

일자리 · 비정규직



민주정책연구원
사회경제정책연구회

2013 사회경제정책포럼

1. 포럼 개요

- 목적:
 - 민주진보진영에서도 의견이 갈리는 사회경제정책 쟁점도출 및 대안마련
 - 2012총선·대선 공약 진단, 비교평가 및 향후 새로운 과제 재정립
 - 박근혜 정부의 핵심 국정과제에 대한 검토 및 정책 대안 제시
- 일시 : 3월 27일~7월(총 10회), 격주 수요일, 오전 7시 30분
- 장소 : 국회의원회관 세미나실(524호)
- 주최 : 사회경제정책연구회
- 주관 : 민주정책연구원
- 참석대상 : 국회의원(보좌진 포함), 정책위 전문위원, 민정연 연구위원 등

2. 포럼 프로그램

No.	일시	주제	발제/토론
1회	3월 27일(수) 오후 01:00	보편적 복지 담론 이해 (보편적 복지 범위 어디까지인가)	신동면 교수(경희대) 김연명 교수(중앙대) 최영준 교수(고려대)
2회	4월 03일(수) 오전 07:30	부동산 대책 검토 (부동산 공공성 확보 어떻게 할 것인가?) (부동산대책, 부동산 경기 활성화인가?)	변창흠 교수(세종대) 남기업 소장(토지자유연구소) 서채란 변호사
3회	4월 17일(수) 오전 07:30	가계부채 및 채무조정제도 (가계 재정위기 어떻게 극복할 것인가?)	전성인 교수(홍익대) 박창균 교수(중앙대) 백주선 변호사
4회	5월 01일(수) 오전 07:30	국민연금 재구조화와 기초연금 자원 논쟁 (노년빈곤해소와 노후소득보장 어떻게 할 것인가?) (공적노후소득보장 어떻게 구성할 것인가?)	김연명 교수(중앙대) 김태일 교수(고려대) 오건호 실장(글로벌정치경제연구소)
5회	5월 15일(수) 오전 07:30	경제민주화와 양극화 해소 (경제민주화 제대로 되고 있는가?)	전성인 교수(홍익대) 위평량 박사(경제개혁연구소) 김성진 변호사

No.	일시	주제	발제/토론
6회	5월 29일(수) 오전 07:30	중소기업/소상공인/자영업 대책 (중소기업-중소상인 어떻게 살릴 것인가?)	김익성 교수(동덕여대) 양창영 변호사 김철호 변호사
7회	6월 12일(수) 오전 07:30	공공부문 일자리/비정규직 대책 (공공서비스 일자리 어떻게 창출할 것인가?) (비정규직 일자리 어떻게 개선할 것인가?)	황덕순 선임연구위원(노동연구원) 김종진 연구위원(한노사연) 김남희 변호사
8회	6월 26일(수) 오전 07:30	조세재정개혁 및 복지재정 확충 (복지재원 어떻게 마련할 것인가?)	윤영진 교수(계명대) 김태일 교수(고려대) 오건호 실장(글로벌정치경제연구소) 조수진 변호사
9회	7월 10일(수) 오전 07:30	주거복지 및 세입자(렌트푸어) 대책 (서민 주거불안 어떻게 해소할 것인가?)	변창흠 교수(세종대) 남원석 연구위원(경기개발연구원) 김남주 변호사
10회	7월 17일(수) 오전 07:30	반값등록금과 대학구조개혁 (교육 불평등 어떻게 해소할 것인가?)	임재홍 교수(방송대) 반상진 교수(전북대) 이광철 변호사

<토론주제 선정기준>

- 거시적인 담론보다는 현안 이슈별로 세부적인 정책 토론을 포럼의 컨셉으로 함
- 박근혜 정부의 공약이행 단계에서 포지셔닝이 필요한 이슈 선정 및 대안제시

<행사진행 순서> (총 1시간 40분 예상)

- 발제 (15분)
- 지정토론 (10분×2인)
- 참석자 토론 및 질의응답 (60분)
- 마무리 발언 (5분)

3. 포럼 운영위원회

□ 사회경제정책포럼 운영위원회

- 김남근 변호사, 김성진 변호사(민변), 김연명 교수(중앙대), 신진욱 교수(중앙대), 이창곤 소장(한겨레사회정책연구소) + 국회의원, 전문위원, 학자 등

- 포럼사무국 : 민주정책연구원 박정식 연구위원, 신승화 부장, 박요셉 간사, 박은경 인턴

자료집 목차

사회경제정책포럼 소개

일자리/비정규직 대책 : 공공서비스 일자리 확충, 비정규직 일자리 개선 어떻게 할 것인가?	1
발제 및 토론 주요 내용(요약)	5
[발제문1] 돌봄노동시장의 근로 조건과 비공식고용 실태 및 사회 권을 확장하기 위한 정책과제	황덕순 (노동연구원 선임연구위원) 16
[발제문2] 공공부문‘좋은 일자리’ 만들기 개선 과제-서울시 및 인 천시 지자체 사례를 중심으로 -	김종진 (한국노동사회연구소 연구위원) 44
[토론문] 비정규직과 공공부문 일자리, 해법은 무엇인가?-“고용 률 70% 로드맵”에 대한 비판적 분석	김남희 (변호사, 참여연대 복지노동팀장) 77
회의록(전문)	80

2013 사회경제정책포럼[7회]

공공부문 일자리/비정규직 대책

공공서비스 일자리 확충, 비정규직 일자리 개선 어떻게 할 것인가?

2013. 06. 12(수)

<제 7회 사회경제정책포럼>

- 일시 및 장소 : 2013. 6. 12(수), 오전 7시 30분 , 국회의원회관 524호
- 주제 : **공공부문 일자리 확충, 비정규직 개선 어떻게 할 것인가?**
- 발제 : 황덕순 선임연구위원(한국노동연구원) /
김종진 연구위원(한국노동사회연구소)

□ 취지 및 목적

- 우리나라는 1980년대 후반부터 노동자들의 임금이 크게 오르면서 1990년대 중반까지 임금소득 격차가 줄어들었으나 1997년 외환위기를 기점으로 불평등 심화 추세로 전환됨
- 불평등 심화 현상의 중심에는 노동문제가 놓여 있음. 기업들이 일자리를 국외로 옮기고, 인건비 절감을 위해 구조조정을 상시화하면서 비정규직 비율이 OECD 1위 수준으로 늘어났기 때문임(2009년 기준 노동계 통계 52%, 정부 통계 35%)
- 특히 우리나라는 전체 노동인구에서 공공부문 고용이 차지하는 비중이 7%로 매우 낮음. 공무원은 과로하고 국민은 제대로 된 서비스를 받지 못하고 있음. 국민들에게 꼭 필요한 주거, 교육, 보육, 의료 등 복지서비스, 고용서비스를 제공하기 위해서는 이미 시장화 되어 있는 부분을 공공의 영역으로 이전시키거나 공공부문에서 안정적이고 좋은 일자리를 창출이 필요함.
- 아울러 내수 경제를 살리고 더 많은 청년층을 실업과 비정규직에서 구해줄 수 있는 획기적인 대책이 필요함. 이런 인식에서 정부의 고용을 70% 정책(시간제 일자리 확대)에 대한 비판적 고찰을 바탕으로 공공부문 일자리 확대, 비정규직 축소 등 현재의 불평등 추세를 막을 수 있는 대안을 모색함.

□ 주제

- 공공서비스 일자리 어떻게 확충할 것인가?
- 비정규직 일자리 어떻게 개선할 것인가?

□ 주최 : 사회경제정책연구회 / 주관 : 민주정책연구원

□ 발표 및 토론

- 사회 : 이창곤 소장(한겨레사회정책연구소)

- 발제1 : 황덕순 선임연구위원(노동연구원)/**돌봄노동시장의 근로조건과 비공식 고용 실태 및 사회권을 확장하기 위한 정책과제**
- 발제2 : 김종진 연구위원(한국노동사회연구소)/**공공부문 좋은 일자리 만들기 개선과제**
- 지정토론 : 김남희 변호사
- 참석자 토론 : 변재일 민주정책연구원장, 김용익 의원, 김현미 의원, 문병호 의원, 김성진 변호사, 정책위 전문위원(김영길, 김범모), 민정연 연구위원 (박정식, 정채철, 고영국), 국회보좌진 등 20여명

□ 행사진행 순서 (총 1시간 40분 예상)

- 발제 (15분)
- 지정토론 (10분×2인)
- 참석자 토론 및 질의응답 (60분)
- 마무리 발언 (5분)

일자리 & 비정규직 대책

<p style="text-align: center;">□ 포럼 개요</p>	<p>공공부문 일자리 확충, 비정규직 일자리 개선 어떻게 할 것인가?</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 발제 : 황덕순 선임연구위원(노동연구원), 김종진 연구위원(한노사연) ○ 지정토론 : 김남희 변호사(참여연대 복지노동 팀장)
<p style="text-align: center;">□ 발제 및 토론 주요 내용</p>	<ul style="list-style-type: none"> □ 돌봄서비스는 어떤 분야보다도 중요한 고용창출 영역으로 전망(황덕순) ○ 돌봄노동(사회서비스)시장의 일자리의 질을 어떻게 개선할 것인지, 특히 공공성을 어떻게 높일 것인지가 큰 고민(사회서비스 공공성 강화방안). ○ 돌봄노동시장은 직접 돌봄서비스를 제공(보조적 업무를 담당)하는 노동자들의 임금이 낮고, 근속이나 경력에 대한 보상이 이루어지지 않는 특징 있음(국제적으로 이미 알려져 있는 정형화된 문제들이 우리나라에서도 나타남). ○ 우리나라 공공부문 일자리 비중이 5% 남짓으로 다른 선진국에 비해 현저하게 낮음. 사회서비스의 질 좋은 일자리를 늘려야 함(김남희). □ 돌봄서비스 취업자의 특징과 근로조건(황덕순) ○ 돌봄노동은 사회복지 전문직, 유치원교사, 의료·복지서비스종사자, 가사·육아도우미 크게 네 가지임. <ul style="list-style-type: none"> - 사회복지전문직(사회복지사, 보육교사 등)과 유치원교사가 상위 돌봄서비스 직종이고, 의료·복지서비스종사자(간

병인, 산후조리원, 요양보호사 등), 가사·육아도우미가 하위 돌봄서비스 직종임.

- 보건의료 전문직(의사, 간호사, 의료기사, 치료사, 간호조무사)과 초등학교 교사 이상의 교육관련 전문직을 제외하면 대부분의 사회서비스 종사자를 포괄함.

○ 근로조건에서 상위 돌봄서비스 직업군인 사회복지 전문직은 여성 전체 평균보다 임금이 낮음.

- 2010년 기준 사회복지전문직의 상용직 월평균 임금이 136만원으로 여성 전체 상용직 180만원에 비해 차이가 큼. 평균만 비교하더라도 여성 전체와 사회복지전문직 각각 146만원과 128만원.

- 사회복지 종사자의 처우개선과 관련된 요구가 지속적으로 제기되는 원인은 바로 이런 것과 관련이 있음. 네 개 직종 가운데 평균 소득이 높고 근로시간이 긴 직종은 유치원 교사임.

○ 여성 돌봄서비스의 하위직으로 볼 수 있는 의료·서비스직과 가사·육아 도우미의 경우는 훨씬 더 열악한 상태

- 평균나이가 각각 50.1세, 53.2세로 40대 후반에서 50대, 60대 초반까지 중장년 여성의 막다른 일자리의 성격을 지님. 평균임금은 상용직의 경우 100만원을 약간 상위, 시간당 임금은 최저임금을 약간 상위하는 수준임

- 특히 30시간 미만 근로자의 비중이 두 직종 모두 1/3을 차지함. 낮은 시간당 임금과 짧은 근로시간이 총수입을 줄이는데 중요한 영향을 미침.

○ 사회보험으로부터 배제되어 있는 비공식 고용의 원인은 제도적배제와 사용자의 의무불이행이 중요한 요인

- 비공식 고용은 비공식 부문에 있는 노동자들에 대해서 공식적인 사회적 망에 들어있지 않은 노동자까지 포괄한 개념(비공식 고용의 정의를 사회보험으로부터 배제되어있는 노동자로 정의함)
- 비공식고용 비율이 돌봄노동 전체에서 30%임. 이 중 제도적 배제와 사용자 의무불이행으로 비롯되는 것은 28.3%이고 노동자가 선택한 몫이 1.7%에 불과함. 가사·육아도우미의 다수는 제도적인 배제에서 비롯, 다른 직업의 경우에는 사용자의 의무불이행 때문임.
- 사회보험 가입률은 가사육아도우미가 유일하게 가입률이 낮음. 반면 비영리 기관이 영리사업체나 공공부문보다 가입률이 높음.

□ 돌봄노동(사회서비스)의 사회권 확장(공공성 강화) 개선 과제(황덕순)

- 사회적 보호로부터 제일 배제되어 있는 가사 노동자에 대해 근대적 형태의 고용관계를 형성하는 것이 중요함.
 - 가사노동에 대해서 가사노동의 협약가입으로부터 시작하여 사회보험가입과 근로기준법의 적용범위를 확대하는 것이 필요함.
- 시장서비스를 공적으로 재원을 조달하는 사회서비스로 전환하는 것이 중요한 수단 중의 하나임.
 - 같은 하위 돌봄서비스에 속하지만 가사노동에 비해서 의료복지 서비스직은 사회보험가입률이 굉장히 높고 일정 사회적 보호망에 들어가 있다는 점이 이를 정당화 시킨다고 볼 수 있음.

- 특히 공공이 직접 제공하는 서비스의 확대, 직영 혹은 공공기관을 통한 생활시설 및 이용시설 관리 및 서비스 제공, 공공주체를 통한 재가서비스 제공, 공공 사회복지·보육시설 확대가 주로 검토되고 있는 대책임.

○ 근로조건을 개선하기 위해서는 노동권을 보호하는 것과 돌봄노동을 전문직업으로 발전시키는 것이 필요함.

- 유럽의 경우 돌봄노동자의 근로조건 결정에 단체협약이 매우 중요하나, 우리의 경우 공공노조 돌봄지부, 여성노조, 학교비정규직 노조 등 일부 만 조직되어 노동조합의 역할이 매우 미미함.

- 특히 50대 여성이 주축을 이루는 요양 보호 서비스 시장, 가사육아도우미 시장의 경우, 현재 노동 시장 구조를 그대로 두고는 근로조건을 개선하는 것이 근본적으로 불가능함.

- 돌봄일자리의 전문직업화를 위해 일자리에서 경력이 형성되도록 하고, 여성 일자리라는 고정관념과 싸우는 것이 중요함. 결국 중장기적인 체계적 접근을 통해 이 노동에 대한 사회적 가치평가 변화와 재원부담 확대가 뒷받침되어야 함.

□ 공공부문 비정규직 현황과 정규직 전환실태의 문제점(김종진)

○ 현 정부의 공공부문 비정규직 개선은 직접고용 비정규직(기간제)에 초점을 두고 있음.

- 역대 정부에서 '신공공관리론'의 이론적 토대에서 공공부문 축소, 아웃소싱, 경영평가가 많아졌음. 이것이 공공부

문의 간접고용이 증가한 원인이 되었고 이를 되돌리지 않는 이상 문제해결이 불가능함.

- 2006년 처음으로 공공부문 비정규직 종합대책이 4가지 차원에서 방향이 제시됨. 위법, 탈법적인 관행개선이나 이에 대한 모니터링 등과 같은 원칙들이 제시되었음에도 큰 차이가 없음. 2011년 상시 지속적인 비정규직 무기계약 전환, 처우개선을 발표했고, 서울시에서도 이 대책에 맞춰 1, 2차 진행이 됨.
- 박근혜 정부가 2015년까지 공공부문 비정규직 해소방안을 발표(공공부문 비정규직 대책, 2013.4.8) 했으나 직접 부문 고용에만 한정되어 있음.
- 공공부문의 현장에서 보고가 제대로 되지 않는 실태조사가 문제임. 이런 누락을 어떻게 포착할 것인가 과제임
 - 2012년 공공부문 비정규직 36만 명. 기간제 비정규직이 26만 명 정도임. 간접고용 비정규직이 10~11만 정도로 공식 발표하였으나 가짜라고 생각함(표본이 과소 표집되었을 개연성이 높음).
 - 서울시의 직접고용 비정규직이 약 2,600명이고, 간접고용 비정규직 7,000명 정도임. 간접고용 비정규직이 최소한 비례해서 1:1이거나 2~3배 많다고 추정할 수 있음. 그러나 실제 자료를 보면 간접고용 비정규직이 오히려 절반 이하로 기재되어 있음.
 - 이는 지자체나 해당 기관에서 노동부나 행안부에 보고할 때 고의로 은폐 누락하기 때문임. 2011년에 서울시에서 노동부에 보고할 때 간접고용 비정규직 규모는 1,100명 정도였으나 직접 조사할 때는 6,000명 이상이었음.

○ 공공부문 비정규직의 정규직 전환 실적 비율만 보면 문제가 있음. 모니터링 해야 함

- 관행적으로 지난 12년 동안 민간위탁으로 계약체결을 해서 아웃소싱한 것이 있음. 용역으로 보고를 해야 하나 민간위탁으로 분류하여 도급·과건으로 보고하지 않는 것임 (예를 들어 서울시 A기관 같은 경우, 건물 청소(청사 청소)하는 인력을 민간위탁으로 계약을 하고 해당공무원은 보고할 때 도급으로 하지 않음).
- 중앙행정기관의 평균 전환실적이 대부분 80~90%임. 여기에는 통계가 주는 함정이 있음. 서울시의 경우 직접고용 비정규직이 2,600명 중에 기간제 비정규직도 1,400~500명임. 그 중 전환대상 제외가 1,160명이고 332명 정도만이 전환대상이 되어 실적이 거의 100%로 나오는 것임.
- 서울시는 그나마 전환을 했지만 나머지 대부분의 지역은 80~90%가 전환대상자가 아니라고 제외함(비정규직법의 18개 예외조항은 상시 지속업무가 아닐 경우 전환대상자에서 제외).
- 문제는 이러한 평가를 공무원이 하는 것임. 서울시는 외부 연구진이 들어가서 조사하고 개선을 했지만, 나머지 15개 지자체는 공무원이 모두 전환대상에서 빼버림. 공무원들의 노조법 교육을 인사평가에 의무적으로 반영하고 모니터링 해야 함.
- 경기도의 공원녹지사업부의 경우, 6개월씩 나눠서 계약하여 간헐적 업무라고 대상자에서 제외시킴(중앙정부 기간제 전환대상은 11개월)

- 공기업인 한국토지주택공사의 경우, 비정규직 근로자수가 2,509명이거나 2,509명 모두 전환대상자에 제외함. 마사회도 전환 비정규직 근로자수 7,720명 중 전환대상 제외자가 7,684명임.
- 공공부문에서 좋은 일자리는 협소하게 고용안정에만 초점을 둬.
- 고용의 질은 인권차원과 작업장·종업원 차원이 있음. 공공부문에서 무기계약 전환된 이후 사후관리 차원에서 교육훈련이나 그들의 인사 관련 측면은 전혀 개선되지 않고 있음(무늬만 무기계약직이라는 비난 받음)
- 공공부문 비정규직 문제 해결 위한 일자리 만들기 개선과제(김종진)
- 2006, 2011년 비정규직 종합대책의 '무기계약근로자 단계적 전환, 저임금 근로자 임금수준 인상, 외주화 대상업무 선정원칙' 등은 더욱 추진되고 강화해야 함.
- 공공기관이 간접고용, 파견, 용역 등 더 많이 아웃소싱하고 있는데 이 문제에 대해 답을 해야 함(병원·유통·공공기관의 경우 병원이 8.7%, 공공기관이 16%로 오히려 공공기관의 사내 하도급 비율이 훨씬 높음).
- 공공부문 비정규직 규모 실태파악부터 해야 함.
- 전수조사 못한다면 표본 및 대표조사, 추적조사를 통해 혹은 공공기관 알리오를 통해 모니터링하고 제대로 조사해야 함.
- 공공부문 비정규직 제도적 규제와 규모 감축 노력이 필요함.

- 파견과 용역과 같은 간접고용에 대해서는 안전행정부가 총액인건비제에서 예외로 풀어줘야 함. 지자체가 무기계약직 전환에 있어서 의지는 있는데 재정 때문에 못하게 된다면 중앙정부에서 대책을 마련해야 함.
- 간접고용에서 무기계약직으로 전환시 현행 기간제 2년 없이 바로 전환되도록 해야 함.
- 각 기관별 전환대상 간접고용(상시지속) 노동자들의 전향적인 처우개선 및 인사관리 정책이 필요함
 - 비정규직 호칭개선이 정서적으로 매우 중요(서울시는 과거 상용직이나 일용직을 ‘공무직’이라는 이름으로 호칭 개선)
 - 현재 공공기관의 용역·도급·파견업체의 사내 휴일 및 휴가가 적게는 2~3일에서 많게는 6일 밖에 안 됨. 현재 평균 휴가 8일은 보장해야 함.
- 공공부문 각 기관별 정규직 전환 실적을 높일 수 있는 방안 마련
 - 공공부문 4대 영역 교부금과 정원 확대 매칭, 공공기관 위탁/조달업체 비정규직 비율 ‘가점/우대’ 조항 확대, ‘인소싱’ 업무의 ‘재 아웃소싱’ 금지하는 조례 제정 등
- 고용율 70% 로드맵에 대한 비판적 분석(김남희)
- 시간제 일자리가 양질이 될 수 있는가? 시간제 일자리의 임금수준은 주 소득자가 있음을 가정한 2차적인 소득일 가능성이 높음.
 - 가장의 역할을 맡고 있는 남성은 시간제 일자리를 수용할 수 없고, 여성을 저임금 보조적 노동으로 몰고 갈 가능성

높음.

- 구직자가 시간제 일자리를 원하겠는가? 현재와 같은 낮은 임금수준으로는 시간제 일자리는 전혀 매력이 없음.
- 여성의 경력단절을 시간제 일자리로 해결할 수 있는가? 시간제 일자리의 양성은 여성의 경력단절을 해결하기보다 여성을 저임금 보조적 일자리로 고착화 하는 결과를 초래할 우려가 높음(사회서비스 일자리의 경우 현재도 여성이 절대 다수를 차지).
 - 남성, 여성 모두 근로시간을 단축해서 일과 가정, 육아를 남녀가 공동으로 분담하는 방향으로 가야 함. 여성을 중심으로 한 시간제 일자리의 확충은 노동시장의 성차별을 더욱 강화시키는 것임.
- 사회서비스 분야에서 근로시간의 준수가 가능한가? 야근이 일상인 우리나라 노동환경을 고려할 때, 노동량 감소 없는 시간제 일자리란 시간제로 고용해서 전일제처럼 부려먹을 가능성이 높음.
- 박근혜 정부의 고용률 70% 로드맵을 반대한다고 하면, 그 반대 근거를 제시하면 됨. 홈페이지를 보면 4시간부터 8시간까지 0.5시간 단위로 파트타임이 구성되어 있음. 만약 6.5시간 캐시가 사정이 있어서 4시간으로 내려갔을 때, 다시 6.5시간으로 올라가지 못함. 한국에 있는 이러한 사례 2개 사례만 돼서 반증하면 됨(김종진).
- 근로시간을 줄인다고 결정한다는 것은 우리가 그런 삶으로부터 벗어나기를 결정하는 문제(근로시간 단축 청구권제). 그러한 결단이 없는 상태에서 근로시간 줄이고 고용률 70% 달성이 가능할지 의문(황덕순).

○ 우리사회의 고용률을 높인다는 목표를 정했을 때, 근로시간을 적어도 지금보다 30%정도 단축이 필요하고 어떤 전략과 정책적 선택이든 대학교를 나온 30~40대의 여성 일자리를 늘리는 것임(황덕순).

- 일 중독사회가 맞지만 시장소득 밖에는 없으니 집착하는 것임. 노동시간을 줄이려면 사회적 임금의 비중이 상당 부분 높아져야 함(김용익).

□ 민주당의 정책 방향 및 과제

○ 박근혜 정부의 공공부문 비정규직 대책은 직접부문 고용에만 한정되어 있음. '간접고용 비정규직 문제 어떻게 개입할 것인가'가 민주당의 차별화된 정책일 것임(김종진).

○ 민주당이 집권한 지자체에서 다른 지역에 비해 어느 정도의 어떤 차별화가 있는지, 어떤 일을 하고 있는지 차별성이 있는 것을 부각시켜야 함(김종진).

○ 공공부문 비정규직 정규직 전환 실적과 관련하여 민주당이 모니터링하면 상시 지속업무인지 여부를 조사할 수 있음(김종진)

- 상시 지속업무에 대해서 무기계약으로 전환한 지자체(서울시)를 비교대상으로, 서울시는 무기 계약 했는데, A 기관에서는 왜 하지 않았냐고 추궁할 수 있음.

- 대전, 충북, 경북 같은 지자체는 한명도 하지 않았는데 민주당은 어떠한 대책을 내놓을 것인가를 고민해야 함(한 명도 전환하지 않은 공기업이나 전환할 계획도 없는 기관도 많음).

- 공공기관의 경영평가 항목에 무기계약 전환 비율, 비정규직 중 정규직 채용한 실적 등을 넣어야 함(서울시는 1,2,3차 비정규직 종합 대책을 발표하고 3차 대책에서 민간위탁 고용구

조 및 고용의 질 개선 진행)

- 내년 지방선거에 맞춰서 차별적인 대안을 제시하는 것도 좋음(김종진)
 - 기간제 간접고용에서 무기계약직으로 전환시 현행 기간제 2년 없이 바로 전환되도록 해야 함.
 - 민주당이 집권한 지자체, 공공기관 하도급·용역의 휴가는 8일 이상 보장(현재 최대 6일 이하).
 - 경제민주화의 한 축이 비정규직 문제와 노동문제임. 민주당이 국정감사 때 모든 상임위에서 집중적으로 전 산하기관에 접근할 수 있는 전략을 만들어야 함(변재일).
 - 고비용을 부담할 수 있는 사회이어야만 지속가능한 성장이라는 것에 대해 정책연구원에서 이론적 프레임을 만들 필요가 있음. 기간제 일자리에 대해 원내에서 적극 대응할 수 있는 기본 정책 방향을 만들어야 할 것임(변재일).
 - 민주당이 가장 신경 써야 할 부분이 20대 남성임. 노동시장 이분화가 되면서 20대 젊은이들이 일자리에서 밀려나고 있음(김남희).
-

돌봄노동시장의 근로조건과 비공식고용 실태 및 사회권을 확장하기 위한 정책과제¹⁾

황덕순(노동연구원 선임연구위원)

1. 서론

본 연구는 우리나라의 돌봄서비스 노동시장의 기본적인 특성과 근로조건 및 비공식고용 실태 대해서 살펴본다. 이로부터 돌봄노동시장과 관련해서 이미 잘 알려져 있는 여러 가지 사실들(stylized facts) 가운데 많은 부분들이 우리나라에서도 마찬가지로 나타난다는 점을 확인하고자 한다. 예를 들어 직접 돌봄서비스를 제공하는 보조적 업무를 담당하는 노동자들의 임금수준이 낮고, 근속이나 경력에 대한 보상이 이루어지지 않는다는 것(Colombo et al., 2010)이 대표적이다. 또한 돌봄노동의 한 축을 이루는 가사노동의 경우 비공식고용으로부터 공식고용으로 전환하는 문제가 중요한 정책과제로 제기되고 있다.

그 동안 한국의 돌봄노동 실태와 관련해서 여러 연구들이 이루어져 왔지만 공식통계자료가 아닌 별도의 실태조사 자료를 이용하거나(강혜규, 2010; 박현미·강은애, 2010; 장혜경외, 2007), 한국노동패널조사자료를 이용하여 본 연구보다 넓은 범위의 돌봄노동자를 대상으로 분석하였다(윤자영외, 2011). 질적 방법론을 이용한 연구로는 가사근로자의 근로조건을 분석한 최영미외(2011)가 대표적이다.

본 연구는 '지역별고용조사'라는 통계청의 공식통계자료를 이용해서 의료복지서비스직과 가사·육아도우미라는 좁은 의미의 하위 돌봄노동자들의 특징과 근로조건을 상위 돌봄노동이라고 볼 수 있는 사회복지전문직 및 유치원교사와 비교하여 살펴본다. 또한 여성정책연구원이 조사하고 있는 '여성가족패널조사(이하, 여성패널조사)'를 이용하여 돌봄노동시장에서의 비공식고용 실태를 살펴보고 비공식고용을 공식고용으로 전환하기 위한 정책방안을 모색한다.

글의 구성은 다음과 같다. 우선 제2절에서는 본 연구의 분석대상인 돌봄노동자들을 어떻게 정의하는 지 설명하고, 분석자료인 지역별 고용조사와 여성패널조사의 특징을 제시

1) 본 발표문은 한국노동연구원의 기초과제로 수행된 황덕순(2012a) 및 황덕순(2012b)를 재정리한 것이다.

한다. 제3절에서는 지역별 고용조사를 이용하여 우리나라의 돌봄서비스 노동의 특징과 근로조건에 대해 살펴본다. 특히 여성에 초점을 맞추어 임금과 근로시간 등의 근로조건과 노동시장의 구조적 특징과 관련되어 있는 연령, 경력, 근속등이 직업별로 어떤 차이를 보이는 지 살펴본다. 제4절에서는 여성패널조사를 이용하여 사회보험가입여부를 기준으로 돌봄노동시장에서의 비공식고용의 실태를 살펴본다. 마지막으로 제5절에서는 이 글의 주요 결과를 간단히 요약하고 돌봄서비스 분야에서의 공식고용 확대와 근로조건 개선을 통해 사회권을 확장하기 위한 정책과제들을 제시할 것이다.

2. 돌봄노동의 범위와 분석자료

(1) 돌봄노동의 범위

본 연구에서 초점을 맞추는 것은 의료·복지서비스직 노동자와 가사·육아도우미로 분류된 노동자들이다. 다만, 돌봄서비스 노동자를 구성하는 상위직업군과의 노동력의 특성 및 비공식성의 차이를 살펴보기 위해 사회복지관련전문직(이하, 사회복지전문직), 유치원교사를 비교대상으로 같이 분석한다.

본 연구에서 분석하는 4개의 직업이 주로 분포하는 산업은 중분류 기준으로 사업지원서비스업, 공공행정·국방및사회보장행정, 교육서비스업, 보건업, 사회복지서비스업, 기타개인서비스업, 가구내 고용활동(이하, 가사근로)이다. 위의 네 직업 종사자들은 위의 산업에 대부분 분포하고 있으며 돌봄서비스 관련 산업에 속한다고 보기 어려운 다른 산업에 종사하는 2~3%는 분석에서 제외하였다.

가사·육아도우미와 유치원교사의 포괄범위는 명확하지만, 사회복지전문직과 의료·복지서비스직은 다양한 직업들을 포함하고 있다. 우선 사회복지전문직에는 사회복지사, 보육교사, 직업상담사 및 취업알선원, 상담전문가 및 청소년지도사, 시민단체활동가, 기타 사회복지관련종사원이 포함된다. 의료·복지서비스직에는 간병인, 산후조리원, 치료사 보조원, 수의사 보조원, 복지시설 보조원, 그외 의료·복지관련 서비스 종사원이 포함된다. 일반적인 보건의료종사자는 의사, 간호사, 의료기사 및 치료사, 간호조무사까지 전문직에 포함되어 있기 때문에 간병인을 비롯한 하위 돌봄서비스 종사자들이 이 직업을 구성한다.

위의 네 직종은 보건의료 전문직과 초등학교 교사 이상의 교육관련 전문직을 제외하면 대부분의 사회서비스 종사자를 포괄한다. 이 가운데 사회복지전문직과 유치원교사가 상위 직업군에 해당되고, 의료복지서비스직과 가사·육아도우미가 하위직업군을 구성한다. 특히 가사근로 종사자는 대부분 가사도우미 및 육아도우미에 포함되어 있다.

(2) 자료의 특징

이 글에서는 산업과 직업소분류에 관한 정보를 담고 있는 지역별 고용조사와 여성패널 조사를 이용한다. 지역별 고용조사의 경우 2008년에 시작되어 2010년까지는 매년 3분기에 연간 1회 조사로 시행되었으나 2010년 3분기 이후에는 분기별 조사로 바뀌어 수행되고 있다. 현재 약 17만 4천가구를 표본으로 하고 있기 때문에 전국 대표성을 갖는 최대규모의 고용관련 통계조사이다. 이 자료를 이용해서 최근의 비교적 정확한 돌봄노동자들의 고용추세를 파악할 수 있다. 또한 직업 및 산업 3자리 변수를 이용해서 해당 직업의 산업별 분포 및 종사상 지위별 분포, 임금근로자의 노동시간 및 임금과 같은 근로조건을 파악할 수 있다. 이 글에서는 2008년~2011년의 3분기 자료를 이용하여 최근 몇년간의 고용규모를 살펴보고, 2010년 3분기 자료를 이용하여 돌봄노동자들의 인적 특성과 근로조건을 살펴본다. 2011년 자료를 이용하지 않는 이유는 2011년 조사기간에 추석이 포함되어 있어서 인적 특성별 분포가 평소와 달라졌을 가능성이 있기 때문이다.

