

# 조국

## 30인 미만 ‘작은사업장’ 노동자 실태와 정책대안

- 오늘의 전태일 보고서

이창근 민주노동연구원 연구위원

박종식 한국노동연구원 부연구위원

이승윤 중앙대학교 사회복지학과 교수

박주영 민주노총 법률원 부원장

민주노동연구원의 연구보고서 및 이슈페이퍼는  
민주노총 공식 입장과 다를 수 있습니다.

---

# 목차

---

발간사 .....	ii
요약 .....	vi
<b>제1장 서론</b> .....	<b>2</b>
<b>제2장 선행연구 검토</b> .....	<b>6</b>
제1절 중소기업 및 소속 노동자 관련 선행연구 .....	6
제2절 작은 사업장 대상 노동법제 관련 선행연구 .....	10
제3절 기업규모와 고용형태 관련 선행연구 .....	12
제4절 노동문제에 대한 인식 확장을 위하여 .....	14
<b>제3장 작은사업장 노동자 분포 현황과 특성</b> .....	<b>18</b>
제1절 작은 사업장 노동자들에게 주목하는 이유 .....	18
제2절 작은 사업장 노동자들의 일반적인 특성 .....	37
제3절 소결 .....	107
<b>제4장 작은사업장 실태에 대한 질적 조사</b> .....	<b>112</b>
제1절 작은 사업장 근로환경과 일의 방식에 대한 질적연구 .....	112
제2절 분석결과 .....	116
제3절 소결 .....	171

<b>제5장 작은사업장 노동권 법제도 현황과 개선 방향</b>	<b>180</b>
제1절 서론	180
제2절 사업장 규모에 따른 노동법령 적용 현황	181
제3절 작은사업장의 노동법 적용확대 및 준수를 제고	204
제4절 소결	285
<b>제6장 작은사업장 노동자 광역자치단체 대응사례 분석</b>	<b>302</b>
제1절 서론	302
제2절 노동상담·권리구제지원	305
제3절 노동법 준수 감사·계도·조사	324
제4절 노동자 조직화 지원	332
제5절 노동복지 사업	342
제6절 작은사업장 노동자 건강·안전 증진 사업	348
제7절 사업영역별 주요 사례분석	355
제8절 요약 및 시사점	378
<b>제7장 결론 : 요약 및 시사점</b>	<b>394</b>
제1절 요약	394
제2절 시사점	405
<b>참고문헌</b>	<b>409</b>

# 표 목차

〈표 3-1〉 2018년 규모별 사업체수 및 종사자수	39
〈표 3-2〉 지역별 종사자규모별 사업체수 현황	40
〈표 3-3〉 지역별 종사자규모별 종사자수 합계 현황	41
〈표 3-4〉 업종별 종사자규모별 사업체수 현황	42
〈표 3-5〉 업종별 종사자규모별 종사자수 현황	43
〈표 3-6〉 2019년 8월 경찰 부가조사 규모별 노동자수	45
〈표 3-7〉 경찰 부가조사의 규모별 성별 및 학력별 현황	45
〈표 3-8〉 규모별 연령대별 현황	46
〈표 3-9〉 지역별 응답자들의 성별 및 연령별 분포	54
〈표 3-10〉 지역별 응답자들의 고용형태별 현황	55
〈표 3-11〉 응답자들의 코로나19 이후 가장 걱정되는 것	69
〈표 3-12〉 제5차 근로환경조사 응답 임금노동자들의 규모별 분포	78
〈표 3-13〉 성별 및 주당 노동시간 분포	78
〈표 3-14〉 직종별 분포	79
〈표 3-15〉 업종별 분포	79
〈표 3-16〉 평소 개인보호구 착용에 대한 정도	82
〈표 3-17〉 지난 1년 동안 건강문제로 인한 결근 정도	103
〈표 3-18〉 전반적인 근로환경에 대한 만족도	106
〈표 4-1〉 심층면접 대상자	115
〈표 4-2〉 분석결과의 요약	117
〈표 4-3〉 작은 사업장 규모별 법령 준수 상황	158

〈표 5-1〉 노동법령상 적용제외사유 .....	182
〈표 5-2〉 근로기준법상 적용제외 범위와 내용 .....	185
〈표 5-3〉 산업안전보건법상 적용제외 범위와 내용 .....	189
〈표 5-4〉 파견법상 적용제외 범위와 내용 .....	194
〈표 5-5〉 기간제법상 적용제외 범위와 내용 .....	194
〈표 5-6〉 고용보험법상 이주노동자 적용제외 범위와 내용 .....	198
〈표 5-7〉 기타 노동법령상 적용제외 범위와 내용 .....	199
〈표 5-8〉 근로기준법 사업장규모 적용범위 확대 법률개정안 .....	214
〈표 5-9〉 근로기준법 시행령 별표 1 개정안 .....	219
〈표 5-10〉 근로기준법 해고서면통지 관련 법률개정안 .....	221
〈표 5-11〉 근로기준법 직장 내 괴롭힘 관련 법률개정안 등 .....	224
〈표 5-12〉 근로기준법상 임금 및 근로시간 산정관련 법령개정안 .....	240
〈표 5-13〉 근로기준법상 포괄임금약정관련 법률개정안 .....	249
〈표 5-14〉 감시·단속적 근로 승인 현황 .....	250
〈표 5-15〉 근로감독관 집무규정상 감시·단속적 노동 승인관련 개정안 .....	258
〈표 5-16〉 근로기준법상 단시간 노동관련 법령개정안 .....	269
〈표 6-1〉 광역자치단체별 노동상담·권리구제지원 제도 현황 .....	307
〈표 6-2〉 부산시 노동상담소 지원 사업 현황과 실적 .....	310
〈표 6-3〉 부산광역시 ‘동네방네 노무사’ 현황과 실적 .....	311
〈표 6-4〉 부산노동권익센터 현황 .....	311
〈표 6-5〉 인천 노동법률사무소 운영 지원 현황 .....	312
〈표 6-6〉 인천시 노동상담 유형별 분포 .....	312
〈표 6-7〉 광주 비정규직지원센터 현황과 실적 .....	313
〈표 6-8〉 광주노동센터 현황 .....	314
〈표 6-9〉 경기 마을노무사 추진 실적 .....	315

〈표 6-10〉 충남 노동권익센터 현황과 실적	316
〈표 6-11〉 충남 노동권익보호관 제도 현황과 실적	317
〈표 6-12〉 전북 노동법률사무소 지원 현황	318
〈표 6-13〉 전북 비정규직노동자지원센터 현황	318
〈표 6-14〉 전남 노동권익센터 현황	319
〈표 6-15〉 경남 비정규직노동자지원센터 현황과 실적	320
〈표 6-16〉 경남 ‘찾아가는 도민노무사’ 현황과 실적	321
〈표 6-17〉 제주 비정규직근로자지원센터 현황과 실적	322
〈표 6-18〉 제주 외국인근로자지원센터 현황과 실적	322
〈표 6-19〉 세종시 노동법률상담 실적	323
〈표 6-20〉 서울·부산 노동조사관 제도 현황	324
〈표 6-21〉 노동관계법 준수 감시·계도 사업 현황	325
〈표 6-22〉 부산시 노동조사관 제도 현황	327
〈표 6-23〉 경기도 노동권익 서포터즈 운영 현황과 실적	328
〈표 6-24〉 대전노동권익센터 노동법 준수 감시·계도 캠페인 현황	330
〈표 6-25〉 충남 기초고용질서 확립(착한일터 인증) 캠페인 현황과 실적	332
〈표 6-26〉 광역자치단체별 작은사업장 노동자 조직화 지원 사업 현황	333
〈표 6-27〉 봉제공동사업단에서 서울노동권익센터의 역할과 기능	336
〈표 6-28〉 미조직노동자 자조모임 활동지원 사업 현황	337
〈표 6-29〉 미조직노동자 자조모임 구성을 위한 간담회 현황	338
〈표 6-30〉 경기 취약노동자 조직화 지원사업 현황	340
〈표 6-31〉 광주 비정규직 조직화 지원사업 현황	341
〈표 6-32〉 2021년 광주 비정규직지원센터 조직화 지원 사업계획	342
〈표 6-33〉 작은사업장 노동자 노동복지 사업 개괄	343
〈표 6-34〉 광주 ‘노동자작업복 공동세탁소’ 사업 추진 경과	345

〈표 6-35〉 소규모 사업장 사회보험료 지원사업 지방자치단체 업무협약 현황	346
〈표 6-36〉 광역자치단체별 작은사업장 노동자 건강안전 증진 사업 현황	348
〈표 6-37〉 노동안전보건 우수기업 인증사업 지원 범위	352
〈표 6-38〉 울산 ‘취약계층 노동자 건강증진 사업’ 현황과 실적	352
〈표 6-39〉 충남 중소기업노동자 심리상담 지원사업	355
〈표 6-40〉 서울시 노동정책 추진 경과와 현황	356
〈표 6-41〉 서울시 노동권익보호 체계 현황	358
〈표 6-42〉 시민명예노동운동부즈만 노동권리보호관 제도 추진 경과와 현황	359
〈표 6-43〉 노동자작업복 공동세탁소 작업과정	365
〈표 6-44〉 경남 김해시 노동자 작업복 공동세탁소사업 실적	366
〈표 6-45〉 이용업체의 업종별 분포	366
〈표 6-46〉 이용업체의 사업장 규모별 분포	366
〈표 6-47〉 경기도 소재 규모별 사업체 수와 종사자 수	369
〈표 6-48〉 경기도 노동자건강증진센터 설립 경과	371
〈표 6-49〉 위험성 평가 사업 업무 흐름도	373
〈표 6-50〉 특수고용노동자 특수건강진단	376



# 그림 목차

[그림 3-1] 제조업 연도별 생산액 추이 .....	22
[그림 3-2] 한국의 연도별 수출액 .....	23
[그림 3-3] 제조업 사업체수 및 종사자수 추이 .....	25
[그림 3-4] 한국 중소기업 수위탁기업(하청업체) 비중과 추세 .....	29
[그림 3-5] 제조업 대기업/중소기업의 영업이익률-순이익률 추이 .....	30
[그림 3-6] 제조업 노동자들의 규모별 평균급여 추이 .....	32
[그림 3-7] 조선업 원하청별 업무상 사고사망자 수 비교 .....	36
[그림 3-8] 규모별 종사자 중 성별 비율 .....	39
[그림 3-9] 규모별 주요 업종별 비율 현황 .....	47
[그림 3-10] 규모별 주요 직종별 비율 현황 .....	48
[그림 3-11] 규모별 상용직 및 정규직 비율 현황 .....	49
[그림 3-12] 규모별 월평균임금 및 주당노동시간 .....	50
[그림 3-13] 규모별 시간제라고 응답한 비율 현황 .....	51
[그림 3-14] 규모별 4대 보험 적용 비율 현황 .....	51
[그림 3-15] 규모별 퇴직금, 상여금, 시간외수당 적용 비율 현황 .....	52
[그림 3-16] 규모별 유급휴가, 교육훈련(연간), 서면 고용계약 적용 비율 .....	52
[그림 3-17] 규모별 노조가입률 현황 .....	53
[그림 3-18] 지역별 응답자들의 현재 직장 근무기간 분포 .....	55
[그림 3-19] 지역별 응답자들의 계속 근무기대 및 계약관련 .....	56
[그림 3-20] 지역별 응답자들의 근로기준법 준수 여부 .....	57
[그림 3-21] 응답자들의 노동조건 변경 시 동의여부 .....	58
[그림 3-22] 응답자들의 초과근무수당 처리 여부 .....	59

[그림 3-23] 지역별 응답자들의 회사생활 1 .....	60
[그림 3-24] 지역별 응답자들의 회사생활 2 .....	61
[그림 3-25] 응답자들의 연차휴가 존재여부와 미사용시 보상방법 .....	62
[그림 3-26] 응답자들의 공휴일 휴무 여부와 개인연차 소진 여부 .....	63
[그림 3-27] 지역별 응답자들의 노동절 유급휴일 여부 .....	64
[그림 3-28] 최근 1년간 4일 이상의 산재경험 및 치료 방식 .....	65
[그림 3-29] 최근 1년간 해고(권고사직) 경험자의 부당대우 경험 비율 .....	66
[그림 3-30] 작은 사업장 노동자들의 복지제도 적용 비율 .....	67
[그림 3-31] 작은 사업장들의 코로나19 이후 회사생활 변화 경험 .....	68
[그림 3-32] 작은 사업장 노동자들의 지역별 직장갑질 경험 비율 .....	70
[그림 3-33] 직장갑질 경험자의 대응방식 .....	71
[그림 3-34] 작은 사업장 응답자들의 현 직장에 대한 불만 .....	72
[그림 3-35] 응답자들이 생각하는 근로기준법 조항 중 가장 심각한 문제 .....	73
[그림 3-36] 작은 사업장 노동자들에게 가장 필요한 개선과제 .....	74
[그림 3-37] 작은 사업장 노동자들의 지역별 노조조합원 비율 .....	75
[그림 3-38] 작은 사업장 노동자들의 지역별 노조필요성 및 노조 가입의사 .....	76
[그림 3-39] 근무 중 유해요인에 노출되는 정도 .....	80
[그림 3-40] 근무 중 신체적 및 정신적 부담을 주는 행위 노출 정도 .....	81
[그림 3-41] 건강과 안전에 관한 위험 요인 정보 제공 정도 .....	83
[그림 3-42] 지난 1달 동안 하루10시간 이상 근무 경험 및 퇴근~출근 11시간 미만 경험 .....	84
[그림 3-43] 근무시간이 사회생활/가정생활 하기에 적당한 정도 .....	85
[그림 3-44] 업무에 대한 자율성을 어느 정도 가지고 있는가 .....	86
[그림 3-45] 회사 업무에서 주변의 지원 정도 .....	87
[그림 3-46] 회사 업무에서 자신의 업무에 대한 만족도 .....	88
[그림 3-47] 회사 업무를 하는데 있어서 평가 관련 .....	89
[그림 3-48] 바로 위 직장상사의 대우 .....	90
[그림 3-49] 지난 1년간 교육훈련 유형별 수혜 비율 .....	91

[그림 3-50] 교육훈련 효과에 대한 만족도 .....	92
[그림 3-51] 회사 내 업무 환경에 대한 평가1 .....	93
[그림 3-52] 회사 내 업무 환경에 대한 평가2 .....	94
[그림 3-53] 회사 내 이해대변 기구의 존재 여부 .....	95
[그림 3-54] 위험한 일이라는 응답과 건강에 부정적 영향을 미친다는 응답비율 .....	96
[그림 3-55] 전반적인 건강상태와 6개월 이상의 건강상의 문제 경험 .....	97
[그림 3-56] 12개월 동안 건강상의 문제 경험 여부1 .....	98
[그림 3-57] 12개월 동안 건강상의 문제 경험 여부2 .....	99
[그림 3-58] 수면장애 정도 .....	100
[그림 3-59] 지난 1개월 동안 업무 중 비물리적인 폭력에 노출된 경험 .....	101
[그림 3-60] 지난 1개월 동안 업무 중 물리적인 폭력에 노출된 경험 .....	102
[그림 3-61] 지난 1년 동안 몸이 아픈데도 불구하고 출근한 적이 있는 노동자 비율 .....	103
[그림 3-62] 현재 업무에 대한 평가 .....	104
[그림 3-63] 현재의 일 또는 유사한 일을 언제까지 할 수 있을 것인가? .....	105
[그림 3-64] 전반적인 근로환경 만족도를 만족/불만족으로 구분 .....	106
[그림 5-1] 근로감독 청원서 처리불가 통보 .....	276
[그림 5-2] 노동법령의 다중적 적용제외 .....	287
[그림 5-3] 적용제외사유별 중첩적 적용제외 .....	287
[그림 5-4] 법제도-해석-집행과정의 복합적 적용회피 I - 저임금전략 .....	295
[그림 5-5] 법제도-해석-집행과정의 복합적 적용회피 II - 장시간노동전략 .....	296
[그림 5-6] 법제도-해석-집행과정의 복합적 적용회피 III - 쉬운해고전략 .....	297
[그림 5-7] 법 적용제외와 적용회피의 누적적 침해 .....	298
[그림 6-1] 경기도 노동자건강증진센터 및 노동자건강관리지원단 .....	371
[그림 6-2] 집중사례관리 사업수행 흐름도 .....	375



**KCTU**

**발간사**

# 발간사

코로나19가 장기화되면서 노동자들의 고용·생활상 곤란함이 커지고 있습니다. 특히 비정규직, 여성, 청년, ‘작은사업장’ 노동자 등 취약노동자의 삶은 뿌리째 흔들리고 있습니다. 정부 대책은 무성한 말만큼 실효적이지도 치밀하지도 않습니다.

전태일 열사가 산화해가신지 50년이 넘었지만, 근로기준법은 여전히 5인 미만 사업장에 적용되지 않습니다. 상당수 노동관계법은 5인, 30인 또는 50인 등 상시 노동자 수를 기준으로 적용 범위가 제한되고 있습니다. ‘작은사업장’ 노동자들에게 법적 권리는 아직도 언감생심입니다. ‘가족적인 분위기’ 때문에 노동조합을 만들기도 여간 어렵지 않습니다.

전태일 열사 50주기를 맞이한 2020년, 민주노총은 ‘오늘의 전태일 보고서’를 부제로 한 연구보고서 「30인 미만 ‘작은사업장’ 노동자 실태와 정책대안」을 발간하게 됐습니다. 이 연구보고서는 30인 미만 ‘작은사업장’ 노동자 실태를 파악하고, 그들의 권리와 권익을 보장하기 위한 정책대안을 제시하고 있습니다. 기업 규모에 따른 격차 문제를 해소하지 않고서는 노동자 내부 불평등을 해결하기는 불가능합니다. 민주노총이 ‘작은사업장’ 노동자를 대변할 수 있을 때, 진정으로 전체 노동자를 대표한다고 할 수 있을 것입니다. 따라서 이 과정은 민주노총의 근본적인 존재

이유를 묻는 과정이기도 합니다.

올해 초부터 본 연구를 위해 노력하신 이창근 민주노동연구원 연구위원, 박종식 한국노동연구원 부연구위원, 이승운 중앙대 교수, 박주영 법률원 부원장, 민주노총 미조직전략조직실에도 감사의 인사를 전합니다. 그리고 바쁘신 와중에도 연구보고서 발표회에 참석하여 소중한 조언을 아끼지 않으신 토론자분들께도 심심한 감사를 드립니다. 이외에도 중간 보고 워크숍 토론자, 실태조사에 응해주신 노동자들, 심층 면접 녹취록을 작성해주신 학생 연구자께도 감사드립니다.

아무쪼록 본 연구보고서가 기업 규모에 따른 격차와 불평등 해소를 위한 대응 방향 정립에 조금이나마 보탬이 되고, 나아가 민주노총이 진정으로 ‘모든 노동자의 민주노총’으로 발전하는 데 기여할 수 있기를 바랍니다.

2020년 12월 29일

김재하 전국민주노동조합총연맹 비상대책위원장





KCTU

요약

# 요약

본 연구는 작은사업장 노동자 분포 현황과 특성(제3장), 작은사업장 실태에 대한 질적조사(제4장), 작은사업장 노동권 법·제도 현황과 개선 방향(제5장), 작은사업장 노동자 권리 보호 광역자치단체 대응사례 분석(제6장) 등으로 구성되었으며, 주요 연구결과는 다음과 같다.

## 1. 주요 연구결과

### 작은사업장 노동자 분포 현황과 특성

한국 경제는 놀라울 정도로 빠르게 성장하면서 생활수준 향상으로 이어졌지만, 동시에 많은 문제점과 한계를 노정하고 있었다. 1980년대 이후 대기업을 정점으로 하는 ‘하청 계열화’ 방식의 동원 전략은 계속 확대·지속됐으며, 중소기업들은 대기업을 정점으로 하는 ‘위계화 된 하청 시스템’의 하위 파트너로 편입되었다. 원하청 불공정거래로 인한 기업 간 격차가 확대되었고, 이는 기업 규모에 따른 노동자 간 격차로 이어졌다. 이로 인해 사회적 불평등이 점차 심화되고, 장기적으로 한국 사회 성장 동력을 훼손할 수 있다. 파견, 용역, 하청 등과 같이 중층적인 계약이 확대되고, 심지어 노동자들을 개인사업자로 전환하려는 파편화된 노동계약 관계가 확산되었다. 그 결과 오늘날에는 누가 진짜 나의 사장님인지(Who the Boss?) 파악하기도 어렵다. 더욱이 작은사업장 노동자들은 저임금에 시달리고 각종 사회보장 혜택도 제대로 누리지 못하면서,

집단적 노사관계, 즉 노동조합을 통해서도 보호받지 못하는 이중적 어려움에 처해 있다. 이처럼 사회적으로 존재하지만 보이지 않는(invisible) 작은사업장 노동자를 보호하기 위한 정책 대안을 공론장에서 논의할 필요가 있다.

2018년 기준으로 한국 사회에서 30인 미만 작은 사업장 수는 전체 사업체의 97.9%로 절대다수를 차지하고 있으며, 종사자 수(자영업자 포함)로는 61.1%가 작은 사업장에서 근무한다. 노동자 수는 2019년 8월 기준으로 약 58.4%의 노동자들이 작은 사업장에서 근무하고 있는 것으로 나타났다. 한국 사회에서 10명 중 6명은 30인 미만 작은 사업장에서 일하고 있다고 할 수 있다.

여성, 고령자, 저학력 노동자 등 취약계층 노동자들이 작은사업장에서 근무하는 비중이 상대적으로 높은 것으로 나타났다. 업종별로는 대체로 임금수준이 높고 정규 고용계약이 일반화된 제조업의 경우 300인 이상 대기업 노동자들이 다수인 반면, 임금수준이 낮고 장시간근무 등 열악한 도소매업이나 숙박·음식점업에서는 작은사업장 노동자들의 비중이 상대적으로 높게 나타났다. 작은사업장에서 정규직 노동자 비중은 46.1%였으나 300인 이상 대기업에서는 84.6%로 나타났다. 노동시간의 경우 대략 주당 36시간 수준으로 기업 규모에 따른 차이가 별로 없었다. 반면 작은 사업장 노동자들은 월평균 215만 원, 중규모 사업장 노동자들은 301.3만 원, 대기업 노동자들은 404.6만 원으로 기업 규모별 임금 격차가 크게 나타났다.

작은사업장 노동자 노조가입률은 4.0%에 불과했으며, 중규모 사업장 노동자는 19.7%, 300인 이상 대기업 노동자는 33.5%로 나타났다. 한편 30인 미만 작은 사업장 노동자 대상으로 민주노총에서 진행한 설문조사에서도 노조가입률은 1.5%로 매우 낮게 나타났다. 작은사업장 내 노동

조합 또는 노사협의회가 운영되는 경우는 4.6%에 불과했으며, 노동조합 이외에 안전보건위원회, 안전문제 상담 창구, 의경청취 등에 대해서도 작은사업장 노동자들의 접근 기회는 상대적으로 낮았다. 특히 대기업과는 상당한 격차를 보였다. 전반적으로 작은 사업장 노동자들의 이해대변 통로는 매우 열악했다.

2020년 4월 작은사업장 노동자 1000명을 대상으로 진행한 민주노총 설문조사에서 노동조합 필요성과 노동조합 가입 의사에 대해 5점 척도로 질문하여 이를 -2 ~ +2로 환산했는데, 노동조합 필요성에 대해서는 0.479, 노동조합 가입 의사는 0.371로 나타났다. 전체적으로 부정적 응답보다는 긍정적 응답이 높게 나타났다. 이는 작은사업장 노동자들도 노동조합 필요성을 매우 크게 느끼고 있지만, 사업장 내 노동조합이 없어서 가입하지 못하고 있는 현실을 보여준다. 또한, 노동조합 가입 의사에 대한 긍정 응답률이 노동조합 필요성보다 낮는데, 이는 작은사업장 노동자들의 노조가입을 저해하는 사회적·제도적 요인들이 상당하다는 점을 시사한다.

### 작은사업장 실태에 대한 질적 조사

작은사업장 노동자가 경험하는 일의 방식, 사업장 내 어려움, 숙련 형성의 방식, 기타 작은사업장에서 나타나는 특성에 대하여, 분석결과를 크게 일곱 가지 대주제로 분류할 수 있었다. 이들은 각각 ① 고용관계 및 업무방식, ② 가족적·사적인 분위기의 부작용, ③ 작은 사업장의 물리적 영세성, ④ 쌓이지 않는 숙련과 경력, ⑤ 노동법적 사각지대, ⑥ 사회보장적 사각지대, ⑦ 노동조합의 활동 등에 해당한다.

사례분석 결과, 위에 언급한 모든 영역에서 작은사업장은 5인 미만, 5인 이상 ~ 10인 미만, 10인 이상 ~ 30인 미만 등 기업 규모와 관계없

이 모든 유형의 사업장에서 다각적인 불합리성이 존재하는 것으로 나타났다. 일부 대주제에 대해서는 1~2개의 사례에서 긍정적인 응답이 나타나기도 하였다. 그러나 이는 소위 ‘사람 좋은’ 사용자를 만나거나, 면접자에게 행운이 따랐거나 하는 등의 상황인 것으로 보인다. 그리고 노동자에게 호의적인 사업주가 있는 사업장과 계약하거나 행운에 의지하는 것은 본질적으로 작은사업장의 불합리성 자체가 해소된 것으로 판단할 수는 없다. 오히려 이들 긍정적인 응답조차도 작은사업장의 ‘임의성’을 더욱 부각시켜주는 것으로 이해되어야 한다. 실제로, 지금의 사업장에 그다지 불만이 없는 면접자도 당시의 직장에 오래 머물지 않을 것으로 응답하였다.

일곱 가지 대주제들은 각각 1~4개 정도의 소주제로 다시 구성할 수 있는데, 중요한 것은 이들 분석결과에서 나타난 불합리성이 결코 독립적이고 배타적으로 존재하는 것이 아니라는 점이다. 각 영역에서의 불합리성은 대주제 안에서, 대주제 간에서도 모두 긴밀히 연결되어 있으며, 서로의 소주제 영역에서 나타나는 폐해를 더욱 강화시키는 형태로 작용했다. 예를 들어, 원·하청 관계 하위파트너로써 나타나는 저임금 장시간 노동은 사업주로 하여금 근로기준법을 회피하려고 하는 성향을 추동하게 만드는 요인이기도 하면서, 근로기준법의 적용제외 및 관리감독 회피의 가능성은 저임금 장시간 노동을 가능케 하는 요인이기도 하다. 법의 모호한 적용, 적용 제외, 적용 회피는 사업장의 임의성을 증가시키고, 사업장 내 노동자 간의 비(非)형평성을 증가시킨다. 결과적으로 사업장 내 노동자는 서로 공통의 이익 하에 조직되지 못하여 노조 결성율을 저해하기도 하고, 결성된 노조의 조합원을 비조합원이 공격하기도 하고, 때로는 이러한 공격이 사용자의 사주를 통해 이루어지기도 하는 모습을 관찰하였다. 이는 노동자-사용자 간의 협상력을 감소시키게 되고,

다시금 장시간 및 무료노동을 증가시키는 형태로 작용한다. 요컨대, 작은사업장 안에서 노동자가 경험하는 불합리성과 폐해는 결코 단일 또는 소수의 영역에서만 존재하는 것이 아니라, 불합리성이 서로 유기적으로 작용하여 서로의 영향력을 상호 강화시킨다는 점에서 함의가 있다.

‘자본’은 이익 극대화의 일환으로 생산 비용의 감소를 추구한다. 일반화할 수는 없겠지만, 사업장 규모가 큰 중대기업의 경우 생산 비용의 감소가 생산성 증대를 통해 이루어지기도 한다. 숙련에 대한 투자, 고효율 생산 장비의 투자 등이 이에 해당된다. 반면, 사례에서 나타난 작은사업장에서는 생산 비용의 감소 대부분이 ‘노동 비용’의 감소로 이루어져 있다는 점에서 주요한 차이가 있다. 다시 말해, 대기업은 숙련에 투자함으로써, 작은사업장은 숙련에 투자하지 않음으로써 생산 비용을 절감한다는 것이다. 이는 파트너 하위관계 심화에 따른 저숙련 노동의 집중현상과 관련이 있다. 주지하듯, 하위관계 심화는 상기의 불합리성을 증대시켰다. 여기에서 노조의 역할에 주목할 필요성이 대두된다. 작은사업장에서, 노동조합은 협상의 기능보다는 노동자의 기본적인 권리 및 대우 확보에 집중되어 있다는 구조적 한계가 지목되었다. 그럼에도 불구하고 작은사업장에서 노조는 중요한 역할을 수행한다고 판단할 수 있다. 노조 또는 협상단체가 없는 작은사업장을 경험한 노동자들의 사례에서 임금과 근로에 대한 경험이 더욱 부정적인 것으로 나타났기 때문이다. 이것은 사례와 사례 사이에서도, 여러 사업장을 경험했던 하나의 사례 내에서도 공통적으로 나타나는 특징이다. 노동조합 및 협상 단체가 존재하는 사업장에서, 작은사업장 노동자들은 상대적으로 양호한 노동환경을 경험할 수 있었다. 이러한 노조의 역할은, 기존의 여러 연구들에서 주지하듯 작은사업장을 대상으로 적용이 제외되는 노동관계법 및 사회보장법의 개선과 함께 병행·확대되어야 할 것으로 보인다.

## 작은사업장 노동권 법·제도 현황과 개선방향

현행 노동법령은 작은사업장 노동권이 사각지대에 놓일 수밖에 없는 이중·삼중의 제도적 차별이 존재한다. 각종 노동법령에 사업장 규모에 따른 광범위한 적용제외, 사업장 규모뿐 아니라 초단시간, 감시·단속 승인, 고령 노동에 대한 적용제외 등이 겹겹이 존재한다. 또한, 작은사업장 노동자들은 법·제도상 적용제외뿐 아니라 적용되는 법령의 해석과 집행 과정에서도 적용배제 또는 회피에 노출되는 경우가 많다. 일부 적용제외나 적용회피를 개선하더라도 또 다른 적용제외와 적용회피 사유에 의해 법·제도적 보호망에서 배제될 수 있다. 따라서 작은사업장 노동권 보호는 부분적 개선만으로는 실효적인 변화를 기대하기 어렵고, 복합적이고 포괄적인 접근법을 취해야 한다.

작은사업장 노동자 노동권 보호가 미흡한 원인은 △ 법 제도의 입법 형성적 측면, △ 법 해석상 문제, △ 법 집행과 적용상 문제 등 세 가지 측면에서 살펴볼 수 있다. 첫째, 작은사업장은 사업장 규모를 이유로 노동법령 적용이 제외되기 때문이다. 법 적용이 배제되기 때문에, 사용자가 법적 책임을 회피하기 위한 한 방법으로 회사 쪼개기와 같은 탈법을 유도한다. 노동자가 일하는 사업장 규모에 의해 노동자 권리가 축소되거나 박탈된다는 것은 노동의 최저기준을 정하고자 한 노동법의 본질을 침해하는 것이다. 작은사업장 노동권을 향상시키기 위해서는 근로기준법상 5인 미만 사업장에 일부 적용제외 되었던 핵심적인 법정 노동조건을 모두 적용하도록 해야 한다. 한편 짧은 근속기간, 체계적이지 않은 인사 노무관리로 인한 자의적 해고, 직장 내 괴롭힘, 퇴직금이나 산전후휴가 급여 미지급 등 작은사업장의 특성을 고려할 때 법적 적용과 더불어 법 집행 과정에서 노동법 준수율을 높이기 위한 보완적 입법개선이 필요하다. 예를 들어, 해고 서면통지나 합의해지에 대한 사용자 입증책임을 분

명히 하고, 1년 미만 퇴직금 지급이나 임신 중 퇴직자의 산전후휴가급여 지급, 원청이나 사용자의 직장내 괴롭힘에 대한 직접적 제재 등을 도입해야 한다. 둘째, 작은사업장이 적용대상이지만 법 해석 및 집행 과정에서 법제도의 불충분으로 인하여 제대로 법적 보호를 받지 못하기 때문이다. 임금체불, 포괄임금약정에 대한 법적 규율 부재, 노동시간 미기재로 인한 임금산정의 난점 등이 대표적이다. 작은사업장은 임금대장 작성 시 노동시간 수나 초과노동시간 수를 기재해야 할 의무를 면제해 주기 때문에, 노동시간 계산이 어렵고, 체불임금 액수 산출에 어려움을 겪고 있다. 따라서 출퇴근 시간 기록 의무제도나 포괄임금약정 원칙적 금지 제도 등을 도입하여 일한 대가를 공정하고 균등하게 적용받을 수 있도록 해야 한다. 또한, 작은사업장에서 널리 이용하는 감시·단속적 노동에 대한 노동시간·휴일·휴게 적용제외 승인제도, 초단시간노동에 대한 휴일·휴가, 퇴직금, 비정규직법상 2년 사용제한, 고용보험 적용배제 등 관련 적용제외 조항이 삭제되어야 한다. 셋째, 근로감독 등 작은사업장에 대한 법 집행 감시·감독 체계가 제대로 작동되지 않기 때문이다. 작은사업장에 대해서는 근로감독을 통한 사전예방적 해결방안이 중요하며, 이를 위해 상시적인 익명신고센터 운영과 근로감독 시스템과의 연계가 필요하다. 또한, 불시 근로감독을 원칙으로 현장 노동자에 대한 의견수렴, 현장조사 참여 보장 등 근로감독 조사방법이 개선되어야 한다. 근로감독의 질적 향상을 위해 노동조합을 활용한 명예근로감독관 제도를 도입하고, 사업장 내 노동조합이 거의 없는 작은사업장에는 사업장 소속과 상관없이 노동조합의 추천을 받아 위촉한 명예근로감독관이 현장 근로감독에 참여할 수 있는 권한을 보장하는 방향으로 제도가 정비되어야 한다.

작은사업장 노동자라는 이유만으로 제도상 차별을 받지 않도록 하기



위해서는 법 제도-해석-집행 등 모든 차원에서 노동권 증진을 위한 방안이 복합적이고 교차적으로 작동해야 한다. 이런 관점에서 주요 법·제도 개선방안을 제안하면, 다음과 같다. 첫째, 우선적으로 법 제도적 차원에서 적용범위를 확대하기 위한 전략이 필요하다. △ 법령상 적용제외를 삭제하고 △ 실행 가능한 하위법령의 개선을 통해서라도 우선적으로 기본적인 노동조건에 대해서는 사업장 규모와 상관없이 강행법규로서 최저노동기준을 적용되도록 해야 한다. 둘째, 임금노동시간 등 노동권 보장을 위한 기초자료와 정보를 명확하게 하는 전략이다. 이를 위해 법·제도적 차원에서 △ 포괄임금약정에 대한 원칙적 금지제도 도입 △ 임금대장의 실노동시간 작성의무 적용이 필요하다. 법 적용 차원에서는 노동시간 산정을 위한 실 노동시간 관리시스템 개발이 검토되어야 한다. 마지막으로 법 집행 차원에서 △ 임금체불의 신속한 해소를 위한 소액체당금 요건 완화가 시급하다. 셋째, 기업 단위를 기초로 한 노동법 체계의 경계를 낮추고 완화시키는 전략이다. 쉬운 주식회사 설립, 반복적인 폐업과 개업, 사업주 바뀌치기와 회사쪼개기 등 작은사업장 자체가 노동법적 책임을 회피할 수 있는 쉬운 전략이 되고 있다. 따라서 법·제도적 차원에서 기업 단위로 설계된 노동법 체계에 대한 근본적인 재편에 앞서, 우선 작은사업장에 핵심적인 노동조건에 대해서 먼저 적용요건을 완화하는 것이 필요하다. 가령 △ 퇴직금 지급요건을 1월 단위로 완화하는 방안, △ 작은사업장 노동자에 대해서는 출산전휴가급여를 이직 이후에도 보장하는 제도개선이 대표적이다. 또한, 법 집행 차원에서, 초기업노조를 활용하는 명예근로감독관제도를 도입하여 작은사업장 법 위반을 효과적으로 점검하고 신속하게 지도하면 예방적 기능을 강화할 수 있다.

## 작은사업장 노동자 권리 보호 광역자치단체 대응사례 분석

광역자치단체는 작은사업장 노동자 권리·권익 보호를 위해 △ 노동 상담·권리구제지원 △ 노동법 준수 감시·계도·조사 △ 노동자 조직화 지원 △ 노동복지 지원 △ 노동자 건강·안전 증진 등의 분야에서 제도를 구축하고 사업을 수행하고 있다.

첫째, 노동 상담·권리구제지원 체계는 광역자치단체별로 다양한데, 노동권익센터 등 다양한 명칭의 ‘중간지원조직’을 통해 수행하는 방식, 중간지원조직 이외에 별도의 제도를 도입하여 수행하는 방식, 노동(법률)상담소를 노동조합에 위탁·운영하거나 노동조합이 운영하는 노동상담소를 지원하는 방식 등으로 구분될 수 있다. 가장 촘촘한 노동 상담·권리구제지원 체계를 구축하고 있는 곳은 서울시인데, 노동권익센터를 중심으로 한 중간지원조직의 노동상담, 마을노무사를 통한 찾아가는 사업주 대상 노무컨설팅, 노동권리보호관을 통한 침해된 권리 구제 지원, 노동조사관의 (공공부문) 노동관계법 위반 조사·시정 권고 등으로 각 단계별로 제도가 촘촘하게 정비되어 있으며, 역할도 세분화되어 있다.

둘째, 노동법 준수를 감시·계도·조사하는 제도와 관련하여, 서울과 부산은 조례에 근거해 노동법 위반 여부를 조사하고 시정을 권고할 수 있는 노동조사관 제도를 도입·운영하고 있으며, 조례에 근거해 설치된 제도는 아니지만, 노동법 준수를 감시·계도하는 사업을 적극적으로 펼치는 광역자치단체로는 경기(노동권익 서포터즈), 대전(노동권리지킴이단 등) 등이 대표적이다.

셋째, 적극적 노동정책의 일환으로 작은사업장 노동자 조직화 지원 사업을 수행하고 있는 광역자치단체는 서울, 경기, 대전, 광주 등 4곳이다. 다만 네 곳 모두 조직화 지원사업의 사례가 축적되지 못해서 성과 평가를 하기에는 다소 이르다. 서울시는 민선 7기 노동 분야 7대 과제 중 하

나로 'ILO 국제기준에 맞는 노조설립지원' 사업을 선정하였고, '봉제인공제회' 설립 과정에서 적극적인 역할을 수행했다. 경기도는 2020년부터 '취약노동자 조직화 지원' 사업을 시행하고 있으며, 올해 대리운전 소모임 등 3팀을 지원하고 있다. 대전노동권익센터는 2019년부터 '소규모 사업장 미조직노동자 자조모임 운영 지원 사업'을 진행하여, 8팀가량 지원하고 있다. 2018년 대전시 대덕구 실태조사는 이후 '대덕유니온' 설립으로 이어진 성과가 있었다. 광주 비정규직노동자지원센터는 2017~2020년까지 비정규직 조직화 지원을 위해 약 14,860여 명의 노동자와 접촉했고, 940여 명의 노조가입, 노동단체, 자조모임 등에 대해 지원했다.

넷째, 광역자치단체가 작은사업장 노동자를 대상으로 시행하는 노동복지 사업의 주요 사례로는 '노동자 작업복 공동세탁소'(경남 김해), 비정규직 휴가비 지원(경기), 10인 미만 사업주 사회보험료 지원(강원, 충남, 제주) 등이다. 특히 '노동자 작업복 공동세탁소' 사업은 노동복지 격차 축소, 이주노동자 지원, 노동조합의 자발적 참여 등 다양한 측면에서 매우 의미 있는 사업으로 평가되며, 광주시 등 다른 지자체로 확대되고 있다.

다섯째, 작은사업장 노동자 건강·안전 증진 관련한 광역자치단체 사업으로는 서울(도시형 제조업의 작업환경 개선 사업, 안전어사대), 경기(우리 회사 건강주치의, 노동안전지킴이, 노동안전보건 우수기업 인증, 찾아가는 산업재해 예방교육), 울산(취약계층 노동자 건강증진 지원사업), 충남(중소기업노동자 심리상담 지원사업) 등이 대표적이다. 서울의 '안전어사대'와 경기의 '노동안전지킴이'는 재난 취약 현장에 대한 불시 점검과 단속을 목적으로 하는 사업이다. 울산의 '취약계층 노동자 건강증진 지원 사업'은 2014년부터 시행됐으며, 2014년~2018년까지 검진자·상담자를 합하여 총 2,306명이 참가했다.

이상의 광역자치단체 정책대응 사례분석이 시사하는 바는 다음과 같

다. 첫째, 광역자치단체 노동정책을 각종 센터 등 ‘중간지원조직’으로 외주화하는 경향을 경계해야 한다. ‘중간지원조직’의 역할을 보장하면서도, 광역자치단체가 직접 책임을 지고 관장하는 노동정책이 확대·강화되어야 한다. 둘째, 광역자치단체는 일회성 사업보다는 지속성과 안정성이 담보되는 사업을 시행하고, 관련 제도를 구축하기 위해 노력할 필요가 있다. 셋째, 작은사업장 노동자 조직화 지원 사업이 대폭 확대·강화될 필요가 있다. 광역자치단체의 한정된 자원과 현행 법·제도의 구조적 한계를 고려하면, 노동조합 조직률 제고는 작은사업장 노동자 권리 보호를 위한 본질적이면서 실천적 정책수단이다. 넷째, 작은사업장 노동자 등 취약노동자 권리·권익 보호의 기본이자 출발은 촘촘한 노동권익 보호체계 구축이다. 노동 상담, 권리구제지원, 사업주 대상 노무컨설팅 등을 효과적으로 수행할 수 있는 체계 구축이 필수적이다. 다섯째, 근로감독 권한을 둘러싼 사회적 논쟁과는 별도로, 광역자치단체가 노동법 준수, 특히 작은사업장 노동자 등 취약계층 노동자 보호를 위한 노동법 준수를 감사·계도하는 노동행정을 적극적으로 펼쳐야 한다. 또한 ‘근로감독 행정’의 효과적 집행을 위해 중앙정부와 지방정부 간 행정적 협력을 강화하기 위한 실천적 대안 모색이 절실하다. 여섯째, ‘취약계층 노동자 건강 증진 사업’(울산 복구), ‘노동자 작업복 공동세탁소’(경남 김해) 사업 등의 사례처럼, 광역자치단체가 기초자치단체의 모범 사례를 적극적으로 평가하고, 이를 확대하는 것도 중요한 역할이 되어야 한다.

## 2. 시사점

작은사업장 노동자 실태와 정책대안 연구 결과는 중앙정부·지방정부 당국자, 노동조합 관계자, 노사관계 연구자들에게 몇 가지 시사점을 제공해 준다.

첫째, 무엇보다 기업 규모에 따른 격차는 경제구조(원·하청 생산 관계), 노동관계 법·제도(광범위한 적용제외), 사회적 관습(가족적 분위기), 노사관계(낮은 조직률과 기업별 교섭) 등 여러 가지 요인들로 인해 심화되고 있으며, 이는 한국 노동사회 불평등을 구조화시키는 주요 결정 요인 중 하나라는 점을 인식할 필요가 있다. 기업 규모에 따른 불평등은 한두 가지 대책을 통해 단기간에 해결할 수 있는 성질의 문제가 아니며, 원·하청 생산관계 개선, 기업 규모에 따른 법·제도의 차별적 적용 철폐, 노동조합 조직률 제고와 초기업교섭 촉진 등 전방위적인 대책이 수립되어야 한다. 점점 기업규모에 따른 불평등이 확대되고 있는 현실을 고려하면, 관련 대책을 늦추면 늦출수록 해결은 어려워진다.

둘째, 작은사업장 노동자 권리·권익 보호를 위한 대책은 크게 두 가지 차원에서 모색되어야 한다. 하나는 법·제도적 규율이다. 즉, 노동관계법·사회보장법 등 관련 법·제도의 획기적 개선을 통해 기업규모에 따른 차별을 해소하고, 작은사업장 노동자들의 권리·권익을 보장할 필요가 있다. 다른 하나는 집단적 노사관계를 통한 규율이다. 질적 조사에서 드러났듯이, “작은사업장에서 노동조합은 노동자의 기초적인 안전망을 보장하는 역할을 수행”하며, “노동조합이 없으면 응당 준수되어야 할 기본적인 노동법령들이 지켜지지 않기 때문”이다. 따라서 작은사업장 노동자 권리·권익을 보호하고 확대하기 위해서는 노동조합 조직화를 확대하고, 다양한 형태의 단체교섭권 보장이 필요하다.

셋째, 작은사업장 노동자라는 이유만으로 제도상 차별을 받지 않도록 하기 위해서는 법 제도-해석-집행 등 모든 차원에서 노동권 증진을 위한 개선 노력이 필요하다. 법령상 적용제외 조항 삭제를 통해, 기업 규모를 기초로 한 노동법 체계를 근본적으로 재편해야 한다. 다만 법체계의 근본적 재편은 상당한 시간이 걸린다는 점을 고려하여, 그 전에라도 법·제도적 차별을 완화하기 위한 실천적 접근 전략이 필요하다. 구체적으로 △ 실행 가능한 하위법령 우선 개정 △ 주요 노동기준 관련 조항부터 단계적 개선 등에 대해 고려할 필요가 있다.

넷째, 작은사업장 노동자 조직화는 아무리 강조해도 지나치지 않다. 기업 규모에 상관없이 법·제도상으로도 차별 없는 권리 보장을 추진하면서도, 노동자 스스로 단결하여 노동권과 노동복지 보장을 실현할 수 있도록 전방위적인 지원이 필요하다. 저임금과 불안정 고용 등 작은사업장 노동자들의 처지를 고려하면, 노동조합은커녕 자조모임도 자주적으로 결성하고 운영하기가 쉽지 않다. 중앙정부와 지방정부 할 것 없이, 적극적인 지원이 필요한 이유다. 다만 작은사업장 특성상 노동자 조직화에 있어서 아래 세 가지 사항이 고려될 필요가 있다. 먼저 초기업노조로의 조직화가 필수적이다. 작은사업장에서 기업단위 노조 결성은 아예 불가능하거나 매우 어렵다. 작은사업장 사업주들은 가족적인 분위기를 강조하고 사적인 관계로 접근하는 경향이 있고, 노동자들은 다단계 하청 구조에서 사업주를 ‘원청업체의 중간관리자’로 여기는 ‘가족 같은 관계’가 형성되어 있기 때문이다. 따라서 기업단위 노동조합보다는 다양한 형태의 초기업노조를 결성하거나 가입하도록 하는 방안이 유력한 방안이다. 두 번째로 노동조합으로의 조직화에 얽매이지 않는 공제회 등 다양한 형식의 조직화를 시도할 필요가 있다. 서울시의 ‘봉제인공제회’ 등이 대표적 사례이다. 세 번째로 초기업노조로 조직되더라도 단체교섭의 문제는 여

전히 남는다. 이와 관련 산업단지 등 특정 지역을 중심으로 초기업교섭을 시도하고, 기초 또는 광역자치단체와의 사회적교섭, 편의점 등 프랜차이즈업의 경우 본사와의 교섭(또는 협의) 등 다양한 수준과 방식의 초기업교섭을 시도할 필요가 있다.

다섯째, 작은사업장 노동자 권리보호를 위한 광역자치단체의 적극적 역할이 강조되어야 한다. 서울시의 촘촘한 노동권익보호 체계, 노동복지 격차 해소를 위한 경남 김해의 노동자 작업복 공동세탁소, 경기도의 작은사업장 노동자 건강증진을 위한 ‘우리 회사 주치의’ 제도, 대전노동권익센터의 노동밀집지역 실태조사와 참가자 후속 간담회 등을 통한 ‘대덕 유니온’ 결성 등 다양한 사업영역별로 광역지자체의 사례와 경험도 쌓여가고 있다. 보여주기식 일회성 사업을 지양하고 사업의 지속성과 안정성을 강화하고, 관련 제도를 정비해나가는 사례들도 늘어나고 있다. 이러한 경험들을 서로 교류하고, 서로 배워나가면, 작은사업장 노동자 권리보호를 위한 광역지자체의 노동정책도 함께 풍부해질 것이다. 한편 ‘근로감독’의 문제와 관련해서, 중앙정부와 지방정부 간 역할과 권한의 조정문제는 사회적 논의를 통해 결론을 내더라도, 부정할 수 없는 광역자치단체의 역할은 최소한 노동법 준수를 감시·계도하는 적극적 노동행정을 실천하는 것이다. 이는 지자체의 의지가 있다면 가능하다.

여섯째, 정부는 기업규모에 따른 불평등을 더 이상 바라만 보고 있어서는 안 된다. 노동관계법 및 사회보장법 개정, 작은사업장 노동자들의 노조할권리 및 초기업단위 단체교섭권에 대한 폭넓은 보장, 광역지자체의 적극적 노동행정 보장 등 중앙 정부 차원의 포괄적인 대책이 필요하다.

일곱째, 기업규모에 따른 격차 해소를 위해 민주노총, 더 넓게는 노동운동의 획기적인 혁신이 필요하다. 노동자 내부 불평등이 심각해질 대로 심각해져, 과연 ‘하나의 계급’인지에 대한 근본적인 회의까지 제기되고

있다. 기업 규모에 따라 노동조합 조직률도 커다란 차이가 있기 때문에, 그만큼 조합원의 이해와 전체 노동자의 이해 사이에 간극이 발생할 가능성도 점점 커지고 있다. 민주노총의 운동 전략을 ‘작은사업장’ 노동자, 비정규직 노동자 등 취약노동자의 이해에 중심을 두고 재설정할 필요가 있다. 특히 비정규직에 비해 상대적으로 관심이 소홀했던 작은사업장 노동자 문제에 대한 획기적인 인식전환과 대응이 필요하다. 작은사업장의 특성을 고려하여, 초기업 단위 조직화를 원칙으로 하고, 노동조합 내부에서부터 다양한 형태의 초기업 단위 교섭을 준비·실험할 필요가 있다. 이러한 과정을 통해, ‘작은사업장 조합원’과 ‘중·대규모 사업장 조합원’ 간, ‘조합원’과 ‘전체 노동자’ 간 이해 차이를 극복할 수 있는 토대를 마련해 나가야 한다.

본 보고서가 작은사업장 노동자 실태를 좀 더 객관적이고 구체적으로 파악하고, 작은사업장 노동자의 권리와 권익 보장을 위한 정책대안 마련에 조금이나마 기여하기를 바란다.



**KCTU**

**1장**

# 서론

이창근

전태일 열사 50주기인 2020년, 민주노조의 사회적 역할과 책임에 대해 다시 생각하게 된다. 노동자 내부 불평등이 개선되기는커녕 악화되고 있는 현실 속에서, 민주노조의 존재 이유는 무엇인가? 노동조합이 전체 노동자의 보편적 이해를 대변하는 데 구조적인 한계를 드러내고 있는 2020년, 전태일 열사는 민주노조의 존재 이유를 묻고 있다.

30인 미만 ‘작은사업장’ 노동자 실태와 정책 대안 연구는 노동자 내부 불평등 악화에 대응하기 위한 최소한의 역할을 찾기 위한 민주노총의 작은 시도이다. 특히 비정규직 등 고용형태에 따른 차별·불평등보다 상대적으로 주목받지 못했던 기업 규모에 따른 불평등 실태를 구체적으로 파악하고 정책 대안을 제시하고자 한다. 이를 통해 민주노총이 진정으로 전체 노동자의 이해를 대변하는 조직으로 발전하는 데 조그마한 도움이 되길 바란다. 또한, 작은사업장 노동자 조직화 전략을 수립함에 있어서 기초적인 재료를 제공할 수 있기를 기대한다.

본 보고서에서는 ‘작은사업장’을 ‘30인 미만 사업장’으로 정의한다. ‘5인 미만 사업장’으로 정의할 경우, 근로기준법이 적용되지 않는 사업장이라는 점에서 가장 상징적인 의미를 부여할 수 있겠지만, 노동조합이 거의 조직되어 있지 않고, 실태조사가 여의치 않다. 대신 노동조합은 아니지만 넓은 의미에서 집단적 노사관계 형성 계기로 평가될 수 있는

‘노사협의회’ 설치 의무가 ‘근로자참여및협력증진에관한법률’에 따르면 ‘30인 이상’으로 규정돼 있다는 점, 공식적인 노조 조직률 통계인 ‘전국 노동조합 조직현황’에서 기업 규모를 ‘30인 미만, 30~99인, 100~299인, 300인 이상’ 등으로 구분하고 있다는 점, 주요 노동통계 중 하나인 ‘고용형태별 근로실태조사’에서 중소기업(5~299인)을 세분화할 때 ‘5~9인, 10~29인, 30~99인, 100~299인’으로 나누고 있다는 점 등을 고려하여, ‘작은사업장’을 ‘30인 미만 사업장’으로 정의했다.

본 보고서는 모두 7개의 장으로 구성된다. 제2장에서는 작은사업장과 소속 노동자 관련 선행연구를 검토한다. 중소기업 맥락에서 접근한 연구, 노동법제 차원에서 접근한 연구, 노동문제 양극화 현상에 대한 결정 요인으로 접근한 연구 등을 살펴본다. 제3장에서는 <전국사업체조사>, <경제활동인구조사 근로형태별 부가조사>, <제5차 근로환경조사> 등 관련 통계를 이용해, 작은사업장 노동자 분포 현황과 특성을 살펴보고자 한다. 제4장에서는 30인 미만 작은 사업장에서 노동하고 있거나 다년간 일한 경험이 있는 14명의 노동자에 대한 심층 면접을 통한 작은사업장 실태에 대한 질적조사 결과를 서술한다. 제5장에서는 기업 규모에 따라 여전히 차별적으로 적용되고 있는 노동권 법·제도 현황과 개선 방향을 제안한다. 제6장에서는 최근 적극적 노동정책 실행의 주체로 평가받고 있는 광역자치단체의 대응사례를 노동권의 보호, 노동자 조직화 지원, 노동복지, 노동안전 증진 등의 분야로 나눠서 분석하도록 한다. 마지막으로 제7장에서는 본문 내용을 요약하고 시사점을 제안하도록 한다.



**KCTU**

**2장**

# 선행연구 검토

박종식 · 박주영

작은사업장 관련 선행연구들은 그다지 많지 않다. 본 장에서는 작은사업장 실태와 소속 노동자 문제를 중소기업(작은 사업장) 일반의 맥락에서 접근한 연구와 노동법제 차원에서 접근한 연구 등에 대해 간단히 검토하도록 한다. 한편 한국 사회에서 노동문제 양극화 현상은 주로 고용 형태를 중심으로 논의되어 왔는데, 여기에 더해 기업 규모별 접근이 결합된다면 노동문제 인식이 더욱 풍부해지고, 작은 사업장 노동자들의 ‘노동할 권리’와 ‘노조할 권리’를 보장할 수 있는 효과적인 정책 대안 마련에 기여할 수 있을 것이라 기대한다.

## I. 중소기업 및 소속 노동자 관련 선행연구

그동안 한국에서 30인 이상 작은 사업장 문제에 대해서는 일반적인 차원에서 대기업-중소기업 간의 관계에 대한 지적들이 있었지만, 체계적인 논의라기보다는 ‘갑질’이라는 단어로 집약되듯이, 상징적인 수준에서 회자되는 수준이었다고 할 수 있다. 물론 재벌 대기업에 해당하는 중소기업체에서 일하는 노동자들의 문제나 청소, 경비, 식당 등 주로 소규모 용역업체에서 일하는 노동자들의 문제에 대한 관심과 연구가 없었

던 것은 아니다. 따라서 실제 작은 사업장(중소기업) 자체의 문제, 작은 사업장 노동자들의 전반적인 현황에 대해서 체계적이고 포괄적으로 접근하기 위한 시도들을 이번 연구과제를 진행하면서 찾아보았지만 별로 찾아볼 수 없었다.

다만 중소기업 문제에 대해서는 1980년대 이해 이경의 교수가 진보적인 관점에서 거의 유일하게 꾸준히 작업을 해 왔었다. 이경의 교수는 그동안의 고민들을 집대성하여 2017년 <중소기업, 왜 중요한가?>(지식산업사)라는 책을 출판하였다. 이 책에서는 중소기업에 대한 정의, 분류, 법률적 범위, 중소기업의 특성과 역할에 대해서 다양한 논의들을 소개하고 자신의 입장을 밝히고 있다. 정치경제학적인 관점에서의 잉여가치의 지속적인 생산을 통한 자본의 축적은 자본의 집적(concentration)과 집중(centralization) 두 가지 운동으로 구성되면서 중소기업의 구조적 모순을 야기하여 ‘중소자본 도태·폐쇄론’을 설명하고 있다. 하지만 다른 한편으로 자본의 축적은 한 편으로 중소기업의 도태를 촉진하면서 다른 한편으로 존립조건 창출하고 있음을 지적하고 있다. 즉, 중소기업 문제는 독점자본 단계의 종속적 모순의 산물이기는 하지만, ‘중소자본의 잔존과 신생’의 필연성을 독점자본 단계의 일반법칙으로 해명하면서 중소기업들은 독점이윤의 축적 대상으로서 존재를 유지할 필요가 있음을 중요하게 지적하고 있다. 즉, 중소기업의 잔존과 이용이 자본축적의 기반이 된다는 것이다. 이러한 점에서 모순적이면서도 모순과 공존하는 존재로서 중소기업의 의미와 역할을 다층적으로 설명하고 있다.

그렇지만 이경의 교수도 개선되지 않는 대기업-중소기업 간의 구조적인 격차 문제의 심각성에 대해서 지적하면서 이와 같은 대기업-중소기업 간 이중구조를 해소하는 과제의 중요성을 지적하고 있다. 이러한 과정에서 이중구조가 반드시 나쁜 것은 아니라 양자의 상호의존적인 속성

을 활용하면 지속적인 잉여가치 수취와 축적의 가능성을 설명하면서 이러한 과정에서 소득 및 임금격차는 완화할 필요성을 언급하고 있다. 특히 이 책에서도 한국사회에서 중화학공업화의 진전과 하청제도의 발달은 중요하게 다루어지고 있다. 마지막 부문에서 대중소기업 간 소득불평등의 해결 방안으로 소득분배정책(조세정책)이 아니라 ‘산업정책’을 통해서 대기업에 경제력이 집중되는 것을 제한하는 처방, 그리고 이를 위해 비독점부문의 경제적 비중을 확충해야 한다는 해결방안을 제시하고 있다.

이경의(2017) 교수 이외에는 단편적으로 중소기업의 고용과 노동실태에 대한 단편적인 연구들을 찾아볼 수 있다. 조덕희(2012)는 외환위기 이후 고이윤-대기업의 고용 감소와 저이윤-중소기업의 고용 증가 현상에 주목하여, 대기업은 특히 외환위기 이후 고이윤을 기반으로 내부 종사자에게 고임금을 지급하고, 다른 한편으로 외주생산을 확대하여 종사자수 및 인건비 부담을 줄이는 현상, 그 결과 외주생산을 담당하는 중소기업은 저임금고용 확대 현상에 대해서 통계자료를 활용하여서 실증적으로 설명하고 있다. 이정현(2013)은 중소기업들의 고용노사관계 실태에 대해 검토를 진행하고 있는데, 임금, 노동시간, 연장근무, 4대보험, 복리후생제도 모두 중소기업이 열악하고, 노동자들은 임금체불 문제, 법정수당 미지급, 노동시간 단축 과제, 해고 보호제도의 유명무실, 비정규직 차별 문제에 노출되어져 있다. 하지만 노사관계에서 노조조직률도 중소기업이 낮아서 합법적인 보호방안 모색도 제대로 안되고 있는 현실(30인 미만 조직률 0.1%), 심지어 노사협의회도 제대로 안되고 고충처리도 제대로 안되는 현실을 지적하고 있다.

최근에는 주요 광역 지자체들이 노동문제에 관심을 기울이면서 해당 지역 내 중소기업이 밀집한 제조업 공단 등의 노동실태에 관심을 가지



고서 실태조사 작업을 진행하고 있는 것들을 찾아볼 수 있다. 서울노동권익센터(2019), 민주노총 전남지역본부(2019), 시화노동정책연구소(2020), 서울연구원(2020) 등의 보고서들이 대표적인데, 지역 내공단 또는 소규모 제조업 밀집지역의 중소기업 업체에서 일하고 있는 노동자들의 실태조사를 바탕으로 지방정부 차원에서의 역할을 고민하고 있다. 주요 내용들은 대체로 비슷한데, 저임금 문제로 인해 기업 차원의 복리후생 확충 요구가 많으나 기업들은 이에 대응할 수 없다는 점, 산업단지 중소제조 사업체 노동자의 교육훈련 수요가 상당수 있음을 확인하고 있다 아울러 최근 사회적으로 논의가 활발한 산업안전보건 실태에 대해서도 지적하고 있다. 소규모 사업장은 「산업안전보건법」상 위험성 평가를 강제하기 어렵고, 주된 위험노출에 대한 선별적 감시와 예방 시스템이 마련되어 있지 않은 채, 부실하고 허술한 산업안전보건 교육이 진행되면서 상대적으로 높은 재해율로 이어지고 있는 상황을 지적하고 있다. 반면 노조 조합원인 경우는 극히 낮아서 집단적 이해대변의 기제는 거의 전무하다는 점도 지적하고 있다. 반면 노조가입 의사는 시화노동정책연구소(2020)은 24.9%, 민주노총 전남지역본부(2019)는 41.5%로 확인되어 잠재되어진 노동조합 수요가 꽤 있음을 확인할 수 있다. 한 편, 지자체에서 주관한 것이 아닌 지역 노동단체에서 주관한 노동자의미래(2019) 보고서에서는 중소기업 사업장 노동자들이 다수를 차지하는 서울 지역 중소기업 밀집지역인 서울디지털산업단지 노동자들에 대한 실태조사 결과보고를 하고 있다. 설문조사를 통해서는 짧은 근속기간의 문제, 연장근무에 대한 포괄임금제 문제, 최저임금 인상에 따른 문제, 주 52시간 상한이 제대로 지켜지지 않는 문제점들을 지적하고 있으며, 면접조사를 통해서는 더 좋은 회사로 이직하기 위한 경력 쌓기 목적의 중소기업 근무. 평생직장이라는 인식 부재. 이직 준비하는 노동자 다수라

는 점에서 ‘부유하는 청년노동시장’의 특성을 도출하고 있다.

## II. 작은 사업장 대상 노동법제 관련 선행연구

작은 사업장 연구는 노동권 사각지대인 작은 사업장 실태와 노동권 보호가 취약한 원인을 분석하는 문헌이 주를 이루고 있는데, 작은 사업장 노동권 보장을 주된 연구과제로 다루고 있는 연구들 또한 제한적이다.

작은 사업장에 법적 규율이 효과적으로 작동하지 못하는 원인에 대해, 공통적으로 소규모 특성상 근로감독이 제대로 미치지 못하는 점, 영세성으로 인한 사업주의 노동법에 대한 이해 부족, 근로기준법 등에서 노동법의 적용범위를 사업장 규모에 따라 달리 정하면서 법의 사각지대에 놓여있는 점, 그로 인하여 일부 적용되는 범위에서도 준수율이 낮아지는 문제, 특히 부당해고에 대한 규정이 적용되지 않으면서 고용불안이 열악한 노동조건 및 산업재해 유발, 임금체불과 최저임금 위반 등 법 준수율을 낮추는 원인이 되고 있다고 평가한다. 따라서 작은 사업장 노동권 연구들에서 제안된 내용들을 분석해보면 크게 네 가지 유형으로 구분해 볼 수 있다.

첫째, 노동법령의 적용범위를 확대하는 입법론적 연구이다. 대표적으로 근로기준법의 일부 적용인 4인 이하 사업장 적용범위와 관련하여 적용제외의 주요 내용을 분석하고, 적용제외가 초래하는 문제를 다룬다. 노동법의 핵심사항들이 적용되지 않기 때문에, 작은 사업장에도 적용되는 다른 노동법령도 실효적으로 작동되지 못하는 노동법령상의 한계를 지적하면서, 작은 사업장의 법준수율 제고를 위해서는 우선 5인 미만 사업장에 대해서도 근로기준법 전면적용을 명시할 필요가 있음을 강조

하는 입장(노상헌, 2014)이 있으며, 한편 전면 적용시 현실적인 문제들을 고려하여 핵심적인 사항에 대한 우선적용을 통해 단계적으로 확장해야 한다는 입장(임종률 외, 2006)으로 크게 구분되기는 하지만, 이들 입장 모두 근로기준법의 적용제외에 대해서는 원칙적으로 법적 타당성이 없다는 점은 공통적이다.

둘째, 작은 사업장의 노동법 준수율을 높이기 위한 방안을 검토하는 연구들도 일부 찾아볼 수 있다. 노동법 적용을 확대하기 위해 근로감독을 강화해야한다는 주장이 대표적이다. 근로감독을 위한 양적 증대 또는 작은사업장에 특화된 근로감독의 강화를 우선적인 과제로 제시하는 입장(김홍영, 2013; 노상헌 2012)과 양적 확장의 한계를 지적하며 근로감독 전반의 질적 전환을 요구하는 입장(김정환 외, 2006)으로 근로감독 개선방향에 대해 크게 구분해볼 수 있다. 그러나 작은 사업장을 위한 근로감독 강화의 구체적인 방안으로 공통적으로 사업주에 대한 교육기획 확대를 제시하고 있는 점을 확인할 수 있다(장흥근 외, 2015). 또한 근로감독에 관한 질적 개선방안으로 노동조합이나 지방자치단체 등 외부기관을 활용하는 새로운 근로감독 접근법을 제안한 다수의 연구들도 참고할만하다(김기선 외, 2017).

셋째는 작은 사업장 노동권실태조사를 중심으로 한 연구에서 해법을 검토할 때 법제도개선을 다루는 연구가 있다. 주로 작은 사업장에서 빈번하게 발생하는 노동권 침해실태를 기준으로 제도개선방안을 검토하였다. 따라서 소규모 사업장의 빈번한 산업재해실태, 장시간 근로, 최저임금 미달이나 임금체불, 고용불안의 문제들을 중심으로 실태를 점검하고 제도개선요구안을 제시하고 있다. 그러나 실태를 중심으로 하는 연구에서 법제도개선연구는 원칙적인 수준에서 문제점을 지적하는 수준에 그치고 있고, 작은 사업장에 실질적으로 적용될 수 있도록 개별 법령과 지

침, 행정조치 등을 개선하기 위한 세부안을 마련하는 데에는 이르지 못했다.

마지막으로 작은 사업장에 노동조합이나 노사협의회의 부재가 노동권을 취약하게 하는 중요한 원인임을 주목한 연구들이다. 사업장 규모가 작다는 비공식성은 노조 회유나 탄압이 용이하고 사업주의 가부장성과 불안정노동 특성상 쉽게 타협적 속성을 갖는 점(조은별, 2014) 등이 지적되었고 작은 사업장에 노동조합 조직률을 제고해야 한다는 공통적인 문제의식을 가지고 있지만, 구체적으로 작은 사업장에 집단적 노사관계의 형성을 위한 입법적 또는 실천적 방안에 관한 연구로는 충분히 진전되지 못한 것으로 보인다.

### Ⅲ. 기업규모와 고용형태 관련 선행연구

그렇다면 그동안 왜 한국 사회에서 기업규모별 노동자들 사이의 격차가 점차 확대되고 있는 양상에 대해서 그다지 주목하지 않았는지도 살펴볼 필요가 있을 것이다. 이는 1998년 IMF외환위기 이후 한국사회의 핵심적인 노동문제가 무엇인지에 대한 논의와 연계되어져 있다고 할 수 있다. 즉, 한국 사회에서 가장 중요한 노동문제는 양극화 문제라는 점에 대해서는 동의하면서도 양극화의 문제설정을 어떠한 의제로 할 것인가에서 그동안은 고용형태(정규/비정규) 의제가, 기업규모(대기업/중소기업) 의제를 압도했기 때문이라고 할 수 있다.

이병훈과 김유선은 “우리 사회는 지금 노동생활의 질 양극화의 심각한 문제에 직면하고 있으며, 이러한 문제는 주로 비정규 노동의 급증과 이들에 대한 차별처우에서 비롯되는 것으로 진단해볼 수 있다”고 말했다(김유선·이병훈, 2003: 146). 이시균은 실증분석에 의해 나쁜 일자리

가 되는 가장 중요한 요인은 정규/비정규노동 여부라고 주장했다(이시균, 2006). 이제 ‘비정규직’은 고용불안과 차별을 상징하는 용어로 사용되고 있으며, 이 문제를 해결하는 것이 노동운동 및 노동정책의 핵심 과제로 여겨지고 있다.(정이환, 2007 :333에서 정리한 논의를 인용)

실제로 지난 20여 년 동안 정부가 노동시장 유연화를 제1의 노동정책 과제로 추진했고, 외환위기 이후 기업의 경영전략과 인사관리 전략이 크게 달라졌기 때문이다. 인건비 절감에 기초한 단기수익 극대화가 최상의 목표가 되고, ‘핵심(core) 이외는 비정규직으로 전환하라, 아웃소싱 하라’가 주요 수단으로 추진되면서, 노조의 저항력은 급속히 약화되었고, 비정규직 남용과 차별은 심화되었다(김유선, 2019)는 지적이 틀렸다고 하기도 어렵다. 그리고 실제로 2000년대에 접어들면서 한국 사회에서 비정규직 문제는 중요한 이슈였으며, 노동운동 또한 비정규직 문제를 해결하고, 비정규 노동자들을 조직화하기 위해서 많은 인적·물적인 자원을 동원하면서 정부와 자본에 맞서 다양한 방식으로 투쟁을 전개하기도 하였다.

반면 기업(사업체) 규모가 고용형태보다 더 규정적 요인으로 작용하고 있다는 주장도 그동안 한국사회에서 없지는 않았다(정이환, 2007, 2018; 조성재, 2018). 조성재(2018)는 ‘대기업 중심으로 발전해 온 우리나라의 산업구조를 고려하면 기업규모 간 격차가 가장 중심적인 문제임을 쉽게 추론해 볼 수 있다’라 지적하고 있으며, 정이환(2018)은 ‘현재 시점에서 가장 부각되어야 하는 것은 기업규모별 분절 개선방안이다. 그 이유는 기업규모별 분절이 노동시장 불평등의 중요한 원인임에도 불구하고 극복을 위한 실천이 거의 이루어지지 않고 있기 때문이다. 성별 격차나 고용형태별 차별은 오래 전부터 중요한 사회문제로 제기되어 여러 대책이 시행되고 있는 반면 기업규모별 불평등 문제에 대한 대책은 거의 없다.’

라고 지적하고 있다(김유선, 2019: 8에서 정리한 논의를 인용).

#### IV. 노동문제에 대한 인식 확장을 위하여

2000년대 이후 그동안 한국사회에서 불평등과 양극화를 완화하기 위한 논의들이 주로 비정규직 문제에 초점이 맞춰져 왔던 것은 부인하기 어려울 것이다. 그렇다고 2000년대 이전에 작은 사업장 노동문제가 중심이었던 적도 없다. 아시다시피 1995년 민주노총이 설립되기까지 한국 노동운동의 과제는 노동조합을 할 수 있는 권리를 획득하는 것이 가장 중요하였다. 이러한 관점에서 접근하자면 한국 사회의 본격적인 산업화가 전개된 이후 일반적인 노동문제가 아니라 중소기업, 작은 사업장 노동문제에 대해서 포괄적이고 체계적으로 접근하기 위한 시도는 그다지 많지 않았다. 이러한 과정에서 작은 사업장에서 일하는 노동자들의 문제는 다소 부차적으로 다루어져 왔다. 물론 작은 사업장 문제가 비정규직 문제와 완전히 동떨어진 문제라고는 할 수 없으며, 최근 5인 미만 사업장 근로기준법 전면 적용 논의가 전개되면서 노동조합활동을 하기 힘든 작은 사업장 노동자들에 대한 관심이 점차 확대되고 있다는 점도 분명하다.

노동시장 양극화 문제는 단일한 변수로만 접근하기 보다는 다양한 변수들을 바탕으로 거시적이고 체계적으로 접근할 필요가 있다. 이와 같은 관점에서 접근을 시도할 때 특정한 노동문제를 해결하기 위해서 노력하는 것이 다른 새로운 문제들을 야기하거나 노동자 내부에서 권리의 차이를 확대시키는 것을 막을 수 있을 것이다. 또한, 노동문제를 풀어 가는데 있어서 단일한 해결 방안을 찾는 것이 아니라 다양한 해결방안을 모색할 수 있게 한다는 점에서도 긍정적인 것이다. 이러한 점에서 산업

과 직종을 넘어서 가장 열악한 근무환경에서 노동조합의 도움을 거의 받지 못한 채 일하고 있는 작은 사업장 노동자들에 대한 종합적이고 체계적인 대책을 모색해야 할 때이다. 나아가 이를 실현하기 위해서 기업 규모별 격차를 줄일 수 있는 산업정책에 대한 고민도 병행되어야 할 것이다.





**KCTU**

**3장**

# 작은사업장 노동자 분포 현황과 특성

박종식

## I. 작은 사업장 노동자들에게 주목하는 이유

오늘날 한국 사회에서 우리가 정의하고 있는 ‘작은’ 사업장에서는 누가 어떻게 일을 하고 있는지에 대해서는 막연하게 ‘작지 않은’ 사업장에서 일하는 노동자들보다 다소 열악한 근무환경에서 일을 하고 있을 것이라고 추정하고 있다. 나아가 작은 사업장들의 경영환경은 어떠한가에 대해서도 구체적으로 알지는 못하고 있다. 이러한 문제의식을 바탕으로 이 부문에서는 기존의 통계 자료와 설문조사들을 바탕으로 한국의 작은 사업장 현황 및 작은 사업장 노동실태를 살펴보고자 한다.

하지만 작은 사업장 노동자들의 현황에 대한 자료도 부족할 뿐 아니라 작은 업체들의 전반적인 운영 실태에 대한 자료도 매우 부족한 상황이다. 이러한 한계를 보완하기 위해서 상대적으로 체계적으로 자료가 축적된 제조업 부문의 성장과정에 대한 검토와 작은 사업장 및 대-중소 사업장 간의 격차에 대한 선행연구들을 살펴보고 2020년 오늘, 우리가 작은 사업장에 주목해야 하는 이유를 설명하고 논의를 시작하고자 한다.

## 1. 재벌 및 대기업 중심으로 재편된 한국사회

1970년대 정부의 강력한 제조업 육성 정책을 바탕으로 성장한 한국의 제조업은 1970년대 중후반 중북 과잉투자자로 인한 일시적인 혼란이 있었지만, 국가의 산업정책을 통한 개입으로 혼란을 극복하고서 경공업을 거쳐 중화학 공업이 성장의 토대를 마련하였다고 할 수 있다. 그리고 1980년대 중반 이후 어느 정도 정부의 산업정책을 통해서 규모의 경제를 달성하고 수출을 통해서 성장한 재벌 대기업들은 점차 독자적인 생존능력들을 갖추기 시작하였다.

한 편으로 이와 같은 중화학공업의 발전은 대규모 공장의 형성과 노동자들의 집중이 나타났으며, 1987년 한국 사회의 민주화 흐름에 조응하여 작업장에서도 노동조합을 통한 민주화 요구들이 분출하기 시작하였다. 민주노조운동의 성장과 자본에 대한 공격적인 대응을 바탕으로 제조 대기업 사업장에서는 내부노동시장의 규칙들을 형성하면서 내부노동시장에 포함된 노동자들의 임금 및 노동조건은 한층 개선되었다. 반면 이와 같은 노동조합운동의 공세에 1980년대 후반에는 일시적으로 대응 전략이 부재했던 자본은 1990년 대 이후 ‘신경영전략’으로 전열을 재정비하고서 노동조합운동의 성장에 맞서게 된다. 그런데 이와 같은 자본의 대응은 한 편으로는 기존 내부노동시장에 편입된 노동자들의 권리는 인정하면서, 동시에 내부노동시장 외부에 위치한 노동자들의 임금 및 노동조건을 저하시키는 방식으로 노동의 분할 통제 전략을 추구하였다. 이러한 흐름들은 아웃소싱, 외주화로 이어지면서 파견용역, 하청이 점차 확산되고 있었으며, 이와 같은 노동시장의 유연화를 제도화할 것을 정부에 요구하였다.

이러한 과정에서 1990년대 중반 OECD에 가입하면서 정부에서는 과

거와 같은 유치산업 보호를 위한 산업정책들을 점차 폐기해가기 시작하였다. 사실 산업정책을 통한 개입전략은 1980년대 중반부터 서서히 나타나기 시작했었으며, 갑작스러운 산업정책의 폐기가 미칠 파장을 우려하여 정부에서는 산업정책을 통한 인위적인 구조조정과 지원을 점진적으로 축소해갔다고 평가할 수 있을 것이다.

1990년대 중반 이후 재벌 대기업들은 생산을 위한 투자금액들을 전적으로 정부에 의존하던 시기를 지나 독자적으로 해외에서 투자재원들을 50~100억 달러 유치할 수 있을 정도로 성장하면서, 사실상 더 이상 과거와 같이 정부에 의존할 필요성이 낮아지기 시작하였다. 다만 이러한 과정에서 1997년 IMF 외환위기를 경험하기도 하였다.

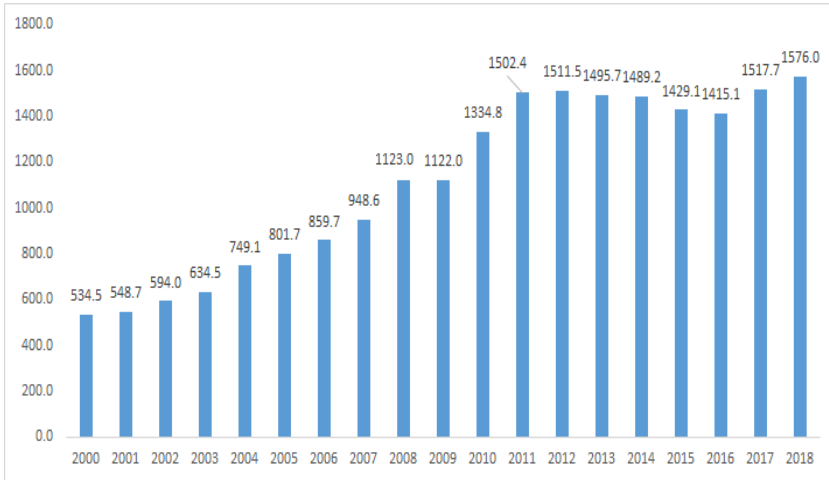
외환위기로 인해 일시적인 성장통을 경험한 한국 재벌들은 2000년대 이후 본격적으로 성장하면서 한국의 재벌들은 전세계적으로 경쟁력을 확보한 제조업체들로 등장하고 있다. 반도체 및 전자산업, 자동차, 조선, 철강, 석유화학 등 주요 제조업종마다 세계 정상급의 기업들이 포진하고 있는 상황이다. 이와 같이 각 산업별로 재벌 대기업들이 세계적인 수준의 키 플레이어(key players)가 된 상황에서 경제발전을 모색하던 초기와 같이 정부의 개입과 지원은 필요가 없어졌으며, 그 결과 산업정책의 필요성이나 효용성을 자연스럽게 줄어들었다고 평가할 수 있을 것이다. 2000년대 이후 한국 제조업의 성장 과정을 살펴보도록 하자. 2000년대 이후 한국 제조업의 성장 현황은 주로 통계청의 <광업 제조업조사>, <광업제조업 동향조사>를 통해서 검토할 것이다.

## 2. 자본주도의 성장과정 : 규모의 경제 실현과 높은 성장률

2000년대 이후 자본이 주도한 한국 제조업의 성장은 1990년대와는 질적으로 다른 차원에서 전개되면서 한국의 경제수준을 한 단계 더 성장시켰다고 할 수 있다. 2000년 한국 제조업의 총 생산액은 약 534조원이었는데, 생산액은 2009년을 제외하면 2000년대 초반 매년 비약적으로 증가하면서 2008년 1,000조원을 돌파했으며, 2012년에는 1,511조원에 이르게 되었다. 하지만 이후 제조업의 총 생산액은 정체 및 감소하여 1,400조 원 대로 낮아졌다가 2017년 이후 다시 1,500조원을 회복하였으며, 2018년에는 1,576조원으로 사상 최대 액수를 기록하고 있다.

이와 같은 지표를 통해서 2000년대 초반 세계적인 경쟁력을 확보한 한국 제조업의 양적인 성장세는 폭발적이었다고 할 수 있다. 이는 1990년대 까지 정부의 산업정책을 통한 재벌기업 육성의 사후적인 효과라고 할 수 있으며, 또한 시기적으로 1990년대 이후 미국 경제의 회복, 2000년대 이후 중국 경제의 폭발적인 성장이라는 전세계 경제의 영향을 받은 측면도 있다. 다만 2010년대 이후에는 한국 제조업의 성장세는 둔화되고 있음을 확인할 수 있는데, 이는 2010년대 중반 이후 조선업을 필두로 한 위기와 자동차산업, 철강 산업 등이 생산에서의 정체가 반영된 결과라고 해석할 수 있다. 2017년 이후 최근의 회복세는 반도체 산업의 폭발적인 생산 및 수출 증대로 인한 기저효과라고 할 수 있다.

[그림 3-1] 제조업 연도별 생산액 추이 (단위: 조원)



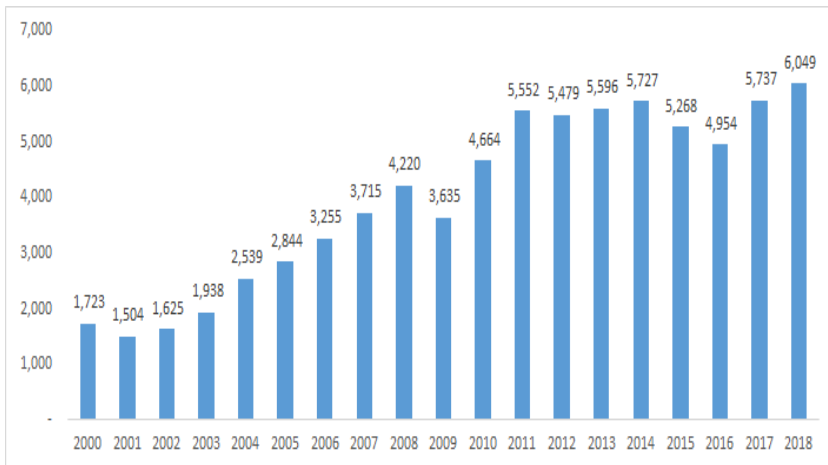
\* 출처 : 통계청, <광업제조업 조사>

다음으로 한국의 수출실적을 살펴보면 수출실적은 세계경제의 상황에 따라서 제조업의 성장 국면에서도 일시적으로 줄어드는 추세를 보이기도 하지만 전반적으로 2000년대 이후 수출 또한 양적으로 크게 확대되었음을 확인할 수 있다. 2000년 한국의 수출액은 1,723억 달러에서 2001년에는 1,504억 달러로 일시적으로 줄어들었다가 2008년 글로벌 금융위기 까지 수출은 매년 급증하면서 2008년에는 4,220억 달러를 수출하고 있다. 한국 경제에서 수출은 사실상 제조업이 주도하고 있다고 해도 과언이 아닌 상황에서 이와 같은 수출의 성장세는 제조업 생산액의 증가와 연동하고 있다고 할 수 있다.

하지만 2008년 리먼 브러더스 사태로 촉발된 글로벌 금융위기로 인해 세계 경제의 후퇴가 나타난 2009년 수출액은 3,635억 달러로 후퇴하고 있지만, 2010년 이후 다시 수출액은 증가세로 반전되고, 2011년에는 한

국 경제 사상 처음으로 수출 5천억 달러를 돌파하였다. 이후에도 수출액은 꾸준히 증가하여 2014년 5,727억 달러를 수출하였지만, 앞서 언급한 바와 같이 2015년 이후 한국의 제조업은 뚜렷한 위기의 징후들을 나타내면서 생산액이 감소하면서 수출도 감소하고 있다. 그렇지만 반도체 업종에서 삼성전자와 SK하이닉스 주도로 반도체 세계 시장을 장악하면서 2018년에는 처음으로 수출 6천억 달러를 돌파하였다. 이러한 점에서 2017~18년의 수출 증가는 반도체 산업의 ‘나홀로 성장’에 따른 일시적인 착시 효과가 있음에도 주목할 필요가 있다.

[그림 3-2] 한국의 연도별 수출액 (단위 : 억 달러)



\* 출처 : 산업통상자원부, <수출입 실적>

한국의 재벌 대기업 주도로 진행된 2000년대 한국 제조업의 성장은 생산액이나 수출액 부문에서의 높은 양적인 성장뿐만 아니라 사업체수 및 고용규모에서도 큰 성장을 보이고 있다.

먼저 2000년대 이후 제조업 사업체 수를 확인한 결과 2000년 제조업 사업체수는 51,148개에서 2000년대 초반 꾸준하게 증가하여 2007년에는 61,785개까지 늘어났다. 이와 같은 제조업 사업체수의 증가는 주로 300인 이하 규모, 특히 100인 이하 업체들이 주도를 하고 있는데, 이는 재벌 대기업을 필두로 중소기업체들이 다수 성장하면서 재벌 대기업을 지원하고 있는 형태인 것으로 추정할 수 있다. 즉, 산업생태계 측면에서 제조 대기업들이 성장하는데 중소기업들이 이와 같은 제조 대기업들의 성장을 후방에서 지원하는 (원)하청 계열화를 통한 제조업 성장전략이라고 할 수 있을 것이다. 2008년 9월 리먼 브러더스 사태로 인해 2008년과 2009년에는 사업체수가 일시적으로 감소 추세를 보이다가, 이후 다시 제조업 기업체수는 증가하고 있다. 그렇지만 2014년 처음으로 제조업 기업체수가 68,000개를 넘어선 이후 제조업 기업체수의 성장은 둔화되면서 68,000개 수준에서 머무르고 있다가 2017년 반도체 활황 이후에 다시 69,000개를 넘어서고 있다.

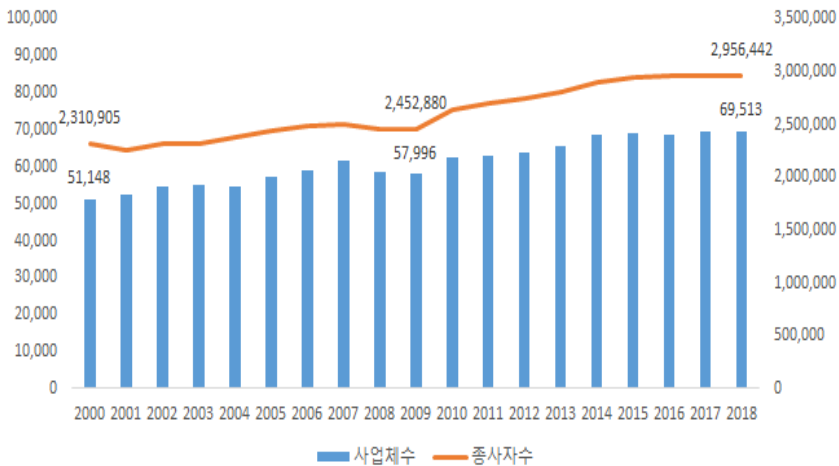
그리고 2000년대 이후 제조업 종사자수 현황을 확인한 결과, 2000년 한국 제조업의 종사자수는 약 230만 명이였다. 제조업 종사자수는 일시적으로 줄어드는 적이 있기는 했지만, 꾸준히 상승하여, 2007년에는 250만 명을 넘어서고 있는데, 2009년에는 245만 수준으로 다시 감소하기도 하였다. 하지만 2010년 이후 제조업 종사자수는 다시 크게 증가하고 있는데, 2010년 263만 명에서 2014년 290만명을 넘어서고 있다. 그런데 2014년 이후 제조업 종사자수는 거의 정체상태를 보이고 있는데 이는 한 편으로 반도체 및 ICT 산업의 성장으로 고용규모가 커진 제조업도 있지만 조선업과 같이 2015년 이후 거의 10만명이 감소한 업종도 있기 때문에 2014년 이후 고용규모는 정체되고 있는 것으로 짐작된다.

그간 경제학을 중심으로 2000년대 이후 전세계적으로 고용 없는 성장



(jobless growth)에 대한 논의가 많았는데, 국내 제조업의 경우에는 고용 없는 성장과는 그다지 상관없이, 꾸준하게 고용규모가 확대되어져 왔음을 확인할 수 있다. 이와 같은 제조업 종사자수 규모의 증가 추세는 또한 한국 2000년대 이후 한국 재벌 대기업 주도의 제조업 성장의 결과라고 할 수 있다.

[그림 3-3] 제조업 사업체수 및 종사자수 추이



\* 출처 : 통계청, <광업제조업 조사>. 10인 이상 사업체 대상.

2000년대 이후 수출주도 재벌 대기업들의 경영전략은 1980년대 후반 이후 안착화한 하청동원 방식의 생산네트워크의 지속적인 확대를 통한 성장이라고 할 수 있다. 이는 제조업의 생산액의 폭발적인 성장과 함께 제조업 사업체수와 종사자수를 동시에 증가시키면서 한국 경제의 성장을 주도해왔다고 할 수 있다. 다만 이러한 과정에서 수출 드라이브 전략에서 정부의 역할은 점차 축소되어져 왔던 것이 사실이다. 이미 정부가 개입해서 기업들을 좌우하기에는 기업규모가 너무 커져 버렸으며, 한 편

으로 글로벌 생산네트워크에 편입된 재벌 대기업들의 경우 정부의 산업 정책을 통한 통제 범위를 넘어선 측면도 있다고 할 수 있다.

한국의 수출주도 대기업들은 현지 시장개척, 중간재 투입비용 절감, 신기술 획득, 자원개발 및 확보 등 다양한 이유로 해외직접투자를 급속히 증가시켜 왔다. 그와 함께 대기업들이 생산하는 재화의 가치사슬 구조도 세분되고 글로벌화 되었다. 한국 대기업들은 전자, 자동차, 석유화학, 부품소재 등 다양한 산업분야에서 선발주자를 추격하기 위한 독특한 가치사슬을 만들어 왔으며 그 과정은 놀라운 성공만큼이나 또한 많은 한계와 문제점을 낳기도 했다(남종석, 2019).

### 3. 재벌 중심 성장의 한계1 : 하청동원 방식의 성장전략과 기업규모 간 격차 확대. 사회적 불평등 심화 및 장기적인 성장동력 훼손

2000년대 이후 한국 제조업은 재벌 대기업을 필두로 정부의 산업정책적인 차원에서 지원 없이 놀라운 성과를 달성하고 있는데, 그렇다고 마냥 긍정적인 성과만 도출하고 있는 것은 아니다. 이는 특히 앞서 언급한 바와 같이 한국의 대형 제조 대기업들은 하청계열화 방식의 중소기업 및 해당 기업 노동자들의 동원전략을 추진하였는데, 이러한 과정에서 대기업과 중소하청 부문 간의 격차가 점차 확대되고 있다. 이는 대기업-중소기업의 영업실적 측면 및 노동자들의 임금격차 차원에서 살펴볼 수 있을 것이다. 이에 앞서 한국 제조업의 하청 동원전략의 특징을 살펴 보도록 하자.

1990년대 이후 한국의 재벌기업들은 한국경제, 특히 수출 제조업 부문들을 본격적으로 주도해가기 시작하는데, 이러한 과정에서 초기 자본주의적 공장제 수공업 직전의 하청거래 방식을 활발하게 활용하기 시작

한다. 이는 대규모 설비와 부품, 노동력을 동원해야만 하는 중화학공업화 과정에서 어느 정도는 필연적으로 등장할 수밖에 없는 측면이 있기는 하다.

자본주의 직전의 생산방식으로 하청형태의 고전이라고 할 수 있는 '선대제(putting-out)' 생산방식에서는 사업주는 노동력을 확보하지 못한 상태에서 원자재와 설비를 대여해주며 일종의 위탁생산 방식을 취하게 된다. 하지만 선대제 생산방식에서는 장인(기술자)이 생산의 주도권을 쥐고 있는 상황에서 노동자의 게으름에 대한 통제나 기술자의 장난(예를 들면 원자재 낭비나 착복 등)을 막아낼 수 없는 한계가 근본적으로 존재하고 있다. 이에 대한 대응 및 대량생산의 필요성이 증가하면서 '공장의 탄생'을 통해 자본가들은 장인들을 노동자로 전환하면서, 노동과정에 대한 직접적인 통제가 가능해졌다. 나아가 조직운영에 있어서 관료제적인 '위계(hierarchy)'를 통해 보다 효율적으로 생산과정을 통제할 수 있게 되었다. 그리고 여기에 20세기 초반 테일러의 '과학적 관리론'(scientific management)이 결합하게 되면서 포드주의적 대량생산이 가능해졌으며, 이로 인해 자본주의 생산력은 비약적으로 발전하였다.

