

2014년 지방선거  
노동정책 공약과 전략

2014년 4월

민주정책연구원  
한국비정규노동센터

연구보고서

2014년 지방선거 노동정책 공약과 전략

연구용역에 따른 최종보고서를  
다음과 같이 제출합니다.

책임연구원 : 이남신(한국비정규노동센터 소장)

부책임연구원 : 손정순(한국비정규노동센터 부소장)

연구원 : 박재범(산업노동정책연구소 연구원)

정용식(산업노동정책연구소 연구원)

## 요 약

### 1. 들어가며

- 1) 문제제기
- 2) 연구 내용

### 2. 우리 사회 일자리 현황과 실태

- 1) 우리나라 고용·노동 현황
- 2) 산업별 고용·노동 현황
- 3) 성별 및 연령별 일자리 현황과 실태
- 4) 지역별 일자리 현황과 실태
- 5) 시사점

### 3. 공공부문 일자리 현황과 실태

- 1) 주요 광역지자체 공공부문 일자리 현황과 실태
- 2) 역대 정부 공공부문 비정규직 대책의 추이와 문제점
- 3) 박근혜 정부 공공 부문 일자리 및 비정규직 대책의 한계와 문제점

### 4. 지방자치단체 공공부문 비정규직 정규직 전환 사례 검토

- 1) 서울시의 노동정책 및 비정규직 전환사례
- 2) 인천시의 노동정책 및 비정규직 전환사례
- 3) 경기도의 노동정책 및 비정규직 전환사례
- 4) 기초지자체 비정규직 전환사례  
: 2011년 민주당 소속 지자체의 비정규직 대책 추진현황

### 5. 광역지자체 노동·고용정책 및 추진 방안

- 1) 광역지자체 노동·고용 정책 공약 개요
- 2) 민간위탁 비정규직 정규직화 및 직접고용 전환
- 3) 노동인적적 행정문화 구현
- 4) 적극적인 노동복지 실현
- 5) 공공복지서비스 일자리 확대와 창출

## 참고자료

- <표 1> 경제활동인구 동향
- <표 2> 취업자 동향
- <표 3> 비정규직 근로자 추이
- <표 4> 한국의 중산층, 고소득층, 저소득층 비중 추이
- <표 5> 산업별 취업자 동향
- <표 6> 경제활동별 국내총생산
- <표 7> 여성 취업자 현황
- <표 8> 연령별 취업자 동향
- <표 9> 연령별 연간 임금 현황
- <표 10> 시도별 고용 동향 추이
- <표 11> 지역소득 동향
- <표 12> 서울특별시 종사자 규모별 사업체 현황
- <표 13> 서울시 업종별 종사자 규모별 사업체 현황
- <표 14> 서울지역 비정규직 연도별 추이
- <표 15> 서울시 산업별 비정규직 규모
- <표 16> 서울시 기관별 성별 비정규직 고용형태별 규모
- <표 17> 서울시 기관별 비정규직의 직업별 분포
- <표 18> 서울시와 투자출연기관 고용 현황
- <표 19> 서울시와 투자출연기관 주당 노동시간
- <표 20> 서울시와 투자출연기관 월평균임금
- <표 21> 경영형태와 종사자 규모별 민간위수탁 및 용역도급업체 현황
- <표 22> 기관(부서)별 고용형태
- <표 23> 월평균임금
- <표 24> 서울시 기간제 근로자의 계약기간 분포
- <표 25> 경기도·공공기관 고용현황
- <표 26> 경기도 공공부문 비정규직 고용 현황
- <표 27> 경기도 공공부문 비정규직의 임금·근로시간 현황
- <표 28> 경기도 공공부문 비정규직의 교육훈련, 복지포인트 지급현황
- <표 29> 인천광역시 공공부문 비정규직 근로자 현황
- <표 30> 인천광역시 공공부문 직접고용 기간제 근로자 현황
- <표 31> 인천광역시 공공부문 민간위탁 기간제 근로자 현황
- <표 32> 시기별 공공부문 구조조정 및 비정규직 대책 추이
- <표 33> 공공부문 비정규직 고용형태별 규모 및 증감추이
- <표 34> 야5당 진보개혁적 정책의제 중 비정규직 항목
- <표 35> 2011년 서울시장 보궐선거 후보 고용·노동정책 비교

<표 36> 서울시 고용·노동정책 공약 추진내용  
 <표 37> 서울시 공공부문 비정규직 정규직 전환 대상  
 <표 38> 정규직 전환기준 및 처우개선 사항 비교  
 <표 39> 서울시 공공부문 간접고용 규모  
 <표 40> 서울시 지자체별 노동복지센터 주요 실적  
 <표 41> 커피전문점, 프랜차이즈 등 1,322개소 근로실태 조사  
 <표 42> 서울 아르바이트 청년 권리장전  
 <표 43> 서울시 노동정책 관련 예산 현황  
 <표 44> 서울시 노동정책과 역할 및 업무 분장  
 <표 45> 2010년 송영길 인천시장 후보 고용·노동정책 공약  
 <표 46> 인천시 공공부문 정규직화 추진단계  
 <표 47> 직종별 인건비 상승효과  
 <표 48> 공사공단 등 5개 직종 전환시 대상자 현황  
 <표 49> 경기도 공공부문 비정규직 차별해소 내역  
 <표 50> 직접고용 비정규직 고용안정 추진대상  
 <표 51> 사업별 세부추진 계획  
 <표 52> 2011년 7월 민주당의 비정규직대책  
 <표 53> 노원구의 비정규직 근로자 고용안정화 방안에 의한 임금 및 예산의 변화  
 <표 54> 관악구청 준공영제 추진경과  
 <표 55> 성남시 직종통합 및 직급체계 개편내용  
 <표 56> 성남시 가산점 부여를 통한 시민기업 우대정책  
 <표 57> 광산구 비정규직 임금인상  
 <표 58> 광역지자체 노동·고용정책 공약 개요  
 <표 59> 무기계약직 전환계 실적  
 <표 60> 2013~15년 기관별 전환계획  
 <표 61> 공공부문 비정규직 정규직 전환 예산 절감효과  
 <표 62> 민간위탁 조사기관 및 민간위탁 사업건수  
 <표 63> 민간위탁 유형에 따른 위탁업무 및 위탁기관, 제조정안  
 <표 64> 공익적 민간위탁 분야 고용구조 개선의 수준별 타당성 검토 문제  
 <표 65> 서울시 간접고용 근로자의 정규직 전환절차  
 <표 66> 인천시 민간위탁용역근로자의 정규직 전환절차  
 <표 67> 두루누리 사회보험 지원사업 개요  
 <표 68> 고용지원서비스와 직업훈련 체계 구축 내용  
 <표 69> 서울시 기본협약

## 그림 차례

<그림 1> Gini 계수 및 소득5분위 배율 변동 추이  
 <그림 2> 우리나라 공공부문 외주화 흐름  
 <그림 3> 서울시 공공부문 비정규직 고용 개선  
 <그림 4> 인천시 공공부문 비정규직 고용 개선계획  
 <그림 5> 인천시 민간위탁용역근로자의 정규직 전환절차  
 <그림 6> 경기도 비정규직 고용개선 추진을 위한 정책방향  
 <그림 7> 비정규직 노동자 고용조건 개선사례(1)  
 <그림 8> 비정규직 노동자 고용조건 개선사례(2)  
 <그림 9> 서울시 조직도  
 <그림 10> 경기도 경제투자실 조직도

## 요 약

### 1. 지방선거와 노동 의제

6.4 지방선거가 멀지 않았다. 우선 스스로 되묻는다. 노동자를 비롯한 서민에게 이번 지방선거는 어떤 의미가 있는가. 예년처럼 고질적인 지역주의와 집권 세력과 주류 기득권 보수언론방향이 주도하는 개발주의가 어지럽게 선거관을 좌지우지한다면, 소모적인 정치 불신 정조가 또 한 번 국민의 가슴 깊이 각인될 것이다. 무엇보다 다수 국민의 일상적 관심사인 일자리와 복지, 사회적 약자 권리 신장 등 삶의 질 향상을 위한 정책공약 대결이 불꽃튀기는 지방선거판이 되어야 우리 사회가 한단계 업그레이드되는 계기가 될 수 있을 것이다. 특히 한국 자본주의의 생산과 소비 전반에 걸쳐 막대한 기여를 해 온 노동자 집단의 문제가 민생의 핵심 과제로 공약으로 반영되어야 마땅할 것이다.

그러나 현실은 만만찮다. 대선과 총선과 달리 지방선거에서 노동 관련 의제가 구조적으로 쟁점화되기 쉽지 않은데다, 전통적으로 노동을 중시해온 진보정당들의 위상 실추 속에서 양당체제에서의 인물 대결로 치닫고 있는 올해 지방선거 공간에서 노동 의제가 주목받기를 바라는 건 객관적으로 기대난망이다. 그럼에도 민주화 이후의 민주주의, 즉 사회경제 민주화가 여전히 핵심적인 사회적 화두가 되고 있는 2014년 지금, 노동의 현주소와 전망을 끈질기게 천착해 묻고 따지고 중심 과제로 부각시키는 노력은 그 자체로 의미가 크다. 결국 노동이 존중받는 사회가 제대로 된 선진 사회로 발전할 수 있기 때문이다. 그런데 1인당 국민소득 2만불을 넘기며 세계 10위권에 육박하는 경제대국으로 몸집을 불려온 대한민국에서 살아가는 서민들의 살림살이가 극단적인 사회 양극화 아래 궁박해지고 뒤흔들린 건 노동 배제와 홀대가 시스템화된 한국 자본주의의 체질에서부터 연원한다.

중앙정부와 지방정부 모두에 걸쳐 노동정책과 노동행정은 전체 행정관료체계 속에서 심각한 수준과 양상으로 취약하고 부차적이고, 무엇보다 경제중속적인 위치에서 벗어나지 못했다. 노동 고용의 의제가 양적인 일자리·고용 담론으로 빨려들어가 노동자의 삶의 질은 핵심 의제가 되어볼 기회조차 갖지 못했다. 최대 다수이면서 국민경제, 특히 내수경제 유지와 성장에 가장 중요하고 결정적인 역할과 기여를 담당해온 노동자 집단 문제에 대한 한국 사회의 소극적이고 미온적인 해결 노력은 이제 한국 사회 발전의 가장 심대한 걸림돌이 돼있다.

선진국 그룹인 OECD 가입국인 한국 사회는 아직도 1800여만 노동자 중 절반이 홀쭉 넘는 천만여 명이 비정규직 노동자로서 일상적인 차별과 고용 불안에 고통받고 있다. 정규직의 절반에도 못미치는 임금 수준과 1/3 내외에 불과한 사회보험 적용률, 노동3권을 비롯한 노동기본권 박탈과 배제 등 노동 인권 침해의 사각지대에서 수많은 비정규직 노동자들과 중소기업 사업장 노동자들이 힘겨위하며 신음하고 있다. 계층별 소득 격차가 역진불가 양상으로 심화하는 것은 물론 서민층의 소득은 정체 또는 감소하고 있다. 뿐만 아니라 하위 노동시장에서는 비정규직 및 중소기업사업장 노동자들의 저소득 구조 역시 고착화되고 있다. 심각한 양극화는 가족의 붕괴로 이어져 가정의 수입으로 가구의 생계를 유지할 수 없는 상태로 인해 1인 가구가 급증하고 있다. 가족관계가 파편화하면서 가족의 분산과 붕괴는 상상을 초월하고 있다. 이런 상황에서 삶의 희망을 이어가지 못하는 사람들은 스스로 자기 목숨을 끊기도

하고, 범죄의 유혹에 빠지기도 한다. 이처럼 국민의 다수인 노동자가 행복하지 않고 부당하게 자신의 노동의 댓가를 뺏겨거나 비정상적인 방식으로 억압받고 착취당하며 당사자와 그 가족 모두가 고난을 겪고 있는 나라가 선진국 운운 한다면 낯부끄러운 일이다. 지방선거를 앞두고 여러 악조건에도 불구하고 다시 노동정책과 노동행정을 제기하고 강조하는 이유이다.

### 2. 주목받는 지방정부의 역할

지금까지 지방정부의 노동·고용정책은 없었다고 해도 과언이 아니었다. 노동정책은 중앙정부(고용노동부) 차원에서 다루는 영역으로 인식되어 왔고, 행정체계도 고용노동부를 중심으로 지역체계가 구축되어 있기 때문이다. 이처럼 우리나라의 노동행정은 중앙의 고용노동부와 지방고용노동청에 집중되어 있고, 사회보험제도와 산업정책 관련해서도 지방정부의 역할은 미미한 수준이며, 그나마 일자리 문제가 사회적 최대 관심사항으로 떠오르면서 일자리 공시제를 비롯한 제도가 도입되고 있지만 예전부터 있었던 취업취약계층에 대한 자활사업의 연장선에서 크게 벗어나고 있지 못하며, 일자리 연계 시스템에서도 지자체의 역할은 아직 미미한 실정이다. 전체적으로 지금까지 지방정부는 중앙정부의 정책을 수행하거나 연계하는 정도의 역할에 머물렀다고 할 수 있다.

그러나 노동·고용정책의 중앙집중적 양상은 조금씩 변화하고 있다. 일자리 창출과 노동인권·복지 개선에서 지방정부가 할 수 있는 역할이 적지 않다는 사실을 확인하고 있기 때문이다. 특히 서울시 등에서 이루어진 노동정책 추진 현황을 보면 광역지자체에서 중앙정부 못지 않은 일을 할 수 있다.

또한, 중앙정부 노동·고용정책의 빈 지점이나 부족한 부분을 채우고 메우는 역할을 할 수도 있다. 특히 무엇보다 시민·주민들의 삶과 생활에 밀착한 노동·고용정책을 펼치기 위해서는 지방정부, 특히 광역지자체의 역할이 필요하다는 점은 누구도 부정하기 어렵다.

주지하듯이 노동정책의 핵심은 좋은 일자리, 또는 괜찮은 일자리 만들기에 있다. 이 당연해 보이는 정책 과제가 우리나라에서는 늘 힘겹다. 비정규직 양산과 차별 심화를 그대로 두고 선진 사회를 만들 수 없음은 자명하지만, 제벌을 정점으로 하는 기득권 집단의 이해관계가 최우선이 되면서 보다 좋은 일자리와 노동기본권 보장은 대단히 어려운 난제가 되곤 했다. 특히 이윤과 경쟁의 논리가 지배하는 민간 부문에서 당장의 일자리 개선이 쉽지 않음은 경험적이 되고 있다. 이 지점에서 공공부문을 주목하게 된다. 공공부문은 중앙정부와 지자체의 의지가 뒷받침된다면 보다 수월하고 집단적으로 괜찮은 일자리를 만들거나 기존 일자리의 질을 개선할 수 있기 때문이다. 그리고 공공부문의 좋은 일자리 창출과 개선은 단계적으로 민간부문에 청신호로 작용할 개연성이 크고 실제 영향력도 일정 정도 검증돼 왔다.

비정규직 문제를 중심으로 한 노동 문제를 해결하기 위한 정책 수립과 그 정책 과제 이행을 위한 행정체계와 관련해 중앙정부의 역할이 압도적이었던 것이 문제 개선과 해결이 더딘 요인이 되기도 했다. 물론 노동 문제 전반과 관련해 중앙정부와 입법부인 국회의 역할이 가장 크긴 하지만 위낙 복잡다단하게 형성된 노동 문제를 층위별, 부문별, 지역별로 개선해 들어가지 않으면 안되는 상황에 맞닥뜨렸기 때문이다. 역사적으로 중앙집권적 행정체계가 강력하게 작동했던 한국 사회의 구조가 실사구시적 문제

개선과 해결이 긴요한 노동 문제 관련해선 많은 경우 민생을 도외시한 소모적인 정쟁이 되풀이돼온 중앙정치와 맞물려 지체 요인이 되곤 했다.

광역지자체를 비롯한 지방정부의 역할이 새삼 주목받는 이유다. 따라서 지금까지 사회양극화와 같은 노동문제 해결을 위한 정책수립과 집행을 중앙정부가 맡고, 지방은 보조적 역할에 머물렀다면, 앞으로는 대등한 협력적 관계에서 역할을 분담할 필요가 있다. 물론 중앙정부와 지방정부가 공히 노동인지적 행정 마인드로 수미일관되게 전향적인 노동정책을 시행할 수 있도록 한다면 금상첨화겠지만, 노동을 홀대해온 박근혜정부의 면모로 봤을 때 지방정부의 역할이 상대적으로 더욱 강조되는 것은 불가피하고 바람직하다. 증장기 전망으로 볼 때도 한국 사회가 정상 사회로 발전하기 위해선 가장 중요한 계급계층인 노동자들의 삶의 질을 높이는 것이 가장 중요한 사회적 과제인데, 주요 지방정부가 실질적인 노동 문제 개선 모델을 통해 때로는 중앙정부를 견인하면서 지속가능한 인간의 얼굴을 한 자본주의로 한국 사회를 선도하는 것이 중요하다. 이런 문제의식 아래 수도권 광역지방자치단체를 중심으로 노동정책 및 노동행정 현황과 사례를 통해 시사점을 살펴보고, 주요 지방자치단체 사례에서 도출된 핵심 내용을 바탕으로 지방정부의 노동정책과 노동행정 관련한 정책제안을 하게 되었다.

### 3. 주요 광역지방자치단체 노동정책 사례

#### 1) 서울시의 노동정책 및 비정규직 전환사례

2011년 박원순 후보가 서울시장으로 당선된 이후 노동정책 공약은 크게 ① 노동기본권 보장, ② ‘좋은’ 일자리 만들기, ③ 취약노동 복지 강화, ④ 노동조합과 거버넌스 구축, ⑤ ‘노동인지적’ 서울시 행정 문화’ 등으로 세분화되어 서울시정에 반영되었다. 서울시 고용·노동정책 의 추진내용을 살펴보면 다음과 같다.

##### (1) 서울시 공공부문 비정규직의 정규직화 과정

박원순 서울시장은 취임 후 전문연구기관에 연구용역을 의뢰하여 정책의 실현방안을 마련하고 이를 바탕으로 2012년 3월 22일 「서울시 공공부문 비정규직 정규직 전환 계획」을 1차로 발표하여 서울시 직접고용 비정규직 1,054명을 정규직으로 전환한다고 발표하였다. 또한 서울시는 이 계획을 추진하기 위하여 총 62억 3천 1백만원의 예산을 추가로 투입하겠다는 계획도 동시에 발표하였다.

「서울시 공공부문 비정규직 정규직 전환 계획」은 ① 상사·지속적 업무 종사자 정규직 전환 ② 호봉제 도입 ③ 전환제외자 처우개선 ④ 관리제도 개선 등을 주요 골자로 하였다. 특히 최대한의 인원을 정규직으로 전환하기 위해 ① 정부지침에 비해 전환기준을 완화하고, ② 임금 및 후생복지 개선 ③ 전환방식 등의 면에서 보다 적극적으로 추진한다는 점을 특징으로 꼽을 수 있다. 정규직으로 전환된 인력에 대해서는 호칭·정원 등 인력관리 제도를 개선해 상용직·상근인력은 공무원(원)으로, 정수는 정원, 단순노무원은 시설관리원으로 호칭을 변경해 근로자들의 사기를 진작시키고 소속감을 높이는 등의 내용도 포함하고 있다.

이후 서울시는 제1단계 정규직 전환대상에서 제외된 업무실패를 재조사하고, 무기계약직 직제 및 임

금 체계 개편, 간접고용 근로자에 대한 개선책 마련 등을 위한 ‘서울시 좋은 일자리 만들기 기본방안 연구’ 용역을 통해 2012년 12월 5일 「서울시 2차 비정규직 고용개선 대책」을 발표하였다.

서울시 발표의 주요내용은 ① 시 본청·사업소, 투자출연기관에 근무하는 간접고용 비정규직 6,231명을 2013년부터 단계적으로 직접고용·정규직화 ② 상사·지속업무에 종사하는 ‘직접고용 비정규직’ 234명 추가 정규직 전환한다는 내용 이었다. 이러한 계획에 따라 서울시는 청소업무를 시작으로 간접고용 근로자의 단계적 정규직화 사업을 추진하여 우선 민간용역업체와 계약이 종료된 40개 기관 청소근로자 3,312명의 직접고용이 완료되었다. 또한 도시철도공사, 서울메트로 등 지방공기업의 경우에는 자회사 설립을 통한 청소근로자의 정규직화를 시도하여 도시철도그린환경(정원 1,673명, ‘13.4.1일 설립), 서울메트로환경(정원 1,016명, ‘13.6.1일 설립)이 자회사로 설립 되었다. 청소 근로자 외에 시설·경비 및 기타업무는 2016년까지 직접고용을 하고, 2017년까지는 전체 간접고용 근로자의 정규직화를 마무리한다는 계획을 발표하였다.

「서울시 2차 비정규직 고용개선 대책」의 가장 큰 특징은 간접고용 비정규직의 정규직 전환과정에서 시의 예산부담이 가중되지 않고 오히려 예산 절감효과가 있었다는 점이다. 서울시 발표에 따르면 청소분야 근로자 직접 고용시에는 민간용역업체에 지불하는 이윤, 일반관리비, 부가세 등의 경비를 줄 필요가 없게 돼 추가 소요예산없이 임금 인상은 물론 처우개선도 가능하다는 것이다. 실제 청소분야 소요예산을 분석한 결과 외주시 인건비 658억은 직접고용시 765억원으로 약 16% 늘고, 소요경비는 외주시 415억원에서 직접고용시 254억원으로 약 39% 줄어들어 단계적으로 약 53억의 예산절감효과를 가져오는 것으로 나타났다. 또한 동일가치노동, 동일임금 원칙에 입각하여 직무가치에 맞게 임금을 지급하는 ‘직무급」을 청소근로자에 최초로 도입함으로써, 외주업체별로 다양한 임금체계를 가지고 있었던 서울시 전체기관의 청소근로자 임금을 통일하였다.

##### (2) 취약근로자 권리보호 및 복지증진 사업

이 사업은 크게 세 부분으로 구성되는데 ① 노동복지 종합서비스 제공을 위한 노동복지센터 운영, ② 취약근로자 지원을 위한 노동단체 지원사업 추진, ③ 취약근로자 근로실태 조사를 위한 시민모니터링단 운영 등이다. 노동복지센터 운영을 통한 근로자 권익보호 증진 사업은 2013년 9월말 현재까지 노동법률 상담, 인문학 강좌, 외국인근로자 한국어교실 등에 3만여명이 이용한 것으로 나타났다.

서울지역 노동단체 지원사업은 취약근로자 복지 증진을 위한 근로자복지관 시설 개선 및 근로자 자녀 장학금 지원 등이 집행 되었다. 또한 취약근로자 실태조사 사업과 관련해서는 청년 아르바이트 사업장인 ‘커피전문점, 프랜차이즈’ 등 1,322개소 근로실태 조사(9월말 현재)가 실시되었으며 그 결과를 살펴보면 4대보험 미가입(39%), 근로계약서 미작성(18%), 주휴수당 미지급(16%) 등 근로기준법 미준수 등의 문제가 확인되었다. 다음으로는 ‘근로자 권익보호를 위한 예방적 활동체계의 구축 및 운영 사업」으로 크게 세 가지로 구분되어 추진되고 있었다. 먼저 표준근로조건 등 노동법 교육을 추진하고 있는데, 자치구별 근로자·사용자 노동교육 실시(52,946명)과 자치구 상공회 사용자 노무교육이 실시(5,520명) 되었다. 또한 2013년 3월부터 ‘노동권 보호를 위한 홍보 강화’의 일환으로 ‘서울시민 노동권 보호를 위한 길잡이」를 제작배포(3,000부) 하였다. 청소년 노동인권 보호를 위해서는 ‘청소년

노동권리 수첩’ 7,500부를 제작하여 특성화고(71개교), 프랜차이즈본사(40개소) 등에 배포하고 서울시의 미디어보드를 활용하여 표준근로조건(임금체불 금지 등 20개 항목)을 상시 홍보하고 있다.

주목할 만한 사업중 하나는 시민명예노동음부즈만체도로 근로자 상담 및 노무진단 서비스를 실시하고 임금체불, 부당해고 등 전화현장상담을 실시하는데 총 1,520건 수행하여 월평균 169건 상담으로 2012년 98건 대비 72% 증가하였다. 또한 서울시 민간위탁업체(고용규모 30인 이상 대상) 12개 업체에 대한 노무진단을 수행하였는데, 그 내용은 근로계약서 미교부 시정, 휴가규정 준수, 수습기간 조정 등이었다. 마지막으로 청년 일자리 기반 조성사업 사업으로 ① 청년일자리 허브 운영으로 청년기업 공간지원(10개), 청년혁신가 활동 지원(20개 사업장 104명), 새로운 일자리를 만드는 워킹그룹 지원(10개), 청년학교 운영(3개 학교 134명), ② 청년정책네트워크 운영사업을 통해서는 일자리·주거·문화 등 13개 과제에 기업인, 직장인, 대학생 등 249명이 참여하여 분야별 정책과제 발굴, ③ 아르바이트 청년 권리보호 및 근로환경 개선을 위해 「서울시 아르바이트 청년 권리장전」을 채택하였다.

### (3) 노동정책 부서의 신설 및 노동인지적 행정문화 구현

박원순시장의 당선 이후 서울시 시정의 변화 중 가장 크게 주목할 점은 서울시 소속 비정규직노동자의 정규직화뿐만 아니라, ‘노동정책 부서 신설’ 및 ‘노동인지적 행정문화 구현’ 등의 노동정책의 변화를 꼽을 수 있다. 과거에는 일부 지자체에서 비정규노동센터 설립, 공공부문 비정규직 정규직화 등의 노동정책이 추진되었으나, 서울시의 경우처럼 종합적이고, 체계적인 노동정책을 수립하고 시행할 부서를 신설한 사례는 없었다.

노동정책부서는 경제진흥실 산하 일자리기획단에 노동정책과를 신설하였으며, 노동정책팀·노사협력팀·노동복지팀 등 3개의 팀을 운영하고 있으며 점진적인 예산증액을 통하여 실질적인 사업이 추진되도록 하였다. 점에서도 주목할 만하다. 또한 서울시의 ‘노동인지적 행정문화 구현’을 위한 직원 대상 노동교육을 추진하고 인재개발원 교육과정에 노동교육과목 신규 개설(‘13년 하반기), 조례 제정을 통해 시 직원 등 노동교육 확대(‘13년 하반기)를 추진하였다.

## 2) 인천시의 노동정책 및 공공부문 비정규직 전환 사례

인천시는 2011년 12월 「공공부문 비정규직 근로자 고용안정 계획」을 전국 시·도 중 처음으로 발표하였다. 인천시 산하 공공부문에서 상시·지속적인 업무에 종사하는 비정규직 2,745명 중 상대적으로 노동여건이 열악한 저임금 민간위탁 근로자 208명에 대하여 2012년 1월 2일부터 인천시 시설관리공단이 기간제 근로자로 직접 채용하고, 2년 후 무기계약직으로 전환한다는 내용이었다.

전환원칙은 현재 청사 및 시설물 관리용역(청소, 기계, 전기, 소방, 영선 등) 민간위탁 근로자를 대상으로 100% 고용승계하며, 임금은 2011년도 평균 인건비 대비 약 2.55% 상승될 것으로 전망하였다.

이후 인천시는 2단계로 2012년 12월 「2013년 공공부문 비정규직 근로자의 고용안정 및 처우개선 대책」을 발표하고, 향후 비정규직 문제 해결을 위한 중장기 로드맵을 제시하였다. 인천시가 발표한 주요내용은 2013년도부터 ① 공사·공단 및 출자·출연기관 민간위탁용역 근로자 622명의 직접 채용

(기간제 근로자 전환) 및 2년 후 정규직화, ② 시 본청(직속기관·사업소 포함) 및 공사·공단 기간제 근로자 240여명의 정규직화(무기계약직 근로자 전환) 추진, ③ 시 본청 기간제 근로자 220명에 대한 상여금 및 복지포인트 지급 신설 등이었다. 인천시가 발표한 기간제 근로자 전환대상 622명은 공사·공단 및 출자출연기관의 전체 민간위탁용역 근로자 974명의 약 64%에 달하는 수치이다. 우선 인천시는 2013년 1월부터 시 본청서 근무하는 기간제 근로자 42명을 정규직(무기계약직 근로자)으로 즉시 전환하고, 민간위탁용역 근로자 47명을 추가로 기간제로 전환하였다. 또한 인천시는 본청에 근무하는 기간제 근로자의 처우 및 복지 개선을 위해 그동안 정규직 근로자에게만 지급되던 상여금 및 복지포인트를 기간제 근로자까지 확대 지급하기로 하였다.

또한 인천시는 중장기적으로 공공부문의 상시·지속적 업무를 수행하는 비정규직(기간제 근로자 + 민간위탁용역 근로자)을 완전히 해소하겠다는 로드맵을 함께 제시하였다. 주요 내용을 살펴보면, ① 2014년까지 시 본청 및 공사·공단의 나머지 전체 민간위탁용역 근로자 약 500명을 기간제 근로자로 전환, ② 단계적으로 상시·지속적 업무에 종사하는 비정규직 근로자는 모두 정규직으로 전환, ③ 아울러, 각 군·구에 대해서도 이러한 비정규직 고용안정 대책에 함께 동참할 것을 요청하고 방안을 논의한다는 것이다. 이러한 로드맵에 따르면, 인천시는 2014년까지 모든 민간위탁용역 근로자를 직접 채용 방식으로 변경하게 되는 전국 최초의 지방자치단체가 되는 것이다.

인천시의 이러한 노력의 결과 2013년 7월 현재 민간위탁용역근로자 1,261명 중 658명을 기간제 근로자로(2년 후 무기계약직 전환), 기간제 근로자 261명을 무기계약직으로 전환하여 전체 비정규직 전환대상자 1,522명 중 919명의 정규직전환을 완료하였다. 또한 무기계약직으로 전환된 민간위탁용역 근로자 들에 한하여 60세 정년 후, 65세 까지는 기간제 근로자로 채용하여 고용을 보장하였으며 이들에 대한 상여금과 복지포인트를 지급하여 임금인상과 고용안정을 동시에 이루게 하였다. 이 외에 인천시는 앞서 시행한 5개 직종(청소·기계·소방·영선·전기) 외에 기타 직종(검침·안내·정비)의 민간위탁용역근로자 516명에 대한 무기계약직 전환도 추진될 수 있도록 최선을 다한다는 입장을 밝혔다.

## 3) 경기도의 노동정책 및 비정규직 전환사례

### (1) 2012년 비정규직 권리보호 및 고용개선

경기도는 전국 광역자치단체 중 최초로 2012년 1월 5일 도의회에서 ‘경기도 비정규직 권리보호 및 지원에 관한 조례’를 제정하였다. 이 조례는 경기도 내 비정규직 근로자들의 권리를 보호하고 비정규직 근로자들을 지원하는 것을 주요 내용으로 하고 있다.

이에 따라 도지사는 비정규직 근로자의 근로조건 향상 등을 위해 5년마다 종합계획을 수립하게 된다. 이들에 대한 보호와 지원업무를 효율적으로 추진하기 위해 전담부서도 설치할 수 있다.

공공기관 비정규직에 대해서는 정규직화 될 수 있도록 노력하고 동시에 매년 1월 말까지 도에서 그 결과를 의회에 제출하게 된다. 도는 특히 산하 공공기관 평가 시 비정규직에 대한 차별 시정과 비정규직의 정규직화 등을 반영하고, 그 결과에 따라 가산점을 부여할 계획이다.

또한 공공기관에서 비정규직 근로자를 사용하는 때에는 노동관계 법령을 준수하고, 비정규직 근로자가 관계법령에서 정하는 사회보험의 혜택을 받을 수 있도록 하며, 모성보호제도를 적극 활용할 수 있

도록 하였다(제8조). 민간부문 비정규직에 대해서는 근로조건 등에 대한 실태조사, 정책 및 제도 개선을 위한 연구조사, 법률 상담 및 지원에 나서기로 했다. 이 같은 업무를 수행하기 위해 도는 ‘경기도 비정규직 지원센터’ 설치 운영도 검토하고 있다. 이와 함께 최저임금 위반 신고접수는 물론 위반사건 신속 처리 협조, 위반신고부서 설치 등 최저임금 준수에도 노력하기로 했다.

경기도는 2012년 무기계약근로자 등 비정규직 근로자의 급여를 현실화하기도 했다. 우선 장기근속자를 우대하기 위해 5년 이상 근무자에게는 월 1만원부터 최고 26만원까지 단계별로 지급한다. 또 배우자·자녀 등에 대한 가족수당을 공무원 수당규정에 준하여 공무원과 같은 수준으로 지급하기로 했다.

이와 함께 기간제근로자의 기본급 단가를 무기계약근로자와 같은 수준인 3.5% 인상하고 1년 이상 근무자에게는 연간 100만원의 명절휴가비를 지급토록 했다. 이에 따라 도청, 직속기관, 사업소에 근무하는 무기계약근로자 264명이 혜택을 받게 되며 처우개선을 통해 1인당 연간 185~229만원, 약 8% 이상의 임금인상 효과가 있을 전망이다. 정규직 전환도 이루어져 경기도 본청 소속 30명, 수시 결원 발생 시 기간제 근로자 채용 6명 등을 포함하여 총 178명(도 직접 36, 공공기관 142)을 정규직으로 전환하였다. 이로써 경기도는 2007년 기간제법 시행 이후 2012년 현재까지 808명을 정규직으로 전환(경기도 123명, 공공기관 685명)하였다고 한다. 2013년 1월부터는 정년도 55세에서 60세로 늘어났다. 2013년 1월 1일자로 경기도 무기계약 근로자 관리규정 개정·시행한 것이다. 이에 따라 정년 55세에 묶여 있던 무기계약직 근로자 261명이 혜택을 보았다. 이와 더불어 비정규직 근로자에 대한 차별해소 노력도 있었다. 수당, 상여금 신설, 복지포인트 지급 등 조치가 있었다.

## (2) 경기도 비정규직 고용개선 종합계획

경기도는 2012년 9월 ‘경기도 비정규직 고용개선 종합계획’에 대한 연구용역을 발주하였다. 이를 통해 공공부문 및 민간부문의 비정규직에 대한 실태조사와 유사·동종 직종에 대한 임금차별 금지, 정규직화를 포함한 비정규직 고용개선 대책을 마련할 계획이다. 경기도로부터 연구용역을 의뢰받은 한국노동연구원은 2013년 2월 그 결과를 발표하였다. 여기에서 한국노동연구원 연구진들은 크게 공공부문 비정규직 줄이기, 민간부문 좋은 일자리 늘리기, 비정규직 차별 없애기 등 세 가지 방향으로 정책을 제안하고 있다.

공공부문 비정규직 줄이기 대책은 직접고용 비정규직 고용안정, 간접고용 비정규직 고용안정, 민간위탁 비정규직 고용안정 등 세 가지로 나누어 제안하고 있다. 직접고용 비정규직 고용안정 대책으로는 무기계약직 379명 외에 정부 지침에 따른 상시·지속업무 종사자 기간제 근로자 1,081명 전원을 정규직으로 전환하는 것이 핵심이다. 경기도 직속기관(사업소 포함)에서는 상시지속적 업무에 종사하는 비정규직의 고용안정을 추진하고, 공공기관 중에서 년차별 전환계획 미수립 기관은 공공기관 경영평가 시 반영하여 전환을 유도하자는 내용을 담고 있다. 그리고 근로복지혜택 차별 줄이기를 통해 공무원, 비정규직간 계층화를 해소하는데 무게를 두고 있다. 또한, 무기계약직 호칭을 변경하여 소속감과 자긍심을 고취하는 방안도 포함되었다. 하지만 무기계약직을 위한 호봉제 임금체계 도입은 장기과제로 분류하여 구체적 대책을 제시하지 않았다.

청소, 시설, 경비 등의 간접고용 비정규직 1,027명을 대상으로 하는 간접고용 비정규직 고용안정 대

책도 제시하고 있다. 간접고용 비정규직에 대해서 정부지침에 따른 처우개선에 초점을 두고 추진하되, 상대적으로 처우가 열악한 청소, 시설, 경비업무 종사자 중심으로 2단계 고용개선 대책을 제시하고 있다. 1단계는 정부합동 지침에 따른 보호시스템 마련하고, 고용안정 시책을 발굴하는 것이다.

경기도(직속기관, 사업소 포함) 본청의 경우 주기적인 관련 지침을 준수 이행하도록 고지하고, 경기도 공공기관의 경우 낙찰 하한률, 시중노임단가 적용 등 용역근로자 보호를 위한 평가항목 신설하는 내용을 담고 있다. 2단계에는 간접고용 외주용역 근로자들을 직접고용 형태로 전환한다. 정부대책 및 도(道) 차원의 단계별 정책방향에 따라 현재 간접고용 비정규직을 직접고용 비정규직으로 전환하고, 그 후 다시 직접고용 정규직 형태로 단계별로 전환하는 방안을 제시하고 있다. 이 과정에서 경기도 공공부문 고용주 연합 등 다양한 대안(협동조합·사회적기업 시스템, 자회사 설립, 시민기업 등)을 발굴하는 것도 검토하고 있다. 고용안정, 처우개선 등 지속적인 시책 발굴로 고용불안을 해소할 수 있는 기반을 마련하자는 제안이었다.

경기도 비정규직 고용개선을 위해 민간위탁 사업 제도를 개선하는 것도 포함하고 있다. 민간위탁으로 제공하는 공공서비스 사업에 종사하는 비정규직 근로자를 대상으로 5년 내 중장기적 검토과제로 현황조사·연구를 통한 고용개선대책을 추진하자는 것이다. 경기도 ‘비정규직 고용개선 종합계획’에는 민간부문 비정규직 대책으로 ① 비정규직 개선기업에 대한 우대지원제도 추진 ② 공계약(공공조달)을 통한 비정규직 고용개선 유도 ③ 비정규직 고용개선 모니터링 시스템 구축 ④ 비정규직 맞춤형 교육훈련 프로그램 설계 등을 담고 있다. 그리고 민간과 공공부문 공동으로 비정규직 차별 없애기 대책이 포함되어 있다. 구체적인 대책으로는 ① 정부·민간·경기도 공동 차별시정 사업 추진 ② 차별시정 우수기업에 대한 홍보 추진 ③ 공공부문 불합리한 차별개선 시책 발굴 등을 제안하고 있다.

하지만 경기도는 2013년 비정규직 고용개선 계획을 수립하고, 그 내용을 발표했지만 실제 정규직 전환 실적은 매우 미흡하다. 2012년 경기도 36명과 공공기관 142명을 정규직으로 전환한 것 외에 뚜렷한 실적은 없다. 이것은 아마도 경기도지사가 새누리당 출신이기 때문에 박근혜 정부의 ‘공공부문 비정규직 대책’과 정치적으로 궤를 함께 하는 것으로 보인다.

## 4. 광역지자체 노동정책 및 노동행정 추진 방안

### 1) 지방정부의 노동정책 핵심기조 \_ 비정규직 없는 도시만들기

앞서 살펴본 수도권 광역 지자체 사례를 바탕으로 장기적으로 견지할 광역지자체 노동정책 기조와 방향으로 ■「비정규직 없는 도시 만들기」■「차별없는 노동인권(노동존중) 도시 만들기」를 제안한다.

광역지자체 노동정책 기초

- 「비정규직 없는 도시 만들기」
  - 광역지자체 본청 및 지역 공공기관 비정규직 정규직화
  - 민간위탁 비정규직 정규직화 및 지자체 직접고용 전환
- 「차별없는 노동인권(노동존중) 도시 만들기」
  - 노동존중 사회 정착을 위한 노동인지적 행정문화 구현
  - 민간부분 비정규직 처우 개선을 위한 적극적인 노동복지 실현

「비정규직 없는 도시 만들기」는 2011년 말 이후 중앙정부에서 발표한 ‘공공부문 비정규직 고용개선 대책’ 과 서울시·인천시 등 민주당 소속 광역지자체 단체장들이 펼친 정책을 좀 더 진전시키기 위한 내용을 담고 있다. 광역지자체 본청 및 지역 공공기관의 비정규직을 정규직화하는데 초점을 맞추었던 내용에서 한 발 더 나아가 광역지자체에서 민간위탁으로 운영하고 있는 각 시설이나 기관의 비정규직을 정규직화하고 필수공익적 분야는 지자체 직접고용으로 전환하자는 내용이다.

「차별없는 노동인권(노동존중) 도시 만들기」는 광역지자체 차원의 노동행정을 강화하자는 내용이다. 대부분의 광역지자체에서는 ‘일자리 정책과’ 에서 총괄하고 있는데, 서울시 사례를 적극 반영하여 독립적인 부서를 설치하는 등의 방식으로 노동존중 사회 정착을 위한 노동인지적 행정문화를 구현하는 방안을 제시하고 있다. 이와 더불어 민간부분 비정규직 처우 개선과 노동인권 실현을 위해 광역지자체 차원에서 할 수 있는 노동복지 정책들을 제시해야 할 것이다.

(1) 민간위탁 비정규직 정규직화 및 직접고용 전환

2011년 11월 중앙정부에서는 정부 합동으로 ‘공공부문 비정규직 고용개선 대책’ 을 밝힌 바 있다.

그러나 정부에서는 여전히 공공부문의 상시지속적 업무의 무기계약직 전환을 중심으로 하는 정책을 발표하고 있다. 박근혜 정부에서 밝힌 첫 번째 공공부문 비정규직 대책이었지만 이전 정부의 대책 수준을 넘어서지 못한 것이다. 정부에 따르면 공공부문에서 상시·지속적 업무에 종사하고 있는 비정규직 근로자 65,711명이 '15년까지 무기계약직으로 전환된다. 2013년에 47%(30,904명), 14년에는 30%(19,908명), 15년에는 23%(14,899명)가 전환된다. 교육부는 학교회계직원(3만4천여명)에 대하여 기간제근로자 사용기간이 2년이 되지 않아도, 계약기간 1년이 되는 시점에서 전환하는 방안을 추진하고 있다. 하지만 무기계약직 전환 대상자 대부분은 중앙행정기관에 속하지 않는다. 이것은 중앙정부가 공공부문 비정규직 고용개선 대책을 무기계약직 전환으로 고정해놓고 사회적 쟁점을 부분적으로 수용하는 수준에 그치고 있음을 스스로 인정하는 꼴이다. 이제는 공공부문 비정규직이라는 ‘전환 대상자’ 를 확장해야 한다. 상시지속적 업무자 외에 공공적 성격이 분명한 업무를 수행하는 경우, 공공부문에 간접고용·민간위탁으로 고용된 노동자들까지 전환 대상으로 확대해야 한다.

이런 점에서 볼 때, 몇몇 지방자치단체들(서울시, 인천시 및 일부 기초지자체 등)의 경우 사회적으로 문제가 되고 있는 ‘비정규직’ 의 문제 해결을 위하여 ‘공공부문의 모범 사용자로서 공공부문 비정규직 문제해결’ 을 선도하여 왔다는 점에서 주목된다.

지자체별 공공부문 비정규직 대책은 지자체별 상황과 특수성에 따라 일정한 차이를 보이고 있으나, 정부지침보다는 완화된 상시·지속업무에 대하여 ① 본청 및 산하기관 직접고용 비정규직 정규직화, ② 본청 및 산하기관에 근무하는 간접고용 비정규직(위탁업체 고용)의 정규직화 대책을 중심으로 이루어졌다. 또한 이 과정에서 정규직 전환에 따른 ‘고용안정’ 과 동시에 임금인상 및 복지후생 확대에 ‘고용의 질(삶의 질)’ 까지 이루어 질 수 있도록 노력하였다. 특히나 정규직화 전환과정에서 지자체의 예산부담이 가중되지 않고 오히려 예산 절감효과가 지자체별로 동일하게 나타났다.

이제 지자체 공공부문 비정규직 고용개선 대책의 마지막 대상은 민간위탁 분야이다. 1998년 외환위기 이후 급격히 증가한 민간위탁 분야의 간접고용 비정규직 문제를 해결해야 한다. 그동안 무분별하게 민간위탁되어 운영되어온 시설 및 사업체에 고용된 간접고용 근로자들은 공공부문 비정규직 대책의 사각지대에 놓여 있었다. 지난 정부에서 작은 정부를 지향한다면서 공공부문 업무의 상당부분을 민간위탁으로 외주화하였다. 지방자치단체들이 어떤 정책과 사업을 펼칠 때, 중앙정부의 예산·인력에 대한 제한과 감독을 우회하는 방법으로도 민간위탁을 활용한 측면이 없지 않다.

감사원 감사연구원이 낸 ‘지방자치단체 민간 위탁 관리 실태’ 보고서에 따르면 전국 민간 위탁 사업은 6,990건(광역 1,127건, 기초 5,863건)이며 보건복지 분야가 42.3%, 환경위생이 20.2%로 높은 비중을 차지했다. 위탁 업체 선정 방법을 조사한 결과 경쟁입찰은 19.4%에 불과한 반면 수의계약은 30.8%나 됐다. 특히 도 단위에서는 수의계약 비중이 38.0%나 돼 점검이 필요하다는 지적이 나왔다.

또 민간 위탁 수행 근거를 조사한 결과 53.4%가 별도 규정이 하나도 없었다. 행정구역별로 보면 서울시는 별도 규정이 없는 경우가 1.3%에 그친 반면 광역시는 57.5%, 도 단위는 51.9%, 시 단위는 55.7%, 군 단위는 56.4%, 자치구는 55.2%나 법적 근거도 없이 민간 위탁을 시행하고 있었다.

여기에서 드러나듯이 민간위탁은 그 자체가 논란의 대상이다. 민간위탁의 대상과 방식, 그리고 운영과 관리의 측면에서 문제점이 드러나고 있기 때문이다. 그러므로 지금까지 확장·확대일로에 있던 민간위탁은 근본적으로 재검토해야 할 필요가 있다. 하지만 지방자치단체 입장에서는 중앙정부 차원의 총액인건비 제한 완화나 지방자치단체의 재정 확충 없이 민간위탁을 모두 공공부문 내로 재인입하는 방식은 결코 쉽지 않다. 이런 점들을 종합적으로 감안하여 민간위탁 분야의 조정과 더불어 종사자들의 고용개선을 이루어야 할 것이다.

(2) 민간위탁 유지 분야에 대한 고용개선 방안

민간위탁 상태를 유지하는 분야에서도 고용개선은 이루어져야 한다. 이를 위해서는 먼저, 민간위탁 참여 및 선정 대상을 선정하는 기준을 정비할 필요가 있다. 영리법인이나 일반 기업들이 공공서비스를 위탁받는 범위는 최대한 줄이고 사회적 기업 유형(협동조합이나 마을기업)이나 공익적·사회적 지향성을 분명히 갖는 법인이나 재단들이 수탁기관이 되도록 해야 한다. 부녀회나 노인회, 자치회 등 주민기관이나 민관협동 방식으로 수탁기관을 형성하는 방식도 필요하다. 기본적으로 수익과 영리를 위한 수단으로 민간위탁이 활용되지 않도록 해야 한다는 점을 전제해야 한다.

