

# 청소 분야 사회적기업 임금실태 및 개선방안\*

장 원 봉\*\*

## I. 들어가는 글

취약계층의 일자리 창출에서 커다란 역할을 하고 있는 청소 분야)에서 사회적기업은 중요한 역할을 수행하고 있으며, 양질의 고용창출을 주도하는 데 중요한 정책 수단이 되고 있다. 2007년 이후 청소원 및 환경미화원 직종은 지속적으로 확대추세이며, 전형적인 고령자 집중직업이라는 특성을 보인다. 청소원 및 환경미화원, 그리고 경비직 등의 용역직은 상용근로자 비율보다 임시근로자 비율이 절반을 넘어서고 있으며, 고용계약기간을 정한 비율도 절반에 이르고 있다. 청소 및 경비직의 임금수준은 두 직종 모두 법정 최저임금 수준에 연동되어 있다는 특징을 보이며, 연령 및 경력 상승에 대한 임금인상은 존재하지 않는 것으로 나타났다(권혜자, 2014).

강승복(2011)에 의하면, 경제활동인구 부가조사의 분석결과 2011년 3월 현재 우리나라의 청소용역 근로자는 모두 288천 명으로 나타났다. 성별로는 남성이 145천 명(50.3%), 여성이 143천 명(49.7%)으로 구성되어 있어서, 전체 임금근로자의 남녀성비(남성 57.6%, 여성 42.4%)와 비교하여 여성근로자 비중이 상대적으로 높은 것으로 나타났다. 청소용역 근로자의 평균 연령은 59.7세로 전체 임금근로자 평균연령 40.8세보다 높게 나타났으며, 평균 근속연수는 2.9년으로 전체 임금근로자 평균수치인 5.4년에 비해 낮은 것으로 나타났다. 또한 청소용역 월평균임금은 978천 원으로,

\* 이 글은 황덕순 외(2015), 『사회적기업의 임금실태와 저임금 개선방안에 관한 연구』 보고서 제4장의 일부를 정리한 것이다.

\*\* 사회투자지원재단 소장(jwbong@hanmail.net).

1) 본 연구에서 다루고 있는 청소분야는 제6차 한국표준직업분류에 따르면, 9 단순노무종사자(대분류)-94 청소 및 경비관련 단순노무직(중분류)-941 청소원 및 환경 미화원(소분류)-9412 환경 미화원 및 재활용품 수거원(세분류)-94121 쓰레기 수거원/94123 재활용품 수거원/94129 그 외 환경 미화원 및 재활용품 수거원(세세분류)에 해당된다. 한편 제9차 한국표준산업분류에 따르면, E. 하수·폐기물처리·원료재생 및 환경 복원업(대분류)-38.폐기물수집운반·처리 및 원료재생업(중분류)-381.폐기물수집운반업(소분류)-3811. 지정외폐기물수집운반업(세분류)-38110. 지정외폐기물수집운반업(세세분류)에 속한다.

전체 임금근로자의 월평균임금 2,026천 원의 48.3% 수준으로 나타났다. 청소용역 근로자의 사회보험가입은 비교적 양호한 상태였는데, 건강보험과 고용보험 가입비중을 보면 전체 근로자와 비교하여 비슷하거나 높은 수치를 보이고 있다. 반면에 국민연금과 청소용역 근로자의 가입비중이 37.5%로 전체 근로자의 65.7%보다 낮은 것으로 나타났지만, 이는 청소용역 근로자들 중에 국민연금 납입연령인 만 60세를 초과한 고령층이 많은 것에 기인하는 것으로 보인다.

청소 및 경비용역직 노동자는 대표적으로 저임금과 고용불안으로 고통을 받고 있는 집단이며, 이로 인해 지속적인 노사분규를 야기하며 사회적 비용을 초래하고 있다. 저임금과 고용불안으로 인한 미화·경비용역직의 노사분규는 용역회사와 원청기관의 계약관계라는 고용구조의 특성으로 인한 구조적 문제로 야기된다. 원청기관과 용역계약을 체결하는 용역회사는 원청과의 지속적인 계약유지를 위한 최저가입찰과 단기이윤의 창출을 위해서 노동자의 근로조건 및 근로환경을 위협하고 있는 상황이며, 이에 대한 좀 더 장기적인 비전과 다양한 시각으로 청소·경비용역직 노동자들의 노동환경에 대한 개선의 노력이 요구된다.

지난 몇 년 동안 서울시내 주요 대학뿐만 아니라 지방의 여러 대학에서도 청소·경비용역직 노동자들의 근로조건 개선을 위한 요구는 커져 갔으며, 이 같은 움직임은 이들의 근로조건이 개선되는 데 커다란 영향을 미치기도 하였다. 특히 서울시립대와 부산대학교 등 몇 개 대학에서는 청소·경비용역직 노동자들을 직접 고용하는 방안을 세우기도 하였다.

또한 성남시는 청소원 및 환경미화원분야의 용역계약을 사회적기업(성남시민기업)과 배타적으로 체결함으로써 청소노동자들의 근로조건 개선에 힘쓰기도 하였다. 더불어 2012년 12월 1일부터 시행된 협동조합기본법에 의하여, 최근 많은 비공식부문의 노동자들의 협동조합 설립이 이어지고 있다. 청소·경비용역직의 노동자들 역시 협동조합을 설립하여 노동자들 스스로 자신들의 일자리를 만들고 고용구조를 개선하는 노력이 이어지기도 하였다. 이 같은 노동자들의 자율적인 협동조합 설립은 기업집단의 고용 없는 성장 기조 속에서 대안적인 고용구조의 마련이라는 측면에서 정부를 비롯한 사회적인 관심의 대상이 되고 있다.

현재 용역회사와 원청기관 간의 하도급계약에 의한 비정규직 노동자들의 고용 관행을 지양하고, 용역회사를 배제하고 청소·경비용역직 노동자들을 직접 고용한다든지, 노동자들의 직원협동조합이나 사회적기업과 용역계약을 체결하는 등의 대안적인 고용형태에 대한 고민이 이루어지고 있다.

