

생활임금 조례의 주요 쟁점과 판례에 대한 검토*

조 준 현**

〈국문초록〉

생활임금은 근로자가 그 가족의 생활에 기본적인 필수품 소비가 가능하면서 인간적, 문화적인 생활을 영위할 수 있는 임금으로 최저임금 이상으로 지급되는 임금을 의미한다. 「부천시 생활임금 조례」가 제정된 후 10년 동안 전국의 절반 가량의 지자체에 생활임금 조례를 제정하였다. 각 생활임금 조례의 입법과정에서 6건의 재의요구가 있었고, 2건의 대법원 제소가 있었다. 관련 사례에서, 집행부는 생활임금 조례가 매우 직접적인 규정이라고 보고 신중한 태도를 보였다. 지자체장의 고유권한을 침해하고, 민간 영역의 사용자에게 의무를 부과하는 조례이며, 상위법령에도 위배된다고 본 것이다. 이에 반해 의결기관인 지방의회는 생활임금 조례가 근로자의 삶을 개선하도록 그 환경을 개선하는 간접적인 규정으로 보고 적극적인 태도를 보였다. 지자체장의 권한에 대한 개입의 정도는 적법한 수준이고, 민간 영역에서 생활임금이 지급될 수 있도록 예산조치와 정책시행이 필요할 뿐 의무를 규정하는 것은 아니라고 보았으며, 근로기준법 등의 상위법령에도 위배되지 않는다고 보았다. 대법원은 2023년 7월 13일 선고 2022추5156 판결에서 부산광역시 생활임금 조례 일부개정조례안 재의결에 대하여 유효하다고 판단하였다. 이 대법원 판결은 생활임금 조례에 관한 주요 쟁점들을 대부분 판단하였다. 대법원은 생활임금 조례가 지자체장의 고유권한을 침해하지 않고, 자치사무인 ‘주민의 복지증진’을 위한 사항을 규정하고 있으며, 근로기준법 등 상위법령을 위반하지 않는다고 보았다. 이로써 그동안 생활임금 조례를 둘러싼 대부분의 쟁점은 법리적으로 정리된 것으로 보인다.

주제어 : 생활임금, 최저임금, 근로계약, 지방자치법, 조례, 대법원 2022추5156 판결

• 투고일 : 2024.06.24. / 심사일 : 2024.07.23. / 게재확정일 : 2024.07.23.

* 이 글에서 저자의 견해는 기관의 견해가 아닌 연구자 개인의 견해임을 밝힙니다.
** 변호사, 법제처 행정사무관, 경북대학교 대학원 법학과 박사과정

I. 서언

1. 연구의 배경

2013년 12월 경기도 부천시에서 전국 최초로 ‘생활임금 조례’가 제정되었다. 부천시장의 재의 요구와 부천시의회의 재의결을 거치면서 「부천시 생활임금 조례」의 등장은 순탄치 않았다. 그로부터 10년이 지난 2024년 6월 현재 각 지방자치단체와 교육청에서 130건의 생활임금 조례를 제정·시행하고 있다.¹⁾ 특히 세종특별자치시를 포함한 17개 광역자치단체에서는 생활임금 조례를 모두 제정하여 생활임금 지급의 명시적인 근거를 마련하고 있다. 각 지방자치단체의 생활임금 조례는 모두 ‘생활임금’의 개념을 정의하고 있다. 구체적인 표현에서 차이가 다소 있으나, 대부분의 조례에서 생활임금을 “인간다운 삶을 위하여 지급되는 최저임금 이상의 임금”으로 정의하고 있다. “인간다운 삶”을 보장한다는 데에 이견이 있기는 어렵다. 그러나 실제로 각 개인의 삶에 생활임금을 도입하는 단계에서 여러 견해가 존재하게 된다. 지난 10년간 생활임금 조례를 둘러싼 쟁점의 본질은 대부분 “인사권”과 “예산권”에 관한 것이었고, 이를 이유로 조례 입법의 가능성 또는 필요성을 다투기도 하였다.

대법원은 2023년 7월 부산광역시장의 제기한 「부산광역시 생활임금 조례 일부개정조례안」에 대한 재의결무효확인청구소송을 기각했다.²⁾ 생활임금 조례에 관한 최초의 사법부 판단이었고, 그동안 꾸준히 제기되었던 쟁점에 대한 전반적인 판단도 포함되어 있었다. 대법원은 이례적으로 위 판결에 관한 보도자료를 배포하면서, “생활임금 지급에 관한 조례가 지방자치단체장의 고유권한을 침해하는지 여부나 상위 법령을 위반하는지 여부에 관하여 최초로 판단한 사건”이라고 위 판결의 의의를 설명했다.³⁾ 지방자치단체는 위 대법원 판결이 있기 전까지 행정안전부의 해석과 법제처의 의견을 참고할 수 있을 뿐이었다.

2. 연구 방법 및 검토 대상

본 연구에서는 우선 지난 10년간 각 지방자치단체에 도입된 각 생활임금 조

1) 광역자치단체(세종특별자치시 포함) 조례 17건, 기초자치단체 조례 106건, 교육청 조례 7건

2) 대법원 2023. 7. 13. 선고 2022추5156 판결

3) 대법원 공보연구관실, 대법원 2022추5156 조례안재의결무효확인 사건 보도자료, 2023. 8. 10.

례의 현황과 공통적인 내용을 살펴본다(II). 이후 생활임금 조례를 입법하는 과정에서 발생했던 주요 쟁점을 정리하여 검토한 후(III), 부산광역시 생활임금 조례안에 관한 대법원 2022추5156 판결의 의미를 검토하고자 한다(IV).

본 연구는 생활임금 조례의 ‘입법과정’에서 언급되었던 쟁점을 중점적으로 살펴본다. 필요한 경우에는 생활임금 제도와 정책에 관한 사항도 함께 살펴볼 것이다. 지방자치단체의 조례 입법과정에서 논의되었던 주요 쟁점(지방자치단체장의 권한 침해 가능성, 지방자치단체 사무 해당 가능성, 상위 법령 위반 가능성 등)을 중심으로 살펴보기로 한다.

II. 생활임금 조례의 현황과 공통적인 내용

1. 생활임금 일반론

1) 생활임금의 등장

생활임금(生活賃金, living wage)을 도입하기 위한 세계 최초의 논의는 1994년 미국 메릴랜드주 볼티모어시에서 이루어졌다. 볼티모어시 지역 내 다양한 시민단체와 종교단체의 연합체가 공무원노동조합과 연대하여 생활임금 도입 운동을 전개하였다. 그 결과 1995년 7월 볼티모어시에서 생활임금 조례가 시행되었다.⁴⁾ 이 조례에서는 볼티모어시와 계약을 맺은 기업의 소속 근로자에게 당시 연방 최저임금 4.25달러에 비하여 43.5% 높은 6.10달러를 지급하도록 하였고, 1999년까지 연방 최저임금보다 50% 높은 임금을 지급하도록 규정하였다.⁵⁾ 이후 생활임금 도입은 미국 전역으로 빠르게 확산하였다. 2013년까지 140여 개의 지방자치단체에서 생활임금 조례를 제정·시행하였고, 2017년 10월 현재 캘리포니아주의 경우 40개의 시와 카운티에서 생활임금 조례를 제정·시행하고 있다.⁶⁾ 조례를 제정하지 않은 지방자치단체에서도 캠페인 형태로 생활임금 적용을 유도하고 있는 것이 특징이다.⁷⁾

4) 김종진, “생활임금 논의의 사회적 의미와 시사점: 어떤 임금이 필요한가의 물음”, 『월간 노동리뷰』, 2015년 2월호, 한국노동연구원, 2015. 6면.

5) 김건위·최인수, “지방자치단체 생활임금의 쟁점과 적용가능성 탐색”, 『지방자치 FOCUS』 제96호, 한국지방행정연구원, 2015. 14면.

6) 정용복, “생활임금 관련 법적 쟁점 연구”, 『법제처 국외훈련결과보고서』, 법제처, 2016. 35면.

7) 한주희, “지방자치단체의 생활임금 실현 방안에 관한 연구”, 울산대학교 대학원 박사학위논문, 2021. 40면.

미국에서의 ‘생활임금’은 “두 명의 어린 자녀를 둔 부부가 각각 주당 35시간씩 일하는 것을 기준으로 가족의 생활비를 조달하기 위하여 필요한 시급”을 의미한다. 이 생활임금에는 주거비, 자녀 양육비, 식품비, 교통비, 의류비, 의료 보험료 및 의약품비, 성인교육비, 예비비, 기타 공과금 및 소모품비, 가구구입비 등의 비용이 포함된다.⁸⁾ 2024년 4월 1일 공시된 미국 뉴욕시의 생활임금 시간급은 16달러이며, 여기에 건강 혜택(Health Benefit)을 위한 2.15달러가 추가된다.⁹⁾

2) 생활임금의 개념 정의

우리나라에서 생활임금 도입에 관한 본격적인 논의는 2010년대 초부터 시작되었으나,¹⁰⁾ 생활임금에 관한 ‘학술적 개념’은 아직 확립되어 있지 않은 것으로 보인다. 생활임금을 “근로자와 그 가족이 기본적인 생활을 할 수 있게 할 뿐만 아니라 일반적인 안정된 삶을 누릴 수 있도록 하며, 그가 속한 사회로부터 결핍을 느끼지 않으며 또한 자유를 얻을 수 있으며, 필요한 욕구를 충족시켜 인간다운 생활을 누릴 수 있게 해주는 것”을 의미한다고 보는 견해¹¹⁾가 있으나, 이를 통설적 입장으로 단정하기는 어려워 보인다.

그동안 생활임금의 ‘이론적 타당성’에 대한 논의보다 ‘제도화 필요성’에 대한 논의가 주로 이루어지다 보니, 학계보다 입법·행정 등 실무 영역에서 생활임금을 적극적으로 논의한 것으로 짐작된다. 20대 국회에서 김부겸 의원이 대표발의한 「지방자치단체 생활임금법안」 제2조 제1호에서 “생활임금이란 근로자가 가족을 부양하고 교육·문화 등 각 분야에서 인간다운 삶을 유지할 수 있도록 하기 위하여 같은 법 제8조에 따라 결정된 임금”으로 정의했다.¹²⁾ 또한, 21대 국회에서 신영대 의원이 대표발의한 「생활임금법안」 제2조 제1호에서 “생활임금이란 근로자가 가족을 부양하고 교육·문화 등 각 분야에서 인간으로서의 존엄성을 유지하고 실질적인 생활을 가능하게 하도록 같은 법 제4조에 따라 결정·고시하는 임금”으로 정의하고 있다. 두 법안 모두 생활임금은 ‘가족을 부양할 수 있는 수준’이면서 동시에 교육·문화 등 각 분야에서 인간다운

8) 김건위·최인수, 앞의 글, 14면.

9) 출처: 뉴욕시 공식 홈페이지 <https://www.nyc.gov/site/dca/about/living-wage-law.page>

10) 김건위·최인수, 앞의 글, 8~9면에서 생활임금은 2012년 참여연대가 제안하였으며, 2014년 민선 6기 지방선거에서 공론화되어 서울시를 필두로 생활임금제가 도입되었다고 설명하고 있음

11) 한주희, 앞의 글, 23면.

12) 「지방자치단체 생활임금법안(의안번호 4680)」은 20대 국회에서 임기 만료 폐기되었음.

삶을 살 수 있는 수준의 임금'으로 정의하고 있으며, 「최저임금법」에 따른 최저임금 이상의 임금을 전제하고 있다.¹³⁾ 현재 생활임금에 관한 법률이 없는 상황에서 지방자치단체는 개별적으로 조례를 제정하여 '생활임금'을 정의하고 있다. 대부분의 조례에서 생활임금을 '근로자가 인간적, 문화적인 생활을 할 수 있도록 「최저임금법」에 따른 최저임금 이상으로 지급하는 임금'으로 규정하거나 이와 유사한 내용으로 규정하고 있다. 구체적인 표현에서 다소의 차이가 있으나, 본질적인 부분에서는 큰 차이가 없는 것으로 봐도 무방할 것이다.