하지만 1970년대 이후 세계 자본주의가 장기적인 침체 국면에 접어들게 되면서 제품소비의 성장이 둔화되면서 비대해진 조직을 운영하는데 있어서 고정비 지출이 부담스러워지게 되었다. 관료제적으로 비대해진 조직의 경직적인 고정비 지출(상시고용 정규직 인건비 포함) 축소방안을 고민하고 있던 상황에서 1970년대 초반 이후 새롭게 부상한 정보통신기술의 발전은 이전과 다른 새로운 조직의 관리 통제 방식을 발전시켰으며, 특히 원거리 통제도 가능해지게 되었다. 조직 축소 노력과 통제기술의 발전을 통해서 전자본주의 시기의 선대제적인 (하청) 생산방식이 오늘날 외주화/아웃소싱/조직슬림화 등등의 명칭으로 재등장하고 있다

한국의 산업화 과정에서 주도적인 역할을 담당한 한국의 재벌대기업들은 1990년대 이후 직접고용 규모를 계속 확대하기보다는 업무나 공정의 분사화 또는 도급·용역화 방식을 선호하기 시작하였다. 이와 같은 분사화 방식은 크게 ‘수평적인 네트워크’와 ‘수직적인 원하청’으로 구분할 수 있는데, 한국의 재벌대기업들은 대체로 직접적인 지휘통제를 수행하는 수직적인 원하청 구조를 선호하였다.

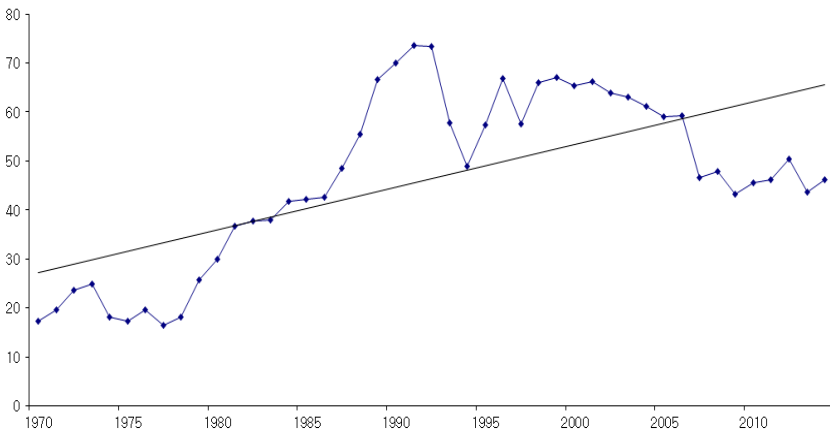
1990년대 중반, 직접적인 생산업무가 아닌 주변적인 업무로 취급한 사업장 내 청소, 경비, 시설관리업무 등을 점차 외주, 용역으로 전환하는 것을 시작으로 1990년대 이후 한국의 제조대기업 작업장 내 생산부문에서 사내하청의 확산되기 시작하였다. 이와 같이 원하청관계가 사회 전반으로 확대되면서, 한국의 기업 부문에서는 ‘위계화된 하청계열화’가 일반화되었으며, 이로 인한 대중소기업간 격차 등의 문제점들이 등장하기 시작한 것도 1990년대 중반 이후라고 할 수 있다. 이후 이와 같은 위계화된 하청계열화 경향은 이후 제조업의 생산영역 뿐 아니라, 공공 및 민간서비스 영역 전반으로 확대되고 있는 상황이다. 비제조업 부문에서도 소위 핵심업무만 정규직 직영 고용을 하고, 필수적이지만 주변적인 업무라고 판단한 업무들은 외부 하청업체들을 활용하거나 또는 노동시장의 이중구조화를 위해서 자회사나 계열사를 통해서 필요한 고용을 하고 있다.

이와 같은 원하청계열화의 확산은 지표로도 확인할 수 있는데 1980년대 후반 이후 한국의 중소기업 중에서 위수탁기업(소위 하청업체)의 비중이 50%를 넘어 1990년대 중반에는 70%를 넘기도 하였다. 그런데 위계적인 하청계열화를 통해서 원청은 보다 많은 노동력을 자신들의 통제하에 두면서도, 고용에 대한 책임은 지고 있지 않는 문제점들이 나타나고 있다.

한국 사회 전반의 하청계열화의 심화는 비정규직 중에서도 파견 용역

등의 소위 간접고용 비정규직 확산에 결정적인 원인으로 작동하였다. 즉, 비정규직(특히 파견용역)의 증가는 국가권력에 의한 입법적 행정적 규제완화(정리해고, 파견법, 민영화-민간위탁, 감독기능 축소 등)와 기업들의 생산 및 고용의 유연화/외부화(하청-아웃소싱, 분사화-네트워크화, 위탁계약-도급/성과급제 등)라는 두 축을 중심으로 진행되고 있다.

[그림 3-4] 한국 중소기업 수위탁기업(하청업체) 비중과 추세



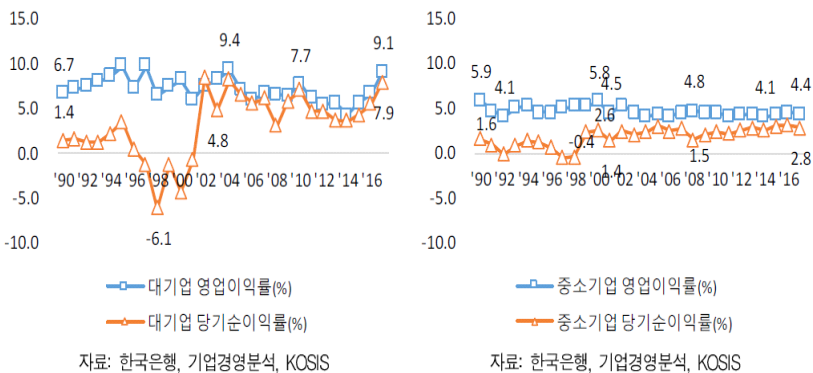
\* 출처 : 중소기업중앙회

이와 같은 논리로 확산된 재벌 제조업체들의 원하청 동원전략을 통한 성장 전략은 기본적으로 원청 대기업들의 상대적으로 높은 이윤율과 하청 중소기업들의 낮은 이윤율의 차이로 이어지고 있다. 이는 2000년대 이후 기업규모별 영업실적의 추이에서 확인할 수 있다.

기업규모별 영업실적 추이에서 나타나는 보다 두드러지는 특징은 중소기업의 영업이익률 및 순이익률이 대기업보다 낮으며 그 변화폭 또한 앞의 매출총이익률과 마찬가지로 대기업에 크게 못 미치고 있다는 점이다. 1990년 6.7%에서 1997년 9.7%에 이르기까지 완만한 상승세를 보

였던 제조업 대기업의 영업이익률은 1998년부터 2001년까지 등락을 반복하면서 외환위기 회복 국면에서 불안정한 모습을 보이다가 2000년대 초반에 들어서면서 다시 짧은 상승세를 기록했다 그러나 2004년을 정점으로 대기업 영업이익률은 장기간의 완만한 하락 국면을 거치고 있다. 2004년 9.4%였던 영업이익률이 2014년 4.3%까지 하락한 것으로 나타났다. 그러다가 2014년을 기점으로 다시 상승하기 시작한 대기업 영업이익률은 2017년 기준 9.1%를 기록하며 2000년대 초반 수준을 회복한 상황이다. 반면 제조업 중소기업의 시기별 평균 영업이익률은 1990년대 5.0%, 2000년대 4.7%, 2010년대 4.4%로 나타났는데 같은 기간 대기업의 평균 영업이익률이 각각 7.9%(1990년대), 7.2%(2000년대), 6.3%(2010년대)였던 점과 비교해보면 지난 30여 년 동안 중소기업의 영업이익률은 대기업보다 적게는 2.0%p, 많게는 2.9%p 가량 더 낮았음을 확인할 수 있다.(홍석범, 2019)

[그림 3-5] 제조업 대기업/중소기업의 영업이익률-순이익률 추이



\* 출처 : 홍석범(2019) “1990년대 이후 한국 제조업 경영활동의 변화와 주요 특징”  
 <2019-12 금속노조 노동연구원 이슈페이퍼>

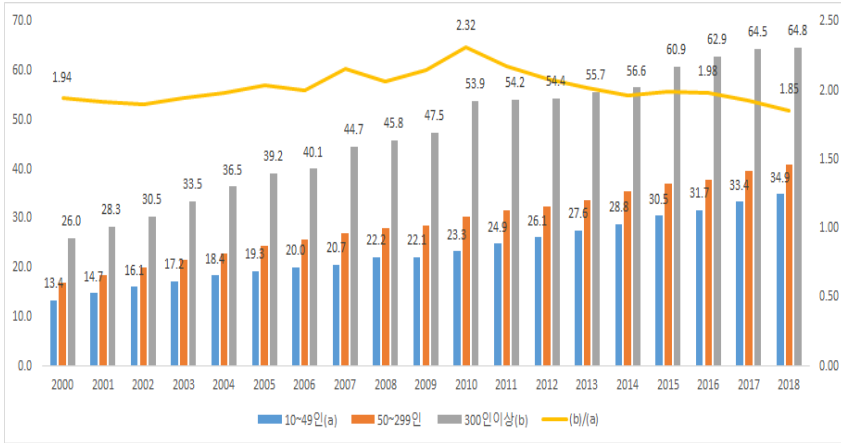
다음으로 대기업-중소기업 간 생산 활동에 따른 이익률의 차이와 아울러 대-중-소기업별 종사자들의 평균급여를 살펴보도록 하자. 제조업 기업규모별 종사자들의 평균임금은 <광업제조업 조사>에서 업체들이 총 지불한 급여액을 인원수로 나누어서 연간 평균급여(세전 업체들이 지불한 비용임)를 계산하였다. 300인 이상, 50~299인, 10~49인<sup>1)</sup>으로 구분해서 확인한 결과 우선 2000년대 이후에 2009년 금융위기 시기 등에서도 종사자들의 월평균임금이 하락한 적은 찾아볼 수 없었다. 2000년 대기업 연평균 급여는 26.0백만 원으로 소기업 평균 13.4백만 원보다 약 12.6백만 원 정도 높았다. 2006년 대기업 종사자들의 평균급여는 40백만 원을 넘어섰으며, 2010년에는 53.9백만 원으로 10년 동안 평균급여는 2배 이상 빠르게 증가하였다. 같은 시기 50인 미만 소기업 종사자들의 평균임금도 증가하여 2010년에는 23.3백만 원으로 증가하여 인상률이 대기업보다 낮아서 소기업 임금 대비 대기업 임금 비율은 2000년 1.94배에서 2010년에는 2.32배로 격차가 확대되고 있다.

다만 2010년 이후 대기업 연평균급여 증가율은 2000년대보다 둔화되고 있음을 그림에서도 확인할 수 있는데, 2010년 이후 2015년 5년 동안 약 6백만 원 증가했으며, 2018년에는 연평균 64.8백만 원을 받고 있었다. 이는 앞서 확인한 2010년대 이후 한국 제조업의 성장세가 둔화, 심지어 위기를 경험하면서 구조조정이 진행되면서 임금인상도 둔화되었기 때문이다. 주력 제조업종의 재벌 대기업들의 영업이익률이 둔화되면서 종사자들의 연간급여 증가율도 둔화되었다고 할 수 있다. 반면 소기업 노동자들은 2010년 연평균 23.3백만원에서 2018년에는 34.9백만 원까지 증가하여,

1) 광업제조업 조사에서는 30인미만을 기준으로 기업규모를 구분하고 있지 않아서 부득이하게 49인 미만으로 구분하였다.

2000년대 초반과 임금상승 폭에서는 큰 차이는 없다. 그 결과 2010년 시기 동안 역설적으로 중소기업 종사자들과의 연평균 급여 격차는 다소 줄어든 것으로 나타나고 있다. 2018년 대기업 종사자들의 연평균 급여는 중소기업 종사자들의 1.85배로 2010년 경 격차가 확대되었다가 다시 2000년대 초반 수준으로 줄어들고 있다. 하지만 절대 총액으로 살펴봤을 때 2000년 기업규모별 연평균급여 격차는 약 12.6백만 원에서 2010년 30.6백만 원으로 확대되었다가 2018년에는 29.9백만 원으로 격차는 유지되고 있음을 확인할 수 있다.

[그림 3-6] 제조업 노동자들의 규모별 평균급여 추이



\* 출처 : 통계청, <광업제조업 조사>. 10인 이상 사업체 대상.

한국의 재벌 대기업이 주도한 성장은 2000년 대 이후 대기업과 중소기업 간 이윤율의 격차를 두고 있을 뿐 아니라 종사자들의 임금에 있어서도 그대로 차이를 두고 있었다. 다만 2010년대 이후 재벌 대기업들의 성장 위기로 인해서 기업 이윤율의 차이와 종사자들의 급여의 차이가



다소 줄어들고 있음을 확인할 수 있다. 격차가 줄어든 점은 긍정적이라고 할 수 있지만, 그 주요한 원인이 대기업들의 위기로 인한 것이라는 점에서 이는 절대 긍정적인 신호로 해석할 수는 없다.

#### 4. 재벌 중심 성장의 한계2 : 노동시장 왜곡 및 다양하고 파편화된 노동계약 관계 확산. 위협의 외부전가를 통한 노동 차별 심화

1980년대까지 한국의 노동시장은 사실상 단층노동시장이었다고 할 수 있다. 즉, 정규직과 비정규직의 구분 자체가 사실상 의미가 없었으며, 대기업과 중소기업의 임금격차도 크지 않았다. 즉 한국의 임금 노동자들은 업종, 규모, 종사상지위 등과 상관없이 전반적으로 저임금-장시간 노동을 하고 있었다는 점에서 사실상 경쟁적 단층노동시장이었다고 할 수 있다.

하지만 1987년 노동자대투쟁을 경과하면서 제조대기업을 중심으로 내부노동시장이 형성되기 시작하였다. 1987년 이후 노동조합의 교섭력이 커지면서 임금 및 제반 노동조건을 향상이 유노조 사업장을 중심으로 두드러지게 나타나기 시작했다. 그 결과 기업규모별로 고용안정과 임금의 차이가 나타나기 시작하고, 기업 내부의 고유한 임금체계와 승진제도 및 등급들이 발전하면서 내부노동시장이 형성되었다. 이와 같은 내부노동시장의 형성은 곧 차별적인 외부노동시장도 함께 등장하면서 한국의 노동시장 전반의 이중성(dualism)이 점차 심화되어져 가고 있다고 할 수 있다.

이와 같은 노동시장의 변화 - 이중성의 심화 - 는 앞서 설명한 원하청관계와 맞물리면서 파견, 용역, 사내하청 등이 점차 확대되어 갔다는 점이다<sup>2)</sup>. 노동시장의 측면에서 살펴보면 특히 1997년 외환위기의 경험

2) 1990년대 이전에서 용역이나 사내하청이 없었던 것은 아니지만, 임금 및 노동조건에서

은 기존의 '대기업/중소영세기업' 분절에 '정규직/비정규직' 분절이 노동 시장에 추가하면서 한국 노동시장의 분절화가 더욱 확대 심화되었다고 평가할 수 있다. 이러한 과정에서 자본은 내부노동시장의 정규직 고용이 비효율적이라고 주장하면서, 내부노동시장은 최소화하면서 신규 노동력 충원은 '외부화' 흐름에 더욱 강하게 드라이브를 걸었다. 특히 제조업 부문에서는 정규직 고용은 일정 수준에서 정체된 상태에서 2000년대 초반 한국 제조업의 빠른 성장과정에서 필요한 인력은 외부 비정규직(중소영세 하청업체)으로 충원하는 경향이 두드러졌다.

사실 앞으로도 이와 같은 고용의 외부화/아웃소싱, 비정규직 증가 경향은 계속될 가능성이 크다. 이러한 과정에서 기존에 고용된 정규직 조합원들은 내부노동시장으로 계속 보호되겠지만 나머지 필요한 인력들은 다양한 형태의 비정규직들을 통해서 계속 확산될 가능성이 크다. 이는 비단 한국뿐만 아니라 일본 및 유럽의 사용자들도 세계경제(시장) 불확실성 증대, 표준화된 생산으로 인한 제품의 평준화와 경쟁 심화를 지적하면서 더 많은 '노동의 유연화'를 요구하고 있는 것이 현실이다.

이와 같은 노동의 불안정화 양상은 비단 한국 사회에서만 나타나는 양상이 아니라 전 세계적으로 나타나고 있는 현상이다. 이러한 이유로 2016년 ILO에서는 <전 세계 비정규고용 : 당면한 도전을 이해하고 새로운 전망을 모색하기 NON-STANDARD EMPLOYMENT AROUND THE WORLD : Understanding challenges, shaping prospects>라는 보고서를 출판하였다. 이 보고서에서는 비정규 고용(Non-standard

---

원청과 차이가 없거나 심지어 전문적인 기술을 바탕으로 원청보다 더 많은 임금을 받는 경우도 있었다는 점에서 1990년대 이후와는 차이가 있다. 특히, '원청 통제 하의 생산/서비스 위탁'이라는 목적으로 나타나지 않았다는 점에서 1990년대 이전과 이후의 '외부화' 시도는 구별해야 할 것이다.

employment, 정확히는 비표준계약, NSE)을 정규직의 잔여범주로서 분류하고 있는데, 정규직 고용관계는 1) 풀타임, 2) 종신고용, 3) 단일사용자(single employer)와 4) ‘고용계약’을 체결한 것을 의미한다. 이와 같은 정규직에 대한 정의를 바탕으로 ILO의 2016년 보고서에서 비정규(non-standard) 고용을 크게 4가지로 구분하고 특징을 간단하게 보여주고 있다. ILO(2016)에서는 비록 정규직의 잔여범주로서 비정규 고용을 유형화하고 있지만, 비정규직의 유형별로 해당 유형의 특징을 보다 정확한 의미로 묘사하고 있다는 점에서 오늘날 노동의 불안정화의 다양한 특성을 확인할 수 있다.

고용의 불안정화와 함께 또한 2000년대 이후 원청과 하청 부문 간의 재해위험의 전가/위험의 외부화 현상에도 주목할 필요가 있다. 제조업이라고 해서 모든 세부업종의 산업재해율이 높은 것은 아니기에 재해위험의 전가 현상을 제조업 전반에서 일반적으로 확인할 수는 없다. 조선업의 경우 건설업 다음으로 사망만인율이 높은 위험한 업종이므로 조선업의 작업 중 사망사고 사례로 위험의 외부화 현황을 살펴보도록 하자.

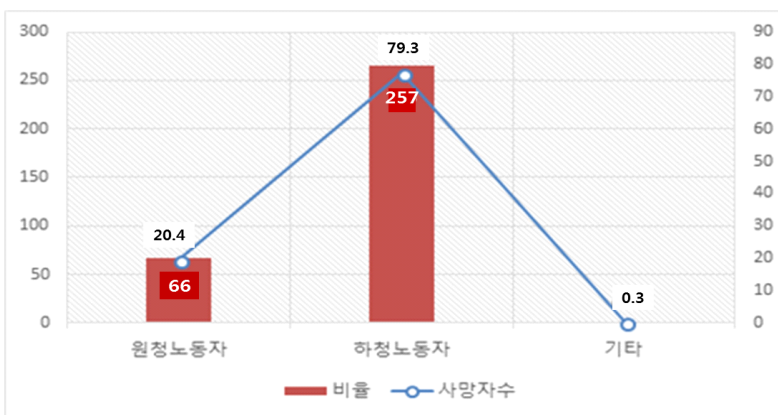
안전보건공단자료에 따르면, 2007년부터 2017년까지 11년간 조선업의 업무상 사고사망자는 324명으로, 2009년 43명으로 최고치를 기록한 후 점차 낮아져 2013년 이후로는 25명 수준으로 나타나고 있다. 이러한 결과는 조선업의 업무상 사망사고가 개별노동자를 비롯하여 회사 및 사회적으로도 문제가 되면서 업무상 사망사고를 줄이기 위해 지속적으로 관리한 결과 어느 정도까지 줄이는데 성공했다는 점에서 긍정적이기는 하지만 일정 한계에 도달한 이후 더 이상 줄어들지 않고 있음을 확인할 수 있다. 그렇다면 조선업 사고 사망자수가 줄어들지 않는 원인을 찾아볼 필요가 있다.

지난 2007년부터 2017년 9월까지 조선업에서 발생한 업무상 사고사망자 수는 총 324명이었다. 이를 원청노동자와 하청노동자로 다시 분류

해 보면 원청에 소속된 정규직 노동자의 사고사망자수는 66명인데 반해 사내하청업체 소속 노동자의 사고사망자수는 257명으로 원청 노동자의 사망사고자 수에 비해 압도적으로 많았다. 비율로 보면, 하청노동자 사망자 수의 비율이 전체의 79.3%였으며 원청노동자의 사망자 수는 20.4%, 기타 0.3%순이었다([그림 3-7]참조).

아울러 연도별로 원하청 노동자들의 사고사망자수 추이를 살펴보면 더욱 더 주목할 만한 결과를 확인할 수 있다. 앞서 언급한 것과 같이 전체적인 조선업의 업무상 사고사망자수는 2009년 이후 2013년까지 줄어들고 있다. 그런데 이는 원청 소속 정규직 노동자의 사망사고가 12명(2009년) → 8명(2010년) → 10명(2011년) → 4명(2012년) → 3명(2013년) → 1명(2014년)으로 줄어들었기 때문이지, 하청노동자의 업무상 사고사망자 수는 그다지 줄어들지 않고 있다. 즉, 하청노동자의 업무상 사고사망자 수는 31명(2009년) → 32명(2010년) → 23명(2011년) → 26명(2012년) → 20명(2013년) → 23명(2014년)으로 2011년 약간 줄어든 이후 크게 변하지 않고 있다.

[그림 3-7] 조선업 원하청별 업무상 사고사망자 수(2007년-2017년) 비교



\* 출처 : 조선업중대재해사고조사위원회(2018)

이러한 점에서 2000년대 이후 재벌주도의 한국 제조업의 성장은 다른 편으로 내부노동시장에 편입되지 못한 불안정한 고용관계의 노동자들을 점차 확산시키고 있으며, 아울러 이들에게 사업장 내 재해위험을 일방적으로 전가하고 있음을 확인할 수 있다. 이러한 점에서 비단 제조업 부문의 중소하청기업 및 노동자들이 경제적인 불평등을 당하고 있을 뿐 아니라 고용불안 및 높은 재해위험에 노출되는 문제점들도 함께 나타나고 있다고 할 수 있다.

이와 같은 재벌 대기업 주도의 제조업 성장과정은 규모의 경제 실현과 고용규모의 양적인 증가라는 성과도 나타나고 있지만, 성장의 이면에서는 하청업체들의 낮은 이익률의 고착화, 하청업체 노동자들의 상대적인 저임금, 고용불안정한 노동자들의 증가, 재해위험의 전가 등의 문제점들이 나타나고 있다.

사실상 제조업 재벌 대기업들은 산업생태계의 안정적인 성장과 균형적인 발전 등에 대한 고려는 없이, 단기적인 높은 이윤 추구와 장기적인 성장전략의 부재에서 비롯한 결과라고 평가할 수 있다.

## II. 작은 사업장 노동자들의 일반적인 특성

현재 한국에서 사업을 영위하고 있는 작은 사업장들의 기본적인 현황에 대해서는 통계청에서 매년 실시하는 <전국사업체조사>중 가장 최근 자료인 2018년 사업체수 및 종사자수 정보를 활용하고자 한다. 아울러 <경제활동인구조사> ‘근로형태별 부가조사’(매년 8월) 2019년 결과에서 30인 미만 사업장 노동자들의 규모 및 특징을 확인할 수 있는데, 이를 통해서 작은 사업장 노동자들의 일반적인 분포 및 임금 및 노동시간, 4

대 보험 등 기본적인 노동조건 현황을 살펴볼 것이다.

하지만 통계청의 공식적인 조사 자료만으로는 조사문항수가 많지 않기에 작은 사업장 노동자들의 전반적인 실태에 대해서 충분히 파악할 수 없는 한계가 있다. 이를 보완하기 위해서 2020년 4월 민주노총에서 전국의 30인 미만 작은 사업장 노동자 1,000명을 대상으로 진행한 설문조사 결과를 통해서 작은 사업장 노동자들의 전반적인 근무실태를 파악하고자 한다.

다른 한 편으로 작은 사업장 노동자들의 노동환경 실태는 중규모 또는 대규모 사업장 노동자들과는 어떠한 차이가 있는가에 대해서도 비교하면서 상대적인 비교를 해서 노동시장에서의 위치를 파악할 필요가 있다. 이는 2020년 4월에 진행한 작은 사업장 노동자들에 대한 설문조사만으로는 파악할 수가 없다. 따라서 기업규모별 노동자들의 실태비교는 2017년 한국산업안전보건공단에서 진행한 <제5차 근로환경조사> 자료를 이용하여 노동환경의 상대적인 차이점들을 확인해보고자 한다.

## 1. 한국 작은 사업장 현황 : 통계청의 공식 자료를 바탕으로

### 1) 통계청 <전국사업체조사>(2018년)

2018년 현재 전국의 사업체 중에서 30인 미만 작은 사업장은 사업체 비중으로는 97.9%, 종사자수 기준으로는 61.1%를 차지하는 것으로 나타나, 한국 산업의 중추를 담당하고 있다고 할 수 있다. 반면 30~299인, 300인 이상 사업체에서는 업체비중은 각각 1.9%, 0.1%에 불과하지만 종사자비중은 26.2%, 12.7%로 확인되어 중대규모 사업체 근무하는 종사자 비중은 상대적으로 크다는 점을 확인할 수 있다.

〈표 3-1〉 2018년 규모별 사업체수 및 종사자수

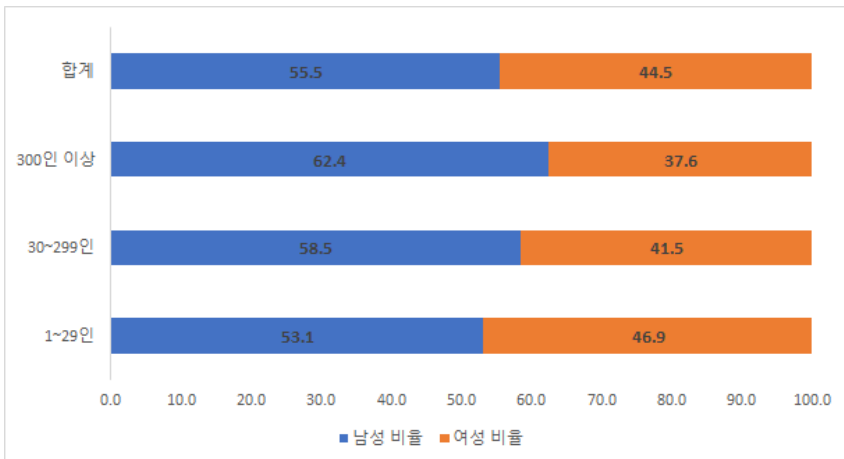
종사자규모	업체수	종사자수	업체비중	종사자비중	업체비율	종사자 비율
5인 미만	3,161,767	5,663,711	80.5	28.7	97.9	61.1
5~9인	463,473	2,973,818	11.8	15.1		
10~29인	220,945	3,428,152	5.6	17.4		
30~99인	64,226	3,211,176	1.6	16.3	1.9	26.2
100~299인	12,478	1,953,668	0.3	9.9		
300인이상	3,389	2,511,179	0.1	12.7		
합계	3,926,278	19,741,704	100	100		

\* 종사자수 미확인 : 176,894 사업체

\* 출처 : 통계청, 〈2018년 전국사업체조사〉 원자료.

다음으로 전체적으로 남성과 여성의 비율은 55.5 대 44.5로 남성이 많으나 30인 미만 작은 사업장에서는 여성의 비율이 46.9%로 상대적으로 높았으며, 반대로 300인 이상 대기업에서는 여성 종사자 비율이 37.6%로 낮아지고 있었다. 여성 종사자들의 경우 작은 사업장에서 근무할 가능성이 높다고 할 수 있다.

[그림 3-8] 규모별 종사자 중 성별 비율



\* 출처 : 통계청, 〈2018년 전국사업체조사〉 원자료.

지역별로 종사자규모별 사업체수 현황을 확인한 결과 인구가 밀집된 서울과 경기도에 다수의 업체들이 분포하고 있다. 2018년 업체수를 살펴보면 경기도가 878,537개로 가장 많았고, 다음으로 서울이 801,358개로 두 번째, 그리고 부산광역시 278,496개, 경남 266,796개로 뒤를 잇고 있었다. 그런데 300인 이상 대기업 사업장은 상대적으로 서울에 많은 것으로 확인되었는데, 300인 이상 사업체는 서울에 1,342개로 전국 300인 이상 사업장의 1/3 정도가 서울에 있었으며, 다음으로 경기도에는 562개가 있었다.

〈표 3-2〉 지역별 종사자규모별 사업체수 현황

사업체수	1~29인	30~299인	300인 이상	합계
서울특별시	783,570	16,446	1,342	801,358
부산광역시	273,135	5,169	192	278,496
대구광역시	199,942	3,247	99	203,288
인천광역시	190,856	3,875	133	194,864
광주광역시	112,563	2,239	78	114,880
대전광역시	111,289	2,127	102	113,518
울산광역시	80,687	2,020	76	82,783
세종시	14,433	371	36	14,840
경기도	859,132	18,843	562	878,537
강원도	132,258	1,916	67	134,241
충청북도	119,112	2,654	109	121,875
충청남도	157,934	3,294	117	161,345
전라북도	137,168	2,235	82	139,485
전라남도	140,799	2,440	80	143,319
경상북도	211,961	3,806	140	215,907
경상남도	261,488	5,160	148	266,796
제주시	59,858	862	26	60,746
합계	3,846,185	76,704	3,389	3,926,278

종사자수 규모를 지역별로 확인한 결과 300인 이상 대기업이 많은 서울이 종사자수 479만으로 업체수가 가장 많은 경기도 보다 많았으며, 경기도는 460만으로 서울에 이어서 두 번째였다. 다음으로 부산과 경남, 경북, 인천 순으로 종사자수가 많았다. 300인 이상 대기업만으로 놓고



보면 서울이 300인 이상 종사자수의 40%를 차지하고 있는 것으로 나타나 대기업과 종사자의 서울 집중 현상을 확인할 수 있었다.

〈표 3-3〉 지역별 종사자규모별 종사자수 합계 현황

종사자수	1~29인	30~299인	300인 이상	합계
서울특별시	2,532,905	1,217,083	1,041,149	4,791,137
부산광역시	833,117	350,970	126,034	1,310,121
대구광역시	581,430	214,662	64,598	860,690
인천광역시	604,609	253,954	101,304	959,867
광주광역시	346,908	152,683	57,272	556,863
대전광역시	331,005	145,025	77,530	553,560
울산광역시	240,868	136,138	56,052	433,058
세종시	49,281	25,285	21,858	96,424
경기도	2,989,919	1,223,041	388,245	4,601,205
강원도	374,812	116,388	49,275	540,475
충청북도	362,439	177,037	74,710	614,186
충청남도	473,070	220,273	84,338	777,681
전라북도	389,324	141,804	55,598	586,726
전라남도	401,163	155,256	56,040	612,459
경상북도	605,526	245,701	111,866	963,093
경상남도	769,842	335,580	128,077	1,233,499
제주시	179,463	53,964	17,233	250,660
합계	12,065,681	5,164,844	2,511,179	19,741,704

다음으로 업종별 업체수와 종사자수 추이를 확인한 결과 업체수는 도소매업이 1,009,763개로 가장 많았으며, 다음으로 숙박및음식점업, 협회단체수리 및 기타서비스업, 운수및창고업, 제조업의 순서로 업체수가 많았다. 도소매업과 숙박및음식점업, 협회단체수리 및 기타서비스업은 사업체들의 절대다수가 1~29인 규모에 해당되었다. 반면 300인 이상 사업체수는 업종별 분포에서 사업시설관리사업지원및임대서비스가 588개로 가장 많았으며, 제조업이 559개로 두 번째였다. 이후 공공행정, 국방, 사회보장 행정이 424개, 건설업 347개로 나타나고 있다. 제조업과 건설업, 공공부문에 300인 이상 사업체가 많을 것으로는 예상을 했지만, 사업시설관리사업지원및

임대서비스가 300인 이상 업체수가 대분류업종에서는 가장 많아서 예상 밖이었는데, 최근 청소, 경비, 주차관리 등의 시설관리 업체들이 아웃소싱을 기반으로 대형화하고 있음을 자료를 통해서 확인할 수 있었다.

〈표 3-4〉 업종별 종사자규모별 사업체수 현황

사업체수	1~29인	30~299인	300인이상	합계
농림어업	1,592	115	1	1,708
광업	1,269	37	3	1,309
제조업	363,008	18,421	559	381,988
전기가스증기및공기조절공급업	780	82	9	871
수도하수폐기물처리원료재생업	4,259	379	2	4,640
건설업	126,999	5,841	347	133,187
도소매업	1,002,713	6,888	162	1,009,763
운수및창고업	389,509	5,175	149	394,833
숙박및음식점업	762,052	2,114	43	764,209
정보통신업	31,162	2,686	165	34,013
금융보험업	32,856	4,623	157	37,636
부동산업	157,469	1,123	33	158,625
전문과학 기술 서비스업	94,510	3,651	313	98,474
사업시설관리지원임대서비스	52,839	4,233	588	57,660
공공행정, 국방, 사회보장 행정	2,653	1,497	424	4,574
교육서비스업	173,048	8,992	179	182,219
보건 및 사회복지서비스업	131,523	7,941	204	139,668
예술,스포츠,여가 서비스업	115,627	1,208	41	116,876
협회,단체,수리및기타서비스업	402,317	1,698	10	404,025
합계	3,846,185	76,704	3,389	3,926,278

다음으로 업종 대분류별로 종사자수를 확인한 결과 사업체수와는 다른 결과가 나타나고 있다. 업체수에서 4번째로 많았던 제조업의 종사자수가 약 344만 명으로 가장 많았으며, 업체수가 가장 많은 도소매업은 종사자수가 약 318만 명으로 두 번째였다. 다음으로 숙박및음식점업 232만, 보건복지서비스업 156만, 건설업 138만, 교육서비스업 135만의 순서로 나타나 업체수와는 확연한 차이가 있음을 알 수 있다.

그런데 1~29인 규모 사업장 종사자수는 도소매업, 숙박및음식점업, 제

조업, 보건 및 사회복지서비스업의 순서로 나타났다. 도소매업 및 숙박음식점업은 과거부터 영세사업장이 다수인 것으로 알려졌으나 최근 종사자수가 빠르게 증가하고 있는 보건 및 사회복지서비스업의 경우에도 1~29인 규모의 종사자수가 조만간 100만을 넘을 것으로 예상된다.

반면 300인 이상 사업장 종사자수는 제조업 45.6만명, 사업시설관리사업지원및임대서비스 42.3만명, 공공행정, 국방, 사회보장 행정 30.5만명, 건설업 25.1만명의 순서로 나타나고 있으며, 사업시설관리 부문은 300인 이상 사업체 종사자수도 빠르게 증가하고 있을 것으로 짐작된다.

〈표 3-5〉 업종별 종사자규모별 종사자수 현황

사업체수	1~29인	30~299인	300인이상	합계
농림어업	10,649	7,139	324	18,112
광업	4,580	1,643	1,457	7,680
제조업	1,758,198	1,229,645	456,961	3,444,804
전기·가스·증기 및 공기조절공급업	2,370	6,038	8,135	16,543
수도·하수·폐기물·처리·원료·재생업	27,529	19,789	765	48,083
건설업	721,530	409,538	250,858	1,381,926
도소매업	2,654,174	433,063	97,005	3,184,242
운수 및 창고업	590,829	399,408	89,030	1,079,267
숙박 및 음식점업	2,182,874	111,261	23,535	2,317,670
정보통신업	165,377	203,573	117,588	486,538
금융보험업	285,328	253,536	114,834	653,698
부동산업	424,602	67,191	22,498	514,291
전문·과학·기술 서비스업	428,071	263,795	225,295	917,161
사업시설관리·지원·임대 서비스	221,790	362,662	423,850	1,008,302
공공행정, 국방, 사회보장 행정	34,085	123,855	304,711	462,651
교육 서비스업	601,120	565,684	184,400	1,351,204
보건 및 사회복지 서비스업	886,029	520,506	157,355	1,563,890
예술, 스포츠, 여가 서비스업	290,354	93,082	27,583	411,019
협회, 단체, 수리 및 기타 서비스업	776,192	93,436	4,995	874,623
합계	12,065,681	5,164,844	2,511,179	19,741,704

## 2) 통계청 <경제활동인구조사> 부가조사(2019년 8월)

앞서 언급한 바와 같이 두 번째 공식 통계는 통계청의 경제활동인구조사 부가조사 자료를 활용하여 작은 사업장 노동자들의 기본적인 현황을 살펴보고자 한다. <경제활동인구조사>를 매년 8월에 고용형태를 파악할 수 있고, 몇 가지 추가 문항들을 조사하는 부가조사를 진행하는데, 경제활동인구조사 원자료(raw data)를 제공받으면 온라인 통계청 정보제공 사이트(www.kosis.kr)에서와 달리 응답한 임금노동자들의 사업체 규모에 대한 정보를 확인할 수 있어서<sup>3)</sup> 이를 활용하였다.

### (1) 작은 사업장 노동자들의 인구사회학적인 특성

먼저 2019년 8월 경향 부가조사에서 확인한 기업규모별 임금노동자수를 확인한 결과 전체 임금노동자 20,558,954명 중에서 작은 사업장 노동자는 12,012,208명으로 전체 임금노동자의 58% 정도 수준이었다. 앞서 <사업체조사>에서 확인한 종사자수 기준으로 작은 사업장 종사자수가 전체의 61% 수준보다는 다소 비율이 낮는데, 작은 사업장에는 임금노동자 뿐 아니라 1인 자영업자들이 많기 때문에 임금노동자수 비중은 58.4%로 다소 낮은 것으로 추정된다.

---

3) 참고로 경향 조사에서 사업체 규모는 5인 미만, 5~9인, 10~29인, 30~99인, 100~299인, 300인 이상. 이렇게 6개 객관식 보기를 통해서 파악하고 있다.

〈표 3-6〉 2019년 8월 경찰 부가조사 규모별 노동자수

규모	노동자수	퍼센트(%)
1~29인	12,012,208	58.4
30~299인	5,885,678	28.6
300인 이상	2,661,068	12.9
합계	20,558,954	100

다음으로 성별, 학력별 현황을 확인한 결과 기업규모가 큰 대기업일수록 여성 비율이 낮은 것으로 나타나 앞서 사업체 규모와 비슷한 분포를 보이고 있었으며, 작은 사업장은 상대적으로 여성 비율이 높았다. 그리고 학력별 분포에서는 작은 사업장에는 중졸이하의 비중이 15.8%로 상대적으로 높았고, 초대졸 이상의 비율은 42.3%로 상대적으로 낮게 나타나고 있었다.

〈표 3-7〉 경찰 부가조사의 규모별 성별 및 학력별 현황

	성별		학력별			전체
	남자	여자	중졸이하	고졸	초대졸 이상	
1~29인	6,175,615	5,836,593	1,897,310	5,024,357	5,090,541	12,012,208
	51.4%	48.6%	15.8%	41.8%	42.3%	100.0%
30~299인	3,352,266	2,533,413	454,492	1,940,057	3,491,129	5,885,679
	57.0%	43.0%	7.7%	33.0%	59.2%	100.0%
300인 이상	1,867,786	793,282	55,295	583,830	2,021,943	2,661,068
	70.2%	29.8%	2.0%	21.9%	75.9%	100.0%
합계	11,395,667	9,163,288	2,407,097	7,548,244	10,603,613	20,558,955
	55.4%	44.6%	11.7%	36.7%	51.6%	100.0%

연령대별 분포를 확인한 결과 작은 사업장에는 50대와 60세 이상 고령자 비율이 상대적으로 높은 편으로 확인되었다. 반면 20세 이하의 비율도 19.1%로 다른 규모에 비해서 상대적으로 높게 나타나고 있었다.

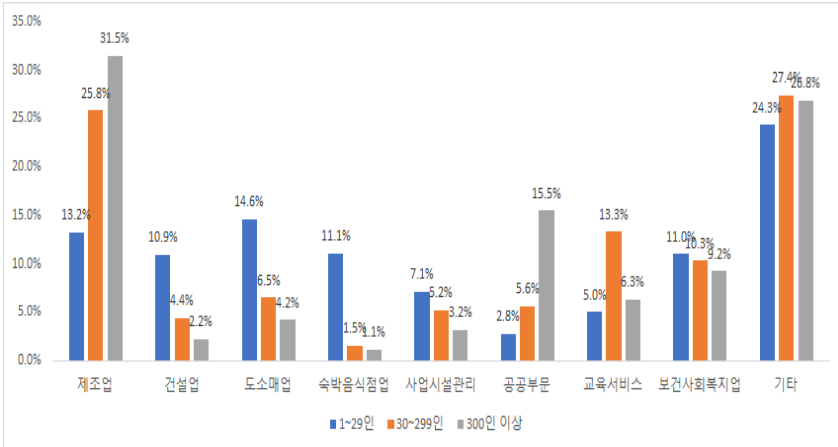
앞서 학력별 분포에서 작은 사업장에 중졸 이하 비율이 상대적으로 높았는데, 이는 작은 사업장에서 근무하는 고령 노동자들의 영향일 것으로 짐작된다. 그 결과 작은 사업장은 20대와 60세 이상의 청년 노동자와 고령 노동자가 함께 비중이 높고, 30~40대는 평균적인 비중보다 낮게 나타나고 있다.

〈표 3-8〉 규모별 연령대별 현황

	29세↓	30대	40대	50대	60세↑	전체
1~29인	2,350,523 19.5%	2,295,954 19.1%	2,721,545 22.7%	2,613,470 21.8%	2,030,715 16.9%	12,012,208 100.0%
30~299인	978,898 16.7%	1,470,282 25.0%	1,527,004 25.9%	1,318,632 22.4%	590,863 10.0%	5,885,679 100.0%
300인 이상	419,431 15.7%	924,460 34.8%	730,024 27.4%	502,730 18.9%	84,423 3.1%	2,661,068 100.0%
합계	3,748,852 18.2%	4,690,696 22.8%	4,978,573 24.2%	4,434,832 21.6%	2,706,001 13.2%	20,558,955 100.0%

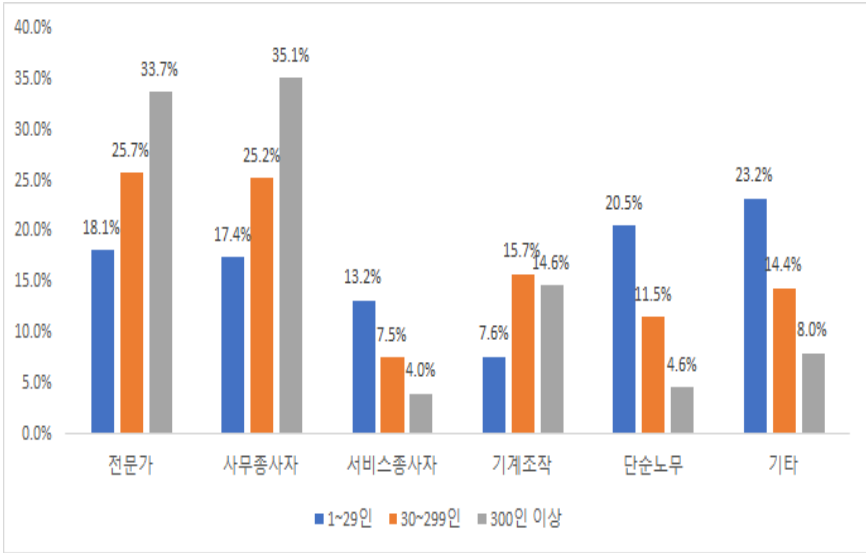
다음으로 업종별 분포를 확인한 결과 작은 사업장 노동자들은 도소매업 14.6%, 제조업 13.2%, 건설업 10.9%, 숙박및음식업 11.1%, 보건및 사회복지서비스업 11.0% 등의 순서로 높게 나타났다. 이는 전체 노동자들의 업종별 분포와는 다소 차이가 있는데, 제조업과 도소매업의 순서가 바뀌어 나타나고 있다. 반면 300인 이상 대기업에서 근무하는 노동자들은 제조업, 공공부문, 보건 및 사회복지 서비스업 등에서 비중이 상대적으로 높았고, 도소매업이나 숙박음식점업에서 일하는 노동자 비중은 매우 낮게 나타나고 있었다. 이러한 점에서 도소매업과 숙박음식점업의 작은 사업장 비중은 높고, 근무환경은 상대적으로 열악하고, 제조업이나 공공부문은 작은 사업장 비중이 낮고, 근무환경은 상대적으로 양호하다는 기존의 인식을 재확인할 수 있다.

[그림 3-9] 규모별 주요 업종별 비율 현황



직업별로 확인한 결과는 업종별 분포가 어느 정도 반영된 것이라고 볼 수 있을텐데, 작은 사업장 노동자들은 단순노무 종사자 비율이 20.5%로 상대적으로 가장 높게 나타나, 서비스업의 단순노무 종사자가 많을 것으로 추정된다. 반면 300인 이상 대기업에서 일하는 노동자들의 경우에는 사무종사자 35.1% 전문가 33.7%로 비중이 높게 나타나 차이를 보이고 있다. 아울러 장치, 기계조작, 조립 종사자도 14.6%인데, 대기업의 생산직 정규직 노동자들이 여기에 해당된다고 할 수 있을 것이다.

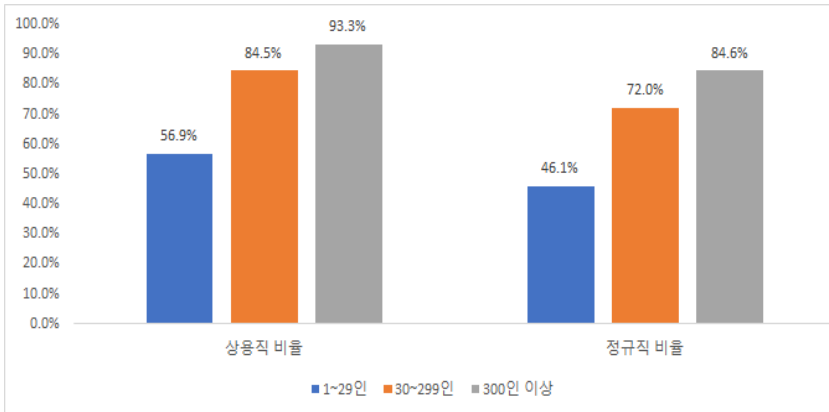
[그림 3-10] 규모별 주요 직종별 비율 현황



다음으로 규모별로 종사상지위와 고용형태를 살펴보았는데, 고용 특성과 관련해서는 규모가 클수록 상용직과 비정규직 비율이 일관되게 높게 나타나고 있었다. 작은 사업장의 상용직 비율은 56.9%인 반면, 300인 이상 사업장의 상용직은 93.3%로 나타나고 있었다. 고용형태에서도 작은 사업장의 정규직 비율은 46.1%인 반면, 300인 이상 대기업 노동자들은 84.6%가 정규직인 것으로 나타나 기업규모별로 고용형태의 차이가 뚜렷하게 나타나고 있음을 확인할 수 있다.



[그림 3-11] 규모별 상용직 및 정규직 비율 현황



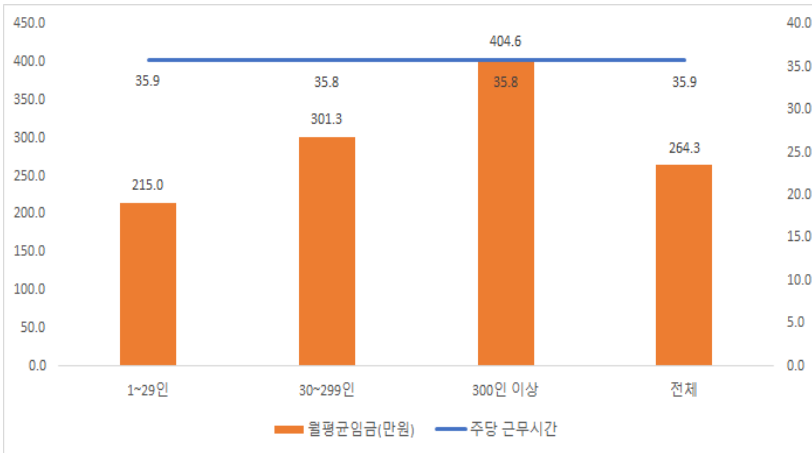
\* 정규직 비율은 한국비정규노동센터의 분류기준에 따라서 계산

## (2) 작은 사업장 노동자들의 제반 근무환경 특성

경찰 부가조사 자료에서는 임금(조사시점 3개월 평균임금) 및 주당 노동시간과 몇 가지 복지제도 및 노동조합 가입 여부 등을 확인할 수 있다. 이 부분에서는 기업규모별 제반 근무환경의 특성을 살펴보고자 한다.

먼저 규모별로 월평균 임금과 주당 노동시간을 확인했는데, 규모별로 주당 노동시간은 거의 차이가 없이 주당 36시간 정도 근무를 하고 있었다. 이는 2004년 이후 기업규모별로 주 40시간 근무제가 적용되면서 최근에는 규모에 따라서 노동시간의 차이는 나타나지 않음을 확인할 수 있다. 반면 월평균임금은 기업규모별로 여전히 큰 차이를 보이고 있었다. 2019년 경찰 부가조사에서 작은 사업장 노동자들은 월평균 215만원, 중규모 사업장 노동자들은 301.3만원, 대기업 노동자들은 404.6만원으로 기업규모별 차이가 두드러지게 나타나고 있었다. 노동시간의 차이가 없다는 점을 고려할 때 기업규모별로 작은 사업장과 대기업의 임금격차는 월 190만원에 육박하고 있었다.

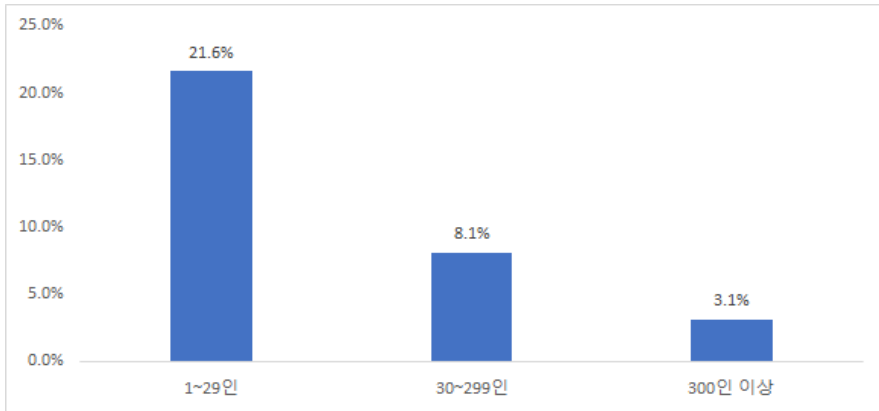
[그림 3-12] 규모별 월평균임금 및 주당노동시간



2010년대 이후 시간제로 근무하고 있는 노동자수가 계속 증가하여 최근에는 단시간 노동자들이 200만을 넘어 전체 임금노동자의 10% 이상을 차지하고 있다. 이와 같은 상황에서 규모별 전일제-시간제 근무 여부를 살펴보았다. 30인 미만 작은 사업장에서 시간제로 일한다고 응답한 노동자 비율은 21.6%로 노동자 5명 중 1명은 시간제로 근무를 하고 있었다. 반면 300인 이상 대기업 노동자들 중에서 시간제 노동자는 3.1%에 불과한 것으로 나타나 규모별로 전일제-시간제의 차이가 크게 나타나고 있음을 확인할 수 있다<sup>4)</sup>.

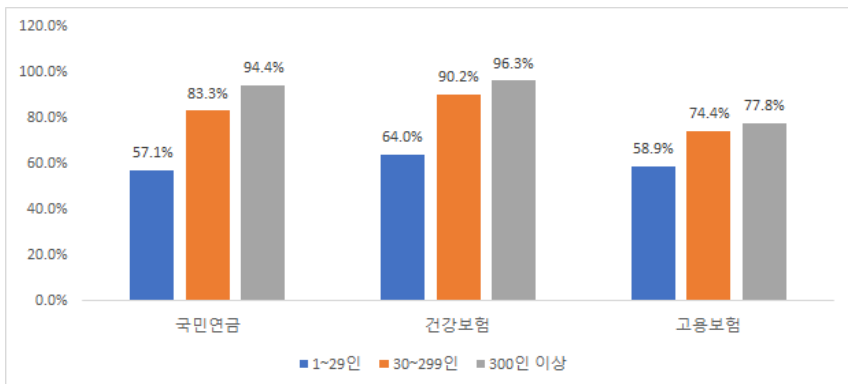
4) 이와 같은 작은 사업장 노동자들의 시간제 비율이 상대적으로 높은 결과를 보면, 전일제로 근무하는 노동자들만 뽑아서 주당 노동시간을 비교하면 작은 사업장 노동자들은 대기업 노동자들보다 여전히 장시간 노동을 하고 있을 것으로 추정된다.

[그림 3-13] 규모별 시간제라고 응답한 비율 현황



경찰 부가조사에서는 4대보험 중에서 임금노동자의 자기부담금이 있는 국민연금, 건강보험, 고용보험의 직장가입 여부를 질문하고 있다. 이를 규모별로 구분해서 살펴본 결과 규모가 큰 사업장에서 근무하는 노동자일수록 국민연금, 건강보험, 고용보험 모두 일관되게 가입률이 높게 나타나고 있었다. 작은 사업장 노동자들은 4대보험 직장 가입률이 57~64% 수준으로, 90%를 넘는 대기업 노동자들의 4대 보험 가입률과 확연한 차이를 보이고 있었다.

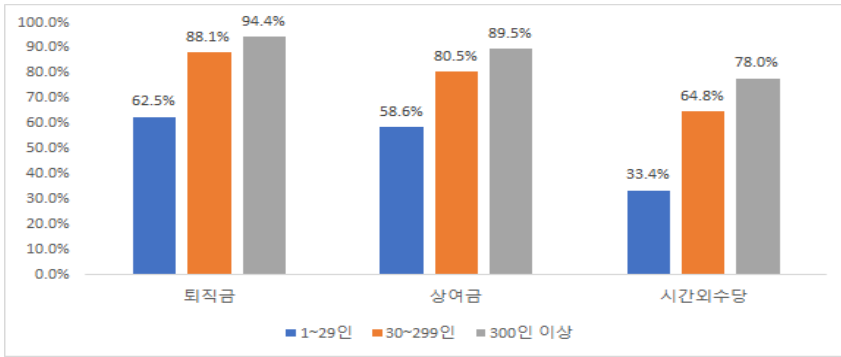
[그림 3-14] 규모별 4대 보험 적용 비율 현황



\* 국민연금과 건강보험은 직장가입자, 고용보험은 적용대상 비율임.

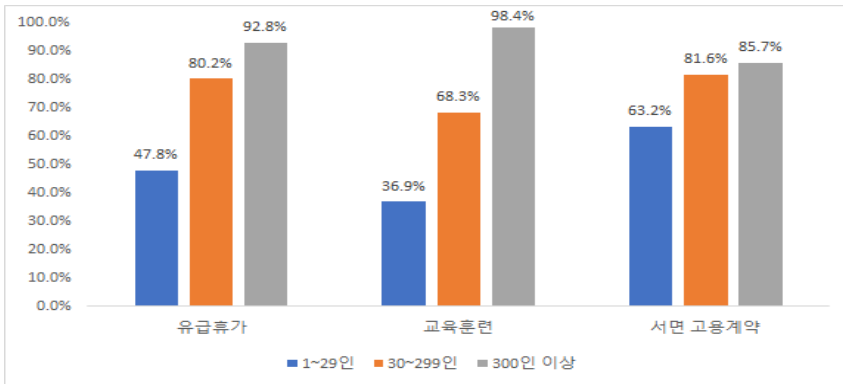
아울러 기본적인 기업복지혜택으로 퇴직금, 상여금, 시간외수당 적용 여부도 파악하고 있는데, 퇴직금, 상여금, 시간외수당 모두 일관되게 기업규모가 클수록 적용받는 노동자비율이 높게 나타나고 있었다.

[그림 3-15] 규모별 퇴직금, 상여금, 시간외수당 적용 비율 현황



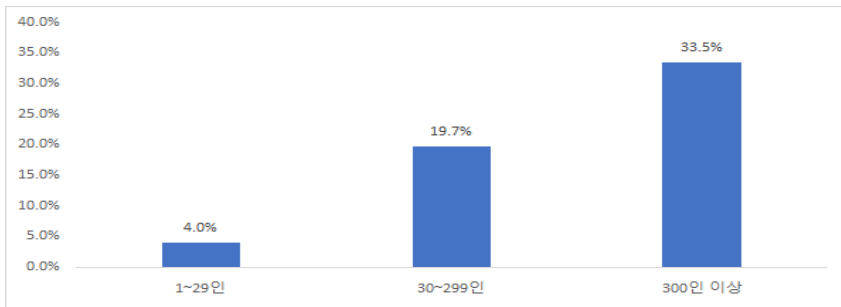
아울러 유급휴가 적용, 교육훈련, 서면 고용계약서 작성 등에 대해서도 규모별로 구분해서 확인한 결과 대기업이 한결같이 높게 나타나고 있다. 다만 몇 년 전부터 서면 근로계약서 작성 관행이 확산되면서 작은 사업장 노동자들도 서면 고용계약서 작성은 63.2%로 상대적으로 높게 나타나고 있다.

[그림 3-16] 규모별 유급휴가, 교육훈련(연간), 서면 고용계약 적용 비율



마지막으로 노조가입률을 확인한 결과 작은 사업장 노동자들의 노조조합원 비율은 4.0%에 불과했으나, 중규모 사업장 노동자들은 19.7%, 300인 이상 대기업 노동자들은 33.5%로 나타나 작은 사업장 노동자들에게 노동조합은 여전히 멀리 있음을 확인할 수 있다.

[그림 3-17] 규모별 노조가입률 현황



## 2. 작은 사업장 노동자 실태 : 민주노총의 2020년 설문조사 결과 검토

민주노총에서는 전략조직화 사업의 일환으로 30인 미만 작은 사업장 노동자들을 대상으로 사업장 내 근무 조건 및 애로사항 전반에 대한 현황을 파악하여 이에 맞는 지원 방안을 모색하기 위해서 2020년 4월 2일 ~ 8일 기간 동안 전문 설문조사 업체 엠브레인(<https://www.embrain.com>)에 의뢰하여 전국의 30인 미만 사업장 노동자 1,000명을 대상으로 설문조사를 진행하였다. 설문조사에서는 업종은 경제활동인구조사에서 임금노동자들의 7대 다수 업종 비율을 할당하였고, 지역은 인구수에 따라서 비례할당을 하였다. 작은 사업장 노동자들의 전반적인 실태는 수도권·강원, 충청·세종, 경상, 전라·제주 4개 권역별로 주요 결과들을 살펴보고자 한다.

먼저 2020년 4월 설문조사에서 응답한 1,000명 노동자들의 성별 분포

는 남성보다 여성이 조금 더 많았다. 지역별로 충청세종과 경상은 남성이 조금 많았으나 수도권강원과 전라제주에서 여성의 비율이 조금 더 높았다. 연령대별로는 30대가 35.9%, 40대가 33.5%로 70% 가까이 차지하고 있었으며, 50대 이상은 12.1%로 응답자의 비율이 상대적으로 낮았다<sup>5)</sup>.

〈표 3-9〉 지역별 응답자들의 성별 및 연령별 분포

	성별		연령별				전체
	남자	여자	20대↓	30대	40대	50대↑	
수도권 강원	249	282	90	190	182	69	531
	46.9%	53.1%	16.9%	35.8%	34.3%	13.0%	100.0%
충청세종	56	49	16	34	42	13	105
	53.3%	46.7%	15.2%	32.4%	40.0%	12.4%	100.0%
경상	129	123	44	99	78	31	252
	51.2%	48.8%	17.5%	39.3%	31.0%	12.3%	100.0%
전라제주	54	58	35	36	33	8	112
	48.2%	51.8%	31.3%	32.1%	29.5%	7.1%	100.0%
합계	488	512	185	359	335	121	1,000
	48.8%	51.2%	18.5%	35.9%	33.5%	12.1%	100.0%

응답자들의 고용형태별 현황에서는 정규직이 80.1%로 가장 많았으며, 기간제 및 임시일용직 노동자들은 15.7%, 파견 용역직이 1.3%, 사내하청 업체 소속이 1.1%, 특수고용 노동자들이 1.8%로 나타났다. 이는 앞서 경찰 부가조사에서 확인한 작은 사업장의 정규직 비율과는 크게 차이가 나고 있다. 그 원인으로서는 파견용역업체나 사내하청업체의 정규직은 사용자가 2명 이상이라는 점에서 간접고용 비정규직인데, 파견·용역·사내하청 업체에서 정규직이라고 부르는 이유로 본인이 비정규직임에도 불구하고 정규직이라고 응답했을 가능성들이 있다. 하지만 파견·용역·사내하청 업체가 원청이나 직영과 계약을 갱신하지 못하는 경우에 일을 그만둘 수 있다는 점에서 비정규직이라는 점은 분명하다<sup>6)</sup>.

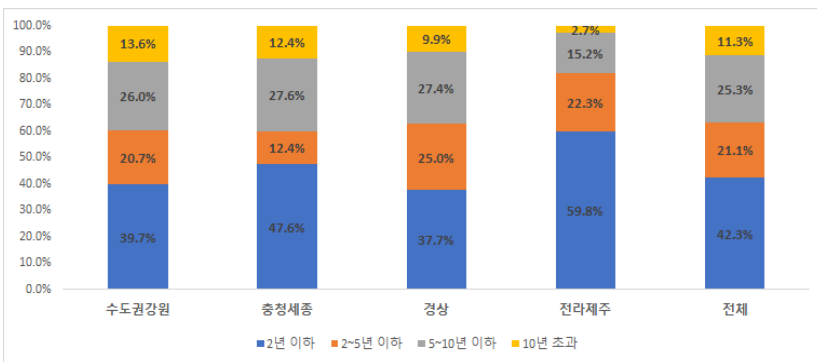
- 5) 이번 설문조사가 엠브레인의 온라인 패널들을 대상으로 진행했다는 점에서 고령노동자들의 응답율이 실제 작은 사업장 고령노동자 비중보다 다소 낮은 것으로 짐작된다.
- 6) 아울러 정규직이라고 인식하고 일을 하기 때문에 뒷 부문에서 계속근무가 가능하다고

〈표 3-10〉 지역별 응답자들의 고용형태별 현황

	정규직	기간제/임시일용	파견·용역직	사내하청 노동자	특수고용 노동자	전체
수도권 강원	445 83.8%	62 11.7%	10 1.9%	5 0.9%	9 1.7%	531 100.0%
충청세종	78 74.3%	19 18.1%	0 0.0%	5 4.8%	3 2.9%	105 100.0%
경상	199 79.0%	44 17.5%	3 1.2%	1 0.4%	5 2.0%	252 100.0%
전라제주	79 70.5%	32 28.6%	0 0.0%	0 0.0%	1 0.9%	112 100.0%
합계	801 80.1%	157 15.7%	13 1.3%	11 1.1%	18 1.8%	1,000 100.0%

다음으로 작은 사업장 노동자들의 현재 직장 근무기간별 분포를 확인한 결과 전체적으로는 2년 이하인 노동자들이 42.3%로 가장 많았으며, 다음으로 5~10년 이하가 25.3%, 2~5년 이하가 21.1%, 그리고 10년 초과가 11.3%로 가장 적었다. 한국 노동자들의 평균 근무기간이 5~6년 정도임을 고려할 때 작은 사업장 노동자들은 2년 미만 노동자들이 상대적으로 많은 것으로 짐작된다.

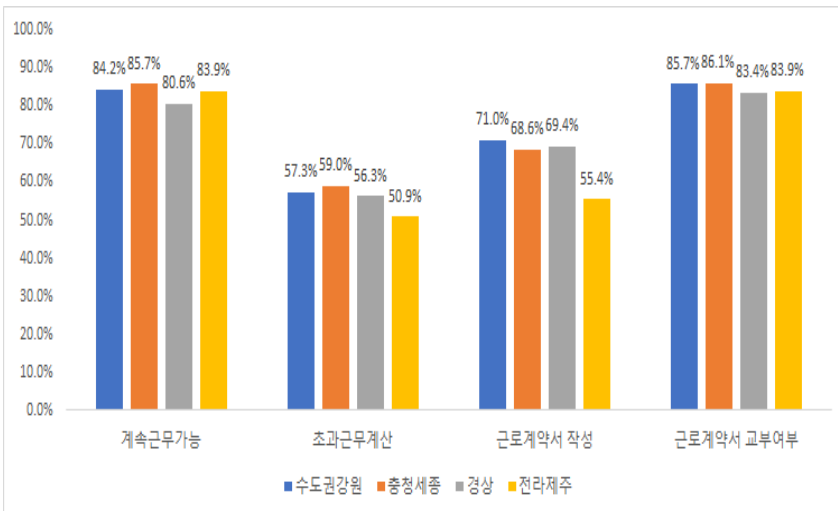
[그림 3-18] 지역별 응답자들의 현재 직장 근무기간 분포



생각하는 비율이 높은 점도 있을 것으로 추정된다. 그리고 뒤에서 4대보험 가입율이 매우 높는데, 이처럼 4대보험에 가입한 상태에서는 정규직이라고 생각할 개연성이 있다.

다음으로 본인의 그만두지만 않는다면 계속 근무가 가능하다고 응답한 작은 사업장 노동자들은 80%를 상회하는 것으로 나타나 일단 본인들은 계속 근무가 가능하다고 생각하는 노동자들이 5명 중 4명이었다. 하지만 임의적인 해고가 남발되는 작은 사업장에서 본인의 생각대로 계속 근무가 가능할 지는 다소 회의적이라고 할 수 있다. 초과근무에 대해서는 정확하게 계산할 수 있는지를 질문한 결과 50%대 중반 정도만 가능한 것으로 나타나고 있고, 충청세종이 다소 높게 나타났다. 근로계약서 작성여부는 60% 후반으로 앞서 경찰 부가조사와 비슷하거나 조금 높게 나타나고 있었다. 다만 전라제주 지역에서 근로계약서 작성이 조금 낮은 편이었다. 하지만 뒷 부분의 면접조사에서는 근로계약서 작성비율은 다소 낮을 것으로 짐작된다. 다음으로 근로계약서 서면작성을 한 경우에는 80% 이상이 근로계약서 1부를 교부받고 있었다.

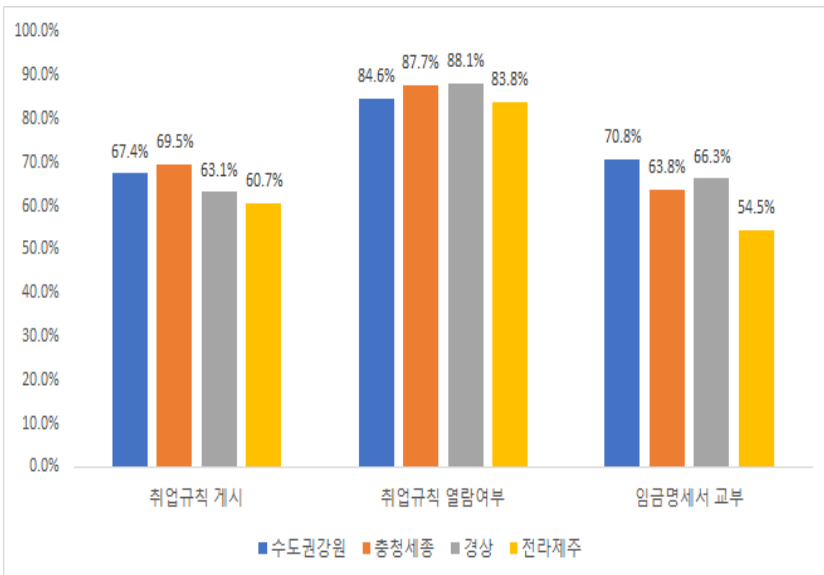
[그림 3-19] 지역별 응답자들의 계속 근무기대 및 계약관련





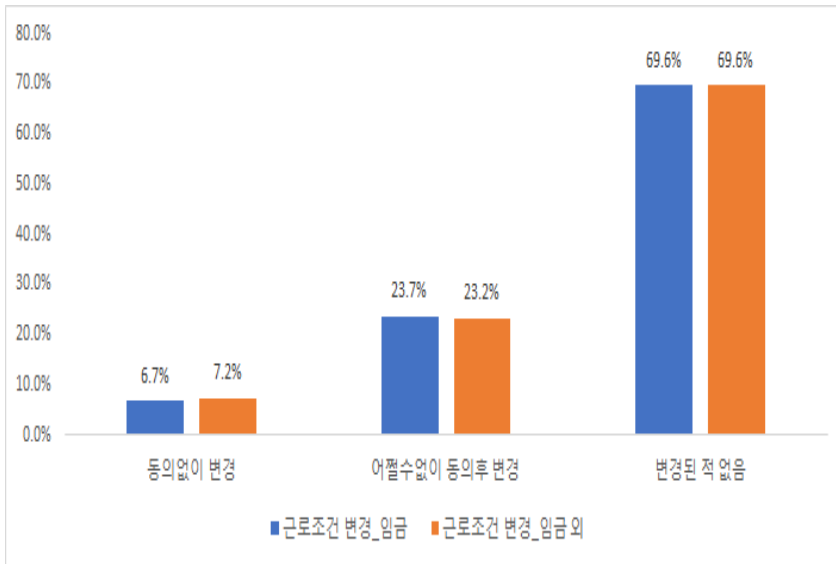
다음으로 근로기준법에서 보장된 취업규칙 게시, 열람, 그리고 임금명세서 교부 여부에 대해서 이번 설문조사에서 확인을 했는데, 취업규칙 게시는 65.8%가 게시한다고 응답하고 있으며, 열람 가능한 경우는 85.7%로 나타나 취업규칙 관련 근로기준법은 작은 사업장에서도 비교적 준수하고 있음을 확인할 수 있었다. 임금명세서는 교부받는 비율은 67.1%였는데, 지역별로 다소 차이가 나타나고 있었다. 서울강원은 70.8%가 교부받고 있었지만 전라제주는 54.5%만 임금명세서를 교부받았다.

[그림 3-20] 지역별 응답자들의 근로기준법 준수 여부



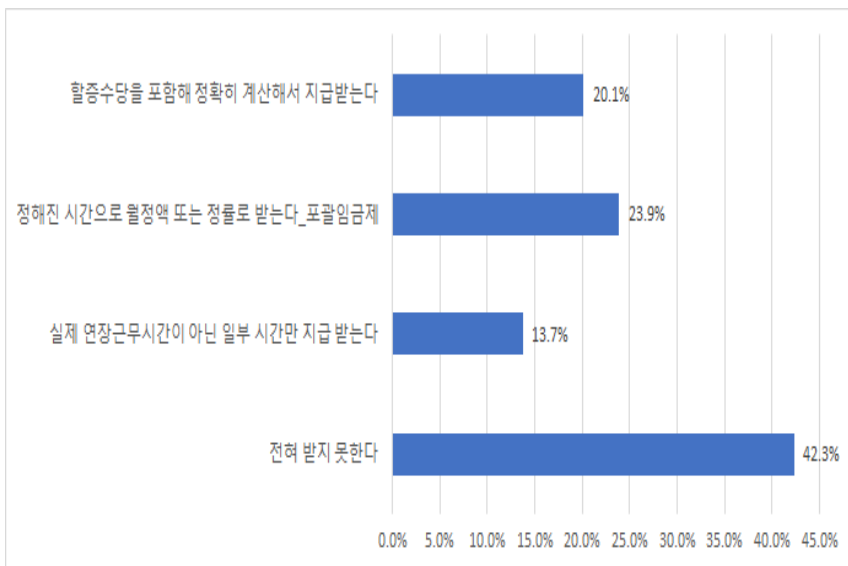
다음으로 노동조건 변경 시 본인 동의여부를 임금 및 임금 이외로 구분해서 질문을 했는데, 전혀 동의 없이 변경했다는 응답은 약 7% 수준이었으며, 동의가 비자발적으로 이루어진 채로 변경되었다는 응답이 약 23%였다. 그리고 노동조건이 변경이 없었다는 응답한 노동자들은 약 69.6%로 나타났다. 약 70%의 노동자들은 회사 생활을 하면서 노동조건이 변경을 경험한 적이 없었지만, 30%의 노동자들은 노동조건이 변경을 비자발적으로 경험했다고 할 수 있다.

[그림 3-21] 응답자들의 노동조건 변경 시 동의여부



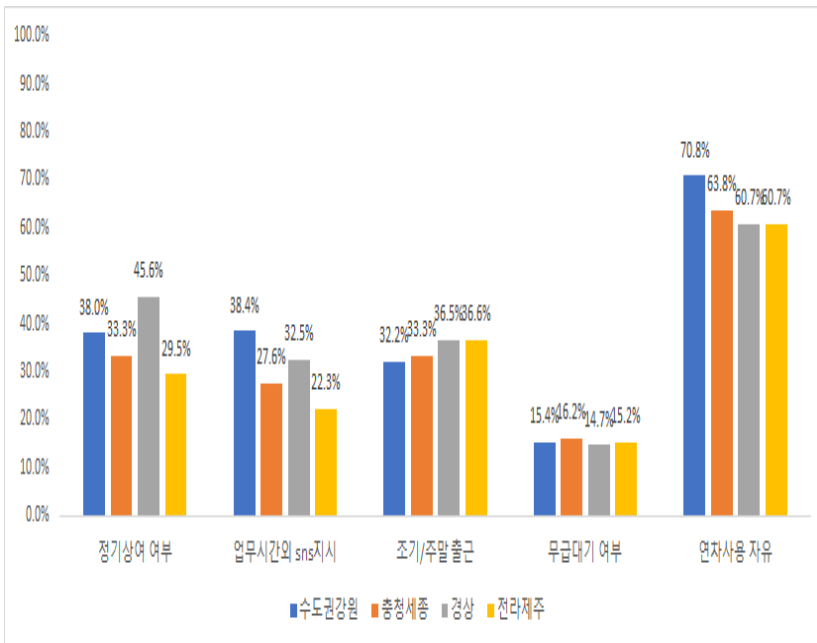
다음으로 응답자들에게 초과근무수당을 어떻게 받고 있는가를 질문했는데, 작은 사업장 노동자들 중에서 정확히 계산해서 초과근무수당을 지급받는 비율은 20.1%에 불과하였다. 소위 포괄임금제로 초과수당 받는 노동자들은 23.9%였으며, 초과근무에 대해서 전혀 수당을 받지 못하는 노동자들도 42.3%로 나타나 작은 사업장 노동자들의 초과근무에 대해서는 정당하게 대우받지 못하는 경우가 빈번하였다. 이는 작은 사업장 노동자들이 체계적으로 관리를 받지 못하고 주먹구구식 회사운영에 노출되고 있을 것으로 짐작된다.

[그림 3-22] 응답자들의 초과근무수당 처리 여부



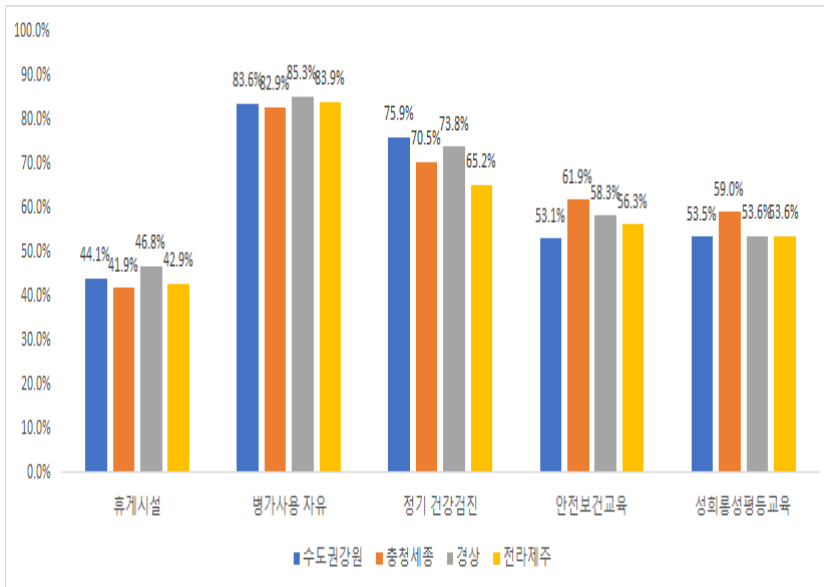
다음으로 작은 사업장 노동자들에게 일상적인 회사생활을 살펴보기 위해서 10가지 항목에 대해서 적용을 받는지 여부를 단답형으로 질문을 했다. 정기 상여는 38.5%만 받고 있어서 매우 낮았는데, 경상지역이 상대적으로 다소 높았다. 업무시간외 SNS 지시는 34.0%가 있었고, 조기/주말 출근이 33.9%였으며, 1시간 이상 무급 대기시간이 있다는 응답은 15.3%로 비교적 낮았다. 반면 연차휴가 자유로운 사용은 66.4%로 비교적 높았으며, 수도권강원은 70.8%가 연차휴가를 자유롭게 사용하고 있었다.

[그림 3-23] 지역별 응답자들의 회사생활 1



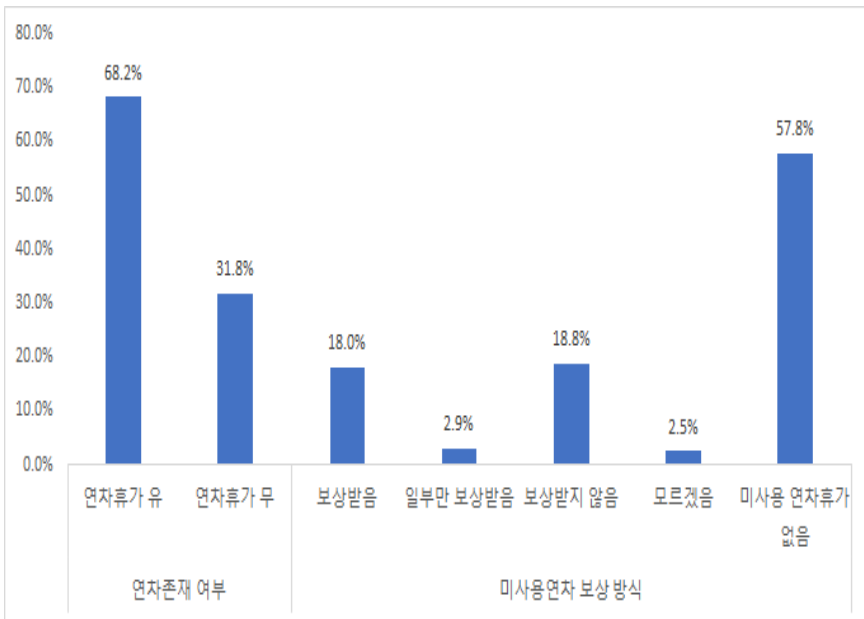
작은 사업장 노동자들 중 휴게시설 있다는 응답은 평균 44.4%로 노동자들이 적절하게 휴식을 취할 수 있는 권리를 충분히 누리지는 못하고 있었다. 아플 때 병가사용 자유는 84.0%로 비교적 높았으며, 정기 건강검진은 73.6%, 정기적인 안전보건교육은 55.7%로 나타나 안전하고 건강하게 일할 권리는 중간 정도 수준이라고 할 수 있을 것이다. 정기적인 성희롱·성평등 교육은 54.1%로 나타났다.

[그림 3-24] 지역별 응답자들의 회사생활 2



작은 사업장 노동자들의 장시간노동 문제는 앞서 주당 노동시간에서도 확인할 수 있듯이 점차 개선되고 있다. 하지만 연차휴가의 활용은 여전히 부진하면서 노동자들이 적당히 쉬거나, 개인적인(가정 일 포함) 업무들을 처리할 시간을 확보하는 것이 필요할 것이다. 연차휴가가 존재하는가에 대한 질문에 대해서는 연차휴가가 있다는 응답이 68.2%였으며, 연차휴가가 전혀 없다는 응답도 31.8%였다. 그리고 실제 연차휴가 소진 여부도 중요한데, 평균 9.4일의 연차휴가를 소진하고, 미사용 연차휴가는 평균 2.8일이었다. 그리고 미사용 연차휴가에 대해서는 금전적으로 보상받는다라는 응답은 18.0%, 보상받지 못하는 비율은 18.8%로 비슷하게 나타나고 있었다.

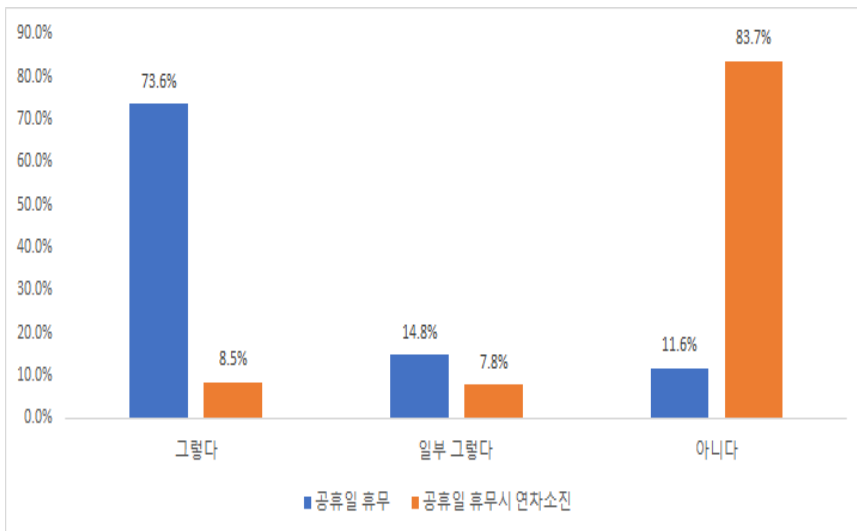
[그림 3-25] 응답자들의 연차휴가 존재여부와 미사용시 보상방법



\* 연차휴가 있다는 응답자들의 연차사용은 평균 9.4일, 미사용은 2.8일

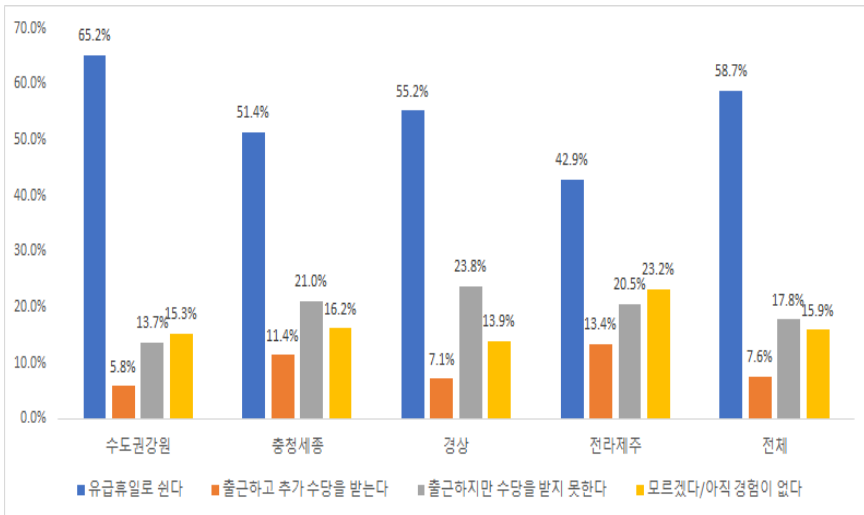
과거 작은 사업장 노동자들은 (비법정) 공휴일에 쉬지 못하고 일을 하거나, 설령 쉬게 하는 경우에는 자신의 연차휴가를 소진하게 하는 경우들이 빈번하였다. 이를 확인하기 위해서 질문을 했는데, 공휴일 휴무에는 73.6%가 쉬고 있다고 응답했으며, 공휴일에 쉬더라도 연차휴가를 소진하지 않는다는 응답이 83.7%로 나타나 작은 사업장 노동자들에게도 과거 보다는 공휴일 휴무는 다소 개선되었다고 할 수 있을 것이다. 하지만 여전히 공휴일에 쉬지 못하거나, 쉬더라도 연차휴가를 소진하는 노동자들이 여전히 존재하고 있다는 점에서 문제제기를 할 필요가 있다. 작은 사업장 노동자들도 모두 차별 없이 공휴일을 온전하게 쉴 수 있도록 할 필요가 있다.

[그림 3-26] 응답자들의 공휴일 휴무 여부와 개인연차 소진 여부



공휴일에 이어 5.1.노동절(메이데이) 유급휴일 여부를 질문했는데, 유급 휴일로 선다는 응답은 58.7%로 나타나 노동절에 쉬는 노동자들이 앞서 공휴일에 쉬는 노동자들보다 그 비율이 낮았다. 지역별로 다소 차이가 있었는데, 수도권강원은 65.2%로 상대적으로 높았고, 전라제주는 42.9%로 노동절에 유급으로 쉬는 노동자 비율이 다소 낮았다.

[그림 3-27] 지역별 응답자들의 노동절 유급휴일 여부

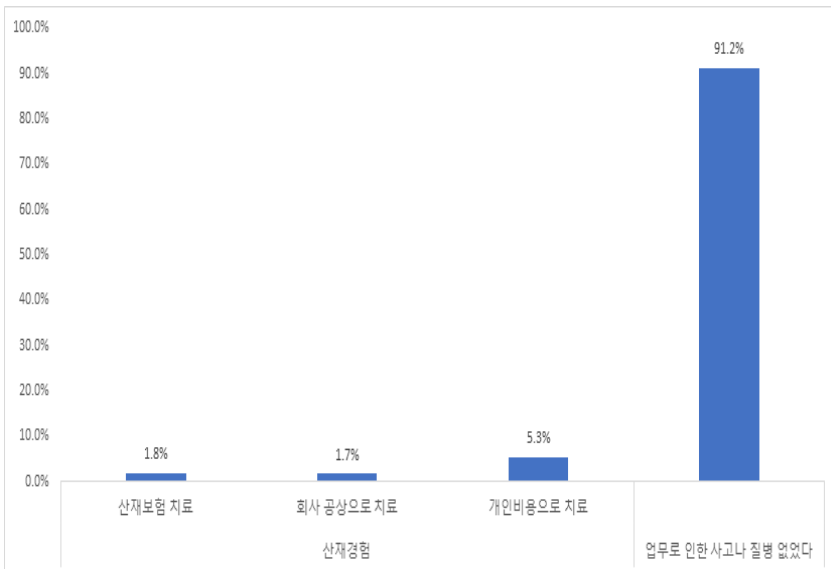


노동자들은 일을 하는 도중에 원치 않는 사고로 부상을 입을 수도 있고, 원치 않는 질병을 경험할 수도 있다. 업무로 인해서 부상이나 질병의 피해를 입은 경우에는 적절하고 충분하게 치료를 받고 보상을 받을 수 있어야 한다. 이를 위해서 국가 차원에서도 산재보험 제도를 운영하면서 사업주든 노동자든 적절한 치료와 치료받는 동안의 휴업수당, 그리고 재활치료까지도 받을 수 있도록 하고 있다. 이러한 점에서 이번 설문조사에서 작은 사업장 노동자들의 산재경험과 산재피해를 입었을 때 치료방식을 질문하였다.



우선 1천명 작은 사업장 노동자들에게 지난 1년 동안 4일 이상의 치료(공식 산재인정 기준)가 필요한 산업재해를 경험했는지를 질문했는데, 8.8%(88명)가 4일 이상 치료가 필요한 사고나 질병을 경험했다고 응답해서 노동자들의 공식 재해율 0.5와 비교하면 매우 높게 나타나 작은 사업장 노동자들이 산업재해에 매우 취약하다는 점은 이번 설문조사에서도 확인할 수 있었다. 그리고 업무로 인한 산재를 경험한 노동자들에게 치료를 어떻게 받았는지 질문을 했는데, 산재보험으로 치료받았다는 응답은 1.8%(18명)에 불과했으며, 공상으로 치료받았다는 응답이 1.7%(17명)이었으며, 최악의 상황이라고 할 수 있는 개인비용으로 치료했다는 응답이 5.3%(53명)이었다.

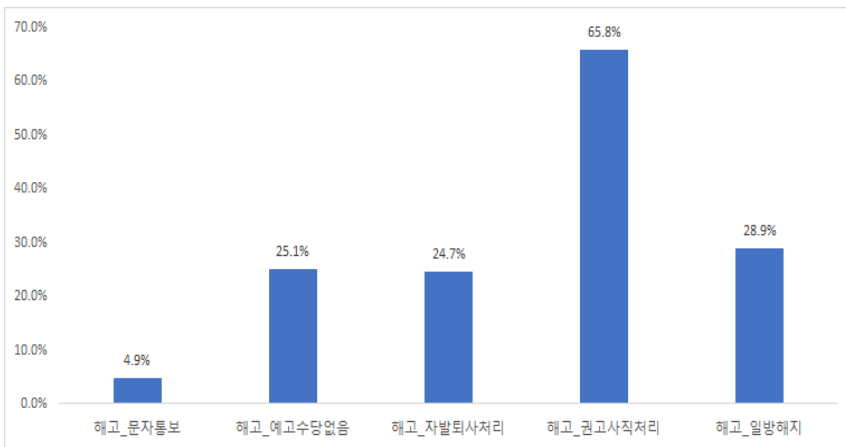
[그림 3-28] 최근 1년간 4일 이상의 산재경험 및 치료 방식



\* 이번 설문조사에서 작은 사업장 노동자들의 추정 산재경험 비율은 8.8%로 매우 높게 나타나고 있음.

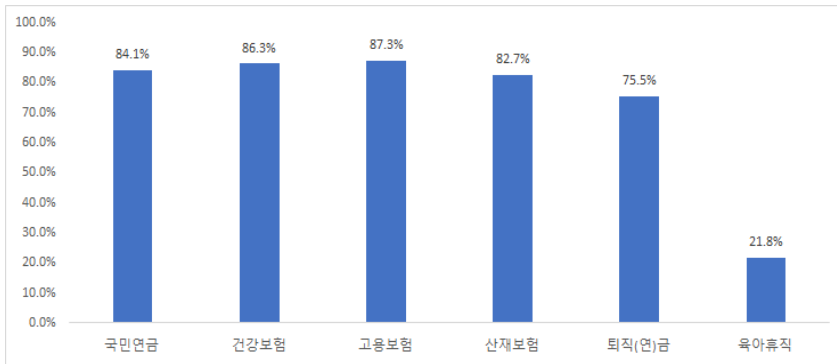
회사가 지난 1년 동안 본인을 포함해서 동료들에게 해고나 권고사직을 한 적이 있는지를 질문에 대해서 26.3%가 회사가 해고하는 것을 경험했다고 응답했다. 이러한 점에서 여전히 작은 사업장 노동자들에게 해고의 위험은 여전히 존재하고 있음을 확인할 수 있다. 263명 경험자들에게 해고를 처리하는 방식에 대해서 질문한 결과 권고사직이 65.8%로 가장 많았으며, 일방적으로 계약을 해지한 경우도 28.9%로 높게 나타났다. 다음으로 예고수당 없이 해고를 한 경우도 25.1%, 자발적 퇴사처리를 한 경우도 24.7%로 나타났으며, 별도 설명없이 문자로 해고통보를 하는 것을 목격한 경우도 4.9%로 나타났다. 작은 사업장에서는 여전히 해고의 위험이 상존하는 가운데, 법에서 정한 절차대로 해고를 하는 것이 아니라 정당하지 못한 방식으로 해고의 위험에 노출되고 있다는 점에서 해고의 위험이 작은 사업장에서 언제 진행될지 알 수 없는 상태로 일상적으로 존재하고 있다고 평가할 수 있을 것이다.

[그림 3-29] 최근 1년간 해고(권고사직) 경험자(263명)의 부당대우 경험 비율



다음으로 이번 설문조사에서도 작은 사업장 노동자들의 기본적인 복지제도 적용 비율을 확인한 결과, 국민연금, 건강보험, 고용보험, 산재보험 등의 4대 보험 가입비율은 80%를 상회하여 앞서 살펴본 경찰 부가조사보다도 더 높게 나타나고 있었다. 퇴직(연)금은 75.5%가 지급받는 것으로 나타났는데 작은 사업장 노동자들의 일반적인 현황보다는 다소 높게 나타나고 있다고 할 수 있다. 이는 앞서 이번 설문조사에 응답한 노동자들의 고용형태에서 정규직 노동자들이 다수이기 때문에 나타난 결과가 아닌가라고 추론할 수 있다<sup>7)</sup>. 한 편 육아휴직은 21.8%만 적용 받는다고 응답해서, 작은 사업장 노동자들의 출산 및 양육에 대한 노동자들의 권리는 여전히 요원하다는 점을 확인할 수 있다.

