

# 지역노동의제 개발과 2014년 지방선거 비정규노동 아젠다

한국비정규노동센터 소장 이 남 신

## 1. 실사구시적인 비자발적 비정규직 문제 해결이 절실

비정규직 고용형태 자체를 부정하거나 도외시할 것이 아니라 노동시장의 양극화를 구조적으로 개선할 실질적인 대안 수준의 전략적 목표로 비자발적 비정규직을 일소하는 것을 내세워야 한다. 올바른 비정규직 문제 해결 전략은 직접고용 비정규직을 특수고용·간접고용으로 전환하려는 시도들을 차단하고, 특수고용·간접고용 비정규직을 직접고용으로 전환하며 정규직화를 실현하는 것이다. 일-생활 조화를 위한 일부 자발적 직접고용 비정규직을 제외한 모든 비정규직을 철폐하지 않는 한 비정규직 문제는 제대로 해결될 수 없다.

한국 자본주의 현실에서 임시직/계약직/일용직/단시간 근로 등 비정규직 일자리가 상당수 필요한 건 상식이다. 문제는 동일가치노동 동일임금이 적용되지 않은 채 고용형태에 따른 불합리한 차별이 기업/사회 수준에서 중첩돼 구조화되고 간접고용, 특수고용 등 노동기본권 자체가 박탈된 고용형태가 남용된 것이다.

### 목표 : 비자발적 비정규직 철폐

1. 일-생활 조화(일-가정&일-학습 양립)을 위한 일부 자발적 직접고용을 제외한 모든 비정규직 철폐
2. 직접고용을 특수고용/간접고용으로 전환하려는 시도들을 차단하고, 특수고용/간접고용 비정규직을 직접고용으로 전환하며 정규직화를 실현하는 것

## 비정규직 문제 해결을 위한 핵심 과제

- 1) 사용 사유 제한 통해 대폭 수를 줄여야 함
    - 상시 지속 업무 정규직 채용 및 정규직화
  - 2) 동일노동 동일임금 원칙 확립
    - 부당한 임금 차별 및 삭감 근절
  - 3) 파견법 폐지 또는 폐지에 버금가는 강력한 제재
    - 중간착취 금지한 헌법 정신을 지켜야 함
    - 불법파견 근절
  - 4) 최저임금 전체노동자 평균임금 50% 수준으로 인상
  - 5) 간접고용 노동자의 원청 사용자성 인정
    - 실질 사용자와 법적 사용자가 분리돼 노동기본권 배제
  - 6) 특수고용 노동자의 노동자성 인정
    - 위장 개인사업주로 노동기본권 아예 말살
  - 7) 산업재해 전면 적용 및 4대보험(특히 고용보험) 보장 확대
  - 8) 4인 이하 영세사업장에도 근로기준법 전면적용 방안 마련
- ➔ 법제도 개선(필요조건) + 조직화(충분조건)

## 노동과 복지의 선순환

— 노동이 복지/좋은 일자리가 최선의 복지



노동 중심 복지국가: 공정노동&사회적 재분배 실현

위해 시장의 힘을 제어/수정 ➔ 노동이 있는 민주주의

## 2. 지역노동의제의 현재 수준

우리 나라의 노동행정은 중앙의 고용노동부와 지방고용노동청에 집중되어 있고, 사회보험제도와 산업정책 또한 지방정부의 역할이 없는 상태임. 그나마 일자리 문제가 사회적 최대 관심사항으로 떠오르면서 일자리 공시제를 비롯한 제도가 도입되고 있지만 예전부터 있어왔던 취업취약계층에 대한 자활사업의 연장선에서 크게 벗어나고 있지 못하며, 일자리 연계 시스템에서도 지자체의 역할은 미미한 실정임.