<표 1> 전국 17개 광역자치단체 생활임금 정의 및 2024년 생활임금 시간급

구분	지방자치단체 조례에서 규정하고 있는 생활임금 정의	2024년 시간급(원)
서울	조례의 적용대상 근로자들에게 인간으로서의 최소한의 인간다운 삶을 보장하고, 지역적 특성을 고려하여 결정되는 임금(제2조)	11,436
부산	최저임금 이상으로서 노동자가 최소한의 인간적, 문화적 생활을 유지할 수 있도록 제10조에 따라 결정된 임금(제2조)	11,350
대구	최저임금 이상으로서 주거, 교육, 문화 등 각 분야에서 근로자의 실질적인 삶의 질 향상이 가능하도록 대구광역시의 지역적 특성을 고려하여 결정되는 임금(제2조)	11,378
인천	노동자가 가족을 부양하고, 교육·문화 등 각 분야에서 인간다운 삶을 유지할 수 있도록 하기 위하여 최저임금 이상으로 지급되는 임금(제2조)	11,400
광주	최저임금 이상으로 근로자의 인간적, 문화적 생활을 가능하게 할 목적으로 지급되는 임금(제2조)	12,760
대전	최저임금 이상으로 노동자의 인간적, 문화적 생활을 가능하게 할 목적으로 지급되는 임금(제2조)	11,210
울산	최저임금 이상으로 근로자의 인간적, 문화적 생활을 가능하게 할 목적으로 지급되는 임금(제2조)	11,210
세종	최저임금 이상으로서 근로자가 최소한의 인간적, 문화적 생활을 가능하게 할 목적으로 지급되는 임금(제2조)	11,416
경기	노동자가 가족을 부양할 수 있으며 교육·문화 등 각 분야에서 인간으로서 존엄성을 유지하며 실질적인 생활을 할 수 있도록 최저임금 등을 고려한 임금(제2조)	11,890
강원	노동자가 가족을 부양할 수 있으며 문화 등 각 분야에서 인간의 존엄성을 유지하며 실질적인 생활을 할 수 있도록 지급하는 임금(제2조)	11,415

13) 「생활임금법안(의안번호 17338)」은 21대 국회에서 임기 만료 폐기되었음

충북	조례의 적용대상 노동자들에게 최소한의 인간다운 삶을 보장하고, 충청북도의 지역적 특성을 고려하여 결정되는 임금(제2조)	11,437
충남	최저임금 이상으로서 노동자가 최소한의 인간적, 문화적 생활을 가능하게 할 목적으로 지급되는 임금(제2조)	11,500
전북	최저임금 이상으로서 노동자가 최소한의 인간적, 문화적 생활을 가능하게 할 목적으로 지급되는 임금(제2조)	11,813
전남	노동자의 최소한의 인간다운 삶을 보장하기 위하여 전라남도지사가 전라남도 생활임금 위원회의 심의를 거쳐 결정한 임금(제2조)	11,730
경북	노동자가 최소한의 인간적, 문화적 생활을 가능하게 할 목적으로 최저임금 이상으로 지급하는 임금(제2조)	11,433
경남	노동자가 최소한의 인간적, 문화적 생활을 할 수 있도록 「최저임금법」에 따라 최저임금 이상으로 지급하는 임금(제2조)	11,356
제주	노동자가 교육·문화·주거 등 각 분야에서 인간으로서의 존엄성을 유지하여 생활할 수 있도록 제주특별자치도의 지역적 특성 및 최저임금을 고려하여 결정하는 임금(제2조)	11,423

* 출처: 법제처 국가법령정보센터

17개 광역자치단체의 평균 생활임금 시간급은 11,539원으로, 「최저임금법」에 따른 2024년 최저임금 시간급 9,860원의 117% 수준이다.¹⁴⁾ 생활임금에 관한 학계의 논의와 생활임금에 관한 법안, 지방자치단체의 조례 등 실무 영역에서의 논의를 종합적으로 고려하면, 생활임금은 ‘근로자가 그 가족의 생활에 기본적인 필수품 소비가 가능하면서 인간적, 문화적인 생활을 영위할 수 있는 임금으로, 양호한 수준의 주거·음식·교통·의료·통신·여가비용 등을 지출할 수 있도록 하는 최저임금 이상으로 지급되는 임금’을 의미한다고 볼 수 있을 것이다.¹⁵⁾

2. 생활임금 조례의 도입 현황

우리나라 최초의 ‘생활임금 조례’가 제정되는 과정은 순탄치 않았다. 부천시의회는 2013년 10월 「부천시 생활임금 조례안」을 본회의에서 의결하였으나, 경기도의 재의요구 지시를 받은 부천시장은 위 조례안에 대하여 재의를 요구한다. 부천시장은 예산안편성권은 지방자치단체의 장(이하 “지자체장”)에게 전속

14) 참고로, 2024년 전국 17개 광역자치단체 중에서 생활임금 시간급이 가장 높은 곳은 광주광역시로 12,760원이며, 가장 낮은 곳은 대전광역시와 울산광역시로 각각 11,270원이다.

15) 이와 같은 견해로 김건위·최인수, 앞의 글, 5면

한 권한인데, 위 조례안은 지자체장의 예산안편성권을 침해한다는 점 등을 이유로 재의를 요구하였다.¹⁶⁾ 부천시의회는 12월 6일 원안을 재의결하여 확정하였고, 12월 12일 「부천시 생활임금 조례」는 공포·시행되었다.¹⁷⁾

<표 2> 지방자치단체 생활임금 조례 제정 현황

구분	본청	교육청	시·군·구
서울특별시	1 / 1	1 / 1	25 / 25
부산광역시	1 / 1	1 / 1	13 / 16 ¹⁸⁾
대구광역시	1 / 1	0 / 1	0 / 9
인천광역시	1 / 1	0 / 1	6 / 10 ¹⁹⁾
광주광역시	1 / 1	0 / 1	5 / 5
대전광역시	1 / 1	1 / 1	5 / 5
울산광역시	1 / 1	0 / 1	1 / 5 ²⁰⁾
세종특별자치시	1 / 1	0 / 1	-
경기도	1 / 1	1 / 1	31 / 31
강원특별자치도	1 / 1	0 / 1	2 / 18 ²¹⁾
충청북도	1 / 1	1 / 1	0 / 11
충청남도	1 / 1	0 / 1	6 / 15
전북특별자치도	1 / 1	0 / 1	5 / 14 ²²⁾
전라남도	1 / 1	1 / 1	6 / 22 ²³⁾
경상북도	1 / 1	0 / 1	1 / 22 ²⁴⁾
경상남도	1 / 1	0 / 1	0 / 18
제주특별자치도	1 / 1	1 / 1	-
소계	17 / 17 (100%)	7 / 17 (41.2%)	106 / 226 (46.9%)
합계	130 / 260 (50.0%)		

* 출처: 법제처 국가법령정보센터(조회일: 2024. 6. 20.)

16) 부천시장, “부천시 생활임금 조례안 재의요구서(의안번호 558)”, 제출일자 2013. 11. 14.

17) 경기도는 부천시의회가 재의결한 조례안에 대하여 대법원에 제소하지 않았다.

18) 기장군, 사상구, 수영구, 해운대구, 남구, 동래구, 부산진구, 중구, 서구, 사하구, 연제구, 북구, 동구

2024년 6월 20일 현재 130건의 ‘생활임금 조례’가 제정되어 시행 중이다. 조례를 제정할 수 있는 각 지방자치단체와 교육청 260곳 중에서 50%가 생활임금 조례를 제정한 것이다. 그런데 생활임금 조례를 제·개정하는 과정에서 지방의회와 집행부 사이에 견해가 대립한 사례가 꾸준히 있었다. 법제처의 자치법규 의견제시²⁵⁾ 사례 9건, 지자체장의 재의 요구 사례 6건과 대법원 제소 사례 2건이 있었다. 대법원 제소 사례 중 1건은 소 취하로 종결되었고,²⁶⁾ 나머지 사례는 청구 기각 판결로 종결되었다.²⁷⁾ 생활임금 조례안 재의결에 대한 무효확인청구가 인용된 사례는 아직 없다.

3. 생활임금 조례의 공통적인 내용

각 지방자치단체가 제정한 생활임금 조례의 모습은 조금씩 다르지만, 조례에 담겨있는 주요 내용은 대동소이하다. 그 핵심은 ‘생활임금을 어떤 수준으로 결정하여 누구에게 지급하도록 규정하느냐’이다. 즉, 생활임금 조례는 ‘생활임금의 지급 결정에 관한 사항’, ‘생활임금의 적용 범위에 관한 사항’, ‘생활임금의 확산에 관한 사항’ 등을 규정하고 있다. 각 지방자치단체의 생활임금 조례에서 공통적으로 규정하는 내용을 먼저 살펴본 후, 이로부터 법리적 쟁점을 도출하고자 한다.²⁸⁾

19) 미추홀구, 연수구, 남동구, 부평구

20) 울산광역시 동구

21) 동해시, 횡성군

22) 익산시, 군산시, 전주시, 장수군, 남원시

23) 순천시, 여수시, 목포시,

24) 울진군

25) 「법제업무 운영규정(대통령령)」 제29조의3 제5항 및 「법제처 자치법규에 대한 의견제시 업무 운영 규정(법제처 훈령)」에 따르면, 지방자치단체가 자치법규 입안이나 그 해석에 관하여 법제처에 지원을 요청하는 경우, 법제처는 참고할 수 있는 법제적 의견을 제시하고 있으며, 지방자치단체에 제시한 의견은 ‘국가법령정보센터’에서 공개하고 있음(담당부서: 법제처 자치법제지원과)

26) 경기도지사가 2014년 6월 30일 「경기도 생활임금 조례안」에 대하여 무효확인청구를 하였다가 같은 해 8월 12일 소를 취하한 사례

27) 부산광역시장이 2022년 6월 29일 「부산광역시 생활임금 일부개정조례안」에 대하여 무효확인청구를 하여 2023년 7월 13일 청구 기각 판결을 받은 사례

28) 아래에서는 17개 광역자치단체의 생활임금 조례를 중심으로 검토하기로 한다.

1) 생활임금의 지급 결정에 관한 사항

생활임금을 도입한 지방자치단체는 매년 하반기에 다음 연도의 생활임금액을 결정한다. 대부분의 조례에서 지자체장은 노동자 측의 대표가 포함되는 생활임금위원회를 설치하도록 규정하고 있다. 생활임금위원회는 생활임금의 수준과 산정 근거, 기타 필요한 사항을 심의하며, 생활임금의 수준을 심의할 때는 「최저임금법」상의 최저임금, 물가상승률, 공공기관 임금 가이드라인, 기타 경제·노동환경 등을 종합적으로 고려한다. 지자체장은 생활임금위원회의 심의 결과를 참고하여 다음 연도의 생활임금액을 결정·고시한다. 「최저임금법」 제8조 제1항에 따라 고용노동부장관은 매년 8월 5일까지 그 다음 해에 적용할 최저임금을 결정하여야 하므로, 각 생활임금 조례에서 생활임금의 결정 시한을 위 8월 5일 이후의 특정 시점을 구체적으로 규정하는 경우도 있다.²⁹⁾

2) 생활임금의 적용 범위에 관한 사항

각 조례에서는 생활임금의 적용 범위를 다양하게 규정하고 있다. 우선, 「지방공무원법」의 적용을 받지 않는 ‘지자체 소속 근로자’는 기본적으로 생활임금의 적용 범위에 포함된다. 또한, 「지방자치단체 출자·출연기관의 운영에 관한 법률」에 따라 설립된 출자·출연기관 소속 근로자와 「지방공기업법」에 따라 설립된 지방공기업의 소속 근로자도 대부분 생활임금의 적용 범위에 포함된다. 그리고 「지방자치법」 제117조 제3항에 따라 지방자치단체 사무의 민간 위탁계약을 체결하는 업체(이하 “민간위탁업체”)의 소속 근로자, 「지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법률」(이하 “지방계약법”)에 따라 지방자치단체와 공사계약 또는 용역계약을 체결하는 업체(이하 “지방계약업체”)의 소속 근로자를 각각 생활임금 적용 범위에 포함하는 조례도 있다.³⁰⁾ 지방계약업체의 하수급업체 소속 근로자를 생활임금의 적용 범위에 포함하는 조례도 있다.³¹⁾ 하수급업체는 지방자치단체와 계약 등 직접적인 법률관계가 없으므로 간접적인 방식으로 생활임금 지급을 유도하는 것으로 보인다.³²⁾ 또한, 지방자치단체로부터 운영비를 보조받아 인건비를 지급하는 업체의

29) 서울은 최저임금 고시 후 45일, 대구·광주·경기·충남 등은 9월 10일, 전남·세종은 9월 20일, 강원·충북·전북·경북·제주 등은 9월 30일

30) 울산, 경북을 제외한 15개 광역자치단체의 조례에서 민간위탁업체 소속 근로자를 생활임금 적용 범위에 포함하고 있으며 인천, 대전, 울산, 경기, 강원, 경북을 제외한 11개 광역자치단체의 조례에서 지방계약업체 소속 근로자를 생활임금 적용 범위에 포함하고 있음

31) 서울, 부산, 대구, 광주, 충북, 전남, 제주의 조례에서 규정하고 있음

32) ‘지방계약업체가 하수급업체에 충분한 계약대금을 지급하고, 해당 하수급계약에서 하수급

소속 근로자를 생활임금의 적용 범위에 포함하는 조례도 있다.³³⁾³⁴⁾ 한편, 조례에서 생활임금 적용 범위를 확정적으로 규정하는 경우도 있으나,³⁵⁾ 대부분의 조례에서는 생활임금위원회의 심의와 그 결과를 참고한 지자체장의 결정으로 생활임금 지급 대상을 확정하는 형태로 규정하고 있다.³⁶⁾ 즉, 조례에서는 생활임금 적용의 한계를 규정하면서, 지자체장에게 생활임금 지급 대상 결정에 대한 재량권을 부여하는 경우가 더 많다.

