

2021

대전지역 노동자가 제안하는 노동정책 보고서

2021. 11.



대전광역시노동권익센터

www.djiw.or.kr

목 차

인사말	5
사업개요	7
사업 경과	9
노동정책 수다모임	10
원탁회의	16
노동정책	19
부록1.	
5회 한국비정규노동박람회 주제토론	27

‘대전지역 노동자가 제안하는 노동정책’ 보고서를 내면서

대전광역시노동권익센터장 홍춘기

대전지역의 노동예산은 2021년 기준으로 대전시 전체 예산의 0.5%(1인당 19,296원, 나라살림연구소 이상민, 2021년)를 차지하고 있습니다. 반면 광주시는 0.9%(1인당 41,163원) 울산시는 0.6%(22,170원)로 전국 광역지방자치단체는 평균 0.7% (1인당 24,344원)의 예산을 노동예산으로 편성하고 있었습니다.

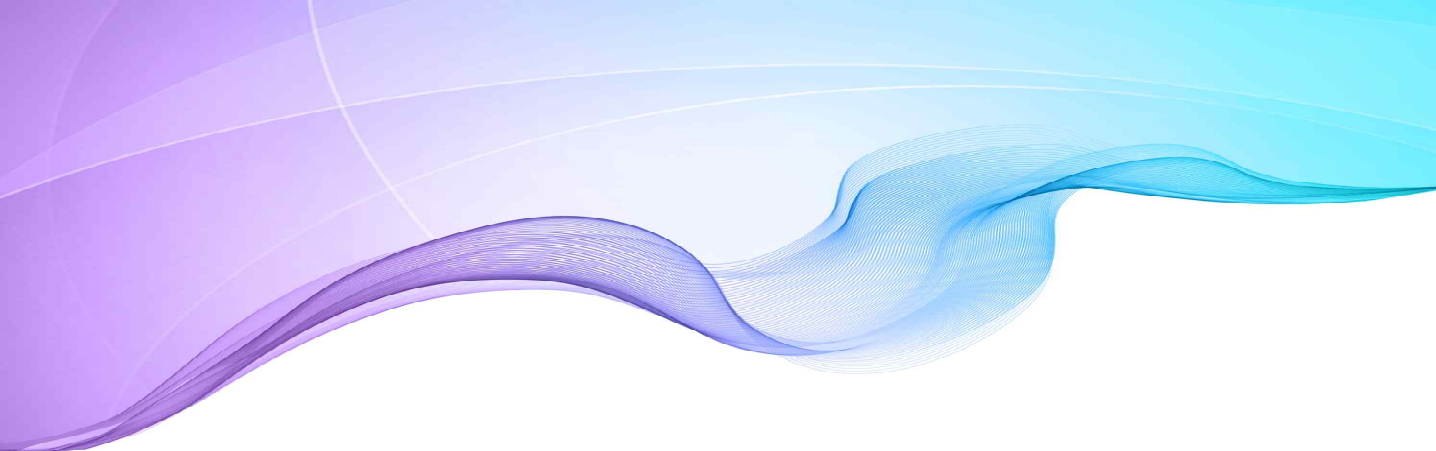
노동 관련 조례 현황을 살펴보면 대전은 25개, 광주는 36개 많은 차이를 보이고 있습니다. 지방자치단체에서 조례는 예산과 직결되는 것으로, 조례를 통해 예산을 책정할 수 있어 그만큼 대전지역의 노동정책이 광주에 비해 빈약함을 보여주는 지표가 됩니다.

지방자치단체는 2022년이면 민선 8기를 맞이하고 있습니다. 지난 4년간 대전지역 노동자들의 삶의 질은 얼마나 나아졌을까요? 대전광역시는 취약계층 노동자들을 위해 어떤 사업들을 펼쳤을까요? 대전지역의 노동자들은 얼마나 피부로 느끼고 있을까요?

많은 변화가 있기는 했습니다. 대전시청과 시 산하기관의 비정규직, 용역 노동자들이 정규직으로 전환되었습니다. 또 감정노동자, 청소년 노동지원사업들이 새롭게 진행되었습니다. 대전광역시 비정규직지원센터도 노동권익센터로 변화되었습니다.

하지만 대전지역 노동예산은 다른 시도의 규모에 미치지 못하고 있는 것이 현실입니다. 우리가 한발 나설 때 다른 지역은 2~3발 더 나아갔다는 이야기입니다.

지역 노동정책과 예산 편성으로 인한 수혜는 우리 지역 노동자들이 받게 됩니다. 대전 지역 노동자들이 노동정책과 예산에 관심을 높여야 하는 이유입니다.



센터는 노동정책 수다모임과 원탁회의를 통해 대전지역 노동자들의 노동정책에 관한 관심을 높이하고자 하였습니다. 또 2022년 민선 8기 선출을 앞두고, 대전지역의 노동정책을 발굴하고자 하였습니다. 선진적인 노동정책을 찾아보고, 대전지역 노동자들의 요구를 모아 대전광역시에 전달하고자 사업을 준비하였습니다.

아무쪼록 이 사업을 통해 발굴된 노동정책들이 사장되지 않고, 대전광역시의 적극적인 노동행정 에 반영될 수 있기를 기대합니다. 전국평균 이상의 노동행정 예산을 통해 대전 지역 노동자들의 삶의 질을 높일 수 있는 계기가 마련되기를 기대합니다.

끝으로 노동정책 수다모임과 원탁회의에 함께 해주신 노동자분들께도 감사드립니다. 우리 활동들이 대전지역 노동권의 증진에 밑거름이 될 것입니다. 감사합니다.

2021. 11.



2021 대전지역 노동자가 제안하는 노동정책 사업 배경

1. 사업 배경 및 의의

□ 배경

- 대전시 노동정책에 대한 현장 노동자들의 적극적인 의견 청취로 지방자치 단체의 노동정책 조례제정 수립이 필요함.
- 대전지역은 산업 구조상 대부분 사회·서비스업 등에서 일하는 노동자들이 많아, 노동 조건이 열악한 상황이며, 특히 50인 미만 사업장에서 일하는 노동자들이 대전지역 전체 임금노동자의 65% 정도 차지하고 있음.
- 특히 코로나19 사태 장기화로 변화된 노동현장에 대한 지방자치단체의 노동 정책의 대응이 필요한 상황임.

□ 의의

- 노동자들의 노동환경 개선을 위한 요구를 대전시에 직접 전달할 필요가 있음.
- 노동자들의 자주적인 네트워크가 필요함.
- 타 시도 지방자치단체 노동정책을 들여다봄으로써 대전시 노동정책의 나아갈 방향을 모색함.
- 대전시 노동정책의 새로운 방향과 발전을 모색하고 노동 존중 사회로의 진행을 선도적으로 풀어نا감.

2. 사업개요

- 노동정책 운영 길잡이 10명 모집
- 노동정책팀 50팀 운영
- 노동정책팀 중 자조모임 10팀 지원
- 노동자가 제안하는 노동정책 100가지 원탁회의
- 평가 및 보고서 제작

3. 길잡이 모집 및 운영 (4월까지)

1.1. 길잡이 역할

- 노동정책 수다모임 모집 및 운영
- 자조모임 조직
- 원탁회의 조직

1.2. 길잡이 교육

- 다른 지역 우수 노동정책 사례교육
- 대전시 노동정책 예산교육_6월 17일 10시, 대전광역시노동권익센터
- 길잡이 역할 및 활동 (활동 내용 정리 및 보고서 작성)

4. 노동정책 수다모임 운영 (5월부터 - 7월까지)

- 50팀 조직활동 (20팀은 소규모사업장/비정규직, 30팀은 미조직)
1팀은 5인 이상으로 구성
- 노동정책팀에서 논의해야 할 내용
(나의 노동 돌아보기 / 대전시에 필요한 노동정책 등 추후 구체적 안내)

5. 자조모임 운영지원 10팀 (5인 이상 미조직노동자) (6월 - 10월)

- 1모임 별 활동지원금 지급
- 노동인권교육 이수 후 활동 가능
- 자조모임 보고대회 (11월)

6. 노동자가 제안하는 노동정책 100가지 원탁회의

- 노동정책 박람회 (9월 1일~3일) 중 개막토론회
- 100여 명의 노동자를 초대하여 진행
- 노동정책 수다모임에서 제안된 노동정책들에 대한 선별 및 선호도 투표

7. 보고 책자 발간 (10월~11월)



2021 대전지역 노동자가 제안하는 노동정책 사업 경과

1. 주요사업

- 노동정책 수다모임 길잡이 모임 및 노동인권 교육
- 노동정책 수다모임 길잡이 대전시 노동예산교육
- 노동정책 수다모임
- 이동노동자 노동정책 간담회
- 대전시 노동자가 제안하는 노동정책100가지 “원탁회의”

2. 노동정책 수다모임 진행경과

- 노동정책 수다모임 길잡이 모임 : 7명 6회(4월~10월)
- 노동정책 수다모임 1차 진행시기 : 2021년 7월 ~ 10월
- 모임대상 : 대전광역시 취약계층, 5인미만 사업장, 비정규직 노동자
- 수다모임 : 총 25회 90여명 참석
- 노동정책 간담회 : 4개 직종(배달, 학교 예술강사, 대리운전, 셔틀버스) 20여명 참석
- 제안된 노동정책 : 20여 직종 110여개의 다양한 노동정책

3. 대전시 노동자가 제안하는 노동정책100가지 ‘원탁회의’ 진행경과

- 사전교육 : 퍼실리테이터 행사 교육 2021년 10월 6일(수)
- 일시 : 2021년 10월 7일 (목), 19:00~21:00
- 장소 : 대전평생교육진흥원 컨퍼런스홀
- 참석 : 직종별(원탁별) 6모임 × 7~8명(퍼실리테이터 포함) 총 45명
- 1부 : 선별된 노동정책(50개) 설명 및 원탁별 노동정책 선정(10개)
- 2부 : 원탁별 선정한 노동정책 소개 및 전체 노동정책 선호도 투표

4. 향후 일정

- ☐ 보고 책자 발간
- ☐ 대전시 노동정책 전문가 노동포럼



노동정책 수다모임



건설노동자



근로자종합복지관



대덕구공동체지원센터



마을활동가



노동정책 수다모임



생활지원사



아르바이트



어린이집 교사



청년



노동정책 수다모임



콜센터 노동자



프리랜서



제일사료 공장 노동자



사회복지사, 돌봄노동자, 어린이집 교사



노동정책 수다모임



요양보호사, 청소년동자



프리랜서, 자영업자, 주부



생활지원사



생활지원사



노동정책 정책간담회



대리운전 노동자



셔틀버스 노동자



학교 예술강사 노동자



배달노동자



우리동네 노동인권 써포터즈 캠페인



9월 14일



9월 28일



9월 30일



10월 5일



노동자가 제안하는 노동정책100가지 '원탁회의'



개회_홍준기 대전노동권익센터장



대표 인사_김윤희 민주노동 대전지역본부장 / 김운섭 사무처장



축사_김종남 대전평생교육진흥원장



사업경과 및 정책 설명_나규정 정책국장



노동자가 제안하는 노동정책100가지 '원탁회의'



청년 라운드테이블_김선재 퍼실리테이터



특수고용노동자/활동가_강선란 퍼실리테이터



사회복지사 라운드테이블_장현주 퍼실리테이터



소규모사업장 라운드테이블_김영숙 퍼실리테이터



노동자가 제안하는 노동정책100가지 '원탁회의'



요양보호사 라운드테이블_권의경 퍼실리테이터



구직자 라운드테이블_이은영 퍼실리테이터



폐회_기념사진



폐회_단체사진



2021년 대전시 노동자가 제안하는 노동정책100가지

“원탁회의” 제안정책

번호	정책 및 제도	비고
1. 노동정책 기본조례		
1	노동정책 기본조례 제정 (중장기 노동정책 수립, 노동권익보호위원회 설치_대구시와 대전시만 기본조례 미제정)	
2. 취약계층 노동자		
2	직장맘 고충해결단 운영 (노무, 심리, 자녀교육 상담 프로그램)	
3	감정노동자 노동환경개선 및 보호기반 구축 확대(다양한 프로그램 운영 확대)	
4	마을청년활동가 사업 (중간지원 조직, 마을공동체 조사·기록·홍보)	
5	청년 노동자 공유공간 조성 (청년노동자 밀집지역 공유공간)_생산직, 벤처기업 취업청년들을 위한 취미 등 공간제공	
6	청년기본수당 지급(청년의 사회적 기본권 실현_경기도 사례/분기별 25만원, 최대 100만원 시·군 지역화폐로 지급)	
7	청년희망통장 자격완화와 확대(4대보험 가입자로 신청자격 제한_특수고용직 노동자, 프리랜서 등으로 자격 완화와 확대)	
8	사업체 직무경험 프로그램 지원 (청년인턴 연계 프로그램)	
9	공공형 아르바이트 앱 개발 운영(사업체 관리 및 운영 등을 통해 미끼형 알바 걸러내기, 좋은 사업체 홍보 등)	
10	아르바이트 피해상담 신고센터 설치 운영	
11	경비노동자 인권보호 및 증진에 관한 조례 제정(노동인권교육 프로그램, 캠페인 등)	
12	필수노동자 보호 및 지원에 관한 조례 제정(코로나19 등 재난 발생시 최전선에서 위험을 감수하는 필수노동자 보호 및 지원)	
13	돌봄노동자 처우개선 (돌봄노동자 지원센터 설립, ‘돌봄노동자 처우개선 조례’ 제정)	
14	노인생활지원사 사회서비스원 고용전환 (고용안정)	

번호	정책 및 제도	비고
15	노인생활지원사 이동 유류비 지원(통신비, 유류비 등 지원)	
16	소상공인 원포인트 방문 컨설팅(전문가 직업 방문해서 세무, 마케팅, 프랜차이즈 등 지원을 통해 소상공인업체 컨설팅 지원)	
17	이동노동자 간이쉼터_자영업자(카페 등) 상생협약제도(음료제공, 휴게공간 공유, 생리현상 해결 등)	
18	소규모사업장 건강주치의 제도(선정된 협약기관이 직접 사업장 방문하여 건강상담 등 진행)	
19	취약계층 노동자 건강검진지원사업 (소규모, 특수고용, 비정규직 등)	
20	특고·프리랜서, 저소득층 저금리 소액대출 지원(사고 등 갑작스런 일이 발생할 때 저금리 소액대출 지원제도)	
21	특수고용노동자 재난지원금 대상 규모 확대 및 신청서류 간소화	
22	특수고용노동자 고충처리 신고센터 설치 및 운영 (갑질신고 등)	
23	취약계층 노동자 이해당사자 조직화 지원 (경비, 배달 등)	
24	생활임금 적용 확대 및 민간 확산(공공기관뿐만 아니라 위탁사업체의 직·간접 고용인원으로 확대하여 민간 확산 기대)	
25	저소득층 생계비 지원	
26	취약계층 노동자 휴식권 보장 강화 및 휴게시설 개선(근로기준법 준수하여 최소한의 기본권리 보장)	
27	공인노무사가 직접 사업장을 찾아가 노무상담 및 권리구제를 돕는 ‘마을노무사’	
28	5인미만 소규모사업장, 특수고용노동자, 프리랜서 노동자 휴가비 지원 (휴가 없는 사업장 및 노동자에게 유급 휴가비 지원제도)	
29	산재 신청노동자에게 신청기간 생활비 대출 및 지원 (산재 인정 후 상환 및 저금리 대출)	
30	산업단지 셔틀버스 운행 (출퇴근 버스운행_대화동 등 거점노선)	
31	야간노동자를 위한 심야버스 운행(대리운전 등 야간노동자를 위한 3~4개 노선 연장 운행_천안시 등 시행중)	
32	이동노동자들을 위한 개방형 화장실 지도 홍보 (생리대 배치 등)	

