

서울시 고용 및 노동정책 평가와 과제

김종진(한국노동사회연구소 연구위원)

1. 머리말 : 문제제기

□ 지방정부의 노동정책과 역할 및 기능

- IMF 외환위기 혹은 경제위기 이후 우리 사회의 실업 및 사회양극화 해소 차원에서 노동 및 고용(일자리) 문제가 주요 화두가 되고 있음. 특히 최근 몇 년 전부터 지방정부(지자체) 또한 중앙정부 못지않게 지자체의 공공부문 역할이 중요하게 인식되고 있음. 무엇보다 포괄적인 차원에서 노동정책은 지방정부가 보편적 인권의 향유의 관점에서 ‘노동인권’을 보장/실현 할 수 있도록 해야 하며, 모범 사용자로서 ‘좋은 일자리’를 창출해야 한다는 것임.¹⁾
- 일반적으로 서울시의 노동 및 고용정책으로서의 역할은 규범 설정자(rule setting), 사용자(model employer) 그리고 지도감독·모니터링(monitring)의 3가지 형태로 구분할 수 있음. 각 역할은 지방자치단체의 공적 및 사적지위에 근거하고 있어서 민간부문 근로조건 수준에 영향을 미칠 수 있는 권한의 정도가 달라짐.
- 예를 들면 서울시라는 지역경제의 특수성과 시민과 더 근접한 노동과 복지정책을 고려하여 전국단위 근로조건 보다 높은 고용안정과 임금, 근로조건 수준을 보장하는 지역단위 조례 제정을 위한 제도적 방안을 모색할 수도 있음.²⁾ 현실적으로 중앙정부가 설정한 기준에 비해서 지방정부가 설정한 근로조건 기준이 자치 지역 내 고용창출, 저임금, 빈곤 해소에는 더 직접적인 효과가 있기 때문임.

1) 이 글의 서울시 노동정책 평가 대상은 학술적인 의미에서 공공부문 근로자(public service work)에서 공무원법에 적용받는 ‘공무원’ (civil servant 혹은 공무원근로자 civil service work)가 아닌 근로기준법 등을 적용받는 잔여 범주로서의 서울시 본청 및 사업소(서울시 소속 민간근로자 포함, 즉 무기계약직 및 비정규직) 및 산하 공공기관 근로자, 민간근로자, 특수고용형태 종사자 등을 주로 정책 대상으로 함.

2) 외국의 경우에는 중앙정부가 최저임금과 근로조건을 법정하고, 지방정부는 그 자치권한 범위에서 지역임금과 근로조건을 설정하는 경향이 높음.

[그림 1] 공공부문에서 모범사용자로서 서울시의 역할과 기능



- 서울시는 공공서비스 측면에서 지역 내 사업장의 고용 및 노동관련 분쟁이 있는 경우에 당사자 사이 합의를 이끌어내는 알선·조정 서비스 제도를 운영할 수 있을 것임. 노동조합과 사용자 사이 단체교섭 과정에서 발생하는 집단적 노사관계 분쟁뿐 아니라, 개별근로자와 사용자 사이에 발생하는 개별적 고용관계 분쟁도 알선·조정 서비스 대상으로 할 수 있음.
- 실제로 서울시는 ‘좋은 일자리’ 창출 및 유지의 차원에서 보면 사용자로서 도급인이 갖는 계약적 권한과 민간위탁에 관한 조례 제정 권한을 행사하면서 관련 근로자들의 고용안정과 직접고용 원칙을 채택하고 집행할 수 있음. 또한 공무원이 아닌 일반 근로자, 용역근로자의 근로조건 수준과 인사관리, 개별 협의절차 등을 관리하는 통일적 노동정책과 규칙을 만들 수도 있음.
- 또한 국제적인 좋은 일자리 기준에 비추어 볼 때, 현재 서울시 공공부문 일자리에서 자신의 목소리(voice)를 낼 수 있는 민주적인 의사결정 절차나 기구(사회적 대화기구인 governance, 서울모델협의회, 집단적 노사관계, 노사협의회)를 운영할 수도 있음. 따라서 서울시 노동정책 평가는 산하기관과 투자·출연기관, 민간위탁 사업자 및 단체에게 직·간접적으로 영향을 미치는 법적·계약적 권한을 갖고 있음. 따라서 각 산하기관, 투자·출연기관, 민간위탁 사업 관계의 법적 성격에 기초하여 총체적이고 종합적인 노동 기본방향과 정책을 중심으로 평가할 필요가 있음.

□ 서울시 노동정책 평가 판단 기준과 원칙 - 고용의 질, 취약계층

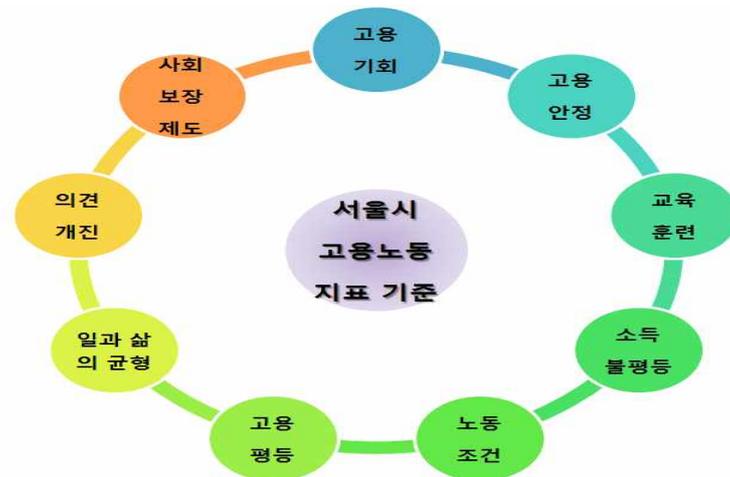
가. ILO의 고용의 질 지표

- 국제노동기구(ILO)는 괜찮은 노동(Decent Work)으로 정의되는 고용의 질 지표와 관련하여 약 11개의 항목을 제시하고 있음.

나. EU의 고용의 질 지표

- 유럽연합(EU)의 고용의 질 지표(Quality in Work, QW)와 관련되어 약 10개의 항목을 제시하고 있음.

[그림2] 서울시 고용 및 노동정책 평가 기준 지표



다. 노동시장 취약계층³⁾

- ① 노동시장에 편입되어 일을 하고 있지만 저소득의 함정에서 벗어나지 못하여 삶의 위협에 노출되는 **저임금 근로자층**
- ② 고용형태의 특성으로 인해 단기·임시 근로계약, 근로시간, 사용자책임 소재, 근로자성 문제 등으로 인한 **고용불안 및 차별에 노출된 계층**
- ③ 사용자의 회피 또는 제도의 미인지로 사회안전망인 4대 보험 등의 적용을 받지 못하는 **사회안전망 배제계층**
- ④ 사회·제도적인 요인들이 **개인적인 속성**에 투영되어져 나타나는 취약계층(예 : 여성, 고령, 저학력, 장애인, 외국인 근로자 등)

3) 우리나라의 노동시장에서 △불공정성 문제 해소를 통한 근로의욕 고취, △ ‘괜찮은 일자리’ (decent job) 창출이라는 한국 사회 노동시장에 제기되고 있는 과제를 해결하고 사회통합적인 정책효과를 고려하기 위해서 다양한 취약계층에 대한 보호 방안 검토할 필요성 제기.

2. 서울시 노동시장 주요 현황과 실태

□ 서울시 고용 현황

- 서울지역 사업체 및 고용규모 현황은 2011년 기준으로 사업체는 전국 대비 21.7%(매출액 39.5%), 종사자 규모는 전국 대비 28.6%를 차지하고 있음. 서울지역 사업체 규모는 경기 지역(20%)과 비슷한 수준이나 종사자 규모는 경기지역에 비해 약 8.6%p 높은 상황임. 서울지역의 비정규직 중 시간제, 용역, 일일, 특수고용형태 종사자 비중이 높아지고 있다는 것은 주로 서비스, 여성, 청년, 고령자 등의 저임금 불안정 취약계층 일자리가 서울지역에서 증가하고 있다고 봐야 함. 따라서 지역노동시장 차원에서 취약계층에 대한 중장기적인 노동정책이 필요한 것을 시사 함.

[표 1] 전국 및 서울지역 사업체수, 종사자수, 매출액 구성비(2011, 단위: %)

구분	사업체수	종사자수	매출액
전국	100	100	100
서울	21.7	28.6	39.5
부산	7.7	7.2	7.2
경기	20.0	20.3	18.9
인천	4.6	4.3	4.0

* 주 : 통계청(2012)의 내용을 재구성.

[표 2] 서울지역 사업체 규모별 종사자 현황 - 서울 및 전국비교

사업체 규모	서울시				전국			
	업체수	비율	근로자	비율	업체수	비율	근로자	비율
1-4명	633,221	(81.1)	1,133,721	(25.0)	2,963,377	(82.3)	5,298,507	(28.5)
5-9명	87,488	(11.2)	558,768	(12.3)	366,259	(10.2)	2,341,194	(12.6)
10-49명	49,932	(6.4)	935,627	(20.6)	229,346	(6.4)	4,446,073	(23.9)
50-299명	8,992	(1.2)	940,922	(20.7)	40,151	(1.1)	3,895,021	(21.0)
300명 이상	1,254	(0.2)	972,355	(21.4)	3,343	(0.1)	2,588,560	(13.9)
합계	780,887	(100.0)	4,541,393	(100.0)	3,602,476	(100.0)	18,569,355	(100.0)

* 자료: 통계청 전국사업체조사(2013)

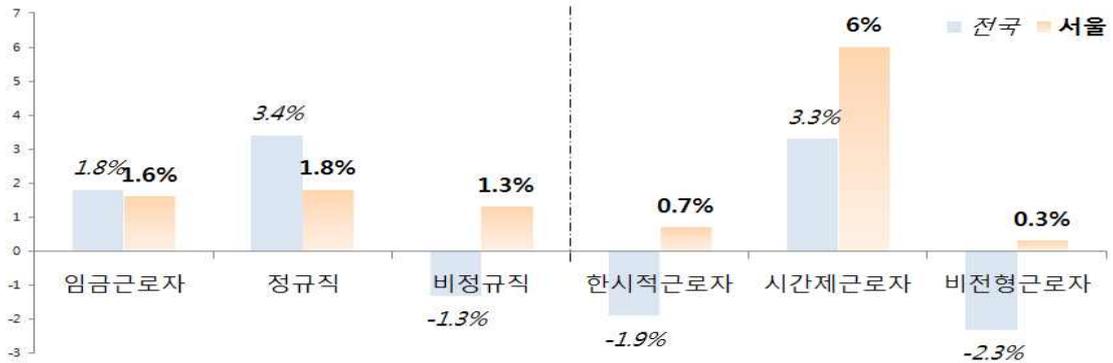
[표 3] 서울지역 고용형태별 규모와 추이(2012.3-2013.8, 단위: 천명, %)

	2012. 3		2012. 8		2013. 3		증감(률)	
	규모	구성비	규모	구성비	규모	구성비	규모	률
< 임금근로자 >	3,852	100.0	3,921	100.0	3,915	100.0	63	(1.6)
○ 정 규 직	2,604	67.6	2,651	67.6	2,651	67.7	47	(1.8)
○ 비정규직	1,248	32.4	1,270	32.4	1,264	32.3	16	(1.3)
- 한 시 적	729	18.9	731	18.6	735	18.8	5	(0.7)
- 시 간 제	365	9.5	392	10.0	387	9.9	22	(6.0)
- 비 전 형	486	12.6	491	12.5	487	12.4	1	(0.3)

* 주 : 비정규직 근로자의 전체 규모와 구성비는 근로형태별 비정규직 근로자(한시적, 시간제, 비전형)의 중복인원을 제외한 순계로 유형별 규모 및 구성비의 합계와 불일치함

* 자료 : 경인지방통계청(2013), 『서울시 고용동향』(2013.10월)

[그림 3] 전국 및 서울지역 고용 변화 추이(2012.3-2013.3)



* 주 : 증감율 = (기준년도-비교년도)/기준년도 × 100
 * 자료 : 경인지방통계청(2013), 『서울시 고용동향』 (2013.10월)

[표 4] 서울지역 여성취업자의 종사상 지위별 구성비(2012년 기준, 단위 : %)

구분	계	비임금근로자			임금근로자			
		소계	지역업자	무급가족종사자	소계	상용	임시	일용
서울여성 2012년	100	19.3	13.0	6.3	80.7	41.9	30.3	8.5
전국여성 2012년	100	26.0	15.5	10.5	74.0	38.7	28.3	7.0
서울남성 2012년	100	25.1	24.3	0.9	74.9	50.9	16.5	7.4

* 자료 : 통계청(2013), 『통계로 보는 서울의 여성』. 서울시.

[표 5] 서울지역 사회보험 적용률 현황(2012.3-2013.3, 단위:%, %p)

	2012. 3			2013. 3					
	국민 연금	건강 보험	고용 보험	국민 연금	건강 보험		고용 보험	증감	
					증감	증감		증감	증감
< 임금근로자 >	66.6	69.7	66.5	67.9	1.3	71.5	1.8	67.9	1.4
○ 정 규 직	79.6	81.3	78.3	81.3	1.7	83.2	1.9	80.5	2.2
○ 비정규직	40.5	46.5	45.0	40.0	-0.5	46.8	0.3	43.9	-1.1
- 한 시 적	60.7	69.1	65.5	58.6	-2.1	68.0	-1.1	63.4	-2.1
· 기 간 제	64.4	74.2	70.0	63.6	-0.8	74.7	0.5	69.5	-0.5
· 비기간제	49.6	53.6	51.9	40.8	-8.8	44.3	-9.3	42.1	-9.8
- 시 간 제	13.2	15.4	15.9	13.9	0.7	17.2	1.8	16.3	0.4
- 일 용 직	22.1	31.0	29.2	24.0	1.9	33.6	2.6	30.3	1.1

* 주 : 직장가입자만 집계한 수치임(지역가입자, 수급권자 및 피부양자는 제외)

- 무엇보다 서울지역 임금 근로자의 사회보험 적용률은 67% ~ 71.5% 수준에 불과 함. 특히 서울지역 비정규직 근로자의 사회보험 적용률은 약 40% ~ 46.8%로 정규직에 비해 20%p ~ 25%p 정도 적용률이 낮은 상황임. 한편 서울지역에서 근로자성을 인정받지 못하여 노동관계 법률 및 사회보험제도의 사각지대에 놓여 있는 특수고용형태 종사자 중 사회보험 적용대상자는 약 3만명 정도에 불과한 실정임.

3. 서울시 노동정책 정책평가와 과제 - 공공부문을 중심으로

1. 거버넌스와 노사관계

1) 지역노사정 모델 - 양대노총 노동단체

□ 현황

- 현재 지역노사정모델은 1997년 IMF 경제위기 극복을 위해 설립된 노사정위원회(現 경제사회발전노사정위원회) 구성 이후 각 자치단체에 설립된 것임. 초기 서울시 노사정협의회(現 노사민정협의회)는 지방자치단체 차원에서 추진된 ‘밑으로부터(bottom-up)’의 사회적 대화 모형이라는 점에서 주목의 대상이 되어 왔음.⁴⁾
- 기본적으로 노사정 모델은 사회적 대화를 통해 갈등의 최소화 및 안정 도모, 유연성 및 적응력 향상, 혁신적 사고와 공동의 문제해결 촉진을 목적으로 하고 있음. 특히 노사관계의 안정은 생산성 증대로 연결되며 대립적 접근방식을 협력과 대화의 동반자적 접근 방식으로 전환한다는 것임.

[표 6] 중앙 및 지역노사정협의회 역할

	노사정위원회 및 노사정협의회 역할	
중앙 노사정위원회	- 노사의 정책참여의 장 - 정책의 실효성 담보 기능	- 사회파트너십 구축기여 - 상생적 노사관계형성
지역 노사정협의회	- 지역경제의 경쟁력 강화를 위한 지역노사정간 파트너십 구축 기여 - 중층적 협의체계 구축의 일환	

* 주 : 2013년 기준 현재 광역 17곳, 기초 227곳 지역노사민정협의회 설치(서울 3곳 도봉부, 동대문구, 노원구)

* 자료: 경제사회발전노사정위원회 홈페이지에서 재구성.

- 현재 서울 노사민정협의회는 총 10명(위원장=시장, 근로자 한국노총, 사용자 경총, 시의원, 고용노동부 서울청장 각 1인, 공익대표 5인)으로 구성되어 있음. 노사민정협의회 기능은 지역노사관계 안정도모와 노동시장 활성화 등으로 규정하고 있음. 지역노사민정 주요 사업 추진 내용은 분규예방 및 노사협력(45%), 운영 및 파트너십 구축(31.3%), 일자리창출(8.7%), 기타(4.9%) 순으로 거버넌스 차원의 사회적 대화의 취지와 달리 협소한 상태로 운영되고 있음.

4) 국제노동기구(ILO)는 이러한 노사정 협력 모델의 한 형태인 ‘사회적 대화(Social Dialogue)’에 대하여 “경제사회 정책에 관련된 공통의 관심사에 대해 노사정 대표들이 서로 교섭·협의 또는 단순히 정보를 교환하는 것을 포괄” 하는 것으로 규정하고 있음.

□ 문제점

- 서울시 노사정 모델(현 노사민정협의회)은 실질적으로 중앙과 마찬가지로 양대 노동단체 중 민주노총이 참여하지 않고 있는 상황임. 또한 노사민정 협의회는 기본적인 사회적 대화로서의 ‘기회의 공간’이 부족한 상황임. 연 2회 정도의 모임으로는 실질적인 의제를 두고 대화 및 협의하기에 미흡한 상황임.
- 서울시 노사정 참여 주체를 확대할 경우 의제 범위와 결정 사항의 적용력도 넓고 커지게 되며, 그만큼 사용자 단체와 중앙정부, 시민사회에서도 서울시 노사정협의회의 존재 이유를 인정하고 활용 및 지원을 행하기 용이하게 될 것.
- 현재 서울시 노사정협의회는 조직운영형태가 제한적으로 운영되고 있음. 중앙(경제사회발전노사정위원회)처럼 산하에 각 분과(업종)를 운영하거나 혹은 다양한 의제별 소위원회 등을 운영할 수 있음에도 조직편제 또한 초기 모델을 존치하고 있음. 외국의 사례를 보아도 각 지역의 산업, 정치, 문화적 배경과 특성에 따른 요구에 부응하여 다양한 의제를 다루고 있음.