3) 생활임금의 확산에 관한 사항

대부분의 생활임금 조례에서 생활임금제도가 민간 영역으로 확산될 수 있도록 하는 조문을 두고 있다. 지방자치단체가 직접 고용한 근로자와 지방공기업 및 지방출자·출연기관에서 고용한 근로자에게 생활임금을 적용하기 위해서는 ‘행정적 측면’에서 정책적 의지와 충분한 예산이 필요하다. 이와 달리, 민간 영역에서 생활임금을 도입하기 위해서는 ‘법적인 측면’에서 사용자와 근로자 사이의 생활임금 적용에 대한 별도 합의가 필요하다. 따라서 대부분의 생활임금 조례에서는 민간 영역의 기업체가 소속 근로자와 생활임금의 지급을 합의할 수 있도록 하는 ‘제반 환경 조성’에 관한 내용을 주로 규정하고 있다. 지방자치단체는 사무의 민간위탁계약, 공사·용역계약 등에서 계약대금을 산출하는 경우 노무비 항목에 생활임금을 반영하도록 하여, 민간위탁업체나 지방계약업체가 소속 근로자에게 실질적으로 생활임금을 지급할 수 있는 전제를 마련하도록 규정하는 조례도 있다.³⁷⁾ 입찰 등 업체를 선정하는 과정에서 생활임금을 도입한 업체에게 가산점을 주는 등 우대사항을 규정하는 조례도 있으며,³⁸⁾ 업체와 계약을 체결하는 과정에서 특수조건에 생활임금 지급을 포함할 수 있도록 명문의 근거를 제공하는 조례도 있다.³⁹⁾ 또한, 대부분의 조례에서 생활임금의 대상을 발굴하고 확대하기 위하여 지자체장에 관련 책무를 부여하고 있다.

업체가 소속 근로자에게 생활임금을 지급할 것임을 합의하는 특약’을 체결하도록 하는 내용을 지방자치단체와 지방계약업체가 체결하는 계약의 특수조건에 부가하는 방식이 될 것으로 짐작된다.

33) 「부산광역시 생활임금 조례」 제3조 제1항 제6호에서 규정하고 있음

34) 「지방자치단체 보조금 관리에 관한 법률」 제9조 제1항에 근거하여 지방자치단체가 지방보조금 교부 결정을 할 때 지방보조사업자의 소속 근로자에게 생활임금을 지급하도록 하는 조건을 붙이는 방식을 취할 것으로 짐작된다.

35) 인천, 울산, 경기도의 조례

36) 서울, 부산, 대구, 광주, 대전, 세종, 강원, 충북, 충남, 전북, 전남, 경북, 경남, 제주의 조례

37) 부산, 대전, 울산, 경기, 강원, 충남, 전북의 조례

38) 서울, 부산, 대구, 광주, 세종, 경기, 강원, 충북, 충남, 전북, 전남, 경남, 제주의 조례

39) 서울, 대구, 광주, 세종, 강원, 충북, 충남, 전북, 전남, 경남, 제주의 조례

4) 소결: 법리적 쟁점의 도출

앞서 검토한 바와 같이, 각 생활임금 조례에서 약간의 차이가 있지만 ① 생활임금 지급 결정에 관한 사항, ② 생활임금 적용 범위에 관한 사항, ③ 생활임금의 확산에 관한 사항을 공통적으로 규정하고 있다. 이하에서는 편의상 각 생활임금 조례의 공통적으로 규정하고 있는 내용을 모아서 ‘생활임금 일반 조례’라 약칭하기로 한다.⁴⁰⁾ 공통적인 내용이라고 하더라도, 실제로 각 지방자치단체가 해당 조례를 규정하는 과정에서 여러 쟁점이 발생한 사례가 적지 않다. 특히 ‘지방의회 의원’이 발의한 생활임금 조례안의 경우에는 집행부와 의견이 표면화되어 법제처로부터 검토의견을 제공받은 경우도 있었다.

생활임금 일반 조례 중 생활임금 지급 결정에 관한 사항(①)에서는, 주로 지자체 소속 근로자에게 생활임금을 지급하도록 하는 조례가 지자체장의 인사권에 대해 사전에 적극적으로 개입하는 것인지 여부가 쟁점이 되었다. 생활임금을 결정하고 지급하도록 하는 조문이 지자체장의 직원에 대한 관리·감독권을 침해하는 것인지에 대한 의견 대립이 있었다. 또한, 지방의회 의원이 생활임금 조례 제정안을 발의한 경우에 해당 조례안이 지자체장의 고유권한인 예산안편성권을 침해하는 것인지 여부도 쟁점이 되었다. 생활임금의 적용 범위에 관한 사항(②)에서는, 주로 지방자치단체의 지배권 또는 관리권이 미치지 않는 민간 영역에서 생활임금을 지급하는 사항이 지방자치단체의 사무에 포함되는지 여부가 쟁점이 되었다. 즉, 민간 기업의 근로자에게 생활임금이 지급되도록 하는 것이 자치사무에 포함되는지 여부가 논란이 되었다. 생활임금의 확산에 관한 사항(③)에서는, 주로 「근로기준법」, 지방계약법 등 상위법 위반 여부가 쟁점이 되었다. 지자체가 고용한 근로자에게 생활임금을 지급하도록 하는 조례가 「근로기준법」 제4조에서 규정하는 ‘근로자와 사용자가 동등한 지위에서 자유의사에 따라 결정하도록 하는 취지(근로계약 자유결정의 원칙)’에 반하는지 여부에 관한 것이었다. 또한, 민간위탁업체 또는 지방계약업체가 지방자치단체와 계약을 체결하는 과정에서 특수조건에 소속 근로자에게 생활임금을 지급하겠다는 내용을 포함하도록 하는 조례가 지방계약법 제6조 제3항에서 규정하는 ‘계약상 이익’을 침해하는지 여부도 쟁점이 되었다.

40) 각 지방자치단체의 생활임금 조례는 대부분 10개 조문 이외의 분량이며, 앞서 살펴본 ‘생활임금의 지급 결정에 관한 사항’, ‘생활임금의 적용 범위에 관한 사항’, ‘생활임금의 확산에 관한 사항’을 공통적으로 규정하고 있다. 이외 개별 조례에서 독특하게 별도로 규정하고 있는 사항은 많지 않다.

이상의 쟁점들은 ‘[1] 생활임금 일반 조례가 지자체장의 권한을 침해하는가?’, ‘[2] 생활임금 일반 조례에서 규정하는 사무를 지방자치단체의 사무로 볼 수 있는가?’, ‘[3] 생활임금 일반 조례가 상위 법령에 반하지 않는가?’로 정리할 수 있다. 이에 대한 행정부의 견해⁴¹⁾와 사법부의 판단은 목차를 달리하여 각각 살펴보도록 하겠다.

Ⅲ. 생활임금 일반 조례의 주요 쟁점에 대한 검토

1. 생활임금 조례의 도입 배경

생활임금을 ‘인간적, 문화적인 생활을 영위할 수 있게 하는 최저임금 이상의 임금’으로 이해한다면, 생활임금의 도입 자체를 반대하는 입장은 아마도 없을 것이다. 과거 생활임금 조례의 제정과 시행에 크고 작은 견해 대립이 있었지만, 그러한 견해 대립은 생활임금 정책의 도입 속도에 대한 이견과 시행 범위에 대한 이견 등 세부적인 ‘각론’에서의 견해 차이에서 비롯된 것으로 보인다. 생활임금 제도를 적극적으로 도입하자는 입장에서는 생활임금이 최우선 순위인 것이 당연하겠으나, 생활임금 제도를 다른 정책과 나란히 두고 보면 그 우선순위가 달라질 수도 있을 것이다.

과거 2014년 경기도지사, 2022년 부산광역시시장도 각각 의회에서 의결된 생활임금 조례안에 대하여 재의를 요구하면서 제도의 시행 측면에서 세부적인 각론에 관한 위법성을 재의요구의 이유로 제시하였다. 이를 포함하여 총 6건의 재의요구가 있었다.⁴²⁾ 지방의회는 조금 더 적극적이었던 반면, 집행부는 조금 더 신중히 접근하고자 했다. 생활임금 조례안에 대해 신중하게 접근하면서 법제처에 자치법규 의견제시를 요청한 사례도 있었다.⁴³⁾ 아래에서는 생활임금 조

41) 생활임금 조례안에 대하여 재의요구를 한 지방자치단체의 집행부와 법제처의 의견을 말함.

42) 생활임금 조례안에 대한 지자체장의 재의요구 사례는 총 6건으로 파악된다(부천시, 2013. 11. 14. 재의요구 및 2013. 12. 6. 재의결; 경기도 2014. 1. 7. 재의요구 및 2014. 2. 13. 부결; 경기도 2014. 4. 29. 재의요구 및 2014. 6. 26. 재의결; 익산시 2015. 1. 6. 재의요구 및 2015. 9. 9. 임기만료 폐기; 연수구 2017. 2. 28. 재의요구 및 2017. 4. 27. 재의결; 부산광역시 2022. 4. 24. 재의요구 및 2022. 6. 21. 재의결)

43) 법제처 2013. 1. 10. 회신 12-0426 의견(경기도 부천시의회 요청), 2014. 1. 29. 회신 14-0008 의견(서울특별시 강남구 요청), 2014. 3. 3. 회신 14-0052 의견(경기도 요청), 2014. 8. 26. 회신 14-0179 의견(인천광역시 계양구 요청), 2014. 11. 13. 회신 14-0239 의견(충청남도 천안시 요청), 2015. 10. 5. 회신 15-0255 의견(충청남도 당진시 요청), 2016.

례에 대하여 신중하게 접근하려고 했던 입장을 “소극설”로, 생활임금 조례에 적극적이었던 입장을 “적극설”로 약칭하여, 주요 쟁점에 대하여 검토하고자 한다.

2. (쟁점 1) ‘생활임금 일반 조례’는 지자체장의 권한을 침해하는가?

1) 지방자치단체장의 인사권 침해 가능성

소극설에서 가장 빈번하게 제기했던 쟁점은, 지자체가 고용한 근로자에게 생활임금을 지급하도록 하는 조례는 지자체장의 고유권한인 인사권에 대해 사전에 적극적으로 개입하는 것으로 법률우위의 원칙에 반하여 허용될 수 없다는 것이었다. 즉, 근로자의 임금 결정 또는 임금 결정의 방식 등은 근로계약의 체결에 관한 사항으로, 「지방자치법」 제118조에 따라 지자체장이 가지는 소속 근로자의 ‘채용 및 관리’에 관한 고유권한에 속하는 것인데, 이를 조례로 제약·제한하는 것은 지자체장의 고유권한을 침해한다는 논리이다. 지자체장은 ‘소속 공무원’과 더불어 ‘소속 근로자’에 대하여도 포괄적이고 고유한 인사권한을 가지므로, 지방의회는 이를 제약하거나 제한하는 조례를 제정할 수 없다는 것이다.⁴⁴⁾

그런데 「지방자치법」 제118조는 “지자체장은 소속 직원(지방의회 사무직원 제외)을 지휘·감독하고 법령과 조례·규칙으로 정하는 바에 따라 그 임면·교육훈련·복무·징계 등에 관한 사항을 처리한다.”고 규정하고 있는바, 이에 따라 지자체장의 인사권도 ‘법령과 조례·규칙’에 따라 행사되어야 한다. 만약 상위 법령에서 지자체장의 인사권을 규정하면서, 동시에 그 법령에서 ‘조례에 의한 인사권 제한 가능성’을 함께 규정하지 않았다면, 그 인사권은 상위 법령에서 지자체장에게 부여한 ‘전속적 권한’으로서 조례로서 제약할 수 없다.⁴⁵⁾ 그러한 ‘전속적 권한’에 대해서는 지방의회의 개입·관여가 허용되지 않는다. 즉, 실질적인 제약이 될 수 있는 지방의회의 동의 절차뿐만 아니라 절차적인 제약

3. 3. 회신 16-0037 의견(경상남도 양산시 요청), 2019. 4. 18. 회신 19-0133 의견(경기도교육청 요청), 2021. 1. 27. 회신 21-0027 의견(충청남도 천안시 요청) 등 9건이 있었고, 법제처에서는 위 9건의 의견제시 사례에서 생활임금 조례안에 신중할 필요가 있다는 의견을 제시하였다.

