

일본의 생활임금 확보를 위한 운동의 역사와 현황

정영훈*

I. 머리말

법적으로 최저임금제도가 존재하고 있는 상황에서 다시금 생활임금의 확보 문제가 경제적·사회적·정치적으로 중요한 이슈로 제기되는 것은 다음과 같은 두 가지 상황이 존재하기 때문이라고 할 수 있다. 첫째로는 통상적인 시간 동안 근로활동에 종사하면서 최저임금 이상의 임금을 받고 있지만 근로자가 인간다운 생활을 영위할 수 있을 정도의 임금을 획득할 수 없는 상황이다. 이러한 상황을 가장 잘 집약적으로 표현해 주는 용어가 바로 근로빈곤층(Working Poor)의 문제라고 할 것이다. 이러한 상황은 근로자가 단신 세대든 부양가족이 있는 세대든 간에 동일하게 처하게 되는 것이겠지만, 특히 부양가족이 있는 근로자 세대에게 있어서 문제 상황은 더욱 심각할 수밖에 없을 것이다. 둘째로는 이것이 해당 근로자 개인의 인간다운 생활의 확보라고 하는 문제가 아니라, 이러한 근로자층이 상당히 많기 때문에 이들 근로자층의 빈곤문제는 시급히 해결해야 하는 사회 전체의 문제라는 인식이 폭넓게 확산되고 공감되는 상황이다.¹⁾

생활임금의 확보 문제가 2000년대 이후 일본에서 본격적으로 경제적·사회적·정치적으로 중요한 이슈로 등장하기 시작한 것도 바로 위와 같은 두 가지의 상황이 존재하였기 때문이다. 생활임금의 문제를 본격적으로 공론의 장으로 이끌고 이를 제도화하는 계기가 되는 이와 같은 상황들은 생활임금에 관하여 상당한 성과를 이루었던 미국과 영국에서도 공통적으로 존재하였던 상황이라고 할 수 있다.²⁾

* 헌법재판연구원 책임연구원(jyh1974@hanmail.net).

- 1) 일본의 공영방송인 NHK는 2006년 7월과 12월에 근로빈곤층의 실태에 관하여 특별 취재한 기획물을 2회에 걸쳐 방송하여 상당한 반향을 일으켰다.
- 2) 생활임금과 관련된 미국의 논의 상황 등에 대해서는 황선자·이철(2008), 『생활임금운동과 노동조합』, 한국노동중앙연구원을 참조. 그리고 영국의 논의 상황 등에 대해서는 이정희(2012), 『영국의 생

일본과 같이 최저임금제도가 법적으로 강제되고 있는 상황에서 최저임금 이상의 수준인 생활임금을 확보하는 방법으로는 크게 세 가지가 존재할 수 있다. 첫째로는 최저임금의 수준을 노동운동 진영 등에서 주장하는 생활임금의 수준으로 인상하는 방법이다. 하지만 일본의 최저임금은 1959년에 최저임금법이 제정된 이래 최근까지 매우 낮은 수준을 유지하여 왔다. 일본 정부가 최저임금의 인상을 통하여 적극적으로 근로빈곤층의 문제를 조금이라도 해소하기 위하여 인상폭을 종전보다 확대하는 정책방침을 취하게 된 것은 2007년부터이다. 그러나 최저임금의 인상폭을 확대하는 것에 대해서는 사용자 측이 강력히 반발하고 있기 때문에 최저임금을 생활임금 수준으로 인상하는 것은 일본에서는 단기적으로 거의 달성 불가능한 목표라고 할 것이다.³⁾ 둘째로는 지방자치단체가 스스로 고용하고 있는 근로자나 자신과 용역계약 또는 도급계약을 맺고 있는 사업자가 고용하고 있는 근로자에 대해서 법정최저임금 이상의 임금을 지급하도록 하는 방법이다. 1994년 미국의 볼티모어시에서 이러한 내용의 생활임금조례(Living Wage Ordinance)가 제정된 것을 계기로, 미국의 많은 지방자치단체들에서 제정된 생활임금조례가 그 대표적인 예라고 할 것이다. 일본에서도 이와 같은 취지의 법령이나 조례 제정 운동은 상당히 오래 전부터 존재하여 왔다. 하지만 그 의의와 역할, 가능성이 크게 주목 받게 되면서 가시적인 성과를 보인 것은 근로빈곤층 문제가 본격적으로 사회적 이슈화된 2000년대 후반부터라고 할 것이다. 일본에서는 이러한 조례를 통상 “공계약조례”라고 부른다. 셋째로 노동조합이 단체협약을 통하여 생활임금을 확보하는 것이다. 이러한 방법은 노동조합 조직률이 높거나 단체협약 적용률이 높은 나라 또는 지역에서는 상당한 효과를 거둘 수 있을 것이다. 하지만 일본에서는 노동조합에 의한 이러한 생활임금 확보는 매우 초보적인 단계이다. 일본 노동조합총연합회는 2003년부터 5년 단위로 표준 모델이 되기에 적합한 도시를 선정하여 최저필요생계비를 시산한 뒤에 단신자가 인간다운 최저생활을 유지하기 위해서 넘어야 할 생활임금의 수준을 독자적으로 제시하고 있다(이른바 ‘연합생활임금’)⁴⁾. 동 연합회는

활임금과 노동조합 재활성화』, 『국제노동브리프』 12월호(제10권 제12호), pp.54-63을 참조.

