

# 정책수단의 관점에서 생활임금제의 타당성 : 시스템사고를 중심으로

## Validity of Living Wages from a Policy Instruments Viewpoint : Focusing on Systems Thinking

최호택, 정석환  
배재대학교 행정학과

Ho-Taek Choi(htchoi@pcu.ac.kr), Seok-Hwan Jung(shjung2015@pcu.ac.kr)

### 요약

이 연구는 생활임금제가 정책수단으로 어떠한 가치를 가지며, 왜 필요한지를 이해하기 위해 시스템사고 이론을 바탕으로 생활임금제와 경제변수들이 어떠한 상호연계성을 가지고 작동하는가를 분석하였다. 연구를 통해 얻어진 결과는 다음과 같다. 첫째, 생활임금제와 경제변수들의 관계는 상당한 수준에서 밀접한 상호작용을 보이고 있다는 점을 알 수 있었다. 특히, 노동자의 생활수준, 소비, 경기, 경제로 이어지는 상호피드백 작용이 긴밀하게 작동하고 있었다. 둘째, 생활임금제와 경제변수들의 피드백 구조는 크게 세 개의 양(+ )의 피드백 루프가 작동하고 있었다. 이것은 생활임금제와 관련된 긍정적 경제변수가 성장할 수 있는 가능성을 가진 것으로 해석될 수 있다. 또한 최저임금제가 제 역할을 하지 못했다는 것으로도 이해할 수 있다. 이러한 연구결과를 통해 생활임금제는 정책수단으로 충분한 가치를 가지며, 생활임금제가 단순히 공공부문의 적용수준을 넘어 민간부문으로 확대되는 것이 바람직하며, 경제시스템에도 긍정적 변화를 이끌어 낼 수 있다는 교훈을 얻을 수 있었다.

■ 중심어 : | 생활임금제 | 정책수단 | 시스템사고 |

### Abstract

This study analyzed the spatial interrelation between living wages and economic variables and how they operate based on systems thinking theory to understand what value living wages have as policy instruments and why they are necessary. Results from this study can be summed as follows. First, the relationship between living wages and economic variables shows close interaction at a considerable level. In particular, mutual feedback which connects to laborers' standards of living, consumption, business, and economy was operating closely. Second, largely three positive (+) feedback loops were operating in the feedback structure of living wages and economic variables. This can be interpreted to mean that positive economic variables which are associated with living wages have the possibility of growth. Also, it can mean that the minimum wage system did not fully fulfill its role. Through these study results, it can be learned that living wages have sufficient value as a policy means and that it is advisable to allow living wages to exceed simple application levels in the public sector to expand into the private sector, to bring positive change to the economic system.

■ keyword : | Living Wages | Policy Instrument | System Thinking |

## I. 연구목적

생활임금(living wage)은 저임금 노동자들에게 최저 하한선 이상의 임금을 지급함으로써 노동빈곤층(working poor)을 줄이고자 하는 공공정책(public policy)이다[3][8][12]. 이러한 생활임금제는 1995년 미국에서 처음 도입되었으며, 2015년을 기준으로 세계 약 140여개의 도시에서 시행될 정도로 인식의 확산과 정책효과성(policy effectiveness)에서 긍정적 반응을 얻고 있는 정책수단(policy Instruments)으로 꼽히고 있다.<sup>1)</sup>

우리나라에서 생활임금제의 중요성을 인식한 것은 1997년 외환위기 부터이다. 특히, 사회양극화 현상이 심해지는 2000년대 후반부터였다. 특히, 사회양극화가 심화되면서 그 중요성에 인식이 확대되었다. 그러나 정책 의제(policy agenda)로 발전하지는 못했다. 우리나라에서는 2013년 서울특별시 성북구, 노원구가 생활임금제를 처음으로 도입하였으며, 2014년에는 부천시와 수원 시도 생활임금제를 채택하였고, 2015년에는 서울시와 경기도, 경기도 교육청, 서울 동대문구, 마포구 등의 많은 지방자치단체들이 생활임금제 도입을 준비하고 있다[8][9][12]. 특히, 2014년 6.4지방선거에서 생활임금제를 공약으로 제시한 새정치민주연합이 승리한 지역을 중심으로 많이 확산될 가능성이 높다[8]. 이렇듯 생활임금제는 공공정책, 경제, 노동문제, 기업경영 등과 복잡한 상호관계를 가지면서 경제의 질적(qualitative) 발전과 노동자들의 삶에 직접적 영향을 미치는 중요한 정책이라고 할 수 있다.