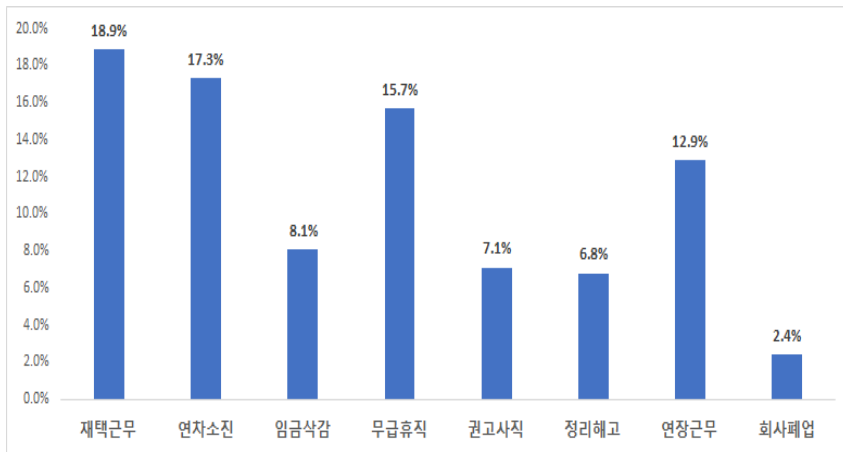
[그림 3-30] 작은 사업장 노동자들의 복지제도 적용 비율



- 7) 파견용역업체, 사내하청업체에서 근무하는 경우 이는 소위 간접고용으로 비정규직으로 분류를 해야 하는데, 이와 같은 업체에서 일을 하고 있는데도 회사에서 정규직이라고 하면서 4대 보험에 가입을 하고, 퇴직금도 적용하는 경우에는 비정규직이라고 하더라도 4대 보험 적용률이 높아질 수 있다.

2020년 2월부터 한국 사회와 전 세계에 커다란 영향을 미치고 있는 코로나19가 노동자들에게는 어떻게 영향을 미치고 있는가를 파악하기 위해서 이번 설문조사에서 8가지의 변화양상을 예상하고 이와 같은 상황 변화를 경험했는가를 질문하였다. 과거와 달리 재택근무, 연차소진, 무급휴직, 연장근무 등을 코로나19 유행 이후에 경험했다는 노동자들이 10% 이상인 것으로 나타나고 있었다. 일감 부족으로 인한 재택근무, 연차소진, 무급휴직도 있었지만, 반면 코로나19 이후 일감이 늘어나서 연장근무를 하고 있다는 응답도 12.9%가 경험하고 있었다.

[그림 3-31] 작은 사업장들의 코로나19 이후 회사생활 변화 경험



다음으로 코로나19로 인해 가장 우려하고 걱정되는 것은 무엇인가를 질문했는데, 1순위에서는 경영악화로 회사문을 닫거나 장기 무급휴업에 대한 두려움을 지적한 노동자들이 29.5%로 가장 많았으며, 다음으로 일감이 줄어서 임금삭감이 될 것 같다는 응답이 22.4%로 두 번째였다. 그리고 직장에서 감염예방 조치가 충분하지 않아서 걱정된다는 응답이

16.0%로 세 번째로 나타나 일자리 상실, 업무감소, 직장 내 감염 등 다양한 위험에 대해서 우려를 표하고 있었다. 반면 연장근무로 인해 건강 악화 우려는 2.2%에 불과하여 업무과다에 대한 우려는 매우 낮았다.

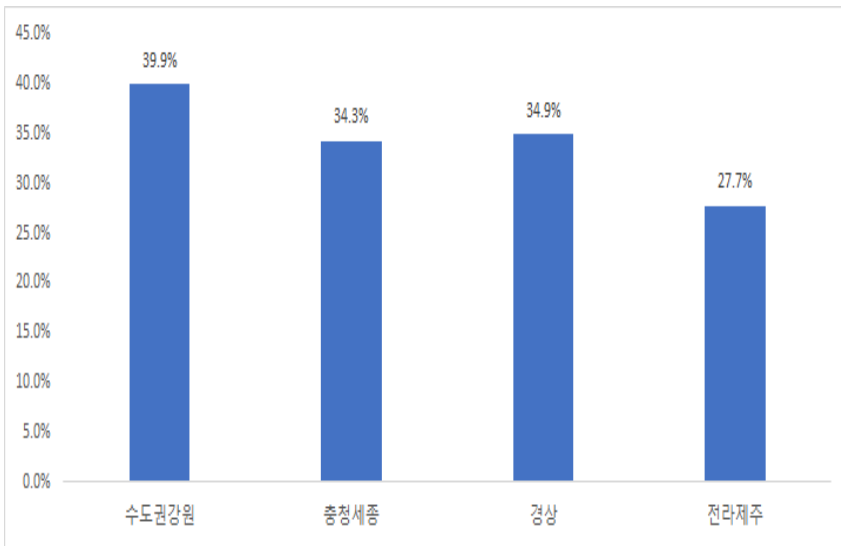
〈표 3-11〉 응답자들의 코로나19 이후 가장 걱정되는 것\_1순위

	1번	2번	3번	4번	5번	6번	7번	전체
수도권 강원	106 20.0%	93 17.5%	77 14.5%	24 4.5%	172 32.4%	10 1.9%	49 9.2%	531 100%
충청 세종	25 23.8%	11 10.5%	17 16.2%	8 7.6%	29 27.6%	2 1.9%	13 12.4%	105 100%
경상	69 27.4%	37 14.7%	30 11.9%	14 5.6%	67 26.6%	8 3.2%	27 10.7%	252 100%
전라 제주	24 21.4%	19 17.0%	19 17.0%	8 7.1%	27 24.1%	2 1.8%	13 11.6%	112 100%
전체	224 22.4%	160 16.0%	143 14.3%	54 5.4%	295 29.5%	22 2.2%	102 10.2%	1,000 100%

1. 일감이 줄어서 임금이 삭감될 것 같다
2. 직장에서 감염 예방을 위한 충분한 조치가 없어서 걱정이다
3. 증상이 있어도 출근해야 하는 상황이라 걱정이다
4. 갑자기 해고될까 봐 두렵다
5. 경영악화로 회사가 문닫거나 장기 무급휴업을 할까봐 두렵다
6. 연장근무가 급격히 늘어서 건강을 해칠 것 같다
7. 기타

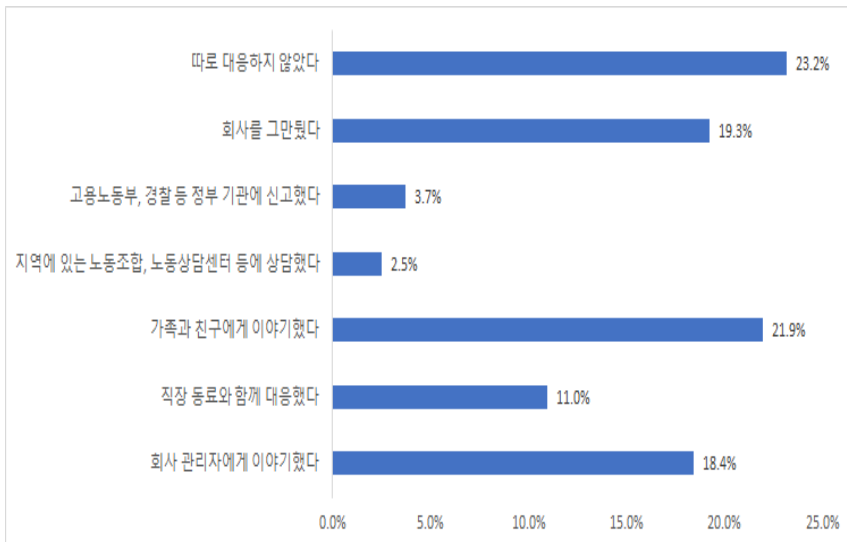
이번 설문조사에서는 최근 문제가 되고 있는 직장갑질을 작은 사업장 노동자들은 얼마나 경험하고 있는가를 질문하였다. 직장생활을 하면서 부당한 대우(직장갑질, 노동조건 악화 등)를 받은 적이 있다는 응답은 36.7%로 나타나 작은 사업장 노동자들도 불합리한 대우들에 상당수 노출되고 있음을 확인할 수 있다. 지역별로는 수도권강원에서 39.9%로 상대적으로 직장갑질 경험 비율이 상대적으로 높았고, 전라제주가 27.7%로 상대적으로 낮았다.

[그림 3-32] 작은 사업장 노동자들의 지역별 직장갑질 경험 비율



그렇다면 직장갑질을 경험한 경우에 어떻게 대응했는가에 대해서 추가로 질문을 했는데 따로 대응하지 않았다는 응답이 23.2%로 가장 많았고, 가족 친구에게 이야기했다는 응답이 21.9%, 회사를 그만뒀다가 19.3%로 나타나 1~3위 모두 무대응 또는 회피가 주를 이루고 있었다. 회사 관리자에게 얘기하거나 직장동료와 대응했다는 응답은 각각 18.4%, 11.0%로 소극적 대응이 다음으로 많았으며, 노동조합이나 상담센터에서 상담을 하거나 신고하는 적극적인 대응은 각각 2.5%, 3.7%에 불과한 것으로 나타나 작은 사업장 노동자들은 직장에서 부당한 대우를 당하고도 제대로 대응하지 못하고 있음을 확인할 수 있다.

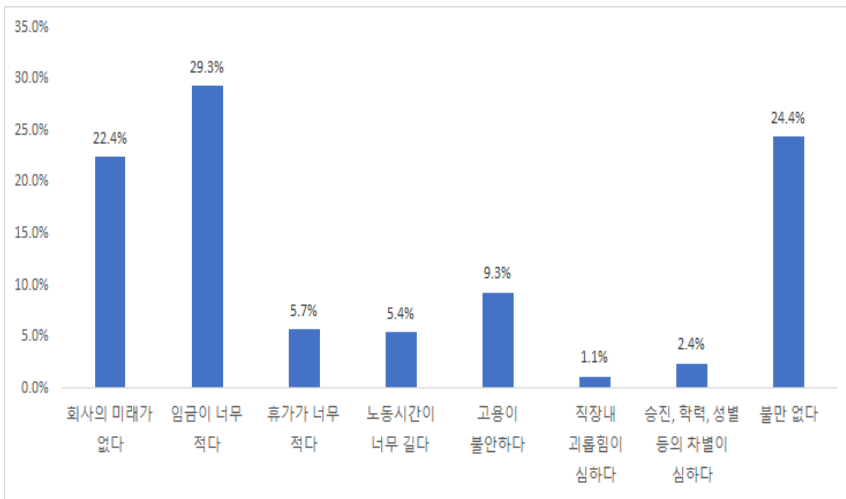
[그림 3-33] 직장갑질 경험자의 대응방식(중복응답)



앞서 현 직장근무기간에 대한 논의에서 작은 사업장 노동자들은 자주 옮겨 다니면서 한 사업장에서 오래 근무하는 비율이 상대적으로 낮다는 점을 언급했었다. 즉, 작은 사업장 노동자들은 근무하고 있는 회사에 대해서 다양한 불만들이 있기 때문에 오래 근무하지 않고 있다고 추론할 수 있다. 이러한 점에서 이번 설문조사에서는 현 직장에 대한 불만은 무엇인지를 질문하였다. 가장 많은 응답은 임금이 너무 적다가 29.3%로 가장 많았으며, 불만이 없더라 제외하면 회사의 미래가 없다는 22.4%로 두 번째로 많았다. 다음으로 고용불안, 부족한 휴가, 장시간 노동 등의 불만을 지적하고 있는 것으로 나타났다.

아울러 현 직장에 대해서 불만이 없다는 응답도 24.4%로 전체적으로 4명 중 한 명이었는데, 이와 같은 불만이 없다는 응답 또한 조심스럽게 해석할 필요가 있다. 불만이 없다는 것은 곧 만족한다는 것일 수도 있지만, 애초에 작은 사업장인 회사에 대해서 별로 기대하는 바가 없기 때문에 딱히 불만이 없다고 응답을 할 수도 있기 때문이다.

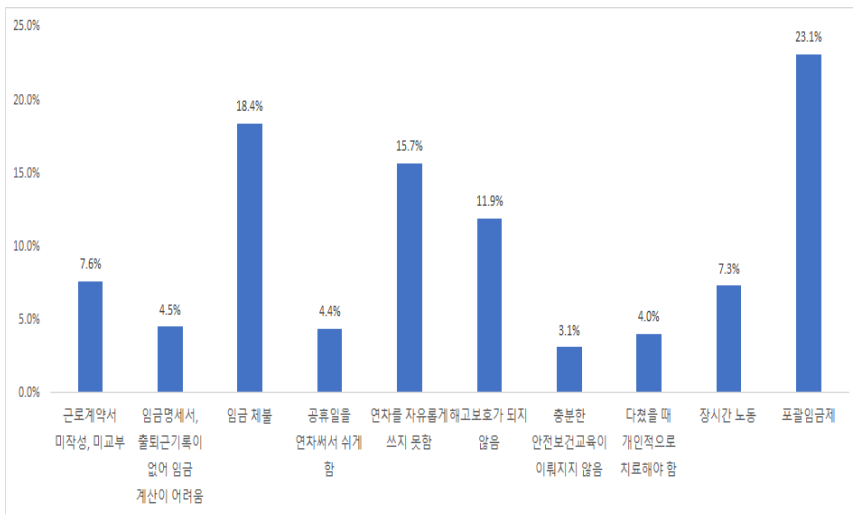
[그림 3-34] 작은 사업장 응답자들의 현 직장에 대한 불만





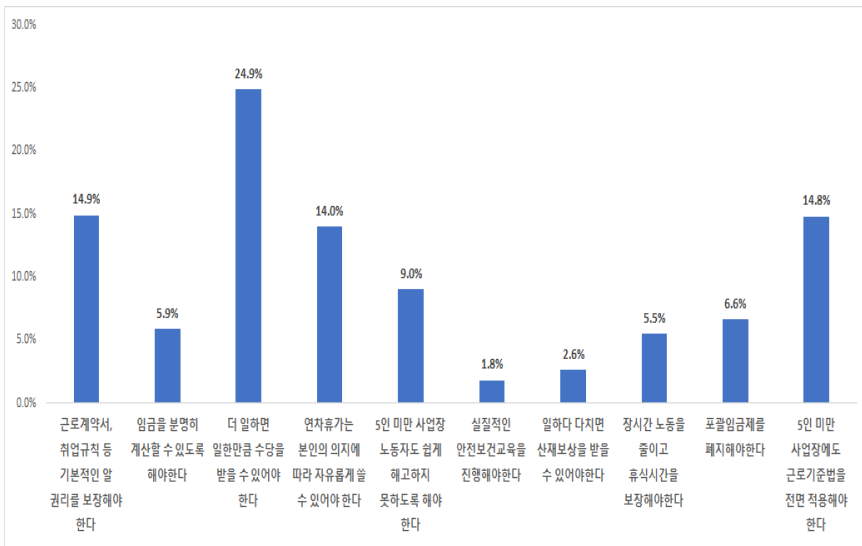
이제 작은 사업장 노동자들의 근무환경 개선을 위해서, 근로기준법 조항 중에서 본인이 생각하는 가장 심각한 문제는 무엇인지를 질문했다. 가장 많은 응답은 연장근로 수당을 적절하게 지급하지 않는 포괄임금제라는 응답이 23.1%로 가장 많았으며, 임금체불이 18.4%로 두 번째로 높게 나타나 1,2 순위 모두 임금과 관련되어 정당하고 공정하게 대우받지 못하는 것에 대한 불만들이 가장 많았다. 세 번째로 연차휴가를 자유롭게 쓰지 못하는 것에 대한 불만이 15.7% 쉬운 해고가 11.9%로 네 번째였다. 연차휴가 사용 문제는 작은 사업장에서 인력이 부족한 채 일하는 문제와 연동되어 있음을 지적할 필요가 있다.

[그림 3-35] 응답자들이 생각하는 근로기준법 조항 중 가장 심각한 문제



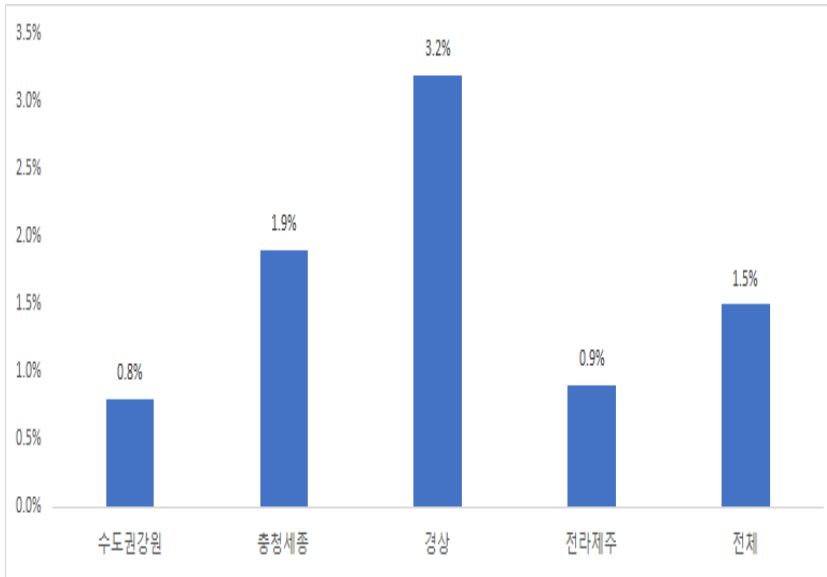
다음으로 작은 사업장 노동자들에게 가장 필요한 개선과제는 무엇인가를 질문하였다. 1순위만 살펴보면 일한 만큼 정당한 보상을 받을 수 있어야 한다는 응답이 24.9%로 가장 많아 임금에 대한 불만과 임금문제에 대한 해결을 가장 많이 원하고 있음을 확인할 수 있다. 다음으로는 기본적인 알권리 보장이 14.9%로 두 번째, 5인 미만 사업장에도 근로기준법 전면 적용이 14.8%, 연차휴가 자유사용은 14.0%의 순서였다. 작은 사업장 노동자들에게는 임금을 포함해서 기본적으로 누려야 할 최소한의 권리들을 보장받기를 원하고 있음을 확인할 수 있다.

[그림 3-36] 작은 사업장 노동자들에게 가장 필요한 개선과제(1순위)



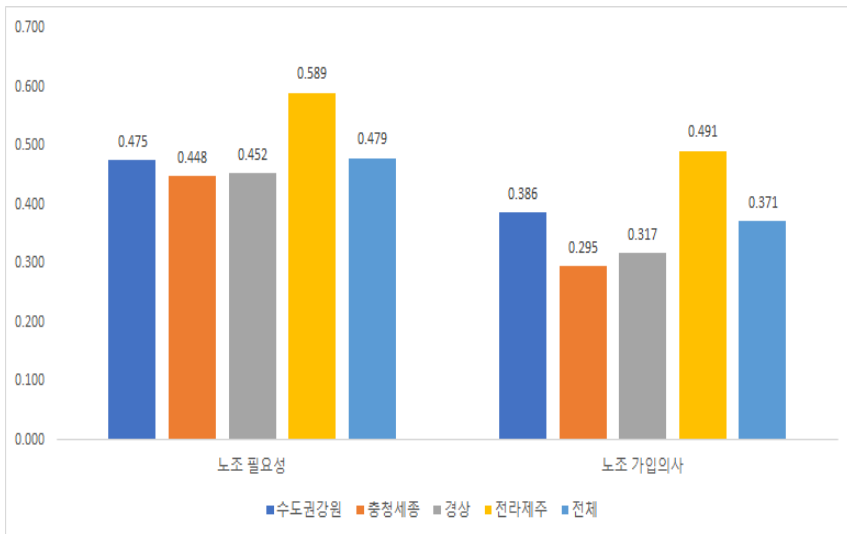
마지막으로 설문조사에 응한 작은 사업장 노동자들 중에서 노동조합 조합원이지를 확인하였는데, 전체적으로 1.5%, 1000명 중 15명만이 노조 조합원인 것으로 나타나 2018년 한국의 노조조직률 11.8%에 훨씬 못 미치고 있음을 확인할 수 있다. 작은 사업장 노동자들이 현재 회사 생활에 불만이 많은 상황에서 노동조합을 통해 집단적으로 근무환경 개선에 나설 기회는 아주 희박하게만 보이고 있다.

[그림 3-37] 작은 사업장 노동자들의 지역별 노조조합원 비율



다음으로 작은 사업장 노동자들에게 노동조합의 필요성에 대해서 5점 척도로 질문했는데, 이를 -2 ~ +2로 환산하여, 노조 필요성에 긍정적이면 +, 부정적이면 -가 되도록 하여 평균을 확인하였다. 그 결과 노조 필요성에 대해서는 0.479로 필요성에 공감하는 응답이 많았다. 지역별로는 전라제주에서 0.589로 노조의 필요성에 대해서 공감대가 상대적으로 높았다. 이어서 노조가입의사에 대해서 마찬가지로 5점 척도로 질문을 했는데, 노조필요성 0.479보다는 다소 낮았으나, 노조 가입의사는 0.371로 여전히 +로 나타나고 있었다. 이러한 점에서 작은 사업장 노동자들은 사업장 내에서 노동조합이 없기 때문에 노조에 가입하지 못하고 있는 노동자들도 다수임을, 노동조합에 대한 수요가 상당히 있음을 확인할 수 있다.

[그림 3-38] 작은 사업장 노동자들의 지역별 노조필요성 및 노조 가입의사



\* 노조필요성과 가입의사 점수는 '전혀 그렇지 않다 -2 ~ 매우 그런 편이다 +2'로 변환한 5점 척도의 평균값

### 3. 기업규모별 노동환경 실태 비교 : <제5차 근로환경조사>(2017년) 결과

앞서 설문조사 결과를 바탕으로 작은 사업장 노동자들의 전반적인 노동환경을 살펴보았지만 있다는 장점이 있지만, 다른 한편으로는 중규모나 대규모 사업장 노동자들과의 노동환경의 차이는 어떠한가에 대해서 상대적인 차이를 파악할 수는 없었다.

한국산업안전보건공단에서는 2006년과 2010년 두 차례 <근로환경조사>를 시행한 이후 2011년부터는 매 3년마다 정기적으로 <근로환경조사>를 진행하고 있는데<sup>8)</sup>, 근로환경조사에는 취업자(노동자 및 자영업자, 무급가족종사자 포함)들의 작업환경 전반에 대한 방대한 조사를 진행하고 있는데, 기업규모별 차이 또한 확인할 수 있다.

따라서 기업규모별 노동자들의 작업장 근무실태의 차이를 통해서 작은 사업장 노동자들의 근무환경의 차이를 비교하기 위해서 2017년 <제5차 근로환경조사> 결과를 활용하여 작은 사업장 노동자들의 전반적인 근무환경의 상태를 살펴보고자 한다.

<제5차 근로환경조사>의 표본 크기는 총 50,205명으로 이 중에는 사용자, 자영업자, 임금노동자, 무급가족종사자 등 취업자들이 포함되어 있다. 이 부문에서 작은 사업장 노동자들의 현황파악 및 비교가 목적이기에 임금노동자들만 대상으로 분석을 진행하였다. <제5차 근로환경조사>에서 전체 취업자 50,205명 중에서 임금노동자는 74.4%인 37,336명이었다. 이 중 30인 미만의 작은 사업장에서 근무하는 노동자는 20,791명 56.5%,

8) 전국 약 5만 가구를 조사하는 대규모 조사인데, EU 회원국들이 5년마다 조사를 하는 <European Working Conditions Survey>와 거의 동일한 문항들로 조사를 진행하고 있는데, 한국에서는 경제활동인구조사의 근로형태 부가문항을 추가하여 조사하고 있다.

30~299인 규모 사업장 근무 노동자는 10,285명으로 28.0%, 300인 이상 대형 사업장에서 근무하는 노동자는 5,626명 15.3%로 확인되었다.

〈표 3-12〉 제5차 근로환경조사 응답 임금노동자들의 규모별 분포

규모	노동자수	백분율(%)
1~29인	20,791	56.6
30~299인	10,285	28.0
300인이상	5,626	15.3
합계	36,702	100.0

성별로는 작은 사업장은 여성과 남성의 비율이 거의 비슷했는데, 규모가 커질수록 여성비율은 낮아져 작은 사업장은 여성 비율이 상대적으로 높은 편이었다. 이는 앞서 전국사업체조사의 상대적으로 높은 여성비율과 같은 결과이다.

장시간노동 여부를 확인한 결과 주53시간 이상 초장시간 근무를 하는 노동자의 비율이 작은 사업장에서 16.1%로 상대적으로 가장 높게 나타나고 있었다.

〈표 3-13〉 성별 및 주당 노동시간 분포

	성별 분포			주52시간 이상 근무여부		
	여성	남성	전체	52시간↓	53시간↑	전체
1~29인	10,366 49.9%	10,425 50.1%	20,791 100.0%	17,404 83.9%	3,350 16.1%	20,754 100.0%
30~299인	3,719 36.2%	6,566 63.8%	10,285 100.0%	9,235 89.9%	1,039 10.1%	10,274 100.0%
300인이상	1,773 31.5%	3,853 68.5%	5,626 100.0%	5,171 92.0%	452 8.0%	5,623 100.0%
합계	15,858 43.2%	20,844 56.8%	36,702 100.0%	31,810 86.8%	4,841 13.2%	36,651 100.0%

직종별 분포를 확인한 결과 작은 모든 규모에서 전문사무직의 비율이 가장 높았으나 작은 사업장 노동자들은 기능직과 판매서비스직의 비율이 상대적으로 높게 나타났다.

〈표 3-14〉 직종별 분포

	전문사무직	판매서비스	기능직	전체
1~29인	8,529 41.0%	5,350 25.7%	6,902 33.2%	20,781 100.0%
30~299인	6,085 59.4%	1,066 10.4%	3,093 30.2%	10,244 100.0%
300인이상	3,088 55.5%	974 17.5%	1,503 27.0%	5,565 100.0%
합계	17,702 48.4%	7,390 20.2%	11,498 31.4%	36,590 100.0%

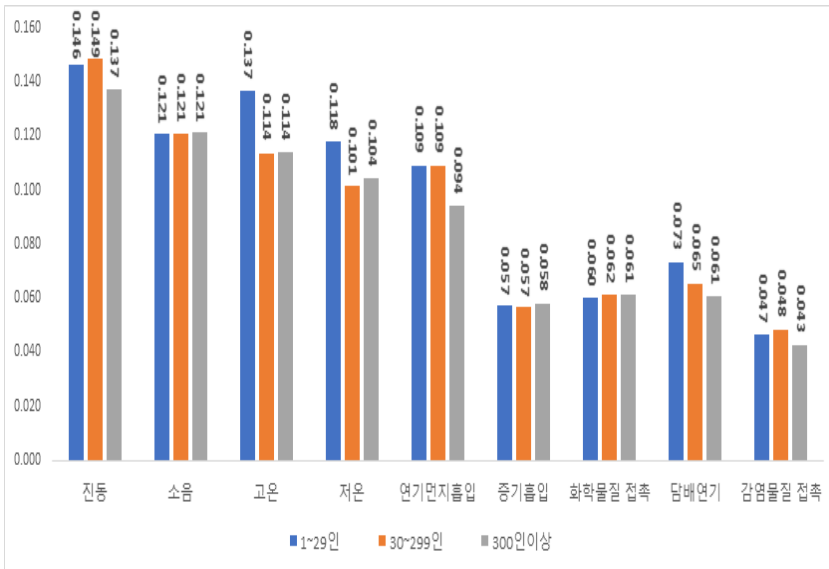
업종별 분포를 확인한 결과 작은 사업장은 제조업 비율이 13.4%로 중규모 사업장이나 대규모 사업장에 비해서 제조업과 공공서비스는 비중이 상대적으로 낮은 편이었다. 반면 건설업이나 기타업종(민간서비스) 업종에서는 상대적으로 작은 사업장 노동자 비율이 높은 편이다.

〈표 3-15〉 업종별 분포

	제조업	건설업	공공서비스	기타업종	전체
1~29인	2,779 13.4%	1,845 8.9%	3,060 14.7%	13,108 63.0%	20,792 100.0%
30~299인	2,887 28.1%	790 7.7%	1,679 16.3%	4,928 47.9%	10,284 100.0%
300인이상	1,636 29.1%	202 3.6%	1,045 18.6%	2,742 48.7%	5,625 100.0%
합계	7,302 19.9%	2,837 7.7%	5,784 15.8%	20,778 56.6%	36,701 100.0%

다음으로 근무시간 중 유해요인에 대한 노출 정도를 비교한 결과, 중 규모 사업장 노동자들보다 작은 사업장 노동자들이 유해위험 요인에 평균적으로 더 오래 노출돼 있는 것으로 나타났다. 유해요인별로 보면 소음에서는 별 차이가 없었던 반면, 고온, 저온, 연기먼지흡입, 담배연기 등에서 작은 사업장 노동자들의 노출 정도가 확연하게 높게 나타나고 있다. 작은 사업장 노동자들이 사업장 내 상대적으로 열악한 환경에서 근무하고 있을 가능성을 보여주는 결과인데, 작은 사업장 노동자들에게 적합한 안전보호장구를 지급하지 않았을 가능성도 배제할 수 없을 것이다.

[그림 3-39] 근무 중 유해요인에 노출되는 정도

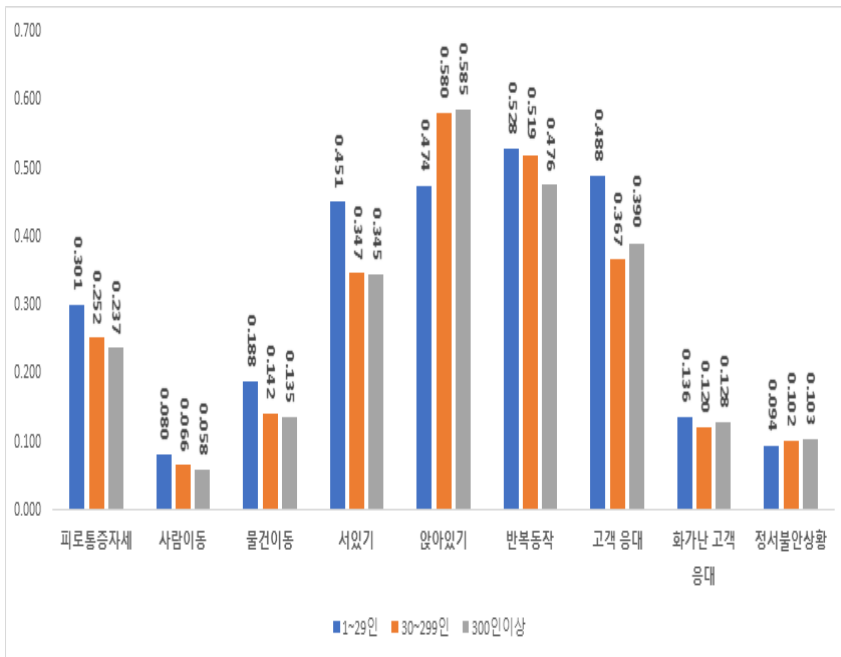


\* 7점 척도 질문을 <전혀 노출되지 않는다=0점 ~ 하루종일 노출된다=1점>으로 환산. 해당 유해요인에 대한 노출정도가 심할수록 점수가 높음.



작은 사업장 노동자들이 앉아있기를 제외하고 근무시간 중 신체에 부담을 주는 행동을 하는 시간이 긴 것으로 확인되었다. 아울러 고객응대, 화난 고객 응대 시간도 작은 사업장 노동자들이 상대적으로 길었으며, 정서불안상황 노출시간은 가장 짧았다.

[그림 3-40] 근무 중 신체적 및 정신적 부담을 주는 행위 노출 정도



\* 7점 척도 질문을 <전혀 노출되지 않는다=0점 ~ 하루종일 노출된다=1점>으로 환산. 해당 행동/상태가 오래될수록 점수가 높음.

개인보호구를 착용해야 하는 작업을 하는 비율은 작은 사업장에서 상대적으로 낮은 편인데, 다만 항상 착용한다는 응답은 작은 사업장 노동자들에게서 다소 낮은 편이었다. 개인보호구 착용은 필수적인데 작은 사업장에 대한 안전보건교육, 안전에 대한 정보제공 필요성이 높다고 할 수 있을 것이다.

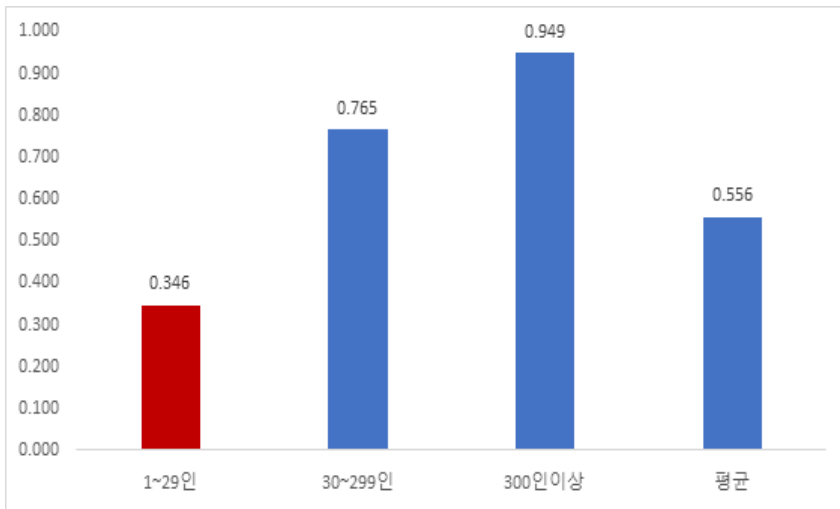
〈표 3-16〉 평소 개인보호구 착용에 대한 정도

	개인보호구 착용 작업 여부			개인보호구 착용 정도		
	있다	없다	합계	항상 착용	아니다	합계
1~29인	5,779 27.8%	15,005 72.2%	20,784 100.0%	5,268 91.2%	508 8.8%	5,776 100.0%
30~299인	3,014 29.3%	7,271 70.7%	10,285 100.0%	2,834 94.0%	180 6.0%	3,014 100.0%
300인이상	1,719 30.6%	3,907 69.4%	5,626 100.0%	1,610 93.7%	109 6.3%	1,719 100.0%
합계	10,512 28.6%	26,183 71.4%	36,695 100.0%	9,712 92.4%	797 7.6%	10,509 100.0%

다음으로 회사에서 노동자들에게 건강과 안전에 관한 위험요인 정보를 얼마나 잘 제공하고 있는가를 확인한 결과, 기업규모와 상관없이 대부분 안전관련 정보를 잘 제공받는 편인 것으로 확인되었다.

그런데 작업환경에서 유해위험에 노출되거나 신체적/정신적 부담을 더 크게 느끼는 작은 사업장 노동자들에 비해, 상대적으로 노동환경이 양호한 편인 규모가 큰 사업장 노동자들이 위험요인에 대한 정보를 더 잘 제공받는 것으로 나타났다. 작은 사업장 노동자들이 보다 안전한 환경에서 일할 수 있도록 하기 위해서는 위험요인 정보제공의 양과 질을 정규직에게 제공되는 수준으로 끌어올린 필요가 있음을 보여주는 대목이다.

[그림 3-41] 건강과 안전에 관한 위험 요인 정보 제공 정도

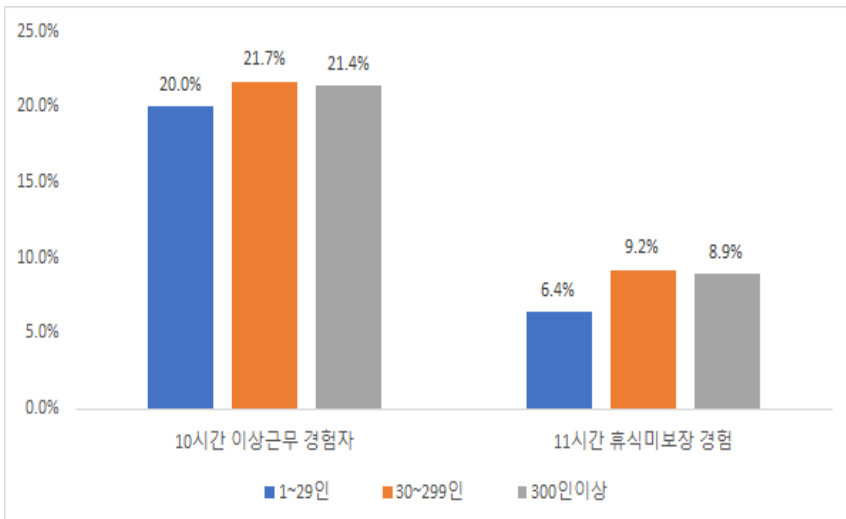


\* 전혀 제공받지 못한다 -3, 별로 제공받지 못한다 -1, 잘 제공받는 편이다 1, 매우 잘 제공받는다 3. 안전과 건강관련 정보를 잘 제공받을수록 + 높은 점수.

다음으로 지난 한 달간 10시간 이상 근무 경험 및 퇴근~출근 11시간 미만인 비율을 확인한 결과, 장시간노동에 노출된 비율이 작은 사업장보다는 그렇지 않은 사업장 노동자들이 다소 높게 나타났다. 앞서 주당 평균 노동시간은 기업규모와 상관없이 거의 비슷한 것으로 나타나고 있었는데, 장시간노동 경험은 낮아서 오히려 작은 사업장 노동자들이 노동시간의 편차가 크지 않을 것으로 추정된다.

퇴근시간으로부터 다음날 출근시간까지의 휴식시간이 11시간에 못 미치는 노동자 비율은 작은 사업장이 낮고, 중대규모 사업장은 9% 전후로 비슷했다. 해당 노동자들은 과로에 따른 건강장해에 노출될 가능성이 높다. 유럽연합(EU)이 정한 기준에 따르면 회원국 노동자들은 24시간마다 11시간씩, 한 주 1회 24시간+11시간(35시간) 동안 방해받지 않고 연속해서 쉴 권리를 갖는데, 이는 과로사나 과로로 인한 자살 등을 방지하기 위한 조치이다.

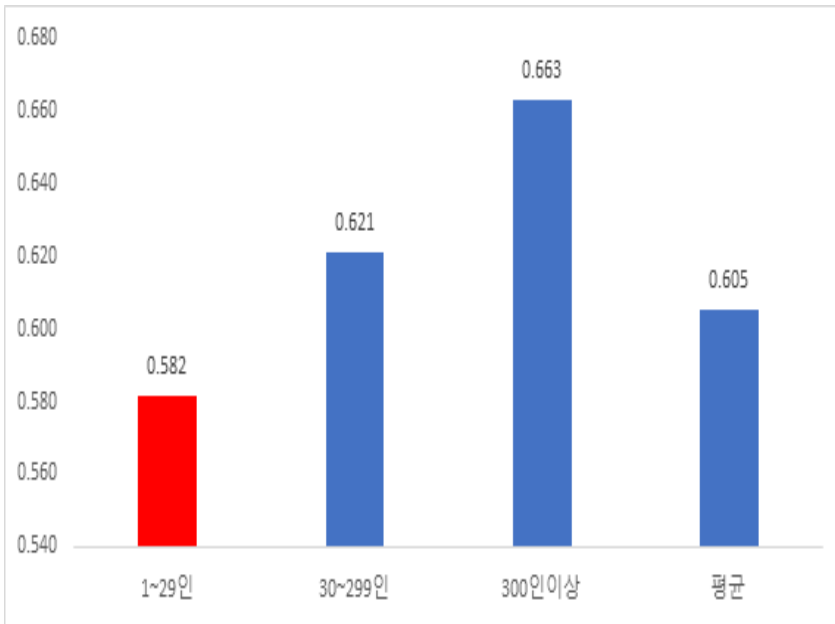
[그림 3-42] 지난 1달 동안 하루 10시간 이상 근무 경험 및 퇴근~출근 11시간 미만 경험



다음으로 근무시간이 사회생활/가정생활을 하기에 적당한 정도를 4점 척도로 질문한 결과, 전반적으로 다소 만족하는 편이기는 했지만, 작은 사업장 노동자들의 근무시간에 대한 만족도가 상대적으로 낮은 편이었다.

작은 사업장 노동자들이 장시간 노동을 하는 것은 아니지만 상대적으로 근무시간과 가장/사회생활의 관계에 대한 만족도가 낮다는 것은 휴가, 휴일 등 다른 변수의 영향일 것으로 추정할 수 있다.

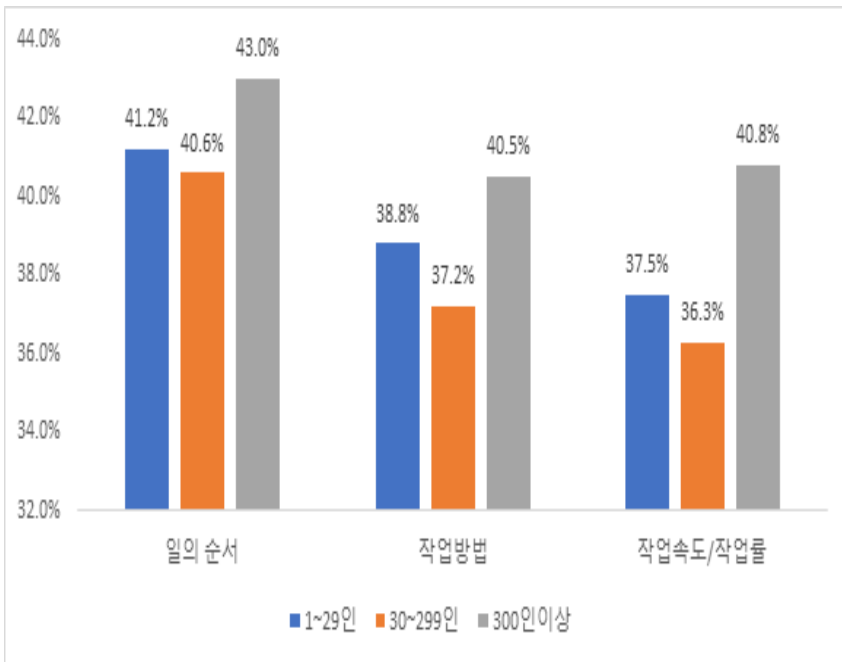
[그림 3-43] 근무시간이 사회생활/가정생활 하기에 적당한 정도



\* 전혀 아니다=3, 별로 아니다=1, 그런 편=1, 매우 그런 편=3. 점수가 높을수록 양호

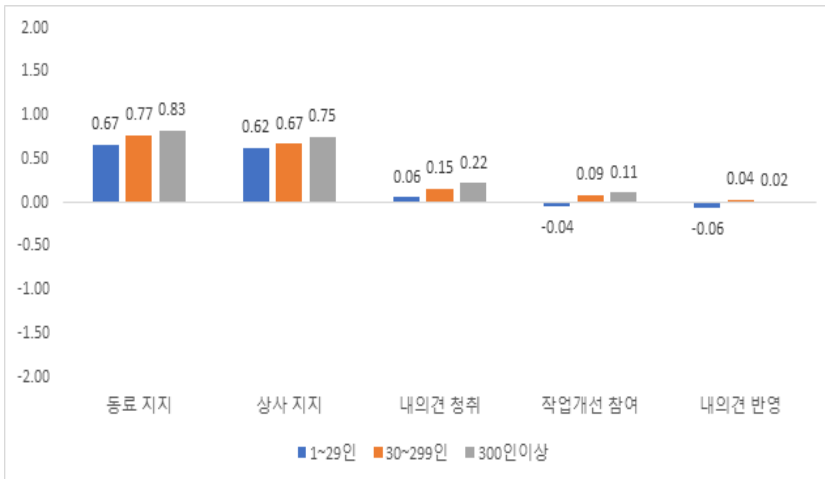
일상적으로 회사업무를 하는데 있어서 자율성을 3가지로 질문했는데, 업무에 대한 자율성은 300인 이상 대기업에서 상대적으로 가장 높게 나타나고 있었으며, 1~29인 작은 사업장이 30~299인 규모보다는 업무에 대한 자율성은 높았다.

[그림 3-44] 업무에 대한 자율성을 어느 정도 가지고 있는가



다음으로 회사에서 업무를 하는 동안 주변에서의 지원과 의견반영 정도를 확인한 결과, 규모가 클수록 회사 업무에서 동료나 상사로부터 지지를 받으며 일한다는 응답이 많았다. 반대로 작은 사업장 노동자들은 업무 중 자신의 의견이 받아들여지지 않고, 작업환경 개선 과정에도 참여하지 못하고 있다는 부정적 응답이 조금 더 많았다. 이 같은 환경에서 작은 사업장 노동자들은 적극적으로 자신의 목소리를 내기보다는, 수동적인 태도를 유지하는 쪽을 선택할 가능성이 높아 보인다.

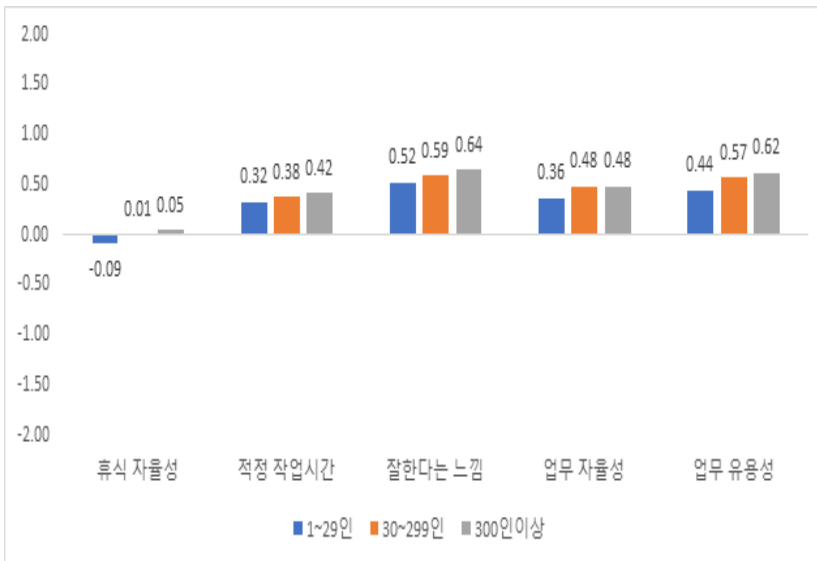
[그림 3-45] 회사 업무에서 주변의 지원 정도



\* 전혀 아니다 -2 ~ 매우 그렇다 +2. 5점 척도

다음으로 업무 만족도 차이를 확인한 결과, 전체적으로 규모가 커질수록 자신의 업무에 대한 만족도가 일관되게 높았으며, 본인의 업무를 중요하다고 인식하며, 적극적으로 대처하려는 경향을 보이고 있었다. 비정규직은 업무만족도 관련 문항들 중에서 휴식자율성의 경우에는 부정적 응답 비율이 높았다. 이는 다시 업무자율성과 업무유용성에 대한 낮은 만족도로 이어지고 있다. 작은 사업장 노동자들의 업무 몰입도가 상대적으로 낮은 상태일 것으로 짐작해 볼 수 있는 대목이다.

[그림 3-46] 회사 업무에서 자신의 업무에 대한 만족도

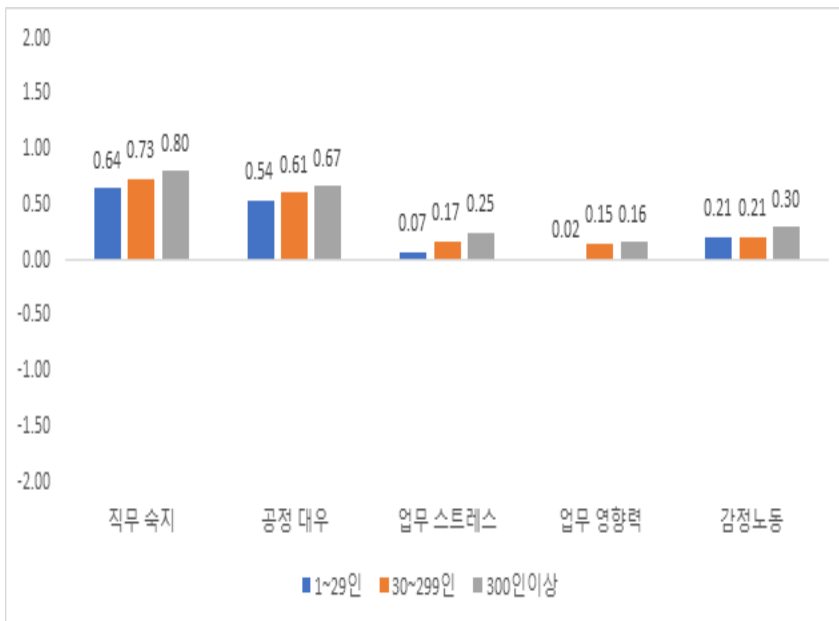


\* 전혀 아니다 -2 ~ 매우 그렇다 +2. 5점 척도



다음으로 회사 업무를 수행하는 과정에서 정규직과 비정규직의 인식 차이를 확인한 결과, 규모가 클수록 자신의 직무를 잘 숙지하고 있다는 응답이 많았다. 업무 처리과정에서 공정한 대우를 받고 있다는 인식도 규모가 클수록 더 높게 나타났다. 그러다보니 업무스트레스나 감정노동 항목에 있어서도 회사규모가 클수록 느끼는 부담이 다소 높게 나타났다. 이런 이유에서인지 작은 사업장 노동자들은 자신이 업무에 미치는 영향력이 상대적으로 별로 없다고 인식하고 있는 것으로 조사됐다.

[그림 3-47] 회사 업무를 하는데 있어서 평가 관련

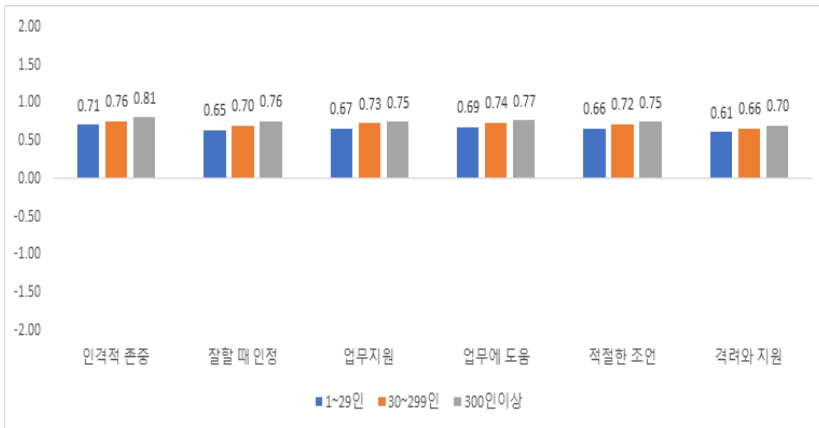


\* 전혀 아니다 -2 ~ 매우 그렇다 +2. 5점 척도

다음으로 회사 내에서 직속상사와의 관계를 6개 항목으로 질문한 결과, 인격적 존중, 잘할 때 인정, 업무지원, 업무에 도움, 적절한 조언, 격려와 지원 등에 있어 규모 큰 사업장에서 일을 할수록 긍정적인 응답의 비율이 높았다.

전반적으로는 규모에 상관없이 다수의 노동자들이 직속상사에 대해 다소 만족하는 상황이었으나, 규모가 클수록 직속상사와의 관계가 더욱 원만하고 상호 협조하면서 일하고 있는 것으로 나타났다. 규모가 큰 사업장에 비해 상대적으로 근속기간이 짧은 작은 사업장에서는 직장상사나 동료들과 등과 친밀한 관계를 형성하기에는 제약이 따를 것으로 예상해볼 수 있는 지점이다. 기업규모의 차이가 직장 내 인간관계 형성에도 영향을 미치고 있다고 할 수 있다.

[그림 3-48] 바로 위 직장상사의 대우

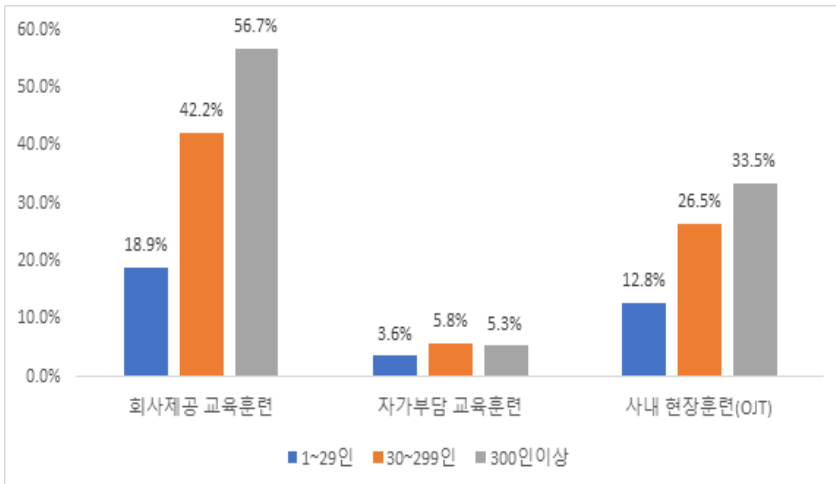


\* 전혀 아니다 -2 ~ 매우 그렇다 +2. 5점 척도

다음으로 업무관련 기술(지식)향상 교육훈련 여부를 확인한 결과, 12개월 동안 회사의 지원으로 교육훈련을 받은 비율은 작은 사업장 노동자들은 18.9%, 중규모 42.2%, 대규모 사업장 56.7%로 파악됐다. 사업장 규모가 클수록 노동자 대상 직업교육훈련이 상대적으로 원활하게 이뤄지고 있음을 보여준다. 그리고 현장훈련(OJT)을 받았다는 응답도 대기업에서 더 높게 나왔다. 다만 자비로 진행한 교육훈련에 대한 응답은 규모와 크게 상관없이 4%대 낮게 나타났다.

기업이 작은 사업장 노동자에 대해서는 교육훈련비용 투입을 꺼리는 데다, 노동자 스스로 자비를 들여 교육기관을 찾는 것도 쉽지 않은 상황이다. 따라서 노동시장 내에서 이동이 잦은 작은 사업장 노동자들은 직무숙련을 높이기 어려운 조건에 놓여 있다는 것을 의미한다.

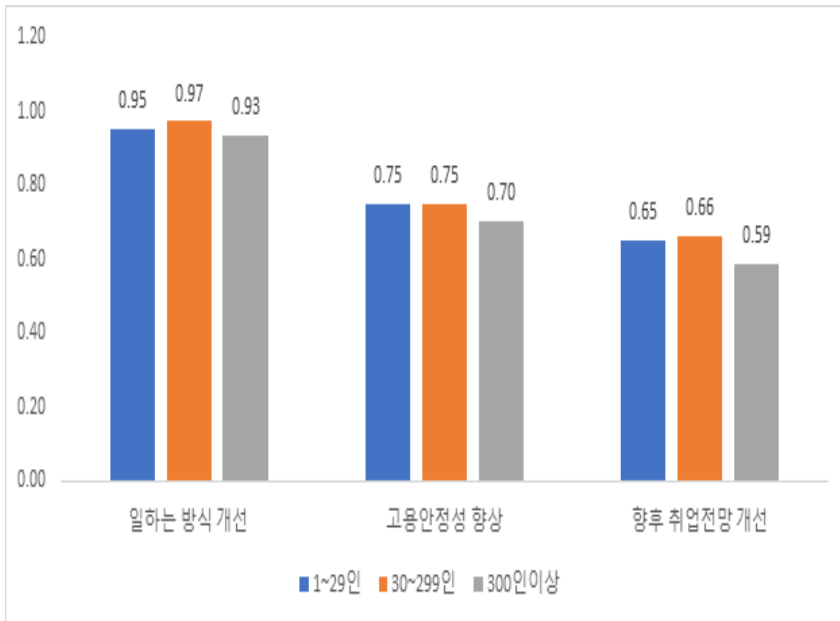
[그림 3-49] 지난 1년간 교육훈련 유형별 수혜 비율



한편 회사가 제공하거나 비용을 대는 교육/훈련 또는 스스로 비용을 지불하는 교육/훈련을 받았다는 응답자들은 대체적으로 교육훈련의 효과에 대해서 긍정적으로 평가했다. 특히 작은 사업장이나 중규모 사업장 노동자들이 대규모 사업장 노동자들보다 만족의 정도가 상대적으로 높았다.

교육/훈련에 대한 만족도를 업무방식 개선, 고용안정성 향상, 향후 취업전망 개선 등 3가지로 구분해 질문한 결과, 기업규모와 상관없이 모두 교육훈련의 성과에 대해서 긍정적으로 평가했다. 특히 일하는 방식 개선에 대한 만족도가 가장 높고, 고용안정성 향상, 취업전망 개선의 순서로 만족도가 높았다.

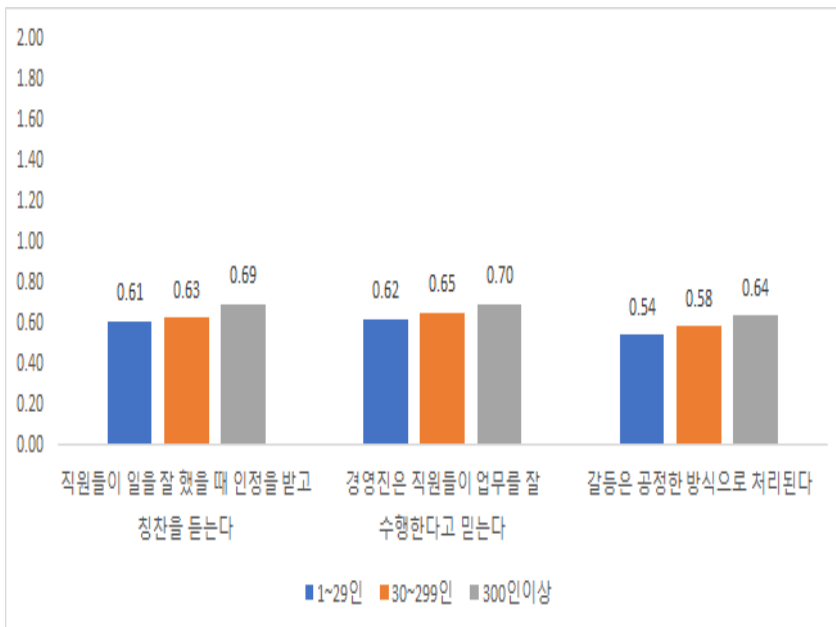
[그림 3-50] 교육훈련 효과에 대한 만족도(5점 척도)



\* 전혀 동의하지 않는다 -2 ~ 매우 동의한다 +2. 5점 척도

다음으로 회사 내 업무환경에 대한 평가를 6가지 문항을 통해서 진행한 결과, 규모에 상관없이 노동자들 모두 회사 내 업무환경에 대해 전반적으로 긍정적인 평가를 하고 있었다. 하지만 앞에서 살펴본 내용들과 마찬가지로 대기업 노동자들에게서 보다 공정하게 대우받으면서 인정받으며 일하고 있다는 응답이 상대적으로 높게 나왔다. 상대적으로 높은 임금과 인센티브, 양호한 작업환경, 직장상사나 동료들과의 높은 결속력, 적절한 직무향상교육/훈련 등이 대기업 노동자들의 긍정적인 답변 비율을 끌어올린 것으로 해석된다.

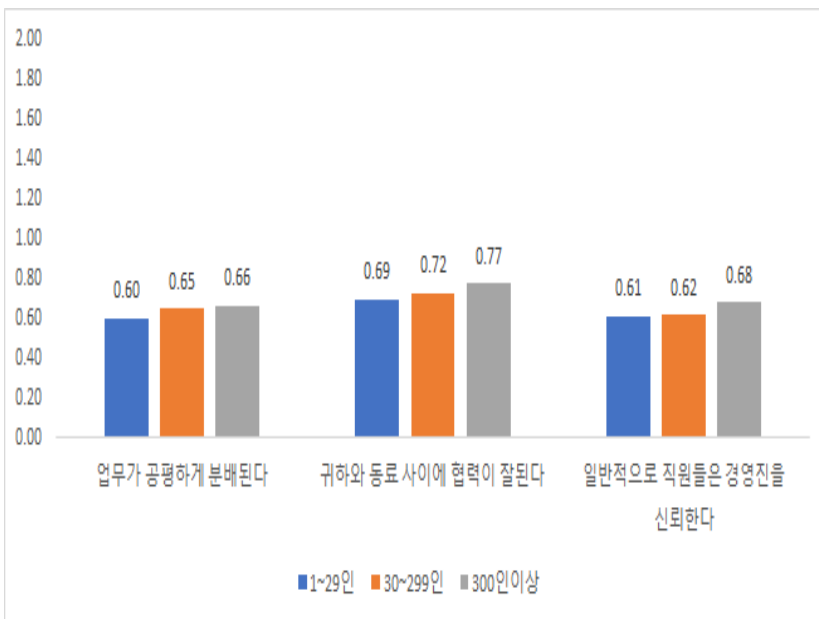
[그림 3-51] 회사 내 업무 환경에 대한 평가1



\* 전혀 동의않는다 -2 ~ 매우 동의한다 +2. 5점 척도

작은 사업장 노동자들의 경우는 업무환경 전반을 긍정적으로 평가하면서도, 중기업이나 대기업 노동자들에 비해서는 만족도가 상대적으로 낮았다.

[그림 3-52] 회사 내 업무 환경에 대한 평가2



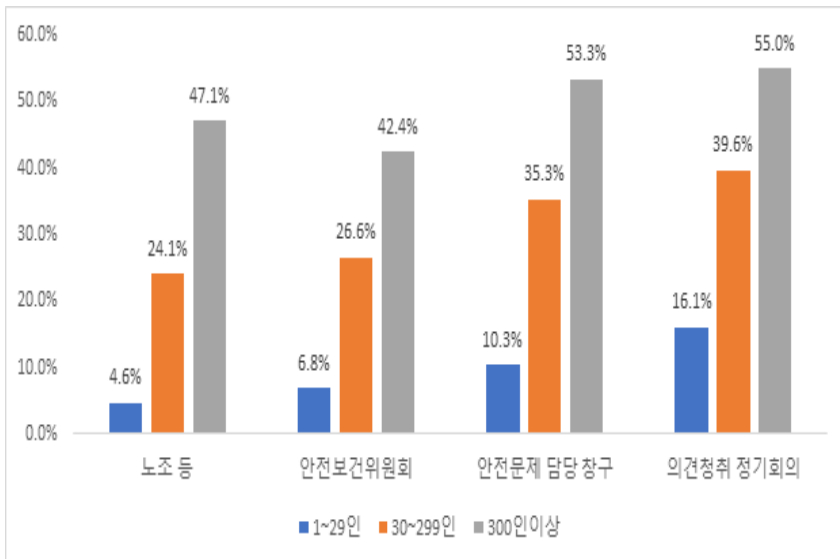
\* 전혀 동의않는다 -2 ~ 매우 동의한다 +2. 5점 척도

회사 내에서 노동자들의 이해를 대변할 통로의 존재여부에 대해서 질 문한 결과 사업장 규모에 상관없이 긍정적인 응답률이 절반에도 못 미쳤다. 이는 한국의 노조 조직률이 10%대 초반에 그친 현실이 반영된 결과라고 할 수 있다. 다만 회사규모별로 비교해 보면, 전반적으로 기업규모가 큰 사업장에서 노조, 안전보건위원회, 의견개진 창구 등이 상대적으로

활성화되어 있음을 알 수 있다. 반면 작은 사업장에서는 관련된 이해대변 기구들의 존재 비율이 상대적으로 낮았다.

이는 작은 사업장 노동자들이 전반적으로 이해대변 통로가 부족한 열악한 회사에서 근무하고 있을 가능성을 보여준다. 또는 작은 사업장에서는 제도들이 형식적으로 운영되면서 소속 노동자들이 이해대변 통로 자체를 제대로 인지하지 못했을 가능성도 있다. 이와 같은 기업규모별 노동자들의 이해대변 통로의 차이는 노동자들이 직장 내에서 자기 목소리를 내고, 각종 위험으로부터 스스로를 보호할 수 있는 방안에서의 차별을 없애는 것 또한 중요하다는 점을 인식할 필요가 있다.

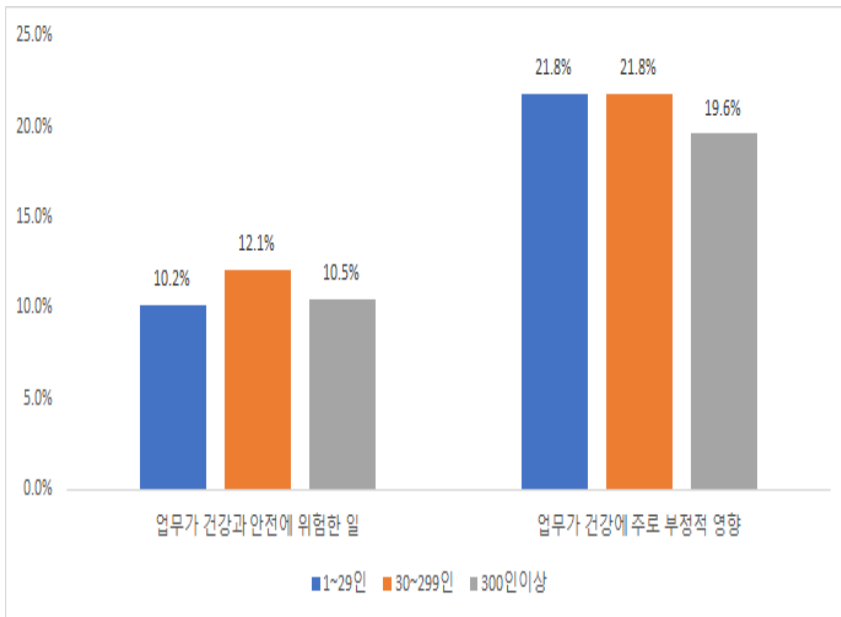
[그림 3-53] 회사 내 이해대변 기구의 존재 여부



하는 일과 건강과의 관계에 대한 질문에서는 전반적으로 업무가 위험한 일이라거나 부정적인 영향을 미치고 있다는 응답 비율은 낮았고, 건강상태는 비교적 양호한 편이었다.

다만 현재하고 있는 업무가 건강에 영향을 미치는 경우에 긍정적인 영향이 아니라 부정적인 영향을 미친다고 응답한 비율이 작은 사업장은 21.8%, 대기업은 19.6%로 다소 차이가 나고 있었다. 앞서 살펴본 바와 같이 작은 사업장 노동자들은 사업장 안전위험 요인에 대한 정보를 상대적으로 덜 제공받고 있는 상황이기에 일과 건강에 대한 부정적 응답 비율 상대적으로 높아진 것으로 해석된다.

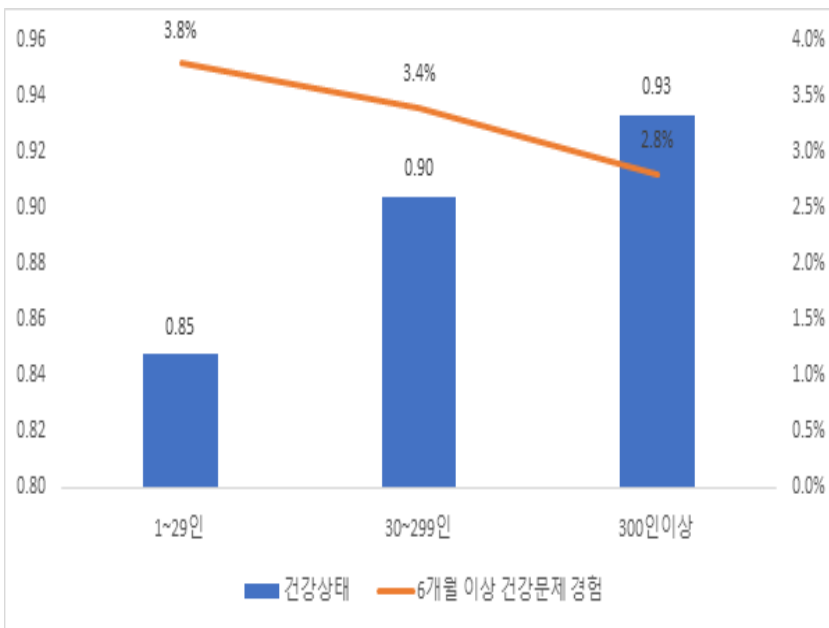
[그림 3-54] 위험한 일이라는 응답과 건강에 부정적 영향을 미친다는 응답비율





스스로 평가하는 본인의 전반적인 건강상태와 장기감염 질병 여부를 조사한 결과에도 상대적으로 열악한 작은 사업장 노동자들의 현실이 반영되고 있다. 전반적으로 회사규모와 상관없이 모두 건강상태가 괜찮다는 응답이 많았으나, 대기업일수록 긍정적인 답변이 더 많았다. 6개월 이상 장기간의 치료를 요하는 질병을 경험했다는 응답의 비율은 작은 사업장 노동자들에게서 다소 높았다.

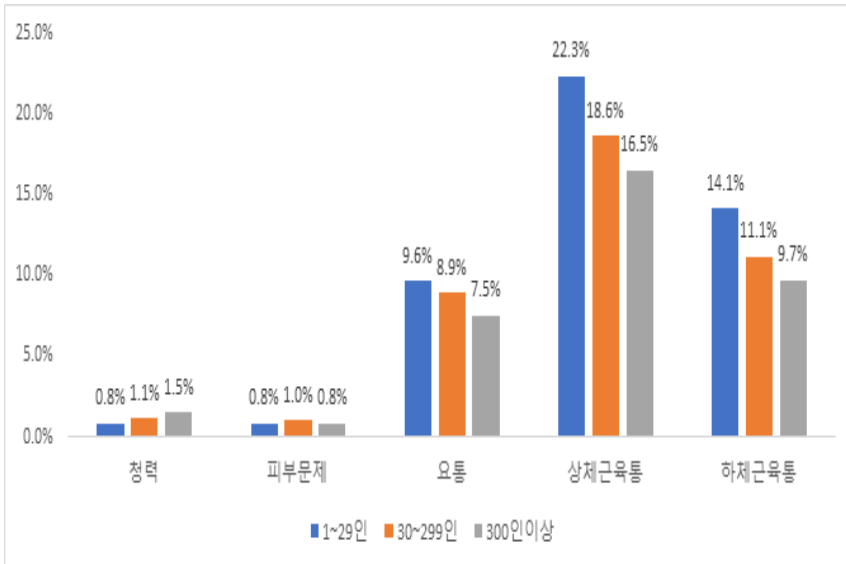
[그림 3-55] 전반적인 건강상태와 6개월 이상의 건강상의 문제 경험



\* 전반적인 건강상태는 <매우 나쁘다 -2 ~ 매우 좋다+2> 5점 척도.

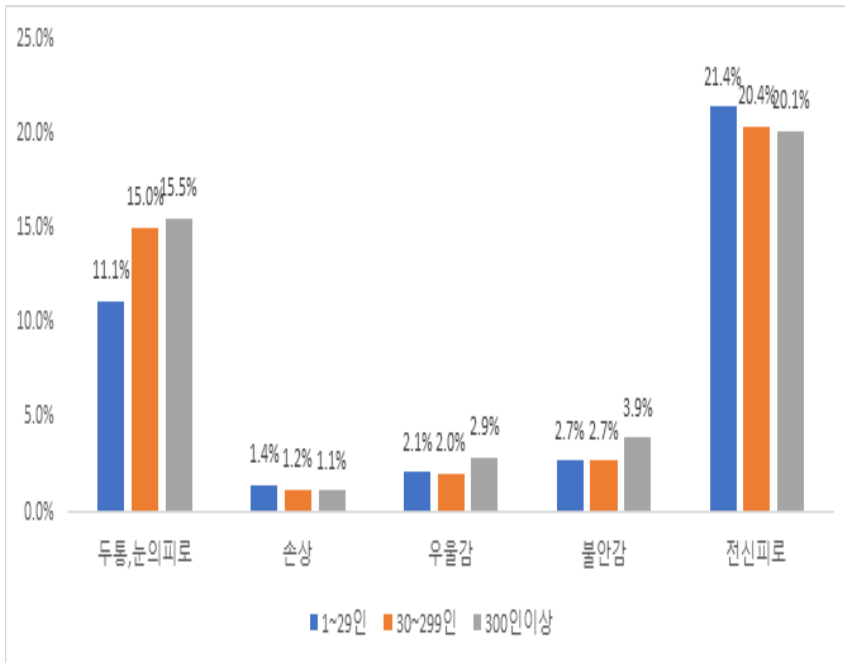
다음으로 지난 12개월 동안 건강상의 문제가 있었는지 구체적으로 질문한 결과, 청력과 피부문제 등은 전반적으로 건강문제가 낮은 편이어서 차이가 없었으나 요통과 근육통, 전신피로 등의 증상호소비율이 상대적으로 높은 질환들에서는 작은 사업장 노동자들의 증상호소율이 일관되게 높게 나타나고 있었다. 이는 작은 사업장 노동자들이 상대적으로 고된 환경에서 고강도 노동을 수행하고 있을 개연성을 짐작하게 하는 결과이다.

[그림 3-56] 12개월 동안 건강상의 문제 경험 여부1



반면 두통이나 눈의 피로 등의 증상은 오히려 기업규모가 커질수록 증상 호소율이 상대적으로 높았다. 사고비율(손상)은 큰 차이가 없었으나 작은 사업장이 조금 높았고, 우울감이나 불안감은 오히려 대기업 노동자들이 조금 더 높았다.

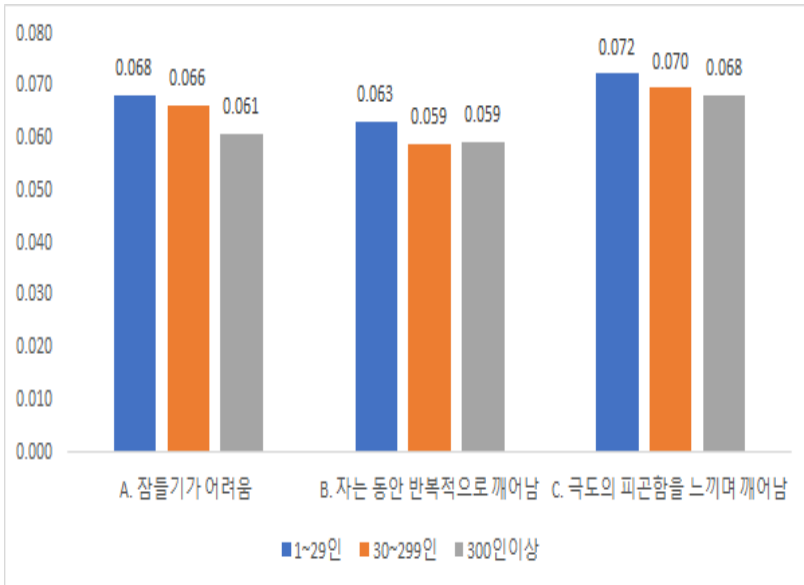
[그림 3-57] 12개월 동안 건강상의 문제 경험 여부2



다음으로 수면장애에 대한 3가지 질문을 던져본 결과, 정규직과 비정규직 모두 수면장애 정도는 0.1 이하로 전반적으로 낮은 편에 속하는 것으로 조사됐다. 그럼에도 작은 사업장 노동자들은 잠들기 어려움, 자는 동안 반복적으로 깨어남, 극도의 피곤함을 느끼면서 깨어남 등의 항목에서 상대적으로 조금 높은 응답률을 나타내고 있었다.

앞서 살펴본 바와 육체적으로 노동 강도가 높은 작업을 하거나 직장 내 스트레스에 노출될 가능성이 높은 비정규직 노동자들의 작업환경이 수면장애 관련 응답률을 높이는 데 영향을 미쳤을 것으로 짐작된다.

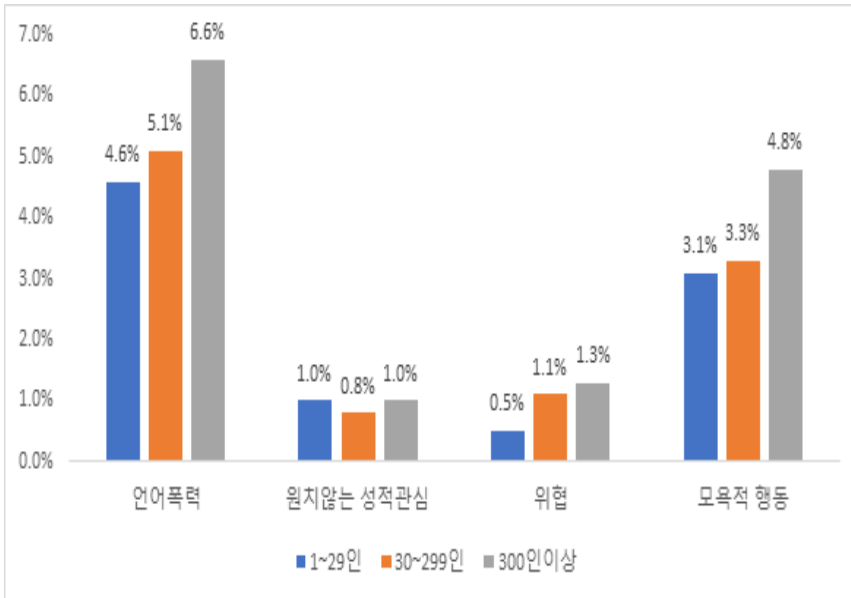
[그림 3-58] 수면장애 정도



\* 전혀 없음=0, 드물게=0.1, 한달에 여러번=0.25, 한주에 여러번=0.5, 매일 경험=1. 수치가 높을수록 수면장애에 시달림.

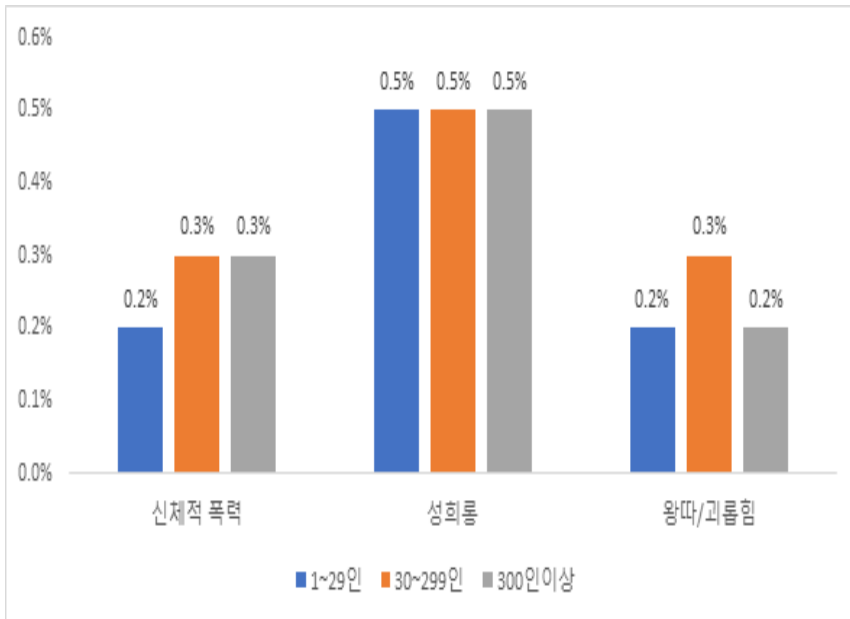
지난 1개월 동안 업무 중 비물리적 폭력에 노출된 경험을 확인한 결과, 작은 사업장 노동자는 규모가 큰 사업장 노동자들에 비해 비물리적 폭력에 노출되는 비율이 상대적으로 낮은 것으로 조사됐다. 언어폭력이나 원치 않는 성적 관심, 위협, 모욕적 행동 등을 경험했다는 응답이 대기업 노동자들에게서 높게 나타났다. 사업장 규모가 작은 경우 인간관계가 더 많아서인지 비물리적인 폭력 경험은 다소 낮았다.

[그림 3-59] 지난 1개월 동안 업무 중 비물리적인 폭력에 노출된 경험



다음으로 지난 1개월 동안 업무 중 물리적 폭력에 노출된 경험을 확인한 결과, 역시 작은 사업장에서 노출 정도가 상대적으로 낮게 나타났다. 눈에 띄는 점은 신체적 폭력보다 성희롱을 경험했다는 응답이 규모와 상관없이 일관되게 더 높았다는 것이다. 직장내 성희롱은 업무상 위력이나 위계의 관계에 있는 사람이 상대방에서 성적 굴욕감이나 수치심을 느끼게 하는 행위다. 상대방이 성적 언동이나 그 밖의 요구 등에 따르지 않았다는 이유로 고용상의 불이익을 주는 행위를 포함한다. 성희롱을 경험했다는 응답이 높은 것에 대해서는 시사하는 바가 크다.

[그림 3-60] 지난 1개월 동안 업무 중 물리적인 폭력에 노출된 경험



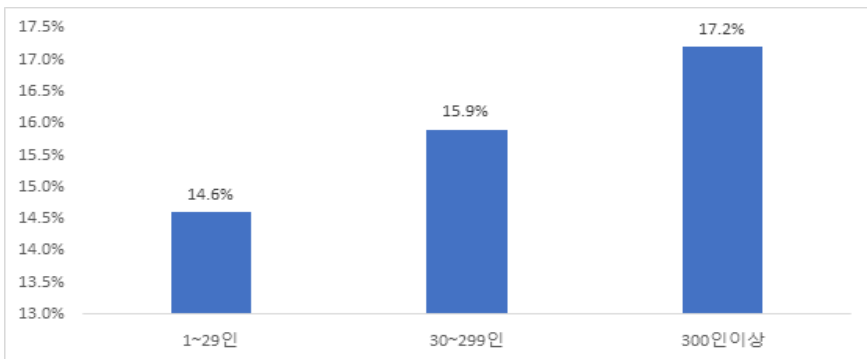
다음으로 건강과 관련한 문제로 결근한 일수를 질문한 결과 작은 사업장 노동자들이 건강관련 결근일수가 일관되게 높게 나타나고 있다. 작은 사업장은 평균 0.72일인 반면 중규모는 0.58, 대기업은 0.44로 차이가 나고 있었다.

〈표 3-17〉 지난 1년 동안 건강문제로 인한 결근 정도

	건강과 관련한 문제로 결근일수	A. 업무와 관련한 사고 결근	B. 업무 때문에 악화된 건강 문제(사고 제외) 결근
1~29인	0.72	0.59	0.74
30~299인	0.58	0.49	0.78
300인이상	0.44	0.15	0.70

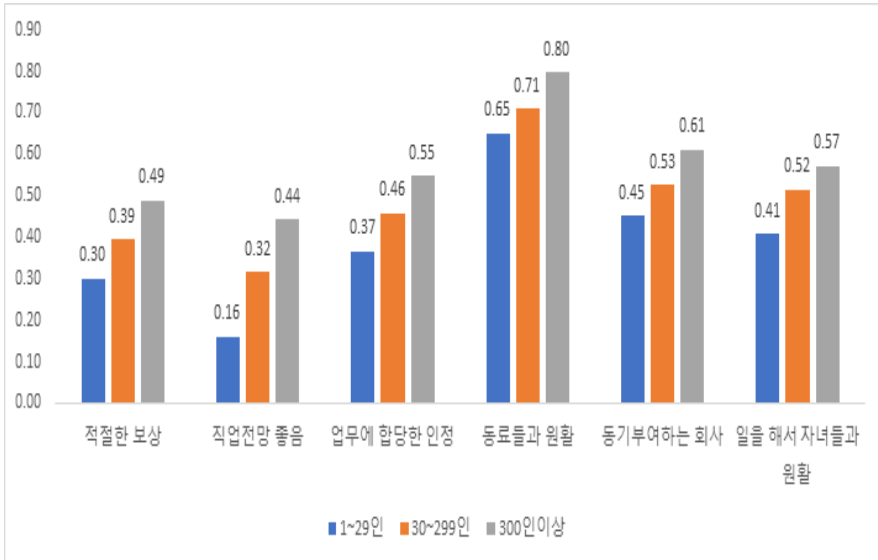
다음으로 지난 1년 동안 몸이 아파서 결근한 경우(소위 앵셴티즘) 비율을 확인한 결과, 몸이 아파도 출근한 경험은 작은 사업장보다는 규모가 클수록 높게 나타나고 있었다. 작은 사업장 노동자들보다는 대기업 노동자들의 기업조직의 규율이 더 강하기에 대기업 노동자들이 앵셴티즘 비율이 더 높은 것으로 해석할 수 있을 것이다. 일반적으로 고용이 불안정한 비정규직 노동자들은 아파도 출근하는 비율이 상대적으로 높은 것으로 알려져 있지만, 앵셴티즘은 조직 내 규율 정도가 더 큰 영향을 미칠 것으로 짐작된다.

[그림 3-61] 지난 1년 동안 몸이 아픈데도 불구하고 출근한 적이 있는 노동자 비율



다음으로 구체적인 업무환경 항목에 대한 만족도를 확인한 결과 모든 항목에서 규모가 클수록 노동자들의 긍정적 평가가 높게 나타나고 있었다. 적절한 보상, 직업전망, 업무능력 인정, 동료관계, 동기부여 등에서 노동자들은 모두 긍정적인 평가를 하고 있으나 규모가 클수록 긍정적인 평가가 더 높게 나타났다.

[그림 3-62] 현재 업무에 대한 평가

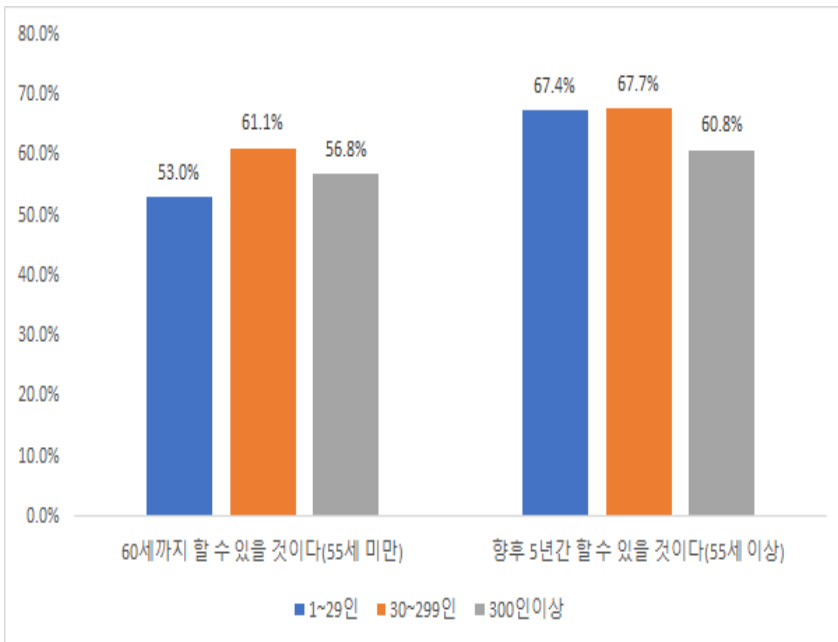


\* 전혀 동의하지 않는다 -2 ~ 매우 동의한다 +2. 5점 척도



다음으로 현재의 일 또는 유사한 일을 60세까지 할 수 있을 것인지를 묻는 질문에서는 중규모나 대기업 노동자들의 긍정 답변이 작은 사업장 노동자들보다 상대적으로 높았다. 하지만 현재 55세 이상이면서 60세까지 할 수 있다는 응답에서는 작은 사업장 노동자들이 대기업보다 유지 가능하다는 응답이 높았다. 이는 55세 이후에는 임금피크제 등의 영향으로 1~2년 조기퇴직이 대기업에서 많기 때문일 것으로 짐작된다.

[그림 3-63] 현재의 일 또는 유사한 일을 언제까지 할 수 있을 것인가?



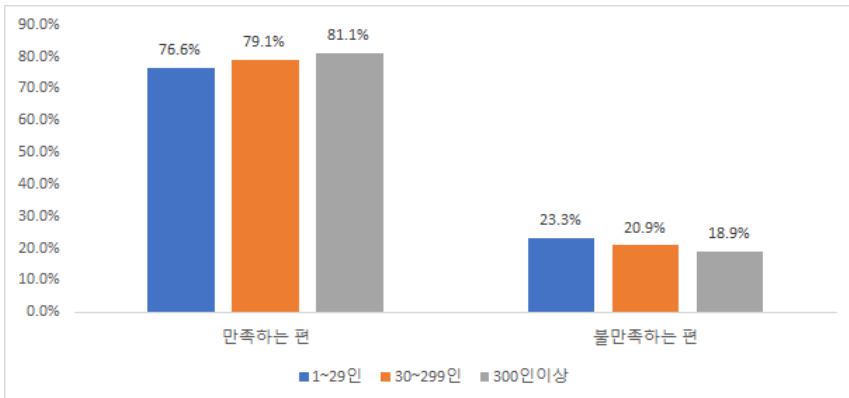
마지막으로 전반적인 근무환경 만족도를 확인한 결과 긍정적인 응답은 기업규모가 큰 사업장 노동자들에게서 우세하고, 부정적 응답은 작은 사업장 노동자들에게서 상대적으로 높게 나타났다.

노동자들은 근무환경에 대해 대체로 만족한다는 평가가 상대적으로 많았으나, 대기업에서 근무환경 만족도가 더 우호적인 것으로 파악됐다. 만족한다는 응답은(매우 만족한다와 만족한다) 작은 사업장 76.6%, 중규모 79.1%, 대기업 81.1%로 나타나 기업규모가 클수록 만족한다는 응답이 많았다.

〈표 3-18〉 전반적인 근로환경에 대한 만족도

	매우 만족	만족하는 편	별로 만족x	전혀 만족x	전체
1~29인	832 4.0%	15091 72.6%	4325 20.8%	525 2.5%	20773 100.0%
30~299인	512 5.0%	7620 74.1%	1832 17.8%	314 3.1%	10278 100.0%
300인 이상	306 5.4%	4256 75.7%	947 16.8%	116 2.1%	5625 100.0%
합계	1650 4.5%	26967 73.5%	7104 19.4%	955 2.6%	36676 100.0%

[그림 3-64] 전반적인 근로환경 만족도를 만족/불만족으로 구분



### III. 소결

소결에서는 앞서 검토한 내용들을 노동조합운동의 대응이라는 관점에서 간략하게 내용을 정리하고자 한다.

#### 1. 재벌대기업 중심의 한국사회와 보이지 않는 작은 사업장 노동자들

1980년대의 호황으로 한 단계 도약한 한국 경제는 2000년대 이후에도 한국 주요 제조대기업들이 고도성장으로 수출실적이 지속적으로 확대되면서 글로벌 대기업들이 등장하기 시작하였다. 하지만 1980년대 이후 대기업을 정점으로 하는 ‘하청계열화’ 방식의 동원 전략은 여전히 지속되고 있었고, 중소기업들은 대기업을 정점으로 하는 ‘위계화된 하청 시스템’의 하위 파트너로 편입하였다. 그런데 이를 통해서 한국 경제는 놀라울 정도로 빠르게 성장하면서 생활수준 향상으로 이어졌지만, 다른 편으로 놀라울 정도로 많은 문제점들과 한계를 노정하고 있었다.

대표적으로 원하청 간 불공정거래로 인한 기업규모 간 격차가 확대되었는데, 기업 간 격차 뿐 아니라 소속 기업의 규모에 따른 노동자 간 격차도 확대되었다. 이로 인해서 사회적인 불평등이 점차 심화되고 있는데, 이와 같은 사회불평등의 증가는 장기적으로 한국 사회의 성장동력을 훼손하는 결과로 이어질 수 있기에 매우 우려스러운 상태라고 할 수 있다. 아울러 이러한 과정에서 위험의 외부전가를 통한 노동차별의 심화도 나타나면서 불안정한 노동자들에게 리스크가 더욱 더 가중되고 있는 현실이다.

다른 한 편으로는 기존 노동시장의 왜곡 현상이 나타나고 있다. 파견,

용역, 하청 등과 같이 증충적인 계약이 확대되고, 심지어 노동자들을 개인사업자로 전환하려는 파편화된 노동계약 관계가 확산되고 있기도 하다. 그 결과 오늘날에는 누가 진짜 나의 사장님인지(Who the Boss?) 알기가 어렵다. 용역노동자들의 실제 사장님은 용역업체 사장님인지, 아니면 노동자가 가서 일하는 장소의 사장님이 진짜 사장님인지 불분명하고, 심지어 택배 노동자나 레미콘기사는 본인이 사장님이라고 하는데, 누가 사장님인지 파악하기도 불분명하다.

더욱이 저임금과 각종 복지제도의 혜택도 제대로 누리지 못하면서 열악한 근무환경을 감내하면서 일하고 있는 작은 사업장 노동자들은 집단적 노사관계, 즉 노동조합을 통해서도 보호받기 어려운 상황이라고 할 수 있다. 이러한 점에서 이제는 존재하면서도 사회적으로 보이지 않는(invisible) 작은 사업장에서 일하는 노동자들을 공론장에서 논의할 필요가 있다.

## 2. 전체 노동자들의 60%가 30인 미만 작은 사업장에서 근무

이와 같은 문제의식으로 작은 사업장 노동자들의 현황을 살펴본 결과 2018년 기준으로 한국 사회에서 30인 미만 작은 사업장 수는 전체 사업체의 97.9%로 절대다수를 차지하고 있으며, 종사자수(자영업자 포함)로는 61.1%가 작은 사업장에서 근무를 하고 있었다.

노동자수는 2019년 8월 기준으로 약 58.4%의 노동자들이 작은 사업장에서 근무하고 있는 것으로 나타나, 종사자 기준보다는 작은 사업장 근무비율이 다소 낮았지만 그럼에도 60%를 차지하고 있었다. 한국 사회에서 10명 중 6명은 30인 미만 작은 사업장에서 일하고 있다고 할 수 있다.

### 3. 작은 사업장 노동자들은 취약한 근무조건과 저임금

여성들은 남성들보다 작은 사업장에서 근무하는 비중이 더 높았으며, 고령자와 저학력 노동자들이 작은 사업장에서 다수 근무를 하면서 소위 취약노동자들이 더욱 더 열악한 환경에서 근무하고 있음을 확인할 수 있었다. 업종별로 확인한 결과 대체로 임금수준이 높고 정규 고용계약이 일반화된 제조업의 경우 300인 이상 대기업 노동자들이 다수인 반면, 임금수준이 낮고 장시간근무 등으로 열악한 도소매업이나 숙박 및 음식점업에서는 작은 사업장 노동자들의 비중이 상대적으로 높게 나타나고 있었다.