여성패널조사의 경우 2007년 제1차 조사를 시작으로, 2008년, 2010년, 2011년에 걸쳐 제4차 조사까지 진행되었고, 현재 제3차조사까지 이용할 수 있다. 표본규모가 8,500가구이고 여성 1만명을 조사대상으로 설계되었다. 여성을 표본으로 설계된 조사라는 한계가 있지만, 지역별 고용조사에서 조사되지 않는 일자리에 관한 다양한 정보를 조사하고 있다는 장점이 있다. 특히 비공식고용의 기준으로 삼는 사회보험 가입여부에 대해 사업체에서 사회보험을 제공하는지 여부와, 개인이 가입여부를 선택했는지에 대해 나누어서 조사하고 있어서 비공식고용의 발생원인에 대해 더 자세히 살펴볼 수 있는 장점이 있다. 또한 고용주체의 성격을 공공, 민간영리, 민간비영리로 나누어 볼 수 있어서 사업체의 성격이 비공식고용에 미치는 효과도 살펴볼 수 있다. 이번 연구에서는 제3차 조사를 이용한다. 제1차 조사와 제2차 조사의 경우 돌봄서비스 종사자로 조사된 표본의 수가 제3차 조사에 비해 상당히 적기 때문이다.

3. 돌봄서비스 취업자의 특징과 여성 돌봄노동자의 근로조건

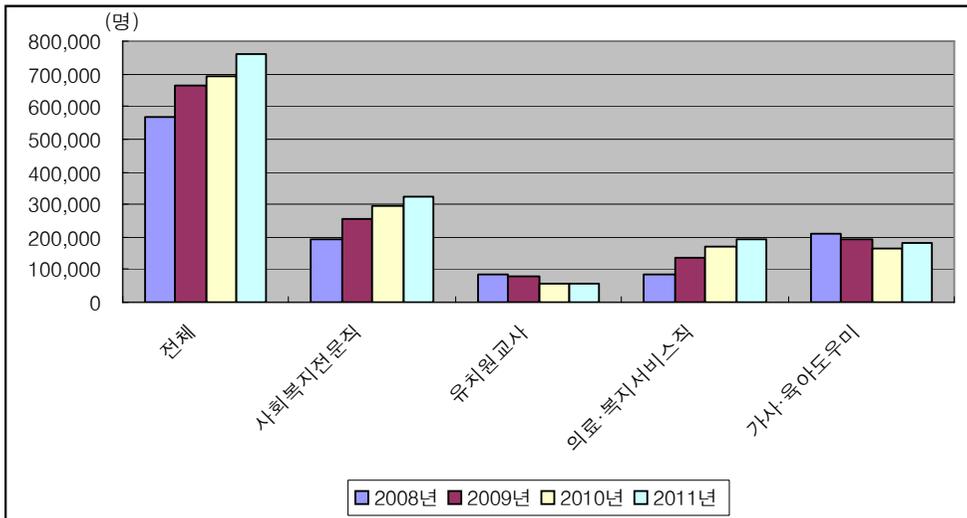
(1) 고용규모와 고용형태

본 연구에서 다루는 돌봄서비스 직업의 고용규모는 2008년 3분기에 63만 3천명에서 꾸준히 늘어나서 2011년 3분기에 80만 8천명에 이른다. 전체 취업자 대비 비율은 2008년 2.7%에서 2011년에 3.3%로 늘어났다. 다만 직업별로는 추세에 차이가 있다.

사회복지전문직과 의료·복지서비스직은 꾸준히 늘어나고 있는 반면, 유치원교사와 가사·육아도우미는 줄어드는 것으로 나타난다. 유치원교사의 경우 2010년 기준 행정자료 기준

총수는 36,461명으로 지역별 고용조사의 숫자보다 상당히 적다. 따라서 유치원교사의 숫자가 줄어드는 것은 통계의 정확성이 높아지는 과정이라고 볼 수 있다. 가사·육아도우미의 경우 가사근로자를 포함하고 있는 전근대적인 직업으로서 점차 줄어드는 것이 고용구조 변화의 방향에 맞을 뿐만 아니라 일부는 공공사회복지서비스가 늘어나면서 의료·복지서비스직으로 전환되고 있을 가능성이 높다. 따라서 사회복지전문직과 의료·복지서비스직을 중심으로 고용이 늘어나는 것이 현실의 추세를 반영하는 것으로 판단된다.

[그림 1] 돌봄서비스 직업 고용규모 추이(2008~2011)



자료: 통계청, 지역별 고용조사 원자료, 각년도 3분기

돌봄서비스 취업자의 산업별 분포를 보면 직업별로 차이가 매우 크다. 사회복지전문직의 대다수는 사회복지서비스업(83.6%)에 취업하고 있으며 6.0%가 사업지원서비스업, 5.8%가 교육서비스업에 종사한다. 이는 직업상담원이 일하는 취업알선업이 사업지원서비스업에 속한다는 점, 보육교사, 상담교사 등이 사회복지전문직으로 분류된다는 점과 관련되어 있는 것으로 보인다. 유치원교사는 대부분 교육서비스업(97.7%)에서 일한다. 의료복지서비스직의 경우 사회복지서비스업 종사자가 70.1%를 차지하며, 11.1%가 보건업, 9.2%가 기타개인서비스업, 6.3%가 사업지원서비스업에서 일한다. 기타 개인서비스업에 간병업이 속해 있고, 인력파견이 사업지원서비스업에 속한다는 점이 반영되어 있는 것으로 해석된다. 가사·육아도우미의 경우 가사근로종사자가 81.4%를 차지한다. 이외에 사회복지서비스업에 6.9%, 사업지원서비스업에 6.5%에 일한다. 이는 가사근로 이외에도 가사·육아도우미가 취업한 것으로 조사된 이유는 보육시설이 사회복지서비스업에 속하고, 인력파견업이 사업지원서비스업에 속해 있다는 점 때문으로 보인다.

<표 1> 돌봄서비스 취업자의 산업별 분포(2010년 3분기)

(단위: 천명, %)

	사업지원	공공행정	교육	보건	사회복지	기타개인	가사근로	계
사회복지전문직	6.0	3.1	5.8	1.5	83.6	0.1	-	(100.0)
유치원교사	-	-	97.7	2.3	-	-	-	(100.0)
의료·복지서비스직	6.3	1.9	0.6	11.5	70.1	9.2	0.4	(100.0)
가사·육아도우미	6.5	1.8	1.4	0.1	6.9	1.9	81.4	(100.0)

자료: 통계청, 2010년 3분기 지역별 고용조사 원자료

돌봄서비스 취업자의 종사상지위별 분포를 살펴보면 직업별로 돌봄서비스 취업자의 종사상 지위에 커다란 차이가 있다. <표 2>는 직업별로 종사상지위별 취업자 분포와 각 종사상지위별 여성의 고용비율을 보여준다.

상위직업에 속하는 사회복지전문직과 유치원교사는 상용직의 비중이 높은 반면 하위직업인 의료·복지서비스직과 가사·육아도우미의 경우 임시직·일용직의 비중이 높다.

<표 2> 돌봄서비스 취업자의 종사상지위별 분포와 여성 취업자 비율(2010년 3분기)

(단위: %)

	종사상지위별 취업자 분포				종사상지위별 여성 취업자 비율			
	사회복지전문직	유치원교사	의료복지서비스직	가사육아도우미	사회복지전문직	유치원교사	의료복지서비스직	가사육아도우미
상용근로자	69.0	88.6	37.9	3.6	88.3	98.9	92.9	99.7
임시근로자	16.9	10.0	46.2	34.4	93.8	100.0	94.7	99.0
일용근로자	0.2	-	13.3	26.7	96.6	-	91.4	98.8
고용주	11.2	1.0	0.7	0.6	80.2	91.6	48.9	97.5
자영자	2.1	0.4	1.8	34.2	41.2	100.0	94.1	97.7
무급가족종사자	0.6	-	0.2	0.5	83.8	-	100.0	79.4
계	100.0	100.0	100.0	100.0	87.3	99.0	93.2	98.4

자료: 통계청, 2010년 3분기 지역별 고용조사 원자료

상위직업군에 속하는 사회복지전문직은 유치원교사보다 고용주의 비중이 높다는 점이 눈에 띈다. 이 직업종사자가 각종 사회복지 관련 기관의 시설장 역할을 맡는 경우가 많기 때문으로 보인다. 유치원교사의 경우 다른 직업에 비해 상용직의 비중이 매우 높아서 88.6%에 이른다. 임시직이 10.0%를 차지하고, 일용직은 없는 것으로 조사되었다. 고용주

나 자영자의 규모도 미미하다. 의료·복지서비스직의 경우 임시직의 비중이 46.2%로 가장 높아서 상용직보다 더 많다. 일용근로자도 13.3%로 가사·육아도우미 다음으로 많다. 가사·육아도우미의 경우 가사·육아도우미는 임시직과 자영자가 각각 1/3 이상을 차지하고 일용직이 26.7%로서 상용직이나 고용주의 비중은 매우 낮다. 이는 이들의 80% 이상이 가사근로자로 일하고 이들 가운데 상당수는 자영자로 분류되었기 때문이다.

돌봄서비스 일자리의 특징은 여성의 비중이 매우 높다는 점이다. <표 2>에는 돌봄서비스 직업의 종사상지위별 여성비중도 같이 정리되어 있다. 사회복지전문직의 전체 여성비중은 87.3%로 비교대상 네 직종 가운데 가장 낮은 반면 유치원 교사의 경우 여성 비중이 99.0%로서 압도적 다수가 여성이다. 이 두 직업에서 여성의 비중은 종사상지위에 따라 차이가 있는데 사회복지전문직에서 고용주의 경우 여성 비중이 80.2%, 자영자의 경우 41.2%에 불과하고, 유치원교사의 경우에도 고용주의 경우에는 남자가 일부 포함되어 있는 것으로 나타난다.

의료·복지서비스직의 여성 비율은 93.2%로 사회복지전문직 다음으로 남자가 많이 포함되어 있다. 규모는 크지 않지만 고용주의 경우에 다른 직업과 마찬가지로 남성의 비중이 상대적으로 높다. 가사·육아도우미의 경우 여자의 비중이 98.4%로 대다수가 여성이며 규모가 미미한 무급가족종사자를 제외하고는 모든 종사상지위에서 여성의 비중이 90%를 넘는 것으로 나타난다.

(2) 여성 돌봄노동자의 인적 특성과 근로조건

지금까지 살펴본 것처럼 사회서비스 산업의 경우 여성의 비중이 압도적으로 높다. 범위를 임금근로자로 좁힐 경우 이러한 특징은 더 강해진다. 지역별 고용조사의 경우 임금근로자에 대해서만 임금과 근로시간, 근속기간 등 고용특성에 관한 조사가 이루어진다. 따라서 지금부터는 여성임금노동자에 초점을 맞추어 노동력 구성의 특징과 근로조건에 대해서 살펴본다.

1) 연령·경력·근속기간

<표 3>은 돌봄노동자와 전체 여성노동자의 인적특성 및 근로조건 관련 지표들을 종사상지위별로 하나의 표로 정리한 것이다. 인적 특성은 평균나이와 평균근속, 평균경력, 근로조건은 월평균임금과 시간당임금, 평소 주당근로시간과 주당 30시간 근로자 비중을 살펴보았다. 우선 인적 특성을 먼저 살펴보자.

돌봄서비스에 종사하는 여성노동자의 직업별 평균연령을 보면 상위직업과 하위직업 사이에 매우 큰 차이가 있다는 점을 알 수 있다. 가사·육아도우미의 경우 평균연령이 53.7세에 이르며 이어서 의료·복지서비스직이 50.3세로 두 직업의 평균연령이 50세 이상이다.

반면 상위직업인 사회복지전문직과 유치원교사의 경우 평균연령이 각각 34.6세와 29.7세로 매우 낮다.

직업별로 세부적으로 살펴보면 사회복지전문직의 경우 상용직보다 임시직과 일용직의 평균연령이 더 높다. 이는 이 분야에서 상용직은 청년층을 대상으로 공식적인 채용절차를 거치는 반면 임시직과 일용직은 그렇지 않음을 시사해 준다. 또 다른 상위직업군인 유치원교사의 경우 평균연령이 20대이다. 고용규모가 늘어나지 않고 있는 분야라는 점을 고려하면 학교졸업, 혹은 자격취득과 함께 청년기에 취업했다가 이후 결혼하거나 출산·육아 시기에 노동시장에서 퇴장하는 경우가 많다는 점을 시사해 준다.

하위 직업군에 속하는 의료·복지서비스직의 경우 중고령층이 대다수를 차지하며 종사상 지위별로는 다른 직업과 마찬가지로 상용직에 비해 임시직과 일용직의 평균연령이 더 높다. 가사·육아도우미의 경우 네 직업 가운데 가장 평균연령이 높다. 특히 임시직의 경우 평균연령이 56.2세에 이르고, 일용직보다 평균연령이 더 높다.

<표 3> 전체 여성근로자 및 여성돌봄노동자의 고용관련특성과 근로조건

(단위: 세, 년, 만원, 원, 시간, %)

직업	종사상 지위	평균나이	평균근속	평균경력	월평균 임금	시간당 임금	평소 주당 근로시간	30시간 미만 비중
여성 전체	상용	36.7	5.3	6.7	180.7	9477.6	44.9	3.6
	임시	42.3	2.2	3.7	106.8	6650.9	41.0	20.4
	일용	47.2	1.7	4.3	69.9	5020.8	35.6	36.8
	계	39.6	4.0	5.5	145.9	8117.1	42.7	12.3
사회복지 전문직	상용	34.1	3.2	4.8	136.2	7,138.5	44.6	2.6
	임시	36.8	1.6	3.1	95.7	6,552.9	37.6	21.7
	계	34.6	2.8	4.5	126.8	6,958.5	43.2	6.7
유치원 교사	상용	29.6	4.0	5.4	158.0	8,283.1	45.9	1.1
	임시	30.7	1.3	2.8	118.9	7,012.7	37.8	20.1
	계	29.7	3.7	5.1	153.9	8,160.5	45.1	3.0
의료·복지 서비스직	상용	48.7	2.3	2.9	104.6	5,934.3	42.8	16.7
	임시	51.1	1.5	2.0	76.6	5,434.5	35.2	42.9
	일용	52.0	0.9	2.1	75.8	5,122.4	38.4	45.6
	계	50.3	1.7	2.3	87.0	5,568.9	38.6	33.1
가사·육아 도우미	상용	45.9	2.4	2.9	111.7	7,122.7	41.5	20.0
	임시	56.2	2.1	3.3	71.8	4,645.7	38.5	30.5
	일용	51.5	2.3	4.6	77.2	6,084.5	32.9	44.4
	계	53.7	2.2	3.8	76.3	5,386.9	36.3	35.7

주: 직업별로 해당 종사상지위의 고용규모가 0.5% 이내로 적은 경우는 제외하고 표시.

자료: 통계청, 2010년 3분기 지역별 고용조사 원자료

하위직업의 평균연령이 상위직업보다 현저히 낮은 것과는 반대로 하위직업에 종사한 경력기간과 근속기간은 상위직업보다 더 짧다. 여기에서 경력기간은 지역별 고용조사에서 “직장이동과 관계없이 이 직업에서 일한 기간은 총 얼마나 됩니까?”라는 질문을 통해 측정된 것이다. 따라서 경력기간은 근속기간보다 길게 측정된다.

평균연령이 가장 낮은 유치원교사의 경우 평균경력과 근속기간이 가장 길고, 사회복지전문직이 그 다음을 차지한다. 하위직업 가운데는 가사·육아도우미가 의료·복지서비스직보다 평균경력 및 근속기간이 더 긴것으로 나타난다. 이는 사회복지전문직이나 의료·복지서비스직의 고용이 다른 직업보다 최근 더 빠르게 늘어나고 있는 현상과도 관련되어 있다. 새로운 인력이 들어오면서 평균경력이나 평균근속이 고용규모에 큰 변화가 없는 다른 직업보다 평균경력과 근속이 짧게 나타나는 것이다.

의료·복지서비스직이나 가사·육아도우미의 연령과 경력, 근속기간을 비교해 보면 하위직업 종사자의 경우 오랫동안 이 직업에 종사했다기보다는 다른 일자리에 있거나 노동시장에서 은퇴했다가 다시 노동시장에 진입하고 있다는 점을 알 수 있다. 이는 이 분야의 일자리가 중고령 여성에게 막다른 일자리의 성격이 강하다는 점을 시사해 준다.

근속과 경력기간이 종사상지위에 따라 다른 양상을 보인다. 모든 직업에서 상용직의 근속기간이 다른 종사상지위의 근로자보다 길지만 경력은 일용직이 더 긴 경우도 있다. 특히 사회복지전문직과 가사·육아도우미의 경우 일용직이 상용직이나 임시직보다 더 경력기간이 상당히 긴 것으로 나타난다. 또한 의료·복지서비스직에서도 임시직보다 일용직의 경력기간이 더 길게 나타난다. 이는 유치원교사를 제외한 다른 돌봄서비스 직업 종사자 내부에서 일용직의 형식으로 장기간 종사하는 불안정한 고용층이 형성되어 있음을 보여준다.

사회서비스 직업 내부의 차이에도 불구하고, 경력이나 근속기간은 전체 근로자에 비해 짧은 것으로 나타난다. <표 3>에 비교를 위해 제시한 전체 여성근로자의 평균 연령 및 경력, 근속과 비교해 보면 경력과 근속은 모든 직업이 전체 여성보다 짧고 평균 나이는 사회복지전문직과 유치원교사는 적은 반면 의료·복지서비스직과 가사·육아도우미는 훨씬 높다.

2) 여성 돌봄노동자의 임금과 근로시간

돌봄서비스 노동자의 낮은 근로조건은 임금수준에서 단적으로 드러난다. <표 3>에서 가장 임금수준이 높은 유치원교사의 월평균임금은 154만원이고, 사회복지전문직의 월평균임금도 127만원에 불과하다. 의료·복지서비스직의 월평균임금은 87만원이고, 가사·육아도우미의 경우 76만원이다. 전체 여성노동자의 월평균임금이 146만원이라는 점에 비추어 보면 본 연구에서 다루는 돌봄서비스 직업 가운데 상위직업군에 속하는 사회복지전문직도 여자노동자 전체 평균임금에 한참 미치지 못하는 임금을 받는다.

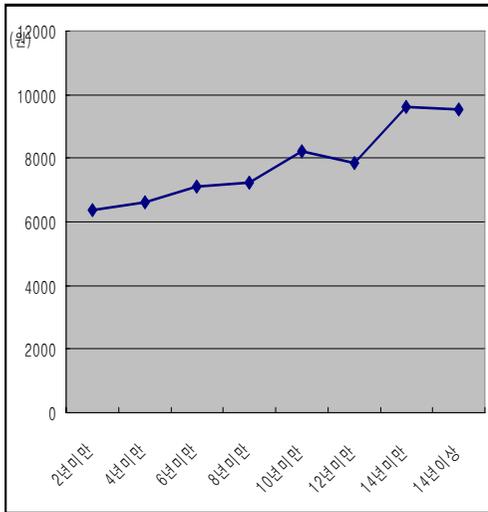
월평균임금은 시간당 임금과 근로시간에 의해 결정된다. 시간당 임금을 살펴보면 월평균임금과 마찬가지로 유치원교사, 사회복지전문직, 의료·복지서비스직, 가사·육아도우미의 순서로 나타난다. 또한 시간당 임금이 높은 직업이 평균근로시간도 더 길다. 종사상 지위별로 세분화해서 각 직업을 살펴보면 차이가 있지만 돌봄노동자 전체를 큰 틀에서 보면 시간당임금과 근로시간 모두 직업별 월수입의 차이를 초래하는 요인이라고 평가할 수 있다.

직업내에서도 종사상지위별 상황을 보면 조금씩 다른 현상을 발견할 수 있다. 사회복지전문직과 유치원교사의 경우 상용직이 임시직보다 시간당임금도 높고, 평소근로시간도 길게 나타난다. 의료복지서비스직과 가사·육아도우미도 상용직이 임시직이나 일용직보다 시간당 임금도 높고, 평소근로시간도 길다는 점은 마찬가지이다. 그러나 임시직과 일용직 사이에 차이가 있다.

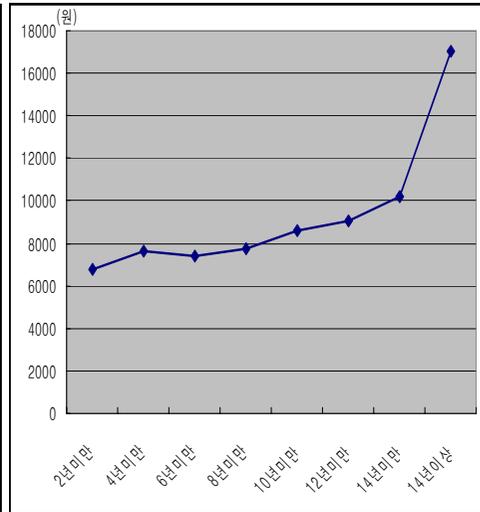
의료·복지서비스직의 경우 시간당 임금은 임시직이 일용직보다 높지만, 평소근로시간은 일용직이 임시직보다 길다. 결과적으로 의료복지서비스직의 경우 임시직과 일용직 사이에는 월임금 차이가 거의 없는 것으로 나타난다.

[그림 2] 돌봄서비스 노동자의 경력기간별 시간당임금 추이

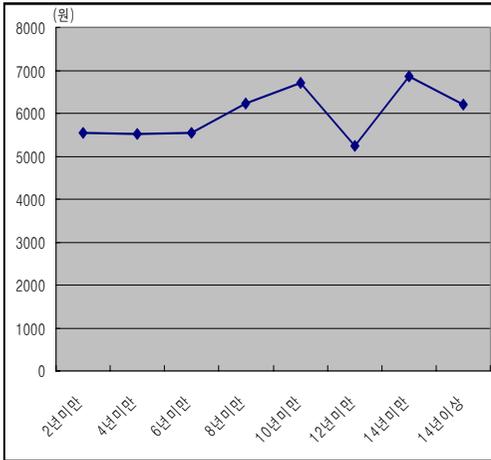
가. 사회복지전문직



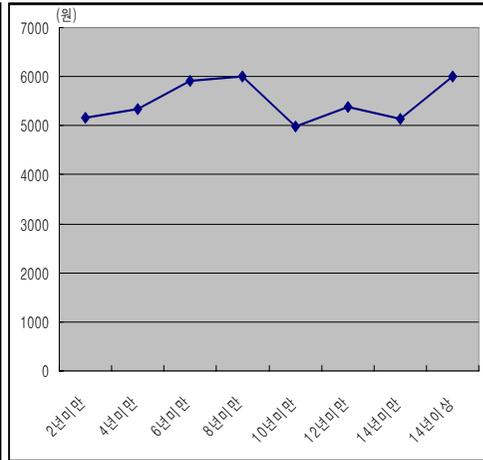
나. 유치원교사



다. 의료·복지서비스직



라. 유치원교사



자료: 통계청, 2010년 3분기 지역별 고용조사 원자료

낮은 시간당 임금 뿐만 아니라 짧은 근로시간이 돌봄서비스 산업 종사자의 낮은 소득수준에 크게 기여한다는 점은 이 산업의 근로조건 개선을 위한 과제가 복잡적이라는 점을 의미한다. 산업별로 차이가 있지만 짧은 근로시간의 문제는 하위 직업에 집중되어 있다. 30시간 미만 근로자의 비중이 사회복지전문직은 6.7%, 유치원교사의 경우 3.0%에 불과한 반면 의료·복지서비스직은 33.1%, 가사·육아도우미의 경우 35.7%에 이른다. 임시직과 일용직의 비중이 높다는 점도 두 하위직업의 문제를 더 악화시키는 요인이다. 직업별로 편차는 있지만 상용직에 비해 임시직과 일용직에서 30시간 미만 근로자의 비중이 상용직보다 매우 높다. <표 3>에서 전체 여성노동자와 비교해 보더라도 의료·복지서비스직과 가사·육아도우미의 경우 평균근로시간이 현저히 짧고 30시간 미만 근로자의 비중이 매우 높다.

임금수준이 낮을 뿐만 아니라 노동시장에서 경력이나 근속에 대해 보상이 이루어지지 않는다는 점도 하위 돌봄서비스 직업의 임금이 낮은 요인 가운데 하나이다. [그림 2]는 직업별로 경력별 시간당임금의 추이를 보여준다.

[그림 2]에서 사회복지전문직이나 유치원교사의 경우 경력기간이 길어질수록 시간당임금이 높아지는 반면, 의료·복지서비스직은 6천원, 가사·육아도우미 모두 5천 5백원 내외에 머물고 있는 것으로 나타난다. 이는 의료·복지서비스직이나 가사·육아도우미 일자리가 전문적인 경험과 숙련을 필요로 하는 일자리로 받아들여지지 않고 있기 때문이다. 그 결과 장기간 해당 직업에 종사하면서 숙련을 형성할 유인도 줄어들고, 저임금의 질 낮은 일자리로 유지되는 상황이 지속되고 있다.

4. 여성 돌봄노동자의 비공식고용: 사회보험 가입을 기준으로

1) 돌봄노동자가 비공식 취업에 더 많이 종사하는가?

앞에서 살펴본 것처럼 돌봄노동자들의 근로조건은 전체 여성노동자들에 비해 열악하다. 그런데, 사회보험 가입률을 살펴보면 돌봄노동자의 경우 전체 여성 임금노동자에 비해 가입률이 더 높은 것으로 나타난다. <표 4>에는 여성패널조사를 이용해서 전체 여성 임금노동자와 전체 여성 돌봄노동자들의 사회보험가입률이 제시되어 있다. 여성패널조사에서는 사회보험을 회사에서 제공하는 경우와 회사에서 제공할 경우 본인이 가입했는지를 묻는 질문이 구분되어 있는데, <표 4>에는 회사에서 제공하고, 본인이 가입한 경우의 가입률이 제시되어 있다.²⁾

<표 4>에서 사회보험을 하나 이상 가입한 여성노동자들의 비율은 62.7%인 반면 돌봄노동자들의 경우 이 비율이 70.0%에 이른다. 특히 주목되는 것은 상용비정규직의 경우 전체 여성 노동자들에서는 상용정규직과 사회보험 가입비율에 차이가 큰 반면 돌봄노동자에서는 이 차이가 크지 않다는 점이다. 이는 돌봄노동자의 경우 고용이 안정되어 있지 않거나 계약제인 상용직이라도 집단이라도 사회보험가입률이 높다는 것을 의미한다. 이러한 결과가 나타난 이유는 여러가지가 있을 수 있다. 우선 본 연구에서 사용하는 돌봄서비스 직업에 사회복지전문직 및 유치원교사와 같은 전문직 노동자가 다수 포함되어 있기 때문일 수도 있다. 또 다른 이유는 돌봄노동자가 공공에 의한 채용조달이 이루어지는 서비스에 종사하거나 공공기관, 혹은 비영리기관을 통해 고용되기 때문에 사회보험에 더 순응할 가능성이 높다는 점이다. 하위 돌봄서비스 직업에 해당되는 의료·복지서비스직 노동자의 사회보험 가입률이 71.9%에 이른다는 점이 이를 보여준다.

돌봄서비스 직업 내에서 사회보험 가입 문제, 즉 비공식성의 문제는 가사·육아도우미에 집중되어 있다. 가사·육아도우미의 경우 사회보험 가입률이 6.2%에 불과하다. 따라서 돌봄서비스에서 비공식성 문제를 해결하기 위해서는 가사근로의 성격이 강한 가사·육아도우미에 대한 정책과 다른 직업집단에 대한 정책을 구분해서 접근해야 한다. 이에 대해서는 다음 절의 정책과제에서 자세히 살펴볼 것이다.

2) 공공국방사회보장행정산업의 상용정규직과 정부, 지방자치단체, 국공립학교(전체 임금근로자는 사립학교 포함)의 상용정규직은 국민연금이 아닌 별도의 연금제도의 적용을 받고, 고용보험에서도 제외되기 때문에 사회보험 가입여부 분석에서 제외하였다. 가사근로는 고용의 비공식성을 확인하는 데 연구의 목적이 있기 때문에 분석에 포함하였다.

<표 4> 전체 여성 임금노동자와 전체 여성 돌봄노동자의 사회보험 가입률

(단위: %)

		고용보험	건강보험	국민연금	산재보험	1개이상	
전체 임금 노동 자	전체	61.3	61.4	60.3	56.7	62.7	
	고용 형태	상용정규	73.9	74.2	73.2	69.9	75.0
		상용비정규	55.3	55.5	54.4	49.7	56.9
		임시일용직	29.9	28.8	27.9	28.5	32.2
	시간제 여부	전일제	74.8	74.9	74.7	70.4	76.0
		시간제	34.0	34.0	31.4	29.7	36.0
전체 돌봄 노동 자	전체	68.5	67.9	66.0	58.7	70.0	
	직업별	사회복지전문직	83.1	82.5	80.5	71.9	83.1
		유치원교사	91.8	92.8	92.8	84.8	92.8
		의료복지서비스직	67.0	65.0	60.7	53.2	71.9
		가사육아도우미	6.2	6.2	6.2	6.2	6.2
	고용 형태	상용정규	78.0	76.0	75.6	65.3	78.4
		상용비정규	72.3	72.9	69.2	63.6	75.2
		임시일용직	22.8	22.8	21.7	19.1	22.8
	시간제 여부	전일제	78.3	77.6	75.9	68.5	79.0
		시간제	41.3	40.6	37.8	31.1	44.8

자료: 한국여성정책연구원, 제3차 여성가족패널조사

(2) 비공식 취업의 원인: 사용자의 의무불이행, 혹은 노동자의 선택?

사회보험 가입을 기준으로 비공식 취업을 판별하고자 할 때 제기되는 논점 가운데 하나는 사회보험 가입이 노동자의 자발적 선택일 수 있다는 것이다. 노동자가 단기적으로 더 높은 수입을 얻기 위해 사회보험 가입을 기피할 수 있다는 점, 국민연금의 경우 보험료 부담이 크고 미래의 연금수입에 대한 기대가 낮다는 점, 건강보험의 경우 비공식 취업을 유지하면서 다른 가구원의 피부양자로 가입할 수 있다는 점 등이 주된 논거로 제시된다. 실제로 돌봄서비스를 제공하는 기관을 방문하거나, 건설현장을 방문하면 이런 주장을 많이 접할 수 있다. 논리적으로는 충분히 개연성이 있고, 일부 그러한 사례가 있을 수 있다는 점을 부정하기는 어렵다. 그렇지만 개연성이 있는 논거만으로는 정책방향을 모색하기 어렵다. 어느 정도나 이런 이유로 노동자가 사회보험 가입을 기피하는가를 자료를 통해 검증하고, 그에 따라 해법을 찾는 것이 순서이다.

여성패널조사의 경우 직장에서 사회보험을 제공하는지 여부와 직장에서 사회보험이 제

공될 때 본인이 가입했는지 여부를 나누어 질문함으로써 이 문제에 대한 해답을 찾을 수 있는 근거로 활용할 수 있다. <표 5>와 <표 6>은 돌봄 서비스 직업별로 각 사회보험 제공 여부와 본인의 가입 여부를 제시하고 있다.

가입률을 보여주는 앞의 <표 4>와 회사에서의 사회보험 제공률을 보여주는 <표 5>의 결과를 비교해 보면 <표 5>의 사회보험 제공률이 약간 더 높다는 점을 알 수 있다. 직업별로 보면 유치원교사의 경우 차이가 없고, 사회복지전문직은 차이가 적은 반면 의료·복지서비스직과 가사·육아도우미의 경우 약간 차이가 있다는 점을 확인할 수 있다. 1개 이상 가입한 경우를 기준으로 하면 두 비율의 차이는 사회복지전문직은 0.4%p, 의료·복지전문직은 4.6%p, 가사·육아도우미의 경우 3.0%p이다. 고용형태나 전일제·시간제 사이의 사회보험 가입에서의 격차는 <표 4>와 큰 차이가 없다. 다만, 가사·육아도우미의 경우 시간제가 더 제공비율이 높다는 점이 눈에 띄지만 세부 항목별로 자세히 들어갈수록 표본수가 적어서 특별히 의미를 부여하기는 어렵다.

이와 같이 가입률과 제공률에 차이가 크지 않은 이유는 회사에서 사회보험을 제공하면 대부분의 노동자들이 가입하기 때문이다. 이는 <표 6>에서 잘 나타난다. 의료·복지서비스직의 임시·일용직, 가사·육아도우미의 시간제노동자에서 일부 사회보험의 가입비율(회사에서 사회보험 제공시)이 낮게 나타나지만 전반적으로는 가사·육아도우미조차 90% 이상의 노동자들이 회사에서 사회보험이 제공되면 사회보험에 가입하고 있다.

