

# 서울시 자치구 비정규직 노동실태와 개선방안

2014년 3월

유 형 근

(한국노동사회연구소 객원연구위원)

**한국노동사회연구소**

*Korea Labour & Society Institute*

서울시 마포구 공덕동 257-3 국민서관빌딩 502호

전화: 02-393-1457 팩스: 02-393-4449

[www.klsi.org](http://www.klsi.org) [www.facebook.com/ksiedit](https://www.facebook.com/ksiedit)

## 서울시 자치구 비정규직 노동실태와 개선 방안<sup>1)</sup>

유형근 (한국노동사회연구소 객원연구위원)

서울시 자치구(구청)에서 일하는 비정규 노동자를 모집단으로 하여 총 484명의 표본을 대상으로 전반적인 노동실태 분석을 수행하였다. 먼저 직종별 분포를 보면, 보건·사회복지 175명(36.2%), 사무·전산 115명(23.8%), 시설관리 115명(23.8%), 민원·안내·홍보 39명(8.1%), 청소 29명(6.0%), 기타 직종 11명(2.3%)로 나타났다. 인구학적 특성에서 주목되는 점은 여성이 전체의 74.6%를 차지한다는 점이다.

이들의 고용형태는 기간제가 대다수로 90.1%를 차지하였다. 주목되는 것은 이들의 근로계약기간이 거의 대부분 12개월 이하(93%)라는 사실이다. 재계약 결정 방식을 보면, 청소 직종은 그나마 특별한 사정이 없는 한 재계약이 이루어지는 게 관행이었지만, 나머지 직종은 특별한 사정이 없는 한 그만두어야 한다는 응답이 매우 높아 고용안정성이 극히 취약함을 알 수 있었다.

취업 사유에서는 직종별로 뚜렷한 구분이 나타났다. 전체적으로 자발적 취업 사유가 62.6%에 달하였는데, 특히 보건·사회복지(89.1%), 사무·전산(67.0%) 등에서 이 비율이 평균보다 높았던 반면에, 비자발적 취업 사유는 청소(75.9%), 시설관리(68.7%) 직종에서 매우 높았다. 이러한 패턴은 '비정규직 지위 개선 사항의 1순위' 선택에서도 반복되었다. 보건·사회복지 및 사무·전산 직종의 3분의 2 이상은 '고용안정'을 1순위로 선택한 반면, 청소 및 시설관리 직종은 '임금인상'을 선택한 응답자가 과반을 넘었다.

임금수준을 보면, 세전 기준 월임금총액은 평균 146.5만원이었고, 보건·사회복지는 상대적으로 임금수준이 높았다. 반면 사무·전산, 청소, 민원·안내·홍보 직종의 임금수준은 120-30만원 대에 분포하였다. 법정 최저임금을 약간 상회하는 정도의 임금소득으로 특히 고연령층, 외벌이, 저학력의 비정규 노동자들의 가계수지가 적자를 보이는 경우가 많았다(전체의 38.8%). 이들은 임금노동에 종사함에도 빈곤의 위험에 처하는 '근로빈곤층'이 될 가능성이 높았다.

구청 비정규직의 이해대변 제도는 거의 없었다. 이들의 노조 가입률은 거의 제로에 가까웠고 노사협의회도 유명무실하거나 제대로 인지하지 못하고 있었다. 그러나 면접조사 결과를 보면, 노동조합이 자신들의 권익을 대변해 줄 수 있을 것이라는 생각에 대체로 호의적이었고 노조의 필요성은 크게 느끼고 있었다.

마지막으로, 정책적 개선 방안과 관련하여 본 실태조사 결과를 근거로 하여 정부의 공공부문 비정규직 대책의 문제점을 짚었고, 중앙정부-자치구-노동조합 등의 이해당사자들이 구청 비정규 노동자의 노동실태 개선을 위해 수행해야 할 역할을 적시하였다. 여기에는 법정 최저임금 인상, 국고보조사업 기간제의 고용안정 방안, 비정규직 이해대변 및 고충처리 절차 마련, 직종별 표준임금 제시를 통한 임금인상, 조직화를 위한 사회적 여론 형성 등이 포함된다.

1) 이 글은 민주노총 서울본부 연구용역 의뢰로 작성한 『서울시 비정규직 근로조건과 생활실태 조사연구』(2013. 12)의 제7장을 요약 정리한 것이다.

# 서울시 자치구 비정규직 노동실태와 개선 방안

유형근 (한국노동사회연구소 객원연구위원)

## 1. 기초현황과 실태조사 개요

### 1) 기초현황

#### ○ 서울시 자치구 비정규직 현황

- 2013년 말 현재 서울시 자치구 비정규직의 전체 규모를 정확히 알 수 있는 자료는 없음. 다만, 2011년 7월말 기준 정부가 공공부문 비정규직 대책 마련을 위해 취합한 자료를 통해 현재의 규모를 짐작할 수 있음.
- 2011년 7월말 기준으로 서울시 자치구 비정규직 노동자는 5,354명임. 이 중에서 직접고용 비정규직은 3,833명이고, 간접고용 비정규직은 1,521명임. 직접고용의 대다수는 기간제로 3,408명임.
- 동일 자료에서 비정규직의 직업별 분포를 보면, 가장 많은 수는 시설관리원(1,313명)이고, 그 다음으로 환경미화원(1,205명), 기타(1,133명), 사무보조원(997명), 청소원(335명), 돌봄 등 사회서비스(212명) 순임.

<표 1> 서울시 자치구 비정규직 규모 (2011년 7월말)

성별	전체	직접고용				간접고용
		소계	단시간	기간제	기타	
합계	5,354	3,833	413	3,408	12	1,521
남자	3,001	1,953	154	1,796	3	1,048
여자	2,353	1,880	259	1,612	9	473

자료: 관계부처 합동, 「공공부문 비정규직 실태조사 결과」(2011. 11)

#### ○ 정부의 공공부문 비정규직 대책과 무기계약직 전환 현황

- 정부는 2011년 이래 공공부문 비정규직 활용의 관행을 개선하기 위한 대책을 수립하여 시행하고 있음. 2011년 11월 관계부처 합동으로 「공공부문 비정규직 고용개선 대책」 및 추진지침(2012. 1)을 마련하였음.