본 연구에서는 전통적으로 저임금의 단순노무직으로 인식되어 온 폐기물 수집운반업을 영위하는 사회적기업을 연구대상으로 하여, 대표적인 일자리의 질을 평가할 수 있는 임금체계를 중심으로 동종 분야의 일반기업과의 비교를 시도하고자 한다. 이를 통해서 사회적기업의 임금 구조에 영향을 미치는 업종별 환경과 제도적 한계를 파악하고 이를 개선할 수 있는 정책적 방안을 모색하고자 한다.

## II. 폐기물 수집운반업 노동자의 규모 및 고용실태

환경부의 환경산업통계조사(2012년 기준)에 의하면, 폐기물수집운반처리및원료재생업의 사업체 수는 10,225개소로 전체산업 중 6.8%였으며, 종사자 수는 108,092명으로 전체산업 중 4.3%에 이르고 있었다. 고용노동부 고용형태별근로실태조사(2014년 기준)에서 산업분류에 따른 폐기물수집운반/처리및원료재생업의 종사자 평균연령은 46.8세로 평균근속연수는 5.8년인 것으로 나타났다. 또한 근로일수는 월평균 22.1일이며, 총근로시간 수는 187.3시간이었다. 그리고 월급여총액은 2,609,577원인 것으로 나타났다.

〈표 1〉 2014년 기준 하수·폐기물처리/원료재생및환경복원업 종사자 평균연령/임금 및 근로조건

산업분류별	2014년 기준				
	평균연령 (세)	평균근속연수 (년)	근로일수 (일)	총근로시간수 (시간)	월급여총액 (원)
전 체	40.4	6	20.7	175.9	2,753,757
E. 하수·폐기물처리, 원료재생및환경복원업(37~39)	45.9	6.3	21.4	181.6	2,695,919
하수,폐수및분뇨처리업	44.1	8.1	19.4	169.4	2,727,545
폐기물수집운반,처리및원료재생업	46.8	5.8	22.1	187.3	2,609,577
환경정화및복원업	43.2	6.4	20.1	164	3,260,441

자료 : 고용노동부, 「2014년 기준 고용형태별근로실태조사」 원자료. 국가통계포털 재구성.

같은 자료에서 한국표준직업분류에 의한 청소원 및 환경미화원의 평균연령은 57.2세였으며, 평균근속연수는 2.9년인 것으로 나타났다. 그리고 월평균 근로일수는 21.9일이며, 총근로시간 수는 164.3시간이었다. 그리고 월급여총액은 1,337,542원으로 나타났다.

〈표 2〉 2014년 기준 청소원 및 환경미화원 평균연령/임금 및 근로조건

한국표준직업분류(6차)	2014년 기준				
	평균연령 (세)	평균근속연수 (년)	근로일수 (일)	총근로시간수 (시간)	월급여총액 (원)
전직종	40.4	6	20.7	175.9	2,753,757
단순노무 종사자(9)	48.5	3.4	21	187.7	1,632,584
청소 및 경비 관련 단순노무직(94)	58.2	3	20.3	188.5	1,414,636
청소원 및 환경 미화원(941)	57.2	2.9	21.9	164.3	1,337,542

자료 : 고용노동부, 「2014년 기준 고용형태별근로실태조사」 원자료. 국가통계포털 재구성.

그리고 환경부(2011)에 의하면, 전국 232개 지방자치단체의 생활폐기물 수집·운반 업무를 대행하는 허가업체 수가 점차 증가하고 있다. 실제로 대행업체의 수는 2004년 673개소에서 2009년 826개소로 증가하였다.

〈표 3〉 생활폐기물 수집·운반 대행업체 수 현황

	2004	2005	2006	2007	2008	2009
수집·운반 허가업체 수(개)	673	681	689	694	792	826

자료 : 환경부(2011), 『지자체 생활폐기물 청소용역 효율성 제고방안 마련을 위한 연구』에서 재인용.

2009년 현재 생활폐기물 수집·운반 대행업체의 규모와 수입규모는 지역별로 큰 차이가 나고 있는데, 도 지자체와 비교하여 광역시 지자체의 대행업체 수가 상대적으로 많은 것으로 나타났다. 1개 광역시당 평균 47.3개의 대행업체가 있으며, 최대 115개, 최소 8개로 나타났다. 1개 도당 평균 대행업체 수는 45개인 것으로 나타났다. 환경부의 2008년 자료에 의하면, 전국의 689개 대행업체는 6,907대의 차량(업체당 평균 10대), 15,116명의 환경미화원(업체당 평균 22인)을 보유하고 있는 것으로 나타났다. 그리고 생활폐기물 수집·운반업 대행비용은 7,700억 원 규모에 이르는 것으로 나타났다.

이렇듯 생활폐기물 수집·운반 대행업체 수의 확대는 폐기물 수집운반업 분야의 소규모 업체들을 시장경쟁의 심화와 근로자들의 근로조건 악화에 노출시키는 요인이 되고 있다.

### Ⅲ. 폐기물 수집운반업 사회적기업의 임금실태 사례조사

#### 1. 사회적기업 (주)삶과환경

##### 가. 설립배경<sup>2)</sup>

(주)삶과환경의 설립은 2005년 1월부터 시행된 음식물류 폐기물의 분리수거 및 처리제도의 시행에서 비롯되었다. 2005년 1월 1일부터 특별시, 광역시 또는 일반도시 지역에서 발생하는 음식물 폐기물은 바로 매립할 수 없으며, 소각, 퇴비화, 사료화 등 처리를 거쳐야만 매립될 수 있게 되었다. 2004년에 청주시는 음식물류 폐기물의 분리수거 및 처리를 위한 대행업체 선정

2) 이 부분의 내용은 (주)삶과환경의 10주년 기념자료에 의존하고 있다.

