

[전태일50주기 국제학술포럼]

**전태일에서 노회찬까지**  
**노동존중 사회와 정치**

**일시 : 11월 10일(화) 2시 30분~5시**

**장소 : 전태일기념관**

**주관 : (재)노회찬재단**

**(재)평등하고 공정한 나라 노회찬재단**

# 목 차

국제학술포럼 진행순서 .....	3
[발제 ❶] 노동존중 사회와 정치 .....	5
[발제 ❷] 봉제노동의 현실과 공제회를 통한 조직화 방안 .....	19
[발제 ❸] 6411 버스 첫 승객 분석을 통한 청소노동자의 노동에 대한 연구 ...	41
[발제 ❹] 한국 돌봄노동자들의 일과 삶의 불안정성에 대한 연구 .....	62
[발제 ❺] 노동자의 정치 의제화 전략 .....	81

전태일50주기 국제포럼



"쟁쟁이에서 노회찬까지"

노동존중 사회, 함께 열어가겠습니다



**노회찬재단**

# 전태일50주기 국제학술포럼

- 가제 : 노동존중 사회와 정치
- 일시 : 2020년 11월 10일(화) 오후 2시 30분 ~ 5시
- 장소 : 전태일기념관 2층
- 주관 : (재)평등하고 공정한나라 노회찬재단
- 종합토론 좌장 : 조돈문 이사장(노회찬재단)

- 진행안

	내용(가제)	비고
14:30~14:45	인사말	조돈문 이사장 & 이수호 이사장
<b>I 부. 노동존중사회와 정치</b>		
14:45~15:00	발제① [노동정치] 노동존중 사회와 정치	김윤철 교수(경희대)
15:00~15:10	발제② [봉제노동] 봉제노동의 현실과 공제회를 통한 조직화 방안	김형탁 사무총장(노회찬재단)
15:10~15:20	발제③ [청소노동] 6411 버스 첫 승객 분석을 통한 청소노동자의 노동에 대한 연구	신희주 교수(가톨릭대)
15:20~15:30	발제④ [돌봄노동] 한국 돌봄노동자들의 일과 삶의 불안정성에 대한 연구	박고은 박사(한국비정규노동센터)
15:30~15:40	발제⑤ [원전노동] 노동자의 정치 의제화 전략	강언주 활동가(부산 에너지정의행동)
15:40~16:00	Coffee Break	
<b>II 부. 전태일 50년, 노동의 미래</b>		
16:00~17:00	발제자 및 패널 종합토론(좌장 조돈문)	이용빈 국회의원(민주당, 과기정통위) 이은주 국회의원(정의당, 행안위) 권수정 서울특별시의회 의원(복지위)

# **1부**

## **노동존중 사회와 정치**

**(14:30~15:40)**

## 노동존중사회와 정치

### -노회찬과 진보정당의 실천을 중심으로-

#### 1. 노동존중 사회의 '정치적' 의미: 민주공화제의 존립 기반

1) 노동존중의 사회란 말의 '정치적' 의미는 무엇일까? 노동존중은 민주주의의 본질을 이룬다. 노동이 바로 근·현대 문명과 정치경제체제에서 '민(民)'을 대표하는 (그저 '단어'가 아닌) '개념'이기 때문이다. 즉, 민주주의는 노동존중을 통해 정당성을 획득하는 통치체제이다. 정치적 윤리-도덕적 측면에서 민주주의가 '좋은' 체제인 이유는 바로 노동의 존중에 있다는 것이다.

2) 민주주의는 형식(절차)-실질, 정치-경제 등의 수식어로 단계나 성격을 구분할 수 있는, 혹은 따로 존재할 수 있는 개념도 체제도 아니다. 민주주의는 그 개념상 실질적이어야 하며, 통합적이어야 한다. 형식과 제한된 영역에 머물러 있는 것을 특정한 제도-보통선거-의 구비를 근거로 민주주의라고 할 수 없다. 민주적 제도라고 여겨지는 선거-의회가 반노동적이고 반인간적인 결과를 가져오는 현실을 우리는 너무나 손쉽게 찾아볼 수 있기 때문이다. 그래서 그 형식의 존립마저 위태로운 현실을 목도하고 있기 때문이다.

3) 이런 의미에서 '인간해방-노동해방'을 외친 전태일은 '진정한 민주주의자'이다. 전태일이 단지 비통한 자를 표상하지 않는 이유, 즉, 그를 희생자-피해자의 경계에 가둘 수 없는 이유이다.

4) 뒤에서 살펴볼 노회찬과 진보정당은 민주주의자, 그리고 민주공화제의 수호자임을 자처하고 그것에 부합하는 책임을 수행코자 하는 주(도)체이다.

5) 헌법에서 대한민국은 단지 민주주의 국가가 아니라, 민주공화국으로 규정되어 있다. 이때 공화의 의미를 짚고 넘어갈 필요가 있다. 이는 민에 기초했을 때, 공화를 이룰 수 있다는 의미이다. 혹은 민의 지배가 공화를 지향해야 한다는 의미이다. 즉, 사회의 구성원이 지배-피지배가 아닌, 균형과 조화의 관계를 맺음으로써 자유롭고 평등

하게 저마다의 행복을 추구할 수 있는 체제를 이루거나 지향해야 한다는 것이다.

6) 정치는 바로 그러한 민주공화 체제를 이루고 유지하고 재생산하는 실천을 의미한다. 그러한 체제의 유지와 재생산을 위해서는 형식이 내용을 담보해야 한다. 그래서 정치는 초영역적-초경계적 실천이다. 즉, 정치는 공동체적 삶의 총체적 원리이자 실천 방식이다. 아리스토텔레스가 정치(학)가 최고-최상-의 실천이자, 학문이라고 한 이유이다.

## 2. 노동배제의 역사적 과정: 슈퍼재벌 지배사회의 구조

1) 전태일 50주기를 맞이해 노동존중 사회와 정치의 관계에 주목하는 이유는 민주화 30여년이 지난 시점에서 노동배제적 현실이 여전히 지속되고 있기 때문이다. 그런 가운데 민주화 이전 시기에 비해서도 불평등이 극심해졌기 때문이다.

2) 1987년 6월 항쟁 이후 1990년대에 들어서기까지의 시기는 군부독재의 형태를 지닌 한국 자본주의 국가의 통치방식과 행태를 새로이 조정하는 시기였다. 군부독재의 억압적 성격을 변형 혹은 약화시키되, 한국 산업화의 특성인 민중배제적 사회경제체제를 재생산하는 국가를 필요로 했다. 즉, 저임금-장시간 노동과 대외 의존적 수출업종에 의존하는 재벌대기업 중심의 사회경제체제의 재생산을 담보할 국가를 요구했다. 이것이 정치적-사회경제적 지배세력에게 민주화로 인해 부담해야 할 체제전환의 비용을 가장 최소화하는 방법이었다. 이때 핵심은 6월 항쟁 직후 본격 분출하기 시작한 노동세력을 배제하는 것이었다.

3) 6월 항쟁을 거치며 한국의 노동계급은 ‘노동해방-인간해방’을 기치로 박정희-전두환 군부독재 정권 시기 자리잡은 병영적 노동통제체제를 벗어나고자 했다. 이를 위해 노동조합을 결성했으며, 이에 기반해 그간 받지 못했던 경제성장의 자기 몫을 임금인상 등의 형태로 요구했다.

4) 이때 짚고 넘어갈 것이 있다. 민주화에 들어섰는데도 불구하고 국가가 나서서 노동을 배제하고자 했던 맥락을 이해하는데 있어 매우 중요한 지점이다. 그간 노동해방-인간해방의 구호는 크게 주목받지 못했다. 노동현장으로 진출한 일부 운동권이 주도한 급진이념의 레토릭에 불과하다는 인식이 지배적이었기 때문이다. 그리고 실제로는 임금인상 등과 같은 경제주의적 요구에 머물렀을 뿐이라는 것이었다. 하지만 이는 민중배제적 산업화 과정에서 노동자들이 겪었던 비인간적 처우의 고통의 크기를 간과한 평가이다. 또한 비인간적 처우가 단지 경제적 고통만을 안겨준 것이 아니라는 점 역시 간과하지 못한 평가이다.

(1) 한국의 노동자들은 최소한의 경제적 요구마저 반공주의를 내세운 국가로부터 탄압받는다는 것을 잘 알고 있었으며, 생생한 경험을 축적해왔다. 노동해방과 인간해방이 이념적 용어라고 할지라도, 그것을 수용할 경험적-인식적 요소가 구비되어 있었다는 것이다. 외양적으로 임금인상이라는 요구에 편중된 듯한 양상을 띠었다면, 그것은 현실적 상황 판단에 따른 교섭의 결과에 따른 것일 뿐, 투쟁과 교섭의 의도에 따른 것이 아니다. 1989년에 들어 노조 조직율이 1990년대 이후 2020년 지금까지 단 한 번도 도달하지 못한 20%대에 육박했다는 것을 통해 확인할 수 있다. 이러한 급격한 조직율의 상승은 역사적 과정 속에서의 삶의 체험과 뚜렷한 가치정향이 형성되어 있지 않으면 이루어지기 어려운 현상이다. 일제 식민지 시기는 물론, 해방 이후 한국 전쟁을 거치면서 가장 노골적이고 대대적인 반공주의의 동원에 기댄 국가의 억압이 노동을 대상으로 자행되어왔다는 것을 감안하면 특히 그러하다. 게다가 인간해방과 노동해방에 대한 열망은 대학교육과 같은 고등교육을 받지 않아도 체득할 수 있는 가장 기본적인 인간 존재의 유적 본질이다.

(2) 인간해방과 노동해방의 개념적 내포가 무엇인지에 대해 물을 수 있겠으나, 노동자들의 교육(학력)수준 등을 들어 6월 항쟁의 결과로 열린 기회공간에서 자신들(만)의 경제적 이익을 추구했다는 식의 평가는 대단히 편협한 것이라 하겠다. 특히 민주화에 대한 기여도를 평가함에 있어 운동조직에의 참여 등을 기준으로 노동의 기여가 없다는 식의 평가도 협소한 평가라고 할 수 있다. 노동은 전태일의 죽음을 비롯해 학생운동세력에게 계급적 자각을 제공했을 뿐만 아니라, 자신의 삶의 현장-특히 산업현장-에서 국가와 자본의 억압과 횡포에 대해 저항해 왔었다. 이러한 저항은 정치적-사회경제적 약자의 저항권과 자기결정권의 보장이 민주주의의 본질임을 감안할 때, 민주화에 -특히 사회심층적 구조의 수준에서- 기여한 것으로 이해해야 한다. 1970년대부터 시작되어 1980년대 초에 가장 활발했던, 그리고 1990년대 초까지 이어졌던 학생운동가들의 노동현장으로의 존재이전은 바로 그를 포착한 계급의식적 자각(민중에 대한 부채의식과 그것에 기초한 자기희생)에 따른 것이었다. 노동계급에서 사회변혁의 희망과 동력을 찾고자 했던 것 역시 마찬가지이다.

5) 따라서 지배세력은 노동자들의 사회운동적 조직화와 정치사회적 영향력의 신장을 가장 두려워할 수밖에 없었다. 6월 항쟁을 전후로 한 맥락을 고려할 때, 노동자들이 야말 민주주의의 경계설정을 형식적 제도화에 한정하는 데에 가장 위협적인 세력이 될 공산이 컸기 때문이다. 특히 이들이 사회변혁적 운동세력과 결합할 경우 기존의 사회경제체제의 재생산은 불가능할 수도 있었다. 이는 서구 근대 민주주의 체제의 성립 과정을 살펴볼 때에도 그러했다. 민주주의라는 용어가 2000년만에 다시 등장하고, 그것을 지향하고 표방하는 공산당과 사회민주당이나 노동당 등과 같은 정치사회적 세력이 형성될 수 있었던 것은 자본주의 발전 과정에 동반하는 노동자계급의 정치사회

적 등장에 따른 것이었다. 결국 지배세력이 선택한 것은 노동을 배제하는 것이었다.

(1) 노동에 대한 배제는 6월 항쟁 직후 바로 시작되었다. 그리고 1990년대 내내 지속되어 현재에까지 이르고 있다. 여기에는 1990년대 들어 집권세력이 되는 야당세력도 가세했다. 야당세력은 87년 7,8,9월 대투쟁 시기 때부터 사회 안정을 이유로 자제를 당부하고 거리를 두었다. 노동자계급의 권리보장과 신장을 민주주의 이행의 주요 의제로 설정하는 데 (거의 적대에 가까울 정도로) 소극적이었다. 노태우 정권은 경제 위기론을 전파하며 그것의 요인으로 노동을 지목하고 공안정국을 조성해 대대적으로 탄압했다. 6월 항쟁을 거쳐 등장했음에도 불구하고 물리적 억압을 공개적으로 자행했다. 1991년 5월 투쟁은 이러한 과정의 산물이었다.

(2) 1990년대의 본격적 전개기인 김영삼 정권에 들어서는 노동배제의 제도화가 시도되었다. 1991년 5월 투쟁 이후 김영삼 정권이 출범하였다. 김영삼 정권 시기는 한국 민주주의의 특성이 결정되어지는 중요한 시기였다. 사회변혁운동세력을 제압하고 지배질서의 지향성을 분명하게 드러낸 시기였기 때문이다. 그리고 이러한 지향성이 이후 노동과 평등 가치를 배제하는 한국 사회의 지배적인 질서를 이루어 갔기 때문이다.

(3) 김영삼 정권은 노동자 집단 이기주의론을 유포시키는 가운데, 신노사관계 구상을 내세워 해고조건 완화와 임시노동자 고용허가를 주요 내용으로 하는 노동법 개정을 날치기 통과시키려 했다. 그러나 당시까지 해방 후 가장 많은 수인 연인원 110만 명의 노동자들이 참여한 1997년 1월의 총파업 투쟁에 부딪혔다. 이 투쟁에는 고용불안 때문에 일반 시민과 중산층도 대거 참여, 관련 집회 참여 연인원이 360만명에 달하기도 했다. 이때문에 김영삼 정권은 노동측과 야당과의 타협을 통해 노동법을 재개정하기로 약속하고 이를 실행하였다. 하지만 결과는 무노동·무임금의 법제화, 변형시간근로제의 허용, 고용조정 입법화 등 자본측의 요구를 약간의 제약만 가한 채 수용하는 것으로 나타났다.

(4) 김대중 정권에 들어서는 민주노총이 합법화되고 노사정 위원회가 만들어졌으나, 자본 측의 일방적 힘의 우세 속에 제대로 기능하지 못함에 따라 노동측이 퇴장함으로써 유명무실해졌고, 오히려 노동의 배제를 노동자 자신의 선택에 따른 것으로 정당화하는 기제로 작동하였다. 게다가 IMF 위기의 여파에 따른 기업구조 조정의 시기를 거치며 소수의 재벌대기업 정규직 노조원을 제외한 다수의 노동자들이 고용과 소득의 불안정함으로 인한 삶의 고통에 빠져들기 시작했다. 고용과 소득의 불안정은 불평등 심화의 핵심 요인이다.

(5) 1990년대는 시장과 자본에 포위된 한국 민주주의의 기원을 이룬다. 그 이유는



그 시기의 대부분을 집권했던 김영삼-김대중 정권 모두가 방식의 차이에도 불구하고 노동배제의 측면에서 공통적이었기 때문이다. 그런 가운데 시장과 자본 편향의 경제 정책을 운용했기 때문이다. 또한 이 시기의 노동배제적 정책지향성이 승인 혹은 공고화 등의 차원에서 노무현-이명박-박근혜 시기를 거치며 일관되게 지속되었다는 점에서도 역사적 기원을 이룬다고 할 수 있다. 노무현 정권 때는 고용 및 소득 불안정을 완화시키기 위해 일정 기간(2년) 후 정규직으로의 전환에 초점을 맞춘 ‘비정규직 보호법’을 도입해 현재에도 실시 중이나, 도입 취지와 달리 오히려 고용안정성을 더욱 악화시켰을 따름이다. 이명박 정권과 박근혜 정권은 노조전임자 임금지급 금지 등을 통해 노조를 무력화하고 저성과자 해고제를 도입해 정규직 노동자의 안정성마저 악화시키고자 했다. 노동 내부의 격차에도 불구하고 자녀 채용의 보장을 요구하는 등 자기 이익만 챙기려 했다는 재벌대기업 정규직 노조원들에 대한 사회적 비판 여론을 이용해 노동배제-노동 없는 민주주의-를 완성시키고자 했던 것이다.

6) 노동에 대한 배제의 결과는 10% 미만의 낮은 노조 조직률로 압축된다. 국민의 다수를 차지하는 노동자가 하나의 계급으로 존재할 수 없도록 탄압해 온 것의 결과이다. 이 과정에서 노조는 대기업 정규직 노동자의 재화로 한정되었다. 이 때문에 노조는 민주주의의 착근과 확장, 즉 산업현장과 직장에서의 민주화, 그리고 사회경제적 차원에서의 민주화를 위한 무기가 아닌, 노동귀족의 이기주의와 탐욕의 도구로 사용되거나 취급되고 있다. 그 결과 사회경제적 약자의 민주적 권리 신장을 위한 조직된 목소리가 만들어지지 못하고 있다.

7) 한편, 김영삼 정권 시기 특히 주목해야 할 부분은 평등 가치에 대한 배제가 체계적으로 이루어졌다는 것이다. 평등에 대한 배제는 주로 김영삼 정권과 삼성을 비롯한 재벌대기업이 합세해 유포한 ‘국가경쟁력 강화론’ ‘무한경쟁론’ ‘세계화론’ 등의 담론 정치를 통해 시작되었다. 사회경제적 약자에 대한 방치와 차별, 그리고 승자독식을 정당화하는 것이었다. 즉, 출신성분과 자원 보유 여부에 따른 불평등과 차별을 당연한 것 혹은 불가피한 것으로 수용해야 한다는 것이었다. 이는 IMF 위기와 김대중 정권 시기를 거치며 일상적 삶의 영역에서마저 격화된 생존경쟁의 체험을 통해 사회 전반에 걸쳐 확산되고 내면화되었다. 이는 동일노동을 수행함에도 불구하고 임금은 물론, 식당과 통근버스 등의 이용에서조차 비정규직을 차별하는 정규직 노조원들의 행태를 통해 확인할 수 있다. 결국 이 담론의 확산 과정에서 비정규직 노동자를 비롯한 여성과 노인과 청년 빈곤층과 같은 사회경제적 약자들은 보호를 받아야 할 약자-그럼에도 불구하고 평등한 주권자와 시민과 인간이-가 아닌, 처벌받고 고통받아야 할 ‘패배자’로 간주되고 있다. 근간의 ‘헬조선’, ‘흙수저-금수저’ 담론은 바로 이와 같은 현실에 대한 비판적 인식이 조성되면서 불거져 나온 것이다.

8) 김대중-노무현 정권은 복지정책을 본격 도입·실시하였으나 ‘생산적 복지’ ‘근로연

계 복지' 등으로 한정했다. 즉, 복지를 노동력의 재상품화와 노동경쟁력 강화를 위한 것에 한정했던 것이다. 이 때문에 복지는 평등을 위한 것이 아닌 '차별의 재생산'을 위한 것이 되었다. 이런데도 주류 보수 언론은 김대중-노무현 정부의 복지정책을 좌파 정책으로 몰면서 노동을 회피하는 모럴 해저드를 가져올 것이라고 비난하였다. 그러나 평등의 구현을 가장 강하게 주창해야 하는 노동자계급의 배제, 또 고용형태(정규직↔비정규직)와 사업장 규모(대기업↔중소 영세사업장)와 조직 재화 보유 여부(노조원↔비노조원)를 둘러싼 노동자계급의 내부 균열은 이에 대한 효과적인 대응을 불가능하게 만들었다. 이명박 정권이 공정사회론을 제시했으나, 이는 단지 미국산 쇠고기 수입 정책과 4대강 사업에 항의하는 촛불시위로 인해 궁지에 몰린 '정권 안보'를 위한 것에 불과했다. 박근혜 정권은 경제민주화를 내세웠으나 정국주도권을 장악하기 위한 레토릭과 정략에 불과했다.

9) 국가가 주도한 노동과 평등 가치에 대한 배제는 결국 슈퍼재벌 지배사회를 가져오고 정당화했다. 슈퍼재벌 지배사회를 가져오기 위한 노동과 평등 가치에 대한 배제라고 해도 무방하다. 노동과 평등이라는 사회적 기반과 지향 가치를 잃어버린 민주주의는 그것이 진짜 민주주의냐의 문제를 제기할 뿐만 아니라, 진짜 민주주의로의 지평 확장을 가로막는 시장과 자본의 포위망을 벗어날 수 없었다.

### **3. 노동존중 사회로의 전환을 위한 정치: 노회찬과 진보정당의 실천을 중심으로**

#### **1) 전환의 주체 형성: '한국형 사회민주주의 정당'의 건설**

(1) 노동존중 사회로의 전환은 주체를 필요로 한다. 노동존중 사회로의 전환을 위한 의제를 설정하고, 담론을 생성-전파해야 하며, 정책을 제시-실현하는 주체를 필요로 한다. 노회찬과 진보정당이 바로 그 주(도)체이다.

(2) 민주화 이후 노회찬 정치의 핵심-가장 큰 특징-은 진보정당의 건설에서 찾을 수 있다. 노회찬의 정치 역정은 정당을 통해서만 노동존중의 사회를 건설할 수 있다는 '신념'에 바탕해 있다. 노회찬은 -그의 동지들 역시 그러했던 것처럼- 진보정당을 노동존중 사회로의 전환을 위한 주체로 간주했다. 그가 생의 마지막 순간까지 고수했던 '원칙'이었다. "나는 여기서 멈추지만 당은 당당히 가라"는 그의 유언은 그러한 신념과 인식에 기초한 것이다. 그래서 그는 자신의 생명을 바치면서라도 당을 지켜내야 했다. 진보정당에 대한 그의 책임감은 그만큼 엄중했다.

(3) 한국의 진보정당 운동은 '노동의 정치세력화'를 위한 실천이다. 단지 이념적 진보성만이 아닌 대중성을 지향한 실천이라는 것이다. 이때 노동은 전통적-혹은 협소한-

의미에서의 ‘노동계급’이라기 보다는, 한국 자본주의 체제 하에서 부와 권력으로부터 소외되고 배제되어 자유와 평등이라는 인간적 권리는 물론이고, 그 권리의 구현을 위한 정치적 참여와 결정의 권리를 침해받고 있는 이들을 가리킨다. 한국 진보정당 운동은 이들을 ‘노동자-민중’, ‘노동자와 서민’ 혹은 ‘일하는 사람들’이라고 호명했다.<sup>1)</sup> 가령 민주노동당은 ‘일하는 사람들의 희망’을 내세웠으며, 노동자 서민이 ‘주인’ 되는 세상을 만들겠다고 했다. 정치세력화는 당연히 정당(조직)의 건설을 의미했다. 바로 이 실천을 이끌었던 이가 노회찬이었다.

(4) 노회찬은 1980년대 반독재 민주화 운동 과정에서는 ‘혁명’을 꿈꾸었다. 자본주의 체제의 모순을 극복할 대안체제와 이념으로서 사회주의를 지향했다.<sup>2)</sup> 혁명을 꿈꾸는 다른 이들이 그러했듯 그 역시 레닌이 주도한 러시아 혁명을 주되게 참고했다. 자신은 분명 그러한 관점과 입장에서 1980년대의 반독재 민주화 운동에 참여했음을 밝힌 바 있다.<sup>3)</sup> 이는 그의 운동적 실천이 인민노련과 같은 변혁운동조직의 건설로 이어졌던 것을 통해 확인할 수 있다.

(5) 민주화 이후 노동존중의 사회로의 전환을 위한 그의 실천은 변화를 겪는다. 인민노련과 같은 비합법-비공개 전위-혹은 혁명적 선진대중-조직에서 합법적이고 공개적이고 대중적인 조직 노선으로 전환한 것이다.<sup>4)</sup> 한국사회주의 노동자당(한사노)의 건설과 민중당과의 통합(통합민중당), 진보정당추진위원회(진정추), 민주노동당의 창당 등으로 이어지는 일련의 정치행보는 그러한 노선 전환의 선상에서 수행되었다. 노선 전환은 한국의 경제발전과 (제한적) 민주화와 현실 사회주의 국가의 몰락이라는 대내외적 정치경제적 환경의 변동에 따른 것이었다.

① 신노선은 노회찬의 정치와 한국의 진보정당운동이 러시아 사회주의에서 유럽 사회민주주의로 지향 모델을 변경했음을 의미했다. 이는 국가 비전과 정책의 측면에서 ‘복지강국과 경제민주화’에 집중하는 것으로 이어졌다.<sup>5)</sup> 2004년 17대 총선에서 내걸었던 -이후 진보정당 운동의 모토가 되는- “부자에게 세금을 서민에게 복지를”이라는 슬로건에 압축되어 있다. 조직 노선에 있어서는 유럽 사회민주주의에서도 특히 노동조합과의 조직적 결합을 통해 성장한 영국 노동당을 주로 참고했다.<sup>6)</sup> 독일과 북유럽-

1) 1990년대 초중반에는 노동의 정치세력화나, 민중의 정치세력화나 등을 둘러싼 정파 간 논쟁이 있었으나, 2000년대 들어서 민주노동당을 창당할 시기 즈음에는 그러한 논쟁은 거의 사라졌다.

2) 노회찬은 황광우 등과 함께 <사회주의자>라는 정치신문 발간을 주도하면서 전위정당 조직 건설을 모색했다.

3) 필자가 생전의 노회찬과 민주화운동참여자에 대한 보상 문제와 관련한 대화를 나누던 중에 들었던 말이기도 하다.

4) 노회찬은 신노선의 수립 과정에 적극적인 참여를 할 수가 없었는데, 이는 투옥되어 수감생활을 하고 있었기 때문이다. 하지만 그는 감옥 밖의 논의 주체들에게 노선 전환에 대해 동의한다는 의사를 분명히 전달했다. 석방되어 나온 후 그는 이러한 노선에 입각한 진보정당운동을 줄곧 주도한다.

5) 노회찬은 이를 2007년 당내 대선 후보 경선 과정에서 ‘제7공화국의 건설’이라는 비전으로 구체화하고 공약으로 제시한 바 있다.

6) 이에 대해서는 민주노동당 정책위의장을 지낸 주대환에게서 확인한 바 있다.

특히 스웨덴-사회민주당의 사례도 참고했는데, 특히 선거제도 등과 관련해서였다.

② 다만 이때 유의할 것이 있다. 한국의 진보정당운동 전반에 걸쳐서도 그렇고, 노회찬의 경우에도 그렇고, 사회민주주의를 공식적이고 공개적인 노선으로 천명한 바는 없었다는 것이다. 적어도 진보정의당에서 정의당으로의 당명 변경 과정에서 사회민주당을 주장하는 세력이 등장하기 전까지는 그랬다.<sup>7)</sup> 여기에는 한국 진보정당운동의 특성과 이를 충분히 인식하고 있었던 노회찬의 고려가 작용했다. 즉, 민주노총 등과 같은 조직노동 세력에 기초하되, 1980년대 반독재 민주변혁운동과정에서 성장한 이념적 정파운동에도 의존할 수밖에 없는 현실이 존재했던 것이다. 1980년대 반독재 민주변혁운동과정에서 형성된 이념적 정파운동에게 사회민주주의 노선은 우파 개량주의 노선이었다.<sup>8)</sup> 민주노동당이 강령에서 현실 사회주의의 오류와 사회민주주의의 한계를 극복할 것임을 천명한 것도 이와 무관치 않다. 특히 이념적 정파운동은 노동운동에도 직간접적인 영향을 끼치고 있었다. 이 때문에 한국에서 진보정당은 조직노동(특히 민주노총)과의 결합과 정파운동 간의 연합을 통해 건설할 수밖에 없었다.

③ 해외 국가와의 비교 정당 관점에서 볼 때, 노회찬과 한국 진보정당운동은 혁명 노선에서 사회민주주의 노선으로의 전환에 ‘성공’한 사례적인 경우라고 할 수 있다. 이때 성공은 제도정치(의회-선거정치) 영역으로의 진입과 안착을 기준으로 한 것이다. 특히 민주노동당은 노동에 기반 했다는 점에서 민주화 이전을 포함한 앞선 시기의 진보정당운동과 구별되는데, 노동 기반은 사회민주주의 정당의 가장 중요한 특징이다.

④ 한국의 진보정당은 유럽 사회민주주의 정당과 다른 시대적 환경과 조건 속에서 생성-등장했다는 점에서 특수한 측면이 있다. 즉, 유럽 사회민주주의 정당의 대부분은 노동계급이 발흥하면서 계급균열이 지배적 균열로 부각된 상황에서 생성-등장했다. 이에 비해 한국의 진보정당은 노동 내부가 고용형태-기업 및 사업장 규모-노조 가입 여부-성별에 따라 분화되고, 계급균열이 결코 지배적 균열일 수 없는 상황에서 생성-등장했다. 이는 전통적 의미에서의 노동에(만) 기반해서는 다수를 점할 수 없음을 의미했다. 또한 유럽의 사회민주주의 정당은 정당정치와 그것이 주도하는 현대 민주주의 체제가 자리 잡기 이전에 생성-등장했다. 하지만 한국의 진보정당은 기성 정당들이 주도하는 체제(보수독점-혹은 보수우위 정당체제)가 강고히 자리 잡은 이후 생성-등장했다. 특히 보수 양대 정당 중 한 축을 이루는 자유주의적 정당이 민주-반민주 균열 구도에서 민주를, 심지어 민주화 이후에는 진보라고 불리는 역사적-정치사회적 환경에서 생성-등장했다. 이는 진보정당의 독자적 지지층(핵심 지지층)을 확보하기가

7) 이때 노회찬은 적극적인 의사를 표명하지는 않았지만, 사회민주당으로 당명을 변경하는데 동의-지지했던 것으로 알려져 있다.

8) 이념 정파 세력-특히 사노맹과 PD 계열-은 1990년대 초 (사회민주주의 좌파노선이라고 할 수 있는) 유로코뮤니즘에 대해서도 의회주의-개량주의라는 이유로 비판적이었다.

매우 어렵다는 것을 의미했다. 한국 진보정당이-민주노동당을 기준으로-20년이 되어가는 데도 여전히 군소정당의 처지에 놓여 있을 수밖에 없는 가장 기본적인 이유이다.

(6) 노회찬의 정치는 바로 여기서, 즉, 한국의 시대적 환경과 조건의 특수성에서 출발한다. 노동존중 사회로의 전환에 있어 그의 정치와 진보정당이 기여한 바도 여기서 찾을 수 있다. 또 그것의 한계-과제-도 마찬가지이다.

① 역설적으로 노동 기반은 보다 중요했다. 이념적 측면에서도 그렇지만, 현실적 측면에서도 민주노총이라는 조직적 자원을 동원해야 정치적 실체를 가질 수 있었다. 또 그것을 통해 쪼개진 내부를 규합하고 노동을 ‘거대한’ 세력으로 만들 수 있을 것으로 보았다. 그래서 정치세력화보다는 사회세력화를 우선해야 한다는 입장과 한국사회에서 진보정당은 여전히 시기상조라는 시각에 기대어 냉담함을 보였음에도 불구하고, 노동계가 진보정당 건설의 길에 동참토록 했다. 빈민-농민운동 등 기층대중운동세력도 참여하게 되었다. 정파운동 세력도 시차가 있었으나 NL-PD의 경계를 넘어 진보정당운동에 참여했다. 그렇게 해서 만들어진 정당이 바로 민주노동당이었다. 당명이 ‘노동’을 채택한 것은 ‘노동존중’을 기치로 내걸어야 한다는 이념적 요인도 있었지만, (조직) 노동에 기반할 때 당의 지속성을 담보할 수 있다는 현실적인 요인이 크게 작용한 결과였다. 바로 그 현실적 측면에 대한 고려를 통해서 ‘노동존중’은 추상적인 가치나 구호에 머무르지 않고, 정치사회적 실체로 등장할 수 있었다.

② 하지만 이는 과제를 부과하는 것이었다. ‘노동=민주노총’의 경계를 넘어서야 했다. 또한 1980년대에 형성된 NL-PD 구도와 이념의 낙후성을 극복해야 했다. 노회찬은 이를 잘 알고 있었다.

③ 이때 흥미로운 것은 ‘조직노동+정파연합’ 방식에서의 정당 건설을 주도한 노회찬이 의외로 당내에서 다수파를 점한 적이 없다는 사실이다. 그는 당내의 조직 노동과 정파 세력 기반이 상대적으로 취약했다. 그럼에도 불구하고 조직 노동과 정파 세력을 중심으로 다수를 점하려는 시도를 하지 않았다. 당권-당내 대선 후보 경쟁 등에서 불리함에도 불구하고, 또 대체로 열세를 면하지 못했음에도 불구하고 일관되게 고수한 ‘당내 정치’의 원칙이었다. 극복해야 할 대상을 자신의 지지 기반으로 삼지 않으려는 ‘의식적’ 실천이었다.

④ 노회찬은 진보정당 건설 이후-특히 원내진출 이후- 조직 노동과 정파운동 세력에게 의존하는 ‘당내 정치’ 대신, 다수 국민 여론의 관심과 지지를 통해 사회경제적 약자의 권리 신장과 그것을 가능케 할 정치적 영향력을 키우는 ‘대국민 정치’에 집중했다. 매스미디어를 적극적으로 활용한 그의 찬란했던 ‘말의 정치’는 바로 그러한 선상

에서 나온 것이었다.

⑤ 이때문에 그의 정치에 대한 평가는 단지 말의 정치에 대한 평가로 대체할 수 없다. 또 그의 말의 정치는 단지 개인적 역량과 기술(기법)이라는 관점에서만 접근할 성질의 것도 아니다. 그에게 말은 분명 정치의 주요 수단이었으나, 그가 말의 정치를 펼쳤던 것은 -말이 정치의 주요 실천 형태이지만- 진보정당운동이 처해져 있던 정치 사회적 현실의 제약 때문이었다.<sup>9)</sup> 그의 말의 정치의 성공은 주로 비유의 탁월함에서 비롯되었다. 대중들에게 쉽게 다가가기 위한 것이기도 하지만, 더 중요한 것은 사태의 본질을 드러내는데 효과적이었기 때문이다. 이는 그의 말의 정치가 선천적인 언어 감각의 발동이 아닌, 현실과 서민들의 일상적 삶에 대한 사유와 통찰과 동참의 산물임을 알려준다. 대중에게 쉽게 다가갈 수 있었던 것은 바로 이 때문이다.

⑥ 대국민 정치에 집중했던 그가 이해하는 노동의 의미가 무엇인지를 짚어보아야 한다. 노회찬에게 진보정당이 대표하는 노동은 마땅히 존중받아야 하는 인간이고, 주권을 행사해야 하는 시민임에도 차별받고 배제되고 소외된 서민-약자-비통한 자들의 다른 이름이다. 해고 노동자, 동일 노동을 하면서도 차별받는 비정규직 노동자와 여성, 유령 취급을 받는 청소노동자, 철거민, 미래를 상실한 청년이다. 이는 노동 (중심) 개념의 시대적 확장이며, 재구성에 다름 아니다. 혹은 노동의 본래적 의미의 복원이다.

⑦ 이와 관련 그가 헌법 공부를 했다는 것에 주목해야 한다. 헌법은 사회구성원을 본원적으로 자유롭고 평등한 인간과 시민의 관점에서 바라본다. 헌법은 이러한 관점에 기초하고 있기에 이념과 진영을 떠나 모든 정치사회세력이 바탕하고 있으면서 서로 간에 소통을 가능케 해주는 공통의 인식체계 및 언어이다. 또한 헌법은 -자유권을 중심으로 한 대한민국의 현행 헌법마저도- 보수주의, 자유주의, 사회주의라는 근대 정치이념의 복합적 구성물이다. 노회찬은 이를 자각하고 있었다고 할 수 있다.

⑧ 이에 비추어 노회찬에게 민주노총으로 대표되는 조직노동은 이미 진보정당의 엄연한 구성원이다. 즉, 민주노총과 같은 조직노동이 포괄하고 있지 못한 소외된 노동을 진보정당의 이름으로 함께 지켜낼 '책임 주체'이다. 그가 민주노동당 초기-원내진출 이전-에 '노동 중심성'을 강조했던 것<sup>10)</sup>은 책임 주체로서의 조직노동을 긴급히 확보하기 위한 것이었다.

## 2) 전환의 '정신(에스프리)' 형성: '6411 정신'의 부상과 창조적 계승의 시작

9) 가령 판결이는 보수독점 정당체제-혹은 보수우위양당체제-라는 현실의 변화 필요성을 비유적으로 표현한 것이다.

10) 이는 민주노동당 초기 기획위원장직을 맡아 활동했던 000이 인터뷰를 통해 확인해 준 사항이다.

(1) 한국의 진보정당운동은 제도정치영역으로 진입 성공과 그것의 지속에도 불구하고 -집권 및 제1야당으로의 상승 가능한 정당은 물론-‘실효 정당(relevant party)’으로도 성장하지 못했다. 실효정당이란 연합의 형성과 파괴의 힘을 갖는 정당이다. 또 정치적 효능감을 제공하는 정당이다. 즉, 유권자의 지지가 당의 득표와 의석의 확보 및 증대로, 또 의제와 정책의 투입과 산출로 이어지는 효과를 내는 정당이다.<sup>11)</sup>

① 한국 진보정당의 성장 지체는 구조적-제도적 요인의 영향이 크다. 보수 우위 양당 체제(혹은 보수 일당 우위 양당체제)와 군소 정당의 성장을 제약하는 선거제도 때문이다. 지지정당 결정에서 정책보다는 지역연고를 중시하는 지역주의 정당체제 탓도 크다.

② 이 때문에 노회찬과 진보정당은 선거제도의 개혁에 힘을 기울였다. 2002년 지방선거 때부터 도입-실시된 1인 2표 정당명부제의 도입은 위헌소송을 활용한 노회찬이 주도한 선거제도 개혁 운동에 힘입은 바 크다. 2004년 17대 총선에서 10석을 차지한 민주노동당의 원내진출은 1인2표 정당명부제 도입의 효과가 크게 작용했다.

③ 하지만 이후 한국의 진보정당은 선거제도 변경의 효과에 기댈 수 없었다. 제도변경의 효과를 목격한 기성 거대 정당들이 효과를 낼만큼 선거제도를 변경해주지도 않았지만, 변경했다 해도 21대 총선에서의 ‘위성 정당’ 사태처럼 그것을 자신들에게 유리한 방향으로 악용하는 식으로 대응했기 때문이다. 이는 노무현-이명박-박근혜 정권을 거치면서 기성 거대 양당 간의 지지 경쟁이 지역균열에 이념균열이 중첩되면서 극심해졌기 때문이기도 한데, 이러한 구도에서는 이념적 독자성을 강조하는 군소정당이 독자적으로 성장할 기회 공간이 축소될 수밖에 없다. 심지어 주류 언론은 물론이고, 양대 정당 스스로 상호 간의 반목과 대립을 보수-진보 구도로 칭함에 따라 진보정당의 입지 자체가 한층 더 협소해졌다.

④ 그런 와중에 민주노동당의 분당 이후 한국 진보정당의 조직 성격에 변화가 왔다. 우선 조직노동과의 관계가 이완되었고, 정파연합당 구조가 해체되었다. 민주노동당의 분당에 대해서는 아직도 논자에 따라 평가가 엇갈린다.<sup>12)</sup> 하지만 어떤 평가를 내리느냐보다 더 중요한 것은 다시금 조직노동과 정파연합에 기반한 정당을 만들 수는 없었다는 것이다. 이는 통합진보당의 사태를 통해 분명하게 확인한 바 있다. 따라서 새로운 성격의 진보정당을 만들어야만 했다. 즉, 노동존중 사회로의 전환을 위한 진보정당의 조직적 전환(‘전환을 위한 전환’)을 수행해야 했다.

---

11) 한국의 정당체제의 구조적 특성과 의회정치의 제도적 관행 상 적어도 원내교섭단체가 되어야 실효정당의 위상을 가질 수 있다. 그렇지 않으면 1당과 2당의 의석격차가 진보정당의 의석수보다 적어 캐스팅보트를 쥐고 있어야 한다.