44) 2022. 4. 11.자 부산광역시 생활임금 조례 일부개정조례안 재의요구서, 2014. 4. 29.자 경기도 생활임금 조례안 재의요구안, 법제처 2013. 1. 10. 회신 12-0426 의견, 법제처 2014. 1. 29. 회신 14-0008 의견, 법제처 2014. 3. 3. 회신 14-0052 의견, 법제처 2014. 11. 13. 회신 14-0239 의견, 법제처 2019. 4. 18. 회신 19-0133 의견 등

45) 이와 같은 견해로 최계영, “지방자치단체장의 고유권한을 침해하는 조례 규정 판단 기준 연구”, 「법제처 용역보고서」, 2013. 17면.

으로 볼 수 있는 인사청문절차도 허용되지 않는다.⁴⁶⁾ 한편, 지자체장의 인사권이 상위 법령에서 부여한 ‘전속적 권한’이 아닌 고유권한이라면, 지방의회가 견제의 범위 내에서 사후에 소극적으로 개입하는 것은 허용되지만, 이를 초과하여 사전에 적극적으로 개입하는 것은 허용되지 않는다. 견제의 범위를 넘어서 지자체장의 고유권한을 침해하는 규정을 조례로 제정할 수 없다는 것이다.⁴⁷⁾ 그렇다면, 지방자치단체 소속 근로자에 대한 지자체장의 권한이 상위 법령에서 부여한 ‘전속적 권한’에 해당하는지, 그 권한이 전속적 권한에 해당하지 않는다면 생활임금 조례로 소속 공무원에게 생활임금을 결정하여 지급하도록 하는 것이 지방의회의 적극적인 개입으로 볼 수 있는지를 차례로 살펴볼 필요가 있다.

「지방공무원법」 제6조 제1항에 따라 지자체장은 그 소속 공무원의 임명·휴직·면직과 징계를 하는 권한(이하 “임용권”)을 가지므로, 지자체장의 ‘소속 공무원’에 대한 임용권은 전속적 권한으로 이를 제한하는 조례를 제정할 수는 없을 것이다. 그런데 ‘공무원이 아닌 근로자’에 대한 지자체장의 권한을 명시적으로 규정한 법령은 보이지 않는다. 지자체장은 「지방공무원법」에 따른 임용권자로서 소속 공무원에 대하여 임용에 관한 처분을 하는 고권적 지위에 있는 반면,⁴⁸⁾ 지방자치단체 소속 근로자⁴⁹⁾에 대해서는 「민법」, 「근로기준법」 등에 따라 근로계약을 체결하는 상호 대등한 지위에 있기 때문일 것이다.⁵⁰⁾ 법리적으로 보면, 소속 근로자와 ‘근로계약’을 체결하는 당사자로서의 사용자는 해당 지방자치단체 그 자체이다.⁵¹⁾ 지자체장은 「지방자치법」 제114조에 따라 해당 지방자치단체를 대표하여 근로계약을 체결하는 것에 불과하며,⁵²⁾ 그 대표행위의

46) 대법원 1993. 2. 9. 선고 92추93 판결, 대법원 2013. 9. 27. 선고 2012추169 판결; 조재현, “지방의회와 지방자치단체장 간의 견제와 균형의 원리”, 「헌법재판연구」 제6권 제2호, 헌법재판연구원, 2019. 99면.

47) 대법원 2011. 4. 28. 선고 2011추18 판결

48) 노상헌, “공공부문 비정규직과 노동법의 쟁점”, 「사회법연구」 제40호, 한국사회법학회, 2020. 345면; 김정인, “지방자치단체 공무원제도 운영 실태에 관한 연구”, 「한국행정논집」 제31권 제3호, 한국정부학회, 2019. 434면.

49) 지방자치단체 소속 근로자는 크게 ‘기간제 근로자’와 ‘공무직 근로자’로 구분되는 것으로 보인다. 기간제 근로자는 「기간제 및 단시간근로자 보호 등에 관한 법률」의 적용을 받는 근로자이며, 공무직 근로자는 기한의 정함이 없는 근로자로 전환된 자로 정년이 보장된다는 특징이 있다. 이들 근로자는 대부분 청소·경비·시설관리·사무보조·조리 등의 업무를 수행하고 있다(노상헌, 앞의 글, 341~342면); 공무직은 「근로기준법」 제26조에 의해 신분보장이 이루어지고, 각 지방자치단체 자체 규정에 따라서 정년을 60세로 보장받고 있다(김정인, 앞의 글, 433~434면)

50) 행정청이 사법상 계약을 체결하는 것 그 자체에 대해서는 별도의 수권이 필요 없다(송시강, “지방계약과 지방자치”, 「홍익법학」 제19권 제4호, 홍익대학교 법학연구소, 2018. 63면)

51) 대법원 2008. 9. 11. 선고 2006다40935 판결

효과가 지방자치단체에 귀속되는 것이다.⁵³⁾ 따라서, 지자체장의 ‘소속 근로자’에 대한 인사권은 상위 법령에서 부여한 ‘전속적 권한’으로 보기 어려우므로, 생활임금 일반 조례를 제정하는 것 자체가 위법하다고 보기는 어렵다. 그렇다면, 생활임금 일반 조례에서 ‘지자체장에게 생활임금을 결정하여 지급하도록 하는 규정하는 것’이 지자체장의 고유권한을 사전에 적극적으로 제한하는 것인지에 대한 검토가 필요하다. 우선, 지자체장의 인사권에 대해 지방의회가 사전에 적극적으로 개입한 것으로 본 판례는 다음과 같다. 대법원은 청주시 공유재산심의위원회 12명의 위원 중 9명의 시의원을 지방의회의장이 추천하는 것은 집행기관의 인사권에 사전에 적극적으로 개입하는 것으로 허용될 수 없고,⁵⁴⁾ 제주특별자치도 연구위원회 연구위원 11명 중 5명을 도의회가 추천하는 자로 위촉하도록 규정한 것은 지방의회가 집행기관의 인사권에 사전에 적극적으로 개입하는 것으로 위법하다고 봤다.⁵⁵⁾

한편, 지자체장의 인사권에 사후에 소극적으로 개입한 것으로 본 판례는 다음과 같다. 대법원은 충청북도 청소리 업무즈만의 위촉(임명)·해촉 시에 지방의회의 동의를 얻도록 한 것은 집행기관의 인사권에 소극적으로 개입하는 것으로 지방의회의 집행기관에 대한 견제권의 범위 안에 드는 적법한 것이고,⁵⁶⁾ 전라북도 행정불만처리조정위원회의 위원의 위촉·해촉에 대해 도의회의 동의를 받도록 한 것은 사후에 소극적으로 개입하는 것으로서 지방의회의 집행기관에 대한 견제권의 범위에 있는 적법한 규정으로 봤다.⁵⁷⁾⁵⁸⁾ 즉, 조례로써 집행기관의 인사권 행사에 대하여 지방의회의 동의를 받도록 하는 정도는 소극적 개입으로 볼 수 있으나, 이를 넘어서 지방의회가 추천하는 자로 임명·위촉하도록 하는 등 사실상 인사권을 공동 행사하는 것은 사전에 적극적으로 개입하는 것으로서 허용되지 않는다고 할 것이다.⁵⁹⁾

52) 대법원 1992. 4. 14. 선고 91다45653 판결(교육장의 지시에 따라 공립국민학교의 교장이 시의 예산지원을 받아 일용잡급의 형태로 과학실험조교로 채용한 것이라면 그 고용주는 시(市)이며 근로기준법상의 근로자에 해당한다고 한 사례)

53) 박균성, 「행정법론(하)」 제21판, 박영사, 2023. 140면.

54) 대법원 1996. 5. 14. 선고 96추15 판결

55) 대법원 2009. 9. 24. 선고 2009추53 판결

56) 대법원 1997. 4. 11. 선고 96추138 판결

57) 대법원 1994. 4. 26. 선고 93추175 판결

58) 더 자세한 판례 자료가 있는 참고문헌은 다음과 같다. 최계영, “지방자치단체장의 고유권한을 침해하는 조례 규정 판단 기준 연구”, 『법제처 연구용역보고서』, 법제처, 2013; 최성환·김수란, 「지방의회와 지방자치단체장 간의 권한분쟁에 관한 대법원 판례 연구」, 경기연구원, 2016; 최성환, “지방자치법상 권한분배원칙의 체계적 해석 기준”, 『공법학연구』 제25권 제1호, 한국비교공법학회, 2024.

앞서 살펴본 바와 같이, 생활임금 일반 조례는 소속 근로자의 채용·관리에 관한 내용을 규정하는 바가 없으므로, 근로자 채용·관리에 관한 지방의회의 개입도 예정되어 있지 않다. 소극설은 지자체장으로 하여금 소속 근로자에게 생활임금을 지급하도록 하는 것이 지자체장의 전속적 권한 또는 고유권한을 침해한다고 하지만, 생활임금 일반 조례는 근로자에게 지급할 생활임금액을 결정하는 최종적인 권한은 지자체장에게 있다고 규정하고 있다. 그리고 생활임금액을 결정하는 과정에서 ‘지방의회의 협의·동의’ 등에 관한 내용을 두지 않고 있다. 즉, 조례에서는 지자체장에게 매년 특정 시점까지 다음 해에 적용할 생활임금액을 결정하도록 하는 절차적인 의무만을 규정하고 있을 뿐이며, 소극적 개입의 차원에서 대법원이 허용하고 있는 지방의회의 협의·동의 등의 절차에 관한 내용마저도 생활임금 일반 조례에서 규정하는 바가 없다.⁶⁰⁾ 따라서, 생활임금액을 결정할 권한은 온전히 지자체장에게 있다고 보는 것이 타당하다. 지방의회의 개입·관여에 관한 판례의 취지에 비추어 보면, 생활임금 일반 조례에서 지자체장으로 하여금 소속 근로자에게 생활임금을 지급하도록 절차적인 의무를 규정한다고 하더라도, 그러한 규정만으로는 지방의회가 지자체장의 인사권에 대해 적극적으로 개입·관여했다고 보기 어렵다. 따라서, 생활임금 일반 조례가 지자체장의 인사권을 침해하여 위법하다고 보기도 어려울 것이다.⁶¹⁾

2) 지자체장의 예산안편성권 침해 가능성

「지방자치법」 제47조 제1항 제2호 및 제142조 제1항에서 ‘예산안편성권’을 지자체장에게, ‘예산의 심의·확정권’을 지방의회에 각각 부여하고 있다. 대법원은 지자체장의 예산안편성권을 고유권한으로 보고 있으므로,⁶²⁾ 조례로 예산안편성권을 본질적으로 제약하는 규정을 둘 수 없다. 소극설은 생활임금 일반

59) 백운기, “지방의회가 집행기관 인사권에 관여하는 조례의 허용범위”, 『지방자치법연구』 제46호 제15권 제2호, 한국지방자치법학회, 2015. 122~123면.

60) 물론, 지방의회는 「지방자치법」에 따라 생활임금액 결정 및 지급, 생활임금 제도 운용 전반 등에 관하여 출석답변요구권이나 행정사무감사·조사권을 행사하여 집행부를 견제하는 것은 가능하다.

61) 참고로, 지방자치단체 소속 근로자들은 대부분 노동조합에 가입해 있는데, 단체교섭과 단체협약을 통하여 집단적으로 임금 등 근로조건을 결정하고 있다. 즉, ‘임금 및 단체협약’도 지자체장의 인사권(근로계약 체결에 관한 권한)을 제한하는 요소가 되는 것이다. 관련 사례로, 의왕시는 공무원 노동조합과 2023년 임금협약(기본급 1.7% 인상, 위험수당 지급 등)을 체결하였고, 칠곡군은 공무원 노동조합과 2023년 임금협약(기본급 2.0% 인상, 연차 휴가 및 포상 확대 등)을 체결하였다.

