

# 지자체 비정규직 및 무기계약직 노사관계 실태와 함의

김 종 진\*

## I. 머리말 : 문제인식

최근 주요 지방자치단체(이하 지자체) 비정규직의 무기계약 전환 문제가 사회적으로 관심을 끌고 있다. 특히 지자체 간접고용 비정규직의 직접고용 전환 사례로 서울, 인천, 광주 등 광역지자체는 물론 서울 성북, 노원, 광주 광산 등 기초 지자체까지 언론에 기사화된 바 있다. 주로 초기에는 비정규직의 정규직(무기계약 포함) 전환이라는 긍정적 사례로서 논의되다가 최근에는 직접고용 전환을 둘러싸고 해당 지자체의 부정적 사례들이 사회적인 이슈가 되고 있다. 주로 지자체 파견용역이나 민간위탁 비정규직의 직접고용 문제를 둘러싼 사례들이다.

간접고용 비정규직들의 경우, 개별적 근로관계와 집단적 노사관계에서 고용불안과 차별 문제가 발생할 수밖에 없다. 때문에 정부의 공공부문 무기계약직 전환 정책과 맞물려 지역과 산업 혹은 개별 사업장 형태로 노동조합 조직이나 가입을 통해 고용 및 노동조건 개선 목소리(voice)가 제기되고 있다. 서울이나 광주지역의 지자체 내 공공부문 간접고용 비정규직이 무기계약으로 전환되는 과정에서 노사관계가 제도화되는 곳도 있다.

정부의 ‘공공부문 비정규직종합대책’ 시행 이후 광역과 기초 지자체 내 비정규직 및 무기계약직 노사관계는 중층적 형태를 보이고 있다. 이는 전통적인 공공부문의 이원적 형태(원청-하청)만이 아니라, △고용구조 전환 형태(예: 상용직, 무기계약직), △기존 간접고용 형태(예: 지자체, 산하기관, 출자출연, 자회사), △기존 민간위탁 형태(예: 사무, 시설) 등 다양한 유형으로 나타나고 있다. 물론 지자체 노사관계가 안정적인 곳도 있으나, 노동조건이나 단체협약의 내용 등을 둘러싼 문제들로 갈등이 발생한 곳도 있다.

\* 한국노동사회연구소 연구위원(chaplin@catholic.ac.kr).

따라서 최근 몇 년 동안 진행된 정부(중앙, 지방)의 공공부문 비정규직 종합대책과 연동하여, 지자체 비정규직 및 무기계약직 노사관계 형성되고 있는데, 과연 그렇다면 지자체 비정규직 노사관계는 어떤 특징이 있는지 살펴볼 필요가 있다. 특히 지자체 비정규직 및 무기계약 노사관계는 행정조직 유형별 지배구조 성격이 교섭구조에도 큰 영향을 미치고 있기에, 기존과는 다른 형태의 공공부문 노사관계 흐름을 검토하는 것은 의미가 있다.

## Ⅱ. 지자체 무기계약직 및 비정규직 고용구조와 노사관계 성격

### 1. 지자체 고용구조와 비정규직 실태

현재 지자체 고용인력은 ‘정원’과 ‘현원’(정규직)으로 구분되며, ‘정원 이외 인력’으로 표현되는 고용형태는 △무기계약직, △기간제, △단시간, △기타로 구분된다. 또한 지자체 인력구조는 법 적용(신분) 기준으로 ‘공무원’(공무원법 적용)과 ‘비공무원’(근로기준법 적용)으로 구분되며, 각각 정규직(비공무원 정규직과 무기계약직)과 비정규직 형태로 구분되나, 비정규직은 고용관계와 계약 주체에 따라 △직접고용 비정규직(기간제, 시간제, 일용직), △간접고용 비정규직(파견용역, 기타)으로 구분할 수 있다.

(그림 1) 우리나라 광역 지자체 고용구조 및 고용관계 모형



기존 노사관계와 달리 지자체 노사관계는 각 행정기관 조직 유형에 따라 복잡한 양상을 띤다. 예를 들면, 서울시와 광주시처럼 본청과 사업소 및 직속기관에 고용된 직접고용 무기계약과 비정규직 노사관계 형성이 가능하다. 하지만 개별 사업소나 직속기관에서 도급위탁 업무 형태의 간접고용 노사관계도 가능하다. 특히 지자체 비정규직 노사관계에서 사내하도급 형태의 간접고용만이 아니라, 행정상 지칭되는 ‘민간위탁(contracting-out)’이 더 많은 쟁점과 논란이 되고 있다(김유선·김종진 외, 2012).<sup>1)</sup>

현재 우리나라 주요 지자체 민간위탁 기관이나 시설의 다수 고용 인력은 병원, 사회복지, 청소년수련원, 정신보건 및 요양센터 등 사회서비스 성격의 업무를 수행하고 있다. 이들 사회서비스 민간위탁업무가 거의 전체 위탁의 절반가량 되고, 종사자 규모 또한 다수를 차지하고 있다. 문제는 지자체 몇몇 업무는 노무도급 성격의 사내하도급(하청) 용역근로 형태라는 점에서 간접고용 비정규직으로 분류해야 할 업무들이다. 대표적으로 콜센터, 상수도 계량검침 교체 업무 등은 관행적인 행정상 민간위탁으로 분류되어 조사대상에서 누락되어 있다.