- 3) 일본의 노동조합총연합단체 중의 하나인 전국노동조합총연합은 최저임금의 인상을 통하여 근로빈곤층 문제를 해결하기 위해서는 단기적인 목표로서 지역별 최저임금제를 전국 단일최저임금제로 개편하고 그 액수를 전국 단일 1,000엔으로 단계적으로 인상할 것을 제안하는 한편, 중장기적으로는 최저임금을 연금지급액, 하청단가, 개인사업자나 농민의 노임 등에 연동시켜서 내셔널 미니멈의 기축으로 할 것을 제안하고 있다(http://www.zenroren.gr.jp/jp/housei/data/2013/130808_01.pdf).
- 4) 일본노동조합총연합회가 단신자의 생활임금을 산출하기 위한 최저생계비를 시산하는 모델 도시는 도쿄와 인접해 있는 사이타마(埼玉)현의 사이타마(埼玉)시(인구 약 125만 명)이다. 2013년도 연합생활임금이 발표한 사이타마시에 거주하는 단신자의 월 최저생계비는 153,000엔이었는데, 이를 2012년도 후생노동성 ‘임금구조기본통계조사’의 소정내실노동시간수 전국평균(165시간)으로 나누면 시간당 930엔이었다. 2013년도 사이타마(埼玉)현의 지역별 최저임금은 785엔이었는데, 이는 연합생활임금의 84.4%이다. 도쿄의 경우에는 월 최저생계비가 177,000엔으로 시간당으로는 1,070엔인데, 2013년도의 도쿄의 지역별 최저임금은 869엔으로 81.2%이다. 연합생활임금 대비 최저임금의 비율

이를 준계임금인상투쟁에서 가맹 노동조합 및 지방조직이 쟁취하여야 할 임금도달 수준을 결정하는 참고지표나 지역별 최저임금심의회의 최저임금 결정의 근거, 기업 내에서의 최저보장임금을 연령별로 정할 때의 참고자료 등으로 활용하고 있다.

따라서 여기에서는 지방자치단체에 의한 생활임금 도입에 관해서 소개하는 것으로 한다. 먼저 생활임금 확보의 문제가 제기된 일본의 상황을 소개하고, 다음으로 생활임금의 확보를 위하여 노동운동진영, 지방자치단체 등이 어떠한 활동을 전개하였고 현재까지 어떠한 성과를 달성하였는지를 소개한다. 특히 후자와 관련해서는 공계약조례 제정 운동의 역사와 현황, 성과, 한계 등에 대해서 살펴본다.

II. 배경

1990년대 이후 증가하고 있는 일본의 빈곤문제는 해결될 기미가 보이지 않고 그 문제성을 더해 가고 있다. 빈곤율에 관한 일본 정부의 통계를 보면 2012년도의 빈곤선(등가가

〈표 1〉 빈곤율의 연도별 추이

	1988	1991	1994	1997	2000	2003	2006	2009	2012
상대적 빈곤율	%	%	%	%	%	%	%	%	%
	13.2	13.5	13.7	14.6	15.3	14.9	15.7	16.0	16.1
아동 빈곤율	12.9	12.8	12.1	13.4	14.5	13.7	14.2	15.7	16.3
아동이 있는 현역세대	11.9	11.7	11.2	12.2	13.1	12.5	12.2	14.6	16.1
성인 1명	51.4	50.1	53.2	63.1	58.2	59.7	64.3	50.8	64.6
성인 2명	11.1	10.8	10.2	10.8	11.5	10.5	10.2	12.7	12.4
명목치	만엔	만엔	만엔	만엔	만엔	만엔	만엔	만엔	만엔
중앙치(a)	227	270	289	297	274	260	254	250	244
빈곤선(a/2)	114	136	144	149	137	130	127	125	122
실질치(1988년 기준)									
중앙치(b)	226	246	255	259	240	233	228	224	221
빈곤선(b/2)	113	123	127	130	120	115	114	112	111

- 주: 1) 빈곤율은 OECD의 작성기준에 따라서 산출되었음.
 2) 등가가처분소득금액을 알 수 없는 세대원은 제외하였음.
 3) 성인이라 함은 만 18세 이상의 자를, 아동이라 함은 만 17세 이하의 자를 말하며, 현역세대라 함은 세대주가 만 18세 이상 만 65세 미만인 세대를 말함.
 4) 명목치는 그 해의 등가가처분소득을 말하고 실질치는 명목치를 1985년을 기준으로 한 소비자물가지수로 조정한 것임.

자료: 후생노동성, 『2013년도 국민생활기초조사』.