<표 5> 돌봄서비스 직업의 고용형태 및 시간제 여부별 사회보험 제공률

(단위: %)

		고용보험	건강보험	국민연금	산재보험	1개이상	
전체	전체	70.3	69.9	67.7	60.8	71.7	
	고용 형태	상용정규	78.0	77.4	76.5	67.2	78.8
		상용비정규	74.2	73.8	70.2	65.7	76.4
		임시일용직	31.2	31.2	30.1	22.3	31.2
	시간제 여부	전일제	79.3	79.3	77.3	70.2	80.1
		시간제	46.2	43.7	41.0	34.5	48.8
사회 복지 전문직	전체	83.1	83.5	80.9	74.3	83.5	
	고용 형태	상용정규	84.8	85.6	83.6	77.1	85.6
		상용비정규	84.3	84.3	81.0	74.1	84.3
		임시일용직	29.6	29.6	29.6	29.6	29.6
	시간제 여부	전일제	89.4	89.8	86.8	80.4	89.8
		시간제	45.8	45.8	45.8	39.3	45.8
유치원 교사	전체	91.8	92.8	92.8	84.8	92.8	
	고용 형태	상용정규	98.2	100.0	100.0	85.8	100.0
		상용비정규	96.1	96.1	96.1	96.0	96.1
		임시일용직	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
	시간제 여부	전일제	92.8	93.9	93.9	85.3	93.9
		시간제	78.3	78.3	78.3	78.3	78.3
의료 복지 서비스 직	전체	72.8	69.9	65.6	55.7	76.5	
	고용 형태	상용정규	82.7	74.9	74.9	60.4	82.7
		상용비정규	71.9	70.4	63.6	59.2	78.5
		임시일용직	60.1	60.1	57.1	36.8	60.1
	시간제 여부	전일제	84.8	82.8	79.7	69.1	86.9
		시간제	59.7	55.1	49.6	39.7	65.0
가사 육아 도우미	전체	9.2	9.2	9.2	9.2	9.2	
	고용 형태	상용정규	2.4	2.4	2.4	2.4	2.4
		상용비정규	10.6	10.6	10.6	10.6	10.6
		임시일용직	13.6	13.6	13.6	13.6	13.6
	시간제 여부	전일제	8.8	8.8	8.8	8.8	8.8
		시간제	10.6	10.6	10.6	10.6	10.6

자료: 한국여성정책연구원, 제3차 여성가족패널조사

<표 6> 돌봄서비스 직업의 고용형태 및 시간제 여부별 사회보험 가입률(회사 적용시)
(단위: %)

		고용	건강	국민	산재	1개이상	
전체	전체	97.7	97.5	97.8	97.9	99.4	
	고용 형태	상용정규	100.0	98.1	98.9	97.1	100.0
		상용비정규	97.5	98.9	98.8	98.7	98.9
		임시일용직	78.9	78.9	78.0	96.7	97.2
	시간제 여부	전일제	98.9	97.8	98.2	98.4	100.0
		시간제	91.8	95.8	95.5	94.4	96.2
사회 복지 전문직	전체	100.0	98.8	99.5	97.9	99.5	
	고용 형태	상용정규	100.0	97.6	99.0	96.1	99.0
		상용비정규	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
		임시일용직	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
	시간제 여부	전일제	100.0	98.7	99.5	97.7	99.5
		시간제	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
유치원 교사	전체	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	
	고용 형태	상용정규	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
		상용비정규	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
		임시일용직	-	-	-	-	
	시간제 여부	전일제	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
		시간제	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
의료 복지 서비스 직	전체	92.2	93.3	92.9	96.1	92.6	
	고용 형태	상용정규	100.0	96.5	96.5	95.7	100.0
		상용비정규	91.9	96.4	96.0	95.5	92.6
		임시일용직	76.3	76.3	75.1	100.0	76.3
	시간제 여부	전일제	94.4	92.6	92.3	98.0	94.6
		시간제	88.7	94.5	93.9	92.0	89.6
가사 육아 도우미	전체	92.2	92.2	92.2	92.2	92.2	
	고용 형태	상용정규	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
		상용비정규	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
		임시일용직	80.2	80.2	80.2	80.2	80.2
	시간제 여부	전일제	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
		시간제	63.3	63.3	63.3	63.3	63.3

자료: 한국여성정책연구원, 제3차 여성가족패널조사

전반적으로 보면 전체 사회보험 비가입률에서 위에서 살펴본 두 비율(가입률과 제공률) 사이의 차이를 뺀 것이 비공식 취업에서 사회보험 제도로부터의 적용제외, 즉 제도적 배제 및 사용자의 의무불이행에서 기인하는 부분이고, 가입률과 제공률 사이의 차이가 노동자의 선택에 기인하는 부분이라고 볼 수 있다. 특히 가사근로자의 경우 제도적 배제가 근본적인 문제라면, 다른 노동자들은 사용자의 의무불이행에 기인하는 측면이 더 중요하다고 볼 수 있다.

직업별로 비공식 고용의 비율과 제도적 배제 및 사용자의 의무불이행에 기인한 부분, 노동자의 선택에 기인한 부분을 재정리한 것이 <표 7>이다. <표 7>은 비공식 취업의 대부분이 노동자의 선택이 아니라 제도적 배제 및 사용자의 의무불이행에서 비롯된다는 점을 보여준다. 전체 돌봄노동자를 기준으로 할 때 비공식 취업의 비중이 30.0%이고, 이 가운데 제도적 배제 및 사용자의 책임에 따르는 부분이 28.3%이고, 노동자의 선택에 따르는 부분은 1.7%에 불과하다. 노동자의 선택에 따른 부분이 가장 큰 경우는 의료·복지서비스직으로, 이 노동자들은 경우에도 제도적 배제 및 사용자의 의무불이행에 따르는 부분이 노동자의 선택에 따른 부분의 다섯 배를 넘는다.

<표 7> 돌봄 노동자 직업별 비공식 취업자 비율(사회보험에 하나도 가입하지 않은 경우)

(단위: %)

	사회복지 전문직	유치원교사	의료·복지 서비스직	가사·육아 도우미	계
비공식 취업 비율	16.9	7.2	28.1	93.8	30.0
제도적 배제 ¹⁾ 및 사용자 의무불이행몫	16.5	7.2	23.5	90.8	28.3
노동자 선택몫	0.4	0.0	4.6	3.0	1.7

주 1) 가사근로가 다수 포함된 가사·육아도우미의 경우 제도적 배제도 중요한 요인이지만, 다른 직업의 경우 사용자의 의무불이행이 주된 요인이라고 볼 수 있음.

자료: 한국여성정책연구원, 제3차 여성패널조사로부터 계산

(3) 돌봄서비스 직업의 사회보험 가입 결정요인

위에서 직업, 고용형태, 시간제 여부 등이 사회보험 가입, 즉 비공식 취업에 중요한 영향을 미치지만 돌봄서비스 일자리의 특징도 비공식 취업에 영향을 미친다. 사업체 규모가 중요한 영향을 미친다는 점은 이미 잘 알려져 있고, 산업도 영향을 미친다. 여기에 더해 서 여성패널조사는 일자리의 소유형태에 대해서도 조사하고 있다. 특히 돌봄서비스의 경우 공공부와 비영리기관, 가사근로의 비중이 크기 때문에 이러한 일자리의 특성 차이가 비공식 취업에 어떤 영향을 미치는 지 분석하는 것이 필요하다.

<표 8>은 돌봄일자리의 특성별 사회보험 가입률이 제시되어 있다. 일반적인 사회보험 가입률과 마찬가지로 산업, 사업체 규모, 사업체 특성이 사회보험 가입에 영향을 미치지만 산업 이외에는 일반적으로 예상하는 것과는 다른 결과가 나타난다. 우선 산업의 경우 기타개인서비스업의 사회보험가입률이 현저히 낮고, 가사근로의 사회보험 가입률은 0으로 나타난다. 반면 교육업과 사회복지서비스업, 기타 산업(표본수 때문에 사업서비스업, 공공국방사회보장행정, 보건업을 기타로 통합)의 경우 돌봄일자리의 평균적인 사회보험 가입률보다 높다.

규모별 차이를 보면 5인 미만 소규모 사업체에서 사회보험 가입률이 가장 낮게 나타난다. 다만, 30인 이상 규모(표본수를 고려해서 30인 이상 규모는 하나로 통합)의 사회보험 가입률이 5~30인 미만보다 낮게 나타난다는 점이 특이하다. 이러한 현상은 사업체 규모와 관련이 있는 다른 변수들의 영향 때문일 수도 있기 때문에 사회보험 제공 및 사회보험 가입(제공률과 가입률 동시에 고려) 결정요인에 대한 분석을 통해서 확인해 볼 것이다.

사업체의 소유 주체별로도 예상과는 다른 결과가 나타난다. 고용주체가 가장집인 경우, 즉 가사근로의 경우에는 사회보험가입률이 0으로 나타나고, 비영리기관의 가입률이 다른 소유주체들보다 높다는 점은 기대한 대로이다. 그렇지만 정부 및 지방자치단체, 정부투자기관·출연기관·공기업, 국공립학교로 구성된 공공부문이 사회보험 가입률이 낮은 것은 의외의 결과이다. 이는 공공부문의 상용정규직으로 조사된 경우가 분석에서 제외되어 공공부문 상용비정규직과 임시일용직만이 분석대상에 포함되어 있기 때문일 수 있다.

<표 8> 돌봄서비스 직업의 일자리 특성별 사회보험 가입률

(단위: %)

		고용	건강	국민	산재	1개이상
산업	교육업	78.9	79.5	79.5	74.3	79.5
	사회복지	80.8	78.8	75.8	66.3	82.9
	개인서비스	25.2	25.2	23.9	17.3	25.2
	가사근로	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
	기타	76.0	81.3	76.0	74.1	81.3
사업체 규모	5인미만	46.5	47.2	46.7	40.1	47.2
	10인미만	84.4	84.1	81.3	75.9	85.7
	30인미만	80.8	75.8	71.6	61.5	85.0
	30인이상	60.7	60.7	60.7	52.5	60.7
사업체 소유 주체	영리사업체	71.6	71.5	69.2	60.6	73.3
	공공부문	61.6	58.5	55.1	54.3	65.0
	비영리기관	79.2	77.6	77.6	71.0	79.2
	가내고용	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0

자료: 한국여성정책연구원, 제3차 여성가족패널조사

이러한 문제를 종합적으로 고려하기 위해 여기에서는 앞에서 살펴본 직업 및 고용형태, 시간제 여부 등 근로자의 특성과 일자리의 특성 변수를 모두 고려해서 사회보험 제공 및 사회보험 가입에 영향을 미치는 요인을 로짓분석을 통해 살펴본다(<표 9>). 종속변수는 하나라도 사회보험이 제공된 경우를 1, 그렇지 않은 경우를 0, 사회보험에 하나라도 가입한 경우를 1, 그렇지 않은 경우를 0으로 놓았다. 독립변수들의 효과는 각 변수들의 한계효과를 제시하였기 때문에 기준변수에 비해서 독립변수가 되었을 때 사회보험 제공률, 혹은 사회보험 가입률이 어느 정도 달라지는가로 해석된다. 앞의 기술적 분석과 달리 가입률이 0%인 가사근로와 가정집에 고용되어 일하는 경우는 분석에서 제외하였다.

<표 9> 사회보험 제공 여부 및 사회보험 가입 여부에 관한 로짓분석 결과(한계효과를 표시)

변수	사회보험 제공		사회보험 가입	
(기준: 사회복지전문직)				
유치원교사	0.073	(0.077)	0.0794	(0.086)
의료·복지서비스직	-0.166	(0.089) *	-0.1631	(0.094) *
가사·육아도우미	-0.501	(0.153) ***	-0.5808	(0.143) ***
(기준: 상용정규직)				
상용비정규직	-0.053	(0.058)	-0.0444	(0.064)
임시일용직	-0.169	(0.115)	-0.2035	(0.125)
(기준: 전일제)				
시간제	-0.179	(0.070) **	-0.2304	(0.077) ***
(기준: 30인 이상 사업체)				
1~4인 사업체	-0.299	(0.132) **	-0.1669	(0.121)
5~9인 사업체	-0.053	(0.082)	0.0590	(0.073)
10~29인 사업체	0.031	(0.072)	0.1045	(0.062) *
(기준: 사회복지서비스업)				
교육서비스업	-0.182	(0.113)	-0.1932	(0.122)
기타개인서비스업	-0.104	(0.110)	-0.2059	(0.141)
기타	-0.037	(0.106)	-0.0067	(0.100)
(기준: 공공부문)				
영리사업체	0.018	(0.083)	0.0420	(0.090)
비영리기관	0.053	(0.075)	0.1262	(0.066) *
관측치수	260		260	
pseudo-R ²	0.263		0.314	

주: *는 p = 0.1, **는 p = 0.05, ***는 p = 0.01수준에서 유의.

자료: 한국여성정책연구원, 제3차 여성가족패널조사

<표 9>의 결과는 앞의 기술적 분석에서 살펴본 개별 독립변수들이 사회보험 가입에 미치는 효과와 비슷하게 나타나지만 통계적인 유의도에서 차이가 크다. 우선 가장 중요한 변수인 직업에 따라서는 사회복지전문직에 비해 가사·육아도우미는 사회보험을 제공받는 비율이 50.1% 낮고, 의료·복지서비스직의 경우에는 16.6% 낮다. 유치원교사의 경우 통계적으로 유의미한 차이는 없다. 사회보험 가입률에 직업이 미치는 효과는 사회보험 제공에 미치는 효과와 크기가 약간 달라지지만 기본적으로는 비슷하게 나타난다.

고용형태가 유의미하지 않게 나타난 것은 의외이다. 기술적 분석에서 상용직과 임시·일용직 사이에는 사회보험 제공비율이나 사회보험 가입률에서 차이가 컸기 때문이다. 이는 고용형태와 시간제 여부 변수가 서로 밀접히 관련되어 있기 때문으로 해석된다. 실제로 시간제 여부 변수를 제외하고 추정하면 임시일용직은 상용정규직보다 유의미하게 사회보험 제공비율이나 가입률이 낮다. 따라서 고용 지위 관련해서는 시간제 여부가 비공식 취업 여부에 가장 중요한 효과를 미치는 것으로 해석된다. 특히 의료·복지서비스직과 가사·육아도우미의 경우 시간제 비율이 높고 이들의 사회보험 제공비율과 가입률이 낮다. 다른 요인을 통제하더라도 전일제에 비해 사회보험 제공비율은 17.9%, 사회보험 가입률은 23.4% 낮다. 사업체 규모의 효과는 기술적 분석에서 특이하게 나타났지만 사회보험 제공 여부와 관련해서는 5인 미만 사업체가 29.9% 낮은 것을 제외하면 일반적으로 기대할 수 있는 결과를 보여준다. 다만 사회보험 가입률에서 30인 이상보다 10~29인사업체가 유의미하게 높다는 점은 특이한 결과이다.

산업의 효과는 다른 요인들을 통제할 경우 유의미하지 않게 나타난다. 또 다른 일자리 특성 변수인 사업체의 소유주체 변수의 효과를 보면 비영리기관이 공공부문에 비해 사회보험 가입률이 12.6% 유의미하게 높다. 영리사업체와 공공부문 사이에는 유의미한 차이가 없다.

종합적으로 정리하면 돌봄노동자의 비공식 취업에 중요한 영향을 미치는 변수는 직업, 시간제 여부, 고용주체의 성격이다. 따라서 이러한 문제를 해결하는 방향으로 정책과제를 찾아야 할 것이다. 물론 완전히 사회보험 가입에서 제외되어 있는 가사근로의 문제를 해결하는 것이 가장 커다란 과제이다.

5. 맺음말: 주요 결과 요약 및 돌봄노동자의 사회권 확장을 위한 정책과제

(1) 주요 결과 요약

본 연구의 주요한 결과들은 다음과 같다.

돌봄취업자는 빠르게 늘어나고 있으며, 특히 본 연구에서 다루는 네 개의 돌봄직업 가

운데 사회복지전문직과 의료·복지서비스직을 중심으로 고용이 늘어나고 있다. 산업 차원에서 보면 사회복지서비스업에서 돌봄취업자의 고용증가를 주도한다. 반면 전근대적인 고용형태인 가사근로가 대다수를 차지하는 가사·육아도우미는 감소하였다.

노인장기요양보험 시행, 사회서비스바우처 제도 도입 및 확대, 보육서비스 확대 등 공적인 돌봄서비스의 확대가 돌봄노동자의 구성에 영향을 미치고 있다. 종사상지위를 보면 상위 돌봄직업인 사회복지전문직과 유치원교사는 상대적으로 안정적인 반면, 하위 돌봄직업인 의료·복지서비스직과 가사·육아도우미의 경우 고용이 불안정한 임시·일용직이 대다수를 차지하고 있다. 특히 가사·육아도우미의 경우 자영자로 분류된 가사도우미도 전체 고용의 1/3을 넘는 것으로 나타난다.

돌봄취업자의 대다수가 여성으로 나타났기 때문에 여성 임금노동자를 대상으로 노동시장구조를 반영하는 지표들인 연령, 경력, 근속실태와 임금 및 근로시간 등 근로조건을 살펴보았다. 유치원교사의 평균연령이 29.7세, 사회복지전문직의 평균연령이 34.6세인데 반해, 의료·복지서비스직과 가사·육아도우미의 평균연령은 50.3세와 53.7세로 격차가 매우 크다. 상위 직업과 하위 직업 사이에 격차가 있지만 공통적으로 네 직업 모두 경력과 근속이 짧다.

가장 핵심적인 근로조건인 임금수준을 보면 시간당임금과 월평균임금 모두 유치원교사, 사회복지전문직, 의료·복지서비스직, 가사·육아도우미의 순서로 나타난다. 이들 가운데 유치원교사를 제외하면 다른 세 직업의 임금수준은 전체 여성노동자들의 평균임금보다 낮다. 상대적으로 상위 직업에 속하는 사회복지전문직조차 여성들의 평균임금보다 낮다는 점은 돌봄노동자들의 전반적인 임금수준이 낮다는 것을 보여주는 결과이다. 근로시간도 임금수준이 높을수록 길다. 특히 의료·복지서비스직과 가사·육아도우미의 경우 30시간 미만 근로자의 비중이 각각 33.1%와 35.7%에 이른다. 하위 직업 돌봄노동자들의 낮은 소득수준은 낮은 시간당 임금 뿐만 아니라 근로시간이 짧은 데서도 비롯되는 것이다. 또한 하위 돌봄직업인 의료·복지서비스직과 가사·육아도우미 모두 노동시장 경력에 대해 임금측면에서 보상이 이루어지지 않는다. 이 두 직업의 경력과 근속이 매우 짧은 이유 가운데 하나는 임금수준도 낮고, 경력과 근속에 대한 보상이 이루어지지 않기 때문에 생계 때문에 불가피하게 이 노동시장에 진입했다가 실망하고 다시 나가는 노동자들이 많기 때문으로 해석할 수 있다.

여성패널조사를 이용해서 돌봄서비스 노동자가 비공식 고용에 더 많이 종사하는지, 비공식 고용에 종사하는 이유가 노동자의 선택인지, 아니면 제도적 배제나, 사용자의 의무 불이행에서 비롯되는지를 살펴보았다. 우선 여성 돌봄서비스 노동자의 사회보험 가입률은 전반적으로 일반 여성노동자들보다 더 높은 것으로 나타났다. 다만, 가사·육아도우미의 경우 사회보험에 하나라도 가입한 경우가 6.2%에 불과하다. 이는 적용대상에서 제외되는 가사근로자가 많이 포함되어 있는 데서 비롯되는 제도적 배제 때문이다. 비교적 하위 직업에 속하는 의료·복지서비스직의 사회보험가입률이 높은 이유는 이 서비스의 많은 부분

이 공공이 재원을 부담하는 서비스로서 사회보험 가입이 요구되기 때문으로 해석된다. 한편, 여성패널에서는 사회보험을 직장에서 제공하는지, 제공할 경우 본인이 가입했는지를 구분해서 조사하고 있기 때문에 이로부터 본인의 선택과 제도적 배제 및 사용자의 의무불이행 가운데 어떤 것이 중요한 요인인지를 나누어 볼 수 있다. 네 직업 모두에서 제도적 배제 및 사용자의 의무불이행이 압도적으로 중요한 요인으로 나타났다. 가사·육아도우미의 경우 제도적 배제도 중요한 요인으로 작용한 반면, 나머지 직업은 사용자의 의무불이행이 가장 중요한 요인으로 해석된다. 사회보험 가입률의 결정요인으로는 직업과 시간제 여부, 사업체의 특성이 유의미한 것으로 나타났고, 특히 비영리기관에서 사회보험가입률이 높다는 점이 주목된다.

(2) 돌봄노동시장의 비공식고용 해소 및 사회권 확장을 위한 정책 과제

1) 정책대상의 특성을 고려한 공식고용으로의 전환방안 마련

돌봄노동 가운데 사회권으로부터 가장 배제되어 있는 집단은 비공식 노동자라고 할 수 있다. 비공식고용의 원인이 서로 다른 집단이 섞여 있기 때문에 돌봄서비스 영역에서의 비공식 취업 해소를 위한 정책과제를 모색할 때는 정책대상의 유형을 나누어서 접근할 필요가 있다.

무엇보다 우선 일반적인 고용관계가 형성된 경우와 일반적인 고용관계가 형성되지 않고 가정에 고용되어 있는 가사근로로 나누어서 접근하는 것이 필요하다. 전자의 경우에는 우선 일반적인 고용관계가 이미 형성되어 있다는 점에서 이미 시행되고 있는 사회보험 가입을 지원하기 위한 제도들을 강화하거나, 사회보험 적용·징수 통합 등 사회보험 사각지대 해소를 위한 정책들을 우선적으로 고려할 수 있다. 나아가 공공을 통한 재원조달이 이루어지는 경우가 많고, 영리사업체 뿐만 아니라 공공기관과 다양한 비영리기관이 서비스 제공에 참여한다는 점에서 이러한 돌봄서비스의 특성에 적합한 정책을 개발하는 것도 필요하다. 이에 대해서는 뒤에서 다시 살펴보기로 하고, 가사근로의 문제를 더 자세히 살펴보자.

일반적인 고용관계 형성을 통한 공식화에 초점을 맞추는 본 연구의 목적에 비추어 볼 때 가사근로의 유형은 서비스를 제공하는 가정의 수와 노동장소에 따라서 나눌 수 있다. 우선 다수의 가정을 위해 서비스를 제공하는 경우와 하나의 가정에 전속되어 일하는 경우가 구분된다. 전자의 경우 일주일에 하루, 혹은 이틀 정도 가사서비스를 제공하면서 여러 가정에서 일하는 경우, 혹은 시간제로 여러 가정의 아동을 돌보는 경우가 해당된다. 선진국의 경우 전자의 경우가 대부분이지만 저개발국에서는 후자가 더 빈번하게 이용된다(Tomei, 2011). 우리나라의 경우 후자가 다수를 차지하다가 점차 전자에 해당되는 서비스가 늘어나는 과정에 있다.

그리고, 노동장소가 가정인 경우와 가정외부인 경우가 구분된다. 대부분의 가사·육아도우미의 경우 노동장소가 서비스를 제공받는 가정이지만 병원간병서비스의 경우 노동장소가 병원이라는 점에서 일반적인 가사근로와는 성격이 다르다. 그렇지만 저소득층을 지원하기 위한 공공 간병서비스 이외에 대부분의 병원간병서비스에서는 고용의 책임을 보호자의 가정에 맡겨두고, 간병서비스를 지휘감독하는 병원이나, 간병인의 취업을 알선하는 협회는 고용과 관련한 책임을 회피하고 있다. 병원간병노동자는 대부분 하나의 가정을 위해 서비스를 제공한다. 다수의 가정을 위해서 일하면서 노동장소가 가정의 외부인 대표적인 서비스는 장애인 이동서비스나 환자의 통원을 지원하는 서비스이다. 장애인 이동서비스의 경우 일부 공공서비스화되어 있지만 여전히 보편적인 서비스로까지 확대되지 못한 상태이다. 이와 같이 서비스가 이루어지는 가정의 수와 노동장소를 고려하면 <표 13>과 같이 크게 네 가지로 가사근로의 유형이 구분되고, 각 유형에 따라 공식화를 추진하는 정책방향도 달라질 수 있다.

<표 10> 서비스가정수와 노동장소에 따른 가사근로 유형 분류와 대표 사례

노동장소 \ 서비스 가정수	하나	다수
가정내	유형 ①: 전속 가사서비스 전속 보육서비스	유형 ②: 시간제 가사서비스 시간제 보육서비스
가정 외부	유형 ③: 병원간병서비스	유형 ④: 장애인 이동서비스 환자 통원서비스

Tomei(2011)에서 제시한 프랑스의 사례처럼 가사근로의 경우에는 가정을 고용의 주체로 한 가운데 공식적인 고용관계를 맺는 접근방식과, 가정 외에 새로운 고용주를 형성하는 접근방식을 나누어 볼 수 있다. 두 접근 방법 가운데 어떤 것이 더 적합한지는 가사근로의 유형에 따라 달라진다. 또한 상황에 따라서는 인력증개 모형이 결합되는 것이 적합할 수도 있다.

유형 ①은 저개발국형의 가사근로로서 친척이나 이웃 등을 통해 알음알음으로 소개가 이루어지거나, 직업소개소를 통해 알선이 이루어진다. 일단 계약이 이루어지면 특별한 사정이 생기지 않는 한 장기간 고용이 이루어지는 것으로 암묵적인 합의가 이루어지는 것으로 받아들여진다. 물론 이 합의는 안정적인 것이 아니라 사용자인 가정에 의해 언제든지 파기될 수 있다. 그렇지만 이러한 불안정성에도 불구하고 제3자를 개입시킨 고용관계를 형성하는 것이 쉽지 않다는 특징을 갖는다. 또한 장기적 고용관계를 형성할 경우 제3자를 개입시키는 것이 서비스 제공 노동자와 이용가정 모두에게 비용을 높이는 요인이 될 수 있다. 따라서 이 경우에는 가정에 사용자 책임을 부과하면서 공식화를 유도하는 정책을

통해 접근하는 것이 바람직하다. Tomei(2011)에서 제시한 외국사례에서 가정을 고용주로 허용하면서 가사근로의 공식화에 인센티브를 부여한 프랑스의 사례와 공식화에 따르는 거래비용을 줄여주는 스위스의 사례가 여기에 해당된다. 물론 전제조건은 사회보험을 가사근로자에게 적용하는 것이다. 이 때 각 가정이 사회보험기관에 사회보험 납입과 관련된 계정을 신설하고, 국세청에도 별도의 가사근로자의 소득신고를 해야하는 불편을 줄이기 위해서는 외국과 같은 체크(check) 시스템을 도입하는 방안도 적극적으로 고려되어야 한다. 정책의 집행가능성과 추가적인 일자리 창출로부터 얻는 편익을 고려할 때 스위스보다는 일정한 금전적 인센티브를 부여하는 프랑스나 벨기에의 방식이 바람직할 것이다. 이 때 지원방식은 ‘사용자부담 사회보험료 + α ’를 조세제도를 통해서 환급하는 것이다. 물론 납용을 억제하기 위해서 연간 지원수준의 상한을 설정하는 것이 필요하다.

유형 ②와 유형 ③의 경우 바우처 등을 통해 공공서비스로 제공되는 경우가 아닌 한 대부분 중개업체를 통한 인력소개를 통해 운영되고 있다. 그러나 유형 ②와 유형 ③의 경우 서비스 제공이 이루어지는 장소와 서비스 이용가정수가 다르기 때문에 공식화를 위한 접근방법이 달라질 수 있다. 우선 유형 ②의 경우 다수의 가정에서 서비스를 제공하고, 단일한 제3자가 존재한다는 점에서 기존의 바우처서비스나 요양보험서비스와 유사하다는 특징을 갖는다. 차이가 있다면 바우처나 요양보험 재원의 부담주체가 공공이라는 점 뿐이다. 따라서 고용관계 형성의 우선적인 방향은 현재의 중개업체를 고용주로 전환하는 것이다. 고용관계의 특징을 고려할 때 중개업체는 파견사업주가 되고, 각 가정은 사용사업주의 성격을 갖는다. 나아가 유형①에서 지적한 것과 마찬가지로 이러한 공식화에 대한 금전적 인센티브를 부여할 수 있다. 서비스 구매비용의 일정비율에 대해서 소득공제, 혹은 세액공제를 허용하는 것이다.

유형 ③과 유형 ① 사이에 고용관계 형성을 위한 접근방식이 달라지는 데는 서비스장소의 차이 뿐만 아니라 고용유지 기대기간이 다르다는 점도 관련되어 있다. 유형 ①의 경우 암묵적인 고용유지 기대기간이 긴 반면, 유형 ③의 경우 이 기간이 짧은 경우가 많다. 따라서 유형 ①에서는 제3자의 개입이 초기에 그치고, 이후 양자관계를 기본으로 관계가 지속된다. 반면 유형 ③에서는 인력을 중개하는 제3자를 매개로 노동시장이 작동한다. 나아가서 병원이라는 실질적인 지휘감독이 이루어지는 네 번째 주체가 개입한다. 따라서 이 유형에서는 병원이라는 실질적인 지휘감독 주체를 고용주체로 전환하거나, 인력을 중개하는 제3자를 고용주체로 전환하는 접근이 모두 가능하다. 원칙적으로는 지휘감독 주체인 병원을 사용자로 전환하는 것이 바람직하지만, 병원의 규모가 작은 경우 직접 고용주로 전환하는 데는 현실적인 어려움이 따른다. 따라서 중소병원을 대상으로 한 파견형 고용관계 형성도 보완적으로 고려될 수 있다. 또 한가지 고려되어야 할 점은 간병서비스의 경우 공공성이 높아서 개인의 책임으로 계속 유지하는 것이 적합하지 않다는 것이다. 공식적인 고용관계 형성 뿐만 아니라, 공공사회서비스의 확대가 병행되어야 하는 이유이다. 이에 대해서는 뒤에서 독립적으로 다룰 것이다.

유형 ④의 경우 공적으로 제공되는 서비스를 제외하고는 아직 서비스 규모가 충분히 확대되지 못한 상태이다. 완전히 시장화되어 있기 보다는 사회복지기관의 유료서비스나 자원봉사를 통해서 운영되는 경우가 많다. 이 서비스의 경우 공공이 재원을 부담하는 보편적인 서비스로 발전시키는 것을 장기적으로 추구하면서 현재의 바우처와 장기요양서비스와 같은 공식적인 고용관계로 발전시키는 것이 바람직할 것이다.

이러한 공식고용의 형성은 단기간에 이루어지기 어렵고 오랫동안의 정책적 노력이 필요하다. 따라서 그 이전이라도 가사근로자에 대한 사회적 보호를 강화할 필요가 있다. (ILO, 2010)에 정리되어 있듯이 많은 나라에서 가사근로자에게 사회보장제도와 최저임금제도를 적용하고 있고, 한국의 경우에도 ILO의 가사근로자 협약을 조기에 비준하고, 이들에 대한 사회적 보호를 강화해야 할 것이다.

2) 근로기준 및 사회보험 가입 준수에 대한 감독 강화

노동자들의 사회권 보장에서 가장 우선적인 과제는 근로조건의 최저기준을 규율하는 근로기준법과 사회보험 가입 의무를 준수하는 것이다. 그러나 다수의 가정보육시설들은 근로기준법의 사각지대에 놓여 있고, 사회보험에 가입하지 않은 돌봄 노동자들이 여전히 많다. 이는 돌봄서비스 시장에서 여전히 법을 준수하는 행위 규범이 정착되어 있지 않다는 점을 보여준다. 행위규범의 미준수 문제를 해결하기 위해서는 당근과 채찍을 병행하는 고전적인 접근이 불가피하다. 올해부터 시행되고 있는 두루누리 사회보험료 지원제도가 당근이라면 미준수에 대한 강력한 규제가 채찍이 될 것이다. 사회보험의 적용·징수를 일원화하고, 이를 조세행정체제와 연계함으로써, 규제를 강화하는 기본적인 인프라를 만드는 것도 필요하다.

나아가 공적으로 재원이 조달되는 사회서비스의 공급자로 참여하는 기관들은 정부, 혹은 지방자치단체와 사회보험 가입 및 최저임금, 혹은 그 이상의 적정임금, 근로기준법의 준수를 보장하는 내용을 포함한 서비스 제공 계약을 체결하거나 등록요건으로 설정하는 것이 필요하다. 이를 위해서는 공공계약의 내용과 절차를 바꾸는 제도 개선, 혹은 공공서비스 제공자로 등록하는 데 따르는 등록기준이 마련되어야 한다. 대표적인 공공사회서비스 제공수단의 하나인 바우처 사업을 보면 2012년 8월 등록제로 전환하면서 등록시 제공인력과의 근로계약서(사회보험 가입과 관련하여 사용자의 의무 명시) 및 4대 사회보험 가입자 명부를 제출하도록 하고 있다.