하지만 유권자의 최대 관심사항 중 하나가 '좋은 일자리'라는 점에서는 지자체장도 외면할 수만은 없는 문제여서 이에 관한 관심이 높아지고 있기는 하나 지자체 수준의 정책개발은 미흡하여 '생색내기' 정도이며, 중·장기적으로 고용친화적 산업환경조성이나 노동기본권 보호 및 이른바 노동인지적 관점의 행정 계획은 매우 미흡한 수준임.

그나마 좀 더 전향적 자세를 갖는 지자체장의 경우 대체로 지역 노사민정협의체 같은 의견수렴 및 협의 기구 구성, 지자체 소속 비정규직 처우개선, 행정·사무의 민간위탁 업무 종사자 보호방안 마련, 비정규직지원센터로 대표되는 취약계층 서비스 지원과 같은 의제들이 주를 이루고 있음.

이 제안에선 우선 지역노동의제의 범주를 크게 △노동기본권 보호 및 지방정부의 노동행정 △일자리·산업정책 △공공부문 비정규직 △서비스 지원 △노동자 건강권 분야로 구분하여 정리함.

## 3. 분야별 검토 및 예시

### (1) 노동기본권 보호 및 지방정부의 노동행정

#### 가. 지방정부의 근로감독행정 기능 보완 - 노동옴부즈만제도 확대

##### ○ 배경

- 중소기업사업장의 낮은 노동법제 적용률은 행정체계와 밀접한 관계가 있음.
- 현재 근로감독행정은 고용노동부의 근로감독관제로 시행되고 있으나, 인력부족으로 신고사건처리를 중심으로 이뤄지고 있음.
- 한편 노동계의 오랜 숙원인 '명예근로감독관제 도입'은 사용자 단체의 완강한 거부로 좌절되고 있음.
- 현재 근로감독관의 업무 성격이 사법경찰관리로서의 성격과 조정자 혹은 행정서비스 담당자로서의 성격이 혼재되어 있어, 이를 구분하여 지방정부의 노동행정기능을 보완하는 것임.
- 한편, 서울시는 박원순 시장 취임 후, 노동옴부즈만제도를 운영하고 있는데, 이를 보완하여 근로감독의 예방적 기능 강화와 노사협의회 설치를 지원하도록 함.

○ 개요

	근로감독관	노동용부즈만 확대
소속	고용노동부	기초지방자치단체
성격	(노동법관련)사법경찰관리	행정서비스
업무	조사, 수사, 처벌(형사법적 접근)	지도, 교육, 적발, 단속(행정적 접근)
처분권한	송치(검찰)	과태료 부과
노사관계 지원	분쟁 발생 시 개입하는 현실	사업장내 노사협의회 설치 지원

○ 주요업무 : 근로기준법(주40시간, 임금), 최저임금, 사회보험 가입, 노사협의회 설치 지원 등

○ 특히 비정규 및 중소영세사업장의 경우 대부분 노조가 없어 노사가 만날 수 있는 유일한 통로는 노사협의회임. 그러나 노사협의회는 현재 유명무실해졌고, 형식적으로만 운영되고 있음. 따라서 노조의 역할을 일정한 수준에서 대체할 수 있는 노사협의회 활성화가 현재 조건에서는 유력한 근로조건 향상 방안이 될 수 있음.

**나. 지방고용심의위원회 설치**

○ 배경

- 고용정책기본법에 의해 지방고용심의위원회를 구성할 수 있으나, 대부분의 자치단체에 구성되어 있지 않은 현실 속에서 일자리공시제와 맞물려 활성화될 필요성이 있음.
- 따라서 고용정책의 비중을 높이기 위해서는 지방정부 행정체계 내 고용정책 담당 부서의 위상을 높일 필요가 있으며, 고용 정책에 대한 당사자들이 직접 정책 결정에 참여할 수 있어야 함.

○ 목표

- 고용중심의 지방행정을 펼쳐나가기 위해서는 '지방고용심의위원회' 설치 및 운영.
- 현재 자치단체장이 구성 임명하게 되어 있으나 그 규정이 매우 포괄적으로 되어 있기 때문에 실효성과 지속성을 높이기 위해 이해당사자와 시민사회의 노사공익 3자 동등하게 구성함.

