

## 요약

# 취약근로자 보호 ‘노동법 지키기’ 캠페인 진행 서울형 생활임금제도 민간영역으로 확대

## 2011년 박원순 시장 취임 후 지방정부 차원 노동정책 본격 실행

2011년 10월 서울시장 보궐선거(민선 5기)에서 박원순 시장후보가 당선되면서, 지방정부 차원의 노동정책이 본격적으로 등장하게 되었다. 서울시 민선 5기의 노동정책은 “노동 존중 서울시 만들기”의 기본 방향 아래 ▲ 좋은 일자리 만들기, ▲ 취약노동자 권리 보호와 복지 향상, ▲ 신뢰와 참여의 노사관계 형성, ▲ ‘노동인지적’ 서울시 행정 시스템 정착 등의 과제를 제시하고 실행하였다.

## 서울시, 비정규직 7천여 명 정규직화 ‘공공부문의 모범적 모델’

‘좋은 일자리 만들기’는 ‘공공부문 비정규직의 정규직화’로 구체화되었다. 서울시 비정규직 노동자 중 ‘상시적이고 지속적인 업무’를 하는 7,322명을 정규직화했다. 1차로 2012년 1,369명의 직접고용 비정규직(기간제, 계약직 등)을 ‘공무직’으로 정규직화했고, 2차로 2012년부터 2017년까지 청소, 시설, 경비 등 간접고용 비정규직 5,953명을 정규직화했거나 정규직화할 계획이다.

고용기간과 관계없이 ‘상시 지속적 업무’에 종사하는 비정규직을 정규직으로 전환하고, 55세~59세 사이의 비정규직도 정규직으로 전환하는 등 정규직 전환 기준을 대폭 완화함으로써 7천 명이 넘는 큰 규모의 정규직화를 이루어냈다.

또한 청소, 경비, 시설 등 간접고용 노동자 가운데 상대적으로 더욱 열악한 용역 노동자를 직접고용으로 전환하여 공공부문 비정규직 정규직화의 모범적 모델이 되었다.

이에 따라 공공부문 비정규직 고용구조가 실질적으로 개선되는 효과가 나타났다. 실제로 서울시의 정규직은 2010년 대비 2014년 351.1% 증가했고, 간접고용 비정규직은 2012년 대비 2014년 77.3% 감소하는 등 타 지자체와 비교할 때 괄목할 만한 변화를 보였다.

**[표 1] 주요 지방정부 무기계약직 변화추이**

	2010(a)	2011	2012	2013	2014(b)	(b)-(a)	증감률(%)
서울	354	354	686	1,119	1,597	1,243	351.1
부산	651	654	654	641	641	-10	-1.5
대구	391	389	374	386	397	6	1.5
인천	295	296	290	325	334	39	13.2
광주	321	326	377	380	383	62	19.3
대전	217	211	209	216	219	2	0.9
경기	366	366	396	400	415	49	13.4

자료: 남우근, 2014, 지방정부의 나쁜 일자리 현황과 과제

**[표 2] 주요 지방정부 간접고용 변화추이**

	2010(a)	2011	2012	2013	2014(b)	(b)-(a)	증감률(%)
서울	-	-	1,052	717	239	-813	-77.3
부산	142	142	142	153	153	11	7.7
대구	181	191	196	239	251	70	38.7
인천	371	419	400	476	502	131	35.3
광주	85	85	85	87	87	2	2.4
대전	78	78	79	79	79	1	1.3
경기	205	218	239	256	274	69	33.7

자료: 남우근, 2014, 지방정부의 나쁜 일자리 현황과 과제

서울시는 좋은 일자리의 민간부문 확산을 위해서 서울시 공공조달 시스템을 활용하고 있다. 공공조달 가이드라인을 설정해 서울시 입찰 과정에서 고용구조 개선을 위해 노력한 기업을 우대하는 정책을 시행하고 있다.

## 생활임금제도, 광역지자체 중 첫 시행 ‘저임금 개선수단 확보’

서울시는 2015년, 광역자치단체 중 최초로 최저임금의 120% 수준인 시급 6,687원(월 140만 원 수준)의 생활임금을 정해 시행했다. 이로써 공공부문 노동자의 저임금을 개선할 수단을 갖게 되었다.

그러나 서울시 생활임금제는 인간다운 생활을 보장하기에는 여전히 그 수준이 낮고, 적용대상도 시가 직접 고용한 소수의 노동자에 한정되어 있다는 비판이 제기되고 있어 개선이 필요한 상황이다.