□ 과제

- 참여 대상 및 의제 확대
 - 양대노총 포함, 노동이해대변 단체 참여 확대
 - 논의 의제 확대(고용, 노동시간, 교육훈련 등 여타 의제 확대)⁵⁾
- 운영기구 및 시기 확대
 - 노사정 모델 산하 조직-미조직 업종분과
 - 의제별 소위원회 운영(시기 분기별 운영)

2) 서울모델협의회 - 서울시 산하 기관⁶⁾

□ 현황

- 서울시 노사정 모델인 ‘서울모델협의회’는 2000년(2000.8.9.) 노사정 서울모델 협정서에

5) 캐나다 퀘벡주에서는 주정부의 민간참여 의사결정체도로 SQDM과 Summit Conference가 있음. 먼저, 민간참여의사결정체도인 노사정 협력 기구인 SQDM(La Société québécoise de développement de la main-d'oeuvre)은 노·사, 시민단체, 전문가들로 구성된 위원회이며, 적극적 노동시장 정책과 관련하여 정부에 자문을 제공하고, 직업훈련 등 몇몇 영역에서 정책결정권과 집행권을 가짐. 다른 한편 Summit Conference은 정부, 재계, 노동조합, 지역 시민단체, 전문가들로 구성되었고, 경제발전 및 고용창출을 위한 전략 마련을 위한 토론과 연구를 수행. 주로 일자리 창출, 직업훈련 등을 의제로 하여 민간단체 대표들이 논의하고, 주제와 영역별로 ‘대책팀’을 구성 하여 정책 개발 및 제안을 수행.

6) 서울시 노사정협의회의 골간인 서울모델협의회(약칭 ‘서울모델’)는 전국 광역 및 기초 자치단체 수준의 노사정위원회 설립과 운영의 기폭제가 되었음. 지방정부와 사회 간의 연계와 관련해서 거버넌스(governance)와 관련성을 갖고 있음.

의거 설치 이후 현재까지 운영되고 있음(노사관계 발전 지원에 관한 법률 제3조 및 시행령 제2조, 서울특별시 노사민정협의회 설치 및 운영조례 제7조, 운영세칙 제5조).⁷⁾

- 현재 서울시 모델협의회는 6개 투출기관(서울메트로, 시설관리공단, 농수산물공사, SH공사, 도시철도공사, 서울의료원)이 참여하고 있으며, 총 18명(위원장 1인, 위원 17인)으로 구성되어 있음. 서울모델협의회의 주된 기능은 노사정 협의, 집단교섭, 분쟁조정 등이며, 2000년 설치 이후 2011년까지 분쟁조정 22건(서울메트로 및 도시철도공사 각 6건), 권고 및 협의 11건(회의 148회)이 있었음.

□ 문제점

- 현재의 서울모델협의회는 초기에 비해 지난 몇 년 동안 유명무실한 상태로 전락함. 더불어 서울모델협의회 참여구성 대상도 산하 투출기관의 일부만이 참여하고 있는 상태임. 서울모델협의회 운영 또한 특정 기관(지하철)의 집단적 노사관계를 중심으로 다루어지고 있음. 하지만 현재 서울시 다양한 고용 및 노사관계 특성을 반영한다면 운영 및 의제의 확장이 필요한 상황.
- 서울모델협의회는 노사정 각 3주체에 대한 인식 제고 노력뿐 아니라, 서울시 노사민정협의회의 활동에 도움을 줄 수 있는 잠재적 부문 및 단체를 발굴하고 네트워킹하려는 노력이 부재하였음. 특히 사회적 거버넌스는 사회 전체의 의식이 공유되고 심화되어야 가능해지는 것이다. 특히 시민사회와 언론에 대한 프로모션 부족을 지적할 수 있음. 기술적으로는 전문인력과 사업예산 배정, 구속력 보장을 위한 조례 등 제도적 보완 필요함.

□ 과제

- 참여 대상 확대
 - 서울시 산하 전 투출기관 당사자 참여
 - 서울시 산하 투출기관 중 무노조 사업장 노사협의회 대표 참여
- 운영 확대
 - 서울모델협의회 산하 업종분과 신설 운영(예: 병원/의료기관)
 - 의제별 소위원회 진행(예: 고용의 질 - 노동시간 단축, 취약계층 등)

7) 서울모델협의회(약칭: 서울모델)는 2000년 8월 9일 서울시의 6개 투자기관 노사와 서울시 간의 합의에 의해서 출범했음. 노동조합은 원래 1988년 10월 14일 서울지역노동조합협의회 산하에 서울시투자기관노동조합협의회(이하 서투노협)로 출발한 것을 복원한 것이며, 서울시투자기관사용자협의회는 서울모델 출범시 만들어졌음.

[참조] ILO의 노동교육 유급휴가와 독일 베를린 지역 법제화 사례

3. 유급교육휴가권의 쟁취. 세계 각국은 노동자의 학습권을 유급교육 휴가권으로 보장하고 있다. 1974년에 채택된 ILO 유급교육휴가에 관한 조약 140호(Paid Education Level Convention No.140)에 따르면, 유급 교육휴가의 목적에는 훈련, 일반·사회·시민교육과 함께 노조교육이 포함되어 있음. 즉 노동자들은 유급으로 노조교육을 받을 수 있는 권리를 갖고 있음. 예컨대 독일의 경우 베를린 지역에서는 1991년 교육휴가법이 통과되어 25세 미만의 노동자에게는 매년 10일의, 25세 이상의 노동자에게는 2년마다 10일의 유급 교육휴가가 부여되고 있음. 이처럼 노동교육에 있어 노동자의 학습권은 유급교육휴가제도(paid education level)의 활성화로 적극 추진되어야 함. 이를 위해서는 노동교육의 범주를 보다 확장할 필요가 있음. 노동교육이 단지 노동조합 조직의 강화라는 틀에서 노동자 개인의 인격적 발전과 소양 개발의 영역으로 까지 확대될 필요가 있음.

2. 노동시장 취약계층

1) 고용정책

(1) 고용 및 비정규

□ 현황

가. 고용 및 일자리 정책

- 서울시의 고용 및 일자리 정책은 조례 제정(근로자 권익 보호 조례 제정, 2014.4)과 함께 약 24개 영역의 다양한 일자리 창출 목표를 발표(2014.3) 했음. 주요 내용은 사회서비스 일자리 확대(뉴딜 일자리, 마을 일자리, 문화 예술 일자리), 사회적 경제 활성화(협동조합, 사회적 기업, 마을기업), 서울형 전략 산업(혁신 일자리: 3대 신성장산업, 첨단 융복합 산업, 도시형 특화 산업)로 구분(대상: 청년, 여성, 어르신) 됨.
- 서울시 고용 및 일자리 사업은 직업 일자리(41.8%, 113개 사업, 95,327개), 취업 알선(44.6%, 9개 사업 101,820개)로 구분됨. 특히 청년 일자리 사업은 서울시 대표적인 고용정책으로 △청년 허브 운영 - 공간 지원 10개, 혁신 활동가 지원 20개 사업장 104명, 새로운 일자리 만들기 워킹 그룹 지원 10개, 청년 학교 운영 3개 학교 134명, △청년정책 네트워크 운영사업 - 일자리, 주거, 문화 등 13개 과제, △아르바이트 권리장전 및 캠페인 사업 - 아르바이트청년 권익보호협의회 운영, 청년 및 청소년 노동권리 수첩 발간 배포, 서울형 표준근로계약서 작성 배포, 불안전 청년 의료검진 사업, 고등학교 노동교육 2013년 10군데 진행).

[그림 4] 서울시 2014년 뉴딜일자리 사업(24개 사업)



- 이와 같은 고용 및 일자리 정책과 함께 노동자 권익보호 사업(피해 예방 및 구제 등)으로 시민명예옴브즈맨(25명 노무사 → 초기 역할에서 민간부문 중심에서 현재 민간위탁 기관 컨설팅 역할 맡고 있음), 노동복지센터 설치 운영(2012년 4곳: 구로, 서대문, 성동, 노원), 서울시 및 자치구 공무원 노동교육(서울시 민간위탁 및 간접고용 담당 공무원 2014년 5월 현재 2차례 진행) 등을 수행하고 있음.

나. 주요 지자체 고용과 비정규직

- 공공부문 비정규직 종합대책 이후 지자체별 비정규직 현황을 보면, 2012년 기준 서울시 비정규직(2,634명)은 16개 광역 지자체 비정규직(9,777명)의 약 26.9% 정도 였음. 한편 서울시 25개 자치구 비정규직(5,248명)은 16개 광역 자치구 비정규직(50,097명)은 약 10.4% 정도를 차지하고 있었음.

[표 7] 주요 광역 자치단체 비정규직 현황(2012년, 단위: 명)

자치단체	비정규 총원	직접고용 비정규 총원				간접고용 비정규 총원		
		계	단시간 근로	기간제 근로	기타	계	파견근로	용역근로
서울	2,634	1,577	127	1,448	2	1,057	16	1,041
부산	775	487	74	413	0	288	1	287
대구	537	350	0	290	60	187	0	187
인천	687	356	22	325	9	331	21	310
광주	130	66	14	52	0	64	0	64
대전	273	160	46	114	0	113	0	113
울산	286	235	36	176	23	51	0	51
경기	699	502	16	486	0	197	0	197
전체	9,777	7,027	534	6,129	364	2,750	41	2,709

* 주 : 서울시 비정규직 종합대책(1,2,3차) 발표 이전 집계 상황.

* 자료 : 고용노동부 공공부문 비정규직 발표자료(2012) 원자료 재구성.

[표 8] 주요 광역 자치단체의 기초구별 비정규직 현황(2012년, 단위: 명)

자치기초	비정규 총원	직접고용 비정규 총원				간접고용 비정규 총원		
		계	단시간 근로	기간제 근로	기타	계	파견 근로	용역 근로
서울기초자치	5,248	4,291	166	4,008	117	957	24	933
부산기초자치	3,707	2,617	119	2,479	19	1,090	2	1,088
대구기초자치	1,889	1,443	16	1,423	4	446	4	442
인천기초자치	2,548	1,865	259	1,606	0	683	3	680
광주기초자치	660	369	4	356	9	291	0	291
대전기초자치	805	744	57	635	52	61	1	60
울산기초자치	1,371	1,267	94	1,147	26	104	1	103
경기기초자치	10,076	7,554	925	6,589	40	2,522	51	2,471
전체	50,097	41,876	3,424	37,535	917	8,221	102	8,119

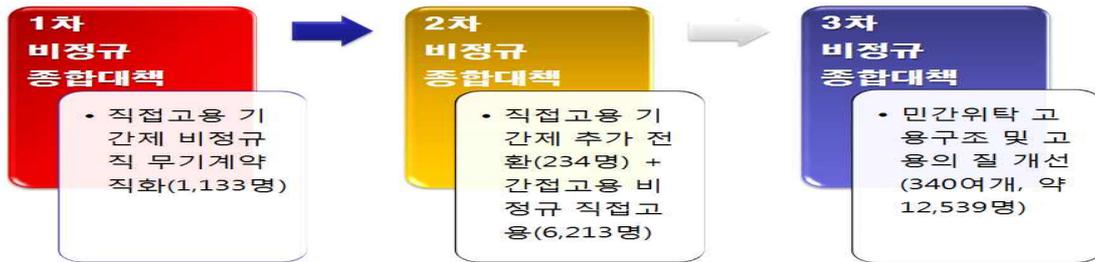
* 자료 : 고용노동부 공공부문 비정규직 발표자료(2012) 원자료 재구성.

나. 서울시 고용과 비정규직

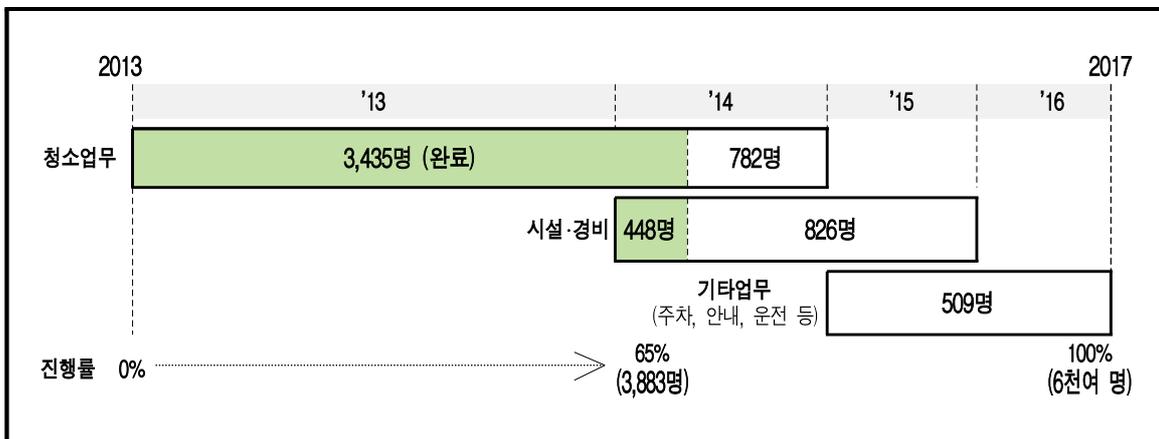
- 서울시 비정규직 종합대책 발표 이전인 2012년 기준으로, 서울시 조사대상 기관(47개, 미 참여 기관 24개) 정규직은 84.8%이고, 무기계약직 6.5%(상용직), 비정규직 8.8%였음. 비정규직 고용형태는 기간제 4.2%, 용역근로 2.8% 순이었음. 서울시 여성 정규직은 78.9%(무기계약 9.5% 포함)으로, 남성에 비해 비정규직 비율이 높은 편이었음.⁸⁾
- 2012년 기준 서울시 비정규직은 총 9,253명(직접고용 비정규직 3,022명 / 1,655명 전환 미대상자, 1·2차 직접고용 전환자 1,367명), 간접고용 비정규직 (6,231명 파견·용역)이 존재했으며, 그 밖에도 간접고용 민간위탁(343개) 종사자가 약 12,539명 존재했었음(김유선, 김종진 외, 2012).

8) 2012년 서울시 민간위탁 및 도급 업체에서 일하는 근로자는 3만 5,638명 조사대상 중 정규직은 18.1%, 무기계약직은 2.8%, 비정규직은 79.1%임. 비정규직 가운데 용역근로가 1만 8,924명(53.1%)으로 가장 많고, 기간제가 6,850명(19.2%)으로 다음으로 많음.

[그림 5] 서울시 비정규직 종합대책 진행과정



[그림 6] 서울시 간접고용 비정규직 직접고용 전환 시기별 규모(2013-2017)



- 2012년 서울시 공공부문 비정규직 종합대책은 1차(기간제), 2차(파견용역), 3차(민간위탁)로 구분되며, 주된 정책 핵심 방향은 비정규직의 직접고용 전환과 처우개선임. 무엇보다 서울시 1차 대책은 기간제 비정규직의 직접고용 전환이었고, 2012년 두 차례(1,133명 무기계약직)에 걸쳐 모두 전환된 상태임.
- 한편 2차 종합대책은 기간제 추가 직접고용 전환(234명) 및 파견용역 직접고용 전환(대상 6,213명 중 업체와 계약 종료 3,883명(청소 3,435명, 시설경비 448명 직접고용 전환)을 다루고 있음. 현재 간접고용 전환 진행율은 약 65% 수준이며, 향후 간접고용 비정규직은 2,622명(2014년 2,077명, 2015년 329명, 2016년 280명)이 단계적으로 직접고용으로 전환될 예정임.⁹⁾

9) 2014년 3월 기준 서울시 간접고용 전환 업무 형태별로 보면 청소(3,435명 전환 완료, 2014년 782명 전환 예정), 시설경비(448명 전환 완료, 2015년 826명 전환 예정), 기타업무(509명 전환 예정, 2016년 하반기) 순서로 단계별 진행 예정.

[표 9] 서울시 민간위탁 수탁기관의 고용형태별 인원(2012)

구분	고용형태			위탁 유형별 고용(비정규 인원)		
	계	정규직	비정규직	시설위탁	사무위탁	수익형
명	13,085	9,958	3,127	8,638 (1,825)	3,309 (999)	1,138 (303)
비중(%)	100.0	76.1	23.9	21.2%	30.2%	26.6%

*자료: 김유선·김종진·유형근 외(2012). 이하 민간위탁 현황은 출처 동일.

[표 10] 서울시 민간위탁 수탁기관 비정규직 비율 분포(2012)

전체	75%초과	51-75%	26-50%	11-25%	10%이하	없음
383개	58	42	51	34	12	186
100%	15.1	11.0	13.3	8.9	3.1	48.6

- 서울시 민간위탁의 비정규직 비율은 23.9%(3,127명)이며, 개별 수탁기관별 비정규직 비율은 전체 종사자 중 비정규직 비율이 75%를 초과한 업체가 58개이며, 전체 종사자 중 비정규직 비율 50%를 초과인 업체가 100개(26.1%)나 되고 있음.
- 서울시 민간위탁 유형별 비정규직 고용 현황은 사무위탁 30.2% > 예산지원형 시설위탁 21.1% > 수익창출형 위탁사무 26.6% 순임. 서울시 수탁업체 선정방식별 비정규직 활용 비중은 수익계약(48.2%) > 공개입찰(34.4%) > 재계약(18.1%) 순임.¹⁰⁾

□ 문제점

- 서울시 비정규직 종합대책의 문제점은 전환 시기 및 대상(고용형태)에 따라 전환 과정 및 사후 관리 문제가 제기 되고 있음. 먼저 1차 직접고용 비정규직 전환자 문제는 직접고용(공무직) 전환 이후 처우개선이나 교육 및 직업훈련, 인사승진 및 평가제도 등이 미비한 점이 지적되고 있음. 또한 1차 대상 전환자의 임금 이외의 시설 미 노동환경 문제는 아직도 열악한 수진임. 특히 서울시 본청 및 직속 기관에 비해 산하 기관의 처우는 상대적으로 미약한 상황임.

10) 서울시 민간위탁 중 수익계약을 통해 선정된 업체가 비정규직 활용 비율이 가장 높은 것이 주목됨. 이것은 수익계약을 통한 업체 선정시 ‘고용의 질’ 관련된 사항이 향후 주요한 선정 기준으로 채택될 필요성을 나타냄.

[그림 7] 지방자치단체 무기계약 전환 실적(2012년-2013년, 단위: 명)



* 주 : 1) 자치단체 무기계약 전환 실적은 해당 지자체 투출기관(지방공기업) 및 대학(시립대학교)은 제외된 현황임.
 2) 광역 지자체 중 서울 지역 무기계약 전환 실적은 은평(23명), 성동(26명) 지역을 제외하고 거의 전환하지 않았음. 서울기초 지자체 중 강동, 노원, 동대문, 동작, 마포, 중구, 서초, 성북, 영등포, 종로, 중랑구는 지난 2년 사이 전환자가 없었음.
 3) 광역 지자체 중 경기 지역 무기계약 전환실적은 수원(207명), 과천(84명), 안양(56명), 의정부(45명), 이천(43명), 의왕(31명), 안산(29명), 김포(29명), 하남(29명), 양평(18명), 연천(16명), 가평(12명)을 제외하고 모두 10명 이하 전환했음. 특히 용인과 오산, 화성은 지난 2년 사이 전환자가 없었음.