○ 방법

- 고용정책심의위원회 구성에 관한 조례 제정.
- 노사, 지역시민사회를 공익으로 3자가 동등하게 참여하여 아래와 같은 사업을 지속적으로 계획하고, 시행할 수 있도록 함으로써 지방 고용정책을 담당해 나감.

- ① 지역 노사공익 대표가 참여하는 지역고용심의위원회 설치(산하에 전문위, 실무위 구성).
- ② 지역 내 인력 수급 현황 파악과 고용 계획 수립을 위한 지역고용백서 발간.

- ③ 지역 내 공공서비스 일자리 확충 계획 마련을 통해 지역 내 괜찮은 일자리 창출.
- ④ 사회적 일자리에 대한 적극적 수요 조사를 통해 사회적 일자리의 안정적 운영 지원.
- ⑤ 지역 내 직업훈련, 고용지원 등 적극적 노동시장 정책 수립.
- ⑥ 취약계층 고용정책 개발 및 지원(ex. 여성고용지원네트워크).
- ⑦ 지자체 발주 공사 등에 대해 지역 노동자 우선 고용 등 지역내 실업 문제 해결을 위한 정책 마련.

#### 다. 최저임금 미달 노동자 보호

- 최저임금 미달노동자 발생시 임금채권보장법의 체당금으로 인정해서 국가가 우선 지급하고 사용자에게 구상권 청구
- 임금채권보장법을 개정해야 하는 문제가 있음. 조례로 지방정부에서 시행할 수 있는 법률적 근거가 있는지 검토가 필요함.

### (2) 일자리·산업정책

#### 가. 공공·사회서비스인력지원센터 설치

- 사회서비스분야 시장 확대와 일자리 증가 추세.
- 그러나 제도설계는 공공적이지만 서비스(인력)공급은 민간영역에 맡김으로서 저임금·불안정 고용상태의 일자리로 채워지는 경향이 있음.
- 취업취약계층, 은퇴자, 경력단절여성에 대한 직업능력교육과 일자리 알선을 공공적 영역에서 이루어질 수 있도록 함.
- 일자리 예시 - 요양보호사, 장애인 활동보조인, 특수교육보조인, 간병인, 환경감시인, 문화 해설가, 공공 도서관 등 문화시설 종사자, 공공체육시설 종사자, 청소년 시설 종사자 등
- 단순 알선이 아닌 표적집단(취업취약계층, 은퇴자, 경력단절여성 등)에 대한 직업능력 개발교육 실시와 서비스 수요자와의 연계를 (준)공공적 영역에서 설계함.
- 기존 시설의 민간위탁 영역이 아닌 부분에서부터 점진적 시행.(예를 들어 청소년 수련관을 민간에 위탁한 경우엔 시설 종사자에 대한 직접적 개입이 당장엔 어려울 수 있음. 따라서 점진적 제도 개선이 필요하며, 요양보호사 등의 경우엔 지자체가 적극적으로 공적영역에 준하는 인력-고용정책을 펼 수 있을 것임.)

#### 나. 노동조건 개선으로 이어지는 중소기업 지원

- 취지
  - ▷ 중소기업에 대한 각종 지원정책이 있으나, 사업이 아닌 사업주에 대한 지원인 실정임.
  - ▷ 지원의 실효성 제고(특히 고용유발 효과)를 위해서라도 심사평가에 노동조건이 고려되어야 함.
  - ▷ 그러나 노동조건 관련 기준을 계량화하는 것은 매우 어렵고 번거로운 일로 '노동조합의 유무'를 지원금의 누수를 막는 건강한 내부 견제장치로 제도화하자는 것임.