계획을 수립하였다. 그리고 2004년 8월에 청주지역의 민간단체들이 실업빈곤 계층에 대한 사회적 일자리의 제공과 올바른 폐기물 정책에의 시민참여를 위해서 대행업체 선정에 참여할 것을 논의하였다. 이어서 2004년 9월 19일 청주시 음식물 분리배출에 따른 공익성 확보를 위한 관련 단체장 모임을 갖고, 9월 21일에 충북실업극복협의회, 사회적기업 미래자원, 청주자활후견기관, 청주시노인종합복지관 등이 대행업체 선정 참여를 위한 컨소시엄을 구성하였다. 그리고 10월 1일 컨소시엄 참여단체를 중심으로 청주시 음식물류 폐기물 수집·운반 위탁사업을 위한 준비위원회를 구성하고 ‘사회적기업 삶과환경’이라는 이름으로 입찰에 참여할 것을 결정하였다. 청주자활후견기관은 인력지원 및 사업진행, 충북실업극복협의회는 사업진행실무, 청주시노인종합복지관은 부대사업진행 및 사업진행, 사회적기업 미래자원은 장비 및 기술자문의 역할을 각각 분담하기로 하였다.

그리고 2004년 11월에 청주시 음식물류 폐기물 수집·운반 위탁사업자 사업제안서를 제출하여 위탁업체 4곳 중 하나로 선정되었으며, 2005년 1월부터 업무를 시작하게 되었다. 사회적기업 삶과환경은 모충동, 수곡동, 사창동 일대를 중심으로 한 사업구역의 가정 및 소규모 식당 등 사업장에서 분리 배출된 음식물류 폐기물을 수거하여 청주자원화시설까지 운반하는 대행업무를 2005년부터 2007년 3년간 위탁계약으로 시작하였다.

2005년 4월에 청주시지속가능발전실천협의회가 중심이 되어 청주시 청소행정 담당자들과 관련 민간단체가 공동으로 구성된 민관협의기구가 결성되면서, 삶과환경 대표자가 참여하게 되었다. 이들은 4개월간 청주시 음식물류 폐기물 수거 및 처리 통계자료에 대한 분석결과를 토대로 청주자원화 시설의 처리용량 초과에 대한 문제와 생태적 처리방법 등의 논의를 통해서 적극적인 음식물 쓰레기 감량화 정책이 필요하다는 데 의견을 모았다. 이 같은 움직임은 2006년 1월 폐기물 자원화를 촉진하기 위한 자원순환포럼 결성으로 이어졌으며, 자원순환포럼과 청주환경운동연합은 6월 19일부터 25일까지 매일 오후 9시부터 다음 날 오전 6시까지 2명이 한 조가 되어 음식물 쓰레기 투하상태를 모니터링하는 활동을 전개했다. 모니터링 결과 작업자들이 탑승하여 계근하는 문제나, 음식물 쓰레기 투하 후 실제의 빈차 중량이 청주에서 인정하는 빈차 중량과 차이가 나는 문제 등이 확인되며 음식물 쓰레기 수거운반 차량의 계근 방식의 개선을 청주시에 요청했다. 7월에는 청주환경연합이 주최하고 자원순환포럼이 주관하는 청주시 음식물 쓰레기 자원화 1년 평가와 과제 토론회를 열어, 음식물 쓰레기의 발생량을 감소시키기 위해서는 수거업체에 대한 수수료 지급방식을 기존의 수거량에 따른 수수료 부과방식에서 일률적으로 해당 구역의 세대수에 따라 일정하게 부과하는 방식으로 전환해야 한다고 주장했다. 이를 통해 부정 계근의 여지를 없애고, 무단배출을 줄이기 위해 배출자의 수수료 지급 방식을 월별 스티커 부착방식에서 상수도 요금에 합산해서 부과하는 방식을 제안했다.

청주시 음식물 폐기물 수집·운반의 수수료 부과방식에 대한 문제제기는 2008년 3월 주민감



사청구에 이르게 되고, 6월에 충청북도는 청주시의 음식물류 폐기물 위탁처리 업무에 대한 감사를 통해 수거운반 차량당 7톤 이상으로 계근된 양에 대해서 위탁처리 업체의 부당한 처리량 부풀리기로 인정하고 수거운반차량 적재함 불법 개조 및 강매를 확인했다고 발표했다. 그리고 자동차 정기점검 편법 합격처분 취득 등을 확인하고, 음식물 쓰레기 부풀리기로 인해 추가 지급된 2,400만 원과 계약기관 관련 1,500만 원 등 부당 수수료를 환수하며, 청소행정 관련자를 징계하도록 청주시에 권고했다.

2008년 12월에는 개인회사에서 주식회사 법인으로 전환한 삶과환경이 노동부 사회적기업으로 인증되었다. 위탁구역 내 가정 및 소규모 점포에서 배출하는 음식물 쓰레기의 수집운반과 자원순환, 지역환경개선 용역을 제공하면서 지자체 청소행정 위탁업무수행과 같은 서비스를 제공하는 사회적 의미를 인정받게 되었다. 하지만 그동안 청주시의 음식물 쓰레기 수거운반 관리 부실에 대한 문제제기를 해 왔던 자원순환포럼은 청주시와 기존 업체들의 갈등이 불거지면서 활동을 중단하게 된다.

2010년 6월에 삶과환경은 청주시 음식물 폐기물 수거운반 대행업체로 청주시와 재계약을 맺게 되며, 신규계약에 따라 기존 6개 업체가 동등하게 청주시 전역을 1/6로 나누어 수거운반을 담당하기로 하였다. 그리고 2013년 1월에 다시 위탁계약을 맺게 되는데, 기존의 3년 위탁계약에서 2년 위탁계약으로 축소된다.

한편 2008년에 활동을 중단하였던 자원순환포럼은 2013년에 다시 복원되어, 기존의 민간포럼에서 청주시 환경정책과가 참여하는 민·관 거버넌스 형태를 갖추게 되었다. 새롭게 구성된 자원순환포럼은 청주시 자원순환 정책과 현황을 모니터링하고, 관련 인적·물적 인프라를 구축하는 역할을 하였다. 특히 자원순환을 통한 사회적 경제 활성화가 주요한 의제 중 하나로 제안되었다. 그리고 2014년 1월에는 그동안 제안되었던 음식물 폐기물 수거업체에 대한 수수료 부과방식의 개선이 이루어지게 되었는데, 해당 수거 구역의 세대수에 따라 월정액으로 지급하게 되었다. 이는 음식물 쓰레기 종량제에 따른 배출량 감소 예상과 함께 기존 업체의 수수료 보전의 필요성 등 여러 가지 이해가 고려된 결과였다.