돌봄노동자들의 근속이 짧고 이직이 매우 빈번하다는 점을 감안한다면 이러한 등록요건만으로는 충분하지 않고 사후에도 주기적으로 등록요건이 준수되는 지 감독을 강화할 필요가 있다. 이를 위해 현재 시행되는 서비스 제공기관에 대한 주기적인 방문점검 뿐만 아니라 예고되지 않은 방문점검을 병행하는 것도 도움이 될 것이다.

3) 공공 사회서비스 확대 및 공공부문의 직접 고용 확대

최근 아동돌봄과 노인돌봄에서 공적으로 재원이 조달되는 공공사회서비스가 빠르게 확대되고 있다. 따라서 전통적으로는 가내에서 여성이 수행하던 노인, 장애인, 아동을 돌보는 많은 일들이 공식화되면서 공식적인 고용관계를 기반으로 한 공공사회서비스 일자리로 전환되어 왔다. 이 과정에서 이 일자리의 많은 부분은 보상수준은 높지 않지만, 최저한도의 근로조건이 어느 정도 지켜지면서 사회보험의 보호를 받을 수 있는 일자리가 되었다.

그러나 아직도 간병을 비롯해서 많은 돌봄서비스가 가사근로 형식으로 제공되거나 공식 영역에서 서비스가 제공되지 않는 사각지대로 남아 있다. 예를 들어 장기간의 입원치료에 따르는 간병서비스, 저소득층이면서 중증장애를 겪고 있는 경우에만 적용되는 제한적인 이동서비스, 노인·장애인들의 통원서비스 등은 시급히 공공서비스로 전환되어야 할 것들이다.

가사근로를 공공서비스로 전환시키는 것 자체가 공식적인 고용관계 형성을 동반한다는 점에서 근로기준과 사회보험 가입이 준수되는 더 나은 일자리로 전환하는 계기가 된다. 또한 아직 공식화되지 않고 가족에 의해 제공되는 비공식 돌봄서비스의 많은 부분들을 공공 사회서비스로 전환함으로써 새로운 일자리를 창출하는 동시에 최소한도의 근로조건이 지켜지는 일자리를 만들 수 있다.

이와 함께 공공부문의 직접 고용을 확대하는 정책을 병행할 필요가 있다. 돌봄서비스는 사람들 사이의 상호작용을 동반하는 사회서비스로서 공공재의 성격을 갖는다. 돌봄이 외부성(externality)을 가질 뿐만 아니라, 돌봄서비스 제공자와 수혜자 사이의 정보의 비대칭성(information asymmetry)이 두드러지기 때문이다. 이러한 문제를 해결하기 위한 전형적인 접근은 공공이 서비스를 제공하는 것이다. 한국의 경우 사회서비스 영역에서 공공이 서비스를 직접 제공하는 경우가 드물다. 의료와 보육의 경우에 오랫동안 공공의료기관과 공보육시설 확충이 과제로 제기되어 왔지만 진전이 미흡하다. 노인 돌봄의 경우 서비스의 경우 빠르게 늘어나면서 영리기관이 빠르게 늘어나고 있다. 공공사회복지서비스가 비영리 사회복지법인을 통해 제공되어 왔던 전통이 빠르게 해체되고 있는 것이다. 돌봄서비스의 특성을 고려할 때 영리기관이 공급자로 무분별하게 늘어나는 현상은 바람직하지 않다. 따라서 공공부문이 전체 돌봄서비스의 일정 부분 이상을 직접 제공함으로써 서비스의 표준을 형성하고 시장이 정상적으로 작동할 수 있도록 규율해 나가는 것이 필요하다.

4) 사회적 기업과 사회적 경제의 역할 확대

공공부문의 역할을 강화하는 것과 함께, 사회적 기업을 중심으로 사회적 경제 주체의 역할을 높이는 데 대한 관심도 늘어나고 있다. 이미 돌봄서비스 분야에 다수의 사회적 기업이 참여하고 있고, 한국에서도 2012년 12월부터 협동조합법이 발효되면서 돌봄서비스

부문에 종사하는 많은 사회적 기업들이 협동조합으로의 전환을 추진하고 있다.

특히 사회서비스의 성격을 고려할 때 사회적 기업이나 비영리기관이 영리기관보다 더 적합할 수 있다. 외국의 사례에서 살펴본 나라들에서 나라에 따라 다르지만 제3섹터가 중요한 역할을 수행하고 있다는 점이 이를 잘 보여준다. 협동조합이 발달한 이탈리아의 사례를 보더라도 돌봄서비스 분야는 협동조합의 활동이 가장 활발한 분야이다(Borzaga et al., 2010). 또한, 근로조건 측면에서도 사회적 기업과 비영리기관의 역할을 확대하는 것이 더 바람직하다. 제3장의 고용주체별 복리후생제도 제공과 사회보험 가입에 대한 분석에서도 사회적 경제 영역에 속하는 비영리기관은 영리기관보다 더 나은 근로조건을 제공하는 것으로 나타난다. 사회적기업을 포함한 사회적 경제 부문은 서비스 제공자의 이익과 사회적 목표를 동시에 추구하기 때문이다.

5) 노동권 보호와 단체교섭의 역할 확대

Eurofound(2011)에서 확인되듯이 유럽의 여러 나라에서 돌봄 노동자들의 근로조건을 결정하는 데 단체협약이 매우 중요한 역할을 수행한다. 노동조합의 역할이 비교적 약한 영국의 경우에조차 단체협약을 통해 보호되는 공공부문이 독립부문(민간 영리와 비영리 포함)보다 더 나은 근로조건을 제공한다.

우리나라의 경우 노동조합과 단체협약은 돌봄노동시장의 근로조건 결정에서 아무런 역할을 수행하지 못하고 있다. 조직률이 너무 낮을 뿐만 아니라, 기업별로 단체교섭이 이루어지지 않기 때문이다. 비영리기관을 포함하더라도 소규모이거나 영세사업체가 지배적인 상황에서 단결권과 같은 기본적인 노동권조차 지켜지기 어렵기 때문이다. 보육노동시장에 관한 제4장의 연구는 가장 심각한 노동권 침해행위라고 볼 수 있는 블랙리스트까지 존재하는 상황이다. 또한 근로조건이 매우 열악한 상황에서 대다수 돌봄노동자들은 근로조건 개선을 위한 목표를 내기보다는 이직을 선택한다.

공공부문과 사회적경제부문의 역할을 확대할 경우 노동권 보호 측면에서도 진일보할 가능성이 높다. 공공부문의 경우 선량한 사용자(good employer)로서의 역할모델을 수행할 수 있고, 사회적 경제 부문은 기본적인 속성상 노동자들이 기관의 운영주체로 참여하는 민주적 의사결정을 전제하기 때문이다.

6) 돌봄 노동의 전문직업화

돌봄노동을 전문직업화(professionalization)하는 것이 외국의 사례연구에서 공통적으로 확인된 정책 방향이다. 전문직업화는 숙련자격 기준을 만들고 경력경로를 개발함으로써 더 나은 일자리로의 발전시키는 것을 지향한다. 가사근로자들의 근로조건 개선과 관련해서 European Economic and Social Committee(2010)은 전문직업화를 다음과 같이 정의

하고 있다.

“전문직업화는 노동자들이 사무실이나 공장에서 일하는 노동자들과 마찬가지로 권리와 보호를 받을 수 있도록 하는 것을 의미하며, 여기에는 다른 직업이 누리고 있는 다음과 같은 것들이 포함된다: 사용자 가정 사이의 이동시간까지를 포함한 적절한 보수, 주당 노동시간 설정, 유급휴가권, 건강 및 안전규정 준수, 적절한 수준의 연금, 모성보호, 유급질병휴가, 장애 발생시 보상, 해고나 고용계약 종료에 대한 규정, 부당한 처우를 시정할 수 있는 수단과 직업훈련 및 경력개발에 대한 접근” 나아가, “전문직업화는 그 일자리에서 경력이 형성될 수 있도록 전환고, 여성일자리라고 하는 고정관념과 싸우는 것이다. 전문직업화가 얼마나 진전되었는가는 성별 균형이라는 관점에서 측정될 수 있다”

외국에서 이렇게 전문직업화가 중요한 화두로 등장한 데에는 돌봄노동자를 구하기 어렵고, 채용하더라도 이직이 빈번하기 때문이다. 우리의 경우 아직 사회서비스가 충분히 확대되지 않았지만 보육서비스의 경우 최근 빠르게 서비스 수요가 늘어나면서 교사를 구하기 어려운 현상도 나타나고 있다. 우리의 경우에도 고령화가 빠르게 진행되고 돌봄서비스 수요도 그와 더불어 늘어날 것으로 예상된다는 점을 고려하면 전문직업화를 지향한 정책이 곧 필요하게 될 것이다. 이와 같이 돌봄서비스 일자리를 저임금·저숙련 일자리에서 경력개발 과정을 포함한 나은 일자리로의 발전시키기 위해서는 돌봄노동에 대한 사회적 가치평가의 전환 및 이에 대한 보상체계, 이를 뒷받침할 수 있는 공적인 재원부담에 대한 합의가 뒷받침되어야 한다.

<참고문헌>

- 강혜규(2010), 「사회복지서비스 부문 고용의 실태와 현안 과제」, 한국보건사회연구원, 『보건복지포럼』, 2010년 4월호. pp. 6-21.
- 박현미·강은애(2010), 『사회서비스 분야의 노동실태조사』, 한국노총 중앙연구원
- 윤자영·김경희·최영미·김양지영(2011), 『돌봄 서비스 분야 근로조건에 관한 연구(Ⅰ)』, 한국노동연구원
- 최영미·김양지영·윤자영(2011), 『돌봄 서비스 분야 근로조건에 관한 연구(Ⅱ)』, 한국노동연구원
- 장혜경·김영란·조현각·김고은·박경희(2007), 『공식영역의 돌봄노동 실태조사』, 한국여성정책연구원
- 황덕순(2011), 「고용률과 산업별 고용구조의 변화」, 황덕순외, 『주요 국가의 경제성장 과 고용성과 비교분석』, 한국노동연구원, pp. 1-87.
- 황덕순(2012a), 「한국의 돌봄노동의 특징과 노동시장 구조」, 황덕순외(2012), 『사회서비스 산업 노동시장 분석 - 돌봄서비스를 중심으로』, 한국노동연구원, pp. 11-39.
- 황덕순(2012b), 「돌봄서비스 분야의 비공식 취업 실태와 공식화를 위한 정책과제」, 이병희·황덕순·강병구·강성태·김홍영·도재형, 『비공식 취업 연구』, 한국노동연구원, pp. 43-82.
- Borzaga, C., Depedri, S. and Bodini, R.(2010), "Cooperatives: The Italian Experience", EURICSE. http://euricse.eu/sites/euricse.eu/files/db_uploads/documents/1277123347_n472.pdf
- Colombo, F., Llena_Nozal, A., Mercier, J. and Tjadens, P.(2011), *Help Wanted: Providing and Paying for Long-term Care*, OECD.
- Eurofound(2011), *Employment and Industrial Relations in the Healthcare Sector, European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions*, Eurofound.
- European Economic and Social Committee(2010), *The Professionalisation of Domestic Work*, European Economic and Social Committee.
- ILO(2010), *Decent Work for Domestic Workers*, International Labour Office.
- Tomei, M.(2011), "Decent Work for Demestic Workers: An Achievable Goal or Wishful Thinking?", Lee, S. and McCann, D. eds. *Regulating for Decent Work: New Directions in Labour Market Regulation*, International Labour Office, pp. 255-287.

공공부문 ‘좋은 일자리’ 만들기 개선 과제 - 서울시 및 인천시 지자체 사례를 중심으로 -

김종진(한국노동사회연구소 연구위원)

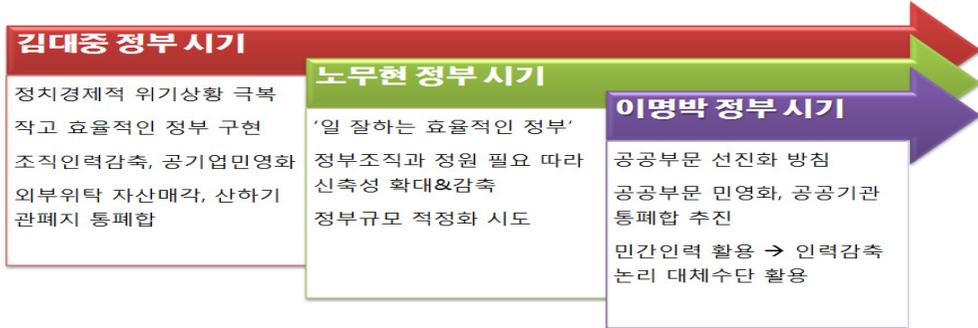
1. 문제제기

- (1) IMF 구제금융 이후 비정규직 증가는 실업 및 양극화를 초래했고, 정부와 노동계 모두 고용 및 일자리 문제의 주요 핵심 사안으로 비정규직 문제를 제기하고 있다. 특히 우리 사회에서 비정규직 문제 해결의 주체로서 공공부문(중앙정부 및 지자체, 공공기관) 역할이 중요하게 인식되고 있다. 무엇보다 비정규직 문제 해결은 중앙정부나 지자체(공공부문 포함)가 모범사용자로서 ‘좋은 일자리’(양질의 일자리, decent work)를 창출해야 한다는 것이 중론이다.³⁾
- (2) 그런데 사실 민간부문 못지않게 공공부문에서도 고용구조를 악화시키는 정책(일명: 공공부문 선진화 정책)으로 인해 비정규직이 증가했다. 이는 그간 공공부문의 경영합리화(성과주의 경영전략 도입: BSC 성과균형지표, ABC 원가회계, MBO 목표관리제 및 평가, 총액인건비제 등의 다양한 프로그램) 정책이 무차별하게 도입되었기 때문이다.
- (3) 사실 우리나라 공공부문 각 영역별 기관과 조직에서 비정규직 문제 해결 의지가 있더라도, 중앙정부의 공공부문 비정규직 대책을 이행하지 못하는 근본 원인 중 하나가 되고 있음. 현 정부와 여야 모두 공공부문 비정규직 정규직 전환 대책을 공약으로 한 만큼, 서울시 사례가 주는 의미와 시사점을 반면교사로 삼고 이러한 상황을 구조적으로 변화시켜 우리 사회 공공부문 비정규직 해결이 진척될 필요가 있다.

* 이 글은 필자의 기존 연구과제 및 원고인 『서울시 ‘좋은 일자리’ 만들기 기본방안 연구』(2012.12), 『서비스 및 공공부문 사내하도급 실태와 개선방안』(2013.4)을 수정 보완한 것이며, 학술적인 성격의 글이기 보다는 공공부문 노동시장의 좋은 일자리 형성을 위한 정부(중앙, 지방) 역할과 방향을 모색하는 성격의 글임을 밝힌다.

3) 1990년대 이후 공공부문에서의 외주화로 인한 간접고용 비정규직 증가는 외주화 이전과 비교하여 개별적 근로관계(임금 및 노동조건, 채용, 인사승진 및 배치)와 집단적 근로관계(노동조합의 가입, 단체협약의 적용 등)에서 차별을 받게 되었다.

[그림 1] 공공부문 경영합리화 정책 추진과정(신공공관리론 영향)⁴⁾



(4) 이런 이유로 최근 정부 차원에서도 공공부문 비정규직 종합대책을 발표했으며, 지난 MB정부에서도 ‘공공부문 비정규직 고용개선 대책 및 추진지침’(2011.11, 2012.1)을 발표했다. 주된 내용은 기간제 노동자의 무기계약직 전환과 처우개선을 다루고 있다. 또한 정부 지침으로 용역도급 계약 시 간접고용 비정규직의 고용유지, 고용승계, 근로조건 등에 관한 지침까지 제시한 상황이다. 게다가 2012년 공공부문 각 기관별로 무기계약직 전환 실태계획 및 전환(상·하반기)을 진행한 상태다.

(5) 특히 지난 대통령 선거 시기 정치권 여야 모두 ‘공공부문 비정규직 해소’를 공약으로 했고, 박근혜 정부 또한 공공부문 비정규직 문제 해결을 국정과제로 삼고 있기 때문에 과거와 같이 외주화로 인한 비정규직 증가는 당분간 줄어들 것으로 판단된다. 하지만 우리 사회 비정규직 문제가 직접고용에서 간접고용으로 전환되고 있는 시점에서, 현 정부의 공공부문 비정규직 개선 초점이 직접고용 비정규직(기간제)에 초점을 두고 있다는 점을 고려하면 간접고용 비정규직 개선 문제가 향후 공공부문 비정규직 문제의 뜨거운 쟁점이 될 것이다.

4) 공공부문 비정규직 증가는 1980년대 영국에서부터 시작된 신공공관리론(NPM)의 영향으로 ‘공공부문 선진화 정책’(경영혁신 및 합리화)이 도입·시행되면서 비핵심 업무로 인식되는 일자리들이 외주화가 되었다. 신공공관리론은 1980년대 신자유주의와 신관리주의에 이론적 기초를 두고 다른 한편에서는 경영이론에서 발전된 이슈와 기법들을 실천수단으로 활용하려는 행정개혁의 이론이자 실천이다. 신공공관리론의 주요 내용은 공공부문에 경쟁원리의 도입, 정책결정과 집행의 분리, 성과주의 경영기법 도입, 공공서비스기관의 민영화(사유화), 공무원 구조조정, 임시직 및 시간제 고용 증대 등 구체적인 개혁조치들이 대표적이다.

[참조] 2006년 공공부문 비정규직 종합대책 주요 내용

□ 기간제 근로자 사용원칙

- 반복적으로 근로계약기간을 갱신하여 기간제 근로자를 사용하는 상시적·지속적 업무에 대해서는 원칙적으로 '기간의 정함이 없는 근로자(무기계약근로자)'가 담당토록 함.
- 다만, 명백하게 기간을 정하여 사용할 합리적인 이유가 있는 때에는 예외 인정(9가지 예외 사유)

□ 무기계약 근로자로 단계적 전환

- 각 기관은 '기간제 근로자 사용원칙'에 따라 무기계약근로자 전환여부에 대한 계획서를 작성하여 소관 중앙행정기관에 요구
- 각 기관은 심의결과에 따라 단계적으로 무기계약근로자로 전환 추진
- 전환되는 무기계약근로자 채우는 담당하는 업무의 성격 등을 감안하여 결정(무조건 기존의 정규직 수준으로 조정하는 것은 아님)

□ 저임금 근로자 임금수준 인상

- 청소, 경비 등 단순노무인력의 임금수준이 유사·동종 민간분야에 비하여 지나치게 저하되지 않도록 예산편성방식 개선
- 시중노임단가 인상률을 감안, 예산 집행시점까지의 적정 임금인상률 반영
- 단순노무 외주업무(청소, 경비 등) 예산편성시 적용 노임단가를 직접고용 수준으로 조정(집행시점까지의 적정 임금인상률 반영)

□ 외주화 대상업무 선정원칙

- 기관의 업무를 '주변업무(또는 부가업무)'와 '핵심업무(또는 본연의 업무)'로 구분
- '주변업무'에 대해서는 외주화를 허용하되 시장임금수준보다 불합리하게 낮은 임금으로 사용하기 위한 외주화는 불인정
- '핵심업무'에 대해서는 공공기관이 직접 수행하되 합리적인 이유가 있는 경우는 예외를 인정(6가지 예외 사유)

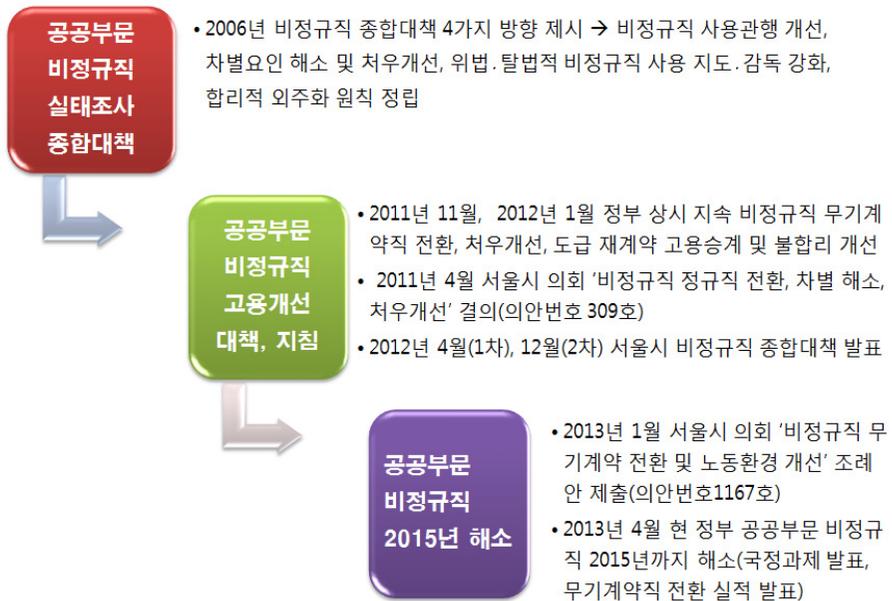
□ 외주화 타당성 여부 일제 점검

- 각 기관은 외주업무를 일제 점검하고 '외주화 대상업무 선정원칙'에 따라 검토서를 작성하여 소관 중앙행정기관에 제출

[참조] 2011년 공공부문 비정규직 종합대책과 고용개선 지침

<p>무기 계약직 전환</p>	<ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> 상시·지속적 업무 판단기준 <ul style="list-style-type: none"> ① 연중 계속되는 업무인지 여부 ② 이전 2년 이상 계속되어온 업무인지 여부 ③ 향후에도 2년 이상 지속될 것이 예상되는 업무인지 여부 <input type="checkbox"/> 전환제외자: 기간제법상 기간제 사용기간 예외사유에 해당자 (업무대체자, 고령자, 초단시간 근로자 등)와 업무량 감소가 예상되는 경우 기간제로 운영 가능 <input type="checkbox"/> 전환대상자 평가 및 무기계약직 전환: 무기계약직 전환 대상자에 대해 개인별 평가 거쳐 전환(근무실적·직무수행 능력 및 태도 등), 전환시기는 근로계약이 종료되는 시점에서 전환
<p>복지 포인트 및 상여급 지급기준</p>	<ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> 무기계약직 및 1년이상 근무중인 기간제·시간제 근로자 대상 <input type="checkbox"/> 복지포인트는 기본포인트로 1인당 年 30만원 수준 일률 지급 <input type="checkbox"/> 상여금은 1인당 年 80~100만원 수준으로 지급하되, 일부 금액은 직무성과 평가에 따라 차등 지급 <input type="checkbox"/> 재원 확보는 기관 자체예산을 활용하되, 부족분은 재정부장관과 협의하여 타 비목에서 전용('13년부터 예산반영)
<p>용역 근로자 근로조건 보호</p>	<ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> 청소 등 단순업무 외주시 입찰공고, 예정가격 작성, 용역업체 선정, 용역계약 체결, 사후 관리·감독 등 계약과정별 유의사항을 명시 <ul style="list-style-type: none"> ▲ 공고 단계: 근무인원을 명시 ▲ 예정가격 작성 단계: 시중노임단가 적용 ▲ 업체 선정 단계: 적격심사기준에 외주근로자 근로조건 보호 관련 항목 포함 ▲ 계약 체결 단계: 특별한 사정이 없는 한 고용승계, 외주근로자 근로조건 보호 관련 사항 위반시 계약해지, 계약내용 홈페이지에 공개 등 명시 ▲ 계약 체결 이후 단계: 발주기관의 관리·감독 강화
<p>정규직 전환시 비정규직 경력인정</p>	<ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> 고용형태에 따른 경력 인정 차별을 해소(인사규정 등에 반영 추진) <input type="checkbox"/> 다만, 업무의 성격·책임과 권한 등의 차이에 따른 차등은 가능
<p>기관별 비정규직 고용개선 강화</p>	<ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> 비정규직 업무 담당부서를 지정, 비정규직 고용개선 대책 후속조치 이행·능력개발을 통한 정규직 고용기회 확대 등 명시

[그림 2] 정부 및 서울시 공공부문 비정규직 종합대책 흐름 개요



(6) 그렇다면 현 시기 공공부문 비정규직의 현황과 전환을 검토하고, 공공부문 비정규직 모범 사례(고용의 질 : 고용안정과 처우개선)로 지칭되는 '서울시(7,346명)와 인천시(1,131명) 비정규직 대책'의 시사점은 무엇인지 살펴볼 필요가 있다. 일반적으로 고용 문제에서 '좋은 일자리'는 노동인권으로서의 '좋은 일자리'(decent job)의 의미를 지칭한다.⁵⁾ 국제적 기준으로는 ILO, OECD, GRI 등에서 사용되는 노동인권의 '고용의 질' 지표를 사용할 수 있으며, 인권과 작업장측면에서 구분될 수 있다.⁶⁾

5) 인권 측면에서 노동인권은 '사회권'을 의미하며, 세부 내용은 건강, 교육, 기타, 노동권, 문화권, 사회보장권, 주거권, 환경권을 의미한다. 주로 좋은 일자리는 노동권, 건강권(산업안전보건)과 교육(교육훈련) 등을 의미하는 협의적 의미로 사용된다.

6) 한국노동연구원(2007)의 고용의 질 지표는 '기업수준의 고용의 질'과 '개인적 차원의 고용의 질' 지표로 구분하고 있다. 전자(기업수준)는 기업의 사회적 책임(CSR)측면에서 ILO, GRI3, ISO2600 등의 지표 등을 토대로 작성하였고, 더불어 기존 연구에서 사용된 지표들은 국내 통계(사업체패널조사) 활용을 고려하여 세부지표를 구성하고 있다. 후자(개인수준)는 Jencks et al.(1998), Clark(1998), Bonnet et al.(2003), 그리고 Ritter and Anker(2002) 등에서 논의된 내용을 바탕으로 세부지표를 구성하고 있다.

[고용의 질 지표]

1. 인권(Human Rights) 차원

- 작업장 안전 및 건강 유지, 아동노동 제한, 강제노동의 금지, 결사의 자유, 단결권, 단체교섭권, 적정임금 지급, 원주민의 권리, 교육훈련, 뇌물 금지, 내부자 고발 보호

2. 작업장/종업원(workplace/employees) 차원

- 고용계약 및 고용형태, 주당 최장 근로시간, 주당 휴식시간, 교육훈련, 징계, 인원, 조정/일시해고, 성희롱/학대, 모성보호, 차별금지

(7) 이와 같은 문제의식에서 이 글은 △공공부문 비정규직 주요 현황과 대책 이행 실적, △서울시 비정규직 종합대책(직접고용 기간제와 간접고용 파견용역), △공공부문 비정규직 문제와 좋은 일자리 만들기 개선과제 중심으로 정리했다.

2. 공공부문 비정규직 현황과 정규직 전환 실태

(1) 공공부문은 중앙행정기관, 지방자치단체, 공공기관, 교육기관 4개 영역으로 구분되며, <표 1>은 2011년 기준 공공부문 비정규직 현황을 정리한 것이다. 2011년 기준으로 우리나라 공공부문 비정규직은 340,636명(직접고용 비정규 24만명, 간접고용 비정규 9만9천명)으로 집계되고 있다. 공공부문 비정규직 중 교육기관이 147,240명(직접고용 12만5천명, 간접고용 2만2천명)으로 가장 많고, 그 다음으로는 공공기관(109,253명), 자치단체(57,775명), 중앙행정기관(26,386명) 순이다.

- 그간 공공부문 비정규직 핵심은 정규직과 동일 유사 업무를 상시 지속으로 담당하는 기간제 노동자(14.3%)였으며, 지자체 비정규직 내에서도 가장 높은 유형은 기간제(51.9%)였다. 때문에 2007년 비정규직법의 핵심 중 하나가 ‘기간제법’이었다. 그간 지자체들은 중앙정부의 다양한 복지사업뿐 아니라 새로운 단체장의 당선 때마다 신규 사업들이 확대되었다. 하지만 사업 확대와 연동된 내외부적 상황(총액인건비, 정원 규정)으로 인력충원은 이루어지지 않고 비정규직(기간제, 공공근로 등)으로 활용했다.

<표 1> 공공부문 비정규직 인원 현황 비교: 2006~2011(단위: 명, %)

구 분	2006년			2011년		
	직접고용		간접고용 (파견·용역)	직접고용		간접고용 (파견·용역)
	정규직	기간제 등		정규직	기간제 등	
합 계	1,242,038	246,844(15.9)	64,822(4.2)	1,350,220	240,993(14.3)	99,643(5.9)
중앙행정	243,408	22,813(8.3)	7,494(2.7)	266,262	18,575(6.3)	7,811(2.7)
자치단체	311,564	67,595(17.6)	4,642(1.2)	327,842	47,516(12.3)	10,259(2.7)
공공기관	271,655	54,614(14.8)	42,115(11.4)	293,085	49,815(12.4)	59,438(14.8)
교육기관	415,511	101,822(19.3)	10,571(2.0)	463,031	125,087(20.5)	22,153(3.6)

자료: 고용노동부 공공부문 비정규직 고용 개선대책 실태자료(2006년, 2011년) 재인용

<표 2> 공공부문 비정규직 전환계획 이후 변화 규모 추이: 2011~2012(단위: 명, %)

구 분	2011년				2012년			
	합계	직접고용		간접고용 (파견·용역)	합계	직접고용		간접고용 (파견·용역)
		정규직	기간제 등			정규직	기간제 등	
합 계	1,690,856	1,350,220	240,993 (14.3)	99,643 (5.9)	1,754,144	1,393,889	249,614 (14.2)	110,641 (6.3)
중앙 행정	292,648	266,262	18,575 (6.3)	7,811 (2.7)	289,499	263,529	20,074 (6.9)	5,896 (2.0)
자치 단체	385,617	327,842	47,516 (12.3)	10,259 (2.7)	385,050	324,281	49,349 (12.8)	11,420 (3.0)
공공 기관	402,338	293,085	49,815 (12.4)	59,438 (14.8)	450,576	322,475	54,895 (12.2)	73,206 (16.3)
교육 기관	610,253	463,031	125,087 (20.5)	22,153 (3.6)	629,019	483,604	125,296 (19.9)	20,119 (3.2)

자료: 고용노동부 공공부문 비정규직 고용 개선대책 실태자료(2011년, 2012년) 재인용.

(2) 우리나라 공공부문 비정규직의 규모는 2011년(34만명)과 2012년(36만명) 2개년도 조사 결과를 비교해보면, 직접고용 비정규직은 24만명(14.3%)에서 24만9천명(14.2%)로 약 9천명 증가(재정지원 사업 일자리 인원 포함)했다. 간접고용 비정규직 비중은 9만9천명(5.9%)에서 11만명(6.3%)로 약 1만명(1.2%p) 정도 증가했다. 2012년 기준으로 보면, 공공부문 비정규직은 교육기관(14만5천), 공공기관(14만7천명), 지자체(6만명), 중앙행정기관(2만6천명) 순이다. 공공부문 중 직접고용 비정규직은 '교육기관'(12만5천명), 간접고용 비정규직은 '공공기관'(7만3천명)이 많은 것으로 나타났다.

- 그럼에도 불구하고 2011년 노동부가 조사한 공공부문 비정규직 자료는 표본이 과소표집 되었을 개연성이 높다. 특히 직접고용 비정규직은 국·시·구비 매칭 사업이나 프로젝트

트형 사업 혹은 일시 간헐 업무 등의 대상자가 표본에서 일부 누락될 가능성이 많다. 또한 간접고용 비정규직은 일선 기관에서 사용하는 개념이나 용어(도급, 용역, 파견, 민간위탁, 분사, 조건부 위탁 등)의 혼란으로 인해 단순도급 성격의 간접고용 비정규직만 조사되어 축소되었을 가능성이 높다.

- 예를 들면 서울시 사례만 보더라도 2012년 기준으로 직접고용 비정규직(약 2천9백여명)에 비해 간접고용 비정규직(약 6천2백여명)이 2배 정도 많고, 서울시 민간위탁 고용 규모는 그보다 6배나 많은 약 1만7천여명 정도로 파악되었다. 서울시 민간위탁은 이명박, 오세훈 전임 시장 시절 대폭 증가했다([그림 1]).⁷⁾ 그런데 노동부가 조사한 자료에는 간접고용 비정규직(파견용역)은 직접고용 비정규직(기간제 등)의 41.3% 수준에 불과했다(서울시 좋은 일자리 만들기 기본방안 연구 보고서, 2012).

