 12. 30.
18	서울 구로구	22.5%	10,766원	2015. 3. 26.
19	서울 금천구	26.3%	10,766원	2015. 10. 8.
20	서울 영등포구	36.5%	10,766원	2015. 9. 24.
21	서울 동작구	29.1%	10,766원	2015. 2. 26.
22	서울 관악구	19.7%	10,766원	2015. 7. 30.
23	서울 서초구	58.2%	10,766원	2016. 12. 22.
24	서울 강남구	54.9%	10,766원	2018. 6. 1.

25	서울 송파구	39.8%	10,766원	2015. 12. 28.
26	서울 강동구	26.7%	10,766원	2015. 6. 17.
27	부산 본청	41.4%	10,868원	2017. 3. 9.
28	부산 중구	23.4%	10,535원	2017. 2. 3.
29	부산 서구	11.3%	10,479원	2019. 7. 15.
30	부산 부산진구	19.9%	10,537원	2019. 1. 1.
31	부산 동래구	21.3%	10,479원	2017. 6. 1.
32	부산 남구	19.7%	10,460원	2018. 7. 1.
33	부산 해운대구	28.9%	10,547원	2018. 12. 3.
34	부산 사하구	16.8%	10,252원	2021. 3. 1.
35	부산 연제구	19.0%	10,437원	2020. 12. 24.
36	부산 수영구	18.8%	미시행	2019. 3. 1.
37	부산 사상구	18.6%	10,460원	2017. 12. 28.
38	부산 기장군	28.5%	10,484원	2017. 4. 5.
39	인천 본청	47.5%	10,670원	2016. 7. 1.
40	인천 미추홀구	14.4%	10,680원	2018. 7. 1.
41	인천 연수구	31.5%	10,830원	2017. 5. 10.
42	인천 남동구	22.0%	10,570원	2015. 5. 15.
43	인천 부평구	17.1%	10,500원	2015. 5. 1.
44	인천 계양구	15.6%	10,500원	2016. 1. 1.
45	인천 서구	31.3%	10,500원	2015. 12. 31.
46	광주 본청	37.2%	10,920원	2015. 7. 1.
47	광주 동구	14.4%	10,920원	2020. 7. 20.
48	광주 서구	17.5%	10,920원	2015. 4. 10.
49	광주 남구	12.7%	10,920원	2015. 8. 10.
50	광주 북구	13.6%	10,920원	2015. 9. 25.
51	광주 광산구	19.2%	10,920원	2014. 11. 19.
52	대전 본청	35.6%	10,460원	2016. 1. 1.
53	대전 동구	10.6%	10,110원	2019. 12. 31.
54	대전 중구	11.1%	10,240원	2019. 12. 16.
55	대전 서구	17.8%	10,330원	2015. 9. 25.
56	대전 유성구	26.0%	10,400원	2015. 3. 30.
57	대전 대덕구	13.8%	10,280원	2018. 12. 21.

58	울산 본청	45.0%	10,737원	2021. 3. 18.
59	울산 동구	18.8%	미시행	2018. 2. 22.
60	세종 본청	56.1%	10,328원	2014. 12. 22.
61	경기 본청	49.0%	11,141원	2014. 7. 11.
62	경기 수원시	44.8%	10,220원	2015. 10. 8.
63	경기 성남시	58.5%	11,080원	2015. 7. 27.
64	경기 고양시	34.7%	10,410원	2016. 6. 17.
65	경기 용인시	48.7%	10,820원	2016. 10. 12.
66	경기 부천시	32.5%	11,030원	2013. 12. 12.
67	경기 안산시	36.9%	10,500원	2015. 11. 23.
68	경기 안양시	37.4%	10,930원	2016. 7. 29.
69	경기 남양주시	29.6%	10,200원	2017. 7. 6.
70	경기 화성시	58.4%	10,600원	2015. 6. 10.
71	경기 평택시	41.1%	10,400원	2016. 10. 19.
72	경기 의정부시	22.9%	10,080원	2016. 9. 28.
73	경기 시흥시	40.2%	10,500원	2015. 9. 30.
74	경기 파주시	32.1%	10,460원	2018. 12. 28.
75	경기 광명시	33.6%	10,410원	2019. 6. 25.
76	경기 김포시	34.0%	10,860원	2015. 6. 10.
77	경기 군포시	32.4%	11,141원	2016. 4. 6.
78	경기 광주시	39.6%	10,180원	2017. 1. 1.
79	경기 이천시	38.5%	10,400원	2014. 12. 31.
80	경기 양주시	25.5%	10,250원	2016. 12. 12.
81	경기 오산시	28.3%	10,190원	2016. 9. 29.
82	경기 구리시	33.9%	10,150원	2015. 12. 14.
83	경기 안성시	28.4%	10,350원	2016. 1. 8.
84	경기 포천시	24.2%	10,190원	2016. 8. 31
85	경기 의왕시	32.5%	10,350원	2015. 10. 30.
86	경기 하남시	47.3%	10,150원	2017. 8. 11.
87	경기 여주시	23.1%	10,000원	2016. 1. 13.
88	경기 동두천시	14.4%	9,820원	2016. 9. 28.
89	경기 과천시	28.7%	10,970원	2016. 9. 30.
90	경기 양평군	17.7%	10,020원	2016. 7. 8.

91	경기 가평군	18.5%	10,010원	2016. 3. 16.
92	경기 연천군	18.6%	10,320원	2016. 7. 8.
93	강원 본청	24.8%	10,785원	2015. 11. 6.
94	강원 동해시	17.3%	미시행	2020. 5. 15.
95	충북 본청	25.5%	10,326원	2021. 8. 10.
96	충남 본청	31.3%	10,510원	2015. 12. 30.
97	충남 천안시	33.9%	10,800원	2015. 10. 12.
98	충남 공주시	12.7%	10,510원	2020. 12. 15.
99	충남 아산시	37.5%	10,800원	2015. 12. 15.
100	충남 논산시	11.6%	미시행	2017. 2. 28.
101	충남 계룡시	18.1%	미시행	2018. 1. 1.
102	충남 당진시	24.0%	10,660원	2015. 12. 15.
103	전북 본청	21.3%	10,835원	2016. 6. 17.
104	전북 전주시	26.3%	10,160원	2014. 12. 30.
105	전북 군산시	16.4%	9,890원	2016. 8. 10.
106	전북 익산시	15.4%	9,480원	2016. 9. 28.
107	전북 장수군	7.0%	미시행	2016. 11. 28.
108	전남 본청	22.1%	10,900원	2015. 10. 5.
109	전남 목포시	20.0%	9,850원	2016. 6. 7.
110	전남 여수시	27.6%	10,000원	2017. 9. 29.
111	전남 순천시	18.0%	미시행	2018. 3. 26.
112	전남 나주시	18.1%	9,720원	2019. 9. 23.
113	전남 해남군	6.9%	미시행	2020. 3. 16.
114	경북 울진군	11.2%	미시행	2017. 5. 1.
115	경남 본청	31.9%	10,700원	2019. 8. 1.
116	제주 본청	32.6%	10,660원	2017. 3. 8.

## 부록 2. 일본 노다 시 공계약 조례

### 1 野田市公契約条例

#### 1. 노다시 공계약 조례

地方公共団体の入札は、一般競争入札の拡大や総合評価方式の採用などの改革が進められてきたが、一方で低入札価格の問題によって下請の事業者や業務に従事する労働者にしわ寄せがされ、労働者の賃金の低下を招く状況になってきている。

このような状況を改善し、公平かつ適正な入札を通じて豊かな地域社会の実現と労働者の適正な労働条件が確保されることは、ひとつの自治体で解決できるものではなく、国が公契約に関する法律の整備の重要性を認識し、速やかに必要な措置を講ずることが不可欠である。

本市は、このような状況をただ見過ごすことなく先導的にこの問題に取り組んでいくことで、地方公共団体の締結する契約が豊かで安心して暮らすことのできる地域社会の実現に寄与することができるよう貢献したいと思う。

この決意のもとに、公契約に係る業務の質の確保及び公契約の社会的な価値の向上を図るため、この条例を制定する。

지방 공공단체의 입찰은, 일반 경쟁 입찰의 확대나 종합 평가 방식의 채용 등의 개혁이 진행되어 왔지만, 한편으로 저 입찰 가격의 문제로 인해 하청 사업자나 업무에 종사하는 노동자에게 부담이 되어 노동자의 임금의 저하를 부르는 상황이 되고 있다.

이러한 상황을 개선해, 공평하고 적정한 입찰을 통해서 풍부한 지역사회의 실현과 노동자의 적정한 노동 조건이 확보되는 것은 하나의 자치체에서 해결할 수 있는 것이 아니고, 국가가 공계약에 관한 법률의 정비의 중요성을 인식하고, 신속하게 필요한 조치를 강구하는 것이 불가결하다.

본 시는 이러한 상황을 그냥 지나치지 않고 선도적으로 이 문제에 대처함으로써 지방 공공단체가 체결하는 계약이 풍부하고 안심하게 생활할 수 있는 지역사회 실현에 기여할 수 있도록 기여하고자 한다.

이 결의 하에 공계약과 관련된 업무의 질 확보 및 공계약의 사회적인 가치 향상을 도모하기 위하여 이 조례를 제정한다.

(目的)

第 1 条 この条例は、公契約に係る業務に従事する労働者の適正な労働条件を確保することにより、当該業務の質の確保及び公契約の社会的な価値の向上を図り、もって市民が豊かで安心して暮らすことのできる地域社会を実現することを目的とする。

(목적)

제1조 이 조례는 공계약과 관련된 업무에 종사하는 노동자의 적절한 노동조건을 확보함으로써 해당 업무의 질 확보 및 공계약의 사회적 가치 향상을 도모하고 시민이 풍요롭고 안심하고 살 수 있는 지역사회를 실현하는 것을 목적으로 한다.