62) 대법원 1996. 5. 10. 선고 95추87 판결

조례에서 소속 근로자에게 생활임금을 지급하도록 하는 내용을 규정하는 것은 지자체장의 고유권한인 예산안편성권을 침해하므로 위법하다는 입장이다.⁶³⁾

우선, 관련 판례를 살펴본다. 대법원은 지방자치단체의 예산안이 확정된 후 실질적으로 예산을 변경하는 결과를 초래하는 조례안을 지방의회가 의결하면서 예산안편성권을 가지는 지방자치단체장의 의견을 듣지 않은 것은 위법하다고 봤으나,⁶⁴⁾ 구례군수가 경로당 시설 및 운영 활성화를 위하여 ‘매년 10월 말’까지 지원계획을 수립하고 그 지원계획을 ‘다음 연도 예산편성 전’까지 군의회와 ‘협의’해야 한다고 규정한 조례안에 대해서는 지자체장의 예산안편성권을 침해하지 않았다고 판단했다.⁶⁵⁾ 군의회와의 협의 결과는 법적 구속력이 없고, 오히려 지방자치단체 사무의 원활한 집행을 위해서는 집행기관과 입법기관의 협력이 필요하다고 보았다. 또한, 대법원은 ‘화천군에 보호자와 학생이 주소를 두고 관할 소재 고등학교에 다니는 학생’과 ‘군수가 지원할 수 있다고 인정한 학생’에 대하여 수업료와 입학금을 지원하도록 하는 내용을 규정한 「화천군 관내 고등학교 학생 교육비 지원 조례안」은 지자체장의 예산안편성권을 본질적으로 침해하지 않았다고 판단하였다.⁶⁶⁾ 이상을 종합하여 보면, 지자체장이 매년 일정 시점까지 지원계획을 수립하는 사항, 예산안을 편성하기 전까지 지방의회와 협의하도록 하는 사항 등은 예산안편성권의 본질적 침해로 보기 어렵다. 또한, 조례로 지자체장에게 주민을 지원하는 예산을 편성하도록 하는 내용을 규정한다고 하여 그러한 규정만으로 지자체장의 예산안편성권이 침해된다고 단정할 수는 없다고 할 것이다.⁶⁷⁾

생활임금 일반 조례는 지자체장에게 매년 하반기 중 특정 시점까지 그 다음 해에 적용할 생활임금액을 결정·고시하도록 규정하고 있다. 즉, 지자체장으로서 생활임금위원회의 심의사항을 참고하여 생활임금액을 결정하고 이를 예산안에 반영하는 절차적인 의무를 부담하게 될 것이나, 위 화천군 교육비 지원 조례안 판결에 따르면 이렇게 특정한 예산을 지자체장 스스로 편성하도록 하는 내용만으로는 지자체장의 예산안편성권 침해 여부를 단정할 수는 없다. 오

63) 2022. 4. 11.자 부산광역시 생활임금 조례 일부개정조례안 재의요구서

64) 대법원 1997. 9. 9 선고 97추36 판결

65) 대법원 2009. 8. 20. 선고 2009추77 판결

66) 대법원 2013. 4. 11. 선고 2012추22 판결

67) 위 대법원 2012추22 판결에서, 대법원은 군수에게 교육비 지원 대상 선정에 일정한 재량권을 부여하고 있고, 교육비 지원사무에 소요될 비용이 군 예산에서 차지하는 비율 등을 고려할 때, 해당 조례안에서 군수로 하여금 교육비를 지급하도록 규정하였다는 이유만으로 집행기관인 지자체장 소유의 재량권을 침해하였다거나 예산배분의 우선순위 결정에 관한 지자체장의 권한을 본질적으로 침해하여 위법하다고 볼 수 없다고 판단하였다.

히려 생활임금 일반 조례는 생활임금액 결정부터 예산안편성까지 모든 과정에서 지자체장의 재량권을 인정하고 있고, 생활임금액 결정·고시 전후로 지방의회와 협의하도록 하는 등 지방의회 관여 또는 협력에 관한 사항을 규정하지 않고 있는바, 위 구례군 경로당 관례에 비해 지자체장의 예산안편성권을 제약하는 정도는 훨씬 약하다고 볼 수 있다. 따라서, 생활임금 일반 조례가 지자체장의 예산안편성권을 침해한다고 보기는 어렵다.

3. (쟁점 2) ‘생활임금 일반 조례’는 지방자치단체의 사무에 해당하는가?

소극설은 지방자치단체의 지배권 또는 관리권이 미치지 않는 민간 영역의 민간위탁업체, 지방계약업체 등이 소속 근로자에게 생활임금을 지급하도록 하는 것이 지방자치단체의 사무에 포함되지 않는다는 입장이다.⁶⁸⁾ 민간위탁업체, 지방계약업체의 소속 근로자에게 생활임금을 지급하도록 하는 것은 사용자와 근로자 사이의 사적 근로계약에 따른 결과이므로, 지방자치단체가 조례로 규율할 수 있는 사항이 아니라는 것이다.

그런데 이 쟁점의 본질은 사용자와 근로자 사이의 근로계약에 있지 않다. 생활임금 일반 조례는 민간위탁업체·지방계약업체 소속 근로자에게도 생활임금이 지급될 수 있도록 적용범위에 포함하겠다는 것을 규정하고 있을 뿐이다. 이를 위하여 지자체장에게 관련 업체에 지급할 위탁수수료(또는 계약대금)을 위한 예산에 생활임금이 반영될 수 있도록 하라는 것이 생활임금 일반 조례의 취지이자 핵심이다. 즉, 생활임금 일반 조례에서 민간위탁업체·지방계약업체의 소속 근로자를 생활임금 적용범위에 포함하도록 규정함으로써 인하여, 이에 따라 지방자치단체는 민간위탁계약 또는 공사·용역계약을 준비하면서 관련 예산항목 중 노무비·인건비 항목에 대하여 최저임금이 아닌 생활임금을 적용하게 되는 것이다. 그리고 공개입찰 등을 통하여 계약상대자가 결정되면, 지방자치단체는 그 업체와 계약을 체결하는 과정에서 특수조건(특약)에 ‘계약상대자는 사용자로서 관련 업무를 수행하는 해당 근로자에게 생활임금을 지급하겠다’는 내용을 넣음으로써⁶⁹⁾ 민간 영역에서도 생활임금이 지급되는 환경을 간접적으로 조성하게 되는 것이다. 이상의 과정을 지방자치단체가 고권적 지위에서 민간 기업에 생활임금 지급을 강제하는 성격의 행정처분으로 이해하기는

68) 법제처 2014. 11. 13. 회신 14-0239 의견, 2014. 4. 29.자 경기도 생활임금 조례안 재의요구안

69) 이러한 취지로 계약상대자가 확약서를 작성하여 제출하는 경우도 있다.

어렵다.

「지방자치법」 제117조 제3항 및 지방자치단체 민간위탁에 관한 개별 조례에 따라 지자체장은 지방자치단체의 사무 중 조사·검사·검정·관리업무 등 주민의 권리·의무에 직접 관련되지 않은 사무를 민간에 위탁할 수 있다.⁷⁰⁾ 실무적으로는 ① 집행부 내 위탁방침결정, ② 지방의회동의, ③ 수탁자 모집, ④ 수탁자 선정, ⑤ 위탁업무 관리·감독, ⑥ 재위탁의 순서로 이루어진다.⁷¹⁾ 수탁자를 모집하는 과정에서 위탁수수료 중 인건비 산정 기준에 생활임금이 산정 근거가 되어 있음을 모집공고로 알리는 업무, 선정된 수탁자와 계약을 체결하는 단계에서 소속 근로자에게 생활임금을 지급할 것임을 특약(특수조건)으로 합의하는 업무, 생활임금이 반영된 위탁수수료를 수탁자에게 지급하는 업무는 모두 ‘지방자치단체의 사무’에 해당된다. 이는 지방자치단체가 특정 사무를 민간에 위탁하는 과정에 필수적으로 수반되는 사무로서 「지방자치법」 제13조 제2항 제1호 사목에서 예시하고 있는 ‘예산의 편성·집행’이라는 지방자치단체 사무에 해당되는 것이다. 「민법」, 지방계약법 등에 따라 이루어지는 지방자치단체의 공사계약·용역계약의 경우도 위 민간위탁계약 사안과 같은 맥락으로 이해할 수 있다.⁷²⁾

한편, 지방자치단체가 민간위탁 수탁자 모집공고를 할 때 해당 지역에 소재하는 업체로 모집대상을 제한하는 경우가 있다. 지방자치단체가 공사·용역계약 입찰공고를 할 때 해당 지역에 소재하는 업체로 제한하거나, 해당 지역에 소재하는 업체와 공동수급협정을 하여 입찰하도록 제한경쟁입찰을 하는 경우도 있다. 이에 따르면, 해당 지역에 소재하는 민간위탁업체(또는 지방계약업체)에 위탁수수료(또는 계약대금)가 지급될 것이고, 그 업체 소속 근로자에게는 생활임금 이상의 임금이 지급될 것이므로, 이러한 관점에서 보면 「지방자치법」 제13조 제2항 제2호의 ‘주민의 복지증진’에 해당하는 지방자치단체의 사무로 이해할 수도 있을 것이다.⁷³⁾

70) 최윤영, “지방자치단체 사무 민간위탁의 법적 근거”, 「지방자치법연구」통권 제44호 제14권 4호, 한국지방자치법학회, 2014. 387~389면.

71) 문민해, “지방자치단체의 민간위탁 조례에 관한 연구”, 고려대학교 대학원 석사학위 논문, 2013. 45면.

72) 지방계약법에 따라 체결되는 공사계약, 용역계약 등에 관한 계약대금 지출사무는 「지방자치법」 제13조 제2항 제1호 사목에서 예시하고 있는 ‘예산의 편성·집행’에 포함된다고 볼 수 있다.

73) 뒤에서 살펴볼 대법원 2023. 7. 13. 선고 2022추5156 판결에서는 「부산광역시 생활임금 조례」에서 민간위탁업체·지방계약업체 소속 근로자에게 생활임금을 지급하도록 하는 내용의 규정을 「지방자치법」 제13조 제2항 제2호에서 규정하는 ‘주민의 복지증진’에 관한 사

4. (쟁점 3) ‘생활임금 일반 조례’는 상위 법령을 위반하는가?

1) 「근로기준법」 위반 가능성

지방자치단체는 법령의 범위에서 그 사무에 관하여 조례를 제정할 수 있으나, 주민의 권리를 제한하거나 주민에게 의무를 부과하는 사항을 정할 때에는 법률의 위임이 있어야 한다.⁷⁴⁾ 조례와 법령이 동일한 사항을 규율하는 경우에도 서로 다른 목적을 가지고 있는 경우에는 「지방자치법」 제28조에 반하지 않는 한 관련 조례를 제정할 수 있다. 그리고 법령이 전국적으로 일률적인 규율을 하려는 취지가 아니라, 법령은 규제의 최소기준만을 정하고 각 지방자치단체가 그 지방의 실정에 맞게 별도로 규율하려는 것을 용인한다는 배경에서 제정된 조례는 법령에 반하지 않는다는 것이 일반적 견해이자 판례⁷⁵⁾의 입장이다.⁷⁶⁾

소극설은 생활임금 일반 조례가 생활임금을 최저임금과 비교하는 형식으로 규정하고 있고, 지자체장으로 하여금 소속 근로자에게 최저임금 이상의 임금을 지급하도록 하는 의무를 규정하고 있으므로, 생활임금 일반 조례에도 법률의 명시적인 위임이 있어야 한다는 입장이다.⁷⁷⁾ 즉, 생활임금은 최저임금을 대체하는 성격이 짙고, 지자체장에게 최저임금이 아닌 생활임금을 반영한 근로계약을 체결하라는 취지의 의무를 부과한 것인데, 이에 대한 법률의 구체적인 위임이 없으므로 「지방자치법」 제28조를 위반하여 무효라는 것이다.

그런데, 소극설은 ‘법률유보의 원칙’과 ‘법률우위의 원칙’을 혼동하고 있는 것으로 보인다. 지방의회가 조례를 규정하여 지자체장에게 일정한 의무를 부과하는 것에 대하여는 「지방자치법」 제28조 단서의 ‘법률유보의 원칙’이 적용되는 것이 아니라 같은 조 본문의 ‘법률우위의 원칙’이 적용된다는 점은 앞서 살펴본 바와 같다((쟁점 1) 인사권 침해 가능성 관련 부분). 법령에서 직접 부여한 ‘전속적 권한이 아닌’ 지자체장의 고유권한에 대하여는 지방의회가 사후적·소극적으로 관여하는 것이 허용되고, 생활임금 일반 조례는 그러한 사후적·소극적 관여를 넘어서지 않았다고 보는 것이 타당하다. 지자체장의 전속적 권한을 제한하는 조례가 아니기 때문에, 생활임금 일반 조례에 반드시 법률의 위임이

무로 판단하였다.

74) 「지방자치법」 제28조 제1항

75) 대법원 1997. 4. 25. 선고 96추244 판결, 대법원 2006. 10. 12. 선고 2006추38 판결 등

76) 김춘환, “지방자치단체의 사무와 조례제정에 관한 판례검토”, 『법학논총』 제21권 제1호, 조선대학교 법학연구원, 2014. 192면.

77) 법제처 2021. 1. 27. 회신 21-0027 의견, 2014. 4. 29.자 경기도 생활임금 조례안 재의요구안

요구되는 것도 아니다.

