

» 2017년 정책연구과제

인천광역시 생활임금제도 실행방안에 관한 연구

최태림 · 이하리



연구진

연구책임
연구참여

최태림 지역경제연구실 연구위원
이하리 지역경제연구실 초빙연구원

※ 본 연구결과는 연구진의 견해로서
인천광역시의 정책과는 다를 수 있습니다.

연구요약

I. 연구개요

□ 연구배경

- 최저임금 제도가 기초적인 삶을 영위할 수 있는 실질적인 역할을 하고 있지 못하고 있다는 비판을 받고 있는 상황에서 생활임금제도는 지방자치단체가 활용할 수 있는 지역기반 임금 정책임.
 - 생활임금제도 도입에 대한 논의는 2013년-2014년에 시작되었으며, 현재 광역 및 기초자치단체의 저임금 관련 정책수단으로 활용되고 있음.
- 인천광역시는 2015년 11월에 생활임금조례를 제정하였고, 2017년 1월부터 생활임금제도를 시행하고 있으나 생활임금 시급이 낮게 책정되어 제도 도입의 의도를 적절히 반영하고 있지 못한 실정임.
 - 또한 생활임금의 적용대상이 인천광역시가 직접 고용하는 근로자에 한정되어 있어 상당수의 공공부문 저임금 근로자들이 생활임금 적용대상에서 제외되어 있음.

□ 연구의 목적

- 인천광역시의 생계비용 및 임금수준 등을 검토하여 지역여건에 적합한 생활임금 대안을 제시하고자 함.
 - 가구 유형별 지출, 인천시 임금근로자 소득, 인천시 주거비용 등의 자료를 활용하여 생활임금 시급 대안을 제시.
- 인천광역시 공공부문의 기간제 근로자 임금실태를 조사하여 생활임금의 적용대상 규모와 소요예산을 파악하고, 생활임금제도의 활성화를 위한 정책을 제안함.

- 인천광역시 지방공사·공단 및 출연기관에 고용되어 있는 기간제 근로자의 현황 및 임금수준을 조사함.
- 생활임금 대안별 적용대상 규모 및 소요예산을 산정함.

II. 연구결과

□ 기본생활비용 활용 생활임금 산정

- 기본생활비용을 활용하는 산정방식은 근로자 및 그 가족이 기본적인 생계비용의 지출을 유지할 수 있는 수준으로 생활임금 시급을 산정하는 방식임.
 - 우리나라 가구구조가 다변화되어가는 현실을 반영하여 인천시 평균 가구원수의 외별이 가구(대안1), 맞벌이 4인 가구(대안2), 1인 가구(대안3)의 3가지 가구 유형을 가정하여 유형별 생활임금 시급을 산정.
- 인천시 평균 가구원수 외별이가구의 지출을 고려한 생활임금액(대안1)은 7,664원으로 2017년 최저임금 보다 약 1.18배 높은 수준으로 산정됨.
 - 맞벌이 4인 가구(대안2)의 지출을 고려한 생활임금 시급은 7,553원으로 산정되었고, 1인 가구(대안3)의 생계비용을 충당할 수 있는 수준의 생활임금 시급은 8,232원으로 산정됨.

〈표 1〉 기본생활비용을 근거로 한 생활임금 시급 대안

구분	인천시 평균 가구원수(2.8인) 외별이 가구 (대안1)	맞벌이 4인가구 (대안2)	1인 가구 (대안3)
① 평균 가계지출	2,865,009원	4,320,094원	1,673,803원
② 주거비용 보정	297,561원	347,561원	24,681원
③ 근로시간	209시간	334시간	209시간
④ 상대적 빈곤선	50%	50%	-
⑤ 시급 (안) (①+②)/③×④	7,566원	7,456원	8,127원
⑥ 물가상승률 보정 (최근 5년 평균)	1.3%	1.3%	1.3%
⑦ 2017년 적용 생활임금 수준	7,664원	7,553원	8,232원
⑧ 최저임금 대비 비율	1.18	1.17	1.27

□ 소득분포 활용 생활임금 산정

- 소득분포를 활용하는 산정법은 근로자 임금분포(대안4) 혹은 가구의 소득분포(대안5)를 기준으로 생활임금 시급이 상대적 빈곤선 수준 이상이 되도록 산정하는 방식임.
 - 인천 근로소득자의 월급여액 혹은 전국 가계소득의 중위값 자료에 상대빈곤 기준선을 적용하여 산정.
- 인천시 상용근로자의 평균 정액소득 및 상대빈곤선 기준 60%를 적용하여 산정한 생활임금 시급은 7,470원으로 최저임금보다 1.15배 높은 수준임.
 - 4인가구의 중위소득과 상대적 빈곤선 50%를 적용하여 산정한 생활임금 시급은 7,229원으로 산정됨.

〈표 2〉 소득분포를 활용한 생활임금 시급 산정 방안

구분	인천 상용근로자 정액소득 기준 (대안4)	4인가구 중위소득 기준 (대안5)
① 기준 소득	2,568,682원	4,467,360원
② 근로시간	209시간	313시간
③ 상대적 빈곤선	60%	50%
④ 생활임금 시급 (안) (①/②)×③	7,374원	7,136원
⑤ 물가상승률 보정 (최근 5년 평균)	1.3%	-
⑤ 물가상승률 보정 생활임금 시급 (안)	7,470원	7,229원
⑥ 최저임금 대비비율	1.15	1.12

□ 생활임금 시급 인상에 따른 소요예산

- 현행 생활임금제도의 적용대상자인 인천광역시 직접고용 기간제 근로자를 대상으로 생활임금 시급 인상에 따른 추가적인 소요예산을 산정함.

- 생활임금 시급을 대안1과 대안2와 같이 약 7,500원-7,600원 수준으로 인상할 경우 약 5억원-6억원 가량의 추가적인 예산이 소요될 것으로 산정됨.
- 생활임금 대안 가운데 가장 높은 시급인 대안3(1인 가구; 시급 8,232원)을 적용하기 위해서는 약 10억원의 추가적인 예산이 필요한 것으로 추정됨.
- 적용대상 근로자는 296명 - 320명 수준으로 대안별로 크게 차이가 나타나지 않음.

〈표 3〉 생활임금 시급 인상에 따른 적용대상 인력 및 소요예산 산정

구분		생활임금액 대안(원)	2017년 생활임금액 대비 인상액(원)	생활임금 미만 기간제 근로자(명)	소요예산(원)
기본생활 비용접근법	대안1	7,664	778	302	583,651,728
	대안2	7,553	667	301	499,611,156
	대안3	8,232	1,346	320	1,024,615,812
소득분포 접근법	대안4	7,470	584	296	437,329,992
	대안5	7,229	343	296	258,419,304

□ 생활임금 적용대상 확대에 따른 소요예산

- 생활임금 제도의 적용대상을 지방공사·공단 및 출연기관으로 확대 적용하기 위해 소요되는 예산을 추정함.
 - 먼저 현행 생활임금 시급인 6,880원을 적용하기 위해 필요한 예산을 산정하고, 이후 대안1-대안5에서 제시한 시급을 기준으로 생활임금제도를 운영할 경우 발생하는 추가적인 소요예산을 추정함.
- 2017년 생활임금 6,880원 이하의 시급을 받고 있는 지방공사·공단 및 출연기관의 기간제 근로자는 116명이며, 이들의 시급을 6,880원으로 인상하는데 소요되는 예산은 약 1억 가량으로 산정됨.
- 대안1(시급 7,664원)과 대안2(시급 7,553원) 수준의 생활임금 시급을 지방공사·공단 및 출연기관의 기간제 근로자에게 적용하기 위한 추가적인 소요예산은 약 7억원-8억원 수준인 것으로 추정됨.
 - 대안3(시급 8,232원)의 생활임금 시급을 적용한다면 생활임금 적용 대상인

원은 961명으로 큰 폭으로 증가하며, 추가적인 소요예산은 약 20억원 가량이 소요될 것으로 전망됨.

〈표 4〉 생활임금 확대적용에 따른 소요예산 산정

구분		생활임금액 대안(원)	2017년 생활임금액 대비 인상액(원)	생활임금 미만 기간제 근로자(명)	소요예산(원)
2017년 생활임금		6,880	-	116	115,300,284
기본생활 비용접근법	대안1	7,664	784	367	799,598,052
	대안2	7,553	673	367	697,429,656
	대안3	8,232	1,352	961	2,039,272,356
소득분포 접근법	대안4	7,470	590	366	621,186,456
	대안5	7,229	349	337	402,453,744

III. 정책제언

□ 단기적 정책개선 방안

- 생활임금제도의 정책 실효성 강화
 - 2017년 인천시 생활임금 시급은 6,880원으로 2017년 최저임금 시급 6,470원 보다 단지 410원 높은 수준이고 수도권 타 광역자치단체 사례에 비해서도 약 1,000원 이상 낮은 상황임.
 - 따라서 생활임금 조례의 제정 의도를 반영하는 실효성 있는 운영이 요구됨. 인천시의 저임금 여건 및 실생활의 지출 환경을 고려하여 2018년 적용 생활임금액을 산정하여야 함.
- 공공부문의 적용범위를 확대하여 생활임금제도 활성화 유도.
 - 현행 조례상 인천광역시 생활임금조례의 적용대상은 시가 직접고용한 시 소속 근로자로 제한되어 있음.
 - 인천광역시 산하의 지방공사, 지방공단, 출현기관의 기간제 근로자를 생활임금제도의 대상에 포함하여 공공부문의 생활임금제도 활성화를 도모할 필

요가 있음.

- 생활임금 적용대상 확대를 위해서는 조례개정이 필요함.

□ 중장기 정책개선 방안

- 생활임금 시급 인상에 관한 중장기적 계획안 마련.
 - 미국의 시 혹은 카운티 단위의 최저임금 정책의 사례에서 볼 수 있는 것 같이, 바람직한 시급에 대한 목표치를 설정하고 연차별 인상계획을 수립하여 제도를 중장기적 관점에서 안정적으로 운영하는 것을 검토해야 할 것임.
 - 최저임금의 인상 동향을 검토하여 생활임금제도가 사문화되지 않도록 탄력적으로 운영하는 것이 바람직함.
- 민간영역의 자발적인 참여방안 검토
 - 현 생활임금제도는 공공부문을 중심으로 제도가 구성되어 있지만 민간부문이 자발적으로 생활임금제도에 참여하는 것이 본 제도의 활성화를 위한 중요한 전략이 될 것임.
 - 민간의 자발적인 참여를 중심으로 생활임금제도를 운영하는 런던의 사례 등을 벤치마킹할 필요가 있음.
- 인천시의 실제 생활비용을 반영할 수 있도록 인천시 생계비용의 계측이 필요함.
 - 인천시의 생활임금은 인천시에 거주하는 비용에 대한 실제 자료를 활용하여 측정하는 것이 바람직하지만, 현재 광역시도 단위의 생계비용에 관한 공식 자료가 부재함.
 - 본 연구는 일부 지출항목을 보정하는 방식을 활용하여 부분적으로 인천의 생활여건을 반영하였지만, 향후 포괄적인 생계비용 계측 조사가 필요함.
- 생활임금제도와 관련한 법적 근거 확보를 위한 노력.
 - 생활임금제도가 이미 대부분의 광역자치단체에 조례로 제정되어 운영되고 있음에도 불구하고 상위법의 근거가 부재한 상황임. 근거법의 부재로 인하여 법적인 다툼이 발생하는 사례가 있음.
 - 생활임금제도의 법적인 근거를 마련하여 지속적인 제도운영의 기반을 마련할 필요가 있음.

차례

I. 서론	1
1. 연구의 배경	1
2. 연구의 목적 및 방법	2
II. 생활임금의 개념 및 관련 문헌조사	3
1. 생활임금 개념	3
2. 생활임금과 연계된 유사 개념 논의	4
3. 생활임금 산정방식 문헌조사	11
III. 생활임금 국내외 사례조사	13
1. 생활임금 제도의 확산	13
2. 생활임금 국내 운영 사례	15
3. 해외사례	20
4. 시사점	27
IV. 인천시 생활임금 모형	29
1. 인천시 생활임금 조례 및 운영	29
2. 인천시 임금수준 실태	30
3. 인천시 생활임금 모형	35
V. 생활임금 적용대상 및 예산규모 산정	41
1. 인천시 공공부문 기간제 근로자 현황	41
2. 소요예산 산정	48
VI. 정책방안	51
1. 연구의 요약	51
2. 정책제언	52
참고문헌	55

표차례

〈표 1〉 빈곤선 측정방법 비교	6
〈표 2〉 표준가구 지역별 최저생계비 (2013년)	7
〈표 3〉 서울형 최저생계비 (2010년)	8
〈표 4〉 2000년 이후 최저임금	9
〈표 5〉 서울시 생활임금 산정방식(안) 비교	12
〈표 6〉 광역 및 기초자치단체 생활임금 도입	14
〈표 7〉 대법원의 통상임금 판단기준	18
〈표 8〉 런던 생활임금 추정 사례: 빈곤선 이상의 임금 기준액	23
〈표 9〉 런던생활임금 현황	24
〈표 10〉 미국 시 및 카운티 최저임금	26
〈표 11〉 상용근로자 시도별 임금 및 근로시간	31
〈표 12〉 인천시 상용근로자의 업종별, 규모별 임금 및 근로시간	32
〈표 13〉 최저임금 미만 시도별 비율	34
〈표 14〉 인천시 월세 실거래가	36
〈표 15〉 기본생활비용을 근거로 한 생활임금 시급 대안	38
〈표 16〉 소득분포를 활용한 생활임금 시급 산정 방안	40
〈표 17〉 인천광역시 직접고용 기간제 근로자 현황	43
〈표 18〉 인천광역시 직접고용 기간제 근로자 임금분포	44
〈표 19〉 인천광역시 공사·공단 및 출연기관 기간제 근로자 현황	46
〈표 20〉 인천광역시 공사·공단 및 출연기관 기간제 근로자 임금분포	47
〈표 21〉 생활임금 시급 인상에 따른 소요예산 산정	49
〈표 22〉 생활임금 확대적용에 따른 소요예산 산정	50

그림차례

<그림 1> 단신근로자 생계비 대비 최저임금 비율	10
<그림 2> 생활임금재단의 생활임금적용기업 관련 지도 서비스	21
<그림 3> 미국 생활임금조례 도입 초기 5년간의 적용 범주	25
<그림 4> 인천 및 전국 상용근로자 임금 증감	32

1. 연구의 배경

- 최저임금 제도가 기초적인 삶을 영위할 수 있는 실질적인 역할을 하고 있지 못하고 있다는 비판을 받고 있는 상황에서 생활임금제도는 지방자치단체가 활용할 수 있는 지역기반 임금 정책임.
 - 생활임금제도는 2013년-2014년에 도입에 대해 논의가 시작되었으며 현재 광역 및 기초자치단체의 저임금 관련 정책수단으로 확산되고 있음.
 - 서울특별시, 부산광역시, 대전광역시, 경기도, 충청남도 등 12곳의 광역자치단체에서 생활임금 조례를 제정하여 운영하고 있음.
- 인천광역시는 2015년 11월에 생활임금 조례를 제정하여 인천시 소속 근로자에게 생활임금을 지급할 수 있도록 근거를 마련하였고, 2017년 1월부터 생활임금제를 시행하고 있음.
 - 하지만 인천광역시의 재정문제 등 취약한 제반여건으로 인하여 2017년 생활임금 시급이 낮게 책정되어 생활임금제도의 도입 의도를 적절히 반영하고 있지 못한 상황임.
 - 또한 생활임금의 적용대상이 인천광역시가 직접 고용한 근로자에 한정되어 있어 상당수의 공공부문 저임금 근로자들이 생활임금 적용대상에서 제외되어 있음.
- 향후 생활임금제도가 실효성 있는 제도로 정착하기 위해서는 인천시의 여건에 맞는 적정 수준의 생활임금에 대한 검토, 생활임금 적용대상의 확대 방안, 그리고 생활임금 인상에 따른 재정부담 등을 검토하는 것이 요구되는 상황임.