[그림 3] 서울시 민간위탁 현황 추이 : 1975-2012



* 자료 : 서울시 조직과 내부자료 재구성

- (3) 우리나라 주요 공공부문 비정규직의 기관별 고용형태별 규모와 실태는 2012년 조사 결과(고용노동부, 2013.4.8)를 통해서 간접적으로 확인 할 수 있다. 공공부문 사내하도급 실태 또한 노동부 발표자료에서 확인할 수 있는데, 2012년 기준으로 공공부문 비정규직 규모는 10만명이며, ‘공공기관’(중앙공공기관 5만5천, 지방공공기관 9천)과

7) 통상 민간위탁은 경영학의 외주화라는 용어로 사용될 수 있는데, 이는 ‘자본의 전략적 선택’이나 ‘모방적 동형화’(isomorphism)와 함께 ‘산업구조 및 법제도 효과’와 맞물린 기업의 경영전략으로 자리 매김하고 있다(Lee et al, 2000; Kakabadse and Kakabadse, 2005; O'Rourke, 2003). 특히, 외주화로 인한 사내하도급 문제 등은 노동시장의 급격한 변화를 초래하여 비정규직 증가, 노조 조직력 약화, 사회 불평등 심화 등을 초래한다(Gill, 2002, 은수미·김종진·김순영, 2009, 은수미, 2011, 조성재, 2011).

‘교육기관’(1만9천)이 상대적으로 사내하도급 규모가 많은 것으로 나타났다. 공공부문 중 사내하도급 규모가 많은 공공기관 유형별 실태를 보면, △기타공공기관(6만2천3백명), △공기업 시장형(2만5백명), △공기업 준시장형(8천1백명), △준정부기관 위탁집행형(6천4백명), △준정부기관 기금관리형(4천5백명) 순이다.

<표 3> 공공부문 비정규직 규모와 현황(2012, 단위: 명)

공공부문 중분류	비정규직 총원	직접고용 비정규직				간접고용 비정규직		
		계	단시간 근로	기간제 근로	기타 근로	계	파견 근로	용역 근로
중앙행정기관 (평균)	25,970 (590.2)	20,074 (456.2)	17,440 (41.5)	1,825 (396.4)	809 (18.4)	5,896 (134.0)	26 (0.6)	5,870 (133.4)
광역자치단체 (평균)	9,777 (575.1)	7,027 (413.4)	6,129 (31.4)	534 (360.5)	364 (21.4)	2,750 (161.8)	41 (2.4)	2,709 (159.4)
기초자치단체 (평균)	50,097 (220.7)	41,876 (184.5)	37,535 (15.1)	3,424 (165.4)	917 (4.0)	8,221 (36.2)	102 (0.4)	8,119 (35.8)
중앙공공기관 (평균)	110,349 (375.3)	46,971 (159.8)	34,279 (39.6)	11,646 (116.6)	1,046 (3.6)	63,378 (215.6)	7,861 (26.7)	55,517 (188.8)
지방공공기관 (평균)	17,751 (131.5)	7,924 (58.70)	6,147 (11.7)	1,573 (45.5)	204 (1.5)	9,827 (72.8)	405 (3.0)	9,422 (69.8)
교육기관 (평균)	145,356 (2,018.8)	125,255 (1,739.7)	95,046 (412.20)	29,680 (1,320.1)	529 (7.3)	20,101 (279.2)	172 (2.4)	19,929 (276.8)
국공립대학 (평균)	59 (11.8)	41 (8.2)	41 (0.0)	0 (8.2)	0 (0.0)	18 (3.6)	0 (0.0)	18 (3.6)
총계 (평균)	359,359 (452.6)	249,168 (313.8)	196,617 (61.3)	48,682 (247.6)	3,869 (4.9)	110,191 (138.8)	8,607 (10.8)	101,584 (127.9)

주 : 고용노동부 비정규 규모와의 차이는 조사기관 입력에서 누락, 추가된 기관의 차이로 판단됨.
 자료 : 고용노동부 <공공부문 비정규직 실태조사>(2013.4.8) 원자료 재분석 <표 4> 이하 동일

<표 4> 공공기관(중앙) 유형별 규모와 현황(2012, 단위: 명)

공공기관 유형	비정규 총원	직접고용 비정규직				간접고용 비정규직		
		계	단시간 근로	기간제 근로	기타 근로	계	파견 근로	용역 근로
공기업 시장형 (평균)	21,365 (1,526.1)	578 (41.3)	512 (4.7)	66 (36.6)	0 (0.0)	20,787 (1,484.8)	266 (19.0)	20,521 (1,465.8)
공기업 준시장형 (평균)	18,872 (1,451.7)	9,504 (731.1)	1,502 (615.5)	8,002 (115.5)	0 (0.0)	9,368 (720.6)	1,222 (94.0)	8,146 (626.6)
준정부기관 기금관리형 (평균)	9,447 (555.7)	4,230 (248.8)	3,282 (54.9)	933 (193.1)	15 (0.9)	5,217 (306.9)	667 (39.2)	4,550 (267.6)
준정부기관 위탁집행형 (평균)	14,335 (235.0)	6,524 (106.9)	5,886 (8.4)	513 (96.4)	125 (2.0)	7,811 (128.0)	1,315 (21.5)	6,496 (106.4)
기타 공공기관 (평균)	296,235 (428.7)	228,778 (331.1)	185,844 (56.7)	39,205 (268.9)	3,729 (5.4)	67,457 (97.6)	5,137 (7.4)	62,320 (90.2)
총원 (평균)	360,254 (452.6)	249,614 (313.6)	197,026 (61.2)	48,719 (247.5)	3,869 (4.9)	110,640 (139.0)	8,607 (10.8)	102,033 (128.2)

<표 5> 16개 광역 자치단체 비정규직 현황(2012년, 단위: 명)

자치단 체	비정규 총원	직접고용 비정규 총원				간접고용 비정규 총원		
		계	단시간 근로	기간제 근로	기타	계	파견 근로	용역 근로
서울	2,634	1,577	127	1,448	2	1,057	16	1,041
부산	775	487	74	413	0	288	1	287
대구	537	350	0	290	60	187	0	187
인천	687	356	22	325	9	331	21	310
광주	130	66	14	52	0	64	0	64
대전	273	160	46	114	0	113	0	113
울산	286	235	36	176	23	51	0	51
세종	94	94	1	93	0	0	0	0
경기	699	502	16	486	0	197	0	197
강원	542	505	0	399	106	37	0	37
충북	417	322	6	280	36	95	0	95
충남	364	350	0	350	0	14	0	14
전북	433	381	19	362	0	52	0	52
전남	382	323	20	303	0	59	0	59
경북	524	446	1	414	31	78	2	76
경남	615	505	73	370	62	110	1	109
경남	385	368	79	254	35	17	0	17
Total	9,777	7,027	534	6,129	364	2,750	41	2,709

<표 6> 16개 광역 자치단체의 기초구별 비정규직 현황(2012년, 단위: 명)

자치기초	비정규 총원	직접고용 비정규 총원				간접고용 비정규 총원		
		계	단시간 근로	기간제 근로	기타	계	파견근 로	용역근 로
서울기초자치	5,248	4,291	166	4,008	117	957	24	933
부산기초자치	3,707	2,617	119	2,479	19	1,090	2	1,088
대구기초자치	1,889	1,443	16	1,423	4	446	4	442
인천기초자치	2,548	1,865	259	1,606	0	683	3	680
광주기초자치	660	369	4	356	9	291	0	291
대전기초자치	805	744	57	635	52	61	1	60
울산기초자치	1,371	1,267	94	1,147	26	104	1	103
경기기초자치	10,076	7,554	925	6,589	40	2,522	51	2,471
강원기초자치	3,448	3,021	71	2,888	62	427	0	427
충북기초자치	2,449	2,157	253	1,857	47	292	0	292
충남기초자치	2,843	2,365	207	2,019	139	478	12	466
전북기초자치	2,350	2,302	252	1,921	129	48	0	48
전남기초자치	3,034	2,898	82	2,748	68	136	2	134
경북기초자치	4,016	3,764	409	3,245	110	252	0	252
경남기초자치	5,103	4,669	434	4,141	94	434	2	432
제주기초자치	550	550	76	473	1	0	0	0
Total	50,097	41,876	3,424	37,535	917	8,221	102	8,119

(4) 한편 비정규직 주요 문제점은 ‘고용불안’과 ‘차별’(임금, 복지 등) 문제인데, 2011년 기준으로 공공부문 비정규직의 임금 수준은 정규직의 약 60% 수준인 것으로 확인된다. 주요 직종별로는 △전업 시간강사(38.6%), △돌봄 서비스(47.6%), △교육원 및 보조원(51.1%), △경비원(54.2%), △사서(60.8%) 등의 순으로 정규직과의 임금 격차가 큰 편이다(고용노동부, 2011). 다른 한편 조사 당시 기준으로 공공부문 무기계약직의 임금수준 또한 비정규직과 거의 비슷한 상황이었다.

- 2012년 공공부문 직접고용 비정규직 월 평균 임금은 120만원이며, 기간제 179만원(민간 169만원), 시간제 100만원(민간 68만원)이며, 간접고용 190만원(민간 139만원, 공공부부문 파견 190만원, 용역 156만원)으로 조사되었다. 공공기관 직접고용 기간제 월 평균 임금은 178만원이며, 기관별로 사내하도급 임금은 ‘기초자치단체’(172만원)가 가장 높고, ‘교육기관’(124만원)이 가장 낮은 편이다. 공공기관 간접고용 비정규직 월 평균 임금은 178만원(파견190만원, 용역156만원)이며, 기관 유형별 사내하도급 임금은 ‘공기업 시장형’(192만원)이 가장 높고, ‘기타 공공기관’(154만원)이 가장 낮았다.

(5) 때문에 현재 공공부문 비정규직의 직접고용 전환 시 임금과 노동조건 등의 처우개선 없는 정규직화(무늬만 정규직)라는 비판과 지적을 받고 있는 것이다. 물론 일부 공공부문 그리고 서울시 사례처럼 처우개선까지 진행된 곳도 있지만 대부분의 공공부문에서 정부의 비정규직 정책과 함께 예산지원 등 제반 조건이 수행되지 않을 경우 공공부문 비정규직의 정규직 전환은 절반의 성공(반쪽짜리 정책)에 그칠 수밖에 없다는 학계의 지적이 공통적이다.

- 이를 반영하듯 노동부 자료를 보면, 공공부문 상여금은 2012년 적용 대상(46,579명)의 28% 수준인 12,824명에게 신규로 지급(평균 178만원)되고 있고, 복지포인트는 적용 대상(36,253명)의 38% 수준인 13,848명에게 신규로 지급되고 있다(고용노동부, 2013.4.8.). <표>에서 알 수 있듯이, 공공부문 직접고용 기간제는 복지포인트 금액은 월 평균 88만원 정도(기간제 63만원, 단시간 61만원, 기타 73만원) 적용받고 있으나, 간접고용 비정규직은 대표적으로 적용 받지 못하고 있는 항목이다.

<표 7> 공공부문 비정규직 임금실태 현황(2012, 단위: 만원)

공공부문 중분류	공공부문 비정규직 임금	직접고용 비정규직 임금				간접고용 비정규직 임금		
		계	기간제 근로	단시간 근로	기타 근로	계	파견 근로	용역 근로
중앙행정기관	126.8	123.3	150.8	96.9	101.9	141.5	138.5	133.9
광역자치단체	124.1	105.2	131.6	52.9	94.0	156.1	166.2	147.2
기초자치단체	139.0	100.4	127.0	73.1	104.5	174.2	168.0	172.9
중앙공공기관	174.4	182.7	235.7	139.8	113.6	185.0	199.3	164.3
지방공공기관		103.3	166.5	78.3	116.7	185.1	171.9	148.7
교육기관	134.4	152.4	171.4	117.1	127.7	135.4	154.9	124.0
국공립대학			71.0					130.0
평균	143.5	120.5	179.0	100.8	110.2	178.7	190.4	156.7

자료 : 고용노동부 <공공부문 비정규직 실태조사>(2013.4.8) 원자료 재분석. 아래 <표8> 이하 동일

<표 8> 공공기관 비정규직 임금실태 현황(2012, 단위: 만원)

공공기관 유형	공공기관 비정규직 임금	직접고용 비정규				간접고용 비정규		
		계	기간제 근로	단시간 근로	기타 근로	계	파견 근로	용역 근로
공기업 시장형			253.5	125.9		196.0	202.6	192.8
공기업 준시장형			239.3	100.4		194.6	223.0	156.8
준정부기관 기금관리형	197.1	203.7	236.7	168.5	150.0	168.3	181.2	167.6
준정부기관 위탁집행형	144.3	120.0	228.0	118.7	113.5	182.8	196.6	164.3
기타 공공기관	140.2	119.3	170.4	94.7	109.8	175.6	186.4	154.6
계	143.5	120.5	178.9	100.5	110.2	178.7	190.4	156.8

<표 9> 공공기관 비정규직 복지실태 현황(2012, 단위: 만원)

공공부문 중분류	복지포인트 적용 금액				공공기관 유형	복지포인트 적용 금액			
	계	기간제 근로	단시간 근로	기타 근로		계	기간제 근로	단시간 근로	기타 근로
중앙행정 기관		29.0	20.5	26.3	공기업 시장형		106.9	77.2	
광역자치 단체		46.2			공기업 준시장형		83.3	92.0	
기초자치 단체		56.8	59.9	94.0	준정부기관 기금관리형		68.5	62.9	
중앙 공공기관	178.3	77.2	71.0	162.5	준정부기관 위탁집행형		63.1	56.8	
지방 공공기관	137.0	61.4	52.6	70.6	기타 공공기관	88.3	61.3	60.4	73.6
교육기관	42.1	42.1	47.1	59.7	평균	88.3	63.3	61.6	73.6
평균	88.3	63.3	61.6	73.6					

(6) 공공부문 비정규직의 정규직 전환 실태

1) 지난 1년 사이 공공부문 비정규직의 정규직(무기계약직) 전환 실적은 어느 정도 일 까. 2012년 기준으로 공공부문 비정규직의 정규직 전환 실적은 전환 대상자(기간제 비정규 근로자 24만9천명) 대비 약 96.3% 정도(2만2천명)로 나타났다. 공공부문 비

정규직 중 규모가 큰 간접고용(11만) 특히 사내하도급 성격인 용역근로 대부분은 제외되었다.

- 여기에서 중요한 것은 공공부문 무기계약 전환실적의 숨겨진 인력(shadow workforce)을 파악해야 한다. 정부 발표결과에서 무기계약직 전환 실적이 높은 이유는 공공부문 비정규직 중 무기계약직 전환 제외자(80%~90%)가 거의 대부분을 차지하고 있기 때문이다. 이는 해당 기관에서 기간제법을 초월하는 보편적 노동인권의 기준과 원칙보다는 소극적 수준의 기준과 원칙을 적용했기 때문이다.
- 또한 일선 담당 공무원의 전환 기준과 원칙(상시 지속 업무와 시기, 적용 대상자 선정 등)이 자의적(?)으로 적용된 측면도 하나의 이유다. 이는 현재 각 기관별 무기계약직 전환 실적 격차가 크다는 점 그리고 향후 무기계약직 전환 계획이 높지 않다는 점 등에서도 추가적인 판단의 근거가 될 수 있다.

<표 10> 공공부문 비정규직 무기계약직 전환 실적(2012, 단위: 명)

공공부문 (중분류)	전환계획 인원	전환 실적 인원(2012 상하반기)			전환실적 비율(%)
		계	상반기 실적	하반기 실적	
중앙행정기관 (평균)	3,197 (74.3)	2,361 (54.9)	1,132 (26.3)	1,229 (28.6)	89.5%
광역자치단체 (평균)	566 (33.3)	528 (31.1)	435 (25.6)	93 (5.5)	79.0%
기초자치단체 (평균)	1,338 (5.9)	1,243 (5.5)	496 (2.2)	747 (3.3)	92.5%
중앙공공기관 (평균)	3,936 (13.8)	3,517 (12.3)	1,712 (6.0)	1,805 (6.3)	109.1%
지방공공기관 (평균)	1,581 (12.9)	1,599 (13.0)	1,111 (9.0)	488 (4.0)	91.6%
교육기관 (평균)	12,295 (170)	12,820 (178.1)	9,968 (138.4)	2,852 (39.6)	103.1%
총계 (평균)	22,913 (29.9)	22,068 (28.8)	14,854 (19.4)	7,214 (9.4)	98.6%

<표 11> 공공기관 비정규직 무기계약직 전환 실적(2012, 단위: 명)

공공기관 유형	전환계획 인원	전환 실적 인원(2012 상하반기)			전환실적 비율(%)
		전환실적	상반기실적	하반기실적	
공기업 시장형 (평균)	19 (1.4)	16 (1.1)	3 (0.2)	13 (0.9)	(80.0)
공기업 준시장형 (평균)	308 (23.7)	269 (20.7)	232 (17.8)	37 (2.8)	(81.3)
준정부기관 기금관리형 (평균)	231 (13.6)	262 (15.4)	124 (7.3)	138 (8.1)	(107.5)
준정부기관 위탁집행형 (평균)	671 (11.4)	583 (9.9)	270 (4.6)	313 (5.3)	(110.4)
기타 공공기관 (평균)	21,685 (32.6)	20,939 (31.4)	14,225 (21.4)	6,714 (10.1)	(97.9)
총계 (평균)	22,914 (29.8)	22,069 (28.7)	14,854 (19.3)	7,215 (9.4)	(98.6)

<표 12> 16개 광역 자치단체 비정규직 직접고용 전환 실적(2012년, 단위: 명)

자치단체	전환계획	전환실적(상반기)			실적비율	자치기초	전환계획	전환실적(상반기)		
		계	상반기	하반기				계	상반기	하반기
서울	332	325	325	0	98	서울기초	169	38	27	11
부산	1	1	1	0	100	부산기초	21	9	5	4
대구	3	0	0	0	0	대구기초	15	24	0	24
인천	0	0	0	0		인천기초	26	28	0	28
광주	53	53	2	51	100	광주기초	34	83	12	71
대전	0	0	0	0		대전기초	0	5	0	5
울산	5	5	1	4	100	울산기초	0	16	0	16
세종	30	31	31	0	103					
경기	0	0	0	0		경기기초	286	304	88	216
강원	30	30	30	0	100	강원기초	270	238	116	122
충북	0	0	0	0		충북기초	10	11	6	5
충남	35	16	0	16	46	충남기초	82	83	41	42
전북	20	20	17	3	100	전북기초	94	84	44	40
전남	4	3	0	3	75	전남기초	147	152	91	61
경북	0	0	0	0		경북기초	29	33	18	15
경남	14	3	2	1	21	경남기초	101	64	16	48
제주	39	41	26	15	105	제주기초	54	71	32	39
Total	566	528	435	93	948	Total	1,338	1,243	496	747

* 인천시: 2012년 12월과 2013년 4월 1,131명 전환계획 발표했음.

* 경기도 부천시 비정규직 규모(2012년 기준 475명) :

- 1) 직접고용 기간제 407명 : 월 126만원(전환자 19명)
- 2) 간접고용 용역 68명 : 월 168만원

- 2012년 무기계약 전환 실적이 0% 곳은 사실상 비정규직 개선 의지가 없는 공공부문으로 판단된다. '2012년 무기계약 전환계획 및 전환 실태' 보면, ①광역자치단체 중 '대전'(0%), '충북'(0%), '경북'(0%), '경남'(21%), '충남'(46%), ②중앙행정기관 중 '국가보훈처'(51%, 1명), '방송통신위원회'(50%, 1명), '농촌진흥청'(51%, 2명), '보건복지부'(52%, 32명) '통일부'(계획 無), '병무청'(계획 無), '소방방재청'(계획 無), '국가과학기술위원회'(계획 無), '해양경찰청'(계획 無), '기상청'(계획 無), '국가인권위원회'(0명 →1명) 등은 계획 자체가 없었거나 그나마 50% 미만 전환실적 기관들이다.

- ③중앙 공공기관(공기업) 중 '무기계약 전환 실적 계획 자체가 없는 곳'이 전체의 1/3(114개, 예: 한국토지주택공사, 한국전력공사 등)이나 되며, 그나마 실적 자체가 '0%~50% 미만'인 곳들 나머지 전체의 39개(예: 인국국제공항공사, 한국철도공사, 코

레일테크 등)나 된다. ④지방 공공기관(공기업) 중 '무기계약 전환 실적 계획 자체가 없는 곳'이 전체 122개 중 1/4(32개)'이나 되며, 그나마 실적 자체가 '0%~50% 미만'인 곳들이 15%(19개, 예: 서울 중구시설관리공단, 대구시설관리공단, 경남개발공사 등)나 된다.

<표 12> 2012년 지자체별 공공부문 무기계약직 전환 실태(2012년 상반기)

광역 자치단체	비정규직 근로자수	전환대상 제외자	전환계획 (2012년~13년)		전환실적 (2012년 상반기)		
			전환률	계획	실적	실적비율	
서울특별시청	1,500	1,168	332	22%	325	325	100%
부산광역시청	373	368	5	1%	1	1	100%
대구광역시청	211	201	10	5%	0	0	-
인천광역시청	379	332	47	12%	0	0	-
광주광역시청	93	40	53	57%	2	2	100%
대전광역시청	145	138	7	5%	0	0	-
울산광역시청	180	166	14	8%	1	1	100%
세종특별자치시	101	46	55	54%	30	31	103%
경기도청	457	427	30	7%	0	0	-
강원도청	498	468	30	6%	30	30	100%
충청북도청	297	279	18	6%	0	0	-
충청남도청	306	271	35	11%	0	0	-
전라북도청	379	359	20	5%	0	17	-
전라남도청	303	299	4	1%	0	0	-
경상북도청	483	474	9	2%	0	0	-
경상남도청	414	392	22	5%	2	2	100%
제주특별자치도청	305	254	51	17%	26	26	100%

자료 : 고용노동부 <공공부문 무기계약직 전환 계획 보도자료> 원자료 재구성(2012.9.4.)

<표 13> 주요 공공기관 무기계약직 전환 계획, 제외자, 실태 (2012년 상반기)

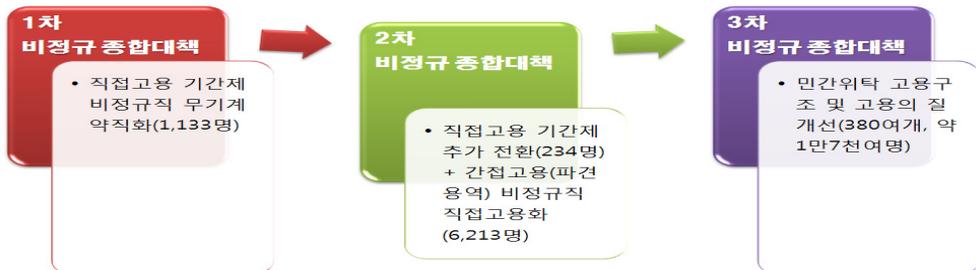
중앙 부처별 주요 공공기관	비정규직 근로자수	전환대상 제외자	전환계획	(12-13년)		전환실적(2012년 상반기)		
				전환률	계획	실적	실적비율	
한국마사회	7,720	7,684	36	0%	0	0	-	
한국과학기술원	1,700	1,628	72	4%	0	0	-	
한국관광공사	258	227	31	12%	0	0	-	
한국전력공사	286	286	0	0%	0	0	-	
한전KPS(주)	515	474	41	8%	36	36	100%	
한전KDN(주)	471	352	119	25%	0	0	0%	
국민연금관리공단	712	159	553	78%	0	0	0%	
한국환경공단	576	538	38	7%	0	0	0%	
근로복지공단	815	508	307	38%	10	9	90%	
한국토지주택공사	2,509	2,509	0	0%	0	0	-	
한국철도공사	103	103	0	0%	0	0	-	
코레일네트웍스(주)	748	377	371	50%	56	0	29%	
코레일유통(주)	277	255	22	8%	1	1	100%	
코레일관광개발(주)	0	0	0	-	0	0	-	
코레일테크(주)	1,189	1,189	0	0%	0	0	-	

주 : 마사회 비정규직 대부분은 “경마 발권 등의 업무를 파트타임으로 활용”하고 있어, 무기계약 전환대상자라 아니라고 보고하고 있고, 2012년 하반기 약 20명을 전환한 것으로 발표했다.
 자료 : 고용노동부 <공공부문 무기계약직 전환 계획 보도자료> 원자료 재구성(2012.9.4)

3. 서울시 공공부문 비정규직 현황과 대책 특징

(1) 2012년 서울시 공공부문 비정규직 종합대책은 직접고용 기간제 비정규직과 간접고용 파견용역 비정규직의 직접고용(무기계약직) 전환과 처우개선이 핵심이다. 서울시 비정규직 종합대책은 1·2차로 구분되어 발표되었으며, 1차 대책(2012.3.22)과 2차 대책(2012.12.5.)에 기간제의 정규직 전환이 포함되어 있다. 서울시 1차 비정규직 종합 대책은 기간제의 직접고용 전환(1,133명 무기계약직)이며, 2차 대책은 기간제 노동자 추가 직접고용 전환(234명)과 파견용역 노동자의 직접고용 전환(6,213명)을 다루고 있다.

<서울시 비정규직 종합대책 진행 흐름>



[참조] 인천시 비정규직 종합대책(2012-2013)

1. 전환 규모

① 전환 인력

- 총 1,131명

[2012년 253명, 2013년 526명(265명+261명), 향후 2015년 352명 예정]

[2015년까지 간접고용 비정규직 1,131명 정규직 전환 완료 계획]

- 2013년 상반기 중 공사·공단 등 민간위탁용역의 기간제 전환 완료

② 향후 전환 인력

- 2012년 민간위탁용역 5개 직종(청소·기계·전기·영선·소방) 이외 직종 검토

2. 전환대책 단계

① 1단계(市 민간위탁 근로자 → 기간제 근로자)

*2012년: 市(직속기관, 사업소) 민간위탁용역 근로자 253명 직접고용(기간제) 전환

*2013년: 市 및 공사·공단 5개 직종(청소·기계·전기·영선·소방 총 353명) 민간위탁용역(501명) 이외 직종 추가 전환 검토

② 2단계(공사·공단 등 민간위탁근로자 → 기간제 근로자)

*2013년: 市 및 공사·공단 5개 직종(청소·기계·전기·영선·소방) 민간위탁용역 근로자 265명 직접고용(기간제) 전환

③ 3단계(시 및 공사·공단 등 기간제 근로자 → 무기계약직)

*2013년 기간제 261명 무기계약직 전환 채용(시 43명, 교통공사 185명, 시설관리공단 32명, 도시공사 1명)

3. 주요 내용(2013년 비정규직 대책)

▷ 인천시 및 산하 공사·공단 및 출자출연기관(이하 공사·공단 등)

민간위탁용역근로자 직접 채용 및 2년 후 무기계약직화

- 60세 정년 후 기간제 근로자로 전환하여 65세까지 고용 보장

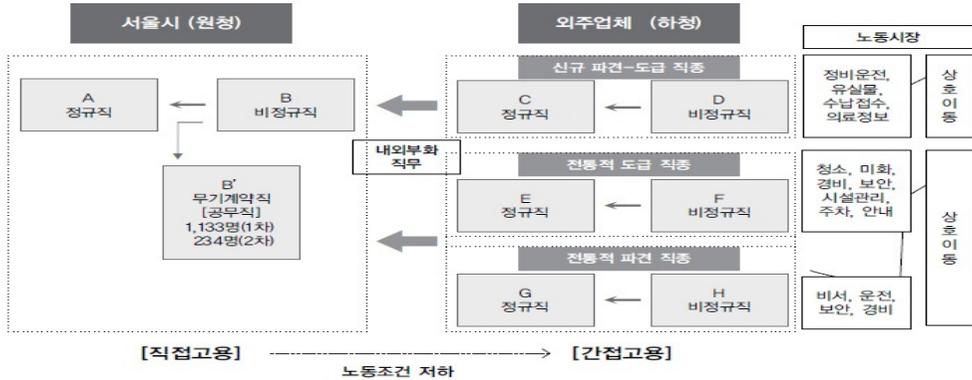
▷ 시 본청 및 공사·공단 등 기간제 근로자의 무기계약직 근로자 전환

▷ 시 본청 기간제근로자 고용개선 위한 상여금 및 복지포인트 지급 신설 등

자료 : 1) 인천광역시 보도자료(2012.12.12., 2013.4.30.) 재구성.

2) 인천치 <비정규직 없는 인천만들기> 토론회 자료(2013.5.30.) 재구성.

[참조1] 서울시 원하청 고용구조와 고용관계 모형



(2) 서울시 직접고용 비정규직 대책(1,2차 발표)

- 1) 서울시는 2012년 3월 22일 「서울시 공공부문 1차 비정규직 고용개선 대책」(2012.3.22.,목)을 발표했으며, 비정규 대책 발표 후 추가 정규직 전환자 79명이 포함(2012.4.8.)되어, 2012년 5월 1일 서울시 비정규직 1,133명(본청·직속기관·사업소 325명, 투자출연기관 808명)이 정규직으로 최종 전환되었다. 그리고 2012년 12월 5일 서울시는 「서울시 공공부문 2차 비정규직 고용개선 대책」(2012.12.5)을 발표했으며, 1차 정규직 전환 계획에서 포함되지 못한 234명(본청·직속기관·사업소 159명, 투자출연기관 75명)의 기간제 노동자가 추가로 정규직 전환대상에 포함되었다.
- 2) 결국 2012년 발표된 서울시 1·2차 비정규직 종합대책에서 직접고용 기간제 노동자의 정규직 전환자는 총 1,367명(본청·직속기관·사업소 782명, 투자출연기관 883명)이다. 서울 비정규직 고용개선 대책의 핵심은 ‘상시 지속 업무의 정규직 전환’(고용안정)과 ‘처우개선’(1호봉 기준 월 정액 155만원)이며, 기존 중앙정부의 법제도나 지침(기간제법 등)보다 상향시킨 제도적 개선책이다. 대표적인 내용은 아래와 같으며, <표>에서 확인 할 수 있다.⁸⁾

8) 서울시 기간제 비정규직의 무기계약 전환 이후 처우개선은 임금 이상 이외에도 △복지포인트(1,360천원), △연가보상비(1,592천원), △건강진단금(150천원), △시간외수당(15시간: 2,052천원) 등이다.

