2020 정책연구 요약보고서

인천시 생활임금 운영방식 개선 및 활성화 방안

최태림

인천연구원
THE INCHEON INSTITUTE

연 구 진

최태림 지역경제연구실 연구위원
032-260-2636
tlchoi@ii.re.kr

열람방법

인천광역시 행정자료실
인천연구원 자료실, 홈페이지(www.ii.re.kr)

연구요약

EXECUTIVE SUMMARY

1. 연구의 배경 및 목적

1) 연구의 배경

❍ 인천광역시는 2015년 이후 저임금 근로자의 생활안정과 삶의 질 향상을 위해 생활임금 제도를 운영하고 있음. 본청과 자치구 생활임금 제도의 체계적 운영을 도모하기 위해 산정방식, 산입범위, 적용범위 측면의 개선 필요성이 제기됨.

- 생활임금의 산정과 적용에 일관된 기준이 적용되지 않아 인천광역시 본청 및 자치구별로 산정방식과 산입범위가 각각 다르게 운영되고 있음. 생활임금 시급액 산정방식 개선을 위해 개념적으로 적정하면서 실무적 적용이 용이한 산식을 검토하는 것이 필요.
- 인천광역시 생활임금 산입범위는 기본급, 식대, 교통비만 포함하고 있으나 이에 대한 적합한 근거 없이 운영되고 있으며 유사 사례와도 산입범위의 차이가 큰 실정임.
- 인천광역시 생활임금 조례는 인천시와 산하기관의 직접고용에 대해서만 생활임금을 적용하도록 규정하고 있어 생활임금 운영 효과가 제한적이므로 다른 지역의 민간부문 적용사례를 조사하여 향후 생활임금 적용의 확대방안을 검토할 필요가 있음.

2) 연구의 목적

❍ 인천광역시 생활임금제도의 체계적인 운영과 활성화를 위해 생활임금 산정방식 및 산입범위 개선방안과 적용범위 확대방안을 조사하고자 함.

- 인천시 본청 및 기초자치단체에 적용 가능한 생활임금 산정방식 표준화 방안 제시.
- 인천시 생활임금 적용대상 근로자의 임금실태와 생활임금 산입범위 조정방안 조사.
- 공공계약 및 민간부문 확대를 위한 정책방안 검토.

2. 연구의 주요 결과

1) 생활임금 산정방식 개선방안

○ 차기 연도에 적용하는 생활임금 시급액(안)은 인천시 가구의 생계비 지출여건, 산정방식의 용이성, 기초지방자치단체 활용 가능성, 최저임금과의 관계 등 다면적 요소를 고려하여 산정하는 것이 바람직함.

- 인천시 생활임금 시급액(안)을 ① 상대적 빈곤기준선 활용 방식, ② 인천시 표준가구 생계비 보정방식, ③ 최저임금 연동방식의 세 가지 방식으로 산정.

2) 상대적 빈곤기준선 활용 방식

○ 생활임금은 최저수준의 생활여건을 넘어 근로자 가구가 인간다운 삶을 유지할 수 있는 수준으로 지급되는 임금을 의미하므로 가장 보편적으로 적용되는 상대적 빈곤기준선 이상의 기준을 적용하여 생활임금을 시급액을 산정.

○ 현재 인천시 생활임금 시급액이 우리나라 도시가구 5분위 평균 지출액의 51.9%인 것을 고려하여 중장기적으로 60% 수준에 도달할 수 있도록 점진적으로 상대적 빈곤기준선을 상향 적용하여 생활임금 시급액을 산정.

○ 2021년 인천광역시 생활임금 시급액(안)은 도시가구 5분위 평균 지출액 대비 비율 53%를 적용하여 산정.

- 2020년 기준 51.9%보다 약 1.1% 높은 수준으로 상대적 빈곤기준선 상향 적용.
- 2021년 생활임금 시급액 = 2020년 도시가구 5분위 평균 지출액 × 가계지출 평균 상승률 × 53% ÷ 209시간.

○ 상대적 빈곤기준선 53%를 적용할 때 2021년 인천시 생활임금 시급액(안)은 10,394원으로 산정됨.

- 2021년 생활임금 시급액(안) 10,394원은 2020년 기준 시급액에 비해 약 3.9% 가량 인상된 수준임.