2. 연구의 목적 및 방법

□ 연구의 목적

- 인천시의 생계비용 및 임금 수준 등을 검토하여 지역여건에 적합한 생활임금 대안을 제시하고자 함.
 - 가구 유형별 지출, 인천시 임금근로자 소득, 인천시 주거비용 등의 자료를 활용하여 생활임금 시급 대안을 제시.
- 인천광역시 공공부문의 기간제 근로자 임금실태를 조사하여 생활임금의 적용 대상 규모와 소요예산을 파악하고 향후 생활임금제도의 활성화를 위한 정책방안을 제시하고자 함.
 - 인천광역시 지방공사·공단 및 출연기관에 고용되어 있는 기간제 근로자의 현황 및 임금수준을 조사함.
 - 생활임금 시급 대안별 적용대상 규모 및 소요예산을 산정하고자 함.

□ 연구방법

- 통계청, 고용노동부, 국토교통부 등에서 발간하는 가구지출, 근로자의 임금통계, 인천시 주거 비용자료 등을 활용하여 인천시의 생활임금 시급 산정.
- 생활임금제도를 시행하고 있는 국내 및 국외 사례에 대한 문헌조사를 통해 정책개선 방안 검토.
- 인천시 산하기관의 기간제 근로자 관련 임금실태 조사.

□ 연구의 한계

- 본 연구는 기존의 생활임금체계의 적절한 실행방안을 중심으로 연구를 진행하였기 때문에 현행 제도의 근본적인 한계점들에 대한 개선을 다루고 있지 못함.
 - 현행 생활임금제도는 공공부문을 중심으로 시행되고 있지만, 그 효과를 높이기 위해서는 민간부문의 확대방안이 중요함. 민간부문과 관련한 해외사례를 소개하고 있지만 적극적인 도입방안에 대해서는 제안하고 있지 않음.
 - 생활임금 수준을 결정하는 의사결정과정 또한 주요 사항이지만 본 연구에서는 검토하고 있지 않음.

II 생활임금의 개념 및 관련 문헌조사

1. 생활임금 개념

1) 생활임금이란?

□ 개요

- 생활임금은 노동자와 그 가족의 생활에 기본적 필수품의 제공이 가능할 뿐만 아니라 일정수준 이상의 삶을 영위할 수 있는 임금액을 말함.¹⁾
 - 일반적으로 생활임금은 최저 빈곤수준을 넘어 실제적 생활이 가능한 정도의 임금을 의미함. 주 40시간의 노동으로 양질의 주거, 음식, 교통, 건강보험, 통신, 여가 비용 등을 지불할 수 있는 수준의 임금을 뜻함.
 - 최저임금만으로는 근로자의 주거비와 교육비, 교통비, 문화비 등을 보장하기 어렵다고 판단하여 실질적이고 인간다운 삶을 보장할 수 있게 하는 기본적인 소득수준을 의미하고 있음.
- 임금격차, 비정규직, 근로빈곤(in-work poverty)과 같이 저임금과 관련된 각종 사회문제에 대응하기 위한 지방자치단체의 정책으로 생활임금제도가 확산되고 있음.²⁾
 - 생활임금제도는 영국, 미국, 일본과 같은 나라에서 제도화되어 운영되고 있고, 우리나라에서도 광역 및 기초자치단체에서 다양하게 받아들여지고 있음.
 - 생활임금의 결정, 적용대상 등 세부적인 운영방식은 각 지역의 사정에 맞춰 다양한 형태로 운영되고 있음.

1) Matthew Pennycook (2012)

2) 근로빈곤에 대한 측정은 다양한 기준과 정책적 관점에 따라 다양하게 정의됨. 근로빈곤 여부에 대한 기준은 근로에 대한 정의와 범주, 그리고 빈곤과 가구소득 등을 어떻게 정의하는지에 따라 달라짐 (이병희, 2013; 노대명 외 3인 2007).

2. 생활임금과 연계된 유사 개념 논의

- 생활임금이 부각된 이유 중 하나는 현재 최저임금으로는 근로자가 인간적인 삶을 유지할 수 있다고 보기 어렵기 때문임.
 - 적정한 수준의 생활임금을 결정을 위해서는 먼저 최저임금에 대한 논의 및 빈곤, 최저생계비 등 유사개념에 대해 검토가 필요.

1) 빈곤

- 빈곤은 유사 이래로 인류의 삶에서 지속적으로 존재해 왔으나 이에 대한 정의는 시대 및 연구자의 관점에 따라 다양함.³⁾
 - 영국의 빈곤연구의 선구자인 라운트리(Seeholm Rowntree)는 빈곤에 대해서 “어떤 가족의 총소득이 단순히 물리적 효율성을 위한 최소한의 필수품을 획득하기에 충분치 않다면 빈곤한 것으로 간주된다”고 지적하였고,
 - 경제학적으로 빈곤연구에 헌신했던 아마티아 센은 다음과 같이 빈곤을 설명함. “빈곤은 최소한으로 받아들일 수 있는 특정 수준에 도달하기 위한 기본적인 능력의 결여(failure)이다. 이와 관련된 기능성(functioning)은 영양섭취를 하고, 적절하게 입고 주거하며, 예방가능한 질환을 피하는 것 등과 같은 기본적인 신체적인 것에서부터, 공동체 생활에 참여하고, 수치스럽지 않게 공적인 자리에 나설 수 있는 등과 같은 더욱 복잡한 사회적 성취에 이르기까지 다양할 수 있다”
 - 사회학자 지그문트 바우만 (Zigmund Bauman)은 “빈곤이라는 현상은 물질적 결핍과 신체적 고통으로 요약되지 않는다. 가난은 사회적이면서 심리학적인 조건이기도 하다. 인간 실존의 적절성이 그 사회가 정의하는 남부럽지 않은 생활수준에 따라 측정될 때, 그 수준을 지키지 못하는 무능력은 그 자체로 괴로움과 고통, 굴욕의 원인이다. 그것은 '정상적 삶'이라고 인정되는 모든 것에서 배제되었음을 뜻한다. 그것은 '기준에 미치지 못함'을 의미한다.”으로 빈곤을 설명함.
- 이와 같이 빈곤은 인간의 기본적인 삶을 영위하는데 필요한 물질의 결핍뿐만 아니라 사회적인 기준에 따른 결여와 수단의 결핍 등 광의적으로 정의될 수 있음.

3) 빈곤에 대한 정의는 김태완 외 1인 (2013)의 연구에서 인용한 자료를 재인용하여 정리하였음.

□ 빈곤선 측정

- 빈곤에 대한 정의가 다양한 만큼 빈곤의 측정도 다양한 방식으로 이루어져 왔음.
 - 영양학적으로 건강한 삶을 유지하기 위한 기준과 같이 객관적인 기준에 따라 측정하는 ‘절대적 빈곤 측정’ 방식, 소득, 소비의 분포 가운데 평가하는 ‘상대적 빈곤 측정’ 방식, 그리고 개인이 느끼는 빈곤정도를 평가하는 ‘주관적 빈곤 측정’ 방식이 있음 (김태완 외 1인, 2013).
- 절대적인 빈곤측정방식은 수용가능한 수준의 대표적인 생활의 표준을 설계하고 이러한 삶을 영위할 수 있는 재화와 서비스를 화폐단위로 변환하여 측정하는 방식임.
 - 이러한 방식의 단점은 필수품을 선정하는 과정에서 발생하는 자의성 문제임. 자의성을 피하기 위해서 영양학적인 자료를 기준으로 설계하거나 일반인들의 참여를 통한 합의 방식 등을 도입함. 전물량(Market Basket)방식을 활용한 최저생계비 측정이 절대적 빈곤 측정의 사례임 (문진형, 2015).
- 상대적 빈곤 측정방식은 중위소득의 일정 비율을 빈곤선으로 선정하는 방식임.
 - 상대적 빈곤선 방식은 불평등과 빈곤의 의미를 개념적으로 구분하기 어려운 단점이 있음. 예를 들면, 경제수준이 전체적으로 하락하더라도 빈곤층이 증가하지 않는 문제점이 발생할 수 있음. 또한 빈곤선 비율을 선정하는 과정의 자의성을 해소하기 어려움 (이상일, 2011).
- 주관적인 빈곤선은 설문조사를 통해 일상생활에서 가난을 느끼는 수준이 어느 정도 인지 묻는 방식으로 빈곤을 측정하는 방식임.
 - 설문문항에 대한 이견, 개인의 인식차이 등의 이유로 인하여 공식적인 정책의 기준으로 사용되지 못하고 있음 (문진형, 2015).
- 절대적, 상대적, 주관적 빈곤선 측정방식은 <표 1>에서 보는 것과 같이 각각의 장단점이 있음.

〈표 1〉 빈곤선 측정방법 비교

구분	절대적 측정: 가계예산 표준 빈곤선	상대적 측정: 통계적 중위/평균 대비 빈곤선	주관적 측정 빈곤선
과학성	△	△	○
비자의성	△	X	○
측정편의성	X	○	○
제도정합성	○		X
발전가능성	△	△	△

자료(출처) : 문진형(2015), 비교도표 저자 재구성

2) 최저생계비 계측

□ 기초생활보장을 위한 최저생계비 계측

- 우리나라에서 공식적으로 최저생계비를 계측하여 발표하게 된 것은 1999년 『국민기초생활보장법』의 제정과 궤를 같이 하고 있음. 최저생계비의 계측자료는 국민기초생활보장제도의 수급자 선정 및 급여기준 선정을 위한 자료로 활용되었음.
 - 정부의 최저생계비 공표를 위한 최저생계비 계측은 1999년, 2004년, 2007년, 2010년, 그리고 2013년에 진행되었음.⁴⁾
- 최저생계비 계측을 위해서 전물량 방식을 활용하였음. 전물량 방식은 두 단계에 걸쳐 이루어짐. 먼저 사회적으로 받아들일 수 있는 필수적인 재화를 포함한 마켓바스켓(Market Basket)을 구성함. 그리고 선정된 필수 재화에 대한 소비 수량 및 가격을 결정함.
 - 가장 최근에 진행된 최저생계비 계측인 2013년도 조사를 살펴보면, 먼저 4인 표준가구를 기준으로 설정하였고, 지역은 대도시-중소도시-농어촌으로 구분하였으며 11개 비목을 구분하였음 (<표 2> 참조).

4) 기초생활보장제도가 맞춤형 급여체제로 변경되면서, 중위소득을 기준으로 급여를 지급하도록 규정이 변경되어 최저생계비 계측 조사가 중단되었음.

〈표 2〉 표준가구 지역별 최저생계비(2013년)

구분	대도시		중소도시		농어촌	
	금액	비율	금액	비율	금액	비율
식료품비	608,963	34.7	608,963	37.1	608,963	40.2
주거비	415,403	23.7	307,283	18.7	193,713	12.8
수도광열비	118,714	6.8	114,461	7	102,915	6.8
가구집기비	46,575	2.7	46,267	2.8	45,993	3
피복신발비	62,246	3.5	62,246	3.8	62,246	4.1
보건의료비	68,636	3.9	68,636	4.2	68,636	4.5
교육비	74,020	4.2	74,020	4.5	74,020	4.9
교양오락비	35,418	2	35,418	2.2	35,418	2.3
교통통신비	152,464	8.7	151,144	9.2	150,044	9.9
기타소비지출	90,237	5.1	90,237	5.5	90,237	6
비소비지출	83,571	4.8	83,498	5.1	83,516	5.5
합계	1,756,247	100	1,642,173	100	1,515,701	100

자료(출처) : 김태완 외 1인(2013) p.294

□ 지방자치단체 최저생계비 조사 사례

- 지역단위의 최저생계비 계획의 필요성은 지역별 물가수준 및 생활비용의 차이가 존재하기 때문임.
 - 현실적으로 행정구역단위별로 최저생계비를 조사하는 것은 물리적인 제약 여건으로 인하여 실행하기 어렵기 때문에 지역단위의 최저생계비 계획 사례는 드문 편임.
- 서울시복지재단은 2011년에 서울형 최저생계비 모형을 제시하였음 (김지영 외 1인).
 - 서울지역에서 생활하기 위해 유의미하게 많은 액수를 지출해야 하는 항목의 생활비를 선정하여 보정하는 방식으로 서울시 최저생계비를 계획함.
 - 주요 격차가 나타날 것으로 예상되는 주거비 항목을 전세 및 월세로 구분하여 제시함.
- 서울시 최저생계비는 정부 발표 최저생계비에 비해 16%-32% 가량 높은 것으로 측정됨 (<표 3> 참조).

- 전세가구의 경우는 16% (약 22만원), 월세가구의 경우 32% (약 44만원) 가량의 생활비가 추가적으로 요구되는 것으로 분석됨.
- 식료품비의 물가 격차⁵⁾, 주거비용의 차이, 그리고 방과 후 교육비용 차이⁶⁾등을 반영하여 산정.

〈표 3〉 서울형 최저생계비 (2010년)

비목	정부안 (중앙생활보장위원회)		모형1 전세+방과후		모형2 월세+방과후	
	금액	구성비	금액	구성비	금액	구성비
식료품비	527,327	38%	554,372	34%	554,372	30%
주거비	221,374	16%	373,114	23%	595,360	32%
광열수도비	103,150	7%	100,864	6%	100,864	5%
가구집기가사 용품비	40,547	3%	40,547	2%	40,547	2%
피복신발비	57,649	4%	57,649	4%	57,649	3%
보건의료비	62,196	4%	62,196	4%	62,196	3%
교육비	65,930	5%	115,597	7%	115,597	6%
교양오락비	27,117	2%	27,117	2%	27,117	1%
교통통신비	142,600	10%	142,600	9%	142,600	8%
기타소비지출	82,305	6%	82,305	5%	82,305	4%
비소비지출	67,293	5%	67,360	4%	67,360	4%
합계	1,397,488	100%	1,623,721	100%	1,845,967	100%
정부안=100			-226,233	116	-448,479	132

자료(출처) : 김지영 외 1인(2013) p.37

- 5) 식료품 비목 가운데 가장중식비와 가족단위 외식비를 서울의 물가지역에 맞도록 중위가격을 기준으로 상향조정함.
- 6) 사교육비에 어떠한 항목을 포함할 것인지는 쟁점대상임. 학원수강이 보편적인 현상이므로 학원비를 필수적인 지출항목으로 고려해 볼 수 있지만, 학원비를 최저생계비에 포함시키는 것은 국가시책과 비교할 때 적합하지 않은 것으로 논의되어 학원비는 제외함. 이에 반하여 방과후 교육비는 저소득층을 위한 교육복지사업의 일환으로 자리잡은 것으로 판단하여 최저생계비에 포함시킴 (김지영 외 1인, 2013).

3) 최저임금제도

- 우리나라의 『최저임금법』은 저임금해소, 일정수준의 생계보장, 저임금을 바탕으로 한 경쟁방식 지양 등을 목적으로 1986년 12월에 제정되었고 1998년 1월부터 시행되었음 (채준호 외 1인, 2013).
- 2017년에 적용되는 최저임금은 시급 6,470원으로 2016년에 비해 7.3% 인상되었으며 209시간을 기준으로 환산하면 월 환산액이 1,352,230원임 (<표 4> 참조).