생활임금제가 노동정책에서 중요한 의미를 갖는 것은 다른 경제변수들의 순환구조와 연결되기 때문이다. 예를 들어 소득수준은 소비에 영향을 주고, 소비는 기업생산에 영향을 미치고, 기업생산은 일자리 창출과 밀접한 관련이 있고, 일자리 창출은 소득수준과 관련이 있다. 결국 생활임금제는 단선적 시각에서 특정 경제변수에 영향을 주는 것이 아닌, 장기적 측면에서 영향을 미치기 때문에 정책적 차원에서 생활임금제와 경제변

수들 간의 동태적 상호작용에 대한 이해는 정책개발에 있어 학술적으로나 실무적으로 근본적 연구의 질문이 된다. 그럼에도 불구하고 국내에서 생활임금제에 관한 연구는 거의 전무한 실정이다. 대표적인 생활임금제에 관한 연구로는 미국의 생활임금제도와 한국에서의 정책적 함의(2015)[8], 세계 주요 도시 생활임금 도입 현황과 효과와 전망(2014)[12], 생활임금과 노동관계(2008)[13], 서울시 생활임금제 도입의 의의와 과제(2014)[9] 등이 대표적이다. 특히, 지금까지 국내에서 진행된 생활임금제 연구들은 해외 생활임금제도를 소개하거나 외국과 한국의 노동시장을 비교함으로써 생활임금제 도입의 정책당위성을 소개하는 방향으로 진행되어 왔다.

이 연구의 문제의식은 여기에서 출발한다. 즉, 생활임금제는 앞서도 잠시 설명했지만 정치, 행정, 정책, 경제, 노동시장 등이 상호복잡성을 가지므로 시스템의 관점에서 정책의 과급효과를 이해하면서 정책효과성에 대한 논의가 필요하다. 시스템의 관점에서 생활임금제에 대한 이해가 정책의 본질에 더 가깝게 접근할 수 있기 때문이다. 이러한 문제의식을 바탕으로 연구자는 다음과 같은 연구 질문을 제시하면서 연구를 진행하고자 한다.

- 연구문제 1: 생활임금제의 기존연구의 방향과 우리나라에서의 도입수준에 대해 논의한다.
- 연구문제 2: 생활임금제와 정책변수들의 작동원리를 시스템사고의 기법을 통해 이해한다.
- 연구문제 3: 생활임금제가 정책수단으로써 가지는 본질적 접근에 대한 이해를 시도한다.

## II. 이론적 논의

### 1. 생활임금제의 의의

생활임금(living wage)은 물가와 상황을 고려한 최저 생활비를 의미한다. 생활임금제와 최저임금제는 많은 비교의 대상이 되는데 최저임금이 획일적으로 임금을 정하는 것이라면, 생활임금제는 특정 국가 내에서도 지역물가와 소득수준, 경제상황을 고려하여 임금을 책정

1) 최근 들어 생활임금제는 아시아의 저임금 의류산업 종사자들을 중심으로 확대되고 있다[8].

하는 것이다. 그러므로 지역별로 임금의 수준이 각기 다르며, 실제 물가를 반영하여 생활이 가능한 임금을 책정함으로써 최저임금보다 일반적으로 급여의 수준이 높다[8][9][12].

생활임금이라는 용어가 처음 사용된 것은 1870년 부터였으며, 19세기 후반에 들어서면서 생활운동에 관한 운동이 시작되었다[16]. 최초의 생활임금운동은 노동빈곤층 중에서도 가장 약자였던 여성과 아동들에게 생활이 가능한 임금 보장이 요구되면서 20세기 초에 법제화가 이루어지게 되었다[7]. 이후 2000년대 초부터 급속히 확대 되었으며, 2006년 134개 도시, 2012년에는 시카고, 샌프란시스코 등 140개 이상의 도시로 생활임금제가 확대 시행되고 있다[8].

표 1. 한국 생활임금과 최저임금 차이 비교

구 분	생활임금	최저임금
도입시기	2013년	1986년
법적근거	지자체 조례	근로기준법
제도성격	자치단체장의 개인적으로 시행되어 운동 차원에서 발달하지 못할	중앙집권적, 획일적 방식
제도목표	저임금 노동자를 보호	저임금 노동자를 보호
적용대상	지방자치단체에서 직접적, 간접적으로 고용한 노동자	1인 이상을 고용한 사업장의 노동자
임금수준	최저임금의 120%~130%	시간당 5,210원(2014년 기준)
임금 결정단위	지방자치단체장 또는 지역 노사민정협의회	최저임금위원회
빈곤·고용효과	빈곤효과 있음에 동의 고용효과 찬반 대립	찬반대립

자료출처: 차유미(2015), p.22.