(定義)

第 2 条 この条例において、次の各号に掲げる用語の意義は、当該各号に定めるところによる。

(1) 公契約 市が発注する工事又は製造その他についての請負の契約及び野田市公の施設の指定管理者の指定の手續等に関する条例(平成 21 年野田市条例第 7 号)第 6 条第 1 項の規定により市長又は教育委員会が締結する公の施設の管理に関する協定(以下「指定管理協定」という。)

(2) 受注者 第 4 条に規定する公契約を市と締結した者

(3) 下請負者 下請その他いかなる名義によるかを問わず、市以外の者から第 4 条に規定する公契約に係る業務の一部について請け負った者

(4) 請負労働者 自らが提供する労務の対価を得るために公契約に係る業務の一部についての請負の契約により当該公契約に係る業務に従事する者で次のいずれにも該当するものであって、労働基準法(昭和 22 年法律第 49 号)第 9 条に規定する労働者と同視すべきものとして市長が認めるもの

ア 当該公契約に係る業務に使用する資材の調達を自ら行わない者

イ 当該公契約に係る業務に使用する建設機械その他の機械を持ち込まない者

(5) 賃金等 労働基準法第 11 条に規定する賃金及び請負労働者の収入

(정의)

제2조 이 조례에서 다음 각 호에 열거된 용어의 의미는 해당 각 호에 정한 바에 따른다.

(1) 공계약 시가 발주하는 공사 또는 제조 기타에 대한 청부 계약 및 노다 시 공공시설의 지정관리자 지정 절차 등에 관한 조례(2009년 노다 시 조례 제 7호) 제6조 제1항의 규정에 의해시장 또는 교육위원회가 체결하는 공공시설 관리에 관한 협정(이하 "지정관리협정"이라 한다)

(2) 수주자 제 4조에 규정된 공계약을 시와 체결한 자

(3) 하도급자 하도급 기타 어떠한 명목에 의한 것인지를 불문하고 시 이외의 자로부터 제 4조에서 규정하는 공계약과 관련된 업무의 일부에 관하여 도급한 자

(4) 도급노동자 자신이 제공하는 노무의 대가를 얻기 위하여 공계약과 관련된 업무의



일부에 대한 도급계약에 따라 해당 공계약과 관련된 업무에 종사하는 자로서 다음의 모두에 해당하는 자로서 노동기준법(1947년 법률 제49호) 제9조에서 규정하는 노동자와 동일시해야 할 자로서 시장이 인정하는 자로서

- 가. 해당 공계약과 관련된 업무에 사용하는 자재의 조달을 스스로 실시하지 않는 자
  - 나. 해당 공계약과 관련된 업무에 사용하는 건설기계, 기타 기계를 반입하지 않는 자
- (5) 임금 등 근로기준법 제11조에서 규정하는 임금 및 도급 노동자의 수입

(受注者等の責務)

第 3 条 受注者、下請負者及び労働者派遣事業の適正な運営の確保及び派遣労働者の保護等に関する法律(昭和 60 年法律第 88 号。以下「法」という。)の規定に基づき受注者又は下請負者に労働者を派遣する者(以下「受注者等」という。)は、法令等を遵守し、労働者の適正な労働条件を確保することはもとより、公契約に係る責任を自覚し、公契約に係る業務に従事する者が誇り20を持って良質な業務を実施することができるよう、労働者の更なる福祉の向上に努めなければならない。

(수주자 등의 책무)

제3조 수주자, 하도급자 및 노동자 파견사업의 적정한 운영 확보 및 파견노동자 보호 등에 관한 법률 (1985년 법률 제 88호)이하 「법」이라 한다.)의 규정에 근거해 수주자 또는 하청부자에게 노동자를 파견하는 사람 (이하 「수주자 등」이라 한다.)은 법령 등을 준수해, 노동자의 적정한 노동조건을 확보하는 것은 물론, 공계약에 관계하는 책임을 자각하고, 공계약과 관련한 업무에 종사하는 사람이 자부심을 가지고 양질의 업무를 실시할 수 있도록, 노동자의 한층 더 복지 향상시킬 수 있도록, 노동자의 새로운 복지의 향상을 위해 노력해야 한다.

(公契約の範囲)

第 4 条 この条例が適用される公契約は、一般競争入札、指名競争入札又は随意契約の方法により締結される契約であって、次に掲げるもの及び全ての指定管理協定とする。

- (1) 予定価格が 4,000 万円以上の工事又は製造の請負の契約
- (2) 予定価格が 1,000 万円以上の工事又は製造以外の請負の契約のうち、市長が別に定めるもの
- (3) 前号に定めるもののほか、工事又は製造以外の請負の契約のうち、市長が適正な賃金等の水準を確保するため特に必要があると認めるもの

(공계약범위)

제4조 이 조례가 적용되는 공계약은 일반경쟁입찰, 지명경쟁입찰 또는 수의계약의 방법에 의해 체결되는 계약이며, 다음에 내거는 것 및 모든 지정관리협정으로 한다.

- (1) 예정가격이 4,000만 엔 이상인 공사 또는 제조도급 계약
- (2) 예정가격이 1,000만 엔 이상인 공사 또는 제조 이외의 도급계약 중 시장이 따로

정하는 것

(3) 전호에서 정하는 것 외에 공사 또는 제조 이외의 청부 계약 중 시장이 적정한 임금 등의 수준을 확보하기 위해 특히 필요하다고 인정하는 것

(労働者の範囲)

第 5 条 この条例の適用を受ける労働者(以下「適用労働者」という。)は、前条に規定する公契約に係る業務に従事する労働基準法第 9 条に規定する労働者(同居の親族のみを使用する事業又は事務所に使用される者、家事使用人及び最低賃金法(昭和 34 年法律第 137 号)第 7 条の規定の適用を受ける者を除く。第 15 条において同じ。)であって、次の各号のいずれかに該当するもの及び前条に規定する公契約に係る請負労働者とする。

- (1) 受注者に雇用され、専ら当該公契約に係る業務に従事する者
- (2) 下請負者に雇用され、専ら当該公契約に係る業務に従事する者
- (3) 法の規定に基づき受注者又は下請負者に派遣され、専ら当該公契約に係る業務に従事する者

(근로자 범위)

제5조 이 조례의 적용을 받는 노동자(이하 "적용노동자"라 한다)는 전조에서 규정하는 공계약과 관련된 업무에 종사하는 근로기준법 제 9조에서 규정하는 노동자(동거 친족만을 사용하는 사업 또는 사무소에 사용되는 자, 가사사용인 및 최저임금법(1962년 법률 제137호) 제1조.제15조에 대해 동일)이며, 다음 각호 중 어느 하나에 해당하는 사람 및 전조에서 규정하는 공계약과 관련된 도급노동자로 한다.

- (1) 수주자에게 고용되어 오로지 해당 공계약과 관련된 업무에 종사하는 자
- (2) 하도급자에게 고용되어 오로지 해당 공계약과 관련된 업무에 종사하는 자
- (3) 법의 규정에 근거하여 수주자 또는 하도급자에게 파견되어 오로지 해당 공계약과 관련된 업무에 종사하는 자

(適用労働者の賃金等)

第 6 条 受注者等は、適用労働者に対し、次に定める 1 時間当たりの賃金等の最低額 ( 1 円未満の端数があるときは、これを切り上げた額 ) 以上の賃金等を支払わなければならない。

- (1) 工事又は製造の請負の契約 契約を締結した日の属する年度の農林水産省及び国土交通省が公共工事の積算に用いるため決定した公共工事設計労務単価(以下この号において「労務単価」という。)に規定する職種ごとに、千葉県において定められた額を 8 除した額に 100 分の 85 を乗じて得た額(労務単価に規定されていない職種又は千葉県において額が定められていない職種にあっては、労務単価を勘案して市長が別に定める額)
- (2) 工事又は製造以外の請負の契約及び指定管理協定 野田市一般職の職員の給与に関

する条例(昭和 26 年野田市条例第 32 号)別表第 1 及び別表第 1 の 2 に定める額、国土交通省が国の建築保全業務を委託する際の費用の積算に用いるため毎年度決定する建築保全業務労務単価その他の公的機関が定める基準等並びに本市が既に締結した工事又は製造以外の請負の契約に係る労働者の賃金等を勘案して市長が別に定める額

2 工事又は製造以外の請負の契約及び指定管理協定については、最低賃金法第 4 条第 3 項各号に掲げる賃金は、前項に規定する賃金等に算入しない。

3 第 1 項の規定の適用については、最低賃金法施行規則(昭和 34 年労働省令第 16 号)第 2 条の規定を準用する。

21

( 적용 노동자의 임금 등 )

제6조 수주자 등은 적용 노동자에게 다음에 정하는 시간당 임금 등의 최저액(1엔 미만의 단수가 있을 경우 이를 절상한 금액) 이상의 임금 등을 지불해야 한다.

(1) 공사 또는 제조 청부 계약 체결일이 속하는 연도의 농림수산성 및 국토교통성이 공공공사의 적산에 이용하기 위해 결정한 공공공사 설계 노무 단가(이하 본 호에서 "노무 단가"라 한다)에서 규정하는 직종별로 지바현에서 정해진 금액을 8로 나눈 금액에 지바현에서 정한 단가별로 정하지 않은 금액과 100분의 85를 곱하여 얻은 직종별로 지바현에서 정한 금액과 노무 단가를 곱하여 얻은 금액 또는 지바현에서 정한 금액에서 정한 금액에서 100분의 85를 곱하여 산출되지 않은 금액(노무 또는 노무 단가)을 곱하여 산출한 금액)을 곱하여 산출한다.

(2) 공사 또는 제조 이외의 청부 계약 및 지정 관리 협정 노다시 일반직 직원의 급여에 관한 조례(1951년 노다시 조례 제32호) 별표 제1 및 별표 제1의 2에서 정하는 금액 국토교통성이 국가의 건축 보전 업무를 위탁할 때의 비용 적산에 사용하기 위해 이미 1과 별표 제1의 2에서 정하는 금액 국토교통성이 국가 건축 보전 업무를 위탁할 때의 비용 적산에 이용하기 위해 매년도 결정된다.

2 공사 또는 제조 이외의 청부 계약 및 지정 관리 협정에 대해서는 최저임금법 제 4 조 제 3항 각 호에서 규정하는 임금은 전 항에서 규정하는 임금 등에 산입하지 않는다.