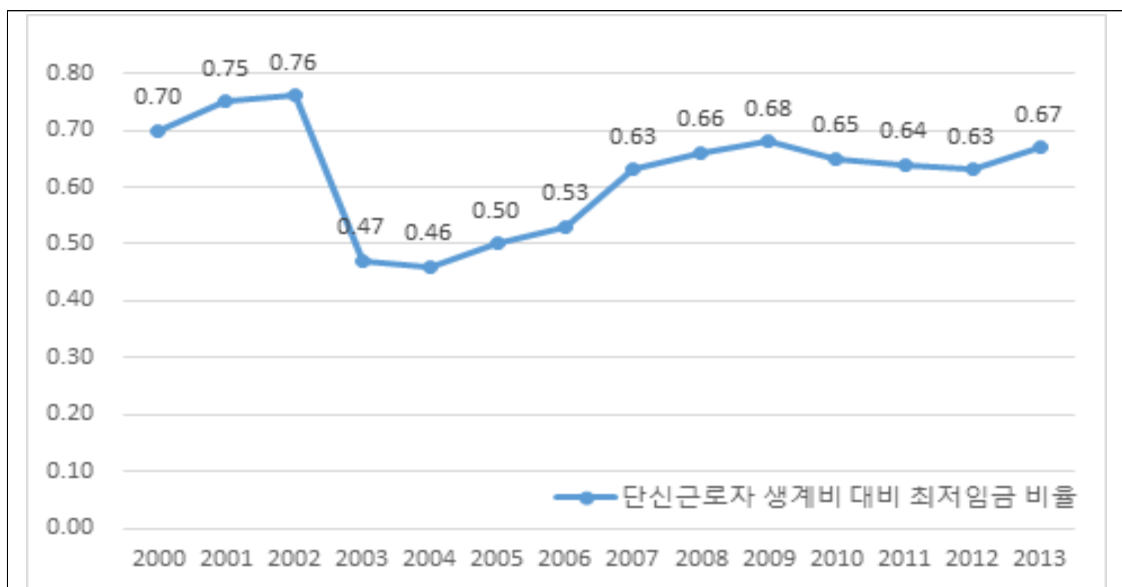
〈표 4〉 2000년 이후 최저임금

적용용도	시간급	인상률 (인상액)	일급 (8시간기준)	월급 (209시간)
'17.1.1 ~ '17.12.31	6,470	7.3(440)	51,760	1,352,230
'16.1.1 ~ '16.12.31	6,030	8.1(450)	48,240	1,260,270
'15.1.1 ~ '15.12.31	5,580	7.1(370)	44,640	1,166,220
'14.1.1 ~ '14.12.31	5,210	7.2(350)	41,680	1,088,890
'13.1.1 ~ '13.12.31	4,860	6.1(280)	38,880	1,015,740
'12.1.1 ~ '12.12.31	4,580	6.0(260)	36,640	957,220
'11.1.1 ~ '11.12.31	4,320	5.1(210)	34,560	902,880
'10.1.1 ~ '10.12.31	4,110	2.75(110)	32,880	858,990
'09.1.1 ~ '09.12.31	4,000	6.1(230)	32,000	836,000
'08.1.1 ~ '08.12.31	3,770	8.3(290)	30,160	787,930
'07.1.1 ~ '07.12.31	3,480	12.3(380)	27,840	727,320
'05.9 ~ '06.12	3,100	9.2(260)	24,800	647,900
'04.9 ~ '05.8	2,840	13.1(330)	22,720	593,560
'03.9 ~ '04.8	2,510	10.3(235)	20,080	524,590
'02.9 ~ '03.8	2,275	8.3(175)	18,200	475,475
'01.9 ~ '02.8	2,100	12.6(235)	16,800	438,900
'00.9 ~ '01.8	1,865	16.6(265)	14,920	389,785
'99.9 ~ '00.8	1,600	4.9(75)	12,800	334,400

자료(출처) : 최저임금위원회 (<http://www.minimumwage.go.kr>)

- 최저임금은 근로자의 생계비, 유사근로자의 임금, 노동생산성 및 소득분배율 등을 고려하여 결정하도록 『최저임금법』 제4조에 제시되어 있음.
 - 유사근로자의 임금에 대해서는 현재 합의된 정의가 없고, 최저임금을 받는 근로자에 대한 별도의 조사도 진행되지 않는 상황임. 따라서 현재는 가용한 통계조사자료를 근거로 하여 임금동향, 최저임금 미만율, 임금상승률, 최저임금 영향률 등의 관련 기초자료를 생성하고 있음 (강승복, 2015)
 - 근로자의 생계비와 관련해서는 비혼 단신근로자의 실태생계비 자료를 최저임금위원회 심의 기초자료로 활용하고 있음 (최저임금위원회, 2016).
- 최저임금에 대한 비판적 검토
 - 이정아(2015)는 최저임금으로 단신근로자의 실태생계비를 만족시킬 수 있는지 여부를 검토함.
 - 최저임금 시급을 월급으로 환산한 금액은 단신근로자 생계비의 약 63-68% 수준임 (2007년 이후).
 - 현행 최저임금의 인상폭은 단신근로자 생계비와 최저임금과의 격차를 해소하지 못하고 있음.

〈그림 1〉 단신근로자 생계비 대비 최저임금 비율



자료(출처) : 이정아(2015)

3. 생활임금 산정방식 문헌조사

- 생활임금을 산정하기 위한 표준적인 방법론이 개발되어 있지 않은 상황임. 기존의 문헌을 살펴보면 상대적 빈곤선을 활용하거나 최저생계비 계층 자료를 응용하여 측정하고 있음.
 - 적정수준의 생활임금 산정을 위한 선행연구는 권순원(2013), 최봉 외 1인(2013) 등이 있음.
- 권순원(2013)은 서울시를 대상으로 적정한 수준의 생활임금을 검토하였고, 절대적 방식(최저생계비 보장, 소득1분위 생계보장)과 상대적 방식(중위임금 기준 조정, 최저임금 연동)을 제시하고 있음.
 - 최저생계비 보장 방식: 절대적인 빈곤을 해소하는 관점에서 생활임금이 최저생계비 보다 상회할 것을 제안함. 서울복지재단에서 추계한 최저생계비를 기준(전국 최저생계비 보다 16% 높음)으로 생활임금 안 제시
 - 소득1분위 생계비 보장 방식: 소득수준이 가장 낮은 소득1분위 계층의 생활비를 보장하는 수준의 생활임금안 제시
 - 중위임금 기준 조정방식: 고용노동부가 조사한 5인 이상 사업체 정액급여액의 50%에 서울의 생활물가를 고려하여 일정수준을 가산하는 방식 제시. 정액 급여액 50%의 금액에 약 9%-10%가량 가산하는 것이 적절한 것으로 제시함.
 - 최저임금 연동 방식: 미국 볼티모어시가 최저임금의 150%의 수준에서 최저임금을 도입한 것에 착안하여 현행 최저임금의 150% 수준의 생활임금 방안 제시.
- 최봉 외 1인 (2013)은 <표 5>와 같이 네 가지 방식으로 추정된 서울시 생활임금액을 제시하였음.
 - 근로소득기준 생활임금 산정: 서울시 상용근로자 및 비상용근로자의 월평균 정액급여의 산술평균을 계산하고 해당 금액의 50%를 적용하여 생활임금안 도출
 - 가계소득기준 생활임금 산정: 가계동향조사의 4인 가구 소득의 중위값을 서울의 물가수준을 고려한 값으로 전환하고, 해당 금액의 50%를 적용하여 생활임금액 제시.
 - 가계지출기준 생활임금 산정: 서울의 실태를 반영한 4인 가구 기준의 지출수

준을 산정하고 해당 금액의 50%를 적용하여 생활임금 산정. 서울의 물가 실태를 반영한 항목은 주거임대료, 사교육비, 보육비용 등임.

- 최저생계비 및 실생활 지출 반영 생활임금 산정: 보건복지부에서 제시하는 최저생계비 자료에 서울시의 물가상황을 반영하여 보정하고, 이를 바탕으로 생활임금액 제시. 서울과 전국의 최저생계비 격차 및 주거비, 교육비를 현실화함.

〈표 5〉 서울시 생활임금 산정방식(안)비교

구분	(1) 근로소득기준	(2) 가계소득기준	(3) 가계지출 +실제지출	(4) 최저생계비 +실제지출
자료원천	산업체 노동력조사	가계동향조사	가계동향조사+기 타	복지부 최저생계비 + 기타
기준	월평균 정액급여	4인가구 전체소득	4인가구 가계지출	최저생계비
근로시간	365시간	365시간	365시간	365시간
빈곤기준 적용	근로소득의 평균 50%	가계소득의 중위수 50%	가계지출의 중위수 50%	-
특징	상용·비상용 근로자소득 고려	가계전체의 소득 기준	주거비 및 교육비 현실화	주거비 및 교육비 현실화
생활임금 추정액(원)	5,980	6,448	6,249	6,116
최저임금 대비 비율	약 1.23배	약 1.33배	약 1.29배	약 1.26배
장점	1인 임금근로 적정선 제시에 효과적	가계 전체의 상대적 빈곤기준 파악이 용이	가계의 실제지출 반영	국가의 최저생계기준 충족
적용의 용이성	쉬움	비교적 쉬움	어려움	비교적 어려움

자료(출처) : 최봉 외 1인(2013)

III 생활임금 국내외 사례조사

1. 생활임금 제도의 확산

□ 광역지방자치단체 생활임금 도입

- 총 17개 광역시도 가운데 10곳의 광역시도가 생활임금제를 시행하고 있고 제주도와 부산광역시는 2017년에 생활임금 조례를 제정하였음.
 - 광역시도 가운데 경기도가 2014년 7월에 최초로 생활임금 조례를 제정하였고 이후 세종특별자치시, 서울특별시, 광주광역시, 대전광역시, 인천광역시가 조례를 제정함.
- 생활임금 적용대상은 시 혹은 도의 직접고용 근로자, 출자·출연기관의 근로자, 위탁, 용역, 공사 기관의 근로자 등으로 구분이 됨.
 - 인천광역시와 부산광역시는 시가 직접 고용한 근로자를 대상으로 생활임금 제도를 운영하고 있음.
 - 출자·출연기관 근로자를 포함하는 곳은 세종특별자치시, 대전광역시, 강원도, 충청남도 등임.
 - 서울특별시, 광주광역시, 전라남도, 경기도, 제주도는 시청 혹은 도청과 위탁 사무를 받거나, 공사 혹은 용역을 제공하는 기관의 근로자도 생활임금 적용 대상으로 포괄하고 있음.
- 2017년 기준으로 생활임금액은 광주광역시가 8,410원으로 가장 높고 인천광역시가 6,880원으로 가장 낮은 수준임.
 - 광주광역시 이외에 8,000원을 초과하는 곳은 서울특별시(8,197원)이고, 그 다음으로 경기도가 7,910원이며 나머지 대부분 지역의 생활임금 시급은 7,500원 - 7,700원 수준임.

- 지역별로 생활임금 시급의 차이가 있지만, 생활임금 산출을 위한 제수당 포함여부에 따라 실제 생활임금제도 효과의 차이가 있기 때문에 직접적인 비교는 한계가 있음.

〈표 6〉 광역 및 기초자치단체 생활임금 도입

구분	조례제정일	적용대상			시급		
		시 직접 고용 근로자	출자 출연 기관 근로자	위탁, 용역 기관 근로자	2016	2017	
광역	인천광역시	2015.10.30	○	-	-	-	6,880원
	서울특별시	2015.1.2	○	○	○	7,145원	8,197원
	세종특별자치시	2014.12.22	○	○	-	7,170원	7,540원
	광주광역시	2015.7.1	○	○	○	7,839원	8,410원
	대전광역시	2015.9.18	○	○	-	7,055원	7,630원
	부산광역시	2017.2.8	○	-	-	-	-
	강원도	2015.11.6	○	○	-	-	7,539원
	전라북도	2016.6.17	○	○	-	7,120원	7,700원
	전라남도	2015.10.5.	○	○	○	7,248원	7,688원
	충청남도	2015.12.30	○	○	-	-	7,764원
	경기도	2014.7.1	○	○	○	7,030원	7,910원
	제주도	2017.2	○	○	○	-	-
인천 시 기 초	부평구	2015.1.15	○	○	○	6,700원	7,200원
	서구	2015.12.31	○	○	○	-	6,790원
	계양구	2016.1.1.	○	○		6,330원	6,790원
	남동구	2015.5.15	○	○	○	7,684원	8,245원
	남구	2016.11.14	○	○		6,700원	7,200원

자료(출처) : 인천시 내부자료 수정

□ 인천시 기초자치단체 생활임금 도입 현황

- 인천시 부평구, 서구, 계양구, 남동구, 남구가 생활임금 조례를 제정하여 운영하고 있음.
 - 계양구와 남구는 구 직접고용 및 출자·출연기관 근로자를 적용대상으로 하고

있고, 부평구, 서구, 남동구는 위탁 및 용역 기관 근로자도 적용대상에 포함하고 있음.

- 2017년 기준으로 남동구의 생활임금 지급이 8,245원으로 가장 높고 부평구, 남구는 7,200원이며 서구, 계양구는 6,790원임.

2. 생활임금 국내 운영 사례

1) 서울시

□ 서울시 생활임금 조례 개요

- 서울시는 2015년 1월에 『서울특별시 생활임금 조례』를 제정 공포하고 이후 시행 중임.
- 서울시 생활임금 조례는 생활임금의 적용대상, 생활임금위원회 설치, 위원회의 구성 및 운영, 생활임금의 결정, 생활임금의 장려 등의 내용을 담고 있음.
 - 적용대상: ① “시 및 산하 투자·출연 기관 소속 근로자”, ② “시로부터 그 사무를 위탁받거나 시에 공사, 용역을 제공하는 기관 및 업체에 소속된 근로자”, ③ “제2호의 기관 및 업체의 하수급인이 고용한 근로자”을 대상으로 생활임금위원회가 심의를 거쳐 결정할 수 있도록 하고 있음.
 - 생활임금위원회의 역할: 생활임금의 수준 및 산정근거, 적용대상 범위 및 적용, 운영실태 및 개선사항 발굴을 위한 연구에 대한 사항을 심의하도록 하고 있음.
 - 생활임금위원회의 구성: 의회의원 2인, 업무담당 부서장, 학교, 연구소, 비영리단체 등에 근무하는 전문가 등으로 구성.
 - 생활임금위원회의 운영: 회의는 재적위원 과반수의 출석으로 개의하고 출석위원 과반수의 찬성으로 의결하도록 함.
 - 생활임금 결정: 물가상승률, 근로자 평균가계지출 수준, 최저임금 등을 고려하여 결정하도록 함.
 - 생활임금 장려: 서울시와 위탁, 용역, 조달 등의 계약을 체결하는 당사자와 생활임금과 관련한 내용을 계약으로 체결 할 수 있고, 생활임금 적용기업을 우대 할 수 있도록 규정하고 있음.

□ 생활임금 산정기준

- 서울시의 생활여건을 반영한 가계 지출자료에 빈곤선을 적용하여 생활임금을 산정함.
 - 가계동향조사 3인 가구 월 평균 지출액을 기준금액으로 선정함. 2010년 서울시의 평균 가계원수가 2.7명이므로 이에 근접한 3인을 기준으로 선정. 3인 가구는 월 209시간을 근무하는 전일제 근로자 1인, 월 156시간을 근무하는 시간제 근로자 1인 그리고 피부양자 1인으로 구성됨.
 - 2015년 생활임금 산정시 빈곤선은 월 평균 가계지출의 50%를 적용함.
 - 서울시의 특성을 고려하기 위해 주거비와 사교육비를 추가적으로 반영함. 주거비는 최소주거기준(36㎡)의 실거래가를 기반으로 산정하고, 사교육비는 서울 평균의 50%를 지출하는 것으로 가정하여 산정.

