



서울연구원
정책리포트
210

2016. 3. 28

서울시 노동정책 성과와 과제

주진우

서울연구원
초빙선임연구위원

서울연구원
정책리포트
210

2016. 3. 28

서울시 노동정책 성과와 과제

	요약	3
I.	민선 5·6기 서울시 노동정책 성과와 한계	4
II.	서울시 노동정책의 발전 과제	10

주진우

서울연구원
초빙선임연구위원

02-2149-1077
joojw@si.re.kr

2011년 10월 출범한 민선 5기 이후 서울시 차원의 노동정책이 본격적으로 등장하게 되었다. 서울시는 ‘노동 존중 서울시 만들기’를 목표로 좋은 일자리 만들기과 노동자 권리보호 등 지방정부 노동정책의 기반을 마련했다. 앞으로 공공부문의 성과를 민간에 확산하기 위하여 비정규직의 정규직화, 생활임금 도입 등의 정책 대상을 민간부문으로 확대하고, ‘노동법 지키기 서울’ 캠페인 등으로 전략적이고 실효성 있는 근로자 보호 정책을 시행하여 지방정부 노동정책의 모델을 정립할 필요가 있다.

지방정부 노동정책 추진 모델의 기반을 마련

서울시는 7천여 명을 대상으로 ‘공공부문 비정규직의 정규직화’를 시행하여 고용불안정 문제를 선도적으로 해결했다. 또한 ‘근로자 권리보호 조례’ 제정, ‘생활임금제’ 시행, 노동권익센터와 노동복지센터의 설치·운영으로 취약 근로자 보호 정책도 적극 추진하고 있다. 일자리노동국과 노동정책과를 설치하여 노동행정 체계도 마련했으며, ‘노동정책 기본계획’을 수립하여 종합적·체계적 노동정책 기반도 구축했다. 이로써 서울시는 짧은 기간에 지방정부 차원의 노동정책 추진 모델을 제시했다.

좋은 일자리 만들기, 생활임금제 등을 민간부문에 확산시킬 방안이 필요

민간부문에서 ‘비정규직의 정규직화’를 확산시키기 위해, 서울시 민간위탁 부문의 고용개선 방안을 마련할 필요가 있다. 또한 사회서비스 근로자의 고용 안정과 서비스 질을 향상시키기 위해 ‘사회서비스재단’ 설립이 검토돼야 할 것이다. ‘생활임금제’도 서울시 민간위탁과 용역 근로자에게 확대 적용하고, 민간기업 도입을 위한 캠페인도 진행할 필요가 있다. 취약 근로자 권익보장을 위해 ‘노동복지센터’를 25개 모든 자치구에 확대 설치하는 것도 적극 검토해야 한다.

‘노동법 지키기 서울’ 캠페인 진행으로 취약 근로자 권익을 향상

노동법상 권리를 보장받지 못하는 취약 근로자를 보호하기 위해 ‘노동법 지키기 서울’ 캠페인을 대대적으로 진행할 필요가 있다. ‘임금 체불 근절’, ‘근로계약서 작성’, ‘최저임금 준수’, ‘성희롱 근절’, ‘산업안전법 준수’ 등의 기본권리 보장을 목표로 업종별 사용자단체, 노동조합, 관련 NGO, 서울시, 지방고용청 등이 함께하여 캠페인의 실효성을 높이도록 해야 한다. 더불어 서울지방고용청과 협력하여 근로감독과 캠페인을 병행할 필요가 있다.

