

동향&이슈

NO. 3

2020.10.15

# 전남 생활임금제도의 합리적 정책방향

---

## CONTENTS

---

이슈/ 1)생활임금제 5주년, 확산을 기대하며,  
2)전남 생활임금제도의 합리적 정책방향에  
대한 소고

조사보고/ 2020년도 전남 생활임금 만족도 조사  
결과



전남노동권익센터



## 전남노동권익센터

**[동부권]** 전라남도 순천시 중앙로 112. 3층 전화 : 061)723-3860~1

**[서부권]** 전라남도 무안군 남악로 234. 트리폴리앙프라자 A동 304호  
전화 : 061)287-3860~1 팩스 061)287-3862

**홈페이지** : <http://www.jecec.kr> /편집인 : 정책기획팀 문보현 / 발행인 : 문길주

## 전라남도 생활임금제 시행 5년, 합리적 정책방향

글을 실으며

- 전라남도 생활임금제 시행 5년, 앞으로의 방향은 -

### 1. 전남 생활임금제도의 합리적 정책방향에 대한 소고

오병기(광주전남연구원 책임연구위원)

1. 들어가며
2. 생활임금의 정의와 취지
3. 전남 생활임금제도 도입 과정과 기준
4. 향후 과제

### 2. 생활임금제도의 확산을 기대하며

강성희(전라남도의회 전 의원)

## 글을 실으며

### — 전라남도 생활임금제 시행5년, 앞으로의 방향은 —

#### 전남노동권익센터 정책기획팀

전라남도의 2021년 생활임금은 시급 10,473원(209시간 기준 월 2,188,850원)으로 최저시급(8,720원)의 120.1% 선에서 결정·고시됐다. 생활임금제를 시행한 11개 광역자치단체 중 서울, 경기, 광주에 이어 4번째로 높은 금액이며, 2016년 시행 이후 줄 곳 상위권에 들었다.

도의 생활임금 조례(2015.10.5.제정) 목적은 최저임금제도의 문제점을 보완한 생활임금 지급을 통해 노동자의 생활 안정과 교육·문화·주거 등 각 분야에서 실질적인 삶의 질 향상에 있다. 생활임금결정은 도의 물가상승률, 노동자의 평균 가계지출 수준 등 경제·노동 환경, 최저임금 및 유사노동자의 임금 등을 고려하여 생활임금위원회가 임금수준과 적용대상을 심의하고, 도지사가 이를 바탕으로 임금액을 정하여 매년 9월 20일까지 도보 등에 고시하게 돼있다.

같은 조례는 생활임금 대상 발굴과 확대를 위해 도지사의 적극인 노력 의무를 두는 한편, 도와 위탁 용역·조달 등의 계약을 체결하려는 당사자와 생활임금 적용에 관한 내용을 협의할 수 있고, 생활임금 적용기업을 우대할 수 있다고 정해두고 있다(제11조 생활임금장려). 또, 생활임금위원회는 생활임금 수준과 개선사항을 심의하기 위한 자문, 조사연구 등과 관련한 제반 활동을 할 수 있도록(제4조 제2항) 하여, 도내 민간부문까지 확대를 궁극적인 목표로 삼고 있음을 알 수 있다.

생활임금의 적용대상(조례 제3조)을 보면, ① 전라남도, 의회 및 도 산하 지방공사·출자·출연기관 소속 노동자, ② 도의 사무를 위탁받아 보조금을 지급받는 기관 및 단체에 소속된 노동자, ③ 도의 공사용역 등을 수행하는 업체 및 기관에 소속된 노동자와 그 하수급인이 직접 고용한 노동자다.

시행 첫해인 2016년부터 2017년까지의 적용대상은 ①, 2018년부터 ①, ②까지 확대됐다. 앞으로 ③을 비롯하여 민간부문까지 확산을 위한 적극적인 활동과 노력이 필요하다.

한편, 생활임금 적용대상 노동자의 지난 4년간(2017~2020) 만족도 조사결과에 따르면, 대상 노동자의 과반이 “생활임금이 무엇인지” 그 “산입범위”가 어디까지 인지를 몰랐음은 물론 자신이 “수혜자”인지 여부에 대한 인식조차 없었던 것으로 나타났다. 이는 도의 생활임금제도 홍보 및 적극적인 장려가 사실상 제대로 이뤄지지 않았음을 엿볼 수 있었는데, 이 역시 고민해야 할 과제로 지적하지 않을 수 없다.