특히 통계상으로 공공부문 비정규직 현황으로 집계되지 않는 지자체 민간위탁 소속 비정규직 고용 규모뿐만 아니라 기간제, 시간제, 파견용역 노동자의 고용형태도 논란이 될 수 있다. 예를 들면, 기존 법률에 정해진 직접고용 정규직과 무기계약직, 직접고용 비정규직 그리고 파견용역의 간접고용 비정규직 이외에 용역 또는 파견업체 소속이면서 민간위탁기관, 시설에 근무하는 인력도 있기 때문이다. 이는 전통적인 노사관계 차원의 비정규직 규모 논쟁이 지자체 내에서도 중층화된 형태로 존재하는 것이다.

서울시(120다산콜센터), 광주시(교통약자센터), 청주시(상수도 교체검침) 지자체 비정규직 노사관계에서 민간위탁이 사용자성 문제로 주요 쟁점이 된 사례가 대표적이다. 2015년 기준 서울시 민간위탁 종사자 16,164명 중 21.4%(3,460명)가 비정규직이며, 광주시 민간위탁 종사자 1,133명 중 27.3%(309명)가 비정규직이다(표 1과 표 2 참조).

실제로 지자체 산하의 지방공기업(투자기관), 출연출자기관 혹은 자회사 등의 직접고용 무기계약과 비정규직 노사관계 형성이 가능하며, 해당 조직 내 사내하도급 형태의 간접고용 노사관계도 형성될 수 있다. 과거 서울시와 광주시 지하철 청소 업무 사례가 대표적이다. 그런데 서울시의 경우 2013년 지하철 청소 노동자의 고용안정을 위한 비정규직

1) 민간위탁은 ‘광의’와 ‘협의’의 민간위탁으로 구분 가능하다. 광의의 민간위탁은 ‘정부가 행정기관을 통해 직접 제공하던 공공서비스를 해당 사무나 서비스의 관할 책임은 정부가 가지고 있으면서 민간기업 등 외부기관을 선정하여 정부를 대신하여 공공서비스를 제공토록 하고 그에 대한 대가를 지불하는 방식’으로, 「정부조직법」상의 ‘위탁’까지 민간위탁 개념에 포함하고 있다. 협의의 민간위탁은 ‘정부가 직접 생산하여 제공하던 공공서비스를 민간기업과 계약을 통해 민간으로 하여금 제공토록 하는 방식’으로, 「정부조직법」상의 ‘위탁’을 제외한 ‘협의’의 개념이다. 행정자치부의 이러한 개념 정의는 정부기관, 특히 산하기관에의 위탁을 민간위탁 개념 범위에 포함시키는 의미로 규정된다.

종합대책의 일환으로 청소 전담 자회사(서울메트로환경, 서울도시철도그린환경)가 설립 되면서, 간접고용 노동자들이 자회사의 무기계약으로 전환되었다.

〈표 1〉 서울시 민간위탁 고용 규모(2015.8 기준, 353개 민간위탁)

(단위: 명, %)

전체	정규직	무기 계약직	비정규직						
			계	직접고용			간접고용		
				기간제	시간제	기타	파견	용역	특고
16,164	11,772	932	3,460	2,129	335	145	74	777	-
100.0	72.8	5.8	21.4	61.5	9.7	4.2	2.1	22.5	-

자료: 김종진(2015b), 원자료: 서울시 내부자료 재구성.

〈표 2〉 광주시 민간위탁 고용 규모(2015.3 기준, 122개 민간위탁)

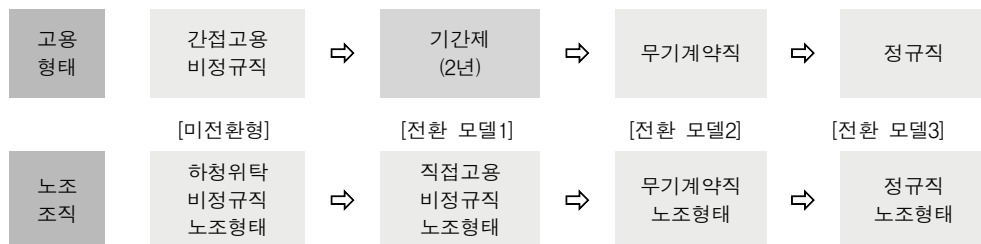
(단위: 명, %)

전체	정규직	무기 계약직	비정규직						
			계	직접고용			간접고용		
				기간제	시간제	기타	파견	용역	특고
1,133	717	109	309	140	66	7	3	53	40
100.0	63.2	9.6	27.3	45.3	21.3	2.2	0.9	17.1	12.9

자료: 김종진(2015.7), 원자료: 광주시 내부자료 재구성.

서울 및 광주처럼 우리나라 주요 지자체 비정규직 및 무기계약직 노사관계 모형은 ‘간접고용 비정규직 노조’, ‘직접고용 비정규직 노조’, ‘무기계약직 노조’, ‘정규직 노조’라는 네 가지 고용구조와 연동된 이념형(ideal type) 형태로 구분 가능하다. 기본적으로 지자체 고용구조에 따라 비정규직 노조도 직접고용과 간접고용으로 구분되며, 고용관계에 따라 무기계약직과 정규직 노조로 구분된다. 무엇보다 정부(중앙, 지방) 정책과 노조 조직화가 맞물려 다양한 형태의 노사관계가 나타나고 있다.