3 제 1항의 규정을 적용할 때에는 최저임금법 시행규칙(1962년 노동성령 제 16호) 제 2조의 규정을 준용한다.

21

(適用労働者の申出)

第 6 条の 2 適用労働者は、支払われた賃金等の額が前条第 1 項に規定する賃金等の最低額を下回るときその他受注者等がこの条例に定める事項に違反する事実があるときは、市長又は受注者等にその旨の申出をすることができる。

2 受注者等は、適用労働者が前項の申出をしたことを理由として、当該適用労働者に対して解雇その他不利益な取扱いをしてはならない。

(적용 노동자의 신청)

제6조의2 적용노동자는 지급된 임금 등의 금액이 전조 제1항에 규정하는 임금 등의 최저액을 밑돌 때 기타 수주자등이 이 조례에 정하는 사항을 위반하는 사실이 있는 때에는 시장 또는 수주자 등에게 그 뜻의 신청을 할 수 있다.

2 수주자 등은 적용 노동자가 전항의 신청을 했다는 이유로 해당 적용 노동자에게 해고, 기타 불이익한 취급을 해서는 안 된다.

(適用労働者への周知)

第 7 条 受注者は、次に掲げる事項を公契約に係る業務が実施される作業場の見やすい場所に掲示し、若しくは備え付け、又は書面を交付することによって適用労働者に周知しなければならない。

(1) 適用労働者の範囲

(2) 第 6 条第 1 項の規定により市長が定める賃金等の最低額

(3) 前条第 1 項の申出をする場合の連絡先及び当該申出をしたことを理由として、解雇その他不利益な取扱いを受けないこと。

(적용 노동자에 대한 주지)

제7조 수주자는 다음에 열거하는 사항을 공계약과 관련된 업무가 실시되는 작업장의 잘 보이는 장소에 게시하거나 비치하거나 서면을 교부함으로써 적용노동자에게 주지하여야 한다.

(1) 적용 노동자의 범위

(2) 제6조제1항의 규정에 의하여 시장이 정하는 임금 등의 최저액

(3) 전 조 제1항의 신청을 하는 경우의 연락처 및 해당 신청을 한 것을 이유로 해고, 기타 불이익한 취급을 받지 않을 것.

(受注者の連帯責任等)

第 8 条 受注者は、下請負者及び法の規定に基づき受注者又は下請負者に労働者を派遣する者(以下「受注関係者」という。)がその雇用する適用労働者に対して支払った賃金等の額が第 6 条第 1項の規定により市長が定める賃金等の最低額を下回ったときは、その差額分の賃金等について、当該受注関係者と連帯して支払う義務を負う。

2 受注者は、公契約に係る業務に従事する労働者の適正な労働条件及び当該業務の質の確保が下請負者の安定した経営に基づいて成り立つことを十分に考慮して、建設業法(昭和 24 年法律第 100号)又は下請代金支払遅延等防止法(昭和 31 年法律第 120 号)을 준수し、下請負者との契約를締結するに当たっては、各々の对等な立場における合意に基づいた公正な契約としなければならない。

(수주자 연대책임 등)

제8조 수주자는 하도급자 및 법의 규정에 근거하여 수주자 또는 하도급자에게 노동자를 파견하는 자(이하 '수주관계자'라 한다)가 그 고용하는 적용 노동자에 대해 지급한

임금 등의 금액이 제 6조 제 1항의 규정에 따라 시장이 정하는 임금 등의 최저액을 밑돌았을 때에는 그 차액만큼의 임금 등에 대하여 지급할 의무와 관련하여 해당 수주 의무와 관련하여 그 차액만큼의 임금 등에 대하여 지급하여야 한다.

수주자는 공계약과 관련한 업무에 종사하는 노동자의 적정한 노동조건 및 해당 업무의 질의 확보가 하청부자의 안정된 경영에 근거해 성립되는 것을 충분히 고려하고, 건설업법 (1962년 법률 제 100호) 또는 하청대금 지불 지연 등 방지법 (1956년 법률 제 120호)과 하청대금 지불 지연 등 방지법 (1962년 법률 제 120호)을 준수하지 않으면 안 되는 계약에 있어서 공정한 계약을 체결하는 공정 합의 또는 하청부자와의 계약에 근거한 합의를 준수하고, 하청부자 간의 합의를 체결하지 않으면 안 된다.

#### (報告及び立入検査)

第 9 条 市長は、適用労働者から第 6 条の 2 第 1 項の申出があったとき及びこの条例に定める事項の遵守状況を確認するため必要があると認めるときは、受注者等に対して必要な報告を求め、又はその職員に、当該事業所に立ち入り、適用労働者の労働条件が分かる書類その他の物件を検査させ、若しくは関係者に質問させることができる。

2 前項の規定により立入検査をする職員は、その身分を示す証明書を携帯し、関係者の請求があったときは、これを提示しなければならない。

#### (보고 및 출입검사)

제9조 시장은 적용노동자로부터 제6조의 2 제1항의 신청이 있을 때 및 이 조례에서 정하는 사항의 준수상황을 확인하기 위하여 필요하다고 인정될 때에는 수주자 등에게 필요한 보고를 요구하거나 그 직원에게 해당 사업장에 출입하여 적용노동자의 노동조건을 알 수 있는 서류나 그 밖의 물건을 검사하게 하거나, 그 밖의 물건을 검사하게 하거나 또는 그 밖의 물건을 검사하게 한다.

2 전항의 규정에 따라 출입검사를 하는 직원은 신분을 나타내는 증명서를 휴대하고 관계자의 청구가 있을 경우 이를 제시해야 한다.

#### (是正措置)

第 10 条 市長は、前条第 1 項の報告及び立入検査の結果、受注者等がこの条例の規定に違反していると認めるときは、受注者の違反については受注者に、受注関係者の違反については受注関係者

(第 6 条第 1 項の規定に違反しているときは受注者及び受注関係者)に対し、速やかに当該違反を是正するために必要な措置を講ずることを命じなければならない。

2 受注者等は、前項の規定により違反を是正するために必要な措置を講ずることを命じられた場合には、速やかに是正の措置を講じ、市長が定める期日までに、市長に報告しなければならない。

22

#### (시정조치)

제10조 시장은 전조 제1항의 보고 및 현장검사 결과 수주자 등이 본 조례의 규정을 위반했다고 인정될 경우 수주자의 위반에 대해서는 수주자에게, 수주 관계자의 위반에 대해서는 수주 관계자

(제 6조 제 1항의 규정을 위반하고 있을 때는 수주자 및 수주 관계자)에 대해 신속하게 해당 위반을 시정하기 위해 필요한 조치를 강구할 것을 명하여야 한다.

2 수주자 등은 전항의 규정에 따라 위반을 시정하기 위해 필요한 조치를 강구할 것을 명령받은 경우에는 신속하게 시정조치를 강구하고 시장이 정하는 기일까지 시장에게 보고하여야 한다.

22

#### (公契約の解除)

第 11 条 市長は、受注者等が次の各号のいずれかに該当するときは、市と受注者との公契約を解除することができる。

(1) 第 9 条第 1 項の報告をせず、若しくは虚偽の報告をし、又は同項の規定による検査を拒み、妨げ、若しくは忌避し、若しくは質問に対して答弁せず、若しくは虚偽の答弁をしたとき。

(2) 前条第 1 項の命令に従わないとき。

(3) 前条第 2 項の報告をせず、又は虚偽の報告をしたとき。

2 前項の規定により公契約を解除した場合において、受注者等に損害が生じても、市長は、その損害を賠償する責任を負わない。

#### (公계약 해제)

제11조 시장은 수주자 등이 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 때에는 시와 수주자의 공계약을 해제할 수 있다.

(1) 제 9조 제 1항의 보고를 하지 않거나 허위의 보고를 하거나 동항의 규정에 따른 검사를 거부, 방해 또는 기피하거나 질문에 대해 답변하지 않거나 허위의 답변을 했을 때

(2) 전조 제1항의 명령에 따르지 않을 때

(3) 전 조 제 2항의 보고를 하지 않거나 허위 보고를 한 경우

2 전항의 규정에 의하여 공계약을 해제한 경우에 있어서 수주자 등에게 손해가 발생하더라도 시장은 그 손해를 배상할 책임을 지지 않는다.

#### (公表)

第 12 条 市長は、前条第 1 項の規定により公契約の解除をしたとき又は公契約の終了後に受注者等がこの条例の規定に違反したことが判明したときは、市長が別に定めるところにより公表するものとする。

#### (공표)

제12조 시장은 전조 제1항의 규정에 의하여 공계약의 해제를 한 때 또는 공계약의

종료 후에 수주자 등이 이 조례의 규정을 위반한 것이 판명된 때에는 시장이 따로 정하는 바에 의하여 공표한다.

(損害賠償)

第 13 条 受注者は、第 11 条第 1 項の規定による解除によって市に損害が生じたときは、その損害を賠償しなければならない。ただし、市長がやむを得ない事由があると認めるときは、この限りでない。

(손해배상)

제13조 수주자는 제11조 제1항의 규정에 의한 해제에 의하여 시에 손해가 발생한 때에는 그 손해를 배상하여야 한다. 다만, 시장이 부득이한 사유가 있다고 인정하는 때에는 그러하지 아니하다.

(違約金)

第 14 条 市長は、受注者等がこの条例の規定に違反したときは、違約金を徴収することができる。

(위약금)

제14조 시장은 수주자 등이 이 조례의 규정을 위반한 때에는 위약금을 징수할 수 있다.

(野田市公契約審議會の設置)

第 14 条の 2 第 6 条第 1 項に規定する賃金等の最低額に関する事項その他公契約に関する重要な事項について調査審議するため、野田市公契約審議會(以下「審議會」という。)を設置する。

(노다 시 공계약 심의회의 설치)

제14조의2 제6조제1항에서 규정하는 임금 등의 최저액에 관한 사항 외 공계약에 관한 중요한 사항에 대한 조사·심의하기 위해 노다 시 공계약심의회(이하 '심의회')를 설치한다.