전라남도 생활임금의 산입범위는 기본급+교통비+식대+상여금+가족수당+자격수당+그 밖의 고정수당 등 7개 항목으로 통상임금에 해당한다. 현재 생활임금을 시행하는 지방자치단체 중 기본급만을 산입범위로 하는 곳과 전남도형에 복지포인트까지 8개 항목을 포함한 곳 등이 있어 달리 정해진 기준이 없는 실정이다. 전남도의 경우에는 산입범위가 넓은 편이며, 도내 22개 시·군 중 생활임금조례가 제정된 곳은 6곳[목포시(2016년), 여수시(2017년), 순천시(2018년), 나주시(2019년), 해남군(2020년)]이며, 현재 시행 중인 곳은 순천시와 해남군을 제외한 3곳에 지나지 않는다.

생활임금 시행 5년을 되돌아보면, 이처럼 앞으로 해결해야 할 과제를 확인할 수 있다. 이를 바탕으로 앞으로 전라남도 생활임금제의 정책방향을 설정해야 함은 당연하다. 다음에서는 2015년 생활임금 조례를 발의했던 강성휘 전 도의원과 생활임금 모형을 제안했던 광주전남연구원의 오병기 책임연구위원에게서 각각 전라남도 생활임금제 시행 5년을 맞이한 소회와 앞으로의 정책방향에 관한 귀중한 의견을 싣는다.

덧붙여 교육청으로서는 처음으로 올해 생활임금제를 도입한 전남교육청, 2021년도 생활임금은 시급 9,920원(2021년 최저시급 8,720원보다 5.73% 오른 금액)으로 결정됐다. 이 결정을 맞이하면서 같은 도내에서의 생활임금 차이를 어떻게 볼 것인가, 생활임금의 설계방법과 합리적인 산정범위에 관한 새로운 논의의 필요성이 대두되었다. 생활임금=가족임금[최소 3인 가족기준]이 실현 가능한가 라는 문제의식과 또 한편에 자리한 전라남도 생활임금제가 교육청과 22개 시·군 생활임금결정의 준거가 내지 기준이 될 수는 없는 것인가, 이를 설명할 보편타당한 이론과 정책적인 대안을 마련하는 것 또한 새롭게 제기된 과제라 할 것이다.

## 전남 생활임금제도의 합리적 정책방향에 대한 소고

-생활임금은 예측 가능성, 안정성, 지속 가능성 담보돼야, 도입 5년, 성과평가와 생활임금의 합리적 기준의 재검토 필요-

오병기(광주전남연구원 책임연구위원)

### 1. 들어가며

생활임금에 대한 논의가 시작되고 국내에 처음 도입된 이래 7년이 지났고, 전라남도 생활 임금조례가 제정된 후로도 5년이 흘렀다. 지난해 11월 기준, 전국 243개 자치단체 중 44%에 달하는 107개 지자체에서 생활임금 조례가 제정되어, 이중 101곳에서 실제로 생활임금제도를 도입해 시행 중이다(민주노총 정책연구원, 2019). 이처럼 전국적으로 생활임금 도입이 많이 증가했으나, 전남 지역에서는 도 본청과 3개의 시·군을 제외하면 지금까지 생활임금이 시행되지 않아, 다른 지역과 비교해 제도 확산이 더딘 편이다.

문재인 정부 들어 최저임금이 빠르게 상승할 것이라는 당초의 전망과 달리, 어려운 경제적 여건을 고려하여 최저임금이 아직도 1만 원대에 도달하지 못하고 있는 반면, 2020년 전국 지자체의 생활임금은 1만원을 돌파해 평균 10,008원을 기록하였다. 이는 2020년 최저임금의 117% 수준이다.

전라남도 본청에 생활임금이 도입될 당시, 그 기준과 적용 대상에 대한 연구를 대표집필한 필자로서, 5년여가 지난 지금 생활임금의 본질과 향후 정책 방향에 대해 되짚어볼 기회를 얻게 되어 뜻 깊게 생각한다. 따라서 이 글에서는 생활임금의 취지, 전라남도 본청의 생활임금 도입 경과를 회상해 보고, 앞으로 나아갈 방향을 개략적으로 짚어보고자 한다.

### 2. 생활임금의 정의와 취지

노동자들의 생계유지를 위한 최저한의 소득으로서 최저임금제가 도입되어 운영 중이지만, 전체 노동자의 임금수준 확보에 기여하고 전국 범위의 영향력을 가지고 있음에도 노동자 대부분을 만족시킬 수 없는 수준이어서, 사회적으로 논란이 지속되고 있다. 최저임금은 그 제도의 특성상 급격한 인상이 어렵고 협상에 의해 임금

이 결정되기 때문에 실질적인 최저생계비에는 많이 모자란 것이 사실이다.