I. 민선 5·6기 서울시 노동정책 성과와 한계

지방정부 최초로 노동정책을 시행

‘노동 존중 서울시 만들기’를 목표로 다양한 정책을 시행

- 민선 5기, 선도적 노동정책과 노동행정 체계를 마련
 - 공공부문 ‘비정규직의 정규직화’, ‘서울형 뉴딜일자리’ 시행, 자치구 ‘노동복지센터’ 활성화와 ‘노동음부즈만’ 도입 등 좋은 일자리 만들기과 취약 근로자 권리보호 정책을 시행
 - ‘근로자 권리보호 조례’ 제정, 노동정책과 신설 등 제도적·행정적 시스템을 구축하여 노동정책 기본체계를 마련
- 민선 6기, 종합적 노동정책을 마련
 - ‘생활임금제’ 시행, ‘서울노동권익센터’ 설립, ‘근로자권익보호위원회’ 운영 등 취약 근로자 권리보호 정책을 확대
 - 서울시 ‘노동정책 기본계획’을 마련하고, ‘일자리노동국’을 설치하여 종합적이고 체계적인 노동정책 체계를 마련
- 지방정부의 제도적 한계를 극복하기 위한 창조적 행정이 필요
 - 지방정부는 법률의 제·개정 등 노동정책 규율 권한이나 취약 근로자 보호를 위한 근로감독 권한이 없기 때문에, 이를 극복하기 위한 정책 마련이 필요

좋은 일자리 만들기를 선도

공공부문 비정규직 7천여 명을 정규직으로 전환

- 서울시 비정규직 중 ‘상시적이고 지속적인 업무’를 하는 7,322명을 정규직화

- 2012년 1,369명의 기간제 계약직 등의 직접고용부문 비정규직을 ‘공무직’으로 정규직화한 데 이어, 2013년부터 2017년까지 청소·시설·경비 등 간접고용 비정규직 5,953명을 정규직화 했거나 할 계획
- ‘비정규직의 정규직화’로 서울시의 고용 구조를 뚜렷하게 개선
- 서울시의 정규직은 2010년 대비 2014년 351.1% 증가했고, 간접고용 비정규직은 2012년 대비 2014년 77.3% 감소하는 등 다른 지자체와 비교해 괄목할 만큼 개선

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

취약 근로자 권리를 보호하기 위한 다양한 정책을 시행

서울형 생활임금제를 시행

- 광역자치단체 최초의 생활임금제 시행으로 인간다운 삶과 소득 불평등 해소를 추진
- 서울시는 2015년부터 생활임금제를 도입해 2016년에는 법정 최저임금(시급 6,030원)보다 18.5% 높은 시급 7,145원(월 환산 149만 3,305원)을 적용
- 서울시 생활임금은 현재 서울시 직접고용 근로자만을 대상으로 시행하고 있지만, 향후 민간위탁·용역 등의 간접고용 근로자와 나아가 민간기업 근로자로 확대가 필요

표 3. 2016년 서울시 생활임금 산출 내역

서울형 3인 가구 가계지출 모델(서울연구원)에 2014년 기준자료를 적용해 산출
산출 = [(a × 52%) + b + c] ÷ 365시간 = 시급 7,032원 ⇨ (월) 1,469,688원
· a: 가계동향조사상 3인 가구의 지출액 합계 월 3,364,505원 ⇨ a값에 빈곤기준선(전국 평균지출의 52%)을 적용한 월 1,749,542원
· b: 주거비, 최소주거기준(36㎡)을 감안한 실거래가를 기반으로 추정한 월 650,000원
· c: 사교육비, 서울평균의 50%인 월 167,500원
· 365시간: 성인 ① 전일제 근로자 월 209시간 + 성인 ② 시간제 근로자 월 156시간
↓
물가상승률 가산
시급 7,032원 × d = 2016년 시급 7,145원 ⇨ (월) 1,493,305원
· d: 2014년 서울시 소비자 물가상승률 1.6%

노동권익센터 설치 등 취약 근로자 권리보호 기반을 마련

- 근로자 권리보호 조례 제정으로 노동 정책의 제도적 근거를 마련
- 서울시 근로자 권리보호 조례는 “근로자들의 권리보호와 증진, 인간으로서 존엄과 가치를 유지하기 위한 최소한의 임금 보장, 근로환경 개선과 관련한 시장의 책무”를 규정
- 이 조례는 근로자의 권리보호와 증진을 위해 노동정책 기본계획을 수립·시행하도록 하고, 노동권 교육체계 마련 의무와 근로자 복지실현을 위한 행·재정적 지원 등을 규정