민간위탁 상태를 유지하는 분야 고용개선에서도 직접고용 정규직화를 중심으로 해야 한다. 공공서비



스를 수탁하는 민간기관들이 사업 활동 또는 입찰에 참여할 때, 종사자들의 정규직 고용을 전제로 해야 한다. 파견용역 형태로 근로자들을 간접고용하거나 수탁업무의 전체나 일부를 재하도급하는 일은 원칙적으로 금지해야 하며, 기간제와 계약직 등의 채용은 6개월 이내의 임시·한시적 상황으로만 한정해야 한다. 민간위탁 수탁기관들을 대상으로 지자체 차원에서 노동인권 및 근로조건 기준을 수립하고, 수탁기관들이 이를 준수하도록 의무화해야 한다. 민간위탁 기관들의 근로조건과 노동실태에 대한 비판의 목소리가 높은 상황에서 고용형태를 정규직으로 전환하는 것만으로는 부족하기 때문이다. 수탁기관의 경영진과 관리자들은 노동인에 관한 기본 교육을 이수하도록 하고, 근로기준법 등에 명시된 근로조건을 을 위시하여 법과 제도로 명시된 근로자 권리를 이해시켜야 한다. 또한, 지자체에서 직접 근로기준법 준수 및 각종 노동보호 조치들을 제대로 적용·준수하고 있는지 정기적으로 점검·관리해야 한다.

## 2) 노동인지적 행정문화 구현

2013년 9월에 고용노동부에서 발표한 ‘13~15년 공공부문 비정규직 정규직(무기계약직) 전환계획’에 따르면, 행정적인 개선 내용들도 다수 포함하고 있다. 하지만 이것만으로는 부족하다. 공공부문 비정규직 고용개선을 무기계약직 전환에 맞춘 상태에서 이를 원활하게 진행하고, 조직 및 인사관리의 효율성을 높이는 정도로는 부족하다. 노동·고용 관련 행정은 중앙정부(고용노동부) 체계로 집중되어 있기 때문에 지방자치단체에서 공공부문 비정규직 고용개선이나 자체적인 일자리 창출을 위한 정책을 수행하기 어렵다. 지방자치가 확대되는 가운데에서도 노동행정은 중앙정부의 고용노동부 차원으로 집중되어 있었다. 공공부문 비정규직 고용개선을 더불어 지역 차원에서 제대로 된 일자리를 창출하면서 노동인권을 실현하기 위해서는 최소한 광역지자체 차원에서도 노동행정을 수행하는 것이 필요하다.

현재 지방자치단체에서는 고용노동부와 업무협약을 통해 ‘일자리 센터’ 등을 운영하면서 고용지원서비스에 나서고 있다. 그리고 일자리 정책과를 통해 지방자치단체 차원의 일자리 창출을 위해 노력하고 있다. 하지만 대부분의 지방자치단체에서는 노동·고용행정을 경제활성화 차원에서 접근하고 있다.

경기도의 경우 ‘경제투자실’에서 고용정책을 담당하고 있으며, 서울시에서도 경제진흥실에서 노동·고용정책을 담당한다. 경제투자실 혹은 경제진흥실에서 노동·고용정책을 다루거나 지방자치단체장 특보 등 특별기구를 임시적으로 설치하는 형태로 노동정책을 수행한다는 사실은 그만큼 지방자치단체들의 노동행정이 부재하다는 의미이다. 이것은 지방자치단체들이 노동정책을 독립적인 행정 분야의 하나로 인식하지 않고 일자리 정책의 하위 개념으로 인식하고 있음을 보여준다. 이런 까닭에 노동행정이 사용자 위주로 이루어지고 있는 것이 현실이다. 경제진흥과 경제투자를 위한 조직 체계에서는 기업 활성화와 자본 유치의 관점을 노동인권보다 우선할 수 밖에 없기 때문이다.

따라서 지자체에서 노동정책을 ‘노동인지적’ 관점에서 수행하는 것이 중요하다. 박근혜 정부가 추진하고 있는 시간제 일자리 파위와 같은 ‘양적 방식’이 아니라, 좋은 일자리를 지역의 공공부문에서부터 늘려나가기 위해서는 지방자치단체의 행정 전반에 ‘노동인지적 인식’이 자리잡아야 한다. 좋은 일자리란 임금이 높거나 전문적·기술적인 직무가 필요하다는 의미만이 아니라 인간다운 대우와 차별 없

는 처우를 받는다는 의미도 포함하기 때문이다. 즉, 지자체에서 노동인지적 행정 체계를 수립함으로써 좋은 일자리를 노동자들에게 제공하는 동시에 노동자들의 권리를 신장하여 고용의 질을 개선하는 과정을 병행해야 한다. 이렇게 할 때에만 질 나쁜 일자리의 양적 확산으로 소득양극화와 소득불평등을 심화하는 악순환 고리를 타파할 수 있으며, 노동자와 서민 위주의 지역 행정을 펼칠 수 있다.

### (1) 고용노동부와 업무협약 체결

지방자치단체에서 노동고용행정을 수행하기 위해서는 제도적인 조정이 필요하다.

우리나라 「정부조직법」에서 나타나는 노동행정의 범위는 근로조건의 기준, 직업안정, 직업훈련, 실업대책, 고용보험, 산업재해보상보험, 근로자의 복리후생, 노사관계의 조정, 기타 노동에 관한 사무를 말한다. 즉, 지방노동청과 지방노동청지청, 소속 출장소, 지방노동위원회, 지방자치단체가 담당하고 있는 노사관계(분쟁조정 포함), 근로감독, 산업안전보건, 고용보험, 직업안정, 직업훈련 사무이다. 그런데 「지방자치법」 제 11조에서 정하고 있는 기준에 따라 우리나라의 국가 사무는 지방자치단체에 위임되어 수행되는 동시에 국가가 지역에 직접 설치한 특별지방행정기관에 의해 별도로 수행되는 이원적 방식을 취하고 있다. 이에 따라 똑같은 성질의 사무라도 중앙행정기관의 제량에 따라 지방자치단체에 위임될 수 있고, 특별지방행정기관이나 부속기관에 위임될 수도 있다. 한편, 「지방자치법」 제9조에 예시된 지방자치단체의 사무범위에 노동행정에 관한 조항은 ②항의 ‘주민복지에 관한 사업’이 유일한 조항으로 간접적이고 포괄적으로 언급되어 있을 뿐 노동행정을 직접적으로 언급한 조항은 없다.

다만, 「노동조합 및 노사관계 조정법」, 「고용정책기본법」, 「직업안정법」 등 개별법에서 지방자치단체가 수행하는 노동행정을 정하고 있고, 「기능장려법」에서 일부 업무를 위임하고 있다. 종합적으로 볼 때, 노동행정분야에서 국가와 지방자치단체 상호간의 사무 배분은 명확하지 않다고 할 수 있다.

따라서 고용지원서비스와 일자리 정보(공공근로 포함) 및 직업훈련 제공, 지방자치단체 분쟁 및 산하 기관들의 노사관계(분쟁조정 포함) 및 지역 노사민정협의체 운영, 노동인권 관리감독과 지방자치단체에서 수행하고자 하는 노동복지에 관한 사무 등은 지방자치단체에 위임하거나 중앙정부와 공동으로 수행하는 것이 필요하다. 여기서 제안하는 노동행정 사무의 위임이나 공동 수행을 위해서는 정부조직법과 지방자치법을 개정하여 노동행정에 관한 지방자치단체의 업무 및 사무 범위를 명시하는 것이 가장 분명한 방법이지만 이해관계 및 사무 범위를 확정하기 어려운 측면도 있다. 문제를 간단하게 해결하는 방법이지만 가장 어렵고 복잡한 과정을 밟아야 할 수도 있다.

그래서 고용노동부의 지방지청과 광역지자체 간 노동·고용 행정에 관한 업무 위탁을 제안한다. 이미 수많은 지자체에서 고용노동부 지청과 업무 협약을 체결하고 일자리 정책이나 고용지원서비스 등을 지자체가 수행할 수 있는 근거를 확보하고 있기 때문이다. 지금까지 일자리 정책이나 고용지원서비스에 한정되었던 업무 협약을 근로복지 사각지대 해소, 일자리 메칭과 알선, 직업훈련, 노동자 권리 및 노동조건 개선 분야로까지 확대하는 것이 필요하다.

### (2) 지자체 내 노동정책국 설치

지방자치단체들의 노동인지적 혹은 노동존중 행정을 하기 위해서는 단체장의 의지와 더불어 그 일을 수행할 주체를 조직적으로 만들어야 한다. 서울시의 경우 전국 광역지자체 중 유일하게 ‘노동정책과’

를 설치한 바가 있다. 하지만 서울시 노동정책과는 경제진흥실 내 일자리기획단에 속한 하나의 과(課)에 불과하다. 노동정책을 일자리 정책, 경제·산업 정책의 하위 체계로 인식하고 있음을 단적으로 보여 준다. 노동인지적 행정을 위해서는 일자리 정책, 경제·산업 정책을 다루는 부서와 동등한 혹은 그 이상의 행정 체계를 갖출 필요가 있다. 따라서 현실적으로는 만만찮고 실행을 위해선 중장기적 전망 속에서 조밀하게 설계되어야겠지만, 독립된 노동정책실 또는 노동정책국 신설을 제안한다.

예를 들어 서울시의 경우에는 행정1부시장 산하에서 경제진흥실이나 복지건강실 등과 동일한 위상으로 노동정책실(국)을 설치하고 그 산하에 일자리 정책과와 노사협력과, 노동복지과 등을 배치할 수 있을 것이다. 경기도의 경우에는 경제투자실에서 분리하여 노동정책실(국)을 설치하는 것이 필요하다. 노동정책실(국)에는 일자리 정책과와 노사협력과와 노동복지과를 하위 부서로 설치하는 동시에 일자리센터는 별도 기관으로 운영하는 형태가 적합할 것이다.

### (3) 지방자치 행정에서 노동인지성 제고

지방자치단체가 중앙정부 고용노동부로부터 업무·사무의 일부를 위임받고 노동고용 행정을 담당할 조직을 마련하는 일과 더불어 공무원과 관계 기관 종사자들의 노동인권을 함양하고, 노동인지성을 제고하는 일을 병행하여야 한다. 노동인지적 행정은 지방자치단체 본청만이 아니라 산하 기관 및 출자·출연기관 등에도 적용해야 한다.

#### ① 노동인권 교육 이수 의무화

노동인지성을 제고하기 위해 본 연구팀에서는 성평등 교육 이수를 의무화한 것처럼 지자체 공무원과 산하 기관 종사자들에게 노동인권 교육을 의무적으로 이수하는 방안을 제시한다. 노동인권 교육이 형식적으로 진행되지 않도록 하기 위해서는 민간에서 노동인권 관련 교육을 전문적으로 수행하는 기관에 의뢰하여 노동인권 교육을 수행하도록 제도화해야 한다.

#### ② 노동 관련 업무 및 사무 지표 마련

노동고용 관련 업무와 사무에 대한 지표를 만드는 것도 지방자치단체의 노동인지성을 제고하는 방안이 될 수 있다. 지방자치단체의 행정서비스 이용자들을 대상으로 지자체의 노동인지적 행정 정도를 지표화하여 객관적인 상황을 확인하는 한편, 노동인지성이 미흡한 부서와 산하 기관을 대상으로 적극적인 개도를 펼칠 수 있는 근거를 마련하여야 한다.

#### ③ 공공조달 과정에서 근로조건 개선 제도화

공공조달에 참여하는 민간기업 비정규직 노동자들의 근로조건을 개선하기 위한 노동행정도 적극화해야 한다. 인센티브와 가산점 제도 도입, 그리고 적극적인 비정규직 근로자 보호지침 등을 수립하는 것을 검토할 수 있겠다. 먼저, 비정규직 노동자 근로조건 개선 성과가 있는 기업에 대한 인센티브를 확대하는 방법은 많은 지방자치단체에서 도입·시행하고 있다. 경기도는 ‘경기도 일자리 우수기업 인증기업’ 평가 시 신규채용단계부터 정규직 비중이 높으면 최대 10점까지 배점을 부여하는 한편, 비정규직을 정규직으로 전환시킨 실적에 따라 최대 5점까지 가점을 부여하고 있으며, 2014년 일자리 우수기업

인증 평가에서는 비정규직 고용 개선 항목의 배점을 최대 25점까지 확대할 계획이다. 이러한 사례를 활용하여 각 광역지방자치단체에서는 민간기업 비정규직 근로조건 개선을 적극 지원하는 자제를 가져야 한다.

다음으로, 공공조달 기업 심사에서 비정규직 근로조건에 대한 가산점을 부여하는 방법 역시 이미 도입·시행하고 있는 광역지방자치단체들이 있다. 경기도는 공공기관 단순 용역분야 공공조달 기업에 근무하는 비정규직 노동자들의 근로조건 개선을 위해 이들 기업의 자격심사시 비정규직의 근로조건 등을 평가해 가점 2점을 부여하는 기준을 마련하여 적용하고 있다. 비정규직 근로조건에 대한 가산점이 높은 수준이 아니라서 아쉬움이 있기는 하지만 가산점 제도를 실시할 수 있는 근거로는 충분히 활용될 수 있다. 광역지방자치단체별로 가능한 수준에서 가산점 부여 수준을 높이기 위한 노력을 해야 할 것이다.

#### ④ 비정규직 노동자들의 근로조건 개선 및 노동인권 보호 지침 마련

보다 적극적으로 비정규직 노동자들의 근로조건 개선 및 노동인권 보호를 위한 지침을 마련하는 것도 하나의 방안일 수 있다. 인천시의 경우 일반 용역 중 경비 등 단순노무 용역의 용역근로자 보호를 위해 계약과정을 개선하고 발주기관의 관리·감독을 강화하도록 「용역근로자 근로조건 보호지침」을 마련했다. 용역의 가장 기초단계인 계약을 위한 입찰 시 공고단계부터 용역근로자 보호관련 약속서 제출, 시중노임단가 적용, 특별한 사정이 없는 한 고용승계 등 용역근로자 근로조건 보호를 위한 조치를 취한 것이다. 인천시가 ‘용역근로자’에 한정했다면 각 광역지자체에서는 공공부문과 민간부문을 동시에 아우르는 광역·도 ‘비정규직 노동자 근로조건 및 노동인권 보호지침’으로 확대·적용하는 것이 필요하다.

#### (4) 비정규직 고용개선을 위한 지역 거버넌스 확대·강화

지방자치단체에서는 노동인지적 행정 체계를 형성하는 일과 더불어 노동고용정책에 관한 지역 거버넌스를 제대로 가동하는 노력도 기울여야 한다. 광역지방자치단체들이 지역 노사민정 거버넌스를 가동·운영하는 사례는 이제 일반화하고 있기 때문에 형식적인 거버넌스의 구축이 아니라 실질적이고 의미 있는 거버넌스로 진전하는 일을 해야 한다. 특히 비정규직 고용개선을 위한 거버넌스는 기존의 지역 노사민정 협의체를 활용하되 참여 범위는 확대하여야 한다.

노동고용 정책과 행정을 위해 지역 거버넌스를 형성하고 운영하는 일은 서울시에서 두드러진다. 서울시는 산하 기관 노사관계를 다루기 위한 ‘서울모텔’을 운영하고 있으며, 노사민정 협의체를 통해 여러 노동 현안 및 노사관계 문제를 다루고 있다. 서울시장 직할의 노동특보를 임명한 바 있으며 노동정책과를 신설하여 운영하고 있다. 서울시의 이런 사례들과 함께 경제사회 노사정위원회 모델을 결합하는 것도 필요해 보인다. 경제사회 노사민정위원회와 같은 형태로 지역 노사민정 협의체를 상설화되 그 산하에 다양한 주제와 안건별로 소위원회를 구성하여 운영하는 것이 필요하다. 필요한 경우 ‘비정규직 차별시정 추진단’과 같은 조직을 별도로 꾸려서 특별하게 대응할 수도 있을 것이다.

### 3) 적극적인 노동복지 실현

지자체 노동정책은 공공부문으로만 한정하지 않고 민간부문까지 담아낼 필요가 있다. 지자체가 직접적으로 운영할 수 있는 공공부문을 중심으로 좋은 일자리를 만들어 가는 노력과 더불어 민간 부문 기업과 노동자를 대상으로 근로조건 및 노동인권을 보호·확장하는 노력도 병행하는 것이 필요하기 때문이다. 민간기업 전체를 대상으로 근로조건 개선과 노동인권 보호 노력을 해야겠지만 1차적으로는 지역 중소기업체들을 대상으로 집중적인 노력을 기울여 2차 노동시장의 열악한 근로조건을 개선하는데 초점을 두어야 한다.

지자체 일자리 현황과 실태에서 살펴본 대로 광역시·도별 사업체의 상당수는 10인 미만이며, 경제활동인구의 상당수가 중소기업체에서 임금노동자로 일하고 있다. 그리고 노동시장의 분할과 분절에 따른 계층화와 심각한 사회 양극화 상황을 감안한다면 지자체에서 지역 중소기업체의 근로조건 개선과 노동인권 보호를 위한 제반 노력을 기울이는 것은 매우 필요하다. 민간기업 중소기업체의 강제적인 어떤 조치나 방법보다는 지자체에 의한 지원을 통해 근로조건 개선과 노동인권 보호의 기반을 형성하는 데 초점을 두어야 한다. 사용자들의 자본 능력과 지불능력을 충분히 감안하는 동시에 중소기업체 내에서 일하는 청년, 여성, 고령 노동자들의 권리를 신장하고 근로조건을 개선할 수 있는 방안을 동시에 모색해야 한다.

#### (1) 사회보험 가입 중소기업체에 대한 지자체 지원 제도화

우리나라 고용의 질을 결정하는 곳은 사실 중소기업체와 자영업체들이다. 이들 업체들은 고용규모가 작을 뿐만 아니라 지불능력도 부족하기 때문에 근로자에 대한 각종 비용을 줄이는 경우가 많다. 대표적으로 법적 의무로 되어 있는 사회보험을 가입하지 않거나 퇴직금을 운용하지 않는다.

고용보험 등 사회보험에 가입하지 않는 데에는 다양한 이유와 원인이 있다. 5인 미만 사업장의 사용자들은 고용보험을 비롯한 사회보험 가입과 납부에 상당한 부담을 느낀다. 그렇기 때문에 굳이 사회보험에 가입하려고 하지 않는다. 종사자들에 대한 유인효과도 부족하다. 더 좋은 일자리를 찾아가려는 사람들에게는 실업급여 중심으로 혜택을 받을 수 있는 고용보험에서 큰 유인을 느끼지 못한다. 고용보험 등 사회보험에 대한 가입률을 제고하면서 실직 상태가 아니라 재직 상태에서 얻는 혜택을 늘려야 한다.

혜택의 확대는 국가 차원의 제도 개선으로 접근해야 하지만 고용보험 가입률을 제고하는 것은 지자체 차원에서도 다양한 방법을 강구할 수 있다.

정부는 2012년 7월부터 10인 미만 사업장에서 근로하는 저임금근로자의 사회보험 사각지대 해소를 위해 고용보험·국민연금 보험료를 지원하는 두루누리 사회보험 지원사업을 시행하고 있다. 2012년 7월부터 10인 미만 사업장의 월평균 보수 130만원 미만 근로자에 대해 사업주와 근로자가 부담하는 고용보험·국민연금 보험료를 보수수준에 따라 1/3~1/2로 지원율을 달리 적용해 왔다. 2013년 4월부터는 저임금근로자에 대한 지원 강화 및 가입 유인 확대를 위해 관련 고시를 개정, 지원수준을 일괄 1/2로 상향조정하였다. 한편, 2013년 2월말 현재 두루누리 지원사업의 수혜자는 약 44만개 사업장, 82만명에 이른다고 한다. 중앙정부의 이러한 사업에 덧붙여 지자체에서 추가 지원하는 것이 필요하다. 여기서는 지자체 조례를 제정하여 지역 사업체 사업주와 근로자 부담금을 지원하는 방안을 제안한다.

첫 번째 방안으로는 지원 대상이 되는 임금 수준을 130만원에서 150만원 수준으로 확대하여 지자

체에서 130만원~150만원 수준의 사업장을 지원하는 방안이다.

두 번째 방안으로는 지원 대상은 130만원으로 하되 해당 사업체에서 일하는 근로자와 사업주 부담금의 50%를 지자체에서 별도 지원하는 것이다. 이 경우 사업체와 근로자들이 실제로 부담하는 비율은 25% 수준으로 낮출 수 있다. 어느 것을 선택하던 사회보험의 대상을 확대하는 효과는 있다.

이와 함께 고용보험에 대한 인식을 개선하고 참여를 독려하는 일도 필요하다. 지자체와 시민사회가 함께 힘을 합쳐 홍보와 가입 독려 활동을 펼쳤으면 한다. 뒤에서 살펴볼 명예근로감독관 제도나 옴부즈만 제도와 결합한다면 더욱 큰 효과가 예상된다.

특수고용 근로자의 산재보험에 대한 지역의 지원도 적극적으로 제안한다. 정부는 택배기사는 특수고용 노동자 특례조합으로 산재보험을 적용하고, 퀵 서비스 기사는 중소기업주 가입방식, 즉 임의가입 형태로 노동자가 보험료를 전액 부담하는 방식의 산재보험 적용을 발표했다. 그러나 지역 임금근로자들의 상당수를 차지하는 간병노동자와 대리운전 기사에 대한 대책은 언급조차 되지 않았다. 여기서는 정부 차원의 정책이나 사업과는 별도로 레미콘, 학습지, 골프장 경기보조원, 모험 모집인 등 4가지 직군에 간병과 대리운전 등을 포함하여 사업주와 근로자가 절반씩 내도록 하고, 근로자 부담분의 50%를 지자체가 부담·지원하는 방안을 제안한다. 정부 차원에서 법과 제도를 개선해야 할 영역이지만 지자체가 특수고용 노동자들의 고통을 외면할 수는 없다. 국가적 차원의 법과 제도가 미비하다면 지자체가 그 틈을 조금이라도 메워주기 위해 노력해야 할 것이다.

지자체가 운영하는 퇴직금 공제회도 적극적으로 생각해볼 수 있다. 군인이나 공무원, 교직원 공제회는 자체적으로 운영되고 있으며, 건설근로자들을 대상으로 하는 공제회는 법률에 근거하여 만들어졌다.

지자체에서도 중소기업 노동자들을 위한 공제회를 만드는 방법을 생각해볼 수 있겠다. 퇴직금 공제회는 영세자영업자나 10인 미만 사업체 근로자들을 대상으로 하면서 택배기사 등 6대 직종 특수고용 노동자와 예술인까지 대상으로 할 수 있을 것이다. 그리고 새마을금고나 신용협동조합 등 지역 내 금융기관들이 적극 참여하도록 유도하는 것도 필요하다.

#### (2) 고용지원서비스와 직업훈련 체계 구축

지역 시민·노동자들에게 일자리 정보를 비롯한 다양한 고용지원서비스를 제공하는 것은 광역지방자치단체의 기본적인 업무가 되어야 한다. 고용노동부 고용지청과 고용센터와 고용지청들은 지역과 밀착되어 있지 않다. 고용지청과 고용센터들은 권역별로 설치되어 있어 지역 시민들이 일상적으로 이용하기 쉽지 않다. 이용자 편의를 고려했다기보다는 행정적 편의성을 우선한 고용지원서비스 체계라고 하지 않을 수 없다. 지역주민들에게 보다 적극적이고 능동적으로 고용지원서비스를 제공하기 위해서는 주민센터를 활용한 공적 서비스 체계를 갖추어야 한다. 대부분의 광역시도에서는 고용노동부와 업무협조를 통해 ‘일자리센터’를 운영하고 있는데, 그것을 시·군·구 단위로 확충할 필요가 있다. 또한, 읍·면·동 주민자치센터에 직업상담사를 배치하여 일선 창구 업무를 수행하는 한편 구인·구직 등록과 일자리 매칭 관리 역할을 담당하도록 해야 한다.

직업훈련이나 능력개발도 제대로 이루어지지 않고 있다. 사업주의 입장에서는 필요한 인력을 제때에

공급받기 힘들다는 호소도 한다. 지자체에서 노동자 능력개발과 기업이 요구하는 인력양성 프로그램을 운영하는 사례는 찾아보기 힘들다. 우선, 재직자들과 실직자들이 보다 나은 일자리를 위해 교육과 훈련을 받을 수 있는 훈련기관을 설립하는 것이 필요하다. 취약계층과 저소득 여성 등을 대상으로 하는 교육 훈련기관에서 한 발 더 나아가 지역의 광범위한 불안정 비정규 근로자들에게 필요한 직무 훈련과 능력을 함양하는 프로그램을 체계적으로 제공하는 훈련센터를 만들어야 한다. 민간에 대한 위탁과 자격증 취득 교육으로 변질된 현 교육 체계를 지역 차원에서 통합하여 공적 직업훈련이 이루어지도록 만들어야 한다. 이를 위해 특성화고-평생학습관-훈련센터를 연계하는 지역 내 직업훈련지원체계를 구축하는 것도 병행해야 한다.

노동자들에게 보다 나은 일자리를 제공하기 위해서는 학교 공교육과 직업훈련 및 직무재훈련 시스템이 새롭게 구축될 필요가 있다. 산학연 연계 시스템은 연구개발 부분에 집중되어 있는데 이를 인력양성과 직업을 연계하는 차원으로까지 확장하여야 한다. 이와 함께 사적 부문에 위탁되어 있는 직업훈련 분야들을 폴리텍 대학이나 그 부설 형태의 기관으로 흡수하여 공적 시스템으로 재편하는 것도 시급한 일이다. 공적 시스템이란 사적자본이 운영하는 사설교육기관 대신 지자체가 직접 관리하는 체제를 의미한다.

### (3) 산업안전과 근로자 건강을 위한 연계망 형성

지자체에서는 노동자 건강에 대해서도 관심을 기울여야 한다. 지역에 공간을 마련하여 간단한 건강 진단과 더불어 재활훈련을 진행할 수 있는 시설과 프로그램을 운영할 필요가 있다. 또한, 지속적으로 아프거나 통증을 호소하는 경우에는 치료와 연계된 활동도 진행할 수 있어야 할 것이다. 근골격계 질환부터 시작하여 노동자들의 재활 및 의료센터를 확대·확장하기를 기대한다.

지역 차원 산업안전관리 활동도 강화하는 것이 필요하다. 중앙정부 차원에서 산업안전보건공단과 산업안전보건교육원 등을 운영하고 있지만 지역 노동자들에 대한 접근성이나 효과성은 떨어진다. 특히 5인 미만 사업장이 압도적인 지역 현실을 감안한다면 지역 차원에서 사업주와 노동자들을 대상으로 하는 산업안전관리 활동을 적극적으로 전개할 필요가 있다. 대상별로 특화된 산업안전 관리 체계를 수립하고 교육을 진행하는 것이 필요하다. 지역 노동인구 중 고령 및 여성 근로자들을 대상으로 한 근골격계 예방은 매우 필요하다. 또한, 판매 영업 개인 서비스 노동자들의 경우 산업안전 개념 자체가 희박한 데 적극적인 관리와 교육으로 인식을 제고하는 노력을 해야 한다. 노동자 직업환경 개선, 사업장 안전 인증 검사, 재해 원인조사, 산재예방 지원 등을 지역에서도 담당하여 사업장 안전보건을 개선해야 한다. 명예산업안전관리 제도를 지역 차원에서 강력하게 추진하는 것이 필요하다.

### (4) 근로조건 개선을 위한 옴부즈만 제도 도입 및 지역협약 체결

지역 사업장 최저임금과 근로기준법 적용 및 준수를 감시·감독하는 적극적인 활동을 제안한다. 먼저, 명예근로감독관 도입 및 활성화를 제안한다. 제도적으로 본다면, 5인 미만 영세사업장 노동자의 열악한 노동조건, 저임금과 장시간 노동을 해소하기 위해 근로기준법을 모든 사업장에 적용하도록 해야 한다. 행정적 차원에서는 근로감독관의 인원확충과 노동계에서 오랫동안 주장해온 ‘명예근로감독관’ 제도를 도입하는 방안을 생각해볼 수 있다. 법에 명시된 내용이라도 우선적으로 준수될 수 있도록

감독을 강화하는 것이 필요하고 법정 최저기준을 향상하도록 노력해야 한다. 이와 함께 근로기준법 적용 및 준수 여부를 감시하고 그것을 시정할 수 있도록 시민과 노동자들로 옴부즈맨 제도를 운영하는 것도 필요하다. 행정제도에만 한정하지 않고 시민과 노동자들의 참여를 통해 지역 노동환경을 개선할 필요가 있다.

지역협약을 통해 임금과 노동조건(노동시간(휴게시간포함), 휴일, 복지 등)에 대한 가이드라인을 마련할 필요도 있다. 임금의 경우 임금 총액 수준만이 아니라 임금 구성과 체계에 관한 기본 협약이 필요하다. 노동조건의 경우 근로기준법 등 법정 최저기준이 아니라 업종과 지역 상황을 반영하여 기본적으로 보장해야 내용들을 포함해야 할 것이다. 업종을 중심으로 노동자 대표단(노동조합)과 사용자 단체(및 대표자)들이 지역의 기본 내용을 정하는 적극적인 방법을 찾아야 한다. 위법한 행위가 아니면 된다는 단일한 자세와 태도가 아니라 지역 안에서 노동자들이 기본적인 삶과 생활을 영위할 수 있도록 적극적인 노력을 해야 한다.

## 5. 결 론

그동안 노동정책은 국가사무로 인식, 지방정부에서는 노사관계 동향 관리 수준이나 중앙정부의 보조 역할에 머물러왔다. 그러나 이제 지방정부의 역할이 증대하고 있고, 그 방향 전환도 실질적인 성공 사례를 시급성 삼아 점점 더 가속도가 붙고 있는 양상이다. 수도권을 중심으로 한 광역지자체들에서 선도적인 사례들을 통해 그 가능성과 성과가 확인되고 있고, 이런 흐름은 기초 지자체들로 확산되어 가는 양상이 뚜렷하다. 가장 대표적인 예로 기초지자체들에서 비정규직 노동자 지원센터 설립이 시·군·구의회가 여야 정당 의석 분포가 다양한 조건에서도 조례 제정을 통해 이루어지는 사례가 부쩍 늘고 있는데, 이는 상당히 주목할 만한 변화로 비정규직 문제 개선과 해결을 아래로부터 추동하고 실현해 나가는데 중요한 기반이 될 것이다. 또한 몇몇 기초지자체는 근로조건 향상을 위한 하나의 방안으로 생활임금제에 주목해 해당지역 차원에서 시범적으로 시행하기도 했다. 사실 지역 현장에서 발생하는 모든 노동 현안은 국민 전체 이익이나 지역경제와 직결되기 때문에 함께 고민하고 해결해 나가야 할 사회적 과제로 인식하고 지방정부가 제몫을 할 수 있도록 하는 것이 마땅하다.

마지막으로 세계화와 신자유주의 물결 속에 심화되고 있는 양극화를 극복하려면 중앙정부만의 힘과 노력으로는 불가능하다는 것이 명약관화하게 드러났다. 따라서 중앙정부와 지방정부, 그리고 시민사회가 협력한 노사민정적 상생협력 관계를 토대로 공동대응해야 마땅하다. 그러려면 우선 지자체와 중앙정부의 유기적 협력이 가능하도록 대등한 파트너십 관계 형성이 필수적이고, 특히 시민사회와 지역 주민 및 이해당사자 집단의 민주적 참여를 통한 거버넌스 형성이 대단히 중요하다.

이를 위해 앞서도 지적했듯이 중앙정부 및 국회 차원의 법적 근거 마련과 재정 지원이 필요하며, 중앙정부는 지자체와 협력관계가 긴요한 사무에 대해 단계적인 권한 이양을 검토할 필요가 있다. 중앙정부와 지방정부의 유기적 협력 관계를 기본으로 노동정책과 노동행정이 광역지자체들을 중심으로 한 지방정부 차원에서 진전된다면, 머지않아 비정규직 문제 해결과 노동복지 개선, 노동인지적 행정문화 구현, 노사민정 거버넌스 형성 등을 통해 한국 사회 전체 취약계층 노동자들의 삶의 질을 지속적으로 신장시켜 실질적인 양극화 해소의 저변을 획기적으로 넓히고 사회 통합에도 이바지할 것이다.

## 1. 들어가며

### 1) 문제제기

우리 사회가 직면한 여러 가지 문제 중에서 근로자 서민의 삶 또는 생활과 직결되어 있는 것으로 양극화를 들 수 있다. 계층별 소득 격차가 역진불가 양상으로 심화하는 것은 물론 서민층의 소득은 정체 또는 감소하는 양상이다. 뿐만 아니라 2차 이하 하위 노동시장에서는 비정규직 및 중소기업사업장 근로자들의 저소득 구조 역시 고착화하는 양상이다. 양극화는 가족의 붕괴로 이어지고 있다. 가장의 수입으로 가구의 생계를 유지할 수 없는 상태로 인해 1인 가구가 급증하고 있다. 가족관계가 파편화하면서 가족의 분산과 붕괴는 상상을 초월하고 있다. 이런 상황에서 삶의 희망을 이어가지 못하는 사람들은 스스로 자기 목숨을 끊기도 하고, 범죄의 유혹에 빠지기도 한다.

이렇듯 근로자 서민의 삶은 이렇게 어둡고 힘들어지는데 정부와 지자체의 일자리 정책은 여전히 ‘정글의 경쟁’을 강요하고 있다. 가족들은 뿔뿔이 흩어져서 자기 생계 대책을 마련하도록 하는 일자리 정책을 반복하고 있을 뿐이다. 고용률을 높인다는 명목으로 나쁜 일자리를 천덕덕스럽게 만들어내고 있다. 현 정부는 심지어 시간제 일자리를 통해 고용을 늘리고 여성의 경력단절 문제를 해결하고자 한다. 야당들도 ‘일자리 창출’ 정책 경쟁의 한계와 오류를 제대로 이해하지 못하고 있다. 일자리가 부족해서 양극화가 생기고 삶의 고통이 엄습하는 것이 아니다. 가구 구성원들이 모두 일을 하지만 가족을 유지하기조차 어려워지는 나쁜 일자리에서 고통은 시작된다. 일과 가정의 병행, 경력단절 해소, 저녁이 있는 삶은 참 좋다. 그런데 더 근본적으로는 고용과 노동정책은 따뜻하고 좋은 일자리로 최소한의 삶의 단위를 가족을 회복하고 유지하는데 초점을 맞추어야 한다. 강요된 정글 속에 뛰어들기를 강요하기보다 따뜻한 사람의 관계를 만들어야 한다. 이를 위해서는 개인별 고용률 지표를 중심으로 하는 마구잡이식 일자리 늘리기 정책에서 ‘가구당 소득’ 향상을 중심으로 따뜻하게 살 수 있는 환경을 제공해야 한다.

산업적으로 볼 때, 제조업과 건설업에서 일자리를 창출하려는 구태의연함에서 벗어나야 한다. 통계적으로 생산규모나 부가가치 창출은 제조업이 높지만, 일자리는 서비스산업에서 생겨나고 있다. 제조업 일자리 중 실제로 늘어나는 것은 일부 업종에 불과하다. 이제 제조업을 육성하는 정책은 더 이상 고용의 효과로 이어지지 않는다. 전통적으로 일자리를 늘리기 위해서 건설업과 농림수산업 등을 활성화하는 산업정책을 펼쳤다면, 이제부터 일자리를 늘리려면 서비스산업을 육성해야 한다.

그런데 서비스산업 일자리는 늘어나는데 소득과 고용의 질은 매우 낮고 열악하다. 이보다 더 불안정할 수 없는 다종다양한 비정규직 고용 형태를 양산하고 있다. 떠돌아다니는 유랑의 일자리들이 넘쳐나고 있다. 제조업보다 더한 다단계 하도급, 긴 외주화 연쇄고리 속에도 끼지 못한 중소기업, 자영업체들 아래서 일자리는 최악의 양상을 보이고 있다. 여성·청년·고령근로자들의 노동에 대한 저평가, 불합리한 저임금 체계로 ‘낮은 일자리’의 대명사가 되고 있는 것이 현실이다.

따라서 일자리 정책, 고용정책 효과를 높이기 위해서는 서비스산업을 확장하는 동시에 고용의 질을 높일 수 있는 방법을 찾는 것이 현 시점에서 최선이다. 민간자본이 주도하는 민간서비스산업 일자리 개선은 중장기 과제이다. 이윤과 경쟁의 논리가 지배하는 민간 서비스산업에서 당장의 일자리 개선은 쉽지 않아 보인다. 그래서 본 연구에서는 공공부문을 주목한다. 괜찮은 일자리를 만들기 위해서는 공공

부문에서부터 시작해야 한다. 그런데 현재 공공서비스 일자리도 소득수준이 낮고 불안정하기는 마찬가지이다. 그렇지만 공공부문은 정부와 지자체의 의지만 있으면 일자리 질 개선이 충분히 가능하다.

공공부문 정규직 일자리는 모두가 바라는 선택의 대상이다. 공공부문 서비스 일자리는 전 계층, 전 세대에게 희망을 만든다. 그런데 요즘 공공부문 서비스 일자리의 질은 심각하게 나빠지고 있다. 본 연구에서는 공무원과 공기업 정규직 외의 비정규 일자리도 괜찮은 일자리로 만들기 위한 방안을 적극적으로 제안할 것이다. 파견·용역, 민간위탁, 기간제·계약직 등 질 나쁜 일자리를 더 나은 일자리로 대체하는 방안으로 공공부문 비정규 일자리를 정규직으로 전환해야 한다는 점을 충분한 근거를 가지고 설명할 것이다.

### 2) 연구 내용

본 연구에서는 우선, 우리 사회가 직면한 일자리 문제를 진단한다. 우리나라 고용·노동 일반 현황을 개괄한 뒤 산업별 고용·노동 실태를 통계 중심으로 살펴볼 것이다. 성별·세대별 현황과 더불어 지역별 현황도 함께 살펴봄으로써 한국 사회 일자리를 종합적으로 진단할 것이다. 이로부터 중앙정부 일자리 정책의 한계와 문제점도 간단하게 살펴보고자 한다. 특히 고용률 중심의 일자리 정책의 문제점과 시간제 일자리 정책이 갖는 한계에 대해서 집중적으로 살펴본다.

또한, 공공부문 일자리 현황과 실태로 살펴본다. 주요 광역지자체인 서울시와 경기도, 인천시 공공부문 일자리 현황과 실태를 살펴보는 동시에 역대 정부의 공공부문 비정규직 대책 추이와 문제점을 지적한다. 특히 박근혜 정부의 공공 부문 일자리 및 비정규직 대책에 대해서 객관적으로 살펴볼 것이다.

지방자치단체 공공부문 비정규직을 정규직으로 전환한 사례를 검토하는 것도 이 글의 주요 내용이다. 서울시와 경기도, 인천시 등 광역지자체와 서울시 노원구청, 서울시 관악구청, 경기도 성남시, 광주광역시 광산구청 사례를 살펴보고자 한다.

마지막으로 광역지자체 노동정책 공약과 추진방안을 제안한다. 본 연구에서는 지자체 간접고용 비정규직 정규직화, 노동인지적 행정문화 구현, 적극적인 노동복지 실현 세 가지를 세부적으로 제안할 것이다.

## 2. 우리 사회 일자리 현황과 실태

### 1) 우리나라 고용·노동 현황

우리나라 15세 이상 인구는 2009년 40,092천 명에서 2013년 42,096천 명으로 약 2백만 명 정도 증가하였다. 경제활동인구는 2009년 24,394천 명에서 2013년 25,873천 명으로 150만 명 가량 늘어났다. 15세 이상 인구 증가보다 경제활동인구 증가가 더 많다. 이에 따라 경제활동참가율은 2009년 60.8%에서 2013년 61.5%로 높아졌다. 취업자 수가 2009년 23,506천 명에서 2013년 25,066천 명으로 늘어나면서 고용률은 2009년 58.6%에서 2013년 59.5%로 높아졌다. 고용률이 소폭이지만 증가하는 상황에서 실업률은 2009년 3.6%에서 2013년 3.1%로 하락하였다.

<표 1> 경제활동인구 동향

(단위 : 천명)

연도	15세 이상					경제활동 참가율	고용률 <sup>1)</sup>	실업률
	전체 인구수	경 제 활 동 인 구			비경제 활동인구			
		총인원	취업자	실업자				
2009	40,092	24,394	23,506	889	15,698	60.8	58.6	3.6
2010	40,590	24,748	23,829	920	15,841	61.0	58.7	3.7
2011	41,052	25,099	24,244	855	15,953	61.1	59.1	3.4
2012	41,582	25,501	24,681	820	16,081	61.3	59.4	3.2
2013	42,096	25,873	25,066	807	16,223	61.5	59.5	3.1

주 1) 취업자/15세이상인구 \* 100

출처 : 2013년 연간 고용동향, 통계청(2014.1.15)

경제활동참가율과 고용률만 보면, 한국 사회 일자리는 큰 문제가 없어 보인다. 취업자 동향 관련 통계도 고용형태는 개선되는 것으로 나타나고 있다. 2009년 23,506천 명이던 취업자 수는 2013년 25,066천 명으로 늘어났는데, 비임금 근로자는 감소하고 임금 근로자는 증가하였다. 비임금 근로자의 경우 자영업자와 무급가족종사자 모두 줄어든 것으로 나타났다. 임금근로자의 경우 상용 근로자는 늘어나고 임시, 일용 근로자는 감소하는 것으로 나타났다. 2009년 9,390천 명이던 상용직 근로자는 2013년 11,713천 명으로 늘어난 반면, 임시직 근로자는 2009년 5,101천 명에서 2013년 4,892천 명으로 감소했고, 일용직 근로자는 2009년 1,963천 명에서 2013년 1,590천 명으로 감소했다. 통계적으로 본다면 임금 근로자들의 고용 형태도 개선되고 있는 것으로 볼 수 있다.

<표 2> 취업자 동향

(단위 : 천명)

연도	전 체 취업자	비임금근로자			임금근로자			
		총인원	자영업자	무급가족 종사자	총인원	상 용	임 시	일 용
2009	23,506	7,052	5,711	1,341	16,454	9,390	5,101	1,963
2010	23,829	6,858	5,592	1,266	16,971	10,086	5,068	1,817
2011	24,244	6,847	5,594	1,254	17,397	10,661	4,990	1,746
2012	24,681	6,969	5,718	1,251	17,712	11,097	4,988	1,627
2013	25,066	6,872	5,651	1,221	18,195	11,713	4,892	1,590

출처 : 2013년 연간 고용동향, 통계청(2014.1.15)

통계청이 발표하는 <경제활동인구 근로형태별 및 비임금 근로 부가조사 결과>에서도 정규직 근로자는 늘어나고 비정규직 근로자는 줄어드는 추세를 확인할 수 있다.

<표 3> 비정규직 근로자 추이

(단위 : 천명, %)

구분	2011. 3	2012. 3	2013. 3	2011. 8	2012. 8	2013. 8
임금근로자	17,065	17,421	17,743	17,510	17,734	18,240
- 정 규 직	11,294	11,612	12,012	11,515	11,823	12,295
- 비정규직	5,771	5,809	5,732	5,995	5,911	5,946
임금 근로자 대비 (%)	(33.8)	(33.3)	(32.3)	(34.2)	(33.3)	(32.6)

1) 비정규직 근로자의 전체 규모와 구성비는 근로형태별 비정규직 근로자(한시직, 시간제, 비전형)의 중복인원을 제외한 순계로 유형별 규모 및 구성비의 합계와 불일치함

출처 : 근로형태별 및 비임금 근로 부가조사 결과, 통계청(2013.10.24)

이상에서 본 바대로 거시통계로만 본다면 한국 사회 고용·노동 상태는 안정적이라고 할 수 있다. 그런데 여기에 소득 통계를 반영하면, 상황은 완전히 달라진다. 우선, 소득양극화는 뚜렷한 경향이 되고 있다. 국회 입법조사처의 연구 결과에 따르면, 한국의 중산층 가구는 2011년 약 1,109만 가구(약 3,175만 명)로 추정되며 이는 전체가구 대비 63.8%에 해당하고 1990년(73.7%)과 비교하면 약 9.9%p가 감소한 것으로 나타났다(2인 이상 도시가구 기준). 이에 비해 고소득층의 비중은 1990년 7.8%에서 2011년 15.0%로, 저소득층의 비중은 1990년 18.4%에서 21.2%로 각각 7.2%p, 2.8%p 증가하였다. 1990~2011년 한국의 소득계층별 이동 현황을 살펴보면 중산층 감소분 9.9%p 중 고소득층으로의 상승한 비중이 2.7%p, 저소득층으로 하락한 비중이 7.2%p로 저소득층으로 전락한 가구의 비중이 고소득층으로 상승한 비중보다 높은 것으로 나타났다.(국회입법조사처, 2013)

<표 4> 한국의 중산층, 고소득층, 저소득층 비중 추이

(단위 : %)

연도	저소득	중산층	고소득	연도	저소득	중산층	고소득
1990	7.8	73.7	18.5	2001	11.3	68.2	20.5
1991	7.2	75.2	17.6	2002	11.1	67.9	21.0
1992	7.4	75.4	17.2	2003	12.1	69.4	18.5
1993	8.2	74.6	17.2	2004	12.8	67.1	20.1
1994	7.9	74.7	17.4	2005	13.6	66.6	19.8
1995	8.3	73.5	18.1	2006	13.8	65.0	21.3
1996	9.1	72.6	18.3	2007	14.9	63.5	21.7
1997	8.7	72.7	18.5	2008	14.7	62.7	22.6
1998	11.4	67.7	20.9	2009	15.4	62.6	22.0
1999	12.2	67.0	20.8	2010	14.9	63.7	21.5
2000	10.4	69.7	19.9	2011	15.0	63.8	21.2

주 : 시장소득, 도시2인가구 이상

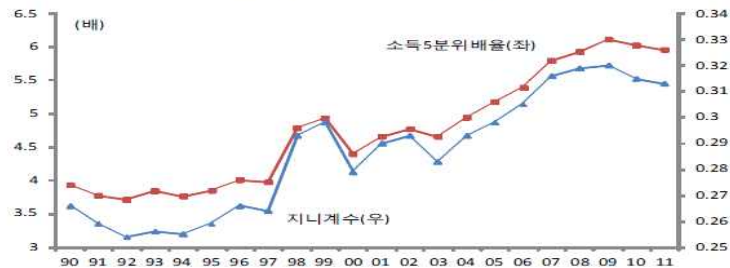
자료 : 통계청, 국가통계포털(http://kosis.kr)

출처 : 국회입법조사처(2013)

고소득층과 저소득층간의 소득 불균형 역시 더욱 심화하고 있다. 소득불평등을 나타내는 지표인 지니계수와 소득5분위 배율을 활용하여 1990년 이후 한국의 소득불평등 지수 추이를 살펴보면, 지니계

수는 1990년 0.266에서 2011년 0.313으로 증가하였고 소득5분위 배율 역시 1990년 3.93배에서 2011년 5.96배로 증가하여 양 지수의 변화가 비슷한 추이를 보였다. 양 지수 모두 글로벌 금융위기 이후 소득불평등이 소폭 개선되기는 하였으나 지속적으로 악화되는 추세이며 2009년 이후 다소 개선되는 양상을 나타내고 있다.(국회입법조사처, 2013)

<그림 1> Gini 계수 및 소득5분위 배율 변동 추이



자료 : 통계청, 국가통계포털(http://kosis.kr)

출처 : 국회입법조사처(2013.7)

고용률이 개선되고 비정규직 근로자는 더 이상 늘어나지 않는데도 소득양극화와 소득불평등은 오히려 심화하는 것이 지금 현실이다. 이것은 고용량과 고용형태는 개선되지만 노동시장의 격차와 분할·분절에 따른 계층화는 더욱 심화된 결과로 해석할 수 있다. 아주 단순한 통계만으로도 한국 사회 일자리의 한계와 문제점은 노동시장의 분할과 분절, 그리고 계층화에 있음을 알 수 있다. 따라서 고용·노동정책도 여기에 초점을 맞추어야 한다.