이러한 문제 인식 하에, 노동자 가족의 삶의 질을 높이고 인간의 존엄성을 유지할 수 있는 수준의 임금으로서 최저임금이 아닌 생활임금이 2010년대 초반부터 본격적으로 논의되기 시작하였다. 특히 우리나라의 경우 여타 선진국과 달리 최저임금 수준이 현저히 낮았던 까닭에 노동자들의 실질적인 생활을 보장해주지 못한다는 인식이 확산하고 있었기 때문에 생활임금에 대한 논의는 양극화와 빈곤화 등의 문제에 대한 해결책으로서 주목받았다.

또한 생활임금제를 도입함으로써 최저임금 직군 근로자들의 임금 인상에 공공부문이 앞장서는 모습을 보여 민간부문에서도 최저임금보다 높은 수준의 임금이 자리 잡을 수 있도록 유인하는 효과를 볼 수 있다는 점도 고려되었다. 동일한 경력과 동일한 조건의 노동자가 노동시장에서 상대적으로 더 높은 임금을 지급하는 공공부문으로 쏠릴 경우, 자연스럽게 민간부문 임금도 상승할 수 있을 것이라는 시장경제의 작동 원리를 기대할 수 있다는 것도 생활임금제도의 장점이라 할 것이다.

유엔 산하 국제노동기구(ILO)에 따르면 생활임금이란 노동자들이 가족을 부양할 수 있는 능력과 인간의 존엄성을 유지할 수 있는 수준의 임금으로서, 근로자와 그의 부양가족이 최근의 경제 발전 수준에 따라 사회가 인정할만한 괜찮은(decent) 수준의 기본 생활방식을 영위해 나가는 데 필요한 임금으로 정의된다. 즉, 생활임금이란 단순히 생계유지 정도를 넘어서, 노동자와 그 가족이 사회적, 문화적 측면의 권리를 일정한 수준까지 향유할 수 있도록 하는 임금이라고 할 수 있다. 따라서 생활임금은 최저임금도 고려하지만, 물가와 경제 상황을 고려하여 노동자의 최저생활비를 보장해주는 개념으로서, 대체로 최저임금보다는 상당히 높게 책정되고 있다.

생활임금 도입의 역사는 생각보다 오래전으로 거슬러 올라간다. 19세기 말, 미국에서 생활임금에 대한 관심과 운동이 발생하기 시작했는데, 당시 생활임금은 가족 임금의 개념으로 ‘노동자들이 가족을 부양하기 위한 필수 금액’으로 정의하였다. 유럽 대부분의 선진국에서는 최저임금 수준이 높아 생활임금제도를 따로 시행하고 있지는 않으나, 미국의 140개 도시와 영국 런던 등에서 시행해 오고 있다.

우리나라는 2011년을 기점으로 지방자치단체 조례를 통해 시행하거나, 자치단체장의 행정명령으로 시행하는 방법을 통해 생활임금이 도입되어 왔다. 전라남도 본청에서 생활임금 조례가 도입되었던 2015년 당시 전국 지자체의 22%인 53개 지자체만 시행하고 있었으나, 2019년 11월 기준으로 전국의 44%에 달하는 107개 지자체

체에서 시행될 만큼 양적으로는 확산하고 있다. 하지만 아직도 지자체마다 생활임금의 기준과 결정 금액이 천차만별이어서 노동자들 사이에 형평성의 문제가 발생하고 있으며, 합리적 기준 마련이 어려워 제도의 예측 가능성을 낮추고 있다는 문제점이 지적되고 있는 실정이다.

### 3. 전남 생활임금제도 도입 과정과 기준

2015년 전국적으로 생활임금을 도입하는 자치단체가 증가하고 있을 무렵, 전라남도의회에서는 전라남도 본청에서 우선 생활임금제도를 시행함으로써 22개 시군에도 긍정적 영향을 미쳐 전남 전역에 생활임금제도가 정착되길 기대하면서 조례 제정을 준비하고 있었다. 그러나 합리적인 생활임금의 기준과 적용 범위에 대한 사회적 합의가 이뤄지지 않았고, 지자체마다 서로 다른 방식으로 운영하고 있었기에, 어떤 방식이 바람직한지 판단하기가 쉽지 않았다. 이에 도의회는 광주전남연구원(구 전남발전연구원)에 전남의 생활임금제도가 어떠한 기준과 적용대상을 바탕으로 도입되어 운영되어야 하는지 연구를 의뢰하였고, 약 3개월에 걸쳐 생활임금의 기준과 적용 범위 및 위원회 구성 방안에 대해 기초연구를 추진하게 되었다.

이 과정에서 전라남도 본청 소속의 출자·출연기관 및 공공기관 비정규직 종사자에 대한 설문조사도 병행함으로써, 당시 전라남도 공공기관의 실태를 파악하여 연구에 반영하였다. 또한 연구 마무리 단계에서 도의회가 주최하는 토론회를 통해 연구결과를 공유하고, 전문가와 이해 당사자들의 의견을 수렴하는 기회를 얻기도 하였다. 이러한 과정 끝에 전라남도 생활임금조례가 제정되어 현재에 이르게 되었다.

