



제000회 국회(임시회)
제1차 환경노동위원회

최저임금법 일부개정법률안

검 토 보 고

〈 지방자치단체 생활임금 근거 규정 신설 등 〉
■ 장종태의원 대표발의(의안번호 제2209212호)

2025. 7.

환 경 노 동 위 원 회

전문위원 한석현

목 차

I . 제안경위	1
II . 제안이유 및 주요내용	1
III . 검토의견	2
1. 지방자치단체 생활임금 근거 규정 신설 등	2

I. 제안경위

2025년 3월 21일 장종태의원이 대표발의한 최저임금법 일부개정법률안은 2025년 3월 24일 우리 위원회에 회부되었음.

II. 제안이유 및 주요내용

생활임금은 최저임금 이상의 수준에서 근로자가 최소한의 인간적·문화적 생활을 가능하게 할 목적으로 지급하는 임금으로서 2013년 이후 각 지방자치단체에서 조례로 정하여 시행하고 있음.

그러나 지방자치단체가 당사자로서 체결하는 계약과 관련하여 생활임금을 지급하도록 하는 조례에 대하여 법률적 근거가 없다는 지적이 있음.

이에 지방자치단체는 조례로 정하는 바에 따라 생활임금제도를 결정하여 시행할 수 있도록 현행법에 생활임금제도의 근거 조항을 신설함으로써 근로자의 생활안정을 도모하려는 것임(안 제24조의2 신설).

Ⅲ. 검토의견

1. 지방자치단체 생활임금 근거 규정 신설 등(안 제24조의2 신설)

가. 개정안의 주요내용

개정안은 지방자치단체가 조례로 정하는 바에 따라 ‘최저임금액 이상의 범위에서 임금으로서 근로자가 최소한의 인간적·문화적 생활을 가능하게 할 목적으로 지급하는 임금’인 ‘생활임금’을 정하여 소속 근로자에게 적용할 수 있도록 하고, 자치사무를 위임·위탁하는 경우에도 수임·수탁기관 소속 근로자에게 생활임금 이상의 임금을 지급하도록 조건을 붙일 수 있게 하는 내용임(안 제24조의2 신설).

[표] 개정안 조문대비표

현행	개정안
<신설>	제24조의2(지방자치단체의 생활임금 제도) ① 지방자치단체는 조례로 정하는 바에 따라 최저임금액 이상의 범위에서 임금으로서 근로자가 최소한의 인간적·문화적 생활을 가능하게 할 목적으로 지급하는 임금(이하 이 조에서 “생활임금”이라 한다)을 정하여 그 지방자치단체와 근로계약을 체결한 근로자에게 적용할 수 있다.

	② 지방자치단체가 「지방자치법」 제117조에 따라 그 권한에 속하는 사무의 일부를 다른 기관이나 법인·단체에 위임·위탁하여 수행하게 하는 경우 「지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법률」 제6조제3항에도 불구하고 조례로 정하는 바에 따라 그 기관이나 법인·단체 소속 근로자로서 해당 사무에 종사하는 근로자에게 생활임금 이상의 임금을 지급하도록 하는 조건을 붙일 수 있다.
--	---

나. 검토의견

현행법은 생활임금에 대하여 규정하고 있지 않으나, 2013년 12월 경기도 부천시에서 최초로 ‘생활임금 조례’가 제정된 이후 2024년 7월 기준 132개의 지방자치단체¹⁾에서 생활임금을 도입하여 투자·출연기관, 위탁·공사업체 및 하수급인 소속 근로자에 대하여 생활임금을 적용하고 있음.

