

ISSUE PAPER

생활임금, 최저임금 보완역할 계속하되 산정방식 합리화하고 영향력 확대 필요

CONTENTS

01 **서울형 생활임금, 산정방식 검토할 시점**

- 1_서울형 생활임금 산정방식에 여건변화 반영 필요
- 2_서울형 생활임금, 현행 산정방식 주요 열개 진단

02 **국내외, 다양한 방식으로 생활임금 산정**

- 1_해외: 英, 실질 생활임금, 美, 생활임금계산기 활용
- 2_국내: 경기도, 서울보다 다양한 지표 활용해 산정

03 **2022년 서울시 생활임금, 최저임금의 118%**

- 1_2022년 서울시 생활임금, 시급 10,766원으로 결정
- 2_2022년 서울시 생활임금, 광역지자체 중 중간수준

04 **서울시 생활임금, 향후 운영방향 3대 해법**

- 1_생활임금, 최저임금 보완하는 수단으로 계속 활용
- 2_생활임금, 국내외 사례 벤치마킹해 산정방식 합리화
- 3_생활임금, 단순 금액 인상보다 '영향력 확대'에 주력

요약

생활임금, 현실성이 떨어지는 최저임금 보완할 목적으로 도입

생활임금은 최저임금으로 최소한의 생활여건을 보장하기 어려운 상황에 있는 근로자가 본인과 그 가족의 생활수요를 충족시키고 실질적인 삶의 질 향상에 기여하기 위해 도입되었다. 2010년대 초반에는 최저임금의 급격한 인상을 기대하기 어려운 상황이었다. 이에 서울시는 생활임금을 통해 빈곤기준선 60% 도달, 1만 원대 진입 등의 목표를 정해 최저임금을 보완하고자 하였고, 소기의 목표를 달성하였다. 하지만, 현재의 생활임금제는 민간부문까지 적용대상을 늘려 영향력을 높이고 공공부문의 불균형을 개선하기에는 아직까지 미흡하다.

2022년 서울시 생활임금, 2021년보다 0.6% 오른 10,766원

2022년 생활임금 산정 시에는 공정성 논란과 코로나19 장기화에 따른 경제위기 상황을 최우선으로 고려하였다. 생활임금과 최저임금의 격차가 커질수록 민간부문 근로자들의 상대적 박탈감이 커지고 공정성 논란을 초래할 우려가 있어 2022년 생활임금 결정은 최저임금과의 격차 축소에 중점을 두었다. 소상공인의 회복을 지원하고 방역 분야에 우선 지출하여 재정적 여력이 부족해진 상황에서 생활임금 적용에 대한 서울시와 자치구, 투자·출연기관의 재정부담을 고려하고 이를 최소화하고자 하였다. 이에 따라 2022년 서울시 생활임금은 생활임금 적용 근로자의 실질임금 수준을 유지하고자 2021년 생활임금 10,702원에 물가상승률 0.6%를 반영한 10,766원으로 결정하였다.

생활임금, 최저임금 보완역할 지속, 산정방식·영향력 개선 필요

서울시 생활임금은 대체로 최저임금 인상률을 따르고 있었다. 하지만 기존 추세와 달리 2022년 생활임금은 최저임금의 급격한 인상률 변동의 충격을 줄이는 방향으로 결정되었다. 노동소득분배 개선 수준을 최저임금 이상으로 확보해 최저임금을 보완하고자 한 것이다. 이런 노력에도 생활임금 영향률은 아직 0.5%에도 미치지 못하고 있다. 지금까지 소기의 목표를 달성한 만큼 향후 계획을 수립하여 금액을 현실화할 수 있도록 계산방식을 합리화하는 것이 필요하다. 또한 민간위탁 적용 대상 확대에 주력하여 생활임금의 영향력을 확대할 필요가 있다.

01 서울형 생활임금, 산정방식 검토할 시점

1_서울형 생활임금 산정방식에 여건변화 반영 필요

생활임금은 근로자·부양가족에게 최소한의 생활여건 보장하는 임금 수준

생활임금(living wage)은 근로자 본인과 부양가족의 생활을 위한 기본적인 필수품의 제공이 가능할 뿐만 아니라 일정 수준 이상의 삶을 영위하기 위한 임금액을 말한다(최봉·김범식, 2013; Pennycook, 2012). 그러므로 생활임금은 최저임금으로 최소한의 생활여건을 보장하기 어려운 상황에 있는 근로자가 본인과 그 가족의 생활수요를 충족시킬 수 있도록 최저임금의 문제점을 보완하고 실질적인 삶의 질 향상에 기여하는 임금수준이라고 할 수 있다. 최봉·김범식(2013)에 따르면 생활임금은 해당 지역의 물가수준을 반영하여 최저생활비를 보장할 수 있어야 하므로 주 40시간의 노동으로 양질의 소비지출이 가능하도록 주거비, 교육비, 물가 등을 종합적으로 고려해 실질적으로 인간다운 삶을 보장할 수 있는 적정소득을 의미한다.

서울시, 2015년에 최저임금 보완하고 소득수준 높이려고 생활임금제 도입

서울시는 소득양극화에 대응하고 최저임금의 한계를 보완하려고 2013년부터 생활임금제 도입을 추진하였다. 당시 가구 월평균 소득의 증가 추세에도 불구하고 소득불평등 정도가 심화하였고, 중산층은 감소하는 대신 소득 상위층과 하위층이 증가하여 양극화 심화가 우려되는 상황이었다. 또한, 우리나라 저임금 계층과 비정규직 비율은 경제협력개발기구(OECD) 22개 조사대상 국가 중 가장 높은 수준이었다. 그런데 최저임금은 2012년 기준 근로자 평균임금 대비 45.5% 수준에 불과하고 노사 간 시각차와 의사결정 과정의 특성상 급격한 상승이 불가능한 실정이었다. 최저임금은 전국 단일 금액을 적용하므로 서울시의 높은 물가수준 등 지역 특성을 반영하지 못하였다. 이에 따라 서울시는 생활임금제를 도입해 근로자의 실질적인 임금 수준을 보장하고 직업 만족도를 높여 노동의 질 향상을 도모하고자 하였다. 「서울특별시 생활임금 조례」 제1조(목적)는 “기존 최저임금제도의 문제점을 보완해 생활임금 지급을 통해 노동자의 생활안정과 교육·문화·주거 등 각 분야에서의 실질적인 삶의 질 향상에 기여하는 것을 목적으로 한다”고 명시하고 있다. 또한, 생활임금제를 도입하면 지자체는 사회보장 비용이 감소할 수 있고, 생활임금제 도입 기관은 이직률과 교육비용을 절감해 생산성 향상에 기여할

것으로 기대하였다. 2013년부터 서울연구원은 서울시, 산하기관, 시의회의 의견을 조율하여 생활임금 도입의 필요성 제기, 시행사례 분석, 우선 적용 대상 검토, 생활임금 계산방법 설계 등의 연구 과정을 거쳐 생활임금 산정방법과 기준을 제시하였다. 이에 서울시는 저임금 근로자의 생활여건 개선을 돕기 위해 광역지자체 최초로 2015년부터 생활임금을 도입하였다.

서울시 생활임금위원회, 생활임금 현실화 목적으로 매년 산정방법 검토·수렴

서울시 생활임금은 2014년에 3인가구 가계지출을 기준으로 하는 기본 모델을 확정하고 2015년 도입 때부터 활용하였다. 서울시 생활임금은 생활임금위원회의 심의를 거쳐 결정된다. 생활임금위원회는 노·사·정 위원과 시의원, 외부 전문가 등으로 구성되어 있다. 서울시 생활임금위원회는 그간 금액 및 산정방법과 관련해 다양한 의견들을 제기하였다. [표 1]에서 보듯이 생활임금은 최초 안을 기준으로 매년 금액을 현실화할 수 있는 방안을 논의하고, 의견을 제기·검토·수렴하는 방식으로 운영되었다. 생활임금은 2015년부터 기본급, 교통비, 식대를 기준으로 결정하였지만, 2017년부터는 통상임금으로 기준을 변경하였다. 빈곤기준선은 매년 2%씩 정률 조정하려 하였지만, 2018년부터는 60% 적용을 목표로 매년 상황에 맞추어 소폭 상향하기로 하였다. 더불어 주거비 현실화를 위해 최소주거면적을 변경하고 오피스텔을 추가해 주거비를 실질적으로 증액하였다. 가계지출은 2018년까지 평균값을 활용하였지만, 2019년부터는 중위값을 활용하였다. 이후에는 문화지출비나 보건의료비를 포함하자는 의견을 검토하기도 하였다.

[표 1] 생활임금 산정방식 활용 때 서울시 생활임금위원회 의견 제기·검토·수렴 내용

적용 시기	내용
2015년 (최초 안)	<ul style="list-style-type: none"> 표준가구를 3인 가구로 설정하고 가계지출, 주택 전월세 실거래가, 사교육비 자료 이용 <ul style="list-style-type: none"> 빈곤기준은 가계지출 평균의 50%를 적용, 연차적으로 2%씩 상향 조정 최소주거면적 36㎡ 적용 사교육비는 사교육 조장 우려에 따라 평균의 50% 적용 가계지출에 서울시 물가수준 반영 산입 수당에 교통비, 식대만 포함
2017년	<ul style="list-style-type: none"> 산입 범위를 통상임금으로 변경
2018년	<ul style="list-style-type: none"> 빈곤기준선을 기존 상향 적용에서 60%를 목표로 순차적 적용으로 변경 최소주거면적 36㎡ → 43㎡로 변경 적용하여 주거비 현실화 주거비(아파트, 연립다세대, 단독다가구)에 오피스텔을 추가해 주거비 증액
2019년	<ul style="list-style-type: none"> 가계지출 평균 대신 중위값을 활용하는 방안으로 의견 수렴 빈곤기준선을 가계동향조사 3인 가구 가계지출 중위값의 58% 적용 <ul style="list-style-type: none"> 인간다운 삶을 위해 문화지출비와 보건의료비 포함 여부 검토 사교육비를 제외하는 대신 빈곤기준선 60% 적용 의견 검토
2020년	<ul style="list-style-type: none"> 통계청에서 가계지출 중위값 제공을 중지하여 중위값 추정치를 산출해 사용 빈곤기준선은 전년보다 높은 수준으로 논의되고 59% 적용 안으로 결정 <ul style="list-style-type: none"> 인간다운 삶을 위해 문화지출비와 보건의료비 포함 여부 검토 다시 가계소득이나 최저생계비 기준으로 변경하자는 의견 검토
2021년	<ul style="list-style-type: none"> 빈곤기준선은 전년보다 높은 수준(59.5~60%)으로 논의되고 59.5% 적용 안으로 결정
2022년	<ul style="list-style-type: none"> 코로나19에 따른 경제상황 반영 여부 검토 요구

생활임금제는 빈곤기준선 60% 근접, 1만원대 진입 등 소기의 목표 달성

서울시 생활임금제는 최저임금을 보완하여 저임금 노동 문제를 해결하기 위해 목표를 설정하고 순차적으로 진행하였다. 첫 번째로 설정한 목표는 빈곤기준선을 60%까지 달성하는 것이다. 2015년 금액 결정 때에는 빈곤기준선을 50%로 설정하고 매년 소폭씩 상향하여 5년 후에는 60%를 달성하고자 하였다. 이후에는 문재인 정부가 공약으로 내세웠던 2020년 최저임금 1만 원대 실현이 어려워지면서 생활임금의 시급 1만 원대 경쟁이 시작된 것으로 보인다. 동시에 민간부문으로 확산해 공공부문에만 적용되는 한계를 극복하고자 하였다. 결과적으로는 2018년에 2019년 생활임금액 결정 시 서울시 생활임금은 시급 10,148원으로 1만 원대 진입을 달성하였다. 또한, 2020년에 2021년 생활임금액 결정 때 빈곤기준선 59.5%를 적용함으로써 빈곤기준선 60% 달성 목표에 근접하였다.

[표 2] 서울시 생활임금 추진 경과

시기	내용
2015년 1월	서울특별시 생활임금 조례 공포(2015년 생활임금 시급 6,687원, 광역단체 최초 시행)
2015년 2월	서울시 자치구 조례 제정(동작구 등 18개 구)
2016년 6월	민간위탁까지 적용대상 확대
2017년 1월	뉴딜일자리 참여자까지 적용대상 확대
2018년 10월	2019년도 생활임금 1만 원대 진입(시급 10,148원), 서울시 전 자치구 생활임금 시행
2020년 9월	빈곤기준선 59.5%를 적용한 2021년 생활임금 10,702원 결정·고시

주 1: 최봉·정현철(2019) [표 1] 인용 및 수정

생활임금 적용 대상 규모는 현재 1만 4천명 수준… 더 확대는 더딘 상황

작년까지 논의된 서울시 생활임금제의 발전 방향은 크게 두 가지이다. 첫째는 통합안 마련과 운영방식 개선을 통한 내실화, 둘째는 민간확산을 통한 적용대상 확대였다. 서울시 생활임금 위원회가 생활임금액을 결정하면 서울시 본청, 사업소, 투자·출연기관은 이 금액을 그대로 반영한다. 25개 자치구는 각 구의 조례에 근거하여 개별적으로 생활임금액을 결정하는데, 2021년 생활임금액의 경우 16개 구는 서울시와 같은 금액으로, 9개 구는 구의 산정 방법에 따라 개별적으로 결정하였다. 2019년에 서울시 부구청장회의에서 서울시 모델과 금액으로 단일화를 권고한 적이 있다. 그러나 자치구는 본청·사업소·투출기관과 적용대상이 다르고, 재정자립도가 낮은 자치구는 서울시와 같은 금액으로 결정할 경우 예산 부담이 클 것으로 예상된다.

