지방자치단체 비정규직 실태조사

2012. 2

연구기관: 한국노동사회연구소

공공운수노동조합/전국공무원노동조합/전국민주연합노동조합/ 국회의원 홍희덕

제목 차례

제1장. 서론1
제2장. 지방자치단체 비정규직 집계조사2 1. 지자체 본청의 일반적 현황 2. 직속기관 및 산하기관 3. 용역업체 4. 소결
제3장. 지방자치단체 비정규직 개인조사45 1. 개요 2. 근로조건 실태
제4장. 지방자치단체 비정규직 면접조사
제5장. 결론101

1장. 서론

비정규 고용 및 노사분규가 심각한 사회문제로 떠오르면서 정부는 "공공부문이 올바른 비정규직 사용관행을 정착시켜 모범적인 사용자로서 민간부문을 선도"할 것임을 줄곧 밝혀 왔었다. 2011년말에는 공공부문 비정규직의 실태조사에 기반한 종합대책을 발표하고, "지속적 업무 종사자는 원칙적으로 무기계약직으로 전환·채용하고, 맞춤형복지(복지포인트) 및 상여금(명절휴가비 등) 지급, 사내근로복지기금의수혜 확대 등 복지확충과 처우개선 추진, 청소용역 등 외주근로자의 근로조건 보호를 위해 정책적 지원과 용역계약 제도의 개선을 추진한다"는 내용을 발표하였다.

그러나 노동계의 반응은 싸늘하였다. 정부의 대책이 "간접고용에 대한 문제는 완전히 배제한 채 직접고용 비정규직 개선책에 국한됐다는 점에서 그 한계와 의도는 뚜렷하다"며 "이번 대책은 비정규직 문제에 집중되는 사회적 비난을 무마시키는 동시에 무기계약직 제도를 고착화해 우리 사회의 총임금 저하를 의도하고 있다"고 주장하는 논평을 민주노총은 내기도 하였다.

그리고 이후의 추진지침에도 무기계약직으로의 고용안정 내용만 담고 있지 임금 인상과 관련된 조치는 전혀 없다. 이는 지난해 11월 공공부문 비정규직 고용개선대책을 발표할 때에도 지적된 것이지만 여전히 개선되지 않았다. 노동부는 관련 예산을 책정하지도 않았을 뿐 아니라 이번 대책의 핵심은 고용안정에 초점이 맞춰져 있다는 입장만 되풀이하고 있다.

공공부문의 비정규직 대책을 마련하기 위해서는 실태에 대한 조사가 필요하다. 그러나 실태 조사의 큰 규모와 필요 재정의 부담으로 정부 차원의 조사가 이루어 졌지만 항상 그러듯이 노동조합 차원의 관점에서 이루어지지 않은 관계로 조사 방법과 기준, 관점에서 많은 한계가 존재하는 것도 사실이다.

이러한 취지에서 홍희덕 의원실과 공공운수노조, 민주연합노조 그리고 공무원노동 조합이 홍희덕 의원실과 공동으로 전국 지방자치단체를 대상으로 실태조사를 벌이 기로 하였고, 본 보고서는 그 조사에 대한 결과이다.

2장. 지자체 비정규직 집계조사 실태

이번 조사대상은 전국 지자체본청, 직속기관, 그리고 지자체의 투자기관과 출연기관, 각 기관의 업무수탁기관 등이다. 지자체본청을 제외한 다른 유관조직들은 특정하지 않은 채 자체적으로 조사될 수 있도록 하였다.

전국 규모의 실태조사가 애초에 목적이었으나 몇 개 지자체의 누락으로 사실상 애초의 기획이 달성되지 못하였다. 기존의 문헌들을 보더라도 실제 지방정부의 공공서비스 생산과 관리의 '지방자치정부-직속·산하기관-민간위탁기업' 3층 위계구조를 통한 고용의 외부화 양상을 통찰하는 실태조사는 김성희 등(2005), 안주엽 등(2006년), 추병주·정윤수(2009)가 지방자치단체 및 공공부문 비정규직 연구이후 부분적이고 파편적으로 진행되어 왔다. 조사대상의 복잡성과 다양성, 비용부담, 조사의 현실가능성 등의 문제가 있기 때문이다. 그래서 지역과 업무(예컨대 환경미화, 청소부문에 집중되어 있다)가 특화된 심화연구에 집중하는 경향을 보여 왔다(이철주·강영철, 2007: 강인성, 2008: 김용훈·이환성, 2009: 김철 외, 2011).

다만, 이번 지방자치단체 비정규직 실태조사는 두 가지 점에서 큰 의미가 있다. 우 선. 지방정부 비정규직 현황을 관련 부처가 아닌 기관이 전국 규모로 조사한 최초 의 연구이다. 그런 만큼 처음 의도하였던 바와 달리 조사과정에서 여러 문제점 또 한 드러났다. 가령 분산화되고 비공식화된 고용관리 체계 내에서(김성희. 2011)나. 비정규직 현황을 당사자나 외부자가 어느 수준까지 접근할 수 있는지를 파악해 주 도록 하면서, 동시에 지역 간 정보공개 정도 및 비정규직 활용에서 간과되어 왔던 이면들을 드러낼 수 있었다. 둘째, 3층 위계관리 구조에서 총괄 관리감독권을 행사 하는 지자체 본청을 통해 비정규직 조사를 시도했다는 점이다. 그럼으로써 개괄적 으로나마 3층구조의 지역 간 차이. 지역 내 차이를 들여다보는 데 일조할 수 있다. 그동안 지자체를 포함한 공공부문 비정규직 문제를 다루는 데 있어 재원과 인력에 국한하여 양적·질적 구성에 집중해왔던 것이 사실이다. 그러다보니 체계적으로 얽혀 있는 위계구조, 업무내용과 방식, 여러 법적 규제장치에 대한 통찰 하에서 복합적으 로 접근하지 못하고 고립적·개별적으로 접근해왔던 것도 간과할 수 없다. 이번 조사 는 이러한 문제의식 하에서 진행되었으므로 향후 노조 활동 방향(조합들 자체의 이 해와 노조 간의 연대) 및 정책·연구의 내실을 기하는 밑거름이 될 수 있을 것이다. 본 조사는 총 2차례의 조사로 진행되었다. 1차 조사는 2011년 10월 ~ 12월까지 전

¹⁾ 김성희, 2011, "서울시의 비정규해법에서의 전략적 위상", [제17회 월례 비정규노동포럼], 한국비정규노동센터.

국 지방자치단체 담당자에게 전자우편으로 조사표를 배포·수거하였다. 조사대상이 광범위하고 미수거된 지역이 있어 2012년 1월 한 달 동안 추가 보완조사를 재실시하였다. 조사과정에서 드러난 한계는 다음과 같다.

1차 조사에서 확인되는 사실은 첫째, 임시·일용·시간제 등을 중심으로 직접 비정 규인력을 개별 부서에서 자체충원하고 있어, 인사담당자나 총무부서에서 조직 전체의 인력을 일괄적, 체계적으로 파악하지 못하고 있다. 둘째, 용역처럼 간접고용 비정규인력은 수탁업체의 노무관리 영역이라는 인식하에서 지자체가 직접 관리를 하지 않는데다가, 용역도 해당 부서별로 체결하고 있는 등 지자체 내부적으로 외주업체를 총괄적으로 관리하는 체계가 없어 본 연구를 위해 만든 조사표의 자료취합 자체가 매우 과중한 업무가 되는 지경이다. 결과적으로 조사를 진행하는 과정에서 공공부문 고용의 문제점이 일부 드러난 셈이다.

- 1. 지자체 본청의 일반적 현황
- 1) 지자체 본청의 인력 현황

〈표 Ⅱ-1〉은 지자체 본청의 비정규직을 16개 지역별로 집계한 것이다. 156개 지자체중 134개 지자체가 응답하여 85.9%의 응답률을 보였다. 지역별로 묶었을 때, 경기도를 제외한 다른 응답지역은 100%에 가깝게 조사되었다. 경기도는 44%(14개 지자체)로 저조한 응답율을 보였다.

지방정부 본청의 비정규직 문제는 대체로 무기계약직과 기간제계약직에 집중되어 있다. 무기계약직은 고용안정을 보장받지만 임금과 복지혜택의 불평등이 핵심이며, 기간제계약직은 고용지속성 보장과 단기간의 반복계약, 열악한 임금·근로조건 등이 문제가 되고 있다. 반면 그 외 비정규직은 지자체본청 비정규직 이슈의 사각지대에 있다. 실제 응답현황도 무기계약직과 기간제 비정규직은 비교적 잘 응답되었지만 일반임시직, 일용직 등은 지자체 간에 큰 편차를 보인다.

우선 지자체본청의 무기계약직 현황을 보면, 경기도가 3,404명으로 조사지역 중에 가장 많이 조사되었다. 전북(2,471명), 경남(2,421명), 충남(2,347명)이 뒤를 잇고 있다. 기간제계약직은 경남이 3,933명으로 가장 많았고, 경기도(3,888명), 충남(2,061명) 순으로 많이 조사되었다. 인천(988명)은 대전(788명)지역의 기간제 규모보다 200명이 많지만 인천 자치구 1곳의 정보가 누락된 결과이므로 실제로는 좀 더 격차가 날 것이다?).

〈표 Ⅱ-1〉 지자체 본청의 비정규직 조사 실태

²⁾ 민주당 박주선의원실로부터 받은 고용노동부의 공공부문 비정규직 실태조사 자료에 따르면 16개 지자체의 무기계약직 규모 1위~5위는 경기, 서울, 전남, 경남, 부산으로 조사되었고, 기간제계약직은 경기, 서울, 경북, 경남, 강원 순으로 조사되었다. 본 조사에서 누락된 서울(지자체본청), 전남, 경북, 부산을 제외하면, 경기도와 경남이 무기계약직과 기간제의 최다 지역으로 조사된 것은 실태를 왜곡하지 않은 결과이다.

(단위 : 명, %)

								. —	0, /0/
	지자체수	응답 지자체수	공무원수	무기 계약직	기간제	일반 임시직	일용직	파견직	시간제
대구	9	9	10,866	1,716	1,396	0	32	2	0
인천	11	10	8,269	1,328	988	152	28	30	61
광주	6	5	2,611	588	185	4	2	10	1
대전	6	6	4,863	1,004	788	0	0	0	18
울산	6	6	5,323	557	1,095	0	113	59	0
경기	32	14	24,771	3,404	3,888	162	1,088	6	441
강원	19	19	10,774	1,819	1,846	275	183	0	0
충북	13	13	9,732	1,532	1,215	111	150	0	7
충남	17	17	14,499	2,347	2,061	119	311	10	312
전북	15	15	12,859	2,471	1,434	15	8	0	13
경남	19	18	20,435	2,421	3,933	34	176	4	74
제주	3	2	2,520	1,498	82	0	0	0	0
합계	156	134	123,974	20,685	18,911	872	2,091	121	927
노동부조사			282,059	45,783	39,802		3,335*		4,379
비교(%)		85.9	44.0	45.2	47.5		88.8	-	21.2

주 : 1) 1개 본청 제외.

2) 공무원수 미기입 지자체의 공무원정보는 2010년 공무원수 규모를 활용.

3) 노동부조사에서 '공무원수'는 '정규직수'로 분류되어 있음(비공무원 정규직 인원이 포함됨).

4) 노동부조사의 '*': 직접고용 비정규직 중 기타비정규직으로 분류된 인원.

그 외 소수 비정규직인 일반임시직, 일용직, 파견직, 시간제노동자는 응답지자체와 무응답 지자체가 뚜렷이 구분되고 있다. 다수의 응답수치만을 보면, 강원도는 일반임시직이 275명, 경기도는 일용직 1,088명, 시간제 441명, 충남은 일용직 311명, 시간제 312명으로 조사되었다.

본 조사를 고용노동부 2010년 비정규직 조사와 비교해 보면, 공무원(44%), 무기계 약직(45.2%), 기간제(47.5%)가 약 45% 수준으로 조사되었고, 일반임시직과 일용직은 88.8% 수준, 시간제(단시간근로자)는 21.2% 정도만 조사되었다.

〈표 Ⅱ-2〉 지자체 본청 비정규직 비율(공무원대비)

기관번호	공무원(명)	무기계약직(%)	기간제(%)
1	5155	0.08	0.05
2	578	0.20	0.16
3	821	0.24	0.19
4	654	0.25	0.14
5	526	0.23	0.08
6	781	0.24	0.13
7	897	0.22	0.33
8	865	0.27	0.28
9	589	0.21	0.20
10	1684	0.03	0.01
11	662	0.20	0.16
12	576	0.15	0.11
13	837	0.22	0.00

	1		
14	597	0.18	0.11
15	869	0.21	0.09
16	1010	0.19	0.19
17	730	0.21	0.29
18	879	0.21	0.25
19	425	0.17	0.08
20	49	0.41	0.31
21	519	0.23	0.01
22	673	0.24	0.00
23	649	0.21	0.06
24	721	0.21	0.17
25	1269	0.10	0.01
26	757	0.23	0.11
27	728	0.26	0.25
28	876	0.24	0.24
29	574	0.26	0.39
30	659	0.23	0.11
31	2389	0.08	0.05
32	547	0.00	0.07
33	629	0.00	0.44
34	493	0.23	0.24
35	505	0.19	0.43
36	760	0.20	0.42
37	8887	0.03	0.05
38	2446	0.14	0.20
39	2038	0.26	0.23
40			0.15
	1608	0.18	
41	1713	0.27	0.19
42	698	0.05	0.07
43	1478	0.16	0.22
44	1029	0.16	0.26
45	913	0.50	0.59
46	1030	0.15	0.11
47	900	0.12	0.28
48	710	0.16	0.29
49	585	0.23	0.00
50	736	0.16	0.21
51	1136	0.03	0.05
52	921	0.20	0.18
53	960	0.09	0.13
54	1164	0.17	0.24
55	443	0.35	0.17
56	365	0.30	0.18
57	417	0.15	0.22
58	632	0.26	0.16
59	522	0.14	0.33
60	546	0.17	0.18
61	406	0.15	0.12
62	405	0.18	0.36
63	453	0.18	0.17
64	543	0.17	0.00
65	338	0.20	0.16
	405	0.14	0.00
66			
67	385	0.16	0.53
68	276	0.19	0.23
69	457	0.23	0.06
70	982	0.04	0.02
71	1759	0.28	0.09
72	891	0.15	0.10
73	967	0.18	0.07
	•		

74	822	0.16	0.31
75	590	0.11	0.22
76	606	0.10	0.16
77	609	0.11	0.26
78	456	0.13	0.05
79	581	0.15	0.00
80	656	0.18	0.20
81	539	0.13	0.01
82	274	0.07	0.36
83	1862	0.11	0.00
84	1761	0.18	0.11
85	795	0.20	0.14
86	867	0.14	0.14
87	1112	0.22	0.07
88	985	0.14	0.16
89	888	0.10	0.17
90	321	0.26	0.29
91	599	0.20	0.03
92	604	0.20	0.05
93	745	0.11	0.12
94	649	0.12	0.14
95	530	0.11	0.31
96	664	0.16	0.20
97	701	0.17	0.17
98	634	0.16	0.37
99	782	0.25	0.34
100	1104	0.06	0.01
101	1831	0.16	0.05
102	1331	0.15	0.14
103	1395	0.10	0.09
104	1064	0.20	0.13
4.05			
105	723	0.28	
105	723	0.28	0.14
106	941	0.30	0.14 0.06
			0.14
106 107	941 685	0.30 0.24	0.14 0.06 0.08
106 107 108	941 685 549	0.30 0.24 0.28	0.14 0.06 0.08 0.16
106 107 108 109	941 685 549 462	0.30 0.24 0.28 0.24	0.14 0.06 0.08 0.16 0.45
106 107 108	941 685 549 462 452	0.30 0.24 0.28	0.14 0.06 0.08 0.16 0.45
106 107 108 109 110	941 685 549 462 452	0.30 0.24 0.28 0.24 0.27	0.14 0.06 0.08 0.16 0.45
106 107 108 109 110 111	941 685 549 462 452 581	0.30 0.24 0.28 0.24 0.27 0.17	0.14 0.06 0.08 0.16 0.45 0.21 0.07
106 107 108 109 110 111 112	941 685 549 462 452 581 512	0.30 0.24 0.28 0.24 0.27 0.17 0.24	0.14 0.06 0.08 0.16 0.45 0.21 0.07 0.10
106 107 108 109 110 111 112 113	941 685 549 462 452 581 512 691	0.30 0.24 0.28 0.24 0.27 0.17 0.24 0.26	0.14 0.06 0.08 0.16 0.45 0.21 0.07
106 107 108 109 110 111 112 113	941 685 549 462 452 581 512	0.30 0.24 0.28 0.24 0.27 0.17 0.24	0.14 0.06 0.08 0.16 0.45 0.21 0.07 0.10
106 107 108 109 110 111 112 113 114	941 685 549 462 452 581 512 691 538	0.30 0.24 0.28 0.24 0.27 0.17 0.24 0.26 0.24	0.14 0.06 0.08 0.16 0.45 0.21 0.07 0.10 0.16
106 107 108 109 110 111 112 113 114 115	941 685 549 462 452 581 512 691 538 1238	0.30 0.24 0.28 0.24 0.27 0.17 0.24 0.26 0.24	0.14 0.06 0.08 0.16 0.45 0.21 0.07 0.10 0.16 0.11 0.01
106 107 108 109 110 111 112 113 114 115 116	941 685 549 462 452 581 512 691 538 1238 3863	0.30 0.24 0.28 0.24 0.27 0.17 0.24 0.26 0.24 0.01 0.20	0.14 0.06 0.08 0.16 0.45 0.21 0.07 0.10 0.16 0.11 0.01 0.31
106 107 108 109 110 111 112 113 114 115	941 685 549 462 452 581 512 691 538 1238	0.30 0.24 0.28 0.24 0.27 0.17 0.24 0.26 0.24	0.14 0.06 0.08 0.16 0.45 0.21 0.07 0.10 0.16 0.11 0.01
106 107 108 109 110 111 112 113 114 115 116 117	941 685 549 462 452 581 512 691 538 1238 3863 1508	0.30 0.24 0.28 0.24 0.27 0.17 0.24 0.26 0.24 0.01 0.20 0.15	0.14 0.06 0.08 0.16 0.45 0.21 0.07 0.10 0.16 0.11 0.01 0.31 0.27
106 107 108 109 110 111 112 113 114 115 116 117	941 685 549 462 452 581 512 691 538 1238 3863 1508	0.30 0.24 0.28 0.24 0.27 0.17 0.24 0.26 0.24 0.01 0.20 0.15	0.14 0.06 0.08 0.16 0.45 0.21 0.07 0.10 0.16 0.11 0.01 0.31 0.27 0.25
106 107 108 109 110 111 112 113 114 115 116 117 118	941 685 549 462 452 581 512 691 538 1238 3863 1508 880 677	0.30 0.24 0.28 0.24 0.27 0.17 0.24 0.26 0.24 0.01 0.20 0.15 0.12 0.09	0.14 0.06 0.08 0.16 0.45 0.21 0.07 0.10 0.16 0.11 0.01 0.31 0.27 0.25 0.05
106 107 108 109 110 111 112 113 114 115 116 117	941 685 549 462 452 581 512 691 538 1238 3863 1508	0.30 0.24 0.28 0.24 0.27 0.17 0.24 0.26 0.24 0.01 0.20 0.15	0.14 0.06 0.08 0.16 0.45 0.21 0.07 0.10 0.16 0.11 0.01 0.31 0.27 0.25
106 107 108 109 110 111 112 113 114 115 116 117 118 119	941 685 549 462 452 581 512 691 538 1238 3863 1508 880 677 1409	0.30 0.24 0.28 0.24 0.27 0.17 0.24 0.26 0.24 0.01 0.20 0.15 0.12 0.09 0.17	0.14 0.06 0.08 0.16 0.45 0.21 0.07 0.10 0.16 0.11 0.01 0.31 0.27 0.25 0.05 0.37
106 107 108 109 110 111 112 113 114 115 116 117 118 119 120 121	941 685 549 462 452 581 512 691 538 1238 3863 1508 880 677 1409 1026	0.30 0.24 0.28 0.24 0.27 0.17 0.24 0.26 0.24 0.01 0.20 0.15 0.12 0.09 0.17 0.13	0.14 0.06 0.08 0.16 0.45 0.21 0.07 0.10 0.16 0.11 0.01 0.31 0.27 0.25 0.05 0.37 0.21
106 107 108 109 110 111 112 113 114 115 116 117 118 119 120 121 122	941 685 549 462 452 581 512 691 538 1238 3863 1508 880 677 1409 1026 714	0.30 0.24 0.28 0.24 0.27 0.17 0.24 0.26 0.24 0.01 0.20 0.15 0.12 0.09 0.17 0.13 0.11	0.14 0.06 0.08 0.16 0.45 0.21 0.07 0.10 0.16 0.11 0.01 0.31 0.27 0.25 0.05 0.37 0.21
106 107 108 109 110 111 112 113 114 115 116 117 118 119 120 121 122 123	941 685 549 462 452 581 512 691 538 1238 3863 1508 880 677 1409 1026 714 558	0.30 0.24 0.28 0.24 0.27 0.17 0.24 0.26 0.24 0.01 0.20 0.15 0.12 0.09 0.17 0.13 0.11 0.19	0.14 0.06 0.08 0.16 0.45 0.21 0.07 0.10 0.16 0.11 0.01 0.31 0.27 0.25 0.05 0.37 0.21 0.40
106 107 108 109 110 111 112 113 114 115 116 117 118 119 120 121 122	941 685 549 462 452 581 512 691 538 1238 3863 1508 880 677 1409 1026 714	0.30 0.24 0.28 0.24 0.27 0.17 0.24 0.26 0.24 0.01 0.20 0.15 0.12 0.09 0.17 0.13 0.11	0.14 0.06 0.08 0.16 0.45 0.21 0.07 0.10 0.16 0.11 0.01 0.31 0.27 0.25 0.05 0.37 0.21
106 107 108 109 110 111 112 113 114 115 116 117 118 119 120 121 122 123 124	941 685 549 462 452 581 512 691 538 1238 3863 1508 880 677 1409 1026 714 558 440	0.30 0.24 0.28 0.24 0.27 0.17 0.24 0.26 0.24 0.01 0.20 0.15 0.12 0.09 0.17 0.13 0.11 0.19 0.08	0.14 0.06 0.08 0.16 0.45 0.21 0.07 0.10 0.16 0.11 0.01 0.31 0.27 0.25 0.05 0.37 0.21 0.40 0.11
106 107 108 109 110 111 112 113 114 115 116 117 118 119 120 121 122 123 124 125	941 685 549 462 452 581 512 691 538 1238 3863 1508 880 677 1409 1026 714 558 440 648	0.30 0.24 0.28 0.24 0.27 0.17 0.24 0.26 0.24 0.01 0.20 0.15 0.12 0.09 0.17 0.13 0.11 0.19 0.08 0.11	0.14 0.06 0.08 0.16 0.45 0.21 0.07 0.10 0.16 0.11 0.01 0.31 0.27 0.25 0.05 0.37 0.21 0.40 0.11 0.24
106 107 108 109 110 111 112 113 114 115 116 117 118 119 120 121 122 123 124 125 126	941 685 549 462 452 581 512 691 538 1238 3863 1508 880 677 1409 1026 714 558 440 648 276	0.30 0.24 0.28 0.24 0.27 0.17 0.24 0.26 0.24 0.01 0.20 0.15 0.12 0.09 0.17 0.13 0.11 0.19 0.08 0.11 0.19	0.14 0.06 0.08 0.16 0.45 0.21 0.07 0.10 0.16 0.11 0.01 0.31 0.27 0.25 0.05 0.37 0.21 0.40 0.11 0.24 0.27
106 107 108 109 110 111 112 113 114 115 116 117 118 119 120 121 122 123 124 125	941 685 549 462 452 581 512 691 538 1238 3863 1508 880 677 1409 1026 714 558 440 648	0.30 0.24 0.28 0.24 0.27 0.17 0.24 0.26 0.24 0.01 0.20 0.15 0.12 0.09 0.17 0.13 0.11 0.19 0.08 0.11	0.14 0.06 0.08 0.16 0.45 0.21 0.07 0.10 0.16 0.11 0.01 0.31 0.27 0.25 0.05 0.37 0.21 0.40 0.11 0.24
106 107 108 109 110 111 112 113 114 115 116 117 118 119 120 121 122 123 124 125 126 127	941 685 549 462 452 581 512 691 538 1238 3863 1508 880 677 1409 1026 714 558 440 648 276 558	0.30 0.24 0.28 0.24 0.27 0.17 0.24 0.26 0.24 0.01 0.20 0.15 0.12 0.09 0.17 0.13 0.11 0.19 0.08 0.11 0.19 0.23	0.14 0.06 0.08 0.16 0.45 0.21 0.07 0.10 0.16 0.11 0.01 0.31 0.27 0.25 0.05 0.37 0.21 0.40 0.11 0.24 0.27 0.23 0.08
106 107 108 109 110 111 112 113 114 115 116 117 118 119 120 121 122 123 124 125 126 127 128	941 685 549 462 452 581 512 691 538 1238 3863 1508 880 677 1409 1026 714 558 440 648 276 558 605	0.30 0.24 0.28 0.24 0.27 0.17 0.24 0.26 0.24 0.01 0.20 0.15 0.12 0.09 0.17 0.13 0.11 0.19 0.08 0.11 0.19 0.23 0.17	0.14 0.06 0.08 0.16 0.45 0.21 0.07 0.10 0.16 0.11 0.01 0.31 0.27 0.25 0.05 0.37 0.21 0.40 0.11 0.24 0.27 0.23 0.08 0.18
106 107 108 109 110 111 112 113 114 115 116 117 118 119 120 121 122 123 124 125 126 127 128 129	941 685 549 462 452 581 512 691 538 1238 3863 1508 880 677 1409 1026 714 558 440 648 276 558 605 554	0.30 0.24 0.28 0.24 0.27 0.17 0.24 0.26 0.24 0.01 0.20 0.15 0.12 0.09 0.17 0.13 0.11 0.19 0.08 0.11 0.19 0.23 0.17 0.07	0.14 0.06 0.08 0.16 0.45 0.21 0.07 0.10 0.16 0.11 0.01 0.31 0.27 0.25 0.05 0.37 0.21 0.40 0.11 0.24 0.27 0.23 0.08 0.18 0.04
106 107 108 109 110 111 112 113 114 115 116 117 118 119 120 121 122 123 124 125 126 127 128	941 685 549 462 452 581 512 691 538 1238 3863 1508 880 677 1409 1026 714 558 440 648 276 558 605	0.30 0.24 0.28 0.24 0.27 0.17 0.24 0.26 0.24 0.01 0.20 0.15 0.12 0.09 0.17 0.13 0.11 0.19 0.08 0.11 0.19 0.23 0.17	0.14 0.06 0.08 0.16 0.45 0.21 0.07 0.10 0.16 0.11 0.01 0.31 0.27 0.25 0.05 0.37 0.21 0.40 0.11 0.24 0.27 0.23 0.08 0.18
106 107 108 109 110 111 112 113 114 115 116 117 118 119 120 121 122 123 124 125 126 127 128 129 130	941 685 549 462 452 581 512 691 538 1238 3863 1508 880 677 1409 1026 714 558 440 648 276 558 605 554	0.30 0.24 0.28 0.24 0.27 0.17 0.24 0.26 0.24 0.01 0.20 0.15 0.12 0.09 0.17 0.13 0.11 0.19 0.08 0.11 0.19 0.23 0.17 0.07 0.11	0.14 0.06 0.08 0.16 0.45 0.21 0.07 0.10 0.16 0.11 0.01 0.31 0.27 0.25 0.05 0.37 0.21 0.40 0.11 0.24 0.27 0.23 0.08 0.18 0.04 0.24
106 107 108 109 110 111 112 113 114 115 116 117 118 119 120 121 122 123 124 125 126 127 128 129 130	941 685 549 462 452 581 512 691 538 1238 3863 1508 880 677 1409 1026 714 558 440 648 276 558 605 554 573 635	0.30 0.24 0.28 0.24 0.27 0.17 0.24 0.26 0.24 0.01 0.20 0.15 0.12 0.09 0.17 0.13 0.11 0.19 0.08 0.11 0.19 0.23 0.17 0.07 0.11 0.10	0.14 0.06 0.08 0.16 0.45 0.21 0.07 0.10 0.16 0.11 0.01 0.31 0.27 0.25 0.05 0.37 0.21 0.40 0.11 0.24 0.27 0.23 0.08 0.18 0.04 0.14
106 107 108 109 110 111 112 113 114 115 116 117 118 119 120 121 122 123 124 125 126 127 128 129 130 131	941 685 549 462 452 581 512 691 538 1238 3863 1508 880 677 1409 1026 714 558 440 648 276 558 605 554 573 635 725	0.30 0.24 0.28 0.24 0.27 0.17 0.24 0.26 0.24 0.01 0.20 0.15 0.12 0.09 0.17 0.13 0.11 0.19 0.08 0.11 0.19 0.23 0.17 0.07 0.11 0.10 0.16	0.14 0.06 0.08 0.16 0.45 0.21 0.07 0.10 0.16 0.11 0.01 0.31 0.27 0.25 0.05 0.37 0.21 0.40 0.11 0.24 0.27 0.23 0.08 0.18 0.04 0.24 0.14
106 107 108 109 110 111 112 113 114 115 116 117 118 119 120 121 122 123 124 125 126 127 128 129 130	941 685 549 462 452 581 512 691 538 1238 3863 1508 880 677 1409 1026 714 558 440 648 276 558 605 554 573 635	0.30 0.24 0.28 0.24 0.27 0.17 0.24 0.26 0.24 0.01 0.20 0.15 0.12 0.09 0.17 0.13 0.11 0.19 0.08 0.11 0.19 0.23 0.17 0.07 0.11 0.10	0.14 0.06 0.08 0.16 0.45 0.21 0.07 0.10 0.16 0.11 0.01 0.31 0.27 0.25 0.05 0.37 0.21 0.40 0.11 0.24 0.27 0.23 0.08 0.18 0.04 0.14

134	1054	0.60	0.03
합계(비율)	126,437(100.0)	20,685(18.0)	18,911(17.0)

주 : 1) 공무원수 미기입 지자체의 공무원정보는 2010년 공무원수 규모를 활용.

《표 Ⅱ-2〉는 위의 《표 Ⅱ-1〉의 지역별 집계를 다시 개별 지자체에 따라 본청3)의 공무원대비 비정규직비율로 제시한 것이다. 무기계약직과 기간제계약직의 공무원대비 평균비율은 각각 18%, 17%로 나타났다. 무기계약직은 대체로 10-25% 수준에 분포하지만, 기간제계약직의 비율은 이보다 변동폭이 크다. 그만큼 고용이 유연하다는 의미이다. 무기계약직과 기간제계약직을 지자체의 핵심 비정규직으로 규정하고 공무원대비 비율을 보면 31.9%나 된다.

본 조사의 계획단계에서는 지자체에 고용되어 있는 전 종사자 대비 비정규형태별 비율을 살펴보려고 했으나 각 지자체에서 일반임시직, 시간제, 파견노동자 등에 대한 정보를 대부분 제공하지 않았고, 공무원규모를 기입하지 않은 기관도 적지 않아전체 노동자 규모를 일관되게 파악할 수 없다. 차선으로 지방정부의 핵심 비정규직으로 상용직 업무를 수행하는 무기계약직과 기간제계약직이 실제 각 조직에서 차지하는 비중만을 살펴보았다. 지자체45가 공무원 대비 무기계약직 50%, 기간제 59%로 예외적으로 높게 응답되었지만, 본 조사의 결과가 실제 규모를 과대평가하지는 않은 것으로 보인다.

이를 뒷받침해주는 근거로써 고용노동부가 발표한 '2011년 공공부문 비정규조사' (〈표 Ⅱ-3〉, 〈표 Ⅱ-4〉)를 참조할 수 있다. 〈표 Ⅱ-3〉은 정부 보도자료에서 자치단체와 공공기관의 각 정규직(무기계약직 포함된 수치)을 100%로 놓고 기간제를 포함한 직접고용 비정규직의 상대비율을 계산해 본 것인데, 자치단체의 비율은 14.5%로 산출되었다. 동일한 방식으로 본 조사의 공무원과 무기계약직을 합하여 분모로 놓고 직접고용 비정규비율을 계산한 결과 15.8%로써 정부조사보다 1.3% 높게산출된다.

〈표 Ⅱ-3〉본 조사와 고용노동부 비정규직조사 기간제비율 비교

	2006		20	11	본 조사		
	정규직	기간제 등	정규직	기간제 등	공무원+무기계약	기간제 등	
자치단체	311,564	67,595	327,842	47,516	144,659	22,801	
	(100.0)	(21.7)	(100.0)	(14.5)	(100.0)	(15.8)	
공공기관	271,655	54,614	293,085	49,815	_	_	
	(100.0)	(20.1)	(100.0)	(17.0)	_	_	

주 : 고용노동부, 2011, '공공부문 비정규직 고용개선 대책', 20011. 11. 28 보도자료.

³⁾ 일부 지자체는 직속기관과 사업소인력을 포함한 것으로 추정된다.

다음 〈표 Ⅱ-4〉를 보면 지자체의 비정규인력이 자치단체 간에 많은 차이가 있을 뿐만 아니라 정확한 정보파악이 요원하다는 것도 여실히 드러난다. 상용직으로 표기된 인력은 지자체 내에서 무기계약직과 기간제계약직을 통칭하는 것으로 봐도 무방할 것이다. 본 조사와 비교하기 위해 9개 지자체의 공무원대비 상용직비율을 계산해 보면, 최하 5%에서 최대 79%까지 큰 격차를 확인할 수 있다.

〈표 Ⅱ-4〉2006년 지방자치단체 심층조사

							(단위: 명, %)
지자체	총원(A)	공무원(B)	상용직	(C)	임시일용(D)	용역(E)	비정규합(F)
1	9,784	7,921		502	1,361	118	1,981
2	4,360	3,433		171	562	23	756
3	2,586	1,761		108	703	14	825
4		1,678		494	68	0	562
5	1,023	700		165	158	0	323
6		1,269		63	67	165	295
7				51	35		86
8	3,186	2,254		600	305	27	932
9	3,780	609		484	2,070	8	2,562
(비율)	A/A	B/A	C/A	C/B	D/A	E/A	F/A
1	100.0	81.0	5.1	6.3	13.9	1.2	20.2
2	100.0	78.7	3.9	5.0	12.9	0.5	17.3
3	100.0	68.1	4.2	6.1	27.2	0.5	31.9
4				29.4			
5	100.0	68.4	16.1	23.6	15.4	0.0	31.6
6				5.0			
7							
8	100.0	70.7	18.8	26.6	9.6	0.8	29.3
9	100.0	16.1	12.8	79.5	54.8	0.2	67.8

*출처 : 안주엽 외, 2006, <표3-1>을 인용하여 비율계산(이 연구는 2006년 노동부 공공부문 비정규 대책의 일환으로 노동부가 한국노동연구원에 발주한 용역연구였고, 본 연구에서 인용한 이 표는 9 개 지자체의 심층사례연구 자료임).

〈표 II-5〉는 자치단체 위계구조에 따라 무기계약직과 기간제의 각 비중을 비교한 결과이다. 기초지자체에서는 무기계약직이 기간제계약직보다 근소하게 높은 비율을 보였다. '기초구'의 경우 무기계약직이 공무원대비 20.6%, 기간제계약직은 18.8%이고, '기초시'의 경우 무기계약직은 19.3%, 기간제계약직은 18.3%로 나타났다. 무응답지자체를 염두에 둔다면, 기초지자체의 무기계약직과 기간제 비중은 각각 20% 수준은 유지될 것으로 예상할 수 있다. 게다가 시간제근로자, 기간의 정함이 없이 부서별로 업무에 따라 일시적으로 일정기간 채용되는 일반임시직, 일용직, 파견직까지포함하면 지자체 본청에 고용된 비정규직 비중은 더 높아질 것이다.

광역지자체에서도 무기계약직이 기간제보다 높게 조사되었다. 광역시의 경우 무기계약직과 기간제계약직 비중이 공무원대비 각각 7.4%, 4.1%로 조사되었는데 기초구

의 규모에 비하면 각각 1/5, 1/10 수준에 해당한다. 광역도는 광역시보다 더 낮게 무기계약직 4.16%. 기간제 3.73%로 조사되었다. 광역지자체의 응답의 성실성이 기 초 지자체보다 현저히 떨어져 누락수치가 클 것으로 예상한 그대로, 광역과 기초지 자체 간에 상당한 비중 차이가 있었다4). 이런 한계에서 중요한 문제에 대한 본격적 인 논의를 유보해야 할 것으로 판단된다. 바로 본 조사와 정부조사에서 동일하게 확인되듯이. 전국단위로는 무기계약직이 기간제계약직보다 1~3% 수준에서 더 많 은데, 광역과 기초로 자치단체를 위계적으로 구분했을 때 본 조사처럼 광역과 기초 간에 큰 격차가 발생하는지, 아니면 비슷한 규모인지 여부가 확인될 필요가 있다. 왜냐하면 우선, 무기계약직과 기간제의 규모 차이가 업무특수성, 조직형태, 재원 등 행정체계의 서열구조에 따른 속성과 연관된 것인지 분석해야 하기 때문이다. 또 다 른 차원에서의 필요성은 동 조직내 이질적 노동자의 혼재와 관련되어 있다. 무기계 약직은 기존의 기간제계약직이 고용안정을 보장받아 소위 '중규직'으로 전환된 형태 로서, 비정규직 문제해법의 대표적인 개량적 산물이다. '공무원'이 아니면서 공무원 조직 내에서 상시·지속적 업무를 담당하며, 수적·업무위계 모든 면에서 '소수자'이 자 '약자'의 지위에 있다. 2011년 11월 정부가 2년 이상 고용이 계속되고 향후 지속 되는 업무담당자인 기간제를 무기계약직으로 전환한다는 대책을 발표하였는데, 규 모 확대 못지않게 조직 내부에서 이질적인 노동자 지위로 인해 우려되는 문제들의 내용이나 심각성이 적지 않을 것인데 이에 대해서는 정부나 노조 모두 공식적으로 언급하지 않고 있다. 그렇지만 전술했듯이 공무원대비 무기계약직과 기간제계약직 의 비율이 32%에 이르고 있기 때문에 '정규직 전환' 요구와 더불어 본격적으로 검 토하지 않으면 안 될 사안이다.

〈표 Ⅱ-5〉 지자체 위계별 비정규 규모와 공무원대비 비중

	공무원		무기계약	약직	기간제	
광역시	10,546	(100.0)	784	(7.4)	429	(4.1)
광역도	15,209	(100.0)	632	(4.16)	567	(3.73)
기초구	21,386	(100.0)	4,409	(20.6)	4,023	(18.8)
기초시	76,833	(100.0)	14858	(19.3)	14057	(18.3)

고용의 지속성과 안정성은 법률에서 보장하는 것 못지않게 조직문화와 조직구조에 의해서도 영향을 받는다. 단지 후자의 사안을 개인적인 문제로 취급해 온 관행 때 문에 방관되고 있을 수 있다. 앞으로 이 문제는 노동자의 이질성이라는 조직정서와

⁴⁾ 일례로 한 광역지자체 본청은 무기계약직과 기간제계약직을 합하여 35명으로 응답하였는데 타 지역에 비해 지나치게 낮은 규모였다.

