

국회 청소용역 직접고용 전환 쟁점과 합리적 해결방안 검토와 해법 찾기

김종진(한국노동사회연구소 연구위원)

1. 머리말

□ 최근 국회에서 ‘노동 3권 보장되면 특하면 파업할 것’이란 모 국회의원의 발언(2013.11.26.) 논란 이후, 국회 청소용역 직접고용 이슈가 사회적으로 부각되고 있음. 그런데 국회 청소용역 노동자 문제는 지난 2011년 18대 국회(2011.6.9., 6.22, 8.27)에서 국회가 이미 비정규직의 정규직 전환 입장을 밝힌바 있음.¹⁾

□ 당시 18대 국회 의장과 사무총장(박희태 의장/권오을 사무총장)은 국회 비정규직 문제 해결을 위해 국회 운영위원회 입장표명(2회)과 직제개정안 등을 통과(2011.8.27) 시켰음.²⁾ 실제로 국회는 지난 2009년부터 2013년까지 상시 지속 업무 기간제 근로자 약 60명(9명 퇴직)을 무기계약직으로 전환했음.

□ 그러나 현재까지 국회는 청소용역 노동자의 직접고용 전환 대상으로 포함하지 않고 있음. 하지만 2013년 국회(정진석 사무총장)는 운영위원회(2013.6.14.)에서 청소노동자 직접고용 문제를 검토하겠다고 밝힌 바 있음. 그럼에도 아직까지 직접고용 전환 계획이 발표되지 않기에, 국회 청소용역 당사자들은 직접고용 요구 기자회견(2013.10.9.)까지 한 상태임.

1) 18대 국회 당시 박희태 의장 취임 1주년 간담회 당시 공공부문 비정규직 문제 해결 의지를 보였고, 당시 청소용역 노동자도 직접고용 전환하겠다고 밝힌 바 있음(문화일보 2011.6.9., 국민일보 2011.6.10., 조선일보 2011.8.27.)

2) 당시 국회 계약직 112명과 청소용역 165명이 전환 대상자로 분류되었음. 하지만 2012년 기준으로 국회 기간제(계약직)과 무기계약직은 타 부처(기재부, 안행부) 및 지자체(서울시)에 비해 처우는 열악한 상황임.

□ 그럼에도 불구하고 국회 사무처는 기획재정부에 차기년도(2014년) 예산 요청에 청소용역대금(약 45억원)으로 신청했을 뿐, 간접고용 노동자의 직접고용 전환 비용(인건비)으로 신청하지 않은 것으로 확인됨(민주당 보도 자료, 2013.10.9).

□ 따라서 발제문은 공공부문 좋은 일자리 만들기 위한 방안 모색의 성격으로, 현재 논란이 되고 있는 국회 청소용역 노동자의 직접고용 전환 필요성을 위한 목적으로 작성되었음. 이를 위해 현재 국회 청소용역 직접고용 전환의 쟁점이 되고 있는 정년설정 및 노동조건(임금, 근로조건 등) 등을 주요 청소용역 실태를 통하여 문제의 실마리를 풀기 위한 해법을 제시하고 자함.

□ 발제자의 문제의식은 다음의 3가지로 요약 가능하며, 주요 발제문의 구성은 이 질문을 답하는 형식으로 간략히 기술되어 있음.

- 첫째, 국회 청소용역 노동자의 직접고용 전환의 쟁점(고용, 차별, 처우 - 임금, 노동조건 등)은 무엇인가?
- 둘째, 만약, 국회 청소용역 노동자가 직접고용으로 전환되지 않고 간접고용으로 남아 있을 경우 어떤 문제점이 예상되는가?
- 셋째, 국회 청소용역 업무의 직접고용 전환의 애로사항으로 이야기되고 있는 쟁점(예산, 정년 및 정년 설정, 관리/인원 증가 비용, 타 직종과의 형평성)은 어떻게 해결 가능한 것인가?

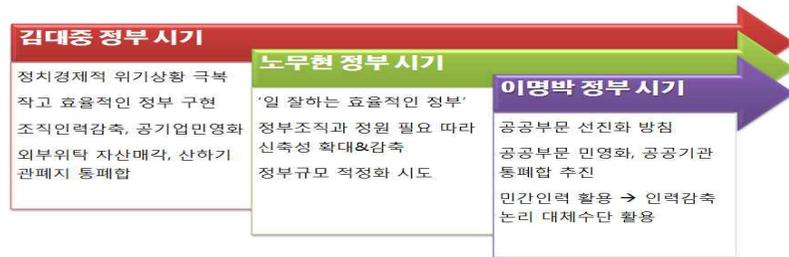
□ 특히 이 글은 2013년부터 공공부문 청소용역의 직접고용 전환 모델로 지칭되는 서울시와 몇몇 사례를 통해 청소용역 직접고용의 필요성을 제시했음. 이 발제문은 정부의 △공공부문 종합대책과 국회 청소용역 비정규 현황과 문제점, △청소 업무 종사자의 고령화 실태, △지자체 및 공공기관의 직접고용 사례와 함의를 중심으로 구성되었음.

2. 공공부문 비정규직 종합대책과 국회 청소용역 비정규직 문제

1) 공공부문 비정규직 종합대책

□ IMF 구제금융 이후 비정규직 증가는 실업 및 양극화를 초래했고, 정부와 노동계 모두 고용 및 일자리 문제의 주요 핵심 사안으로 비정규직 문제를 제기하고 있음. 특히 우리 사회에서 비정규직 문제 해결의 주체로서 공공부문(중앙정부 및 지자체, 공공기관) 역할이 중요하게 인식되고 있음. 무엇보다 비정규직 문제 해결은 정부가 모범사용자로서 ‘좋은 일자리’ (양질의 일자리, decent work)를 창출해야 한다는 것이 중론임.