한편, 「근로기준법」 제4조는 근로자와 사용자가 대등한 입장에서 자유의사에 따라 근로조건을 결정하여야 한다는 ‘근로조건 자유결정의 원칙’을 규정하고 있다. 이는 사용자가 일방적으로 근로조건을 결정하여서는 안 되며, 근로조건은 근로관계 당사자 사이에서 자유로운 합의에 따라 정해야 하는 사항을 분명히 함으로써 근로자를 보호하고자 하는 것이다.⁷⁸⁾ 그런데 근로조건 자유결정의 원칙은 여러 규범에 의하여 수정되어 사용자의 권한은 제한되기도 한다. 즉, 「최저임금법」, 「기간제 및 단시간근로자 보호 등에 관한 법률」(이하 “기간제법”) 등이 근로조건 자유결정의 원칙을 수정하여 근로자에게 유리한 방향으로 사용자의 권한을 제한한다. 기간제법의 주요 내용은 각 지방자치단체의 기간제 근로자 보호에 관한 ‘조례’로 구체화되어 있다. 또한, 여러 지자체에서는 공무직 근로자의 노동조합과 지방자치단체 사이에서 임금 및 단체협약이 체결되어 있다. 이러한 규범들은 사용자로서 지방자치단체가 가지는 근로조건 결정에 관한 자유를 적법하고 유효하게 제약하고 있다.

또한, 「근로기준법」 제3조는 이 법에서 정하는 근로조건은 ‘최저기준’이므로 근로관계 당사자는 근로조건을 최저기준보다 더 낮출 수 없다고 규정하고 있다. 「근로기준법」은 근로자의 근로조건을 보장하는 최저기준이므로 이보다 근로자에게 유익한 사항은 별도의 규범으로 정할 수 있고, 그 결과로서 공무직·기간제 근로자를 위한 각 지방자치단체의 ‘조례’와 ‘임금 및 단체협약’ 등으로 나타나는 것이다. 생활임금 일반 조례도 이와 다르게 볼 이유가 없다. 생활임금 일반 조례는 지방자치단체라는 사용자가 근로계약에 따라 근로자에게 지급할 임금을 생활임금액 이상이 되도록 스스로 결정을 하라는 지침 역할을 하는 것이므로, 생활임금 일반 조례가 「근로기준법」의 입법 목적과 취지에 반한다고 보기는 어렵다고 할 것이다.⁷⁹⁾

78) 대법원 2019. 11. 14. 선고 2018다200709 판결

79) 조례가 규율하는 특정사항에 관하여 그것을 규율하는 국가의 법령이 이미 존재하는 경우에도 조례가 법령과 별도의 목적에 기하여 규율함을 의도하는 것으로서 그 적용에 의하여 법령의 규정이 의도하는 목적과 효과를 전혀 저해하는 바가 없는 때 또는 양자가 동일한 목적에서 출발한 것이라고 하더라도 국가의 법령이 반드시 그 규정에 의하여 전국에 걸쳐 일률적으로 동일한 내용을 규율하려는 취지가 아니고 각 지방자치단체가 그 지방의 실정에 맞게 별도로 규율하는 것을 용인하는 취지라고 해석되는 때에는 그 조례가 국가의 법령에 위배되는 것은 아니라고 보아야 하는데(대법원 2006. 10. 12. 선고 2006추38 판결), 이상에서 살펴본 바와 같이 생활임금 조례는 「근로기준법」, 「최저임금법」에서 규정하는 각각의 목적과 효과를 저해한다고 볼 수 없다고 할 것이다.

2) 지방계약법 위반 가능성

소극설은 생활임금 일반 조례가 지방계약법 제6조에 위반된다는 입장이다. 지방자치단체가 민간위탁업체 또는 지방계약업체를 선정할 때, 해당 업체의 소속 근로자에 대한 생활임금 지급 여부를 선정기준의 하나로 고려하여 가점을 부여할 수 있도록 하는 내용은 ‘생활임금 지급’이라는 특정한 조건을 부과하여 계약상대자의 ‘계약상 이익’을 부당하게 제한하는 것이므로, 지방계약법 제6조에 위배될 소지가 있다는 것이다.⁸⁰⁾ 또한, 지방자치단체가 선정된 민간위탁업체 또는 지방계약업체와 계약을 체결할 때 해당 업체 소속 근로자에게 생활임금을 지급하도록 ‘합의’하는 것은 근로계약 당사자 사이에서 자율적으로 결정해야 할 근로조건(임금)을 조례에 따라 일방적으로 결정하도록 하는 것이므로 이 역시 지방계약법 제6조에 반한다는 입장이다.⁸¹⁾

지방계약법 제6조 제3항⁸²⁾의 취지를 면밀히 살펴볼 필요가 있다. 해당 조문에서 계약 당사자의 합의로 계약내용을 형성할 여지를 두고 있을 뿐만 아니라, ‘관계 법령에 위배되지 않는 한’ 그리고 ‘상대방의 계약상 이익을 부당하게 제한하지 않는 한’ 계약 당사자 간의 합의는 유효하다.⁸³⁾ 대법원은 “지방자치단체가 계약의 적절한 이행을 위하여 계약상대방과의 계약에 근거하여 계약 당사자 사이에 효력이 있는 특수조건 등을 부가하는 것이 금지되거나 제한된다고 볼 이유는 없고, 사적 자치와 계약자유 원칙상 관련 법령에 이를 금지하거나 제한하는 내용이 없는데도 그러한 계약내용이나 조치의 효력을 함부로 부인할 것은 아니다.”라고 판시하여,⁸⁴⁾ 가급적 특수조건(특약)이 존중되어야 한다는 입장이다.⁸⁵⁾ 또한, 대법원은 “구 지방계약법 제6조 제1항에 따라 공공계약에서 계약상대자의 이익을 부당하게 제한하는 특약은 효력이 없으나, 이에 해당하기 위해서는 그 특약이 계약상대자에게 다소 불이익하다는 점만으로는 부족하고 지방자치단체 등이 계약상대자의 정당한 이익과 합리적인 기대에 반하여 형평에 어긋나는 특약을 정함으로써 계약상대자에게 부당하게 불이익을 주었다는 점이 인정되어야 한다. 여기서 계약상 이익을 부당하게 제한하는 특

80) 법제처 2014. 3. 3. 회신 14-0052 의견, 2014. 8. 26. 회신 14-0179 의견 등

81) 법제처 2013. 1. 10. 회신 12-0426 의견, 2014. 4. 29.자 경기도 생활임금 조례안 재의요구안

82) 제6조(계약의 원칙) ③ 지방자치단체의 장 또는 계약담당자는 계약을 체결할 때 이 법 및 관계 법령에 규정된 계약상대자의 계약상 이익을 부당하게 제한하는 특약이나 조건(이하 “부당한 특약등”이라 한다)을 정하여서는 아니 되고, 부당한 특약등은 무효로 한다.

83) 이상덕, “지방계약과 판례법”, 『홍익법학』 제19권 제4호, 홍익대학교 법학연구소, 2018. 12면.

84) 대법원 2018. 2. 13. 선고 2014두11328 판결

85) 이상덕, 앞의 글, 13면.

약인지는 그 특약에 의하여 계약상대자에게 생길 수 있는 불이익의 정도, 불이익 발생의 가능성, 전체 계약에 미치는 영향, 당사자들 사이의 계약체결과정, 관계 법령의 규정 등 모든 사정을 종합하여 판단하여야 한다.”라고 판시하였다.⁸⁶⁾ 단순히 계약당사자에게 다소 불리한 점이 있다는 사정만으로는 해당 특수조건(특약)이 지방계약법 제6조 제3항에 따라 효력이 없다고 단정할 수 없다는 것이다.

생활임금 일반 조례는 i) 입찰 등에서 민간위탁업체 또는 지방계약업체를 ‘선정’할 때 소속 직원에게 생활임금을 지급하는 업체를 우대할 수 있다는 내용과 ii) 이미 선정된 민간위탁업체 또는 지방계약업체와 ‘계약을 체결’하는 과정에서 소속 직원에게 생활임금을 지급에 관한 계약을 체결할 수 있다는 내용을 규정하고 있다. 우선, 전자의 경우에 지방계약법 제6조 제3항이 적용되는 사안이라고 볼 수 없다. 이 조문은 계약상대자⁸⁷⁾가 ‘선정된 상태’에서 최초로 계약을 체결하거나 계약을 이행하는 중에 변경 계약을 체결하는 상황을 전제하고 있는데, 전자와 같이 업체를 ‘선정’하는 과정에서 특정 업체를 우대할 수 있는 기준·절차의 유효성을 판단하기 위한 규정으로 보기는 어렵기 때문이다.⁸⁸⁾ 후자의 경우에는 지방계약법 제6조 제3항이 적용된다고 볼 수 있다. 그러나 다음과 같은 이유로 민간위탁업체 또는 지방계약업체의 계약상 이익을 부당하게 제한하는 특수조건(특약)이 체결된다고 보기는 어렵다. 첫째, 지방자치단체가 사무를 민간에 위탁하거나 민간과 공사·용역계약을 추진하는 경우, 집행할 예산 중 인건비(노무비)에는 생활임금이 반영되어 있고, 이러한 사항은 민간위탁 모집공고⁸⁹⁾ 또는 공사·용역계약 입찰 공고⁹⁰⁾에 포함되어 있다. 민간위탁업체·지방계약업체에 집행될 예산에 생활임금이 이미 반영되어 있고,⁹¹⁾

86) 대법원 2012. 12. 27. 선고 2012다15695 판결, 대법원 2015. 10. 15. 선고 2015다206270, 206287 판결

87) 지방계약법 제2조에서 “계약상대자”는 지방자치단체와 계약을 체결하는 자로 명시하고 있음

88) 경기도는 「일반용역 적격심사 세부기준」을 개정하여 2019년 3월 1일부터 일반용역 입찰 시에 당해 사업 관련 신규 채용자에 대해 생활임금 이상을 지급한다는 확인서를 제출하면 신인도 평가 시 신규직원 1명당 0.2점의 가점을 부여하고 있음(경기도청 보도자료, “생활임금 지급 기업, 일반용역 입찰 시 우대… 도, 생활임금 민간확산 초석”, 2019. 3. 13.자)

89) 광주광역시 동구 공고 제2024-339호(2024. 3. 12.), “동명청년창업소 운영사무 민간위탁 사업자 모집 공고”에서 인건비 사정기준은 2024년 생활임금 12,760원을 적용한다고 명시하고 있음.

90) 부산광역시 중구 공고 제2023-888호(2023. 11. 29.) “2024년 구청사 청소 위탁관리 용역 입찰공고”에서 기초금액에 2024년도 생활임금 월급 2,345,398원이 반영되었다고 명시하고 있음.

91) 해당 연도에 집행되는 예산은 전년도에 이미 수립된 예산안에 기초하기 때문임.

해당 업체는 모집공고나 입찰공고를 통하여 그러한 사정을 인지하고 있기 때문에, ‘소속 근로자에게 생활임금을 지급하도록 한다’는 취지의 특수조건(특약)을 체결한다고 하여 해당 업체의 계약상 이익이 부당하게 제한된다고 보기 어렵다. 둘째, 지방계약법 제6조의3에 따라 지방자치단체는 계약을 체결할 때 계약상대자로부터 해당 계약을 이행하는 근로자의 근로조건에 대해 근로관계 법령을 준수하겠다는 확약서를 받을 수 있는데, 실무적으로 위 확약서와 함께 생활임금 지급 확약서를 함께 받고 있다.⁹²⁾ 이로써 확약서를 제출하는 계약상대자 입장에서는 생활임금 지급에 관한 사항을 충분히 인지하게 된다. 셋째, 만약 지방자치단체가 예산에 생활임금을 반영하지 아니한 채 해당 업체에 대해 소속 근로자에게 생활임금을 지급하도록 하는 특수조건(특약)을 체결한다고 하면, 해당 업체의 계약상 이익이 부당하게 제한된다고 볼 여지가 있을 것이다.⁹³⁾ 그렇다고 하더라도 여기서 효력 유무가 다투어지는 것은 그 특수조건(특약)이지, 생활임금 조례의 관련 조문이 지방계약법 제6조 제3항에 반하여 무효가 된다고 볼 수는 없을 것이다.⁹⁴⁾

5. 소결

소극설은 생활임금 일반 조례가 지자체장의 권한(인사권, 예산안편성권)을 침해할 수 있고, 생활임금 조례에서 규정하는 내용이 지방자치단체의 사무에 해당하지 않으며, 생활임금 조례는 「근로기준법」과 지방계약법에 위반하는 내용을 규정한다는 점을 이유로, 생활임금 조례는 적법성을 충분히 확보하지 못한다는 입장이다. 그러나 이상과 같이 주요 쟁점을 구체적으로 살펴본 결과, 생활임금 일반 조례의 제정에 법리적인 걸림돌이 있다고 보기는 어렵다고 할

92) 확약서 본문의 예시는 다음과 같다. “당사는 000사업 낙찰시 위와 같이 신규직원을 채용하여 본 사업에 투입할 것이며, 00도 생활임금 확산 정책에 참여하기 위하여 00도 생활임금 이상을 지급하겠습니다. 본 용역을 수행함에 있어 위에 언급한 내용대로 계약을 성실히 이행할 것이며, 만일 이를 이행하지 않을 경우 계약해지, 입찰참가자격 제한조치 등 불이익 처분을 받더라도 하등의 이의를 제기하지 않을 것임을 확약하고 신규 채용자 생활임금 지급 확약서를 제출합니다.”