12) 노회찬은 분당에 반대했지만, 분당을 막을 수는 없었다. 관여할 수 있는 당의 공식적 지위와 역할이 없었다. 또 분당파가 작정하고 일찌감치 신당 창당을 구상-실행하고 있기 때문이기도 했다.

⑤ ‘정의당 시기’에 들어 한국의 진보정당은 낡음과 새로움이 병존하면서 때때로 갈등을 겪는 모습을 보였다. 주로 젠더 문제와 정부-여당과의 관계 등을 둘러싸고 그랬다. 이 과정에서 신구 세대 간의 갈등도 나타났다. 이런 중에 2016-2017 촛불집회 국면 후에 치러진 19대 대통령 선거에서 심상정 후보가 역대 최다득표를 얻으며 선전했음에도 불구하고, 문재인 정권 하에서도 약체 군소정당의 지위에 머물러 있었다. 민주평화당과 원내교섭단체를 구성하기도 했다. 하지만 별다른 반향도 효과도 거두지 못했다. 심각한 것은 이 과정에서 삶의 양식의 변화에 직결되는 노동시간 문제(탄근제)나, 플랫폼 노동 등과 같은 문제에 적극적인 개입과 대응을 하지 못했다는 데에 있다. 당 지도부의 발언과 대변인 논평 등이 있었지만 이 역시 반향을 일으키지 못했다. 노동존중의 기치 하에 여론과 집합행동을 조직하지 못했다.

(2) 노회찬의 죽음은 바로 이런 상황에서 일어났다. 노회찬의 죽음이 한국 진보정당에게 끼친 영향은 막대하다. 대중적 인지도와 신뢰가 높은 진보정당의 대표적 정치인이자 리더였기 때문이다.

① 그는 분명 리더였다. 지위와 역할, 관계를 감안할 때 그렇다. 하지만 그는 영웅이 아니었다. 그는 ‘도도한 반영웅주의자’였다. 노동자와 서민을 영웅의 관점에서 바라보지 않았다. 진보정당을 함께 했던 활동가들도 추종자가 아닌 동지로 보았다. 그는 진보정당 건설과 활동을 주도한 독보적 존재였다. 그러나 당을 권력과 지위를 획득하기 위해 사유화하지 않았다. 오히려 그리 할 수 없는 동지적 관계를 맺었다.<sup>13)</sup>

② 노회찬을 “국회의원이었다”는 차원에서 조명하는 것은 제한적이다. 이는 그의 정치가 의회-선거 정치의 울타리에 가둬 놓을 수 없는 한국 현대사의 거시-구조적 흐름 속에서 만들어지고 실행되었기 때문이기도 하다. 따라서 그의 정치는 특정 시기의 개별 정치인의 권력과 지위 획득을 위한 전략과 전술이라는 양상한 개념으로 이해할 수 있는 성질의 것도 아니다. 가령 노회찬은 20대 총선 때 지역구를 옮겨 창원에서 출마한 것에 대해 ‘고향이 어디냐’는 식으로 상대 후보가 시비를 걸어오자 이렇게 답했다. “노동자 서민의 땀과 눈물과 애환이 서려 있는 곳, 그 곳이 나의 고향입니다.”

③ 노회찬 정치에 대한 고찰은 개인-퍼스널리티-차원에서의 조명이 아니어야 한다. 즉, 그의 정치에 대한 고찰은 한국 진보정당의 역사적 궤적 속에서만 제대로 이루어질 수 있다.

13) 다만 진보정당 역시 정당인 한에서 활동가와 당원들에게 참여를 위한 인센티브를 제공해주어야 했다. 그런데 이를 원활하게 하는 것이 바로 수직적 자원 배분 체계이다. 하지만 한국의 진보정당은 자원의 취약함 때문이기도 하지만, 동지적 관계의 수평적 구조 때문에도 인센티브의 제공이 원활치 않았다는 문제를 가졌다.



(3) 그림에도 불구하고 노회찬의 죽음은 그 의미가 매우 특별하다. 그것의 의외성 혹은 비극성 때문이 아니다. 충격적인 그의 최후의 특별함은 한국정치의-적어도 진보정치의-미래를 추동하는 ‘거듭남의 힘’에서 연유한다.

① 이는 죽음에 대한 미화가 아니다. 그를 비극적 죽음으로 몰고 간 정치사회적 현실이 낳은 역설에 대한 감지이고, 그 역설을 낳은 정치사회적 현실에 대한 극복의 의지이다. 그리고 그 의지가 발현된 새로운 현실에 대한 수궁이고 포용이다.

② 거듭남의 힘은 그가 줄곧 수행했고 절실하게 외쳤던 ‘호민(관) 정신’에서 나온다. 그의 죽음으로 다시 조명 받고 있는 ‘6411 정신’이 바로 그것이다. 6411 정신은 인간적 존엄성의 구현이라는 헌법적 가치에 바탕한 것이라는 점에서, 그리고 노동존중이라는 진보정당 본연의 역할을 담고 있다는 점에서, 또 유령 취급을 받으며 살아가고 있는 서민의 애환을 생생하게 보여주고 있다는 점에서 이념적이고, 현실적이며, 실천적이다. 그래서 진보적이다.

(4) 한국의 진보정당은 사회민주주의와 같은 해외에서 수입된 이름이 아닌, 6411 정신이라는 노동존중의 정치에 붙일 자신만의 이름을 갖게 되었다. 이를 통해서 구조적 한계에 한층 더 빠져든 진보정당의 활로를 다시금 개척할 수 있을 것이며, 당내의 신구 갈등을 해소할 수도 있을 것이다. 또 새로이 성장하고 등장한 활동가와 지도부가 당의 미래를 설계하고, 새로운 의제와 담론과 정책이 무엇을 지향해야 하는지 안내해 줄 것이다.

#### 4. 전태일과 노회찬

(1) 노회찬의 ‘죽음 이후의 삶’은 전태일과 닮았다. 노동존중의 정신을 남겨 놓았다는 점에서, 또 거듭남의 힘을 선사했다는 점에서. 그들의 멈춤은 남겨진 자들이 주위를 둘러보고 귀를 기울여 들으며 (노동존중의 사회라는 혹은 그것을 향한) 활로를 모색할 시간을 선사했다.

(2) 노회찬처럼 반독재 민주변혁운동과 진보정당운동에 참여해 그와 같이 활동했던 한 인사는 후배들이 노회찬에게 배워야 할 게 무엇이냐는 물음에 대해 ‘노동존중 사회로의 전환’의 길에서 결코 ‘비켜서지 않은 것’이라고 했다. 당 노선을 둘러싼 노선의 차이에도 불구하고 자신 역시 그것을 배웠다고 했다.

(3) 다시 강조하건데, 노동존중의 사회는 정치를 통해서만 가능하다. 인간과 시민의 기본적 권리를 보장하는 공동체 질서의 구성을 위한 실천이 바로 정치이기 때문이다.

이러한 관점으로 정치개념을 복원하고자 할 때, 필수적으로 검토해야 할 것이 바로 노회찬과 진보정당의 실천이다. 노회찬과 진보정당은 전태일이 생전에 원했던 ‘대학생 친구’이다.

(4) 노회찬과 진보정당은 분명 한계를 지녔다. 정의당 시절의 노회찬과 진보정당, 특히 20대 국회와 2016-2017년 촛불집회 이후에는 사실상 ‘원내정치인과 정당’에 가까웠다. 원내대표직을 맡았던 탓이 컸다. 또 사회운동이 미조직 대중 주도로 이루어지는 시대 변화 탓도 있다.<sup>14)</sup> 하지만 정치의 본래적 의미에서 볼 때, 또 노회찬과 진보정당이 추구하던 정치의 관점에서 볼 때 ‘반쪽짜리 정치’였음을 부정할 수 없다. 노동존중 사회로의 전환을 위해서는 정치의 본래적 의미를 복원하고, 활동의 영역을 확장해야 한다. 즉 ‘사회 속의 정당’이 되어야 한다. 그래서 개별 정치인 홀로 6411 버스를 탈 것이 아니라, 당 차원에서 함께 타보는 그런 정당 실천을 전개해야 한다.

(5) 최근 진보정당의 실천이 눈길을 끈다. 노회찬 재단과 정치학교를 중심으로 6411 정신이 시민들과 조우하고 있는 현실, 그리고 정의당에서 노회찬 정신을 잇겠다는 새로운 지도부가 등장하고, 중대재해기업 처벌법의 제정을 다시 시도하고 재벌대기업의 기술탈취를 고발한 것, 또 기초자산과 균형발전을 위한 농촌지원 활성화 등의 새로운 의제 설정 등의 실천이 그것이다. 이러한 실천이 노동존중 사회로의 전환을 가능케 하는 성과를 낳길 기대해본다.

---

14) 정의당마저도 정책위원회가 당사가 아닌 원내에 들어가 있다. 이런 진보정당의 ‘원내정당화’ 현상의 원인에 대한 보다 체계적인 분석이 필요할 것으로 보인다.

## 봉제노동의 현실과 공제회를 통한 조직화 방안

### 1. 문제의식

“다락 한 칸에 베니어판을 치고 기숙사로 썼다. 아침 8시부터 새벽 3~4시까지 일하고 베니어판 뒤로 가 잤다. 밥도 공장 안에서 먹었다. 일요일에 공장 밖으로 나가지 못하게 관리자들이 망을 봤다.”<sup>16)</sup> 나이 어린 여성 봉제노동자들은 그렇게 일을 하였다. 결혼하고 아이도 낳았다. 애들만큼은 대학을 보내고 싶었다. “밤 12시쯤 퇴근해 다음 날 식구들이 먹을 밥을 했다. 새벽 3시에 자고 아침 6시 30분쯤 일어났다. 큰 애 7살까지는 친정에서 맡아줬는데 그 이후엔 아이들끼리 내가 퇴근할 때까지 집을 지켰다. 다들 그렇게 사는 줄 알았다.” 그 아이들도 이제는 다 컸다. 그러면 좀 더 살림이 나아졌을까? “한 동료는 밥을 5분 만에 먹었다. 예전에 2분 만에 먹는 동료도 봤다. 국에 밥을 말아 마신다. 우리는 모두 ‘객공’, 만든 옷 별 수대로 임금을 받으니까 밥 먹는 시간도 아까워들 한다.” 여전히 삶은 팍팍하다. 그렇지만 “봉제는 내 기술이고, 이 일을 하게 된 걸 후회하지 않는다. 다만 동료들끼리 점심 먹고 30분 정도 같이 커피 마실 여유가 있었으면 좋겠다.”

화려한 패션의류의 이면에는 골목안 주택가 좁은 공간에서 켜켜이 쌓이는 실면지를 들이키며 일을 하는 봉제노동자들의 보이지 않는 노동이 있다. 저임금 노동력으로 수출산업을 지탱했던 그들의 삶은 지금도 그다지 나아진 게 없다. 30년 이상을 재봉틀 하나로 일해 왔지만, 고용보험도 산재보험도 그들에게는 아무런 혜택을 줄 수 없는 제도이다. 패션의류산업의 경쟁력을 강화시키기 위한 여러 가지 사업들이 발표되지만, 유통시장 중심의 구상을 벗어나지 않는다. 오랜 경험으로 신기에 가까운 손기술을 가지고 있지만, 나이는 들어가는데 새로 유입되는 세대는 없어 자연스럽게 기술이 사장되어 갈 형편이다.

현실의 봉제노동이 우리에게 던지는 의미는 여러 가지다. 먼저 평생을 한가지로 노동해 온 노동자의 삶이 사회적으로 어떻게 지지되고 보장받는가이다. 봉제노동자의 삶과 노동현실을 통해 우리 사회의 공정과 정의의 수준을 파악할 수 있으며, 이를 통해 우리 사회가 해결해야 할 과제를 찾아낼 수 있다. 봉제노동이 던지는 두 번째 의미는

15) 현) 노회찬재단 사무총장, 봉제인공제회 이사

16) ‘투명노동자’의 목소리를 듣기 위하여 노회찬재단에서 진행한 ‘6411프로젝트’를 한겨레21이 [전태일 기획]으로 담았다. 김소민 작가의 봉제인노동자의 삶과 일상을 담은 글에서 인용하였다.

산업의 측면에서 찾을 수 있다. 봉제업은 전형적인 도심제조업이다. 서울에서는 주요 4개 도심제조업(봉제, 인쇄, 기계금속, 제화) 중 가장 큰 비중을 차지하고 있다. 정부는 혁신성장의 핵심으로 도심제조업을 꼽고 있지만, 과연 그 업종에 종사하고 있는 노동자의 삶의 질은 어느 정도로 고려되고 있는지는 의문이다. 도심제조업이 성장의 기반을 갖추기 위해서는 장인 기술이 유지되고 전승되어야 한다. 저임금 노동에 기대어 성장할 수 있는 시대는 지났다. 또한 봉제노동의 세대 간 단절을 돌파할 수 있는 대안이 무엇인지도 찾아야 한다. 세 번째 의미는 노동자 간의 연결 또는 연대이다. 분산되고 고립되어 있는 노동이 어떠한 처지에 놓여있는지를 파악하고, 이들을 묶어 낼 수 있는 방법이 무엇인지에 대한 탐구가 필요하다.

이 글은 봉제노동의 현실과 가능성을 통해 봉제노동이 던지는 세 가지 의미를 찾아보기 위한 의도를 가지고 있다. 그리고 그 열쇠의 하나로서 노동공제회가 그 의미를 얼마만큼 충족시킬 수 있는지에 대해서도 살펴보고자 한다.

## 2. 봉제노동의 현실

이 장에서는 봉제노동의 현실을 봉제산업의 현실과 봉제노동자의 현실로 나누어 살펴보고자 한다. 전자는 도심제조업으로서의 봉제산업을 활성화시키기 위한 과제를 도출하기 위한 작업의 일환이고, 후자는 봉제노동자의 열악한 노동조건을 개선할 수 있는 방안을 찾기 위한 분석작업이다.

### (1) 봉제업 현황

#### ○ 높은 인력의존도

우리나라의 패션의류산업은 인력의존도가 높다. 10억 원의 매출액을 만들어내는데 필요한 종사자 수는 2016년 현재 기준으로 5.4명이다. 이는 제조업 전체 평균 2.4명에 비해 2.3배 많은 수치이다. 이로 인해 패션의류산업은 인건비 지출도 많은 비율을 차지하고 있다. 2017년 기준으로 매출액 대비 인건비 비율은 32.6%에 달해 제조업 전체 평균 10.4%보다 세 배나 높은 수준이다.

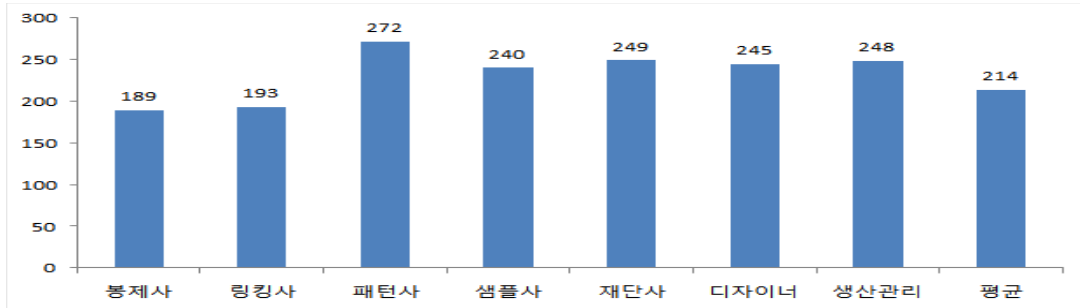
#### ○ 낮은 임금 수준

이처럼 인력의존도가 높은 산업이지만 임금 수준은 다른 산업에 비해 매우 낮다. 10인 이상 사업체를 기준으로 패션의류산업의 월평균 임금은 2010년 174만원에서 2016년 현재 214만원으로 높아졌지만, 이는 제조업 평균 348만원에 비하면 61% 수준에 불과하다. 1인 이상 전 사업체를 대상으로 하면 2015년 현재 183만원으로 제조

업 평균 363만원의 절반에 불과한 수준이다.

<그림 3> 패션의류 업체들의 직종별 월평균 임금 현황

(단위: 만원/월평균)



자료: 산업통상자원부·한국의류산업협회(2017.10), 의류업체 실태조사

### ○ 종사자의 고령화

우리나라 패션의류산업 종사자는 연령대가 상당히 높다. 봉제사와 링킹사(사시사)는 50대 이상이 전체의 각각 82.2% 및 80.2%를 차지하고 있다. 60대 이상도 각각 20.5% 및 31.9%에 달한다. 봉제업에는 10대 때부터 봉제를 시작하여 30년, 40년 이상 이 일에 종사하고 있는 사람들이 많다. 재단사, 패턴사 및 샘플사의 경우에도 50대 이상이 전체의 각각 68.7%, 52.9% 및 52.5%를 차지하고 있다.

반면 디자이너는 30대 이하가 전체의 66.1%로 차지하여 젊은 인력들이 많이 포진하고 있다. 패턴사의 경우 최근 이탈리아 등지에서 교육을 받은 기술자들의 국내 취업이 늘어나고 있는 가운데 국내의 젊은 층들도 패턴사에 지원하는 경우가 늘어나고 있다.

<표 1> 패션 의류업체 직종별 연령대별 종사자 비율 (단위: %)

	20대 이하	30대	40대	50대	60대 이상
봉제사	0.7	2.5	14.6	61.7	20.5
링킹사	1.6	4.4	13.7	48.4	31.9
패턴사	6.5	18.5	22.1	38.8	14.1
샘플사	0.8	14.6	32.1	40.3	12.2
재단사	1.4	5.9	24.0	55.3	13.4
디자이너	18.8	47.3	25.8	7.3	0.8

자료: 산업통상자원부·한국의류산업협회(2017.10), 의류업체 실태조사

## ○ 영세한 규모와 열악한 작업장 환경

2017년 사업체기초통계조사에서 10차 한국표준산업분류(KSIC)에 따른 'C14. 의복, 의복액세서리 및 모피제품 제조업'에 해당하는 사업체는 전국에서 25,118개에 이른다. 종사자수는 140,164명으로 조사되고 있다.

종사자 10인 미만의 소공인 사업체 비중이 2006년 87.4%에서 2016년 현재 90.6%로 상승하였다. 반면 종사자 50명 이상의 사업체 비중은 2006년 1.3%에서 2016년 현재 0.9%로 하락하였다. 업체들이 높은 임금 부담 및 생산인력 조달의 어려움 때문에 인력 감축을 통한 구조조정을 지속적으로 추진하면서 영세 소공인 업체 위주로 재편되었다.

작업장은 임대료가 싼 지하공간에 많이 위치해 있고, 공간도 비좁아 작업환경이 매우 열악하다. 사업장 전체의 28.6%가 지하 공간에 위치하고 있으며, 2층 이상이 43.3%, 그리고 1층이 28.1%를 차지하고 있다. 서울시의 경우 사업장 전체의 34.6%가 지하 공간에 위치하고 있다. 사업장 규모는 50평 미만이 전체의 79.2%에 달한다.

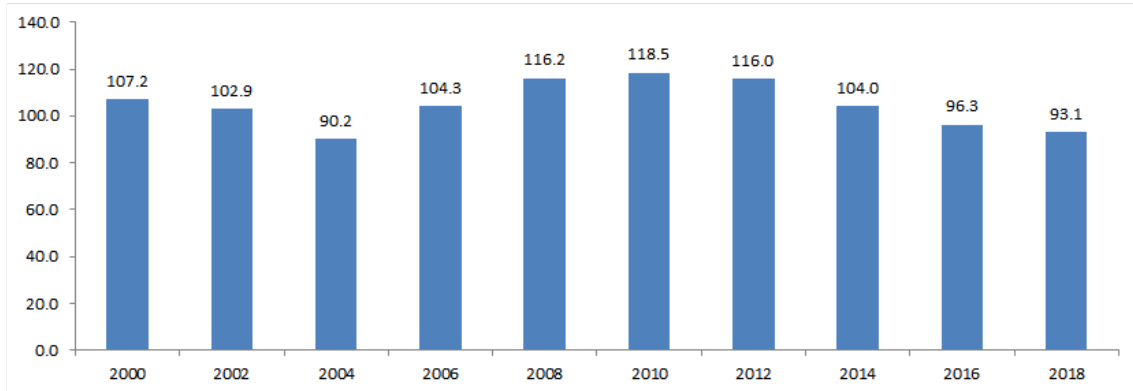
## ○ 업체의 짧은 업력

봉제의류산업은 1960~70년대 우리나라 최대의 수출품목이었으나, 1970년대 이후 중화학공업 육성 정책, 경쟁국의 부상, 국내 생산비 상승에 따른 경쟁력 저하로 수출이 격감하고 내수산업으로 전환되었다. 그래서 역사가 오래된 산업임에도 불구하고 현재 운영되고 있는 업체들의 업력은 짧다. 2010년 이후 설립된 업체가 전체의 30.7%에 달하고, 2001~2010년 설립된 업체도 40.4%에 달한다. 공장을 설립하는 데 비용이 적게 들기 때문에 패션 제조 기술자들이 명예퇴직을 하거나 기업이 폐업할 경우 자영업자로 공장을 쉽게 차릴 수 있는 점도 요인으로 작용하고 있다. 한편 최근 패턴업체들의 창업이 많은 것은 명예퇴직한 패턴사들의 창업이 늘고 있는 가운데 젊은 층의 진입도 늘어나고 있기 때문이다.

## ○ 생산지수의 하락

<그림 2>는 의복, 의복액세서리 및 모피제품 제조업 생산지수 추이를 나타내고 있다. 2015년을 100으로 하였을 때 각 연도의 상대적인 생산량을 보여준다. 2004년도에 생산량이 줄었다가 그 이후 다시 증가하는 추세를 보였으나, 2010년을 기점으로 다시 하락하는 모습을 보여주고 있다.

<그림 4> 패션의류산업 생산지수 추이(전국)



자료: 통계청, 광공업생산지수(2015=100)

### ○ 고용감소

패션의류산업의 종사자 수는 2014년 이후 국내외 수요 위축에 따른 생산 부진으로 감소세가 계속되고 있다. 2010년에 비해 사업체수는 늘어났지만, 종사자 수는 감소하여 업체의 영세성이 심화되고 있음을 알 수 있다.

우리나라의 패션의류산업은 여성인력의 비중이 절대적으로 높다. 한국의료산업협회(2017)의 실태조사 결과에 따르면 여성인력이 59.1%를 차지하고 있다. 이는 제조업 전체 종사자 중에서 여성이 차지하는 비율이 19.6%인 것에 비하면 아주 높은 수치이다. 그러나 실제 봉제 사업장에서는 통계수치와는 다르게 여성 패턴사나 재단사가 많지 않다. 외국인 근로자는 전체의 1.4%에 불과하여 대부분 내국인을 고용하고 있다.

또한 봉제기업은 자체 고용한 인력 외에 협력업체 또는 객공, 일용직 노동자를 활용하고 있다. 객공은 기업체에서 퇴직금 등 자체고용의 경우에 생기는 부담을 덜기 위해 옷 생산단위당 임가공료를 지급하는 방식으로 고용한 임시 직공이다.

<표 2> 패션의류산업 성별 종사자수 비중 (단위: %)

	종사자수	성별비중		내외국인 비중	
		남성	여성	내국인	외국인
의류봉제	23,868	36.2	63.8	98.5	1.5
프로모션	2,292	46.7	53.3	99.8	0.2
샘플	924	41.1	58.9	99.8	0.2
패턴	423	46.8	53.2	99.8	0.2
재단전문	222	63.5	36.5	100.0	0.0
마무리/완성	437	48.3	51.7	96.1	3.9

## ○ 낮은 생산성과 수익률

국내 패션의류산업은 제조업 평균과 비교해 성장성, 수익성, 안전성이 모두 낮은 수준이다. 패션의류산업의 매출액 순이익률은 제조업 평균과 비교했을 때 현저하게 낮은 수치를 보여주고 있다.

생산성도 매우 낮은 수준이다. 부가가치율은 2009년 23.4%에서 2017년 19.9%로 하락하였다. 제조업 평균 26.5와 비교하면 6.6%포인트 낮은 수준이다. 제조업이 2011년 저점을 기록한 후 다시 빠르게 상승하고 있는 모습과 비교하면, 패션의류산업은 영업이익을 개선하지 못하면서 하락세를 지속하고 있다.

<표 3> 패션의류산업 기업경영 지표 (단위: %)

		의류(전체)			의류(중소기업)			제조업(전체)		
		2015	2015	2017	2015	2016	2017	2015	2016	2017
성장성	매출액증가율	4.10	-0.34	1.70	1.87	0.55	1.46	-2.82	-0.55	9.01
	총자산증가율	8.34	2.70	3.55	5.74	4.45	2.74	4.04	5.07	6.49
	자기자본증가율	7.52	6.22	5.36	8.11	9.07	3.97	5.94	7.49	8.92
수익성	매출액영업이익률	4.46	3.89	3.74	3.11	2.75	2.50	5.18	5.99	7.59
	매출액순이익률	2.04	1.67	1.95	1.48	1.07	0.21	3.88	4.75	6.25
	금융비용부담률	1.00	0.97	0.94	0.84	0.81	0.78	0.96	0.94	0.83
	이자보상비율	447.1	402.0	397.2	376.1	640.8	319.8	539.8	640.8	914.3
안전성	자기자본비율	46.7	48.5	48.9	39.8	41.7	42.2	54.0	55.5	56.5
	유동비율	145.9	144.8	144.2	140.4	147.2	149.2	136.0	137.7	138.8
	부채비율	114.1	106.0	104.7	151.3	139.8	136.9	85.3	80.2	77.0
생산성	부가가치율	20.8	20.1	19.9	20.6	20.3	19.8	24.0	25.6	26.5

자료: 한국은행 「2017년 기업경영분석」

주: 이자보상비율=영업이익/이자비용, 유동비율=유동자산/유동부채

부가가치에서 인건비가 차지하는 비중이 다른 제조업체들보다 상당히 높다. 패션의류산업 중소기업의 경우 71.6%에 달해 제조업 전체 평균 47.2%보다 25% 포인트 가량 더 높다. 반면 영업잉여의 경우 제조업 전체에 비해 절반 수준에도 미치지 못한다. 한편 감가상각비의 경우에는 제조업에 비해 40%의 수준에 불과하여 패션의류산업은 시설보다는 인력에 더욱 많이 의존하고 있음을 간접적으로 확인할 수 있다.

<표 4> 부가가치 구성 비율 (단위: %)

	의류(전체)			의류(중소기업)			제조업(전체)		
	2015	2016	2017	2015	2016	2017	2015	2016	2017
영업잉여	24.42	21.66	21.56	16.84	14.75	13.76	21.71	24.35	30.93
인건비	58.82	60.95	61.68	68.75	70.45	71.61	52.82	51.36	47.22
금융비용	6.77	6.86	6.79	5.63	5.52	5.47	4.66	4.29	3.70
조세공과	2.10	2.25	2.19	2.22	2.51	2.44	1.62	1.58	1.51
감가상각비	7.89	8.27	7.77	6.56	6.77	6.71	19.19	18.41	16.63

자료: 한국은행 「2017년 기업경영분석」



## (2) 봉제 노동자들의 삶

### ○ 봉제노동자의 현실

봉제 노동자들의 삶은 대단히 고단하다. 성수기에는 새벽에 나와서 밤 11시 넘어까지 일을 하는 경우도 많으며, 작업의 특성상 근골격계 질환이 많이 발생한다. 하지만 산재가입률도 낮고, 또 산재에 가입했다 하더라도 대부분 개인적으로 질병을 해결한다.

성수기와 비수기의 구별이 뚜렷하여, 비수기에는 수입이 전혀 없이 지내야 하는 경우도 많다. 최근에는 비수기가 점점 더 늘어나는 모습을 보여주고 있다. 일감이 많지 않은 시기에는 낮은 공임으로 주문을 해도 울며 겨자 먹기로 일감을 맡지 않을 수 없다. 이러한 사정은 영세업체들 사이에 협력보다는 경쟁을 더욱 부추기게 되며, 열심히 일을 해도 실제로 남는 것은 거의 없어 시설에 대한 투자는 엄두도 내지 못하게 만든다.

보통 일은 전날 저녁이나 당일 새벽에 정해진 물량을 만들어 달라는 주문에 따라 이루어진다. 의복 하나당 제작 주문량이 많지 않으며, 하루에 네다섯 번 종류를 바꾸어 제작하는 경우도 있다. 숙련된 재단사, 봉제사가 아니면 감당할 수 없는 일이다.

### ○ 객공제도

봉제산업의 노동시스템을 이해하기 위해서는 객공제도를 알아야 한다. 객공은 특정 사업장에 종속되지 않고, 작업 당 정해진 단가에 따라 만들어진 제품의 수에 따라 보수를 받는 노동자를 말한다. 요즘에는 일당으로 받는 일당 노동자들도 많이 늘고 있다. 객공에는 재단사, 미싱사, 아이롱사, 마도매, 보조 등이 있다. 동대문 시장과 남대문 시장에서 팔리는 옷을 주로 생산한다. 팀장이 리더가 되어 재단사, 미싱사 등을 팀원으로 두고 있다. 옷 주문을 받으면 밤을 새워서라도 신속하게 일을 마친다. 동대문 패션타운에서는 주문에서 납품, 수출에 이르기까지 일주일 이내에 마칠 수 있는데 (이를 '단납'이라고 한다), 기계가 그 일을 신속하게 하는 것이 아니라 바로 숙련된 객공들이 그 일을 해 낸다.

봉제공장 사업주 입장에서는 직원을 정규직으로 둘 경우 퇴직금과 4대 보험의 부담이 있고, 또 비수기에 노동자들에게 월급을 주는 것이 부담스러워 객공이나 일당노동자들을 사용하고 있다. 객공들은 성수기에는 하루 종일 일을 해서 200~400만원 벌지만, 비수기에는 수입이 아예 없는 상태로 지내게 된다. 예전에는 비수기 때에도 성수기에 필요한 옷을 미리 만들어 놓기도 했지만, 1997년 경제위기 이후에는 그런 일감들이 아예 없다고 한다.

성수기, 비수기가 뚜렷해지면서 작업 단가도 오르지 않고 있다. 일감을 따는 일이 어렵기 때문에 봉제업체들 간의 경쟁도 심해진다. 시장 상인들이 납품 단가를 낮추어 부르면 울며 겨자 먹기로 그 요구에 따르지 않을 수 없다. 패션사업에 새롭게 진입하는 정보에 빠른 젊은 층들은 봉제공장들의 단가를 데이터화하여 단가를 낮추어 부르고 있는 형편이어서 작업 단가가 더욱 낮아진다고 한다.

객공제로 인해 수십 년간 한 가지 일만 하며 쌓아온 노동자들의 작업 기술 및 능력을 사업체에 축적하지 못하는 문제점도 있다. 성수기에 주문량이 많더라도 객공들의 수를 늘리거나 손놀림을 더 빠르게 하는 방법으로 해결한다. 주문이 안정적이면 고가의 기계를 들여놓을 수도 있겠지만, 주문량이 불안정하기 때문에 비싼 기계는 들여놓을 엄두를 내지 못한다. 들여놓은 기계는 비수기에는 비좁은 사업장의 공간만 차지하고 있을 뿐이어서 차라리 객공들에게 의존하는 것이 더 효율적이다. 문제는 숙련된 객공 기술자들이 고령화되고 있어서, 이 세대들이 일을 할 수 없는 때가 오면 더 이상 봉제업 자체를 유지하기 어렵게 될 가능성이 높다. 디자이너로 패션산업에 진출하는 젊은 세대들은 있지만 재단사나 봉제사와 같은 고된 일에는 거의 들어오지 않기 때문에 현재의 숙련 경쟁력을 계속 유지하기가 어렵다.

#### ○ 봉제사업주들의 어려움

봉제 영세 사업주들은 노동자들보다 자신들의 삶이 더욱 힘들다고 하소연한다. 일감을 받아오고 또 납품하는 일까지 하다보면 노동자들보다 더욱 오랜 시간을 일을 해야 하고, 또한 월급을 주는 입장이기 때문에 그만큼 책임부담이 크다는 것이다.

봉제업은 사업체를 설립하기가 상대적으로 수월하다. 큰 규모의 자본이 필요하지 않기 때문이다. 그러다 보니 사업체 수가 많고, 사업주 간의 일감 경쟁이 치열하다. 어떻게든 일감을 받기 위하여 경쟁을 해야 하다 보니 지나치게 낮은 단가에도 울며 겨자 먹기로 일을 할 수 밖에 없다. 성수기는 그나마 낮지만, 비수기의 경우에는 심각한 지경이다.

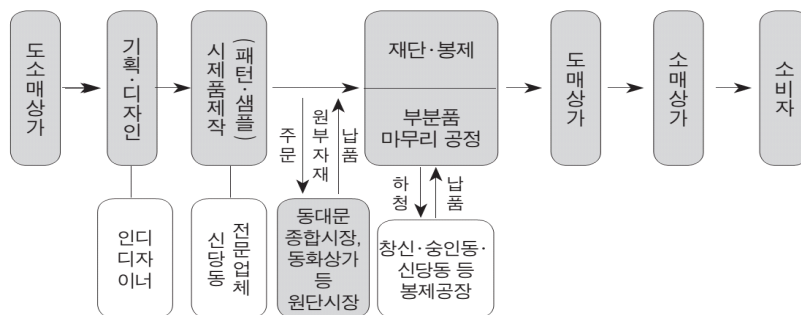
공정한 단가를 받기 위해서는 사업주 간에 연대를 해야 하는데, 서로 경쟁하는 관계이다 보니 협력관계를 형성하는 것이 어렵다. 몇몇 협동조합을 만들어 사업비 지원 신청을 하는 경우가 있긴 하지만, 일에 매여 있는 상황이기 때문에 오래 지속하기가 어렵다. 어느 한 사람이 나서서 책임을 지고 일을 떠맡아야 하는데, 책임을 질 정도로 시간을 낼 수 있는 사람이 없다. 그러나 비록 스스로 나설 처지는 되지 못하지만, 누군가가 그런 일을 해 줄 수 있는 사람이나 단체가 있다고 한다면 크게 도움이 될 것이라고 한다.

정부나 지자체의 지원 방식에 대한 문제의식도 상당하다. 한때 공장 시설을 현대화하기 위한 작업 시설 설치에 대한 지원이 있었는데 비싼 돈이 들어갔음에도 불구하고 실제로는 돈만 없앤 꼴이 되었다. 비싼 기계를 들였지만, 성수기와 비수기가 뚜렷하기 때문에 그 기계를 계속 사용할 수 없어 좁은 공장에서 공간만 차지하고 있는 상황이 되었다. 성수기라 하더라도 그만한 기계를 돌릴 만큼의 물량이 있는 것은 아니어서 오히려 작업을 하는데 걸리적거리는 경우가 많다. 작업시설에 대한 지원을 하려면 꼭 필요한 기계를 지원해야 한다고 강조한다. 비싼 기계일 필요도 없고 아이디어를 내어 적절하게 활용할 수 있는 기계를 만들어 지원해야 한다. 작업장에서 일을 하는 사람의 입장에서 필요한 기계를 기술자들이 만들어 널리 사용될 수 있도록 해야 한다.

### (3) 봉제 노동자들의 삶의 개선을 위해 필요한 제도

<그림 3>은 패션의류산업의 물류·유통경로를 나타내고 있다. 이 경로도는 시장 수요를 중심으로 그 흐름이 정리되어 있다. 그러나 제품의 유통이라는 관점에서 보면 봉제는 생산의 핵심적인 기반을 차지한다.

<그림 5> 동대문 패션산업 집적화 및 물류·유통 경로



자료: 박훈(2017) 「동대문 패션시장 구조고도화 전략」, 산업연구원

패션의류산업이 발전하기 위해서는 생산단계에서 제품의 질이 확보되어야 한다. 유통을 중심으로 사고하면, 제품 판매를 위해 제조단가를 최대한 낮추어야 한다는 논리가 작동한다. 제조단가가 높다 싶으면 외국의 값싼 제품을 들여와 판매한다. 이런 논리가 작동하면 제품의 생산 기반은 별로 중요하게 취급되지 못하고, 결국 생산기반이 파괴되는 결과가 된다.

한국은 한류가 형성될 정도로 문화적으로 유리한 위치에 있음에도 불구하고, 패션의류산업에서만은 그러지 못하는데, 이 분야에서 창의적인 작업이 이루어지지 않기 때문이다. 패션의류는 창의성이 필요한 대표적인 분야이다. 외국의 패션의류가 발달한 지역을 살펴보면, 디자이너와 봉제제조업이 한 지역에 공존하고 있어 창의성이 쉽게 실현될 수 있는 구조를 갖추고 있다. 우리나라의 경우 패턴, 샘플, 봉제가 도심제조업

으로 밀집해 있어, 최소한 제조 기반은 갖추고 있다. 하지만 봉제인구의 고령화로 이러한 기술이 계승되지 못하고 사라질 가능성이 있기 때문에 도심제조업의 혁신성장을 위해서도 봉제노동에 그 가치를 인정받을 수 있도록 제도 마련과 특별한 지원이 필요하다.

앞서 살펴보았듯이 봉제노동은 객공이 절대 다수를 차지하고 있어 사회보험의 사각지대에 놓여있다. 노동자에게 고유한 사회보험인 고용·산재보험도 대부분의 봉제노동자들이 가입되어 있지 않다. 코로나19 위기에 취약한 노동자들에 대한 지원이 있었지만, 봉제노동자들은 근로계약에 따른 급여를 받는 처지가 아니어서 그 혜택을 받을 수도 없었다. 플랫폼노동자들의 경우 플랫폼 제공업체들에게 사용자성을 부가해야 한다는 논의가 있지만, 봉제노동의 경우 업체의 영세성 때문에 사용자성에 대한 논의는 또 다른 방식이 논의될 필요가 있다.

이러한 문제의식과 논의들에서 당사자 주체들의 목소리가 핵심적인 지위를 차지하여야 한다. 시혜적 방식의 정책은 지속성과 일관성을 담보하기 어렵다. 당사자들이 교섭의 주체가 되어 적극적으로 사업을 제안해야 한다. 그러나 전통적인 방식의 노동조합 결성은 쉽지 않은 과제가 되어 있다. 지역노조 결성도 하나의 대안이 될 수 있지만, 봉제노동자들이 워낙 분산되어 존재하고 있고 영세업체를 상대로 교섭과 투쟁을 하는 것이 실익이 없을 수 있다. 공제회를 품은 노동조합 구상은 그러한 고민 속에서 탄생하였다.

### **3. 공제회를 품은 노동조합**

#### **○ 공제회를 품은 노동조합 구상**

봉제업의 노동시장구조로 인해 봉제노동자들을 전통적인 형태의 노동조합으로 조직하는 작업이 만만하지 않다. 먼저 단위사업장으로 봉제 노동자를 조직하는 것은 어렵다. 대부분의 봉제노동자들이 객공으로 일을 하기 때문에 사업장 단위로는 노동조합법 상의 노동자성에 대한 확인을 받기 쉽지 않다. 봉제노동자는 출발부터 단위 사업장을 뛰어넘는 방식으로 조직을 해야 한다. 둘째, 봉제 밀집 지역이 있기는 하나 봉제업체의 영세성으로 인해 대부분의 노동자들이 고립적으로 일을 하고 있다. 서로 교류가 거의 없이 일을 하고 있어 만남의 계기를 만들어내기가 쉽지 않다. 수공업적인 방식으로는 조직화가 어렵다. 셋째, 시장에서의 단가인하 압박에다 봉제업체 서로 간의 경쟁으로 수익구조가 열악하다. 사업장내의 노사 간의 다툼을 통해 노동 생활의 질을 향상하는 것이 어려운 구조다. 불공정 단가를 정상적으로 되돌리기 위한 노동자와 사용자 간의 공동의 노력이 우선적으로 필요하다.