우리나라에서도 최저임금제의 문제점이 대두되면서 생활임금제로 진화하는 형태의 모습을 보이고 있다. 우리나라의 최저임금제는 1986년 최저임금법이 제정되면서 시작되었다. 그러나 최저임금이 노동자들의 실제 생활에 전혀 도움이 되지 않는다는 사회적 비판이 제기되고, 최저임금제도 적용받지 못하는 노동자가 많아지면서 최저임금법 자체가 사문화되는 모습을 보이게 되었다. 이러한 사회적 비판을 배경으로 문제를 해결하고자 2013년 서울 성북구와 노원구에서 생활임금제가 조례으로써 처음 도입되었다[3]. 최저임금제와 생활임금제의

차이를 요약한 것이 [표 1] 이다.

한국의 최저임금의 수준은 2014년도를 기준으로 볼 때 5,210원으로 월 백만원 수준에 해당한다. 전체노동인구를 기준으로 볼 때 평균임금을 기준으로 25.8-46.8% 수준이며, 3인 가족을 기준으로 최저생계비의 82%에 해당하는 수준이다 이로 인해 현재의 최저임금은 노동자들의 빈곤을 해소하기 보다는 오히려 더 많은 노동빈곤층을 양산한다는 사회적 비판을 받고 있다. 이러한 문제를 해결하기 위해 제시된 것이 생활임금제라고 할 수 있다.

생활임금제의 가장 큰 특성은 지역에 현실을 반영한 제도라는 점이다. 즉, 중앙정부에 의한 획일적 정책이 아닌 지역의 물가, 정서 등의 지역특성을 반영하여 생활이 가능한 수준에서 임금이 지불되는 것이다. 이러한 생활임금제에 대해 Fairris & Michael(2005)는 “국가정책을 지역수준에 적합하게 작동하게 하는 것이 더욱 노동자들에게 지역 환경에서 더욱 잘 적응할 수 있는 현실적인 임금과 혜택을 부여할 수 있다.”고 주장하였다 [14]. Freeman(2005)은 “시민들은 관련된 지역, 관심 있는 분야의 경제문제에 참여하는 것을 추상적 국내전체의 경제보다 더욱 중시한다.”고 설명하면서 생활임금운동을 기업의 관점에서 보면 잠재적인 수요를 더욱 높여 주게 되어 장기적으로는 기업의 손실은 발생하지 않는다고 설명한다[15]. 이러한 선행연구를 바탕으로 생활임금제를 요약하자면, 지역의 현실과 정서를 충분히 반영하여 노동자들의 생활이 가능한 수준에서 임금을 지급함으로써 저임금 소외계층의 생활안정을 도모하는 노동과 복지의 양립적 정책수단이라고 할 수 있다.

## 2. 생활임금제와 시스템사고의 연계성

시스템사고는 시스템을 결정하는 변수들의 작동원리를 직관적으로 이해하여 시스템을 효과적으로 변화시킬 수 있는 변수를 발견하고, 적절히 대응하는 전략을 발견하기 위한 사고방식이다. 즉, 어떤 종류에 관계없이 모든 시스템에 적용하고, 응용할 수 있는 사고방식이다 [1][4][5][10][13][16]. 정책분석에서 시스템사고의 응용과 활용의 원리는 변수들의 동태성과 인과관계를 하나의 현상으로 이해하고, 복잡성을 가진 변수들의 인과관

계가 현실적으로 어떻게 작동하는가에 초점을 두는 것이 핵심이다. 이를 통해 저항을 최소화하기 위한 범위에서 시스템을 변화시키는 전략의 발견에 궁극적 목적이 있다.