문화적 차별을 넘어 복수노조와도 연관되어 있기에 매우 심사숙고할 문제이다. 동일 지자체 내에서 '공무원 vs. 비공무원', '공무원, vs. 비공무원 정규직 vs. 비공무원 비정규직'의 갈등을 부분적으로 다루기도 했으나 핵심 사안이 되지는 않았다.

〈표 Ⅱ-6〉 그 외 비정규직 현황

기관번호	일반임시직	일용직	파견직	시간제	용역	합계
1	0	17	2	0	0	19
2 3	30	10	30	10	0	80
	20	2	0	7	0	29
4	100	0	0	0	0	100
5	2	0	0	30	0	32
6	0	16	0	14	0	30
7	0	0	10	0	0	10
8	4	2	O	0	0	6
9	0	O	O	18	0	18
10	0	O	59	O	0	59
11	0	77	0	O	0	77
12	0	36	O	O	71	107
13	6	0	0	40	0	46
14	0	0	0	40	0	40
15	0	0	0	18	0	18
16	20	650	6	2	0	678
17	0	130	0	0	0	130
18	0	229	0	263	0	492
19	20	0	0	49	0	69
20	98	0	0	25	0	123
21	0	73	0	0	0	73
22	275	0	0	0	0	275
23	0	74	0	0	0	74
24	0	109	0	0	0	109
25	0	0	0	0	21	21
26	0	0	0	7	18	25
27	0	61	0	0	0	61
28	87	89	0	0	0	176
29	0	0 53	0	19	0	19
30 31	6 0	55 77	0 10	0	0 0	59 87
32	0	0	0	85	0	85
33	0	89	0	203	0	292
33 34		92	0	203	0	94
3 4 35	0 113	92	0	0	0	113
36	15	0	0	6	0	21
30 37	2	4	0	39	0	45
38	0	37	0	0	0	37
39	29	130	0	30	0	189
		100	0	30	U	109

〈표 Ⅱ-6〉은 지자체본청의 '그 외 비정규직'으로 분류되는 일반임시직, 일용직, 파견직, 시간제, 용역노동자 현황을 나타낸 것이다. 파견과 용역인원이 '0'이 많은 이유는 해당 정보가 누락되었기 때문이다. 다른 직접고용도 크게 다르지 않으나 100명 이상이라고 응답한 곳만을 살펴보면 다음과 같다. 일반임시직의 경우 기관4(기초구), 기관 22, 기관35에서 100명 이상을 채용하고 있다. 일용직의 경우, 기관16은

650명, 기관17은 130명, 기관18은 229명, 기관24는 109명, 기관39는 130명을 고용하고 있는데 모두 기초시이다. 시간제의 경우 기관18은 263명, 기관33은 203명으로 조사되었는데 앞서 언급되었듯이 조사율이 22% 수준으로 매우 저조하다. 이로부터 추측되는 바는 총액인건비제도에 따라 매년 예산과 고용규모가 거의 정해져 있는 무기계약직·기간제계약직과 다르게, '그 외 비정규직'은 대단히 탄력적으로 운용될 것이라는 점에서 본 조사결과만으로는 어떤 경향성을 발견하기가 어렵다. 다만 이들고용형태에서 지자체 간의 차이가 큰 이유가 당해 연도 특정사업 수행과 관련하여일시적 수요에서 비롯한 것인지 아니면 예산으로 인한 상시적 수급구조의 문제인지는 점검해 볼 필요가 있다.

2) 지자체 본청의 인력채용 투명성 현황

지방정부로 분권화되면서 중앙정부가 전일적·직접적으로 지방정부를 통제하지는 않지만 총액인건비제와 인력규정에 관한 지침들을 통해 예산과 인력의 허용기준을 미리 정해 놓고 그 내부에서 자율성을 부여하는 관리를 하고 있다. 따라서 지자체는 제한된 선택권이기는 하지만 자주적 인력채용 권한이 확대된 것도 사실이다. 이로인해 지자체의 소수인력에 대한 비정규직 채용이 자체적으로도 관리되지 못해 고용불안이 우려된다는 지적이 있어 왔다. 중앙의 관리감독 권한 밖에 있으면서 지역사회의 감시견제 장치가 미흡하여 지방정부 권력을 감시하지 못한다면, 지자체의 독자적인 권한행사는 또 다른 반민주적 권력행사로 왜곡될 수 있다. 본 연구는 이 문제를 계량적 수치로 알아보기 위해 공채비율을 조사하였다.

〈표 Ⅱ-7〉전체 채용 중 공개채용 규모와 비율

	공채공무	원	공채 무기계	약직	공채 기간제		
광역시	9,995	(0.95)	438	(0.56)	406	(0.95)	
광역도	13914	(0.91)	596	(0.94)	561	(0.99)	
기초구	17,523	(0.82)	3,487	(0.79)	3,102	(0.77)	
기초시	59,716	(0.78)	8,256	(0.56)	10,279	(0.73)	

*주 : '공채공무원수'에 무응답한 지자체는 공무원총계를 그대로 사용하였다. 응답된 자료에 따르면 대부분 공채공무원수와 비슷하게 응답되었을 뿐만 아니라, 공무원총계와 동일하다는 응답도 적지 않았기 때문이다.

〈표 Ⅱ-7〉은 공무원, 무기계약직, 기간제계약직에 대하여, 전체 채용 중 공개채용의 규모를 살펴본 것이다. 광역시와 광역도의 조사미비를 염두에 두더라도 공무원의 공개채용 비율은 95%를 전후로 분포한다. 반면, 무기계약직과 기간제계약직은

지자체 위계별로 차이가 있다. 비교적 성실한 응답이 이루어진 기초구는 무기계약 직이 79%, 기간제는 77%로 조사되었다. 기초시의 경우 무기계약직은 65%, 기간제계약직은 이보다 높은 73% 수준이다. 이는 인력을 채용할 때, 개별부서나 지자체전 조직의 필요에 따라 특별채용으로 고용하는 비율이 기초구의 경우 최소 각각 21%, 23%, 기초시의 경우 최소 각 35%, 27% 수준에 이른다는 것을 의미한다.

〈표 Ⅱ-8〉비정규유형별 채용규정 보유 지자체 현황

	총계	무기계약직	기간제	일반임시직	일용직	시간제
지자체수(개)	135	131	122	28	27	30

〈표 Ⅱ-8〉비정규직 채용규정이 있는지 여부의 질문에 대한 응답 결과이다. 전체 135개 지자체 중에서 무기계약직은 131개, 기간제계약직은 122개 지자체에서 채용 규정이 '있다'고 응답하였다. '그 외 비정규직'의 경우 채용규정이 대체로 없거나 심지어 각 부서별로도 차이가 있는 것으로 나타났다. 채용규정이 있을 경우, 무기계약 직과 기간제의 준수율은 비교적 높았으나 그 외 비정규직의 준수율은 무응답사례가 많아 비율추정에 한계가 있었다. 그만큼 개별 부서의 재량권이 커졌고, 총괄적인 관리감독 기능이 축소되었다고 진단할 수 있다.

〈표 Ⅱ-9〉 광역시의 비정규직 채용규정 유무

		무기계약직	기간제	일반임시직	일용직	파견직	시간제
	부서 1	1(있음)	1	2(없음)	2	2	2
	부서 2		1				
	부서 3	1					
A광역시	부서 4						
	부서 5	1					
	부서 6	1					
	부서 7	1				1	
	부서 a		1				
	부서 b	1					
	부서 c						
	부서 d	2	2				
B광역시	부서 e		1				
	부서 f	1					
	부서 g		1				
	부서 h		1				
	부서 i						

실제로 〈표 Ⅱ-9〉는 〈표시 2곳에서 응답된 조사표인데 이로부터 두 가지를 파악할 수 있다. 먼저, A 〈표시의 경우 파견직에서 부서1은 채용규정이 없지만 부서7은

채용규정이 있는 것으로 조사되었고, B〈표시는 기간제에서 다른 부서와 달리 부서 d에 채용규정이 없는 것으로 조사되었다. 즉 동일 기관 내에서도 비정규직 인력관리에 다른 규칙들을 적용하고 있다. 이는 인력관리의 불투명성과 비민주성이 생겨날 개연성을 내재하고 있다. 이와 연관되어 둘째는 무응답에 대한 잠재적 해석이가능하다는 것이다. 즉 해당 지자체에 문서로된 통일된 채용규정이 없고 부서별 채용절차를 따랐기 때문에 응답자가 제대로 파악하지 못했을 가능성이 있거나 아니면관례와 그때그때의 상황에 따라 채용일체가 달라져서 일관된 응답이 어려웠기 때문일 수 있다. 어떤 기준에서 보더라도 지자체의 그 외 비정규직 채용은 민주적이고투명한 절차와 다소 거리가 있다는 게 확인된다.

요컨대 본 조사에 따르면 지자체 본청의 비정규직 인력은 일반임시직이나 일용직과 같은 그 외 비정규인력을 고려하지 않고, 무기계약직과 기간제계약직의 합계만으로도 공무원대비 31.9% 수준이다. 무기계약직과 기간제계약직 각각의 공무원대비 비율은 18%와 17%이다. 정부의 기준대로 무기계약직을 정규직으로 포함하고 '그 외비정규직'을 모두 포함했을 때, 정규직대비 비정규직 비율은 15.8%이다. 본 조사의조사율이 정규직, 무기계약직, 기간제계약직 모두에서 정부조사의 45% 수준에서 비교적 일정하게 조사되었고, 134개 지자체에서 두 고용형태 정보를 누락없이 기입하였기 때문에, 조사율이 저조한 '그 외 비정규직'을 포함한다면 실제 지자체 비정규직 비율은 작게는 16%에서 많게는 30%를 넘을 것으로 추정된다.

규모가 작지 않음에도 불구하고 무기계약직과 기간제의 공개채용률은 공무원보다 현저히 떨어져 70% 수준이며, '그 외 비정규직'처럼 실태파악하기 어려운 비정규직 들은 동일 지자체 내에서도 채용원칙들이 다른 사례가 발견되었다.

인력현황과 관련하여 제기하려는 논점은 비정규직의 정규직화 이상으로 비정규직 채용의 투명한 절차와 방법, 동 조직 내 이질적 노동자성에 대한 조사와 연구를 서 둘러야 한다는 점이다. 고용안정성은 정규직이 되면 완결되는 게 아니기 때문이다.

3) 지자체 본청의 인건비 예산 현황

〈표 Ⅱ-10〉은 정부의 지자체 재정보고·분석 자료에서 본 연구 조사대상 지역의 인 건비 관련 예산과 총액인건비기준액을 추출·정리·계산한 것이다. 지자체 종사자의 임금은 정부의 총액인건비기준액을 토대로 편성된 '인건비' 내에서 결정된다. '인건 비'항목에 포함되지 않는 인력들은 '물건비'항목들에 흩어져서 각 사업별 사업비 의 일부로 포함되어 있어 정부 공개 보고서를 통해 일괄적으로 파악하기는 어렵다.

〈표 Ⅱ-10〉 지방정부 인건비예산과 총액인건비 기준액 비교(2010 회계연도)

(단위: 백만원)

							(단위 : 백만원)								
			광역	본청					기초(서	기군구)					
	인건비 (계)	보수	기타직 보수	무기계약 보수	기간제등 보수	총액 인건비	인건비 (계)	보수	기타직 보수	무기계약 보수	기간제등 보수	총액 인건비			
대구	257,331	235,561	10,979	5,841	4,949	319,870	378,411	238,892	7,042	62,964	69,512	370,310			
	(80.4)	(73.6)	(3.4)	(1.8)	(1.5)	(100.0)	(102.2)	(64.5)	(1.9)	(17.0)	(18.8)	(100.0)			
인천	318,086	286,243	14,784	11,363	5,696	376,458	388,340	268,125	12,720	60,248	47,248	400,309			
	(84.5)	(76.0)	(3.9)	(3.0)	(1.5)	(100.0)	(97.0)	(67.0)	(3.2)	(15.1)	(11.8)	(100.0)			
광주	163,642	145,493	7,959	6,131	4,060	196,233	228,827	143,805	8,242	30,935	45,845	218,663			
	(83.4)	(74.1)	(4.1)	(3.1)	(2.1)	(100.0)	(104.6)	(65.8)	(3.8)	(14.1)	(21.0)	(100.0)			
대전	172,525	155,328	4,917	8,295	3,985	212,121	236,753	145,922	6,439	39,676	44,717	224,501			
	(81.3)	(73.2)	(2.3)	(3.9)	(1.9)	(100.0)	(105.5)	(65.0)	(2.9)	(17.7)	(19.9)	(100.0)			
울산	127,204	109,534	3,993	4,436	9,241	146,101	177,889	112,398	5,131	27,055	33,304	179,978			
	(87.1)	(75.0)	(2.7)	(3.0)	(6.3)	(100.0)	(98.8)	(62.5)	(2.9)	(15.0)	(18.5)	(100.0)			
경기	440,618	419,358	6,323	6,922	8,014	528,090	2,029,954	1,409,842	97,905	254,802	267,405	2,051,265			
	(83.4)	(79.4)	(1.2)	(1.3)	(1.5)	(100.0)	(99.0)	(68.7)	(4.8)	(12.4)	(13.0)	(100.0)			
강원	186,684	169,126	5,028	6,968	5,562	235,087	763,433	518,563	33,938	68,837	142,094	744,944			
	(79.4)	(71.9)	(2.1)	(3.0)	(2.4)	(100.0)	(102.5)	(69.6)	(4.6)	(9.2)	(19.1)	(100.0)			
충북	146,239	134,274	3,621	4,766	3,578	183,733	541,098	386,031	23,343	57,088	74,635	544,667			
	(79.6)	(73.1)	(2.0)	(2.6)	(1.9)	(100.0)	(99.3)	(70.9)	(4.3)	(10.5)	(13.7)	(100.0)			
충남	186,342	170,040	5,706	5,189	5,407	233,968	754,623	540,877	23,437	69,781	120,528	758,248			
	(79.6)	(72.7)	(2.4)	(2.2)	(2.3)	(100.0)	(99.5)	(71.3)	(3.1)	(9.2)	(15.9)	(100.0)			
전북	167,430	154,659	5,676	3,352	3,742	227,854	759,819	529,604	31,853	85,267	113,094	779,325			
	(73.5)	(67.9)	(2.5)	(1.5)	(1.6)	(100.0)	(97.5)	(68.0)	(4.1)	(10.9)	(14.5)	(100.0)			
경남	222,293	208,569	5,101	4,233	4,390	293,583	1,045,865	732,451	32,151	91,355	189,908	1,034,113			
	(75.7)	(71.0)	(1.7)	(1.4)	(1.5)	(100.0)	(101.1)	(70.8)	(3.1)	(8.8)	(18.4)	(100.0)			

^{*}주 1) 총액인건비는 총액인건비기준액임.

'보수'는 공무원임금 항목이다. 지자체 간에 편차가 클 뿐만 아니라, 이 항목은 자 치단체 위계내에서 광역지자체가 기초지자체보다 총액인건비 대비 상대적 비율이 평균 5% 정도 더 많은 것으로 확인된다.

광역지자체의 경우, 전북의 '보수' 비중이 67.9%로 가장 낮다. 전북은 이번 조사에서 누락된 전남에 이어 2010년 회계년도 재정자립도가 가장 낮은 지자체이다(행정안전부, 2011: 119).5) 총액인건비 대비 무기계약직보수의 비중은 평균 2.2%(1.4~3.9%)로 미미한 비중이다. '기간제등보수'6)는 무기계약에 비해 지역 간에 편차가 크다. 대구, 인천, 경남, 경기가 각각 총액인건비에서 1.5% 수준이지만, 울산은 6.3%에 이른다.

한편. 기초지자체 중에는 총액인건비기준액을 초과하여 인건비 예산이 확정된 지역

²⁾ 인건비예산은 '최종' 확정된 예산안임.

^{*}자료 : 행안부, 2011, [2011년도 지방자치단체 예산개요], [2011년도 재정분석 종합보고서], 해당지역 자료를 재구성 및 비율계산.

⁵⁾ 시·도별 전국평균 재정자립도에 따르면 평균은 51.9인데, 전남은 20.7, 전북은 24.5이다. 서울은 90.3이다.

⁶⁾ 이 항목에는 기간제외에 일용직 등이 포함될 것으로 추정되지만 해당 자료만으로는 어떤 고용형태가 포함되어 있는지 정확히 알기 어렵다.

이 대구, 광주, 대전, 강원, 경남으로 확인되고 있다. 선행연구에 따르면 현 정부 하에서는 총액인건비기준액을 초과한 예산이 편성될 경우 교부세 산정에 패널티를 부여하게 되고 이에 따라 지자체는 예산편성 시 인건비예산을 축소하고 시책사업으로 배정하는 경향이 있다(하혜영, 박영원, 2010: 13).

또 다른 흥미로운 결과는 '무기계약직보수'와 '기간제등보수'의 비중이 광역지자체와 비교했을 때 매우 높은 비율이라는 점이다. 무기계약직보수는 평균 12.7% 수준이며, 기간제등보수는 평균 16.8%에 이르며, 자치구가 15%를 웃도는 수준으로 기초시의 10% 초반보다 상대적으로 많다. 이 분석으로부터 기초지자체가 광역지자체보다 무기계약직과 기간제계약직을 포함하여 비정규직이 절대규모 뿐만 아니라 상대비중도 많다는 것이 드러난다.

〈표 Ⅱ-11〉은 본 조사에 응답한 지자체의 2010년 인건비예산과 결산현황을 고용형 태-지자체위계로 집계한 것이다. 인건비총액은 지자체 권역별로 합산한 값이므로 인력이 많을수록 예산비중도 크다. 이 표에서 주목할 점은 공무원과 비정규직 각각의 인건비 예산과 결산의 차액이다. 기준인원을 고려하여 계획된 '예산'과, 당해 사업을 통해 집행된 '결산'의 차액은 새로울 것이 없는 자연스러운 현상이다. 병가·휴직·결원에 의한 인력충원, 프로젝트성격의 사업들의 계약만료에 따른 공백, 예상 외의 명예퇴직 등으로 예산이 남을 수도, 부족할 수도 있다.

〈표 Ⅱ-11〉 지자체위계-고용형태별 인건비 예·결산 규모

(단위: 명, 천원)

		공무원			무기계약직	
	예산(A)	결산(A')	차액(A-A')	예산(B)	결산(B')	차액(B-B')
광역시	509,971,568	496,571,976	13,399,592	24,389,998	23,665,390	724,608
광역도	713,283,537	702,648,692	10,634,845	14,463,306	13,817,338	645,968
기초구	764,515,014	666,566,715	97,948,299	187,310,987	176,432,754	10,878,233
기초시	2,747,604,111	2,643,808,839	103,795,272	447,808,182	422,532,518	25,275,664
		기간제			그 외 비정규직	
	예산(C)	기간제 결산(C')	차액(C-C')	예산(D)	그 외 비정규직 결산(D')	차액(D-D')
광역시	예산(C) 14,613,474	, - ,	차액(C-C') 1,326,123	. —		차액(D-D')
광역시		결산(C')	1,326,123	. —		차액(D-D')
	14,613,474	결산(C') 13,287,351	1,326,123			차액(D-D') 1,118,792
광역도	14,613,474 13,606,310	결산(C') 13,287,351 13,145,339	1,326,123 460,971	9,202,557	결산(D')	

^{*}주 1) 그 외 비정규직 - 일반임시직, 일용직, 파견직, 시간제

그런데 총액인건비제도 하에서 이러한 현상은 다른 시각과 분석을 요구한다. 총액인건비제도는 조직, 기구·정원, 보수, 예산의 기본 가이드라인을 주관부처(행정안전부, 기획재정부)가 정한 뒤 시행기관이 자율적으로 운영하되 책임을 지는 제도이다. '총액인건비제 세부 운영지침(2010년)'에 따르면 총액인건비제는 인건비와 일부 운영경비를 대상으로 하는데, 본 연구가 주목하는 부분은 〈표Ⅱ-12〉에 제시된 바와같이 인건비 운용이 지자체가 무기계약직을 포함한 비정규직을 위험기피와 손해보전을 위한 완충기능(buffering)으로 이용할 여지를 두고 있다는 점이다.

〈표Ⅱ-12〉 총액인건비 분류체계

구분		세부내역
	기본항목	봉급, 기본연봉, 대우공무원수당, 정근수당(가산금), 가족수당, 자녀학비보조수당, 육아휴직 수당, 명절휴가비, 가계지원비, 직급보조비, 명예퇴직수당
인건비	자율항목	성과상여금, 성과연봉, 특수지 근무수당, 위험근무수당, 특수업무수당(기술업무수당 등 28 종), 업무대행수당, 시간외근무수당, 야간근무수당, 휴일근무수당, 관리업무수당, 정액급식비, 교통보조비, 연가보상비
운영경비		맞춤형 복지예산, 각종 보수성 경비와 특정업무경비 등 기관운영을 위한 기본 경비

출처 : 행정안전부·기획재정부, 2010, 총액인건비 세부운영지침. p.6.

운영지침을 좀 더 자세히 보면 대체로 4가지 정도에서 그럴 개연성이 높다. 첫째, 총액인건비 '의도적 절감노력'에 의해 발생한 잉여재원에 대해서는 인건비와 운영경

²⁾ 공무원, 무기계약, 기간제, 그 외 비정규직 각각의 인력규모와 예산에 응답한 지자체만 포함. 그래서 광역시는 3개시, 광역도는 5개도의 인력과 예산만 계산되었고, 기초지자체는 고용형태에 따라 일부 지자체가 제외됨.

^{3) 2010}년 예산기준으로 작성됨.

비 간에 전용이 가능하다. 둘째, 인건비 자율항목에는 시행기관이 지급대상, 지급범위, 지급방법을 변경할 수 있도록 자율적 운영권이 부여되어 있다. 그래서 지자체가이 항목에 해당하는 수당을 신설·조정하거나, 성과급을 추가 지급하는데 활용하거나, 맞춤형복지의 예산증액·인력증원으로 활용할 수 있도록 하고 있다. 개인조사에서 분석되겠지만 당연히 지자체 간에 자율항목의 차이가 적지 않을 것이다. 셋째, '총액인건비 대상 인건비 내에서 인건비 항(프로그램) 간의 이용은 원칙적으로 금지하지만, 성과상여금(성과연봉 포함) 및 명예퇴직수당 지급을 위한 항간의 이용'은 허용하고 있다. 넷째, 인건비부족과 같은 '불가피한 사유7)'가 발생할 경우 인건비와 운영경비의 전용을 허용하고 있다.

이처럼 총액인건비 세부 운영지침에 따라 지자체가 전략적 의도적으로 예산편성을 하든, 실제 인원감축에 의한 '사후적 노력'의 결과이든 인건비 차액(나아가 운영경비 까지 포함하더라도)을 공무원의 연가보상비. 성과금. 기타 수당으로 활용·전용을 할 수 있게 되어 있다. 이것은 지자체 내 비정규직 문제와 관련하여 논쟁의 소지가 있 다. 우선, 인원감축은 기존 인력의 노동강도 강화를 수반한다. 저임금 직급의 공무 원과 비정규직의 장시간노동의 산물인 잉여금에 대한 보상이 직급에 따라 차등적으 로 지급됨으로써 역진적 보상이 될 수 있다. 둘째, 무기계약직을 포함한 비정규직이 총액인건비제로 인해 공무원의 위험회피와 성과보전의 방패막으로 활용될 수 있다 는 점이다. 만약 그러하다면 이는 지자체 비정규직 문제를 기존과 다른 각도에서 접근할 필요성도 제기한다. 즉 기간제계약직을 무기계약직화 하여 고용안정과 복지 혜택을 확대한다고 하더라도 비공무원 인력들의 조직 내 입지는 크게 달라지지 않 을 것이다. 무엇보다 비정규직은 정보접근성이 떨어지고 조직된 목소리도 미약하기 때문에 인건비 차액 활용과 같은 민감한 사안의 결정으로부터 배제되기는 쉽다. 형 평성에 맞지 않고 조직 내 구성원들의 갈등을 키우는 요소가 되는 것이다. 다만 이 것이 실제 일반적인 현상인지, 아니면 과도한 해석인지에 대해서는 심층연구를 통 해 추후 보강할 필요가 있다8).

〈표 Ⅱ-13〉은 무기계약직만을 대상으로 본 연구에서 조사된 인건비예산 현황과 정부의 예산현황을 비교하여 경향성을 살펴보았다. 본 연구가 지자체의 비정규 실태를 과소평가한 측면이 있지만 예산분포와 경향성에서는 정부예산 구조와 유사한 흐름에 있다. 분석결과에 따르면, 기초지자체가 광역지자체 보다 무기계약직 활용률이더 높아 그에 따른 예산의 상대적 비중도 기초지자체(특히 자치구)가 매우 높다.

⁷⁾ ① 명예퇴직 인원 증가 등으로 인건비 부족이 발생한 경우, ② 자율증원, 직급조정 또는 기구 증설 없이 보수 규정 및 수당규정에서 정한 지급기준에 따른 집행임에도 불구하고 인건비 부족이 발생한 경우, ③ 환율인상 등으로 인해 기정예산으로 충당할 수 없는 경우

⁸⁾ 본 연구의 중간발표때, 현장에서 이와 관련된 문제들이 제기되고 있다는 사례 소개가 있었다. 이를 토대로 그 가능성을 진단해 본 결과, 후속연구가 필요하다는 판단이다.

〈표 Ⅱ-13〉 지자체 위계에 따른 무기계약직 인건비예산 비교(정부/본 조사)

(단위: 천원<u>)</u>

						(- 11							
		무기계약직 인건비 예산											
	본 조시	_	정부 인건비	예산	정부 총액인건비 기준액								
광역시	24,389,998	(1.9)	36,066,000	(2.9)	1,250,781,878	(100.0)							
광역도	14,463,306	(8.0)	31,430,000	(1.8)	1,702,315,706	(100.0)							
기초구	187,310,987 (13.4)		220,878,000	(15.8)	1,393,761,242	(100.0)							
기초시	447,808,182	(7.6)	627,130,000	(10.6)	5,912,561,534 (100.0)								

주 1) 인건비예산은 '최종' 확정된 예산안임.

자료: 행안부, 2011, [2011년도 지방자치단체 예산개요], [2011년도 재정분석 종합보고서], 해당지역 자료를 재구성 및 비율계산.

〈표 Ⅱ-14〉는 〈표 Ⅱ-11〉을 이용하여 1인당 인건비예산을 산출·비교한 결과이다. 〈표 Ⅱ-11〉의 공무원과 비정규직의 인건비 차이를 대략적으로 진단해 보면, 기초 시의 무기계약직이 13,002명일 때 예산은 4470억이다. 공무원수를 동수로 하여 계산 하면 약 5,225억원 정도 된다. 이것을 인력합계로 나누어 1인당 인건비를 계산해보 았다. 2010년 예·결산 자료를 2011년 인력현원으로 계산했으므로 1인당인건비를 '사 실화'할 수는 없지만, 권역 간, 지역 간 상대적 격차를 알아보는 데는 무리가 없다.

〈표 Ⅱ-14〉지자체위계-고용형태별 1인당인건비(년) 예·결산 비교

(단위: 명, 천원, %)

		공무원			무기계약			기간제		ユ	외 비정	7
	인원	인건비	(비율)	인원 인건비(비율)		인원	<u>민</u> 원 인건비(비율)			인원 인건비(비		
광역시	8,813	57,866	(100.0)	739	33,004	(57.0)	407	35,905	(62.0)	-	-	-
광역도	13,971	51,055	(100.0)	632	22,885	(44.8)	567	23,997	(47.0)	-	-	-
기초구	19,010	40,216	(100.0)	4,409	42,484	(105.6)	3,808	34,564	(85.9)	350	26,293	(65.4)
기초시	61,492	44,682	(100.0)	13,002	34,441	(77.1)	12,753	32,858	(73.5)	3,120	14,599	(32.7)
광역시		56,345	(100.0)		32,024	(56.8)		32,647	(57.9)	-	-	-
광역도		50,293	(100.0)		21,863	(43.5)		23,184	(46.1)	-	-	-
기초구		35,064	(100.0)		40,017	(114.1)		33,387	(95.2)		23,096	(65.9)
기초시		42,994	(100.0)		32,498	(75.6)		31,243	(72.7)		13,769	(32.0)
	광역도 기초구 기초시 광역시 광역도 기초구	광역시 8,813 광역도 13,971 기초구 19,010 기초시 61,492 광역시 광역도	광역시 8,813 57,866 광역도 13,971 51,055 기초구 19,010 40,216 기초시 61,492 44,682 광역시 56,345 광역도 50,293 기초구 35,064	당시 전비(비율) 광역시 8,813 57,866 (100.0) 광역도 13,971 51,055 (100.0) 기초구 19,010 40,216 (100.0) 기초시 61,492 44,682 (100.0) 광역시 56,345 (100.0) 광역도 50,293 (100.0) 기초구 35,064 (100.0)	전원 인원 인건비(비율) 인원 광역시 8,813 57,866 (100.0) 739 광역도 13,971 51,055 (100.0) 632 기초구 19,010 40,216 (100.0) 4,409 기초시 61,492 44,682 (100.0) 13,002 광역시 56,345 (100.0) 40,216 강경우 50,293 (100.0) 10,000 기초구 35,064 (100.0) 10,000	연원 인건비(비율) 인원 인건비 광역시 8,813 57,866 (100.0) 739 33,004 광역도 13,971 51,055 (100.0) 632 22,885 기초구 19,010 40,216 (100.0) 4,409 42,484 기초시 61,492 44,682 (100.0) 13,002 34,441 광역시 56,345 (100.0) 32,024 광역도 50,293 (100.0) 21,863 기초구 35,064 (100.0) 40,017	당시한 인원 인건비(비율) 인원 인건비(비율) 광역시 8,813 57,866 (100.0) 739 33,004 (57.0) 광역도 13,971 51,055 (100.0) 632 22,885 (44.8) 기초구 19,010 40,216 (100.0) 4,409 42,484 (105.6) 기초시 61,492 44,682 (100.0) 13,002 34,441 (77.1) 광역시 56,345 (100.0) 32,024 (56.8) 광역도 50,293 (100.0) 21,863 (43.5) 기초구 35,064 (100.0) 40,017 (114.1)	한편 인건비(비율) 인원 인건비(비율) 인원 광역시 8,813 57,866 (100.0) 739 33,004 (57.0) 407 광역도 13,971 51,055 (100.0) 632 22,885 (44.8) 567 기초구 19,010 40,216 (100.0) 4,409 42,484 (105.6) 3,808 기초시 61,492 44,682 (100.0) 13,002 34,441 (77.1) 12,753 광역시 56,345 (100.0) 32,024 (56.8) 광역도 50,293 (100.0) 21,863 (43.5) 기초구 35,064 (100.0) 40,017 (114.1)	항역시 인원 인건비(비율) 235,905 35,905 36,905 36,905 36,905 36,707 37,905 37,905 37,907	(전원 인건비(비율) 인원 인건비(비율) 인원 인건비(비율) 광역시 8,813 57,866 (100.0) 739 33,004 (57.0) 407 35,905 (62.0) 광역시 13,971 51,055 (100.0) 632 22,885 (44.8) 567 23,997 (47.0) 기초구 19,010 40,216 (100.0) 4,409 42,484 (105.6) 3,808 34,564 (85.9) 기초시 61,492 44,682 (100.0) 13,002 34,441 (77.1) 12,753 32,858 (73.5) 광역시 56,345 (100.0) 32,024 (56.8) 32,647 (57.9) 광역도 50,293 (100.0) 21,863 (43.5) 23,184 (46.1) 기초구 35,064 (100.0) 40,017 (114.1) 33,387 (95.2)	연원 인건비(비율) 인원 인건비(비율) 연원 이건비(비율) 인원 인건비(비율) 인원 인건비(비율) 인원 인건비(비율) 인원 이건비(비율) 인원 이건비(비율) 인원 이건비(비율) 인원 이건비(비율) 인원 이건비(비율) 이원 이건비(비율) 이원 이건비(비율) 이원 이건비(비율) 이원 이건비(비율) 이원 이원 이건비(비율) 이원 이원 이원 이건비(비율) 이원 이원 이원 이원 이원 이원 44,000 (44,88) (567) 23,997 (47.0) - 기초사 61,492 44,682 (100.0) 13,002 34,441 (77.1) 12,753 32,858 (73.5) 3,120 32,024 (56.8) 32,647 (57.9) - 34<	항역시 인원 인건비(비율) 이원 인건비(이유) 이유 이유 이유 이유 이유 이유 이유 이유 이유 이건비(이유) 이유 <

^{*}주 1) 그 외 비정규직 - 일반임시직, 일용직, 파견직, 시간제

당연한 결과이지만 공무원의 1인당인건비가 대체로 높다. 기초지자체의 결산을 중심으로 살펴보았을 때, 우선 기초구는 공무원 1인당인건비가 3,500만원, 무기계약직은 4,000만원, 기간제는 3,340만원, 그 외 비정규직은 2,310만원 정도로 산출되었다.

²⁾ 공무원, 무기계약, 기간제, 그 외 비정규직 각각의 인력규모와 예산에 응답한 지자체만 포함. 그래서 광역시는 3개시, 광역 도는 5개도의 인력과 예산만 계산되었고, 기초지자체는 고용형태에 따라 일부 지자체가 제외됨.

^{3) 2010}년 예산기준으로 작성됨.

기초시의 경우, 공무원은 4,300만원, 무기계약직은 3,250만원, 기간제 3,210만원, 그외 비정규직은 1,370만원으로 산출되었다. 기초구 근무자가 기초시 근무자보다 인건비총액이 좀 더 많다. 2011년 예·결산으로 분석한다면 좀 더 정확한 결과를 알 수있겠지만 대체로 재정자립도 면에서 기초구가 기초시보다 양호하므로 비슷한 결과가 도출될 것으로 추정된다.9)

다만 광역시와 기초구에서 무기계약직의 인건비결산이 공무원보다 높게 산출된 점은 예상 밖의 결과이다. 그 원인을 몇 가지 유추해 볼 수 있는데, 우선 무기계약직의 노동력 특성과 관련되어 의사, 변호사 등 고임금직종이 포함될 수 있다. 이들은 극소수이지만 인건비가 매우 높다. 둘째, 공무원도 근속년수, 직급 등이 고려되지 않은 총액 집계자료이므로 통제요건을 고려하면 달라질 수 있다. 끝으로, 무기계약 직이 인건비가 아닌 사업비로 채용되면 개별 지자체를 심층적으로 조사하지 않는 이상 축소 응답될 가능성을 배제할 수 없으므로 정확한 분석을 위해서는 추후 보완이 필요하다.

〈표 Ⅱ-15〉지역별 기초지자체 무기계약직과 기간제계약직 인건비 예·결산 비교

(단위 : 명, 천원)

	비정규	' 인력		무기계약직			기간제 계약직	
	무기 계약직	기간제	예산	결산	차감	예산	결산	차감
대구	1,326	1,144	63,279,692	59,368,238	3,911,454	36,839,965	36,004,541	835,424
인천	1,283	966	52,178,877	50,059,551	2,119,326	16,789,950	15,815,490	974,460
광주	568	170	23,399,398	22,146,482	1,252,916	19,410,786	18,847,457	563,329
대전	874	775	38,224,224	37,102,086	1,122,138	33,629,257	31,974,837	1,654,420
울산	358	753	10,228,796	7,756,397	2,472,399	24,951,307	24,494,702	456,605
경기	3,140	3,102	112,669,487	106,552,682	6,116,805	98,154,980	89,633,120	8,521,860
강원	1,781	1,645	70,276,422	63,724,787	6,851,879	84,146,406	80,773,433	3,372,973
충북	1,489	790	58,481,070	55,936,042	2,545,028	23,450,080	21,910,067	1,540,013
충남	1,919	1,679	61,635,939	58,103,913	3,532,026	64,047,640	59,562,900	4,484,740
전북	2,269	1,289	62,880,524	59,980,996	2,899,528	42,815,369	39,103,423	3,711,946
경남	2,404	3,973	81,864,740	78,234,098	3,630,642	121,646,521	117,228,385	4,418,136

*주 1) 2010년 인건비 기준.

2) 인력규모와 예산에 응답한 지자체만 포함.

〈표 Ⅱ-15〉는 지역별 기초지자체의 주요 비정규인력 규모와 예·결산을 비교한 것이다. 기도가 조사지역 중 최다 비정규고용 지자체인 만큼 무기계약직 예산총액

⁹⁾ 이와 관련된 한계는 의외로 많다. 우선, 전국 단위의 결산자료를 구하기 어렵다. 결산자료를 구한다고 하더라 도 전국규모의 당해연도 인력현원을 가지고 분석하기도 쉽지 않다. 2011년 고용노동부가 전국조사를 하였으나 지역 간 비교자료가 100% 공개되지 않고 있고, 2011년 결산자료는 아직 없기 때문이다.

^{10) 6}개 지자체는 자치단체 본청과 직속기관(사업소 등)의 예산을 통합한 자료를 보내왔다. 종사자규모를 이용하여 1인당 인건비를 산정하고, 이 금액을 각 소속 인력규모와 곱하여 소속기관의 인건비를 추정하였다.

도 경기도가 1,126억, 경남이 818억 순으로 산출되었다. 기간제예산은 경남이 1,216억, 경기도가 981억 순이었다. 예산과 결산의 차감액을 보면, 강원도가 68억으로 가장 컸고 경기도가 61억으로 뒤를 이었다. 기간제계약직의 경우 경기도가 85억, 충남과 경남이 각각 44억의 차이가 있다. 전술했듯이 총액인건비제도 하에서 인건비(더불어 사업비까지) 운용의 지자체 자율권은 조직 내 파워블럭을 형성하지 못하고 있는 비정규직에게 부당하고 불평등한 요소가 될 수 있다. 이런 점에서 보면 공무원과 비정규직의 임금격차가 적을수록(특히 수당이나 성과급과 관련하여) 잉여금 활용의 바람직한 용례가 될 수 있을 것이다.

지역 간 격차를 살펴보고자 1인당인건비를 권역별로 비교해보았다. 〈표 II-16〉에서 무기계약직 1인당 인건비결산을 보면, 대구가 연간 4,400만원으로 가장 높았고 대전 4,200만원, 인천 3,900만원으로 뒤를 이었다. 최하 인건비는 울산으로 연간 2,100만원으로 분석되었다. 기간제의 경우, 광주가 11,000만원으로 다른 지역보다 2배 이상 높았고, 강원 4,900만원, 대전 4,100만원으로 뒤를 이었고, 인천이 1,600만원으로 최저 인건비로 책정되었다!!). 그런데 기간제 1인당인건비 분석은 계약기간을 고려하지 않았으므로 집계총액만으로 섣부른 판단을 할 수 없다. 즉 낮은 인건비로 다수의 단기 기간제계약직을 채용할 수 있기 때문이다. 다만 〈표 II-16〉에서 두 가지를 추정할 수 있다. 첫째, 무기계약직 1인당 인건비로부터(2011년 현원으로 계산되었다 하더라도) 지역 간 비정규직 인건비의 편차가 뚜렷하다는 것이다.