생활임금의 최저임금 보완은 꼭 최저임금보다 더 줘야 하는지 고민 필요

현재 생활임금제는 생활임금액을 결정하면 그에 맞춰 예산을 편성하는 체계이다. 적용 대상자는 서울시·사업소·투자·출연기관에 1만 4천여 명이 있는 것으로 추정되고 25개 자치구에도 7천여 명이 수혜 대상인 것으로 조사되었다. 문제는 2020년 이후 코로나19와 같은 위기가 발생하여 예상하지 못한 재정부담이 생기면 적용 대상을 유지하거나 확대하기 어려울 수 있다는 점이다. 김진하 외(2020) 연구에서 생활임금 대상자의 실태를 조사한 결과, 매년 금액 인상으로 자치구와 산하기관은 예산 부담이 늘어나고, 비적용 노동자와 형평성 문제가 발생하였다. 경기 침체 장기화와 코로나19에 따른 팬데믹 충격은 소득 불평등을 더욱 확대할 수 있다. 실제로 코로나19 이후 최저임금과 생활임금의 격차가 민간-공공 부문 간 소득 불평등 문제로 이어져 공정성 논란을 초래할 우려가 있다고 지적되고 있다. 코로나19 장기화로 말미암은 소상공인의 손실을 보상하고 근로자의 고용유지를 지원할 뿐만 아니라 복지·취업 관련 지출액이 급격히 늘어나는 상황에서 기존과 같은 금액 인상 기조는 대상 인원을 확산하는 데 걸림돌로 작용할 수 있다. 생활임금은 최저임금 수준을 보완하는 역할을 위해 도입되었지만, 외부 요인 때문에 수혜 대상을 늘리기 위한 여력이 부족해진 상황에서 민간과의 격차를 염두에 두지 않는 금액 인상이 필요한지 고민이 필요한 시점이다.

영국은 2020~21년 생활임금 결정 때 중복혜택 차단 등 산정방식 개편

당초 영국은 런던과 런던 외 지역의 생활임금 계산 방법과 주체가 달랐다. 현재 서울시와 자치구가 각기 생활임금을 결정하는 현실과 비슷하다고 볼 수 있다. 영국은 2016년에 생활임금 계산을 담당하는 기관을 변경하면서 생활임금 계산 방법과 주체를 통합하였다. 또한 가장 최근인 2020~21년 생활임금을 결정하면서 산정 방식을 개편하였다. 영국의 실질 생활임금의 계산 방식은 가계구성원의 지출이 산정 기준이 된다. 이렇게 지출 기준으로 계산하는 방식은 유지하였지만, 그간 끊임없이 논의가 제기된 세부적인 지출 항목은 일부 수정하였다. 연금기부금과 같이 소득을 감소시키는 비용을 포함하고 주택점유와 관련해 실제 주택점유율을 반영하였다. 새로운 주택과 연금에 관한 가정은 몇 년에 걸쳐 단계적으로 도입할 계획이다. 대신 세금 혜택을 모델에 포함하면서 중복 혜택을 차단하였다. 우리나라는 근로장려세제(EITC)뿐만 아니라 국가와 서울시의 재난지원금 등이 이 경우에 해당한다. 이처럼 금액 현실화를 위해 산정방식의 변경이나 개편을 고려한다면 중복 혜택 문제를 감안하여 조정해야 할 것이다.

2_서울형 생활임금, 현행 산정방식 주요 열개 진단

생활임금 산정 때 ‘서울시 특성 반영하게’ 표준가구 정하고 통계자료 활용

서울시의 생활임금 산정방법은 2013년에 개발을 시작하였고 서울연구원이 담당하였다. 서울연구원은 국내·해외사례를 참고하여 산정 기본 방향을 정하였다. 즉, 급여지급 기준은 서울시 노원구와 성북구, 참여연대의 생활임금 산정 방법을 참고하였다. 가구원 수와 가정 내 근로형태의 판단은 영국 런던과 미국, 뉴질랜드의 산정 방법을 참고하였다. 통계자료는 서울시의 특성을 반영하기 위해 서울시 데이터를 이용하고, 서울시의 데이터가 제공되지 않을 경우에는 전국 데이터를 사용하면서 서울시의 물가수준을 반영하거나 전국 데이터의 일부 항목에 서울시의 현실을 반영한 통계자료를 이용하였다. 이에 따라 2013년에는 금액 기준으로 소득액 2가지(근로소득, 가계소득)와 지출액 2가지(가계지출, 최저생계비)를 제안하였다. 2014년에는 표준가구를 3인 가구로 설정하고 가계지출 기준에 주거비, 교육비를 추가하는 방식을 검토하였다.

[표 3] 국내외 생활임금 사례 요약

국내 생활임금 사례

구분	성북구·노원구(2013)	부천시(2013)	참여연대(2011)
생활임금액	6,493원	5,180원	5,630~10,152원
산정방법	근로자 소득	실태조사	다양한 조합
산정기준	근로소득 1인	근로소득 1인	4인 가구 소득 및 지출
특징	실행을 우선적 고려	조례제정을 고려	가구원 수를 고려
보완점	산정기준이 단순함	산정기준이 명확하지 않음	시급기준이 제시되지 않음

해외 생활임금 사례

구분	영국 런던(2012)	미국(2011)	뉴질랜드(2012)
생활임금액	8.55파운드 (약 14,809원)	지역별 가계구성별 다양	18.40뉴질랜드달러 (약 16,353원)
최저임금	6.19파운드 (약 10,721원)	지역별로 다양함 (보이즈시 7.25달러)	13.50뉴질랜드달러
가계구성	다양한 가계구성	다양한 가계구성	4인 가구 기준
산정방법	가계구성을 고려하여 가중평균 이용	기본비용에 세금지출 고려	도출된 지출항목값을 현실화
산정기준	지출(생활비용)과 소득	지출(기본적인 생활비용)	지출(소비측면)
특징	불확실성에 대비한 추가부분	생활임금 계산기 제공	지역 현황을 반영한 지출항목값 조정

주 1: 최봉·김범식(2013)의 [표 1]과 [표 2] 인용

서울형 생활임금 산정모델은 가계지출·실제 소득 간 격차 매우도록 설계

최종적으로 선정된 ‘서울형 3인 가구 가계지출 모델’은 공청회, 간담회, 전문가 자문회의 의견을 반영하여 시뮬레이션된 서울시 현실에 가장 적합한 모형이다. 서울시 생활임금의 산정을 위해 2015년 생활임금 도입 때부터 현재까지 이 모델을 이용하고 있다. 생활임금 산정식은 아래와 같다. 서울형 3인 가구 가계지출 모델은 맞벌이 부부 2인과 사교육이 필요한 자녀 1인으로 구성된 3인 가구의 소비수준, 사교육비, 주거비 등을 추정하여 계산하는 방식이다. 도시근로자 3인 가구 가계지출 중위값에 빈곤기준선을 적용하여 상대적 빈곤기준값을 산출한다. 서울시의 특성을 반영하기 위해 주거비와 사교육비를 추가하고, 여기에 서울시 물가상승률을 적용한다. 3인 가구의 성인은 맞벌이 부부이므로 부부 합산 월 365시간 근무하는 것으로 가정한다.

<ul style="list-style-type: none"> Ⓐ 도시근로자 3인 가구 가계지출 중위값 Ⓑ 빈곤기준선 적용 Ⓒ 사교육비 평균의 50% Ⓓ 서울지역 주거비(43㎡) Ⓔ 서울지역 물가상승률 Ⓕ 맞벌이 부부 근로시간 	⇒	$\frac{[(\text{A} \times \text{B}) + \text{C} + \text{D}] \times (1 + \text{E})}{\text{F}}$
--	---	---

[그림 1] 서울시 생활임금 산정식

서울시 표준가구는 도시근로자 3인 가구로 가정 ‘가구형태 다양화 대비를’

2013년 모델 개발 때 표준가구는 부부, 취학아동, 미취학아동으로 구성된 4인이었다. [표 4] 하단의 서울시 일반 가구의 가구원 수별 가구 수를 보면, 산정 모델 결정 당시에 서울시의 일반 4인 가구의 비중은 22.6%로 일반 3인 가구(22.1%)보다 비중이 조금 더 컸다. 이듬해인 2014년에는 표준가구를 성인 2명에 자녀 1명인 3인 가구로 변경하였다. 서울시는 가구 다양화와 가구원 수 감소 추이가 전국에 비해 급격하게 나타나고 있어 인구감소와 가구원 축소 경향을 고려하였기 때문이다. 3인 가구 부부의 고용형태는 4인 가구와 같아 부부 중 성인 1명이 전일제(월 209시간) 근무자이고, 다른 성인 1명은 시간제(월 156시간) 근무자로 가정하였다. 자녀 1명은 초중고교생으로 가정하였다. 서울시 생활임금 산정 모델의 가계지출값은 통계청의 가계동향조사 중 1인 이상 도시 근로자 가구 자료를 이용한다. 도시 근로자 가구의 가구원 수는 2010년 기준 평균 3.03명에서 2020년 기준 평균 2.51명으로 10년 사이 0.52명이 감소하였다. 물론 도시 전체가구 및 서울시 일반가구는 평균 가구원 수가 2.5명 아래로 감소하였지만 근로자 가구는 아직까지 평균 2.5명 이상인 상황이므로 표준가구를 3인 가구로 유지할 수 있다. 하지만 앞으로는 가구원 수의 감소 속도가 더욱 빨라질 것으로 예상되므로 가구형태의 다양화를 염두에 두고 표준가구를 재설정할 수 있도록 대비할 필요가 있다.

[표 4] 가구형태별 가구원 수 변화

가구형태별 평균 가구원 수

가구 형태	2010년	2020년
도시 근로자 가구	3.03명	2.51명
도시 전체 가구	2.84명	2.42명
서울시 일반 가구	2.70명	2.28명

서울시 일반 가구의 가구원 수별 가구 수

가구 형태	2010년			2020년		
	가구원 수 구분	가구 수 (가구)	비율 (%)	가구원 수 구분	가구 수 (가구)	비율 (%)
서울시 일반 가구	계	3,567,449	100.0	계	3,982,290	100.0
	1인	854,606	24.0	1인	1,390,701	34.9
	2인	781,527	21.9	2인	1,033,901	26.0
	3인	788,115	22.1	3인	792,690	19.9
	4인	807,836	22.6	4인	602,791	15.1
	5인	209,061	5.9	5인	130,122	3.3
	6인 이상	63,152	1.8	6인 이상	32,085	0.8

주 1: 도시 근로자 가구와 도시 전체 가구의 수치는 통계청 가계동향조사 자료를 이용하였는데, 통계청 가계동향조사의 도시 1인 이상 부문에서는 가구형태를 전체 가구, 근로자 가구, 근로자외 가구로 구분함

주 2: 서울시 일반 가구의 수치는 통계청 인구총조사 자료를 이용하였는데, 통계청의 인구총조사에서는 가구형태를 총 가구, 일반 가구, 집단 가구, 외국인 가구로 구분하므로 일반 가구는 집단 가구, 외국인 가구가 아닌 가구를 의미함

자료: 통계청(2010, 2020) 「가계동향조사」; 통계청(2010, 2020) 「인구총조사」

서울시의 가계지출 부문 현실화할 목적으로 사교육비·주거비 별도로 추가

서울시 생활임금 산정 모델은 실생활의 다양한 변수를 고려하되 모델의 단순화를 고민하였다. 2013년에는 산정 기준으로 근로소득, 가계소득, 가계지출, 최저생계비의 4가지를 고려하였다. 이 중 가계소득은 가계 전체의 상대적 빈곤 기준을 파악하기 쉽고, 가계지출은 가계의 실제 지출을 반영하는 특징이 있어 산정 기준을 가계소득과 가계지출 기준 두 가지로 압축하였다. 2014년에는 가계소득 기준과 가계지출 기준을 보완하는 방향으로 산정식을 수정하였고, 최종적으로는 가계지출 기준으로 하되 지출 부문을 현실화하고 서울시 물가수준을 반영하여 보완하는 방식을 택하였다. 지출 부문의 현실화를 위해 가계동향조사의 가계지출 외에 주거비와 사교육비를 추가하였다. 가계동향조사의 가계지출액에 이들 항목이 포함되어 있음에도 이 항목들을 추가한 이유는 가계동향조사의 주거비와 사교육비가 서울시의 현실을 반영하지 못하고 있기 때문이다. 먼저, 가계동향조사의 주거비 자료는 다양한 주거면

적이 고려되지 않았고 국토교통부의 전·월세 실거래가 자료와도 차이가 크다. 서울형 생활임금 산정 모델은 「서울시 주거복지기준」 상 3인 가구 적정 주거면적을 기준으로 하는데¹, 해당 면적의 실거래가 자료를 이용하여 주거비를 추정하고 이를 모델에 추가하여 서울시 주거비를 현실화하였다. 다음으로 가계동향조사의 사교육비는 서울시의 사교육비 부담 현실과 동떨어진 수준이다. 이에 따라 통계청·교육부의 사교육비 자료를 적용하되, 사교육비 조장 등의 역효과를 방지하기 위해 50%만을 적용하였다.

[표 5] 주거비·사교육비 설명과 수치 비교

(단위: 원)

「가계동향조사」 가계지출 중 소비지출 부문				지출액 보완	비고
대분류	중분류	분류내용	2020년 도시 근로자 3인 가구		
주거· 수도· 광열	실제주거비	주거시설 임차를 위해 지출하는 비용(㎡당)	83,092	1,496,808	2020년 국토교통부 실거래가 기반 서울지역 주거비 추정액
교육	학원 및 보습교육	학생 및 성인의 정규교육기관 이외에 학원 교육에 대한 지출	139,547		
	학생 학원 교육	학생이 정규교육과정의 교육내용 중 부족한 부분을 보충하거나 선행학습 등에 대한 지출	124,948	433,000	2020년 초·중·고 사교육비조사 중 서울시 사교육비
	성인 학원 교육	대학생 이상의 일반인이 직업, 어학능력 향상 등을 위해 수강하는 교육 (성인 대상 개인과외는 해당 항목에 포함)	14,599		

자료: 통계청, 2020. 12., 「가계동향조사」 통계정보보고서

다음연도 생활임금이 과소평가되지 않도록 서울지역 소비자물가지수 적용

서울시의 높은 물가 수준을 반영하려고 도시근로자 3인 가구의 가계지출액과 사교육비, 주거비를 합산한 총액에 서울지역 물가상승률을 적용하였다. [표 6]에서 보듯이 서울시 소비자물가지수의 전년 대비 증감률은 2016년 이후 2020년까지 전국 소비자물가지수의 전년 대비 증감률, 서울시 생활물가지수의 전년 대비 증감률보다 대체로 수준이 높았다. 2019년과 2020년의 서울시 소비자물가지수는 전년 대비 각각 0.6%씩, 서울시 생활물가지수는 전년 대비 각각 0.5%씩 증가하였다.

