

소통하는 의정
공감받는 의회

충청북도 생활임금 조례안

검 토 보 고 서



충청북도의회
산업경제위원회

충청북도 생활임금 조례안

검 토 보 고 서

1. 제 출 자 : 충청북도지사

2. 제출일자 및 회부일자

- 제출일자 : 2021년 5월 24일
- 회부일자 : 2021년 5월 25일

3. 제안이유

- 생활임금 지급을 통해 근로자의 생활안정과 교육·문화·주거 등 각 분야에서 실질적인 삶의 질 향상에 기여하고자 함

4. 주요내용

- 생활임금 적용대상(안 제3조)
 - 도 및 도 산하 투자·출연 기관 소속 근로자
 - 도로부터 그 사무를 위탁받거나 도에 공사, 용역 등을 제공하는 기관 및 업체에 소속된 근로자 등
- 생활임금위원회 설치 (안 제4조)
 - 도지사는 생활임금의 원활한 시행과 주요사항을 심의하기 위하여 충청북도 생활임금위원회를 설치·운영함
- 생활임금의 결정(안 제7조)
 - 도지사는 합리적인 생활임금의 수준과 예산 등 실행 방안을 마련하고 위원회의 심의를 통해 생활임금을 결정함
- 생활임금의 장려(안 제8조)
 - 도지사는 생활임금 대상의 발굴 및 확대를 위하여 적극적으로 노력하여야 함

5. 검토의견 (수석전문위원 박노학)

가. 제출배경

가) 조례안의 개요

- 본 조례안은, 노동자가 인간다운 생활을 영위하는데 한계를 노출하고 있는 기존의 최저임금제도에 대한 보완된 정책으로 여러 지방자치단체에서 도입이 확대되고 있는 생활임금제를 충청북도에 적용해 노동자의 생활안정과 삶의 질 향상에 기여하고자
- 「지방자치법」 제15조, 「충청북도 주민의 조례제정 및 개폐청구 연서 주민의수에 관한 조례」 제2조에 따라 13,500여명의 주민 서명에 의해 제정 청구되었음
 - 청 구 일 : 2020. 7. 22.(수) → (공표) '20. 7. 29. / (서명기간) '20. 7. 29 ~ '21. 1. 28.
 - 청 구 자 : 김선혁(민주노총, 비정규직 없는 충북만들기 운동본부) 등 10명
 - 청구인수 : 15,000명 (충족수 : 13,422명 / 유효서명인수 13,507명)

나) 조례안 청구 배경

- 생활임금에 대한 개념은 여전히 법적으로나 제도적으로 명확히 정립되지 못했지만, 대체로 “최저임금에서 한 단계 더 나아가 노동자들의 주거비, 교육비, 문화비 등을 종합적으로 고려해 인간다운 삶을 유지할 수 있는 수준의 임금”을 의미하는 것으로 이해되고 있음
- 미국에서 1990년대부터 본격화되어 영국, 캐나다, 호주, 뉴질랜드 등 각국으로 확산되었고, 우리나라에서는 2013년 서울 성북구와 노원구에서 행정명령을 통해 처음으로 도입 되었으며, 조례로는 2014년 경기 부천시를 시작으로 전국적으로 확대되었음
- 전국 243개 지자체(광역시+기초) 중에서 47%인 115개가 생활임금조례를 제정 하였고 43%인 105개 지자체에서 생활임금을 시행하고 있으며, 최근 조례 개정을 통해 적용규모를 확대해 나가고 있음

《전국 자치단체별 생활임금 조례제정과 실제 적용 현황》

광역	전체 지자체수(A)*	조례 제정 지자체수(B)	조례 제정 지자체 비중(B/A)	실제 적용 지자체수(C)	실제 적용 지자체 비율(C/A)
서울	26	26	100%	26	100%
부산	17	12	70%	10	83%
대구	9	0	0%	0	0%
인천	11	7	64%	7	64%
광주	6	6	100%	6	100%
대전	6	6	100%	6	100%
울산	6	2	33%	0	0%
세종	1	1	100%	1	100%
경기	32	32	100%	32	100%
강원	19	2	11%	1	5%
충북	12	0	0%	0	0%
충남	16	7	44%	5	31%
전북	15	5	33%	4	27%
전남	23	6	26%	5	22%
경북	24	1	4%	0	0%
경남	19	1	5%	1	5%
제주	1	1	100%	1	100%
계	243	115	47%	105	43%