93) 대법원 2023. 6. 29. 선고 2022다286212 판결에서는 계약상 이익을 부당하게 제한하는 단독행위 내지 의사표시(포기각서, 확약서 등)에도 지방계약법 제6조 제3항이 적용된다고 판시하였음.

94) 관련 조례 조문을 계약을 체결하는 과정에서 특수조건(특약) 형식으로 생활임금 지급의무에 관한 사항을 계약에 편입하도록 하는 절차를 규정하는 취지라고 해석하더라도, 이는 조례에서 직접 주민에게 의무를 부과하는 규정이 아니기 때문에 해당 조례의 조문이 「지방자치법」 제28조 단서의 ‘법률유보 원칙’을 위반했다고 보기도 어렵다고 할 것이다.

것이다. 이상에서는 개별 쟁점에 관한 대법원 판례를 검토하였는데, 아래에서는 생활임금 조례안에 대하여 있었던 최초의 대법원 판결에 대하여 검토하도록 하겠다.

IV. 부산광역시 생활임금 조례안에 대한 대법원 판결 검토

1. 「부산광역시 생활임금 조례 일부개정조례안」 입법 경과

「부산광역시 생활임금 조례」(이하 “부산시조례”)는 2017년 2월 8일 제정되어, 같은 해 3월 9일 시행되었으며, 2018년 1월 1일부터 부산광역시 소속 근로자에게 생활임금을 지급하였다. 이후 부산시조례는 네 차례 일부 개정을 거치면서 부산시 소속 근로자, 지방공기업 및 시 출자·출연기관과 이들의 자회사에 소속된 근로자, 민간위탁업체 근로자, 지방계약업체 및 하수급업체 근로자, 시비·국비를 보조받는 민간단체 근로자로 적용대상을 확대했고, 실제 생활임금의 지급 범위는 위 적용대상 중에서 생활임금위원회 심의를 거쳐 부산시장이 별도로 결정하고 있다(부산시조례 제3조 제1항).⁹⁵⁾

부산시의회 노기섭 의원은 2022년 3월 3일 부산시조례 일부개정조례안(이하 “부산시조례안”)을 발의하면서, “시장은 제3조 제1항의 적용대상 전직원을 대상으로 호봉 재산정을 통해 생활임금이 반영될 수 있도록 적극 노력하여야 한다.”는 내용을 제11조 제3항에 신설하고자 하였다.⁹⁶⁾ 이후 부산시의회 기획재정위원회는 3월 17일 위 조례안 제11조 제3항 중에서 “생활임금이 반영될 수 있도록 적극 노력하여야 한다.”를 “생활임금을 반영한다.”로 수정의결하였고, 그렇게 수정된 조례안은 3월 24일 본회의에서 그대로 가결되었다.⁹⁷⁾ 부산시장은 이송되어 온 부산시조례안 제11조 제3항에 대하여, 시장의 의무이행을 전제로 한 강행규정으로 「지방자치법」에 저촉될 뿐만 아니라,⁹⁸⁾ 해당 조문이 부산

95) 부산시조례는 총 11개 조문으로, 적용대상 이외의 사항은 생활임금 일반 조례와 거의 같다.

96) 해당 조례안은 제10조 제2항을 개정하여 생활임금 결정 기준을 추가하는 내용도 포함하고 있으나 재의요구 및 대법원 제소 대상에 포함되지 않았으므로, 검토 범위에서 제외하기로 한다.

97) 본회의에서 가결된 조례안 제11조 제3항은 다음과 같다. “시장은 제3조제1항 각 호의 적용대상 전직원을 대상으로 호봉재산정을 통해 생활임금을 반영하여야 한다.”

98) 부산시장은 재의요구서에서 부산시 조례안 제11조 제3항은 ① 시장의 고유권한인 예산안 편성권을 침해하고, ② 시장의 전속적 권한인 인사권도 침해하는 내용을 규정하고 있으며

시조례 내 다른 조문과 모순된다는 점을 이유로 4월 11일 재의를 요구하였다. 부산시의회는 6월 21일 시장의 재의요구안에 대하여 원안 그대로 재의결하여 집행부에 이송하였고, 부산시장은 6월 29일 대법원에 재의결된 부산시조례안의 무효확인을 구하는 소(訴)를 제기하였다.⁹⁹⁾

2. 대법원 2023. 7. 13. 선고 2022추5156 판결과 이에 대한 검토

대법원은 제소 후 1년이 지난 2023. 7. 13. 원고(부산시장) 패소 판결을 하였다. 피고(부산시의회)가 재의결한 부산시조례안은 유효하다고 판단한 것이다. 대법원은 보도자료를 통해 “생활임금 지급에 관한 조례가 지자체장의 고유권한을 침해하는지 여부나 상위 법령을 위반하는지 여부에 관하여 최초로 판단한 사건”이라고 설명했다.¹⁰⁰⁾ 아래에서는 판결문에 나타난 쟁점별로 재판부의 판단을 살펴보기로 한다.

1) 부산시조례안이 지방자치단체의 사무에 관한 사항을 규정한 것인지 여부
원고는 법령의 범위 내에서 지방자치단체 사무에 관한 것을 조례로 정할 수 있는데, 부산시조례안 제11조 제3항은 민간 영역 노동자의 생활임금 지급에 관한 사항을 포함하고 있고, 이는 자치사무에 해당하지 않을 뿐만 아니라 별도로 상위 법령에서 위임한 바도 없으므로, 부산시조례안 제11조 제3항은 조례 제정의 대상이 될 수 없다고 주장했다.¹⁰¹⁾ 이에 대하여, 재판부는 “시의 공공기관¹⁰²⁾ 소속 근로자, 시와 공공계약을 체결한 기관·단체 또는 업체에 소속된 근로자 등에 대하여 생활임금을 지급하도록 하는 사무는 그 주민이 되는 근로자가 시에서의 기본적인 생활여건을 형성할 수 있도록 하는 것으로서 주민복지에 관한 사업이다.”고 판단하면서, 이는 「지방자치법」 제13조 제2항 제2호 소정의 ‘주민의 복지증진’에 관한 사무에 포함되는 지방자치단체 고유의 자치사무라고 보아 원고의 주장을 배척하였다. 원고는 부산시조례안 제11조 제3항

로 「지방자치법」에 저촉된다고 하였다.

99) 청구취지는 다음과 같다. “피고(부산시의회)가 2022. 6. 21.에 한 ‘부산광역시 생활임금 조례 일부개정조례안’에 관하여 한 재의결은 효력이 없다.”

100) 대법원 공보연구관실, “대법원 2022추5156 조례안재의결무효확인 사건 보도자료”, 2023. 8. 10.

101) 앞서 살펴본 쟁점 2 부분 소극설의 논리와 같다.

102) 「지방공기업법」에 따라 부산광역시가 설립한 공사·공단과 「부산광역시 출자·출연 기관의 운영에 관한 조례」 제2조에 따른 출자·출연 기관을 말하며, 이하 같음(부산시 조례 제2조 제2호).

의 전제가 되는 현행 부산시조례 제3조 제1항 적용범위를 문제삼은 것이고, 재판부는 부산시조례 제3조 제1항에서 ‘시 소속이 아닌 근로자’를 적용범위에 포함하여 규정하고 있다고 하더라도 이 역시 자치사무의 영역 내에 있다고 본 것이다. 이러한 재판부의 판단과 논리에 전반적으로 동의한다. 현행 부산시조례 제3조 제1항은 생활임금 조례의 적용범위를 규정한 것일 뿐이고, 시의 공공기관, 민간위탁업체, 지방계약업체 등이 사용자의 입장에서 소속 근로자에게 생활임금을 지급하도록 하는 ‘의무’를 규정하는 조문이 아니다. 위 사용자들이 생활임금을 지급할 수 있도록 집행부가 여러 정책 수단을 마련하고 실현하라는 목표를 제시하는 조문인 것이다. 부산시장은 시의 공공기관을 관리·감독¹⁰³⁾하는 차원에서 각 기관의 보수규정에 생활임금을 반영하게 함으로써 생활임금제를 실현할 수 있고, 민간위탁업체·지방계약업체에 대하여 생활임금을 반영한 위탁수수료·계약대금을 예산안에 편성하고 집행함으로써 생활임금제를 실현할 수 있는 것이다. 부산시가 아닌 사용자에게 생활임금 지급에 관한 ‘의무’를 부과하는 규정이 아님을 알 수 있다.

2) 부산시조례안이 부산광역시장의 예산안편성권을 침해하는지 여부

원고는 부산시조례안 제11조 제3항이 원고의 고유권한인 예산안편성권을 침해한다고 주장했다.¹⁰⁴⁾ 이에 대해, 재판부는 부산시조례안 제11조 제3항 및 현행 부산시조례 제3조 제1항에 따라 ‘호봉 재산정이 되어야 하는 적용대상’을 결정한 권한은 원고에게 있고, 구체적인 생활임금액 결정이나 호봉 재산정에 따른 임금 상승분의 결정 권한도 원고의 재량에 맡겨져 있다고 판단하면서, 부산시조례안 제11조 제3항은 호봉 재산정을 통해 생활임금 반영 효과가 호봉의 높고 낮음과 무관하게 고르게 미칠 수 있도록 일응의 기준을 제시하고 있을 뿐이므로, 지자체장의 고유 재량권을 침해하였다거나 예산안편성권을 본질적으로 침해하여 위법하다고 볼 수 없다고 판단하였다. 이러한 재판부의 판단에 동의한다. 부산시조례안 제11조 제3항은 생활임금을 기계적으로 도입하는 것에 멈추지 말고, 생활임금 도입 후에 보수체계 조정도 함께 고려하라는 정책방향을 제시한 것이다.¹⁰⁵⁾ 해당 조문이 없더라도 부산시장에게는 생활임금에 관한

103) 「지방공기업법」 제73조, 「지방자치단체 출자·출연 기관의 운영에 관한 법률」 제25조

104) 판결문에서 원고는 부산시 조례안 제11조 제3항이 원고의 고유권한인 예산안편성권을 침해한다고 주장한다고만 기재하고 있을 뿐, 그 근거에 대하여는 제시하지 않고 있다. 원고 주장은 앞서 살펴본 쟁점 1-2 부분의 소극설과 거의 같기 때문에, 그 근거도 소극설과 유사할 것으로 보인다.

105) 다만, “호봉 재산정”이라는 정책방향만 제시한 점에는 근로자의 보수체계를 두루 살피지

예산안편성의 권한과 의무는 여전히 존재하기 때문에, 해당 조문이 부산시장의 예산안편성권을 본질적으로 침해한다고 보기는 어렵다고 할 것이다.

3) 부산시조례안이 부산광역시장의 인사권을 침해하는지 여부

원고는 「지방자치법」 제118조에 따라 시 소속 근로자의 임금을 결정하는 것은 지자체장의 전속적 권한인 인사권에 속하는 것인데, 부산시조례안 제11조 제3항은 원고에게 시 소속 근로자의 임금에 관한 일정한 의무를 부여함으로써 원고의 인사권을 침해한다고 주장했다. 이에 대해, 재판부는 지방의회가 집행기관의 인사권에 소극적·사후적으로 개입하는 것은 「지방자치법」이 정하고 있는 지방의회의 집행기관에 대한 견제의 범위 내에 들어 적법하다는 판례를 제시하면서, 부산시조례안 제11조 제3항에 의하더라도 어떠한 수준으로 생활임금을 지급하도록 할 것인지에 대해서는 원고에게 여전히 상당한 재량이 있다는 점, 해당 조문은 생활임금 반영에 따른 임금 상승 효과를 고르게 누리도록 하라는 지침을 제공함으로써 원고의 권한을 일부 견제하려는 취지에 불과하다는 점, 시 소속 근로자에게 특정한 수준의 임금 지급을 강제한다거나 임금 조건에 대하여 피고의 사전 동의를 받도록 하는 등 원고의 고유권한에 대하여 사전에 적극적으로 관여하는 것이 아닌 점 등을 근거로 원고의 주장을 배척하였다. 이러한 재판부의 판단과 논리에 전반적으로 동의한다. 재판부는 시 소속 근로자에 대한 부산시장의 인사권을 ‘전속적 권한’이 아닌 고유권한에 해당하고, 이에 따라 지방의회의 사후적·소극적 개입은 가능하다고 판단했다.¹⁰⁶⁾ 부산시장의 공무원에 대한 인사권과 근로자에 대한 인사권을 구분하여, 근로자에 대한 인사권은 상위 법령이 아닌 근로계약이라는 법률관계에 바탕을 두고 있

못한 아쉬움이 느껴진다. 부산시 조례안 심사보고서 중 전문위원 검토보고 요지에 따르면, “생활임금 미만의 임금을 받고 있는 노동자만 생활임금을 적용하게 되면 호봉이 높고 경력이 있는 직원과 급여체계가 맞지 않아 생활임금 적용으로 발생하는 급여 상승분을 적용대상 전직원에게 확대 적용될 수 있도록 근거를 마련함으로써 추가 재정 부담 요인이 발생함에도 호봉제로 인해 발생하는 형평성 문제를 해결할 수 있다.”고 설명하고 있다. 그런데 노무관리의 관점에서 보면, 단순히 ‘호봉 재산정’이라는 기준 또는 방향만 제시한다고 하여 임금상승으로 인한 역전 현상 등의 형평성 문제를 모두 해결하기는 어렵다고 생각한다. 우선, 민간 영역에서는 ‘호봉제’를 채택하고 있지 않은 사업장도 상당수 존재한다(연봉제 등). 시 소속의 공무원 근로자에 대해서 호봉 재산정을 적용하는 것이 어렵지 않을 수 있지만, 호봉제를 채택하지 않은 사업장에 대해서는 적절한 기준과 방향을 제공한다고 보기 어렵다. 해당 조문을 ‘호봉 재산정 등 보수체계 조정을 통하여 생활임금이 전직원에게 반영되도록 하여야 한다.’ 정도로 조금 더 구체적으로 규정하는 것도 고려해 볼 수 있을 것이다.