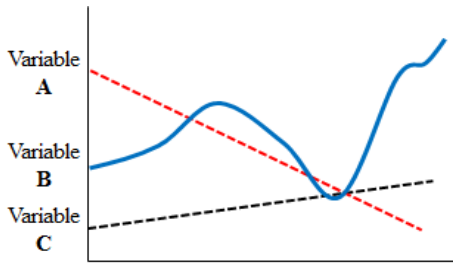


그림 1. 시스템사고를 통한 정책변수들의 변화와 확산

이 연구의 대상인 생활임금제도 경제에 밀접한 영향을 미치면서 다른 경제변수들과도 영향관계를 주고받으면서 하나의 시스템구조를 형성하게 된다. 따라서 생활임금제라는 정책이 확산되고, 사회적 영향력을 발휘하면서 긍정적인 정책확산이 이루어지기 위해서는 시스템의 구조적인 측면에서 다양한 경제변수들과 상호동태적으로 움직이는 내부연결 관계를 고찰해 보는 것이 필요하다고 판단된다. 단순히 생활임금제가 최저임금을 보완해준다는 측면이 아니라 시간의 흐름에 따라 변수들이 작동하는 시스템의 관계가 이해될 때만이 생활임금제 정책에 대한 본질적 접근이 이루어진다고 할 수 있다.

### III. 인과지도모델링

#### 1. 모델링 방법

시스템사고의 모델링 기법은 시스템다이나믹스에서 활용되는 소프트모델링 방식이 적용된다. 특히, 1980년대에 들어서면서 사회과학을 중심으로 계량화하기 힘든 변수들에 대해 인과지도와 같은 부드러운 모델링(soft-modelling)을 통해 다양한 정책에 대한 효과와 예측을 하는데 활용하였다[4][5][10].<sup>2)</sup>

2) 인과지도 작성은 크게 두 가지의 관점에서 접근이 이루어질 수 있다.

이러한 문제의식을 바탕으로 생활임금제가 경제에 미치는 파급효과와 동태성을 분석하고, 인과지도를 작성하였다. 인과지도를 통해 시스템의 동태적 변화의 원인과 피드백루프의 작용을 이해함으로써 시스템의 전체적인 작동구조를 파악할 수 있다.

이 연구의 주제인 생활임금제는 우리나라에서 도입의 초기 단계에 있다. 모든 정책이 그렇듯이 정책이 확산되고, 정책이 발전하기 위해서는 정책이 가지는 근본적 효과에 대한 인식과 학습효과가 필요한데, 생활임금제는 이러한 목적에 정확히 부합한다고 할 수 있다. 예를 들어 생활임금제는 노동자가 거주하는 지역의 물가와 경제수준을 감안하여 임금수준을 결정하는 것이므로 근본적으로 소비력과 관련이 있으며, 이러한 소비력은 경기활성화의 근본으로 작용하게 되고, 경기활성화는 경제활성화로 이어지게 된다. 즉, 소비(A), 경기(B), 경제(C)의 선순환의 구조를 가지게 되는 것이다.

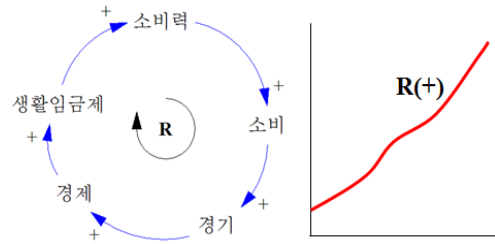


그림 2. 생활임금제와 변수들 간의 피드백루프와 순환구조

[그림 2]는 양의 피드백 루프이자 선순환의 구조를 가지고 있다. 이것은 관련변수들이 지속적으로 증가하는 자기강화적(self reinforcing) 특성을 갖는 인과순환의 구조적 특성을 갖는다는 것이다. 즉, 생활임금제와 관련된 경제변수들과의 피드백루프의 작동구조를 밝혀 내게 되며, 생활임금제가 정책수단으로써 가지는 가치와 환경변화 속에서 정책수단으로써의 전략적 의미를 찾아낼 수 있게 된다.

요약하자면, 생활임금제와 경제변수들의 상호작용관

첫째는 연구주제에 대한 연구자의 통찰력, 실무적 경험, 관련분야의 학습효과를 통해 이루어진다. 둘째는 연구주제에 대한 다양한 선행 연구를 통해 경험주의에 의한 인과관계에 대한 변수들의 관계를 이해하고 적용하는 것이다. 이 연구는 두 가지의 방식 모두를 적절하게 활용하였다.

계를 인과지도를 통해 모델링화 함으로써 피드백 루프를 구성하는 작동변수와 원리를 찾아냄으로써 생활임금제가 정책수단으로써 가지는 본질적 가치를 파악하고 전략적 정책과제를 이끌어 내는데 도움이 된다는 것이다.