- 2차 간접고용 비정규직 전환 대상자 문제는 전환 과정의 전환자(청소)와 전환 대상자(경비, 시설, 기타)의 전환 과정의 누락과 임금 및 처우개선, 시설 및 노동환경, 인사승진평가제도 등임. 현재 일부 조직/부서에서 1차 전환 대상자인 청소 업무가 아직 전환되지 못하고 도급계약으로 연장된 곳(예. 서울의료원)들이 있음.

- 또한 2차 전환 직접고용 청소 업무 근로자들의 경우 공무원과 같은 동일한 문제(정년, 시설 및 노동환경, 교육훈련 프로그램 등)가 불만 사항으로 제기되고 있음. 더불어 향후 진행 예정인 경비, 시설관리, 기타 업무의 경우 전환 이후 임금 및 처우와 관련한 후속조치가 상대적으로 공공부문에 부적합한 임금체계(성과급제)가 반영되고 있음.

- 특히 서울시 비정규직 종합대책의 마무리로 볼 수 있는 3차 민간위탁 문제는 제도적 측면과 위탁관리운영의 측면 그리고 몇몇 직접고용 전환 쟁점 업무(상수도 검침업무, 다산콜센터 등) 등이 포함되어 있음. 때문에 서울시에 충분한 검토와 전문가 및 이해관계자의 의견 수렴 방식을 통한 폭넓은 정책이 수립 될 필요성이 있음.

□ 개선과제

- 서울시 비정규직 종합대책의 단계별 이행과 후속 조치(after management) 필요(임금 및 처우, 인사승진 및 평가제도, 교육 및 경력프로그램, 시설 및 노동환경개선 등 실태조사 → 전환 대상자 업무 만족도 및 실태조사 통한 고용구조 전환 효과성 측정). 서울시 3차 비정규직 종합대책(민간위탁)의 제도화를 위한 대책과 기구의 상시적 운영(민간위탁 및 재위탁 지도 감독 및 관리강화, 위탁 및 재위탁 시 노동인권 및 고용의 질 지표 반영)¹¹⁾

[표 11] 서울시 25개 자치구 비정규직 규모, 무기계약 전환 대상자 및 계획, 실적

단체장 소속정당	구분	전환 실적	'13 전환	'12 전환	비정규 인원	전환대상자			
						합계	'13	'14	'15
새누리당	강남구청	6	5	1	218	6	5	1	0
민주당	강동구청	-	-	-	141	25	-	-	25
민주당	강북구청	3	2	1	86	32	2	12	18
민주당	강서구청	2	-	2	163	-	-	-	-
민주당	관악구청	-	-	1	281	32	-	-	32
민주당	광진구청	1	1	-	185	7	1	6	-
민주당	구로구청	2	-	2	134	38	-	10	28
민주당	금천구청	8	8	-	173	38	8	7	23
민주당	노원구청	-	-	-	210	67	-	40	27
민주당	도봉구청	6	6	-	143	6	6	-	-
민주당	동대문구청	-	-	-	355	34	-	10	24
민주당	동작구청	-	-	-	199	51	-	-	51
민주당	마포구청	-	-	-	177	30	-	30	-
민주당	서대문구청	1	-	1	74	3	-	3	-
민주당	중구청	-	-	-	235	-	-	-	-
새누리당	서초구청	-	-	-	315	72	-	-	72
민주당	성동구청	20	20	-	152	20	20	-	-
민주당	성북구청	-	-	-	146	46	-	11	35
새누리당	송파구청	8	-	8	230	-	-	-	-
-(前 민주당)	양천구청	4	4	-	143	9	4	-	5
민주당	영등포구청	-	-	-	242	75	-	19	56
새누리당	용산구청	1	1	-	120	1	1	-	-
민주당	은평구청	23	-	23	232	29	-	4	25
민주당	종로구청	-	-	-	296	164	-	45	119
새누리당	종랑구청	-	-	-	170	-	-	-	-
	합계	86	47	39	4,820	785	47	198	540

*주 : 1)서울 자치구 음영 표시는 비정규의 무기계약 전환이 1명도 없는 곳을 의미함

2)서울시 자치구 비정규직 규모 음영표시는 자치구 비정규직 평균(197명)보다 많은 곳을 의미함.

*자료: 고용노동부, 「공공부문 상시·지속적 업무 비정규직 근로자, '15년까지 정규직(무기계약직)으로 전환」 보도자료(2013. 4. 9), 「공공부문 비정규직 6만 5천여 명 '15년까지 정규직(무기계약직) 전환」 보도자료(2013. 2014). 재구성.

11) 서울시 민간위탁 고용의 과반을 차지하고 있는 사회서비스영역의 고용의 질 개선을 위한 조례 제정 후속 조치 이행. 예를 들면 서울사회복지사협회 및 관련 전문단체와의 주기적인 협의기구 운영.

[표 12] 서울시 기초구 산하 공기업 비정규 규모와 현황(2012-2013)

서울시 자치구 산하 공기업	서울시 기초구 산하 공기업 비정규 현황(2012)								서울시 기초구 산하 공기업 비정규 현황(2013)							
	총인원	직접고용 비정규(2012)				간접고용 비정규(2012)			총인원	직접고용 비정규(2012)				간접고용 비정규(2013)		
		계	시간제	기간제	기타	계	파견	용역		계	시간제	기간제	기타	계	파견	용역
합계	2,960	2,615	519	2,054	42	345	11	334	2,474	2,233	378	1,838	17	241	11	230
강남구도시관리공단	247	156	131	25	0	91	11	80	102	17	0	17	0	85	11	74
강동구도시관리공단	138	115	12	103	0	23	0	23	120	97	25	72	0	23	0	23
강북구도리관리공단	96	96	4	92	0	0	0	0	92	92	5	87	0	0	0	0
강서구시설관리공단	81	81	0	81	0	0	0	0	79	79	0	79	0	0	0	0
관악구시설관리공단	129	128	43	85	0	1	0	1	122	122	45	77	0	0	0	0
광진구시설관리공단	73	54	0	54	0	19	0	19	73	53	0	53	0	20	0	20
구로구시설관리공단	79	66	3	63	0	13	0	13	77	64	0	64	0	13	0	13
금천구시설관리공단	136	59	4	55	0	77	0	77	59	59	5	54	0	0	0	0
노원구서비스공단	174	174	0	174	0	0	0	0	168	168	0	168	0	0	0	0
도봉구시설관리공단	58	45	15	30	0	13	0	13	47	34	7	27	0	13	0	13
동대문구시설관리공단	32	32	0	32	0	0	0	0	36	36	0	36	0	0	0	0
동작구시설관리공단	99	68	0	68	0	31	0	31	104	70	0	70	0	34	0	34
마포구시설관리공단	119	119	0	119	0	0	0	0	118	118	0	118	0	0	0	0
서대문구시설관리공단	77	68	4	64	0	9	0	9	56	47	4	43	0	9	0	9
성동구도시관리공단	301	291	19	234	38	10	0	10	193	193	19	174	0	0	0	0
성북구도시관리공단	112	101	0	101	0	11	0	11	109	109	0	92	17	0	0	0
송파구시설관리공단	131	131	34	97	0	0	0	0	100	100	0	100	0	0	0	0
양천구시설관리공단	122	122	0	122	0	0	0	0	118	118	0	118	0	0	0	0
영등포구도시관리공단	111	94	0	94	0	17	0	17	81	68	0	68	0	13	0	13
용산구시설관리공단	63	63	0	63	0	0	0	0	52	52	0	52	0	0	0	0
은평구시설관리공단	57	57	2	55	0	0	0	0	39	39	0	39	0	0	0	0
종로구시설관리공단	214	214	113	101	0	0	0	0	200	200	108	92	0	0	0	0
중구시설관리공단	109	79	0	79	0	30	0	30	119	88	10	78	0	31	0	31
중랑구시설관리공단	202	202	135	63	4	0	0	0	210	210	150	60	0	0	0	0

[표 13] 서울시 기초구 산하 공기업 비정규 무기계약 전환 실적(2012-2013)

	2012년 전환 계획 및 실적		2013년 전환 계획 및 실적			2012년 전환 계획 및 실적		2013년 전환 계획 및 실적	
	전환계획	전환실적	전환계획	전환실적		전환계획	전환실적	전환계획	전환실적
합계	305(13)	239(10)	357(15)	417(17)	합계	305(13)	239(10)	357(15)	417(17)
강남구도시관리공단	0	0	0	0	마포구시설관리공단	56	56	5	5
강동구도시관리공단	1	1	1	1	서대문구시설관리공단	23	17	20	20
강북구도리관리공단	3	3	10	12	성동구도시관리공단	17	17	115	190
강서구시설관리공단	1	0	9	10	성북구도시관리공단	2	4	16	12
관악구시설관리공단	6	4	17	17	송파구시설관리공단	3	1	3	0
광진구시설관리공단	4	6	8	7	양천구시설관리공단	27	0	20	20
구로구시설관리공단	1	1	2	2	영등포구도시관리공단	7	13	9	9
금천구시설관리공단	4	0	2	2	용산구시설관리공단	74	40	18	17
노원구버시스공단	10	9	52	44	은평구시설관리공단	6	6	2	3
도봉구시설관리공단	14	23	11	13	종로구시설관리공단	4	4	5	5
동대문구시설관리공단	10	12	4	4	중구시설관리공단	4	0	12	12
동작구시설관리공단	19	12	12	8	중랑구시설관리공단	9	10	4	4

* 주 : 자치구 산하 공기업 전환 실적에서 음영 표시된 곳은 평균 이하 전환 실적인 곳들임.

[표 14] 서울시 산하 5개 공기업 비정규 규모(2012-2013)

	2012년 서울시 산하 공기업(5개 기관) 비정규 현황								2013년 서울시 산하 공기업(5개 기관) 비정규 현황									
	총인원	직접고용 비정규(2012)				간접고용 비정규(2012)				총인원	직접고용 비정규(2013)				간접고용 비정규(2013)			
		계	시간제	기간제	기타	계	파견	용역	계		시간제	기간제	기타	계	파견	용역		
서울메트로	1753	9	0	0	9	1744	0	1744	1242	1	0	1	0		0			
서울시농수산물공사	4	4	1	3	0	0	0	414	6	1	5	0	408	0	408			
서울시도시철도공사	1572	10	0	10	0	1562	0	1562	86	11	0	11	0	75	0	75		
서울시시설관리공단	710	181	12	165	4	529	0	529	636	268	57	195	16	368	0	368		
서울시SH공사	344	41	0	41	0	303	120	183	251	41	0	41	0	210	96	114		
합계	4383	245	13	219	13	4138	120	4018	2629	327	58	253	16	1061	96	965		

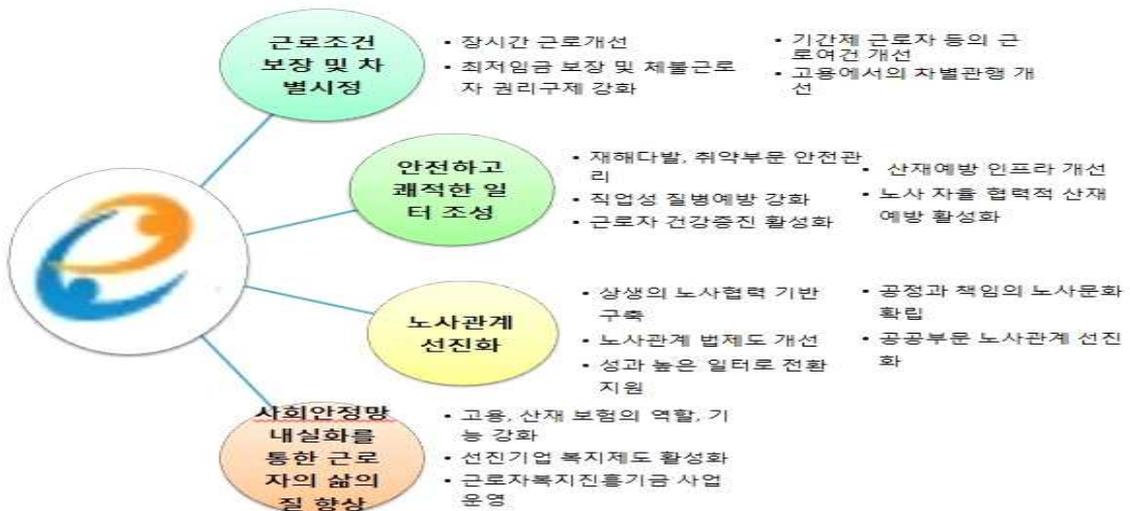
- 한편 앞의 [표]에서 알 수 있듯이 서울시 25개 자치구에서는 정부의 공공부문 비정규직 종합대책 이행도가 낮거나 거의 이행하지 않은 곳들이 많음. 따라서 서울시 자치구의 비정규직의 직접고용 전환을 위한 서울시와 자치구의 유기적 정책 논의가 필요. 민주노총 및 노동운동진영은 물론 시민사회진영에서 관심을 가져야할 영역임(*재정자립도와 무관, 상관관계 없음)

2) 노동정책 - 조직 및 기관 의사소통

□ 현황

- 국제노동기구(ILO, 1978)는 노동행정(Labour administration)을 국가의 노동정책을 수행하는 공공행정 활동을 의미하며, 사회문제에 부응하는 정부의 정책과정에 속한 다고 보고 있음. 기본적으로 국제노동기준에 부합하는 노동법과 정책을 적용하는 것을 목적으로 규정하고 있음.
- 서울시도 지방정부라는 측면에서 국가의 공공행정(중앙사무) 가운데 하나의 영역(지방사무)을 차지하고 있음. 특히 국가의 노동문제 관련 법제도 및 정책과 관련된 공공행정의 역할을 수행할 책무가 있음. 예를 들면 지자체 차원의 조례제정, 정책 및 방침, 모니터링 등의 행정력을 수행할 수 있음. 하지만 현재 서울시 공공부문(본청 및 직속/사업소, 투출기관 노동정책)과 민간부문 노동정책은 각 조직별로 집행 및 모니터링 되고 있는 상황임.

[참조] 2014년 고용노동부 업무 현황 : 분야, 정책목표



* 주 : 노동부 업무 현황 내용 그림 재구성

□ 문제점

- 무엇보다 지자체 차원의 노동행정을 수행하기 위해서는 법제도 및 정책을 집행하기 위한 내외부 행정조직과 협의체를 운영할 필요가 있음. 서울시 노동행정을 수행하기 위해서는 중앙정부 및 타 지자체(16개 광역) 그리고 자치구(서울시 25개)와의 긴밀한 협의 및 창구가 필요한 사안도 존재함에도 그간 이와 같은 조직 내 채널은 제한적이거나 실질적으로 없는 상황임.¹²⁾
- 또한 현재 서울시 내 노동행정을 담당하는 곳은 형식적으로는 ‘노동정책과’ 과 담당하지만, 실질적인 사업영역으로 보면 ‘일자리 정책과’ (고용, 일자리, 청년 아르바이트), ‘공원녹지과’ (공무직 노사관계), ‘조직과’ (민간위탁), ‘여성가족정책실’ (여성, 돌봄) 등에 산재되어 있음.

□ 과제

- 노동행정 기구 강화와 운영 개선
- 노동정책과의 위상과 역할 강화(조직 ‘과’ → ‘국/실’ 수준 승격) 조직 내 ‘노동행정 총괄’ (control tower) 기능과 역할을 통한 종합적인 방향과 사업, 집행, 이행 문제 담당.
- 중앙 및 지자체, 자치구와 협력 및 협의체 구성
- 노동행정 일반 및 사업 집행의 효율성을 위한 노동 관련 제반 행정조직과의 협력/협의체 구성. 서울시가 각급 조직과의 주기적인 회의, 사업 논의 활성화를 위한 일상적 사업 영역으로 운영.

3) 노동조건 - 임금 및 근로조건

(1) 노동시간

□ 현황

- 2012년 7월 조사 당시 서울시 정규직과 무기계약근로, 계약직 공무원은 주당 노동시간이 각각 43.5시간과 43.2시간, 42.5시간으로 비슷함. 하지만 비정규직은 짧게는 16.5시간(단시간 근로)에서 길게는 44.3시간(특수고용형태) 내지 45.0시간(파견근로)까지 편차가 큼.¹³⁾

12) 민간부문 노동시장의 근로기준법과 같은 사항 대부분은 중앙(고용노동부)의 역할이 대부분이기 때문에 홍보, 지원, 개선 사업을 효과적으로 진행하기 위해서는 지방노동청의 협력사업이 필요함. 게다가 공공부문 비정규직 종합대책 이행과 관련하여 국비보조사업(국시·구비 매칭사업) 비정규직 문제와 관련해서는 자치구와 긴밀한 협의가 필요함.

13) 2012년 서울시 민간위탁 및 용역업체 조사대상 고용형태별 주당 노동시간은 특수고용형태(43.5시간), 한시근로(42.3시간), 기간제근로(41.1시간), 무기계약근로(41.2시간), 정규직(40.4시간), 파견근로(38.0시간), 용역근로(37.6시간) 순임.

- 특히 2013년 기준 서울시 산하 공공병원 종사자의 1주일 평균 근로시간이 47.2시간인데, 52시간을 초과하는 장시간 비율이 14.7%나 되는 것으로 나타남. 한편 서울시 산하 용역 근로자의 근로시간이 47시간으로 직접고용 근로자들에 비해 최소 5시간 이상 많은 노동을 하고 있음.

[표 15] 서울시 및 투자출연기관 주당 노동시간(2012년 7월, 단위: 시간)

	비정규직							무기계약근로	정규직
	간접고용			직접고용			직접고용		
	특수고용	파견근로	용역근로	일일근로	단시간	기간제			
본청	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

[표 16] 서울시 고용형태별 근로조건 비교(2013년)

구분	월평균 임금수준 (만원)	주당 근로시간 (시간)	근속연수	복지혜택 수혜율(%)	
				시간외수당	유급휴가
정규직	278	43	8년 1개월	70	89
기간제 근로자	158	40	2년 6개월	36	54
용역근로자	126	47	2년 5개월	31	47

* 자료 : 조성재 외(2013), 『서울시 민간위탁의 수탁기관 종사자 근로조건 개선방안 연구』, 한국노동연구원, 서울연구원.