〈그림 2〉 지자체 고용구조 전환과 비정규직 및 무기계약직 노조 전환 모형(안)



[그림 2]의 모형처럼 지자체 내 비정규직의 고용구조 전환 과정에서 최근 3년 사이 비정규직 노조가 서울과 광주에서 조직화되었고, 단체교섭 체결 등 제도화되고 있다. 이와 같은 모형으로 볼 때 2015년 말 기준으로 서울시는 간접고용 비정규직 노조 8개(120다산 콜센터, 버스중앙차로, 보라매병원 민들레분회 등), 직접고용 비정규직 전환형 노조 1개(상수도사업소 교체검침), 무기계약 전환형 노조 형태 5개(서울시립대, 서울대공원 등)로 구분된다. 광주시는 직접고용 전환형 비정규직 노조 4개(시청, 김대중컨벤션센터, 도시철도공사, 5.18기념재단), 간접고용 비정규직 1개(교통약자 이동센터)로 구분된다.

## 2. 지자체 비정규직 규모와 특징

2014년 기준 지자체 비정규직 규모는 약 57,697명(광역: 7,540명, 기초: 50,147명)이며, 직접고용 비정규직 47,185명(광역: 5,152명, 기초: 42,033명), 간접고용 비정규직 10,512명(광역: 2,388명, 기초: 8,124명)이다. 지자체 직접고용 비정규직 중 기간제는 41,934명(광역: 4,785명, 기초: 37,149명)이며, 간접고용 비정규직 중 용역근로는 10,431명(광역: 2,349명, 기초: 8,082명)이다(표 3 참조).

정부의 공공부문 비정규직종합대책 발표와 무기계약 전환(기간제) 계획과 이행실적 보고에도 불구하고 비정규직 규모가 크게 줄지 않고 있는 이유는, 조직 내 상시 지속 기간제 제한적 적용과 예외 규정 18가지 적용, 신규 사업과 행정 수요 업무의 관행적 기간제 고용, 정원과 예산 통제 및 경영평가의 조직운영(비정규직 고용), 간접고용 비정규직의 직접고용 전환 미포함과 외주화/위탁 존치, 정부의 비정규직 전환계획 조사과정에서 일부 누락 5가지로 정리할 수 있다.

지난 4년(2011~2014년) 동안 지자체 무기계약 전환 대상자는 8,035명(광역: 815명, 기초: 7,220명)이었다. 이 중 전환 계획 인원은 5,267명(광역: 682명, 기초: 4,585명)이었으나 실제 무기계약 전환 인원은 5,683명(광역: 1,080명, 기초: 4,603명) 정도였다. 문제는 지자체 비정규직의 무기계약 전환 인력에 포함되지 못한, 즉 ‘전환 제외자’가 약 43,094명(광역: 5,542명, 기초: 37,552명)으로 전체 지자체 비정규직의 84.3%나 된다는 것이다(표 3, 표 4 참조).

지난 3년(2013~2015년) 사이 무기계약 전환 대상자 현황을 광역 및 기초 자치단체별로 살펴보면 몇 가지 특징적인 현상이 확인된다. 첫째, 광역 지자체 중 충북 및 세종 정도를 제외하고 거의 모두 비정규직 중 무기계약 ‘전환 대상 제외자’(87.1%, 6,357명 중 5,542명)로 분류된다는 점이며, 기초 지자체 역시 일부를 제외하고 거의 모두 무기계약 ‘전환 대상 제외자’(83.8%, 44,732명 중 37,522명)로 분류되고 있고, 애초 전환 대상자가 소극적으로 잡혀 비정규직 규모 자체가 줄지 않았다(표 4 참조).

〈표 3〉 광역 및 기초 지자체 비정규직 규모(2014년)

(단위: 명)

지자체	합계	기관 소속 인력				기관 소속 외 인력			
		소계	단시간	기간제	기타	소계	파견	용역	
전 체	57,697	47,185	4,961	41,934	279	10,512	81	10,431	
광역 지자체	합계	7,540	5,152	367	4,785	2,388	39	2,349	
	(평균)	(444)	(303)	(21.5)	(281)	(140)	(2.3)	(138.1)	
기초 지자체	합계	50,147	42,033	4,594	37,149	279	8,124	42	8,082
	(평균)	(220)	(184.3)	(20.1)	(162.9)	(1.2)	(35.6)	(0.1)	(35.4)

자료: 고용노동부 공공부문 비정규직 고용개선시스템 원자료 재구성(2015.10.2. 접속).

〈표 4〉 광역 및 기초 지자체 비정규직 현황 및 무기계약 전환 규모(2013~2015년)

(단위: 명)

지자체	비정규직 인원	전환 제외자	전환 대상자				누계		
			합계	13년	14년	15년	계획	실적	
전 체	51,099	43,094	8,035	2,683	2,584	2,768	5,267	5,683	
광역 지자체	합계	6,357	5,542	815	402	280	133	682	1,080
	(평균)	(374)	(326)	( 48)	( 24)	( 16)	( 8)	( 40)	( 64)
기초 지자체	합계	44,732	37,522	7,220	2,281	2,304	2,635	4,585	4,603
	(평균)	(196)	(165)	( 32)	( 10)	( 10)	( 12)	( 20)	( 20)

자료: 고용노동부 공공부문 비정규직 고용개선시스템 원자료 재구성(2015.10.2. 접속).