번호	정책 및 제도	비고
33	이동노동자 쉼터 운영(퀵, 배달, 대리운전, 셔틀버스, 방과후 선생님, 검침원, 점검원, 학습지 교사 등 이동노동자 종합지원서비스)	
34	배달노동자 산재보험료 지원 (배달, 퀵 노동자 1년 지원, 안전교육 및 캠페인)	
35	중·고등학교 예술수업시간 확대 (학생 및 학부모의 수요가 높으나 현재 신청하는 학교의 50% 진행, 수업시간 확대로 문화예술교육 지원 확대)	
36	어린이보호 차량구조변경시 변경비용 일부 지원(어린이집 등 비용지원 전무, 차량구조변경 계속 발생상황, 비용 일부 지원 제도)	
37	어린이보호차량 전기차량 구입시 대전시 보조금 지원	
38	공공형 어린이집 전환시 경력 인정하는 호봉제 도입(민간 어린이집 등 근무 인정_사회서비스원)	
39	공공기관 15시간 미만 시간제 일자리 폐지 (건강보험, 주휴수당, 퇴직금 등 제공하지 않는 초단시간 노동자 양산 방지)	
40	장애인 일자리 지원 확대	
3. 노동존중 문화확산		
41	‘노동법 교육 촉진제도’ (노동인식 개선 및 교육강화)	
42	청년·청소년 아르바이트 권익보호 증진 (알바 피해 구제, 근로기준법 등 교육 홍보)	
43	근로계약서 쓰기 캠페인(노동기본권 보장 등 홍보_각봉투)	
44	노동안전지킴이 운영 (산재예방 활동_건설현장 등)	
45	노동인권지킴이단 운영 (노동인권 홍보, 노동법 점검)	
46	노동존중증진주간 선포 (노동존중 증진활동 선도, 대전시 인식개선 캠페인, 사례_성평등주간 선포식)	
47	중·고등학교 노동인권 의무 교육(노동존중, 노동감수성 확산)	
48	공공기관 노동인권 의무 교육(공무원 노동존중, 노동감수성 확산)	
49	백화점, 마트 등 서 있는 노동자들을 위한 휴식의자 캠페인(하지정맥류 등 방지)	
50	직장내 괴롭힘 예방교육 확대	

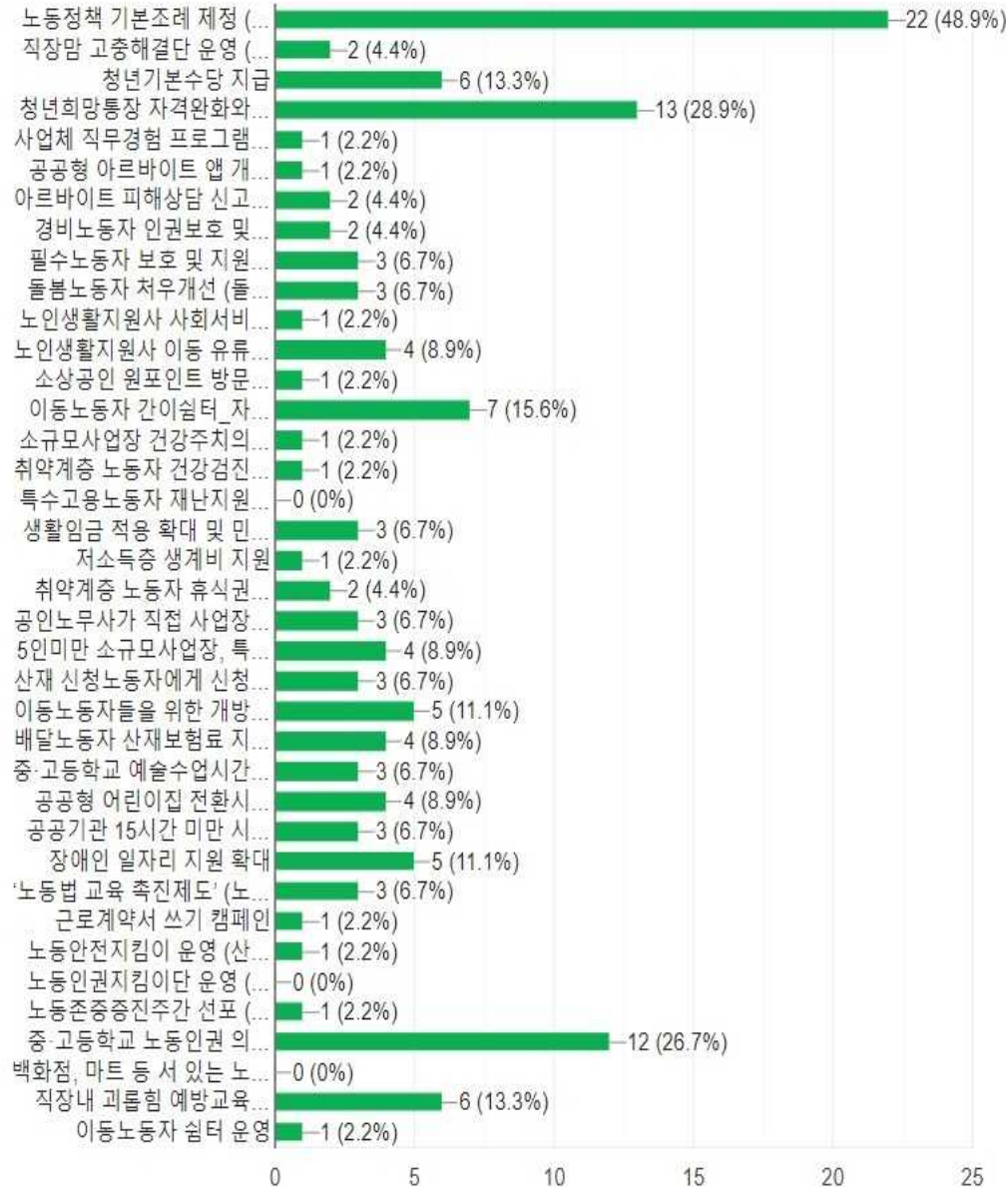


2021년 대전시 노동자가 제안하는 노동정책100가지

“원탁회의” 선호도 투표 결과

대전지역에 필요하다고 느끼는 정책과 제도를 3개 선택해주세요.

응답 45개





2021년 대전시 노동자가 제안하는 노동정책100가지

“원탁회의” 웹 포스터



**대전광역시
원탁회의**
노동자가 제안하는 노동정책 100가지

대상: 대전시민 누구나
일시: 2021년 10월 7일 오후 7시
**장소: 대전평생교육진흥원
컨퍼런스홀**

♣사전 문화공연 6시
☎042-345-2573

 **대전광역시노동권익센터**
www.djiw.or.kr



2021년 대전시 노동자가 제안하는 노동정책100가지

“원탁회의” 시간표

대전시 노동자가 제안하는 노동정책 100가지

“원탁회의”

- ☐ 일시 : 2021년 10월 7일 (목), 19:00~21:00
- ☐ 장소 : 대전평생교육진흥원 컨퍼런스홀
- ☐ 참석 대상 : 대전시민 (49명 이내)
- ☐ 사전공연 : 문화제 (18:00)

구 분	소요시간			내 용	비 고
	부터	까지	시간		
대전시 노동자가 제안하는 노동정책 100가지 원탁회의	18:00	18:10	10'	문화제 안내	영상 상영
	18:11	18:12	01'	개회선언	사회자_사무국장
	18:13	18:15	02'	노동권익센터장 인사	센터장
	18:16	18:26	10'	노래공연	대전청년회 '놀'
	18:27	18:42	15'	밴드공연	'프리버드'
	18:43	18:45	02'	폐회 선언	사회자
	19:00	19:05	05'	개회	사회자_센터장
	19:05	19:10	05'	대표 인사	민주노총대전지역본부장
	19:10	19:15	05'	축사1	허태정 대전시장
	19:15	19:20	05'	축사2	권중순 대전시의회 의장
	19:20	19:25	05'	내빈 소개	사회자
	19:25	19:35	10'	경과보고(영상 시청)	정책국장
	19:35	20:10	35'	원탁회의 1부	사회자
	20:10	20:45	35'	원탁회의 2부	사회자
	20:45	20:50	05'	회의 내용 정리	사회자
	20:50	20:55	05'	폐회	사회자
	20:55	21:00	05'	기념촬영	모두 함께



대전광역시 노동권익센터



5회 한국비정규노동박람회 주제토론

－ 지방정부 노동정책과 노동의 대응

변화하는 시기 지방정부 노동정책 현황과 방향 찾기*

김 중 진(한국노동사회연구소 선임연구위원, (사)유니온센터 이사장)

I. 머리말

지난 10년 사이 지방정부(지자체)에서 중앙정부 못지않게 ‘공공부문의 모범 사용자 역할’ 과 ‘민간부문 취약집단 지원과 개선’ 이 중요하게 인식되고 있고, 지방정부 노동 정책에 대한 관심이 높아진 상황이다. 특히 지방정부는 **모범 사용자로서 좋은 일자리(decent work)**를 위한 정책을 추진해야 한다는 점을 강조하고 되고 있다.¹⁾ 지방정부 노동정책은 기본적으로 국제노동기준에 부합하는 노동법과 정책을 적용하는 것을 목적으로 규정하고 있다. 다만, 유럽이나 미국과 달리 한국의 지방정부는 노동 법률이나 노동 기준의 권한이 없다는 점이 한계였었다. 이런 이유로 각 지방정부(광역시, 기초)에서는 정책 수립 과정에서 조례 제정을 통한 제도적 기반을 마련하고 있는 상황이다.

초기 지방정부의 노동행정 및 정책 방향과 수립은 ①국제규약, 헌법, 법령의 노동인권기준(세계인권선언, ILO, 헌법 32조, 33조, 34조 및 하위 법률), ②ILO, OECD 등에서 제시된 노동인권으로서의 ‘좋은 일자리’(decent work) 기준, ③보편적 노동인권의 관점에서 취약계층 노동자(vulnerable workers)의 노동인권 개선 방향 기준(저임금, 비정규, 부문 취약 노동자), ④지방정부 각기 인권 및 노동정책 기준(조례, 인권정책, 고용 및 노동 정책, 사업)을 기준으로 검토 가능하다. 노동정책의 제도화는 정책 수립 과정에서 코로나19와 같은 새로운 환경 변화에 조응하여 조례 제개정이나 정책(서울시 : 백신휴가, 경기도 병가손실보상)이 마련되기도 한다.

* 이 글은 기존 필자의 지방정부 노동정책 발표자료(2016-2021)를 토대로 수정 보완한 것임을 밝힙니다.

1) 이미 UN이나 OECD는 사회경제적 차원에서 ‘포용도시(inclusive city)’라는 용어를 사용하고 있고, 포용도시란 차별과 배제로 인한 사회적 불평등 문제를 지역 차원에서 해결하자는 의미를 담고 있다. 특히 고용불안 및 저임금과 같은 노동문제(취약계층)를 해결하고자 하는 도시의 노동정책을 의미함. 다시 말하면 지방정부 차원의 실천적 개입과 공동의 노력으로 해결하자는 취지를 담고 있고, 이는 IMF 이후 사회적 양극화와 불평등이 심화된 한국 사회에서 지방정부의 사회적 역할이 점차 부각되는 것으로 봐야 함.

첫째, 한국 지방정부 노동정책 방향은 국제적 노동기준(고용의 질)을 토대로 한 노동정책 방향이 모색되었다. 한국 사회에서 지방정부의 노동정책을 수립한 곳의 주요 기준은 국제노동기구(ILO)의 △고용기회, △고용안정, △교육훈련, △소득불평등, △노동조건, △고용평등, △일과 삶의 균형, △의견개선, △사회보장제도라는 좋은 일자리 지표 속에서 초기 논의되었다. 물론 한국 각 지방정부 차원의 ‘노동정책 방향’과 ‘실천적 사업’은 정책 영역(공공, 민간)과 시기(단기, 중장기)로 구분하여 설계되고 있다.²⁾

〈표1〉 외국 주요 국가 도시들의 고용노동정책, 영역, 지원조직 검토

일반적 노동정책	의제별 노동정책	보호 & 지원 조직
<ul style="list-style-type: none"> 독일 뮌헨, 함부르크 → 취약계층, 이주노동 독일 브레멘, 미국 위스콘신 → 지역 일자리 창출 → 좋은 일자리 프로젝트 영국 런던, 독일 베를린, 이탈리아 밀라노 등 → 지역 좋은 일자리 	<ul style="list-style-type: none"> 미국, 영국 각 지역 → 생활임금 네덜란드 위트레흐트 → 기본소득 독일 브레멘, 볼스부르크 이탈리아 보첸, 프랑스 파리 스웨덴 예테보리 → 노동시간 단축& 일자리 나누기 미국 캘리포니아, 이탈리아 볼료나 → 플랫폼노동 캐나다 퀘벡, 스위스 취리히 → 성별임금 미국 뉴욕주 → 프리랜서 	<ul style="list-style-type: none"> 오스트리아, 독일 → 노동자회의소 영국, 스웨덴 → 민중의 집, 팔메의 집 미국 → 노동자센터

*자료: 김종진(2016), 김종진(2019) 수정 보완

둘째, 그간 한국 지방정부의 노동정책 제도화는 지자체 자치법규인 조례 제정부에서 시작되었으며, 대부분 근로기준법상 ‘근로자’와 ‘사용자’ 개념에 국한되어 출발했다. 이런 이유로 조례 명칭도 초기 ‘근로자 권익보호’에서 출발하거나, ‘노동인권’이라는 포괄적·추상적 개념을 끌고 들어왔고, 그나마 산안법상 특수고용노동자를 추가한 정도다. 그러나 노동자 규정과 범위를 국제기구(ILO) 기준으로의 적용 대상의 범위 확

2) 한국의 광역지방정부의 2019년 세출총액 대비 노동부문 예산은 0.58%(53,575백만 원), 노동담당 행정조직의 비중은 본청 내 전체근무 인원 대비 0.5%(22.6명)에 불과할 정도로 ‘노동행정 예산과 노동담당 행정조직’ 비중은 상당히 낮았다(참여연대, 2019)

장이 필요하다(김종진, 2020). 특히 코로나19(COVID-19) 이후 불평등 및 격차가 더 확산 될 것이라는 국내외 우려를 고려한다면 향후 지방정부에서도 노동정책 수립을 통한 노동기본권 실현과 보호가 필요한 시점이다.

이와 같은 이유로 이 글은 최근 서울, 경기, 광주, 충남, 부산, 경남, 인천 등 광역 지방정부를 중심으로 진행되고 있는 노동정책 주요 내용을 정리했다. 2022년 현재에도 울산, 충북, 전남 3곳의 광역 지방정부에서 노동정책 기본계획 연구가 진행되고 있고, 충남은 2차 노동정책 기본계획이 11월 발표될 예정이다. 그렇다면 부산시가 노동정책 1년이 되어야 가는 시점에서 국내외 노동정책 흐름을 살펴보고, 향후 노동정책의 발전방안을 모색해보는 것은 의미가 있다.

* 2차 노동정책 기본계획 발표 or 예정 : 서울 2차 발표('20.12), **충남**(11월), **광주**(미정)

* 1차 노동정책 기본계획 발표 or 예정 : 경기('18), **부산**('20.12), **인천**('21), **경남**(?)