## 2) 산업별 고용·노동 현황

<표 5> 산업별 취업자 동향

(단위 : 천명, %)

연도	전체 취업자	농림어업	광공업		사회간접자본 및 기타서비스업					
			총인원	제조업	총인원	건설업	도소매·숙박음식	전기·운수·통신·금융	사업·개인·공공서비스	
2009	23,506 (100.0)	1,648 (7.0)	3,859 (16.4)	3,836 (16.3)	17,998 (76.6)	1,720 (7.3)	5,536 (23.6)	2,761 (11.7)	7,981 (34.0)	
2010	23,829 (100.0)	1,566 (6.6)	4,049 (17.0)	4,028 (16.9)	18,214 (76.4)	1,753 (7.4)	5,469 (23.0)	2,834 (11.9)	8,158 (34.2)	
2011	24,244 (100.0)	1,542 (6.4)	4,108 (16.9)	4,091 (16.9)	18,595 (76.7)	1,751 (7.2)	5,492 (22.7)	2,956 (12.2)	8,396 (34.6)	
2012	24,681 (100.0)	1,528 (6.2)	4,120 (16.7)	4,105 (16.6)	19,033 (77.1)	1,773 (7.2)	5,595 (22.7)	2,997 (12.1)	8,668 (35.1)	
2013	25,066 (100.0)	1,520 (6.1)	4,200 (16.8)	4,184 (16.7)	19,347 (77.2)	1,754 (7.0)	5,630 (22.5)	3,059 (12.2)	8,903 (35.5)	

자료 : 통계청(2013)

취업자 증감은 산업별로 뚜렷하게 대비된다. 통계청 자료에 따르면, 농림어업과 건설업의 경우 취업자 감소세가 확인된다. 농림어업 취업자 수는 2009년 1,648천 명에서 2013년 1,520천 명으로 감소했고, 건설업 취업자 수는 2009년 1,720천 명에서 2012년 1,773천 명으로 늘었다가 2013년 1,754천 명으로 다시 감소하였다. 제조업 취업자 수는 증가세를 보이고 있다. 2009년 3,836천 명이었던 제조업 취업자 수는 2013년 4,184천 명으로 늘어났다. 서비스산업으로 분류할 수 있는 도소매·숙박음식업과 전기·운수·통신·금융업 취업자는 계속 증가하고 있다. 도소매·숙박음식업 취업자는 2009년 5,536천 명에서 2013년 5,630천 명으로 소폭 증가하는데 그쳤지만, 전기·운수·통신·금융업 취업자는 2009년 2,761천 명에서 2013년 3,059천 명으로 증가했다. 특히 사업·개인·공공서비스 취업자 수가 크게 증가하고 있다. 사업·개인·공공서비스 취업자는 2009년 7,981천 명이었던 2013년 8,903천 명으로 늘어났다.

<표 6> 경제활동동별 국내총생산 (2005년 연쇄가격, 원계열)

(단위 : 10억원)

구분	2 0 1 2 P					2 0 1 3 P				
	1/4	2/4	3/4	4/4	연간	1/4	2/4	3/4	4/4	연간
농림업 및 어업	4,938	7,004	7,115	8,628	27,687	4,955	7,195	7,635	9,461	29,248
광공업	74,417	82,378	77,428	82,576	316,800	75,183	84,077	80,508	86,708	326,477
(제조업)	74,099	81,863	77,006	82,235	315,205	74,862	83,567	80,037	86,327	324,795
전기·가스 및 수도사업	6,643	5,458	5,603	5,513	23,218	6,757	5,451	5,567	5,547	23,323
건설업	10,727	14,989	14,462	16,378	56,557	10,847	15,626	15,158	17,007	58,639
도소매 및 음식·숙박업	24,884	26,289	25,700	27,384	104,259	25,256	26,793	26,257	28,288	106,595
운수 및 보관업	10,850	11,381	11,242	11,416	44,889	11,061	11,500	11,396	11,460	45,419
금융보험업	18,016	17,869	17,804	18,998	72,689	18,565	18,488	18,452	19,821	75,327
부동산 및 임대업	16,973	17,034	16,742	17,235	67,985	17,016	17,220	16,894	17,395	68,527
정보통신업	11,406	11,790	11,670	13,230	48,097	11,900	12,110	12,025	13,801	49,838
사업서비스	10,467	11,136	11,359	13,186	46,150	10,606	11,445	11,663	13,517	47,233
공공행정및국방	14,627	14,657	14,640	14,584	58,509	15,042	15,046	14,969	15,017	60,075
교육서비스업	13,182	12,798	13,312	13,531	52,825	13,093	12,829	13,451	13,612	52,988
보건 및 사회복지사업	10,635	11,340	10,579	10,959	43,514	11,153	12,028	11,486	11,862	46,529
문화및오락서비스업	3,676	2,739	3,946	2,946	13,308	3,613	2,745	4,012	3,010	13,382
기타서비스업	4,375	4,848	4,625	4,662	18,512	4,408	4,884	4,780	4,863	18,937
총부가가치(기초가격)	235,574	251,461	246,072	260,973	994,081	239,083	257,177	254,135	271,047	1,021,444
국내총생산(시장가격)	261,480	278,883	274,484	289,366	1,104,214	265,291	285,312	283,595	300,654	1,134,853

자료 : 공보실, 2013년 4/4분기 및 연간 국내총생산(속보), 한국은행, 2014.1.23

생산 비중이 높은 제조업의 취업자 비중은 낮고, 생산 비중이 낮은 서비스산업은 취업자 비중은 높은 것이 현실이다. 2009년과 2013년 사이 산업별 취업자 비중을 살펴보면 농림어업과 건설업, 그리고 도소매·숙박음식 비중은 낮아지고 제조업과 전기·운수·통신·금융, 사업·개인·공공서비스업 비중은 높아지고 있다. 그런데 산업별 국내총생산 규모·비중과 취업자 비중을 비교하면 여기에서 또 다른 불균형을 발견할 수 있다. 2013년 현재 전체 취업자 수 중 제조업 취업자의 비중은 16.7%이다. 반면, 국내총생산에서 제조업이 차지하는 비중은 28.6%에 달한다. 이는 제조업이 국내총생산에서 차지하는

만큼의 고용을 창출하지 못하고 있음을 의미한다. 즉, 제조업의 고용유발효과가 크지 않다는 의미이다. 이와 정반대의 양상을 보이는 것이 개인·사업·공공서비스업이다. 개인·사업·공공서비스업이 국내 총생산에서 차지하는 비중은 19.4%에 불과하지만 취업자 수 비중은 35.5%에 달한다. 즉, 이들 업종의 고용유발효과가 제조업보다 훨씬 크다는 사실을 알 수 있다.

### 3) 성별 및 연령별 일자리 현황과 실태

경제활동인구 중에서 여성 취업자는 소폭이지만 늘어나는 추세를 이어가고 있다. 하지만 남성 경제활동참가율이 73.2%인 것과 비교하면 여성 경제활동 참가율은 2013년에서야 50%를 넘겼다. 한국 사회에서 여성들은 여전히 경제활동에 참여하기 어려운 상태가 지속되고 있는 것이다. 여성의 경제활동 참여가 부족한 상태에서 고용률 또한 낮은 상태이다. 2009년 47.7%에 머물렀던 고용률은 2013년에도 48.8% 수준에 머무르고 있다.

〈표 7〉 여성 취업자 현황

(단위 : 천 명)

연도	15세 이상 인구					경제활동 참가율 (%)	고용률 (%)	실업률 (%)
	전체 인구수	경 제 활 동 인 구			비 경 제 활동인구			
		총인원	취업자	실업자				
2009	20,496	10,076	9,772	304	10,420	49.2	47.7	3.0
2010	20,741	10,256	9,914	342	10,485	49.4	47.8	3.3
2011	20,976	10,416	10,091	325	10,561	49.7	48.1	3.1
2012	21,254	10,609	10,294	316	10,645	49.9	48.4	3.0
2013	21,513	10,802	10,494	309	10,710	50.2	48.8	2.9

자료 : 통계청(2013)

연령별 취업자 추이는 40대 이상과 40대 미만으로 뚜렷이 구분되는 양상이다. 40대 이상의 경우에는 취업자 수가 지속적으로 증가하고 있지만 40대 미만의 경우에는 취업자 수가 감소하고 있다. 20대 이하의 경우 2009년 취업자 수가 3,957천 명이었는데 2013년 3,793천 명으로 감소했다. 30대의 경우에도 취업자 수가 2009년 5,837천 명이었는데 2013년 5,735천 명으로 감소했다. 반면, 40대의 경우에는 2009년 6,524천 명에서 2013년 6,644천 명으로 늘어났다. 50대와 60대 취업자 수는 상대적으로 증가세가 두드러진다. 50대 취업자 수는 2009년 4,498천 명에서 2013년 5,606천 명으로 110만 명 가까이 늘었다. 60대 이상 취업자 역시 2009년 2,690천 명에서 2013년 3,289천 명으로 증가하였다. 청년층의 취업자 수는 감소하고 있는데, 고령자 취업자 수는 늘어나고 있는 것이다. 이는 한국 사회 일자리 고령화가 빠르게 진행되고 있음을 의미하며, 전체 생애주기 중에서 취업자로 있는 기간이 길어지고 있음을 뜻하기도 한다. 이것이 평균 수명 연장에 따른 사회적 현상으로도 볼 수 있지만 청년층 일자리가 줄어들면서 고령 노동자들이 계속해서 가구 혹은 개인의 생활을 책임지는 상황이 이어지는 현상으로 해석할 수도 있다.

〈표 8〉 연령별 취업자 동향

(단위 : 천명)

연도	전체 취업자	15~29세			30~39	40~49	50~59	60세 이상
		총인원	15~19	20~29				
2009	23,506	3,957	178	3,779	5,837	6,524	4,498	2,690
2010	23,829	3,914	204	3,710	5,833	6,553	4,792	2,737
2011	24,244	3,879	227	3,652	5,786	6,611	5,083	2,886
2012	24,681	3,843	231	3,612	5,756	6,622	5,353	3,108
2013	25,066	3,793	224	3,569	5,735	6,644	5,606	3,289

출처 : 통계청(2013)

여성 근로자거나 고령자, 그리고 청년층의 고용·노동 불안정성은 매우 심각하다. 여성과 고령자들의 경우 경제활동에 참여하고 취업하는 경우들이 증가하고 있지만 이들 대부분은 저임금을 받고 비정규직으로 일하는 경우들이 많다. 연령별 임금의 차이는 고용노동부 자료를 통해서 확인할 수 있다. 2012년 고용노동부 임금근로시간 정보시스템 자료에 의하면, 45~49세 연간 임금이 4,034만원으로 가장 높은데, 29세 이하 연간 임금은 이에 훨씬 못 미치는 2,399만 원이다. 29세 이하 연간 임금은 45~49세 연간 임금의 60%에도 미치지 못한다. 45~49세 이후 임금은 하락하기 시작하여 60세 이상인 경우에는 연간 임금을 2,571만 원 정도 받는다. 이는 29세 이하 수준보다는 높지만 30~34세보다는 낮은 수준이다.

〈표 9〉 연령별 연간 임금 현황

(단위 : 만 원)

구분	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
29세 이하	1,945	1,992	2,138	2,156	2,211	2,337	2,399
30~34세	2,739	2,822	3,000	2,957	3,051	3,139	3,209
35~39세	3,232	3,344	3,517	3,467	3,552	3,653	3,757
40~44세	3,379	3,529	3,717	3,708	3,784	3,930	4,007
45~49세	3,406	3,580	3,699	3,736	3,779	4,003	4,034
50~54세	3,328	3,552	3,664	3,580	3,645	3,838	3,901
55~59세	2,869	3,065	3,216	3,167	3,196	3,369	3,471
60세 이상	2,193	2,312	2,441	2,358	2,388	2,409	2,571
전체	2,792	2,912	3,083	3,086	3,186	3,316	3,403

※ 연간임금=정액급여(6월 급여\*12)+특별급여(전년도 연간 상여금 및 성과급 총액), 초과급여 제외  
자료 : 고용노동부, 임금근로시간정보시스템(<http://www.wage.go.kr>)

### 4) 지역별 일자리 현황과 실태

한국 사회 일자리는 지역별로도 큰 격차를 보인다.(아래의 <표10> 참조) 취업자 수에서 보면 서울과 경기도 전국 취업자의 44.8%를 차지하고 있다. 수도권 중심으로 인구 집중과 경제력 집중이 진행



된 결과이다. 다만, 전국 취업자 비중에서 서울의 비중은 미미하지만 감소세를 보이는 반면, 경기도의 취업자 비중은 매우 조금씩 증가하고 있다. 취업자 비중이 높다고 해서 경제활동참가율이나 고용률이 높은 것은 아니다. 경제활동참가율이 높은 곳을 보면, 2013년 현재 제주가 69.0%로 가장 높다. 그 다음 인천(63.1%), 서울(62.9%) 순이다. 반면, 강원(52.3%), 전북(56.5%), 부산(56.9%) 등은 경제활동참가율이 57%에도 미치지 못한다. 경제활동참가율의 이 같은 차이는 고용률에서도 그대로 나타난다. 제주와 인천, 서울의 고용률은 60%를 넘는 반면, 강원과 전북, 부산의 고용률은 55%대에 머물고 있다. 그런데 실업률 동향은 약간 다르다. 전국에서 실업률이 가장 낮은 지역은 전북(1.8%), 제주(1.9%), 광주(2.1%) 순이다. 높은 지역은 경북(3.8%), 인천(3.8%), 대구(3.6%), 서울(3.5%) 순이다. 이상을 종합하면, 취업자 수가 많은 곳은 경제활동참가율이나 고용률이 상대적으로 높지만 실업률이 높은 문제를 보이고, 경제활동참가율이 낮은 지역은 고용률이 낮으면서 실업률도 낮은 특징을 보인다. 특이한 것은 경기도이다. 경기도는 취업자 수가 전국에서 가장 많고, 경제활동참가율도 61.5%에 이르지만 고용률은 60%에도 미치지 못한다. 반면, 실업률은 2.7%로 양호한 편이다. 15세 이상 인구 중에서 실제 취업에 참여한 비율은 그리 높지 않은 것으로 해석할 수 있다.

지역별 고용 동향을 종합하면, 일자리와 관련하여 ‘새로운 일자리 창출’ 등으로 경제활동참가율이나 고용률을 높여야 하는 정책을 주되게 고민해야 하는 지역과 일자리 창출보다는 ‘일자리 질 개선’에 보다 치중해야 하는 지역으로 크게 구분해 볼 수 있다. 부산과 대구, 경북, 전북 등은 일자리 창출이 필요한 지역으로, 서울과 경기, 인천 등은 일자리 질 개선이 필요한 지역으로 볼 수 있다. (서울과 경기, 인천 등지에서 일자리 창출에 집중한다면 한국 사회는 지역 불균형 문제가 더욱 심각해질 수밖에 없다.)

지역별 생산과 고용의 연관성은 크게 찾아볼 수 없다. 지역총생산이 가장 많은 지역은 서울(22.6%)이고, 그 다음이 경기(19.7%), 충남(7.0%), 경남(6.9%), 경북(6.5%), 울산(5.5%) 순이다. (아래 <표 11> 참조) 지역총생산은 산업활동과 그것을 뒷받침하는 각종 서비스 영역들이 얼마나 잘 갖추어져 있느냐에 의해 결정되는데 산업기반 시설을 충분한 지역의 총생산이 높은 것을 알 수 있다. 그런데, 서울과 경기를 제외하면 충남과 경남, 울산은 경제활동참가율이나 고용률에서 그리 높지 않다. 지역총생산이 높다고 해서 경제활동참가율이나 고용률을 높이지는 않는다는 점을 확인할 수 있다.

서울과 경기의 경우 생산과 고용 효과가 대비된다. 서울의 경우 지역총생산 비중은 22.6%이지만 취업자 비중은 20.7%이다. 경기의 경우 지역총생산 비중은 19.7%이지만, 취업자 비중은 24.1%이다. 서울의 경우 지역총생산에 비해 고용유발 효과가 적고, 경기의 경우에는 고용유발효과가 큰 지역으로 볼 수 있다. 1인당 지역총생산과 소득 수준을 보면, 취업과 고용의 질을 간략하게나마 살펴볼 수 있다.

1인당 지역총생산이 가장 높은 곳은 울산, 충남, 전남, 경북 순이다. 1인당 지역총생산 규모의 상대수준이 100을 넘는 곳은 서울과 울산, 충남, 전남, 경북, 경남 등이다. 전통적인 산업지역 및 신흥 산업지역의 1인당 지역총생산이 높은 것을 알 수 있다. 그런데 지역총생산 규모와 비중이 가장 높은 경기의 경우 1인당 지역총생산과 상대수준이 그리 높지 않은 것으로 나타났다. 여기에서 확인할 수 있는 것은 지역내 1인당 총생산이나 1인당 개인소득이 경제활동참가율이나 고용률과 큰 연관을 보이지 않는

다는 점이다. 경제활동참가율이 높은 제주도의 경우 1인당 지역총생산이나 1인당 개인소득에서는 17개 광역시도 중에서 하위그룹에 속한다.

1인당 개인소득에서는 또 다른 특징이 나타난다. 1인당 개인소득의 상대수준이 100을 넘는 곳은 서울, 부산, 대전, 울산이다. 지역총생산 상대수준이 높은 충남과 전남, 경북의 경우 1인당 개인소득 상대수준은 100이 되지 않는다. 지역의 금융과 산업서비스가 집중되어 있는 대도시를 중심으로 소득 수준이 상대적으로 높은 것을 알 수 있다. 지역총생산 상대수준과 개인소득 상대수준은 큰 연관이 없다는 것을 확인할 수 있는데, 이것은 충남과 전남, 경북, 경남의 경우 임금수준이 다른 대도시보다 낮기 때문으로 추정할 수 있다. 하지만 서울을 제외한 대도시의 경제활동참가율이나 고용률은 상대적으로 낮은 편에 속한다. 즉, 대도시를 중심으로 일자리는 크게 늘어나지 않지만 소득수준이 높고, 산업화가 이루어졌거나 이루어지고 있는 시도에서는 소득수준이 높지만 일자리 창출 효과는 크지 않다는 점을 확인할 수 있다.

<표 10> 시도별 고용 동향 추이

	취업자(천명, %)								경제활동참가율(%)				고용률(%)				실업률(%)			
	2009		2011		2012		2013		2009	2011	2012	2013	2009	2011	2012	2013	2009	2011	2012	2013
전 국	23,229	100.0	24,125	100.0	24,402	100.0	24,962	100.0	59.7	60.3	60.1	60.9	57.6	58.5	58.3	59.1	3.5	3.0	2.9	3.0
서 울	4,877	21.0	4,971	20.6	5,027	20.6	5,162	20.7	60.9	62.0	61.3	62.9	58.4	59.4	59.2	60.7	4.1	4.3	3.4	3.5
부 산	1,576	6.8	1,593	6.6	1,637	6.7	1,629	6.5	56.9	57.4	58.1	56.9	54.4	55.2	55.7	55.2	4.4	3.8	4.0	2.9
대 구	1,150	5.0	1,187	4.9	1,204	4.9	1,206	4.8	58.6	59.6	59.9	60.3	56.3	57.7	58.1	58.1	3.9	3.3	3.0	3.6
인 천	1,292	5.6	1,392	5.8	1,416	5.8	1,448	5.8	61.3	63.7	63.5	63.1	58.5	61.2	60.6	60.7	4.6	3.9	4.6	3.8
광 주	651	2.8	674	2.8	693	2.8	728	2.9	58.2	57.8	57.3	59.5	56.4	56.5	56.2	58.2	3.2	2.2	1.8	2.1
대 전	691	3.0	704	2.9	729	3.0	743	3.0	58.2	58.5	59.0	59.8	56.4	56.3	57.3	58.1	3.1	3.6	2.9	2.8
울 산	525	2.3	544	2.3	537	2.2	542	2.2	60.0	60.0	59.3	59.7	57.8	58.9	58.0	57.9	3.7	1.9	2.2	3.0
경 기	5,512	23.7	5,901	24.5	5,813	23.8	6,019	24.1	60.3	60.7	60.5	61.5	58.0	58.8	58.5	59.8	3.8	3.0	3.3	2.7
강 원	634	2.7	639	2.6	672	2.8	635	2.5	54.5	54.0	55.2	52.3	53.6	53.0	54.1	50.7	1.7	1.8	2.0	3.1
충 북	684	2.9	697	2.9	717	2.9	751	3.0	56.8	56.5	56.7	59.5	55.7	55.4	55.5	57.6	1.9	1.9	2.2	3.3
충 남	912	3.9	965	4.0	1,031	4.2	1,106	4.4	58.7	59.3	59.9	61.8	57.0	58.1	58.6	60.2	2.9	2.1	2.2	2.7
전 북	789	3.4	808	3.3	830	3.4	839	3.4	56.3	57.0	56.5	56.5	55.5	56.1	55.4	55.5	1.5	1.6	1.8	1.8
전 남	888	3.8	866	3.6	905	3.7	896	3.6	63.4	61.9	62.3	61.7	62.4	60.8	61.4	60.2	1.7	1.9	1.5	2.5
경 북	1,292	5.6	1,310	5.4	1,335	5.5	1,336	5.4	61.1	60.8	60.8	61.6	59.5	59.6	59.6	59.3	2.6	2.0	2.0	3.8
경 남	1,463	6.3	1,569	6.5	1,551	6.4	1,606	6.4	58.8	60.4	58.7	60.6	56.9	59.3	57.7	59.2	3.2	1.8	1.7	2.4
제 주	295	1.3	306	1.3	306	1.3	317	1.3	68.8	69.3	67.9	69.0	67.8	68.7	67.3	67.7	1.4	1.0	0.8	1.9

자료 : 통계청(2013), 연간 고용동향 각 년도

<표 11> 지역소득 동향

				전국		8 대 도 시								9 개 도							
				서울	부산	대구	인천	광주	대전	울산	경기	강원	충북	충남	전북	전남	경북	경남	제주		
2010	지역 내 총 생산 (명목, 조원)			1,275.00	288.6	63.6	38.8	60.6	26.8	28.7	70.6	250.9	31.4	39.5	89.1	38.4	64.6	83.2	88.3	12	
		(전 국 대 비 비중)		100	22.6	5.0	3.0	4.8	2.1	2.2	5.5	19.7	2.5	3.1	7.0	3.0	5.1	6.5	6.9	0.9	
	지역내총생산 (1인당, 천원)	금 액	25,498	28,932	18,452	15,656	21,707	17,687	18,621	63,296	21,015	20,868	25,471	41,793	21,273	36,525	31,476	27,197	21,439		
		상대수준	100	113.5	72.4	61.4	85.1	69.4	73	248.2	82.4	81.8	99.9	163.9	83.4	143.3	123.4	106.7	84.1		
	지역총소득 (1인당, 천원)	금 액	25,639	38,725	20,488	18,467	20,811	18,623	21,551	39,884	24,901	18,055	19,936	23,865	17,169	21,175	22,806	21,341	20,141		
		상대수준	100	151	79.9	72	81.2	72.6	84.1	155.6	97.1	70.4	77.8	93.1	67	82.6	88.9	83.2	78.6		
	개인소득 <sup>1)</sup> (1인당, 천원)	금 액	14,772	17,515	15,053	14,307	13,800	14,047	14,894	18,315	14,295	12,883	13,391	13,397	13,151	12,492	13,429	13,794	14,415		
		상대수준	100	118.6	101.9	96.9	93.4	95.1	100.8	124	96.8	87.2	90.6	90.7	89	84.6	90.9	93.4	97.6		
	2011	지역 내 총 생산 (명목, 조원)			1,242.90	283.7	62.7	37.6	59.3	26.6	28	69.1	243	30.3	38.5	84.9	38.1	62.6	81	86.5	11.1
			(전 국 대 비 비중)		100	22.8	5	3	4.8	2.1	2.3	5.6	19.6	2.4	3.1	6.8	3.1	5	6.5	7	0.9
지역내총생산 (1인당, 천원)		금 액	24,968	28,290	18,095	15,158	21,563	17,651	18,337	62,531	20,617	20,241	25,023	40,358	21,139	35,324	30,704	26,751	20,149		
		상대수준	100	113.3	72.5	60.7	86.4	70.7	73.4	250.4	82.6	81.1	100.2	161.6	84.7	141.5	123	107.1	80.7		
지역총소득(1인당)		금 액	25,052	37,836	19,957	18,066	20,264	17,907	20,959	39,776	23,670	17,537	19,424	23,625	17,016	21,050	23,648	21,389	19,654		
		상대수준	100	151	79.7	72.1	80.9	71.5	83.7	158.8	94.5	70	77.5	94.3	67.9	84	94.4	85.4	78.5		
개인소득 <sup>1)</sup> (1인당)		금 액	14,472	16,840	14,844	14,142	13,114	13,744	14,532	18,543	14,199	12,525	13,080	12,743	13,293	12,262	13,157	13,730	14,241		
		상대수준	100	116.4	102.6	97.7	90.6	95	100.4	128.1	98.1	86.5	90.4	88.1	91.8	84.7	90.9	94.9	98.4		
2012		지역 내 총 생산 (명목, 조원)			1,175.20	274.8	60.8	36.3	56.5	24.4	26.6	59.1	230.9	29.1	36	74.4	34.5	56.5	79.4	85.4	10.3
			(전 국 대 비 비중)		100	23.4	5.2	3.1	4.8	2.1	2.3	5	19.6	2.5	3.1	6.3	2.9	4.8	6.8	7.3	0.9
	지역내총생산 (1인당, 천원)	금 액	24,045	27,371	17,656	14,935	21,242	16,844	17,588	54,001	19,839	20,200	24,333	38,010	20,286	32,481	30,655	27,179	18,865		
		상대수준	100	113.8	73.4	62.1	88.3	70.1	73.1	224.6	82.5	84	101.2	158.1	84.4	135.1	127.5	113	78.5		
	지역총소득(1인당)	금 액	24,062	36,400	18,685	17,171	19,532	17,869	19,724	38,709	22,592	16,853	18,967	22,966	16,709	20,675	21,708	20,164	17,580		
		상대수준	100	151.3	77.7	71.4	81.2	74.3	82	160.9	93.9	70.1	78.9	95.5	69.5	86	90.3	83.8	73.1		
	개인소득 <sup>1)</sup> (1인당)	금 액	13,514	15,937	13,337	12,971	12,415	13,193	13,562	16,274	12,850	11,983	12,596	13,245	12,590	11,573	12,303	12,922	12,956		
		상대수준	100	117.9	98.7	96	91.9	97.6	100.4	120.4	95.1	88.7	93.2	98	93.2	85.6	91	95.6	95.9		

주1) 개인부문 총처분가능소득

주2) 1인당 지표는 추계인구로 산출되었으며, 1인당 지표의 상대수준은 (1인당 시도별 지표÷전국 1인당 지표)×100으로 계산된 것임

자료 : 통계청(2013), 지역소득(잠정), 각 년도

생산과 소득, 고용 등에서 상대적으로 나은 측에 속하는 서울의 일자리 상황을 좀 더 살펴보자. 다른 광역시도와의 비교가 아니라 서울 자체적인 일자리 특성을 살펴보면, 한마디로 노동시장의 극단적 양극화를 확인할 수 있다. 서울의 경우 전체 사업체 중 5인 미만 업체가 전체 81.5%이며, 종사자의 24.8%가 5인 미만 업체에서 일하고 있다. 종사자가 300명이 넘는 사업체는 0.2%에 불과한데, 이들 업체에서 일하고 있는 종사자 비율은 21.9%에 이른다. 종사자가 50명 이상 300명 미만인 사업체는 1.2%인 반면, 여기에서 일하고 있는 종사자 비율은 20.8%에 달한다. 대기업과 중(견)기업, 그리고 소기업 및 영세기업들이 전체 종사자 수를 삼분하고 있는 상태이다. 물론 5인 미만의 영세기업에서 일하는 종사자 비중이 압도적으로 높다.

<표 12> 서울특별시 종사자 규모별 사업체 현황

(단위 : 개, 명)

구분	서울특별시			
	사업체수	비중	종사자수	비중
전 체	752,285	100.0%	4,498,312	100.0%
1 ~ 4	612,751	81.5%	1,114,922	24.8%
5 ~ 9	76,348	10.1%	497,320	11.1%
10 ~ 19	35,743	4.8%	467,128	10.4%
20 ~ 49	17,294	2.3%	513,047	11.4%
50 ~ 99	5,366	0.7%	371,945	8.3%
100 ~ 299	3,494	0.5%	563,252	12.5%
300 ~ 499	626	0.1%	236,209	5.3%
500 ~ 999	431	0.1%	294,919	6.6%
1000명 이상	232	0.0%	439,570	9.8%

자료 : 2013년 서울통계연보(2012년 기준)

출처 : 서울통계(<http://stat.seoul.go.kr>)

<표 13> 서울시 업종별 종사자 규모별 사업체 현황

(단위 : 개, 명)

서울특별시	제조업		건설		공공행정, 국방 및 사회보장 행정		보건업 및 사회복지 서비스업	
	사업체수	종사자수	사업체수	종사자수	사업체수	종사자수	사업체수	종사자수
전 체	56,027	275,387	20,156	359,900	1,307	127,407	23,275	249,466
1 ~ 4	42,550	86,417	11,863	22,294	130	195	13,376	40,788
5 ~ 9	8,655	56,795	3,886	26,087	60	451	6,063	39,600
10 ~ 19	3,109	40,245	2,322	30,598	396	6,111	2,552	32,468
20 ~ 49	1,290	36,767	1,145	34,286	398	12,010	853	25,469
50 ~ 99	258	17,573	369	25,308	110	6,756	226	15,849
100 ~ 299	140	22,279	369	60,460	114	20,035	158	25,067
300 ~ 499	15	5,110	88	32,556	35	13,016	11	4,192
500 ~ 999	7	3,789	71	50,213	34	23,849	13	9,362
1000명 이상	3	6,412	43	78,098	30	44,984	23	56,671

자료 : 2013년 서울통계연보(2012년 기준)

출처 : 서울통계(<http://stat.seoul.go.kr>)

서울 소재 제조업체는 5만 여개가 넘고, 서비스업체는 2.4만 개 정도이다. 건설업체 수는 2만 개 정도이다. 의외로 서울의 경우에도 제조업체가 가장 많음을 알 수 있다. 업체 수와 다르게 산업별 종사자 수는 서비스업과 건설업, 제조업 순이다. 각종 서비스업종의 종사자 수는 약 37만명을 상회한다. 건설업의 경우 36만 명 수준이고, 제조업은 27만 명 정도이다. 건설업과 제조업 종사자 수는 매년 감소하는 추세이지만 서비스업의 경우에는 종사자가 늘어나는 추세를 이어가고 있다. 제조업의 경우 소기업 및 영세기업 업체 수와 종사자 비율이 압도적이다. 제조업체의 90% 가량은 종사자 규모가 10인 미만이며, 제조업 종사자의 절반 가까이가 그곳에서 종사하고 있다. 서울에 있는 제조업이 첨단기술 및 고속화된 분야가 아니라는 점을 감안한다면 제조업 종사자 상당수는 매우 열악한 고용 환경 속에 있을 것으로 미루어 짐작할 수 있다. 건설업의 경우 10인 미만 업체 수가 75% 정도인데, 종사자 비율은 13.3%이다. 300인 이상의 대기업 업체 수 비율은 1.0%이지만 종사자 비율은 44.7%에 달한다. 대기업 종사자 비율이 매우 높음을 알 수 있다. 서비스업의 경우 공공행정 서비스와 사회복지 서비스로 나누어 살펴보자. 공공행정서비스의 경우 10 이상 30인 미만 업체 수 비율이 60.7%에 달하지만, 종사자 비율은 14.2%에 그친다. 300인 이상 업체 수는 7.5%인데 종사자 비율은 64.2%에 이른다. 사회복지 서비스업의 경우 10인 미만 영세업체 비율이 83.5%이며, 종사자 비율은 32.2% 정도이다. 300인 이상 업체 비율은 0.2%에 불과한데 종사자 비율은 28.1%이다. 건설업과 공공행정서비스업의 경우 대기업 종사자 비율이 매우 높다고 할 수 있다. 이상에서 본 것처럼, 서울 제조업의 경우 중소기업 사업체 종사자 비중이 압도적으로 높은 반면, 공공서비스 업종들의 경우에는 대기업 종사자 비율이 상대적으로 높은 편이다.

## 5) 시사점

한국 사회에서 고용에 관한 이슈는 시대와 상황에 따라 그 강조점이 조금씩 이동해 왔다. 2000년 대 이후에는 전체적으로 일자리 창출이 고용 정책의 중심을 형성했다. 그런데 제조업의 고용효과는 하락하고 서비스업이 고용을 선도하고 있다. 제조업의 경우 해외진출과 더불어 고부가가치화에 초점을 맞춘 산업적 특성으로 인해 일부 지역을 제외하고는 취업자 증가 및 좋은 일자리 창출의 선도적 역할을 하기 어려운 상황이다. 건설업이나 도소매 및 음식숙박업과 같은 일부 서비스 업종의 경우 영세성 등으로 지역에서 좋은 일자리 창출을 이끌기 어려운 실정에 있다. 일자리 창출이라는 측면에서 본다면, 서비스 업종에 대한 집중적인 투자와 육성이 필요하다.

일자리 창출하는 정책이 쏟아졌지만 현실에서는 한국사회 노동시장은 분할과 분절에 따른 계층화가 뚜렷하다. 비정규직의 양산과 청년 일자리 감소, 고령자 취업 증가 등으로 인해 현상이다. 이러한 상황에서 서비스산업의 일반적 확장은 노동시장의 계층화를 더욱 심각하게 만들 수 있다. 도소매업이나 음식숙박업과 같은 업종의 경우 영세성과 저임금 구조를 안고 있으므로 이 분야에서 일자리를 창출하는 것은 바람직하지 않다.

따라서 좋은 일자리를 만들기 위해서는 제조업 대기업들이 국내 투자를 확대하고 첨단산업·고부가가치화로 일자리를 늘리는 일과 공공·사회복지 서비스를 확충하는 일이 필요하다. 그런데 제조업에서 일자리를 늘리는 일은 정책 효과가 크지 않다. 기업의 수익성을 우선 고려해야 하는 민간기업의 입장에서 일자리 창출은 부차적일 수밖에 없다. 따라서 좋은 일자리를 늘리기 위해서는 공공·사회 서비스

분야를 중심으로 한 정책이 필요하다. 특히 지방정부 차원에서는 대규모 투자가 필요한 제조업 유치보다는 주민들의 삶의 질과 복지 욕구를 수용하는 일과 좋은 일자리 창출을 결합할 수 있다는 점에서 이러한 고용정책을 적극화할 필요가 있다. 이와 함께 지역의 중소기업에 대한 고용·노동 지원을 확대하여 사각지대를 해소하고, 청년, 여성, 고령자들의 고용 형태와 소득 수준을 제고하는 정책이 필요하다.

### 3. 공공부문 일자리 현황과 실태

#### 1) 주요 광역지자체 공공부문 일자리 현황과 실태

##### (1) 서울시 공공부문 일자리 현황과 실태

정부가 추정하는 서울지역 비정규직 수는 2003년 8월 108만 명에서 2006년 8월 149만 명으로 증가하다가 2009년 8월에는 126만 명으로 감소했고, 2012년 3월에도 125만 명으로 같은 수준을 유지하고 있다. 서울지역 비정규직 비율은 2003년 8월 33.1%에서 2006년 8월 42.0%로 증가하다가 2012년 3월에는 32.4%로 감소했다. 서울지역 비정규직이 전체 비정규직에서 차지하는 비중은 2003년 8월 23.4%에서 2006년 8월 27.2%로 증가하다가 2012년 3월에는 21.5%로 감소했다.(김유선, 서울시 비정규직 실태와 규모, 2013.1)

<표 14> 서울지역 비정규직 연도별 추이

(단위 : 천명, %)

	비정규직 수(천명)			비정규직 비율(%)			비정규직 지역분포(%)		
	전국	서울	경기	전국	서울	경기	전국	서울	경기
2003.08	4,606	1,080	934	32.6	33.1	29.3	100.0	23.4	20.3
2004.08	5,394	1,330	1,181	37.0	39.5	35.1	100.0	24.7	21.9
2005.08	5,483	1,394	1,214	36.6	39.9	34.4	100.0	25.4	22.1
2006.08	5,457	1,486	1,156	35.5	42.0	30.8	100.0	27.2	21.2
2007.08	5,703	1,469	1,326	35.9	40.3	33.6	100.0	25.8	23.3
2008.08	5,445	1,391	1,193	33.8	38.2	29.8	100.0	25.5	21.9
2009.08	5,754	1,263	1,315	34.9	35.2	32.1	100.0	21.9	22.9
2010.08	5,685	1,303	1,328	33.3	34.4	31.2	100.0	22.9	23.4
2011.08	5,995	1,306	1,433	34.2	33.7	32.2	100.0	21.8	23.9
2012.03	5,809	1,248	1,441	33.3	32.4	32.9	100.0	21.5	24.8

출처 : 김유선(2012)

서울의 산업별 비정규직 비율은 개인서비스업(62.4%)이 가장 높고, 다음으로는 기타재화생산(50.2%), 사회서비스업(39.9%), 생산자서비스업(38.5%) 순이며, 제조업(31.3%)과 유통서비스업(31.3%)이 가장 낮다. 정부부문인 공공행정 및 국방사회보장행정은 비정규직이 5만 명이고 비정규직 비율은 30.5%으로 나타났다.

<표 15> 서울시 산업별 비정규직 규모

(2011년 6월, 단위 : 명)

		전체		고용형태		종목포함			종목제외	
		노동자	정규직	비정규직	단시간	기간제	임시일용	기간제 <sup>1)</sup>	임시일용 <sup>2)</sup>	
수 (천명)	제조업	457	314	143	24	54	120	47	72	
	기타재화생산	295	147	148	28	56	138	47	74	
	생산자서비스업	855	526	329	60	177	225	158	111	
	유통서비스업	953	655	298	70	121	231	100	127	
	개인서비스업	558	210	348	114	137	311	90	144	
	사회서비스업	754	453	301	150	197	202	108	43	
	(공공행정국방사회보장행정)	174	121	53	30	43	42	20	3	
비율 (%)	제조업	100.0	68.7	31.3	5.3	11.8	26.3	10.3	15.8	
	기타재화생산	100.0	49.8	50.2	9.5	19.0	46.8	15.9	25.1	
	생산자서비스업	100.0	61.5	38.5	7.0	20.7	26.3	18.5	13.0	
	유통서비스업	100.0	68.7	31.3	7.3	12.7	24.2	10.5	13.3	
	개인서비스업	100.0	37.6	62.4	20.4	24.6	55.7	16.1	25.8	
	사회서비스업	100.0	60.1	39.9	19.9	26.1	26.8	14.3	5.7	
	(공공행정국방사회보장행정)	100.0	69.5	30.5	17.2	24.7	24.1	11.5	1.7	

출처 : 김유선(2012)

김유선 등이 2011년 7월 31일 기준으로 서울시청과 구청 자료를 바탕으로 조사한 바에 따르면, 서울시청과 구청에서 일하는 사람은 6만 917명이며, 이 가운데 비정규직은 7,759명(12.7%)이다. 서울시청에서 일하는 비정규직은 2,045명(12.0%)이고, 25개 구청에서 일하는 비정규직은 5,354명(13.1%)이다. 이 중 남자는 4,400명(10.7%)이고 여자는 3,359명(17.0%)이다. 직접고용 비정규직은 5,351명(8.8%)이고, 간접고용 비정규직은 2,408명(4.0%)이다. 기간제 근로자가 4,753명(7.8%)으로 직접고용 비정규직의 대부분을 차지하고 있는데, 시청 1,345명(6.7%), 구청 3,408명(8.3%)으로 구청이 훨씬 많다.

<표 16> 서울시 기관별 성별 비정규직 고용형태별 규모

(2011년 7월말, 단위 : 명)

기관	성별	노동자	정규직			비정규직	직접고용				간접고용
			소계	정규직	무기계약직		소계	단시간	기간제	기타	
시청	남녀	19,971	17,566	16,875	691	2,405	1,518	165	1,345	8	887
	남자	15,515	14,116	13,490	626	1,399	859	6	847	6	540
	여자	4,456	3,450	3,385	65	1,006	659	159	498	2	347
구청	남녀	40,946	35,592	31,392	4,200	5,354	3,833	413	3,408	12	1,521
	남자	25,681	22,680	18,938	3,742	3,001	1,953	154	1,796	3	1,048
	여자	15,265	12,912	12,454	458	2,353	1,880	259	1,612	9	473
시청 구청 합계	남녀	60,917	53,158	48,267	4,891	7,759	5,351	578	4,753	20	2,408
	남자	41,196	36,796	32,428	4,368	4,400	2,812	160	2,643	9	1,588
	여자	19,721	16,362	15,839	523	3,359	2,539	418	2,110	11	820

출처 : 김유선(2012)

<표 18> 서울시와 투자출연기관 고용 현황

(단위 : 명, %)

			비정규직								무기계약 근로	정규직
			계	특수고용	파견근로	용역근로	일일근로	단시간	기간제	계약직 공무원		
수 (천명)	전체	분청	253	10		109		17	51	66	7	2,012
		직속기관	335	31		74		42	109	79	35	799
		사업소	840	15		229		20	468	108	441	2,459
		투자기관	498	5		307		12	173	1	1,133	16,736
		출연기관	513	5	25	59	11	37	375	1	175	1,521
		전체	2,439	66	25	778	11	128	1,176	255	1,791	23,527
	여성	분청	115	4		50		17	22	22	5	528
		직속기관	186	17		36		35	70	28	24	370
		사업소	271	6		81		20	100	64	64	772
		투자기관	207	2		155		1	49		305	1,095
		출연기관	342	2	23	27	7	21	261	1	110	933
		전체	1,121	31	23	349	7	94	502	115	508	3,698
비율 (%)	전체	분청	11.1	0.4		4.8		0.7	2.2	2.9	0.3	88.6
		직속기관	28.7	2.7		6.3		3.6	9.3	6.8	3.0	68.3
		사업소	22.5	0.4		6.1		0.5	12.5	2.9	11.8	65.7
		투자기관	2.7	0.0		1.7		0.1	0.9	0.0	6.2	91.1
		출연기관	23.2	0.2	1.1	2.7	0.5	1.7	17.0	0.0	7.9	68.9
		전체	8.8	0.2	0.1	2.8	0.0	0.5	4.2	0.9	6.5	84.8
	여성	분청	17.7	0.6		7.7		2.6	3.4	3.4	0.8	81.5
		직속기관	32.1	2.9		6.2		6.0	12.1	4.8	4.1	63.8
		사업소	24.5	0.5		7.3		1.8	9.0	5.8	5.8	69.7
		투자기관	12.9	0.1		9.6		0.1	3.0		19.0	68.1
		출연기관	24.7	0.1	1.7	1.9	0.5	1.5	18.8	0.1	7.9	67.4
		전체	21.0	0.6	0.4	6.6	0.1	1.8	9.4	2.2	9.5	69.4

주: 비율은 노동자(비정규직+ 무기계약근로+ 정규직)를 100으로 했을 때 비율임.

출처: 김유선(2013)

정규직과 무기계약근로, 계약직 공무원의 주당 노동시간이 각각 43.5시간과 43.2시간, 42.5시간으로 엇비슷하다. 하지만 비정규직은 짧게는 16.5시간(단시간 근로)에서 길게는 44.3시간(특수고용형태) 내지 45.0시간(파견근로)까지 편차가 컸다.

<표 19> 서울시와 투자출연기관 주당 노동시간

(단위 : 시간)

	비정규직							무기계약 근로	정규직
	특수고용	파견근로	용역근로	일일근로	단시간	기간제	계약직 공무원		
분청	44.0		40.0		13.8	40.8	45.8	54.7	45.5
직속기관	45.5		42.1		20.0	40.8	42.1	43.8	43.4
사업소	44.0		44.1		15.4	37.2	36.7	42.3	42.3
투자기관	44.0		42.5		27.5	40.0	40.0	40.8	40.8
출연기관	44.0	45.0	40.0	40.0	19.7	41.4	40.0	40.8	42.0
전체	44.3	45.0	42.8	40.0	16.5	40.0	42.5	43.2	43.5

출처: 김유선(2013)

2012년 6월 기준 월평균임금은 정규직(359만원), 계약직 공무원(332만원), 특수고용형태(318만원), 무기계약근로(294만원), 파견근로(284만원) 순으로, 이들의 임금은 상대적으로 높은 편이다. 하지만 비정규직 고용형태 중 가장 많은 기간제(153만원)와 용역근로(156만원)의 월 평균임금은 절반가량으로 뚝 떨어진다.

간접고용 비정규직은 환경미화원(가로청소, 생활폐기물 수거 등)이 1,292명(53.7%)으로 가장 많고, 다음으로는 청소원(시설물청소) 418명(17.4%), 시설관리원(청소경비원 제외) 217명(9.0%), 사무(보조)원 112명(4.7%), 경비원 111명(4.6%), 조리(보조)원 33명(1.4%), 돌봄 등 사회서비스 33명(1.4%) 순이다. 직접고용 비정규직은 시설관리원(청소경비원 제외)이 1,927명(36.0%)으로 가장 많고, 다음으로는 사무(보조)원 1,119명(20.9%), 청소원 500명(9.3%), 돌봄 등 사회서비스 193명(3.6%) 순이다. 이상을 종합하면 시설관리원(청소경비원 제외)은 직접고용 비정규직을 사용하고, 환경미화원(가로청소, 생활폐기물 수거 등)은 간접고용 비정규직을 주로 사용하고 있음을 알 수 있다.