* 전체 지자체 수는 도청과 소속 기초지자체를 모두 합한 개수임

※ 자료 : 이창근(2019), 「전국 지방자치단체 생활임금제도 실태 비교」를 재가공하였음

《광역 자치단체별 주요 개정 연혁》

시 도 (제 정)	주 요 개 정 연 혁
서울 (15.01)	(20.01.) 노동자단체와 사용자단체 대표 또는 추천인을 위원회 구성에 포함
부산 (17.02)	(19.01.) 생활임금 장려 조항 신설 (20.11.) 적용범위 확대(하수급인, 인건비 보조 받는 민간단체 등)
대전 (15.10.)	(21.04.) 적용범위 확대(사무를 위탁 받은 기관 소속 노동자)
세종 (14.12.)	(17.11.) 생활임금 장려 조항 신설
경기 (14.07.)	(15.05.) 공공계약대금 산출시 생활임금 반영을 위해 노력하도록 규정 (16.12.) 적용범위 확대(사무위탁, 도에 공사·용역을 제공하는 업체 소속 근로자)
강원 (15.11.)	(21.04.) 적용범위 확대(사무를 위탁 받은 기관 소속 노동자)
전북 (16.06.)	(20.02.) 적용범위 확대(사무를 위탁 받은 기관 소속 노동자)
제주 (17.03.)	(19.12.) 국비 지원으로 일시적으로 채용된 근로자 포함 (타 지자체의 경우 적용 제외대상임)

나. 주요 내용을 살펴보면

가) 생활임금의 목적 및 정의(안 제1조, 제2조)

- 안 제1조와 제2조에서는 조례의 제정 목적과 “생활임금”에 대한 용어를 정의하고 있음
- 지난 390회 임시회 「충청북도 조례 용어 일괄정비를 위한 조례안」을 통해 조례상의 “근로” 라는 용어를 “노동”으로 수정한 바 있어 조문의 “근로자”를 “노동자”로, “근로자단체”를 “노동자단체”로 수정하는 것이 바람직할 것임

나) 생활임금 적용대상(안 제3조)

- 안 제3조는 생활임금을 적용할 대상을 도 및 출자·출연기관 소속 노동자, 도로부터 그 사무를 위탁받거나 공사, 용역 등을 제공하는 기관 및 업체에 소속된 노동자 또는 이들 업체의 하수급인이 고용한 노동자, 도의 공사, 용역 사업에 있어 기관 및 업체에 소속되지 않은 독립 사업자 형태의 노무를 제공하는 자로 규정하였음
- 이는 사실상 도가 직·간접적으로 고용하는 모든 노동자들과 출자·출연기관이 직접 고용하는 모든 노동자들을 생활임금의 적용대상으로 포함하고 있다고 할 수 있음
- 실제 적용대상은 생활임금위원회의 심의를 거쳐 결정하도록 정해 법규로 강제하기 보다는 사회적 합의를 우선하도록 하고 있음
- 다만, 근로계약의 당사자가 아닌 지방자치단체의 부담으로 법인·단체 또는 기관 등의 소속 노동자들에게 생활임금을 지급하는 것은 「지방재정법」 제17조제1항에서 금지하고 있는 개인에 대한 보조에 해당하여 위법하다는 법제처 의견이 있음
- 법제처의 유권해석은 법원의 사법해석과 달리 행정기관을 직접적으로 구속하는 효력은 없으나, 정부 견해의 통일성과 행정 운영의 일관성을 위한 기준을 제시한다는 점에서 관계 행정기관에 대한 사실상의 구속력이 있다는 현실성을 고려할 필요성은 있음