1 산정 모델 결정 당시에는 국토교통부 최저주거기준 상 3인 가구 적정 주거면적을 36㎡로 하였지만, 현실적인 주거면적을 고려하기 위해 기준을 서울시민 복지기준의 적정기준인 43㎡로 상향하였고, 2018년부터 43㎡의 주거비를 적용하였다.

[표 6] 소비자물가지수와 생산자물가지수 연도별 현황

(단위: 2015=100, %)

구분		2016	2017	2018	2019	2020
소비자 물가 지수	전국	100.97	102.93	104.45	104.85	105.42
	전년 대비 증감률	1.0	1.9	1.5	0.4	0.5
	서울	101.18	103.20	104.58	105.20	105.85
	전년 대비 증감률	1.2	2.0	1.3	0.6	0.6
생활 물가 지수	전국	100.67	103.14	104.77	104.99	105.46
	전년 대비 증감률	0.7	2.5	1.6	0.2	0.4
	서울	100.78	103.27	104.44	105.00	105.52
	전년 대비 증감률	0.8	2.5	1.1	0.5	0.5

주 1: 소비자물가지수는 가구에서 일상소비생활을 위해 구입하는 상품과 서비스의 가격변동을 측정하기 위하여 작성한 지수이고, 생산자물가지수는 일반소비자들이 자주 구입하는 품목과 기본생활품 141개 품목을 대상으로 작성한 체감 물가지수임

주 2: 소비자물가지수와 생활물가지수의 기준연도는 2015년이므로 2015년 지수는 100

자료: 통계청, 각 연도, 「소비자물가조사」

‘빈곤하지 않은 생활수준 영위하도록’ 빈곤기준선 설정해 매년 상향 조정

서울시 생활임금 산정 모델은 서울시 표준가구의 가계지출 규모를 결정하고 이 지출 규모를 충당할 수 있는 수준으로 생활임금액을 결정한다. 단, 3인 가구의 가계지출액을 모두 반영하는 것이 아니라 빈곤기준선을 적용한다. 빈곤기준선은 상대적 빈곤율을 구하는 기준이다. 우리나라 통계청은 상대적 빈곤 기준선을 전체 인구의 중위소득을 기준으로 중위소득의 50%에 해당하도록 정의하고 있다. 중위소득의 50%를 기준선으로 설정하면 전체 인구를 소득 순서대로 줄을 세웠을 때 중간에 해당하는 소득의 50%에 미치지 못하는 계층은 상대적 빈곤층이라고 할 수 있다. 서울시 생활임금 산정 모델에서 가계지출 규모에 빈곤기준선을 적용하는 것은 빈곤을 벗어나는 상대적 기준을 정하여 이 기준 이상의 소득을 보장하기 위해서이다. 즉, 빈곤하지 않은 생활 수준을 영위할 만큼의 상대적 지출 규모를 정하기 위함이다. [표 1]에서 보듯이 서울시 생활임금 산정 모델의 최초 안에서는 가계지출 평균의 50%를 적용하였고, 매년 2%씩 상향 조정하기로 정하였다. 2018년에는 빈곤기준선 60% 달성을 목표로 설정하고 매년 상황에 맞추어 일정 비율씩 상향 적용하기로 하였다. 2019년에는 가계지출의 평균 대신 중위값을 활용하는 방식으로 변경하였고, 2021년 금액 결정 때에는 빈곤기준선의 59.5%를 적용하여 목표인 60%에 근접하게 했다.

[표 7] 상대적 빈곤기준별 주요기관/국가 및 특성

상대적 빈곤선 기준	주요기관/국가 및 특성
중위소득의 40%	'Strict Poverty' line
중위소득의 50%	우리나라 통계청, OECD, 프랑스에서 사용 가장 보편적인 기준
중위소득의 60%	EU, OECD에서 사용
평균소득의 50%	영국
평균소득의 1/3 또는 1/2	세계은행에서 사용 (개발도상국은 평균소득의 1/3, 선진국은 평균소득의 1/2 적용)

자료: 한국보건사회연구원(2020); 최봉·김범식(2013); 권순원(2012)

도시근로자 3인 가구의 가계지출 중위값 추정 … 평균값 이용이 더 객관적

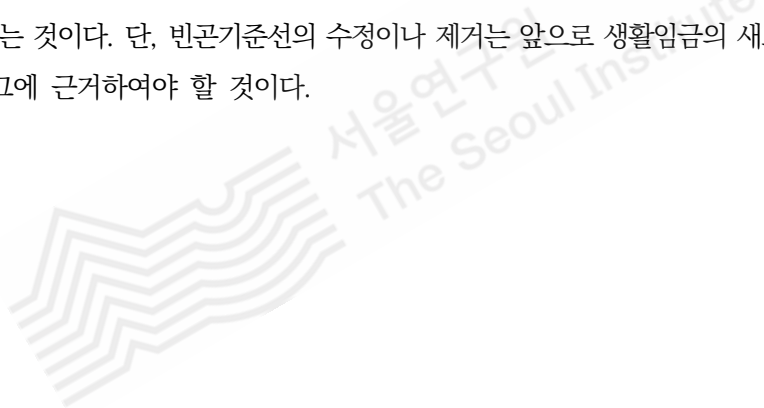
3인 가구 가계지출액은 통계청의 가계동향조사 자료에 근거한다. 가계동향조사는 가구의 가계수지 실태를 파악하여 국민의 소득 및 소비수준의 변화 측정과 분석에 필요한 자료를 제공하는 데 목적이 있다. 전국에 거주하는 일반가구를 대상으로 가구의 소득 및 지출항목을 조사하는데 표본조사 규모는 약 7,200가구이다. 가구의 소득과 지출액은 분기자료와 연간자료로 공표한다. 서울형 생활임금은 최저임금위원회가 최저임금을 결정한 날부터 산정 안을 만든다². 생활임금 산정 때에는 당시 기준으로 가장 최근 자료인 전년도 데이터를 이용하는 데, 생활임금 산정 시기에 이미 전년도 가계지출액이 공표되어 있어 활용하는 데 어려움이 없다. 문제는 공표범위가 전국 단위이므로 지역별 데이터를 제공하지 않고 중위값을 공표하지 않는다는 점이다. 그러므로 서울시 생활임금을 산정하려면 1인 이상의 도시가구 데이터를 이용할 필요가 있다. 서울시는 표준가구를 성인 2명과 자녀 1명으로 구성된 3인 가구로 정하였으므로, 가계동향조사에서 1인 이상 도시가구 중 가구원수별 가구당 월평균 가계수지 데이터를 이용한다. 또한 2017~2018년에는 중위값과 평균값을 모두 공표하였지만, 2019년부터는 다시 평균값만 공표하였다. 그래서 서울연구원은 2019년부터 가계지출 중위값을 추정하여 사용한다. 정확하고 일관된 통계수치를 유용하게 활용하기 위해서는 공표된 수치인 평균값을 이용하는 것이 바람직하다.

가계지출 평균값 이용 결정에 앞서 새로운 빈곤기준선 설정 고민할 필요

그럼에도 불구하고 가계지출의 평균값을 이용하는 것으로 결론짓기에 앞서 빈곤기준선 적용 문제가 먼저 해결되어야 한다. 그간 서울형 생활임금 모델에서 중위값을 이용하는 이유는 빈곤기준선 적용 때 가계지출의 중위값에 기초하여 정하였기 때문이다. [표 7]에서 보듯이 상대적

2 최저임금은 최저임금위원회가 결정한 날부터 1주일 후에 확정안을 고시하는데, 서울시 생활임금은 최저임금 확정일부터 45일 내에 생활임금액을 결정하여 고시해야 한다.

빈곤기준선은 유럽연합(EU)과 OECD를 근거로 가계지출 중위수의 60%까지 적용하는 것을 목표로 설정하였고, 지난해 59.5%를 적용하면서 목표에 근접하였다. 향후 중장기 방향을 새롭게 결정하거나 산정 모델을 개편할 때에는 빈곤기준선을 수정하거나 제거하는 다음의 세 가지의 방법을 고려할 필요가 있다. 첫째는 현재 OECD에서 가장 보편적으로 사용하는 기준이며 우리나라 통계청에서 기준으로 삼고 있는 중위수 50%로 조정하는 방안을 고려해 볼 수 있다. 둘째는 조세 및 사회보장 부담금을 제외한 금액을 이용하는 것이다. OECD 등에서는 빈곤기준선을 적용할 때 소득 자료의 가처분소득을 이용한다. 그 이유는 가계지출에는 가구가 지출한 조세나 사회보장부담금도 포함되어 있기 때문이다. 서울시의 산정 기준인 가계지출에는 소비지출뿐만 아니라 비소비지출도 포함되어 있다. 비소비지출에는 조세, 사회보험료 등의 공적지출과 다른 가구 송금 등 사적 이전지출이 포함되어 있다. 조세 및 사회보험료가 지속해서 증가하는 상황에서 비소비지출을 제외한 금액을 이용하면 실제 소비 지출 수준을 충당할 수 있을 것이다. 셋째는 빈곤기준선을 제거하고 지역 실정에 맞추어 가계지출의 변수를 조정하는 방법이다. 현재 주거비와 사교육비를 보완하고 있듯이 지출항목별로 서울시가 전국 평균에 비해 비용 부담이 큰 항목을 선별하여 현실 수준에 맞도록 보완하는 것이다. 단, 빈곤기준선의 수정이나 제거는 앞으로 생활임금의 새로운 목표를 설정하고 그에 근거하여야 할 것이다.



02 국내외, 다양한 방식으로 생활임금 산정

1_해외: 英, 실질 생활임금, 美, 생활임금계산기 활용

1) 영국

국가 생활임금은 최저임금 보완하려고 도입 불구 '현실반영 못해' 비판 받아

영국은 최저임금제(minimum wage)와 더불어 국가 생활임금제(national living wage)를 시행하고 있다. 최저임금제는 임금의 하한선을 정하는 제도로 만 21세 이상의 노동자에게 적용된다. 국가 생활임금제는 만 23세 이상의 노동자에게 임금 하한선을 설정하는 것으로 최저임금의 연장선에 있는 제도로 보는 것이 타당하다. 두 제도 모두 법적 의무가 부과되며, 고용주가 노동자에게 이보다 낮은 금액을 지급하면 처벌을 받는다. 2016년 4월부터 도입된 국가 생활임금제는 최저임금제를 보완할 목적으로 만든 제도다. 생활임금은 최소한의 인간다운 삶을 유지할 수 있을 정도의 임금이며, 상대적 임금수준을 고려하고 물가를 반영하여 한 가구의 기본적인 생활이 가능한 수준의 임금이 되는 것이 목표이다. 하지만 국가 생활임금제는 노동자의 실제 삶을 전혀 반영하지 못하고 있으며, 또 다른 최저임금에 불과하다는 비판을 받고 있다.

[표 8] 영국 임금률(wage rates) 설명

구분	최저임금 (25세 이하를 위한 정부 최저 한도)	국가 생활임금 (정부 최저 한도)	실질 생활임금
금액(시급)	8.21파운드	8.72파운드	9.5파운드(런던 외), 10.85파운드(런던)
법 여부	법에 명시	법에 명시	자발적
적용 연령	21세 이상	23세 이상	18세 이상
설정 방법	기업과 노동조합의 권고를 기반으로 한 협상 타결	중위소득의 비율로 설정, 2024년에 중위소득의 66% 달성이 목적	생활비에 따른 계산
런던 가중치	없음	없음	런던에 높은 가중치

자료: 영국 생활임금재단 홈페이지(<https://livingwage.org.uk/>)

시민단체 ‘런던시티즌즈’ 중심 운동의 산물인 실질 생활임금이 폭넓게 활용

실질 생활임금은 최저임금제 및 국가 생활임금제와 근본적으로 다른 제도이다. 생활임금 운동은 2001년에 시민단체인 런던시티즌즈(London Citizens)의 동런던 지부인 TELCO(The East London Communities Organization)를 중심으로 시작되었다. 실질 생활임금은 시민단체를 중심으로 전개된 생활임금 운동의 결과로 도입된 제도이며, 최저임금과 국가 생활임금과 달리 법적 의무는 없다는 것이 특징이다. 법적 강제 사항이 없다는 한계에도 불구하고 실질 생활임금은 2004년 런던시장으로 당선된 켄 리빙스턴(Ken Livingston)이 수용하여 본격적으로 확산하였다. 그 결과 오늘날 런던 내에서만 약 2,349개에 이르는 사업체들이 자발적으로 실질 생활임금을 도입하였다. 실질 생활임금은 국가 생활임금보다 노동자의 실질적인 삶을 충실히 반영하고 있다는 평가를 받고 있다.