(組織)

第 14 条の 3 審議會は、委員 6 人以内で組織する。

(조직)

제14조의3 심의회는 위원 6인 이내로 조직한다.

(委員)

第 14 条の 4 委員は、次の各号に掲げる者のうちから市長が委嘱する。

- (1) 労働者団体を代表する者
- (2) 事業者

(3) 学識経験者

2 委員の任期は、2 年とする。ただし、補欠の委員の任期は、前任者の残任期間とする。

3 委員は、再任されることができる。

4 委員は、職務上知ることができた秘密を漏らしてはならない。その職を退いた後も同様とする。

23

(위원)

제14조의4 위원은 다음 각 호에 열거하는 자중에서 시장이 위촉한다.

(1) 노동자단체를 대표하는 자

(2) 사업자

(3) 학식 경험자

2 위원의 임기는 2년으로 한다. 단, 보결 위원의 임기는 전임자의 잔임 기간으로 한다.

3 위원은 재임될 수 있다.

4 위원은 직무상 알게 된 비밀을 누설하여서는 아니 된다.그 직에서 물러난 후에도 같다.

23

( 会長 )

第 14 条の 5 審議會に、会長を置き、委員の互選により選任する。

2 会長は、会務を総理し、審議會を代表する。

3 会長に事故があるときは、あらかじめその指名する委員が、その職務を代理する。

(회장)

제14조의5 심의회에 회장을 두고 위원의 호선으로 선임한다.

2 회장은 회무를 총괄하고 심의회를 대표한다.

3 회장에게 사고가 있을 경우 미리 지명한 위원이 직무를 대리한다.

( 會議 )

第 14 条の 6 審議會の會議は、会長が招集し、議長となる。

2 審議會は、委員の半数以上が出席し、かつ、労働者団体を代表する者である委員、事業者である委員及び学識経験者である委員それぞれ 1 人以上が出席しなければ、會議を開くことができない。

3 會議の議事は、出席委員の過半数で決し、可否同数のときは、議長の決するところによる。

(회의)

제14조의6 심의회 회의는 회장이 소집하고 의장이 된다.



2 심의회는 위원의 반수 이상이 출석하고 노동자단체를 대표하는 자인 위원, 사업자인 위원 및 학식경험자인 위원 각각 1명 이상이 출석하지 않으면 회의를 열 수 없다.  
3 회의의 의사는 출석위원의 과반수로 결정하고 가부동수일 경우 의장이 결정하는 바에 따른다.

( 意見の聴取等 )

第 14 条の 7 審議會は、その所掌事務を遂行するため必要があると認めるときは、関係者に対し、出席を求め、意見を聴き、又は資料の提出を求めることができる。

(의견 청취 등)

제14조의7 심의회는 그 소관 사무를 수행하기 위해 필요하다고 인정되는 때에는 관계자에 대하여 출석을 요구하거나 의견을 듣거나 자료의 제출을 요구할 수 있다.

(総合評価一般競争入札等の措置)

第 15 条 市長は、地方自治法施行令(昭和 22 年政令第 16 号)第 167 条の 10 の 2 第 3 項に規定する総合評価一般競争入札(同令第 167 条の 13 で準用する場合を含む。)により落札者の決定(第 4 条第 1 号に掲げる契約に係る落札者の決定を除く。)をしようとするときは、当該決定に係る業務(以下この条において「決定業務」という。)に従事する労働基準法第 9 条に規定する労働者であって、次の各号のいずれかに該当するもの及び決定業務に係る請負労働者の賃金等を評価するものとする。

(1) 落札者に雇用され、専ら決定業務に従事する者

(2) 下請その他いかなる名義によるかを問わず、市以外の者から決定業務の一部について請け負った者(次号において「その他請負者」という。)に雇用され、専ら決定業務に従事する者

(3) 法の規定に基づき落札者又はその他請負者に派遣され、専ら決定業務に従事する者  
(종합평가 일반경쟁입찰 등의 조치)

제15조 시장은, 지방자치법 시행령(1947년 정령 제 16호) 제 167조의 10의 2 제 3항에 규정하는 종합 평가 일반 경쟁 입찰(동령 제 167조의 13에서 준용하는 경우를 포함한다.)에 의해 낙찰자의 결정(동령 제 167조의 13에서 준용하는 경우를 포함한다.)에 의해 낙찰자의 결정자(낙찰자(동령 제)의 결정 시 각호에 대해 준용하는 경우를 포함한다.)에 의해 낙찰자의 결정자

(1) 낙찰자에게 고용되어 오로지 결정 업무에 종사하는 자

(2) 하청 기타 어떠한 명목에 의한 것인지를 불문하고, 시 이외의 자로부터 결정 업무의 일부에 관하여 도급 받은 자(다음 호에서 「기타 청부자」라고 한다.)에게 고용되어 오로지 결정 업무에 종사하는 자

(3) 법의 규정에 근거해 낙찰자 또는 기타 청부자에게 파견되어 오로지 결정 업무에 종사하는 자

(低入札価格調査制度の拡充等の措置)

第 16 条 市長は、公契約に係る業務に従事する労働者の適正な労働条件及び当該業務の質の確保が下請負者の安定した経営に基づいて成り立つことを十分に考慮して、低入札価格調査制度の拡充等の必要な措置を講ずるものとする。

2 市長は、適用労働者の雇用の安定並びに公契約に係る業務の質及び継続性の確保を図るため、野田市長期継続契約を締結することができる契約に関する条例(平成 17 年野田市条例第 32 号)第 2条に規定する契約を締結する等の必要な措置を講ずるものとする。

3 受注者等は、適用労働者の雇用の安定並びに公契約に係る業務の質及び継続性の確保を図るため、公契約の締結前に当該公契約に係る業務に従事していた適用労働者を雇用し、及び前項の措置に係る適用労働者を継続して雇用するよう努めなければならない。

(저입찰 가격조사제도 확충 등의 조치)

제16조 시장은 공계약과 관련한 업무에 종사하는 노동자의 적정한 노동조건 및 해당 업무의 질의 확보가 하청 하청부자의 안정된 경영에 근거해 성립되는 것을 충분히 고려하고, 저입찰 가격 조사제도의 확충 등의 필요한 조치를 강구하는 것으로 한다.

2 시장은 적용노동자의 고용안정 및 공계약과 관련된 업무의 질과 계속성 확보를 도모하기 위하여 노다 시 장기계속계약을 체결할 수 있는 계약에 관한 조례(2005년 노다 시 조례 제32호) 제2조에서 규정하는 계약을 체결하는 등 필요한 조치를 강구하는 것으로 한다.

3 수주자 등은 적용 노동자의 고용 안정 및 공계약과 관련된 업무의 질 및 계속성 확보를 도모하기 위해 공계약 체결 전에 해당 공계약과 관련된 업무에 종사하고 있던 적용 노동자를 고용하고 전항의 조치와 관련된 적용 노동자를 계속 고용하도록 노력해야 한다.

(委任)

第 17 条 この条例の施行に関し必要な事項は、市長が定める。

24

(위임)

제17조 본 조례의 시행에 관하여 필요한 사항은 시장이 정한다.

24

(水道事業への適用)

第 18 条 第 2 条から第 14 条まで及び第 15 条から前条までの規定は、水道事業が発注する工事又は製造その他についての請負の契約について準用する。

(수도사업에 적용)

제18조 제2조에서 제14조까지 및 제15조에서 전 조까지의 규정은 수도사업이 발주하

는 공사 또는 제조, 기타에 대한 하도급 계약에 대하여 준용한다.

### 부록 3. 일본 가와사키 시 공계약 조례

川崎市契約条例 昭和39年3月30日条例第14号

가와사키 시 공계약 조례 1964년 3월 30일 조례 제14호

( 目的 )

第1条 この条例は、市及び市の契約の相手方になろうとする者等の責務を明らかにし、契約に関する施策の基本方針を定め、並びにこれに基づく施策を実施することによって、市の事務又は事業の質を向上させるとともに、地域経済の健全な発展を図り、もって市民の福祉の増進に寄与することを目的とする。

(목적)

제1조 이 조례는 시 및 시의 계약의 상대방이 되고자 하는 자 등의 책무를 밝히고 계약에 관한 시책의 기본방침을 정하고 이에 따른 시책을 실시함으로써 시의 사무 또는 사업의 질을 향상시킴과 동시에 지역경제의 건전한 발전을 도모함으로써 시민의 복지증진에 기여하는 것을 목적으로 한다.

( 市の責務 )

第2条 市は、この条例の目的を達成するため、契約に関する施策を総合的に策定し、及び実施する責務を有する。

(시의 책무)

제2조 시는 이 조례의 목적을 달성하기 위해 계약에 관한 시책을 종합적으로 책정하고 실시할 책무가 있다.

( 市の契約の相手方になろうとする者等の責務 )

第3条 市の契約の相手方になろうとする者は、市の事務又は事業の実施に携わる者としての社会的責任が生ずることを認識し、市が実施する契約に関する施策に協力するよう努めなければならない。

2 市の契約の相手方は、市の事務又は事業の実施に携わる者としての社会的責任を自覚して、その契約の適正な履行を通じ、市民の福祉の増進に寄与するよう努めなければならない。

(시의 계약의 상대방이 되려는 자 등의 책무)

제3조 시의 계약의 상대방이 되고자 하는 자는 시의 사무 또는 사업의 실시에 종사하는 사람으로서 사회적 책임이 발생함을 인식하고 시가 실시하는 계약에 관한 시책에 협력하도록 노력하여야 한다.

2 시의 계약의 상대방은 시의 사무 또는 사업 실시에 종사하는 자로서의 사회적 책임을 자각하고 그 계약의 적정한 이행을 통해 시민의 복지증진에 기여하도록 노력해야 한다.