* 1차 노동정책 기본계획 연구 진행 : 제주('19년 연구), **충북**, **울산**, **전남**('21 연구)

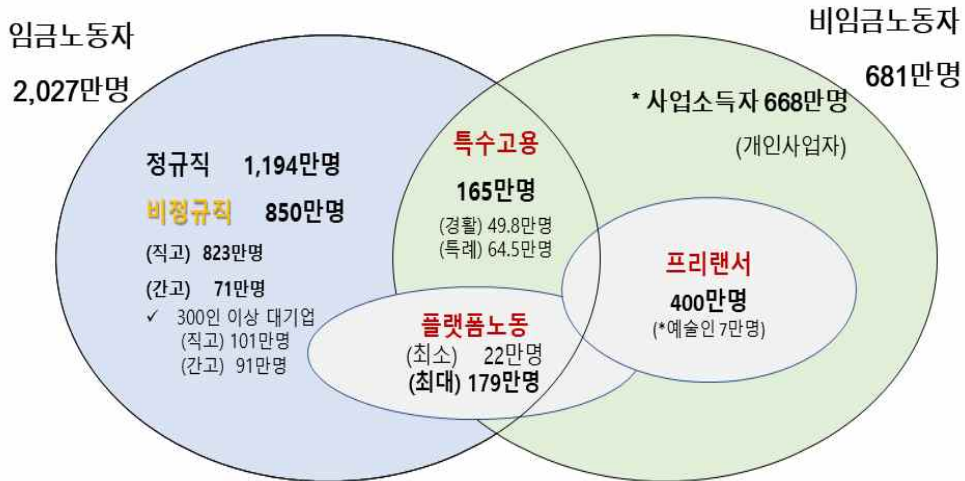
II. 한국 지방정부 노동정책 제도화 현황

1. 산업 및 노동시장 구조 변화 포착

1) 산업구조, 기술발전 과정 고용 다변화 문제

최근 몇 년 동안 전 세계적으로 산업구조 및 기술발전으로 전통적인 산업과 일자리가 새롭게 변화하고 있다는 의견이 제시되고 있다. 특히 기존 표준적인 계약방식이나 고용관계가 아닌, 비표준적인 계약방식과 고용관계를 통한 일자리들이 출현되고 있다는 것이 지배적이다. (소위) 4차 산업혁명으로 지칭되는 ‘디지털경제’의 확대와 산업구조 변화, 기술발전과 같은 경향은 앞으로 가속화될 것이다. 전통적인 정규직-비정규직의 이분법적인 틀 속에서 ‘이중노동시장이나 분절 노동시장(dual labor market: 1차 노동시장: 공공부문, 대기업, 2차 노동시장: 중소기업, 협력업체)’ 논의가 20년 지속되었으나, 이제는 새로운 고용관계 속에서 정책과 사업이 수립되어야 한다는 의견이 많다.

[그림1] 노동시장 일터 균열과 고용다변화 모형



- 주 : 1) 임금노동자 중심에서, 특수고용, 플랫폼노동, 프리랜서와 비임금노동자(1인 자영업자) 포괄 정책 논의의 필요성 제기
- 2) 전통적 표준화된 고용계약(standard employer contract, SEC)과 표준화된 고용관계(standard employer relationships, SER)를 벗어난 계약과 고용방식 형성

고용형태 다양화는 한국만이 아니라 전 세계적인 추세이며, 이는 글로벌 경쟁, 기술 진보, 디지털화가 가속화되면서 다양한 형태의 고용이 나타나고 있는 것이다. 특히 디지털화는 극단적인 분업화와 거래비용 축소를 가능케 해 경영효율화 측면에서의 온라인 플랫폼 활용이 증가하고 있는 상황과 맞물려 있다.

〈표 2〉 유럽연합의 새로운 고용형태 유형들 (Eurofound, 2020)

구분	정의(특성)	주요 분야	특징	한국
ICT기반 이동식 노동 (ICT-based mobile work)	·태블릿·노트북 이용 ·사업장 외부에서 작업	·ICT분야 ·전문·과학 분야 ·부동산, 금융	·높은 유연성, 자율성 ·장시간 근무와 적은 휴식 시간	·원격근무
플랫폼 노동 (Platform work)	·온라인 플랫폼, 앱(App) 매개	·운송(택시·배달) ·가사서비스 ·사무, 데이터 입력	·노동시장 접근성 ↑ ·높은 유연성 ·낮은 급여와 낮은 자율성 ·모호한 고용관계	·음식배달 ·대리운전 ·클라우드 워커
캐주얼 노동 (Casual work)	·불안정·단속적 노동 ·불명확한 작업량 (0시간 계약 등)	·농업, 관광, 간병, 소매, 오락	·간소한 채용절차 ·높은 일생활 균형 ·낮은 급여와 약한 사회보장	·일용 등
직원 공유 (Employee sharing)	·다수사용자+노동자 1명 ·공동 고용·관리	·회계, 관리, 상담, 관광, 공예, 무역, 제조, 금속	·고용·소득 안정, 노동관계법 보호 ·높은 작업강도 및 스트레스 ·불규칙한 근무시간	-
일자리 공유 (Job sharing)	·하나의 일자리+복수 노동자(주로 2인)	·교육, 돌봄, 금융, 행정	·높은 일생활 균형 ·경력개발 가능성 ·(업무조정 실패시) 높은 작업 강도 및 스트레스	·시간제 근로
바우처기반 노동 (Voucher-based work)	·바우처를 통한 노무제공(근로계약x)	·가사서비스 ·농업·수산업·임업	·높은 유연성, 자율성 ·최저임금 보장 ·고용·소득 불안정 ·경력개발 곤란	·공공근로 ·바우처(사회 서비스) -아이돌봄, 간병 등
협력적 고용 (Collaborative employment)	·종사자 간 협력체계 (협동조합 등) ·작업 공간 공유	-	·높은 일생활 균형 ·높은 유연성, 자율성 ·사회적 고립 감소 ·불명확한 고용상태 ·사회적 보호 미흡	·노동자 협동조합
임시 관리 (Interim management)	·주로 전문직 ·관리회사가 종사자를 다른 회사에 임대	-	·높은 유연성, 자율성 ·흥미로운 작업 내용 ·낮은 사회적 보호 ·직업적 고립	·파견, 업무 지원
포트폴리오 노동 (Portfolio work)	·다수 고객과 소규모 계약+동시 수행	-	·경력개발 곤란	

*주 : 새로운 고용형태에 대응하고, 정책시사점을 도출하기 위해 5년 주기로 보고서 발간

실제로 프랜차이즈, 아웃소싱과 같은 기업 조직 운영과 방식의 변화와 함께 특수고용노동자, 플랫폼노동(platform worker), 프리랜서 등의 출현은 ‘고용형태 다변화’를 보여주는 대표적인 현상은 비정규직 문제에서, 비임금노동자 영역으로 정책 범위 확대를 보여준다. 게다가 코로나19 시기 필수노동자(essential 혹은 key worker)가 사회적 이슈가 되면서 21대 국회 법안이 통과(2021.4.29., 2021.11. 시행)되었고, 각 지자체에서도 이와 관련 대책을 준비 중인 곳이 많다. 이 때문에 지자체에서도 노동권의 관련 보호 및 증진(조례, 정책) 관련 정책과 사업 추진이 필요한 상황이 되었다.

2) 지방정부 정책 대상 확대 - ‘불안정, 비전형 노동’ 문제

국제기구(ILO, EU, OECD)에서는 취약계층을 고용불안, 저임금, 사회안전망 등에서 배제된 노동자들이 급속히 증가하고 있고 이에 대한 대책 수립이 논의되고 있다. 최근 특수고용노동자, 플랫폼노동자, 프리랜서의 증가를 의미하고, 이는 아르바이트나 프리캐리아트 형태의 취약노동 증가와 맞물린 현상이다. 산업구조 변화와 기술 발전 과정에서 비공식노동(informal work) 혹은 일반적인 자영업자(self-employed workers in general), 자유직업 종사자(those who practise liberal professions), 독립계약자(independent contractor), 플랫폼노동자(Platform worker)와 같은 새로운 일자리 출현은 여타의 문제도 제기 받고 있다.

〈표3〉 전국 및 서울 특수고용, 플랫폼노동, 프리랜서 규모 추정

구분	정부 통계 ‘비임금 노동자’ 규모 분석			규모 추계 조사 자료 서울시 규모 추정	
	취업자 중 비임금노동자	취업자 중 사업소득자	취업자 중 프리랜서	특수고용 노동자	플랫폼 노동자
전국 규모	681만명	613만명	400만명	165만명	179만명
서울 규모	91만6천명 (13.4%)	150만5천명 (24.55%)	52만6천명 (13.1%)	40만2천명 (18.2%)	47만명 (25.8%)
조사 시기	2018	2018	2018	2018	2020

자료 : 김종진(2021), 「디지털 플랫폼노동 실태와 특징 : 웹기반-지역기반」, 《KLSI 이슈페이퍼》, 제146호, 한국노동사회연구소.
 김종진(2021), 「프리랜서 노동실태와 특징 I - 규모 추정, 노동상황 -」, 《KLSI 이슈페이퍼》, 제154호, 한국노동사회연구소.

〈표4〉 고용 계약계층 유형별 임금·비임금노동자 규모 변화 추이(단위: 만명)

계		2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	증감
임 금 노 동 자	고용취약1	551	578	589	610	623	621	616	650	639	656	669	680	673	676	670	717	▲30.1%
	①초단시간	75	88	95	101	112	111	107	124	124	136	142	143	137	139	151	185	▲146.6%
	②일용직	208	215	209	207	204	189	178	179	161	154	152	155	148	144	139	141	▽32.2%
	③5인미만	282	297	309	319	316	307	322	339	343	351	361	364	355	358	353	378	▲34.0%
	④파견용역	53	54	62	76	78	78	82	87	90	85	80	87	90	88	78	80	▲50.9%
	⑤고령	31	35	41	49	48	62	64	70	76	82	93	103	112	118	125	142	▲358.0%
	⑥청소년	23	24	20	21	21	20	21	23	26	23	26	26	26	24	20	19	▽17.3%
	⑦특수고용	71	63	62	64	60	64	60	62	55	55	53	50	50	50	51	53	▽25.3%
비 임 금 노 동 자	고용취약2						408	397	404	410			405	397	406	389	390	▽4.4%
	* 1인자영인 독립노동자						322	314	321	328			326	319	329	315	323	▲0.3%
	* 무급가족 종사자						86	83	83	82			79	78	77	74	67	▽22.0%

* 주 : 1) ①~⑦ 유형은 각 부문대상 유형별 중복 대상자 있음. 2) 고용취약1 합계는 ①~⑦ 중복대상 인원 제외한 인원.

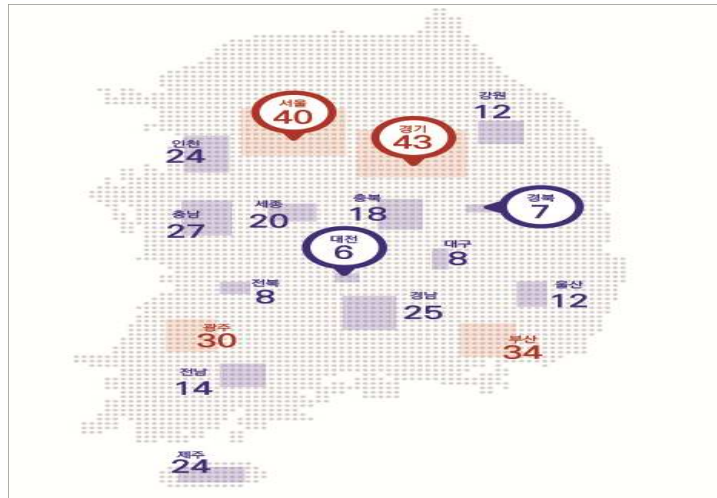
* 자료: 통계청(MDIS), 경제활동인구조사 8월 근로형태별 부가조사 원자료(2004년~2019년) 필자 재구성

이들 집단은 우리 사회의 기존 법제도(근로기준법, 산업안전보건, 남녀고용평등과 일가정양립지원법, 사회보험, 노동조합 및 노동관계조정법 등)의 보호를 받지 못한다(김종진, 2019; 김종진 외, 2020). 임금노동자와 자영업자 중 어느 한쪽으로 분류하기 어려웠던 기존 플랫폼노동자와 같은 종속적 계약자를 파악하기 위함이다. 때문에 전통적인 ‘근로자’와 ‘사용자’ 개념을 확대하여, 노무를 제공자(전면 개정 산안법)가 고려된 ‘일하는 시민’으로의 개념 확장이 지자체에서도 정책으로 반영할 필요가 있다.³⁾

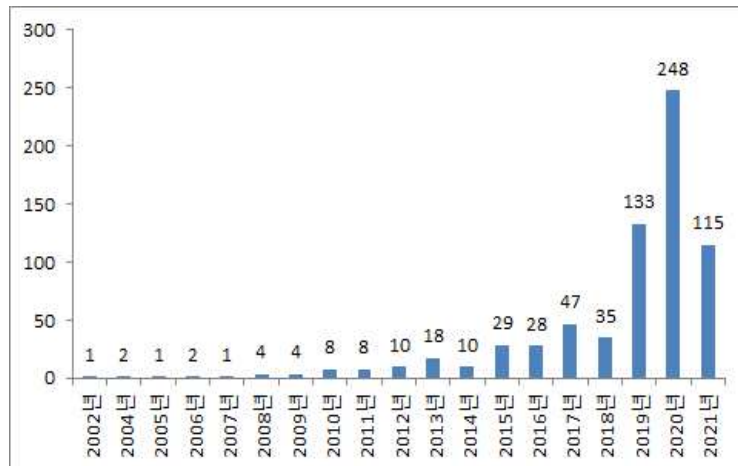
- 3) 최는 국제노동기구(ILO)는 ‘2018 국제종사상고용지위기준(ICSE-18)’을 임금노동자와 자영업자로 분류되었던 기존의 분류 기준에 종속적 계약자 항목을 추가했다. 이는 종사상지위를 ①고용주(Employers), ②고용인 없는 독립노동자(Independent workers without employees), ③종속적 노동자(Dependent worker), ④고용인(Employees), ⑤무급가족종사자(Contributing family workers)의 5개 항목으로 분류했다.

[그림2] 지방정부 ‘노동’ 관련 제도화 현황(2021년 1/4분기)

a) 한눈에 보는 전국 노동지도



b) 노동 관련 조례 제정 추이



자료: 한눈에 보는 전국노동지도(매일노동뉴스, 2021.5.31.), 조례는 자치법규정보시스템(김색일 2021. 5. 2, 2021)

주 : 경기 162개, 서울 88개, 경남 65, 충남 62개, 전남 53개, 부산 44개, 강원 41개, 인천 37개, 광주 및 전북 33개 순임.

2021년 기준 17개 광역시도 지방정부의 노동전문 인력(부서), 예산, 중간지원조직(센터 등), 조례 제정 현황 등을 지수화(점수)한 것을 기준으로 보면 서울(40점), 경기(43점) 지역이 우월하게 높고, 부산(34점)과 광주(30점)가 30점을 넘는 수준이다[그림3] 참조.

하지만 부산의 경우 민주당 시의원들의 조례 제정 의지와 일부 실적 등에 의해 만들어진 것이 다수 있고, 실제 실행되지 않는 조례(죽은 조례?)들이 많다. 예를 들어 A조례의 경우 조례상 기본계획을 수립하도록 되어 있으나 2년이 지난 시점까지 실행되지 않고 있다. 참고로 지방정부 노동정책 제도화 현황에서 거버넌스(위원회) 구성에 있어, 이해 당사자(노동조합 및 추천) 및 노동 유관 전문가 참가 현황이나 전문인력(특보·협력과·자문관) 채용 여부도 중요한 지표로 봐야 한다.

[참조] 문재인 정부의 주요 노동정책 - 100대 국정과제 포함 항목

정책	비고
일자리위원회 설치 및 고용영향평가 확대	국정과제(16)
공공부문 81만개 일자리창출	국정과제(16)
공공부문 비정규직 전환	국정과제(16)
지역·산업맞춤형 일자리 창출	국정과제(16)
비정규직 감축 로드맵(사유제한&사용부담)	국정과제(64)
(2020년) 최저임금 1만원 인상	국정과제(64)
1,800시간대 노동시간 단축	국정과제(71)
노동존중사회 기본계획 수립	국정과제(63)
노동기본권 신장을 위한 법·제도 개선	국정과제(63)
ILO 핵심협약 비준	국정과제(63)
고용보험 가입대상 확대	국정과제(19)
중층적 고용안전망 구축	국정과제(19)
원청 공동사용자 책임	국정과제(64)
산업안전보건체계 혁신	국정과제(64) + 신규
직장괴롭힘 방지, 필수·가사노동 보호	신규 정책

위의 문재인 정부 노동정책 관련 국정과제 목록에서 확인할 수 있지만, 지방정부 중 서울, 광주, 경기, 충남, 부산, 인천, 경남 등을 중심으로 노동정책 관련 조례나 정책도 중앙 정부 흐름과 전혀 괴리되어 만들어지는 것은 아니다. 주요 조례는 목적, 정의, 범위, 책무, 사업, 위원회 설치 등으로 구성되어 있으나, 대부분 전통적인 ‘근로자’ 개념을 벗어나지 못한 한계가 있다. 노동 관련 조례가 수립된 곳은 조례에서 논의된 다양한 정책과 사업 및 지원 등이 노동정책 기본계획 5개년 계획으로 수립되어 진행된다. 이를 위해서는 조례와 맞물려 노동정책 방향과 조직, 사업 등이 유기적으로 연결되는 내용이 함께 도출될 필요가 있다.