□ 내용

- ▷ 지원정책의 심사평가 항목에 노동조합(또는 노사협의회 설치) 유무 삽입
- ▷ 노동관계법 위반으로 처벌 경험 유무 삽입

**(3) 공공부문 비정규직**

**가. 공공부문 비정규직**

- 지방고용심의위원회를 통한 공공부문의 상시지속업무 분석 후 상시지속업무는 무기계약직으로 전환 계획 수립
- 민간위탁업무의 기준을 마련하고 무분별한 민간위탁 및 비리구조의 원천적 차단 장치 마련

**나. 공공근로, 자활센터 등**

- 자활사업과 연계한 근로빈곤층 노동통합형 사회적기업 개발 : 경과적 일자리 창출 사업

**(4) 서비스 지원**

**가. 노동복지센터 설립**

- 지방정부에 노동행정이 확립되지 않은 상태에서 취약계층노동자 권리보호, 노동복지서비스 시범 사업, 영세중소기업노동자 기업복지 확충 방안 모델개발, 지역 노동의제 개발 등의 사업을 담당할 특화된 센터 설치 필요성 공감대 확산
- 노동정책 개발을 위한 조사·연구사업 담당
- 지역 노동문제 해결을 위한 다양한 범주의 자원 발굴과 결합을 촉진
- 각종 시범 사업의 성과는 행정 및 제도에 반영하여 확산

**(5) 노동자 건강권 보호**

**가. (가칭)노동자 건강증진 센터**

- 지역의 다양한 산업군에 따른 노동자 건강유해요인 조사
- 산재보상지원센터의 역할 - 현재 일하고 있는 작업내용과 취급물질 등을 기록으로 남겨 향후 산재 발생시 입증자료로 활용할 수 있도록 지원함.
- 주민참여형 보건지소, 노동복지센터 등 다양한 연계방안과 함께 검토
- 상담기능 확대 - 심리상담, 가족상담, 집단 상담 등

### [시간제 고용의 문제점과 여성노동]

박근혜 정부는 출범 100일을 맞아 “고용률 70% 달성을 위한 일자리 로드맵”을 발표하였다. 로드맵의 핵심은 시간제 일자리 확대이다. 유연적인 시간제 일자리 창출을 통해 여성의 경제활동참여를 장려하겠다는 것이다. 그러나 기존 시간제 일자리의 저임금과 노동조건 차별 문제를 실질적으로 개선시키지 않은 상태에서 공공부문을 시작으로 시간제 일자리의 확대를 꾀하는 정책은 성별 및 고용형태별 격차를 더욱 심화하는 결과를 낳게 될 것이다.

<표 1> 성별 정규직 여부 및 고용형태 분포, 2013년 3월 (단위: 명, %)

구분			성별		전체
			남성	여성	
정규직 여부	정규직	빈도	6,362,752	3,237,450	9,600,202
		비율	62.8	42.5	54.1
	비정규직	빈도	3,762,492	4,380,689	8,143,181
		비율	<b>37.2</b>	<b>57.5</b>	45.9
	전체	빈도	10,125,244	7,618,139	17,743,383
		비율	100.0	100.0	100.0
고용형태	정규직	빈도	6,362,752	3,237,450	9,600,202
		비율	62.8	42.5	54.1
	일반임시직	빈도	1,229,545	1,388,547	2,618,092
		비율	12.1	<b>18.2</b>	14.8
	기간제	빈도	1,059,937	978,632	2,038,569
		비율	10.5	<b>12.8</b>	11.5
	상용파트	빈도	13,902	55,303	69,205
		비율	0.1	0.7	0.4
	임시파트	빈도	319,538	889,949	1,209,487
		비율	3.2	<b>11.7</b>	6.8
	호출근로	빈도	486,233	225,481	711,714
		비율	4.8	3.0	4.0
	특수고용	빈도	190,184	359,822	550,006
		비율	1.9	4.7	3.1
	파견근로	빈도	82,333	115,144	197,477
		비율	0.8	1.5	1.1
	용역근로	빈도	374,853	307,760	682,613
		비율	3.7	4.0	3.8
	재택근로	빈도	5,968	60,051	66,019
		비율	0.1	0.8	0.4
	전체	빈도	10,125,245	7,618,139	17,743,384
		비율	100.0	100.0	100.0