□ 2015년 서울시 생활임금 산출 방식

<1 단계>

시급 6,582원 = [{(a) × 1/2 } + (b) + (c)] ÷ 365시간 ⇨ (월) 1,375,638원

- ① (a) : 가계동향조사 3인가구 지출액의 합계 3,276,726원
 - (a)값에 빈곤기준선(전국 평균지출의 50%) 적용한 1,638,363원
- ② (b) : 주거비, 최소주거기준(36㎡)을 감안한 실거래가를 기반으로 추정한 600,000원
- ③ (c) : 사교육비, 서울평균의 50%인 164,000원

<2 단계>

시급 6,582원(2013년 연평균 기준자료로 산출)에 '14년 서울시 소비자 물가상승률 1.6% 가산

시급 6,687원 = 6,582원 × (d) ⇨ (월) 1,397,583원

- ④ (d) : 14년 서울시 소비자 물가상승률 1.6%

인용: 서울시 생활임금 운영 매뉴얼 (2015)

□ 생활임금 적용방법

- 생활임금의 적용을 위해서는 실제 임금근로자의 임금 세부항목들이 생활임금에 포함되는지 여부를 검토해야 함.

- 예를 들면, 시의 직접고용 근로자에게 기본급과 교통비를 지급한다고 가정할 때 기본급과 교통비를 포괄한 금액을 기준으로 생활임금 적용여부를 결정할지 혹은 기본급만 고려한 금액을 기준으로 생활임금 적용여부를 결정할지 기준을 정해야 함.
- 서울시는 근로기준법상 법정 통상임금을 생활임금 적용기준으로 삼고 있음.⁷⁾
 - 통상임금은 일정한 간격을 두고 계속적으로 지급되고(정기성), 모든 근로자 혹은 일정 조건 또는 기준에 달하는 근로자에게 지급되며(일률성), 사전에 확정된 금액을 지급하고(고정성), 그리고 소정근로의 대가로 지불하는 임금을 의미함.
 - 따라서 교통비가 시 직접고용 근로자 전원에게 매월 일정액을 정기적, 일률적, 고정적으로 지급된다면 생활임금의 산입금액에 포함될 것임.

□ 생활임금 적용대상

- 생활임금의 적용대상을 상대적으로 폭넓게 정의하고 적용여부는 생활임금위원회에서 정할 수 있도록 하고 있음.
- 2015년 생활임금제도 운영초기에는 서울시 및 투자출연기관 소속 직접채용 근로자를 대상으로 운영하였고, 이후 위탁사무 수행을 위한 직접 채용된 근로자까지 확대하고 있음.
 - 위탁사무를 수행하는 기관에 대한 적용은 단계적으로 확대하고자 하고 있음.
 - 공공근로 등의 직접일자리는 적용 대상에서 제외하고 있음.
 - 청년들을 대상으로 하는 뉴딜일자리 사업은 생활임금 대상으로 포함하고 있음.

□ 소요예산

- 서울시 생활임금제도의 시행으로 인한 추가적 소요예산은 2015년의 경우 약 8억7천만원 가량임.
 - 대부분의 추가예산은 출자·출연기관에서 발생하였음. 서울시 직접고용에 대한 추가 예산은 약 1억4천만원이고 출자·출연기관에 대한 추가예산은 약 7억3천만원임.

7) 2017년 서울특별시 생활임금 고시

- 적용대상은 서울시 직접고용이 약 80명, 출자출연기관이 약 341명임. 대부분 서울도시철도공사와 서울메트로의 직접고용근로자임.

□ 통상임금 판단기준

- 고용노동부의 통상임금 노사지도 지침에 따르면 통상임금은 “근로자가 통상적으로 지급받는 임금으로, 연장근로 등에 대한 가산임금 등 법정 수당 산정의 기준”이 되는 임금으로 규정되어 있음 (고용노동부, 2014, p1).
 - 통상임금 포함 여부에 대한 논란이 발생하여 대법원 전원합의체 판결을 통해 통상임금에 관한 법원의 해석을 종합적으로 정리함.
 - 대법원의 판례는 통상임금을 “근로계약서에서 정한 근로를 제공하면 확정으로 지급되는 임금”으로 정의하고 (고용노동부, 2014, p2), 통상임금의 판단기준인 소정근로의 대가, 정기성, 일률성, 고정성 4가지 요건을 모두 충족해야 통상임금으로 규정할 수 있다고 제시함 .

〈표 7〉 대법원의 통상임금 판단기준

구분	내용
소정근로의 대가	근로자가 소정근로시간*에 통상적으로 제공하기로 한 근로에 관하여 사용자와 근로자가 지급하기로 약정한 금품 <input checked="" type="checkbox"/> 노사간 사전에 약속한 근로에 대가이어야 함. * 법정근로시간(주 40시간) 내 범위에서 근로자와 사용자간에 정한 근로시간
정기성	미리 정해진 일정한 기간마다 정기적으로 지급되는지 여부에 관한 것으로서, 1개월을 초과하여 지급되더라도 일정한 간격을 두고 계속적으로 지급되는 것 <input checked="" type="checkbox"/> 일정한 기간마다 주기적으로 지급해야 함.
일률성	모든 근로자에게 지급되는 것뿐만 아니라 일정한 조건 또는 기준에 달한 모든 근로자에게 지급되는 것도 포함 <input checked="" type="checkbox"/> 일정한 조건 또는 기준에 해당하는 모든 근로자에게 지급해야 함.
고정성	연장근로를 제공할 당시에, 그 지급여부가 업적, 성과 기타 추가적인 조건과 관계없이 사전에 이미 확정되어 있는 것 <input checked="" type="checkbox"/> 임의의 시점에도 지급받을 것이 예정되어 있어야 함.

자료(출처) : 서울시 일자리 노동정책관(2016)

2) 인천시 남동구 사례

□ 생활임금 조례제정

- 남동구는 생활임금지급을 위해 2015년 5월에 조례를 제정함. 해당 조례는 적용대상, 생활임금 결정, 적용시기, 구청장의 의무 등에 대한 내용을 담고 있음.
 - 생활임금의 적용대상은 남동구 소속 근로자, 남동구 출자·출연기관 소속 근로자, 그리고 시의 사무 및 업무를 위탁받은 민간위탁 및 하수급인이 직접 고용한 근로자임.
 - 생활임금의 심의 및 의결은 노사민정 협의회에서 결정하도록 하고 있음.

□ 생활임금 산정기준

- 2016년 남동구의 생활임금은 7,680원으로 근로자의 중위소득의 50% 값을 기준으로 결정하였음.⁸⁾ 구체적인 추계과정은 다음과 같음.
 - 먼저 2015년 기준 3인가구의 중위소득 값을 인천시 가구당 평균 가족수인 2.8명 기준으로 변환함.
 - 2.8명 가구의 중위소득 50%에 해당하는 금액을 월 평균 근로시간인 209시간으로 나눠 시간당 생활임금 안을 도출.
 - 다시 말하면, 전일제 고용형태의 1인 근로자가 2.8인 규모의 가족을 부양할 때 빈곤에서 탈출하기 위한 최저의 시급을 생활임금액으로 산정함.
 - 시급 7,680원을 생활임금으로 적용할 경우 구청의 직접고용 근로자 72명이 적용대상자이며, 예산은 약 1억8천만원 가량 소요될 것으로 추정됨.⁹⁾
 - 2017년 적용 생활임금은 8,245원이고 남동구 및 산하기관이 직접 고용한 근로자를 대상으로 하고 있으며, 사무를 위탁 받은 기관에 대한 적용은 차후에 진행할 예정임.¹⁰⁾

8) 출처: 인천광역시 남동구 블로그 통통남동 2015년 10월 13일 “인천시 남동구청, 생활임금 시급 7천684원 전국최고 금액으로 의결”,
<http://happy-namdong.tistory.com/4523>

9) 추계과정 및 소요예산의 추정에 대한 내용은 (사)마중물 사회연구소에서 수행한 검토 내용을 참조하였음.

10) 출처: 시사인천 2016년 9월 7일. 남동구 내년 생활임금 ‘시급 8245원’결정. 구와 산하기관 근로자 80여명에게 적용.
<http://www.bpnews.kr/news/articleView.html?idxno=34853>

3. 해외사례

1) 영국

□ 생활임금의 도입

- 영국의 생활임금 논의는 2001년 런던의 시민운동으로부터 시작하였고, 2005년에 시의 공식적인 정책으로 수용되었음 (김근주, 2015).
 - 2001년에 종교단체, 노동조합, 지역주민단체를 중심으로 구성된 런던시티즌(London Citizens)이 자발적으로 생활임금 캠페인을 전개하면서 생활임금에 대한 논의가 시작됨.
 - 이후 2005년에 런던 시장 켄 리빙스톤(Ken Livingstone)이 시의 공식적인 캠페인으로 받아들였고, 대런던위원회(Greater London Authority) 산하에 생활임금국을 설치하였음.
- 생활임금의 시행 및 확산을 위해 런던시청, 생활임금재단 (Living Wage Foundation), 지역대학이 협력하고 있음.
 - 런던시는 생활임금액을 산정·발표하며 민간 확산을 위한 홍보업무를 담당하고 있음. 2005년부터 매년 공식적인 생활임금액을 산정하여 발표하고 있으며, 매년 11월 첫째주를 생활임금 주간으로 선정하여 런던시장이 생활임금액을 공표함.
 - 생활임금재단은 2001년에 설립된 기구로 기업에 대한 인증 및 협약 등의 업무와 정책발전을 위한 자문 등의 역할을 담당함.
 - 생활임금 도입 초기에 생활임금 필요성 등에 대한 보고서를 발간한 퀸메리 대학은 관련 연구들을 진행하고, 러프버러대학교는 런던이외 지역의 생활임금을 산출하고 있음 (최봉 외 1인, 2015).

□ 생활임금 적용

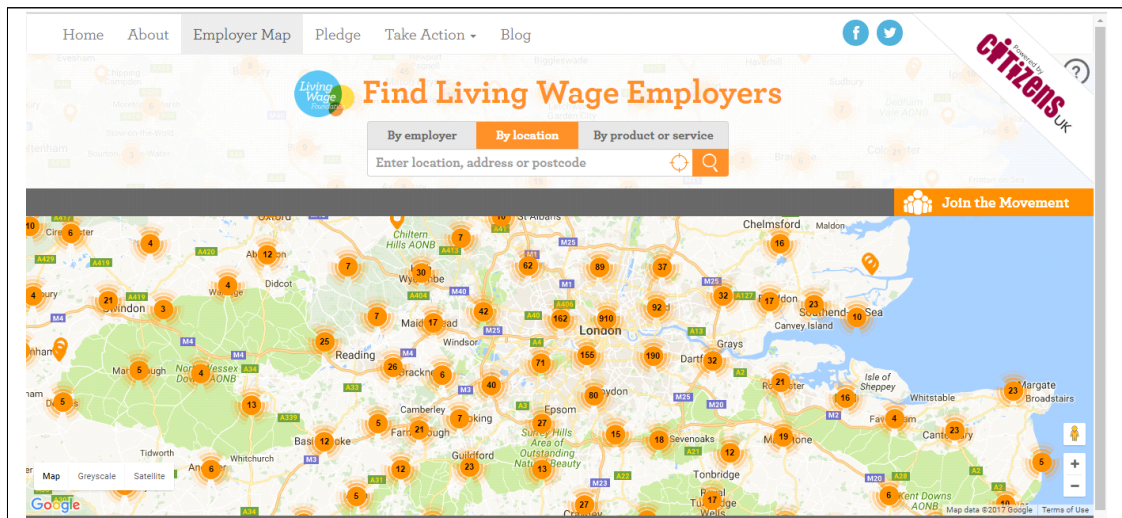
- 런던시는 런던시본청, 관내 공공기관과 더불어 민간사업체가 생활임금을 적용하도록 유도하고 있음.
 - 생활임금을 적용하기 원하는 사업체는 생활임금재단과 협약을 통해 인증을 받고 있음.¹¹⁾ 2015년까지 인증을 받은 공공, 비영리 및 민간 사업체는 약

11) 출처: Living Wage Foundation, 온라인 자료 Living Wage: A Guide For

1,500여개임.

- 네슬레와 같은 제조업체뿐만 아니라 바클레이, HSBC와 같은 금융업체, 버버리와 같은 소매업체 등도 생활임금 제공 인증업체로 등록되어 있음.¹²⁾

<그림 2> 생활임금재단의 생활임금적용기업 관련 지도서비스



자료(출처) : <http://www.livingwagemovement.org/map>

□ 생활임금 산정방식

- 런던의 생활임금 산정방식은 기본생계비 산정방식과 소득분배 산정방식의 두 가지 추정방법을 활용하여 대안들을 도출한 이후 비교 결정하는 방식을 취하고 있음 (Greater London Authority, 2015).
- 기본생계비 산정방식(Basic Living Costs Approach)
 - 기본생계비는 표준적인 가구(Family Budget Unit)가 낮은 수준이지만 수용 가능한 수준의 생활(low-cost but acceptable standard of living)이 가능한 지출로 정의됨.
 - 표준적인 가구유형을 ① 4인가구 : 성인2인, 아동2인(10세, 4세) ② 3인가구: 성인1인, 아동2인(10세,4세) ③ 2인가구: 성인2인 ④ 1인가구: 성인1인

Employers,
<http://www.livingwage.org.uk/sites/default/files/Living%20Wage%20Implementation%20Guide%202016-17.pdf>

12) 생활임금재단은 영국에서 생활임금에 참여하는 기업을 지도로 검색할 수 있는 서비스를 제공하고 있음.

의 네 가지로 정의한 후 이에 따른 기본생계비를 산출.

- 생계비는 주거비 (Housing), 지방세 (Council Tax), 교통비 (Transport), 양육비 (Childcare), 이외 생활비용 (All other costs: a regular shopping basket)의 다섯 가지 요소로 구분하여 산정함.
- 가구의 구성에 따라 근로 형태가 전일제(Full-time) 및 시간제(Part-time) 등으로 차이가 있고 이러한 차이는 세금 등 생계비용 추계에 영향을 주기 때문에 가구원수와 근로형태의 조합을 고려하여 기본생계비 추정.
- 사회보장제도에서 발생하는 혜택을 포함하는 경우와 이러한 혜택이 없이 임금만으로 생계를 충당하는 경우를 겸하여 산정하고 있음 (김근주, 2015).

○ 소득분배 산정방식(The Income Distribution Approach)

- 가구의 가처분소득이 빈곤에서 탈피 할 수 있는 수준인지 여부를 기준으로 생활임금을 정하는 방식임.
- 런던에서는 가처분 중위소득 60%를 기준으로 생활임금을 제시하고 있음.¹³⁾
- 기본생계비 산정방식과 동일한 가구유형별 생활임금액을 산정.

○ 2015년 런던 생활임금 추정 사례는 <표 8>에 제시되어 있음.

- 기본생계비 산정방식과 소득분배 산정방식을 통해 산정한 빈곤선 이상의 기준 임금액은 각각 7.80 파운드와 8.60 파운드이고, 산술평균액은 8.20 파운드임.
- 2015년 런던의 생활임금액은 런던의 높은 생활물가를 고려하여 산술평균액의 15%를 가산한 9.40파운드로 제시됨.

13) 영국의 근로연금부 (The Department for Work and Pension)은 중위소득의 60%를 사회조장 혜택여부를 결정하는 기준 활용하고 있고, 생활임금 결정에도 이러한 기준이 적용되고 있음 (김근수, 2015).