Search titles Region Sector Industry

TOTAL NUMBER OF ACCREDITED EMPLOYERS: 2349

next >

자료: 영국 생활임금재단 홈페이지(<https://livingwage.org.uk/>)

[그림 2] 영국 런던에서 실질 생활임금을 지급하고 있는 사업체

실질 생활임금 계산은 2016년 기점으로 산정방식이 바뀌고 담당기관도 변경

2016년 이전에는 런던과 런던 외 지역의 실질 생활임금 계산 방법과 주체가 달랐다. 런던은

가계지출 수준을 반영하는 기본 생활비용 접근법과 가계소득 수준을 고려한 소득분포 접근법을 활용하여 실질 생활임금을 계산하였다. 가계 구성에 따라 가계의 소비와 소득을 추정하여 산술평균을 한 다음 예측하지 못하거나 불확실한 상황을 고려한 지출을 가산하여 이를 시간급으로 환산한 금액을 최종 생활임금으로 결정하였다. 이런 런던의 실질 생활임금 계산은 런던광역기구(Great London Authority)가 담당하였다. 런던 외 지역은 러프버러대학교 사회정책연구소가 최저소득 기준을 산출하여 이를 바탕으로 실질 생활임금을 계산하였다. 2016년을 기점으로 영국의 실질 생활임금 계산을 담당하는 기관이 변경되었다. 런던은 런던광역기구, 런던 외 지역은 러프버러대학교 사회정책연구소가 각각 실질 생활임금을 계산하였지만, 2016년부터는 비영리 연구재단인 레솔루션 파운데이션(Resolution Foundation)이 실질 생활임금 계산을 담당하고 있다.

실질 생활임금 계산은 다양한 가구구성원 반영해 실질 지출 추정하는 방식

영국의 실질 생활임금 계산방식은 가계구성원의 지출을 추정한 방식이다. 총 17개 가계 유형의 실질 지출을 추정하는 방식인데, 실질 가계지출에 고려되는 주요 항목에는 식료품비(마켓 바스켓), 주거비, 세금 및 보조금, 교통비, 보육비 등이 있다. 식료품비는 러프버러대학교 사회정책연구소에서 실시하는 최저소득기준 연구를 활용한다. 주거비용은 임대주택, 민간주택거래 등의 지역별 최신 데이터를 사용하며, 연간 변동성을 고려하여 3년 연속 평균을 사용하여 도출한다. 세금과 보조금은 레솔루션 파운데이션의 마이크로시뮬레이션 모델을 사용하여 가계유형별로 추정한다. 교통비의 경우 런던 외 지역은 최저소득기준 연구를 활용하지만, 런던은 일주일 중 5일을 하루 두 번 이동한다고 가정하여 이에 필요한 구간정기권 비용을 이용한다. 보육비는 성인들이 주당 37.5시간 이하를 일하는 정규직이라는 가정하에 가계유형별로 가족돌봄트러스트(Family Care Trust)가 수집한 자료를 활용하여 보육에 필요한 비용을 추정한다.

Family type	Living costs						Hourly wage requirement	Weights
	"Core" basket	Rent	Council tax	Travel	Childcare	Total		
Single	£156.94	£133.23	£11.07	£31.24	£0.00	£332.48	£10.75	43.1%
Couple	£266.51	£212.62	£22.88	£62.47	£0.00	£564.48	£8.70	25.1%
Single parent with one child (age 3-4)	£229.42	£165.15	£19.61	£31.24	£101.80	£547.22	£14.05	0.8%
Single parent with one child (age 5-11)	£249.60	£165.15	£19.61	£31.24	£95.70	£561.30	£15.10	3.5%
Single parent with two children (age under 3 & 3-4)	£285.31	£191.10	£22.06	£31.24	£351.97	£881.67	£24.85	0.2%
Single parent with two children (age 3-4 & 5-11)	£304.85	£191.10	£22.06	£31.24	£197.51	£746.75	£19.05	0.6%
Single parent with two children (age 5-11 & 12-16)	£349.48	£191.10	£22.06	£37.49	£95.70	£695.83	£20.00	1.8%
Single parent with three children (age 3-4 & 5-11 & 12-16)	£404.58	£191.10	£22.06	£37.49	£197.51	£882.73	£25.50	1.5%
Couple parent with one child (age 3-4)	£296.97	£228.83	£26.15	£62.47	£101.80	£716.22	£9.10	3.9%
Couple parent with one child (age 5-11)	£317.15	£228.83	£26.15	£62.47	£95.70	£730.30	£11.30	5.7%
Couple parent with two children (age under 3 & 3-4)	£351.37	£270.22	£29.42	£62.47	£351.97	£1,065.45	£14.20	1.6%
Couple parent with two children (age 3-4 & 5-11)	£370.91	£270.22	£29.42	£62.47	£197.51	£930.53	£11.70	2.5%
Couple parent with two children (age 5-11 & 12-16)	£415.54	£270.22	£29.42	£68.72	£95.70	£879.61	£12.15	5.3%
Couple parent with three children (age under 3, 3-4 & 5-11)	£433.67	£270.22	£29.42	£62.47	£447.67	£1,243.45	£19.90	0.5%
Couple parent with three children (age 3-4 & 5-11 & 12-16)	£474.42	£270.22	£29.42	£68.72	£197.51	£1,040.29	£16.75	0.9%
Couple parent with three children (age 5-11, 5-11 & 12-16)	£488.89	£270.22	£29.42	£74.98	£95.70	£959.21	£15.50	1.6%
Couple parent with four children (age under 3, 3-4, 5-11 & 12-16)	£524.41	£270.22	£29.42	£68.72	£447.67	£1,340.44	£21.65	1.2%

자료: Cominetti, Nye, 2020, Calculating the Real Living Wage for London and the Rest of the UK: 2020-21

[그림 3] 런던의 가구유형별 생활비 추정과 생활임금 계산 결과

생활임금 계산방법론은 큰 틀에선 유지 ... 세부항목의 수정 방향은 논의 지속

영국의 생활임금은 지출 기준으로 계산하는 방법론이 유지되었지만, 세부적인 지출항목의 수정 방향에 대한 논의는 끊임없이 계속되었다. 첫 번째는 연금기여금 부분이다. 직장 연금기여금이 자동으로 등록되면서 노동자들의 실질 소득이 감소하였다는 것이다. 연금기여금이 급여에서 원천징수되어 빠져나감으로써 충분한 식료품비(마켓바스켓)를 확보할 수 없게 된다. 두 번째는 실제 주택점유를 반영하도록 주거비의 가정을 조정하는 것이다. 주거비 산출에서 2016~2019년의 기본 가정은 자녀가 있으면 공공임대주택 거주, 자녀가 없으면 민간임대주택 거주였다. 하지만 자녀가 있는 다수의 가정이 민간임대주택에 살고 있다는 현실이 반영되지 않았다는 비판이 있었다. 그 외에도 유니버설 크레딧(소득에 따라 다른 복지 혜택을 제공하는 제도)의 일시적인 인상이 생활임금 산정에 영향을 미쳤다. 보조금의 상승 탓에 소득수준을 달성하는 데 필요한 근로소득은 낮아졌기 때문이다.

생활임금위의 세부항목 논의결과는 생활임금 산정에 반영해 방법론 일부 수정

생활임금을 결정하는 생활임금위원회는 2019년에 방법론을 검토하였는데, 그 결과 몇 가지 측면에서 방법론을 변경하기로 합의하였다. 연금기여금에 따른 소득 감소를 고려하여 생활임금이 계산되어야 한다고 결정하였다. 저소득 가정의 거주형태 비율을 활용하여 주거비 계산 방법을 수정하기로 하였다. 그러나 급격한 변화에 따른 변동성을 최소화하기 위해 변경 사항을 한 번에 도입하는 것이 아니라 단계적으로 도입해야 한다고 결정하였다. 따라서 새로운 생활임금 산정 방법은 여러 해에 걸쳐 단계적으로 적용될 예정이다. 또한 유니버설 크레딧의 상승은 일시적인 조치이므로 최근의 생활임금 계산에서는 이런 요소를 포함하지 않는 것으로 정하였다. 그 외에도 자녀가 없는 독신 가구를 보조금 혜택을 받지 않는 것으로 가정한다든지, 일부 가족 유형은 비과세 보육비를 청구하는 대신에 유니버설 크레딧을 중단하는 것이 유리하다는 사실, 보육비 산정 과정에서 점심식사 비용의 중복 계산 발생 등의 문제 등을 고려하여 생활임금 산정의 기술적인 부분을 조정하기로 결정하였다.

2) 미국

2004년에 필수 가계지출·지리적 다양성 반영한 미국식 생활임금계산기 제작

미국의 생활임금 계산기는 MIT의 Amy Glasmeier 교수가 2004년에 만들었다. 연방정부의 빈곤기준선은 기본적인 식품 예산을 제외한 요소를 고려하지 않으며, 필수적인 가계지출의 지리적 다양성을 반영하지 않는다. 이런 문제의식을 바탕으로 연방정부의 빈곤기준선을 초과하는 임금 기준을 제시하는 생활임금 계산기가 만들어졌다. 생활임금 계산기는 3,142개 카운티, 383개의 대도시 지역, 50개 주와 워싱턴의 생활임금 수준을 보여준다. 생활임금은

최소한의 음식, 보육, 건강 보험, 주거, 교통, 그 외 기본 필수품 등의 비용과 관련된 지출 데이터를 활용한다. 지출 관련 비용 요소와 함께 소득과 세금의 영향을 반영하여 생활에 필요한 최소 고용 소득을 결정한다. 이렇게 계산된 생활임금은 미국에 살기 위한 최소한의 생계임금이라고 보는 것이 타당하다.

	1 ADULT				2 ADULTS (1 WORKING)				2 ADULTS (BOTH WORKING)			
	0 Children	1 Child	2 Children	3 Children	0 Children	1 Child	2 Children	3 Children	0 Children	1 Child	2 Children	3 Children
Living Wage	\$20.00	\$38.99	\$49.18	\$64.30	\$29.16	\$34.35	\$38.13	\$42.42	\$14.03	\$20.95	\$26.53	\$32.40
Poverty Wage	\$6.13	\$8.29	\$10.44	\$12.60	\$8.29	\$10.44	\$12.60	\$14.75	\$4.14	\$5.22	\$6.30	\$7.38
Minimum Wage	\$11.80	\$11.80	\$11.80	\$11.80	\$11.80	\$11.80	\$11.80	\$11.80	\$11.80	\$11.80	\$11.80	\$11.80

자료: 생활임금계산기 홈페이지(<https://livingwage.mit.edu/metros/35620>)

[그림 4] 뉴욕주 뉴욕-뉴어크-저지시티 지역의 생활임금 계산 결과

생활임금은 가계 형태·구성원 정의하고 필요한 지출 추정하는 방식으로 계산

미국의 생활임금 계산기도 가족 구성원을 가정하는 것에서부터 시작한다. 성인은 총 3가지 유형이 있다고 가정하며, 전일제(주 40시간)³ 노동을 하는 1명, 전일제 노동을 하는 2명, 전일제 노동 1명과 보육에 전념하는 1명으로 구성된다. 자녀는 한 명의 경우 어린이(4세), 두 명의 경우 어린이와 어린이(9세), 세 명의 경우 어린이, 어린이, 10대(15세)로 구성되어 있다고 가정한다. 이들 유형을 종합하면 총 12개의 가족 유형이 만들어진다. 이를 기반으로 각각의 가계 형태별로 생활에 필요한 지출을 계산한다. 생활임금 계산기에는 기본적인 생활에 필요한 예산⁴이 식료품, 보육, 보험료, 건강관리비용, 주거비, 교통비, 기타 필수적인 지출, 시민참여활동비, 통신비 등으로 정의되어 있다. 이런 기본적인 생활에 필요한 지출에 세금을 더하면 생활임금이 된다.

식료품비·교통비 등은 국가나 국가기관서 제공하는 통계 활용해 생활비용 추정

식료품 비용은 미국농무부(USDA)의 저비용 식품 계획(low-cost food plan)의 전국 평균치를 활용한다. 가족이 저렴한 음식을 선택하고 간식을 포함한 모든 식사가 가정에서 준비된다고 가정한다. 성인의 식품 소비는 19세에서 50세 사이의 남성과 여성의 평균치를 사용하며, 자녀들은 가정에 근거한 연령대의 다양한 카테고리를 사용하여 추정한다. 그리고 지역별

3 미국은 주휴수당이 없으므로 전일제 노동자가 주 40시간을 근무한다고 가정하면 1년은 52주이므로 연간으로 환산하면 2,080시간이다.

4 Food cost, childcare cost, insurance premiums, out of pocket healthcare costs, housing cost, transportation cost, other necessities cost, civic engagement, broadband

차이를 반영하는 조정치를 활용한다. 교통비는 2019년 노동 통계 소비자 지출 조사 데이터를 사용한다. 교통비 지출의 범위는 자동차와 트럭, 연료비, 기타 이동수단, 대중교통 등이 포함되며, 새로운 자동차 구매를 위한 비용은 제외한다. 교통비는 모든 사람이 대체로 비슷해서 지출 비용은 가구원 수에 비례하여 계산한다. 기타 생필품 지출은 노동 통계 소비자 지출 데이터를 활용한다. 의류 및 서비스, 집안을 돌보는 데 필요한 용품, 개인적인 관리 제품과 서비스, 인터넷과 핸드폰 요금이 기타 생필품 지출에 해당한다. 삶을 풍부하게 하는 기본 활동에 필요한 비용은 국가 지출 데이터를 사용한다. 수수료와 승인 비용, 오디오 및 시각 장비 서비스, 반려동물, 장난감, 취미와 놀이, 기타 엔터테인먼트 용품, 장비와 서비스, 독서, 교육 등이며⁵, 지역별 가중치를 반영하여 조정한다. 연방세와 주세(state tax) 추정치도 생활임금 계산에 포함되며, 개별 소득세, 사회보장세, 의료보험세, 급여세, 법인 소득세, 재산세, 소비세 등이 포함된다.