그러나 생활임금 관련 지방자치단체의 조례의 법률적 근거가 없음

1) 광역자치단체 17개(100%), 기초자치단체 108개(47.8%), 교육청 7개(41.2%) 총 132개소에서 도입하고 있음. 2025년 시급 및 최저임금 대비 비율 등은 지자체별 생활임금제 현황은 [참고] 지방자치단체별 생활임금제 현황 참조

에 따라 조례제정권의 범위와 한계를 넘어서는 것인지에 대한 문제가 제기되고 있음.²⁾

이에 개정안은 근로자에 대하여 임금의 최저수준을 보장하여 근로자의 생활안정과 노동력의 질적 향상을 목적³⁾으로 하는 「최저임금법」에 생활임금제도 조례의 근거 규정을 마련하려는 취지로 보이는바, 지방자치단체가 기존 조례에 근거하여 자율적으로 시행하여 온 ‘생활임금’ 개념을 현행법에 명문화하여 저임금 근로자의 생활수준 향상에 기여할 수 있을 것으로 기대되는 측면이 있음.

다만, 「최저임금법」의 목적과 적용 대상을 고려할 때 생활임금의 법적근거를 「최저임금법」에 명문화하는 것이 법체계상 적절한지에 대한 검토가 필요할 것으로 보임.

「최저임금법」은 근로자에 대한 임금의 최저수준을 보장하려는 목적으로, 근로자를 사용하는 모든 사업(장)에 적용됨.⁴⁾ 그러나 개정안에 따른 생활임금은 최저임금액 이상의 범위에서 지자체별 상이한 임금을 설정하려는 취지로 ‘지방자치단체와 계약한 근로자’, 자치사무의

2) 이일세. (2018). 생활임금조례의 위법성에 관한 고찰. 노동법논총, 44, 97-132., 이해영. (2016). 자치조례의 범위와 한계 - 서울시 생활임금 조례안을 중심으로 -. 지방자치법연구, 16(4), 115-135. 등

3) 「최저임금법」 제1조(목적) 이 법은 근로자에 대하여 임금의 최저수준을 보장하여 근로자의 생활안정과 노동력의 질적 향상을 꾀함으로써 국민경제의 건전한 발전에 이바지하는 것을 목적으로 한다.

4) 「최저임금법」 제3조(적용 범위) ① 이 법은 근로자를 사용하는 모든 사업 또는 사업장(이하 “사업”이라 한다)에 적용한다. 다만, 동거하는 친족만을 사용하는 사업과 가사(家事) 사용인에게는 적용하지 아니한다.

② 이 법은 「선원법」의 적용을 받는 선원과 선원을 사용하는 선박의 소유자에게는 적용하지 아니한다.

‘수탁·수임 기관등 소속 근로자’ 등에 제한적으로만 적용될 것으로 보 이는바 제도의 목적 및 적용 대상에 있어 최저임금법의 체계에 부합 한다고 보기 어려운 측면이 있는 것으로 보임.

또한, 현행 「지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법률(지방 계약법)」 제6조제3항은 지방자치단체의 장 또는 계약담당자는 계약을 체결할 때 계약상대자의 계약상 이익을 부당하게 제한하는 특약이나 조건을 정하여서는 아니 되고, 부당한 특약등은 무효로 한다고 규정하고 있는바,⁵⁾ 안 제24조의2제2항에 따라 위임·위탁 계약을 체결한 업체의 사용자에게 생활임금 이상의 임금 지급 의무를 부과하는 경우 이는 계약상대자의 비용 부담을 증가시켜 계약상 이익을 일정 부분 제한하는 결과를 초래할 수 있어, 지방계약법상 부당한 특약으로 간주될 소지가 있다는 점을 추가적으로 고려할 필요가 있음.⁶⁾

5) 「지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법률」 제6조(계약의 원칙) ① 계약은 상호 대등한 입장에서 당사자의 합의에 따라 체결되어야 하고, 당사자는 계약의 내용을 신의성실의 원칙에 따라 이행하여야 한다.

② 지방자치단체의 장 또는 계약담당자는 제5조제1항에 따른 국제입찰의 경우에는 호혜(互惠)의 원칙에 따라 정부조달협정등에 가입한 국가의 국민과 이들 국가에서 생산되는 물품이나 용역에 대하여 대한민국의 국민과 대한민국에서 생산되는 물품이나 용역과 차별되는 특약이나 조건을 정하여서는 아니 된다.