[서울시]

- △ 상시·지속적 업무 종사자 무기계약 전환(1,367명) → 기준완화·55세~59세 고령자도 전환
- △ 호봉제 적용 → 고용안정과 임금인상 등 고용의 질 개선
- △ 전환제외자 처우개선 → 복지포인트·명절휴가비 등 처우개선 수당지급
- △ 인력 관리제도 개선 → 호칭개선(공무직), 정원관리 등 소속감·자긍심 고취
- △ 향후 신규 사업 상시·지속업무 추가 발생 시 정규직(공무직) 채용

[인천시]

- △ 상시·지속적 업무 종사자 무기계약 전환(261명)
- △ 처우개선 - 상여금 : 연40~80만원 기간별 차등 지급
 - * 6개월 ~1년 미만 : 연 40만원 * 1년 이상: 연 80만원
 - 복지포인트 : 1인당 연 30만원 수준

<표 14> 서울시 1차·2차 직접고용 기간제 비정규직 정규직(무기계약직) 전환 실태

	비정규 근로자수	전환제외		전환대상 (전환자수)
		일시·간헐	법·지침 제외	
총계	1,655	804	851	1,367
1차 대책(2012.4.8)	2,101	880	1,088	1,113
•서울시(분청 직속 사업소)	1,500	654	521	325
•투자철연기관	1,601	226	567	808
2차 대책(2012.12.5)	1,889	804	851	234
•서울시(분청 직속 사업소)	1,194	578	457	159
•투자철연기관	695	226	394	75

주 : 1) 2차 비정규 대책 무기계약 전환대상(234명) : 전환분야는 ▲공익노동분야(109명) ▲문화분야(37명) ▲시설관리 분야(22명) ▲상수도 분야(18명) ▲연구지원분야(11명) ▲기타분야(19명) ▲국비매칭분야(18명) 등.
 2) 2차 비정규 대책의 법·지침상 전환제외(851명) : 사업완료예정(338), 고령자(239), 연구업무(202), 재정지원(17), 휴직대체자(16), 박사(16), 체육선수(10), 기술사의사 등 전문직종(5), 향후 업무감소(5), 고액연봉자(3).
 자료 : 서울시 일자리정책과 발표자료 및 내부자료 재구성

[참조] 인천시 공공부문 비정규직 현황(2011.11.12. 기준)

구분	총인원	정규직	비정규직						
			합계	직접고용 비정규직			간접고용 비정규직		
				소계	기간제	기타	소계	민간위탁	파견
총 계	22,445	17,891	4,554	2,980	2,938	42	1,574	1,530	44
시	6,930	6,077	853	405	403	2	448	448	-
군·구	10,938	8,747	2,191	2,023	1,983	40	168	158	10
공기업	4,577	3,067	1,510	552	552	-	958	924	34

자료 : <비정규직 없는 인천 만들기> 토론회 자료 재인용(2013.5.30)

<표 15> 서울시 공공부문 비정규직 정규직 전환 대상 기준과 원칙

구 분	서울시	정부지침	
상사직역 업무 판단 기준	연중 계속되는 업무로서 향후 2년 이상 행정수요가 지속될 것으로 예상되는 업무	연중 계속되는 업무로서 과거 2년 이상 계속되어 왔고, 향후에도 2년 이상 계속 지속될 것으로 예상되는 업무	
연중 계속되는 업무에 대한 기준	연간 9개월 이상은 기간제 근로자가 담당하고, 3개월 이하는 정규직이 대체하여 담당하 는 경우는 연중 계속되는 업무로 간주	연간 10~11개월은 기간제 근로자가 담당 하고, 1~2개월은 정규직이 대체하여 담당하 는 경우는 연중 계속되는 업무로 간주	
전환제외	- 만 55세~59세까지의 기간제근로자: 무기계약직 전환 ※ 만 60세 이상 기간제근로자는 현행유지	55세 이상 고령자는 기간제 근로자 사용 기간 예외사유에 해당되어 기간제근로자로 현행 유지	
전환방식	- 대상자는 원칙적으로 무기계약직 전환 - 근무성적태도 등이 극히 불량한 자에 한해 필요최소한의 평가(네거티브 방식) ※ 소량회 부여, 장근속자 우대방안 등 미련	대상자에 대해 실적 직무능력 태도 등에 대해 개인별 평가	
전환시기	2012. 5. 1 일괄 전환	근로계약 종료시점에서 개인별 전환 ※ 기관 사정에 따라 계약기간 종료이전 조기전환 가능	
전환대상자 고용개선	‘고용안정+고용의 질 개선 - 전환대상자 도봉제 신규 도입: 본청사업소 ·호봉제(1~33호봉)를 도입 장근속자 우대 ·임금체계를 개선 ‘근속가산금’ 기본급 산입 - 전환대상자에 대해 ‘명절휴가비’, ‘복지포인트’, ‘연가보상비지급(기존 무기계약직과 동 일)’	고용안정	
전 환 제외자 처 우 개 선	대상	6개월 미만 근무자를 포함한 전환제외자 전원 동등한 처우 개선	‘1년 이상 근무한 기간제시간제와 ‘6개 월~1년 미만 근무한 기간제시간제 차등 처 우개선
	내용	복지포인트 1,360천원 명절휴가비 1,100천원 총 2,460천원 일괄 월별 균분(월20만원) 지급 ※ 투자출연만 월 11만원	1년 이상 근무한 기간제시간제 : 기본 복지포인트 30만원 및 상여금 연 평균 80~100만원 지급 ※ ‘6개월~1년 미만 근무한 기간제시간제는 ‘근무기간 시간 작종 등 고려 지급

자료 : 1) 서울시 1차 비정규 종합대책 발표자료(2012.3.22)

2) 관계부처 합동 ‘상시 지속 업무 담당자의 무기계약직 전환기준’ 등 공공부문 비정규직 고용개선 추진 지침(2012.1.16)

3) 2012년 서울시 비정규직 고용개선 대책으로 총 77억9천만원(1차 예산 62억3천여만 원, 2차 예산 15억5천여만원)의 예산이 투여된다.⁹⁾ 향후 비정규직의 정규직 전환으로 인

한 인건비 상승(호봉제, 복리)이 예상되지만 모든 조직이 근속기간이 증가하면 관리운영 비용이 추가되는 것이기 때문에 경제적 문제만으로는 비교할 수 없는 차원의 성질이다. 100억 미만의 자원으로 약 1천3백여명이 넘는 비정규직이 정규직이 되었다. 이로 인해 불안정한 고용이 안정되고, 직장생활 만족도가 높아지고 있다. 자체 업무규정을 통해 교육훈련제도를 원활히 시행한다면 공무원의 업무 숙련이 향상되어, 대시민서비스의 질도 높아지는 등 조직 내외적인 긍정적 효과도 크다.

(3) 서울시 간접고용 비정규직 대책(2차 발표)

1) 서울시는 2012년 12월 5일 「서울시 공공부문 2차 비정규직 고용개선 대책」(2012.12.5.,수)을 발표했으며, 2013년부터 △청소 업무(4,172명, 2013~2014), △시설·경비 업무(시설 731명&경비 512명, 2015~2016), △기타 업무(816명, 2017~2018) 간접고용 비정규 6,231명(본청·직속기관·사업소 1,052명, 투자출연기관 5,172명)이 단계적으로 향후 5년 이내에 직접고용으로 전환 예정이다.

[참조2] 서울시 공공부문 간접고용 규모와 실태(2012.11): 본청, 사업소, 직속기관

(단위: 명, %)

기 관 명	원청 노동자 (현원)			간접고용(파견용역) 노동자							
	계	공무원	공무 직	계		청소 직종		기타 직종			
				인원	(비율)	원청 대비 비율	인원	원청 대비 비율	경비	시설	기타
서울시전체합계 (본청+사업소+기관)	31,340			6,231		(19.9)	4,172	(13.3)	512	731	816
본청 및 사업소	11,954	10,651	1,303	1,485	(100)	(12.4)	502	(4.2)	168	243	139
본청 및 사업소 계	11,954	10,651	1,303	1,127	(100)	(9.4)	502	(4.2)	168	243	139
1) 본청 소계	4,148	4,072	76	163	(14.5)	(3.9)	133	(3.2)	3	48	0
·행정국	3,897	3,822	75	149	(13.2)	(3.8)	119	(3.1)	3	48	
·의회	251	250	1	14	(1.2)	(5.6)	14	(5.6)			
2) 직속기관 소계	699	680	19	156	(13.8)	(22.3)	94	(13.4)	23	31	0
·서울시립대	154	154		100	(8.9)	(64.9)	63	(40.9)	17	20	
·보건환경연구원	288	282	6	19	(1.7)	(6.6)	8	(2.8)		11	
·서울종합방재센터	55	46	9		(0)	(0)		(0)			
·소방학교	16	12	4		(0)	(0)		(0)			
·소방서	30	30			(0)	(0)		(0)			
·소방항공대	12	12			(0)	(0)		(0)			

9) 서울시 1차 정규직 전환 예산(약 62억3천만원)은 △전환에 따른 추가 소요임금(29억 52백만원), △처우개선수당(14억 16백만원), △시간외 수당·건강진단금·퇴직금(14억24백만원), △연가보상금(4억 39백만원) 등이다.

▪소방방제본부기관	0	0		20	(1.8)		14		6		
▪농업기술센터	30	30		1	(0.1)	(3.3)	1	(3.3)			
▪인재개발원	114	114		16	(1.4)	(14)	8	(7)			
3) 사업소 소계	7,107	5,899	1,208	808	(71.7)	(11.4)	275	(3.9)	142	164	139
▪도시기반시설본부	388	388			(0)	(0)		(0)			
▪상수도사업본부	2,169	2,076	93	148	(13.1)	(6.8)	86	(4)	21	26	
▪한강사업본부	478	250	228	10	(0.9)	(2.1)	3	(0.6)	3	4	
▪공무원수련원	13	13		17	(1.5)	(130.8)	11	(84.6)	2	4	
▪데이터센터	68	65	3	11	(1)	(16.2)	5	(7.4)	3	3	
▪어린이병원	254	242	12	28	(2.5)	(11)	16	(6.3)	5	7	
▪은평병원	210	206	4	62	(5.5)	(29.5)	13	(6.2)	9	7	
▪서북병원	298	295	3	96	(8.5)	(32.2)	16	(5.4)	9	9	
▪아동복지센터	36	36		8	(0.7)	(22.2)	3	(8.3)	3	2	
▪서울역사박물관	83	83		56	(5)	(67.5)	19	(22.9)	21	12	
▪한성백제박물관	40	40		42	(3.7)	(105)	11	(27.5)	20	11	
▪체육시설관리사업소	215	137	78	20	(1.8)	(9.3)		(0)			20
▪시립미술관	64	62	2	32	(2.8)	(50)	17	(26.6)	11		
▪서울대공원	235	211	24	172	(15.3)	(73.2)	53	(22.6)	16	73	30
▪차량정비센터	47	47			(0)	(0)		(0)			
▪교통방송	147	147		59	(5.2)	(40.1)	6	(4.1)		6	89
▪품질시험소	53	53		5	(0.4)	(9.4)	2	(3.8)	3		
[도로사업소 6개소]	634	507	127	24	(2.1)	(3.8)	12	(1.9)	12		
▪동부도로사업소		76									
▪서부도로사업소		110									
▪남부도로사업소		75	127								
▪북부도로사업소		87									
▪성동도로사업소		74									
▪강서도로사업소		85									
[재생센터]	496	255	241								
▪중랑물재생센터				6	(0.5)		2		4		
▪난지물재생센터											
[녹지사업소]											
▪동부공원녹지사업소	180	93	87	12	(1.1)	(6.7)		(0)			
▪중부공원녹지사업소	200	93	107		(0)	(0)		(0)			
▪서부공원녹지사업소	165	93	72		(0)	(0)		(0)			

* 주 : 1) 서울시 분청 간접고용 자료에는 도시계획국 청소(4명)와 경비(3명) 현황 포함

2) 서울시 직접고용 현황은 2012년 6월 기준, 간접고용 현황은 2012년 11월 기준임

3) 서울시 소방학교, 소방서 청소 62명, 청계역사박물관 청소 5명, 산업통상진흥원 청소 21명으로 최종 집계(12월21일)

* 자료: 2012년 서울시 비정규직 연구조사 집계표, 기관(부서)별 내부자료 재구성

[참조3] 서울시 공공부문 간접고용 규모와 실태(2012.11): 투자출연기관(단위: 명, %)

기 관 명	원청 노동자 (현원)	간접고용(파견용역) 노동자							
		계		청소 직종		기타 직종			
		인원	(비율)	원청 대비 비율	인원	원청 대비 비율	경비	시설	기타
서울시전체합계 (본청+사업소+기관)	31,340	6,231	(19.9)	4,172	(13.3)	512	731	816	
투자출연기관 계	19,386	5,179	(100)	(26.7)	3,670	(18.9)	344	488	677
1) 투자기관 5개 소계	17,506	4,239	(81.8)	(24.2)	3,385	(19.3)	186	278	643
▪서울메트로	9,198	1,979	(38.2)	(21.5)	1,469	(16)		120	390
▪서울도시철도	6,365	1,647	(31.8)	(25.9)	1,647	(25.9)			
▪서울시설관리공단	1,022	505	(9.8)	(49.4)	247	(24.2)	171	87	24
▪농수산물공사	255	70	(1.4)	(27.5)		(0)	9	61	229
▪SH공사	666	38	(0.7)	(5.7)	22	(3.3)	6	10	
2) 출연기관 12개 소계	1,880	656	(12.7)	(34.9)	285	(15.2)	158	210	34
▪서울의료원	758	118	(2.3)	(15.6)	69	(9.1)	13	36	18
▪서울연구원	98	17	(0.3)	(17.3)	9	(9.2)	3	2	
▪산업통상진흥원(SBA)	119	299	(5.8)	(251.3)	120	(100.8)	83	96	
▪신용보증재단	200	26	(0.5)	(13)	14	(7)	4	8	5
▪세종문화회관	274	117	(2.3)	(42.7)	44	(16.1)	35	38	1
▪여성가족재단	38	30	(0.6)	(78.9)	10	(26.3)	4	16	9
▪서울복지재단	89	2	(0)	(2.2)	2	(2.2)			
▪서울문화재단	56	11	(0.2)	(19.6)	5	(8.9)	4	2	
▪시립교향악단	138	2	(0)	(1.4)	2	(1.4)			
▪서울디자인재단	82	34	(0.7)	(41.5)	10	(12.2)	12	12	1
▪자원봉사센터	24		(0)	(0)		(0)			
▪장학재단	4		(0)	(0)		(0)			

<표 16> 서울시 공공부문 간접고용 규모(2012.11, 단위: 명, %)

	계	청소	시설	경비	기타
계	6,231 (100%)	4,172 (67%)	731 (11.7%)	512 (8.2%)	816 (13.1%)
본 청 · 직 속 기 관	332	227	79	26	0
사 업 소	720	275	164	142	139
투 자 출 연 기 관	5,172	3,670	488	344	677

2) 서울시 공공부문 간접고용 비정규직 규모는 정규직(31,340명) 대비 약 19.9%(6,231명) 정도이며, 서울시 투자출연기관 간접고용 노동자가 84.1%(5,172명) 차지하고 있다. 서울시 투자출연기관 간접고용 비정규직의 58.1%는 지하철(3,626명, 메트로 1,917명&도철 1,647명)에 종사하고 있다. 서울시 투자출연기관 정규직(19,386명) 대비 간접고용 약 18.7%가 지하철 2곳에 있는 상황이다.

3) 특히 서울시 공공부문 간접고용 중 청소 업무가 67%(4,172명)로 규모가 가장 많다. 서울시 투자출연기관인 서울메트로(1,469명)와 도시철도공사(1,647명)가 전체 청소 노동자의 74.7%(3,116명)를 차지하고 있다. <표>에서 알 수 있듯이 서울시 간접고용 종사자의 직종별 현황을 보면 ①청소 66.9%(4,172명, 지하철 74.6%(3,116명, 메트로 1,469명&도철 1,647명) > ②시설관리 11.7%(731명) > ③기타 13%(816명, 주차 등) > ④경비 13%(816명) 순이다.

4) 결국 2012년 12월 서울시 2차 비정규직 고용개선 대책의 핵심은 ‘간접고용 노동자 6,231명의 직접고용 정규직 전환’(고용안정)과 ‘처우개선’(임금 16% 인상)이며, 그간 우리나라 공공부문 어느 곳에서도 서울시처럼 산하 기관 및 조직 간접고용 비정규직을 직접고용 전환 대책으로 내놓은 곳은 없으며, 세부 내용은 아래와 같다.

- △ 간접고용 비정규직 6,231명, 2013년부터 시가 직접고용·정규직화
- △ 임금·처우가 가장 열악한 청소근로자 4,172명부터 시가 단계적 직접고용·정규직화
 - 서울메트로, 도시철도공사(3,116명) : 자회사 설립, 6월 1일 전원 정규직화
 - 본청·사업소, 기타투출(1,056명) : 2013년 시 직접고용 → 2015년 정규직화
 - 동일가치노동 - 동일임금 원칙 ‘직무급’ 청소근로자에 최초 도입, 16% 임금인상
 - 근로환경 개선, 향후 청소 업종은 50세 이상 우선고용직종으로 운용
- △ 청소 → 시설·경비 → 기타분야 順, 향후 5년 내 전체 분야 정규직화

5) 그럼에도 불구하고 서울시 간접고용 비정규직의 직접고용 전환으로 오히려 예산 감소 효과도 있다. 서울시 청소 분야 외주비용(도급계약) 예산을 분석한 결과, 외주인건비(658억)보다 직접고용으로 인건비(765억원)는 약 16% 정도 더 소요 된다. 하지만 외주 민간업체의 인건비(71.7%), 사회보험료(6.8%), 복리후생(0.8%)을 제외한, 이윤(평균 4.4%), 관리운영(3.3%), 부가가치세(9%) 등 소요경비(415억원) 중 직접고용(254억원)으로 약 39%(53억원)의 비용이 줄어들어 단기적인 예산절감효과도 있어 직접고용 기간제 정규직 전환보다도 사회정책적인 효과와 의미가 크다.

6) 한편 서울시 비정규직 고용개선 대책에서 서울메트로(2013년 하반기)와 도시철도공사(2013년 4월 (주)그린환경)의 지하철 청소 업무 간접고용 비정규직은 2013년부터 서울시가 자회사를 설립하여 해당 회사의 정규직으로 전환된다. 서울시 비정규직의 자회사 설립을 통한 간접고용 노동자의 정규직 전환 선택은 몇 가지 현실적인 문제를 고려한 방안이다. 무엇보다 서울시 비정규직의 정규직 전환의 핵심은 고용안정인데, 청소와 경비 업무의 경우 연령문제가 걸림돌이 된다.

- 현재 서울시 공무원(무기계약직)의 정년은 만 59세인데, 서울시 청소 업무 종사자의 평균 연령은 57.2세(메트로 56.2세, 도시철도 56.6세)로 직접고용(무기계약직)으로 전환하면 약 36.7%(투자출연기관 38.1%)의 일자리 상실(정년 초과자) 우려가 있다. 때문에 서울시는 현재의 청소 업무 특성(고령자 우선 고용 직종)과 민간업체와의 도급 계약 조건(정년) 등을 고려하여 정년을 65세(65세 이상자 9.9% 존재)로 향상하여 고용안정을 우선시했다.

7) 다만, 서울시 간접고용 노동자의 직접고용 전환 대상자는 '동일가치노동 동일임금' 취지에 부합하게 직무급(월 정액 152만8천원)을 도입하기로 했다. 예를 들어 서울시 공공부문 청소 업무를 담당하는 노동자의 임금은 기관에 따른 임금이 아니라, 업무와 근속에 따라 모두 동일한 임금을 받게 된다. 이와 같은 서울시의 직무급 형태는 우리 사회에서 현 직무를 결정기준으로 한 임금체계를 마련했다는 것에 큰 의미를 갖는다.

<표 17> 서울시 공공부문 비정규직 처우개선안(단위: 천원)10)

대상	근속	기본급 (*직무급)	근속 가산금	기본급 + 근속급	휴가비	가계 지원비	상여금	장려 수당	급식비	여비 (*교통)	위생 수당	대민 활동비	지급 총액
기간제 전환 대상자	1			8,408	1,051	1,051	2,803	840	1,572	1,680	600	600	18,605
	30	16,320	6,840	23,160	2,895	2,895	7,740	840	1,572	1,680	600	600	41,962
간접 고용 전환 대상자 (청소)	1	15,216 (월 1,268)		720 (월 60)					120 (월100)	120 (월100)			15,280
	15	15,216 (월 1,268)		1,056 (월 88)					120 (월100)	120 (월100)			15,560

주 : 1) * 직무급과 교통비는 서울시 간접고용 비정규직의 직접고용 전환자 임금구성 항목
 2) 간접고용 비정규직의 직접고용 전환대상자의 기타 제수당(연차, 연장, 휴일휴가 등)과 복리후생 비용은 제외.

8) 더불어 지자체별로 조건과 차이가 있으나 공공부문 총액인건비(2003.7적용, 지방자치법 112조)와 총인건비(지방공기업법 66조2) 등의 적용과 운영 및 예산지침에 따라 정원 규정의 한계가 있다. 이런 이유로 서울시 메트로와 도시철도의 경우에도 약

10) 서울시 공무원(간접고용 → 직접고용 전환자) 임금은 월정액 약 152만8천원이며, 주요 임금항목 구성 중 직무급은 기본급 1,268,000원, 식대 및 교통비 각 100,000원, 직무수당 60,000원(레벨 1 기준)으로 되어 있다. 물론 연장 및 휴일과 연차수당 등 제수당은 포함되지 않은 금액이며, 서울시 직무급(기본급) 선정 기준은 △중소제조업 노동임단가(월 127만원), △저임금 계층 월 평균임금(120만원), △서울시 청소용역 월 평균 기본급 상위 그룹(기본급 128만원) 등을 기준으로 하여 설정했다.

3,116명이나 되는 간접고용 비정규직을 직접고용으로 전환하기에는 중앙정부의 법제도 개정과 지방정부 예산 지원이 함께 수반되어야 가능한 상황이다. 특히 공공부문 비정규직 문제 해결을 위해서는 기간제뿐 아니라 간접고용의 직접고용 전환에 따른 '정원 규정'과 '총액인건비' 문제를 해소해주지 않는 한, 현시점에서 개별 기관의 정책의 지만으로는 한계가 있다.

- 9) 요약하면 2012년 서울시 '비정규직 고용개선 대책'은 전사회적 여론과 이목을 받았다. 그간 국가도 해결하지 못하고 방치했던 고용불안과 저임금 사각지대의 취약계층 7,598명의 비정규직을 직접고용으로 전환하기 때문이다. 하지만 그 성과 못지않게 한계도 명확하다. 서울시 사례가 모범적이긴 하지만 포괄적인 국·시·구비 매칭사업(예: 보건복지건강사업의 간호사, 상담사, 의료급여사 등)과 25개 자치구 비정규직 문제(중앙정부와의 입장 차이, 재정분담 기준)까지는 해결하지 못하고 있는 상황이다. 더불어 서울시의 약 380여개(1만 7천 명 종사)나 되는 민간위탁문제는 매우 포괄적인 법제도와 복잡한 고용구조 때문에 쉽게 손댈 수 없는 상황이다. 때문에 서울시는 2013년 민간위탁 연구조사를 통한 3차 비정규직 고용개선 대책을 진행하고 있다.

4. 맺음말 : 토론 및 논의

- (1) 그간 우리가 잊고 지내왔던 '우리에게 국가란 무엇인가?'라는 질문을 던져 본다. 또 '국가의 역할은 무엇인가?'. 아마도 협의의 차원에서는 우리 사회 구성원들이 법제도의 사각지대에 방치되는 문제만큼은 해결해야 할 주체일 것이다. 국가와 정부의 역할을 고용과 노동 문제에 한정해 보면, 비정규직 문제를 어떻게 판단하고 어떻게 해결할 것인가의 문제로 귀결될 수 있다. 작금의 사회 구성원의 삶과 노동문제와 관련하여 국가(중앙과 지방정부) 역할을 살펴보면 법제도의 설계자로서, 모범 사용자로서, 감시·지도·관리자로서의 역할이 있다.
- (2) 먼저, '법제도의 설계자'나 '정책형성자'(rule setting)로서, 사회 취약계층인 비정규직 문제 해결 위해 일명 '비정규직보호법'이나 '조례' 제·개정의 책무가 있다. 그리고 '모범 사용자'로서 중앙정부, 지방정부, 공공기관, 교육기관 등 공공부문 차원에서 비정규직 문제 해결의 주체로서 고용의 질을 높이기 위한 사회적 책임이 부여된다. 또한 '감시·지도자'로서 공공부문 각 기관 및 조직의 비정규직 정규직 전환과 처우개선 전환의 이행과 사후 관리(모니터링) 역할이 부여된다.

<표 18> 국내 주요 서비스 및 공공부문 간접고용(사내하도급) 현황과 실태 비교

산업 업종	서비스		공공			
	병원	유통	중앙행정	자치단체	공공기관	교육기관
사내하도급 규모	20,279명 (비율 8.7%)	30,024명 (비율 30%)	5,870명 (비율 2%)	10,828명 (비율 3%)	64,939명 (비율 16%)	19,947명 (비율 3%)
사내하도급 평균 임금	118만원	114만원	133만원	170만원	160만원	124만원
사내하도급 활용 내적요인	·재벌병원 진출 및 빅5병원 과점 ·시장경쟁 비용절감 ·성과주의경영전략 도입	·재벌유통업 독과점 구도 ·시장경쟁 비용절감 ·기업임직원 퇴출 장구	·공공부문 성과주의 경영합리화 정책 ·개별 기관 평가(총액인건비제도)			
사내하도급 활용 외적요인	·의료수가변화 및 의료기관평가 ·비정규직법	·유통채널 다각화 ·비정규직법	·신공공관리론(NPM) 도입, 비정규직법 시행			
주요 직종	·청소미화 ·조리배식 ·시설경비 ·전선T	·청소시설 ·주차안내 ·계산 ·후선업무	·3대 주요 직종 : 청소, 시설관리, 경비 ·기타 기관 특성별 직종 : 교통, 병원, 금융, 운수, 교육, 문화, 방송 등			
불법과건 직종	·계산(캐서) ·검품 하역	·간호업무 (간호보조)	· 공공부문 각 영역 중 불법과건 다수 확인			
노사관계	·노사충돌 악화 (보건의료노조)	·노사 충돌 악화 (서비스 이랜드)	· 공무원노조 및 공공기관 유노조 사업장 소극적, 묵시적 수용(총액인건비 비판) · 상용직, 공무원 노조 정규직 전환 요구			
동종 직접고용 사업장 유무	조리배식 (경희의료원)	계산&후선업무 (홈플러스)	?	서울시 (건물청소) (주차시설)	?	?

주 : 1)병원 및 유통 사업장은 300인 이상 사업장 기준
 2)공공 사업장은 고용노동부 공공부문 집계자료(2012년 실태조사) 사업장 기준
 3)서비스 임금은 보건의료노조(2011년) 및 서비스연맹(2011년) 실태조사 원자료 재인용
 자료 : 김중진(2013), 「서비스 및 공공부문 사내하도급 실태와 개선방안」, 「사내하도급 실태와 개선방안」, 100차 노동포럼, 한국노동사회연구소.

(3) 끝으로, 공공부문 비정규직 문제 해결을 위해서는 비정규직 감축 노력, 규모 파악의 실태조사, 노동조건 격차 해소, 정책적 개선의 제도적 한계 개선 등의 노력이 필요하다. 특히 현재 공공부문 비정규직 개선의 주요 한계점은 정확하고 객관적인 규모 파악인데 현장에서 누락되고 있는 조사가 핵심이다. 이는 해당 조직과 부서의 자의적 판단에 의한 '전환대상 제외'문제는 현 공공부문 비정규직 실태와 문제점의 가장 큰 문제점으로 지적할 수 있다.

- 더불어 공공부문 비정규직 해결의 법제도적 개선(총액인건비, 경영평가, 조직(정원) 및 예산지침, 비정규직법, 조례, 재정지원사업인 국비보조/매칭사업, 내부 인사관리제도 개선 등)이 수반되어야 한다. 공공부문 각 기관별 정규직 전환 실적을 높일 수 있는 효과적 방안(인센티브와 페널티, 교부금과 정원 확대 문제) 모색할 필요가 있다.

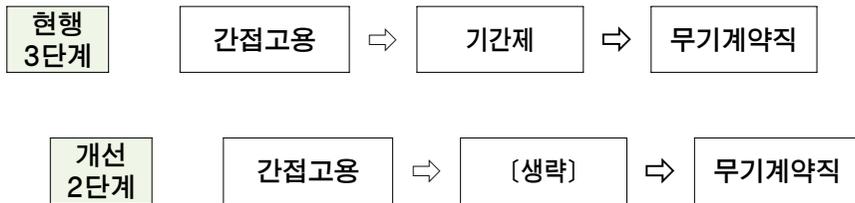
이와 같은 공공부문 비정규직 문제 해결을 위한 좋은 일자리 개선 과제로서의 정책적 제언은 다음의 네 가지로 요약 가능하다.

1) 첫째, 공공부문 비정규직 규모 및 실태 파악 필요성

- 무엇보다 공공부문 비정규직 대책 수립을 위해서는 4개 각 영역별 비정규직(직접고용, 간접고용) 규모를 정확히 파악하는 것이 필요하다(* 표본 및 대표기관 노사/학계 공동조사 및 추적조사). 또한 공공기관은 ‘공공기관 알리오’를 통해 세부적인 고용형태와 전환실적이 공개(고용공시)되도록 의무화 필요가 있다. 다른 공공부문도 유사 형태의 고용공시제도를 통한 간접고용 실태의 모니터링 될 필요하다.

2) 둘째, 공공부문 비정규직 제도적 규제와 규모 감축 노력 필요성

- 현시점에서 공공부문 기간제 비정규직 무기계약직 전환으로 이제 남은 주요 쟁점은 간접고용(파견, 용역 등) 문제일 것이다. 이를 위해서는 정부가 공공부문 간접고용(사내하도급) 규모 감축을 실현하기 위한 정책적 개입 필요하다. 기존의 비정규직법(기간제법)상의 전환 예외 대상(18개 조항)을 뛰어넘는 포괄적 전환 대상 노력 필요하다. 간접고용의 직접고용(*3단계 : 간접고용 → 기간제 → 무기계약직) 축소(*2단계 : 간접고용 → 무기계약직) 정책 구축이 필요하다.



3) 셋째, 정규직과 간접고용 비정규직 차별개선 및 격차 해소 필요성

- 정부가 모범사용자로서 간접고용 비정규직 노동환경 및 조건 그리고 삶의 조건을 개선하고, 이를 통해 정규직-비정규직 사이 노동조건 양극화 추세를 제어할 필요성이 있다. 특히 각 기관별 전환대상 간접고용(상시 지속) 노동자들의 전향적인 처우개선 및 인사관리 정책 수립(After Management)이 필요(*호칭, 직급&직책, 승진 및 평가 제도, 휴일휴가 등 제반 규정 등)하다.

4) 넷째, 공공부문 비정규직 개선 대책의 제도적 한계 개선 필요

- 현재 공공부문 비정규직 개선 한계점은 법제도 개선(총액인건비, 경영평가, 조직(정원) 및 예산지침, 비정규직법, 조례, 국비보조사업=국시비 매칭사업(사업비 성격의 인건비 중앙정부 지원 5:3:2 비율 → 지자체 고유 목적 사업으로 전환 필요), 내부 인사관리제도 개선 등)이 수반되어야 가능한 구조다.11) 공공부문 각 기관별 정규직 전환 실적을 높일 수 있는 효과적 방안(*인센티브와 페널티 ⇨ 기관 경영평가 ‘좋은 일자리 지표’(정규직 전환 비율, 신규채용 등) 공공부문 4대 영역 교부금과 정원 확대 매칭, 공공기관 위탁/조달업체 비정규직 비율 연동 조달정책 원용 ‘가점/우대조항’ 확대, 인소싱 업무의 재아웃소싱 금지 규정 명시 ‘법지침, 조례’ 등) 모색 필요가 있다.

*** ILO 협약 94호 ‘공공계약에 있어서 노동조항에 관한 협약’¹²⁾**

- 최소한의 기준

: 수탁기관 종사자의 임금 수준이 법률, 중재조정, 단체교섭에 의해 지역적으로 마련된 최소한의 기준보다 불리하지 않은 임금을 준수.

- ① 비교 가능한 직종에 관해 ② 해당 사업이 시행되는 지역 내에서 ③ 유사한 기술과 기능을 가진 노동자에게 지불되는 ④ 일반적으로 통용되는 임금보다 낮지 않은 수준의 임금을 지불하는 것을 최소한의 기준으로 채택.

<참조> 개념 및 용어 설명

1. 민간위탁

- 민간위탁(광의) = 민간위탁(협의) + 위탁

① **민간위탁(협의)** : 법률에 규정된 서울특별시장(자치단체장)이 전달해야 하는 공공서비스 중 일부를 지방자치단체가 아닌 민간부문(법인·단체·개인 등)과의 계약을 통해 민간으로 하여금 제공토록 하는 방식

② **위탁** : 법률에 규정된 단체장(예: 시장)이 전달해야 하는 공공서비스 중 일부를 산하기관(투자출연기관 등)에 맡겨 시장을 대신하여 전달하게 하는 방식

2. 총액인건비제

11) 현재 정부의 공공부문 비정규직 종합대책이 보다 원활히 추진되도록, 「지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정(대통령령)」에서 ‘총액인건비’ 관리대상 중 ‘무기계약직’이 제외될 수 있도록 명시적인 규정을 마련하도록 요구할 필요성이 있다(기간제 및 간접고용 모두 해당).

12) 유럽연합(EU)은 2001년 지속가능한 발전전략을 채택하면서 공공조달을 그것의 주요한 정책수단으로 인식하고, 최근에 ‘사회적으로 책임지는 공공조달’(Socially Responsible Public Procurement)을 추구하고 있다. SRPP는 고용기회, 좋은 일자리, 노동권 준수, 사회통합, 기회균등, 윤리적 무역, 기업의 사회적 책임 등의 ‘사회적 고려사항’(social considerations)을 실현하기 위한 유력한 수단으로 공공조달을 바라보는 것을 의미한다. 이러한 SRPP는 실제로 EU의 공공조달지침(물품·공사·서비스 조달계약 통합지침 Directive 2004/18/EC, 물·에너지·운송·우편서비스 사업운영자의 조달절차 지침 Directive 2004/17/EC)에 일정하게 반영되었다.

- 총액인건비제: 예산당국은 각 부처별 인건비 예산의 총액을 관리하고, 각 부처는 인건비 총액 내에서 인적자원관리의 자율성을 보유하는 제도

- 세부 내용

- ① 조직 관리 : 인력 규모, 인력 종류의 결정과 가구 설치의 자율권을 확대
- ② 보수 관리 : 성과 관리와 보수 체계를 연계
- ③ 인사 관리 : 부처 자율 채용을 확대하면서 그에 따른 협의 사항 축소
- ④ 예산 관리 : 인건비 운영과 잉여 인건비 사용의 재량권 부여

<남은 과제 : 토론과 논쟁 지점들>

<1> 첫째, 지방자치단체 민간위탁 문제 어떻게 볼 것인가?