- 현 정부는 18대 대선 공약으로 ‘상시지속적 업무의 정규직 고용관행 정착’을 포함 하였고, 이후 박근혜 정부 주요 국정과제 및 100일 추진과제로 선정하였음.
- 공약내용은 공공부문부터 상시지속적 업무에 대해서는 2015년까지 정규직으로 전환 한다는 것이었고, 정부의 국정과제로 비정규직 차별해소 및 근로자 생활보장을 위하여 공공기관의 상시지속적 업무를 수행하는 비정규직의 정규직 전환 등 고용개선을 추진한다는 것임.
- 그 일환으로 2012년에 전국의 자치단체 비정규직 1,905명 중 1,772명을 무기계약직으로 전환하였음. 그 중에서 서울시 자치구의 경우 2012년에 39명의 비정규직을 무기 계약직으로 전환하였고, 향후 2013년부터 2015년까지 3년 동안 총 4,820명의 비정규 직 중 785명을 무기계약직으로 전환할 계획을 제출한 상태임.
- 2012년에 무기계약직 전환실적이 전혀 없는 자치구는 총 25개 구 중 17개 구임. 또 한 2013년부터 15년까지 향후 3년 동안 전환계획이 전혀 없다고 제출한 자치구는 강 서구청, 중구청, 송파구청, 중랑구청 등 4개구임.

<표 2> 서울시 자치구 비정규직 전환실적 및 계획

구분	2012년 전환실적	비정규직 인원	전환대상자			
			합계	2013년	2014년	2015년
강남구청	1	218	6	5	1	0
강동구청	-	141	25	-	-	25
강북구청	1	86	32	2	12	18
강서구청	2	163	-	-	-	-
관악구청	1	281	32	-	-	32
광진구청	-	185	7	1	6	-
구로구청	2	134	38	-	10	28
금천구청	-	173	38	8	7	23
노원구청	-	210	67	-	40	27
도봉구청	-	143	6	6	-	-
동대문구청	-	355	34	-	10	24
동작구청	-	199	51	-	-	51
마포구청	-	177	30	-	30	-
서대문구청	1	74	3	-	3	-
중구청	-	235	-	-	-	-
서초구청	-	315	72	-	-	72
성동구청	-	152	20	20	-	-
성북구청	-	146	46	-	11	35
송파구청	8	230	-	-	-	-
양천구청	-	143	9	4	-	5
영등포구청	-	242	75	-	19	56
용산구청	-	120	1	1	-	-
은평구청	23	232	29	-	4	25
종로구청	-	296	164	-	45	119
중랑구청	-	170	-	-	-	-

합계	39	4,820	785	47	198	540
----	----	-------	-----	----	-----	-----

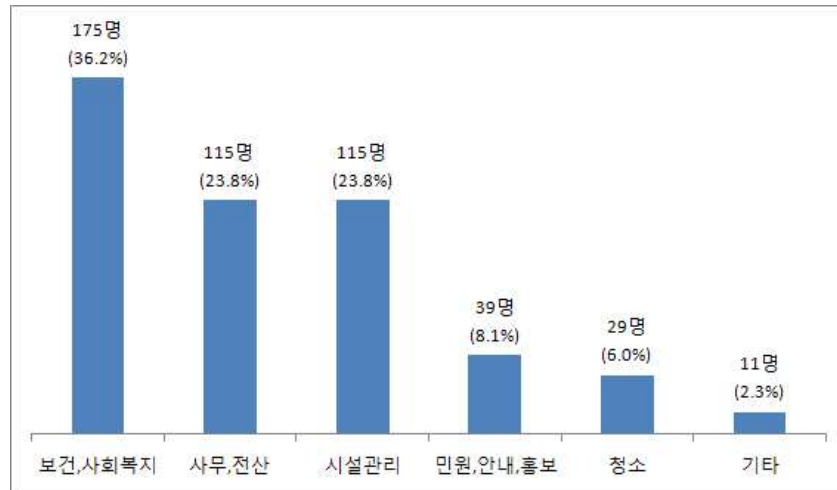
자료: 고용노동부, 「공공부문 상시·지속적 업무 비정규직 근로자, '15년까지 정규직(무기계약직)으로 전환」 보도 자료(2013. 4. 9), 「공공부문 비정규직 6만 5천여 명 '15년까지 정규직(무기계약직) 전환」 보도자료(2013. 9. 5).

## 2) 실태조사 개요

### ○ 응답자의 특성

- 직종별 분포: 전체 484명 중 보건/사회복지가 36.2%(175명), 사무/전산, 시설관리가 각각 23.8%(115명), 민원/안내/홍보 8.1%(39명), 청소 6.0%(29명), 기타 2.3%(11명)의 순임.

<그림 1> 자치구 비정규직의 직종별 분포



- 성별 분포: 여성 74.6%, 남성 25.4%로 나타남. 특히 여성 지배적 직종은 보건 및 사회복지(93.1%), 사무 및 전산(89.6%), 민원·안내·홍보(87.2%), 청소(79.3%)임. 반면 시설관리는 남성이 74.8%로 대다수임.
- 연령 분포: 평균값은 44.9세. 시설관리(57.3세)와 청소(56.1세)는 고연령층에 집중되어 있음.
- 최종 학력 분포: 대졸(38.2%), 고졸(24.4%), 전문대졸(22.9%), 중졸이하(10.5%), 대학원 이상(3.9%) 순으로 나타남. 보건/사회복지 종사자 중 대졸 이상은 63.5%에 이룸. 사무/전산도 대졸 이상이 54.8%에 달함. 이에 비해 시설관리는 고졸 이하가 80.0%이고 청소도 고졸 이하가 96.6%에 이룸.
- 가구주와의 관계: 본인이 40.3%, 배우자가 42.6%임. 본인이 생계책임을 지는 것은 시

시설관리(76.5%)가 가장 많고, 다음이 청소(58.6%)임.

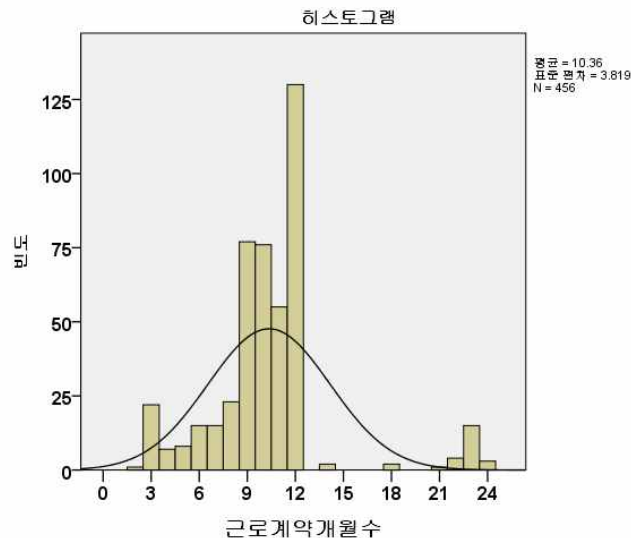
- 면접조사 : 면접조사는 총 14명. 기간제 노동자가 12명이고, 용역업체 소속이 2명임. 이들의 나이는 24세부터 65세까지 분포되어 있으며, 종사하는 일은 가로녹지관리, 시설물(청사) 청소, 간호, 직업상담 등임.