- 그러나, 243개 자치단체 중 115개 자치단체에서 이미 시행중이거나 시행을 준비 중에 있고, 행정안전부에 「지방자치법」 제28조1)에 따라 사전보고 되어, 검토 과정을 거쳐 조례가 제정되었다는 점을 감안하면 적법성 여부를 따지는 것은 사실상 실익 없을 것으로 판단됨
- 다만, 현재 우리도의 경제적·사회적 여건 등을 고려할 때 현실적으로 시행에 어려움이 있을 것으로 보여 지며, **실제 타 지자체와 비슷한 범위로 정하는 것이 실효성 확보 측면에서 적절할 것으로 사료됨**
 - ☒ 조례를 제정한 14개 광역자치 단체의 조례상 적용범위를 살펴보면
 - (직접고용+출자출연기관 노동자) : 4개
 - (직접고용+출자출연기관 노동자+위탁.용역노동자) : 5개
 - (직접고용+출자출연기관 노동자+위탁.용역노동자+하수급인) : 4개
 - (직접고용+출자출연기관 노동자+위탁.용역노동자+하수급인+기타) : 1개

다) 생활임금위원회 설치·운영(안 제4조부터 제6조)

- 안 제4조부터 제6조는 생활임금의 수준 및 산정·적용대상 등을 심의 하기 위한 생활임금위원회 설치와 구성, 구체적 운영방안을 정하고 있음
- 생활임금과 관련한 근거법령이 존재하지 않는 현실에서 **생활임금의 수준과 적용대상의 범위 등 주요사항을 정하는 위원회의 역할은 보다 중요하다고 판단됨**
- 생활임금의 수준과 적용대상 등의 주요사항이 자치법규로 강제되지 않고, 위원회의 심의를 통해 결정되도록 한 것은 생활임금이 해당 분야의 이해 관계자를 포함한 **다양한 사회 구성원의 참여를 통한 사회적 합의**가 전제 되어야 한다는 것을 의미하는 것으로 보여짐
- 따라서, 위원회 위원 구성에 있어서 균형 잡힌 시각을 가진 관련자들을 고루 포함하도록 노력해야 하며, 위원회 운영 과정에서도 이들의 의견이 충분히 반영될 수 있어야 할 것임

1) 「지방자치법」 제28조(보고) 조례나 규칙을 제정하거나 개정하거나 폐지할 경우 조례는 지방의회에서 이송된 날부터 5일 이내에, 규칙은 공포예정 15일 전에 시·도지사는 행정안전부장관에게, 시장·군수 및 자치구의 구청장은 시·도지사에게 그 전문(全文)을 첨부하여 각각 보고하여야 하며, 보고를 받은 행정안전부장관은 이를 관계 중앙행정기관의 장에게 통보하여야 한다

- 그러한 측면에서 볼 때 안 제5조제2항제3호에 대하여는 “노동자단체의 대표 또는 추천인” 뿐만 아니라 “사용자단체 대표 또는 추천인”을 포함시켜 노사양측의 균형 있는 위원회가 구성됨이 타당할 것으로 사료됨

라) 생활임금의 결정(안 제7조)

- 안 제7조는 도의 물가상승률을 비롯한 경제·노동환경, 최저임금 등을 종합적으로 고려한 위원회의 심의를 통해 도지사가 매년 10월 31일까지 생활임금을 결정해 고시하도록 함
- 생활임금 기준을 마련하는 다양한 방법들이 있으며, 각 지자체에서는 지역적 특성을 고려한 적용기준 마련을 위한 노력들을 기울이고 있음
 - ☒ 서울시 : 서울형 3인 가구 가계지출모델을 적용한 생활임금 기준 마련
 - ☒ 경기도 : 경기도 생활임금 산정 모형을 수립하여 소속 지자체에 가이드라인 제시
- 타 지자체 사례(2021년 기준)를 보면 최저임금의 115~123% 정도로 결정되며, 평균은 최저임금(8,720원)의 118%인 10,321원임