그리고 작은 사업장에서는 정규직 노동자들이 46.1%였으나 300인 이상 대기업에서는 정규직 노동자 비율이 84.6%로 작은 사업장 노동자들은 정규직도 상대적으로 많지 않다는 점을 확인할 수 있었다. 규모별로 주당 노동시간을 확인한 결과 거의 차이가 없이 주당 36시간 정도 근무로 비슷하였다. 반면 작은 사업장 노동자들은 월평균 215만원, 중규모 사업장 노동자들은 301.3만원, 대기업 노동자들은 404.6만원으로 기업규모별로 임금 차이가 확연하게 나타나고 있었다.

### 4. 노동조합이나 노사협의회 등의 이해대변제도의 혜택은 누리지 못하지만 노조의 필요성에는 공감

작은 사업장 노동자들의 노조가입률을 확인한 결과 작은 사업장에서 노조조합원 비율은 4.0%에 불과했으나, 중규모 사업장 노동자들은 19.7%, 300인 이상 대기업 노동자들은 33.5%로 나뉘었으며, 한 편 30인 미만 작은 사업장 노동자 대상으로 민주노총에서 진행한 설문조사에서

도 노조가입률은 1.5%로 매우 낮아서 작은 사업장 노동자들에게 노동조합은 여전히 멀리 있음을 확인할 수 있었다.

노동자들은 노동조합을 통해서 자신들을 스스로 보호하지 못하는 것 뿐 아니라, 노동자들이 참여할 수 있는 여러 다양한 제도의 혜택도 받지 못하고 있는 것으로 나타났다. 사업장 내 노조/노사협의회가 운영되는 경우가 작은 사업장 노동자들은 4.6%에 불과하였으며, 노조 이외에 안전보건위원회, 안전문제 상담 창구, 의경청취 등의 정기회의 등에서도 작은 사업장 노동자들은 접근 기회에서 커다란 차이가 있었다. 특히 대기업과는 상당한 격차를 보이고 있었다. 이러한 점에서 작은 사업장 노동자들이 전반적으로 이해대변 통로가 부족한 열악한 회사에서 근무하고 있을 가능성이 매우 높다.

2020년 봄 민주노총에서 작은 사업장 노동자 1000명을 대상으로 진행한 설문조사에서 노동조합의 필요성과 가입의사를 5점 척도로 질문하고 이를 -2 ~ +2로 환산하여, 노조 필요성에 긍정적이면 +, 부정적이면 -가 되도록 하여 평균값을 확인하였다. 노동조합의 필요성에 대해서는 0.479로 필요성에 공감하는 응답이 많았고, 노조 가입의사는 노조필요성보다 다소 낮았으나 0.371로 여전히 +로 나타나고 있었다. 이러한 점에서 작은 사업장 노동자들은 사업장 내 노동조합이 없기 때문에 노조에 가입하지 못하고 있는 노동자들이 다수임을 확인할 수 있었으며, 아울러 노조가입의사가 노동조합의 필요성보다 낮은 것은 노조가입을 저해하는 사회적인 요인들도 존재하고 있음을 확인할 수 있다.

이러한 점에서 향후 노동조합운동이 작은 사업장 노동자들을 대상으로 진행할 사업들의 단초들을 찾을 수 있을 것이다.

**KCTU**

**4장**

# 작은사업장 실태 질적 조사

이승윤

## I. 작은 사업장 근로환경과 일의 방식에 대한 질적연구

본 장에서는 앞서 실시한 한국의 작은 사업장에 대한 일반 현황에 대한 분석에 이어 작은 사업장 실태에 대한 질적 연구 내용이다. 기존의 양적 지표는 전반적인 현황 및 추이를 파악할 수 있게 하지만, 이를 통해 다양한 작은 사업장 노동자가 경험하는 일의 방식, 어려움, 사업장의 위험과 숙련 등 작은 사업장의 특성에 대한 구체적이고 다층적인 분석은 진행하기 어려웠다. 이에 본 장에서는 질적사례 연구방법을 통해 작은 사업장 노동자가 경험한 일자리 및 노동환경의 특성을 분석하였다.

질적연구 방법 중 하나인 사례연구는 탐색된 문제를 하나 이상의 사례를 바탕으로 분석하는 것으로, 경계를 가진 체계(사례) 안에서 탐색과 심층적인 자료 수집을 가능하게 하여 사례에 대한 다층적이고 구체적인 이해를 가능하게 하는 방법론으로 알려져 있다(Creswell, 2006; 서정희·이지수, 2015 재인용; 김기태·이승윤, 2017; 이승윤·박고은·김은지, 2017; 이승윤·조혁진, 2019). 따라서 작은 작업장 노동자가 경험하는 일자리의 특징을 이해하기 위해 사례연구 조사방법이 적절하다고 판단하였다. 본 연구는 사례연구 방법 중 심층면담을 활용하였으며, 이는 심층면담이 현



재뿐만 아니라 과거의 노동시장 진입 및 이탈 경험 등과 같이 현재의 시점에서 관찰하기 어려운 과거의 경험 및 기억을 이해하는 데에 효과적이고, 또한 현재의 일의 방식과 일을 둘러싼 다양한 측면을 입체적으로 분석해낼 수 있는 방법이기 때문이다(김영천, 2006). 특히, 작은 사업장 노동자의 일의 경험은 첫 일자리에 진입한 이후의 연속적인 과정으로 현재뿐만 아니라 과거의 경험을 분석하는 것이 매우 중요하다는 점에서 본 연구에 해당 방법이 적절하다고 결정하였다. 연구 참여자의 수는 관련 질적사례 연구방법으로 진행된 기존 연구를 참조하여 판단하였다.

본 연구는 민주노총 작은 사업장 실태조사 (2020년 4월) 설문문을 통해 일차적으로 작업사업장의 현황을 파악하고 이를 바탕으로 대상자를 선정하였다<sup>9)</sup>.

작은 사업장 실태조사는 30인 미만의 기업 종사자를 대상으로, 지역별 인구비례배분 및 업종별 임의할당 방법을 활용하여 진행되었다. 결과, 종사자 규모와 관계없이 작은사업장의 95.3%가 무노조 사업장으로 나타났다. 다수의 문항에서 사업장 규모가 커질수록 부정적 응답의 비중이 높아지는 경향이 일반적인 것으로 관찰되었다. 지속 근무 가능 여부, 초과근무시간 계산가능 여부, 출퇴근시간 기록 여부, 근로계약서 교부 여부, 취업규칙 열람가능 여부, 임금명세서 교부 여부, 임금 및 노동조건 변경 시 동의 여부 등의 질문에서는 사업장 규모가 작아질수록 부정적 응답의 비중이 높은 것으로 나타났다. 예를 들어, 임금명세서 교부 여부의 경우, ‘교부하지 않음’으로 응답한 경우가 5인 미만이 50.0%으

9) 또한 노조가입에 대한 질문 “노동조합 가입여부(Q29)”문항의 응답범주는 재구성하여, 다음과 같이 구분하여 인터뷰 대상자를 선정하였다: 노조에 가입해 있음 → “1) 유노조 사업장 조합원”, “2) 노조가 있으나 가입대상이 아님”, “3) 노조가 있으나 가입하지 않음” → “2) 유노조 사업장 비조합원” “1) 사업장에 노조가 없음” → “3) 무노조 사업장

로 가장 높았으며, 5-9인이 35.7%, 10-29인이 19.2% 등의 순으로 나타났다.

위의 실태조사 결과를 바탕으로, 다양한 연령대 및 지역 간 배분, 그리고 업종을 구분하여 노동자 14명에 대한 심층면접 자료를 수집하였다. 연구의 최종적인 참여자의 수는 심층면접과 분석을 유기적으로 진행하는 과정에서 다양한 사례를 포괄하면서도 진술 내용이 포화되는 지점으로 결정되었다.

본 연구의 심층면접 대상자는 모두 30인 미만의 작은 사업장에서 노동하고 있거나 다년간 일한 노동자이다. 섭외방식은 1차적으로 수도권을 중심으로 조합원/비조합원/무노조 사업장 분류하여 다양한 규모의 사업장에 일하는 노동자 (5인 미만, 5인 이상 10인 미만, 10인 이상 30인 미만) 6-7명 정도 대상 인터뷰를 진행하고, 중간분석과 논의 이후, 영남권을 진행하고 마지막으로 부족한 정보가 있는 사례집단을 서울과 경기도 등의 수도권에서 추가적으로 모집하여 인터뷰 진행하였다.

대상자의 선정 기준은 (1) 사업장 규모가 30인 미만이고 (2) 면접 시점을 기준으로 지난 1년 이상 작은 사업장에서 노동을 제공하였으며 (3) 일차적으로 설문조사를 통해 분석된, 작업 사업장이 주요하게 집중된 업종에서 종사하는 노동자이다. 연령층과 성비 또한 일차 설문결과를 바탕으로 선정하였다. 이와 같은 선정기준에 따라 연구 참여자들을 소개받는 과정에서 연구에 충분히 자발적으로 참여할 수 있도록 하였으며, 면접이 시작되기 전 연구 참여 및 중단에 대해 어떠한 강압과 불이익이 없다는 점을 충분히 알린 후 동의를 획득하였다. 이 연구에 참여한 심층면접 대상자는 다음 [표 1]과 같다.

〈표 4-1〉 심층면접 대상자

연번	연령	재직	업종	사업장 규모	조합원 여부	비고
N01	36세	퇴직	출판·편집업	5인 미만	○	- 10인 미만 출판업 정규직 1년 - 30인 미만 출판업 정규직 4년 - 5인 미만 출판업 1년 - 30인 미만 출판업 1년 - 5인 미만 출판업 현재
N02	63세	재직	시설관리	30인 미만	○	- 이전 일자리는 사무직 정규직 - 시설관리 환경미화원
N03	35세	재직	사회서비스	30인 미만	×	- 30인 미만 복지관 2년 - 30인 이상 복지관 - 30인 미만 복지관 현재
N04	26세	재직	제조업	5인 미만	×	- 5인 미만 제조업 현재
N05	49세	재직	제조업	10인 미만	○	- 30인 이상 제조업 9년 - 30인 미만 제조업 5개월 - 10인 미만 유통업 2년 - 10인 미만 제조업 현재
N06	34세	퇴사	통신판매업	5인 미만	×	- 5인 미만
N07	51세	재직	요양보호사	30인 미만	×	- 30인 미만 요양보호사 8년차
N08	58세	퇴사	LED 조립	10인 미만	×	
N09	53세	재직	제조업	30인 미만	○	- 35인 제조업 7년 - 30인 미만 제조업 5년 - 5인 미만 제조업 11개월 - 30인 미만 제조업 현재
N10	51세	재직	SI 개발업	프리랜서	×	- 작업사업장에서 일하는 프리랜서 20년차
N11	35세	재직	SI 개발업	프리랜서	○	- SI개발업 연대 사무국장
N12	50대	재직	SI 개발업	프리랜서	○	- 작은사업장에서 일하는 프리랜서 6년차
N13	52세	재직	의료제조업	5인 미만	○	- 5인 미만(전후) 의료제조업
N14	51세	재직	모피제조업	30인 미만	○	- 7-8개사 이직(13-20인) - 30인 미만 진도모피 현재
※ 재직여부, 업종, 사업장 규모, 조합원 여부 등은 최종직장 또는 최종사업장 기준임.						

각각의 심층면접을 통한 자료 수집을 마친 후, 연구 참여자들의 동의 하에 녹음된 연구 참여자들의 진술을 모두 전사하여 녹취록에 대한 반복적인 토론을 통해 일의 방식과 직업 이동, 보수체계 및 고용관계 등으로 각각의 의미 있는 진술들을 유형화하고 해석하는 방식으로 분석을 진행하였다. 본 연구는 2020년 7월 15일부터 10월 15일까지 개별 심층면접으로 진행되었다. 본 연구진은 본 연구의 목적, 구체적인 참여 방법 등에 관한 설명서를 전달하고 관련 내용에 대하여 충분한 전달 및 이해가 가능하도록 직접 설명하였다. 또한, 참여 및 중단에 대한 선택권, 면접 내용에 관한 비밀 유지, 참여자의 개인정보에 대한 익명처리, 면접 시 녹음의 목적 등에 관하여 충분히 설명하였다. 심층면접은 개별 면접 방식으로 진행하였으며, 각 면접은 약 1시간에서 2시간까지 정도 소요되었다. 참여자가 편안히 자신의 이야기를 진행할 수 있도록 안전한 환경을 조성하기 위해 면접 장소는 참여자가 자주 가는 지역의 카페, 식당, 회의실 등과 같이 각 참여자가 원하는 장소로 선정하였다.

## II. 분석결과

### 1. 대주제어를 통해 살펴본 작은 사업장

〈표 4-2〉 분석결과의 요약

대주제	소주제
1. 작은 사업장의 고용관계 및 업무방식	① 원·하청관계의 하위 파트너로서의 문제점
	② 모호한 계약방식을 이용한 고용관계 회피전략
	③ 사업장 내 일감 방식의 노동
	④ 임금체불
2. 가족적·사적인 분위기의 부작용	① 임의적인 급여(임금)체계
	② 임의적인 인사이동체계
	③ 제대로 보장받지 못하는 휴게시간 및 휴일
	④ 모호한 근무체계, 업무 구분으로 인한 업무 과중
	⑤ 관계적·심리적 어려움
3. 작은 사업장의 물리적 영세성	① 작은 노동공간으로 인한 휴식공간의 부재, 열악하고 위험한 작업환경
	② 적은 노동자 수로 인한 대체인력 부재, 휴게시간·휴일 미보장, 강한 노동강도
4. 쌓이지 않는 숙련과 경력	① 쌓이지 않는 숙련, 인정받지 못하는 숙련
	② 사적으로 부담하는 숙련형성 비용
5. 작은 사업장의 법적 사각지대	① 연차 유급휴가 적용제외
	② 일일 8시간 근로제한 규정, 주 12시간 연장근로한도제한 규정 배제
	③ 연장 휴일 야간 가산수당 제외
	④ 가짜 5인 미만 사업장으로 쪼개기
6. 사회보장의 사각지대	① 사회보장의 사각지대
7. 노조활동	① 작은 사업장 내 노동조합의 현실적 지위
	② 작은 사업장의 노동조합이 겪는 문제

## 2. 작은 사업장의 고용관계 및 업무방식

### 1) 원·하청관계의 하위 파트너로서의 문제점

작은 사업장 노동자들이 상대적으로 낮은 임금과 열악한 근무환경에서 일하고 있는 원인은 비단 작은 사업장을 경영하는 사업주들이 탐욕스럽게 과도한 이윤을 쫓아가면서 노동자들을 착취하기 때문인 것은 아니다. 사실 노동생산성은 생산설비 등의 투자에 따라서 좌우되는 측면이 있기 때문에 대기업의 노동생산성이 작은사업장의 노동생산성을 압도하는 측면이 있고, 따라서 상대적으로 더 많은 임금을 지불할 여력이 발생한다. 나아가 대자본은 더 많은 이윤을 위해서 중소기업들을 대규모로 활용하고 있다. 특히 한국에서는 1970년대 이후 중화학공업화를 추진하는 과정에서 생산규모의 확대가 필요한 과정에서 대규모로 하청을 동원하는 발전 전략을 취하였다. 그 결과 작은 사업장의 수는 증가하고 작은 사업장에서 일하는 노동자들도 증가하지만, 이들은 대기업에 가려져 우리의 눈에서 보이지 않고 있었다. 또한 상당히 많은 작은 사업장들이 중대기업과 다단계 하청관계를 통해서 연결되어져 있으면서 원청업체에서 작은사업장 뒤편으로는 구조적으로 낮게 책정된 이윤을 바탕으로 기업을 운영해야만 하는 상황에서 흔히 말하는 임금지불여력이 부족하기 때문에 열악한 근무환경으로 이어지고 있음을 인식할 필요가 있다. 즉, 작은사업장 노동자들의 근무환경과 처우는 노동자 개인이 스스로 노력한다고 해서 해결되는 것이 아니다. 단지 작은사업장에서 일하기 때문에 열악한 처우를 감내해야만 하는 측면이 크다.

이번 인터뷰에 응한 작은 사업장 노동자들 중에서도 회사 생활을 하면서 이와 같은 문제점들을 인식하고 있는 경우들을 찾아볼 수 있었다.

한국의 제조업 하청업체에서 일을 한 노동자들은 대부분 씨알(CR : cost reduction)이라는 단어를 알고 있다. 대기업에서는 매년 납품단가를 인하할 것을 요구한다. 그들의 논리는 처음 시설투자과 신제품 개발에는 어느 정도 비용이 들었지만, 부품을 대량생산하기 시작하면 그 이후로는 추가비용이 들지 않기 때문에 납품단가를 인하해도 중소기업은 일정한 이윤을 확보할 수 있다는 것이다. 그리고 작은 사업장의 경영진은 임금을 적게 줄 수밖에 없고 근무환경 개선이 이루어지지 않는 원인으로 대기업의 단가 후려치기를 말하니까 작은 사업장 노동자들도 작은사업장의 마진이 남지 않는 원인으로 씨알이라는 단어를 흔하게 쓰고 있다.

처음에는 OO전자하고 다이렉트로 거래를 했었어요... 때 되면 1년에 한 번씩 흔히 말하는 단가 후려치기, CR... 단가인하 (협조) 공문이 날라오는 거예요. 이걸 십 몇 년 하는 동안 계속 떼어주고 떼어주고 하는 거예요. 그럼 마진이 안남을 수밖에 없지. 인건비나 물건은 계속 올라가는데. ... 그런거 보면서 대한민국 산업 전반에 있어서 나머지 회사도 마찬가지죠. (N05)

이와 같은 납품단가 인하 요구는 시간이 갈수록 점점 심해져서 나중에는 작은 사업장에서는 생산을 할수록 적자가 발생하는 이해할 수 없는 상황에서 처한 채로 필요인력도 뽑지 못한 채 노동자들은 장시간 노동에 시달리는데도 업체는 폐업하고, 노동자는 임금도 받지 못하게 된다. 그런데 문제는 이와 같은 대기업들의 요구를 작은 사업장 입장에서는 회사를 달기 직전까지도 수용할 수밖에 없는 경험을 한 적도 있었다.

그냥 말라서 죽을 거예요. 실제로 일이 없어서 그런 게 아니고 망하기 직전까지도 (일감이 밀려서) 일요일까지 특근을 하는데도 직원을 추가로 못 뽑을 정도고. 회사가 돈이 안되서 문 닫을 정도면... 가망이 없다는 거죠. 근데 최하위 공장에 있는 회사가 자동차 뭐 올라가면 전부 다 현대, 기아, 삼성인데 단가 이렇게 해달라는데 못하겠어 할 수 있겠어요? (N05)

이처럼 대기업의 일방적인 단가인하 요구와, 원하청 관계 하에서 이를 거절할 수 없으면서도 거래처를 잃을지도 모른다는 불안감에 작은 사업장들은 망하기 직전까지 사장뿐 아니라 직원 모두가 고생을 하고 있다는 점에서 인터뷰한 노동자는 대기업이 다단계 하청을 통해서 작은 사업장에 ‘빨대 꽃기’를 하고 있다고 표현하고 있다.

이게 규모가 크든 작든 자기 회사가 제조업 같으면 내가 직접 완성을 만들어야 되고 기술력이 있는 건 기본이고 이렇게 해야 경쟁력이 있지 원청에 기대고 있는 이런 구조에서는 (납품업체로는 안된다?) 네. 납품업체로는 제가 볼 땐 계속 빨대 꽃혀가지고 계속 그렇게 갈 것 같아요. (N05)

이처럼 작은사업장들이 원청 대기업과의 종속적인 관계 하에서 철저하게 관리 통제될 뿐 아니라 이윤 또한 통제되고 있는 상황에서 작은 사업장 내에서의 고용관계는 점차 형해화되고 있다고 표현할 수 있을 것이다. 그 결과 단순 노무 업무는 일용직으로 활용을 하고, 자본-노동 간의 고용관계가 명백함에도 불구하고, 외형적으로 개인사업자와의 거래를 통한 도급, 지입 관계가 판을 치는 상황이 나타나고 있다. 작은 사업장에서 고용계약 자체가 무의미해지는 상황에서 고용보호, 노동시간의 규제, 적절한 휴가, 4대보험 적용 등의 전통적인 근로기준법 상으로 최



소한의 누릴 권리들이 흔적도 없이 사라지는 원인으로 이와 같은 원하청 관계의 문제점을 지적할 필요도 있을 것이다.

(SI개발쪽은) 완전 택배예요. 택배에서 서부에서 상하차하시는 분들은 그냥 일용직으로 오는 거잖아요. 택배 상하차 일용직이잖아요... 배달기사 도급이잖아요? 배달기사와 도급계약을 한 대리점 뭐죠? 개인사업자잖아요. 다 그런 식이잖아요... 그니까 거기에는 정규직이 없어요... 현대판 하도급의 대부분은 이런 식으로 되어 있어요. 지입, 도급으로 결정되어있어요. 지입, 도급, 일용직. 그래서 고용의 기간도 없어요. 계획 기간도 정함이 없는 케이스가 대부분이에요. (N11)

그리고 이와 같은 원하청 관계가 다단계 하청으로 심화되면, 소위 중간착취는 필연적으로 발생하고 있다는 점도 확인할 수 있다. 즉, 다단계 중간의 하청업체는 실제 생산적인 기여를 하는 것은 없이 단순히 인력이 필요한 곳으로 소개를 해주는 대가로 ‘통행료’라고 불리는 중간착취들을 하고 있다. 심지어 이와 같은 통행료가 일회성에 그치는 것이 아니라 매달 징수하기 때문에 이는 명백한 중간착취라고 할 수 있다. 인터뷰에 응한 IT업계 종사자의 설명에 따르면 프리랜서 신분으로 아무런 고용보호도 받지 못하는 노동자들은 하청업체들이 단계를 거치면서 소위 ‘통행료’를 징수하면서 노동자들은 정당한 노동의 대가를 받지 못하는 상황이 발생하고 있었다.

파견업체가 보통 보도방이라고 불러요 ... 인력 보도방이라고 해 갖고 인력산출해서 옛날에 보도방이라고 했구요. 여성 인신매매 파견한 것도 보도방이라고 해서 나오다가 이것도 보도방이 된거죠... 하청업체가 원청업체를 뚫기 위해 중간에 수수료처럼 지급하는 그런 관행적인 금액들을 말하는 게 있거든요. 통행료. 통행료가 존재하는

데 통행료의 형식으로 원청에서 내려오는 금액을 떼 가는 거죠. (하청이네요 이것도) 하청인데 프리랜서 중개업이죠. 중개기 때문에 이거 플랫폼입니다. 플랫폼화가 되어있지 않은 옛날 플랫폼 방식. 인재파견업체가 대부분 이런 방식으로 운영하는데 제가 A회사에 파견을 가요. A회사 소속으로 B회사에 갔습니다. 일을 해요. 그럼 B회사에서 A회사한테 이 사람 일을 이만큼 하니까 천만 원 주겠다해서 천만 원을 줘요. 그럼 A회사가 천만 원 받아서 노동자한테 600만원주고 400만원 A회사가 갖는 거죠. 왜냐 필요경비다. 그런 식으로 되게 많이 발달 했습니다 이런 파견업체라는 것 자체가. 그래서 이거 굉장히 비슷해요. IT만 특이한건 아니고 다른 파견에서도 비슷한 현상들이 발생하는데 비슷하다고 보시면 됩니다. (N11)

그리고 작은사업장은 원청과 도급계약을 맺는 과정에서 작은 사업장 입장에서는 계약을 지속적으로 유지하기 위해서 여러 중간관리자들을 통해서 갑질의 문제가 발생하고 있다. 최근 ‘직장 (내) 갑질’ 문제에 대해서는 사회적으로 공론화가 많이 이루어지고 있기는 하지만, 도급계약 관계에서 을에 위치한 작은사업장 사업주와 노동자들은 계약의 유지를 위해서 이와 같은 원청 갑질, ‘직장 간 갑질’ 문제는 계속 발생하고 있다. 특히 이와 같은 갑질은 과거와 같이 비인격적인 모독은 점차 사라지고 있기는 하지만, 고용계약은 작은사업장 업체-노동자 간에 체결을 했는데, 이러한 고용계약에 원청업체나 상위 하청업체가 자의적으로 개입하면서 작은 사업장 노동자들이 고용불안과 해고의 두려움에 노출되는 경우가 발생하고 있었다.

박물관이 있고, 박물관 밑에 회사가, 그 회사 밑에 회사가, 그 회사 밑에 우리 회사가 있거든요. 박물관은 밑에서 시끄럽게만 안하면 죽이 되든 밥이 되든 그냥 신경도 안 써요 ... 그러니 그 사람들이

갑질을 예사로 할 수 있는 거죠. (큰 사업장이면 체계가 잡히니까 그렇게 못하겠죠?) 그렇죠. 큰 사업장에는 문제가 생기면, 층층이 문제가 생기는 거니까. 중간층에서 갑질을 한다, 그러면 다른 데로 보내고 이 직원 못 쓰겠다 하면 돌리고 하면 되니까. 근데 여긴 그런 게 없잖아요. 한번 관리자하면 계속 가는 거고 위에서는 외주준거니까 신경 안 쓰고. (N02)

## 2) 모호한 계약방식을 이용한 고용관계 회피 및 일감방식의 부작용

원청 대기업과 작은 사업장의 하위파트너 관계 하에서 이윤이 통제되고 있는 구조는 작은 사업장 자체의 협상력을 약화시키고, 그 피해는 작은 사업장내에서의 노동자에게 전가된다. 작은 사업장내 고용관계는 빈껍데기가 되는 결과로 이어지고, 다양한 방식의 모호한 계약방식을 통해 작은 사업장의 노동자들은 전통적인 근로기준법 상 누려야 할 권리를 제대로 누리지 못하게 된다. 실제로 작은 사업장에서 사업주들에게서 *직접적인 고용관계를 회피*하고 일용직, 도급, 지입 관계를 맺으려는 모습이 다수 포착되었다. 예컨대 근로계약서를 쓰지 않으려고 하거나, 근로계약이 아닌 도급계약만으로 노동자를 프리랜서·개인사업자 신분으로 만들려고 하거나, 근로계약서를 쓰더라도 이를 교부하지는 않는 등 최대한 계약방식을 모호하게 하여 가능하면 직접적인 고용관계를 회피하려는 전략이 사업주들에 의해 빈번하게 사용되고 있었다. 이로 인해 근로기준법상 보호받아야 할 고용보호, 노동시간의 규제, 적절한 휴가, 4대보험 적용 등을 보호받지 못하는 문제가 나타났다.

계약서를 따로 쓰지는 않았고 ... 재량껏 주시는 대로 받으니까 저는 ... (N04)

(처음에 입사할 때는 계약서를 쓰셨어요?) 그 날 쓴 게 아니고 한참 있다 썼어요. 몇 개월 있다... 일드림에서 왔다갔다 했는데도 쓰라고 안 하고 나중에 쓰라고. (N8)

계약서는 작성했지만 교부해주지 않았고 ... 연봉이 오를 때마다 새로 작성하는 것도 한 적 없었습니다. (N06)

사업체에서 근로계약서를 쓰지 않으려고 하는 이유는 근로계약서를 작성할 경우 노동자성을 인정받아 노동법에 의해 보호를 받기 때문에 이를 회피하기 위한 것으로 보인다. 실제로 근로계약서를 쓰지 않은 노동자의 경우 일을 시작하기 전에 구두로 임금을 어느 정도 약속하고 노동을 제공했지만, 이후 업주가 노동자에게 약속한 임금 단가를 낮추려는 사례도 발견됐다. 이처럼 업주가 초기 노무와 임금수준에 대한 약속을 어기는 경우에도 근로계약서를 작성하지 않아 적절한 보호를 받지 못하게 되고, 결국 노동자들이 임금을 받는 방법은 민사소송을 통한 방법밖에 남지 않게 된다. 그러나 민사소송을 통한 방법은 노동자의 입장에서 시간도 오래 걸리고 절차도 복잡하여 포기하고 차라리 그 시간에 다른 일을 찾으려는 모습도 나타났다.

당시에 제가 1600만원을 받고 있었어요 ... 엄청나게 야근을 하면서 말도 안되는 금액을 ... 구두로는 2000만원이라고 했는데 1600을 줬어요. (N1)

단기근로계약도 안합니다. 왜냐하면 그건 노동법에 의해 보호를 받기 때문에 그렇게 하지 않고 무조건 프리랜서입니다 ... 왜냐하면 도급계약서의 작성이 이후의 자기의 노동자성 인정에 굉장히 걸림돌이 되죠. (N11)

계약서를 쓰고 일을 시작해야하는데 그렇지 않고 하자 해서 일을 시작했는데 갑자기 단가를 후려치는 경우가 있어요. 계약서를 안 썼기 때문에 ... 근데 예전에는 고용직이 아니라 사업자기 때문에 노동부에 신고를 못했어요. 그래서 저 쪽에서 배째라고 하면 받을 방법이 없어요. (N10)

앞서 설명한 기업 간 하청관계에서 작은 사업장의 하위 파트너적 관계는, 작은 사업장 기업주와 사업장내 노동자들을 간에서도 나타났다. 특히 IT업계에서는 기존에 없던 ‘반프리’라는 새로운 편법이 발견되기도 했다. 반프리란 정규직으로 직고용된 사람이 정부 프로젝트와 같은 새로운 일이 들어왔을 때 기존의 회사와 계약된 직무 외에 일을 하면서 추가적인 수입을 얻기 위해 다른 회사로부터 파견 형식으로 임금을 지급 받는 형태를 의미한다.

정부에서 일을 받아왔으면 그 회사같은 경우에는 직고용된 사람을 보내야되거든요. 그래서 생긴 게 반프리입니다...어떻게 되어 있냐면 제가 A회사 소속 정직원인데 ... 만약 A회사가 정부과제를 따왔어요. 그러면 이제부터 일을 해야한다고 해서 돈을 더 줘요. 그런데 돈을 더 주는 게 법적으로 위반이 되겠죠? 그러니까 돈을 더 주는 건 A회사와 관계가 있는 B회사가 갑자기 나타납니다. 그래서 B회사가 뭔가에 대한 프로젝트를 어쨌거나 따요. 따서 여기다 돈을 다 씁니다. 그래서 그 돈을 A에게 고용되어 있는 노동자에게 또 주는 거예요. 임노동으로. 그니까 이건 프리랜서 계약이죠... 다 파견이예요 결국 파견이 되는데 파견이랑 직고용 파견으로 해라는 게 이런 식으로 꼬여 있는 상황인거죠. (N11)

이처럼 고용관계를 회피하는 방식이 작은 사업장에서 나타나는 이유는 다단계 원하청관계 뿐만 아니라 수요가 일정하지 않은 작은 사업장의 특

성에서 기인하는 것으로 보인다. 특히 출판, 봉제, IT업종은 수요나 일이 고정되어 있기보다는 성수기와 비수기가 있는 등 유동성이 큰 것으로 나타났다. 이 때문에 노동자를 직고용하기보다는 성수기와 비수기에 맞춰 필요할 때만 프리랜서, 개인사업자 신분으로 사용하려고 하는 경향이 나타났다. 이처럼 수요와 일감이 주어지는 시기가 유동적인 작은 사업장의 특성은 일감 단위 업무 방식으로 나타나는 문제로 이어진다.

비수기와 성수기가 너무 극명하니까. 성수기는 여섯 달 일하고 여섯 달 쉬다고 생각하면 ... 일이 없으면 이 사람들도 급한 거예요. 일을 안 하면 본인들 기본 생활이 안 되니까. (N13)

### 3) 사업장내 일감방식의 노동

작은 사업장에서도 피고용인 신분으로 일하는 이들과 그렇지 않은 이들에게 업무가 주어지는 방식은 달랐다. 피고용인 신분으로 일하는 이들과 달리 출판업, 봉제업, IT업과 같이 프리랜서, 개인사업주 신분으로 일하는 이들에게 업무가 주어지는 방식은 주로 일감 단위, 프로젝트 단위로 이뤄졌다. 이렇게 일감 단위로 업무가 주어질 때 나타나는 문제는 일이 일정하게 들어오지 않기 때문에 수입이 불안정하다는 것과 협상력이 낮아진다는 것이다. 작은 사업장의 업종 특성상 일감의 물량이 일정하지 않은 경우가 많아, 작은 사업장에 소속되어 일감을 받는 노동자들은 일감이 많은 경우 과도한 노동 강도라도 일을 진행한다. 왜냐하면, 다음에 일감에 대한 예측 가능성이 낮은 상황에서 새로운 일을 받게 될 때까지 소득이 단절되지 때문이다. 이 때문에 적은 임금으로 일이 주어져도 쉬는 것보다는 낫다는 생각으로 울며 겨자먹기로 적은 임금을 받

아들이는 등 노동자의 선택권은 제한되고, 적은 수입으로 생활하기 위해 노동시간을 장시간으로 늘리는 악순환 가운데 수입의 불안정성을 경험하고 있었다. 뿐만 아니라 다단계 중간의 하청업체가 일감을 연결해준 대가로 요구하는 소위 ‘통행료’라는 중간착취로 인해 수입의 불안정성은 더욱 심화되는 것으로 나타났다.

(일감을) 인맥으로 받는 것이 많아요 ... 안정적인 일자리, 믿을 만한 일자리는 다 지인에게서 나와요. 이후의 취업도 그래요...이 프리랜서는 일정하지가 않아요 ... 수입도 너무 적었어요. (N01)

내가 일자리를 못 구해서 한 달을 쉬었다고 하면 차라리 적게 받고 그런 거 못하거든요. 그러니까 어지간하면 돈에 구애 안하고 그냥 들어가(는게 낫죠). (N10)

일감이 꾸준하게 없어서 ... 개수임금제라고 해가지고 그런 식으로 하다보니까 계속 쪼개지는 거죠 ... 근데 일을 안 하면 무노동 무임금. 아예 일이 없어지는데 내가 아무리 힘들어도 한 시간에 만원을 못 받고 오천 원을 받더라도 몸을 움직여서 오천 원을 버는 게 낫지. 가만히 있으면 아예 수입이 없다 ...그러다보니 자기수입이 적더라도 일을 받아오고, 그러다보니 그게 한 30년 정도 고착이 된 거죠. (N13)

작은 업체는 일 양이 중요한 거예요. 그 인원으로 먹고 사려니까 양을 많이 빼야 되니까 그만큼 일을 많이 해야 되는 거예요. (N14)

수입의 불안정성은 *노동자의 협상력 약화*로 이어진다. 일감 단위 업무는 주로 인맥이나 중개·파견업체를 통해 받는 방식이었는데, 다단계 하청이 심화될수록 중간업체에 의한 갑질 문제가 나타난다. 좁은 업계에서 중개업체에게 밍보이거나 소문이 안 좋게 나면 다음에 업무를 소개받기

어렵기 때문이다. 이처럼 작은 사업장의 노동자들은 중간업체에 의한 고용불안과 해고의 두려움에 노출되기 때문에 중개업체로부터 어떤 업무가 주어지든 이를 거부하기 어려웠고, 한번 업무가 시작되면 예정에 없던 부당한 요구를 받아도 이에 저항하기 어려운 것으로 나타났다. 예컨대, 구두로 약속했던 임금이 삭감되거나, 사전에 예정되지 않은 다른 추가업무를 지시받아 업무가 과중해지거나, 부조리를 경험하더라도 이에 저항하기 어려웠다. 이러한 과정에서 인맥과 중개·파견업체의 영향력은 커지고 노동자들의 협상력은 작아지는 구조가 만들어진 것이다.

출판계 프리랜서는 책을 출간한 후에 돈을 줘요 ... 넘긴 다음에 90일 이내에 (보수를) 준다는 거죠. 실제로 어떤 사람한테는 애가 문제제기를 할 것 같은 애면 보수를 주는데, 안 그럴 것 같으면 늦추다가 돈을 안주고 그러는 경우도 있어요... (N01)

프리랜서 같은 경우는, 이런 일들을 오래 하다보니까 주로 거래하는 인력파견업체 사장님들이랑 친하게 지내는 경우가 있는데 ... 그 사장이 인맥들을 동원해서 프로젝트 수주한 회사에 가서 인력을 공급할 할당을 받으면 ... 저희같은 사람들한테 연락을 해서 계약 내용대로 인력을 공급하고 그러는 거죠 ... 거기다가 다음 프로젝트를 위해서는 약간의 부조리를 참고 넘어 가는거예요. 그래야만 다음 프로젝트를 얻을 수 있으니까. (N12)

#### 4) 임금 체불

작은 사업장의 영세성에서 더해 앞서 지적된 모호한 계약방식이나 근로계약서의 부재는, 종사자들의 낮은 협상력을 이용한 고용주의 임금체



불 문제로 나타나기도 했다. 주로 개인사업자나 프리랜서의 신분으로 일하는 IT종사자들은 명확한 근로계약없이 구두로 협상을 하거나, 지인을 통해서 일을 얻는 경우가 많은데, 이는 작은 사업장 노동자들이 임금이 체불되었다는 사실을 인정받기 어렵게 만들고 업주들은 이러한 점을 이용하여 임금을 체불하는 경우가 빈번했다. 종사자에게 업주가 주장한 임금체불의 사유는 회사가 어렵다는 것인데, 풀타임 근로를 함에도 불구하고 회사가 어렵다는 핑계로 월급을 다 주지 않는다거나, 급여를 몇 개월에 걸쳐 나눠주겠다고 한 경우도 있었다. 특히 프리랜서들이 특수고용직으로 인정되기 몇 년 전까지만 해도 IT업계에서는 프로젝트가 종료될 때 마지막 월급을 떼이는 경우가 많았던 것으로 나타났다. 프로젝트 중에는 업주가 일을 시켜야하기 때문에 종사자들에게 월급을 안 줄 수 없지만, 프로젝트가 끝나면 일을 시킬 필요가 없어져서 월급을 줄 동기가 사라짐은 물론 이를 법적으로 강제할 제약이 없는 상황 때문에 발생하는 문제인 것으로 보인다. 뿐만 아니라 작은 사업장 노동자의 경우 퇴직 이후에는 임금체불신고를 할 수 있어도 작은 사업장이 가지는 작은 규모는 심리적 부담과 두려움을 더 줄 수 있어 재직 중에 개별 노동자가 직접 나서기가 쉽지 않게 한다.

직장을 다녔는데 거기도 임금체불 문제가 있었어요 ... 전체적으로 사장이 직원들에게 월급을 다 안 줬어요. 30만원 밖에 안주고 (근로는 풀 타임인데요?) 네. 지금 회사가 어렵다고 하면서 ... 이런 임금체불 문제로 회사에서 제가 '직장을 다니는 것이 되게 힘들구나' 라고, 첫 직장이었는데 상처를 많이 받았거든요. (N06)

그놈(사장)이 자발적 퇴사로 해서 다음날에 급여까지 해서 입금시켜 드리겠다 그러더라고 ... 근데 안줘서 15일에 고소를 했어요. 내

가 6일에 전화를 했더니, 회사가 어렵다고 ... 세액공제하면 7~800 밖에 안되는데 그걸 3개월에 나눠주겠다고 그러는 거야. (N09)

마지막 급여를 주기로 약속했는데 차일피일 미루고 안줘요. 그러면 방법이 없어 ... 사람들이 마지막 월급에 대한 두려움이 컸었어요. (N12)

이처럼 작은 사업장 노동자들은 작은 사업장의 구조적인 제약으로 인해 체계적이고 합리적인 고용계약을 통한 보호가 이루어지지 못하고 있는 측면이 많다. 이러한 점에서 작은사업장 노동자들의 입장에서는 작은 사업장은 원청업체의 인건비 절감과 제반 비용 절감을 위한 수단일 뿐 아니라, 작은 사업장 사장님들은 ‘원청업체의 중간관리자’에 불과하다고 여기게 되는 것이다. 이러한 과정에서 작은 사업장 노동자들은 원청 중간관리자 성격의 사장님들과 ‘가족 같은 관계’를 형성하면서 사업장 내에서 노동조합을 통해서 임금인상이나 처우개선의 가능성은 점점 더 요원해지고 있다. 그 결과 작은 사업장 노동자들은 임금 및 노동조건에 대해 불만이 있을 때 사업장 내에서 개별적 또는 집단적으로 저항(voice)하기보다는, 자연스럽게 이직(exit)을 선택하게 되고, 그 빈자리는 근무환경 개선 없이 또 다른 노동자로 채워지고 저임금과 열악한 근무환경은 계속 반복된다. 그리고 원하청간 격차와 대중소기업간의 격차는 상호 중첩되면서 지속된다.

## 2. 가족적·사적인 분위기의 부작용

작은 사업장의 상대적으로 작은 작업 공간과 적은 인원의 종사자수, 그리고 노동자가 사업장으로 진입하는 경로들을 살펴보면, 비공식적인

측면이 중대기업에 비해 많다. 사업주들은 노동자들에게 ‘가족 같은 관계’라는 이름으로 공적 관계가 아닌 사적 관계로 접근하려는 경향을 보였다. 공식적인 노사관계가 아니라 비공식적이고 개인적인 관계를 맺음으로써 가족 간의 관계처럼 체계적인 임금 및 보상체계가 부재하였고, 노동자들이 노동자로서 보호받아야 할 여러 가지 권리가 침해되기도 하였다. 작은 사업장인 구조로 노동자 중 한명이 불합리한 대우에 대해 공식적이고 조직적인 방식으로 불만을 제기하기도 어려운 분위기가 조성되는 것으로 나타났다. 특히 5인 미만 사업장에서 이러한 가족적·사적인 분위기는 5인 미만 사업장에도 적용되는 근로기준법의 내용인 최저임금보장, 휴게시간 및 휴일보장 등을 보장받지 못하게 만드는 방법으로 이용되었다. 법적 사각지대에 해당하지는 않지만 가족적인 분위기를 이용하여 노동자들이 이에 대해 불만을 품거나 문제제기를 하지 못하는 상황이 다수 발견되었다.

### 1) 임의적인 급여(임금)체계

작은 사업장에서 임금은 법적인 기준에 근거하기보다는 고용주나 기관장과 같이 급여결정권을 가진 이들의 임의적인 결정에 좌지우지되는 경우가 빈번했다. 매년 이뤄져야 할 임금협상도 제대로 이뤄지지 않았고, 취업규칙과 같이 명문화된 임금체계가 없거나, 취업규칙이 있어도 노동자들에게 제대로 공지되지 않는 경우도 있었다.

생활지도원 TO가 전부 요양보호사 TO로 바뀌는 거예요. 그러면서 임금 체계가 완전히 달라져버렸어요. 그 때 기관에서 알아서 줘라, 이렇게 했어요 ... 관장님이 제시한 게 120인가 130으로 확 내려가는 거예요. (N03)

월급은 언제쯤 올려 줄거냐 그러면 조금만 기다려봐라 이러면서 그런 식으로 얘기를 하니깐... 그런 식으로 얘기하다 보면 어느 순간 보면 올라 있고. (N04)

(임금체계는 성과급인가요?) 그것도 다 자기(사용자) 마음이에요 ... 그냥 (사장의) 기분이에요 ... 자기 맘대로 바꾸거나 하는 것들이요. 사유도 없는 것이 많잖아요. 취업규칙은 10명 이상이어야 필수 이니까 ... 사장이 어느 날 바꾸면 그냥 바뀌는 거예요. (N01)

특히 임금과 노동시간 산정이 어려운 작은 사업장은 실제 연장근로와 상관없이 일정한 시간에 대한 고정임금을 지급하는 포괄임금제를 적용하는 경우가 많아, 최저시급 상승에 따른 임금상승을 막기 위해 휴게시간을 늘리는 등의 편법으로 초과근무, 무급노동 등의 문제가 나타나기도 했다.

작은사업장에서 적지 않게 나타나는 포괄임금제란, 근로기준법에서 정하는 연장근로수당, 야간근로수당, 휴일근로수당 등의 수당이 전체 임금에 포괄된 형태로 이루어지는 노동임금계약을 의미한다. 기본급을 따로 정하지 않고 전체 임금을 각종 제수당을 합친 금액으로 계약하거나, 기본급 외에 주어지는 초과수당 일체를 시간이나 성과에 상관없이 사전에 정하여 지급하는 것으로 계약하는 형태가 존재한다. 이는 주어진 업무의 내용이 통상적으로 정확히 산정하기 어렵거나, 또는 통상근로 외의 근로가 일반적으로 예견되는 경우에, 이들의 근로 사정을 고려하여 이루어지는 노동계약에 해당된다. 그러나 한국노동연구원 정동관 외(2016)의 연구에 따르면, 사무직 노동자 619명 중 포괄임금제를 적용하는 사업장은 41.3%에 달했으나, 이들 중 실제 정산한 노동시간이 포괄임금제 산정 시의 노동시간보다 길 경우 차액 정산이 이루어지는 곳은 9.4%에 불과했다. 이는 포괄임금제가 장시간 노동을 부추긴다는 기존

의 문헌들을 뒷받침 하는 것으로 해석된다(정동관 외, 2016). 또한 5인 미만 사업장은 근로기준법의 노동시간 규정이 적용되지 않으므로 포괄 임금제의 장시간 노동 일상화 또는 무료 노동의 일상화는 더욱 심화된 형태로 나타날 것이 예상된다.

사례에서, 작은사업장은 각종 제수당을 지급하지 않는 것이 일상화되어 있음을 발견할 수 있었는데, 이는 포괄임금제에서 산정되는 각종 수당들을 초과하는 근로제공으로 점철되는 모습이 이에 해당된다.

제가 일한 모든 작은사업장에서 야근수당을 받은 적은 없습니다. 지금은 거의 모든 출판사가 포괄임금제여서 야근수당을 당연히 안주고 그냥 하는 거고 휴일도 마찬가지로 대체휴가라도 주는 곳은 손에 꼽아요. (N01)

그리고 포괄임금제의 적용은 작은사업장에 만연한 저임금, 임의적인 임금체계와 맞물려 이들의 악영향을 더욱 가중시킨다. 최저임금 상승에 따라 휴게시간을 늘려서 실노동시간을 줄이고, 이에 따라 통상임금 산정이 감소하여 산출되는 각종 제수당 또한 감소하게 된다. 이에 더하여 체계 없는 사업장에서 계약 내용을 초과하는 노동시간에 대한 수당 정산이 이루어지지 않는다는 점을 고려할 때, 작은사업장에서 포괄임금제의 문제점은 더욱 심화된 형태로 나타나게 된다.

최저임금이었는데 야간수당이나 그런 게 제대로 책정이 안되어 있는 말그대로 포괄임금이었을 때. 그래서 제가 들어갔을 때만해도 1년차가 지나면 10만원 올려준단 얘기가 있었는데, 막상 다음해가 되니까 전혀 그런 임금 상승이 없고 최저시급이 올랐으니까 급여를 안올려주기 위해서 휴게시간을 더 올리는 거예요. (N07)

“원래 일하는 것은 월요일 빼고 다 일을 했어요. 초창기에는 월요일 빼고 토~일요일 다 일을 했는데 최저임금이 급격하게 오르니까 토~일요일 중에서 하루를 쉬게 해주고, 이렇게 해서 임금 변동을 낮추는 거죠. 그리고 한시간 쉬면서 또 임금 낮추고...”

그럼 우리가 근로강도가 제일 힘든 날이 토~일요일인데 그 때 반이 쉬니까 나머지 사람 몫까지 우리가 다 하게 되는거죠. (N02)

근로기준법이 적용되지 않는 5인 미만 사업장의 경우, 사업주는 기본급+제수당과 포괄임금제 사이를 손쉽게 오가며 임금상승을 회피하려는 경향 또한 보인다. 포괄임금제에 관한 상대적 초기 판례<sup>10)</sup>에 따르면, 포괄임금제의 개념 중 하나로 노동자의 승낙 하에 이루어지는 임금지급계약일 것을 언급하고 있다. 그러나 아래의 사례에서, 사업주와 노동자 간의 임금계약 변경에 대해서는 어떠한 의사소통도 없었던 것으로 확인된다.

제가 원래 270을 받았었잖아요? 그럼 원래 기본급이 270으로 되어 있었어요. 메일로 들어온 명세서에는 갑자기 그 근로계약서 새로 가져다 준거에는 기본급 200만원, 야근수당 70만원 이렇게 나눠서 꾸며서 다른 직원도 마찬가지로 쪼개서 나눠서... (N06)

이처럼 체계화된 임금체계가 없기 때문에 고용주가 임금을 임의적으로 삭감하기도 하고, 예정에도 없던 일을 새로 맡기면서 이에 대한 불만을 잠재우기 위한 인센티브로 임금을 임의적으로 올려주기도 하거나, 임금지불 날짜를 임의대로 변경하기도 하는 등의 모습이 나타났다. 특히 가족같은 분위기뿐만 아니라 실제로 아내, 친척과 같은 진짜 가족이나 지인을 주요 보직에 고용하여 임의적인 임금체계에 있어서 저항하지 못

---

10) 대법원 1997. 4. 25. 선고, 95다4056 판결.

하는 분위기를 형성하는 것으로 보이기도 했다.

제 사수는 나이가 많다보니까 정년퇴직은 훨씬 지났는데 촉탁직으로 해가지고 ... 근데 해마다 임금삭감 10프로씩 되고 ,, 그 연세에 다른데 갈데 없고 하니까. (N05)

격주로 쉬는 회사였는데 격주로 쉬었다가 주 5일제로 바꾸면 급여를 삭감하면 안 되는 거잖아요. 근데 급여를 삭감하겠다는 거예요. (N09)

팀장이랑 사장이랑 친척관계였어요. 그냥 본인들이 올려주고 싶을 때 올려주고. 매년 연봉협상이나 이런건 전혀 없었고 ... ‘전산업무를 더 맡아서 해야하겠다. 혼자 하기 너무 힘들다’ 하면서 10만원을 올려준다던지 ... 팀장이랑 사장이랑 같이 결정을 하고. 그렇게 해서 그냥 둘이서만. (N06)

## 2) 임의적인 인사이동체계

작은 사업장에서 해고, 조직개편, 승진 등의 인사이동은 명확한 체계를 갖고 이뤄지는 것이 아니라 고용주의 임의적인 결정에 좌지우지되었다. 앞서 설명한 임금체계뿐만 아니라, 업무내용, 승진체계, 명문화되고 체계적인 규칙이 없는 작은 사업장의 특성으로 고용주는 해고, 조직개편, 승진, 평가에 있어서 임의성을 최대한 발휘할 수 있었고 이를 직원들을 통제하기 위한 방법으로 활용하기도 했다. *부당 해고, 조직개편, 무급휴직*을 통해 자신의 말에 따르지 않거나 마음에 들지 않는 직원을 아무 절차 없이 *부당 해고*한다거나, 대항하는 직원을 징벌적으로 처리하고 마음대로 회사를 운용하기 쉽도록 *조직개편*을 단행하는 방식

이었다. 또한 일이 없을 때는 임의대로 *무급휴직*을 권유하기도 했다. 이러한 여러 가지 임의적인 인사이동체계를 활용하여 고용주는 저항하는 종사자들에게 불이익을 줄 수 있었고, 이 때문에 종사자들이 고용주의 부당한 요구에 저항할 여지는 더욱 줄어들어 따를 수밖에 없고, 결국 고용주의 권력은 견제 없이 더욱 강해지는 악순환 구조가 만들어지는 것으로 보인다.

조직개편을 마음대로 자주 했어요. 그게 말이 조직개편이지 ... 누가봐도 조직개편 대상자에게 불이익을 주기 위해서 이동을 시키는 그런 일이 있었던 거죠. 본인이 보기에 어떤 노조원이 문제를 일으켰다고 생각되면, 그럴 때 징벌로 이동을 시키려고 하는 거죠. (N01)

완전히 밀보였던 거예요. 그래가지고 저한테는 아예 요양보호사 업무를 못하게 했어요 ... 그 안에 정보유출을 했다는 이유로 저를 한 달 정직을 했어요 ... 그래가지고 다시 복직을 했는데 업무를 시설 안에 못 들어가게 하고 저를 밖에서 어르신 세탁물이라던가 밖에 얹혀놓는 거예요. 하루 종일. (N07)

월 30일에 너희 ○○로 출근을 해라 이렇게 하는 거예요. ... 2~3일 이따가 ○○를 가봤더니 그냥 빈 공간 ... 작업을 할 수 있는 건 아무것도 없고. 문도 걸어있었어요. (N14)

승진과 평가에 있어서도 취업규칙이나 업무평가체계와 같은 일정한 체계가 없이 고용주가 주관적으로 판단하여 임의대로 결정하는 경우도 발견되었다. 이러한 결정들은 노동자를 압박하는 기제로 작동하였고, 노조에 소속된 경우에는 승진에 있어서 불이익을 받는다고 느끼는 경우도 있었다.



그 평가라는 게 굉장히 주관적이죠. 회사가 체계적인 회사처럼 인 사고과가 있거나 점수가 있는 게 아니고 인사팀 자체가 없어요 ... 현장 이사 아니면 사무실 상무 이런 사람들 입김을 들어서 사장이 판단하는 거죠. 사장 주관이 많이 들어가니까. (N05)

승진체계는 요양 쪽은 거의 없어요 ... 전혀 뭐 그런 것 없고 저희가 볼 때는 여전히 저희도 협동조합이지만 여기서 줄이라고 해야 할까요. 그런 게 작용해요. (N07)

특히 어느 날 갑자기 *가족이나 지인*이 주요 보직에 들어온다거나 하는 방식으로의 임의적인 인사이동이 일어나기도 했다. 이렇게 가족이나 지인이 주요 보직에 들어오는 경우에는 기존 직원들에게 함부로 대하여 갈등이 발생하거나, 기존 직원들의 일자리에 변동이 발생하기도 했다. 가족이 들어오면서 기존에 관리자급의 중요한 업무를 하던 종사자의 업무를 가족에게 인수인계 시키고, 업무를 다 배우고 나면 결국 기존의 종사자를 내쫓고 그 중요한 자리에 가족을 보직시킴으로써 사업장에 대한 장악력을 강화할 수 있는 것으로 보인다.

그 때 사장님 부인이 입사를 했어요. 갑자기 가족회사가 되기 시작하면서 그분이 거의 금전관리나 이런 걸 다 하시는거예요 ... 제가 하는 그 일이 제일 중책이었어요 ... ‘그 일을 자기 부인에게 가르쳐라. 인수인계를 다해라’라고 하면서 가르치고 결국 저는 다시 (원래 업무로) 돌아갔는데. (N06)

그런데 (사장) 아들놈이 야근을 안 하면 야근을 안 한다고 개지랄을 하는 거야 어린 놈이 ...개는 우리아빠가 뽑았지만 내가 관리자니 야근을 해야 한다고 그러는 거예요. 그래서 그거로 한참 싸우다가. 한 1년 되기 전에 그만 뒀어요. (N09)

### 3) 제대로 보장받지 못하는 휴게시간 및 휴일

작은 사업장에서는 근로기준법에 명시되어 있는 일일 1시간의 휴게시간과 주 1회 유급휴일의 보장도 제대로 지켜지지 않는 경우가 많았다. 이러한 문제는 작은 사업장이 법의 사각지대에 있기 때문에 발생하는 것이 아니라 법의 적용범위 내에 있더라도 가족적이고 사적인 분위기에 더해 고용주가 막강한 권력을 행사할 수 있고, 노동자들은 제대로 된 협상력을 갖지 못하는 작은 사업장의 특성에서 기인하는 것으로 보인다. 이 때문에 작은 사업장 노동자들은 일일 1시간의 휴게시간으로 사용하는 점심시간도 제대로 보장받지 못하여 일하면서 식사를 한다거나, 주말에 근로를 요구하는 갑작스런 고용주의 결정에도 거부하지 못하고 일을 해야만 했다. 휴게시간도 고용주가 쉬라고 해야 쉬는 것이고, 당연히 보장되어야 하는 주말도 고용주가 쉬라고 해야 쉬는 것이었다. 혹은 휴게시간을 실제 휴게시간이 보장되지 않는 가짜 휴게시간으로 잡아놓고 급여를 줄이려는 방법으로 사용하기도 했다.

여긴 공휴일에도 출근했어요. 그런데 법의 테두리 안이었던 거예요. 그 때 알았어요. 공휴일에 무조건 쉬는게 아니라 회사가 정할 수 있는 거구나 했어요 ... 명절 당일만 빼고 출근하고. 근데 그게 법적으로 문제가 없다는 거예요. 문제가 안되게 해놓은 거죠. (N01)

당연히 휴게시간도 없었어요. 휴게시간을 만약 준다고 하면 짧게 30분주면서 '저기 옆방 빈방에서 쉬고 와라'. 그런데 그 방에도 전화기가 있어요. 그래서 전화가 울리면 전화를 받으면서 쉬어야 하거든요 ... 빨간 날도 강제로 출근을 해야 되는 거예요. 갑자기 그것도 미리 말을 안 해주고 ... 약속을 잡을 수 없게 항상 비워놨다가 딱 퇴근하기 전에 '내일 나와야 돼' 하면 나와야 되는거고 ... 추석이랑

설날 빼고는 빨간 날은 다 나왔어요. (N06)

24시간 근무제라는 것은 2명이 그냥 출근하면 2명이 24시간 그 안에 있는 거예요 ... 실질적으로 그 안에서 식사시간이고 뭐고 아무런 휴게가 보장이 안되는거죠 ... 10.5시간으로 휴게시간 잡아놓고 ... 가짜 휴게시간이고 나가면 지적받고 그렇죠. (N07)

휴가 규정은 없어요. 거의 휴가를 안 쓰고 여름에만 프로젝트 재량으로 이틀 내지 3일 정도 휴가를 줘요. 그것도 주는데 있고 안주는데 있고 ... (휴가는 없다?) 네. 없어요. ... 연차 좀 낼게요 이런 개념은(없어요). (N10)

#### 4) 모호한 근무체제와 불분명한 업무구분으로 인한 업무 과중

작은 사업장에서 근무체제와 업무구분은 체계적이거나 일정하지 않았고 모호한 경우가 많았으며 이마저도 고용주가 원한다면 얼마든지 변동 가능했다. 고용주가 종사자들과 함께 일하는 작은 사업장의 특성으로 고용주 본인부터 명확한 구분 없는 다중적 업무에 ‘솔선수범’(?)하는 모습을 보였고, 이는 종사자들에게 ‘너도 이와 같이 하라’고 강요하는 분위기를 형성하는데 영향을 미친다. 특히 지인이나 가족을 주요 자리에 보직시킴으로써 고용주뿐만 아니라 주요 자리에 있는 이들부터 솔선수범하니 당연히 너희들도 이렇게 따라야한다는 분위기를 만들어갔다. 결과적으로 이러한 분위기가 만들어낸 것은 연장근무, 추가업무 등 전 직원의 업무과중이었다.

근무체제와 업무구분이 모호한 점은 노동자들이 일의 방식에 있어 예측가능성을 낮게 해서 불안감을 주었다. 노동자가 계획적이고 순차적으로 일하는 것을 방해했으며, 고용주나 상사의 지시에 따라 움직이

게 함으로써 노동자들에게는 스트레스를 주고 결과적으로는 업무 과중을 발생시키는 것으로 나타났다. 물론 이렇게 계획에 없던 일이 갑자기 추가되어도 이에 대한 체계적인 임금보상은 없었다. 하지만 그럼에도 불구하고 대부분이 미조직된 노동자들은 협상력이 낮았고, 노동자들은 어쩔 수 없이 과중한 업무를 받아들이고 있었다. 또한 가족적이고 사적인 분위기로 인해 이러한 불만에 대해 저항하여 갈등을 직접적으로 겪는 것 보다 이직을 선택하게 되어 작은 사업장의 근무환경은 개선 없이 반복되고 있는 것으로 보인다.

현장하고 납품하고 같이 하고 있습니다. 그렇게 안하면 저도 내쳐졌을 거예요 ... 그리고 자연적으로 현장에서 일을 거들게 되었고 면접 당시에도 ‘현장 일 거드는게 편할거예요’. (N05)

작은 사업장이다보니까 택배하시는 분도 없고 대표이사가 직접 택배하러 가고 그러셨어요. 이렇게 체계적으로 업무가 되어 있는 게 아니라 모든 일을 멀티로 직원들이 다 해야 하는 상황에서 택배 주어지는 업무도 직원들도 다 택배도 도와주고 ... 갑자기 팀장님이 회사를 못나온다해서 그 업무를 갑자기 저한테 오늘부터 해야한다고 하면서. 그 일이 혼자 하기 굉장히 힘든 업무인데 그렇다고 해서 저한테 어떤 수당을 더 준다던가 아니면 그런 것도 구분이 없었어요. (N06)

빡하면 뭔가 하고 있는데 ‘이것도 해야 돼’ 이런 게 되게 많았어요. 일은 하던 일이 있으면 순서대로 계획도 있고 스타일이 있는데 그런 걸 무시하고 자기 필요하면 언제든지 불러요. (N08)

여기 네 팀을 꾸렸는데 이 팀이 일을 못해 근데 이 팀 뚝 떼서 이 팀한테 줘 ... 내 일이 아님에도 불구하고 받아서 하는 경우도 많죠... 아는 사람이 너 밖에 없어서 너가 해야 한다. (그런다고 돈을

더주는건 아니고) 아니요. 그런 건 없습니다. (N10)

### 5) 관계적·심리적 어려움

대부분의 작은 사업장에서 공통적으로 나타난 문제는 관계적·심리적 어려움이었다. 소수의 사람들이 좁은 장소에서 오랜 시간 밀접하게 접촉되어 일하다보니 *감정소모*, *눈치*, *부담감*과 같은 심리적 어려움을 호소하기도 했다. 특히 가족적인 분위기를 강조하면서 사적인 관계를 맺음으로써 정식적인 노사로서의 관계를 회피하려는 경향도 발견되었다. 문제가 있을 때 이를 공식적인 방식보다는 사적인 방식이나 감정적이고 인간적인 방식으로 호소하려고 하는 등 공과 사가 잘 구별되지 않는 것 때문에 심리적 어려움을 겪는 종사자들이 있었다.

본인을 사장이나 대표가 아니라 선생님이라고 부르게 하기도 해요 ... 마치 지도학생과 교수인 것처럼 ... 자기가 선생님처럼 굴거나 아버지처럼 굴거나 그러는 거죠 ... 저는 노동자 의식이 강한 편이어서 노동자로서 대우받기를 원해요. (N01)

한 달에 거의 한명씩이 그냥 나갔어요. 정신적인 고통을 호소하면서 ... 엄청난 감정 노동인거죠. 식사도 항상 같이 해야 하고... 이게 작은사업장이 되면 폭발하는 거예요. 자기 감정을 가까이 있는 직원들에게 투입하는게 되게 극심해지는 거죠. 작을수록. (N01)

소수다보니까 조금 가족적인 분위기가 있기는 있는데, 어쩔 때는 공과 사가 분간이 안 될때도 있고, 업무과로가 조금 있을 수도 있고 ... 감정 노동은 많죠. 아무래도 어르신들한테 받는 것도 있고 ... 업무 스트레스가 조금 쌓이다보니까 약간 우울감이 온 친구가 있기는 있었어요. (N03)

고용주와의 관계가 틀어지는 것에 대한 두려움과 걱정으로 부당한 지시에 감내하는 경우도 많았다. 휴가 가는 것에 대해 눈치를 준다거나, 정해진 퇴근 시간에 퇴근하지 못하게 하는 등 고용주가 부당한 지시를 함에도 불구하고 고용주가 인상을 쓴다거나, 싸늘하게 대한다거나, 다른 직원들에게 안 좋게 이야기한다거나, 직원들에게 따돌림을 당하게 한다거나 하는 관계적·심리적 방식으로 불이익을 줄 수 있기 때문에 종사자들은 이에 저항하기 어려워했다. 이 때문에 발생하는 심리적 스트레스로 퇴사하는 경우도 있었다.

휴가쓰면 인상쓰고 눈치주고. 그런 분위기에서 어떻게 휴가를 써요. 실제로 반도 못쓴 사람도 있고. (N05)

실제로는 본인들이 퇴근하라고 지시가 내려올 때까지는 퇴근을 못하는 분위기였어요 ... 그럼 거기 마인드가 '우리도 일이 많아서 사장도 아직 퇴근 못하는데 왜 너희들이 퇴근을 해?'라는 그런 압박적인 분위기여서 약속이 있어도 가지 못하고 친구가 기다리고 있는데도 퇴근 못하고, '친구 기다리고 있어요'라는 말조차도 할 수 없는 분위기였어요(그걸 말하는 힘든 이유가 뭘까요?) 왠지 찍힐 거 같고(그럼 임금 깎일 수도 있고?) 그럴 수도 있고. 왠지 저한테 불이익이 있을까봐 그런거죠(어떤 불이익이 있었어요?) 굉장히 저에게 싸늘하게 대한다던지. '재는 남들은 다 일하는데 집에 가고 싶어하네. 열정이 없네'라는 식으로 찍힐 거 같은. 또 나쁘게 보여서 피곤하고 힘들잖아요. 직장상사한테 안 좋게 보이는건. 그러면서 너무너무 속앓이는 하면서 답답했어요. (N06)

저는 그 때 배척당했어요. 같은 동료직원들한테도. 왜냐하면 그 때 원장님 하는 소리가 이 사람 때문에 우리 요양원이 문을 닫을 수

있다 이런 식으로 나가니까 ... 원장님이 개개인 집을 쫓아가고 수시로 불러 내리고. (N07)

9시에 퇴근을 하면서도 죄송한 표정을 지으면서 퇴근을 해야 되니까 부당하다는 거지. (PM이나 관리자는 그 때도 퇴근을 안하고 있어요?) ... 퇴근 안해요. 왜 퇴근을 안 하겠어. 감시하려고 퇴근을 안 하겠지. 아주 비인간적인 작업장이예요. (N12)

*고용주나 고용주의 가족들로부터 갑질, 직장 내 괴롭힘, 폭언을 경험하기도 했다. 하지만 이러한 관계적·심리적 어려움을 경험함에도 불구하고 고용주의 가족들이나 지인들이 이미 주요 보직에 선점되어 저항할 수 없는 분위기를 형성하거나, 고용계약 및 도급계약 관계에서 윗에 위치한 작은 사업장 사업주와 노동자들의 특성으로 인해 다음에 일 잡기가 어려울까봐 쉽게 저항하기 어려운 구조가 만들어져 있어서 노동자가 개인적으로 이러한 어려움에 대처하기는 어려운 것으로 나타났다. 또한 4인 이하 사업장에는 직장내 괴롭힘 규율이 적용되지 않기 때문에 직장내 괴롭힘을 당해도 법적으로 보호받을 수 있는 방법이 없다는 것이 중대한 문제점으로 제기된다.*

갑질어요. 우리 회사 같은 경우는 전국 단위의 용역회사거든요... 그러다보니 본사에서 신경도 안 써요. ... 그러다보니 소위 관리자가 왕이 되는 거예요 ... 계속 업무를 빙자해서 갑질하죠. 예를 들면, 화장실은 여자들이 청소를 했는데, 남자보고 하라던가. 여자화장실에 문제가 있다고 하면서, 작업 중 팻말 달아놓고 업무하라고 했죠. (N02)

저를 굉장히 군기 잡듯이 신입들 앞에서 많이 괴롭혔어요 ... 어쨌든 직장 내 괴롭힘으로 제가 퇴사를 하게 되었어요 ... 이미 사장 이랑 팀장이랑 친척관계였고 팀장이 너무 분위기를 그런 식으로 잡았기 때문에 말할 수가 없는 분위기였어요. (N06)

사장님 와이프가 많이 하셨거든요 ... 나이가 있으니까 눈치껏 하는데 조금 못마땅해도 내가 약자인데, 뭐 어떡해요 ... 말을 자기 원하는 대로 뱉는 거죠. 거르지 않고 다 ... 실장님이 하라는 대로 잘 따라서 하다가도 뭔가 틀어지면 욱하잖아요. 그럼 서로 그러기도 하고. (N08)

솔직하게 업계가 좁아요. 그래서 너무 그렇게 날 세우거나 싸우게 되면 다음에 일 잡기도 어렵고 이렇게 때문에. 다음에 일 잡기가 어려울까봐 보통 마는거죠. (N10)

직원을 동원해가지고 이 병신들아 노조가 밥 먹여주냐 금속노조가 밥 먹여주냐 하면서 공장장은 이것들아 너네들 정신이 있는거냐, 하기 싫으면 다 나가 이러면서 ... 저희가 탁구도 치고 4층에 공간에서 이런 것들을 다 돈으로 계산을 하시더라고요. 다 없애버리고, (N14)

### 3. 작은 사업장의 물리적 영세성

#### 1) 작은 노동공간으로 인한 휴식공간의 부재, 열악하고 위험한 작업환경

작은 사업장은 물리적으로 공간이 협소하고, 노동자 수가 적다는 영세성만으로도 일하는 노동자들에게 열악한 노동조건을 부여했다. 먼저, 노동공간이 물리적으로 작기 때문에 발생하는 문제는 휴식공간이 부재하다는 것이었다. 또한 휴식공간이 있더라도 근무 장소와 멀리 떨어져있지 않아 실질적으로 휴식이 이뤄질 수 없는 구조이기도 했다.

시설이 조금 부족하다보니까 ... 직원들 휴식공간이라든가. 사실 공간자체가 없어서 이해는 하지만요. (N03)



(연회공간이나 이런 것도 작은 사업장일수록 잘 없을 것 같아요? 휴게실 같은 거) 거의 없어요. 그래도 제가 있던 곳은 원장실에서 면회를 하게 해줬던 것 같아요. (N07)

휴게실 같은 곳도 없고. 한쪽 귀퉁이에 소파 하나만 있고. 작년에 야근하고 너무 힘들 때 쉴 곳이 없었으니까 그냥 바닥에 박스 깔고 누워있고 그랬거든요. (N08)

뿐만 아니라 작업공간이 협소하여 사생활보장이 어렵다거나, 상사와 자리가 너무 가까워 불편함을 느낀다거나, 공간이 더럽다거나, 위험한 장비를 다루거나 화학약품과 같은 유해물질에 노출될 위험이 높은 작업 환경에서도 적절한 보호 장비나 안전교육을 제공받지 못하는 *열악하고 위험한 작업환경*에서 일하는 것으로 나타났다. 마스크나 목장갑과 같은 간단한 물품이 제공되는 경우는 있었지만 에어컨이나 환풍기와 같은 장치를 사용할 수 없어서 더워서 스스로 마스크를 벗고 작업하게 되는 환경이기 때문에 의미가 없었다. 또한 안전교육이 이뤄지더라도 명목적으로만 이뤄지거나 서명으로 대체되는 경우도 있었다. 이처럼 열악하고 위험한 작업환경으로 인해 작은 사업장의 노동자들은 심리적 불편함과 산재위험에 상시적으로 노출된 상태로 일하고 있었다.

사무실이 넓지 않았어요 ... 굉장히 밀집되어 있었고, 정말 소리가 다 들렸어요 ... 말 그대로 트름하시는 소리 다 들리고 ... 저는 불편했던 게 사장님이 제 옆 컴퓨터를 쓰셔가지고 굉장히 그게 불편했어요 ... 옆에 계시니까 절 보고 있는거 같고 그런 불편함은 있었는데. 또 진짜 더러웠어요. (N06)

청소할때 우리는 화공약품을 많이 다루어요. 그래서 우리는 덴탈

마스크를 하나 달라고 해요. 이 일을 하려고 하면 폐가 다 상한다, (그 사실도 관리자가 안 알려줬죠?) 안 알려줬죠 그거 불리한건 안 알려주죠 ... (화학 약품에 매일 노출돼요?) ... 화장실 청소할 때 곰팡이 때문에 매일 사용하는데, 아줌마들에게, 락스가 뜨거운 물에 들어가게 되면 염소가스가 발생해서 상당히 치명적이라고 말했죠. (N02)

세척을 하는 데는 들어가는 약품이 소다, 이거는 좀 위험해요. 강알칼리라서 피부에 묻으면 금방 팍 연기나는 건 아닌데 피부에 묻었는데 그냥 닦으면 살갓이 확 파고들어가요 ... 현장직원들은 교육 안 받아요 ... 중약물에 대한 안전교육은 전혀 없고 ... 하여튼 파일에 집어가지고 때 되면 서명하라고 접어다 줘요. 직원들 보면 대충 귀찮으니까 서명만 하고. 이런 식. (N04)

큰 회사 같으면 입사하고 일 시작하기 전에 안전교육 같은 거 하는데. 저희 같은 조그만 회사에서는 그런 건 없어요 (많이 위험한 장비도 쓰시는데?) 네. 타공기가 좀 그랬는데. 그래서 저도 손가락 힘줄이 나가서 3개월 넘게 치료받고 했거든요. 지금도 이게 다 안 쥐어져요. (N08)

환경은 완전 안 좋죠. 링크 자체가 다 털이기 때문에 ... 그 전에는 마스크를 아예 안했어요. 하청업체는 아예 안 해요. (그런 작업환경에 대해서는, 건강이 나빠지지 않아요? 먼지가 날리니까.) 더우면 막 땀나잖아요. 그러면 찢득거리면 시원하게 하고 싶어도 에어컨을 절약하게 하느라고 못 켜게도 해요 ... 안전교육이나 이런 것은 아무 것도 없어요. (N14)

2) 적은 노동자 수로 인한 대체인력 부재, 휴게시간·휴일 미보장, 강한 노동 강도

작은 사업장은 종사하는 노동자가 적다는 요인으로 발생하는 *대체인*

력의 부재, 이로 인한 휴게시간·휴일의 미보장, 강한 노동강도와 같은 문제를 경험한다. 종사하는 노동자 수가 적기 때문에 1명이 쉬면 이를 대체할 인력이 없어서 다른 사람이 그 사람의 일을 대신 해야 하는 구조였고, 이 때문에 휴게시간이나 휴일이 보장되기 어려웠다. 밥을 먹는 것도 배달음식을 일하면서 전화 받으면서 먹는다가, 아파도 병원에 가지 못한다가, 가족행사와 같은 개인적인 사정으로 쉬는 것도 어려웠다. 이렇게 대체인력이 적어졌을 때, 발생하는 문제는 노동자들이 고용주 때문이 아니라 동료들에 대한 미안함 때문에 더욱 휴게시간 및 휴일을 보장받기 어려운 구조가 만들어진다는 것이다. 자신이 쉬러 가거나, 아파서 결근을 하거나, 개인 사정으로 쉬게 되면 그 만큼 동료들이 힘들어진다는 것을 알기 때문에 고용주가 아니라 동료들의 눈치를 보게 되고, 고용주에게 저항하거나 구조를 바꾸려하기보다는 다 같이 힘든 상황이기 때문에 어쩔 수 없다고 받아들이는 모습이 나타났다.

저희는 한명이 최소 3개 사업단을 하고 있어서, 양이 조금 많죠. (대체 인력. 예를 들어 한분이 좀 아프다, 이러면?) ... 아무래도 소수다보니까 대체인력부분은 좀 부족할 수 있겠죠. (N03)

직원들도 워낙 적기 때문에 인원이. 밥을 시켜서 배달해서 먹었구요. 자기 개인 책상에서 밥을 시켜서 먹고 밥을 먹으면서 주문전화를 받고. 밥 한번 씹고 주문받고 ... 아파도 병원을 못 갔어요 ... 여기는 쉬는 시간도 없지 전화는 계속 오지 하니까 아프다 말하는 거 자체가 굉장히 눈치 보이고. 또 저 하나 빠지면 다른 직원들이 힘들어지잖아요. 그것 때문에 직원들은 다른 직원들에게 미안하고 하니까 웬만하면 다 참았어요 다들. (N06)

애가 학교에서 행사가 있어도 가야되는데 사람이 없으니까, 내가 빠지면 다른 사람이 내 것 만큼 해야 하니까 그게 많이 힘들고 미안하기도 하고. 말하기도 눈치 보이고. (N08)

뿐만 아니라 종사자 수가 적기 때문에 일인당 노동강도는 매우 높은 것으로 나타났다. 적은 종사자수로 일인당 맡은 업무가 너무 많다거나, 일인당 맡은 어르신 수가 많다거나 다른 인력이 나가면 새로운 인원을 채용하는 것이 아니라 기존 인원 내에서 해결하려고 하기 때문에 노동강도가 높아 사람을 더 채용해서 분담할 수 있도록 해주기를 희망하기도 했다.

한명만 더 왔으면 좋겠는데 인원을 ... 조금이라도 분담을 하면 제가 하는 업무가 조금은 더 줄 거 아닙니까. 제가 하고 있는 거에 비해서... (N04)

실질적으로 업무에 들어가면 1명당 10명의 어르신을 돌보는 거예요 ... 그런게 빨리 개선됐으면 좋겠어요. 실질적으로는 1.5대 1은 되어야... (N07)

업체에서 사람을 더 넣으면 업체가 핑크 나잡아요. 그럼 그렇게 때우는 게 맞는데 그렇게 안하고 그냥 차려진 인원 내에서 해결하려고 하다보니까 새로 일 생기면 그냥 주거나 원래 내가 맡은 일이 아닌데 하는 경우. 내 범위가 아니거나 하는 경우도 많아요. (N10)

하지만 고용주들은 사람을 더 채용하지 않았는데 그 이유는 고용주가 새롭게 인력을 가르치기 귀찮아한다거나, 기존에 인력들은 익숙하게 길 들여놨기 때문에 잃고 싶어하지 않는다거나, 인건비와 같은 문제 때문이었다. 특히 앞서 분석하였듯이 많은 작은 사업장들이 원하청관계에서 하

위 관계에 있어, 구조적으로도 인건비에 대한 압박이 크다는 점도 최소한의 인력을 유지하려는 고용주의 동기의 배경이 되기도 한다. 이런 이유로 고용주들은 사람을 더 채용하고 싶어하지 않았고, 종사자 간에서 어떤 문제가 제기되었을 때 누군가를 쫓아내야하는 상황이 생기면 문제제기한 사람에게 쫓겨난 사람의 업무를 맡김으로써 최대한 문제제기를 하지 않도록 관리하는 전략을 사용하기도 했다.

사람을 더 채용을 안 하더라구요 ... 또 새로 신입을 뽑으면 제대로 못할 것 같다. 여기 애들은 오랫동안 일을 했고 주문을 잘 받고 지금 잘하는데 또 주말에 인건비도 그렇고 언제 그만둘지 모르고. 이런 점만 생각하는 거예요. (N06)

(왜 충원을 안하는 걸까요. 비용때문이겠죠). 비용 때문도 있고, 나한테 눈치를 주는 거죠. 니가 쫓아냈잖아. 니가 해야지 ... 내가 그 일 이후로는 PL이랑 다투지를 않으려고 그래요. 내가 더 힘들어 지는걸... (N12)

#### 4. 쌓이지 않는 숙련과 경력

##### 1) 쌓이지 않는 숙련, 인정받지 못하는 숙련

작은 사업장에서 노동자들이 수행하는 업무는 대부분 숙련이 쌓이지 않는 단순반복, 저숙련 업무였다. 작은 사업장에서 쌓인 숙련을 다른 직종으로 이직하는데 활용하기 어렵기 때문에 작은 사업장에서 일하지 않았으면 얻을 수 있던 숙련의 기회비용을 상실하여 오히려 다른 사업장으로의 이직에 대한 생각을 하거나 실제로 이직을 하는 것이 어려운 것

으로 보였다. 열악한 근로환경이나 노동조건에 견디다 못해 결국 이직을 결심하게 되더라도 이전의 직종과는 전혀 다른 새로운 직종으로 이직해야 하기 때문에 새롭게 준비를 해야 하는 상황에 처해있었다.

다른 데는 정산하는 거라거나 이런 거 보면 어떤 프로그램을 이용해서 하는게 있더라구요. 그런데 여기는 프로그램을 이용하는게 아니라 정말 수동으로, 엑셀로 하는 거라서. ... 좀 어렵겠는데라고 자신감이 떨어지긴 했는데. (N06)

(만약 지금 하시는 일이랑 그 때 하셨던 일이랑 연관성이 있을까요?) 없죠 ... 제가 안 그래도 재취업하려고 워크넷 들어갔는데 크게... 왜냐하면 열심히 한다고 해서 LED 등을 어떻게 한다고 딱 배운게 아니에요. 배우고 가르쳐 준게 아니니까. (N08)

성장가능성은 떨어지고 밑에서 하는 잡무만 처리하게되는게 되는 거예요. ... 근데 밑에서 그냥 코딩하면서 홈페이지 만드는 사람들 있거든요. 노동자들... 젊은 개발자들은 어디서 배울 수가 없고 경력을 쌓을 수가 없는 거예요. (N11)

작은 사업장에서는 숙련이나 경력을 급여로 인정받는 체계도 존재하지 않는 경우도 있었다. 오랫동안 근무하면서 대처능력이나 노련함이 숙련으로 쌓이는 요양업의 경우에도 그것을 급여로 인정해주는 체계는 존재하지 않았다. 출판업의 경우에는 기존의 경력을 인정해주지 않아서 회사를 옮기면 이전의 경력이 마치 없는 경력처럼 취급되었다.

작은 회사들은 그렇게 1년에 얼마를 경력으로 대우 뭐 이런 체계가 있지 않거든요 ... 임금체계도 없고 직무체계도 없고. 그러니까 이게 쌓이질 못한 거예요... 경력을 얼마로 대우한다 그런게 없는거

쪼. 회사를 옮겼으면 마치 없는 경력처럼 취급을 하는게 출판계에 조금 있어요. (N01)

(그럼 지금 일하셨던 경험이 꽤 되시잖아요? 숙련이 계속 쌓일 거 같아요? 훨씬 노련하지 않겠어요?) 훨씬 노련하죠. 대처하는 것도 그렇고. 여러 가지가 ... 그거에 대해서 사측에서는 별개로 쳐주지는 않고. (N07)

## 2) 사적으로 이루어지는 숙련형성과 부담

작은 사업장에 필요한 숙련을 형성하는데 드는 비용은 개별적으로 부담해야했으며, 입사 후에도 교육훈련이 별도로 존재하지 않아 동료들을 통해서나 개별적으로 숙련을 형성해야하는 것으로 나타났다. 특히 IT업계에서는 개별적 숙련형성비용을 부담할 수 있는 자산이 있느냐에 따라 이후에 숙련을 쌓을 수 있는 수준이 달라졌으며, 이로 인한 양극화가 나타나기도 했다.

(사적으로 투자하신 것은 없어요?) 있어요. SIB에서 안되는, 또는 회사에서 지원 안 해주는 그런 것은 개인이 받기도 하고 ... 자기가 알아서 해야하는 거죠 ... 전혀 교육같은 것은 따로 해주지는 않아요. (N01)

그런데 여기는 없어요. 교육 시킨다는 것 자체가 ... 즈그들(사측) 손해거든. (그럼 일을 어떻게 배우세요, 서로서로?) 그러니까 정신이 없지. 시간이 지나가서 자연스럽게 배우는 형태죠. (N02)

요양보호사와 같이 새롭게 자격증을 취득하는 경우에도, 고용보험에 이미 가입되어 있거나 국가의 직업교육 신청대상이 되는 경우가 아니라면

개인적으로 부담하게 된다. 또한 프리랜서 방식으로 작은 사업장에 소속되었지만 일감을 받아서 일을 하는 경우도 다음 일감을 받기 위해 자신의 숙련을 계속해서 높여야한다는 부담을 가지고 있었으나 관련 비용은 모두 사적으로 이루어지고 있었다. 청년층의 경우, 부모의 자산 정도에 따라 이렇게 숙련형성에 시간과 비용을 투자할 수 있는 여력도 달라진다.

요양보호사 교육한다. 해가지고 플랫카드가 있었어요 ... 그래서 배우고 ... 신청은 그냥 교육원 가서 ... 일반직장에 다니는 사람들은 지원을 받았다고 하더라구요. 저 같은 경우는 자비50만원 내고 배웠죠. (N07)

(개발 툴이나 이런 것들은?) 그건 스스로 공부해요. 공부해야할게 굉장히 많아요 ... 이 툴을 써본 사람들을 모집을 해요 ... 그럼 어떻게 해요. 그럼 책도 사고 인터넷 뒤지고 해서 해야지 어떻게 해요. (N10)

4년제를 똑같이 돈 내고 다녔어요. 이 친구들은 서울에서 좋은 대학교 나왔던 친구들의 커리큘럼 소화력을 따라가기 위해서는 돈을 더 내야 될 거예요. 2년 정도 더 배워야 될 거예요. 이런 차별이 벌써부터 시작 되는 거예요 ... 다 개인 에셋이죠 ... 숙련형성이 안되죠. (N11)

## 5. 작은 사업장이라서 생기는 사회보장적 사각지대

국민연금, 고용보험, 산재보험은 한국 사회에서 고용지위와 관련한 대표적인 사회보험이라고 할 수 있다. 이들을 개괄적으로 살펴보면 다음과 같다.

국민연금은 대표적으로 은퇴 외에도 사고, 질병, 사망, 장애 등의 사회적 위험으로 소득활동이 중단될 경우 급여를 지급하여 기본적인 생활



을 유지하도록 하는 제도이다. 가입유형으로는 ‘사업장 가입자’, ‘지역 가입자’, ‘임의 가입자’, ‘임의계속가입자’가 존재하는데, 이 중 사업장 가입자 조건에 따르면, ‘1인 이상의 근로자를 사용하는 사업장에서 18세 이상 60세 미만의 사용자 및 근로자’를 대상으로 한다. 사업장 가입자의 경우, 가입자 본인과 사업장의 사용자가 각각 4.5%씩 분담하여 부담한다. 고용노동부의 ‘19년 고용형태별 가입률 현황에 따르면 정규직은 91.9%, 비정규직은 61.0%의 가입률을 보이고 있어 종사상 지위에 따른 격차문제가 지속적으로 제기되고 있다.

고용보험은 국민연금과 마찬가지로 1인 이상의 노동자를 고용하는 사업 및 사업장을 가입대상으로 한다. 원칙적으로 모든 사업장의 고용주는 고용보험의 ‘당연가입대상’이 된다. 그러나 일부 사업장은 사업장 규모 등으로 인해 당연가입대상에서 제외되어 ‘임의가입’으로 분류된다. 보험료 납부 비율은 급여에 따라 다르지만, 실업급여의 경우 노동자와 사용자가 각각 0.8%씩 분담하여 부담한다. 고용보험의 적용제외대상 기준은 고용보험법 제10조에 명시되어 있는데 1개월 간 소정노동시간이 60시간 미만인 경우 등이 해당된다. 통계청(2019)의 조사에 따르면, 의무가입 대상임에도 불구하고 가입 배제된 실질적 사각지대는 전체 취업자 중 13.8%에 해당하는 것으로 나타났다.

산재보험은 근무 상 재해로 피해를 입었을 경우, 노동자 및 가족의 생계를 보장하기 위해 국가가 책임을 지는 사회보험이다. 국가는 사업주로부터 보험료를 납입 받아 산재노동자에게 급여를 지급한다. 가입대상은 고용보험과 동일하게 구성되어 있다. 고용노동부의 고용형태별 가입률 현황에 따르면, 정규직과 비정규직 모두 가입률이 97% 이상으로 나타나, (산재인정율과 비교한다면) 포괄적인 모습을 보인다.

한편, 이장에서 살펴본 바와 같이, 작은사업장은 그 규모적 특성으로

인해 사회보장적 사각지대가 발생한다. 그리고 이러한 사각지대는 기존의 제도가 갖는 결함이나 현상부정합으로 인해 나타나는 사각지대라기 보다는, 사업장 내에 존재하는, 측정되지 않는 요소로 인해 발생한다. 사례에서, 면접자들은 작은사업장의 규모적 특성으로 인해, 사회보험 급여혜택에 대한 수급권을 주장할 수 없는 요소로 '분위기'를 지목한다. 아파도 말할 수 없는 이유는 직장 내의 분위기가 산업 상 재해에 대해 수용적이지 않기 때문이며, 자발적으로 퇴사할 수밖에 없도록 벼랑으로 몰아세워지기 때문이며, 때로는 거짓으로 사회보장제에 가입되기 때문이다. 이러한 현실은 가입률 등의 제도 측정 지표로는 드러나지 않는다.

어떤 분은, 여자과장님이 회사에 오다가 택시타고 출근하셨는데 택시끼리 접촉사고가 나서 택시 안에서 다치신거예요. 무릎을 찢으셨대요. 그런데도 회사에서는 출근하라고 해서. 이것 때문에 병원가야한다, 증상이 좀 심각해서 붕대하셨었나, 그런데 회사에서도 병원이 6시 반까지 하잖아요. 6시나 5시만이라도 퇴근시켜 달라고 해도 안 보내줬어요. '바빠서 오늘 안 된다, 오늘 전화 많아서 못 간다' 하고. 아파도 회사에서 가지 말라고 하면 못가고. (N06)

일이 없다고 자기네가 며칠 있다가 연락하면 나오라고 했는데 자꾸 미뤄진거죠...3주까지 있다가 안 되겠으니까 권고사직 해주시라고 실업급여라도 받게 라고 얘기했더니. 안 좋게 얘기를 하더라고요. 그 전에 같이 있던 언니가 그런 식으로 얘기해서 한 번 해줬는데 서류가 복잡하단느니 뭐가 복잡하다고 그러면서 안 해주려고 해서 노무사님께 연락을 한거죠. (N08)

물론 사회보험에 대한 교육과 인식수준의 저조로 인해 나타나는 기존의 제도적 사각지대도 나타난다. 이는 작은사업장이라는 규모적 특성과 직접

적으로 관련된 것은 아니지만, 영세성으로 인한 사업장 내 예측 불가한 상황에 대해 축적된 경험이 부족하였다는 측면에서 간접적으로 관련된다.

사장님이 '4대 보험도 내가 넣어줄게'라고 하면서 '반반씩 부담해주는거야. 사업주가 50% 내고 반 내고. 다른 회사는 돈 안내주는 데 우리 회사는 50%를 내줘' 뭐 이런 식으로 하셔서 되게 좋으신 사장님이구나. 몰랐어요. 그런데 웃긴 거는 회사에서도 그걸 부담하잖아요. 그것도 연체시킨 거예요. (중략) 집으로 고지서가 왔어요. 사업장에서 연체되고 있다고 해서 가져가서 '이거 나 왜 연체되고 있냐' 물어보니까 '우린 원래 한꺼번에 내'라고 얘기하면서 '낼 거야라고 하면서. (N06)

딱 굵혀서 장갑이 빨려 들어가면서 피가 나는데. 병원을 가야되는데 실장님이 열린 안가더라구요. 병원 가야되나 심각하게 생각을 안 한 거 같아요. (중략) 너무 당황하고 나도 처음 겪는 일이고. 회사에서도 그런 일이 처음이었던거 같아요. 그래서 서로 황당하게 있다가 하루가 가고 그 다음날 출근해서 일 못하겠다고 쉬어야겠다고 산재처리 해달라고 하면서 쉰 것 같아요. 산재처리도 처음에도 안 해주려고 했어요. 보험회사에서 보험금 받고 하는 건 산재처리하면 못 받으니까 보험으로 하면 안 되냐는 식으로 얘기를 하더라고요. 그래서 아니라고 제가 산재처리하겠다고. (N08)

그러나 특히, 실업급여 수급 여부에 대해서는 제도 측정장치로는 측정될 수 없는 작은사업장 특성이 반영되기 때문에, 노동자들은 자발적 퇴사를 당한다. 특히 아래 N01의 사례에서, 당시 응답자의 종사상 지위는 정규직이었다. 앞서 언급하였듯 고용보험은 정규직의 가입률이 양호한 수준으로 나타났지만, 급여자격의 적용 여부는 이와 별개로 노동자에게 불리하게 구성되어 있다. 이는 첫째, 노동자가 자신의 권고사직 여부를

자발적으로 얻어내야 하며, 둘째, 고용형태가 언제든 변경될 수 있기 때문이다. 공고 상 정규직임을 확인하고 지원 및 입사한 N01 면접자의 사례에서, 정규직임에도 근무기간 연장에 대한 내용이 언급된다.

그랬더니 제가 만든 상품 짝 적더니 여기서 니가 망치지 않은게 하나라도 있냐, 라고. 그때부터 저는 화가 나서, 지금 저를 나가라고 이렇게 하시는거냐? 라고 했더니, 제 태도를 문제삼아서 ‘너 같은 태도의 사람은 연장할 수 없다’라고 하더라구요. (N01)

나가라고 하거나 나가라고 괴롭히거나 하고, 결국 그걸 받아들이는 거죠. 사람들이 다 그때는 법을 모르고 그 회사도 인문사회쪽 회사가 아니어서 관련 지식이 없는거예요. 내가 부당한 것을 당했다는 그런게 없으니까, 그냥 더럽긴 하지만 나가는거예요 자발적으로. 실업급여도 못받고. (N01)

결국 실업수당 수급자격 획득을 위한 권고사직 형태의 실업이 되려면 노동자에게는 행운이 따라야 한다. 사회보험 적용에 대하여 수용적인 태도를 갖고 있는 사용자를 만나거나, 아니면 퇴사를 불사한 인력관리 및 정산 담당자를 만나거나 하여 실업급여 수급자격을 획득하기도 한다.

