

지방자치 정책브리프

지자체 공무원 근로자를 위한 관리·운영에 관한 법률 제정이 필요하다

- 지자체 공무원 근로자 관련 현황을 중심으로 -

문제제기

- IMF 외환위기 이후 비용절감, 탄력적 인력운용 등의 목적으로 비정규직이 지속적으로 증가되는 가운데, 이는 고용불안, 차별 등 우리사회 양극화의 주요 원인으로 대두. 이와 같은 사회적 문제를 완화하기 위한 정책의 일환으로 2017년 공공부문 정규직 전환 가이드라인 제시를 통한 정규직 전환을 적극적으로 추진
- 한편 공공부문 정규직 전환이 고용안정, 차별해소 등 사회에 긍정적인 측면을 견인함에도 불구하고, 주민밀착 서비스를 직접 제공하는 지자체는 단기간에 대규모로 정규직 전환이 이루어질 경우 지역주민에 대한 공공서비스 제공이 어려워질 수 있게 됨
- 그 이유는 지자체 내에 새롭게 노조가 형성되거나 기존 노조의 경우 조합원이 증가될 가능성이 높아지고, 이로 인해 복잡하고 첨예한 노사문제가 지자체와 노조 간에 대두될 가능성이 높아지기 때문임
- 이와 같은 문제인식을 고려한다면 지자체 공무원 근로자의 노조활동이 야기할 복잡하고 첨예하게 대립되는 노사문제에 협력 혹은 대응할 방안 마련은 지자체가 지역주민을 위한 공공서비스를 원활하게 제공하기 위해 절대적으로 필요
- 이에 전국 지자체 인력 현황, 공무원 근로자 노동조합과 조합원 현황, 이와 관련된 지자체 담당조직과 인력 현황 등이 우선 파악될 필요가 있는 가운데, 관련 담당자 면담을 통한 노사관계 개선방안의 제시 필요

지자체 인력 현황

- 2018년 5월말 기준으로 지자체 전체 인력 426,830명 중 공무원은 298,428명(69.92%), 공무원 근로자는 59,759명(15.06%), 기간제 근로자는 61,675명(16.08%), 청원경찰은 6,968명(1.59%)인 것으로 조사되어 공무원뿐만 아니라 다양한 여러 지원인력 유형이 상당한 비중을 차지하고 있음
- 특히, 노조활동의 주된 근로유형인 공무원 근로자의 경우 인력(59,759명)이 많은 가운데 비중(15.06%)도 낮지 않을 뿐만 아니라, 향후 공무원 근로자로 전환될 가능성이 높은 기간제 근로자의 경우에도 인력(59,759명)의 규모 및 비중(15.06%)도 공무원 근로자와 유사할 정도의 규모인 바, 노조활동이 향후 활성화될 것으로 예상

지자체 유형별 인력 현황

(단위: 명, %)

구분	전체 인력	공무원		공무직		기간제		청원 경찰	
		인력	비율	인력	비율	인력	비율	인력	비율
특·광역시	56,420	47,528	84.24	4,864	9.06	2,712	4.87	1,316	2.1
특·광역시도	44,259	33,490	75.67	5,762	11.74	4,246	8.11	761	1.74
50만이상시	52,194	35,938	68.85	8,665	16.94	6,669	12.58	922	1.76
50만이하시	33,165	21,869	65.94	5,511	16.83	5,175	15.20	610	1.98
도농복합시	60,833	41,008	67.41	9,513	15.68	9,255	15.09	1,057	1.75
5만이상군	41,366	25,283	61.12	6,400	15.57	8,913	20.12	770	1.87
5만이하군	40,161	25,435	63.33	7,597	18.73	6,369	15.53	760	1.90
서울자치구	47,262	33,816	71.55	4,352	9.25	8,978	18.61	116	0.25
광역시자치구	51,171	34,062	66.57	7,095	13.70	9,358	18.04	656	1.22
전체 지자체	426,830	298,428	69.92	59,759	15.06	61,675	16.08	6,968	1.59

출처: 저자의 전국 지자체 조사(2018년 5월 말 기준)