성별 비정규직 규모와 비율 등을 살펴보면, 기존의 시간제 일자리에 여성들이 집중되어 있으며, 일자리의 질 또한 전반적으로 열악함을 알 수 있다. 2013년 3월 기준으로 남성 가운데 비정규직은 37.2%를 차지하는 데 반해, 여성 가운데 비정규직은 57.5%로 절반 이상을 차지한다. 세부 고용형태별로는 여성 중에서는 정규직 이외에 일반임시직 18.2%, 기간제 12.8%, 임시 파트타임 11.7% 등이 두드러진 고용형태이다. 반면, 남성 중에서는 임시 파트타

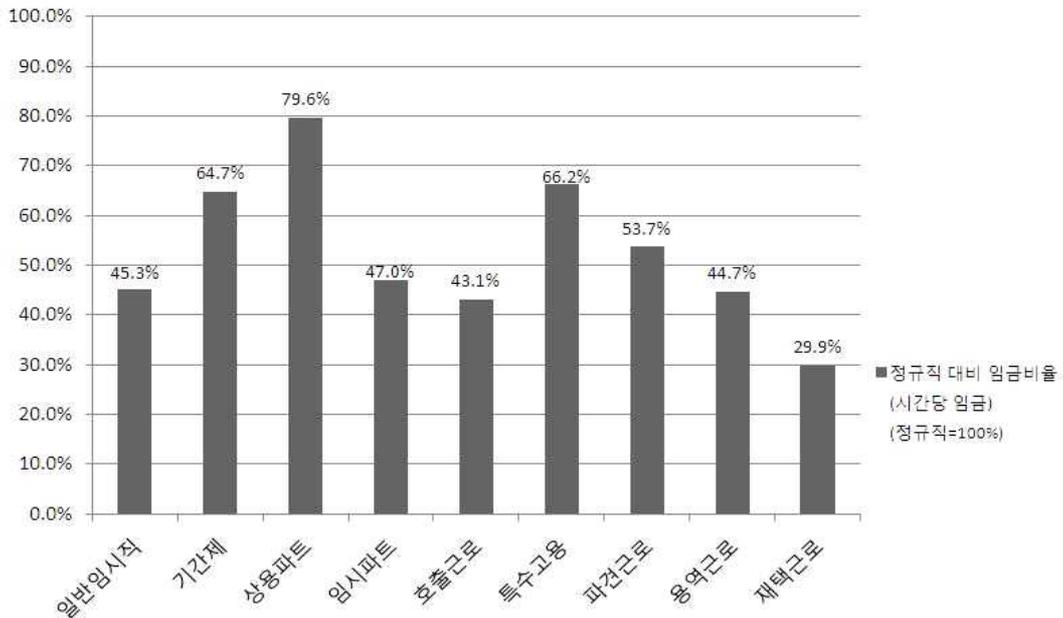
임이 차지하는 비율이 3.2%에 불과하다. 한편, 상용 파트타임은 남성과 여성 모두에서 미미한 비율을 차지하는 데 머물고 있다(<표 1>참조). 시간제 고용형태 내부의 여성 비율 또한 70%를 상회한다(<표 2> 참조).