#### 나. 동종업체와의 임금 비교

사회적기업 (주)삶과환경의 임금수준은 동종업체와 비교해서 높은 것으로 나타났다. 우선 2010년 6월부터 기존의 6개 업체가 동등하게 청주시 전역을 1/6로 나누어 수거운반을 담당하기로 한 조건이 지속적으로 유지된 가운데, 6개 구역의 음식물 폐기물 수거운반 직접인건비 연간 총액은 아래와 같다. 우선 음식물 수거운반의 직접인건비 원가산정액은 6개 구역에서 동일하게 511,296,631원이 적용된다. 그리고 구역별로 작업의 난이도의 차이에 따라 가중치가 적

용되어, 구역별 기초금액이 산정된다. 그리고 랜덤으로 5차례 ±3의 사정을 적용수치를 뽑아서 평균값을 계산한 사정률을 적용하여 예정가격을 산정하고, 이를 기준으로 낙찰금액을 평가하는 입찰과정을 거치게 된다.

(주)삶과환경은 타 구역의 업체보다 낙찰금액이 낮음에도 불구하고, 51,251,488원의 추가지급액으로 인해 직접인건비 연간 총액이 473,118,868원으로 타 업체보다 높은 것으로 나타났다. (주)삶과환경의 추가지급액은 수거원 1인에 대한 인건비와 근속수당 그리고 직책수당을 추가한 금액이다. 아래 표의 원가는 운전원 4인과 수거원 7인을 기준)으로 산정된 금액인데, (주)삶과환경은 운전원 1인과 수거원 2인으로 운영되는 음식물 폐기물 수거운반 작업과정의 특성을 고려하여, 수거원 1인을 추가 고용함으로써 노동 강도의 완화와 효율적인 인력운용을 도모하였다. 또한 근속수당과 직책수당의 책정을 통해서 임금체계를 효율화하고자 하였다.

〈표 4〉 업체별 직접인건비 연간 총액 비교(운전원 4인+수거원 7인 기준)

(단위 : 원)

	원가	가중치	기초금액	사정률	예정가격	투찰률	낙찰금액	차액
1구역	511,296,631	-0.23%	510,120,649	99.95%	509,871,439	86.896%	443,057,885	-30,060,983
2구역	511,296,631	-0.22%	510,171,778	98.56%	502,825,895	88.263%	443,809,220	-29,309,648
삶과환경	511,296,631	-4.14%	490,128,950	99.75%	488,906,198	86.288%	421,867,380	추가지급액 : 51,251,488 (수거원1인+근속수 당+직책수당): 총액 : 473,118,868
4구역	511,296,631	-1.38%	504,240,737	100.55%	507,018,172	86.155%	436,821,506	-36,297,362
5구역	511,296,631	-0.25%	510,018,389	100.01%	510,065,051	87.442%	446,011,082	-27,107,787
6구역	511,296,631	3.99%	531,697,367	99.77%	530,472,665	83.554%	443,231,131	-29,887,738

자료 : 삶과환경 내부자료.

하지만 직접인건비 연간 총액수준은 운전원과 수거원 등의 직무에 따라서 차이가 있었다. 운전원의 직접인건비 지급총액은 타 업체에 비해서 높은 것으로 나타났으나, 수거원은 타 업체에 비해서 낮은 것으로 나타났다. 하지만 이는 직접인건비 지급총액 기준을 적용한 비교이며, 타 업체에 비해서 수거원 1인을 추가 고용하여 인력운용을 하고 있는 (주)삶과환경의 경우, 더 많은 휴무일수와 완화된 노동 강도의 작업환경을 유지하고 있었다. (주)삶과환경의 작업조는 차량 1대당 운전원 1인과 수거원 2인으로 구성되며, 전체 운전원 4인과 수거원 8인을 대상으로 조별 3인으로 구성되어 4개조로 운영되고 있다. 그래서 조별 근무시간은 4주를 기준으로 3주

3) 구역별 기본구성은 차량 3대와 차량당 운전원 1인과 수거원 2인으로 구성되어서 운전원 3인과 수거원 6인으로 구성되었으나, 주5일 40시간 법정 근로시간을 충족하기 위해서 운전원 1인과 수거원 1인을 추가로 적용하여 운전원 4인과 수거원 7인을 기준으로 원가가 산정되었다.

4일 근무와 1주 3일 근무로, 실질 근무일수는 15일로 구성된다.

〈표 5〉 각 업체별 운전원 1인 연간 지급총액(퇴직금 포함)

(단위 : 원)

	원가	가증치	기초금액	사정률	예정가격	투찰률	지급총액	차액
1구역	48,136,057	-0.23%	48,025,344	99.95%	48,001,882	86.896%	41,711,716	-345,018
2구역	48,136,057	-0.22%	48,030,158	98.56%	47,338,579	88.263%	41,782,450	-274,284
삶과환경	48,136,057	-4.14%	46,143,224	99.75%	46,028,108	86.288%	39,716,734	근속수당 : 540,000 직책수당 : 1,800,000 지급총액 : 42,056,734
4구역	48,136,057	-1.38%	47,471,779	100.55%	47,733,261	86.155%	41,124,591	-932,143
5구역	48,136,057	-0.25%	48,015,717	100.01%	48,020,110	87.442%	41,989,744	-66,990
6구역	48,136,057	3.99%	50,056,686	99.77%	49,941,386	83.554%	41,728,026	-328,708

자료 : 삶과환경 내부자료.

〈표 6〉 각 업체별 수거원 1인 연간 지급총액(퇴직금 포함)

(단위 : 원)

	원가	가증치	기초금액	사정률	예정가격	투찰률	지급총액	차액
1구역	45,536,057	-0.23%	45,431,324	99.95%	45,409,129	86.896%	39,458,717	1,347,226
2구역	45,536,057	-0.22%	45,435,878	98.56%	44,781,654	88.263%	39,525,631	1,414,139
삶과환경	45,536,057	-4.14%	43,650,864	99.75%	43,541,966	86.288%	37,571,492 근속수당: 540,000원포함시에 지급총액: 38,111,492원	-
4구역	45,536,057	-1.38%	44,907,659	100.55%	45,155,018	86.155%	38,903,305	791,814
5구역	45,536,057	-0.25%	45,422,217	100.01%	45,426,373	87.442%	39,721,729	1,610,237
6구역	45,536,057	3.99%	47,352,946	99.77%	47,243,874	83.554%	39,474,146	1,362,655

자료 : 삶과환경 내부자료.