<표 17> 서울시 기관별 비정규직의 직업별 분포

(2011년 7월말, 단위 : %)

기관	고용형태	사무 (보조)원	청소원 (시설물 청소)	경비원	시설관리원 (청소경비원 제외)	환경미화원 (가로청소 생활폐기물 수거)	조리 (보조)원	돌봄 등 사회 서비스	주차 관리원	기타	전체
시청	비정규직	9.7	24.2	4.9	34.6	4.4	1.3	0.6	1.0	19.3	100.0
	직접고용	15.4	15.1	1.0	41.9	1.2	0.3		1.1	24.1	100.0
	간접고용		39.9	11.5	22.0	10.0	3.2	1.6	0.9	10.9	100.0
구청	비정규직	18.6	6.3	0.6	24.5	22.5	0.6	4.0	1.7	21.2	100.0
	직접고용	23.1	7.1	0.6	33.7	0.1	0.8	5.0	2.4	27.3	100.0
	간접고용	7.4	4.2	0.6	1.4	79.1	0.3	1.2	0.1	5.7	100.0
시청 구청 합계	비정규직	15.9	11.8	1.9	27.6	16.9	0.9	2.9	1.5	20.6	100.0
	직접고용	20.9	9.3	0.7	36.0	0.4	0.6	3.6	2.0	26.4	100.0
	간접고용	4.7	17.4	4.6	9.0	53.7	1.4	1.4	0.4	7.6	100.0

출처: 김유선(2013)

2012년 7월에는 서울시 분청, 사업소, 투자출연기관 실태조사가 있었다. 실태조사에 참여한 기관은 47곳인데 정규직이 2만 3,527명(84.8%)이고, 무기계약근로가 1,791명(6.5%), 비정규직이 2,439명(8.8%)이다. 비정규직 고용형태는 기간제가 1,176명(4.2%)으로 가장 많고, 용역근로가 778명(2.8%)이었다. 여성은 정규직이 3,698명(69.4%)이고, 무기계약근로가 508명(9.5%), 비정규직이 1,121명(21.0%)으로, 남성에 비해 비정규직 비율이 높았다. 정규직 가운데 여성은 15.7%, 무기계약직 가운데 여성은 28.4%밖에 안 되지만 비정규직은 46.0%나 되었다. 여성에게 주어지는 일자리는 대부분 비정규직이며, 기간제에서 무기계약직으로 전환하는 것도 남성에게 유리한 방향에서 이루어졌음을 보여준다.(김유선 2013)



<표 20> 서울시와 투자출연기관 월평균임금

(단위 : 천원)

	비정규직							무기계약 근로	정규직
	특수고용	파견근로	용역근로	일일근로	단시간	기간제	계약직공무원		
본청	3,134		1,650		412	1,587	3,503	3,033	3,992
직속기관	3,340		1,721		1,034	1,291	2,803	2,578	3,110
사업소	3,134		1,503		489	1,532	3,145	3,873	3,419
투자기관	3,134		1,609		1,196	1,744	3,892	2,087	3,812
출연기관	3,134	2,835	1,405	1,165	1,096	2,052	4,738	1,917	3,609
전체	3,180	2,835	1,560	1,165	628	1,532	3,322	2,944	3,585

출처 : 김유선(2013)

서울시 민간 위·수탁기관과 용역도급업체 실태조사도 이루어졌다. 경영형태별로는 용역업체가 124개(53.7%)로 절반이 넘고, 일반업체가 77개(33.3%), 도급업체가 17개(7.4%), 파견업체가 13개(5.6%) 순이다. 사업체 규모별로는 100인 미만 사업체가 106개(51.7%)로 절반이 넘고, 300인 이상 1천인 미만이 47개(22.9%), 100인 이상 300인 미만이 37개(18.0%), 1천인 이상이 15개(7.3%)이다.

<표 21> 경영형태와 종사자 규모별 민간위수탁 및 용역도급업체 현황

(단위 : 개, %)

	경영형태					종사자수				
	일반업체	파견업체	용역업체	도급업체	전체	100미만	100~299	300~999	1000이상	전체
본청	17		6	1	24	11	4	1	1	17
직속기관	3	2	5	1	11	6	1	2	2	11
사업소	44	5	59	8	116	69	20	12	2	103
투자기관	8	4	48	6	66	17	9	27	8	61
출연기관	5	2	6	1	14	3	3	5	2	13
전체	77	13	124	17	231	106	37	47	15	205
본청	70.8		25.0	4.2	100.0	64.7	23.5	5.9	5.9	100.0
직속기관	27.3	18.2	45.5	9.1	100.0	54.5	9.1	18.2	18.2	100.0
사업소	37.9	4.3	50.9	6.9	100.0	67.0	19.4	11.7	1.9	100.0
투자기관	12.1	6.1	72.7	9.1	100.0	27.9	14.8	44.3	13.1	100.0
출연기관	35.7	14.3	42.9	7.1	100.0	23.1	23.1	38.5	15.4	100.0
전체	33.3	5.6	53.7	7.4	100.0	51.7	18.0	22.9	7.3	100.0

출처 : 김유선(2013)

이들 업체에서 일하는 노동자는 3만 5,638명이며, 정규직은 6,458명(18.1%), 무기계약직은 997명(2.8%), 비정규직은 2만 8,183명(79.1%)임. 비정규직 가운데 용역근로가 1만 8,924명(53.1%)으로 가장 많고, 기간제가 6,850명(19.2%)으로 다음으로 많다. 직업별 비정규직 비율은 단순노무직(79.8%)이 가장 높고, 사무직(60.0%), 생산기능직(59.2%), 서비스직(59.0%), 장치기계조작조립운전원(55.1%), 관리직(49.9%), 전문직(40.2%) 순이다.

<표 22> 기관(부서)별 고용형태

(단위 : 명, %)

		비정규직								무기계약 근로	정규직	노동자
		계	특수고용	파견근로	용역근로	일일근로	단시간	기간제	한시근로			
수 (명)	본청	2,652		58	2,270	34		289		78	346	3,076
	직속기관	2,801	5	8	500	20	80	2,188			767	3,568
	사업소	6,843	615	70	5,461	33	104	463	96	693	3,012	10,548
	투자기관	11,130		23	7,618		1	3,488		204	1,716	13,050
	출연기관	4,757	5	920	3,075		335	422		22	617	5,396
	전체	28,183	625	1,079	18,924	87	520	6,850	96	997	6,458	35,638
비율 (%)	본청	86.2		1.9	73.8	1.1		9.4		2.5	11.2	100.0
	직속기관	78.5	0.1	0.2	14.0	0.6	2.2	61.3			21.5	100.0
	사업소	64.9	5.8	0.7	51.8	0.3	1.0	4.4	0.9	6.6	28.6	100.0
	투자기관	85.3		0.2	58.4		0.0	26.7		1.6	13.1	100.0
	출연기관	88.2	0.1	17.0	57.0		6.2	7.8		0.4	11.4	100.0
	전체	79.1	1.8	3.0	53.1	0.2	1.5	19.2	0.3	2.8	18.1	100.0

출처 : 김유선(2013)

고용형태별 주당 노동시간은 특수고용형태(43.5시간), 한시근로(42.3시간), 기간제근로(41.1시간), 무기계약근로(41.2시간), 정규직(40.4시간), 파견근로(38.0시간), 용역근로(37.6시간) 순이다. 고용형태별 월평균임금은 무기계약근로(357만원), 정규직(221만원), 기간제근로(166만원), 파견근로(157만원), 한시근로(156만원), 용역근로(153만원), 특수고용형태(128만원) 순이다.

<표 23> 월평균임금

(단위 : 천원)

	비정규직							무기계약근로	정규직
	특수고용	파견근로	용역근로	일일근로	단시간	기간제	한시근로		
본청		1,738	1,631	636		1,862		2,301	2,838
직속기관	1,346	1,739	1,358	1,145	256	1,879			1,902
사업소	1,250	1,447	1,584	1,088	525	1,428	1,557	4,654	1,964
투자기관		1,285	1,448		380	1,572		2,461	2,367
출연기관	1,346	1,850	1,359		280	2,016		2,800	2,038
전체	1,282	1,565	1,525	1,000	374	1,667	1,557	3,570	2,209

출처 : 김유선(2013)

서울시 기간제 근로자 실태조사도 있었다. 2012년 7월 기준으로 실시한 ‘서울시 기간제 근로자 실태조사’에 응답한 사람은 모두 1,646명이다. 기관별로는 사업소가 959명(58.3%)으로 절반 이상을 차지하고, 다음으로는 출연기관 396명(24.1%), 투자기관 173명(10.5%) 순이다. 남자(54.0%)가 여자(46.0%)보다 많고, 평균 연령은 47.8세임. 40대 이하(49.2%)가 절반이고, 60대 이상 고령자도 32.1%나 된다. 기간제 근로자의 계약기간은 9월(27.1%)과 10월(16.4%)이 가장 많고, 다음으로 6월 미만(12.4%)이 많다. 기간제 근로자들은 9~10개월짜리 근로계약을 평균 2.5회 체결했으며, 최대 33회까지 체결한 사람도 있다. 근로계약을 5회 이상 반복적으로 체결한 사람도 11.8%에 이른다. 2010년 이전 입사자가 24%고, 2005년 이전 입사자가 3.6%이다. 현재 기관에서 현재 업무를 담당한 경력은 평균 14개월이며, 가장 긴 사람은 170개월(14년4개월)도 있다. 다른 기관에서 경력까지 합산하면

평균 30개월이며, 최대 480개월(40년)까지 있다.

<표 24> 서울시 기간제 근로자의 계약기간 분포

(단위 : 건, %)

기관구분	전체건수 (건)	계약기간(%)										
		6월미만	6월	7월	8월	9월	10월	11월	12월	1년초과	프로젝트	무응답
본청	129	68.2	1.6	4.7	3.9	3.9	3.1	7.0				7.8
직속기관	97	12.4	23.7	4.1	8.2	12.4	38.1					1.0
사업소	1,951	9.8	0.9	7.6	9.0	46.1	22.7	0.9				3.1
투자기관	555	25.0	34.8	3.4	4.5	22.2	4.0		1.3	0.4		4.5
출연기관	1,165	4.6	1.4	1.3	1.5	1.3	11.6	6.5	7.8		8.2	55.8
전체	3,897	12.4	6.4	4.9	5.9	27.1	16.4	2.6	2.5	0.1	2.5	19.1

출처 : 김유선(2013)

## (2) 경기도 공공부문 일자리 현황과 실태

2012년 경기도의 의뢰를 받아 한국노동연구원에서 경기도 공공부문 비정규직 실태조사를 진행하고, 그 결과를 2013년 2월에 발표하였다. 이에 따르면, 경기도 공공부문의 총고용 인원은 조사기간 현재 66천여 명으로 조사되었다. 이중 정규직(정원상 직원)은 43천여 명으로 64.8%, 무기계약직은 7천여 명으로 11.2%, 비정규직은 12천여 명으로 18.5%, 파견 및 용역직은 4천여 명으로 5.4%로 나타났다. 경기도 공공부문의 고용을 직접고용과 간접고용으로 나누어보면, 전체 인원을 100이라 할 때 정규직, 무기계약직 등의 '직접고용' 비중은 94.6%, 파견 및 용역직 등의 '간접고용' 비중은 5.4%로 나타났다. 경기도 공공부문 고용 실태에서 간접고용 비중이 매우 낮은 이유는 경기도에서 민간에 위탁한 업체에 대한 조사는 빠져 있기 때문이다.

<표 25> 경기도·공공기관 고용현황

('12.8.31 기준, 단위 : 명)

구 분	기관 소속인원									
	합 계		정규직		무기계약직		기간제 근로자		용역근로자	
	명	%	명	%	명	%	명	%	명	%
합 계	13,921	(100.0)	11,434	(82.1)	379	(2.7)	1,081	(7.8)	1,027	(7.4)
도	2,540	(100.0)	2,357	(92.8)	56	(2.2)	25	(1.0)	102	(4.0)
도 직속기관 사업소	7,833	(100.0)	7,143	(91.2)	238	(3.1)	370	(4.7)	82	(1.0)
도 공공기관 (26개)	3,548	(100.0)	1,934	(54.5)	85	(2.4)	686	(19.3)	843	(23.8)

자료 : 한국노동연구원, '경기도 비정규직 고용개선 종합계획, 경기도(2013. 2)

경기도 공공부문의 비정규직 인원은 약 12천여 명으로 조사되었다. 이를 고용형태별로 보면, 1년 미만 기간제의 비율이 57.8%로 가장 많고, 다음으로 단시간 1~2년 기간제, 2년 이상 기간제의 순으로 나타났다. 경기도 공공부문 비정규직의 성비는 여성이 남성에 비해 많았는데, 남성의 경우 1~2년 기간제의 비중이 단시간의 비중보다 높는데 반해 여성은 단시간의 비중이 1~2년 기간제의 비중보다 높은

것으로 나타났다.(강승복 2013)

<표 26> 경기도 공공부문 비정규직 고용 현황

(단위 : 명, %)

	전 체		단시간		기간제						기타 비정규직	
					1년 미만		1~2년		2년 이상			
	명	%	명	%	명	%	명	%	명	%	명	%
전 체	12,343	(100.0)	2,511	(20.3)	7,135	(57.8)	1,706	(13.8)	829	(6.7)	162	(1.3)
남 성	4,704	(100.0)	617	(13.1)	2,966	(63.1)	704	(15.0)	387	(8.2)	30	(0.6)
여 성	7,639	(100.0)	1,894	(24.8)	4,169	(54.6)	1,002	(13.1)	442	(5.8)	132	(1.7)

자료 : 강승복(2013)

경기도 공공부문 비정규직의 평균 임금은 조사기간 현재 월 148만 원으로 나타났는데, 이중 단시간 근로자의 임금은 월 72만원, 기간제 중 1년 미만은 월 144만원, 1~12년은 월 180만원, 2년 이상은 월 206만 원 등으로 임금수준은 대체로 계약기간에 비례하고 있다. 경기도 비정규직의 상여금 지급 비율은 16.6%, 상여금은 월 평균 12만원이며, 근로시간은 주 평균 36.9 시간으로 조사되었다.

<표 27> 경기도 공공부문 비정규직의 임금·근로시간 현황(고용형태별)

(단위 : 만원, %, 시간)

		임금(만 원)	상여금		근로시간 (시간/주)
			지급비율(%)	금액(만 원)	
전 체		148	16.6	12	36.9
단시간		72	1.0	21	22.5
기간제	1년 미만	144	11.1	9	39.0
	1~2년	180	32.1	9	39.5
	2년 이상	206	31.7	26	38.5
기타 비정규직		79	15.0	31	28.8

출처 : 강승복(2013)

경기도 공공부문 비정규직의 교육훈련 실시 비율은 약 49.2%로 조사되었다. 대체로 계약기간이 길 수록 교육훈련 실시 비율도 높게 나타났다. 경기도 공공부문 비정규직의 복지 포인트 지급 비율은 약 21.9%, 금액은 평균 5만원으로 조사되었다.

<표 28> 경기도 공공부문 비정규직의 교육훈련, 복지포인트 지급현황(고용형태별)

(단위 : %, 만원)

		교육훈련(%)	복지포인트	
			지급비율(%)	금액(만 원)
전 체		49.2	21.9	5
단시간		39.4	6.0	7
기간제	1년 미만	44.8	18.2	4
	1~2년	57.9	40.1	6
	2년 이상	65.8	22.4	5
기타 비정규직		52.4	20.0	4

출처 : 강승복(2013)

### (3) 인천시 공공부문 일자리 현황과 실태

2011년 3월 현재 인천의 비정규직 근로자는 약 37.9만 명이다. 인천의 공공부문에서 일하는 비정규직 근로자는 전체 비정규직 근로자의 0.72%인 2,745명이다. 공공부문 비정규직 근로자 중 직접고용형태의 비정규직인 기간제 근로자는 전체의 42.6%인 1,168명이며, 간접고용형태의 비정규직인 민간위탁 사업에서 일하는 근로자는 전체의 57.4%인 1,577명이다. 기관별로는 공기업이 37.4%인 1,027명, 인천시가 30.7%인 842명, 군·구가 29.3%인 803명, 출자·출연기관이 2.7%인 73명의 비정규직 근로자를 사용하고 있다.(인천발전연구원, 2011)

<표 29> 인천광역시 공공부문 비정규직 근로자 현황\*

(단위 : 명, %)

구 분	전체		기간제 근로자		민간위탁사업 근로자	
	규모	비율	규모	비율	규모	비율
전체	2,745	100.0	1,168	42.6	1,577	57.4
인천시**	842	30.7	385	14.0	457	16.6
공기업	1,027	37.4	213	7.8	814	29.7
출자출연기관	73	2.7	9	0.3	64	2.3
군구	803	29.3	561	20.4	242	8.8

\*2011년 6월 30일 현재, \*\*시본청, 의회, 직속 기관사업소 포함

출처 : 2011. 인천광역시 공공부문 비정규직 고용안정화 방안연구, 인천발전연구원

기관별 기간제 근로자와 민간위탁사업 근로자의 사용 비율은 군·구만이 직접고용 형태인 기간제 근로자 사용 비율이 69.9%로 더 많다. 인천시의 기간제 근로자 사용 비율은 45.7%, 공기업은 20.7%, 출자·출연기관은 12.3%이다. 다른 기관과 비교하여 군·구의 기간제 근로자 사용 비율이 훨씬 더 높은 것은 기초지자체가 인건비 부담에도 불구하고 민간위탁사업을 자제한 결과라고 할 수 있다.

공공부문 비정규직 근로자 중 직접고용형태의 비정규직인 기간제 근로자는 전체의 42.6%인 1,168명이다. 기관별 기간제 근로자의 비율은 군·구가 48.0%인 561명, 인천시가 33.0%인 385명, 공기업

이 18.2%인 213명, 출자·출연기관이 0.8%인 9명이다. 기간제 근로자 1,168명 중 46.8%인 547명은 공원·녹지·조경·수목관리, 25.0%인 292명은 불법 주정차 단속 분야에 일하는 근로자이다.

<표 30> 인천광역시 공공부문 직접고용 기간제 근로자 현황

(단위 : 명)

구 분	소계	관리자	사무	청소	기계	전기	영선	소방	공원, 녹지, 조경 수목관리	불법 주정차 단속	기 타
전체	1,168		230	30	32	1	24	14	547	292	12
인천시	385	-	113	3	32	1~	-	-	217	7	12
공기업	213	-	-	13	-	-	24	-	28	148	-
출자출연기관	9	-	9	-	-	-	-	-	-	-	-
군구	561	-	108	14	-	-	-	-	302	137	-

\*시본청, 의회, 직속 기관사업소 포함

출처 : 인천발전연구원(2011)

공공부문 비정규직 근로자 중 간접고용형태의 비정규직인 민간위탁 사업에서 일하는 근로자는 전체의 57.4%인 1,577명이다. 기관별 민간위탁사업 근로자의 비율은 공기업이 51.6%인 814명, 인천시가 29.0%인 457명, 군·구가 15.3%인 242명, 출자·출연기관이 4.1%인 64명이다. 민간위탁사업 근로자 1,577명 중 56.4%인 899명은 청소, 10.1%인 160명은 공원·녹지·조경·수목관리, 8.8%인 139명은 기계분야에서 일하는 근로자이다.

<표 31> 인천광역시 공공부문 민간위탁 기간제 근로자 현황

(단위 : 명)

구 분	소계	관리자	사무	청소	기계	전기	영선	소방	공원, 녹지, 조경 수목관리	불법 주정차 단속	기 타
전체	1,577	31	15	899	139	55	28	14	160	-	236
인천시	457	11	2	225	37	26	7	2	135	-	14
공기업	814	16	2	445	88	15	15	5	11	-	217
출자출연기관	64	2	9	39	2	3	2	2	0	-	5
군구	242	4	2	190	12	11	4	5	14	-	-

\*시본청, 의회, 직속 기관사업소 포함

출처 : 인천발전연구원(2011)

## 2) 역대 정부 공공부문 비정규직 대책의 추이와 문제점

### (1) 공공부문 구조조정 및 비정규직 대책의 추이



공공부문 각 영역별로 보면 중앙정부, 지자체, 교육기관, 공공기관 거의 대부분이 IMF 외환위기 시기인 1997년을 전후하여 경영혁신 지침이란 이름 아래 구조조정이 본격적으로 진행됐고, 전면적인 사유화와 외주화 전략, 인력 감축과 조직체계 개편이 시작했다. 정부가 추진한 구조조정의 목표는 ◆ 기능축소기관 통폐합 등을 통한 핵심 업무와 주변 업무의 선별, ◆ 핵심 업무의 인력 감축, ◆ 주변 업무의 외주화, ◆ 시장성 있는 핵심 업무 사유화 등이었다. 이런 기조 속에서 아래 <그림>에서 보는 것처럼 청소, 경비, 주차안내 시설업무 등이 먼저 외주화되어 간접고용으로 전환되었다.

<그림 2> 우리나라 공공부문 외주화 흐름 : 지자체, 공공기관



자료 : 김종진, 공공부문 비정규직 현황과 쟁점, 과제(2013)

정부의 전략은 애초부터 구조조정의 목적으로 시장화를 염두에 둔 것이었는데, 이로 인해 공공부문 근로자 전체의 고용이 불안정해지고 비정규직도 한층 빠르게 확산됐다. 그리고 대폭적인 인력 감축 이후 2000년대 초반 정부는 구조조정을 일상화하기 위한 자기통제 전략을 구축하기 시작했다. 상시화된 구조조정 체계는 경영성과 평가와 예산통제로 압축된다. 구조조정을 통한 인건비 절감에 대한 성과 배분은 인건비 전체에 대해 기관 스스로가 공공부문 비정규직 활용을 늘리도록 강제하게 되는데, 이것이 바로 총액인건비제다. 2005년 처음 시작된 총액인건비제는 2007년부터 전면 시행되었고, 2008년에는 지방교부세에도 인센티브·페널티 제도를 도입하였으며, 2009년 지방교육행정기관에 대한 총액인건비제 제도 시범실시 이후 2013년 전면 시행되는 등 지속적으로 확장돼왔다.

이와 같은 인력 감축과 예산 통제를 통한 조직슬림화는 단순히 규모 축소가 목표가 아니다. 조직 축소의 핵심은 줄어든 인력을 비정규직으로 전환하는 것, 특히 비용 절감을 위한 민간위탁, 외주용역화 확대에 나이가게 된다. 이는 공공부문에 시장 원리를 도입한 데 따른 필연적인 결과다. 즉 주변 업무와 핵심 업무를 분리한 후 고유 업무와 핵심 업무에 전념할 수 있는 구조 개편을 명분으로 민영화 또는 민간위탁, 유사중복 기능의 통폐합 등을 통한 규모 축소에 귀결되게 되는 것이다. 결국 공공부문 구조조정은 외주화·간접고용화를 확대해 핵심 방향으로 삼는 것이라고 할 수 있다.

2004년 근로복지공단 비정규직 근로자인 이용석 씨의 분신이 계기가 되어 노무현 정부는 비정규직 확산과 공공부문 비정규직 남용에 대한 제동을 걸겠다는 취지로 일부 직종에 한정되기는 했지만 처음으로 공공부문 비정규직 대책을 내놓았다. 또한 전사회적 차원에서 심각한 비정규직 문제 개선이 필요하다는 공감대 확산에 따른 법률 제정의 필요성이 대두돼 마침내 2006년 노무현 정부는 공공부문 비정규직 종합 대책을 발표했다. 2006년 비정규직 종합 대책은 중앙정부 차원에서 공공부문 전체 비정

규직에 대한 통일된 기준을 마련한 최초의 대책이다. 그리고 소위 비정규보호법 제·개정을 배경으로 연이어 2007년 무기계약 전환, 외주화 개선 및 차별시정 계획을 공공기관 비정규직 대책 추진위원회 이름으로 내놓았다.

2008년 이명박 정부는 공공부문 비정규직 대책을 발표했으나 이후 한동안 별다른 후속 조치 없이 지지부진했다. 2011년 지방자치단체 선거 이후 민주당을 비롯한 야당 소속 지방자치단체장 당선자들이 지역별로 자발적인 무기계약직 전환을 추진하고 비정규직 정규직화 등 사회 양극화의 핵심 요인으로 손꼽히는 비정규직 문제 개선 사례들이 주목받기 시작하면서, 이명박 정부도 영향을 받아 2011년 9월에 와서야 뒤늦게 공공부문 비정규직 종합 대책을 발표하고, 이어 11월에 공공부문 비정규직 고용 개선 대책을 제시했다.

2013년 박근혜 정부는 다시 기존 이명박 정부의 정책 기조를 그대로 답습하는 수준에서 비정규직 대책을 내놓았고, 핵심 국정 과제인 고용률 70% 달성 수단으로 시간제 일자리 양산 전략을 추진하고 있다. 지금까지의 대략적인 추이를 정리하면 아래 <표>와 같다.

<표 32> 시기별 공공부문 구조조정 및 비정규직 대책 추이

1998~2000	<input type="checkbox"/> 대규모 해고 중심의 구조조정 - 경제위기 이후 공공부문 구조조정을 빌미로 한 수량적 구조조정 강행 시기로 하위직과 비정규직 중심의 대량해고 빈발
2001~2003	<input type="checkbox"/> 예산통제를 중심으로 한 비정규직 차별 심화 - 상시적 구조개혁 시스템으로 상시업무에 비정규직 채용 - 다양한 형태의 비정규직 등장 - 예산을 중심으로 한 통제로 인해 비정규직 근로자들의 임금 및 노동조건 하락
2004~2006	<input type="checkbox"/> 공공부문 비정규대책 등 법제도 마련 - 2004년 최초의 공공부문 비정규대책 통해 일부 공무원화와 상용직화 - 2006년 정부 차원의 비정규직 종합 대책 및 소위 비정규보호법 제·개정
2007~2013	<input type="checkbox"/> 공공부문 비정규직의 제도적 완비 - 총액인건비제 실시로 예산 통제 - 공공부문 비정규대책으로 외주화 및 무기계약직화 - 비정규보호법 통과로 비정규직 활용 확대 - 단시간 일자리 등 새로운 형태의 비정규직 양산

자료 : 김종진, 공공부문 비정규직 현황과 쟁점, 과제(2013)

## (2) 공공부문 비정규직 대책의 내용과 문제점

### (가) 김대중 정부의 민간위탁 외주화

김대중 정부는 1998년 경영혁신 원칙으로 ‘건물 등 시설물 관리, 주차장 관리, 식당 운영 등 비교적 단순기능으로 수행하는 업무’ 등을 민간위탁할 것을 정했다. 그리고 1999년 예산편성 지침 중 하나로 비핵심 단순기능업무의 민간위탁 확대를 기본방향으로 정하면서 대규모로 민간위탁과 외주화가 진행됐다. 2002년 경영혁신 추진지침은 단순업무의 외주화에서 전문적 기술이나 장비운영관리 등으로 민간위탁 범위를 확대했다. 외환위기는 특수한 조건을 배경으로 김대중 정부 아래서 광범위하게 확대된

민간위탁과 외주화는 근로자들의 노동조건을 매우 불안정하게 만들었다. 간접고용 형태로의 전환은 근로자들에게 지속적인 고용불안정과 임금 및 노동조건의 저하를 의미했다.

#### (나) 노무현 정부의 공공부문 비정규직 대책

노무현 정부는 2004년 일부 직종을 중심으로 한 공공부문 비정규직 대책을 발표한 데 이어 2006년 중앙정부 차원에서는 최초의 포괄적인 공공부문 비정규직 종합대책을 발표했다. 여기서는 핵심 대책인 2006년 비정규직 종합대책의 내용과 문제점을 살펴보도록 하겠다.

##### ① 2006년 1차 비정규직 종합대책의 내용

노무현 정부는 2006년 8월 8일 당정 협의를 거쳐 관계부처 합동으로 공공부문 비정규직 종합대책을 발표했다. 주요 내용은 ◆ 반복갱신 기간제 근로의 무기계약화, ◆ 예산 통합관리 및 총액인건비제 확대 시행비정규직 인사관리표준안 마련비정규직 실태조사 정례화 등 비정규직 사용 규모 관리 장치 마련, ◆ 비정규직 고충처리시스템 도입 및 저임금 근로자에 대한 적정임금인상을 반영 등 처우개선, ◆ 위법탈법적 비정규직 사용 관행에 대한 지도·감독 강화, ◆ 주변업무와 핵심업무 구분 등 외주화 대상업무 선정원칙과 외주근로자 보호를 위한 관련 제도 개선, 총리훈령 제정과 행정인프라 구축 및 추진실적 평가보상체계 도입 등이다.

##### ② 2006년 비정규직 종합대책의 의미와 문제점

이 종합대책은 비정규직의 심각성을 인식하고 일회성 대책으로 그친 2004년의 공공부문 비정규직 대책의 문제점을 극복하기 위해 제시한, 공공부문 전체 비정규직을 포괄하는 최초의 범정부 대책이다. 일정한 한계와 여러 가지 문제점을 안고 있음에도 공익적 사용자로서 중앙정부가 자신의 역할을 자임하고 공공부문에서부터 비정규직 문제를 개선하기 위해 내은 종합대책이라는데 의미가 있다.

2006년 비정규직 종합대책의 핵심적인 문제점은 다음과 같다.

첫째, 상시업무 무기계약화와 관련하여 그 기준이 미비하여 무기계약직 전환 요건이 충족되려면 대단히 어려운 절차를 거쳐야 하고 예외 사유가 지나치게 광범위하며 근로조건 개선 없는 무기계약화로 그쳐 진성 정규직화와는 거리가 멀 뿐 아니라 오히려 여러 문제를 파생시킬 소지가 다분하다. 무기계약직 전환 자체는 일정한 고용안정 담보란 측면에서 긍정성을 가지나 실제로 무기계약 전환 후 차별시정 대상에서 제외되거나 직군 분리 등의 편법으로 정규직화와는 다른 중규직이란 오명을 쓰는 등 부정적 효과가 컸다.

둘째, 외주화 원칙과 관련하여 핵심업무(본연의 업무)와 주변업무(부가업무)로 구분하여 주변업무에 대해 외주화를 허용함으로써 공공부문 인력의 외주화 및 민간위탁을 대폭 확대시키는 결과를 낳았다. 핵심주변업무 구분 기준도 기관별로 자의적으로 적용될 가능성이 상존하고 기존의 문제된 외주화 인력 활용에 대해서도 면죄부를 주게 됐다. 그리고 핵심업무인 경우에도 합리적인 사유가 있으면 외주화를

할 수 있도록 정부 방침으로 용인함으로써 대폭 임금삭감에 따른 비용절감효과를 목표로 한 외주화가 핵심주변업무를 가리지 않고 무차별로 확대될 수 있는 길을 열었다.

#### (다) 이명박 정부의 공공부문 비정규직 대책

이명박 정부는 2008년에 공공부문 비정규직 대책을 처음으로 내놓았는데, 공공기관의 구조개혁시예외 및 기관의 자율성 인정 등 무기계약직 전환의 본래 취지마저도 더욱 축소되는 방향의 대책이었던바, 실제로 2년 이상 근속 비정규직 근로자의 해고를 부추기는 결과를 초래했다. 그리고 시일이 한참 지난 2011년 9월 9일에 이르러서야 비정규직 종합 대책을 발표했고, 뒤이어 11월 28일 공공부문 비정규직 고용개선 대책을 내놓았다. 여기서 가장 최근의 비정규직 종합 대책인 9.9 대책과 11.28 고용개선 대책의 내용과 문제점을 중심으로 살펴보겠다.

##### ① 9.9 비정규직 종합 대책의 내용과 문제점

공공부문과 민간부문을 포괄하는 9.9 비정규직 종합 대책의 핵심 내용은 ◆ 취약 계층에 대한 사회안전망 보호 강화를 위한 사회보험료 지원 및 복지 혜택 확충, ◆ 근로감독관에게 차별시정 지도감독 권한 부여와 심판 대리인 제도 명문화 및 차별개선 가이드라인 제정, ◆ 파견근로자 취업규칙 작성 의무화 및 불법파견시 사용기간 상관없이 파견근로자 직접고용, ◆ 특수형태업무종사자에 대한 표준계약서 제정 확대, ◆ 공공부문 비정규직 실태조사에 바탕한 개선 대책 마련, ◆ 고용구조 공시 및 직업훈련 기회 확충, ◆ 사내하도급 근로자 근로조건 개선을 위한 가이드라인 실효성 제고 및 사내하도급 전환시 노사협의회 협의 의무화 등인데, 주요한 한계와 문제점<sup>1)</sup>은 다음과 같다.

##### ① 비현실적인 사회안전망 확충

취약 계층인 영세 사업장 저소득 근로자의 사회보험 가입을 제고를 위해 보험료를 지원한다고 하지만 영세사업장의 지불 능력 문제와 근로자의 생활임금 보장 문제를 우선 개선하지 않고서는 실효성을 담보하기 어렵다. 고용보험과 국민연금 지원 방안이 지나치게 영세한 규모의 기업으로 한정됐을 뿐 아니라 저임금 근로자들의 보험료 납부 부담 문제도 제대로 고려하지 않고 있다.

##### ① 미흡한 차별 해소

차별 해소 관련 정규직과 동종·유사 업무를 수행하는 비정규직에 대해서 초점을 맞추면서 용역, 가내, 일용직 근로자 등 가장 취약한 사회적 약자들은 비교 대상이 없다는 이유만으로 배제해버리는 문제가 크다. 그리고 차별 시정 강화 방안으로 제시한 가이드라인은 강제력이 없을 뿐 아니라 예시된 내

1) 비정규직 종합 대책에 대한 철폐연대 입장(2011. 9. 16) 및 한국비정규노동센터 성명서(2011. 9. 9) 참조

용들도 기존 법령에 있는 것들이다. 근로감독관에게 지도감독 권한 부여도 나쁘지는 않지만 실효성을 기대하기 어렵고, 근본적인 개선 대안인 노동조합에 대한 차별시정 신청권한 부여를 회피하기 위한 편법으로 보인다. 관련해 정규직 대비 비정규직 임금을 80% 이상 유지하도록 하자는 한나라당의 제안이 정부 반대로 무산된 데서 확인되듯이 차별 해소에 대한 적극적인 의지를 찾기 어렵다.

#### ㉔ 변죽만 울린 사내하도급 개선 대책

불법파견 고용의무를 고용의제로 바꾸지 않고 사용기간만 해소하는 것은 대증요법으로 그칠 공산이 크다. 사내하도급 관련해선 조선·전자·자동차·기계·철강 등 제조업종에 만연해 있는 불법파견부터 법대로 일소하는 것이 우선인데 강력한 대처 방안이 빠져있다. 불법파견을 방지하면서 실효성 없는 사후 약방문 격인 사내하도급 전환시 노사협의회 협의 의무화를 제시한 것은 주객이 전도된 방안이다.

#### ㉕ 단결권 보장 등 노동기본권 신장 배제

2% 내외에 불과한 비정규직 근로자들의 노조 조직율을 그대로 두고 아무리 그럴 듯한 법제도 개선 대안을 내더라도 현실에선 실효성을 거두기 어려우므로 원청 사영자성 및 특수고용 노동자성 보장을 핵심으로 하는 단결권이 신장되어야 하는데, 아예 아무런 대책이 없다. 가장 심각하고 빠르게 확대되고 있는 질 나쁜 고용형태인 간접고용 및 특수고용 비정규직 문제를 도외시킨다면 어떤 개선 대책도 미봉책으로 그치기 쉽다.

#### ② 11.28 고용개선 대책의 내용과 문제점

9.9 비정규직 정할 대책의 공공부문 관련한 후속 조치로 정부와 집권여당인 한나라당이 당정협의를 거쳐 발표한 11.28 공공부문 비정규직 고용개선 대책의 핵심 내용은 ◆ 상사·지속적 업무 종사자 정규직 전환, 고용개선 컨설팅 및 차별시정 점검 강화, ◆ 맞춤형 복지제도, 상여금, 사내근로복지기금 등의 수혜 확대 ◆ 청소·용역 등 외주근로자 보호, ◆ 고용구조 공시제 확대 및 매년 실태조사, ◆ 상생과 협력의 노사문화 확산 등인데, 한계와 문제점<sup>2)</sup>은 다음과 같다.

#### ㉑ 비정규직 감축 의지 미흡

이명박 정부는 ‘상사·지속적 업무 종사자의 원칙적 무기계약직 전환 채용’이라는 원칙하에 ‘2년 이상 계속되고 향후에도 지속되는 업무를 담당하는 기간제를 대상’으로 하여 직무분석 평가 기준에 따라 기관별로 일정기준 해당자를 무기계약직으로 전환’하겠다고 했다. 이런 정부의 발표 내용은 2년 초과시 무기계약 전환을 규정한 「기간제 및 단시간근로자 보호 등에 관한 법률」 조항을 무시한 채 2

년 초과시에도 직무분석 및 평가를 거쳐 일정 기준에 해당할 경우에만 무기계약직으로 전환하겠다는 자의적 해석의 여지를 남는다. 그리고 어디에도 비정규직을 줄이겠다는 표현 자체가 없어 정부가 제시하는 합리적 고용 관행 정착이 곧 공공부문 비정규직의 안정적 사용구조를 만드는 것에 다름아님을 알 수 있다.

#### ㉒ 구색맞추기로 그친 복지 확충 및 처우 개선

정부 발표내용에 포함된 복지포인트 지급, 상여금 지급, 학교종사자에 대한 장기근속수당 인상, 교통비 지급, 우편물 구분원에 대한 상여금, 작업복 및 안전화 지급 등은 대증요법에 가까운 대책일 뿐이고 무엇보다 처우개선의 핵심인 임금이 빠져있다는 문제가 크다. 또한 추가소요 예산에 대한 어떤 대책도 마련되어 있지 않다는 점에서 구색맞추기에 불과하다.

#### ㉓ 핵심을 놓친 외주근로자 근로조건 개선

외주근로자에 대한 대책은 용역계약시 업체 선정관리 등 준수사항 명시, 표준계약서 보급·활용, 직영 전환 또는 사회적기업 위탁시 민간전문가 경영 컨설팅 지원 등인데 핵심을 비켜갔다. 외주근로자 문제의 핵심은 외주화, 즉 민간위탁의 남용이다. 도급, 용역, 위탁 등 다양한 명칭으로 운영하지만 상당 부분은 발주처인 공공기관이 직접 지휘·명령하는 경우가 많을 뿐만 아니라, 외주화에 따른 불필요한 예산 낭비(중복 관리비 및 외주업체의 이윤 등) 문제를 해결하는 것이 대책의 중심이어야 하는데, 이에 대한 내용이 전무하다.

#### ㉔ 비정규직 고용개선 관리 및 평가 체계 구축

공공부문 비정규직 고용구조 공시제 확대, 정기 실태조사, 차별처우 등 진정·고충처리 절차 마련 등 일상적인 공공부문 비정규직 관리 시스템을 만들겠다고 대책을 제시했다. 이런 관리 시스템의 필요성은 인정할 수 있지만 제대로 된 문제해결 방향이 수립되는 것이 전제되어야 한다. 전반적으로 비정규직 문제에 대한 안이하고 왜곡된 인식에 기반한 부실한 정책 방향으로서는 여러 관리 방안도 실효성을 거두기 어렵다.

#### ③ 노무현 정부와 이명박 정부 비교 평가

2) 한국비정규노동센터 성명서(2011. 11. 28) 참조

〈표 33〉 공공부문 비정규직 고용형태별 규모 및 증감추이

(단위 : 명)

기간	2007.6 현재 지방자치단체, 지방공기업 전환인원	2006-2009년 전환인원	2011 - 2012 전환인원	총계
인원	44,562명	83,795명	22,069명	150,426명

자료1 : 2007. 6월 현재 지방자치단체, 지방공기업 전환인원 출처 : 「공공부문 비정규직 종합대책」 무기계약직 전환, 외주화 개선 및 차별시정 계획(2007.6.26)

자료2 : 2006-2009 전환인원 출처 : 「공공부문 비정규직 실태조사」(2011.11) 노동부

자료3 : 2011-2012 전환인원 출처 : 고용노동부 보도자료(2013.4.9)

〈표 33〉에서 보듯이 노무현 정부 임기 동안 비정규직 대책으로 무기계약직 전환된 인원은 약 12만 여명인데 비해 이명박 정부 임기 동안 비정규직 대책에 의해 무기계약직으로 전환된 인원은 2만여명이 고 전환 예정자까지 합해도 6만 4천여명으로 노무현 정부 대비 절반 가량에 불과하다.

### 3) 박근혜 정부 공공 부문 일자리 및 비정규직 대책의 한계와 문제점

#### (1) 박근혜 대통령의 대선 공약 이행 평가

박근혜 대통령의 대선 공약 이행 여부 평가를 통해 비정규직 관련한 정부의 정책 방향을 살펴보도록 하겠다. 비정규직 관련 주요 공약으로 2015년까지 공공부문 상사·지속 업무 비정규직 전원 정규직화와 비정규직의 차별 처우 개선, 최저임금 결정시 경제성장율과 물가인상을 고려 등을 꼽을 수 있다.

하지만 그나마 공약적 사용자로서 역할이 기대되던 내용들은 아직까지 제대로 시행되지 않았을 뿐더러 추진 의지를 확인할 길도 없다. 오히려 공공부문 비정규직 정규직화의 경우 실제 정규직화가 무기계약직화에 머무르고 광범위하게 확산된 민간위탁 등 간접고용 비정규직은 통째로 배제되고 있는 것으로 드러나 공약으로서의 의미가 과거 수준으로까지 후퇴해왔다. 거기에도 위장도급 내지 불법파견 혐의가 짙었던 삼성전자서비스에 대해 면허부를 준 고용노동부의 수시근로감독 결과에서 명확하게 확인되듯이 차별 대기업의 이해를 우선하면서 불법적인 간접고용 문제를 도외시키고 있다. 또한 공공부문 비정규직의 절반을 차지하고 있는 대규모의 학교 비정규직 근로자들의 처우 개선을 위한 예산이 국회 관련 상임위원회를 통과하고도 새누리당의 반대로 대폭 삭감된 데서 보듯이 향후 노동 관련 공약들이 수난을 겪을 것이라는 의구심이 더욱 커지고 있는 상황이다.

#### (2) 박근혜 정부의 시간제 일자리 확대 정책 평가

박근혜 정부는 핵심 국정과제인 고용률 70% 달성을 위한 전략으로 2017년까지 총 238만개(연 47.6만개) 일자리 창출, 개인의 자발적수요(학업, 육아, 점진적 퇴직 등), 차별 없는 일자리, 기본적인 근로조건보장(최저임금, 4대 보험 등)을 조건으로 제시하면서 시간제 일자리의 대대적인 확대를 내세

워 추진하고 있다. 일·가정 및 일·학습 양립을 위한 반듯한 시간제 일자리 창출이란 취지 자체를 탓할 수는 없으나 한국 사회 노동시장 양극화 구조에서 간접고용·특수고용 비정규직 등 근본적이고 우선적인 대책이 요청되는 최악의 비정규직 문제를 도외시킨 채 저임금 일자리의 온상이 돼온 시간제 일자리를 중심으로 일자리를 확대하겠다는 것은 전형적인 대중요법으로 그칠 공간이 크다. 박근혜 정부의 시간제 일자리 확대 정책이 갖는 문제점을 살펴보면 다음과 같다.

#### ㉠ 저임금 구조 고착화 위험

현재 시간제 일자리의 대부분이 최저임금 미만 또는 약간 상회하는 수준임을 고려할 때 시간제 일자리 확대에 의해 저임금 일자리가 구조적으로 고착화될 위험이 커 보인다. 한국비정규노동센터가 분석한 바에 따르면 2013년 3월 기준 시간제 노동의 대부분을 차지하는 임시 파트타임 노동자의 정규직 대비 시급 수준이 47%에 불과했다. 전반적인 시간제 일자리가 비정규직 고용형태 중에서도 고용불안정성이 높을 뿐 아니라 최저임금 수준의 저임금을 강제당하고 있으며 근로기준법 위반이 비일비재한 현실에서 이에 대한 근본적 개선 대책 없이 시간제 일자리를 늘리겠다는 것은 취지와는 정반대로 노동인권 사각지대의 불안정고용을 더욱 확대하는 것으로 귀결될 것이다.

#### ㉡ 여성 비정규직 현실 악화

여성 시간제 일자리 창출은 ‘일·가정 양립’, ‘양질의 시간제 일자리’ 등으로 포장되고 있지만, 이는 이미 과반이 훨씬 넘는 여성노동자들이 비정규직이라는 현실을 외면하고 있으며 이를 더욱 악화시키는 정책이고, 경력단절에 직면한 여성을 반강제적으로 단시간·저임금 구조에 몰아매는 위험성이 상존한다.

#### ㉢ 기존 일자리 쪼개기에 불과

특히 시간제 일자리 정책은 경력단절의 가능성이 있는 여성노동자들을 대상으로 전일제-시간제를 오고갈 수 있는 선택권이 보장될 때 의미가 있는데, 뜬금없이 55세 이상 고령자들을 대상으로 파견업종 확대를 추진하겠다는 발표를 보면 의구심이 들지 않을 수 없다. 이는 기존의 일자리들을 쪼개고, 파견과 같은 간접고용을 확대하는 시간제 일자리 대책으로 변질될 위험이 커 보인다. 또한 정부가 시간제 일자리 확대가 단시간저임금·불안정 노동을 양산할 것이라는 비판을 의식한 듯 공공부문에서 ‘양질의’ 시간제 일자리를 확산하겠다고 강조하고 있으나, 결국 일부 긍정적인 예외를 인정하더라도 전체적으로 고용률 제고를 위해서 일자리를 쪼개 저임금 비정규직 노동자들을 확대하겠다는 것 이상의 의미를 찾기 어려워 보인다.

#### (3) 박근혜 정부의 비정규직 대책

출범 2년차를 맞는 박근혜 정부는 전반적인 반노동 정책 기조 속에 비정규직 공약 이행도 과거 수준으로 퇴행하고 있어 우려가 크다. 무엇보다 많은 문제점이 드러난 기존 이명박 정부의 비정규직 정책 기조를 그대로 답습하면서 비정규직 문제를 대단히 안이하게 다뤘었다. 아직까지 별다른 전체적인 비정규직 종합 대책은 물론 공공부문 비정규직 대책조차 제시하지 않고 있다. 여기서 2013년 9월 5일 국가정책조정회의를 거쳐 발표한 ‘2013~2015년 공공부문 비정규직 정규직(무기계약직) 전환 계획’에 대해 평가하도록 하겠다.

이 전환 계획은 2011년부터 추진해 온 공공부문 비정규직 고용개선 대책에 따른 것으로 향후 2015년까지 6만 5천여명의 공공부문 상시·지속 업무 종사자를 무기계약직으로 전환한다는 간단한 내용이다. 통계에서 빠진 간접고용 비정규직을 빼더라도 정부가 제시한 기관별 전체 비정규직 25만여명 중 6만 5천여명만이 향후 3년간 전환 대상자이므로 대다수는 비정규직으로 남겨나 계약해지를 감내해야 한다는 것에 다름이 없다.

또한 오래 전부터 가장 뜨거운 쟁점이자 현안으로 대두됐지만 해결의 실마리를 전혀 찾지 못하고 있는 간접고용과 특수고용 비정규직 문제에 대해선 일언반구도 없이 시간제 일자리 창출로 달려가는 정책기조도 현실과는 한참 동떨어진 모습이다. 민간위탁 등 공공부문에서 남용돼온 간접고용 및 외주화 결과에 대해서도 근본적인 대책 마련이 시급하지만 현재로선 기대하기 어렵다. 예를 들면 간접고용 대책이 전무해 무기계약직 전환시 기간제로 되돌릴 수는 없으나 해당 업무 전체를 외주화할 가능성이 열려 오히려 더 나쁜 고용형태로 전락할 수도 있다.

결국 현재와 같이 중앙정부가 일자리 및 비정규직 대책과 관련하여 대단히 소극적이고 미온적인 정책으로 일관하고 있는 상황에서 광역지자체를 비롯한 지방정부의 역할이 더욱 적극적으로 요청된다고 하겠다.

## 4. 지방자치단체 공공부문 비정규직 정규직 전환 사례 검토

### 1) 서울시의 노동정책 및 비정규직 전환사례

#### (1) 2011년 서울시장 보궐선거 과정의 고용·노동 정책협약

2011년 서울시장 보궐선거를 앞두고 당시 야5당<sup>3)</sup>은 지방선거 공동승리를 위해 ‘진보개혁적 정책의 제’라는 표현으로 12개 분야(일자리·교육·복지·주거주택·보건의료·중소기업 및 소상공인·비정규직 고용개선·4대강 사업·세종시 원안추진 및 국가균형 발전·국가재정·검찰개혁 및 사법부 독립성 강화·남북 관계 및 대외정책 등)에 1차 합의하였다.