주거비·보육비 등 일부 항목은 실제 생활에 필요한 비용 계산하거나 추정 사용

보육비는 모든 카운티에서 발표된 보육 센터 비용의 중위수나 평균을 활용한다. 그러나 보육비 데이터를 구할 수 없는 일부 지역은 주변의 보육비용을 활용하여 추정한 값을 사용한다. 건강관리비용은 고용주의 건강 보험, 의료서비스, 약물, 의료 용품 등으로 구성하여 파악하고, 지역별 가중치를 반영하여 조정한다. 주거비는 주택도시개발부의 공정 시장 임대료(Fair Market Rents)의 추정치를 사용하며, 성인이 한 명인 가족은 원룸 형태, 두 명의 성인 가족은 한 개의 방이 있는 아파트를 빌린다고 가정한다. 두 명의 성인과 자녀로 이루어진 가구는 자녀 1~2명의 경우 두 개의 방이 있는 아파트, 3명의 경우 세 개의 방이 있는 아파트를 빌린다고 가정한다. 통신비는 인터넷과 휴대전화 요금을 포함하여 계산한다. 인터넷 비용은 약 60달러, 휴대전화는 무제한 통화와 문자, 그리고 최대 15기가 바이트의 데이터를 사용한다고 가정한다. 그리고 3년마다 한 번씩 새 휴대전화를 구입한다고 전제한다.

2_국내: 경기도, 서울보다 다양한 지표 활용해 산정

1) 경기도

경기도는 주거비·사교육비 외 문화여가비·교통비·통신비 등의 일부 가산해 산정

경기도의 생활임금 산정기준은 가계지출기준, 근로소득기준, 가계소득기준, 근로자 임금증

5 Bureau of Labor Statistics Consumer Expenditure Survey including: (1) fees and admissions, (2) audio and visual equipment and services, (3) pets, (4) toys, (5) hobbies and playground equipment, (6) other entertainment supplies, (7) equipment and services, (8) reading, (9) education

가을 등 총 4가지 유형으로 구분된다. 경기도는 본격적으로 생활임금을 산정하기 전에 기본 가계 구성을 가정한다. 기본적 가계는 맞벌이하는 성인 2명과 미성년 자녀가 1명 있는 3인 가구로 서울시와 같다. 성인 2명의 총 근로시간은 365시간이며(전일제 209시간, 시간제 156시간), 자녀는 교육을 받는 학생으로 가정한다. 상대빈곤기준선은 가계소득 또는 가계지출의 중위값 60%로 설정한다. 주거비 계산에서는 3인 가구의 주거 면적 기준을 43㎡로 설정하였으며, 최소한의 사교육비를 추가하는 등 서울시의 생활임금 산정방식과 유사한 점이 많다. 가계지출기준은 서울시의 생활임금 산정방식과 비슷하지만, 경기도는 더 다양한 지표들을 활용하고 있다. 근로소득, 가계소득, 가계지출의 보정을 위해 주거비와 사교육비 외에도 문화여가비, 교통비, 통신비 등의 일부를 가산하여 생활임금이 산정된다. 그리고 근로자 평균임금 증가율, 소비자물가 상승률, 가계지출 중위값 증가율 등을 활용하여 통계자료의 시차를 보완한다.

[표 9] 2020년 경기도 생활임금 산정기준

구 분	① 가계지출기준	② 근로소득기준	③ 가계소득기준	④ 근로자평균임금 증가율
기준	3인 가구 가계지출기준	상용·비상용근로자 평균 근로소득 기준	3인 가구 가계소득기준	'20년 경기도 생활임금에 근로자평균임금 증가율을 곱한 기준 ▶ 10,707원 = 10,364원 × (1+3.3%)
상대빈곤 기준선	전국 근로자 3인 가구 지출 중위값 60%의 시급	경기도 상용과 비상용근로자 평균 시급의 60%	경기도 3인 가구 중위소득의 60%의 시급	
조정 1	주거비, 교육비, 문화비, 교통비 조정			
조정 2	- (지출부분) '19년 근로자 3인 가구 가계지출 중위값 증가율(-1.3%) - (소득부분) '19년 근로자(5인 이상) 평균임금증가율(3.3%) - '19년 경기도 소비자물가상승률(0.4%) 반영			

주 1: 김군수·성영조·이다겸(2019)의 <표 4-5> 인용

2022년 경기도 생활임금은 기본 산정기준에 통신비 반영해 11,141원으로 결정

2022년 경기도 생활임금은 경기연구원이 제안한 산정 안을 토대로 생활임금위원회의 심의를 거쳐 결정된다. 올해 경기연구원은 총 8개의 산정 안을 제시하였다. 가계지출, 근로소득, 가계소득, 근로자 평균임금 증가율 등을 반영한 값에 2021년 경제지표 전망치를 반영한 네 가지 방안, 2021년 경제지표 전망치를 반영하지 않은 네 가지 방안 등 총 8개 안을 산정하였다. 2021년 전망치를 반영한 방안 중 1안은 기본 산정기준에 주거비와 교육비를 추가하고 전국 근로자 평균임금의 증가율을 반영해 전년보다 0.7% 증가한 10,616원, 2안은 1안에 문화여가비를 추가해 전년 대비 3.3% 증가한 10,885원이다. 3안은 2안에 교통비를 반영해 전년에 견줘 7.8% 증가한 11,366원, 4안은 문화여가비 대신 통신비를 반영하여 11,141원으로 제시하였다. 심의결과 2022년 경기도의 생활임금은 11,141원으로 결정되었다.

2) 서울시 25개 자치구

서울시 모든 자치구가 2021년 현재 생활임금제 시행 ... 노원·성북구가 최초 도입

서울의 기초지자체인 25개 자치구는 모두 2021년 현재 생활임금을 도입하고 있다. 전국에서 최초로 생활임금제를 도입한 노원구와 성북구는 서울시 본청이 생활임금을 시행하기 전부터 제도를 운영했다. 생활임금제가 본격적으로 확산하기 시작한 것은 서울시 본청의 영향이 큰 것으로 추정된다. 서울시 본청이 제도를 시행한 2015년에만 20개 자치구가 생활임금 조례를 제정하였기 때문이다.

[표 10] 서울시 자치구 생활임금액 비교

		조례 제정일	2017	2018	2019	2020	2021	비고
서울특별시 및 투자·출연기관		2015-01-02	8,197	9,211	10,148	10,523	10,702	
자치구	종로구	2015-12-31	7,747	8,501	9,428	10,523	10,702	
	중구	2015-12-31	미적용	8,170	9,976	10,523	10,702	
	용산구	2015-08-07	7,709	9,070	10,140	10,520	10,702	
	성동구	2015-05-21	8,110	9,211	10,148	10,307	10,460	
	광진구	2015-07-10	7,810	9,211	10,148	10,523	10,702	
	동대문구	2015-07-30	7,817	9,211	10,148	10,523	10,702	
	중랑구	2017-09-08	미적용	미적용	10,148	10,310	10,540	
	성북구	2014-09-11	8,048	9,255	10,113	10,307	10,540	
	강북구	2015-11-06	7,767	9,211	10,148	10,523	10,702	
	도봉구	2015-03-12	7,767	9,211	10,041	10,523	10,590	
	노원구	2014-08-18	7,750	8,140	8,980	10,523	10,540	
	은평구	2015-05-07	7,700	9,059	10,000	10,310	10,537	
	서대문구	2015-04-15	7,720	7,530	10,000	10,310	10,702	
	마포구	2015-07-23	8,197	9,211	10,148	10,523	10,702	
	양천구	2015-10-30	7,823	8,931	9,936	10,307	10,702	
	강서구	2015-12-30	7,800	9,210	10,040	10,523	10,702	
	구로구	2015-03-26	7,720	9,060	9,980	10,523	10,702	
	금천구	2015-10-08	8,197	9,211	9,934	10,307	10,540	
	영등포구	2015-09-24	7,818	9,094	10,148	10,523	10,702	
	동작구	2015-02-26	8,197	9,211	10,148	10,523	10,702	
	관악구	2015-07-30	7,810	9,010	10,042	10,523	10,702	
	서초구	2016-12-22	미적용	9,100	10,040	10,523	10,702	
	강남구	2018-06-01	미적용	미적용	9,990	10,520	10,702	
	송파구	2015-12-28	7,513	8,163	10,000	10,307	10,540	
	강동구	2015-06-17	8,197	9,211	10,140	10,520	10,700	
전체	최대(최근)	2018-06-01	8,197	9,255	10,148	10,523	10,702	
	평균	2015-09-30	7,882	8,933	10,004	10,457	10,651	
	최소(최초)	2014-08-18	7,513	7,530	8,980	10,307	10,460	
	범위	2003-09-14	684	1,725	1,168	216	242	최대-최소
자치구수	〈 서울시	2(본청 이전)	17	13	17	11	9	
	= 서울시	-	4	9	8	14	16	
	〉 서울시	23(본청 이후)	-	1	-	-	-	
	미적용	-	4	2	-	-	-	

자치구는 서울시의 생활임금 산정방식 활용하고 서울시와 금액 맞추려고 노력

지금은 다수 자치구가 서울시 본청의 생활임금 산정방식을 활용하고 있다. 위의 [표 10]에서 보듯이 2017년에는 단 4개의 자치구만 서울시 본청과 생활임금 산정방식이 같았다. 앞에서 설명하였듯이 서울시와 자치구가 생활임금을 맞춰가는 추세는 2019년 부구청장회의에서 생활임금의 통일성 확보가 주요 논의안건 중 하나로 제시된 이후 본격화되었다. 그 결과 2021년에는 16개 자치구가 서울시의 생활임금 산정방식을 활용하고 있으며, 그렇지 않은 자치구는 9개에 불과한 것으로 나타났다. 전체적으로 서울시와 생활임금액이 같은 지자체가 늘어나고 있다. 하지만 서울시의 생활임금 상승 추세를 따라가지 못한 자치구들이 생겨나고 있다. 특히 상대적으로 재정자립도가 낮은 자치구가 어려움을 겪고 있다. 또한 자치구의 생활임금 최댓값과 최솟값의 차이는 2018년 이후 매년 줄어드는 추세였지만, 2021년에는 전년보다 커졌다.



03 2022년 서울시 생활임금, 최저임금의 118%

1_2022년 서울시 생활임금, 시급 10,766원으로 결정

서울시 생활임금 적용자는 2021년 6월 기준 투자·출연기관 직원 등 약 1.4만명

서울시 생활임금은 앞에서 설명한 바와 같이 근로자와 그 가족이 빈곤 수준 이상의 삶을 영위할 수 있는 적정 임금액을 말한다. 서울시 생활임금은 서울시의 특성을 반영하기 위해 가계지출뿐만 아니라 서울시의 교육비, 주거비, 물가 등을 반영하여 근로자 가족의 최소한의 생활 여건을 보장할 수 있는 임금 수준을 산정한다. 서울시 내부자료에 따르면 2021년 6월 기준 서울시와 투자·출연기관, 민간위탁기관 등 생활임금 적용자는 1만 4천여 명이다.

[표 11] 서울시 생활임금 적용 대상과 규모

구분	대상	인원
사·투자출연기관	기간제 등 직고용 근로자 전체	2,811
민간위탁	시비 100% 지원 사업 대상	4,664
자회사	교통공사, 농수산식품공사의 6개 자회사	4,379
공공 일자리	뉴딜일자리 참여자	2,599
전체	-	14,453

주 1: 서울시 생활임금액의 적용 대상자이므로 자치구 적용 인원은 포함되지 않음

자료: 서울시 내부자료(2021)

2022년 서울시 생활임금 산정 때 최우선으로 고려 항목은 공정성·경제위기상황

2022년 서울시 생활임금 산정 안에서 우선적으로 고려한 두 가지는 공정성 논란과 코로나 19 장기화에 따른 경제위기 상황이다. 첫째, 최저임금과의 격차가 확대될수록 민간부문 근로자는 상대적 박탈감이 커질 수 있으므로 최저임금과 생활임금의 격차를 줄여서 민간-공공부문 간 소득형평성을 확보하는 것이 중요하다. 생활임금과 최저임금을 월급으로 환산하였을 때의 격차는 2018년 351,329원 2019년 375,782원, 2020년 403,997원, 2021년 414,238원으로 매년 늘어났다. 생활임금과 최저임금의 격차가 커질수록 민간부문 근로자들의 상대적 박탈감도 커지고 공정성 논란을 초래할 우려가 있어 내년 생활임금은 최저임금과의 격차 축소에 중점을 두었다. 둘째, 코로나19에 따른 지자체의 예산 부족 문제에 대응하고

고용 위기에 몰린 저소득 근로자의 고용안정을 위해 위기 상황을 상생의 가치로 극복할 필요가 있다. 코로나19 상황은 2년 차를 맞이하여 그간 공공부문에서는 소상공인 피해를 지원하고 방역 분야에 우선 지출하여 재정적 여력이 부족해진 상황이다. 이런 상황에서 생활임금 적용에 시와 자치구, 투자·출연기관의 재정 부담을 고려하고 이를 최소화하는 것이 필요하다. 서울시의 재정자립도는 2021년에 80.6%에 달하지만 서울시 본청을 제외한 자치구의 재정자립도는 평균 35.8%에 불과하다⁶. [표 10]에서 보듯이 2021년 기준 서울시의 생활임금을 동일하게 적용하고 있는 자치구는 25개 중 16개이다. 또한, 김진하 외(2020)에 따르면 2019년 기준 자치구의 생활임금 적용인원은 7,658명으로 서울시 생활임금 적용대상자 전체의 1/3가량을 소화하고 있다. 본청에 비해 재정자립도가 낮은 자치구는 코로나19 장기화와 재유행으로 예산 부담이 늘어난 가운데 생활임금 예산 마련과 적용 대상 선정의 고민이 클 것이다. 이런 상황에서 코로나19로 말미암은 지출 부담과 재정자립도 등 자치구의 예산 부담을 고려한다면 생활임금의 인상률을 이전보다 낮출 필요가 있다. 코로나19에 따른 위기를 기회로 삼아 생활임금의 통합과 확산에 매진하는 계기로 만드는 것이 중요하다. 생활임금을 얼마로 결정하는지보다 서울시와 자치구가 생활임금을 통합 적용할 수 있는지, 적용 범위를 어떻게 확대할 것인지를 고민하고 점검할 수 있는 중요한 시기라고 할 수 있다.