- 노동권익센터 설치, 자치구 노동복지센터 확대를 추진
 - 서울시는 취약 근로자 권익보호를 위해 2015년 노동권익센터를 설치하고, 자치구 4 곳에 노동복지센터를 운영
 - 노동법의 보호를 받지 못하는 사각지대 근로자에게 노동법 상담, 법률 구조, 노동법 고용 등의 활동을 전개
 - 근로감독 기능을 보완하기 위해 자치구별 1명씩 모두 25명의 시민명예노동감독부즈만 제도를 시행

노동 행정체계를 마련

일자리노동국, 노동정책과 신설로 노동행정 체계를 마련

- 일자리노동국을 신설
 - 2012년 9월, 지방정부 최초로 노동정책과를 신설해 노동정책 추진 부서를 마련
 - 2016년 2월, 기존 경제진흥실 산하 일자리기획단을 분리해 일자리노동국을 신설하여 서울시 고용노동정책의 독자적 추진 체계를 마련

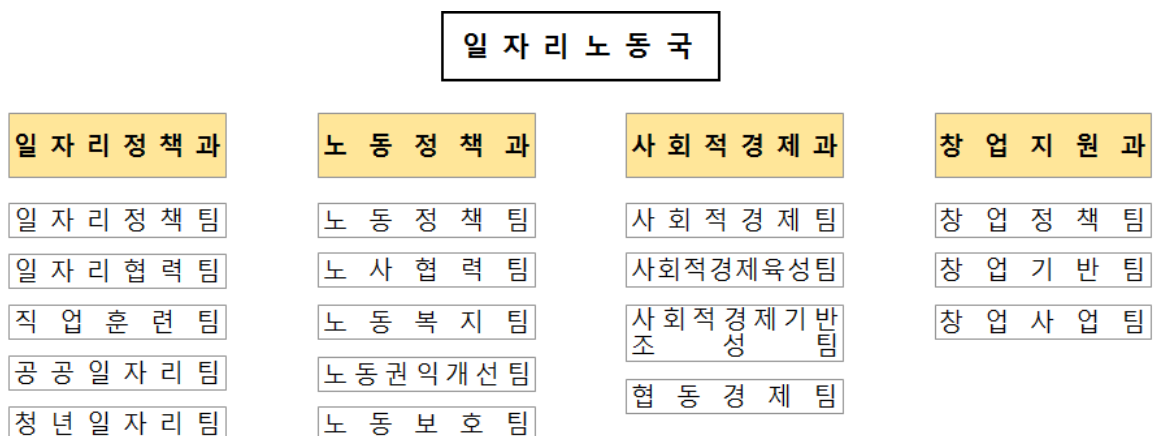


그림 1. 서울시 일자리노동국 조직도

노동정책 기본계획 수립으로 종합적, 체계적 노동정책 추진 기반을 마련

- 2015년 4월, 서울시 근로자 보호조례에 따라 노동정책 기본계획 수립
 - 기본계획은 ‘노동존중 특별시, 서울’ 비전 아래 취약 근로자 보호, 노동기본권 보장 기반 구축, 고용의 질 개선, 상생과 협력의 노사관계 구축 등 4대 정책 과제를 실현하기 위한 16개 정책분야, 61개 단위사업 과제를 제시
 - 행정 실효성을 높이기 위해 5대 핵심사업—고용안정 강화(비정규직의 정규직화), 적정임금 보장(서울형 생활임금), 삶의 질 개선(노동시간 단축), 노동안전, 노사존중(참여형 노사관계 모델)—을 제시