〈표 7〉 삶과환경 근무일 집계표

(단위 : 일)

	근무일	주휴일	무급휴무	유급휴무	총근무일
1조	15	4	4	5	28
2조	15	4	4	5	28
3조	15	4	4	5	28
4조	15	4	4	5	28

자료 : 삶과환경 내부자료.



다. 소결 : 임금실태 개선을 위한 쟁점 및 과제

사회적기업 (주)삶과환경 같은 생활폐기물 수집·운반 대행업체의 임금실태에 영향을 미치는 요인은 대행계약기간, 대행수수료 지급방식, 그리고 대행자에 대한 대행실적 평가 기준 등으로 요약될 수 있을 것이다.

사회적기업 (주)삶과환경은 2013년 1월에 청주시와 음식물 폐기물 수거운반 4차 대행 업무를 2년 계약을 맺게 되었다. 3차 대행계약까지 3년 계약을 맺다가 4차 대행계약은 2년 계약을 맺게 된 것이다. 사실 대행업체 입장에서 계약기간은 수집·운반 노동자들의 근로조건에 주요한 영향을 미치게 된다. 무엇보다 노동자들의 고용안정에 가장 커다란 영향을 미치게 된다. 잦은 대행계약 갱신과 불안정한 대행계약은 노동자들로 하여금 고용불안정을 느끼게 하며, 수집·운반 업무구역이나 계약금액 및 대행수수료 지급방식 등의 대행계약의 잦은 변경은 근로조건에도 영향을 미치게 된다.

특히 대행수수료 지급방식은 노동자들의 근로조건에 상당한 영향을 미치게 되는데, 톤당 단가제에서 세대수에 따른 월정액 지급방식으로의 전환은 일정한 급여수준을 보장한다는 점에서 긍정적으로 평가될 수 있으나, 지급 월정액의 수준에 따라 급여수준이 결정되면서 적정수준의 월정액이 책정되는 것이 중요하게 되었다.

한편 생활폐기물 수집·운반 대행업체 평가기준도 노동자들의 근로조건에 영향을 미치게 되는데, 2013년도 환경부의 『생활폐기물 수집·운반 대행자에 대한 대행실적 평가기준 적용지침』에 의하면, 평가내용은 바른 수거 정착(바른 수거), 수거과정의 시민편의 배려(시민 배려), 불만사항에 대한 신속한 대응(만족도 제고), 우수한 인력과 장비의 활용(서비스 기반 강화) 등으로 다각화되었다. 그리고 환경미화원에 대한 보건·위생·복지 대책을 실적평가에 포함하고 해당 사업장에 대한 만족도도 포함시켜 환경미화원 근로조건 개선에 도모하였다. 하지만 노동자의 임금수준은 실적서류 평가분야에만 반영되어, 3점 정도의 배점으로 낮게 평가되고 있는 상황이다.

## 2. B협동조합

### 가. 설립배경<sup>4)</sup>

B협동조합은 광주에서 청소를 대행하던 한 미화업체에 소속되었던 미화원 16명이 2012년 12월 14일에 창립한 협동조합이다. 이 협동조합은 계약만료를 앞두고 고용승계를 요구하며 갈

4) B협동조합 설립과정은 조합의 내부자료를 인용하였음을 밝혀둔다.

등을 빚던 청소대행업체 미화원들이 안정된 일자리를 만드는 것을 목적으로 설립하였다. B협동조합은 계약해지와 함께 일자리를 잃을 위기에 처한 미화원들이 협동조합을 설립해 청소대행에 나선, 전국 최초의 사례로 손꼽힌다.

민주노총 광주일반노조와 동산미화(이전 용역업체) 지회는 초기에 A구청의 직접고용을 교섭의 목표로 설정하고자 하였다. 하지만 A구의 예산조사 결과 직접고용의 인력예산이 9명으로 제한되어 있다는 점을 파악하고 직접고용을 현실적인 대안으로 요구하기에는 어려움이 있다고 판단하였다. 그리고 제3의 대안을 구상하던 과정에서 협동조합을 고려하게 되었다.

2012년 12월 14일에 창립한 B협동조합은 2012년 12월 28일 협동조합 사업자등록과 생활폐기물 수집운반업 허가를 받고, 생활폐기물 대행계약 체결을 하였다. 그리고 2013년 1월 2일 B협동조합은 업무를 개시하였으며, 2월 1일 개소식을 가졌다. B협동조합은 조합의 공정한 운영을 위해서 지역사회에서 신망이 있는 노동문제 전문 변호사를 이사장으로 추대하였으며, 지속적인 교육을 통해서 조합원들의 협동조합에 대한 이해를 높여 나갔다. 특히 빈번한 내부 회의를 통해 민주적인 의사결정구조 정착과 조합의 소유자인 조합원의 역량강화를 도모하였다.

한편 광주광역시 A구의회는 2013년 9월 12일에 'A구시설관리공단설립및운영조례'를 가결하였다. A구는 기존의 생활폐기물 수집·운반 대행사업의 불합리한 관행과 제도를 개선하고 업무의 공공성과 효율성 확보 및 예산절감을 목적으로, 30년 동안 독점 구조로 각종 폐해를 발생시키던 대행사업을 A구시설관리공단으로 이관하고자 하였다. 그리고 2015년 7월 1일부터 광주광역시 A구 생활폐기물 수집·운반 대행사업이 A구시설관리공단으로 업무 이관·통합되었다. 물론 기존의 일부 A구 생활폐기물 수집·운반 대행업체가 2015년 6월에 A구시설관리공단으로 이관하도록 규정한 조례의 무효를 주장하며 '집행정지 신청'을 하였으나, 광주지법 행정1부는 6월 28일에 생활폐기물 수집·운반 대행업체가 A구를 상대로 제기한 'A구시설관리공단 설치 및 운영 조례 집행정지 신청'을 기각하였다.