[그림 1] 공공부문 경영합리화 정책 추진과정(신공공관리론 영향)³⁾



□ 그런데 사실 민간부문 못지않게 공공부문에서도 고용구조를 악화시키는 정책(일명: 공공부문 선진화 정책)으로 인해 비정규직이 증가했음. 이는 그간 공공부문의 경영합리화(성과주의 경영전략 도입: BSC 성과균형지표, ABC 원가회계, MBO 목표관리제 및 평가, 총액인건비제 등의 다양한 프로그램) 정책이 무차별하게 도입되었기 때문임. 사실 이와 같은 정책방향은

3) 공공부문 비정규직 증가는 1980년대 영국에서부터 시작된 신공공관리론(NPM)의 영향으로 ‘공공부문 선진화 정책’ (경영혁신 및 합리화)이 도입·시행되면서 비핵심 업무로 인식되는 일자리들이 외주화가 되었음. 신공공관리론은 1980년대 신자유주의와 신관리주의에 이론적 기초를 두고 다른 한편에서는 경영이론에서 발전된 이슈와 기법들을 실천수단으로 활용하려는 행정개혁의 이론이자 실천임. 신공공관리론의 주요 내용은 공공부문에 경쟁원리의 도입, 정책결정과 집행의 분리, 성과주의 경영기법 도입, 공공서비스기관의 민영화(사유화), 공무원 구조조정, 임시직 및 시간제 고용 증대 등 구체적인 개혁조치들이 대표적임.

우리나라 공공부문 각 영역별 기관과 조직에서 비정규직 문제 해결 의지가 있더라도, 공공부문 비정규직 대책이 쉽게 이행되지 않는 근본 원인 중 하나였음.

□ 실제로 정부 발표자료 기준으로, 2012년 현재 공공부문 비정규직 340,636명(직접고용 비정규 24만명) 중 간접고용 비정규직이 9만9천명(민간위탁 제외)으로 전체의 4분의 1 수준인 것으로 확인 됨. 특히 중앙행정기관의 비정규직 규모는 약 25,970명(직접고용 비정규직 20,074명) 중 간접고용 비정규직 5,896명으로 약 5분의 1 수준인 것으로 확인됨.

□ 이런 이유로 지난 2006년부터 정부와 여야 모두 공공부문 비정규직 종합대책이 발표된 것임. 실제 공공부문 비정규직 종합대책 내용에서는 하도급 및 간접고용 노동자의 보호 및 처우 등과 관련된 내용들이 포함되어 있었음. 예를 들면 간접고용 노동자의 임금 수준(시중 노임단가 적용)은 물론이고 계약/계약을시 고용승계 적용, 법률 위반의 관리 감독 강화 등의 내용임.

□ 2006년 공공부문 종합대책 - 저임금 근로자 임금수준 인상

- 청소, 경비 등 단순노무인력의 임금수준이 유사·동종 민간분야에 비하여 지나치게 저하되지 않도록 예산편성방식 개선
- 시중노임단가 인상률을 감안, 예산 집행시점까지의 적정 임금인상을 반영
- 단순노무 외주업무(청소, 경비 등) 예산편성시 적용 노임단가를 직접고용 수준으로 조정(집행시점까지의 적정 임금인상을 반영)

□ 2011년 공공부문 종합대책 - 용역근로자 근로조건 보호

- 청소 등 단순업무 외주시 입찰공고, 예정가격 작성, 용역업체 선정, 용역계약 체결, 사후 관리·감독 등 계약과정별 유의사항을 명시
 - ▲ 공고 단계: 근무인원 명시
 - ▲ 예정가격 작성 단계: 시중노임단가 적용
 - ▲ 업체 선정 단계: 적격심사기준에 외주근로자 근로조건 보호 관련 항목 포함
 - ▲ 계약 체결 단계: 특별한 사정이 없는 한 고용승계, 외주근로자 근로조건 보호 관련 사항 위반시 계약해지, 계약내용 홈페이지에 공개 등 명시
 - ▲ 계약 체결 이후 단계: 발주기관의 관리·감독 강화

□ 그러나 이와 같은 정부의 공공부문 비정규직 종합대책이 지난 8년 동안 수차례 발표되었음에도 불구하고 일선 현장에서는 이런 법제도가 무력화되고 있는 것이 확인됨. 예를 들면 [표 1]에서 알 수 있듯이, 청소용역을 포함한 공공부문 사업장의 법률 위반이 점점 대상의 약 절반을 넘고 있는 상황임. [표 2]는 2013년 고용노동부의 공공기관 근로감독 결과인데, 공공기관의 비정규직이나 하도급 업체에서 종사하는 근로자에 대한 법위반 사례는 여전히 높은 것으로 나타나고 있음.⁴⁾

[표 1] 공공부문(청소, 주차, 경비 등) 수시 감독결과 법 위반 현황(단위: 개)

	2008년	2009년	2010년	2011년	2012년
총 업체	8,352	8,421	8,340	8,561	
점검대상	195	312	미 실시	2,098	1,115
근로기준법위반업체	133	209		1,131	872

자료: 고용노동부, 통계청 자료 재인용

[표 2] 공공기관 및 하도급업체 감독결과 수시 감독결과 법 위반 현황(2013.11)

	금품적발		서면근로계약 위반업체 (인원)	직장내 성희롱 예방교육 위반업체
	위반업체(인원)	금액		
계	38(670)	223,849	28(308)	14
공공기관	22(549)	191,641	14(177)	9
하청업체	16(121)	32,208	14(131)	5

주 : 고용노동부는 11월 1일부터 11월 8일까지 「공공기관 및 관계 하도급 업체」 78개소(공공기관 44개소, 하청업체 34개소) 조사결과

자료: 고용노동부 홈페이지(<http://news.moel.go.kr>, 2013.12.4.)