## 2. 근로조건 실태

### ○ 고용형태와 근로계약

- 90.1%가 기간제, 파견/용역은 7.6%. 청소 직종만이 파견/용역이 86.2%로 조사되었고, 나머지 직종들은 대다수가 기간제임.
- 취업사유는 자발적 취업이 62.6%, 비자발적 취업이 37.4%임. 직종별로 자발적 취업사유가 많은 직종은 보건/사회복지(89.1%), 사무/전산(67.0%), 민원/안내/홍보(59.0%) 등임. 반면 비자발적 취업 사유는 청소(75.9%), 시설관리(68.7%) 등에서 높게 나타남.
- 평균근속은 15.6개월, 평균경력은 47.3개월
- 근로계약기간은 응답자의 93%가 12개월 이하임. 구간별로 보면, 10-12개월 56.6%, 7-9개월 24.9%, 4-6개월 6.6%. 6개월 이하의 초단기 근로계약은 사무/전산(25.5%), 보건/사회복지(10.6%), 시설관리(8.3%) 순임.

<그림 2> 자치구 비정규직의 근로계약기간 분포도

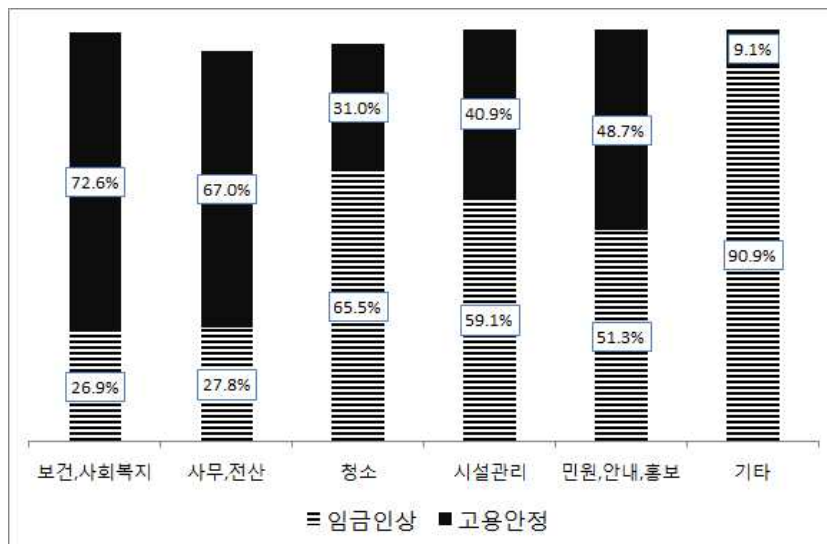


<표 3> 자치구 비정규직의 직종별 근로계약기간 (개월)

직종분류	사례수(N)	평균	표준편차	중위수	최소값	최대값
보건,사회복지	170	11.9	4.5	12	2	24
사무,전산	106	8.8	3.5	10	3	24
청소	24	11.8	.9	12	8	12
시설관리	110	9.7	6.4	9	3	72
민원,안내,홍보	35	9.5	2.3	10	4	12
기타	9	13.4	5.1	12	7	23
합계	454	10.5	4.8	10	2	72

- 근로계약 갱신 여부를 보면, 54.8%가 계약 갱신 상태였음. 계약 갱신 횟수는 평균 2.25번으로 조사됨.
- 재계약 결정 방식을 보면 청소의 경우 75.9%가 ‘특별한 사정이 없는 한 재계약을 한다’고 응답. 반면 보건/사회복지는 이 비율이 14.9%에 불과. ‘특별한 사정이 없는 한 그만두어야 한다’는 응답은 민원/안내/홍보(56.4%), 보건/사회복지(32.0%), 사무/전산(30.4%)에서 높게 나타남.
- 정규직 전환 가능성에 대해 대체적으로 부정적 평가가 지배적임. ‘가능성 없다’가 82.2%. 특히 사무/전산(94.8%), 민원/안내/홍보(89.8%), 보건/사회복지(88.0%)에서 높음.
- 비정규직 지위 개선 사항에서 1순위를 꼽으라고 했을 때, 대부분의 응답자가 임금인상 또는 고용안정을 선택하였음. 직종별로 뚜렷한 차이를 보이는데, 보건/사회복지와 사무/전산 직종은 고용안정을 택한 비율이 각각 72.6%와 67.0%로 압도적임. 이에 반해 청소와 시설관리 직종은 임금인상을 택한 비율이 65.5%와 59.1%로 나타남.

<그림 3> 자치구 비정규직 지위 개선사항 1순위 직종별 비교



\* 1% 미만의 응답률이 나온 자유로운 휴가사용, 출산/육아휴직 사용, 인격적 대우보장, 교육훈련기회 제공, 기타 등의 항목은 그림에서 제외하였음.

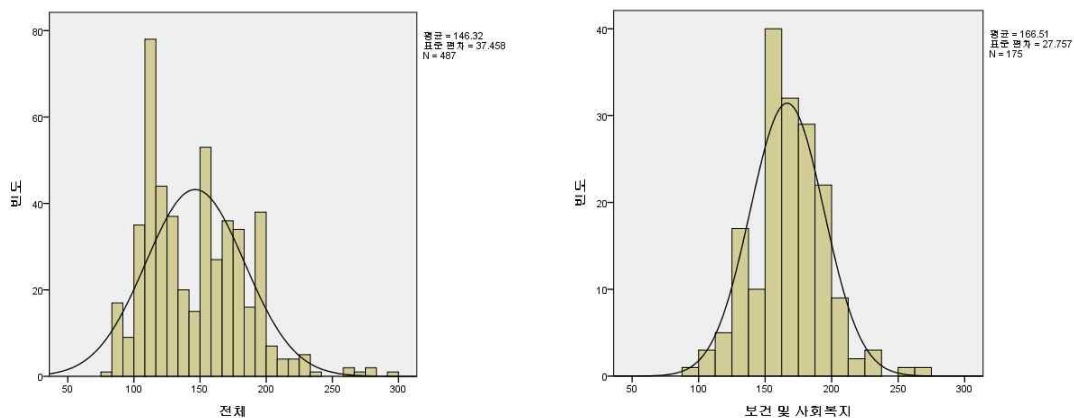
## ○ 근로시간과 임금

- 1일 소정근로시간의 평균값은 약 8시간임. 직종별로 큰 차이가 없음.
- 노동시간 만족도에서도 대부분 보통 이상의 만족도를 보였고, 전체적으로 현재의 노동시간이 적당하다는 의견이 다수임(79.3%).
- 초과근로가 있을 경우 수당을 받지 못하는 비율은 31.6%임. 정확히 계산해서 받는다는 응답은 25.0%, 초과근로 자체가 거의 없다는 22.5%임.
- 월임금총액(세전)은 평균 146.5만원임. 직종별 평균을 보면, 보건/사회복지(166.5만원) > 시설관리(142.4만원) > 사무/전산(133.6만원) > 청소(133.5만원) > 민원/안내/홍보(123.4만원) 순임. 보건/사회복지 직종을 제외하면, 나머지 직종들은 대부분 법정 최저 임금보다 약간 높은 구간에 과다 분포하고 있음. 보건/사회복지 직종은 여타 직종에 비해 임금수준이 높은 편임(150-180만원 구간에 과다분포).

