

생활임금제의 가능성과 조건

이 병 희*

생활임금제를 도입하는 지방자치단체가 늘어나면서 저임금 노동 문제를 해결하기 위한 방안의 하나로 생활임금제에 대한 관심이 늘어나고 있다. 생활임금제는 최저임금보다 높은 수준의 임금을 설정하지만, 모든 근로자에게 그 이상의 임금을 지급하도록 강제하는 최저임금과는 달리 지역 내 공공부문 근로자, 지방자치단체와 공공조달계약 또는 재정지원을 받는 기업의 근로자 등으로 대상을 제한적으로 적용하는 특징을 가진다.

이번 특집에서 소개하는 것처럼, 생활임금제는 저임금 고용 비율이 높고 사회안전망이 미흡한 나라들에서 주로 확대되고 있다. 우리나라는 저임금 고용 비율이 OECD 회원국 가운데 가장 높은 나라 중의 하나다. 여러 원인들이 지적되지만, 저임금 노동시장을 개선하기 위한 정책과 제도가 제대로 작동하지 못하는 것도 그 하나다. 노동조합이 저임금을 억제하는 역할은 2000년대 들어 약화되었을 뿐만 아니라 대부분의 저임금 근로자들은 노동조합의 보호를 받고 있지 못한 형편이다. 단체교섭의 영향력이 약화됨에 따라 최저임금제의 중요성이 증가하고 있지만, 최저임금의 상대수준이 낮고 그조차 준수하지 않는 기업들이 여전히 많다. 또한 저임금근로자의 상당수가 고용보험에 가입되어 있지 않기 때문에 실업급여가 저임금을 억제하는 역할을 기대하기 어렵다. 지역 차원에서 공공부문을 매개로 저임금 문제를 개선하고자 하는 생활임금제가 우리나라에서 주목을 받는 이유가 여기에 있다.

이론적으로는 생활임금제가 저임금근로자들의 임금을 인상시키는 효과를 가지더라도 고용에 부정적인 영향을 미칠 수 있고, 이러한 부정적인 효과가 크거나 저소득 가구가 주된 수혜자가 아닌 경우 빈곤을 감소시키지 못할 수 있다. 그렇지만 생활임금 조례가 도입된 지 20년이 지난 미국의 실증연구결과들은 대체로 최저임금제에 비해 덜 논쟁적이다. 공공부문과 계약하는 기업의 노동수요 탄력성이 높지 않기 때문에 생활임금이 고용에 부정적인 영향을 미치지 않거나 작으며, 전체적으로는 다소간의 빈곤 개선 효과가 있다는 합의가 존재한다. 더구나 일을 해도 자립하지 못하는 낮은 임금수준이 낳았을 사회적 비용, 즉 공공부조와 근로장려금 등의 공적 부담, 건강 악화, 범죄율 증가, 사회적 갈등 등을 억제하는 효과와 공공서비스의 질을 개선하는 효과를 기대할 수 있다.

* 한국노동연구원 선임연구위원(lbh@kli.re.kr).

국내에서는 광역 2곳, 기초 지자체 11곳에서 조례 또는 정책으로 생활임금제를 시행하고 있거나 시행할 계획을 발표했으며, 앞으로도 늘어날 것으로 보인다. 도입 초기 단계에서 생활임금 수준의 적정성에 대한 논란이 컸다. 그러나 최저임금 130% 미만의 임금을 받는 근로자가 2014년 8월 기준으로 임금근로자의 23.9%에 이르는 등 저임금 고용 비율이 매우 높은 상황에서, 제한된 대상에 적용되는 임금수준을 더 높게 설정하는 데 치중하는 것이 바람직한지는 의문이다. 적정한 임금 하한에 대한 사회적 합의를 형성하고, 지자체의 재정적 여건을 고려하여 단계적으로 달성하는 것이 불가피하기 때문이다.

생활임금의 저임금 노동시장 개선 효과를 높이기 위해서는 오히려 파급효과(ripple effect)에 주목할 필요가 있다. 일부 지자체를 제외하고는 생활임금의 적용대상을 지방자치단체와 그 출자출연기관의 소속 근로자로 한정하고 있다. 이처럼 적용범위가 매우 협소하게 설정되면, 적용되지 않는 민간부문으로 영향을 미치는 효과를 기대하기 어렵다. 미국의 생활임금은 지방정부가 직접 고용하는 노동자를 넘어서 공공조달계약을 맺거나 재정지원을 받는 민간기업의 근로자에게 적용하는 경우가 가장 흔하다. 일본은 관련 조례를 아예 ‘공계약조례’라고 부르며, 지방정부가 발주하는 공사, 제조, 그 외 도급 계약을 맺는 기업을 대상으로 한다.

국내에서 생활임금의 발전 가능성은 공공조달계약과 연계하여 민간부문으로 확대하느냐에 달려 있을 것이다. ‘공공조달계약이나 보조금·감세 등을 통해 지역 납세자가 내는 세금으로부터 기업이 이익을 얻고자 한다면 그 회사는 종업원에게 괜찮은 임금을 지불해야 한다는 요구에 생활임금이 기반’하고 있다는 점을 고려하면, 공공계약과 생활임금의 연계로 나아갈 수밖에 없을 것이다. 이미 ILO, EU가 공공조달계약과 근로조건의 연계에 대한 법적 규범과 지침을 제시하고 있으며, 주요 국가들은 공공기관의 조달, 공사, 위탁 등에서 임금 등 근로조건의 개선을 명시하고 있다.

다만, 140개 이상의 도시로 생활임금 조례가 확산된 미국에서도 적용받는 근로자들이 지역 노동력의 1%에 미치지 못한다는 점을 고려하면, 저임금 노동의 문제 해결을 위해서는 최저임금의 실효성 확보를 우선하고, 생활임금제가 이를 보완하는 역할을 기대하는 것이 타당할 것이다.

한편 저임금 노동 문제에 대한 협력적 해결 모델이라는, 생활임금제의 또 다른 의미에 주목할 필요가 있다. 생활임금제는 지역 사회에서 적정한 임금을 합의하고, 그 노동비용 부담을 납세자, 기업, 소비자 간에 분담하는 협력모델을 지향한다. 적용 대상을 확대하고, 적용받지 않는 기업에 대한 파급을 통해 저임금 노동시장을 개선하고, 발생하는 노동비용을 기업과 근로자가 생산성 향상, 이직률 하락, 가격 인상, 이윤 몫의 축소 등으로 대응하며, 지방정부와 납세자는 조달비용 인상을 통해 분담하는 방식으로 지역 이해당사자의 참여와 협력을 강화하는 노력이 필요하다. **KLI**