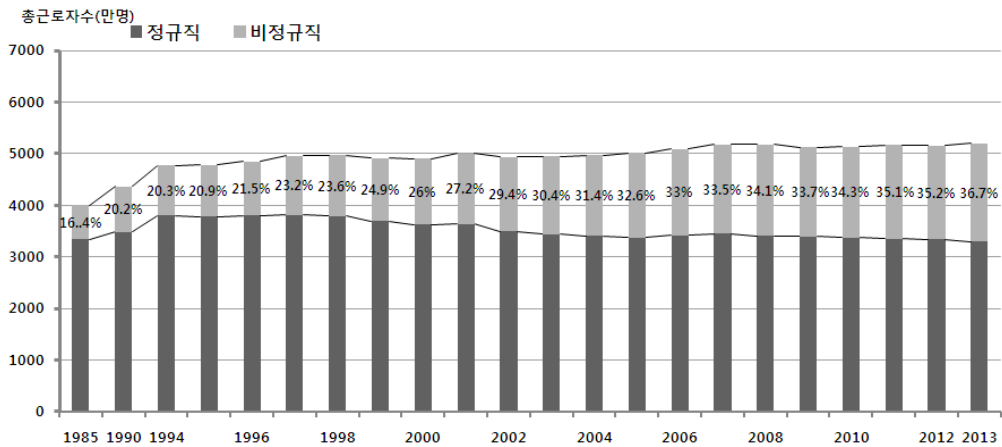
이 가장 높은 곳은 가나가와현으로 87.7%였고 가장 낮은 곳은 야마가타(山形)현으로 73.9%였다. 주로 지역별 최저임금이 낮은 지역일수록 그 비율도 낮게 나타나고 있다.

처분소득 중앙치의 2분의 1)은 명목치로 122만 엔인데, 이 빈곤선에 미치지 못하는 비율(상대적 빈곤율)은 2012년도에 16.1%로 1988년도의 13.2%보다 약 3% 증가하였다. 시계열적으로 보면 상대적 빈곤율은 2003년도에 조금 감소한 적이 있을 뿐 1980년대 후반 이후로 계속 증가하여 왔다. 특히 아동이 있는 현역세대에 관해서 보면 세대원 중에서 성인이 1명 있는 세대의 경우 2012년도의 상대적 빈곤율이 64.6%였다. OECD에 따르면 2012년도를 기준으로 일본의 상대적 빈곤율은 전체 OECD 가입국 중에서 여섯째로 높으며, 아동이 있는 현역세대 중에서 성인이 1명 있는 경우의 상대적 빈곤율은 가장 높다고 지적하고 있다(OECD Economic Surveys JAPAN 2013).

다음으로 근로빈곤층의 규모에 대해서 보면, 이에 관한 정부의 공식적인 통계발표가 없기 때문에 민간 연구자들의 추정치에 의존하여 그 규모를 짐작해 볼 수밖에 없다. 연구자들의 추정에 의하면 한결같이 1990년대 이후 그 규모가 대폭적으로 증가한 것으로 나타나고 있다. 일본에서는 근로빈곤층에 대한 공식적이고 확립된 개념 정의가 존재하지 않는다. 하지만 연구자들은 대체로 국민생활기초조사에서 상대적 빈곤율을 산출할 때 이용하는 빈곤선이나 공적 부조인 생활보호제도에서 지급되는 생활보호기준액⁵⁾을 이용하여 그 규모를 추정하고 있다. 阿部(2010)는 2007년도 국민생활기초조사의 자료를 기초로 하여 학생 아르바이트나 주부 단시간 근로자를 제외하고 1일의 주된 활동이 ‘근로’라고 답한 자 중에서 그 수입이 빈곤선 이하인 자의 비율을 만 65세 미만의 자 중에서는 7.34% (약 555만 명), 만 65세 이상의 자 중에서는 3.00%(약 86만 명)로 추정하였는데, 이러한 수치는 2004년도보다 각각 2.3%포인트와 1.3%포인트 상승한 것이다.⁶⁾ 생활보호기준액을 활용하여 근로빈곤층의 규모를 추정한 연구결과를 보면 後藤(2010)는 취업구조기본조사의 자료를 기초로 하여 생활보호기준액에 미달하는 근로세대 중 임금이 주된 수입인 세대 규모를 1997년 3.7%(약 120만 세대), 2002년 6.4%(약 195만 세대), 2007년 6.6%(약 208만 세대)로 추정하였다.⁷⁾ 後藤(2010)의 추정을 보면 1997년부터 2002년 사이에 근로빈곤