[표 17] 서울시 산하 주요 공공병원 노동조건 비교

	노동시간 및 수면시간						휴가휴일제도			평균 근속 기간 (년)	인력 부족 (%)	연간 총액 임금 ('12)
	근로시간			수면 시간 [야간 근무 가수면]	점심시간		연차 사용 비율 (%)	생리 휴가 사용 (회)	육아 휴직 사용 비율 (월)			
	1주 근로 시간	52시간 초과 비율	인수 인계 시간 (분)		하루 평균 시간 (분)	25분 미만 비율 (%)						
서울 공공병원	47.2	14.7	45.2	5.8 [31.5]	23.5 * 결식 (1.8회)	64.4	70	8.2 (6.4)	8.9 (8.9)	5.0	33	3,673
보건 의료 공공병원	46.7	15.3	36.1	6.2 [48.8]	24.6 * 결식 (1.7회)	64.0	49	53 (9.7)	16 (8.1)	9.6	35	3,981

* 주 : 1) 서울시 공공병원 자료는 2013년 10-11월의 한국노동사회연구소(김종진) 원자료 재구성
2) 보건의료 공공병원 자료는 2013년 3-4월의 한국노동사회연구소(김종진) 원자료 재구성

□ 문제점

- 현행 근로기준법은 주당 연장근로 한도를 12시간으로 제한하고 있음. 주40시간 근무제가

적용되는 사업장이라면 주 52시간이 최장 근로시간임. 그런데 서울시 본청 및 직속, 사업소 그리고 투출기관에서 주 52시간을 초과하는 장시간 노동이 확인되고 있음.¹⁴⁾

- 이를 반영하듯 서울시 취약계층 간접고용 비정규직의 노동조건은 매우 열악한 상황임. 현재 서울시 간접고용 근로자들은 1주일에 약 7시간 정도 초과근로를 수행함에도 연장근무 수당 적용은 30% 수준에 불과함. 그럼에도 유급휴가 혜택은 절반(47%)에도 미치지 못하고 있음(기간제 54%, 정규직 89%).
- 또한 서울시 산하 기관 중 사회서비스(병원/의료기관, 돌봄) 영역의 근로자들이 상대적으로 장시간 노동에 노출되어 있음. 하지만 장시간 노동은 개별 근로자의 삶의 질과 건강은 물론 시민과 고객에 대한 서비스 제공에도 부정적 영향을 미치기 때문에 개선이 필요함.
- 특히 서울시 산하 의료기관 및 요양시설의 간병 및 요양보호사 노동조건(주당 노동시간 50시간 이상으로 장시간 노동 문제 심각 → 인력 충원과 교대제 도입으로 일과 삶의 균형을 찾을 수 있는 방안 마련 필요, 돌봄 영역의 낮은 임금으로 기본적인 삶을 영유할 수 있는 수준 불가능한 상황. 생활임금제 도입을 통한 저임금 해소의 주된 정책 대상 필요).¹⁵⁾

14) 현행 근로기준법 제59조(근로시간 및 휴게시간 특례)는 운수, 물품판매·보관, 영화제작·홍보, 광고통신, 병원 등의 사업장에서는 노사 서면합의로 1주 12시간을 초과하는 연장근로 및 휴게시간 변경이 가능함. 특례제도는 ‘특별한 공익적 필요성 또는 현저한 업무상 특성으로 인해 다른 예외 규정을 통해서는 해결이 어려워 장시간 근로 한도를 초과하여 근로할 필요가 있을 경우에 최후적 수단으로 인정’ 한 것임. 예외 규정은 △법정근로시간의 연장(주12시간 한도), △긴급상황시 연장근로 초과, △탄력적 근로시간제 등 유연근로시간제, △근로시간 적용 배제(감시·단속직 등) 등임.

15) 실제로 서울시 위탁 병원/의료기관 종사자(간호사) 이직률 20%(3교대제 근무형태로 여성 다수의 간호사 인력부족 문제 심각 → 내부 노동강도 강화와 숙련된 종사자 부족으로 의료사고 위험까지 노출 가능성 높음).

[참조] 서울시 산하 주요 공공병원 노동조건 : 노동시간, 휴게시간, 수면시간, 임금

		노동시간(시간)						휴게시간		수면시간			2012년 연봉 (임금)
		1주일 (시간)	1일 (시간)	출근 이전 업무 준비(분)	퇴근 시간 이후 근무	인수 인계 시간 (분)	월 모임 회의 준비	1일 식사 시간	1주일 결식 횟수	잠들기 준비 수면 시간	수면 시간	야간 가수면 시간	
성별	남성	47.6	9.4	43.0	1.3	66.8	6.9	24.0	1.8	25.2	5.7	58.9	3,976.1
	여성	47.0	9.2	42.9	1.2	40.7	6.7	23.4	1.8	26.6	5.8	22.0	3,564.4
직종	간호직	46.7	9.5	48.0	1.4	42.1	6.8	19.5	1.9	30.6	5.7	17.0	3,755.2
	의료기술직	47.0	9.0	37.1	0.9	37.4	6.1	27.7	1.6	21.2	5.9	84.4	3,674.5
	사무행정	46.5	9.2	39.2	1.4	63.1	6.3	28.2	1.3	22.6	5.8	27.4	4,180.9
	기타	48.9	9.1	37.8	1.1	58.8	7.6	25.6	1.9	23.3	5.7	108.0	2,925.6
고용	정규직공무원	51.0	9.9	58.1	1.7	40.4	8.5	22.2	1.7	22.5	5.4	64.4	4,433.8
	정규직비공무원	45.6	9.1	38.1	1.1	49.5	5.6	23.4	1.8	29.0	5.9	20.1	3,575.1
	비정규직	46.9	8.7	37.0	1.0	46.0	6.2	26.5	1.9	25.6	5.6	102.4	2,474.7
혼인	기혼	48.6	9.3	47.8	1.4	47.7	7.3	23.5	1.7	23.2	5.7	43.6	4,086.4
	미혼	45.0	9.2	35.3	1.1	43.2	5.4	24.1	1.9	31.3	5.9	18.7	2,794.1
유형	서울시직속	50.4	9.6	56.4	1.6	43.2	8.1	22.9	1.7	22.3	5.5	86.1	4,040.4
	서울시투출	47.2	9.4	36.8	0.9	39.9	5.5	27.9	1.9	33.0	6.0	120.5	3,295.9
	서울시위탁	43.6	8.9	30.9	1.0	50.2	5.5	22.2	1.8	27.9	6.0	10.0	3,376.7
사업장	어린이병원	50.0	9.1	56.7	1.6	43.7	7.4	22.3	1.8	21.8	5.5	86.9	3,498.3
	서북병원	50.5	9.6	48.0	1.6	43.7	8.4	23.2	1.7	20.1	5.5	95.5	4,301.9
	은평병원	50.6	10.2	68.4	1.8	41.9	8.6	23.4	1.6	26.3	5.5	64.0	4,339.1
	서울의료원	47.2	9.4	36.8	0.9	39.9	5.5	27.9	1.9	33.0	6.0	120.5	3,295.9
	동부병원	42.4	8.7	30.4	0.6	53.4	8.0	24.1	2.0	19.9	5.8	13.5	3,613.8
	북부병원	45.0	9.3	35.7	0.9	94.5	6.4	22.6	1.8	30.2	6.1		3,110.9
	보라매병원	42.6	8.5	27.0	0.7	24.2	3.9	23.9	1.6	27.4	5.7		3,832.2
	서남병원	43.8	9.0	31.4	1.2	40.3	4.8	18.8	1.9	32.0	6.0	9.9	3,401.7
	장애인치과	42.2	7.9	21.7	0.5	26.7	3.3	34.5	1.5	15.7	6.5	2.0	2,467.4
계		47.2	9.3	42.9	1.3	45.4	6.7	23.5	1.8	26.2	5.8	31.5	3,673.8

* 자료 : 김중진(2014a) 재인용

(2) 임금 및 복지

□ 현황 - 월평균 임금

- 2012년 6월 기준 서울시 및 투자출연기관 종사자의 월평균 임금은 정규직(359만원), 계약직 공무원(332만원), 특수고용형태(318만원), 무기계약근로(294만원), 파견근로(284만원) 순임. 하지만 조사 당시 비정규직 고용형태 중 가장 수가 많은 기간제(153만원)와 용역근로(156만원)은 절반 수준임.¹⁶⁾
- 한편 현재 공공부문에서 시간제 일자리 창출이 정부 정책으로 도입되고 있는데, 조사 당시 서울시 시간제 월 평균 임금은 62만8천원 수준이었음. 물론 본청(41만2천원)과 사업소(48만9천원)의 단기 시간제를 제외하면, 시간제 일자리 월 평균 임금은 108만원 최저 임금을 조금 상회하는 수준임.

[표 18] 서울시 및 투자출연기관 월평균 임금(2012년 6월, 단위: 천원)

	비정규직							무기계약근로	정규직
	간접고용			직접고용			직접고용		
	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

[표 19] 서울시 및 투자출연기관 고용형태별 수당, 복지 현황(2012년 6월, 단위: %)

	비정규직							무기계약근로	정규직
	간접고용			직접고용			직접고용		
	특수고용	파견근로	용역근로	일일근로	단시간	기간제	계약직공무원		
서면계약	100	100	92	100	94	100	97	83	68
상여금	100		71			30	87	89	94
퇴직금	100	100	95		6	56	100	100	98
시간외근로수당		100	62		9	60	97	92	97
휴일근로수당	100		62		9	65	50	69	64
연차수당	100	100	86	50	14	67	78	75	79
근속수당			14			7	75	56	91
직책수당			38			7	66	37	89

16) 2012년 서울시 민간위탁 및 용역업체 조사대상 고용형태별 월평균임금은 무기계약근로(357만원), 정규직(221만원), 기간제근로(166만원), 파견근로(157만원), 한시근로(156만원), 용역근로(153만원), 특수고용형태(128만원) 순임.

가족수당			3			60	88	86	99
교통비	100	100	40		51	77	78	72	86
식대	100	100	69		20	79	88	89	93
명절휴가비	100		21		6	12	69	67	88
명절기념품	100	100	45	100	20	40	69	69	65
주5일제	100	100	75	100	74	93	100	97	100
업무교육	100		45		20	42	94	86	97
산재보험	100	100	88	100	65	95	55	91	48
건강보험	100	100	94	50	26	100	97	100	100
고용보험	100	100	94	100	68	95	74	94	52
국민연금		100	91	50	24	95	45	91	42
경조비	100		29		6	12	56	43	68

□ 문제점

- 서울시 노동조건 중 임금문제는 취약계층의 열악한 임금 실태와 법 준수 미비임. 무엇보다 서울지역 저임금 근로자 비율(19.3%, 비정규직 35.8%) 해소와 고용형태별 임금격차 해소(정규직 격차 51.3%, 간접고용 비정규직 임금 45.3% 수준), 법정최저임금 미달자 완화/해소(최저임금 미달 8.3%, 비정규직 16.5%), 임금수준 향상(비정규직 월 평균임금 약 140만원) 등의 과제가 있음.
- 서울지역 전체 노동시장이 아닌 공공부문에서도 취약계층 임금은 열악한 상태임. 예를 들면 2012년 서울시 직접고용 비정규직(기간제) 월 평균 임금은 130만원 ~ 150만원 수준이었으며, 2013년 비정규직(기간제) 임금은 다소 향상되었다고는 하지만 160만원 정도에 불과함. 게다가 서울시 간접고용 비정규직 월 평균 임금은 126만원으로 저임금 계층에 포함되어 있음.
- 이와 같은 상태에서는 도시에서 보편적인 삶을 향유할 수 있는 상황이 못됨. 특히 서울지역의 소비자 물가 등을 고려하면 취약계층이 의식주와 같은 기본적인 생활을 유지하기에도 어려운 임금 수준임. 우리 사회에서 간접고용 비정규직은 임금 이외의 부가급여(상여금, 퇴직금, 기타 세수당)나 복지제도가 거의 미비하기 때문에 ‘기본급’ (월 총액 90% 수준)이 절대 금액을 차지한다는 점을 고려하면 최저임금 현실화와 함께 지자체 수준의 개선방향이 모색될 필요가 있음.

□ 과제

- 임금 불평등 및 저임금 해소 정책
- 서울시 공공부문 취약계층 임금불평등 및 저임금 해소를 위한 임금 및 처우개선(비정규직 기본급 현실화, 중소기업 노임단가 이상 지급, 서울시 산하 공공기관 임금제도 모니터링 과 체불 방지)과 대안적임금제도 모색(생활임금, 적정임금).

- 서울시 공공부문의 저임금 취약계층(간접고용, 여성, 장애인, 고령자, 청년 등)의 직종별 표준임금 가이드라인 발표. 전국 수준의 저임금 직종의 임금 및 서울지역 해당 직종 실태 조사를 통한 ‘서울형 좋은 임금 모델’ 구축과 적용(* 가칭 ‘서울지역 직종별 임금 전화번호부’ 발행).

● 서울시 하도급 임금지급 및 체불 문제

- 서울시 위탁 및 하도급 업체 임금체불 방지사업위해 <적정임금제도> 시스템의 운영을 모색할 필요가 있음. 현재 서울시 건설하도급뿐만 아니라, 기타 행정영역의 하도급 임금체불 문제를 해결하기 위해 미국 이주근로자들에게 적용하는 ‘적정 임금제도’ 검토 가능. 적정임금 보장제(Prevailing Wage)는 미국 연방정부와 주 정부가 공공공사에 적용하는 원가반영 기준이자, 건설근로자에게 지급해야 할 지역별, 직종별 최저임금을 의미.¹⁷⁾

[표 20] 서울시 주요 자치구 비정규직 직종별 특성

직종 구분	특성
보건 사회복지 비정규직	- 여성(74.6%), 연령(평균 40세, 20대와 40대가 다수), 고학력(4년제 대졸이상의 학력 63.5%), 기혼(66.9%), 가계의 생계보조자(54.3%) - 계약기간 12개월의 기간제가 대다수, 근로계약 약 1.6회 갱신, 향후 계약갱신 불투명, 정규직 전환 가능성 거의 없음(88.0%), 고용안정성 불만(74.3%), 비정규직 개선대책 1순위로 고용안정 선택(72.6%) - 월임금총액(166만원, 세전), 적정임금수준(213만원) - 자발적 취업자 대다수(89.1%), 특히 경력·전문성 발휘 사유가 70.9% 차지
사무 전산 비정규직	- 여성(89.6%), 연령(평균 38세, 20대와 40대가 다수), 고학력(대졸 51.3%, 전문대졸 22.6%), 기혼(58.3%), 가계의 생계보조자(51.3%) - 계약기간 9-10개월의 기간제가 다수, 근로계약 약 2.8회 갱신, 향후 계약갱신 불투명, 정규직 전환 가능성 거의 없음(94.8%), 비정규직 개선대책 1순위로 고용안정 선택(67.0%) - 월임금총액(133만원, 세전), 적정임금수준(170만원) - 자발적 취업자 다수(67.0%)
청소 비정규직	- 여성(79.3%), 연령(평균 56세, 50-60대가 대부분), 저학력(고졸이하 96.6%), 기혼(69%), 사별·이혼 비율 높음(31.0%), 가계의 주된 생계부양자(58.6%) - 계약기간 12개월의 용역 노동자가 대다수, 근로계약 약 2.6회 갱신, 향후 자동적인 재계약 관행(75.9%), 정규직 전환 가능성을 상대적으로 높게 봄(37.9%), 비정규직 개선대책 1순위로 임금인상 선택(65.5%) - 월임금총액(133만원, 세전), 적정임금수준(162만원) - 비자발적 취업자 대다수(75.8%), 특히 당장 수입이 필요해서 사유가 41.4% 차지 - 가계수지 적자 비율 약 70%
시설관리 비정규직	- 남성(74.8%), 연령(평균 58세, 50-60대가 대다수), 저학력(고졸이하 80%), 기혼(75.7%), 사별·이혼 비율도 일정 수준(19.1%), 가계의 주된 생계부양자(76.5%) - 계약기간 9개월의 기간제가 대다수, 근로계약 약 2.4회 갱신, 향후 자동적인 재계약 관행(53.0%), 정규직 전환 가능성 높다고 인식한 비율 일정 수준(29.6%), 비정규직 개선대책 1순위로 임금인상 선택(59.1%) - 월임금총액(142만원, 세전), 적정임금수준(167만원) - 비자발적 취업자 대다수(68.7%), 특히 당장 수입이 필요해서 사유가 53.9% 차지 - 가계수지 적자 비율 55.7%
민원·안내· 홍보 비정규직	- 여성(87.2%), 연령(평균 39세), 고졸-대졸자 고루 분포, 기혼(61.5%), 가계의 생계보조자 및 주요 생계부양자 고루 분포 - 계약기간 9-10개월의 기간제 대다수, 근로계약 약 2회 갱신, 자동적인 재계약 거의 없음(특별한 일 없으면 그만두어야, 56.4%), 정규직 전환 가능성 없음(89.8%), 비정규직 개선대책 1순위로 임금인상과 고용안정 비슷 - 월임금총액(123만원, 세전), 적정임금수준(154만원) - 자발적 취업 사유가 조금 많음(59.0%), 그러나 당장 수입이 필요해서도 25.6%

* 자료: 김유선, 김종진, 유희근 외(2013)

17) 공공 발주자는 프리베일링 웨이지(p.w)를 원가에 반영해 공사를 집행하고 건설업체는 이를 고려해 응찰가를 쓰되 적정임금은 건드릴 수 없고 시공 과정에서 전액 근로자에게 지급해야 함. 미국 정부는 적정임금을 정기적으로 조사, 발표하며 입찰, 시공과정에서 준수 의무를 어긴 건설사는 일정기간 공공공사 입찰을 제한하고 있음.

4) 작업장 안전 - 건강, 산재¹⁸⁾

□ 현황

- 서울시의 경우 산업구조의 특성에서 제조업 및 건설업의 비중이 낮고 민간서비스업 및 사회서비스업의 비중이 높기 때문에 산업재해는 전국 차원의 지표와 비교했을 때 상대적으로 낮게 나타나고 있음을 확인.
- 하지만 산업재해는 가급적 발생하지 않는 것이 좋은데, 매년 산업재해로 인해 피해를 입는 근로자가 서울시에서만 1만 2천명을 넘고 있으며, 그 중에서 사망자는 2012년을 제외하고서는 매년 200명 이상 사망자가 발생했다는 점에 대해서는 심각성을 인식할 필요.

[표 21] 전국 및 서울시 산재보험 가입 사업장의 재해율 및 사망만인율

재해	지역	2008년	2009년	2010년	2011년	2012년
재해자수 (재해율%)	전국	95,806 (0.71)	97,821 (0.70)	98,645 (0.69)	93,292 (0.65)	92,256 (0.59)
	서울	13,945 (0.42)	13,382 (0.40)	13,617 (0.41)	12,441 (0.37)	12,213 (0.33)
사망자수 (사망 만인율%)	전국	2,422 (1.80)	2,181 (1.57)	2,200 (1.55)	2,114 (1.47)	1,864 (1.20)
	서울	301 (0.91)	263 (0.79)	271 (0.81)	218 (0.65)	188 (0.50)

* 사망률의 경우 사망자수가 적기 때문에 일반적으로 (산재사망자수/전체근로자수)*10,000을 한 사망만인율을 활용.