이러한 인식에 따라 지금까지 시도해 보지 않았던 공제회를 매개로 한 노동조합 조직화 방식을 사용하여 분산된 봉제노동자의 조직화를 추진하게 되었다. 공제는 노동조합의 조합원 복리사업의 하나이지만, 고용·산재보험도 가입할 수 없는 봉제노동자의 경우 공제기능 자체가 조직화의 동력이 될 수 있다고 본 것이다. 화학섬유식품노조, 서울노동권익센터, 전태일재단을 포함한 여러 단체가 2017년 봉제공동사업단을 구성하고 공제회를 통한 노조 조직화를 시작하였다.

### ○ 화섬식품노조 서울봉제인지회

2018년 11월 15일 저녁 ‘서울봉제인노동조합’ 창립총회를 위한 1차 회의가 전태일재단에서 열렸다. 창립준비위원인 봉제노동자 13인을 포함해 노조 설립을 지원하는 전태일재단, 서울노동권익센터, 민주노총 화섬식품노조 관계자 6명이 함께 하였다. 창립총회는 11월 27일 종로 파고다타워에서 열렸다. 정식명칭은 전국화학섬유식품노조 서울봉제인지회다.

봉제산업에 종사하는 노동자들의 삶은 전태일 열사가 분신했던 70년대와 크게 달라진 것이 없다. 서울봉제인노조는 창립선언문에서 “전태일정신을 계승하려던 청계피복노조의 역사를, 다시금 한 땀 한 땀 재봉질로 이어가려 서울봉제인노조를 설립한다”고 밝혔다. 청계피복노조가 중단한 사업을 봉제인노조가 이어서 수행하겠다는 의지를 천명한 것이다.

봉제인 노조에는 10인 미만 사업장의 경우 사업주도 가입할 수 있도록 문을 열어 놓았다. 영세사업장의 사업주는 고용한 노동자와 함께 열악한 작업환경에서 일을 같이 하고 있기 때문이다. 따라서 노동조합의 주된 노력은 사업체 내의 임금인상보다는 단가인하 경쟁과 저임금 사슬에서 벗어나지 못하는 구조 자체를 변화시켜내는 역할에 맞추어져야 한다.

또한 도심제조업인 봉제산업을 활성화시키는 과제도 노조의 주된 과제에 포함된다. 산업구조의 변화와 기술혁신에 따른 제조 공정의 변화가 이루어지지 않으면 노동생활의 질도 개선될 가능성이 없기 때문이다.

서울봉제인노조의 교섭상대는 기본적으로 봉제 사용자 단체가 되어야 하겠지만, 도심제조업 활성화와 일자리 창출에 역점을 두어야 할 지방자치단체도 교섭의 대상이다. 특히 정책적 요구사항에 대해서는 노-정 직접교섭과 노-사-정 3자 대화를 적절하게 활용하여야 한다.

노동조합의 활동은 교섭이라는 축과 함께 공제사업을 통한 생활 개선이라는 또 하나의 축을 중심으로 이루어져야 한다. 특히 성수기-비수기가 뚜렷한 봉제산업은 일자리의 안정성이 낮기 때문에 비수기의 생활을 위한 다양한 사업이 필요하다. 공제활동을 통하여 생활상의 안정을 추구하는 역할을 노동조합이 수행해야 한다.

이러한 현실적 요구에 바탕을 두고 서울봉제인지회는 2019년 11월 17일 지회가 창립된 지 1년 만에 봉제인공제회를 창립하였다. 봉제인지회가 봉제인들의 조직화를 통해 공정단가, 공정임금의 실현을 위해 노력한다면, 봉제인공제회는 지회에 참여한 조합원들에게 생활상의 이익을 실현하는 것을 목적으로 활동한다. 봉제인공제회의 실질적인 혜택은 봉제인들이 봉제인지회에 참여할 수 있는 계기가 된다. 역사적으로 상실된 노동조합의 주요한 기능인 공제사업을 부활함으로써 고립되어 흩어져 있는 노동자들을 노동조합으로 묶어 낼 수 있으며, 또한 이렇게 조직된 힘을 바탕으로 봉제노동자들의 열악한 노동환경을 바꾸어 내는 것이 봉제인지회의 목표다.

### ○ 봉제인공제회의 주요 사업

봉제인공제회는 노동조합 귀속성을 분명히 하기 위하여 정관에 화섬식품노조 위원장을 이사장으로 하고, 화섬식품노조 추천 이사 5인, 봉제인지회 추천이사 5인, 전문가 이사 5인으로 이사진을 구성한다. 봉제인공제회는 우선적으로 조합원 대출사업, 적립형공제, 상조서비스를 비롯한 의료·상담·문화 서비스를 실시하고, 조합원 확대에 따라 각종 보험형 공제를 실시하는 것으로 사업계획을 세우고 있다. 보험형 공제는 공제부금 산정에 확률에 기반한 보험수리가 적용되어야 하기 때문에, 대수의 법칙이 작동할 수 있는 상당한 수의 조합원이 있어야 하기 때문이다.

현재 봉제인공제회는 조합원들에게 비수기 생활안정자금으로 3백만원까지, 사업주들에게는 긴급운영자금으로 1천만원까지 대출을 하고 있다. 조합원들은 노동조합 조합비 외에 상호부금으로 매월 5천원씩 납입하고 있다. 공제회는 이 부금을 바탕으로 애경사시 경조비를 지급한다. 한겨레두레협동조합과는 협약을 맺어 매월 1천원씩 조합비에서 공제하여 상 발생시 상조지원을 받고 있다. 이 외에도 조합원들에게 세무상담, 문화서비스 제공 등의 사업을 전개하고 있다.

아직 보험형 공제는 실시하고 있지 않지만 조합원수가 일정 규모가 되면 그 사업도 준비하고 있다. 보험형 공제는 봉제인공제회만으로 역량과 자원의 투입규모가 클 수 있기 때문에 다른 조직의 노동공제회와 연합하여 규모가 있는 노동공제연합을 만들어 나가는 것도 봉제인공제회의 과제가 되어 있다.

## 4. 노동공제란 무엇인가

### (1) 노동공제는 노동자들의 상부상조 사업(조직)

공제는 사고나 질병 등 어려운 일을 당하여 발생하는 경제적인 부담을 개인의 책임으로만 맡기지 않고 회원들 상호간의 서로 돕기 정신으로 부담을 나누기 위해 미리 일정한 금액의 돈을 적립하여 위험에 대비하는 것을 말한다. 서구에서 우애조합과 상호보험은 아주 오랜 역사를 가지고 있는데, 공제부금을 납부하고 필요할 때 급부를 받는 조직으로서 사회적 네트워크의 원형이라 할 수 있다.

유럽에서 공제회는 중세 말 동업자조직인 길드에 그 뿌리를 두고 있다. 사회보장이라는 개념이 없었던 시대였고, 동업자들끼리 보험료를 납부하여 질병 급부, 사망 급부, 유족 보상 등의 기능을 수행하였다. 자본주의의 발달에 따라, 또 다른 한편으로는 구체제의 조직을 와해하려는 정치적 목적에 따라 길드가 사라짐에 따라 공제의 기능은 공제회, 우애조합, 상호보험조합 등과 같은 명칭으로 다양한 형태의 공제조합에서 흡수하였다.

공제조합 또는 상호보험조합의 역할과 위상은 나라별로 다르게 변화하였다. 주주 소유의 상업 보험회사들과의 경쟁은 동일한 부금 정책을 펴왔던 공제조합에게는 큰 위협이 되었다. 민간 보험회사들은 연령과 위험도에 따라 다른 가격 정책을 펴므로써 상대적으로 위험도가 낮은 소비자들을 대상으로 낮은 보험료 정책을 펼쳤다. 공제조합의 동일 부금 정책은 이러한 경쟁에 직면하여 소멸하거나 아니면 부금 정책을 변화시키지 않을 수 없었다.

또한 2차 대전이후 복지국가 건설 시기에 공제조합이 해 왔던 여러 가지 사회보장의 기능들을 국가가 법적인 의무 제도를 설계함으로써 공제조합의 기능이 상당히 축소되었다. 복지국가 시스템의 구체적인 양상은 나라마다 다르게 나타나는데, 예를 들어 프랑스에서는 그 사업의 상당 부분을 연대의 가치를 실현하고 있는 공제조합이 수행하게 되었다. 반면 미국의 경우는 기업체의 사용자가 자금을 지원하는 단체보험 시장이 대세가 되면서 민간보험 사업자 주도의 시장이 되었다. 영국은 공제조합이 상품 정책을 다양화하면서 변신을 시도한 경우이다. 한편 일본의 공제회는 생협법과 노동조합법에 근거하여 공제회가 탄탄한 기반을 가지고 있다.

노동조합이 직접 공제사업을 운영하는 경우는 일본의 전노련공제를 예로 들 수 있다. 렌고에 기반을 두고 있는 전노제는 생협법에 따른 조직으로 운영되고 있지만, 전노련공제는 전노련의 자체 사업의 일환으로 진행되고 있다. 영국의 UIA 상호보험회사처럼 노조 조합원들과 그 가족들을 위해 질 높은 보험을 제공한다는 것을 분명한 목적으로 제시하고 있는 회사들도 있다.

## (2) 우리나라 노동조합 공제의 역사

우리나라 최초의 전국적인 노동단체로 알려진 조선노동공제회는 1920년 4월 11일 창립총회를 열고 회원 678명이 가입한 가운데 출범하였다. 조선노동공제회의 모태는 민족주의 계열과 사회주의 계열의 선진적 지식인들이 활동하던 '조선노동문제연구회'였으며, 발기인총회에 참석한 150명 가운데 100여 명은 인력거부, 지게꾼, 신문배달부와 같은 일용노동자들이었다고 한다(황선자, 최영미, 2013). 조선노동공제회는 대구, 평양, 인천 등 전국에 20여 개 이상의 지회를 두었고, 지회들은 인근 소도시나 면사무소 소재지에 분회를 두기도 하였다(박승옥, 2011).

조선노동공제회는 ① 조선 노동사회의 지식 계발, ② 저축의 장려, ③ 품성의 향상, ④ 위생사상의 향상, ⑤ 환난구제 및 직업의 소개, ⑥ 일반 노동상황의 조사 등 6개 항을 강령으로 채택하였는데 지식인층에 의한 계몽주의 또는 노사협조적 성격이 강하였다(한국민족문화대백과사전).

조선노동공제회는 1920년 8월부터 서울의 인사동·동숭동·숭사동 등에 노동야학을 운영하였고, 9월에는 기관지 『공제』를 발간하였다. 1921년 7월부터는 서울 관수동에 한국 최초의 소비조합상점을 설치하여 노동자들에게 식량과 일용필수품을 공급하였다. 조합원 1인당 5원의 출자금을 5개월 분납하게 하여 공제회원은 모두 조합원이 되게 하였다.

공제회는 설립 1년 만에 회원수가 17,889명으로 급속히 늘어나는 모습을 보였지만, 오래 가지 못하고 1924년에 해산하기에 이른다. 노동조직이 중심이 되지 못하고 개인으로 가입한 지식인, 명망가 중심의 초기적 형태의 조직이었다는 점, 조직의 목적이 상호부조와 계몽적 성격을 가지고 있었는데 사회주의 사상이 보급되면서 노선이 분화되었다는 점이 해산의 배경으로 꼽히고 있다.

원산총파업은 1929년 1월 13일부터 4월 6일까지 전개된 일제 강점기시대 최대의 파업투쟁이었다. 원산총파업의 직접적인 발단은 1928년 9월 문평제유공장 노동자들의 파업이었지만, 조직적으로 투쟁이 진행될 수 있었던 데에는 원산노동연합회의 조직적인 활동이 그 밑바탕이 되었다. 문평제유노동조합의 보고를 받은 원산노련은 긴급집행령을 열어 최저임금제 확립, 8시간 노동제 실시, 악질적인 일본인 감독 파면, 대우 개선, 단체협약권 확립 등을 요구하며 2019년 1월 13일 파업 돌입을 결정하였다. 2월에는 원산노련 산하 24개 노조 조합원 2,200여 명이 참여하는 총파업으로 전개되어 나갔다. 원산 운수회사들과 일본인 자본가들의 집단인 원산상업회의소는 이 사건을 계기로 원산노련을 파괴하기 위하여 전면적인 대응을 하였고, 일본 경찰과 군대도 동원되어 원산 일대를 계엄분위기로 몰아 나갔다.



파업이 장기화되면서 조합원을 포함한 1만여명의 가족들이 극심한 생활난에 빠져들었다. 원산노련이 파업해결을 위해 원산상의에 공동연설회를 제안하기도 하고, 시민들 불편을 덜기 위해 인쇄, 제면, 차량, 양복, 양화 등의 노동조합에 대하여는 파업 중지령을 내리는 등의 조치를 취하였음에도 불구하고, 원산상의는 원산노련의 일방적인 항복을 고집하며 조합원 가족들의 생활이 곤궁해지기만을 기다렸다. 이 과정에서 원산노련은 파업노동자들의 생계를 해결하기 위하여 양식을 배급하기 위해 노력하였으며, 전국 각지에서 물심양면의 후원도 있었지만 결국 파업은 실패하고 말았다.

비록 원산총파업이 실패로 끝났지만, 일제의 탄압 속에서도 장기간 파업을 진행할 수 있었던 것은 그 동안의 원산노련의 노력이 있었기 때문이었다. 원산에는 이미 1921년부터 원산노동회가 활동하고 있었다. 원산노동회는 1922년 2월 자금 2천5백 원을 가지고 곡물부, 잡화부 등을 갖춘 소비조합을 설립하였고, 같은 해 12월에는 이발부도 만들었다. 1923년에는 회관을 구입하여 간이식당도 경영하고 규약저금제도도 실시하였다. 규약저금은 회원의 질병, 사망, 환난에 대비하기 위한 것이었다.

1925년 원산노동회가 부두노동자를 중심으로 한 직업별 노동조합의 지역연맹조직으로 재편되어 '원산노동연합회'로 재탄생하게 된다. 원산노련은 원산노동회와 달리 이사회 대신 집행위원제를 두었으며 노동운동의 통일과 무산자의 세계적 제휴를 꾀하여 무산계급의 해방을 기한다는 것을 강령으로 공식화함으로써 자신의 계급적 성격을 분명히 하였다(황선자·최영미, 2013). 원산노련은 노동병원, 이발소, 구제부를 설립하여 직접 운영하였으며, 소비조합을 조직하여 조합원의 생활상 필요물품을 구입·공급하였다. 소비조합은 잡화와 미곡 등 생활필수품을 20~40% 할인해 공급하였는데, 상시 운영자금 3~4만원을 확보하고 있었다고 한다. 1926년~1929년 당시 쌀 가격이 1섬당 31.93원이었다는 점을 감안하면 상당한 거액을 보유한 셈이었다. 노동병원은 병실 10여 개를 가지고 연간 약 12,000명의 환자를 진료하였으며, 세포단체별로 운영한 구제부는 조합원의 관혼상제나 산업재해 등에 공동 대처하였다.

원산노련 조합원들은 가입 시 30원의 가입비와 소비조합 출자금 20원을 내야 했다. 또한 매월 노임의 100분의 1을 조합비로 납부하였다. 그러나 이런 의무금을 납부하고 일단 조합원이 되면 사고로 일을 못하거나 병에 걸려 누워 있더라도 최소한의 최저생활은 가능하였기 때문에 끈끈한 인적 결합을 이루고 있었다(박승욱, 2011). 원산노련이 장기간 파업을 할 수 있었던 배경에는 이처럼 소비조합과 구제부가 실질적인 병참기지 역할을 하였다는 점도 중요하게 자리 잡고 있다.

1930년대 이후 노동운동이 전면적인 탄압을 받으면서 노동조합이 운영하던 협동조합들과 같이 강제 해산당하는 운명을 당하게 되었다. 그러나 해방 이후에도 노동운동에 협동조합의 흐름은 쉽게 형성되지 않았다. 그나마 한국노총 산하 노동조합의 협동조

합 활동과 1970년대 민주노조의 협동조합 활동이 명맥을 유지하고 있었다. 이들 협동조합 활동은 소비조합과 신협을 중심으로 두고 있었다.

1959년 인천 대성목재 노동조합의 소비조합, 1961년 상업은행 노동조합의 소비조합을 비롯한 금융권 노동조합의 소비조합이 만들어졌다. 이들 소비조합들은 구매 매점 형식으로 운영되었다. 1981년 한국노총은 '협동사업본부'를 설치하여 본격적인 소비조합운동을 시도하였다. 협동사업본부는 4개년 계획을 수립하여 소비조합, 노동금고, 공제조합을 노총의 3대 협동조합운동으로 설정하였다. 4년 후인 1985년 '한국노총 소비자협동조합연합회'라는 별도의 법인이 만들어지고 협동조합본부는 그 사업을 모두 연합회로 이관하였다. 그러나 그 이후 연합회의 활동은 찾아보기 어렵다.

1981년 한국노총 조사에 따르면 당시 조사대상 2,055개 단위노조 및 지부 가운데 380개 노조에서 소비조합 구판장이나 매점을 운영하고 있는 것으로 나타났다. 노조의 소비조합은 조합원의 출자에 의해서 만들어진 경우는 많지 않고, 노조 기금으로 설립하거나 노사교섭으로 회사의 지원을 받아 만들어졌다. 그러나 80년대 후반으로 가면서 소비조합의 가격 경쟁력이 하락하고, 또한 노동자대투쟁이후 노조 활동의 중심이 노사교섭을 통한 근로조건과 복리후생의 개선으로 옮겨가면서 소비조합에 대한 관심은 사라졌다.

원풍모방, 동일방직, 원진레이온 등 민주 노동조합에서도 1970~80년대 소비자협동조합 운동이 전개되었다. 영등포산업선교회에서 1969년 8월 신협을 만들어 본격적인 협동조합 운동에 나섰다. 저임금으로 저축 여력이 없는 노동자들에게 목돈 마련을 위해 푼돈이더라도 모아서 필요할 때 목돈을 빌리고 조금씩 나누어 상환하게 하려는 목적이었다. 은행 갈 시간조차 없는 노동자들을 위해 산업선교회에서는 은행 업무를 대행해 주었다. 1972년에는 '영등포산업개발 신용협동조합'이라는 이름으로 재무부의 정식 인가를 받은 최초의 신협이 되었다. 그러나 정부는 신협에 대한 부당한 감사를 일삼고 조합원 명단 제출 거부를 빌미로 1978년 신협 인가를 취소하였다. 산업선교회에서는 1976년 소비조합도 만들었다. 120여 명의 노동자가 각각 1만원씩 출자하여 소비조합을 만들었다. 모든 조합원은 구매통장을 가지고 있었으며 상품을 구매할 때마다 조합원에게 이익금이 통장에 기입되고 누계 이익금은 6개월마다 전액 현금으로 받았다. 그러나 소비조합은 제대로 활성화되지 못하여 1982년에 해산하였다.

1970년대 대표적인 민주노조인 원풍모방에서도 신용협동조합과 소비조합을 운영하였다. 1977년 조합원 85명으로 원풍모방 신용협동조합을 창립하였다. 신협은 전세자금과 의료비 등 목돈이 필요한 조합원들에게 큰 도움이 되었다. 1할 이자를 떼는 사채가 유행하던 당시에 신협은 퇴직금 한도 내에서 무담보대출을 해주었기 때문이다. 같은 해 만들어진 소비조합은 매입가격으로 물품을 판매하였다. 노동조합에서는 운영자금 500만원을 무이자로 제공하였다.

### (3) 우리나라 공제제도 현황

#### 1) 공제의 종류

공제는 공제의 목적에 따라 크게 보험형 공제와 상호부조형 공제로 나눌 수 있다. 보험형 공제는 보험업법에 따른 공제와 동일 또는 유사한 역할을 수행하는 공제를 말한다. 반면 상호부조형 공제는 상호부조의 정신에 입각하여 산업별로 특정 산업종사자들의 복지나 사망·퇴직급여 등을 보장하기 위한 공제를 말한다. 보험형 공제는 다시 공제의 대상에 따라 세 가지 유형으로 나눌 수 있다. 조합원이나 회원만을 대상으로 하는 조합형공제, 불특정 다수인 일반인까지 대상으로 하는 일반형공제, 정부가 정책적으로 특정계층을 지원하기 위한 목적으로 운영되는 정책성공제이다.

보험연구원(2014)에 따르면 현재 우리나라에서 공제사업을 영위하고 있는 공제기관은 모두 92개로 조사되었다. 아래의 표는 우리나라에서 운영되고 있는 공제기관을 보험형 공제와 상호부조형 공제로 나누어 보여주고 있다.

<표 5> 우리나라 공제기관 현황

구분		공제상품
보험형공제	일반공제	생명·손해, 제3공제(3)
	조합공제	보증,배상책임(30)
		손해공제(보증,배상책임포함)(27)
		손해공제,제3공제(13)
	생명공제,제3공제(1)	
	정책성공제	퇴직금,복지급여(6)
상호부조형공제		사망·퇴직급여, 복지급여(12)

자료: 보험연구원(2014) 참조. ( )은 기관수

#### 2) 보험회사와 공제의 비교

보험회사는 크게 주식회사와 보험상호회사로 구분할 수 있다. 주식회사는 주주가 소유하지만, 상호회사는 사원이 소유한다. 반면 공제조직은 회원(조합원) 소유이다. 주식회사의 경우 보험계약자라도 주주가 되는 것은 아니지만, 상호회사와 공제조직의 보험계약자는 사원 또는 조합원이다.

보험주식회사는 영리조직이어서 주주배당이 있지만, 보험상호회사와 공제조직은 비영리조직이다. 보험회사는 무배당상품 위주로 상품을 설계하지만, 공제조직은 배당상품을 적절히 제공하여 수요층의 니즈를 충족시키고 있다.

보험주식회사와 보험상호회사는 보험사업과 부수사업을 할 수 있으나, 공제조직은 좀 더 폭넓게 경제사업, 신용사업, 보험사업 등을 할 수 있다. 보험주식회사는 상법과 보

험업법 모두에 근거를 두고, 보험상호회사는 보험업법에만 근거가 있다. 반면 공제조직은 민법 또는 특별법에 근거를 두고 있다. 보험주식회사와 보험상호회사는 보험감독기관이 감독하지만, 공제조직은 특별법에서 정한 소관부처가 감독하게 된다.

<표 6> 보험회사와 공제조직의 비교

구분	보험회사		공제조직
	보험주식회사	보험상호회사	
소유	주주	사원	회원(조합원)
영리성	영리	비영리	비영리
기초재산	자본금	기금	출자금
가입대상	불특정 다수	불특정 다수	특정 다수
법인의 구성	주주	사원	조합원
최고의사결정기관	주주총회	사원총회	조합원총회
사업	보험, 부수업무	보험, 부수업무	경제사업, 신용사업, 보험사업 등
법적 근거	상법, 보험업법	보험업법	민법, 특별법
감독	금융감독조직	금융감독조직	소관 부처

### 3) 공제의 장점

우리나라 보험시장은 영리를 중심으로 형성되어 있는데, 납입하는 보험료 중에서 상당한 비율이 사업비와 주주 이익으로 돌아간다. 계약자가 낸 돈이 실제로 얼마만큼 계약자에게 다시 돌아가는지 정확하게 알 수 있는 자료는 없다. 다만 보험료지수(적립보험료 대비 가입자 실제 부담 보험료)를 통해 가늠해 볼 수 있다. 생명보험사의 경우 2017년 기준으로 평균 154.9%인데, 이는 154,900원을 내면 적립되는 보험료는 십만 원이고 사업비로 5만 4,900원이 쓰인다는 뜻이다. 즉 보험료 중에서 35%가 넘는 돈이 사업비로 나간다. 게다가 적립보험료가 모두 계약자들에게 보험금으로 지급되는 것도 아니다. 2017년의 경우 보험금 지급률은 평균 69.7%이다.

그러나 노동조합의 공제사업은 이익을 추구하지 않는다. 주주가 없기 때문에 이익이 생기면 모두 조합원 배당으로 돌아간다. 또한 불특정 다수가 아닌 조합원들을 대상으로 하기 때문에 필수 인력 외에는 별도의 모집인이 필요 없다. 민간영리보험에서 보험설계사나 대리점에 지급하는 수당이나 수수료가 들지 않는다. 고액의 광고·선전비가 필요 없기 때문에 홍보도 상당히 저렴한 방식으로 진행할 수 있다. 이처럼 사업비가 현저하게 적어질 것이기 때문에 조합원들에게 돌아갈 수 있는 혜택은 더욱 커지게 된다. 예를 들어 일본의 <젠로사이>는 사업비 비율이 18.8%이며, 현민공제의 경우 13.3%에 불과하다. 현민공제 가운데서도 <사이타마현민공제>는 사업비로 지출되는 금액은 3%에 불과하다.

뿐만 아니라 공제의 경우 까다로운 절차를 거쳐야 하는 민간보험회사와 다르게 신속하게 공제급부를 지급한다. 보험료가 싸다고 선전하는 민간보험회사의 상품을 잘 뜯어보면 ‘며칠 이상 입원, 몇 개월까지 한도’로 한다는 식의 복잡한 조건을 붙여 놓고 있다. 게다가 기본 계약이 아니라 특약으로 들게 하는 등 보험상품을 복잡하게 설계하여 가능하면 보험금을 지급하지 않기 위한 장치를 설치해 놓고 있다. 그러나 공제상품의 경우 간단한 방식으로 설계를 하고, 조합원들이 필요로 하는 요구에 적합하게 만들 수 있다.

민간영리보험회사는 계약자의 도덕적 해이와 역선택의 문제가 크기 때문에 그에 따른 위험을 방지하고자 보험료를 높이 책정한다. 역선택은 자신의 질병을 속이거나 또는 스스로 가능성이 높다고 판단하고 있는 질병에 대한 보험을 집중적으로 가입함으로써 결과적으로 위험 발생률을 높이게 되고 이에 따른 부담은 보험계약자 전체가 져야 하는 상황을 가져온다. 물론 공제에도 역선택의 문제가 발생하지 않는 것은 아니지만, 민간영리보험회사보다는 크지 않다. 왜냐하면 공제가입자들이 조합원들이기 때문에, 그만큼 조합원에 대한 신뢰가 밑바탕이 되기 때문이다. 조합원들 사이에는 친밀성이 높기 때문에 역선택의 의도가 줄어들게 된다.

#### **(4) 봉제인공제회의 법적 근거**

공제는 특별법상에 설립 근거가 있는 공제와 특별법이 아닌 민법 제32조에 근거한 공제로 구분할 수도 있다. 그러나 그 외에도 공제를 할 수 있는 근거 법률이 존재한다. 대표적으로 「협동조합기본법」, 「소비자생활협동조합법」을 들 수 있다. 그런데 노동조합법에 근거하여 공제사업을 할 수 있다는 점에는 별로 주목하지 않았다. 노동조합법의 공제사업이 주목받지 못한 가장 근본적인 이유는 노동운동이 공제에 큰 관심을 보이지 않았다는 점이지만, 공제사업을 수행하기 위해서는 노동조합법의 조항이 취약하다는 점도 이유로 꼽을 수 있다.

##### **1) 협동조합 공제의 법적 현실**

보험업법, 민법, 특별법 외에도 「소비자생활협동조합법」과 「협동조합기본법」에 공제사업의 실시와 관련한 조항이 존재한다. 먼저 생협연합회의 경우 「생협법」 제65조에 따라 “회원 또는 회원에 소속된 조합원을 대상으로 하는 공제사업”을 할 수 있다. 그러나 2010년 3월 「생협법」의 개정으로 공제사업의 법적인 근거가 마련되었는데도 불구하고 공제사업에 필요한 감독기준, 시행령 및 시행규칙이 마련되지 않아 공제사업을 하지 못하고 있다. 생협연합회가 공제사업을 할 경우에는 공제규정을 정하여 공정거래위원회의 인가를 받아야 하는데, 공제규정에는 공정거래위원회가 정하는 바에 따른 사업의 실시방법, 공제계약 및 공제료 등이 정해져 있어야 한다. 그러나 소관부처인 공정거래위원회가 법 개정이 이루어진지 10년에 가까운 세월이 흘렀음에도 불구하고

아직까지 관련 내용을 정하지 않고 있다. 이로 인해 현재까지 공제사업을 하고 있는 생협연합회가 없는 실정이다.

「협동조합기본법」에서는 협동조합은 한국표준산업분류에 의한 금융 및 보험업을 영위할 수 없도록 규정하고 있다. 표준산업분류에 따르면 공제업도 <보험 및 연금업>에 포함되기 때문에, 결국 협동조합은 공제업을 할 수 없다. 다만 2014년 1월 협동조합기본법의 개정으로 협동조합연합회는 회원들의 상호부조를 위한 공제사업을 할 수 있다. 여기서 “회원은 연합회의 설립 목적에 동의하고 회원으로서의 의무를 다하고자 하는 협동조합”을 말한다. 「협동조합기본법」 제81조(사업의 이용)에서 회원인 조합의 조합원이 사업을 이용하는 경우에는 이를 회원이 이용한 것으로 본다고 하면서도, 그 단서로 “공제사업의 경우에는 그러하지 아니하다”라고 하여 회원 조합의 조합원이 공제사업을 이용할 수 있는 방법이 없어 있으나마나한 규정이 되고 말았다. 결국 법적 제한으로 협동조합연합회가 공제사업을 할 이유가 없게 되었다.

사회적협동조합의 경우 2014년 법 개정으로 상호복리 증진을 위하여 납입 출자금 총액의 한도 내에서 조합원에게 소액대출과 상호부조(혼례, 사망, 질병 등)를 할 수 있다. 그러나 소액대출과 상호부조는 사회적협동조합의 주 사업이 될 수 없으며, 소액대출은 납입 출자금 총액의 3분의 2를 초과할 수 없다. 현재 2014년 2월 안전행정부의 설립 인가를 받은 ‘공익활동가 사회적협동조합 동행’이 부대사업으로 소액대출과 상호부조를 실시하고 있다.

## 2) 노동조합법의 공제사업

「노동조합 및 노동관계조정법」 제2조 제4호는 노동조합을 “근로자가 주체가 되어 자주적으로 단결하여 근로조건의 유지·개선 기타 근로자의 경제적·사회적 지위의 향상을 도모함을 목적으로 조직하는 단체 또는 그 연합단체”로 정의하고 있다. 다만 노동조합으로 보지 않는 다섯 가지 경우를 제시하고 있는데, 그중 하나가 “공제·수양 기타 복리사업만을 목적으로 하는 경우”이다. 그러나 이를 되짚어 해석하면 공제사업은 노동조합이 당연히 해야 할 복리사업의 하나로 볼 수 있다.

우리나라와 유사한 일본의 노동조합법 제2조도 역시 노동조합을 정의하는 조항인데 “노동조합이란 노동자가 주체가 되어 자주적으로 노동조건의 유지·개선 기타 경제적 지위의 향상을 도모하는 것을 주된 목적으로 조직하는 단체 또는 그 연합단체를 말한다.”라고 하여 우리의 노동조합법과 거의 같다. 또 동조 제3호에 “공제사업 기타 복리사업만을 목적으로 하는 경우” 노동조합으로 보지 않는다는 것도 우리 노동조합법과 같다. 공제사업에서 일본의 노동조합법이 우리와 차이가 있는 것은 일본 노동조합법 제9조에 “노동조합은 공제사업 기타 복리사업을 위해 특설한 기금을 다른 목적을

위해 유용하고자 할 때는 총회의 결의를 거치지 않으면 안 된다.”라고 하여, 공제사업 기금의 운용을 엄격하게 규정하고 있는 점이다.

공제사업 기금의 운용에 대해서 엄격한 기준을 정해야 할 필요가 있으므로 우리 노동조합법도 그 취지에 따라 보완 입법이 필요할 것으로 보인다. 그러나 기금 운용에 관한 별도의 조항 유무와 상관없이 노동조합법의 노동조합 정의에 따라 공제사업을 실시하는 것은 가능하다고 볼 수 있다.

봉제인공제회는 노동조합법에 근거하여 화섬식품노조의 결의에 따라 사업을 진행하고 있다. 하지만 노동조합법만으로는 노동공제회가 필요한 노동자들을 전부 포괄할 수 없는 문제점이 남아 있다. 노동조합조직률이 11.8%에 불과하기 때문에 대부분의 미조직 노동자들은 노동공제를 활용할 수 없는 조건이다. 뿐만아니라 법적으로 노동자성을 인정받지 못하고 있는 노동자들이 늘어나고 있는 점을 감안하면, 노동공제를 위한 별도의 법률이 마련되어야 할 필요가 있다.

## 5. 결론

봉제업은 대표적인 도심제조업이다. 그러나 이에 종사하는 노동자들의 삶은 세월이 흘러도 큰 변함없이 열악한 상황을 벗어나지 못하고 있다. 형편이 그러하다 보니 봉제업에는 새로운 세대의 유입이 없이 종사자들의 뛰어난 손기술은 고령화로 세대 간 전승 없이 사라질 전망이다.

봉제업에 종사하는 노동자들의 삶의 질을 높이는 것은 우선적으로 노동자들의 열악한 처지를 개선한다는 사회적 차원의 요구에 따른 것이다. 공정단가, 공정임금 문제는 봉제업에 종사하는 노동자들에게 핵심적인 과제이다. 하지만 봉제노동자들의 삶의 질을 높이는 문제는 도심제조업의 성장과 발전이라는 산업적 측면에서도 중요한 과제이다. 이러한 과제를 해결하기 위해서는 봉제노동자들의 집단적 목소리의 형성이 필요하다. 이를 위해 청계피복노조의 전통을 이어받아 화섬식품노조 봉제인지회가 만들어졌다. 봉제인지회는 공정단가와 공정임금의 실현, 비수기에도 봉제노동자들이 안정적으로 살아가기 위한 방안을 찾아야 한다. 또한 열악한 노동환경에서 일하고 있는 노동자들의 산재 사고와 노후를 위한 대비에 대해서도 방안을 만들어야 한다.

그러나 소규모로 분산되어 있는 봉제노동의 특수성으로 인해 조직화가 쉽지 않다. 애초에 봉제인공제회는 봉제노동자들의 조직화모델로 제안되었다. 하지만 공제회에 대한 이해가 깊어짐에 따라 공제회가 봉제노동자들의 생활상의 요구를 해결하기 위해 중심적인 역할을 할 수 있다는 인식이 생겨났다. 즉, 공제회는 조직화 모델임과 동시

에 노동조합의 핵심적인 기능으로 역할 할 수 있다.

또한 공제회는 비단 봉제노동자들에게만 필요한 사업이 아니라, 비정규, 특수고용, 플랫폼 노동 등 불안정 노동자들에게도 적용할 수 있는 사업방식이다. 기존의 전통적인 고용노동관계가 파괴되고 새로운 고용관계가 형성되고 있는 지금의 시점에서는 더욱 적극적으로 활성화시켜야 할 제도이다. 그런 의미에서 노동공제는 이미 존재했으나 잊혀졌던 노동운동의 오래된 미래이다.

-----  
**<참고문헌>**

- 박승욱(2011). 「노동자 생활세계의 탈환운동, 협동조합운동」, 프레시안  
박훈(2017), 『동대문 패션시장 구조고도화 전략』, 산업연구원  
박훈·이자연(2018), 『한국 패션의류산업의 구조고도화 전략』, 산업연구원  
서울노동권익센터(2019), 『노동공제, 오래된 미래』  
이향숙(2018), 「한일 협동조합 공제에 대한 일고찰」, (재)아이쿱협동조합연구소  
최창희·홍민지(2020), 『공제보험 현황 조사』, 보험연구원  
한국은행(2018), 『2017 기업경영분석』  
한국의류산업협회(), 『2017 봉제업체 실태조사 결과보고서』  
황선자·최영미(2013), 『노동조합과 사회적경제의 활성화』, 한국노총 중앙연구원



# 6411 버스 첫 승객 분석을 통한 청소노동자의 노동에 대한 연구

신희주, 신현기, 노현석

## I. 서론-6411 새벽버스 연구를 시작하며

사회적 약자에게 연민과 연대의 손길을 내미는 노회찬의 진보 정신은 “6411번 버스라고 있습니다”로 시작되는 2012년 진보정의당 대표 수락연설에 녹아 있다. 연설의 말미에서 노회찬은 이렇게 말한다.

“이분들이 그 어려움 속에서 우리 같은 사감을 받을 때 우리는 어디에 있었습니까. 그들 눈앞에 있었습니까. 그들의 손이 닿는 곳에 있었습니까. 그들의 소리가 들리는 곳에 라면 있었습니까. ... 정치한다고 목소리 뿐이 위치지만 이분들이 팔로우 할 때, 이분들이 손이 닿는 거리에 우리는 없었습니다. 존재했지만 보이지 않는 정당, 투쟁정당, 그것이 이제까지 새한번 큰 진보정당의 모습이었습니다. 저는 이제 이분들이 생선 맛을 수 있고, 손이 잡을 수 있는 곳으로, 이 당을 씨리브라 함께 가져가고자 합니다. 씨리브 준비되었습니까?”

6411번 새벽 첫차를 타는 사람들이 세상에서 잊혀진 ‘투명인간’이듯, 진보정당도 그들에겐 ‘투명정당’이었다는 일같은, 진보정당의 존재 의의가 ‘투명인간’들의 정치적 가시화(可視化)에 있음을 역설하는 것이었다. ‘6411버스’는 노회찬의 진보정신과 그가 구상한 진보정당의 비전을 가장 함축적으로 담은 상징이라고 할 수 있으며 노회찬의 진보정신을 ‘6411정신’이라고 말하고 있는 것이다. 그리고 ‘6411프로젝트’라는 이름 아래, 우리는 6411번 새벽 첫차를 타는 청소노동자에게 주목했다.

먼저 우리는 2장에서는 6411번 버스를 타는 사람들이 실제 어떤 사람인지 가시화하고자 했다. 6411 새벽 첫차를 타는 사람들에 대한 설문조사와 그들이 이용하는 교통카드 빅데이터를 분석하여 그들의 하루 일과를 재구성했고, 그들이 어디에 살고, 어디서 버스를 타고, 내리는지 추적하여 6411 새벽 첫차를 타는 사람들의 일상 그려보았다. 6411번 새벽 첫차를 타고 서울 강남지역의 일터로 가는 사람들은 대개 고층빌딩에서 경비나 청소 등의 일을 한다. 그래서 3장에서는 다양한 자료들을 이용하여 이들 청소노동자들의 고용현황, 인적 구성, 근로 조건 등 그들의 노동에 대해 분석했다. 특

히 서울시 일자리포털(job.seoul.go.kr)에 등록된 수십 만 건의 구인 광고들을 분석해 청소원 신규 일자리의 특성을 밝히고 청소 노동시장이 어떤 추세로 가고 있는지를 알아 보았으며, 구인 광고의 허점과 이를 개선하기 위한 제도적 보완책에 대해서도 제안해 보았다. 마지막 4장에서는 서울시 생활인구 빅데이터를 활용해 새벽시간대에 서울 강남지역으로 유입되는 고령인구의 현황을 분석하고, 이들이 고령임에도 새벽노동을 할 수 밖에 없는 원인으로 노인빈곤 문제를 제기하고 있다.