## 2. 부문별 피드백루프 인과지도 모델링

### 1) 신자유주의와 노동시스템의 변화, 그리고 노동자의 생활수준

생활임금제 정책의 논의에서 가장 우선시 되어야 할 것은 생활임금제의 필요성이다. 생활임금제 정책이 필요성이 제기된 것은 다양한 원인에서 출발하겠지만 가장 많이 지적되는 것이 신자유주의 정책과 노동시장의 변화이다[13]. 신자유주의 정책은 시장의 원리에 따라 효율성을 강조하고, 경쟁을 강조하면서 기업생산성에 초점을 두는 경제패러다임이라고 할 수 있다.

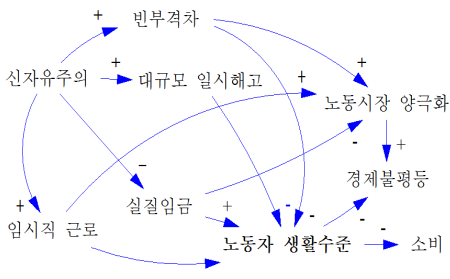


그림 3. 신자유주의와 노동자 생활수준 시스템

이러한 시장중심의 경제패러다임은 기업생산성을 통해 경제의 양적성장에는 상당한 기여를 하였지만 노동시장의 변화를 가져온 가장 큰 원인이기도 하다. 변수의 인과관계를 중심으로 내용을 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 신자유주의는 시장의 논리에 따라 경쟁을 지향함으로써 필연적으로 노동자의 급여수준에 큰 차이를 가져오게 되었다. 이러한 급여수준의 차이는 빈부격차로 이어지게 되고, 노동시장의 양극화로 이어지게 되었다. 이러한 노동시장의 양극화가 지나치게 고착화되면서 경제 불평등으로 이어지게 되어 사회문제로 발전하게 되었다.

둘째, 신자유주의 정책은 효율성을 지향한다. 따라서 기업환경의 변화에 맞게 인력을 효율적으로 관리하는

것을 중요시하므로 임시직 근로자나 대규모의 일시해고와 같은 현상이 필연적으로 발생하게 된다. 즉, 경쟁에서 낙오된 근로자들이 지나치게 많아짐에 따라 전체 노동자의 생활수준은 감소하게 된다.

셋째, 신자유주의 패러다임은 경쟁을 지향하는 시스템이므로 노동자들의 실질임금은 줄어들게 된다. 실질임금의 감소는 노동자 생활수준의 감소로 이어지게 되고, 노동자의 생활수준이 감소되면 경제 불평등의 증가로 이어지게 된다. 이러한 빈익빈 부익부 메커니즘은 장기적으로 시스템을 불안정하게 만든다. 약자는 강자에게 불만을 지닐 뿐만 아니라 제도 자체에도 불만을 가지게 된다. 제도를 지키면서 강자를 무너뜨리는 것이 불가능하다고 판단되면 제도를 변혁시키기 위한 혁명을 준비하게 된다[1].

요약하자면, 신자유주의에 의한 노동시장의 변화는 노동자 생활수준의 감소로 이어지게 되고, 노동자의 생활수준의 감소는 소비의 감소로 이어지게 되는 시스템이 작동된다고 할 수 있다.

### 2) 생활임금제와 소비, 경제로 이어지는 피드백 루프

신자유주의에 의한 노동시스템의 변화는 노동시장의 양극화를 가져오는 주요원인으로 작동하였다. 이것은 노동자 생활수준의 감소로 이어지게 되었는데, 생활임금제는 이러한 문제를 조금이나마 보완해 줄 수 있는 정책수단으로 이해될 수 있다. 생활임금제가 정책수단으로 작동하는 시스템을 표현한 것이 [그림 4]이다. 세부적인 내용을 살펴보면 다음과 같다.

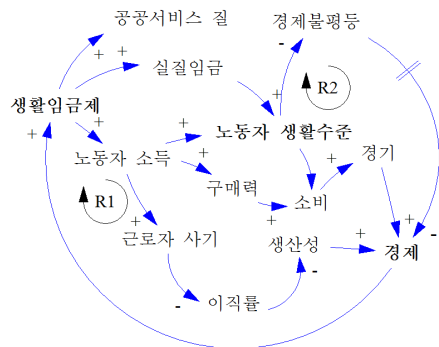


그림 4. 생활임금제와 소비, 경제 시스템

첫째, 생활임금제는 지역의 생활물가를 반영한 임금수준이므로 실질임금의 증가로 이어지게 된다. 실질임금의 증가는 노동자 소득의 증가로 이어지게 되어 노동자 생활수준의 증가로 이어진다. 노동자의 생활수준이 증가하면 소비가 증가하게 된다. 소비가 증가하게 되면 경기가 증가하게 되고, 장기적으로는 경제도 증가하게 된다.