## 근로자 권리보호 조례 제정하고 권역별 노동복지센터도 운영

서울시는 취약노동자 권리보호와 복지 향상을 위해서 지방자치단체 최초로 <근로자권리보호조례>를 제정해 제도적 근거를 확보했다. 또한 노동권 사각지대에 있는 취약노동자의 권리보호를 위해 노동권익센터와 권역별 노동복지센터(4곳)를 설치 운영하고 있다. 근로감독 기능을 보완하기 위해 자치구별로 1명씩 모두 25명의 시민명예노동음부즈만 제도도 시행하고 있다.

## 노동정책과 설치해 노동교육 진행... 노동정책기본계획도 발표

서울시는 ‘노동인지적’ 서울시 행정시스템 마련을 위해서 지방자치단체 최초로 노동정책과를 설치했다. 또한 서울시 공무원과 산하기관 직원들을 대상으로 노동교육을 진행하고 있다.

2015년 4월에는 <근로자권리보호조례>에 따라 <서울시 노동정책기본계획>을 발표, 취약노동자 보호, 노동기본권 보장기반 구축, 고용의 질 개선, 상생과 협력의 노사관계 구축을 위한 16개 분야, 61개 단위사업 과제를 제시하였다. 이로써 서울시 노동정책은 일회성을 벗어나 보다 종합적이고 지속적인 체계를 갖추게 되었다.

## 서울시 노동행정, 지방정부가 뜻있는 노동정책 집행하는 모범 사례

---

3년여의 짧은 기간 동안 단체장의 정책 의지를 중심으로 노동정책을 펴온 만큼, 본격적인 평가를 하기에는 다소 이르다고 할 수 있다. 또한 개별 정책별로 성과와 함께 한계가 존재하는 것도 사실이다. 그러나 서울시 노동행정은, 법 제도 구축이나 근로감독 권한이 주어지지 않은 한계 속에서도 지방정부가 의미 있는 노동정책을 마련하고 집행할 수 있다는 사례를 잘 보여주고 있다고 할 수 있다.

## 민간위탁은 적절한 기준·원칙 마련해 직접 고용화 추진도 한 방법

---

380여 개(1만 7천여 명 종사)에 이르는 민간위탁문제는 포괄적인 법제도와 복잡한 고용구조가 얽혀 있어 비정규직 고용구조 개선방안 마련에 어려움이 존재하는 것이 사실이다.

민간위탁 부문은 노동자 고용안정과 위탁운영의 효율성 사이에서 적절한 기준과 원칙을 마련하여 직접고용화 또는 개선된 고용안정 방안을 마련해야 할 것으로 판단된다.

## 생활임금도 2015년 최저임금 인상률 웃도는 수준으로 인상해야

---

소득불평등의 심화에 따른 빈곤층 노동자의 증가에 따라 사회적으로 최저임금 수준을 지금보다 크게 높여야 한다는 공감대가 형성되고 있다. 서울시 생활임금 수준도 2015년 수준보다는 크게 상향될 필요가 있다. 이를 위해서 2015년 최저임금 인상률(8.1%)을 상회하는 수준으로 생활임금 수준을 끌어올리는 것이 필요하다.

또한 생활임금이 상징적인 정책을 넘어 실효성을 담보하기 위해서는 서울시 민간위탁·용역 근로자 및 민간기업으로의 확산을 위한 전략적 실행방안을 마련할 필요가 있다.

‘서울형 생활임금제’를 민간영역으로 확산시키기 위해 ‘서울시 공공조달 가이드라인’에 생활임

금 적용기업에 대한 우대(가산점) 규정을 신설하고, 공공조달 부문에 의무적으로 생활임금을 적용하는 방안을 적극 검토해야 한다.

또한 자치구 생활임금제 확산을 위해 생활임금수준과 적용방식에 대한 서울시 표준안을 마련해 자치구에 권고하는 것과 함께, 자치구와 협의구조를 만들어 자치구의 생활임금제 시행을 적극 유도해야 한다.

## ‘지역밀착형 서비스 제공’ 노동복지센터를 25개 전 자치구로 확대

노동복지센터 설립 당시 사회복지시설과의 기능 중복에 대한 우려와는 달리 상담, 법률구조, 근로자복지에 대한 수요가 지속적으로 증가하고 있고 이용자 만족도도 높은 상황이다. 지역밀착형 노동복지 사업의 실효성을 높이고 지역밀착형 서비스를 제공하기 위해서는 현재 4개 자치구만 운영하고 있는 노동복지센터를 25개 전 자치구로 확대하여 운영하고, <서울노동권익센터>와의 유기적 협력을 강화해야 한다.