둘째, 주요 기초 지자체 중 지난 3년 사이 정부의 비정규직 종합대책을 이행하지 않은 곳, 즉 무기계약 전환자가 한 명도 없는 지자체가 228개 중 28곳(14.2%)이나 되며, 무기계약 전환 제외자가 대기업 사업체 규모 수준인 300명 이상인 지자체도 31곳(13.5%)이나 된다. 결국 지방정부에서도 모범 사용자 역할을 다하지 않거나 정부 정책을 이행하지 않은 곳들이 27.7%(59개)가량 된다는 점이다(김종진, 2015b).

결국, 정부가 지자체 비정규직 노사관계 제도화를 위해서는 사전적 조치로서 비정규직의 정규직 전환 문제를 둘러싸고 공공부문 비정규직 종합대책(상시지속 업무 직접고용 전환)의 적극적 이행, 주요 지자체와 지방공기업에서도 포괄적인 직접고용 전환 계획(지자체 및 지자체 산하기관), 법제도적 위반 해소(법을 위반, 노동조건 등 기존 위탁/도급방식 해소 미흡), 비정규직 해소·차별개선, 공공행정서비스 및 좋은 일자리 구축이라는 정책방향 속에서 종합적으로 검토되지 않을 경우 지자체 비정규직 및 무기계약직 노사관계의 항상적인 갈등 요인으로 자리 잡을 것으로 예상된다.

### Ⅲ. 지자체 무기계약직 및 비정규직 노사관계 특징과 쟁점

#### 1. 지자체 교섭구조 유형

우리나라 광역 지자체 비정규직 및 무기계약직 노사관계 교섭구조는 고용구조와 맞물려 복잡한 형태를 보이고 있다. 특히 지자체 행정조직 형태와 도급위탁계약 방식에 따라 노사관계 교섭구조의 특징들이 확인된다. 무엇보다 지자체 비정규직 대부분이 초기업별 형태의 노동조합 조직이다. 주로 공공부문 사업장을 대상으로 하는 산업별노조에 가입해 있으나, 지역일반노조나 기업별노조 형태도 있다. 반면에 지자체 비정규직 교섭형태는 주로 통일교섭보다 공동교섭이 대부분을 형성하고 있다.

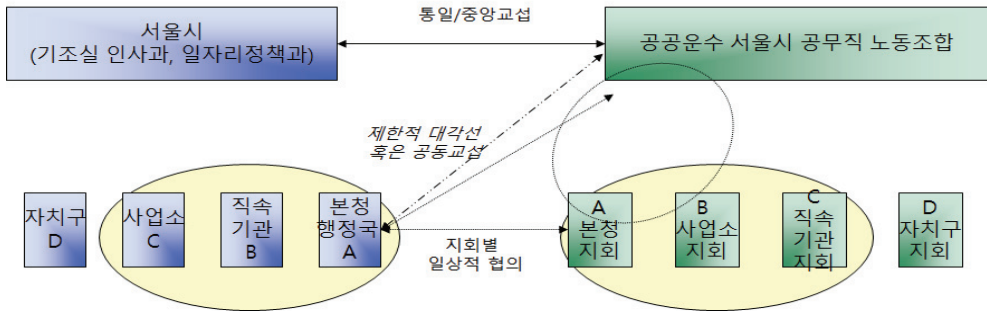
지자체 비정규직 및 무기계약직 노사관계 제도화 과정에서는 공공부문 특성이 반영되어, 해당 행정부서만이 아니라 노동 및 일자리 관련 전담 조직에서 노사관계에 직간접적으로 개입, 중재, 참여하는 형태를 보인다.<sup>2)</sup> 이는 지자체 비정규직 노사관계가 민간부문과 달리 공공부문 특성이 반영되어 공식적 노사관계(행위 주체)만이 아니라, 노사 공동 실무협의나 TF 구성, 외부 전문가 중재 형태의 ‘비공식적 노사관계’로 나타나고 있다.

서울시와 광주시 사례를 보면, 지자체 비정규직 및 무기계약직 교섭은 ‘비정규직 노조와 하청 및 위탁업체 교섭’, ‘비정규직 노조와 원청(시청, 행정조직) 교섭’이 주된 형태다. 때문에 지자체 비정규직 및 무기계약직 노사간 교섭방식은 공동교섭이 주된 형태다. 또한 지자체 비정규직 교섭구조는 고용구조 전환과 맞물려 △직접고용 및 간접고용에서 무기계약직(공무직)으로 전환된 사업장 사례(유형1), △간접고용에서 직접고용 기간제로 전환된 사업장 사례(유형2), △간접고용 사업장 사례(유형3) 세 가지로 구분된다.

지자체 비정규직 및 무기계약 노사관계 교섭구조는 서울시와 광주시 주요 사례를 중심으로 검토한 결과 몇 가지 공통점이 확인된다. 첫째, 지자체 비정규직 및 무기계약 교섭구조 ‘유형 1’은 비정규직(직고, 간고)에서 무기계약으로 전환된 모형이다. 서울시와 광주시 공무직 노사관계 교섭구조가 대표적 사례인데, 두 곳 모두 무기계약직 전환 과정에서 노동조합이 결성(혹은 가입)된 이후 초기업별 교섭 틀이 형성된 곳이다. 서울시와 광주시

2) 서울시 공무직노동조합 노사관계에는 서울시 행정조직(인사과, 일자리정책과, 노동정책과)이, 서울시 120다산콜센터 및 상수도사업본부의 민간위탁 노사관계에는 노동정책과에서 직간접적으로 개입, 중재, 참여한 형태다. 광주시 본청 공무직 노사관계와 산하기관(김대중컨벤션센터, 도시철도공사) 간접고용 비정규직의 직접고용 전환 과정에는 사회통합추진단이 직간접적으로 개입, 중재하고 있다.