2. 노동정책 제도화 현황 검토

일반적으로 노동정책 차원에서 **지방정부의 역할과 제도화**는 △규범 설정자(rule setting), △사용자(model employer), △지도감독모니터링(monitring), △노동자 지원 중간지원조직 운영(worker center), △이해당사자 참여형 거버넌스(governance) 다섯 가지 형태로 구분할 수 있다(김종진, 2016). 현재 한국의 지방정부의 노동행정과 정책이 제도화를 판단 할 때, (1)포괄적이고 독립적인 실제적 권한을 갖고 있는 노동 전담 조직(노동정책과 담당부서: 서울, 경기, 광주, 충남, 경남, 부산, 인천, 울산 등)은 광역 정도이고, (2)서울, 경기, 광주, 충남, 경남, 부산, 인천 정도가 조례와 정책이 수립된 상태이며, (3)기초 지자체에서는 경기 일부(수원, 성남, 고양 등), 충남(아산, 당진 등), 전북(전주 등), 대전(대덕 등) 등에서 추진되고 있는 정도다.

〈표5〉 지방정부 노동행정 제도화 현황 I (2021년 1/4분기 기준)

광역	조례 명칭	행정 조직	기본 계획 수립	지원 센터 개수	노동 예산	
					비율	금액
서울	노동기본 조례	노동민생정책관 ↳ 노동정책담당관(6개팀: 노동정책, 노동권익, 필수노동, 노동복지, 노사협력, 노동안전 30명)	'15년 '20년	36	0.61%	246,700,869
광주	근로자 권익보호 조례	시장 직속 ↳ 노동협력관(2개팀: 노동정책, 노사상생 10명)	'16년	5	0.95%	59,472,280
경기	노동 기본 조례	노동국(71명) ↳ 노동정책과(4개팀), 노동권익과(4개팀), 외국인정책과(3개팀)	'18년	11	0.29%	83,931,964
충남	노동인권 보호 조례	경제실 ↳ 일자리노동정책과(2개팀: 노동정책팀, 산업안전팀 6명)	'16년	3	0.73%	52,700,019
충북		경제통상국 ↳ 일자리정책과(1개팀: 노사협력팀 5명)	연구		0.98%	56,930,391
경남	노동 권익보호 조례	일자리경제국 ↳ 노동정책과(3개팀: 노동정책, 노사협력, 노동복지 13명)	발표 예정	3	0.97%	103,747,606
울산	노동 권익보호 조례	일자리경제국 ↳ 노동정책과(2개팀: 노동정책, 공공노동 11명)	'21년 연구	4	0.62%	25,010,939
부산	노동자 권익보호 조례	민생노동정책관 ↳ 인권노동정책담당관(2개팀: 노동권익, 노사지원 8명)	'20년	7	0.35%	45,967,489
인천	근로자 권익보호 조례	일자리경제본부 ↳ 노동정책과(2개팀: 노동행정, 노사협력 10명)	'21년	7	0.51%	61,538,738
대전		일자리경제국 ↳ 일자리노동경제과(1개팀 : 노동정책팀 4명)	'22년 연구	4	0.60%	28,126,029
전북		일자리경제정책관 ↳ 기업지원과(1개팀: 노사협력팀 5명)		3	1.11%	88,030,627

전남	노동자 권리 보호 조례	일자리경제본부 ↳ 중소벤처기업과(1개팀: 노동정책팀 3명)	21년 연구	3	0.82%	75,454,940
강원		경제진흥국 ↳ 기업지원과(1개팀: 노동정책팀 3명)		1	1.95%	129,969,768
세종		경제산업국 ↳ 일자리지원과(1개팀: 노사협력 3명)	'20년	1	0.60%	10,958,146
대구	근로자 보호 조례	일자리투자국 ↳ 일자리노동정책과(1개팀: 노사상생팀 6명)		3	1.25%	92,076,101
경북		일자리경제실 ↳ 일자리경제노동과(1개팀: 노동정책팀 3명)	×	3	1.11%	103,163,446
제주	근로자 권익보호 조례	일자리경제통상국 ↳ 경제정책과(1개팀: 노동정책팀 3명)	준비	4	1.22%	70,955,463

* 주 : 1) 노동자 지원 중간지원조직은 근로자종합복지관, 노동자권익센터, 감정노동센터, 비정규직지원센터, 이동노동자, 외국인노동자, 직장맘지원, 노동법률/상담소 포함. 지방정부 2021년 전체 예산 대비 노동예산 액과 비율에 있어서, 해당 지자체에서 일자리 연동 사업이 포함되어 있을 수 있음.

2) 지방정부 노동자 지원센터 현황 및 예산은 매일노동뉴스 기사(2021.5.31.) 참조.

**주 : 2021년 상반기 기준 당진시는 노동정책팀에 총 3명(팀장 1인 및 팀원 2명, 시간제 공무원 1인 포함)

〈표6〉 지방정부 노동행정 제도화 현황Ⅱ(2021년 1/4분기 기준)

	기본 계획	연구 용역	노동 조례	비정 규직	노동 안전	생활 임금제	성평등 노동	노동 이사제	업종직 종보호 조례	종합 점수
서울	○		1	1	1	1	1	1	14	29
부산	○		1	1	1	1	1	1	15	30
대구	○	×	1	×	×	×	1	×	7	7
인천			1	1	1	1	1	1	11	21
광주	○		1	1	×	1	1	1	14	29
대전	×	×	×	×	×	1	1	1	9	9
세종	○		1	×	1	1	1	1	8	23
울산		진행 중	1	×	×	1	1	1	1	11
경기	○		1	1	1	1	1	1	15	30
강원	×	×	1	×	×	1	1	×	8	8
충북		진행 중	1	1	×	×	1	×	8	18
충남	○		1	1	1	1	1	1	13	28
전북	×	×	×	1	1	1	1	×	8	8
전남	×	진행 중	1	1	1	1	1	1	16	16
경북	×	×	1	×	×	×	1	×	6	6
경남		○	1	1	1	1	1	1	12	22
제주		○	1	1	×	1	1	×	13	23

* 자료 : 매일노동뉴스(2021.5.31.) 기사 재인용

* 주 : 지역별로 조례는 제정되어있으나, 실제 해당 사업이 진행 안 되고 있는 것이 많기에 이행여부 검토 필요

〈표7〉 8개 특광역시 노동 관련 주요 조례 현황(2021년 상반기, 개별 직종 노동 조례 제외)

	노동정책 유관 조례	서울	부산	인천	대전	대구	광주	울산	세종	경기
1	*노동자 권익 보호 및 증진 관련 조례(노동기본)	○	○	○	○	○	○	○		○
2	감정노동종사자의 권리보호 등에 관한 조례	○	○	○	○	○	○	○		○
3	청소년 노동인권 보호 및 증진 조례	○	○				○			○
4	근로자복지시설의 설치 및 운영에 관한 조례	○	○	○	○	○	○	○	○	○
5	노동이사제 운영에 관한 조례	○	○	○	○		○	○		○
6	비정규직의 무기계약직 혹은 권익보호 지원 조례	○	○	○			○			○
7	채불임금 없는 관공공사 운영을 위한 조례	○	○	○	○	○	○	○	○	
8	생활임금 조례	○	○	○	○		○	○	○	○
9	노사민정협의회 설치 및 운영 조례	○	○	○	○	○	○	○	○	○
10	노사관계 발전 지원 등에 관한 조례	○			○		○			○
11	비정규직, 특고 등 유급병가 관련 조례	○						○		
12	프리랜서 권익보호 관련 조례	○	○		○		○	○		○
13	특수고용노동 혹은 플랫폼노동 관련 조례	○								○
14	필수노동자 지원 조례	○	○							○
15	산업재해 및 노동안전보건 관련 조례	○	○					○		○
16	직장 내 괴롭힘 관련 조례	○						○		
17	성별임금공시제 관련 조례* (양성평등 조례)	△	△							
18	기후환경과 노동 관련 조례* (정의로운 전환)									
...										
...										

주 : 1) 행정조직 내 타 부서 정책(여성, 청년, 고령, 외국인/이주 등) 조례는 여기에서 다루지 않았으며, 대표적으로 돌봄 및 사회서비스 사례이고, 아파트 경비 노동자 관련 '공동주택 노동자 지원 조례' 등도 별도로 다루지 않음. 부산시는 공공기관 노사정협의회 설치운영 조례와 같은 공공기관 집단적 노사관계 성격 별도 조례가 있음.

2)기후환경 변화와 산업구조 전환 관련 노동 관련 조례는 충남(22.2.22)에서 최초로 제정되었음.⁴⁾

〈표7〉에서 알 수 있듯이 주요 특광역시 지방정부 노동정책 관련 기본조례는 일부를 제외하고 모두 제정된 상황이며, 서울과 경기, 부산 3곳의 특광역시가 주로 노동정책을 선도하는 상황이며, 그 밖의 지역에서는 충남이 대체로 정책을 새롭게 준비하고 있는

4) 기후환경 위기와 노동 정책 문제는 김종진(2021), 「녹색경제- ⑤ 정의로운 전환: 녹색전환, 과정과 결과 모두 정의로워야」, 《이코노미 인사이트》, 한겨레, 2021년 5월호, 김종진(2021), 「기후위기와 노동의 대응, 정의로운 전환: 노동시장의 제도적 실천적 과제 모색」, 『정의로운 전환을 위한 시민·노동자 인식과 노동시장 정책 방향 모색』, 정의로운전환 제3차 포럼(2021.10.22), 정의로운전환연구단·에너지기후환경정책연구소.

상황으로 봐야 한다. 한편 개별 조례는 아파트 경비, 대리운전, 택배 등 비정규직 및 특수고용 관련 조례가 제정된 곳도 있다. 주요 노동정책 조례 제정 상황을 보면, 코로나 19 및 탄소중립(넷제로) 최근 변화하는 상황에서 주요 이슈가 되고 있는 플랫폼노동, 유급병가, 기후위기 관련 조례가 제정되고 있는 상황이다. 특히 향후 주요 이슈인 기후 관련 노동 조례(정의로운 전환 기금)도 충청남도를 제외하면 아직 논의가 없는 상황이다.

주요 지방정부들은 △노동정책 전담조직을 신설하고, △노동정책 기본계획(5개년)을 수립하고, △실제 이행하기 위한 지원조직으로 ‘노동센터’ (labor center)를 운영하고 있다. 물론 조례에는 학계 및 노동계 등이 참여하는 노동정책 관련 심의·자문기구(위원회)를 통한 거버넌스도 포함되어 있다. 한편 지방정부의 역할은 지방계약과 행정위임에 따라 공적 지위와 사적 지위에 근거하고 있어, 공공부문만이 아니라 민간부문 노동조건 수준에도 영향을 미칠 수 있는 권한의 정도가 달라진다. 때문에 한국의 지방정부는 노동정책 관련 규범적 기준인 조례들을 만들었고, 핵심 노동정책과 관련해서는 약 16개 정도로 제시될 수 있다.

[참조] 광역 지방정부 노사민정협의회 및 주요 위원회 설립 현황(2020년 - 일자리 제외)

지역	노사민정협의회 및 각 위원회
서울	노사민정협의회, 노동자권익보호위원회, 감정노동종사자권리보호위원회, 생활임금위원회, 노동안전보건위원회, 필수노동자지원위원회
부산	노사민정협의회, 생활임금위원회, 노동권익위원회
대구	노사민정협의회, 생활임금위원회
인천	노사민정협의회, 생활임금위원회, 근로자권익보호위원회
광주	노사민정협의회, 생활임금위원회, 노동권익보호위원회, 감정노동자보호위원회
대전	노사민정협의회, 생활임금위원회, 감정노동자보호위원회
울산	화백회의(노사민정), 생활임금위원회, 노동자권익보호위원회, (감정노동권익위)
세종	노사민정협의회, 생활임금위원회
경기	노사민정협의회, 노동정책자문위원회(21.3), 생활임금위원회, 노동자권익보호위원회, 노동복지기금운용심의위원회, 감정노동자권리보장위원회, 필수노동자 지원위원회('21년 상반기 예정)
강원	노사민정협의회, 생활임금위원회
충북	노사민정협의회, 생활임금위원회
충남	노사민정협의회, 생활임금위원회, 감정노동권익보호위원회, 노동정책협의회
전북	노사민정협의회, 생활임금위원회
전남	노사민정협의회, 생활임금위원회
경북	노사민정협의회, 생활임금위원회
경남	노사민정협의회, 노동자권익보호위원회
제주	노사민정협의회, 생활임금위원회

물론 한국 지방정부는 자치법규에 근거하여 노동권익, 청소년(노동), 비정규직, 프리랜서, 노동안전, 근로자복지시설, 체불임금, 생활임금, 감정노동, 노동이사제, 노사관계발전 및 지원 관련 조례들이 제정되어 있다. 한국 지방정부 조례 중 노동정책 기본계획 수립의 근거는 ‘노동권익 보호 및 증진’ 관련 조례다. 현재 서울, 부산, 광주, 인천, 대구, 울산, 경기, 충남, 제주, 경남, 전남 등에 관련 조례가 제정된 상태다.

한편 <표>에서 확인 가능하듯, 서울, 충남, 광주, 경기의 초기 4곳 광역 지방정부 1기 「노동정책 기본계획」은 전통적인 노동조합이나 노동단체 및 학계에서 노동기본권적 성격의 내용들이 주로 포함되어 있었다. 과제별로 보면 개별적 노사관계 영역은 △임금 생활보장 △노동자지원·노동조건 개선 △노동기본권 보장 △고용개선·안정·확대 △노동 안전 △노동교육 등이, 집단 노사관계 영역은 △노조 조직화 △공공기관 지배구조 △사회적 대화(노사민정) 등이 구체화되었다.

그런데 약 5년이 지난 시점에서는 변화된 환경(정책 발전, 새로운 의제, 코로나19 등)이 반영된 흐름이 포착된다. 2기 「노동정책 기본계획」 핵심사업을 중심으로 보면 개별 노사관계 영역은 △고용안정·보장 △사회보험·사회안전망 △노동안전 △비정형·취약 노동자 지원 등에서, 집단적 노사관계 영역은 △노동기본권 보장 △노동 지원조직 운영 △경영참여 △노동협회의 등에서 1기에 비해 진전된 흐름을 보이고 있다(김종진, 2021: 박용석, 2021).

<표8> 서울, 경기, 광주, 충남 노동기본계획 비전, 목표, 과제(1기 정책)

지역	비전	목표	정책과제	정책 분야
서울 (2015)	노동존중 특별시, 서울	노동자권익보호	취약노동자권익보호	여성, 청소년, 어르신, 장애인, 외국인, 중소기업 사업장노동자
			노동기본권보장기반구축	실태조사, 모니터링, 교육, 상담, 홍보
		모범적사용자 역할정립	고용의질개선	고용구조, 소득, 노동환경
			상생과협력의 노사관계구축	노사관계, 지역사회협력, 행정기반
충남 (2016)	차별없는노동, 안전하고 행복한일터	노동권익존중	취약노동자권익보호	여성, 청소년, 어르신, 이주노동자, 장애인
			노동기본권 보장	교육, 상담, 안전한노동환경
		노동가치실현	노동존중사용자	노사관계, 노동행정
			삶의질 개선	고용안정, 생활안정, 균등대우
		노동환경개선	고용환경개선	노동시장개선, 소득불평등해소, 영세사업장개선
			사회적 협력	노사갈등해결, 지역사회네트워크

광주 (2016)	노동을 생각하는 광주시	노동권리보호 기반구축	노동환경과 산업 실태조사 및 분석	노동환경조사등
			사회통합형 일자리창출과 연계한 노동정책발굴	사회통합형일자리창출
		모범적사용자 모델정립	취약계층노동자의 근로조건개선 및 노동권리보호기반 체계구축	여성,청년,어르신,장애인,외국인,영세사업장 노동자,취약계층
			산학민관협력 등 민간거버넌스체계 구축	산학민관협력
			노동존중문화확산등 노동인지적 노동행정문화구현	노동존중문화확산
경기 (2018)	노동과 함께 따뜻하고 복된 경기도	노동권익보호	노동권보호 인프라구축	근로행정모니터링,노동교육,노동상담,노동 홍보
			맞춤형노동권보호	여성,청소년,노인,외국인,장애인,취약사업장 종사자
		맞춤형노동권보 호	질 좋은 일자리창출, 확대(환경조성)	고용구조개선,비정규직근로자생활안정,근로 환경개선
			상생협력의 지원체계구축	군건한노사협력,거버넌스행정기반,관행제도 개선

* 주 : 서울시는 2차 노동정책 기본계획 초안이 검토되어 2020년 12월 발표.