〈표 8〉 런던 생활임금 추정 사례: 빈곤선 이상의 임금 기준액

산정방식	사회보장 포함	사회보장 제외
기본생계비 산정방식	£7.80	£10.10
소득분배 산정방식	£8.60	£10.85
평균	£8.20	£10.45

자료(출처) : Greater London Authority (2015), p.20

□ 생활임금 현황

- 2015년 런던의 생활임금은 9.40 파운드임. 영국의 최저임금제도와 비교해 보면 최저임금의 약 1.4배에 달하는 금액임.
 - 2005년 이후 증가 추세를 살펴보면 매년 0.15 - 0.45 파운드 가량 증가하고 있음.
 - 최저임금 및 평균 주간소득 증가율과 비교해보면, 생활임금은 다른 두 지표에 비해 더 빠른 속도로 증가하고 있음.
 - 따라서 최저임금과의 격차가 점점 증가하는 모습을 보이고 있음. 2005년의 최저임금대비 생활임금은 1.33배였고 2011년에 1.37배, 2015년에 1.40배임.
- 런던시 생활임금액 보다 더 낮은 임금을 받는 피고용자의 비중은 증가하고 있음 (Greater London Authority, 2015).
 - 런던시 생활임금액보다 낮은 임금을 받는 피고용자의 비중은 2008년-2010년 기간동안 약 13%였으나, 2014년에는 약 19%까지 증가함.
 - 생활임금액이 크게 상승한 2011년 이후 생활임금액에 미치지 못하는 임금 근로자의 비중이 늘어남.

〈표 9〉 런던 생활임금 현황

연도	런던생활임금			최저임금		최저 임금대비 생활임금 비율	평균 주간 소득 증가율	물가 상승 률
	생활 임금액	증감액	증감률	최저 임금액	증감률			
2005	£6.70	-	-	£5.05	-	1.33	4.3	2
2006	£7.05	£0.35	5.2%	£5.35	5.9%	1.32	3.9	2.3
2007	£7.20	£0.15	2.1%	£5.52	3.2%	1.30	4.2	2.3
2008	£7.45	£0.25	3.5%	£5.73	3.8%	1.30	3.7	3.6
2009	£7.60	£0.15	2.0%	£5.80	1.2%	1.31	1.7	2.2
2010	£7.85	£0.25	3.3%	£5.93	2.2%	1.32	1.9	3.3
2011	£8.30	£0.45	5.7%	£6.08	2.5%	1.37	2	4.5
2012	£8.55	£0.25	3.0%	£6.19	1.8%	1.38	1.7	2.8
2013	£8.80	£0.25	2.9%	£6.31	1.9%	1.39	0.9	2.6
2014	£9.15	£0.35	4.0%	£6.50	3.0%	1.41	1.2	1.5
2015	£9.40	£0.25	2.7%	£6.70	3.1%	1.40	1.9	-0.2

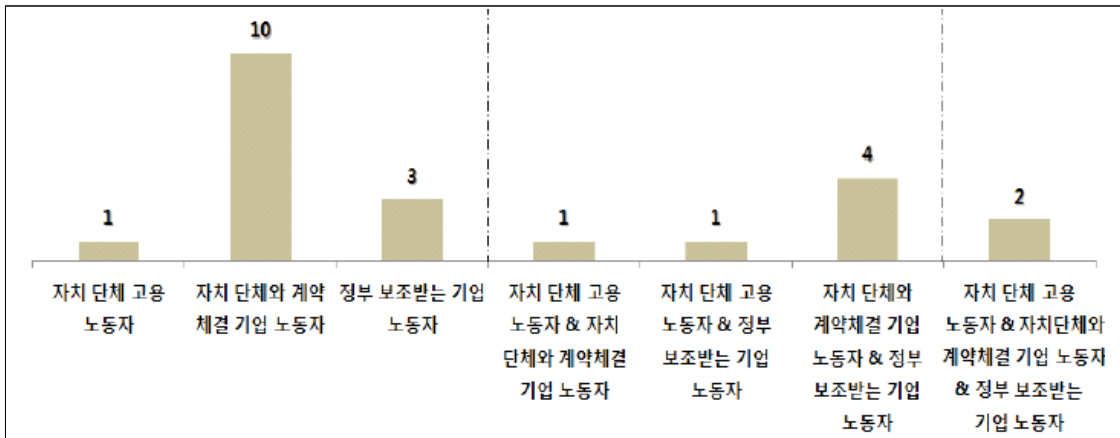
자료(출처) : Greater London Authority (2015)

2) 미국

□ 생활임금 초기 도입

- 미국의 생활임금과 관련된 논의는 19세기 말에 시작되었고, 현재와 같은 생활임금제도의 도입은 1994년 볼티모어시의 조례제정이 시초임 (권순원 2005).
 - 미국의 생활임금제도의 도입 배경으로는 최저임금의 실제가치의 하락, 근로빈곤층의 급격한 증가 등이 지적되고 있음.
 - 1994년에 도입한 볼티모어시의 생활임금조례를 살펴보면, 1999년까지 연방최저임금보다 50% 높은 수준의 시간당 7.70달러의 임금을 지급해야 함을 명시하고 있음. 적용대상은 시와 거래관계를 맺고 있는 사업체에 직접 고용되어 있는 근로자임.
 - 1994년 최초 도입이후, 2000년까지 약 20곳의 자치단체가 생활임금 조례를 도입하였음 (김종진, 2015).

〈그림 3〉 미국 생활임금조례 도입 초기 5년간의 적용범주



자료(출처) : 김종진(2015)의 연구에서 인용 p.11

□ 시 혹은 카운티의 최저임금 조례 동향

- 지방자치단체 행정구역에 일률적으로 적용되는 시 혹은 카운티 단위의 최저임금조례 제정 사례가 증가하고 있음.
 - 샌프란시스코 시정부는 시 행정구역에 속한 모든 사업장에 적용되는 최저임금제도를 2003년에 도입하였음. 2004년 시 단위의 최저임금은 캘리포니아 주의 최저임금 보다 25% 높은 수준으로 결정됨. 2004년 샌프란시스코 시의 최저임금은 8.50 달러이고 캘리포니아 주의 최저임금은 6.75달러임.
 - 2017년 2월 기준으로 40개의 시 혹은 카운티 정부가 최저임금 조례를 제정하여 운영하고 있음.¹⁴⁾
- 또한 시 단위의 최저임금액 수준을 급격히 인상하는 사례들이 나타나고 있음 (황선자, 2015).
 - 샌프란시스코의 최저임금은 2010년에 10.74달러로 인상폭이 매우 낮았음. 이에 시민투표를 통해 최저임금을 2018년까지 15.00달러로 인상하는 방안을 통과시킴.
 - 워싱턴주의 시애틀 시는 최저임금을 9.32달러에서 2017년까지 15.00달러로 인상하는 방안을 통과시킴.

14) 출처: UC Berkeley Labor Center, Inventory of US City and County Minimum Wage Ordinance.

<http://laborcenter.berkeley.edu/minimum-wage-living-wage-resources/inventory-of-us-city-and-county-minimum-wage-ordinances/>

- 캘리포니아의 LA시는 최저임금을 2015년 9.00달러에서 2020년까지 15.00달러로 인상하는 계획을 세움.

〈표 10〉 미국 시 및 카운티 최저임금

도시명	조례통과연도	최저임금 (\$)	인상계획(연도)
엘버커키 (뉴멕시코)	2006,2012	8.75	
버클리 (캘리포니아)	2014	10.00	12.53(2016)
시카고 (일리노이)	2014	10.00	13.00(2019)
루이스빌 (켄터키)	2014	7.75	9.00(2017)
몽고매리 (메릴랜드)	2013	8.40	11.50(2017)
프린스조지 (메릴랜드)	2013	8.40	11.50(2017)
샌디에고 (캘리포니아)	2014	9.75	11.50(2018)
리치몬드 (캘리포니아)	2014	9.60	13.00(2018)
샌프란시스코 (캘리포니아)	2003, 2014	11.05	15.00(2018)
시애틀 (워싱턴)	2014	10-11	15.00 (2017)
워싱턴 DC	2004, 2014	9.5	11.50(2016)

자료(출처) : Reich 외 3인 (2015) 38page 표 재작성

4. 시사점

- 생활임금 산정을 위한 표준화된 방식이 부재하고, 지역의 특성에 맞춰 다양한 접근방식으로 생활임금 시급을 산정하고 있음. 따라서 현행 산정방식의 장단점을 비교하고 인천시의 여건에 적합한 방식으로 생활임금을 산정하는 것이 필요함.
 - 생활비용을 근거로 추정하는 방식은 근로자의 실제 생계비 지출의 실태를 반영하고 또한 가구 구성의 다양성을 고려할 수 있기 때문에 생활임금의 의도를 조금 더 반영할 수 있는 장점이 있으나, 인천시를 대상으로 조사한 공식적인 지출 통계자료가 없기 때문에 전국 평균자료를 인천시의 여건에 맞춰 조정해야 함.
 - 소득을 근거로 추정하는 하는 방식은 산정과정의 상대적으로 단순하고 인천시를 기초로 한 자료를 활용할 수 있는 장점이 있으나, 가구지출에 대한 고려가 부족하기 때문에 생활임금의 본 의도를 반영하는 측면에서는 부족함.
 - 따라서 지역의 여건을 반영한 다양한 접근법을 종합적으로 활용하여 생활임금안을 제시할 필요가 있음.
- 현재 인천광역시의 생활임금 적용대상은 타 지역 및 해외사례와 비교해 볼 때 상당히 제한적인 상황임.
 - 생활임금제도의 활성화를 위해 정책대상 범위의 확대를 검토할 필요가 있음.
 - 대부분의 광역시도의 생활임금조례는 지방자치단체의 직접고용 근로자 뿐만 아니라 출자·출연기관도 적용대상으로 정하고 있음. 인천광역시와 부산광역시만 적용대상이 시 직접고용에 한정되어 있음.
 - 서울특별시, 광주광역시, 경기도 등은 위탁, 용역기관의 직접고용 근로자도 포함하고 있음.
 - 단기적으로 지방공사, 지방공단 및 출연기관 등 인천광역시의 공공기관에 대해 확대 적용하는 방안을 검토할 필요가 있음.
- 현재 우리나라의 생활임금제도는 민간부문의 확장성이 취약한 상황임. 민간부문을 대상으로 하는 영미권의 생활임금사례를 검토할 필요가 있음.
 - 시 단위의 최저임금을 해당 행정기관의 관할범위의 사업체에 일괄적으로 적용하는 미국의 사례는 우리나라의 법적, 행정적 여건상 단기적으로 적용하

기는 어려울 것으로 판단됨.

- 이에 비하여 런던시에서 시행되고 있는 자발적인 민간참여 형태의 방식은 활용 여부를 검토할 필요가 있음.

IV 인천시 생활임금 모형

1. 인천시 생활임금 조례 및 운영

- 인천시의 생활임금조례는 2015년 11월에 제정되었음.
 - 생활임금 적용대상: 인천시 생활임금의 적용대상은 ‘공무원 보수규정’ 및 ‘지방공무 보수규정’의 적용을 받지 않는 시 소속 근로자를 대상으로 하고 있음 (제3조 적용대상). 소속 근로자는 인천광역시가 직접 고용한 근로자를 의미함 (제2조 정의).
 - 생활임금 결정: 시장은 최저임금, 유사 근로자의 임금, 노동의 정도 및 지역적 특색을 고려하여 생활임금을 결정하도록 하고 있고 예산의 범위에서 생활임금을 지급할 수 있도록 규정함.
 - 생활임금 위원회 운영: 생활임금위원회는 주요 사항에 대한 심의 및 자문을 위한 역할을 담당함.
- 2017년 생활임금은 위원회를 거쳐 시급 6,880원으로 결정되었음. 209시간 기준 생활임금 환산액은 1,437,920원임.
 - 기본급 및 월 고정적으로 지급되는 제수당을 포함한 임금액과 생활임금의 기준금액과 비교하여 생활임금 이하로 임금을 받고 있는 근로자에게는 해당 차액만큼을 생활임금보전수당으로 지급함. (생활임금보전수당 = 생활임금기준월액 - 보수월액[통상임금])
 - 2016년 기준으로 인천광역시가 직접 고용한 근로자는 총 399명임. 임금수준의 분포를 살펴보면, 6,500원 미만이 82명으로 약 20.6%, 6,500원 이상-7,000원 미만이 213명으로 약 53.4%를 차지하고 있음.
 - 2017년 생활임금액 시급 6,886원 보다 낮은 임금을 받고 있는 근로자 수는 약 295명임.

2. 인천시 임금수준 실태

□ 인천광역시 임금

- 인천광역시 근로자의 평균 임금수준을 『 시도별 임금 및 근로시간보고서 (사업체노동력조사 부가조사)』을 중심으로 살펴봄.¹⁵⁾
 - 인천광역시 상용근로자의 정액급여액을 타 시도와 비교함.
- 2016년 인천광역시 상용근로자의 평균 정액임금은 2백5십6만원임. 전국평균 정액임금 2백8십만원에 비하면 약 23만원 가량 낮은 수준임.
 - 16개의 광역시도 가운데 인천광역시의 평균 상용정액급여는 8번째로 중간 수준임. 가장 높은 곳은 서울로 3백2십6만원이고, 경기도는 2백7십3만원 수준임.
- 인천의 상용소정실근로시간은 166.1시간으로 전국평균 163.7시간보다 약 2.4시간 높음.
 - 인천의 상용근로자는 전국 평균보다 더 많은 근로시간을 갖고 있지만, 임금은 더 낮은 실정임.

15) 시도별 임금 및 근로시간조사는 상용근로자 5인 이상 민간사업체를 대상으로 조사하며 4월 급여계산기간을 기준으로 하고 있음.