* 자료 : 노동부, 산업재해통계, 각년도

□ 문제점

- 최근 서울시 건설 현장이나 메트로 등에서 작업장 안전문제가 발생한 것은 사실 서울시 공공부문에서 작업장 안전과 관련된 문제가 상대적으로 소홀했던 탓이 큼. 특히 2014년 메트로 지하철 추돌 사고는 2008년 오세훈 전 시장 이후 공공기관 선진화라는 미명하에 서울시 산하 기관(서울메트로, 도시철도공사)의 시설관리 및 정비 파트 등이 외주화된 것도 한 원인임.
- 한편 서울시는 특히 지방자치단체 중에서도 서비스업 사업체와 근로자수가 가장 많으며 우리나라의 전체 서비스업 사업장과 근로자수의 1/3이상을 차지함. 즉, 200만 명이 넘는 서울시 서비스업 종사자가 산업안전보건법의 사각지대 해소 노력 필요. 이를 위해서는

18) 영국의 400여개 지방자치단체는 사무실, 상점, 도소매 유통업, 호텔, 음식점, 주유소, 요양시설, 레저 산업 등에 대하여 안전보건을 장려할 책임을 지고 있음. 1천1백만 명이상의 근로자들이 이러한 영역에서 일하고 있으며, 지방자치단체의 감독관(inspectors)은 전형적인 환경보건 공무원으로, 식품 안전, 공해, 주거 환경 등에 대한 임무를 수행하고 있음. 연간 1,600여명의 감독관들이 일하고 있으며, 2007년과 2008년에 걸쳐 13 725 건의 위반사례가 보고되었음.

서울시에서도 공공부문 산하의 서비스업무 종사자에 대한 정신건강, 감정노동 등의 문제에 대한 고민이 필요한 시점임.

□ 과제

- 서울시 작업장 안전과 건강 문제 제도화 필요
- 서울시 및 주요 산하 공공기관, 민간위탁 업무의 작업장 안전 문제 전담부서 설치, 작업장 안전 규정 제도화(조직, 권한, 구속력, 예산과 자원, 매뉴얼, 민간전문 집단 참여 등) 노력이 필요함. (서울시 노동재해 없는 사업장 프로젝트 필요)
- 예를 들면 120 다산콜센터 ‘원 스트라이크 아웃’ 제도처럼 공공부문에서 사회적 인식 확산과 제도적 규제 방안 마련(예: 감정노동 가이드라인, 상담 및 해소 지원프로그램 운영). 예를 들면 공공부문부터 호주와 미국의 경우 사회복지사 작업장 안전과 건강을 위해 작업장의 산업안전 보건과 관련된 법률 제정 검토.¹⁹⁾

5) 교육훈련 - 직무교육

□ 현황

- 현재 서울시 산하 공무원 및 비정규직은 기본적인 교육훈련(직무, 직무 외)에서 배제되어 있음. 현재 서울시 공무원 △사무종사원, △시설관리원, △공원녹지관리원, △도로보수원, △환경미화원 5개 직군(610명)은 기존 상용직과 비정규직(기간제)이 직접고용으로 전환된 무기계약 근로자임.

[표 22] 서울시 공무원 현황 - 조직 및 직군별(2013.11.25. 기준)

	계		사무		시설		공원녹지		도로		환경	
	정원	현원	종사원		관리원		관리원		보수원		미화원	
총계	670	610	77	71	72	72	394	368	75	58	52	41
본청	124	107	39	39	6	6	6	4	75	58	-	-
직속기관	6	6	6	6	-	-	-	-	-	-	-	-
사업소	540	497	32	26	66	66	390	364	-	-	52	41

* 자료 : 서울시 공원녹지과

19) 호주(뉴사우스웨일즈주)는 3개 범주별로 작업장 보건 및 안전 수칙을 규정하고 있는데, 주요 내용 중 사회복지 종사자의 10가지 위험요인(업무 중 폭행, 클라이언트로부터의 언어/신체적 폭력에 따른 심리적 불안과 스트레스 포함)들을 구체적으로 다루고 있으며, 작업장 보건 및 안전법에 기초한 ‘실천규칙’ (Codes of Practice)은 실천방안과 체크리스트(핸들링 매뉴얼)를 제시해 주고 있습니다. 미국은 사회복지 안전법(메사추세츠주, 켄터키주, 버지니아주)을 통해 폭력 예방과 시스템 마련 등의 구체적 규정 등을 마련해 놓았습니다. 세부 내용은 국가인권위원회 2013년 연구용역 보고서 <사회복지사 인권상황 실태조사>(김중해, 김중진, 김인숙, 이정봉 외) 4장의 해외 사례를 참조(홈페이지-인권정보 정책-인권정책자료- 실태조사 보고서 게시판 190번 글)하세요. http://www.humanrights.go.kr/03_sub/body02_4.jsp

- 하지만 현재 서울시 공무원의 업무와 관련된 교육훈련은 물론이고 업무 외 교육(교양, 인성, 자기계발 등)은 전무한 실정임. 예를 들면 사무종사원의 경우 상담업무부터 공연예술 보조, 병원/의료기관 종사자까지 매우 다양함. 특히 해당 업무 중 국가기술자격증과 연동된 업무의 경우 외부 교육(자격증 이수, 보수교육)의 참여 기회 및 지원이 이루어져야 좋은 행정서비스로 연결될 수 있음.

□ 문제점

- 조직의 인적자원관리정책은 기본적으로 조직 내부 자원의 효율적인 운영이 핵심인데, 대민서비스를 기본으로 하는 공무원의 교육훈련제도가 전무한 실정은 시민들에게 좋은 서비스를 제공하기 어려운 조건을 형성하는 요인이 되고 있음.
- 또한 내부 구성원 스스로 교육 및 경력형성을 위한 제도가 미비하다보니 숙련형성은 물론 일에 대한 만족도도 낮아지는 상황이 발생하고 있음. 이는 개인적으로 해소할 수 없는 문제라는 점을 고려하면 조직 내에서 제도화된 프로그램을 통한 다양한 행정 시스템과 프로그램을 통한 생산성 및 자아실현의 기회를 만들어 주어야 함.

□ 과제

- 서울시 공무원 교육훈련 프로그램 제도화
 - 내부 직원의 교육/경력 프로그램(OJT, Off-JT, SD) 정기적 운영과 지원 제도 수립
- 법정 의무교육과 법정 의무 외 교육의 다양성 확보
 - 법정 교육, 직무교육, 직무 외 교육훈련 프로그램 등 다양한 교육/경력 프로그램을 통한 서비스 향상 및 자기개발 확대.

6) 고용평등 - 평등 및 차별

□ 현황

- 서울시 임금 근로자들은 “기간제 근로자들이 하는 업무와 동일한 업무를 수행하는 정규직들이 있다”는 응답이 54.4%였음(공무원 30.9%, 공무원 23.3%). 또한 서울시 1차 비정규직 종합대책에서 정규직 전환대상에서 제외된 사람 가운데, 74.2%가 미전환자 처우개선 수당을 받고 있었으나 24.1%는 처우개선 수당을 못 받고 있었음.
- 실제로 서울시 산하 공공병원의 비정규직 업무 다수가 “상시 지속 업무” (96.2%)로 인식하고 있었고, “현재의 업무는 향후에도 지속될 업무” (86.3%)이며, “현 업무를 수행하는 정규직이 존재” (69.4%)하며, “현 업무 바로 이전 현재 업무는 정규직이 수행했던

업무” (61.8%)로 나타남.

[표 23] 서울시 동일업무 정규직 및 처우개선 문제(2012년 6월, 단위; %)

기관구분	동일업무수행 정규직 있다		미전환자 처우개선수당		
	공무직	공무원	받는다	안 받는다	해당 없음
본청	5.3	32.0	48.0	38.7	13.3
직속기관		67.4	79.1	20.9	
사업소	38.1	24.2	93.7	4.5	1.8
투자기관	34.1	2.3	91.9	8.1	
출연기관	20.2	24.0	23.5	76.0	0.5
전체	30.9	23.3	74.2	24.1	1.8

[표 24] 서울시 주요 공공병원 비정규직 업무 성격과 판단 지표(2013년 11월)

비정규직 응답	현재 업무 상시 지속 업무		현 업무 상시 지속, 향후 지속 업무		현 업무 동일 수행 정규직 존재		현 업무 바로 이전 정규직 수행 업무	
	비율	응답자	비율	응답자	비율	응답자	비율	응답자
계	96.2%	127	86.3%	126	69.4%	93	61.8%	81

* 자료 : 김종진(2014a)

[그림 5] 서울시 주요 공공병원 비정규직 차별 의견(중복응답, 단위: %)



* 자료 : 김종진(2014a)

□ 문제점

- 무엇보다 현재 서울시 산하 기관에서 전환되지 않은 비정규직 업무 중에도 상시 지속의 직접고용 전환 업무가 존재하고 있으나 미전환 대상으로 분류된 곳들이 있고, 아직 정규직과 혼재업무를 수행하고 있어 임금 및 복지 등의 노동조건 차별문제(동일노동 동일임금 원칙)가 발생할 개연성이 높음.
- 한편 서울시 산하 공공병원 조사 결과 비정규직의 주된 차별은 “고용안정 문제” (33.4%), “임금수준” (23.9%), “후생복지” (12.2%)로 인식하고 있었음. 이런 이유로 서울시 산하

에 정규직과 동일 업무 수행 비정규직 차별을 해소하지 않을 경우 개별 사업장에서 법정 다툼과 노사간 갈등과 분쟁의 소지가 나타날 개연성이 높음.

□ 과제

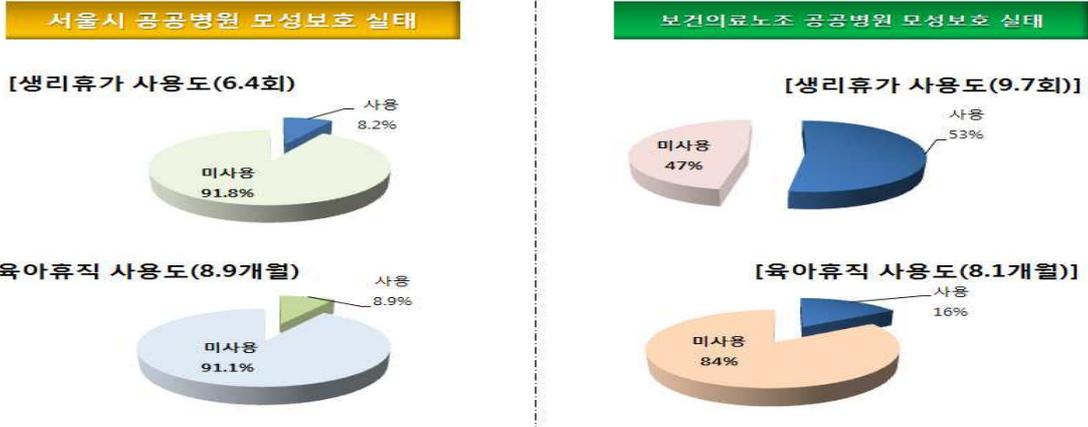
- 서울시 공공부문 고용 및 차별 해소 정책
 - 서울시 비정규직 종합대책 이행(상시 지속 업무 직접고용 전환 32.3% 요구, 향후 상시 지속업무 직접고용 채용, 임금 및 노동조건 개선 42.6%) 모니터링 강화 및 각 조직별 노동관계 관련 법준수 지침 강화(예: 서울시 담당 공무원 노동교육 의무화, 서울형 노동인권 및 노동관련 법 준수 이행 체크리스트 배포와 점검).
- 서울시 공공부문 고용평등 정책 강화 필요
 - 서울시 노동 인 지적 고용 문화와 차별 해소 진행. 서울시 공공부문 취약계층의 고용기회 확대(예: 노동세계에 익숙해지기: 알자리 창출, 부분별 취업 할당제 확대, 노동자 발언 voice이 자유로운 조직 문화), 양질의 고용의 질을 찾는 고용(예: 일과 삶의 균형: 보편적 노동인권이 실현되는 일터)

7) 모성보호 - 출산, 육아, 돌봄정책

□ 현황

- 서울시 여성가족정책실의 여성정책비전(10개, 2012.4)은 성평등정책 추진시스템 구축 및 강화, 도시공간 및 시설에 성평등 관점 도입, 일하는 여성의 근로환경 개선, 좋은 여성일자리 지원, 생애주기별 여성 건강 관리, 여성이 안전한 환경 조성, 일가족 양립 환경 조성, 보육의 공공성 확보, 장애여성, 결혼이주여성 등 지원, 싱글여성 지원으로 되어 있음.
- 하지만 서울시 및 투자출연기관의 여성 및 모성보호 실태를 보면 취약한 상황임. 서울시 산하 공공병원 여성 종사자의 모성보호 및 건강권과 관련된 생리휴가(사용 8.2%, 사용 횟수 평균 6.4회 ↔ 미사용 91.8%)와 육아휴직(사용 8.9%, 이용 횟수 8.9개월 ↔ 미사용 91.1%) 사용은 거의 없었음.
- 서울시 산하 공공병원 여성 종사자 중 △법률 및 단협 위반적 성격은 약 20% 전후(임신 후 야간 근무 지속 21.1%, 출산 후 조기 복귀 19.3%)였고, △비인권적 조직문화 성격은 15% 전후(부서 인력 문제 등으로 원치 않는 피임 7.3%, 임신순번제 15.1%)였고, △작업 환경과 노동조건 차원의 문제 성격은 5% ~ 11.3% 전후(유사산 11.3%, 난임 또는 불임 5.5%)였음.

[그림 8] 서울시 주요 공공병원 모성보호 실태 : 생리휴가, 육아휴직 사용도



* 자료 : 김종진(2014a) 재인용

□ 문제점

- 서울시 공공병원이 여성 다수 사업장 임에도 불구하고 생리휴가와 육아휴직 사용율이 낮은 것은 공공부문의 조직문화(남성 고위직 중심의 위계적 구조와 가부장적 문화)를 반영하는 것으로 추정. 2013년 설문조사 결과 서울시 산하 병원은 공공기관임에도 불구하고 민간병원과 다름없이 모성 보호 및 인권 침해 사안들이 확인 되고 있음.
- 일반적으로 개별 사업장에서 기본적인 노동인권이 침해받고 근로기준법과 같은 사항들이 지켜지지 않을 경우 직장을 떠나는 문제(exit)가 발생하게 됨. 이는 개별적 차원에서는 노동시장의 변화로 인한 소득 및 경력 손실이 발생할 개연성도 있고, 조직적 차원에서는 숙련된 직원의 이직으로 인한 업무 손실로 인한 대민서비스 질적 저하로 나타날 수 있음. 때문에 현재 서울시 내부의 기본적인 모성보호제도가 준수되고, 모범사용자로서 보다 향상도니 성인지적 조직문화로 전환될 필요가 있음.

□ 과제

- 서울시 공공부문 성인지적 조직문화 법준수
 - 서울시 각급 조직에서 현재의 남녀고용평등법, 근로기준법 등 노동관계법률 미이행 점검과 제도 개선 수립(예: 성인지적 조직문화 운영 사례 발굴 → 인사평가승진제도 적극 반영).
- 서울시 공공부문 모성보호제도 활성화를 위한 인력 풀 시스템 운영
 - 서울시 각급 조직 내 적극적 모성보호제도 운영으로 인한 인력부족 문제 해결 방안 모색 (예: 5% 인력 추가 할당, 모성보호 제도 인센티브제 검토)

4. 맺음말 : 평가와 과제

□ 서울시 노동정책 평가와 함의

- 기존 서울시 고용 및 노동정책 평가(김종진:2013, 김주일:2013, 노광표:2014, 이남신:2014)의 공통점은 지방정부 차원의 의미 있는 서울시의 노동정책을 주로 소개하고 있으며, 모범 사용자 역할을 강조하고 있음. 기존 논의들 대부분 서울시 노동정책은 형태상 구분으로 △하드웨어(노동정책과 신설 운영, 노동복지센터 운영), △소프트웨어(직접고용 및 간접고용 비정규직의 직접고용-무기계약직 전환, 고용 및 일자리 사업: 청년, 아르바이트 일자리 및 권익보호 사업, 모니터링 사업 : 명예옴브즈맨 등) 차원에서 평가되고 있음.
- 서울시 노동정책은 앞에서 언급한 서울시가 모범 사용자 차원에서 구분하면 ‘정책형성자’ (법제도 설계자: 비정규 및 근로자 관련 조례 제정, 일자리/고용/노동 관련 정책 및 사업 집행 및 모니터링), ‘계약 당사자’ (사용자 지위: 서울시 직접고용 및 간접고용 노동자 직접고용 전환 및 처우/환경개선, 도급인 지위: 서울시 하도급 직접고용 전환 및 일부 민간위탁 고용안정성 확보 등) 역할로 일정한 성과를 확인됨.²⁰⁾
- 하지만 그간 서울시(광역) 노동정책에 관심이 너무 집중된 탓에 25개 자치구의 고용 및 일자리, 노동정책에는 소홀한 측면이 있고, 그 결과 서울지역 해당 자치구의 지난 2년간의 비정규직의 무기계약 전환은 86명에 불과한 실정임. 서울지역 25개 자치구 중 약 19개 구청장이 민주당 소속이며, 대부분의 시의원이 민주당이라는 조건에서 ‘서울시(광역)-25개 자치구’의 내적 차이와 격차(고용관계 이질화 현상)를 해소하려는 과제가 있어야 함(*국시비 보조/매칭 일자리 사업 비정규직 문제 중장기적 과제 수립 필요).
- 따라서 노동운동진영은 향후 25개 자치구의 비정규 현황 조사 및 점검을 통해 ‘왜 서울시와 동일한 업무를 수행하는 직무(5개 직군 + @)가 해당 자치구에서는 전환하지 않는지’, ‘또한 다수의 비정규직이 전환 예외 분류된 업무/직무는 무엇이며, 그 업무 성격은 서울시와 어떤 차이가 있는지’, ‘자치구 무기계약 전환 예외 분류 기준과 원칙은 어떤 결정 과정 속에서 진행되었는지’ 등의 사후적인 작업(after management)이 진행되어야 함(*민간위탁 : ILO 94호 공공조달 정책, 생활임금 및 적정임금제도 검토와 적용).

20) 서울시가 모범사용자로서 간접고용 비정규직 노동환경 및 조건 그리고 삶의 조건을 개선한 이후 각 기관/조직별 전환자의 인사평가관리의 종합적인 정책이 모니터링(After Management)될 필요가 있음. 예를 들어 서울시 세종문화회관, 시설관리공단 등의 간접고용 비정규직의 직접고용 전환 업무 대상 자회사 설립 등의 논의는 현 정책에 긍정적 역할을 하지는 않을 것임.

*** ILO 협약 94호 '공공계약에 있어서 노동조항에 관한 협약'²¹⁾**

- 최소한의 기준

: 수탁기관 종사자의 임금 수준이 법률, 중재조정, 단체교섭에 의해 지역적으로 마련된 최소한의 기준보다 불리하지 않은 임금을 준수.

- ① 비교 가능한 직종에 관해 ② 해당 사업이 시행되는 지역 내에서 ③ 유사한 기술과 기능을 가진 노동자에게 지불되는 ④ 일반적으로 통용되는 임금보다 낮지 않은 수준의 임금을 지불하는 것을 최소한의 기준으로 채택.