## II. 6411번 첫차를 타는 사람들

### 1. 그들은 누구이고, 어디에 사는가

<표 1> 6411버스 첫차 승객들의 인구통계학적 특성

		N			N	
성별	남성	8 (17)	주당 출근일	3일	2 (4.3)	
	여성	37 (78.7)		3.5일	1 (2.1)	
나이	20대	1 (2.1)		5일	34 (72.3)	
	50대	7 (14.9)		6일	9 (19.1)	
	60대	21 (44.7)		하루 평균 노동시간	4시간 미만	3 (6.7)
	70대	18 (38.3)			4~8시간 미만	29 (64.6)
업무	청소업무	40 (85.1)	8~10시간 미만		7 (15.6)	
	청소업무 관리	2 (4.3)	10시간 이상	6 (13.3)		
	식당조리	1 (2.1)	월급	100만원 미만	3 (6.7)	
	경비	2 (4.3)		100만~120만 미만	5 (11.1)	
	기타	2 (4.3)		120만~150만 미만	6 (13.3)	
근속기간	1년 미만	6 (12.8)		150만~170만 미만	9 (20.0)	
	1~2년 이하	8 (17.0)		170만~200만 미만	18 (40.0)	
	2~5년 이하	11 (23.4)		200만 이상	4 (8.9)	
	5~10년 이하	10 (21.3)				
	10~15년 이하	8 (17.0)				
	15년 초과	4 (8.5)				

※ ( )는 %

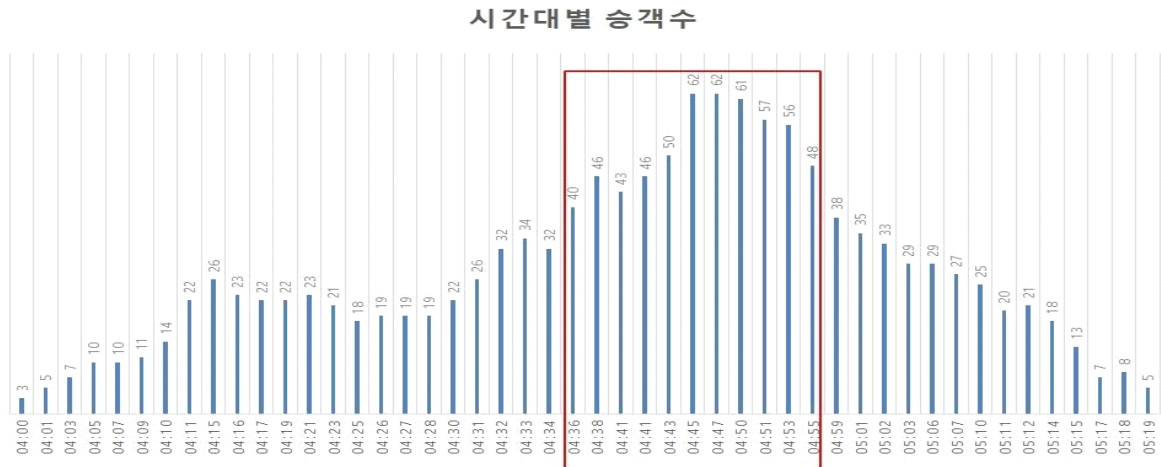
6411버스 첫차의 출발지는 구로동 가로공원이며, 영등포구, 동작구를 거쳐 강남구에 도착한다. 이들이 사는 곳은 서울 구로구 거주자가 53.2%로 가장 많았고, 다음으로 영등포구 38.3%, 동작구 6.4%였다. 승객들의 거주지가 버스 이동경로를 따라 분포해 있음을 알 수 있다.

<표 2> 6411버스 첫차 승객의 직장 위치

		직장 위치				합계
		강남구	서초구	도심 (중구, 용산구)	인근 (구로구, 금천구, 동작구)	
집 위치	구로구	16	3	2	2	23
	영등포구	12	3	2	1	18
	동작구	2	1	0	0	3
합계		30	7	4	3	44

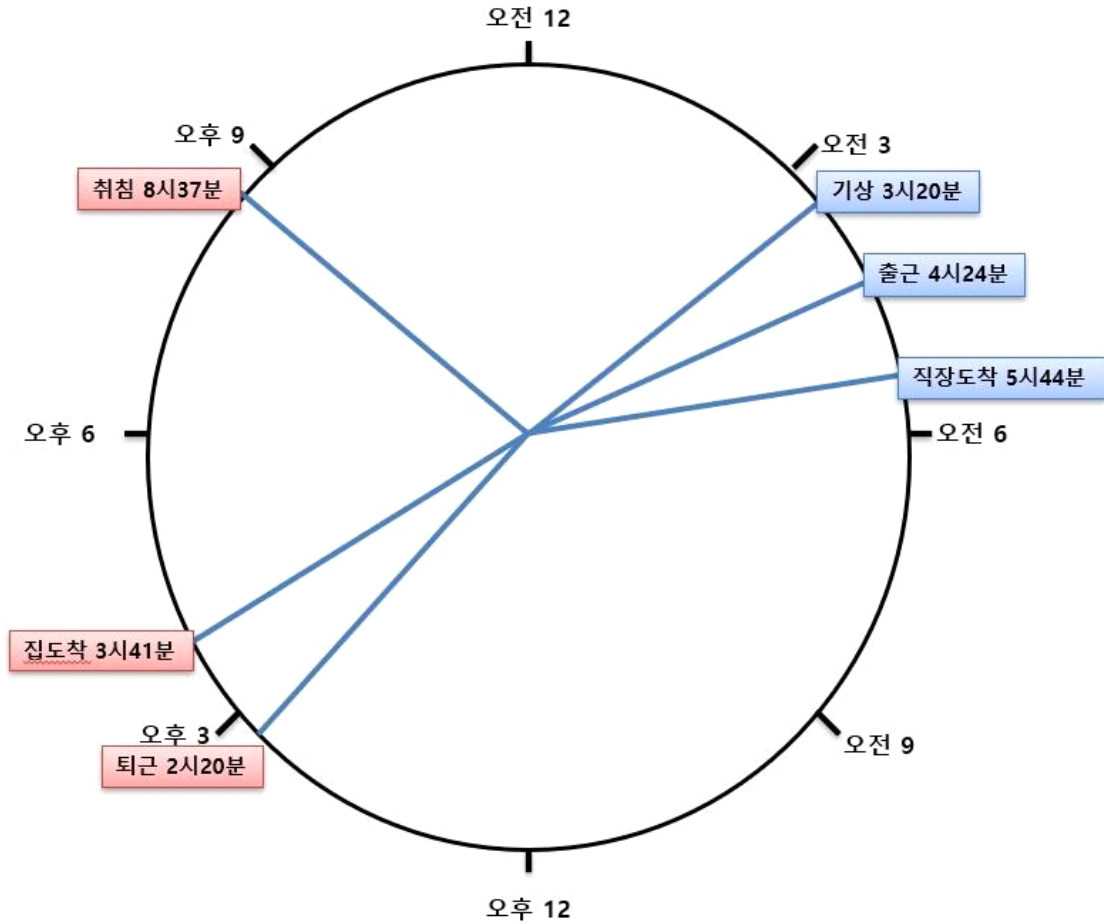
## 2. 언제 가장 붐비고 어디서 내리나

6411 버스에서 다른 버스로의 환승여부를 막론하고 최종 하차지는 서초구나 강남구가 가장 많다. 서초구 정류장에서 최종 하차한 경우가 42명(29.4%), 강남구의 경우가 57명(39.9%)로, 이 두 지역이 전체의 69.3%였다. 가장 붐비는 시간대는 4:30분에서 4:50분경이며, 4:45분이 62명이 승차하여 가장 붐비는 시간대로 나타난다.



## 3. 그들의 하루

설문조사 자료를 바탕으로 이 분들의 평균치 하루를 재구성해 보았다.



이들이 새벽 첫차를 타고 서울 강남의 직장까지 도착하는데 걸리는 시간은 평균 1.34시간이다. 강남의 직장에서는 평균 9.96시간을 머문다. 이 시간 속에는 실제 노동하는 시간과 그것을 준비하는 시간이 모두 포함된다. 노동시간은 임금을 받지만, 준비시간은 임금이 없다. 부불(不拂) 노동시간인 셈이다. 임금을 받는 실제 노동시간이 평균 7.71시간이니까 부불노동시간은 평균 2.27시간이다. 점심시간 1시간을 빼다고 하더라도, 1.27시간에 대해서는 무급노동을 하는 셈이다.

#### 4. 서울의 6411번 버스들

서울시 버스노선 647개 가운데 새벽 승객이 100명 이상인 버스 노선은 총 116개, 전체의 17.9%이다. 일평균 승객수를 기반으로 새벽 4-5시 사이 승객 수를 계산해보면 최소 23,000명인데, 100명 미만의 노선까지 고려하면 이보다 훨씬 더 많은 사람들이 새벽 첫차를 타고 출근하고 있다는 것을 예측할 수 있다.

### III. 6411 첫차 승객들의 노동

아래의 <표 3>은 2010년부터 2019년까지의 최근 9년간 청소원 및 환경미화원의 규모를 보여준다. 2010년에 청소원 및 환경미화원은 61만 가량이었으나 이 기간 동안 이들의 규모는 꾸준히 증가하여 2019년에는 95만 명을 넘어섰는데 이는 2010년의 규모의 1.6배가량이다. 지속적인 인구의 증가와 더불어 아파트 등의 공동주택의 증가, 그리고 산업의 확대에 따른 건물 수의 증가 등에 의한 청소수요의 증가로 인한 현상으로 파악된다.

<표 3> 청소원 및 환경미화원 규모 (천명)

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
전체 취업자수	23,931	24,421	24,637	25,798	26,247	26,519	26,746	27,026	27,090	27,509
청소원 및 환경미화원	611	623	636	716	734	789	821	862	880	953

<출처: 통계청 『지역별 고용조사』, 각년도>

#### 1. 청소노동자들의 노동조건

이 장에서는 산업안전보건공단의 ‘근로환경조사’ 2011년도와 2017년도 자료를 이용하여 그들의 노동조건을 구체적으로 살펴보고 노회찬이 그들에게 주목했던 2012년 이전과 현재 청소원들의 노동조건을 비교해보고자 한다.

##### 1) 높은 비정규직 비율

전일제/시간제로 구분했을 때 전일제 고용은 71.8%, 시간제 고용은 28.3%이고, 상용/계약직으로 구분했을 때 상용직은 48.7%, 계약직은 51.3%이며, 직/간접고용으로 구분했을 경우 직접고용은 64.8%였다. 전체 청소노동자들 중 전일제, 상용직, 직접고용의 조건을 충족하는 정규직은 26.2%, 비정규직은 73.8%에 이르고 있다.

<표 4> 청소원들의 직장 특성 (2017년)

	구분	%
전일제/시간제	전일제	71.8
	시간제	28.3
상용/계약직	상용	48.7
	일용/임시 (계약)	51.3
직접고용/간접고용	직장(지난주 일한 곳)	64.8
	용역/파견업체	35.2
직장 성격	민간부문	81.8
	공공부문	14.9
	기타	3.3
정규직/비정규직	정규직	26.2
	비정규직	73.8

<표 5> 정규직/비정규직별 청소원들의 종사상 지위, 임금, 근로시간 (2017년)

종사상지위	전체 (1,013명)	월평균 수입	시간당임금	주당 근로시간
정규직	265명(26.2%)	143만원	8,727원	39.4
비정규직	748명(73.8%)	117만원	8,724원	33.3

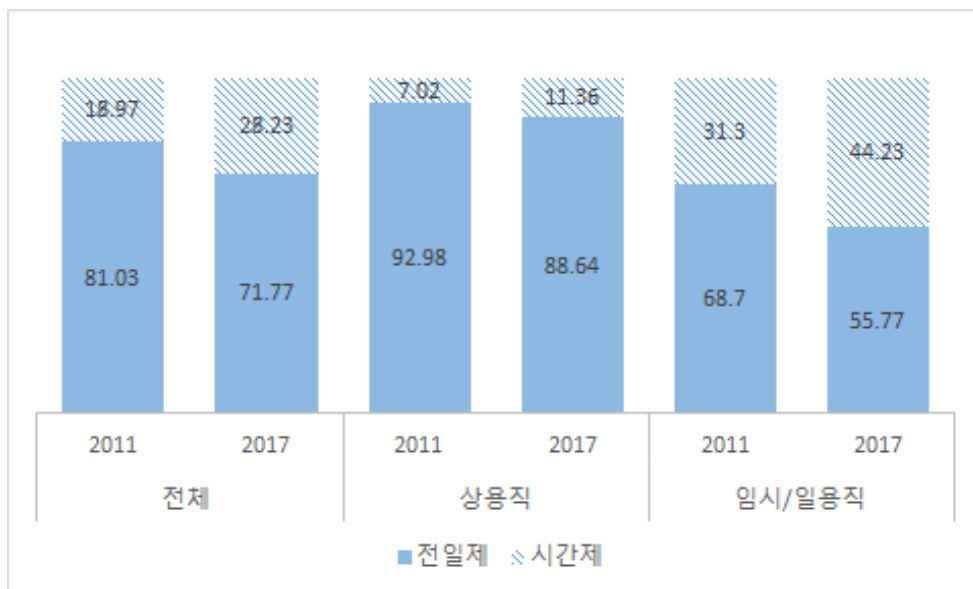
한편 이들의 월 평균 수입은 정규직의 경우 143만원, 비정규직은 117만원이다. 그러나 두 집단 간의 시간당 임금은 큰 차이가 없기 때문에 이들의 월 평균 수입의 차이는 주 근로시간의 차이로 인해 생기는 것으로 생각된다. 정규직 주 근로시간은 39.4 시간, 비정규직의 경우 33.3 시간이다. 청소원들의 노동시간은 2011년과 2017년 사이 두 집단 모두 감소했음을 보여준다.

<표 5-1> 청소원들의 종사상 지위, 임금, 근로시간 (2011년)

종사상지위	전체 (701)	월평균 수입	시간당임금	주당 근로시간
정규직	197명(27.7%)	116만원	6,207원	45.7
비정규직	507명(73.8%)	85.6만원	5,121원	39.8

또한, 한국에서는 1980년 말부터 진행된 기업의 비용 절감 전략과 단순노동력 부족을 메우려는 정부정책의 결과로 나타나 1990년대 말 이후 신자유주의 경제 질서의 확산 속에서 인력 감축을 막고 고용을 늘릴 수 있는 방법으로 시간제 고용이 정부 정책으로 광범위하게 적용되었다. 이 과정에서 정부의 의도대로 양질의 일자리가 늘어나는 대신, 기업의 비용부담 문제로 인해 저숙련 저임금 노동으로 특징되는 서비스 산업을 중심으로 시간제 일자리가 확대되어 왔다.

<그림 1> 청소원의 전일제와 시간제 일자리의 변화 (2011, 2017년)



## 2) 고령의 여성노동자들로 이루어진 청소원

청소노동자들은 다른 직업에 비해 고령화되어 있을 뿐만 아니라 여성의 비율이 압도적으로 높다. 청소원들의 평균 연령은 61.1세로 전체 임금노동자들의 평균연령인 45세를 크게 상회하며, 여성이 전체 청소원의 84%로 남성들보다 압도적으로 높은 비율을 차지한다.

청소노동자들의 주당 근로시간은 임금노동자들 전체의 평균 근로시간보다 7시간가량 짧다. 이것은 청소노동자들의 임시 혹은 일용직 비율이 다른 직업들보다 높아 전체적인 근로시간이 낮게 나타나는 것으로 보인다. 청소노동자들의 시간당 임금은 전체 임금노동자의 시간당 평균 임금의 64%에 머물고 있다. 짧은 주당 근로시간과 낮은 임금 때문에 그들의 월 평균 수입은 임금노동자들 전체의 월 수입의 절반가량이다. 우리의 분석에서 계산된 시간당 임금은 월 임금 총액을 월 평균 노동시간으로 나눈 수치로, 각종 수당 등이 모두 포함된 것이다. 따라서 실제 청소원들의 시간당 임금은 여기에 나타난 자료보다 최저임금에 더 근접할 것이다.

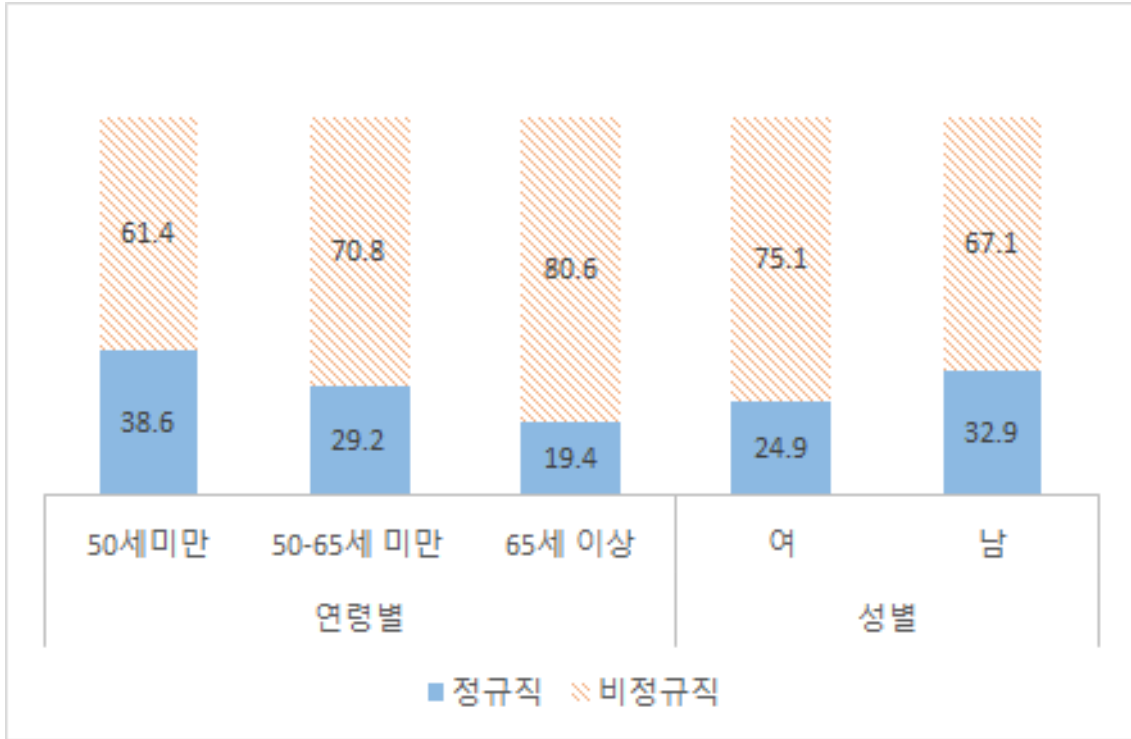
<표 6> 청소노동자들의 주당 근로시간, 시간당 임금, 월수입 (2011년과 2017년)

	2011			2017		
	주당근로시간	시간당임금 (원)	월수입(원)	주당근로시간	시간당임금 (원)	월수입(원)
임금노동자 전체	47.3	10,394	2,043,365	42.4	14,206	2,476,727
청소노동자 전체	42.2	5,558	996,039	35.4	8,307	1,228,098
50세 미만	46.5	6,926	1,392,230	39.3	9,561	1,605,833
50-65세 미만	42.7	5,431	961,082	38.2	8,556	1,353,670
65세 이상	36.9	4,596	711,753	30.7	7,651	959,615
남	46.9	6,665	1,367,354	38.8	9,725	1,631,488
여	40.6	5,170	865,600	34.9	8,031	1,149,560

청소노동자들 내부의 연령별, 성별 노동조건 역시 중요하다. 50세 미만의 노동자들은 65세 이상의 노동자들보다 주당 근로시간은 9시간 더 길며, 월 수입은 57만원 더 받고 있다. 시간당 임금 역시 50세 미만의 노동자들이 65세 이상의 고령자들보다 1200원 가량을 더 받고 있다.

젊은 연령의 사람들일수록 신체적으로 더 힘들고 위험하여 단가가 높은 종류의 일을 하고 있기 때문이라는 이유 이외에, 고령층으로 갈수록 비정규 고용의 비율이 높아지기 때문이라고 설명할 수 있다. 아래 <그림 2>을 살펴보면, 비정규 고용의 비율은 연령이 높아질수록 더욱 높아져 65세 이상의 청소원들은 81%가량이 비정규 노동자이다.

<그림 2> 연령별, 성별 비정규직 비율



시간당 임금, 노동시간, 월수입의 차이는 남성과 여성 노동자들 간에도 나타나는데, 동일한 청소원 업무로 비교를 해보았을 때 여성 노동자들은 남성들보다 시간당 임금을 1,700원 정도 적게 받고 있다. “비정규직의 여성화”는 남녀 간 사회적 성별 불평등의 형태가 같은 직업 내에서 유사한 형태로 나타나는 현상을 말하는데, 청소업에서도 이러한 현상이 나타나고 있다.

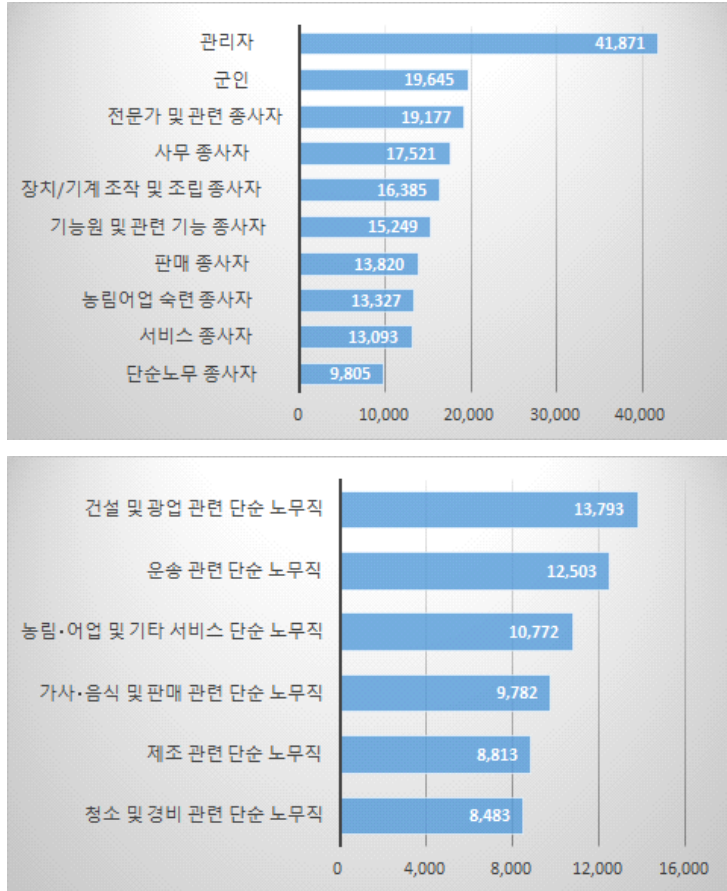
한국사회에서 연령, 고용구조, 사업체 특성, 학력 등 집단 간 임금 격차가 꾸준히 줄어들었음에도 불구하고, 동일 조건을 가진 노동자들 사이에 성별 격차는 거의 줄어들지 않고 있다. 고령의 여성 청소 노동자들은 비정규직이라는 고용조건 자체의 불리함과 여성으로서 겪는 노동시장에서의 구조적 차별이라는 이중고를 겪고 있다.

### 3) 노동시장에서 청소노동자들의 위치와 노인 빈곤

청소 및 경비 관련 단순 노무직이 속한 단순노무종사자들은 관리자가 받는 시간당 임금의 1/4에도 미치지 못하는 9,800원 가량을 받고 있으며, 단순노무 종사자 내에서도 가장 적은 시간당 임금을 받고 있다.



<그림 3> 직업별 시간당 임금 (전체 직종과 단순노무직)



65세 이상의 경우 평균 가구원수는 1.8명, 자신이 주 수입원이라 대답한 경우는 84%를 넘는데, 이들 고령의 청소원들 중 43%가 혼자 거주하고 있으며 혼자 거주하는 이들의 평균 임금은 107만원에 그치고 있다. 2011년과 비교해 보았을 때, 청소 노동자들의 가구는 점점 더 많은 가구가 저임금의 수입원에 의존하고 있으며, 특히 혼자 거주하는 고령의 노동자들이 늘어나고 있다.

<표 7> 청소노동자들의 주 수입자 여부와 독거가구 비율

	전체			65세 이상		
	가구원수	주 수입자	독거가구	가구원수	주 수입자	독거가구
2011년	2.4	66.4	22.8	2.0	82.5	31.8
2017년	2.1	73.2	31.0	1.8	84.4	43.2

#### 4) 청소원들의 복지와 건강

청소노동자들 이외의 임금근로자들의 경우 해당 노동 (휴일 근무, 초과·연장근무 여부)의 경우 휴일 수당은 28%가, 초과·연장수당은 37% 가량이 수입에 포함되어 있다는 점에서, 청소노동자들의 노동조건이 다른 근로자들의 경우와 비교해 더욱 열악한 상황이다.

## 2. 서울시 청소노동자 구인광고를 통해 본 청소원 일자리의 변화

청소원들의 규모는 2010년 이후 지속적으로 증가하고 있는데, 이러한 청소원의 규모가 어떤 경향성을 갖고 있는지 일자리의 구조적 속성에 대해서는 제대로 밝혀지지 않았다. 이를 밝히기 위해 우리 연구는 서울 일자리 포털(job.seoul.go.kr)에 등록된 구인광고 정보를 분석하여 청소원들의 새로운 일자리 기회와 조건이 어떤지 알아보았다.

### 1) 청소원 신규 일자리의 일반적 특성

서울 일자리 포털의 채용정보는 일반기업, 공공기관, 사회복지시설 등의 기업구분, 한국 고용직업분류에 따른 직종, 근무지역 등에 따라 분류되어 있으며, 급여, 복리후생 등에 대한 정보를 제공하도록 되어 있다. 우리는 2017년 1월부터 2020년 4월까지 직종이 환경미화원으로 분류된 구인광고 27,081건을 추출하였다. 또한, 청소원 일자리의 변화를 세밀히 분석하기 위해 지역별 고용동향 조사 (2015년부터 2019년) 자료를 보조 자료로 활용하였다.

<표 8> 전체 일자리 공고와 평균 월급

연도	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	월 최저임금 미만	
	전체 일자리 공고(건)	전체 공고 월급 평균(만)	전년 대비 인상률(%)	최저 월급 209시간(만)	전년대비 인상률(%)	건	%
2017	11,477	117.2	NA	135	7.3	7925	69.1
2018	7,929	129.4	10.4	157	16.4	5930	74.8
2019	6,188	138.8	7.3	175	10.9	5089	82.2
2020	1,487	140	0.9	180	2.87	1298	87.3
합계	27,081					20242	74.5

▶강남3구로 통칭되는 강남구, 송파구, 서초구에서만 총 6,777개의 환경미화원 일자리 공고가 등록되어 조사기간 동안의 서울시 전체 환경미화원 신규 일자리의 25%가 이곳에 집중되어 있다.

▶2017년의 전체 청소원 일자리 공고는 11,477건으로 전체 조사된 일자리 공고건수의 42.4%를 차지하고 있다. 그러나 2018년부터 신규 일자리 건수는 급감하여 2018년에는 29.3%, 2019년에는 22.8%의 신규일자리가 등록되었다.

▶2017년부터 2020년까지 청소원의 새로운 일자리에 제시된 평균 월급의 인상률은 지속적으로 감소하고 있다. 월 209시간을 기준으로 하는 최저 월급과 비교했을 때 청소원의 신규 일자리의 월급 평균은 최저월급에 못미치고 있을 뿐 아니라, 최저월급 대비 월급의 감소세를 보이고 있다.

▶최저임금 미만의 일자리 비율도 지속적으로 늘었다. 이는 고용 시간이 감소하는 현상, 즉 시간제 고용의 비율이 증가하는 것으로 예측해 볼 수 있다.

구인 공고에 나타난 근로조건 정보는 사용자가 제시하는 것이라는 점에서 고용인들의 요구이다. 앞 절에서 지난 7년간 청소년업에서 시간제 일자리가 증가해왔음을 보였는데, 이러한 시간제 일자리의 증가는 결국 노동자들의 편의에 의해 선택된 것이 아니라 경비절감을 위해 사용자들에 의해 선택된 것이라 봐야 할 것이다.

## 2) 새로운 정규직 일자리는 줄고, 비정규직 일자리는 늘고

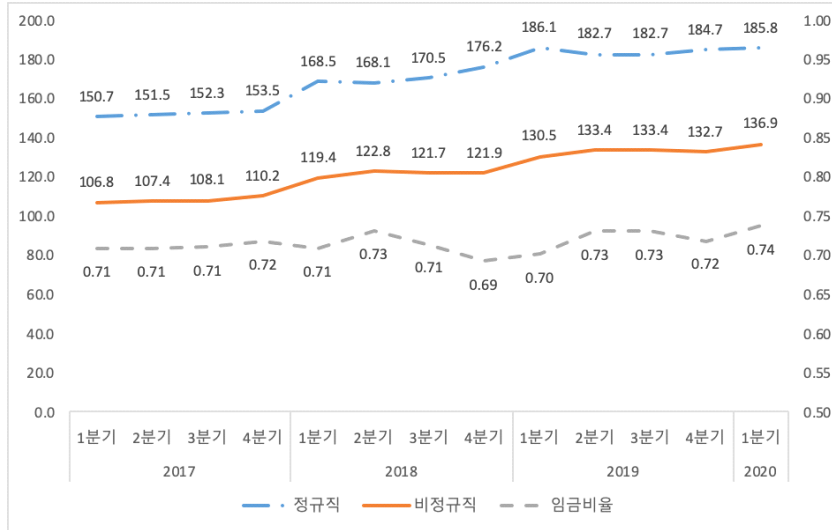
우리는 구인 광고 자료에 제시된 정보를 이용하여 직접/간접 고용, 시간제/전일제 일자리를 구분하였다. 이 중 상용직, 직접고용, 시간제로 구분된 신규 일자리만 정규직 일자리로, 그렇지 않은 모든 일자리를 비정규직 일자리로 분류하였다. 정규직의 비율은 전체의 95.2%로 신규 일자리의 고용형태는 압도적으로 비정규직의 규모가 크다는 점을 알 수 있다.

<표 9> 환경미화원 신규 일자리 고용형태 (2017.1-2020.3)

고용조건		채용건수	비율 (%)
전일제/시간제	전일제	9,931	36.7
	시간제	17,014	63.3
계		26,945	100.0
상용직/계약직	상용직	19,006	64.3
	계약직	10,539	35.7
계		29,545	100.0
간접/직접 고용	간접고용	23,301	78.4
	직접고용	6,409	21.6
계		29,710	100.0
정규직/비정규직	비정규직	25,621	95.2
	정규직	1,297	4.8
계		26,918	100

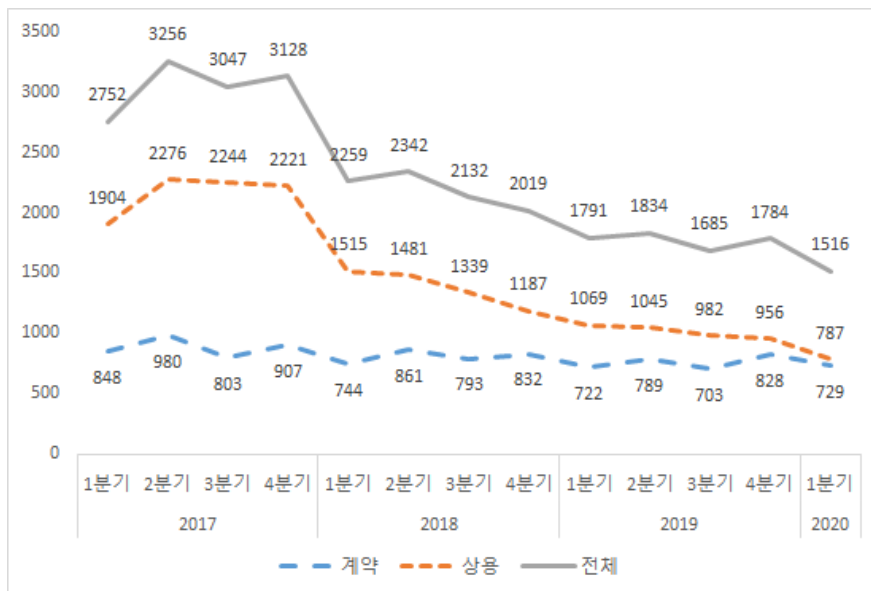
최근 최저임금 규정이 강화되면서 정규직과 비정규직 모두 최저임금법의 적용을 받고 있기 때문에 두 집단 간 임금 차이는 주로 노동 시간의 차이로부터 생기는 것으로 볼 수 있다. 그러나 그림의 맨 아래 점선에서 보이는 바와 같이 이렇게 노동시간의 차이로 생기는 두 집단 간 월평균 임금의 차이는 매우 커서, 비정규직의 월 평균 임금이 정규직의 70%선에 머무르고 있다.

<그림 4> 정규직과 비정규직간의 평균 임금 차이



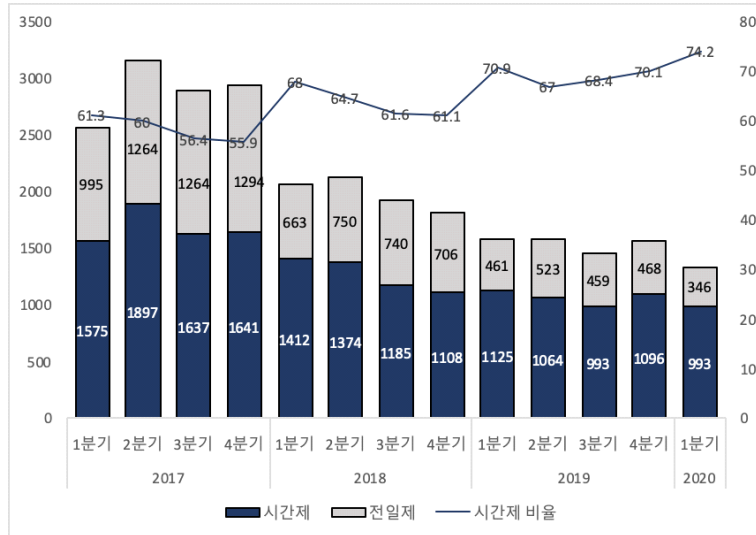
청소미화원의 신규 일자리 공고는 지속적인 감소 추세에 있다. 청소미화원의 신규 일자리 추이를 계약직과 상용직으로 나누어 살펴보면 2017년 1분기부터 2020년 1분기 까지 이 두 고용 형태 간에 뚜렷한 차이가 나타난다. 이 시기 동안 상용직 일자리의 개수는 2017년 1분기에 1,904건이지만 2020년 1분기에는 787건으로 줄어 신규 채용 공고가 무려 60%나 감소했다. 반면, 계약직 일자리는 2017년 1분기 848건에서 2020년 1분기 729건으로 이 기간 동안 신규 일자리 개수가 평균 810건이라는 점을 고려하면 큰 변동이 없다. 2017년부터 2020년 1분기까지의 추이를 해석해보면, 결론적으로 청소원 신규 일자리는 지속적으로 감소해왔는데 이 감소는 상용직 일자리의 감소로 설명된다.

<그림 5> 상용직과 계약직 신규 일자리 추이



아래 그림 <그림 6>는 서울시 구인공고 포털의 청소원 신규 일자리를 시간제와 전일제로 구분하여 그 추이를 살펴본 것이다. 일반적으로는 시간제 일자리의 지속적 증가가 나타나고 있음이 확인된다.

<그림 6> 시간제와 전일제 신규 일자리 추이

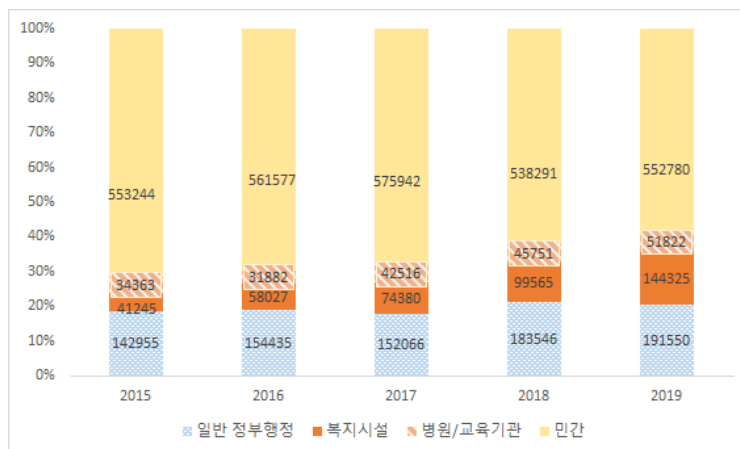


결과적으로, 전체 청소원 및 환경미화원의 고용이 늘어나고 있지만, 신규 채용에 있어서는 정규직의 신규 채용은 줄고, 그 자리를 비정규직이 대체하고 있다는 점을 알 수 있다.

### 3) 보조 자료를 이용해 살펴본 청소원 일자리 변화의 특성

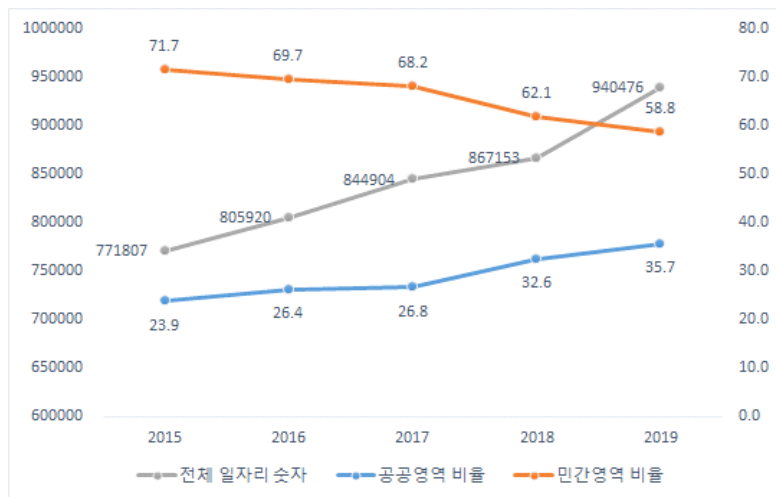
최근 10년간 청소 및 환경미화원 전체 일자리는 지속적으로 증가한 반면 최근 3년간 새로운 일자리 숫자는 감소하고 있다. 따라서 이 추세를 설명하기 위해 청소업 일자리의 증가가 전 산업분야에서 고르게 나타났는지 아니면 특정 산업에서 증가한 것인지를 살펴보았다. 자료는 통계청의 『지역별고용조사』를 활용하였다.

<그림 7> 공공/민간 분야별 청소원 일자리, 2015-2019



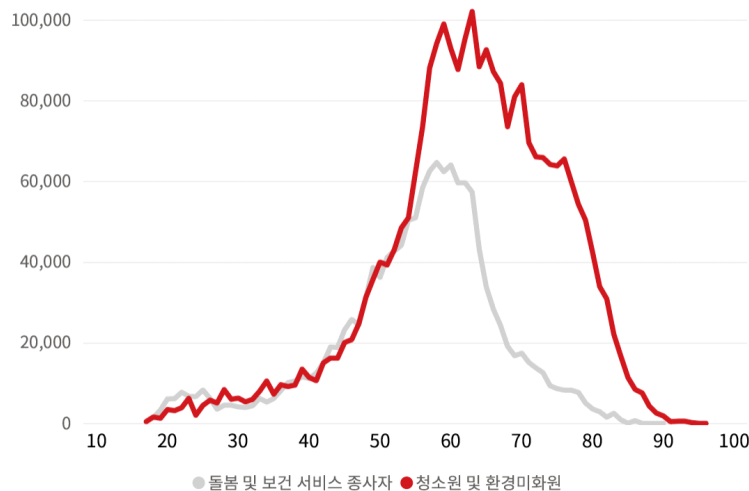
위의 <그림 7>은 2015년부터 최근 5년 동안 전체 청소원의 일자리가 공공/민간 영역 별 증감을 보여준다. 가장 큰 증가를 보인 분야는 비거주복지시설 운영업 분야이다. 비거주복지시설의 청소업무 종사자들은 주로 국가에서 시행하는 어르신 일자리 지원 사업을 시행하는 사회복지관 등에서 청소업무를 하는 경우로 공공 영역 일자리의 성격이 강하다. 정부 행정기관 관련 일자리와 병원/교육기관 등의 일자리 역시 꾸준히 증가했으나, 민간 영역의 일자리는 같은 기간 동안 크게 감소하였다.