그림 2. 서울시 노동정책 기본계획 비전체계

민간부문 취약 근로자 권리개선에는 한계

비정규직의 정규직화, 생활임금 등 취약 근로자 개선이 공공부문에만 한정

- 비정규직의 정규직화가 서울시 직접부문과 청소·시설·경비 등에 한정
 - 서울시 민간위탁 비정규직 고용개선 대책은 구체화되지 못했고, 공적 서비스인 사회 서비스 부문의 고용 불안정은 상존
- 생활임금도 서울시 직접채용 근로자에만 적용
 - 민간위탁·용역 등 서울시 간접고용 부문에는 아직 생활임금이 적용되지 않고 있고, 민간 기업으로의 확산 방안도 부재

지방정부의 근로감독 권한이 부재

- 서울시에 근로감독 권한이 없어, 민간부문 취약 근로자의 권익 보호에 한계
 - 근로감독 권한이 있는 서울지방고용노동청과 협력하고 근로감독 기능을 보완할 수 있는 서울시 노동행정이 부족
- 시민 노동권의 인식개선 사업이 미흡
 - 취약 근로자의 노동권의 개선을 위해서는 사용자와 시민의 노동권 인식이 함께 높아져야 하나, 이를 위한 서울시 차원의 노력이 미흡

II. 서울시 노동정책의 발전 과제

민간부문 취약 근로자 권익향상을 위한 전략이 필요

집중사업 영역 설정과 종합적이고 체계적인 노동정책이 필요

- ‘공공부문 비정규직의 정규직화’ 등 좋은 일자리 정책을 확산
 - 직접고용 부문의 정규직화에 이어, 민간위탁 부문도 적절한 기준과 원칙을 수립하여 직접고용화 또는 개선된 고용안정 방안을 마련
- 취약근로자 권익향상과 복지 증진을 위한 전략 사업이 필요
 - ‘생활임금제’ 대상을 서울시 직접고용 근로자에서 민간위탁·용역 등 간접고용 부문으로 확대 적용하고, 주요 민간기업으로 확산하기 위한 실행방안을 마련
 - ‘사회서비스재단’을 설립해 고용과 처우가 열악한 사회서비스 노동자를 직접 고용하여 근로자에게 좋은 일자리를 제공하고 복지서비스의 질을 제고
 - 노동법의 사각지대 해소를 위해 서울시·지방고용청·노동조합·경영계·노동사회단체 등과 함께 ‘노동법 지키기 서울’ 전략 캠페인을 진행

주요 추진전략

주요 과제	추진 전략
좋은 일자리 만들기 정책 대상 확산	- 공공부문 비정규직의 정규직화를 민간부문에도 확산 - 서울시 민간위탁 부문에 관한 고용구조 개선 방안을 마련 - 정규직 전환 모니터링을 강화해 지속적 처우 개선 노력
취약 근로자 권익 향상과 복지 증진	- 서울형 생활임금제의 확대 적용 - 노동복지센터를 모든 자치구로 확대 - 사회서비스재단 설립으로 사회서비스 노동자 고용안정과 권리를 보장
사각지대 근로자를 위해 ‘노동법 지키기 서울’ 캠페인 진행	- 노동기본권 보호 캠페인 추진으로 사회적 공감대를 형성 - 캠페인의 실행력을 담보하기 위해 열린 추진조직을 구성 - 지역별, 업종별로 세부적인 캠페인 전략을 마련 - 지방고용청과의 유기적인 협력으로 캠페인 효과를 제고

좋은 일자리 만들기 정책 대상을 확산

공공부문 비정규직의 정규직화를 민간부문에 확산

- 서울시 민간위탁 부문에 관한 고용구조 개선 방안을 마련
 - 직접고용 부문의 정규직화에 이어, 민간위탁 부문도 적절한 기준과 원칙을 수립하여 직접 고용화 또는 개선된 고용안정 방안을 마련
- 공공조달제도(계약제도)를 개선해 민간기업 고용구조 개선사업을 강화
 - 서울시 공공조달 입찰 기업이 고용구조 개선 등 근로자 권리보호 이행 시 가산점 부여
 - 서울시가 정한 적정임금(또는 생활임금)을 입찰기업 인건비의 최소 기준으로 제시하는 등 공공조달 제도 강화로 민간부문의 좋은 일자리를 유도
- 국·시·구비 매칭사업 부문과 25개 자치구 비정규직의 문제 해결에 노력
 - 국·시·구비 매칭사업(방문간호사·상담사·의료급여사 등)과 25개 자치구에서 비정규직의 정규직화 이행을 추진