당시 연구를 추진할 때 생활임금의 성격을 고려하여, 전남의 생활임금은 ‘전일제 근로자인 가구주의 임금으로서 가족의 생활을 영위하기 위해 필요한 최소한의 임금’으로 정의하였고, 최근의 시류를 감안해 전일제 근로자인 가구주와 시간제 근로자인 가족구성원 각 1인을 참작하여 합리적인 생활임금의 기준을 분석하였다. 중요한 것은 ‘가족의 생활을 영위하기 위해 필요한 최소한의 임금’을 어떤 기준으로 제시할 것인가에 있었는데, 필자는 가구당 경상소득, 최저생계비(기준 중위소득), 1인당 소비지출액, 상용근로자 임금 수준, 물가수준 등을 분석하고, 국내외 사례를 검토하여 생활임금의 가이드라인을 제시하면서, 전라남도 본청의 예산상 부담도 고려하였다. 그 주요한 내용은 다음과 같다.

첫째, 가구당 경상소득을 고려할 필요가 있다. 경상소득이란 예측 가능한 범위

에서 정기적으로 획득할 수 있는 소득을 의미하며, 따라서 일상생활을 영위하는 가구에는 중요한 소득 기준이라 할 수 있다. 반면, 복권 당첨금이나 일시적인 상여금과 같이 예측 범위를 넘어서 일시적으로 증가한 소득이나, 갑작스러운 교통사고로 인한 추가적 지출로 인해 대출을 받아 지급해야 할 빚이 늘어나는 상황처럼 임시적 소득 감소는 합리적 예측이 불가능하기 때문에 생활임금 기준을 설정할 때 고려할 대상이 아니다.

둘째, 최저생계비는 ‘최소한의 임금’이라는 범위 때문에 고려할 필요가 있다. 최저생계비는 국민생활실태조사를 바탕으로 중앙생활보장위원회 심의를 거쳐 보건복지부에서 매년 발표하는 법정 기준소득이었다. 2015년까지 국민기초생활보장법에 따라 수급자 선정 및 급여기준으로 활용되어 온 최저생계비는 2016년 이후 기준 중위소득으로 개편되어 현재도 매년 발표되고 있다.

셋째, 소비지출액은 일정한 생활수준을 영위하기 위해 필요한 금액의 또 다른 기준이다. 소득이 높지만, 소비지출을 적게 하는 사람이 있고, 반대로 소득이 낮지만, 소비지출 수준이 높은 사람이 있게 마련이다. 일반적으로 소득의 많고 적음을 떠나, 일상생활을 영위하기 위해 반드시 필요한 지출 수준이 있기 때문에(예를 들어 의식주 관련 지출이 대표적), 소비지출액을 고려하면 생활임금 수준도 어느 정도 가늠할 수 있게 된다.

넷째, 상용근로자 임금 수준도 고려 대상이다. 생활임금 적용대상자는 비정규직이기 때문에 임시적이지만, 상용근로자 임금 수준과 너무 동떨어진 기준을 적용할 경우 양극화 논란을 피할 수 없게 마련이다. 무엇보다도 비정규직 근로자의 임금이 상용근로자 임금 수준에 근접하게 된다면, 일정 수준 이상의 생활을 영위할 가능성이 높기 때문에 상용근로자 임금도 고려할 필요가 있다.

마지막으로 물가수준 및 상승률도 고려해야 한다. 1970~80년대 한국은 매년 10% 안팎의 물가 상승률을 경험한 적이 있다. 물가상승률을 고려하지 않고 생활임금을 설정하는 것은, 명목상 높지만 실질적으로는 낮은 소득 수준을 보장하거나 그 반대의 상황에 직면할 위험이 있다. 다행히 우리나라 물가상승률은 최근 10여년 간 매우 안정적인 상황이어서, 생활임금 기준 설정에서 상대적으로 그 중요도가 낮은 편이지만, 만약 인플레이션이 심각한 국면에 접어든다면 다시 그 중요성이 높아질 것으로 예상된다.

이러한 기준에 따라 2015년 연구에서 제시한 전남 지역 가구당 소득 및 지출

수준은 <표 1>과 같다. 즉, 전남 생활임금의 기준 금액으로 당시 최저임금이었던 시간당 5,210원에서 시간당 14,733원까지 그 범위를 둘 수 있다고 본 것이다. 다만 전라남도 본청의 급격한 예산 부담 증가와 사회적 충격을 고려하여, 최저임금보다 두 배 이상 높게 나타난 가구당 상용근로자 임금이나 경상소득 등에 대해서 최저임금과의 차액 중 50% 수준만 참작하는 것이 필요하다고 연구에서 제안하게 되었다. 따라서 당시 연구에서는 전남의 생활임금을 시간당 5,210원에서 14,733원까지 고려할 수 있지만, 재정적 여건이나 현실을 고려하여 최저임금인 시간당 5,210원부터 9,523원까지 범위를 제한하여 생활임금위원회에서 결정하도록 기준을 제안하였다.