〈표 Ⅱ-16〉권역별 기초자치단체 핵심 비정규인력 1인당인건비(년) 비교

(단위 : 천원)

		예산			결산	
	무기+기간제	무기계약직	기간제	무기+기간제	무기계약직	기간제
대구	40,534	47,722	32,203	38,612	44,772	31,473
인천	30,666	40,669	17,381	29,291	39,018	16,372
광주	58,008	41,196	114,181	55,547	38,990	110,867
대전	43,574	43,735	43,393	41,890	42,451	41,258
울산	31,665	28,572	33,136	29,029	21,666	32,529
경기	33,775	35,882	31,642	31,430	33,934	28,895
강원	45,074	39,459	51,153	42,177	35,780	49,102
충북	35,950	39,275	29,684	34,158	37,566	27,734
충남	34,932	32,119	38,146	32,703	30,278	35,475
전북	29,707	27,713	33,216	27,848	26,435	30,336
경남	31,913	34,054	30,618	30,651	32,543	29,506

^{*}주 1) 2010년 인건비 기준.

두 번째는 재정여건과 지역적 특성에 따라 비정규직고용 선호도가 달라질 수 있다

²⁾ 인력규모와 예산에 응답한 지자체만 포함

¹¹⁾ 광주와 강원의 경우 기간제계약직의 1인당 인건비가 비상식적으로 높은 게 사실이다. 조사표 상으로는 오류를 발견하기 어렵다.

는 점이다. 재정여건과 관련해서는 재정이 어려운 지역일수록 비정규직 선호(비정규직 중에서도 무기계약직 보다는 기간제계약직을, 기간제계약직 중에서는 1년 이내의 단기계약직을 선호할 수 있다)가 높을 것으로 보이지만, 행정안전부의 '2010년지자체 최종예산기준 재정자립도' 순위와 '무기계약직+기간제계약직 규모·예산 합계' 순위를 비교한 결과 직접적인 연관성이 발견되지는 않는다(〈표 II-17〉참조). 그렇다 해도 광역지자체보다 기초지자체의 재정자립도가 현저히 떨어지고(행정안전부, 2011), 앞의 분석에서처럼 기초지자체의 비정규직 비율이 광역보다 높다는 점에서 재정자립도와 비정규직고용의 인과관계를 예상해 볼 수는 있다. 향후에는 재정자립도 외의 어떤 지역적 요인들이 비정규직고용의 지역적 차이를 만드는지 심화 연구가 필요하다.

〈표 Ⅱ-17〉 재정자립도 순위와 비정규직 예산 순위

(단위: 명, 천원, %)

				(단위· 명, 전원, %)	
	무기계약직+	·기간제계약직	2010년 최종예신	·기준 재정자립도	
	인력 합계	예산 합계	재정자립도	순위	
경남	6,377	195,462,483	42.7	(7)	
경기	6,242	196,185,802	72.4	(1)	
충남	3,598	117,666,813	38.3	(8)	
전북	3,558	99,084,419	26.6	(11)	
강원	3,426	144,498,220	29.9	(10)	
대구	2,470	95,372,779	54.6	(5)	
충북	2,279	77,846,109	35.2	(9)	
인천	2,249	65,875,041	68.8	(3)	
대전	1,649	69,076,923	56.1	(4)	
울산	1,111	32,251,099	70.3	(2)	
광주	738	40,993,939	50.1	(6)	

^{*}주 1) 인력규모와 예산에 응답한 지자체만 포함.

4) 업무위탁 현황

〈표 Ⅱ-18〉은 지자체본청의 외부업무위탁 현황을 살펴본 것이다. 위탁방식에 의존하는 대민서비스 15개 업무를 선정하여, 지자체본청이 산하기관을 포함한 외부기관에 어느 정도 업무위탁을 하고 있는지 집계한 결과이다. 광역지자체의 경우, 외부위탁 항목 응답이 매우 저조하여 위탁업체수가 거의 없는 것으로 조사되었으나 실상은 그렇지 않을 것으로 추정된다. 일례로 '사회복지'와 '체육시설'업무 위탁을 16~20개 업체가 대행하도록 한 광역지자체가 2곳이나 된다. 무응답지역과 미조사 광역지

^{2) &#}x27;2010 최종예산기준 재정자립도'는 행정안전부, [2011년도 지방자치단체 예산개요], pp.128-132 참조.

자체를 고려한 뒤에야 광역 지자체 간의 실질적 차이를 진단할 수 있다.

이와 달리 기초지자체는 업무별 특성이 드러난다. 가장 많은 27곳의 지자체가 '생활쓰레기, 수집, 운반'과 '선별·매립·소각, 음식물 처리' 업무를 2개 이하의 업체에 위탁하고 있고, 25곳의 지자체가 '상하수시설, 방역관리'업무 위탁을 2개 이하 업체에 위탁하고 있다. 업무내용으로 보면 특히 '생활쓰레기, 수집, 운반', '사회복지', '상하수시설, 방역관리', '체육시설' 등 4개 업무에서는 한 지자체가 최대범주인 '21곳 이상'에 위탁할 만큼 광범위하게 위탁이 이루어지고 있다(어떤 지자체는 '사회복지'업무를 심지어 131곳에 위탁한다고 응답하였다.) 뒤를 이어 '보건의료', '문화·예술·관광', '교통안전'업무 등에서 많은 위탁이 행해지고 있다. 정부는 직접고용 중 상시·지속적업무를 수행하는 직접고용 기간제계약직을 정규직화하고 한다고 밝히고 있지만 실제 상시·지속적업무의 적지 않은 양이 이미 외주화가 이루어져 있고, 간접고용 노동자들의 고용조건이 취약하다는 게 공공부문 비정규직화의 중요한 논점이다. 〈표표-18〉에서 확인되듯이 위탁 다발업무 15개 중에서 지역주민의 일상과 밀접한 업무들일수록 업무위탁이 더 많다. 그러면 이들 업무는 핵심업무인가, 주변업무인가아니면 상시업무인가 일시업무인가? 이들을 위탁업무에 적용했을 때, 기준의 일관성을 찾기가 매우 어렵고 결국 지자체마다 다르게 해석되고 있는 것이 실체이다.

〈표 Ⅱ-18〉 자치단체 수준별 위탁업체수

				광역지	·치단치	1						기초ス	나치단	4		
				위탁	업체수				위탁업체수							
	2개	3-4	5-6	7-8		11-1	16-20	21개	2개	3-4	5-6	7-8	9-10	11-1	16-20	
	이하	개	개	개	개	5개	개	이상	이하	개	개	개	개	5개	개	이상
사회복지	0	2	0	1	0	0	1	0	15	9	7	4	1	7	4	2
보건의료	2	2	1	0	0	0	0	0	16	6	1	2	0	3	0	0
생활쓰레기,수집, 운반	1	1	0	0	0	0	0	0	27	20	3	1	1	3	0	1
선별·매립·소각,음식물 처리	0	0	0	0	0	0	0	0	27	7	4	1	3	0	0	0
상하수시설,방역관리	0	0	1	1	0	0	0	0	25	4	0	1	1	2	0	2
가로청소	0	0	0	0	0	0	0	0	7	0	4	0	0	0	0	0
분뇨처리	0	0	0	0	0	0	0	0	11	3	0	1	1	0	0	0
교통,안전	1	1	0	0	0	0	0	0	12	4	2	2	1	0	0	1
문화예술관광	2	1	1	0	0	1	0	0	18	1	4	1	1	1	0	0
체육시설	2	1	0	0	0	0	1	0	14	2	2	2	0	2	1	0
교육	1	1	0	0	0	1	0	0	10	1	1	0	3	1	0	0
도로보수	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2	0	0
일반행정,고객민원	2	2	0	1	0	0	0	0	6	3	5	0	1	2	0	0
지역경제(국토,지역개발)	0	1	0	0	1	0	0	0	5	2	1	0	2	0	0	0
산업,중소기업(에너지,소규모 공사관리등)	0	1	0	0	1	0	0	0	5	2	1	1	0	0	0	0

2008년 행정안전부는 '2단계 조직기능 개편 지침'과 '지방조직 개편안'을 확정·발표

하였는데 여기에는 공무원 인력 및 예산감축, 무기계약·기간제·시간제 근로자 자체정비 지시 등이 담겨 있다¹²⁾. 이는 업무와 고용의 위험을 더 열악한 노동조건에처해 있는 산하기관 및 민간위탁기관으로 넘기는 '위험의 위계적 이전'의 전형적 조치에 해당하므로 2008년 이후 외주업체 변화를 살펴볼 필요가 있었다. 이에 따라〈표 Ⅱ-19〉은 2008년 이후 업무별 수탁업체수를 조사한 것이다. 범주 '2개이하'만을놓고 보면, 2008년 이후 외부위탁 업체수 비율은 60% 이상으로 나타나며, '분뇨처리'만 54.5%로 상대적으로 저조할 뿐이다. 연간비교를 하지 않는다 하더라도 대략 2008년 이후 외주화 비율이 결코 낮다고 볼 수 없.다.

〈표 Ⅱ-19〉 자치단체 수준별 2008년 이후 위탁업무별 외부위탁업체수

		광	역자치딘	체					기초지	·치단체			_
	위탁업체수					위탁업체수							
위탁업무	2개 이하	3-4개	5-6개	7-8개	9-10개	2개 이하	3-4개	5-6개	7-8개	9-10 개	11-15 개	16-20 개	21개 이상
사회복지		1				16	8	6	2	1	3	2	2
보건의료						13	3	3	1	0	1	0	0
생활쓰레기,수집, 운반	1	1				20	11	2	0	0	3	0	1
선별·매립·소각,음식물 처리						17	6	4	1	1	0	0	0
상하수시설,방역관리			1			21	3	0	1	0	0	0	2
가로청소						5	0	1	0	0	0	0	0
분뇨처리						6	2	0	0	1	0	0	0
교통,안전						12	1	2	0	1	0	0	1
문화예술관광						13	2	3	1	0	0	0	0
체육시설	1					9	2	1	2	0	1	0	0
교육						10	2	1	0	1	1	0	0
도로보수						1	0	0	0	0	0	0	0
일반행정,고객민원	2					10	1	1	0	0	2	0	0
지역경제(국토,지역개발)						4	1	1	0	2	0	0	0
산업,중소기업(에너지,소규모공사 관리등)		1				3	1	1	0	0	0	0	0

〈표 Ⅱ-20〉은 지자체 본청이 업무위탁을 할 때 준수하는 법규체계를 제시한 것이다. 위탁업체 1,790곳 중에서 사회복지 수탁업체가 566개(31%)로 가장 많고 '생활쓰레기, 수집, 운반'업체가 208곳(12%), '상·하수시설 방역관리'업체가 144곳(8%)으로 뒤를 잇고 있다. 준수법규로는 조례 876곳(49%), 법령 675곳(38%)으로 조사되었다. 즉 조례에 의거하여 업무위탁을 받은 업체가 거의 절반 가량에 해당한다. 민간위탁과 관련하여 대부분의 지자체 조례에서는 단체장이 민간위탁의 필요성 및

¹²⁾ 구체적으로 2008년 안에 전국 지자체 일반직 공무원 25만여 명 중 1만명 이상 감축 지시, 일반직 공무원 총인건비도 기본 5% 감축 최대 10% 자율절감, 무기계약·기간제·시간제 근로자 자체정비 지시. 개편안 미준수 시 차기년도 예산 10% 삭감 및 차등 인센티브 지급 등이다(김철, 2011).

타당성을 장기적, 종합적으로 판단·결정하도록 규정하여, 사실상 위탁사무(시설)의 규모, 특성, 비용-효과분석 없이 내부방침으로만 결정하도록 하고 있다(국민권익위원회, 2010: 5).

〈표 Ⅱ-20〉법령/위탁업무별 위탁업체수

	법령	조례	지침	별도규정	지시	기타	합계	(비율)
사회복지	241	263	42	2	14	4	566	(0.31)
보건의료	41	53	12	2	11	0	119	(0.07)
생활쓰레기,수집, 운반	114	72	4	6	8	4	208	(0.12)
선별·매립·소각,음식물 처리	50	61	1	0	8	3	123	(0.07)
상하수시설,방역관리	59	68	5	3	5	4	144	(0.08)
가로청소	18	10	1	0	0	1	30	(0.02)
분뇨처리	19	14	0	0	5	0	38	(0.02)
교통,안전	59	35	9	0	1	3	107	(0.06)
문화예술관광	16	73	1	2	5	2	99	(0.06)
체육시설	9	77	0	7	4	6	103	(0.06)
교육	9	48	16	3	4	1	81	(0.05)
도로보수	1	2	0	0	9	0	12	(0.01)
일반행정,고객민원	8	50	2	0	11	4	75	(0.04)
지역경제(국토,지역개발)	19	28	0	0	0	1	48	(0.03)
산업,중소기업(에너지,소규모 공사관리등)	12	22	0	0	3	0	37	(0.02)
합계	675	876	93	25	88	33	1,790	(1.00)
(비율)	(0.38)	(0.49)	(0.05)	(0.01)	(0.05)	(0.02)	(1.00)	

이와 관련하여 노동조합을 비롯한 시민사회단체에서 외부위탁의 폐해를 근본적으로 제고하는 방안으로 (재)직영화·준공영화를 정책 대안으로 요구하고 있다. 일반적으로 외부 업무위탁을 주는 논거로 ① 외부 전문자원 활용 가능, ② 아웃소싱을 통해투하자본의 효율성 제고, ③ 시장변동에 따른 유연성 확보 가능(안주엽 외, 2006)등이 제시되지만, 국내 간접고용의 확대의 주요 원인은 비용절감 의도가 강하다. 그렇지만 실제 비용절감 효과가 크지 않고 역으로 관리비용이 증가한다는 계량연구·사례연구들도 적지 않다. 공공부문도 예외는 아니다. 때문에 공공업무의 운영주체로서 정부의 역할 강화를 내용으로 하는 직영화·준공영화는 외주화를 차단하는 근본적이자 궁극적인 방안으로 제고될 필요가 있다.

직영화·준공영화가 중장기적 현실 대안이라면, 민간위탁의 표준조례안 필요성(김철외, 2011)은 또 다른 시의성을 요구하는 대안이다. 다만 조례나 규칙에 근거하더라도 외주 위탁에 대한 견제장치(가령, 중앙정부의 감사권 강화, 지방의회나 지역사회노사정협의회 등의 절차적 기구 강화, 시민사회의 지방정부 감시체계 마련 등)가 법규로 충분히 보강되어 있지 않으면 '조례'에 의해 위탁을 하더라도 정당성에 대한

논란은 남을 수 있다.

〈표 Ⅱ-21〉위탁업체 선정방법에 따른 위탁업체수

	일반경쟁 입찰	제한경쟁 입찰	지명경쟁 입찰	수의계약	협상계약	기타	합계	(비율)
사회복지	340	17	35	52	10	77	531	(0.30)
보건의료	62	18	5	23	1	7	116	(0.07)
생활쓰레기,수집, 운반	67	16	0	113	6	3	205	(0.12)
선별·매립·소각,음식물 처리	36	13	0	37	16	16	118	(0.07)
상하수시설,방역관리	67	9	1	45	2	17	141	(80.0)
가로청소	13	2	0	14	0	1	30	(0.02)
분뇨처리	11	2	0	11	3	15	42	(0.02)
교통,안전	58	7	0	38	3	5	111	(0.06)
문화예술관광	39	7	1	33	5	11	96	(0.05)
체육시설	50	11	0	31	6	16	114	(0.06)
교육	48	5	1	21	2	2	79	(0.05)
도로보수	6	4	2	0	0	0	12	(0.01)
일반행정,고객민원	34	12	2	18	5	8	79	(0.05)
지역경제(국토,지역개발)	16	0	1	27	0	4	48	(0.03)
산업,중소기업(에너지,소규모 공사관리등)	6	4	1	20	0	6	37	(0.02)
합계	853	127	49	483	59	188	1,759	(1.00)
(비율)	(0.48)	(0.07)	(0.03)	(0.27)	(0.03)	(0.10)	(1.00)	

〈표 Ⅱ-21〉은 위탁업무가 어떤 선정절차에 의해 외부위탁 되는지를 분석한 것이다. 48%의 업무들이 '일반경쟁입찰'에 의해 위탁되고 있다. 수의계약이 483곳(27%)으로 두 번째로 많이 활용되는 방법이다. '기타' 방법에 의한 위탁도 10%나 되어 그내용에 대한 후속연구가 필요하다. 특히 수의계약은 다른 위탁방법과 달리 '생활쓰레기, 수집, 운반' 업무(113곳)에 집중되어 있다.

〈표 Ⅱ-22〉 2008년 이후 위탁에서 직영으로 전환한 지자체수와 업체수

	지자체수	위탁업체수
직영으로 전환했음	9개	37개 업체
직영전환 계획 없음	71개	1,510개 업체

〈표 Ⅱ-22〉는 위의 15개 선정업무에 대해 외부위탁으로 운영하던 업무를 2008년 이후 직영으로 전환하여 지자체 고유업무화 한 현황을 나타낸 것이다. 총 9개의 지자체가 직영으로 전환하였는데 위탁업체로 보면 37개에 해당한다. 정선군의 경우상수도업무의 직영전환 계획을 밝혔다. 반면 71곳의 지자체가 위탁업무의 '직영전환

계획이 없다'고 응답하였다. 한 광역지자체는 직영전환 계획이 없는 업무의 1/3이 '사회복지업무'라고 밝혔다. 이와 관련하여 위탁업무의 직영화·준공영화 정책방향에서 다룰 쟁점은, 사회복지업무처럼 위탁업무의 1위이면서 지역사회 내에서의 복잡한 역학관계가 작동하고 있고, 사회서비스 공공성 강화라는 상징에는 가장 부합하지만 실제 현실에서 위수탁구조를 개혁하는 데는 가장 첨예하게 대립하게 될 영역을 어떻게 조화롭게 풀어갈 것인가 하는 점이다.

〈표 Ⅱ-23〉은 어떤 유형의 수탁업체가 지자체 본청의 업무를 대행하고 있는지 지역별로 나타낸 결과이다. '일반민간기업'이 42.3%(753개)로 가장 보편적이며, '비영리민간기관'이 30.9%(550개)로 두 번째로 많다. 이어 '개인' 위탁이 11%(196개)로 적지않은 비율을 보이며, '산하기관'이 7.7%(137개)로 조사되었다. '기타'유형에는 마을기업, 학교, 각종 단체 등이 언급되었다.

〈표 Ⅱ-23〉지역별 지자체 본청의 위탁업체유형과 업체수

	대구	인천	광주	대전	울산	경기	강원	충북	충남	전북	경남	전체
이베메키카하	46	53	37	26	20	239	66	153	68	15	30	753
일반민간기업	(45.1)	(38.4)	(46.8)	(38.2)	(64.5)	(35.3)	(45.5)	(45.5)	(63.6)	(35.7)	(55.6)	(42.3)
사회적기업		1	0	0		14	13	7	6	4	0	45
사회식기됩	(0.0)	(0.7)	(0.0)	(0.0)	(0.0)	(2.1)	(9.0)	(2.1)	(5.6)	(9.5)	(0.0)	(2.5)
비영리기관	44	27	32	35		197	38	121	24	21	11	550
미정터기산	(43.1)	(19.6)	(40.5)	(51.5)	(0.0)	(29.1)	(26.2)	(36.0)	(22.4)	(50.0)	(20.4)	(30.9)
기그리크	7	26	0	6	3	61	11	10		2	11	137
산하기관	(6.9)	(18.8)	(0.0)	(8.8)	(9.7)	(9.0)	(7.6)	(3.0)	(0.0)	(4.8)	(20.4)	(7.7)
개인		25	5	1	8	110	13	29	5	0	0	196
개인	(0.0)	(18.1)	(6.3)	(1.5)	(25.8)	(16.2)	(9.0)	(8.6)	(4.7)	(0.0)	(0.0)	(11.0)
기타	5	6	5	0		57	4	16	4	0	2	99
714	(4.9)	(4.3)	(6.3)	(0.0)	(0.0)	(8.4)	(2.8)	(4.8)	(3.7)	(0.0)	(3.7)	(5.6)
중), 그)	102	138	79	68	31	678	145	336	107	42	54	1780
합계	(100.0)	(100.0)	(100.0)	(100.0)	(100.0)	(100.0)	(100.0)	(100.0)	(100.0)	(100.0)	(100.0)	(100.0)

11개 지자체권역별로 보면, 경기도 업무 수탁업체가 678개로 가장 많고, 충북 336 개, 강원 145개, 인천 138개, 충남 107개, 대구 102개로 조사되었다. 수탁업체 유형 과 교차해 보면, 대구는 일반민간기업(46개 업체)과 비영리기관(44개 업체)이 88.2%로 집중되어 있고, 인천은 일반민간기업(38.4%)에 이어 비영리기관(19.6%), 산하기관(18.8%), 개인(18.1%)으로 비교적 분산되어 있다. 광주와 대전은 일반민간기업과비영리기관이 수탁업체의 90%에 과도하게 몰려 있다. 경기도는 일반민간기업(35.3%), 비영리기관(29.1%), 개인수탁(16.2%) 순이다. 일반민간기업 위탁율이 절반이 넘는 지역은 울산(64.5%), 충남(63.4%), 경남(55.6%)으로 드러났고, 전북은 '비영리기관' 수탁이 50%라는 특징을 보였다.

〈표 Ⅱ-24〉는 2008년 이후 외주화된 업무들을 지역별로 살펴본 것이다. '사회복지' 위탁이 전 지역에서 우세하지만 위탁업무 간에 경중의 차이가 드러난다. 먼저 2008년 이후 외부위탁이 가장 많은 지역은 경기(462개), 충북(184개), 강원(111개)으로 확인된다. 각 지역별로 업무내용과 교차했을 때, 광주, 대전, 경기, 충북, 전북은 '사회복지' 업무가 다수인데, 대구와 울산은 '선별·매립·소각, 음식물 처리', 인천은 '보건의료', 충남은 '가로청소', 경남은 '상하수시설, 방역관리'로 격차가 분명 존재한다. 때문에 이후에는 그 차이가 어디에서 비롯되는지 파악해야 한다. 예컨대 핵심-주변업무, 상시-지속업무를 구분하는 데 있어, 1개 업무 내에서 혹은 15개 업무 간에 지역별로 어떤 차이가 있는지, 그것이 위탁선정방법이나 수탁업체와 어떤 연관성을 갖는지 등을 심층연구를 통해 밝혀내야 한다. 지역마다 동일 업무라 하더라도 위탁내용, 위수탁의 역사, 관련 주체들의 관계 등이 맥락적 인과관계를 가질 것이며 그에 따라 직영화·준공영화 체계를 구축하기 위한 대안도 다양해져야 하기 때문이다.

〈표 Ⅱ-24〉 권역별 2008년 이후 위탁업체유형과 업체수

	대구	인천	광주	대전	울산	경기	강원	충북	충남	전북	경남	전체
2008이후 위탁업체수 합계	22	87	25	29	24	462	111	184	83	33	38	1098
사회복지	4	17	12	17	1	185	19	46	24	16	4	345
보건의료		22	1	0		25	3	5	5	0	1	62
생활쓰레기,수집, 운반	6	18	2	4	9	41	32	22	7	2	4	147
선별·매립·소각,음식물 처리	10	3	3	0	6	29	10	12	5	2	5	85
상하수시설,방역관리		1	0	0	5	15	7	28	25	4	8	93
가로청소		2	0	0		1	6	1		0	2	12
분뇨처리		9	0	0		2	5	5	1	0	1	23
교통,안전		5	0	0		57	6	5	10	1	3	87
문화예술관광		1	3	1	1	12	12	15	1	0	2	48
체육시설		1	1	6	1	18	8	10		0	5	50
교육		4	0	0		23	0	15	2	2	3	49
도로보수			0	0		2					0	2
일반행정,고객민원(예:다산콜센터)	2	3	1	0	1	35	0	1	3	0	0	46
지역경제(국토,지역개발)			2	1		12	1	11		6	0	33
산업,중소기업(에너지,소규모공사관리등)		1	0	0		5	2	8		0	0	16

2. 직속기관, 산하기관(투자, 출연기관)

1) 직속·산하기관의 비정규직 규모 현황

지자체본청에 이어 2절에서는 사업소, 소방본부 등의 직속기관, 산하기관(투자, 출연

기관)의 비정규실태, 그리고 위·수탁업무 대행관계 현황을 살펴본다. 지자체본청과 달리 직속 및 산하기관의 응답률은 높지 않았기에 대표성을 띄기는 어렵지만, 각 사례가 지역과 기관의 실체를 보여주는 지표가 되므로 그 자체로써 유의미하다. 먼저 〈표 II-25〉는 행정안전부가 발표한 지역별·주요 사업별 공기업과 공단 현황을 나타낸 것이다. 직영기업 중에서는 상수도사업(113개 업체)과 하수도사업(79개업체)이 가장 많다. 공사·공단의 경우 시설·환경·경륜사업이 77개 업체로 가장 많고 직영기업처럼 수도권에 집중 분포하고 있다. 본 조사에서 투자기관은 27개기관, 출연기관은 458개 기관으로 조사되었다.

〈표 Ⅱ-25〉시도별. 사업별 공기업단체 (2011. 7월 현재)

												(단위: 개)
	제3섹터	직영/공			직영기업				공	사, 공단	등		제3섹터
시도별	포함 합계	사/공단 합계	소계	상수도	하수도	공영 개발	지역개 발기금	소계	지하철	도시개 발공사	시설/환 경/경륜 공단	기타 공사	세3색니
계	408	373	241	113	79	33	16	132	7	16	77	32	35
서울	33	31	2	1			1	29	2	1	25	1	2
부산	11	9	3	1	1		1	6	1	1	4		2
대구	8	7	3	1	1		1	4	1	1	2		1
인천	18	17	4	1	1	1	1	13	1	1	9	2	1
광주	10	7	3	1	1		1	4	1	1	1	1	3
대전	8	7	3	1	1		1	4	1	1	1	1	1
울산	7	7	3	1	1		1	4		1	3		
경기	102	101	71	31	28	11	1	30		1	15	14	1
강원	33	31	23	15	3	4	1	8		1	4	3	2
충북	21	19	16	8	5	2	1	3		1	2		2
충남	28	27	23	10	7	5	1	4		1	1	2	1
전북	19	17	15	9	4	1	1	2		1	1		2
전남	26	19	16	7	5	3	1	3		1		2	7
경북	36	32	25	14	10		1	7		1	4	2	4
경남	42	37	28	11	10	6	1	9		1	5	3	5
제주	6	5	3	1	1		1	2		1		1	1

*주: 행정안전부, 2011. [지방공기업현황: 지방공사·공단].

〈표 Ⅱ-26〉은 본 조사에서 드러난 직속기관, 산하기관의 비정규 현황을 지역별로 나타낸 것이다. 서울의 경우, 투자기관은 정규직이 95.1%(16,822명)이고, 무기계약직 2.6%(452명), 기간제 2%(351명) 이지만, 출연기관은 정규직 39.3%(792명), 무기계약 직 5.1%(103명), 기간제 41.9%(844명)로 비정규직 비율이 더 높다. '그 외 비정규고 용'을 포함하면 출연기관의 비정규화 현상은 심각한 수준이다. '그 외 비정규고용'을 보면, 투자기관에서는 68명의 파견직이 조사되었고, 출연기관은 일반임시직 2명, 일

용직 131명, 파견직 61명, 시간제 83명으로 나타났다. 대구는 직속기관의 기간제가 30.9%(159명)이며, 인천의 투자기관은 무기계약직 17.3%(399명), 기간제 14.3%(329명), 일반임시 257명, 파견 108명으로 전체의 47.4%가 비정규직으로 조사되었다. 강원도의 투자기관은 무기계약직이 50.1%(203명)로 절반을 넘는다. 충북의 직속기관은 무기계약직이 23.5%, 전북 출연기관은 무기계약직 21.4%, 기간제 29.4%, 그 외비정규직이 22명으로, 비정규직이 조직인력의 50%를 넘는다. 경남은 투자기관의 무기계약직 34%, 일용직 128명, 출연기관의 무기계약직 39.9%, 기간제 18.7%, 일반임시 12명, 일용직 68명, 시간제 66명으로 비정규직 인력이 절반을 훨씬 넘는다.

〈표 Ⅱ-26〉 직속, 산하기관 비정규현황

(단위 : 명, %)

													(인기	. 73, %)
		근로자수 총계	공무	-원	정규	·직	무기기	세약직	7] ?	<u></u> 나제	일반 임시	일용	파견직	시간제
서울	투자기관	17693	0	(0.0)	16822	(95.1)	452	(2.6)	351	(2.0)	0	0	68	0
	출연기관	2016	0	(0.0)	792	(39.3)	103	(5.1)	844	(41.9)	2	131	61	83
대구	직속, 사업소	514	310	(60.3)	0	(0.0)	45	(8.8)	159	(30.9)	0	0	0	0
	출연기관	49	0	(0.0)	48	(98.0)	0	(0.0)	1	(2.0)	0	0	0	0
인천	직속, 사업소	5364	4668	(87.0)	0	(0.0)	290	(5.4)	406	(7.6)	0	0	0	0
	투자기관	2305	0	(0.0)	1212	(52.6)	399	(17.3)	329	(14.3)	257	0	108	0
광주	직속, 사업소	761	558	(73.3)	0	(0.0)	123	(16.2)	74	(9.7)	0	6	0	0
	출연기관	40	0	(0.0)	17	(42.5)	4	(10.0)	19	(47.5)	0	0	0	0
울산	출연기관	22	0	(0.0)	2	(9.1)	0	(0.0)	0	(0.0)	0	20	0	0
경기	직속, 사업소	865	577	(66.7)	51	(5.9)	49	(5.7)	79	(9.1)	76	27	1	5
	출연기관	1858	0	(0.0)	1238	(66.6)	258	(13.9)	329	(17.7)	0	25	6	2
강원	직속, 사업소	6817	4947	(72.6)	18	(0.3)	729	(10.7)	1123	(16.5)	0	0	0	0
	투자기관	405	0	(0.0)	140	(34.6)	203	(50.1)	37	(9.1)	0	25	0	0
	출연기관	21	0	(0.0)	19	(90.5)	2	(9.5)	0	(0.0)	0	0	0	0
충북	직속, 사업소	739	106	(14.3)	379	(51.3)	174	(23.5)	80	(10.8)	0	0	0	0
충남	직속, 사업소	2064	2053	(99.5)	0	(0.0)	7	(0.3)	4	(0.2)	0	0	0	0
전북	직속, 사업소	3341	2828	(84.6)	0	(0.0)	252	(7.5)	261	(7.8)	0	0	0	0
	출연기관	879	3	(0.3)	407	(46.3)	188	(21.4)	258	(29.4)	8	11	1	3
경남	직속, 사업소	5502	3905	(71.0)	68	(1.2)	502	(9.1)	1012	(18.4)	0	15	0	0
	투자기관	648	0	(0.0)	264	(40.7)	220	(34.0)	36	(5.6)	0	128	0	0
	출연기관	847	26	(3.1)	179	(21.1)	338	(39.9)	158	(18.7)	12	68	0	66
제주	투자기관	347	0	(0.0)	259	(74.6)	52	(15.0)	0	(0.0)	36	0	0	0
	출연기관	128	0	(0.0)	57	(44.5)	27	(21.1)	44	(34.4)	0	0	0	0

주 : 울산은 1개 기관

핵심 비정규직 비중의 정확도를 높이고자 아래〈표 Ⅱ-27〉과 같이 공무원(혹은 정규직) 규모를 입력하지 않은 사례는 무기계약직과 기간제계약직 규모에서도 제외한 뒤, 지역별 공무원(정규직)대비 비중을 살펴보았다. 그럼에도 불구하고 강원도는 무기계약직이 50.1%. 경남은 34%로 높은 비율을 보였다. 또한 기간제계약직도 출연기

관에서 비중이 여전히 매우 높다. 특히 서울, 광주는 40%를 넘고, 전북 22%, 경남 23.4%, 제주도 34.4%나 된다.

〈표 Ⅱ-27〉 공무원(정규직)대비 무기계약직과 기간제 비중

(단위 : 명, %)

						(1	단위 : 명, %)
		근로자수	합계	무기:	계약직	기간	<u>-</u> 난제
서울	투자기관	17693	(100.0)	452	(2.6)	351	(2.0)
	출연기관	2016	(100.0)	103	(5.1)	844	(41.9)
대구	직속, 사업소	514	(100.0)	45	(8.8)	159	(30.9)
	출연기관	49	(100.0)	0	(0.0)	1	(2.0)
인천	직속, 사업소	5355	(100.0)	285	(5.3)	402	(7.5)
	투자기관	2305	(100.0)	399	(17.3)	329	(14.3)
광주	직속, 사업소	761	(100.0)	123	(16.2)	74	(9.7)
	출연기관	40	(100.0)	4	(10.0)	19	(47.5)
울산	출연기관	22	(100.0)	0	(0.0)	0	(0.0)
경기	직속, 사업소	865	(100.0)	49	(5.7)	79	(9.1)
	출연기관	1817	(100.0)	217	(11.9)	329	(18.1)
강원	직속, 사업소	6570	(100.0)	655	(10.0)	950	(14.5)
	투자기관	405	(100.0)	203	(50.1)	37	(9.1)
	출연기관	21	(100.0)	2	(9.5)	0	(0.0)
충북	직속, 사업소	739	(100.0)	174	(23.5)	80	(10.8)
충남	직속, 사업소	2064	(100.0)	7	(0.3)	4	(0.2)
전북	직속, 사업소	3009	(100.0)	59	(2.0)	122	(4.1)
	출연기관	649	(100.0)	73	(11.2)	143	(22.0)
경남	직속, 사업소	5088	(100.0)	377	(7.4)	723	(14.2)
	투자기관	648	(100.0)	220	(34.0)	36	(5.6)
	출연기관	565	(100.0)	82	(14.5)	132	(23.4)
제주	투자기관	347	(100.0)	52	(15.0)	0	(0.0)
	출연기관	128	(100.0)	27	(21.1)	44	(34.4)

주 1): 공무원(정규직) 현황에 무응답한 지자체는 무기계약직과 기간제도 제외하였음.

〈표 Ⅱ-28〉은 직속·산하기관의 고용형태별 연간 인건비예산을 지역별로 비교한 것이다. 무기계약직과 기간제가 많은 지역은 인건비 예산 총계대비 비중도 높다. 서울출연기관의 기간제예산은 27.5%, 강원 투자기관의 무기계약직 예산은 67.1%, 경남출연기관의 무기계약직 예산은 45.4%수준이다. 그런데 일부 기관은 비정규직 예산을 '기타직급여'로 통합관리하고 있어, 무기계약직과 기간제계약직 급여를 분리하지 못한다고 응답한 곳도 있다. 또한 어떤 곳은 시간제노동자와 기간제계약직 보수의 예산항목이 통합되어 있는 곳도 있다.

²⁾ 울산은 1개 기관임.

〈표 Ⅱ-28〉 직속·산하기관의 고용형태별 인건비예산(년) 지역별 비교

(단위: 천원, %) 무기 일반 공무워 기간제 예산총계 정규직 일용 파견직 시간제 계약직 임시 서울 투자기관 1,135,590,337 (100.0) 97.7 1.2 1.0 0.0 0.0 0.0 0.0 출연기관 67,635,318 (100.0) 0.1 65.8 3.9 27.5 0.0 0.4 1.4 1.0 대구 직속, 사업소 10,606,608 (100.0) 72.2 0.0 11.7 16.1 0.0 0.0 0.0 0.0 출연기관 인천 81.2 직속, 사업소 5,024,370 (100.0) 0.0 45 143 0.0 0.0 0.0 0.0 투자기관 75,658,072 70.7 8.3 3.2 0.0 2.8 (100.0)15.0 0.0 광주 직속, 사업소 81.0 0.0 20,961,144 (100.0) 0.0 163 2.2 0.0 0.6 0.0 출연기관 1,129,801 (100.0) 64.0 5.6 29.7 0.0 0.7 0.0 0.0 울산 출연기관 454.947 (100.0) 11.3 0.0 0.0 0.0 887 0.0 0.0 직속, 사업소 13,333,292 (100.0) 79.8 2.2 0.09 2.4 경기 1.6 3.3 0.0 0.0 출연기관 43.568.931 (100.0) 69.1 16.3 14.4 0.0 0.1 0.1 0.05 강원 직속, 사업소 72,879,526 (100.0) 74.0 1.1 16.1 89 0.0 09 0.0 0.0 투자기관 2.2 0.0 8,737,020 (100.0) 25.6 67.1 0.0 5.1 0.0 출연기관 224.280 (100.0) 89.1 10.9 0.0 0.0 0.0 0.0 0.0 충북 직속, 사업소 0 직속, 사업소 79.582.114 (100.0) 99.8 0.0 0.2 0.05 0.0 0.0 0.0 0.0 충남 직속, 사업소 114.051.303 93.7 0.0 3.2 0.0 0.0 0.0 (100.0)3.0 0.0 출연기관 28,118,672 (100.0)0.6 68.2 12.0 18.0 0.0 0.6 0.04 0.6 경남 직속, 사업소 171,322,261 (100.0) 85.6 1.6 5.9 6.9 0.0 0.1 0.0 0.0 투자기관 17,009,775 (100.0) 62.5 24.8 1.4 0.0 11.2 0.0 0.0 출연기관 14,657,949 (100.0) 36.4 0.9 45.4 148 19 0.0 0.5 제주 투자기관 0 (100.0) 93.8 0.0 0.0 0.0 0.0 0.0 출연기관 3,153,421 (100.0) 23.6 0.0 0.0 0.0 0.0

2) 2010년 예산기준임.

그래서 직속 및 산하기관의 비정규직 인건비 격차를 지역별로 보다 자세히 알아보기 위해 〈표 II-29〉와〈표 II-30〉에서는 무기계약직과 기간제계약직의 1인당인건비예·결산을 비교해 보았다. '1인당인건비는 인건비총액을 인원수'로 나눈 값이다. 예산만 살펴보면, 직속기관에서 일하는 공무원의 1인당인건비 최고수준이 5,400만원, 최저수준이 1,800만원이다. 정규직의 1인당인건비는 서울시 투자기관이 6,600만원, 출연기관이 5,600만원에 이르며, 전북 출연기관의 정규직도 5,000만원으로 다른지역에 비해 높다. 최하위권 지역은 경기도의 직속기관(1,300만원), 제주의 출연기관인1,300만원)으로 분류되었다. 무기계약직의 최고금액은 충북 직속기관으로 4,180만원이며, 최저금액은 강원도 출연기관(1,220만원)으로 드러났다. 기간제의 경우, 충북 직속기관이 최고금액인 6,060만원으로 조사되었고 최저수준에는 강원도 투자기관이520만원, 충남 직속기관이 970만원으로 산출되었다.