- 5) 생활보호수급자에게 지급되는 최저생활비는 생계급여, 주택급여, 교육급여, 요양급여, 의료급여, 분만급여, 자활급여, 장제급여 등 총 여덟 가지로 구성되어 있다. 주택급여나 의료급여와 같은 급여는 특정한 수요에 대한 급부이지만 생계급여는 일상생활비에 대한 급전급부라는 점에서 생활보호수급자의 최저생계비에서 가장 중요한 의미를 갖는 급부이다. 생계급여의 산정방식은 매우 복잡한데 이를 단순화하여 보면 생계급여는 크게 식비나 피복비 등 개인단위로 소비되는 것에 대한 “第1類費”와 광열수도비 등 세대단위로 소비되는 것에 대한 “第2類費”로 구성되는데, “第1類費”는 연령별로, “第2類費”는 세대인원수별로 기준액이 정해져 있다. 또한 이들 기준액은 각각 전국 지방자치단체의 생활양식이나 물가의 차이 등을 고려하여 6개로 구분한 “級地”마다 지역차가 있다. 생계급여로서 실제로 세대단위로 지급되는 액은 “第1類費”와 “第2類費”를 합산한 생활부조기준액에서 그 세대의 수입에 대해서 일정한 방법으로 산정한 액(수입인정액)을 뺀 차액이다.
- 6) 阿部彩(2010), 「第10章 ワーキング・プア対策としての給付き税額控除」, 埋橋 孝文・連合総合生活開発研究所編 『参加と連帯のセーフティネット—人間らしい品格ある社会への提言』, ミネルヴァ書房, pp.237~262.
- 7) 後藤道夫(2010), 「제4장 구조개혁이 만들어낸 빈곤과 새로운 복지국가 구상」, 渡辺治/二宮 厚美/岡田

(그림 1) 정규직·비정규직 근로자 규모의 추이



주: 2000년도까지는 총무성, 『노동력조사(특별조사)』(2월 조사), 2005년부터 2013년까지는 총무성, 『노동력조사(상세 집계)』(연평균)에 의한 것임.

층이 급격히 증가했음을 알 수 있다. 동 기간 사이에 근로빈곤층의 급격한 증가에 대해서는 다른 연구자들의 추계에서도 나타나고 있는데, 戸室(2013)의 추계에 의하면 동 시기에 근로빈곤층 세대의 비율이 4.5%에서 6.9%로 2.4%포인트 증가한 것으로⁸⁾, 村上·岩井(2010)의 추계에 의하면 학생 아르바트를 제외하고 주된 활동이 근로인 자 중에서 근로빈곤층 수의 비율은 1992년에서 2002년 사이에 3.4%(약 160만 명)에서 5.9%(약 280만 명)로 2.5%포인트 증가한 것으로 나타나고 있다.⁹⁾

이와 같은 상대적 빈곤율 및 근로빈곤층이 증가하게 된 원인에 대해서는 다양한 요인이 존재하는데, 그 중에서도 저임금 비정규직 근로자가 급격히 증가한 것을 중요한 원인으로 들 수 있다. [그림 1]에서 보는 바와 같이 일본에서 비정규직 근로자는 지속적으로 증가하는 추세에 있는데 1990년에는 20.2%였지만 2013년에는 36.7%로 16.5%포인트 증가하였다.

그런데 <표 2>에서 보듯이 비정규직 근로자의 연간소득은 60~64세를 제외한 전 연령층에서 200만 엔 이하이며, 정규직 근로자와는 달리 연령이 증가하여도 임금이 거의 상승하지 않고 있다. 후생노동성의 2013년도 임금구조기본통계조사에 의하면 비정규직 근로자의 임금수준은 남성과 여성, 그리고 종사하는 산업에 따라서 격차가 상당히 큰데, 특히 여성인 비정규직 근로자의 임금은 제조업의 경우 158.2천 엔, 음식서비스업의 경우 159.5

知弘/後藤道夫(이유철 옮김), 『기묘에 선 일본』, 메이데이, pp.249-251.

8) 戸室健(2013), 『近年における都道府県別貧困率の推移について—ワ・キングプアを中心に』, 『山形大学紀要』 43(2), pp.50-51.

9) 村上雅俊/岩井浩(2010), 『ワーキングプアの規定と推計』, 『統計学』 Vol.89, p.18.

〈표 2〉 정규직 근로자와 비정규직 근로자의 임금격차

(단위: 천 엔)

	정규직 근로자		비정규직 근로자	
	2013	2012	2013	2012
전 체	314.7	317.0	195.3	196.4
20~24세	200.9	200.4	168.2	171.7
25~29세	235.1	235.9	188.0	188.2
30~34세	270.4	272.7	197.8	200.6
35~39세	306.0	310.7	198.6	200.3
40~44세	342.1	349.1	195.8	196.6
45~49세	378.3	385.9	192.4	193.4
50~54세	394.7	398.9	193.8	191.2
55~59세	380.3	384.4	191.5	194.0
60~64세	300.8	297.4	215.6	215.5
65~69세	296.4	281.6	195.3	198.0

자료: 후생노동성, 『2013년도 임금구조기본통계조사』.

천 엔, 운수업의 경우 165.5천 엔, 소매업의 경우 166.9천 엔에 그치고 있다.