- 다만 문제는 노사관계 차원에서 볼 때 ‘집단적 노사관계’ (거버넌스 차원의 사회적 대화: 노정-노사정-노사민정모델)와 ‘개별적 노사관계’ (노동시장의 고용 및 일자리의 근로관계)로 구분하면, 상대적으로 집단적 노사관계 차원은 상대적으로 미약한 것으로 보임.²²⁾ 특히 서울시는 서울시 산하 공공기관 노조와의 노사정 교섭 모델의 한 형태인 ‘서울모델협의회’가 있음에도 지난 보수정부 시절에 실질적으로 운영되지 못했었음.

- 물론 박원순 서울시장의 보권 선거로 인한 약 2년(2012-2014)의 시간을 고려하면 쉽게 성과를 내기 어려운 부분일 수도 있음. 이와 같은 이유는 지난 10년 동안 지방정부로서 서울시의 노사관계 현실을 반영하는 것이기도 하면, 다른 한편으로 노동운동 진영의 서울시의 노동정책 역할을 의도적 혹은 비의도적 평가절하(?)된 것이 투영된 것일 수도 있음. 그러나 서울시의 현 노동정책의 반응에 일정한 노동운동진영의 호응성의 기제(공동정책 협의의 Co-Consultation)를 모색해 볼 필요도 있음(* 독일 베르디ver.di 노동재해 예방 공동 선언, 호주 노총의 작업장 건강과 안전 협약 등 실천프로그램 구축).

□ 서울시 노동정책 평가의 향후 과제

- 서울시 노동정책의 평가의 지표의 기준은 보고서 앞에서 서술된바와 같이 포괄적인 고용 및 노동정책(고용기회, 고용안정, 소득 불평등, 노동조건, 건강 및 산업안전, 교육훈련, 고용평등, 일과 삶의 균형, 의견개진과 발언)을 중심으로 조사 연구되고 평가되어야 함. 그러나 현재 서울시 노동정책은 제한된 영역(집단적 노사관계: 거버넌스, 개별적 노사관계: 비정규직, 일부 권익&구제 사업)에 국한된 측면이 있음. 이는 서울시 전반적인 고용 및 일자리, 노동정책이 협소한 시각과 노사 내부의 접근 때문에 기인된 것으로 판단됨.

21) 유럽연합(EU)은 2001년 지속가능한 발전전략을 채택하면서 공공조달을 그것의 주요한 정책수단으로 인식하고, 최근에 ‘사회적으로 책임지는 공공조달’ (Socially Responsible Public Procurement)을 추구하고 있음. SRPP는 고용기회, 좋은 일자리, 노동권 준수, 사회통합, 기회균등, 윤리적 무역, 기업의 사회적 책임 등의 ‘사회적 고려사항’ (social considerations)을 실현하기 위한 유력한 수단으로 공공조달을 바라보는 것을 의미함. 이러한 SRPP는 실제로 EU의 공공조달지침(물품·공사·서비스 조달계약 통합지침 Directive 2004/18/EC, 물·에너지·운송·우편서비스 사업운영자의 조달절차 지침 Directive 2004/17/EC)에 일정하게 반영되었음.

22) 다만 청년유니온과의 청년 일자리 정책협약 등은 기존의 지방정부 차원에서 수행하지 않았던 노동단체와의 거버넌스 구축이라는 점에 의의가 있음.

- 현재 서울시 일자리, 여성, 건강, 교육훈련 등은 현재 서울시 주요 부서 등에서 진행되고 있음에도 노동운동 진영에서 ‘보이지 않는 그림자 노동’ 위치에 있음. 예를 들면 서울시 산하 사회서비스 노동정책(돌봄, 병원/의료기관), 여성고용 및 건강 노동(여성 할당제, 육아휴직, WLB). 결국 향후 서울시 노동정책 평가와 대안은 포괄적 노동인권의 수준에서 접근되어야 만 종합적인 노동정책으로 발전할 수 있을 것임. 이것은 서울시 노동정책이 중앙정부의 노동정책을 이행하는 차원에서 판단할 것인지 혹은 서울시의 독자적인 노동정책을 수립하는 것에서 판단할 것인지에 따라서 다를 수 있음.

- 이는 서울시 노동정책이 ①국제규약, 헌법, 법령의 노동인권기준(세계인권선언, ILO, 헌법 32조, 33조, 근로법, 근로기준법, 산안법 등), ②노동인권으로서의 ‘좋은 일자리’ (decent job) 기준. ILO, OECD, GRI 등에서 사용되는 노동인권의 ‘고용의 질’ 지표 기준(인권 차원과 작업장차원), ③보편적 노동인권의 관점에서 취약계층 근로자(vulnerable workers)의 노동인권 개선 방향 기준(저임금, 비정규, 부문 취약 근로자), ④서울시 인권 및 노동정책 방향 기준(조례, 인권정책, 고용 및 노동 정책, 사업) 기준에서 어떻게 수행되어야 하며, 실제로 어떻게 진행되었는지 여부임. 특히 이와 같은 문제는 노동운동진영에서 실제로 지방정부의 노동정책과 사업에 직간접적으로 개입하는 전략, 즉 ‘지역사회에서의 노동운동의 개입전략’ 방향 논의가 내부에서부터 활발하게 전개되어야 함.

<참고문헌>

- 고혜원(2006), 「지방노동행정조직과 기능의 비교분석 : 일본, 독일, 미국, 영국을 중심으로」, 한국정책과학회보 제10권 제4호 pp. 241-272.
- 김유선·정승국·김종진·유형근 외(2012), 『서울시 좋은 일자리 만들기 기본방안 연구』, 서울시 일자리 정책과.
- 김유선·김종진·유형근 외(2012), 『서울시 비정규직 근로조건과 생활실태 조사연구 - 대학, 병원, 아파트, 학교, 구청 5개 부문 비정규직을 중심으로』, 민주노총 서울본부, 서울시 노동정책과.
- 김종진(2013), 『서울시 아르바이트 노동실태』, 서울시 일자리정책과.
- 김종진(2014a), 『서울특별시 공공병원 근로조건 및 의료공공성 인식 실태조사 보고서』, 서울시의회 한명의 의원실.
- 김종진(2014b), 「사회적으로 확산되는 서비스산업 간접고용 비정규직 실태와 개선과제 - 서울지역 대학, 병원, 학교, 구청, 아파트 사례」, 한국노동사회연구소 이슈페이퍼 2004-02.
- 김종진(2014c), 「지방자치단체 비정규직 실태와 개선방향 : 2012년-2014년 무기계약 전환 및 임금실태를 중심으로」, 《이슈페이퍼 2014-13》, 한국노동사회연구소.
- 김주일(2013), 「박원순 서울시장 노동정책 2년에 대하여」, 『노동, 서울과 만나다』, 전국민주노동조합총연맹 서울지역본부.
- 이호근(2014), 「지역 거버넌스 - 사례를 통해 본 노사민정 문제점과 개선방안」, 『지방분권 시대 노동행정』, 한국노동사회연구소 창립 19주년 기념토론회 자료집.
- 노광표(2014), 「지방정부 노동행정의 평가와 과제」, 『지방분권 시대 노동행정』, 한국노동사회연구소 창립 19주년 기념토론회 자료집.
- 신경희·박은하 외(2013) 『서울시 취약근로자의 노동시장 분석과 정책방향』, 서울연구원.
- 심상완(2014), 「지방정부 노동정책 평가와 과제 및 지역거버넌스 토론문」, 『지방분권 시대 노동행정』, 한국노동사회연구소 창립 19주년 기념토론회 자료집.
- 이남신(2014), 「노동행정, 노동정책 관련 지방정부의 역할: 수도권 광역지자체 사례를 중심으로」, 『지방정부 노동행정 노동정책 확충방안 모색1』, 한국비정규직노동단체네트워크.
- 한국비정규직노동단체네트워크(2014), 「서울의 핵심 노동정책 방향 제언: 산업, 사회적기업, 건강, 노동인권, 교육훈련」, 『지방정부 노동행정 노동정책 확충방안 모색1』, 한국비정규직노동단체네트워크.
- 조성재 외(2013), 『서울시 민간위탁의 수탁기관 종사자 근로조건 개선방안 연구』, 한국노동연구원. 서울연구원.

[부록] 지자체 비정규직 규모와 실태

1. 공공부문 비정규직 규모와 실태

□ 공공부문 및 지자체 비정규직 규모

- 2011년 공공부문 비정규직은 340,636명(직접고용 240,993명, 간접고용 99,643명)으로 정규직(1,350,220명) 대비 약 25.2%(직접고용 17.8%, 간접고용 7.3%) 수준이었음. 이중 지방자치단체 비정규직은 2011년 57,775명(직접고용 47,516명, 간접고용 10,259명)으로 정규직(327,842명) 대비 약 17.6%(직접고용 14.4%, 간접고용 3.1%) 수준이었음.
- 2013년 공공부문 비정규직은 351,781명(직접고용 239,841명, 간접고용 111,940명)으로 정규직(1,408,866명) 대비 약 24.9%(직접고용 17.0%, 간접고용 7.9%) 수준이었음. 이중 지방자치단체 비정규직은 2013년 64,615명(직접고용 53,340명, 간접고용 11,275명)으로 정규직(313,037명) 대비 약 20.6%(직접고용 17.0%, 간접고용 17.4%) 수준이었음.
- 결국 정부의 공공부문 비정규직 종합대책 발표 이후, 지방자치단체 비정규직은 2011년 57,775명(직접고용 47,516명, 간접고용 10,259명)에서 2013년 64,615명(직접고용 53,340명, 간접고용 11,275명)으로 오히려 규모가 증가(6,840명 증가, 직접고용 5,824명 증가↑, 간접고용 1,016명 감소↓) 했음.

[표1] 공공부문 비정규직 규모와 실태(2011년-2013년)

구 분	2011년				2012년				2013년			
	합계	직접고용		간접고용 (파견용역)	합계	직접고용		간접고용 (파견용역)	합계	직접고용		간접고용 (파견용역)
		정규직	비정규			정규직	비정규			정규직	비정규	
합계	1,690,856	1,350,220	240,993 (14.3)	99,643 (5.9)	1,754,144	1,393,889	249,614 (14.2)	110,641 (6.3)	1,760,647	1,408,866	239,841 (13.6)	111,940 (6.4)
중앙 행정	292,648	266,262	18,575 (6.3)	7,811 (2.7)	289,499	263,529	20,074 (6.9)	5,896 (2.0)	285,171	259,402	19,038 (6.7)	6,731 (2.4)
자치 단체	385,617	327,842	47,516 (12.3)	10,259 (2.7)	385,050	324,281	49,349 (12.8)	11,420 (3.0)	377,652	313,037	53,340 (14.1)	11,275 (3.0)
공공 (중앙)	402,338	293,085	46,971 (?)	63,378 (?)	387,019	276,669	49,349 (12.8)	63,379 (16.3)	391,563	279,017	47,793 (12.2)	64,753 (16.5)
공공 (지방)			7,924 (?)	9,827 (?)			63,557	45,806			46,971 (12.1)	9,827 (15.4)
교육 기관	610,253	463,031	125,087 (20.5)	22,153 (3.6)	629,019	483,604	125,296 (19.9)	20,119 (3.2)	644,316	511	111,017 (17.2)	21,731 (3.4)

주 : 2011년 공공부문 비정규직 원자료에서는 공공기관(중앙/지방)별 구분이 되어 있지 않아, 정규/비정규 수치가 조금 다를 수 있음.
 자료: 고용노동부 공공부문 비정규직 고용 개선대책 발표자료(2012년, 2013년, 2014년) 재구성

□ 지자체 비정규직 규모와 유형

- 2012년 광역 지자체 비정규직(9,777명)은 직접고용 7,027명(기간제 6,129명, 시간제 534명, 기타 364명), 간접고용 2,750명(파견 41명, 용역 2,709명)이고, 기초 지자체 비정규직(50,992명)은 직접고용 42,322명(기간제 32,944명, 시간제 3,461명, 기타 917명), 간접고용 8,670명(파견 102명, 용역 8,568명)이었음.
- 2013년 광역 지자체 비정규직(9,628명)은 직접고용 6,918명(기간제 6,449명, 시간제 351명, 기타 118명), 간접고용 2,710명(파견 2명, 용역 2,708명)이고, 기초 지자체 비정규직(54,987명)은 직접고용 46,422명(기간제 41,341명, 시간제 4,241명, 기타 840명), 간접고용 8,565명(파견 43명, 용역 8,522명)이었음.

[표2] 공공부문 직접고용 비정규직 규모와 실태(2012년-2013, 단위: 명)

공공부문 하위영역	직접고용 비정규직(2012)				직접고용 비정규직(2013)			
	계	시간제	기간제	기타	계	시간제	기간제	기타
합계	247,651	48,608	195,174	3,869	122,651	24,338	95,760	2,553
중앙행정기관	20,053	1,825	17,419	809	6,500	581	7,012	161
지방자치단체(광역)	7,027	534	6,129	364	6,918	351	6,449	118
지방자치단체(기초)	42,322	3,461	37,944	917	46,422	4,241	41,341	840
공공기관(중앙)	45,165	11,555	32,564	1,046	33,193	4,352	29,906	891
공공기관(지방)	7,829	1,553	6,072	204	8,273	1,744	6,386	143
교육기관(교육청)	113,567	22,843	90,333	391	624	6,262	1,285	294
교육기관(국공립대학)	11,688	6,837	4,713	138	9,829	6,807	3,381	106

[표3] 공공부문 간접고용 비정규직 규모와 실태(2012년-2013년, 단위: 명)

공공부문 하위영역	간접고용 비정규직(2012)			간접고용 비정규직(2013)		
	계	파견	용역	계	파견	용역
합계	109,163	8,446	100,717	81,563	8,476	73,087
중앙행정기관	5,892	26	5,866	4,323	8	4,315
지방자치단체(광역)	2,750	41	2,709	2,710	2	2,708
지방자치단체(기초)	8,670	102	8,568	8,565	43	8,522
공공기관(중앙)	62,424	7,700	54,724	52,519	7,953	44,566
공공기관(지방)	9,326	405	8,921	4,221	300	3,921
교육기관(교육청)	16,781	120	16,661	5,684	72	5,612
교육기관(국공립대학)	3,320	52	3,268	3,541	98	3,443

[표4] 광역 자치단체 비정규직 규모와 실태(2012년-2013년, 단위: 명)

광역 단체	비정 규 총원	직접고용 비정규(2012)				간접고용 비정규(2012)			비정 규 총원	직접고용 비정규(2013)				간접고용 비정규(2013)		
		계	시간 제	기간 제	기타	계	파견	용역		계	시간 제	기간 제	기타	계	파견	용역
합계	9,777	7,027	534	6,129	364	2,750	41	2,709	9,628	6,918	351	6,449	118	2,710	2	2,708
서울	2,634	1,577	127	1,448	2	1,057	16	1,041	2,511	1,554	10	1,544	0	957	0	957
부산	775	487	74	413	0	288	1	287	1,088	705	26	679	0	383	0	383
대구	537	350	0	290	60	187	0	187	507	360	17	339	4	147	0	147
인천	687	356	22	325	9	331	21	310	654	410	116	288	6	244	0	244
광주	130	66	14	52	0	64	0	64	183	43	16	27	0	140	0	140
대전	273	160	46	114	0	113	0	113	232	119	45	74	0	113	0	113
울산	286	235	36	176	23	51	0	51	218	147	2	145	0	71	0	71
세종	94	94	1	93	0	0	0	0	130	130	23	107	0	0	0	0
경기	699	502	16	486	0	197	0	197	673	517	15	486	16	156	0	156
강원	542	505	0	399	106	37	0	37	427	414	2	412	0	13	0	13
충북	417	322	6	280	36	95	0	95	374	315	0	291	24	59	0	59
충남	364	350	0	350	0	14	0	14	596	439	3	436	0	157	0	157
전북	433	381	19	362	0	52	0	52	320	268	13	255	0	52	0	52
전남	382	323	20	303	0	59	0	59	399	332	6	326	0	67	0	67
경북	524	446	1	414	31	78	2	76	513	435	1	403	31	78	2	76
경남	615	505	73	370	62	110	1	109	566	497	6	468	23	69	0	69
제주	385	368	79	254	35	17	0	17	237	233	50	169	14	4	0	4

- 결국 공공부문 무기계약직 전환 계획 발표 이후 지난 2년 사이, **광역 지자체 비정규직**(2012년 9,777명 → 2013년 9,628명)은 149명 감소(직접고용 109명 감소↓, 간접고용 40명 감소↓)에 그쳤고, **기초 지자체 비정규직**(2012년 50,992명 → 2013년 54,987명)은 4,065명 증가(직접고용 4,100명 증가↑, 105명 감소↓)했음. 특히 기초 지자체는 정부의 무기계약 전환 취지와 상반되게, 직접고용 비정규직(기간제 8,397명, 시간제 780명)이 오히려 증가했음.

- 먼저, **광역 지자체** 중 부산(2012년 487명 → 2013년 705명), 대구 2012년 350명 → 2013년 260명), 인천(2012년 356명 → 2013년 410명), 세종(2012년 94명 → 2013년 130명), 경기(2012년 502명 → 2013년 517명), 충남(2012년 350명 → 2013년 439명), 전남(2012년 323명 → 2013년 332명) 7곳은 직접고용 비정규직이 증가한 곳임.

- **광역 지자체** 중 부산(2012년 288명 → 2013년 383명), 광주(2012년 64명 → 2013년 140명), 울산(2012년 23명 → 2013년 71명), 충남(2012년 14명 → 2013년 157명), 전남(2012년 59명 → 2013년 67명) 5곳은 간접고용 비정규직이 증가한 곳임.

[표5] 기초 자치단체 비정규직 규모와 실태(2012년-2013년, 단위: 명)

	비정 규 직 총원	직접고용 비정규(2012)				간접고용 비정규(2012)			비정 규 직 총원	직접고용 비정규(2013)				간접고용 비정규(2013)		
		계	시간 제	기간 제	기타	계	파견	용역		계	시간 제	기간 제	기타	계	파견	용역
합계	50,992	42,322	3,461	37,944	917	8,670	102	8,568	54,987	46,422	4,241	41,341	840	8,565	43	8,522
서울 기초	6,143	4,737	203	4,417	117	1,406	24	1,382	6,460	4,862	343	4,509	0	1,608	30	1,578
부산	3,707	2,617	119	2,479	19	1,090	2	1,088	3,509	2,841	105	2,717	19	668	1	667

기초																
대구초	1,889	1,443	16	1,423	4	446	4	442	1,906	1,413	110	1,303	0	493	0	493
인천초	2,548	1,865	259	1,606	0	683	3	680	2,552	2,221	241	1,932	48	331	1	330
광주초	660	369	4	366	9	291	0	291	519	366	40	318	8	153	0	153
대전초	805	744	57	635	52	61	1	60	904	833	26	752	55	71	1	70
울산초	1,371	1,267	94	1,147	26	104	1	103	1,359	1,317	91	1,201	25	42	1	41
경기초	10,076	7,554	925	6,589	40	2,522	51	2,471	11,110	8,410	1,342	6,915	153	2,700	7	2,693
강원초	3,448	3,021	71	2,888	62	427	0	427	3,420	2,880	305	2,558	17	540	0	540
충북초	2,449	2,157	253	1,857	47	292	0	292	2,469	2,135	327	1,799	9	334	0	334
충남초	2,843	2,365	207	2,019	139	478	12	466	2,985	2,649	184	2,445	20	336	0	336
전북초	2,350	2,302	252	1,921	129	48	0	48	2,690	2,144	171	1,935	38	546	0	546
전남초	3,034	2,898	82	2,748	68	136	2	134	3,704	3,453	180	3,090	183	251	0	251
경북초	4,016	3,764	409	3,245	110	252	0	252	5,512	5,219	309	4,787	123	293	2	291
경남초	5,103	4,669	434	4,141	94	434	2	432	5,080	4,884	268	4,526	90	196	0	196
제주초	550	550	76	473	1	0	0	0	808	805	199	554	52	3	0	3

- 다음으로, 기초 지자체 중 서울(2012년 4,737명 → 2013년 4,862명), 부산(2012년 2,617명 → 2013년 2,841명), 인천(2012년 1,865명 → 2013년 2,221명), 대전(2012년 744명 → 2013년 833명), 울산(2012년 1,267명 → 1,317명), 경기(2012년 7,554명 → 2013년 8,410명), 충남(2012년 2,365명 → 2013년 2,649명), 전남(2012년 2,898명 → 2013년 3,453명), 경북(2012년 3,764명 → 2013년 5,219명), 경남(2012년 4,669명 → 2013년 4,884명), 제주(2012년 550명 → 2013년 805명) **10곳**은 직접고용 비정규직이 증가한 곳임.