<표 2> 시간제 고용형태 내 여성비율 (단위: 명, %)

구분		성별		전체
		남성	여성	
상용파트	빈도	13,902	55,303	69,205
	비율	20.1	<b>79.9</b>	100.0
임시파트	빈도	319,538	889,949	1,209,487
	비율	26.4	<b>73.6</b>	100.0

이처럼 여성들이 집중되어 있는 파트타임 일자리의 질은 어떠한가? 시간당 임금을 기준으로 고용형태별 정규직 대비 임금비율을 살펴보면 먼저 상용 파트타임이 비정규직 고용형태 가운데에서는 정규직 대비 79.6% 수준으로 가장 높게 나타난다. 그러나 '정규직형' 시간제 일자리인 상용 파트타임은 아직까지 매우 '희귀한' 일자리이다. 시간제 일자리의 대부분을 이루고 있는 임시 파트타임의 경우 시간당 임금이 정규직의 채 절반에 못 미치는 47% 수준이다(<그림 1> 참조). 짧은 주당 노동시간에 따라 정규직 대비 월평균 임금수준은 훨씬 더 낮아진다. 정규직의 월평균 임금이 약283만원 수준인 데 비해, 상용 파트타임의 월평균 임금은 약141만원으로 정규직 대비 임금비율이 49.8% 수준에 머물며, 임시 파트타임의 월평균 임금은 약58만원으로 정규직 대비 임금비율이 20.5% 수준에 머물게 된다(<표 3> 참조).

<그림 4> 고용형태별 정규직 대비 임금비율, 2013년 3월 (단위: %)

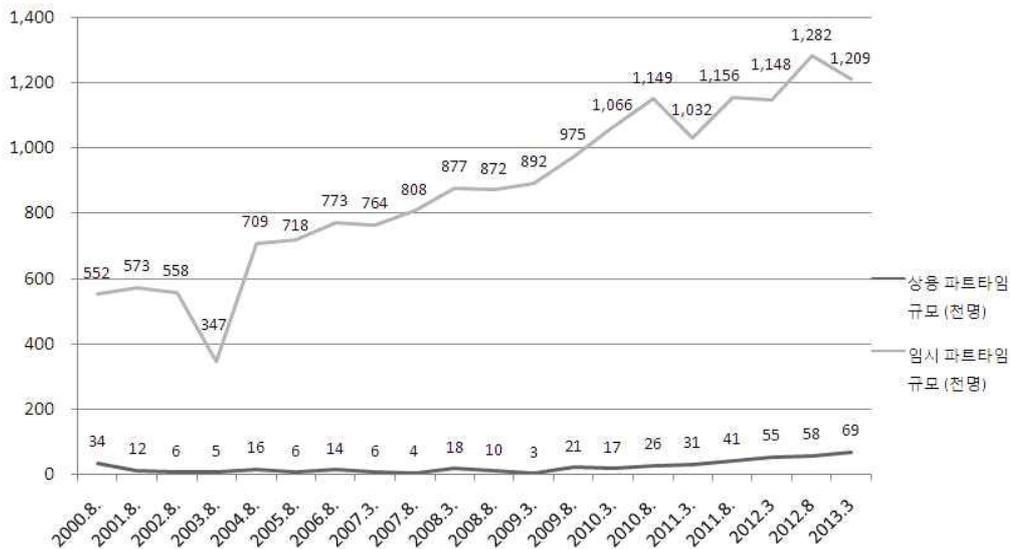


<표 3> 고용형태별 월평균 임금수준 (단위: 만원)