〈표 9〉 주요 광역 지방정부 1기 노동정책 기본계획 및 핵심 사업 개요(2020년)

구분	요소	내용·대상	서울시	광주시	충청남도	경기도
개별	생활 보장	적정임금	생활임금	생활임금	생활임금	생활임금
	임금문제	임금체불	체불임금 없는 관급공사	체불임금 지역 건설 실태조사	체불임금 없는 관급공사	체불임금 없는 관급공사
		성별격차 해소	성별임금공시제('19)			
	사회보험	사회보험 지원	건설노동자('20)			
	노동조건	청소노동자	환경개선(휴게실) 가이드라인	환경, 처우개선	환경 개선	환경개선 가이드라인
		아파트경비노동자	아파트 경비 종합대책('20)	처우개선, 교육		자조모임 등 노무 컨설팅
		이동노동자	쉼터 설치 운영	산업단지 셔틀버스	이주센터, 쉼터 운영, 주거환경 조사	쉼터 설치 운영
	노동시간	노동시간 단축	시범사업 (공공기관 2곳)			
	차별금지	완화·금지	차별조사관('19) 성평등노동팀(여성)			

고충완화	여성노동자	직장맘 지원센터		직장맘센터	
	돌봄노동자	어르신돌봄종합지원센터 사회복지처우개선	돌봄 서비스 강화	사회복지 처우개선	사회복지/노인복지 처우개선
	이주노동자	2기 정책	이주노동자 지원	이주노동자 지원	외국인인권지원센터
	청년아르바이트 노동자	권익보호 · 상담교육	권익보호 · 상담교육	청소년노동인권센터	
고용안정	민간위탁 노동자	120다산콜센터 수도검침교체	120빛고을콜센터 CCTV, 수도검침 지하철역사		경기도120콜 직접고용
노동안전	법제외 사업장노동자	조례, 정책(2기)		산업안전교육	조례, 협의체 안전지킴이
고용구조	비정규노동자	생명안전 직영 비정규 감축 3대조건	정규직 전환	정규직 전환	정규직 전환
고용확대 (청년)	청년고용	서울형 뉴딜일자리	광주 일자리드림		
노동기본권	보장기반 구축	실태조사 · 모니터링, 교육상담홍보	실태조사 · 모니터링, 교육상담홍보	실태조사 · 모니터링, 교육상담홍보	실태조사 · 모니터링, 교육상담홍보
	노동권익침해 구제	노동조사관 노동권리보호관 명예옴즈만 마을노무사	인권옴즈만	노동옴즈만운영	마을노무사
	특수고용 비정규노동자	휴가비 지원('19) 유급병가('19)			휴가비 지원('20) 병가손실보상('20)
	플랫폼노동자	보호 · 지원제도('21)			보호 · 지원제도('20)
	프리랜서	보호 · 지원제도('20)			보호 · 지원제도('20)
노동자지원	상담, 교육 전시/허브	노동권익센터 도심권센터 전태일기념관	노동센터	노동권익센터('19)	노동권익센터 비정규지원센터
성평등	성평등	성평등노동팀('19)			
직장내 괴롭힘	예방대책	괴롭힘 방지('20)		예방교육	
감정노동	감정노동(폐해) 완화	감정노동센터 각종 사업	고객센터 상담사 힐링	준비('20)	교육, 심리치유
노동권리	노동교육	노동아카데미	시민인권교육	노동인권교육	노동교육
사측노동 인식	개선(노동법 지킴이)	노동아카데미	노동인식 개선 교육	노동인권교육	노사대학 CEO 과정
시민노동 인식	개선	노동교육	시민노동인권교육	시민노동법률학교	법률노동교육

집단	노동자조직	노조할 권리 보장	유니온씨티('19)	노동존중	권익보호 노동존중	노동권익
		영세노조 지원	노동권익센터 도심권역-자치구 센터	노동권익센터	노동권익센터	노동권익센터 비정규지원센터
		취약노동자 거버넌스 참여	취약층참여 (청년유니온, 여성노조)			
	지배구조	노동이사제	각 기관별 2기 선출 중	시행		시행
	공공교섭	공공기관 거버넌스	서울시투자출연기관 노동조합협의회		공공기관 노사정협의회	
	노사민정	지역 사회적 대화	노사민정협의회	노사민정협의회	노사민정협의회	노사민정협의회
	노사갈등	정책 조정조율	노동자문관 노동조사관			
	원하청갈등	조정조율	직접고용(해소)	불법하도급 실태조사	불파 고용관서 합동지도	불법 하도급 감시
	노동인권 교육		학교-노동인권교육 특성화고 노동권('19)	학교노동인권교육	노동교육문화센터	특성화고/예비노동자 학교밖 청소년
	국제교류	도시포럼 네트워크	좋은 일자리 도시 국제포럼(ILO 공동)			

〈표10〉 주요 광역 지방정부 2기(서울) 및 최근 노동정책 기본계획, 비전, 목표, 과제

지역	비전	목표·전략	정책과제
서울시 2기 (2020)	뉴노멀 시대, 노동의 미래를 준비하는 노동존중특별시 서울	비정형 노동자 사회안전망 강화	<ul style="list-style-type: none"> - 이동노동자쉼터 전 자치구 설치 - 특고노동조합 설립 및 운영 지원 - 특고·프리랜서 소액대출 지원 - 서울형 유급병가 적용 대상 확대(1차 2019.6. 이후) - 필수노동자 맞춤형 지원 방안 마련 - 노동자종합지원 플랫폼 서울노동포탈 구축
		사각지대 노동자 기본권 보장	<ul style="list-style-type: none"> - 택배노동자 노동권 보호 - 경비노동자 권리 구제 - 청소노동자 등 휴게시설 개선 - 건설노동자 사회안전망 확충 - 돌봄노동자 처우개선(요양보호사 처우개선 종합계획, 2019.7) - 청소년노동자 부당대우 방지 - 이주노동자 조기정착 지원 - 코로나19 관련 노동자 지원(특고·프리랜서, 콜센터, 청소노동자 등)
		건강하게 일할 수 있는 안전일터 조성	<ul style="list-style-type: none"> - 서울노동안전보건센터 설립 - 서울형 노동안전보건우수기업 인증 - 감정노동종사자 보호조치 강화

지역	비전	목표·전략	정책과제
			<ul style="list-style-type: none"> - 직장내 괴롭힘 금지 문화 정착 - 노동자 작업중지권 실행력 확보 - 건설현장 안전관리 강화 및 점검 확대 - 비대면 노동교육 확대 시행
		선도적인 노동정책 지속 발전	<ul style="list-style-type: none"> - 비정규직 정규직 전환을 통한 좋은 일자리 창출 - 노동자종합지원센터 전 자치구 설치·운영 - 서울형 생활임금 시·구 통합 운영 - 노동자 지원전문가 확대 - 공공부문 노동이사제 운영 안정화 - 노동시간 단축 모델 수입 - 노사민정협의회 활성화 - 정부 및 유관기관 협력 강화
부산시 (2020)	노동이 존중받는 부산	보편적 노동권 보장	<ul style="list-style-type: none"> - 노동기본권 보장 및 강화 - 적정임금(생활임금 확대, 체불임금 근절) - 사회안전망 강화 - 일과 삶의 균형 - 산업안전보건
		평등한 노동환경 구축	<ul style="list-style-type: none"> - 여성 노동자 지원 - 장애인 일자리 확충 - 청소년·청년 노동기본권 보장 및 지원 - 고령자·장년 지원 - 외국인 및 이주 노동자 지원 - 비정규직 정규직화 - 취약노동(특고·프리랜서·플랫폼 등) 지원 - 지역 산업 노동 특화
		노동행정 거버넌스 강화	<ul style="list-style-type: none"> - 노동행정 체계 구축 - 공공부문 노동권 강화 - 민간위탁 노동자 보호 - 중간지원조직 강화 - 참여형 노동정책 모색
인천시 (2021)	정책 실천으로 실효받는 노동존중 롤모델 도시 인천 구현	일과 삶의 균형	<ul style="list-style-type: none"> - 적정임금 및 노동시간 보장 - 노동복지 강화 - 산단노동자 보호 및 산업안전 강화
		노동권의 향상	<ul style="list-style-type: none"> - 청년노동자 권리 보장 - 비정규직 노동자 권리 보장 - 감정노동자 권리 보장 - 여성노동자 권리 보장 - 취약노동자 권리 보장
		노사상생 강화	<ul style="list-style-type: none"> - 노사상생 지원 - 지역사회 상생 지원
		거버넌스 강화	<ul style="list-style-type: none"> - 노동행정체계 구축 및 전문성 강화 - 경영참여 확대 - 거버넌스 강화 - 지원조직 강화

* 자료 : 박용석(2021), 「『노동정책 기본계획』 및 지역 노동정책 추진 흐름」, 『노동정책 기본계획 수립 경험과 교훈』, 민주노동 전국지역본부·전북노동정책연구원, 재구성.

〈표11〉 주요 광역 지방정부 2기 및 최근 노동정책 기본계획 및 핵심 사업 개요(2021년)

구분	주요 과제		2020-2021년 수립발표 기본계획		
	정책내용	정책과제	서울시(2기)	부산시(1기)	인천시(1기)
개별 노동	고용 안정·보장	공공 비정규직 정규직화	상시지속업무 정규직 전환 지속	공공부문 정규직화 (*), 민간위탁 실태조사, 위수탁 계약시 노동자보호	공공부문 비고용안정·처우개선
		민간 비정규직 정규직화	민간위탁 정규직 전환 추진	민간부문 비정규직 지원	민간부문 근로기준 안전망
	적정임금 보장	생활임금	서울형 생활임금 사·구 통합 운영	부산형 생활임금제 확대	생활임금 정착 및 민간부문 확대
		체불임금	체불임금 확인 및 청구 지원제도 신설	체불임금 상담 및 구제(*)	
		불안정노동 임금		공무직 차별철폐 및 처우개선	
	사회보험 사회안전망	사회보험	건설일용노동자 국민연금·건강보험 전액 지원	저임금영세사업장 사회보험 가입 캠페인	
		유급병가	서울형 유급병가 적용대상 확대		
		노동자복지		공공노동복지기금 재정 지원, 공단내 노동복지센터 설립	
	노동시간	노동시간 단축	노동시간 단축 모델 수립(출연·투자기관)	일과 삶의 균형(장시간노동 해소)	노동시간 단축 모니터링 및 인센티브 제도
	노동안전	산업재해 예방	비대면 노동교육 확대 시행, 노동자 작업중지권 실행력 확보	산업재해 예방 및 노동안전보건(*)	화재·폭발로부터 안전한 산업단지 만들기
		안전일터 조성	서울형 노동안전보건 우수기업 인증		
		안전보건 거버넌스	서울노동안전보건센터 설립		산업재해 예방 및 노동안전보건 증진 체계 구축
		직장내 괴롭힘 예방	직장내 괴롭힘 금지 문화 정착	직장내 괴롭힘 관련 사업(*)	
		감정노동자 보호	감정노동종사자 보호조치 강화	감정노동자 보호 사업	감정노동자 보호체계 구축, 감정노동 치유활동 개선
	비정형·취약 노동자 지원	이동노동자	이동노동자쉼터 전 자치구 설치	이동노동자지원센터 강화	이동노동자쉼터 설치
		특고·플랫폼 노동자	특고·프리랜서 소액대출 지원	취약노동자 정기적 실태조사, 표준계약서 보급, 휴가비 지원	특수고용·플랫폼노동·프 리랜서 보호
		필수노동자	필수노동자 맞춤형 지원방안 마련, 콜센터 환경 개선		

구분	주요 과제		2020-2021년 수립발표 기본계획		
	정책내용	정책과제	서울시(2기)	부산시(1기)	인천시(1기)
		돌봄노동자	돌봄노동자 처우개선 (2019. 요양보호사 처우개선 대책)	사회서비스 돌봄노동자 지원, 사회서비스원 설립	사회서비스원 돌봄노동자 고용안정 강화
		택배노동자	택배노동자 노동권 보호		
		경비노동자	아파트 경비노동자 권리구제		
		청소노동자	청소노동자 등 휴게시설 개선		
		건설노동자	건설노동자 사회안전망 확충		건설노동자 체불임금방지시스템 강화
		이주노동자	이주노동자 조기정착 지원	이주노동자지원센터 강화, 산업 안전 교육 통역 강화(*)	
		청년·청소년노동 자	청소년노동자 부당대우 방지	청소년·청년 아르바이트 노동권보장	청년 일경험 지원, 청년노동 실태조사 및 통계 구축
		여성노동자	(직장맘 지원센터 기 운영)	10인미만 영세 사업장 여성노동자 지원, 공공부문 성별임금 공시제(*)	성별 임금격차 해소
		고령·장년노동자		사회서비스 돌봄노동자 지원	
		장애인노동자		장애인 고용 촉진·직업재활시설 지원	
		지역산단 노동자		지역산업노동 특화 발굴	산단 노동자협의회 구성 지원, 표준노동기준 마련
		중소영세노동자			중소기업 노동문화 환경 개선
	노동직업 교육	직업교육	비대면 노동교육 확대 시행		
		노동인권교육		공무원·민간부문 노동교육 활성화, 노동인권 캠페인·홍보	노동법률 상담 및 교육사업 확대
집단 노동	노동기본권 보장	노조 설립 지원		ILO기준 노동기본권 보장 (노조설립 지원)	
		취약특고노동자 노조 지원	특고노조 설립 지원		취약노동자 노동단체 설립 지원(네트워크 활성화)
	노동 지원조직 운영	노동행정조직			노동행정체계 구축 및 전문성 강화
		중간지원조직 운영	노동자종합지원센터 전 자치구 설치·운영	노동권익센터 설립 및 강화(*), 노동상담소 강화	인천노동권익센터 설립·운영

구분	주요 과제		2020-2021년 수립발표 기본계획		
	정책내용	정책과제	서울시(2기)	부산시(1기)	인천시(1기)
		자치노동 네트워크	노동자 지원전문가 (마을노무사노동권리보호관) 확대		지역노동단체 네트워크 확대 지원
	경영참여	공공기관 노동이사	공공기관 노동이사제 운영 안정화	공공기관 노동이사제 활성화	공공기관 노동이사제 활성화
	노사정협의	노사민정 협의회	노사민정협의회 활성화	노사민정협의회 활성화	노사민정협의회 활성화
		공공기관 노사정협의회	(서울시) 출연·투자기관노사정협의회 기 운영)	부산시 공공기관 노사정협의체 설치(*)	
	노정협의	노정협의 정례화		노정협의 추진	
	정부·유관기관 협력	정부·유관기관 협력	중앙정부 및 유관기관 협력 강화		
	노동정책 평가	노동정책 평가		노동정책 평가시스템 도입	

* 자료 : 박용석(2021), 「『노동정책 기본계획』 및 지역 노동정책 추진 흐름」, 『노동정책 기본계획 수립 경험과 교훈』, 민주노총 전북지역본부·전북노동정책연구원 자료 재구성.