<표 7> 전남 지역 가구당 소득 및 지출 요약

(단위 : 원)

	연간	매월	시간당	최저임금차액	
					(50%)
가구당 상용근로자 임금(2014)	50,043,366	4,170,281	14,733	9,523	4,762
가구당 경상소득(2014)	41,320,000	3,443,333	12,165	6,955	3,478
가구당 소비지출(2012)	30,712,500	2,559,375	9,042	3,832	1,916
가구당 최저생계비(2014)	15,949,416	1,329,118	4,696	-514	-257
가구당 최저임금 소득(2014)	17,696,286	1,474,691	5,210	0	

자료 : 광주전남연구원(구 전남발전연구원), 2015.

한편 전남 생활임금 도입 당시에는 국내 지자체에서 생활임금을 도입한 사례가 많지 않았다. 그런데도 국내외 사례를 감안할 필요가 있었는데, 당시 조사에 따르면 생활임금을 도입한 미국 볼티모어 시는 최저임금 대비 150%, 영국 런던은 130% 수준이었고, 국내에서는 서울 성북구 및 노원구에서 최저임금 대비 131.5%, 경기도 부천시에서 107.1%, 서울특별시에서 126% 수준으로 산정한 사례를 찾을 수 있었다.

이처럼 경상소득부터 물가까지 종합적으로 고려하고, 당시 전남 지역 가구당 가구원 수 2.7명, 가구당 상용근로자 1명, 시간제 근로자 1명(상용근로자 급여의 50%를 수령한다고 가정)이 있다고 가정한 후 도출한 결과, 전남 지역의 평균적 생활을 위해서는 최저임금 대비 시간당 3,832원(가계소비지출 기준)에서 6,955원(경상소득 기준)이 추가로 필요한 것으로 분석되었다. 다만 타 지역 사례나 자치단체 재정 형편을 고려할 때, 최저임금 대비 소비지출 차액의 50%를 보조하고, 연차적으로 인상하는 것이 타당하다고 결론 내려, 전남지역 생활임금을 최저임금 대비 136.8%로 제시한 바 있다. 그 공식은 다음과 같다.

## 전남지역 생활임금(안) = 최저임금 + [가계소비지출 - 최저임금] × 50%

2015년 연구가 추진되고 조례가 제정된 이래 5년이 지났다. 당시 연구에서는 가계소비지출 대비 최저임금과의 격차가 너무도 컸기 때문에 그 차이의 50%만 보전하고, 연차별로 인상하는 안을 제시했지만, 최저임금이 그 동안 많이 인상되어 가계소비지출과의 차이가 크지 않은 상황이다. 최근 자료인 2018년 전남 지역 가계소비지출은 26조 4,676억 원이며, 이를 가구당으로 환산해 보면 연간 3,540만 원, 시간당 10,938원(2018년 상용근로시간 179.8시간 적용)이며, 2021년 최저임금 대비 125% 수준이다. 이 금액은 2021년 전남 생활임금으로 결정된 10,473원과 465원 차이에 불과하기 때문에 중장기적으로는 이 수준에 도달할 수 있도록 방안을 찾아갈 필요가 있을 것이다.

### 4. 향후 과제

전남의 생활임금에 대한 기준으로 최저임금과 전남 지역 가계소비지출을 고려하는 것이 바람직할 것으로 제시하였으나, 제반 여건으로 인해 2015년 개최된 첫 생활임금위원회에서는 논의 끝에 전라남도 본청 예산 상황과 여타 지자체의 생활임금을 종합적으로 고려하여 2016년 전남 지역 생활임금을 결정하게 되었다. 이후, 매년 전남의 생활임금은 물가 수준이나 전라남도 본청의 예산 상황을 고려한 후, 타 지역 사례를 검토하여 생활임금위원회에서 결정하는 방식이 정착되었다.

생활임금위원회에서 전남의 생활임금을 결정하는 것은 일견 장점도 있으나, 합리적이며 예측 가능한 기준이 마련되어 있지 않아 매년 변동된다는 점에서는 개선의 여지가 있다고 볼 수 있다. 예를 들어 2016년 생활임금은 최저임금 대비 120.2%였지만, 2017년은 118.8%, 2018년은 124.4%, 2019년 119.8%, 2020년 120.8%, 2021년 120.1% 등으로 평균 120% 수준을 유지하고 있으나 소폭의 등락을 거듭하고 있다. 더구나 정부의 최저임금 등락도 예측하기가 어려워 생활임금이 어느 정도의 수준이 될지 예상하기는 쉽지 않은 일이다.