<그림 8> 청소원의 전체 일자리 숫자와 공공/민간 영역의 일자리 비율



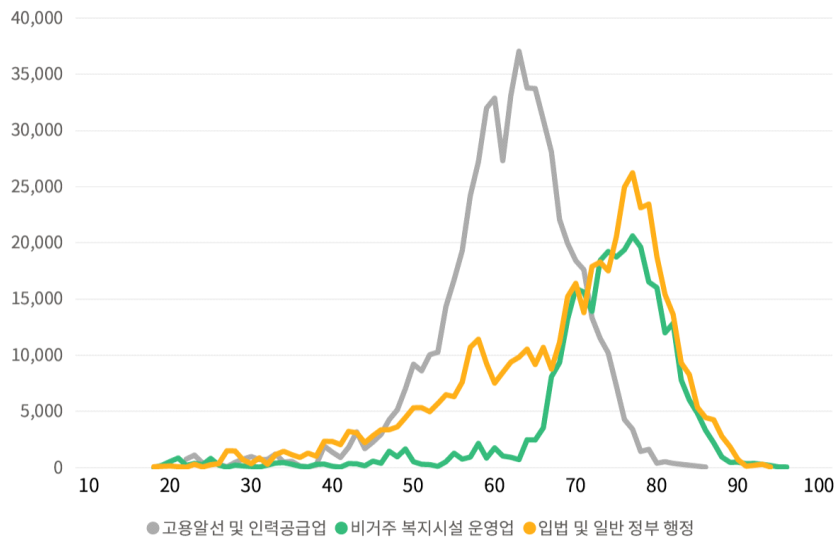
아래의 그림은 고령의 여성 노동자가 주로 종사하는 청소 노동과 돌봄 노동의 연령분포를 보여주는데, 돌봄 노동의 경우 60세까지 그 종사자들의 숫자가 증가하다가 60세를 정점으로 감소하지만, 청소노동의 경우에는 50-60세 사이에 그 숫자가 가파르게 증가하여 70세까지 정점을 유지하다가 80세가 넘어서야 지속적인 감소세가 나타나고 있다.

<그림 9> 청소, 돌봄 노동자들의 연령분포



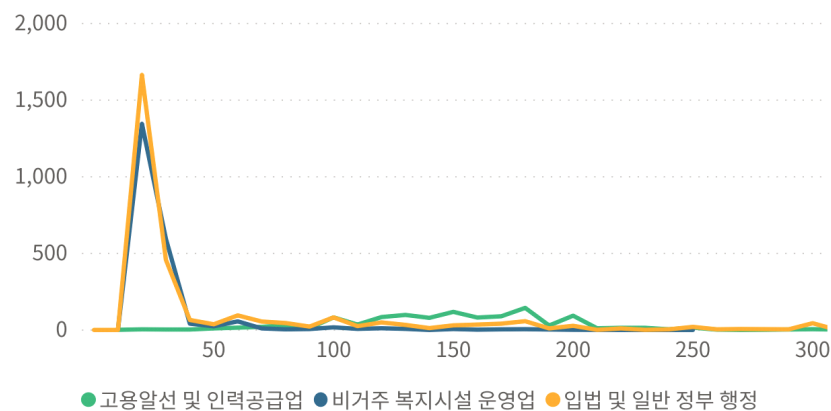
한편 <그림 10>는 청소노동자의 산업별 연령별 분포인데, 민간 영역인 <고용알선 및 인력공급업>, 종사자의 경우 40대 중반부터 증가세를 보이다가 65세를 정점으로 감소한다. 반면 <비거주 복지시설 운영업>, 즉 공공근로의 경우 78세에 노동자들의 숫자가 가장 많다.

<그림 10> 청소 노동자들의 산업별 연령분포

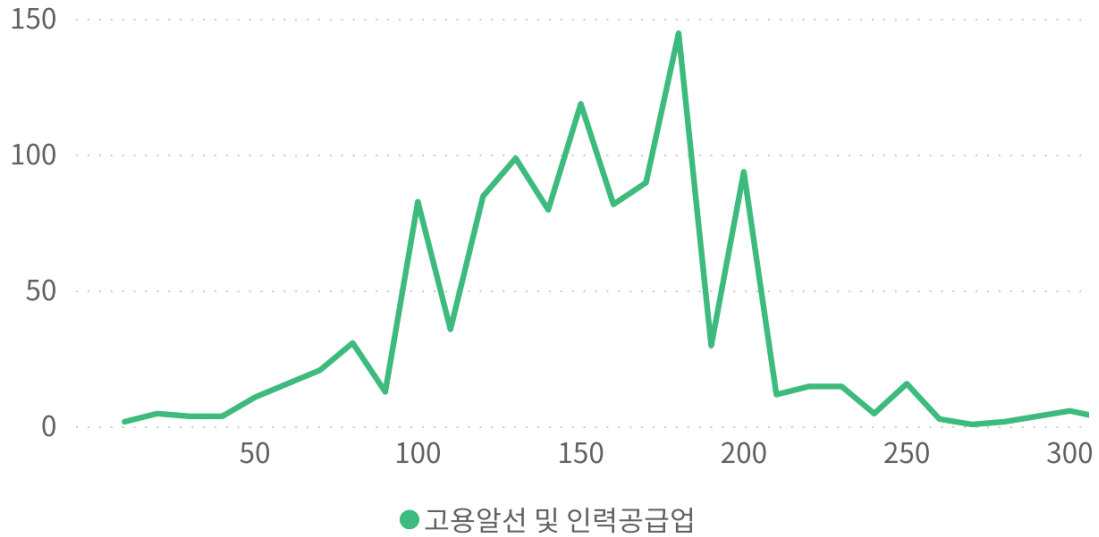


아래의 <그림 11>을 보면 공공근로를 나타내는 <비거주 복지시설 운영업>과 정부기관 일자리인 <입법 및 일반 정부 행정> 영역의 경우 대부분 월 20-30만원에 불과한 초단시간 시간제 일자리를 알 수 있다. 반면, <그림 12>는 민간 영역인 <고용알선 및 인력 공급업>의 임금 분포를 보여주는데, 공공 영역의 평균 임금수준을 훨씬 웃도는 평균치 150만원을 중심으로 골고루 분포되어 있다.

<그림 11> 청소노동자들의 산업별 임금분포 (2019년)



<그림 12> 민간영역 청소업 종사자의 임금분포



결국 청소 및 환경미화원 일자리는 최근 몇 년간 지속적으로 증가하고 있었으나, 민간 영역의 일자리는 계속 감소추세에 있고, 공공영역이나 사회서비스 영역의 청소 일자리가 큰 폭으로 증가하여, 전체 일자리의 증가는 주로 공공 일자리에 의한 것이라고 볼 수 있다. 그러나 이를 더 자세히 분석해보면, 정부 행정기관의 청소 일자리의 경우 전체 청소업 일자리의 증가에 비해 그리 큰 증가율을 보이지 않는 반면, 비거주 복지시설 운영업의 일자리는 크게 증가하였다. 따라서 공공 일자리의 증가는 최근 어르신 일자리 지원사업 등을 시행한 비거주 복지시설 운영업에 종사하는 청소 노동자들의 증가로 인한 것으로 볼 수 있으며, 최근 청소업 일자리의 증가는 월 2-30만원 수준의 공공근로 사업 일자리의 급격한 증가의 효과라 볼 수 있다.

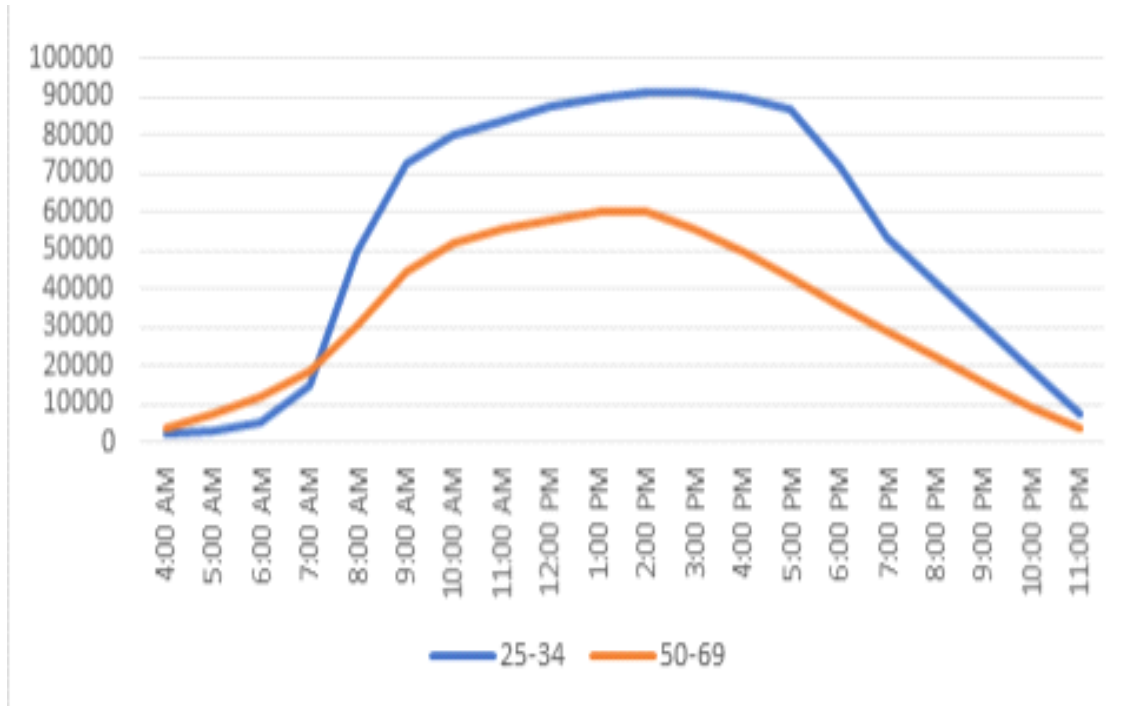
#### IV. 그들은 왜 새벽, 강남으로 가나

##### 1. 새벽노동을 하는 장년 여성의 시간

6411 새벽 첫 차는 이른 아침, 서울 강남으로 사람을 실어 나르는 많은 버스들 중 하나이다. 연구팀은 이런 강남지역으로 유입되는 사람들이 어느 정도일지 분석해봤다. 서울시가 제공하는 생활인구 빅데이터를 활용해 전형적인 6411 첫차 승객인 50~69세 장년 여성이 하룻 동안 강남·서초구로 어느 정도 유입되는지 시간대별로 분석하고 이를 25~34세 청년 여성과 비교했다.



<그림 13> 강남·서초구 유입 여성인구의 시간대별 추이



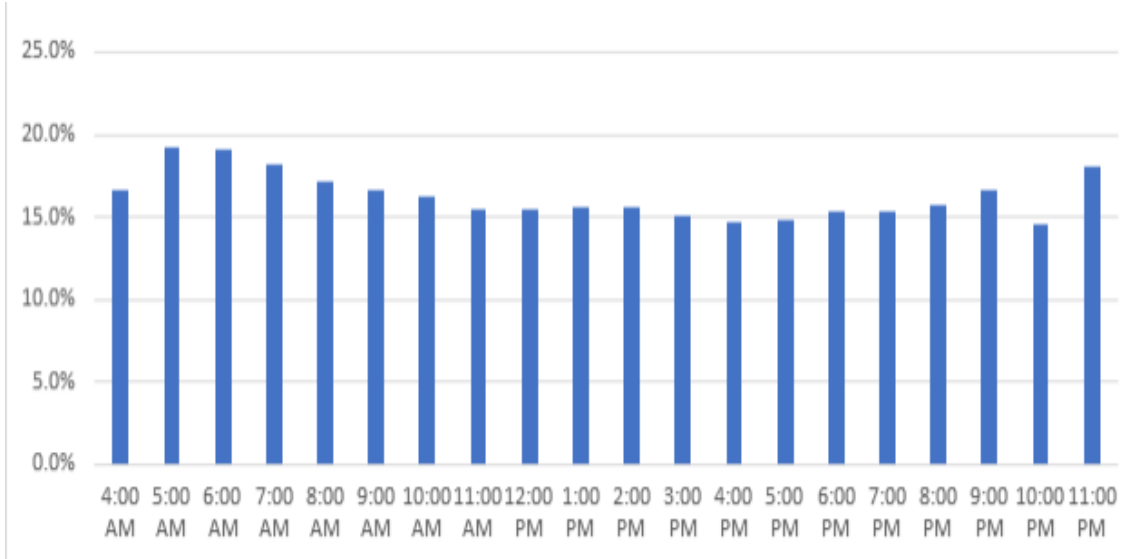
위의 <그림13>에서 특히 눈에 띄는 것은 오직 새벽시간대(오전 4~7시)에만 강남지역으로 유입하는 장년 여성이 청년 여성에 비해 많다는 점이다. 그 외의 시간에는 항상 청년 여성이 더 많다.

## 2. 장년 여성의 거주지

새벽노동을 위해 강남지역으로 유입되는 장년 여성들은 어디서 왔을까. 생활인구 빅데이터를 이용해 강남구와 서초구로 유입되는 50~69세 장년 여성의 거주지를 분석했다. 분석의 편의를 위해 6411 첫 차 승객들의 주요 거주지인 구로구와 인근 관악구를 중심으로 분석하고, 나머지는 ‘그 외 지역’으로 분류했다.

새벽시간대(오전 4~7시) 강남지역으로 유입되는 장년 여성 가운데 구로구 및 관악구 거주자의 비율은 오전 4시 16.7%, 오전 5시 19.2%, 오전 6시 19.1%, 오전 7시 18.2% 등으로 대략 20% 가량이다. 따라서 새벽시간대 강남지역으로 들어오는 50~69세 장년여성은 새벽 노동을 할 가능성이 높고, 이들 5명 중 1명은 구로구와 관악구에 거주한다는 점을 알 수 있다. 새벽시간을 제외한 나머지 시간에 강남지역으로 들어오는 중년 여성 가운데 구로구 및 관악구 거주자의 비율은 대략 15% 안팎이었다 (아래의 <그림 14> 참조). 확실히 강남지역으로 유입되는 구로구 및 관악구 거주 중년 여성들이 상대적으로 새벽시간대에 많다는 점을 확인할 수 있다.

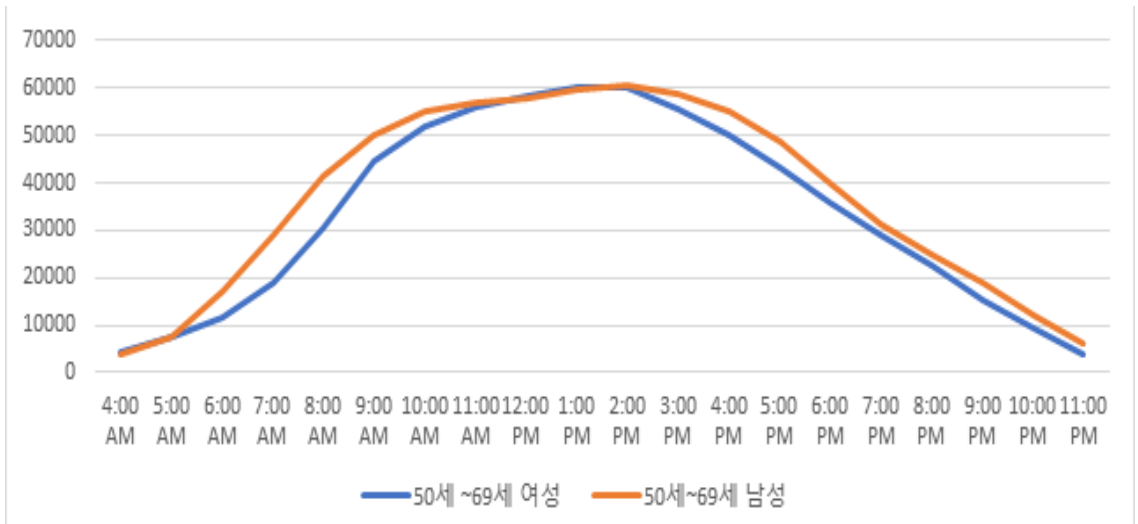
<그림14> 강남 유입 장년 여성 중 구로/관악구 거주자 비율



### 3. 같은 또래의 남성과 비교하기

강남지역의 새벽시간(오전 4~7시)이 온전히 ‘장년 여성의 시간’이라면, 이들은 한 집안의 생계를 책임지는 가장이거나 그와 비슷한 처지에 있을 가능성이 높다. 왜냐하면 같은 또래의 남성들도 마다하는 새벽 노동을 위해 강남지역으로 유입된 것이라고 추정할 수 있기 때문이다. 그래서 같은 또래의 남성들과 비교해봤다.

<그림 15> 강남으로 들어오는 장년 여성과 장년 남성 간 비교



시간대별로 강남으로 유입되는 장년 여성과 장년 남성을 비교한 결과, 둘 사이에 큰 차이는 발견되지 않았다. 그러나 오전 4시에는 장년 여성 4,233명, 장년 남성 3,882명으로 오히려 장년 여성이 더 많았다. 오전 5시는 비슷했고(장년 여성 7,528명, 장년

남성 7,686명), 오후 6시부터는 장년 여성 11,764명, 장년 남성 17,106명으로, 장년 남성이 확실히 더 많아지기 시작했다.

강남지역에서 새벽노동을 하는 장년 여성의 20% 가량은 구로구와 관악구 거주자였다. 같은 또래의 남성들의 거주지 분포는 이보다는 다양한 편이었다. 구로구와 관악구 거주자의 비율은 새벽시간의 경우 13% 안팎이었고, 나머지 시간은 10% 안팎이었다. 장년 여성처럼 새벽시간대에 강남 유입이 증가하는 현상은 공통적이었지만, 지역적 편중은 장년 여성에 비해 덜했다.

## V. 결론

6411 버스의 첫차 탑승객과 청소노동자들에 대한 데이터 분석은 다음과 같이 요약할 수 있다.

### ○ 6411 새벽 첫차를 타는 사람들은 고령의 여성 청소노동자

- 6411 새벽 첫차를 타는 승객들은 대부분 60대 이상의 여성 청소 노동자들로, 6411 번 버스를 포함하여 서울에서만 이리 첫차 탑승객이 매일 최소 25,000명이 넘는 것으로 추정되고 있다.

- 이들은 주로 구로구와 영등포구에서 거주하면서 강남구와 서초구로 출근하고 있으며, 2시간 이상의 장시간 출퇴근과 평균 1-2시간의 부불노동을 하고 있다.

### ○ 2011년에 비해 2017년의 상황, 변한 것은 없다. 오히려 더 열악하고 가난해진 노동현실

- 청소 노동자들은 비정규직의 비율이 높아 전체 청소노동자들의 73.8%를 차지하고 있다. 이들은 시간당 임금은 정규직과 큰 차이를 보이지는 않으나 정규직에 비해 근로시간이 적은 시간제가 많아 월 평균 수입에서 차이를 나타내는데, 이러한 시간제 일자리는 2011년에 비해 2017년에 큰 폭으로 늘었다 (19% → 28%)

- 청소업은 다른 직업에 비해 고령화되어 있을 뿐만 아니라 여성들의 비율이 압도적으로 높다. 청소업에 종사하는 노동자들의 평균 연령은 61.1세 (전체 노동자들 평균은 45세)이다. 청소업 내에서도 고령으로 갈수록, 그리고 남성에 비해 여성 노동자들의 시간당 임금과 월 평균 수입이 낮아진다. 특히 연령집단간 임금격차는 줄어들고 있지만, 성별간 임금격차는 줄지 않아 청소업 내부에서도 구조적 성별 불평등이 지속되고 있다.

- 65세 이상의 청소원들 중 43%가 혼자 거주하고 있으며 혼자 거주하는 이들의 평균 임금은 107만원에 그치고 있는데, 이렇게 혼자 거주하는 가구가 증가하고 있어 점점 더 많은 청소노동자들 가구가 저임금의 수입원에 의존하고 있다. 또한 혼자 거주하는 고령의 노동자들이 증가하고 있어 노인 빈곤 가구의 증가도 중요한 문제라 할 수 있다.

### ○ 비정규직이 정규직 일자리를 대체하는 신규 청소 일자리

- 서울시에 등록된 청소원의 신규 일자리 숫자는 2017년 1분기부터 2020년 1분기까지 지속적으로 감소하고 있는데, 상용직 신규 일자리는 지속적으로 줄어드는 대신 계약직 일자리는 변화가 없어 신규 일자리의 감소는 상용직 일자리의 감소로 설명할 수 있다.

- 신규 일자리 조건은 전반적으로 악화되어, 209시간 기준 최저월급 인상률에 비해 평균 월급 인상율이 지속적으로 낮아지고 있다. 최저임금 미만의 일자리 비율도 2017년 69%에서 2020년 87%로 크게 높아졌는데, 이는 시간제 고용의 비율이 증가하고 있음을 나타낸다. 또한 시간제, 간접고용, 계약직 등의 비정규직이 전체의 95.2%를 차지하고 있다.

### ○ 최근 청소업 일자리의 증가는 주로 공공 근로 성격의 저임금의 초단시간 일자리

- 청소업에 종사하는 노동자들의 규모는 2010년 이후 꾸준히 증가하여 2017년 전체 취업자수의 3.5%를 차지하고 있고, 이것은 한국 표준직업분류의 소분류 150여개 직업집단 중 6번째로 큰 규모이다.

- 보조 자료를 통해 최근의 청소업 전체의 일자리 증가가 어디에서 기인하는지 살펴 보았다. 2015년에서 2019년까지 청소 및 환경미화원의 일자리는 민간부분에서 대폭 감소하였고, 비거주 복지시설 운영업 등의 공공 영역에서 대폭 증가하였는데, 비거주 복지시설의 청소업무 종사자들은 주로 어르신 일자리 지원사업을 시행하는 사회복지관 등에서 청소업무를 하는 경우로 공공 근로 일자리라 볼 수 있다.

- 이 일자리들은 월 20-30만원의 저임금/초단시간 일자리로, 최근 청소업의 일자리가 대폭 증가한 것은 이러한 저임금 일자리의 대량 양산으로 인한 것이라 할 수 있다.

- 종합해 보면, 청소업 일자리는 시간제 일자리의 증가, 최저임금 수준의 저임금과 최저임금 상승률에 미치지 못하는 임금 상승 등의 열악한 고용조건을 갖고 있으며, 최근 청소업 일자리는 초단시간 저임금 일자리를 중심으로 늘어나고 있는 것으로 청소업 전반의 고용 조건의 개선과는 거리가 멀다. 또한 이전의 상용직 일자리는 신규 계약직으로 대체되고 있다는 점을 알 수 있다.

### ○ 정책제언

- 고용조건 개선: 청소업은 우리나라의 150여개의 업종들 중 6번째로 규모가 큰 만큼 많은 사람들이 직업으로 갖고 있지만, 가장 열악한 노동조건을 가지고 있는 직종이다. 청소 노동의 근로 조건 개선을 위한 적극적인 일자리 정책이 마련되어야 하며, 특히 2010년 이후로 오히려 악화되고 있는 고용 조건 개선이 매우 시급함.

- 100원 버스 도입: 새벽 4-5시에 첫차를 탑승하는 인구는 서울에서만 대략 23,000~30,000여명으로 추정되며, 조조할인 적용, 960 원의 요금을 매일 납부하고 있고, 이 요금도 곧 30% 가량 인상될 가능성이 있다. 4-5시에 버스에 탑승하는 이들에게 100원을 납부하도록 하는 100원 버스 제도를 도입하여 시행한다면, 서울시에서는 일 년 약 48억 가량의 예산으로 이들의 교통비를 줄여줄 수 있다.

- 구인공고의 개선: 현재 서울시 구인공고에 나타난 문제점은 정보의 불충분으로 인한 노동자들의 알권리가 침해당하고 있다는 점인데, 다음과 같은 대안을 제시할 수 있다: 1) 도급인과 수급인이 명확하게 드러나야 하며 상호, 연락처뿐만 아니라 사업자 번호까지 제공해야 함. 2) 근무시간을 '협의'로 처리한 경우 주당 출근일과 주당 최소/최대 근로시간, 야간 및 교대 근무가 명시되어야 함. 3) 일정 규모 이상 기업의 경우 근로기준법 93조 취업규칙 중 상시 공개가 가능한 것은 공개하도록 해야 함. 4) 알선 업체를 이용하는 경우에도 구인공고에 준하는 정보를 제공해야 하며, 직업안정기관의 장은 이를 제공받아 감독하고 기록, 보관하도록 해야 함. 5) 근무조건을 보면 경비업으로 의심되는 청소업이 있음. 경비업법에 의해 금지된 업무를 시키기 위해 청소업으로 채용하는 것은 아닌지에 대한 감시가 강화되어야 함.

# 한국 돌봄노동자들의 일과 삶의 불안정성에 대한 연구 : 사회서비스 부문을 중심으로<sup>18)</sup>

## 1. 문제제기

전태일 열사가 노동자의 권리를 부르짖으며 평화시장 앞에서 분신한지 50년이 되었으나, 한국의 많은 돌봄노동자들은 여전히 노동자로서의 최소한의 권리도 인정받지 못하고 있다. 간병, 육아, 가사 등의 업무를 수행하며 가사사용인으로 구분되는 많은 돌봄노동자들은 기본적인 근로기준법도 최저임금법도 적용받지 못하고, 사회보장에서도 완전히 배제되는 비공식부문에서 종사하고 있으며, 공식 통계에서 정확한 규모도 파악되지 않고 있으나 고용노동부는 2017년 가사노동자수를 25만명 정도로 추정했다<sup>19)</sup>.

공식적으로 고용관계를 맺고 제도화된 노동시장에 종사하는 사회서비스 부문 노동자들의 처우는 나아졌는가? 인구 고령화, 맞벌이 가구의 증가 등에 따라 돌봄의 수요는 증가하고 돌봄의 사회적 책임에 대한 논의가 증진됨에 따라, 2007년 사회서비스 바우처 도입, 2008년 장기요양보험제도 시행 등을 기점으로 사회서비스의 형태로 돌봄을 제공하는 노동자들의 규모는 꾸준히 증가하여왔다. 그 결과 2018년 기준 요양보호사의 규모는 약 39만명, 보육교사 약 33만명, 2019년 기준 장애인활동지원사 약 9만명에 달한다<sup>20)</sup>. 그러나, 지난 10여년간 돌봄노동이 상당부문 제도화되고 있음에도 불구하고, 여전히 돌봄노동자들의 고용안정성과 임금은 낮은 수준에 머물러 있다. 상용직 비중은 증가하였으나 다른 경제부문과 대비하여 높은 임시직 비중은 계속하여 유지되고 있으며, 시간당 임금 상승에도 불구하고 돌봄노동자의 월평균 임금은 여전히 전체 취업자의 절반 수준에 그쳐 생계 유지가 쉽지 않은 상황이다<sup>21)</sup>. 수급자 권리보장을 중심으로 사회서비스 제도의 외연이 확대되는 과정에서 정작 서비스를 제공하는 돌봄노동자들의 노동권 및 사회권의 배제의 문제는 여전히 소극적으로 다뤄지고 있는 것

17) 한국비정규노동센터 정책연구위원, [koeunpark@cau.ac.kr](mailto:koeunpark@cau.ac.kr)

18) 본 발제문은 노회찬재단 6411 프로젝트 - 돌봄노동 연구과제의 일부를 수정보완한 원고입니다.

19) 매일노동뉴스 2020.05.25. 단 한번도 '노동자'인 적 없던 가사노동자.

20) 각 통계자료의 출처는 순서대로 다음과 같음. 국민건강보험공단 「노인장기요양보험통계」, 보건복지부 「보육통계」, 보건복지부 「사회서비스 바우처 주요 통계정보」.

21) 한국여성정책연구원 (2020.08). 코로나19를 계기로 돌아본 돌봄노동의 현주소. 서울: 한국여성정책연구원.

이다<sup>22)</sup>.

이처럼 더 이상 돌봄노동시장의 제도화가 전반적인 돌봄노동의 지위 향상 및 노동조건을 견인할 것이라 전망하기 어려운 상황에서, 한국 사회서비스 일자리의 돌봄노동자들이 당면한 문제의 내용 및 구조를 분석하고자 하는 본 연구는 돌봄노동자들의 기본권 보장을 위한 제도 개혁 방향을 수립하는 측면에서도 중요성을 갖는다. 특히, 코로나19 확산에 따라 돌봄 안전망에 대한 사회적 관심과 필수노동자로서 돌봄노동의 가치가 다시 한 번 환기되고 있는 시점이다. 전염병 확산은 대면노동을 수행하는 돌봄노동자들의 안전을 더욱 위협할 수 있을 뿐만 아니라 돌봄서비스의 공백 및 서비스 질 저하라는 위기로 이어질 수도 있다는 점에서, 이들이 당면한 어려움을 조명하고 개선방향을 모색하는 것은 더 나은 사회서비스 구축을 위해서도 필수적이다.

따라서, 본 연구의 목적은 사회서비스 일자리에 종사하는 돌봄 노동자들이 일과 삶의 영역에서 당면하고 있는 고민과 욕구를 드러내고, 이들의 노동권 및 사회권 등 기본권을 보장하기 위한 제도 개혁의 방향을 모색하는데 있다. 이러한 연구목적을 달성하기 위해 본 연구는 2가지 연구문제를 갖는다. 첫째, ‘사회서비스 일자리에 종사하는 돌봄노동자들은 일과 삶의 영역에서 어떠한 불안정성을 경험하고 있으며, 이들의 기본권은 어떻게 보장 또는 침해되는가’, 둘째, ‘돌봄노동자들의 처우 개선의 제약요인이 되는 이해당사자별 쟁점은 무엇이며, 제도 개혁을 위해 요구되는 집단별 주요 과업은 무엇인가’이다. 이를 분석하기 위해 본 연구는 4개 부문의 돌봄노동자 집단에 대한 FGI(초점집단인터뷰)를 통해 현장 돌봄노동자들의 목소리를 청취하고, 이해관계자 및 전문가 집단의 심층면접을 수행하였다. 이를 통해 본 연구는 한국 사회서비스 일자리를 관통하는 돌봄노동의 문제를 다각적 차원에서 진단하고 정의할 것이며, 문제해결의 제약요인을 분석하여 실효성 있는 제도 개혁을 위해 나아가야 할 방향을 제시하고자 한다.

## 2. 조사개요 및 연구방법

본 연구의 목적은 한국 사회서비스 일자리를 관통하는 돌봄노동의 문제를 다각적 차원에서 진단하고, 이들의 노동권 및 사회권 등 기본권 보장을 위한 제도 개혁의 방향을 모색하는데 있다. 이를 위해 본 연구에서는 4개 사회서비스 일자리의 돌봄노동자 집단에 대한 FGI(초점집단인터뷰)를 통해 현장의 목소리를 청취하고, 이해관계자 및 전문가 집단에 대한 심층면접을 실시하였으며, 이렇게 수집된 연구자료는 사례 내 분석 및 사례 간 비교분석의 방법을 활용하여 분석되었다. 구체적인 연구대상 및 자료수집방법은 다음과 같다.

---

22) 박고은 (2020). 여성 재가 요양보호사의 산재안전망 경험에 대한 연구: 산업안전보건 및 산재보험 제도를 중심으로. 한국사회정책, 27(3), 131-163.

## 1) FGI

본 연구는 장애인활동지원사, 재가 요양보호사, 시설 요양보호사, 보육교사 총 4개 사회서비스 부문의 돌봄노동자를 대상으로 FGI(초점집단인터뷰)를 실시하였다(<표 1> 참조). 연구대상이 되는 4개의 사회서비스 부문은 다음과 같은 기준으로 선정되었다. 첫째, 노무제공 유형에 있어서 보편적인 고용관계와 유사한 특성을 가지는 시설 부문 노동자들 뿐만 아니라, 시간제, 방문노동을 수행하는 돌봄노동자들도 포괄되도록 하였다. 둘째, 서비스 제공대상의 취약성에 따라 이들의 노동환경 및 문제해결 관련 쟁점이 달라질 수 있다는 점에서 다양한 장애인, 노인, 아동이라는 다양한 돌봄서비스 부문이 포함되도록 하였다. 마지막으로, 돌봄서비스의 생산유형에 따라 노동환경 또한 달라질 수 있다는 측면에서, 상대적으로 대규모 민간기관에서의 생산을 중심으로 하는 장애인활동지원서비스 뿐만 아니라, 영세소규모 민간기관에서의 생산을 중심으로 하는 재가요양, 국공립어린이집(직영 및 민간위탁) 및 민간어린이집이 광범위한 공공 및 민간생산의 혼합형 구조를 갖는 보육 영역을 포함하였다.

<표 1> 연구대상: 4개 사회서비스 부문

	노무제공 유형	서비스 제공 대상	돌봄제공/생산유형	근거법령
1) 장애인활동지원사	방문노동	장애인	바우처/ 민간생산 중심 (비영리)	장애인활동지원에 관한 법률
2) 재가요양보호사	방문노동	노인	현물급여/ 민간생산 중심	노인장기요양보험 법
3) 시설요양보호사	시설노동	노인	현물급여/ 민간생산 중심	노인장기요양보험 법
4) 보육교사	시설노동	아동	바우처/ 공공/민간생산	영유아보육법

이와 같이 업무의 특성 및 근무형태 등에서 공통점과 차이점이 있는 4개 부문의 일자리를 비교 분석함으로써, 같고 또 다른 방식으로 도입 및 확대된 한국 사회서비스 일자리를 관통하는 쟁점의 공통점과 차이점을 통해 문제의 특징을 이해하고자 한다. 예를 들어, 장애인활동지원사와 재가 요양보호사의 경우 시간제 일자리를 중심으로 방문노동의 형태로 업무를 수행한다는 점에서, 시설이라는 동일한 노동공간에서 대체로 전일제 노동을 수행하는 보육교사 및 시설요양보호사와는 구분되는 쟁점이 드러날 수 있다.

사회서비스 제도 및 전달체계의 다양성을 고려할 때, 각 부문의 노동경험이 이질적이



라는 점에서 각 사회서비스 부문을 대상으로 초점집단인터뷰(FGI)를 진행하였다. 면담 참여자는 장애인활동지원사 6명, 재가요양보호사 2명 및 재가요양 부문 담당 노조활동가 1명, 시설요양보호사 4명, 보육교사 4명, 총 17명을 대상으로, 총 4회에 걸쳐서 인터뷰를 진행하였다(<표 2> 참조). 사회서비스 전달체계의 복잡성과 이질성을 고려할 때 1:1 면접기법보다는 동일 부문 내에서도 종사시설의 유형 및 근무형태, 근속년수 등을 고려할 때 각기 다른 노동 경험을 갖는 다양한 내담자를 대상으로 진행하는 소그룹 집단인터뷰 방식을 채택하였다. 인터뷰는 2020년 5월부터 6월 사이에 진행되었으며, 각 사회서비스 부문별로 약 2시간 정도의 집단인터뷰를 1회기씩 진행하여, 총 4회기가 실시되었다. 모든 인터뷰 내용은 내담자의 동의를 얻어 녹음, 기록하였으며, 민감한 개인정보가 드러나지 않도록 연구윤리를 준수하였다.

<표 2> FGI 조사대상 (N=17)

서비스 부문	ID	지역	종사 시설 유형	연령 (세)	해당부문 종사경력	현재 근무현황			
						현직장 근속년수	노동시간(일)	근무유형/노동일수	월소득 (만원)
장애인 활동 지원 (N=6)	N11	충북	민간	56	9년	9년	8시간	월 16일	130
	N12	충북	민간	63	10년	3년	12시간	월 15일	180
	N13	충북	민간	46	7년	7년	12시간	월 15일	180
	N14	경기	공공 (민간위탁)	46	10년	3년	8시간	월 15일	120
	N15	서울	민간	36	8년	6년	24시간	월 8일	200
	N16	서울	민간	50	9년6개월	10개월	매주 다름	주 20시간 월급제	108
재가 요양 (N=3)	N21	서울	공공	55	1년 1개월	8개월	8시간	월급제	서울시 생활임금
	N22	서울	민간	57	8년6개월	8년 6개월	3시간	월 20일	약 60
	N23	(재가요양 부문 노조활동가)							
시설 요양 (N=4)	N31	서울	공공	58	5년	5년	8시간	전임자	250
	N32	서울	공공	54	7년	7년	8시간	3교대	260
	N33	경기	민간	60	10년	10년	12시간	반전임	260
	N34	경기	민간	59	9년6개월	9년6개월	12시간	2교대	260
보육 교사 (N=4)	N41	경기	민간	41	6년	3년	8시간	주 5일	255 (=200+55)
	N42	서울	법인	31	4년	3년	8시간	주 5일	229 (=199+30)
	N43	경기	국공립	49	7년8개월	3년4개월	8시간	주 5일	257 (=201+56)
	N44	경기	대체교사	47	6년9개월	2년9개월	8시간	주 5일	238 (=180+58)

\*주: 보육교사의 월소득은 '총액(=기본급+기타수당)' 방식으로 기재함.

## 2) 전문가집단 심층인터뷰

다음으로, 본 연구는 돌봄노동 문제를 둘러싼 이해관계자 집단별 쟁점 및 갈등구조에 대한 분석을 통해, 문제해결을 제약하는 요인을 이해함으로써 제도개선을 위한 방향을 모색하고자 한다. 이를 위해 사용자 및 노동조합 등 이해관계자 집단의 전문가 인터뷰를 수행함과 동시에, 돌봄노동자들의 처우개선을 위한 정책과정에 참가해온 국회

의원 및 보좌관 등 국회 입법활동 부문의 전문가와 학술부문 연구자를 대상으로도 인터뷰를 실시하였다(<표 3> 참조). 심층면접은 2020년 8월부터 9월에 걸쳐 1:1 대면면담의 방식으로 수행되었으며, 각 면담은 약 1시간 30분 정도가 소요되었다.

**<표 3> 전문가 심층면접 조사현황(N=5)**

ID	부문	인원
전문가A	공공 서비스 제공기관 고용주	1
전문가B	노동조합 전문가	1
전문가C 전문가D	국회 입법활동 부문 전문가 (C:국회의원, D:보좌관)	2
전문가E	학술부문 (사회서비스 정책 연구자)	1

### 3. 돌봄노동자들의 불안정성과 지연되는 처우개선의 메커니즘

#### 1) 돌봄노동 불안정성의 실태 및 쟁점

먼저 이 절에서는 4개 사회서비스 부문의 돌봄노동자들이 어떤 불안정성을 경험하고 있으며, 그 메커니즘은 무엇인가를 분석하고자 한다. 분석결과, 돌봄노동자의 불안정성은 크게 5가지 주제로 나타났다. 첫째, 일의 불안정성, 둘째, 노동조건 및 근무환경의 문제, 셋째, 존중의 부족과 권리주장이 제약되는 구조, 넷째, 노동자 건강 및 안전 관련 불안정성, 마지막으로 사회안전망 부정합성으로 인해 노출되는 삶의 불안정성이다. 사회서비스 부문별 각 불안정성 영역에 대한 분석결과는 종합하여 아래 <표 4>로 정리되었다.