하지만 B협동조합은 대행 업무를 A구시설관리공단으로 이관·통합하지 않고, 협동조합을 존치시키기로 결정하고, 기존 대행업체 근로자 총 150명 중에 16명을 B협동조합 인력으로 배정할 것을 요청하였다. 그리고 이 과정에서 B협동조합의 조합원 중에서 이전을 희망한 8명이 A구시설관리공단으로 이전하였으며, 기존 대행업체에서 A구시설관리공단으로의 이전을 거부하고 B협동조합으로 이전하고자 한 8명이 새롭게 조합원으로 참여하였다. B협동조합으로 이전한 이들 8명은 지역일반노동조합 활동부터 B협동조합 활동에 동의한 사람들이었다. A구청에서는 A구시설관리공단으로 통합되기를 지속적으로 요구하고 있으나, B협동조합 조합원들은 노동자들의 자조적인 작업장을 지속적으로 유지·발전시키고자 하는 목적으로 이를 거부하고 있다.

나. 동종업체와의 임금 비교

B협동조합의 창립과 더불어 A구청과의 대행계약 업무 개시 이후에 조합에서 나타난 변화는 무엇보다 임금인상을 들 수 있다. 2013년도 협동조합 설립시기에, 동종업계 타 업체 급여수준이 160만~170만 원 수준인 데 비해, 당시 동일노동 동일임금을 급여원칙으로 정한 B협동조합은 210만~220만 원 수준의 급여가 지급되었다. 이는 이전 용역 업체였던 동산미화의 급여수준에서 25% 정도 인상된 것이었다. 생활폐기물 수집·운반 대행업체가 일반관리비 5%, 회사이윤 5%, 부가가치세 10% 및 노동자 1인당 간접비용을 회사 이윤으로 사용하는 것에 비해서, B협동조합은 대행업체에 비해서 상대적으로 급여인상의 여지가 많았던 것을 알 수 있다.

아래 표는 B협동조합에서 동산미화 용역업체 시기부터 일해 온 50대 후반의 임○○ 씨의 2013년도 월급여 현황이다. 협동조합 설립 이후에 업무를 시작한 1월은 기존의 급여체계를 그대로 유지하였으며, 3월부터 급여인상을 반영하였다. 동산미화 용역업체에서 책정된 급여수준이 180만여 원인 데 반해, 기말상여금으로 급여인상분이 반영된 3월부터의 급여는 대략 210만~220만 원대에 이르게 되었다. 둘째, 근로환경의 개선이 이루어졌다는 점이다. 우선 작업장구가 제대로 지급되고 있으며, 업무배치도 조합원들의 논의를 통해서 이루어지고 있다. 셋째, 각종 상해보험과 자동차보험의 가입을 통해서 업무의 특성상 갖게 되는 위험에 공동으로 대응할 수 있는 체계를 갖추으로써 직무안정성을 높이게 되었다.

그리고 임○○ 씨의 2014년 3월과 2015년 3월의 월급여 현황을 보면, 우선 기본급 기준 2014년 3월에 1,460,000원에서 2015년 3월에는 1,590,000원으로 상승하였으며, 실지급여액은 2,858,210원에서 3,288,000원으로 429,790원 인상되었다.

한편 2015년 7월 1일부터 A구시설관리공단으로 이관·통합된 A구 생활폐기물 수집·운반 대행업무를 수행하는 노동자들의 연평균 급여수준은 6호봉 기준 40,247,135원이었으며, B협동조합은 42,088,920원에 이르고 있다. A구시설관리공단의 월급여수준과 비교하여 B협동조합의 월급여수준이 다소 높은 것으로 나타났다. 물론 제한된 인력으로 현재 업무 구역을 유지하여야 하는 사정으로 인해 A구시설관리공단보다는 근로 강도가 다소 높은 것이 사실이다. 하지만 토요일 근무의 경우, 시설관리공단의 노동자들이 오후 3시까지 근무를 하는데 반해, B협동조합의 노동자들은 오후 1시 30분 정도에 업무를 종료하고 있다. 2015년 8월 현재 B협동조합은 16명의 조합원들이 근무하고 있는데, 상임이사 1명과 15인의 작업조로 구성되어 있다. 이들 작업조는 음식물류 폐기물, 생활폐기물, 재활용 등의 업무를 수행하고 있으며, 상임이사는 보충요원으로 작업조에 투입되고 있다. 음식물류 폐기물과 생활폐기물 업무는 각각 차량 2대를 운영하고 있으며, 차량 1대당 운전원 1명과 수거원 2명으로 각각 총 6인이 근무하고 있다. 그리고 재활용 업무는 차량 1대를 운영하고 있으며, 운전원 1명과 수거원 2명으로 구성되었다. 현장

〈표 8〉 업체별 연평균급여 총액 비교

(단위 : 원)

	A구시설관리공단(안)				B협동조합			
	항목	조합원	계산식	비고	항목	조합원	계산식	비고
기본계수	기본급	1,425,120	6호봉		기본급	1,590,000	6호봉	
	통상임금	1,805,120		통상시급: 8,637	통상임금	1,740,000		통상시급: 10,968
	통상일급	69,095	통상시급* 일8시간		통상일급	87,705	통상시급* 일8시간	
	연간총액	17,101,440	기본급* 12개월		연간총액	19,080,000	기본급* 12개월	
제수당	작업 장려수당	70,000		연 840,000	교통보조비	200,000	연 2,400,000	
	가족수당			배우자 40,000 자녀20,000	운전수당	200,000	연 2,400,000	
	위생수당	60,000		연 720,000	위생수당	60,000	연 720,000	
	특수 업무수당	90,000		연 1,080,000	특수 업무수당	90,000	연 1,080,000	
	체력단련비	902,560	통상임금* 250%					
	연간총액	4,512,800	연5회 지급					
	자녀 학비수당		연4회 지급	월420,000 (고등학교)				
	정근수당	270,768	근속연수별 지급률적용 (30%)	통상임금* 100%				
	연간총액	541,536	연2회 지급					
	총연간합계	7,694,336	가족/자녀 학비제외		총연간합계	6,600,000		
상여	기말수당	902,560	통상임금* 200%		기말수당	290,000	통상임금* 200%	
	연간총액	3,610,240	연4회 지급		연간총액	3,480,000	연12회지급	
	명절휴가비	1,083,072	통상임금* 120%		명절휴가비	900,000	통상임금* 100%	
	연간총액	2,166,144	연2회 지급		연간총액	1,800,000	연2회(설/ 추석)지급	
	총연간총액	5,776,384	기말총액+명 절총액		총연간총액	5,280,000	기말총액+명 절총액	
휴일근로	시간	월5일	평균근로 시간(약40h)	연60일	시간	월5일	평균근로 시간(약40h)	연60일
	월평균액	518,212	5일*통상 일급*150%		월평균액	657,780	5일*통상 일급*150%	
	연간총액	6,218,550	월평균액* 12개월		연간총액	7,893,360	월평균액* 12개월	