이로부터 세 가지 결론을 도출할 수 있다. 공무원을 포함한 정규직과, 무기계약직을 포함한 비정규직의 1인당인건비 격차가 눈으로도 확연히 드러난다는 점, 그리고 지역 간 임금격차가 매우 크다는 점, 직속기관을 포함한 공공기관 내에서도 상당한 임금격차가 존재한다는 점이다.

주 1) 예산항목에 무응답한 지자체는 현원에 응답했어도 제외하고 계산된 비율임.

〈표 Ⅱ-29〉무기계약직과 기간제계약직의 1인당인건비(년)예산 지역 비교

(단위 : 천원)

						((단귀 · 선천)
		예산합(T)	비중(C+D/T)	공무원(A)	정규직(B)	무기계약(C)	기간제(D)
서울	투자기관	1,135,590,337	2.3	-	65,987	31,045	32,824
	출연기관	65,772,654	32.2	-	56,202	25,596	22,007
대구	직속, 사업소	10,606,608	27.8	38,654	-	77,890	15,518
	출연기관	0	_	-	-	-	
인천	직속, 사업소	5,024,370	18.8	38,871	-	18,858	32,573
	투자기관	71,166,187	24.8	-	44,165	20,525	34,461
광주	직속, 사업소	20,836,762	18.5	46,381	-	31,570	18,074
	출연기관	1,122,145	35.5	-	42,556	15,852	17,647
울산	출연기관	51,450	0.0	-	25,725	-	-
경기	직속, 사업소	13,151,527	13.9	18,439	13,422	18,052	11,941
	출연기관	43,490,177	30.8	-	38,988	30,612	23,733
강원	직속, 사업소	261,404,186	13.7	46,784	43,771	29,987	12,813
	투자기관	8,287,833	73.0	-	21,485	29,738	5,271
	출연기관	224,280	10.9	-	10,512	12,275	-
충북	직속, 사업소	26,755,917	36.8	-	44,591	41,786	60,602
충남	직속, 사업소	79,582,114	0.2	38,682	-	18,533	9,732
전북	직속, 사업소	120,299,778	11.2	40,838	-	24,142	28,129
	출연기관	27,752,684	30.3	54,000	50,196	35,451	33,878
경남	직속, 사업소	171,222,744	12.8	37,786	40,665	19,966	11,696
	투자기관	15,107,383	29.6	-	40,299	19,197	15,320
	출연기관	14,061,872	62.7		29,843	19,685	14,632
제주	투자기관	0	_	-	-	-	-
	출연기관	3,153,421	76.4	<u>-</u>	13,064	-	54,745

주 1) 각 예산항목에 무응답한 경우, 해당 비정규직 규모도 제외하고 계산된 비율임.

〈표 Ⅱ-30〉무기계약직과 기간제계약직의 1인당인건비(년)결산 지역 비교

^{2) 2010}년 예산기준임.

³⁾ 광주 직속(사업소), 울산, 충남은 각각 1개의 기관임.

⁴⁾ 경기도 직속(사업소)응답기관은 총 3곳임. 직속(사업소)의 공무원(A) 정규직(B)은 각각 1개의 기초시.

⁵⁾ T = 공무원, 정규직, 무기계약직, 기간제계약직 예산합계임.

(단위 : 천원)

						,	(단기 · 엔펀/
		결산합(T)	비중(C+D/T)	공무원(A)	정규직(B)	무기계약(C)	기간제(D)
서울	투자기관	525,289,278	4.1	-	29,949	27,823	25,411
	출연기관	59,099,437	33.3	-	49,746	22,438	20,572
대구	직속, 사업소	10,414,106	27.6	38,056	-	76,904	14,987
	출연기관	0	_	-	-	-	-
인천	직속, 사업소	4,625,396	19.7	35,365	-	17,520	31,902
	투자기관	66,072,298	23.9	-	41,471	19,322	30,022
광주	직속, 사업소	19,897,766	18.1	44,498	-	29,619	16,503
	출연기관	970,026	31.2	-	39,283	15,678	12,605
울산	출연기관	50,871	0.0	-	25,436	-	-
경기	직속, 사업소	12,623,446	13.5	17,820	12,548	16,509	11,294
	출연기관	41,597,258	31.5	-	36,894	30,002	23,226
강원	직속, 사업소	251,248,702	12.9	45,430	37,987	26,244	12,064
	투자기관	8,050,772	72.9	-	20,983	29,090	3,726
	출연기관	224,280	10.9	-	10,512	12,275	-
충북	직속, 사업소	26,233,971	36.9	-	43,704	41,275	58,634
충남	직속, 사업소	77,965,819	0.2	37,901	-	16,936	9,322
전북	직속, 사업소	119,396,318	10.9	40,648	-	23,604	27,098
	출연기관	24,441,746	28.6	43,144	45,362	34,759	24,710
경남	직속, 사업소	162,992,235	13.9	35,504	38,052	22,595	11,184
	투자기관	14,146,372	29.3	-	37,896	17,932	12,288
	출연기관	13,102,209	61.6	-	28,137	18,390	12,499
제주	투자기관	0	-	-	-	-	-
	출연기관	2,861,332	78.4	-	10,862	-	50,960

*주 : <표 Ⅱ-29> 상동.

〈표 Ⅱ-31〉은 일반임시직 등 '그 외 비정규직'의 1인당인건비 예산을 비교해 본 것이다. 지역 단위로 구분했으나 이 항목에 응답한 기관이 매우 적은 관계로 지역별 평균은 무의미하여 기관구분을 별도로 하였다. 일반임시직의 1인당인건비는 연간계산으로 최대 940만원 정도로 산출되었다. 일용직은 짐작컨대 1년 정도 근무 시 연간 1,200~2,000만원 정도의 급여를 받는 것으로 예상된다. 급여차이가 적지 않다. 파견직은 일용직보다 다소 높아 보이지만 응답기관이 적어 단정하기는 어렵다.

〈표 Ⅱ-31〉 그 외 비정규직 1인당인건비 예산 비교

(단위 : 명, 천원)

			일반임시직			일용직			파견직			시간제	
기관명	지역	인원	예산	1인 인건비	인원	예산	1인 인건비	인원	예산	1인 인건비	인원	예산	1인 인건비
가	서울	2	0	0	131	236,900	1,808	61	976,949	16,016	83	648,815	7,817
나	인천	0	0	-	0	0	-	49	840,415	17,151	0	0	_
다	인천	257	2,405,246	9,359	0	0	-	0	0	-	0	0	-
라	인천	0	0	-	0	0	-	56	1,206,224	21,540	0	0	-
마	울산	0	0	_	20	403,497	20,175	0	0	-	0	0	-
ㅂ}-	경기	0	0	1	27	321,783	11,918	0	0	-	3	0	-
사	경기	76	12,115	159	0	0	-	1	200	200	2	0	-
0}-	강원	0	0	-	25	449,187	17,967	0	0	-	0	0	-
자	전북	0	0	-	4	54,043	13,511	0	0	-	0	0	-
차	경남	0	0	-	5	91,621	18,324	0	0	-	0	0	-
카	경남	0	0	-	68	284,857	4,189	0	0	-	0	0	-
타	경남	0	0	1	16	55,000	3,438	0	0	-	0	0	-
파	경남	0	0	-	13	170,253	13,096	0	0	-	0	0	-
하-	경남	0	0	-	10	29,582	2,958	0	0	-	0	0	-
고	경남	7	38,660	5,523	0	0	-	0	0	_	66	73,982	1,121
노	경남	0	0	_	68	284,857	4,189	0	0	-	0	0	_

2) 직속·산하기관의 위탁업무 현황

〈표 Ⅱ-32〉는 직속·산하기관의 위탁업무 현황을 나타낸 것이다. 지자체본청과 달리 '생활쓰레기 수집, 운반'위탁이 98개로 1위였다. '산업, 중소기업(에너지,소규모공사관리등)'이 79개로 2위, '일반행정, 고객민원'이 75개로 3위였다. 이어 보건의료 43개, 문화예술관광 38개, 사회복지 35개 순으로 조사되었다. 지역별 특징은 전북이 '문화예술관광'업무위탁이 30개로 전북 지역위탁의 79%를 나타냈다. 경기도는 '지역경제 및 국토개발'업무에서 46개(84%)의 위탁이 이루어졌고, 경남은 '일반행정, 고객민원'업무에서 35개를 위탁했는데, 해당업무 전국 위탁의 47%에 해당한다.

〈표 Ⅱ-32〉지역별-위탁업무별 직속·산하기관의 위탁 현황

(단위 : 개)

													(단	커 · 개)
	대구	인천	광주	대전	울산	경기	강원	충북	충남	전북	경남	제주	서울	합계
사회복지	3	1	0			4	0				2		25	35
보건의료	1	1	0			24	0	1			2	2	12	43
생활쓰레기,수집, 운반		1				9	1				8		79	98
선별·매립·소각,음식물 처리						7	1	2			4		5	19

상하수시설,방역관리			1			12	1	5		1	2	2	5	29
가로청소		7				15	1						3	26
분뇨처리						5		1		1			3	10
교통,안전		1				5	1			1			3	11
문화예술관광						2				30	1		5	38
체육시설		1					1				4		10	16
교육										1	2		9	12
도로보수													6	6
일반행정,고객민원		3				1	1			2	35		33	75
지역경제(국토,지역개발)						46				1			8	55
산업,중소기업(에너지,소 규모공사관리등)						30				1		7	38	79
위탁수합계	4	18	1	0	0	160	7	9	0	38	60	11	244	552

전반적으로 서울, 경기, 경남의 민간위탁이 절대적으로 많은데 두 가지 이유를 예상할 수 있다. 하나는 세 지역의 인구밀도가 높은 만큼 사회서비스 업무도 많다는 점에서 다수의 직속·산하기관이 존재하기 때문이고 이 기관들의 외부위탁이 그간의관행적·정책적 외부화 경향을 반영하고 있기 때문일 것이다. 다른 하나는 세 지역이자체적으로 관리하는 직속·산하기관의 집계정보를 다른 지자체보다 많이 제공하였을 가능성도 있다.

〈표 Ⅱ-33〉소속조직별-위탁업무별 직속·산하기관의 위탁 현황

(단위 : 개)

	직속	투자기관	출연기관	위탁수 합계
사회복지	1	1	33	35
보건의료	24	1	18	43
생활쓰레기, 수집, 운반	5	3	90	98
선별·매립·소각,음식물 처리	4		15	19
상하수시설,방역관리	13	2	14	29
가로청소	1	7	18	26
분뇨처리	1		9	10
교통,안전	0	2	9	11
문화예술관광	0		38	38
체육시설	0	2	14	16
교육	0		12	12
도로보수	0		6	6
일반행정,고객민원(예:다산콜센터)	18	6	51	75
지역경제(국토,지역개발)	0		55	55
산업,중소기업(에너지,소규모공사관리등)	0	3	76	79
위탁수 합계	67	27	458	552

〈표 Ⅱ-33〉은 지자체본청의 소속조직 유형별로 위탁업무 내용을 비교해 보았다.

기관유형에 따라 위탁업무의 차이를 확인할 수 있다. 직속기관은 '보건의료'가 24곳으로 가장 많고, '일반행정, 고객민원'도 18곳이나 된다. 투자기관은 '가로청소'업무를 많이 위탁하며 '지역경제(국토개발)'위탁도 대동소이하다. 출연기관은 '선별·매립·소각, 음식물 처리'에서 90곳으로 위탁업무 중 가장 많고, '산업,중소기업(에너지,소규모공사관리등)'업무가 다음 순위이다.

〈표 Ⅱ-34〉소속조직별 위탁업체 선별에 따른 위탁현황

	직	속	투자	기관	출연	기관	합	 계
일반경쟁입찰	17	(40.5)	13	(48.1)	91	(20.9)	121	(24.0)
제한경쟁입찰	5	(11.9)	5	(18.5)	47	(10.8)	57	(11.3)
지명경쟁입찰	0	(0.0)	0	(0.0)	20	(4.6)	20	(4.0)
수의계약입찰	12	(28.6)	7	(25.9)	142	(32.6)	161	(31.9)
협상계약입찰	1	(2.4)	1	(3.7)	18	(4.1)	20	(4.0)
기타	7	(16.7)	1	(3.7)	117	(26.9)	125	(24.8)
합계	42	(100.0)	27	(100.0)	435	(100.0)	504	(100.0)

〈표 Ⅱ-34〉는 소속유형별 위탁업체 선정방법을 분석한 것이다. 직속기관과 투자기관은 '일반경쟁입찰' 방식을 각각 40.5%, 48.1%로 선호하는 데 비해, 출연기관은 '수의계약입찰'을 32.6%로 더 선호하는 것으로 분석되었다. 흥미로운 점은 출연기관의 '기타'위탁체결 방식이 26.9%나 된다는 것이다.

〈표 Ⅱ-35〉 직속기관의 위탁업무-위탁업체 선정방법에 따른 현황

직속기관	일반경쟁입찰	제한경쟁입찰	지명경쟁입찰	수의계약	협상계약입찰	기타	합계
사회복지	2	0	0			1	3
보건의료	11	2	0	1		1	15
생활쓰레기,수집, 운반	0	0	0	4		1	5
선별·매립·소각,음식물 처리	2	2	0	0		3	7
상하수시설,방역관리	2	1	0	6	1		10
가로청소	0	0	0	0		1	1
분뇨처리	0	0	0	1			1
교통,안전	0	0	0	0			0
문화예술관광	0	0	0	0			0
체육시설	0	0	0	0			0
교육	0	0	0	0			0
도로보수	0	0	0	0			0
일반행정,고객민원	0	0	0	0			0
지역경제(국토,지역개발)	0	0	0	0			0
산업,중소기업(에너지,소규모 공사관리등)	0	0	0	0			0
합계	17	5	0	12	1	7	42

〈표 Ⅱ-35〉와 〈표 Ⅱ-36〉은 이를 더 자세히 살펴보고자 기관별로 분리하여 위탁

업체 선정방식과 업무내용을 비교해 본 것이다. 직속기관의 경우 '보건의료' 업무에서 일반경쟁입찰이 가장 많고 '상하수시설, 방역관리', '생활쓰레기, 수집, 운반' 업무는 수의계약방식이 더 많다. 이는 지자체본청과 동일한 결과이다. '상하수시설, 방역관리' 업무는 다른 업무와 달리 다양한 방식들이 시행되고 있다.

산하기관의 경우(〈표 Ⅱ-36〉참조), 출연기관이 '생활쓰레기, 수집, 운반'을 기타위탁 방식에 따라 위탁한 업체가 59곳이나 된다. 이는 지자체본청이나 직속기관과 전혀다른 모습이다. 공공성 강화를 위한 위수탁관계 개혁차원에서 출연기관들이 자주이용하는 업체선정방식은 어떤 것인지 실태파악이 필요하다. '지역경제', '문화예술관광'은 수의계약 방식이 지배적이다. '산업, 중소기업' 업무는 기타방식과 수의계약이비슷한 비중을 나타낸다. 협상계약입찰 방식은 거의 활용되지 않고 있다.

〈표 Ⅱ-36〉산하기관(투자.출연)의 위탁업무-위탁업체 선별방법에 따른 현황

산하기관	일반경	쟁입찰	제한경	쟁입찰	지명경	쟁입찰	수의계약		협상계약입찰		기타		합계	
산야기ゼ	투자	출연	투자	출연	투자	출연	투자	출연	투자	출연	투자	출연	투자	출연
사회복지		10	1	8	0	7				1		3	1	29
보건의료	1	4		2	0	2		6					1	14
생활쓰레기,수집, 운반	1	6	1	3	0	4	1	7		4		59	3	83
선별·매립·소각,음식물 처리		2		6	0	1		4		1			0	14
상하수시설,방역관리	5	4			0	1	1	8			1		7	13
가로청소		3	2	1	0			14					2	18
분뇨처리		3			0			6					0	9
교통,안전	1	3		5	0		1	6					2	14
문화예술관광		4		8	0			25		1		5	0	43
체육시설	1	7		2	0	1	1			4		1	2	15
교육		8		1	0					1		1	0	11
도로보수		6		0	0								0	6
일반행정,고객민원	1	4	1	4	0	2	3	3	1	3		16	6	32
지역경제(국토,지역개발)		14			0	2		32					0	48
산업,중소기업(에너지,소규모 공사관리등)	3	13		3	0			31		3		32	3	82
합계	13	91	5	43	0	20	7	142	1	18	1	117	27	431

〈표 Ⅱ-37〉은 지역별 직속·산하기관의 수탁업체유형 실태를 나타낸 것이다. 대구는 '비영리기관', 인천, 경기, 충북, 전북, 경남, 제주, 서울은 '일반민간기업'에게 수탁이 많이 이루어진다. 특히 서울보다 경기와 경남이 비영리기관으로의 위탁이 비례적으로 더 많다. 〈표 Ⅱ-25〉의 정부 통계에서 드러났듯이 경기도는 직영기업과 공사·공단이 가장 많은 지역이다. 경남은 경기도에 이어 직영기업이 2위로 많다. 짐작컨대서울 소재 기관들은 경쟁방식이, 경기도와 경남은 수의계약이나 다른 선정방식이 우세한 것으로 보인다.

〈표 Ⅱ-37〉지역별 직속·산하기관의 수탁업체 유형 현황

	대구	인천	광주	대전	울산	경기	강원	충북	충남	전북	경남	제주	서울	합계
일반민간기업		18	1	0	0	110	0	8	0	30	12	8	178	365
사회적기업								1			2	1	14	18
비영리기관	4					23				5	15	2	19	68
산하기관						1	7			2	8		14	32
개인						12					2		19	33
기타						14				1	21			36
합계	4	18	1	0	0	160	7	9	0	38	60	11	244	552

〈표 Ⅱ-38〉은 수탁업체 유형과 지자체소속 조직유형을 교차한 결과이다. 직속기관은 '비영리기관'과 '일반민간기업'으로 대부분 위탁을 주는데, 투자기관은 '일반민간기업'에 전적으로 편중하며, 일부 산하기관으로 위탁을 주기도 한다. 출연기관은 다른 업체보다 일반민간기업에 압도적으로 많은 업무위탁을 한다.

흥미로운 점은 사회적기업으로의 업무위탁이 전체 위탁업무에서 가장 저조한 실적이라는 점이다. 지자체본청 분석결과와 마찬가지로 범정부 차원에서 사회적기업 위탁을 홍보, 조정하고 있는 실태에 비하면 현실은 그렇지 않다.

〈표 Ⅱ-39〉 직속·산하기관업무 수탁업체 유형 현황

	직속	투자기관	출연기관	합계
일반민간기업	22	22	321	365
사회적기업	3		15	18
비영리기관	27		41	68
산하기관	4	4	24	32
개인	1	1	31	33
기타	10		26	36
합계	67	27	458	552

(표 Ⅱ-40)은 직속·산하기관이 외부 업무위탁 시에 준수하는 규정현황을 살펴본 것이다. '법령'에 의거하여 위탁하는 사례가 162건으로 가장 많았다. '기타'가 133건, '지시'가 97건으로 뒤를 이었다. 약 50.6%가 법령체계를 직접적으로 준수하는 것으로 조사되었다. 흥미로운 점은 '기타'방식에 따라 위탁하는 경우가 2위라는 데 있다. 본 조사는 선행연구를 통해 지자체와 직속·산하기관이 업무를 외주화할 때 근거가되는 규정들을 포괄적으로 반영하여 조사표를 작성한 것인데 여기에 포함되지 않는 '기타'에 의거하여 위탁하는 빈도가 매우 높다는 것은 두 가지 해석이 가능하다. 하나는 회사규칙이나 내규를 따르는 경우이다. 투자기관과 출연기관에서의 상대적으

로 높은 빈도가 이를 설명해 줄 수 있다. 다른 하나는 기존의 규정들과 내규에 부합하지 않는 새로운 업무위탁이 존재할 수 있다. 그것이 위탁업체, 위탁업무, 위탁방식 등 여러 요인들에서 비롯한 것이어서 기존의 공식 규정을 준용할 수 없기 때문일 가능성도 있다. 만약 후자라면 심층실태 파악이 필요하며 타당성을 고려 표준화된 규정의 도입여부를 검토해야 한다.

〈표 Ⅱ-40〉 직속·산하기관의 업무위탁 규정 현황

	직속	투자기관	출연기관	합계
법령	13	2	147	162 (31.2)
조례	28	4	47	79 (15.2)
지침	0		22	22 (4.2)
별도규정	1	2	24	27 (5.2)
지시	1	5	91	97 (18.7)
기타	2	14	117	133 (25.6)
합계	45	27	448	520 (100.0)

다음으로, '기타'와 '지시'에 따른 위탁이 집중되어 있는 업무를 추가로 살펴보았다. '기타'에서는 '생활쓰레기, 수집, 운반' 업무가 61건, '일반행정, 고객민원' 업무가 23건이다. 또한 '지시'에서는 '지역경제(국토, 지역개발)' 업무 42건, '산업, 중소기업(에너지, 소규모공사관리 등)' 업무 29건 등 주로 지역사회 개발·자원관리 연관 업무에집중되어 있다. 공교롭게도 이들 업무들은 위탁업체 선정방식에서도 '수의계약'이나'기타'방식에 편중되어 있다(〈표 II-36〉참조). 그동안 위·수탁절차를 둘러싼 불투명성과 비합리성이 문제가 되는 원인에는 위탁업체 선정방식, 업무내용(규모가 큰사업들), 위탁업체 선정의 법적 근거 등에서 엄격한 요건들을 피할 수 있는 방침들이 한 몫을 했을 것이다.

3. 용역업체 실태 분석

아래 〈표 Ⅱ-41〉은 지자체본청, 직속·산하기관의 19개 용역·파견업체의 인력현황을 나타낸 것이다. 조사표 응답결과에 따르면 조사표 기입자의 판단에 따라 개별업체 의 정보와 용역업체 총계정보가 혼재되어 있어 일괄적으로 업체현황을 이해하는 데 는 한계가 있다. 그렇지만 주목할 만한 특성이 발견되고 있는데 바로 고용형태가 매우 불안정하다는 점이다.

업체(들) 인력총계를 100% 기준으로 했을 때, 전원 정규직이라고 응답된 곳이 업체

2와 업체13이고 업체9도 98%가 정규직이라고 응답했다. 이때 정규직은 간접고용의속성을 내재하고 있는 '정규직의 외피를 쓴'비정규직인 셈이다. 이러한 정규직이라도 50% 이하인 곳은 업체1, 업체6, 업체10, 업체11이다. 정규직이 50% 이하인 업체는 다른 비정규직을 채용하고 있는데, 대체로 기간제계약직을 고용한다는 점이 특징이다. 용역업무가 짧게는 수개월에서 매년 반복사업이므로 용역업체에서 비정규직을 채용해도 기간제계약직을 선호하는 것으로 판단된다.

한 기초시의 본청·직속기관의 용역업체 인력을 합산한 결과인 업체10은 59.1%, 업체1은 50%, 업체6은 49.6%가 기간제노동자로 구성되어 있다. 이 외에 업체15(37.5%)와 업체12(29.8%)도 적잖은 기간제노동자가 근무하고 있다. 업체16의 종사자 구성비율은 정규직 79.5%와 일용직 20.5%로 응답되었고 업체8은 24.4%가 파견노동자이다.

〈표 Ⅱ-41〉용역,파견업체 인력현황

(단위 : 명 %)

								(인기	1 . 5, %)
용역업체(들)	인력	벽합계	정규직	무기계약	기간제	일반임시	일용직	파견직	용역
1(기초구)	6	(100.0)	(50.0)	(0.0)	(50.0)	(0.0)	(0.0)	(0.0)	(0.0)
2(기초구)	193	(100.0)	(100.0)	(0.0)	(0.0)	(0.0)	(0.0)	(0.0)	(0.0)
3(직속)	4	(100.0)	(0.0)	(0.0)	(100.0)	(0.0)	(0.0)	(0.0)	(0.0)
4(직속)	147	(100.0)	(0.0)	(0.0)	(96.6)	(0.0)	(0.0)	(3.4)	(0.0)
5(산하)	29	(100.0)	(0.0)	(0.0)	(100.0)	(0.0)	(0.0)	(0.0)	(0.0)
6(기초구)	115	(100.0)	(47.0)	(0.0)	(49.6)	(0.0)	(0.0)	(3.5)	(0.0)
7(기초구)	35	(100.0)	(0.0)	(0.0)	(100.0)	(0.0)	(0.0)	(0.0)	(0.0)
8(기초구)	78	(100.0)	(75.6)	(0.0)	(0.0)	(0.0)	(0.0)	(24.4)	(0.0)
9(기초구)	130	(100.0)	(97.7)	(0.0)	(0.0)	(0.0)	(0.0)	(2.3)	(0.0)
10(기초시)	379	(100.0)	(24.0)	(1.6)	(59.1)	(0.0)	(2.6)	(0.0)	(12.7)
11(기초시)	32	(100.0)	(15.6)	(0.0)	(84.4)	(0.0)	(0.0)	(0.0)	(0.0)
12(기초시)	57	(100.0)	(66.7)	(0.0)	(29.8)	(3.5)	(0.0)	(0.0)	(0.0)
13(기초시)	20	(100.0)	(100.0)	(0.0)	(0.0)	(0.0)	(0.0)	(0.0)	(0.0)
14(기초시)	17	(100.0)	(0.0)	(0.0)	(100.0)	(0.0)	(0.0)	(0.0)	(0.0)
15(기초구)	64	(100.0)	(60.9)	(0.0)	(37.5)	(0.0)	(1.6)	(0.0)	(0.0)
16(기초구)	44	(100.0)	(79.5)	(0.0)	(0.0)	(0.0)	(20.5)	(0.0)	(0.0)
17(파견)	27	(100.0)	(0.0)	(0.0)	(0.0)	(0.0)	(0.0)	(100.0)	(0.0)
18(파견)	9	(100.0)	(0.0)	(0.0)	(0.0)	(0.0)	(0.0)	(100.0)	(0.0)
19(파견)	3	(100.0)	(0.0)	(0.0)	(0.0)	(0.0)	(0.0)	(100.0)	(0.0)

주 : 업체10은 본청 및 지자체 용역인력을 합산한 결과임.

〈표 Ⅱ-42〉는 용역·파견업체 1인당 인건비 예·결산을 비교한 것이다. 앞서 계산법과 동일하게 인건비총액을 인력으로 나누어보았다. 정확하게 파악하기 어렵지만 지자체와 용역업체(규모와 업무내용)에 따라 많은 차이가 드러난다. 특히 업체9와 업

체10의 경우 지나치게 높은 금액이 책정되어 있다. 입력오류일 수도 있지만, 위탁업무의 성격에 따라 대규모 프로젝트사업이나 전문고급인력을 활용하는 사업일 가능성도 배제할 수 없다.

〈표 Ⅱ-42〉용역·파견업체 1인당 인건비 현황

(단위 : 천위)

			예각	산			결산					
업체(들)	총액	정규직	기간제	일용직	파견직	용역	총액	정규직	기간제	일용직	파견직	용역
7(기초구)	293,000	-	8,371	-	-	-	8,229	-	8,229	-	-	_
8(기초구)	2,916,846	43,363	-	-	18,865	-	34,311	38,850	-	-	20,215	=
9(기초구)	3,382,344	24,942	_	-	71,573	_	27,502	26,816	-	-	56,556	-
10(기초시)	8,766,266	_	1,600	-	-	175,162	21,913	_	1,414	-	_	166,422
11(기초시)	867,413	49,778	22,908	-	-	_	27,107	49,778	22,908	-	_	-
12(기초시)	96,744	1,917	1,405	-	-	-	1,697	1,917	1,405	-	-	=
13(기초시)	309,237	15,462	_	-	-	_	15,960	15,960	_	-	_	_
14(기초시)	340,000	_	20,000	-	-	_	19,992	_	19,992	-	_	-
15(기초구)	770,000	3,077	_	-	-	_	12,031	3,077	-	-	_	-
16(기초구)	82,700	2,131	_	900	-	_	1,880	2,131	_	900	_	-
17(파견)	0	_	_	_	-	_	_	_	_	-	_	_
18(파견)	0	-	_	_		_	-	_	-	-	-	-
19(파견)	40,000	_	_	_	13,333	_	13,293	_	_	_	13,293	_
20(기초시)	328,800	_	_	ı	-	_	15,657	_	I	_	_	_

주 : 예산에 응답하지 않은 곳은 제외하였음.

정부는 2011년에 이어 2012년 1월에도 '공공부문 비정규직 고용개선 대책'을 발표했는데, 용역업체와 관련하여 '청소·경비·시설물관리 등 단순노무 용역'에 국한하여 근로조건 개선을 밝혔다¹³⁾. 그런데 앞서 살펴보았듯이 용역업체 근로조건 문제는 특정 업무에 국한되는 문제가 아니다. 정부의 직종과 직군의 편중된 정책방안 발표는위·수탁 체계 전반에서 벌어지는 근본적인 문제를 해결하겠다는 의지와는 그만큼거리가 멀어 보인다. 용역업체 문제는 중앙정부-지방정부-산하기관-민간수탁업체로이어지는 관리체계와 이것이 지역적 특수성 속에서 얼마나 다양하게 전개되고 있는지를 파악하는 게 우선이다. 그리고 여러 복합 원인들을 분석한 뒤에야 업무별·지역별·소속기관별 해법을 제출하는 게 적절해 보인다.

¹³⁾ 그 내용은 첫째, 공공부문 전체에 적용되는 규정을 마련하고 용역계약시 업체선정·관리 등 준수사항 명시, 둘째, 청소용역 직영전환 또는 사회적기업 위탁시 민간전문가 경영컨설팅 지원, 셋째, 용역업체 근로감독 강화이다(고용노동부, 2011).

4. 소결

2장에서는 집계조사 자료를 가공·분석하여 지자체본청, 직속·산하기관, 위탁업체의 비정규직실태와 위탁업무에 대해 지역별로 분석하였다. 각 절의 핵심 논점을 정리하면 다음과 같다.

1절에서는 지자체본청의 비정규직 현황, 인건비예산, 외부 업무위탁 실태를 집계자 료를 통해 분석하였다. 핵심적으로 네 가지 정도의 논점을 정리할 수 있다.

첫째, 무기계약직과 기간제계약직의 합계만으로도 공무원대비 31.9%에 이른다. 그럼에도 불구하고 여전히 비정규직의 정규직화 대책에 집중되어 있다. 문제는 정규직화 못지 않게 비정규직 채용의 투명한 절차와 방법, 동 조직 내 이질적 노동자성에대한 문제인식 공유와 대안마련을 위한 노조 간 연대가 시작될 때라는 점이다.

둘째, 광역지자체보다 기초지자체에서 비정규직 비율이 훨씬 높게 나타났다. 이는 비정규직 예·결산규모로 입증되고 있다. 또한 공무원과 비정규직의 인건비, 비정규직들 간의 인건비 편차도 지역별로 많은 차이로 분석되고 있다. 지자체 위계구조(광역과 기초)에서는 지자체의 재정자립도가 비정규고용과 인과관계가 있는 것으로 보이지만, 16개 지역 간에는 재정자립도와 비정규직 활용의 인과관계가 훨씬 복잡한요인들과 결합되어 있어서 단순하게 설명되지 않았다.

셋째, 예·결산현황에서 새롭게 드러난 논점은 인건비 예산과 결산의 차액이 주는 메시지이다. 총액인건비제 하에서 인건비 예산과 결산의 차액 활용은, 총액인건비제도 시행지침에 따라 '의도적 노력'으로 절약하여 획득한 '잉여금' 활용과 크게 다르지 않다는 점에서, 공무원의 '위험기피 및 성과보전'의 항상적 수단으로 비정규직이 합법적으로 이용될 가능성을 제기하고자 한다. 이것이 전국적 현상인지에 대한 실태파악과 노조 간에 지혜를 모아야 할 필요가 있다.

넷째, 업무위탁 현황을 정리하면, 인기 위탁업무(사회복지, 환경·청소 연관 업무) 외에도 업무위탁이 다양하게 이루어지며 지역별 차이도 분명하였다. 또한 위탁업체선정은 용역낙찰 시점의 용역계약서 인건비와 실제 노동자 수령인건비 차이로 논란이 많은 일반경쟁입찰에 의해 절반 가량이 결정되고 있다. 수의계약이 업무수행의신속성. 책임성, 용역업체노동자들의 임금삭감 방지 등의 이유로 2위로 선호되는 방법이지만, 이면계약에 따른 불공정성·불투명성의 문제도 간과할 수 없어 적정한 절충 방안이 필요할 것으로 보인다.

다섯째, 위탁업체유형과 관련하여 일반민간기업이 가장 많다. 주목할 점은, 개인위탁 비율이 비교적 높고, 사회적기업 위탁이 가장 저조하다는 사실이다. 왜 개인위탁비율이 10% 수준이나 되는지 원인파악이 필요하다. 한편, 정부는 사회적기업 육성·

지원 정책을 지난 1년 동안 범부처·범정부 차원으로 광범위하게 전개하였다. 그것에 비하면 지방정부 차원의 결합이 가시적인 효과를 보이지 않았음을 의미한다. 이에 대해서 전반적인 평가도 필요하다.

2절은 직속·산하기관의 비정규실태를 분석하였다. 첫째, 직속·산하기관의 비정규인 력 규모는 지자체본청보다 더 높을 가능성을 보여준다. 조사업체가 전체 규모를 대변할 수 없어 일반화하기 어렵지만 그 자체만으로 보더라도 $20\sim30\%$ 규모가 다수이다. 특히 출연기관의 비정규직이 산하기관보다 평균적으로 더 많다.

둘째, 업체선정 방식 문제와 관련하여, 일반경쟁입찰과 수의계약이 보편적인 방식으로 활용되고 있다. 그런데 이 방식들은 각각 과도한 경쟁으로 인한 용역업체 종사자 임금삭감 문제 및 대민서비스 품질 하락, 선정과정의 불투명성 등이 끊임없이 제기되고 있다. 더구나 수의계약은 환경·청소 업무에 편중되어 있고, 출연기관에서 많이 활용되는 방식으로 드러났다. 지역사회 구성원이 공감할 수 있는 합리적·절충적인 방식을 수정·개발할 필요가 있어 보인다.

셋째, 지자체본청에 이어 직속·산하기관에서도 사회적기업으로의 위탁은 저조하였다. 사회적기업의 방향과 지역사회 정착 및 지자체결합 등에 있어 근본적인 평가와 방안 없이 홍보·행사위주의 정책으로 일관한 것의 한계로 보인다.

넷째, 업체선정방식과 위탁법령근거에서 '기타'로 분류한 것에 예상 외로 비중이 높았다. 즉 일반적인 위탁업체 선정절차가 아닌 다른 방법들이 적잖이 활용된다는 것이며, 위탁계약 시 준거가 되는 법령체계에서도 '기타'방식이 적용된다는 것이다. 이에 대해서는 추후 실태 및 원인을 파악한 후 재검토해야 할 문제로 보인다.

3절은 용역업체의 인력현황과 인건비 실태를 다루었다. 용역업체가 맡는 업무도 매우 다양하지만 계약상으로 책정되는 인건비도 편차가 크다. 지자체본청을 통해 조사가 이루어져 위험전가의 위계구조를 파악하는 데는 뚜렷한 한계가 있었다. 이는 추후 심층연구를 통해 밝히고자 한다.

3장. 지방자치단체 비정규직 개인 조사

1. 개요

이 장에서는 각 지자체별로 제공한 개인별 데이터를 이용하여 개인별 근로조건을 분석한다. 그에 앞서 개인 속성별 현황을 살펴보면 아래와 같다. 〈표 3-1〉을 보면 전체 46,659명 가운데 남자가 55.3%, 여자가 44,7%를 차지한다. 연령별로는 남자는 50대〉40대〉30대로 많았고, 여자는 40대〉30대〉50대 순이었다.

〈표 3-1〉 성별 연령별 현황

(단위: 명. %)

구	분	남자		여자		전체		
전	체	25,818	[55.3]	20,841	[44.7]	46,659	[100.0]	
	20세미만	172	(0.4)	134	(0.3)	306	(0.7)	
	20-29세	1,934	(4.1)	3,705	(7.9)	5,639	(12.0)	
OL 34	30-39세	4,797	(10.3)	5,599	(12.0)	10,396	(22.3)	
연 령	40-49세	6,286	(13.5)	5,623	(12.1)	11,909	(25.5)	
	50-59세	9,149	(19.6)	4,087	(8.8)	13,236	(28.4)	
	60세이상	3,480	(7.5)	1,693	(3.6)	5,173	(11.1)	

고용형태별로는 전체 조사자 가운데 기간제 계약적이 46.0%(20,148명)으로 가장 많고 그 다음은 무기계약적이 44.0%(19,267명)이었다. 성별로는 전체 현황과 차이가나는데 남성의 경우 무기계약적이 55.0%, 기간제계약적이 36%의 순인 반면, 여성은 기간제계약적이 58.2%, 무기계약적이 30.8%를 차지하고 있다.

고용형태별 현황을 다시 직접고용과 간접고용으로 나누어 살펴본다. 직접고용의 경우, 무기계약직이 다수를 차지하는 연령은 40대와 50대로 각각 55.2%, 54.2%였다. 나머지 연령대에서는 기간제 계약직이 다수를 차지하였다(〈표3-2〉참조).

간접고용은 집계조사와 마찬가지로 많은 지자체에서 제대로 조사가 이루어지지 않아 매우 적은 수의 인원만이 조사된 것으로 여겨진다. 고용형태에서 다수를 차지하는 것은 정규직으로 남자의 경우 51.7%, 여자는 43.0%였다. 연령별로는 60세 이상의 경우 기간제 계약직이 다수였으나 그 외의 연령대에서는 정규직이 다수를 차지하였다.