생활임금이라면 대한민국 혹은 지역별 평균 수준의 소득을 보장해야 하며, 예측 가능성, 안정성, 지속 가능성을 담보하고 있어야 한다. 따라서 전남에 생활임금이 도입된 지 5년이 지난 만큼, 그에 대한 성과를 평가하고 생활임금의 합리적 기준을 다시 한 번 검토해 보는 것도 고려해야 할 것이다.

전남노동권익센터에서 지난 4월 실시한 생활임금 만족도 조사결과보고서를 보면, 생활임금이 도입된 지 5년이 지났음에도 정작 대상자의 51.2%가 자신이 적용 대상인지 모를 정도로 홍보와 확산효과가 미흡한 실정이다. 생활임금제도의 취지가 공공기관 종사자들의 임금을 상승시켜 민간부문에도 확산하도록 하겠다는 것에 있음에도 정작 수혜 대상자 자신도 인지하지 못하고 있다면, 생활임금의 확산 효과가 미미했다는 방증일 것이다.

한편, 같은 조사에서 수혜 대상자들의 전반적 만족도는 비교적 높은 편이었으나, 당사자들이 적당하다고 생각하는 생활임금과 고시된 실제 생활임금 사이에는 상당한 괴리가 있었다. 대상자들은 최저임금보다 높아 만족하고 있긴 하지만, 실질적으로는 큰 차이를 체감하지 못하고 있다. 또한 비정규직 종사자 중 상당수가 식비나 교통비와 같은 가장 기본적인 지출이라도 보전해주길 원하고 있었기 때문에, 생활임금제도의 당초 취지를 달성하기에는 아직 미흡한 상황이다.

문재인 정부가 들어선 이후, 비정규직의 정규직화에 진전이 있기 때문에 노동자들의 신분상 안정성은 개선되어 가는 중이다. 이와 더불어 임금 수준에서도 일정 수준 이상을 달성하게 된다면, 전남 지역의 청년인구 이탈과 인구감소를 완화하는데 도움이 될 수 있을 것이다. 전남지역의 생활임금이 지역 전체의 위기 극복에 단초가 될 수도 있다는 점을 감안한 정책적 고려가 필요한 시점이다.

## 생활임금제도의 확산을 기대하며

- “최소한의 인간다운 삶”이란 무엇일까? 소소한 일상도 버거운 이들에게  
조그만 여유를 가져다주는 게 생활임금이 아닐까-

강성휘 (전라남도의회 전 의원)

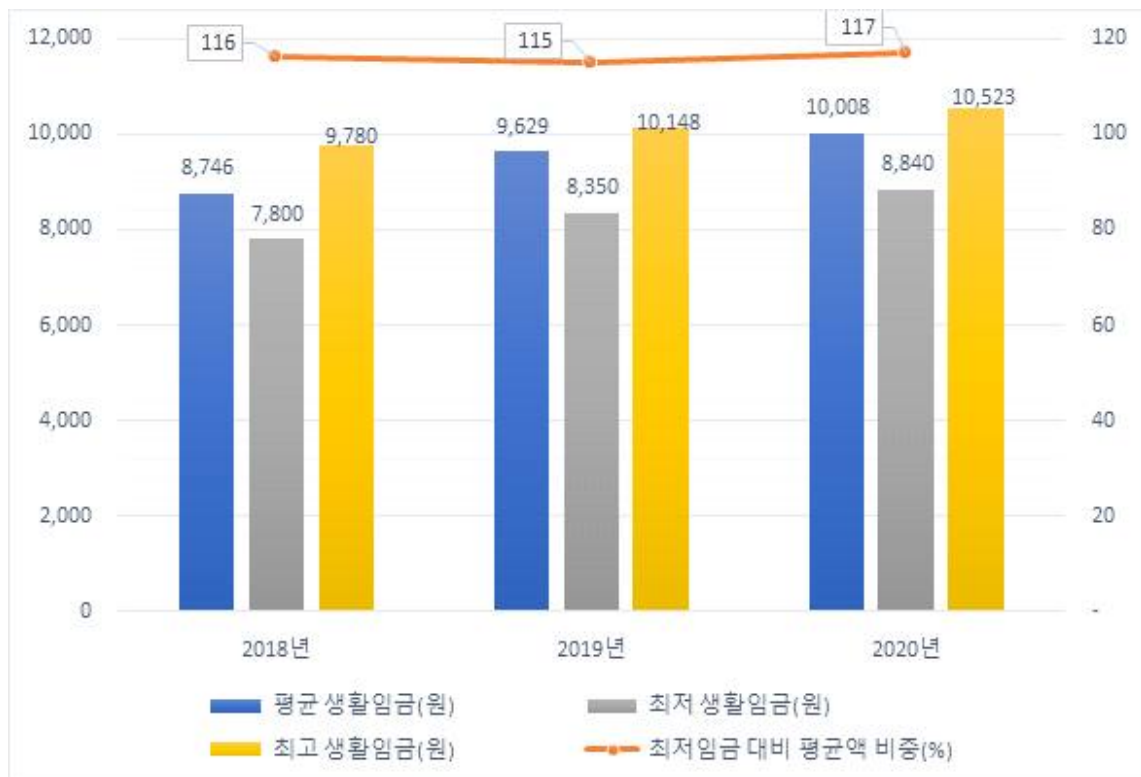
노동자의 최소한의 인간다운 삶을 보장하기 위해 2015년 10월 제정된 전라남도 생활임금제도가 시행 5년을 지나고 있다. 당시 전남도 생활임금조례는 광역지자체 중 경기, 세종, 서울, 광주에 이어 다섯 번째였고 도와 22개 시·군 가운데서 처음이었다.