( 施策の基本方針 )

第4条 契約に関する施策は、次に掲げる基本方針に基づき策定され、及び実施されるものとする。

(1) 契約の過程及び内容の透明性を確保するとともに、市の契約の相手方になろうとする者の間の公正な競争を促進すること。

(2) 談合その他の不正行為の排除を徹底すること。

(3) 契約により地球環境の保全その他の市の重要な政策を推進すること。

(4) 予算の適正な使用に留意しつつ、市内の中小企業者の受注の機会の増大を図ること。

(5) 経済性に配慮しつつ、市の契約の相手方になろうとする者の技術的能力及び社会貢献の取組その他の価格以外の多様な要素をも考慮し、価格及び質が総合的に優れた内容の契約とすること。

(6) 契約により市の事務又は事業の実施に従事する者の労働環境の整備を図ること。

(시책의 기본방침)

제4조 계약에 관한 시책은 다음에 열거된 기본방침에 따라 책정 및 실시되어야 한다.

(1) 계약의 과정 및 내용의 투명성을 확보함과 동시에 시의 계약의 상대방이 되려는 자 간의 공정한 경쟁을 촉진한다.

(2) 담합 및 기타 부정행위의 배제를 철저히 할 것.

(3) 계약에 따라 지구환경 보전, 기타 시의 중요한 정책을 추진할 것.

(4) 예산의 적정한 사용에 유의하면서 시내 중소기업자의 수주 기회의 증대를 도모할 것.

(5) 경제성을 배려하면서 시의 계약 상대방이 되려는 자의 기술적 능력 및 사회공헌 노력, 기타 가격 이외의 다양한 요소를 고려하여 가격 및 질이 종합적으로 뛰어난 내용의 계약으로 한다.

(6) 계약에 따라 시의 사무 또는 사업 실시에 종사하는 자의 노동환경 정비를 도모한다.

( 議会の議決を要する契約 )

第5条 地方自治法(昭和22年法律第67号)第96条第1項第5号の規定により、議会の議決を要する契約は、予定価格(単価についてその予定価格が定められる場合)あって

は、当該予定価格に仕様書又は設計書に記載されている数量を乗じた額とする。以下同じ。) 600,000,000円以上の工事又は製造の請負とする。

(의회의 의결을 요하는 계약)

제5조 「지방자치법」(1947년 법률 제67호) 제96조제1항제5호의 규정에 의하여 의회의 의결을 요하는 계약은 예정가격(단가에 관하여 그 예정가격이 정해지는 경우에는 당해 예정가격에 시방서 또는 설계서에 기재되어 있는 수량을 곱한 금액으로 한다. 이하 동일) 6억 엔 이상의 공사 또는 제조의 청부로 한다.

(長期継続契約を締結することができる契約)

第6条 地方自治法施行令(昭和22年政令第16号)第167条の17に規定する条例で定める契約は、次に掲げる契約とする。

(1) 事務用機器、計測機器、輸送用機器その他の物品の賃貸借契約で、翌年度以降にわたり契約を締結しなければ安定的に当該物品を借り入れることが困難となるおそれがあるもの

(2) 役務の提供を受ける契約で、次のいずれかに該当するもの

ア 前号に該当する契約に係る物品の保守点検その他の維持管理に必要な契約

イ 契約の相手方が当該役務の提供に係る業務の習熟に一定の期間を要する契約

ウ 契約の相手方が調達する当該役務の提供に必要な物品、設備等の初期投資額の回収に複数年度の期間が必要であるため翌年度以降にわたり契約を締結することが本市にとって経済的に有利である契約

エ アからウまでに掲げるもののほか、翌年度以降にわたり契約を締結しなければ安定的に当該役務の提供を受けることが困難となるおそれがある契約

(장기 지속 계약을 체결할 수 있는 계약)

제6조 「지방자치법 시행령」(1947년 정령 제16호) 제167조의17에 규정하는 조례로 정하는 계약은 다음에 정하는 계약으로 한다.

(1) 사무용기기, 측정기기, 수송용기기, 기타 물품의 임대차계약에서 다음 연도 이후에 걸쳐 계약을 체결하지 않으면 안정적으로 해당 물품을 차입하기가 어려워질 우려가 있는 것

(2) 공무를 제공받는 계약으로 다음 중 하나에 해당하는 것

가. 전 호에 해당하는 계약에 관한 물품의 보수점검 및 기타 유지관리에 필요한 계약

나. 계약의 상대방이 해당 업무 제공에 관한 업무 숙련에 일정한 기간을 요하는 계약

다. 계약의 상대방이 조달하는 해당 업무 제공에 필요한 물품, 설비 등의 초기 투자액 회수에 복수년도의 기간이 필요하기 때문에 다음 연도 이후에 걸쳐 계약을 체결하는 것이 구마모토 시에 경제적으로 유리하다. 계약 예아에서 다까지에 게재하는 것 외에 다음 연도 이후에 걸쳐 계약을 체결하지 않으면 안정적으로 해당 서비스를 제공받기 어려워질 우려가 있는 계약

(作業報酬下限額)

第7条 市長は、毎年、次の各号に掲げる契約の種類ごとに当該各号に定める者(以下「対象労働者」という。)に対して支払われるべき1時間当たりの作業報酬(賃金又は請負代金のうち規則及び地方公営企業法(昭和27年法律第292号)第10条に規定する企業管理規程(以下「規則等」という。)で定めるものをいう。以下同じ。)の下限の額(以下「作業報酬下限額」という。)を定めるものとする。

(1) 予定価格600,000,000円以上の工事の請負「特定工事請負契約」という)次に掲げる者であって市が工事費の積算に用いる公共工事設計労務単価に掲げる職種に係る作業に従事するもの

ア 労働基準法(昭和22年法律第49号)第9条に規定する労働者(同居の親族のみを使用する事業又は事務所に使用される者及び家事使用人を除く。以下同じ。)であって特定工事請負契約に係る作業に従事するもの

イ 自らが提供する労務の対償を得るために請負契約により特定工事請負契約に係る作業に従事する者

(2) 予定価格10,000,000円以上の業務の委託に関する契約のうち規則等で定めるもの又は地方自治法第244条の2第3項の規定により市の指定を受けたもの(以下「指定管理者」という。)と締結する公の施設の管理に関する協定(以下「特定業務委託契約」という。)労働者であって特定業務委託契約に係る作業に従事するもの

2 作業報酬下限額は、次の各号に掲げる契約の種類ごとに当該各号に定める額その他の事情を勘案して定めるものとする。

(1) 特定工事請負契約 市が工事費の積算に用いる公共工事設計労務単価において職種ごとの単価として定められた金額

(2) 特定業務委託契約 神奈川県について決定された最低賃金法(昭和34年法律第137号)第9条第1項に規定する地域別最低賃金において定める最低賃金額

3 市長は、作業報酬下限額を定めようとするときは、川崎市作業報酬審議会の意見を聴かなければならない。

4 市長は、作業報酬下限額を定めたときは、これを告示するものとする。

(작업보수 하한액)

제7조 시장은 매년 다음 각 호에 열거하는 계약의 종류별로 해당 각 호에 정하는 자(이하 "대상노동자"라 한다)에 대하여 지급되어야 할 시간당 작업보수(임금 또는 도급대금 중 규칙 및 지방공영기업법(1952년 법률 제292호) 제10조에 규정하는 기업관리규정(이하 "규칙 등"이라 한다)에서 정하는 것을 말한다. 이하 동일)의 하한 금액(이하 '작업 보수 하한액')을 정한다.

(1) 예정가격 600,000,000엔 이상의 공사 도급계약(이하 '특정공사 도급계약') 다음에 제시하는 자로서 시가 공사비 적산에 이용하는 공공공사 설계 노무 단가에 제시하는 직종과 관련된 작업에 종사하는 자

가. 노동기준법(1947년 법률 제49호) 제9조에 규정된 노동자(동거 친족만을 사용하는

사업 또는 사무소에 사용되는 자 및 가사 사용인을 제외한다. 이하 동일)이며 특정 공사 도급계약과 관련된 작업에 종사하는 자

나. 스스로 제공하는 노무의 대가를 얻기 위해 도급계약에 의해 특정 공사 도급계약과 관련된 작업에 종사하는 자

(2) 예정가격 10,000,000엔 이상의 업무 위탁에 관한 계약 중 규칙 등으로 정하는 자 또는 「지방자치법」 제244조의2제3항의 규정에 의해 시의 지정을 받은 자(이하 '지정 관리자'라 한다.)와 체결하는 공공시설 관리에 관한 협정(이하 '특정업무 위탁계약'이라 한다.) 노동자로서 특정업무 위탁계약과 관련된 작업에 종사하는 자

2 작업보수 하한액은 다음 각 호에 열거된 계약의 종류별로 해당 각 호에 규정된 금액 및 기타 사정을 감안하여 정한다.

(1) 특정 공사 도급 계약 시가 공사비 적산에 이용하는 공공 공사 설계 노무 단가에서 직종별 단가로 정해진 금액

(2) 특정업무 위탁계약 가나가와현에 대해 결정된 최저임금법(1952년 법률 제137호) 제9조제1항에 규정하는 지역별 최저임금에 대해 정하는 최저임금액

3 시장은 작업보수 하한 액을 정하고자 할 때에는 가와사키 시 작업보수심의회의 의견을 들어야 한다.

4 시장은 작업보수 하한 액을 정한 경우 이를 고시한다.