이 중 노동정책의 경우 핵심사항인 비정규직 고용개선 항목과 관련해서 비정규직의 차별해소 및 정규직 전환 지원에 합의하고 이후 추가 합의사항으로 노사관계(교사·공무원 노동3권, 산별교섭 제도화 방안 등), 교통·에너지 환경세의 환경세로의 전환, 취약 노동계층 문제 해결방안(최저임금 수준의 개

선, 비정규직 사용사유제한, 원청 사용자성 인정 등), 한미FTA 포함 통상 정책 등의 분야에서도 공동의 비전과 정책을 발견하기 위해 노력하기로 하였다.

<표 34> ‘야5당 진보개혁적 정책의제’중 비정규직 항목

<p><b>7. 비정규직 고용개선</b>  이명박 정권은 비정규직법 개악 시도 등을 통해 비정규직을 양산하여 고용불안 및 사회양극화를 심화시키고 있다. 5당은 비정규직을 축소하고 차별을 시정한다.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 비정규직 차별 해소</li> <li>• 비정규직의 정규직 전환 지원</li> </ul>
---

자료 : ‘야5당 진보개혁적 정책의제’ 합의서 중 일부(2011)

이후 2011년 10월 3일 ‘야권단일후보 선출을 위한 국민참여 경선’을 통해 박원순 후보가 서울시장 후보로 확정되었다. 이후 박원순 후보는 야당·시민사회단체 등 각 부분별로 간담회 및 공동정책합의를 통해 시정 공동운영에 대한 합의문을 채택하였다. 특히 고용·노동 정책분야와 관련해서는 “보편적 복지 실현과 행복한 노동존중 사회, 사회공공성 증진을 통해 시정을 혁신해 나갈 것”을 약속하였다. 이에 당시 민주노총과 한국노총 등 노동계도 친노동자 후보를 지원하기로 결정함에 따라 ‘박원순 선거대책위원회 노동희망특별위원회’에 결합하였다.

당시 노동계의 노동정책 주요 요구안 내용을 살펴보면 다음과 같다.

한국노총은 박원순 후보측에 ① 비정규직 정규직화 ② 청년고용 할당제 실시 ③ 생활임금조례 제정 ④ 국립보육시설 확충 ⑤ 노사민정협의체 전면 재구성 등의 정책요구안을 전달한 바 있다. 민주노총도 서울지역본부 차원에서 ① 서울시 산하기관 해고노동자 복직 ② 비정규직 정규직화 ③ 노정협의기구 설치 ④ 노동복지센터 설립 등의 정책요구안을 전달하였다. 이외는 별도로 산별노조인 공공운수노조·연맹은 2011년 10월 19일 박원순 후보와 ‘노동기본권과 공공성이 지켜지는 서울시 만들기, 서울시시장 선거 정책협약’을 맺었다. 주요 내용으로는 ① 서울시와 지방공기업 등 산하기관의 공공적·민주적 운영 ② 산하기관의 비정규직 정규직화와 차별 철폐 ③ 대중교통 공공성 확대와 공공요금인상 억제 ④ 사회복지 확충과 사회서비스 제공의 공공성 강화 ⑤ 공공 CCTV 설치 최소화·노동자와 시민권리 보장 등이었다. 보건의료노조도 10월 21일 박원순 후보와 ‘모두가 건강한 서울·건강척차 없는 서울’을 만들기 위해 박원순 후보와 정책협약을 체결하였다. 주요 내용으로는 ① 구별로 1개 이상의 보호자 없는 병원 사업 추진 ② 서울시민에 대한 건강보장사업과 보건의료예산 확대 ③ 공공의료 확충·국립중앙의료원 등 현안 해결 ④ 참여 시정을 확대하기 위해 시민·병원 노사가 함께하는 서울시 보건의료위원회 구성 등을 골자로 하고 있다.

#### (2) 서울시장 보궐선거 과정의 각 후보진영의 고용·노동공약 비교

2011년 10·26 재보궐 선거는 정책대결보다는 한나라당측의 네거티브 공약으로 비방전이 난무한 가운데 나경원, 박원순 두 후보의 공약에 대한 차별성이 크게 부각되지는 않았다. 그럼에도 불구하고 고용·노동정책에서는 청년실업 문제 해결을 가장 큰 과제로 내세운 점은 같지만 세부 전략은 차이가 나타났다. 한나라당 나경원 후보의 경우에는 ‘일북 터진 서울 프로젝트’를 발표하며 일자리를 시정

3) 민주당, 민주노동당, 진보신당, 국민참여당, 창조한국당

일순위에 놓겠다는 의지를 밝혔다.

이에 반해 박원순 후보의 경우에는 야권 후보단일화 과정에서 야당과 시민단체가 함께 발표한 정책 합의문에 의거하여 일자리 문제 해결을 최우선 과제로 삼겠다는 것 외에도 비정규직 문제 등 노동정책을 함께 제시하였다. 당시 박원순 후보는 '노동존중 사회 정착' 을 주요 공약 중 하나로 제시하면서 ① 비정규직 정규직화 추진, ② 취약노동자 보호와 안정적 노사관계 정착 등을 약속하였다<sup>4)</sup>.

<표 35> 2011년 서울시장 보궐선거 후보 고용·노동정책 비교

	나경원	박원순
경제 · 고용	- 일자리 만들기 1조원 재원마련	- 일자리 창출을 위한 사회 투자기금 마련
	- 청년창업단지 10만평, 청년전용 창업자금 1천억원 조성	- 창조적 청년벤처기업 1만개 육성
	- 노인·여성·장애인·청년 맞춤형 일자리 제공	- 고령층 1인 창조형 시니어비즈니스 센터 사업
노동	- 사회적 기업 매년 200개 육성	- 마을기업, 협동조합 사회적 기업지원
	- 민간보육도우미 교육인증제 도입	- 요양·간병·보육 노동자 처우개선
	- 보육교사 임금 월5만원 인상	- 서울시(산하기관) 비정규직 정규직화 - 노사민정협의회 운영실질화, 노정협의회 활성화

출처 : 언론보도(2011) 자료 재구성

### (3) 서울시 고용·노동정책 추진경과

2011년 박원순 후보가 서울시장으로 당선된 이후 고용·노동정책 공약은 크게 ① 노동기본권 보장, ② '좋은' 일자리 만들기, ③ 취약노동 복지 강화, ④ 노동조합과 거버넌스 구축, ⑤ '노동인지적' 서울시 행정 문화' 등으로 세분화 되어 서울시정에 반영되었다.

<표 36> 서울시 고용·노동정책 공약 추진내용

영역	사업 내용
노동기본권 보장	○ '모범 사용자'로서 민간부문 노사관계 선도 ○ 노조 설립 및 활동 보장 및 지원 - 공무원노조와의 협의 강화 - 청년유니온 노조설립신고 접수(2012.3초) 및 정책 협의 ○ 노동조합 단체협약 존중
'좋은' 일자리 만들기	1) 비정규직 대책 ○ 공공부문 비정규직 정규직화와 차별 해소 (1단계) - 상시 지속적 업무 정규직화 - 서울시본청 및 사업소, 투자출연기관 비정규직 정규직화 (5.1): 1,133명 - 상시 지속적 업무 정규직 채용 원칙 확인 - 호봉제 도입 등 차별 개선 ○ 간접고용 노동자 고용 및 차별 개선/민간부문 고용구조 개선 유도(2단계, 2012년 내) - 연구용역 실시(~11월) - 민간위탁 제도 개선으로 무분별한 민간위탁 규제

4) "서울시는 노동기본권을 보장하고 고용 안정 및 고용 증진, 적절한 임금 보장을 위해 노력한다." (박원순 후보, 「시민권리 선언」 7조 中)

	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 사회복지서비스 노동자 노동조건 개선 : 시범사업 실시(2013)</li> <li>- 민간기업 고용구조 개선 유도 : 관급공사 및 일할기업 표준가이드라인 제시</li> </ul> <p>2) 노동시장 정책</p> <p>■ 노동시간 단축</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ 서울시 '주40시간제' 정착</li> <li>○ 산하기관 및 사회공공서비스 주40시간제 정착을 위한 감독과 제도 개선</li> <li>○ 서울시 공공기관 노동시간 실태 및 방안 연구 : 초과근로 및 휴일근로 실태 : 법정휴가(연차휴가, 산전후휴가 등) 사용 실태 : 주40시간제 정착과 휴일휴가 실태 : 근무형태(교대제 등) 실태 : 노동시간 단축 방안</li> <li>○ 민간기업 노동시간단축 유도 : 관급공사 참여 가이드라인(혹은 인센티브)에 반영</li> <li>○ 노동시간 단축을 통한 일자리 나누기</li> <li>○ 상담-교육-알선-취업 연계되는 적극적 노동시장 정책</li> </ul> <p>■ 적극적 노동시장 정책</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ 취업 상담 및 알선 → 교육훈련 → 재취업 과정 적극 연계</li> <li>○ 서울시 일자리플러스센터, 직업훈련기관 등의 역할 강화와 연계 강화</li> <li>○ 고용청 고용안정센터 등과의 연계도 강화</li> <li>○ 청년 일자리 정책 마련</li> </ul>
취약노동 복지강화	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 노동복지센터 건립 : 비정규, 영세사업장 노동자 복지 향상</li> <li>- 2012년 4개 (구로, 성동, 서대문, 노원) 노동복지센터 설립</li> <li>- 비정규, 영세사업장 노동자, 건설노동자 등 노동자 권익보호 상담 및 교육, 복지 향상 프로그램 운영</li> <li>○ 노동옴부즈만제 도입 : 비정규, 영세사업장 노동자 고충 해결</li> <li>- 25개 자치구당 1명씩 25명의 노동옴부즈만 임명(4/13)</li> <li>- 노동법 사각지대 취약노동자 고충 상담 및 안내</li> <li>- 임금체불 모니터링단 운영</li> <li>○ '체불 임금 없는 관급공사 조례 제정' : 건설 하도급 일용 노동자 체불임금 근절 및 노동조건 보호</li> </ul>
노동조합과 거버넌스 구축	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 노사민정 협의회 실질화</li> <li>- 민주노총 참여 등 대표성 강화</li> <li>- 회의 정례화, 분과위 설치 운영, 전달조직 설치 운영 등 실질화</li> <li>- 투자출연기관노사정협의회(서울모델) 운영</li> <li>○ 서울시 정책결정 과정 노조/노동자 참여 확대</li> </ul>
'노동인지적' 서울시 행정시스템 및 문화 구축	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 사업의 기획, 점검, 평가 단계에서 '노동 존중' 관점 견지</li> <li>○ 노동정책과 설치 (2012.9말), 고용노동국으로 업무 및 명칭 변경</li> <li>* 노동정책자문 TF 구성</li> <li>○ 서울시 공무원 노동권 및 노사관계 관련 교육</li> </ul>

자료: 주진우(2013), 서울시

서울시 고용·노동정책 의 추진내용을 세부적으로 살펴보면 다음과 같다.

### (가) 서울시 공공부문 비정규직의 정규직화 과정

박원순 서울시장은 취임 후 공공부문 비정규직의 정규직화를 위하여 전문연구기관에 연구용역을 의뢰하여 정책의 실현방안을 마련하였다. 이를 바탕으로 2012년 3월 22일 「서울시 공공부문 비정규직 정규직 전환 계획」을 1차로 발표하여 서울시 직접고용 비정규직 1,054명을 정규직으로 전환한다고 발표<sup>5)</sup>하였다. 또한 서울시는 이 계획을 추진하기 위하여 총 62억 3천 1백만원의 예산<sup>6)</sup>을 추가로 투입하겠다는 계획도 동시에 발표하였다.

「서울시 공공부문 비정규직 정규직 전환 계획」은 ① 상사·지속적 업무 종사자 정규직 전환 ② 호봉제 도입 ③ 전환제외자 처우개선 ④ 관리제도 개선 등을 주요 골자로 하였다. 특히 최대한의 인원을 정규직으로 전환하기 위해 ① 정부지침에 비해 전환기준을 완화하고, ② 임금 및 후생복지 개선 ③ 전환방식 등의 면에서 보다 적극적으로 추진한다는 점을 특징으로 꼽을 수 있다. 정규직으로 전환된 인력에 대해서는 호청·정원 등 인력관리 제도를 개선해 상용직·상근인력은 공무원(원)으로, 정수는 정원, 단순노무원은 시설관리원으로 호청을 변경해 근로자들의 사기를 진작시키고 소속감을 높이는 등의 내용도 포함하고 있다.

〈표 37〉 서울시 공공부문 비정규직 정규직 전환 대상

(단위 : 명)				
구분	비정규직 근로자	전환제외		전환자
		일사간헐	범·지침 제외	
총계	2,916	926	936	1,054
서울시	1,476	665	487	324
본청	167	-	149	18
직속기관	46	35	8	3
사업소	1,263	630	330	303
투자출연기관	1,440	261	449	730

출처 : 서울시 비정규대책 발표 보도자료, 2012. 3. 23.

5) 2012. 5. 1.차로 정규직으로 전환되는 과정에서 애초 발표에서 누락된 인원을 포함하여 최종 1,133명이 정규직으로 전환되었다.

6) 세부예산 내역을 살펴보면 ① 전환에 따른 추가 소요임금(29억 52백만 원) ② 처우개선수당(14억 16백만 원) ③ 시간의 수당·건강진단금·퇴직금(14억 24백만 원) ④ 연가보상금(4억 39백만 원)을 책정하였다.

〈표 38〉 정규직 전환기준 및 처우개선 사항 비교

구 분		서울시	정부 지침
상사·지속적 업무 판단 기준		연중 계속되는 업무로서 향후 2년 이상 행정수요가 지속될 것으로 예상되는 업무	연중 계속되는 업무로서 과거 2년 이상 계속되어 왔고, 향후에도 2년 이상 계속 지속될 것으로 예상되는 업무
연중 계속되는 업무에 대한 기준		연간 9개월 이상은 기간제 근로자가 담당하고, 3개월 이하는 정규직이 대체하여 담당하는 경우는 연중 계속되는 업무로 간주	연간 10~11개월은 기간제 근로자가 담당하고, 1~2개월은 정규직이 대체하여 담당하는 경우는 연중 계속되는 업무로 간주
전환제외		- 만 55세~59세 까지의 기간제근로자 : 무기계약직 전환 ※ 만 60세 이상 기간제근로자는 현행유지	55세 이상 고령자는 기간제 근로자 사용기간 예외사유에 해당되어 기간제근로자로 현행 유지
전환방식		- 대상자는 원칙적으로 무기계약직 전환 - 근무성적·태도 등이 극히 불량한 자에 한해 필요최소한의 평가(네거티브 방식) ※ 소명기회 부여, 장기근속자 우대방안 등 마련	대상자에 대해 실적·직무능력·태도 등에 대해 개인별 평가
전환시기		2012. 5. 1 일괄 전환	근로계약 종료시점에서 개인별 전환 ※ 기관 사정에 따라 계약기간 종료이전 조기전환 가능
전환대상자 고용개선		‘고용안정’+‘고용의 질’ 개선 - 전환대상자 「호봉제」 신규 도입 : 본청·사업소 호봉제(1~33호봉)를 도입, 장기근속자 우대임금 체계를 개선, ‘근속가산금’ 기본급 산입 - 전환대상자에 대해 ‘명절휴가비’, ‘복지포인트’, ‘연가보상비’지급(기존 무기계약직과 동일)	고용안정
전 환 제 외 자 처 우 개 선	대상	6개월 미만 근무자를 포함한 전환제외자 전원 동등한 처우 개선	‘1년 이상 근무한 기간제시간제’와 ‘6개월~1년 미만 근무한 기간제시간제’ 차등 처우개선
	내용	복지포인트 1,360천원, 명절휴가비 1,100천원 총 2,460천원 일괄 월별 균분(월20만원) 지급 ※ 투자·출연기관 월 11만원	1년 이상 근무한 기간제시간제 : 기본 복지포인트 30만원 및 상여금 연 평균 80~100만원 지급 ※ ‘6개월~1년 미만 근무한 기간제시간제’는 ‘근무기간, 시간, 직종 등 고려 지급’

출처 : 서울시 비정규대책 발표 보도자료, 2012. 3. 23.

이후 서울시는 제1단계 정규직 전환대상에서 제외된 업무실패를 재조사하고, 무기계약직 직제 및 임금 체계 개편, 간접고용 근로자에 대한 개선책 마련 등을 위한 ‘서울시 좋은 일자리 만들기 기본방안 연구’ 용역을 통해 2012년 12월 5일 「서울시 2차 비정규직 고용개선 대책」을 발표하였다.

서울시 발표의 주요내용은 ① 시 본청·사업소, 투자출연기관에 근무하는 간접고용 비정규직<sup>7)</sup> 6,231명을 2013년부터 단계적으로 직접고용·정규직화 ② 상사·지속업무에 종사하는 ‘직접고용 비정규직’ 234명 추가 정규직 전환한다는 내용 이었다. 이러한 계획에 따라 서울시는 청소업무를 시작으로 간접고용 근로자의 단계적 정규직화 사업을 추진하여 우선 민간용역업체와 계약이 종료된 40개 기관 청소근로자 3,312명의 직접고용이 완료되었다.

7) 서울시가 규정한 ‘간접고용 근로자’란 청소·경비·시설물관리 등 단순노무 용역근로자로 공공청사 및 시설관리에 종사하나 민간 용역회사에 소속된 형태로 고용계약은 민간용역업체와 하고 실제 근무는 서울시 공공청사 등에서 하는 근로자를 말한다.



<표 39> 서울시 공공부문 간접고용 규모

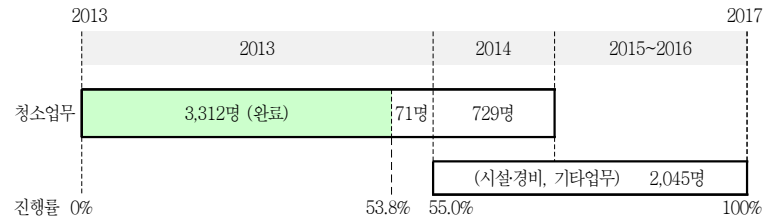
(단위 : 명, %)

	간접고용 근로자 현황(명)				
	계	청소	시설	경비	기타
계	6,231	4,172	731	512	816
본청·직속기관	332	227	79	26	0
사업소	720	275	164	142	139
투자출연기관	5,172	3,670	448	344	677

출처 : 서울시 '좋은 일자리' 만들기 기본방안 연구보고서 중, 2012. 11.

또한 도시철도공사, 서울메트로 등 지방공기업의 경우에는 자회사 설립을 통한 청소근로자의 정규직화를 시도하여 도시철도그린환경(정원 1,673명, '13.4.1일 설립), 서울메트로환경(정원 1,016명, '13.6.1일 설립)이 자회사로 설립 되었다. 청소 근로자 외에 시설·경비 및 기타업무는 2016년까지 직접고용을 하고, 2017년까지는 전체 간접고용 근로자의 정규직화를 마무리한다는 계획이다.

<그림 3> 서울시 공공부문 비정규직 고용 개선



출처 : 2013년 서울시 행정사무감사 업무보고, 경제진흥실, 2013. 11.

「서울시 2차 비정규직 고용개선 대책」의 가장 큰 특징은 간접고용 비정규직의 정규직 전환과정에 서 시의 예산부담이 가중되지 않고 오히려 예산 절감효과가 있었다는 점이다. 서울시 발표에 따르면 청소분야 근로자 직접 고용시에는 민간용역업체에 지불하는 이윤, 일반관리비, 부가세 등의 경비를 줄 필요가 없게 돼 추가 소요예산없이 임금 인상은 물론 처우개선도 가능하다는 것이다. 실제 청소분야 소요예산을 분석한 결과 외주시 인건비 658억은 직접고용시 765억원으로 약 16% 늘고, 소요경비는 외주시 415억원에서 직접고용시 254억원으로 약 39% 줄어들어 단기적으로 약 53억의 예산절감효과를 가져오는 것으로 나타났다. 또한 동일가치노동, 동일임금 원칙에 입각하여 직무가치에 맞게 임금을 지급하는 '직무급' 을 청소근로자에 최초로 도입함으로써, 외주업체별로 다양한 임금체계를 가지고 있던 서울시 전체기관의 청소근로자 임금을 통일<sup>8)</sup>하였다.

이후 서울시는 1998년 외환위기 이후 급격히 증가한 민간위탁 분야<sup>9)</sup>에 대해서는 2013년 전면적인

8) 청소근로자에게 도입되는 '직무급'은 1년차 임금이 중소제조업 보통인부 도입단가('12년) 100% 수준인 월126만원의 기본급과 기타수당 등 총153만원으로 설정되어 약16% 임금인상 효과를 가져왔다.

9) 현재 서울시는 청소년수련관, 노인종합복지관, 기술교육원 등 행정사무 382건('12년 사업비 1조 119억원)을 민간위탁했으며, 이 분야에 약 1만3천명의 근로자가 종사하고 있다.

실태조사 등 연구용역을 통해 근본적인 개선 대책을 마련하겠다는 입장을 밝혔다. 특히 박원순 시장은 공공부문 비정규직 문제와 관련하여 "서울시가 모범사용주로서 공공부문 비정규직 문제 해결에 앞장서 더 나은 내일을 꿈꿀 수 있는 희망서울을 만들어 나가겠다" 는 의지를 피력하였다.

#### (나) 취약근로자 권리보호 및 복지증진 사업

이 사업은 크게 세 부분으로 구성되는데 ① 노동복지 종합서비스 제공을 위한 노동복지센터 운영, ② 취약근로자 지원을 위한 노동단체 지원사업 추진, ③ 취약근로자 근로실태 조사를 위한 시민모니터링단 운영<sup>10)</sup> 등이다.

먼저 노동복지센터 운영을 통한 근로자 권리보호 증진 사업은 2013년 9월말 현재까지 노동법률 상담, 인문학 강좌, 외국인근로자 한국어교실 등에 3만여명이 이용한 것으로 나타났다.

<표 40> 서울시 지자체별 노동복지센터 주요 실적

(단위 : 명, 건)

구분	이용자수	법률상담 및 지원	노동복지 프로그램 (프로그램수/인원)	위탁체
계	33,960	1,064	42개(32,896명)	
구로	9,475	259	9개 (9,216명)	서울남부희망노동센터
노원	13,572	353	11개(13,219명)	민주노총 서울본부 북부지구협의회
서대문	3,988	217	11개 (3,771명)	한국갈등해결센터
성동	6,925	235	11개 (6,690명)	서울동부비정규노동센터

주: 노동복지프로그램 및 참가인원은 2012. 5.1 ~ 11.30일 기준.

자료: 서울특별시(2012)

서울지역 노동단체 지원사업은 취약근로자 복지 증진을 위한 근로자복지관 시설 개선 및 근로자 자녀 장학금 지원 등이 집행 되었다. 또한 취약근로자 실태조사 사업과 관련해서는 청년 아르바이트 사업장인 '커피전문점, 프랜차이즈' 등 1,322개소 근로실태 조사(9월말 현재)가 실시되었으며<sup>11)</sup>. 그 결과를 살펴보면 4대보험 미가입(39%), 근로계약서 미작성(18%), 주휴수당 미지급(16%) 등 근로기준법 미준수 등의 문제가 확인되었다.

<표 41> 커피전문점, 프랜차이즈 등 1,322개소 근로실태 조사

(2013. 9월말 현재)

총 계	커피전문점	화장품판매점	제과점주유소	패스트푸드
1,322개소	536	249	248	289

출처 : 2013년 서울시 행정사무감사 업무보고, 경제진흥실, 2013. 11.

10) 소요예산은 5,011백만 원이고, 집행액은 2,660백만 원으로 53%임.

11) 실태 조사 업체를 보면 "커피전문점(536개), 화장품판매점(249개), 제과점주유소(248개), 패스트푸드(289개)"이다.



다음으로는 ‘근로자 권익보호를 위한 예방적 활동체계의 구축 및 운영 사업’으로 크게 세 가지로 구분되어 추진되고 있었다. 먼저 표준근로조건 등 노동법 교육을 추진하고 있는데, 자치구별 근로자·사용자 노동교육 실시(52,946명)와 자치구 상공회 사용자 노무교육이 실시(5,520명) 되었다. 또한 2013년 3월부터 ‘노동권 보호를 위한 홍보 강화’의 일환으로 ‘서울시민 노동권 보호를 위한 길잡이’를 제작배포(3,000부)하였다. 청소년 노동인권 보호를 위해서는 ‘청소년 노동권리 수첩’ 7,500부를 제작하여 특성화고(71개교), 프랜차이즈본사(40개소) 등에 배포하고 서울시의 미디어보드를 활용하여 표준근로조건(임금체불 금지 등 20개 항목)을 상시 홍보하고 있다.

주목할 만한 사업중 하나는 시민명예노동음부즈만<sup>12)</sup> 제도로 근로자 상담 및 노무진단 서비스를 실시하고 임금체불, 부당해고 등 전화현장상담을 실시하는데 총 1,520건 수행하여 월평균 169건 상담으로 2012년 98건 대비 72% 증가하였다. 또한 서울시 민간위탁업체(고용규모 30인 이상 대상) 12개 업체에 대한 노무진단을 수행하였는데, 그 내용은 근로계약서 미교부 시정, 휴가규정 준수, 수습기간 조정 등이었다.

마지막으로 청년 일자리 기반 조성사업 사업 내용을 보면, ① 청년일자리 허브 운영으로 청년기업 공간지원(10개), 청년혁신가 활동 지원(20개 사업장 104명), 새로운 일자리를 만드는 워킹그룹 지원(10개), 청년학교 운영(3개 학교 134명) 등이 있다. ② 청년정책네트워크 운영사업을 통해서도 일자리·주거·문화 등 13개 과제에 기업인, 직장인, 대학생 등 249명이 참여하여 분야별 정책과제를 발굴하였다. ③ 마지막으로 아르바이트 청년 권리보호 및 근로환경 개선을 위해 서울시는 ‘아르바이트 청년 권리장전’을 채택하였다. 권리장전은 청년의 권리(8개)는 물론 사용자가 지켜야 할 의무(12개), 서울시의 책무(6개) 등 총 26개 조문으로 구성되었다. 주요 내용을 살펴보면 ‘아르바이트 청년의 권리’에는 △ 최저임금보장 △ 근로시간 준수 권리 △ 휴식에 관한 권리 △ 야간·연장·휴일근무수당을 받을 수 있는 권리 △ 부당한 대우로부터 보호받을 권리 등의 내용을 담고 있으며, ‘사용자의 의무’는 △ 최저임금 보장 △ 임금지급의 원칙 △ 인격적이고 정당한 대우보장 △ 권리장전의 교부 및 비치 등을 포함하고 있다. ‘서울시의 책무’는 △ 권리보호 협의체 구성·운영 △ 공정하고 합리적인 근로환경 조성 △ 행복한 일터 발굴·홍보 △ 행정적 지원 등의 내용을 담고 있다. 서울시는 이 권리장전의 효과적인 실행을 위해 2013년 10월 23일 총 10개의 프랜차이즈기업과 청년단체, 관련 사용자 협회와 공동선언 및 협약식을 개최하였다. 이 협약에는 비알코리아(주), (주)롯데리아, (주)카페베네, (주)코리아세븐, (주)파리크라상, (사)한국외식업중앙회, (사)한국인터넷PC문화협회, 아르바이트 포털 (주)아르바이트천국, 청년유니온, 서울시교육청이 참여하였다.

<표 42> 서울 아르바이트 청년 권리장전(2013. 9. 23)

청년들에게 아르바이트는 사회에서 처음으로 자신의 노동을 통해 대가를 얻는 의미 있는 노동이다. 우리 청년에게 아르바이트는 호기심이나 깊은 열정을 자극하고, 진리를 내포하는 의미 있는 노동으로서, 즐겁고 배움이 있는 노동이어야 한다. 또한 청년 누구나 일터에서 노동의 진정한 의미는 헌법이 보장하는 인간의 존엄과 가치 그리고 노

12) 서울시는 2012년 4월 전국 최초로 다양한 분야 근로자가 사업장에서 겪고 있는 어려움과 부당함을 해결해 주기 위해 자치구별로 1명씩 총 25명의 ‘시민명예노동음부즈만’을 임명함. ‘시민명예노동음부즈만’은 노무법인 대표부터 노동위원회 국선노무사, 국민권익위원회 상담위원, 노동조합 전임자 등 노동분야 전문가로 구성돼 있으며 2년간 명예적으로 근무하면서 노동분야 지식과 현장경험을 제능기부와 자원봉사의 형태로 활용, 무료상담을 진행함.

<p>동기본권이 실현되어 우리 사회의 미래에 대한 삶의 가치를 찾는 희망의 과정이 내포되어야 한다. 그러나 오늘날 아르바이트 청년은 일터에서 인격적으로 대우받지 못하고, 사용자로부터 부당한 대우를 받거나 사용자 또는 고객으로부터 불쾌한 인행을 당하고 법정 근로조건에도 미치지 못하는 낮은 임금과 휴식 없는 일을 강요당하는 등 부정적인 경험을 많이 하고 있다. 이에 우리는 이 사회에서 청년들이 보편적 인권의 관점에서 인간다운 삶을 향유 할 수 있도록, 일터에서 차별받지않고 정당한 임금 및 대우를 받으며, 쾌적하고 안전한 근로환경 속에서 노동의 소중한 가치를 깨닫고 자아를 성취할 수 있도록 이 권리장전을 선언한다.</p> <p>제1장 아르바이트 청년의 권리</p> <p>제1조 [근로기준법의 보호를 받을 권리] 아르바이트 청년은 다른 노동자와 차별받지 않고 근로기준법의 보호를 받을 권리가 있다.</p> <p>제2조 [최저임금의 보장] 아르바이트 청년은 인간으로서 존엄과 가치를 유지하고 생활안정을 도모할 수 있도록 최저임금 이상의 임금을 받을 권리가 있다.</p> <p>제3조 [법정근로시간 준수 및 휴식에 대한 권리] 아르바이트 청년은 1일 8시간, 주 40시간 이하로 일하고 충분한 휴식을 취할 수 있는 권리가 있다. 단, 15세이상 18세미만 아르바이트 청년의 근로시간은 1일 7시간, 주 40시간을 초과하지 못한다.</p> <p>제4조 [초과근무 및 근무중단 거부권] 아르바이트 청년은 정해진 근무시간 이외에 사용자가 요구하는 초과근무를 거부할 권리가 있으며, 적정 휴식시간을 제공하지 않거나 적정 임금을 보상하지 않기 위해 정당한 사유없이 근무를 중단 시키는 사용자의 지시를 거부할 권리가 있다.</p> <p>제5조 [야간연장휴일 근무수당을 받을 수 있는 권리] 아르바이트 청년은 부득이하게 연장근로, 야간근로, 또는 휴일근로를 한 경우 통상 임금의 100분의 50 이상을 받을 권리가 있다.</p> <p>제6조 [유급휴일을 받을 수 있는 권리] 아르바이트 청년은 1주일에 평균 1회 이상의 유급휴일을 받을 권리가 있다.</p> <p>제7조 [적정한 치료와 보상을 받을 권리] 아르바이트 청년은 업무상 질병 또는 재해가 발생되었을 경우 산업재해 보상보험법 또는 근로기준법에 따라 적절한 치료와 보상을 받을 권리가 있다.</p> <p>제8조 [부당한 대우로부터 보호받을 권리] 아르바이트 청년은 부당해고, 욕설, 폭언, 성희롱, 과도한 감점노동 등 사용자의 부당한 대우로부터 보호받을 권리가 있다.</p>	<p>제2장 사용자의 의무</p> <p>제1조 [사용자의 기본적 의무] 사용자는 아르바이트 청년들이 정당한 대우를 받으며, 안전하고 쾌적한 근로환경 속에서 일 경험을 하고 올바른 직업관을 형성하며, 기본적인 생활을 누릴 수 있도록 관련 법령을 준수해야 한다.</p> <p>제2조 [근로계약서 작성] 사용자는 근로계약 체결시 임금, 근로시간, 휴일, 연장 유급휴가 그밖에 근로기준법에서 정하는 근로조건을 명시하고 근로계약서를 작성해 근로자에게 교부하여야 한다.</p> <p>제3조 [적정 연령의 근로자 고용] 사용자는 15세 미만인 자(「초·중등교육법」에 따른 중학교에 재학중인 18세 미만인 자를 포함한다.)를 아르바이트 근로자로 고용하지 못한다.</p> <p>제4조 [최저임금 보장] 사용자는 아르바이트 청년이 인간으로서 존엄과 가치를 유지할 수 있고 생활안정을 도모할 수 있도록 최저임금 이상의 적정임금을 지급하여야 한다.</p> <p>제5조 [임금지급의 원칙] 사용자는 아르바이트 청년에게 임금을 지급하여야 한다. 그 방법은 매월 1회 이상 일정한 날짜를 정하여 통화(通貨)로 직접, 전액 지급한다.</p> <p>제6조 [위험하거나 유해한 일에 고용 금지] 사용자는 위험한 일이나 유해한 업종의 일에는 아르바이트 청년을 고용하지 않아야 한다.</p> <p>* 유해·위험한 일 : 근로기준법 제65조 (임산부, 18세 미만인자 등의 사용금지 직종)</p> <p>제7조 [사회안전망의 실현] 사용자는 아르바이트 청년의 생활안정과 복지증진을 위하여 각 사회보험의 수급 자격을 유지할 수 있도록 필요한 조치를 이행해야 한다.</p> <p>제8조 [공정하고 안전한 근로환경 조성] 사용자는 아르바이트 청년이 일터에서 불합리한 차별을 받지 않고, 안전한 근로 환경에서 근무할 수 있도록 하여야 한다.</p> <p>제9조 [휴식시간 보장] 아르바이트 청년이 근무시간 중에 자유롭게 이용할 수 있는 휴식시간(1일 4시간 근로시 30분 이상 휴식, 1일 8시간 근로시 1시간 이상 휴식)을 보장해야 한다.</p> <p>제10조 [부당해고의 금지] 사용자는 아르바이트 청년에게 정당한 사유와 절차를 갖추지 못한 부당해고를 행할 수 없다.</p> <p>제11조 [인격적이고 정당한 대우 보장] 사용자는 아르바이트 청년들이 인격적이고 정당한 대우를 받으며 근무할 수 있도록 다음과 같은 내용을 준수하여야 한다.</p>
--	--

1. 동일 사업장 내 정규직원에 비해 근로조건 및 처우에 있어 불합리하게 차별하지 않고, 폭언, 폭행, 성희롱을 하지 않는다.
  2. 유통(판매)기한이 지나 폐기처분되어야 하는 음식을 식사(간식)로 제공하지 않고, 업무 필요 물품, 작업복 등은 직접 제공하며 자사 및 특정 제품의 구매를 강요하지 않는다.
  3. 배달직의 경우 오토바이 및 차량 등의 관리 및 보험가입은 사용자가 책임지며, 안전장비를 제공한다.
  4. 업무와 무관하게 개인 사생활을 침해하지 않고, 사용자의 사적인 업무를 맡기는 등 직무와 무관한 작업 지시를 내리지 않는다.
- 제12조 [권리장전의 교부 및 비치 권장] 사용자는 아르바이트 청년과 근로계약 체결시 권리장전을 의무적으로 교부해야 하며, 이를 사업장내 보이는 곳에 비치할 것이 권장된다.

#### 제3장 서울시의 책무

제1조 [서울시의 기본적 의무] 서울시는 아르바이트 청년들의 근로보호 및 근로환경 개선의 심각성을 이해하고 「아르바이트 청년 권리장전」이 실현될 수 있도록 노력한다.

제2조 [아르바이트 청년 권리보호 협의체 구성운영] 서울시는 아르바이트 청년의 근로환경 개선을 위해 노사 이해관계자, 민간 전문가가 참여하는 '아르바이트 청년 권리보호 협의체'를 구성 및 운영한다.

제3조 [공정하고 합리적인 근로환경 조성] 서울시는 아르바이트 청년이 일터에서 불합리한 차별을 받지 않고, 정당한 대우를 받으며, 안전한 근로환경에서 근무할 수 있도록 지속적으로 모니터링 한다.

제4조 [행복한 일터 발굴·홍보] 서울시는 근로기준법을 준수하고 근로환경개선에 앞장서는 사업장을 지속적으로 발굴하고 홍보한다.

제5조 [노동인권 교육] 서울시는 민간 전문가와 연계하여 사용자, 학생, 아르바이트 청년을 대상으로 한 노동인권 교육을 적극적으로 진행한다.

제6조 [행정적 지원] 서울시는 아르바이트 청년의 인간다운 삶과 건강 및 인권이 보장될 수 있도록 행정적 지원에 만전을 기한다.

자료 : 서울시. 아르바이트 청년 권리장전(2013. 9. 23)

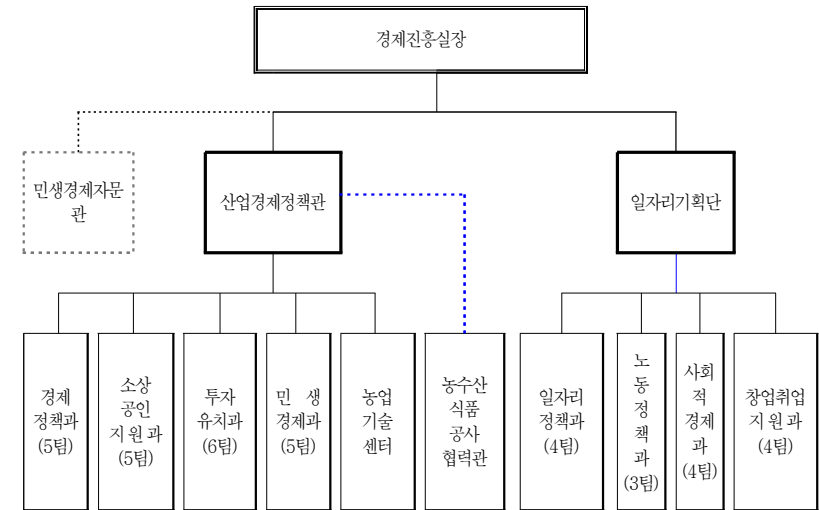
#### (다) 노동정책 부서의 신설 및 노동인지적 행정문화 구현

2011년 박원순시장의 당선 이후 서울시 시정의 변화 중 가장 크게 주목할 점은 서울시 소속 비정규직노동자의 정규직화뿐만 아니라, '노동정책 부서 신설' 및 '노동인지적 행정문화 구현' 등의 노동정책의 변화를 꼽을 수 있다. 과거에는 일부 지자체에서 비정규노동센터 설립, 공공부문 비정규직 정규직화 등의 노동정책이 추진되었으나, 서울시의 경우처럼 종합적이고, 체계적인 노동정책을 수립하고 시행할 부서를 신설된 사례는 없었다.<sup>13)</sup>

노동정책부서는 경제진흥실 산하 일자리기획단에 노동정책과를 신설하였으며, 노동정책팀·노사협력팀·노동복지팀 등 3개의 팀을 운영하고 있으며 점진적인 예산증액을 통하여 실질적인 사업이 추진되도록 하였다는 점에서도 주목할 만하다.

또한 서울시의 '노동인지적 행정문화 구현'을 위한 직원 대상 노동교육을 추진하고 인재개발원 교육과정에 노동교육과목 신규 개설('13년 하반기), 조례 제정을 통해 市 직원 등 노동교육 확대('13년 하반기)를 추진하였다<sup>14)</sup>.

<그림 4> 서울시 노동·일자리 관련 부서 일반현황



출처 : 서울시 홈페이지 조직도 참조(2014)

<표 43> 서울시 노동정책 관련 예산 현황

(2011~2013년, 단위 : 억원, %)

구 분	2011	2012	2013
예 산 액	22	56(154.5%↑)	69(23.2%↑)

출처 : 「지자체의 노동·일자리 정책의 방향과 과제」, 노광표, 한국노동사회연구소, 2013.

13) 「지자체의 노동·일자리 정책의 방향과 과제」 참조, 노광표(한국노동사회연구소 소장)

14) 2013년 서울시 행정사무감사 업무보고, 경제진흥실, 2013. 11.

<표 44> 서울시 노동정책과 역할 및 업무 분장

노동정책팀 (팀장, 5명)	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦노동정책 수립 자료</li> <li>◦정책자료, 고용노동관련 통계자료 조사 및 분석</li> <li>◦노사관계 조정(민원 해결)</li> <li>◦노사단체 협력 추진</li> <li>◦공공부문 노동관리 매뉴얼 제작 및 교육</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦고용노동부 등 중앙정부 협력사업 발굴(고용보험 가입률 제고방안 마련 등)</li> <li>◦중앙·지방정부 노동정책 모니터링 및 분석</li> <li>◦해외 지방정부 노동정책 사례조사 및 발굴</li> <li>◦노동관련 통계자료 분석 및 활용방안 마련</li> </ul>
노동정책팀 (팀장, 5명)	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦노동정책 종합계획 수립 및 추진</li> <li>◦생활임금 도입 추진</li> <li>◦업무계획 및 주요현안 보고서 작성</li> <li>◦인사, 조직, 시의회, 국회관련 업무</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦노동교육 종합대책 수립·시행(자치구 인센티브사업 등)</li> <li>◦노동권리 안내서 제작·보급</li> <li>◦고용보험 등 사회안전망 구축관련 협력사업 발굴·추진</li> <li>◦취약근로자 대상 맞춤형 매뉴얼 제작·보급</li> <li>◦예산, 회계, 감사, 상훈, 지시사항, 성과관리(BSC) 등</li> </ul>
노동정책팀 (팀장, 5명)	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦노동홍보 종합대책 수립·시행</li> <li>◦노동복지정책 연구용역</li> <li>◦노동정책 종합계획 수립 및 추진 지원</li> <li>◦주간·월간업무, 교육, 홍보, 소통·창의업무</li> <li>◦홈페이지, 물품, 문서관리, 급여, 초과근무, 선택적 복지 등</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦노사민정협의회 운영</li> <li>◦지역노사민정협력 활성화 사업</li> <li>◦공공부문 노사간 쟁의예방 및 노사화합 지원</li> <li>◦근로환경개선컨설팅단 운영</li> <li>◦노동조합 계신고 등 수리(설립, 변경, 해산 등)</li> <li>◦시민명예노동음부즈만 운영</li> <li>◦노동상담소 설치·운영</li> <li>◦민생침해(임금채불) 근절대책 및 관련 민원처리</li> <li>◦근로환경안전 체감 모니터링</li> </ul>
노동복지팀 (팀장, 2명)	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦노동단체, 노동복지센터, 노동단체지원사업 업무 총괄</li> <li>◦노동복지센터 설치·운영</li> <li>◦성동, 노원 노동복지센터</li> <li>◦민주노총 관련 업무</li> <li>◦강북근로자복지관 운영</li> <li>◦기타 타 팀원에 속하지 않은 사항</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦근로자복지관 업무 총괄</li> <li>◦서울시근로자복지관 운영</li> <li>◦한국노총 관련 업무</li> <li>◦서대문, 구로 노동복지센터</li> <li>◦건강증진 등 근로자 복지시책 개발·운영</li> <li>◦팀 서무에 관한 사항</li> </ul>

출처 : 서울시 홈페이지 조직도 참조(2014)

## 2) 인천시의 노동정책 및 비정규직 전환사례

### (1) 2010인천시장 선거 과정의 각 후보진영의 고용·노동공약 비교

2010년 인천시장 선거에서 ‘친환경 무상급식’ 과 ‘일자리 창출’ 과제는 송영길, 안상수 등 모든 후보들의 공통된 공약이었다. 그러나 당시 안상수 한나라당 인천시장 후보와 송영길 민주당 인천시장 후보가 인천시선거관리위원회에 제출한 '대표 공약'을 보면 가장 중요하게 자신을 드러낼 첫 번째 공약에 서는 큰 차이를 보였다.

당시 한나라당 안상수 후보는 ① 구도심 균형발전기금 1조원 조성 ② 인천 수확능력 전국 3위 달성 ③ 초등학생 전학권 친환경 무상급식 ④ 2014년 인천아시아게임 성공 개최 ⑤ 4년간 40만개 신규 일자리 창출 등 5가지를 대표 공약으로 제시하였다. 안상수 후보가 구도심 균형 발전을 첫 번째 공약에 배치한 것은 지난 8년동안 안 후보 스스로 송도, 영종, 청라 등 경제자유구역 개발에 초점을 맞춰 어느 정도 성과를 거뒀다고 보고 3선에 성공할 경우엔 구도심 개발에 중점을 두겠다는 뜻으로 풀이된다.

이에 반해 민주당 송영길 후보는 ① 일자리 창출, 비정규직 문제 해결 ② 교육지원예산 1조원 투자 ③ 만 9세까지 보육지원 ④ 친환경 녹색도시 ⑤ 소상공인 제도적 보호, 전통시장 활성화 등을 주요 공약으로 내세웠다. 특히 송영길 후보는 '비정규직의 정규직 전환 지원'과 '사회적 일자리 만들기' 를 가장 우선시하고 있다는 점에서 차이를 나타냈다.