- 기초 지자체 중 서울(2012년 1,406명 → 2013년 1,608명), 대구(2012년 446명 → 2013년 498명), 대전(2012년 52명 → 2013년 71명), 경기(2012년 2,522명 → 2013년 2,700명), 강원(2012년 427명 → 2013년 540명), 전북(2012년 48명 → 2013년 251명), 전남(2012년 136명 → 2013년 251명), 경북(2012년 252명 → 2013년 293명), 제주(2012년 0명 → 2013년 3명) **9곳**은 간접고용 비정규직이 증가한 곳임.

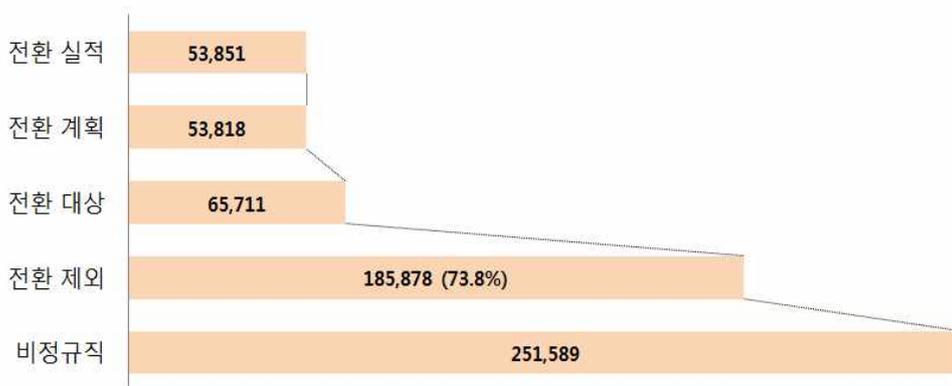
2. 지자체 공공부문 비정규직 전환 실태

가. 공공부문 무기계약 전환 실태

□ 공공부문 및 지자체 무기계약 전환 규모

- 2012년부터 2013년 사이 공공부문 비정규직의 무기계약 전환 규모는 53,821명(2012년 22,069명, 2013년 31,752명)으로 전체 비정규직(340,636명, 직접고용 240,993명, 간접고용 99,643명) 중 ‘직접고용 비정규직’ (251,589명, 일부 지자체 제외) 전환 제외자(185,878명)를 고려하더라도 실제 전환 대상자(65,711명)의 약 81.9% 수준에 그침.
- 한편 공공부문 비정규직 무기계약 전환 제외 대상자는 지방자치단체(84.2%), 교육기관(72.5%), 중앙 공공기관(71.5%), 지방 공공기관(66.6%), 중앙행정기관(64.6%) 순임. 이 시기 지자체(광역-기초) 비정규직의 무기계약 전환 규모는 6,038명(2012년 2,361명, 2013년 3,677명)으로 지자체 비정규직(51,099명) 중 전환 제외자(43,064명)를 고려하더라도 실제 전환 대상자(8,035명)의 약 75.1% 수준에 불과함.

[그림1] 공공부문 비정규직과 무기계약 전환실태(2012년-2013년, 단위: 명)



[그림2] 중앙행정기관 및 공공기관 무기계약 전환실태(2012년-2013년, 단위: 명)



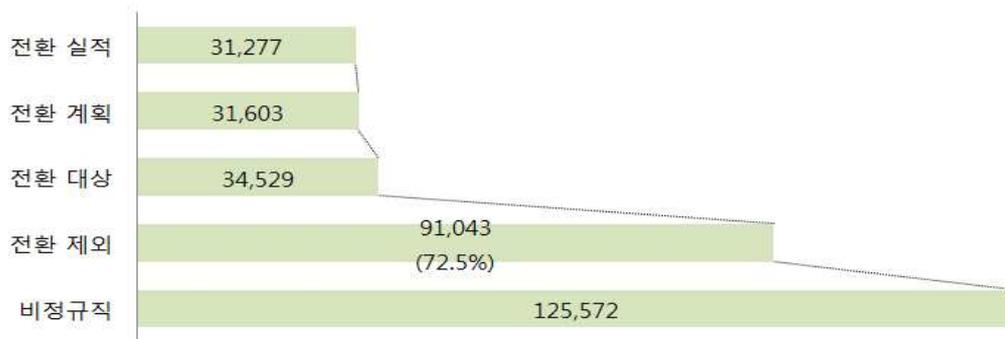
* 주 : '공공기관' 은 중앙행정기관 산하 공기업(302개)을 의미함.

[그림3] 지방자치단체 및 공공기관 비정규직과 무기계약 전환실태(2012년-2013년, 단위: 명)



* 주 : '공공기관' 은 광역 및 기초지방자치단체 산하 공기업(138개)을 의미함.

[그림4] 지방자치단체 및 공공기관 비정규직과 무기계약 전환실태(2012년-2013년, 단위: 명)



[표6] 공공부문 비정규직 무기계약 전환 계획 및 실태(2012년-2015년)

구분	기관수	비정규직 및 무기계약직 전환대상자 현황(2012-2013)			전환시기 '12	전환시기 '13	전환시기 '14	전환시기 '15
		비정규직 근로자수	전환 제외자*	전환 대상	실적 (계획)	실적 (계획)	실적 (계획)	실적 (대상)
합계	810	251,589	185,878	65,711	22,069 (22,914)	31,782 (30,904)	(19,908)	(14,899)
중앙행정 기관	47	20,281	13,115	7,166	2,361 (3,197)	3,677 (2,499)	(3,388)	(1,279)
자치단체	246	51,099	43,064	8,035	1,772 (1,905)	2,756 (2,683)	(2,584)	(2,768)
공공기관 (중앙)	302	46,130	32,989	13,141	3,936 (3,517)	5,726 (5,485)	(4,942)	(2,714)
공공기관 (지방)	138	8,507	5,667	2,840	1,599 (1,581)	1,166 (929)	(950)	(961)
교육기관	77	125,572	91,043	34,529	12,820	18,457		

				(12,295)	(19,308)	(8,044)	(7,177)
--	--	--	--	----------	----------	---------	---------

주 : * 일시·간헐적 업무 종사자 및 사업완료기간이 정해진 경우, 초단시간 근로자, 고령자 등 기간제법상 기간제한 예외사유에 해당하는 경우 무기계약직 전환 대상에서 제외된 것으로 밝히고 있음(정부의 실적 비율은 각 연도별 전환계획 대비 실적을 의미함)
 자료 : 고용노동부 각 연도별 전환 계획 및 실태 발표자료 재구성

[표기] 공공부문 비정규직 무기계약 전환 실태(2012년-2013년, 단위: 명)

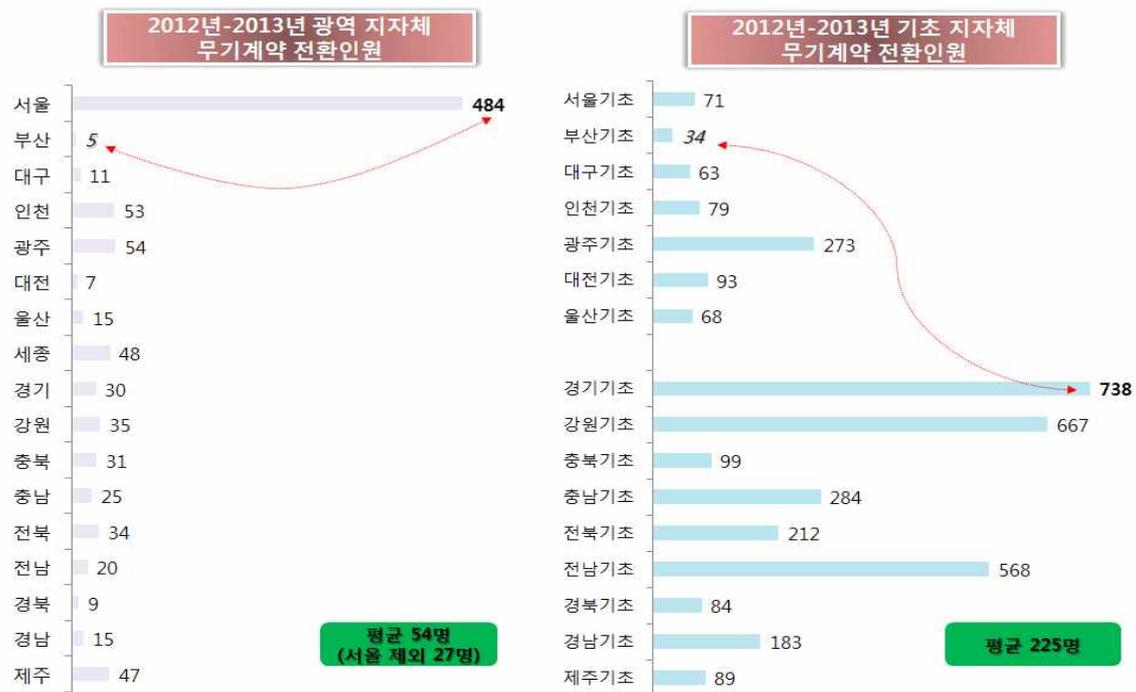
공공부문 하위영역	무기계약 전환 실적(2012)			무기계약 전환 실적(2013)		
	전환계획	전환실적	전환실적비율	전환계획	전환실적	전환실적비율
합계	22,571	21,696	98.6%	16,204	16,896	121.0%
중앙행정기관	3,191	2,355	89.2%	1,207	1,576	112.2%
지방자치단체(광역)	566	528	79.0%	402	395	99.4%
지방자치단체(기초)	1,339	1,244	92.6%	2,281	2,361	147.2%
공공기관(중앙)	3,599	3,150	109.4%	4,322	4,575	107.8%
공공기관(지방)	1,581	1,599	91.6%	923	1,158	116.7%
교육기관(교육청)	12,010	12,568	101.6%	6,818	6,618	101.2%
교육기관(국공립대학)	285	252	103.8%	251	213	95.5%

나. 광역 및 기초 지자체 무기계약 전환 실태

□ 지자체 무기계약 전환 실태

- 먼저, 지난 2년 사이(2012년 ~ 2013년) **광역 지자체 무기계약 전환 평균 인원은 54명**이며, **서울지역을 제외할 경우 평균(27명)** 이하의 무기계약 전환 지자체는 부산(5명), 대전(7명), 울산(15명), 충남(25명), 전남(20명), 경북(9명), 경남(15명) **7곳**임. 광역 지자체 중 자체 전환 실적 비율에서도 **충북(84%)과 경남(67%)은 가장 낮은 전환 비율**임.

[그림5] 지방자치단체 무기계약 전환 실적(2012년-2013년, 단위: 명)



* 주 : 자치단체 무기계약 전환 실적은 해당 지자체 투출기관(지방공기업) 및 대학(시립대학교)은 제외된 현황임.

- 다음으로, 지난 2년 사이(2012년 ~ 2013년) 기초 지자체 무기계약 전환 평균 인원은 255명으로, 평균 이하의 무기계약 전환 지자체는 서울(71명), 부산(34명), 대구(63명), 인천(79명), 대전(93명), 울산(68명), 충북(99명), 전북(212명), 경북(84명), 경남(183명), 제주(89명) 11곳임. 기초 지자체 중 자체 전환 실적 비율에서도 서울(75%)은 가장 낮은 전환 비율임.

3. 지자체 비정규직 처우실태 - 임금 및 상여금

가. 공공부문 비정규직 임금실태

□ 공공부문 비정규직 평균 임금

- 지난 2년 사이 공공부문 비정규직 단순 평균 임금(상여금 제외)은 직접고용 기간제 9.1만원 증가(2012년 179.6만원 → 2013년 188.7만원), 시간제 5.7만원 감소(2012년 100.5만원 → 2013년 94.8만원), 간접고용 용역 10.7만원 증가(2012년 157.5만원 →

2013년 168.2만원), 파견 2.3만원 감소(2012년 190만원 → 2013년 187.7만원)했음.

- 공공부문 비정규직 임금실태를 보면 기간제(9.1만원 증가)와 용역(10.7만원 증가) 비정규직 임금은 시간제(5.7만원) 비정규직에 비해 약 3.4만원 정도 더 인상되었음. 이는 우리나라 현실상 동일노동 동일임금보다는 단순 노동시간에 비례한 임금을 지급받고 있는 시간제 근로의 임금 지급형태(시급)에 기인된 것으로 판단됨.

[표8] 공공부문 비정규직 임금 실태(2012년-2013년, 단위: 만원)

공공부문 하위영역	직접고용 비정규직 임금								간접고용 비정규직 임금			
	기간제 임금				시간제 임금				용역임금		파견 임금	
	월급 2012	상여 2012	월급 2013	상여 2013	월급 2012	상여 2012	월급 2013	상여 2013	월급 2012	월급 2013	월급 2012	월급 2013
평균	179.6	286.7	188.7	72.3	100.5	149.5	94.8	46.9	157.5	168.2	190.0	187.7
중앙행정기관	151.0	103.7	164.1	242.3	96.9	55.2	123.3	27.3	135.2	144.9	138.5	170.0
지방자치단체(광역)	131.6	72.2	128.1	28.1	52.9		60.9	24.4	147.2	175.6	166.2	158.0
지방자치단체(기초)	127.2	182.5	129.0	44.1	72.2	113.6	65.2	52.6	173.2	180.4	168.0	147.5
공공기관(중앙)	237.9	465.8	254.5	74.1	140.0	221.2	141.0	52.1	165.1	177.6	199.1	197.9
공공기관(지방)	166.9	206.4	174.6	58.9	78.0	36.4	73.4	57.7	149.8	155.6	171.9	150.0
교육기관(교육청)	177.4	102.7	193.6	35.2	121.3	32.9	88.9	35.8	95.2	97.6	105.2	108.7
교육기관(국립대학)	173.8	158.1	177.2	37.3	111.7	53.4	111.6	28.7	133.6	148.7	214.6	215.0

* 주 : 2013년 자치단체 복지포인트 기간제(광역 152만원, 기초 164.5만원), 시간제(광역 59만원, 109.2만원)은 제외된 것임.

나. 광역 및 기초 지자체 비정규직 임금²³⁾

□ 광역 및 기초 비정규직 임금 및 격차

- 먼저, 지난 2년 사이 **광역 지자체** 비정규직의 단순 평균 임금(상여금 제외)은 직접고용 기간제 3.5만원 감소(2012년 131.6만원 → 2013년 128.1만원), 시간제 8만원 감소(2012년 52.9만원 → 2013년 60.9만원), 간접고용 용역 19만원 증가(2012년 147.2만원 → 2013년 166.2만원), 파견 8.2만원 감소(2012년 166.2만원 → 2013년 158만원) 했음.
- 다음으로, **기초 지자체** 비정규직의 단순 평균 임금(상여금 제외)은 직접고용 기간제 1.8만원 증가(2012년 127.2만원 → 2013년 129만원), 시간제 7만원 감소(2012년 72.2만원 → 2013년 65.2만원), 간접고용 용역 7.2만원 증가(2012년 173.2만원 → 2013년 180.4만원), 파견 20.5만원 감소(2012년 168만원 → 2013년 147.5만원) 했음.

23) 공공부문 비정규직 임금은 각 기관/조직에서 정부에 제출된 단순 임금을 기준으로 분석한 것이므로, 업무, 직무, 고용형태 및 근무 시간 등에 따라 차이가 크기 때문에 다소 불안정할 수 있음을 밝힘.

- 첫째, **광역시자체** 비정규직 임금 실태를 보면 지난 2년 사이 기간제 비정규직 단순 월평균 임금 격차는 2012년 58만원(평균 131만원, 최대 울산 155만원 ↔ 최소 전북 97만원)에서, 2013년 격차는 79만원(평균 128만원, 최대 경기 178만원 ↔ 최소 대전 99만원)으로 임금 격차가 21만원 정도 증가했음.
- 이 시기 **광역시자체** 직접고용 기간제 비정규직 단순 월 평균 임금 격차는 2012년 73만원(평균 53만원, 최대 전북 93만원 ↔ 최소 울산 20만원)에서, 2013년 격차는 114만원(평균 61만원, 최대 울산 127만원 ↔ 최소 대구 13만원)으로 임금 격차가 41만원 정도 증가했음.
- 둘째, **기초 지자체** 비정규직 단순 임금 실태를 보면 지난 2년 사이 기간제 비정규직 단순 월평균 임금 격차는 2012년 32만원(평균 127만원, 최대 부산 148만원 ↔ 최소 대전, 전남 116만원)에서, 2013년 격차는 31만원(평균 129만원, 최대 부산 146만원 ↔ 최소 대구, 인천 115만원)으로 임금 격차가 1만원 정도 감소했음.
- 이 시기 **기초 지자체** 기간제 비정규직 단순 월 평균 임금 격차는 2012년 68만원(평균 72만원, 최대 서울 107만원 ↔ 최소 충북 38만원)에서, 2013년 격차는 55만원(평균 65만원, 최대 제주 93만원 ↔ 최소 울산 38만원)으로 임금 격차가 30만원 정도 감소했음.
- 셋째, **광역시자체** 간접고용 비정규직 용역 임금 격차는 2012년 103만원(평균 147만원, 최대 경북 194만원 ↔ 최소 대구 91만원)에서, 2013년 격차는 95만원(평균 175만원, 최대 광주 197만원 ↔ 최소 경남 102만원)으로 임금 격차가 8만원 감소했음.
- 이 시기 **기초 지자체** 간접고용 비정규직 용역 임금 격차는 2012년 180만원(평균 173만원, 최대 광주 300만원 ↔ 최소 대구 120만원)에서, 2013년 격차는 277만원(평균 180만원, 최대 광주 357만원 ↔ 최소 제주 80만원)으로 임금 격차가 97만원 증가했음.