□ 그런데 이번 국회 청소용역 노동자 실태자료 현황을 보면, 법률을 제정하는 국회에서조차 정부의 종합대책을 이행하지 않고 있음. 예를 들면, 정부의 종합대책에 저임금 근로자 임금수준(시중노임단가 인상을 반영)과 법률

4) 고용노동부 공공기관 사업장 감독 결과 중 금품위반 사항은 ▲최저임금 위반 4개소(5.1%), 19,763천원(48명) 미달지급, ▲연장·야간·휴일근로수당 위반 12개소(15.4%), 59,421천원(193명) 미지급, ▲주휴수당·연차휴가 미사용수당 미지급 13개소(16.7%), 106,045천원(183명) 미지급, ▲임금·퇴직금 위반 8개소(10.3%), 38,620천원(246명) 미지급 등으로 나타났다. 서면근로계약서의 작성의무 이행은 개선되고 있으나, 주요 근로조건 기재누락은 여전히 높게 나타났다. 직장내 성희롱예방교육을 미 실시한 사업장도 점검업체 78개소 중 14개소(17.9%)로 나타났다.

적 보호 조항이 모두 명시되어 있음에도 시중 노임단가보다 낮거나 근로계약서면작성 조차 하지 않고 있는 것이 확인됨.

□ 특히 국회 청소용역을 포함한 간접고용 비정규직 계약서를 확인된 결과 법률적 위반(국회가 하도급 업체 소속 노동자 교체 요구할 경우 자동 해고 규정, 하도급 업체의 야간근로 실시 할 경우 여성노동자 거절하지 못하는 규정)은 물론 노동3권 침해(노동3권 행사 시 도급계약 해지 규정 등) 사항까지 확인되고 있음.⁵⁾

□ 결국 이와 같은 문제해결 방안으로 가장 좋은 해법은 직접고용 전환을 통한 법 준수 및 고용의 질을 개선임. 다시 말하면 2013년 서울시, 인천시 등의 사례처럼 간접고용 비정규직의 직접고용 전환을 통한 고용구조 전환이 가장 효과적임. 국회 청소업무의 고용구조 개선은 법제도적, 사회정책적, 경제적 타당성 등에 있어서도 서울시의 사례를 통해 그 의미와 시사점을 반면교사로 삼아, 우리 사회에서 비정규직 해결의 전형(모범)을 국회가 보여주어야 할 시기임.

3. 청소용역 노동자 실태와 쟁점들

1) 국회 고용구조 및 비정규직 현황

□ 국회 고용구조는 조직 소속(신분)형태 상 ‘공무원’ 과 ‘비공무원’ (민간근로자)으로 구분됨. 공무원을 제외한 비공무원은 고용관계상 ‘직접고용 근로자’ (222명)와 ‘간접고용 근로자’ (387명)로 구분할 수 있음([그림 2]). 현재 국회 소속 노동자 중 비공무원 신분인 민간근로자는 총 609명이며, 이중 비정규직은 506명(83%)으로 전체 공공부문 비정규직(20.5%, 중앙행정기관 8.9%)에 비해 4배 정도 많은 비중을 차지하고 있음.

[그림 2] 국회 고용구조와 민간근로자 고용현황(2013.10)

5) 민주당 을지로위원회 보도자료(2013.10.9.) 3쪽.



* 자료 : 국회 사무처 국정감사 제출자료(2013.10.14.) 재구성.

□ 국회 비정규직은 직접고용(기간제 114명)과 간접고용(387명)으로 구분되며, 전체 비정규직 중 간접고용 비정규직이 약 76.4% 정도 차지하고 있음. 국회 간접고용 비정규직 387명(청소 204명, 시설 183명) 중 청소용역 비정규직은 약 52.7%(여성 77.4%) 정도 차지하고 있음.

□ 국회 청소용역 비정규직의 근무 장소 및 배치 현황별 인원은 △분관 79명, △의원회관 23명, △도서관 20명, △헌정기념관 7명임. 현재 국회 청소용역 노동자는 하도급업체(전홍환경공사, 2011.1.1. ~ 2013.12.31., 3년 계약)에 소속되어 만 65세(본인 의사 68세까지 근무 가능)까지 일할 수 있는 상황임.

2) 국회 청소용역 노동자 열악한 노동조건

□ 국회 청소용역 노동자 임금 및 노동조건은 매우 열악한 상황임. 현재 국회 청소용역 노동자 임금 및 근로조건 문제점은 낮은 임금체계 설정(기본급 104만원)임. 국회 청소용역노동자 월 평균 임금(남성 122만원, 여성 117만원)은 공공부문 직접고용 시간제 비정규직 월 평균 임금(100만원) 보다 조금 상회하는 수준에 불과함.

[표 3] 국회 청소용역 임금실태(2013, 단위: 원)

구 분	임 금				상여금	총계	전년 대비 증감(%)
	기본급	직무수당	특별작업수당	소 계			
미화원(남)	1,045,740	-	44,290	1,090,030	130,720	1,220,750	3.0
미화원(여)	1,045,740	-	-	1,045,740	130,720	1,176,460	

□ 국회 청소용역 여성노동자 월 평균 임금(117만 5천원)은 정부 공공부문 비정규직 종합대책 방침(중소기업 미 시중 노임단가 수준에 못 미침)은 고사하고, 주요 서울지역 청소용역 노동자 임금 수준(117만9천원, 대학교 118만8천원, 병원/의료기관116만6천원)에 불과함. 특히 국회 청소용역 노동자 임금수준은 동일 유사 공공부문인 2012년 서울시 청소용역 노동자 평균 임금(137만5천원, 본청 144만8천원)의 85.7% 수준에 불과함.⁶⁾

[표 4] 서울지역 청소용역 노동실태(2013.10, N=452)

업종	평균 연령	주당 노동 시간	1일 근로 시간	월 총액임금			
				계	기본급	식대	교통비
대학교 (277명)	60.0	38.4	7.8	118.8	109.4	3.1	0.6
병원/의료기관 (175명)	57.5	42.8	8.4	116.6	103.6	4.5	0.6
전체	59.0	40.1	8	117.9	107.1	3.7	0.6

* 주 : 서울지역 청소용역 조사대상 표본은 대학교 23개 사업장, 병원/의료기관은 19개 사업장. 청소노동자 평균 근속년수는 4.3년(동종업계 경력 6.1년)이며, 반복경신 회수는 3.9년이었음.
* 자료 : 한국노동사회연구소 서울지역 청소용역 실태조사(2013.10) 원자료 재구성

□ 국회 청소용역 임금실태를 분석해 보면, 서울시 청소용역 노동자에 비해 상대적으로 낮은 기본급과 제 수당이 전무하기 때문임. 현재 국회 청소용역 노동자(여성) 임금구조는 ‘기본급(104만5천원) + 상여금(13만원)’ 형태로 되어 있음. 하지만 서울시 공공부문 청소용역 노동자의 경우 식대 및 교통비 등이 임금 항목에 포함되어 있기 때문에 월 140 ~ 150만원 전후의 임금을 받고 있는 것임.