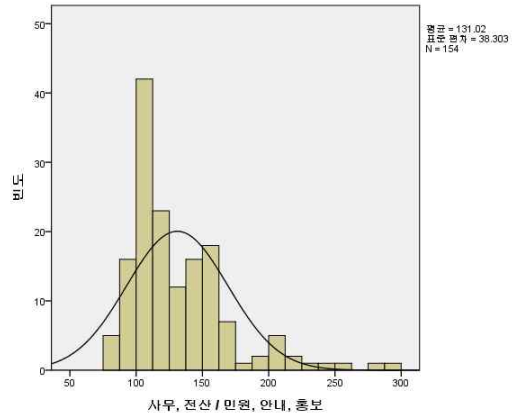
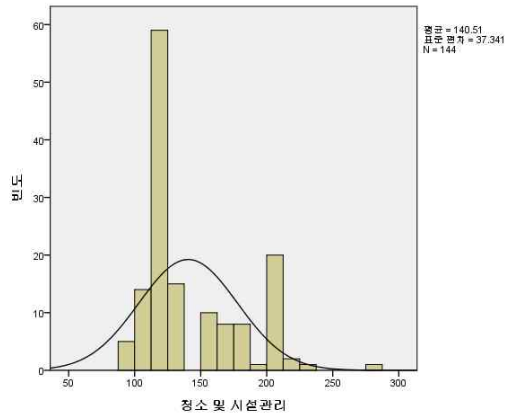
<표 4> 자치구 비정규직의 직종별 월임금총액(세전) 비교

직종분류	평균	중위수	최소값	최대값
보건,사회복지	166.5	167.0	90	270
사무,전산	133.6	121.0	80	295
청소	133.5	130.0	95	200
시설관리	142.4	120.0	90	280
민원,안내,홍보	123.4	118.0	90	260
기타	121.7	114.0	110	168
합계	146.5	145.0	80	295

<그림 4> 자치구 비정규직의 직종별 월임금총액 분포도







- 임금구성을 보면, 기본급이 임금의 대부분을 차지함. 각종 수당이나 상여금은 매우 미미하거나 거의 없는 경우가 다수임.
- 25개 구청의 재정자립도와 구별 임금차이 간의 상관관계를 보면, 통계적으로 유의미한 상관관계가 발견되지 않음. 그러나 직종별로 보아서 재정자립도가 비정규직 임금 수준에 유의미한 효과를 보인 직종도 존재함. 대표적으로 청소와 시설관리는 다른 조건이 동일하다면 재정자립도가 좋은 구의 비정규직들이 더 높은 임금을 받고 있음. 반면에 사무/전산 직종은 오히려 반대의 결과를 보임. 즉 재정자립도가 높은 구에서 일하는 사무/전산 직종 비정규직들은 더 낮은 임금을 받고 있음. 다른 직종들의 임금 수준은 구의 재정자립도와 별 관계가 없게 나타남.

<표 5> 자치구 비정규직 시간당 임금과 자치구 재정자립도의 상관관계

	보건/사회복지	사무/전산	청소	시설관리	민원/안내/홍보	전체
Pearson상관계수	.071	-.227	.617	.656	-.298	.056
유의확률(양쪽)	.348	.015	.000	.000	.065	.228
N	175	115	29	101	39	468

<표 6> 자치구 비정규직 시간당 임금에 관한 회귀분석 결과

	보건/사회복지	사무/전산	청소	시설관리	민원/안내/홍보	전체
재정자립도	.107	-.255*	.554*	.668**	-.283	.075
성별	-.094	-.228*	.020	-.011	.135	-.108
나이	.142	-.033	-.033	-.084	.245	.057
학력	.001	.361**	-.296	.095	.147	.352**
근속	.215*	.312**	-.294	.342**	.262	.180**
수정된 R <sup>2</sup>	.061	.265	.459	.564	.134	.118

\* p<.01, \*\* p<.001

- 근속에 따른 임금인상은 대부분 없는 것으로 나타남(74.8%). 예외적으로 보건/사회복지 직종의 경우 42.9%가 근속에 따른 임금인상이 있다고 응답함.
- 상여금도 대부분 없음. 전체의 약 90%가 상여금을 받지 않는다고 응답함.

## ○ 업무 환경과 노동조합

- 법정 휴가를 자유롭게 사용할 수 있는지 여부는 직종별로 큰 차이를 보임. 보건/사회복지 직종(90.9%), 민원/안내/홍보(71.8%), 사무/전산(70.4%)은 법정 휴가를 자유롭게 사용하는 비중이 매우 높지만, 청소(27.6%)와 시설관리(44.3%)는 비교적 낮은 비율을 보임.
- 자유롭게 법정 휴가를 사용하지 못하는 이유는 과반수 이상이 ‘관리자(상사)가 허락하지 않아서’라고 답함(56.2%). 특히 법정휴가의 자유로운 사용이 안된다는 응답이 많았던 시설관리와 청소에서 그 비중이 높음(각각 79.7%, 71.4%).
- 각종 근로조건 및 복리후생 적용 여부를 조사한 결과 대부분의 항목에서 적용률이 매우 낮음. 그나마 비교적 높은 적용률을 보이는 것은 식사비(39.5%), 퇴직금(36.0%), 연차휴가(31.8%), 교통비(31.0%), 직업훈련/교육(24.4%) 순임.
- 노사협의회 설치 또는 노동조합 가입 현황을 보면, 자치구 비정규직들의 거의 대다수가 거의 아무런 이해대변 조직이 없는 상태임을 알 수 있음. 노사협의회 설치 및 운영 현황을 보면, ‘잘 모름’이 63.8%이고 ‘구성되어 있지 않음’이 28.1%임.
- 노조 가입률은 1.2%에 불과함. 노조가 존재하지 않는다는 응답도 56.2%였음. 흥미로운 것은 노조가 있지만 본인은 가입대상이 아니더라는 응답이 39.7%로 조사되었다는 점임. 아마도 응답자들이 공무원노조, 공무원노조 등의 노조 조직을 염두에 둔 설문 결과로 추측됨.
- 면접조사를 보면, 노동조합에 대한 일반적인 생각은 자신들의 권익을 대변해 줄 수 있다는 생각에 대체로 호의적이었음. 또한 같은 사업장에 정규직들의 노조를 바라보거나, 다른 사업장에서 동일한 업무에 종사하는 노조원들을 보고 노조의 필요성을 느끼게 된 경우도 존재함.