《 시도별 생활임금 수준 비교 》

(단위 : 원)

광역시	2020년 생활임금	최저임금 (8,590원) 차액	최저임금 대비 생활임금	2021년 생활임금	최저임금 (8,720원) 차액	최저임금 대비 생활임금	생활임금 전년대비 인상액
서울	10,523	1,933	123%	10,702	1,982	123%	179
부산	10,186	1,596	119%	10,341	1,621	119%	155
인천	10,000	1,410	116%	10,150	1,430	116%	150
광주	10,353	1,763	121%	10,520	1,800	121%	167
대전	10,050	1,460	117%	10,202	1,482	117%	152
세종	9,378	788	109%	10,017	1,297	115%	639
경기	10,364	1,774	121%	10,540	1,820	121%	176
강원	10,100	1,510	118%	10,252	1,532	118%	152
충남	10,050	1,460	117%	10,200	1,480	117%	150
전북	10,050	1,460	117%	10,251	1,531	118%	201
전남	10,380	1,790	121%	10,473	1,753	120%	93
경남	10,000	1,410	116%	10,380	1,660	119%	380
제주	10,000	1,410	116%	10,150	1,430	116%	150
평균	10,110	1,520	118%	10,321	1,601	118%	211

※ 산입범위를 고려하지 않은 고시된 금액만으로 단순 비교한 표임

마) 생활임금의 장려(안 제8조)

- 안 제8조는 생활임금 대상의 발굴 및 확대 의무를 도지사에게 부여하고 생활임금 적용 기업 우대 등의 사항을 정해 생활임금이 사회전반으로 확대되고 장려하도록 정하고 있음
- 이는 생활임금의 확산을 통한 노동자의 생활안정이나 노동력의 질적 향상을 통한 소득의 불평등 개선, 경제적 경쟁력 확보, 사회통합 등에 대해 도에 대한 기대를 반영한 것으로 보임
- 다만, 법제처에서는 경기도의 생활임금 장려 조항에 대하여 **조문의 규정 형식이 선언적·권고적이어서 위탁·용역계약을 맺고자 하는 계약상대방에게 생활임금의 지급 여부의 결정권이 주어진 것처럼 규정되어 있다 하더라도, 조례안의 실질적인 취지는 계약을 체결할 권한을 가진 도지사가 위탁·용역계약을 체결할 때 생활임금을 지급하는 업체를 우선적으로 계약상대방으로 선정하도록 하려는 것으로 보이고, 이는 생활임금의 지급이라는 특정한 조건을 계약당사자에게 부과하는 방식으로 운영될 소지가 있음**을 지적하였음 ※ 경기도에서 2014.2.26. 질의에 대한 답변내용임
- 이는, 생활임금 적용대상 검토 시 언급한 바와 같이 이미 조례를 시행하고 있는 대다수의 자치단체에서 ‘생활임금 장려’ 조항을 두고, 민간 영역의 확산을 위한 노력들을 기울이고 있음을 고려하여 판단하여야 할 것으로 사료됨
- 타 자치단체에서 운영하고 있는 생활임금 장려시책

서울시	경기도	제주도
<ul style="list-style-type: none"> • 협상에 의한 계약 및 경쟁입찰 계약 시 가점 부여 • 하이서울기업 및 사회적경제 우수기업 인증 시 가점 부여 • 신용보증재단 일자리창출 고용안정 우수기업으로 우대 (최저보증료 적용) 	<ul style="list-style-type: none"> • 계약 신인도평가 항목에 생활임금 조항을 신설하여 가점 부여 • 민간기업 서약제 운영 → 2년 이상 생활임금 지급 서약 후 이행한 기업에 확약서 발급 (시 사업 참여시 가점 부여) • 생활임금 서약제 → 생활임금 서약서 제출 시 각종 인증 수여 시 가점 부여 	<ul style="list-style-type: none"> • 현재 적용 중인 시책은 없음 • 경영자 인식 조사 용역 실시 → 용역결과를 바탕으로 민간 확산을 위한 시책 개발 예정