〈표 11〉 상용근로자 시도별 임금 및 근로시간

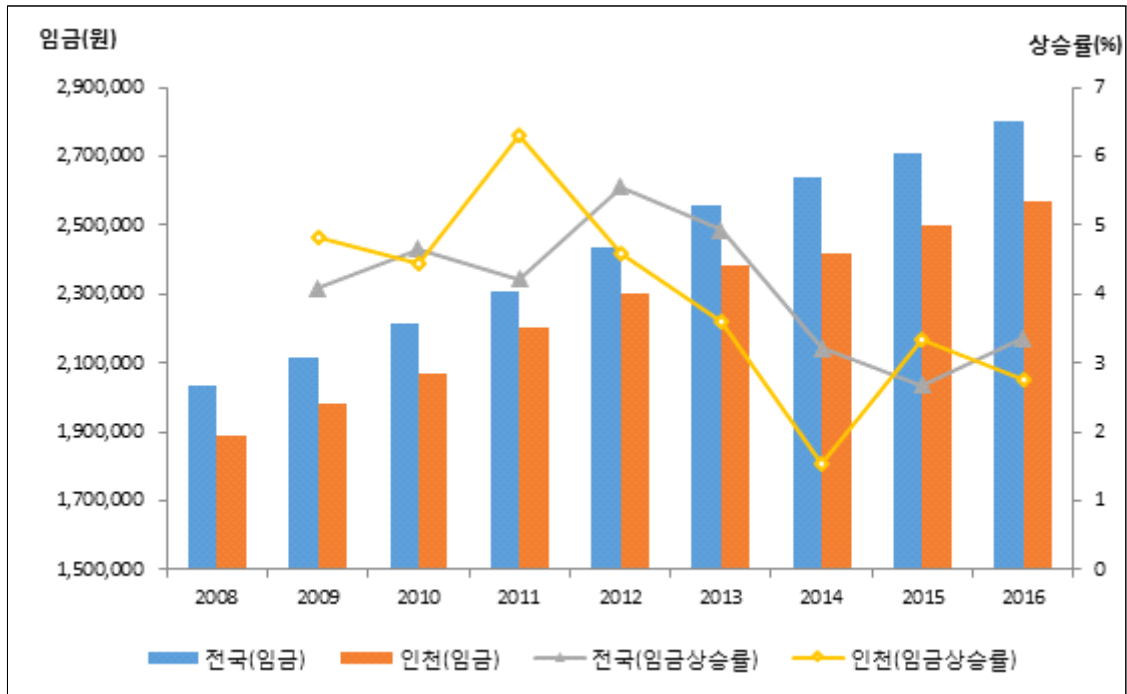
구분	상용정액급여 (원)	상용소정 실근로시간 (시간)	시간당 상용정액급여 (원)
전국	2,801,094	163.7	18,511
서울	3,265,243	162.9	20,654
부산	2,508,427	167.6	16,075
대구	2,269,710	165.6	14,929
인천	2,568,682	166.1	17,098
광주	2,401,332	161.7	16,270
대전	2,805,237	162.3	18,394
울산	2,630,112	156.8	19,916
경기	2,733,650	165.5	17,951
강원	2,502,271	162.7	16,766
충북	2,410,184	162.8	17,041
충남	2,669,253	161.0	19,087
전북	2,357,528	161.2	16,234
전남	2,620,350	166.1	17,691
경북	2,571,569	162.7	17,923
경남	2,551,751	162.1	17,825
제주	2,269,348	172.2	13,875

자료(출처) : 2016 시도별 임금 및 근로시간 보고서

주: 시간당 상용정액급여 = 상용정액급여 / 상용소정실 근로시간

- 인천시의 상용근로자의 평균 정액임금 상승률은 하락하는 추세임.
 - <그림 4>에서 볼 수 있는 것과 같이 최근 3년간 인천시 상용근로자의 평균 임금의 상승률은 약 1.5% - 3.3% 수준으로 낮은 수준에 정체되어 있음. 동 기간의 전국 평균 임금 상승률 2.7% - 3.4% 보다 낮은 상황임.
- 인천시의 정액임금 상승률 하락으로 인하여, 전국 평균 대비 임금격차는 증가하는 추세임.
 - 전국 평균 정액임금 대비 인천 평균임금 비율은 2011년에 약 95%였으나 2016년에는 약 91% 수준으로 하락하였음.

〈그림 4〉 인천 및 전국 상용근로자 임금 증감



자료(출처) : 2016 시도별 임금 및 근로시간 보고서

- 상용근로자의 정액임금은 업종별로 차이가 상당히 큰 편임. 외주화 경향이 높은 사업시설관리 및 사업지원서비스업의 임금액이 특히 낮은 편임.
 - 사업시설관리 및 사업지원서비스업의 평균 정액급여액은 1백4십8만원으로 타 산업에 비해 특히 낮은 편이고 근로시간은 217시간으로 타 산업과 상당한 격차를 나타냄.
 - 평균 정액급여가 높은 업종은 교육서비스 (4백7십1만원), 건설업 (4백2십4만원), 전문과학 및 기술서비스업 (4백1십8만원), 전기가스증기 및 수도사업 (4백9만원)임.
 - 규모별로 살펴보면, 5-9인의 평균 정액급여액이 2백2십3만원으로 가장 낮고, 300인 이상이 3백1십8만원으로 가장 높음.

〈표 12〉 인천시 상용근로자의 업종별, 규모별 임금 및 근로시간

구분		상용정액급여 (원)	상용소정 실근로시간 (시간)	시간당 상용정액급여 (원)
업종	제조업	3,497,021	151	23,159
	전기가스증기및수도사업	4,093,898	151.9	26,951
	건설업	4,249,716	170.7	24,896
	운수업	2,856,646	150.4	18,994
	숙박및음식점업	2,263,513	160	14,147
	전문과학및기술서비스업	4,183,379	152	27,522
	사업시설관리및사업지원서비스업	1,489,989	217.7	6,844
	교육서비스업	4,714,216	156.2	30,181
	보건업및사회복지서비스업	2,913,398	157.9	18,451
사업체 규모	5~9인	2,236,944	170.1	13,151
	10~29인	2,461,576	168.8	14,583
	30~99인	2,461,454	163.4	15,064
	100~299인	2,707,130	164.7	16,437
	300인이상	3,187,061	161.8	19,698
	전규모	2,568,682	166.1	15,465

자료(출처) : 2016 시도별 임금 및 근로시간 보고서

주: 시간당 상용정액급여 = 상용정액급여 / 상용소정실 근로시간

□ 인천광역시 저임금 현황

- 최저임금 미만을 받는 저임금 계층의 규모를 광역시도별로 비교함.
 - 2016년 상반기 지역별 고용조사의 원자료를 활용하여 시도별 최저임금 미만 근로자의 비율을 측정함.¹⁶⁾
- 2016년에 인천시 근로자 가운데 최저임금 이하로 임금을 받고 있는 근로자는 약 12.9%로 측정됨.
 - 전국 평균 최저임금 이하의 근로자 비율이 약 15.7%인 것에 비하면 인천시의 최저임금 이하 근로자 비율은 전국 평균보다는 낮은 수준임.

16) 통계청 마이크로데이터 통합서비스에서 제공하는 2016년 상반기 지역별고용조사 원시 자료를 가공함. 수입이 있는 일자리에서 근무했다고 응답한 대상 가운데 상용, 임시직 형태의 근로자를 대상으로 시간당 임금을 측정함.

- 서울특별시, 경기도와 비교하면 인천광역시의 최저임금 이하 근로자 비중은 소폭 높은 수준임. (서울 11.0%, 경기 12.2%)

〈표 13〉 최저임금 미만 시도별 비율

구분	근로자 수			최저임금 이하 비율
	최저임금 미만	최저임금 이상	소계	
서울	1,492	12,080	13,572	11.0%
부산	972	5,433	6,405	15.2%
대구	826	4,051	4,877	16.9%
인천	787	5,302	6,089	12.9%
광주	503	2,739	3,242	15.5%
대전	511	3,014	3,525	14.5%
울산	252	2,817	3,069	8.2%
경기	3,578	25,749	29,327	12.2%
강원	2,355	7,613	9,968	23.6%
충북	1,113	5,746	6,859	16.2%
충남	1,442	7,818	9,260	15.6%
전북	1,399	5,241	6,640	21.1%
전남	1,899	6,996	8,895	21.3%
경북	2,241	8,830	11,071	20.2%
경남	1,601	8,869	10,470	15.3%
제주	351	1,807	2,158	16.3%
전국	21,322	114,105	135,427	15.7%

자료(출처) : 2016 상반기 지역별 고용조사 원자료 저자 가공

3. 인천시 생활임금 모형

1) 기본생활비용 산정법

- 기본생활비용을 고려하는 산정방식은 근로자 및 그 가족이 기본적인 생계비용의 지출을 유지할 수 있는 수준으로 생활임금 시급을 산정하는 방식임.¹⁷⁾
 - 기본적인 생계비용과 관련한 기준으로는 최저생계비용 계측결과 혹은 상대적 빈곤기준선이 있음.
 - 2013년 최저생계비 계측이 이루어진 이후 더 이상 공식적인 자료가 제공되고 있지 않으며, 제3장의 타 지자체의 사례에서 볼 수 있듯이 대부분 상대적 빈곤기준선을 산정방식에 활용하고 있음.
- 가계의 기본생활비용은 가구구성 및 가구원의 근로형태에 따라 차이가 나타나기 때문에 생활임금 추정을 위해서는 가구원 구성 및 근로형태를 먼저 결정하여야 함.
 - 우리나라의 가구구조가 다변화되어가고 있기 때문에 하나의 전형적인 가구 형태를 취하는 것은 한계가 있음.
 - 1인 가구, 인천시 평균 가구원 수의 외별이 가구, 맞벌이 4인 가구의 3가지 가구 유형을 가정함.¹⁸⁾
- 기본생활비용과 관련하여 인천시 가구의 지출과 관련한 공식적인 통계자료가 없기 때문에 가계동향조사의 도시가계지출 통계자료를 기초로 하고, 일부 항목을 인천시의 실태에 맞춰 보정하여 활용.¹⁹⁾
 - 가구의 생계비용에서 지역별 격차가 크게 발생될 것으로 예상되는 항목은 주거비용임.

17) 본 절에서 사용하는 기본생활비용은 생계비를 추정을 위해서는 가계동향조사를 활용하고 있기 때문에 개념적으로 가구의 실제 지출을 기초로 추정하는 실태생계비의 의미임.

18) 인천광역시 가구원수별 가구유형 비율을 살펴보면 2017년 1인 가구의 비중이 24.9%, 2인 가구 비중 25.6%, 3인 가구 비중 23.7%, 4인 가구 19.9%임. 2000년에는 4인 가구 비중이 35.8%로 가장 높았고, 3인 가구 22.2%, 2인 가구 15.9%, 1인 가구 13.0%였음 (통계청, 장래가구추계). 인천광역시의 맞벌이 가구비율은 41.1%로 전국 평균 42.9% 보다 소폭 낮은 수준임 (통계청, 2013 맞벌이 가구 현황)

19) 일부 지자체의 생활임금 산정방식을 살펴보면, 기준 가구지출에 주거비뿐만 아니라 사교육비도 추가함. 본 연구에서 참조하고 있는 가계동향조사는 정규교육, 학원보습교육, 기타교육으로 구분하여 교육관련 비용을 포함하고 있음. 2015년 인천광역시의 평균 사교육비용은 21만3천원으로 가계동향조사의 학원보습교육비와 차이가 크지 않기 때문에 보정의 필요성이 낮은 것으로 판단함.

- 인천시 월세가구의 실주거비용을 반영하여 생계비용을 보정함.²⁰⁾
 - 국토교통부의 행정규칙 ‘최저주거기준’의 가구인별 주거면적을 주거비용 산정 기준으로 활용함. 동 기준에 따르면, 1인가구의 최소주거면적은 14㎡, 2인가구의 최소주거면적은 26㎡, 3인가구의 최소주거면적은 36㎡, 4인가구의 최소주거면적은 43㎡임.
 - 인천시의 월세 실거래가 자료를 활용하여 주거비용을 산정하고, 이를 바탕으로 가계동향조사의 주거비 항목을 보정함.
 - 예를 들면, 2016년 4/4분기 가계동향조사의 실제주거비용 항목의 지출액은 7만8천원이지만, 인천광역시의 3인 가구 적용 월세 주거비용은 37만6천원임 (<표14 참조>). 따라서 기본생계비용에 29만8천원을 추가함으로 전국 평균 통계자료와 인천시의 실제주거비용 간의 격차를 보정함.

〈표 14〉 인천시 월세 실거래가

계약면적	평균 (만원)		중위수 (만원)		월세보증금 주거비용 (만원)		월세 주거비용 (만원)	
	월세 보증금	월세	월세 보증금	월세	평균	중위수	평균	중위수
14㎡ 이상 - 26㎡ 미만	771	30	500	30	2.0	1.3	31.9	31.3
26㎡ 이상 - 35㎡ 미만	867	31	500	30	2.3	1.3	33.4	31.3
36㎡ 이상 - 43㎡ 미만	1,188	33	1000	35	3.1	2.6	36.4	37.6
43㎡ 이상 - 55㎡ 미만	1,832	38	1000	40	4.8	2.6	43.0	42.6

자료(출처) : 국토교통부 실거래가 공개시스템 자료 저자 가공

주: 월세보증금으로 인한 주거비용은 다음과 같이 산정

$$\text{월세 보증금 주거비용} = \text{월세보증금} * (\text{가중평균 대출금리} / 12)$$

20) 인천시의 월세 실거래가 자료는 국토교통부에서 제공하는 실거래가 공개시스템 자료를 활용함. (<http://rt.molit.go.kr/>) 2016년에 거래된 아파트, 연립/다세대, 단독/다가구의 월세보증금 및 월세 자료의 중위수 자료를 활용.

□ 인천시 평균 가구원수의 외별이 가구 모형

- 외별이 근로자의 임금으로 가계의 기본생활비용을 충당할 수 있는 수준의 시급을 산정함.
 - 2016년 4분기 가계동향조사의 도시 근로자 (맞벌이외) 가구의 가계지출금액을 기준금액으로 선정: 3,212,903원.
 - 가계동향조사 도시 근로자 (맞벌이외) 가구의 평균 가구원 수가 3.14명이고 인천시의 평균 가구원수는 2.80명임. 인천시 평균 가구원수의 규모에 맞춰 가계지출 기준금액을 조정: 2,865,009원 (3,212,903원 × (2.80/3.14)).
 - 외별이 3인가구의 주거비 보정액은 297,561원임.
 - 월간 소정근로시간 209시간과 상대적 빈곤선 기준 50%를 적용하여 시급 산정: 7,566원.
 - 기초자료가 2016년 기준 자료이므로 2017년 적용 생활임금은 물가상승률을 반영하여 산정.
 - 인천시 평균 가구원수의 외별이 가구 근로자의 2017년 생활임금 안은 7,664원임.
 - 해당 금액의 최저임금대비 비율은 약 1.18임.

□ 맞벌이 4인 가구 모형

- 맞벌이 근로자의 임금으로 4인 가구의 기본생활비용을 충당할 수 있는 수준의 시급을 산정함.
 - 2016년 4분기 가계동향조사의 도시 근로자 4인 가구의 가계지출 금액을 기준금액으로 선정: 4,320,094원.
 - 맞벌이 4인가구의 주거비 보정액은 347,561원임.
 - 월 근로시간이 209시간인 전일제 근로자와 월 근로시간이 104시간인 시간제 근로자 2인을 맞벌이 가구의 근로형태로 가정할 경우 맞벌이 가구의 총 월 근로시간은 313시간임.²¹⁾
 - 월간 소정근로시간 313시간과 상대적 빈곤선 기준 50%를 적용하여 시급 산정: 7,456원

21) 2014년 지역별고용조사 부가항목 조사에 따르면 일자리를 갖고 있는 시간제 근로자 (40시간미만)의 평균 근로시간은 약 25시간임.

- 물가상승률을 고려한 4인 맞벌이 가구의 2017년 생활임금 안은 7,553원임.
- 해당 시급의 최저임금대비 비율은 약 1.17임.

□ 1인 가구 모형

- 단신 근로자의 임금으로 1인 가구의 기본생활비용을 충당할 수 있는 수준의 시급을 산정함.
 - 2016년 최저임금위원회의 비혼 가구 근로자 실태생계비를 기준금액으로 선정: 1,673,803원.
 - 1인 가구의 주거비 보정액은 24,681원임.
 - 1인 가구의 경우는 상대 빈곤선을 적용하지 않음. 다시 말해, 1인 가구 근로자의 임금으로 해당 가구의 생계비 전액을 충족할 수준으로 생활임금을 산정함.
 - 월간 소정근로시간 209시간을 적용하여 산정한 시급은 8,127원임.
 - 물가상승률을 고려한 1인 가구의 2017년 생활임금 안은 8,232원임.
 - 최저임금대비 비율은 약 1.27임.