2022년 서울시 생활임금은 전년에 견줘 0.6% 인상된 시급 10,766원으로 결정

2022년 서울시 생활임금은 공정성 논란과 공공기관의 재정부담을 고려한 안으로 결정되었다. 따라서 2022년 서울시 생활임금은 2021년 금액보다 0.6% 인상된 시급 10,766원으로 결정되었다⁷. 2022년 생활임금은 2021년 생활임금 10,702원에 2020년 서울시 물가상승률 0.6%를 반영한 금액이다⁸. 2021년 서울시 생활임금에 물가상승률을 반영하여 생활임금 적용

6 재정자립도는 세입과목 개편 전 순계예산 기준이며, 자료 출처는 행정안전부의 『지방자치단체 통합재정개요』이다.

7 생활임금위원회에 상정되는 내년도 안은 서울시와 서울연구원이 협의하여 1~3개 정도의 안을 정한다. 그러면 서울시 생활임금위원회가 상정된 안들을 검토하여 내년도 금액을 의결한다. 서울시 생활임금은 서울특별시 생활임금 조례에 근거하여 최저임금이 고시된 이후 45일까지 생활임금을 결정하여야 한다.

[참고] 서울특별시 생활임금 조례

- 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 물가상승률, 노동자의 평균가계지출수준 등 경제·노동 환경
 2. 최저임금법에 따라 매년 고시되는 최저임금
 3. 그 밖에 생활임금 결정에 필요하다고 판단되는 사항
- ③ 시장은 생활임금을 결정할 때에는 그 내용에 대하여 다음 각 호의 사항을 포함하여 지체없이 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
- ④ 제3항에 따라 고시된 생활임금은 다음 연도 1월 1일부터 12월 31일까지의 기간을 단위로 갱신하여 적용한다. <개정 2020.1.9.>

근로자의 실질임금 수준을 유지하고자 하였다. 2022년 서울시 생활임금 결정으로 최저임금과 격차에 따른 민간-공공 간 소득불평등의 확대를 막고 공정성 논란을 해소하며, 자치구의 부담을 완화하여 서울시와 금액 수준을 맞추어 서울시와 자치구가 함께 운영하기 위한 준비 단계가 되길 기대한다.

[표 12] 항목별 검토방향 및 내용

'22년 금액 산정기준	검토사항		내 용
	'21년	'22년(안)	
④ 도시근로자 3인 가구 가계지출 (가구의 생활수준 실태 및 변동사항 파악을 위한 연간 지출조사)	가계지출 중위값	좌동	'18년 생활임금 결정 때부터 중위수 활용 (통계청 가계동향조사 자료로 추정)
⑤ 빈곤기준선 (가계지출 대비 상대적 빈곤율 측정을 위한 기준선)	59.5%	59~ 60%	코로나19 경제상황 및 생활임금과 최저임금의 격차에 따른 공공·민간 노동자 간 형평성 등을 고려
⑥ 사교육비 (서울 초중고 월평균 사교육비)	평균의 50%	좌동	사교육비 조장 등 역효과 방지를 위해 기존 50%를 동일하게 적용(통계청·교육부 사교육비 자료)
⑦ 주거비 (서울시 주거복지기준에 근거한 3인 가구 주거비용)	43㎡ 적용	좌동	'18년 생활임금 산정 때부터 주거면적 기준 43㎡ 적용 (국토교통부 실거래가 자료로 추정)
⑧ 물가상승률 (서울지역 소비자 물가 상승률)	통계청 수치 활용	좌동	서울지역 소비자물가상승률 이용(e-지방지표 소비자물가등락률 자료)
코로나19 경제상황		반영 검토	전년도 경제성장률(통계청 지표)

[참고] 2022년도 서울시 생활임금 산출식

1. 2021년 서울시 생활임금

2021년 생활임금은 2020년 9월 16일에 고시하였다. 2021년 생활임금은 앞에서 설명한 [그림 1]의 '서울시 생활임금 산정식'을 활용하여 산출하였다. 2021년 생활임금은 2020년에 산정하므로 당시에 가장 최근 자료인 2019년 자료를 이용하였다.

④ 도시근로자 3인 가구 가계지출 중위값에 ⑤ 빈곤기준선 적용:

통계청 「가계동향조사」(MDIS)의 '2019년 도시근로자 3인 가구의 월평균 가계지출' 중위값
추정치 3,806,000원 × 빈곤기준선 59.5% = 2,264,570원

⑥ 사교육비 평균의 50%:

통계청·교육부 「초중고사교육비조사」(KOSIS)의 '2019년 지역별 학생 1인당 월평균
사교육비' 서울시 사교육비 금액 451,000원 × 적용비율 50% = 225,500원

- ① 서울지역 주거비(43㎡):
국토교통부 실거래가 공개시스템의 '2019년 서울시 아파트·연립다세대·단독다가구·오피스텔 43㎡ 전월세 실거래가'를 기반으로 추정한 금액 = 1,393,000원
- ② 서울지역 물가상승률:
통계청 「e-지방지표」(KOSIS)의 '2019년 서울시 소비자물가등락률(%)' = 0.6%
- ③ 맞벌이 부부 근로시간:
전일제 근로자 1명 209시간 + 시간제 근로자 1명 156시간 = 365시간

$$[(A \times B) + C + D] \times (1 + E) \div F = 10,702\text{원}$$

2. 2020년 서울시 물가상승률 0.6% 적용

2022년 서울시 생활임금: 2021년 서울시 생활임금 × 전년도 서울시 물가상승률 = 10,766원

2_2022년 서울시 생활임금, 광역지자체 중 중간수준

2022년 서울시 생활임금의 전년 대비 상승률은 제도 도입 이후 가장 낮은 수준

2022년 생활임금 10,766원은 2021년 대비 0.6% 상승하고, 시간당 금액으로는 64원이 올랐다. 2022년 최저임금 9,160원은 2021년에 비해 5.0% 상승하고 시간당으로는 440원이 올랐다. 2022년 서울시 생활임금의 상승률은 최저임금보다 4.4%p 낮고, 상승폭은 376원이 작았다. 서울시 생활임금의 전년 대비 상승률은 서울시가 생활임금제를 도입한 후 가장 낮은 수준이다. 서울시의 생활임금 상승률은 2017년에 14.7%를 기록한 이후 매년 꾸준히 낮아지는 추세이다. 2022년 생활임금 10,766원은 2022년 최저임금 9,160원의 118% 수준이다. 서울시 생활임금이 2015~2021년 동안 최저임금 대비 평균 122%를 유지한 것과 비교하면 4%p가량 차이를 보인다. 2022년 생활임금은 최저임금보다 시급 기준 1,606원이 많은 금액이다. 월 급여액으로 환산하면 2022년 서울시 생활임금은 2,250,094원으로 최저임금의 월 급여 환산액인 1,914,440원보다 월 335,654원이 많다. 지난 7년간 서울시 생활임금의 월 급여액은 최저임금의 월 급여액보다 평균 338,670원이 많은 수준이다. 2022년 생활임금과 최저임금의 월 급여액 차이는 평균 월 급여 차이보다 3,016원 적지만 감소한 수준이 평균 차이액의 1% 이내로 큰 차이가 없었다.

[표 13] 서울시 생활임금과 최저임금 현황 비교

구분(연도)		2019	2020	2021	2022	2015~2021 평균
서울시 생활 임금	시급(원)	10,148	10,523	10,702	10,766	8,945
	상승률(%) ¹	10.2	3.7	1.7	0.6	8
	상승폭(원) ¹	937	375	179	64	669
	월급(원) ²	2,120,932	2,199,307	2,236,718	2,250,094	1,869,445
	상승률(%) ¹	10.2	3.7	1.7	0.6	8
	상승폭(원) ¹	195,833	78,375	37,411	13,376	139,856
최저 임금	시급(원)	8,350	8,590	8,720	9,160	7,324
	상승률(%)	10.9	2.9	1.5	5.0	8
	상승폭(원)	820	240	130	440	501
	월급(원) ²	1,745,150	1,795,310	1,822,480	1,914,440	1,530,776
	상승률(%)	10.9	2.9	1.5	5.0	8
	상승폭(원)	171,380	50,160	27,170	91,960	104,799
최저임금 대비 비율(%)		122	123	123	118	122
시급 차이(원)		1,798	1,933	1,982	1,606	1,620
월급 차이(원)		375,782	403,997	414,238	335,654	338,670

주 1: 서울시 생활임금은 2015년에 도입하였으므로 2015~2021년 평균 상승률과 상승폭에 기재된 수치는 2016~2021년의 평균값임

주 2: 월급은 한 달 근무시간 209시간을 적용한 금액이며, 209시간은 하루 8시간씩 주 5일의 월 근무시간에 주휴시간 35시간을 합한 시간((주40시간+주휴8시간)×365/12/7)임

2022년 생활임금은 경기도가 시급 11,141원으로 광역자치단체 가운데 가장 많아

서울시 생활임금은 도입 후 2021년까지 줄곧 전국 광역지자체 중에서 가장 높은 수준을 유지하였다. 서울시는 상대적으로 비싼 생활물가를 반영하려고 작년까지 전국 최고 수준으로 책정하였다. 2019년에는 서울시 생활임금이 10,148원으로 결정되면서 생활임금의 1만 원대 진입을 달성하였고, 2020년에는 대부분의 광역지자체가 1만 원대에 진입하였다. 2022년 서울시 생활임금은 2022년 금액을 결정한 광역자치단체 중 중간 수준이다. 가장 금액이 많은 자치단체는 경기도(11,141원)이고 그다음은 광주광역시(10,920원), 전라남도(10,900원), 부산광역시(10,868원), 전라북도(10,835원), 강원도(10,785원), 서울특별시(10,766원) 순이다. 2021년 재정자립도는 서울시가 가장 높은 80.6%이고 그다음은 세종특별자치시 64.0%, 경기도 63.7% 순이다⁹. 세종특별자치시의 2022년 생활임금은 10,328원으로 결정되었다. 경기도 생활임금이 서울시 생활임금을 역전한 것은 처음인데, 서울시가 전년 대비 0.6% 인상한 데 비해 경기도는 전년보다 5.7% 높은 수준이다. 서울시와 경기도는 모두 코로나19 사태로 어려운 경제상황을 고려하였지만, 이후 이를 극복하기 위한 방향에는 차이가

9 재정자립도는 세입과목 개편 전 순계예산 기준이다.

있다. 서울시는 코로나19 사태로 어려운 경제상황과 재정여건 등을 고려하고 최저임금과의 격차를 줄이는 것에 중점을 두었다. 서울시는 자치구까지 포함하면 적용 대상이 2만 2천여 명에 달하여 재정 여건도 함께 고려할 필요가 있었다. 이와 다르게 경기도는 코로나19 사태로 어려워진 근로자들의 경제적 여건을 고려하고 최저임금을 끌어올리는 마중물 역할을 위해 최저임금의 121.6% 수준까지 생활임금을 끌어올렸다는 입장이다. 경기도에 따르면 내년도 생활임금을 적용받는 대상자는 경기도 및 도 출자·출연기관 직접 노동자와 도 간접고용 노동자 등 1,700여 명이고, 도내 시군에 소속·위탁 근로자까지 포함하면 대상자는 1만여 명이다.

[표 14] 광역자치단체 생활임금 현황

(단위: 원, %)

광역자치단체	2019년	2020년	2021년	2022년	전년 인상률	2021년 재정 자립도	비고
서울특별시	10,148	10,523	10,702	10,766	0.6	80.6	
부산광역시	9,894	10,186	10,341	10,868	5.1	49.8	
대구광역시	-	-	-	-	-	48.9	미시행
인천광역시	9,600	10,000	10,150	10,670	5.1	56.1	
광주광역시	10,090	10,353	10,520	10,920	3.8	44.5	
대전광역시	9,600	10,050	10,202	10,460	2.5	45.1	
울산광역시	-	-	-	-	-	54.4	'21년 제정
세종특별자치시	8,350	9,378	10,017	10,328	3.1	64.0	
경기도	10,000	10,364	10,540	11,141	5.7	63.7	
강원도	9,011	10,010	10,252	10,785	5.2	28.3	
충청북도	-	-	-	10,326	-	32.9	'22년 시행
충청남도	9,700	10,050	10,200	10,510	3.0	36.9	
전라북도	9,200	10,050	10,251	10,835	5.7	27.7	
전라남도	10,000	10,380	10,473	10,900	4.1	27.0	
경상북도	-	-	-	-	-	29.8	미시행
경상남도	-	10,000	10,380	미정	-	38.9	'20년 시행
제주특별자치도	9,700	10,000	10,150	10,660	5.0	38.7	

주 1: 2022년 생활임금은 2021.10.18. 기준

주 2: 재정자립도는 세입과목 개편 전 자료임

자료: 각 광역자치단체(각 연도); 행정안전부(2021)

04 서울시 생활임금, 향후 운영방향 3대 해법

1_생활임금, 최저임금 보완하는 수단으로 계속 활용

생활임금은 근로자·부양가족의 인간다운 삶 유지 위해 최저임금 보완하는 역할

최저임금은 최저생계비를 보장할 목적으로 시행되었지만, 최저임금만으로는 근로자 본인 외 가족 구성원의 삶의 질을 높이기 어려운 수준이다. 그래서 생활임금은 근로자와 그 가족 구성원 모두가 인간다운 삶을 유지할 수 있도록 최저임금을 보완한다는 점에서 그 의미가 매우 크다. 그러므로 최저임금은 생활임금 산정 시 연계 가능한 지표들을 검토할 때 배제할 수 없는 중요한 지표이다.