정규직 전환 모니터링을 강화하고 지속적 처우 개선을 위해 노력

- 공공부문 비정규직의 정규직 전환 모니터링으로 점검
 - 2017년까지 단계적으로 시행되고 있는 공공부문 비정규직의 정규직 전환 이행 과정을 모니터링하여, 취지가 잘 이행될 수 있도록 점검
 - 신규 채용 시, 상시·지속 업무는 정규직(공무직)으로 채용하는 원칙 이행을 점검
 - 정규직 전환 이후, 기존 정규직과의 차별 해소와 처우 개선을 지속적으로 추진

취약 근로자 권익 향상과 복지 증진

서울형 생활임금제의 확대 적용

- 서울형 생활임금의 적정 수준을 검토
 - 2016년 서울시 생활임금인 시급 7,145원은 최저임금(시급 6,030원)보다 18.5% 높으며 서울시 표준가구 가계지출의 52% 수준이지만, ‘정상적인 생활이 가능한 임금’이란 도입 취지를 고려해 생활임금 수준을 검토
 - 중기적으로 유럽연합 등 선진국의 빈곤기준선인 중위소득의 60% 수준으로 끌어올리는 목표가 필요
- 실효성을 높이기 위해 생활임금의 민간부문 확산 전략이 필요
 - 서울시 간접고용 부문(민간위탁·용역 등)과 서울시 공공조달에 참여하는 민간기업으로 생활임금을 확산하기 위한 전략이 필요
 - 서울시 민간위탁·용역 노임단가 산정 시 생활임금을 적용
 - 서울시 공공조달 가이드라인에 생활임금 적용기업에 가산점 부여 규정을 신설
 - ‘서울시 용역계약 특수조건’에 생활임금 보전 의무조항의 신설
 - 서울시 소재 주요 민간기업과 생활임금 지급 협약 체결 등의 방법으로 민간부문 생활임금 적용 확대를 추진

노동복지센터를 모든 자치구로 확대

- 노동복지센터를 25개 모든 자치구로 확대 설치하여 현장 지원을 강화
- 노동복지센터는 노동상담, 법률구조 지원, 근로자 복지 지원, 교육 등으로 취약근로자의 권익을 향상시키는 지원 활동을 전개
- 현재 자치구 4곳에 설치된 노동복지센터를 25개 모든 자치구로 확대 설치

(가칭)사회서비스재단을 설립해 사회서비스 노동자 고용안정과 권리를 보장

- 사회복지서비스 부문 근로자를 직접 채용하는 사회서비스재단을 설립
- 노인요양보호사 등을 포함하는 돌봄 근로자와 사회복지서비스 부문 근로자를 서울시가 직접 채용해, 안정적인 고용과 노동권을 보장
- 사회복지서비스 부문 근로자의 고용의 질과 복지서비스의 질을 동시에 높이는 방안으로 적극 검토

사각지대 근로자를 위해 ‘노동법 지키기 서울’ 캠페인 진행

노동기본권 보호를 위한 캠페인을 추진해, 사회적 공감대를 형성

- 노동법 사각지대에 놓인 근로자를 위해 ‘노동법 지키기 서울’ 캠페인 전개
 - ‘노동법 지키기 서울’ 캠페인은 서울시 취약 근로자 노동환경의 실질적 변화와 개선으로 ‘노동이 존중되는 서울시’를 만들기 위한 유효한 정책 수단
 - ‘임금 체불 없는 서울시’, ‘근로계약서 작성하는 서울시’, ‘최저임금 준수하는 서울시’, ‘성희롱 없는 서울시’, ‘산업안전법 준수하는 서울시’ 등 5대 기본의제를 중심으로 캠페인 전개