〔요약 표 1〕 상대적 빈곤기준선 적용 생활임금 시급액(안) 산정과정

항목		금액 (원)	비고
1단계: 상대적 빈곤기준선 적용 가계지출 기준액 산정			
	2020 1/4분기 기준 5분위 가구 평균 지출액	4,025,249	① 2,172,316원 (상대적 빈곤기준선 적용 기준 지출액) = 4,025,249원 (2020년 5분위 가구 평균 지출액) × 53% (상대적 빈곤선) × 1.0182 (가계 지출 상승률)
	- 가계지출 평균 상승률	1.82%	
	- 상대적 빈곤기준선	53%	
	① 상대적 빈곤기준선 적용 2021년 가계지출 기준액	2,172,316	
2단계: 2021년 생활임금 시급(액) 산정			
	총 근로시간	209시간	② 10,394원 (2021년 생활임금 시급(안)) = 2,172,316원 (2021년 가계지출 기준액) ÷ 209 시간 (총 근로시간)
	② 시급액(안)	10,394	

3) 인천시 표준가구 생계비 보정방식

○ 인천시에 거주하는 표준적인 가구의 실제 생활비용을 반영하여 생활임금 시급액(안)을 산정하는 방식.

- 최저생계비 계측하는 방법 가운데 상대적인 빈곤선을 측정하는 방식을 활용하여 최저기준선을 측정하고 주거, 교육, 문화 등의 분야에 소요되는 실질적인 비용을 보정하는 방식으로 추정.
- 다시 말해. 생활임금 취지를 반영하는 적정한 수준의 임금은 '상대적 빈곤개념을 고려한 최저기준 생활비용 + 인천시 주거, 교육, 문화 등의 실질적인 지출비용 보정'과 같이 표현할 수 있음.

○ 이와 같은 방식으로 생활임금을 산정하기 위해서는 표준적인 인천시 가구의 인원, 해당 가구원의 총 근로시간, 상대적 빈곤기준선, 가구지출 보정항목을 결정해야 함.

- 인천시 표준가구는 전일제 근로자 1인, 시간제 근로자 1인 그리고 의무교육 재학자녀 1인의 3인 가구로 가정하고 전일제 근로자 1인과 시간제 근로자 1인의 총 월 근로시간은 313시간으로 가정.
- 생활임금은 최저생계비 수준보다는 높은 생활의 질 수준에 담보하는 임금수준을 함의하므로 60%를 기준선으로 활용함.

- 생활필수품에 해당하는 항목과 가계동향조사 통계자료와 실제 지출되는 비용간 격차가 큰 항목을 보정.

○ 인천시 표준가구 생계비 보정방식을 적용하여 아래 표와 같이 네 단계를 거쳐 2021년 기준 생활임금 시급액(안)을 산정.

- 먼저 2020년 1/4분기 5분위 가구 가계지출 평균금액 4,025,229원에 상대적 빈곤기준선 60%를 적용하면 2020년 최저생계비용이 2,415,149원으로 계산됨.
- 주거비, 사교육비, 식료품비, 보건비, 교통·통신비, 문화비 항목의 가산금액을 산정하여 총 보정금액을 계산함.
- 2020년 최저생활비용과 항목별 보정금액을 합하고 인천시 생활물가 상승률을 적용하여 2021년 인천시 표준가구 생활비용을 결정함.
- 2021년 인천시 표준가구 생활비용에 총 근로시간 313시간을 나눠 2021년 인천시 생활임금 시급액(안)을 도출함.

○ 표준가구 생계비 보정방식을 적용할 때 2021년 인천시 생활임금 시급액(안)은 10,297원으로 산정됨.

- 2021년 생활임금 시급액(안) 10,297원은 2020년 기준 시급액에 비해 약 3.0% 가량 인상된 수준임.