6) 2012년 공공부문 직접고용 비정규직 월 평균 임금은 120만원이며, 기간제 179만원(민간 169만원), 시간제 100만원(민간 68만원)이며, 간접고용 비정규직 월 평균 임금은 190만원(공공부문 파견 190만원, 용역 156만원)으로 나타났다.

[표 5] 서울시 주요 공공부문 청소용역 노동실태(2012, 단위: 세, 시간, 만원)

서울시 주요 조직 (사업장)		평균 연령	1주일 평균 근무시간	월 총액 임금
본청		56.4	50.0	144.8
직속기관(시립대학교)		59.1	40.1	132.8
사업소		60.3	45.6	130.5
투자출연 기관	계	59.4	44.0	110.7
	서울메트로	56.0	47.4	137.6
	서울도시철도공사	56.5	48.0	150.2
서울 공공부문		57.1	46.8	137.5

자료 : 김종진(2012), "서울시 '좋은 일자리' 만들기 기본방안 연구"의 청소용역 노동자 실태조사 원자료 재구성.

3) 국회 청소용역 연령과 정년 문제

□ 국회 사무처의 청소용역 노동자 직접고용 전환의 주요 쟁점 중 하나는 정년(60세 정년)으로 인한 연령 문제이며, 직접고용 시 정년 설정 문제임. 여기에서 중요한 쟁점은 청소용역 노동자의 현행 평균 연령과 정년 문제인데, 현재 국회 청소용역 노동자 중 직접고용 전환 시 정년 초과자(61세 이상)는 약 28% 수준임.

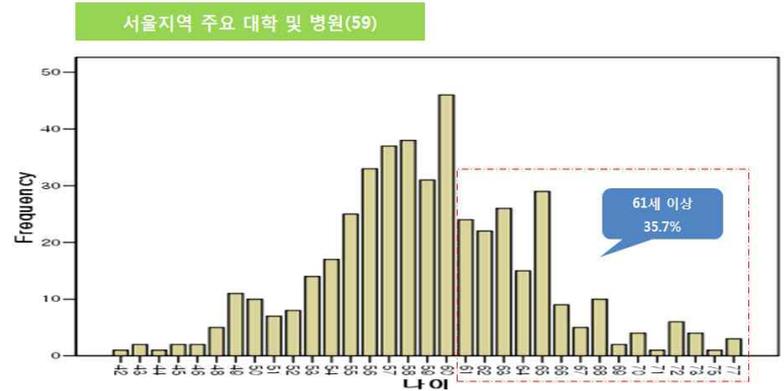
[그림 8] 국회 청소용역 노동자 연령분포(2013.10, 단위: 명)



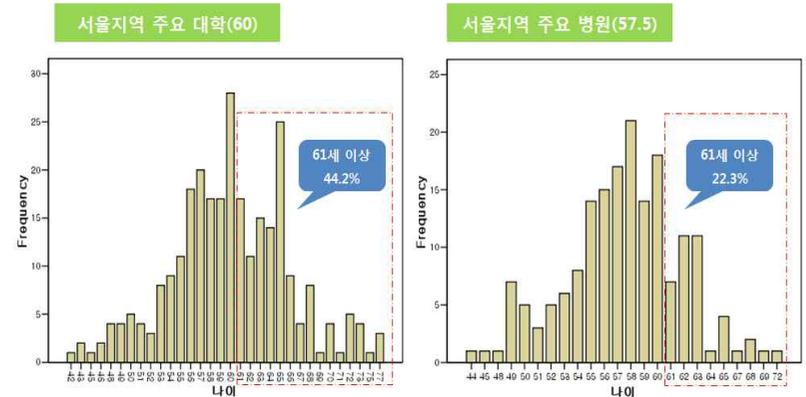
* 주 : 61세 이상 연령 현황(국회 사무청 58명, 노동조합 53명) 수치는 다소 차이.

* 자료 : 국회 청소용역 현황은 국회 내부자료(2013.10.14.) 및 노동조합 내부자료(2013.11.4.) 재구성.

[그림 4] 서울지역 주요 대학 및 병원 청소용역 노동자 연령분포(2013.10)

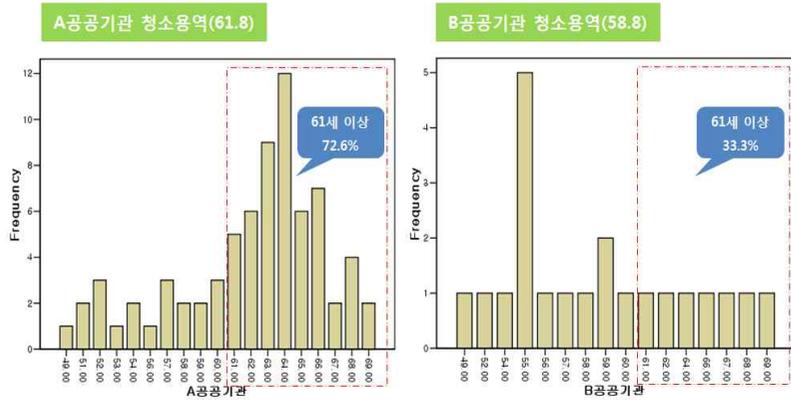


[그림 5] 서울지역 주요 대학 및 병원 청소용역 노동자 연령분포(2013.10)