〈표 15〉 기본생활비용을 근거로 한 생활임금 시급 대안

구분	인천시 평균 가구원수(2.8인) 외벌이 가구 (대안1)	맞벌이 4인가구 (대안2)	1인 가구 (대안3)
① 평균 가계지출	2,865,009원	4,320,094원	1,673,803원
② 주거비용 보정	297,561원	347,561원	24,681원
③ 근로시간	209시간	334시간	209시간
④ 상대적 빈곤선	50%	50%	-
⑤ 시급 (안) (①+②)/③×④	7,566원	7,456원	8,127원
⑥ 물가상승률 보정 (최근 5년 평균)	1.3%	1.3%	1.3%
⑦ 2017년 적용 생활임금 수준	7,664원	7,553원	8,232원
⑧ 최저임금 대비 비율	1.18	1.17	1.27

2) 소득분포 산정법

- 소득분포를 활용하는 산정법은 근로자 임금분포 혹은 가구의 소득분포를 활용하여 상대적 빈곤선 수준 이상이 되도록 생활임금 시급 안을 산정하는 방식임.
 - 인천 근로소득자의 월급여액 혹은 전국 가계소득의 중위값 자료와 상대빈곤선 기준을 활용하여 측정.
- 생활임금제도는 적정 수준의 가계지출을 유지할 수 있도록 임금을 지급한다는 정책적인 의도가 있음. 인천시 임금근로자의 급여액 자료를 기준으로 상대빈곤선 50%를 적용할 경우 이러한 정책적인 의도를 반영하지 못할 가능성이 있음.
 - 우리나라 근로자 가운데 최저임금이하로 임금을 받고 있는 근로자 비율이 대략 10%가 넘기 때문에, 현행 임금의 중위값 혹은 평균값을 기준으로 생활임금을 산정할 경우 생활임금액이 하향 산정될 가능성이 높음.
 - 특히 인천시는 저임금 근로자의 비중이 상대적으로 높기 때문에 이러한 경향이 더 높음.
 - 우리나라 최저임금 이하 근로자의 비율이 10%를 초과하고 인천의 저임금 경향이 높은 현실을 반영하여, 인천시의 근로자 평균 정액임금을 기준으로 생활임금을 산정할 경우 상대빈곤선 기준을 60%로 상향하여 적용함.

□ 인천 상용근로자 정액임금 기준

- 인천 상용근로자 평균 정액급여액을 기준으로 상대적 빈곤선 이상의 임금이 되도록 생활임금 시급을 산정함.
 - 고용노동부에서 조사한 2016년 인천 5인 이상 상용근로자의 평균 정액임금액을 기준금액으로 선정: 2,568,682원.
 - 상용근로자의 소정 근로시간 209시간과 빈곤선 60%를 적용할 때 시급은 7,374원임.
 - 물가상승률을 고려하여 조정하면 인천 상용근로자 정액급여액 기준 2017년 생활임금 시급 안은 7,470원임.
 - 해당 시급의 최저임금대비 비율은 약 1.15임.

□ 4인 가구 중위소득 기준

- 전국 4인 가구 중위소득을 기준으로 상대적 빈곤선 이상의 임금 수준이 되도록 생활임금 시급을 산정함.
 - 보건복지부에서 발표하는 2017년 기준 4인 가구 중위소득을 기준금액으로 선정: 4,467,360원.²²⁾
 - 맞벌이 가구의 총 월 근로시간 313시간과 빈곤선 50%를 적용할 때 시급은 7,136원임.
 - 물가상승률을 고려하여 조정하면, 전국 4인 가구의 중위소득을 기준으로 할 때 2017년 생활임금 수준은 7,229원으로 산정됨
 - 해당 시급의 최저임금대비 비율은 약 1.12임.

〈표 16〉 소득분포를 활용한 생활임금 시급 산정 방안

구분	인천 상용근로자 정액소득 기준 (대안4)	4인가구 중위소득 기준 (대안5)
① 기준 소득	2,568,682원	4,467,360원
② 근로시간	209시간	313시간
③ 상대적 빈곤선	60%	50%
④ 생활임금 시급 (안) (①/②)×③	7,374원	7,136원
⑤ 물가상승률 보정 (최근 5년 평균)	1.3%	-
⑤ 물가상승률 보정 생활임금 시급 (안)	7,470원	7,229원
⑥ 최저임금 대비비율	1.15	1.12

22) 보건복지부는 『국민기초생활보장법』에 따라 기준 중위소득을 발표하고 있음. 2017년 기준 중위소득은 가구원수별로 1인 부터 7인 가구까지 발표됨.

V 생활임금 적용대상 및 예산규모 산정

1. 인천시 공공부문 기간제 근로자 현황

- 인천광역시 및 산하기관은 다양한 영역에서 비정규직 기간제 근로자를 고용하고 있음.
 - 일반적으로 비정규직은 근로계약기간이 정해져 있는 한시적 근로자, 소정 근로시간이 짧은 시간제 근로자, 파견, 용역 등의 비전형 근로자를 포함. 우리나라 비정규직 국가통계에는 무기 계약직이 제외되어 있음.²³⁾
 - 현행 생활임금 제도는 ‘공무원 보수규정’ 및 ‘지방공무 보수규정’의 적용을 받지 않는 시 소속 근로자를 대상으로 하고 있기 때문에 본 연구는 무기 계약직을 포함하여 계약기간이 한정되어 있는 기간제 근로자를 대상으로 현황을 파악함.
 - 인천광역시 본청, 직속기관, 사업소 그리고 지방공사, 지방공단 및 출연기관의 기간제 근로자 고용 및 임금 현황을 조사함.

1) 인천광역시 직접고용 기간제 근로자

□ 고용 현황

- 인천광역시 본청, 직속기관, 사업소에서 직접 고용한 기간제 근로자는 2016년 6월 기준으로 399명임.
 - 기간제 근로자의 대부분이 사업소에서 고용한 근로자임. 사업소의 기간제

23) 비정규직 통계의 범주 및 해설은 e-나라지표 비정규직 고용동향에서 확인할 수 있음. 무기 계약직은 노사정합의에 따라 정규직으로 분류되지만 사회적 보호가 필요한 취약근로자로 파악되고 있음.

http://www.index.go.kr/potal/main/EachDtlPageDetail.do?idx_cd=2477,

근로자는 335명임.

- 본청의 직접고용 기간제 근로자는 31명이고, 직속기관의 직접고용 기간제 근로자는 33명임.
- 공원사업소의 기간제 근로자가 210명으로 전체 인천광역시 직접고용 기간제 근로자의 52.1%를 차지하고 있음.
 - 인천대공원사업소, 동부공원사업소, 월미공원사업소, 계양공원사업소에서 기간제 근로자를 고용하고 있음.
 - 대부분 조경관리, 미화, 수목초화 생산 및 공급의 업무를 담당하고 있고 일부 운전 및 체험학교 등의 직무를 맡고 있음.
- 이외에 상수도사업본부의 기간제 근로자가 50명이고, 미추홀도서관에 24명, 수자원연구소에 20명, 건설교통국에 16명, 보건환경연구원에 15명의 기간제 근로자가 고용되어 있음.
 - 상수도사업본부의 각 정수사업소(부평, 남동, 공촌, 중부, 동부 등)는 조경관리, 생산보조, 환경정비, 수도미터교체 등의 업무를 위해 기간제 근로자를 고용하고 있음.
 - 미추홀도서관(청라호수도서관, 청라국제도서관, 영종하늘도서관 포함)은 주로 자료실 운영보조를 위해 기간제 근로자를 고용함.
 - 수자원연구소와 보건환경연구원은 각종 실험 및 업무의 보조를 위해 기간제 근로자를 고용함.
 - 건설교통국은 유가보조금 실태조사, 버스전용차로 단속운영 등의 업무를 위해 기간제 근로자를 고용함.

〈표 17〉 인천광역시 직접고용 기간제 근로자 현황(2016.06기준)

구분		기간제 근로자(명)	비중
본청	건설교통국	16	4.0%
	환경녹지국	2	0.5%
	행정자치국	3	0.8%
	행정관리국	2	0.5%
	대변인실	1	0.3%
	기획조정실	1	0.3%
	소방본부	6	1.5%
	인재개발원	1	0.3%
직속기관	소방안전학교	2	0.5%
	농업기술센터	7	1.8%
	소방서	8	2.0%
	보건환경연구원	15	3.8%
	경제자유구역청	9	2.3%
사업소	의회사무처	1	0.3%
	종합건설본부	11	2.8%
	공원사업소	208	52.1%
	수산자원연구소	20	5.0%
	서부여성회관	3	0.8%
	미추홀도서관	24	6.0%
	수산사무소	1	0.3%
	상수도사업본부	50	12.5%
	시립박물관	1	0.3%
	여성복지관	6	1.5%
	여성의광장	1	0.3%
총계	399	-	

자료(출처) : 인천광역시 내부자료

□ 임금 현황

- 인천광역시 직접고용 기간제 근로자의 임금분포를 살펴보면 (2016년 6월 기준), 전체 399명 가운데 7,000원 미만의 시급을 받는 근로자가 295명으로 74%를 차지하고 있음.
 - 시급 7,000원 미만의 기간제 근로자는 주로 공원사업소, 미추홀도서관, 수산자원연구소, 보건환경연구원, 농업기술센터 등에서 근무함.
 - 7,000원 이상 10,000원 미만의 시급을 받는 기간제 근로자는 상대적으로 적음. 전체 기간제 근로자의 8.3%에 해당함.
 - 시급 10,000원 이상의 기간제 근로자는 71명으로 전체 기간제 근로자의 17.8%임. 대부분 상수도사업본부, 종합건설본부, 경제자유구역청 U-City과, 소방본부의 기간제 근로자임.

〈표 18〉 인천광역시 직접고용 기간제 근로자 임금분포

시급범주	기간제 근로자(명)	비중
6,000원 이상 - 6,500원 미만	82	20.6%
6,500원 이상 - 7,000원 미만	213	53.4%
7,000원 이상 - 7,500원 미만	1	0.3%
7,500원 이상 - 8,000원 미만	12	3.0%
8,000원 이상 - 8,500원 미만	12	3.0%
8,500원 이상 - 9,000원 미만	2	0.5%
9,000원 이상 - 9,500원 미만	3	0.8%
9,500원 이상 - 10,000원 미만	3	0.8%
10,000원 이상	71	17.8%
소계	399	-

자료(출처) : 인천광역시 내부자료

2) 지방공사·공단 및 출연기관 기간제 근로자

□ 고용 현황

- 2017년 5월 기준으로 인천광역시의 지방공사, 지방공단, 출연기관이 고용한 기간제 근로자는 총 1,293명임.
 - 지방공단이 고용한 기간제 근로자는 총 962명으로 전체 기간제 근로자의 약 72.5%를 차지함.
 - 지방공사의 기간제 근로자는 142명으로 11.0%를 차지하고 있고, 출연기관의 기간제 근로자는 186명으로 14.4%를 차지함.
- 인천광역시시설관리공단의 기간제 근로자는 853명으로 전체 지방공사·공단 및 출연기관 기간제 근로자의 66.1%를 차지함.
 - 인천광역시시설관리공단은 가족공원의 안내 및 접수, 조경관리, 체육센터의 안내 및 접수, 지하상가미화, 주차장 및 유수지 환경미화, 체육시설의 영선 업무, 각종 경기장의 조경관리, 공원의 환경정리, 청사의 기계실 관리 및 미화 등의 업무를 위해 기간제 근로자를 다수 고용하고 있음.
- 이외에 인천교통공사가 122명, 인천환경공단이 109명, 인천발전연구원이 63명, 인천경제산업정보테크노파크가 39명, 그리고 인천의료원이 28명의 기간제 근로자를 고용하고 있음.
 - 인천교통공사는 도시철도 시설의 청소미화를 위해 기간제 근로자를 고용하고 있음.
 - 인천환경공단은 재활용 선별, 조경, 청소, 조리 등의 업무를 위해 기간제 근로자를 고용하고 있음.
 - 인천발전연구원의 기간제 근로자는 대부분 연구사업 지원을 위한 인력임.
 - 인천경제산업정보테크노파크의 기간제 근로자는 각종 산업진흥정책 수행을 위한 사업지원을 위해 부서에서 근무하는 인력임.

〈표 19〉 인천광역시 공사·공단 및 출연기관 기간제 근로자 현황

구분		기간제 근로자(명)	비중
지방공사	인천도시공사	20	1.5%
	인천교통공사	122	9.4%
지방공단	인천광역시시설관리공단	856	66.2%
	인천환경공단	109	8.4%
출연기관	인천경제산업정보테크노파크	39	3.0%
	인천글로벌캠퍼스운영재단	8	0.6%
	인천문화재단	3	0.2%
	인천발전연구원	63	4.9%
	인천신용보증재단	23	1.8%
	인천여성가족재단	22	1.7%
	인천의료원	28	2.2%
총계		1,293	-

자료(출처) : 인천광역시 내부자료

□ 임금 현황

- 인천광역시 지방공사·공단 및 출연기관의 기간제 근로자의 임금분포를 살펴 보면(2017년 5월 기준), 전체 1,293명 가운데 7,000원 미만의 시급을 받는 근로자가 326명으로 25.2%를 차지하고 있음.
 - 시급 7,000원 미만의 기간제 근로자는 대부분 인천광역시시설관리공단에 근무하는 근로자임.
- 7,500원 이상 8,000원 미만의 시급을 받는 기간제 근로자는 564명이고, 전체 기간제 근로자의 43.6%로 가장 비중이 높음.
 - 시급 7,500원 이상 8,000원 미만의 시급을 받는 기간제 근로자 또한 대부분 인천광역시시설관리공단의 기간제 근로자로서 청사 미화, 기계관리 등의 업무를 담당하고 있음.
- 10,000원 이상의 시급을 받는 기간제 근로자는 132명으로 10.2%를 차지하고 있음.
 - 대부분 인천도시공사의 경비 및 영선업무, 인천교통공사의 도시철도와 의정

부경전철 시설관리업무, 인천경제산업정보테크노파크의 사업지원업무, 인천 발전연구원의 연구지원업무를 담당하는 기간제 근로자임.

- 2017년 인천시 생활임금 6,886원 이하의 시급을 받는 인력은 225명으로 17.4%를 차지하고 있음.
- 2017년 법정 최저임금인 시급 6,470원을 받고 있는 기간제 인력은 총 109명으로 전체 기간제 인력의 8.4%이고, 생활임금과 최저임금 사이의 시급을 받고 있는 인력은 116명이며 전체 기간제 인력의 9.0%임.
- 또한 인천시 생활임금인 시급 6,880원을 받고 있는 인력은 총 209명으로 전체 기간제 인력의 약 16.2%임.

<표 20> 인천광역시 공사·공단 및 출연기관 기간제 근로자 임금분포

시급범주	기간제 근로자(명)	비중
6,000원 이상 - 6,500원 미만	112	8.7%
6,500원 이상 - 7,000원 미만	214	16.6%
7,000원 이상 - 7,500원 미만	40	3.1%
7,500원 이상 - 8,000원 미만	564	43.6%
8,000원 이상 - 8,500원 미만	60	4.6%
8,500원 이상 - 9,000원 미만	122	9.4%
9,000원 이상 - 9,500원 미만	33	2.6%
9,500원 이상 - 10,000원 미만	16	1.2%
10,000원 이상	132	10.2%
소계	1,293	-

자료(출처) : 인천광역시 내부자료

2. 소요예산 산정

1) 인천광역시 직접고용

- 본 연구에서 검토한 생활임금 대안들을 시행하기 위해 추가적으로 소요되는 예산을 검토함.²⁴⁾
 - 제4절에서 제시한 5가지 생활임금의 대안을 적용하기 위한 필요 예산을 산정함. 가장 시급이 낮은 대안은 대안5로 시급 7,229원이고 가장 높은 대안은 대안3으로 시급 8,232원이었음.
 - 현행 생활임금 시급 6,886원 보다 최소 343원에서 최대 1,346원 높은 수준임.
- 기본생활비용 접근법을 활용한 대안1(인천시 평균 가구원수 외별이 가구; 시급 7,664원)의 생활임금액을 적용하기 위해 필요한 추가적인 예산은 약 5억 8천3백만원 수준인 것으로 산정됨.
 - 대안2(4인 맞벌이 가구; 시급 7,553원)를 적용하기 위한 소요예산은 약 4억 9천9백만원으로 산정됨.
 - 생활임금 대안 가운데 가장 높은 시급인 대안3(1인 가구; 시급 8,232원)을 적용하기 위해서는 약 10억2천4백만원이 필요한 것으로 측정됨.
 - 대안2와 대안3 사이의 시급 격차는 약 700원 수준이지만, 적용대상 근로자의 수는 크게 차이가 나지 않음. 대안1의 적용대상 기간제 근로자 인원은 302명, 대안2의 적용대상은 301명, 대안3의 적용대상은 320명임.
 - 이는 인천광역시 직접고용 기간제 근로자의 시급이 대부분 7,000원 이하인 반면, 7,000원-8,000원의 시급을 받는 인력의 비중은 상대적으로 적기 때문임.
- 소득분포 접근법을 활용한 대안4(인천 상용근로자 정액소득 기준; 시급 7,470원)의 시급을 적용할 경우, 약 4억3천7백만원의 예산이 소요될 것으로 산정됨.
 - 대안5(4인 가구 중위소득 기준; 시급 7,229원)의 경우 약 2억5천8백만원의 예산이 추가적으로 필요할 것으로 전망.