## 사회복지 서비스 종사자 권리보호 위해 ‘사회서비스재단’ 설립

아이 돌봄, 노인 돌봄, 장애인 돌봄 등 사회복지서비스는 기본적으로 공적서비스로서, 중앙정부와 지방정부, 공공기관의 책임성이 높은 영역이다. 또한 복지사업의 증가추세에 따라 시장이 지속적으로 확대되고 있음에도 사회복지서비스 근로자들은 노동법의 사각지대에서 고용불안정과 낮은 처우로 어려움을 겪고 있다.

서울시는 사회복지서비스에 종사하는 민간부문 근로자를 취약근로자 권리보호 정책의 가장 일차적인 대상으로 설정해 정책 대안을 마련할 필요가 있다. 그 대안 중 하나가 (가칭)사회서비스 재단 설립이다.

노인요양보호사 등을 포함하는 돌봄 근로자를 (가칭)사회서비스재단에서 채용하고, 양질의 체계적인 교육훈련체계를 갖춰 안정적인 고용상태에서 공적서비스를 담당하게 함으로써, 근로자 고용의 질을 높임과 동시에 복지서비스의 질도 높일 수 있을 것이다.

이러한 모델이 정착하고 성공한다면, 민간부문의 열악한 사회복지서비스 근로자의 권익 향상에 파급력이 생기게 될 것이다.

## 노동정책 영역의 거버넌스인 ‘서울시 노사민정협의회’도 활성화

—

거버넌스의 활성화는 민선 5, 6기의 대표적인 특징인데, 노동정책 영역의 거버넌스는 매우 부진한 상태이다. 노동조합, 기업, 행정기관, 공익대표 노사전문가 등의 주체적 참여를 적극적으로 끌어내기 위해서는 현재 제도만 존재하는 <서울시 노사민정협의회>를 실질화하고 활성화해야 한다.

이를 위해서는 현재 노사민정협의회에 참여하고 있지 않은 민주노총의 참여를 적극적으로 추진하는 것과 함께 좋은 일자리 만들기, 취약노동자 보호, 전략 사업의 실행 등 서울시 주요 노동정책 의제들을 추진하는 데 있어, 거버넌스형 실행방안을 마련할 필요가 있다.

## 고용·노동정책 통합관리하는 고용노동국 신설로 노동행정 강화

—

<노동정책기본계획>에는 노동정책 실행력 확보를 위한 전담조직 강화를 위해 고용노동국 설치를 중장기적으로 검토해 추진하는 것이 포함되어 있다. 실·국·본부 수가 제한되어 있는 상황에서 어려움이 있는 것은 사실이지만, 방대한 노동기본계획을 실행하기 위해서는 고용노동국 설치를 중장기적으로 검토할 것이 아니라 시급하게 추진해야 할 것으로 판단된다.

5대 핵심사업 중 하나인 ‘노동안전’ 영역은 그 중요성에도 불구하고 현재 노동정책과에 별도의 팀도 없는 상태이다. 또한 대표적인 취약근로자인 여성, 청년 노동문제는 여성가족정책실 담당으로 되어 있는데, 이 영역도 노동정책 부서에서 담당하는 것이 정책의 통합성과 일관성을 기할 수 있을 것이다.

서울시 차원의 일자리(고용) 정책도 대폭 강화될 필요가 있다. 특히 취업정보 제공·직업훈련·취업알선·취업사후관리 등의 고용서비스는 지자체 차원에서 기능 강화가 필요한 영역이라 할 수 있다.

따라서 고용노동국에서 담당하고 강화해야 할 사업기능을 적극적으로 발굴하고, 기존 타 부서에 흩어져 있는 고용/노동정책 기능을 통합 관리하는 방안 등을 마련해 고용노동국 신설을 위한 실제적인 준비에 들어갈 필요가 있다.

## 노조·경영자단체·시민단체 등 참여 ‘노동법 지키기 캠페인’도 시행

—

<서울시 노동정책기본계획>에는 취약근로자 권리보호 정책이 매우 큰 비중으로 포함되어 있다. 그러나 서울시의 행정력만으로 효과적인 정책 결과를 가져올 수 있을지는 의문이다. 중앙 정부의 근로감독기능과의 협업을 비롯한 타 행정기관과의 협력, 노동조합, 경영자단체, 시민단체 등이 함께 참여하는 (가칭)‘노동법 지키기 서울 캠페인’을 진행할 필요가 있다.

‘법정 최저임금 지급, 임금체불 근절, 근로계약서 작성, 근로기준법 지키기, 산업안전법 지키기’ 등을 세부 목표와 캠페인 메시지로 하고, 기관과 참여주체의 위상과 역할에 맞는 다양한 수단을 중층적으로 배치하여 변화를 이끌어내는 실제적인 캠페인 사업을 진행할 수 있을 것이다.