( 特定工事請負契約等の内容 )

第8条 市長又は公営企業管理者(以下「市長等」という。)が締結する特定工事請負契約又は特定業務委託契約においては、次の事項を定めるものとする。

(1)受注者(特定工事請負契約又は特定業務委託契約を市長等と締結したものをいう。以下同じ。)は、対象労働者の氏名、従事する職種、従事した時間、作業報酬の額及び支払われるべき日その他規則等で定める事項を記載した台帳(以下「台帳」という。)を、当該対象労働者の同意を得て作成し、事業場その他適当な場所に備え置くこと。

(2) 受注者は、台帳の写しを、市長等が指定する期日までに市長等に提出すること。

(3) 受注者は、次に掲げる事項を特定工事請負契約又は特定業務委託契約に係る作業が行われる事業場の見やすい場所に掲示すること又は当該事項を記載した書面を当該作業に従事する対象労働者に交付すること。

ア 対象労働者の範囲

イ 作業報酬下限額

ウ 次条の申出をする場合の申出先

エ 対象労働者が次条の申出をしたことを理由として、当該対象労働者に対して、解雇、請負契約の解除その他不利益な取扱いをしてはならないとされていること。

(4) 受注者は、次条の申出を受けたときは、誠実に対応すること。

(5) 受注者は、対象労働者に作業報酬が支払われるべき日において、支払われるべき当該作業報酬が支払われていない場合にあっては作業報酬下限額に当該作業に従事した時

間数として規則等で定める方法により算定する時間数を乗じて得た額(以下「基準額」という。)を、支払われた当該作業報酬の額が基準額を下回る場合にあってはその差額を、当該日から起算して規則等で定める期間を経過する日までに、当該対象労働者が受け取ることができるようにすること。ただし、当該基準額又は当該差額のうち当該対象労働者に支払われないことに正当な理由があると認められる部分については、この限りでないこと。

(6) 受注者は、対象労働者が次条の申出をしたことを理由として、当該対象労働者に対して、解雇、請負契約の解除その他不利益な取扱いをしてはならないこと。

(7) 受注者は、第10条第1項の規定による報告若しくは資料の提出の求め又は立入調査に応ずること。

(8) 第10条第1項又は第2項の規定による報告若しくは資料の提出又は立入調査の結果、受注者が前各号に掲げる事項に違反していると市長等が認め、当該違反を是正するために必要な措置を講ずるよう求められたときは、受注者は、速やかに是正の措置を講ずるとともに、当該措置の内容を市長等が指定する日までに市長等に報告すること。

(9) 市長等は、受注者が第10条第1項の規定による報告若しくは資料の提出をせず、若しくは虚偽の報告若しくは虚偽の資料の提出をし、同項の規定による立入調査を拒み、妨げ、若しくは忌避し、前号の必要な措置を講じず、又は同号の報告をせず、若しくは虚偽の報告をしたときは、特定工事請負契約又は特定業務委託契約の解除をすることができること。ただし、指定管理者と締結する公の施設の管理に関する協定にあっては、市は、その指定を取り消し、又は期間を定めて管理の業務の全部若しくは一部の停止を命ずることができること。

(10) 市は、前号の解除(指定管理者と締結する公の施設の管理に関する協定にあっては、同号ただし書の取消し又は命令)によって受注者に損害が生じた場合においても、その損害を賠償する責任を負わないこと。

(특정공사 도급계약 등의 내용)

제8조 시장 또는 공기업관리자(이하 "시장 등"이라 한다)가 체결하는 특정 공사 도급 계약 또는 특정업무 위탁계약에서는 다음 사항을 정한다.

(1) 수주자(특정 공사 청부계약 또는 특정업무 위탁계약을 시장 등과 체결한 자를 말한다. 이하 동일)은 대상 노동자의 성명, 종사하는 직종, 종사한 시간, 작업보수 금액 및 지불해야 하는 날, 기타 규칙 등으로 정하는 사항을 기재한 대장(이하 '대장')을 해당 대상 노동자의 동의를 얻어 작성하고 사업장, 기타 적당한 장소에 비치할 것.

(2) 수주자는 대장의 사본을 시장 등이 지정하는 기일까지 시장 등에게 제출할 것.

(3) 수주자는 다음에 제시하는 사항을 특정 공사 청부계약 또는 특정업무 위탁계약과 관련된 작업이 이루어지는 사업장의 잘 보이는 장소에 게시할 것 또는 해당 사항을 기재한 서면을 해당 작업에 종사하는 대상 노동자에게 교부할 것.

가. 대상 노동자의 범위

나. 작업보수 하한 액



다. 다음 조의 신청을 하는 경우의 신청처

라. 대상노동자가 다음 조의 신청을 하였음을 이유로 해당 대상노동자에 대하여 해고, 도급계약의 해제 및 그 밖에 불이익한 취급을 하여서는 아니 된다고 되어 있을 것.

(4) 수주자는 다음 조의 신청을 받았을 때는 성실하게 대응할 것.

(5) 수주자는 대상노동자에게 작업보수가 지급되어야 하는 날, 지급되어야 하는 해당 작업보수가 지급되지 아니한 경우에는 작업보수 하한 액에 해당 작업에 종사한 시간 수로서 규칙 등으로 정하는 시간수를 곱하여 얻은 금액(이하 "기준 액"이라 한다)을, 지급된 해당 작업보수의 금액이 기준 액을 밑도는 경우에는 그 차액을 해당 일로부터 인정받는 날까지에 대하여는 해당 작업보수가 기준 액을 밑도는 것(이하)을, 해당 작업보수가 아닌 경우에는 그 차액이라고 한다.

(6) 수주자는 대상 노동자가 다음 조의 신청을 한 것을 이유로 해당 대상 노동자에 대하여 해고, 도급계약 해제 및 그 밖에 불이익한 취급을 하여서는 아니 될 것.

(7) 수주자는 제10조 제1항의 규정에 의한 보고나 자료의 제출 요구 또는 현장조사에 응할 것.

(8) 제10조제1항 또는 제2항의 규정에 의한 보고나 자료의 제출 또는 현장조사 결과, 수주자가 전 각호에 게시한 사항을 위반하고 있다고 시장 등이 인정하고, 해당 위반을 시정하기 위해 필요한 조치를 강구하도록 요구받았을 때는, 수주자는 신속하게 시정의 조치를 강구함과 동시에, 해당 조치의 내용을 시장등이 지정하는 날까지.

(9) 시장 등은 수주자가 제10조제1항의 규정에 따른 보고 또는 자료의 제출을 하지 않거나, 허위의 보고 또는 허위의 자료를 제출하거나, 동항의 규정에 따른 현장조사를 거부, 방해 또는 기피하고, 전호의 필요한 조치를 강구하지 않거나, 동호의 보고를 하지 않거나, 또는 동호의 보고를 하지 않거나, 또는 허위의 보고를 한 때에는 특정공사 도급계약 또는 특정업무 위탁계약의 해제를 하지 않거나, 전호의 필요한 조치를 강구하지 않거나, 또는 정지를 할 수 있는 시설물에 관한 업무정지를 할 수 있는 경우, 또는 특정공사 도급계약 해제를 명할 수 있다.

(10) 시는 전호의 해제(지정 관리자와 체결하는 공공시설의 관리에 관한 협정의 경우에는 동 호 단서의 취소 또는 명령)에 의해 수주자에게 손해가 발생한 경우에도 그 손해를 배상할 책임을 지지 않는다.

( 対象労働者の申出 )

第9条 対象労働者は、作業報酬が支払われるべき日において、支払われるべき当該作業報酬が支払われていないとき、又は支払われた当該作業報酬の額が基準額を下回るときは、市長等又は受注者にその旨の申出をすることができる。

(대상 노동자의 신청)

제9조 대상노동자는 작업보수가 지급되어야 하는 날에 지급되어야 하는 당해 작업보수가 지급되지 아니한 때 또는 지급된 당해 작업보수의 금액이 기준 액을 밑도는 때에는 시장등 또는 수주자에게 그 뜻을 신청할 수 있다.

( 立入調査等 )

第10条 市長等は、対象労働者から前条の申出があったとき、又は特定工事請負契約若しくは特定業務委託契約に定める第8条第1号から第8号までに掲げる事項の履行状況を確認する必要があると認めるときは、受注者に対し、必要な報告若しくは資料の提出を求め、又は市の職員に、受注者の事業場に立ち入り、必要な調査をさせることができる。

2 市長等は、前項の規定による報告若しくは資料の提出又は立入調査の結果、必要があると認めるときは、対象労働者を使用する者その他の関係者(受注者を除く。以下「使用者等」という。)に対し、必要な報告若しくは資料の提出を求め、又は市の職員に、使用者等の事業場に立ち入り、必要な調査をさせることについて、協力を求めることができる。

3 第1項又は前項の規定により立入調査をする職員は、その身分を示す証明書を携帯し、関係人の請求があったときは、これを提示しなければならない。

4 第1項又は第2項の規定による立入調査の権限は、犯罪捜査のために認められたものと解してはならない。

( 출입조사 등 )

제10조 시장 등은 대상노동자로부터 전조의 신청이 있을 때 또는 특정공사도급계약이나 특정업무위탁계약에서 정하는 제8조제1호 내지 제8호까지에 열거하는 사항의 이행 상황을 확인할 필요가 있다고 인정하는 때에는 수주자에 대하여 필요한 보고 또는 자료의 제출을 요구하거나 시의 직원에게 수주자의 사업장에 출입하여 필요한 조사를 하게 할 수 있다.

2 시장 등은 전항의 규정에 따른 보고나 자료 제출 또는 현장조사 결과, 필요하다고 인정될 경우 대상 노동자를 사용하는 자 및 기타 관계자(수주자를 제외한다. 이하 '사용자 등')에 대하여 필요한 보고 또는 자료의 제출을 요구하거나 시의 직원에게 사용자 등의 사업장에 출입하여 필요한 조사를 하게 하는 것에 대하여 협력을 요구할 수 있다.

3 제1항 또는 전항의 규정에 따라 출입조사를 하는 직원은 그 신분을 나타내는 증명서를 휴대하고 관계인의 청구가 있는 경우 이를 제시하여야 한다.

4 제1항 또는 제2항의 규정에 따른 출입조사의 권한은 범죄수사를 위해 인정된 것으로 해석하여서는 아니 된다.

( 作業報酬審議會 )

第11条 第7条第3項に定めるもののほか、第4条第6号に掲げる基本方針に基づき策定される契約に関する施策に係る重要事項について、市長の諮問に応じ、調査審議するため、川崎市作業報酬審議会(以下「審議会」という。)を置く。

2 審議会は、委員5人以内をもって組織する。

- 3 委員は、事業者、労働者及び学識経験を有する者のうちから市長が委嘱する。
- 4 委員の任期は、2年とし、補欠の委員の任期は、前任者の残任期間とする。ただし、再任を妨げない。
- 5 委員のほか、特別の事項を調査審議させるため必要があるときは、審議会に臨時委員を置くことができる。
- 6 臨時委員は、学識経験を有する者その他市長が適当と認める者のうちから、市長が委嘱する。
- 7 臨時委員は、特別の事項に関する調査審議が終了したときは、解嘱されるものとする。
- 8 審議会において必要があるときは、その会議に関係者の出席を求め、その意見又は説明を聴くことができる。
- 9 前各項に定めるもののほか、審議会の組織及び運営に関し必要な事項は、規則で定める。

(作業 보수심의회)

제11조 제7조제3항에 정하는 것 외에 제4조제6호에 정하는 기본방침에 따라 책정되는 계약에 관한 시책과 관련된 중요사항에 대하여 시장의 자문에 따라 조사·심의하기 위하여 가와사키 시 작업보수심의회(이하 "심의회"라 한다)를 둔다.