## ○ 가구소득과 가계수지

- 월 가구소득 평균값은 보건/사회복지(407만원), 사무/전산(341만원), 민원/안내/홍보(326만원), 청소(232만원), 시설관리(218만원)의 순서임. 맞벌이를 하는 여성 노동자나 가구원 연령이 비교적 젊은 집단의 가구소득이 높은 경향을 보임.
- 가구소득과 생활비의 차액을 계산하여 가계수지의 흑자 또는 적자여부를 살펴보았을 때, 전체 가구 중 38.8%가 가계수지가 적자인 가구로 나타남. 이들은 임금소득에도 불구하고 빈곤의 위험에 처하는 ‘근로빈곤층’의 가능성이 매우 큼. 가계수지가 적자인 가구의 특성을 보면, 직종별로 청소의 70.4%, 시설관리의 55.7%가 적자 살림을 꾸려가고 있고, 성별로 보면 남성의 54.4%, 여성의 33.5%가 가계수지가 적자이며, 혼인관계에서 사별·이혼 등의 상태에 있는 사람의 69.2%가 적자 가구이고, 연령대별로 보면 연령이 높을수록 적자가구의 비율이 높아지는데 60대 이상의 66.2%, 50대의 44.4%가 가계수지가 적자 상태인 것으로 조사됨.

## 3. 정책적 개선 방안

### 1) 직종별 특성에 맞는 개선 방안 도출의 필요성

- 자치구 비정규직은 단일 집단이 아니라, 직종별로 상이한 특성을 가지고 있음
- 성별, 연령, 학력, 가구구성 등의 인구학적 특성에서도 차이가 있고, 고용형태와 계약 방식, 취업사유, 고용의 안정성, 임금수준 등에서도 일정한 차이가 존재함

<표 8> 자치구 비정규직의 직종별 특성 요약

직종 구분	특성
보건 및 사회복지	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 여성(74.6%), 연령(평균 40세, 20대와 40대가 다수), 고학력(4년제 대졸이상의 학력 63.5%), 기혼(66.9%), 가계의 생계보조자(54.3%)</li> <li>- 계약기간 12개월의 기간제가 대다수, 근로계약 약 1.6회 갱신, 향후 계약갱신 불투명, 정규직 전환 가능성 거의 없음(88.0%), 고용안정성 불만(74.3%), 비정규직 개선대책 1순위로 고용안정 선택(72.6%)</li> <li>- 월임금총액(166만원, 세전), 적정임금수준(213만원)</li> <li>- 자발적 취업자 대다수(89.1%), 특히 경력·전문성 발휘 사유가 70.9% 차지</li> </ul>
사무 및 전산	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 여성(89.6%), 연령(평균 38세, 20대와 40대가 다수), 고학력(대졸 51.3%, 전문대졸 22.6%), 기혼(58.3%), 가계의 생계보조자(51.3%)</li> <li>- 계약기간 9-10개월의 기간제가 다수, 근로계약 약 2.8회 갱신, 향후 계약갱신 불투명, 정규직 전환 가능성 거의 없음(94.8%), 비정규직 개선대책 1순위로 고용안정 선택(67.0%)</li> <li>- 월임금총액(133만원, 세전), 적정임금수준(170만원)</li> </ul>

	- 자발적 취업자 다수(67.0%)
청소	- 여성(79.3%), 연령(평균 56세, 50-60대가 대부분), 저학력(고졸이하 96.6%), 기혼(69%), 사별·이혼 비율 높음(31.0%), 가계의 주된 생계부양자(58.6%) - 계약기간 12개월의 용역 노동자가 대다수, 근로계약 약 2.6회 갱신, 향후 자동적인 재계약 관행(75.9%), 정규직 전환 가능성을 상대적으로 높게 봄(37.9%), 비정규직 개선대책 1순위로 임금인상 선택(65.5%) - 월임금총액(133만원, 세전), 적정임금수준(162만원) - 비자발적 취업자 대다수(75.8%), 특히 당장 수입이 필요해서 사유가 41.4% 차지 - 가계수지 적자 비율 약 70%
시설관리	- 남성(74.8%), 연령(평균 58세, 50-60대가 대다수), 저학력(고졸이하 80%), 기혼(75.7%), 사별·이혼 비율도 일정 수준(19.1%), 가계의 주된 생계부양자(76.5%) - 계약기간 9개월의 기간제가 대다수, 근로계약 약 2.4회 갱신, 향후 자동적인 재계약 관행(53.0%), 정규직 전환 가능성 높다고 인식한 비율 일정 수준(29.6%), 비정규직 개선대책 1순위로 임금인상 선택(59.1%) - 월임금총액(142만원, 세전), 적정임금수준(167만원) - 비자발적 취업자 대다수(68.7%), 특히 당장 수입이 필요해서 사유가 53.9% 차지 - 가계수지 적자 비율 55.7%
민원·안내·홍보	- 여성(87.2%), 연령(평균 39세), 고졸-대졸자 고루 분포, 기혼(61.5%), 가계의 생계 보조자 및 주요 생계부양자 고루 분포 - 계약기간 9-10개월의 기간제 대다수, 근로계약 약 2회 갱신, 자동적인 재계약 거의 없음(특별한 일 없으면 그만두어야, 56.4%), 정규직 전환 가능성 없음(89.8%), 비정규직 개선대책 1순위로 임금인상과 고용안정 엇비슷 - 월임금총액(123만원, 세전), 적정임금수준(154만원) - 자발적 취업 사유가 조금 많음(59.0%), 그러나 당장 수입이 필요해서도 25.6%

## 2) 정부의 공공부문 비정규직 대책의 문제점과 정책적 대안

### 가. 기간제 노동자 전환대책의 문제점과 대안

#### ○ 정부의 공공부문 비정규직 개선 대책

- 현 정부는 18대 대선 공약으로 ‘상시지속적 업무의 정규직 고용관행 정착’을 포함 하였고, 이후 박근혜 정부 주요 국정과제 및 100일 추진과제로 선정하였음.
- 그 일환으로 2012년에 전국의 자치단체 비정규직 1,905명 중 1,772명을 무기계약직으로 전환하였음. 그 중 서울시 자치구의 경우 2012년에 39명의 비정규직을 무기계약직으로 전환하였고, 향후 2013년부터 2015년까지 3년 동안 총 4,820명의 비정규직 중 785명을 무기계약직으로 전환할 계획을 제출한 상태임.
- 그러나 2015년까지의 전환 계획은 비정규직 인원 대비 16.3%에 불과한 수치임.
- 또한 각 구청별로 전환 비율과 규모는 매우 상이하며, 특히 향후 3년간 전환계획이 전혀 없다고 제출한 자치구는 강서구청, 중구청, 송파구청, 중랑구청 등 4개구에 이

를 정도로 체계적이지 못한 실정임.