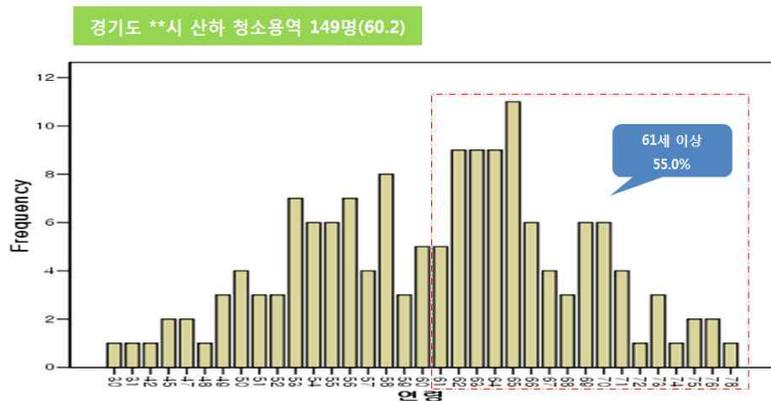


□ 하지만 국회 청소용역 노동자의 연령은 우리 사회의 고령화 추세를 반영하는 것을 물론, 청소 업무라는 직무 특수성에 기인한 연령구조를 고려해야 함. 현재 서울지역 주요 청소용역 노동자의 평균 연령은 59세(대학 청소 60세, 병원/의료기관 청소 57.5세)이며, '61세 이상 연령' 당사자는 약 35.7%(대학 청소 44.2%, 병원/의료기관 청소 22.3%) 정도임([그림 4], [그림 5]).

[그림 6] 공공부문 공공기관(중앙,지방) 청소용역 노동자 연령분포(2013.10)



[그림 7] 경기도지역 A지자체 청소용역 노동자 연령분포(2013.10)

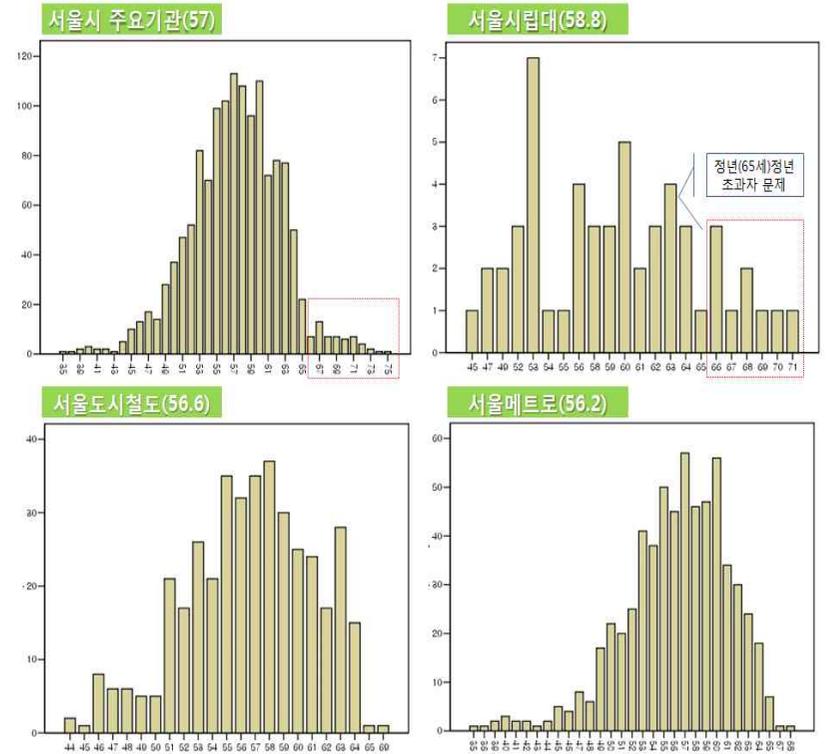


자료 : 김중진(2013.10), 경기도 **시 청소용역 노동자 실태조사 원자료 재구성.

□ 물론 발제문 [그림 6]에서 알 수 있듯이, 두 개의 공공기관(중앙, 지방 공기업) 청소용역 노동자 평균 연령은 58.8세(61세 이상 33.3%) ~ 61.8세(61세 이상 72.6%) 수준임. [그림 7]의 경기도 A지자체의 청소

용역 노동자 평균 연령 또한 60.2세(61세 이상 55%)라는 점을 고려하면, 고령화 문제는 이제 국회만의 특수한 쟁점은 아닌 상황임.

[그림 8] 서울시 및 주요 기관 청소용역 노동자 연령분포(2012년, 단위: 명, 세)



자료 : 김중진(2012), 『서울시 '좋은 일자리' 만들기 기본방안 연구』의 청소용역 노동자 실태조사 원자료 재구성.

□ 현재 청소용역 노동자를 직접고용으로 전환/전환 중인 서울시의 경우, 2012년 조사 당시 평균 연령은 약 57.1세(기관별 평균 연령: 최소 평균 56세 - 최대 60세)였고, 서울시 주요 기관의 61세 이상 초과자 비율은 약 23.9%였음. 그러나 서울시는 간접고용 비정규직의 직접고용 전환을 위해, 정년 초과자 문제를 ‘직제 이원화’ (정년 60세 공무직 + 정년 초과자 준공무직 : 61세 이상 - 65세) 방식을 통해 정년문제를 해결하바 있음.