저보다 나이는 많고 경리일을 보시던 다른 노동자 분이 그냥 해줬어요. 실업급여 처리를 자기가. 이거는 당연히 받아야 되는 거고. 그 사람들이 나쁜 거다. 그렇게 해주고, 그분도 그만 됐어요. 그만 둘 거니까 그렇게 처리를 해줄 수 있었던 거죠. (N01)

이외에, 중소기업을 대상으로 시행되는 사회보험지원사업<sup>11)</sup>, 인력유인 및 고용유지 지원사업<sup>12)</sup> 등이 존재하지만, 면접대상자 중 해당 사업에

참여하고 있는 이들은 없었다. 제도에 대해 알지 못하는 경우가 대부분인 것으로 조사되었다.

## 6. 작은 사업장이라서 생기는 법적 사각지대의 문제

노동관련 법에는 대표적으로 근로기준법, 산업안전보건법 등이 존재하며, 이외에도 기간제법 및 파견법, 퇴직급여법, 최저임금법 등이 존재한다. 근로기준법을 포함하여 다수의 법에서는 적용제외 범위로 사업장규모를 기준으로 하고 있다. 근로기준법, 기간제법, 파견법, 직장 내 괴롭힘 금지 등은 5인 미만 사업장의 경우 법령의 적용이 제외되며, 이외에도 산업 또는 업종, 고용형태(초단시간 근무) 등에 따라서 부분적인 적용제외가 존재한다. 이상과 같은 적용제외조항의 존재를 뒷받침하는 근거는 주로 영세성으로, 근로기준법에 대해서는 상시 4인 이하의 사업장은 노동관련법 준수가 어려운 것으로 여겨지기 때문이다. 또한 노동부의 관리감독 및 행정력에 한계가 존재하며, 작은사업장에 대한 노동법령 적용이 고용유인을 감소시키는 등의 결과로 이어질 수 있기 때문이라고 논의된다. 이때 적용 제외되는 조항으로는 부당한 해고를 금지하는 해고

- 
- 11) ‘두루누리 사회보험 지원사업’은 사회보험 혜택이 어려운 소규모사업장의 저임금노동자를 위해, 국민연금·고용보험료 등을 지원하여 사회보험 가입을 유도하기 위한 목적으로 도입되었다(한상운·성주호, 2013; 김태환, 2014; 박성태·유병남, 2014; 유경준 외, 2016). 2020년 기준, 근로자 10명 미만 사업장 중 월평균 보수 215만원 미만인 노동자와 사업주에게 최대 90%까지 지원한다.
  - 12) ‘내일채움공제’는 고급인력 및 청년층 인력확보에 어려움을 겪고 있는 중소기업을 대상으로, 핵심인력의 장기재직과 인력양성을 촉진하고자 중소기업진흥공단이 관리·운영 중인 공제사업이다(박성욱·김영훈, 2017). 중소기업 상시근로자 중 대표자가 장기재직이 필요하다고 지정한 노동자는 5년 간 일정금을 납부하여 만기 기준 3배 이상을 수령할 수 있다. 납입금은 핵심인력과 기업주가 1:2 이상의 비율로 납부한다.

제한법, 임금·노동시간·연차 등 핵심 노동조건 등과 관련된 조항 등이 포함된다. 취업규칙의 의무작성은 10인 미만 사업에서 적용되지 않는다.

그런데 이와는 별개로, 연구 결과 5인 이상의 사업장에서도 법령의 준수가 온전히 이루어지지 않는 사업장이 존재한다. 5인 미만의 사업장은 법령에서 명시하는 조항들로 인해 적용제외가 발생한다면, 5인 이상의 사업장에서는 크게 세 가지 이유로 노동자들이 노동법의 보호로부터 제외되는 것으로 나타났다. 첫째, 법령 조항이 갖는 흠결로 인해 법의 테두리 안에서 불합리한 적용이 발생한다. 둘째, 법령을 준수하지 않음에도 감독행정의 불충분성으로 인해 법령의 준수가 이루어지지 않는다. 셋째, 이른바 ‘사업장 쪼개기 등’, 적용제외조항을 위해 사업장을 임의로 2개 이상의 5인 미만 사업장으로 분리하여 운영하는 방법이다.

〈표 4-3〉 작은 사업장 규모별 법령 준수 상황

5인 미만	5인 이상		
명시적 적용제외	사업장 쪼개기	법령 불충분성 이용	관리감독 불충분성 이용
합법			위법

### 1) 연차 유급휴가 적용제외

근로기준법 제60조에서는 연차유급휴가를 1년간 사용하지 아니하여 휴가청구권이 소멸한 경우, 미사용휴가 일수에 대한 수당은 임금으로 지급하여야 함을 규정하고 있다. 그리고 5인 미만 작은사업장에는 해당 규정이 적용되지 않는다. 그러나 한편, 5인 이상의 작은사업장에서도 법

령의 내용이 왜곡되어 적용된다. 이는 법제도에서 공급하는 명시적 조항들이 작은사업장이라는 맥락적 특수성을 가진 공간에서는 상이하게 작동하기 때문이다. 연차 15일 중 실질적으로 제공되는 휴일은 3일로 제한하고 나머지 분을 수당으로 지급하는데, 이 때 미사용휴가 일수에 대한 수당이 포함된 금액으로 총 연봉을 제시하는 사례가 이에 해당한다.

연차가 1년에 15일 이렇게 있는데, 이 중에 연차 3일만 쉬라고 하고 나머지는 급여에 다 포함을 시키니까 실질급여는 더 적다고 봐야죠. (N02)

이는 첫째 유형, 즉 ‘법령의 불충분성으로 인해 법의 테두리 안에서 불합리한 적용이 발생하는 유형’에 해당한다. 면접자 사례에서, 5인 이상 30인 미만의 사업장에서는 이상과 같은 규정을 피하기 위해, 연차 미사용 분에 해당하는 지급액을 전체 급여에 포함시키는 형태로 총 급여를 산출한다. 근로기준법의 명시를 위반하는 내용은 아니지만, 노동자의 자유로운 노동시간 배분을 저해한다는 측면에서 불합리성이 존재한다.

이외에도, 관리감독의 불충분성으로 인해 근로기준법을 준수하지 않는 유형도 존재한다. 오랜 기간 근무했던 노동자들의 준법 의식이 낮은 수준으로 형성되어 있었고, 이에 따라 근로기준법의 조항을 준수하지 않아도 괜찮은 사내 분위기가 형성되게 된다.

작년 연말에 나는 거기 오래 다니지는 않아가지고 직원들하고 현장에 오래 다녔던 십몇 년씩 다녔던 동료들하고 얘기하는 과정에서 물어보는 과정에서 연차수당 지급받은 적 없다하고 그런 과정에서 작년에는 일이 좀 바빴어요. (N05)

말은 쓰게 하는 건데 그게 또 분위기상 사장은 공식적인 어떤... '씨라 수당 안 줄 테니까 다 씨라' 그냥 이렇게 하면(...쓰기 어렵죠). 현장 공장 장 역할을 하고 있는 현장 이사가 있어요. 휴가쓰면 인상쓰고 눈치주고. 그런 분위기에서 어떻게 휴가를 써요. 실제로 반도 못쓴 사람도 있고 그 래도 조금 많이 써서 얼마 안남은 사람도 있고 그랬는데. (N05)

그리고 사업주의 이런 조치들은 표면에 드러나지 않아서 일견 임금이 높아 보이지만, 연차수당이 급여 안에 포함되므로 실질급여는 더 낮아지게 된다. 표면에 드러나지 않는 이러한 특징들은 연차 및 미사용 수당 외에도 실질적 노동시간, 업무의 내용 측면에서도 드러난다. 작은사업장에서는 노동조건이 열악하면 고용유인이 더욱 감소하는 측면이 있으므로, 사업주는 실제적인 근로실태와 환경을 축소하거나 은폐하여 채용공고를 진행한다. 중소기업 노동시장에서는 이를 흔히 '허위매물'이라고 하며, 도리어 노동시장 내 고용계약 과정을 교란하는 요소로 지목한다.

구인광고에는 이런 내용을 안 적어. 왜 그러냐면 이걸 적는 순간 지원자들이 안 올 거기 때문에. (중략) 전화를 해보면 아니나 다를까 내용하고 안 맞는 거예요. 그래서 이게 구직활동도 많이 하다보면 사이트 열어보고 그러잖아요. 그럼 이걸 분명히 안 좋다 이런 게 감이 와요. 중고차 시장처럼 허위 매물이지. 그런 게 많아요. (N05)

## 2) 일일 8시간 근로제한, 주 12시간 연장근로한도 제한 배제

근로기준법 제50조에서는 1주 간 근로시간은 휴게시간을 제외하고 40시간을 초과할 수 없다고 규정한다. 또한 사용자의 지휘·감독 아래에 있는 대기시간도 근로시간에 포함된다고 명시한다.

그러나 일부사례에서, 실질적 노동시간을 과소 표기하는 형태로 해당



근로기준 규정을 회피하기도 한다. 이는 사내 규칙상 명시된 출근시간과 실질적 업무개시의 준비를 위한 실제 출근시간 간의 차이를 이용하는 방법으로 행해진다.

예전에는 6시30분이 근무시간 시작이었어요. 그리고 6시30분에 하는 대신에, 3시30분에 마치는 것으로 했는데, 3시30분에 마쳐본 적이 없지요. 꼼수를 쓰는 거죠. 30분 당기고 30분 일찍 퇴근하라는데, 그걸 거기에 맞출 수가 없죠. (N02)

야간 당직 근무 등이 요구되는 업종의 경우, 24시간 근무하고 48시간을 쉬는 이른바 ‘퐁당당’ 근무 형태가 만연해있다. 그러나 24시간이 전부 노동시간으로 산정되지 않음에도 불구하고, 실제로는 24시간 내내 근무에 투입될 수밖에 없게 된다. 주로 요양보호 등의 업종에서 이루어지는데, 노인장기요양보험법에 따르면 시설 이용자 2.5명 당 1명의 요양보호사를 배치할 것을 규정하고 있다. 그러나 이는 노동시간과 휴게시간의 배치를 고려하지 않은 총량 비율로 설계되어, 2.5대 1명의 상시인력은 ‘퐁당당’의 형태로만 충족된다. 휴게시간은 사실상 노동시간임에도 불구하고, 임금에 산정되지도 않으며 근로기준법의 근로시간 규정에도 부합되지 않는다.

우리가 17일에 시설에 출근하면 다음날 18일 아침 9시에 퇴근한다고 했잖아요? 그게 퐁당당 근무라는 건데. 그럼 이게 합이 24시간인데. 이 중에 급여를 주지 않는 휴게시간이 10.5시간. 그럼 실근로는 13.5시간이 되는 거죠. (10.5시간 동안은 실제로 휴식할 수 있는지를 묻는 물음에) 못하죠. (N07)

이러한 상황에서 근로기준법 준수 여부를 확인하기 위해서는 사업장

내 준법 의식의 고무, 충분한 관리 감독이 요구된다. 그러나 근로감독 행정력의 부족으로 인해 작은사업장 노동자는 노동법의 보호에서 배제된다. 그러나 근로감독을 위한 국가의 행정력이 부족하다고 해서 노동자의 기본적인 권리가 법으로부터 배제되는 것은 결코 합당한 현상으로 볼 수 없다. 하청 구조, 관리책임의 이원화 등으로 인해 작은사업장의 노동법 준수는 더욱 드러나지 않는 방향으로 이동해가고 있다.

무조건 '시키는 대로 하든가 나가든가'예요. 회사에 하소연해도 안 바꿔주는 거예요. (N02)

### 3) 연장 휴일 야간 가산수당 제외

근로기준법 제56조에서는 연장된 근로시간에 대하여 통상임금의 100분의 50 이상을 가산하여 근로자에게 지급할 것을 명시한다. 주로 8시간 이내의 휴일근로 및 야간근로는 통상임금의 100분의 50, 8시간을 초과한 휴일근로는 통상임금의 100분의 100을 지급하여야 한다.

그러나 실질 노동시간과는 다르게 명시된 노동시간을 더 많이 설정하는 방법을 통해 통상임금을 감소시키고, 결과적으로 통상임금을 통해 계산되는 수당 금액을 낮추는 사업장도 존재한다. 즉, 첫째 유형인 법의 불충분성을 이용하는 유형이다. 이는 평소 통상의 노동시간을 실제 노동시간보다 높게 기준하여 통상임금의 수준을 낮추거나, 평소 받던 통상의 임금이 사실은 이미 야근 수당이 가액되어 있던 것처럼 계약서를 새로 꾸미는 방법 등이 활용된다.

한번은 급여를 탔는데 야근이랑 많이 했는데 생각보다 적게 나왔어요. 그래서 왜 이렇게 적게나왔지 했는데, 통상임금이라는 그런 게 있더라고요. 우리가 야근을 안 하고 8시간 근무를 했는데 9시간 한 것처럼 해서 계산을 한 거예요. 급여를. (N14)

제가 원래 270을 받았었잖아요? 그럼 원래 기본급이 270으로 되어 있었어요. 메일로 들어온 명세서에는. 갑자기 그 근로계약서 새로 가져다 준거에는 기본급 200만원, 야근수당 70만원 이렇게 나눠서 꾸며서 다른 직원도 마찬가지로 쪼개서 나눠서... (N06)

법의 불충분성을 이용하는 방법뿐만 아니라, 아예 연장수당 등이 없는 사업장도 존재한다. 근로기준법은 5인 미만 사업장에 한정하여 연장·야간·휴일 수당의 의무를 배제하지만, 5인 미만 사업장이 아님에도 수당 지급이 공공연하게 지급되지 않기도 한다.

‘사실은 우리가 9시부터 6시로 해봤는데 알다시피 우리 회사도 작고 그러면서 하다가 늦을 수도 있다, 늦으면 보통 7시 반 8시 퇴근합니다’ 이런 식으로 얘기하네? 근데 거기에 대해서 연장수당이나 이런 얘기는 안하고. 그런 건 없고 그냥 급여는 이렇게 하겠다 하고. (N05)

#### 4) 가짜 5인 미만 사업장으로 쪼개기

상술하였듯, 근로기준법은 일부 조항을 제외하고는 대부분 5인 미만 사업장에는 적용이 제외되며, 이에 는 근로기준법의 핵심적인 내용도 포함된다. 이에 따라, 일부 사업주는 8~9인 근처의 사업장을 임의로 분할하여 2개의 5인 미만 사업장으로 구성하는 이른바 ‘사업장 쪼개기’가 만행된다. 이에 는 두 개(이상)의 법인을 만들거나, 고용 종업원이 5인이 넘

어가는 경우 4대 보험에 가입시키지 않거나 하는 등의 방법이 해당된다.

그분 포함하면 5명 넘어요. 7, 8명이고. 또 문제는 제가 다녔던 회사 이름이 홈쇼핑 코리아였는데 다른 사업장이 있어요. 비슷한 홈쇼핑 같은 비전코리아라고 작은 사업장이 있는데 그 분은 같은 사무실에서 일을 하는거예요. 사업장을 쪼개기 식으로 해놔가지고. 이제 같은 사업장에서 같은 주소로 같은 사무실에서 같이 근무를 했거든요. 그런 분들 포함하면 7명 정도? (N04)

4대 보험도 의도적으로 4명만 가입시켜 놓고 그렇게 하거든요. 입사일이랑 4대 보험 가입일이 달라요. 입사했을 때 4대 보험 넣어 주는 것이 아니라 누구하나가 빠지면 그 때서야 4대 보험에 넣어주거나... (N06)

그리고 이러한 가짜 5인 미만 사업장은 단지 근로기준법의 범위 안에서만 부정함을 발생시키는 것이 아니라, 전반적인 사회보장제의 적용에도 영향을 미친다. 예를 들어 직장 내 괴롭힘 조항은 5인 미만의 경우 적용이 제외되는데, 직장 내 괴롭힘의 판정 여부는 실업급여 수급권 발생 여부에 주요한 단서로 작용할 수 있기 때문이다.

지금 직장내 괴롭힘 인정을 받아야 실업급여도 나온다고 하는데 그게 제가 가짜 5인 미만 사업장도 노동청에 신고해놨잖아요. 지금 5인 이상이나 미만이나를 다두고 있어요. 그게 판결이 나와야지 그 직장 내 괴롭힘 인정도 되나봐요. 5인 이상인지 아닌지에 따라서. 그것 때문에 지금 굉장히 오래 걸리고 있고 너무 힘든 거예요. 불면 증도 생기고... (N06)

## 7. 노조활동

사회보장 관련 법과 노동 관련 법령에서 드러나듯, 한국 사회는 큰 사업장 노동자에게 더 많은 혜택과 권리가 보장된다. 후술하겠지만, 많은 영역에서 다양한 기준을 통해 30인 미만, 10인 미만, 5인 미만 등의 사업장의 노동 관련 법령 및 권리의 적용이 제외된다. 작은사업장은 큰 사업장과 비교할 때, 단순히 경제적 영세성에서만 다양한 문제가 기인하는 것이 아니라 이러한 법적·사회적 요인으로 인해 기인하게 된다고 볼 수 있다.

따라서, 작은사업장의 노동조합은 단체교섭의 조직단위으로써 갖는 지위뿐만 아니라, 기 존재하는 사회보장체계와 노동법령의 온전한 적용을 보장하도록 하는 일종의 안전망 장치로써의 역할도 수행하게 된다. 즉, 작은사업장의 노동조합 또는 노사협의체는 ‘더 나은 노동 환경의 쟁취’보다는 ‘기초적인 노동환경의 보장’ 기능에 보다 초점이 맞추어져 있다는 특징을 갖는다. 바꿔 말하면, 작은사업장에는 법정 기초수준의 보장이 이루어지고 있지 않다는 점을 시사하기도 한다.

### 1) 작은사업장 내 노동조합의 현실적 지위

작은사업장 내에서 노동조합은 실효적인 지위를 갖지 못한다. 이는 노동자에 대한 관념의 차이에서 비롯되는 것으로 나타났다. 분석 사례에서, 노동조합 또는 노사협의체는 종종 다소의 이해관계 개선 결과를 얻어낼 수 있기도 하였다. 그러나 이것을 노동자들의 실질적 지위 향상으로 받아들이기는 어렵다. 왜냐하면 노동조합 결성 이후 갈등관계가 더욱 격화되거나, 이른바 ‘규정대로’, 즉 규정의 무기작기계적 적용을 통해 노동자, 특히 조합원을 더욱 압박하거나, 이후의 고용에서 조합가입 여부를 암묵

적인 고용 조건에 포함시키거나 등의 결과로 이어지기 때문이다.

노동조합 또는 노사협의체는 생산활동에 대한 노동자의 제안 등이 경영진에 정확하게 공식적으로 전달될 수 있도록 하는 역할을 담당한다. 이를 통해 노동자의 생산성에 긍정적인 영향을 미치고, 결과적으로 기업 성과가 증진되기도 한다. 그러나 면접사례에서, 노동조합의 지위에 대한 사용자의 관점은 부정적인 관점이 대다수였다.

기관에서 노조를 만드는 것은 오히려 역적 행위같은 느낌? (왜요?) 뭔가 책잡히고, 노사 나뉘어지니까 지금 현재는 우리가 다 이야기할 수는 있지만, 너무 깊은 이야기는 못하는 경우도 있잖아요. 예를 들면 법인이야기라던가, 하는 것들은 하기 힘든 이야기잖아요. (N03)

중간중간에 한 번씩 회사가 잘나갈 때는 그런 얘기할 건덕지가 없는데 코로나 전후로 회사가 무너지니까 지금 회사는 가끔씩 그런 얘기 살짝 살짝 하는데. 지금 다니는 회사같은 경우는 차장 정도가 거의 회사사람이에요. 철저하게 회사가 어렵고 자기도 힘들어 죽을 판인데. 그래서 회사 생각하고 그래요. 이런 상황에 언감생심 노조가 웬 말이나. (N05)

단순 노무직은 65~70세예요 어딜 가나. 근데 여기는 그렇게 하는 이유가, 다시 옛날처럼 직원에 대한 지배권을 되찾아가려고 그러는 거예요. 들어올 때 우리가 들은 말은 노조 비가입 조건으로 뽑죠. 젊은 애들은. 노조가입하면 자르겠다고 으름장을 놓고 등등. (N02)

노동조합에 대한 사용자의 부정적 태도는 정치적 성향이나 신념과 부합되지 않기도 한다. 오히려 민주화 운동 세대의 참여자들은 노동조합원으로써의 민중적 위상과 민주화 운동 시기의 자신을 차별화하여 인식한다.

경영진 대표도 본인이 민주화 운동 세대고, 그런 고초를 겪었을 거잖아요. 그러니 이 고생도 안한 애들이, 니네가 무슨 노동자야 하는 사람인 거예요. 노동조합을 만드는 것부터 싫어했었고요 당연히. 좋게 말하면 시기상조인거고 나중에 만들라고 말하면서...(중략)...니네(노동자)가 무슨 민중이냐 하면서 노동조합을 만드는 것부터 안 좋게 봤었던 거죠. (N01)

그러는 한편, 운동권 성향의 노동자를 고용하려고 하는 등 노동에 대한 이중적 태도를 보이기도 한다. N01 사례는 출판업계라는 업종적 특수한 상황으로 인해 비롯되는데, 즉 노동자의 운동성향 정치사회적 지위 자체를 일종의 보조적 생산수단으로 여기기도 하는 것이다. 이들을 고용하는 것 자체가 동일한 이념을 갖는 사용자의 출판회사의 명성에 일종의 업적으로 작용한다고 언급한다.

그러니까 운동권인거죠. 이미 학생운동도 했고, 그분은 양심적 병역거부로 감옥을 갔다 온 상태였어요. 근데 그 보통 그런 사람은 회사에 채용을 안 하잖아요? 전과가 있으니까. 그런데 출판사 입장에서는 그런 사람들을 고용하는게 일종의 업적처럼 되는 거죠. 책도 그런 책들만 내고... (N01)

이상의 사례들처럼, 노동조합에 대한 사용자의 부정적 관점은 이후 노동조합 설립 또는 노사협의체 구성을 사용자로 하여금 노사 간의 관계를 침해하고 대립적인 관계로 인식하게 만든다.

## 2) 작은사업장의 노동조합이 겪는 문제

통상 의미에서의 노동조합 또는 노사협의체의 기능은 노동자와 사용

자 간의 갈등적 관계에 개입할 것으로 기대된다. 그러나 개입의 성질과 관계없이, 노조에 가입했다는 이유, 또는 노조를 설립했다는 이유로 사업장 내 노동자들은 불이익을 경험한다.

(사업장 내 노조를 만들었다고 하자)지랄발광을 떨었죠. 이틀 동안 잠을 못 잤다고 하더라고요. 헌법에도 보장이 되어있는데도. 왜하느냐 그러길래, 대등한 관계를 유지하기 위해 그런다고 했죠. 그랬더니 ‘직장에 대등이 어디 있냐 상하만 있지’(라고 하더라, 그래서 내가) 그거는 업무상 상하인 거지, 인격적으로 너나 나나 똑같다(라고 했죠).

(노조 개설할 때 어떤 어려움이 있었는가를 묻는 질문에) 해고당했죠. 노조만 해고시키면 (다른 노동자들이) 눈치가 보이니까. 9명 단체로 작년 1월 1일부로 해고시켰거든요. (조합원 9명일까요?) 조합원 5명에 비조합원 4명일요. (N02)

본인이 보기에 어떤 노조원이 문제를 일으켰다고 생각되면, 그럴 때 징벌로 이동을 시키려고 하는 거죠. 근데 내용이 무슨 있지도 않은 전라도 변산 지역에 변산 사무소로 발령시키겠다 하는 말도 안 되는 그런 거죠. 또, 이 회사에 사전편찬팀이 있어요. 사실은 근데 말이 사전편찬이지, 거기 들어간 사람들은 사전도 안 나올 뿐더러 책을 못 만들게 되고, 곧 나가게 되는 루트가 있었어요. 여러 사례들이 있었고. 거기는 귀양 보내는 곳이었죠. 제가 나중에 노동조합 분회장이 됐거든요? 되고나서 저를 거기로 보냈어요. 이런 식으로. (N01)

노조 결성으로 인한 이들 괴롭힘 사례에서는 공통적으로 ‘합법적인 괴롭힘’이 지목되는데, 이는 작은사업장이 갖는 ‘영세성’에서 기인하는 특징에 해당된다. 노조에서 제시하는 일정 정도의 합법적 요구가 사용자에 의해 수용된다고 하더라도, 노동조합에 가입하거나 설립한 노동자들은 여전히 ‘합법적’인 불이익을 감수해야만 했다. 주지하는 합법적 불이익



에는 사용자-노동자 간에 발생하는 ‘모호하지만 분명한 의도가 있는’ 불이익뿐만 아니라, 사용자 측에 포섭된 노동자-노조가입 노동자 간에 발생하는 가시적 불이익도 포함된다.

결국 법적으로는 문제가 없는 거죠. 근데 법에서 어긋나지 않는 정도로만 괴롭히는 거죠. 저는 책이 좋아서 책 만드는 것만 보고 그 회사에 남아있는 건데, 책을 못 만들게 하는거죠 저를. 조직개편을 한다는 명분으로. 그런 식으로 불이익을 계속 주는 것(들이 해당됩니다). (N01)

첫째로, 일부 조합원 괴롭힘 행위가 노동 관련 법령과 관련하여 공식화되지 않는다. 불이익의 내용이 법적인 제외조항에 해당되기 때문이다.

험악하죠. 근데 업무를 빙자해가지고 괴롭히는 거예요. 눈치 보다가, 계속 업무를 빙자해서 갑질을 하죠. 예를 들면, 화장실은 여자들이 청소를 했는데, 남자보고 하라던가. 여자화장실에 문제가 있다고 하면서, 작업 중 팻말 달아놓고 업무하라고 했죠. 그런 식으로 업무를 빙자해서 계속 괴롭히는 거죠. (중략) 예를 들면, 출근부는 출근할 때 되면 찍는 거예요. 근데 이걸 퇴근부로 만들어요. 왜냐 그러면, 우리가 4시에 관리자 책상에 있습니다. 퇴근하면서 지한테 인사하고 가라고. 그래서, 이게 출근부여야지 왜 퇴근부냐 했더니, 일찍 도망가는 사람이 있어서 그렇다고 하네요. 여기 몇 명이나 있다고 그걸 모를까요. CCTV로 감시까지 다 하는데. 그런 사람은 없어요. 그건 불가능해요. 그래가지고 너한테 인사하기 싫으니까 카드 이런 걸로 해라, 라고 하니깐 출근할 때도 찍고 퇴근할 때도 찍게 만드는 거죠. 박물관이 엄청 넓어요. 퇴근할 때 또 여기까지 와서 찍어야 되는 거죠. (그렇게 바뀌었어요?) 그래서 나는 이거 못한다고 했죠. 취업규칙에는 아침에 찍게 되어있는데 말이에요. (N02)

둘째, 다른 선택권이 없는 노동자는 낮은 협상력을 갖게 되어 결국 조직 또는 사업장 내 규칙에 순응하게 된다. 이에는 불법체류 외국인 노동자 문제도 포함된다.

아무리 갈 데가 없다고 해도, 그렇게 행동하면 안되는거야. 내 옆에서 일하는 사람 생각 안하고, 다른 사람 어떻게 볼 지 모르지만 내가 볼 땐 다 한심한 사람들이예요. (중략) 4명에서 사장욕을 같이 하다가, 사장님 딱 와서, 내가 '사장님 여기 사람들 불만이 많은데 얘기 좀 해보야 하는거 아니냐' 하면 (아까 욕하던 직원들이) 내가 언제... 이러는 거예요. 그게 얼마나 배신감이...(드느지). (N09).

특근을 7일을 한거지. 그랬는데 (급여를) 150%를 안주고 100%만 주는거예요. 왜 그런가 하면, 사장은 사람을 고용할 때 똑똑한 사람을 고용을 안해. 노동법 알고 이런 애들을 고용을 안 하는 거야. 내가 가보니까 불법외국인체류자들이 70%인거야. (N09)

셋째, 작은사업장의 작은 규모로 인해, 이상의 특징에 따른 불이익이 다른 노동자들에게 가지적으로 관찰된다. 이에 노동자들은 쟁의 행위에 참여하지 않고 조직에 순응하게 되는 집단적 상황에 놓이게 된다.

(노조에 가입했다고 해서 더 불이익을 당할 수 있는 두려움이 있을지에 대한 물음에) 아무래도 알려지게 된다면 그런 것도 있을 거고. 안 좋게 생각할까봐. 여기는 안 지켜지는게 너무 많은 회사기 때문에. (노조 가입 사실이 알려질까봐 두려워하는 것인지에 대한 물음에) 네. 괜히 저한테 불이익이 있지 않을까 그런 것도 있고... (N03)

마지막으로, 때때로 사용자의 제안에 노동조합에 가입하지 않을 것을 결심하거나 도리어 사용자에게 포섭되어 조합원을 공격하는 경우도 발생한다.

이제 나머지를 모아놓고 권고사직서를 19명한테 다 돌렸어요. 그랬더니 그 자리에서 7명빼고 나머지는 권고사직서를 다 썼어요. (12명이요?) 네. 이 사람들은 상담실이고 경리고 뭐고 다 썼어요. 이 사람들은 우리 7명만 내보내면 되니까, 자기네들은 다시 불러줄 거다, 12명만 있으면 체계적으로 일할 수 있다, 이렇게 마음을 먹었 겠죠. 그리고 아무것도 없이 쓰고 나갔어요. 7명은 안 쓰고 남아서 현장을 지켰어요. 한 달 반을 지켰어요 6월 말인가. AS해가면서. 이 인원으로 AS가 많지 않으니까 가능했어요. 상담실도 한두 명 있었 고. (N14)

그 그만둔 조합원 한명을 사장이 애를 꼬셔다가 다른 직장을 소개시켜준다는 조건으로 나를 고소하게 한 거야. 이걸 사장이 고소하면 (나한테)문제가 안 되는데, 조합원이 고소를 하니까 문제가 되는 거예요. 위반에 걸린대는거야. 그렇게 내가 협박을 받았어.

내가 개한테(나를 고발하도록 사장에게 포섭된 직원) 얼마나 잘 해줬는데. 사장이 애한테 퇴직금 1700인가 덜 준걸 받게끔 해주고. 근데 나가더니 나를 역으로 까고. 갈 데 없으니까 사장 동생이 사업 하는거 가게 해주면서 달을 했겠지. 취직시켜줄테니까 고소장 써라하고. (그 퇴사한 직원은) 빚이 8천만원이 있어서 신용불량자야. (N09)

### Ⅲ. 소결

작은 사업장 노동자들이 상대적으로 낮은 임금과 열악한 근무환경에서 일을 하고 있는 원인은 비단 작은 사업장을 경영하는 사업주들이 탐욕스럽게 과도한 이윤을 챙겨가면서 노동자들을 착취하기 때문인 것은 아니다. 작은 사업장들이 중대기업과 다단계 하청관계를 통해서 연결되

어져 있으면서 원청업체에서 작은사업장 몫으로는 구조적으로 낮게 책정된 이윤을 바탕으로 기업을 운영해야만 하는 상황에서 흔히 말하는 임금지불여력이 부족하기 때문에 열악한 근로환경으로 이어지고 있음을 인식할 필요가 있다. 이처럼 작은사업장들이 원청 대기업과의 종속적인 관계 하에서 철저하게 관리 통제될 뿐 아니라 이윤 또한 통제되고 있는 상황에서 작은 사업장 내에서의 고용관계는 점차 형해화되고 있다고 표현할 수 있을 것이다. 고용주가 근로계약서를 쓰지 않으려고 하거나, 쓰더라도 교부하지 않는 등의 방식으로 고용관계를 회피함으로써 노동자로서 법의 보호를 받지 못하게 하려는 모습이 나타났다. 또한 노동자들은 일감 방식의 노동에서의 중간업체의 중간착취와 갑질로 인한 고용불안과 해고의 두려움에 노출되어 소득 불안정성에 시달렸고, 협상력은 낮은 것으로 나타났다. 또한 작은 사업장 노동자들은 임금이 체불되었다는 사실을 인정받기 어렵고 개별적으로 대처하기 어렵다는 특성을 이용하여 고의적인 임금체불 문제도 빈번하게 나타났다.

다단계 하청 구조에서 작은 사업장의 사장님들은 ‘원청업체의 중간관리자’에 불과하다고 노동자들에게 여겨짐으로써 ‘가족 같은 관계’가 형성되는 것으로 나타났다. 특히 업주가 종사자들에게 가족적인 분위기를 강조하고 사적인 관계로 접근하려는 경향도 나타났는데, 이로 인해 나타나는 기업 내 체계의 부재와 열악한 근로환경으로 종사자들이 어려움을 겪는 것으로 나타났다. 먼저, 임금이 법적인 기준에 근거하기보다는 급여결정권을 가진 이들의 임의적인 결정에 좌우되는 경우가 빈번했다. 또한 해고, 조직개편, 승진, 평가 등의 조직 내 인사이동에 있어서도 고용주나 업주가 막강한 권한을 발휘할 수 있어서, 이를 통해 종사자들에게 불이익을 주는 등 통제 수단으로 활용하기도 했다. 특히 가족이나 지인을 임의적으로 주요 보직에 배정함으로써 사업장에 대한 장악력을 강화

하는 것으로 나타났다. 이처럼 고용주가 막강한 권력을 행사할 수 있기 때문에 일일 1시간, 주 1회 유급휴일과 같은 휴게시간이나 휴일도 제대로 보장되지 않았다. 또한 근무체제와 업무구분이 모호하거나 고용주가 원한다면 얼마든지 추가업무를 부여할 수 있어서 종사자들은 빈번한 연장근무, 갑작스러운 추가업무 등 업무과중에 시달리는 것으로 나타났다. 무엇보다도 작은 사업장에서 공통적으로 나타난 문제는 관계적·심리적 어려움이었다. 고용주나 동료와의 관계에서 오는 감정소모, 눈치, 부담감, 두려움, 걱정, 스트레스를 경험하는 것으로 나타났고, 고용주나 고용주의 가족들로부터 갑질, 직장내 괴롭힘, 폭언을 경험하기도 했다.

작은 사업장 종사자들은 노동공간이 작고, 인원이 적다는 물리적인 영세성만으로도 열악한 노동조건에서 일하는 것으로 나타났다. 휴식공간이 부재하다거나, 사생활 보장이 어렵다거나, 더럽거나 위험한 노동환경에 노출되어 제대로 된 안전교육도 없이 일하는 경우도 있었다. 또한 적은 노동자 수로 인해 대체인력이 없어서 휴게시간이나 휴일을 보장받기 어려웠고, 아파도 병원에 가지 못하는 경우가 많았고, 일인당 노동강도는 매우 높은 것으로 나타났다.

작은 사업장에서 쌓이는 숙련과 경력이라는 측면에서도 종사자들은 어려움을 호소했다. 일단 작은 사업장에서 노동자들이 수행하는 업무가 대부분 단순반복·저숙련 업무이기 때문에 이를 다른 직종으로 이직하는데 활용하기 어려웠다. 또한 같은 직종에 있더라도 작은 사업장에서는 숙련이나 경력이 급여상승으로 연결되는 체계가 부재한 경우가 많았다. 또한 작은 사업장에서 필요한 숙련을 형성하는데 드는 비용도 별도의 교육훈련이 존재하지 않아 개별적으로 부담하는 경우가 많은 것으로 나타났다.

작은사업장에서 노동조합은 노동자의 기초적인 안전망을 보장하는 역

할을 수행한다. 노동조합이 없으면 응당 준수되어야 할 기본적인 노동법령들이 지켜지지 않기 때문이다.

많은 사용자들은 노동조합의 존재를 부정하고, 조합에 가입하지 않기를 바란다. 노조에 가입할 경우 불이익을 주거나, 채용하지 않겠다고 으름장을 놓거나 한다. 노동자의 기본적인 권리의 관철이 노동조합을 통해서 상당부분 이루어지는데, 사업장에서는 노동조합 자체를 부정하게 되어, 작은사업장 노동자들에게 어려움이 발생한다. 즉, 노동조합은 협상으로써의 기능보다는 법 준수에 대한 감시행정의 기능 수행에 한정된다는 것이다. 작은사업장의 조합은 통상적으로 노동조합에 기대되는 역할 수행보다는 부분적인 역할을 수행하는, 이른바 ‘영세적 노동조합’으로 수렴하게 된다. 이조차도 조합에 가입했다고 하더라도, 더욱 더 큰 ‘합법적’인 불이익이 가해져서 어려움은 여전히 존재한다. 영세성으로 인해 선택권이 없는 노동자들은 그럼에도 불이익을 감수해야 한다.

한편, 노조 및 협의체를 통해 일정 정도의 노동자 권리를 실현할 수는 있지만 법적·제도적 사각지대의 문제가 남아있다. 면접 사례 대부분은 사업장의 ‘분위기’를 지목한다. 사회보장혜택에 따른 당연한 권리를 쉽게 주장하지 못하게 만드는 사업장 내의 분위기가 큰 장애로 작용한다. 일부는 산재, 실업 등의 상황에 대한 축적된 경험이 부족하다는 영세 사업장의 특징에서 비롯하기도 하지만, 분위기상 말을 꺼내지 못하는 것이 많다. 자발적 퇴사 강요 상황에서 권고사직 입증을 노동자 스스로 해야하거나, 거짓으로 가입되거나 등이 해당된다.

근로기준법 등 노동 관련법은 5인 미만 사업장의 경우 법령의 적용이 일부 제외되는데, 이에겐 핵심적인 조항도 포함된다는 점에서 작은사업장에 법적 사각지대가 발생한다. 이에겐 연차미사용분 수당, 노동시간 제한 및 초과근로 수당 미지급 등이 포함된다. 일부 사업장은 이를 악용

하기 위해, 동일 사업장을 2개 이상으로 쪼개어 각각의 5인 미만 사업장으로 만들기도 한다. 이로 인해 직장 내 괴롭힘 등의 여부가 모호해지고, 이는 일부 사례에서 실업급여 수급권 획득 여부와 직결된 문제인 것으로 나타나기도 했다.

본 연구에서는 작은사업장 노동자가 경험하는 일의 방식, 사업장 내 어려움, 숙련 형성의 방식, 기타 작은사업장에서 나타나는 특성에 대하여, 분석결과를 크게 일곱 가지 대주제로 분류할 수 있었다. 이들은 각각 ① 고용관계 및 업무방식, ② 가족적·사적인 분위기의 부작용, ③ 작은 사업장의 물리적 영세성, ④ 쌓이지 않는 숙련과 경력, ⑤ 노동법적 사각지대, ⑥ 사회보장적 사각지대, ⑦ 노동조합의 활동 등에 해당한다. 사례분석 결과, 상기의 모든 영역에서 작은사업장은 5인 미만, 5인 이상 10인 미만, 10인 이상 30인 미만 규모와 관계없이 모든 유형의 사업장에서 다각적인 불합리성이 존재하는 것으로 나타났다. 일부 대주제에 대해서는 1~2개의 사례에서 긍정적인 응답이 나타나기도 하였다. 그러나 이는 소위 ‘사람 좋은’ 사용자를 만나거나, 면접자에게 행운이 따랐거나 하는 등의 상황인 것으로 보여진다. 그리고 노동자에게 호의적인 사업주가 있는 사업장과 계약하거나 행운에 의지하는 것은 본질적으로 작은사업장의 불합리성 자체가 해소된 것으로 판단할 수는 없다. 오히려 이들 긍정적인 응답조차도 작은사업장의 ‘임의성’을 더욱 부각시켜주는 것으로 이해되어야 한다. 실제로, 지금의 사업장에 그다지 불만이 없는 면접자도 당시의 직장에 오래 머물지 않을 것으로 응답하였다.

이상의 대주제들은 각각 1~4개 정도의 소주제로 다시 구성할 수 있는데, 중요한 것은 이들 분석결과에서 나타난 불합리성이 결코 독립적이고 배타적으로 존재하는 것이 아니라는 점이다. 각 영역에서의 불합리성은 대주제 안에서도, 대주제 간에서도 모두 긴밀히 연결되어 있었으며,

서로의 소주제 영역에서 나타나는 폐해를 더욱 강화시키는 형태로 작용한다. 예를 들어, 원·하청 관계 하위파트너로써 나타나는 저임금 장시간 노동은 사업주로 하여금 근로기준법을 회피하려고 하는 성향을 추동하게 만드는 요인이기도 하면서, 근로기준법의 적용제외 및 관리감독 회피의 가능성은 저임금 장시간 노동을 가능케 하는 요인이기도 하다. 법의 모호한 적용, 적용 제외, 적용 회피는 사업장의 임의성을 증가시키고, 사업장 내 노동자 간의 비(非)형평성을 증가시킨다. 결과적으로 사업장 내 노동자는 서로 공통의 이익 하에 조직되지 못하여 노조 결성율을 저해하기도 하고, 결성된 노조의 조합원을 비조합원이 공격하기도 하고, 때로는 이러한 공격이 사용자의 사주를 통해 이루어지기도 하는 모습을 관찰하였다. 이는 노동자-사용자 간의 협상력을 감소시키게 되고, 다시금 장시간 및 무료 노동을 증가시키는 형태로 작용한다. 요컨대 작은사업장 안에서 노동자가 경험하는 불합리성과 폐해는 결코 단일 또는 소수의 영역에서만 존재하는 것이 아니라, 불합리성이 서로 유기적으로 작용하여 서로의 영향력을 상호 강화시킨다는 점에서 함의가 있다.

‘자본’은 이익 극대화의 일환으로 생산 비용의 감소를 추구한다. 일반화할 수는 없겠지만, 사업장 규모가 큰 중대기업의 경우 생산 비용의 감소가 생산성 증대를 통해 이루어지기도 한다. 숙련에 대한 투자, 고효율 생산 장비의 투자 등이 이에 해당된다. 반면, 사례에서 나타난 작은사업장에서는 생산 비용의 감소 대부분이 ‘노동 비용’의 감소로 이루어져있다는 점에서 주요한 차이가 있다. 다시 말해, 대기업은 숙련에 투자함으로써, 작은사업장은 숙련에 투자하지 않음으로써 생산 비용을 절감한다는 것이다. 이는 파트너 하위관계 심화에 따른 저숙련 노동의 집중현상과 관련이 있다. 주지하듯, 하위관계 심화는 상기의 불합리성을 증대시켰다. 여기에서 노조의 역할에 주목할 필요성이 대두된다. 작



은사업장에서, 노동조합은 협상의 기능보다는 기본적인 노동자로서의 권리 및 대우 확보에 집중되어 있다는 구조적 한계가 지목되었다. 그럼에도 불구하고 작은사업장에서 노조는 중요한 역할을 수행한다고 판단할 수 있다. 노조 또는 협상단체가 없는 작은사업장을 경험한 노동자들의 사례에서 임금과 근로에 대한 경험이 더욱 부정적인 것으로 나타났기 때문이다. 이것은 사례와 사례 사이에서도, 여러 사업장을 경험했던 하나의 사례 내에서도 공통적으로 나타나는 특징이다. 노동조합 및 협상단체가 존재하는 사업장에서, 작은사업장 노동자들은 상대적으로 양호한 노동환경을 경험할 수 있었다. 이러한 노조의 역할은, 기존의 여러 연구들에서 주지하듯 작은사업장을 대상으로 적용이 제외되는 노동관계법 및 사회보장법의 개선과 병행-확대되어야 할 것으로 보인다.



**KCTU**

**5장**

# 작은사업장 노동권 법제도 현황과 개선방안

박주영

## I. 서론

한 사업장 또는 한 명의 노동자에게 노동법이 온전히 적용되려면, 다양한 법제도적 조건, 법해석적 실태와 법집행상의 행정적 시스템들이 서로 아귀가 맞아야 한다. 이러한 조합이 갖춰져야 사업장의 규범에 반영되고 해석적 통일성을 가지고 적용될 수 있으며, 범위반시 효과적으로 구제절차를 통해 분쟁을 해소할 수 있기 때문이다. 그러나 작은사업장은 사업장의 규모로 인하여 법제도적 적용예외뿐 아니라 사업장 규범의 부재와 법해석적 회피수단들이 다중적으로 중첩되면서, 노동권 보장에 열악한 환경을 복합적, 교차적으로 발생시키는 특성을 가지고 있다. 특히 작은사업장에 대한 법제도상의 본질적 한계는 법준수의식의 저하 및 사업장 규범의 빈약성을 높이고 다시 법해석적 회피수단과 범위반 관행의 광범위한 실태를 강화하면서 악순환을 구축해왔다는 점에서, 선제적·우선적 개선과제에 대한 검토도 요청된다.

작은사업장의 노동권 보장이 어려운 가장 직접적인 원인은 제도상 명시적인 규정을 통해 법적용을 배제하도록 정하고 있기 때문이다. 즉 사업장 규모에 따른 법의 적용범위 제한규정의 문제이다. 따라서 작은사업장 법제도적 문제를 해결하기 위해서는 가장 먼저 노동법령상 작은사업

장 노동자들에게 적용제외 또는 적용을 어렵게 하는 법령 현황을 점검할 필요가 있다. 또한 작은사업장에 적용되는 법령이더라도 작은사업장에 미적용되는 실태의 원인을 분석하고, 그에 맞게 실질적으로 적용될 수 있는 법제도개선이 뒤따라야 할 것이다. 한편 작은사업장에서 특히 많이 발생하는 범위반 실태에 대해서도 이러한 위법상황을 해소하기 위한 법제도적 정비 및 법행정적 정책의 개선이 함께 검토되어야 한다.

이 글에서는 작은사업장 노동권 보장을 위해 법제도상의 적용제외 문제와 적용확대시 작은사업장 실태를 반영한 제도적 보완, 법준수율을 제고하기 위한 법해석적 차원의 제도개선, 법집행 차원의 행정적 제도개선을 종합적으로 점검하고자 한다.

## II. 사업장 규모에 따른 노동법령 적용 현황

노동법의 적용범위는 모든 사업장, 모든 노동자에게 적용되는 것은 아니다. 각 법령의 목적을 훼손하지 않는 범위 내에서 정책적 판단에 따라 적용범위를 제한하고 있다. 주로 사업장규모뿐 아니라 가사종사자, 동거친족만 사용하는 경우에는 법령 전반적으로 적용을 제외하거나 각 조항별로 산업, 업종, 연령, 성별 등의 사유에 따라 적용제외하도록 정하고 있다.

노동법의 가장 기본적인 사항에 대해서는 모든 사업장을 적용범위로 확대하는 추세이나 여전히 해당 노동법 조항의 이행을 위해 비용부담이 있거나 근로감독의 한계가 있는 경우, 법령의 전반적인 적용여부를 달리 정하고나 산업·업종·연령·성별 등을 사유에 따라 개별 조항별로 적용제외 여부를 정하고 있다.

〈표 5-1〉 노동법령상 적용제외사유

법령명	적용제외								
	사업장 규모	가사 종사	동거 친족	산 업	업 종	연 령	성 별	장 애	초단 시간
근로기준법	○ 5인	○	○	△	△	△	△		△
산업안전 보건법	△			△					
기간제법	△ 5인				△	△			△
파견법	△ 5인					△			
근차법	○ 30인								
퇴직급여법			○						○
채용절차 공정화법	○ 30인								
최저임금법								△	
고령자고용법	△								
장애인차별법	△								
남녀고평법	△	○	○						
고용보험법						○			○
산재보상법	△			△					

△는 일부규정에만 적용제외

## 1. 근로기준법의 적용제외

근로기준법에서는 적용범위에 따라 크게 (1)전부적용제외 < (2)일부적용 < (3)특정조문의 적용제외 < (4)전부적용의 4가지 유형으로 구분할 수 있고, 한시적으로 단계적 확대적용시 사업장 규모 기준을 적용하고 있다.

근로기준법은 (4) 상시 5인 이상 사업장에 대해 전면 적용하는 반면, 가족생활과 같은 사적 영역에 대한 국가의 개입을 최소화한다는 이유로 (1) 가사종사자와 하나의 사업 또는 사업장 내에 동거친족만을 사용하는 경우, 근로기준법을 모두 적용하지 않는다.

한편 영세성으로 인하여 사업주에게 법준수의 책임을 묻기 어렵다는 이유로 (2) 상시 4인 이하 사업장의 경우, 특정한 일부 조항만을 적용하도록 하위법령에 위임하고 있다. 그런데 시행령 별표에 명시된 조문을 살펴보면, 근로기준법상 노동권 보호의 핵심적인 사항들이 대체로 제외되어 있다. 근로기준법은 정당한 이유 없는 해고 등을 금지하는 해고제한법, 임금 및 노동시간, 연차휴가 등 핵심적 노동조건에 대한 법적 최저기준법으로 의의가 있다. 그런데 상시 4인 이하 사업장에 소속된 노동자의 경우, 부당해고금지, 정리해고 요건과 절차, 부당해고에 대한 노동위원회 구제제도 등을 적용받지 못한다. 또한 근로계약에 따른 임금 외에 근로기준법에 의해 보장되는 법정 휴업수당도 적용제외되며, 노동시간에 관한 근로기준법 제5장은 주휴일과 휴게시간 외에는 노동시간에 관한 보호규정을 모두 적용제외된다. 따라서 상시 4인 이하 사업장에서 일한다는 이유만으로 법정기준노동시간의 제한이나 연장노동시간 제한, 시간외·야간·휴일근로에 대한 가산수당이나 보상휴가제, 연차휴가나 미사용수당 등 노동시간과 휴가에 대한 노동권이 보장되지 않는다. 모성보호와 관련하여 출산전후휴가와 임신부 및 미성년자에 대한 취업장소 및

근무시간에 관한 보호는 상시 4인 이하 사업장에도 적용되지만 직장내 괴롭힘에 관한 장은 적용에서 제외된다.

이와 별개로 (3) 특정 조문의 적용제외에 대해서는 근로기준법의 구체적인 조문별로 산업 및 업종, 연령이나 성별, 사업장규모 등을 이유로 적용을 제한하거나 배제하는 방식을 취하고 있다. 대표적으로 작은사업장에 영향이 있는 사항으로, 4주 평균 주당 노동시간이 15시간 미만인 초단시간 노동의 경우, 근로기준법상 주휴일과 연차휴가 규정의 적용을 배제하고 있다. 작은사업장의 호출형 또는 아르바이트 형식으로 일하는 노동자의 경우 여러 사업장에서 단시간 노동을 수행하더라도 휴일·휴가에 대한 노동권을 전혀 보장받지 못한다.

또한 노동시간과 휴게에 관해서는 특정한 산업과 업무에 대해 적용제외를 두고 있는데(법 제59조, 제63조), 건조물이나 건물설비에 대한 경비 및 설비관리를 수행하는 업무의 경우 노동부의 감단승인시 근로기준법상 근로시간 및 휴게·휴일·휴가에 관한 제4장 전체의 적용을 제외할 수 있도록 광범위한 예외를 허용하고 있다. 특히 농림·축산·어업의 경우 상시 5인 이상의 노동자를 사용하고, 초단시간 노동에 해당되지 않는 경우에도 단지 농림·축산·어업에 속한다는 이유만으로 노동시간과 휴게·휴가에 관한 법적 보호에서 완전히 배제된다.



〈표 5-2〉 근로기준법상 적용제외 범위와 내용

근로기준법	조문내용	기타
제11조 [적용범위]	① 이 법은 상시 5명 이상의 근로자를 사용하는 모든 사업 또는 사업장에 적용한다. 다만, 동거하는 친족만을 사용하는 사업 또는 사업장과 가사(家事) 사용인에 대하여는 적용하지 아니한다.  ② 상시 4명 이하의 근로자를 사용하는 사업 또는 사업장에 대하여는 대통령령으로 정하는 바에 따라 이 법의 일부 규정을 적용할 수 있다.	전부적용 제외
령 제7조 별표1	[상시 5인 미만 적용제외] 제1장 총칙 중 제14조 법령요지 등의 게시 제2장 근로계약 중 제19조② 근로조건 위반의 계약해지시 손해배상청구, 귀향여비 제23조① <u>경당한 이유없는 해고 등 금지</u> , 제24조 <u>경영상 해고</u> , 제25조 <u>우선재고용</u> , 제27조 <u>해고사유 서면통지</u> , 제28조-제33조 <u>부당해고 구제신청 및 조사</u> 제3장 임금 중 제46조 <u>휴업수당</u> 제4장 <u>근로시간과 휴식 중 법정기준근로시간, 탄력적·선택적·재량적 근로시간제, 연장근로제한, 연장·야간·휴일근로 가산수당, 보상휴가제, 연차휴가 및 사용촉진, 유급휴가 대체 (제54조 휴게, 제55조①주휴일, 제63조 적용제외만 적용)</u> 제5장 모성보호 중 제65조②, 제70조① 18세 이상 여성 취업제한, 야간·휴일근로 동의, 제73조 생리휴가, 제74조의2 태아 검진시간, 제75조 육아시간 제7장 직장내 괴롭힘, 제9장 취업규칙, 제10장 기숙사	일부적용 (사업장규모)
제18조 [단시간 근로자의 근로시간]	③ 4주 동안(4주 미만으로 근로하는 경우에는 그 기간)을 평균하여 1주 동안의 소정근로시간이 15시간 미만인 근로자에 대하여는 제55조(휴일)와 제60조(연차휴가)를 적용하지 아니한다.	일부적용 제외 (근로시간)
제59조 [근로시간 및 휴게시간의 특례]	① 「통계법」 제22조제1항에 따라 통계청장이 고시하는 산업에 관한 표준의 중분류 또는 소분류 중 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사업에 대하여 사용자가 근로자대표와 서면으로 합의한 경우에는 제53조제1항에 따른 주(週) 12시간을 초과하여 연장근로를 하게 하거나 제54조에 따른 휴게시간을 변경할 수 있다. 1. 육상운송 및 파이프라인 운송업. 다만, 「여객자동차	일부적용 제외 (산업·업종)

근로기준법	조문내용	기타
	<p>운수사업법」 제3조제1항제1호에 따른 노선(路線) 여객자동차운송사업은 제외한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>2. 수상운송업</li> <li>3. 항공운송업</li> <li>4. 기타 운송관련 서비스업</li> <li>5. 보건업</li> </ol>	
제63조 [적용의 제외]	<p>이 장과 제5장에서 정한 근로시간, 휴게와 휴일에 관한 규정은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 근로자에 대하여는 적용하지 아니한다. &lt;개정 2010. 6. 4., 2020. 5. 26.&gt;</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 토지의 경작·개간, 식물의 재식(栽植)·재배·채취 사업, 그 밖의 농림 사업</li> <li>2. 동물의 사육, 수산 동식물의 채포(採捕)·양식 사업, 그 밖의 축산, 양잠, 수산 사업</li> <li>3. 감시(監視) 또는 단속적(斷續的)으로 근로에 종사하는 사람으로서 사용자가 고용노동부장관의 승인을 받은 사람</li> <li>4. 대통령령으로 정하는 업무에 종사하는 근로자</li> </ol>	
령 제34조	<p>법 제63조제4호에서 "대통령령으로 정한 업무"란 사업의 종류에 관계없이 관리·감독 업무 또는 기밀을 취급하는 업무를 말한다.</p>	
제51조 [탄력적 근로시간제]	<p>③ 제1항과 제2항은 15세 이상 18세 미만의 근로자와 임신 중인 여성 근로자에 대하여는 적용하지 아니한다.</p>	일부적용 제외 (성별·연령)
제53조[연장근로의 제한]	<p>③ 상시 30명 미만의 근로자를 사용하는 사용자는 다음 각 호에 대하여 근로자대표와 서면으로 합의한 경우 제1항 또는 제2항에 따라 연장된 근로시간에 대하여 1주 간에 8시간을 초과하지 아니하는 범위에서 근로시간을 연장할 수 있다. &lt;신설 2018. 3. 20.&gt;</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 제1항 또는 제2항에 따라 연장된 근로시간을 초과할 필요가 있는 사유 및 그 기간</li> <li>2. 대상 근로자의 범위</li> </ol> <p>⑥ 제3항은 15세 이상 18세 미만의 근로자에 대하여는 적용하지 아니한다. &lt;신설 2018. 3. 20.&gt;</p>	[법률 제15513호(2018. 3. 20.) 부칙 제2조의 규정에 의하여 제53조 제3항 및 제6항은 2022년 12월 31일까지 유효함]
제93조 [취업규칙의 작성·신고]	<p>[상시 10인 미만 적용제외] 상시 10명 이상의 근로자를 사용하는 사용자는 다음 각 호의 사항에 관한 취업규칙을 작성하여 고용노동부장관에게 신고하여야 한다. 이를 변경하는 경우에도 또한 같다.</p>	일부적용 제외 (사업장규모)

근로기준법에서도 근로조건 등에 대한 집단적 규율을 의무화하고 있다. 노동자들 간의 일관된 근로조건을 적용하도록 취업규칙을 작성하여 신고하도록 하고 있는데, 상시 10인 이상 사업장에 국한하고 있다. 따라서 상시 10인 미만 사업장에서는 취업규칙 작성하지 않아도 이를 강제하지 않는다. 다만 10인 미만 사업장의 경우라도 실제로 취업규칙을 통해 근로조건 전부를 일부로 규율하고 있다면, 취업규칙상의 근로조건을 불이익하게 변경할 때에는 근로자 과반수 동의를 거쳐야 하고 그렇지 않으면 효력을 인정하지 않는다(근로기준법-2046, 2005.12.28. 참조).

## 2. 사업장 규모에 따른 산업안전보건법 적용범위

산업안전보건법은 사업장 규모와 상관없이 법적용을 원칙으로 하고 있다. 그래서 5인 이상 사업장을 적용대상으로 하는 근로기준법보다 폭넓게 적용되는 법령이라고 여길 수 있다. 그러나 산업안전보건법은 사업장 규모 대신 일정한 산업 또는 사업장 규모에 대해 산업안전보건법의 상당부분을 적용 제외하는 (2) 일부적용방식과 각 핵심조항인 안전보건관리체계와 관리규정, 산업안전보건위원회의 구성 및 운영, 안전보건교육 등에 대해 산업별 사업장 규모에 따라 적용범위를 구체적으로 정하는 방식(3) 특정 조문별 적용범위)을 취하고 있다.

(2-1) 산업기준 일부적용 제외되는 광물 채굴, 원자력 발전, 항공운항, 선박운항 관련분야의 경우, 산안법상 안전보건관리체계와 안전보건관리규정, 산업안전보건위원회, 안전보건관리교육, 재해발생시 작업중지, 도급금지 및 도급인 안전보건책임, 유해위험기계 정보종합관리 및 위험성평가 등 산안법의 거의 모든 규정이 적용 배제된다. 이는 각 산업별 안전법령(광산안전법, 원자력안전법, 항공안전법, 선박안전법)의 우선적용을 염두

에 둔 것이라고 볼 수 있지만 실제 안전법은 해당 산업의 운영에 필요한 안전에 초점을 맞추고 있어서 업무를 수행하는 노동자의 안전을 중심으로 설계된 것이 아니다. 특히 항공안전법이나 원자력안전법 등은 산업재해발생시 그 파급력이 커서 국민 일반의 생명과 안전을 보호하기 위해 해당 사업의 종사자에 대한 의무를 규정하는 것을 주된 목적으로 한다. 따라서 각 안전법에서 노동자는 업무상 안전을 보호받는 존재이기보다는 산업 운영시 안전을 준수해야 할 책임이 있는 의무자로서의 지위에 있게 된다.

또한 선박 또는 항공 운항시 사내하청업체에 소속된 노동자들의 경우, 원청으로부터 상당한 지휘감독을 받거나 원청 사업장에서 업무를 수행하는 경우에도 도급인의 안전보건책임이 제대로 작동되지 않을 경우, 하청노동자의 안전에 상당한 산업안전상의 공백이 초래될 수 있다.

(2-2) 사업장규모 기준 일부적용제외으로 5인 미만 사업장은 ①안전보건관리체계, ②안전보건관리규정, ③안전보건교육과 ④안전보건진단에 대한 규정의 적용을 받지 않는다.

한편 산업안전보건법상 (3) 특정 조항별 적용범위를 정한 경우, 산업별로 사업장 규모에 따라 각각 달리 정하고 있다. ③ 안전보건교육과 관련하여, 농어업, 영화·방송, 예술·스포츠, 보건업 등은 50인 미만의 경우에는 교육을 실시해야 할 의무가 없다. ① 안전보건관리체계와 관련하여, 제조업분야는 50인 미만, 농어업과 컴퓨터관련, 금융보험, 사회서비스분야 등은 300인 미만, 기타 업종은 100인 미만인 경우 안전보건관리책임자 선임의무가 없다. ⑤ 산업안전보건위원회에 대해서도, 상기 업종분야별 50인 미만, 300인 미만, 100인 미만인 경우 적용제외대상이다. 결국 산업적 조건을 고려하더라도 적어도 50인 미만 사업장은 ①안전보건관리체계와 ②안전보건관리규정, ③안전보건교육과 ④안전보건진단, ⑤산업안전보건위원회 구성 등 산업안전보건을 위한 기초체계 전반에서 보호의 범위 밖에 놓여있다.

〈표 5-3〉 산업안전보건법상 적용제외 범위와 내용

제외대상	제외조문	비고
<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 「광산안전법」 적용 사업(광업 중 광물의 채광·채굴·선광 또는 제련 등의 공정으로 한정, 제조공정 제외)</li> <li>2. 「원자력안전법」 적용 사업(발전업 중 원자력 발전설비를 이용하여 전기를 생산하는 사업장으로 한정)</li> <li>3. 「항공안전법」 적용 사업(항공기, 우주선 및 부품 제조업과 창고 및 운송관련 서비스업, 여행사 및 기타 여행보조 서비스업 중 항공 관련 사업 각각 제외)</li> <li>4. 「선박안전법」 적용 사업(선박 및 보트 건조업 제외)</li> </ol>	<p>제15조~제17조 안전보건관리책임자, 안전관리자, 관리감독자 제20조제1호 안전관리자 지도·조언 제외, 제21조(다른 규정 준용 제외) 안전관리전문기관, 제24조(다른 규정 준용 제외) 산업안전보건위원회 제2장제2절 안전보건관리규정, 제29조(보건사항제외), 제30조(보건사항제외) 안전보건관리교육, 제31조 건설기초안전보건교육 제38조 안전조치 제51조 사업주 작업중지(보건사항제외), 제52조 근로자 작업중지(보건사항제외), 제53조 노동부 시정조치(보건사항제외), 제54조 중대재해 발생시 조치(보건사항제외), 제55조 중대재해 작업중지 제58조~제60조 도급제한, 제62조, 제63조, 제64조(제1항제6호 제외), 제65조, 제66조 도급인 안전보건조치 제72조 건설공사 산업안전보건관리비 계상, 제75조 건설안전보건협의체 제88조 안전인증기관, 제103조 유해위험기계등 정보종합관리, 제104조~제107조 유해인자 위험성평가, 노출기준, 허용기준 준수, 위험성조사 제160조(제21조제4항 및 제88조제5항관련 과징금으로 한정)</p>	<p>일부적용 제외(산업)</p>
<p>소프트웨어 개발 및 공급업 컴퓨터 프로그래밍, 시스템 통합 및 관리업 정보서비스업</p>	<p>제29조(제3항 유해위험작업 채용 및 변경시 추가교육 제외) 및 제30조 안전보건교육</p>	<p>일부적용 제외(산업)</p>

제외대상	제외조문	비고
금융 및 보험업 기타 전문서비스업 건축기술, 엔지니어링 및 기타 과학 기술 서비스업 기타 전문, 과학 및 기술서비스업(사진처리업 제외) 사업지원 서비스업 사회복지 서비스업		
농업, 어업, 환경 정화 및 복원업, 소매업(자동차 제외), 영화, 비디오품, 방송프로그램 제작 및 배급업, 녹음시설 운영업, 방송업, 부동산업(부동산관리업 제외), 임대업(부동산 제외), 연구개발업, 보건업(병원 제외), 예술, 스포츠 및 여가관련 서비스업, 협회 및 단체, 기타 개인 서비스업(세탁업 제외) + 상시 근로자 50인 미만		일부적용 제외 (산업+사업장규모)
상시 근로자 5인 미만	제2장제1절 안전보건관리체계 (안전보건관리자 등, 산업안전보건위원회)·제2절 안전보건관리규정 제3장(제29조제3항에 따른 추가교육은 제외한다) 안전보건교육 제47조 안전보건진단, 제49조 안전보건개선계획, 제50조 안전보건개선계획서 제출 제159조 영업정지 요청(다른 규정 준용 제외)	일부적용 제외 (사업장규모)
	제14조1항 안전보건관리책임자	
1. 토사석 광업 2. 식품품 제조업, 음료 제조업 3. 목재 및 나무제품 제조업(가구 제외) 4. 펄프, 종이 및 종이제품 제조업 5. 코크스, 연탄 및 석유정제품 제조업 6. 화학물질 및 화학제품 제조업(의약품 제외)	상시근로자 50명 미만	일부적용 제외 (산업+사업장규모)

제외대상	제외조건	비고
7. 의료용 물질 및 의약품 제조업 8. 고무 및 플라스틱제품 제조업 9. 비금속 광물제품 제조업 10. 1차 금속 제조업 11. 금속가공제품 제조업(기계 및 가구 제외) 12. 전자부품, 컴퓨터, 영상, 음향 및 통신장비 제조업 13. 의료, 정밀, 광학기기 및 시계 제조업 14. 전기장비 제조업 15. 기타 기계 및 장비 제조업 16. 자동차 및 트레일러 제조업 17. 기타 운송장비 제조업 18. 가구 제조업 19. 기타 제품 제조업 20. 서적, 잡지 및 기타 인쇄물 출판업 21. 해체, 선별 및 원료 재생업 22. 자동차 종합 수리업, 자동차 전문 수리업		
23. 농업 24. 어업 25. 소프트웨어 개발 및 공급업 26. 컴퓨터 프로그래밍, 시스템 통합 및 관리업 27. 정보서비스업 28. 금융 및 보험업 29. 임대업(부동산 제외) 30. 전문, 과학 및 기술 서비스업(연구개발업은 제외) 31. 사업지원 서비스업 32. 사회복지 서비스업	상시근로자 300인 미만	일부적용 제외 (산업+사업장규모)
33. 건설업	공사금액 20억원 미만	일부적용 제외 (산업+공사 규모)
제1호부터 제33호까지 사업을 제외한 사업	상시근로자 100인 미만	일부적용 제외 (산업+사업장규모)

제외대상	제외조문	비고
	제24조 산업안전보건위원회	
1. 토사석 광업 2. 목재 및 나무제품 제조업; 가구제외 3. 화학물질 및 화학제품 제조업; 의약품 제외(세제, 화장품 및 광택제 제조업과 화학섬유제조업은 제외) 4. 비금속 광물제품 제조업 5. 1차 금속 제조업 6. 금속기공제품 제조업 기계 및 가구 제외 7. 자동차 및 트레일러 제조업 8. 기타 기계 및 장비 제조업(사무용 기계 및 장비 제조업은 제외) 9. 기타 운송장비 제조업(전투용 차량 제조업은 제외)	상시근로자 50인 미만	일부적용 제외 (산업+사업장규모)
10. 농업 11. 어업 12. 소프트웨어 개발 및 공급업 13. 컴퓨터 프로그래밍, 시스템 통합 및 관리업 14. 정보서비스업 15. 금융 및 보험업 16. 임대업; 부동산 제외 17. 전문, 과학 및 기술 서비스업 (연구개발업은 제외) 18. 사업지원 서비스업 19. 사회복지 서비스업	상시근로자 300인 미만	일부적용 제외 (산업+사업장규모)
20. 건설업	공사금액 120억 미만 (토목공사 150억 미만)	일부적용 제외 (산업+공사규모)
제1호부터 제20호까지의 사업을 제외한 사업	상시근로자 100인 미만	일부적용 제외 (산업+사업장규모)



### 3. 비정규직 보호법에서 사업장 규모에 따른 적용제외

기간제법은 근로기준법과 마찬가지로 가사사용인, 동거친족에 대해서는 전부적용제외, 상시 4인 이하 사업장에 대해서는 일부적용방식을 취하고 있다. 기간제법이 비정규직 노동의 남용을 막기 위한 방식은 기간제 노동의 2년 사용제한(2년 초과시 기간의 정함이 없는 근로관계로 전환)과 근로계약기간을 이유로 한 차별 금지 및 시정, 두 가지 축으로 구성하고 있다. 그러나 차별금지 및 시정제도의 적용범위를 5인 이상 사업장으로 제한하고 있고, 2년 사용제한 규정도 4인 이하 사업장에 적용하지 않으며 박사나 조교, 전문직 등 직종, 소득기준, 정부 복지 및 실업정책, 직업훈련을 목적으로 한 일자리 등에 대해서는 매우 광범위한 예외를 허용하고 특히 55세 이상(고령자)에도 적용하지 않는다.

파견법은 근로기준법과 같은 일방적인 전부적용제외를 두고 있지 않다. 노동부에 의해 파견업 허가를 거쳐야만 하고, 이러한 허가된 파견업체를 통해 파견법이 규율된다는 전제하에서 사업장 규모에 상관없이 근로자파견을 이용할 수 있도록 파견법이 설계되어 있다. 다만 파견노동자에 대해 사용자업주의 책임과 관련하여, 2년의 파견사용기간의 제한은 55세 이상 고령자에게 적용을 제외하고, 상시 4인 이하 사업장의 경우 차별금지 및 시정제도를 적용하지 않는 것은 기간제법과 동일하다.

〈표 5-4〉 파견법상 적용제외 범위와 내용

파견법	조문내용	기타
제21조 [차별적 처우의 금지 및 시정 등]	④ 제1항부터 제3항까지의 규정은 사용자업주가 상시 4명 이하의 근로자를 사용하는 경우에는 적용하지 아니한다.	일부적용제외 (사업장규모)
제6조[파견 기간]	③ 제2항 후단에도 불구하고 「고용상 연령차별금지 및 고령자고용촉진에 관한 법률」 제2조 제1호의 고령자인 파견근로자에 대하여는 2년을 초과하여 근로자파견기간을 연장할 수 있다.	일부적용제외 (고령)

〈표 5-5〉 기간제법상 적용제외 범위와 내용

기간제법	조문내용	기타
제3조 [적용범위]	① 이 법은 상시 5명 이상의 근로자를 사용하는 모든 사업 또는 사업장에 적용한다. 다만, 동거하는 친족만을 사용하는 사업 또는 사업장과 가사(家事) 사용인에 대하여는 적용하지 아니한다.	전부적용 제외
	② 상시 4명 이하의 근로자를 사용하는 사업 또는 사업장에 대하여는 대통령령으로 정하는 바에 따라 이 법의 일부 규정을 적용할 수 있다.	
령 제2조 별표1	[상시 5인 미만 적용] 기간제근로자 제5조(기간의 정함이 없는 근로자로의 전환) 사용하는 기간의 정함이 없는 근로계약을 체결하고자 하는 경우에는 해당 사업 또는 사업장의 동종 또는 유사한 업무에 종사하는 기간제근로자를 우선적으로 고용하도록 노력하여야 한다. 단시간근로자 제7조(통상근로자로의 전환등) ①사용자는 통상근로자를 채용하고자 하는 경우에는 해당 사업 또는 사업장의 동종 또는 유사한 업무에 종사하는 단시간근로자를 우선적으로 고용하도록 노력하여야 한다. ② 사용자는 가사, 학업 그 밖의 이유로 근로자가 단시간근로를 신청하는 때에는 해당 근로자를 단시간근로자로 전환하도록 노력하여야 한다. 제16조(불리한 처우의 금지) 사용자는 기간제근로자 또는 단	일부적용 (사업장 규모)

기간제법	조문내용	기타
	<p>시간근로자가 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위를 한 것을 이유로 해고 그 밖의 불리한 처우를 하지 못한다.</p> <p>4. 제18조의 규정에 따른 통지</p> <p>제17조(근로조건서명명시) 사용자는 기간제근로자 또는 단시간근로자와 근로계약을 체결하는 때에는 다음 각 호의 모든 사항을 서면으로 명시하여야 한다. 다만, 제6호는 단시간근로자에 한정한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 근로계약기간에 관한 사항</li> <li>2. 근로시간·휴게에 관한 사항</li> <li>3. 임금의 구성항목·계산방법 및 지불방법에 관한 사항</li> <li>4. 휴일·휴가에 관한 사항</li> </ol> <p>제18조(감독기관에 대한 통지), 제19조(권한의 위임), 제20조(취업촉진을 위한 국가 등의 노력, 위 조항위반 벌칙관련</p> <p>[상시 5인 미만 주요 적용제외]</p> <p>제4조(기간제근로자의 사용) 기간제 2년 사용제한, 2년초과시 기간의 정함없는 근로계약 체결 간주</p> <p>제8조(차별적 처우의 금지), 제9조~제15조의3 차별시정신청, 절차, 시정명령 등</p> <p>제17조 근로조건서명명시 중 5. 취업장소, 종사할 업무, 6. 근로일 및 근로일별 근로시간 서명명시의무 없음</p>	
제4조 [기간제근로자의 사용]	<p>①사용자는 2년을 초과하지 아니하는 범위 안에서(기간제 근로계약의 반복갱신 등의 경우에는 그 계속근로한 총기간이 2년을 초과하지 아니하는 범위 안에서) 기간제근로자를 사용할 수 있다. 다만, 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 2년을 초과하여 기간제근로자로 사용할 수 있다.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 사업의 완료 또는 특정한 업무의 완성에 필요한 기간을 정한 경우</li> <li>2. 휴직·파견 등으로 결원이 발생하여 해당 근로자가 복귀할 때까지 그 업무를 대신할 필요가 있는 경우</li> <li>3. 근로자가 학업, 직업훈련 등을 이수함에 따라 그 이수에 필요한 기간을 정한 경우</li> <li>4. 「고령자고용촉진법」 제2조 제1호의 고령자와 근로계약을 체결하는 경우</li> </ol>	일부적용 제외 (직업훈련, 고령)
고령자	제4조의5(차별금지의 예외) 다음 각 호의 어느 하나에 해당하	

기간제법	조문내용	기타
고용법	<p>는 경우에는 제4조의4에 따른 연령차별로 보지 아니한다.</p> <p>4. 이 법이나 다른 법률에 따라 특정 연령집단의 고용유지·촉진을 위한 지원조치를 하는 경우</p>	
	<p>5. 전문적 지식·기술의 활용이 필요한 경우와 정부의 복지정책·실업대책 등에 따라 일자리를 제공하는 경우로서 대통령령으로 정하는 경우</p>	
령 제3조	<p>① 법 제4조 제1항 제5호에서 "전문적 지식·기술의 활용이 필요한 경우</p> <p>1. 박사학위소지+해당분야 종사</p> <p>2. 국가기술자격법상 기술사등급+해당분야 종사</p> <p>3. 별표2 전문자격소지+해당분야 종사</p> <p>② 법 제4조 제1항 제5호에서 "정부의 복지정책·실업대책 등에 의하여 일자리를 제공하는 경우</p> <p>1. 국민 직업능력 개발, 취업촉진, 사회적으로 필요한 서비스 제공 등을 위하여 일자리 제공</p> <p>2. 제대군인 고용증진 및 생활안정을 위하여 일자리 제공</p> <p>3. 국가보훈대상자에 대한 복지증진 및 생활안정을 위하여 보훈도우미 등 복지지원 인력을 운영</p>	일부적용 제외
	<p>6. 그 밖에 제1호부터 제5호까지에 준하는 합리적인 사유가 있는 경우로서 대통령령으로 정하는 경우</p>	
령 제3조	<p>③ 법 제4조 제1항 제6호에서 "대통령령이 정하는 경우"란 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우</p> <p>1. 다른 법령에서 기간제근로자의 사용 기간을 법 제4조 제1항과 달리 정하거나 별도의 기간을 정하여 근로계약을 체결할 수 있도록 한 경우</p> <p>2. 국방부장관이 인정하는 군사적 전문적 지식·기술을 가지고 관련 직업에 종사하거나 대학에서 안보 및 군사학 과목을 강의하는 경우</p> <p>3. 특수한 경력을 갖추고 국가안전보장, 국방·외교 또는 통일과 관련된 업무에 종사하는 경우</p> <p>4. 학교(대학원대학 포함)에서 강사, 조교, 명예교수, 겸임교원, 초빙교원 등의 업무에 종사하는 경우</p> <p>5. 한국표준직업분류의 대분류 1과 대분류 2 직업에 종사하는 자의 최근 2년간의 연평균근로소득이 고용노동부장관이 최근 조사한 고용형태별근로실태조사의 한국표준직업분류</p>	일부적용 제외 (초단시간 근로)

기간제법	조문내용	기타
	<p>대분류 2 직업에 종사하는 자의 근로소득 상위 100분의 25에 해당하는 경우</p> <p>6. 「근로기준법」 제18조 제3항에 따른 1주 동안의 소정근로시간이 뚜렷하게 짧은 단시간근로자를 사용하는 경우</p> <p>7. 「국민체육진흥법」 선수와 체육지도자 업무에 종사하는 경우</p> <p>8. 다음 각 목의 연구기관에서 연구업무에 직접 종사하는 경우 또는 실험·조사 등을 수행하는 등 연구업무에 직접 관여하여 지원하는 업무에 종사하는 경우</p> <p>가. 국공립연구기관, 나. 정부출연연구기관</p> <p>다. 「특정연구기관 육성법」에 따른 특정연구기관</p> <p>라. 지방자치단체출연 연구기관, 마. 공공기관의 부설 연구기관</p> <p>바. 기업 또는 대학의 부설 연구기관</p> <p>사. 「민법」 또는 다른 법률에 따라 설립된 법인인 연구기관</p>	

#### 4. 기타 노동법령에서의 적용범위 제한

근로기준법 이외에도 개별적 근로관계를 기초로 한 대표적인 노동보호법령으로 최저임금법, 근로자퇴직급여보장법 등이 있고, 각 법령에 따라 사업장규모 등을 기준으로 적용제한을 두고 있다. 채용절차공정화에 관한 법률은 30인 이상 사업장에 적용되며, 근로자참여 및 협력 증진에 관한 법률도 30인 이상으로 적용범위를 제한하고 있다.

근로자퇴직급여보장법은 모든 사업장에 적용하여 사업장규모에 따른 제한을 두지 않지만 동거친족만 사용하는 경우와 초단시간 노동자에 대해서는 적용제외를 두고 있다. 최저임금법도 사업장규모에 따른 적용제외는 없으나, 1년 이상 근로계약기간을 정한 경우 최초 3개월 범위 내에서는 최저임금 적용을 제외할 수 있도록 하고 장애인에 대해 감액승인을 받은

경우에는 최저임금 수준을 준수하지 않아도 되는 예외를 두고 있다.

노동분야 사회안전망이라 할 수 있는 고용보험법과 산재보상법도 모든 사업장을 적용범위로 하나, 구체적으로 단시간노동, 고령, 체류자격, 산업적 특성을 고려하여 적용제외하고 있다. 산업재해보상보험법은 공무원재해보상법, 군인재해보상법, 선원법, 어선원 및 어선재해보상보험법, 사립학교교직원연금법 등 별도의 법령에 따라 보상되는 사업을 제외하고, 농업, 임업(별목업 제외), 어업, 수렵업 중 개인사업주의 상시 5인 미만 사업에도 적용하지 않는다. 고용보험법의 경우 3개월 근속 또는 일용직을 제외한 초단시간 노동자와 65세 이후 신규고용인 또는 자영업자를 가입대상에서 제외하고 있다. 또한 이주노동자에 대해서는 체류자격별로 가입제외<상호주의>임의가입<당연가입>으로 가입조건을 달리하고 있다. 따라서 임의가입대상자는 실제 노동을 하더라도 임의가입 승인을 받지 못하면 고용보험의 혜택을 적용받지 못한다.

<표 5-6> 고용보험법상 이주노동자 적용제외 범위와 내용

적용방식	체류자격코드	가입신청
적용제외	외교(A1), 공무(A2), 협정(A3), 사증면제(B1), 관광통과(B2), 일시취재(C1), 단기종합(C3), 문화예술(D1), 유학(D2), 산업연수(D3), 일반연수(D4), 취재(D5), 종교(D6), 구직(D10), 동반(F3), 기타(G1), 관광취업(H1)	-
당연적용	거주(F2), 영주(F5), 결혼이민(F6)	×
임의가입	단기취업(C4), 교수(E1), 회화지도(E2), 연구(E3), 기술지도(E4), 전문직업(E5), 예술흥행(E6), 특정활동(E7), 연수취업(E8), 비전문취업(E9), 선원취업(E10), 방문동거(F1), 재외동포(F4), 방문취업(H2)	고용보험 외국인가입신청 서
상호주의	주재(D7), 기업투자(D8), 무역경영(D9)	×

차별금지와 관련한 법령은 대체로 사업장규모 제한을 두지 않지만, 차별개선을 위한 적극적 고용개선조치에 대해서는 사업장규모에 따라 적용범위를 제한하고 있다. 고용상 연령차별금지 및 고령자고용촉진에 관한 법률은 차별금지에 대해서는 모든 사업장에 적용되나 300인 이상 사업장에는 고령자 고용촉진을 위한 노력의무를 넘어 고용의무를 부과하고, 장애인 차별금지 및 권리구제 등에 관한 법률에서 장애인 차별규제에 대한 사업장 규모 제한은 정해두지 않은 반면 장애인고용촉진 직업재활법상 50인 이상의 사업장에 장애인 고용의무를 부과하고 있다. 남녀고용평등 및 일가정양립지원에 관한 법률에서도 차별금지규정에 대해서는 모든 사업장에 적용되나 가사사용인과 동거친족만 사용하는 경우에 적용제외되고, 적극적 고용개선조치에 대해서는 500인 이상 사업장 규모를 기준으로 적용범위를 달리한다.

〈표 5-7〉 기타 노동법령상 적용제의 범위와 내용

법령	조문내용	기타
채용절차법 제3조 [적용범위]	이 법은 상시 30명 이상의 근로자를 사용하는 사업 또는 사업장의 채용절차에 적용한다. 다만, 국가 및 지방자치 단체가 공무원을 채용하는 경우에는 적용하지 아니한다.	적용제외 (사업장 규모)
근로자 참여법 제4조[노사협 의회 설치]	① 노사협의회(이하 "협의회"라 한다)는 근로조건에 대한 결정권이 있는 사업이나 사업장 단위로 설치하여야 한다. 다만, 상시(常時) 30명 미만의 근로자를 사용하는 사업이나 사업장은 그러하지 아니하다.	적용제외 (사업장 규모)
퇴직급여법 제3조[적용범위]	이 법은 근로자를 사용하는 모든 사업 또는 사업장(이하 "사업"이라 한다)에 적용한다. 다만, 동거하는 친족만을 사용하는 사업 및 가구 내 고용활동에는 적용하지 아니한다.	적용제외 (동거친족)
제4조 [퇴직급여제도의 설정]	① 사용자는 퇴직하는 근로자에게 급여를 지급하기 위하여 퇴직급여제도 중 하나 이상의 제도를 설정하여야 한다. 다만, 계속근로기간이 1년 미만인 근로자, 4주간을 평균하여 1주간의 소정근로시간이 15시간 미만인 근로자에 대하여는 그러하지 아니하다.	적용제외 (초단시간 근로)

법령	조문내용	기타
최저임금법 제5조 [최저임금액]	② 1년 이상의 기간을 정하여 근로계약을 체결하고 수습 중에 있는 근로자로서 수습을 시작한 날부터 3개월 이내인 사람에게 대하여는 대통령령으로 정하는 바에 따라 제1항에 따른 최저임금액과 다른 금액으로 최저임금액을 정할 수 있다. 다만, 단순노무업무로 고용노동부장관이 정하여 고시한 직종에 종사하는 근로자는 제외한다	적용제외 (수습)
제7조[최저임금의 적용 제외]	다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람으로서 사용자가 대통령령으로 정하는 바에 따라 고용노동부장관의 인가를 받은 사람에게 대하여는 제6조를 적용하지 아니한다. 1. 정신장애나 신체장애로 근로능력이 현저히 낮은 사람 2. 그 밖에 최저임금을 적용하는 것이 적당하지 아니하다고 인정되는 사람	적용제외 (장애)
령 제6조 [최저임금 적용 제외의 인가 기준]	사용자가 법 제7조에 따라 고용노동부장관의 인가를 받아 최저임금의 적용을 제외할 수 있는 자는 <u>정신 또는 신체의 장애가 업무 수행에 직접적으로 현저한 지장을 주는 것이 명백하다고 인정되는 사람으로 한다.</u>	
고용보험법 제10조 [적용제외]	① 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람에게는 이 법을 적용하지 아니한다. 1. 삭제 2. 소정(所定)근로시간이 대통령령으로 정하는 시간 미만인 사람 3. 국가공무원, 지방공무원. 다만, 별정직공무원, 임기제공무원의 경우는 본인의 의사에 따라 고용보험(제4장에 한정한다)에 가입 4. 「사립학교교직원 연금법」의 적용을 받는 사람 5. 그 밖에 대통령령으로 정하는 사람 ② 65세 이후에 고용(65세 전부터 피보험 자격을 유지하던 사람이 65세 이후에 계속하여 고용된 경우는 제외한다)되거나 자영업을 개시한 사람에게는 제4장 및 제5장을 적용하지 아니한다.	적용제외 (초단시간 근로) (고령)
령 제3조 [적용제외 근로자]	① 법 제10조 제1항 제2호에서 "소정근로시간이 대통령령으로 정하는 시간 미만인 자"란 <u>1개월간 소정근로시간이 60시간 미만인 자(1주간의 소정근로시간이 15시간 미만인 자를 포함)</u> <u>다만, 3개월 이상 계속 근로제공하는 자, 일용근로자 제외</u> ② 법 제10조 제1항 제5호에서 "대통령령으로 정하는 자"란 <u>별정우체국 직원</u>	



법령	조문내용	기타
제10조의2 [외국인근로자에 대한 적용]	① 「외국인근로자의 고용 등에 관한 법률」의 적용을 받는 외국인근로자에게는 이 법을 적용한다. 다만, 제4장 실업급여 및 제5장 육아휴직급여등은 고용노동부령으로 정하는 바에 따른 신청이 있는 경우에만 적용한다. ② 제1항에 해당하는 외국인근로자를 제외한 외국인근로자에게는 대통령령으로 정하는 바에 따라 이 법의 전부 또는 일부를 적용한다.	일부적용 (이주노동)
령 제3조의3 [외국인근로자에 대한 적용]	법 제10조의2 제2항에 따른 외국인근로자에 대한 법의 적용범위외국인의 체류자격 중 주재(D-7), 기업투자(D-8) 및 무역경영(D-9), 영주(F-5), 재외동포(F-4), 취업활동을 할 수 있는 체류자격을 가진 사람(「외국인근로자의 고용 등에 관한 법률」의 적용을 받는 외국인근로자는 제외한다) : 출입국관리법령 제23조① 별표 1 중 5. 단기취업(C-4), 별표 1의2 중 14. 교수(E-1)부터 22. 선원취업(E-10)까지 및 29. 방문취업(H-2)	전부적용
고령자고용법 제12조 [사업주의 고령자 고용 노력의무]	대통령령으로 정하는 수 이상의 근로자를 사용하는 사업주는 기준고용률 이상의 고령자를 고용하도록 노력하여야 한다.	일부적용 (사업장 규모)
령 제10조	법 제12조에 따라 기준고용률 이상의 고령자를 고용하도록 노력하여야 할 사업주는 상시 300명 이상의 근로자를 사용하는 사업장의 사업주로 한다.	
남녀고용평등법 제3조[적용범위]	① 이 법은 근로자를 사용하는 모든 사업 또는 사업장(이하 "사업"이라 한다)에 적용한다. 다만, 대통령령으로 정하는 사업에 대하여는 이 법의 전부 또는 일부를 적용하지 아니할 수 있다.	전부적용 제외
령 제2조 [적용범위]	① 「남녀고용평등과 일·가정 양립 지원에 관한 법률」(이하 "법"이라 한다) 제3조 제1항 단서에 따라 동거하는 친족만으로 이루어지는 사업 또는 사업장(이하 "사업"이라 한다)과 기사사용인에 대하여는 법의 전부를 적용하지 아니한다.	
제17조의3 [적극적 고용개선조치 시행계획의 수립·제출등]	① 고용노동부장관은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사업주로서 고용하고 있는 직종별 여성 근로자의 비율이 산업별·규모별로 고용노동부령으로 정하는 고용 기준에 미달하는 사업주에 대하여는 차별적 고용관행 및 제도 개선을 위한 적극적 고용개선조치 시행계획(이하	일부적용 (사업장 규모)

법령	조문내용	기타
	<p>"시행계획"이라 한다)을 수립하여 제출할 것을 요구할 수 있다. 이 경우 해당 사업주는 시행계획을 제출하여야 한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 대통령령으로 정하는 공공기관·단체의 장</li> <li>2. 대통령령으로 정하는 규모 이상의 근로자를 고용하는 사업의 사업주</li> </ol> <p>② 제1항 각 호의 어느 하나에 해당하는 사업주는 직종별·직급별 남녀 근로자 현황과 남녀 근로자 임금 현황을 고용노동부장관에게 제출하여야 한다.</p>	
령 제4조 [부과대상 사업]	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 「독점규제 및 공정거래에 관한 법률」 제14조 제1항 및 같은 법 시행령 제21조 제1항에 따라 지정된 <u>공시대상 기업집단의 사업</u>의 경우에는 상시 300명 이상의 근로자를 고용하는 사업</li> <li>2. 제1호 외의 사업의 경우에는 상시 500명 이상의 근로자를 고용하는 사업</li> </ol>	
장애인고용법 제28조[사업 주의 장애인 고용의무]	<p>① 상시 50명 이상의 근로자를 고용하는 사업주(건설업에서 근로자 수를 확인하기 곤란한 경우에는 공사 실적액이 고용노동부장관이 정하여 고시하는 금액 이상인 사업주)는 그 근로자의 총수(건설업에서 근로자 수를 확인하기 곤란한 경우에는 대통령령으로 정하는 바에 따라 공사 실적액을 근로자의 총수로 환산한다)의 100분의 5의 범위에서 대통령령으로 정하는 비율(이하 "의무고용률"이라 한다) 이상에 해당(그 수에서 소수점 이하는 버린다)하는 장애인을 고용하여야 한다.</p>	일부적용 (사업장 규모)

## 5. 소결

주요 노동법령의 적용범위 현황을 보면, 법적용에 차등을 둔 가장 대표적인 기준이 사업장 규모이고, 일부법령에서는 산업이나 업종에 따라서 사업장 규모를 달리 정하고 있다. 그나마 긍정적인 것은 산업안전법, 고용보험법 등 노동법령의 상당수의 원칙적으로 모든 사업장을 적용 대상으로 하고 있다. 특히 과거에는 근로기준법과 그 법의 적용범위에 따랐던 최저임금법, 남녀고용평등법, 산재보상법, 임금채권보장법 등도 점차 노동권의 동등한 보호를 위해 모든 사업장으로 적용범위를 확대해왔다. 물론 일부 조항의 적용에 있어 예외적으로 사업장 규모나 단시간노동, 고령, 장애, 이주노동 등을 전부 또는 일부 적용제외의 사유로 삼고 있다는 점이다.

반면 우려스러운 점은 산업안전보건법과 같이 노동자의 생명과 안전에 있어 중요한 내용임에도 일부적용제외되는 사항이 너무 광범위하다는 문제도 확인된다. 또한 이러한 부분적인 적용제외사유가 대체로 노동자들이 기피하는 작은사업장의 노동자 특성 과도 연관이 있어 작은사업장의 노동자의 경우 노동법적 보호에 있어 이중 또는 삼중의 제한을 받을 가능성이 크다는 점도 주목해야 한다. 따라서 작은사업장 노동권 보장을 위한 법제도 및 정책을 검토할 때, 각 법령에 따른 적용제외의 세부적인 조건들을 충분히 고려하여야 할 것이다.

한편 노동법령의 적용제외사유가 각 법령에 따라 복잡하게 산재해 있어서 일반 노동자들, 특히 취약계층 노동자들이 법적용 여부를 파악하기 쉽지 않다는 점이다. 이러한 조건에서 노동의 기본법이라고 할 수 있는 근로기준법이 제대로 보장되는 것이 무엇보다도 중요할 수 있다. 그러나 근로기준법의 핵심적인 노동권으로부터 여전히 4인 이하 사업장은 원칙

적으로 배제되고 있어서 노동법 보호의 상당한 공백을 만드는 주된 원인임을 알 수 있는 바, 근로기준법을 중심으로 한 법제도개선이 시급함을 알 수 있다.

### Ⅲ. 작은사업장의 노동법 적용확대 및 준수율 제고

#### 1. 서설

노동자들이 노동법의 보호로부터 배제되는 원인은 첫째, 제도상 명시적 규정에 의해 적용이 배제되거나 둘째, 각 제도 및 규정의 불명확성 또는 부재로 인한 법해석상의 배제, 셋째, 법집행 및 감독행정의 불충분성이나 흠결로 인한 사실상의 배제로 구분할 수 있다.<sup>13)</sup> 따라서 작은사업장 노동자들이 노동권 보장의 실효성을 확보하기 위해서는 세 가지 측면에서 적용제외의 구체적인 원인과 법적 근거들을 분석하고 해법을 모색하는 과정이 필요하다.

이 장에서는 법적용배제사유의 유형에 따라 첫째, 작은사업장 노동자의 노동권 보호에 기초적인 근로기준법의 4인 이하 사업장에 대한 일부 적용제외의 법적 현실과 타당성을 검토하고자 한다. 특히 4인 이하 사업장에 적용제외되는 근로기준법 조문 중 노동권보호에 핵심적인 부당한 해고로부터의 보호와 구제, 휴일·연차휴가와 같은 쉼 권리와 근로시간의 법적 제한에 대한 권리가 작은사업장 노동자에게 동등하게 보장되지 못하는 차별의 문제를 다루고자 한다.