둘째, 생활임금제는 노동자 소득의 증가로 이어지게 되고, 노동자 소득의 증가는 근로자 사기의 증가로 이어진다. 근로자 사기의 증가는 이직률의 감소로 이어지게 되고, 이직률이 감소하게 되면 생산성도 증가하게 된다. 생산성이 증가하게 되면 경제로 증가하게 된다.

셋째, 생활임금제는 실질임금의 증가로 이어지게 되고, 노동자의 실질임금이 증가하게 되면 노동자의 생활수준이 증가하게 된다. 노동자의 생활수준의 증가는 경제 불평등의 감소로 이어지게 되고, 장기적으로는 경제의 증가로 이어지게 된다.

요약하자면 생활임금제에 따른 노동자의 임금수준의 향상으로 노동자 스스로의 소비력으로 이어지게 되어 경기활성화에 따라 경제에 긍정적인 효과를 가져올 수 있다. 더 중요한 것은 이러한 긍정적 영향을 받은 경제로 인해 생활임금제의 질적·양적 수준이 모두 증가되어 다시 경제에 영향을 줄 수 있는 2개의 양(+)의 피드백 루프가 작동하게 된다는 것이다.

## 2. 전체인과지도 모델링

생활임금제가 경제에 미치는 파급효과를 논의하기 위해 부분별 변수들의 상호작용과 피드백루프를 바탕으로 전체인과지도를 작성하였다. 전체인과지도를 작성하는 목적은 시스템의 성장, 쇠퇴, 균형을 통해 부문이 아닌 전체적 관점에서 상호동태성을 파악할 수 있기 때문이다[10][16]. 이런 관점에서 전체인과지도를 바탕으로 생활임금제와 경제와의 관계를 이해해 보면 다음과 같다.

첫째, 3개의 양(+)의 피드백루프가 작동하는 시스템으로 나타나고 있다. 이것은 시스템이론의 관점에서 해석하면, 급속한 성장시스템이 작동하고 있다는 것을 의미한다. 즉, 변수의 특성이 부정적일 때에는 급속히 부정적 방향으로 성장하고, 긍정적일 경우에는 급격히 긍정적 방향으로 성장한다는 것이다. 이러한 의미는 생활임금제가 확산되고, 정착될수록 노동자의 생활수준의 향상과 소비의 증가, 경제에 긍정적 영향을 미치는 영향력이 크다는 것을 의미한다.

둘째, 생활임금제의 변수가 노동자의 생활수준, 소비, 경기, 경제로 이어지면서 다양한 변수들에 긍정적 영향을 미치는 것으로 나타나고 있다. 이것은 생활임금제가 성공하기 위해서는 특정한 영역에만 적용되는 것이 아니라 사회전체로 확산되고 발전될 때 생활임금제 변수의 장점이 발휘된다는 것을 의미한다. 이러한 현실은 OECD국가 중에서 전체취업자 중에서 자영업자가 차지하는 비중이 4번째로 높으며, OECD국가 평균으로 보면, 2배 이상 높은 수준이라는 현실을 그대로 반영한다.[11] 즉, 노동자들의 임금수준과 소비, 경기로 이어지는 변수들의 영향관계는 그만큼 민감하면서도 즉각적으로 작동할 수 밖에 없는 구조를 가지고 있는 것이다. 그러므로 생활임금제는 소비와 경기에 직접적인 영향을 주는 정책수단으로 이해될 수 있다.