저임금 비정규직 근로자들 중에도 임금수준이 상대적으로 더 낮은 비정규직 근로자들은 위에서 본 근로빈곤층에 속할 가능성이 매우 높다. 이들 비정규직 근로자의 임금수준은 최저임금 수준에 밀접하게 연동되어 결정되는 것이 일반적일 것이다. 하지만 일본의 최저임금수준은 상당히 저액으로 근로빈곤층 문제를 해결하기에는 많은 한계를 가지고 있다. 일본의 지역별 최저임금의 전국가중평균액을 종업원 10인 이상 기업의 소정내급여¹⁰⁾를 시간액으로 환산한 금액과 비교하여도 40%를 약간 상회하는 수준에 그치고 있으며¹¹⁾, 심지어 최저임금의 인상 수준을 장기간 매우 낮게 유지한 결과 2014년에 최저임금

10) 다양한 명목의 임금 중에서 3개월을 넘는 기간을 단위로 지급되는 상여금이나 근무실적에 비례하여 비상시적으로 지급되는 시간외 근로수당, 휴일근로수당과 같은 임금을 제외한 임금을 소정내급여라고 한다.

11) 이러한 비율도 2007년 이후 근로빈곤층대책 중의 하나로서 최저임금을 평균 2% 정도씩 인상한 결과이다. 일본의 최저임금은 지역별 최저임금과 산업별 최저임금으로 나누어서 정해지고 있는데, 중앙최저임금심의회가 인상목표치를 제시하면 48개 도도부현(都道府縣)의 최저임금심의회가 이를 기초로 하여 지역별 최저임금을 정하도록 되어 있다. 각 지역별 최저임금을 각 지역의 적용근로자의 수에 따라 가중평균한 지역별 최저임금액 및 그 인상추이를 보면 다음과 같다.

(단위: 엔, %)

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
시간액	664	665	668	673	687	703	713	730	737	749	764	780
전년비	0.15	0.15	0.45	0.75	2.08	2.33	1.42	2.38	0.96	1.63	2.00	2.00

2014년도에 결정된 지역별 최저임금 중 최저임금이 가장 높은 곳은 도쿄 888엔이고, 가장 낮은 곳

을 인상하기 전까지는 최저임금액이 생활보호법상의 생활보호기준액을 하회하는 현상이 상당 기간 지속되었다.¹²⁾

이와 같이 1990년 말 이후 빈곤층 및 근로빈곤층이 확대되어 가고 있음에도 불구하고 정부가 근로빈곤층의 소득 향상을 위한 효과적인 대책을 마련하지 못하고 있는 상황에서, 저임금 비정규직 근로자의 고용이 확대됨에 따라 근로자들 스스로가 이에 대한 대응책으로 제기한 것이 일본의 생활임금운동이라고 할 수 있다.

Ⅲ. 공계약조례를 통한 생활임금의 확보 운동

공계약조례란, 지방정부가 관급공사를 발주하거나 종래의 업무를 민간업체에 위탁하기 위해서 공개적인 입찰을 할 때, 이를 수주하는 업체 등으로 하여금 최저임금 이상의 적정한 임금을 당해 업무에 종사하는 근로자에게 지급하도록 하는 조례를 말한다. 공계약에 관한 조례 제정 운동은 1990년 초반부터 노동조합을 중심으로 활발히 전개되어 왔고, 2000년대 후반 들어서 몇몇 지방자치단체에서 조례가 제정되는 성과가 나타나기 시작하고 있다.

일본에서 공계약조례의 제정을 가장 먼저 제기하면서 적극적인 운동을 전개한 단체는 건설산업에 종사하는 근로자들로 조직된 노동조합인 全國建設産業労働組合總聯合(이하 全建總聯)이다. 全建總聯이 이와 같이 적극적으로 공계약조례 제정운동을 전개한 이유는 1990년대에 들어서면서 국가 및 지방자치단체가 발주하는 공공공사의 규모가 감소함에 따라서 낙찰경쟁이 치열해지면서 덤핑 입찰 등이 자주 발생하는 한편, 건설관련 중앙행정기관들이 공공공사액의 예상가격을 산정하기 위해서 책정하는 “공공공사설계노무단가”가 지속적으로 감소함에 따라 건설산업에 종사하는 근로자들의 임금도 이에 연동하여 지속적으로 하락함으로써 생계를 위협 받는 상황에 직면하였기 때문이다. 全建總聯은 1980년대 중반부터 ILO 제94호 조약(“공공계약에서의 노동조합에 관한 협약”) 비준을 위한 지속적인 투쟁을 전개하였지만 소기의 성과를 달성하지 못하였다. 이에 따라 全建總

은 오키나와를 포함한 8개 현으로 677엔이다.

12) 생활보호기준액과 최저임금의 역전현상이 문제되자 일본 정부는 이를 제도적으로 방지하고자 2007년에 최저임금법을 개정하여 “지역별 최저임금은 당해 지역의 근로자의 생계비 및 임금, 그리고 사업주의 통상적인 임금지불능력을 고려하여야 한다”는 조항(제9조 제2항)에 이어서 “근로자의 생계비를 고려할 때에는 근로자가 건강하고 문화적인 최저한도의 생활을 영위할 수 있도록 생활 보호에 관한 시책과의 정합성을 배려하여야 한다”는 조항(제9조 제3항)을 신설하였다.