---

13) 강성태, “비공식노동과 노동법”, 노동법연구 제36호, 서울대학교 노동법연구회, 154면.

둘째, 작은사업장 노동자에게 반복적으로 발생하는 임금체불을 효과적으로 해결하기 위한 행정시스템의 개선 및 임금산정을 위한 기초로서 노동시간 산정문제에 대한 제도·정책적 방안을 검토하고자 한다. 특히 포괄임금제, 감시단속적 노동, 초단시간 노동 등 임금 및 노동시간의 문제는 작은사업장과 그 노동자 특성과 결합하면서, 임금산정기준의 불명확성을 확대·강화하는 바, 작은사업장 노동권의 관점에서 이러한 법적 쟁점들을 함께 개선방안을 검토해야 한다.

셋째, 작은사업장의 노동법이 효과적으로 작동하기 위해 법집행과 감독행정에서의 불충분한 사항들을 보완하기 위해 근로감독제도 및 근로감독청원제도를 작은사업장의 노동자의 시선에서 점검할 필요가 있다.

## 2. 작은사업장 근로기준법 적용범위 확대

### - 법규정에 의한 노동법 적용 배제의 문제

가. 사업장 규모에 따른 노동권의 차별적 부여

#### 1) 상시 4인 이하 사업장의 근로기준법 적용제외의 입법적 배경

노동권보호는 근로기준법의 강행규정을 통해 이루어질 뿐만이 아니라 단체협약 등 집단적 노사관계를 통해 더욱 실효적으로 달성될 수 있다. 그러나 단체협약의 적용률 및 노동조합 조직률이 낮은 우리나라의 실정에서 소규모 사업장의 노동자에게는 이러한 집단적 자치규범을 통한 노동권 보장을 기대하기 쉽지 않다. 따라서 근로기준법의 적용은 작은사업장 노동권 보장의 가장 중핵적인 보호 장치라고 할 수 있다. 그럼에도

사업장규모에 따른 법적용제외규정으로 인하여 작은사업장의 경우 핵심적인 노동법의 적용이 배제되고 있다.

그동안 근로기준법에 대한 상시 4인 이하 사업장의 일부 적용을 제외하는 이유에 대해서는 대체로 ① 소규모 사업장의 지불능력 부족이나 낮은 준법의식, ② 노동부의 감독행정력 한계, ③ 고용감소나 노동시장 교란 등 노동자에게 부정적 효과 등이 공통적으로 언급되었다.<sup>14)</sup>

## 2) 사업장 규모에 따른 적용제외에 대한 법적 근거

### ① 근로기준법 적용제외규정에 대한 연혁

1953년 근로기준법이 제정될 때에는 모든 사업 또는 사업장에 적용된다고 규정하고, 사업장 규모에 따른 적용제외는 대통령령으로 위임하고 있어, 시행령을 통해 사업장 적용범위가 확대되어 왔다. 1954년 시행령 제정시 15인 이하 사업장은 전면 배제되었다가 1975년 4인 이하에 대한 전면 제외, 5인 이상 15명 미만의 부분 적용으로 사업장 범위가 확대되었고, 다시 1987년에는 4인 이하 전면제외, 5인 이상 10명 미만 부분 적용으로, 1989년 처음 모법인 근로기준법에 4인 이하 사업장에 대한 부분 적용을 명시하면서 1998년부터 별표에 4인 미만 사업장에 적용되는 조문을 열거해왔고, 2001년 여성보호관련 규정이 근로기준법에 반영되면서 4인 이하 사업장에도 적용조문에 추가되면서 4인 이하 사업장에 적용되는 법조문도 확대되어왔다.

---

14) 노동법실무연구회, 『근로기준법 주해 I』 제2판 2020, 889면.

## ② 헌법재판소의 적용제외에 대한 합헌결정

헌법재판소는 상시 4인 이하 사업에 대한 근로기준법 일부적용제외를 합헌으로 인정하고 있다. 1999년 구 근로기준법 제10조 제1항 본문에 대하여, “상시 사용 근로자수 5인”이라는 기준을 분수령으로 하여 근로기준법의 전면적용 여부를 달리한 것은, 근로기준법의 확대적용을 위한 지속적인 노력을 기울이는 과정에서, 한편으로 영세사업장의 열악한 현실을 고려하고, 다른 한편으로 국가의 근로감독능력의 한계를 아울러 고려하면서 근로기준법의 법규범성을 실질적으로 관철하기 위한 입법정책적 결정으로서 거기에는 나름대로의 합리적 이유가 있다고 할 것이므로 평등원칙에 위배된다고 할 수 없”고, “헌법 제32조 제3항은 ‘근로조건’의 기준은 인간의 존엄성을 보장하도록 법률로 정한다’고 규정하고 있는 바, 인간의 존엄에 상응하는 근로조건’의 기준이 무엇인지를 구체적으로 정하는 것은 일차적으로 입법자의 형성의 자유에 속한다고 할 것이고, ‘상시 사용 근로자수 5인’이라는 기준에 따라 근로기준법의 전면적용 여부를 달리한 것에는 합리적 이유가 있다고 인정되고, 그 기준이 인간의 존엄성을 전혀 보장할 수 없을 정도라고 볼 수 없으므로 위 헌법조항에 위반된다고 할 수 없다”고 결정하였다.<sup>15)</sup>

당해 합헌 판결은 영세사업장 열악한 현실이나 국가의 근로감독능력 등을 감안하여 입법정책적인 조건상 부분 적용하는 조문만으로 인간의 존엄성을 침해할 정도에 이르렀다고 볼 수 없다는 점에서 자의금지원칙 위반에 해당되지 않는다고 판단한 것으로 보인다. 그러나 20년이 지난 2019년에도 헌법재판소는 현행 근로기준법 제11조 제2항의 상시 4인 이하 사업

15) 헌법재판소 1999. 9. 16. 선고, 98헌마310 결정

의 적용제외에 대해 다시 합헌결정을 하였다.

헌법재판소는 “중전에는 근로기준법을 전혀 적용하지 않던 4인 이하 사업장에 대하여 근로기준법을 일부나마 적용하는 것으로 범위를 점차 확대해 나간 근로기준법 시행령의 연혁 및 심판대상조항의 입법취지와, 근로기준법 조항의 적용 여부를 둘러싼 근로자보호의 필요성과 사용자 의 법 준수능력 간의 조화 등을 종합적으로 고려하여야 한다”는 점에서 입법재량을 넓게 인정하였고, “심판대상조항은 사용자의 부담이 그다지 문제되지 않으면서 동시에 근로자의 보호필요성의 측면에서 우선적으로 적용될 수 있는 근로기준법의 범위를 선별하여 적용할 것을 대통령령에 위임한 것으로 볼 수 있고, 그러한 근로기준법 조항들이 4인 이하 사업장에 적용되리라 예측할 수 있다”는 이유로 일부적용 대상 사업장에 대해 적용될 구체적인 근로기준법 조항을 결정하는 문제를 대통령령으로 규율하도록 위임한 것이 헌법 제75조에서 금지하는 포괄위임의 한계를 준수하는 한, 법률유보원칙에 위배되지는 아니한다고 결정하였다.<sup>16)</sup>

그러나 2001년 시행령 별표 개정으로 4인 이하 사업장 적용범위를 정한 이래로 20년이 되도록 정부의 근로감독 역량의 확대, 국민의 의식수준의 향상, 국민경제규모의 막대한 증대에도 4인 이하 사업장이라는 이유만으로 노동권에 대한 차별적 법현실은 전혀 개선되지 않고 있다. 헌법재판소의 당해 판결이 과연 입법정책적 한계에 대해 실질적인 판단을 한 것인지 의문이다. 현행 4인 이하 사업장에 부분 적용되는 조항만으로 과연 4인 이하 사업장의 노동자들의 노동권이 인간의 존엄성이 보장된다고 할 수 있는지, 4인 이하 사업장에 적용 제외된 조항들이 과연 4인 이하 사업자의 준수가 불가능한 사항임이 명백한지 실질적인 재검토가 필요하다.

16) 헌법재판소 2019. 4. 11. 선고, 2017헌마820 결정



### 3) 4인 이하 사업장 적용제외사유에 대한 타당성 검토

#### ① 근로감독 행정력의 부족은 핵심적인 노동권을 배제하는 정당한 근거가 될 수 없다

근로기준법의 강행규정의 예외로, 국가의 감독능력을 이유로 삼는 것은 입법정책적 고려사항으로 용인하기 어렵다는 것이 학계의 다수입장이다.<sup>17)</sup> 따라서 감독행정력의 부족을 이유로 노동법의 핵심적인 권리가 배제된다면 이는 법의 방임이자, 국가의 책무를 포기한 것이라 할 수 있다.

오히려 강행법규의 구현하기 위해서는 법집행을 위한 감독행정만으로 작동하는 것은 아니다. 근로기준법상의 근로조건을 실현하기 위해서는 민사상 효력의 보장 - 형사적 제재 - 행정적 지도와 감독이라는 3면적 법체계를 통해 달성된다. 즉 민사적으로 근로기준법상 근로조건을 미달하는 근로계약은 미달하는 부분을 무효로 하고 무효가 된 부분을 근로기준법으로 정하는 강행적·직접적 효력을 규정하고 있다. 또한 근로기준법상의 사용자가 준수해야 할 의무를 위반할 경우 국가형벌권을 발동하도록 벌칙규정을 정하고 있다. 단지 감독행정의 일부 불충분함을 들어 근로기준법이 달성하고자 하는 강행규범의 효력을 모두 배제한다는 것은 적용제외의 타당한 근거가 될 수 없다.

국제적으로도 국가의 근로감독 책무는 1919년 ILO의 설립근거를 명문화한 베르사유조약 제13장 노동에 관한 장에서부터 규정되었다. 베르사유조약 제427조는 노동조건을 규율하기 위해 모든 산업국이 적용하여

17) 노상현, “영세사업장에 대한 노동법 적용과 근로감독”, 노동법연구 제37호, 2014.9., 11면; 한인상, “영세사업장에 대한 근로기준법 적용 제한의 비판적 검토”, 노동법논총 제27호, 2013.4., 15면 등.

야 할 9개의 항목 중 하나로 ‘각국은 노동자를 보호하기 위한 목적으로 법령의 이행을 감독할 제도를 설치하고, 여성이 참가하도록 하여야 한다’고 정하고 있다.

또한 ILO는 현장에서 모든 가맹국으로 하여금 근로감독관 제도를 둘 것을 요구하였고, 1923년 채택된 「노동자보호를 위한 법령의 실시를 보장하기 위한 감독체계조직에 관한 일반원칙 권고」(권고 제20호)에서 감독제도의 필요성과 함께 감독관의 직무와 권한, 감독기관의 조직, 감독관의 자격 및 훈련, 감독기준과 방법 등 오늘날의 감독제도의 기본원칙을 구체화하였다. 이를 바탕으로 1947년 「공업 및 상업부문에서 근로감독에 관한 협약」(협약 제81호) 및 「근로감독에 관한 권고」(권고 제81호)를 채택하고, 건설업, 광업, 운송업, 농업분야에서의 근로감독에 관한 협약과 권고 등을 통해 근로조건 및 노동자 보호에 관한 법규정의 집행을 보장하기 위한 근로감독체계의 기준을 제시해왔으며, 한국정부도 협약 제81호 공업과 상업부문의 근로감독협약과 제129호 농업에서의 근로감독협약을 비준한 바 있다. 이에 따라 지속적으로 근로감독을 확대, 강화하기 위한 행정능력 개선을 해왔다.

2019. 9. 11. 정부는 근로감독 행정의 전면적으로 향상을 위해, ‘근로감독 행정 종합 개선 방안’을 발표하면서, 최우선적으로 “영세·중소기업과 신설 사업장 등에 대한 노동법 교육과 홍보를 적극적으로 실시하고 상담과 노무관리지도를 대폭 강화”하기로 하여 작은사업장 맞춤형 근로감독방안을 제시하였다. 이에 따르면 5인 미만 사업장과 신설 사업장의 사업주 대상 교육하고, 20인 미만 사업장을 대상으로 노동조건 자율개선을 위해 범위반사항에 대한 노무사 컨설팅 및 자율개선계획 수립을 지원하는 사전 예방적 근로감독을 집중하기로 하였다. 또한 빅데이터를 활용하여 법 위반이 반복되는 특성을 선별하여 근로감독에 취약한 사업

장들에 집중적인 임금체불 등의 사전예방 감독행정을 실시한다. 수시감독 및 특별감독도 노동환경이 열악하거나 노동인권의 사각지대에 있는 업종이나 분야에 대해서는 기획형 감독을 실시하겠다고 밝힌 바 있다.<sup>18)</sup> 즉 영세사업장 특성에 맞춘 사업장 교육 및 지도, 기획형 근로감독 역량이 증대되고 있다는 점에서, 더 이상 감독행정능력의 부족을 이유로 강행법규의 적용을 배제하는 것은 합리적 근거가 될 수 없다.

또한 대표적인 예로 고용보험 등 보험관리업무 역시 국가의 감독행정 능력이 요구되는 분야인데, 이미 고용보험법, 산업재해보상보험법에서는 전 사업장으로 적용범위를 확대하여 운영하고 있는 바, 감독행정의 부족은 핑계에 지나지 않다.

실사 현재 근로감독관의 업무가 과중하여 영세사업장까지 근로기준법의 적용을 확대하게 될 경우 실효성을 담보하기 어렵다는 주장도 현재의 근로감독의 체계를 재정비함을 통해 해결할 수 있는 방법이 없지 않다. 한국의 근로감독관의 업무분야가 외국에 비해 지나치게 광범위하다는 점은 이미 여러 차례 지적되었다.<sup>19)</sup> 근로감독관이 사업장 근로감독 업무가 아닌 다른 업무들에 의해 정작 사업장감독 업무에 집중할 수 없다. 특히 근로감독관의 업무 중 상당한 비중을 차지하고 있는 노사동향 파악과 체불임금 청산지도다. 노사동향업무는 대폭 축소·폐지해야 하고 체불임금관련 업무 이관을 통해 사업장 근로감독이라는 근로감독관 본연의 업무에 집중할 수 있도록 한다면, 감독행정 능력의 한계로 영세사업장까지 근로기준법 확대 적용하는 것이 무리라는 주장은 근거가 없게 된다.

18) 고용노동부, “근로감독행정 종합개선방안 수립·시행”, 2019. 9. 11.자. 보도자료

19) 김홍영, “영세사업장의 비공식 고용과 근로감독제도”, 성균관법학 제25권 제4호, 2013, 580면.

법의 방임을 통해 자유를 누릴 수 있는 주체는 사적 권력을 가진 매우 제한적이고 특수한 일부계층에 국한된 얘기일 뿐이고 대다수의 국민들은 법의 지배를 통해 비로소 자신의 자유와 권리를 온전히 향유할 수 있게 된다. 특히 취약계층일수록 자유의 실질적 조건들을 확보할 수 있는 유일한 방법은 오직 법을 통해서만 가능하다.<sup>20)</sup> 그런데 노동분야에서 취약계층 중 하나인 작은사업장의 노동자들은 노동법의 최저기준이나 기초적인 권리의 보장이 유일한 방편인 상황에서, 근로기준법의 중핵적인 노동권에서 배제된다면 이들에게 노동으로부터 자유와 권리가 존재한다고 할 수 있을지 반문하지 않을 수 없다.

② 작은사업장의 재정적 열악성은 실증적으로 검증된 효과라고 단정하기 어렵다

4인 이하 사업장에 근로기준법을 확대적용하면, 인건비 부담이 증가하는 것은 불가피하나 이러한 사정이 곧 사업 폐지로 이어진다고나 고용을 악화시킬 것이라고 볼 것은 아니다. 이미 퇴직금제도의 확대적용의 경험에 비추어보면, 4인 이하 사업장에 적용제외 되어왔던 퇴직금과 관련해서 2010년 근로자퇴직급여보장법의 적용범위를 확장하면서 지급여력을 감안하여 2010. 12. 1.부터 2012. 12. 31.까지 근무한 기간에 대해서는 5인 이상 사업장의 1/2만 지급할 수 있도록 하는 방식으로 법률의 시행시기를 단계적으로 추진하였고 현재는 무리 없이 법정퇴직금제도가 정착 시행되고 있다. 또한 최저임금과 같이 작은사업장의 지불능력과 긴밀한 법령에서도 노동자의 임금수준 보장을 위해 적용범위를 확대해왔다.

---

20) 강성태, 위의 글, 2014. 3., 159면

한편 4인 이하 사업장이라도 사용자의 지불능력이나 경영 상태는 각기 다를 수 있다. 근로기준법을 일괄 적용하는 경우 법 준수 능력이 없는 사업장이 있는 반면, 4인 이하 사업장이라 할지라도 근로기준법을 준수할 능력이 충분한 경우도 존재할 수 있다.<sup>21)</sup> 오히려 사용자의 재정 능력이 충분함에도 4인 이하 사업장의 경우 근로기준법을 적용 제외받을 수 있다는 점을 악용하여, 4인 이하로 사업체를 분리하는 이른바, 회사 쪼개기를 하고 있다. 현행법상 회사설립에 대한 규제도 대폭 완화되어 저렴한 비용으로 간단히 회사를 설립하는 것이 가능하기 때문에, 결국 근로기준법 적용제외가 탈법적 의도를 가진 사업주에게 오히려 혜택을 부여하는 꼴이 되며, 반대로 법의 취지에 따라 사업을 운영하는 회사는 경쟁시장에서 손해를 보는 상황을 초래하게 된다.

노동권 보호의 중핵적인 근로기준법의 일반적인 적용제외는 이를 악용한 탈법을 조장할 위험이 더 크고 이는 오히려 시장을 교란함으로써 제대로 된 조세행정 및 법집행을 왜곡할 수 있다. 그동안 작은사업장의 인력난은 작은사업장의 근로기준법 적용제외로 인해 노동력에 대한 낮은 가치평가와 무관하지 않다.

### ③ 모든 사업장에 대한 근로기준법 전면적용의 필요성

최저기준으로 노동자들의 노동조건을 강행적 효력을 보장하는 근로기준법에 대해 감독행정능력이나 재정적 여건을 이유로 법적용을 배제하

21) 근로기준법 확대적용시 법준수 여부에 대한 4인 이하 사업장 설문조사에서도 모든 조항을 준수할 것이라고 답한 것이 38% 일부 준수할 것이라고 응답한 것은 54%, 준수하기 어렵다고 답한 것은 10% 미만으로 매우 낮은 수준임을 알 수 있다. 안주엽·성재만·오선정, 「4인 이하 사업장 실태조사」, 고용노동부 연구용역보고서, 2016. 12., 139면.

는 입법 논리는 ‘노동법은 원래 지키기 어렵다’거나 ‘기업운영이 어렵다’는 핑계를 쉽게 인정해주는 사법-행정의 태도를 통해 더욱 강화되면서, 가능하면 노동법을 회피하는 것이 기업경영에 도움이 된다는 그릇된 사고를 퍼트린다. 노동법은 경시해도 된다는 이러한 인식을 개선하기 위해서는 노동법에 대한 원칙적인 적용과 노동권에 대한 동등한 보호를 분명히 하는 법규정을 바로 세우는 것부터 시작해야 한다.

나. 근로기준법 확대적용의 우선적 요청

〈표 5-8〉 근로기준법 사업장규모 적용범위 확대 법률개정안

현행	개정안
제11조(적용범위) ① 이 법은 상시 5명 이상의 근로자를 사용하는 모든 사업 또는 사업장에 적용한다. 다만, 동거하는 친족만을 사용하는 사업 또는 사업장과 가사(家事) 사용인에 대하여는 적용하지 아니한다. ② 상시 4명 이하의 근로자를 사용하는 사업 또는 사업장에 대하여는 대통령령으로 정하는 바에 따라 이 법의 일부 규정을 적용할 수 있다.	제11조(적용범위) ① 이 법은 모든 사업 또는 사업장에 적용한다. 다만, 동거하는 친족만을 사용하는 사업 또는 사업장과 가사(家事) 사용인에 대하여는 적용하지 아니한다. ② 삭제

근로기준법의 적용제외 폐지론에 대해, 전면적 확대적용에서 초래될 문제점을 지적하면서, 노동행정의 능력·사용자의 법준수능력 등의 현실적 여건을 종합적으로 고려해야 한다는 단계적 적용범위 확대론의 입장이 있다.<sup>22)</sup> 이 견해는 원칙적으로 4인 이하 사업장에 대한 적용제외에는 동의하면서도 노동시장에 영향이 적은 조항부터 출발하여 이를 단계

22) 임종률외, 『근로기준법 적용범위의 합리화 방안 연구』, 한국노동법학회, 노동부 학술연구용역보고서, 2006. 100면.

적으로 확장하는 방식이 5인 미만 사업장의 영세성과 법준수 능력을 감안한 현실적인 방안이라는 주장이다.

2008년 국가인권위원회도 노동법 적용의 사각지대에 속한 노동자들의 노동권 보호를 위해 모든 사업장에 근로기준법의 전면 적용을 궁극적 목표로 하되 단계적으로 적용을 확대하도록 하고, 확대적용의 시기 및 범위에 관한 구체적 계획을 수립하여 이를 법규정으로 명문화할 것을 권고하였다. 특히 ‘5인 미만 사업장 근로자의 저임금 문제 및 무제한적인 장시간근로 예방 차원에서 법 제14조(법령요지 등의 게시), 제50조 제2항(1일 8시간 근로) 및 제56조(연장·야간 및 휴일근로 가산임금) 규정은 우선 적용될 수 있도록 근로기준법 시행령 <별표1>을 즉시 개정할 것, 근로기준법 적용의 실효성을 확보하기 위해 사전 예방적 근로감독행정의 강화 및 근로감독능력을 제고하는 방안을 마련할 것, 근로기준법의 입법목적이 실제로 노동현장에서 제대로 실현되고 사용자의 법 준수 및 근로자의 권리의식 제고를 위해선 그 내용을 명확히 알게 하는 것이 무엇보다 중요하므로 노동부가 직접 근로기준법과 시행령의 주요 내용을 담은 「교육자료」(소책자)를 만들어 5인 미만 사업장에 배포하고 각 사업장에 상시 게시하도록 지도할 것’ 등 노동부장관이 즉시 시행 가능한 법집행 사항에 대해서도 구체적으로 권고한 바 있다.<sup>23)</sup>

근로기준법의 단계적 적용범위 확대론의 논리적 타당성은 별론으로 하더라도, 근로기준법 개정을 통해 4인 이하 사업장 적용제외를 삭제하는 방안은 국회를 통한 입법절차상 당장 시행하기 어렵지만, 장기적으로 근로기준법을 모든 사업장에 적용하는 것을 원칙으로 하면서, 우선 작은사

23) 국가인권위원회, “5인 미만 사업장 근로조건 개선을 위한 법령 및 정책 개선 권고”, 2008. 4. 14.자

업장 노동자의 노동권 보호를 위해 시급하게 적용해야 할 조항들에 대해서는 근로기준법 시행령의 개정을 통해서도 확대적용이 가능하다는 점에서 단계적 확대론의 전략적 이점이 있다.

다만 근로기준법의 단계적 확대적용 대상을 선정할 때에는 근로기준법의 핵심적인 노동조건과 노동인권으로서 동등하게 보장되어야 할 조항들에 대한 우위성을 인정하여야 하며, 근로감동능력이나 사업주의 영세성에 의해 배제되어서는 안 된다. 단계적 확대론을 취하는 입장에서도 우선적용사항을 구체화하면서 ① 행정감동능력을 고려하여 제외되었거나 임금·노동시간·안전·해고 등의 기본적 노동조건과 여성의 인권과 관련한 조항은 영세사업장에도 우선적으로 차등 없이 적용되어야 할 사항으로 분류하고 있다. 반면, ② 영세사업장에 대한 법적용의 타당성이 논란되거나 현저히 사용자의 준수능력을 기대할 수 없는 경우에는 적용을 유보하는 입장을 취하고 있다.

따라서 이러한 기준에 따라 근로기준법 시행령 개정을 통해 작은사업장에도 신속하게 적용되어야 할 우선조항은 대표적으로 다음과 같이 정리해 볼 수 있다. (i) 정당한 이유 없는 해고의 제한과 부당해고구제제도, (ii) 법정유급휴일과 연차휴가, (iii) 휴업수당과 가산임금, (iv) 제5장 여성과 아동노동에 관한 사용금지, 생리휴가, (v) 산업안전에 관한 사항

#### 1) 국제노동기준에 비춰본 4인 이하 사업장의 확대적용

ILO는 해고로부터 노동자를 보호하기 위해 1982년 고용종료협약(제158호)과 권고(166호)를 채택하였다. 협약(158호)에 따르면, 당해 노동자의 능력·행태와 관련된 종료 또는 사업, 사업장, 업무에 대한 운영상 필요에 근거한 종료에 대하여 정당한 이유가 없는 한 노동자와의 고용을 종료할 수



없다(제4조)고 정하고 있다. 특히 노동조합에의 가입, 적정한 시간에 노조 활동 참여, 근로자 대표로 선출되고자 하거나 또는 대표자로 활동한 사실, 법령을 위반한 혐의가 있는 사용자에 대한 소제기 또는 소송절차의 참여, 인종, 연령, 성별, 혼인, 가족부양책임, 임신, 종교, 정치적 견해, 국적, 사회적 신분, 출산휴가 기간 동안의 휴업, 질병 또는 부상으로 인한 일시적인 휴업은 정당성 없는 사유에 해당된다고 규정하였다(제5조 및 제6조). 이러한 고용관계의 종료에 대한 정당한 사유의 존재를 입증할 책임은 사용자가 부담하며(제9조 제2호 (a)항), 해고의 절차와 관련하여 노동자의 행위 또는 업무수행과 관련하여 당해 노동자가 자신에게 불리한 혐의에 대한 변호의 기회를 갖기 이전에는 종료될 수 없다고 하였다(제7조).

ILO 고용종료권고(166호)에서는 사용자가 당해 노동자에게 적절한 지시 및 서면에 의한 경고를 주지 않는 한, 또는 노동자가 개선을 위한 합리적인 기간의 경과 후에도 작업을 불만족스럽게 행하는 것이 계속되지 않는 한, 불만족스러운 업무수행에 의해 해지되어서는 안 된다(제8조)고 보았고, 사용자가 고용의 해지를 결정하더라도 노동자에게 서면으로 통지해야 한다(제12조)고 규정하고 있다.

노동시간과 휴식권과 관련하여, 세계인권선언 제24조에서는 ‘모든 사람은 노동시간의 합리적인 제한과 여가에 관한 권리를 가진다.’고 명시함으로써, 합리적으로 노동시간을 제한하고 정기적으로 상당한 시간동안 사업장에서 완전히 분리될 수 있는 연차유급휴가에 관한 권리를 포함한 휴식과 여가의 권리를 규정하고 있다. 또한 1966. 12. 채택된 「국제인권규약」 중 「경제적·사회적 및 문화적 권리에 관한 국제규약(사회권규약)」 제7조에는 모든 사람이 향유하여야 하는 권리로서 반드시 포함되어야 할 노동조건을 열거하였고, 그 중 ‘(d) 휴식, 여가 및 합리적으로 제한된 노동시간, 공휴일에 대한 보수와 정기적인 유급휴일’을 명시하였다. 「연차유급휴

가에 관한 협약(제132호)」에서도 최소한의 연차유급휴가를 받도록 하고, ‘어떠한 경우에도 1년의 복무기간에 대하여 3주의 휴가일수를 하회할 수 없다’고 정하여 휴가권 보장을 모든 노동자의 권리로 명시하고 있다.

노동시간의 합리적 제한과 관련해서도, ILO는 「공업부문 사업장에서 노동시간을 1일 8시간, 1주 48시간으로 제한하는 협약(제1호)」, 「노동시간의 1주 40시간단축에 관한 협약(제47호)」 등에서 ‘노동시간을 1일 8시간으로, 1주40시간으로 제한’하고 있을 뿐만 아니라, ‘초과노동시간에 대한 임금률은 정규 임금률의 1.25배 이하가 되어서는 안 된다.’고 규정하여 초과노동에 대한 가산수당의 최저기준을 밝히고 있다.

한편 ILO는 2019년 채택한 「일의 세계에서 폭력과 괴롭힘 근절 협약(제190호)」 제4조에서 일의 세계에서 폭력과 괴롭힘으로부터 자유로울 권리는 모두의 권리로서 존중되고, 증진, 실현해야 한다고 규정하며, 제2조에서 이러한 권리의 적용대상은 노동자뿐 아니라 계약상 지위와 상관없이 모든 취업자, 인턴과 견습생을 포함한 훈련생, 자원봉사자, 구직자와 취업 지원자들을 모두 보호하도록 하고 있다.

이처럼 핵심적인 보호규정이 동일업종, 동일노동을 함에도 소규모 사업장에서 일하고 있다는 점만으로 4인 이하 사업장 노동자들에게만 입법적 보호의 부재상태에 놓이는 것은 바람직하지 않다. 따라서 4인 이하 사업장 노동자들에게도 정당한 이유 없는 해고 등 처분에 대한 금지 및 해고 서면통지와 부당해고 등 구제절차를 적용받을 수 있도록 하고, 최소한의 휴식권인 법정휴일과 연차유급휴가제도를 보장하고, 합리적인 노동시간의 제한에 있어 단계적인 시행을 통해 노동시간을 단축하거나 법정근로시간 위반에 대한 형사 처벌을 한시적 유예하는 방안들을 활용하더라도 초과노동에 대한 가산수당 지급규정을 적용해야 할 것이다. 또한 폭력과 괴롭힘의 문제는 인간존엄의 문제로서 차등하거나 그 혜택을 분할할 수 없는

노동자의 인권으로부터 불가분의 권리인 바, 4인 이하 사업장 노동자들도 직장내 괴롭힘로부터 보호받을 수 있도록 적용범위를 확대해야 한다.

### 〈표 5-9〉 근로기준법 시행령 별표 1 개정안

상시 4명 이하의 근로자를 사용하는 사업 또는 사업장에 적용하는 법 규정  
(제7조 관련)

구분	적용법규정
제1장 총칙	제1조부터 제13조까지의 규정
제2장 근로계약	제15조, 제17조, 제18조, 제19조제1항, 제20조부터 제22조까지의 규정, 제23조, 제26조, 제27조부터 제42조까지의 규정
제3장 임금	제43조부터 제49조까지의 규정
제4장 근로시간과 휴식	제54조, 제55조부터 제57조까지의 규정, 제60조, 제61조, 제63조
제5장 여성과 소년	제64조부터 제69조까지의 규정, 제70조제2항·제3항, 제71조부터 제74조까지의 규정
제6장 안전과 보건	제76조
제6장의 2 직장 내 괴롭힘의 금지	제76조의2, 제76조의3
제8장 재해보상	제78조부터 제92조까지의 규정
제11장 근로감독관 등	제101조부터 제106조까지의 규정
제12장 벌칙	제107조부터 제116조까지의 규정(제1장부터 제6장의 2까지, 제8장, 제11장의 규정 중 상시 4명 이하 근로자를 사용하는 사업 또는 사업장에 적용되는 규정을 위반한 경우로 한정한다)

## 2) 작은사업장 노동자를 위한 확대적용의 제도적 보완

### ① 사직종용으로부터 부당해고 제한

4인 이하 사업장의 적용제외조항을 확대 적용하는 것만으로 작은사업

장에서의 노동권 보호가 곧바로 작동하는 것은 아니다. 그간 5인 이상 사업장의 경우에도 근로기준법이 전면 적용되어도 작은사업장에서의 준수율이 개선되지 않았던 원인들을 살펴보고, 작은사업장에 근로기준법 핵심조항들이 효과적으로 작동할 수 있는 제고방안을 검토할 필요가 있다.

해고서면통지제도는 해고사유와 해고일을 서면으로 특정하도록 하고 이를 누락할 경우 해고효력을 부인함으로써 해고의 존부에 대한 논란을 줄이도록 하였지만, 현실에서는 해고서면통지를 누락하면 합의해지였다고 주장하거나 구두 해고통지를 신뢰하고 출근하지 않은 경우에도 합의해지로 판단하는 등 구두해고통지를 받을 당시 노동자의 적극적인 항변이 없으면 서면통지가 없어도 해고의 사실을 다투는데 어려움을 겪게 된다. 작은사업장의 경우 이러한 구두해고통지의 문제가 상당히 발생하게 될 가능성이 있다.

이러한 모호한 근로관계의 종료는 사용자의 권고사직으로 인한 것임에도 노동자가 적극적으로 부당해고라는 점 또는 합의해지가 성립된 것이 아니라 점 입증하지 못하는 한 실업급여 수급이 어렵게 된다.

따라서 근로관계의 단절시 해고의 통보의 경우뿐 아니라 노사간 합의에 의한 해지에 대해서도 사실관계에 대한 입증부담을 사용자에게 분명히 함으로써 근로관계의 종료사유를 명확하게 할 필요가 있다. 즉 노동자가 사직서를 제출한 바 없음에도 노사간 합의해지가 성립되었다고 하려면 노동자의 명시적인 사직의사의 존재를 사용자가 입증해야 하며, 또한 사용자가 해고를 통지한 바 없이 노동자의 무단결근에 의한 근로관계 종료한 것이라고 주장하려면 사용자가 출근지시 등을 하였다는 상당한 입증이 인정되지 않는 한, 해고의 서면 통지 없는 부당해고로 판단하도록 근로관계의 종료과정에서의 법적 논란을 분명하게 정리해야 한다.

〈표 5-10〉 근로기준법 해고서면통지 관련 법률개정안

현행	개정안
제27조(해고사유 등의 서면통지) ① 사용자는 근로자를 해고하려면 해고사유와 해고시기를 서면으로 통지하여야 한다. ② 근로자에 대한 해고는 제1항에 따라 서면으로 통지하여야 효력이 있다. ③ 사용자가 제26조에 따른 해고의 예고를 해고사유와 해고시기를 명시하여 서면으로 한 경우에는 제1항에 따른 통지를 한 것으로 본다. <신설 2014. 3. 24.>	제27조(해고사유 등의 서면통지) ① 사용자는 근로자를 해고하려면 해고사유와 해고시기를 서면으로 통지하여야 한다. ② 근로자에 대한 해고는 제1항에 따라 서면으로 통지하여야 효력이 있다. ③ 사용자가 제26조에 따른 해고의 예고를 해고사유와 해고시기를 명시하여 서면으로 한 경우에는 제1항에 따른 통지를 한 것으로 본다. ④ 해고 서면 통지 또는 합의해지에 관한 분쟁에 대해서는 사용자에게 입증책임이 있다.

## ② 휴일·휴가사용에 대한 온전한 보장

휴가권 사용을 휴무일과 겹치거나 약정휴일과 겹치도록 하여 휴가나 휴일을 소진하게 하거나 유급임금의 지급을 거부하는 사례가 문제되고 있다. 그동안 노동부는 무급휴무일과 유급약정휴일 또는 유급법정휴일이 중복되는 경우, 유급휴일로 처리하고 휴일 유급임금을 지급하도록 하기 때문에<sup>24)</sup>, 유급임금을 지급받지만, 휴무일의 휴식권이 보장되어 있는 날에 유급휴일·휴가를 소진하게 되므로 휴무일 이외에 별도의 휴일과 휴가 기간의 휴식권을 누릴 수 없게 된다. 실제로 주 40시간이 적용되지 않는 어린이집에서 교사들의 소정근로시간을 44시간으로 정하고, 실제 토요일 근무를 하지 않으면서 해당 매주 4시간분을 연차휴가로 소진하도록 하는 유급휴가대체(근로자대표 서면합의)를 형식적으로 정하여 어린이집 교사들의 휴가권을 침해한 악용사례가 보고된 바 있다.

24) 근로기준법-1270, 2004.3.13.자; 근로개선정책과-1113, 2011.5.4.자 등

최근 근로기준법 개정으로 관공서 공휴일을 법정휴일로 포함하면서 무급휴무일과 관공서 공휴일이 중복되는 경우에 대해, 노동부는 ‘휴무일은 애초부터 근로제공이 예정되어 있지 않은 날로 관공서 공휴일과 겹칠 경우 해당 일을 유급으로 처리할 것은 아니’라는 유권해석<sup>25)</sup>을 해서 논란을 키웠다. 근로기준법 제55조 제2항은 관공서 공휴일을 법정휴일로 산입하면서 유급으로 보장하도록 규정하고 있는 바, 무급휴무일과 유급법정휴일이 중첩되는 경우에는 당연히 유급임금을 지급해야 한다. 그러나 강행규정을 위반하는 유권해석으로 인하여 작은사업장에도 유급법정휴일의 임금지급을 거부하는 등 위법한 상황이 발생할 가능성이 있다. 따라서 잘못된 유권해석을 폐기해야 한다.

또한 법정휴일·휴가와 약정휴일·휴가가 중복될 때, 노동자의 선택에 의해 일자를 정할 수 있는 휴일·휴가는 노동자의 휴식권을 침해하지 않도록 선택권 있는 휴일·휴가를 별도로 사용할 수 있도록 “휴일·휴가의 중복처리 기준”을 정비할 필요가 있다.

한편 휴일은 가급적 사회의 전통적인 관습상 모두 쉬는 날에 함께 쉬 수 있어야 상대적인 박탈감을 줄일 수 있기 때문에, 최근 근로기준법 개정으로 관공서의 공휴일에는 모두 법정유급휴일로 사용할 수 있도록 하였으나 근로자대표 서면합의로 대체휴일을 할 수 있도록 정하고 있다.

대법원은 “단체협약 등에서 특정된 휴일을 근로일로 하고 대신 통상의 근로일을 휴일로 교체할 수 있도록 하는 규정을 두거나 그렇지 않더라도 근로자의 동의를 얻은 경우, 미리 근로자에게 교체할 휴일을 특정하여 고지하면, 다른 특별한 사정이 없는 한 이는 적법한 휴일대체가 되어, 원래의 휴일은 통상의 근로일이 되고 그 날의 근로는 휴일근로가 아닌 통상근

25) 고용노동부 2020. 3. 30.자 임금근로시간과-743

로가 되므로 사용자는 근로자에게 휴일근로수당을 지급할 의무를 지지 않는다고 할 것이다.”<sup>26)</sup>고 판단하고 있어서, 사용자의 요구에 의해 얼마든지 휴일에 근무하도록 지시하고 휴일가산수당을 지급하지 않을 수 있다. 근로기준법 제57조에 따라 휴일근로 대신 보상휴가로서 가산수당분의 휴가를 부여하도록 한 보상휴가제의 경우 근로자대표의 서면합의를 요구하는데, 대체휴일의 경우에는 노동자 동의만으로도 가능하고 가산수당분의 휴식권도 부여하지 않아도 된다면 사용자는 당연히 대체휴일을 통한 탈법을 선택하는 결과를 초래하게 된다. 특히 작은사업장, 노동조합이 없는 취약한 노동현장에서는 사용자의 임의로 가산수당분의 휴가도 보장받지 못하는 대체휴일에 동의할 것을 요구할 경우 노동자들이 이를 거부하는 것은 쉽지 아니다. 따라서 대체휴일의 경우에도 근로기준법 제57조의 보상휴가와 마찬가지로 가산수당분의 휴가를 보장하도록 명시할 필요가 있다.

### ③ 직장내 괴롭힘 발생시 적극적 근로감독제도

4인 이하 사업장에도 직장내 괴롭힘 규율을 확대 적용하더라도, 현행 직장내 괴롭힘 규제제도가 사업장 자율해결조치에 머물러 있어서 기존 규정의 확대적용만으로 작은사업장 노동자의 직장내 괴롭힘으로부터 실질적인 보호를 기대하기는 어렵다. 따라서 작은사업장에 특히 문제되는 사용자에 의한 괴롭힘을 적극적으로 규율할 수 있는 법 개정이 요구된다.

대표적으로 사업주에 의한 괴롭힘에 대해 형사처벌 등 제재근거를 마련하고, 사업장 자율해결을 기대할 수 없는 작은사업장의 경우 노동부 신고를 통해 직장내 괴롭힘을 판단하고, 직장내 괴롭힘 신고센터를 통해 사업장 근로

26) 대법원 2008. 11. 13.자 선고 2007다590 판결

감독이 신속하게 이루어질 수 있도록 행정시스템의 개선이 병행되어야 한다.

또한 성차별·성희롱·괴롭힘으로 인하여 이직하게 되는 경우, 이직 전에 성희롱 기타 괴롭힘 여부에 대해 명확하게 법적 판단을 받기 전에도 계속 일하기 어려워 그만두는 경우가 많다. 그런데 성희롱·괴롭힘 여부 등이 확인되기 전이라는 이유만으로 실업급여를 신청할 수 있는 정당한 이직사유로 인정될 필요가 있다.

다. 빈번한 이직환경에 있는 작은사업장 노동자의 권리보장

〈표 5-11〉 근로기준법 직장 내 괴롭힘 관련 법률개정안 등

현행	개정안
제76조의3(직장 내 괴롭힘 발생 시 조치) ① 누구든지 직장 내 괴롭힘 발생 사실을 알게 된 경우 그 사실을 사용자에게 신고할 수 있다.	제76조의3(직장 내 괴롭힘 발생 시 조치) ① 누구든지 직장 내 괴롭힘 발생 사실을 알게 된 경우 그 사실을 사용자 및 고용노동부장관에게 신고할 수 있다.
신설	제76조의4(고용노동부장관의 직장 내 괴롭힘 조사 등) ① 고용노동부장관은 제76조의2에 위반하는 사용자의 괴롭힘 행위에 대해서는 30일 내에 신속하게 조사하고, 1회에 한하여 연장할 수 있다. ② 고용노동부장관은 사용자의 직장 내 괴롭힘 행위를 확인하면, 괴롭힘 행위의 중지, 가해자 교육이수, 피해근로자 등에 대한 적절한 조치, 괴롭힘 예방 및 재발방지를 위한 개선조치(취업규칙 등 제도개선을 포함한다) 등 필요한 시정을 요구할 수 있다. ③ 고용노동부장관은 제2항의 시정요구를 하면 신고자에게 그 사실을 통지하여야 한다.
제110조(벌칙) 다음 각 호의 어느 하나	제110조(벌칙) 다음 각 호의 어느 하나에



<p>나에 해당하는 자는 2년 이하의 징역 또는 2천만원 이하의 벌금에 처한다.</p> <p>1. 제10조, 제22조 제1항, 제26조, 제50조, 제53조 제1항·제2항·제3항 본문, 제54조, 제55조, 제59조 제2항, 제60조 제1항·제2항·제4항 및 제5항, 제64조 제1항, 제69조, 제70조 제1항·제2항, 제71조, 제74조 제1항부터 제5항까지, 제75조, 제78조부터 제80조까지, 제82조, 제83조 및 제104조 제2항을 위반한 자</p> <p>2. 제53조 제4항에 따른 명령을 위반한 자</p>	<p>해당하는 자는 2년 이하의 징역 또는 2천만원 이하의 벌금에 처한다.</p> <p>1. (좌동)</p> <p>2. (좌동)</p> <p>3. 사용자가 상습적으로 제76조의2를 위반하여 직장 내 괴롭힘 행위를 한 경우</p>
<p>제116조(과태료) ① 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자에게는 500만원 이하의 과태료를 부과한다.</p> <p>1. 제13조에 따른 고용노동부장관, 노동위원회 또는 근로감독관의 요구가 있는 경우에 보고 또는 출석을 하지 아니하거나 거짓된 보고를 한 자</p> <p>2. 제14조, 제39조, 제41조, 제42조, 제48조, 제66조, 제74조 제7항, 제91조, 제93조, 제98조 제2항 및 제99조를 위반한 자</p>	<p>제116조(과태료) ① 사용자가 제76조의2를 위반하여 직장 내 괴롭힘을 한 경우에는 1천만원 이하의 과태료를 부과한다.</p> <p>② (좌동)</p>
<p>고용보험법 제40조(구직급여의 지급 요건) ①구직급여는 이직한 피보험자가 다음 각 호의 요건을 모두 갖춘 경우에 지급한다. 다만, 제5호와 제6호는 최종 이직 당시 일용근로자였던 사람만 해당한다.</p> <p>1. 제2항에 따른 기준기간(이하 "기준기간"이라 한다) 동안의 피보험 단위기간(제41조에 따른 피보험 단위기간을 말한다. 이하 같다)이 합</p>	<p>고용보험법 제40조(구직급여의 지급 요건) ①구직급여는 이직한 피보험자가 다음 각 호의 요건을 모두 갖춘 경우에 지급한다. 다만, 제5호와 제6호는 최종 이직 당시 일용근로자였던 사람만 해당한다.</p> <p>1. 제2항에 따른 기준기간(이하 "기준기간"이라 한다) 동안의 피보험 단위기간(제41조에 따른 피보험 단위기간을 말한다. 이하 같다)이 합산하여 180일 이상일 것</p> <p>2. 근로의 의사와 능력이 있음에도 불구</p>

<p>산하여 180일 이상일 것                  2. 근로의 의사와 능력이 있음에도 불구하고 취업(영리를 목적으로 사업을 영위하는 경우를 포함한다. 이하 이 장 및 제5장에서 같다)하지 못한 상태에 있을 것                  3. 이직사유가 제58조에 따른 수급자격의 제한 사유에 해당하지 아닐 것.</p>	<p>하고 취업(영리를 목적으로 사업을 영위하는 경우를 포함한다. 이하 이 장 및 제5장에서 같다)하지 못한 상태에 있을 것                  3. 이직사유가 제58조에 따른 수급자격의 제한 사유에 해당하지 아닐 것. <u>다만 해당사유가 다른 행정·사법기관 등의 판단을 필요로 하는 경우 이직 전에 판단을 받지 못하였다는 사정만으로 수급자격을 제한하지 아니한다.</u></p>
<p>시행규칙 [별표2] 수급자격이 제한되지 아니하는 정당한 이직 사유                  2. 사업장에서 종교, 성별, 신체장애, 노조활동 등을 이유로 불합리한 차별대우를 받은 경우                  3. 사업장에서 본인의 의사에 반하여 성희롱, 성폭력, 그 밖의 성적인 괴롭힘을 당한 경우                  3의2. 「근로기준법」제76조의2 에 따른 직장 내 괴롭힘을 당한 경우</p>	<p>시행규칙 [별표2] 수급자격이 제한되지 아니하는 정당한 이직 사유                  2. 사업장에서 종교, 성별, 신체장애, 노조활동 등을 이유로 불합리한 차별대우를 받은 경우                  3. 사업장에서 본인의 의사에 반하여 성희롱, 성폭력, 그 밖의 성적인 괴롭힘을 당한 경우                  3의2. 「근로기준법」제76조의2 에 따른 직장 내 괴롭힘을 당한 경우  <u>다만 제2호 내지 제3호의2의 차별, 성희롱, 성폭력, 성적 괴롭힘, 직장 내 괴롭힘 여부에 대한 판단을 받기 전에 퇴사하였다는 점만으로 정당한 이직 사유에서 제외되지 않는다.</u></p>

① 1년 미만의 근속자에 대한 퇴직급여 보장

현행법상 계속근로기간이 1년 미만인 노동자는 퇴직급여 청구권이 없다. 작은사업장은 원청업체의 물량상황이나 계절적 요인에 따라 성수기와 비수기의 격차가 큰 경우가 많다. 따라서 작은사업장의 노동자는 물량에 따라 이직이 잦고, 작은사업장의 사용자도 쉽게 회사를 만들고 폐업할 수 있기 때문에 물량상황에 따른 반복적인 폐업으로 노동자의 이직환경이 만들

어진다. 그리고 이러한 사업장의 개·폐업시 여러 가지 사업운영의 편익상 실제 사용자와 달리 등기상 형식적인 대표자를 두거나 자주 사용자를 변경하는 경우도 많다. 이런 경우 같은 사업장에서 계속 근무했음에도 퇴사 직전의 특정사용자와의 계속근로기간이 1년이 되지 않아 퇴직급여 청구권이 인정되지 않기도 한다.

또한 작은사업장은 인건비보다 임대료의 변화에 따라 사업장을 쉽게 옮기기도 하므로 작은사업장 노동자들은 사업장 이전으로 인한 이직도 빈번한 편이다. 이처럼 작은사업장의 특성으로 인해 노동자의 잦은 이직 환경은 사실상 자발적 이직이 아님에도 퇴직금을 청구할 수 있는 1년의 계속근로기간을 유지하기 매우 어렵다.

퇴직금은 사후적으로 지급되는 임금의 성질을 가지는 것으로서, 법정 최저기준인 바, 작은사업장 노동자도 임금노동자로서 계속근로에 대한 임금인 퇴직급여에서 차별 없는 적용을 받는 것이 타당하다. 따라서 특정 사업장에 1년 미만의 계속근로를 하였다 하더라도 퇴직금이 지급될 수 있도록 퇴직금 법정 지급 기준을 확대해야 한다. 이번 21대 국회에서도 소정노동시간과 상관없이 계속근로기간이 1개월 이상이면 퇴직금 여제도를 의무 설정하도록 하는 내용의 근로자퇴직급여보장법 개정안이 발의되었다.<sup>27)</sup>

27) 이수진의원 대표발의, 근로자퇴직급여 보장법 일부개정법률안, 2020. 6. 4.자 의안번호 172

## ② 임신 중 퇴사자에 대한 산전후휴가급여 신청권 인정

4인 이하 사업장의 경우에도 임신부의 모성보호와 관련한 근로기준법 조항은 적용된다. 그러나 실제 작은사업장의 여성노동자들이 임신을 이유로 경이한 노동으로의 전환이나 임금 삭감 없는 노동시간 단축을 적용받은 사례, 나아가 산전후휴가를 제대로 보장받고 다시 사업장에 제대로 복귀하는 사례는 찾아보기 힘들다. 고용보험에 가입되어 있으면 통상 100인 이하의 우선지원대상기업은 산전후휴가 90일 전체에 대해 산전후휴가급여를 지급하는데도 작은사업장에서는 출산으로 휴가를 사용하게 되면 당장 업무공백이 발생하기 때문에 휴가기간 동안만 업무를 수행할 대체인력을 배치하는 것이 쉽지 않다고 생각한다. 따라서 작은사업장의 사용자도 노동자도 유급보장을 받으며 산전후휴가를 사용할 수 있다는 것은 생각지도 못한다. 그래서 임신기 여성노동자는 임신계획이 있으면 미리 사직하거나 임신한 뒤에는 일할 수 없다고 판단되면 회사를 그만두고, 육아 이후 일할 수 있다고 생각될 때 다시 일자리를 구하는 경력 단절이 발생한다. 특히 잦은 이직, 사업장의 반복적 폐업이나 이전 등으로 특정 사업장에 계속근속하기 어려운 작은사업장의 특성상 여성노동자가 안정적으로 특정사업장에서 산전후휴가기간을 보장받기란 쉽지 않다. 따라서 작은사업장 여성노동자의 모성보호권을 보장하기 위해서는 최소한 고용보험에서 지급받는 산전후휴가급여라도 다른 노동자들과 차별 없이 보장받을 수 있도록 임신 중 퇴사하는 경우라도 산전후휴가급여를 지급할 수 있도록 보장하는 방안을 마련할 필요가 있다. 보험재정을 감안하여 단계적 적용 시, 사업장 규모나 비정규직 고용형태 등 취약한 여성노동자에 대해서만이라도 우선 적용될 수 있도록 임신 중 퇴사자의 산전후휴가급여 신청기준을 구체화할 수 있다고 본다.

## 라. 산안법 주요사항에 대한 적용범위 확대

5인 미만 사업장의 경우 산업안전보건법 중 안전보건관리체계 및 산업안전보건위원회, 안전보건관리규정, 안전보건교육, 안전보건진단에 관한 규정들이 적용제외된다. 그러나 작은사업장에 대해서도 노동자들의 안전을 위해 안전보건교육과 안전상의 조치가 중요하다. 산업재해의 약 74%가 30인 미만 사업장에서 발생하고 있고, 재해노동자의 45%가 30인 미만 사업장에 집중되어 있는 만큼, 작은사업장의 산재관리가 중요하다. 특히 업무상 사고의 32% 이상이 5인 미만 사업장 사고이고, 사망사고가 가장 많이 발생하는 것도 23%를 넘어 5인 미만 사업장이 가장 높은 수치를 기록하고 있다.<sup>28)</sup> 따라서 산재예방을 위해서는 사업주의 안전상 필요한 조치가 갖추어질 필요가 있으며, 안전보호구가 갖출 수 있도록 작은사업장에 대한 재정적 지원이 확대되어야 한다.

또한 소규모 제조업 사업장의 재해실태연구에 따르면, 재해자의 50%가 입사한지 6개월 미만, 67%가 1년 미만 입사자로<sup>29)</sup> 입사 후 안전교육이 충분히 이루어지는 것이 재해를 줄이는 중요한 방법인 만큼 작은 사업장 노동자들에게 산안법상 안전보건교육의무를 확대적용하여 시행해야 한다.

28) 김성률, “소규모 사업장의 산업재해 현황 및 개선방안에 대한 연구”, 법이론실무연구 제4권 제1호, 2016.4., 46면.

29) 김유창외, “영세 사업장의 산업재해 특성에 대한 연구”, 대한인간공학회 학술대회논문지, 1997. 1., 207면.

### 3. 작은사업장의 취약한 노동권의 법제도개선

#### - 법해석 및 적용상 흠결에 의한 노동권 배제의 문제

##### 가. 임금청구권의 실질적 보장을 위한 제도개선

###### 1) 임금체불의 법실태

임금체불 신고사건처리현황을 보면, 임금체불건수 및 임금체불액 규모는 매년 꾸준히 증가하는 추세인 반면, 신고사건을 통한 임금체불 지도를 통한 해결실적은 감소하고 있다.<sup>30)</sup> 특히 사업장규모별 임금체불현황에 따르면, 2018년 기준 전체 임금체불사건 대비, 30인 미만 사업장의 임금체불은 사업장 수 기준으로 91.7%, 접수건수 기준으로 86.0%, 노동자수 기준으로 76.6%, 임금체불액 기준으로 67.9%를 차지하고 있다.<sup>31)</sup> 작은사업장 노동자들이 근로기준법상 임금보장을 제대로 받지 못하고 있다는 점을 알 수 있으며, 이러한 임금체불문제는 단순히 사용자의 재정능력 부족으로 인한 문제만이 아니라 대부분 노동조합이 미조직된 상태에서 사업장 내에서 자율적으로 범위반 문제가 해소되지 않기 때문으로 보인다. 따라서 체불임금 신고 제도를 통해 신속하고 효과적인 체불해결은 작은사업장 노동자들에게 매우 중요한 권리구제절차라 할 수 있다.

근로기준법은 통화로 직접 노동자에게 전액을 월 1회 이상 정하여진 날짜에 정기적으로 지급하도록 하는 임금지급원칙을 규정하고, 이를 위

30) 고용노동부, 「고용노동백서」, 2019.

31) 김종호, “임금체불 관리행정시스템 전환에 관한 연구”, 노동정책연구, 2020. 6, 190~191면.

반할 경우 3년이하 징역 또는 2천만원 이하의 벌금에 처하도록 형사처벌규정을 두고 있다. 임금체불이 발생할 경우 노동자가 관할 노동지청에 근로기준법위반 신고를 하면, 근로감독관의 조사를 통해 사용자에게 체불임금 청산지도를 하게 된다.

임금체불 청산을 위한 보호방안으로 2005년 근로기준법 및 임금채권보장법 개정으로 반의사불벌죄, 지연이자제도, 무료법률구조지원제도가 도입되었고, 체불사업주에 대한 제재를 강화하여 명단공개 및 금융기관에 임금체불자료 정보제공이 도입되었다. 한편 임금지급을 위한 두터운 보호로 도급사업시 직상수급인의 귀책사유로 인한 임금체불에 대해 연대책임을 규정하고 건설업과 건설공사업에도 연대책임규정을 두고 있다.

또한 근로감독관은 임금체불 발생사실을 인지하게 되면 신속히 청산될 수 있도록 사업장지도를 하도록 ①기일을 지정하여 임금지급을 지시하고, ②일시적 자금난이 있는 경우 금융지원방안을 안내, ③폐업이나 부도발생시 해당금신청관련 조치, ④외국인노동자의 체불시 외국인근로자고용 등에 관한 법률상 보험활용 조치, ⑤전액확보가 곤란한 경우 임금채권을 신속히 확보하고(근로감독관 직무규정 제27조), 무료법률구조서비스 등 민사절차를 안내하도록 정하고 있다(제40조). 특히 임금체불에 대한 다수인의 민원이 발생하거나 상습체불사업장에 대해서는 특별근로감독을 시행하도록 하고(제12조), 취약근로자에 대한 임금체불 청산권리구제지원팀을 운영(제27조의2)하도록 하는 등 임금체불 관리를 위한 행정적 제도를 도입하고 있다.

## 2) 체불임금 확인절차상 어려움

체불임금의 신속한 청산을 위한 민형사, 행정제도의 시행에도 불구하고, 작은사업장 노동자들에게 임금체불이 발생할 경우 여느 노동자들보다 훨씬 어려운 상황에 처하게 되는 것은 우선 임금이 체불되었다는 사실을 인정받는 것부터 어려움에 직면한다. 작은사업장의 경우 임금산정을 위한 기초사실을 제대로 확인하기 어렵기 때문이다. 임금을 산정하기 위해서는 ①기준임금과 소정노동시간수를 정하고, ②노동시간수를 측정할 수 있어야 한다. 그러나 작은사업장의 노동자들은 자신이 일한 노동시간이나 임금산정방식을 알 수 있는 임금내역서를 제대로 제공받지 못하기 때문에, 무엇이 잘못 지급되었는지를 정확히 알 수 없는 경우가 많다.

근로기준법은 근로계약 체결시 임금, 노동시간, 휴가 등 중요한 근로조건에 대해 사용자의 서면작성의무를 정하고, 특히 임금에 대해서는 임금구성항목, 계산방법, 지급방법을 서면으로 명시하여 노동자에게 교부하도록 하고 있으며(제17조), 위반시 500만원 이하의 벌금에 처하도록 형사처벌규정을 두었다. 하지만 근로계약서에 취업규칙에 따른다거나 근로기준법에 준한다고 기재하고 구체적인 구성항목별 계산방법을 명시하지 않아도 범위반으로 판단하고 있지 않아서 실질적으로 노동자들이 근로계약서를 통해 자신의 임금계산방법을 명확하게 알기 어렵다.

대법원은 ‘근로계약 체결시 임금의 구성항목 등의 서면명시의무를 다하였는지 여부에 대하여는 임금의 구성항목 등에 관한 근로계약이나 취업규칙 등의 제규정 등을 종합적으로 검토하여 판단하여야 할 것’이라고 하면서, 근로계약서의 명시된 내용만이 아니라 취업규칙이나 임금지급관행 등 제반요소를 모두 참작하여 임금항목 및 계산방법을 알 수 있다면 명시 의무 위반이 아니라고 판단하고 있다.<sup>32)</sup> 문제는 법원에 사용자가



임금지급에 관한 정보를 제공하는 것과 평상시 노동자들에게 임금산정 기준 및 방법에 관한 정보를 제공하는 것이 과연 같을 것인가 하는 점이다. 노동자들이 임금산정을 할 수 있도록 필요한 자료의 제공을 해야 할 사용자의 의무가 명확하게 세워지지 않은 한에서 명시적 의무에 대한 형식적인 해석은 노동자들의 임금채권에 대한 권리를 온전히 행사하도록 한 근로기준법의 취지가 실현되었다고 보기 어렵다.

또한 사용자가 취업규칙 변경 등으로 근로조건이 변경될 때 노동자가 요청하지 않더라도 당연히 변경사항에 대해 교부할 의무를 정하고 있지 않아서, 임금산정기준에 변화가 생긴 경우에도 그 구체적인 내용을 서면으로 고지 받지 못할 수 있다.

한편 노동자가 매일 자신이 일한 노동시간을 기록하여 가산임금액을 계산하는 경우에도, 작은사업장의 경우 노동시간을 제대로 측정하거나 기록하는 시스템이 갖춰져 있지 않아서, 초과노동을 했다는 사실을 입증할 때에도 난관에 봉착하게 된다. 또한 노동시간이란 사용자의 지휘감독을 받는 시간으로 인정받아야 해서 단지 일했다는 사실을 확인하는 것

---

32) 대법원 2007. 3. 30.선고, 2006도6479 판결; “고용계약서 제8조에서는 명시적으로 ‘회사는 사원의 근로시간외 근무에 대하여 근로기준법에 따른 수당을 지급한다. 단, 대리이상의 관리직은 이에 해당하지 않는다.’고만 규정하고 있는 점 등을 알 수 있는바, 이러한 점들을 종합하면, 피고인 경영의 회사에서는 원칙적으로 직원들에게 연봉 외에 해당 사항이 있는 경우 별도로 연봉의 구성요소로 되지 아니하는 시간외수당(제41조제2항에 의하여 고정적으로 발생하는 시간외근무수당을 미리 산정하여 월 혹은 연봉액에 포함시키는 경우는 연봉의 구성요소로 된다), 야간근무수당 및 휴일근무수당 등을 지급하고 있음을 알 수 있고, 다만 근로계약체결시 대리로 승진하는 공소외인의 경우에는 연봉으로는 월별 기본급과 직위수당만을 지급하고 시간외근무수당과 영업관리수당은 이를 지급하지 아니하기로 약정한 것으로 볼 것이어서(공소외인도 해당사항이 있는 경우에는 야간근무수당과 휴일근무수당 등은 지급받을 수 있다) 설령 이 사건 근로계약 체결시 연봉계약서에 책임수당의 경우처럼 그 항목을 명시하여 이를 공란으로 두거나 지급하지 아니한다는 뜻을 기재한 것은 아니라 하더라도 이를 들어 임금의 구성항목 등에 관한 서면 명시적 의무를 위반한 것으로 보기는 어렵다.”

만으로는 임금체불이 인정받지 못할 수도 있다.

### 3) 체불임금 청산을 위한 행정시스템의 문제점

반의사불벌죄를 통해 사업주에 대한 형사처벌보다는 가급적 신속한 체불청산에 초점을 맞추었으나 체불임금 신고사건을 처리할 때 근로감독관이 체불합의시 감액합의를 당연하게 지도하면서 사업주는 임금체불을 통해 지급해야 할 임금을 상습적으로 감액하면서 의도적으로 임금을 적게 지급하고 청산하는 행태를 반복한다.

체불피해를 당한 노동자에게 감액한 금액은 소액일 수 있지만, 사용자가 이를 상습적으로 임금을 감액지급하면서 결과적으로는 체불청산 행정절차를 통해 다수의 노동자들에게 상당한 금전적 편취를 하는 효과를 누리게 된다. 이는 ‘임금을 다 지급하지 않아도 된다’는 잘못된 인식을 강화하고 임금체불을 고착화시킬 위험이 크다.

반의사불벌죄의 기소는 1심 판결 전까지 가능하기 때문에, 최대한 임금지급을 지연하면서 감액합의를 하는 경우 생계비가 급하거나 생활을 위해 일을 해야하는 노동자로서는 감액합의를 거절하기 쉽지 않은 경우가 많다. 또 합의가 이루어지지 않은 경우 형사처벌을 받더라도 검사의 약식 기소시 체불액의 10~20% 수준의 벌금에 불과해서 처벌을 받고나면 오히려 체불임금을 지급하지 않는 경우가 많다.

지연이자제도는 퇴직이후 14일 이내 금품청산을 하지 않은 경우, 그 다음날부터 지급일까지의 지연일수에 대해 지연이자를 지급하도록 함으로써 사용자가 신속하게 체불임금을 해결하도록 유도하는 제도이나, 실제로 노동부 신고단계에서 지연이자에 대한 제대로 된 안내가 이루어지지 않고 있다. 오히려 대부분의 근로감독관은 감액합의를 통해 체불지도

를 하는 상황에서 지연이자를 포함하여 체불액 산출하지 않는 경우가 일반적이다. 근로감독관 집무규정에도 퇴직급여인 경우 지연이자를 포함하여 체불액을 확정하도록 규정(제37조의2)하고 있으나 퇴직급여 이외의 체불임금에 대해서는 이를 분명히 규정하고 있지 못하다.

특히 지연이자제도는 근로기준법 제36조의 금품청산을 전제로 하여 규정되어서 퇴직한 경우가 아니면 적용되지 않는다는 점이다. 즉 재직중인 노동자에게 임금 체불이 발생할 경우 지연이자가 적용되지 않기 때문에, 체불임금에 대한 청산 또는 예방에 별다른 효과가 없다.

체불임금에 대한 임금채권을 안정적으로 보장하기 위해 근로기준법은 일반채권이나 조세·공과금보다 임금채권에 대한 우선변제권을 인정하고, 최종 3개월분 임금(휴업수당) 및 퇴직급여에 대해서는 질권·저당권과 같은 담보채권보다도 최우선하도록 정하고 있다(제38조). 최우선변제와 관련하여 사용자가 최종 3월분의 임금을 지급하였다는 의사표시를 하는 경우 그 이전의 체불임금이 있어도 최우선변제의 대상에서 배제되는 문제가 있다. 특히 부당해고를 다투고 있는 경우 부당해고 기간 중의 임금 상당액도 최우선변제의 범위에서 제외되고 있다.<sup>33)</sup> 그러나 적어도 3개월분의 임금을 보장함으로써 노동자의 생활안정을 도모하고자 하는 최우선변제제도의 취지를 감안한다면 3월의 임금분을 퇴사 직전 ‘최종’ 임금일 것을 반드시 요구해야 할 법적 타당성은 없다. 민법 제479조는 한 개 또는 수개의 채무가 존재하고 완전변제가 되지 않는 경우, 채권변제시 변제충당 순서에 대해 비용, 이자, 원금의 순서로 충당하도록 정하고 있다. 또한 동법 제477조에서 다수의 채권이 존재하는 경우 이행기가

33) 노병호·신현구, “체불임금 구제방안에 대한 재검토”, 동아법학 제53권, 2011. 11., 664면

도래한 순서에 따라 충당하고 이행기가 도래한 경우에도 변제이익이 더 큰 것부터 충당하도록 하고 있다. 이러한 변제충당의 법리상으로도 사용자가 다수의 임금청구권 중에서 임의로 선택하여 변제할 수 있는 것이 아니며, 먼저 이행기가 도래한 임금부터 변제해야 하는 것이 당연한 충당의 순서인 바, 당사자의 변제의사에 의해서 최우선변제의 대상이 영향을 받지 않도록 하는 것이 타당하다.

체당금제도 2015년 임금채권보장법 개정으로 파산, 회생절차 등 임금 지급능력이 없다고 인정되는 경우만이 아니라도 미지급임금에 대해 판결·명령·조정·결정 등으로 집행권원이 확인된 경우 체당금을 신청할 수 있게 되었다. 이른바 소액체당금은 2015. 7. 300만원에서 2017년 400만원, 2019. 7.부터 1,000만원(임금 700만원, 퇴직급여 700만원)까지 확대되었다. 소액체당금을 지급받기 위해서는 먼저 관할 노동지청에 임금채 불신고를 하여 체불임금확인원을 발급받고 법률구조공단을 통해 법원으로부터 확정판결을 받아야 근로복지공단에 체당금신청이 가능하다.

그러나 당연히 받아야 할 체불임금을 지급받기 위해 노동자가 거쳐야 하는 절차가 너무 복잡하고 오래 걸린다는 문제가 있다. 폐업이나 도산 등으로 인한 10인 미만 사업장으로 상시근로자 월 평균보수가 350만원 이하인 경우에는 공인노무사 무료지원을 받을 수 있지만, 소액체당금의 경우 작은사업장의 저임금노동자라도 이 모든 과정을 개별노동자가 진행해야 한다. 또한 법률구조공단을 통해 법원의 확정판결을 받는 과정에서 사용자가 별다른 이의를 제기하지 않을 경우 6월~1년 내에 판결을 받을 수 있지만 사용자가 지급사실 또는 지급액에 대해 이의를 제기하면 판결을 받는데 더 시간이 소요될 수 있고, 관련한 항변에 대해 노동자가 입증하기 위해 증빙자료 등을 준비해야 할 수도 있다. 한편 임금채권보장법상 체당금제도는 퇴직자에 한하여 적용되는 제도이다. 따라서

채직 중에는 체당금제도를 이용할 수 없다는 점도 체불임금을 해소하기 위해서는 한계다.

2012년 처음 근로기준법상 체불사업주명단제도가 도입되었고 지난 3년간 2회 이상 임금체불 유죄확정된 경우로 체불액 3천만원 이상이 경우 공개대상이 된다. 2019. 1. 2017년 1차명단의 공개대상자의 체불액은 평균 7,500만원의 고액·상습체불사업주로 239명 중 107명이 5인 미만 사업장이고 30인 미만은 111명으로 46.4%에 해당된다.<sup>34)</sup> 그러나 명단공개 후 체불임금을 해결했거나 일부라도 지급하고 체불해결을 위한 세부계획을 소명하는 등 명단 제외가 진행되거나 명단제외 사업주가 거의 없다는 점에서 제도 실효성에 의문이 제기되고 있다. 단순히 명단 공개가 아니라 명단공개대상자에 대한 강력한 불이익이나 제재가 뒤따르지 않기 때문에 명단공개만으로 실질적인 체불개선이 이루어지지 못한다.

#### 4) 체불임금 관리제도의 개선방안

##### (1) 임금-노동시간 관리제도

노동자가 임금을 쉽게 확인하고 제대로 산정된 것인지 알 수 있도록 하려면 임금-노동시간에 관한 정보에 접근할 권리가 명시적으로 보장되어야 한다. 따라서 노동자에게 임금산정 및 노동시간 계산을 위해 필요한 자료의 제공을 요구할 권리를 법문에 명시하고 위반시 제재를 연동하여 권리의 실효적 행사를 보장해야 한다.

근로계약서뿐 아니라 취업규칙도 단순 게시의무만이 아니라 교부요청시 제공하도록 의무를 명시할 필요가 있다. 특히 임금계산의 기초자료로

34) 고용노동부, “고액·상습 임금체불사업주 명단공개, 신용제재”, 2019. 1. 4.자 보도자료

서 임금지급과 함께 월 1회 이상 임금명세서를 제공해야 할 의무를 정하고, 임금명세서에는 각 임금 구성항목과 항목별 계산방법, 근거가 되는 기준임금 및 노동시간수를 명기하도록 한다. 이때 임금명세서에 기재되어야 할 사항의 누락, 오기, 허위기재 등은 임금체불과 함께 노동관서에 신고하고 이를 시정할 수 있도록 하고, 불이행시 제재하도록 하고 특히 고의로 허위기재한 경우 형사처벌하는 근거를 마련할 필요가 있다.

한편 노동시간 측정과 관련하여, 근로기준법은 사용자에게 임금대장을 작성·관리할 의무를 정하고, 임금 산정에 필요한 사항으로 시행령에 근로일수, 노동시간수, 연장·야간·휴일근로를 시킨 경우에는 그 시간수를 노동자 개인별로 기재하도록 정하고 있다. 그러나 이러한 노동시간수를 4인 이하 사업장에 대해서는 기재하지 않아도 무방하다고 예외를 허용해주고 있다. 4인 이하 사업장에 초과노동에 대한 가산수당이 적용되지 않아도 초과노동에 대한 임금청구는 필요한데, 임금대장에 노동시간에 대한 기록이 누락된 경우 임금산정에 실질적인 어려움이 초래된다.

설사 임금대장에 노동시간이 기재되어 있더라도 이러한 기록이 실제 노동시간수를 제대로 기재하였는지에 대해서는 확인하기 어렵다는 것이 더 큰 문제다. 노동자가 일상적으로 임금대장을 확인할 수 있는 것도 아니어서 사용자가 누락, 오기 또는 허위기재를 하더라도 노동자가 이를 바로 잡기 쉽지 않다. 따라서 노사에게 공신력있는 체계를 수립하려면, 우선 근로기준법상 사용자의 출퇴근기록의무를 명시하고 출퇴근시간을 기록할 때 노동자가 직접 기재하도록 하여 노동시간 측정이 잘못된 경우 사전에 해소할 수 있도록 하는 것이 필요하다. 다만 개별 사용자가 출퇴근기록관리체계를 마련하기 어려운 작은사업장의 경우 출퇴근기록의무를 정하는 것만으로는 제도시행이 효과적으로 이루어지기 어렵기 때문에, 작은사업장에서 활용할 수 있도록 정부가 표준전산시스템을 개발·보급할 필요가 있다.<sup>35)</sup>

## (2) 임금체불 청산제도 개선

임금체불제도에 대한 종래의 개선방안들 중에는 체불노동자의 권리보호차원에서 임금소멸시효를 3년에서 5년으로 연장하는 방안이나 체당금 지급대상 임금의 범위확대하는 방안과 같이 보호받는 임금총액의 범위를 넓히는 방안이 제안된 바 있으나, 작은사업장의 체불임금 문제는 지급받을 수 있는 임금액을 넓히는 것보다 우선, 체불임금을 신속하게 회수하고, 체불임금 청산제도를 누구나 차등없이 적용받을 수 있도록 하는 것이 더 시급하다고 볼 수 있다.

퇴직자에게만 적용되었던 지연이자제도, 소액체당금제도를 재직자에게도 적용될 수 있도록 근로기준법 규정을 개정하고, 소액체당금의 경우 신속한 지급이 이루어지도록 소액체당금 신청을 위해 반드시 거쳐야 했던 법원 판결 등의 절차 없이도 체당금 지급이 가능하도록 단순화하는 방안이 마련될 필요가 있다. 또한 최우선변제대상을 최종 3개월분 임금이 아닌 전체 체불임금 중 3개월분으로 변경하는 방안도 노동자의 임금채권 안정성을 확보하는데 불필요한 논쟁을 최소화할 수 있다.

- 
- 35) 출퇴근시간 기록관리와 임금명세서를 연동하여 관리할 수 있는 전산시스템으로, 기준임금, 임금항목, 계산식 등 기초정보를 기입하고, 노사간 합의된 방식으로 매일의 출퇴근시간을 기입하면, 지급해야 할 월임금총액을 산출해주고, 임금명세서를 작성해주며, 노동자가 앱을 통해 자신의 임금에 대한 세부적인 계산방식을 확인할 수 있도록 하는 방안. 사용자가 입력한 임금-노동시간 정보는 향후 사업장 근로감독 및 신고사건 처리시 기초자료로 활용가능함.

〈표 5-12〉 근로기준법상 임금 및 근로시간 산정관련 법령개정안

현행	개정안
<p>제14조(법령 요지 등의 게시) ① 사용자는 이 법과 이 법에 따른 <u>대통령령</u>의 요지(要旨)와 취업규칙을 근로자가 자유롭게 열람할 수 있는 장소에 항상 게시하거나 갖추어 두어 근로자에게 널리 알려야 한다.</p> <p>제17조(근로조건의 명시) ② 사용자는 제1항 제1호와 관련한 임금의 구성항목·계산방법·지급방법 및 제2호부터 제4호까지의 사항이 명시된 서면을 근로자에게 교부하여야 한다. 다만, 본문에 따른 사항이 단체협약 또는 취업규칙의 변경 등 <u>대통령령</u>으로 정하는 사유로 인하여 변경되는 경우에는 근로자의 요구가 있으면 그 근로자에게 교부하여야 한다.</p> <p>제48조(임금대장) 사용자는 각 사업장별로 임금대장을 작성하고 임금과 가족수당 계산의 기초가 되는 사항, 임금액, 그 밖에 <u>대통령령</u>으로 정하는 사항을 임금을 지급할 때마다 적어야 한다.</p> <p>근로기준법 시행령 제27조(임금대장의 기재 사항) ①사용자는 법 제48조에 따른 임금대장에 다음 각 호의 사항을 근로자 개인별로 적어야 한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 성명</li> <li>2. 주민등록번호</li> <li>3. 고용 연월일</li> <li>4. 종사하는 업무</li> <li>5. 임금 및 가족수당의 계산기초가 되는 사항</li> <li>6. 근로일수</li> </ol>	<p>제14조(법령 요지 등의 게시) ① 사용자는 이 법과 이 법에 따른 <u>대통령령</u>의 요지(要旨)와 취업규칙을 근로자가 자유롭게 열람할 수 있는 장소에 항상 게시하거나 갖추어 두어 근로자에게 널리 알려야 하며, <u>근로자가 취업규칙의 제공을 요구하면 서면으로 교부하여야 한다.</u></p> <p>제17조(근로조건의 명시)                  ② 사용자는 제1항제1호와 관련한 임금의 구성항목·계산방법·지급방법 및 제2호부터 제4호까지의 사항이 명시된 서면을 근로자에게 교부하여야 하며, 변경한 경우에도 또한 같다.                  ③ <u>근로자가 제1항 및 제2항의 명시된 사항의 내용을 확인하기 위해 필요한 자료를 요구하면, 사용자는 정당한 이유없이 거부할 수 없다. 다만 근로자가 요구한 자료가 존재하지 않는다는 사정만으로 정당한 이유가 인정되지 않으며, 자료제공이 불가능할 경우 그 사유를 명시하여 근로자에게 통지해야 한다.</u></p> <p>제48조(임금대장) ① <u>좌동</u>                  ② <u>사용자는 제1항의 임금 등 계산의 기초가 되는 근로시간을 작성하기 위해서, 매일의 출퇴근시간을 근로자들에게 적게 하고 각 근로자가 기록한 문서를 상시 열람할 수</u></p>



<p>7. 근로시간수</p> <p>8. 연장근로, 야간근로 또는 휴일근로를 시킨 경우에는 그 시간수</p> <p>9. 기본급, 수당, 그 밖의 임금의 내역별 금액(통화 외의 것으로 지급된 임금이 있는 경우에는 그 품명 및 수량과 평가총액)</p> <p>10. 법 제43조 제1항 단서에 따라 임금의 일부를 공제한 경우에는 그 금액</p> <p>②사용기간이 30일 미만인 일용근로자에 대하여는 제1항제2호 및 제5호의 사항을 적지 아니할 수 있다.</p> <p>③다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 근로자에 대하여는 제1항제7호 및 제8호의 사항을 적지 아니할 수 있다.</p> <p>1. 법 제11조 제2항에 따른 상시 4명 이하의 근로자를 사용하는 사업 또는 사업장의 근로자</p> <p>2. 법 제63조 각 호의 어느 하나에 해당하는 근로자</p>	<p><u>있도록 보관하여야 한다.</u></p> <p>근로기준법 시행령 제27조(임금대장의 기재사항) ①좌동</p> <p>②좌동</p> <p>③다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 근로자에 대하여는 제1항제7호 및 제8호의 사항을 적지 아니할 수 있다.</p> <p>1. <del>법 제11조 제2항에 따른 상시 4명 이하의 근로자를 사용하는 사업 또는 사업장의 근로자</del></p> <p>2. 법 제63조 각 호의 어느 하나에 해당하는 근로자</p>
--	--

한편 체당금 제도를 통해 체불피해 노동자의 생활안정이 중요한 반면, 체당금을 통한 문제해결이 용이해지면 이를 악용하여 사업주가 더 쉽게 체불을 방지하는 사례도 증가할 수 있는만큼, 체불사업주에 대한 제재를 강화하는 방안을 통해 임금체불이 재발되지 않고 사업주의 적극적인 체불 해결을 촉진할 수 있는 제도도 함께 보완되어야 한다.

고액·상습체불사업주에 대해서는 반의사불벌죄의 적용 제외 사유로 하거나 일정기간 이상 체불이 지속되는 경우에는 체불임금 이외에 부담금을 지급하도록 하여 체불이 장기화되지 않도록 하는 방안이 필요하다. 또한 체불임금 신고단계에서 사용자의 재산상황을 빠르게 확인할 수 있도록 근로감독관의 조사권한을 확보하고 이렇게 확인된 사용자의 재산에 노동자가 안정적으로 임금채권을 보전할 수 있도록 관련 정보를 제

공받을 수 있도록 하는 방안도 요청된다.

체불사업주 명단공개제도의 실효성에 대한 지적을 받으면서 2014. 7. 정부는 4개월분 이상 상습체불사업주에 대해 체불임금의 2배까지 지급을 청구할 수 있는 부담금제도를 도입하고 지연이자제도를 재직자에게도 확대하는 방안을 담아 지난 19대 국회 때부터 정부발의안을 제출해 왔으나 지난 20대 국회에서도 임기만으로 폐기되었다. 2020. 10. 23. 이번 21대 국회에서 정부는 지연이자제도 확대적용이나 부담금제도를 도입하는 근로기준법 개정안 대신, 소액체당금을 퇴직자만이 아닌 재직자에게도 확대 적용하되 저소득 노동자를 우선 적용하도록 하위법령에 그 범위를 위임하는 방식으로 임금채권보장법 개정안을 발의했다. 특히 법원 판결 절차를 생략하고 체불금품확인원을 발급받으면 바로 소액체당금 신청이 가능하도록 하여 신속한 지급이 이루어지도록 제도개선을 하는 내용을 담고 있다.<sup>36)</sup> 대신 민사절차에 의해 구상권을 행사하여 변제금을 회수하던 방식을 국세체납처분절차에 의한 회수절차로 변경하여 변제금 강제징수의 실효성을 높이고, 사업주의 재산에 대한 보전압류제도, 기한 전 징수제도를 도입, 사업주의 재산상황을 확인하기 위해 중앙행정기관, 국세청, 근로복지공단 등 관계기관에 요청할 수 있는 자료의 범위를 확대하여 변제금 회수 및 체당금 지급에 국가의 적극적인 개입을 강화하는 방향으로 법개정을 추진 중에 있다.

##### 5) 작은사업장을 위한 체불임금 예방제도 개선

작은사업장의 경우 미리 예방적 차원에서 임금체불이 발생하지 않도록

36) 고용노동부 공고 제2020-304 “임금채권보장법 일부개정안 입법예고”, 2020. 7. 22.자

록 근로감독이 지속될 필요가 있다. 작은사업장 노동자의 경우 재직 중에 임금체불신고를 할 수 있어도 재직중에 개별 노동자가 직접 나서기 쉽지 않다. 반대로 작은사업장의 경우 상시적인 근로감독이 미치기 어렵기 때문에, 익명제보를 통해 근로감독이 시행될 수 있는 근로감독청원제도를 활용할 수 있다. 그러나 신청이후 근로감독청원심사위원회의 심사를 거쳐 결과를 통지받도록 하는 절차를 원칙으로 하고 있어서, 청원자의 성명이나 주소가 불분명한 경우나 익명제보의 경우 반려 또는 종결해왔기 때문에, 익명제보를 통해 근로감독을 실시할 수 있도록 하기 위한 별도의 제도가 마련될 필요가 있다.

노동부는 코로나19로 가족돌봄휴가 익명신고센터나 이를 확대한 휴업·휴직·휴가 익명신고센터를 운영한 바 있다. 익명신고센터 운영시 신고접수하면 신속하게 근로감독관이 신고된 사업장에 연락하여 신고내용을 확인하고 범위반사항이 확인되면 개선을 지도한다. 개선지도에도 이행되지 않으면 정식 신고사건으로 접수하여 처리하고, 근로감독 청원절차에 따라 근로감독을 실시하게 된다. 그러나 이러한 익명신고센터는 한시적으로 특정 사안에만 국한하여 운영하는 것에 그쳤다. 성희롱, 성차별 익명신고센터의 경우 상시 운영되고 있는 것처럼 작은사업장을 대상으로 한 임금체불에 관한 익명신고센터를 운영, 신속한 개선지도 등이 연계될 필요가 있다.

## 나. 포괄임금약정에 대한 노동법적 규율

### 1) 작은사업장 포괄임금제의 법실태

2017년 고용노동부 통계에 따르면 포괄임금제는 조사대상 1,570개 중

30.1%에서 적용하고 있으며, 상용근로자 10인 이상 기업 대상 포괄임금제를 도입한 곳이 52.8%에 달한다고 밝혔다. 한국노동연구원의 사업체 패널조사(30인 이상)에 따르면, 실제 연장근로와 상관없이 일정한 시간에 대한 고정임금을 지급하는 포괄임금제를 적용하는 경우가 42.8%로 상당수가 포괄임금제로 운영되고 있다.<sup>37)</sup> 특히 임금과 노동시간 산정의 불명확성이 큰 작은사업장의 경우 포괄임금을 통해 임금을 지급하면서 사용자의 자의로 초과노동을 지시하고 무료노동을 강요하는 문제가 지적되어왔다.

4인 이하 사업장의 경우 노동시간에 관한 근로기준법의 제한을 받지 않기 때문에, 상시적인 장시간에 노출될 위험이 큰데, 사용자가 이러한 장시간 노동에 대한 임금을 지급하지 않기 위해 포괄임금약정을 통해 초과노동에 대한 정당한 대가의 지급을 회피할 가능성이 높다.

## 2) 포괄임금제의 개념 및 판단기준에 대한 법적 문제

판례는 “①근로시간·근로형태와 업무의 성질 등을 참작하여 계산의 편의와 직원의 근무의욕을 고취하는 뜻에서, ②(근로자의 승낙 하에) 기본 임금을 미리 산정하지 아니한 채 시간외근로 등에 대한 제수당을 합한 금액을 월급여액이나 일당임금으로 정하거나 매월 일정액을 제수당으로 지급하는 내용의 이른바 포괄임금제에 의한 임금지급계약을 체결하더라도, ③(단체협약이나 취업규칙에 비추어) 근로자에게 불이익이 없고 제반 사정에 비추어 정당하다고 인정될 때에는 그 계약은 유효하다.”<sup>38)</sup>고 판

37) 김유빈외, 사업체패널조사 기초분석보고서, 한국노동연구원, 2019., 145면.

38) 대법원 1997. 4. 25. 선고, 95다4056 판결

시하여 포괄임금제에 대한 판단요소를 예시한 바 있다. 이러한 판례에 대해서는 법원의 입법형성적 제도라고 보는 입장과 계약자유원칙에 따라 형성된 포괄임금약정을 확인한 것이라는 입장으로 나뉜다. 이러한 입장 차이는 실제 판례의 판단요소에 대한 성립요건과 효력요건을 달리 구성하게 된다. 전자는 포괄임금제 성립요건을 엄격하게 적용하되, 일단 포괄임금제에 해당되면 실 노동시간에 따라 정산할 필요없이 광범위하게 포괄임금을 허용하는 반면, 후자는 민사상 포괄임금약정의 성립은 업무상 상당한 사정이 인정되면 포괄임금약정의 성립을 인정하되 노동시간에 따라 정산하여 근로기준법이 정한 금액보다 적게 지급하였다면 그 차액을 정산하도록 포괄임금약정의 효력을 제한한다.

포괄임금제는 법령에 의해 인정된 임금제도가 아니라 판례에 의해 인정된 관행이라고 볼 수 있다. 법규정에 의해 명시적으로 제한하지 않는 한 민사상 포괄임금을 약정하는 것이 원칙적으로 금지된다고 단정할 수는 없으므로, 포괄임금약정이 성립될 수 있지만, 판례법리를 통해 유효한 포괄임금약정의 한계를 정한 것이라고 보는 것이 타당하다.

물론 포괄임금제는 노동조건과 임금산정방법을 구체적으로 밝히지 않았기 때문에 근로기준법 제17조를 위반한 약정이라고 해석 하에서 구체적인 계약의 내용과 적용의 실질에 비추어 위법한 약정이라는 해석이 가능하다. 그러나 근로기준법 제17조의 서명명시의무를 넓게 해석하는 법원의 입장에서는, 기본임금과 소정노동시간을 정하지 않았다 하더라도 총액임금을 정하고 초과노동시간의 임금을 포함한다고 명시하는 것만으로도 임금항목 및 산정방법에 대한 서명명시의무를 위반한 것이 아니라고 판단할 여지가 있다.

한편 노동부는 유권해석을 통해 계산 편의를 위해 노사 당사자 간 약정으로 연장·야간·휴일근로 등을 미리 정한 후 매월 일정액의 제 수당을

기본임금에 포함해 지급하는 경우뿐만 아니라 ‘근로계약 체결시 근로의 형태나 업무 성질상 법정기준근로시간을 초과한 연장·야간·휴일근로 등이 당연히 예정돼 있는 경우’에도 포괄임금약정이 가능하다고 보고 있다(근로기준법-2734, 2010.12.16.자 등). 하지만 최근 법원은 ‘노동시간 산정이 어려운 경우’에 대해 포괄임금제의 효력을 인정하고 있다(대법원 2014. 6. 26. 선고, 2011도12114 판결 등).

그런데 대체로 포괄임금제를 활용하는 사업장들은 출퇴근시간 산정이 명확하고 노동시간 측정이 어렵지 않은 경우에도 단순한 초과노동이 상시적으로 예정되어 있다는 사정만으로 포괄임금제를 도입하는 경우가 많다. 이는 외관상 포괄임금약정을 취하고 있지만 판례에 의하면 실노동시간에 의해 임금차액의 청구가 가능한 상태로, 임금체불에 대한 노사간 분쟁이 상시적으로 노출되어 있음을 알 수 있다.

지난 2017. 10. 고용노동부는 포괄임금제의 오남용방지를 위해 사업장 지도지침안을 마련하고 각계의 의견수렴을 거치는 과정을 거쳤으나 지침을 여전히 검토 중이라는 이유로 공식 발표하지 못한 상태로 현재에 이르고 있다. 이 지침안에서 노동부는 ‘포괄임금제는 초과근로 상시화 등 장시간 근로를 고착화시킴으로써 노동자의 일과 삶의 균형, 재충전 기회를 불가능’하게 하고, ‘임금 또는 실제 일한 시간에 따라 마땅히 받아야 할 임금에 미달하는 등 다양한 문제를 야기’하는 바, ‘가산수당을 통해 초과근로를 억제하고 법정근로시간 준수를 유도하고자 하는 근로기준법의 근로시간제도에 배치’되는 제도임을 명시적으로 언급한 바 있다.

### 3) 포괄임금제 규제제도

법령상 명시적인 규정 없이 포괄임금제가 사업장의 관행으로 만연하여

있지만 포괄임금제의 개념과 판단기준에 대한 해석은 여전히 불분명하다. 법원의 개념과 달리 노동부의 입장이 여전히 포괄임금제를 광범위하게 허용하고 있어서, 포괄임금제를 악용하여 노동자들의 근로기준법상 초과노동에 대한 임금지급을 회피하는 상황이 반복될 수밖에 없고, 이러한 피해에 대해 법원을 통해 실 노동시간을 입증하고 차액을 청구해야 하는 부담을 고스란히 노동자가 짊어지게 된다. 따라서 법문을 통해 포괄임금제에 대한 규율을 명시함으로써 입법적으로 해결하는 것이 바람직하다.

첫째, 법원의 판단에 따르면 포괄임금제는 그 성립을 인정하더라도 결국은 근로기준법에 따른 정산을 거쳐 법에 따른 초과노동의 임금이 지급되도록 한다. 즉 오직 노동시간을 산정하는 것이 심히 곤란한 경우에만 예외적으로 포괄임금제를 허용하고 있을 뿐, 노동시간 산정을 통해 임금을 정산할 수 있는 경우에는 포괄임금제를 허용하지 않는 것과 임금 계산상의 효과에 차이가 없다. 그런데 법원처럼 노동시간의 산정이 가능한 포괄임금제를 허용하는 경우는 계산상 효과의 차이는 없어도 노동자에게 미치는 법적 효과의 차이는 매우 크다. 근로계약을 체결할 때 포괄임금제를 원칙적으로 허용해주고 사후적으로 초과노동에 대한 임금산정과 그에 따른 차액청구를 모두 노동자에게 입증하도록 법적 부담을 전가하고 있기 때문이다. 이는 근로계약체결시 임금 구성항목과 계산방법을 명시적으로 밝혀 노동자가 임금산정의 기준을 쉽게 이해할 수 있도록 하는데 의의가 있는 근로기준법 제17조의 본래적 취지에 비춰보더라도 자연스럽지 않은 사법구조이다. 임금산정기준과 계산방법을 사용자에게 구체화하도록 한다는 점에서도 포괄임금제는 원칙적으로 금지하고, 노동시간을 산정하기 곤란한 예외적인 경우에만 제한적으로 규율하는 것이 법정책적으로도 적절하다.

둘째, 노동시간 정산이 곤란한 경우에만 포괄임금약정을 제한적으로

허용하고, 노동시간 산정이 가능한 경우에는 노동자의 승낙이 있다하더라도 이는 일종의 임금에 대한 사전포기에 해당되는 바, 금지함을 분명히 해야 한다. 2017년 노동부의 지침 안에서도 ‘포괄임금제는 근로시간 산정이 어려운 경우에 한하여 예외적으로 인정하고 근로시간 산정이 어렵지 않으면 명시적 합의가 있어도 무효’로 보아야 한다고 보았다.

한편 노동시간 정산이 곤란한 예외적인 경우에도 포괄임금약정은 과도한 초과노동으로 노동자의 건강권과 여가권을 제한할 수 있으므로, 일정한 시간범위를 넘지 않도록 제한할 필요가 있고, 이를 초과하는 노동에 대해서는 가산임금을 지급하도록 명시할 필요가 있다.