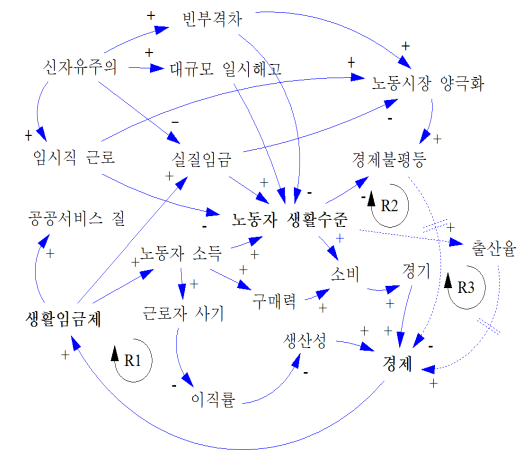


그림 5. 전체시스템 인과지도

셋째, 생활임금제와 노동자의 생활수준은 단기적이면서도 직접적 영향관계를 가지면서도 출산율(birthrate)과 같은 장기적 변수와 경제의 거시적 환경 변수와도 밀접한 관련이 있다. 이것은 생활임금제가 단기변수와 장기변수에 동시에 작용할 수 있는 중요한 정책수단이라는 점을 시사한다. 특히, 젊은 노동자 계층의

경우 생활수준이 안정이 되어야만 출산이라는 변수가 작동할 수 있는데, 현재의 최저임금은 노동자의 생활수준에 전혀 기여하지 못하는 것으로 평가되고 있다. 이런 맥락에서 생활임금제는 노동자의 생활수준 향상으로 인한 출산율 증가에 상당한 영향을 줄 수 있는 변수로 이해될 수 있다.

## V. 결 론

이 연구는 정책수단으로써 생활임금제를 시스템의 관점에서 다양한 경제변수들과의 상호관계와 피드백순환과정 등이 어떠한 방식으로 작용하면서 시스템의 모습을 갖추고 작동하는지를 분석하였다. 특히, 시스템 모델링을 통해 생활임금제가 정책수단으로써 가지는 전략적 과제를 도출하고자 하였다.

첫째, 시스템이론의 관점에서 생활임금제와 경제변수들의 순환관계의 원리를 파악할 수 있었다는 점이다. 생활임금제와 경제변수들은 전반적으로 양(+)의 피드백 루프가 지배하는 시스템으로 나타났다. 양의 피드백 루프는 성장의 루프이면서 악순환과 선순환이 급속히 진행되는 특성을 가지고 있다. 즉, 특정한 정책이 긍정적인 관계에서 가뭄에 단비와 같은 처방의 효과를 가진다고 할 수 있는 것이다. 특히, 이 연구에서 생활임금제는 노동자의 생활수준의 향상으로 이어지고, 다시 소비와 경기, 경제로 이어지는 선순환의 피드백루프가 형성되는데, 이것은 기존의 최저임금의 역할에 대한 근본적 성찰의 필요성을 제공해 준다. 노동자들의 생활수준 향상을 위한 최저임금제는 노동자에게 최저생활 자체에 도움을 주지 못했으며, 노동자의 생활수준에 긍정적 영향을 미치지 못하고, 결국에서 소비 → 경기 → 경제활성화의 선순환의 구조를 만들지 못했다. 결국에는 부메랑 효과만 작동하여 기업의 입장에서도 최저임금제의 정책적 효과 보다는 마지못해 해야 하는 정책으로 전략하고 말았다는 점이다. 따라서 생활임금제가 경제에 미치는 과급효과와 필요성에 대한 다양한 사회적 논의가 필요하고, 사회 전체의 학습효과를 증진시키기 위한 노력이 필요하다는 교훈을 얻을 수 있었다.

둘째, 생활임금제가 경제에 미치는 과급효과는 국가 전략과제인 저출산 고령화에 대응한 출산장려정책과도 밀접한 관련이 있을 것이라는 예측이 가능했다는 점이다. 즉, 노동자의 생활수준의 향상은 궁극적으로는 출산의 증가로 이어지게 되고, 장기적으로 출산율의 증가로 이어져 장기적으로 경제성장에 도움을 줄 수 있다는 점이다. 이런 맥락에서 공공부문에서 단순히 적용되고, 지방자치단체의 조례로만 운영되는 현재의 생활임금제 수준을 넘어 민간부문의 확대를 위한 정책개발이 매우 중요하다는 교훈을 얻었다. 물론 모든 시스템의 변화에는 저항이라는 것이 존재하지만 민간기업의 입장에서도 장기적으로는 소비시장의 확대와 같은 긍정적인 면이 있다는 점을 인지하고 접근한다면 사회적 합의를 통한 정책개발이 발전적으로 이루어질 수 있을 것으로 사료된다.