聯은 1992년 10월의 정기대회에서 독자적인 입법안을 만들기 위해서 “공계약법검토위원회”를 설치할 것을 결의하고 이후 노동변호사단 자문을 거쳐 골자안(1993년)과 요강시안(1994년)을 작성하였다. 이렇게 작성된 “공공공사에 있어서의 임금등 확보법(공계약법)·조례(공계약조례)”의 요강시안을 중심으로 全建總聯은 산하 지역지부와 단위노동조합을 통하여 대대적인 운동을 전개하였다. 全建總聯은 각 지역의 노동단체, 업계, 학계, 지방자치단체가 참여하는 간담회 또는 심포지엄을 조직·개최하는 한편, 국가에 대해서는 공계약법을, 지방자치단체에 대해서는 공계약조례를 제정할 것을 호소하는 작업을 전개하였다.¹³⁾

全建總聯과 함께 공계약조례 제정 운동을 적극적으로 전개한 또 다른 노동단체는 전국의 지방자치단체에 근무하는 지방공무원들로 조직된 노동조합(全國日本自治團體労働組合와 日本自治體労働組合總聯合)이다. 1990년대 중후반부터 일본 정부는 지방행정개혁의 일환으로 본격적으로 지방자치단체에 대하여 행정운영의 효율화, 경비절감 등을 목적으로 지방자치단체의 사무 중 비용 삭감을 기대할 수 있는 업무(청사의 청소·경비, 공용차운전, 분노의 수집, 쓰레기수거 등)나 공공시설물(체육관, 공원, 수영장, 쓰레기처리시설, 병원, 주차장 등)의 관리업무를 민간(민간기업, 공익법인, 사회복지법인, NPO법인)에 위탁할 것을 요청하였다. 이에 따라 지방자치단체들은 이들 업무를 민간사업체에 위탁하게 되었는데, 채산성조차도 확보되지 않는 낮은 가격으로 이들 업무의 관리를 경쟁입찰을 통해서 수주한 업체들은 인건비 절감으로 이를 만회하기 위해서 저임금의 비정규직 근로자를 대거 고용하게 되었다.¹⁴⁾ 지방자치단체의 민간위탁사업체 등에 근무하는 노동조합들의 협의체인 공공서비스민간노동조정의회가 2009년 실시한 조사에 의하면 이들 부문에 종사하는 비정규직 근로자의 월 평균 임금은 15만 3,929엔이었다. 이들 근로자의 임금은 임금지불형태에 따라 임금 차이가 있는데, 월급제의 경우에는 평균 17만 4,898엔, 일급제의 경우에는 평균 8,212엔(월액 16만 9,788엔), 시급은 평균 887엔(월액 10만 7,134엔)이었다. 시급을 비교해 보면 공공기관에 직접 고용되어 있는 파트타임 근로자들의 평균 시급은 1,188엔으로 위탁사업체의 파트타임 근로자들의 평균 시급액보다 평균 301엔 높은 것으로 나타났다.¹⁵⁾ 이 결과 이른바 근로빈곤층이 민간경제부문에 의해서 뿐만 아니라 공공부문에 의해서도 양산되고 있다고 하는, 이른바 관제(官制)워킹푸어에 대한 사회적 비난 여론이 고조되었다. 이른바 관제워킹푸어 문제의 심각성을 자각한 지방공무원 노동조합들은 이들의 조직화와 근로조건 개선 운동에 나서게 되었다. 全國日本自治團體

13) 高橋義次(2010), 「公契約運動の前進で確かな建設産業を」, 『労働法律旬報』 1719호, p.25 이하; 全建總連 賃金対策部(2011), 『公契約条例で建設労働者の賃金保障を』, p.3.

14) 이러한 실태에 관해서는 週刊東洋經濟의 2011년 2월 26일자(No.6312) 특집 기사 「公共サービスが壊れる!: 霞が関発ワ-キングプア大量発生」를 참조.

15) 小畑精武(2010), 『公契約条例入門: 地域が幸せになる“新しい公共”ルール』, 旬報社, p.35 이하.