<표 45> 2010년 송영길 인천시장 후보 고용·노동정책 공약

정책4. 질 좋은 일자리 20만개를 창출하여 청년실업을 해소하고 차별적인 비정규직 문제를 해결 하겠습니다.	
정책과제	<p>① 2014년까지 20만개의 일자리를 창출하여 실업률을 3%이하로 낮추겠습니다.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 항공MRO단지 조성, 용무·무의관광단지 제대로 된 조성, 인천공항 3·4단계 확장, 인천공항 국제업무단지 개발, 경제자유구역내 산업단지 조기 조성 및 활성화, 국가·지방 산업단지 구조조도와 등을 통한 일자리를 창출하겠습니다.</li> <li>- 분야별 창업학교를 운영하고 경제단체와 함께 창업 컨설팅을 제공하겠습니다.</li> <li>- 경제자유구역, 시 및 공기업 등에서 발생하는 제반 인력수요에 인천시민을 우선 채용하도록 유도하겠습니다.</li> <li>- 기업의 수요에 맞는 전문교육을 강화하여 구인-구직의 불일치를 해소하겠습니다.</li> </ul>
	<p>② 3만6천개의 사회적 일자리를 만들겠습니다.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 저출산 고령화 사회변화 추세를 고려하여 출산 지원·보육·아동·노인보호까지 '돌봄 노동의 사회화'를 통한 일자리 창출이 가능합니다.</li> <li>- 사회적 일자리 창출 분야 : 학교 상담 도우미, 특수교육지원인력, 깨끗한 학교 만들기(학교청소), 방과 후 학교사업, 소방보조인력, 군부대 상담 인력, 정책형 숲가꾸기 사업, 보건의료예방사업, 만성질환 관리 등</li> </ul>
	<p>③ 비정규직의 정규직 전환을 지원하겠습니다.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 우선 9만 6천 명 비정규직의 정규직 전환을 지원하여 현재 35% 수준인 비정규직 비율을 OECD 수준인 25% 달성하겠습니다.</li> <li>- 무기계약직 전환에 대하여는 근로자 일인당 월 25만원을 지급하고, 온전한 정규직으로 전환에 대하여는 일인당 월 50만원을 지급하겠습니다.</li> <li>- 신규로 창출된 일자리 및 정규직으로 전환된 비정규직 일자리에 대하여 사회보험료 감면을 추진하겠습니다.</li> </ul>

	<p>④ 청년실업탈출제도를 시행하겠습니다.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 구인/구직센터, 전담조직, 인력 강화 등 One-Stop체계를 구축하여 실질적인 취업률을 제고하겠습니다.</li> <li>- 인력은행을 통한 청년층 취업을 증진하겠습니다.</li> <li>- 인문·실업계 고교, 대학, 고용지원센터와 연계, 인력은행등을 통한 인력 매칭제도를 시행하겠습니다.</li> <li>- 구직청년에게는 채용정보를 제공하고 구인 기업에는 채용컨설팅을 제공하겠습니다.</li> <li>- 청년창업을 지원하고 청년고용 중소기업의 세제혜택 등 인센티브를 제공하겠습니다.</li> </ul> <p>⑤ 소상공인을 제도적으로 보호하고 전통 시장을 활성화하겠습니다.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 대형마트·직영SSM 허가제를 추진하고 관던법의 조속한 통과를 추진하겠습니다.</li> <li>- 영업시간 및 영업품목 제한하여 불공정 유통질서와 독점의 폐해로부터 소비자를 보호하겠습니다.</li> <li>- ‘전통상업보존구역’ 신설을 통한 대형마트·직영SSM 합리적 입점 관리를 하겠습니다.</li> <li>- 중소기업 보호를 위해 사업조정 권고 대상을 아·미용사, 안경사, 약사 등 서비스업으로 확대하겠습니다.</li> </ul>
예산 및 조달방안	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 사회적 일자리(연간 369억원 : 국비 184.5억원 + 시비 184.5억원)</li> <li>○ 비정규직 정규직 전환 지원(연간 270억원 : 국비 135억원 + 시비 135억원)</li> <li>○ 청년실업탈출제도는 2010년 연구용역 후 확정</li> </ul>

출처 : 인천시 송영길 후보 홈페이지 공약안내 참조

## (2) 인천시 고용·노동정책 추진경과

### (가) 인천시 공공부문 비정규직의 정규직화 과정

인천시는 2011년 12월 「공공부문 비정규직 근로자 고용안정 계획」을 전국 시·도 중 처음으로 발표하였다. 주요내용을 살펴보면 인천시 산하 공공부문에서 근무하고 있는 비정규직 근로자 2,745명 중 상시·지속적인 업무에 종사하며, 상대적으로 노동여건이 열악한 저임금 민간위탁 근로자<sup>15)</sup> 208명에 대하여 2012년 1월 2일부터 인천시 시설관리공단이 기간제 근로자로 직접 채용하고, 2년 후 무기계약직으로 전환한다는 내용이다.

<표 46> 인천시 공공부문 정규직화 추진단계

구 분	추진시기	대상기관	대상인원	비 고
1 단 계	'12. 1월	시 본청, 의회, 직속기관, 사업소 등	208명	민간위탁근로자 → 기간제 근로자
2 단 계	검토 중	-공사·공단, 출자·출연기관 -해당 직종 확대 등	-	민간위탁근로자 → 기간제(무기계약)
3 단 계	'14. 1월	시 본청, 의회, 직속기관, 사업소 등	-	기간제 근로자 → 무기계약 근로자

출처 : 인천시 공공부문 비정규직 근로자 고용안정을 위한 기본계획(2011. 12)

15) 인천시가 규정한 '민간위탁용역 근로자'란 공공사업을 입찰 받은 민간위탁 용역회사에서 채용한 비정규직 근로자를 말한다.

전환원칙은 현재 청사 및 시설물 관리용역(청소, 기계, 전기, 소방, 영선 등) 민간위탁 근로자를 대상으로 100% 고용승계하며, 임금은 2011년도 평균 인건비 대비 약 2.55% 상승될 것으로 전망하였다. 민간위탁 운영비를 대행사업비로 예산 변경하는 등의 형태로 약 66억원이 필요한 것으로 파악했다.

인천시는 향후 이들의 무기계약직 전환에 따른 비정규직 고용개선을 위한 정책과제를 2012년 상반기 중 인천발전연구원의 연구 결과를 바탕으로 단계적으로 그 대상기관을 공사·공단, 출자·출연기관으로 확대한다는 방침을 발표하였다. 또한 여기에서 제외된 공사·공단 아웃소싱 근로자에 대해서는 정규직과 비정규직간의 직장내 불합리한 노동관행은 폐지하고 복지제도 도입을 통해 비정규직근로자의 처우개선을 확대할 계획이라고 밝혔다.

<표 47> 직종별 인건비 상승효과

(단위 : 천원)

구 분	2011년 기준 평균 인건비	낙찰율 90% 인건비	증감	비 고
청 소	14,960	15,342	381	2.55%증가
기 계	21,173	21,713	540	"
전 기	20,834	21,366	531	"
영 선	18,518	18,990	472	"
소 방	21,683	22,236	553	"

출처 : 인천시 공공부문 비정규직 근로자 고용안정을 위한 기본계획(2011. 12)

이후 인천시는 2단계로 2012년 12월 「2013년 공공부문 비정규직 근로자의 고용안정 및 처우개선 대책」을 발표하고, 향후 비정규직 문제 해결을 위한 중장기 로드맵을 제시하였다. 인천시가 발표한 주요내용은 2013년도부터 ① 공사·공단 및 출자·출연기관 민간위탁용역 근로자 622명<sup>16)</sup>의 직접 채용(기간제 근로자 전환) 및 2년 후 정규직화, ② 시 본청(직속기관·사업소 포함) 및 공사·공단 기간제 근로자 240여명의 정규직화(무기계약직 근로자 전환) 추진, ③ 시 본청 기간제 근로자 220명에 대한 상여금 및 복지포인트 지급 신설 등이었다. 인천시가 발표한 기간제 근로자 전환대상 622명은 공사·공단 및 출자·출연기관의 전체 민간위탁용역 근로자 974명의 약 64%에 달하는 수치이다.

인천시는 우선 2013년 1월부터 시 본청서 근무하는 기간제 근로자 42명<sup>17)</sup>을 정규직(무기계약직 근로자)으로 즉시 전환하고, 민간위탁용역 근로자 47명<sup>18)</sup>이 추가로 기간제로 전환하게 되었다. 또한 인천시는 본청에 근무하는 기간제 근로자의 처우 및 복지 개선을 위해 그동안 정규직 근로자에게만 지급되던 상여금 및 복지포인트를 기간제 근로자까지 확대 지급<sup>19)</sup>하기로 하였다.

16) 민간위탁용역 근로자 중 우선적으로 5개 직종(청소, 기계, 전기, 영선, 소방) 622명을 각 공사·공단 등에서 직접 채용하는 방식으로 전환한다는 계획이다.

17) 이는 정부의 관계부처 합동 「공공부문 비정규직 고용개선 추진지침(12. 1.16)」에 따른 것으로 무기계약직 전환이후 호봉제 보수체계를 적용받게 되며, 이에 따라 평균적으로 연간 약 800만원의 임금상승이 예상되었다.

18) 이는 당초 공공부문 비정규 1차 대책에서 전환대상이었으나, 기존 민간위탁용역계약 만료기한이 2012년말이 기 때문에 2013년 1월부터 전환하게 된 것이다.

19) 2013년 1월부터 각 기관에서 6개월 이상 근무한 기간제 근로자 220여명에게 근로기간에 따라 40~80만원의 상여금을 차등 지급하고, 이와 함께 복지포인트도 30만원씩 정액 지급한다는 것이다.

〈표 48〉 공사·공단 등 5개 직종 전환시 대상자 현황('12.11월말 기준)

(단위 : 명)

	전체 민간위탁	5개 직종별					
		소계	청소	기계	전기	영선	소방
총 계	974	622	465	74	56	9	18
공사·공단	820	522	390	63	49	7	13
인천교통공사	396	288	224	38	14		12
인천시설관리공단	151	101	87	14	0		
인천도시공사	218	112	58	11	35	7	1
인천환경공단	55	21	21				
출자·출연	154*	100	75	11	7	2	5
인천의료원	43	32	32				
인천문화재단	12	6	4	1	1		
인천테크노파크	74	62	39	10	6	2	5

\* 출자·출연기관 154명은 인천신용보증재단, 인천종합에너지 등 표에서 나타나지 않은 기관의 기타직종 민간위탁용역 근로자 25명이 포함된 숫자임

출처 : 인천시 공공부문 비정규직 근로자 고용안정을 위한 기본계획(2011. 12)

한편 당시 인천시는 중장기적으로 공공부문의 상시·지속적 업무를 수행하는 비정규직(기간제 근로자 + 민간위탁용역 근로자)을 완전히 해소하겠다는 로드맵을 함께 제시하였다. 주요 내용을 살펴보면, ① 2014년까지 시 본청 및 공사·공단의 나머지 전체 민간위탁용역 근로자 약 500명을 기간제 근로자로 전환, ② 단계적으로 상시·지속적 업무에 종사하는 비정규직 근로자는 모두 정규직으로 전환, ③ 아울러, 각 군·구에 대해서도 이러한 비정규직 고용안정 대책에 함께 동참할 것을 요청하고 방안을 논의 한다는 것이다. 이러한 로드맵에 따르면, 인천시는 2014년까지 모든 민간위탁용역 근로자를 직접 채용방식으로 변경하게 되는 전국 최초의 지방자치단체가 되는 것이다.

인천시의 이러한 노력의 결과 2013년 7월 현재<sup>20)</sup> 민간위탁용역근로자 1,261명 중 658명<sup>21)</sup>을 기간제 근로자로(2년 후 무기계약직 전환), 기간제 근로자 261명을 무기계약직으로 전환하여 전체 비정규직 전환대상자 1,522명 중 919명의 정규직전환을 완료하였다. 또한 무기계약직으로 전환된 민간위탁용역근로자 등에 한하여 60세 정년 후, 65세 까지는 기간제 근로자로 채용하여 고용을 보장하였으며 이들에 대한 상여금과 복지포인트를 지급하여 임금인상과 고용안정을 동시에 이루게 하였다. 이 외에 인천시는 앞서 시행한 5개 직종(청소·기계·소방·영선·전기) 외에 기타 직종(검침·안내·정비)의 민간위탁용역근로자 516명에 대한 무기계약직 전환도 추진될 수 있도록 최선을 다한다는 입장을 밝혔다.

〈그림 4〉 인천시 공공부문 비정규직 고용 개선계획



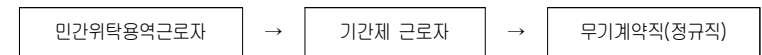
\* 시 본청 및 공사·공단 및 출연기관 기간제 무기계약직으로 전환

\*\* 청소·기계·소방·영선·전기 직종 민간위탁 기간제(시설관리공단)으로 전환

자료 : 인천시 공공부문 비정규직 고용개선 계획 그림으로 재구성

위에서 살펴본 바와 같이 인천시의 공공부문 비정규직대책은 1단계(시 민간위탁근로자→기간제근로자), 2단계(공사·공단 등의 민간위탁근로자→기간제근로자), 3단계(시 및 공사·공단 등의 기간제근로자→정규직인 무기계약직)의 체계적인 단계를 거쳐 비정규직 근로자의 정규직 전환의 방식을 취하고 있는 것이 특징이다.

〈그림 5〉 인천시 민간위탁용역근로자의 정규직 전환절차



또한 인천시는 직접고용 기간제근로자들에 대한 적극적인 정규직화 추진과 동시에 기존의 무기계약직 근로자와 동일한 체계인 호봉제 보수체계를 적용하고 상여금 및 복지포인트 등을 지급함으로써 임금인상과 고용안정을 동시에 이루게 하였다.<sup>22)</sup> 이러한 인천시의 공공부문 비정규 대책은 향후 2015년까지 「비정규직 없는 인천시 만들기」 중장기 로드맵으로 이어져 추진되고 있다.

이 외에도 일반 용역 중 경비 등 단순노무 용역의 용역근로자 보호를 위해 계약과정을 개선하고 발주기관의 관리·감독을 강화하도록 「용역근로자 근로조건 보호지침」을 마련한 것도 주목할 만하다. 용역의 가장 기초단계인 계약을 위한 입찰 시 공고단계부터 용역근로자 보호관련 약약서 제출, 시중노임단가 적용, 특별한 사정이 없는 한 고용승계 등 용역근로자 근로조건 보호를 위한 조치를 취한 것이 다.

더 나아가 인천시는 “고용노동법규 밖에 있는 민간부문 비정규직 여성근로자 보호 및 처우개선을 통한 삶의 질 개선”을 정책과제로 설정하여 ① 근로여건이 열악한 ‘민간부문 비정규직 여성 근로자 실태조사’, ② 노동법률상담소<sup>23)</sup>를 통한 비정규직 여성 근로자들의 고충상담 등 노동권의 사각지대에

20) 인천시, 비정규직 근로자의 정규직화 전환 919명 완료, 인천시 보도자료, 2013. 7. 29.

21) 시설관리부문을 담당하고 있는 청소·기계·소방·영선·전기 부분의 민간위탁용역근로자

22) 상시·지속적 업무란 연중 계속되는 업무로서 과거 2년 이상 계속되어 왔고 향후에도 2년 이상 계속될 것으로 예상되는 업무로서, 대상자들에 대한 근무실적·직무수행 능력 등을 종합적으로 평가하여 시 무기계약직 전환 심의위원회 심의 후 정규직으로 채용하는 절차를 거친다.

23) 인천시는 노동법률상담소를 남부, 북부근로자복지관 각 1개소씩 운영하고 있다.

놓여있는 여성 근로자 보호대책을 수립하고 있다.

### 3) 경기도의 노동정책 및 비정규직 전환사례

#### (1) 2012년 비정규직 권리보호 및 고용개선

경기도는 전국 광역자치단체 중 최초로 2012년 1월 5일 도의회에서 ‘경기도 비정규직 권리보호 및 지원에 관한 조례’를 제정하였다. 이 조례는 경기도 내 비정규직 근로자들의 권리를 보호하고 비정규직 근로자들을 지원하는 것을 주요 내용으로 하고 있다. 이에 따라 도지사는 비정규직 근로자의 근로조건 향상 등을 위해 5년마다 종합계획을 수립하게 된다. 이들에 대한 보호와 지원업무를 효율적으로 추진하기 위해 전담부서도 설치할 수 있다. 공공기관 비정규직에 대해서는 정규직화 될 수 있도록 노력하고 동시에 매년 1월 말까지 도에서 그 결과를 의회에 제출하게 된다. 도는 특히 산하 공공기관 평가 시 비정규직에 대한 차별 시정과 비정규직의 정규직화 등을 반영하고, 그 결과에 따라 가산점을 부여할 계획이다. 또한 공공기관에서 비정규직 근로자를 사용하는 때에는 노동관계 법령을 준수하고, 비정규직 근로자가 관계법령에서 정하는 사회보험의 혜택을 받을 수 있도록 하며, 모성보호제도를 적극 활용할 수 있도록 하였다.(제8조) 민간부문 비정규직에 대해서는 근로조건 등에 대한 실태조사, 정책 및 제도 개선을 위한 연구조사, 법률 상담 및 지원에 나서기로 했다. 이 같은 업무를 수행하기 위해 도는 ‘경기도 비정규직 지원센터’ 설치 운영도 검토하고 있다. 이와 함께 최저임금 위반 신고접수는 물론 위반사건 신속 처리 협조, 위반신고부서 설치 등 최저임금 준수에도 노력하기로 했다.

경기도는 2012년 무기계약근로자 등 비정규직 근로자의 급여를 현실화하기도 했다. 우선 장기근속자를 우대하기 위해 5년 이상 근무자에게는 월 1만원부터 최고 26만원까지 단계별로 지급한다. 또 배우자·자녀 등에 대한 가족수당을 공무원 수당규정에 준하여 공무원과 같은 수준으로 지급하기로 했다. 이와 함께 기간제근로자의 기본급 단가를 무기계약근로자와 같은 수준인 3.5% 인상하고 1년 이상 근무자에게는 연간 100만원의 명절휴가비를 지급토록 했다. 이에 따라 도청, 직속기관, 사업소에 근무하는 무기계약근로자 264명이 혜택을 받게 되며 처우개선을 통해 1인당 연간 185~229만원, 약 8% 이상의 임금인상 효과가 있을 전망이다.<sup>24)</sup>

정규직 전환도 이루어졌다. 경기도 본청 소속 30명, 수시 결원 발생 시 기간제 근로자 채용 6명 등을 포함하여 총 178명(도 직접 36, 공공기관 142)을 정규직으로 전환하였다. 이로써 경기도는 2007년 기간제법 시행 이후 2012년 현재까지 808명을 정규직으로 전환(경기도 123명, 공공기관 685명)하였다고 한다.

2013년 1월부터는 정년도 55세에서 60세로 늘어났다. 2013년 1월 1일자로 경기도 무기계약 근로자 관리규정 개정시행한 것이다. 이에 따라 정년 55세에 묶여 있던 무기계약직 근로자 261명이 혜택을 보았다.

이와 더불어 비정규직 근로자에 대한 차별해소 노력도 있었다. 수당, 상여금 신설, 복지포인트 지급 등 조치가 있었다.

24) 경기도, 비정규직 근로자 급여 현실화, 2012-04-02, 예산담당관

<표 49> 경기도 공공부문 비정규직 차별해소 내역

추진 과제	처우개선
비정규직에 대한 수당, 상여금 지급	·무기계약근로자 기본급 3.5% 인상, 가족수당 및 장기근속수당 ·기간제 근로자 기본급, 휴일수당 무기계약직 준용 ·1년 이상 기간제 근로자에 명절 휴가비 연 100만원 지급
비정규직에 대한 복지 포인트 지급	·기간제 근로자에 대하여는 '12년도 신설 지급 - 1년 이상 근무자 : 30만원 일괄지급 - 6개월 이상 1년 미만 근무자 : 월할 차등 지급

출처 : 한국노동연구원, 2013

#### (2) 경기도 비정규직 고용개선 종합계획

경기도는 2012년 9월 ‘경기도 비정규직 고용개선 종합계획’에 대한 연구용역을 발주하였다. 이를 통해 공공부문 및 민간부문의 비정규직에 대한 실태조사와 유사·동종 직종에 대한 임금차별 금지, 정규직화를 포함한 비정규직 고용개선 대책을 마련할 계획이다.<sup>25)</sup>

경기도로부터 연구용역을 의뢰받은 한국노동연구원은 2013년 2월 그 결과를 발표하였다. 여기에서 한국노동연구원 연구진들은 크게 공공부문 비정규직 줄이기, 민간부문 좋은 일자리 늘리기, 비정규직 차별 없애기 등 세 가지 방향으로 정책을 제안하고 있다.



출처 : 한국노동연구원, 2013.2

공공부문 비정규직 줄이기 대책은 직접고용 비정규직 고용안정, 간접고용 비정규직 고용안정, 민간위

25) 경기도, 비정규직 고용개선 종합계획 연구용역 추진, 일자리 정책과, 2012.9.3

탁 비정규직 고용안정 등 세 가지로 나누어 제안하고 있다.

직접고용 비정규직 고용안정 대책으로는 무기계약직 379명 외에 정부 지침에 따른 상시·지속업무 종사자 기간제 근로자 1,081명 전원을 정규직으로 전환하는 것이 핵심이다. 경기도 직속기관(사업소 포함)에서는 상시·지속적 업무에 종사하는 비정규직의 고용안정을 추진하고, 공공기관 중에서 년차별 전환계획 미수립 기관은 공공기관 경영평가 시 반영하여 전환을 유도하자는 내용을 담고 있다. 그리고 근로복지혜택 차별 줄이기를 통해 공무원, 비정규직간 계층화를 해소하는데 무게를 두고 있다. 또한, 무기계약직 호칭을 변경하여 소속감과 자긍심을 고취하는 방안도 포함되었다. 하지만 무기계약직을 위한 호봉제 임금체계 도입은 장기과제로 분류하여 구체적 대책을 제시하지 않았다.

<표 50> 직접고용 비정규직 고용안정 추진대상

(단위 : 명)

구분	무기계약직	비정규직
합계	379	1,081
도	56	25
도 직속기관, 사업소	238	370
도 공공기관(26개)	85	686

자료 : 고용노동부 공공부문 실태조사(12년 8월 기준), 도 현황은 '13.1.1기준 작성자료

출처 : 한국노동연구원(2013)

청소, 시설, 경비 등의 간접고용 비정규직 1,027명을 대상으로 하는 간접고용 비정규<sup>26)</sup>직 고용안정 대책도 제시하고 있다. 간접고용 비정규직에 대해서 정부지침에 따른 처우개선에 초점을 두고 추진하되, 상대적으로 처우가 열악한 청소, 시설, 경비업무 종사자 중심으로 2단계 고용개선 대책을 제시하고 있다. 1단계는 정부합동 지침에 따른 보호시스템 마련하고, 고용안정 시책을 발굴하는 것이다. 경기도(직속기관, 사업소 포함) 본청의 경우 주기적인 관련 지침을 준수이행하도록 고지하고, 경기도 공공기관의 경우 낙찰 하한률, 시중노임단가 적용 등 용역근로자 보호를 위한 평가항목 신설하는 내용을 담고 있다. 2단계에는 간접고용 외주용역 근로자들을 직접고용 형태로 전환한다. 정부대책 및 도(道) 차원의 단계별 정책방향에 따라 현재 간접고용 비정규직을 직접고용 비정규직으로 전환하고, 그 후 다시 직접고용 정규직 형태로 단계별로 전환하는 방안을 제시하고 있다. 이 과정에서 경기도 공공부문 고용주 연합<sup>27)</sup> 등 다양한 대안(협동조합·사회적기업 시스템, 자회사 설립, 시민기업 등)을 발굴하는 것도 검토하고 있다. 고용안정, 처우개선 등 지속적인 시책 발굴로 고용불안을 해소할 수 있는 기반을 마련하자는 제안이었다.

경기도 비정규직 고용개선을 위해 민간위탁 사업 제도를 개선하는 것도 포함하고 있다. 민간위탁으로 제공하는 공공서비스 사업에 종사하는 비정규직 근로자를 대상으로 5년 내 중장기적 검토과제로 현행조사·연구를 통한 고용개선대책을 추진하자는 것이다.

경기도 비정규직 고용개선 종합계획<sup>28)</sup>에는 민간부문 비정규직 대책으로 ▲ 비정규직 개선기업에 대

26) 청소, 경비, 시설물 관리 등 외부 용역근로자로 공공청사 및 시설관리에 종사하나 민간용역 회사에 소속된 비정규직

27) 프랜차이즈에서 시행되고 있는 제도라고 함. 고용주 연합이 근로자를 정규직으로 고용하고 이를 각 공공기관에 시간제 근로형태로 파견하는 비영리 알선업체와 유사한 형태이다. 그런데 현행 우리나라 파견법에서는 이러한 형태를 인정하지 않고 있다.

한 우대지원제도 추진 ▲ 공계약(공공조달)을 통한 비정규직 고용개선 유도 ▲ 비정규직 고용개선 모니터링 시스템 구축 ▲ 비정규직 맞춤형 교육훈련 프로그램 설계 등을 담고 있다.

그리고 민간과 공공부문 공통으로 비정규직 차별 없애기 대책이 포함되어 있다. 구체적인 대책으로는 ▲ 정부·민간·경기도 공동 차별시정 사업 추진 ▲ 차별시정 우수기업에 대한 홍보 추진 ▲ 공공부분 불합리한 차별개선 시책 발굴 등을 제안하고 있다.

<표 51> 사업별 세부추진 계획

분야		추진과제(안)	소관부서
공공 부문	직접고용 비정규직 고용안정 추진	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 도, 직속기관, 사업소, 산하 공공기관 비정규직 무기계약직 전환추진</li> <li>○ 복지포인트, 상여금 지급</li> <li>○ 고충처리, 비정규직 노사협의회 개최</li> </ul>	일자리정책과 기획담당관 총무과, 예산담당관, 평가담당관, 공공기관 관리부서
	간접고용 비정규직 고용안정 추진	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 「외주용역 근로자 보호지침 이행」에 대한 관리 감독 효율화 시책 발굴</li> <li>○ 협동조합·사회적기업 시스템, 고용주 연합, 자회사 설립 등 다양한 고용안정 시책을 발굴</li> </ul>	일자리정책과 회계과, 총무과, 평가담당관, 기획담당관, 공공기관 관리부서
	도 민간위탁사업 제도개선 추진	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 민간위탁사업 종사자 근로실태 조사</li> <li>○ 민간위탁사업 종사자 근로조건 개선방안 마련</li> </ul>	일자리정책과 해당부서, 기획담당관
민간 부문	비정규직 개선기업에 대한 우대지원제도 추진	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 기 추진 「일자리창출 우수기업 인증 및 고용 환경 개선사업」 확대 개편</li> </ul>	일자리정책과
	공계약(공공조달)을 통한 비정규직 고용개선 유도	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 공계약(공공조달) 조례 제정</li> <li>- 조례 제정에 따른 법·제도 사항 검토</li> <li>- 실효성 확보를 위해 구체적 조항 마련</li> <li>○ 정부 법·제도 개선 건의</li> </ul>	일자리정책과 회계과
	비정규직 고용개선 모니터링 시스템 구축	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 고용개선 우수기업 인증제, 공공조달 조례, 중앙 정부</li> <li>의 고용형태 공시제와 연계한 경기도 모니 터링 시스템 설계</li> </ul>	일자리정책과
	비정규직 직업능력개발훈련	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 비정규직 맞춤형 교육훈련 프로그램 설계</li> <li>○ 중앙부처 건의</li> <li>- 직업능력개발훈련 국비지원 건의</li> <li>- 비정규직 비율에 따른 의무 교육훈련을 비정 규직 관련법에 반영 등</li> </ul>	일자리정책과 관련부서

출처 : 한국노동연구원(2013)

하지만 경기도는 2013년 비정규직 고용개선 계획을 수립하고, 그 내용을 발표했지만 실제 정규직 전환 실적은 매우 미흡하다. 2012년 경기도 36명과 공공기관 142명을 정규직으로 전환한 것 외에 뚜렷한 실적은 없다. 이것은 아마도 경기도지사가 새누리당 출신이기 때문에 박근혜 정부의 ‘공공부문 비정규직 대책’과 정치적으로 궤를 함께 하는 것으로 보인다.

### (3) 민간부문 비정규직 대책



경기도는 2013년 6월 ‘2013 경기도 비정규직 고용개선 추진상황’을 발표하고, 하반기부터 적극 시행에 나설 방침이라고 밝혔다. 광역자치단체에서 민간 분야까지 포함하는 비정규직 개선 대책을 추진하는 것은 전국 최초였다.<sup>28)</sup>

먼저, 경기도는 비정규직 개선을 위해 노력한 민간 기업을 대상으로 인센티브를 확대하기로 했다. 도는 올해 ‘경기도 일자리 우수기업 인증기업’ 평가 시 신규채용단계부터 정규직 비중이 높으면 최대 10점까지 배점을 부여하는 한편, 비정규직을 정규직으로 전환시킨 실적에 따라 최대 5점까지 가점을 부여한다. 도는 내년 일자리 우수기업 인증 평가에서는 비정규직 고용 개선 항목의 배점을 최대 25점까지 확대할 계획이다.

두 번째로 경기도는 공공기관 단순 용역분야 공공조달 기업에 근무하는 비정규직 근로자들의 근로조건 개선을 위해 이들 기업의 자재심사시 비정규직의 근로조건 등을 평가해 가점 2점을 부여하는 기준을 마련하고 지난 7일부터 시행에 들어갔으며, 앞으로 공공조달 전분야에 대하여 중앙정부에서도 관심을 가지고 제도개선을 검토하고 있는 만큼, 도는 이들 기업에 대한 도 차원의 제도개선 사항을 검토하기로 했다.

이밖에 도는 민간 기업 비정규직 근로자들의 권익증진을 위해 기존에는 중앙부처, 민간단체, 공공기관 등에서 개별적으로 운영되고 있던 처우개선 프로그램을, 경기도와 도 비정규직지원센터, 노사발전재단, 도 중기센터 등이 참여하는, 가칭 ‘비정규직 차별 시정추진단’을 하반기 중으로 구성하기로 했다. 시정추진단은 우선 각 사업체 인사노무담당자 등을 대상으로 고용차별예방교육, 표준계약서 보급, 차별시정 체크리스트 홍보 등을 실시하고 점차 다양한 형태의 업무를 추진할 계획이다.

#### 4) 기초지자체 비정규직 전환사례

: 2011년 민주당 소속 지자체의 비정규직 대책 추진현황

<표 52> 2011년 7월 민주당의 비정규직대책

□ “공공부문 정규직화”의 밑그림 제시 계획	
○ ‘공공부문 정규직화’의 밑그림 제시 계획	
- 풀뿌리 정치를 실현하는 지자체에서부터 비정규직 문제해결의 ‘모범 사례’를 만들어, 이를 바탕으로 2012년 총선과 대선에서 집권 청사진으로 ‘공공부문 정규직화’의 밑그림 제시 계획	
- “민주당 소속 지자체들이 비정규직 문제를 해결하면, 이는 민주당 집권 뒤 공공부문 정규직화의 신포탄으로 작용할 수 있다”(2011.7.13 민주당 ‘비정규직특별위원회’ 이인영 위원장)	
○ 당 소속 지자체장이 있는 전국 99개 지자체로 확산 계획	
- 2011.2 각 지자체에 정규직전환을 권고하는 공문 발송	
- 2011.7.26 ‘지방자치단체 평가대회’를 개최하여 비정규직 전환 등의 내용 결의, 연말까지 구체적으로 집행 계획	
□ 민주당이 제시하는 실천방안	
○ 2년 고용기간이 지나면 정규직으로 전환	
○ 임금과 노동조건에 대한 guideline을 제시하는 반(半) 공영제	
○ 시민들이 주주로 참여하고 이익을 공익사업에 분배하는 ‘사회적 기업’ 운영	

출처 : 「인천광역시 공공부문 비정규직 고용안정화 방안연구」, 인천발전연구원, 2011. 12.

28) 도, 비정규직 처우개선 노력 기업에 인센티브 확대, 2013.6.18

#### (1) 서울시 노원구청

2011년 서울시 노원구청은 비정규직 고용안정화와 관련하여 two track 전략을 추진하였다. 먼저 시설관리공단의 비정규직을 직접 고용으로 전환 추진하였는데, 민간위탁사업 중 청소, 경비, 시설관리(보일러, 전기, 설비 등) 근로자 34명을 시설관리공단의 기간제 근로자로 직접 고용하였으며 구청의 시간제 계약직 공무원은 직접 고용으로 전환하였다.

시설관리공단의 민간위탁 비정규직 근로자 34명의 경우 기간제 근로자 전환이후 2년 경과 후 무기계약직인 정규직으로 전환할 예정이며, 나머지 9명은 시설관리공단 정년 55세를 경과하였기 때문에 무기계약직으로 전환되지 않는 기간제 근로자로 직접 고용하였다. 구청의 시간제 계약직 공무원의 경우 홍보·전산 2명, 육아휴직자 대체인력 8명, 보건소의 100세 건강관리센터 운영인력 2명 등 총 12명을 계약직 공무원으로 직접 고용하였다.

직접고용 전환 및 임금인상에 따른 예산변동 효과를 살펴보면 시설관리공단과 구의 직접 고용시 기존의 민간위탁사업 예산 10.65억원 중 8.97억원이 감소하여 15.8%의 예산 절감효과를 유도하게 되었다. 반면 근로자 1인 월 평균 임금은 민간위탁사업시 142.3만원에서 직접 고용시 163.6만원으로 14.9% 인상하게 되었다.

<표 53> 노원구의 비정규직 근로자 고용안정화 방안에 의한 임금 및 예산의 변화

(단위: 천원)

채용기관	분야	비정규직				정규직 전환			
		대상인원	월평균인건비	업체인원(년)	인건비예산	전환인력	월평균인건비	인건비예산	인건비증감(1인/월)
시설관리공단	전체	55	1,403	240,038	1,065,074	55	1,596	896,520	193
	소계	43	1,286	214,243	847,759	43	1,357	665,040	284
	경비	3	1,144	14,972	56,156	3	1,350	48,600	206
	청소	26	1,125	109,886	460,886	26	1,202	375,024	77
	안내도우미	7	1,246	39,509	144,173	7	1,259	105,756	13
구청	시설관리	7	1,627	49,876	186,544	7	1,615	135,660	△12
	소계	12	1,560	25,795	217,315	12	1,915	231,480	355
	홍보·전산	2	2,080	25,795	75,715	2	2,345	56,280	265
	대체인력*	8	1,100	-	105,600	8	1,300	124,800	200
	보건소**	2	1,500	-	36,000	2	2,100	50,400	600

\*육아휴직으로 인한 결원 대체인력, \*\*100세 건강관리센터 운영 인력  
자료: 노원구청, 노원구청 비정규직 근로조건 개선, 2011. 7



<그림 7> 비정규직 노동자 고용조건 개선사례(1)

### Ⅲ. 정규직 전환 추진 현황

#### ○ 민간용역 ⇒ 시설관리공단 직영 (완료)

시설명	분야	인원	전환방법	전환일시
노원평생교육원	경비	2명	시설관리공단으로 업무 위탁 후 공단에서 직접 채용	2011. 2. 16
	청소	3명		
	시설(전기)	2명		
행정지원과	민원도우미	5명	시간제 계약직공무원	2011. 2. 1
노원문화예술회관	시설	6명		2011. 1. 1
	경비	2명		
	청소	4명		
	안내도우미	2명		
	홍보 및 견산	2명		2011. 1. 20
총 계		28명		

출처 : 노원구(2011)

<그림 8> 비정규직 노동자 고용조건 개선사례(2)

### Ⅲ. 정규직 전환 추진 현황

#### ○ 시설관리공단 기간제 근로자 무기계약직 전환 (예정)

- 2년 계약 시점까지 연차별로 무기계약직으로 전환 (2013년 한)
- 전체 기간제근로자 117명 중 49명 (41.8%)
- 55세 이상 기간제 근로자 68명은 계속 고용 방침
- '기간제 및 단시간근로자 보호 등에 관한 법률' 제4조 1항 예외규정 적용

노원구 시설관리공단 기간제근로자 인력현황				
구 분	총 계	6개월 계약	9개월 계약	1년 계약
총 계	117명	26명	87명	4명
55세 미만	49명	7명	38명	4명
55~65세	47명	15명	32명	0명
65세 이상	21명	4명	17명	0명

출처 : 노원구(2011)

(2) 서울시 관악구청

서울시 관악구청은 2011년 3월 10일 구로구 공동구정협의회를 통해 '비정규직 처우개선 및 정규직화 방안' 을 마련하였다.

당시 구로구청내 공공부문 비정규직은 186명(구본청 105명, 시설관리공단 81명)으로 우선 시설관리공단에서는 기존의 비정규직으로 일정기간 근무한 자 31명에 대하여 정규직(무기계약)으로 전환이후 현재 비정규직으로 근무하는 근무자 50명도 향후 일정기간이 만료되면 정규직(무기계약)으로 전환 계획을 발표하였다. 특히 정규직(무기계약직) 전환대상자 중 정년 55세 이상의 고령의 근로자의 경우 기간연장으로 평생고용을 시행하도록 하였다.

임금인상 등 복지수준 향상과 관련해서는 당시 구로구 시설관리공단의 재정운영상태가 2010년 현재 339백만원 적자로 일반정규직 임금수준으로 전환시 추가 예산이 약5억5천으로 예상되어 우선 유급휴일 증가, 연차보상 및 수당 등의 방법으로 일반정규직과의 임금수준을 줄여 점진적인 임금수준 향상이 진행되는 방안을 마련하였다.

구청 기간제근로자의 경우에는 대부분 사업기간동안 국비·시비의 지원으로 운영되어 사업의 종료시 업무가 종료되기 때문에 정규직 전환시 인력운용에 어려움이 예상되므로 우선 전환가능 사업위주(예 : 의료급여관리사 2년후 정규직 전환예정)로 전환을 점진적으로 추진하기로 하였다.

또한 관악구청의 경우 환경미화 대행업체 8개소를 대상으로 비정규직 처우개선을 위한 '준공영제' 실시를 실시하였다. 관악구청이 추진한 '준공영제' 는 민간위탁의 틀은 유지하면서, 임금이나 인원 규모 등에 대한 guideline을 제시하여, 그 실천 정도에 따라 incentive를 제공하거나, 또는 penalty를 부과하는 것을 의미한다.

이를 위해 관악구청은 ① 청소인력, 장비기준 및 임금수준에 대한 guideline을 설정하여 운영함으로써 환경미화원의 임금을 매년 10%씩 인상하여 처우 개선을 유도하였다. ② 또한 환경미화 대행업체에 대한 평가결과에 따라 incentive를 제공하거나, 또는 penalty를 부과하여 guideline 준수를 위한 대행업체간 경쟁을 유도하였다. ③ 환경미화 대행업체 재무회계의 투명성을 확보하기 위해 구가 지정한 공인회계사의 회계감사를 의무화하고, 청소차량 구입에 대한 구의 무상대부 지원, 청소차량의 주차를 위하여 공영차고지 확보하여 제공하였다.

<표 54> 관악구청 준공영제 추진경과

주요내용	비고
환경미화 대행계약서 전면 수정 및 대행 계약 체결	2010. 12. 31
공인회계사 청소대행업체 회계감사 용역계약 체결	2011. 4. 12
환경미화원 임금 월 166만원에서 월 182.6만원으로 10% 인상	2011. 5. 31
15년 이상 경과 차량 2대 대폐차 등 노후 청소차량의 연차별 대폐차 계획 실시	
환경미화 대행업체 평가결과에 따라 규격봉투 제작비를 100%~70%로 8단계 차등지원	
8대의 청소차량(생활폐기물 수거용 2.5톤 압축진개차) 무상대부 지원(청소차량 도색 및 검수, 차량 보험가입등록 대부계약 체결)	2011. 9~10
청소차량 공영차고지 확보 (공영차고지 60면 확보, 신림공영차고지)	2010. 12 ~ 2014. 6

출처 : 「인천광역시 공공부문 비정규직 고용안정화 방안연구」, 인천발견연구원, 2011. 12.

### (3) 경기도 성남시

경기도 성남시의 경우에도 비정규직 고용안정화와 관련하여 two track 전략을 추진하였다. 우선 2011년 1월 시설관리공단 단의 비정규직 노동자 348명을 정규직으로 전환하고 3월에는 위탁하였던 지하차도 관리사업을 시설관리공단으로 이전하여 일부인력을 시설관리공단의 정규직으로 전환하였다. 시의 청소대행업체의 경우 민간위탁시 성남시민기업(COSC)을 선정하여 비정규직 처우개선 및 투명한 운영을 추진하도록 하였다.

세부적인 추진내역을 살펴보면 시설관리공단의 경우 2010년 12월 일반직, 기능직, 계약직, 상근직 4개 직종으로 운영되던 인사관리체계를 단일 직종으로 일원화시키고, 7단계 직급으로 나뉘 4급 이상은 연봉제, 5~7급은 호봉제, 상근직인 8급은 월급제를 시행하고, 2011년 1월 비정규직 근로자 348명을 정규직으로 전환하였다.

<표 55> 성남시 직종통합 및 직급체계 개편내용

구분	종전			개선
직종	일반직	기능직	계약직 상근직	일반직
직급(직명)	3급	1,2급		2급
	4급			3급
	5급			4급
	6급	3급		5급
		4급	계약직	7급
			상근직	8급

\* 상근직 전원 일반직 8급으로 전환(349명)

\* 일원적 직급체계로 개선 : 일반직/기능직/계약직을 일반직으로 통합 일원화

\* 성남시장의 승인에 의거 전국 최초 일원적 직급체계 구축

출처 : 「인천광역시 공공부문 비정규직 고용안정화 방안연구」, 인천발전연구원, 2011. 12.

2011년 3월에는 민간위탁업인 분당구 지하차도관리사업을 공단이 직접 운영하면서 해당 사업에서 일하던 민간위탁사업 15명을 상근직 8급으로 직접 고용(기간제)하고 2년이 경과한 후 정규직으로 전환할 예정임을 밝혔다. 또한 이에 소요되는 예산확보를 위하여 2011년의 경우 시설관리공단 임직원들은 임금을 동결하였다.

시의 청소대행업체 민간위탁 기업의 경우에도 성남시민기업(COSC) 선정절차를 밟아 2011년 1월 25일 환경미화관련 3개 업체를 선정하였다. 선정된 3개 시민기업의 특징은 처음부터 신설된 업체로 업체 근로자들을 처음부터 정규직으로 채용하였으며, 향후 이 업체의 근로자들이 시민기업의 주주가 되는 지배구조 계획을 가지고 있었다. 성남시는 당시 쓰레기수거 대행업체 15개 기업을 순차적으로 시민기업으로 전환을 유도하고 공공사업 민간위탁시 가산점을 부여하여 시민기업에 대한 우대정책 실시하기로 하였다.

<표 56> 성남시 가산점 부여를 통한 시민기업 우대정책

- 시민주주 및 조합 구성비에 따라 5%까지 가산점 부여
· 구성비 70%인 경우 3.5%의 가산점 (70% 이하인 경우 가산점 없음)
· 구성비 71%를 초과할 경우 그 구성비에 따라 최대 1.5%의 추가 가산점
* 산출 사례
: 성남시민 구성원(15명) / 구성인원(20명) * 5% = 3.75%(0.25점 가산점)
- 발생 이익의 2/3 이상을 초과하여 사회적 목적과 공익사업에 사용하는 정도에 따라 2%까지 가산점 부여

출처 : 「인천광역시 공공부문 비정규직 고용안정화 방안연구」, 인천발전연구원, 2011. 12.

### (4) 광주시 광산구청

광주시 광산구청의 경우 2년의 고용기간이 경과하면 정규직으로 전환한다는 방침을 최초로 천명한 지자체이다. 광산구청의 경우 구청 내 근무하는 비정규직은 모두 66명으로 이 중 청사 및 도서관 청소, 사회복지 통합조사 등 광산구 자체사업에 고용된 이들은 34명이었다.

광산구는 자체사업에 고용된 34명의 비정규직 근로자들을 무기계약 및 상시근로 계약을 체결해 정규직 전환의 시동을 걸었다. 근무기간을 정하지 않는 근로계약을 체결해 신분을 정규직화 한 것이 특징이었다.

세부과정을 살펴보면 1년 넘게 근무한 4명은 기한을 정하지 않은 근로계약(무기계약)을 체결해 정규직으로 전환하였으며, 만 55세 이상으로 '고령자 고용촉진법' 대상 근로자 6명은 61세 정년 규정을 명시해 안정된 신분에서 계속 일할 수 있도록 하였다. 또 2년이 경과하지 않은 근로자들과는 상시근로 계약을 체결하였다.

광산구는 동시에 임금 등 비정규직들의 차별을 최소화하기 위하여 임금의 적당한 수준과 임금 체계를 알아보는 용역을 추진하기로 하였다. 이를 통해 기간제와 무기계약 근로자의 임금 수준을 파악하고, 직무 분석을 통해 적절한 수준의 새로운 임금체계를 제시하여 구청내 청소, 구내식당 운영, 주차지도 등의 비정규직 임금을 7,290원 인상하였다.

또한 정규직 전환 혜택을 보지 못하는 중앙부처 고용 비정규직 근로자(32명)들을 위해 안정적인 인건비 확보 등을 강력히 요구해 정규직 전환이 될 수 있도록 노력한다는 입장을 밝혔다. 광산구청이 위탁한 민간위탁업체 3곳의 비정규직 노동자들을 위해서는 일정 수준의 임금을 지급하도록 강제규정을 마련하기도 하였다.

<표 57> 광산구 비정규직 임금인상(2011. 1. 1일자 시행)

구분	기간제 임금				년임금 증가액 (인상율)	
	인상 전		인상 후			
	보통직종	기능직종	보통직종	기능직종	보통직종	기능직종
단가(일)	35,300원	43,200원	42,590원	50,490원	7,290원	7,290원
연봉 (천 원)	12,348	15,108	14,904	17,664	2,556 (20.7%)	2,556 (16.8%)

출처 : 광산구 비정규직 근로자 종합대책, 2011. 3

## 5. 광역지자체 노동·고용정책 및 추진 방안

### 1) 광역지자체 노동·고용 정책 공약 개요

지금까지 지방정부의 노동·고용정책은 없었다고 해도 과언이 아니었다. 노동·고용정책은 중앙정부(고용노동부) 차원에서 다루는 영역으로 인식되어 왔고, 행정체계도 고용노동부를 중심으로 지역체계가 구축되어 있다. 지방정부는 중앙정부의 정책을 수행하거나 연계하는 정도의 역할에 머물렀다고 할 수 있다. 그러나 노동·고용정책의 중앙집중적 양상은 조금씩 변화하고 있다. 일자리 창출과 노동인권·복지개선에서 지방정부가 할 수 있는 역할이 적지 않다는 사실을 확인하고 있기 때문이다. 본 보고서에서 살펴본 것처럼 서울시와 인천시 등에서 이루어진 노동·고용정책 추진 현황을 보면 광역지자체에서 중앙정부 못지않은 일을 할 수 있다. 또한, 중앙정부 노동·고용정책의 빈 지점이나 부족한 부분을 채우고 메우는 역할을 할 수 있음도 확인했다. 특히 무엇보다 시민·주민들의 삶과 생활에 밀착한 노동·고용정책을 펼치기 위해서는 지방정부, 특히 광역지자체의 역할이 필요하다는 점은 누구도 부정하기 어렵다.

그러므로 2014년 지자체 선거에서 광역지자체의 노동·고용정책을 적극적으로 제시하는 것은 매우 필요한 일이다. 이러한 판단에 기초하여 본 보고서에서는 2014년 광역지자체 노동·고용정책으로 ■「비정규직 없는 도시 만들기」■「차별없는 노동인권(노동존중) 도시 만들기」■「행복한 일자리가 있는 도시 만들기」를 제안한다.

〈표 58〉 광역지자체 노동·고용정책 공약 개요

- 「비정규직 없는 도시 만들기」
  - 광역지자체 본청 및 지역 공공기관 비정규직 정규직화
  - 민간위탁 비정규직 정규직화 및 지자체 직접고용 전환
- 「차별없는 노동인권(노동존중) 도시 만들기」
  - 노동존중 사회 정착을 위한 노동인지적 행정문화 구현
  - 민간부문 비정규직 처우 개선을 위한 적극적인 노동복지 실현
- 「행복한 일자리가 있는 도시 만들기」
  - 공공·사회복지 서비스를 중심으로 지자체 일자리 창출
  - 사회적 협동조합·마을기업을 통한 지역밀착형 일자리 창출

「비정규직 없는 도시 만들기」는 2011년 말 이후 중앙정부에서 발표한 ‘공공부문 비정규직 고용개선 대책’과 서울시·인천시 등 민주당 소속 광역지자체 단체장들이 펼친 정책을 좀 더 진전시키기 위한 내용을 담고 있다. 광역지자체 본청 및 지역 공공기관의 비정규직을 정규직화 하는데 초점을 맞추었던 내용에서 한 발 더 나아가 광역지자체에서 민간위탁으로 운영하고 있는 각 시설이나 기관의 비정규직을 정규직화하고 필수공익적 분야는 지자체 직접고용으로 전환하자는 내용이다.