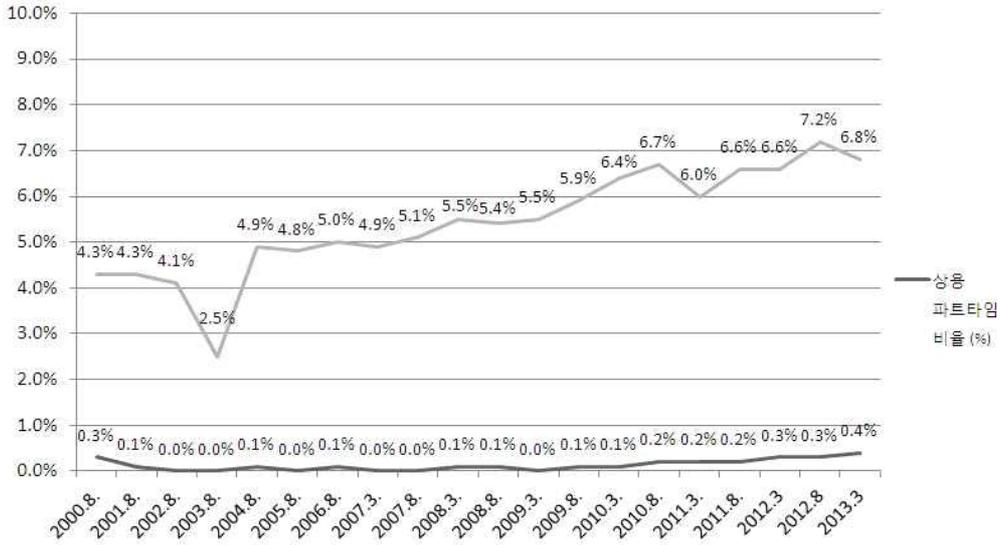
구분	고용형태	2011.3	2012.3	2013.3	전년 동월 대비 증감
임금노동자	전체	202.6	211.3	217.1	5.7
정규직 여부	정규직	271.4	278.3	282.6	4.3
	비정규직	129.7	138.3	139.9	1.5
고용형태	정규직	271.4	278.3	282.6	4.3
	일반임시직	133.6	140.8	145.1	4.3
	기간제	166.1	185.3	184.9	-0.4
	상용파트	141.5	152.3	140.6	-11.7
	임시파트	54.8	56.8	57.9	1.1
	호출노동	97.6	110.8	114.7	3.9
	특수고용	175.9	183.3	177.6	-5.6
	파견노동	146.2	148.5	144.5	-4.0
	용역노동	120.1	125.5	132.5	7.1
	재택노동	74.2	60.0	62.9	2.9

문제는 이처럼 열악한 일자리인 임시 파트타임 일자리가 2000년대 들어 지속적으로 증가하고 있다는 것이다. 특히 2010년 들어서는 100만명 규모를 넘어서서 지속적인 증가세를 보이고 있다. 반면, 상용 파트타임 일자리는 꾸준하게 매우 미미한 수준에 머물며 전체 임금노동자 가운데 채 1%를 넘어서지 못하고 있다(<그림 2> 및 <그림 3> 참조).

<그림 5> 시간제 고용의 규모 변화, 2000-2013.3 (단위: 천명)



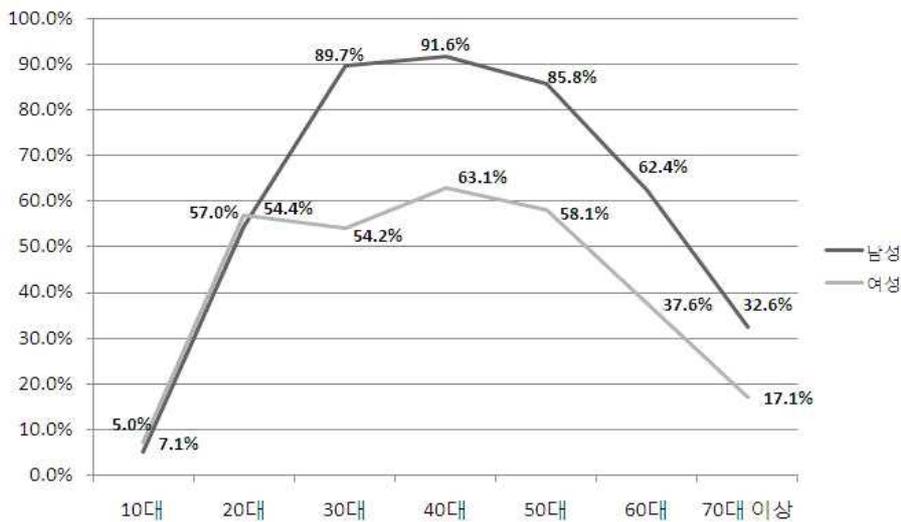
<그림 6> 시간제 고용의 비율 변화, 2000-2013.3 (단위: %)