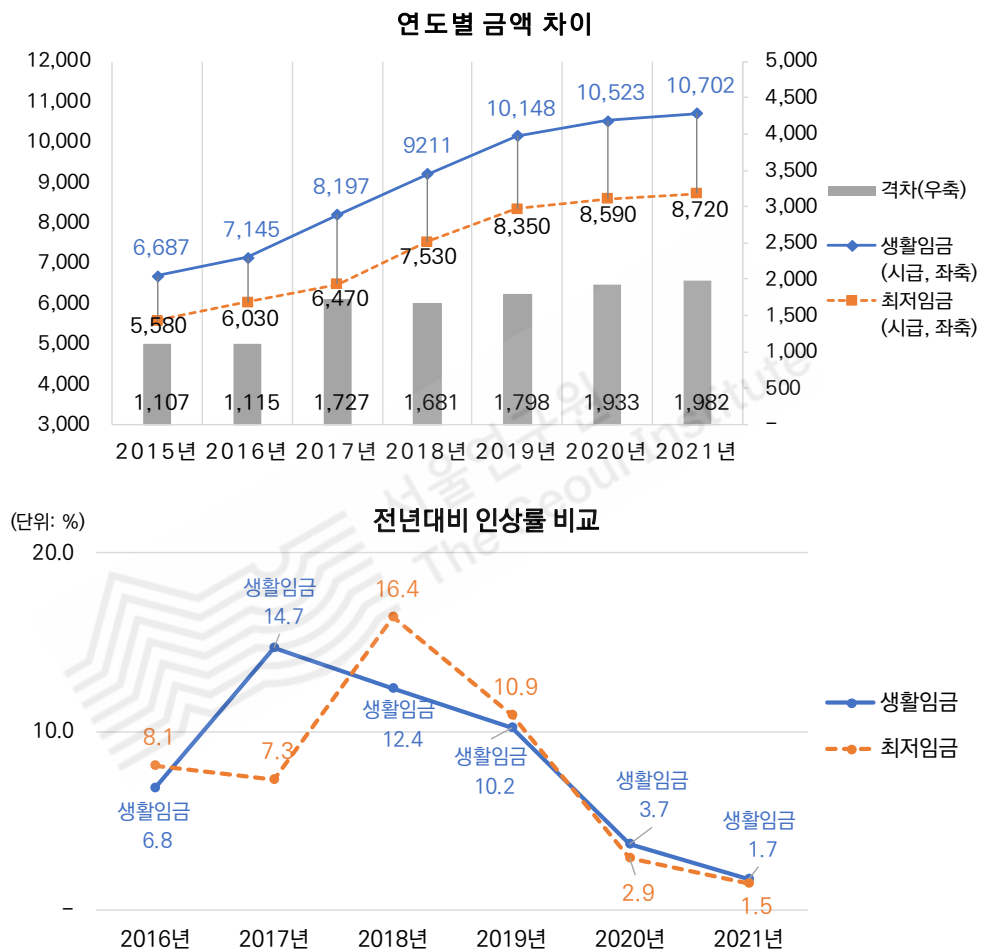
[표 15] 최저임금과 생활임금의 차이

	최저임금	생활임금
시행목적	최저생계비 보장	인간다운 삶 유지 (주거·교육·문화비 등 고려)
고려대상	근로자 개인(1인)	근로자를 포함한 가구(서울시는 3인 가구)
시행근거	법령(위반 시 처벌규정 ○)	조례(위반 시 처벌규정 X)

경제상황 고려 못하는 현실에서 최저임금과 연계는 생활임금 취지에 맞지 않아

[그림 5]에서 보듯이 생활임금은 2015~2021년 사이 최저임금보다 적게는 시급 1,107원, 많게는 시급 1,982원 더 많은 금액으로 결정되었다. 서울시 생활임금은 대체로 최저임금의 인상률을 따르고 있지만, 급격한 인상률 변동의 충격을 줄이는 방향으로 결정되었다는 것을 알 수 있다. 2017년처럼 최저임금이 전년보다 하락하면 이를 보완하기 위해 생활임금의 인상률을 높였고, 반대로 2018년처럼 최저임금 인상률이 크면 생활임금 인상률은 이보다 낮추는 등 급격한 인상에 따른 부담을 감안하여 결정하였다. 2022년 최저임금은 노사가 절충하지 못한 상황에서 공익위원 주도로 5.1%로 결정(확정고시는 5.0%)되었는데, 전년도 경제성장률 -0.9%를 감안하면 5.0%는 굉장히 높은 증가율이라고 할 수 있다. 이처럼 우리나라의 최저임금은 경제상황을 보여주는 지표를 반영하여 결정하는 것이 아니라 노·사 간 이해 충돌을 줄여 절충하는 안으로 수렴한다. 물론 현행법상 최저임금 결정 기준에는 근로자의

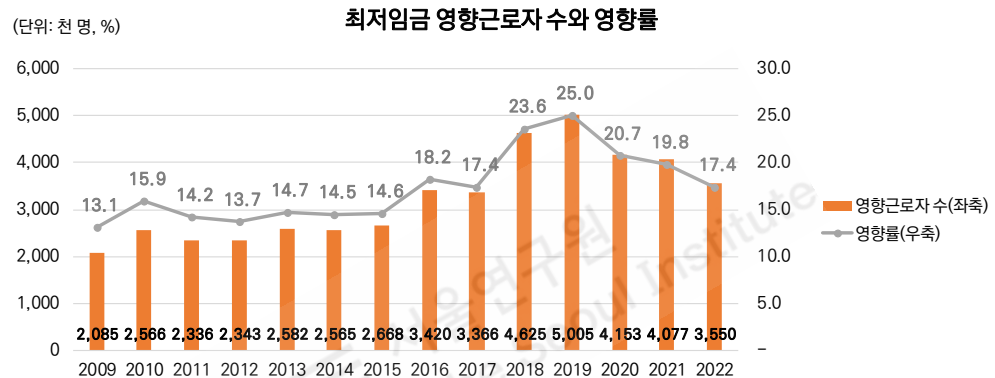
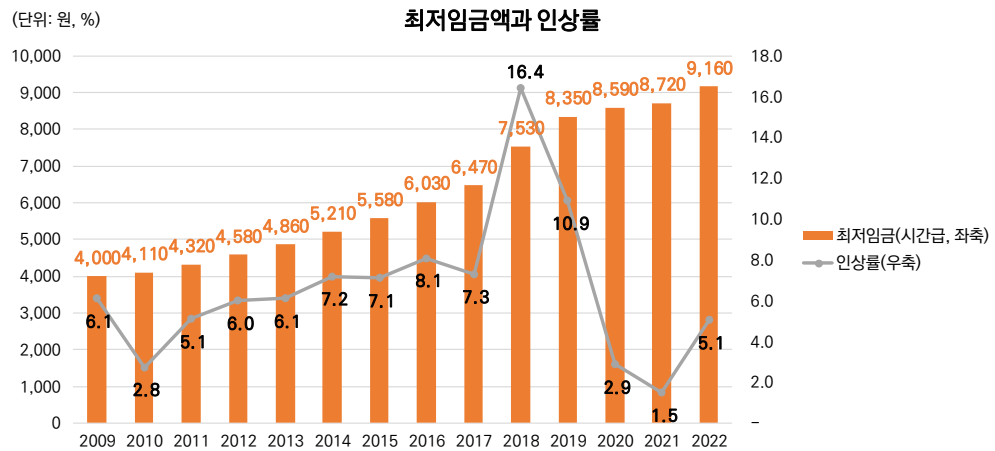
생계비, 유사 근로자의 임금, 노동생산성 및 소득 분배율이 포함되어 있지만, 명문화된 산정 방식은 없는 상황이다. 최저임금이 이렇게 경제여건을 고려하지 못하는 상황에서 생활임금이 최저임금보다 항상 많은 금액을 주도록 결정하거나, 최저임금과 연계하여 몇 퍼센트(%) 높은 수준으로 결정하게 되면 지역경제에 부정적인 충격이 있을 수 있다. 생활임금의 목적인 '인간다운 삶'은 최저임금보다 얼마 더 높은 금액 혹은 몇 퍼센트 더 높은 상대적 수준으로 정의될 수 없기 때문이다.



[그림 5] 생활임금과 최저임금의 연도별 금액 및 인상률 비교

최저임금은 2018년 이후 대대적인 금액 인상 실현하고 영향률은 20%대 육박

최저임금은 2009~2017년 사이 2.8~8.1% 범위의 증가율을 보이다가 2018년에 16.4% 증가한 7,530원으로 결정하면서 대대적 금액 인상을 실현하였다. 월급으로 환산하면 2017년 135만 원에서 2018년 157만 원으로 월평균 22만 원가량 증가하였다. 2021년 현재 최저임금이 적용되어 직접적으로 영향을 받는 근로자는 4백만 명으로 추정되므로 전국 1인 이상 전 산업의 근로자 중에서 차지하는 비율, 즉 최저임금이 미치는 영향률은 19.8%이다¹⁰.



주 1: 최저임금 영향률은 최저임금에 직접적으로 영향을 받게 될 것으로 추정되는 대상근로자의 비율 예측치

주 2: 영향률의 근로자 수는 경제활동인구조사 부가조사 기준

자료: 최저임금위원회, 연도별 최저임금 결정현황, 최저임금영향률

[그림 6] 최저임금의 인상률과 영향률

서울시 생활임금은 단편적인 금액 인상보다 영향력 최소 1%대까지 확대 바람직

서울시 생활임금이 빈곤기준선 60%, 1만 원대 진입을 목표로 한 이유는 2010년대 초반 당시에 최저임금의 급격한 인상을 기대하기 어려운 상황이었기 때문이다. 서울시 생활임금은 금액 인상 목표를 달성하였지만, 민간부문까지 적용대상을 늘려 영향률을 높이고 공공부문의 불균형을 개선하기에는 아직까지 미흡하다. 김진하 외(2020)에서 서울시 생활임금 적용인원을 전수 조사한 결과는 2019년 기준 자치구 포함 14,435명인데, 이는 사업소의 적용인원이 다수 누락된 수치이다. 2021년 6월 기준 서울시 내부자료에 따르면 자치구를 제외한 시·투자출연기관·민간위탁기관의 생활임금 적용자는 14,453명이다. 여기에 2020년 조사 당시 자치구의 2019년 기준 7,658명을 합산하면 2021년 전체 적용자는 22,111명으로 추정할 수 있다. 생활임금이 적용됨에 따라 영향을 받게 되는 대상 노동자가 서울시 전체 취업

자 중에서 차지하는 비율을 생활임금 영향률이라고 할 때, 2019년 생활임금 영향률은 0.35%에 불과하다. 2020년 서울시 취업자 수 대비 2021년 생활임금 추정 인원을 적용하더라도 생활임금 영향률은 0.5%를 밑돌고 있다. 투자·출연기관에 생활임금을 적용하면서 2017년까지 적용대상이 크게 늘어났지만 이후에 적용 대상을 늘리지 못하여 생활임금 영향률은 아직까지 1%대에 미치지 못한다. 적어도 1%대 수준까지는 생활임금 영향률을 확대할 필요가 있다.

[표 16] 생활임금 영향률 변화

시점	서울시 취업자 수(천 명)	생활임금 적용 근로자 수(천 명)	영향률(%)	영향률 변화(%p)
2015 1/2	4,005	1.0	0.02	-
2016 1/2	4,014	2.5	0.06	0.04
2017 1/2	4,073	11.1	0.27	0.21
2018 1/2	4,068	11.2	0.28	0.00
2019 1/2	4,121	14.4	0.35	0.07
2020 1/2	4,643	22.2	0.48	0.13

주 1: 김진하 외(2020)의 [표 3-4]를 인용하여 수정함

주 2: 서울시 취업자 수는 지역별고용조사 마이크로데이터 자료(MDIS)에서 추출한 서울시 임금근로자(상용직, 임시직, 일용직) 수이고, 생활임금 고시금액 적용시점을 고려하여 상반기 취업자 수를 이용함

주 3: 생활임금 적용 근로자 수의 경우 2015~2018년은 서울시 내부자료(자치구 제외), 2019년은 김진하 외(2020) 연구의 실태조사 집계인원(총괄부문 자료 기준)을 이용하였고, 2020년의 근로자 수는 2021년 기준 추정치임

자료: 통계청, 각 연도, 「지역별고용조사」; 서울시 내부자료.

2_생활임금, 국내외 사례 벤치마킹해 산정방식 합리화

5년마다 계획 세우고 모형 현실화 위한 개발, 정기적 실태조사·예산편성 필요

지금까지 생활임금액을 일정 수준까지 올려 저소득자의 생활안정에 이바지했으므로, 앞으로는 서울시 민간위탁 근로자 모두에게 적용할 수 있도록 대상자 확대를 위한 정기적 실태조사와 금액 산정, 예산편성 및 운영계획 수립이 필요하다. 5년마다 정기적으로 목표를 설정하고, 매년 생활임금위원회의 의견사항을 수렴하되 모형 현실화를 위한 개발은 5년 주기로 시행하는 것을 제안한다. 이때 생활임금 지급기준 명확화, 통합안 마련 등도 5년 계획 수립에 따라 순차적으로 진행할 필요가 있다.

근로장려세제 등과 함께 중복혜택 줄여 실제 지출·소득 격차 해소에 충당해야

영국은 2020~2021년 생활임금 결정의 산정방식을 변경하였다. 연금기부금과 같이 소득을 감소시키는 비용을 포함하고 주택 점유와 관련해 실제 주택점유율을 반영하였다. 새로운 주택과 연금의 가치는 몇 년에 걸쳐 단계적으로 도입할 계획으로 알려져 있다. 대신, 세금 혜택을 모델에 포함하여 중복 혜택을 차단하였다. 우리나라는 최저임금 상승에 따른 생활임금의 증가기 정책 포지셔닝을 위해 최저임금뿐만 아니라 최저임금의 보완적 수단인 근로장려세제의 수급 범위도 함께 검토할 필요가 있다. 기존에는 생활임금과 최저임금의 연동에 관한 의견이 많았는데, 이는 최저임금과 생활임금 모두 인간적인 삶을 보장하기 위해 정부가 일정 수준의 임금을 강제한다는 공통점이 있기 때문이다. 최근에는 최저임금의 보완적 수단으로 근로장려세제, 일자리 안정자금의 수급 범위를 함께 고려하고 있다¹¹. 아울러 국가 및 서울시의 재난지원금도 함께 고려하여 중복 혜택을 줄여 실제 지출과 소득 간 격차를 충당하는 것이 필요하다.