「차별없는 노동인권(노동존중) 도시 만들기」는 광역지자체 차원의 노동행정을 강화하자는 내용이다. 대부분의 광역지자체에서는 ‘일자리 정책과’에서 총괄하고 있는데, 서울시 사례를 적극 반영하여

독립적인 부서를 설치하는 등의 방식으로 노동존중 사회 정착을 위한 노동인지적 행정문화를 구현하는 방안을 제시하고 있다. 이와 더불어 민간부문 비정규직 처우 개선과 노동인권 실현을 위해 광역지자체 차원에서 할 수 있는 노동복지 정책들을 제시할 것이다.

「행복한 일자리가 있는 도시 만들기」는 광역지자체 차원에서 좋은 일자리를 만들 수 있는 방안을 제시하고 있다. 공공·사회복지 서비스 등 광역지자체가 주도하는 분야에서 일자리를 창출하여 시간제 일자리를 핵심으로 하는 박근혜 정부와의 차별성을 강조하자는 내용이다. 또한, 재벌과 외국자본을 활용했던 방식보다는 사회적 협동조합·마을기업을 통해 지역참여형 일자리를 창출하는 방안을 제시하고 있다.

### 2) 민간위탁 비정규직 정규직화 및 직접고용 전환

#### (1) 제안배경

2011년 11월 중앙정부에서는 정부 합동으로 ‘공공부문 비정규직 고용개선 대책’을 밝힌 바 있다. 여기에서는 ▲상시·지속적 업무에 정규직 고용, 고용개선 컨설팅 및 차별시정 점검 강화 등으로 합리적 고용관행을 정착 ▲맞춤형복지제도, 상여금, 사내근로복지기금 등의 수혜를 확대하여 복지확충과 처우개선을 도모 ▲용역계약제도 개선을 통해 청소용역 등 외주근로자의 근로조건을 보호 ▲고용구조 공시제, 매년 실태조사 등 비정규직 고용 개선 상황을 관리하고 평가한 것 등의 대책을 밝히고 있다.<sup>29)</sup> 2012년 1월에는 ‘공공부문 비정규직 고용개선 추진 지침’을 제시한 바 있다. ▲상시·지속적 업무 담당자의 무기계약직 전환 ▲무기계약직 및 1년 이상 근무종인 기간제시간제 근로자 대상 복지포인트 및 상여금 지급 ▲청소 등 단순업무 외주시 입찰공고, 예정가격 작성, 용역업체 선정, 용역계약 체결, 사후 관리·감독 등 계약과정별 유의사항 명시 ▲정규비정규직 등 고용형태에 따른 경력 인정 차별 해소(인사규정 등에 반영 추진) ▲비정규직 업무 담당부서 지정, 비정규직 고용개선 대책 후속 조치 이행능력개발을 통한 정규직 고용기회 확대 등을 명시하고 있다.

〈표 59〉 무기계약직 전환계 실적(2012년 상반기)

구분	무기계약직 전환계획 (‘12~’13)			전환실적 (‘12.상반기)	
	비정규직 근로자수	전환 제외자*	전환계획 (전환률**)	계획	실적(실적비율**)
합계	221,727	157,992	63,735(29%)	14,436	14,854(103%)
중앙행정기관	23,286	16,100	7,186(31%)	1,240	1,132(91%)
자치단체	49,777	44,350	5,427(11%)	837	931(111%)
공공기관	54,503	40,020	14,483(27%)	2,673	2,823(106%)
교육기관	94,161	57,522	36,639(39%)	9,686	9,968(103%)

\* 일시간원적 업무 종사자 및 사업완료기간이 정해진 경우, 초단시간 근로자, 고령자 등 기간제법상 기간제한 예외사유에 해당하는 경우 무기계약직 전환 대상에서 제외

\*\* ▲전환률: 전체 비정규직 근로자수 대비 전환계획 ▲실적비율: ‘12년 상반기 전환계획 대비 실적  
출처: 보도자료, 고용노동부, 2012.9.4

29) 「공공부문 비정규직 고용개선 대책」, 고용노동부, 2011.11.28

정부 발표에 따르면 2012년 무기계약직 전환 실적은 애초의 목표를 초과달성하였다. 중앙행정기관만 실적이 91%에 그쳤을 뿐, 자치단체와 공공기관, 교육기관의 무기계약직 전환 실적은 모두 100%를 초과했다. 이것은 상시지속적 업무 수행자들을 대상으로 한 공공부문 비정규직 고용개선은 어느 정도 이루어졌다는 점을 의미한다. 그러므로 이제는 상시지속적 업무자들에 대한 무기계약직화라는 틀에서 한 차원 더 나아가야 할 시점이다.

그런데 정부에서는 여전히 상시지속적 업무의 무기계약직 전환을 중심으로 하는 정책을 발표했다.<sup>30)</sup> 박근혜 정부에서 밝힌 첫 번째 공공부문 비정규직 대책이었지만 이전 정부의 대책 수준을 넘어서지 못한 것이다. 이에 따르면 공공부문에서 상시·지속적 업무에 종사하고 있는 비정규직 근로자 65,711명이 '15년까지 무기계약직으로 전환된다. 2013년에 47%(30,904명), 14년에는 30%(19,908명), 15년에는 23%(14,899명)가 전환된다. 교육부는 학교회계직원(3만4천여명)에 대하여 기간제근로자 사용기간이 2년이 되지 않아도, 계약기간 1년이 되는 시점에서 전환하는 방안을 추진하고 있어, 전환 시기가 앞당겨질 전망이다. 성동구도시관리공단·동작구시설관리공단·경상남도청 등 10개 기관은 기간제법상 사용기간의 제한을 받지 않는 교령자, 연구업무종사자, 체육강사 등 216명을 전환 계획에 반영했다. 서울시, 인천시, 동대문구, 서울도시철도공사, 서울메트로 등은 용역업체 소속 근로자 3천여 명을 직접고용으로 전환했다.

<표 60> 2013~15년 기관별 전환계획

(단위 : 곳, 명)

구분	기관	비정규직	전환제외*)	전환대상	전환시기		
					'13년	'14년	'15년
합계	810	251,589	185,878	65,711	30,904	19,908	14,899
중앙행정기관	47	20,281	13,115	7,166	2,499	3,388	1,279
자치단체	246	51,099	43,064	8,035	2,683	2,584	2,768
공공기관	302	46,130	32,989	13,141	5,485	4,942	2,714
지방공기업	138	8,507	5,667	2,840	929	950	961
교육기관	77	125,572	91,043	34,529	19,308	8,044	7,177

\* 일시간월 업무 및 주 15시간 미만 근로자, 교령자, 박사 등 전문가, 휴직과건 대체자, 정부의 복지실업정책에 따른 일자리사업 종사자 등 기간제법상 기간제한 예외사유 해당

출처 : 보도자료, 고용노동부, 2013. 9. 5

여기에서 보다시피 정부의 대책은 세롭지도 충격적이지도 않다. 게다가 무기계약직 전환 대상자 대부분은 중앙행정기관에 속하지 않는다. 특히 노동조합이 설립되면서 사회적 관심사로 부상한 교육기관의 비정규직 전환을 대거 포함하고 있다. 이것은 중앙정부가 공공부문 비정규직 고용개선 대책을 무기계약직 전환으로 고정해놓고 사회적 쟁점을 부분적으로 수용하는 수준에 그치고 있음을 스스로 인정하는 꼴이다. 이제의 공공부문 비정규직이라는 '전환 대상자'를 확장해야 한다. 상시지속적 업무자 외에 공공적 성격이 분명한 업무를 수행하는 경우, 공공부문에 간접고용·민간위탁된 근로자들을 대상으로까지 확대해야 한다.

30) 정부는 2013년 9.5(목) 국가정책조정회의를 열고, '13~15년 공공부문 비정규직 정규직(무기계약직) 전환계획'을 발표했다.

이런 점에서 볼 때, 민주당 소속 지방자치단체들(서울시, 인천시 및 일부 기초지자체 등)의 경우 사회적으로 문제가 되고 있는 '비정규직'의 문제 해결을 위하여 '공공부문의 모범 사용주로서 공공부문 비정규직 문제해결'을 선도하여 왔다.

지자체 공공부문 비정규직 대책은 지자체별 상황과 특수성에 따라 일정한 차이를 보이고 있으나, 정부지침보다는 완화된 상시·지속업무에 대하여 ① 본청 및 산하기관 직접고용 비정규직 정규직화, ② 본청 및 산하기관에 근무하는 간접고용 비정규직(위탁업체 고용)의 정규직화 대책을 중심으로 이루어졌다.

또한 이 과정에서 정규직 전환에 따른 '고용안정'과 동시에 임금인상 및 복지후생 확대로 '고용의 질(삶의 질)'까지 이루어 질 수 있도록 노력하였다. 특히나 정규직화 전환과정에서 지자체의 예산부담이 가중되지 않고 오히려 예산 절감효과가 지자체별로 동일하게 나타났다.

<표 61> 공공부문 비정규직 정규직 전환 예산 절감효과

서울시 : 인건비 외주시 658억, 직접고용시 765억/ 소요경비 외주시 415억, 직접고용시 254억으로 39% 절감효과(약53억원)
인천시 : 시 민간위탁 업체의 총 계약금액 중 인건비 비율은 평균 61.19%. 낙찰률을 90%로 예산가정 하는 경우, 직접고용(기간제) 전환 임금인상 2.55%시 24.86% 정도의 예산 절감 효과가 나타난다.
노원구 : 시설관리공단 직접고용시 월평균 임금 14.9% 인상하여도 위탁사업예산 10억6천5백만원 중 8억9천7백만원 감소효과(15%)

출처 : 서울시, 인천시, 노원구 비정규 종합대책 자료 재구성

이제 지자체 공공부문 비정규직 고용개선 대책의 마지막 대상은 민간위탁 분야이다. 1998년 외환위기 이후 급격히 증가한 민간위탁 분야의 간접고용 비정규직 문제를 해결해야 한다. 그동안 무분별하게 민간위탁되어 운영되어온 시설 및 사업체에 고용된 간접고용 근로자들은 공공부문 비정규직 대책의 사각지대에 놓여 있었다.

민간 위탁이란 정부가 직접 생산해 제공하던 공공서비스를 민간기업이나 개인과의 계약을 통해 제공하도록 하는 사업 방식을 말한다. 민영화와 달리 공공서비스 사무나 서비스 관할 책임은 정부가 갖되 서비스 제공 대가를 민간에 지불한다. 지난 정부에서 작은 정부를 지향한다면서 공공부문 업무의 상당부분을 민간위탁으로 외주화하였다. 지방자치단체들이 어떤 정책과 사업을 펼칠 때, 중앙정부의 예산·인력에 대한 제한과 감축을 우회하는 방법으로도 민간위탁을 활용한 측면이 없지 않다. 감사원 감사원원이 낸 '지방자치단체 민간 위탁 관리 실태' 보고서<sup>31)</sup>에 따르면 전국 민간 위탁 사업은 6,990건(광역 1,127건, 기초 5,863건)이며 보건복지 분야가 42.3%, 환경위생이 20.2%로 높은 비중을 차지했다. 위탁 업체 선정 방법을 조사한 결과 경쟁입찰은 19.4%에 불과한 반면 수의계약은 30.8%나 됐다. 특히 도 단위에서는 수의계약 비중이 38.0%나 돼 점점이 필요하다는 지적이 나왔다. 또 민간 위탁 수행 근거를 조사한 결과 53.4%가 별도 규정이 하나도 없었다. 행정구역별로 보면 서울시는 별도 규정이 없는 경우가 1.3%에 그친 반면 광역시는 57.5%, 도 단위는 51.9%, 시 단위는 55.7%, 군 단위는 56.4%, 자치구는 55.2%나 법적 근거도 없이 민간 위탁을 시행하고 있었다.

여기에서 드러나다시피 민간위탁은 그 자체가 논란의 대상이다. 민간위탁의 대상과 방식, 그리고 운

31) 류숙원, 지방자치단체 민간위탁 관리실태, 감사연구원, 2013.12

영과 관리의 측면에서 문제점이 드러나고 있기 때문이다. 그러므로 지금까지 확장·확대일로에 있던 민간위탁은 근본적으로 재검토해야 할 필요가 있다. 하지만 지방자치단체 입장에서는 중앙정부 차원의 총액인건비 제한 완화<sup>32)</sup>나 지방자치단체의 재정 확충 없이 민간위탁을 모두 공공부문 내로 재인입하는 방식은 결코 쉽지 않다. 이런 점들을 종합적으로 감안하여 민간위탁 분야의 조정과 더불어 종사자들의 고용개선을 이루어야 할 것이다.

## (2) 정규직 전환 및 직접고용 대상 선정

2008년 행정안전부에 따르면 전국 235개의 자치단체 가운데 221개의 자치단체에서 2,800건(광역 360건, 기초 2,440건)의 민간위탁이 이루어지고 있다. 행정계층별 민간위탁은 광역 360건(시 249건, 도 111건), 기초 2,440건(시 1,307건, 군 276건, 구 857건)이다.

<표 62> 민간위탁 조사기관 및 민간위탁 사업건수(2008년)

구분	광역			기초			
	시	도	합계	시	군	구	합계
지자체 수	7개	8개	15개	72개	81개	67개	220개
사업건 수	249건	111건	360건	1,307건	276건	857건	2,440건

자료 : 행정안전부(2008)

출처 : 배정심, 공공서비스 민간위탁 실태분석과 개선방안에 관한 연구, 고려대학교, 2013. 7

배정심에 따르면, 공공서비스를 위탁받은 위탁운영기관은 비영리법인이 전체 2,752건 가운데 1,282건(46.6%)으로 가장 높고, 민간기업이 709건(25.8%), 개인이 382건(13.9%)을 차지하고 있다. 일반행정과 환경위생 분야에서는 민간기업의 비율이 높은 것으로 나타났고, 보건복지의료·문화예술관광·교육·체육 분야에서는 비영리법인의 비율이 높은 것으로 나타났다. 공영 주차장 위탁이 많은 교통 분야에서는 개인의 비율이 높은 것으로 나타났다. 특히 사회복지 분야에서의 민간위탁은 다양한 시설에 대해 민간위탁이 실시되고 있다. 노인, 여성, 자활대상자, 가족복지대상자를 대상으로 하는 노인복지관, 노인복지센터, 자활센터, 가족복지센터, 여성능력개발센터 등이 그 사례이다.

지방자치단체 민간위탁은 지방자치단체의 사무를 공무원을 통해 직접 처리하지 않고 법인단체 또는 개인에게 맡겨 그의 명의로 책임하에 행사하도록 하여 공공의 목적을 달성하는 것(행정자치부, 2004: 3)1)으로 정의하고 있다. 정부가 직접 생산하여 제공하던 공공서비스를 민간기업과 계약을 통해 민간으로 하여금 서비스를 제공토록 하는 방식이다. 이렇게 민간위탁을 활용하는 목적은 조직의 경량화를 통해 저렴한 행정비용(Cost-Less)으로 행정서비스를 효율적으로 공급하고, 경영적 시각에서 행정업무를 관리하며 공공 부문에서 직접 서비스를 공급하지 않고 민간을 통해 서비스를 제공(행정자치부, 2004: 3)하기 위함이다. 이러한 행정업무의 민간위탁은 주민들의 다양한 서비스 욕구에 부응하기 위해 그동안 지방자치단체의 부담을 경감하고 주민에게 보다 나은 서비스를 제공하려는 목적에서 시작되었다.(류숙원 2013)

본 연구팀은 공공서비스의 경우 기본적으로 공적 체계를 통해 시민·주민들에게 전달하는 체계를 구축해야 한다고 생각한다. 시민·주민들이 최종적인 수혜 대상이어야 한다면 해당 서비스를 제공하는데 있어 '조직의 경량화' 혹은 '저렴한 행정비용'이 우선되어야 하는 안 된다. 시민·주민에 대한 제대로 된 서비스는 충분히 제공되어야 하기 때문이다. 따라서 공공서비스는 공공적 체계와 형태, 방식으로 이루어져야 한다. 물론 공공서비스 전달체계에 대한 시민 참여와 사회적 감시는 더욱 강조해야 한다. 이런 점에서 민간이 참여하여 공공서비스 체계에 동참하는 경우들이나 민간의 경험이나 기술이 필요한 부분은 민간위탁이 필요하다. 즉, 본 연구팀에서는 조직 경량화나 저렴한 행정비용을 목표로 추진했던 민간위탁 대상은 재직영화 할 것을 제안한다. 이 과정에서 시민·주민 사회가 참여할 수 있는 분야는 관리와 감시 수단을 좀 더 객관화하여 민간위탁 형태를 유지할 수 있을 것이다. 또한, 민간의 경험이나 기술·자본이 필요한 경우는 지자체 차원에서 기술과 자본을 구비할 수 있는 기간까지의 기간을 정해서 한시적으로 민간위탁을 활용해야 할 것이다. 재직영화와 양식은 지방자치단체의 직접 고용으로 전환하는 방식(공무직화 및 무기계약직화)과 함께 지방공기업 또는 공단 설립 등의 방법이 있다. 이 두 가지 방법은 지방자치단체들이 비정규직 근로자들을 정규직으로 전환할 때 이미 사용했던 방법들이다.

재직영화를 하지 않는 업무의 유형에 대해서도 현재와 같은 방식의 비정규직 활성화하는 제한해야 한다. 업무의 성격에 따라 부녀회나 노인회, 자치회와 같은 주민자치조직이나 사업단과 같은 형태로 사업을 수행하는 것들은 필요하고 유지되어야 한다. 사회적 협동조합이나 마을기업 등을 활용하는 것도 하나의 방법이 될 수 있을 것이다. 다만, 해당 업무에 종사하는 근로자들은 기본적으로 정규직으로 채용한다는 원칙을 세우고 적용해야 한다.

32) 2008년 이후 지방자치단체 민간위탁이 가속화되었다. 2008년 5월 지방공무원 정원 1만 명 및 총액 인건비 최대 10% 감축을 골자로 하는 「지방조직 개편안(행정안전부, 2008)」이 확정되었다. 개편안은 총액 인건비 규정을 포함하고 있는 「지방자치단체 행정기구와 정원 등에 관한 규정」에 법적 근거를 두고 있다.

<표 63> 민간위탁 유형에 따른 위탁업무 및 위탁기관, 재조정안

위탁유형	위탁요인	위탁업무	민간위탁기관	재조정 방안
유형1. 경제성 및 능률성 기준 유형	요인1. 경제성 확보 및 효율적 업무 처리 1. 단시간에 많은 사무처리 2. 업무의 성격상 · 인사관리상 문제 3. 단순업무로 능률급적 요소가 강한 것	(1) 청사 · 청소 및 경비 (2) 청소수수료, 수도료 징수 (3) 가스 및 수도검침 (4) 타이프 정서 및 인쇄 (5) 학교급식 및 급식수송 (6) 쓰레기 분뇨 수거 (7) 공공시설운영관리	민간기업 자치회 공공시설관리공사 제3섹터 개인	재직영화
	요인2. 변칙적 근무상태의 것 (직원의 노동 부담 경감에 따른 능률 및 안정성 확보)	(1) 일직, 숙직(야간경비)	민간기업	재직영화
	요인3. 행정의 고도화에 따른 전문지식 및 기술 필요 1. 시간적 변동에 의한 임시적 업무 2. 전문기술의 확보에 의한 효율과 안전 3. 전문기술과 행정합리화 4. 업무합리화와 인건비 절감	(1) 설계 및 측량 (2) 전기설비 등 보수 (3) 사무기기관리 (4) 담여, 세금 등 계산 (5) 주민등록관리 (6) 환경기초시설 관리 (7) 복지시설 관리	민간기업 제3섹터	재직영화
유형2. 전문적 지식기술 기준형	요인4. 고도의 전문지식을 지닌 인재 확보 곤란 1. 고도의 전문지식 또는 기술 확보 2. 인건비 절약 등	(1) 각종 조사연구 (2) 각종 상담진단 (3) 연수	연구소 변호사 의사회 컨설턴트	공공조달
유형3. 자치성 및 공동성 기준형	요인5. 주민의 공공성 고양 및 지역의 자주관리의식 정착	(1) 불법투기 감시사업 등 (2) 공공시설의 관리운영 (3) 교정개방사업 (4) 근린공원 등 관리	자치회 지역주민협의회 고령자사업단	재직영화 민관협동 협동조합·마을 기업
	요인6. 지역특성을 고려한 서비스의 공급 및 커뮤니티 자원 활용	(1) 홈오퍼 (2) 지역사회복지 증진 (3) 봉사은행 운영 (4) 신생아 방문지도 (5) 보육원 운영	복지사업단 사회복지협의회 (사회복지법인) 노인클럽 가정부회	재직영화 민관협동 협동조합·마을 기업
	요인7. 자치의식 및 시민문화 양성	(1) 커뮤니티모델활동 (2) 세미나, 문화제 (3) 청년자선활동 사업 (4) 근로자 축제	부녀회, 지역문화협회 지정 자선활동 단체 축제실행위원회 문화진흥재단	재직영화 민관협동 협동조합·마을 기업
	요인8. 주민의사의 행정에 유효한 피드백의 보완 및 정보 제공	(1) 홍보 및 공청사업 (2) 상품조사 사업 (3) 행정연락원	광보위원회 소비자단체 모니터	재직영화 민관협동 협동조합·마을 기업

자료 : 한국지방행정연구원, 2008. 12  
출처 : 류숙원을 바탕으로 재조정안 절가

민간위탁의 범위는 사업적 범위, 위탁업무별 범위, 계약적 범위, 예산적 범위로 분류할 수 있다. 이 중에서 위탁업무별 범위는 경제성 및 능률성 기준형으로 경제성 확보 및 효율적 업무처리, 변칙적 근무상태의 것, 행정의 고도화에 따른 전문지식 및 기술이 필요한 부문, 전문적 지식기술 기준형으로 고

도의 전문지식을 지닌 인재 확보가 어려운 경우가 있다. 또한, 자치성 및 공동성 기준형으로 주민의 공공성 고양 및 지역의 자주관리의식 정착 부문, 지역특성을 고려한 서비스의 공급 및 커뮤니티 지원 활용 부문, 자치의식 및 시민문화의 양성, 주민의사의 행정에 유효한 피드백의 보완 및 정보 제공 부문이 있다. 본 연구팀은 이 중에서 경제성 및 능률성 기준형으로 경제성 확보 및 효율적 업무처리, 변칙적 근무상태의 것들은 임시적 · 한시적으로 사용하는 경우를 제외하고는 모두 재공공화하고 해당 업무에 종사하는 근로자들을 정규직(공무직화 또는 무기계약직화)으로 전환해야 한다고 생각한다. 주민의 공공성 고양 및 지역의 자주관리의식 정착, 지역특성을 고려한 서비스의 공급 및 커뮤니티 자원 활용, 자치의식 및 시민문화 양성 등의 업무에 대해서는 자치조직의 적극적인 참여를 열어둔 상태에서 협동조합이나 마을기업 또는 민관이 함께 참여하는 재단과 법인을 만들어 운영하면서 종사자들을 해당 기관이 직접고용하는 형태로 전환해야 한다고 생각한다.

### (3) 재직영화와 정규직 전환 방안

서울시의 민간위탁은 1998년 외환위기 이후 증가 추세를 보이다 이명박, 오세훈 전임시장 시절 급격히 증가했다. 2013년 현재 서울시의 민간위탁 분야는 342개이다. 민간위탁 고용규모는 12,500여명으로 서울시 직접고용 비정규직(약 2천 9백여명)이나 간접고용 비정규직(약 6천 2백여명)에 비해 훨씬 많다.

민간위탁을 재직영화하고 정규직으로 전환하기 위해서는 먼저 각 지자체의 민간위탁분야 실태조사가 필요하다. 실태조사를 통해 고용구조 및 비정규직 운영실태, 수탁기관의 중간착취 여부, 노동법 준수여부 등을 파악하여 재직영화 대상을 선정하고 ‘고용의 질 개선’ 방안을 수립하여 ‘양질의 일자리’로 변화시켜야 할 것이다.

기존 민간위탁 분야 중 공익적 성격이 강하며, 상시적이고 지속적인 분야에 대해서는 지자체가 재직영화 하고 해당 근로자들에 대한 직접고용에 나서야 할 것이다. 서울시의 경우 지금까지 적극적으로 정규직 전환을 시도해온 만큼 민간위탁 분야에 대해서도 적극적인 태도를 보여야 할 것이다. 본 연구팀에서는 서울시의 경우 ‘콜센터 업무’의 재직영화와 정규직 전환을 제안한다. 2014년 2월 6일, 서울시 인권위원회는 ‘다산콜센터 상담사 인권보호대책 마련’ 권고를 통해 서울시의 상시·지속 업무인 다산콜센터 직접고용을 권고한 바 있다.

재직영화의 추진방안은 ① 지자체 직접고용(1안), ② 산하 공단 직접고용(2안), ③ 산하에 별도의 공사/공단 신설을 통한 직접고용(3안) 등의 방안이 있다.

〈표 64〉 공익적 민간위탁 분야 고용구조 개선의 수준별 타당성 검토 문제

구분	<1안> 서울시 직접고용(안)	<2안> 기존공단 / 신설 공사·공단 직접고용(안)
법제도적 타당성	* 지자체 비정규 해소 취지 고려 * 사내하도급의 불법과건과 위장도급 해소	* 지자체 비정규 해소 취지 고려 * 사내하도급의 불법과건과 위장도급 해소
사회적 타당성	* 비정규직 해소 * 사회양극화 해소 * 직접고용 취지 부합	* 비정규직 해소, 사회양극화 해소 * 총액인건비 제도 한계 대안 * 콜센터 직영의 경우 여성·저임금·비정규직·감정노동 문제 해소의 모범사례
정책적 타당성	* 정부 공공부문 비정규직 대책과 지침(2006~2012, 4차례) * 지자체 직접고용/간접고용 비정규직 종합대책 취지에 부응	* 간접고용 비정규 고용불안 및 노동조건 개선 * 지자체 직접고용/간접고용 비정규직 종합대책 취지에 부응
경제적 타당성 (비용 측면)	*비용절감 효과 *간접고용(위탁비용)대비 13~16% 내외 * 비물질적 효과 [공공서비스 질 개선, 업무숙련도 향상, 노동인권·건강권보호]	*비용절감 효과 *간접고용(위탁비용) 대비 3~5% 내외 * 비물질적 효과 [공공서비스 질 개선, 업무숙련도 향상, 노동인권·건강권보호]

주: 1) 2013년 신세계 이마트는 ‘간접고용(도급용역근로)’ 노동자 약 1만명을 정규직 전환하였으며, 직접고용 전환으로 퇴직률 하락(9%), 업무 숙련도 향상(오류 감소 75%), 친절도 향상(소비자 불만 65% 감소) 등의 긍정적 효과가 있다고 밝히고 있음.

자료: ‘서울시 120 다산콜센터 고용성격 어떻게 볼 것인가?’ 정책토론회, 김종진, 표 재구성

## ① 직접고용 정규직화 방안

지자체에서 직접고용하는 방안은 공공부문의 비정규직을 해소하고 직접고용의 관행을 정립한다는 점에서 가장 바람직하다. 비정규직을 해소하면서 원청 사용자성이나 사회양극화 등 사회현실을 개선하는 노력을 병행한다는 점에서는 직접고용이 필요하다. 별도의 기관(공단)을 설립하여 해당 기관에서 정규직으로 고용하는 방법보다 비용절감 효과도 더 크다는 점도 감안해야 할 것이다. 다만, 지자체에서 직접고용할 경우 안전행정부의 총액인건비 규제 대상이 된다는 점에서 지자체에서 모든 민간위탁을 지자체 직접고용으로 전환하기에는 어려움이 있다.

제직영화 직접고용 방안은 지금까지 진행된 공공부문 비정규직 고용개선 대책 등을 준용할 수 있을 것이다. 다만, 정부지침보다 상시·지속적 업무 기준을 완화하는 것이 필요하다. 서울시의 경우 상시·지속업무를 연중 9개월 이상 계속되는 업무로 향후에도 2년이상 행정수요가 지속될 것으로 예상되는 업무로 기준을 완화하여 정부보다 정규직 전환 대상자들을 확대한 바 있다. 제직영화 정규직 대상자들은 무기계약직으로 전환되며, 행정기관(본청, 의회 및 직속 사업소)은 ‘공무직’ 명칭을 도입하고 호봉제 도입, 근속가산금 기본급 산입 등의 조치가 뒤따라야 할 것이다. 기존의 공무직 근로자들에게 적용하던 복지후생제도를 전환자들에게도 동일하게 적용하는 것은 차별 개선의 차원에서 반드시 필요한 일이다.

정규직 전환에서 제외되는 대상자들에 대한 대책도 필요하다. 만 60세 이상이어서 전환 대상자로 포함하기 어려운 경우에는 기간제로 평생고용 보장하며, 6개월 근무 미만자를 포함하여 전환에서 제외되는 근로자 전원에게 복지포인트, 명절휴가비 등을 지급하는 것이 필요하다. 미전환자들의 처우개선 핵심은 동일한 처우 보장이어야 한다.

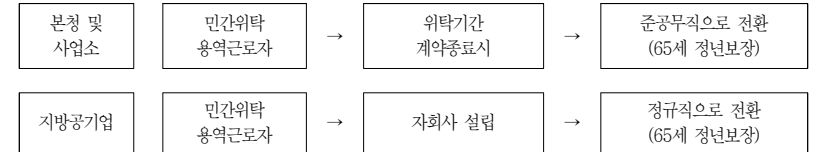
## ② 기존 공단·공단 신설 직접고용 정규직화 방안

지자체 산하 공단을 활용하거나 공단을 신설하여 직접고용하는 방안도 필요하다. 이 방법은 지자체 직접고용에는 미치지 못하지만 그에 필적한 효과를 발현할 수 있으면서 총액인건비제와 같은 중앙정부의 규제에서 벗어날 수 있기 때문에 나름의 장점을 가진다. 그런데, 민간위탁 분야를 기존 공단으로 흡수하거나 새로운 공단을 신설하기 위해서는 지방자치 의회의 적극적인 도움이 필요하다. 조례를 개정하거나 수정해야 하는 경우들이 많기 때문이다. 또한, 지역 사회에서 충분한 의견 수렴과 소통의 과정을 밟아야 한다. 지역사회의 노사민정 협의를 통해 충분히 소통하는 과정이 필요하다. 최소한 1년 정도의 소통과 공감의 과정이 필요하다는 판단이다.

이 방안으로 정규직 전환을 진행할 경우에는 지자체 공공부문의 간접고용 근로자들의 정규직화 과정을 준용할 수 있다. 편의상 서울시에서 추진했던 방안과 인천시에서 추진했던 방안으로 나누어 볼 수 있다.

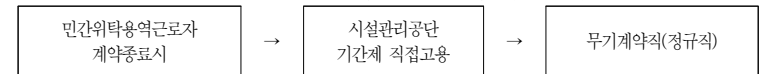
서울시의 경우 청소경비시설물관리 등 단순노무 용역근로자로 공공청사 및 시설관리에 종사하나 민간 용역회사에 소속된 형태로 고용계약은 민간용역업체와 하고 실제 근무는 서울시 공공청사 등에서 하는 근로자(‘간접고용 근로자’라고 한다.)들을 대상으로 3년~5년 이내에 단계적으로 직접고용-정규직화를 추진·진행하고 있다. 본청·사업소 ‘청소분야’ 간접고용 근로자의 경우 위탁업체 계약종료시 ‘준공무직’으로 직접고용(65세 정년 보장)했으며, ‘서울메트로·도시철도 공사’ 등 지방공기업의 경우 자회사 설립으로 즉각 전원을 정규직으로 전환(65세 정년 보장)했다.

〈표 65〉 서울시 간접고용 근로자의 정규직 전환절차



인천시의 경우 공공사업을 입찰 받은 민간위탁 용역회사에서 채용한 비정규직 근로자(‘민간위탁용역 근로자’라고 한다.)를 대상으로 3년~5년 이내에 단계적인 직접고용-정규직화를 추진·진행하고 있다. 본청·사업소 ‘청사관리용역(청소·기계·전기·소방)분야’ 민간위탁 근로자의 경우 시설관리공단이 직접 기간제로 고용하고, 2년 후 무기계약직으로 정규직화 한다. 공단 및 출자 출연기관 민간위탁용역 근로자는 기간제로 직접채용하고, 2년 후 무기계약직으로 정규직화 한다.

〈표 66〉 인천시 민간위탁용역근로자의 정규직 전환절차



#### (4) 민간위탁 유지 분야 고용개선 방안

민간위탁 상태를 유지하는 분야에서도 고용개선은 이루어져야 한다. 이를 위해서는 먼저, 민간위탁 참여 및 선정 대상을 선정하는 기준을 정비할 필요가 있다. 영리법인이나 일반 기업들이 공공서비스를 위탁받는 범위는 최대한 줄이고 사회적 기업 유형(협동조합이나 마을기업)이나 공익적·사회적 지향성을 분명히 갖는 법인이나 재단들이 수탁기관이 되도록 해야 한다. 부녀회나 노인회, 자치회 등 주민기관이나 민관협동 방식으로 수탁기관을 형성하는 방식도 필요하다. 기본적으로 수익과 영리를 위한 수단으로 민간위탁이 활용되지 않도록 해야 한다는 점을 전제해야 한다.

민간위탁 상태를 유지하는 분야 고용개선에서도 직접고용 정규직화를 중심으로 해야 한다. 공공서비스를 수탁하는 민간기관들이 사업 활동 또는 입찰에 참여할 때, 종사자들의 정규직 고용을 전제로 해야 한다. 파견용역 형태로 근로자들을 간접고용하거나 수탁업무의 전체나 일부를 재하도급하는 일은 원칙적으로 금지해야 하며, 기간제와 계약직 등의 채용은 6개월 이내의 임시·한시적 상황으로만 한정해야 한다.

민간위탁 수탁기관들을 대상으로 지자체 차원에서 노동인권 및 근로조건 기준을 수립하고, 수탁기관들이 이를 준수하도록 의무화해야 한다. 민간위탁 기관들의 근로조건과 노동실태에 대한 비판의 목소리가 높은 상황에서 고용형태를 정규직으로 전환하는 것만으로는 부족하기 때문이다. 수탁기관의 경영진과 관리자들은 노동인권 관련 기본 교육을 이수하도록 하고, 근로기준법 등에 명시된 근로조건을 위시하여 법과 제도로 명시된 근로자 권리를 이해시켜야 한다. 또한, 지자체에서 직접 근로기준법 준수 및 각종 노동보호 조치들을 제대로 적용·준수하고 있는지 정기적으로 점검·관리해야 한다.

#### 3) 노동인지적 행정문화 구현

##### (1) 제언배경

2013년 9월에 고용노동부에서 발표한 ‘13~15년 공공부문 비정규직 정규직(무기계약직) 전환계획’에 따르면, 행정적인 개선 내용들도 다수 포함하고 있다. 이에 따르면, ① 우선, ‘무기계약직 관리 규정 표준안’을 마련·보급(‘13.9월, 고용부)하여 무기계약직 전환절차를 공정하게 하고, 성과평가 및 보상, 해고, 교육훈련 등에 관한 기준도 제시할 계획이다. ② 또한, ‘공공기관 정규직(무기계약직) 전환 가이드라인’을 마련(‘13.9월, 기재부) 무기계약직을 정원에 포함하여 별도로 관리하고, 총인건비 인상을 적용하여 매년 처우가 개선되도록 하며, 비정규직 규모를 단계적으로 축소해나갈 계획이다. ③ ‘학교회계직원 고용안정 및 처우개선 대책’을 마련(‘13.하반기, 교육부)하여 1년 이상 상시·지속 업무에 종사하면 무기계약직으로 전환하고, 장기근무가산금을 단계적으로 인상하기로 했다. ④ 아울러, 공공부문 기관평가에 무기계약직 전환실적 등 고용관행 개선 사항을 반영(‘14년부터 적용)하여 적극적인 전환 노력을 유도하기로 했다. ⑤ 한편, 지방자치단체를 통해 상시·지속적으로 이루어지는 국고 보조사업의 인건비 편성시, 복지포인트·명절휴가비 등을 반영하는 방안을 검토하기로 했다.

하지만 이것만으로는 부족하다. 공공부문 비정규직 고용개선을 무기계약직 전환에 맞춘 상태에서 이를 원활하게 진행하고, 조직 및 인사관리의 효율성을 높이는 정도로는 부족하다. 노동·고용 관련 행정은 중앙정부(고용노동부) 체계로 집중되어 있기 때문에 지방자치단체에서 공공부문 비정규직 고용개선이나 자체적인 일자리 창출을 위한 정책을 수행하기 어렵다. 지방자치가 확대되는 가운데에서도 노동·고용행정은 중앙정부의 고용노동부 차원으로 집중되어 있었다. 공공부문 비정규직 고용개선과 더불어 지역 차원에서 제대로 된 일자리를 창출하면서 노동인권을 실현하기 위해서는 최소한 광역지자체 차원에서도 노동·고용 행정을 수행하는 것이 필요하다.

현재 지방자치단체에서는 고용노동부와 업무협약을 통해 ‘일자리 센터’ 등을 운영하면서 고용지원서비스에 나서고 있다. 그리고 일자리 정책과를 통해 지방자치단체 차원의 일자리 창출을 위해 노력하고 있다. 하지만 대부분의 지방자치단체에서는 노동·고용행정을 경제활성화 차원에서 접근하고 있다. 경기도의 경우 ‘경제투자실’에서 고용정책을 담당하고 있으며, 서울시에서도 경제진흥실에서 노동·고용정책을 담당한다.

경제투자실 혹은 경제진흥실에서 노동·고용정책을 다루거나 지방자치단체장 특보 등 특별기구를 임시적으로 설치하는 형태로 노동정책을 수행한다는 사실은 그만큼 지방자치단체들의 노동행정이 부재하다는 의미이다. 이것은 지방자치단체들이 노동·고용정책을 독립적인 행정 분야의 하나로 인식하지 않고 일자리 정책의 하위 개념으로 인식하고 있음을 보여준다. 이런 까닭에 노동·고용 행정이 사용주 위주로 이루어지고 있는 것이 현실이다. 경제진흥과 경제투자를 위한 조직 체계에서는 기업 활성화와 자본 유치의 관점을 노동인권보다 우선할 수밖에 없기 때문이다.

본 연구팀에서는 지자체에서 노동·고용정책을 ‘노동인지적’ 관점에서 수행해야 한다고 생각한다. 박근혜 정부가 추진하고 있는 시간제 일자리 따위와 같은 ‘양적 방식’이 아니라 좋은 일자리를 지역의 공공부문에서부터 늘려나가기 위해서는 지방자치단체의 행정 전반에 ‘노동인지적 인식’이 자리잡아야 한다. 좋은 일자리란 임금이 높거나 전문적·기술적인 직무가 필요하다는 의미만이 아니라 인간다운 대우와 차별 없는 처우를 받는다는 의미도 포함하기 때문이다. 즉, 지자체에서 노동인지적 행정 체계를 수립함으로써 좋은 일자리를 근로자들에게 제공하는 동시에 근로자들의 권리를 신장하여 고용의 질을 개선하는 과정을 병행해야 한다. 이렇게 할 때에만 질 나쁜 일자리의 양적 확산으로 소득양극화와 소득불평등을 심화하는 악순환 고리를 타파할 수 있으며, 근로자와 서민 위주의 지역 행정을 펼칠 수 있다.

##### (2) 추진방안

##### ① 고용노동부와 업무 협약 체결

지방자치단체에서 노동고용행정을 수행하기 위해서는 제도적인 조정이 필요하다. 우리나라 「정부조직법」에서 나타나는 노동행정의 범위는 근로조건 기준, 직업안정, 직업훈련, 실업대책, 고용보험, 산업재해보상보험, 근로자의 복리후생, 노사관계의 조정, 기타 노동에 관한 사무를 말한다. 즉, 지방노동청과 지방노동청지청, 소속 출장소, 지방노동위원회, 지방자치단체가 담당하고 있는 노사관계(분쟁조정 포함), 근로감독, 산업안전보건, 고용보험, 직업안정, 직업훈련 사무이다. 그런데 「지방자치법」 제 11



조에서 정하고 있는 기준에 따라 우리나라의 국가 사무는 지방자치단체에 위임되어 수행되는 동시에 국가가 지역에 직접 설치한 특별지방행정기관에 의해 별도로 수행되는 이원적 방식을 취하고 있다. 이에 따라 똑같은 성질의 사무라도 중앙행정기관의 재량에 따라 지방자치단체에 위임될 수 있고, 특별지방행정기관이나 부속기관에 위임될 수도 있다. 한편, 「지방자치법」 제9조에 예시된 지방자치단체의 사무범위에 노동행정에 관한 조항은 ②항의 ‘주민복지에 관한 사업’이 유일한 조항으로 간접적이고 포괄적으로 언급되어 있을 뿐 노동행정을 직접적으로 언급한 조항은 없다. 다만, 「노동조합 및 노사관계조정법」, 「고용정책기본법」, 「직업안정법」 등 개별법에서 지방자치단체가 수행하는 노동행정을 정하고 있고, 「기능장령법」에서 일부 업무를 위임하고 있다. 종합적으로 볼 때, 노동행정분야에서 국가와 지방자치단체 상호간의 사무 배분은 명확하지 않다고 할 수 있다.<sup>33)</sup>

고혜원에 따르면, 노동분쟁 조정과 같은 노사관계 업무에서는 노사관계 유형 및 국가체제 유형을 망라하고 어느 나라에서나 중앙의 분쟁조정기구들이 지역에 사무소를 두고 있다. 근로감독과 산업안전보건분야에서도 전문성과 전국적 기준을 확보하기 위하여 중앙정부의 지역사무소에서 그 역할을 하고 있다. 다만, 미국이나 영국에서는 유통이나 소매업, 레저, 음식 분야, 공공부문의 산업안전은 지방정부가 담당하기도 한다. 고용보험과 직업안정 분야에서는 중앙정부의 지역사무소에서 고용보험·직업훈련·취업알선 등을 윈스톱 서비스로 제공하고 있는 경우들이 대부분이고, 지방정부에서는 취업알선기능을 보충적으로 수행하고 있다. 취약계층 직업훈련 분야에서는 중앙정부와 지방정부 모두 기능을 갖고 있다. 고용보험과 연관된 근로자 직업훈련은 중앙정부의 지역사무소가 담당하고 있다. 그러나 일본과 독일, 미국과 영국의 경우 제도운영과정에서 중앙과 지방정부의 사무분담이나 조직을 구분하기 어려울 만큼 공동사무가 많았고, 연계도 강하다. 우리나라에서도 지방노동행정과 관련하여 노동부의 특별지방노동행정기관이 주도적인 역할을 수행하지만 정책결정과 집행과정에서 지방정부의 협력 및 적극적 참여 방안을 마련할 필요가 있다.(고혜원 2006)

본 연구팀은 고용지원서비스와 일자리 정보(공공근로 포함) 및 직업훈련 제공, 지방자치단체 분청 및 산하 기관들의 노사관계(분쟁조정 포함) 및 지역 노사민정협의체 운영, 노동인권에 관리감독과 지방자치단체에서 수행하고자 하는 노동복지에 관한 사무 등은 지방자치단체에 위임하거나 중앙정부와 공동으로 수행하는 것이 필요하다고 생각한다.

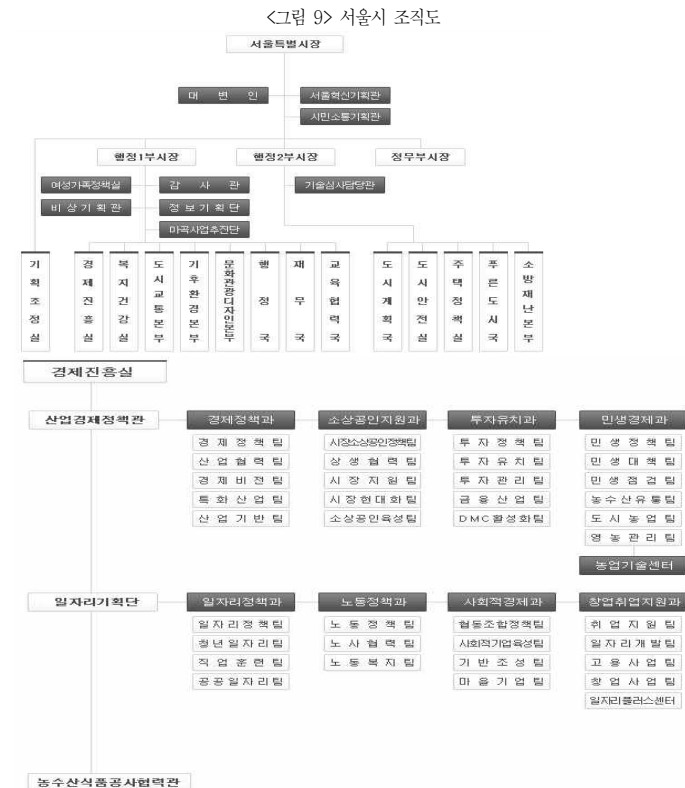
본 연구팀에서 제안하는 노동행정 사무의 위임이나 공동 수행을 위해서는 정부조직법과 지방자치법을 개정하여 노동행정에 관한 지방자치단체의 업무 및 사무 범위를 명시하는 것이 가장 분명한 방법이지만 이해관계 및 사무 범위를 확정하기 어려운 측면도 있다. 문제를 간단하게 해결하는 방법이지만 가장 어렵고 복잡한 과정을 밟아야 할 수도 있다. 그래서 본 연구팀에서는 고용노동부의 지방지청과 광역지자체 간 노동·고용 행정에 관한 업무 위탁을 제안한다. 이미 수많은 지자체에서 고용노동부 지청과 업무 협약을 체결하고 일자리 정책이나 고용지원서비스 등을 지자체가 수행할 수 있는 근거를 확보하고 있기 때문이다. 지금까지 일자리 정책이나 고용지원서비스에 한정되었던 업무 협약을 근로복지 사각지대 해소, 일자리 매칭과 알선, 직업훈련, 근로자 권리 및 노동조건 개선 분야로까지 확대하는 것이 필요하다.

33) 고혜원, 지방노동행정조직과 기능의 비교분석 : 일본, 독일, 미국, 영국을 중심으로, 한국정책과학회보 제10권 제4호 (2006년 12월)

## ② 지자체 내 노동정책국 설치

지방자치단체들의 노동인지적 혹은 노동존중 행정을 하기 위해서는 단체장의 의지와 더불어 그 일을 수행할 주체를 조직적으로 만들어야 한다. 서울시의 경우 전국 광역지자체 중 유일하게 ‘노동정책과’를 설치한 바가 있다. 하지만 아래의 그림에서 보듯이 서울시 노동정책과는 경제진흥실 내 일자리기획단에 속한 하나의 과(課)에 불과하다. 노동정책을 일자리 정책, 경제·산업 정책의 하위 체계로 인식하고 있음을 단적으로 보여준다. 노동인지적 행정을 위해서는 일자리 정책, 경제·산업 정책을 다루는 부서와 동등한 혹은 그 이상의 행정 체계를 갖출 필요가 있다. 본 연구팀에서는 독립된 노동정책실 또는 노동정책국을 제안한다.

서울시의 경우에는 행정1부시장 산하에서 경제진흥실이나 복지건강실 등과 동일한 위상으로 노동정책실(국)을 설치하고 그 산하에 일자리 정책과와 노사협력과, 노동복지과 등을 배치할 수 있을 것이다.