### ○ 서울시 자치구 무기계약직 전환계획의 문제점

- 이처럼 서울시 자치구 비정규직의 무기계약직 전환이 최소한으로 그칠 공산이 큰 이유는 크게 두 가지가 지적될 수 있음. 첫째, 정부의 무기계약직 전환대상자 기준 자체의 문제, 그리고 둘째, 자치구의 전환대상자 자의적 선정과 행정 의지의 부족 등을 들 수 있음.
- 첫째, 정부의 무기계약직 전환은 상시·지속적 업무에 한하는데, 그 기준은 ‘연중 계속되는 업무로서 과거 2년 이상 계속되어 왔고, 향후에도 계속 지속될 업무’로 정의됨.
- 이러한 전환 기준에 따르면, 9개월 이하의 계약을 맺는 기간제는 전환 대상자에서 제외되고, 과거 2년 이상 계속 기준을 충족하지 못하는 최근의 기간제 업무 또한 제외되며, 향후 업무의 지속에 대한 구체적 판단 기준이 부재하기 때문에 대상자 산정에 소극성을 유발하는 문제가 발생함.
- 계약기간이 9개월 이하인 기간제는 정부 지침에 따르면, 무기계약직 전환에서 제외되는데, 본 설문조사 분석결과 계약기간 9개월 이하 기간제는 조사대상자의 36.5%로 나타남. 특히 시설관리 직종의 62.5%, 사무/전산 직종의 49.1%, 민원/안내/홍보 직종의 41.7%가 계약기간이 9개월 이하로 조사됨.
- 2012년 서울시의 비정규직 전환 대책은 정부 지침보다 개방적으로 전환 대상자를 선정하였는데, 이에 따르면 9개월 계약기간 기간제도 전환 대상자에 포함됨(특히 시설관리의 경우 51%가 이에 해당함). 따라서 정부 지침을 그대로 따르기보다 서울시 대책의 진일보한 부분을 적극 수용함으로써 보다 전향적인 무기계약직 전환 정책을 추진할 필요가 있음.

### ○ 자치구 재정여건과 비정규직 대책

- 자치구의 재정여건은 예산제약의 문제를 발생시켜 비정규직 대책의 실효성을 떨어뜨릴 수 있음. 실제로 2013년 재정자립도를 보면, 서울시 본청이 87.7%에 비해, 25개 자치구의 평균은 41.8%로 절반에도 미치지 못함. 또한 25개 자치구별 재정자립도의 격차가 매우 큰 것 또한 사실임.
- 그러나 이러한 재정여건 그 자체가 비정규직의 무기계약직 전환이나 임금 등 처우개

선으로 그대로 연결되지는 않음. 실제로 2013-15년 3년간 25개 자치구가 밝힌 무기계약직 전환 대상자 자료와 2013년 자치구별 재정자립도 자료를 분석해 보면, 비정규직 인원 중 무기계약직 전환 비율과 재정자립도의 상관관계는 통계적으로 유의미하지 않게 나타남. 오히려 통계적으로 유의하지는 않지만 상관계수가  $-0.064$ 로 나타나는데, 이는 재정자립도와 무기계약직 전환 비율이 역(-)의 관계에 있을 수 있음을 의미함.

- 또한 앞에서 분석한 바와 같이, 자치구별 재정자립도의 차이는 비정규직 임금수준의 자치구별 차이와 큰 관련성이 없음(청소 및 시설관리 직종은 예외). 오히려 사무/전산 직종의 경우에는 그 둘 간에 역(-)의 관계가 통계적으로 유의미하게 나타났음.
- 종합적으로 볼 때, 25개 자치구는 서울시 본청에 비해 분명히 재정여건이 양호하지 않은 게 사실이고 이는 무기계약직으로의 과감한 전환을 가로막는 중요한 요인임에는 분명하지만, 현재의 재정여건 하에서도 자치구의 정책 의지와 적극적인 행정 해석을 통해 상당수의 기간제 노동자의 무기계약직 전환과 처우개선의 여지가 존재함을 시사함.

#### 나. 정부대책의 사각지대: 국고보조사업 기간제

- 공공부문 비정규직 대책의 사각지대 중 하나는 국고보조사업을 통해 자치구에 고용된 기간제 노동자들임.
  - 이들은 상시지속적 업무라는 무기계약직 전환 지침의 기본 취지에 부합하더라도, 법률적 제약, 즉 기간제법 4조 및 시행령 3조의 전환 제외 사유('정부의 복지정책·실업대책 등에 따라 일자리를 제공하는 경우로서 대통령령이 정하는 경우', '정부의 복지정책·실업대책 등에 따라 다른 법령에 의해 국민의 직업능력개발, 취업촉진 및 사회적으로 필요한 서비스를 제공하기 위한 일자리')에 해당하거나,
  - 현실적으로 인건비 재원이 다양한 방식의 국비·시비·구비 매칭(사업비 분담)으로 마련되어 추가 채용부담에 있어 중앙정부·시정부·기초자치단체 간의 공동의 조정이 필요하기 때문에 대부분 전환대상 기간제에 포괄되지 않고 있음. 만약 자치구가 해당인력을 무기계약직으로 전환하려고 하더라도 중앙정부나 시정부의 해당사업 주무부처의 추가 인건비 지원 동의가 없다면, 자치구의 재정 부담이 늘어나 실질적인 전환을 바라기 어려운 현실임.
- 그러나 이들이 담당하는 업무는 지역사회복지, 보건예방사업, 문화재 관리, 취약계층 직업상담, 산림관리, 공원 및 가로수관리 등으로 일시적 성격이 아닌 게 분명한 업

무들이 대부분임.

- 본 보고서의 직종구분에 따르면, 이들의 대다수는 보건/사회복지 직종에 분포하며, 일부는 시설관리, 사무/전산, 민원/안내/홍보 직종에 포함됨.
- 또한 이들의 규모는 최근 몇 년간 엄청나게 늘어나 2012년 9월 현재 5,117명(최소기준)에 달함. 그 중 국비·시비 매칭사업 담당인원이 3,345명이고, 시비·구비 매칭사업 담당인원이 1,771명에 이룸. 서울시 자료에 따르면, 이들의 계약기간은 5-20개월로 매우 다양함(대부분은 9-12개월 사이에 분포함).
- 따라서 정부가 한편으로 상시지속적 업무를 담당하는 기간제를 무기계약직으로 전환 하면서, 다른 한편으로는 새로운 행정서비스 수요를 담당하는 인력을 정부재정지원 사업 하에 기간제로 양산하는 모순적 상황에 처해 있는 것임.