4. 요약 및 합의

□ 공공부문 비정규직 정책적 해결의지?

- 지난 2년(2012년~2013년) 사이 공공부문 비정규직 규모는 8,474명(2011년 340,636명 → 2012년 360,255명 → 2013년 351,781명) 감소했음. 반면에 이 시기 자치단체 비정규직 규모는 3,846명(2012년 60,769명 → 2013년 64,615명) 증가했음. 특히 자치단체 중 **광역시 자체 비정규직**(2012년 9,777명 → 2013년 9,628명)은 149명 감소(직접고용 109명 감소↓, 간접고용 40명 감소↓)한 반면, **기초 지자체 비정규직**(2012년 50,992명 → 2013년 54,987명)은 4,065명 증가(직접고용 4,100명 증가↑, 105명 감소↓)했음.
- 무엇보다 공공부문 비정규직 감소 효과가 미약한 것은 무기계약 전환 제외 대상자가 약 73.8%(185,878명) 정도 되기 때문임. 지방자치단체(84.2%, 43,064명명), 교육기관(72.5%, 125,572명), 중앙 공공기관(71.5%, 32,989명), 지방 공공기관(66.6%, 8,507명), 중앙행정기관(64.6%, 13,115명) 순임. 이는 공공부문 비정규직 종합대책과 개선 과정에서 정부의 무기계약 전환 취지와 상반되게, 무기계약 전환 인원은 지난 2년 동안 53,821명으로 전체 비정규직의 15% 수준 불과했음.
- 실제로 지난 2년 사이 자치단체 비정규직 무기계약 전환 규모는 6,038명으로 자치단체 전체 비정규직의 10%에도 미치지 못했음. 이는 서울을 제외하고 일부 광역 자치단체에서 전환 의지가 미약한 곳(부산, 대전, 경북, 경남, 울산 등) 그리고 기초 자치단체에서 상시 지속 업무로 판단 가능한 직접고용 비정규직(기간제 8,397명) 그리고 상대적으로 임금이 낮은 시간제(780명) 일자리가 증가했기 때문임.

□ 자치단체 비정규직 고용형태별 임금 격차

- 공공부문 비정규직의 월 평균 임금은 직접고용 기간제(2012년 179.6만원 → 2013년 188.7만원, 9.1만원 증가)와 간접고용 용역(2012년 157.5만원 → 2013년 168.2만원, 10.7만원 증가)은 다소 증가 했으나, 시간제 비정규직(2012년 100.5만원 → 2013년 94.8만원, 5.7만원 감소)은 노동시간에 비례한 임금 지급형태에 기인하여 다소 감소한 것으로 나타남.
- 그런데 지난 2년 사이 **광역시 자체 비정규직**의 단순 평균 임금(상여금 제외)은 직접고용 기간제(3.5만원 감소, 2013년 128.1만원)와 시간제(8만원 감소, 2013년 60.9만원),

간접고용 파견(8.2만원 감소, 2013년 158만원) 임금은 감소한 반면, 간접고용 용역(19만원 증가, 2013년 166.2만원) 임금은 증가했음. 한편 기초 지자체 비정규직 임금은 직접고용 기간제(1.8만원 증가 2013년 129만원)와 간접고용 용역(7.2만원 증가, 2013년 180.4만원) 임금은 증가한 반면, 직접고용 시간제(7만원 감소, 2013년 65.2만원)와 간접고용 파견(20.5만원 감소, 2013년 147.5만원) 임금은 감소했음.

- 특히 지자체 비정규직 업무와 직무 성격이 일부 업무를 제외하고 거의 대부분 동일한 직무(5대 직군)임에도 불구하고, 고용형태별 지역별 임금 격차가 매우 큰 것으로 나타남. 예를 들면 자치단체 기간제(광역 79만원, 기초 31만원), 시간제(광역 114만원, 기초 55만원), 용역(광역 95만원, 기초 277만원) 비정규직의 임금 격차가 매우 큰 편임.

□ 자치단체 비정규직 해결 방향

- 첫째, 모범 사용자로서 공공부문 비정규직 해결의 강력한 정책 의지가 필요함. 지난 몇 년간 밝혔음에도 불구하고 직접고용 무기계약 전환 비율은 15% 남짓에 불과함. 이것은 상시 지속 업무에 정규직 고용 원칙 관련 규정을 일선 현장에서 반영하지 않고 있기 때문임. 특히 공공부문 거의 대부분의 비정규직을 전환제외 대상(기간제 18가지 예외 조항과 시행령 보수적 적용)으로 약 73.8%가 포함되지 않았기 때문임. 이는 공공부문 해당 조직(부서)에서 자의적 판단과 기준(전환 절차, 채용, 평가 및 보상 등)으로 무기계약 전환 예외 대상으로 적용하고 있기 때문임. 이와 같은 문제를 해결하기 위해서는 주요 광역 및 기초단체를 선정하여 상시 지속 업무와 성격(기준 완화), 전환 여부, 그리고 채용 점검(모니터링) 과정을 노사정 차원에서 개입하고 모니터링 할 필요가 있음.
- 둘째, 공공부문 중 자치단체 비정규직 해결을 위한 정책과제 수립이 필요함. 지난 2년 사이 자치단체의 상시 지속 업무 성격이 강한 직접고용 기간제 비정규직 규모가 증가했음. 이것은 그간 주로 공공부문 비정규직이 중앙 및 광역 자치단체에 사회적 관심이 되고 있는 사이에, 기초 지자체 고용관계의 사각지대(상시 지속 판단, 이행 기준과 점검, 채용 등)로 방치되었기 때문임. 따라서 정부는 공공부문 비정규직 해결 우선 영역으로 자치단체(서울 제외 15개 광역, 기초 지자체)를 주요 대상으로 선정하여, 향후 무기계약 전환의 실효성 있는 대책(전환 규모와 이행 실적 대비 차기년도 교부금 반영)을 모색해야 함.
- 셋째, 공공부문 자치단체 비정규직의 임금 격차 해소방안이 수립되어야 함. 현재 주요

지자체 비정규직의 직무(사무보조, 공원녹지, 도로보수, 시설관리, 환경미화)는 일부를 제외하고 거의 대부분 비슷한 업무를 수행하고 있음. 그럼에도 고용형태별(기간제, 시간제, 용역, 파견) 지역간 임금 격차가 매우 큰 상황임. 이는 동일노동 동일임금 취지를 반영하여 정부가 공공부문 직무분석을 통한 합리적 가이드라인을 마련하여 차별개선 조치(상향 평준)를 반영하도록 해야 함. 한편 최근 지자체에도 시간제 일자리가 확산되고 있는 상황을 고려하면, 동일노동 동일임금 원칙이라는 최소한의 조치가 시간제 일자리에 반영될 수 있는 정책방안(1986년 네덜란드의 시간제와 전일제 근로자 차별금지 관련 평등대우법)이 모색되어야 함.

[부록1] 공공부문 및 지자체 무기계약 전환 실적

<부표1> 지자체 무기계약 전환 실적(2012년-2013년, 단위: 명)

2011년 자치단체 총원 및 비정규 (기간제)		광역 지자체 무기계약 전환 실적							기초 지자체 무기계약 전환 실적								
		광역	2012년 전환			2013년 전환			기초	2012년 전환			2013년 전환				
			계획	실적	비율	계획	실적	비율		계획	실적	비율	계획	실적	비율		
총원	비정규 (기간제)																
385,617	57,755 (39,802)	합계	566	528	79.0	402	395	99.3	합계	1,339	1,244	92.6	2,281	2,361	147.2		
60,909	7,763 (4,753)	서울	332	325	98.0	159	159	100.0	서울 기초	170	39	55.7	47	32	75.0		
23,423	4,261 (2,526)	부산	1	1	100.0	4	4	100.0	부산 기초	21	9	55.0	35	25	103.1		
23,423	1,976 (1,417)	대구	3	0	0.0	11	11	100.0	대구 기초	15	24	450.0	44	39	96.3		
14,851	4,137 (1,814)	인천	0	0	0.0	50	53	106.0	인천 기초	26	28	66.7	27	51	183.4		
19,444	558 (453)	광주	53	53	100.0	1	1	100.0	광주 기초	34	83	283.8	185	190	103.4		
9,662	1,509 (1,003)	대전	0	0	0.0	0	7	?	대전 기초	0	5		74	88	113.5		
7,286	1,279 (1,223)	울산	5	5	100.0	19	10	53.0	울산 기초	0	16		48	52	108.3		
-	-	세종	30	31	103.0	17	17	100.0									
61,110	10,413 (6,677)	경기	0	0	0.0	30	30	100.0	경기 기초	286	304	60.3	354	434	133.0		
22,721	3,917 (2,933)	강원	30	30	100.0	5	5	100.0	강원 기초	270	238	80.1	397	429	105.1		
16,122	1,959 (1,616)	충북	0	0	0.0	37	31	84.0	충북 기초	10	11	110.0	64	88	137.5		
21,433	3,009 (2,420)	충남	35	16	46.0	5	9	180.0	충남 기초	82	83	99.4	297	201	95.3		
21,511	2,865 (2,243)	전북	20	20	100.0	14	14	100.0	전북 기초	94	84	107.3	130	128	102.7		
27,013	3,208 (2,592)	전남	4	3	75.0	17	17	100.0	전남 기초	147	152	109.7	413	416	100.7		
32,524	5,111 (3,924)	경북	0	0	0.0	9	9	100.0	경북 기초	29	33	95.1	46	51	120.0		
30,015	4,500 (3,572)	경남	14	3	21.0	18	12	67.0	경남 기초	101	64	54.5	103	119	126.0		
8,982	1,310 (636)	제주	39	41	105.0	6	6	100.0	제주 기초	54	71	128.0	17	18	108.5		

* 주 : 1) 자치단체 무기계약 전환 실적은 해당 지자체 투출기관(지방공기업) 및 대학(시립대)은 제외된 현황임.
2) 광역자치단체 굵은 글씨(서울, 인천, 광주, 강원, 충북, 충남, 전북, 전남)는 민주당 소속 단체장 지역임

<부표 2> 광역 자치단체 비정규직 임금 실태(2012년-2013년, 단위: 월, 만원)

	직접고용 비정규 임금								간접고용 비정규 임금			
	기간제				시간제				용역		파견	
	월급 2012	상여 2012	월급 2013	상여 2013	월급 2012	상여 2012	월급 2013	상여 2013	월급 2012	월급 2013	월급 2012	월급 2013
평균	131.6	72.2	128.1	28.1	52.9		60.9	24.4	147.2	175.6	166.2	158.0
서울	129.0		166.0		47.0		67.0		153.0	166.0	108.0	
부산	133.0		137.0		56.0		66.0		170.0	152.0	200.0	
대구	112.0		130.0	30.0			13.0		91.0	178.0		
인천	110.0		121.0	12.0	79.0		87.0	37.0	171.0	146.0	165.0	
광주	208.0	90.0	113.0		35.0		39.0		159.0	197.0		

대전	103.0	100.0	99.0	30.0	28.0		33.0		170.0	189.0		
울산	155.0		159.0	24.0	20.0		127.0	23.0	155.0	166.0		
세종	122.0		120.0	50.0	87.0		43.0					
경기	106.0	64.0	178.0	25.0	42.0		40.0		158.0	189.0		
강원	100.0	42.0	107.0	30.0			32.0	30.0	163.0	175.0		
충북	103.0		147.0		35.0				141.0	276.0		
충남	104.0		118.0				68.0		145.0	155.0		
전북	97.0	100.0	118.0	20.0	93.0		116.0	20.0	139.0	257.0		
전남	121.0		115.0	30.0	41.0		49.0	12.0	194.0	190.0		
경북	109.0		109.0		75.0		75.0		102.0	102.0	158.0	158.0
경남	115.0		114.0	30.0	74.0		64.0		134.0	125.0	200.0	
제주	113.0	37.0	126.0		29.0		55.0		110.0	147.0		

* 주 : 1) 2012년 시간제 상여금은 지급되지 않았음.

2) 2013년 광역단체 복지포인트 기간제(152만원), 시간제(59만원)은 제외된 것임.

<부표3> 기초 자치단체 비정규직 임금 실태(2012년-2013년, 단위: 월, 만원)

기초 단체	직접고용 비정규직 임금								간접고용 비정규직 임금			
	기간제				시간제				용역		파견	
	월급 2012	상여 2012	월급 2013	상여 2013	월급 2012	상여 2012	월급 2013	상여 2013	월급 2012	월급 2013	월급 2012	월급 2013
평균	127.2	182.5	129.0	44.1	72.2	113.6	65.2	52.6	173.2	180.4	168.0	147.5
서울 기초	137.2	117.5	135.4	36.6	106.6	77.0	65.0	24.0	170.4	183.0	153.5	175.5
부산 기초	148.1	128.0	145.9		75.0		77.0	99.0	153.9	156.9	170.0	150.0
대구 기초	119.0	153.0	114.6	63.3	58.0		62.8		140.0	161.6	128.0	
인천 기초	127.5	20.0	114.6	82.0	74.0		58.4		190.6	148.0	126.5	120.0
광주 기초	143.0	133.5	128.2	30.0	66.0		50.0		300.3	356.5		
대전 기초	116.4		126.2	30.3	57.0		87.8	101.0	182.7	170.8	170.0	170.0
울산 기초	135.4	617.0	145.0	82.0	90.3		37.5		183.3	140.0	228.0	228.0
경기 기초	127.8	139.3	126.3	33.8	68.4	71.7	59.7	50.0	167.3	178.9	188.0	103.0
강원 기초	123.9	261.6	133.8	32.8	78.5		86.1	25.0	167.2	200.7		
충북 기초	125.8	29.0	129.3	43.5	38.3		55.9	30.0	213.0	206.0		
충남 기초	118.3	291.0	130.4	42.8	79.2	320.0	57.0		229.0	318.0	130.0	
전북 기초	131.1	96.1	136.6	66.0	92.0		81.8		120.2	147.2		
전남 기초	116.1	207.8	121.1	63.2	55.2	91.5	80.9	71.0	158.0	208.0	200.0	
경북 기초	119.4	165.8	118.3	43.3	43.7		50.7		159.4	164.2		125.0
경남 기초	125.1	213.3	131.1	36.0	69.4		61.5	30.0	187.0	159.0	140.0	
제주 기초	132.5	145.0	133.5	76.5	63.5		93.0			80.0		

* 주 : 2013년 기초구 복지포인트 기간제(83.9만원), 시간제(72만원)은 제외된 것임.

[부록2] 공공부문 교육기관(교육청) 무기계약 전환 실적

<부표4> 교육기관(학교-교육청) 무기계약 전환 실적 규모(2012년-2013년, 단위: 명)

교육청 (학교)	무기계약 전환 계획 및 실적(2012)			무기계약 전환 계획 및 실적(2013)		
	전환계획	전환실적	전환비율	전환계획	전환실적	전환비율
합계	12,010	12,568	101.6%	17,916	17,104	101.3%
서울교육청	2,405	2,204	92.0%	1,679	1,726	103.0%
부산교육청	383	391	102.0%	762	751	99.0%
대구교육청	357	379	106.0%	670	654	98.0%
인천교육청	864	884	102.0%	689	574	83.0%
광주교육청	282	295	105.0%	538	538	100.0%
대전교육청	249	280	112.0%	364	392	108.0%
울산교육청	251	252	100.0%	448	444	99.0%
세종교육청	49	36	73.0%	11	16	145.0%
경기교육청	2,947	2,880	98.0%	9,419	8,760	93.0%
강원교육청	1,348	2,149	159.0%	569	569	100.0%
충북교육청	556	505	91.0%	526	524	100.0%
충남교육청	564	528	94.0%	535	432	81.0%
전북교육청	282	284	101.0%	349	419	120.0%
전남교육청	404	467	116.0%	493	484	98.0%
경북교육청	461	434	94.0%	762	719	94.0%
경남교육청	574	572	100.0%	-	-	-
제주교육청	34	28	82.0%	102	102	100.0%

* 주 : 교육기관(학교) 현황자료에서 2013년 경남은 실적 자료가 포함되어 있지 않음(계획 및 실적 없는 것으로 판단)

<부표5> 교육기관(학교-교육청) 비정규직 임금 실태(2012년-2013년, 단위: 만원)

교육기관 (교육청)	직접고용 비정규직 임금								간접고용 비정규직 임금			
	직고 기간제				직고 시간제				간고 용역		간고 파견	
	임금 2012	상여 2013	임금 2012	상여 2013	임금 2012	상여 2013	임금 2012	상여 2013	임금 2012	임금 2013	임금 2012	임금 2013
평균	177.4	102.7	193.6	35.2	121.3	32.9	88.9	35.8	95.2	97.6	105.2	108.7
서울교육청	160.0	131.0	171.0	30.0	52.0	24.0	264.0		93.0	95.0		
부산교육청	216.0	121.0	210.0	45.0	103.0	22.0	114.0		111.0	116.0	91.0	143.0
대구교육청	181.0	85.0	190.0	30.0	109.0	20.0	76.0	30.0	87.0	100.0		
인천교육청	188.0	118.0	202.0	32.0	41.0	59.0	48.0	32.0	93.0	99.0	127.0	146.0
광주교육청	167.0	100.0	162.0	32.0	81.0	53.0	47.0	32.0	87.0	87.0		
대전교육청	200.0	104.0	200.0	41.0	91.0	22.0	63.0	28.0	90.0	134.0	56.0	73.0
울산교육청	158.0	83.0	214.0	40.0	53.0	50.0	68.0	40.0	90.0	102.0		
세종교육청	177.0	97.0	200.0	46.0	57.0	20.0	56.0	40.0	100.0	73.0		
경기교육청	189.0	121.0	204.0	30.0	78.0		126.0	30.0	114.0	92.0		
강원교육청	155.0	51.0	180.0	30.0	52.0	30.0	61.0	64.0	101.0	100.0	111.0	75.0
충북교육청	194.0	75.0	202.0	29.0	62.0		85.0	30.0	98.0	90.0	91.0	87.0
충남교육청	165.0	128.0	180.0	32.0	53.0		61.0	32.0	89.0	94.0		128.0
전북교육청	160.0	99.0	179.0	40.0	65.0	30.0	71.0		98.0	111.0	155.0	
전남교육청	168.0	93.0	182.0	35.0	132.0		118.0	33.0	94.0	92.0		
경북교육청	169.0	63.0	212.0	40.0	61.0		77.0	40.0	77.0	79.0		
경남교육청	182.0	96.0	201.0	33.0	877.0	45.0	93.0	40.0	101.0	100.0		
제주교육청	186.0	181.0	203.0	34.0	95.0	20.0	84.0	30.0	96.0			

* 주 : 교육기관(학교) 현황자료에서 복지포인트(2014년 평균 기간제 147.4만원, 시간제 39.9만원)는 제외하였음.