- ✓ 민간위탁 100% 직영화 vs. 선택적 직영화(제도적 규제와 보호)
- ✓ 민간위탁의 절반이 넘는 사회복지기관과 시설 문제

<2> 둘째, 직접고용 전환 방식과 대상 문제 어떻게 볼 것인가?¹³⁾

- ✓ 직접고용(정규직 vs. 무기계약직) vs. '준공영화(공단, 자회사) 전환 문제
- ✓ 직접고용 전환대상 임금체계(직무급) 문제(동노 동임 vs. 차별 고착화)

13) 서울시는 외주업무의 내부화(직영)를 통한 비정규직의 직접고용 전환이 이루어지고 있으나 '업무'(직무)와 '대상자'(사람)를 놓고 논란과 쟁점이 되고 있다. 일부 조직은 신규 채용형식의 고용관계 필요성을 요구하고 있는 반면, 노동 및 학계에서는 기존 종사자의 고용승계 유지를 통한 고용관계 형성의 필요성을 이야기 한다. 또한 간접고용 비정규직의 직접고용 전환 규모(일시 전환 vs. 단계적 전환)를 놓고도 논쟁이 있다. 특히 단계적 전환 방식에 있어 '직접고용(기간제) 과정을 통한 전환'과 '직접고용 전환'(정규직 혹은 무기계약직)을 놓고도 노사간 이해관계가 대립하고 있다.

[부표3] 서울시 간접고용의 직접고용 전환 청소 직종 임금구성 항목과 내용(안)

서울시 청소 직종 직무급 임금체계		직무 수당 (L1)	직무 수당 (L2)	직무 수당 (L3)	식대	교통비	제수당 (연장, 연차 제외)	총액 (L1)	총액 (L2)
기본급	직무급	4.7% 수준	5.5% 수준	7.2% 수준					
1년차	1,268,000	60,000	71,000	93,000	100,000	100,000		1,528,000	1,539,000
2년차		62,000	73,000	95,000	100,000	100,000		1,530,000	1,541,000
3년차		64,000	75,000	97,000	100,000	100,000		1,532,000	1,543,000
4년차		66,000	77,000	99,000	100,000	100,000		1,534,000	1,545,000
5년차		68,000	79,000	101,000	100,000	100,000		1,536,000	1,547,000
6년차		70,000	81,000	104,000	100,000	100,000		1,538,000	1,549,000
7년차		72,000	83,000	105,000	100,000	100,000		1,540,000	1,551,000
8년차		74,000	85,000	107,000	100,000	100,000		1,542,000	1,553,000
9년차		76,000	87,000	109,000	100,000	100,000		1,544,000	1,555,000
10년차		78,000	89,000	121,000	100,000	100,000		1,546,000	1,557,000
11년차		80,000	91,000	123,000	100,000	100,000		1,548,000	1,559,000
12년차		82,000	93,000	125,000	100,000	100,000		1,550,000	1,561,000
13년차		84,000	95,000	127,000	100,000	100,000		1,552,000	1,563,000
14년차		86,000	97,000	129,000	100,000	100,000		1,554,000	1,565,000
15년차		88,000	99,000	131,000	100,000	100,000		1,556,000	1,567,000

* 주 : 기타 제수당(연장, 야간, 휴일근로 수당)은 개별 부가 업무이므로 금액 산정에서 제외.

비정규직과 공공부문 일자리, 해법은 무엇인가?

- “고용률 70% 로드맵”에 대한 비판적 분석 -

김남희 (참여연대 복지노동팀장, 변호사)

1. 비정규직 문제와 공공부문 일자리

- 비정규직 문제 : 지나치게 높은 비정규직 비율(2009년 기준 노동계 통계 52%, 정부 통계 35%), 비정규직의 불안한 고용, 차별적 처우(2011년 기준 공공부문 비정규직의 임금 수준이 정규직의 60% 수준).
- 공공부문 일자리 정책 : 비정규직 확산과 제한된 일자리
여러 가지 경영합리화 정책(성과주의 경영전략 도입, 총액인건비제)에 따라 공공부문이 비정규직 확산을 선도.
공공부문 일자리 비중이 5% 남짓으로 다른 서구 선진국(미국 15%, 스웨덴 30%)에 비하여 현저하게 낮음.
- 공공부문 일자리 정책의 개선 필요:
비정규직과 일자리 문제 해결을 위하여, 사회서비스(교육, 보건, 복지) 영역에서 공공부문의 확충을 통해 질 좋은 일자리를 늘려야. 복지와 일자리의 동시 확충.

2. 정부의 “고용률 70% 로드맵”에 대한 비판적 분석 - “양질의 시간제 일자리”를 중심으로

- 시간제 일자리가 양질이 될 수 있는가?
 - * 7급 정규직 시간제 일자리 공무원을 선발한다고 하는데, 현재 7급 1호봉 기본급은 161만원 수준(주 40시간 기준). 시간제 일자리가 15~30시간 미만이므로, 시간에 비례해서 계산하면 월 64~120만원 수준임.
 - * 정부 자료에 의하면 시간제 일자리 우수사례로 거론된 “인탑스”(휴대폰 제조업체, 구미)의 경우 10~17시까지 근무하면서 월급 80만원(상여금 40% 합해도 월 106만원 수준)
 - * 시간제 일자리는 정규직과 임금 차별이 없다고 가정해도 (우리나라의 보편적 저임금 때문에) 지나치게 임금 수준이 낮아짐.
 - * 시간제 일자리의 임금수준이 1인가구의 생활조차 어려운 수준이라, 주소득자가 있음

을 가정한 2차적 소득일 가능성이 높음. 주로 가장이 되는 남성은 시간제 일자리를 수
용할 수 없고, 여성을 저임금 보조적 노동으로 몰아갈 가능성이 농후함.

- 구직자가 시간제 일자리를 원하는가?

- * 현재와 같은 낮은 임금수준으로는 시간제 일자리는 전혀 매력 없음.
- * 과거 정부에서도 비슷한 시간제 일자리 방안을 내놓았으나 호응이 없어 실패한 사례
가 있는 것으로 보임(사실 확인 중)
- * 정규직 일자리가 8시간 근무시간도 준수하지 못하는 상황에서 시간제 일자리가 답
이 될 수 있는가? 정시퇴근이 직장인의 꿈인 것이 현실.

- 여성의 경력단절을 시간제 일자리로 해결할 수 있는가?

- * 황덕순 박사의 발제문에 따르면, 돌봄서비스 종사자 중 하위직업(가사, 육아도우미,
의료, 복지서비스직)의 경우 낮은 시간당 임금 뿐 아니라 짧은 근로시간으로 소득수준
이 낮음. 하위직업 여성의 평균연령이 50세 이상으로 대부분 육아로부터 해방된 나이
임을 고려할 때, 짧은 근로시간은 선택의 문제이기 보다는 오히려 강요된 것일 가능성
이 높음. 즉 오래 일하고 싶어도 그럴 기회가 없는 것임.
- * 여성의 육아로 인한 경력단절 문제는 남녀 공히 근로시간을 단축하여 일과 가정, 육
아를 남녀가 공동분담하는 방향으로 가야함. 여성을 중심으로 한 시간제 일자리의 확
충은 노동시장의 성차별을 더욱 강화시킬 것임.
- * 아이가 어릴 경우 생계 문제 때문에 일을 계속하는 경우가 많고, 어느 정도 아이가
큰 이후에는 충분한 경제적 보상을 주는 일자리를 원함. 생계 문제 때문에 일을 해야
하는 경우라면 저임금 시간제 일자리는 적절한 해결책이 될 수 없으며, 아이가 어느
정도 큰 다음 역시 저임금 시간제 일자리를 원할 가능성이 낮음. 오히려 임신, 육아 여
성의 근로시간 단축특례 및 대체인력의 충분한 확보와 공급, 남녀 모두 근로시간의 단
축을 통하여 해결하여야 함.
- * 결국 시간제 일자리의 양성은 여성의 경력단절을 해결하기 보다는 여성을 저임금 보
조적 일자리로 고착화 하는 결과를 초래할 우려가 높음. 정부가 확대계획을 밝히고 있
는 사회서비스 일자리의 경우 여성이 절대 다수를 차지하고 있는 현실을 감안하면 더
욱 우려스러움.

- 사회서비스 분야에서 근로시간의 준수가 가능한가?

- * 노동시간과 생산량의 조절이 가능한 생산직 노동자와는 달리 사무직의 경우 노동시
간과 노동의 연속성, 완성도를 조절하기 어려움.
- * 사회서비스 일자리의 경우, 노동시간을 조절하기가 쉽지 않음. 예를 들어 사회복지
공무원의 경우 과다업무로 인해 자살이 급증하는 상황임. 노동량을 획기적으로 줄이고

고용을 증대시키지 않는 이상, 시간제 일자리가 야근, 연장근무 하지 말라는 법은 없음. 퇴근을 강제할 경우, 일을 집에서 해야 할 것임. 실제로 연장근무, 야근수당 등을 생각하면 전일제노동자 임금이 더 쌀 수도 있음.

- * 야근이 일상인 우리나라 노동환경을 고려할 때, 노동량 감소없는 시간제 일자리란, 시간제로 고용해서 전일제처럼 부러먹을 가능성이 높음.
- * 현재 우리나라 공무원수는 OECD 수준에 비해 턱없이 부족하고 업무대비 고용규모가 작은 편. 이는 시간제 일자리가 아니라 전일제의 고용을 늘리는 것이 답임.

- 공공부문 비정규직 문제의 근본적 해결이 부재

- * 현재와 같은 총액인건비제도 하에서는 공공부문 비정규직의 전환이나 인력확충 모두 한계가 있음.
- * 비정규직을 양산하고 고용규모를 제한하는 총액인건비 제도에 대한 근본적 개선안이 필요함.

사회경제정책포럼 회의록(전문)

<공공부문 일자리 확충, 비정규직 일자리 개선 어떻게 할 것인가?>

- 사회 : 이창곤 소장 (한겨레사회정책연구소)
- 발제 1 : 돌봄노동시장의 근로조건과 비공식고용 실태 및
사회권을 확장하기 위한 정책과제 (황덕순 선임연구위원/노동연구원)
- 발제 2 : 공공부문 좋은 일자리 만들기 개선과제
(김종진 연구위원/한국노동사회연구소)
- 지정토론 : 고용율 70% 로드맵에 대한 비판적 분석(김남희 변호사)
- 참석토론 : 변재일 민주정책연구원장, 김용익 의원, 김현미 의원, 문병호 의원, 김성진 변호사, 정책위 전문위원(김영길, 김범모), 민정연 연구위원(박정식, 정채철, 고영국), 국회보좌진 등 20여명

-
- 일시 : 2013.6.12(수) 오전 7시 30분
 - 장소 : 국회 의원회관 524호 세미나실
 - 정리 : 박은경 인턴

이창곤 : 사회경제정책포럼 오늘이 7번째이다. ‘공공서비스 일자리 확충, 비정규직 일자리 개선 어떻게 할 것인가?’라는 주제로 진행하겠다. 발제는 두 분이 진행해주시겠다. 시간이 조금 지체된 관계로 발제 10분, 지정토론 10분 정도 해주시기 바란다. 그 후에 질의·응답과 토론하는 시간 갖도록 하겠다.

□ 발제 1 : 돌봄노동시장의 근로조건과 비공식고용 실태 및 사회권을 확장하기 위한 정책과제 (황덕순 선임연구위원)

황덕순 : 공공서비스의 범위가 워낙 넓다. 따라서 그 중에서도 사회서비스에서 공공성을 어떻게 강화할 것인지를 중심으로 발제를 진행하겠다. 지난 10여 년간 돌봄서비스가 빠르게 확대되어 왔고 어떤 분야보다도 중요한 고용창출 영역으로 전망이 되고 있다. 돌봄노동시장의 일자리의 질을 어떻게 개선할 것인지에 대해, 특히 공공성을 어떻게 높일 것인지가 큰 고민이라 할 수 있다.

돌봄노동의 범위를 좀 더 좁혀서 크게 네 가지로 말한다면, 사회복지전문직, 유치원교사, 의료·복지서비스종사자, 가사·육아도우미가 있다. 사회복지전문직과 유치원교사가 상위 돌봄서비스직종라 볼 수 있고, 의료·복지서비스종사자와, 가사·육아도우미가 하위 돌봄서

스 직종이라 할 수 있다. 의료·복지서비스 종사자에는 간병인이나 산후조리원, 요양보호사 같은 경우가 여기에 해당한다고 볼 수 있고, 가사·육아도우미는 가사근로를 말한다 고 볼 수 있다. 이는 보건의료 전문직과 초등학교 교사 이상의 교육관련 전문직을 제외하면 대부분의 사회복지서비스 종사자를 포괄한다고 볼 수 있다.

돌봄서비스 취업자 추이 내부 구성 변화를 보시면 전체적으로 돌봄서비스 취업자가 빠르게 늘어나는 것을 볼 수 있다. 사회복지전문직과 의료·복지서비스직이 증가를 중도했고, 유치원교사는 감소했다. 가사육아 도우미가 줄어들고 의료·복지서비스직이 늘어나는 것은 비근대적인 형태의 가사근로에서 보다 공식적인 고용형태인 의료·복지서비스로의 이행을 반영하고 있는 것이다. 취업자의 산업별 분포를 보시면 사회복지전문직은 사회복지업에, 유치원교사는 교육서비스업에, 의료·복지서비스직은 사회복지업과 보건업, 간병인은 기타 개인업으로 분류된다. 가사·육아도우미는 가사 근로업에 81%정도 점유하고 있다.

취업자의 종사상 지위 분포와 여성 취업자 비율은 직업별로 상당히 커다란 차이가 있다. 사회복지전문직은 상용직이 70%이고, 유치원교사는 상용직이 90%에 가깝다. 의료·복지서비스직은 상용직이 39%정도, 임시근로자가 46%이다. 이 둘을 합하면 85%에 육박한다. 가사근로자는 임시근로자와 일용직이 대다수고 일부는 자영자로 분류되어 있다. 가사근로의 상당수가 정확한 고용형태로 분류하기 어려워서 자영자로 되어있고, 대다수가 여성 근로자이다. **취업자의 근로조건에 대해 보시면, 여성 전체와 사회복지 전문직을 생각했을 때 상위 돌봄서비스 직업군인 사회복지 전문직도 여성 전체 평균보다 임금이 낮다.** 2010년 기준으로 이들 사회복지전문직은 월평균 임금이 136만원이다. 이는 여성 전체 상용직 180만원에 비해 차이가 크다. 평균만 비교하더라도 여성전체 각각 146만원과 128만원이다. **사회복지 종사자의 처우개선이 관련된 요구가 지속적으로 제기되는 것의 원인은 바로 이런 것과 관련이 있다.** 유일하게 이 네 개 직종가운데 평균 소득이 높은 것이 유치원교사이다. 또한 다른 직종보다 근로시간이 길다는 특징을 가지고 있다.

한편 여성 돌봄서비스의 하위직으로 볼 수 있는 의료·서비스직과 가사·육아 도우미의 경우는 훨씬 더 열악한 상태에 있다는 것을 확인할 수 있다. 우선 평균나이가 각각 50.1세, 53.2세로 40대 후반에서 50대, 60대 초반까지 중장년 여성의 막다른 일자리의 성격을 가지고 있다. 평균임금은 상용직의 경우 100만원을 약간 상위하는 정도이고, 시간당 임금은 최저임금을 약간 상위하는 수준에 머무르고 있다. 특히 주목할 것은 30시간미만 근로자의 비중이 두 직종모두 1/3을 차지한다는 것이다. 이 직종의 경우에는 낮은 시간당 임금뿐만 아니라 근로시간이 짧다는 것도 총수입을 줄이는데 대단히 중요한 영향을 미치고 있는 것이다. 수입문제의 많은 부분은 시간당 임금에서도 기인하지만 충분한 근로시간을 확보하지 못하는 것에서도 비롯된다.

또한, 경력이나 근속에 따른 보상이 특히 하위 돌봄서비스 직종에서 이루어지지 않다는 것을 확인하실 수 있다. 사회복지전문직이나 유치원 교사의 경우는 경력에 따라 임금이 올라가지만, 의료·복지서비스직이나, 가사·육아도우미의 경우는 시간 당 임금이 경력과 무관하게 6000원 내외에서 멈춰있다. 대부분이 경력이 짧고 근속도 짧아서 중·고령 여성들의 막다른 일자리의 성격을 갖는다.

비공식 고용을 어떤 방식으로 정의할 것인지에 대해, 개념적인 정의뿐만 아니라 분석을 위한 조작적 정의에서도 상당히 많은 논점이 있다. 비공식고용의 정의는 ILO(국제노동기구) 2000년대에 정의한 새로운 개념을 사용한다. 많은 분들이 1970~80년대에 논의됐던 비공식 부문을 연상할 수 있는데, **비공식 고용이라는 것은 비공식 부문에 있는 노동자들에 더해 우리가 공식부문이라고 생각하는 영역에서도 공식적인 사회적 망에 들어있지 않은 노동자까지 포괄한 개념이다. 이런 비공식 고용의 정의를 사회보험으로부터 배제되어있는 노동자로 정의했다.** 전체 임금 노동자의 사회보험가입률은 63%, 전체 돌봄노동자의 사회보험가입률은 70%이다. 이렇게 사회보험가입률이 높게 나타나는 것은 이 일자리의 많은 부분들이 공적인 재원이 투입되는 공공서비스의 성격을 갖기 때문이다. 세부적인 직업별로 보시면, 사회복지 전문직은 83%, 유치원교사는 92.8%, 의료복지서비스직은 71.9%이다. 반면에 가사육아도우미의 경우 6.2%로 큰 폭으로 떨어지는 것을 볼 수 있다. 보호로부터 완전히 배제되어있는 가사노동이 대다수를 차지하고 있기 때문에 나타나는 현상이다.

비공식 고용이 왜 나타나는가? 일각에서는 노동자들 스스로가 사회보험을 일부러 회피한다는 주장이 있다. 예컨대 연금보험이 너무 비싸기 때문에 회피한다는 식의 주장이 있는 것이다. 과연 그것 때문인지, 제도적으로 배제되는 것 때문인지 등을 잘 살펴볼 필요가 있다. 여성 패널에서는 이와 관련해서 사업체가 제공했는지, 그 때 노동자가 선택했는지를 질문하고 있다. 비공식고용 비율이 돌봄노동 전체에서 30%이다. 이 가운데 제도적으로 배제되어있거나 사용자가 의무불이행으로 비롯되는 것은 28.3%로 대략을 차지하고, 노동자가 선택한 몫이 1.7%에 불과한 점을 확인할 수 있다. 가사·육아 같은 경우 제도적인 배제에서 비롯된다고 볼 수 있다. 다른 직업의 경우에는 사용자의 의무불이행 때문에 그런 것이라고 볼 수 있다. 사회보험 가입률 로짓(logit)분석을 보시면, 23p, 오른쪽에 별표를 보시면 가사육아도우미가 유일하게 가입률이 낮다. 시간제 근로자도 가입률이 떨어진다. 특기할 만한 것은 비영리 기관이 영리사업체나 공공부문보다 가입률이 높다는 것이다.

정책의 개선 방향에 대해 말씀드리겠습니다. 여러 집단 가운데 사회적 보호로부터 제일 배제되어 있는 집단이 가사 노동자라고 할 수 있다. 이 집단에 대해서 어떤 형태의 정책 방향

을 취할 것인지가 중요하다. 가장 기본적인 정책방향은 근대적 형태의 고용관계를 형성하는 것이다. 그에 기반해서 가사노동자를 보호하는 정책을 시도해야 하는데 예를 들면, 근로기준법이나 각종 사회보험법을 적용하는 문제이다. 특히 가사노동의 경우에는 유형에 따라서 매우 다양한 형태의 고용들이 혼재되어 있다. 다양한 형태의 고용관계를 형성하는 전략들이 필요하다고 볼 수 있다. 이와 관련해서 흥미로운 외국 사례로는, 프랑스나 벨기에 같은 경우는 가사노동을 공식화하고 사회보험으로 가입시키는 제도들을 참조할 수 있을 것이다. 근로기준을 준수하는 문제와 사회보험 가입을 확대하는 문제를 보시면, 가사노동에 대해서 가사노동의 협약가입으로부터 시작하여 근로기준법의 적용범위를 확대하는 것이 필요할 것이다.

시장서비스를 공적으로 재원을 조달하는 사회서비스로 전환하는 문제도 중요한 수단 중의 하나이다. 가사노동에 대해서 의료복지 서비스직이 비록 같은 하위 돌봄서비스에 속하지만, 사회보험가입률이 굉장히 높고 일정 사회적 보호망에 들어가 있다는 점이 이런 것을 정당화 시킨다고 볼 수 있다. 공공 사회 서비스의 참여하고자 하는 공급주체의 의무를 강화할 의무가 있다. 이와 관련해서 참여자의 기준을 낮춘 지난해의 제도 변화가 우려스럽다. 이런 부분을 규율하기 위한 다양한 보완장치가 있지만 시장에서 제대로 작동하고 있는지가 의문이다. 공공주체와 사회적 경제주체의 고용주로서의 역할을 강화할 필요가 있다. 돌봄서비스는 기본적으로 외부성과 정보의 비대칭성이 심각하고, 특히 보육과 요양서비스 시장의 개선이 중요한 과제라고 말씀드릴 수 있다. 고용주로서의 역할을 확대할 필요가 있고, 특히 공공이 직접 제공하는 서비스의 확대하는 부분과 직영 혹은 공공기관을 통한 생활시설 및 이용시설 관리 및 서비스 제공, 공공주체를 통한 재가서비스제공이 주로 검토되고 있는 대책이다. 또한 공공 사회복지·보육시설 확대하는 부분이 대안으로 제시되고 있다.

근로조건 보호와 관련해서 원칙적인 접근이다. 노동권을 보호하는 것이 역시 중요한 정책 수단이다. 얼마 전에 언론에서 부각되긴 했지만, 보육교사 같은 경우 블랙리스트가 있어서 문제 제기하는 경우, 해당 지역 내에서 취직이 안 된다고 한다. 외국의 사례를 보면, 특히 유럽의 경우 돌봄노동자의 근로조건 결정에 단체협약이 매우 중요하다. 우리의 경우 노동조합의 역할이 매우 미미하다. 공공노조 돌봄지부, 여성노조, 학교비정규직 노조 등 매우 일부 정도만 조직되어 있어서 이들의 목소리가 정상적으로 근로조건 결정에 반영되기 힘들다. 공공주체, 사회적 경제주체의 역할, 좋은 사용자로서의 역할 확대할 필요가 있을 것이다. 전체 중앙정부 차원에서 변화가 어려울 때, 서울시와 같은 지자체 차원에서 변화의 노력들도 흥미롭다. 특히 3차 비정규직개선 대책 관련해서는 민간수탁 되어 있는 부분의 개선 대책이 추진되고 있다.

돌봄노동을 궁극적으로 전문직업화 하기 전에는 사실 근로 조건을 개선하기 매우 어렵다.

특히 50대 여성이 주축을 이루는 요양 보호 서비스 시장, 가사육아도우미 시장의 경우에, 호봉제의 도입 등과 같은 근로조건개선의 기본적인 방향이 개선되고 있지만, 현재 노동 시장 구조를 그대로 두고는 근로조건을 개선하는 것이 근본적으로는 불가능하다. 이에 대한 대안으로 제시되는 것이 전문 직업으로 발전시켜야 하겠다는 것이 필요하다. 일자리에 서 경력이 형성되도록 하고, '여성'일자리라는 고정관념과 싸우는 것이 중요하다. 결국 이는 중장기적인 체계적 접근이 필요하다. 특히 이를 위해서는 사회적으로 이 분야로 많은 재원을 투자해야한다. 이 노동에 대한 가치평가의 변화가 뒷받침되어야 한다.

이창곤 : 우리사회 노동시장의 특징이 이중구조라고 하는데 돌봄노동시장이 하나의 대안으로 제시가 됐었는데 그 안에서도 또 다른 이중구조를 확인하는 중요한 문제제기라고 생각한다. 이어서 김종진 연구위원께서 발표해주시겠다.

□ 발제 2 : 공공부문 좋은 일자리 만들기 개선과제(김종진 연구위원)

김종진 : 본 자료는 작년에 서울시 좋은 일자리 만들기 개선방안 내용과, 서비스 및 공공 부문 하도급 제도개선방안 내용을 재구성한 것이다. 민주당이 정책적으로 공공부문의 일자리 개입과 관련된 것이나 입법, 제도적인 것을 중심으로 말씀 드리겠다. 김대중·노무현·이명박 정부시기에 신 공공관리론이라는 이론적 토대에 의해 공공부문 축소, 아웃소싱, 경영평가 등이 많아졌다. 이것이 공공부문의 간접고용이 증가한 원인이 되었고 이를 되돌리지 않는 이상 문제해결이 불가능하다.

최근 박근혜 정부가 2015년까지 공공부문 비정규직 해소한다고 발표를 했는데 그것은 직접부문 고용에만 한정되어 있다. 따라서 유일하게 민주당이 할 수 있는 것은, '간접고용 비정규직 어떻게 개입할 것인가'가 차별화된 정책일 것이다. 그 얘기를 하지 못하면 기존의 다른 정당과 전혀 차별성이 없다. 이것에 대해 어느 차원, 어느 정도까지 개입할 것인지 고민해야 한다. 그러면 기존의 공공부문의 경영합리화, 혁신, 선진화정책에 개입하지 않을 수 없다. 사실 대책은 이미 4,5페이지에 기재한 것과 같이 '무기계약근로자 단계적 전환, 저임금 근로자 임금수준 인상, 외주화 대상업무 선정원칙' 등으로 나와 있고, 이런 것들을 더욱 추진되고 강화해야 한다. 물론 5페이지에 보시는 바와 같이 2011년에 이미 정부가 내놓은 대책이 있다. 이를 어떻게 강화할 것인지 고민해야 한다.

2006년에 처음으로 공공부문 비정규직 종합대책이 4가지 차원에서 방향이 제시됐다. 위법, 탈법적인 관행개선이나 이에 대한 모니터링 등과 같은 원칙들이 제시되었음에도 큰 차이가 없었다. 2011년에 정부에서 상시 지속적인 비정규직 무기계약 전환, 처우개선을 발표했고, 서울시에서도 대책에 맞춰서 1, 2차 진행이 됐다. 서울시 조례에서도 두 차례

(의안번호 309, 1167호)관련 권한 등이 통과 됐다. 민주당이 집권한 지자체에서 다른 지역에 비해 어느 정도의 어떤 차별화가 있는지 생각해 봐야 한다. 민주당이 집권하고 있는 지자체에서 어떤 일을 하고 있는지 차별성이 있는 것을 부각시켜야 한다.

고용의 질은 인권차원과 작업장·종업원 차원이 있다. 사실 공무원법에서 좋은 일자리라는 것은 굉장히 협소하게 고용안정에만 초점이 맞춰져 있다. 공공부문에 노조 인정의 문제나, 교육 분야 문제, 즉 무기계약 전환되고 After management 차원에서 교육훈련이나 그들의 인사 관련 측면 등은 전혀 개선되지 않고 있다. 그래서 무늬만 무기계약직이라는 비난을 받는 것이다. 민주당이 집권하고 있는 지자체에서는 이런 것들이 보편적으로 향상된 모습을 보인다면 차별성을 보일 수 있을 것이다.

2012년까지만 보면 공공부문 비정규직 36만 명이다. 여기서 기간제 비정규직이 26만 명 정도 되고, 간접고용 비정규직이 10~11만 정도 되는 것으로 나와 있다. 저는 이것이 가짜라고 생각한다. 서울시의 직접고용 비정규직이 약 2,600명이고, 간접고용 비정규직 7,000명 정도 된다. 서울시가 지방공기업이 많다고 하더라도 간접고용 비정규직이 지자체에 최소한 비례해서 1:1 이거나 2~3배 많다고 추정할 수 있다. 그러나 실제 자료를 보면 간접고용 비정규직이 오히려 절반이하로 기재되어 있다. 이는 지자체에서 혹은 해당 기관에서 노동부나 행안부에 자료 보낼 때 고의로 은폐 누락해서 그렇다. 이는 서울시도 마찬가지이다. 2011년에 서울시에서 노동부에 보고할 때 간접고용 비정규직 규모는 1,100명 정도였다. 저희 연구진이 조사할 때는 6,000명 이상이었다. 즉 현장에서 보고가 되지 않는다. 실태조사가 문제된다. 공공부문에서 제대로 보고가 안 되는데 개선을 어떻게 할 것이며, 이런 누락을 어떻게 포착할 것인가가 문제이다.

또한 현장에서 관련 공무원들이 노동법에 대해서도 모른다. 그래서 관행적으로 지난 12년 동안에 민간위탁이라는 이름으로 계약체결을 해서 아웃소싱 되어있는 것이 있다. 사실은 이는 노사관계나 노동법 영역으로 끌고 들어오면 하도급거래를 한 것이다. 노무 도급 성격이어서 사실은 보고할 때 용역으로 보고를 해야 한다. 그런데 행정학적으로 민간위탁으로 들어가니까 하도급에서 도급·과견으로 보고하지 않는 것이다. 예를 들어 서울시 A기관 같은 경우, 건물 청소(청사 청소)하는 인력을 민간위탁이라는 이름으로 계약을 하니, 해당공무원은 보고할 때 도급으로 하지 않는다. 이것이 전국에 300개 이상 되는 지자체에 얼마나 많겠는가? 이런 것들이 제대로 포착되지 않으면 안 된다.

정부 통계상으로 시간제 일자리 평균임금이 86~96만원 밖에 안 되고, 기간제는 130~150만원이다. 이러한 시간제 일자리를 늘리겠다는 정부 발표에 대해 분명히 문제제기를 할 수 있다. 서울시 민간위탁 추이를 보면 IMF외환위기 때 엄청나게 늘어났고, 오세

훈 전 시장과 이명박 정부시절 엄청나게 아웃소싱을 했다. 약 380개, 1조원 가량의 금액이 됐고 여기에 종사하는 사람이 1만 7천 명 정도 됐다. 이 중에서 다산 콜센터와 같이 사실상 노무 도급성격인데, 행정학적으로 민간위탁으로 분류해서 간접고용 포착대상에서 빠져있는 경우가 많다. 민간위탁과 용역의 차이점은 지자체 단체장이 국민에게 서비스해야 할 업무를 전문적인 효율성 기관에 위임한 것이다. 청사 청소는 대국민 서비스가 아니라 기관의 종사자를 대상으로 하는 업무성격이 강한 것이고, 방배동 종합사회 복지관과 같이 민간위탁을 통해 대민서비스를 제공하였다. 대부분 지자체 민간위탁의 절반이 사회복지서비스이다. 그런데 사회복지서비스를 모두 직영하느냐에 대해서는 회의적이다.

이 현황에서 문제제기를 할 수 있는 것은 14~16페이지에 있는 공공부문 비정규직의 정규직 전환 실적과 관련한 부분이다. 여기서 전환 비율만 보면 문제가 있다. 중앙행정기관의 평균 전환실적이 대부분 80~90%이다. 여기에는 통계가 주는 함정이 있다. 15페이지에 작년기준으로 보면 서울시 같은 경우, 연초에 비정규직 직접고용 전환을 332명 하겠다고 발표했다. 상반기에 325명했고, 하반기에는 안해서 실적비율은 98%이다. 굉장히 많이 한 것처럼 보인다. 그러나 서울시에 직접고용 비정규직이 2,600명이 있다. 거기에 기간제도 1,400~500명이 된다. 비정규직 1,400명중 300명 정도 자신들의 입맛에 맞는 사람만 전환하니까 실적이 거의 100%로 나오는 것이다. 대전, 충북, 경북 같은 경우는 한명도 하지 않았다. 그렇게 한 명도 안한 지자체에 대해서 민주당은 어떠한 대책을 내놓을 것인가를 고민해야 한다. 지자체의 분권화 때문에 중앙정부가 통제하지 못한다는 핑계를 댄다. 그래서 이 비율을 일정정도로 정하고 전환한 지자체에 인센티브를 줘야한다. 한 명도 전환하지 않은 공기업이나 전환할 계획도 없는 기관이 굉장히 많다. 하위실적의 25%등의 기준을 정해서 실적을 따라 당근과 채찍을 제공해야 한다.

16페이지에 <표12>를 보시면, 서울시가 비정규직 근로자수가 1,500명이다. 그 중에서 무기계약으로의 전환을 제외한 사람이 1,160명 332명 정도만이 전환대상이 된 것이다. 서울시는 그나마 전환을 했지만 나머지 대부분의 지역은 80~90%가 전환대상이 아니고 빠져버렸다. 여기에는 몇 가지 이유가 있는데, 비정규직법 만들 때 예외조항이 18개 조항이 있다. 여기서 핵심은, 상시지속업무가 아니라고 했을 때 전환대상자에서 다 빼는 것이다. 그런데 경기도를 예를 들어 보면 그곳에는 공원녹지사업부가 있다. 이때 기간제 계약을 6개월씩 한다. 총합이 12개월이지만, 눈이 오거나 하면 몇 달 일을 안 한다. 중앙정부는 기간제 전환대상을 11개월이라고 했는데, 지자체에서는 이를 두고 계약을 6개월, 6개월씩 나눠서 하여 간헐적 업무라고 하며 대상자에서 제외를 시킨다. 문제는 이러한 평가를 공무원이 하는 것이다. 서울시는 그나마 연구진이 들어가서 모두 조사하고 많이 개선을 했지만, 나머지 15개 지자체는 공무원들 보고 상시지속 근무자를 평가하라고 하면 모두 전환대상에서 빠져버린다. 공무원들은 그들을 무기계약으로 전환하면 일을 열심히 하

지 않고, 안일해진다는 주장을 한다. 이는 HR의 문제로 봐야할 것을 고용의 전환의 문제로 보는 매우 잘못된 인식을 하고 있는 것이다. 개인적으로 전 직원 공무원들의 노조법 교육을 인사평가에 의무적으로 반영해야 한다고 생각한다. 그렇지 않으면 절대 바뀌지 않는다.