[참조] 주요 청소용역 노동자 정년 현황(2013년)

사업장 명	정년	사업장 명	정년
서울대	67세	송실대	70세
이화여대	70세	서울 A대학교	만 68세
연세대	70세	인천 A대학교	만 68세
경희대	70세	대전 B대학대	만 61세
홍익대	70세	인천 B대학교	68세
고려대	70세	인천 A대학교(**사업장)	60세(직접고용)
고려대병원	70세	인천 C대학교	없음
인덕대	70세	인천 D법원	만 65세
한예중	70세	경북 F대학교	만 65세
덕성여대	70세	부산대	72세(단협 규정없음)
연세대재단빌딩	70세	프레스센터	70세(신규자 65세)
부산지하철	만64세	한전	70세(재직자 규정 없음)
서울시 공공부문 본청/사업소/기관	65세(직접고용)	국회	65세(68세 근무 가능)

* 자료 : 각 대학 실태조사 및 노동조합 자료 재구성

4) 서울시 청소용역 노동자 직접고용 전환 사례와 시사점

가. 서울시 직접고용 전환 상황

□ 공공부문 중 청소용역을 직접고용으로 전환한 서울시는 비정규직 2차 중합대책(2012.12.4)으로 간접고용 비정규직(6,231명)의 단계적으로 직접고용 업무를 직영으로 전환하고 있음. 주요 직종(청소, 경비, 시설, 기타) 중 청소용역 노동자(약 4,172명)가 1단계 전환 대상으로 선정되어 각 기관/조직 별로 기존 도급업체와의 계약 종료 이후 전환되고 있는 상황임.

□ 서울시가 외주화된 업무 중 청소업무가 1단계 선정 기준이 된 것은 △저임금, △여성, △고령자, △규모, △3D 업무 등의 주요 기준들을 종합할 때 가장 취약계층으로 규정할 수 있는 간접고용 노동자이기 때문임. 따라서 서울시는 주요 간접고용 업무를 단계적(청소-시설관리-경비- 기타 업무)으로 직접고용으로 전환 계획을 밝힘 바 있음.

□ 그간 서울시 비정규직 중합대책에 따라 서울시 본청 청소용역 노동자부터 직접고용 전환되었고, 지하철(서울시도시철도공사, 서울메트로)은 준공영화 방식 중 하나인 자회사 형태를 선택하여 고용 전환되었음.⁷⁾ 이때 서울시 청소 노동자의 정년을 65세(정년 초과자 준공무직, 65세까지 기간제 계약)로 규정했음. 2012년 서울시 청소 노동자 조사대상 평균 연령은 약 57세(61세 이상 약 25.9%, 정년 65세 이상 초과자 약 4.5%)였음.

나. 직접고용의 긍정적 효과 - 사회적, 법제도적, 정책적, 경제적 타당성

□ 서울시 간접고용 비정규직의 직접고용 전환으로 단기적으로는 예산 감소 효과도 부가적으로 확인 되고 있음. 2012년 기준으로 서울시 청소 분야 외주비용(도급계약) 예산을 분석한 결과, 외주시 인건비(658억)보다 직접고용으로 인건비(765억원)는 약 16.3% 정도 더 소요 됨([표 6]).

□ 하지만 외주업체의 인건비(71.7%), 사회보험료(6.8%), 복리후생(0.8%)을 제외한, 이윤(평균 4.4%), 관리운영(3.3%), 부가가치세(9%) 등 소요경비(415억원) 중 직접고용(254억원)으로 약 39%(53억원)의 비용이 줄어들어 단기적인 예산절감효과도 있어, 직접고용 기간제 정규직 전환보다도 사실 사회정책적인 효과와 의미가 큼.

[표 6] 서울시 간접고용의 직접고용 전환 시 비용절감 효과 분석내역

	외주시	직접고용	증감률
인건비	65,784,096	76,497,792	16.3%
경비	41,508,143	25,435,120	-38.7%
합계	107,292,239	101,932,912	-5.0%

7) 서울시 투자출연기관인 지하철 중 서울도시철도공사는 (주)서울도시철도그린환경, 서울메트로는 (주)서울메트로환경이라는 자회사 설립을 통해 간접고용 청소용역 노동자의 고용전환 진행(정년 65세)되었음.

[표 7] 서울시 직접고용 전환 시 청소업무 비용절감 내역(청소 인건비 설계내역 기준, 단위: 천원)

	도금액	인원	1인 월 도금액	현재 월 임금수준	월도금액 월임금차	직무급 수준	예산절감
본청사업소	13,592,626	502	2,165	1,361	804		△2,310,429
투자출연기관 (지하철제외)	11,969,477	504	1,914	1,168	746	1,528 (제수당 미포함)	△27,881
메트로 도시철도공사	81,791,503	3,116	2,210	1,498	512		△3,021,017

*자료 : 서울시 '좋은 일자리' 만들기 기본방안 연구보고서 재인용.

□ 다른 한편 몇몇 공공기관(A, B) 사례에서도 무기계약직 임금을 적용하여 청소용역 노동자를 직접고용으로 개선 할 경우, 간접고용 대비 연간 약 12%~15% 절감 효과 가능([표 8]). [표 9]에서 알 수 있듯이 현재 공공기관 용역업체의 간접고용 노동자의 실제 급여 지급율이 용역 원가 상 인건비의 70%~79% 정도에 그치는 상황임.

[표 8] 공공기관 청소용역 업무 직접고용 전환 비용 추계(단위: 천원)

구분	인원	직접고용(A)/월			간접고용(B)/월			대비 (A/B)
		계	인건비	부대 경비	계	인건비	부대 경비	
A기관	73	120,891	111,265	9,626	144,054	104,848	39,206	83.9
B기관	21	39,321	33,828	5,493	46,258	31,463	14,795	85.0

[표 9] A공공기관 간접고용 근로자 원가 대비 임금 지급율(단위: 천원)

구분	계	주차안내용역	청소용역	시설관리용역	기타용역
지급율	77%	79%	70%	78%	79%

* 자료 : A 공공기관 내부자료(2012년) 재구성

□ 때문에 직접고용으로 전환하여 실급여 지급율을 100%로 하더라도 용역업체의 일반관리비(5%)를 포함하지 않은 순수 절감 항목으로, 이윤(10%)과 부가가치세(10%)에서 최소 10% 정도의 예산 절감이 추

정되기에, 직접고용 전환 비용은 조직 내에서 일정하게 상쇄(trade-off) 가능한 것임.