〈표 3-2〉 직접고용 고용형태별 성별 연령별 현황

기간제 계약직 일반 임시직 무기 정규직 일용직 파견직 시간제 Total 계약칙 19.267 20.148 885 1,655 43,758 997 117 685 전체 (2.3)(44.0)(46.0)(2.0)(3.8)(0.3)(1.6)(100.0)성별 353 275 24,023 772 13,202 8,656 721 남 (3.2)(55.0)(36.0)(1.5)(3.0)(0.2)(1.1)(100.0)19.735 225 6.069 11.492 532 934 73 410 여 (0.4)(30.8)(1.1)(58.2)(2.7)(4.7)(2.1)(100.0)19,012 20,114 1,656 117 43,474 995 885 685 전체 (2.3)(43.7)(46.3)(2.0)(3.8)(0.3)(1.6)(100.0)0 44 187 36 15 0 19 301 20세미만 (5.0)(100.0)(0.0)(14.6)(62.1)(12.0)(0.0)(6.3)5,323 56 145 370 1,214 3,338 39 161 20-29세 (0.7)(1.1)(22.8)(62.7)(2.7)(7.0)(3.0)(100.0)연령 269 4.986 4.108 128 297 19 53 9,860 30-39세 (0.5)(50.6)(41.7)(1.3)(3.0)(0.2)(100.0)(2.7)328 5,802 4,286 168 434 18 11.118 81 40-49세 (3.0)(52.2)(38.6)(1.5)(3.9)(0.2)(0.7)(100.0)25 (0.2) 12,228 332 6,627 4,715 180 285 64 50-59세 (2.7)(54.2)(38.6)(2.3)(0.5)(100.0)(1.5)16 (0.3) 10 338 3,490 228 255 307 4,644 60세이상

(4.9)

(5.5)

(단위: 명. %)

(6.6)

(단위: 명, %)

(100.0)

〈표3-3〉 간접고용 고용형태별 성별 연령별 현황

(7.3)

(75.2)

(0.2)

		정규 직	무기 계약직	기간제 계약직	일반 임시직	일용직	파견직	시간제	Total
	저비	1,385	130	1,062	10	68	186	6	2,847
	전체	(48.6)	(4.6)	(37.3)	(0.4)	(2.4)	(6.5)	(0.2)	(100.0)
성	남	956	86	661	6	43	92	5	1,849
		(51.7)	(4.7)	(35.7)	(0.3)	(2.3)	(5.0)	(0.3)	100.0
별	여	429	44	401	4	25	94	1	998
	Ч	(43.0)	(4.4)	(40.2)	(0.4)	(2.5)	(9.4)	(0.1)	(100.0)
	전체	1,390	130	1,062	10	69	186	6	2,853
	선세	(48.7)	(4.6)	(37.2)	(0.4)	(2.4)	(6.5)	(0.2)	(100.0)
	20세미만	2	1	2	0	0	1	0	6
		(33.3)	(16.7)	(33.3)	(0.0)	(0.0)	(16.7)	(0.0)	(100.0)
	20-29세	113	3	88	0	10	66	0	280
	20-237	(40.4)	(1.1)	(31.4)	(0.0)	(3.6)	(23.6)	(0.0)	(100.0)
연	30-39세	300	22	135	1	2	14	0	474
	30-33XII	(63.3)	(4.6)	(28.5)	(0.2)	(0.4)	(3.0)	(0.0)	(100.0)
령	40-49세	354	42	258	4	8	29	3	698
	40-437	(50.7)	(6.0)	(37.0)	(0.6)	(1.1)	(4.2)	(0.4)	(100.0)
	50-59세	473	56	314	3	19	36	1	902
	J0-J3XII	(52.4)	(6.2)	(34.8)	(0.3)	(2.1)	(4.0)	(0.1)	(100.0)
	60세이상	148	6	265	2	30	40	2	493
	00/11/1/3	(30.0)	(1.2)	(53.8)	(0.4)	(6.1)	(8.1)	(0.4)	(100.0)

지자체의 경우 직접고용과 간접고용에 따라 고용형태를 위계별(광역시, 광역도, 기초구, 기초시), 소속조직(지자체본청, 사업소/직속기관, 투자기관, 출연기관), 그리고 지역명(16개 광역시도)에 따라 구분하여 살펴본다.

우선 직접고용의 경우, 위계별로는 기초시의 규모가 가장 큰 가운데 기초구를 제외하고는 나머지 3개 단위에서 모두 기간제 계약직이 다수 조사되었다. 기초구의 경우에서는 무기계약직이 다수다. 소속조직별로는 지자체본청과 투자기관의 경우 무기계약직이 사업소/직속기관과 출연기관은 기간제계약직이 다수를 차지하였다. 지역명별로는 경남, 전북 순으로 다수였다. 다만, 지역명으로는 16개 광역시도 모두가조사되지 않았고, 특히 서울의 경우 오로지 출연기관만 조사된 것이라 지역명에 따른 비교는 실제 현실과 다른 오해를 낳을 소지가 있어 기본 현황을 이외의 근무조건 분석에서는 제외하기로 한다.

〈표 3-4〉 직접고용 고용형태별 지자체 위계별 소속조직별 현황 (단위: 명, %)

				ŕ	}				비중							
	정규직	무기 계약직	기간제 계약직	일반 임시직	일용직	파견직	시간제	전체	정규직	무기 계약직	기간제 계약직	일반 임시직	일용직	파견직	시간제	전체
광역시	31	1,573	2,115	259	137	104	83	4,302	0.7	36.6	49.2	6.0	3.2	2.4	1.9	100.0
광역도	190	1,301	1,936	39	170	6	4	3,646	5.2	35.7	53.1	1.1	4.7	0.2	0.1	100.0
기초구	273	4,056	3,518	130	174	2	52	8,205	3.3	49.4	42.9	1.6	2.1	0.0	0.6	100.0
기초시	503	12,351	12,585	457	1,175	5	546	27,622	1.8	44.7	45.6	1.7	4.3	0.0	2.0	100.0
지자체 본 청	633	13,170	11,354	474	812	2	424	26,869	2.4	49.0	42.3	1.8	3.0	0.0	1.6	100.0
사업소/직속	197	3,792	6,265	100	449	1	68	10,872	1.8	34.9	57.6	0.9	4.1	0.0	0.6	100.0
투자기관	4	1,116	712	292	25	52	0	2,201	0.2	50.7	32.3	13.3	1.1	2.4	0.0	100.0
출연기관	163	1,199	1,814	19	370	62	193	3,820	4.3	31.4	47.5	0.5	9.7	1.6	5.1	100.0
서울	0	545	1,186	2	131	52	83	1,999	0.0	27.3	59.3	0.1	6.6	2.6	4.2	100.0
대구	0	2,133	1,950	5	24	2	0	4,114	0.0	51.8	47.4	0.1	0.6	0.0	0.0	100.0
인천	20	2,028	1,622	379	51	52	51	4,203	0.5	48.3	38.6	9.0	1.2	1.2	1.2	100.0
광주	27	617	231	3	8	0	1	887	3.0	69.6	26.0	0.3	0.9	0.0	0.1	100.0
울산	257	306	644	0	97	0	0	1,304	19.7	23.5	49.4	0.0	7.4	0.0	0.0	100.0
경기	94	1,151	2,224	91	205	3	85	3,853	2.4	29.9	57.7	2.4	5.3	0.1	2.2	100.0
강원	104	2,245	2,488	277	362	0	0	5,476	1.9	41.0	45.4	5.1	6.6	0.0	0.0	100.0
충북	25	1,070	1,093	0	151	0	0	2,339	1.1	45.7	46.7	0.0	6.5	0.0	0.0	100.0
충남	284	2,144	1,697	0	164	0	307	4,596	6.2	46.6	36.9	0.0	3.6	0.0	6.7	100.0
전북	135	2,776	1,964	30	12	3	8	4,928	2.7	56.3	39.9	0.6	0.2	0.1	0.2	100.0
경남	51	3,518	4,999	63	451	5	150	9,237	0.6	38.1	54.1	0.7	4.9	0.1	1.6	100.0
제주	0	748	56	35	0	0	0	839	0.0	89.2	6.7	4.2	0.0	0.0	0.0	100.0

다음으로 간접고용을 보도록 한다. 간접고용도 직접고용과 마찬가지로 기초시가 가장 많은데, 고용형태별로는 정규직이 역시 많았다.

〈표 3-5〉 간접고용 고용형태별 지자체 위계별 소속조직별 현황 (단위: 명)

		정규직	무기 계약직	기간제 계약직	일반 임시직	일용직	파견직	시간제	Total
	광역시	26	2	359	0	3	100	0	490
위	광역도	-	-	-	-	-	-	-	-
위 계 별	기초구	700	72	189	0	0	26	0	987
_	기초시	664	56	515	10	66	60	6	1,377
	서울	0	0	90	0	0	68	0	158
	대구	461	23	29	0	0	0	0	513
	인천	79	0	384	0	3	23	0	489
	광주	186	0	0	0	0	32	0	218
짔	울산	0	51	45	0	0	3	0	99
지 역 명	경기	371	12	116	6	21	5	5	536
O	강원	152	40	241	2	31	51	0	517
	충남	65	0	80	0	2	0	0	147
	전북	0	0	9	0	0	0	0	9
	경남	76	4	69	2	12	4	1	168

간접고용을 다시 용역업체와 파견업체로 나누어서 보면, 용역업체가 다수 조사되었다. 조사된 용역업체 가운데서는 정규직이 근소한 차이로 기간제계약직보다 많이조사되었다.

〈표 3-6〉업체별 고용형태별 현황

(단위: 명)

구	분	정규직	무기 계약직	기간제 계약직	일반 임시직	일용직	파견직	시간제	Total
	용역업체	1,379	130	1,026	10	69	103	6	2,723
간 접	파견업체	11	0	37	0	0	83	0	131
	전 체	1,390	130	1,063	10	69	186	6	2,854

마지막으로 직종별로 보면, 기타 직종이 17,019명으로 가장 많고, 다음으로 행정(사무)보조가 8,667명으로 다음을 차지했다. 본 조사표에서는 19개 직종을 나열했는데 기타 직종이 가장 많이 조사되었다는 점은 19개 직종 이외에도 광범위한 직종에서비정규직이 종사하고 있다는 것을 암시하는 것으로 보인다.

구분 정규직 무기 계약직 기간제 계약직 일반 임시직 의용직 파견직 시간제 Total
직접 886 19,242 20,072 885 1,647 116 683 43,5 간접 1,390 130 1,059 10 69 186 6 2,8 도로보수원 진접 12 1,256 94 - 3 - 2 1,3 간접
간접 1,390 130 1,059 10 69 186 6 2,8 도로보수원 직접 12 1,256 94 - 3 - 2 1,3 간접 - - - - - - - - - 가로미화,환경 직접 152 5,140 1,350 34 50 9 6 6,7
도로보수원 직접 간접 12 1,256 94 - 3 - 2 1,33 가로미화,환경 직접 152 5,140 1,350 34 50 9 6 6,74
노로모수원 간접 - </td
가로미화,환경 직접 152 5,140 1,350 34 50 9 6 6,7
미화원 건접 64 54 165 - 9 23 - 3
생활 폐기물 직접 37 1,162 244 1 28 1,4
생활 폐기물 직접 37 1,162 244 1 28 1,4 수집 운반 환경미화원 간접 696 15 154 - 26 1 - 8
정화 직전 - 107 30 1 5 - 1 1
(분뇨처리)
행정(사무) 직접 153 3,390 4,214 127 526 41 89 8,5 보조 간접 40 2 11 3 - 71 - 1
Glot II 직접 5 72 223 - 9 1 - 3
영양사 건접 6 4 3 - 3 1 -
니티보다 직접 17 71 485 46 4 6.
사회복지사 간접 60 4 45 - 1 - 1 1
지저 2 214 707 25 23 - 1 9
간호사 건접 57 0 65 1
HLD 71호 1 직접 - 62 541 19 50 6
방문간호사 간접
보육교사 직접 1 33 30 - 9 - 7
(어린이집) 간접 2 - 3 - - - -
청사시설 직접 76 957 837 19 64 9 8 1,9 관리원 간접 46 - 102 3 1 7 - 1
관리원 간접 46 - 102 3 1 7 - 1
국민체육센터 직접 2 65 197 - 11 2 강사 간접 2
경비 직접 132 1,406 87 7 36 28 - 1,6
건입 1 - 50 - 2 28 -
공영주차장 직접 10 432 130 7 8 - 28 6 관리 가접 6 - 11 1 1 1 - 2
각종(장애인, 직접 29 193 331 - 24 - 8 5 노인,종합) 복지관 종사 간접 52 7 10 - 1 -
복치·환·총사 간접 52 7 10 - - 1 1 -
지저 6 63 283 3 8 - - 3
문화재관리 간접
상수도검침 직접 3 475 61 2 - 5- 업무종사 간접 26 27 189 7 - 2
지저 - 1/1 7/1 - 7
<u> </u>
기타 직접 249 4,130 10,154 596 782 26 533 16,4
기타 간접 244 14 221 0 26 44 - 5

2. 근로조건 실태

(1) 월평균임금

지자체 소속된 비정규직의 월평균 급여액은 152.7만원으로 조사되었다. 그러나 성별로 살펴볼 경우 월평균 급여액에서 큰 차이가 나는 것으로 발견되었다. 남성의 월평균 급여액은 178.0만원인 반면, 여성은 122.3만원으로, 여성은 남성 월급의 68%에 그치고 있다.

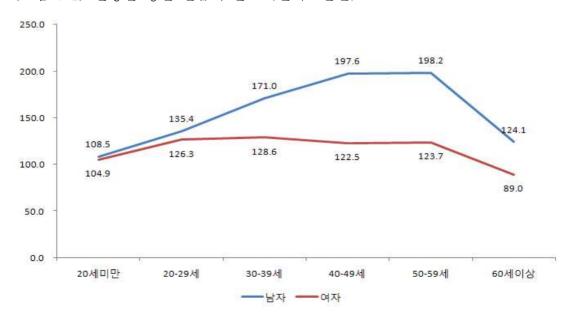
연렬별로는 연령이 높아질수록 월평균 급여액이 올라가다가 60세 이상이 되면 다시 낮아진다. 그러나 이러한 경향성은 남성과 여성에서 차이가 나고 있다. 여성의 경우에는 20대에서 50대까지 120만원대에서 유지되고 있음을 알 수 있다.

(단위: 만원)

〈표 3-8〉 성별 및 연령별 월평균 급여액

구 분		남자	여자	전체
전 체		178.0	122.3	152.7
	20세미만	108.5	104.9	107.0
	20-29세	135.4	126.3	129.4
OL 34	30-39세	171.0	128.6	147.9
연 령	40-49세	197.6	122.5	161.8
	50-59세	198.2	123.7	174.8
	60세이상	124.1	89.0	112.5

〈그림 3-1〉 연령별 성별 월급여 분포 (단위: 만원)



〈표 3-9〉인구학적 특성별 고용형태별 월평균 급여액 (단위: 만원)

구 분		정규직	무기 계약직	기간제 계약직	일반 임시직	일용직	파견직	시간제	전체
	전 체	250.3	189.3	122.6	115.0	99.4	170.3	60.0	152.8
м н	남	262.7	212.6	129.9	117.4	110.8	205.3	61.4	178.0
성별	여	207.8	138.6	117.0	113.4	90.6	151.1	59.1	122.2
	20세미만	-	114.5	113.8	97.6	78.6	-	59.8	106.9
	20-29세	159.9	144.5	130.9	106.6	94.0	153.4	68.4	129.3
ద크	30-39세	210.9	159.1	133.3	132.2	114.3	176.3	88.1	147.7
연령	40-49세	252.8	192.1	122.9	119.0	97.4	210.4	97.2	161.6
	50-59세	290.7	215.5	118.3	120.4	100.2	179.7	78.0	174.8
	60세이상	288.3	242.1	108.4	107.2	93.5	148.9	37.6	112.6

고용형태별로 보면, 정규직¹⁴⁾이 250.3만원으로 가장 높고, 무기계약직〉파견직〉기간 제계약직〉일반임시직〉일용직〉시간제 순으로 높았다. 시간제의 경우 노동시간이 상대적으로 짧기 때문에 '시간당 임금' 비교가 아니므로 큰 의미를 갖기 어렵다. 그리고 지자체 비정규직의 대다수가 무기계약직과 기간제계약직으로 나누어진다는 것을 감안한다면, 두 고용형태 간에 임금격차가 크다는 것을 알 수 있다. 무기계약직의 월평균 급여액을 100으로 할 경우 기간제의 월평균 급여는 64에 그치고 있다. 본조사에서의 임금 격차는 '성별 격차보다 고용형태별 격차가 더 크게 나타나고 있음'을 보여주고 있는 것이다.

성별로는 남성의 경우 정규직이 262.7만원, 무기계약직이 212.6만원, 파견직이 205.3만원인 반면, 기간제계약직, 일반 임시직, 일용직의 경우 100만원대 초반의 월평균급여를 받고 있다. 여성의 경우에는 정규직을 제외하고는 모든 고용형태에서 200만원 이하의 월급을 받았는데, 무기계약직의 경우 138.4만원, 기간제계약직은 117.0만원이었다. 여성의 경우 모든 고용형태에서 남성보다 월평균 급여액이 적다는 점이 특징이다.

연령별 무기계약직과 기간제의 월평균 급여를 비교해보면 무기계약직은 연령이 높을수록 급여도 올라갔지만 기간제의 경우 연령이 높을수록 급여가 낮아지는 '반비례' 현상을 보였다.

¹⁴⁾ 여기서 정규직은 공무원이 아니며, 무기계약직이 도입되기 이전에 종사하던 '상용직 근로자'를 지칭한다. 이들은 무기계약직과는 별도의 급여체계 등의 근로조건을 적용받고 있다.

〈표 3-10〉소속조직별 지역별 고용형태별 월평균 급여액 (단위: 만원)

		정규직	무기 계약직	기간제 계약직	일반 임시직	일용직	파견직	시간제	전체
전차		250.3	189.3	122.6	115.0	99.4	170.3	60.0	152.8
	광역시	220.0	172.5	165.3	100.5	26.1	162.0	71.2	158.1
위 계	광역도	253.0	146.1	117.2	185.7	130.1	313.5	98.3	135.7
계 별	기초구	288.9	227.4	118.6	129.8	98.0	107.5	113.8	177.0
_	기초시	229.8	183.9	117.2	113.3	104.1	300.0	52.8	147.1
소	지자체본청	257.9	200.2	115.4	110.1	95.6	107.5	48.9	158.3
속	사업소/ 직속기관	211.3	173.7	113.0	133.2	106.0	300.0	49.8	135.4
조	투자기관	538.3	144.9	177.7	110.4	104.3	165.2		151.6
직 	출연기관	265.7	162.0	182.8	222.5	99.3	174.8	87.6	165.2

지자체 속성별로 보면, 광역시에서는 무기계약직과 기간제계약직의 월평균 급여액이 각각 172.5만원과 165.3만원으로 그 격차가 매우 작았다. 반면 기초구와 기초시의 경우에는 그 격차가 매우 커 기초구의 경우는 거의 100만원에 가까운 격차를 보이고 있다. 일반 임시직의 경우에는 광역시의 경우 무기계약직과 기간제에 비해 낮은 급여를 받았지만, 광역도 나 기초구에서는 기간제보다 높은 급여를 받고 있는 것을 나타났다.

소속조직별로는 지자체 본청의 무기계약직 월평균 급여액이 200.2만원, 기간제가 115.4만원으로 무기계약직은 전체 평균보다 상대적으로 높고, 기간제는 전체 평균보다 낮은 임금을 받았다. 무기계약직의 급여는 지자체본청에서 가장 높았고, 사업소나 투자기관, 출련기관에서는 낮았다. 기간제 계약직의 경우에는 지자체 본청과 사업소에서는 낮았지만 투자기관이나 출연기관에서는 오히려 무기계약직보다 높은 급여를 받는 것으로 나타났다. 투자기관이나 출연기관 기간제의 경우 일반적으로 고임금을 받는 전문직을 기간제로 활용하기 때문에 이러한 결과가 나타난 것으로 추론해 볼 수 있다.

〈표 3-11〉 직종별 고용형태별 월평균 급여액

ㅁ기 기간제 계약직 일반 임시직 구 분 정규직 일용직 파견직 시간제 전체 계약칙 전 체 249.9 189.2 122.4 115.0 99.4 171.0 59.9 152.6 180.3 134.4 90.0 도로보수원 192.0 160.0 177.1 342.3 239.8 104.9 123.6 81.0 110.8 212.5 가로미화,환경미화원 78.3 생활폐기물 수집 운반 환경미화원 224.4 70.0 106.0 203.7 198.2 114.8 정화(분뇨처리) 환경미화원 256.2 144.0 120.0 115.0 30.0 225.4 행정(사무)보조 186.1 133.5 108.7 85.3 77.5 1578 81.0 117.5 영양사 168.0 154.4 114.9 120.0 138.8 134.2 사회복지사 210.2 174.9 150.5 165.3 170.0 156.2 161.6 142.4 172.2 147.3 간호사 151.5 134.1 177.4 142.2 144.3 방문간호사 152.7 122.9 140.4 보육교사(어린이집) 100.0 151.4 113.6 140.9 청사시설관리원 259.8 156.7 106.1 124.3 94.6 249.0 49.9 136.6 152.9 국민체육센터강사 172.5 176.6 162.4 170.4 256.9 234.8 126.9 348.9 85.3 155.2 227.1 경비 공영주차장관리 253.1 179.4 107.6 101.4 180.0 111.9 163.1 각종(장애인,노인,종합) 복지관 종사 189.7 188.9 107.3 127.5 111.3 141.3 162.6 107.2 90.0 78.8 122.4 문화재관리 304.8 101.3 181.7 119.9 174.0 상수도검침업무종사 171.6 140.6 콜센터종사자 135.0 137.5 기타 244.6 161.1 127.5 109.5 110.7 205.3 47.9 133.7

(단위: 만원)

조사한 직종 가운데 가장 높은 월 급여액을 받는 직종은 경비로 227.1만원이고, 다음으로는 정화(분뇨처리)환경미화원으로 225.4만원이었다. 반면 가장 낮은 급여의 직종은 문화재관리가 122.4만원이었다.

무기계약직의 경우 월평균 급여가 200만원 이상인 직종은 '정화(분뇨처리)환경미화원〉가로미화환경미화원〉경비〉생활폐기물수집운반환경미화원'으로 주로 환경미화원의 월급여 수준이 200만원 이상인 것으로 나타났다. 반면 무기계약지 가운데 가장낮은 월급여 직종은 '행정(사무)보조'로 133.5만원이었다.

기간제 계약직 가운데 본 조사의 직종에서 200만원 이상의 월평균 급여를 받는 직종은 없었다. 가장 높은 급여의 직종은 국민체육센터강사로 176.6만원이었고, 가장 낮은 직종은 가로미화 환경미화원으로 104.9만원이었다. 가로미화환경미화원의 경우무기계약직이냐 기간제이냐에 따라서 월급여 차이가 많이 나는 것을 알 수 있다.

〈표 3-12〉 직종별 지자체별 월평균 급여액 비교

(단위:만원)

직종	광역시	광역도	기초구	기초시	본청	사업소 직속 기관	투자 기관	출연 기관
도로보수원	203.0	155.8	175.9	181.0	182.2	158.2	-	-
가로미화,환경미화원	190.4	126.1	245.3	191.0	222.1	149.5	112.6	105.7
생활폐기물 수집/운반 환경미화원	101.0	-	204.9	203.3	200.3	236.5	110.7	258.0
정화(분뇨처리) 환경미화원	100.0	200.0	95.3	238.3	248.9	176.4		178.0
행정(사무)보조	135.6	120.9	130.5	112.4	117.1	111.3	146.9	135.9
영양사	102.6	198.8	137.7	143.9	147.4	130.5	162.9	200.1
사회복지사	190.2	171.0	162.7	152.6	156.8	174.5	168.0	127.2
간호사	200.0	198.9	151.9	142.6	152.8	141.0	200.0	192.6
방문간호사	-	-	137.3	146.7	152.7	141.3		171.0
보육교사(어린이집)	129.4	200.0	150.4	142.1	146.7	116.3	214.7	148.1
청사시설관리원	135.5	125.2	129.7	138.1	134.4	136.4	170.5	130.1
국민체육센터강사	192.5		142.7	170.3	161.0	161.8	169.2	197.6
경비	206.7	210.5	225.2	234.2	232.5	223.2	140.1	248.2
공영주차장관리	229.4	-	116.3	160.5	154.6	60.7	147.3	184.7
각종(장애인,노인,종합) 복지관 종사	396.0	-	104.9	148.7	144.9	127.7	139.7	168.8
문화재관리	140.6	-	114.5	122.1	121.0	115.5	120.0	164.1
상수도검침업무종사	200.0	-	-	165.3	156.7	182.8	-	-
콜센터종사자	121.9	150.0	168.0	147.3	134.6	117.0	121.9	179.0
기타	158.5	129.6	134.4	127.8	127.2	119.7	157.4	172.2

지자체 속성별로 보면, 광역시에서는 '각종(장애인, 노인, 종합) 복지관 종사자가 396만원을 가장 높고, 200만원 이상의 직종은 도로보수원, 간호사, 경비, 공영주차장관리, 상수도검침업무종사자 등이다. 가장 낮은 직종은 '정화(분뇨처리)환경미화원', '생활폐기물 수집/운반 환경미화원'이다. 앞서 고용형태별로 분석에서 높은 임금을 차지한 미화원이 광역시에서 낮은 임금을 받은 것은 무기계약직보다 기간제가 숫적으로 높은 비중을 차지하고 있다는 의미일 수 있다.

〈표 3-13〉임금산정 기준별 고용형태별 월평균 급여액

(단위:만원)

구 분	저그지	무기	기간제	일반	일용직	파견직	시간제	전체
丁 正	그 분 정규직 '' '' '' '' '' 일용 계약직 계약직 임시직		259	파건역	시간세	선세 		
전 체	251.1	189.0	122.6	114.6	99.4	170.3	60.0	152.7
시급제	102.0	91.3	98.7	-	61.7	-	37.4	68.8
일급제	130.8	148.0	109.9	99.6	102.6	139.4	74.1	116.8
월급제	256.8	201.7	137.1	155.5	87.0	168.7	67.7	183.4
연봉제	266.5	210.3	219.5	163.5	235.1	357.0	164.0	216.7

임금산정 기준별는 무기계약직, 기간제 모두 '연봉제'가 가장 높다. 정규직의 경우 월급제와 연봉제의 임금 차이가 크지 않지만, 기간제의 경우 월급제와 연봉제의 임 금 차이가 80만원 가량 차이가 난다. 이처럼 연봉제의 임금이 높은 경우는 출연, 투 자 기관에 근무하는 계약직의 경우 연봉제가 많고, 임금이 높은 경우가 많다는 점 에서 기인하는 것으로 보인다.

(단위: 시간)

(2) 1일 근로시간

〈표 3-14〉 성별 연령별 평소 1일 평균근로시간

구분		남자	여자	전체
 전체		8.0	7.8	7.9
	20세미만	7.7	7.6	7.7
	20-29세	8.0	7.9	7.9
OH H	30-39세	8.0	7.9	8.0
연령별	40-49세	8.0	7.9	7.9
	50-59세	8.0	7.9	8.0
	60세이상	7.7	6.9	7.4

평소 1일 근로시간은 7.9 시간으로 대체로 8시간제가 지켜지는 것으로 파악된다. 성별로는 남자가 8.0시간 여자가 7.8 시간으로 약간의 차이가 있다. 연령별로는 20세미만과 60세 이상을 제외 한다면, 그 이외의 연령대에는 8시간 근무가 보통이다. 특히 60세 이상은 7.4시간으로 가장 낮은 근무시간을 보였다. 연령별로 구분해서 살펴보아도 결과는 같다.

〈표 3-15〉성별 연령별 고용형태별 평소 1일 평균근로시간 (단위: 시간)

구 년	<u>.</u>	정규직	무기 계약직	기간제 계약직	일반 임시직	일용직	파견직	시간제	전체
 전 차	1	7.9	8.1	7.8	8.0	7.8	7.9	5.1	7.9
 성	남자	7.8	8.1	7.9	8.0	7.9	7.8	5.5	8.0
별	여자	8.0	8.0	7.8	8.0	7.8	7.9	4.9	7.8
	20세미만	-	8.0	8.0	8.0	5.6	-	5.2	7.7
	20-29세	7.8	8.0	7.9	8.0	7.7	8.0	7.2	7.9
연 크	30-39세	7.9	8.0	7.9	8.0	7.9	7.9	6.3	8.0
령 별	40-49세	7.8	8.1	7.9	8.1	7.8	7.5	5.3	7.9
=	50-59세	7.9	8.1	7.9	8.0	8.0	8.0	6.0	8.0
	60세이상	8.0	8.0	7.6	8.0	8.0	8.0	3.7	7.4

고용형태별로 나누어서 보면, 무기계약직의 1일 근로시간은 8.1시간으로 나타났다. 시간제 근무의 경우, 1일 평균 5.1시간을 근무하는데 성별로는 남자가 5.5시간 여자가 4.9시간을 근무한다. 시간제이면서 60세 이상을 경우는 3.7시간으로 가장 낮은 근무시간이었다. 시간제를 제외한다면, 일반 일용직이면서 20세 미만은 경우 5.6시간으로 가장 낮았다.

〈표 3-16〉소속조직별 지역별 고용형태별 평소 1일 평균근로시간 (단위: 시간)

 구 부	구 분		무기	기간제	일반	일용직	파견직	시간제	전체
1 L		정규직	계약직	계약직	임시직	207		시간세	
전 체		7.9	8.1	7.8	8.0	7.8	7.9	5.1	7.9
01	광역시	8.0	8.0	8.0	8.0	6.7	8.0	5.4	7.9
위	광역도	8.0	8.0	7.0	8.0	8.0	8.0	8.0	7.5
계 별	기초구	8.0	8.0	7.9	8.2	7.7	6.0	7.8	8.0
걸	기초시	7.7	8.1	7.9	8.0	8.0	6.6	4.7	7.9
	지자체본청	7.8	8.0	7.9	8.0	7.9	6.0	4.6	7.9
속	사업소/ 직속기관	7.9	8.1	7.7	8.0	8.0	1.0	6.3	7.8
조	투자기관	8.0	8.0	8.0	8.0	8.0	8.0		8.0
직	출연기관	8.0	8.0	8.0	8.0	7.5	8.0	6.1	7.9

소속조직별로 구분할 경우에도 큰 차이가 있는 것은 아니다. 무기계약직의 경우 기초시거나 사업소/직속기관일 경우에 다른 조직에서보다 0.1시간이 길었다. 기간제의경우에는 광역시이거나 투자/출연기관일 경우가 다른 기관에 비해서 길었지만 평균 8시간을 넘지는 않았다.

직종별, 고용형태별 근로시간을 살펴보면, 문화재 관리가 8.5 시간으로 가장 길고, 그 이외의 경우에는 대부분 8시간 주변에 있다(〈표 3-17 참조〉).

〈표 3-17〉 직종별 고용형태별 평소 1일 평균 근로시간 (단위: 시간)

	정규직	무기 계약직	기간제 계약직	일반 임시직	일용직	파견직	시간제	전체
전체	8.0	8.1	7.8	8.0	7.8	7.9	5.1	7.9
도로보수원	8.0	8.0	8.0		8.0		8.0	8.0
가로미화,환경미화원	8.0	8.0	7.6	8.0	7.8	8.0	6.2	7.9
생활폐기물 수집 운반 환경미화원	8.0	8.0	8.0	8.0	8.0			8.0
정화(분뇨처리) 환경미화원		7.7	8.0	8.0	8.0		7.5	7.8
행정(사무)보조	7.9	8.0	8.0	8.2	7.6	8.0	7.6	8.0
영양사	8.0	8.0	7.9		8.0	6.0		7.9
사회복지사	8.0	8.0	7.8	8.0	8.0			7.9
간호사	8.0	8.0	8.0	8.0	8.0		8.0	8.0
방문간호사		8.0	8.0	8.0	8.0			8.0
보육교사(어린이집)	8.0	8.0	8.0		8.0		5.4	7.8
청사시설관리원	8.0	8.0	8.0	8.0	8.0	7.2	4.9	8.0
국민체육센터강사	8.0	8.0	8.0		8.0			8.0
경비	8.0	8.9	8.0	8.0	8.0	8.0		8.8
공영주차장관리	8.0	8.0	8.0	8.0	8.0		8.0	8.0
각종(장애인,노인,종합) 복지관 종사	8.0	8.0	7.0		8.0		4.8	7.4
문화재관리	8.0	8.0	8.7	8.0	8.0			8.5
상수도검침업무종사	8.0	7.7	8.0			8.0		7.7
콜센터종사자		8.0	8.0		8.0			8.0
기타	7.9	8.0	7.8	8.0	7.9	7.9	4.4	7.7

(3) 초과근로시간

주당 평균 초과근로시간의 경우 조사자 전체는 4.7시간으로 나타났다. 성별로는 남자가 5.4시간, 여자가 3.8시간으로 여자보다 남자의 초과근로가 더 길었다. 연령별로는 50대가 5.6시간으로 가장 길었고 다음은 40대였다.

(단위: 시간)

〈표 3-18〉성별 연령별 주당 평균 초과근로시간

연 령		남자	여자	전체
전 체		5.4	3.8	4.7
	20세미만	3.3	3.8	3.5
	20-29세	4.1	3.3	3.6
어려변	30-39세	5.9	3.4	4.6
연령별	40-49세	5.9	3.8	5.0
	50-59세	5.6	5.6	5.6
	60세이상	3.0	0.9	2.3

50대의 초과근로시간에서는 성별로 차이가 없지만, 40대의 경우에는 남자가 5.9시간 인 반면, 여자는 3.8시간이었다. 성별과 연령에서의 특이점은 20대를 제외한 모든 연령에서 여성보다 남성이 1시간 이상 초과근로시간이 길었다는 점이다.

〈표 3-19〉 성별 연령별 고용형태별 주당 평균 초과근로시간 (단위: 시간)

구 분		정규직	무기 계약직	기간제 계약직	일반 임시직	일용직	파견직	시간제	전체
 전 체		8.0	6.2	2.6	0.6	0.6	4.3	8.6	4.7
	남자	9.7	6.3	3.0	0.2	0.7	6.6	18.0	5.3
성별	여자	3.2	6.1	2.3	0.7	0.3	3.8	3.6	3.8
	20세미만	-	8.1	4.3	-	-	-	2.6	4.9
	20-29세	4.1	5.8	3.5	1.1	0.3	2.9	1.3	3.6
역	30-39세	5.7	5.2	3.6	0.4	0.7	5.1	7.2	4.5
연경0별1	40-49세	9.6	5.9	2.7	0.9	0.7	7.3	20.8	5.0
	50-59세	9.3	7.4	2.0	0.3	0.6	7.1	14.3	5.5
	60세이상	7.5	5.7	1.1	0.1	1.6	-	33.3	2.3

고용형태별로 정규직이 8.0 시간, 무기계약직이 6.2시간, 기간제 계약직이 2.6시간, 시간제가 8.6시간이었다. 예상외로 시간제의 초과근로시간이 가장 길게 나타났다. 무기계약직과 기간제 계약직 가운데 20대의 초과근로 시간이 가장 길게 나타난 점이 특이할 만하다. 이 밖에는 무기계약직이면서 50대일 경우에 7.4시간으로 나타났다. 그러나 주당 초과근로는 정규직의 경우가 시간제를 제외하고는 대체로 모든 연령대에서 다른 고용형태보다 높게 나타나고 있다.

〈표 3-20〉소속조직별 지역별 고용형태별 주당 평균 초과근로시간 (단위: 시간)

		정규직	무기 계약직	기간제	일반 임시직	일용직	파견직	시간제	 전체
	전체	8.0	6.2	2.6	0.6	0.6	4.3	8.6	4.7
	광역시	16.4	9.5	5.7	4.0	0.0	3.7	0.0	6.5
위 계	광역도	12.8	5.8	5.3	0.0	1.1	5.0	10.0	5.7
셸	기초구	4.0	6.1	3.8		3.2	-	6.0	5.7
_	기초시	7.0	5.9	1.7	0.6	0.3	11.3	14.9	4.1
	지자체본청	7.7	4.9	1.4	0.2	1.3	-	0.5	3.7
소속조직	사업소/ 직속기관	7.5	5.4	1.5	1.6	-	-	-	3.4
소 진	투자기관	-	9.7	6.5	-	0.0	8.0	-	8.3
	출연기관	11.3	12.1	5.8	1.6	0.5	4.1	13.9	7.9

소속조직별로는 뚜렷하게 차이가 나타난다. 정규직에서 광역시의 경우 16.4시간, 광

역도는 12.8시간으로 기초구 4.0시간 기초시 7.0시간에 비해 2배 가까이 차이가 나고 있다. 무기계약직에서는 광역시의 무기계약직이 9.5시간으로 가장 길고, 다음으로 기초구에서 6.1 시간으로 나타났다. 즉 6개 광역시의 비정규직에서 초과근로시간이 높게 나타나고 있는 것이다.

〈표 3-21〉 직종별 고용형태별 주당 평균 초과근로시간 (단위: 시간)

 구 분	정규직	무기 계약직	기간제	일반 임시직	일용직	파견직	시간제	전체
전 체	8.0	6.2	2.6	0.6	0.5	4.2	8.6	4.6
도로보수원	3.4	6.1	6.4	-	-	-	-	6.1
가로미화,환경미화원	8.3	3.9	1.3		0.0		0.0	3.3
생활폐기물 수집 운반 환경미화원	2.0	5.5	1.1	-	-	-	-	4.8
정화(분뇨처리) 환경미화원	-	7.1	2.7	-	-	-	0.0	6.2
행정(사무)보조	3.3	5.3	2.2	0.0	0.2	5.2	8.0	3.4
영양사	0.5	3.1	0.6		0.0	-	-	1.6
사회복지사	3.0	3.6	2.0	0.9		-	-	2.2
간호사	2.0	2.6	0.6	1.3	0.0	-	0.0	1.2
방문간호사	-	1.7	0.8	0.0	0.0	-	-	0.9
보육교사(어린이집)	0.0	21.0	9.2	-	-	-	22.1	15.5
청사시설관리원	10.0	6.7	2.8	-	0.0	-	8.0	5.3
국민체육센터강사	0.0	11.3	12.6	-	-	-	-	12.1
경비	15.9	8.5	1.3	-	-	-	-	9.4
공영주차장관리	0.0	25.2	5.6	-	-	-	50.0	24.4
각종(장애인,노인,종합) 복지관 종사	1.6	12.3	8.4	-	-	-	37.5	9.3
문화재관리	0.0	6.0	0.6	-	-	-	-	2.5
상수도검침업무종사	8.0	3.8	2.5	-	-	10.0	-	3.8
콜센터종사자		1.0	14.9	-	-	-	-	12.4
기타	7.0	5.6	2.6	0.7	0.7	2.2	0.2	3.7

직종별로는 공영주차장관리〉보육교사〉콜센터종사자〉국민체육센터강사 순으로 높았다. 직종을 고용형태별로 구분해서 보면, 무기계약직의 경우 공영주차장관리〉보육교사〉복지관종사〉국민체육센터 강사 순으로 전체 직종과 약간의 차이가 있다. 기간제는 콜센터종사자〉국민체육센터강사〉복지관종사〉도로보수원 순이었다.

(4) 사회보험, 상여금, 퇴직금, 근로계약서 적용률

로는 30대〉40대〉50대〉20대〉20세미만〉60세이상 순이었다.

근로조건과 관련해서는 〈표3-22〉와 같다. 4대보험 적용률은 성별, 연령별로 대부분 99%로 나타났는데, 다만 연령별에서 20세 미만과 20대의 경우에 96%로 가장 낮았다. 상여금 적용률 전체는 47.3%로 절반에 미치지 못했다. 남자가 58.0%인 반면 여자가 34.1%였다. 적용률이 50% 미만인 연령은 20세미만, 20대, 60세 이상이었다. 퇴직금 전체 적용률은 67.7%에 불과하다. 남자는 72.4%, 여자는 61.9%였다. 연령별

근로계약서 작성유무의 경우 여자가 97.2%인데 반해 남자는 93.0%였다. 연령별로 는 60세 이상에서 98.0%인데 반해 나머지 연령대에서 더 낮게 나타났다는 점이 특이할 만하다.