다음으로 공기업에 대해 말씀드리면, <표13>에 한국토지주택공사의 비정규직 근로자수가 2,509명이다. 그런데 전환할 대상이 아닌 사람이 2,509명이다. 말이 되지 않는다. 그들에게 말기니까 모두 전환대상자가 아니라고 하는 것이다. 모니터링 하지 않으면 안한다. 마사회도 전환 비정규직 근로자수가 7,720명인데 전환대상 제외자가 7,684명이다. 그리고 여기서 사람들을 파트타임으로 사용한다. 민주당이 조금만 모니터링하면 상시 지속인지 여부를 조사할 수 있다. 이 상시 지속인에 대해서 무기계약으로 전환한 지자체가 있으면 비교대상으로 삼아서 예를 들면, 서울시는 무기 계약 했는데, A 기관에서는 왜 하지 않았냐고 추궁할 수 있다. 공공기관은 경영평가를 하는데 그 항목에 무기계약전환 비율, 비정규직 중에 정규직 채용한 실적 등을 넣어야 한다. 서울시처럼 보편적 기준으로 하지 않으면 공공기관이 움직이지 않는다. 서울시가 그나마 다른 지자체에 비해서 잘하는 것은 박원순 시장이 있기 때문이라는 말이 있다. 현장의 정서가 한 단계만 내려가면 움직이지 않겠다는 것이다. 서울시는 17쪽처럼 1,2,3차 비정규직 종합 대책을 진행했고 올해 3차 대책에서 민간위탁 고용구조 및 고용의 질 개선까지 진행하고 있다. 서울시 사례는 아시니까 넘어가겠다.

기간제 문제는 내년에 할 것이냐 내후년에 할 것이냐가 문제이다. 이미 한국사회에서 비정규직 처우개선 및 정규직 전환은 진행되고 있는 방향이기 때문이다. 오히려 간접고용 파견 용역이 더 중요하다고 본다. <표18쪽>에 병원·유통·공공기관을 보면 병원이 8.7%, 공공기관이 16%로 오히려 공공기관의 사내 하도급 비율이 훨씬 높다. 평균임금 보면 공공 교육기관이나 중앙행정기관의 비정규직의 임금수준이 민간 서비스와 큰 차이가 없다. 경희의료원의 조리 배식하는 분들은 정규직으로 300~400만원씩 받고 있다. 전남대학교 병원은 이를 아웃소싱 했다. 민간기업인 경희의료원은 노조가 있어서 아직도 정규직으로 일하면서 복리후생 다 누리면서 일한다.

그런데 공공기관이 오히려 아웃소싱하고 있는데, 이 문제에 대해서 답을 해야 한다. 그런 부분에서 정책적 과제를 말씀드리면, 첫 번째로는, 공공부문 비정규직 규모 실태파악부터 해야 한다. 다 하지 못한다면 표본 및 대표조사, 추적조사를 통해 혹은 공공기관 알리오를 통해 모니터링하고 제대로 조사해야 한다. 둘째로, 공공부문 비정규직 제도적 규제와 규모 감축을 위해 노력할 필요가 있다. 즉, 기간제를 무기계약으로 전환하는데, 파견과 용역과 같은 간접고용에 대해서는 안전행정부가 총액인건비제에서 예외로 풀어줘야 한다.

지자체가 무기계약직 전환에 있어서 의지는 있는데 재정 때문에 못하게 된다면 중앙정부에서 대책을 마련해야 한다. 또한 간접고용에 있어서 2년이 지나면 무기계약을 하는데, 이 과정에서 현행은 기간제를 거쳐서 무기계약이 된다. 그런데 기간제 2년을 없이 바로 무기계약으로 뛰어넘도록 해야 한다. 내년 지방선거에 맞춰서 이러한 차별적인 대안을 제시하는 것도 좋을 것이라 생각한다.

호칭개선도 정서적으로 매우 중요하다. 과거에 상용직이나 일용직이라는 이름을 서울시는 공무원이라는 이름을 만들어서 호칭개선을 했는데 이는 매우 중요하다고 생각한다. 또한 현재 공공기관의 용역·도급·파견업체의 사내 휴일 및 휴가가 적게는 2~3일에서 많게는 6일 밖에 안 된다. 대한민국 평균 휴가가 8일인데, 민주당이 의도적으로 치고 나와서 민주당이 집권한 지자체의 공공기관 하도급·용역의 휴가는 8일 이상 보장하겠다는 것을 국민들에게 보여줘야 한다.

마지막으로 공공부문 비정규직 개선 대책의 제도적 한계 개선이 필요하다. 총액인건비제, 경영평가, 정원 및 예산지침, 비정규직법 등 개선이 수반되어야 한다. 또한 공공부문 각 기관별 정규직 전환 실적을 높일 수 있는, 공공부문 4대 영역 교부금과 정원 확대 매칭, 공공기관 위탁/조달업체 비정규직 비율 '가점/우대'조항 확대, 인소싱 업무의 재아웃소싱 금지하는 조례 제정 등과 같은 방안이 마련되어야 할 것이다.

이창곤 : 발제 잘 들었다. 참여연대 복지노동팀장을 맡고 계신 김남희 변호사의 지정토론 듣겠다.

□ 지정토론 : 고용률 70% 로드맵에 대한 비판적 분석(김남희 변호사)

김남희 : 복지와 노동이라는 양쪽분야를 담당하고 있기 때문에, 이 양쪽문제를 해결할 수 있는 것이 공공부문의 사회복지 일자리 확충이라고 생각한다. 정부에서 고용률 70퍼센트 로드맵을 발표했다. 제가 보기엔 우리나라 노동시장 개선하는 좋은 것은 아닌 것 같다. 내용을 보시면 비정규직 문제와 관련해서는 지나치게 높은 비율이 문제다. 또한 이러한 비정규직 일자리가 불안한 고용과 차별적 대우라는 문제점을 갖고 있다. 2011년 기준으로 비정규직의 임금 수준이 정규직의 60%수준 밖에 안 된다. 또한 공공부문 일자리 정책이 비정규직 확산과 일자리 제한이라는 문제를 갖고 있어 오히려 더 부정적인 방향으로 이끌어온 측면이 있다. 우리나라 공공부문 일자리 비중이 5% 남짓으로 다른 서구 선진국에 비해 현저하게 낮다. 비정규직과 일자리 문제 해결을 위해 사회서비스 영역에서 질 좋은 일자리를 늘려야 한다. 그래서 동시에 해결할 수 있다고 생각한다.

그런데 문제는 정부가 고용률 70% 로드맵에서 사회복지 일자리를 대거 확충한다고 하면

서, 주요 내용으로 양질의 시간에 일자리를 늘리겠다는 것이 내용의 핵심으로 들어가 있다. 이 양질의 시간제 고용이라는 것이 문제가 많다고 생각한다. 문제점이 여러 가지가 있는데 하나씩 짚어가면서 말하고자 한다.

첫째로, 시간제 일자리가 양질이 될 수 있는가? 받는 돈이 너무 작다. 정부에서 7급 정규직 공무원을 선발한다고 한다. 현재 7급 1호봉 기본급이 주 40시간 기준 161만원이다. 시간제 일자리는 15~30시간미만을 기준으로 하기 때문에 월 64~120만원 수준인 것이다. 정부자료에서 시간제 일자리 우수사례로 거론된 “인탑스(휴대폰제조업체, 구미)”라는 회사를 보면, 10시부터 오후 5시까지 근무한다. 즉 주 30시간인데 월급을 80만원 줬다고 한다. 상여금 400%를 합해도 월 106만원 수준이다. 이것이 우수사례로 거론된 것이고, 정부에서 7급 공무원이라고 하는 것은 최상의 조건을 내건 것인데 월 100만원이 최대라는 것이다. 지금 우리사회에서 이 돈으로 가능한 것인가? 시간제 일자리는 정규직과 임금 차별이 없다고 가정해도 우리나라 보편적 저임금 때문에 지나치게 임금 수준이 낮아진다. 노인이든 어린이든 최소한 부양가족이 1명 정도 있을 것이다. 시간제 일자리로 가정을 꾸려나갈 수 있을지가 의문인 것이다. 결국 **시간제 일자리의 임금수준은 주 소득자가 있음을 가정한 2차적인 소득일 가능성이 높다. 또한 주로 우리나라에서 가장의 역할을 맡고 있는 남성은 시간제 일자리를 수용할 수 없고, 여성을 저임금 보조적 노동으로 몰고 갈 가능성이 매우 높다고 볼 수 있다.**

두 번째로 구직자가 시간제 일자리를 원하겠는가? 현재와 같은 낮은 임금수준으로는 시간제 일자리는 전혀 매력이 없다. 과거에 이명박 정권에서도 비슷한 시간제 일자리 방안을 내놓은 적이 있는데 호응이 없어서 실패한 것으로 알고 있다. 정규직 일자리가 8시간 근무시간도 준수하지 못하는 상황에서 시간제 일자리가 답이 될 수 있는가?

고용률 70%로드맵의 주요 내용은 육아로 인한 여성의 경력단절 문제를 시간제 일자리로 해결해서 여성의 고용률을 높이고 70%달성하겠다는 내용이다. **그러나 여성의 경력단절을 시간제 일자리로 해결할 수 있는지에 대해서는 개인적으로 의문이다.** 황덕순 박사님의 발제에 따르면 돌봄서비스 종사자 중 하위직업(가사육아 도우미, 의료, 복지서비스직)의 경우 낮은 시간당 임금 뿐 아니라 짧은 근로시간으로 소득수준이 낮다. 그런데 하위직업 여성의 평균연령이 50세 이상이기 때문에 육아로 인한 경력단절의 문제는 아니다. 따라서 풀타임으로 일하고 싶어도 기회가 없는 것이다. 짧은 근로시간은 선택의 문제이기 보다는 오히려 강요된 선택일 가능성이 높다.

이상적이긴 하지만 결국은 남성, 여성 모두 근로시간을 단축해서 일과 가정, 육아를 남녀가 공동으로 분담하는 방향으로 가야한다. 여성을 중심으로 한 시간제 일자리의 확충은 노동시장의 성차별을 더욱 강화시키는 것이다. 결국 육아와 가사의 책임은 여성이라는 것

을 가정하고, 여성은 시간제일자리를 하고 일과 육아를 하라는 것과 같다. 이 부분은 여성 단체에서라도 강력하게 반발할 필요가 있다. 현실적으로 아이가 어릴 때에도 일을 하는 사람들은 대부분 생계문제 때문이 많다. 어느 정도 아이가 큰 다음에는 충분한 경제적 보상을 주는 일자리를 원한다. 따라서 임신, 육아 여성의 근로시간 단축특례 및 대체인력의 충분한 확보와 공급, 남녀 모두 근로시간의 단축을 통해 해결해야 한다. 결국 시간제 일자리의 양성은 여성의 경력단절을 해결하기보다 여성을 저임금 보조적 일자리로 고착화하는 결과를 초래할 우려가 높다. 특히 사회서비스 일자리의 경우 현재도 여성이 절대 다수를 차지하고 있는 현실을 감안하면 더욱 우려스럽다.

마지막으로 근본적인 문제제기가 있다. 즉, 사회서비스 분야에서 근로시간의 준수가 가능한가? 노동시간과 생산량의 조절이 가능한 것은 생산직 노동자의 경우이고, 사무직의 경우 노동시간이나 연속성 완성도 조절하지 어렵다. 우리나라 사회서비스 분야의 공무원 같은 경우 거의 주말도 없이 일을 하는 그러한 업무과다로 인해 한 달에 한 명씩 자살을 한다. 노동량이 획기적으로 줄지 않으면 시간제 일자리를 확충할 수 있을지 근본적으로 의문이 든다. 지금 우리나라처럼 노동시장이 계층화되어있는 상황에서 시간제 일자리는 하층에 있을 수밖에 없다. 이들이 야근이나 연장근무를 안한다는 보장이 있나? 혹은 퇴근을 강제하면 일을 싸들고 가야하는 문제가 있다. 야근이 일상인 우리나라 노동환경을 고려할 때, 노동량 감소 없는 시간제 일자리란 시간제로 고용해서 전일제처럼 부러먹을 가능성이 높다. 그리고 우리나라의 사회복지 공무원 수는 OECD 수준에 비해 턱없이 부족하고 업무 대비 고용규모가 작은 상황이다. 이는 시간제 일자리의 확충이 아니라 전일제의 고용을 늘리는 것이 답이다.

또한 정부가 제시한 일자리 대책에 근본적인 해결책도 부재되어있다. 현재 같이 총액인건비 제도 하에서는 비정규직 전환이나 인력확충 모두가 한계가 있다. 비정규직을 양산하고 고용규모를 제한하는 총액인건비 제도에 대한 근본적인 개선안이 필요하다. 또한 로드맵 중에서 시간제 일자리 적합업종을 개발하겠다는 내용이 있다. 그런데 앞에서는 시간제 일자리를 그것으로 묶어두지 않고 전일제로 자유롭게 전환가능한 일자리로 만들겠다는 내용이 있는데 이는 논리모순이다. 결국 시간제 일자리 적합업종을 찾게 되면 그 일자리는 계속 시간제로 가는 것이다.

결론적으로 정부가 제시하는 양질의 시간제 정책은 현실성도 없고 적절한 해결책이 되지 않는다. 지금 노동시장 환경에서는 이정도 일자리도 환영하는 사람도 있지만, 그 방향으로 가는 것이 맞는 것인가 하는 의문이 있는 것이다. 또한 이는 가장이 있다는 것을 전제로 해서 가능한 것인데, 만약 가장이 실직을 하면 그럼 가정이 유지될 수 없다. 따라서 양질의 정규직을 사회복지분야에서 개발하고 발전시키는 것이 중요하다고 생각한다.

□ 전체 토론

이창곤 : 전체적으로 고용문제, 공공부문 일자리는 워낙 방대하고 논점도 많기에 다 얘기할 수는 없는 것 같다. 우선 질의응답시간을 갖겠다.

김범모 : 박근혜 정부가 이야기한 고용률 70% 로드맵 이야기는 이해가 간다. 그러면 민주당은 이에 대해 무엇을 해야 할까? 즉, 이를 반대해야 하는 것인지, 무산시켜야 하는 것인지 어떻게 해야 한다고 보시는지 궁금하다. 또 하나는 사회서비스 분야에서 양질의 일자리 늘리자는 논의는 대선·총선 때 민주당이 여러 번 해왔다. 그런데 한 가지 감안하지 못한 것이, 비용의 문제이다. 이는 재원의 문제일 수도 있고, 물가의 문제일 수도 있다. 최저임금이나 비정규직 차별 문제에 있어서 공공부문은 재원이 있으니 가능하다고 하지만, 민간 부문은 재원이 없을 경우 어떻게 해야 하는가? 물가의 인상이라는 측면을 피할 수 없다. 이런 부분들을 우리가 얼마나 감당할 수 있고, 어느 정도 국민들에게 솔직히 이야기해야 하는지 등을 어떻게 보시는지 궁금하다.

김남희 : 우선은 현재 로드맵을 전부 폐기해야한다는 것은 아니다. 기본적인 방향이나 이상적인 논의들은 잘 되어있다. 그러나 구체적인 실행방안에 있어서가 문제인데, 양질의 시간제 일자리라는 것이 양질이 아니라는 것을 분명히 짚어줄 필요가 있다는 것이다. 결국 노동시장의 이중화가 되는 것이다. 양극화를 부추기는 것일 수 있다. 양질의 전일제 일자리를 더 늘려야 한다는 식의 비판을 해주는 것이 맞다고 본다. 좋은 내용도 있지만 나쁜 점은 제고해야 하는 부분에 대해서는 지적해야한다. 민주당이 부담스러우면 이것은 여섯단체에서라도 이야기 해줘야 한다고 생각한다. 또한 양질의 일자리를 만들려면 결국 재원이 필요하고 물가가 상승되는 것은 맞다. 현재 국민적 공감대가 충분히 형성되어 있지는 않지만 노동시장의 문제를 해결하려면 공공기관이 선두적으로 나서야 하는 것부터 시작해야 한다.

결국은 공공부분부터 정규직을 충분히 늘려서 인원을 흡수해야한다. 우리나라 공공부문의 고용률이 5%밖에 안 된다는 것은 우리의 발전수준에 비해 너무 낮다. 재원이 당장은 들어가서 눈으로 봤을 때 세금이 올라가고 약간의 적자를 감수하더라도 우선은 일자리를 충분히 확충하고 고용에 대해 안정을 도모해야 한다. 안정된 직업이 있어야 사람들이 돈도 쓰고, 미래에 대해 부담이 없어야 투자도 할 것이다. 민간 부문에 강제를 하는 것이 불가능한 상황에 있어서는 공공부분이 선두적으로 만들어야 한다. 초기에 부담이 들 수 있지만 재원을 공공부문 일자리 확충으로 끌고 가야 한다고 생각한다.

황덕순 : 이 문제에 대해서는 근본적인 사고구조의 전환이 필요하다. 아침 7시 30분에 회

의를 하는 것은 우리사회의 증증이다. 우리 스스로가 2,000시간 일하는 것을 너무 자연스럽게 받아들이며 살고 있는 것이 문제다. 우리가 이렇게 일하면서 근로시간 단축하는 것이 민주당의 정책이고 정부의 입장이라는 등의 이야기를 하는 것이 넌센스라고 생각한다. 그렇기 때문에 우리사회에서 노동시간을 줄이지 못하는 것이다. **관행적인 패턴과 사고방식**을 가지고 노동시간문제에 접근하고, **우리스스로가 우리 삶을 바꾸겠다고 결단하지 않으면서 노동시간을 단축해서 일자리를 만들자고 주장해도 절대로 노동시간이 줄지 않고 쾨찮은 시간제 일자리가 나오지 않을 것이다.** 이 문제를 논의함에 있어서는 **우리 사회가 앓고 있는 근본적인 질병을 고치는 문제로 접근해야 한다고 생각한다.**

사회서비스 문제에 대해서도 본질적입 접근이 필요하다. 우리가 고비용사회로 갈 때가 됐다. 고비용 사회가 되지 않는 한 우리 사회에서 좋은 일자리 더 이상 생기지 않는다는 것을 받아들여야 한다. **우리사회 일자리 문제에서 가장 핵심적인 문제는 크게 두 가지이다.** 하나는 더 많은 일을 하려는 우리사회의 질병을 어떻게 고치려 할 것인가에 대한 문제와, 다른 하나는 더 싼 일자리를 기반으로 해서 뭔가를 해야 한다는 낡은 사고방식이다. 이제 는 모두가 일을 덜 해야겠다는 결단이 필요하다. 우리사회는 이제 충분히 고비용 사회가 되었다는 것을 받아들이고 돈을 많이 지불하는 일자리를 만들기 전에는 더 이상 고용이 늘어나지 않는다는 것을 수용해야 한다. 우리가 평균근로 시간이 1,900시간대이고, OECD 평균이 약 1,700시간대이다. 270~80시간 차이가 난다. 단순히 계산하면 우리가 OECD평균으로 낮추면 일자리를 26%정도를 늘릴 수가 있다. 물론 이는 가상이다. 가상이긴 하지만 이런 산술적인 계산이 도출되는 것은 그것이 시간제일자리이든 모든 사람의 일자리이든지 근로시간을 줄이는 것은 불가피한 것이 되었다는 말이다.

또 하나는 우리사회의 고용률을 높인다는 목표를 정했을 때, 누구의 고용률을 높여야 하나? **대졸 핵심 여성들의 고용률을 늘려야 한다.** 대졸 여성 핵심 연령대의 일자리는 고비용 일자리가 아니면 절대로 늘어나지 않는다. 이분들의 고용률을 끌어올리지 않는 한, 고용률은 높아지지 않는다. 시간제 일자리든 전반적인 일자리든 근로시간을 적어도 지금보다 30%정도 단축이 필요하다. 또한 어떤 전략과 정책적 선택이든 그 핵심 목표는 대학교를 나온 30~40대의 여성일자리를 늘리는 것이다. 이것이 아니고서는 도저히 답이 없는 것이다. 이 두 가지 상황에 우리가 구상하는 정책들이 맞는 방향인가를 판단하는 것이 옳다고 본다.

고용률 70% 관련해서 노동부 공무원들을 만났을 때, 두 가지 정도 이야기를 하고 왔다. 시간제로 **행시공무원 뽑아야겠다는 결단을 하라는 것과, 고비용 사회가 되겠다는 결단을 정부가 먼저 하지 않고서는 고용률 70%가 불가능하다고 했다.** 어느 정부가 집권을 했든지 **우리 사회의 패러다임 변화가 나타나고 있다고 생각한다.** 박근혜 정부의 언술이 분명하게 변화하고 있다는 것을 느낀다. 언술이 왜 변하느냐 하면, 우리사회가 기존의 패러다

임으로 유지 되지 못한다고 하는 것을 그 분들은 감각적으로 알고 있다고 생각한다. 그렇기 때문에 언술이 변화면서 동시에 평소라면 상상하지 못했을 정책들이 조금씩 드러난다고 생각한다. 저는 시간제로 공무원을 뽑는다는 것은 혁명적인 발상이라고 생각한다. 김남희 변호사께서 지적한대로 임금문제 등이 있지만, 일주일에 60시간~70시간 일하는 사회의 질병에 비하면 100만원 받고 일하는 7급 공무원이 100배 낮다고 생각한다.

다음으로, 근로시간 단축 청구권제가 있다. 이것이 얼마나 실효성이 있는지에 대해서는 제도가 나쁘기 때문이 아니라, 우리가 그 제도사용할 용기가 없기 때문에 활성화가 안 되는 것이다. 우리나라 남자 공무원들 중에 육아휴직을 쓸 수 있지만 실제로 쓰는 분들은 거의 없다. 권리가 보장되어있지 않나? 권리는 보장되어 있다. 왜 쓰지 않을까? 그것은 우리가 앓고 있는 중대한 질병 때문이다. 근로시간에 대한 욕망, 더 많은 시간을 일해서 남들보다 더 빨리 승진하고 싶은 욕망에 사로잡혀있기 때문이다. 그리고 **근로시간을 줄인다고 결정한다는 것은 우리가 그런 삶으로부터 벗어나기를 결정하는 문제이다. 그러한 결단이 없는 상태에서, 근로시간 줄이고 고용률 70% 달성하겠다는 것이 과연 가능할지 의문이다. 근본적인 사고 구조와 우리사회의 변화를 동반하겠다는 결단 없이는 이루어질 수 없는 일이라고 생각한다.**

저는 공공기관에서 일한다. 기획재정부에서 시간제 근로를 희망하는 사람이 얼마나 되는지 제출하라고 한다. 의미 있는 변화라고 생각한다. 네덜란드에서는 변호사와 교수와 회계사, 공무원이 시간제로 일한다. 비판적으로 보는 분들도 있지만 분명 배울 부분이 있다고 생각한다.

김현미 : 7급 공무원을 이번에 시간제로 뽑으면, 시간제 내에서만 승진하는 것인가? 아니면 전일제로도 승진이 가능한가?

김종진 : 승진비율을 똑같이 해야 하는 것으로 알고 있다.

김현미 : 시간제로만 쫓 가는 것인가, 아니면 전일제로도 갈 수 있는 것인가?

황덕순 : 모델선택에 따라 다르다. 이는 시간제로 일하는 공무원들의 승진 연한을 어떻게 할 것인지에 대한 중요한 제도적 쟁점이다. 7급에서 6급으로 올라가는 승진연한이 5년이라고 할 때, 전일제와 시간제의 업무시간 비율이 40시간 대 30시간이라고 하면 그에 상응해서 6년으로 정할 것인지, 7년으로 정할 것인지를 결정하게 된다. 아마 시간제 공무원 시행하는 나라들에서 비례적으로 승진연한을 채택하는 것으로 알고 있다. 우리도 그에 상응하여 비례적으로 승진연한을 결정하는 원칙은 적용될 것으로 본다.

‘한 번 시간제면 영원한 시간제인가’라는 질문이 있다. 이에 대해선 두 가지가 있다. 전세계에서 노동 시간이 제일 짧은 나라는 첫째로 네덜란드, 둘째로 독일이다. 두 국가의 노동시간은 모두 1,300시간대이다. 독일의 시간제 일자리는 네덜란드에 비해서 더 질이 나쁜 것으로 알고 있다. 독일은 2000년대의 노동시장 개혁을 통해 매우 질이 낮은 일자리가 늘어났고 그것을 통해 고용이 늘어났다는 근본적인 한계를 가지고 있다. 독일의 경우 시간제 근로의 많은 부분이 사실은 시간제 트랙에 빠지는 모델에 가깝다는 평가가 있다. 네덜란드는 근로시간 단축 청구권이 보장되어 있다. 사용자는 경영상의 중대한 장애가 발생하는 경우를 입증하지 못하는 한 근로시간 단축을 허가해야 한다. 이러한 제도가 잘 운영되고 있다고 평가되는 나라는 스웨덴이다. 스웨덴은 OECD평균 수준 정도의 단시간 근로인데, 이 근로가 여성의 임신·육아기에 집중되는 성격을 갖고 있다. 스웨덴의 시간제 근로의 장점은, 한번 시간제가 영원한 시간제가 아니라 어떤 사람들이 필요한 때에 시간제를 선택했다가, 다시 돌아올 수 있는 권리를 보장하는 제도를 갖고 있다.

김종진 : 박근혜 정부의 고용률 70% 로드맵을 반대한다고 하면, 그 반대 근거를 제시하면 된다. 훔플러스를 보면 4시간부터 8시간까지 0.5시간 단위로 파트타임이 구성되어 있다. 만약 6.5시간 캐셔가 사정이 있어서 4시간으로 내려갔을 때, 다시 6.5시간으로 올라가지 못한다. 한국에 있는 이러한 사례 2개 사례만 돼서 반증하면 된다. 국민 2,000명 여론조사만 해해서 반증을 댈 수 있는데, 왜 이렇게 어렵게 접근하는가? 안 되는 사례 몇 가지만 제시해도 국민들도 공감할 것이다.

김남희 : 황덕순 박사님 말씀에 대해 지적하고 싶은 부분이 있다. 철학적으로 옳은 말씀을 하셨지만 실제에서는 안 맞는 것 같다. 근로시간 8시간으로 하고, 고비용으로 가야 한다는 것은 전적으로 동의한다. 그런데 이 상태에서 시간제를 한다는 것은 어불성설이다. 근로시간 8시간으로 줄이면 고용률 70%로 당연히 오르고, 고비용으로 가서 최저임금이 13,000원 정도는 되어야 시간제가 가능한 것이다. 그런데 지금 최저임금이 5,000원도 안 되는 상황에서 시간제로 가면 100만원 짜리 일자리만 늘어나는 것이다. 그렇다면 노동시장 이분화가 더 심해진다.

김용익 : 시간제 근무로 가는 것은 필수적이라고 생각한다. 현재 저출산 고령화 때문에 고령자의 인구분포가 크게 늘어나고, 이와 관련하여 여성에게 기회를 많이 줘야한다고 생각한다. 임신·출산기에 시간제 근무를 보장해주는 것 이외에 다른 길이 별로 없다. 문제는 시간제 고용이 접근할 수 있는 조건이 없다. 그게 지켜지지 않기 때문에 섬머타임도 못하는 것이다. 시간제의 패턴이 되려면 고용안전이 전제가 되어야 한다. 정규직 성격의 시간제가 가능해야 그것이 성립이 가능한 것인데, 시간제는 비정규직의 하나로 되는 것이다.

만약에 새누리당 방식대로 한다면 노동시장이 이중구조에서 삼중구조로 가게 될 가능성이 크다. 시간제 근무는 가야할 방향이긴 하지만 이것이 실행될 수 있는 조건을 훨씬 복잡하다. 또한, 아까 황덕순 박사가 지적한 대로 우리가 일 중독사회라서 맞기는 하지만, 그것이 우리의 문화적 병인지, 제도적 병인지는 생각해 보아야 한다. 왜냐하면 일에 집착을 하지 않으려면 우리가 갖고 있는 소득 구조에서, 시장소득과 사회적 임금의 비중에서 후자가 좀 보장되어야 시장소득에 집착하지 않을 수 있다. 시장소득 밖에는 아무것도 없으니 집착하는 것이다. 부동산 문제가 심각한 것도 한국인의 자산구조에서 부동산의 비중이 매우 크기 때문이다. 노동시간을 줄이려면 사회적 임금의 비중이 상당부분 높아져야 한다. 노동시장은 안 좋은 구성으로 딱 짜여 있어서 실행하기 어려운 것이고, 그 중에 몇 가지에 대해 민주당이 대안을 내려야 한다고 생각한다.

변재일 : 공무원 후배들을 만나니까 노무현 대통령 때 만든 서류 다시 꺼내고 있더라. 박근혜 대통령이 하고자 하는 일이 노무현 전 대통령이 하고자 했는데, 너무 앞서가서 하지 못했던 것들이 많다고 한다. 우리 민주당이 집권하고 있는 지자체가 우리 정책을 한다면 상당히 좋은 지자체가 될 것이다. 또 공기업 부분의 서비스 처리에서 많은 문제점이 있는데, 경제민주화의 한 축이 비정규직 문제와 노동문제이다. 국정감사 때 모든 상임위에서 집중적으로 전 산하기관에 접근할 수 있는 전략을 만들어야 한다. 그래야 민주당이 이 문제에 집중하고 있다는 것을 각인시킬 수 있다. 고비용 사회이어야만 지속가능한 성장이라는 것에 대해 정책연구원에서 좀 더 고민해서, 우리가 추진하는 것이 지속가능한 성장과 연계가 된다는 이론적 프레임이 만들 필요가 있다. 시간제 일자리에 대해 여러 가지 논란이 있는데, 원내에서 적극 대응할 수 있는 기본 정책 방향을 만들어야 할 것이다.

이창곤 : 이제 마무리를 하겠다. 발제자분들 마무리 발언을 해주시기 바란다.

황덕순 : 우리 사회의 노동시장은 딱 짜여 있는 구조이다. 어느 한 부분만 건드려서 움직이기 힘들다. 때문에 어떤 대안을 내더라도 이것 때문에 안 되고, 저것 때문에 안 되는 것이다. 그러나 그럼에도, 이러한 구조 속에서도 대안을 찾아야 한다. 어디에서 먼저 움직일 것인가를 찾는 것이 중요하다.

김종진: 제가 서비스 산업 취약계층이나 비정규직 현장조사를 한다. 유니클로에서 일하는 아르바이트생의 임금이 시간당 5,400원~6,000원이다. 그런데 아르바이트를 할 때 자사 유니폼을 사 입어야 한다. 다국적기업인 유니클로는 한국의 롯데그룹이 자본의 49% 이상을 운영하고 있고, 아시아에서 제일 큰 매장인 명동매장에 100명 이상의 아르바이트생이 있다. 그곳에서 아르바이트를 하려면 5~7만원 상당의 옷을 사 입어야 한다. 최저임금보다 조금 더 받기는 하지만 그 돈으로 일하면서 유니폼까지 사 입어야 하는 회사가 한국의 대

기업과 합작한 회사라는 것이다. 국민들에게 민주당이 이런 것을 해결했다는 것을 보여주는 것이, 국민들이 모르는 정책을 했을 때보다 더 낫다는 것을 말씀드리고 싶다.

김남희 : 민주당이 가장 신경 써야 할 부분이 20대 남성인 것 같다. 노동시장 이분화가 되면서 젊은이들이 일자리에서 밀려나고, 특히 그 중 피해자가 20대 남성이다. 이들이 극도로 취약한 상태에 몰리면서 우경화가 심하게 되고 있는 것 같다. 그들을 잡아야 재집권이 가능하다. 그 부분에 대한 고민을 해야 한다.

이창곤 : 오늘 다룬 부분도 많지만 핵심 논점이 많은 문제들인 것 같다. 부족한 부분은 다음 기회에 더 나누기로 하고, 오늘 토론은 여기서 마치겠다. <끝>.

2013 사회경제정책포럼 자료집[IV]

일자리 · 비정규직

발행일	2013년 8월 28일
발행인	변재일 민주정책연구원장
전 화	02-2630-0150~3
팩 스	02-2630-0164
주 소	서울시 영등포구 여의도동 국회대로 70길 15-1(극동VIP빌딩 6층)
디자인	(주)디앤비애드(02-2273-9700)