□ [표 10]에서도 알 수 있듯이, 국회 사무처 내부자료에서도 현행 청소용역 업무를 직영화(내부화)하면 외주화(아웃소싱)한 비용보다 인건비는 3억9천9백만원 정도 증가되고, 퇴직금/사회보험/복지비용 등이 약 1억3천8백만원 증가(5억5천만원 → 6억8천8백만원으로)할 수 있으나, 일반관리비, 이윤, 부가세 등 예산에서 약 5억3천4백만원 정도 감소 할 수 있기에,⁸⁾ 국회 사무처에서도 예산 부분은 현재 직접고용의 주된 문제가 되지 않는 것으로 판단하고 있음.

[표 10] 국회 청소용역 직영화 시 소요예산 추정(2013.10, 단위: 백만원)

구분	'13년 예산 금액	직영화 시 예산(추정)	
	금액	금액	산출내역
총액	4,440	4,586 (3% 증)	· '14년 정부예산안
근로자 인건비	3,150	3,549 (17% 증)	?
퇴직급여충당금	246	290	· 인건비에 연동하여 상승
4대보험 등	270	273	· 총임금×9.893%
복리후생비	34	125	?
청소용품구입비	160	296	· 의회회관 신축 및 리모델링으로 관리면적 증가 · 신규장비 구매 및 용역회사 보유장비 인수
기타경비	182	53	· 지방소득세, 장비유지보수비 등
일반관리비, 이윤	131	-	
부가세	403	-	
인원	204인	204인	

주 : 1) 소요예산은 2014년도 정부예산안에 반영된 45억 8,600만원을 근거로 한 추정치이며, 국회사무처는 2014년도 예산요구안에 청소용역 관련 58억원을 요구한 바 있음.

2) 직접고용으로 전환하는 경우에는 관리 인력의 증원과 그 비용이 추가적으로 소요될 것으로 예상됨.

자료 : 국회 사무처 국정감사 자료 재인용

□ 오히려 국회 사무처 내부자료에서는 직접고용 전환 시 관리 인력 증가

8) 지난 3년간 국회 시설관리업체에 지급한 수수료는 약 45억 정도이며 연평균 12억에서 16억 정도 되고 있음.

및 추가 비용이 발생할 수 있을 것으로 추정하고 있음. 하지만 전체 청소용역 인력(204명)의 인사관리 시스템 개편(자체 조반장제도 활용, 내부 승진사다리와 책임과 권한 부여)으로 일정한 인력 조정이 가능함. 또한 약 204명의 인력관리를 위한 업무를 사무처 운영과(인사총무부서)에서 담당할 수 있고, 이를 위한 추가 사무관리 인력이 필요하다면 직접고용 전환 비용 혹은 추가 예산 편성을 통해서라도 노력해야할 문제 임.

4. 맺음말

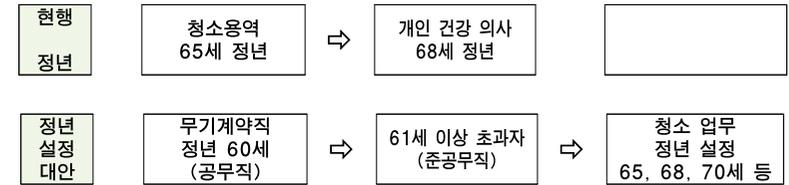
□ 앞에서 검토한 바와 같이 국회 청소용역 노동자 문제는 우리 사회 전반적인 간접고용과 청소 노동자 문제를 그대로 보여주고 있음. 예를 들면 외주화로 인한 간접고용문제는 고용불안뿐 아니라, 헌법에 보장하고 있는 근로의 권리(32조)와 노동권(노동3권)을 모두 침해하고 있는 것임. 그런데 이런 이유로 현재의 국회 청소용역 업무를 그대로 방치(외주화) 할 경우 고용불안과 처우개선은 요원하며, 현재 확인된 위법적이고 탈법적인 문제는 해소되지 않을 것임.

□ 현재 국회 사무처의 주된 청소용역 직접고용 전환 거부 의향(?)은 △직접 고용으로 인한 추가 예산 발생(관리인력 증원 포함), △청소용역 노동자 정년 설정 및 초과자 문제, △간접고용 시설관리직이나 직접고용 기간제 직종(어린이집 보육보조, 인턴 등)과의 형평성 문제 3가지로 요약됨. 그러나 발제문 본문에서 이와 같은 문제는 어떻게 해결 가능한지 탐색적 차원에서 혹은 경험적 사례(서울시, 공공기관)에서 잘 확인시켜 주고 있음. 다음은 위 3가지 쟁점에 대한 주요 가능할 해결방안을 정리한 것임.

- 첫째, 앞에서 검토한 바와 같이 현재 청소용역 직접고용으로 인한 예산 문제는 직영화로 인한 단순 인건비 성격을 고려하면 예산 설계 여부에 따라 비용 절감 효과 가능(임금, 복지 제도, 여타 장비나 기자재 구입 등의 예산 절감 등). 관리인력 증가문제 또한 내부 인사승진 사다리 제도(청소 조

반장)를 통해 일부 흡수될 수 있고, 최소 인력(현 관리 인력 4명 + @)도 고려 할 수 있음. 물론 중장기적으로 임금 및 복지제도 개선으로 인한 예산 추가 발생 문제가 있으나, 이것은 경제성장파 물가상승 등을 고려한 인건비 증가요인으로 모든 사업체에서 발생할 수 있는 문제임.

- 둘째, 청소용역 직접고용으로 인한 정년 설정 문제는 서울시 사례처럼 이원적 인사관리 모델(정년 = 공무원직 + 정년 초과자 = 준공무원직)을 통해서 해결 가능함. 물론 청소업무 정년 설정 문제는 이해당사자와의 논의, 여타 유사 사업장 사례, 내외부 전문가 의견수렴 등을 통해서 설계하면 됨. 이는 청소업무 특수성(고령자)을 고려해야할 문제이며, 일반적으로 당사자 ‘관측’ (일하는 곳과 유사 동종 업무의 암묵적 65세-68세, 70세 정년)과 ‘기대’ (고령화 시대의 65세 이상 업무 수행 가능)의 프레임 설정될 것으로 보여 짐.