<표 9> 자치구가 고용하는 국비·시비, 국비·구비 매칭사업 인력 현황(2012년 9월)

정부 소관부처	사업명(명)	인원(계)
보건복지부	의료급여 사업(의료급여사례관리, 56명), 노인일자리사업 전담인력(17명), 드림스타트 복지업무 전문인원(24명), 국가 암 검진 업무지원(7명), 영양플러스사업(영양사, 63명), 금연상담사(간호사 및 상담사, 76명), 건강생활실천 통합서비스사업(간호사, 영양사, 운동사, 1명), 맞춤형 방문건강 관리사업(323명), 난임부부 의료비지원보조(48명), 노인 불소도포, 스케일링사업(10명), 사회복지 통합서비스 전문요원(116명), 장애인 행정도우미(500명), 장애인 복지도우미(500명), 사회복지도우미(자활근로, 509명), 노인돌봄사업(600명)	2,850명
질병관리본부	주요전염병표본감시(보조인력, 1명), 국가예방접종사업(예방접종 등록센터요원, 4명)	5명
행정안전부	자원봉사교육 및 전산코디네이터(52명)	52명
국토해양부	개별공시지가 조사보조(16명), 개별 주택가격 조사요원(50명)	66명
문화관광부	도서관 야간연장사업(95명)	95명
고용노동부	자립지원 직업상담사(21명)	21명
대법원	가족관계등록 신고, 안내 및 상담(1명)	1명
문화재청	문화재 특별관리 사업(문화재순찰 및 경비, 안력수시변동), 목조문화재 상시 감시체제 구축사업(16명)	16명+@
산림청	정책숲 가꾸기(120명), 산림서비스도우미(30명), 산불방지대책(37명), 산림병해충예방(53명)	240명
합계		3,346명

자료: 서울시 일자리정책과 내부자료

<표 10> 자치구가 고용하는 시비·구비 매칭사업 인력 현황 (2012년 9월)

서울시 주무부서	사업명(명)	인원(계)
복지건강실	거리노숙인 상담순찰반(24명), 방문건강관리 간호사지원(100명), 대사증후군 사업(간호사, 운동처방사 등, 111명), 치매관리사업(치매지원센터운영, 242명), 건강안전도시사업(10명), 푸드마켓운영(81명), 서울재가관리사(231명), 열린보건소(6명), 여성암검진독려요원(25명), 식생활정보센터(16명)	846명
문화관광 디자인본부	개방도서관 사서(45명), 문화재 경비인력 배치(90명)	135명
공원녹지국	시공원 유지관리(201명)	201명

경제진흥실	대부업 사무보조(28명)	28명
재무국	국공유 재산관리 보조(50명)	50명
도시안전실	도로굴착복구감독(업무보조, ??)	자치구재량
주택정책실	공동주택 커뮤니티전문가(25명)	25명
공원녹지국	수목식재 사후관리(고사목제거 등, 397명), 생태경관 보전지역 관리(40명), 야생동식물 보호구역 관리(15명), 도시 숲 자원화사업(34명)	486명
합계		1,771명

자료: 위와 같음

### ○ 개선 방안

- 자치구에서는 우선 1단계로 구비 100% 사업을 중심으로 상시지속적 업무의 무기계약직 전환을 추진하고, 2단계로 국시비 보조사업에 대한 상시지속적 업무 무기계약직 전환을 추진하는 등 단계적 접근을 할 수 있음.
- 우선적으로 시비·구비 매칭사업의 경우 서울시와 구청장협의회와의 업무 조정을 통해 무기계약직 전환에 따르는 추가인건비 분담에 관한 협의를 진행해야 함.
- 중장기적으로 국비가 투입되는 사업을 담당하는 기간제 노동자들의 경우, 무기계약직 전환에 따른 재원분담기준 수립을 중앙정부에 건의하고, 입법기관을 통해 국고보조사업의 예산배분 방식과 인력운용이 공공부문 비정규직의 고용조건을 악화시키는 문제가 있음을 제기하고 관련 법률의 개정을 요구해야 함.

## 3) 정책적 개선을 위한 이해당사자의 역할

### 가. 중앙정부의 역할

#### ○ 공공부문 비정규직 대책의 보다 전향적 수정과 일관된 집행

- 2015년까지 기관 비정규직 활용 비율을 기관별 약 5%내로 축소하겠다는 초기의 야심찬 계획은 여러 유보조항과 예외조항의 설치, 정책 의지의 약화, 고용률 70% 달성 목표의 무리한 시행 등으로 점차 그 빛이 바래고 있음.
- 담당 업무의 상시지속성 기준의 완화, 무기계약직 전환에 따른 추가 예산의 확보와 자치단체에의 배분, 간접고용 비정규직 대책의 현실화 등 보다 전향적인 정부 대책의 수정이 요구됨.

#### ○ 법정 최저임금의 인상



- 자치구 비정규직의 다수가 법정 최저임금보다 약간 상회한 임금수준을 보이고 있음. 또한 설문조사 응답자 중 약 38%가 가계수지 적자 상태인 것으로 조사됨.
- 이것은 자치구에 고용된 비정규직 노동자의 상당수가 열심히 일을 해도 빈곤상태에서 벗어나기 힘든 '근로빈곤층'(working poor)에 해당함을 의미함.
- 따라서 자치구 비정규직의 처우를 개선하고 생활임금을 보장하기 위한 첩경은 법정 최저임금의 대폭적 인상임이 분명함.

### ○ 국고보조사업 담당 비정규직의 고용안정 방안 마련

- 자치구가 직접 고용한 약 5천여 명에 달하는 국고보조사업 담당 비정규직들은 기간제법 전환예외 조항과 재원의 분산성 등의 제약 하에서 무기계약직 전환 대상에서 광범위하게 배제되고 있는 상황임.
- 정부가 한편으로는 공공부문 기간제의 고용안정을 위해 정책적 노력을 하면서, 다른 한편으로는 복지·보건·문화·환경 등의 주민들의 삶의 질에 직결되는 새로운 행정서비스의 제공을 단기 계약직의 활용을 통해 이루려 한다면 큰 모순에 빠지는 것임.
- 이 문제를 해결하기 위해서는 중앙정부가 국고보조사업의 효과적인 집행과 전달만이 아니라 이를 담당하는 종사자들의 고용안정과 직업능력개발을 위한 적극적인 투자가 있어야 함. 그럴 때만이 재정 상황이 어려운 자치구들에서의 보다 전향적인 조치를 유도할 수 있을 것임.