〈표 8〉의 계속

	A구시설관리공단(안)				B협동조합			
	항목	조합원	계산식	비고	항목	조합원	계산식	비고
연차	일수	15	1년이상(8할 이상근무시)		일수	15	1년이상(8할 이상근무시)	
	월금액	69,095	통상일급기준(12개월)		월금액	87,704	통상일급기준(12개월)	
	연간총액	1,036,425	통상일급* 휴가일수		연간총액	1,315,560	통상일급* 휴가일수	
복리후생비	정액급식비	160,000	매월지급		정액급식비	160,000	매월지급	
	연간총액	1,920,000	월지급액* 12개월		연간총액	1,920,000	월지급액* 12개월	
기타	복지포인트	500,000	1인당 500p					
	연간총액							
연평균총액		32,992,160	가족/자녀학비/휴일/연차 제외		연평균총액	32,880,000	휴일/연차제외	
실연차/ 휴일수당		7,254,975			실연차/ 휴일수당	9,208,920	9,208,920	
연평균 실총액		40,247,135			연평균 실총액	42,088,920	42,088,920	

자료 : B협동조합 내부자료.

작업지시는 현장관리이사 4인을 통해서 이루어지며, 조직관리이사과 회계관리이사 그리고 교육이사를 두어 조합의 업무를 분담하고 있다. 조합운영과 관련한 주요한 논의는 조합원회의를 통해서 이루어지며, 주요 논의내용은 작업방식이나 인력편성, 업무분담, 그리고 내부운영 등이다. 폐기물 수집·운반과 관련한 민원사항에서 A구시설관리공단에 비해서 B협동조합의 민원수는 상대적으로 적은 편이며, 수거원칙에 의해 철저하게 이루어는 업무를 통해서 주민신뢰와 주민친화력을 향상시켜나가고 있다.

#### 다. 소결 : 임금실태 개선을 위한 쟁점 및 과제

생활폐기물 수집·운반업의 고질적인 고용불안과 불공정거래의 문제를 해결하는 가장 적극적인 방안으로 제안되었던 대안은 ‘직영화’라고 볼 수 있다. 그동안 A구는 다른 지자체처럼 생활쓰레기 수거를 대부분 민간업체에 위탁하고 있었다. 그리고 계약방식에 따라서 준직영제, 톤당단가제 등으로 위탁계약이 이루어지다 보니, 민간위탁업체마다 임금체계와 후생복지도 차이를 보이고 있었다. 실제로 각각 다른 업체에서 동일한 근속기간 동안 일한 노동자의 연봉차이가 1,800만 원 정도였다고 하는 발표(A구청, 2013)가 있으니, 위탁계약방식에 따른 임금격차가 매우 크다는 것을 알 수 있다.

본 연구에서 살펴보았듯이, B협동조합은 다른 동종 업계의 민간위탁업체에 비해서 상대적으로 높은 임금수준과 자주적인 조합운영방식을 통해서 기존의 생활폐기물수집·운반업계의 불합리한 근로조건을 상당히 개선해 왔다고 할 수 있다. 하지만 A구청과 B협동조합은 용역계약관계에 있기 때문에 조합의 실험이 청소노동자들의 불안정고용의 문제를 근본적으로 해결한 사례라고 판단하기는 힘들다. 특히 A구시설관리공단으로의 직영화를 통한 직접고용으로 전환된 상황은 B협동조합의 입지를 상당히 좁히는 결과를 가져왔다. 실제로 A구는 지속적으로 A구시설관리공단으로 대행업무를 이관·통합할 것을 요청하고 있는 상황이다.

물론 B협동조합의 노동자 조합원들은 기존의 종속적인 고용형태에서 벗어나 협동조합을 통한 노동자들의 자주적인 노동실현을 목적으로 협동조합의 유지를 결정하면서, 당분간 B협동조합의 운영은 유지될 것으로 보인다. 하지만 2013년도 이후에 고된 업무로 인하여 조합원들을 대상으로 하는 협동조합운영에 대한 교육이 소홀하게 진행되었으며, 실제로 협동조합의 민주적인 의사결정과 자주적인 운영의 경험이 조합원들 사이에 축적되어 있지 못한 점은 B협동조합이 해결해야 할 중요한 과제로 남아 있다.

또한 A구시설관리공단으로 이관·통합된 대행업무 이외에 지역사회의 필요에 대응하는 신규 사업의 발굴을 통해서 사업영역의 확대를 도모함으로써, B협동조합의 사업 기반을 확장할 필요가 있을 것이다.