이 제도는 그동안 시행되면서 도청 및 출자 출연기관에 소속된 비정규직 등에 긍정적 기여를 해왔다고 평가할 만하다. 반면에 풀어야 할 숙제도 하나 둘씩 나타났고, 그때마다 개선의 목소리도 끊이지 않았다. 이 글은 필자가 생활임금을 받기 할 때 미처 생각지 못했던 문제 혹은 과제에 대한 개선방향을 중심으로 개략적으로 언급하려 한다.

첫째, 생활임금의 수준에 관한 것이다. 전남도는 생활임금제 시행 첫해인 2016년 정부 최저임금 6,030원의 120%인 7,248원으로 결정했고, 이후 5년 동안 큰 변동 없이 최저임금 대비 대체로 평균 121% 수준을 유지하고 있다. 이에 대한 비판은 최저임금과 생활임금과의 연계성이 지나칠 정도로 강하고, 임금수준은 낮아 마치 생활임금이 최고임금처럼 여겨진다는 것이다. 즉, 핵심 결정기준이 최저임금이며, 여기에 기계적으로 일정 비율을 곱하여 생활임금을 정하는 게 아니냐는 지적이다. 평균 21%의 함정이라 할 것이다. 생활임금이 최저임금의 21%가량 높은 수준에서 결정되어야 할 이유가 어디에 있는지, 그간의 결정과정을 생활임금위원회가 실제 조사연구나 토론회 등을 열어 대상 노동자들의 의견을 듣고 반영하였거나 하는 흔적은 그 어디에도 없었다. 앞으로 적어도 2022년 생활임금 결정하는 과정에서는 충분한 조사연구를 통해 실질적인 가계지출 규모와 실제 소득 간의 격차를 줄이는 방향으로 접근해야 할 것이다.

째, 생활임금의 결정기준에 관한 것으로 도의 생활임금은 생활임금위원회가 물가상승률, 노동자 평균 가계지출 수준, 최저임금, 유사 노동자의 임금 등을 종합적으로 고려하여 결정하도록 조례에 정해져 있는데, 이는 제정 당시 일반적인 흐름을 반영한 것일 뿐 고정불변은 아니다. 결정방식의 한 예로 경기연구원이 제시한 상대빈곤 기준선, 주거비, 교육비 등을 고려하면서 가계지출 기준, 근로소득 기준, 노동자 평균임금 증가율 등 4개의 평균값을 기준으로 결정하는 생활임금모형도 있다. 지자체마다 다른 생활임금 결정기준이 통일적으로 검토될 필요가 있으며, 지방자치단체 간 공동연구도 가능하리라 여겨진다.

2018년~2020년 전국 지자체 생활임금 수준과 최저임금 대비 비중



출전: 이창근(2019) 전국지방자치단체 생활임금제도 실태비교 15쪽.

셋째, 생활임금 산입범위를 엄격하게 해야 한다. 현재 전남도의 생활임금의 산입범위는 기본급+교통비+식대+상여금+가족수당+자격수당+ 그 밖의 고정수당 등으로 7항목이 들어가 있는데, 범위를 엄격하게 하여 기본급만으로 하거나 기본급+교통비+식대 정도까지만 넣고, 상여금, 가족수당, 자격수당과 그 밖의 수당은 고용기관에서 부담토록 하는 것이 실질적으로 생활임금 수준을 높이는 효과를 가져올

것이다.