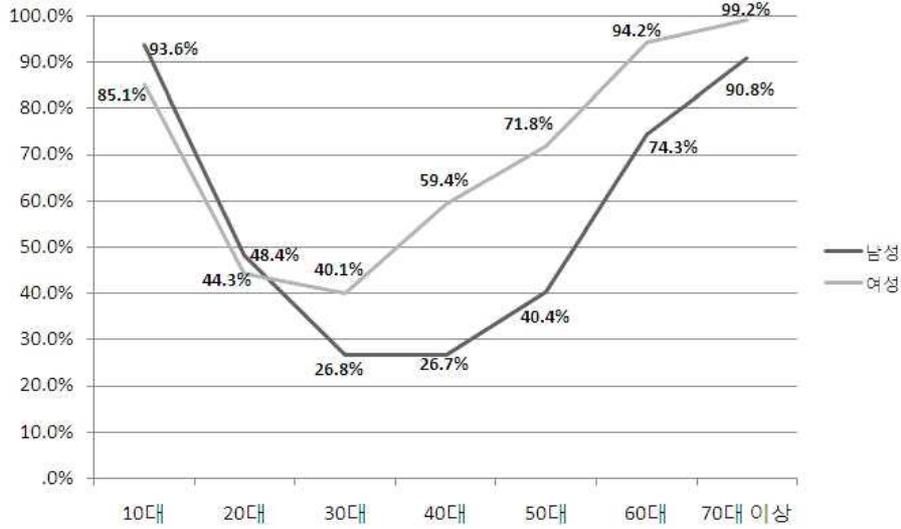
성별 고용률 추이를 살펴보면, 남성의 경우 뚜렷한 역U자형을 그리며 30대 및 40대의 경우 약90% 수준의 고용률을 보이는 데 반해, 여성의 경우 정점에 이르는 40대의 경우에도 고용률은 63.1%에 머무르며 약한 M자형을 띤다(<그림 4> 참조). 문제는 고용률이 40대에 정점을 찍은 뒤 연령대가 증가함에 따라 급격히 하락하는 과정에서 비정규직 비율이 급격하게 증가하며 남성 비정규직 비율과 상당한 격차를 보인다는 점이다(<그림 5> 참조).

여성들은 노동시장에서 경력단절을 경험한 뒤 열악한 비정규직 일자리로 노동시장에 복귀하거나, 혹은 최초 노동시장 진입 시기인 20대부터 비정규직 일자리에서 저임금과 고용불안을 겪으며 출산을 계획하지도 못한 채 더 이상 노동시장 참여를 대안으로 고려하지도 못한 채 노동시장 외부로 퇴출되고 있는 것이다.

<그림 7> 남녀 연령대별 고용률, 2013년 3월 (단위: %)



<그림 8> 남녀 연령대별 비정규직 비율, 2013년 3월 (단위: %)



다시금 강조되어야 할 것은 기존 비정규직의 실질적인 규모 감축, 정규직과의 임금 및 노동조건 격차 축소를 통해 전반적인 일자리의 질 제고가 이루어질 때에만 정부 주도의 고용률 제고 시도들이 양극화의 확대재생산으로 이어지지 않을 것이라는 점이다. 특히 대다수의 여성 비정규직이 생계를 위해 저임금 불안정 노동에 종사하고 있는 상황을 외면한 채 '일-가정 양립을 가능하게 하는 유연적 시간제 일자리 도입'을 추진할 경우, 기존의 일자리의 열악함 때문에 노동시장 진입을 의미 있는 대안으로 고려하기보다는 비경제활동에 머무르고 있는 여성들로부터는 외면을 받고, 기존 비정규직 일자리에서 열악한 임금수준과 노동조건을 감수하며 생계를 위해 일하는 여성노동자들의 처우는 더욱 악화되는 '최악의 결과'로 이어질 수 있다는 점을 잊어서는 안 될 것이다.