셋째, 포괄임금약정은 매우 기본적인 휴식권을 침해해서는 안되므로 노동자에게 주어진 휴일과 휴가에 대해서는 사전에 포괄임금약정의 대상으로 삼아서는 안 된다. 기존 법원은 퇴직금의 경우 퇴직이라는 근로관계의 종료를 요건으로 하여 비로소 발생하는 것이므로 근로계약이 존속하는 한 퇴직금을 포괄임금에 포함하여 지급하더라도 효력이 없다는 입장(대법원 1996.5.14.선고, 95다19256 판결 등)이므로 포괄임금약정에서 제외하도록 하고 있다. 그러나 주휴수당이나 연월차휴가수당의 지급방법만을 정하는 포괄임금제에서 연월차휴가권의 행사여부와 관계가 없다는 이유로 포괄임금약정에 포함할 수 있다는 입장(대법원 1993. 5. 27.선고, 92다33398 판결)이다. 하지만 연차휴가수당을 포괄임금약정에 포함하는 대부분의 경우는 단지 연차휴가를 자유롭게 사용할 수 있고 연차휴가사용에 따른 수당을 미리 포함한 경우가 아니다. 연차휴가미사용수당을 포함해두고 연차휴가를 사용하면 일할 공제하는 등 휴가권의 사용에 영향을 미치는 경우가 많다. 또한 연차휴가 및 그 수당은 임금산정 기간의 근로제공을 대상으로 하기보다는 직전연도의 근로제공 비율과 근속연수에 따라 지급되는 후불적 보상의 성격이 강하여 퇴직금과



유사한 특성이 있고 휴가권이나 수당청구권도 노동자의 휴가사용 여부에 의존하기 때문에 여타의 법정수당과는 달리 취급해야 한다.<sup>39)</sup>

- 마지막으로 4인 이하 사업장의 경우 근로기준법상 근로시간에 관한 조항이 적용 제외되고 있어서, 포괄임금약정에 관한 규제에서 제외되지 않도록 주의해야 한다.

〈표 5-13〉 근로기준법상 포괄임금약정관련 법률개정안

현행	개정안
(신설)	<p>제00조(포괄임금약정의 제한) ①포괄임금약정은 업무의 성질상 근로시간 산정이 극히 곤란한 경우에 한하며, 근로시간 산정이 가능한 경우에는 당사자가 합의가 있다 하더라도 무효이다.</p> <p>② 제1항의 포괄임금약정은 출근한 시간부터 퇴근하는 시간(휴게시간, 대기시간을 포함한다)까지 총 __시간을 초과하여 약정할 수 없다. 이를 초과하는 근로시간에 대해서는 제56조의 가산임금을 지급하여야 한다.</p> <p>③ 포괄임금약정에는 동법 제55조 휴일 및 제60조의 연차유급휴가 등 근로자에게 보장된 휴일·휴가 및 근로자퇴직급여보장법상 퇴직급여를 포함할 수 없다.</p>

## 다. 감시·단속적 근로의 승인제도의 개선

### 1) 감시·단속적 근로 승인제도의 법실태

근로기준법 제63조에서는 법상 근로시간, 휴게, 휴일에 관한 적용을 제외하는 사유를 열거하여, 일정한 사업 또는 직종의 노동자에 대해 근

39) 강성태, “포괄임금제의 노동법적 검토”, 노동법연구 제26권, 2009. 3., 273면.

로시간과 관련한 근로기준법의 적용을 배제할 수 있도록 규정하고 있다. 이러한 적용제외의 범주에는 ①사업부문으로 농림사업, 축산, 양잠, 수산 사업과 ②직종분야로는 감시 또는 단속적 근로에 종사하는 자로서 사용자가 고용노동부장관의 승인을 받은 자(제3호)와 대통령령으로 정하는 업무에 종사하는 근로자(제4호)로, ③시행령 제34조에 “사업의 종류와 관계없이 관리·감독 업무 또는 기밀을 취급하는 업무”로 정하고 있다. 따라서 감시·단속적 근로자의 근로시간에 관한 근로기준법 적용여부는 노동부 승인절차를 거치는 경우로 제한하고 있다.

감시적·단속적 근로 종사자에 대한 적용제외승인 기준을 강화하기 위해 지난 2018년과 2019년에 걸쳐 근로감독관직무규정의 세부적인 기준을 강화하였다. 그러나 감시단속적 근로에 대한 승인 추이를 보면, 승인건수 및 승인인원 모두 지속적으로 증가하고 있고, 노동부 인가건의 대다수를 감시단속 승인 건이 차지하고 있음을 알 수 있다.<sup>40)</sup>

〈표 5-14〉 감시·단속적 근로 승인 현황

		‘16년 1~11월	‘17년 1~11월	‘18년 1~11월	‘19년 1~11월
신청	신청건수	10,244건	12,049건	21,324건	13,115건
	신청인원	45,753명	51,438명	76,561명	55,121명
승인	승인건수	9,784건	11,332건	20,300건	12,627건
	승인인원	43,224명	47,971명	71,168명	52,325명

\* 연도별 인가 추이: (‘16) 10,331건, 47,142명 (‘17) 11,936건, 50,383명, (‘18) 21,724건, 75,518명

법원도 일단 감시단속적 근로에 대한 적용제외 인가가 결정되면 구체

40) 고용노동부, “2019. 12. 31. 파이낸셜뉴스 ‘임금 덜 주려고 감시단속직 늘리나’ 기사 관련 설명”, 2019. 12. 31.자 보도설명자료

적인 근로의 실태를 다시 살피기보다 이를 전제로 근로시간, 휴일, 휴계의 적용을 제외하여 시간외수당 및 휴일근로수당의 지급의무가 없다고 판단하고 있고, 대체로 청원경찰, 아파트 경비원, 보안직 사원 등에 대해서는 감시단속 근로자에 해당한다고 인정해왔다.<sup>41)</sup>

하급심법원에서 청소직 노동자의 단속적 근로 적용제외 승인에 대해, ‘매일 아침 일찍 업무를 시작, 일정한 시간표에 따라 정해진 휴식시간을 제외하고는 계속 업무를 수행하고 있고, 개인에 따라서는 휴식시간에도 업무를 계속해야 하는 경우가 있으나 반드시 간헐적으로 근로를 제공하고 있다고 볼 수 없어 단속적 근로자에 해당하지 않는다’<sup>42)</sup>고 판단하고, 단속적 근로 종사자에 대한 적용제외 승인처분취소를 인용하기도 하였으나, 대체로 감시단속적 근로 적용제외 승인시 형식적인 동의서 외에는 노동자들에 대한 의견을 청취하지 않기 때문에 적용제외 승인처분 사실을 알지 못한다. 법원도 감시단속적 근로 적용제외 인가신청에는 노동조합 또는 근로자의 동의를 요하지 않는다고 판시하기도 하여,<sup>43)</sup> 이에 대해 시의적절하게 처분취소를 구하지 못하는 경우가 대부분이다. 특히 감시단속적 근로로 주로 문제되는 직종인 경비, 시설관리, 청원경찰들이 소규모 하청업체에 소속되거나 소규모단지 아파트 또는 단독건물의 관리인원 규모가 30인 미만인 작은사업장이 많고, 노동자들의 상당수가 취약계층으로 기본적인 노동조건이 열악한 조건인데, 노동시간, 휴계, 휴일의 적용제외로 노동조건이 더욱 취약한 상태로 평가된다.

41) 대법원 1996. 12. 23. 선고 96다39042 판결; 대법원 1997. 4. 25. 선고 95다4056 판결; 대법원 1999. 5. 28. 선고, 99다2881 판결 등 다수

42) 서울행정법원 2003. 6.12. 선고 2002구합29050 판결

43) 대법원 1996. 11. 22. 선고, 96다30571 판결

## 2) 감시단속적 근로 승인제도의 적용상 한계

ILO의 제1호 협약인 「공업부문 사업장에서 노동시간을 1일 8시간·1주 48시간으로 제한하는 협약」 제2조에서는 기준노동시간에 대한 적용 제외로 감독 또는 관리직 지위에 있는 자 또는 기밀취급업무에 종사하는 자를 언급하고 있다. 또한 제6조 제1항에서도 사업장의 일반적 조업에 관하여 정해진 제한을 초과하여 수행할 필요가 있는 준비·보완작업 또는 본질적으로 단속적인 노동에 종사하는 특정 종류의 노동에 대하여 예외규정의 설정을 인정하고 있다. 그러나 제2항에서는 이러한 적용의 예외를 둘 경우 관련한 노사단체와 협의하여 정하여야 하고, 초과노동시간수의 최대한도를 정하여야 한다고 규정하고 있다. 또한 「상업 및 사무부문에서의 노동시간 규제에 관한 협약」 제1조와 제7조에서도 이와 유사한 규율을 두고 있다.

근로감독관 직무규정 제68조 제1항에서는 감시적 근로의 적용제외 승인기준으로 ①심신의 피로가 적은 업무여야 하고, ②본래업무가 감시업무로 볼 수 있는 경우(불규칙적으로 단시간동안 타 업무를 수행하는 경우 포함)이며, ③사업주의 지배하에 있는 1일 근로시간이 12시간이내인 경우 또는 격일제 근무(24시간교대)로 수면시간이나 근로자가 자유롭게 이용할 수 있는 휴게시간이 8시간 이상 확보되거나 공동주체 경비원으로 당사자 간 합의가 있고 다음날 24시간의 휴무가 보장된 경우여야 하며, ④근로자가 자유로이 이용할 수 있는 별도의 수면시설 또는 휴게시설이 마련되어 있고, ⑤근로자가 감시적 근로자로 근로시간, 휴게, 휴일이 적용되지 않는다는 점을 근로계약서, 확인서 등에서 명시하고 있는 경우일 것을 요구하고 있다. 따라서 감시업무가 본래업무이지만 고도의 정신적 긴장이 요구되는 경우거나 감시 이외의 타 업무를 반복적으로

수행하거나 겸직하는 경우는 적용제외에 해당될 수 없으며, 수면이나 휴게시간이 8시간 이상 확보되지 않는 경우 적용제외를 허용할 수 없다.

동 규정 제2항에서 단속적 근로의 적용제외 기준으로는 ①평소 업무는 한가하나 기계고장 수리 등 돌발적 사고발생에 대비하여 간헐적·단속적으로 업무를 수행하여 휴게시간이나 대기시간이 많고, ②실 근로시간이 8시간 이내이면서 전체 근로시간의 절반 이하이어야 하며, 격일제 근무의 경우 당사자 합의 및 다음날 24시간의 휴무를 보장해야 하고, ③대기시간에 자유롭게 이용할 수 있는 별도의 수면시설 또는 휴게시설이 마련되어 있어야 하고, ④노동자가 단속적 근로자로 적용제외를 알 수 있도록 근로계약서·확인서 등에 명시하고 있어야 한다고 정하고 있다. 즉 실근로시간이 전체근무시간의 절반 이상이거나 8시간을 초과하는 경우인지를 주된 판단기준으로 삼게 되며, 격일제 근무의 경우 익일의 24시간의 휴무보장을 고려하여 단속적 근로를 판단하고 있다.

휴게장소가 별도로 마련되어 있지 않은 경우, 또한 노동자로부터 동의를 별도로 받지 못한 경우에는 적용제외를 허용해서는 못하도록 지난 2019년 휴게시설의 확보 및 근로계약서·확인서에 감시적근로에 대한 동의요건을 추가하였으나 사용자가 동의서에 서명할 것을 요구할 경우 개별 노동자가 이를 거부하기 쉽지 않다는 점, 휴게시설의 조건에 대한 제한이 없어 형식적인 휴게공간을 둔 것만으로도 적용제외 승인요건에 해당된다고 판단할 우려가 있다는 점을 감안하면 개정된 기준이 노동권 보호에 실효적으로 작동했을지는 미지수다.

특히 감시·단속적 근로로 분류하는 기준과 관련하여, 감시적 근로의 개념에 ‘심신의 피로가 적은 노무’를 대상으로 하면서 단서에 이에 해당하지 않는 업무를 “잠시도 감시를 소홀히 할 수 없는 고도의 정신적 긴장”으로 지나치게 제한함으로써, 단서에서 정한 정신적 긴장에 이르지

않으면 본문의 심신의 피로가 적은 업무에서 제외되는 것으로 해석하는 문제를 초래한다.

또한 감시업무 외 다른 업무의 수행과 관련하여 단시간동안 수행하는지, 반복적으로 수행하는지에 따라 적용제외 판단을 달리하게 되는데, 다른 업무의 수행 정도에 대해 명확한 기준이 없다. 특히 감시적 근로와 단속적 근로가 중첩적으로 수행하게 되는 경우에 대한 보호도 명확하게 규정하고 있지 못하다. 가령 본래의 업무인 감시업무를 지속하면서, 단속적이지만 다른 업무들도 주된 업무로서 모두 수행하고 있는 경우에는 감시적 업무와 타 업무를 반복적으로 수행하거나 겸직하는 경우라고 보아야 한다. 그러나 감시적 업무를 판단할 때에는 다른 업무의 수행은 단속적 근로라고 배제하고, 단속적 업무를 판단할 때에는 감시업무의 지속성은 고려하지 않는 방식으로 적용제외에 해당한다고 판단하고 있다.

일본의 경우 단속적 근로와 통상 근로가 중첩·반복되거나 교차하여 수행되는 경우에는 단속적 근로로 보지 않고, 단속적 근로라도 정신적 긴장을 요하는 업무는 적용제외에 해당되지 않는다고 본다. 따라서 평상 근로는 다른 근로자들과 동일하게 수행하면서 야간근로만을 추가로 수행하는 근로자들에게 단속적 근로를 부여하는 경우라면 단속적 근로와 통상 근로가 중첩·반복되는 경우로서 적용제외의 대상에서 제외하여야 한다.

한편 근로감독관 직무규정에는 감시적 근로에 대해 1일 12시간의 제한 또는 격일제 24시간의 경우 8시간 이상의 휴게시간과 익일 24시간의 휴무요건을 두고, 단속적 근로의 경우 실근로시간의 1일 8시간 제한 및 전체 근로시간의 절반 이하의 요건을 두고 있다. 그러나 격일제 감시적 근로의 경우 24시간 내 8시간의 휴게시간을 두면 실 근로시간이 16시간으로 지나치게 장시간이며, 이러한 감시업무 중 다른 업무가 단속적이라도 16시간동안 존재할 수 있다면 상당한 정신적 긴장을 요하는 업무에

해당된다고 볼 수 있다. 감시·단속적 근로의 65.3%를 차지하는 건물관리 및 경비직종의 감시직종 근로자 중 64.4%가 1가지 이상의 부수적 업무를 수행하고 이 중 52% 이상이 감시 이외의 업무를 주기적으로 수행한다고 응답한 바 있다.<sup>44)</sup> 또한 단속적 근로의 경우에는 실노동시간에 대한 한도를 8시간으로 정하였을 뿐 총노동시간에 대한 한도는 정하지 않고 최장 16시간까지 장시간 근로를 허용하고 있다. ILO협약은 단속적 근로에 대한 적용제외시 노사합의에 따른 총노동시간 제한을 정하도록 한 것과 대조적이다.

근로기준법 제63조의 적용제외는 근로시간의 장에서 근로시간, 휴게, 휴일에 대해서 적용제외를 할 수 있도록 하고 있는 바, 감시단속적 근로의 적용제외 승인된 경우에도, 휴가에 대해서는 근로기준법의 적용을 받는다고 볼 것이고, 법 제56조의 가산수당 계산에 있어서도, 법상 기준근로시간의 초과, 휴일의 근로에 대해서는 근로기준법을 적용받지 못하므로 시간외 및 휴일가산수당은 청구할 수 없으나 야간근로에 대한 가산수당은 지급받을 수 있다. 노동부도 감시·단속적 근로자로 승인된 경우에도 야간근로 가산수당은 적용되고 연차유급휴가는 부여해야 한다는 입장을 취하고 있으나 현실에서는 노동자들이 이러한 사실을 잘 알지 못하고 연차휴가수당이나 야간근로 가산수당을 제대로 지급하지 않는 경우에도 제대로 청구하지 못하는 문제가 있다.

44) 한국비정규노동센터, “감시·단속적 근로자 실태조사”, 고용노동부 연구용역보고서, 2004. 35면.

### 3) 감시단속근로자 승인제도 개선

업종이나 직종의 특수성에도 불구하고 이러한 규정만으로 강행규정인 근로기준법상 근로시간에 관한 규정을 전면적으로 적용 배제하는 것은 간단히 정당성을 확보하기는 어렵다. 특히 감시단속직 근로자는 대부분 취약계층이나 고령자가 주로 취업하는 직종으로 노동조건이 열악한 경우가 많고, 포괄임금약정이나 기간제 근로계약 또는 용역회사를 통한 간접고용형태 등으로 불안정한 고용조건에 노출되어 있기 때문에, 이에 중복하여 근로시간에 관한 근로기준법의 적용마저도 배제하는 것은 취약 노동자의 노동권을 이중·삼중으로 제약하는 결과를 초래할 수 있다. 따라서 감시·단속직 근로에 대한 적용제외에 대해서는 신중할 필요가 있으며 노동권을 제약받는 노동자들의 의견이 중요하게 고려되어야 한다.

감시·단속직 근로의 적용제외 승인에 대한 실질적 기준과 관련하여, 제도의 본래적 취지상 사업이나 업무의 성격상 근로시간 규율을 여타의 노동자와 같이 취급하기 곤란할 정도에 이르렀다거나 근로시간·휴게·휴일을 엄격하게 적용하면 현저히 불합리한 결과가 초래될 수 있는 경우라고 볼 수 있는 실질적 제한에 비취 타당한지 판단해야 한다. 따라서 감시직 근로를 판단할 때 다른 업무가 ‘단속적으로’ 수행된다는 점만으로 적용제외 대상인 감시직 근로에 해당된다고 단정할 수 없다. 다른 업무가 단속적으로 수행되더라도 주된 업무에 해당된다면 종합적으로 근로시간에 관한 규율을 배제해야 할 정도로 현저히 노동강도가 낮은 업무로 평가되어서는 안 된다. 또한 감시업무 그 밖의 업무가 위해·위험작업 내용을 포함하고 있다면 적용제외 승인대상이 될 수 없다.

또한 단속직 근로의 경우에도 통상 업무가 병행, 교차, 연속, 중첩된다면 노동자가 수행하는 업무가 근로시간 규율을 배제할 정도로 현저히



근로시간의 질이 낮은 업무로 평가될 수 없다. 따라서 이러한 요건을 명시할 필요가 있으며, 특히 노동자가 수행하는 업무들 중 감시적 근로와 단속적 근로가 중첩된다면 적용제외대상에 포함시켜서는 안 된다.

한편 감시·단속적 근로의 적용제외 승인의 절차적 기준과 관련하여 근로계약서 등에 감시단속적 근로에 대한 명시만으로는 근로기준법을 회피하려는 사용자의 남용의 위험성을 해결할 수 없다. 감시·단속적 근로 승인절차상 노동자들의 집단적 동의를 절차적 요건으로 명시하여야 하고, 현장조사 시 사용자의 개입이 배제된 상태에서 노동자들의 자유로운 의견청취, 현장조사 이후에도 개별 또는 익명으로 근무실태 등에 대한 의견을 제출할 수 있도록 현장조사 시 안내하여야 할 조치사항을 업무지침에 반영할 필요가 있다.

또한 적용제외 승인처분 이후 작업환경이나 근무실태는 변동될 수 있기 때문에, 승인처분이후 사실상 항구적인 처분의 효력을 지속하는 것은 적절하지 않다. 이른바 일몰제를 적용하여 정기적으로 운영실태에 대한 현장조사를 통해 승인처분을 갱신할 것인지 심사하거나 승인처분에 대해 이해관계인들이 처분취소를 다룰 수 있는 이의제기절차를 마련해야 한다. 일본의 경우 적용제외 허가 후 최초 3개월 가동실적 보고를 통해 허가기준을 하회하는 경우 허가를 취소하거나 철회하도록 부관을 첨부하도록 하고 있는 사항도 참조할 수 있다.<sup>45)</sup> 감시·단속적 노동자들은 적용제외 승인의 요건에 해당되지 않게 되면 언제라도 승인처분 취소를 신청할 수 있도록 취소절차를 정비해둘 필요가 있다.

45) 김재훈, “감시·단속적 근로자 관련 법리 연구”, 2006. 5., 34면

<표 5-15> 근로감독관 집무규정상 감시·단속적 노동 승인관련 개정안

현행	개정안
<p>근로감독관 집무규정 제68조(감시적·단속적 근로에 종사하는 자에 대한 적용 제외 승인) ① 「근로기준법」 제63조제3호 및 같은 법 시행규칙 제10조제2항에 따른 "감시적 근로에 종사하는 자"의 적용제외 승인은 다음 각 호의 기준을 모두 갖춘 때에 한한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 수위·경비원·물품감시원 또는 계수기감시원 등과 같이 심신의 피로가 적은 노무에 종사하는 경우. 다만, 감시적 업무이기는 하나 잠시도 감시를 소홀히 할 수 없는 고도의 정신적 긴장이 요구되는 경우는 제외한다.</li> <li>2. 감시적인 업무가 본래의 업무이나 불규칙적으로 단시간동안 타 업무를 수행하는 경우. 다만, 감시적 업무라도 타 업무를 반복하여 수행하거나 겸직하는 경우는 제외한다.</li> <li>3. 사업주의 지배 하에 있는 1일 근로시간이 12시간 이내인 경우 또는 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 격일제(24시간 교대) 근무의 경우             <ol style="list-style-type: none"> <li>가. 수면시간 또는 근로자가 자유로이 이용할 수 있는 휴게시간이 8시간 이상 확보되어 있는 경우</li> <li>나. 가목의 요건이 확보되지 아니하더라도 공동주택(「주택법 시행령」 제2조제1항 및 「건축법 시행령」 별표 1 제2호 가목부터 라목까지 규정하고 있는 아파트, 연립주택, 다세대주택, 기숙사) 경비원에 있어서는 이에 대한 당사자간의 합의가 있고 다음날 24시간의 휴무가 보장되어 있는 경우 &lt;개정 2008. 12. 31.&gt;</li> </ol> </li> </ol>	<p>근로감독관 집무규정 제68조(감시적·단속적 근로에 종사하는 자에 대한 적용제외 승인) ① 「근로기준법」 제63조제3호 및 같은 법 시행규칙 제10조제2항에 따른 "감시적 근로에 종사하는 자"의 적용제외 승인은 다음 각 호의 기준을 모두 갖춘 때에 한한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. <u>정신적·육체적 긴장이 심히 낮은 노무에 종사하는 경우.</u></li> <li>2. 감시적인 업무가 본래의 업무이나 불규칙적으로 단시간동안 타 업무를 수행하는 경우, <u>전체 업무를 종합하여 제1호에 해당하는지 평가하여야 한다.</u> 다만, 감시적 업무라도 타 업무를 반복하여 수행하거나 겸직하는 경우는, <u>유해·위험한 업무를 포함하여 수행하는 경우는 제외한다.</u></li> <li>3. 사업주의 지배 하에 있는 1일 근로시간이 12시간 이내인 경우 또는 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 격일제(24시간 교대) 근무의 경우             <ol style="list-style-type: none"> <li>가. 수면시간 또는 근로자가 자유로이 이용할 수 있는 휴게시간이 8시간 이상 확보되어 있는 경우</li> <li>나. 가목의 요건이 확보되지 아니하더라도 공동주택(「주택법 시행령」 제2조제1항 및 「건축법 시행령」 별표 1 제2호 가목부터 라목까지 규정하고 있는 아파트, 연립주택, 다세대주택, 기숙사) 경비원에 있어서는 이에 대한 당사자간의 합의가 있고 다음날 24시간의 휴무가 보장되어 있는 경우</li> </ol> </li> <li>4. 근로자가 자유로이 이용할 수 있는 별도의 수면시설 또는 휴게시설이 마련되어 있는 경우</li> </ol>

<p>4. 근로자가 자유로이 이용할 수 있는 별도의 수면시설 또는 휴게시설이 마련되어 있는 경우 &lt;신설 2019. 8. 30.&gt;</p> <p>5. 근로자가 감시적 근로자로서 근로시간, 휴게, 휴일에 관한 규정의 적용이 제외된다는 것을 알 수 있도록 근로계약서, 확인서 등에서 명시하고 있는 경우 &lt;신설 2019. 8. 30.&gt;</p> <p>② 「근로기준법」 제63조제3호 및 같은 법 시행규칙 제10조제3항에 따른 "단속적 근로에 종사하는 자"의 적용제외 승인은 다음 각 호의 기준을 모두 갖춘 때에 한한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 평소의 업무는 한가하지만 기계고장 수리 등 돌발적인 사고발생에 대비하여 간헐적·단속적으로 근로가 이루어져 휴게시간이나 대기시간이 많은 업무인 경우 &lt;개정 2019. 8. 30.&gt;</li> <li>2. 실 근로시간이 8시간 이내이면서 전체 근무시간의 절반 이하인 업무의 경우. 다만, 격일제(24시간 교대) 근무인 경우에는 이에 대한 당사자간 합의가 있고, 실 근로시간이 전체 근무시간의 절반 이하이면서 다음날 24시간의 휴무가 보장되어야 한다. &lt;개정 2019. 8. 30.&gt;</li> <li>3. 대기시간에 근로자가 자유로이 이용할 수 있는 별도의 수면시설 또는 휴게시설이 마련되어 있는 경우 &lt;개정 2019. 8. 30.&gt;</li> <li>4. 근로자가 단속적 근로자로서 근로시간, 휴게, 휴일에 관한 규정의 적용이 제외된다는 것을 알 수 있도록 근로계약서, 확인서 등에서 명시하고 있는 경우 &lt;신설 2019. 8. 30.&gt;</li> </ol> <p>③ 제1항 및 제2항의 근로시간은 일정</p>	<p>5. 근로자가 감시적 근로자로서 근로시간, 휴게, 휴일에 관한 규정의 적용제외에 대해 근로자 과반수의 동의를 받아야 한다.</p> <p>② 「근로기준법」 제63조제3호 및 같은 법 시행규칙 제10조제3항에 따른 "단속적 근로에 종사하는 자"의 적용제외 승인은 다음 각 호의 기준을 모두 갖춘 때에 한한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 평소의 업무는 한가하지만 기계고장 수리 등 돌발적인 사고발생에 대비하여 간헐적·단속적으로 근로가 이루어져 휴게시간이나 대기시간이 현저히 많은 업무인 경우</li> <li>2. 실 근로시간이 8시간 이내이면서 전체 근무시간의 절반 이하인 업무의 경우. 다만, 격일제(24시간 교대) 근무인 경우에는 이에 대한 당사자간 합의가 있고, 실 근로시간이 전체 근무시간의 절반 이하이면서 다음날 24시간의 휴무가 보장되어야 한다.</li> <li>3. 대기시간에 근로자가 자유로이 이용할 수 있는 별도의 수면시설 또는 휴게시설이 마련되어 있는 경우</li> <li>4. 근로자가 단속적 근로자로서 근로시간, 휴게, 휴일에 관한 규정의 적용제외에 대해 근로자 과반수의 동의를 받아야 한다.</li> </ol> <p>③ 제1항 및 제2항의 근로시간은 일정기간(주 또는 월 등)의 평균적 개념으로 산정한다.</p> <p>④ 감독관은 감시적 또는 단속적 근로종사자에 대한 적용제외 승인 신청서를 접수한 때에는 승인대상 사업장에 현지 출장하여 근로조건 실태를 확인하는 등 승인기준에 합당한지를 조사하여야 한다. 현장조사시에는 대상 근로자들의 과반수를 대표하는 자와의 면담을 통해 사실조사 및 의견을 청취하여야 한다. 다만, 신청서 등 관련서류를 검토한 결과 승인기준에 미달하는 것이 명백한 경우에는 현</p>
--	---

<p>기간(주 또는 월 등)의 평균적 개념으로 산정한다.</p> <p>④ 감독관은 감시적 또는 단속적 근로종사자에 대한 적용제외 승인 신청서를 접수한 때에는 승인대상 사업장에 현지 출장하여 근로조건의 실태를 확인하는 등 승인기준에 합당한지를 조사하여야 한다. 다만, 신청서 등 관련서류를 검토한 결과 승인기준에 미달하는 것이 명백하거나 사용자가 동일하고 신청서 접수일 이전 1년 이내에 승인 대상 사업장에 현지 출장조사를 실시한 경우에는 현지 출장조사를 생략할 수 있다. &lt;신설 2019. 8. 30.&gt;</p> <p>⑤ 감시적·단속적 근로에 종사하는 자에 대한 적용제외 승인기간은 제67조제2호에도 불구하고 결재일 이전으로 소급할 수 있다. 다만, 신청일 이전으로 소급하여서는 아니된다. &lt;신설 2019. 8. 30.&gt;</p>	<p>지 출장조사를 생략할 수 있다.</p> <p>⑤ 감시적·단속적 근로에 종사하는 자에 대한 적용제외 승인은 <u>1년을 초과하지 않는 범위에서 기간을 정하여 통지하여야 하며, 갱신의 청구가 없는 한 기간만으로 승인의 효력은 상실한다.</u></p> <p>⑥ <u>제5항의 승인기간 중이라도 제1항 및 제2항의 기준에 미달하여 승인취소의 신청을 하면, 감독관은 제4항의 현장조사를 진행하여야 하며, 사유가 인정되면 승인을 취소하고 신청인에게도 그 결과를 통지하여야 한다.</u></p>
--	--

## 라. 초단시간 노동자 보호제도

### 1) 단시간 노동제도의 법현실

편의점 등 소규모 자영업 등 4인 이하 사업장에서 일하는 아르바이트, 임시직, 호출노동은 대부분 단시간 근로형태를 취하는 경우가 많다. 통계청 경제활동인구조사 근로형태별 부가조사에 따르면, 2019. 8. 시·군·구 노동자 규모는 315만명(15.3%)로 2018년 270만명(13.5%), 2017년

266만명(13.3%)보다 크게 증가하고 있다.<sup>46)</sup> 부수적이고 주변적인 업무를 단시간 적합직무로 보는 부정적인 인식이 있고, 단시간 노동의 여성 비율이 현저히 높다는 이유로 생계를 위한 통상의 노동이 아니라 부수입을 얻거나 가계보조적인 노동으로 치부되는 경향이 있어서, 단시간 노동은 통상근로보다 임금수준이나 처우에서도 매우 열악한 편이다. 특히 초단시간 노동을 구분하여 휴일, 휴가 및 사회보험의 가입에서 제외하는 등 주요한 노동기준에서 배제하면서 단시간 노동에 대한 부정적인 인식을 강화시키고 있다.

근로기준법 제2조 제1항 9호에서 단시간 근로자란 ‘1주 동안의 소정근로시간이 그 사업장에서 같은 종류의 업무에 종사하는 통상 근로자의 1주 동안의 소정근로시간에 비하여 짧은 근로자’로 정하고 동법 제18조에서 단시간 근로자의 근로조건은 그 사업장의 같은 종류의 업무에 종사하는 통상 근로자의 근로시간을 기준으로, 시행령에 정한 근로조건에 따라 동등하게 또는 근로시간의 비율에 따라 결정하도록 하고 있다.

한편 동조 제3항에서는 ‘4주 동안을 평균하여 1주 동안의 소정근로시간이 15시간미만’인 이른바 초단시간 노동자에 대해서는 휴일과 연차유급휴가를 적용제외하도록 정하고, 기간제법상 2년 사용제한의 예외를 허용하며, 근로자퇴직급여보장법상 초단시간 노동자에 대해서는 퇴직급여제도를 설정해야 하는 규정을 적용제외하고 있다. 또한 고용보험법(고용보험법 제10조제2호, 시행령 제3조제1항 본문), 국민연금법(국민연금법 제3조제1항제1호, 시행령 제2조제4호본문), 건강보험법(건강보험법 제6조제1항제4호, 시행령 제9조제1호)상 가입대상에서 1월의 소정근로시간

46) 통계청, 2018년 8월 경제활동인구조사 근로형태별 부가조사 결과, 2018. 10. 30.자 보도 자료; 2019년 8월 경제활동인구조사 근로형태별 부가조사 결과, 2019. 10. 29.자 보도자료

이 60시간 미만에 해당하는 초단시간 노동자를 제외하는 등 고용 및 사회보장의 주요사항들을 적용배제하고 있다.

## 2) 단시간 노동의 개념과 노동조건 결정의 문제

### ① 단시간 노동에 대한 개념

ILO는 1994년 단시간근로협약(제175호)에서 단시간 노동자란 ‘비교대상이 되는 통상근로자에 비하여 통상적인 노동시간이 짧은 자’로 규정하고(제1조 (a)), 비교대상이 되는 정규노동자는 “관련된 단시간 노동자와 동일한 형태의 고용관계를 맺고 있고, 동일한 사업장에 고용되어 동일·유사한 형태의 작업이나 직업에 종사하는 자”를 말하며, 다만 “동일한 사업장에 비교대상이 되는 정규근로자가 없는 경우에는 동일한 기업에서의 그러한 자, 동일한 기업에도 존재하지 않는 경우에는 동일한 산업이나 직업에서 그러한 자”를 의미한다고 규정하고 있다(제1조 (c)). 따라서 단시간 노동인지 판단할 때, 비교대상자를 동일한 사업장에 국한하는 근로기준법의 규정과 달리, 기업 내에 동종의 통상근로자가 없으면 동종 산업이나 직종에서 비교하여 임금 및 노동조건 등에서 차별 없이 대우받도록 한다. 마찬가지로 독일<sup>47)</sup>이나 프랑스<sup>48)</sup>에서도 사업장 내 비교대

47) ‘단시간근로와 기간제 근로계약에 관한 법률’(Gesetz über Teilzeitarbeit und befristete Arbeitsverträge, 이하 ‘TzBfG’)에서 단시간근로자를 “비교가능한 통상근로자(vollzeitbeschäftigte Arbeitnehmer)에 비하여 통상적인 주간 근로시간이 짧은 근로자”로 정의하고(제2조 제1항 1문), 만일 통상적인 주간근로시간에 대한 합의가 없다면 1년을 한도로 한 고용기간 동안 통상적인 평균 근로시간이 비교가능한 통상근로자보다 적은지(제2조 제1항 2문)를 기준으로 단시간 근로를 판단하고, 해당 사업장 내에 비교가능한 통상근로자가 존재하지 않을 경우에는 적용가능한 단체협약의 적용대상이 되는 자, 나아가 통상적으로 동일한 산업분야에 종사하는 자를 비교대상으로 하도록 정하고 있다(제2조 제1항 3문 및 제4문). 이승욱, “단시간근로 규제의 문제점과 과제”, 서울대학교 법학,

상자가 없으면 동종 산업 등을 기준으로 단시간 노동자 및 차별없는 노동조건에 대한 비교대상자가 정해진다.

우리나라에서는 사업장 내 동종근로자가 모두 법정근로시간보다 짧은 근로자로 구성되어 있는 경우에는 이들을 통상근로자로 하기 때문에, 비교대상자의 임금 기타 노동조건이 수준이 열악할 수밖에 없고, 마찬가지로 이를 기준으로 단시간 노동자에게 적용되어야 할 노동조건이 결정되므로 단시간 노동의 고용조건이 개선되기 어렵다.

특히 단시간 노동을 판단하는 기준인 소정근로시간을 결정하거나 비교대상인 동종의 통상근로자를 다른 업무에 배치하거나 소정근로시간을 변경함으로써 비교대상을 임의적으로 조정·변경하는 것이 가능하기 때문에, 단시간 노동이라는 개념이 매우 유동적일 수 있다.

## ② 소정노동시간의 위장축소

단시간 노동자를 정의할 때, 통상근로자와 비교하여 짧은 노동시간을 일하는지 판단할 때, ‘노동시간’은 실 노동시간과 소정노동시간 중 무엇을 기준으로 정하는 것이 타당한지 문제된다. 사용자가 얼마든지 근로계약서나 취업규칙을 통해 소정노동시간을 임의로 결정할 수 있는 현실에서, 실제 필요한 노동시간보다 더 짧게 소정노동시간을 정하여 단시간 노동자로 만드는 것은 사용자의 편의나 필요에 의해 결정될 수 있다. 대표적으로 근로기준법상 유급휴일과 유급휴가로 인한 비용부담을 줄이기

제53권 제1호, 2012. 3., 153면.

- 48) 단시간근로자(salarié à temps partiel)란 주, 월 또는 연간 소정근로시간이 ① 법정근로시간에 비하여 짧은 근로자 또는 ② 해당 산업, 기업 또는 사업장에 통상적으로 적용되는 근로시간에 비하여 짧은 근로자를 말한다(L.3123-1조). 조용만, “단시간근로에 관한 프랑스의 법적 규율 연구”, 노동법연구 제41호, 2016. 9., 228면.

위해 초단시간에 맞추어 소정노동시간을 정하고, 필요에 따라 실 노동시간을 늘려서 사용하는 탈법이 발생할 수 있다.<sup>49)</sup>

법원은 형식적으로 주 15시간미만의 소정노동시간을 정한 경우에도 통상 노동시간이 15시간 이상이 된다면 초단시간 근로 여부를 판단할 때, 통상 소요되는 노동시간을 기준으로 판단하여야 한다고 보았다.<sup>50)</sup> 또한 사납금을 최저임금 산정대상에서 제외하도록 한 최저임금법에 따른 최저임금 인상을 회피하기 위해 택시업 노사가 실 근로시간의 변경 없이 소정근로시간만 단축하는 합의를 무효라고 판단<sup>51)</sup>하면서, 소정근로시간의 위장축소하더라도 단시간 근로 여부를 판단할 때에는 통상의 업무수행에 상당한 노동시간인지 여부를 판단하도록 하고 있다. 또한 노동위원회도 근로계약상 소정노동시간보다 실제 주 15시간 이상 일해왔다는 사실을 인정하여, 기간제법상 2년 이상 근속한 경우 기간의 정함이 없는 근로자에 해당된다고 판단하고 있다.<sup>52)</sup> 그러나 초단시간 근로 계약을 맺은 뒤 통상의 노동시간이 근로계약상 소정노동시간보다 길다

49) 2014년 기간제법 개정으로 단시간 근로의 소정노동시간을 초과하는 경우 근로기준법 제50조의 기준근로시간에 미달하는 경우에도 50%의 가산임금을 지급하도록 정하여 과도한 소정노동시간 축소를 막고자했다. 그러나 초단시간 근로를 선택할 경우 적용제외로 인한 혜택에 상당한 불이익으로 보기 어려워 이러한 소정노동시간 축소를 방지할 수 있을지 의문이다.

50) 근로계약상 정하여진 1주당 15시간의 소정노동시간으로는 주어진 업무를 수행할 수 없어 실근로시간이 항상 1주당 15시간 이상이 됨에도 사용자가 경제적으로 우월한 지위를 이용하여 근로계약서 등에는 형식적으로 소정근로시간을 1주당 15시간 미만으로 정하고, 실제로는 상시 초과 근로를 하지 아니할 수 없게 하는 등의 방법으로 무기계약직 전환 내지 계약의 갱신을 회피하는 경우, 이러한 소정근로시간 약정은 효력을 인정할 수 없고 근로자가 통상적으로 사용자에게 근로를 제공할 의무를 부담하는 시간을 기준으로 하여 초단시간 근로자 해당 여부를 판단하여야 할 것이다(서울고등법원 2018. 5. 16. 선고 2017누76410 판결; 의정부지방법원 2013. 5. 26. 선고 2012나14426 판결)

51) 대법원 2019. 5.10. 선고, 2015도676 판결

52) 중앙노동위원회 2020. 1. 3.자 중앙2019부해1417 판정; 중앙노동위원회 2014. 11. 11.자 중앙2014부해892 판정 등



는 사실을 인정받으려면 노동자가 직접 입증하려면 업무수행 사실뿐 아니라 초과 노동시간에 대한 사용자의 지휘감독 여부 등을 입증해야 하는 어려움이 있다.

### ③ 단시간 노동자의 노동조건 결정

근로기준법 시행령 별표에 따르면, 단시간 근로자의 근로조건과 관련하여 임금은 시간급을 원칙으로 통상근로자의 소정근로시간과 단시간 근로자의 소정근로시간의 비율로 산정한다. 그러나 모든 금전의 경우 시간비례로 산정되어야 한다고 볼 것은 아니다. 단시간 근로자의 노동조건 결정은 분할 가능한 금전적 가치가 있는 급부의 경우, 시간 비례적으로 산정할 수 있다. 일반적으로 분할 가능한 금전적 가치가 있는 급부란 시간단위로 환산될 수 있는 기본급여나 근로시간과 직접·간접적으로 관련된 급여라고 할 수 있다. 근로시간과 관련성을 가진 수당, 법정수당, 대기시간에 대한 포괄임금, 상여금, 실비 변상적 급여 등이 해당될 수 있다. 반면 분할이 불가능하거나 성질상 적절하지 아니한 급부나 조건은 시간 비례적 분할대상이 될 수 없다.<sup>53)</sup> 제공된 근로에 대한 대가나 노동시간의 장단과 관련하여 보상을 정하지 않고 근로계약 관계에 기하여 일괄 지급하고자 한 급부는 분할이 가능하더라도 전액을 지급하는 것이 타당하다. 그러나 근로기준법은 임금과 관련하여 이러한 구분을 명확히

53) 독일의 단시간법은 분할가능한 경우 시간비례를 적용하도록 명시적으로 규정하고 있다. 제4조[차별금지] ① 단시간근로자는 단시간근로를 이유로 비교가능한 통상근로자보다 불리한 처우를 받아서는 아니 된다. 다만, 처우의 차이가 객관적 사유에 의하여 정당화되는 경우에는 그러하지 아니하다. 임금 또는 그밖에 분할가능한 금전적 가치가 있는 급여는 적어도 비교가능한 통상근로자의 근로시간에 대한 비율에 맞게 그 범위에서는 단시간근로자에게 보장되어야 한다. 박지순, “단시간근로자의 노동실태와 권리보장을 위한 법제도 개선과제”, 시간제노동자 권리보장 입법촉구 토론회 자료집, 2014. 11. 13.자, 29면.

밝히지 않아 논란의 소지가 있다.

한편 시행령 별표 상 단시간 근로자의 유급휴일, 생리휴가, 산전후휴가는 일단위로 부여되는 반면, 단시간 근로자의 연차유급휴가는 시간단위로 부여되고 있다. 가령 통상근로자의 주 소정근로시간이 8시간이고, 단시간 근로자의 주 소정근로시간이 4시간인 경우, 통상근로자의 연차휴가일수가 10일이면, 단시간 근로자의 연차휴가는 40시간이 된다. 그런데 연차휴가를 시간단위로 어떻게 사용하는지에 대해서는 아무런 정한 바가 없다. 따라서 1일의 소정근로시간에 따라 해당 일에 연차휴가를 사용할 경우 소정근로시간 수만큼 연차휴가를 사용한 것으로 보는지, 1일의 소정근로시간이 명확하지 않아 연차휴가 1일당 8시간을 소진하도록 하는지 명확한 근거가 없다. 연차휴가수당에서는 차이가 없지만 후자의 경우 연차휴가를 사용할 수 있는 일수가 통상근로자보다 짧을 수 있어, 단시간 근로자의 휴가권에 부당한 차별을 초래할 수 있다.

휴가란 장기간 온전히 사업장으로부터 자유로운 상태를 보장하기 위해 근속한 근로일에 상응하여 일단위로 휴가일수를 산정하여 왔으며, 시간단위로 휴가를 부여할 경우 이러한 휴가권의 취지를 달성하지 못할 수 있다. 따라서 휴가는 일단위로 지급되도록 하고 통상근로자의 근로일수와 단시간 근로자의 근로일수의 비율로 통상 근로자에게 보장되는 휴가일수에 비례하여, 단시간 근로자의 휴가일수를 산정하는 것이 합리적이다.<sup>54)</sup>

### 3) 초단시간 노동자 적용제외의 법적 문제

---

54) 독일 연방노동법원도 노동자의 휴가는 '일'단위로(tageweise) 산정되어야 하고, 시간'단위로(stundenweise) 산정되어서는 안 된다는 입장을 취하고 있다. 이승욱, 위의 글, 159면.

초단시간 노동자에 대해서는 근로기준법상 유급휴일, 연차유급휴가 부여도 제외되어 있는데, 소정노동시간이 매우 짧은 노동자들이라 하더라도 앞서 단시간 노동자의 노동조건을 결정하는 것과 차등을 둘 합리적인 근거가 없다. 초단시간 노동자에게 휴일이나 휴가를 부여하더라도 노동시간 및 근무일수에 비례하여 휴일이나 휴가일수가 부여하면 될 것이므로, 초단시간 노동자에게 이를 허용한다고 해서 여타의 단시간 노동자나 통상근로자에 비해 불합리하다고 볼 수 없다. 특히 휴일·휴가에 대한 수당도 노동시간에 비례하므로 사용자에게 다른 고용형태에 비해 특별한 부담이 된다고 볼 것도 아니다. 마찬가지로 퇴직금도 노동시간이 짧은 초단시간의 경우 노동시간에 비례하여 책정되면 족하므로 금전적 부담이 되지 않는다.

ILO 단시간 근로에 관한 협약(제175호) 제7조에 따르면, 연차유급휴가 등과 관련하여 단시간 노동자는 동일 사업장에서 비교되는 통상 노동자들이 향유하는 대우와 동일한 대우를 받아야 한다고 정하고 있다. 이는 장시간 연속되는 휴식권을 보장함으로써 노동자의 건강권과 문화를 향유할 수 있는 권리를 확보하도록 해야 할 연차유급휴가제도의 취지는 노동시간이 훨씬 짧은 초단시간 노동자에게도 동일하게 적용되어야 한다는 점을 확인해준다.

오히려 초단시간이라는 이유만으로 단시간 노동자에게 비례적으로 보장된 휴일·휴가, 퇴직급여를 전면적으로 적용제외하게 되면, 사용자에게 법적 의무를 회피하기 위해 표면적인 소정근로시간을 줄이도록 유도하는 부정적 효과를 키우게 된다. 초단시간 노동자는 고용보험 및 국민연금, 건강보험 등 사회보험의 가입대상에서 제외되므로, 사용자가 초단시간 노동자를 악용하는 시도를 할 경우, 노동자들의 노동권을 침해하는 문제만이 아니라 국가가 운영하는 사회보험의 재정을 악화시키는 결과

도 초래하게 된다.

한편 초단시간 노동에 대한 이러한 차별은 여성 단시간 노동자들에게 간접적으로 현저히 불리한 결과를 초래하므로, 여성에 대한 간접차별에 해당될 수 있다. 유럽사법재판소는 여성들이 육아와 다른 가사를 주로 담당하는 현실에서 단시간 노동에 여성이 차지하는 비율이 압도적으로 높다는 사실에 주목하여, 단시간 노동자에게 불이익을 주는 것이 여성에게 간접적인 형태로 차별을 행하는 것과 같다고 보았다.<sup>55)</sup>

#### 4) 단시간 노동자에 대한 법적 보호

근로기준법을 비롯하여 노동법령상 초단시간 노동자에 대해 기본적인 노동권의 보호로부터 적용제외하고 있어, 이는 소정노동시간이 짧게 정해졌다는 점만으로 법상 휴식권이나 근로관계 존속 또는 종료 후의 생존권으로부터 배제되어야 할 합리적 이유가 있다고 볼 수 없으며, 초단시간 노동의 경우 사용자가 부담하는 비용도 노동시간에 상응하는 수준에 지나지 않아 경영상 상당한 부담이 된다거나 다른 통상근로자나 단시간 근로자들의 처우에 비해 어떠한 불합리한 결과를 초래한다고 볼 것도 아니며, 초단시간 노동에 대한 노동법 조항은 삭제하는 것이 타당하다.

또한 단시간 근로자의 노동조건을 정할 때, 임금산정의 시간비례원칙

---

55) Rinner-Kühn 사건(Rinner-Kühn v FWW Spezial-Gebauedereinigung GmbH, Case 171/88, [1989] ECR 2743) 사건에서는 독일 정부가 주 10시간 혹은 월 45시간 미만으로 일하는 노동자들은 다른 노동자만큼 회사에 통합되거나 의존적인 관계가 아니라는 이유로 이들을 유급질병휴가 규정에서 배제하는 것이 정당화된다고 주장했으나, 유럽사법재판소는 독일 정부의 주장은 추상적인 일반화에 불과하며 객관적인 기준이 발견되지 않는다고 보고, 위 독일 노동법의 규정이 여성들에게 차별적인 영향이 있다고 인정하였다.

만이 아니라 금액으로 산출이 불가능한 급부 또는 노동시간에 따라 달리 대우하는 것이 합리적이지 않은 급부에 대해서는 통상근로자와 동등하게 보장하도록 하는 내용의 근거를 명시적으로 밝힐 필요가 있다. 또한 연차휴가수당도 휴일이나 산전후휴가와 마찬가지로 일단위로 산출하도록 하고 통상근로자의 노동시간에 비례하여 계산되는 것이 아니라 근무일수를 기준으로 동등한 휴가일수를 보장하여야 한다.

〈표 5-16〉 근로기준법상 단시간 노동관련 법령개정안

현행	개정안
<p>근로기준법 제18조(단시간근로자의 근로조건) ① 단시간근로자의 근로조건은 그 사업장의 같은 종류의 업무에 종사하는 통상 근로자의 근로시간을 기준으로 산정한 비율에 따라 결정되어야 한다.</p> <p>② 제1항에 따라 근로조건을 결정할 때에 기준이 되는 사항이나 그 밖에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.</p> <p>③ 4주 동안(4주 미만으로 근로하는 경우에는 그 기간)을 평균하여 1주 동안의 소정근로시간이 15시간 미만인 근로자에 대하여는 제55조와 제60조를 적용하지 아니한다. &lt;개정 2008. 3. 21.&gt;</p>	<p>근로기준법 제18조(단시간근로자의 근로조건) ① 단시간근로자의 근로조건은 그 사업장의 같은 종류의 업무에 종사하는 통상 근로자의 근로시간을 기준으로 산정한 비율에 따라 결정되어야 한다.</p> <p>② 제1항에 따라 근로조건을 결정할 때에 기준이 되는 사항이나 그 밖에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.</p> <p>③ 삭제</p>
<p>근로기준법 시행령 별표2</p> <p>2. 임금의 계산</p> <p>가. 단시간근로자의 임금산정 단위는 시간급을 원칙으로 하며, 시간급 임금을 일급 통상임금으로 산정할 경우에는 나목에 따른 1일 소정근로시간 수에 시간급 임금을 곱하여 산정한다.</p> <p>나. 단시간근로자의 1일 소정근로시간 수는 4주 동안의 소정근로시간을 그 기간의 통상 근로자의 총 소정근로일수로 나눈 시간 수로 한다.</p> <p>4. 휴일·휴가의 적용</p> <p>가. 사용자는 단시간근로자에게 법 제55조에 따른 유급휴일을 주어야 한다.</p>	<p>근로기준법 시행령 별표2</p> <p>2. 임금의 계산</p> <p>가. 단시간근로자의 임금산정 단위는 시간급을 원칙으로 하며, 시간급 임금을 일급 통상임금으로 산정할 경우에는 나목에 따른 1일 소정근로시간 수에 시간급 임금을 곱하여 산정한다.</p> <p>나. 단시간근로자의 1일 소정근로시간 수는 4주 동안의 소정근로시간을 그 기간의 통상 근로자의 총 소정근로일수로 나눈 시간 수로 한다.</p> <p>다. 임금이 분할이 불가능한 급부 또는 근로시간에 따라 달리 대우하는 것이 합리적이지 않은 급부는 통상근로자</p>

<p>나. 사용자는 단시간근로자에게 법 제60조에 따른 연차유급휴가를 주어야 한다. 이 경우 유급휴가는 다음의 방식으로 계산한 시간단위로 하며, 1시간 미만은 1시간으로 본다.</p> $\frac{\text{통상 근로자의 단시간근로자의 소정근로시간}}{\text{통상 근로자의 소정근로시간}} \times 8\text{시간}$ <p>통상 근로자의 단시간근로자의 소정근로시간 × 8시간</p> <p>나. 사용자는 여성인 단시간근로자에 대하여 법 제73조에 따른 생리휴가 및 법 제74조에 따른 산전후휴가를 주어야 한다.</p> <p>라. 가목 및 다목의 경우에 사용자가 지급하여야 하는 임금은 제2호가목에 따른 일급 통상임금을 기준으로 한다.</p> <p>마. 나목의 경우에 사용자가 지급하여야 하는 임금은 시간급을 기준으로 한다.</p>	<p><u>에게 지급된 급부와 차등없이 지급되어야 한다.</u></p> <p>4. 휴일·휴가의 적용</p> <p>가. 사용자는 단시간근로자에게 법 제55조에 따른 유급휴일을 주어야 한다.</p> <p>나. 사용자는 단시간근로자에게 법 제60조에 따른 연차유급휴가를 주어야 한다.</p> <p>다. 사용자는 여성인 단시간근로자에 대하여 법 제73조에 따른 생리휴가 및 법 제74조에 따른 산전후휴가를 주어야 한다.</p> <p>라. 가목 내지 다목의 경우에 사용자가 지급하여야 하는 임금은 제2호가목에 따른 일급 통상임금을 기준으로 한다.</p>
<p>기간제법 제3조(기간제근로자 사용기간 제한의 예외) ③법 제4조 제1항 제6호에서 "대통령령이 정하는 경우"란 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우를 말한다.</p> <p>6. 「근로기준법」 제18조 제3항에 따른 1주 동안의 소정근로시간이 뚜렷하게 짧은 단시간근로자를 사용하는 경우</p>	<p>기간제법 제3조(기간제근로자 사용기간 제한의 예외) ③법 제4조 제1항 제6호에서 "대통령령이 정하는 경우"란 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우를 말한다.</p> <p>6. (삭제)</p>
<p>근로자퇴직급여보장법 제4조(퇴직급여제도의 설정) ① 사용자는 퇴직하는 근로자에게 급여를 지급하기 위하여 퇴직급여제도 중 하나 이상의 제도를 설정하여야 한다. 다만, 계속근로기간이 1년 미만인 근로자, 4주간을 평균하여 1주간의 소정근로시간이 15시간 미만인 근로자에 대하여는 그러하지 아니하다.</p>	<p>근로자퇴직급여보장법 제4조(퇴직급여제도의 설정) ① 사용자는 퇴직하는 근로자에게 급여를 지급하기 위하여 퇴직급여제도 중 하나 이상의 제도를 설정하여야 한다. 다만, 계속근로기간이 6개월 미만인 근로자에 대하여는 <u>그러하지 아니하다.</u></p>

#### 4. 작은사업장을 위한 근로감독제도 보완

##### - 법집행상 흠결 또는 결함에 의한 노동권 배제의 문제

가. 작은사업장을 위한 감독행정의 법실태

##### 1) 작은사업장 범위반 증가

근로감독관들의 주요업무는 사업장에 대한 법령위반여부를 관리, 감독하는 것이다. 그러나 국내 근로감독관의 주요업무가 사업장감독보다 신고사건 처리에 더 집중되어 있고, 민원처리 중심으로 운영되어 왔다. 근로감독관의 업무를 분석해보면, 신고사건은 계속 늘어나는 상황이고 예방업무인 정기 감독업무의 비중은 오히려 줄어들었다. 사업장 근로감독 종합시행계획에 따라 실시한 사업장감독 사업체수<sup>56)</sup>를 보면, 지난 2009년 25,505개소로 2005년 이후 꾸준히 증가하는가 하더니 2010년 13,587건으로 현저히 감소한 뒤 2014년까지 지속적으로 감소하였다.

한편 2007년에서 2009년동안 근로감독을 실시한 사업장의 규모 특성<sup>57)</sup>을 보면, 10인 이상 99인 이하 규모의 사업장에 대한 근로감독 실시가 약 50%를 차지하고 있음을 알 수 있으며, 그 중에서도 10인 이상 29인 이하 규모의 사업장에 대하여 근로감독이 집중적으로 이루어지고 있다. 5대 취약계층(비정규직, 연소자, 여성, 장애인, 외국인)과 3대 취약분야(최저임금, 근로시간, 파견)을 세부적으로 살펴보면, 전반적으로 10인 이상 29인 이하 규모 사업장에 대한 근로감독 실시 비중이 가장 높

56) 이승길, “근로감독의 사각지대 해소를 위한 입법 및 정책과제”, 국회입법조사처, 28면.

57) 전용일·김성태·박원주, “사업장 근로감독 결과 평가 및 활용도 제고방안 연구”, 고용노동부 연구용역보고서, 2010. 52면.

다(여성은 30~300인 규모의 사업장에서 더 높게 나타남). 연소자의 경우는 5~9인 규모 사업장에 대한 감독 비중이 21.7%로 다른 분야에 비하여 높게 나타나고 있으며, 최저임금의 경우 전반적으로 50인 미만 규모의 사업장 근로감독이 전체 최저임금 근로감독의 70% 수준으로 집중되어 있음을 알 수 있다. 그러나 5인 미만 사업장수가 약 28%를 차지하는데 반해, 사업장 근로감독을 실시한 사업체수는 전체의 5.5% 수준에 불과하여, 단순히 행정력의 부족이 아니라 법적용제외에 따른 관리 소홀로 보여진다. 2012년과 2013년의 감독현황<sup>58)</sup>을 살펴보다라도 2012년 31,048개소 중 30인 미만 사업장이 56.2%, 2013년에는 22,245개소 중 67.8%를 차지하는 것으로 나타났다.

## 2) 근로감독관 직무규정의 개선과 한계

최근 노동부는 사업장감독 및 체불지도 등 신고사건의 처리를 개선하기 위해 근로감독관 직무규정을 개정하였는데, 2019년 개정에서는 작은 사업장의 범위반 개선에 도움 될 만한 사항들이 정비되었다.

2019년 근로감독관 직무규정 개정은 몇 가지 대표적인 개선사항을 반영하고 있는데, 첫째, 근로감독의 통일적·체계적 지휘를 위해 본부차원의 근로감독 지시권한을 강화하였다(제13조 제3호, 제16조 제2항, 제20조 제2항, 제21조 제1항). 둘째, 근로감독이나 신고사건 등의 조사과정에서 노동자로부터 직접적인 사실 확인을 하고, 감독결과를 사업장에 게시하도록 근로감독의 실질성을 개선하였다(제19조, 제21조 제2항). 또한 인허가업무에서 현장조사를 기본으로 하고, 당사자 합의 여부를 직접 확인하

---

58) 이승길, 위의 글, 32면.



거나 사업장 감독시 근로자대표 등의 참여를 보장하는 내용을 반영하였다(제68조 제4항, 제71조 제3항, 제72조 제1호). 셋째, 불법파견, 성희롱, 괴롭힘, 상습체벌에 대한 특별감독을 명시하거나(제12조) 감시·단속적 근로에 대한 승인기준(제68조 제1항 및 제2항)을 강화하고, 상습적 범위반 사항이나 불법파견의 관련사업장 등으로 조사범위를 확대(제14조 제2항 및 제3항)하도록 하는 등 주요 노동쟁점사건(성희롱, 괴롭힘, 체벌, 체당금, 퇴직금)에 대한 조사원칙을 구체화(제37조의2) 하였다. 넷째, 조사과정에서 확인된 범위반을 해당 정부기관으로 통지하거나 필요한 후속조치에 대해 노동자에게 안내하는 등 근로감독관 소관사무인 노동법령 이외의 법준수를 도모하였다. 대표적으로 건설산업기본법상 하도급위반에 대한 신고(제21조 제7항, 제37조의2 제4항), 체불임금 청산이 되지 못하는 경우 체당금제도 및 무료법률구조공단을 안내하도록 하였다(제40조 제10항). 다섯째, 신고사건 회피·기피신청절차(제34조의2, 제34조의3)나 피조사자 조사방법 등을 개선하여 근로감독관의 조사 공정성 및 객관성을 제고하고 피조사자의 편의를 고려한 우편조사 등을 반영하였다(제38조 제1항). 여섯째, 사업주의 체불청산이나 범위반 개선을 유도하기 위해 사업주 용자신청 시 처리기간 연장하고(제21조 제4항), 자율개선 신청하여 시정한 경우 정기감독을 면제하거나(제25조 제3항) 기일 내 시정 시 과태료를 감경(제79조)할 수 있도록 근거를 마련하였다.

그러나 특별감독 사유로 여전히 ‘중대한’, ‘사회적으로 물의를 일으킨’ 등 불분명하고 감독대상을 제한하는 용어가 삭제되지 않았고, 노동법 준수를 확인할 수 있는 사유가 아님에도 장애인 고용우수사업장, 고용창출 우수사업장 등을 정기감독에서 면제하는 규정의 정비도 필요하다.<sup>59)</sup> 또

59) 김진외, 「근로감독관 직무규정 분석」, 국회사무처 정책연구과제, 2017.

한 구속영장기준으로 3개월 이상의 누적체불이나 상습체불, 집단체불, 재산은닉에 의한 체불 등을 열거하여 고질적인 체불사건에 대해 강력 대응하도록 정하였으나(제51조 제2항), 실제 이러한 형사상 조치들이 제대로 시행되지 않고 있다. 또한 근로감독을 통한 취약계층 노동자의 기본적 노동조건 보호가 노동시장의 양극화를 완화하고 사회통합을 이루는 중요한 기제가 됨에도 근로감독의 행정력이 미흡하여, 특히 경제위기시 취약계층 근로자 보호에 대한 부정적이라는 평가<sup>60)</sup>를 받아왔음에도 일정한 지역이나 산업·직종에서 반복적으로 나타나는 작은사업장 체불 등 범법반 유형에 맞춰 근로감독 모델을 개발하지 못하고 있다. 또한 예방적 근로감독업무의 질적인 제고를 위해서 근로감독관 업무의 상당부분을 차지하는 노사동향 파악 등 집단적 노사관계업무를 폐지<sup>61)</sup>하는 등 업무개편이 필요함에도 이러한 준비를 반영되지 않았다.

#### 나. 작은사업장을 위한 근로감독제 개선방향

##### 1) 사전예방적 근로감독 강화 - 신고와 근로감독을 연계

근로감독의 성과는 신고사건과 무관하지 않다. 작은사업장의 근로감독은 취약계층 노동자의 민원해결과 직결되기 때문에, 작은사업장의 근로감독을 통해 신고 전 점진적으로 개선할 수 있도록 자율해결방안을 마련할 수 있을 뿐만 아니라, 작은사업장의 신고사건을 통해 작은사업장의

60) 김정환외, 「취약근로자 보호를 위한 근로감독 조직 개편에 따른 근로감독 행정효율화 방안」, 노동부 학술연구용역, 2006.

61) 노상현, '영세사업장에 대한 노동법 적용과 근로감독' 노동법연구 제37권, 2014.

주된 노동법 위반 사항을 확인하고 집중적인 사업장감독을 실시하여 관련 지역이나 산업·직종에서의 유사 범위반 사례를 신속히 개선하고 예방 조치를 할 수 있다.

따라서 신고사건을 통해 일상적 근로감독을 하도록 하는 방안이 검토될 필요가 있다. 이를 위해서는 익명신고를 기초로 한 상시감독체계를 원칙으로 할 수 있는 감독체계가 필요하다. 그동안 익명신고센터는 특정 사안을 대상으로 하거나, 한시적으로만 운영되어왔고, 통상적인 익명신고는 근로감독 청원제도를 통해 심사를 거쳐 시행되었다. 그러나 근로감독청원제도는 일단 청원방법을 일반 노동자가 알기 매우 어렵다. 노동부 홈페이지에도 근로감독 청원절차를 한눈에 알아볼 수 있도록 접근경로를 가시화시키지 않고, 감독청원이 무엇인지 일반 노동자의 입장에서 알기 쉽게 안내하는 내용도 없다. 근로감독청원에 대한 법적 기준을 분명하지 않고, 노동부가 ‘근로감독청원제도 운영지침’을 두고 있으나 내부 운영지침이라는 이유로 관련 심사기준 등을 확인할 수 없는 실정이다.

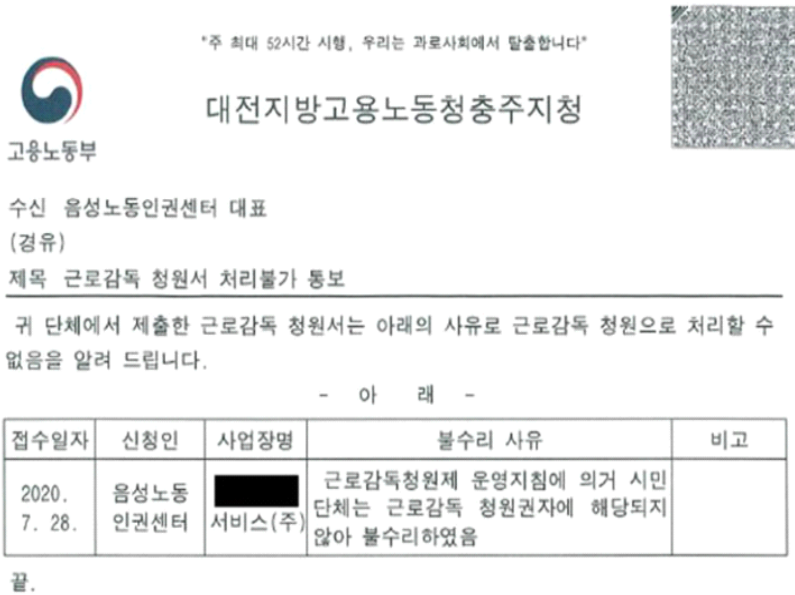
근로감독관 직무규정에서는 근로감독을 정기, 수시, 특별근로감독으로 구분하고, 수시감독에는 기획형, 신고형, 청원형으로 구분하고 있다(제12조). 그러나 신고형 수시감독과 청원형 수시감독은 노동부의 근로감독행정에서 매우 부수적이고 지엽적인 업무로 존재해왔다. 지난 2019. 10. 노동부의 ‘근로감독행정 종합개선방안’에서도 신고형 수시감독은 반복·상습적인 체불과 같은 중대 범위반 확인 시 즉시 근로감독을 하겠다고 밝혔고, 청원형 감독의 경우도 운영지침을 정비하여 내실 있게 운영하겠다고 밝혔다. 그러나 노동부의 종합개선방안에서 신고형과 청원형에 대해서는 강화하겠다는 언급 외에는 개선방안이 구체화되어 있지 않다.

오히려 2020. 1. 근로감독청원 운영지침을 개정 후 청원신청자의 범위를 기존 동거인, 시민단체 등을 삭제하였고, 지난 2020. 8. 노동부 총

주지청에서 노동자들의 제보를 접수받은 노동인권센터의 청원을 거부하는 사례가 드러났다.

기존 운영지침에는 재직자·퇴직자, 해당 노동자의 배우자, 직계존속, 형제자매, 동거인, 해당 사업장에 조직된 노조, 시민단체가 청원할 수 있었다면, 변경된 지침에서는 동거인과 시민단체가 제외됐다.

[그림 5-1] 근로감독 청원서 처리불가 통보



청원제도는 ‘모든 국민’이 국가기관에 청원할 권리를 가지고 국가는 이를 심사할 의무를 지도록 한 헌법 제26조에 근거하여 청원법 제4조에 피해의 구제 등 국가기관 등의 권한에 속하는 사항과 관련하여 누구나 청원할 수 있도록 정하고 있다. 또한 근로감독관 직무규정에서도 청원뿐 아니라 동향, 제보, 언론보도 등 다양한 방법을 통해 범위반 가능성이 있다면 수시감독의 대상에 포함시키고 있다(제12조). 그러나 노동부는 청원

제는 피해당사자의 권리를 회복시켜달라는 취지상 사업장과 직접 관계없는 자의 청원하는 것이 맞지 않다며 청원을 거부했다. 또한 청원제도를 정비한다는 명분으로 청원서 보완사항, 청원 심사방법, 처리기간과 감독 범위, 통보서식 등을 변경하고 특히 ‘남소’를 방지한다는 명분으로 청원서 보완사항을 세부 항목별로 구분, 절차별 기한을 명시하였다. 청원의 절차나 방식을 간소화하기보다는 오히려 청원을 어렵게 만드는 지침변경을 한 것이다.

노동조합에 가입하기 어렵고 스스로 사업장 내에서 자신의 권리를 주장하기 어려운 작은 사업장의 노동자, 비정규직 노동자, 하청 노동자 등 소외된 노동자들은 지역의 시민단체나 노동조합 등 자신이 가장 믿을만한 방법으로 피해의 구제를 호소하고 있다. 노동부 신고로 신원이 노출될 수 있다는 두려움(내지 확산)을 가지고 있는 현실에서 노동자들이 믿을 수 있는 주변인이나 단체를 누구로 해야 하는지까지 제한하는 것은 청원법의 본래적 취지에 맞지 않다. 특히 친족과 동거하지 않는 1인가구, 가족과는 떨어져 생활하는 현대의 가구 구성을 고려해봤을 때, 직계존속, 형제자매만 남기고 동거인을 제외하는 것은 시대착오적 발상이다. 청원제도를 얼마나 형식적으로 이해하고 행정 편의적으로 접근하는지 보여주는 징표가 아닐 수 없다.

신고 및 청원 등 노동자의 입장에서 근로감독이 작동하도록 하기 위해서는, 첫째, 계획형 감독과 일상형 감독으로 근로감독체계를 구분하여 접근할 필요가 있다. 근로감독계획의 수립 및 노동부의 필요에 의해 집중적으로 시행하는 정기감독, 특별감독, 기획형 감독은 사안에 따라 노동부 본부의 일관되고 체계적인 지휘 아래 수행되어야 하는 계획형 감독이라면, 노동자들의 요청(신고나 청원)에 의해 개시하는 일상형 근로감독은 사업장의 일상적인 범위반이지만 누적되면 큰 피해를 초래하기

때문에 신고 등을 통한 인지 즉시 사업장 방문지도와 교육, 신고절차 안내 등만으로도 범위반의 확산을 막고, 노동자들의 범위반에 대한 일상적 감시체계가 작동되도록 하는 방안이다.

둘째, 이를 위해서는 상시적인 익명신고센터를 통해 신속한 사업장 지도감독을 연계하는 신고체계가 재정비될 필요가 있다. 신고센터는 구제를 목적으로 하는 신고와 근로감독을 통해 사업장 개선을 요구하는 감독청원을 하나의 신고센터로 창구를 일원화할 필요가 있다.

셋째, 근로감독관의 신고사건 업무의 증대로 단순히 근로감독행정을 연계하는 것만으로는 일상형 근로감독이 가능할 수 없는 바, 노사동향보고 등 불필요한 업무를 폐지하고 체불임금청산형 신고사건에 대해서는 별도의 전문기구와 인력을 구성<sup>62)</sup>하여 신고접수 및 근로감독으로 이어지는 업무와 분리하는 체계를 만들어야 한다. 이를 통해 근로감독관의 고유사무인 예방적 근로감독 및 현장점검을 강화할 수 있도록 해야 한다.

넷째, 작은사업장에 특화된 일상형 근로감독모델을 발굴하여야 한다. 가령 작은사업장의 범위반실태는 같은 지역 내 또는 유관업종 사이에서 비슷한 위법실태가 확산되는 경향이 있으므로 작은사업장 취약노동자의 민원이 접수되면 인근지역 또는 동종 산업이나 직종의 유사사업장들에 대해 근로감독과 현장지도를 확대<sup>63)</sup>하고, 새로운 법제도가 시행될 때 작은사업장을 중심으로 한 현장지도를 통한 캠페인, 근로감독결과 적절한 교육프로그램 연계 등을 일상형 근로감독의 일부로서 배치하는 방안을 검토해 볼 수 있다.

다섯째, 근로감독청원에 대한 명시적인 법규정을 마련하고 근로감독청

62) 노상현, 위의 글, 2014.

63) 김진외, 위의 글, 2017.

원을 보다 쉽게 접근할 수 있도록 근로감독 청원절차 및 안내방안을 개선할 필요가 있다. 제한적인 청원심사가 아니라 청원인의 청원의 취지를 이해하기 위한 다양한 상담방식들을 개발할 필요도 있다.

## 2) 사업장 근로감독 및 현장조사 방법 개선

노동자들이 법위반이 발생할 경우 임금체불처럼 개인적인 구제가 필요한 경우가 아니면 재직 중에 근로감독을 직접 요청하거나 신고하지 않는 이유는 신원노출에 대한 우려가 가장 크다. 익명신고가 원칙적으로 보장되지 않고, 근로감독청원이라는 복잡한 절차를 거쳐야만 하기 때문에 적기에 신속하게 근로감독이 이루어지는 것을 기대하기 어렵다. 특히 사업장 근로감독 시 사전에 사용자에게 방문일시와 사유 등을 고지하기 때문에 법위반 사항을 은폐하기 쉽고 노동자들에게 법위반이 없다는 허위진술을 강요하거나 신고자 색출 등으로 해고위험을 당하는 등 근로감독에 대한 고질적인 불신이 큰 원인을 차지하고 있고, 사업장을 담당하는 근로감독관과 사용자간의 친분관계 또는 유착관계에 대한 우려도 근로감독을 통한 사업장 개선에 회의적이라는 점도 주목해야 한다. 따라서 근로감독 특히 사업장을 방문하는 근로감독의 경우 조사의 신뢰성이 높이기 위해서는 현장조사에 대한 개선이 시급하다.

첫째, 사업장 조사 시 불시감독 원칙을 분명히 해야 한다. ILO는 지난 2017년 근로감독협약(제81호)의 정기 감독절차를 통해, 한국의 근로감독행정에 대해 감독하였고 올 2020년에 협약과 권고의 적용 전문가위원회(Committee of Expert on Application of Conventions and Recommendations, 이하 전문가위원회)에서는 한국정부에게 근로감독에 대한 추가적인 보고를 권고하면서, 원칙적으로 사업장 근로감독을 실시

할 때 불시감독을 하여야 한다는 의견표명을 하였다.<sup>64)</sup>

ILO 근로감독협약(제81호)에서는 불시감독의 원칙을 분명히 하고 있으나 이러한 감독원칙이 실제로 이행되지 않고 있다. 한국정부가 비준한 제81호 협약 등에 대한 정기점검이 지난 2017년 있었고 ILO에 제출한 정부보고서에 대해 민주노총은 ① 범위반 사실을 인지하고도 신고자의 의사에 반하여 합의만을 종용하거나, 범위반을 알면서도 근로감독에 착수하지 않는 사례, 사용자의 범위반을 신고한 노동조합 간부를 대상으로 범위반을 근로감독하는 등의 사례를 보고하였고, ② 근로감독관의 위법한 법해석 및 처리절차 위반사례, ③근로감독관과 피감독대상인 사용자 간의 유착관계, 탈법 지도 등 공정성을 훼손한 사례, ④사용자의 범위반을 신고한 노동자의 신원이 노동부에 의해 노출되어 해고를 당하는 사례들을 지적하고, ⑤감독관 인원 확충 등 근로감독행정에 대한 개선사항을 요구한 바 있다.

전문가위원회는 ①고용에 관한 기본 규정(최저임금, 임금지급, 노동시간)에 대해 근로감독을 사전 통보 없이 실시할 수 있는지 여부를 밝힐 것 △ 2014년 이후 불시감독 횟수가 감소한 이유에 관한 정보를 제공할 것 △ 신고에 따라 실시한 경우를 포함한 불시감독 횟수, <통합체불임금신고제도>에 따른 근로감독 횟수를 사전 통보가 있는 경우와 없는 경우를 구분하여 전체 근로감독 횟수와 비교하여 자료를 제출할 것 △ 이

64) ILO 전문가위원회는 ILO 헌장 제22조에 근거하여 각국이 비준한 협약의 이행에 관한 정보를 각국 정부 및 노사단체로부터 취합하여 (매년 9월 1일 전), 11월 자체 회의를 거쳐 이듬해 2~3월 보고서를 발간하며, 각국 정부는 비준 후 3년이 되는 해부터 6년을 주기로 보고서를 제출해야 한다(8개 핵심협약에 대해서는 3년을 주기). 노사단체 역시 이 주기에 따라, 또는 심각하고 긴급한 사안에 대해서는 주기에 상관없이 의견서(Comment)를 제출할 수 있다. 정기보고서에 수록된 개별 사례 중 24개 사례를 노동자 그룹-사용자그룹 간 합의로 선정하여 ILO 총회에 설치되는 기준적용위원회(Committee on Application of Standards)에서 심의한 후 권고와 후속조치를 채택하게 된다.



러한 근로감독의 결과로 취해진 조치(위반 사항, 시정명령, 사법처리 및 형사처벌 및 과태료)에 대한 정보를 제출할 것을 요구하였다.<sup>65)</sup>

둘째, 익명신고절차를 정비하고 신고자의 신원노출을 방지할 수 있는 세부적인 방안이 마련되어야 한다. 특히 피해자의 익명을 보장하면서, 법 위반사항의 내용을 구체적으로 확인하기 위해서는 익명피해자가 원하는 대리인을 통해 신고사실을 접수할 수 있도록 하는 절차를 마련할 필요가 있다. 가령 지자체나 노동조합이 운영하는 상담소나 시민단체를 대리인으로 하여 범위반을 신고하고자 하는 노동자가 안심하고 신고 및 근로감독을 요청할 수 있도록 해야 하며, 신고자가 신원보호를 요청한 경우 근로감독관의 세부적인 조사 및 업무처리상 강화된 기준을 마련하여야 한다.

셋째, 현장조사 시 노동자들을 통한 사실 확인 및 의견개진 권한이 실질적으로 보장될 수 있는 방안이 필요하다. 이를 위해서는 노동조합이나 지자체 신고센터 등을 현장조사에 참여시켜, 노동자들이 믿고 제보하고 사업장 상황에 대한 얘기할 수 있는 절차를 병행해야 한다. 또한 사업장 근로감독시 노동자들이 쉽게 이해할 수 있도록 주요 조사사항에 대해서는 노동자용 체크리스트를 개발할 필요가 있다.

넷째, 신고자 또는 감독청원자가 희망할 경우 현장조사 시 참관의 기회를 보장할 필요가 있다. 근로감독의 공정성과 신뢰성을 높이기 위해 현장조사의 내용이 적절한지 신고자(청원자)가 확인하고 필요한 의견개

65) 그밖에도 전문가위원회는 △ 협약 10조의 요건대로 근로감독 업무를 효율적으로 수행할 수 있을 만큼 충분한 근로감독관을 증원하기 위한 노력을 강화할 것 △ 근로감독관 증원을 위한 계획의 이행 현황(근로감독 업무 성과 및 노동조건에 미치는 영향을 포함)에 관한 정보를 제시할 것 △ 근로감독관의 초과근무 정도, 업무 조건을 개선하기 위해 취한 조치에 관한 정보를 제공할 것 △ 유사한 권한을 행사하거나 동일한 수준의 책임을 지닌 여타 공무원과 비교하여 근로감독관의 노동조건과 보상 수준에 관한 정보를 제공할 것 △ 근로감독에 뒤이은 사법처리 결과에 관한 정보를 제공할 것을 요청함.

진이나 사실관계를 보강할 수 있도록 신고자와 협력적인 조사절차가 마련되어야 한다.

### 3) 노동조합을 활용한 근로감독

근로감독이 확대된다는 것은 반드시 근로감독 인력이 양적, 질적으로 확장되는 것은 전제조건으로 한다. 사업장의 범위만 등을 감독하는데는 단순히 근로감독관의 인원수만을 늘려서는 질적인 개선을 담보할 수 없다. 근로감독을 수행하는 사람의 법적 지식과 전문성, 그리고 무엇보다도 노동자들의 노동권을 보호하기 위한 노동권에 대한 인식과 인권감수성이 절대적으로 중요하다. 근로감독의 중요성이 강조되면서 사업규모상 비대화된다고 해서 실효성 있는 근로감독이 이루어지고 그 결과로 노동자에게 정말 필요한 사업장의 노동조건이나 작업환경이 개선되는 것은 아니기 때문이다. 일하는 사람들에게 유의미한 사업장 환경이 개선되도록 법집행이 이루어지려면 근로감독의 목표와 방향이 노동자들의 요구와 필요에 부합해야 한다. 따라서 노동자들의 적극적인 요구로 노동조건과 노동법제도의 개선방향을 자주적·민주적인 절차를 통해 구체화해나가는 노동조합이 근로감독의 목표와 방향을 설정하는데 질적으로 정의 관계에 있다고 볼 수 있다.

노동자들의 요구에 부합하는 실질적인 근로감독 계획과 집행을 위해서는 노동조합을 적극적으로 활용하는 방안이 검토되어야 한다. 노동부는 2007년 근로감독계획을 수립하고 감독실적을 평가 및 근로감독행정 개선을 심의하기 위해 근로감독행정발전위원회 및 근로감독지역협의회와 같은 자문기구들을 두고, 전국단위 노사단체의 추천 등을 받아 구성하도록 하고 있으나 거의 2000년대 중반 이후 위원회가 효과적으로 활용되고 있지

못하다.<sup>66)</sup> 또한 신고사건의 처리현황 및 주요사건에 대한 처리방안 등을 논의하는 신고사건심의위원회<sup>67)</sup>, 청원사건에 대한 근로감독 실시여부를 심의하는 근로감독청원심의위원회에는 노동조합의 참여권 또는 신청권이 보장되어 있지 않다.

또한 근로감독, 특히 일상형 근로감독시 노동조합 등 노동법 준수 및 노동자보호를 주된 사업의 목적으로 하는 노동조합 및 노동시민단체들의 전문성과 역량을 근로감독시 활용하는 방안이 도입되어야 한다.

첫째, 근로감독계획 수립 시 노동조합이 참여할 수 있도록 근로감독행정발전위원회와 지역협의회의 운영을 정상화할 필요가 있다. 또한 신고사건 심의위원회 및 근로감독청원심의위원회의 위원으로 노동조합 참여권 또는 추천권을 보장하기 위해 관련 규정을 정비할 필요가 있다.

둘째, 명예근로감독관제도를 도입하여 노동조합 등이 근로감독행정에 참여하도록 해야 한다. 특히 명예근로감독관을 선정할 때에는 해당 사업장 소속 노동자만으로 제한하지 않아야 하며, 명예근로감독관의 업무를 소속 사업장의 감독업무만으로 제한해서는 안 된다.

작은사업장에는 노동조합이 설립되어 있는 경우가 드물고, 작은사업장 노동자가 노동조합에 가입하는 것도 쉽지 않아서 사업장 범위 내에서는 노동조합을 통한 지원을 받기 어렵다. 특히 작은사업장의 시장특성상, 노동자 역시 작업물량의 변동, 계절적 수요변화, 작은사업장의 반복적

66) 노동부는 지금까지 민주노총에 근로감독발전위원회와 지역협의회 구성에 따른 위원추천을 요청한 바가 없다.

67) 근로감독관 집무규정 제43조 ③ 제2항에 의한 신고사건 심사위원회는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 5인 이내의 위원(외부 위원을 1명 이상 포함한다)으로 구성하되, 위원장은 지방관서장으로 한다.

1. 대학교수·변호사·공인노무사 등 노동관계법 분야에 전문적 지식과 경험이 있는 사람
2. 지방관서장, 노사상생지원과장, 근로개선지도과장, 광역근로감독과장, 고용센터 소장(과장)

폐업과 개업 등에 따라 사업장을 물 흐르듯 이동하기 때문에, 사업장을 기초로 하는 근로감독 및 협력·지원체계는 작은사업장 근로감독에 적합하지 않다. 이미 여러 연구에서도 영세사업장의 법률서비스 접근성을 제고하기 위해서는 노동조합의 신청권과 대리권을 인정<sup>68)</sup>하거나 근로감독 시 노동조합과 같은 외부기관의 근로감독기능과 연계하는 새로운 형태의 근로감독접근법을 제안하고 있다<sup>69)</sup>. 따라서 명예근로감독관제도를 활용하여 비정규직, 하청 및 특수고용, 작은사업장 등 취약노동자의 근로환경을 감독하려면 반드시 사업장이라는 범위를 넘어서서 근로감독행정체계 안에 통합적으로 협력할 수 있도록 제도를 설계해야 한다.

기업의 담장을 넘는 명예감독관제도는 명예근로감독관제도만이 아니라 명예산업안전보건감독관, 명예고용평등감독관제도도 공히 개선되어야 한다. 고평법상 고용평등감독관의 자격을 “그 사업장 소속 근로자 중 노사가 추천한 자”로 위촉하도록 하고(제24조 제1항), 「명예감독관 운영규정」에서는 명예감독관의 추천시 “명예감독관 추천서를 노사공동으로 작성”하도록 하여(규정 제3조 제2항), 노사공동의 동의 없이는 추천할 수 없도록 임의로 제한하고 있다.

반면 산안법상 명예산업안전감독관은 “근로자, 근로자단체, 사업주단체 및 산업재해 예방 관련 전문단체에 소속된 사람 중에서” 위촉할 수 있도록 정하여(제23조), 반드시 해당 사업장 소속의 자만을 대상으로 하지 않으며, 사업주의 동의나 의견을 묻지 않는다. 산안법 시행령에서 사업장 소속뿐 아니라 사업장 소속이 아닌 자도 추천할 수 있도록 정하고,

68) 김홍영, 「영세사업장의 비공식 고용과 근로감독제도」, 성균관법학 제25권 제4호, 성균관대학교 법학연구소, 2013.

69) 김기선외, 「근로감독제도의 정책적 개선방안」, 한국노동연구원, 2018.

사업장 외의 자로는 노조법에 따른 연합단체인 노동조합 또는 지역의 대표기구가 해당 연합단체 노동조합 또는 지역 대표기구에 속한 임직원 중에서, 전국규모 사업주단체 또는 산하조직이 소속 임직원 중에서, 산업재해 예방관련 업무를 하는 단체와 산하조직이 해당 조직의 임직원 중에서 추천할 수 있도록 하고 있다(시행령 제32조 제1항). 다만 사업장 소속이 아닌 명예산업안전감독관의 경우 업무범위가 지나치게 제한하고 있어서, 작은사업장을 위한 산업안전보건 점검 및 성차별·성희롱·모성보호 등을 위한 근로감독을 위해서는 사업장 소속이 아닌 명예감독관이 사업장 불시감독 및 현장조사 등에 참여할 수 있도록 임검표를 부여하고, 사업장 내의 노동자들이 믿고 근로감독에 필요한 제보나 진술을 하도록 명예감독관에게 면담 및 진술조사에 참여할 권한을 부여해야 한다.

#### IV. 소결

작은사업장의 노동권 보장이 어려운 주된 이유 중의 하나는 법령상 노동법 적용배제의 대상이 되기 때문이다.

먼저 노동법령상 작은사업장 노동자들에게 적용제외 또는 적용을 어렵게 하는 법령현황을 점검해보면, 첫째, 근로기준법의 적용제외는 사업장 규모뿐만 아니라 개별법령에 성별, 연령, 산업, 업종 등 가장 광범위한 적용제외사유를 두고 있다. 사업장규모 제한과 관련하여 근로기준법은 5인 미만 사업장에 대해 일부적용제외를 통해 근로기준법의 핵심적인 조항들인 해고, 법정근로시간의 제한과 휴일·연장·야간근로 가산수당, 연차휴가, 휴업수당, 직장내 괴롭힘 등 상당수를 적용제외하고 있다. 또한 10인 미만 사업장은 취업규칙 작성과 변경에 대한 사항을 적용제

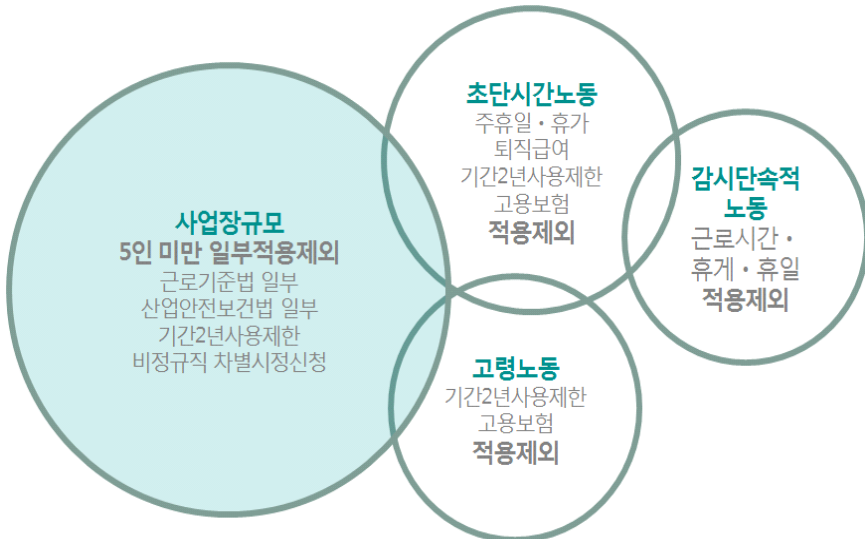
외하였고, 30인 미만 사업장은 근로자대표 서면합의 시 연장근로시간을 주 12시간의 초과근로 외에 주 8시간까지 연장할 수 있도록 예외를 설정하고 있다. 둘째, 산업안전보건법은 모든 사업장을 적용범위로 하고 있으나 산업별 사업장규모를 달리하여 사업장 내 산업안전보건관리체계, 산업안전보건위원회, 안전보건교육 등의 적용제외를 달리하고 있다. 따라서 산업에 상관없이 5인 미만 사업장은 안전보건관리체계, 안전보건관리규정, 안전보건교육과 안전보건진단에 관한 규정을 적용받지 않으며, 20여 제조업분야에 대해서 50인 미만 사업장은 안전보건관리책임자 지정, 산업안전보건교육, 산업안전보건위원회 구성에 대한 규정을 적용제외하고 있다. 셋째, 비정규직 보호법에서 기간제와 단시간 노동자는 2년 사용제한과 차별금지규정을 5인 미만 사업장에 적용하지 않으며, 파견노동자에 대해서도 차별금지규정 적용을 배제하고 있다. 넷째, 채용절차법, 노사협의회 운영에 관한 근로자참여보장법은 30인 미만 사업장에 적용을 제외하고 있으며, 특히 초단시간노동자는 근로기준법상 주휴일, 연차휴가규정을 제외하고, 기간제법상 2년사용제한규정을 적용하지 않으며, 근로자퇴직급여법상 퇴직급여 규정, 고용보험법상 고용보험가입대상에서 적용제외된다. 고령자에 대해서는 기간제법, 파견법상 2년사용제한규정에서 제외되며, 고령자 고용촉진과 관련한 일자리라면 차별금지대상에서 제외된다. 따라서 작은사업장의 노동자들은 각종 노동법령에서 다중적인 적용제외로 인하여 전체적인 노동권이 매우 취약한 조건에 있다.

[그림 5-2] 노동법령의 다중적 적용제외



또한 사업장 규모의 문제만이 아니라 작은사업장에 다수 포진해있는 고령자, 단시간노동자 등에 대한 적용배제조항들도 작은사업장의 노동권 보호로부터 중첩적인 제약을 주는 요인이 된다.

[그림 5-3] 적용제외사유별 중첩적 적용제외



이처럼 노동법령의 적용제외사유는 각 법령에 따라 복잡하게 산재해 있다. 일반 노동자들, 특히 취약계층 노동자들이 법적용 여부를 파악하기 쉽지 않다. 이러한 조건에서 노동의 기본법이라고 할 수 있는 근로기준법이 제대로 보장되는 것이 무엇보다도 중요하다. 그러나 근로기준법의 핵심적인 노동권으로부터 여전히 4인 이하 사업장은 원칙적으로 배제되고 있어서 노동법 보호의 상당한 공백을 만드는 주된 원인임을 알 수 있는 바, 근로기준법을 중심으로 한 법제도개선이 시급하다.

구체적으로 작은사업장 노동자들의 노동권 보장을 위해 세 가지 측면에서 검토해볼 수 있는데, (1) 제도상 명시적 적용제외의 측면, (2) 법제도의 불명확성 및 부재로 인한 법해석상 배제의 측면, (3) 법집행과 감독행정의 불충분성이나 흠결로 인한 사실상 배제의 측면으로 구분해볼 수 있다.

작은사업장 노동권 보호와 관련하여 (1) 법규정상 적용배제의 측면에서, 4인 이하 사업장 적용제외규정은 삭제할 필요가 있다. 1999년 헌법재판소 합헌결정은 국가의 감독행정의 부족과 영세사업장의 열악한 재정능력을 적용제외의 근거로 밝혔으나 20년이 지난 2019년에도 동일한 근거만을 반복하고 있다. 그러나 이는 국민경제규모의 막대한 증대와 근로감독역량의 확대, 국민의 법준수 의식 향상, 산업업종에 따른 구체적인 재정능력 등을 실질적으로 고려하지 않은 결정이다. 노동부가 이미 여러 차례 근로기준법 적용범위에 대한 연구용역을 진행해왔고 근로기준법상 해고, 휴일과 휴가, 휴업수당 및 가산임금, 여성과 아동노동에 대한 사용금지규정, 산업안전에 관한 사항에 대해서는 단계적 적용하는 방안을 제시한 바 있고, 2008년 국가인권위원회도 4인 이하 사업장 전면적용을 목표로 단계적 확대방안을 권고한 바 있다.