3. 한국 지방정부 노동정책 - 핵심 노동정책 의제 흐름

1) 비정규직 정규직 전환 - 고용안정 확보

한국에서 공공부문(중앙행정기관, 지방자치단체, 공공기관, 교육기관) 비정규직의 정규직 전환(무기계약)은 지난 15년 사이에 진행되고 있다. 그러나 지난 시기 비정규직의 정규직(무기계약직·공무직) 전환은 기간제 계약직 전환이었고, 문재인 정부 출범 이후에는 파견용역 간접고용 비정규직도 함께 전환되었다. 한국에서 공공부문 비정규직 실태 조사는 노무현 정부 시기(2004년)부터 시작되었으며, 보수정부(이명박, 박근혜) 정부 시기에도 실태조사와 정규직 전환은 진행되었다.

다만 이전 정부 시기 정규직 전환이 소극적으로 진행되었다는 점과 공공부문 비정규직 중 파견용역으로 지칭되는 소속 외 인력의 간접고용 비정규직의 정규직 전환은 문재인 정부 출범 이후 진행되었다. 이와 같은 비정규직의 정규직 전환은 서울시가 2012년부터 비정규직 고용개선, 노동정책, 정규직 전환 정책의 일환으로 진행하여, 지난 7년

사이 약 1만명 이상 전환한 공공부문 비정규직의 정규직 전환 정책을 준용하였기 때문에 가능했다.

〈표12〉 공공부문 비정규직 실태조사와 전환 정책 흐름(2004-2019)

	노무현 정부		이명박 정부	박근혜 정부		문재인 정부		
	1차	2차		1차	2차	1차	2차	3차
정책 발표 시점	2004년 5월	2006년 8월	2011년 11월	2013년 4월	2016년 2월	2017년 7월		
비정규직 규모 조사시점	2003년 4월	2007년 5월	2012년 9월	2013년 9월	2016년 2월	2017년 6월		
계	23.4	2.8	32.1	36.2	31.9	41.6		
1)직접고용	19.5	20.7	22.2	25.2	20.4	24.6		
2)간접고용	3.9	7.2	10	11.1	11.5	17		
전환규모 발표시점	2004년 5월	2007년 6월	2012년 9월	2013년 9월	2016년 2월	2017년 10월		
추진 기간	단계적	07년 10월	12년 -13년	13년 -15년	16년 -17년	17년 -18년	18년6월 -19년	2019년 이후
계	3.2 (13.7)	7.2 (25.9)	6.4 (19.8)	6.6 (18.1)	1.5 (4.8)	17.5 (42.1)		
1)직접고용	3.2 (16.4)	7.2 (34.8)	6.4 (28.7)	6.6 (26.1)	1.5 (7.5)	7.2 (29.4)		
2)간접고용		0.0354 (0.5)				10.3 (60.3)		

주 : 계획 기준으로 실적은 이와 일치하지 않음. 괄호 안의 값은 각 고용형태별 비정규직 규모 대비 전환율(%)을 나타냄. 2012년, 2013년, 2016년 간접고용 규모는 직전 실태조사 결과 이용.

자료: 황선웅(2018:35) 수정, 원자료는 고용노동부(2011.11.28., 2012.9.3., 2013.9.5., 2017.6, 2017.10), 공공기관 비정규직 대책 추진위원회(2007.6.25.), 관계부처합동(2004.5.18., 2013.4., 2016.2.17.).

〔참조〕 공공부문 비정규직 전환 실적 I (2020년 말 기준)

	기 관			인 원				
	대상기관	전환결정 기관		전환계획 인원*	전환결정 인원(계획대비)		전환완료 인원(결정대비)	
합계	853	-	-	174,935	199,538	(114.1%)	192,698	(96.6%)
기간제	835	835	(100.0%)	72,354	73,442	(101.5%)	72,599	(98.9%)
파견용역	656	581	(88.6%)	102,581	126,096	(122.9%)	120,099	(95.2%)

(주): * 기관별 계획 17.5만명 + 추가 전환 3만명 = 총 20.5만명

[참조] 공공부문 비정규직 전환 실적Ⅱ (2020년 말 기준)

	총 기관	전환 결정 인원	전환완료 인원			
			합계	직접고용	자회사	제3섹터*
합계	853	199,538	192,698 (96.6%)	141,222 (73.3%)	49,709 (25.8%)	1,767 (0.9%)
중앙행정기관	49	23,241	23,760 (102.2%)	23,760 (100.0%)	0 (0.0%)	0 (0.0%)
지방자치단체	245	25,467	25,367 (99.6%)	25,367 (100.0%)	0 (0.0%)	0 (0.0%)
교육기관	76	37,747	36,362 (96.3%)	36,028 (99.1%)	0 (0.0%)	334 (0.9%)
공공기관	334	105,367	100,701 (95.6%)	50,140 (49.8%)	49,128 (48.8%)	1,433 (1.4%)
지방공기업	149	7,716	6,508 (84.3%)	5,927 (91.1%)	581 (8.9%)	0 (0.0%)

(주)* 제3섹터: 사회적 기업 등에 고용된 경우

지난 4년 사이 비정규직의 정규직 전환 규모는 약 40만명 전환을 목표 중 19만9천명이 전환되었다. 지방정부는 조직 구조 형태 상 본청 및 사업소·직속기관, 지자체 산하 기관(투자출연기관 : 공사공단, 재단) 및 자회사, 민간위탁 시설·기관 운영, 보조금 지급 5개의 중층 구조로 되었다. 지방정부 1차적 전환 대상은 본청·사업소·직속기관(문재인 정부 1단계 전환 대상)이며, 2차 전환 대상은 지방공기업과 출연기관(문재인 정부 2단계 전환 대상), 3차 전환 대상은 민간위탁(5개 핵심 대상 및 보호 조치 가이드라인)이다. 중앙과 지방의 공공부문 비정규직 핵심은 상시지속 업무의 미전환과 누락이며, 3단계 민간위탁의 사실상 전환 정책에서 시행되지 않고 가이드라인 수준에서 제시되었다.⁵⁾

2) 노동권익센터 운영 - 지역 노동자 지원 중간조직

- 5) 2021년 기준 인천국제공항공사, 건강보험공단 등의 간접고용 비정규직의 직접고용 문제가 ‘공정’이라는 화두로 진척이 안 되고 있고, 서울시는 오세훈 시장 취임 이후 서울교통공사의 적자(1조5천억원)를 이유로 업무 효율화 정책이라는 미명하에, 약 487명의 자회사 위탁 및 민간위탁(87명)이 노사 쟁점(2021년 2/4분기)이 되었고, 서울시 주거복지센터는 SH공사로 직영화로 발표되었고, 청년/마을/혁신/돌봄/여성/노동 등 22년 예산 삭감(50~70% 전후)되는 등 문제점이 드러나고 있음.

〈표13〉 주요 지방정부 노동자 지원기관-센터 운영 현황(2021년 1/4분기 기준)

권역	계	노동자 관련 지원·활동 기관 (59)
서울권역	26	(시립) 서울 노동권익센터, 4개 시립 노동자종합지원센터(권역별), 서울 감정노동센터 (시립 권역) (구립) 성동, 서대문, 구로, 노원, 성북, 강서, 광진, 관악, 양천, 강동, 중랑, 은평, 마포, 도봉, 중구, 강북, 영등포, 용산 [* 강동구 노동권익센터(행정조직)]
경기권역	10	경기 노동권익센터(직영), 경기 북부노동인권센터, 경기 비정규직지원센터, 수원시 비정규직노동자 복지센터, 부천시 비정규직근로자지원센터, 안산시 비정규직노동자지원센터, 오산시 노동권익센터, 고양시 노동권익센터, 시흥시 노동자지원센터, 파주시 비정규직노동자지원센터
충남권역	5	당진시 비정규직근로자지원센터, 대전광역시 노동권익센터, 아산시 비정규직지원센터, 서산시 비정 규직근로자지원센터, 충남노동권익센터
충북권역	2	청주노동인권센터, 음성노동인권센터
전남권역	3	전라남도 비정규직노동센터, 광주광역시 비정규직근로자지원센터, 광주광역시 노동센터
전북권역	2	전주시 비정규직노동자지원센터, 익산시 비정규직노동자지원센터
경남울산 부산권역	9	거제시 비정규직근로자지원센터, 경남 비정규직근로자지원센터(한), 경남 비정규직근로자지원센터 (민), 경남 여성비정규직지원센터, 사천시 비정규직근로자지원센터, 양산시 비정규직근로자지원센 터, 울산동구 비정규직노동자지원센터, 울산북구 비정규직노동자지원센터, 부산노동권익센터(2020 년 하반기 설치운영)
경북권역	1	포항시 비정규직근로자지원센터
제주권역	1	제주도 비정규직노동자지원센터

〔참조〕 노동자 지원 센터 및 유사 타 부문대상 센터 각 사업 영역 비교

구분	기관명	사업영역 구분								
		정책 연구	법률 상담	심리 상담	교육 사업	문화 사업	모임 지원	조직화 지원	공간 지원	출간 사업
노동 분야 (6개)	서울노동권익센터	○	○		○		○	○	○	○
	동북권 노동자 종합지원센터	○	○		○			○		
	강서구 노동복지센터	○	○		○	○		○		
	서울시 감정노동자 권리보호센터	○		○	○		○			○
	서울시 동부권직장맘지원센터		○	○	○	○	○			
	서울시 어르신돌봄종합지원센터	○	○	○	○	○	○	○	○	○
노동 분야 내 빈도수		5	5	3	6	3	4	4	2	3
노동 외 분야 (6개)	서울시 청년활동지원센터	○		○	○		○			○
	서울시 청년허브	○			○	○	○		○	○
	서울시 청년센터 오랑			○		○	○		○	
	서울시 무종력지대 양천			○	○	○	○		○	
	눈물그만상담센터		○							
	부산예술인복지지원센터		○	○					○	○
노동 외 분야 내 빈도수		2	2	4	3	3	4	0	4	3
전체 빈도수		7	7	7	9	6	8	4	6	6

* 자료 : 김종진(2021), 「서울시 노동자 지원 중간지원 조직의 개선방안 모색」, 『서울시 노동자 지원 발전 토론회』, 서울시의회 기획경제위원회.

한국은 서울을 시작으로 최근 노동정책 지원 조직으로 노동센터들이 설립되고 있다. 노동센터는 주로 조례에 근거하여 노동자 권리보호 및 증진을 위한 포괄적 사업을 진행하고 있다. 노동센터는 민간위탁(전문 노동시민단체 운영)으로 지역 내 노동문제 접근성 강화로, 기존 상담·교육사업 외 종합적이고 지역특성에 맞는 노동인권서비스 제공 가능하도록 하고 있다. 노동센터 기능과 역할은 지역 내 노동권익 보호와 각 단체의 연결망 구축도 포함하고 있다. 주요 노동센터 사업은 상담, 교육 등 센터 필수 사무와 노동자 특성(미조직, 비정규 등) 실정에 맞는 지역 수요 대응·서비스를 제공하고 있다. 2021년 1/4분기 기준 전국 노동센터 운영을 시가 직접 운영하는 곳은 전체 59개소 가운데 경기노동권익센터와 강동구노동권익센터(행정조직) 2곳이다.

3) 생활임금 시행 - 관철은 임금의 시도

2015년부터 서울시와 경기도를 시작으로 하여 주요 지방정부에서 생활임금제도를 시행하고 있다. 2019년 10월 당시 108곳(시행 44.4%)에서 생활임금 시행을 위한 조례 제정과 정책이 시행되었고, 2년 후인 2021년 8월 기준 119곳(교육청 제외)의 지자체에 조례가 제정된 상황이다. 각 지방정부 거의 모두 시 정부 및 의회, 전문, 노동단체, 시민단체 관계자 등이 참여하는 생활임금위원회 구성하여 임금을 결정하고 있다. 부산시도 생활임금은 2020년(10,186원)을 시작으로 2021년 민간위탁 시설까지 적용하고 있다.

〈표14〉 한국 광역 지방정부 생활임금 추이(2015-2021, 단위: 원)

지역	생활임금 금액							적용 대상				
	'15년	'16년	'17년	'18년	'19년	'20년	'21년	시 소속	출자 출연	민간 위탁	공사 용역	하수급인
평 균	6,917	7,248	7,726	8,777	9,623	10,112	9,946					
서 울	6,687	7,145	8,197	9,211	1,0148	10,523	10,702	○	○	○	○	○
부 산	-	-	-	8,446	9,894	10,186	10,341	○	○	○		
인 천	-	-	6,880	8,600	9,600	10,000	10,150	○	○			
광 주	7,254	7,839	8,410	8,840	10,090	10,353	10,520	○	○	○		
대 전	-	7,055	7,630	9,036	9,600	10,050	10,202	○	○			
세 종	-	7,170	7,540	7,920	8,530	9,378	10,017	○	○			
울 산							8,720					
대 구							8,720					
경 기	6,810	7,030	7,910	8,900	10,000	10,364	10,540	○	○	○	○	
강 원	-	-	7,539	8,568	9,011	10,010	10,252	○	○			
충 남	-	-	7,764	8,935	9,700	10,050	10,220	○	○	○		

충 북							8,720					
전 북	-	-	7,700	8,600	9,200	10,050	10,251	○	○			
전 남	-	7,248	7,688	9,370	10,000	10,380	10,473	○	○	○		
제 주	-	-	8,420	8,900	9,700	10,000	10,150	○	○	○		
경 북							8,720					
경 남							10,380					

* 주 : **생활임금**은 단순 금액(산입범위 문제) 자체보다 (1)적용 대상 확대(공공 : 민간위탁, 보조금 지원, 민간 : 순수 민간 사업장)와 (2)생활임금의 기준 활용(서울시 : 뉴딜 일자리, 비정규 특고 유급병가, 비정규 특고 휴가비 지원, 사회서비스원 재가용양 인건비 등)이 중요한 사회적 기준 임금이 되는 정책 방향이 바람직함.

2021년 광역 지방정부의 생활임금 단순 금액은 9,916원(울산, 대구, 경북, 충북이 최저 임금 8,720원을 생활임금 책정 사유)이며, 생활임금은 현재 각 지방정부가 직접 계약한 노동자와 산하 기관에 적용되고 있으며, 비정규직, 저임금 등 고용의 질이 낮은 사회 양극화가 심화를 해소하기 위한 목적으로 공공부문에서 최저임금보다 높은 임금을 지급하는 정책이다. 2018년부터 서울, 광주, 충남, 부산 등에서 민간위탁까지 생활임금을 적용하고 있으며, 순수한 민간기업의 생활임금 적용을 일부 3~4곳 정도(서울, 경기, 수원 등)의 지자체에서 업무협약(MOU) 등을 통해 아주 소수 적용하고 있는 정도이거나 공공 입찰 때 신인도 가점이 가능하도록 한 수준이다. 법률적 추진 근거가 부재한 상황(국가 및 지방계약법)에서 생활임금의 순수 민간 확대는 영국이나 미국과 달리 우리는 그렇지 못한 것을 인지할 필요가 있다.