〔요약 표 2〕 인천시 표준가구 생계비 보정방식 적용 생활임금 시급액(안) 산정과정

항목	금액(원)	비고
1단계: 최저기준 생활비용 산정		
2020년 1/4분기 5분위 가구 가계지출 평균 금액	4,025,249	① 2,415,149원 (2020년 기준 최저 생활비용) = 4,025,249원 (2020년 5분위 가구 평균 가계지출) × 60% (상대적 빈곤선)
- 상대적 빈곤선	60%	
① 2020년 최저생활 비용	2,415,149	
2단계: 가계 생활비용 항목별 보정 금액 산정		
주거비	410,843	2019년 인천시 전용면적 60㎡ 전월세 보정비용 가산
사교육비	225,382	2019년 인천시 학생 1인당 월 평균 사교육 보정비용 가산
식료품비	49,268	2018년 가계지출동향의 식료품비, 보건비, 교통비, 통신문화비의 10% + 가계지출 상승률 보정 후 가산
보건비	24,462	
교통·통신비	42,028	
문화비	16,917	
② 소계	768,899	② 가계 생활비용 보정금액 소계
3단계: 2021년 인천시 표준가구 생활비용 결정		
2020년 기준 표준가구 생활비용	3,184,048	① 2020년 최저생활비용 + ② 가계생활 보정금액
인천시 생활물가 상승률	1.18%	③ 3,221,540원 (2021년 생활임금 산정 기준금액) = 3,184,048원 (2020년 인천시 표준가구 가계지출) × 1.012 (인천시 생활물가 상승률)
③ 2021년 인천시 표준가구 생계비용 기준금액	3,221,540	
4단계: 2021년 생활임금 시급(액) 산정		
총 근로시간	313시간	④ 10,297원 (2021년 생활임금 시급(안)) = 3,221,540원 (2021년 인천시 표준가구 생계비용 기준금액) ÷ 313시간 (총 근로시간)
④ 시급액(안)	10,297	

4) 최저임금 연동방식

○ 최저임금 연동방식은 차기 연도에 적용되는 최저임금 금액과 증가율을 고려하여 생활임금 시급액(안)을 산정하는 방식임.

- 2021년 최저임금은 2020년 대비 1.5% 인상된 8,720원으로 결정됨.
- 지난 3년간 최저임금 대비 인천시 생활임금 시급액 비율은 2018년에 1.14, 2019년 1.15, 2020년 1.16을 유지하고 있음.

○ 2021년 최저임금 인상률을 적용할 때 2021년 인천시 생활임금 시급액(안)은 10,151원으로 산정됨.

- 최저임금 인상률을 적용한 인천광역시 생활임금 시급액(안)은 2021년 최저임금에 비교하면 약 116,4% 수준임.

5) 산입범위 조정방안

○ 인천시 생활임금제도는 시 본청 및 산하기관이 직접고용하는 근로자에게 적용하고 있으며 해당 근로자에게 인천시 생활임금 고시안 이상의 임금을 지급해야 하고 생활임금 고시안과 비교하는 임금으로 기본급, 식대, 교통비를 고려하고 있음.

- 식대 및 교통비만을 포함하는 것에 대한 적절한 근거가 부족하고 최근 개정된 최저임금 산입범위와도 큰 격차가 있어 조정될 필요성이 있음.

○ 산입기준이 법률로 규정되어 있는 최저임금제도와 비교해 보면, 인천시 생활임금제도는 포함 및 제외하는 항목에 대한 세부규정이 정립되어 있지 않음.

- 인천시 생활임금 산입기준에는 지급주기, 소정근로시간 대가 여부 등 포함 여부를 판단하는 주요 기준이 될 수 있는 사항이 명확히 제시되어 있지 않음.
- 최저임금 산입기준은 매월 1회 이상 지급되는 임금을 포함하고 소정근로시간 이외에 지급되는 임금은 제외함.
- 또한, 최저임금은 지급방식에 대해 규정하고 있으며 복리후생 관련 임금을 포함하되 통화 이외로 지급되는 임금은 포함하지 않음.

〔요약 표 3〕 최저임금과 인천시 생활임금 산입기준 비교

구분		최저임금	인천시 생활임금
포함 항목 (정기성)		매월 1회 이상 정기적으로 지급하는 임금 포함	관련 규정 없음
제외 항목	소정근로시간 대가 여부	소정근로시간 또는 소정의 근로일에 대해 지급된 임금 외의 임금 제외	관련 규정 없음
	상여금 관련	상여금, 그 밖에 이에 준하는 임금 중 해당 연도 최저임금 월 환산액에 100분의 25에 해당하는 부분 제외	상여금 및 이에 준하는 임금 포함하지 않음
	복리후생 관련	생활보조 또는 복리후생을 위해 지급되는 통화 이외의 임금과 통화로 지급되는 임금 중 해당 연도 최저임금 월 환산액에 100분의 7에 해당하는 부분 제외	식대, 교통비 항목 포함

○ 산입범위 조정을 위해 참조할 수 있는 제도는 통상임금과 최저임금제도가 있으며, 이 가운데 제도의 목적이 유사한 최저임금의 산입범위를 준용하는 것이 바람직할 것으로 판단되며 산입기준 조정방안은 다음과 같음.