- 셋째, 타 업무 및 직종과의 형평성 문제는 국회 간접고용 비정규직의 직접 고용 전환은 ‘조직 일괄 전환 방식’ (인천시)과 ‘직종별 단계적 전환 방식’ (서울시) 중 선택할 수 있음. 예를 들면 조직 구분에 따라 서울시처럼 본청과 사업소/직속 직종 일괄 전환 방식이 가능하고, 인천시처럼 직종과 상관없이 산하 기관과 본청 사업소가 별개로 시기별 분리 전환 하는 등이 있기에, 전환 방식은 조직 상황과 조건으로 고려하여 다양한 방식이 가능. 오히려 정원과 예산 등 지침규정의 문제가 아니라, 조직 내 형평성 문제를 이유로 직접고용 전환의 애로사항을 꼽는 것을 고용구조 개선 의지가 없는 것임.

□ 끝으로, 국회 청소용역 간접고용 업무의 직영화(내부화) 전환의 주장과 이

유는 무엇보다 우리 사회에서 비정규직 증가로 인한 사회양극화 해소 및 고용의 질 개선이라는 취지가 있는 것임. 정부가 모범 사용자로서 공공 부문에서 양질의 일자리 창출을 위해 노력해야함에도 불구하고 ‘국회’에서 조차 청소용역 노동자자의 직접고용 전환 약속(2011년)을 이행하지 않는 것은 국회가 향후 국민들에게 어떤 제안을 할 수 있을 것인가 고민해야 할 문제임.

- 요약하면, 국회 청소용역 업무의 내부화를 통한 간접고용 노동자의 직접고용 전환은 아래의 [표 11]과 같이 법제도적, 사회적, 정책적, 경제적 타당성이 충분함. 따라서 국회는 현행 청소용역 하도급 업체와의 계약 종료(일정기간 자동 계약기간 3-6개월 가능) 후 직영화를 통한 고용의 질 개선이라는 취지에 부합하는 정책방향을 이행을 해야 함.

[표 11] 국회 청소용역 간접고용 노동자 고용구조 개선의 타당성 검토 의견

구분	국회 직접고용 효과
법제도적 타당성	* 국회 비정규직 개선 직제개선안 이행(2011년) * 사내하도급의 위법적이고 탈법적인 문제 해소(근기법, 노동조합법)
사회적 타당성	* 비정규직 해소, 사회양극화 해소 * 비가시적, 비물질적 효과 [서비스 질 개선, 소속감 향상으로 업무능력 향상, 만족도 개선]
정책적 타당성	* 정부 공공부문 비정규직 대책과 지침(2006~2013) 이행 모범 * 국회 간접고용 비정규(506명, 83%) 고용불안 및 노동조건 개선
경제적 타당성	* 비용절감 효과 가능 * 설계 방식에 따라 간접고용 대비 12%~17%수준 예산 절감 가능

주 : 1) 2013년 신세계 이마트는 '간접고용(도급용역근로)' 노동자 약 1만명을 정규직 전환하였으며, 직접고용 전환으로 퇴직률 하락(9%), 업무 숙련도 향상(오류 감소 75%), 친절도 향상(소비자 불만 65% 감소) 등의 긍정적 효과가 있다고 밝히고 있음.
2) 서울시 청소용역 노동자의 직접고용 전환(본청 기준)으로 청소용역 노동자의 고용불안 해소와 처우개선은 물론 조직 내 만족도가 높아졌음.
3) 현행 청소업무는 1년 내내 운영되는 업무로, 직접고용 전환 기준인 11개월(정부, 서울시 9개월) 이상 상시 지속적인 업무이면서, 향후 2년 이상 현행 업무가 지속되는 업무 임(다만, 교량사 예외 포함).

- 다만, 국회 청소 업무 노동자의 임금 및 처우 수준을 어떻게 개선할 것인가는 내부 논의를 통해 고민해 봐야 할 문제임. 서울시 청소용역 노동자(본청)는 2013년 기준으로 월 정액 152만8천원(직무급) 정도인데, 국회 청소용역 노동자는 현재 이 조건에 미치지 못하는 상황이므로 국회 내부의 개선 노력이 수반되어야 함.

[표 12] 서울시 공공부문 비정규직 처우개선안(단위: 천원)⁹⁾

대상	근속	기본급 (*직무급)	근 속 가산급	기본급+ 근속급	휴가비	가 계 지원비	상여급	장려 수당	급식비	여비 (*교통)	위생 수당	대 민 활동비	지급 총액
기간제 전환 대상자	1			8,408	1,051	1,051	2,803	840	1,572	1,680	600	600	18,605
	30	16,320	6,840	23,160	2,895	2,895	7,740	840	1,572	1,680	600	600	41,962
청소 전환 대상자	1	15,216 (월 1,268)		720 (월 60)					120 (월 100)	120 (월 100)			15,280
	15	15,216 (월 1,268)		1,056 (월 88)					120 (월 100)	120 (월 100)			15,560

주 : 1) * 직무급과 교통비는 서울시 간접고용 비정규직의 직접고용 전환자 임금구성 항목
2) 간접고용 비정규직의 직접고용 전환대상 자의 기타 제수당(연장, 연장, 휴일휴가 등)과 복리후생 비용은 제외.

9) 서울시 공무원(간접고용 → 직접고용 전환자) 임금은 월정액 약 152만8천원이며, 주요 임금항목 구성 중 직무급은 기본급 1,268,000원, 식대 및 교통비 각 100,000원, 직무수당 60,000원(레벨 1 기준)으로 되어 있음. 물론 연장 및 휴일과 연차수당 등 제수당은 포함되지 않은 금액이며, 서울시 직무급(기본급) 선정 기준은 △중소제조업 노임단가(월 127만원), △저임금 계층 월 평균임금(120만원), △서울시 청소용역 월 평균 기본급 상위 그룹(기본급 128만원) 등을 기준으로 하여 설정했음.