[그림 3] 서울시 무기계약직 노사관계 교섭구조 유형 (시 및 자치구 사례)



모두 노동단체는 산업별노조(공공운수)이며, 사용자단체는 시청(본청 인사 및 총무)이다. 다만 노사간 교섭형태는 통일교섭이나 사실상 적용대상을 보면 공동교섭 형태다. 물론 지자체 행정조직 특성상 교섭대표 당사자는 시 본청 이외에 사업소와 직속기관 사용자측 대표(시장 및 각 조직 대표)와 노동조합 대표(지부장 및 지회장)가 참석하여 단체협약을 체결하는 방식이다. 서울시와 광주시 공무원 노동조합은 해당 지역 자치구를 조직대상으로 하고 있어, 노동조합 교섭 파트너는 자치구도 포함되어 있다(그림 3 참조).

둘째, 지자체 비정규직 및 무기계약 교섭구조 ‘유형 2’는 간접고용 비정규직(파견용역)에서 직접고용 기간제로 전환된 모형이다. 서울시와 광주시 공무원 노사관계 교섭구조의 과도기적 사례다. 두 곳 모두 하청에서 원청으로의 직접고용 과정에서 노동조합이 결성(혹은 가입)된 이후 초기업별 교섭구조가 형성된 곳이다. 서울시와 광주시 교섭의 노동조합 대표는 산업별노조(공공운수)이며, 사용자 대표는 시청(담당 조직 본부장급)이다.

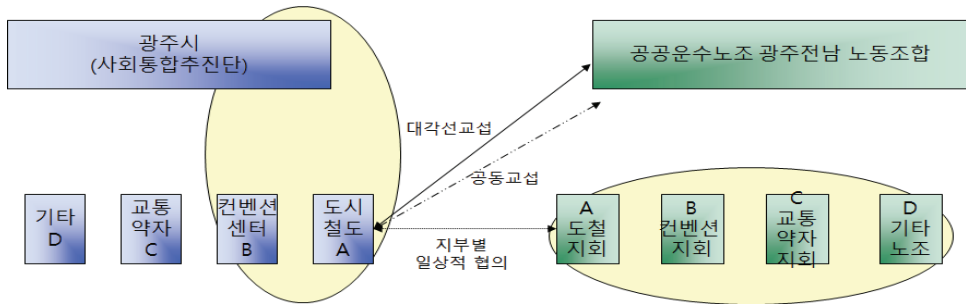
노사간 교섭형태는 공동교섭 형태가 주된 형태이며 간헐적으로 대각선교섭의 형태도 보인다, 물론 지자체 비정규직 교섭대표 당사자는 개별 기관 사용자 대표 및 산별노조 지부 대표(지부장, 지회/분회장)가 참석하여 단체협약을 체결하는 방식이다(그림 4 참조).

셋째, 지자체 비정규직 및 무기계약 교섭구조 ‘유형 3’은 민간위탁이라는 도급위탁 업체 소속의 간접고용 형태가 유지된 모형이다. 서울시 120다산콜센터 노사관계 교섭구조가 대표적인 사례인데, 지자체 교섭구조 유형 1과 2로 전환되지 못한 상태에서 노동조합 결성(혹은 가입) 이후 유사 초기업별 교섭방식이 형성된 곳이다. 서울시 120다산콜센터에서 민간위탁이라는 특성상 노사 교섭 파트너는 시청과 노조(상급단체)가 아닌, 수탁업체와 하청 노조다. 또한 노사간 단체교섭은 수탁업체가 위임한 사용자단체(경총)가 대리교섭형태의 변형된 공동교섭을, 임금교섭은 수탁업체와의 공동교섭으로 진행되고 있다(그림 5 참조).<sup>3)</sup>

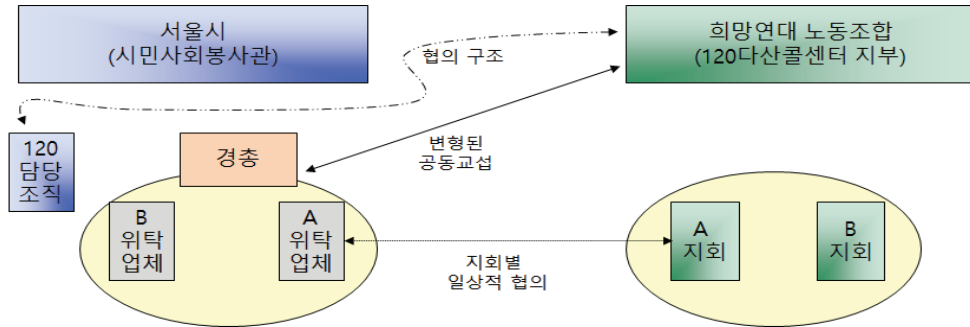
3) 최근 우리나라 삼성전자서비스, SK브로드밴드, LG유플러스 등 대기업 간접고용 노사관계에서 ‘경



[그림 4] 광주시 무기계약직 노사관계 교섭구조 유형(시 및 산하 기관 사례)



[그림 5] 서울시 간접고용 비정규직 노사관계 교섭구조 유형(시 민간위탁 사례)



## 2. 지자체 교섭쟁점과 특징

지자체 비정규직 및 무기계약직 노사관계 주요 쟁점은 고용과 임금 및 근로조건이다. 서울과 광주 모두 노사간 주요 쟁점은 간접고용의 직접고용 전환이라는 고용구조를 둘러싼 문제였다. 다만, 고용구조 전환과정에서 정년 초과 문제(서울시립대 65세 이상 대상자)나 직접고용 전환 조직 유형 문제(서울시 지하철 자회사 설립)가 노사갈등으로 나타난 곳도 있다. 물론 고용구조 전환 문제가 일정하게 해소되는 과정에서는 임금체계나 인상 수준 여부가 노사간 협상의 쟁점이 되고 있다. 특히 서울시 120다산콜센터와 광주도시철도공사 역무와 청소 업무의 직접고용 전환 문제는 노사간 의견불일치로 단체행동으로까지 발생했다.