**<표 4> 사회서비스 종사부문별 불안정성의 실태 및 쟁점**

	장애인활동지원	재가요양	시설요양	보육교사
<b>(1) 일의 불안정성</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 높은 고용 불안정성 (무의미한 근로계약기간과 정보의 비대칭성)</li> <li>- 노동시간 구성의 불안정성</li> <li>- 고용안정 관련 사용자 역할 부재</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 높은 고용 불안정성(무의미한 근로계약기간과 갑작스런 해고)</li> <li>- 고용안정 관련 사용자 역할 부재</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 재가부문 대비 상용직 비율은 더 높음</li> <li>- 첫 2년 계약직 및 정년이후 촉탁직 전환 이슈가 있어 노동통제의 기제로 활용되기도 함</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 높은 고용 불안정성(계약직 중심, 국공립 전환시 고용승계 문제)</li> <li>- 정보의 비대칭성에서 기인하는 고용불안정성</li> </ul>
<b>(2) 노동조건, 근무환경</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 저임금</li> <li>- 비용으로 산정되지 않는 업무들과</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 모호한 업무범위</li> <li>- 비용으로 산정되지 않는 업무들과</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 인력배치기준의 허구성에 따른 인력부족 문제</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 초과근무수당/연차 없음, 아파도 병원가기 어려움,</li> </ul>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>계산되지 않는 노동비용</li> <li>- 휴게시간 실효성 부족</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>계산되지 않는 노동비용</li> <li>- 고용주의 고충처리 및 관리감독 역할 부재</li> <li>- 근로계약서 작성 및 교부가 제대로 이뤄지지 않음</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 노동강도의 심화 및 제대로된 돌봄 제공을 어렵게 만들</li> <li>- 야간 등의 경우 특히 위험</li> <li>- 법적 휴게시간 보장 어려움</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>휴게시간 실효성 없음</li> <li>- 대체교사 제도 실질적 활용 어려움</li> <li>- 인력기준 및 인건비 수당 불법 활용에 따른 노동강도 증가</li> <li>- 부당한 임금수준 (페이백, 국공립 호봉삭감), 지자체의 관리감독 소홀</li> </ul>
(3) 존중의 부족과 권리주장의 제약	<ul style="list-style-type: none"> <li>- '갑질'로 포현되는 불균형한 권력관계와 슈퍼갑 이용자</li> <li>- 감정노동의 어려움</li> <li>- 비인간적 대우와 비인격적 시스템</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>권리주장의 제약요인</li> <li>- 노동자들의 권리인식 또한 저조함</li> <li>- 사회서비스 제도(수정) 관련 공단/지자체에서 제공하는 정보의 낮은 접근성</li> <li>- 파편화된 방문노동과 노동통제 강화</li> <li>- 센터의 고압적인 반응</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 돌봄노동자에 대한 존중 부족, 비인격적 대우로 이어짐</li> <li>- 수급자의 인권 보장은 중요한 가치이지만 노동자의 인권은 지켜지지 않음</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>권리주장 제약요인</li> <li>- 불평등한 권력관계 및 노동권 교육 부족</li> <li>- 정책변화 등 공단/지자체에서 제공하는 정보의 비대칭성 (접근성/편리성이 떨어짐)</li> </ul>
(4) 노동자 건강 및 안전	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 임종경험과 트라우마</li> <li>- 빈번한 근골격계 질환의 경험</li> <li>- 관리되지 않는 감염의 위험(코로나19)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 성희롱, 폭행, 감정노동과 모멸감 등 경험</li> <li>- 관련사항 발생 시 노동자 안전망 부재, 오히려 해고로 이어지는 경험들</li> <li>- 스트레스로 인한 각종 질환, 근골격계 질환</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 1회 근무 후 충분한 오프(휴식)가 필요한, 강도 높은 감정노동</li> <li>- 대인재해의 경험(폭언, 꼬집고 할퀴기, 성희롱 등)</li> <li>- 성희롱을 경험해도 보호조치 부재(적극적 제재 조치나 작업중지권 행사 등 불가)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 아플 때 쉬지 못하는 보육교사, 건강악화로 이어짐</li> <li>- 학부모 대응 및 서비스정신의 요구 등 감정노동</li> <li>- CCTV 등 감시/통제로 인한 스트레스</li> </ul>
(5) 사회안전망 부정합성	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 실업급여 부정합성</li> <li>- 아픈 몸이 갖는 낙인과 산재신청의 제약</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 불규칙한 사회보험 가입이력</li> <li>- 원치 않는 고용 중단으로 퇴직금 배제</li> <li>- 노동자 처우개선에는 무의미한 장기근속수당제도</li> <li>- 실업급여 부정합성</li> <li>- 산재신청 제약(고용주의 산재 기피, 협박)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 안전 관련 보호장비/지침이 시설에서도 미비한 부분이 많음</li> <li>- 아픈 몸에 대한 낙인이 유급병가나 산재보험 활용 등의 사회안전망 사용을 어렵게 만들 (개인적 대응, 건강악화)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 근로계약의 불공정 관행으로 인한 퇴직금 배제, 사회보험 부정합성, 경력인정의 문제 발생.</li> <li>- 실업급여 부정합성</li> <li>- 산재보험 부정합 (고용주의 기피, 대체인력의 부족, 제도 인식의 미비)</li> </ul>

## (1) 일의 불안정성

한국 사회서비스 부문의 돌봄노동을 관통하는 첫 번째 문제는 돌봄노동자들 대부분이 일의 불안정성을 경험하고 있다는 것이다. 구체적으로 일의 불안정성이 나타나는 맥락 및 양상은 부문별로 일부 차이가 있었으나, 우선 방문 돌봄 부문에서 시설 대비 더 높은 불안정성을 경험하고 있는 것으로 나타난다. 장애인활동지원 및 재가요양의 경우, 상용/임시일용직, 정규직/비정규직 등 종사상 지위 구분에 따른 불안정성을 논의하기 이전에, 근로계약 체결에 따른 근로자 보호도 이뤄지지 않고 있다. 예를 들어, 이용자의 사정 또는 기분에 따라 일자리가 중단 또는 갑작스런 해고 통보를 받는 등 높은 불안정성을 경험하고 있다. 해고 한달 전 통지 등의 최소한의 조항도 지켜지지 않는다면, 이러한 이슈가 발생하였을 때 고용안정 관련 사용자 역할 또한 부재하여 결과적으로 근로계약서상의 계약기간도 전혀 보장되지 않는 구조에서 일하고 있다.

대상자가 갑자기 이사를 가시거나 아니면 상태가 안 좋아져서 시설에 입소를 하시거나, 아니면 돌아가시거나 해 가지고 일거리가 끊기는 거는 정말 운이 좋은 케이스인 거예요 .. 그냥 이렇게 가는데도 눈빛이 재수가 없었다. 이런 식으로 나를 비아냥거리는 것 같았다. 이러면서 그냥 문자 딱. 그것도 그냥 센터장이 밤에 내일부터 가지 마세요. 오지 마시래요. 이런 식으로 오니까 황당한 거죠. (N23)

보호자가 집에 없는데 그 보호자의 머릿속에 뭘 생각하는지 그걸 읽지 못해서 잘린 적이 있어요. 근데 그렇다면 팀장님이나 센터장님이 가서 제 입장에서 얘기를 해줘야 되는데 센터를 바꾼다는 그 말 한마디에 바로 저를 위해서가 아니라 .. 대상자의 정리기간이 필요하니까 이제 일주일 있다가 그만 뒤라. 이렇게 바로 그 날 온 거예요 .. 기관이 최소한 해고 하거나(하려면) 이게 한 달이잖아요. 근데 일주일 있다가 바꾼다면서 바로 전화로 사회복지사가 와서 얘기를 했고 .. 그러니까 그냥 무조건 이게 바뀌는. 저희 입장을 대변해주는 것보다도 .. 저희는 사회적 협동조합이거든요. 그런데도 불구하고 그런 일이 종종 있어요. (N22)

또한 방문 노동의 경우 노동시간 구성의 불안정성도 경험하고 있다. 이는 특히 장애인활동지원사에게서 더 두드러지게 나타난 특징이었는데, 근무시간의 정함이 없는 근로계약을 체결한다거나, 노동시간의 정함이 수급자의 결정에 따라 즉각적으로 변동되어 항상 대기하도록 만들고 있었다.

그런데 제일 문제가 있는 게 사실 근무시간 자체를 안 적는 경우가 있으니까. 근데 뭐 보통 근로계약서에 기재돼야 될 사항으로 근무시간 이런 것들은 기본으로 있어야 되는데 그런 것들이 없죠. (N15)

저 같은 경우 시각인데 시각이 천차만별이에요. 72시간 가지고 한 달을 쓰는 거잖아요. 그렇다 보니까는 가장 힘들 때 자기가 원하는 시간대 자기가 꼭 필요한 시간대에 가서 노동을 하는 거예요. 그래서 월급제가 아니고 시급제다 보니까 그게 가장 힘들고 .. .. 하루에 8시간씩 일자리를 이렇게 보전을 해주던가 좀 이렇게 하면 고 시간 내에 이용자분하고 뭐라도 할 수 있을 텐데. 저처럼 뭐 하루 세 시간 들어갈 때 있고 다섯 시간 들어갈 때 있고 주말에는 뭐 하루종일 8시간 할 때도 있고 막 이렇다 보니까는 그거는

뭐 **항상 대기하고 있다고 봐야 돼요.** 그리고 이제 뭐 퇴근을 하고서도 언제 전화가 올지 몰라요 .. 뭐 아침 여덟 시에 가서 뭐 뭐 두 시에 퇴근 이게 없고 그냥 이용자가 전날 전화 와요. 내일은 몇 시에 와라. 내일은 어디로 갈 거다. 내일은 뭘 할 거다. 그러면 하루 종일 대기 하고 있다가 그 시간에 맞춰서 가서 케어해 드리고 그러는 거예요. 그니까 이용자마다 시간이 다양해요. 선생님들 지금 이렇게 셋이 있지만 **월급 다 달라요. 시간도 다 다르고 월급도 다른 거예요.** (N11)

반면, 시설요양보호사의 경우 재가부문 대비 상용직 비율은 더 높은 편이다. 그러나, 공공부문의 경우에도 첫 2년은 계약직으로 고용한다거나, 정년 이후 촉탁직(계약직) 전환으로 일정 기간 더 일을 지속할 수 있다. 이러한 계약직 사용 또는 촉탁직 전환을 두고 해고 압박이나 산재안전망 사용을 어렵게 한다는 점에서, 노동통제의 기제로 활용되기도 한다. 특히 요양보호사 대부분이 중고령임을 고려할 때 정년은 먼 미래의 일이 아닌, 얼마 후에 닥쳐올 불안정성을 의미한다. 뿐만 아니라, 보육교사 또한 높은 고용불안정성을 경험하고 있다. 보육교사는 대부분 계약직으로 고용되고, 점점 늘어나고 있는 민간기관의 국공립 전환 시 고용승계로 인한 불안정성이 있다는 점, 또한 노동자가 직접 접근하기 어려운 정보인 학부모의 클레임 등을 사유로 쉽게 교사를 해고하는 등 정보의 비대칭성에서 기인하는 고용불안정성도 경험하고 있었다.

**정년이 되면은 건강검진을 다시 받아야돼요.** 아간 건강검진 받아서 가등급 나등급 몇 등급이 있어요. 그런데 저희 또래가 나이가 거의 나등급이 정상이에요. 콜레스테롤 있다든가, 혈압이 있다든가, 지병은 하나씩은 거의 다 있다고 봐요. 거의 가등급 받기가 거의 열 명에 한 명 나올까 말까 해요. 그런데 그걸 묶어놨어요. 가등급 받아야지만이 아무 저기 없이 계약을 연장해줄 수 있다. 그리고 **나등급 받은 사람한테는 이제 자기들이 맘에 들고 사람이 없으면 그냥 채용도 하고 자기한테 바른 소리 한 사람은 퇴직시켜버리고 그런 경우가 있어요.**(N34)

다른 말해서 나등급이 나와도 자기네들한테 어떤 그 단물을 주는 사람들은 또 비공식적으로 특별하게 할 수도 있고 그렇기 때문에, 65세 때도 충분히 (일) 할 수 있는 상황인데도 불구하고 그런 식으로 하는거는 **굉장히 우리 그 자존감을 상하게 하는 저하시키는 행동을 하기 때문에.**(N33)

원장님들 중간에 수시로 해고를 해도 보육교사들은 그거에 대해 반발을 못 해요. 원장님이 해고를 하면 바로 그만둬야 되는 줄 알고, 아까 선생님이 말씀하신 것처럼 **아동이 빠진다. 빠지면 선생님 때문에 (라고 한다거나), 아니면 보육료가 안 들어와서 해고를 한다거나.** 실제로 올해 코로나 관련해서 아동들이 많이 등록을 했음에도 불구하고 등원을 하지 않았어요. **눈으로 보기에 아이들 안 오는 것 같으니** 이제 선생님들한테 교사회의 시간에 누가 먼저 해고될 건지라는 그런 회의까지도. (N41)

## (2) 노동조건, 근무환경

노동조건과 근무환경 관련하여 전 부문을 관통하는 돌봄노동자들의 핵심 쟁점은 저임금과 휴게시간 실효성 부족, 높은 노동강도의 문제에 있다. 특히, 방문돌봄(장애인활동지원, 재가요양)의 경우 비용으로 산정되지 않는 업무들과 계산되지 않는 노동비용들이 존재한다는 문제가 나타난다. 이는 모호한 업무범위로 인해 업무범위 외 노동을 수행한다거나, 열악한 작업도구(인지치료 재료비, 음식 관련 양념, 청소도구 등)로 인

해 노동자들이 사비를 쓰는 등의 과정에서 발생한다.

치매 어르신한테 맨날 그것만 할 수 없잖아요. 할 게 엄청 많잖아요. 그 재료는 다 저희가 구입을 해요. 제가 구입해서 그 구입비가 솔찬아요. 크레파스, 색연필, 이런 거 다 제 돈으로. 한 집을 하게 되면 하나만 하면 되지만 두 집을 하게 되면 두 집을 다, 두 가지를 구입해서 저 같은 경우는 그 때 저희 센터는 그런 거 다 해줘요 .. 전 또 어르신을 더 잘 케어하는 게 목적이잖아요. **그걸 다 제가 사는 거죠. 재료비가 엄청나고.** (N22)

장 봐달라, 이런 얘기가 진짜 많은데 이분도 수급잔데 .. 정해진 가격을 써놓는데요. 파는 얼마짜리를 사고, 뭐는 얼마짜리를 사고, 뭐는 얼마, 꼭 이거는 어디 가서 사오고. 이런 식으로 얘길 하는데 실제로 농산물의 가격이라는 게 그때그때 다르잖아요. 근데 집에서 버스나 이런 걸로 대중교통으로 3~4정거장이 먼 곳에 시장을 지목하고 .. 그걸 하는데 짐이 이만큼 많으니까 택시를 타고 오는데 **그 택시비는 늘상 자기가 개인적으로.** 그래서 **조금 10원이라도 틀리면 난리가 나니까** 파를 1,500원짜리 사라고 했는데 1,700원이다 하면 200원은 **자기가 내는 거예요.** 그 돈 준 거에 맞춰서 사야 되고. (N23)

한편, 시설 돌봄 부분의 공통적인 핵심 쟁점은 인력부족에 따른 노동강도의 심화 및 업무과정에서의 사고 등 위험을 증가시키고, 연차 및 휴게시간 등 기본적인 노동자의 권리도 보장받기 어렵게 만든다. 시설요양보호사의 인력부족 문제는 이를 규제하기 위해 마련된 있는 인력배치기준의 허구성에서 기인한다. 보육교사의 인력부족 문제는 인력배치기준 뿐만 아니라 인력 보충을 위해 마련된 제도들, 예를 들어 보조교사 수당 등 인건비 수당의 불법활용이나 대체교사 제도를 실질적으로 활용하기 어려운 구조가 영향을 미친다. 특히 대체교사 제도의 경우 노동조건에 대한 정보 교류를 막는 방식으로 노동통제를 하기 위하여 원장이 대체교사 신청을 해주지 않는다거나, 제도구조적 원인으로 대체교사로 투입되는 인력이 적어 급하게 사용이 불가능하다는 제도적 한계로 인해 실질적으로는 활용이 어려운 제도인 것으로 나타난다. 그러나 이러한 인력 부족의 문제는 노동조건 및 근무환경에만 부정적 영향을 미칠 뿐만 아니라, 제대로 된 돌봄 제공을 하기 어렵게 만든다는 점에서 서비스의 질 저하로도 이어질 수 있다.

우리는 삼교대기 때문에 원래는 적정인력을 맞추긴 했지만, 전체적으로 봤을 때 팀별로는 다 달라요 어느 팀은 스무명도 있고 근무자는 10명이거든요? 그러니까 2대1도 있고 어떤 팀은 2.8대1도 있고, 달라요 .. **28명을 2명이 보는 경우도 있어요.** 그러니까 아침에는 정말 힘들죠. 수발이 한 열 분이 넘으니까. **정말 뭐 지금 노동의 강도도 너무 높고 또 어르신한테 제대로 된 케어를 할 수도 없는 상황이고.** 기관도 그건 알고는 있어요 ..점심에는 3명 저녁에는 3명 아침에는 2분이. 그러니까 간혹가다 3분이 하는 팀도 있는데 저희는 연차를 쓰면은 그만큼 이제 인력이 주는 거죠 (N31)

민간 어린이집 마지막에 다녔던 이곳은 개원한지 5년 됐는데, **대체교사를 한 번을 쓴 적이 없는 거예요.** 원장님이 제가 있던 그 전에 가정 어린이집도 그렇고 원장님들이 **대체교사 신청을 안 하세요.** 왜냐하면 신청을 해서 대체교사 분이 여러 군데를 다니시잖아요. 그러면 자기 원에 자기가 좀 불합리하게 하는 부분이 들통날까봐, 소문날까봐 .. 저희한테는 최근에 신청했다고 했는데 안 된 거였어요 .. 당연히 복지로 되는 건데 왜 안 되냐 해달라고 했더니 나중에는 알았다고 했는데 **신청이 안 돼 있었어요. 확인했더니 신청 이력이 없는 거예요.** 알고 봤더니 5년 동안 신청을 한 번 도 안했던 거예요.(N41)

### (3) 존중의 부족과 권리주장의 제약

다음으로, 이들은 노동과정에서 다양한 이해관계자들로 부터 돌봄노동자에 대한 존중의 부족, 인권이 지켜지지 않는 비인간적 대우 및 비인격적 시스템을 경험하고 있었으며, 노동자로서 기본적 권리들에 대한 권리주장은 어려움을 느끼고 있다. 여기에는 여러 요인들이 결합하고 있는 것으로 보인다. 먼저, 여러 연구참여자들은 ‘갑질’이라고 빈번하게 표현한, ‘내 돈 받고 일 하니 함부로 해도 된다’식의 태도를 경험을 하며, 존중 받지 못하는 경험을 하고 있었다. 특히 장애인활동지원서비스 같은 바우처 서비스의 경우 바우처를 끊을 때 구체적인 숫자가 떠서 “내가 얼마짜리 이게 인식이 돼서” 소비자 입장에서조차 너무 상품으로 인식되도록 만드는 기재가 존재한다고 응답한다. 이러한 맥락에서 자기부담금을 노동자에게 내줄 것을 요구하여 부정수급이 발생하게 된다. 자기부담금을 납부하지 않으면 바우처 생성이 되지 않고, 그러면 노동자 입장에서는 일을 할 수 없기 때문에 반복해서 이용자가 주장하면 “어쩔 수 없이” 들어줘야한다는 것이다.

이용자가 갑자기 쓰러져서 중환자실에 들어갔어요. 중환자실 딱 들어가면 근무가 안 돼요. 쪽 안 되잖아요. 그런데 중환자실 들어가서 내일이면 나올지 모레 되면 나올지 우리는 그렇게 기다리고 퇴원하면 다시 그 사람을 케어하려고 기다리고 있어요. 근데 막 열흘 보름씩 중환자실에 있는 거예요. 근데 또 그 환자가 가족이 없어요. 그래서 저도 또 그동안 한 2년 몇 개월 했으니 그 정에 못 이겨서 그냥 무급으로 계속 중환자실을 면회 시간마다 아침저녁으로 가 주고, 아니 좀 좋아졌나 보려고 간 건데 차도가 있나 해서 간 건데 그러다가 이제 보름 있다가 (돌아가시긴) 가셨지. 하 그래서 그 상처도 많았고요. 무급으로 그 중환자실 보름 동안 간호해 줬고요. 근데 가족들이 이제 나타났어요 장애 신고하려고 근데 인사하나 없이 가더라고요 .. 뭐 여러 가지로 상처도 많이 받고 마음도 많이 아프고 그분을 위해서 좋은 길로 가시라고 기도도 많이 해줬고 이런 여러 가지가 있을 때 (N13)

(바우처) 그럼으로써 이제 좀 안 좋은 게 이용자분들이 나 때문에 니가 돈을 번다고, 원래 그건 아니잖아요. 우리는 세금으로 인해가지고 우리를 이렇게 거기에 케어를 할 수 있게 해주니까 오히려 고마워해야 하는데, 오히려 너는 나한테 고마워해야 돼. 왜냐면 내가 이래서 시간이 많으니까 너한테 준 거야 이렇게 거꾸로 됐어요 지금 .. **그니까 이용자 입장에서 어 너 마음에 안 들어 그러면 나오지 마세요. 이 말을 할 수가 no라는 말을 할 수가 있는 거예요. 오히려 반대로.**(N12)

노골적으로 부정수급을 요구하는 경우도 있는 거예요. 예를 들면 이제 뭐 부정수급 여러 가지 유형이 있는데 다른 형태의 **부정수급 부정함을 요구하는 게 있는 게, 자기 자부담 되냐고 .. 차상위부터는 자부담이 있거든요 한 달에 2만 원부터 뭐 몇만 원 자부담 매달 내야지만 이 서비스를 이용할 수가 있는데 너 나 때문에 일할 수 있으니 자부담은 니가 내줘야 되는 거 아니냐고**(N14)

우리가 뭘 너무 잘해줘도 고마운 게 없어요. **니네는 내가 부리는 사람. 내가 돈 내고 내가 돈을 내니까 니네가 월급을 받는 거야(라는 태도).**(N34)

지금 잊어버리지도 않아 신입사원 때. 신입사원 때 다 비틀어져가지고 있잖아요, 밥도 받아먹어야만 드실 수 있는 분인데 난 너무 속으로 불쌍한데 **이 양반이 욕을 하는거야 갑자기 .. 어르신 이만저만해서 어르신 케어해주고 어찌고저찌고 하는데 왜 그러세요 그**

러니까. “돈 받고 하잖아. 돈 받고 하잖아.” 잊어버리지도 않아.(N33)

그럼에도 불구하고 노동자들이 권리주장에 어려움을 느끼는 제약요인은 다양한 측면에서 나타난다. 먼저, 이용자와의 불균형한 권력관계 뿐만 아니라 노동자들은 근로계약서도 제대로 읽지 못하고 사인하는 등, 기본적인 노동권도 지켜지지 않고 있었다. 이러한 맥락에서 공단에서 내려오는 지침 등 제도에 대한 정보에 있어서도 접근성과 편리성이 떨어져 자신의 권리와 관련된 정보에 있어서도 비대칭성이 있어 권리주장은 더욱 제약된다. 또한 특히 이들이 이러한 노동권 등에 대한 내용을 특히 더 알기 어려운 이유는 파편화된 방문 노동을 수행하기 때문이다. 재가 요양보호사 같은 경우, 민간기관에서는 최근 월례회의도 점차 하지 않고 있으며 코로나19 확산으로 인해 점점 더 같은 기관에 고용된 사람들일지라도 모임 일이 없어지고 있다. 또한 센터에서 노동조합에 들어가는 것을 싫어한다거나, 직무교육 등 외부 채널을 통해서도 다른 사업장의 노동자들을 만나지 못하도록 하려는 노동통제도 점점 강화되어 기회는 더욱 차된다.

제가 2017년 말에 들어왔을 때만 해도 월례회의 한 달에 한 번 썩은 한다는 곳이 꽤 있었어요. 그래서 실제로 그 월례회의 장소를 알아서 가서 선전전을 해봤던 적도 있었는데, 18년 들어와가지고는 “월례회의가 뭐예요?” 라고 물어보는 신입 요양보호사들이 있어요 .. 한 번도 해본 적이 없는 거죠. 점점 더 없어지고 있어요. 그리고 이번엔 또 전염병 확산 때문에 아예 이제 핑계거리가 너무 좋은 게 잡힌 거고, 거의 안 하고.(N23)

심지어는 다른 잘해주는 센터 요양보호사를 못 만나게 하는 센터도 있었어요. 왜냐하면 우리들 이렇게 직무교육을 1년에 한 번 썩 받잖아요 .. 그럼 거의 다 요양보호사 많이 모이잖아요 .. “대체로 얼마 받아요?” 라고 물어보잖아요. 그리고 “우리는 이런 일을 해 줘요” 그러니까. 처음엔 저희들하고 그분들하고 같이 이제 같은 교육을 시켰다가 나중엔 .. 강의실이 두 군데 있는데 저희 점심시간이랑 쉬는 시간을 그분들하고 따로 .. 아예 그분들 얼굴도 못 보고 그 상황으로 해서 .. (그리고) 저희 쉽터라는 게 있어요 .. 거기도 교육 되게 좋은 거 많이 하는데 못 가게 하고, 어떤 때 저번에 보니까 (다른 센터) 사회복지사가 와서 딱 앉아 있는 거예요 .. 제가 좀 알고 그래서 “왜 오셨어요?” 그랬더니, 자기가 그걸 보고 우리 요양보호사를 보낼지 안 보낼지 판단하러 왔다는 거예요 .. 진짜 화가 너무 나더라고요. (N22)

실제로 제가 목격을 한 건 뭐였냐면, 저희가 이제 조직활동을 하려고 치매교육장이랑 직무교육장 선전전을 나간적이 있었어요. 홍보하려고 노동조합이다 해서 어려운 거 상담 하라고 했었는데, 대체적으로 (요양보호사) 선생님들이 오실 때 관리직들이 같이 붙어서 와요. 그래갖고 .. (노조 있는걸 보시고는) 선생님들이 스물스물 가시더라고요 .. (그리고는) 화장실에서 우연히 만난 선생님이 “아까 그것 좀 주세요” 해서 “왜 안 받아가셨어요?” 그랬더니 센터장이랑 사회복지사가 감사하러 같이 왔어요. 그러더라고요 .. 실제로 관리자끼리는 정보 공유를 언제든지 손쉽게 하면서 실제로 고용된 요양보호사들이 자기네들의 일자리에 대한 정보공유를 하는 것들은 철저하게 막고 있는 것 같은.(N23)

#### (4) 노동자 건강 및 안전

건강 및 안전과 관련하여 돌봄노동자들은 대부분 근골격계질환을 빈번하게 경험할 뿐



만 아니라, 감정노동과 폭언/폭행, 성희롱, 꼬집고 할퀴기 등 대인재해를 경험하고 있다. 특히 성희롱 등의 경험은 상대적으로 치매 등 인지질환을 대상으로 하는 장기요양이나 방문노동에서 더 빈번한 것으로 보이며, 보육교사의 경우 학부모 대응 및 원장으로부터의 서비스 정신의 요구 등으로 인해 수행하게 되는 감정노동의 어려움이 큰 것으로 파악된다. 시설 요양보호사의 경우에도 비회 근무 후 다음 근무를 수행하기 위해서는 충분한 오프(휴식)이 없으면 불가할 정도로 강도 높은 감정노동을 수행한다고 진술하였다.

한편, 방문노동의 경우 1:1 돌봄을 수행하는 과정에서 관계를 맺어온 수급자의 갑작스러운 죽음을 홀로 맞이하는 경험을 하는 과정 등에서 임종경험으로 인한 트라우마를 갖는 경우도 공통적으로 발견된다. 또한 시설돌봄의 경우 학대 등의 이슈와 수급자 부상에 대한 책임주의가 강해, CCTV 등을 활용한 감시, 통제가 이뤄지는 부분에 대한 스트레스도 큰 것으로 파악되었다.

이번에 저보다 한 10살 위이신 남녀 어르신을 하는데 **성추행 발언**이나 .. 점점 이게 농도가 이런 식으로 변화가 되는 거예요. 제가 요즘 되게 힘들어하는 것이 “나는 선생님 하고 성적인 얘기를 하고, 그런 얘기를 하려고 선생님을 불렀는데 선생님이 그걸 안 받아준다”고. 그럴 때 이제 제가 센터에다 저희 센터에다 말을 하면 센터 역시 어떻게 거기다 말을 할 수가 없어요. 말을 하게 되면 막 성질부터 내고 .. 우리는 끝날 무렵에 앱을 찍는데 휴대폰 앱을 찍는 부분에 사인을 해야 되는데 **사인을 하라고 주면 자꾸 손을 만지려 그래요.** 근데 이게 뭐 손 그거 만지면 좀 어때 이렇게 말씀하실 수도 있는데, 저희들 입장에서 **손을 주다 보면 할 수도 있고, 조그만 공간에서 저희는 하루 3시간을 구분하고 있는 거잖아요 .. 저희는 오로지 혼자 가잖아요.** 그리고 덩치도 저희보다 크잖아요. 그럴 때 그리고 조그만 공간에서 왔다 갔다 할 때 굉장히 힘들어요 저는. (N22)

저도 이제 남자 치매 어르신을 하다 보니까 성적인 발언이 계속 나오게 되고 .. **저를 발로 차려고 하는** 그런 것까지도 .. 그러다가 **본인이 그 날 컨디션이 안 좋고 화가 나면 안 나갈거야? 안 나가면 내가 발로 찰 거야 해서 차는 시늉을 내 앞에서 하니까 저는 겁먹게 되고,** 이런 일로 인해서 제가 하루 3번까지 나갔다 들어왔다 반복을 했어요. (N21)

폭언도 하고 꼬집고 할퀴고, 입에 담지 못할 욕설도 하시고 또 남자분 같은 경우에는 성희롱. (N32)

그분들이 24시간 치매가 아니잖아요. 그런데 치매라고 간주해버리고 너희들은 그냥 참아야지 이런 식인 거예요.(N31)

참고 하는 거지 뭐. 어르신들이 요양팀 성추행하는 건 그냥 (다반사) (N33)

이제 그냥 받아들이고 그냥 하는 거 같아요.(N31)

선생님들을 불러놓고 **우린 서비스 직원이야. 엄마들한테 잘 보여야만 아이들이 나가지 않아.** 그래야 선생님이 월급을 받아. 아예 그렇게 말씀하시는 원장님이 많으세요. 그래서 실질적으로 **말도 안 되는 컴플레인**이 들어왔을 때 **원장님이 중재하는 게 아니라, 오히려 학부모를 만족시키기 위해서 교사를 그 학부모 앞에서 굉장히 하대하거나 그런 경우가 너무 많아요. 자존감이 굉장히 떨어지는 행동을 많이 해주시거든요.** (N41)

더욱 문제가 되는 부분은 이러한 대인적 재해가 발생할 때 기관장의 적극적인 제재 조치나 업무배치 전환, 작업중지권의 행사 등 노동자가 자신을 보호할 수 있는 안전망이

부재하고, 기관장에게 개입 또는 조치를 요청할 경우 기본적인 고용보호도 없이 오히려 해고로 이어지는 경험들을 하고 있다.

실제로 현장에서 많이 들어오는 거는 이런 과정을 겪으신 분들이 더 이상 이 집에 내가 어떻게 감당해야 될지 모르겠다는 말이 있으면 바로 해고가 되는 거예요. 민간에서는. 여기서 되게 자신감 있게 센터장이나 파트장한테 고충처리를 해달라고 요청을 하는 거는 이분들은 그렇게 하더라도 이용자 서비스가 중단이 되더라도 본인들이 일자리에서 쫓겨나진 않으시거든요 공공기관은. (N23)

## (5) 사회안전망 부정합성

지금까지 살펴본 노동과정에서의 어려움이나 위험들과 관련하여, 이들은 사회적 안전망으로부터도 보호받지 못하고 있다. 우선 상황 및 재가요양과 같은 방문노동자들의 경우, 불규칙한 사회보험 가입이력이나 파트타임 일자리를 여러 개 수행하는 업무수행 방식의 특성상 실업급여와 부정합성이 존재한다. 특히 한 수급자당 3-4시간씩, 2-3개의 시간제 일자리에서 노동해운 경우, 한 명의 이용자가 이용을 중단할 경우 소득이 절반 또는 1/3으로 바로 줄게되는 소득손실의 위험을 경험한다. 그럼에도 불구하고 다른 일을 수행하고 있기 때문에 다음 일자리를 구할 때까지 해당 소득상실 분에 대해 실업급여를 통해 소득불안정의 문제를 해결하는 등 보호받기 어려운 구조이다. 또한, 보육교사는 근로계약의 불공정한 관행으로 인해 1년 중 하루 또는 이틀이 부족하여 퇴직금을 받을 수 없는 문제들이 발생하고 있으며, 이는 호봉을 기준으로 임금이 상승되는 국공립 어린이집 교사들의 경우 경력인정의 문제로도 이어져 임금문제로도 이어진다.

근로계약은 1년 치를 쓰는데 늘상 그렇게 이용자하고의 트러블 때문에 계속해서 해고의 상황에 몰리는 거죠 .. 그러면 근로계약이 지속이 되지 않은 상황이니깐 요양보호사 임금체계가 4대보험, 상여보험을 다 들어주는 체계임에도 불구하고, 실제로 고용보험이라든가 그 다음에 이제 건강보험 같은 게 들쭉날쭉 들어갔다가 지역갔다가 사업자로 갔다가 이런 식이고, 그 다음에 퇴직금 .. 계속 지속적으로 일을 하고 있는데, 중간에 띄엄띄엄 있는 상황이 벌어지다 보면 노동청에 가서 아무리 내가 이렇게 일을 오랫동안 했는데 중간에 한두 달 비는 것 때문에 퇴직금 조항의 적용을 받지 못하거나 이러는 것들이 현장에서 상담이 가장 많이 들어와요. (N23)

보육사업 안의 책자에는 기간에 정함이 없는 계약서를 쓰도록 되어 있지만 실제로 제재할 수 있는 조치가 없기 때문에 어린이집에서는 국공립이라 하더라도 1년 계약을 써요 .. 국공립도 그러면 민간과 가정은 그런 계약서는 .. 오히려 1년이 안 되는 경우가 많아요 .. 일반직장은 3월 1일부터 채용을 하잖아요. 어린이집은 공휴일이기 때문에 3월 2일(부터 계약일로 하면), 1년 계약을 하기 때문에 2월 말까지 하면 하루 때문에 퇴직금을 못 받게 되는 거예요. 그리고 경력도 인정이 안 돼요 그 하루 때문에. 그런데 만약에 3월 1일이고, 2일이 토요일이면 1, 2, 3, 4일이 되는 거죠. 3일이란 날짜를 다 까먹게 되는 거거든요. (N41)

또한 건강 및 안전 관련 사회안전망과 관련하여 이들은 크게 2가지 위험에 노출되어

있다. 첫째, 시설에서 조차 안전 관련 보호장비나 지침이 미비한 부분이 많아, 감염의 위험 등을 예방하기 어려운 위험이 존재한다. 이는 방문노동의 경우 각기 다른 수급자의 집에서 일하기 때문에 더욱더 이러한 보호장비들이 없음을 고려하면, 전반적으로 돌봄노동에 대한 산재안전망이 미비함을 알 수 있다. 둘째, 앞서 지적하였듯이 돌봄노동자들에게는 ‘아픈 몸’에 대한 낙인이 구체적인 고용위기와 연관된다는 점에서 이들은 아프더라도 유급병가를 사용한다거나 산재보험을 활용하는 등의 선택을 하지 않게 되는 경향이 전반적으로 나타났다. 그 결과 아픈 것을 참고 일 하여 건강이 악화되기도 하고, 개인적인 비용을 들여 치료받기도 하였다. 이러한 경향은 아픈 몸에 대한 낙인 뿐만 아니라 대체인력 부족이나 고용주의 산재보험 활용에 대한 부정적 인식과도 결합하여 이들을 더욱 보호받지 못 하도록 하고 있었다.

타 기관에서 어르신 목욕케어 할 때요 .. 어떤 장갑을 끼고 해야 한다 그런 게 없는 거예요 지금은. 그런데 목욕장갑이 있거든요. 손가락 장갑이 .. 어르신들 옴도 있고 피부 병 있기 때문에 우리가 다 감염이 되잖아요 .. (실제로) 저희 기관은 또 옴이 있었어요. 그니까 이제 근무자들이 다 감염이 된 거예요. 그러니까 저희는 이제 기관하고 얘기할 때 조금 수월했죠. 이렇게 옴 감염이 되지 않았냐. 고무장갑은 학대라고 하니까 거기 우리 우리 할 수 있는걸 보호구를 해달라 요구를 했는데 조금 부드러우면서 다른 색상으로 준비를 해주셨는데 그것도 우리가 조금 불안하죠.(N31)

그런데 솔직히 또 내놓고 저 이래서 힘들어요도 못하는 거예요. 왜 그러냐면 내가 나중에 그 재고용 될 때 또 영향을 받을까 봐. 나는 충분히 할 수 있다, 또 그렇게 어필 하는 거예요. 실질 속으로는 꿈고 있는데.(N31)

정말 팔이 안 올라가서 이렇게 하는 동료들도 있는데 그걸 내놓고 얘기를 못하는 거죠. (N33)

저희는 단협 규정에 정년 60세예요. 하지만 이제 63세까지는 촉탁으로 1년마다 해줄 수 있게 한다는 규정이 있어요. 그런데 단서가 -그전 기관이 그걸 만든 거예요- 근골격계로 인해 병가를 쓴 사람에 한해서는 거기에서 제외된다 그런 조항이 있었어요. (N31)

화장실에서 이용자가 이제 치매 노인이 화장실에서 밀어버린 거예요. 욕조에 허리를 부딪쳐가지고 그건 사고예요. 그래서 산재신청을 했는데 이게 뭐가 사고냐. 이건 사고가 아니라 니가 발을 헛디려서 넘어진 것까지 산재로 해줄 수는 없다 .. (사고이고) 일반적인 근골격계가 아니기 때문에 (산재인정을) 받았는데 어저께 전화 오기로는 센터장이 “다 낮고 얼굴 보이기만 하면 죽여버리겠다”고 전화가 왔대요. “너 때문에 내가 뭐 어찌고 저찌고 꼴도 보기 싫으니까 눈앞에 나타나지 말아라”. 그러면서 산재 휴가이고, 6월 며칠부터 기간이 끝나기까지 하는데 눈에 띄기만 해봐(라고). (N23)

산재는 정말 극구 부인합니다 원장님들이. 전부 다 제가 나가는 게 깁스 해서 선생님들이 다 출근을 해요. 허리 디스크 걸려서 내일 모레 수술 간대도 앉아서 애 보라고 나오라고 해요. 아니면 그만 두거나. 아프면 그만 뒤야 돼요. 병원도 못 가요. 앰블런스 불러서 실러가야 조퇴도 가능한 거고 .. 왜냐면 내가 하나 비우면 당장 누가 나와요. 다른 반 선생님들이 이 애들을 떠맡고 있어야 되잖아.(N44)

## 2) 문제해결의 제약요인

지금까지 돌봄노동자들이 일과 삶에서 경험하고 있는 불안정성에 대해 분석하였다. 그렇다면 이러한 문제의 해결은 오래전부터 문제제기 되어오고 있음에도 불구하고 계속하여 지연되고 있는가. 이 절에서는 이해관계자 집단별 문제해결을 둘러싼 쟁점 및 갈등구조를 분석하여 이에 대해 답하고자 한다.

**민간 서비스 제공기관:** 먼저 서비스를 공급하는 민간기관들의 시설장들은 앞서 19-20대 국회에서 추진되었던 임금 가이드라인 관련 법률(장기요양)이나 사회서비스원법 통과 등의 이슈가 있었을 때 단결하여 강도 높은 반대를 표시하였다. 특히 공공 서비스 제공기관의 확충은 민간 인프라를 공공에서 “뺏어간다”는 인식이 존재한다. 이들은 구체적으로 이러한 제도 개혁 사안이 있을 때 지역구 의원 사무실을 방문하고 지지표명 등 적극적인 로비활동을 펼치기도 한다. 또한 법 통과는 저지되었으나 사회서비스원 시범사업이 통과된 후에는 민간 기피 서비스 등으로만 공공 서비스 기관이 제공할 수 있는 영역을 제한할 것을 주장하기도 하였다.

**국가와 정부:** 먼저 정부는 주요 사회서비스 제도를 수정할 수 있는 주체라는 점에서 중요한 행위자이나, 제도의 도입과 수정과 관련한 문제의식 등을 공론화 하고 국민설득을 충분히 이끌어내는 역할이 부족하였다는 평을 받는다. 특히 문제 해결을 위한 정권의 의지 부족은 사회서비스 부문의 돌봄노동자 처우 개선이 지연되고 있는 주요한 요인 중 하나로 지적된다. 또한 지자체의 경우 가까운 곳에서 지역의 공급기관들을 관리감독 해야함에도 불구하고, 노동자 기본권과 관련하여 지자체의 관리감독 기능은 제대로 작동하고 있지 못하다고 평가된다. 마지막으로, 각 행정부처의 경우, 보건복지부와 공단이 문제의식에 공감하더라도, 실질적인 제도의 개혁은 예산의 문제로 이어진다는 점에서 기획재정부의 역할이 상당히 중요하다. 그러나, 기재부의 경우 복지예산 확보에 보수적이고, 사회서비스는 지방이양사업으로 보고 중앙부처의 예산 사용을 승인하지 않으려는 경향으로 대응해왔다. 기본적으로 기재부는 돌봄노동자들의 처우 문제에 있어서도 민간시장에서 해결할 문제로서 보는 시장중심적 접근을 취하기 때문에, 문제 해결을 지연시킨 주요 요인 중 하나로 파악된다. 또한, 이들의 처우문제는 구체적인 노동법들과도 연관된다는 점에서 고용노동부의 역할 또한 중요할 수 있으나, 전문가들은 이러한 노동조건을 구조화하는 각 사회서비스 구조들의 복잡성으로 인해 고용노동부로부터 실효성 있는 대안이 나오지도 못하고 있는 실정이라고 지적한다.