〈표 3-22〉 성별 연령별 사회보험. 상여금. 퇴직금. 근로계약서 적용률 (단위: %)

 구 분		4대보험	상여금	퇴직금	근로계약서
전 체		99.2	47.3	67.7	94.9
성별	남자	99.5	58.0	72.4	93.0
0 E	여자	98.8	34.1	61.9	97.2
	20세미만	96.7	19.3	35.5	93.5
	20대	96.5	34.2	66.0	97.7
어컨버	30대	99.6	53.1	79.1	95.8
연령별	40대	99.5	53.3	74.3	93.6
	50대	99.9	55.4	69.4	92.7
	60세이상	99.1	13.2	25.5	98.0

고용형태별로는 조사결과 비정규직 가운데서도 공무원연금에 가입한 경우가 있어이 부분을 별도로 나누었다. 4대보험이 모두 적용되는 비중이 96.6%로 대부분이 모두 적용되고 있다고 할 수 있다. 그러나 고용형태별로 보면 시간제의 경우는 56.4%로 나타났다.

〈표 3-23〉고용형태별 4대보험 세부 적용 현황 (단위: 명. %)

 구 분	모두격	덕용	부분적	덕용	부분/공	공무원	미적	용	전기	눼
丁 正	수	비중	수	비중	수	비중	수	비중	수	비중
전체	42,080	96.6	660	1.5	478	1.1	355	0.8	43,573	100.0
정규직	799	80.4	36	3.6	157	15.8	2	0.2	994	100.0
무기계약직	18,780	98.2	53	0.3	298	1.6	1	0.0	19,132	100.0
기간제계약직	19,662	97.8	339	1.7	21	0.1	83	0.4	20,105	100.0
일반임시직	857	96.8	4	0.5	0	0.0	24	2.7	885	100.0
일용직	1,482	89.5	15	0.9	0	0.0	159	9.6	1,656	100.0
파견직	114	98.3	0	0.0	2	1.7	0	0.0	116	100.0
시간제	386	56.4	213	31.1	0	0.0	86	12.6	685	100.0

〈표 3-24〉고용형태별 사회보험, 상여금, 퇴직금, 근로계약서 적용률 (단위: %)

 구 분	4대보험	상여금	퇴직금	근로계약서
전 체	99.2	47.1	67.6	94.9
정규직	99.8	82.4	96.8	68.0
무기계약직	100.0	84.6	97.2	91.3
기간제계약직	99.6	16.2	43.8	99.7
일반임시직	97.3	11.5	17.7	93.4
일용직	90.4	3.7	42.5	98.6
파견직	100.0	28.3	76.3	95.7
시간제	87.4	4.4	19.3	86.9

상여금의 적용률은 정규직 82.4%, 무기계약직은 84.6%인 반면 기간제, 일반임시직, 일용직, 파견제, 시간제는 $10\sim20\%$ 에 불과했다. 사실상 상여금이 없다고 봐야 할 것이다. 퇴직금의 경우도 정규직과 무기계약직은 95% 이상이었지만 나머지 고용형 태에서는 파견직을 제외한다면, 절반도 적용을 받고 있지 못하다. 근로계약서의 경우에는 정규직(68.0%)을 제외하고는 대부분 작성하고 있는 것으로 나타났다.

〈표 3-25〉소속조직별, 지역별 사회보험, 상여금, 퇴직금, 근로계약서 적용률

구 분		4대보험	상여금	퇴직금	근로계약서
전 체		99.2	47.3	67.7	94.9
	광역시	96.9	53.0	69.0	98.2
이게버	광역도	99.9	47.8	78.2	98.8
위계별	기초구	99.8	47.4	61.8	92.6
	기초시	99.3	46.3	67.8	94.5
	지자체본청	99.6	48.8	66.3	94.2
소속조직	사업소/ 직속기관	99.1	43.5	61.4	96.8
	투자기관	100.0	54.3	82.4	99.0
	출연기관	96.1	43.6	86.4	91.4

소속조직별로 보면, 4대 보험의 경우에는 차이가 없이 99%대였다. 그러나 상여금의 경우에는 광역시가 절반을 약간 웃돌고 나머지 광역도, 기초구, 기초시는 절반에 미치지 못했다. 또한 투자기관을 제외한 지자체본청, 사업소/직속기관, 출연기관에서의 상여금도 절반에 미치지 않고 있음을 알 수 있다.

퇴직금 적용률의 경우에는 광역도에서 78.2%, 광역시 69.0%, 기초시 67.8%, 기초구 61.8% 순이었다.

〈표 3-26〉 직종별 사회보험, 상여금, 퇴직금, 근로계약서 적용률 (단위: %)

 구 분	4대보험	상여금	퇴직금	근로계약서
 전 체	99.2	47.2	67.6	94.9
도로보수원	100.0	85.6	93.7	95.8
가로미화,환경미화원	99.9	73.0	83.4	95.1
생활폐기물 수집 운반 환경미화원	99.9	81.0	90.2	83.0
정화(분뇨처리) 환경미화원	99.3	71.4	88.4	99.3
행정(사무)보조	97.3	40.2	63.3	96.5
영양사	100.0	27.2	68.9	98.4
사회복지사	99.2	22.3	77.4	99.5
간호사	100.0	31.6	64.6	99.3
방문간호사	100.0	35.7	82.3	99.4
보육교사(어린이집)	96.3	45.6	80.2	96.3
청사시설관리원	99.6	50.2	69.5	93.4
국민체육센터강사	100.0	45.1	82.9	99.6
경비	99.8	90.6	87.3	72.3
공영주차장관리	100.0	70.4	89.8	68.0
각종(장애인,노인,종합) 복지관 종사	99.8	41.9	67.0	85.3
문화재관리	99.2	20.5	57.4	94.5
상수도검침업무종사	98.9	56.6	63.9	91.3
콜센터종사자	100.0	51.1	76.0	100.0
기타	99.5	31.1	54.9	98.1

직종별로 보면 상여금의 경우, 문화재관리 20.5%, 사회복지사 22.3%, 영양사 27.2%로 매우 낮게 나타났다. 간호사, 방문간호사, 사무보조, 복지관 종사자 그리고 기타 직종에서도 절반에 미치지 못했다.

퇴직금 적용은 도로보수원과 환경미화 직종에서 90% 이상의 적용율을 보일 뿐 나머지 직종은 그 미만이었다. 상여금도 유사한 직종에서 높은 적용율을 보이고 있다. 이 직종들의 경우 노동조합 설립 역사가 오래되었다는 점을 고려해 본다면 연관성이 있는지 추후 검토해 봐야 할 것이다.

(5) 각종 수당 적용률

시간외수당의 전체 적용률은 66.9%였다. 성별로는 남자의 적용이 더 높아 75.1%였고, 여자는 56.9%로 낮았다. 연령별로는 40대와 50대가 각각 71.5%, 74.1%로 가장 높았다. 반면, 60세 이상은 46.1%, 20대가 52.8%로 낮았다.

휴일근무수당 적용률에서도 남성과 여성은 차이를 보였다. 남자는 73.8%인 반면, 여성은 56.3%로 절반을 약간 웃돌았다. 연령별로는 50대〉40대〉30대〉60세이상〉20대〉20세 미만 순으로 나타났다.

연월차수당 적용률은 다른 수당들에 비해서 전체 평균이 83.1%로 가장 높았다. 성별로는 남자가 87.4%. 여자가 77.9%였으며, 연령별로는 50대가 가장 높았다.

근속수당의 적용률은 다른 수당에 비해 가장 낮아 38.5%였다. 남자는 45.9%, 여자는 29.3%였다. 연령별로는 30대, 40대, 50대가 각각 41.4%, 44.4%, 46.1%로 절반에 미치지 못했다.

〈표 3-27〉성별 연령별 시간외, 휴일근무, 연월차, 근속 수당 적용률 (단위: %)

 구 분		시간외	휴일근무	연월차	근속
 전 체		66.9 65.9		83.1	38.5
14 HH	남	75.1	73.8	87.4	45.9
성별	여	56.9	56.3	77.9	29.3
	20세미만	53.8	29.6	80.1	11.6
	20-29세	52.8	52.3	73.7	26.7
연령	30-39세	69.9	62.8	83.0	41.4
28	40-49세	71.5	67.8	84.2	44.4
	50-59세	74.1	75.2	88.4	46.1
	60세이상	46.1	59.2	76.6	8.6

〈표 3-28〉의 고용형태별 결과를 보면, 무기계약직과 그 이외의 비정규직 간에 수당적용율에서 뚜렷한 차이가 나는 것을 알 수 있다. 시간외수당의 경우 무기계약직은 94.2%, 파견직은 61.2%, 일반임시직은 58.0%, 기간제는 44.7%였다. 휴일근무수당의경우 무기계약직은 82.8%, 기간제는 53.1%였다. 연월차수당은 다른 수당에 비해 평균적으로 높은 편이다. 반대로 근속수당은 고용형태와 상관없이 전체적으로 낮았는데, 무기계약직 70.2%를 제외하고 나머지 고용형태는 20%를 넘지도 못하고 있음을알 수 있다.

〈표 3-28〉고용형태별 시간외, 휴일근무, 연월차, 근속 수당 적용률 (단위: %)

구 분	시간외수당	휴일근무수당	연월차수당	근속수당
전 체	66.9	65.9	83.2	38.4
정규직	83.8	68.0	91.7	67.6
무기계약직	94.2	82.8	93.4	70.2
기간제계약직	44.7	53.1	75.5	10.5
일반임시직	58.0	58.9	59.2	16.7
일용직	29.1	41.5	82.3	11.3
파견직	61.2	56.0	75.9	2.6
시간제	29.1	28.0	45.1	2.2

소속조직이 광역도인 경우에 시간외 수당은 82.1%로 다른 조직에 비해 높다. 또한 지자체본청과 사업소/직속기관은 투자기관과 출연기관에 비해 시간외수당 적용률이 낮았다.

휴일근무수당의 경우에도 광역도가 가장 높은 적용률을 보였다. 그리고 시간외수당과 마찬가지로, 지자체 본청과 사업소/직속기관은 투자, 출연기관보다 휴일근무수당 적용률에서도 낮은 적용율을 보였다.

연월차수당은 광역시가 72.1%로 가장 낮았다. 앞의 두 경우와는 다르게 연월차 수당의 경우 출연기관이 지자체 본청을 비롯한 다른 조직보다 낮게 나타났음을 알 수있다. 근속수당은 광역도가 가장 높지만, 49.3%로 절반에 이르지 못하고 있음을 알수 있다.

각종 수당의 경우 광역도가 광역시, 기초구, 기초시에 비해서 전반적으로 높다는 것을 알 수 있고, 지자체본청과 사업소가 투자기관이나 출연기관에 비해서 상당히 낮은 적용율을 보이고 있다는 것을 알 수 있다.

〈표 3-29〉소속조직 지역별 시간외, 휴일근무, 연월차, 근속 수당 적용률

 구 분		시간외수당	휴일근무수당	연월차수당	근속수당
전 체	전 체		65.9	83.1	38.5
	광역시	78.9	75.2	72.1	40.2
ᅱᅱᆌᄖᄌ	광역도	82.1	79.1	92.8	49.3
지자체범주	기초구	62.2	74.3	87.5	38.4
	기초시	64.5	60.6	82.1	37.1
	지자체본청	64.3	64.7	83.6	37.7
소속조직	사업소/ 직속기관	66.1	64.8	80.7	37.5
	투자기관	87.8	83.1	94.7	50.2
	출연기관	75.8	68.1	79.9	39.7

〈표 3-30〉임금산정 방식별 시간외, 휴일근무, 연월차, 근속 수당 적용률 (단위:%)

 구 분	시간외수당	휴일근무수당	연월차수당	 근속수당
전 체	66.8	65.8	83.0	38.4
시급제	50.5	56.8	67.6	16.1
일급제	53.3	60.8	83.4	20.0
월급제	79.1	71.7	84.6	57.3
연봉제	75.0	56.9	69.6	25.9

임금산정 방식별로는 전체적으로 월급제의 경우가 적용율이 다른 방식에 비해서 높게 나타난다. 그러나 상대적으로 높을 뿐 절대적으로는 그렇게 평가할 수 없다. 월급제의 경우에도 근속수당은 57.3%에 불과하다.

〈표 3-31〉 직종별 시간외, 휴일근무, 연월차, 근속 수당 적용률 (단위: %)

	시간외수당	휴일근무수당	연월차수당	근속수당
전체	66.8	66.0	83.1	38.4
도로보수원	95.4	88.9	95.5	74.5
가로미화,환경미화원	82.3	89.5	89.1	51.3
생활폐기물 수집 운반 환경미화원	82.5	79.6	90.4	69.8
정화(분뇨처리) 환경미화원	76.2	80.3	88.4	36.1
행정(사무)보조	56.5	54.4	82.8	32.5
영양사	54.5	59.9	59.4	25.7
사회복지사	38.6	40.5	37.8	14.8
간호사	41.3	43.7	66.5	25.6
방문간호사	28.3	40.9	64.3	38.8
보육교사(어린이집)	86.4	82.7	80.2	43.2
청사시설관리원	73.3	62.5	82.5	45.9
국민체육센터강사	65.8	65.8	90.9	39.4
경비	94.7	74.1	88.2	79.4
공영주차장관리	89.0	86.8	97.6	61.5
각종(장애인,노인,종합) 복지관 종사	53.2	44.6	58.8	29.5
문화재관리	27.6	47.0	69.9	15.1
상수도검침업무종사	94.3	78.8	90.7	69.0
콜센터종사자	56.3	67.7	67.5	54.2
기타	62.2	62.1	82.8	25.7

시간외수당의 경우 도로보수원, 경비, 상수도검침종사자는 90% 이상이 적용을 받았다. 반면 사회복지사, 간호사 직종, 문화재관리 등은 50% 이하였다. 휴일근무수당의 경우 90% 이상의 직종이 없었다. 도로보수나 미화원 직종이 그나마 70~80%로 높았다. 연월차수당은 도로보수원과 공영주차장관리가 95% 이상의 적용을 받았다. 근

속수당의 전체 평균은 40%에도 못 미치지만, 도로보수, 미화원, 경비 직종은 70% 이상의 적용을 받고 있는 것으로 나타났다.

〈표 3-32〉 성별 연령별 가족, 피복, 교통, 급식, 목욕, 기타 수당 적용률 (단위:%)

구 분		가족수당	피복비	교통비	급식비	목욕비	기타수당
전 체		32.9	26.3	42.0	53.9	7.8	38.3
성별	남	47.3	37.9	49.3	64.8	13.4	48.5
경달	여	15.2	12.1	33.2	40.5	1.0	25.7
	20세미만	2.0	4.0	6.0	19.3	0.3	2.0
	20-29세	12.7	12.8	31.3	39.5	2.1	28.0
연령	30-39세	29.6	21.9	43.9	55.0	5.7	37.6
28	40-49세	40.4	30.8	45.4	59.1	9.1	41.8
	50-59세	46.2	36.8	48.4	63.1	13.0	48.5
	60세이상	9.9	10.4	24.8	31.0	2.6	14.3

〈표 3-32〉를 보면, 가속수당은 전체적으로 32.9%가 적용받고 있다. 남자와 여자 간에는 큰 차이가 나는데 각각 47.3%, 15.2%였다. 연령별로는 50대가 46.2%로 가장높았다.

피복비는 직종과 깊은 관련성이 있을 것으로 여겨지는데, 남자가 37.9%, 여자가 12.1%였다. 연령별로는 50대가 가장 높다. 교통비 적용율의 전체 평균은 42.0%인데, 남자가 49.3% 여자가 33.2%였다. 급식비는 연령별로 보면 50대〉40대〉30대〉20대순으로 높았다. 기타수당의 경우 남자는 48.5%, 여자는 25.7%로 나타났다. 연령별로는 50대〉40대〉30대 순으로 높았다.

〈표 3-33〉 성별 연령별 가족, 피복, 교통, 급식, 목욕, 기타 수당 평균액 (단위: 만 위/월)

구 분	<u> </u>	가족수당	피복비	교통비	급식비	목욕비	기타수당
 전 체		5.2	4.8	9.7	10.8	2.7	32.2
	소 계	5.7	5.4	10.7	11.7	3.7	39.5
	20세미만	-	8.1	4.6	6.1	8.0	6.5
	20-29세	3.0	8.9	8.5	10.1	2.8	27.2
남 자	30-39세	5.6	4.6	10.4	11.4	2.9	33.8
^	40-49세	6.9	5.0	11.3	12.1	3.6	39.5
	50-59세	5.0	5.8	11.3	12.5	4.3	44.3
	60세이상	4.4	3.0	7.9	9.2	2.4	34.5
	소 계	3.5	3.4	8.2	8.8	0.4	16.6
	20세미만	4.9	1.3	7.2	6.4	-	12.5
0.1	20-29세	1.7	1.9	8.1	8.6	0.3	15.3
여 자	30-39세	3.7	3.7	8.3	9.0	0.4	16.0
^1	40-49세	4.3	4.2	8.2	8.8	0.6	16.5
	50-59세	3.3	3.1	8.2	9.3	0.7	19.7
	60세이상	2.6	2.2	6.4	6.7	-	6.8

〈표 3-33〉을 보면, 가속수당의 전체 평균은 5만 2천원이고, 남자 평균은 5.7만원 여자 평균은 3.5만원으로 남자가 여자보다 2.2만원 더 높다. 피복비 평균은 4.8만원으로 남자가 여자보다 2만원 가량 더 받는다. 연령별로는 남자 20대가 8.9만원으로 가장 높게 나타났다. 교통비 전체 평균은 9.7만원으로 남자는 10.8만원, 여자는 8.8만원이다.

〈표 3-34〉고용형태별 가족, 피복, 교통, 급식, 목욕, 기타 수당 적용률 (단위:%)

 구 분	가족수당	피복비	교통비	급식비	목욕비	기타수당
전 체	32.7	26.3	42.0	53.9	7.9	38.4
정규직	75.2	39.1	34.9	73.8	0.1	56.0
무기계약직	62.1	46.5	68.0	85.6	17.4	62.7
기간제계약직	7.0	9.7	20.8	27.4	0.6	18.7
일반임시직	9.9	0.9	32.0	41.1	0.2	13.3
일용직	1.3	11.1	26.5	17.0	0.0	8.5
파견직	0.9	25.4	20.2	59.5	19.8	42.7
시간제	7.6	3.6	4.8	19.4	0.1	6.0

고용형태별로는 무기계약직과 그 이외의 비정규직 간에 큰 차이가 났다. 가족수당은 무기계약직이 62.1%의 적용을 받고, 기간제는 7.0%, 일반임시직 9.9% 등이었다. 피복피의 경우에도 무기계약직이 46.5%인 반면, 파견직 25.4%, 일용직 11.1%, 기간제는 여기에도 못미쳐서 9.7%에 불과했다.

교통비의 경우에는 무기계약직이 68.0% 기간제는 20.8%, 일반임시직 32.0% 등이었다. 급식비는 무기계약직이 85.6%인 반면 기간제는 27.4%에 불과했다. 목욕비는 절대적으로 상대적으로도 매우 낮았다. 기타수당의 경우 무기계약직이 62.7%인 반면기간제는 18.7%였다.

〈표 3-35〉는 고용형태별 평균 금액이다. 무기계약직 가족수당 전체 평균은 5.6만원, 기간제 전체 평균은 3.0만원이다. 남녀간에는 1~2만원 가량 차이가 난다. 피복비는 일용직의 평균 금액이 6.1만원이고 무기계약직이 5.6만원이다. 교통비는 무기계약직 전체 평균이 11만원이고, 무기계약직 남자가 11.9만원으로 가장 높다. 급식비의 무기계약직 전체 평균은 11.7만원이다. 기간제는 무기계약지보다 3만원 적은 8만원 정도를 받는다.

기타수당의 경우 무기계약직이 40.4만원을 받고 있다. 그러나 나머지 비정규직은 10만원대에 그치고 있음을 알 수 있다.

〈표 3-35〉고용형태별 성별 가족, 피복, 교통, 급식, 목욕, 기타 수당 평균액 (단위: 만원/월)

구 분		가족수당	피복비	교통비	급식비	목욕비	기타수당
	전 체	6.0	2.2	8.2	11.6	0.0	16.6
정규직	남	6.1	2.1	7.9	11.9	0.0	17.3
	여	5.1	2.7	9.1	10.3	0.0	11.3
	전 체	5.6	5.6	11.0	11.7	3.8	40.4
무기 계약직	남	5.9	6.0	11.9	12.6	4.6	45.9
711 71 71	여	4.2	4.2	9.1	9.5	0.8	22.5
212121	전 체	3.0	3.2	7.0	8.0	0.4	16.0
기간제 계약직	남	3.6	3.5	7.1	8.6	0.7	21.7
711 71 71	여	2.3	2.6	6.8	7.4	0.1	10.7
OLHI	전 체	2.8	4.0	7.3	9.5	1.7	11.2
일반 임시직	남	2.5	12.0	7.0	9.7	5.0	18.1
	여	3.0	0.0	7.6	9.4	0.0	9.6
	전 체	0.0	6.1	5.6	6.1	0.0	10.1
일용직	남	0.2	8.7	4.6	5.4	0.0	8.8
	여	0.0	0.6	7.1	7.6	0.0	11.5
	전 체	0.1	0.5	2.6	10.1	0.3	7.6
파견직	남	1.0	1.0	6.2	10.2	0.7	12.2
	여	0.0	0.3	1.0	10.1	0.1	5.8
	전 체	3.1	5.6	2.2	9.8	2.5	10.5
시간제	남	2.0	3.3	4.3	11.7	5.0	13.9
	여	3.6	5.9	1.9	8.7	0.0	8.3

기초구의 수당 적요률이 광역도, 광역시, 기초시에 비해서 높다는 것을 〈표 3-36〉을 보면 알 수 있다. 또한 투자기관이 지자체본청, 출연기관, 사업소/직속기관에 비해 대체로 높은 편임을 알 수 있다.

〈표 3-36〉 소속조직 지역별 가족, 피복, 교통, 급식, 목욕, 기타 수당 적용률(단위:%)

구 분		가족수당	피복비	교통비	급식비	목욕비	기타수당
전 체		32.9	26.3	42.0	53.9	7.8	38.3
위	광역시	40.1	18.4	55.2	59.1	3.7	38.2
기 계	광역도	19.6	26.6	42.0	56.8	-	32.3
	기초구	48.6	41.2	51.4	62.7	17.7	49.7
별	기초시	28.5	23.1	37.2	50.1	6.5	35.6
	지자체본청	37.5	28.7	44.5	56.0	11.3	42.3
속	사업소/ 직속기관	23.3	20.7	33.6	45.3	1.0	32.0
조	투자기관	44.9	27.6	59.9	65.4	11.0	56.5
직	출연기관	18.7	24.7	38.6	56.5	0.1	16.8

〈표 3-37〉소속조직, 지역별 가족, 피복, 교통, 급식, 목욕, 기타 수당 평균액 (단위: 만원/월)

구 분		가족수당	피복비	교통비	급식비	목욕비	기타수당
전 체		5.2	4.9	9.8	10.7	2.7	32.2
위	광역시	3.2	1.5	9.0	10.0	0.4	17.5
	광역도	5.2	6.1	8.6	8.6	0.0	37.1
계	기초구	5.6	5.9	10.6	12.7	6.6	53.2
별	기초시	5.4	4.8	9.9	10.4	2.5	26.7
	지자체본청	5.5	5.2	10.4	11.6	3.9	36.4
속	사업소/ 직속기관	5.1	4.3	9.7	9.5	0.4	26.6
조	투자기관	4.0	1.5	10.4	8.7	0.8	20.2
직	출연기관	3.7	6.0	5.3	9.0	0.1	13.3

수당 금액을 보면, 기초구의 가족수당이 5.6만원으로 제일 높고, 기초구, 기초시도 5만원대이지만 광역시는 3.2만웨 불과하다. 소속조직별로는 출연기관이 3.7만원으로 가장 낮고, 지자체본청, 사업소/직속기관은 5만원 대이다. 피복비는 광역도가 제일 높아 6.1만원이고 다음으로 기초구가 5.9만원이다. 교통비는 기초구가 제일 높아 10.6만원이다.

〈표 3-38〉 직종별 가족, 피복, 교통, 급식, 목욕, 기타 수당 적용률 (단위:%)

구 분	가족수당	피복비	교통비	급식비	목욕비	기타수당
전 체	32.8	26.3	42.1	53.9	7.8	38.3
도로보수원	47.1	47.4	75.1	83.6	10.5	68.0
가로미화,환경미화원	73.4	64.3	64.7	81.2	38.0	72.3
생활폐기물 수집 운반 환경미화원	73.9	55.0	73.2	87.1	9.0	64.6
정화(분뇨처리) 환경미화원	8.2	5.3	13.6	64.8	0.7	7.5
행정(사무)보조	18.1	4.9	34.0	41.7	1.4	27.9
영양사	12.5	16.7	26.4	25.0	0.0	20.0
사회복지사	16.7	2.5	13.9	39.1	0.0	30.7
간호사	11.6	13.5	25.7	23.0	0.4	26.0
방문간호사	7.1	16.5	34.8	32.7	0.0	43.5
보육교사(어린이집)	16.0	2.5	17.3	53.1	0.0	23.5
청사시설관리원	27.5	13.9	38.6	49.5	1.4	34.3
국민체육센터강사	15.3	30.9	36.4	54.5	0.0	51.6
경비	85.9	49.9	57.1	80.6	2.1	63.9
공영주차장관리	31.8	15.7	30.1	77.7	3.8	34.8
각종(장애인,노인,종합) 복지관 종사	25.3	4.6	29.7	40.4	0.0	27.3
문화재관리	8.5	12.6	15.3	25.4	8.0	15.1
상수도검침업무종사	52.0	55.6	65.4	76.9	0.6	37.2
콜센터종사자	22.9	0.0	32.3	50.0	1.0	46.9
기타	17.7	20.0	34.2	44.4	2.2	24.6

《표 3-38》은 직종별 적용률인데, 가족수당은 경비가 85.9%로 제일 높고, 미화원 직종이 다음으로 높다. 피복비는 미화원 직종을 제외하고는 적용률이 절반을 넘지 못한다. 교통비의 경우도 미화원 직종, 경비, 상수도검침종사자가 절반을 넘을 뿐 나머지 직종은 그러지 못하다. 이러한 현상은 급식비나 기타 수당에서도 동일하다. 직종별 수당 평균액을 보면, 가족수당의 경우 정화환경미화원이 9.2만원으로 가장높다. 피복비는 상수도검침업무종사자가 8.9만원으로 가장 높다. 하지만 직종상 피복비가 높을 것 같은 도로보수원과 미화원 직종은 평균 보다는 높지만 상수도검침업무종사자와 비교하면, 3~4만원 낮은 편이다. 교통비는 도로보수원, 미화원 직종, 주차장관리, 콜센터종사자 등이 10만원 가량을 받지만 나머지 직종은 10만원 미만이다. 급식비는 가로미환,환경미화〉생활폐기물수집/운반 미화원〉공영주차장관리의순으로 높다는 것을 알 수 있다.

〈표 3-39〉 직종별 가족, 피복, 교통, 급식, 목욕, 기타 수당 평균액 (단위: 만원/월)

구 분	가족수당	피복비	교통비	급식비	목욕비	기타수당
전 체	5.2	4.9	9.8	10.7	2.7	32.3
도로보수원	4.6	5.7	10.4	9.4	3.2	28.0
가로미화,환경미화원	6.0	6.8	12.6	14.6	6.6	61.8
생활폐기물수집/운반환경미화원	6.8	5.5	13.0	14.1	2.7	57.5
정화(분뇨처리) 환경미화원	9.2	1.6	8.2	7.1	1.3	25.0
행정(사무)보조	3.7	8.0	8.4	9.4	0.4	16.2
영양사	3.9	1.5	8.5	8.1	0.0	12.8
사회복지사	3.7	0.9	8.8	6.3	0.0	16.6
간호사	4.0	1.2	9.4	7.8	0.1	15.2
방문간호사	2.1	4.1	8.0	6.2	0.0	9.7
청사시설관리원	1.5	2.4	8.8	9.4	0.0	2.3
국민체육센터강사	5.2	1.7	9.4	9.2	0.4	18.2
경비	4.9	8.6	9.4	8.4	0.0	31.0
공영주차장관리	6.5	3.6	11.2	12.4	0.9	29.3
각종(장애인,노인,종합)복지관 종사	5.7	1.4	9.9	10.9	1.2	11.4
문화재관리	3.1	5.6	4.9	9.7	0.0	11.6
상수도검침업무종사	5.4	8.9	9.0	8.4	0.5	12.8
콜센터종사자	4.9	5.8	10.6	10.1	0.2	15.3
기타	2.6	0.0	5.7	11.5	0.1	3.8

〈표 3-40〉 성별 연령별 자녀학비 명절휴가비 적용률 및 금액 (단위: %, 만원/분기, 1회)

구 분		자녀	학비	명절휴가비	
		적용률(%)	금액(1분기)	적용률(%)	금액(1회)
전체		20.9	6.3	47.8	33.3
서벼	남	31.0	7.5	59.2	36.4
성별	여	8.6	3.1	33.8	26.7
	20세미만	1.7	-	13.6	10.9
	20-29세	7.1	1.4	30.5	27.4
Od 크리	30-39세	18.0	2.5	51.4	28.7
연령	40-49세	27.6	9.5	54.7	33.3
	50-59세	30.1	6.4	59.5	37.7
	60세이상	3.7	4.6	12.0	28.1

자녀학비 적용률 전체 평균은 20.9%로, 5명 중 1명꼴로 받고 있으며, 분기별로 6.3 만원이다. 남자는 31.0% 적용을 받고 있지만, 여자는 8.6%에 불과하다.

명절휴가비는 47.8%가 적용을 받고 있으며, 년 1회당 평균 금액은 33.3만원이다. 연령별로는 50대와 40대, 30대 순으로 적용률이 높고, 금액도 많다.

〈표 3-41〉고용형태별 자녀학비 명절휴가비 적용률 및 금액 (단위: %, 만원/분기, 1회)

	자녀	학비	명절휴가비		
구 분	적용률(%)	금액(만원)	적용률(%)	금액(만원)	
전 체	20.9	6.3	47.7	33.5	
정규직	55.2	5.3	74.6	65.5	
무기계약직	42.3	7.5	87.0	34.2	
기간제계약직	2.4	1.1	15.7	23.2	
일반임시직	4.8	0.0	12.4	16.8	
일용직	0.1	0.3	2.7	11.5	
파견직	0.9	0.0	5.2	5.5	
시간제	2.9	11.0	7.0	12.9	

고용형태별로는 무기계약직의 자녀학비 적용율은 42.3%인 반면 나머지 비정규직은 5%에도 미치지 못하고 있는 심각성을 보인다. 명철휴가비의 경우도 마찬가지여서 무기계약직은 87.9%인 반면 기간제는 15.7%, 일반임시직은 12.4%에 불과하다. 금액에 있어서도 무기계약직과 기타 다른 비정규직은 큰 차이를 갖고 있다.

〈표 3-42〉소속조직 지역별 자녀학비 명절휴가비 적용률 및 금액 (단위: %, 만원/분기, 1회)

구 분		자녀	학비	명절휴가비	
		적용률(%)	금액(만원)	적용률(%)	금액(만원)
전 체		20.9	6.3	47.8	33.3
	광역시	24.9	1.1	52.2	24.5
위계별	광역도	11.2	5.6	33.0	16.9
	기초구	34.8	16.8	57.0	40.4
	기초시	17.3	5.1	46.4	33.7
	지자체본청	24.5	8.1	51.8	37.8
소속조직	사업소및직속기관	14.1	4.4	40.5	32.9
	투자기관	23.8	0.8	68.2	5.8
	출연기관	12.1	1.6	28.8	14.6

지자체별로는 기초구의 자녀학비 적용률이 34.8%로 가장 높고, 금액도 16.8만원으로 가장 높다. 소속조직별로는 투자기관이 적용률은 23.8%로 높지만, 금액은 0.8만원을 가장 낮다. 지자체본청의 적용율은 24.5%로 가장 높고, 금액도 8.1만원으로 가장 높다.

명절휴가비는 기초구의 적용률이 가장 높고, 금액이 높다. 소속조직별로는 투지가관 이 적용률이 높지만 금액은 매우 낮은 것을 알 수 있다.

〈표 3-43〉 직종별 자녀학비 명절휴가비 적용률 및 금액 (단위: %, 만원/분기, 1회)

	자녀	학비	명절휴가비	
구 분	적용률(%)	금액(만원)	적용률(%)	금액(만원)
전 체	20.7	6.3	47.8	33.3
도로보수원	25.9	4.5	84.3	25.4
가로미화,환경미화원	57.6	10.2	80.8	44.0
생활폐기물 수집/운반 환경미화원	50.3	6.9	78.6	28.4
정화(분뇨처리) 환경미화원	3.4	16.7	55.8	76.8
행정(사무)보조	8.8	4.1	39.5	26.5
영양사	8.4	4.6	29.2	20.4
사회복지사	3.2	0.5	24.5	33.4
간호사	4.9	2.7	35.7	26.6
방문간호사	3.4	0.3	45.8	28.6
보육교사(어린이집)	0.0	0.0	46.9	19.1
청사시설관리원	12.9	3.7	56.0	31.6
국민체육센터강사	4.7	7.0	44.0	23.8
경비	54.7	8.8	86.6	52.5
공영주차장관리	14.6	3.6	74.3	18.2
각종(장애인,노인,종합) 복지관 종사	10.2	4.6	44.3	35.6
문화재관리	4.6	4.1	14.8	34.0
상수도검침업무종사	44.5	18.2	78.3	52.3
콜센터종사자	8.3	0.0	59.4	9.6
기타	9.7	3.3	28.6	24.5

〈표 3-43〉은 직종별 적용률과 금액인데, 미화원 직종이 자녀학비나 명절휴가비에서 다른 직종에 비해 적용율이 높고, 금액도 높은 편임을 알 수 있다. 그 외에 경비나 상수도검침업무종사자도 높은 편이다.

〈표 3-44〉는 선택적 복지 및 휴게 공간의 적용률이다. 선택적 복지 적용률의 전체 평균은 47%이지만 여자는 32.5%에 불과하다. 연령별로는 30대, 40대, 50대가 절반을 웃도는 적용을 받고 있다. 휴게공간은 71.0%가 적용받고 있다.

〈표 3-44〉 성별 연령별 선택적 복지 및 휴게공간 (단위: %)

구 분		선택적 복지	휴게공간
전 체		47.0	71.0
서버	남	58.7	74.4
성별	여	32.5	66.6
	20세미만	20.6	72.5
	20-29세	28.7	71.8
어려	30-39세	52.2	71.2
연령	40-49세	52.7	69.8
	50-59세	58.3	75.5
	60세이상	10.1	58.6

선택적 복지 및 휴게 공간의 고용형태별 적용률에서는 큰 차이가 났다. 무기계약직은 선택적 복지를 88.4% 적용받고 있지만 기간제와 시간제는 10%대에 불과하고, 나머지 직종은 10% 미만이다. 휴게공간은 공용공간이라는 성격이 강하다는 점을 감안한다면 고용형태에서도 큰 차이가 나타나고 있지 않다.

〈표 3-45〉고용형태별 선택적 복지 및 휴게공간 (단위: %)

	선택적 복지	휴게공간
	적용	있다
전 체	46.9	70.9
정규직	73.4	65.2
무기계약직	88.4	78.9
기간제계약직	11.9	66.3
일반임시직	5.4	44.5
일용직	2.8	59.4
파견직	5.1	97.5
시간제	10.5	47.6

〈표 3-46〉소속조직 지역별 선택적 복지 휴게공간 (단위: %)

구 분 ·		선택적복지	휴게공간
		 적용	있다
 전 체		47.0	70.9
위계별	광역시	50.3	69.8
	광역도	42.6	82.0
	기초구	50.2	80.2
	기초시	46.0	66.9
	지자체본청	50.3	71.9
^ 	사업소및직속기관	40.4	67.3
소속조직	투자기관	63.6	65.8
	출연기관	31.7	78.2

지자체별로 구분해서 볼 경우 선택적 복지의 적용률이 광역시와 기초구는 50%이지만 광역도와 기초시에서는 40%대 초반이었다. 소속조직별로는 출연기관이 31.7%로 가장 낮았다.

(6) 임금산정 기준

임금을 어떤 형태로 받는지 알기 위해 임금 산정기준에 대해 조사한 결과가 (표 3-47)이다. 임금형태는 월급제가 48.3%로 가장 높고, 다음은 일급제 44.9%이다. 시급제와 연봉제는 각각 1.9%와 4.9%로 얼마 되지 않는다. 즉 지자체 비정규직은 일급제나 월급제의 형태로 임금을 받고 있는 것으로 보인다.

〈표 3-47〉 성별 연령별 임금산정 기준 (단위: %)

구 분		시급제	일급제	월급제	연봉제
전 체		1.9	44.9	48.3	4.9
성별	남	1.1	37.4	56.0	5.4
	여	2.8	54.0	38.9	4.2
	20세미만	15.6	40.2	33.2	2.0
	20-29세	2.9	50.2	38.1	8.8
어려	30-39세	1.3	39.5	51.0	8.2
연령	40-49세	1.4	38.5	55.7	4.5
	50-59세	1.0	40.3	56.1	2.7
	60세이상	4.9	74.9	19.6	0.6

〈표 3-48〉고용형태별 임금산정 기준 (단위: %)

구 분	시급제	일급제	월급제	연봉제
전 체	1.9	45.0	48.2	4.9
정규직	0.1	5.4	74.3	20.2
무기계약직	1.5	21.8	72.4	4.3
기간제계약직	0.8	65.9	28.4	4.9
일반임시직	-	74.8	16.0	9.1
일용직	2.1	76.9	20.5	0.5
파견직	-	22.8	71.9	5.3
시간제	47.0	29.3	19.0	4.7

고용형태별 임금 산정 방식은 무기계약직의 72.4%가 월급제이다. 하지만, 기간제는 65.9%가 일급제의 형태로 받고 있다. 일반임시직과 일용직으로 가며 일급제의 비중이 더욱 높아진다.

지자체별 임금산정 방식을 보면 광역시, 기초구는 절반 이상이 월급제이지만 광역도와 기초시는 월급제에 비해 일급제가 더 많이 차지하고 있다. 고용형태가 무기계약직인 경우에 월급제가 많았으므로 광역도와 기초시는 무기계약자 조사자 비중이작은 것으로 유추된다.

소속조직별로는 지자체 본청과 투자기관의 비정규직은 월급제가 다수이지만, 사업소/직송기관의 경우는 57.6%가 일급제였다. 특이한 점은 출연기관의 경우 29.5%가 연봉제를 받고 있는 것으로 나타난 점이다.