마지막으로 연구의 한계와 발전방향에 대해서 논의해 보면 다음과 같다. 이 연구는 생활임금제와 관련하여 다양한 선행연구들과 기존의 시스템이론을 접목하여 인과지도의 모델링 작성을 통한 질적 분석방법에 의존했으므로 시스템이론의 관점에서 생활임금제 연구가 발전하기 위해서는 양적인 측면에서의 컴퓨터 시뮬레이션 적용하는 것이 더욱 연구의 질적·양적인 측면에서 더욱 완성된 모습을 보일 것으로 사료된다.

## 참 고 문 헌

- [1] 김동환, *시스템사고*, 서울: 선학사, 2004.
- [2] 송미경, 이만형, “사회네트워크 분석을 활용한 대전정보통신산업 네트워크의 구조적, 공간적 특성과 시스템사고를 통한 정책적 함의,” 한국시스템다이내믹스 연구, 제12권, 제2호, pp.69-94, 2011.
- [3] 윤진호, “최저임금제 개혁을 위한 국제연대운동과 시사점,” 노동사회, 5,6월호, 2010.
- [4] 정석환, “국정최고의사결정자의 정책신념에 관한 연구( I ),” 한국행정학보, 제43권, 제3호, pp.127-150, 2009.
- [5] 정석환, “국정최고의사결정자의 정책신념에 관한 연

구(Ⅱ),” 한국행정연구, 제19권, 제4호, pp.107-131, 2011.

[6] 정석환, “국정최고의사결정자의 정책신념에 관한 연구(Ⅲ),” 한국콘텐츠학회논문지, 제13권, 제6호, pp.202-211, 2013.

[7] 정진호, 남재량, 김주영, 전영준, *최저임금 효과분석*, 서울: 한국노동연구원, 2011.

[8] 차유미, *미국의 생활임금제도와 한국에서의 정책적 함의*, 전북대학교, 석사학위논문, 2015.

[9] 최봉, 김범식, *서울시 생활임금제 도입 및 실행방안 연구*, 서울연구원, 2013.

[10] 최호택, 정석환, “지방재정분권화의 차원과 타당성: 시스템사고의 동태적 역학관계를 중심으로,” 한국콘텐츠학회논문지, 제13권, 제2호, pp.235-243, 2013.

[11] 허문중, *국내자영업자 현황과 시사점*, 우리금융경영연구소, 2015.

[12] 황선자, “세계 주요 도시 생활임금 도입 현황과 효과, 전망,” 서울경제, 2015.

[13] 황선자, 이철, “생활임금운동과 노동조합,” 한국노총중앙연구원, 2008.

[13] B. Richmond, “Systems Thinking : Critical Thinking Skills for the 1990s and Beyond,” *System Dynamics*, Vol.9, pp.113-133, 1993.

[14] D. Fairris and R. Michael, “he Impact of Living Wage Policies: Introduction to the Special Issue,” *Industrial Relations: A Journal of Economy and Society*, Vol.44, No.1, pp.1-13, 2005.

[15] R. Richard, “Fighting for Other Folks’ Wages: The Logic and Illogic of Living Wage Campaigns,” *Industrial Relations: A Journal of Economy and Society*, Vol.44, No.1, pp.14-31, 2005.

[16] J. D. Sterman, *Business Dynamics : Systems Thinking and Modeling for a Complex World*, The McGraw-Hill Company, 2000.

[17] S. Luce, *Fighting for a Living Wage*, Cornell

University Press, 2004.

[18] R. G. Coyle, “The Practice of system dynamics: milestones, lessons and ideas from 30 years experience,” *System Dynamics Review*, Vol.14, No.4, pp.343-365, 1998.

저 자 소 개

최 호 택(Ho-Taek Choi)

종신회원



- 2000년 7월 : 영국Manchester Metropolitan University(행정학 박사)
- 2004년 3월 ~ 현재 : 배재대학교 서재필대학 행정학과 교수
- 2005년 7월 ~ 현재 : 배재대학교 자치여론연구소 소장
- 2008년 11월 ~ 현재 : (사)한국공공행정연구원 원장
- 2011년 3월 ~ 현재 : 한국콘텐츠학회 중부지부장 <관심분야> : 시민참여, 지방재정, 행정개혁, 행정콘텐츠

정 석 환(Seok-Hwan Jung)

정회원



- 2002년 2월 : 중앙대학교 대학원 행정학과(행정학 석사)
- 2008년 2월 : 중앙대학교 대학원 행정학과(행정학 박사)
- 2015년 3월 : 배재대학교 서재필대학 행정학과 조교수
- <관심분야> : 인지심리학, 시스템다이나믹스