- 생활임금의 산입범위는 매월 1회 이상 정기적, 일률적으로 지급되는 임금을 포함하며, 소정근로시간 혹은 소정근로일 대가로 지급되는 임금 이외의 임금과 통화 이외로 지급되는 복리후생성 임금은 제외.
- 따라서 근속수당, 가족수당, 기술수당 등 기준을 충족하는 근로자에게 정기적, 일률적으로 지급되는 수당 항목을 포함.
- 초과근무수당, 시간외 근무수당, 야간근무수당, 유급휴일수당, 연차보상수당 등 소정근로시간 및 소정근로일 이외의 근로제공으로 지급하는 임금과 1개월을 초과하여 지급하는 복지포인트, 명절휴가비는 포함되지 않음.

○ 생활임금 산입범위를 확대할 경우 단기적으로 생활임금 인상의 실질적인 영향이 축소될 가능성이 일부 존재함.

- 예를 들어 기본급 10,000원과 월 근속수당 110,000원을 지급받는 기간제 근로자는 산입범위 기준이 확대될 경우 비교대상 월 시급액이 10,526원이 됨. 차기 연도 생활임금 기준이 10,526원 미만으로 정해질 경우 실제 임금인상 없이도 차기 연도 기준을 만족하게 됨.

- 따라서, 차기 연도 생활임금 인상률이 기간제 근로자의 기본급에 반영될 수 있도록 지도하여 산입범위 확대로 일부 발생할 수 있는 실질 임금 상승의 하락 요인을 방지하는 것이 요구됨.

6) 생활임금 적용대상 확대방안

○ 생활임금을 민간부문에 적용하는 다른 지역 사례를 참조해 볼 때, 민간위탁, 용역계약, 그리고 기업인증 영역에 민간부문 확대적용을 고려할 수 있음.

- 하지만, 민간위탁 부문은 전액시비 사업만 적용이 가능하고 민간기업에 제공하는 혜택은 제한적이므로 실질적인 확대 효과가 크지 못한 한계를 인식할 필요가 있음.

○ 민간위탁의 경우 전액시비 사업에 적용할 수 있으며 이를 위해서는 예산편성 시 생활임금이 적용될 수 있도록 내부교육을 시행하고 이후 실제 적용 여부에 대한 주기적인 관리가 요구됨.

- 일반적으로 민간위탁은 주관부서의 내부방침에 따라 추진되고 다양한 부서에 걸쳐 진행되므로 실제 적용현황에 대한 주기적인 조사가 이루어져야 함.

○ 용역사업의 경우 경기도와 서울시에서 활용하고 있는 생활임금 지급을 약정하는 참여자에 대한 가산점 제도를 참조할 수 있으며, 용역사업 진행 이후 약정 사항 이행 여부에 대한 감독이 지속적으로 이루어져야 할 것임.

- 『인천광역시 일반용역 적격심사 세부기준』은 신인도 항목에서 여성기업, 장애인기업, 사회적기업, 중소기업 등에 대한 가점제도를 운영하고 있음. 일반용역 적격심사 세부기준에 생활임금 지급 약정 및 이행확인 항목을 추가하여 생활임금 민간부문 확대를 도모.

○ 인천시 각종 우수기업 인증제도와 생활임금 지급제도를 연계하여 생활임금에 대한 민간기업의 인식을 증진하는 것이 필요함.

- 일자리창출 우수기업, 비전기업, 유망기업 등의 선정기준에 생활임금 지급 여부를 포함하여 생활임금 제도가 민간에 확산되도록 유도.

이 보고서는 인천연구원이 수행한 연구보고서를 요약한 것입니다.
자세한 내용은 인천연구원 홈페이지(www.ii.re.kr)에서 열람할 수 있습니다.