**국회, 정당:** 국회와 정당과 관련하여 최근 가장 쟁점이 되었던 법안은 사회서비스원법이었으나, 결국 지난 20대 국회에서 통과되지 못 하였고, 그 과정에는 비협조적인 보수정당과 기획재정부와의 갈등이 작용했던 것으로 조사된다. 이처럼 돌봄노동자들의 처우개선 문제가 지연되고 있는 배경에는 정당 간 갈등구조와 젠더불평등 및 돌봄노동

의 저평가 문제가 결합되고 있는 것으로 분석된다. 보수정당 의원들의 경우 이러한 이슈들이 민간기관 시설장의 정치세력화를 고려할 때, 지역구 표심으로 직결된다는 점에서 민간기관과의 충돌이 압박으로 작용한다. 또한 보수정당의 경우, 가격결정(임금)은 민간시장에서 형성되는 것에 맡기면 된다는 관점이 만연하여, 임금 가이드라인 등의 필요성에 공감하지 못 하고 있으며, 마지막으로, 국정과제 등 정권의 실적이 될 만한 업적이 남는 것을 저지하고자 하는 측면에서도 여당이 발의한 법안에 비협조적이게 되는 문제가 작동하고 있는 것으로 파악된다. 뿐만 아니라, 돌봄 노동의 문제는 사실 여야당 모두에서 후순위로 다뤄지고 있는데, 전문가들은 이는 젠더불평등과 돌봄노동의 저평가가 제도설계의 영역에도 반영되는 결과라고 평가한다. 또한 여성, 청년, 장애인 등에 비해 사회서비스 노동자 처우를 대변하는 비례대표 의원 또한 없는 실정이라는 점은 현 국회에서 이 문제에 대한 관심이나 우선순위는 상당히 떨어진다는 것을 의미하며, 이러한 요인들은 종합적으로 입법 활동을 통한 문제 해결을 어렵게 만든다.

**노동조합, 시민단체 등 연대체:** 지금까지 살펴보았듯이, 돌봄노동자의 처우개선을 위해서는 당사자집단의 목소리가 중요하다. 그러나 전문가들은 돌봄노동자들의 노동조합은 다음과 같은 측면에서 조직화가 어려운 특성을 갖는다고 지적한다. 첫째, 이들의 노동은 불안정성이 높아 조합비를 내기조차 어려워 노조 가입의 제약요인으로 작용한다. 특히 이들은 영세한 사업장에서 빈번한 이직을 경험하고 있다는 점도 부정적인 영향으로 작용한다. 둘째, 전체 조직률도 낮은 상황이지만 조직들이 점점 더 파편화되고 분화되고 있는 측면은 운동을 더 어렵게 만든다는 지적도 있다. 그 결과 상대적으로 단결된 의견을 전달하는 시설장 집단에 비해, 노조 등 당사자 집단은 정치세력화에 실패하여 이들의 목소리는 국회 등에 잘 전달되지 않고 있다는 문제로 이어진다. 같은 중앙노조 하에서도 분화된 조직 사업을 펼치는 운동 형태는 당사자 집단의 핵심 요구 사항을 파악하기 어렵게 만들고, 국회 등과 소통하는 데 있어서도 효율적이지 않다는 것이다. 마지막으로, 전반적으로 중고령으로 구성되어 노동자들의 연령대가 높다는 점은 조직화의 어려움으로 작동한다.

**공공 서비스 제공기관:** 지자체별로 사회서비스원의 개소가 시작에 따라, 공공이 직접 운영하는 서비스 제공기관도 생겨나고 있으나, 아직 그 규모가 작을 뿐만 아니라 다른 이해관계자 집단과의 쟁점이 존재하는 것으로 나타난다. 먼저 지자체의 재정이 투입되고 있고 시의회는 민간기관의 부정적 여론을 고려하지 않을 수 없기 때문에, 지자체로부터 경영효율화 요구를 받고 있다고 진술한다. 그러나 이들이 다루는 상당수의 케이스가 민간 기피 케이스라는 점은 공공 서비스 기관의 필요를 입증하는 부분도 있으나 그로 인해 재정효율화가 쉽지 않다는 딜레마를 극복해야하는 과제를 안고 있다. 뿐만 아니라 서울시 사회서비스원을 제외하면 여전히 대부분 시급제가 유지되고 있고, 정년 연장 및 이동시간 보수 문제 등으로 인해 노동조합과도 쟁점이 남아있는 것으로 분석되었다.

**이용자집단:** 마지막으로, 이용자 집단은 돌봄노동자들의 노동권에 직접적인 영향을 미치고 있는 이해관계자 집단 중 하나이다. 그러나, 사회복지제도의 확대라는 역사적 맥락에서, 수급자 인권보호 및 수급권 확대 운동과 함께 사회서비스 제도가 확대되어왔다는 맥락을 고려할 때(예: 장애인 자립 운동), 서비스 제공인력의 노동권은 제대로 논의되지 못하거나 반대급부로서 의도치 않게 희생된 측면도 존재하는 것으로 평가된다.

#### 4. 결론 - 이해관계자별 과업 및 정책제언

금년도 코로나19 전염병의 확산은 돌봄의 위기와 돌봄노동의 중요성을 다시 한 번 환기하였다. 재난 상황에서도 사회기능 유지를 위해 꼭 필요한 일을 수행하는 필수노동자임에도 불구하고 이들은 직업안정성을 갖지 못할 뿐만 아니라, 사회로부터 그리고 매일 대면하는 이용자로부터 기본적인 존중과 인정도 받지 못하고 있다. 본 연구는 여전히 직업인으로서 존중받지 못하고, 열악한 환경에서 노동을 수행하고 있는 돌봄노동자들의 불안정성 문제를 다차원적으로 진단해보고자 하였다.

본 연구의 종합적인 분석결과 및 이해관계자 집단별 요구에 대한 면접자료를 바탕으로, 돌봄노동자들의 문제 해결을 위해 각 이해관계자별 요구되는 과업에 대한 제언을 정리하며 마친다. 먼저, 가장 중요한 역할이 요구되는 행위자는 국가와 정부이다. 국가는 현재의 사회서비스 전달체계에서 나타나는 공공역할 최소화의 원칙에서 벗어나 돌봄에 대한 국가책임을 강화해야하며 이를 위해 서비스 제공기관 운영의 공공성을 확대할 필요가 있다. 특히 이와 관련하여 중앙정부와 지자체의 역할을 분명하게 할 필요가 있다. 중앙정부는 서비스제공인력의 노동조건을 악화시키고 서비스의 질을 저하시킬 수 있는 제도 구조를 적극적으로 개선할 역할을 수행해야한다. 예를 들어, 서비스 종류별 필요한 노동 인력을 고려한 차별화된 서비스 제공이 가능한 수가체계로의 재정비, 적정수준의 수가 지급, 방문요양 외 재가급여의 사용을 제약하는 제도 구조의 수정 등 주요한 제도 개선의 역할을 수행할 필요가 있다. 특히 계속하여 논의되고 있는 통합재가서비스, 커뮤니티 케어로의 가능성을 모색하기 위해서는 이를 가능하게 할 수가체계의 검토가 필요하며 이를 위해서는 중앙정부의 역할이 중요하다. 지자체와의 역할분담과 관련하여서도, 우선 돌봄의 국가책임이라는 관점에서 지자체별 재정상황에 따른 지역간 노동조건 격차의 발생을 방지하기 위해서는 중앙정부의 재정 기여가 필수적이다. 또한 지역별 관리지침 등 기준에 대한 고민과 이를 제도화하는 것은 중앙정부의 역할이 중요하나, 지방자치단체에서는 실질적인 노동조건 관리감독의 역할 및 책임이 증대되어야 한다. 현재 대부분의 사회서비스에서 공급기관의 운영 및 서비스 제공에 대한 감독 및 처벌의 권한은 지자체에 있으나, 특히 서비스 제공인력의 노동법 준수의 측면에서 지자체의 감독과 처벌은 제대로 이뤄지지 않고 있다. 종사자 보호와

관련하여서는 관련법에서도 기관장의 의무 및 책임의 내용만 명시할 뿐 그 위반에 대한 구체적인 처벌조항이 마련되어 있지 않아 기관장으로 하여금 적극적으로 감독의 의무를 이행하고 종사자를 보호하도록 유인하지 못하고 있다<sup>23)</sup>. 면접결과에 따르면 지자체 또한 지역구민의 표심이 중요하다는 점에서 지역 내 시설장 집단의 영향력으로부터 취약성을 가질 수 있다는 점이 문제해결의 제약요인으로도 볼 수 있다. 그러나 동시에 지자체는 지역 내 물리적 접근이 용이하다는 요건 등 역할의 적합성 및 강점을 고려할 때 이러한 딜레마를 극복하고 보다 감독 및 처벌을 실시할 수 있는 주체로서 역할을 강화할 필요가 있다.

다음으로 국회 및 정당의 경우 공공성 강화를 위해 사회서비스원이 보다 안정적으로 운영될 수 있도록 21대 국회에서는 사회서비스원법의 통과를 위한 논의를 적극적으로 재개해야한다. 또한, 면접결과 돌봄노동자의 처우개선의 중요성에 대해서는 여당 및 야당 모두에서 관심도가 낮은 의제였음을 고려할 때, 4개부문 사회서비스 종사자만 80만명 이상인 여성 돌봄노동자들의 존중 및 처우개선에 대한 공감 및 관심의 환기가 요구된다.

노동조합이나 시민단체 등 연대체의 역할과 관련하여서는, 돌봄노동자들의 문제에 대한 목소리가 국회에 더욱 전달되는 것이 중요한 상황이다. 특히 이를 위해서는 돌봄노동자 당사자조직의 정치세력화가 중요한 것으로 분석되었다. 이에 조직화 제약요인에 대한 분석결과를 고려할 때 사회서비스와 관련하여 분화된 노조 조직들의 연대, 그리고 사회서비스원 조직화를 중심으로 하는 운동전략을 넘어서는 새로운 조직화 방식로의 전환을 고민할 필요가 있다. 또한, 시민단체 및 전문가 또한 조직규모가 적고 또한 분절되어 있는 당사자들의 목소리를 이어주고 시민사회 및 국회에 전달될 수 있도록 지원하는 역할이 필요하다.

한편, 민간의 서비스 제공기관들에서는 앞서 이러한 다양한 이해관계 주체들과 함께 사회서비스 공급자로서의 역할, 좋은 돌봄 제공기관이 될 수 있는 방법을 더욱 고민할 필요가 있다. 수급자 및 그 보호자를 포함하는 이용자 집단 또한 중요한 행위자로서, 돌봄 종사자들의 보람과 인권존중을 기본으로 하는 보다 나은 서비스를 만들어나가기 위한 협력이 반드시 수반되어야 한다. 이를 위해서는 제도의 이용수칙 등 이용자 집단에 대한 교육이 서비스 제공의 전 과정에서 유연하고 적극적으로 실시되는 것이 필요하고, 이것이 실효성을 가질 수 있도록 지자체 차원의 적극적인 관리감독이 필요하다. 마지막으로, 현재 공공 서비스 제공기관의 경우 앞으로도 종사자들의 직업지위 및 안정성을 적극적으로 보장하기 위해 노력해야한다. 2019년 사회서비스원은 서울, 대구, 경남, 경기 등 4개 시·도에서 시범사업의 형태로 시작되었으나, 아직 근거 법률을 갖

23) 박고은 (2020). 여성 재가 요양보호사의 산재안전망 경험에 대한 연구: 산업안전보건 및 산재보험 제도를 중심으로. 한국사회정책, 27(3), 131-163.

지 못하여 중앙정부의 재정적 지원 및 가이드라인 없이 지자체의 재정에 따라 각기 다른 형태로 운영되고 있다. 그 결과, 서울시 사회서비스원에서만 파트타임 일자리에 대한 월급제 노동을 도입한 것으로 파악되고 있으며, 나머지 3개 지자체에서는 여전히 시간제 일자리가 그대로 지속되고 있어, 사회서비스원 설립이 종사자들의 직업안정성에 미친 영향은 매우 한계적인 상황이다. 특히, 사회서비스원에 민간의 기피 케이스들이 집중됨에 따라, 공공 종사자들의 노동강도가 악화될 뿐만 아니라 그로 인해 지자체로부터의 경영효율화 요구에 응답하기도 어려운 것으로 분석되었다. 따라서 공공기관에서는 기본적으로는 직업안정성을 제공할 수 있도록 해야하며, 이러한 측면에서도 앞서 지적한 국회의 사회서비스원법의 통과 및 공공성 강화에 대한 지자체의 공감에 다시 한 번 중요한 요소임을 알 수 있다.



# 노동자의 정치 의제화 전략

## -핵발전소 비정규직 노동자 사례를 중심으로-

### I. 들어가며

“원자력발전소 유지, 관리에 필수적인 방사능에 노출되는 노동의 조직이 이 일련의 자살과 관련이 있다. 원자력발전소 경영진은 법이 정한 최대 방사능 노출 제한을 준수한다. 그러나 원자력발전소측은 노동자들의 방사능 노출 자체를 줄이기 위한 조치를 취하는 것이 아니라 해당 업무에 수많은 노동자들을 교대로 일을 시키는 방식을 사용한다. 보통 이 노동자들은 하청업체 노동자들이거나 임시직 노동자들이다.”<sup>24)</sup> 2011년 후쿠시마핵발전소 사고 이후 언론을 통해서도 보도된 후쿠시마 현장 수습, 제염노동자들의 실태는 이 글에 표현되어 있는 것 이상이었다. 방사능 재난사고에 노동자들은 피폭에 의한 암 발병 등 건강에 심각한 문제가 발생했고 10차 이상의 다단계 하청구조로 안전을 보장받지 못했다.

후쿠시마 핵사고 이후 한국에서 탈핵과 에너지전환이슈가 확산되었으나 정작 핵발전소에서 일하는 노동자들에 대한 문제는 그동안 많이 논의되지 못했다. 대부분의 시민들은 핵발전소는 안전한 시설이라고 생각한다. 그동안 언론이 만들어온 핵발전에 대한 이미지가 ‘깨끗하고 안전한 청정에너지’이기 때문에 노동환경 역시 위험하지 않을 거라고 인식한다. 하지만 현장에서 만난 비정규직, 하청 노동자들의 증언은 달랐다. 핵발전소는 눈에 보이지는 않지만 위험한 방사능이 존재하는 공간이며 후쿠시마와 같은 사고가 발생하지 않아도 일상적인 피폭의 위험이 존재한다. 근무 장소와 업무의 내용에 따라 차이는 있겠지만 핵발전소는 피폭노동 없이 단 하루도 가동될 수 없다. 그리고 이 위험은 비정규직하청노동자들에게 더욱 가혹하다.

2017년 문재인 정부는 출범과 동시에 비정규직 제로시대를 선포하며 공공부문의 정규직전환을 약속했지만 전환 대상 우선순위인 상시지속업무, 생명·안전 분야에 해당하는 핵발전소 비정규직노동자들의 정규직전환은 이뤄지지 않고 있다. 2019년, 태안화력발전소 청년비정규직 노동자 김용균의 죽음으로 ‘위험의 외주화’ 문제가 다시 수면

24) 아니테보-모니(2007)『노동, 폭력과 죽음의 장소』르몽드다플로마티크

위로 올랐고 현재 한국사회 노동의제에서 중요하게 위치하고 있다. 외주화로 인해, 노동자도 노동현장도 안전할 수 없는 구조의 문제는 핵발전소에도 존재하지만 사회적으로 부각되지 못했다. 최근 21대 국회 첫 국정감사가 종료되었다. 이번 국감에서도 어김없이 핵발전소 비정규직노동자들의 방사능 피폭 문제가 거론되었다. 비정규직 노동자들이 정규직 노동자들에 비해 더 많이 방사능에 피폭되고, 산업재해에 노출된다는 것이 매년 국감에서 지적되었지만 개선으로 이어지진 않았다. 감시와 견제의 사각지대에 있던 핵발전 산업이 이른바 '원전비리'라는 사건으로 수면위로 올라왔을 때에도 수 십년 간 핵발전 이익공동체가 연결고리를 견고히 하는 동안 착취당하고 위험에 내몰린 노동자들의 문제는 논의조차 되지 못했다. 비정규직노동자들이 안전한 일터와 노동권리를 위해 국회의원을 만나고 정치적으로 해결하고자 하는 노력들을 시도했으나 '정치 의제화'하는 데 있어서는 결과적으로 실패했다.

핵발전소 비정규직 노동은 노회찬의원이 말한 대표적인 '투명노동'이다. 일상에 없어서는 안 될 전기이지만, 그 전기를 만드는 사람들이 어디에서 어떤 노동을 하는지는 보이지 않는다. 또한 그들은 느껴지지도, 보이지도 않는 방사능 위험이 존재하는 현장에서 노동함으로써 '보이지 않음'에 대한 이중적 어려움을 겪고 있다. 그들이 '보이는' 노동자로 호명되고 그들이 처한 현실이 사회적 문제로 확산되어야 한다. 본 발표에서는 핵발전소 비정규직 노동의 실태와 쟁점들을 드러내고 이를 해결하기 위해 시도했던 일련의 활동들이 왜 실패했는지에 대해 한계를 들여다본다. 또 핵발전소 비정규직 노동의 문제를 정치 의제화 하는데 있어 필요한 것들을 제시하고자 한다.

## II. 핵발전소 비정규직 노동의 실태와 쟁점

### 1. 핵발전소 비정규직 노동 현황

핵발전소는 건설기간만 최소 10년이 걸리고 설계수명이 40년 이상이다. 현재 건설 중인 신고리5,6호기 핵발전소의 경우, 하루 평균 3천여명의 노동자가 건설현장에 투입되어 건설기간동안만 약 800만명이 투입될 것으로 예상되고 건설이 완료되면 연료 장전하여 향후 60년간 운영하게 된다. 대규모의 사업인 만큼 핵발전소의 건설, 운영, 폐로의 전 과정에서 많은 노동자들이 일하게 된다. 이 전 과정의 노동을 '핵발전 노동'이라고 본다면 이번 연구에서는 그 일부인 운영기간 동안의 핵발전소 비정규직 노동에 대한 것임을 밝힌다. 현재 5개 발전본부에서 일하는 노동자는 총 14,603 명으로 이 중 비정규직 및 소속외 인력(하청노동) 비율은 35%이다. 이 현황은 경상운전 기간의 상주인력현황이며 계획방정비 기간과 건설기간의 인력은 제외한 것이다. (2014년 기준 비정규직 하청노동자의 비율은 약 60%이상이었으나 문재인정부의 공공부문 정규직전환 발표이후, 자회사를 설립하여 청소, 식당, 특수경비업무 노동자들을 전환함에 따라 비율이 감소함)

<2020년 5월 기준 한수원 본사 및 발전본부별 상주 노동자 현황\_경상운전 시>

구분	정규직	비정규직	소속외 인력	계(명)	비정규직 및 소속 외 인력 비율(%)
본사	1,289	84	1,058	2,431	47%
고리본부	1,547	7	1,245	2,799	45%
한빛본부	1,661	3	509	2,173	28%
월성본부	1,634	3	721	2,358	31%
한울본부	2,299	10	975	3,284	30%
서울본부	1,077	2	479	1,558	31%
계	9,507	109	4,987	14,603	35%

한수원 정보공개청구

핵발전소는 연료재장전기간(18개월 주기)을 이용하여 발전소 정상 운전 중에는 수행할 수 없는 다양한 검사, 대규모 설비개선 또는 정비, 교체 등을 하는데 이를 '계획예방정비'라고 한다. 정비기간은 발전소별로 조금씩 차이가 있지만, 후쿠시마 사고 이전과 비교했을 때 정비기간이 많이 늘었다. 이 기간 동안 경상운전 때보다 훨씬 많은 노동자들이 일하게 되는데 한수원과 한전KPS는 계획예방정비 용역을 새로 발주하여 하청업체소속 단기계약 노동자들이 대거 투입된다. 2019년도에만 계획예방정비 14건에 투입된 도급분(용역) 노동자는 715,959명으로 회사분(원청사 정규직) 278,091명의 약 2.6배에 달한다. 계획예방정비기간 투입되는 노동자들은 한 발전소의 정비가 끝나면 다음 정비에 들어가는 발전소에서 일하기도 한다. 핵발전소를 떠돌며 일하는 노동자라고 해서 일본에서는 핵발전소 비정규직 하청노동자들을 '원전집시'라 표현하기도 한다.

<2019년 착수된 계획예방정비기간 인력현황>

호 기	기 간	투입인력현황 (단위: MD)		비고
		회사분	도급분	
고리#3 25차	'19.09.06 ~ '20.02.13	31,498	78,569	
고리#4 25차	'19.07.09 ~ '20.01.31	39,109	88,740	
신고리#1 5차	'19.07.02 ~ '19.09.30	26,427	60,233	
신고리#2 5차	'19.09.04 ~ '19.11.16	21,097	57,758	
신고리#3 2차	'19.11.20 ~ '20.04.21	35,602	77,607	
월성#2 18차	'19.06.16 ~ '19.07.21	10,442	27,457	
월성#3 17차	'19.09.10 ~ '20.04.25	36,786	117,722	
월성#4 16차	'19.04.22 ~ '19.06.21	12,189	32,577	
신월성#1 5차	'19.10.30 ~ '19.12.21	360	1,244	
신월성#2 3차	'19.07.11 ~ '19.10.09	361	1,242	
한울#2 22차	'19.10.14 ~ '20.02.06	364	1,180	
한울#3 15차	'19.09.02 ~ '19.11.27	22,385	50,527	
한울#4 14차	'19.12.16 ~ '20.02.21	17,802	45,747	
한울#5 11차	'19.09.25 ~ '19.12.25	23,669	75,356	
<b>계</b>	<b>14건</b>	<b>278,091</b>	<b>715,959</b>	

(\* 진행중 또는 예정되어있는 계획예방정비는 총 계획투입인력 기준으로 작성)

한수원 정보공개청구

## 2. 핵발전소 업무 별 외주 현황

일반 시민들은 핵발전소는 안전한 시설이라고 생각하며 노동환경도 위험하지 않을 것이라는 인식이 많다. 하지만 핵발전소는 석탄화력 발전소 현장과 같이 눈에 보이는 위험은 아니지만 위험한 방사능 물질이 존재하는 공간이다. 지금까지 언론이 보여준 핵발전소 노동현장의 이미지는 깨끗하고 최첨단의 설비가 있는 공간으로 노동자 역시 한수원 소속의 정규직 직원들의 모습으로 비춰졌다. 하지만 앞서 설명했듯이 상주하는 노동자의 30% 이상이 하청노동자이고 계획예방정비기간에는 더 많은 비정규직 하청노동자들이 일하게 된다.

핵발전소의 업무파트는 크게 방사선안전관리, 설비유지보수(정비업무), 계측점검, 수처리, 전기, 보안(특수경비), 계획예방정비, 소방(소방대, 소방설비), 시설관리유지, 청소, 식당 등으로 나뉜다. 원청사인 한수원은 업무파트별로 하청을 주고 하청업체 소속 노동자들은 보통 1년~3년마다 입찰을 통해 재계약하는 형태이다. 현장에서 한수원노동자들은 대부분 관리, 감독 업무와 운영부서 업무를 담당하고 실제 현장업무의 대부분은 하청노동자들이 담당한다.

### <핵발전소 업무별 외주업체 현황>

업무	한수원	외주업체
방사선안전관리	방사선안전팀	세안, 일진, 액트, 선광, 하나, 오르비텍, 한일
설비유지보수	기계팀	한전KPS, HPS(한국플랜트서비스), 금화PSC, 수산, OES(옵티멀에너지서비스)
계측점검	계측제어팀	한전KPS, 수산ENS, 이성CNI,우진엔텍, 영진, 원프랜트
수처리	화학기술팀	OES(옵티멀에너지서비스), 베올리아, 한전산업개발, 수산인더스트리, 휴비스워터
전기	전기팀	한전KPS, 수산인더스트리, 영신, 석원
보안	보안방호팀	특수경비대
정보통신	정보시스템팀	미래, 진성아이텍

\*2019 원자력발전소 안전관리 외주화 노동실태 국회토론회자료집

핵발전소라는 노동현장이 다른 현장과 가장 크게 다른 것은 방사성물질을 다룬다는 것이다. 때문에 방사선안전관리업무는 핵발전소 현장과 일하는 노동자들의 안전을 위해 매우 중요한 업무라고 할 수 있다. 이외에도 발전소이기 때문에 존재하는 수처리, 계측제어 업무 등이 있다.

<핵발전소 하청노동자들의 노동업무>

<p>▷ 방사선안전관리 방사선관리구역 출입 및 작업관리/ 방사선(능) 측정 및 방사선(능) 계측장비 운영지원/ 제염 및 세탁/ 방사성폐기물 처리/ 방사성폐기물 처분/ 방사성폐기물 드럼 재분류 및 재포장 작업/ 선량 판독 및 종사자 선량관리 지원/ 품질관리/ 계획예방정비 용역역무(방사선관리구역 출입, 작업 관리, 방사선(능) 측정 및 반출, 입 물질 관리/ 방사선관리구역 제염 및 세탁/ 방사성폐기물 처리/ 방사능계측실 운영 지원/ 피폭관리 지원 ※ 특기사항: 상기 역무별 업무내용 및 인력을 발주자의 사정에 따라 조정, 운영하고자할 때는 발주자와 계약상대자 간 협의하여 결정. 계획예방정비 괄호안의 인력은 계획예방정비 방사선관리용역 도급 계약서에 따라 투입. 계획예방정비 역무별 역무내용은 발주자의 사정에 따라서 탄력적으로 조정 운영 할 수 있고, 계획예방정비(간이정비 포함) 기간 중 소요인력 (경상인력 투입분 6MD/일 제외)은 전 원전 계획예방정비 방사선관리 용역 인력 및 업체 간 용역 인력지원협약서에 의거하여 투입</p> <p>▷ 계측제어: 원자력발전계측제어설비정비는 원자력발전소 계측제어설비의 성능·기능이 정상적으로 유지되도록 점검하고, 예측·예방 정비 및 고장 수리 등 제반 활동을 수행</p> <p>▷ 수처리: 발전소에서 발생하는 화학폐수 및 함유폐수를 물리화학적인 방법으로 처리하는 설비시설에서의 업무</p> <p>* 청소, 시설물관리, 정비, 특수경비, 식당 업무 등은 다른 현장과 크게 차이 있는 업무형태가 아니라 설명에서 제외함.</p>
---

하청업체 소속 노동자들은 원청사 노동자들의 업무를 보조하는 업무로 계약을 하지만 용역시방서 상 ‘업무내용 및 인력을 발주자의 사정에 따라 조정, 운영하고자할 때는 발주자와 계약상대자 간 협의하여 결정’. ‘계획예방정비 역무별 역무내용은 발주자의 사정에 따라서 탄력적으로 조정 운영 할 수 있음’ 등 애매하게 표현되어 있다. 협의만 된다면 얼마든지 계약당사자인 원청사가 업무지시를 할 수 있다는 것이다.

### 3. 눈에 보이지 않는 방사선 피폭의 위험

핵발전소가 방사능유출 사고 등에 대비해 안전하게 관리, 유지되어야 하듯이 핵발전소에서 일하는 노동자들 역시 방사능피폭으로부터 안전할 수 있도록 하는 조치가 필요하다. 방사능은 눈에 보이지도, 냄새가 나지도, 만져지지도 않는 것이기 때문에 노동자들은 방사능 피폭의 위험을 감수하고 일해야 한다. 노동자들은 매일 발전소 건물을 입출입 할 때 마다 피폭선량을 측정하도록 되어 있고 이는 일일 선량측정과 월간, 연간 단위의 누적선량 측정으로 관리된다. 원자력안전법 시행령에 명시되어 있는 원전노동자들을 비롯한 방사선을 다루는 작업 종사자들의 피폭선량은 연간 50밀리시버트(mSv), 5년간 100밀리시버트(mSv)이다.

원자력안전법 시행령 제 2조 제4호: "선량한도"(線量限度)란 외부에 피폭하는 방사선량과 내부에 피폭하는 방사선량을 합한 피폭방사선량(被曝放射線量)의 상한 값으로서 그 값은 별표 1과 같다.
--

<원자력안전법 시행령 (별표1) 선량한도>

구분	유효선량한도/ 밀리시버트(mSv)	등가선량한도	일반인
		수정체	손·발 및 피부
1. 방사선작업종사자	연간 50을 넘지 않는 범위에서 5년간 100	연간 150	연간 500
2. 수시출입자, 운반종사자 및 법 제96조 단서에 따라 교육훈련 등의 목적으로 위원회가 인정한 18세 미만인 사람	연간 6	연간 15	연간 50
3. 제1호 및 제2호 외의 사람	연간 1	연간 15	연간 50

- "선량한도"란 매년 1월 1일부터 12월 31일까지 1년간 피폭하는 방사선량을 말한다.

- 제1호 또는 제2호에 해당하는 사람 중 임신이 확인된 사람과 제3호에 해당하는 사람 중 제79조제1항에 따른 방사성동위원소등을 제한적 또는 일시적으로 사용하는 사람에 대한 선량한도는 위의 표에도 불구하고 위원회가 정하여 고시한다.

- 제2호에서 "운반종사자"란 방사선관리구역 밖에서 제2조제12호에 따른 방사성물질등을 운반하는 사람으로서 방사선작업종사자에 해당하지 않는 사람을 말한다.

- 제3호에 해당하는 사람에 대하여 연간 1밀리시버트를 넘는 경우가 발생한 경우로서 위원회가 인정하는 경우에는 위 표 제3호의 유효선량한도값에도 불구하고 피폭방사선량의 합을 5년간 평균하여 연간 1밀리시버트를 넘지 않는 범위에서 해당 1밀리시버트를 넘는 값을 유효선량한도로 한다.

- 제1호의 유효선량한도란 및 비고 제4호에서 "5년간"이란 1998년 1월 1일부터 기산되는 5년마다의 기간을 말한다.

한수원은 노동자들이 피폭선량기준치를 넘어서지 않도록 안전하게 관리되고 있다고 하지만, 이 기준치는 ‘관리기준치’일 뿐이지, ‘건강에 전혀 영향 없음’을 담보할 수 있는 기준치라고 할 수 없다. 선량이 어느 정도이든 핵발전 노동은 기본적으로 피폭을 수반한다. 대형사고가 발생하지 않는다고 하더라도 핵발전소의 정비, 안전관리, 폐기물 처리 등의 업무에서 일상적 피폭이 존재하며 위험은 비정규직 하청노동자들에게 더욱 집중된다.

매번 국정감사에서 단골로 지적되는 것이 핵발전소 비정규직 하청노동자들의 피폭문제다. 관리·감독을 주로 하는 한수원 정규직에 비해 현장업무에 투입되는 비정규직 하청노동자들의 방사능 피폭량이 훨씬 많다. 얼마 전 종료된 21대 국회 국정감사에서도 지난 5년간 핵발전소에서 근무한 한수원 하청업체 노동자의 방사선 피폭량이 한수원 정규직 노동자에 비해 18배 더 많은 것에 대한 지적이 있었다. 5년 동안 방사선 수치가 높은 관리구역에 출입한 9만 2000명 중 62%인 5만 7000명이 하청업체 노동자였으며 이 기간 동안 5mSv 이상 방사선 수치가 측정된 인원 2,520명 중 99.7%인 2,512명이 하청노동자였다. 반면 정직원은 8명에 불과했으며, 10mSv이상 피폭된 635명은 역시 모두 하청노동자였다.

최근 월성핵발전소에서 근무했던 노동자(근무당시 한전kps소속)가 산재인정을 받았다. 2009년 5월 원자로 격납건물 현장에 투입되어 근무한 543일 동안 내부 누적피폭선량은 42.16밀리시버트(mSv), 외부 누적피폭선량은 0.72밀리시버트(mSv)로 총 42.88밀

리시버트(mSv)가 피폭되었던 사례다. 한수원과 규제기관인 원자력안전위원회는 법정 허용기준치 이하이므로 문제가 없다고 하였으나 암 발병 등의 건강피해가 저선량 피폭에 의해서도 가능하다는 지적이다. 계획예방정비 기간 동안 일한 노동자들을 비롯해 비정규직 하청노동자들의 건강피해 역학조사가 실시되어야 하는 이유다.

원자력안전법 시행령 제133조(피폭관리) ① 원자력관계사업자는 법 제91조제1항제3호 및 같은 조 제2항에 따라 방사선작업종사자 및 수시출입자의 개인피폭선량이 선량한도를 초과하지 아니하도록 총리령으로 정하는 바에 따라 피폭선량 평가 및 피폭관리를 하여야 한다.

또한 원자력안전법상, 사업자는 종사자들의 안전관리교육을 하도록 되어 있지만 정규직노동자들과 비정규직하청노동자들 간의 안전교육도 차별이 존재한다. 정규직노동자들은 기술력 향상 및 노동자 안전과 관련한 교육을 많이 받고 있으나 비정규직 노동자의 경우 의무교육이 입사 시 및 연 1회 정도밖에 되지 않고 소속 업체에서의 자체적인 교육도 하지 않고 있다.

원자력안전법 시행령 제148조(방사선작업종사자 및 수시출입자 교육) ① 원자력관계사업자는 법 제106조제1항에 따라 방사선작업종사자에 대해서는 신규교육과 정기교육을 실시하여야 한다. 이 경우 신규교육은 작업 종사 전에 실시하여야 한다.

#### 4. 산업재해

얼마 전 국가인권위원회가 발표한 ‘석탄화력발전산업 노동인권 실태조사’에서 최근 5년간 한국남동발전·서부발전·중부발전·남부발전·동서발전 등 발전 5사에서 327건의 산재 사고가 발생했다고 한다. 이 사고들을 분석한 결과, 5년 동안 334명의 사상자 중 8명을 제외한 326명(97.6%)이 하청 노동자였고, 목숨을 잃은 20명이 모두 하청 노동자였다는 사실이 밝혀졌다. 이는 석탄화력발전소만의 문제가 아니다. 핵발전소에서도 많은 비정규직 하청노동자들이 차별과 위험 속에서 매일같이 목숨을 담보로 한 노동을 하고 있다. 2001년부터 2019년(2019.12.10.기준)까지 핵발전소에서 발생한 산업재해 사고는 총 261건이다. 261건의 사고 중 건설 중에 발생한 사고가 138건<sup>25)</sup>, 운영 중에 발생한 사고가 123건이다. 이 중 사망사고는 15건으로 모두 17명이 숨졌는데 정규직이 1명, 비정규직 하청노동자가 16명이다.

<핵발전소 건설 및 운영과정 노동자 산재, 사망사고 현황/2001~2019.12.10>

	건수	명	정규직	비정규직
사망	15	17	1	16
부상	246	264	22	242

\*한수원 정보공개청구

25) 최근 신고리5.6호기 건설현장에서 하청업체 노동자 추락 사망사고가 추가로 발생했다.

<한국일보 2019.1.18. 「“재입찰 불리하니 다쳐도 산재처리 말라”... 원전 노동자들의 눈물」>

원전 용역직원들의 산재 신고를 가로막는 기준들			
안전계약 특수조건			
벌점 부과기준			
구분	사고유형	계약금액(VAT 불포함)	벌점(점/명)
안전사고	사망	5억원 이하	80
		5억원초과~500억원 이하	79~70
		500억원 초과~5,000억원 이하	69~61
		5,000억원 초과	60
	부상	5억원 이하	40
		5억원초과~500억원 이하	39~30
		500억원 초과~5,000억원 이하	29~21
		5,000억원 초과	20
안전지적서		10점/건	
자료: 방사선관리용역 용역도급계약서			
업무수행 성실도 평가 (6개월마다 실시)			
계약업무 준수 노력도			
1. 용역실계서에서 명시한 기술인력 투입 관련규정 위반			-5점/건
...			...
5. 안전사고, 설비 및 기기의 파손			
발전정지/출력감발 또는 방사선사고 유발			-10점/건
화재, 사망사고 또는 1억원 이상 손해			-5점/건
전치 4주 이상의 상해사고 또는 3,000만원 이상 손해			-3점/건
전치 4주 미만의 상해사고 또는 3,000만원 미만 손해			-1점/건
자료: 원자력발전소 방사선관리 용역성실도 평가기준			
※용역도급계약서의 안전계약특수조건의 벌점과 용역성실도 평가기준상 벌점은 2년간 유효하며 이후 실시되는 업체의 사업 입찰에 반영됨 ※이들 기준에 부합하기 위해 용역업체들은 각종 사고를 은폐하려 함			

산재사망사고로 드러난 것만 90%이상이 비정규직 하청노동자들이다. 하지만 핵발전 노동자, 특히 하청노동자들은 산재가 발생해도 재계약이 되지 않을 것에 대한 두려움으로 사고발생에 대해 외부화 하지 못하고 산재신청에도 어려움을 겪고 있다. 실제 용역도급계약서에 사고발생시 벌점을 부과하는 내용이 포함되어 있기 때문에 드러나지 않은 사고는 더 많을 것으로 예상된다. 석탄화력발전산업 노동인권 실태조사<sup>26)</sup>와 같은 조사가 핵발전 산업 전반에도 필요하다.

26) 한수원 및 발전 산업노동 전반에 대한 연구는 일부 진행된 적이 있으나 핵발전소비정규직 노동과 관



## 5. 임금차별

"계측은 공사금액이 50명 근무하는데 3년에 180억이에요. 단순나누기 해도 1인당 1억2천이거든요. 지금 평균적으로 받아가는 금액이 한 5천정도. 그럼 그 나머지는 어디 갔냐. 나머지는 회사가 가져가요. (중략) 그 돈을 가지고 한수원은 직원을 직접 고용하면 얼마든지 예산이 줄어들고 복지도 그 돈으로 충분히 할 수 있는데. 어떻게 보면 세금낭비까지도... <핵발전노동자 A>

한수원 정규직 노동자들의 평균임금은 연간 90,650,000원이며 한수원 소속 비정규직 노동자들의 평균임금은 47,089,000원, 한수원 신입사원 초임노동자의 임금은 40,939,000원이다. 이에 비해 방사선안전관리업무 6년차 하청노동자의 경우, 연간 평균임금이 약 3,200,000입니다. 고리핵발전소의 방사선안전관리업무 하청업체노동자를 예를 들면, 평균연봉이 약 42,000,000원 정도 된다고 한다.

<2019년 12월 방사선안전관리 노동자 급여명세서>

2019년 12월 급여 명세서						
지급내역	기본급	상여	연구개발비	자가운전보조금	중식대	연차수당
	2,037,920	259,750			100,000	
	연장수당	야간수당	휴일수당	대근수당	교대수당	특별수당
	167,790	11,190	268,470			
	성과급	기타	직급수당	직책보조금	복리후생비	가족수당
				40,000		
	면허/자격수당	선임수당	자가운전(과세)	기타2	기타3	
			200,000		10,000	
공제내역	국민연금	건강보험	고용보험	장기요양보험료	소득세	지방소득세
	140,850	96,740	23,960	8,230	83,560	8,350
	연말정산	사택비공제	기타공제	복리후생비	경조금	노동조합비(상조회비)
			10,000			48,960
	특별수당	성과급	기타공제2	기타공제3		
합계			지급총액	공제총액		차감지급액
			3,095,120	420,650		2,674,470

귀하의 노고에 감사드립니다.

련한 연구조사는 민간영역에서 조사한 <원전비정규직노동 실태조사연구.(2016)>외에 사례가 없다.