106) 근로자에 대한 부산시장의 인사권이 왜 ‘전속적 권한’에 해당하지 않는지에 대한 설시는 없었다.

다는 점을 고려한 것으로 보인다.¹⁰⁷⁾

4) 부산시조례안이 「근로기준법」에 위배되는지 여부

원고는 「근로기준법」에서 부산시와 근로자는 동등한 지위에서 자유의사에 따라 임금 등 근로조건을 결정할 수 있음에도 불구하고, 부산시조례안 제11조 제3항은 호봉 재산정을 통해 임금 인상분을 정하도록 조례로 강제하여 원고의 자율성을 침해하는 것이므로 「근로기준법」 제4조에 위반된다고 주장했다. 이에 대해, 재판부는 「근로기준법」 제4조에서 ‘근로조건 자유결정의 원칙’을 규정하고 있지만, 이 원칙은 같은 법의 목적에서 비롯되는 최저기준의 원칙에 따라 수정된다고 설시하면서, 「근로기준법」 제4조가 근로자에게 유리하도록 근로조건 기준을 지방의회 의결로 결정하는 것을 제한하는 취지는 아니므로, 조례로써 사용자의 근로조건 결정에 관한 자유를 일부 제약한다고 하더라도 그와 같은 내용의 조례를 무효로 볼 수 없다고 판단하였다. 이러한 재판부의 판단에 동의한다. 지방의회와 집행부는 지방자치단체라는 단일한 법인격에 속한 의결기관과 집행기관이라는 측면에서 보면, 지방자치단체가 스스로 조례를 제정하여 사용자의 근로조건 결정에 관한 자유를 일부 제한하고 소속 근로자에게 유리한 근로계약을 체결하도록 하는 것은 가능하다고 할 것이다.¹⁰⁸⁾

5) 소결

이 소송에서 표면적으로는 부산시조례안 제11조 제3항의 적법성·유효성이 쟁점이 되었지만, 그 이면에는 현행 부산시조례 전반에 대한 적법성·유효성이 다투어졌다. 재판부는 ‘호봉 재산정’의 전제가 되는 생활임금 적용범위를 규정하는 현행 부산시조례 제3조 제1항의 적법성·유효성을 판단하지 않을 수 없었다. 원고는 지자체장의 인사권, 예산안편성권 침해를 주장했다, 부산시조례가

107) 앞서 살펴본 쟁점 1-1 부분의 검토의견과 같은 맥락으로 이해할 수 있다.

108) 이상 4건의 쟁점 외에 ‘부산시 조례안 제11조 제3항이 다른 규정과 충돌하여 효력이 부인되는지 여부’에 대한 쟁점이 있었으나, 생활임금 일반 조례의 주요 쟁점에 관한 것이 아니어서 본문에서 검토하지 않았다. 이 쟁점에 관하여, 원고는 현행 부산시 조례가 생활임금 적용대상을 생활임금위원회 심의를 거쳐 시장이 결정하도록 규정하고 있고, 그중에서도 생활임금 이상의 임금을 받는 근로자는 그 적용대상에서 제외하도록 규정하고 있음에도 불구하고, 부산시 조례안 제11조 제3항은 ‘전직원’을 대상으로 생활임금을 지급하도록 규정하고 있는바, 이는 현행 부산시 조례 관련 조문과 상충되어 무효라고 주장했다. 이에 대해 재판부는 부산시 조례안 제11조 제3항은 원고의 권한을 제한하는 것이 아니라 그러한 결정 권한을 전제로 호봉 재산정을 규정하고 있으므로 현행 부산시 조례 제3조 제1항과 상충된다고 보기 어렵다고 하면서 원고의 주장을 배척하였다. 이 쟁점에 관하여 원고는 대법원 2004. 7. 22. 선고 2003추44 판결 등을 참고한 것으로 추측된다.

자치사무에 해당하지 않는다고 주장했으며, 상위법령에도 반한다고 주장했으나, 재판부는 원고의 주장을 모두 배척했다. 앞서 살펴본 생활임금 일반 조례의 쟁점 중 대부분¹⁰⁹⁾에 대하여 대법원의 판단이 있었다는 측면에서 상당한 의미가 있다.

V. 결론

2023년 7월 생활임금 조례에 대한 최초의 대법원 판결이 있었다. 이 판결에서 지난 10년 동안 쌓여 왔던 생활임금 조례를 둘러싼 쟁점이 대부분 정리되었다. 그러나 여전히 전국의 절반가량의 지방자치단체에서 생활임금 조례를 마련하지 않고 있다. 물론, ‘생활임금 조례’는 정책의 시작일 뿐, 결과가 될 수 없다. 조례를 제정하는 것만으로는 근로자의 삶이 바뀌지 않는다. 제정된 생활임금 조례에 따라 다음 연도 생활임금액을 결정하여야 하고, 생활임금 적용 대상을 확정하여야 하며, 이를 위한 예산안도 편성하여야 하고, 민간 영역에 생활임금 정책을 확산하기 위한 정책도 강구하여야 한다. 이 모든 것이 집행부의 업무이고 지자체장의 의사결정 사항이다. 생활임금 조례는 기본적인 정책방향을 제시할 뿐, 구체적인 변화를 초래할 수는 없다. 지자체장을 비롯한 집행부가 의사결정을 하고, 예산을 집행하여야 비로소 근로자의 삶에 변화가 생길 수 있다. 생활임금을 규정하고 있는 전국 130건의 조례에서 빠지지 않는 문구가 있다. ‘인간다운 삶’과 ‘문화적 생활’이다. 2024년 17개 광역자치단체의 평균 생활임금 시간급은 11,539원으로 최저임금 시간급 9,860원보다 1,679원이 더 많다. 한 달 209시간을 일하면 최저임금보다 약 35만원 더 많은 소득을 기대할 수 있다. 매월 35만원의 추가 소득으로 ‘인간다운 삶’과 ‘문화적 생활’이 충분히 보장될 수 있을까? 이에 대해서는 다양한 시각이 있을 것이다. 여전히 부족하다는 시각도, 그 정도면 충분하다는 시각도 있을 것이다. 그보다 더 중요한 것은 주민의 대표자가 주민을 위한 생활임금 조례를 제정하였고, 그 조례를 통하여 최저임금 이상의 생활임금액을 결정하고 지급하는 제도가 시행된다는 점일 것이다. 최근 대법원은 생활임금 조례의 주요 쟁점에 대하여 문제가 없다고 판단하였다. 따라서, 집행부는 앞으로 ‘생활임금 조례안’에 대하여 조금 더 적극적으로 접근할 필요가 있다. 지방의회도 의지만 앞세울 것이 아니라 생활임금

109) 생활임금 일반 조례가 지방계약법 제6조에 위반된다는 쟁점에 대한 주장과 판단은 없었다.

제 도입을 위한 재정이 충분한지 함께 고민할 필요가 있다. 근로자의 삶을 바꾸는 것은 ‘조례’가 아니라 결국 ‘돈’이기 때문이다. 집행부가 좋은 정책을 펼 수 있도록 세련되고 직관적인 조례를 제정하는 것도 지방의회의 몫이라는 점을 명심해야 한다.

[참고문헌]

1. 저서

- 박균성, 「행정법론(하)」 제21판, 박영사, 2023.
전 훈 · 이진수, 「지방자치법」초판, 박영사, 2023.
최성환 · 김수란, 「지방의회와 지방자치단체장 간의 권한분쟁에 관한 대법원 판례 연구」, 경기연구원, 2016
홍정선, 「지방자치법」 제4판, 박영사, 2018.

2. 논문

- 김건위 · 최인수, “지방자치단체 생활임금의 쟁점과 적용가능성 탐색”, 「지방자치 FOCUS」 제96호, 한국지방행정연구원, 2015.
김정인, “지방자치단체 공무직제도 운영 실태에 관한 연구”, 「한국행정논집」 제31권 제3호, 한국정부학회, 2019.
김종진, “생활임금 논의의 사회적 의미와 시사점: 어떤 임금이 필요한가의 물음”, 「월간 노동리뷰」 2015년 2월호, 한국노동연구원, 2015.
김춘환, “지방자치단체의 사무와 조례제정에 관한 판례검토”, 『법학논총』 제21권 제1호, 조선대학교 법학연구원, 2014.
노상현, “공공부문 비정규직과 노동법의 쟁점”, 「사회법연구」 제40호, 한국사회법학회, 2020.
문민혜, “지방자치단체의 민간위탁 조례에 관한 연구”, 고려대학교 대학원 석사학위 논문, 2013.
백윤기, “지방의회가 집행기관 인사권에 관여하는 조례의 허용범위”, 「지방자치법 연구」 제46호 제15권 제2호, 한국지방자치법학회, 2015.
송시강, “지방계약과 지방자치”, 「홍익법학」 제19권 제4호, 홍익대학교 법학연구소, 2018.
이상덕, “지방계약과 판례법”, 「홍익법학」 제19권 제4호, 홍익대학교 법학연구소, 2018.
정용복, “생활임금 관련 법적 쟁점 연구”, 「법제처 국외훈련결과보고서」, 법제처, 2016.
조재현, “지방의회와 지방자치단체장 간의 견제와 균형의 원리”, 「헌법재판연구」 제6권 제2호, 헌법재판연구원, 2019.
최계영, “지방자치단체장의 고유권한을 침해하는 조례 규정 판단 기준 연구”, 「법

제처 용역보고서」, 법제처, 2013.

최윤영, “지방자치단체 사무 민간위탁의 법적 근거”, 『지방자치법연구』통권 제44호, 제14권4호, 한국지방자치법학회, 2014.

최성환, “지방자치법상 권한분배원칙의 체계적 해석 기준”, 『공법학연구』 제25권 제1호, 한국비교공법학회, 2024.

한주희, “지방자치단체의 생활임금 실현 방안에 관한 연구”, 울산대학교 대학원 박사학위 논문, 2021.

[Abstract]

A review of key issues
and cases on living wage ordinances

Cho, Jun Hyun*

A living wage is a wage that is paid above the minimum wage that enables a worker to afford the basic necessities of life for his or her family and to lead a dignified and cultural life. In the 10 years since the Bucheon City Living Wage Ordinance was enacted, about half of the local governments in Korea have enacted living wage ordinances. During the legislative process of each living wage ordinance, there were six requests for reconsideration of local council and two cases of lawsuit for Supreme Court. In the relevant cases, the local executive agency has been cautious about each living wage ordinance because it is very direct regulation. It infringes on the inherent powers of the mayor of the local government, imposes obligations on private sector employers, and violates higher laws. On the other hand, local councils, the decision-making body, were more supportive, seeing living wage ordinances as an indirect way to improve conditions for workers. The extent of the local council's intervention in the authority of the mayor of the local government is legitimate; the living wage ordinance does not prescribe obligations but requires budgetary measures and policy implementation to ensure that a living wage is paid in the private sector; and the living wage ordinance does not violate higher laws such as the Labor Standards Act. The Supreme Court decided on July 13, 2023(2022chu5156), that the Busan Living Wage Ordinance Partial Amendment Ordinance was valid. The Supreme Court ruling largely resolved the main issues regarding the living wage ordinance. The Supreme Court held that the living wage ordinance does not infringe on the inherent authorities of local governments, provides for the "promotion of the welfare of residents," which is an autonomous official matter, and does not violate

* Attorney at Law, Deputy Director, Korea Ministry of Government Legislation

higher laws such as the Labor Standards Act. As a result, the Supreme Court's decision seems to have settled most of the issues surrounding living wage ordinances from a legal perspective.

Keywords : Living wage, Minimum wage, Labor contract, Local Autonomy Act, Ordinance, Supreme Court Decision 2022Chu5156 Decided July 13, 2023