넷째, 시·군의 생활임금제 확산이다. 지난 5년 동안 도내에서는 목포시, 여수시, 순천시, 나주시, 해남군 등 5곳에서 생활임금제를 도입했다. 전국적으로 보면 243곳 지자체 중 44%인 108곳의 지자체가 도입했다. 반면 전남은 22곳 중 5곳에 그쳐 도입률이 23%에 머물러 있다.

재정상 어려움 때문이라면 기존에 도입한 지자체들 가운데서 중단한 곳이 나오겠지만 그런 일은 없었다. 생활임금제 확산이 더딘 이유는 재정상의 어려움보다는 자치단체장과 지방의회의 의지 부족이 가장 큰 원인으로 여겨지며, 시민단체들과 언론의 무관심도 한몫하고 있다.

생활임금의 시·군 확산을 위한 정책수단의 하나로 전남도에서 생활임금제도 도입 여부를 시·군의 실적평가 항목에 넣는 방안도 고려해 볼 만하다. 그러나 무엇보다도 핵심 방안은 자치단체장과 지방의회의 관심과 의지다.

다섯째, 적용대상의 확대다. 전남도는 생활임금 적용대상자를 처음 “도와 도의 회, 지방공사, 출자·출연기관 소속 노동자”에서 “위탁기관과 단체 소속 노동자”로 확대해 왔다. 적용대상도 2017년 292명에서 2019년 540명으로 늘어났다. 그러나 적용대상에 포함된 “도의 공사 및 용역 등을 수행하는 업체와 기관 등에 소속된 노동자와 그 하도급 업체에서 직접 고용한 노동자”에 대해서는 아직 생활임금을 적용하지 않고 있다.

조례에 대상으로 포함되어 있고, 기존 대상에 대해서도 연차적으로 범위를 확대해 온 만큼 공사 및 용역업체 소속 노동자와 하도급업체 소속 노동자에 대한 생활임금 적용은 더 미룰 일이 아니다.

아울러, 생활임금 적용 대상임에도 이를 적용하지 않고 있는 공사 또는 출자·출연기관이 있다면 기관의 경영평가에 반영하고, 위탁 기관과 단체에 대해서는 위탁심사 시 반영토록 하는 것이 필요하다.

같은 사업장에서 동종 또는 유사 업무를 하지만, 공공근로나 지역공동체 사업 등과 같이 국비 또는 지방비 지원으로 일시적으로 채용된 노동자에 대해 생활임금을 적용하지 않는 것에 대한 대책도 필요하다. 생활임금제도는 애초부터 저임금 비정규직 노동자의 인간적, 문화적 삶을 보장하기 위해 출발한 제도라는 점을 잊

어서는 안 되기 때문이다.

여섯째, 민간부문 확산을 위한 정책적인 수단이 도입이다. 생활임금제의 가장 어려운 부분이 민간부문으로의 확산이다. 특히 한계선상에 놓인 자영업자들의 경우 최저임금조차도 버거운 상황에서 생활임금제 참여는 현실적으로 쉽지 않은 일이다. 그렇다고 해서 생활임금제에 대한 인식개선 등, 제도 확산을 위한 노력을 포기해서도 안 될 일이다.

생활임금에 대한 사회적 인식의 확산은 사회적으로는 고용주들의 최저임금 준수를 유도하고, 정책적으로는 최저임금 인상의 논리를 제공하기 때문이다. 정책적 유인 수단도 있다. 생활임금제 참여기업에 대한 세제 혜택, 공공 조달, 공공 계약 참여시 가점제 도입 등이 그것이다.

올 3월부터 도와 시·군 공공계약 참여를 희망하는 기업 중 생활임금을 지급하는 기업에 가점을 부여하는 내용으로 ‘일반용역 적격심사 세부기준’을 개정하여 민간부문까지 생활임금제 확산을 시도하는 경기도의 사례 눈여겨 볼 필요가 있다.

다소 거친 감도 있으나, 전남도의 생활임금의 발전방향을 이처럼 생각해봤다. 생활임금을 어떻게 보느냐에 따라 그 내용과 수준은 다를 것이다. 전국 혹은 지역별 평균 수준의 가계소득을 보장해야 마땅할 것이다. 이상과 현실의 차이를 어떻게 줄여갈 것인가를 고민하지 않을 수 없다.

전남도는 생활임금을 “노동자의 최소한의 인간다운 삶을 보장하기 위한 임금”으로 정의하고 있다. “최소한의 인간다운 삶”이란 무엇일까? 일주일에 가족과 함께하는 한 번의 외식, 한 번의 영화 관람 이런 소소한 일상조차도 어떤 이들에게는 버거운 일이다. 가장 낮은 곳의 사람들도 인간다운 삶을 살 수 있는 지역을 만드는 것이 지방자치의 궁극 목표다. 자치단체장과 지방의회, 시민사회가 함께 생활임금제 확산을 적극적으로 모색해야 할 때이다.