총이 사용자적 지위를 위임받아 교섭대표의 행위자로 나타나고 있다. 이는 실질적인 교섭권한이 없는 경총이 원청 대기업의 영향력하에 위임받은 교섭구조가 형성된 것인데, 하청협력업체 사용자 단체도 아니고 원청 사용자도 아닌 기형적인 형태(블라인드 교섭)다.

먼저, 서울과 광주 무기계약 및 비정규직의 노사관계 중 하나는 임금제도가 변화하고 있다는 것이다. 지자체 하청업체 소속 간접고용 비정규직의 임금 수준은 일부 직종(상수도, 시설관리)을 제외하면, 거의 대부분 법정최저임금 수준에 맞추어진 형태였다(김유선·김종진 외, 2012; 김유선·김종진 외, 2015). 그런데 지자체 고용구조 전환과 맞물려 노동조합이 결성되면서 노사 교섭을 통해 임금제도(임금구성, 임금체계)가 변화하고 있다.

기존 단순 기본급 형태에서 연공급 형태의 호봉제나 변형된 직무급 형태로 임금체계가 변화되었다. 또한 법정최저임금 수준의 기본급에 약간의 제수당이 전부였던 상황에서 식대, 교통비, 상여금 그리고 명절 휴가비 등의 처우개선이 진행되었다. 지난 1년간 서울시와 광주시 주요 비정규직 사업장의 노사간 교섭 결과 임금 인상이 이루어졌다. 더불어 지자체 간접고용 비정규직 다수를 차지하고 있는 취약계층 노동자의 노동환경이 개선(휴게 공간, 교육훈련)되고 있다.

실제로 서울시와 광주시 비정규직의 다수인 건물 및 역사 청소(환경미화) 노동자들이 간접고용에서 직접고용으로 전환되면서 최소 3.8%에서 최대 10% 정도 임금이 향상되었다. 2015년 기준 광주시 청소 노동자의 월 평균 급여는 177만 원에서 189만 원으로 향상되었고, 서울시 청소 노동자의 월 평균 급여는 152만 원에서 186만 원 수준으로 향상되었다(표 5, 표 6 참조). 물론 지자체 청소 비정규직 노동자의 직접고용 전환 이후 호봉제나 기타 제수당 그리고 임금성 처우개선이 진행되었다.

한편 지자체 비정규직 및 무기계약직 노사간 임금교섭 주요 특징은 임금향상 문제와 동시에 성과급형 임금체계 개선 요구도 있다. 대표적으로 민간위탁 콜센터 상담사와 상수도 교체검침업무 노동자의 성과급형 임금체계에 대한 합리적 개선이 노조 주요 요구사항으로 제기되고 있다. 이것은 공공부문 특성상 연공급 성격의 임금체계에서 민간위탁 이후 민간부문의 성과주의적 임금체계가 반영된 것이다. 그간 개별 성과급 형태의 임금체계가 내부 노동강도를 강화시킨다는 내부 불만의 목소리들이 높았기 때문이다.

〈표 5〉 서울시 준공무직 임금 실태(2015년) : 청소

연차	월급여 총액 (12분의 1 매월 지급)	월급여	명절 휴가비 (설, 추석 50% 지급)	지급 총액
1호봉	18,692,040	1,557,670	1,557,670	20,249,710
2호봉	18,913,680	1,576,140	1,576,140	20,489,820
3호봉	19,135,240	1,594,600	1,594,600	20,729,800
4호봉	19,356,720	1,613,060	1,613,060	20,969,780
5호봉	19,578,240	1,631,520	1,631,520	21,209,760

주: 서울시 준공무직(만 61~65세)은 축탁계약직 형태임.  
 자료: 2015년 서울시 공무직 노동조합 축탁계약직 임금협약서(2015.11.5.).

〈표 6〉 광주도시철도공사 준공무직 임금 실태(2015년) : 역무, 청소

간접고용에서 직접고용 전환 기간제 임금(역무)			간접고용에서 직접고용 전환 기간제 임금(청소)		
고용 전환 전후 격차	월 급여	연 급여	고용 전환 전후 격차	월 급여	연 급여
(간고 비정규직) 2015년 6월	1,909,690	22,916,280	(간고 비정규직) 2015년 6월	1,772,140	21,265,710
(직고 비정규직) 2015년 9월	2,094,850	25,138,290	(직고 비정규직) 2015년 9월	1,892,100	22,705,210
차이 (9.5% 인상)	185,160	2,222,010	차 이 (6.8% 인상)	119,960	1,439,500

주 : 광주시 도시철도 역무와 청소 직종의 월급여액은 해당 직종 전직원의 평균 수령액.  
 자료 : 광주시 사회통합단 보도자료(2015.8.31.) 재구성.