출처 : 서울시청 홈페이지(2014)

경기도의 경우에는 경제투자실에서 분리하여 노동정책실(국)을 설치하는 것이 필요하다. 노동정책실(국)에는 일자리 정책과와 노사협력과와 노동복지과를 하위 부서로 설치하는 동시에 일자리센터는 별도 기관으로 운영하는 형태가 적합할 것이다.

<그림 10> 경기도 경제투자실 조직도



출처 : 경기도 홈페이지

### ③ 지방자치 행정에서 노동인지성 제고

지방자치단체가 중앙정부 고용노동부로부터 업무·사무의 일부를 위임받고 노동고용 행정을 담당할 조직은 마련하는 일과 더불어 공무원과 관계 기관 종사자들의 노동인권을 함양하고, 노동인지성을 제고하는 일을 병행하여야 한다. 노동인지적 행정은 지방자치단체 본청만이 아니라 산하 기관 및 출자·출연기관 등에도 적용해야 한다.

노동인지성을 제고하기 위해 본 연구팀에서는 성평등 교육 이수율 의무화한 것처럼 지자체 공무원과 산하 기관 종사자들에게 노동인권 교육을 의무적으로 이수하는 방안을 제시한다. 노동인권 교육이 형식적으로 진행되지 않도록 하기 위해서는 민간에서 노동인권 관련 교육을 전문적으로 수행하는 기관에 의뢰하여 노동인권 교육을 수행하도록 제도화해야 한다.

노동고용 관련 업무와 사무에 대한 지표를 만드는 것도 지방자치단체의 노동인지성을 제고하는 방안이 될 수 있다. 지방자치단체의 행정서비스 이용자들을 대상으로 지자체의 노동인지적 행정 정도를 지표화하여 객관적인 상황을 확인하는 한편, 노동인지성이 미흡한 부서와 산하 기관을 대상으로 적극적인 계도를 펼칠 수 있는 근거를 마련하여야 한다.

뿐만 아니라 공공조달에 참여하는 민간기업 비정규직 근로자들의 근로조건을 개선하기 위한 노동행정도 적극화해야 한다. 인센티브와 가산점 제도 도입, 그리고 적극적인 비정규직 근로자 보호지침 등을 수립하는 것을 검토할 수 있겠다.(서울시 사례 첨가)

먼저, 비정규직 근로자 근로조건 개선 성과가 있는 기업에 대한 인센티브를 확대하는 방법은 많은 지방자치단체에서 도입·시행하고 있다. 경기도는 ‘경기도 일자리 우수기업 인증기업’ 평가 시 신규채용단계부터 정규직 비중이 높으면 최대 10점까지 배점을 부여하는 한편, 비정규직을 정규직으로 전환시킨 실적에 따라 최대 5점까지 가점을 부여하고 있으며, 2014년 일자리 우수기업 인증 평가에서는 비정규직 고용 개선 항목의 배점을 최대 25점까지 확대할 계획이다. 이러한 사례를 활용하여 각 광역지방자치단체에서는 민간기업 비정규직 근로조건 개선을 적극 지원하는 자세를 가져야 한다.

다음으로, 공공조달 기업 심사에서 비정규직 근로조건에 대한 가산점을 부여하는 방법 역시 이미 도입·시행하고 있는 광역지방자치단체들이 있다. 경기도는 공공기관 단순 용역분야 공공조달 기업에 근무하는 비정규직 근로자들의 근로조건 개선을 위해 이들 기업의 자격심사시 비정규직의 근로조건 등을 평가해 가점 2점을 부여하는 기준을 마련하여 적용하고 있다. 비정규직 근로조건에 대한 가산점이 높은 수준이 아니어서 아쉬움이 있기는 하지만 가산점 제도를 실시할 수 있는 근거로는 충분히 활용될 수 있다. 광역지방자치단체별로 가능한 수준에서 가산점 부여 수준을 높이기 위한 노력을 해야 할 것이다.

보다 적극적으로 비정규직 근로자들의 근로조건 개선 및 노동인권 보호를 위한 지침을 마련하는 것도 하나의 방안일 수 있다. 인천시의 경우 일반 용역 중 경비 등 단순노동 용역의 용역근로자 보호를 위해 계약과정을 개선하고 발주기관의 관리·감독을 강화하도록 「용역근로자 근로조건 보호지침」을 마련했다. 용역의 가장 기초단계인 계약을 위한 입찰 시 공고단계부터 용역근로자 보호관련 약삭제출, 시중노임단가 적용, 특별한 사정이 없는 한 고용승계 등 용역근로자 근로조건 보호를 위한 조치를 취한 것이다. 인천시가 ‘용역근로자’에 한정했다면 각 광역지자체에서는 공공부문과 민간부문을 동시에 아우르는 광역시·도 ‘비정규직 근로자 근로조건 및 노동인권 보호지침’으로 확대·적용하는 것이 필요하다.

### ⑤ 비정규직 고용개선을 위한 지역 거버넌스 확대·강화

지방자치단체에서는 노동인지적 행정 체계를 형성하는 일과 더불어 노동고용정책에 관한 지역 거버넌스를 제대로 가동하는 노력도 기울여야 한다. 광역지방자치단체들이 지역 노사민정 거버넌스를 가동·운영하는 사례는 이제 일반화하고 있기 때문에 형식적인 거버넌스의 구축이 아니라 실질적이고 의미 있는 거버넌스로 진전하는 일을 해야 한다. 특히 비정규직 고용개선을 위한 거버넌스는 기존의 지역 노사민정 협의체를 활용하되 참여 범위는 확대하여야 한다.

경기도는 민간기업 비정규직 근로자들의 권익증진을 위해 가칭 ‘비정규직 차별 시정추진단’을 구성하고 있다. 경기도는 중앙부처, 민간단체, 공공기관 등에서 개별적으로 운영되고 있던 처우개선 프로그램을 경기도와 도 비정규직지원센터, 노사발전재단, 도 중기센터 등이 참여하는 가칭 ‘비정규직 차별 시정추진단’을 구성하기로 했다. 시정추진단은 우선 각 사업체 인사노무담당자 등을 대상으로 고용차

별예방교육, 표준계약서 보급, 차별시정 체크리스트 홍보 등을 실시하고 점차 다양한 형태의 업무를 추진할 계획이다.

노동고용 정책과 행정을 위해 지역 거버넌스를 형성하고 운영하는 일은 서울시에서 두드러진다. 서울시는 산하 기관 노사관계를 다루기 위한 ‘서울모델’ 을 운영하고 있으며, 노사민정 협의체를 통해 여러 노동 현안 및 노사관계 문제를 다루고 있다. 서울시장 직할의 노동특보를 임명하면서 노동정책과를 신설하여 운영하고 있다.

경기도와 서울시의 이런 사례들과 함께 경제사회 노사정위원회 모델을 결합하는 것도 필요해 보인다. 경제사회 노사민정위원회와 같은 형태로 지역 노사민정 협의체를 상설화하되 그 산하에 다양한 주제와 안전별로 소위원회를 구성하여 운영하는 것이 필요하다. 필요한 경우 ‘비정규직 차별시정 추진단’ 과 같은 조직을 별도로 꾸려서 특별하게 대응할 수도 있을 것이다.

#### 4) 적극적인 노동복지 실현

##### (1) 제언배경

지자체 노동·고용 공약을 공공부문으로만 한정하지 않고 민간부문까지 담아낼 필요가 있다. 지자체가 직접적으로 운영할 수 있는 공공부문을 중심으로 좋은 일자리를 만들어 가는 노력과 더불어 민간 부문 기업과 근로자를 대상으로 근로조건 및 노동인권을 보호·확장하는 노력도 병행하는 것이 필요하다.

민간기업 전체를 대상으로 근로조건 개선과 노동인권 보호 노력을 해야겠지만 1차적으로는 지역 중소기업체들을 대상으로 집중적인 노력을 기울여 2차 노동시장의 열악한 근로조건을 개선하는데 초점을 두어야 한다. 지자체 일자리 현황과 실태에서 살펴본 대로 광역시·도별 사업체의 상당수는 10인 미만이며, 경제활동인구의 상당수가 중소기업체에서 임금근로자로 일하고 있다. 그리고 노동시장의 분할과 분절에 따른 계층화와 심각한 사회 양극화 상황을 감안한다면 지자체에서 지역 중소기업체의 근로조건 개선과 노동인권 보호를 위한 제반 노력을 기울이는 것은 매우 필요하다.

민간기업 중소기업체의 강제적인 어떤 조치나 방법보다는 지자체에 의한 지원을 통해 근로조건 개선과 노동인권 보호의 기반을 형성하는 데 초점을 두어야 한다. 사용자들의 자본 능력과 지불능력을 충분히 감안하는 동시에 중소기업체 내에서 일하는 청년, 여성, 고령 근로자들의 권리를 신장하고 근로조건을 개선할 수 있는 방안을 동시에 모색해야 한다.

##### (2) 추진방안

###### ① 사회보험 가입 중소기업체에 대한 지자체 지원 제도화

우리나라 고용의 질을 결정하는 곳은 사실 중소기업체와 자영업체들이다. 이들 업체들은 고용규모가 작을 뿐만 아니라 지불능력도 부족하기 때문에 근로자에 대한 각종 비용을 줄이는 경우가 많다. 대표적으로 법적 의무로 되어 있는 사회보험을 가입하지 않거나 퇴직금을 운용하지 않는다.

고용보험 등 사회보험에 가입하지 않는 데에는 다양한 이유와 원인이 있다. 5인 미만 사업장의 사용자들은 고용보험을 비롯한 사회보험 가입과 납부에 상당한 부담을 느낀다. 그렇기 때문에 굳이 사회보험에 가입하려고 하지 않는다. 종사자들에 대한 유인효과도 부족하다. 더 좋은 일자리를 찾아가려는 사람들에게는 실업급여 중심으로 혜택을 받을 수 있는 고용보험에서 큰 유인을 느끼지 못한다. 고용보험 등 사회보험에 대한 가입률을 제고하면서 실직 상태가 아니라 재직 상태에서 얻는 혜택을 늘려야 한다. 혜택의 확대는 국가 차원의 제도 개선으로 접근해야 하지만 고용보험 가입률을 제고하는 것은 지자체 차원에서도 다양한 방법을 강구할 수 있다.

정부는 2012년 7월부터 10인 미만 사업장에서 근로하는 저임금근로자의 사회보험 사각지대 해소를 위해 고용보험·국민연금 보험료를 지원하는 두루누리 사회보험 지원사업을 시행하고 있다. 2012년 7월부터 10인 미만 사업장의 월평균 보수 130만원 미만 근로자에 대해 사업주와 근로자가 부담하는 고용보험·국민연금 보험료를 보수수준에 따라 1/3~1/2로 지원율을 달리 적용해 왔다. 2013년 4월부터는 저임금근로자에 대한 지원 강화 및 가입 유인 확대를 위해 관련 고시를 개정, 지원수준을 일괄 1/2로 상향조정하였다. 한편, 2013년 2월말 현재 두루누리 지원사업의 수혜자는 약 44만개 사업장, 82만명에 이른다고 한다.<sup>34)</sup>

〈표 67〉 두루누리 사회보험 지원사업 개요

2013년 4월 이전	2013년 4월 이후
▲ 110만원 미만 : 1/2 지원	▲ 130만원 미만 : 1/2 지원
▲ 110만원 이상 130만원 미만 : 1/3 지원	

출처 : 보도자료, 고용노동부, 2013. 3. 25

중앙정부의 이러한 사업에 덧붙여 지자체에서 추가 지원하는 것이 필요하다. 본 연구팀에서는 지자체 조례를 제정하여 지역 사업체 사업주와 근로자 부담금을 지원하는 방안을 제안한다. 첫 번째 방안으로는 지원 대상이 되는 임금 수준을 130만원에서 150만원 수준으로 확대하여 지자체에서 130만원~150만원 수준의 사업장을 지원하는 방안이다. 두 번째 방안으로는 지원 대상은 130만원으로 하되 해당 사업체에서 일하는 근로자와 사업주 부담금의 50%를 지자체에서 별도 지원하는 것이다. 이 경우 사업체와 근로자들이 실제로 부담하는 비율은 25% 수준으로 낮출 수 있다. 어느 것을 선택하던 사회보험의 대상을 확대하는 효과는 있다.

이와 함께 고용보험에 대한 인식을 개선하고 참여를 독려하는 일도 필요하다. 지자체와 시민사회가 함께 힘을 합쳐 홍보와 가입 독려 활동을 펼쳤으면 한다. 뒤에서 살펴볼 명예근로감독관 제도나 움부즈만 제도와 결합한다면 더욱 큰 효과가 예상된다.

특수고용 근로자의 산재보험에 대한 지역의 지원도 적극적으로 제안한다. 정부는 택배기사는 특수고용 근로자 특례조항으로 산재보험을 적용하고, 쿠팡 서비스 근로자는 중소기업주 가입방식, 즉 임의가입 형태로 근로자가 보험료를 전액 부담하는 방식의 산재보험 적용을 발표했다. 그러나 지역 임금근로자들의 상당수를 차지하는 간병노동자와 대리운전 근로자에 대한 대책은 언급조차 되지 않았다. 본 연구

34) 보도자료, 고용노동부, 2013. 3. 25

팀에서는 정부 차원의 정책이나 사업과는 별도로 레미콘, 학습지, 골프장 경기보조원, 모험 모집인 등 4가지 직군에 간병과 대리운전 등을 포함하여 사업주와 근로자가 절반씩 내도록 하고, 근로자 부담분의 50%를 지자체가 부담·지원하는 방안을 제안한다. 정부 차원에서 법과 제도를 개선해야 할 영역이지만 지자체가 특수고용 근로자들의 고통을 외면할 수는 없다. 국가적 차원의 법과 제도가 미비하다면 지자체가 그 틈을 조금이라도 메워주기 위해 노력해야 할 것이다.

지자체가 운영하는 퇴직금 공제회도 적극적으로 생각해볼 수 있다. 군인이나 공무원, 교직원 공제회는 자체적으로 운영되고 있으며, 건설근로자들을 대상으로 하는 공제회는 법률에 근거하여 만들어졌다. 지자체에서도 중소기업 근로자들을 위한 공제회를 만드는 방법을 생각해볼 수 있겠다. 퇴직금 공제회는 영세자영업자나 10인 미만 사업체 근로자들을 대상으로 하면서 택배기사 등 6대 직종 특수고용 근로자와 예술인까지 대상으로 할 수 있을 것이다. 그리고 새마을금고나 신용협동조합 등 지역 내 금융기관들이 적극 참여하도록 유도하는 것도 필요하다.

## ② 고용지원서비스와 직업훈련 체계 구축

지역 시민·근로자들에게 일자리 정보를 비롯한 다양한 고용지원서비스를 제공하는 것은 광역 지방자치단체의 기본적인 업무가 되어야 한다. 고용노동부 고용지청과 고용센터와 고용지청들은 지역과 밀착되어 있지 않다. 고용지청과 고용센터들은 권역별로 설치되어 있어 지역 시민들이 일상적으로 이용하기 쉽지 않다. 이용자 편의를 고려했다기보다는 행정적 편의성을 우선한 고용지원서비스 체계라고 하지 않을 수 없다.

공적 고용지원서비스가 매우 취약한 상태에서 근로자들은 민간고용지원서비스업체들을 이용하고 있다. 하지만 민간고용서비스업체들은 대부분 취약한 일자리를 소개하고 연결하는데 그친다. 민간으로 고용지원서비스를 대부분을 이관하겠다는 정부의 계획은 근본에서부터 문제를 안고 있다.

일반 시민들의 삶과 가장 밀접하게 연관되어 있는 주민센터와 시·군·구청은 정작 취업정보은행과 공공일자리사업을 하는데 그친다. 일부 시·군·구청에서는 여성과 청년, 그리고 고령자에 대한 취업 박람회 등을 개최하기도 했지만 큰 성과를 보이지는 않는다. 주민자치센터와 시·군·구청에서는 인터넷 정보망 공유와 우연적 개별적 연결 역할에 한정되어 있다.

지역주민들에게 보다 적극적이고 능동적으로 고용지원서비스를 제공하기 위해서는 주민센터를 활용한 공적 서비스 체계를 갖추어야 한다. 대부분의 광역시도에서는 고용노동부와 업무협조를 통해 ‘일자리센터’를 운영하고 있는데, 그것을 시·군·구 단위로 확충할 필요가 있다. 또한, 읍·면·동 주민자치센터에 직업상담사를 배치하여 일선 창구 업무를 수행하는 한편 구인·구직 등록과 일자리 매칭 관리역할을 담당하도록 해야 한다.

<표 68> 고용지원서비스와 직업훈련 체계 구축 내용

○ 지방자치단체 고용지원서비스 체계 구축
- 고용노동부와 의 업무양해각서체결 등으로 지방정부 고용지원 서비스 기능 확대
- 읍·면·동 단위 주민자치센터를 고용지원서비스 거점으로
- 직업상담사, 사회복지사 등 전문기능인 채용으로 구직·구인 상담과 더불어 일자리매칭 역할 수행
- 청년·여성·어르신·취약계층 등 맞춤형 고용지원서비스 제공
○ 산업·업종별 직무향상·직업훈련공단 설립
- 광역지자체별 산업·업종별 사용자단체와 노동조합이 협력하는 직무향상·직업훈련공단 설립
- 고용노동부 및 폴리텍 대학과의 연계시스템으로 양질의 강사단 구축
- 사용자단체와 노동조합의 참여를 유도하여 산업·업종별 노사협력 체제 형성
- 산업·업종별로 기업이 필요로 하는 맞춤형 인력을 양성하는 한편 근로자 숙련 형성에 기여

근로자 입장에서 볼 때, 직업훈련이나 능력개발도 제대로 이루어지지 않고 있다. 사업주의 입장에서 필요한 인력을 제때에 공급받기 힘들다는 호소도 한다. 지자체에서 근로자 능력개발과 기업이 요구하는 인력양성 프로그램을 운영하는 사례는 찾아보기 힘들다.

우선, 재직자들과 실직자들이 보다 나은 일자리를 위해 교육과 훈련을 받을 수 있는 훈련기관을 설립하는 것이 필요하다. 취약계층과 저소득 여성 등을 대상으로 하는 교육 훈련기관에서 한 발 더 나아가 지역의 광범위한 불안정 비정규 근로자들에게 필요한 직무 훈련과 능력을 함양하는 프로그램을 체계적으로 제공하는 훈련센터를 만들어야 한다. 민간에 대한 위탁과 자격증 취득 교육으로 변질된 현 교육 체계를 지역 차원에서 통합하여 공적 직업훈련이 이루어지도록 만들어야 한다. 이를 위해 특성화고 - 평생학습관 - 훈련센터를 연계하는 지역 내 직업훈련지원체계를 구축하는 것도 병행해야 한다.

근로자의 직무교육과 기능훈련을 활성화하기 위해서는 노조나 초기업 단위 노조의 역할을 증대시키는 것도 하나의 방법이다. 노조가 교육과 훈련을 주관할 수 있다면 노동자들이 고용이나 기타 제반 권리의 침해에 대해서 걱정하지 않을 수 있다. 또한, 근로자들에게 보다 나은 일자리를 제공하기 위해서는 학교 공교육과 직업훈련 및 직무재훈련 시스템이 새롭게 구축될 필요가 있다. 산학연 연계 시스템은 연구개발 부분에 집중되어 있는데 이를 인력양성과 직업을 연계하는 차원으로까지 확장하여야 한다. 이와 함께 사적 부문에 위탁되어 있는 직업훈련 분야들을 폴리텍 대학이나 그 부설 형태의 기관으로 흡수하여 공적 시스템으로 재편하는 것도 시급한 일이다. 공적 시스템이란 사적자본이 운영하는 사설교육기관 대신 지자체가 직접 관리하는 체제를 의미한다.

## ③ 산업안전과 근로자 건강을 위한 연계망 형성

지자체에서는 근로자 건강에 대해서도 관심을 기울여야 한다. 지역에 공간을 마련하여 간단한 건강 진단과 더불어 재활훈련을 진행할 수 있는 시설과 프로그램을 운영할 필요가 있다. 또한, 지속적으로 아프거나 통증을 호소하는 경우에는 치료와 연계된 활동도 진행할 수 있어야 할 것이다. 근골격계 질환부터 시작하여 근로자들의 재활 및 의료센터를 확대·확장하기를 기대한다.

지역 차원 산업안전관리 활동도 강화하는 것이 필요하다. 중앙정부 차원에서 산업안전보건공단과 산

업안전보건교육원 등을 운영하고 있지만 지역 노동자들에 대한 접근성이나 효과성은 떨어진다. 특히 5인 미만 사업장이 압도적인 지역 현실을 감안한다면 지역 차원에서 사업주와 근로자들을 대상으로 하는 산업안전관리 활동을 적극적으로 전개할 필요가 있다. 대상별로 특화된 산업안전 관리 체계를 수립하고 교육을 진행하는 것이 필요하다. 지역 노동인구 중 고령 및 여성 근로자들을 대상으로 한 근로복지 예방은 매우 필요하다. 또한, 판매 영업 개인 서비스 근로자들의 경우 산업안전 개념 자체가 희박한 데 적극적인 관리와 교육으로 인식을 제고하는 노력을 해야 한다. 근로자 직업환경 개선, 사업장 안전 인증 검사, 재해 원인조사, 산재예방 지원 등을 지역에서도 담당하여 사업장 안전보건을 개선해야 한다. 명예산업안전관리 제도를 지역 차원에서 강력하게 추진하는 것이 필요하다.

#### ④ 근로조건 개선을 위한 음부즈만 제도 도입 및 지역협약 체결

지역 사업장 최저임금과 근로기준법 적용 및 준수를 감시·감독하는 적극적인 활동을 제안한다. 먼저, 명예근로감독관 도입 및 활성화를 제안한다. 제도적으로 본다면, 5인 미만 영세사업장 근로자의 열악한 노동조건, 저임금과 장시간 노동을 해소하기 위해 근로기준법을 모든 사업장에 적용하도록 해야 한다. 행정적 차원에서는 근로감독관의 인원확충과 노동계에서 오랫동안 주장해온 ‘명예근로감독관’ 제도를 도입하는 방안을 생각해볼 수 있다. 법에 명시된 내용이라도 우선적으로 준수될 수 있도록 감독을 강화하는 것이 필요하고 법정 최저기준을 향상하도록 노력해야 한다.

이와 함께 근로기준법 적용 및 준수 여부를 감시하고 그것을 시정할 수 있도록 시민과 근로자들로 음부즈만 제도를 운영하는 것도 필요하다. 행정제도에만 한정하지 않고 시민과 근로자들의 참여를 통해 지역 노동환경을 개선할 필요가 있다.

지역협약을 통해 임금과 노동조건(노동시간(휴게시간포함), 휴일, 복지 등)에 대한 가이드라인을 마련할 필요가 있다. 임금의 경우 임금 총액 수준만이 아니라 임금 구성과 체계에 관한 기본 협약이 필요하다. 노동조건의 경우 근로기준법 등 법정 최저기준이 아니라 업종과 지역 상황을 반영하여 기본적으로 보장해야 내용들을 포함해야 할 것이다.

업종을 중심으로 근로자 대표단(노동조합)과 사용자 단체(및 대표자)들이 지역의 기본 내용을 정하는 적극적인 방법을 찾아야 한다. 위법한 행위가 아니면 된다는 안일한 자세와 태도가 아니라 지역 안에서 근로자들이 기본적인 삶과 생활을 영위할 수 있도록 적극적인 노력을 해야 한다.

<표 69> 서울시 기본협약

<p><b>제1장 아르바이트 청년의 권리</b></p> <p>제1조 [근로기준법의 보호를 받을 권리] 아르바이트 청년은 다른 노동자와 차별받지 않고 근로기준법의 보호를 받을 권리가 있다.</p> <p>제2조 [최저임금의 보장] 아르바이트 청년은 인간으로서 존엄과 가치를 유지하고 생활안정을 도모할 수 있도록 최저임금 이상의 임금을 받을 권리가 있다.</p> <p>제3조 [법정근로시간 준수 및 휴식에 대한 권리] 아르바이트 청년은 1일 8시간, 주 40시간 이하로 일하고 충분한 휴식을 취할 수 있는 권리가 있다. 단, 15세이상 18세미만 아르바이트 청년의 근로시간은 1일 7시간, 주 40시간을 초과하지 못한다.</p>
--

<p>제4조 [초과근무 및 근무중단 거부권] 아르바이트 청년은 정해진 근무시간 이외에 사용자가 요구하는 초과근무를 거부할 권리가 있으며, 적정 휴식시간을 제공하지 않거나 적정 임금을 보장하지 않기 위해 정당한 사유없이 근무를 중단 시키는 사용자의 지시를 거부할 권리가 있다.</p> <p>제5조 [야간연장휴일 근무수당을 받을 수 있는 권리] 아르바이트 청년은 부득이하게 연장근로, 야간근로, 또는 휴일근로를 한 경우 통상 임금의 100분의 50 이상을 받을 권리가 있다.</p> <p>제6조 [유급휴일을 받을 수 있는 권리] 아르바이트 청년은 1주일에 평균 1회 이상의 유급휴일을 받을 권리가 있다.</p> <p>제7조 [적정한 치료와 보상을 받을 권리] 아르바이트 청년은 업무상 질병 또는 재해가 발생되었을 경우 산업재해 보상보험법 또는 근로기준법에 따라 적절한 치료와 보상을 받을 권리가 있다.</p> <p>제8조 [부당한 대우로부터 보호받을 권리] 아르바이트 청년은 부당해고, 욕설, 폭언, 성희롱, 과도한 감정노동 등 사용자의 부당한 대우로부터 보호받을 권리가 있다.</p>
---

#### 제2장 사용자의 의무

<p>제1조 [사용자의 기본적 의무] 사용자는 아르바이트 청년들이 정당한 대우를 받으며, 안전하고 쾌적한 근로환경 속에서 일 경험을 하고 올바른 직업관을 형성하며, 기본적인 생활을 누릴 수 있도록 관련 법령을 준수해야 한다.</p> <p>제2조 [근로계약서 작성] 사용자는 근로계약 체결시 임금, 근로시간, 휴일, 연차 유급휴가 그밖에 근로기준법에서 정하는 근로조건을 명시하고 근로계약서를 작성해 근로자에게 교부하여야 한다.</p> <p>제3조 [적정 연령의 근로자 고용] 사용자는 15세 미만인 자(「초·중등교육법」에 따른 중학교에 재학중인 18세 미만인 자를 포함한다.)를 아르바이트 근로자로 고용하지 못한다.</p> <p>제4조 [최저임금 보장] 사용자는 아르바이트 청년이 인간으로서 존엄과 가치를 유지할 수 있고 생활안정을 도모할 수 있도록 최저임금 이상의 적정임금을 지급하여야 한다.</p> <p>제5조 [임금지급의 원칙] 사용자는 아르바이트 청년에게 임금을 지급하여야 한다. 그 방법은 매월 1회 이상 일정한 날짜를 정하여 통화(通貨)로 직접, 전액 지급한다.</p> <p>제6조 [위험하거나 유해한 일에 고용 금지] 사용자는 위험한 일이나 유해한 일종의 일에는 아르바이트 청년을 고용하지 않아야 한다.</p> <p>* 유해위험한 일 : 근로기준법 제65조 (임산부, 18세 미만인자 등의 사용금지 직종)</p> <p>제7조 [사회안전망의 실현] 사용자는 아르바이트 청년의 생활안정과 복지증진을 위하여 각 사회보험의 수급 자격을 유지할 수 있도록 필요한 조치를 이행해야 한다.</p> <p>제8조 [공정하고 안전한 근로환경 조성] 사용자는 아르바이트 청년이 일터에서 불합리한 차별을 받지 않고, 안전한 근로 환경에서 근무할 수 있도록 하여야 한다.</p> <p>제9조 [휴식시간 보장] 아르바이트 청년이 근무시간 중에 자유롭게 이용할 수 있는 휴식시간(1일 4시간 근로시 30분 이상 휴식, 1일 8시간 근로시 1시간 이상 휴식)을 보장해야 한다.</p> <p>제10조 [부당해고의 금지] 사용자는 아르바이트 청년에게 정당한 사유와 절차를 갖추지 못한 부당해고를 행할 수 없다.</p> <p>제11조 [인격적이고 정당한 대우 보장] 사용자는 아르바이트 청년들이 인격적이고 정당한 대우를 받으며 근무할 수 있도록 다음과 같은 내용을 준수하여야 한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 동일 사업장 내 정규직원에 비해 근로조건 및 처우에 있어 불합리하게 차별하지 않고, 폭언, 폭행, 성희롱을 하지 않는다.</li> <li>2. 유통(판매)기한이 지나 폐기처분되어야 하는 음식을 식사(간식)로 제공하지 않고, 업무 필요 물품, 작업복 등은 직접 제공하며 자사 및 특정 제품의 구매를 강요하지 않는다.</li> <li>3. 배달직의 경우 오토바이 및 차량 등의 관리 및 보험가입은 사용자가 책임지며, 안전장비를 제공한다.</li> </ol>
--

4. 업무와 무관하게 개인 사생활을 침해하지 않고, 사용자의 사적인 업무를 맡기는 등 직무와 무관한 작업 지시를 내리지 않는다.

제12조 [권리장전의 교부 및 비치 권장] 사용자는 아르바이트 청년과 근로계약 체결시 권리장전을 의무적으로 교부해야 하며, 이를 사업장내 보이는 곳에 비치할 것이 권장된다.

### 제3장 서울시의 책무

제1조 [서울시의 기본적 의무] 서울시는 아르바이트 청년들의 근로보호 및 근로환경 개선의 심각성을 이해하고 「아르바이트 청년 권리장전」이 실현될 수 있도록 노력한다.

제2조 [아르바이트 청년 권리보호 협의체 구성운영] 서울시는 아르바이트 청년의 근로환경 개선을 위해 노사 이해관계자, 민간 전문가가 참여하는 ‘아르바이트 청년 권리보호 협의체’를 구성 및 운영한다.

제3조 [공정하고 합리적인 근로환경 조성] 서울시는 아르바이트 청년이 일터에서 불합리한 차별을 받지 않고, 정당한 대우를 받으며, 안전한 근로환경에서 근무할 수 있도록 지속적으로 모니터링 한다.

제4조 [행복한 일터 발굴·홍보] 서울시는 근로기준법을 준수하고 근로환경개선에 앞장서는 사업장을 지속적으로 발굴하고 홍보한다.

제5조 [노동인권 교육] 서울시는 민간 전문가와 연계하여 사용자, 학생, 아르바이트 청년을 대상으로 한 노동인권 교육을 적극적으로 진행한다.

제6조 [행정적 지원] 서울시는 아르바이트 청년의 인간다운 삶과 건강 및 인권이 보장될 수 있도록 행정적 지원에 만전을 기한다.

## 5) 공공복지서비스 일자리 확대와 창출

### (1) 제언배경

경제활동참가율이나 고용률, 그리고 실업을 측면에서 보면 한국 사회 일자리 상황은 그리 나빠지지 않고 있다. 한국 사회 일자리 문제는 세대적으로 보면, 청년들에게는 일자리가 없고 여성과 고령자들에게는 나쁜 비정규직 일자리들이 늘어난다는 점이다. 산업적으로는 제조업의 고용효과, 낙수효과가 발생하지 않는다는 점이다. 직업별로는 전문기술 분야의 일자리가 늘어나지 않고 있다. 단순히 일자리가 부족한 것이 아니라 나쁜 일자리들이 늘어나고 있다는 것이 문제이다.

그런데도 최근 정부에서는 고용률을 70% 이상으로 높이겠다는 의욕적인 일자리 정책을 펼치고 있다. 하지만 여러 가지 사회적·산업적 여건을 종합해 볼 때, 단순히 고용률을 제고하는 방법은 우리 사회 일자리 문제를 해결할 수 없다. 제대로 된 좋은 일자리를 늘린다는 관점에서 접근할 필요가 있다.

2013년 박근혜 정부에서는 공공기관과 중소기업의 동반 일자리 창출 노력을 강조하고 있다. 박근혜 대통령도 일자리 창출과 동반성장에 공공부문의 선도적 역할이 필요하다고 언급한 바 있다. 공공부문에서 술전수범해 성공사례를 만들면서 시장에 시그널을 보내면 민간의 자연스러운 참여를 유도할 수 있다는 인식이다. 그런데 2014년 중앙정부에서는 공공부문 비정규직 대책이나 공공부문을 통한 일자리 창출 대책이 사라졌다. 그 자리를 공공부문 개혁 정책이 차지하고 있다.<sup>35)</sup>

본 연구팀에서는 지자체가 제대로 된 좋은 일자리를 창출하는 노력이 필요하다고 생각한다. 이와 관련하여 공공·사회복지 서비스 분야에 주목한다. 제조업과 수출 중심 정책으로는 일자리가 늘어나지 않는다는 점은 이미 몇 차례 지적한 바 있다. 대도시에서는 더 이상의 산업화·도시화는 시민·주민들의 삶의 질 향상에 도움이 되지 않는 상황이다. 한국 사회의 여건으로 볼 때, 내수 중심으로 서비스 산업의 육성을 산업정책의 중심에 놓을 수밖에 없으며, 일자리 창출도 이 분야를 중심으로 모색해야 한다.

중앙정부에서 내세우는 내수 중심 정책, 서비스산업 육성 정책과 지자체에서의 내수·서비스산업 육성 정책은 근본적으로 달라야 한다. 내수 활성화를 위한 서비스산업 육성이 민간의 자본 논리로 치우치면 빈익빈 부익부 심화, 양극화를 더욱 부추길 수도 있다는 점을 유의해야 한다. 도소매업과 음식숙박업은 대표적인 내수 산업이지만 매우 열악한 산업 구조를 가지고 있기도 하다. 업체들 대부분 규모들이 영세하고 단순 생계유지를 위해 개인사업 형태로 하는 경우가 많다. 그러다보니 노동환경도 매우 열악하다. 대표적인 저임금, 장시간 근로 업종이며 이주근로자와 비정규직들이 넘쳐난다.

금융업과 부동산업은 시대를 상징하는 측면이 있지만 거대 자본의 영향력이 매우 크다. 중앙정부의 산업정책이 미치는 영향도 매우 크다. 금융업의 경우 중앙집중적 성격이 크고, 부동산업은 지역 경제 상황을 잘 드러내지만 건설업 동향과 경제 상황에 뒤따르는 경향이 높다. 결정적으로 금융업과 부동산업에서 더 많은 일자리를 창출하기는 어렵다. 이미 산업적으로 포화상태라고 할 수 있다.

전기·운수·통신업의 경우 시민·주민들의 생활과 여러 측면에서 얽혀 있다. 하지만 이 역시 포화 상태이다. 전기·운수업의 경우 하향세가 뚜렷하고 통신업은 확장적 측면이 있지만 일자리를 대폭 확대할 수 있는 업종은 아니다.

사업서비스와 개인서비스의 경우에는 매우 전략적인 접근이 필요하다. 사업서비스업의 경우 고학력화 등의 현실을 반영할 때 보다 적극적인 육성이 필요한 분야이다. 반면, 개인서비스업의 경우에는 산업·노동 환경이 매우 열악하다. 거대기업과 자본의 서비스업 진출이 확대되고 있는 지금 개인서비스업의 경우에는 정비와 조정이 필요한 상황이다.

공공·사회서비스업의 경우 내수 창출 측면과 더불어 시민들의 복지 욕구와 맞물려 지속적으로 성장하고 있다. 중앙정부와 지방정부의 정책에 따라서 변동은 있겠지만 사회적·정치적 환경으로 볼 때, 앞으로 업종의 확장은 이어질 것이다.

이에 본 연구팀에서는 공공·사회복지 서비스 분야를 중심으로 지자체 산업·복지정책을 연계하여 질 좋은 일자리를 창출하는 방안을 제시한다.

### (2) 추진방안

#### ① 공공행정·사회복지·돌봄·교육·문화를 육성 업종으로 선정

본 연구팀이 보기에 지자체가 질 좋은 일자리를 창출하기 위해서는 공공행정, 사회복지, 돌봄, 교육, 문화사업에 대한 집중이 필요하다. 공공행정 분야는 지방정부의 대민지원, 지역정책 형성이라는 점에서 필요하고 고학력자들에 대한 일자리를 제공할 수 있다. 또한, 사업서비스업을 공공적으로 육성할 수 있는 측면이 있다는 점에서 지방정부들이 관심을 가져야 한다. 사회복지 분야는 저소득, 취약계층에 대한

35) 기획재정부·금융위원회 업무 보고 관련 브리핑(2013.4.3), <http://www1.president.go.kr/news>

사회적 배려와 지원을 확대·지속해야 한다는 점에서 향후 일자리 창출을 지속적으로 모색할 수 있는 분야이다. 사회적으로 저소득·취약계층에 대한 따뜻한 지원을 늘리자는 인식이 확대되고 있기 때문에 중앙정부나 지방정부 모두 예산과 정책을 확대하는 것이 필요하다.

돌봄 분야는 고령화와 여성의 경제활동 증가로 인해 사회적 필요가 높아지고 있다. 간병·요양의 경우 어르신만이 아니라 장애인과 취약계층의 건강과도 연계하면 지속적인 확장이 필요하다. 보육·육아의 경우에는 ‘온 마을의 힘’이 필요하다. 교육은 돌봄의 영역에서만이 아니라 지나친 사교육을 잠재우면서 사회적인 공감과 소통을 확장하는 분야이기도 하다. 미취학 아동, 청소년만이 아니라 청년과 여성, 그리고 고령자들에 이르기까지 대상과 요구에 맞춘 사회적 교육 서비스가 필요하다. 문화는 먹고 사는 문제와 돌봄·교육 다음으로 사회적 관심이 높은 분야이다. 방송과 통신, 그리고 IT가 결합하면서 대중문화의 폭도 확장하고 있다. 지방정부가 공공적 인프라를 충분히 제공한다면 사회적 의미가 있는 다양한 일자리를 적극적으로 창출할 수 있다.

공공행정·사회복지·돌봄·교육·문화 관련 업종은 지역에 따라 편차가 있기는 하지만 어느 정도 기반이 형성된 측면도 있고, 사회적 요구도 높다. 또한, 지방정부의 의지에 따라 정책적 효과도 크게 볼 수 있다는 점에서 일자리 창출 공약의 핵심 분야가 될 수 있다. 특히 산업정책과 복지정책과의 연계성이 높고 정치적·사회적 갈등도 최소화할 수 있다는 점에서 2014년 지자체 일자리 정책의 중심적 영역으로 육성할 필요가 있다. 이는 지자체의 산업정책·복지정책도 공공행정·사회복지·돌봄·교육·문화 서비스 분야에 집중하고 이를 일자리 창출로 적극 연계하자는 제안이다.

## ② 사회적 협동조합·마을기업 활성화를 통한 지역밀착형 일자리 창출

기업하기 좋은 도시를 만들겠다는 공약과 구호가 유행했던 적이 있다. 어느 기업, 어느 자본으로부터 얼마의 투자를 유치했다는 것이 지자체 장의 치적이 되었던 시절도 있었다. 하지만 기업과 자본을 유치하는 방식은 지역내 총생산은 늘릴 수 있지만 지역 내 소득 향상으로 이어지지 않는 못한다. 지방의 경우 대부분 서울에 본사를 둔 기업과 자본으로 지역 소득이 유출되고 있다.

산업화와 도시화, 그리고 개발과 성장이 실적·치적을 만들겠다는 사고는 시대 상황과도 맞지 않다. 4대강 개발과 뉴타운 정책에서 드러난 사회적 갈등은 그런 식의 정책이 갖는 의미의 퇴색을 잘 보여준다. ‘삼성’의 직업병과 ‘대형마트’ 진출은 기업 유치가 지역 갈등을 유발할 수도 있음을 보여주는 대표적 사례이다. 기업과 자본들이 고용을 늘리지 않거나 나쁜 일자리를 늘린다는 점도 감안해야 한다. 원청 대기업에서 직접 고용하는 사례는 갈수록 줄고 상당 부분 하도급 또는 파견용역 형태의 간접고용이 많아지고 있는 것이 현실이다. 단순히 일자리의 양적 증대만을 정책적으로 추진하는 것이 아니라면 기업과 자본에 우선 의존하는 일자리 정책은 탈피해야 한다.

공공행정·사회복지서비스의 경우 지자체 직접 고용이 필요하다. 주민자치센터별 사회복지사, 직업상담사 인력을 확충하자는 것이다. 공공행정과 사회복지 확충 계획으로 조례를 제정하거나 예산 배분을 통해 관련 분야의 직접 고용 일자리를 창출한다.

돌봄, 교육, 문화와 관련해서는 지자체 산하 기관 및 시설을 대폭 확충할 필요가 있다. 사회(어르신)복지관, 어린이집, 여성센터, 문화회관(센터) 등은 기초자치단체당 1개씩 추가 설립할 필요가 있다. 기

초자치단체별로 직업훈련기관을 설치하는 것도 필요하다. 더 나아가 자활센터, 장기요양기관(병원), 지역아동센터 등의 설립과 운영에 대한 지원을 확대해야 한다.

지역의 자원을 모으겠다는 측면과 협동조합 또는 마을기업의 확대 자체가 일자리 창출이라는 점에서 지자체 일자리 정책의 핵심적인 고리가 되어야 한다. 거의 모든 지자체에서는 협동조합과 사회적 기업을 지원하고 있다. 서울시에서는 취약계층에 대한 일자리 정책과 ‘서울형 신고용정책’을 「서울형 사회적기업」육성 형태로 진행하고 있다. 돌봄과 교육, 문화의 영역으로까지 사회적 협동조합과 마을기업을 확장할 필요가 있다. 시민들이 출자에 참여하되 운영은 협동조합 형태로 하는 ‘시민협동조합’을 만들거나 지역 자원을 모아서 투자기관, 출연기관을 만드는 것도 하나의 방법이다. 조례제정 등 지방정부의 적극적인 노력과 더불어 지역사회의 공감을 형성하는 일이 매우 중요하다.

도시기반시설을 건설하는 일을 주된 업무로 하는 지방공기업, 가장 도시기반공사를 설립해야 한다. 건설본부나 주택본부(공사) 등의 업무를 통합하는 한편, 건설장비를 직접 구비하고 건설 기능인을 직접 고용하도록 유도해야 한다. 이를 통해 다단계 하도급 체계를 해소하는데 일조할 수 있을 것이다. 광역자치단체별 ‘교통공사’를 설립하는 방안도 적극 추진할 필요가 있다. 마을버스, 지역대중버스 등을 공공화하여 교통사고지대를 해소하는 동시에 GTX 등 궤도교통 체계를 확충하는 일을 통합적으로 진행할 필요가 있다.

## ③ 사회복지서비스 확장으로 행복 일자리 확대

지역에서 행복한 일자리를 만드는 것으로 다음 세 가지를 추가로 제안한다.

첫째, 지역주민과 근로자의 건강 및 재활 프로그램을 담당하는 사회복지서비스센터(가칭)를 제안한다. 주민자치센터의 행정체계와 보건소를 연계하는 동시에 지역 병원과 간병요양·돌봄 민간시설 통합 인프라를 구축하는 것이 사회복지서비스센터(가칭)이다. 이를 통해 지역 시민·주민들의 건강복지를 증진하는 동시에 사회복지사와 의료인력 일자리를 확충해야 한다.

둘째, 지자체 직영 보육시설을 확충하는 동시에 어린이집과 지역아동센터, 어린이도서관 등 아동·청소년 관련 기관과 단체들의 풀뿌리 네트워크 형성을 제안한다. 지자체에서는 관련 일자리 정보의 집중과 함께 보육·육아 종사자들의 인성 함양과 직무능력 향상 프로그램을 제공해야 한다.

셋째, 종합사회복지관과 자활센터 확충으로 취약계층 자립 지원과 일자리 확대를 동시에 추진해야 한다. 종합사회복지관을 통해서 고령자 및 취약계층 일자리 알선 및 공공근로 취업망을 개선해야 한다. 자활센터의 인큐베이팅과 사회적 진출을 지원·촉진하도록 협동조합과 마을기업 적극 활용하는 것도 필요하다.

넷째, 종합사회복지관을 매개로 지역별 노인회나 시니어클럽 등을 연계하고, 읍·면·동 고용지원시

스텝과 협력하는 시스템을 구축해야 한다. 실버 혹은 시니어 계층 혹은 특성별로 일자리도 세분화해야 한다. 사회공헌형 일자리, 민간분야 일자리, 취약계층 일자리 등으로 구분하여 고령자들의 처지나 경력을 충분히 활용할 수 있도록 노력해야 한다. 2014년 지방선거에서는 사회공헌형 일자리와 취약계층 일자리를 강조하는 것이 필요하다. 민간분야의 고령자 일자리는 인력파견 형태이거나 매우 질 낮은 일자리인 경우가 많기 때문이다.

## 참고자료

「공공부문 비정규직 종합대책」 무기계약 전환, 외주화 개선 및 차별시정 계획」, 노동부, 2007. 6. 26

「광산구 비정규직 근로자 종합대책」, 광산구청 보고서, 2011. 3.

「구로구청 비정규직 처우개선 방안」 구로구 공동구성협의회 자료, 2011. 3. 10.

「공공부문 비정규직 실태조사」, 노동부, 2011. 11.

「비정규직 근로조건 개선 사례」, 노원구청, 지방자치단체 청소·경비노동자 고용안정 전략간담회 자료, 2011. 7.

「인천광역시 공공부문 비정규직 고용안정화 방안연구」, 인천발전연구원, 2011. 12.

「인천시 공공부문 비정규직 근로자 고용안정을 위한 기본계획 발표」, 인천시 일자리정책과 보도자료, 2011. 12. 1.

「서울시 공공부문 비정규직 1,054명, 5월 1일자로 정규직 전환」 계획발표, 서울시 일자리정책과 보도자료, 2012. 3. 22.

「서울시 간접고용 비정규직 6,231명, 직접고용·정규직화 추진」 계획 발표, 서울시 일자리정책과 보도자료, 2012. 12. 5.

「서울시 ‘좋은 일자리’ 만들기 기본방안 연구」, 서울시, (사)한국노동사회연구소, 2012. 11.

「2013년 공공부문 비정규직 근로자의 고용안정 및 처우개선 대책 발표」, 인천시 일자리정책과 보도자료, 2012. 12. 12

「공공부문 무기계약직 전환실태」 참조, 고용노동부 보도자료, 2013. 4. 9.

「인천시, 비정규직 근로자의 정규직화 전환 919명 완료」, 인천시 일자리정책과 보도자료, 2013. 7. 29.

「2013년 서울시 행정사무감사 업무보고」, 경제진흥실, 2013. 11.

「지자체의 노동·일자리 정책의 방향과 과제」, 노광표, 한국노동사회연구소, 2013.

「경기도 공공부문 비정규직 실태」, 월간노동리뷰, 강승복, 2013년 5월호, 한국노동연구원



「경제양극화 해소를 위한 TF, 소득양극화 해소를 위한 정책과제」, 국회입법조사처, 2013.7.10.

「경제통계국 국민계정부, 2013년 3/4분기 국민소득(잠정)」, 한국은행, 2013. 12

「서울의 어제와 오늘, 그리고 진보서울」, 산업노동정책연구소, 2010

한국노동연구원, 「경기도 비정규직 고용개선 종합계획, 경기도, 2013.2