가계지출액은 중위수 추정치 대신 객관적·보편적 수치인 평균값 사용이 필요

가계동향조사의 가계지출액은 통계수치의 정확성·일관성·유용성을 확보하기 위해 중위수 추정치 대신 공표된 수치인 평균값을 활용할 수 있다. 통계청 가계동향조사는 2017~2018년 2년간 중위수를 제공하다가 2019년부터 중단하였고, 이 때문에 현재는 연구진이 중위수를 추정하여 사용하고 있다. 정확하고 일관된 통계수치를 유용하게 활용하기 위해서는 공표된 수치인 평균값을 이용하는 것이 바람직하다. 상대적 빈곤기준선은 EU 및 OECD를 근거로 가계지출 중위수의 60%까지 적용하는 것을 목표로 설정하였고, 근접한 수준에 도달하였다. 하지만 향후에는 OECD에서 가장 보편적으로 사용하는 기준이자 우리나라 통계청이 기준으로 삼고 있는 중위수 50%로 조정하는 방안을 고려하거나 빈곤기준선을 제외하는 방안 등에 대해 논의할 필요가 있다.

최저임금 연계는 취지에 맞지 않고 경제상황과 연계는 조건부 적용이 바람직

올해 결정된 2022년 최저임금은 노·사·정이 합의에 도달하지 못하고 경제상황을 고려하지 못했다. 이처럼 최저임금이 경제상황을 보여주는 지표를 반영하지 않고 결정될 경우 생활임금에 최저임금을 연계하는 방식은 최저임금을 보완하려는 생활임금 취지에 맞지 않다. 한편, 혼합방식의 하나로 코로나19 효과를 반영하기 위해 기존 생활임금 산정 방식에 2020년 경

11 정진호·남재량·김주영·전영훈(2011)은 이병희(2010), 황덕순(2009)을 인용하면서 한국의 최저임금제도는 고용효과와 분배효과를 중심으로 이루어지고 있으며 최저임금제도와 근로장려세제의 효과에 대한 연구는 두 제도가 상호보완적으로 발전할 가능성이 높다는 데 대체로 동의하고 있다고 설명하였다.

제성장률인 -0.9%를 반영하는 방안을 고려할 수 있다. 경제성장률을 반영하는 것은 코로나 19 장기화와 재확산으로 경기침체의 마이너스 효과를 반영하여 저임금 근로자의 고용에 미칠 악영향을 완화하기 위함이다. 이때, 생활임금은 내년도 금액 산정 때 현 시점에 반영할 수 있는 가장 최근 수치인 전년도 가계지출, 사교육비, 주거비, 물가 등을 반영하므로 이와 동일하게 전년도인 2020년 경제성장률을 반영한다. 단, 경제성장률을 적용한 혼합방식은 경기침체 상황에서 한시적으로 적용하거나 조건부 적용이 필요하다. 앞으로 경제회복이 가속화하면 플러스 효과 반영으로 생활임금액이 급등할 수 있기 때문이다. GDP 전망치 등을 직접 산정 모델에 연계하기보다는 금액 산정 때 경제상황을 반영한 상한액과 하한액을 제안한다.

3_생활임금, 단순 금액 인상보다 ‘영향력 확대’에 주력

서울시는 생활임금의 금액 인상보다 민간위탁 적용 대상 확대에 노력할 필요

김진하 외(2020)에서 생활임금의 노동소득 분배, 즉 노동자에게 돌아가는 분배몫(노동소득 분배율)이 개선되었는지를 살펴본 결과, 생활임금은 최저임금보다 높은 수준으로 나타났다. 2015~2019년 5년간 경제성장률과 물가상승률의 합인 (a)+(b)는 4.1%, 전국 상용직 5인 이상 사업장, 전국 임금근로자 1인 이상 사업장의 명목임금 인상률 (c), (d)는 각각 3.3%, 3.5%이다. 서울시 임금근로자 1인 이상 사업장의 임금인상률 (e)는 3.7%이다. 이 기간 사이 서울시 생활임금 인상률은 평균 11.0%, 최저임금 인상률은 평균 10.6%로 앞의 3가지 명목 임금인상률보다 크다. 그런데, 서울시 임금근로자 1인 이상 사업장의 명목임금인상률은 경제성장률+물가상승률보다 0.4% 미달하였다. 이는 이 임금수준으로는 소득분배 구조의 개선이 어렵다고 볼 수 있다. 이에 비해 생활임금의 인상률은 경제성장률+물가상승률보다 6.9%를 초과하여 소득분배 구조 개선 수준을 확보하였다고 보인다. 이는 최저임금이 6.5%를 초과한 것보다 높은 수준이다. 이처럼 생활임금 인상률이 노동소득분배 개선 수준을 충분히 확보한 만큼 이제는 장기적으로 최저임금과의 격차를 줄여 민간 부문과 공공 부문 간 형평성을 확보할 필요가 있다. 최근 서울시에서 ‘공정·상생의 가치 실현’이라는 새로운 의제가 설정된 것을 감안할 때, ‘최저임금을 적용받고 있는 민간의 근로자’와 ‘생활임금을 적용받고 있는 공공의 근로자’ 간 형평성을 다시 생각해 보아야 할 때이다. 지역별 특성을 고려하면서 최소한의 인간적 삶을 보장하려는 목적에 부합하려면 장기적으로 최저임금과의 격차를 줄여 역전, 역차별 방지가 필요하다. 또한, 코로나19로 심화된 경제 불평등 및 양극화 상황에서 최저임금과의 간극을 줄여 형평성을 확보하고, 고용 위기에 처한 저임금 근로자의 일자리를 지켜 공정상생 사회로의 연착륙이 필요하다.

[표 17] 서울시 명목임금인상률과 생활임금·최저임금 인상률 차이 비교(2015~2019년 평균 기준)

(단위: %, %p)

		서울시 소비자물가지수
경제지표	경제성장률(실질GDP) (a)	2.8
	물가상승률 (b)	1.3
	(a)+(b)	4.1
조사별 명목임금인상률	상용직 5인 이상 (c)	3.3
	임금근로자 1인 이상 (d)	3.5
	서울시 임금근로자 1인 이상 (e)	3.7
	생활임금 (f)	11.0
	최저임금 (g)	10.6
명목임금인상률 - (경제성장률+물가상승률)	상용직 5인 이상 (c)-(a)-(b)	-0.8
	임금근로자 1인 이상 (d)-(a)-(b)	-0.6
	서울시 임금근로자 1인 이상 (e)-(a)-(b) = (h)	-0.4
	생활임금 (f)-(a)-(b) = (i)	6.9
	최저임금 (g)-(a)-(b) = (k)	6.5
차이	(i)-(h)	7.3
	(k)-(h)	6.9

주 1: 김진하 외(2020)의 [표 3-6]을 일부 인용함

주 2: (a)는 '실질GDP'는 전국 GDP 실질금액을 이용하여 2015~2019년 연평균 경제성장률(%)을 산출함

주 3: (b)는 서울시 소비자물가지수(CPI, 총지수 2015=100)를 이용하여 2015~2019년 연평균 물가상승률(%)을 산출함

자료: 고용노동부 고용형태별근로실태조사; 서울특별시; 최저임금위원회; 통계청 경제활동인구조사, 소비자물가조사, 지역별고용조사; 한국은행 국민계정, 생산자물가조사.

현재 생활임금 적용대상은 서울특별시 생활임금 조례 제3조와 지방계약법 제6조에 따라 범위가 제한되어 있다. [표 18]에서 보듯이 서울시 직접고용 근로자 중에서는 공무원, 촉탁직, 기간제 등이 생활임금을 적용받을 수 있고, 투자·출연기관 직고용 근로자도 정규직을 제외한 공무원, 기간제만 적용이 가능하다. 민간위탁과 공공일자리는 시비 100% 사업에만 적용되고, 국·시비 매칭 사업 대상자, 용역 계약 전체는 제외된다. 생활임금 조례는 적용 대상을 생활임금위원회 심의를 거쳐 결정하도록 명시하고 있다. 이에 2015년에는 서울시와 투자·출연기관의 직접고용 근로자를 적용대상자로 정하였고, 2016년에는 지방계약법에 저촉되지 않는 시비 100% 민간위탁 사업 소속 근로자까지 대상을 확대하였다. 따라서 지방계약법에 따라 생활임금 적용대상자는 서울시와 투자·출연기관 직고용 근로자, 시비 100% 민간위탁 사업 근로자, 뉴딜일자리 근로자로 제한된다.

[표 18] 생활임금 적용 대상

구분	적용 여부	
	적용	제외
서울시 직고용 근로자	공무직, 촉탁직, 기간제 등	정규직
투자·출연기관 직고용 근로자	공무직, 기간제 등	정규직
민간위탁	시비 100% 민간위탁사업	국·시비 매칭 민간위탁 사업 등
공공일자리	시비 100% 사업 (뉴딜일자리)	국·시비 매칭 (안심일자리, 보람일자리 등)
용역	-	용역 계약 전체

자료: 서울시 내부자료

생활임금이 저임금 근로자의 소득수준과 저임금 노동시장 개선에 이바지하기 위해서는 영향력의 제고가 필요하다. 그러므로 생활임금의 발전 가능성은 민간부문으로 얼마나 확대할 수 있는지에 달려있다. 영국과 미국에서는 지자체의 직고용 근로자뿐만 아니라 공공조달 계약을 맺거나 지자체로부터 재정지원을 받는 민간기업의 근로자에게도 생활임금을 적용하는 것이 일반적이다. 하지만, 앞에서 설명하였듯이 우리는 지방계약법 제6조에서 ‘강요 또는 강제’에 따른 계약 체결을 금지하고, 생활임금 적용 요구는 강요나 강제에 해당할 수 있다. 그러므로 민간부문이 생활임금 적용에 자발적으로 참여할 수 있도록 인센티브를 제공하여 유도하는 방안이 필요하다. 가령, 공공조달 때 생활임금을 적용하는 기업을 우대할 수 있는 우대규정을 신설해 입찰 때 가산점을 부여하거나, ‘노동친화 기업’으로 인증하는 방법을 고려할 수 있다. 사회적기업이나 강소기업, 서울시의 대표 기업 또는 향토 기업과 생활임금 업무협약(MOU)을 추진하면 민간기업에 인증 혜택과 사회적 가치 창출의 기회를 부여할 수 있다. 아울러 공공부문의 확산 방안에 대한 검토도 필요하다. 자치구의 민간위탁사업 소속 근로자 모두가 생활임금을 적용받고 있는지, 개별 사업을 확대할 수 있는 방법은 무엇인지 서울시와 자치구가 함께 조사하고 고민하여 서울시 공공부문을 확대할 수 있는 범위를 검토할 필요가 있다. 이처럼 생활임금 적용 확산을 위해서는 민간부문과 공공부문으로 나누어 확산 가능 범위를 검토하고 단계별로 추진하는 과정이 필요하다.

참고문헌

- 권순원, 2012, 「생활임금제도 도입의 필요성과 한국의 적용가능성」, 참여연대 노동사회위원회.
- 김군수·성영조·이다겸, 2019, 「2020년 경기도 생활임금 산정 및 추진방안」, 경기연구원.
- 김진하·최봉·채은동·정현철·황민영, 2020, 「생활임금제 시행효과 분석 및 장기발전방향 연구」, 서울특별시·서울연구원.
- 정진호·남재량·김주영·전영훈, 2011, 「최저임금 효과분석」, 한국노동연구원.
- 최봉·김범식, 2013, 「서울시 생활임금제 도입 및 실행방안 연구」, 서울연구원.
- 최봉·정현철, 2019, 「서울시, 생활임금 지급기준 명확히 하고 市·자치구 생활임금제 통합안 마련 필요」, 서울연구원.
- 한국보건사회연구원 소득보장정책연구실, 2020, 「2020년 빈곤통계연보」, 한국보건사회연구원.
- Cominetti, Nye, 2020, *Calculating the Real Living Wage for London and the Rest of the UK: 2020-21*.
- Pennycook, M., 2012, *What price a living wage?: Understanding the impact of a living wage on firm-level wage bills*, London: IPPR & Resolution Foundation.
- 통계청, 2010, 2020, 「가계동향조사」.
- 통계청, 2020. 12., 「가계동향조사」, 통계정보보고서.
- 통계청, 2015~2019, 「경제활동인구조사」.
- 통계청, 2015~2020, 「소비자물가조사」.
- 통계청, 2010, 2020, 「인구총조사」.
- 통계청, 2014~2019, 「지역별고용조사」.
- 한국은행, 2015~2019, 「생산자물가조사」.
- 행정안전부, 2021, 「지방자치단체 통합재정개요」.
- 생활임금계산기 홈페이지(<https://livingwage.mit.edu/metros/35620>)
- 영국 생활임금재단 홈페이지(<https://livingwage.org.uk/>)
- 최저임금위원회 홈페이지(<https://www.minimumwage.go.kr/stat/statMiniStat.jsp>).



**생활임금, 최저임금 보완역할 계속하되
산정방식 합리화하고 영향력 확대 필요**

서울연 2021-OR-09

발행인 유기영

발행일 2021년 9월 30일

발행처 서울연구원

ISBN 979-11-5700-632-8 93320 비매품

06756 서울특별시 서초구 남부순환로 340길 57

이 출판물의 판권은 서울연구원에 속합니다.