#### IV. 청소분야 사회적기업의 임금체계 개선을 위한 정책과제

첫째, 사회적가치가 입찰과정에서 실질적으로 고려될 수 있는 공공조달방식이 개편되어야 한다. 영국의 최고가치(Best Value)입찰제는 보수당 정부의 의무적 경쟁 입찰체제를 대체하기 위해 노동당 정부에 의해 도입되었다. 경쟁의 원리가 배제되는 것은 아니지만, 가격에 기반한 경쟁은 더 이상 '가치'의 주요한 개념 정의에 포함되지 않는다. 이는 공공서비스가 충족시켜야 하는 '최고의 가치'를 규정하는 과정에서 중앙정부나 지방공공기관이 다른 이해당사자와 마찬가지로 자원조직, 커뮤니티 그리고 서비스 이용자들의 자문을 구할 것을 강제한 조항에 의해 더욱 강화되었다. 최근 영국의 최고가치입찰제는 사회적 가치기준을 좀 더 명시적으로 언급하고 있는 사회가치법(Social Value Act)으로 개정되었으며, 이와 유사하게 일본에서는 종합평가제를 통해서 입찰과정에서 사회적 편익을 고려하도록 하고 있다.

둘째, 입찰조건을 통한 고용안정성 제고가 필요하다. 생활폐기물 수집·운반 대행계약에 있어서 계약기간이나 수수료 지급방식은 노동자들의 근로조건에 상당한 영향을 미치고



있으며, 이윤의 공익적 이용으로 제한된 입찰조건의 개선이 고려될 필요가 있다. 이를 위해 무엇보다 입찰심사위원회의 구성에 사회적경제 전문가와 자원순환전문가의 참여를 의무화하여, 자원순환을 위한 지역사회 참여와 노동자들의 고용창출과 근로조건 개선 등과 같은 사회적 목적의 실현이 입찰과정에서 반영될 수 있도록 할 필요가 있다.

셋째, 청소분야 노동자들의 고용안정성과 근로조건 개선을 위해서는 무엇보다 안정적인 고용구조를 마련하는 것이 필요하다. 이에 대해 위탁기관의 직영화를 통한 직접고용안이 대안으로 제기되고 있기도 하다. 물론 A구의 사례에서처럼 시설관리공단을 통한 지방자치단체의 직접고용안을 안정적인 고용구조로 고려할 수 있을 것이다. 하지만 이것도 지방자치단체장의 의지에 따라 변화될 수 있는 상황이다. 또한 시설관리공단의 근로조건이 민간위탁기관보다 상대적으로 양호할 수는 있지만, 노동자들의 경영참여 제약으로 인해 근본적으로 노동친화적인 근로조건을 유지할 수 있는 구조를 시설관리공단이 갖추고 있다고 볼 수도 없다. 따라서 시설관리공단과 같은 공영화를 지역사회와 함께 운영할 수 있는 사회화 방안으로의 전환을 고려할 필요가 있을 것이다. 이와 관련하여 프랑스의 지역관리공사(CNLRQ) 사례는 시사하는 바가 크다고 할 수 있다(김유숙 외, 2014). 프랑스 지역관리공사(CNLRQ)는 고용을 통한 사회통합과 보통교육, 사회적 경제를 추구하는 특수한 주체로서, 스스로를 사회적 소외 문제 해결에 기여하는 지역협력체제로 규정하고 있다. 지역관리공사는 지역주민과 지방의원, 공공임대주택 공급업자들로 구성된다. 이 세 주체가 이른바 지역관리공사의 제3대 구성요소이다. 하지만 그 밖에도 지역의 다양한 사회적 경제 협력 파트너(사회통합과 고용을 위한 지방계획(PLIE), 기업, 직업학교, 장인조합)들이 지역의 거버넌스에 참여한다. 모두가 함께 해당 지역의 관리 및 경영에 참여하는 것이다. **KLI**

### [참고문헌]

- 강승복(2011), 「청소용역 서비스업의 근로실태」, 『월간 노동리뷰』, 2011년 10월호.  
 고용노동부(2014. 11), 「공공부문 용역근로자의 고용안정성 강화 방안 연구」.  
 \_\_\_\_\_, 「2014년 기준 고용형태별근로실태조사」 원자료.  
 A구청(2013. 9. 13), 「보도자료 : A구시설공단설립, 구의회 설립 조례안 의결」.  
 국가인권위원회(2007.5.4), 「청소용역노동자 인권개선을 위한 정책토론회」 자료집.  
 권혜자(2014), 「청소 및 경비직 고용규모, 일자리 특성과 정책과제」, 경제사회발전노사정위원회 산하 공정노동시장연구위원회 16차 회의발표자료.  
 김유숙 외(2014), 「자활사업을 기반으로 본 경기도형 ‘지역관리기업’ 모델개발」, 사회투자지원재단 · 경기광역자활센터.

- 대학 청소노동자 노동안전실태조사단(2013. 3. 12.), 「대학청소노동자 노동안전실태조사결과」 자료집.
- 부산지역일반노동조합, 「동의대학교, 신라대학교, 가톨릭대학교, 해양대학교 2013년 임금 및 단체협약체결」, 홍보자료.
- 삶과환경(2014), 「삶과환경 10년, 2005~2014」.
- 서울시립대 청소노동자의 노조탄압 반대! 고용보장 쟁취!를 위한 공동대책위원회(2013. 9), 「서울시립대 청소노동자 고용보장 방안 마련을 위한 토론회」 자료집.
- 장원봉·하승우 외(2013), 「경희대학교 미화·경비용역직 고용형태 개선에 관한 연구」, 사회투자지원재단.
- B협동조합, 「광주지역일반노동조합 B협동조합지회 조직사례」, 내부자료.
- 한국고용정보원(2009), 「2009년 산업·직업별 고용구조조사결과」.
- 한국비정규직 노동센터(2006), 「청소용역 노동자의 인권상황 실태조사」 용역보고서.
- 환경부(2011), 「지자체 생활폐기물 청소용역 효율성 제고방안 마련을 위한 연구」.
- \_\_\_\_\_(2013), 「생활폐기물 수집·운반 대행자에 대한 대행실적 평가기준 적용지침」.
- \_\_\_\_\_, 「환경산업통계조사」 원자료.
- Gute, David M., Eduardo Siqueira, Julia S. Goldberg, Heloisa Galvão, Monica Chianelli, Alex Pirie, “The Vada Verde Women's Co-op: Brazilian Immigrants Organizing to Promote Environmental and Social Justice,” *American Journal of Public Health*.
- Ji, Minsun & Tony Robinson(2012), *Immigrant Worker Owned Cooperatives: A User's Manual*.