4) 산업안전 보건 - 노동안전과 정신건강 (감정노동, 괴롭힘)

한국은 OECD 주요 회원국 중에서 중대재해 사망사고가 가장 높은 나라 중 하나(중대재해 치명적 사고 4명 이상)이다. 이를 흐름에서 중대재해기업처벌법 논의가 20년 진행되었고, 21대 국회에서도 관련 법률이 통과(21.1)되고 22년부터 시행될 예정이다. 고용노동부에서도 2021년 3월 26일 <21년 산재 사망사고 감소 대책>을 발표에, 지자체와의 예방차원의 협력 사항이 포함되어 있다. 그러나 현재 지방정부의 노동정책 제도화 수준이 낮은 관계로 조례조차 거의 제정되지 않은 상황이다. <표 15>에서 알 수 있듯이 243곳 지방정부 중 노동안전 관련 조례는 광역 11곳에 불과한 실정이다. 2021년 1월 「중대재해기업법 중대재해 처벌 등에 관한 법률」과 동 시행령(‘21.10)이 제정되면서 지방정부에서 산업안전 문제가 본격적으로 노동정책 의제로 수립되는 상황이다.⁶⁾

〈표15〉 광역 지방정부 산업재해 및 노동안전 조례 제정 현황(2021년 10월 기준)

자치단체	조례명	제정시기
경기	경기도 산업재해 예방 및 노동안전보건 지원 조례	2018.03.20
경남	경상남도 산업재해 예방 및 노동안전보건 지원 조례	2019.11.07
서울	서울특별시 산업재해 예방 및 노동안전보건 지원 조례	2020.01.09
울산	울산광역시 산업재해 예방 및 노동안전보건 지원 조례	2020.12.29
인천	인천광역시 산업재해 예방 및 노동자 건강증진 지원 조례	2021.05.06
부산	부산광역시 산업재해 예방 및 노동안전보건 지원 조례	2020.05.27
전남	전라남도 산업재해 예방 및 노동안전보건 지원 조례	2020.05.21
전북	전라북도 산업재해 예방 및 노동안전보건 지원 조례	2021.02.19
충남	충청남도 산업재해 예방 및 노동안전보건 지원 조례	2020.10.05
충북	충청북도 산업재해 예방 및 노동안전보건 지원 조례	2021.08.06
강원	강원도 산업재해 예방 및 노동안전보건 지원 조례	2021.07.02

* 주 : 서울시는 2020년 12월 노동안전 5개년 기본계획 발표

한편 2016년 서울시가 변화하는 산업구조 및 서비스사회화 상황에 맞게 감정노동자 보호 조례를 제정한 이후, 2021년 8월 기준 약 65곳에서 조례가 제정된 상태다. 한국은 지난 19대와 20대 국회에서 법률이 논의되었고, 2017년 국가인권위원회가 국회와 정부에 감정노동자 보호 권고를 권고하자 정부 차원에서 산업안전보건법(41조: 고객의 폭언 등으로 인한 건강장해 예방조치)에 소위 ‘감정노동자 보호’ 법률이 시행되고 있다. 지방정부 감정노동 조례 내용은 지역 내 감정노동자를 제도적으로 보장하고, 구체적인 지원 방안을 모색(종합계획, 실태조사, 주요 사업, 위원회 구성 등)하는 것이다.

〈표16〉 광역 지방정부 감정노동자 관련 보호 조치 현황(2021년 10월 기준)

지역	조례명	제정시기
강원	강원도 감정노동자 보호 등에 관한 조례	2019.05.10
경남	경상남도 감정노동자 권리보호 등에 관한 조례	2019.09.26.
경기	경기도 감정노동자 보호 및 건전한 노동문화 조성에 관한 조례	2016.09.29.
인천	인천광역시 감정노동 종사자의 권리 보장에 관한 조례	2020.10.07
울산	울산광역시 감정노동자 권리보호 등에 관한 조례	2020.08.06.
광주	광주광역시 감정노동자 보호 조례	2016.07.01.
대구	대구광역시 감정노동자 보호 등에 관한 조례	2019.07.10.

- 6) 서울시는 노동정책 부서(과) 내에 노동안전팀(5인)이 운영(20.1)되고 있고, 노동안전 기본계획(2020.12)이 최초로 수립된 상황이다.

대전	대전광역시 감정노동자 보호 조례	2017.10.18.
부산	부산광역시 감정노동자 보호 등에 관한 조례	2018.05.23.
서울	서울특별시 감정노동 종사자의 권리보호 등에 관한 조례	2016.01.07.
충남	충청남도 감정노동자 권리보호 등에 관한 조례	2021.09.30.
전북	전라북도 감정노동자 보호 조례	2017.11.17.
전남	전라남도 감정노동자 권리 보호 등에 관한 조례	2019.08.01
강원	강원도 감정노동자 보호 등에 관한 조례	2020.05.15
제주	제주특별자치도 감정노동자 보호 등에 관한 조례	2020.01.13
세종		

* 주 : 1) 서울시는 1차 감정노동 기본계획(2017년)과 2차 감정노동 기본계획(2020년) 발표.

2) **직장 내 괴롭힘 조례**는 28곳에서 제정(광역시: 서울, 울산, 인천, 경남)

감정노동 조례 주요 내용은 지역 내 다양한 감정노동자를 제도적으로 보장하고, 구체적인 지원 방안을 모색하는 정책 수립 및 사업이 추진할 수 있도록 규정하고 있다. 물론 현재까지는 **서울시 정도만이 감정노동 관련 종합계획, 사업, 감정노동센터를 운영하는 정도다**. 하지만 아래 <표>에서 알 수 있듯이, 공공기관에서 법률 및 시행령, 시행규칙에 포함된 **감정노동자 보호제도를 시행하고 있는 곳은 절반(35%-40% 전후)도 안 되는 실정이다.**⁷⁾

5) 노동이사제 - 경영참여 모델

2016년 서울시에서 시작된 ‘노동이사제’는 **2021년 5월 기준 14곳(기초 3곳: 부천, 안산, 수원, 이천)의 지방정부에서 노동이사제 조례가 제정되었다**. 광역에서는 서울특별시(2016.6), 광주광역시(2017.11.), 경기도(2018.11.), 인천광역시(2018.12.), 경상남도(2019.5.), 부산광역시(2019.8), 울산광역시(2019.11), 전라남도(2020.3), 충청남도(2020.3), 대전광역시(2021.5)까지 지방정부로 확산되고 있다. 노동이사제는 지방정부 산하 공공기관(투자출연기관)에서 노동자들이 선출한자가 이사회에 참여하는 형태다. 이는 공공부문의 지배구조에 경영참여 모델로 볼 수 있으며, 기초에서는 경기 부천시가 최초로 노동

7) 서울시는 감정노동 종사자 권리보호 조례(2016.1.7.), 감정노동 종합계획(2016.11.9.), 가이드라인 발표(2018.6), 감정노동센터 설립(2018.10)으로 감정노동 제도화가 이루어진 상태임. 서울시 감정노동 정책과 사업은 가이드라인, 매뉴얼, 컨설팅, 실태조사, 심리상담 홍보 및 실시, 교육, 심리상담 등 서비스 제공 등을 중심으로 진행되고 있음.

이사 조례를 제정했다. 2021년 9월 기준 전국 73개 지방정부 산하 공공기관에 91명의 노동이사가 임명돼 활동 중이며, 2021년 9월 ‘전국 공공기관 노동이사 협의회’(공노이협)가 창립총회(2021.9.29.)를 개최하고, 전국의 약 70여명의 노동이사들이 정책 거버넌스를 꾸린바 있다.

〈표 17〉 한국 주요 지방정부 노동이사제 운영 조례(2021년 5월 기준)

구분	노동이사제 운영 조례(명칭)	제·개정 시기
서울특별시	서울특별시 노동자이사제 운영에 관한 조례	2016.9.29. 제정
광주광역시	광주광역시 노동자이사제 운영 조례	2017.11.15. 제정
경기도	경기도 공공기관 노동이사제 운영에 관한 조례	2018.11.13. 제정
경기 부천시	부천시 공공기관 노동자이사제 운영에 관한 조례	2019.07.15. 제정
경기 안산시	안산시 공공기관 노동이사제 운영에 관한 조례	2021.04.21. 제정
경기 이천시	이천시 공공기관 노동이사제 운영에 관한 조례	2020.10.07. 제정
인천광역시	인천광역시 근로자이사제 운영에 관한 조례	2018.12.10. 제정
경상남도	경상남도 노동이사제 운영에 관한 조례	2019.05.02. 제정
부산광역시	부산광역시 공공기관 노동자이사제 운영에 관한 조례	2019.08.07. 제정
울산광역시	울산광역시 노동이사제 운영에 관한 조례	2019.11.07. 제정
전라남도	전라남도 노동자이사제 운영 조례	2020.03.16. 제정
충청남도	충청남도 노동자이사제 운영에 관한 조례	2020.03.10. 제정
대전광역시	대전광역시 노동이사제 운영 조례	2021.02.19. 제정

주 : 노동이사제는 현재 21대 국회에 공운위법안 발의(김경협, 박주민 의원 등) 상황이며, 경제사회노동위원회 공공기관위원회(1기, 2021.3.)에서 합의사항이기도 함.

노동이사제는 노동자가 직접 경영에 참여하여 발언권과 의결권의 행사를 통해 기관 내부에 대한 감시와 견제의 기능을 적절히 수행해줌으로써 경영의 투명성과 책임성, 공익성을 제고할 수 있는 제도로써 주목을 받고 있다. 또한 해당 기관의 전체 노동자를 대표하는 자가 소속 기관 내 의사결정에 공식적으로 참여함으로써 노사 간 정보 비대칭의 문제를 해소하고, 기관 내 이해당사자들과의 적극적인 의사소통을 통해 노사 간 갈등요소를 줄여나갈 수 있다는 점 등에서도 정책 필요성이 제기되고 있다. 21년 대통령 직속 경제사회노동위원회 합의 사항(20.11.18)으로 중앙정부에서도 법률 제정(공운법 관련 법률 : 김주영, 김경협, 박주민 의원안)이 논의되고 있다.

주요 지자체 노동이사 자격은 일단 공사 등 소속 노동자 중에서 1년 이상 재직한 사람으로 하였는데, 이러한 요건은 대부분의 지방정부에서도 동일하게 나타나고 있다. 노동이사 임명과 관련하여서는 지방공기업법령 및 지방자치단체 출자출연기관의 운영에

관한 법령과 공사 등의 정관에서 정하는 공개모집과 임원추천위원회 추천 등에 따라 임명하도록 정하였으며(동 조례 제5조 제1항), 이때 노동이사 임명과 관련하여 법령에서 정한 것을 제외하고는 정관 또는 내부규정으로 정하도록 했다(동 제5조 제2항). 현재 2022년 대통령 선거를 앞두고 노동계나 학계에서는 여당 대선 후보 진영에 노동이사제 시행을 공약으로 요구하고 있는 상황이다.

Ⅲ. 맺음말 - 정책방향의 또 다른 논의

이상에서 살펴본 바와 같이 한국의 지방정부는 지난 2012년 이후 서울시를 시작으로 하여 광주, 충남, 경기, 부산, 경남, 인천 등에서 노동정책 제도화가 확인되고 있다. 주요하게는 조례 제정, 행정조직 설친, 기본계획 수립, 지원조직 센터 설립, 거버넌스 운영 등이다. 무엇보다 한국 지방정부의 노동정책은 지난 10년 지방정부가 선도적인 진보적인 노동정책을 수립했다는 것에 의미가 있다. 이와 같은 한국 지방정부의 노동정책 핵심적 역할은 서울시가 선도적인 역할을 했고, 최근에는 경기, 부산, 충남 등에서 선제적 모델들이 확인되고 있다.

한편 초기 서울, 광주, 경기, 충남, 부산 등의 비정규직 정규직 전환은 문재인 정부 이후 공공부문 비정규직의 정규직 전환의 흐름에서 의미 있는 정책이었다. 이 과정에서 ‘고용안정’ 만이 아니라, ‘차별해소’ 라는 노동정책을 실현하기 위해 동일노동 유사업무의 처우개선 등도 눈에 띈다. 이는 ‘동일가치노동 동일임금’ 이라는 노동정책까지 지방정부가 확대하는 것은 국제노동기구(ILO), 헌법(32조) 및 근로기준법(균등대우), 국정과제(63번: 노동존중 사회, 64번 : 차별없는 일터)와 부합하는 정책을 지방정부가 모색해야 할 과제다.

초기 서울시 노동정책도 집단적 노사관계 영역(투자출연기관 노사관계 정상화, 집단교섭 체제 운영, 노동이사제 시행 등)나 개별적 노사관계 영역(비정규직 정규직전환, 생활임금제 시행, 감정노동, 취약층 사각지대 정책 : 청소경비, 이동노동자, 셔틀버스, 방송 프리랜서 등)의 정책과 사업들이 구분되기도 한다. ILO의 ‘좋은 일자리’ (decent work) 정책을 기초로 출발한 것이다. 최근에는 성남시가 ‘근로자’ 와 ‘노동자’ 개념에서 벗어나, ‘일하는 시민’ 을 대상으로 한 조례(2021)는 새로운 진전이다.

다만, 지난 몇 년 동안 (일부)지방정부의 노동정책이 중앙정부 노동정책을 선도한 측면이 있으나, 노동조합은 파트너십 정도에 머물렀다. 때문에 **향후 지속가능한 노동정책으로 발전하기 위해서는 법제도화를 위해 노동조합 참여와 그리고 결정제도 정책 틀이 더 구상될 필요**가 있다.⁸⁾ 한편 노동정책 제도화와 기반 조성을 위해 노동관계법 등의 개정 등이 추진될 필요가 있다. 대표적으로 「노사관계 발전 지원에 관한 법률」과 동법률의 「시행령」 개정을 통한 지방정부 노동정책 활성화를 노사정 이해당사자 모두가 함께 모색할 필요가 있다.⁹⁾ 또한 조직된 노동조직이 아닌 미조직노동자·비임금 노동자(특수고용, 프리랜서, 플랫폼노동 등)들이 정책에 참여할 수 있는 ‘일하는 시민 플랫폼’을 운영하여 정책의 폭을 확장하고 시민과 노동이 함께하는 정책으로 발전시킬 필요가 있다.

〈표18〉 지방정부 조례와 정책의 입법적 근거 유무 따른 시행 문제 비교 검토(2021.8)

구분	입법 (법령)	자치법규(조례)	노동정책
1.1 필수노동자보호	필수업무 관련 법률, 시행령	69곳	시작
1.2 감정노동자 보호	산안법41조(시행령, 규칙)	65곳	일부 시작
1.3 괴롭힘 금지	근로기준법 72,73조(시행령, 규칙)	28곳	?
2.1 노동기본/권익/인권	근로기준법(법률, 시행령)	15곳	10여곳
2.2 산업안전 및 노동안전 보호	산업안전보건법(시행령, 규칙)	13곳	시작
2.3 생활임금	법률 부재	119곳	다수 시행 * *
* 유급병가(민간취약)	근기법62조 개정 논의 중	5곳	시작 시점

자료 : 법제처 자치법규 검색(접속일: 2021.8.25.)

8) 김종진(2021) 「절반의 성공 서울·경기 노동정책, 전담조직 법제화 필요」, 매일노동뉴스(2021.5.31)

9) 「청년기본법」(2020.8) 시행으로 전국 243곳의 자자체에 청년기본조례가 90% 제정 되고, 80% 정도의 자자체에 청년정책 전담조직(최소 팀)이 만들어 진 것을 고려하면 노동정책은 한참 뒤처지고, 노동조합에서도 지방정부 노동정책을 중앙정부식 노정 혹은 노사정교섭의 틀만을 관념적으로 사고하는 것도 초기 정책 수립 과정에서 난관 중 하나다. 특히 중앙정부(고용노동부) 공무원들과 달리 지방정부는 2년 순환 보직으로 운영되는 종합 행정조직 특성상 노동정책 부서가 만들어진다고 하더라도 전문 공무원의 부재는 심각하다. 예를 들어, 보건복지, 도시교통, 공원녹지, 문화체육, 평생교육 등과 같은 부서에서 과장, 팀장, 주무관에서 근무했던 분들이 노동정책 부서에 배치될 경우가 대부분이다. 이럴 경우 개별적 노사관계 의제(임금정책/통상임금, 노동시간/탄력적근무)는 물론 집단적 노사관계 의제(산별-공동-대각선교섭 등) 등이 학계나 노동조합이 요구하는 방식으로 나타나길 기대하는 것 자체가 무리다.

결국 지역에서는 지방정부의 노동행정 제도화(노동정책 관련 조례 제정, 노동행정 전담 부서 설치·운영, 노동정책 5개년 기본계획 수립, 노동정책 관련 거버넌스 활성화, 노동센터 설립운영 등)가 필요한 상황이다.¹⁰⁾ 특히 ** 지방정부는 ‘기업지원과’ 내에 ‘노사협력팀’이 있어, 기업의 하위 범주로 노동정책을 인지하고 있는 것은 문제점으로 판단된다. 더불어 **시는 개별 노동 관련 일부 조례(생활임금, 감정노동 등) 정도만 있고, 노동권의 관련 기본 조례 설립부터 필요한 상황이며, 그나마 실질적으로 작동되는 조례 정책은 ‘생활임금’ 정도만 확인되고 있다.