2 심의회는 위원 5인 이내로 조직한다.

3 위원은 사업자, 노동자 및 학식과 경험이 있는 자 중에서 시장이 위촉한다.

4 위원의 임기는 2년으로 하며 보결 위원의 임기는 전임자의 잔임 기간으로 한다. 단, 연임을 방해하지 않는다.

5 위원 외에 특별한 사항을 조사·심의하게 하기 위하여 필요한 때에는 심의회에 임시위원을 둘 수 있다.

6 임시위원은 학식과 경험이 있는 자 기타 시장이 적당하다고 인정하는 자 중에서 시장이 위촉한다.

7 임시위원은 특별한 사항에 관한 조사·심의가 종료된 때에는 해촉되는 것으로 한다.

8 심의회에서 필요한 경우 그 회의에 관계자의 출석을 요구하고 의견 또는 설명을 들을 수 있다.

9 전 각항에 정하는 것 외에 심의회의 조직 및 운영에 관하여 필요한 사항은 규칙으로 정한다.

(指定出資法人等の契約)

第12条 市が出資する法人であつて市長が指定するもの(以下「指定出資法人」という。)及び民間資金等の活用による公共施設等の整備等の促進に関する法律(平成11年法律第117号)第8条第1項の規定により選定事業(同法第2条第4項に規定する選定事業をいう。以下同じ。)を実施する者として選定した者(以下「選定事業者」という。)は、この条例の趣旨にのっとり、指定出資法人又は選定事業者が行う契約(選定事業者

にあつては、選定事業に係る業務におけるものに限る。) に関して市に準じた措置を講ずるよう努めなければならない。

2 市は、前項に規定する措置を講ずるよう指定出資法人又は選定事業者に対し指導又は助言を行うものとする。

( 지정출자법인 등의 계약 )

제12조 시가 출자하는 법인으로 시장이 지정하는 것(이하 "지정출자법인"이라 한다) 및 「민간자금 등의 활용에 의한 공공시설 등의 정비 등의 촉진에 관한 법률」(1999년 법률 제117호) 제8조제1항의 규정에 의하여 선정사업(동법 제2조제4항에 규정하는 선정사업을 말한다. 이하 동일)를 실시하는 자로 선정한 자(이하 '선정사업자')는 이 조례의 취지에 따라 지정출자법인 또는 선정사업자가 실시하는 계약(선정사업자는 선정사업과 관련된 업무에서의 것에 한함)에 관해 시에 준한 조치를 강구하도록 노력해야 한다.

2 시는 전항에서 규정하는 조치를 강구하도록 지정출자법인 또는 선정사업자에 지도 또는 조언을 한다.

( 委任 )

第13条 この条例の施行に関し必要な事項は、規則等で定める。

( 위임 )

제13조 본 조례 시행에 관하여 필요한 사항은 규칙 등으로 정한다.

附 則

1 この条例は、昭和39年4月1日から施行する。

2 川崎市契約条例(昭和24年川崎市条例第44号)は、廃止する。

부칙

1 본 조례는 1964년 4월 1일부터 시행한다.

2 가와사키시 계약 조례(1949년 가와사키시 조례 제44호)는 폐지한다.

附 則 ( 昭和41年12月19日条例第45号抄 )

부칙 (1966년 12월 19일 조례 제45호 발췌)

( 施行期日 )

1 この条例は、昭和42年1月1日から施行する。

附 則 ( 昭和48年12月21日条例第48号 )

この条例は、公布の日から施行する。

附 則 ( 昭和52年10月3日条例第33号 )

この条例は、公布の日から施行する。

附 則 ( 平成4年3月30日条例第5号 )

この条例は、平成4年4月1日から施行する。

附 則 (平成17年9月30日条例第66号)

この条例は、平成18年4月1日から施行する。

附 則 (平成22年12月21日条例第41号)

(시행기일)

1 본 조례는 1967년 1월 1일부터 시행한다.

부칙(1973년 12월 21일 조례 제48호)

본 조례는 공포일로부터 시행한다.

부칙(1977년 10월 3일 조례 제33호)

본 조례는 공포일로부터 시행한다.

부칙 (1992년 3월 30일 조례 제5호)

본 조례는 1992년 4월 1일부터 시행한다.

부칙(2005년 9월 30일 조례 제66호)

본 조례는 2006년 4월 1일부터 시행한다.

부칙(2010년 12월 21일 조례 제41호)

( 施行期日 )

1 この条例は、平成23年4月1日から施行する。ただし、第4条の改正規定、同条を第13条とする改正規定及び第3条を第6条とし、同条の次に6条を加える改正規定(第7条及び第11条に係る部分に限る。)は、同年3月1日から施行する。

(시행기일)

1 본 조례는 2011년 4월 1일부터 시행한다. 다만, 제4조의 개정규정, 동조를 제13조로 하는 개정규정 및 제3조를 제6조로 하고 동조의 다음에 6조를 추가하는 개정규정(제7조 및 제11조와 관련된 부분에 한한다.)은 동년 3월 1일부터 시행한다.

( 経過措置 )

2 改正後の条例(以下「新条例」という。)第8条から第10条までの規定は、この条例の施行の日(以下「施行日」という。)以後に公告その他の申込みの誘引を行う新条例第7条第1項第1号に規定する特定工事請負契約及び同項第2号に規定する特定業務委託契約(同号に規定する協定(以下「協定」という。)を除く。)並びに施行日以後に締結する協定について適用する。

(경과조치)

2 개정 후의 조례(이하 '신 조례'라 한다. 제8조부터 제10조까지의 규정은 이 조례의 시행일(이하 '시행일') 이후에 공고, 기타 청약유인을 하는 신 조례 제7조 제1항 제1호에 규정하는 특정공사 하도급계약 및 동항 제2호에 규정하는 특정업무 위탁계약(이하 '협정')과 시행일 이후에 체결하는 협정에 대해 적용한다.

附 則 (平成25年10月8日条例第43号)

この条例は、公布の日から施行する。

附 則 (平成28年3月24日条例第16号)

この条例は、公布の日から施行する。

부칙(2013년 10월 8일 조례 제43호)

본 조례는 공포일로부터 시행한다.

부칙(2016년 3월 24일 조례 제16호)

본 조례는 공포일로부터 시행한다.

#### 부록 4. 지방자치법 제9조(지방자치단체의 사무범위)

지방자치법 제9조(지방자치단체의 사무범위) ① 지방자치단체는 관할 구역의 자치사무와 법령에 따라 지방자치단체에 속하는 사무를 처리한다.

② 제1항에 따른 지방자치단체의 사무를 예시하면 다음 각 호와 같다. 다만, 법률에 이와 다른 규정이 있으면 그러하지 아니하다.

##### 1. 지방자치단체의 구역, 조직, 행정관리 등에 관한 사무

- 가. 관할 구역 안 행정구역의 명칭·위치 및 구역의 조정
- 나. 조례·규칙의 제정·개정·폐지 및 그 운영·관리
- 다. 산하(傘下) 행정기관의 조직관리
- 라. 산하 행정기관 및 단체의 지도·감독
- 마. 소속 공무원의 인사·후생복지 및 교육
- 바. 지방세 및 지방세 외 수입의 부과 및 징수
- 사. 예산의 편성·집행 및 회계감사와 재산관리
- 아. 행정장비관리, 행정전산화 및 행정관리개선
- 자. 공유재산관리(公有財産管理)
- 차. 가족관계등록 및 주민등록 관리
- 카. 지방자치단체에 필요한 각종 조사 및 통계의 작성

##### 2. 주민의 복지증진에 관한 사무

- 가. 주민복지에 관한 사업
- 나. 사회복지시설의 설치·운영 및 관리
- 다. 생활이 곤궁(困窮)한 자의 보호 및 지원
- 라. 노인·아동·심신장애인·청소년 및 여성의 보호와 복지증진
- 마. 보건진료기관의 설치·운영
- 바. 감염병과 그 밖의 질병의 예방과 방역
- 사. 묘지·화장장(火葬場) 및 봉안당의 운영·관리
- 아. 공중접객업소의 위생을 개선하기 위한 지도
- 자. 청소, 오물의 수거 및 처리
- 차. 지방공기업의 설치 및 운영

### 3. 농림·상공업 등 산업 진흥에 관한 사무

- 가. 소류지(小溜池)·보(洑) 등 농업용수시설의 설치 및 관리
- 나. 농산물·임산물·축산물·수산물의 생산 및 유통지원
- 다. 농업자재의 관리
- 라. 복합영농의 운영·지도
- 마. 농업 외 소득사업의 육성·지도
- 바. 농가 부업의 장려
- 사. 공유림 관리
- 아. 소규모 축산 개발사업 및 낙농 진흥사업
- 자. 가축전염병 예방
- 차. 지역산업의 육성·지원
- 카. 소비자 보호 및 저축 장려
- 타. 중소기업의 육성
- 파. 지역특화산업의 개발과 육성·지원
- 하. 우수토산품 개발과 관광민예품 개발

### 4. 지역개발과 주민의 생활환경시설의 설치·관리에 관한 사무

- 가. 지역개발사업
- 나. 지방 토목·건설사업의 시행
- 다. 도시계획사업의 시행
- 라. 지방도(地方道), 시군도의 신설·개수(改修) 및 유지
- 마. 주거생활환경 개선의 장려 및 지원
- 바. 농촌주택 개량 및 취락구조 개선
- 사. 자연보호활동
- 아. 지방하천 및 소하천의 관리
- 자. 상수도·하수도의 설치 및 관리
- 차. 간이급수시설의 설치 및 관리
- 카. 도립공원·군립공원 및 도시공원, 녹지 등 관광·휴양시설의 설치 및 관리
- 타. 지방 궤도사업의 경영
- 파. 주차장·교통표지 등 교통편의시설의 설치 및 관리
- 하. 재해대책의 수립 및 집행
- 거. 지역경제의 육성 및 지원

### 5. 교육·체육·문화·예술의 진흥에 관한 사무

- 가. 유아원·유치원·초등학교·중학교·고등학교 및 이에 준하는 각종 학교의 설치·운영·지도



나. 도서관·운동장·광장·체육관·박물관·공연장·미술관·음악당 등 공공교육·체육·문화시설의 설치 및 관리

다. 지방문화재의 지정·등록·보존 및 관리

라. 지방문화·예술의 진흥

마. 지방문화·예술단체의 육성

## **6. 지역민방위 및 지방소방에 관한 사무**

가. 지역 및 직장 민방위조직(의용소방대를 포함한다)의 편성과 운영 및 지도·감독

나. 지역의 화재예방·경계·진압·조사 및 구조·구급

## 부록 5. 울산광역시 생활임금 조례

(제정) 2021-03-18 조례 제 2354호

제1조(목적) 이 조례는 울산광역시 또는 출자·출연기관 등이 직접 고용한 근로자에게 생활임금을 지급함으로써 근로자의 생활안정을 도모하고, 삶의 질을 향상시키는 것을 목적으로 한다.