勞働組合은 지역공공서비스 분야에 종사하는 근로자들의 근로조건 실태에 관해서 2000년 이후 다섯 차례에 걸쳐 전국적으로 조사 작업을 수행하여 이들 근로자의 근로조건이 다른 부문의 근로자의 그것에 비하여 상대적으로 열악하다는 점을 확인하고 이를 적극적으로 알림으로써 관(官)에 의한 근로빈곤층의 양산을 사회적 문제로 부각시키는 데 상당한 성과를 거두었다. 그 결과를 바탕으로 2006년 춘계임금인상투쟁(이른바 춘투) 이래 각 지역본부에 대해서 중점 추진 단위노조를 지정하도록 하고 이들 단위노조를 적극적으로 지원하여 조례 제정을 선행적으로 추진한다는 방침을 수립하였다. 이와 함께 全國日本自治團體勞働組合도 독자적으로 “사회적 가치의 실현에 기여하는 자치단체 계약제도에 관한 기본조례(안)”을 작성하여 공계약조례가 담아야 할 내용을 제시하였다.¹⁶⁾ 日本自治團體勞働組合總聯도 최근 수년간 비정규직 근로자들의 근로실태를 조사하고 각 지방자치단체들에 대해서 이들의 열악한 근로조건을 개선할 것을 요구하는 운동을 전개해 오고 있다. 이 운동의 성과를 바탕으로 日本自治團體勞働組合總聯은 2006년에 개최된 중앙위원회에서 ILO 제94호 조약과 全建總聯의 조례 요강시안을 참고하여 작성한 공계약모델조례안을 발표하고, 이를 바탕으로 한 공계약조례의 제정 운동을 산하 단위노동조합들이 구체적으로 추진하도록 하는 방침을 결정하고 이를 적극 추진 중에 있다.¹⁷⁾

IV. 공계약조례 제정의 현황과 내용

1. 제정의 현황

2009년 9월에 지바(千葉)현의 노다(野田)시에서 최초로 임금하한액을 규정한 공계약조례의 제정에 성공한 이래, 2014년 12월 현재 임금하한액을 규정한 공계약조례를 제정한 지방자치단체는 총 15개이다.¹⁸⁾ 이들 지방자치단체들은 모두 시 단위의 지방자치단체이며 우리나라의 광역지방자치단체에 해당하는 47개의 도도부현(都道府縣)¹⁹⁾ 중에는 이러한 공계약조례를 제정한 곳은 아직까지는 없다. 현재에도 몇몇 지방자치단체에서 공계약

16) 森信夫(2010), 『自治勞の公契約運動と公契約条例の現状』, 『労働法律旬報』 1719호, p.15.

17) 熊谷守朗, 『自治労連モデル条例(案)を活用した運動の前進を』, 永山利和/自治体問題研究所 編, 『公契約条例(法)がひらく公共事業としごとの可能性』, p.106 이하.

18) 임금하한액을 규정하지는 않았지만 임금을 포함한 근로조건에 대한 적절한 보장을 입찰심사에서 반영하도록 한 공계약조례를 제정한 지방자치단체도 8곳이다.

19) 都는 수도인 도쿄도만이 존재하며 道도 역시 홋카이도(北海道)뿐이다. 府는 현재 오사카부(大阪府)와 교토부(京都府)가 존재하고 縣은 43개가 존재한다.

조례의 제정을 검토하고 있거나 지방선거에서 공계약조례의 제정 공약을 내거는 후보들이 상당히 존재하기 때문에 향후 공계약조례를 제정하는 지방자치단체는 늘어날 전망이다. 하지만 효고(兵庫)현의 아마가사키(尼ヶ崎)시나 홋카이도(北海道)의 삿포로(札幌)시의 경우와 같이 지방의회에 조례안이 상정되었지만 찬반양론이 격심하게 대립하다가 부결된 경우도 존재한다. 이와 같은 조례에 반대하는 측에서는 임금하한선의 규제와 같은 근로조건 조항으로 인하여 낙찰단가가 높아짐에 따라 지방재정이 악화된다거나, 낙찰단가는 그다지 상승하지 않음에도 불구하고 인건비만 상승하여 건설업체 및 위탁업자의 경영난이 가중될 것이라는 이유로 제시한다.

2. 임금하한액의 설정 기준과 그 수준

임금하한액을 규정한 공계약조례들을 보면 적정한 임금을 책정하기 위한 기준은 매우 다양한데 아직까지는 근로자의 필요생계비를 독자적으로 조사하여 이를 임금하한액으로 결정하고 있는 곳은 없다. 건설관련 직무의 경우에는 국가가 공공공사계약의 예정액을 산정하기 위하여 지역별·직무별로 노무의 단가(공공공사설계노무단가)를 조사·공표한 단가표가 존재하기 때문에, 모든 공계약조례에서는 이 단가표를 기준으로 건설관련 직무에 종사하는 근로자들의 임금하한액을 정하고 있다. 예를 들어, 2014년도 시점에서 도쿄의 다마(多摩)시는 공공공사설계노무단가표에 나와 있는 각 직무 단가의 80%를, 노다시는 85%를, 가나가와(神奈川)현의 가와사키(川崎)시는 90%를 임금하한액으로 하고 있다. 이에 비하여 여타의 직종이나 직무의 경우 그 기준이 매우 다양하다. 예를 공공청사의 청소업무에 관해서 보면, 도쿄의 다마시나 고쿠분지(國分寺)시의 경우에는 후생노동성이 매년 조사·공표하는 임금구조기본통계조사로부터 얻어지는 업종별 표준임금을, 노다시의 경우에는 현업에 종사하는 시공무원의 초임급을, 가와사키시의 경우에는 만 19세 단신자가 수급할 수 있는 생활급여기준액을, 도쿄의 아다치(足立)구의 경우에는 임시직 직원의 단가를, 후쿠오카(福岡)현의 노가타(直方)시의 경우에는 고졸 행정직(임시직)의 초임급을 각각 임금하한액으로 결정하고 있다.