하지만 앞으로 지방정부의 노동정책은 앞에서 살펴본 바와 같이 **취약계층에 대한 사각지대 해소와 새로운 노동문제(특수고용, 플랫폼노동, 프리랜서 등)에 초점이 맞추어질** 개연성이 높다. 실제로 지난 15년 사이 **노동시장의 취약층 현상**은 일면적이지 않고, 고용형태, 노동시간, 사업장 규모, 인구학적 속성에 따라 **변화 양상의 차이**가 존재한다. 임금노동자에서는 (1)65세 이상의 고령, (2)15시간 미만 초단시간, (3)파견용역 간접고용, (4)5인 미만 사업장 노동자 규모 비중이 상대적으로 많이 증가했다. 결국 코로나19 이후 노동정책은 고령노동자, 15시간 미만 초단시간 및 간접고용, 5인 미만 사업장 노동문제를 어떻게 접근할지가 숙제다.

〈표19〉 국내외 비정형노동, 변형적 다양한 고용형태의 취약노동자 문제

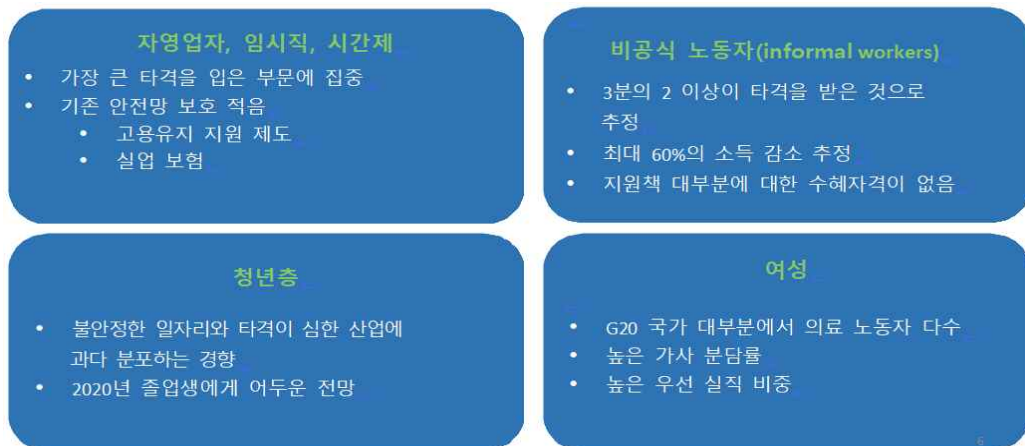
	주요 국가 및 지역	주요 내용	한국 정책 흐름
특수 고용 노동자	EU 대부분 근로자성 문제 판단(오분류)	노동법, 근로기준법 등 인정 쟁점(전속성), 사회보험 적용 흐름	05년 : ‘특수형태근로종사자’ 명칭 사용(노사정) 08년 : 4개 직업군 산재보험 적용 시작 21년 : 9개 직업군 고용보험 적용 시작(‘21.7) * ‘20년-21년 택배기사 대책·사회적 합의 발표
플랫폼 노동	중앙 정부	노동3권, 사회보험 플랫폼 책임성강화, 노동권보장, 사회보장적용 등	20년 : 플랫폼노동자 보호입법추진/지원정책 * ‘20년 배달 대책 사회적 합의 발표(경사노위) * ‘21년 플랫폼노동 보호입법 상정(상반기)
	지방 정부	이탈리아 라치오주(‘19) 불로라시(‘19)	21년 : 서울, 경기, 부산, 경남 등 지자체(11곳) 21년 : 지역기반 - 웰기반 플랫폼노동 정책 모색
프리랜서	미국 뉴욕시(‘16)	조례 : 정책/사업 현장 : 정책/사업	21년 : 서울, 경기, 부산, 충남, 광주, 대전 등 * 경력인정 지원/표준계약 체결 지원 부당 대우 신고/구제 시스템

* 주 : 고용노동부에서는 21년 하반기 새로운 노동문제(특수고용, 플랫폼, 프리랜서 등) 관련 대책 발표(21.9)

10) 법률 개정의 핵심은 243개 지자체에 노동정책 전담 부서(‘과’ 혹은 ‘팀’)를 두고 있는 곳이 거의 없기 때문에, 법률 제3조(지방자치단체의 책무 등)에서 해당 조항을 추가할 필요가 있다. 법률 개정의 목표는 궁극적으로 지역 차원의 노동정책이 지속 가능하고 활성화되기 위한 기본조성이 필요하기 때문이다. 특히 노사정 모두 지역차원에서는 전문 인력이나 활동가 그리고 연구자 등의 자원이 부족하기 때문이다.

다른 한편으로 최근 몇 년 사이 주요한 환경 변화는 과거 노동정책에서 사각지대로 지칭되던 임금노동자 중 비정규직 문제(직고-간고)에서, 비임금노동자 영역으로 정책 대상 확대되고 있는 흐름 포착할 필요가 있다. 더불어 고령화시대, 기술발전 과정에서 평생교육훈련 시스템이나 사회안전망 문제 등이 향후 노동정책 핵심 역할 중 하나로 자리 잡을 수밖에 없는 상황이다. 코로나19 이후 시기 새로운 노동정책 모색 필요 하고, K자형 양극화 및 불평등, 격차 해소 등 위한 해법 필요한 시기, 기후위기와 노동, 젠더·세대 갈등 복합적이다.

〔그림4〕 코로나19 위기 영향 계층 따라 불평등한 영향



자료: ILO-OECD(2020.8), The impact of the COVID-19 pandemic on jobs and incomes in G20 economies, ILO-OECD.

지난 5년 사이 디지털전환 시기 주요 특징은 ‘플랫폼경제’의 확산으로 대표되고, 글로벌 생산과 유통의 분절화 현상이 ‘글로벌 벨류체인(가치사슬)’화로 수직&수평적 통합화다. 이는 기술발전과 산업구조 개편 및 자본의 경영전략 등과 맞물려 정책 환경 변화에 조응하는 정책이 필요하나, 아직 그 해법을 쉽게 찾지 못하고 있는 상황이다. 그런데 최근 유럽연합(EU)은 변화하는 산업 및 기술발전 과정의 문제점과 논의 방향의 『산업5.0 Industry 5.0』 발표(European Commission2021)에서 알 수 있듯, ‘인더스트리 5.0’을 특징짓는 가장 중요한 패러다임 전환 중 하나는 기술발전 과정에서 철저한 인간 중심으로 초점 전환 접근을 강조하고 있다.

(그림5) 지방정부 노동정책 관련 다양한 사회적 대화 거버넌스 유형 도식화

구분	노사민정협의회	일자리 상생	코로나19 대응	각 위원회
주요사례	138개 지자체 노사민정협의회	광주형 일자리 *군산형 일자리	경남 위기극복 상생 ¹¹⁾ 전주 위기극복 상생	노동자 권익보호 생활임금위원회 일자리위원회 등
추진근거	「노사관계 발전 지원에 관한 법률 시행령」 제2 조 및 「경제사회발전 노 사정 위원회법 시행령」 제16조의 규정 * 지자체 조례	광주광역시 「광주형일자리 촉진에 관한 조례」 ('19.7.1)	'코로나19 위기극복 위한 노사정 상생협력 공동 선언' ('20.8.18) '코로나19 고용위기 극복 해고없는 도시 전주 상생선언' ('20.4.21) ¹²⁾	각 지자체 조례
정책사업	각 지자체 일자리 창출, 기업 및 산업 지원, 실업 및 고용대책 등	일자리 창출 및 소득주도 성장을 통해 사회통합과 지역경제를 활성화하고 시민의 삶의 질 향상에 기여	코로나19 고용위기 시기 고용유지와 지원 정책	지자체 노동정책 기본계 획 수립 심의자문, 생활 임금 결정, 일자리 관련 정책 등
담당부서	노동정책과(산업/경제, 기업 부서 담당)	노동정책 담당 부서	노동정책 담당 부서	노동정책과/일자리정책 과(산업/경제, 기업 부서 담당)
주요특징	지역 노사민정협의의 인/자위 설치 운영 별도 사무국 운영	광주 자동차 공장 원하청 문제 격차 해소 출발 (4대 협약 등)	노동계 참여 '코로나19 시기 고용유지'	조례 근거 위원회 양대 노총(지역본부) 참여
추진실무	별도 사무국 운영 (노동정책 부서)	재단 출범 추진	노동정책 담당 부서	각 부서 팀/담당

주: 서울, 경기, 부산, 광주, 인천, 경남 등은 지방선거 과정 혹은 그 이후 노동조합과 '정책협약' 모델도 있음.

- 11) 코로나19 위기극복 대응 경남 노사정 공동 선언문에는 ▲대화와 타협으로 노사상생 분위기 조성 ▲고용유지 노력 및 안정적인 노사관계 구축 ▲고용유지 기업에 대한 행정적·재정적 지원 ▲고용유지 노력 동참 분위기 조성 및 홍보 등이 담겨 있음. 노사정은 이를 실천하기 위해 ▲고용유지를 위한 노사정 상생협력 실천 ▲취약계층 지원 강화 ▲도민의 건강보호 강화 및 안전한 근무 지원 ▲지역경제 활성화로 경제위기 극복 등에 협력할 것을 제시한바 있다.
- 12) 코로나19 위기극복 전주 노사정 참여 협약은 20년 7월 기준 1차(79개), 2차(138개), 3차(592개) 협약이 진행되었고, 총 809개 기업이 참여했으며, 해고 없는 도시 선언에 동참 기업들에게 시는 상생기업에게 △고용유지 경영안전 자금 이차보전, △중소기업육성자금 상환도래 기업 이차보전 연장지원, △고용유지지원금 사업주 부담분 지원, △고용보험 가입 컨설팅 지원, △고용유지 교육·훈련 참여기업에 교육·훈련수당 지원, △지방세(취득세·지방소득세 등) 유예 및 공공요금 감면 등을 제공하고 있음. 고용안정을 뒷받침하는 사업들로, 13일 기준 중소기업육성자금 연장 지원에 29개사 58억 6900만원 등을 지원했다.

우리는 코로나19를 경험하면서, 앞으로 ‘새로운 일상과 규범/표준’(New normal)의 강조가 아니라, 더 나은 일상과 규범/표준(Better normal)으로 가기 위한 다양한 노동 정책 모색이 필요한 시기로 보여진다. 예를 들면 사회보험, 노동안전, 교육훈련 등의 문제는 그간 지방정부에서 논의되지 못했거나, 정책으로 실제 수립되기 어려웠던 영역들이다. 국제노동기구(ILO)는 코로나19 시기 사회적 보호와 불평등 해결을 위해 사회적 논의를 강조하고 있다. 이는 국가의 정책 결정과정에 사회 주체들이 참여하는 방식 중 하나다. 이런 의미에서 노사민정협의회 이외의 ‘코로나19 위기대응 모색’을 목표로 진행된 지역의 사회적 대화 경험(전주, 경남)은 참고할 수 있다.

	연간 근로시간 (‘20)	법정 연차휴가 (‘20)	연차휴가 소진율 (‘20)	노동자 아파서 쉬 날 (‘18)	일-삶 균형 WLB (‘19)	10만명당 총대체해 (‘20)
	1,481	24일	23일	12.3일	8.4점	1.4명
	1,332	30일	28일	11.7일	8.4점	1.0명
	1,531	30일	30일	9.7일	8.4점	1.4명
	1,402	30일	30일	9.2일	8.7점	2.6명
	1,683	20일	15일	7.3일	5.6점	1.6명
	1,367	25일	25일	4.4일	6.4점	0.8명
	1,767	15일	12일	4.0일	6.0점	5.3명
	1,908	15일	8일	2.0일	4.1점	4.6명

* 주: * 자료 : OECD 홈페이지(<https://stats.oecd.org> , 연차휴가 및 일과 삶의 균형 OECD 조사자료 재취합

끝으로 243곳의 보편적인 지방정부의 ‘노동정책 수립’ 제도화 요인과 변수는 약 10개 정도로 꼽을 수 있다. 주요 영역은 (1)단체장 철학과 의지, (2)시의회 노동 관심과 협력 정도, (3)집행부 정무-비서실 노동 전문가(개방직: 특보/협력관/전문관), (4)조직 내 노동전담 조직(광역: 과, 기초: 팀)과 인력(외부 전문인력: 임기제) 운영, (5)노동자 중간

지원조직(노동센터)과 운영 능력(수탁법인), (6)지역사회 노동조합 개입 전략 문제(양대노동 및 청년/여성 등), (7)노동정책 각 조례 위원회의 다양한 전문가 위원 풀, (8)지방정부 부설 연구원 노동 담당 연구원(출연기관), (9)외부 노동 전문기관 및 연구자의 실천적 참여, (10)지방정부(광역/기초)-중앙정부(노동부 지청)-교육청 등과의 유기적-협력적 관계 등으로 볼 수 있다. 중앙정부와 달리 지방정부 자체가 지난 70여년 동안 노동정책을 행정 내 업무(사무)로 생각하지 않았다는 측면에서 볼 때, 차츰 해결해야할 과제가 많다.¹³⁾

13) 지방정부 노동정책은 단체장 주도 선도 모델(서울, 경기, 충남), 시의회 주도 선도 모델(부산), 단체장 교착 모델(광주)로 유형화 할 수 있고, 노동조합 및 시민사회단체, 연구집단 등 결합 유무(변수) 따라 지방정부의 유형이 달리 표출되고 있음.

〈참고문헌〉

- 김종진(2016a), 「지자체 노동정책 현황과 과제」, 《노동사회》, 190호, 한국노동사회연구소
- 김종진(2016b), 「외국 지자체 노동정책 사례와 시사점」, 《노동사회》, 191호, 한국노동사회연구소
- 김종진(2016c), 『함께 걷는 노동: 노동이 존중받는 사회』, 서울연구원.
- 김종진(2018), 「노동의 미래와 유니언시티 : 한국 지방정부의 ‘유니언시티’ 모델 과제」, 『일의 불평등과 유니언시티』, 2018 좋은 일자리 도시 국제포럼(2018.12.12.), 서울시 노동정책과·국제노동기구(ILO) 아태사무소
- 김종진(2019), 「지역사회 노동자 권익 중간지원조직 역할과 과제 모색 : 노동권익센터와 비정규직지원센터 사례 중심으로」, 제441차 노동포럼, 한국노동사회연구소·프리드리히 에버트재단.
- 김종진(2020), 「지방정부 노동정책 제도화 현황과 과제」, 경제사회노동위원회 지역사회적 대화 연구회.
- 김종진(2021a), 「서울시 노동자 지원 중간지원 조직의 개선방안 모색」, 『서울시 노동자 지원 발전 토론회』, 서울시의회 기획경제위원회.
- 김종진(2021b), 「절반의 성공 서울·경기 노동정책, 전담조직 법제화 필요」, 매일노동뉴스 (2021.5.31.).
- 김종진(2021), 「지방정부 노동정책 제도화 현황과 정책 모색」, 『노동정책 기본계획 수립 경험과 교훈』, 민주노총 전북지역본부·전북노동정책연구원.
- 김종진·조성주(2020), 『성남시 일하는 시민 조례 제정 정책연구』, 성남시.
- 노성철·정홍준·이철(2018), 「노동운동의 새로운 시도 혹은 제도적 포섭? : 비정규노동센터의 성과와 과제」, 《산업노동연구》, 제24권 2호, 한국산업노동학회.
- 남우근(2021), 「지역노동정책 현황과 노동운동의 과제」, 『노동·일자리 정책, 지역에서 길을 찾다』, 한국산업노동학회 2021년 봄 학술대회.
- 박용석(2021), 「『노동정책 기본계획』 및 지역 노동정책 추진 흐름」, 『노동정책 기본계획 수립 경험과 교훈』, 민주노총 전북지역본부·전북노동정책연구원.
- 박용석·이창근·정경은·정경윤 외(2019), 『‘노동존중 시대’, 지방정부 노동실태 비교』, 민주노총 민주노동연구원.