<한수원 직원평균 보수(단위: 천원, 명, 월)>

구분	2015결산	2016결산	2017결산	2018결산	2019결산
	기본급	50,928	49,824	51,997	53,067
고정수당 *	11,224	11,732	12,074	12,621	14,139
실적수당 *	8,089	7,417	7,342	5,195	5,299
급여성 복리후생비	236	217	205	213	170
성과상여금	10,108	20,359	17,079	17,847	17,059
(경영평가 성과급)	0	8,264	6,952	7,476	8,157
기타	175	146	152	112	147
1인당 평균 보수액	80,760	89,695	88,849	89,055	90,650

구분	2015결산	2016결산	2017결산	2018결산	2019결산
	기본급	15,454	14,327	23,820	23,358
고정수당 *	12,023	18,892	11,375	11,235	12,583
실적수당 *	2,483	2,227	3,876	2,869	3,231
급여성 복리후생비	0	7	25	74	87
성과상여금	980	5,859	6,346	5,038	6,744
(경영평가 성과급)	0	2,955	2,950	2,333	3,123
기타	0	565	97	58	32
1인당 평균 보수액	30,940	41,877	45,539	42,631	47,089

구분	2015결산	2016결산	2017결산	2018결산	2019결산
	기본급	26,724	26,724	27,948	28,656
고정수당	9,081	9,801	10,030	10,707	10,804
실적수당	643	877	912	949	963
급여성 복리후생비	0	0	0	0	0
성과상여금	0	0	0	0	0
(경영평가 성과급)	0	0	0	0	0
기타	0	0	0	0	0
합계	36,448	37,402	38,890	40,312	40,939

공공기관 경영정보시스템 한수원 경영공시

<원자력발전 종사자 (비정규직) 임금실태조사(1인/1일 기준)>

구분 (기술등급)	2015	2016	2017	2018	2019	일 평균	월 평균
기술사	456,463	459,952	472,680	476,374	468,264	466,747	10,268,425
특급기술자	421,834	427,450	440,305	425,919	415,595	426,221	9,376,853
고급기술자	301,650	304,454	313,662	312,178	319,109	310,211	6,824,633
중급기술자	258,828	251,748	270,826	264,565	270,904	263,374	5,794,232
초급기술자	204,632	219,791	231,396	235,497	226,051	223,473	4,916,415
고급숙련기술자	274,614	272,113	280,554	280,976	291,202	279,892	6,157,620
중급숙련기술자	239,265	235,126	252,911	262,827	263,601	250,746	5,516,412
초급숙련기술자	135,937	146,726	148,789	165,225	162,683	151,872	3,341,184
일 평균	286,653	289,670	301,390	302,945	302,176	296,567	6,524,472
월 평균	6,306,363	6,372,740	6,630,588	6,664,793	6,647,875		

한국엔지니어링협회 2019년 임금실태조사

\* 근무일수 : 22 일 (\* 근로기준법 제50조(근로시간) 적용하여 주5일 시행을 가정)

- 원자력발전부문은 원자력발전(소), 핵연료, 방사선 관리등 원자력산업분야의 엔지니어링활동을 말함
- 원자력부문에 속하는 전문분야는 원자력·방사선관리, 비파괴검사가 있음

방사선안전관리 하청업체 노동자들의 임금은 엔지니어링협회에서 정하는 엔지니어링단가에 적용받는다. 엔지니어링단가에서 직접인건비는 노동자의 기본급, 각종수당, 상여금, 퇴직급여충당금, 하청업체(용역사)가 부담하는 산업재해보상보험료, 국민연금, 건강보험료, 고용보험료, 퇴직연금급여 등을 포함하고 있다. 따라서 하청업체(용역사)는 한수원으로부터 노동자 1인당 1억2천 여 만원으로 설계되어 지급받고 있음에도 불구하고 하청노동자에게는 평균연봉 4,000만원 초반 수준으로 지급하고 있는 상황이다. 예를 들어, 방사선안전관리 하청업체 1곳이 1년에 30명의 노동자를 계약한다고 가정한다면 24억원 이상을 업체가 착복할 수 있는 구조다. 노동자들은 “직접고용하면 한수원도 예산낭비를 줄일 수 있는데 원청과 하청 사이의 카르텔이 형성되어 있고 한수원 퇴직 후 하청업체에서 근무하거나 더러는 사장으로 가기도 해야 하기 때문에 직접 고용 하지 않는 것”이라 말한다.

<용역단가 산출기준>

구분	산출기준
직접인건비	표준노임단가x평균근무일수/월x투입기간(월) - 엔지니어링기술자 노임단가(원자력발전)
제경비	직접인건비의 110%
기술료	(직접인건비+제경비)의 20%
<ul style="list-style-type: none"> <li>- 직접인건비: 당해 업무에 직접 종사하는 기술자의 인건비로서 투입된 인원수에 등급별 엔지니어링사업 노임단가를 곱하여 계산. 이 경우, 등급별 엔지니어링사업 기술자노임단가는 기본급, 각종수당, 상여금, 퇴직급여충당금, 회사가 부담하는 산업재해보상보험료, 국민연금, 건강보험료, 고용보험료, 퇴직연금급여 등을 포함하며 한국엔지니어링협회가 통계법에 따라 조사, 공표한 임금실태조사 보고서에 따름</li> <li>- 제경비: 직접비(직접인건비와 직접경비)에 포함되지 아니하고 엔지니어링활동주체의 행정운동을 위한 기획, 경영, 총무 분야 등에서 발생하는 간접 경비로서 임원, 서무, 경리직원 등의 급여, 사무실비, 사무용 소모품비, 비품비, 기계기구의 수선 및 감가상각비, 통신운반비, 회의비, 공과금, 운영활동비용(안전관리비 포함) 등을 포함하며 직접인건비의 110%로 계산</li> <li>- 기술료: 엔지니어링활동주체가 개발, 보유한 기술의 사용 및 기술축적을 위한 대가로서 조사연구비, 기술개발비, 기술훈련비 및 이윤 등을 포함하며 직접인건비에 제경비를 합한 금액의 20%로 함</li> <li>- 직접경비: 당해 업무 수행에 필요한 보험료(엔지니어링사업 손해배상보험 및 근로자재해보상보험), 신체검사비, 여비, 직접인건비에 포함되지 아니한 인력의 급여, 시간외근무수당 등으로서 그 실제 소요비용</li> </ul>	

<용역단가 산출기준에 따른 용역금액>

구분	산출계산	금액 (최저낙찰률 80%적용)	합계 (최저낙찰률 80%적용)
직접인건비 A	238,142원(2019년 초급기술자 노임단가)x22일x12월	62,869,488원 (50,295,590원)	158,431,108원 (126,744,886원) A+B+C
제경비 B	62,869,488원x1.1	69,156,436원 (55,325,149원)	
기술료 C	(62,869,488원+69,156,436원)x0.2	26,405,184원 (21,124,147원)	

## 6. 정규직 전환 불이행

문재인 정부는 출범과 동시에 비정규직 제로시대를 선포하고 2017년 5월 12일 대통령이 직접 인천공항공사에 방문하여 공공부문 비정규직 정규직전환을 약속했다. 이에 고용노동부가 1단계 공공부문 비정규직 근로자 정규직 전환 가이드라인을 마련(2017.7.20.)하고 연도별 전환계획을 수립(2017.10.25.)했으며 이후 2단계 공공부문 비정규직 근로자 정규직 전환 가이드라인(18.8.31) 확정했다. 공공부문 비정규직 근로자 정규직 전환 가이드라인은 1) 상시·지속적 업무는 정규직 전환을 일반원칙으로 한다는 것과 2) 생명·안전업무는 직접고용 대상임을 정규직전환 기준으로 제시한다. 즉 비정규직이 수행하는 업무를 기준으로 상시·지속적 업무에 해당하면 원칙적으로 정규직 전환 대상이라는 것이며 국민의 생명·안전에 밀접한 관련이 있는 업무에 비정규직을 배치하면 업무 집중도, 책임의식 저하로 사고 발생의 우려가 있으므로 직접고용이 원칙이라는 것이다. 하지만 이 두 가지 기준 모두 예외조항을 두어 정규직 전환 대상에서 제외될 수 있는 상황을 만들었다.

- 상시·지속적 업무에 종사하는 비정규직에 대하여는 정규직 전환을 원칙으로 하나 일부 불가피한 경우에는 정규직 전환 예외를 인정
- 생명·안전 업무의 판단기준에 대한 사회적 합의가 이루어지지 않은 상황으로 생명·안전업무의 구체적 범위는 기관별 노사 및 전문가 협의, 다른 기관의 사례, 업무 특성 등을 참조하여 기관에서 결정

또한 파견·용역에 있어 업무특성에 따른 전환예외 사유를 1) 민간의 고도의 전문성, 시설·장비 활용이 불가피한 경우, 2) 법령·정책 등에 의해 중소기업 진흥이 장려되는 경우, 3) 산업 수요·정부 정책의 변화에 따라 기능조정이 객관적으로 예상되는 경우, 4) 다른 공공기관(자회사 포함)에 위탁 또는 용역사업을 주고 있는 경우, 5) 근로자의 전환 거부 등 비전환의 합리성이 인정되는 경우로 명시했다. 따라서 핵발전분야는 중소기업 진흥과 위탁/용역사업을 주고 있는 경우로 정규직전환에서 제외될 수 있다는 것이다.

- ▷ 정부가 법령·정책을 통해 원자력 등 특정 분야 강소기업(중소기업) 육성·진흥 정책 추진과 이를 위해 정부 업무의 민간 위탁을 장려하여 온 경우를 정규직으로 전환하게 되면 관련 산업의 존립에 중대한 영향을 미칠 수 있는 등 기존 중소기업 진흥책의 유명무실화로 이어질 우려가 있으므로 전환대상에서 제외
- 법령·정책 등에 의해 중소기업이 장려되는 업무  
(예시) 「엔지니어링산업 진흥법」, 「소프트웨어산업 진흥법」, 「정보통신산업 진흥법」, 「방사선 및 방사선 동위원소 이용진흥법」, 「콘텐츠산업 진흥법」 등에 따라 중소기업 진흥 정책이 추진된 경우
- ▷ 정규직 전환방법으로는 직접 고용 뿐 아니라 별도 공단 또는 자회사를 통한 고용도 있으므로 다른 공공기관으로부터 수탁(용역)받은 업무는 전환대상에서 제외  
(예시) 한전KPS, 코레일테크, 부산항 보안공사, 서울메트로환경 등이 다른 공공기관(주로 모회사)으로부터 청소, 정비 등 업무를 위탁받는 경우

2018년 태안화력발전소 김용균노동자 사망사고 이후 연료·환경설비 운전 용역 근로자 정규직 전환 발표(19.2.5. 당정합의 발표)가 있었고 국무조정실에서는 “공공부문 비정규직 근로자 정규직 전환 관련 민간위탁 정책추진방향” 및 “공공기관 작업장 안전강화 대책”을 발표했다. 위험의 외주화가 노동자의 안전과 노동현장의 안전을 위협하고 있음을 국회, 정부 모두 인지하고 있으나 청년 비정규직 노동자 故김용균의 동료들은 여전히 비정규직 하청노동자의 신분이다.

한수원은 소방대와 특수경비, 청소, 시설 관리 비정규직 하청 노동자들을 자회사 설립을 통해 정규직 전환을 하였지만 방사선안전관리 분야와 계측제어분야 노동자들은 하청업체가 기술력을 보호하고 육성해야 할 중소기업이라는 이유로 정규직전환이 이뤄지지 않고 있다. 한전KPS 역시 마찬가지로 경정비 업무 노동자들은 제외하고 청소, 시설관리, 경비, 안내 직무의 노동자들만 자회사 설립을 통한 정규직전환을 계획하고 있다.

<한수원 비정규직/ 소속외 인력 정규직 전환 현황>

구분			2015년	2016년	2017년	2018년	2019년	2020년 1/4분기
비정규직 (명)	기간제	전일제	252	217	198	162	166	182
		단시간	2.35	0	26.575	0	0.5	0.75
		기타	0	0	0	0	0	0
	<b>비정규직 계</b>		<b>254.35</b>	<b>217</b>	<b>224.575</b>	<b>162</b>	<b>166.5</b>	<b>182.75</b>
	정규직 전환	전환계획	10	7	32	0	0	0
		전환실적	7	7	0	31	1	0
전환비율		70	100	0	0	0	0	
소속외 인력 (명)	파견		24	48	51	26	27	34
	용역(민간)		1,674	1,795	1,986	1,979	1,150	0
	사내하도급		4,611	5,080	4,922	4,738	5,856	5,108
	<b>소속외인력 계</b>		<b>6,309</b>	<b>6,923</b>	<b>6,959</b>	<b>6,743</b>	<b>7,033</b>	<b>5,142</b>
	정규직 전환	전환계획	0	0	0	0	2,227	0
		전환실적	0	0	0	0	2,280	0
		전환비율	0	0	0	0	102.3	0
<b>용역(자회사)</b>			<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>548</b>	<b>2,208</b>

\* 공공기관 경영정보시스템 > 한수원 임직원 수 정보

<한전KPS 비정규직/ 소속외 인력 정규직 전환 현황>

구분			2015년	2016년	2017년	2018년	2019년	2020년 1/4분기
비정규직 (명)	기간제	전일제	519	567	539	224	255	243
		단시간	0	0	0	0.5	0.5	0.5
	기타		508	463	426	371	709	1,130
	<b>비정규직 계</b>		<b>1,027</b>	<b>1,030</b>	<b>965</b>	<b>595.5</b>	<b>964.5</b>	<b>1,373.50</b>
	정규직 전환	전환계획	2	2	291	0	0	0
전환실적		2	4	0	240	0	0	

		전환비율	100%	200%	0	0	0	0
소속외 인력 (명)	파견		365	367	282	97	10	9
	용역(민간)		59	93	110	109	132	142
	사내하도급		0	964	887	790	785	832
	소속외인력 계		424	1424	1279	996	927	983
	정규직 전환	전환계획	0	0	545	566	0	0
		전환실적	0	0	0	0	66	0
전환비율		0	0	0	0	0	0	
용역(자회사)		0	0	0	0	0	0	

\*공공기관 경영정보시스템 > 한전KPS 임직원 수 정보

자회사 설립을 통한 정규직 전환에도 이미 몇 가지 문제들이 드러나고 있다. 최근 한수원 자회사로 설립되어 청소와 시설관리 등을 담당하는 퍼스트키퍼스(주)의 소속 노동자 800명이 퇴근거부투쟁을 진행했다. 공공연대 노동조합 소속 조합원인 이들은 퍼스트키퍼스(주)와 여러 차례 교섭을 진행했으나 “자회사 전환 핵심 합의 사항인 모-자회사 낙찰률 94% 보장, 매년 시중노임단가 변동 분 기본급 반영, 용역 당시 소장(현 팀장) 정년 60세 이행을 거부하며 사실상 합의를 파기했다”면서 “임단협 32개의 핵심 사항에 대해서도 양보할 생각 없이 노조를 투쟁으로 내몰았다”고 주장했다. 또한 한수원 파견직원이 경영지원실장이라는 직책으로 임단협 교섭단에 포함되었고, 한수원이 자회사 이사회와 감사 구성, 예산 편성 등에 영향력을 미치고 있어 교섭이 합의에 이르지 못하는데 한수원의 책임도 있다고 주장했다.

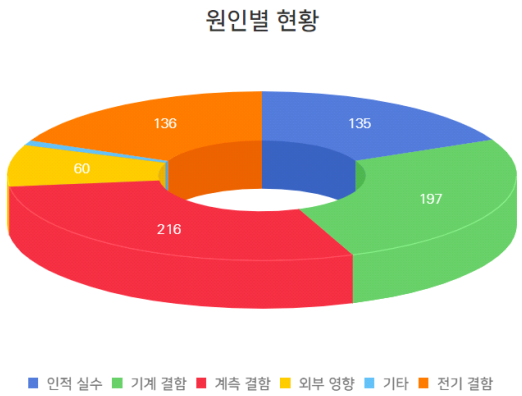
## 7. 외주화로 인한 핵발전소의 위험

*“계약을 따내기 위해 인력을 채워 셋팅을 합니다. 그런데 계약 이후, 사람들을 다른 곳으로 파견을 보내요. 거기서 또 계약을 따내고... 이런 식의 돌려막기가 계측제어에서는 굉장히 많이 일어나고 있어요. 정비파트에서 비밀비재하게 일어나는 문제가 상시적인 파견 문제예요. 원자력발전소 말고도 화력발전소에도 파견을 보내요. 원자력끼리는 원청이 어차피 한수원이니까 한수원이 묵인하면 가능한 구조예요. (중략) 최고로 심할 때 인력 전체인원수 대비 74%가 발전소에 부재했어요. 100명이면 74명이 어디 가있냐면,, 이 중 반은 화력발전소로 파견 나가 있고, 정말 혀를 내둘렀던 것은 전주 제지공장에 발전소 노동자를 파견한겁니다. 공기업에서 발전소 정비하라고 채용한 노동자들을 제지공장에 파견을 보낸 거예요.” <산별노조간부 D>*

핵발전소는 안전을 중요시하는 시설이기에 노동자들은 발전소의 안전을 위한 업무를 수행하고 있다. 후쿠시마와 같은 사고가 발생하면 국민의 생명과 안전에 막대한 영향을 미칠 수밖에 없으므로 안전하게 관리되고 운영되어야 한다. 정부가 제시한 공공부문 비정규직의 정규직전환 가이드라인에 생명·안전 분야의 직접고용은 ‘국민의 생명·안전에 밀접한 관련이 있는 업무에 비정규직을 사용할 경우 업무 집중도, 책임의식 저하로 사고 발생의 우려가 있으므로 직접 고용이 원칙’이라는 것이 명시되어 있다. 후쿠시마와 같은 사고가 발생하면 국민의 생명과 안전에 막대한 영향을 미칠 수밖에

없으므로 핵발전소는 평상시에도 안전하게 관리되고 운영되어야 한다.

<1978~2020년 6월30일 원자력발전소 사고, 고장현황>



사고원인	건수	비율
인적실수	135	18%
기계결함	197	26.2%
전기결함	136	18.1%
계측결함	216	28.8%
외부영향	60	8%
기타	7	0.9%
합계	751	100%

\*원전안전운영정보시스템

그동안 핵발전소에서 발생한 사고, 고장현황을 보면, 총 751건 중 인적실수도 135건을 차지한다. 핵발전소를 운영하고 관리하는 것 역시 사람이 하는 일이기 때문에 언제라도 사고가 발생할 수 있다. 물론 비정규직 하청노동자들이 정규직에 비해 책임성이 결여되고 노동숙련도가 부족하다고 할 수는 없다. 하지만 계약 이후, 다른 현장으로 파견되어 부재율이 높은 상황(수산인더스트리 정비노동자 최대 70%이상 부재했던 상황)이 되면 핵발전소의 안전은 운에 기대야 하는 것과도 같다. 또한 핵발전소의 안전을 위해 숙련노동은 필수이지만 1~3년마다 재계약되는 불안정노동은 이들의 숙련성을 단절시키고, 숙련노동자가 없는 현장은 안전을 보장할 수 없는 상황이 발생하게 된다. 계측업무의 경우, 회사가 핵발전소만이 아니라 화력발전소도 함께 계약을 하기 때문에 노동자들이 핵발전소에서 화력발전소로, 화력발전소에서 핵발전소로 이동하는 경우들이 있다. 업무의 특성이 크게 다르지 않다고 하더라도 현장업무는 경험을 통한 숙련이 중요한데 현장이 바뀌면 안전문제들도 발생할 수 있다.

2014년도에는 그동안 한수원 직원들이 핵발전소 내 업무용 컴퓨터의 ID와 비밀번호를 하청노동자들과 공유하고 방사성 폐기물 배출 허가 승인 등 중요 업무 처리를 맡겨왔던 것이 밝혀지기도 했다. 뉴스타파 보도이후 산업통상자원부가 한빛본부와 고리본부에 대한 보안감사를 실시한 결과, 한수원 전·현직 직원 19명의 아이디와 비밀번호가 유출된 것으로 확인되었다. 당시 산업부는 “한수원 직원 1명당 원전 2기에서 나오는 방폐물을 관리·감독하다보니 업무 편의를 위해 협력사에 아이디와 비밀번호 정보를 제공했다”며 업무인력이 부족해 발생한 것이라고 분석했습니다. 노동의 외주화가 안전에 대한 책임을 외주화하고 노동자들의 기술축적을 단절시키는 단적인 예다.

공공데이터 및 인터뷰를 통해 확인한 핵발전소 비정규직 노동의 문제와 쟁점은 다음과 같이 요약할 수 있다.

첫째, 외주화로 인해 현장 노동자들의 노동권리를 침해하고 안전을 위협한다. 구체적으로 1) 용역계약서 상 책정된 인건비 절반 이하의 임금지급, 2) 1~3년마다의 재계약으로 고용불안 3) 시설이용 및 복리 후생, 급여 등 일상적 차별, 3) 사고 발생시 재계약상의 불이익으로 산재신청의 어려움 4) 방사능 피폭 위험과 안전교육의 부재 등의 문제가 있다.

둘째, 핵발전 시스템의 이해관계의 복잡성과 폐쇄성으로 감시와 견제의 사각지대에 있다. 1) 원청사와 하청업체간의 전관예우 및 산업-정치-언론-지역사회의 커넥션 문제 2) 원청사의 하청업체 통제 및 하청업체의 비리문제에 대한 원청사의 묵인 3) 핵발전소 내 관성적인 안전문화 4) 계약 시 보복의 두려움으로 발생하는 안전문제 감시가 불가하다.

셋째, 핵발전소 노동에 대한 무관심과 사회적 이해가 부족하다. 1) 핵발전소 현장이 위험하지 않다는 시민들의 인식 2) 핵발전소 현장노동자가 모두 정규직 노동자일 것이라는 인식 3) 핵발전 시스템 자체에 대한 인식부족 4) 핵발전소 비정규직 노동자들의 정규직 전환에 대해 여론은 무관심하다.

넷째, 위험의 외주화로 핵발전소의 안전과 사회의 안전을 위협한다. 1) 외주화로 인한 기술축적의 어려움 2) 일급보안시설인 핵발전소의 안전관리를 외주화 함으로써 안전책임의 결여 3) 핵발전소 내 주요업무를 발전파트 위주로 둬으로써 상대적으로 안전관리업무에 대한 중요성 결여 4) 상시적 파견으로 핵발전소 내 부재율 문제가 발생한다.

다섯째, 노동자성과 노동조합의 전략이 부족하다. 구체적으로 1) 재계약과 입찰시 불이익 때문에 노동조합의 어용화 경향 2) 원청사, 하청업체, 원청 노동조합에 의한 탄압과 차별 3) 시민사회단체와의 소통과 연대 부족 4) 단일노조가 아님에 따라 방향과 전략의 차이 존재 5) 상급노조의 지원 및 역할 부재 6) 당사자 스스로 차별을 인정하거나 방관자로 만드는 등의 문제가 있다.

이 외에도 정부의 에너지전환 정책에 따라, 핵발전 노동 생태계의 변화가 불가피한 상황이다. 정부 정책에 대해 한수원 등 정규직 노동조합과 두산중공업과 같이 부품 및 설비를 납품하는 업체의 노동자들이 극렬히 저항하고 있다. 비정규직 노동조합은 아직까지 적극적인 저항을 하고 있지 않지만 변화하는 에너지정책에 따라 노동자의 고용 및 전환에 대한 사회적 논의가 필요하다.



### Ⅲ. 국회개입과정

앞서 정리한 핵발전소 비정규직 노동의 문제들을 해결하기 위해 핵발전 노동 당사자들은 어떤 노력을 해왔는지, 또 국회개입과정에서 국회관계자들은 이들과 어떻게 함께 해왔는지 인터뷰를 통해 경험과 한계를 구조화했다.

<인터뷰 대상>

원전노동자 A	원전 22년 근무	국회의원 보좌진 A	19, 20대 국회 근무 (환노위, 산자위)
원전노동자 B	원전 10년 근무	국회의원 보좌진 B	20대 국회 근무 (산자위)
원전노동자 C	원전 14년 근무	국회의원 보좌진 C	19대 국회 근무 (산자위)
산별노조간부 D	원전비정규직노조 상급단체 (지역본부) 근무	국회의원 보좌진 D	20대 국회 근무 (산자위, 과방위)
산별노조간부 E	원전비정규직노조 상급단체 근무	국회의원 보좌진 E	17, 18, 19, 20대 국회 근무 (보복위, 기재위)

핵발전소 비정규직 노동 문제가 국회개입과정에서 해결이 어려웠던 이유를 이해관계에 있는 주체별로 정리해 보면 다음과 같다.

첫째, 국회의 한계로 1) 핵발전소 현장과 관련하여 ▲핵발전소 노동자들의 일상적 피폭에 대한 국회의 관심부재 ▲핵발전소라는 현장의 특수성에 대한 이해 부족 ▲발전소 전체 비정규직 노동과 노동조합에 대한 이해가 부재하다. 2) 국회의 개입과 관련하여 ▲의원실 및 상임위원간의 소통과 역할분담 부재 ▲의원의 관심사에만 집중되어 있는 의정활동 ▲국정감사 시 이슈중심으로 진행되고 후속조치 미이행 ▲소수정당은 지속적으로 제기하고 해결 할 힘이 없고 거대정당은 개별사안에 대해 관심이 없음 ▲정치가 여론의 힘을 얻지 못함 ▲국회의 기득권화 등의 문제가 있다.

*"저희도 원전 생각했을 때 제어실에서 컴퓨터로 작업하는 그 정도로 생각했는데 그건 정규직 직원들이 하는 관리업무고, 현장업무는 비정규직 하청노동자들이 하는 구조더라 구요."<국회보좌진 A>*

*"핵발전소 같은 경우 원전안전위원회에서 다루는 게 과방위(과학기술정보방송통신위원회), 발전소 운영은 산자위, 이런 식으로 나뉘어져 있어 산자위 의원들이 안전문제를 다루기에는 한계가 있는 거죠. 과방위는 전체 의제 중에 원전안전 문제는 굉장히 작아요. 그래서 여전히 안전문제가 이슈화되고 있지 못하죠. 그 이유중 상당수는 역할분담의 부재로 인해서고요."<국회보좌진 B>*

둘째, 기업의 문제로 ▲핵발전 산업 자체의 폐쇄성 ▲적극적이고 전략적인 원청사의 대국회, 대언론 활동 ▲발전업무 등의 이익창출만 중요시 할 뿐 생명·안전 분야의 노동은 뒷전 ▲단순업무 노동자만 자회사의 정규직 전환하는 핵발전 이익공동체는 비정

규직 문제의 해결을 가로 막는 장애가 된다.

“현재 편제가 그래요. 한수원에 기계팀, 전기팀 이런 팀들이 기술실장 밑에 주무부서이고. 화학팀, 방사선안전팀은 운영부서라고 해서 주정비부서가 아니에요. 이쪽은 주정비부서에 비해 파워가 떨어져요. 우리가 한수원한테 뭐 저걸 할 수가 없죠.” <핵발전노동자 A>

**셋째, 정부와 관료의 문제로 ▲관련 정부부처 간의 책임방관 및 칸막이 존재 ▲정부 부처의 해결의지 부재 ▲담당자 및 대표자가 변경될 경우 논의가 원점으로 돌아감 ▲문재인정부의 준비 없이 진행된 성급한 정규직전환 발표 ▲정규직전환지침과 경쟁력 강화라는 상반된 입장의 모순적 태도 등이 있다.**

“원안위 위원장이 법을 개정하겠다고 확답을 했어요. 그걸 나 혼자 (국회방송을) 보면서 박수치면서 이제 됐다 그랬어요. 내가 너무 기뻐서 뉘뉘하게 돌아다니는 보람이 있구나 했었는데 그게 끝이더라구. 그 다음에 (원안위) 위원장이 바뀌었어. 또 원안위 찾아가니까 다시 처음부터 얘기해야해. 바뀐 놈들은 또 생판 처음 듣는 얘기인 것처럼 하더라구요.”(핵발전노동자 A)

“지금까지도 진전이 없는 건, 원전이란 공간이 전문적인 영역이고, 원안위가 있을 정도로 안전에 있어서는 굉장히 철두철미한 영역이기 때문에 쉽게 다루지 못하는 영역이기도 하고. 또 여러 부처가 연결되어 있어요. 원안위, 한수원, 산업부. 이러면서 부처 칸막이가 있었고. 산업부한테 물어보면 협의중이다, 원안위도 추진중이다 이런 식으로. 산업부는 정부정책이 정해지면 따르겠다 이런 식으로 책임을 각자 떠넘기면서 문제가 해결되지 않는 부분이 많았어요.” <국회보좌진 A>

“(정규직전환) 단순노무만 됐어요. 청소, 식당에서 밥하는 아주머니, 청경업무 중 특경. 단순노조무만 해주고 정작 원전안전관련 직종은 쏙 빼고. 왜냐면 단순노무는 이윤이 얼마 안 되거든요. 뭔가 꿀이 많아야 사장도 먹고 한수원도 먹고 정치권 로비도 하는데. 결국은 남겨먹을게 별로 없는 직종들은 자회사로 갔고. 나머지 이윤이 많이 남는 중요한 업무들만 지금 결국은 배재. 제가 그 직종을 폄하하는 게 아니고 국민의 안전과 관련된 건데 거꾸로 하고 있어요. 안할 순 없고. 전체 비정규직 규모에서 30% 정도 전환을 해야 기업평가에서 인센티브 받으니까. 흥내만 내는데. 어느 직종을 한다고 점수를 더 받는 게 아니고 무조건 머릿수로 하니까. 이거는 계속 핏퐁. 그럼 생명안전과 관련된 범위가 뭐냐 하니까 산자부는 원안위 핏퐁대고, 원안위는 산자부 핏퐁대고, 고용노동부 갔더니 고용노동부는 가이드라인만 만들었지...” <핵발전노동자 A>

“산업부는 위험의 외주화 문제를 정규직 전환 문제하고 등치시키지 않아요. 위험의 외주화는 안전관리를 더 철저하게 하면 되는 거다. 비정규직 문제는 그건 따로 가야하는 거고. 원전의 안전은 안전관리를 철저히 해야 한다. 원안위도 마찬가지고요. 자기들이 새로운 안전기준을 만들어서 안전하게 만들면 되는 거지 비정규직 노동자들 처우에 대한 건 괴리가 있더라 구요.”<국회보좌진 A>

**넷째, 노동조합의 문제로 ▲국회 프로세스에 대한 이해 부재 ▲노조의 국회대응 경험과 전략의 부재 ▲고용관계 등 개별사안으로만 문제제기하고 구조적 문제제기에는 소**

극적인 태도 ▲내부고발의 어려움 ▲상급노조의 역할부재 ▲사회적 안전과 공공성을 위한 대응 부재 ▲노동조합의 복잡성 등이 있다.

*“현장에서 벌어지는 관행이 있고, 누군가 증언해야 하는데 증언을 하지 않아요. ‘그랬다더라’고 하지 만 국정감사에서 증인으로 나와서 관행의 문제와 증거를 보여줘야 하는데 그 단계까지 갈 수 없었어요. 국회에서는 의혹만 가지고는 할 수 없고 구체적인 증언이 있어야 하는데 그렇게 하지 못하는 겁니다. 대부분의 경우는 당사자들이 연류 되어 있는 경우들도 있어요. 문제의 중심으로 들어가게 되면 그럼 당사자들은 입을 닫아버립니다.” <국회보좌진 C>*

*“노동자분들이 오실 때에는 당장 발생한 본인들의 문제만 가지고 말씀하시는데 그것도 필요하지만 국회에서 이야기할 때에는 이것이 그렇게 공적인 의제로 변환되어야 해요. 본인들의 처우문제로 시작 하더라도 국회에서 이야기하는 것은 안전관리의 문제점으로 이야기 되어야 합니다.”(국회보좌진 E)*

*“의제가 커지면 의원실은 좋아요. 비정규직 논의를 해도 개별 업체 얘기를 하는 것과 한수원 전체 비정규직 얘기를 하는게 다르잖아요. 그런데 개별 업체 노동자들이 찾아오지 전체가 찾아오진 않는 다는 거예요. 그러니까 정책적 대응이 아니라 현안대응이 되니까 이게 애로점이지요.”(국회보좌진 D)*

그 외 기타/외부적 요인에 의한 것으로 ▲핵발전 노동에 대한 사회적 무관심 ▲자본 주의사회에서 당연시하는 기업의 이익추구 ▲노동권리와 차별에 대한 문제는 배제하고 비리나 안전문제에 대해서만 사회적 관심이 쏠림 ▲비정규직의 정규직전환 요구에 대한 부정적 시각 ▲정책변화와 생존권사이의 갈등 등이 제기되었다.

*“(시민들의 원전노동에 대한 이해) 잘 모르는 거 같아요 저도 입사하기 전에는 잘 몰랐고 내부적인 업무에 대해서도 인지가 많이 안 되고 있는 거 같고 한수원직원이 직접 일하는 줄 알고 있고 kps는 업무를 하는 부서이지만 방사선안전관리, 계측제어, 수처리 다 한수원 발주분이거든요.” <핵발전노동자 A>*

*“사람들이 화력발전소는 석탄가루 날리고 하니까 위험한 작업인줄 아는데 원전 같은 경우는 눈에 보이지 않는 위험들이 있는 거잖아요 방사선 피폭이라든지... 그래서 사람들이 얼마나 위험한지 인식을 잘 못 하는 거 같아요 안전문제에 있어서는 한수원은, 원전의 관리의 안전이 우선인거지 노동자의 안전이라는 별개의 문제로 보거든요 대통령 국정과제 중에 “원전안전업무 외주금지” 공약이 있어요 주무부처가 원안위인데 안전업무를 어디까지 볼 건가가 큰 이슈거든요 저희는 무조건 노동자가 위험한 업무를 하는 그 범위까지를 다 커버해야 한다고 주장하는데 원안위에서는 딱 제일 핵심설비, 핵심설비 그림을 그려 와요 그리고 여기까지만 안전업무다. 그런데 노동자의 업무를 선을 그어서 여기는 안전업무, 저기는 아닌 업무로 구분할 수가 없는 건데 여기저기를 들어갔다 나왔다 하는 건데. 그 문제가 아직 남아 있어요” <국회보좌진 A>*

각 이해관계자 주체별로의 문제와 더불어 공통으로 제기 되었던 것은 ▲문재인정부의 정규직전환발표가 있고 나서야 핵발전소비정규직 노동에 대한 문제를 인지하기 시작 ▲기업-정부-국회-노동조합간의 신뢰부재 ▲국회 의원실과 노동조합의 기대와 욕구의 차이 ▲위험의 외주화와 민간기술 경쟁력 강화 간의 딜레마 ▲핵발전소에 대한 무사안일 한 태도 ▲일상적 소통과 정보의 공유 부재 ▲핵발전 노동 및 안전에 대한 인식의 부재 등이다.

## IV. 결론

본 연구에서는 공공데이터 및 인터뷰를 통해 핵발전 노동의 문제와 쟁점을 도출했고 현장의 당사자들이 증언하는 욕구와 경험적 한계를 확인하고 구조화해 보았다. 이를 통해 핵발전소 비정규직 노동의 문제를 정치의제화 하는데 필요한 것은 다음과 같이 정리할 수 있다.

첫째, 핵발전과 관련한 법안과 제도에 대한 이해와 개선을 위한 노력이 필요하다. 원자력안전법을 비롯한 관련법들이 수차례 개정되어 왔지만 이 가운데 핵발전 노동자에 대한 정의와 범위, 안전 조치에 대한 조항이 포함되지 못했다. 필요하다면 새로운 법을 제정할 수 있도록 하고 개정이 필요한 부분에 대해 국회- 노동조합- 시민사회가 함께 논의해야 한다.

둘째, 교육과 훈련이 필요하다. 국회는 에너지산업과 노동에 대해, 노동조합은 국회 프로세스에 대한 이해가 뒷받침 되어야 정치의제화를 위한 전략을 마련할 수 있다. 이는 노동당사자와 정치관계자 각각에도 필요하지만 서로의 프로세스와 구조를 이해함으로써 협력하는 관계를 구축하는데도 필요하다.

셋째, 기본을 세우는 현안대응과 장기적 과제를 구분하여 전략을 세워야 한다. ‘정책의 창’이 열렸을 때 준비하는 것은 늦다. 현안대응은 시의성도 필요하지만 지금 당장 해결할 수 없는 것들도 있기에 적절한 타이밍을 보고 차근차근 내용을 준비하는 것 역시 필요하다.

넷째, 개별 사안보다는 시스템과 공공성에 대한 문제제기가 필요하다. 단순히 고용문제만의 해결이 아닌 사회적 안전을 위해서 위험의 외주화 문제를 제기해야 한다. 노동현장의 문제가 곧바로 사회적 지지로 이어지지 않는다. 정치란 사라의 마음을 얻는 과정이므로 현장에서 발생하는 문제가 ‘나의 무엇’과 연결되고 공감되어야만 정치의제화 가능성은 더 커진다.

다섯째, 핵발전 노동이 외주화 됨에 따라 발생하는 안전문제에 대해 사회적 여론을 형성하는 것이 중요하다. 이를 위해서는 언론과 시민사회단체를 적극 활용해야 하고 그를 위한 전략이 있어야 한다. 당장 문제해결을 하지는 못하더라도 사회적 여론을 형성한다면 문제해결을 위한 사회, 정치적 활동들이 언제라도 힘을 받을 수 있다. 또한 이는 핵발전소 비정규직 문제해결을 가로 막는 이해관계자들과의 긴장관계에 균형을 맞추는데 있어서도 필요하다.

여섯째, 비정규직 노동과 안전문화에 대한 패러다임의 변화가 필요하다. 핵발전소 소

재 지역에서는 핵발전소에서 일하는 노동자들이 특별하지 않지만 대부분 시민들은 핵발전 노동자들을 만날 기회도 없으며 그들이 어떤 현장에서 어떤 노동을 하는지 알 수 없다. 최근 코로나 19로 인해 시민의 생명과 안전을 위해 핵심적인 대면서비스를 하는 '필수노동자'에 대한 중요성이 사회적으로 부각되었다. 보건, 의료, 돌봄 노동자, 배달노동자, 환경미화원 등이 필수노동에 속한다. 핵발전 노동 역시 일상에 없어서는 안 될 전기를 생산하는 일이며 이는 시민의 일상과 안전을 지키는 노동이다. 핵발전 노동자들을 사회로 계속 호명하고 '비정규직', '핵발전 노동'이라는 언어를 '안전부문 노동자', '에너지노동자'라는 공공언어로 바꾸는 것 역시 정치의제화를 위한 방법이 될 수 있다.

일곱째, 정보가 투명하게 공개되고 공유되어야 한다. 폐쇄적인 핵발전시스템은 노동자와 정치관계자들이 정보에 접근하기 어렵게 만들었다. 기업의 영업상 이익과 국가사업이라는 이유로 정보는 투명하게 공개되지 않았다. 정보의 불균형은 문제를 해결하는데 있어 큰 장애가 되는 반면 정보공개는 핵발전 산업이 지배구조를 감시하고 스스로 자정하게 하는 역할을 할 수 있다.

여덟째, 노동자들은 안전을 담당하는 주체로서, 국회는 정치의 주체로서, 에너지를 소비하는 시민들은 의무이자 권리로서 핵발전 노동에 대해 이해해야 한다.

아홉째, 상시적인 네트워크를 통한 소통과 연대가 필요하다. 국회는 의원실 간의 파트너십과 노동조합과의 연대를, 노동조합은 기본적으로 상급노조를 비롯한 노동조합, 시민사회, 국회와 연대해야 한다.

이번 연구는 공공데이터 활용 및 심층인터뷰를 통해 1) 핵발전소 비정규직 노동 문제의 쟁점을 유형화하고 2) 핵발전 노동 당사자와 국회관계자의 20대 국회개입과정에서의 한계와 시사점을 도출하여 3) 이후 국회대응을 위한 실천 전략을 수립하고 4) 다른 노동의제의 정치의제화 전략을 수립하는 기초 자료로서의 의미가 있다. 하지만 1) 핵발전소 비정규직 노동이 갖는 특수성이 없지 않을 것이므로 다른 노동의제에 곧바로 적용할 수 있는가에 대해 분석이 되지 않은 것과 2) 핵발전소 비정규직노동과 관련한 다양한 이해관계자(원청사, 하청업체, 원청사 노동조합, 지역사회, 언론 등)들의 의견이 반영되지 않았다는 점 3) 국회의 권력작동 원리와 원구성 차이에 따른 특수성을 반영하지 못했다는 점 4) 프로토타입의 제안 단계로서 평가와 환류를 미적용함에 따른 한계가 있다.

## **2부**

**전태일 50년, 노동의 미래**

**(16:00~17:00)**