제2조(정의) 이 조례에서 “생활임금”이란 최저임금 이상으로 근로자의 인간적, 문화적 생활을 가능하게 할 목적으로 지급되는 임금을 말한다.

제3조(시장의 책무) 울산광역시장(이하 “시장”이라 한다)은 생활임금 제도가 확대될 수 있도록 홍보 및 교육 등을 위하여 노력하여야 한다.

제4조(적용대상) ① 이 조례는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람에게 적용한다.

1. 울산광역시 소속 근로자
2. 「지방공기업법」에 따라 울산광역시가 설립한 공사·공단 소속 근로자
3. 「울산광역시 출자·출연 기관의 운영에 관한 조례」제2조에 따른 출자·출연기관 소속 근로자

② 제1항에도 불구하고 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 적용을 제외한다.

1. 공공근로, 지역공동체사업 등과 같이 국비 또는 시비 지원으로 일시적으로 채용되어 임금의 추가 지급이 금지된 근로자
2. 그 밖에 생활임금 이상의 임금을 받고 있는 근로자

제5조(생활임금 결정 등) ① 시장은 다음연도부터 적용되는 생활임금을 제6조제1항에 따른 울산광역시 생활임금위원회의 심의를 거쳐 결정하여야 한다.

② 시장은 생활임금을 결정할 때 매년 최저임금, 물가수준, 근로자의 생계비 및 유사근로자의 임금 등을 고려하여야 한다.

③ 생활임금은 시간급(時間給)으로 표시하여야 한다.

④ 시장은 공공계약을 체결하기 위하여 공고할 때 생활임금을 사전에 고지하여야 한다.

⑤ 시장은 공공계약의 노임단가가 이 조례에 따라 정한 생활임금 이상이 되도록 노력하여야 한다.

제6조(생활임금위원회) ① 시장은 다음 각 호에 관한 사항을 심의하기 위하여 울산광역시 생활임금위원회(이하 “위원회”라 한다)를 둔다.

1. 생활임금의 수준 및 산정 근거
2. 생활임금 적용대상의 범위 및 단계적 적용
3. 생활임금제도의 운영실태 및 개선사항 발굴을 위한 연구 및 건의
4. 그 밖에 시장이 필요하다고 인정하는 사항

② 위원회는 위원장 및 부위원장 각 1명을 포함하여 15명 이내의 위원으로 구성한다.

③ 위원장과 부위원장은 위원 중에서 호선한다.

④ 위원은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람 중에서 시장이 임명하거나 위촉한다.

1. 울산광역시의회에서 추천하는 의원
2. 대학교, 연구소 및 비영리단체 등에서 근무하는 노동 관련 전문가
3. 울산광역시 소속 3급 이상 공무원
4. 그 밖에 생활임금 관련 지식과 경험이 풍부한 사람

⑤ 위촉 위원의 임기는 2년으로 하고, 한 차례만 연임할 수 있다.

제7조(위원회의 운영) ① 위원장은 위원회를 대표하고, 위원회의 업무를 총괄한다.

② 위원장이 부득이한 사유로 직무를 수행할 수 없는 때에는 부위원장이 그 직무를 대행한다.

③ 위원회의 회의는 위원장이 필요하다고 인정하거나 재적위원 3분의 1 이상의 요구가 있을 때 위원장이 소집한다.

④ 위원회의 회의는 재적위원 과반수의 출석으로 개의하고, 출석위원 과반수의 찬성으로 의결한다.

⑤ 위원장은 안건의 심의를 위하여 관계 부서 공무원, 관련 전문가 및 이해관계인 등을 참석하게 하여 의견을 들을 수 있다.

⑥ 위원회의 사무를 처리하기 위하여 간사 1명을 두며, 간사는 생활임금 업무 담당 부서장이 된다.

제8조(수당) 위원회에 출석한 전문가 등에게 예산의 범위에서 수당 및 여비 등을 지급할 수 있다.

## 부 칙

이 조례는 공포한 날부터 시행한다.

## ABSTRACT

### A Study on the Realization of Living Wages in Local Governments

- Focusing on the realization of Ulsan Metropolitan City's living wage policy -

Han, Ju Hee  
The Department of Law  
Graduate School University of Ulsan  
Supervisor Prof. Oh, Moon Wan

The economic downturn caused by the novel coronavirus infection disease has led to a decrease in jobs and consumption, and employers hiring low-wage workers are trying to resolve the damage caused by such a recession by reducing workers' jobs. As a result, the impact of the economic downturn felt by low-wage workers is greater than before.

In particular, this situation requires quick response in that it accelerates social polarization and expands the poor, but protection policies for them are still not properly prepared. Under the current law, the minimum wage system is being implemented to cope with this social polarization problem, but this also does not play a role in resolving poverty for low-wage workers due to its limitations.

In this situation, the living wage, which has been recently discussed, is drawing attention as a system that can supplement or replace the minimum wage system as it can guarantee a stable life for workers while also contributing to the improvement of the labor force.

In particular, Ulsan Metropolitan City can be seen as a relatively good financial independence or regional situation compared to other cities, but on the other hand, a large wage gap between large corporate workers and low-wage workers is pointed out as a regional problem.

Living wages are expected to play a significant role in bridging this wage gap. Therefore, this paper aims to find and present measures to realize policies in Ulsan Metropolitan City, along with the need to introduce living wages as policies that can contribute to guaranteeing basic wages for workers and narrowing the wage gap between workers.

Specifically, living wages were introduced to cope with the economic downturn and are expected to guarantee a stable life for low-wage workers and their families, improve income inequality in the community, and affect the revitalization of the local economy.

In Article 32 of the Constitution, all citizens have the right to work, and the state strives to improve workers' employment and guarantee appropriate wages in social and economic ways, and the living wage conforms to this and can be used as the basis. In order for this system to be further activated, it must be established as a system based on specific laws, but there is no legal basis for forcing the use of this system under the current law, and each local government has ordinances on living wages, but it should also be reviewed for conflicts or problems with higher laws.

For this review, this paper mainly introduces a number of foreign cases with a living wage system. First of all, the UK introduces living wages as a law at the national level and implements them as a national living wage law, and unions, local organizations, religious organizations, and political organizations are working together to spread the scope of application to companies by living wages campaign.

And the United States, as a federal state, operates according to the characteristics of each state, and in particular, the controversy over the legal effect of ordinances is resolved through the judicial system of each state.

On the other hand, Japan is characterized by enacting and implementing a public contract ordinance that applies only to workers belonging to companies as a part of the living wage. In addition to the lower limit of

wages, there are sanctions regulations and corrective action orders in case of violation, which are considered good examples that can be used in promoting the expansion of living wages in Korea.

In this regard, Article 22 of the Local Autonomy Act states that "local governments can enact ordinances on their affairs within the scope of laws and regulations," and in general, it is interpreted that local governments can enact ordinances without delegation of laws and regulations. However, the proviso to the same article stipulates that "there shall be a delegation of the law when determining matters or penalties related to the restriction or imposition of obligations of residents." Although this delegation has been discussed whether it is unconstitutional, the Supreme Court and the Constitutional Court judge that restrictions on basic rights do not violate the law based on Article 37 (2) of the Constitution. Therefore, under the current law, the recipients of living wages are bound to be limited to workers in the public sector belonging to local governments, which is also a limitation of the current ordinance. Therefore, expanding the scope of payment to revitalize the living wage system in the current situation results in infringement of the unique authority of the head of local governments beyond the scope of the law, so to solve this problem, we will look at ways to introduce a more efficient living wage system and revise the higher law.

Finally, by comparing whether there is anything to be enacted or amended in the contents of the Ulsan Metropolitan City Living Wage Ordinance with those of other Metropolitan government, we will find and present the parts to be revised and enacted in the Ulsan Metropolitan City Living Wage Ordinance. Since the scope of the Living Wage Ordinance is limited to workers in the public sector, only a small number of workers can benefit from living wages, we review ways to effectively spread to private companies based on local governments and foreign cases.

Ulsan Metropolitan City is a city with good financial conditions. On the other hand, the wage gap between large companies and low-wage workers is a task to be narrowed. It would be ideal if companies voluntarily raise wages to the level of living wages above the minimum wage, but it would not be easy for profit-seeking companies to do this. Therefore, the enactment and amendment of the ordinance were presented based on legal

and institutional measures to be applied to private companies in implementing living wages in Ulsan Metropolitan City and the analysis of ordinances with other cities and provinces. In addition, Ulsan Metropolitan City proposes living wages as a way to spread to the private sector as well as the public sector.

**Key words :** wages, low-wage workers, living wages, minimum wages, local autonomy laws, Enact ordinances, stabilize life, polarize society, Implement policies.