#### IV. 맺음말 : 요약 및 함의

지자체 비정규직 및 무기계약직 노사관계 실태를 종합해 보면 기존의 노사관계 형태와 동일한 내용도 있으나, 기존과는 다른 형태의 노사관계 양상들이 확인된다. 첫째, 서울과 광주 사례를 통해서 볼 때 지자체 비정규직 노사관계 형성은 중앙정부의 공공부문 비정규직 정책과, 해당 지자체의 비정규직 정책이 맞물린 측면이 있다. 기존의 지자체 비정규직은 사업장 내적 요인(고용불안, 임금체불, 열악한 노동조건 등)이 많았던 상황이다. 하지만 최근 3년 사이 지자체 비정규직 노사관계 형성은 공공부문 비정규직 종합대책이라는 외적 요인이, 해당 지자체의 고용구조 개선 추진과정에서 나타나고 있다.<sup>4)</sup>

둘째, 지자체 비정규직 노사관계 행위자와 노사관계 상호과정도 기존과는 다른 특징들이 확인된다. 지자체 비정규직 노동조합 대부분이 초기업별 노동조합(산업, 지역) 형태이며, 이는 청소, 경비 등 전통적인 하청용역 계약을 맺고 있는 간접고용 비정규직이 다수인 노동조합 조직형태다. 더불어 노조 요구와 목소리 또한 서울시 사례(간접고용의 직접고용, 생활임금)가 광주로 전이되는 형태도 확인된다. 물론 서울과 광주 모두 몇몇 사업장에서 복수노조가 형성되면서 대표교섭권(창구단일화) 문제 등이 향후 노사갈등 요인으로 잠재되어 있다.

4) 서울과 광주 사례는 다른 지자체와 달리 단체장의 공약과 정책의지가 비정규직 노사관계 형성의 주요 요인이 되고 있다. 서울(박원순 시장), 광주(윤장현 시장) 두 곳 지자체는 정부정책의 비정규직종합대책 수용(기간제 무기계약 전환)을 넘어, 간접고용 비정규직의 직접고용 전환이라는 포괄적 정책이 진행되었다. 이 과정에서 각 지자체 간접고용(하청, 용역, 위탁) 노동조합이 조직화되면서 비정규직 노사관계가 형성되었고, 고용구조 변화는 물론 노동조건 개선까지 확장시켰다.

셋째, 지자체 비정규직 및 무기계약직 노사간 교섭의 핵심은 고용(고용승계, 보장, 전환) 문제와 저임금 개선이 핵심이었다. 특히 지자체 비정규직 노사관계가 형성된 곳에서는 초기 고용문제에서 임금체계(호봉, 수당)와 처우개선(임금인상, 노동환경)이 다루어지고 있다. 물론 몇몇 지자체 비정규직 사업장에서는 정년 문제와 감정노동 문제 등 직무특성이 반영된 노사관계 쟁점이 형성되고 있는 곳도 있다.

사실 우리나라 지자체에서 비정규직 노동자들이 자신의 목소리(voice)를 낼 수 있는 민주적인 의사결정 절차나 기구(집단적 노사관계 형태의 노정협의 틀, 개별 사업장 차원의 노사협의회)에 참여하는 것은 쉽지 않은 상황이었다. 그간 주요 지자체는 산하기관 그리고 민간위탁 사업자 및 단체에게 직간접적으로 영향을 미치는 법적·계약적 권한을 갖고 있었음에도 노사관계에 관심을 두지 않은 측면이 많다. 그러나 지자체 비정규직 노동자들은 정규직과 달리 노동권을 보편적 인권으로 향유할 정도의 법적 보장은 받지 못한 곳들이 많다.

일반적으로 공공부문의 모범 사용자 역할은 사용자로서 직접고용 노동자뿐 아니라, 도급인이 갖는 계약적 권한과 민간위탁에 관한 조례 제정 권한을 행사하면서 관련 노동자들의 고용안정과 직접고용 원칙을 채택하고 집행 의무도 가능하다. 때문에 공무원이 아닌, 근로기준법을 적용받는 직간접적인 노동자(무기계약직, 기간제, 파견용역)의 노동조건 수준과 인사관리, 개별 협의절차 등을 관리하는 통일적 노동정책과 규칙을 모색할 필요가 있다.

따라서 지자체 및 산하기관, 투자·출연출자기관, 민간위탁, 자회사 사업 관계의 법적 성격에 기초하여 총체적이고 종합적인 노사관계 방향과 정책을 수립하는 것이 필요하며, 지자체 노동 관련 총체적인 구상을 모색하는 위상을 갖도록 하기 위한 정부(중앙, 지방)의 역할이 필요하다. 현재 정부의 비정규직 종합대책과 지자체 단체장의 의지로 노사관계 패턴이 기존과 다른 형태의 모습(비정규직 노사관계 제도화, 다차원적 초기업별 노사관계, 복수노조 등)을 보이는 것을 고려하면, 지자체 공공부문 이해당사자의 노사관계 거버넌스(social dialogue)를 새롭게 재규정할 필요성이 있다. **KLI**

〈표 7〉 지자체 비정규직 및 무기계약직 노사관계 주요 특징 I(서울시, 광주시)