## 나. 자치구의 역할

### ○ 비정규직의 이해대변 조직 및 고충처리 절차의 마련

- 오늘날 지방정부는 공무원 신분이 아닌 민간 근로자, 즉 많은 공공부문 피고용인의 사용자로 등장하였고 당연히 근로계약의 당사자이며 노동법의 책임주체로 역할해야 함. 근로계약 당사자로서 자치구 지방정부는 양질의 근로조건 수준을 유지하여 모범 사용자로서 기능할 책임이 있고, 동일노동 동일임금, 근로조건 차별금지와 같은 노동법의 일반원칙을 적용하고 준수할 의무가 있음. 또한 사업장내 민주적 의사결정 절차라는 측면에서 노사협의회와 단체교섭제도에 적극적으로 참여하고 그 운영을 보장해야 함.
- 자치구 비정규직은 대표권의 측면에서 현재 거의 아무런 보호를 받고 있지 못함. 자치구 비정규직의 노조 가입률은 1.2%(6명)에 불과하고, 노사협의회 설치에 대해 잘 모르겠다는 응답이 63.8%에 이룸.
- 「근로자참여 및 협력증진에 관한 법률」 제4조에 따르면, 상시 30명 이상의 근로자를

사용하는 사업이나 사업장에서는 노사협의회를 설치하도록 하고 있으며, 동법 제26 조는 상시 30명 이상의 근로자를 사용하는 사업이나 사업장에는 근로자의 고충을 청취하고 이를 처리하기 위하여 고충처리위원을 두도록 하고 있음.

- 설문조사 결과를 보면, 서울시 자치구는 노사협회의 설치 및 운영, 고충처리위원의 구성 등에서 법적 의무를 온전히 수행하지 않고 있는 것으로 보임.
- 공공부문부터 모범 사용자로서의 법적 의무를 다하기 위한 첫 발걸음은 자치구 비정규직 노동자와 근로계약을 맺은 기초자치단체의 사용자로서의 의무를 성실히 수행하는 것임. 따라서 노동조합이 없더라도 우선 노사협의회와 고충처리위원 등을 통해 비정규직 노동자의 초보적 대표권을 적극 보장토록 해야 함.

### ○ 생활임금 조례제정

- 2012년 노원구와 성북구에서 도입된 생활임금 제도는 원래 공공기관이 자신과 용역, 파견, 위탁, 조달 계약관계에 있는 민간업체에게 민간업체가 고용한 노동자의 임금 수준을 용역, 조달계약 상 계약조건으로 포함시켜, 민간업체에 고용된 노동자에게 적정한 수준의 임금을 보장하는 제도임.
- 노원구와 성북구의 생활임금제도는 ‘공공부문 최저임금’의 개념이 강함. 특히 임금격차 확대를 방지하거나 해소하려는 지방정부의 정책의지, 노동시민단체들의 최저임금 요구를 채택하여 법정 최저임금 인상을 견인하는 장치, 서울의 생활물가 반영 등의 취지를 담고 있음.
- 구체적으로 두 자치구의 생활임금의 산정은 고용노동부가 조사한 5인 이상 사업체 노동자 정액급여 평균의 50%에 전국물가수준과 비교한 서울시 물가의 가중치(16%)의 절반을 반영하여 결정함.
- 노원구는 2013년 1월부터 노원구 서비스공단 저임금 근로자 68명에게 월 총급여액이 생활임금에 못 미치는 만큼의 차액을 보전하는 방식으로 생활임금 월 1,357천원을 지급하고 있고, 2014년에는 최저임금보다 31.5% 높은 금액인 1,432천원(시급 6,852원)을 보장하고 도서관 근무자 33명 등에게 적용을 확대할 계획임.
- 성북구는 2013년 도시관리공단 및 성북문화재단 계약직 근로자를 대상으로 생활임금을 적용하며 2014년에는 1,432천원의 생활임금을 보장할 계획임.
- 이러한 생활임금 조례제정과 제도 시행은 직접고용 기간제에 국한된 현재의 공공부문 비정규직 대책의 사각지대에 놓여 있는 용역, 파견, 위탁 등에 관련된 관련 종사자들의 최소한의 생활보장을 시행함으로써 지방정부가 고용/노동정책의 규범설정자로서의 역할을 수행한다는 의미를 지님. 노원구와 성북구의 사례는 서울시 다른 자

치구로 확산될 수 있도록 노력해야 함.

#### 다. 노동조합의 역할

##### ○ 직종별 표준 임금의 제시

- 설문조사와 면접조사에서 확인된 사항 중 하나는 서울시 자치구별로 동일 업무 담당자 간에 일정한 임금 차이가 발생하고 있다는 점임. 특히 구청의 재정여건에 따라 청소 및 시설관리 직종의 경우 통계적으로 유의미한 임금수준의 차이가 발생하고 있음.
- 자치구 비정규직의 처우개선을 위해 노동조합은 이러한 직종별 임금차이를 최소화하고 임금수준의 개선을 위해 자치구 비정규직 대표 직종을 선정해 시장임금 수준을 조사하고 가칭 ‘표준임금’의 제시를 통해 처우개선의 단초를 마련할 필요가 있음.
- 예를 들어, 시설물 청소 직종의 경우에 서울시 본청/서울지하철, 유노조 대학 등에 비해 자치구 청소 노동자의 임금수준은 약 20-30만원 이상의 격차가 존재하는 상황이고 이러한 임금차이에 대해서도 관련 비정규직 종사자들은 인지하고 있는 상황임.

##### ○ 노동조합에 대한 잠재적 수요

- 현재의 자치구 비정규직의 노동조합 가입률은 거의 제로 상태임. 그런데 이러한 미조직 상태는 노조 수요의 부족이 아닌 공급의 부족 때문임.
- 여러 면접조사에서 확인된 바, 비정규직 노동자들의 경험세계에서 노동조합은 권익의 실현을 위해 효율적인 기구로 인식하고 있음. 특히 공무원노조 같은 동일 기관의 노조 활동이나 다른 (민간) 사업장의 동일 직종 종사자들의 노조 활동과 그 혜택에 대한 초보적인 인식이 존재함

##### ○ 민주노총 서울본부 차원의 사회적 여론의 형성 노력

- 노동조합이 당사자들의 처지를 개선시키는 실질적 역할을 수행하고 있다는 점을 부각시켜야 함. 예) 법정 최저임금 인상 캠페인, 서울시 비정규직 정규직 전환, 지하철 청소노동자 노조 활동, 학교 비정규직 노조운동, 여타 공공기관 비정규직의 노조활동 등
- 대부분 고용의 불안정성과 저임금, 빈번한 계약해지 등의 경험이 있기 때문에 노조 가입 및 활동의 리스크를 대단히 크게 인식하고 있음. 따라서 초기 조직화의 리스크를 최대한 줄일 수 있는 방안이 필요함.

- 이와 관련하여 2014년 지자체 선거에서의 사회적 여론의 형성이 의미를 가짐. 지난 서울시장 선거운동 기간에 보여준 민주노총 서울본부와 후보자 간의 정책협약과 유사한 정치적 연합이 사전에 기획, 실행되어 자치구 비정규직 문제에 대한 사회적 여론의 형성이 중요함.