24) 2017년 5월 기준으로 기간제 근로자 고용을 기준으로 소요예산을 추정함. 해당 기간제 근로자가 단기간(1년 이하)으로 고용되는 사례가 있기 때문에 실제 지출되는 예산은 본 연구에서 제시된 금액 보다 낮을 가능성이 있음.

〈표 21〉 생활임금 시급 인상에 따른 소요예산 산정

구분		생활임금액 대안(원)	2017년 생활임금액 대비 인상액(원)	생활임금 미만 기간제 근로자(명)	소요예산(원)
기본생활 비용접근법	대안1	7,664	778	302	583,651,728
	대안2	7,553	667	301	499,611,156
	대안3	8,232	1,346	320	1,024,615,812
소득분포 접근법	대안4	7,470	584	296	437,329,992
	대안5	7,229	343	296	258,419,304

2) 지방공사·공단 및 출연기관

- 생활임금 제도의 적용대상을 지방공사·공단 및 출연기관으로 확대 적용하기 위해 소요되는 예산을 산정함.
 - 먼저 현행 생활임금 시급인 6,880원을 적용하기 위해 필요한 예산을 산정하고, 이후 대안1-대안5에서 제시한 시급을 기준으로 생활임금제도를 운영할 경우 발생하는 추가적인 소요예산을 추정함.
- 2017년 생활임금 6,880원 이하의 시급을 받고 있는 기간제 근로자는 116명이며, 이들의 시급을 6,880원으로 인상하는데 소요되는 예산은 약 1억1천5백만원으로 산정됨.
- 기본생활비용 접근법을 활용한 대안1(시급 7,664원)의 생활임금 시급을 적용하는 것으로 가정할 경우, 적용대상 기간제 근로자는 367명이고 소요예산은 약 7억9천9백만원으로 산정됨.
 - 대안2(시급 7,553원)를 적용할 경우, 적용대상 기간제 근로자는 대안1과 동일한 367명이며 소요예산은 약 6억9천7백만원으로 추정됨.
 - 대안3(시급 8,232원) 수준으로 생활임금을 인상한다면, 생활임금 적용 대상 인원은 961명으로 큰 폭으로 증가하며, 추가적인 소요예산은 약 20억3천9백만원으로 예상됨. 이는 7,500-8,000원 수준의 시급을 받고 있는 기간제 근로자의 비중이 상대적으로 높기 때문임.
- 소득분포 접근법을 활용한 대안4(시급 7,470원)의 시급을 적용할 경우, 적용대상 기간제 근로자는 366명이며 소요예산은 약 6억2천1백만원으로 산정됨.

- 대안 5의 경우, 적용대상 규모는 337명이며 소요예산은 약 4억2백만원으로 예상됨.

〈표 22〉 생활임금 확대적용에 따른 소요예산 산정

구분	생활임금액 대안(원)	2017년 생활임금액 대비 인상액(원)	생활임금 미만 기간제 근로자(명)	소요예산(원)
2017년 생활임금	6,880	-	116	115,300,284
기본생활 비용접근법	대안1	7,664	784	799,598,052
	대안2	7,553	673	697,429,656
	대안3	8,232	1,352	2,039,272,356
소득분포 접근법	대안4	7,470	590	621,186,456
	대안5	7,229	349	402,453,744

1. 연구의 요약

- 인천광역시는 생활임금조례를 2015년에 제정하였고, 2017년에 최초 시행하였음. 2017년 생활임금 기준 시급이 낮게 결정되어 생활임금 정책도입의 의도가 적절히 반영되어 시행되고 있지 못한 상황임.
 - 적용범위 또한 시청의 직접고용 근로자를 대상으로 하기 때문에 다른 지역 사례에 비해 수혜계층도 상대적으로 제한되어 있는 실정임.
- 인천시의 소득 및 생활여건을 반영하여 5가지 산정방식으로 생활임금의 시급 대안을 제시하였음. 생활임금액 산정방식은 다음과 같은 특징이 있음.
 - 우리나라의 가구유형이 다양화되고 있는 실정을 반영하여 인천시 평균 가구원수, 4인 가구, 1인 가구별 생활임금을 산정함.
 - 인천시 저소득 가구의 실제 주거비용을 반영하기 위해 인천시 월세 실거래가 자료를 바탕으로 월 주거비용을 산정하고, 이를 바탕으로 기본생활비용을 보정함.
 - 인천시 노동시장이 저임금 구조인 것을 고려하여 상대적 빈곤선 60%를 적용하여 생활임금을 산정.
- 인천시 평균 가구원수 외별이가구의 지출을 고려한 생활임금액(대안1)은 7,664원으로 최저임금 보다 약 1.18배 높은 수준으로 산정됨.
 - 5가지 방안의 생활임금 대안은 최저 7,229원에서 최고 8,232원으로 산정됨.
 - 대안1에서 제시한 시급 7,664원을 기준으로 생활임금제도를 시행할 경우 약 5억8천3백만원의 추가적인 예산이 소요될 것으로 전망됨.
- 인천시 산하 지방공사, 지방공단, 출연기관은 1,293명의 기간제 근로자를 고용하고 있고, 현행 생활임금액 6,880원 미만의 시급을 받고 있는 인력은

116명임.

- 현행 생활임금 시급 6,880원을 기준으로 인천시 지방공사·공단 및 출연기관으로 생활임금제도를 확대 시행한다면, 약 1억1천5백만원의 추가적인 예산이 요구됨.
- 대안1 수준의 시급을 지방공사·공단 및 출연기관에 적용한다면, 367명의 기간제 근로자가 생활임금제도의 적용대상이 되며 이로 인한 추가적 소요예산은 약 7억9천9백만원임.
- 소요예산은 생활임금 대안별로 크게 차이가 나지 않으나 시급이 8,000원을 초과할 경우 타 대안 보다 소요예산의 증가 폭이 커질 것으로 전망됨.

2. 정책제언

□ 단기적 정책개선 방안

○ 생활임금제도의 정책 실효성 강화

- 2017년 인천시 생활임금 시급은 6,880원으로 2017년 최저임금 시급 6,470원 보다 단지 410원 높은 수준이고 수도권 타 광역자치단체 사례에 비해서도 약 1,000원 이상 낮은 상황임.
- 본 연구에서 검토한 생활임금 산정 모델에서 산정된 수준에 비해서도 낮은 수준임. 인천시 평균 가구원수의 생계비용을 고려한 대안의 시급은 7,664원으로 산정됨.
- 따라서 생활임금 조례의 제정 의도를 반영할 수 있도록 실효성 있는 제도의 운영이 요구됨. 인천시의 저임금 여건 및 실제 지출 환경을 고려하여 2018년 적용 생활임금액을 산정하여야 함.

○ 공공부문의 적용범위를 확대하여 생활임금제도 활성화 유도

- 현행 조례상 인천광역시 생활임금조례의 적용대상은 시가 직접고용한 시 소속 근로자로 제한되어 있음. 타 지자체의 사례와 비교해 볼 때 제도운영의 폭이 제한적임.
- 인천광역시 산하의 지방공사, 지방공단, 출연기관의 기간제 근로자를 생활임금제도의 대상에 포함하여 공공부문의 생활임금제도 활성화를 도모할 필요가 있음.
- 지방공사, 지방공단, 출연기관의 기간제 근로자 1,293명 가운데 약 17%가

현행 생활임금 6,880원 이하의 시급을 받고 있음.

- 적용대상 확대에 따른 소요예산은 향후 생활임금 수준에 따라 달라지겠지만, 시급 7,000원 중후반 수준이라면 소요예산이 약 7억원-8억원 수준이 될 것으로 예상됨.
- 생활임금 적용대상 확대를 위해서는 조례개정이 요구됨.

□ 중장기 정책개선 방안

○ 생활임금 시급 인상에 관한 중장기적 계획안 마련.

- 미국의 시 혹은 카운티 단위의 최저임금 정책의 사례에서 볼 수 있는 것 같이, 바람직한 시급에 대한 목표치를 설정하고 연차별 인상계획을 수립하여 제도를 중장기적 관점에서 안정적으로 운영하는 것을 검토해야 할 것임.
- 최저임금의 인상 동향을 검토하여 생활임금제도가 사문화되지 않도록 탄력적으로 운영하는 것이 바람직함.

○ 민간영역의 자발적인 참여방안 검토

- 현 생활임금제도는 공공부문을 중심으로 제도가 구성되어 있음. 하지만 민간부문이 자발적으로 생활임금제도에 참여하는 것이 본 제도의 활성화를 위한 중요한 전략이 될 것임. 인천광역시 이외의 국내사례에서도 생활임금과 관련한 민간영역의 참여는 미약한 수준임.²⁵⁾
- 민간의 자발적인 참여를 중심으로 생활임금제도를 운영하는 런던의 사례를 벤치마킹 할 필요가 있음. 런던의 사례를 살펴보면, 지방정부는 생활임금의 결정, 홍보의 역할을 맡고, 생활임금재단은 인증, 연구, 지원 등의 역할을 맡아 운영하고 있음.

○ 인천시의 실제 생활비용을 반영할 수 있도록 인천시 생계비용의 계측이 필요함.

- 인천시의 생활임금은 인천시에 거주하는 비용에 대한 실제 자료를 활용하여 측정하는 것이 바람직하지만, 현재 광역시도 단위의 생계비용에 관한 공식 자료가 부재함.²⁶⁾

25) 서울시는 6개의 민간기업과 생활임금 관련 MOU를 체결하여 민간부문의 자발적인 참여를 확대하고자 시도하고 있음. '내손안의 서울' 홈페이지 (2016년 10월),

<http://mediahub.seoul.go.kr/archives/1033254>

26) 서울시복지재단은 2010년에 서울시 최저생계비용을 계측하였고, 서울의 최저생계비가 전국평균보다 약 16% 가량 더 높은 것을 제시함. 해당 자료는 서울시의 생활임금 산정

- 본 연구는 일부 지출항목을 보정하는 방식을 활용하여 부분적으로 인천의 생활여건을 반영하였지만, 향후 포괄적인 생계비용 계측 조사가 필요함.
- 생활임금제도와 관련한 법적 근거 확보를 위한 노력.
 - 생활임금제도가 이미 대부분의 광역자치단체에 조례로 제정되어 운영되고 있음에도 불구하고 상위법의 근거가 부재한 상황임. 근거법의 부재로 인하여 법적인 다툼이 발생하는 사례가 있음.
 - 생활임금제도의 법적인 근거를 마련하기 위해 『최저임금법』에 생활임금 지급과 관련한 조항을 신설하거나 생활임금 관련 법안을 신설하기 위한 입법 노력이 진행되었음.²⁷⁾
 - 생활임금제도의 법적인 근거를 마련하여 지속적인 제도운영의 기반을 마련할 필요가 있음.
- 생활임금제도와 인천광역시 공공조달 연계 방안 검토.
 - 공공조달 체계는 전통적으로 효율성 및 투명성을 중요시하였으나 최근 다양한 사회적 가치들을 반영하여 운영하고 있음.
 - 중장기적으로 생활임금을 인천광역시의 물품, 공사 및 서비스 용역 조달과 연계하여 운영하는 방안을 검토할 필요가 있음.

주제어 ▶ 생활임금, 최저임금, 생계비용, 기간제 근로자

근거로 활용됨.

27) 최저임금법 일부개정법률안 (2016. 11. 26)과 지방자치단체 생활임금법안(2016. 12. 28)은 지방자치단체가 근로계약자에게 생활임금을 지급할 수 있도록 관련 근거를 마련.

최저임금 일부개정안:

http://pal.assembly.go.kr/law/endReadView.do?lgsltpaId=PRC_W1C6R1O1N2J4W1K4C4L8J5F8F5U9V7

지방자치단체 생활임금법안:

http://pal.assembly.go.kr/law/endReadView.do?lgsltpaId=PRC_L1M6F1C2H2Y8C1F5F3N0L5P6O2M6G9

참고문헌

보고서 및 참고서적

- 권순원 (2005). [미국] 미국 최저임금, 근로빈곤층, 그리고 생활임금을 위한 캠페인. 국제노동브리프, 3(10), 78-90.
- 권순원 (2013). 생활임금 확산 전략과 방법: 임금수준과 조례, 참여연대
- 김근주 (2015). 영국의 생활임금, 노동리뷰
- 김종진 (2015). 생활임금 논의의 사회적 의미와 시사점: 어떤 임금이 필요한가의 물음, 노동리뷰
- 김지영 (2013). 서울형 최저생계비 모형개발 연구, 서울시복지재단
- 김태완, 최현수 (2013). 2013년 최저생계비 계측조사 연구, 한국보건사회연구원
- 노대명, 황덕순, 원일, 이은혜 (2007). 근로빈곤층 국제비교 연구: 실태와 정책을 중심으로, 한국노동연구원
- 문진영 (2015). 빈곤선 측정방식에 대한 비교 연구, 비판사회정책
- 이병희 (2012). 근로빈곤 정의를 둘러싼 정점과 추정, 보건복지포럼
- 이정아 (2015). 최저임금 vs 생활임금, 한국비정규노동센터
- 이상일 (2011). 대안적 최저 생계비 계측과 최저소득 기준의 구성에 관한 탐색적 고찰, 동향과 전망
- 최봉, 김범식 (2013). 서울시 생활임금제 도입 및 실행방안 연구, 서울연구원
- 최봉, 정현철 (2015). 생활임금제 민간 확산 전략 방안, 서울연구원
- 최저임금위원회 (2016). 비혼 단신근로자 실태생계비 분석보고서, 최저임금위원회
- 황선자 (2015). 최저임금과 생활임금의 역할과 과제, 노동저널.
- Greater London Authority (2015). A Fairer London: The 2015 Living Wage in London

2017 정책연구과제

인천광역시 생활임금제도 실행방안에
관한 연구

발행인 남기명
발행일 2017년 7월
발행처 인천발전연구원
22711 인천광역시 서구 심곡로 98
TEL 032) 260-2600
FAX 032) 260-2629
<http://www.idi.re.kr>

인쇄소 청송출판인쇄사 (032-883-4437)

© 인천발전연구원 2017

ISBN 978-89-5678-636-0 93350

이 보고서의 내용은 연구책임자의 견해로서 인천발전연구원의 공식적 입장과는 다를 수 있습니다.
출처를 밝히는 한 자유로이 인용할 수 있으나 무단 전재나 복제는 금합니다.