행정조직 사업장		서울시				광주시		
조직 현황	사업체(기관)	시청전체	120다산 콜센터	시립대	상수도	도시철도 공사	김대중 컨벤션센터	
	조직구분	인사과	시 본청 부서	직속기관	시 사업소	지방공기업	지방공기업	
	주요 업무	무기계약 업무	콜 상담	청소, 경비	교체검침	역무, 청소	청소, 시설 보안, 주차	
	노사관계 제도화 배경	비정규직 종합대책	노조 조직 체불 등	비정규직 종합대책	노조 조직 체불 등	비정규직 종합대책	비정규직 종합대책	
고용 구조	계약구분	기간제, 도급	민간위탁	도급	민간위탁	도급	도급	
	고용관계	간접고용 ↓ 직접고용 ↓ 무기계약	간접고용	간접고용 ↓ 직접고용 전환	간접고용 ↓ 직접고용 전환	간접고용 ↓ 직접고용 전환	간접고용 ↓ 직접고용 전환	
	고용형태	기간제	상용직	기간제	기간제	기간제	기간제	
노사 관계 행위자	노조 조직 형태	복수 노조 여부	단일노조	단일노조	복수노조	복수노조	단일노조	단일노조
		조직 형태	초기업별 산별노조	초기업 일반노조	초기업 산별노조	초기업 산별노조	초기업 산별노조	초기업 산별노조
		상급 단체	민주노총	민주노총	민주노총	민주노총 한국노총	민주노총	민주노총
		1노조	공공 상용직 지부	희망연대	공공 서경지부	공공 서경지부	공공 광주전남 지부	공공 광주전남 지부
		2노조				한국노총	민주여성 노조(청소)	지방공기업노 동조합 연맹(시설)
교섭 구조	원청	당사 자	인사과	120시민 봉사관	시립대 총무과	상수도 사업본부	원청 시민	원청
		개입 관여	일자리 정책과		노동정책 일자리 정책과	노동 정책과	사회통합 추진단	사회통합 추진단
	하청	당사 자		2개 위탁 업체, 경총	위탁 업체	위탁 업체	위탁 업체	위탁 업체
		개입 관여		경총 위임				
주된 교섭 방식	통일교섭, 공동교섭	공동 교섭	공동교섭	공동교섭	공동교섭	공동교섭	공동교섭	

〈표 8〉 지자체 비정규직 및 무기계약직 노사관계 주요 특징Ⅱ(서울시, 광주시)

행정조직 사업장			서울시				광주시	
			시청 및 행정기관	120다산 콜센터	시립대	상수도	도시철도 공사	김대중 컨벤션센터
임금 단협 주요 결과	임협	2014년	1.7% 인상 명절 휴가비	4%인상 식대1만원 인상 명절상여금 10만원	1.7% 인상 명절 휴가비	-	-	-
		2015년	3.8% 인상 무기계약 전환 1-5호봉 4.1% 준공무직 복지수당15 만원	4.5%인상 명절상여금 5만원 인상 안식휴가비 10만원신설	3.8% 인상 무기계약 전환 1-5호봉 4.1% 준공무직 복지수당15 만원	총액 기준 4.99% 인상 연차수당 등 제외 실질 8% 인상효과	역무 9.5% 인상 청소 6.8% 인상	10%인상
	단협		고용안정 처우개선	처우개선 감정노동	고용안정 처우개선	고용승계 처우개선	고용승계 처우개선	고용승계 처우개선
	주요 쟁점	핵심	근로조건 (개선)	직접고용 (발표)	직접고용 (전환)	직접고용 (전환)	직접고용 (전환)	직접고용 (전환)
		기타	업무환경	근로조건	정년퇴직 일자리 전환	근로조건 정년 별도 직군	근로조건	근로조건
	노사 반응	단체 행동 유형	공식		파업	파업		
비공식			이슈화	집회농성 (31일) 1인 시위	집회 천막농성 100일	집회 농성	집회 이슈화	이슈화
토론회				4회	1회			
조정 유형		공적 조정		노동위 조정	노동위 조정		노동위 조정	
협의체 운영		실무 협의회	실무협의회 TF운영 연구용역	실무 협의회 TF운영	실무협의회 TF운영 연구용역	TF운영 연구용역	TF운영 연구용역	

<참고문헌>

- 김유선·김종진 외(2012), 『서울시 좋은 일자리 만들기 기본방안 연구』, 서울시 일자리 정책과.
- 김유선·김종진 외(2015), 『광주광역시 공공부문 비정규직 고용구조 개선방안 세부실행 방안 연구』, 광주시 사회통합추진단.
- 김종진(2015a), 「공공부문 비정규직 문제, 어떻게 해결할 것인가? 공공기관 비정규직 실태와 전환 쟁점을 중심으로」, 『공공기관 비정규직 해법을 모색한다』, 을지로위원회. 공공운수노조, pp.31~56.
- 김종진(2015b), 『공공부문 지자체 비정규직 실태와 개선방향 : 주요 비정규직 무기계약 전환 쟁점을 중심으로』, 진선미 의원실, 공공운수노조. pp.13~46.
- 박용철·김종진 외(2014), 「서울시 120다산콜센터 고용구조와 노동환경 개선연구」, 『서울시 120다산콜센터 운영 효율화 연구』, 서울시 시민봉사담당관.
- 안주엽·이성희 외(2013), 『경기도 비정규직 고용개선 종합계획』, 경기도 일자리정책과.
- 이용갑(2012), 인천의 공공부문 및 민간부문 비정규직 현황』, 인천시 일자리정책과.
- 현정길(2013), 「부산광역시 지방자치단체 비정규직 실태」, 『부산지역 공공부문 비정규직 현황과 개선과제』, 부산지역 공공부문비정규직정책연대.