지자체 공무직 근로자 노동조합과 조합원 현황

- 2018년 5월말 기준으로 지자체 공무직 근로자 노동조합과 조합원 현황을 살펴보면, 노동조합의 수는 428개로, 지자체별 평균 노동조합의 수는 1.76개인 가운데, 총 조합원은 38,920명으로 지자체별 조합원 수는 평균 160.83명인 것으로 조사
- 이를 지자체 전체 공무직 근로자 인력 대비 노동조합 조합원 비율 현황을 살펴보면, 평균 노동조합 조합원의 비율이 65.12%로 공무직 근로자 절반이상이 노동조합에 가입하고 있을 정도인 것으로 조사된 바, 정규직 전환에 따른 지자체 공무직 근로자 노조활동의 활성화를 예견할 수 있음

지자체 유형별 공무직 근로자 노동조합과 조합원 현황

(단위: 명, %)

구분	노동조합수		조합원		평균 조합원 비율
	합계	평균	합계	평균	
특·광역시	24	3	4,165	520.63	81.87
특·광역시도	13	1.44	2,605	589.44	41.16
50만이상시	43	2.87	6,335	422.33	72.14
50만이하시	45	1.73	3,337	128.35	63.38
도농복합시	60	1.76	6,002	176.53	63.07
5만이상군	47	1.31	3,544	101.26	62.04
5만이하군	48	1.04	3,344	72.70	48.24
서울자치구	48	1.92	3,458	138.32	77.79
광역시자치구	100	2.27	6,130	139.32	88.36
전체 지자체	428	1.76	38,920	160.83	65.12

출처: 저자의 전국 지자체 조사(2018년 5월 말 기준)

지자체 공무원 근로자 노동조합 단체교섭 담당조직과 인력 현황

- 지자체 공무원 근로자 노동조합과 단체교섭을 담당하는 지자체 조직과 인력 현황을 또한 살펴보면, 담당팀은 평균 1.42개이며, 평균 담당인력은 2.89명으로 조사되어 정규직 전환에 따라 활성화될 것으로 예상되는 공무원 근로자 노동조합활동 대응에는 어려움이 있을 것으로 예상
- 한편 담당인력 직렬 현황을 살펴보면, 총 담당인력 742명 중 행정이 612명(82%)으로 가장 많은 가운데, 환경 41명(6%), 보건 3명(0%), 시설 23명(3%), 공업 12명(2%), 사회복지 15명(2%), 관리운영 5명(1%), 임기제 24명(3%), 기타 7명(1%) 등의 순서임

지자체 유형별 공무원 근로자 노동조합 단체교섭 담당조직과 인력 현황

(단위 : 수, 명)

구분	평균 담당팀수	평균 담당인력
특·광역시	2.00	4.75
특·광역시도	0.89	2.00
50만이상시	1.87	4.20
50만이하시	1.38	2.77
도농복합시	1.44	3.09
5만이상군	1.22	2.64
5만이하군	1.28	2.57
서울자치구	1.08	1.88
광역시자치구	1.77	3.34
전체 지자체	1.42	2.89

출처 : 저자의 전국 지자체 조사(2018년 5월 말 기준)

지자체 공무원 근로자 관리·운영의 기본방향

- 상기 현황 및 관련 담당자 면담을 종합하면 지자체 공무원 근로자 노동조합 담당인력의 경우 관련 직무교육이 부족하고(전문성 부족) 순환 보직되는 일반직 공무원(숙련성 부족)이 대부분인 것으로 파악된 바, 향후 복잡하고 첨예한 노사 문제에 적절히 협력 혹은 대응할 기본적인 방향을 단기와 중기로 구분하여 제시하면 다음과 같음
- **(단기 방향)** 전문경력관수준의 담당인력 배치
 - 대부분 지자체에서 일반직 공무원이 노무관계 업무를 담당하거나 공무원이 배치된 개별 부서별로 노조활동에 대응하는 정도로는 전문적인 노조활동 및 단체교섭 대응 능력이 부족하여 어려움이 발생
 - 임금·단체협약 등 노사협약시 공무원 노조의 협약 및 교섭 담당자는 지속적으로 근무하면서 민주노총, 한국노총 등과 같은 개별노조가 가입한 상급단체의 업무지시와 개입의 영향으로 협상에 대한 전문적인 역량을 갖추고 있는 반면, 사측 지자체 노무관계 담당자인 일반직 공무원은 공무원 근로자가 「근로기준법」, 「노동조합 및 노동관계조정법」의 적용을 받기 때문에 노사관련 법령 등에 대한 지식이 미흡한 경우가 많음
 - 또한 이들 일반직 공무원은 순환보직제로 인해 잦은 인사이동이 이루어지는 바, 업무의 연계성 부족, 교섭대응의 일관성부족, 노사협약 등에 대한 전문성과 대응역량부족 등의 문제가 발생
 - 따라서 원활한 노사협상 관리를 위해 공무원 근로자에 대한 노사 전담팀 설치·운영, 전담 노무사의 활용 등과 관련된 방안 모색이 필요함