캠페인의 실행력을 담보하기 위해 열린 추진조직을 구성

- 서울시 노사민정협의회를 중심으로 열린 추진조직을 구성
 - 업종별 사용자단체, 지역 현장 노동조합 및 현장 NGO, 서울시와 지방고용청, 서울교육청 등 관련 기관과 단체가 함께 참여

지역별, 업종별로 세부적인 캠페인 전략을 마련

- 서울시 지역별 노동환경의 특수성이 반영된 전략적 캠페인 추진
 - 서울디지털단지, 도심제조업, 식당 밀집지역 등 지역별 노동환경의 특수성에 기초해 다양한 캠페인 추진
- 대상의 특성에 따른 업종별 전략 캠페인 추진
 - 아파트 경비원, 아르바이트 청년, 대형마트 근로자, 청소근로자, 예술인 등 대상의 특성에 맞춰 해당 업종별 사용자단체, 노조 등과 협약 체결을 포함하는 전략적 캠페인 추진

지방고용청과의 유기적인 협력으로 캠페인 효과를 제고

- 근로감독 권한이 있는 서울지방고용청과 협력하여 근로감독과 캠페인을 병행
- 노동법 지키기 신고상담센터 공동운영, 노동법 준수기업 인증제를 공동 추진
- 서울시 차원 시민명예근로감독관(또는 시민명예노동옴부즈만)을 신설, 확대하여 고용청의 근로감독을 지원

표 4. 서울시 노동정책 추진 필요 과제

가. 좋은 일자리 만들기 실효성 강화

- ① 정규직 전환 실행의 성과 및 전환자 처우개선을 위한 모니터링 시스템 구축
- ② 국·시·구비 매칭사업 및 25개 자치구 비정규직 문제에 대한 해결방안 모색
- ③ 민간위탁 비정규직 고용구조 개선방안 마련
- ④ 재정대안 마련 및 효과적인 조직운영 방안 마련
- ⑤ 공공조달(계약제도) 개선을 통한 고용구조 개선 사업 확대
- ⑥ 서울형 뉴딜일자리사업의 민간일자리 연계서비스, 근무기간, 임금 등에 대한 개선
- ⑦ 뉴딜일자리 매니저의 역할 및 서비스 개선, 취업연계 역량 강화

나. 취약근로자 권익 향상과 복지 증진

- ① 사회서비스 노동자 권리 보장을 위한 정책 대안 마련: (가칭)사회서비스재단 설립
- ② 생활임금 수준 인상과 민간위탁·용역근로자로 대상 확대를 위한 전략적 실행방안 마련
- ③ 노동복지센터를 25개 자치구 전체로 확대 설립 운영
- ④ 노동권익센터-자치구 노동복지센터 연계 강화, 유관기관과의 협력 강화
- ⑤ 시민명예노동옴부즈만 활동 강화 및 노동복지센터 연계 활동
- ⑥ 명예근로감독관 제도의 도입 검토

다. 노사민정 거버넌스 구축

- ① 서울시 노사민정협의회 실질화와 활성화
- ② 서울시 노사정모델협의회를 투자출연기관으로 참여 확대, 공공정책 의제 협의 기능 강화

라. 노동행정기반 강화

- ① 노동/고용 정책 총괄 부서로 고용노동국 신설과 업무영역 구체화
- ② 시 분청, 산하기관, 자치구와 노동행정협의체 구성 운영
- ③ 노동교육 TF 구성 운영
- ④ 노동 관련 공무원 교육 강화와 실질화

마. 전략 사업의 진행

- ① (가칭)'노동법 지키기 서울' 캠페인 진행
-