〈표 3-49〉소속조직별 지역별 임금산정 기준 (단위: %)

구 분		시급제	일급제	월급제	연봉제
전 체		1.9	44.9	48.3	4.9
OI	광역시	4.3	22.6	62.0	11.1
위	광역도	0.2	58.7	26.6	14.5
계 별	기초구	0.7	38.1	60.2	1.0
긜	기초시	2.1	48.5	45.6	3.8
	지자체본청	1.7	43.7	52.2	2.4
소속	사업소및직속기관	0.9	57.6	39.5	1.9
조직	투자기관	5.9	19.7	67.2	7.2
	출연기관	3.5	31.6	35.4	29.5

〈표 3-50〉 직종별 임금산정 기준 (단위: %)

 구 분	시급제	일급제	월급제	<u>연봉</u> 제
전 체	1.9	45.0	48.3	4.8
도로보수원	-	38.8	58.9	2.3
가로미화,환경미화원	0.1	19.2	76.5	4.2
생활폐기물 수집 운반 환경미화원	-	30.8	69.1	0.1
정화(분뇨처리) 환경미화원	2.0	77.6	20.4	-
행정(사무)보조	2.4	56.7	39.0	1.9
영양사	-	36.8	59.4	3.9
사회복지사	0.3	25.6	70.4	3.7
간호사	0.2	46.9	50.3	2.7
방문간호사	-	39.8	57.1	3.1
보육교사(어린이집)	-	60.5	30.9	8.6
청사시설관리원	1.6	47.4	49.9	1.0
국민체육센터강사	2.5	47.6	46.2	3.6
경비	-	9.4	89.5	1.1
공영주차장관리	5.5	41.7	51.7	1.1
각종(장애인,노인,종합)복지관 종사	8.9	33.2	55.6	2.4
문화재관리	4.9	52.5	41.0	1.6
상수도검침업무종사	-	30.0	69.7	0.4
콜센터종사자	-	32.3	49.0	18.8
기타	2.8	56.3	32.3	8.6

직종별로 보면, 일급제가 많이 차지한 직종은 정화(분뇨처리) 환경미화원이 77.6%로 가장 많다. 다음은 보육교사가 60.5%이다. 반면 월급제가 다수인 직종은 가로미화 환경미화원이 76.5%로 가장 높고 다음은 사회복지사이다. 넓은 범위에서 같은 직종이라 할 수 있는 정화 환경미화원과 가로미화 환경미화원의 임금 산정 방식이이처럼 차이가 나는 이유에 대한 연구가 필요하리라 생각된다. 한편, 콜센터 종사자의 18.8%가 연봉제라고 답하고 있는 점에서 이 부분 또한 연구가 더욱 필요하다.

(7) 근무기간

근무기간은 고용의 안정성을 나타내는 지표이다. 비정규직은 비정규직 법에서 정하고 있는 몇 개의 직종을 제외하고는 2년 이상을 계속 근무할 경우 정규직으로 전환되어야 하지만, 편법적인 방식으로 2년 이상 근무하는 경우가 많은 것으로 알려져있다. 아래의 조사의 경우에도 많은 지자체에서 계속 2년을 근무하는 방식이 아닌 매년 몇 개월씩 근무시키는 경우도 있었다. 아래의 근무기간은 이처럼 연속 근무뿐만 아니라 비연속 근무라 할지라도 총근무개월을 계산한 기간임을 밝혀둔다.

〈표 3-51〉을 보면, 전체 평균은 4.7년이다. 규모는 작지만 정규직 직원의 경우 근무기간이 오래된 점을 감안하면 실제 비정규직의 근무기간을 더 짧을 것이라고 유추할 수 있다. 이것은 다음의 고용형태에서 더 고찰하기로 한다. 남성과 여성을 보면, 남자는 6.2년이지만 여자는 2.9년에 불과하다. 근무기간이 가장 긴 연령은 남자 50대로 9.2년이다. 여성의 경우 최대 근무기간 연령은 30대이다.

〈표 3-51〉 성별 연령별 근무기간 (단위: 년)

구 분		남자	여자	전체	
전 체		6.2	2.9	4.7	
	20세미만	0.9	1.6	1.2	
	20-29세	1.6	1.6	1.6	
МĦ	30-39세	4.2	3.5	3.8	
연령	40-49세	7.3	3.1	5.2	
	50-59세	9.2	3.9	7.5	
	60세이상	2.1	0.8	1.7	

고용형태별로 나누어 보면, 무기계약직과 정규직은 큰 차이가 없음을 알 수 있다. 정규직 남자가 11.5년, 무기계약직 남자는 10.0년이고, 정규직 여자는 7.6년, 무기계약직 여자는 7.0년이다. 그러나 기간제를 비롯한 다른 비정규직의 근무기간에서는 큰 차이가 나고 있음을 알 수 있다. 무기계약직의 경우에도 50대 이상이 되어서야 근무기간이 10년을 넘어간다. 40대는 8.6년, 30대는 6.1년이다.

〈표 3-52〉 성별 연령별 고용형태별 근무기간 (단위: 년)

구 눈	른	정규직	무기 계약직	기간제 계약직	일반 임시직	일용직	파견직	시간제	전체
전 차	1	10.5	9.0	1.1	0.9	0.8	0.9	0.8	4.7
성	남	11.5	10.0	1.2	0.8	0.9	1.2	0.7	6.3
별	여	7.6	7.0	1.0	0.9	0.8	0.6	0.8	2.9
	20세미만	-	4.9	0.6	0.6	0.3	-	0.2	1.2
	20-29세	2.8	4.0	0.9	0.8	0.6	0.6	0.4	1.6
연 크	30-39세	5.7	6.1	1.2	1.2	1.1	0.6	1.4	3.8
령 별	40-49세	10.8	8.6	1.2	0.9	1.0	1.2	1.6	5.2
=	50-59세	15.2	12.3	1.3	0.9	0.9	1.6	0.9	7.5
	60세이상	7.3	13.3	0.8	0.7	0.7	0.3	0.7	1.7

〈표 3-53〉은 장기근속자(10년이상 근무자)와 단기근속자(1년 미만) 비율이다. 무기계약직에서는 장기근속자가 34.4%이지만, 그 이외에서는 거의 없다고 봐야 할 것이다. 단기근속자의 경우에 무기계약직은 4.8%에 불과하지만, 기간제를 비롯한 기타비정규직은 80% 이상이 단기근속자가 차지하고 있다.

〈표 3-53〉고용형태별 장단기 근속자 비율 (단위: %)

	장기근속자	단기근속자
정규직	45.6	9.2
무기계약직	34.4	4.8
기간제계약직	0.9	75.2
일반임시직	0.2	86.0
일용직	0.1	82.1
파견직	0.9	82.9
시간제	0.2	82.8

지자체별 근무기간을 고용형태별로 구분한 것이 〈표 3-54〉이다. 무기계약직에서는 기초구가 10.2년으로 가장 길고, 광역시가 7.3년으로 가장 짧다. 소속조직별로는 지자체 본청이 9.8년으로 가장 길고, 투자기관이 5.5년으로 가장 짧다. 기간제의 경우에는 광역시가 1.5년으로 가장 길고, 기초구가 0.7년으로 가장 짧다. 소속조직을 보면, 투자기관이 2.2년으로 가장 길고, 지자체본청은 1.0년을 짧다.

〈표 3-54〉소속조직별 지역별 근무기간 (단위: 년)

		정규직	무기 계약직	기간제	일반 임시직	일용직	파견직	시간제	전체
	전체	10.5	9.0	1.1	0.9	0.8	0.9	0.8	4.7
	광역시	3.6	7.3	1.5	0.5	0.0	0.6	0.2	3.5
위 계 별	광역도	3.6	7.5	0.9	1.5	1.4	6.4	0.3	3.3
셸	기초구	12.7	10.2	0.7	0.6	0.4	1.0	1.1	5.8
	기초시	11.1	9.0	1.2	1.1	0.9	0.9	0.8	4.8
	지자체본청	12.6	9.8	1.0	0.9	0.7	1.0	0.9	5.5
소속조직	사업소/ 직속기관	8.8	8.3	1.2	1.7	0.9	1.0	0.8	3.7
꼬	투자기관	3.5	5.5	2.2	0.6	2.9	0.5		3.6
	출연기관		6.4	1.2	0.4	0.9	1.2	0.4	2.9

〈표 3-55〉의 지자체별 장단기 근속자 비율을 보면, 기초구의 장기근속자가 23.20%로 가장 많고, 광역시의 경우 9.7%로 가장 작다. 소속조직별로는 지자체본청 장기근속자 비율이 20.4%로 가장 많고, 투자기관이 7.1%로 가장 적다.

〈표 3-55〉소속조직 지역별 장단기 근속자 비율 (단위: %)

		장기근속자	단기근속자
전 체		16.3	43.9
위	광역시	9.70	38.8
기 계	광역도	10.00	53.5
	기초구	23.20	44.6
별	기초시	16.10	43.3
소	지자체본청	20.40	42.10
속	사업소/직속기관	11.30	51.00
조	출연기관	7.40	27.40
직	투자기관	7.10	45.60

직종별로 보면, 경비가 15.0년으로 가장 길고, 미화원 직종이 10년 이상이었다. 가장 짧은 직종은 국민체육센터강사로 3.8년이다. 기간제의 경우 도로보수원과 공영주차 장관리, 콜센터종사자의 근무기간이 2년이 넘었다. 이 경우에 '편법'이 없는지 보다심층적인 조사가 필요하리라 본다.

〈표 3-56〉 직종별 근무기간 (단위: 년)

구 분	정규직	무기 계약직	기간제 계약직	일반 임시직	일용직	파견직	시간제	전체
전 체	10.6	9.0	1.1	0.9	0.8	0.8	0.8	4.7
도로보수원	9.1	8.7	2.5	-	0.2	-	0.5	8.2
가로미화,환경미화원	13.4	11.2	1.9	1.4	0.5	0.7	3.7	9.1
생활폐기물 수집 운반 환경미화원	15.3	10.2	1.2	5.0	1.0	-	-	8.7
정화(분뇨처리) 환경미화원	-	8.4	1.6	1.7	8.0	-	2.0	6.7
행정(사무)보조	8.7	6.8	0.8	0.6	0.6	0.6	8.0	3.2
영양사	5.4	4.7	1.3		0.7	1.0	-	2.1
사회복지사	2.9	4.5	1.6	1.2	1.0	-	-	1.9
간호사	6.2	5.0	1.2	1.1	0.5	-	0.4	2.0
방문간호사	-	6.2	1.6	3.2	1.8	-		2.0
보육교사(어린이집)	8.8	5.1	1.0	-	0.5	-	0.4	2.5
청사시설관리원	12.9	7.4	1.6	8.0	1.0	0.7	0.9	4.8
국민체육센터강사	3.8	3.8	1.4	-	1.4	-	-	1.9
경비	17.9	15.0	0.8		0.2	0.4	-	13.7
공영주차장관리	10.7	7.2	2.3	0.2	0.6	-	1.1	5.9
각종(장애인,노인,종합) 복지관 종사	3.0	9.6	1.5	-	0.7	-	0.5	4.2
문화재관리	19.5	6.8	0.9	-	1.7	-	-	2.2
상수도검침업무종사	7.3	6.7	3.7	-	-	0.8	-	6.3
콜센터종사자	-	5.9	2.3	-	0.6	-	-	2.7
기타	7.6	7.5	1.0	8.0	1.0	1.8	0.7	2.7

(8) 정규직 전환계획 유무

기간제계약직을 비롯한 비정규직을 정규직화할 계획을 갖고 있는 지 조사해 보았다. 아래의 표를 보면, 1년 안에 정규직화 계획을 갖고 있는 비정규직은 기간제의경우 3.1%이지만, 일반 임시직은 30.2%이다. 즉 계획이 실현된다면 3명 중 1명은정규직화할 것이라 할 수 있다. 그렇지만 조사자 23,175명 가운데 대부분은 '계획없음'이나 '해당사항 없음'에 해당하고 있음을 알 수 있다. 사실상 지자체에서 비정규직에 대한 대책은 마련되어 있지 않다는 뜻이다. 따라서 지자체 내부가 아닌 외부적 환경 변화가 따르지 않는 이상 지자체 종사자를 정규직화 하는 데는 매우 오랜시간이 걸린 걸리거나 요원할 것으로 예측된다.

〈표 3-57〉고용형태별 정규직 전환 계획 (단위: 명. %)

	1년	미만	1년 (기상	계획	없음	해당사힝	없음	전	체
구 분	명	%	명	%	명	%	명	%	명	%
전 체	888	3.8	509	2.2	9,586	41.4	12,192	52.6	23,175	100.0
기간제계약직	615	3.1	502	2.5	8,444	42.6	10,280	51.8	19,841	100.0
일반임시직	265	30.2	2	0.2	421	47.9	190	21.6	878	100.0
일용직	4	0.2	5	0.3	525	31.7	1,120	67.7	1,654	100.0
파견직	0	0.0	0		16	13.7	101	86.3	117	100.0
시간제	4	0.6	0	0.0	180	26.3	501	73.1	685	100.0

정규직 전환 계획을 지자체별로 보자. '1년 미만'이든 '1년 이상'이든 큰 계획이 없는 것이 확인된다. 다만, 광역시의 경우에는 '1년 이상'에서 12.2%로 그나마 의미있는 수치를 보였다. 광역시의 경우에는 광역시장의 정치적 성향이 어떤 영향을 미치고 있는 것이 아닌가 추론해 보지만 확실하지는 않다.

〈표 3-58〉 지자체별 정규직 전환 계획 (단위:%)

구 분		1년 미만	1년 이상	계획없음	해당사항 없음
전 체		3.8	2.2	41.4	52.6
	광역시	0.6	12.2	49.3	37.9
이게뱀	광역도	0.7	2.5	22.0	74.8
위계별	기초구	2.3	0.3	48.0	49.3
	기초시	5.3	0.8	41.0	53.0
	지자체본청	5.7	0.8	39.6	53.8
소속	사업소/직속기관	1.6	0.2	33.7	64.6
조직	투자기관	1.6	7.3	75.2	15.9
	출연기관	1.1	13.0	57.5	28.4

4장. 지방자치단체 비정규직 면접 조사

1. 개요

지방자치단체는 사회경제적으로 문제가 되고 있는 일자리창출 및 비정규직 문제에서 모범이 되어, 민간부문에 좋은 영향을 미쳐야 하는 과제를 안고 있다. 비정규직문제에서 그동안 정부는 공공부문 비정규대책을 수립하여 시행하기는 하였으나 지방자치단체 내에 이미 존재해왔던 관행과 복잡성으로 인해 여전히 풀어야 할 숙제가 많이 남아 있다. 지방자치단체의 비정규직은 기간제, 일용직과 같은 직접고용 비정규직과 파견, 용역, 민간위탁과 같은 간접고용 비정규직으로 구성되며 그 고용형태는 다양한 양상을 보이고 있다. 지방자치단체의 간접고용은 노사관계가 제대로형성되어 있지 않고 그 정보가 제대로 공개되고 있지 않아 문제해결을 더욱 어렵게하고 있다.

특히 공공부문은 총액인건비제도의 도입으로 지자체의 인건비를 절감하는 것이 주요 평가요소 중의 하나로 작용됨으로써, 비정규직을 원칙 없이 남용하는 결과를 가져왔고 간접고용도 이런 과정 속에서 확대되는 추이를 보여 왔다. 이와 함께 시장효율성 경제원리가 잘못 활용되면서 민간자원을 활용하는 것이 지자체의 생산성과효율성을 높이는 방법으로 생각되었다. 이 글에서는 지자체의 간접고용 중에서 일반적으로 많이 활용되고 있는 환경미화 직종에 대해 다루려고 한다. 환경미화는 간접고용 비정규직으로 많이 이루어졌고 그동안 여러 논란이 되어 왔던 직종이기도하다. 이에 앞서 지자체 노동시장 현황과 고용관계를 살펴보고 구체적으로 지자체에서 환경미화가 간접고용을 활용되는 방식을 살펴보고자 한다.

지자체 간접고용의 조사대상으로 삼은 곳은 네 군데이다. 일반적인 지자체의 상황을 담을 수 있도록 하기 위해 환경미화를 용역으로 활용하고 있는 일반적인 지자체, 노조가 존재하여 지자체의 용역활용을 어느 정도 방어하고 있는 지자체, 구청장의 의지로 기존 용역을 정규직으로 전환하고 있는 지자체, 노조가 두 개로 양분되어 있지만 아직 용역활용이 활성화되어 있지는 않은 지자체의 네 곳을 선정하였다. 조사방법은 해당 지자체에 존재하는 노동조합 간부 및 노동자와의 인터뷰 및 자료수집을 통해 이루어졌다. 면접조사는 각 지자체별로 노동조합 간부와 노동자를 대상으로 진행되었으며 전체적으로 노동조합 간부 8명, 노동자 12명과 면접을 하였다. 이 글은 지자체 간접고용에 대한 기존 문헌자료와 면접조사 결과를 중심으로 해서실태 및 문제점에 대해서 다루고자 한다.

2. 지자체 간접고용 현황과 특징 : 지자체 환경미화 사례

1) 지자체 현황과 노동시장 특징

지자체는 전국에 광역지자체 16개 기초지자체 253개가 존재한다. 광역지자체와 기초지자체의 역할과 범위에 차지이가 있기는 하지만 지자체는 해당 지역의 경제, 복지, 문화 등 제반 업무를 총괄하고 있는 중요한 사회경제기관이라고 할 수 있다. 지자체는 이러한 다양한 역할을 수행하기 위해 기본적으로 지자체 내에 충분한 인력을 두면서, 필요한 경우에는 추가적인 인력을 계약직 등과 같은 비정규직으로 활용하는 경우가 일반적이다.

정부는 2000년대 이후 급증한 공공부문의 비정규직 문제를 해결하기 위해 실태조사와 비정규직대책을 수립하고 있다. 최근인 2011년에도 비정규직 종합대책을 간략하게 발표한 바 있다. 정부의 실태조사 자료에 의하면 지자체의 비정규직 비중은 약20.2% 정도인 것으로 나타났다(〈표 3-1〉참고). 이것은 여전히 지자체에서 비정규직이 활용될 수밖에 없는 구조라는 것을 반영하고 있다. 지자체 인원은 총원 정원규정이 있어서 업무가 증가해서 추가인력이 필요한 경우에 정규직으로 채용하기가어려운 구조에 있다.

〈표 4-1〉 공공부문 비정규직 인원현황(단위: 명, %)

		2006년		2011년			
구 분	직접고용		간접고용	직접	간접고용		
	정규직	기간제 등	(파견·용역)	정규직	기간제 등	(파견·용역)	
합 계	1,242,038	246,844(15.9)	64,822(4.2)	1,350,220	240,993(14.3)	99,643(5.9)	
중앙행정	243,408	22,813(8.3)	7,494(2.7)	266,262	18,575(6.3)	7,811(2.7)	
자치단체	311,564	67,595(17.6)	4,642(1.2)	327,842	47,516(12.3)	10,259(2.7)	
공공기관	271,655	54,614(14.8)	42,115(11.4)	293,085	49,815(12.4)	59,438(14.8)	
교육기관	415,511	101,822(19.3)	10,571(2.0)	463,031	125,087(20.5)	22,153(3.6)	

자료: 고용노동부(2011), 공공부문 비정규직 고용 개선대책

2006년과 2011년을 비교해보면 기간제 등 직접고용 비정규직의 비중은 15.9%에서 14.3%로 1.6% 정도 감소한 데 반해, 간접고용 비정규직의 비중은 4.2%에서 5.9%로 1.7%나 증가하였음을 알 수 있다. 자치단체에서 간접고용 비중의 증가비율이 가장 높아서 2006년에 1.2%에 불과하던 간접고용이 2011년에는 2.7%로 2배 이상 증가하였다. 이 추세는 교육기관에서도 마찬가지여서 2006년에 2.0%였던 간접고용이 2011년에는 3.6%로 거의 두 배 가까이 증가하였다.

이 점은 지자체가 채용하고 있는 비정규직 중에서 가장 높은 유형이 기간제

(51.9%)라는 점에서 알 수 있다. 지자체가 인력이 필요한 경우에 정직으로 채용하지 못하고 비정규직 기간제로 충원할 수밖에 없는 것이다. 공공부문 비정규직에서 가장 큰 문제가 되는 것은 간접고용 비정규직이라고 할 수 있다. 특히 2006년에 20.8%였던 간접고용 비중이 2011년에는 29.3%로 8.5%나 증가하였다는 점에서 간접고용 비정규직에 대한 개선대책이 시급함을 알 수 있다.

〈표 4-2〉 공공부문 비정규직 고용형태별 규모(단위: 명. %)

비고	총계		직접고용	비정규직		간접고용	
미끄		기간제	시간제	기타	소계	(파견·용역)	
2006년	311,666	218,324 (70.0)	27,391 (8.8)	1,129 (0.4)	246,844 (79.2)	64,822 (20.8)	
2011년	340,636	176,671 (51.9)	54,360 (16.0)	9,962 (2.9)	240,993 (70.7)	99,643 (29.3)	
증감	28,970	-41,663	26,969	8,833	-5,851	34,821	

자료: 고용노동부(2011), 공공부문 비정규직 고용 개선대책

지자체 간접고용은 행정안전부가 총액인건비 지침에 의해 더욱 더 부축이고 있다는 점에서 커다란 문제이다. 업무의 효율성 보다 전체 예산중에서 인건비 비중으로 줄이는 것을 목표로 하는 총액인건비는 지자체의 운영방식 뿐만 아니라 고용구조에도 왜곡을 가져오고 있기 때문이다. 지자체가 직접 고용하거나 정규직으로 고용하는 것이 더욱 합리적임에도 불구하고 총액인건비 지침에 의해 간접고용 비정규직을 채용하게 되는 구조가 존재하기 때문이다.

〈표 4-3〉 공공부문 비정규직 주요 직종(단위: 명, %)

직종	인원	비율	직종	인원	비율
비정규직 총계	311,666	100.0	10개 직종 합계	145,136	46.6
■ 조리종사원	44,166	14.2	■ 청소종사원	7,994	2.6
■ 사무보조원	40,196	12.9	■ 시간제 경마직	6,253	2.0
■ 전업시간강사	11,441	3.7	■ 시설관리종사원	6,065	1.9
■ 산불감시원	10,301	3.3	■ 시험연구보조원	5,759	1.8
■ 경비원	8,032	2.6	■ 환경미화원	4,929	1.6

자료: 고용노동부(2007), 공공부문 비정규직 종합대책

공공부문 비정규직의 주요 직종은 조리종사원, 사무보조원, 전업시간강사, 산불감시원 등으로 일반적으로 지자체에서는 식당종사원, 청소종사원, 시설관리종사원, 환경미화원이 주요한 비정규직 직종이다. 지자체에서 이루어지는 간접고용도 이런 직종

에서 주로 이루어진다는 점에서 이에 대한 비용과 편익에 대한 면밀한 분석이 필요한 상황이다.

2) 지자체 고용구조 및 고용관계

지자체가 비정규직을 활용하게 된 부분은 초기에는 핵심 업무를 제외한 주변업무에 인력을 채용하는 경우에 이루어졌다. 이런 것은 주차, 식당 등에서부터 시작하여 시간이 흐르면서 청소, 단순사무에까지 이르렀다. 지자체의 특성상 정원 규정과 예산 규모가 정해져 있기 때문에 새로운 인원이나 사업을 추진하는 데 구조적 한계가 존재하여 비정규직이 비정상적인 양상으로 증가하는 추세를 보여 왔다. 이런 것에 덧붙어 행정안전부의 총액인건비제와 같은 시장효율성 논리가 작용하여, 인건비로 책정되지 않고 경상사업비로 책정되는 간접고용을 확대하는 방향으로 나아갔다.

〈그림 4-1〉 지자체 외주화 흐름



지자체의 고용구조는 원래부터 위계서열적인 구성으로 이루어져 있었다. 비교적 고용 및 신분보장이 되고 있는 공무원, 지자체 내외의 환경미화, 도로보수 등의 업무를 담당하고 있는 무기계약직, 이밖에 비정규직 노동자(직접고용 및 간접고용 비정규직)으로 되어 있다. 무기계약직은 건물청소, 주차안내, 경비, 환경미화, 도로보수등 다양한 지자체 업무를 담당하는 직군으로 이 업무들이 간접고용 비정규직으로 바뀌는 주요 대상이 되었다고 볼 수 있다([그림 3-1]과 [그림 3-2] 참고). 무기계약직은 종전에 상용직으로 불리었고 공채를 통해서 채용하는 경우가 일반적이었다. 이런 지자체의 업무가 1997년 이후 외환위기 상황 속에서 민영화와 민간위탁의 효율성이 정부 정책적으로 추진되면서 점차적으로 간접고용으로 전환되는 방식으로나아간 것이 일반적이다. 무기계약직도 공채로 채용되어 지자체의 인원 정원에 제한되고 있기 때문에 업무가 늘어나도 일정 인원 이상으로 무기계약직을 증가시키기어려운 상황도 있었고 총액인건비라는 제도적 제한도 이런 변화에 영향을 미쳤다.

지자체 원청(갑) 지자체 하청(을) 노동시장 신규 파견-도급 직종 상 立 (A) (B) (D) 환경미화 0 (정규직) (비정규직) (정규직) (비정규직) 동 내-외부화 다양화 직총 전통적 도급 직종 (B)' 시설관리 (E) (F) 상 (중규직) (정규직) (비정규직)
 o
 -무기계약직 01 전통적 파견 직종 동 (G) 행정보조 (H) 경비 (정규직) (비정규직) [간접고용] [직접고용]

노동조건 저하

〈그림 4-2〉 지자체 고용구조와 고용관계 도형

〈표 4-4〉 지자체 비정규직 고용유형

구분	직접고용	간접고용			
소속	지자체	시설관리공단	민간위탁업체	파견업체	
고용형태	계약직, 상용직, 일용직, 단시간, 공공근로 등	계약직, 상용직, 일 용직, 단시간 등	용역	파견	

자료: 김철·김기범·배동산(2011:41)

지자체의 간접고용 노동자가 2000년대 이후 급속이 늘어나면서 비정규직 구성도 복잡해진다. 〈표 3-4〉는 지자체에서 고용하고 있는 비정규직 유형들을 분류한 것이다. 크게 보아 지자체의 비정규직은 직접고용과 간접고용 비정규직으로 구분할 수 있다. 직접고용 비정규직은 공무원까지도 포함하여 계약직, 일용직, 단시간, 공공근로등이 있고 비교적 정규직으로 생각되는 상용직도 상대적으로 고용이 불안정하다는점에서 노동계에서는 비정규직으로 생각되어 왔다. 간접고용 비정규직은 파견업체와 용역업체를 통해 지자체와 계약을 맺어서 일하고 있는 노동자를 주요 대상으로하고 있고, 지자체 산하 시설관리공단에서 일하는 노동자도 크게 보아 간접고용 비정규직으로 분류하고 있다. 여기에서 가장 중요한 부분은 용역업체에 고용되어 있는 간접고용 비정규직이라고 할 수 있다. 이들은 정규직과 비슷한 업무를 하고 있는 경우가 많으며 무기계약직에 비해서도 임금 및 근무여건에서 많은 격차를 보이고 있기 때문이다.

3. 지자체 비정규직 사례

1) A지자체

A지자체는 경기도에 있는 인구 18만 327명에 공무원 514명으로 구성되어 있는 일반적인 지자체이다. 여기에는 지자체 내에 무기계약직으로 고용되어 있는 환경미화원이 61명이 있음에도 불구하고, 외부업체 3군데에 환경미화업무를 맡겨 약 30명의 간접고용 환경미화원이 존재하고 있다.

무기계약직 환경미화원은 민주연합노조의 조합원으로 가입되어 있다. A지자체는 2007년에 기존의 '정원 외 상근인력'이었던 직군이 '무기계약직'으로 전환되었다. 현재 무기계약직에는 환경미화원 외에 일반사무직, 기술사무직이 모두 포괄되어 있고 이들 모두 민주연합노조에 가입되어 있다. 정수표가 있어서 환경미화원이 70명으로 되어 있는데도 현 인원은 61명만 고용되어 있는 상황이다.

2009년에 이미 간접고용 환경미화원을 고용하고 있는 2개 업체가 들어와 있는 상태에서 세 번째 업체와 다시 계약하려는 것에 대해 무기계약직 환경미화원은 많은 반대를 했다. 간접고용이 늘어나는 것은 환경미화원의 고용불안도를 높이는 것이고임금 및 근로조건을 악화시키는 조건을 만드는 것이기 때문이다. 지자체에서는 간접고용에 대해 비용효율성과 총액인건비 상의 비용을 절감하는 것이기 때문에 어쩔수 없다고 주장하였다고 한다.

간접고용의 경우에는 기존의 무기계약직 환경미화원의 인건비를 가지고 업체의 이윤 및 운영비를 모두 충당해야 하기 때문에 간접고용 노동자의 임금은 무기계약직 노동자 임금의 70~80% 수준밖에 안 될 수밖에 없다. 간접고용 노동자는 이처럼 임금수준도 낮은 상황일 뿐만 아니라 근무조건도 유연하게 이루어지고 있다. 무기계약직 환경미화원은 오전 5시에 출근하여 오후 2시(차량반)나 4시(가로반)에 퇴근하는 근무시간인데 비해 간접고용은 근무시간이 다양하여 저녁 시간대에 근무하는 경우도 많다. 한마디로 간접고용 노동자이기 때문에 임금과 근로조건에서 열악한 상황에 처해 있는 것이다.

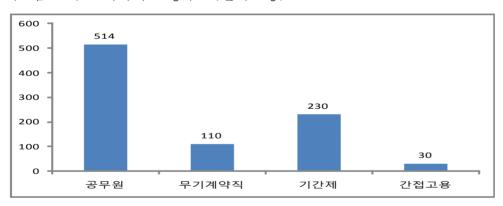
그런데 지자체 입장에서는 환경미화원이 내부적 필요상 있어야만 하고 간접고용으로 환경미화 업무를 위탁하는 것이 실질적 비용상으로 절감된다고 하기 어려운 조건 속에서 임금 및 근로조건이 열악한 간접고용 노동자를 증가시킨다는 문제점을 안고 있다. A지자체의 경우 환경미화 간접고용이 되어 있는 3개 업체 중 2개 업체는 이미 10년 전부터 있었던 것을 감안하면, 2009년에 새로 간접고용을 추가시킨 것은 지차제의 의지 특히 지자체장의 의지가 중요한 요인으로 작용한다고 할 수 있

다

A지자체의 경우 노동조합과 단협이 체결되어 있어 '시가 조합원 업무 위탁 시 노조와 합의해야한다'는 규정이 있음에도 불구하고 지자체가 간접고용을 늘리려고 하면 막아내기가 어려운 상황이다. 환경미화원 업무의 특성상 파업을 하면 시민들이 잘받아들이지 못하는 어려움이 있기도 하고 지자체장이 적극적으로 추진하게 되면 맞서 나가가기가 쉽지 않다.

환경미화업무는 2009년까지는 무기계약직과 간접고용이 각각 맡는 주택이 정해서 구분되어 있었는데 2010년부터는 양자 간에 평등하게 구역으로 나누어서 업무를 처리하도록 함으로써 앞으로 간접고용이 더욱 늘어날 수도 있는 여지를 보여주고 있다. 전 시장은 환경미화업무를 모두 간접고용으로 전환하려는 모습을 보였다.

A지자체에는 비정규직에는 환경미화원 같은 간접고용 외에, 주로 6개월 미만의 계약직인 기간제가 주를 이루고 있다. 여름에 배수에 필요한 인력, 산불 감지인력, 식당 인원, 검침원 일부 등 기간제가 고용되어 있다. 현재 기간제는 230명이 일하고 있다([그림 4-3] 참고).



〈그림 4-3〉A지자체 고용구조(단위: 명)

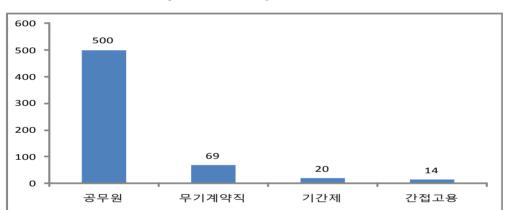
2) B지자체

B지자체는 비수도권에 위치한 군청으로 인구 50,000명에 공무원이 500명으로 구성되어 있다. 인구는 상대적으로 많지 않지만 지자체가 포괄하는 지역이 넓다는 특성을 지니고 있다. B지자체의 비정규직 고용형태는 무기계약직, 기간제, 간접고용으로 구성되어 있으며 기본적인 지자체의 운영에 필요한 인력은 주로 무기계약직 노동자들이 주로 하고 있다.

무기계약직 직종은 환경미화, 상수도사업소, 도로보수, 청사관리 등 중요한 구청 관

리업무를 하고 있다. 기간제는 많은 인원이 있는 것이 아니라 행정보조, 산불감시, 숲 가꾸기, 읍사무소 청사관리¹⁵⁾ 등 특수한 형태의 업무에 필요할 경우에 채용하는 방식을 취하고 있다. 간접고용의 경우는 현재는 환경미화업무와 폐수처리장, 소각장 등에 외주를 주고 있는 상황이다. 외주를 주게 된 시기도 환경미화가 2000년으로 가장 시기가 빠르고 다른 경우는 2~3년 전부터 이루어지고 있다.

무기계약직 구성은 인원이 많은 순서대로 보면 환경미화원(37명), 상수도사업소(10명), 도로보수(8명), 청사관리(5명), 농촌지도소(2명) 순이다. 수적으로 보면 환경미화원이 규모가 과반수가 넘는 것을 알 수 있가 과반수의 관리에 필요한 인원을 대부분 용역을 활용하지 않고 무기계약직으로 고용하고 있는 것을 확인할 수 있다.



〈그림 4-4〉B지자체 고용구조(단위: 명)

B지자체의 경우는 타 지역에 비해 주요 인력을 간접고용으로 활용하지 않고 있는 편이라고 할 수 있으며, 현재로서는 환경미화 업무를 일부 외주화한 상태이다. 이것도 현재는 한 업체에만 외주를 주고 있기 때문에 향후에 외주활용도가 증가할지 아니면 외주용역을 직영으로 전환할지에 대해 선택의 기로에 서 있다고 볼 수 있다. B지자체는 노동조합의 성격 측면에서도 특성을 지니고 있다. 노동조합은 지역노동조합으로 2008년에 설립되어 환경미화, 도로보수 뿐만 아니라 이 지역의 무기계약 직 및 간접고용 등 비정규노동자들을 조합원으로 조직하고 있다. 이에 따라 지역노동조합은 지자체에서 일하는 환경미화, 도로보수, 상수도사업소, 노인전문병원을 포괄하고 있고 환경미화원도 직영과 용역업체 노동자 모두 조합원으로 하고 있다. 지역노동조합은 무기계약직 내에 있던 임금격차를 줄이는 역할을 했고 용역 환경미화원의 임금수준 및 고용안정에 영향을 미치고 있다. 하지만 아직도 무기계약직 내에 환경미화원, 도로보수, 청사관리 노동자 간에 상당한 임금격차가 존재하고 있고,

¹⁵⁾ 면사무소 청사관리는 무기계약직임.

이보다 더 심하게 직영 환경미화원과 용역 환경미화원 간에 임금격차가 남아 있다. 무기계약직 내에서는 임금수준 순으로 보면 환경미화 〉도로보수 〉청사관리 순으로 되어 있고 기타 수당 면에서도 같은 무기계약직이면서도 차이를 보이고 있다. 이에 대해 동일한 무기계약직이면 동일한 임금체계를 가져야 하는 것이 올바르다고 노동자들은 요구하고 있으며, 정부나 지자체에서 해결책을 강구해야 한다고 주장하고 있다.

직영 환경미화원과 용역 환경미화원 사이에는 직접고용과 간접고용이라는 면에서 기본적으로 차이를 지니고 있다. 용역 환경미화원은 지자체와의 용역업체의 계약에 의해서 이루어지기 때문에 각종 복지수당이 거의 의미가 없고 연봉의 개념이 강하다고 할 수 있다. 이 점을 감안하더라도 실제 연봉에서 직영 환경미화원과 용역 환경미화원의 임금격차는 월급으로 약 100만 원 정도 차이를 보이고 있는 실정이다. 이 문제는 현재 조건에서는 그리 쉽게 개선되기 어려운 상황이기 때문에, 용역계약수준을 높이던지 간접고용 환경미화원을 정규직화 하던지 새로운 방안을 찾아야 해결될 수 있다.

B지자체는 2000년에 환경미화 업무를 삼원환경이라는 업체에 외주를 주었다. 당시에 외주를 주게 된 이유는 경제위기 이후에 민영화 및 외주화가 효율적이라는 의견들이 나오게 되면서 주변 지역에서 외주화가 진행되면서 B지자체에도 도입되었다고 할 수 있다. 일부 노동자들은 단체장과 외주업체 간에 특정한 관계가 배경이 되었다고 주장하기도 한다. 삼원환경은 처음에 외주를 받으면서 실제로 환경미화 업무를 한 직원은 원래 군청에서 일했던 노동자들을 고용해서 업무를 진행하였다. 즉원래 B지자체에서 직영으로 하던 환경밀화 업무를 삼원환경 업체를 만들어서 외주화한 것이다.

결국 2009년에 삼원환경이 노동자 중간착취를 하는 것이 문제가 되면서 노동자가 파업도 하면서 삼원환경은 없어지고 새로이 서진환경이라는 업체가 기존 삼원환경 환경미화원을 고용 승계하여 현재 일하고 있다. 삼원환경이 2000년에 환경미화 업무를 용역 계약할 때도 대부분 기존에 군청에서 환경미화원으로 일하던 직원을 채용하여 업무를 시작한 바 있다. 기존 환경미화원은 대부분 나이가 많은 노동자가 많아서 시간이 지나면서 퇴직하게 되는 경우도 있고 일부는 신입노동자를 채용하기도 하는 과정을 거쳤다.

용역 환경미화원은 B지자체와 용역업체 간에 계약기간이 지나고 다시 재계약되지 않으면 고용이 심각하게 불안정하게 되기 때문에 계약직과 같은 비정규직과 비슷한 신세가 된다. 이런 점에서 용역 환경미화원은 정규직화를 원하고 있고, 지자체에서 직영으로 전환하는 것이 바람직하다고 주장하고 있다. 공무원도 직영으로 전환하는

것이 효율적일 수 있다는 것에 적극적으로 검토하는 것이 필요한데, 아직은 외주를 주는 것이 공무원이 관리하기에 편리하다는 생각을 하고 있는 것 같다고 이야기한다. 노동조합 차원에서도 공무원노조와 지역노조가 함께 이 문제에 대한 해결책을 내놓을 필요가 있다.

현재는 B지자체의 환경미화 업무는 직영 환경미화원과 용역 환경미화원이 나누어서 하고 있다. 직영 환경미화원은 읍단위의 가로청소와 면단위의 생활쓰레기를 하고 있고, 서진환경 소속의 용역 환경미화원은 읍단위의 생활쓰레기 및 대형폐기물과 면단위의 생활쓰레기를 담당하고 있다. 직영과 용역 간에 업무영역은 구분되어 있지만 양자의 근무시간과 근로조건에는 차이가 많다. 직영은 근무시간이 읍면단위로 차이는 있지만 오전 8시~오후 6시인데 비해 용역은 오전 3시~오전 12시까지로업무 시작시간이 빠르다. 주5일제로 제대로 지켜지지 않고 있다. 형식적으로는 주5일제로 되어 있지만 쓰레기 청소와 관련해서 토요일과 일요일을 모두 쉬면 배출량이 많이 늘어난다는 이유로 토요일 근무를 지속적으로 하고 있는 상황이다.