- 일부 지자체에서는 일반직 공무원의 노무담당만으로 해결할 수 없는 노사협상관계의 어려움을 겪고 있는 경우 개별 지자체 상황에 따라 자문형식의 노무사를 활용하거나 일반 또는 전문 임기제 노무사를 채용하여 공무원 근로자 노동조합에 대응하고 있는 실정
- 하지만 계속해서 증원되고 있는 공무원 근로자 추세를 감안할 때 노조협상의 전문성을 확보하기 위해서는 우선, 단기적으로 전문경력관 수준의 노무 담당인력이 필요

• **(중장기 방향) 공무원 근로자 관리·운영에 관한 법률 제정**

- 지자체 입장에서 공무원 근로자 노동조합에 개별적으로 대응하는 경우 많은 불필요한 행정력이 소요되는 경향이 있는 가운데, 이를 최소화하기 위한 중앙정부의 노력 필요
- 지자체는 공무원에 관한 인사관리규정이 부재하거나 있더라도 공무원 경우 근로기준법이 적용되어 규정의 실효성을 기대할 수 없는 상황인 가운데, 이는 공무원 근로자의 업무태만 및 노조결성을 통한 노동쟁의행위로 연계될 가능성만 높임
- 이에 공무원 근로자와 관련된 관리, 채용 및 전환, 보수, 복리후생 등에 관한 적절한 기준을 담은 법률 제정 필요
 - 법률의 내용은 '공무직'에 대한 공식적인 신분을 부여함과 동시에 공무원 근로자에 대한 관리지침, 채용 및 전환, 보수, 복리후생 등과 같은 기준을 포함해야 하며, 조례·훈령·규정과 정부의 표준적인 관리규정안에 공무직에 대한 구체적인 인사제도를 담고 있어야 함
 - 우선 공무직 직제의 목적과 임무, 즉 공무원 근로자 업무의 불분명함과 모호한 책임소재 등과 같은 문제점을 해소하기 위해 구체적인 직무와 관련된 규정을 마련하여 직무 중심의 고용관리가 이루어지도록 업무를 직군 또는 직렬 별로 구분해야 함
 - 공식 인사관리 규정에 직급, 승급, 상·벌, 징계 등을 규정하여 공무원 근로자의 직무 관련 사기진작과 책임성을 도모해야 함과 함께, 임금체계의 경우 일정한 기준에 맞게 통합시킬 수 있는 안정적인 규정이 필요하며 이에 따른 직군·직급별 임금, 수당, 후생복지 등과 같은 규정도 마련해야 할 필요가 있음
 - 단, 이러한 인사관리, 보수체계 관리의 지침을 마련할 때에는 각 지자체의 지불능력의 차이, 필요차이, 선호차이 등으로 나타나는 차별성을 고려해야 하며, 이에 따라 시도, 시군구별 혹은 직무와 업무량 분석에 따른 보수체계지침이 마련되어야 함
- 결국, 이와 같은 법률의 제정은 공무원 근로자에게는 업무에 대한 사기진작과 강화된 책임성을 갖도록 도모하는 가운데, 지자체 입장에서는 기존 단체교섭에 소요되었던 행정력을 여타 필요 분야에 투입시킬 수 있도록 함

▶ 내용문의 : 손화정(한국지방행정연구원 부연구위원, 033-769-9844, hsohn70@krila.re.kr)

지난호 보기 : 생활SOC사업의 지속가능한 운영방안(전성만 부연구위원)

[원문보기](#) ▶

✉ 본 메일의 수신을 원하지 않으실 경우 brief@krila.re.kr로 회신해주시기 바랍니다.