이와 같이 서비스위탁업종에서 건설관련 직무와 달리 그 임금하한액을 결정하는 기준이 다양한 것은 지방자치단체가 위탁하는 업무에 종사하는 근로자의 직종이나 직무가 매우 다양하고 그에 따라서 그 임금수준도 매우 다양하기 때문이다. 이들 직종이나 직무에 대해서도 공공공사설계노무단가에 해당하는 ‘건축물보전업무노무단가’가 존재하지만, 노다시의 공계약조례에서 시설·설비의 운전·보수점검 및 경비·주차장관리에 종사하는 근로자의 임금하한액에 대해서 이를 적용하는 경우를 제외하고는(청소업무에 대해서는 제외) 모든 조례에서는 위와 같이 19세 단신자가 수급할 수 있는 생활급여기준액이나

임시직 공무원의 초임급 등을 일률적으로 적용하고 있다.²⁰⁾

공공공사설계노무단가의 일정 비율을 임금하한액으로 삼고 있는 경우에는 각 지역의 지역별 최저임금보다 직무별로 적게는 30%에서 많게는 200%를 상회하는 정도의 수준이지만, 그 이외의 직종이나 직무의 경우에는 대체적으로 각 지역의 지역별 최저임금을 약간 상회하고 있는 수준이다. 공공청사의 청소업무에 대해서 보면, 도쿄의 지역별 최저임금(도쿄)이 888엔인데 도쿄에 위치한 타마시와 고쿠분지시의 공계약조례에 근거하여 결정된 임금하한액은 각각 903엔과 910엔으로 그다지 큰 차이가 없다. 이는 도쿄의 지역별 최저임금이 일본 내에서 가장 높다는 점에 기인하는 것으로 볼 수 있다. 이에 대하여 후쿠오카현의 노가타시의 경우에는 후쿠오카현의 지역별 최저임금이 727엔인 데 비하여 임금하한액은 826엔으로 약 100엔 정도 높은 수준이다.


3. 한계와 과제

일본의 공계약조례 제정운동은 공공조달 부문에서의 저임금 문제에 관해서 여론을 환기시키고 이를 지역단위에서 사회적·정치적 의제화하는 데 상당한 성과를 거두었고, 몇몇 지방자치단체에서는 실제로 공계약조례가 제정되게 하거나 검토하게 하는 데 큰 기여를 하였다는 점에서 그 성과는 적지 않다.

하지만 실제로 제정된 공계약조례에서 정하고 있는 임금하한액을 보았을 때 다음과 같은 한계가 지적될 수 있을 것이다. 현재의 공계약조례에서 가장 큰 한계는 생활임금이라는 본래의 취지에 맞게 임금하한액이 결정되고 있지 못하다는 점이다. 노다시의 공계약조례를 제외하고는 임금하한액 조항을 두고 있는 공계약조례의 대부분은 임금하한액 등을 결정하기 위한 심의회를 두고 있지만 위에서 본 바와 같이 생활임금의 본래 취지에 맞게 근로자가 인간다운 생활을 영위할 수 있는 필요한 최저생계비를 독자적으로 조사하고 그것을 바탕으로 산업별·직종별·직무별 표준임금 및 임금하한액을 결정하는 수준에까지는 이르지 못하고 있다. 임금구조기본통계조사로부터 도출되는 업종별 표준임금이나 각 지방자치단체의 공무원 초임급 등은 나름대로 객관적인 지표가 될 수 있겠지만 그 자체로서 근로자가 인간다운 생활을 할 최저생계비를 온전히 반영하고 있는 것은 아니다. 더구나 임금하한액을 지방자치단체의 공무원 초임급 등에 고정시키고 있다는 점에서 근속연수 등에 따른 승급과 같은 임금인상이 보장되지 않기 때문에 이러한 임금하한

20) 노다시의 공계약조례는 ‘건축물보전업무노무단가’에 따라서 시설·설비의 점검·정비·경비에 종사하는 근로자의 임금하한액을 시설·설비의 운전·보수·점검에 종사하는 근로자에 대해서는 1,550엔을, 시설경비·주차관리에 종사하는 근로자에 대해서는 1,120엔을 임금하한액으로 결정하였지만, 고쿠분지시의 경우에는 이들 직무에 종사하는 근로자들의 임금하한액을 업종별 표준임금에 근거하여 각각 953엔, 903엔으로 결정하였다.

액이 생활임금과 괴리될 가능성은 더욱 커진다.

따라서 향후 생활임금의 취지에 맞는 임금표를 객관적인 기준에 근거하여 작성하고 이를 임금하한액에 반영하는 것은 일본의 생활임금 확보 운동에서 가장 긴급한 과제로 제기되고 있다.²¹⁾ 

21) 小畑精武(2014), 『公契約条例のひろがりといくかの課題』, 『労働法律旬報』, Vol.1820, pp.57~58.