임금수준 면에서는 직영과 용역 환경미화원 간에 연봉으로 치면 약 1,000만 원 이상의 임금격차가 존재한다. 용역업체가 삼원환경에서 서진환경으로 변경되는 과정에서 지자체와 계약에서 낙찰률이 96%였던 것이 90%로 낮아지면서 임금수준이 종전에 비해 12만 원 정도 줄어들기도 한 바 있다. 또한 직영은 상여금이 500% 정도인데 비해 용역은 상여금제도가 없으며 다만 용역업체에서 계약 시 정해둔 직접노무비에서 연말에 남은 부분이 있으면 직원들에욌들에분하는 방식으로 연말성과급이지급되고 있다. 방식이야 어떻든 양자 간에 임금격차가 매우 크다는 점이 핵심적인문제이다.

또한 근무여건에서 용역 환경미화원이 사용할 수 있는 휴게실과 목욕시설이 없는 것이 문제이다. 직영은 대기실이 있어서 휴게실과 목욕시설을 이용할 수 있지만 용 역은 차고지에 그런 시설이 전혀 없다. 군청이 보유하고 있는 시설 중에서 용역 환 경미화원이 이용할 수 있도록 하면 되는 데, 이런 점이 해결되지 않고 있다. 현재로 서는 소각장이 있는데 차고지를 여기에 두어 용역 환경미화원이 휴게실과 목욕시설 을 이용할 수 있도록 할 필요가 있다.

환경미화원(용역)은 원초적으로 외주를 하게 되면 15% 정도가 업체 수익 및 관리비로 잡히기 때문에 지자체가 직접 고용하는 것보다 비용이 더 들어가는 것이라고 주장한다. 이런 점에서 간접고용을 직접고용으로 전환하는 것이 바람직하고, 원칙적으로 지자체의 업무방식이 공공성이 강화되는 방향으로 나아가야 한다는 의견이다. 하지만 실제로 지자체에서 환경미화원 자연감소 인원을 충원하지 않는다든지 추가적으로 외주화하겠다는 이야기도 나오고, 도로보수 업무도 용역업체로 외주화하겠

다는 말도 나오고 있는 상황이다. 이에 대한 공무원노조와 지역노동조합의 대응이 절실히 필요한 시기라고 할 수 있다.

3) C지자체: 정규직 전환 사례

C지자체는 서울에 있는 인구 60만 명에 공무원이 1,300명으로 구성되어 있다. 이 규모는 서울이나 광역시의 한 구의 일반적인 규모라고 할 수 있다. C지자체는 서울에서는 유일하게 비정규직을 정규직으로 전환한 모범적인 구청에 속한다. 전국적으로 보면 몇 군데에서 정규직화가 이루어졌지만 수도권에서 다양한 비정규직 즉 기간제, 용역 등을 정규직으로 전환하였다는 점에서 모범사례라고 할 수 있다.

C지자체는 다른 여타 지자체와 마찬가지로 비정규직을 활용하고 있었지만 2010년 지방선거 이후 신임구청장이 비정규직에 대한 처우개선과 고용안정을 추진함으로써 새로운 모습을 보여주고 있다. 기존에 C지자체에서 일하던 비정규직을 정규직으로 전환한다는 큰 틀을 가지고 크게 보면 세 가지 방향으로 정규직화를 진행하고 있다.

첫째는 지자체에서 청소, 안내도우미 등 용역업체를 통해 대행하던 업무를 구청 산하 시설관리공단 등을 통해 직접 채용해서 관리하기로 한 것이다. 즉 용역노동자를 직접고용 노동자로 전환한 것이다. 이와 함께 구청에서 위탁을 맡기고 있던 도서관등의 기관에서도 청소, 경비업무를 재위탁하지 않고 직접 고용하도록 추진한 것이다.

〈표 4-5〉 C지자체 정규직 전환 추진현황: 2011.11.1.현재(단위: 천원)

		비정규직				정규직 전환			
채용 기관	분야	대상 인원	월평균 인건비	업체이윤 (년)	인건비 예산	전환 인력	월평균 인건비	인건비 예산	인건비 증감(1 인/월)
	계	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
시설	경비	3	1,144	14,972	56,156	3	1,350	48,600	206
관리	청소	26	1,125	109,886	460,886	26	1,202	375,024	77
공단	안내 도우미	7	1,246	39,509	144,173	7	1,259	105,756	13
	시설관리	7	1,627	48,876	186,544	7	1,615	135,660	-12
	소계	12	1,560	25,795	217,315	12	1,915	231,480	355
구청	홍보전산	2	2,080	25,795	75,715	2	2,345	56,280	265
10	대체인력	8	1,100	-	105,600	8	1,300	124,800	200
	보건소	2	1,500	-	36,000	2	2,100	50,400	600

자료: C지자체(2011), 내부자료

구체적으로 C지자체는 용역기간이 만료된 노원문화예술회관의 시설관리, 청소 등 14명과 구청의 안내도우미 7명, 구청 청사 청소를 맡았던 용역근로자 22명을 노원 구 시설관리공단을 통해 직접 고용하였다(〈표 4-5〉참고). 또한 향후에 추가로 직접 고용으로 전환할 대상으로 노원정보도서관 시설관리 등 10명, 월계문화정보도서관 경비 등 4명, 하계실버센터 요양보호사 등 32명, 공릉청소년문화정보센터 청소 3명 등 총 49명 선정하고 있다(〈표 4-6〉참고).

〈표 4-6〉 C 지자체 향후 고용문제 추진 계획

시설명 분야		인원	전환방법	비고
계		49		
노원정보도서관	시설관리	10	시설관리공	
월계문화정보도서 관	청소,경비	4	단에서 채용	
공릉청소년 문화정보센터	청소,시설관리	3	위탁체에서	계약기간 종료 시 고용승계보장조건
하계실버센터	요양보호사 업무보조(기간제)	32	직접 채용	기록하게보장보신 위탁계약

자료: C지자체(2011), 내부자료

둘째는 지자체에 기간제 근로자로 근무하고 있는 인원을 정규직화 하는 것이다. 현

재는 시설관리공단에서 채용하고 있는 기간제 근로자 163명 중 77명을 2013년까지 정규직으로 전환할 계획으로 있다.

셋째는 지자체에 용역인력 및 대체인력을 근무하던 임시적 성격의 인원을 시간제계약직 공무원으로 채용하는 것이다. 2011년 10월 노원문화예술회관에서 전산업무에 종사하던 용역인력 2명과 구청 불법주정차 단속 인력 16명, 출산휴직 등으로 인한 결원 대체인력 15명, 복지업무 지원 사회복지사 3명 등 총 36명을 임시직 성격에서 시간제계약직 공무원으로 채용하였다. 이들은 1년 계약 후에 업무실적 등을 평가해서 특별한 하자가 없는 경우 총 5년의 범위 내에서 연장계약할 예정이다.

이처럼 C지자체가 용역노동자를 직영노동자로 전환할 생각을 가지게 된 데에는 기존에 용역업체와의 계약이 경제적으로도 효율적이지 못하였다는 이유에서였다. 용역업체와 계약하게 되면 업체에 지급되던 이윤 등 관리비(5%~30%)가 인건비 외로 추가로 비용이 들기 때문에, 직접 고용을 하게 되면 이 비용을 줄임으로써 노동자의 임금도 인상할 수 있고 구청 예산도 절감될 수 있기 때문이다. 이렇게 용역노동자를 직영노동자로 고용 변경하면 C지자체의 조사결과에 의하면 노동자 임금은평균 14.9%가 인상되고 구청 예산은 15.8% 절감되는 효과가 있다고 한다(〈표 4-7〉참고).

〈표 4-7〉 지자체 고용구조 비교 : 간접고용 및 직접고용

구 분	간접고용(비정규직)	직접고용(정규직)
고용 및	-용역업체 위탁고용	-시설관리공단에서 직접고용
근로형태	-기간제 근로자	-구청·민간위탁에서 직접고용
	-고용 미보장 및 근로조건 열악	-고용보장 및 근로조건 개선
근로조건	*위탁체 변경시 고용승계의무 없	*무기계약근로자 전환 시 단체협
	이	약 가능
	-예산 과다 소요	-예산절감 가능(15.8%)
예 산	-총액인건비 제한 안 받음	-총액인건비 제한 받음
	*인건비가 아닌 사업예산	*인건비 부담 가중
인건비	-임금수준 낮음	-임금인상 효과(14.9%)
서비스	고고서 보조	-공공성 및 책임의 강화
	-공공성 부족	*업무권한 부여 가능
노무관리	-노무관리 부담 없음	-인력관리 부담

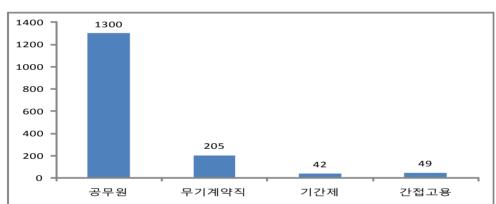
자료: C지자체(2011). 내부자료

C지자체에서 이번에 비정규직의 정규직 전환이 종합적으로 이루어진 것은 구청장의 의지가 가장 중요한 역할을 하였다. 지자체 자체에 기간제, 용역노동자가 있기는 하였지만 일반적 기준으로 볼 때 상대적으로 양적 측면에서 많은 규모가 아니었기때문에, 구청의 정책결정에 의해 어느 정도 규모의 정규직 전환이 가능하였다고 볼

수 있다. 구청 자체에 존재하는 비정규직 보다는 시설관리공단 등에 존재하는 용역 등의 비정규직이 많은 것이 현실이다.

지자체의 공무원 수는 그동안 조금씩 감소되어 왔기 때문에 업무에 따라 필요한 경우 기간제를 채용하거나 용역노동자를 활동하는 경우가 생겼던 점도 있기 때문에 공무원 정원 수 자체를 높이거나 무기계약직 정원을 늘리는 것도 정규직화에 중요한 정책이 될 수 있을 것이다. C지자체에서 이번에 정규직 전환을 하였지만 여전히 구청 예산에서 인건비의 비중에 일정한 제한이 있기 때문에 총액인건비 증가가 이루어지는 부담을 안고 있기 때문이다.

또한 용역노동자가 정규직이 되더라도 공무원이 아니라 무기계약직으로 되는 것이고, 실제로 변하는 것은 임금인상 외에는 다른 근무여건이나 복지제도에서 질적인 변화는 거의 없다. 이 점이 개선되려면 지자체에서 총액인건비 비중에 대한 합리적이고 실질적인 방향전환이 필요하다.



〈그림 4-5〉 C지자체 고용구조(단위: 명)

4) D지자체: 도로보수원 사례

D지자체는 울산에 있는 인구 20만 1천명에 공무원 459명으로 구성되어 있는 광역시에 속한 한 지자체이다. 지자체에는 일반적인 고용구조와 마찬가지로 크게 무기계약직, 기간제, 민간위탁으로 구성되어 있다. 노동조합은 무기계약직을 중심으로조직되어 있다. 무기계약직은 환경미화원과 도로보수원 등이 각각 다른 노동조합으로 나뉘어져 있다. 환경미화원은 한국노총 소속의 상용직노동조합으로 도로보수원등의 무기계약직은 민주노총 소속의 전국자치단체노동조합으로 조직되어 있다. 가입노조의 성격에 따라 활동방식이 달라지기 때문에 D지자체의 양 노동조합은 활동

내용과 투쟁방식에서 차이를 보이고 있다. 지자체에서 환경미화원과 다른 무기계약 직과는 임금·노동조건에 차이가 있고 가입노조도 이처럼 양분되어 있는 경우도 있 어 이들 간의 통합이나 연대가 필요한 상황이다.

〈표 4-8〉 D지자체 무기계약근로자의 정수표

			단순노무원					
계	소계	시설물 · 장비유지 관리인부	현장공사 · 작업등 현업인부	현장지도 단속 · 감 시현장인 부	단순잡역 조무인부	도로 보수원	환경 미화원	청원경찰
139	60	16	5	18	21	15	50	14

D지자체는 울산에서 면적이 가장 넓은 기초자지단체이고 무기계약직 수로 보면 두 번째로 많은 지역이다. 면적이 넓기 때문에 단위 면적당 무기계약직 수는 적은 편이어서 인원 증가에 대한 요구가 있다. 인구가 동일하더라도 면적이 넓으면 환경미화원이나 도로보수원 등이 담당해야 할 구역이 상대적으로 커지기 때문에 이에 대한 배려가 필요하다는 것이다. D지자체는 재정자립도 측면에서는 전국적으로도 높은 편에 속하는 지역으로, 지자체 내에 공업지역·원전·석유화학기업이 자리잡고 있는 곳이다.

환경미화원은 50명으로 모두 노동조합에 가입되어 있다. 환경미화 업무 중에서 청소차, 수거업무는 삼협환경이라는 용역업체에 위탁을 준 상황이다. 울산지역의 다른 기초자치단체도 보통 1개 업체에 위탁을 주고 있다고 한다. 도로보수원 등 다른 무기계약직은 69명이 있다. 구체적으로 보면 도로보수 15명, 주정차단속원 3명, 지가조사원 2명, 상수원감시요원 11명, 청사관리원 5명, 식당 4명, 문화관광과 4명, 공원관리 2명 등이다. 이 중에서 인원 규모로 보면 도로보수와 상수원감시가 비교적 많은 비중을 차지하고 있다.

현재 무기계약직은 전에는 일용직, 상용직으로 채용해 오다가 최근에 무기계약직으로 명칭과 형태가 변경되었다. 고용형태에 따라 임금체계도 일당제에서 월급제로 변화가 있었다. 현재 조합원 중에서 $30\sim40\%$ 는 일용직으로 고용되었다가 무기계약 직으로 전환된 경우이다. 채용과정도 10년 전에는 연고 채용이 많이 이루어졌던 데비해 이제는 공채를 하는 것이 일반적인 모습이다. 환경미화원은 업무의 성격 상체력테스트를 거쳐 인원을 채용하고 있다.

도로보수원의 규모는 다른 기초자치단체에 비해 면적당 인원이 매우 작은 편이다. 다른 구는 10km에 1명 정도인데 비해 D지자체는 50km당 1명으로 5분의 1 수준이 다. 현재 북구도 D지자체에서 분리되어 신설된 것이다. 인구가 많지는 않지만 면적이 넓어서 관리해야 할 구역이 많고 이동거리도 그만큼 멀다. 공원 같은 시설도 많아서 이를 관리할 인력이 부족한 형편이어서 기간제로 10여명을 고용하고 있기도하다.

임금체계를 보면 내근직과 외근직으로 크게 구분되어 있다. 현재 자치단체노조 소속 조합원 기준으로 보면 내근직은 27명, 외근직은 34명이고 성별로는 남자는 48명여자는 23명이다. 임금에서 내근직과 외근직 간에 기본급에 차이를 두고 있다. 내근직은 기본급을 최저임금 수준으로 맞추고 있고 외근직은 최저임금 보다 15% 정도 높게 정하고 있다.

동일한 무기계약직도 도로보수원, 청경, 환경미화원의 임금체계가 다르게 설계되어 있어 커다란 임금격차를 보이고 있는 것이 문제이다. 우선 청경과 도로보수원은 17년 전에는 도로보수원이 약간 높은 수준이었는데, 햇수가 지나면서 청경의 임금이 매년 상대적으로 도로보수원보다 높게 임금인상이 되면서 이제는 청경의 임금이 무기계약직의 1.6배 정도로 높은 상황이다. 이는 청경의 경우에는 호봉제가 있어서 점차적으로 도로보수원과 격차를 보이게 된 것이다. 지자체에서 동일한 업무를 할 경우에도 청경과 일반 무기계약직은 임금 격차가 존재한다. 즉 주차단속을 담당하더라도 청경의 임금이 일반 무기계약직보다 훨씬 높은 것이다.

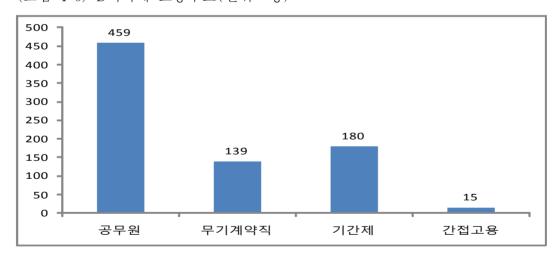
환경미화원과 도로보수원의 임금격차도 마찬가지 이유이다. 동일한 무기계약직임에도 불구하고 양자 간에 임금체계가 다르기 때문에 임금수준에서 커다란 차이를 보이고 있다. 자치단체노조에 의하면 10년차의 경우 도로보수원 연봉이 3,000만원인데비래 환경미화원은 5,000만원이나 된다고 한다. 이런 격차를 보이게 된 것은 정부차원의 정책이 환경미화원 노동조건 향상에 집중되어 왔기 때문인 점도 한 이유라고지적되고 있다. 여기에는 도로보수원과 환경미화원의 상여금 격차도 기여한다. 도로보수원은 상여금이 400%이고 기본급의 90%인데 비해 환경미화원은 상여금이 600%이고 기본급의 100%로 차이를 두고 있다.

또한 같은 도로보수원도 소속이 광역자치단체냐 기초자치단체냐에 따라 임금격차를 보이고 있다. 업무 자체는 기초자치단체 도로보수원이 많을 수 있음에도 불구하고 임금은 광역자치단체 도로보수원이 년 1,000만원 정도 높은 편이다.

이처럼 도로보수원과 같은 무기계약직은 기본적으로 낮은 임금수준을 향상시키는 임금체계를 요구하고 있다. 청경, 환경미화원과의 임금격차를 해소할 수 있는 수당 신설과 매년 호봉승급이 되도록 호봉제를 설계하는 것이 필요하다는 것이다. 복지 측면에서도 공무원에 준하는 복지가 적용되어야 한다고 주장하고 있다. 정년도 6급 공무원 정년(만 60세) 정도로 되어야 한다. 고용안정 측면에서도 무기계약직이 정 규직이긴 하지만 공무원과 같은 정원인력은 아니기 때문에 이에 대한 보완이 필요하다. 이를 위해 자치단체장이 무기계약직과 의사소통할 기회를 자주 마련하여 현실적 변화가 이루어지도록 해야 한다.

D지자체는 비정규직에 환경미화원, 도로보수원과 같은 무기계약직 이외에 주로 기간제 노동자를 많이 활용하고 있다. 기간제는 지자체 내의 각 과에서 인원이 필요한 경우에 부서별로 고용하기 때문에 파악하기 어려운 점도 있고 그 규모에 있어서도 무기계약직보다 크다는 것을 알 수 있다. D지자체에는 무기계약직은 139명인 데비해 기간제는 180명으로 더 많이 채용하고 있다. 간접고용은 아직 본격적으로 추진되고 있지는 않지만 정부나 지자체의 정책에 따라 규모가 증가할 가능성이 크다 ([그림 4-6] 참고).

D지자체에 속한 도로보수원 등 무기계약직이 조합원으로 조직되어 있는 전국자치단체노동조합이 D지자체와 2011년에 체결한 단체협약에 의하면 제32조에 "조합원이 수행하는 업무의 일부를 민간위탁으로 전환 시 사전에 '노동조합'과 협의한다"고되어 있다. 즉 지자체의 무기계약직은 최근에 진행되고 있는 민간위탁 및 용역업체에 대해 커다란 우려를 가지고 있는 것이다.



〈그림 4-6〉D지자체 고용구조(단위: 명)

4. 소결

앞에서 살펴본 네 군데 지자체의 간접고용 실태를 요약하면 〈표 3-9〉와 같다. 지자체에서 간접고용을 활용하는 경우는 다양한 직종이 있을 수 있지만 여기에서는 환경미화를 업무를 중심으로 살펴보았다. 지자체에서 간접고용을 활용하는 이유는 외

적 요인으로는 정부에서 지침으로 내세우고 있는 총액인건비에 대한 부담과 함께 IMF 이후 2000년대 들어 민영화 및 외주화의 효율성이라는 정책이 있었다. 이와함께 내적 요인으로는 외주용역을 주면서 해당 업무에 대한 비용을 절감하고 관리업무를 용역업체에 일임하면서 부담을 줄이는 한편으로 노동조합의 조직력을 약화시키려는 전략이 있는 것으로 나타났다.

〈표 4-9〉 주요 지자체 간접고용 실태와 현황: 환경미화

구 분		A지자체	B지자체	C지자체	D지자체
이저이이	정부정책	총액인건비	총액인건비	총액인건비	총액인건비
외적요인	노동시장	IMF이전	IMF이후	IMF이후	IMF이후
비적으이	자본전략	비용절감	비용절감	정규직 전환	변함없음
내적요인	노사관계	노조조직력 약화	노조조직력 약화	-	-
용역규모	무기계약	61명	37명	26명	50명
8 3 Π Σ	용역업체	30명(3군데)	14명(1군데)	_	15명(1군데)
ᆫᄃᄾᄓ	노동조건	임금·복지 하락	임금 · 복지 하락	임금 인상	임금·복지하락
노동상태	업무형태	업무강도 강화	업무강도 강화	업무강도 동일	업무강도 강화

주: C지자체는 용역을 2011년에 정규직으로 전환한 지자체임.

네 군데 지자체에서는 모두 환경미화를 담당하는 인원은 무기계약직 형태로 전에는 상용직이었다가 무기계약직으로 명칭을 변경하였지만 고용불안이 존재하기는 하였지만 정규직으로 존재했다. 이것이 최근 들어 기존의 환경미화 업무를 일부 용역업체로 위탁하는 방향으로 나아갔다. A지자체는 용역업체를 3군데로 늘리고 있고, B지자체는 1군데를 용역업체로 활용하고 있다. C지자체는 최근 자치단체장이 바뀌면서 정규직 전환을 한 곳이다. D지자체는 1군데를 용역업체로 활용하고 있다. 노동상태는 간접고용 노동자는 무기계약 노동자에 비해 고용불안이 심할 뿐만 아니라,임금수준에서도 큰 격차를 보이고 있다. 또한 업무시간도 좀 더 유연하게 운영되고 있다.

지방자치단체에서 비정규직 특히 간접고용 노동자를 고용하게 된 이유는 1998년 이후 작은 정부를 추진하면서 공무원정원을 감축하면서 이루어졌다고 할 수 있다. 공공부문 개혁과 함께 이어서 추진된 총액인건비제와 같은 비용절감 지침이 강화되면서, 지자체의 인건비를 줄이면서 경상사업비를 활용할 수 있는 비정규직이 증가하게 되었다고 할 수 있다. 이 점은 지자체의 실질적인 업무효율성 측면에서 마이너스 영향을 미칠 수 있는 영역에까지 비정규직을 활용함으로써 다양한 부정적 효과를 미치고 있다.

지자체는 기본적으로 비정규직 활용을 자제하고 기존에 있는 비정규직의 임금 및 근로조건을 향상시켜야 하는 과제를 안고 있다. 이런 조건에서 간접고용을 증가시키는 것은 큰 문제가 아닐 수 없다. 간접고용은 해당 노동자에 대한 임금지급 및 근무관리를 제3의 업체가 하게 됨으로써, 지자체가 제대로 관리감독을 할 수도 없고 간접고용 노동자의 근무조건이 매우 열악한 상황에 놓여 있을 수밖에 없다. 이결과 지자체에 근무하는 동일 직종 노동자와 근무여건에 차이가 있게 되고, 이것은 노동자간 차별을 양산하는 결과를 낳게 되고 만다.

간접고용 노동자 자신은 단지 고용계약 상의 차이로 말미암아 낮은 임금수준과 열악한 근무조건을 감수하면서 일하는 상황에 놓이게 된다. 동일 노동을 함에도 정규직이 아니라는 이유로, 더 나아가 지자체의 직접 관리대상 노동자가 아니라는 이유로 여러 가지 차별을 받게 되는 것이다. 지자체는 이런 상황이 벌어지지 않도록 최대한 노력하여 민간부문에 모범적인 모습을 보여야 한다.

지자체는 민간기업의 비정규직 활용을 최소화하고 정규직 고용을 늘릴 것을 권유하면서, 지자체 내부에서는 비정규직을 활용하는 모습을 보이면 그 효과가 나타나기어려울 것이기 때문이다. 게다가 지자체가 간접고용을 활용하는 것이 실질적으로업무효율성이나 비용효율성 측면에서 효과가 있는지도 정확한 평가가 이루어져야한다. 이를 위해 지자체 차원의 연구와 모범사례 발굴이 필요한 상황이다.

이런 실태를 통해 지자체 간접고용 노동자와 관련된 법제도 및 노사관계 차원의 개선방향을 생각해 볼 수 있다. 우선 법제도 차원에서는 간접고용 노동자를 증가시키는 효과를 가지고 있는 총액인건비제에 대한 조정이 필요하다. 지자체에서 현재 존재하고 있는 비정규직으로 정규직으로 전환하는 데 하나의 장해물이 되고 있기 때문이다. 간접고용 비정규직을 정규직으로 전환해도 총액인건비 제한에 들지 않도록제도를 조정하는 것이 바람직하다. 이와 관련하여 간접고용 노동자가 정규직으로 전환되는 것이 용이하도록 현실에 맞게 무기계약직 정원을 확대하는 노력이 병행되어야 할 것이다.

또한 간접고용 비정규직은 동일한 업무를 하고 있는 무기계약직에 비해 저임금과 열악한 근무조건 속해서 일하고 있기 때문에 이에 대한 법제도적 관리가 필요하다. 일단 간접고용 계약을 체결한 지자체가 해당 용역업체가 노동자에 대해 제대로 된 임금 및 근무조건을 제공하고 있는지 감독하고, 계약체결 때부터 동일 노동 동일 임금에 준하는 인건비 비용을 책정해야 할 것이다.

다음으로 노사관계 차원에서는 지자체가 간접고용 노동자의 현실을 이해하고 노동 조합이 있는 곳에서는 민주적이고 협력적인 관계를 유지하고 발전시켜 나가야 할 것이다. 지자체는 현실적으로는 노동자에 대해서는 사용자의 입장에 있기도 하지만 공공기관이라는 점에서 해당 지역 노동자의 고용안정과 일자리창출을 할 과제도 안고 있다. 지자체는 가능한 최대한 간접고용을 줄이고 정규직으로 전환하는 것이 바람직하고 지역발전에 효율적이라는 관점을 지닐 필요가 있고, 노동자도 지역공동체에 대한 책임의식을 갖고 함께 지역발전을 위해 적극 노력하는 것이 바람직하다.

5장 결론

이상의 조사에서 밝혀진 결과를 요약하면 다음과 같다. 우선 집계 조사에서 밝혀진 것은 첫째, 무기계약직과 기간제계약직의 합계만으로도 공무원대비 31.9%에 이른다. 그럼에도 불구하고 여전히 비정규직의 정규직화 대책에 집중되어 있다. 문제는 정규직화 못지않게 비정규직 채용의 투명한 절차와 방법, 동 조직 내 이질적 노동자성에 대한 문제인식 공유와 대안마련을 위한 노조 간 연대가 시작될 때라는 점이다.

둘째, 광역지자체보다 기초지자체에서 비정규직 비율이 훨씬 높게 나타났다. 이는 비정규직 예·결산규모로 입증되고 있다. 또한 공무원과 비정규직의 인건비, 비정규직들 간의 인건비 편차도 지역별로 많은 차이가 있는 것으로 분석되고 있다. 지자체 위계구조(광역과 기초)에서는 지자체의 재정자립도가 비정규고용과 인과관계가 있는 것으로 보이지만, 16개 지역 간에는 재정자립도와 비정규직 활용의 인과관계가 훨씬 복잡한 요인들과 결합되어 있어서 단순하게 설명되지 않았다.

셋째, 예·결산현황에서 새롭게 드러난 논점은 인건비 예산과 결산의 차액이 주는 메시지이다. 총액인건비제 하에서 인건비 예산과 결산의 차액 활용은, 총액인건비제도시행지침에 따라 '의도적 노력'으로 절약하여 획득한 '잉여금' 활용과 크게 다르지않다는 점에서, 공무원의 '위험기피 및 성과보전'의 항상적 수단으로 비정규직이 합법적으로 이용될 가능성을 제기하고자 한다. 이것이 전국적 현상인지에 대한 실태파악과 노조 간에 지혜를 모아야 할 필요가 있다.

넷째, 업무위탁 현황을 정리하면, 인기 위탁업무(사회복지, 환경·청소 연관 업무) 외에도 업무위탁이 다양하게 이루어지며 지역별 차이도 분명하였다. 또한 위탁업체선정은 용역낙찰 시점의 용역계약서 인건비와 실제 노동자 수령인건비 차이로 논란이 많은 일반경쟁입찰에 의해 절반 가량이 결정되고 있다. 수의계약이 업무수행의신속성. 책임성, 용역업체노동자들의 임금삭감 방지 등의 이유로 2위로 선호되는 방법이지만, 이면계약에 따른 불공정성·불투명성의 문제도 간과할 수 없어 적정한 절충 방안이 필요할 것으로 보인다.

다섯째, 위탁업체유형과 관련하여 일반민간기업이 가장 많다. 주목할 점은, 개인위탁 비율이 비교적 높고, 사회적기업 위탁이 가장 저조하다는 사실이다. 왜 개인위탁비율이 10% 수준이나 되는지 원인파악이 필요하다. 한편, 정부는 사회적기업 육성·지원 정책을 지난 1년 동안 범부처·범정부 차원으로 광범위하게 전개하였다. 그것에비하면 지방정부 차원의 결합이 가시적인 효과를 보이지 않았음을 의미한다. 이에대해서 전반적인 평가도 필요하다.

한편, 직속·산하기관의 비정규실태는 첫째, 직속·산하기관의 비정규인력 규모는 지자체본청보다 더 높을 가능성을 보여준다. 조사업체가 전체 규모를 대변할 수 없어일반화하기 어렵지만 그 자체만으로 보더라도 $20\sim30\%$ 규모가 다수이다. 특히 출연기관의 비정규직이 산하기관보다 평균적으로 더 많다.

둘째, 업체선정 방식 문제와 관련하여, 일반경쟁입찰과 수의계약이 보편적인 방식으로 활용되고 있다. 그런데 이 방식들은 각각 과도한 경쟁으로 인한 용역업체 종사자 임금삭감 문제 및 대민서비스 품질 하락, 선정과정의 불투명성 등이 끊임없이 제기되고 있다. 더구나 수의계약은 환경·청소 업무에 편중되어 있고, 출연기관에서 많이 활용되는 방식으로 드러났다. 지역사회 구성원이 공감할 수 있는 합리적·절충적인 방식을 수정·개발할 필요가 있어 보인다.

셋째, 지자체본청에 이어 직속·산하기관에서도 사회적기업으로의 위탁은 저조하였다. 사회적기업의 방향과 지역사회 정착 및 지자체결합 등에 있어 근본적인 평가와 방안 없이 홍보·행사위주의 정책으로 일관한 것의 한계로 보인다.

넷째, 업체선정방식과 위탁법령근거에서 '기타'로 분류한 것에 예상 외로 비중이 높았다. 즉 일반적인 위탁업체 선정절차가 아닌 다른 방법들이 적잖이 활용된다는 것이며, 위탁계약 시 준거가 되는 법령체계에서도 '기타'방식이 적용된다는 것이다. 이에 대해서는 추후 실태 및 원인을 파악한 후 재검토해야 할 문제로 보인다.

다음으로 개인별 조사에 따른 결과는 다음과 같다. 첫째, 지자체 비정규직 월평균급여 평균은 약 153만원 가량이다. 20대에는 남녀간에 큰 차이가 없지만 나이가 많을수록 남녀간 임금격차가 늘어나 50대의 경우 남자 임금을 100으로 했을 때, 여자임금은 62에 그친다. 전체 평균으로 했을 때는 남자 임금을 100으로 했을 때, 여자임금은 68이다.

둘째, 무기계약직과 기간제 간에 월평균 급여의 차이가 매우 컸다. 무기계약직을 100으로 했을때 기간제의 월평균 급여는 64였다. 지자체 속성별로 보면, 광역시에서는 무기계약직과 기간제계약직의 월평균 급여액이 각각 172.5만원과 165.3만원으로 그 격차가 매우 작았다. 반면 기초구와 기초시의 경우에는 그 격차가 매우 커 기초구의 경우는 거의 100만원에 가까운 격차를 보이고 있다.

셋째, 초과근로시간이 고용형태별로 정규직이 8.0 시간, 무기계약직이 6.2시간, 기간 제 계약직이 2.6시간, 시간제가 8.6시간이었다. 예상외로 시간제의 초과근로시간이 가장 길게 나타났다. 무기계약직과 기간제 계약직 가운데 20대의 초과근로 시간이 가장 길게 나타난 점이 특이할 만하다.

넷째, 근로조건과 관련하여, 상여금 적용률 전체는 47.3%로 절반에 미치지 못했다. 남자가 58.0%인 반면 여자가 34.1%였다. 적용률이 50% 미만인 연령은 20세미만, 20대, 60세 이상이었다. 퇴직금 전체 적용률은 67.7%에 불과하다. 상여금 적용률은 무기계약직은 84.6%인 반면 기간제, 일반임시직, 일용직, 파견제, 시간제는 $10\sim20\%$ 에 불과했다. 사실상 상여금이 없다고 봐야 할 것이다. 퇴직금의 경우도 정규직과 무기계약직은 95% 이상이었지만 나머지 고용형태에서는 파견직을 제외한다면, 절반도 적용을 받고 있지 못하다.

시간외수당의 경우 무기계약직은 94.2%, 파견직은 61.2%, 일반임시직은 58.0%, 기간제는 44.7%였다. 휴일근무수당의 경우 무기계약직은 82.8%, 기간제는 53.1%였다. 연월차수당은 다른 수당에 비해 평균적으로 높은 편이다. 반대로 근속수당은 고용형태와 상관없이 전체적으로 낮았는데, 무기계약직 70.2%를 제외하고 나머지 고용형태는 20%를 넘지도 못하고 있음을 알 수 있다.

각종 수당의 경우 광역도가 광역시, 기초구, 기초시에 비해서 전반적으로 높다는 것을 알 수 있고, 지자체본청과 사업소가 투자기관이나 출연기관에 비해서 상당히 낮은 적용율을 보이고 있다는 것을 알 수 있다.

다섯째, 가족수당, 피복비, 교통비 등의 경우, 고용형태별로는 무기계약직과 그 이외의 비정규직 간에 큰 차이가 났다. 가족수당은 무기계약직이 62.1%의 적용을 받고, 기간제는 7.0%, 일반임시직 9.9% 등이었다. 피복피의 경우에도 무기계약직이 46.5%인 반면, 파견직 25.4%, 일용직 11.1%, 기간제는 여기에도 못미쳐서 9.7%에 불과했다.

교통비의 경우에는 무기계약직이 68.0% 기간제는 20.8%, 일반임시직 32.0% 등이었다. 급식비는 무기계약직이 85.6%인 반면 기간제는 27.4%에 불과했다. 목욕비는 절대적으로 상대적으로도 매우 낮았다. 기타수당의 경우 무기계약직이 62.7%인 반면기간제는 18.7%였다.

여섯째, 지자체별 임금산정 방식을 보면 광역시, 기초구는 절반 이상이 월급제이지만 광역도와 기초시는 월급제에 비해 일급제가 더 많이 차지하고 있다. 고용형태가무기계약직인 경우에 월급제가 많았으므로 광역도와 기초시는 무기계약자 조사자비중이 작은 것으로 유추된다.

일곱제, 근무기간 전체 평균은 4.7년이다. 지자체별로는 무기계약직에서는 기초구가 10.2년으로 가장 길고, 광역시가 7.3년으로 가장 짧다. 소속조직별로는 지자체 본청이 9.8년으로 가장 길고, 투자기관이 5.5년으로 가장 짧다. 기간제의 경우에는 광역시가 1.5년으로 가장 길고, 기초구가 0.7년으로 가장 짧다. 소속조직을 보면, 투자기관이 2.2년으로 가장 길고, 지자체본청은 1.0년을 짧다.

여덟째, 1년 안에 정규직화 계획을 갖고 있는 비정규직은 기간제의 경우 3.1%이지만, 일반 임시직은 30.2%이다. 즉 계획이 실현된다면 3명 중 1명은 정규직화할 것

이라 할 수 있다. 그렇지만 조사자 23,175명 가운데 대부분은 '계획없음'이나 '해당사항 없음'이었다. 사실상 지자체에서 비정규직에 대한 대책은 마련되어 있지 않다는 뜻이다. 따라서 지자체 내부가 아닌 외부적 환경 변화가 따르지 않는 이상 지자체 종사자를 정규직화 하는 데는 매우 오랜 시간이 걸린 걸리거나 요원할 것으로 예측된다.

〈참고문헌〉

강인성, 2008, [지방자치단체 민간위탁경영의 효과성 제고방안에 관한 연구: 사회복지분야를 중심으로], 한국지방행정연구원.고용노동부(2007), 『공공부문 비정규직 종합대책』.

고용노동부(2011), 『공공부문 비정규직 고용 개선대책』, 2011. 11. 28. 보도자료. 관계부처 합동(2012), 「'상시·지속적 업무 담당자의 무기계약직 전환기준'등 공공부 문 비정규직 고용개선 추진지침」, 2012. 1. 16. 보도자료.

김성희·손정순·남우근·이유민, 2005, 「지방자치단체 환경미화업무 민간위탁의 문제점과 대안」, 한국노총 중앙연구원.

김성희, 2011, "서울시의 비정규해법에서의 전략적 위상", [제17회 월례 비정규노동 포럼], 한국비정규노동센터.

김용훈·이환성, 2009, "민간위탁의 유형에 따른 성과차이 분석: 서울시 청소년수련관을 대상으로", [한국조직학회보], 제6권 제2호, pp.203-222.

김철·김기범·배동산(2011), 『지방자치단체 민간위탁 규제를 위한 법·제도 개선방 안』, 사회공공연구소·공공노조

안주엽, 은수미, 정진호, 조성재, 강병식, 2006, 공공부문 비정규직 대책마련 연구, 한국노동연구원.

이철주·강영철, 2007, "공공서비스의 민간위탁 비용에 미치는 영향요인 분석: 서울시자치구 민간위탁 담당자의 인식을 중심으로", [행정논청], 45(3), pp.135-175.

추병주·정윤수, 2009, "민간위탁의 운영과 성과 분석: 지방자치단체 전수조사 결과를 중심으로", 한국지방자치학회 동계학술대회 발표논문집.

행정안전부·기획재정부, 2010, [총액인건비 세부운영지침].

행정안전부, 2011, [2011년도 지방자치단체 예산개요] 상편, 하편.

행정안전부, 2011. [2011년도 재정분석 종합보고서].

행정안전부, 2011. [지방공기업현황: 지방공사·공단].

하혜영, 박영원, 2010, "지방자치단체의 행정인력 현황과 개선방안", [현안보고서] Vol.75. 국회입법조사처.