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.

6) 이와 관련하여 장종태의원이 대표발의한 「지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법률 일부개정법률안」(의안번호 제9211호)이 2025년 3월 24일 소관위원회인 행정안전위원회에 회부되어 계류 중임. 지방계약법 개정안의 주요내용은 지방자치단체의 장 또는 계약담당공무원은 계약을 체결할 때 계약상대자로 하여금 해당 계약을 이행하는 근로자에 대하여 생활임금을 지급하도록 하는 계약조건을 포함시킬 수 있도록 규정하려는 것으로, 다음의 조문대비표와 같이 안 제6조의4를 신설하려는 것임. 참고로 동 최저임금법 일부개정법률안은 장종태의원이 대표발의한 「지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법률 일부개정법률안」(의안번호 제9211호)의 의결을 전제로 하는 것이므로 같은 법률안이 의결되지 아니하거나 수정의결되는 경우에는 이에 맞추어 조정하여야 할 것임.

개정안에 대하여 고용노동부는 공공부문에서 저임금 근로자의 생활 수준 향상과 적절한 수준의 임금 지급을 위해 생활임금을 제도화하는 것은 바람직한 측면이 있으나, 최저임금을 적용받는 민간부문과의 형평성이 우려되고, 지자체별 차이가 있을 수 있으므로 충분한 사회적 논의와 검토가 선행될 필요가 있어 신중한 검토가 필요하다는 의견⁷⁾

문 의 처
02)6788-5540

현 행	개 정 안
<신 설>	제6조의4(생활임금 지급 조건부 계약) 지방자치단체의 장 또는 계약담당공무원은 계약을 체결할 때 계약상대자로 하여금 해당 계약을 이행하는 근로자(「하도급거래 공정화에 관한 법률」에 따른 수급사업자가 고용한 근로자를 포함한다)에 대하여 「최저임금법」 제24조의2에 따른 생활임금을 지급하도록 하는 계약조건을 포함시킬 수 있다.

7) 이외에도 ‘대한건설협회’는 개정안에 대하여 계약자유 원칙에 위배되고, 생활임금의 개념이 모호하여 객관적 수치로 계산할 수 없으며, 각 지역 근로자간 형평성 문제가 발생할 수 있고, 생활임금제 도입시 업체 부담 증가 및 일자리 감소가 우려되는 등을 이유로 신중한 검토가 필요하다는 입장을 제출하였음.

참고 1

지방자치단체별 생활임금제 현황

지역 (광역시)	'24년	'25년		
	시급	시급	월급	최저임금 대비
서울	11,436	11,779	2,461,811	117.4%
부산	11,350	11,917	2,490,653	118.8%
대구 ^{최저}	11,378	11,594	2,423,146	115.6%
인천	11,400	11,630	2,430,670	116.0%
광주 ^{최고}	12,760	12,930	2,702,370	128.9%
대전	11,210	11,636	2,431,924	116.0%
울산	11,210	11,785	2,463,065	117.5%
세종	11,416	11,795	2,465,155	117.6%
경기	11,890	12,152	2,539,768	121.2%
강원	11,415	11,678	2,440,702	116.4%
충북	11,437	11,803	2,466,827	117.7%
충남	11,500	11,730	2,451,570	116.9%
전북	11,813	12,014	2,510,926	119.8%
전남	11,730	11,930	2,493,370	118.9%
경북	11,433	11,670	2,439,030	116.4%
경남	11,356	11,701	2,445,509	116.7%
제주	11,423	11,710	2,447,390	116.7%
평균	11,539	11,850	2,476,699	118.1%

주) '24.7월 기준 132곳(광역시 17^{100%}, 기초 108^{47.8%}, 교육청 7^{41.2%}) 도입,

투자·출연기관, 위탁·공사 업체 및 하수급인 소속 근로자에 대해 적용

자료: 고용노동부