또한 4인 이하 사업장 적용제외조항들이 확대된다 하더라도 작은사업장에서 노동법 준수율이 개선되지 않는 문제들을 해소할 수 있는 방안



이 함께 검토되어야 한다. 대표적으로 부당해고금지 및 해고서면통지규정되더라도 실제 해고서면통지 없이 구두해고 후 출근하지 않은 것을 두고 합의해지 또는 무단결근이라고 주장하는 경우 노동자가 해고의 사실을 입증해야 하는 어려움이 있고 실업급여 수급도 제한받게 된다. 해고서면통지 및 합의해지에 관한 입증책임을 사용자에게 분명히 해야 한다. 둘째, 유급휴가나 휴일대체를 악용하지 못하도록 보상휴가와 같이 가산급여분의 휴일·휴가를 부여하도록 규정을 정비하고, 공휴일 유급휴일과 무급휴무일 중복 시 유급임금을 지급하지 않아도 된다고 한 위법한 노동부 행정해석을 폐기해야 한다. 셋째, 5인 이하 사업장에도 직장내 괴롭힘 금지규정을 적용하고, 원청소속 직원 또는 사용자에 의한 괴롭힘이 발생할 경우 직접 근로감독을 통해 문제해결을 할 수 있도록 제도개선이 필요하다. 성차별·성희롱, 괴롭힘으로 이직하게 되는 경우 성차별 등의 여부가 법적 판단을 받기 전에 이직하더라도 실업급여 신청을 보장할 수 있도록 정당한 이직사유 규정을 정비하도록 한다. 넷째, 작은사업장의 노동자들은 노동법 적용대상이 되어도 잦은 이직으로 근속을 기초로 하는 퇴직급여나 산전후휴가급여 등을 제대로 보장받지 못한다. 작은사업장 노동자와 비정규직 노동자를 위하여 1년 미만 근속자에 대해서도 퇴직급여가 지급되도록 지급요건을 완화하고, 임신 중 퇴사하더라도 산전후휴가급여는 보장받을 수 있도록 제도개선이 필요하다. 마지막으로, 작은사업장일수록 안전사고 위험이 큰 만큼 산업안전보건법상 안전보건교육과 안전상의 조치의무가 반드시 필요하므로 이에 대해서는 사업장규모에 따른 적용제외를 삭제해야 한다.

(2) 법해석상 적용배제의 측면에서, 작은사업장에서 특히 취약한 노동권 분야는 임금체불의 문제, 임금과 노동시간 산정의 어려움, 포괄임금제를 통한 저임금 전략, 감시단속적 근로에 대한 과도한 노동시간 법규

적용제외 문제와 초단시간근로에 대한 광범위한 법적용제외 문제 등으로 요약해볼 수 있다. 첫째, 임금체불 신고사건의 90% 이상이 30인 미만 사업장 사건이고 전체 체불임금액의 70% 수준이다. 작은사업장의 임금체불이 집중된 것은 단지 재정능력 부족이 아니라 노동조합의 부재, 체불청산제도상 임금삭감 합의관행, 임금체불액보다 경미한 형사처벌 등 임금체불을 중요한 범죄로 인식하지 않는 점과 관련 있다. 임금체불 청산을 위한 방안으로 2005년 반의사불범죄, 지연이자제도, 무료법률구조 지원제도가 도입되었고, 체불사업주에 대한 제재를 강화하여 명단공개 및 금융기관에 임금체불자료 정보제공이 도입되었다. 2015년에는 임금채권보장법을 개정하여 폐업 등 지급능력이 없다고 인정되는 경우가 아니라도 미지급임금에 대해 국가가 먼저 지급해주는 소액채당금제도가 적용된다. 반의사불범죄는 합의지급을 유도하는 측면이 있지만 합의 시삭감지급이 당연시되는 문제를 초래하고 지연이자제도와 소액채당금제도는 퇴직자에게만 적용되어 노동자의 체불전액 청산에 어려움이 있다. 따라서 계속근로 중인 자에게도 지연이자제도 및 소액채당금제도를 확대 적용하고 체불금품확인원을 발급받은 뒤 법원에서 확정권원을 받아야만 채당금을 지급받을 수 있도록 하여 반년 이상 소요되는 소액채당금절차를 체불금품확인원만으로도 지급받을 수 있도록 단순화할 필요가 있다. 또한 고액·상습적인 체불사업주에 대해서는 반의사불범죄 제외사유로 정하여 반드시 형사 기소하도록 제재를 강화하고, 장기간 체불이 지속될 경우 체불임금 이외의 부담금을 지급하도록 하여 체불이 장기화되지 못하도록 하는 방안, 체불임금 신고단계에서 노동자들이 사용자의 재산상태를 빠르게 확인할 수 있는 절차적 보완 등이 반영되어야 한다.

한편 임금-노동시간 관리가 제대로 되지 않는 작은사업장에서는 체불임금액을 산정하는데도 어려움이 크다. 근로기준법은 근로계약체결시 임

금, 근로시간, 휴가 등 중요한 노동조건에 대해 사용자의 서면작성의무를 정하고, 특히 임금에 대해서는 임금구성항목, 계산방법, 지급방법을 서면으로 명시하여 노동자에게 교부하도록 하고 있으며(제17조), 위반시 500만원 이하의 벌금에 처하도록 형사처벌규정을 두었다. 하지만 근로계약서에 취업규칙에 따른다거나 근로기준법에 준한다고만 기재하고 구체적인 구성항목별 계산방법을 명시하지 않아도 법위반으로 판단하고 있지 않아서 실질적으로 노동자들이 근로계약서를 통해 자신의 임금계산방법을 명확하게 알기 어렵다. 따라서 노동자에게 임금산정 및 노동시간 계산을 위해 필요한 자료의 제공을 요구할 권리를 법문에 명시하도록 한다. 또한 5인 미만 사업장의 경우 근로기준법 제48조에 따른 임금대장을 관리할 때 노동시간수와 연장·야간·휴일근로시간수에 대해 기재하지 않아도 무방하도록 예외를 허용해준 근로기준법 시행령을 개정해야 한다. 특히 사용자가 임금대상을 작성할 때, 실 노동시간을 사용자가 임의기재하지 않도록 근로기준법상 사용자의 출퇴근기록의무를 명시하고 출퇴근시간을 기록할 때 노동자가 직접 기재하도록 하여 노동시간 측정이 잘못된 경우 사전에 해소할 수 있도록 해야 한다.

둘째, 작은사업장에서는 저임금을 유지하기 위해 포괄임금약정을 통해 휴일, 휴가에 대한 급여나 가산임금 등을 지급하지 않는 관행을 개선해야 한다. 따라서 포괄임금제는 원칙적으로 금지하고, 노동시간을 산정하기 곤란한 예외적인 경우에만 법령에 따라 포괄임금약정을 제한적으로 규율하는 입법이 필요하다. 즉 노동시간 정산이 곤란한 경우에만 포괄임금약정을 제한적으로 허용하고, 노동시간 산정이 가능한 경우에는 노동자의 승낙이 있다 하더라도 이는 일종의 임금에 대한 사전포기에 해당되는 바, 금지를 분명히 해야 한다. 노동시간 정산이 곤란한 예외적인 경우에도 포괄임금약정은 과도한 초과노동으로 노동자의 건강권과 여가

권을 제한할 수 있으므로, 일정한 시간범위를 넘지 않도록 제한할 필요가 있고, 이를 초과하는 노동에 대해서는 가산임금을 지급하도록 명시할 필요가 있다. 또한 포괄임금약정이 허용되는 경우에도 매우 기본적인 휴식권을 침해해서는 안되므로 노동자에게 주어진 휴일과 휴가에 대해서는 사전에 포괄임금약정의 대상으로 삼을 수 없도록 명시적인 규정이 필요하다. 포괄임금관련 규정을 도입할 때 4인 이하 사업장의 일부적용 제외에 포괄임금약정에 관한 규정이 포함되지 않도록 주의해야 한다.

셋째, 감시단속적 근로에 대한 승인을 받은 경우 근로기준법 제63조에서 근로시간, 휴게, 휴일에 관한 적용을 제외할 수 있도록 정하고 있어, 노동부의 자의적인 승인으로 근로기준법상 기본적인 보호에서 배제될 수 있다. 지난 2018년과 2019년에 걸쳐 근로감독관집무규정의 세부적인 기준을 강화하였다고 하나, 감시단속적 근로에 대한 승인 추이를 보면, 승인건수 및 승인인원 모두 지속적으로 증가하고 있어 형식적으로 운영될 우려가 크다. 감시·단속적 근로를 원칙적으로 승인대상으로 하고 “잠시도 감시를 소홀히 할 수 없는 고도의 정신적 긴장” 등으로 제외요건을 지나치게 제한되지 않도록 감시단속적 근로의 개념을 노동권 보호 측면에서 정비해야 하고, 감시적 근로와 단속적 근로가 중첩된 경우에도 노동시간 적용제외 승인대상으로 판단되어서는 안 된다. 또한 절차적 기준과 관련하여 감시·단속적 근로 승인절차상 노동자들의 집단적 동의를 절차적 요건으로 명시하여야 하고, 현장조사 시 사용자의 개입이 배제된 상태에서 노동자들의 자유로운 의견청취가 되어야 하고, 승인처분을 한 경우에도 근무실태에 대한 변동이나 승인절차상 사실관계 오인 등에 대해 처분을 취소할 수 있도록 하는 이의제기절차를 마련하고, 일몰제를 적용하여 일정기간 이후 승인처분을 갱신할 것인지 심사하는 절차 등을 마련할 필요가 있다.

넷째, 4인 이하 사업장에 단시간 노동자가 많고 전체 노동자 규모에서 점차 증가추세인 점, 통상근로자보다 임금수준이나 처우에서도 단시간 노동자가 훨씬 열악한 점, 특히 초단시간 노동자의 경우에는 휴일, 휴가, 퇴직금, 기간제 및 파견의 2년 사용제한, 사회보험 가입 등 광범위한 부분에서 적용 제외되고 있다는 점에서, 초단시간 노동자에 대한 법적 보호가 시급하다. 소정근로시간을 위장 단축하여 법적 보호를 회피하는 탈법을 유도하고, 노동권을 침해하는 문제만이 아니라 국가의 사회보험 재정을 악화하는 문제, 노동시간의 장단으로 노동조건을 보장 유무를 달리하는 것은 합리적 이유 없는 차별이고 특히 단시간 노동에 노출된 여성노동자에 대한 간접차별에 해당된다. 따라서 초단시간 노동에 대한 노동법 적용제외는 삭제하는 것이 타당하다. 또한 단시간 노동자의 노동조건을 정할 때, 임금산정의 시간비례원칙만이 아니라 금액으로 산출이 불가능한 급부 또는 노동시간에 따라 달리 대우하는 것이 합리적이지 않은 급부에 대해서는 통상근로자와 동등하게 보장하도록 하는 내용의 근거를 명시적으로 밝힐 필요가 있다.

마지막으로 작은사업장 노동권에 관한 (3) 법집행과 감독행정의 측면에서, 작은사업장 범위반이 심각하여 근로감독의 50% 이상이 작은사업장에 집중되어 있지만 신고사건의 상당부분을 차지하는 작은사업장 범위반 사건은 계속 증가하고 있고, 근로감독 업무비중은 계속 줄어들고 있다. 신고사건을 기초로 한 근로감독체계를 연계하고 청원을 통한 근로감독을 적극적으로 활용하여 사전예방적 근로감독이 될 수 있도록 할 필요가 있다. 작은사업장 익명신고센터를 운영하고, 익명신고절차를 정비하고 신고자의 신원노출을 방지할 수 있는 세부적인 방안이 마련되어야 한다. 또한 청원제도를 정비하여 청원 절차를 간소화하여야 한다.

사업장 조사 시에는 불시감독 원칙을 분명히 해야 하고, 현장조사 시 노동자들을 통한 사실확인 및 의견개진 권한이 실질적으로 보장될 수 있어야 한다.

신고자 또는 감독청원자가 희망할 경우 현장조사 시 참관의 기회도 부여할 수 있도록 관련 조사절차를 정비하도록 한다.

특히 근로감독의 양적, 질적 개선이 필요하나 단순히 근로감독관 인원 수만을 늘려서는 질적 개선을 담보할 수 없다. 근로감독을 수행하는 사람의 법적 지식과 전문성, 그리고 무엇보다도 노동자들의 노동권을 보호하기 위한 노동권에 대한 인식과 인권감수성이 절대적으로 중요하다. 따라서 노동자들의 요구에 부합하는 실질적인 근로감독 계획과 집행을 위해서는 노동조합을 적극적으로 활용하는 방안이 검토되어야 한다. 노동부는 2007년 근로감독계획을 수립하고 감독실적을 평가 및 근로감독행정 개선을 심의하기 위해 근로감독행정발전위원회 및 근로감독지역협의회와 같은 자문기구들을 두고, 전국단위 노사단체의 추천 등을 받아 구성하도록 하고 있으나 거의 2000년대 중반 이후 위원회가 효과적으로 활용되고 있지 못하다. 또한 명예근로감독관제도를 도입하여 노동조합 등이 근로감독행정에 참여하도록 해야 한다. 특히 명예근로감독관을 선정할 때에는 해당 사업장 소속 노동자만으로 제한하지 않아야 하며, 명예근로감독관의 업무를 소속 사업장의 감독업무만으로 제한해서는 안 된다.

지금까지 법제도와 그 해석·적용, 법집행의 과정에서 작은사업장 노동자들에게 노동권 보호를 강화하기 위한 법제도적 개선사항들을 점검해보았다. 법제도적 검토를 통해 작은사업장 노동자들의 현실을 살펴보면, 첫째, 작은사업장 노동권이 사각지대에 놓일 수밖에 없는 노동법령상 이중·삼중의 제도적 격벽이 존재한다는 점을 확인하였다. 근로기준법과 산업안전보건법 등 다양한 노동법령에서 사업장규모에 대한 적용제외가 광범위하게 작동하고 있다는 점, 작은사업장 노동자의 특성상 사업장규모에 따른 적용제외뿐 아니라 초단시간 노동에 대한 적용제외, 고령 노동자에 대한 적용제외 등 중첩적인 적용제외가 작용한다는 점 등이 그러하다.

둘째, 작은사업장 노동권 사각지대를 만드는 것은 법제도뿐 아니라 법해석·적용, 법집행의 과정에서 노동권 보호를 위축시키는 요소들이 기능적으로 결합하면서 작은사업장 노동자들의 노동법 적용을 요리조리 빠져나간다.

대표적으로 임금과 관련하여, 법제도측면에서 작은사업장은 임금대상의 관리 시 실노동시간을 기재할 의무를 적용제외해주기 때문에 노동자가 임금체불로부터 보호받기 어렵다. 또한 작은사업장은 대체로 노동시간에 따른 임금을 지급하지 않기 위해 포괄임금약정에 대한 법리를 남용하여 초과노동에 대한 가산임금지급을 회피한다. 법집행의 차원에서도 반의사불벌을 이유로 체불임금 감액합의를 통해 일상적으로 임금을 삭감하는 효과를 누리게 된다. 이러한 법제도-해석-집행과정에서의 복합적인 적용회피는 작은사업장의 저임금을 확산·고착화시키게 된다.

[그림 5-4] 법제도-해석-집행과정의 복합적 적용회피 1 - 저임금전략



한편 작은사업장의 노동시간과 관련하여, 법제도적으로 30인 미만 사업장

은 근로자참여 및 협력증진에 관한 법률의 적용제외대상으로, 노사협의회를 통한 집단적 노동시간에 대한 규율이 어렵다. 또한 30인 미만 사업장은 법적인 선임기준이 모호한 근로자대표의 동의만으로도 주 52시간을 초과하여 주 8시간을 더 추가 노동할 수 있도록 하여 장시간노동에 취약한 반면, 법 해석적 측면에서 근로자대표 동의만으로 휴일대체나 휴가대체를 통해 초과 임금분의 실 권리를 쉽게 박탈당하게 되는 바, 이러한 법제도-해석-집행과정에서의 복합적인 적용회피는 작은사업장의 장시간 근로를 촉진 또는 방치하는 결과를 가져온다.

[그림 5-5] 법제도-해석-집행과정의 복합적 적용회피 II

- 장시간노동전략



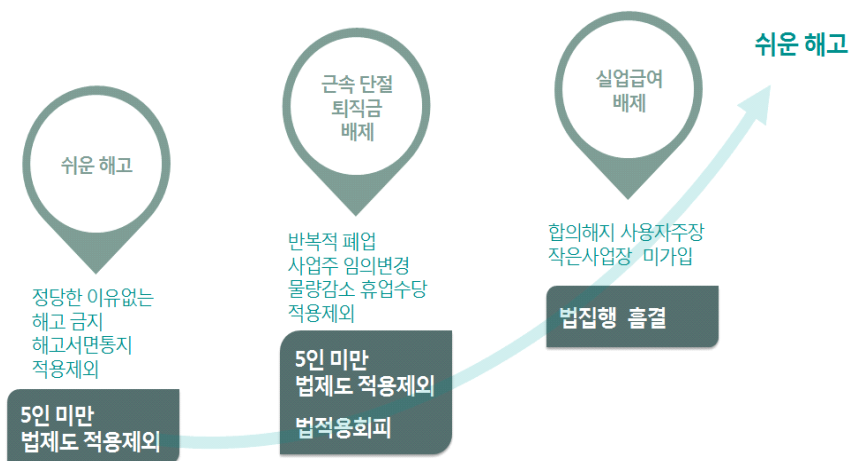
나아가 5인 미만 사업장은 법제도상 정당한 이유 없이 해고할 수 없도록 금지법리의 하한선을 보장한 해고제한규정이 적용되지 않고, 특히 작은사업장은 휴업수당의 규정이 적용되지 않기 때문에, 물량감소 시 임금을 전혀 지급받지 못하기 때문에 이직이 빈번할 수밖에 없어서 실업



급여 지급조건을 충족하지 못하고, 반복적인 폐업과 사업주의 임의변경 등으로 법적용상, 법해석상으로 하나의 사업장 내에 일정한 근속이 유지되기 어려워 사실상 퇴직금제도의 보호를 받지 못하게 된다. 따라서 이러한 법제도-해석-집행과정상 복합적으로 작은사업장 노동자들은 상시적인 해고의 환경에 노출되어 있다.

[그림 5-6] 법제도-해석-집행과정의 복합적 적용회피 III

- 쉬운해고전략



셋째, 이러한 복합적인 적용제외와 기능적 법해석 및 집행의 제약들은 작은사업장에서 씨줄 날줄로 엮어지며 다양한 형태의 노동권 사각지대를 변주한다.

가령 노사협의회를 구성할 의무가 없는 30인 이하 작은사업장은 사용자가 앞세운 근로자대표만으로 주 40시간의 기준근로시간 및 주 12시간의 초과노동 외에도 주 8시간을 더 연장하여 일을 시킬 수 있고, 근로자대표의 휴일대체 동의를 받아 가산임금분 지급없이 휴일에도 일을 시

킬 수 있다. 장시간 노동에 쉽게 노출되는 작은사업장 노동자들은 포괄 임금약정으로 초과노동에 대한 가산임금도 제대로 받지 못하면서, 외부 환경에 유동적인 작은사업장의 반복적 폐업과 쉬운 해고로 퇴직금 및 실업급여 등 사회안전망에서는 취약한 누적적인 권리배제가 발생한다.

작은사업장 노동자에게는 다양한 법적용제외와 복합적인 해석 및 집행에서의 적용회피 가능성에 누적적으로 노출되어 있기 때문에 일부 적용제외나 적용회피를 개선하더라도 또 다른 적용제외와 적용회피 사유에 의해 보호에서 누락될 수 있기 때문에, 작은사업장의 노동권 보호는 부분적·지엽적인 개선만으로는 실효적인 변화를 기대하기 어렵고, 복합적이고 교차적인 접근법을 취해야 한다.

[그림 5-7] 법 적용제외와 적용회피의 누적적 침해



법제도 개선은 중첩적으로 형성된 법제도, 법적용 및 법집행에서의 격벽들을 제거하여 작은사업장 노동자라는 이유만으로 제도상의 차별을 받지 않도록 하는 것, 작은사업장 노동자에게 특히 취약한 고용형태나 업태, 노동자 특성으로부터 좀 더 보호하기 위한 것으로 우선은 하위법령이나 지침 개정을 통해 제도적 보완을 하는 것도 방안이 될 수 있다. 좀 더 나아가서는 사각지대를 만드는 법률을 제거하고 작은사업장 노동자에

게 훨씬 위협적이었던 관행들로부터 보호하기 위한 법규정을 담아내는 것도 중요하다.

그러나 근본적으로는 “작은사업장”이라는 특성은 기업단위를 법적 규율과 보호의 기초단위로 설계하고 있는 우리 법체계상 한계도 확인하게 되었다. 쉬운 주식회사의 설립, 반복적인 폐업과 개업, 사업주 바뀌치기와 회사 쪼개기. 작은사업장 자체가 노동법적 책임을 회피할 수 있는 전략이 될 수 있지만 법제도, 법해석, 법집행에 있어 흡족할만한 조치가 이루어지지 못하고 있다. 특히 작은사업장 노동자가 스스로 자신의 노동권을 보호할 수 있는 환경을 조성하는데, 기업단위 교섭구조로 규율하는 현행 노조법은 집단적 노사관계를 형성하는데 장애물이 될 뿐이다. 그러나 이번 연구에서는 이에 대한 법제도적 대안을 논하는 데까지는 나아가지 못했다. 기업단위 법체계는 민사법적 구조와 연관되어 있고, 작은사업장만의 문제가 아니라 최근 노동시장의 변화와 맞물린 노동법 패러다임에 대한 고민이 요구된다. 하지만 향후 이러한 노동법 체계에 대한 연구에 있어서 작은사업장의 이러한 특성은 간과해서는 안 되는 요소임을 확인할 수 있다.



**KCTU**

**6장**

# 작은사업장 노동자 권리 보호 광역자치단체 대응사례 분석

이창근

## I. 서론

사업장 규모에 따른 노동자 내부 불평등은 한국 노동시장에서 매우 심각한 문제이다. 한국, 미국, 영국, 독일 등 4개국의 전국적 가구조사 자료를 활용하여 인적변수와 직무특성을 통제한 이후 임금 불평등을 비교한 결과, 한국에서 성별 격차와 기업 규모별 격차가 가장 큰 것으로 나타났다(정이환, 2015). 이는 한국 노동시장 불평등 해소를 위해서는 고용형태와 성별에 따른 격차뿐만 아니라 기업 규모에 따른 격차를 함께 다뤄야 한다는 점을 시사한다. 하지만 정부가 기업규모에 따른 격차 해소에 적절히 대응하고 있다고 평가하기는 어렵다. 근로기준법 등 여전히 상당수 노동 관련 법·제도는 여전히 기업 규모에 따른 차별적 적용이 개선되지 않고 있으며, 집단적 노사관계 영역에서도 기업 규모별 격차 해소에 효과적인 정책수단으로 평가받는 초기업교섭을 촉진하기 위한 제도 정비도 진척이 없다. 민주노총을 비롯한 노동조합도 작은사업장 노동자 조직화와 권리 보호에 관심을 갖고 대응하고 있지만 매우 미흡하다. 기업 규모에 따른 격차 해소를 위한 적극적 대책 마련이 절실하며, 중앙정부·지방정부, 노동조합 등 모든 주체들의 획기적인 노력과 협업이 필요한 때이다.

본 장에서는 광역 지방자치단체(이하 광역자치단체) 대응사례를 검토한다. 이는 최근 광역자치단체 중 취약한 노동계층을 대상으로 적극적 노동정책을 실행하고 있는 곳이 늘어나고 있으며, 30인 미만 작은사업장 노동자들의 경우 법·제도를 통한 공식적인 보호망에서 소외되는 경우가 많아 광역자치단체 등에서 수행하는 행정적·정책적 역할이 중요하다는 점을 고려했다. 또한, 민주노총 지역본부 등 지역 노동조합이 작은사업장 노동자 권리·권익 보호를 위한 대응 방향 모색에 조금이나마 기여하기 위함이다.

그동안 광역자치단체 노동정책에서 기업규모에 따른 격차 해소를 위한 정책 대응은 비정규직 및 취약한 업종·직종 노동자 대응에 비해 상대적으로 관심이 덜했던 것으로 평가된다. 대다수 광역자치단체는 특수고용 및 플랫폼 노동자, 이동·배달 노동자, 아파트 경비·청소 노동자, 감정노동자 등 비정규직과 업종·직종별 취약계층 노동자 보호에 좀 더 치중한 것으로 평가된다.

이는 광역자치단체에서 제정된 노동조례 현황을 살펴보면 잘 드러난다. 비정규직 노동자 권리 보호와 노동조건 향상을 위한 조례는 상당수 지자체에서 제정되었고, 이를 시행하기 위한 중간지원조직(비정규직지원센터 또는 노동권익센터)이 설립되어 있다. 비정규직 노동자 노동조건 보장과 권리 보호 내용을 담고 있는 ‘비정규직 권리보호 및 지원에 관한 조례’가 제정되어 있는 지자체는 서울, 부산, 인천, 광주, 경기, 충북, 충남, 전북, 전남, 경남, 제주 11개이다. 그 외 대구, 대전, 울산, 세종, 강원, 경북 6개는 비정규직 보호 관련한 조례가 없다(정경운, 2019). 비정규직 관련 센터가 설립되어 있는 곳은 서울, 부산, 광주, 대전, 울산, 경기, 충남, 전남, 전북, 경남, 제주 등 11곳이다.

한편 업종·직종별 취약계층 노동자의 권리 보장과 노동조건 개선을 위한 지자체 조례도 상당히 다양하게 제정되어 있다. 건설(15개), 사회복지사(15개), 감정노동(10개), 소방공무원(10개), 장기요양(9개), 예술인(6개), 진폐노동자(4개) 등이다(정경운, 2019).

본 장은 사업장 규모가 노동시장 분절 및 격차 (재)생산의 주요 기제임에 주목하여, 30인 미만 작은사업장(이하 작은사업장) 노동자 권리 보호를 위한 정책 추진이 매우 중요하다는 관점을 견지한다. 이러한 관점 아래, 작은사업장 노동자 권리·권익 보호를 위해, 광역자치단체에서 실시하고 있는 정책 대응 현황을 개괄하고, 그중 몇 가지 대표적 사례를 세부적으로 살펴보도록 한다.

본문의 자료는 ‘30인 미만 등 중소영세규모 노동자 보호를 위한 광역자치단체의 사업과 제도’에 관한 정보공개청구를 통해 광역자치단체가 제공한 자료를 기초로 분석하였다. 17개 광역자치단체에서 답변을 보내왔지만, 일부 답변은 청구 취지에 부합하지 않은 경우도 있었다. 따라서 관련 문헌, 해당 지자체 홈페이지 자료, 기사 등을 참고하여 보완하였다. 사례분석 대상은 30인 미만 작은사업장 노동자만을 대상으로 하는 사업뿐만 아니라, 좀 더 넓게 중소기업 영세사업장 노동자 또는 취약계층 노동자를 대상으로 하는 사업까지 포함하였다.

이하 본문에서는 작은사업장 노동자 권리·권익 보호를 위한 광역자치단체 대응을 △ 노동상담·권리구제지원 △ 노동관계법 준수 감시·계도 및 위반 여부 조사 △ 노동자 조직화 지원 △ 노동자 건강·안전 증진 △ 노동자 복지 지원 등 다섯 개 영역으로 나눠서 살펴보도록 한다. 이어서 사업 영역별로 대표적 사례를 좀 더 구체적으로 분석하였다. 마지막으로 본문 내용을 요약하고 시사점을 제시하도록 한다.



## II. 노동상담·권리구제지원

### 1. 개괄

노동상담·권리구제지원 사업은 광역자치단체의 가장 기본적인 노동정책이다. 물론 작은사업장 노동자만을 대상으로 하는 것은 아니지만, 이들을 포함하여 넓은 의미의 취약계층 노동자가 주요 정책적 목표임은 확실하다. 노동상담·권리구제지원 사업은 지자체별로 추진 방식·체계, 사업 내용에 있어서 차이가 있다. 대략 아래 세 가지 유형으로 구분될 수 있다.

첫째, 가장 보편적으로는 노동권익센터, 비정규직센터 등 다양한 명칭의 ‘중간지원조직’을 설립하여, 노동상담과 권리구제를 지원하는 방식이다. 2020년 10월 현재, 17개 광역자치단체 중 서울(노동권익센터), 광주(노동권익센터), 경기(노동권익센터), 충남(노동권익센터), 경남(비정규직지원센터), 울산(노동인권센터), 부산(노동권익센터), 대전(노동권익센터), 제주(비정규직지원센터, 외국인근로자지원센터), 전남(비정규직지원센터), 전북(비정규직노동자지원센터) 등 11곳에서 광역단위 ‘중간지원조직’이 설립돼 있다. 중간지원조직은 노무사 등을 채용하여 상시적인 노동상담, 그리고 지자체에 따라 권리구제지원 또는 안내를 담당한다.<sup>70)</sup>

둘째, 중간지원조직 이외에 노동상담과 권리구제지원을 위한 별도의 제도를 도입하여 관련 사업을 진행하는 방식이다. 중간지원조직과 병행하여 도입·운영하고 있다. 서울(시민명예노동음부즈만·노동권리보호관·마

70) 중간지원조직의 위상과 역할도 광역자치단체별로 차이가 있다. 하지만 본 보고서에서는 중간지원조직이 담당하는 모든 업무를 분석대상으로 하지 않으며, 노동상담·권리구제지원 지원과 관련된 업무로 한정하여 소개·분석하도록 한다.

을노무사), 경기(마을노무사), 부산(동네방네 노무사), 경남(찾아가는 도민 노무사), 충남(노동권익보호관) 등이 대표적이다. 다만 비슷한 명칭이라도 업무의 초점이 지자체별로 차이가 있다. 예를 들어, 서울의 노동권리보호관은 침해된 권리에 대한 구제지원을 주요 역할로 하지만, 충남의 노동권익보호관은 사업주에 대한 노무컨설팅과 노동교육 등이 주된 업무다. 노무사 제도 역시 비슷하다. 서울시 마을노무사는 소규모 영세사업주를 대상으로 한 노무컨설팅이 주요 업무이지만, 경기도 마을노무사는 노동상담, 권리구제지원, 노동교육 등 관련 업무를 포괄적으로 담당한다.

셋째, 노동(법률)상담소를 노동조합에 위탁·운영하거나 노동조합이 운영하는 노동상담소를 지원하는 방식이다. 이 경우 중간지원조직 운영과 병행하는 곳(부산, 전북)도 있고, 그렇지 않은 곳(인천, 대구, 경북, 세종)도 있다. 인천과 부산은 각각 민주노총과 한국노총 지역본부에 위탁해 노동상담소를 운영한다. 노동조합의 노동상담소에 재정을 지원하는 지자체는 전북(민주노총, 한국노총), 대구·경북(한국노총) 등이다. 세종시는 근로자종합복지관의 사업으로 노동상담을 진행하고 있다.<sup>71)</sup>

---

71) 노동복지회관은 저소득노동자의 생활편익 및 여가선용을 지원하기 위해 1983년부터 1991년까지 31개소가 건립되었고, 근로자종합복지관은 1992년부터 기존 노동복지회관과 근로청소년회관의 기능을 통합해 설립되기 시작했다. 2013년 7월 현재 근로자종합복지관·노동복지회관은 광역자치단체 단위에 15개소가 설립돼 있다(황선자 외, 2013).

〈표 6-1〉 광역자치단체별 노동상담·권리구제지원 제도 현황

(2020년 10월 현재)

지역	사업명	사업 취지 및 내용	시행시기
서울	노동권익센터	상시적 노동상담과 노동권 침해에 대한 권리구제지원 지원	2015.2.~
	시민명예노동 옴부즈만	노동자 권익침해 사건에 대한 무료 노동상담	2012.4.~ 2020.6.
	노동권리보호관	침해된 노동권익 구제를 위한 실질적인 심층 지원 (진정·청구 등)	2016~
	마을노무사	30인 미만 사업장 노무 컨설팅을 통해 취약노동자 노동조건 침해 예방	2018~
부산	노동권익센터	취약노동자 노동권익 보호를 위한 상담 및 권리구 제지원 활동	2020.9.~
	동네방네 노무사	영세사업장 노무컨설팅을 통해 노동관계법 위반 사 건 예방	2019~
	노동상담소(9개소)	노동권익 구제 상담 및 법률지원	.
대구	노동법률상담소	노동 관련 무료 법률 상담(한국노총 지원)	.
인천	노동법률상담소	취약노동자의 실질적 권리 구제 및 영세사업주 노 무관리 지원(민주노총, 한국노총 위탁)	.
광주	비정규직지원센터	노동상담 서비스 제공, 노동법 준수 의식 확산 및 법률 구제활동	2013.11.~
	노동센터	노동법률 서비스 제공과 침해된 권리구제지원	2014.1.~
대전	노동권익센터	비정규직, 소규모 영세사업장 노동자 등 취약계층 노동자 노동권리 보호	2019.5.~
울산	노동인권센터	취약계층 노동자 권익보호와 노동인권 허브 역할 수행	2020.11.~
세종	근로자종합복지관	노동자들에게 법률지원 및 상담, 노동교육, 문화프 로그램 제공	2018~

경기	노동권익센터	노동자 권리구제지원을 위한 상시적 노동·법률상담 지원	2019.3.~
	마을노무사	노동상담과 권리구제지원	2017.~
충남	노동권익센터	노동자 권익보호 및 증진	2019.11.~
	노동권익보호관	노동자 권익보호 및 권리구제지원	2017.9.~
전북	노동법률상담 서비스	취약계층 노동자 노동 상담 및 법률구조사업(전북 공인노무사회)	.
	노동법률지원센터	노동상담 및 권리구제지원(민주노총, 한국노총 보조금 지원)	.
	비정규직노동자 지원센터	비정규노동자 사회적 차별과 실태 파악, 고충 상담, 노동자 권익 보호	2020.7.~
전남	노동권익센터	임금체불·부당해고·직장내괴롭힘·산업재해 등 관련 상담과 권리구제지원	2020.1.~
경북	노동법률상담소	노동법률·생활법률 상담 및 노동법 교육 등을 통해 노동자 권리 보장(한국노총 지원)	.
경남	찾아가는 도민노무사	도내 노동자 및 소규모 사업장 사업주들을 위하여 노동상담 및 노무컨설팅 제공	2020.1.~
	비정규직노동자 지원센터	중소영세 사업장 및 비정규직 노동자 노동상담 및 종합법률지원 서비스	2011.7.~
제주	비정규직근로자 지원센터	비정규직노동자 차별적 처우를 예방하고 노동기본권 향상	2017.5.~
	외국인근로자지원센터	외국인노동자 고충해결을 위한 상담 및 교육, 권리 구제지원 제공	2018.2.~
강원	※ 해당 지자체에서 관련 사업을 시행하지 않고 있다고 답변		
충북			

※ 자료: 정보공개청구를 통해 확보한 광역자치단체 자료를 바탕으로 필자가 재구성

## 2. 광역자치단체별 현황과 특징

### 1) 서울 : 노동권익센터-마을노무사-노동권리보호관

서울시는 지자체 차원의 노동정책이 처음으로 본격 시행된 곳인 만큼, 노동상담·권리구제지원 사업도 가장 체계적으로 정비되어 있다. 서울시는 노동권익센터-시민명예노동옴부즈만-노동권리보호관-마을노무사 등의 제도가 촘촘하게 도입돼 있다. 2015년 2월에 설립된 노동권익센터는 상시적인 노동상담과 권리구제지원을 안내한다. 시민명예노동옴부즈만<sup>72)</sup>은 기초 노동상담을 진행하며, 노동권리보호관은 주로 권리구제지원을 담당한다. 마을노무사는 소규모 영세사업장 사업주를 대상으로 노무컨설팅 활동에 집중하고 있다. 서울시 노동권익보호 체계 사례는 다음 절(사업영역별 주요 사례분석)에서 자세히 살펴보도록 한다.

### 2) 부산: 노동권익센터-노동상담소-동네방네 노무사

부산의 노동상담·권리구제지원 체계는 지금까지 노동상담소-동네방네 노무사 제도가 기본이었는데, 올해 9월 노동권익센터가 설립되면서 이들 사이의 역할이 새롭게 재조정되고 있다.

부산시는 노동복지회관(민주노총) 3개소와 노동자종합복지관(한국노총) 6개소의 노동상담소를 지원하고 있다. 2020년 1~9월 말까지 9개 노동상담소의 전체 상담 실적은 12,500건이며, 소요 예산은 5억 2천 5백만 원이다.

---

72) 시민명예노동옴부즈만 제도는 2020년 7월 22일까지만 운영됐으며, 이후 마을노무사 제도와 통합·운영되고 있다.

〈표 6-2〉 부산시 노동상담소 지원 사업 현황과 실적

구분	내용									
도입 취지	영세사업체 취약노동자 권익보호									
주요 사업	최저임금·부당해고 등 노동상담 및 권익구제 법률 지원									
사업 실적 (2020.1.~9.)	<table border="1"> <thead> <tr> <th></th> <th>노동상담소</th> <th>노동상담</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>노동복지회관</td> <td>3개소</td> <td>5,300건</td> </tr> <tr> <td>노동자종합복지관</td> <td>6개소</td> <td>7,200건</td> </tr> </tbody> </table>		노동상담소	노동상담	노동복지회관	3개소	5,300건	노동자종합복지관	6개소	7,200건
	노동상담소	노동상담								
노동복지회관	3개소	5,300건								
노동자종합복지관	6개소	7,200건								
사업 예산 (2020년)	- 노동자종합복지관 : 2억 5,200만 원 - 노동복지회관 : 2억 7,300만원									

자료: 부산시가 공개한 자료를 바탕으로 필자가 재작성

부산시 ‘동네방네 노무사’는 2019년 6월에 처음 도입됐다. 공인노무사 30명을 ‘동네방네 노무사’로 위촉하여, 30인 미만 소규모 사업장을 대상으로 근로계약, 임금 등 근로기준법상 노무관리 컨설팅과 노동상담을 무료로 진행한다. 영세사업장 노무컨설팅은 노동관계법 위반에 대한 사전 예방을 목적으로 한다. ‘동네방네 노무사’는 2019년에 10인 미만 사업장 156개소에 대한 노무컨설팅을 지원했으며, 2020년에는 30인 미만 사업장으로 확대하여 200개 소에 대한 노무컨설팅을 지원했다. 예산은 2019년과 2020년에 각각 7천만 원과 8천 2백만 원이 소요됐다.

‘동네방네 노무사’는 사업주 대상 노무컨설팅과 더불어 ‘찾아가는 무료상담소’를 운영하고 있다. 비정규직, 감정노동자, 사각지대 노동자 등 취약노동자들의 직장 내 성희롱·괴롭힘 등에 대한 노동상담과 권리구제를 지원한다. 1대 1 대면 또는 전화 상담을 제공한다. 2019년 총 25회에 걸쳐 59건의 상담 실적이 있었으며, 예산은 320만 원이 집행됐다. 2020년에는 700만 원의 예산이 책정되었고, 사업이 추진 중이다.

〈표 6-3〉 부산광역시 ‘동네방네 노무사’ 현황과 실적

구분	내용		
도입 취지	건전한 노동환경 조성 및 취약노동자 권익 보호		
주요 사업	영세사업장 노무컨설팅을 통해 노동관계법 위반 사전 예방		
사업 실적		무료상담소	노무컨설팅
	2019년	25회, 59건	156개소(10인 미만 사업장)
	2020년	진행 중	200개소(30인 미만 사업장)
사업 예산	- 2019년 : 7천만 원 - 2020년 : 8천 2백만 원		
사업 계획	2021년부터 부산노동권익센터의 사업으로 수행 예정		

자료: 부산시가 공개한 자료를 바탕으로 필자가 재작성

부산노동권익센터는 2020년 9월 설립됐다. 법률지원팀을 구성하여, 상시적인 노동상담과 권리구제지원 업무를 담당한다. 노동권익센터는 2021년부터 ‘동네방네 노무사’ 운영도 담당하게 된다.

〈표 6-4〉 부산노동권익센터 현황

구분	내용
도입 취지	취약노동자 노동 권익 보호 및 침해된 권리 구제
주요 사업	노동상담과 권리구제를 위한 법률지원
사업 실적	노동권익센터 개소(20.9월)와 함께 법률지원팀 운영 중

자료: 부산시가 공개한 자료를 바탕으로 필자가 재작성

3) 인천: 노동법률사무소

인천의 노동상담·권리구제지원 체계는 민주노총과 한국노총에 위탁·운영하는 무료 노동법률사무소가 중심이다. 무료 노동법률사무소는 2020년 현재 7개소가 운영되고 있다. 상담 실적은 2018년 4,169건, 2019년 6,496건, 2020년 10월 말 현재 5,398건이다.

〈표 6-5〉 인천 노동법률사무소 운영 지원 현황

구분	내용			
도입 취지	- 취약노동자 실질적 권리구제지원 및 영세사업주 노무관리 지원 - 민선 7기 출범과 더불어 노동법률상담 기능 강화 정책 추진 - 상담소 7개소를 민주노총, 한국노총에 위탁·운영			
주요 사업	- 취약계층 권익보호를 위한 무료 노동법률상담소 운영 - 30인 미만 영세사업장 노무관리 지원 - 일반 시민, 노동자, 청소년 대상 노동법 교육			
사업 실적		2018	2019	2020
	노동상담	4,169건	6,496건	5,398건
사업 예산		2018	2019	2020
		1억 9,200만 원	2억 600만 원	4억 7,800만 원

자료: 인천시에서 공개한 자료를 바탕으로 필자가 재작성

상담 유형별로 분류하면, 전체 상담 건수 중 40~45%는 최저임금을 포함한 임금 문제이며, 다음으로 해고와 노동조합 관련 사항이다. 해고 상담은 2018년 전체 상담 건수 중 11%였는데, 2019년 14%, 2020년 17%로 비중이 해마다 증가하고 있는 것으로 나타났다.

〈표 6-6〉 인천시 노동상담 유형별 분포(단위: %)

	합계	임금	근로 기준	고용 평등	해고	노동 조합	4대 보험	산업 재해	기타 민사
2018	100	45	8	3	11	17	5	6	5
2019	100	43	8	5	14	12	6	6	5
2020	100	40	9	2	17	13	10	5	4

자료: 인천시에서 공개한 자료를 바탕으로 필자가 재작성



## 4) 광주: 비정규직지원센터-노동센터

광주시의 노동상담·권리구제지원 체계는 비정규직지원센터와 노동센터를 중심으로 구축되어 있다. 광주비정규직지원센터는 2013년 11월 개소했으며, 노동센터는 2014년 1월 개소했다. 최근 4년 동안 광주비정규직지원센터는 아파트 경비노동자에 대한 노동상담과 권리구제지원 사업에 집중하고 있다. 광주노동센터는 노동법률상담, 법률구제절차 안내 등의 업무를 진행하고 있다.

〈표 6-7〉 광주 비정규직지원센터 현황과 실적

구분	내용			
도입 취지	시민 곁으로 찾아가는 노동상담 및 법률구제 활동			
주요 사업	노동상담 및 연말 사례발표			
사업 실적	2017	2018	2019	2020(10.19 현재)
	837명 (1,060회 상담)	981명 (1,171회 상담)	1,215명 (1,334회 상담)	665명 (755회 상담)
	아파트 16개소	아파트 18개소	아파트 11개소	아파트 3개소
사업 예산	2017	2018	2019	2020
	302만 원	261만 원	220만 원	220만 원

자료: 광주시가 공개한 자료를 바탕으로 필자가 재작성

광주 비정규직지원센터는 2019년 1,334건의 노동상담(1,215명)과 아파트 11개소를 방문하여 입주민 상담을 진행하였다. 2020년 10월 19일 현재, 755건의 노동상담(665명)과 아파트 3개소에 대한 방문 상담을 진행하였다. 광주노동센터의 사업 실적은 자료가 제공되지 않았다.

〈표 6-8〉 광주노동센터 현황

구분	내용
도입 취지	- 노동법률 서비스 제공과 침해된 권리 구제지원
주요 사업	- 노동법률상담 - 법률구제절차 안내 및 기본서면 작성
사업 평가	- 피상담자의 권리구제지원을 원스톱으로 마무리하여 실질적인 권리개선

자료: 광주시가 공개한 자료를 바탕으로 필자가 재작성

5) 대전 : 대전광역시노동권익센터

대전시 노동상담·권리구제지원 사업은 ‘대전광역시노동권익센터’를 중심으로 진행된다. ‘대전광역시노동권익센터’는 2015년 7월 설치된 ‘대전광역시비정규직근로자지원센터’ 명칭이 변경되어서 ‘대전광역시 노동권익센터 조례’에 의거하여 민주노총 대전지역본부가 위탁·운영하고 있다. 대전노동권익센터는 상시적인 노동법률 무료상담을 제공한다. 2017년 이후 노동상담 실적은 2017년 730여 건, 2018년 600여 건, 2019년 800여 건 등이다.

6) 경기 : 노동권익센터-마을노무사

경기도의 노동상담·권리구제지원 체계는 노동권익센터와 마을노무사 제도가 기본적인 골격을 이루고 있다. ‘경기도노동권익센터’는 2019년 3월 설립됐다. 상시적인 노동법률상담과 권리구제지원 서비스를 제공한다. 경기 노동권익센터는 기초 노동상담을 일괄적으로 수행하여, 필요한 경우 마을노무사에게 배정한다. 경기 마을노무사 제도는 2017년 도입됐으며, 주요 사업은 심층 노동상담, 부당하게 침해된 권리에 대한 구제지

원, 시·군을 대상으로 하는 ‘찾아가는 노동상담’, 이동노동자 쉼터 노동상담, 경기도 내 기초지자체 비정규직센터와 협력 등이다. 즉, 노동자를 대상으로 한 노동상담, 사업주를 대상으로 한 노무컨설팅, 그리고 권리구제지원까지 마을노무사의 업무는 포괄적이다. 2020년 현재 경기 마을노무사는 96명이 위촉돼 있다. 지원 대상은 월 소득 270만 원 미만 노동자와 10인 미만 영세사업장 사업주이다. 2020년 마을노무사 예산은 4억 7백만 원이다. 마을노무사가 2017년 도입된 이후 3년 동안 전체 추진실적은 5,377건이다. 시기별로 살펴보면, 617건(2017년) → 2,899건(2018년) → 1,821건(2019년)이다.

〈표 6-9〉 경기 마을노무사 추진 실적(2017~19년)

연도	노동상담	권리구제지원	노무컨설팅	전체
2017	397건	71건	149건	617건
2018	2,103건	343건	453건	2,899건
2019	1,527건	144건	150건	1,821건
합계	4,027건	558건	752건	5,377건

자료: 경기도가 공개한 자료를 바탕으로 필자가 재작성

#### 7) 충남: 노동권익센터-노동권익보호관

충남의 노동상담·권리구제지원 체계는 노동권익센터-노동권익보호관 제도가 기본 골격을 이루고 있다. 충남 노동권익센터는 2019년 11월 설립됐다. 노동권익센터 사업에 법률지원이 포함돼 있다. “임금체불, 부당해고, 산업재해, 실업급여, 직장내괴롭힘, 노조설립 등 일터에서 발생하는 여러 문제들에 대해 무료상담을 진행”하며, “침해된 권익을 회복할 필요가 있는 저임금노동자에게 권리구제 비용을 지원”<sup>73)</sup>한다. 충남노동권익센터는 노동상담과 더불어 권리구제를 위한 실질적인 지원을 담당

하는 ‘권리구제지원단’까지 운영하고 있다. 권리구제지원단은 2020년 현재 공인노무사 19명, 변호사 3명 등 총 22명으로 구성돼 있다.

〈표 6-10〉 충남 노동권익센터 현황과 실적

구분	내용		
사업 취지	노동자 권익보호 및 증진		
주요 사업	무료 노동상담, 노동자 권리구제지원 등		
사업 실적	권리구제지원 지원단 구성 : 22명(공인노무사 19명, 변호사 3명)		
		노동상담	권리구제지원
	2019.11~12.	50건	1건
	2020(10월말 현재)	663건	23건(15건 완료, 8건 진행 중)
사업 예산	2019년 : 2,200만 원 2020년 : 5,077만 원		

자료: 충남도가 공개한 자료를 바탕으로 필자가 재작성

충남 노동권익보호관 제도는 2017년부터 운영되기 시작했다. 충남 노동권익보호관은 충남 노동권익센터가 설립되기 전까지는 노동상담·노무컨설팅 등이 주요 역할이었으며, 권리구제지원은 직접 담당하기보다 관련 제도를 안내하는 것에 초점이 맞춰져 있었다. 한국공인노무사협회 대전·충청지회 소속 공인노무사를 추천받아, 충남 15개 시·군별로 1명씩 전담 공인노무사를 위촉·배치하여 운영하는 방식이다. 충남 노동권익센터가 2019년 11월 설립된 이후, 노동권익보호관은 영세사업장 기초고용질서 준수 여부 점검 및 사업주 대상 노무컨설팅과 노동교육을 주요 업무로 담당하고 있다. 시·군별로 신청 접수를 받아, 시·군 담당 노동권익보호관과 연결시켜 준다.

73) 충남 노동권익센터 홈페이지(<http://www.cnnodong.net/front/center/introduce.do>)

충남 노동권익보호관의 사업 실적은 1기(2017. 9. 13. ~ 2019. 9. 12.) 동안 노동상담 44건, 노동교육 212건(22,584명), 노무 컨설팅 32개 사업장이며, 2기(2019. 9. 13. ~ 2021. 9. 12.)는 2020년 10월 현재까지 노동교육 26건(815명), 노무 컨설팅 33개소 등이다. 사업 예산은 2017년 2,000만 원, 2018년 4,000만 원, 2019년 5,600만 원, 2020년 5,040만 원이다.

〈표 6-11〉 충남 노동권익보호관 제도 현황과 실적

구분	내용			
도입 취지	- 노동자 권익보호 및 권리구제지원			
주요 사업	- 영세사업장 인사노무 컨설팅 - 찾아가는 노동교육			
사업 실적		노동상담	노무컨설팅	노동교육
	1기(2017.9.~2019.9.)	44건	32개소	212건 (22,584명)
	2기(2019.9.~2020.10.)	·	33개소	26건 (815명)
사업 예산	- 2017년 : 2,000만 원 - 2018년 : 4,000만 원 - 2019년 : 5,600만 원 - 2020년 : 5,040만 원			

자료: 충남도가 공개한 자료를 바탕으로 필자가 재작성

#### 8) 전북 : 비정규직노동자지원센터-노동법률상담소

전북의 노동상담·권리구제지원 체계는 ‘전북 비정규직노동자지원센터’가 2020년 7월 설립되기 전까지는 민주노총·한국노총이 운영하는 노동법률사무소 지원이 중심이었다. 향후 비정규직노동자지원센터가 본격적으로 운영되면 이들 사이의 역할이 재조정될 것으로 전망된다.

〈표 6-12〉 전북 노동법률사무소 지원 현황

구분	내용
도입 취지	- 취약계층 노동자 노동관계법에 대한 상담 및 법률구조 (※ 민주노총, 한국노총 포함 3개 노동 관련 단체에서 수행)
주요 사업	- 노동조합 결성과 노동조합 운영상담 - 노동법률 및 노사문제 상담
사업 예산	- 연 평균 : 1억 9,600만 원

자료: 전북도에서 공개한 자료를 바탕으로 필자가 재작성

전북 비정규직노동자지원센터는 올해 7월부터 업무를 개시했기 때문에, 아직 사업 실적을 언급할 단계는 아니다. 앞으로 비정규직을 중심으로 취약노동자 노동상담과 침해된 권리구제를 위한 법률 지원 활동을 수행할 것으로 판단된다. 한편 전북도는 한국공인노무사회 전북지회와의 계약을 통해 무료 노동법률상담 서비스도 제공하고 있다.

〈표 6-13〉 전북 비정규직노동자지원센터 현황

구분	내용
도입 취지	- 비정규직노동자 실태 파악과 고충 상담, 노동권익 전문 보호기관 - 2020년 7월 설립
주요 사업	- 비정규직 노동자 노동상담과 권리구제지원 - 비정규직 노동자 실태조사 및 연구사업 - 비정규직 교육사업
운영 현황	- 위탁기관 : 전주비정규노동네트워크 - 운영인력 : 6명(센터장 1, 노동권익지원팀 2, 연구조사팀 1, 사무국장 1, 대외협력팀 1)

자료: 전북 비정규직노동자지원센터 홈페이지

## 9) 전남: 노동권익센터

전남의 노동상담·권리구제지원 체계는 노동권익센터를 중심으로 구축되어 있다. 노동권익센터는 2020년 1월 설립됐다. 노동권익센터는 2013년 설립된 비정규직노동센터와 2016년 설립된 청소년노동인권센터가 통합된 것이다. 노동권익센터는 임금체불·부당해고·직장 내 괴롭힘·산업재해 등 노동상담과 권리구제지원을 담당한다.

〈표 6-14〉 전남 노동권익센터 현황

구분	내용
도입취지	취약계층 노동자 권리 보호와 노동존중 문화 확산 (※ 비정규직노동센터와 청소년노동인권센터를 통합하여 확대-운영)
주요사업	- 임금체불·부당해고·직장 내 괴롭힘·산업재해 등 노동상담과 권리구제지원 - 취약계층 실태조사 및 전라남도 노동정책 기본계획 수립 - 동아리 지원 사업을 통한 노동자 문화생활 지원 및 상담사례집 발간
운영현황	- 위탁:전남 청소년노동인권센터(2020~22년) - 인력:9명(센터장 1, 사무국장 1, 노무사 1, 연구원 1, 상담원 2, 순천분소 3)
사업예산	5억 5천만 원(2020년)

자료: 전남도가 공개한 자료를 바탕으로 필자가 재작성

## 10) 경남: 비정규직노동자지원센터-찾아가는 도민 노무사

경남의 노동상담·권리구제지원 체계는 비정규직노동자지원센터와 ‘찾아가는 도민노무사’ 제도가 기본 골격을 이루고 있다. 비정규직노동자지원센터는 2011년 7월에 설립되었으며, 중소기업 사업장 및 비정규직 노동자를 대상으로 노동상담 및 종합법률지원 서비스를 제공하고 있다. 비정규직노동자지원센터의 2020년 사업실적(9월말 기준)은 노동상담(1,049건), 실태조사(4회), 홍보(329회), 노동교육(23회, 368명) 등이다.

〈표 6-15〉 경남 비정규직노동자지원센터 현황과 실적

구분	내용			
도입 취지	중소영세 사업장과 비정규직 노동자 고충 상담, 노동법률 및 취업교육 실시			
주요 사업	노동법률 지원, 연구조사, 노동교육, 홍보, 네트워크 구축 등			
사업 실적 (2020.1~9)	노동상담	실태조사	홍보	노동교육
	1,049건	4회	329회	23건(368명)

자료: 경남도가 공개한 자료를 바탕으로 필자가 재작성

경남의 ‘찾아가는 도민노무사’는 “노동법을 몰라서 노동권익을 침해받지 않도록 하기 위해서 도내 노동자 및 소규모 사업장 사업주들을 위하여 노동상담 및 노무컨설팅을 제공하여 노동권익 향상에 기여”하기 위해 올해 3월 처음 도입되었다. 2020년 7월 현재 23명의 도민노무사가 위촉돼 있다. 도민노무사는 ▲ 임금체불, ▲ 부당해고, ▲ 산업재해 등에 대한 노동상담, 노무관리가 어려운 ‘30인 미만 소규모 사업장’을 대상으로 하는 ‘찾아가는 노무컨설팅’, 노동법 교육 등을 무료로 지원한다.

경남도에 따르면, 도민노무사 실적은 2020년 10월 12일 현재 ▲ 노동상담 235건 ▲ 노무컨설팅 59건 ▲ 노동법교육 6건 등이다. 주요 노동상담 내용은 ▲ 임금체불(퇴직금 포함)이 53%로 가장 많았고, ▲ 부당해고 13% ▲ 내부 복무문제(경력), 휴직, 징계 등이 18% 순으로 나타났다. 소규모 사업장 노무컨설팅의 경우에는 대부분 근로계약서와 직원 복무관리를 위한 취업규칙 작성 방법 문의가 많은 것으로 나타났다. 경남도는 2021년에는 ‘찾아가는 도민노무사’ 운영을 위해 2억 원의 예산을 책정할 계획이다.



〈표 6-16〉 경남 ‘찾아가는 도민노무사’ 현황과 실적

구분	내용			
도입 취지	노동자 및 소규모 사업장 사업주들을 위하여 노동상담 및 노무컨설팅			
주요 사업	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 노동자 : 임금체불, 부당해고, 산업재해 등 노동상담 및 권리구제 지원</li> <li>- 소규모 사업장 : 노무계약, 임금, 복리후생 문제 등 노무컨설팅</li> <li>- 노동법교육 : 10인 이상 단체 대상으로 근로기준법, 최저임금법 등 노동교육</li> <li>- ‘찾아가는 도민노무사’ 진행 절차</li> </ul>			
	<pre>                     graph LR                     A[노동자 및 사업주 → 경남도 사업신청서 제출] --&gt; B[경남도 노무사 매칭]                     B --&gt; C[노무사 상담]                     C --&gt; D[노무사 → 경남도 상담기록 카드 제출]                     D --&gt; E[경남도 → 노무사 수당지급]                 </pre>			
사업 실적	기간	노동상담	노무컨설팅	노동법 교육
	2020.1.1.~10.12.	235건	59건	6건
사업 예산	1억 7,900만 원(2020년)			

자료: 경남도가 공개한 자료를 바탕으로 필자가 재작성

11) 제주: 비정규직근로자지원센터-외국인근로자지원센터

제주의 노동상담·권리구제지원 체계는 ‘비정규직근로자지원센터’와 ‘외국인근로자지원센터’를 중심으로 구축되어 있다.

비정규직근로자지원센터는 2017년 5월 개소했으며, 주요 사업은 노동상담, 노동법 교육 등이다. 2018년과 2019년 사이에 노동상담은 각각 1,044건, 1,326건을 수행했으며, 노동법 교육은 각각 43회(1,466명), 50회(1,569명) 진행했다.

제주 외국인근로자지원센터는 2018년 2월 ‘외국인근로자상담센터’로 개소해서, 2019년 9월 현재 명칭으로 변경했다. 2019년 노동상담 실적은

5,275건이며, 2020년의 경우 9월 말 기준으로 2,374건에 달한다. 예산은 2019년 3억 원, 2020년 3억 9천만 원이다.

<표 6-17> 제주 비정규직근로자지원센터 현황과 실적

구분	내용				
도입취지	- 비정규직 차별 예방과 노동기본권 향상 - 2017년 5월 개소				
주요사업	- 비정규직에 대한 상담 제공 - 비정규직 실태조사 및 연구 - 비정규직 관련 노동관계법령 및 인권 교육				
사업실적		2017	2018	2019	2020
	노동상담	110건	1,044건	1,326건	진행중
	교육	6회(160명)	43회(1,466명)	50회(1,569명)	진행중
사업예산	2017	2018	2019	2020	
	2억 7천만 원	5억 9,700만 원	6억 4,400만 원	6억 8,200만 원	

자료: 제주도가 공개한 자료를 바탕으로 필자가 재작성

<표 6-18> 제주 외국인근로자지원센터 현황과 실적

구분	내용		
도입 취지	- 외국인 노동자 노동상담 및 교육, 권리구제지원 제공 - 2018년 2월 '외국인근로자상담센터'로 개소 - 2019년 9월 '외국인근로자지원센터'로 명칭 변경		
주요 사업	- 외국인노동자 고충생활법률 상담 - 외국인노동자 노동권리 보호 및 쉼터 제공		
사업 실적		2019	2020(9월 말 기준)
	노동상담	5,275건	2,374건
사업 예산	2019	2020	
	3억 원	3억 9천만 원	

자료: 제주도에서 공개한 자료를 바탕으로 필자가 재작성

## 12) 울산·경북·대구·세종

울산은 2020년 11월 노동권익센터를 개소하여, 앞으로 이를 중심으로 노동상담·권리구제지원 사업을 추진할 계획이다. 2021년부터 상시적인 노동법률상담과 찾아가는 노동교육, 감정노동자 가이드라인 마련, 이동노동자 실태조사 등 취약계층 노동자 권익 보호 활동을 추진할 계획이다. 대구와 경북의 노동상담·권리구제지원 사업은 한국노총 지역본부 및 지역지부가 운영하는 노동법률상담소에 대한 보조금 지원이 유일하다. 경북은 8개 지역(포항, 경주, 김천, 구미, 영주, 영천, 경산, 칠곡)에 상담소가 있으며, 해당 지역 한국노총 지부가 운영한다. 2020년 예산은 1억 2천만 원인데, 도비와 시비 간 3:7 비중으로 분담한다. 2020년 9월 현재 노동상담 실적은 5,648건, 홍보 실적은 2,224건으로 보고됐다. 대구는 한국노총 대구본부가 운영하는 노동상담소에 매년 평균 1억 원의 보조금을 지원한다. 세종시는 2018년 3월부터 근로자종합복지관을 운영하고 있는데, 이곳을 통해 노동법률 상담, 노동교육 등을 제공한다.

〈표 6-19〉 세종시 노동법률상담 실적(2018~20년)

구분	내용			
사업 실적		2018	2019	2020(9월 현재)
	노동상담	281건	318건	229건
	노동교육	226명	112명	40명
사업 예산	2018년(신규)	2019년		2020년
	5천 520만 원	5천 520만 원		6천 85만 원

자료: 세종시가 공개한 자료를 바탕으로 필자가 재작성

### Ⅲ. 노동법 준수 감시·제도·조사

#### 1. 개괄

노동권의 보호를 위해 필요한 중요한 기능 중 하나는 노동법 준수를 감시·제도하고, 위반 여부를 조사하여 위반 시 개선을 권고하는 것이다. 중앙정부가 근로감독제도를 통해 수행하는 기능이다. 하지만 현행법상 근로감독 사무를 지자체가 위임받아 수행할 수는 없기 때문에, 지자체는 법이 허용하는 범위 내에서 지역 내에서 ‘근로감독 기능’을 수행할 수 있는 제도와 방법을 강구해야 한다.

서울과 부산은 조례에 근거해 노동법 위반 여부를 조사하고 시정을 권고할 수 있는 노동조사관 제도를 도입·운영하고 있다. 현행법상 광역자치단체에서 도입할 수 있는 가장 높은 수준의 ‘유사 근로감독’ 제도라고 할 수 있다. 서울과 부산은 5명 이내의 임기제 공무원을 채용할 수 있도록 구체적으로 규정되어 있다. 한편 제주 역시 조례상으로는 ‘노동관계법 위반 사항에 대해 조사하고, 시정을 권고’할 수 있는 ‘노동전문관’을 선발할 수 있지만, 2020년 10월 말 현재 실제 운영하지는 않고 있다.

〈표 6-20〉 서울·부산 노동조사관 제도 현황

지역	제도	제도 취지 및 내용	시행시기
서울	노동조사관	노동인권 침해 조사 및 시정 권고	2018.4.~
부산	노동조사관	노동관계법 위반 등 노동조사 및 시정 권고	2019.12.~

한편 조례에 근거해 설치된 제도는 아니지만, 노동법 준수를 감시하고 제도하는 사업을 적극적으로 펼치는 광역자치단체로는 경기(노동권의 서

포터즈), 대전(노동권리지킴이단 등), 충남(기초고용질서 확립 캠페인-착한일터 인증 사업)이 대표적이다.

〈표 6-21〉 노동관계법 준수 감사·계도 사업 현황

지역	사업명	사업 취지 및 내용	시행시기
경기	노동권익 서포터즈	노동관계법 준수 계도와 건전한 고용질서 정착	2020~
대전	노동자권리지킴이단	프랜차이즈 매장, 주요 상가매장 근로기준법 안내 및 안심사업장 선정 캠페인	2018~
	알바지킴이단	청소년알바 노동자 권리 안내 캠페인	2019~
	노동환경 개선 모니터링단	소규모 사업장 노동환경 개선 캠페인	2019.7.~12.
충남	기초고용질서 확립 캠페인(착한일터인증)	근로계약서 작성·최저임금 준수·임금체불 금지 등 기초고용질서 확립을 통한 고용취약계층 집중 보호	2016~

자료: 지자체가 공개한 자료를 바탕으로 필자가 재작성

## 2. 광역자치단체별 현황과 특징

### 1) 서울 : 노동조사관 제도

서울시는 ‘서울특별시 노동자 권리보호 및 증진을 위한 조례’에 근거하여 노동조사관을 둘 수 있으며, 2018년 4월부터 실제 운영되기 시작했다. 2020년 10월 말 현재 2명의 노동조사관이 임기제 공무원으로 채용돼 활동하고 있다.

조례(제21조)에 따르면, 노동조사관은 “1. 변호사 또는 공인노무사 자격증 소지한 후 관련 분야에서 근무한 경력이 있는 사람 2. 노동 관련 국제기구나 국가, 지방자치단체, 공공기관, 연구소, 민간기업의 노무부서, 노동조합

등 법인 및 단체에서 노동 관련 활동경력이 5년 이상인 사람으로 노동단체로부터 추천을 받은 사람” 중에서 5명 이내의 임기제 공무원으로 채용할 수 있다. 또한, 노동조사관이 노동관계법 위반에 대해 조사하고 시정을 권고할 수 있는 대상 기관도 조례에 구체적으로 규정되어 있다. 즉, “1. 시 및 그 소속 행정기관, 2. 자치구(시의 위임사무와 서울 소재 자치구의 구청장이 해당 자치단체의 조례에 근거하여 조사를 의뢰한 사항에 한한다.), 3. 시 산하 투자·출자·출연기관, 4. 시의 업무를 수탁 받아 수행하는 기관” 등으로 한정된다. 노동조사관의 구체적인 실적 등에 대해서는 다음절(사업영역별 주요 사례분석)의 ‘서울시 노동권의 보호 체계’에서 자세히 다루도록 한다.

## 2) 부산 : 노동조사관 제도

부산시는 “부산광역시 노동자 권익 보호 및 증진을 위한 조례”의 제 13조에 근거해 노동조사관을 5명 이내로 둘 수 있으며, 2020년 10월 말 현재 1명의 노동조사관을 임기제 공무원으로 채용했다.

조례에 따르면, 조사관은 “1. 변호사 또는 공인노무사 등 관련 자격증 소지자 중 임용예정 계급에 상당하는 경력 기준을 충족한 사람, 2. 국제기구, 국가, 지방자치단체, 공공기관, 연구소, 기업 등의 노무부서 또는 노동조합 등 법인·단체의 노동 관련 직무 분야에서 임용예정 계급에 상당하는 경력 기준을 충족한 사람” 중 어느 하나에 해당하는 사람을 채용할 수 있다. 노동조사관의 조사 대상 기관은 “1. 구·군(시가 위임한 사무와 구청장·군수가 조사를 의뢰한 사항만 해당한다), 2. 「지방공기업법」에 따라 시가 설립한 공사·공단 및 「부산광역시 출자·출연 기관의 운영에 관한 조례」 제2조에 따른 출자·출연 기관, 3. 시의 업무를 수탁 받아 수행하는 기관”이다. 다만 서울시와 달리 노동조사관의 조사 대상에서 “시 및 그 소속 행정기관”은 제외됐다.

부산시는 2019년 12월 노동조사관 1명을 임용하였다. 하지만 2020년 10월 말 현재까지 노동관계법 위반 사항에 대한 노동조사 실적은 없다. 부산시에 따르면, 노동사건 예방을 위해 사전 컨설팅 위주로 제도를 운영 중이라고 밝혔다.

〈표 6-22〉 부산시 노동조사관 제도 현황

구분	내용
도입 취지	- 공무원, 기간제 노동자 수 증가에 따라 모범사용자로서 시의 역할 증대 - 노동조사관 1명 채용(2019.12.)
주요 업무	- 구군, 시 산하 공사공단 및 출자출연기관, 시 업무 수탁기관의 노동관계법 위반 사항 조사와 해당 부서장 또는 기관에 시경 권고
사업 실적	- 노동조사 건 수 : 없음(2020.10. 현재)

자료: 부산시가 공개한 자료를 바탕으로 필자가 재작성

### 3) 경기 : 노동권의 서포터즈

경기도의 ‘노동권의 서포터즈’는 2020년 처음 도입되었다. 단시간·취약 노동자가 일하는 사업장에 근로계약서 체결·교부, 주휴수당 지급, 최저임금 준수, 부당대우 등 노동관계법에 규정된 의무 이행을 계도하는 역할을 담당한다.

2020년 10월 현재 노동권의 서포터즈 사업에 참여하고 있는 경기도 소속 기초지자체는 고양시(2명), 부천시(3명), 평택시(6명), 시흥시(6명), 양주시(8명), 양평군(6명) 등이며, 총 31명이 활동하고 있다. 서포터즈들은 과거 단시간·취약 노동자로서 근무경험이 있는 대학생, 경력단절 여성들을 중심으로 구성됐다. 이들은 소규모 사업장을 직접 방문해 근로계약서 작성, 최저임금 준수, 주휴수당 지급, 부당행위 금지 등 노동권과 관련된 법적 의무가 이행될 수 있도록 계도·홍보 활동을 진행하고 있다.

〈표 6-23〉 경기도 노동권익 서포터즈 운영 현황과 실적

구분	내용																																					
사업 취지	- 노동관계법 준수 계도와 건전한 고용질서 정착을 통한 단시간·취약노동자 보호																																					
주요 사업	- 단시간·취약노동자 종사 사업장에 근로계약서 체결·교부, 주휴수당 지급, 최저 임금 준수, 부당대우 등 법적 의무 이행 계도 - 이행실태조사 및 결과에 따라 안심사업장 인증 - 프랜차이즈 본사 등과 업무협약(MOU) 체결																																					
기관별 역할	<table border="1"> <tr> <th>경기도(총괄)</th> <th>시·군(중간관리)</th> <th>수행기관(실무)</th> </tr> <tr> <td>-고용노동부프랜차이즈 업체와 MOU 체결 -사업비 교부 -사업설명회 -정산 및 성과 분석</td> <td>↔ -수행기관 공모(선정) -사업홍보 -지도점검 -제도개선·건의사항 발굴</td> <td>↔ -시행계획 수립 및 추진 -서포터즈 모집 및 교육 -서포터즈 운영(홍보 및 실태조사) -정산 및 결과보고</td> </tr> </table>	경기도(총괄)	시·군(중간관리)	수행기관(실무)	-고용노동부프랜차이즈 업체와 MOU 체결 -사업비 교부 -사업설명회 -정산 및 성과 분석	↔ -수행기관 공모(선정) -사업홍보 -지도점검 -제도개선·건의사항 발굴	↔ -시행계획 수립 및 추진 -서포터즈 모집 및 교육 -서포터즈 운영(홍보 및 실태조사) -정산 및 결과보고																															
	경기도(총괄)	시·군(중간관리)	수행기관(실무)																																			
-고용노동부프랜차이즈 업체와 MOU 체결 -사업비 교부 -사업설명회 -정산 및 성과 분석	↔ -수행기관 공모(선정) -사업홍보 -지도점검 -제도개선·건의사항 발굴	↔ -시행계획 수립 및 추진 -서포터즈 모집 및 교육 -서포터즈 운영(홍보 및 실태조사) -정산 및 결과보고																																				
사업 실적 (10.16 기준)	<table border="1"> <thead> <tr> <th>서포터즈</th> <th>수행단체</th> <th>목표 업체</th> <th>설문완료 업체</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>부천(3명)</td> <td>부천시비정규직근로자지원센터</td> <td>661개소</td> <td>357개소</td> </tr> <tr> <td>고양(2명)</td> <td>고양시비정규직노동자지원센터</td> <td>1,179개소</td> <td>270개소</td> </tr> <tr> <td>양평(6명)</td> <td>양평군경실련</td> <td>251개소</td> <td>130개소</td> </tr> <tr> <td>시흥(6명)</td> <td>시흥시노동자지원센터</td> <td>486개소</td> <td>409개소</td> </tr> <tr> <td>양주(8명)</td> <td>경기북부노동인권센터</td> <td>372개소</td> <td>349개소</td> </tr> <tr> <td>평택(6명)</td> <td>평택비정규노동센터</td> <td>677개소</td> <td>353개소</td> </tr> <tr> <td>총 31명</td> <td></td> <td>3,626개소</td> <td>1,868개소</td> </tr> </tbody> </table>	서포터즈	수행단체	목표 업체	설문완료 업체	부천(3명)	부천시비정규직근로자지원센터	661개소	357개소	고양(2명)	고양시비정규직노동자지원센터	1,179개소	270개소	양평(6명)	양평군경실련	251개소	130개소	시흥(6명)	시흥시노동자지원센터	486개소	409개소	양주(8명)	경기북부노동인권센터	372개소	349개소	평택(6명)	평택비정규노동센터	677개소	353개소	총 31명		3,626개소	1,868개소					
서포터즈	수행단체	목표 업체	설문완료 업체																																			
부천(3명)	부천시비정규직근로자지원센터	661개소	357개소																																			
고양(2명)	고양시비정규직노동자지원센터	1,179개소	270개소																																			
양평(6명)	양평군경실련	251개소	130개소																																			
시흥(6명)	시흥시노동자지원센터	486개소	409개소																																			
양주(8명)	경기북부노동인권센터	372개소	349개소																																			
평택(6명)	평택비정규노동센터	677개소	353개소																																			
총 31명		3,626개소	1,868개소																																			
사업 예산	<table border="1"> <thead> <tr> <th rowspan="2"></th> <th rowspan="2">총사업비</th> <th colspan="2">분담액</th> </tr> <tr> <th>도비</th> <th>시·군비</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>부천</td> <td>3천 500만 원</td> <td>1천 750만 원</td> <td>1천 750만 원</td> </tr> <tr> <td>고양</td> <td>3천 500만 원</td> <td>1천 750만 원</td> <td>1천 750만 원</td> </tr> <tr> <td>양평</td> <td>7천만 원</td> <td>3천 500만 원</td> <td>3천 500만 원</td> </tr> <tr> <td>시흥</td> <td>7천만 원</td> <td>3천 500만 원</td> <td>3천 500만 원</td> </tr> <tr> <td>양주</td> <td>7천만 원</td> <td>3천 500만 원</td> <td>3천 500만 원</td> </tr> <tr> <td>평택</td> <td>7천만 원</td> <td>3천 500만 원</td> <td>3천 500만 원</td> </tr> <tr> <td>합계</td> <td>3억 5천만 원</td> <td>1억 7,500만 원</td> <td>1억 7,500만 원</td> </tr> </tbody> </table>		총사업비	분담액		도비	시·군비	부천	3천 500만 원	1천 750만 원	1천 750만 원	고양	3천 500만 원	1천 750만 원	1천 750만 원	양평	7천만 원	3천 500만 원	3천 500만 원	시흥	7천만 원	3천 500만 원	3천 500만 원	양주	7천만 원	3천 500만 원	3천 500만 원	평택	7천만 원	3천 500만 원	3천 500만 원	합계	3억 5천만 원	1억 7,500만 원	1억 7,500만 원			
	총사업비			분담액																																		
		도비	시·군비																																			
부천	3천 500만 원	1천 750만 원	1천 750만 원																																			
고양	3천 500만 원	1천 750만 원	1천 750만 원																																			
양평	7천만 원	3천 500만 원	3천 500만 원																																			
시흥	7천만 원	3천 500만 원	3천 500만 원																																			
양주	7천만 원	3천 500만 원	3천 500만 원																																			
평택	7천만 원	3천 500만 원	3천 500만 원																																			
합계	3억 5천만 원	1억 7,500만 원	1억 7,500만 원																																			

자료: 경기도가 공개한 자료를 바탕으로 필자가 재작성



경기도가 공개한 자료에 따르면, 2020년 10월 16일 기준, 6개 시·군에서 목표 업체수(3,626개소) 대비 1,868개소(51.5%)에 대해 설문을 완료했다. 2020년 사업 예산은 3억 5천만 원이며, 경기도와 서포터즈 사업에 참여하는 기초자치단체가 절반씩 부담한다. 경기도는 앞으로 모든 시·군에 확대할 계획이다.

경기도는 ‘노동권익 서포터즈’의 원활한 운영을 위해, 2020년 5월 26일 GS리테일, 롯데GRS, BGF리테일, 코리아세븐, 한국미니스톱 등 편의점 프랜차이즈 본사 5개사와 ‘노동권익 서포터즈 활동지원 업무협약’을 체결하기도 했다. 협약기관들은 ‘노동권익 서포터즈’ 활동과 노동인권 보호·근로기준법 준수 등 건전한 고용질서 확립에 협력하기로 약속했다.

서포터즈들은 노동자나 사업주가 권리구제지원, 법률지원, 사업장 노무권 설팅 등에 대해 지원받기를 원할 경우, 경기도 노동권익센터, 마을노무사, 시·군별 비정규직지원센터 등과 연계하는 역할도 수행하게 된다.

#### 4) 대전 : 노동권리지킴이단·알바지킴이단·노동환경개선모니터링단

대전시는 대전노동권익센터를 통해 노동권리지킴이단·알바지킴이단·노동환경개선모니터링단 등 다양한 명칭의 노동법 준수 감시 및 계도 캠페인을 진행하였다.

대전시에 따르면, 노동권리지킴이단과 청소년알바지킴이단은 2018~2019년 사이에 운영되었다. 활동 인원은 10~30여 명이었다. 주요 활동은 프랜차이즈 매장, 주요 상가 매장에 대해 근로기준법을 안내하고, 안심사업장 선정 사업을 진행하였다. 2년 동안 약 600여 매장을 대상으로 사업을 진행하였다. 사업 예산은 2년 동안 총 4천 100만 원이 소요되었다. 한편 청소년알바지킴이단의 경우, 10대 후반 비슷한 또래 청소년들로 지킴이

단을 구성하여 사업 효과를 높이고자 했다.

노동권익센터는 ‘소규모·영세사업장 노동환경 개선을 위한 모니터링단’을 운영하기도 했다. 2019년 6~12월까지 운영되었으며, 활동 인원은 30여 명이었다. 주요한 활동은 노동자와 사업주용 선전물 배포, 노동기초질서 캠페인, 노동환경 기초 실태조사 등이었다. 캠페인은 월 1회 이상 총 15회 진행되었고, 실태조사는 630명에 대해 진행되었다. 노동자용 선전물 ‘노동권리안내서’ 2,000여 부, 사업주용 선전물 ‘사업주가 알아야 할 근로기준법’ 1,000여 부가 배포되었다. 사업 예산은 총 1천 300만 원이 소요됐다.

〈표 6-24〉 대전노동권익센터 노동법 준수 감시·계도 캠페인 현황

구분	노동권리지킴이단· 청소년알바지킴이단	소규모·영세사업장 노동환경개선 모니터링단
사업 취지	- 노동법 준수 계도 - 노동환경 개선 - 소규모 사업장 노동인권 증진	
사업 기간	2018~2019	2019.6.~12.
주요 사업	- 프랜차이즈 매장, 주요 상가 매장에 대해 근로기준법 안내 - 노동환경 실태조사 - 안심사업장 선정	- 소규모 사업장 노동자와 사업주용 선전물 배포 - 노동환경 실태조사 - 노동기초질서 캠페인
사업 실적	- 600여 개 매장 근로기준법 안내	- 노동자용 선전물 2,000여 부 배포 - 사업주용 선전물 1,000여 부 배포 - 630명 실태조사 - 캠페인 15회
사업 예산	- 총 4천 100만 원	- 총 1천 300만 원

자료: 대전시 및 대전노동권익센터가 공개한 자료를 바탕으로 필자가 재작성

노동권리지킴이단 등 노동법 준수 계도 캠페인이 직면한 가장 큰 과제는 사업의 지속성 여부로 판단된다. 아직까지 지속적·안정적인 사업으로

정착된 것은 아니기 때문이다.

5) 충남 : 기초고용질서 확립 캠페인(착한일터 인증 사업)

충남은 2016년부터 고용노동부 캠페인과 연계한 기초고용질서 확립 캠페인을 시행하고 있다. 영세사업장을 중심으로 근로계약서 미작성, 최저임금 미지급, 임금체불 등 3대 기초고용질서를 준수하도록 계도하는 캠페인이다. 충남도는 3대 기초고용질서 준수를 약속하는 사업장에 대해서는 ‘착한일터’로 인증하는 사업을 병행하고 있다. ‘착한일터’는 2017년 9월 1호점이 탄생한 이후 매년 20~25개소가 인증되고 있다. ‘착한일터’로 인증된 사업장은 2017년 25개소, 2018년 30개소, 2019년 25개소, 2020년 20개소 등이다. 한편 충남도는 (사)한국외식업중앙회 충남도지회, (주)롯데지알에스 등 사용자(단체)와 기초고용질서 실천협약을 체결하기도 하였다. 사업 예산은 2017년 7백만 원, 2018년 1천 백만 원, 2019년 1천만 원, 2020년 6백만 원 등이 집행됐다. ‘착한일터 인증’ 사업이 형식적인 관 주도 캠페인을 넘어 작은사업장 노동자 권리 보호에 실질적으로 기여하고 있는지는 미지수다. 사업의 실효성에 대한 객관적 평가가 필요하다.

〈표 6-25〉 충남 기초고용질서 확립(착한일터 인증) 캠페인 현황과 실적

구분	내용			
사업 취지	- 근로계약서 작성, 최저임금 준수, 임금체불 제로 등 3대 기초고용질서 준수를 통해 취약계층 노동자 권리 보호			
사업 기간	- 2017~2019년			
주요 사업	- 도내 영세사업장 ‘착한기업’ 협약 체결 - 기초고용질서 준수 및 이행약속 사업장 인증 부여			
사업 실적	- 2017년 : 25개소 ‘착한일터’ 인증 및 현판식 진행 - 2018년 : 30개소 인증 및 2017년 착한일터 인증 사업장 후속 점검 - 2019년 : 25개소 인증 및 착한일터 인증 사업장 후속 점검 - 2020년 : 20개소 인증 및 착한일터 인증 사업장 후속 점검 - 기초고용질서 실천협약 체결 2회((사)한국외식업중앙회 충남도지회, ㈜롯데지알에스) - 최저임금 홍보, 기초고용질서 확립 캠페인 실시, 관련 소책자 배포 등 홍보 진행			
사업 예산	2017	2018	2019	2020
	700만 원	1,100만 원	1,000만 원	600만 원

자료: 충남도가 공개한 자료를 바탕으로 필자가 재작성

## IV. 노동자 조직화 지원

### 1. 개괄

2018년 기준 노조조직률은 11.8%이며, 조합원 수는 2,331,632명이다. 전반적인 노조조직률이 낮은 것도 문제이지만, 민간부문 소규모 사업장 및 비정규직 조직률이 극히 낮다는 점은 매우 심각하다. 기업 규모별 조직현황을 살펴보면, 300명 이상의 경우 50.6%인데, 100~299명 10.8%, 30~99명 2.2%, 30인 미만 0.1%에 불과하다(고용노동부, 2019). 이처럼 30인 미만 사업장 노조조직률은 극히 미미한데, 이는 작은사업장 노동자가 스스로 결사하여 자신의 권리를 스스로 지키는 것이 녹록지 않

은 현실을 보여준다. 이러한 현실을 고려하면, 광역자치단체가 작은사업장 노동자의 조직화를 지원하는 사업은 전략적인 의미를 지니고 있다. 하지만 조직화 지원 사업을 실제 시행하고 있는 광역자치단체는 서울, 경기, 대전, 광주 등 4곳에 불과하다. 전체적으로 노동조합 설립과 조직률 제고를 위한 광역자치단체의 직접적 지원정책은 그리 활성화되지 않은 것으로 평가된다. 또한, 작은사업장 특성상 곧바로 노동조합으로 조직화하는 것이 여의치 않은 점을 고려하여, 자조모임, 공제회 등 다양한 형태의 조직화를 지원하고 있다는 점도 눈에 띈다. 노동조합을 포함하여 당사자가 스스로 단결하는 것만이 노동자 권리와 복지 증진의 가장 본질적 기반이라는 점에서, 광역자치단체가 노동조합 조직률을 제고할 수 있는 다양한 대책을 적극적으로 시행할 필요가 있다(이창근, 2019).

〈표 6-26〉 광역자치단체별 작은사업장 노동자 조직화 지원 사업 현황

지역	사업명	시행시기
서울	ILO 국제기준에 맞는 노조설립 지원 사업	2019~
대전	영세사업장, 비정규직 노동자 조직화 지원 사업	2018~2019
	소규모사업장 권익증진 자조모임 운영 지원 사업	2019~
경기	취약노동자 조직화 지원 사업	2020~
광주	비정규직 조직화 지원 사업	2017~
	노조지원 가입·설립 지원사업	2014~

자료: 지자체에서 공개한 자료를 바탕으로 필자가 재작성

## 2. 광역자치단체별 현황과 특징

### 1) 서울

서울시는 민선 7기(2018년~2022년 6월) 노동 분야 7대 과제 중 하나로 'ILO 국제기준에 맞는 노조설립지원' 사업을 선정하여 시행하고 있다. 노조설립 지원 및 운영에 필요한 노무 상담 및 공간 제공, 사용자 부당노동행위 등 노동관계법 상담 지원, 특수고용노동자 노조설립 지원 및 관련 법 개정 건의, 노동조합 인식개선 대시민 홍보 등을 주요 사업으로 추진하고 있다.

특히 서울시는 노동조합 인식개선을 위한 대시민 홍보활동에 적극적이다. 지난 2018년 8월~2019년 2월에, 시청사 외벽 시민게시판, 교통방송 TV·팟캐스트 등에 홍보 영상물을 제작하여 표출했으며, 2019년 9월~11월에는 지하철 광고(지하철 내 모서리 및 액자형 포스터 1,022장 게재), 라디오 광고(tbs 라디오 공익광고 송출), 현수막 홍보(4개 자치구 현수막 게재) 등 노동조합 가입을 독려하는 홍보를 시행했다. 한편 특수고용노동자 노동조합 설립신고서 교부도 적극적이다. 2019년~2020년에 대리운전, 퀵서비스, 라이더유니온, 서울플랫폼드라이버유니온 등 6개 특수고용노동자 노동조합 설립신고서를 교부했다.

서울시는 지난 2019년 4월 노동권익보호 지원시설인 전태일기념관 내에 신생 노동단체 및 노동조합 미가입 노동자 공유공간인 '노동허브'를 조성하여, 7개 단체를 입주시켰다. 연 1회 이상 신생 노동단체 및 소규모 노동단체 지원을 위한 공모사업을 실시하고 있다.

'봉제인공제회' 설립은 서울시 노동자 조직화 지원 사업의 구체적 성과로 평가된다. 서울노동권익센터는 봉제인공제회 설립 과정에서 적극적인 역할을 수행했다. 민주노총 소속 화학섬유식품노조 서울봉제인지회는

서울노동권익센터, 전태일재단과 함께 공제회를 통한 봉제 노동자 조직화를 위해 ‘봉제공동사업단’을 구성하였다. 2018년 11월 27일 서울봉제인지회 창립에 이어, 1년만인 2019년 11월 17일 봉제인공제회 창립대회를 개최하였다. 봉제인공제회는 봉제인지회 조합원을 대상으로 조합원 대출 사업 및 상조 서비스 등을 제공한다. 이를 통해 봉제 노동자 공동의 이해를 형성하여 단결의 기초를 다지고 있다.

“봉제인공제회는 민선 7기, 노동존중도시 서울의 주요의제로서 자리매김한 ‘UNION CITY 서울’의 목표 중 하나로 추진된 ‘노동조합 설립 및 노동자 조직화 지원’ 사업의 자그마한 결실이기도 합니다. 그 속에서 탄생한 봉제인공제회는 영세 봉제 사업주와 노동자가 함께 하는 노동조합, 봉제산업의 어려움 속에 스스로의 문제를 자주적으로 해결하는 ‘공제회를 품은 노동조합’입니다(서울노동권익센터, 2019: 3).”<sup>74)</sup>

한편 서울시가 ‘ILO 국제기준에 맞는 노조설립지원’ 사업을 주요 과제로 선정하면서, 자치구 센터의 조직화 지원 사업도 과거보다 활발하게 진행되고 있다. 또한, 서울노동권익센터는 11개 자치구에서 아파트 경비노동자 자조모임을 만들어 지원하고 있으며, 향후 일반노조로 전환할 계획이다.

## 2) 대전

대전시는 대전노동권익센터를 통해 작은사업장 노동자 조직화 지원 사업을 진행하고 있다. 대표적으로 ‘소규모 사업장 미조직노동자 자조모임 운영 지원 사업’과 ‘영세사업장·비정규직 노동자들을 위한 노동 & 생

74) 서울노동권익센터(2019), 『영세도심제조업의 새로운 조직화 지원사업모델 발굴과 실험적 적용 - 영세봉제업체를 중심으로』 최종 연구보고서.

활환경 실태조사' 사업이다.

〈표 6-27〉 봉제공동사업단에서 서울노동권익센터의 역할과 기능

구분	내용
자원	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 홍보를 위한 실질적·물적 지원</li> <li>- 행정지원</li> <li>- 인력지원</li> <li>- 봉제연구팀 구성</li> <li>- 협업 및 회의 공간 지원</li> <li>- 네트워크 소통을 위한 중간지원</li> </ul>
교육·홍보	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 조직화를 위한 기반 조성으로 조합원 교육 등 지원</li> <li>- 봉제연구팀(홍보) 구성: 홍보영상과 교육교재 제작</li> </ul>
네트워크	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 공익적 자원(한국사회가치연대기금 등)과 봉제공동사업단 활동 연결</li> <li>- 자치구 노동복지센터, 서로넷 등 (민간) 단체와 봉제 조직화 연결</li> </ul>
연구	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 의제발굴(2015년 연구사업)</li> <li>- '공제회를 품은 노동조합'이라는 관점 제시: 지속가능한 모델로서 공제회와 노동조합의 결합 모색</li> <li>- 공제회 해외사례(일본 등) 검토</li> </ul>

자료: 이철(2019), 「중간지원조직으로서 이해대변·조직화 지원 역할」

대전노동권익센터는 2019년부터 소규모사업장 미조직노동자 이해대변을 위한 네트워크(자조모임) 지원 사업을 진행했다. 취약계층 노동자들일수록 당사자들의 이해를 대변할 수 있는 조직이 필요한데, 이들 대다수는 저임금 노동자이기 때문에 이해대변 조직을 자주적으로 운영하는 것이 쉽지 않은 현실을 고려한 사업이다. 2019년에 지원받은 자조모임은 밥술가락 동네부엌 협동조합, 포래 배달강사, 와동에서 일하고 있는 5인미만 사업장 노동자, 아르바이트 노동자, 민들레 사회적협동조합 노동자, 비래동에 사는 5인 미만 사업장 노동자, 대전어린이회관 노동자, 유성지역에 거주하는 소규모 사업장 노동자 등 8팀이다. 매우 다양한 형태의 취약노동자 자조모임이 지원을 받았다. 한편 2020년에는 코로나19 확산으로 인해 자조모임 구성과 활동 자체가 어



려워지면서, 관련 지원 사업도 다소 축소됐다. 2020년에는 2019년 지원받은 팀 중 비래유니온 자조모임 등 5팀이 계속해서 지원받았으며, 신규로 대학생 자조모임 등 3팀이 추가됐다. 사업 예산은 2019년~2020년 사이에 총 2천 6백만 원을 지원했다. 2021년에는 자조모임 10팀에 대해 지원할 계획이다.

〈표 6-28〉 미조직노동자 자조모임 활동지원 사업 현황(2019년)

명칭	신청자	참석자	특징
캔디자조모임	밥순가락 동네부엌 협동조합	6명	단시간 노동자 자조모임
또래 자조모임	또래 배달 강사 모임	6명	배달 문화 강사 자조모임
기왓골 자조모임	외동에서 일하고 있는 5인미만 사업장 노동자들	6명	5인 미만 사업장 노동자 자조모임
물음표 자조모임	아르바이트 노동자들	7명	아르바이트 노동자 자조모임
민들레 열씨구 울 울창창 자조모임	민들레 사회적협동조합 노동자들	7명	사회적협동조합 노동자 자조모임
비래유니온자조모임	비래동에 사는 5인 미만 사업장 노동자들	6명	5인 미만 사업장 노동자 자조모임
힐링을 위한 자유 여행 자조모임	대전어린이회관 노동자	7명	감정노동 노동자 자조모임
유성유니온자조모임	유성지역 거주 소규모사업장 노동자	5명	소규모사업장 노동자 자조모임

자료: 대전노동권익센터(2020), ‘대전지역 소규모·영세사업장 노동환경 개선사업 보고서’

대전노동권익센터는 2018년과 2019년에 ‘영세사업장·비정규직 노동자들을 위한 노동 & 생활환경 실태조사’ 사업을 진행했다. 2018년에는 대덕구, 2019년에는 유성구를 각각 조사하였다. 대덕구와 유성구는 대전에서 영세노동자들이 많이 거주하는 대표적인 노동자 밀집 지역이다. 실태조사 사업 목적은 영세사업장과 비정규직 노동자들의 노동·생활 환경 실태를 파악하여 개선책을 모색하는 것과 미조직 노동자들을 위한 네트워크(자조모임) 구성을 지원하기 위함이었다. 대전노동권익센터는 실태조사 응답자를 대상으로 ‘네트워크 구성을 위한 지역별 간담회’를 개최하였다. 2018년에는 5곳에서 총 62명, 2019년에는 6곳에서 총 110명이 간담회에 참석했다. 지역별 간담회에서는 현장에서의 부당한 경험, 미조직 노동자

를 위한 정책 제안, 미조직노동자 네트워크 구성에 대한 제안 등에 대해 의견을 나눴다.

〈표 6-29〉 미조직노동자 자조모임 구성을 위한 간담회 현황

연도	일시	지역	참석자
2018년	7.4.	비래동 간담회	12
	7.5.	송촌동·법동 간담회	20
	7.9.	중리동·오정동 간담회	19
	7.11.	신탄진 간담회	5
	7.16.	대화·회덕 간담회	6
2019년	8.26.	온천1	25
	8.27.	온천2	20
	8.29.	신성동	18
	9.3.	노은	23
	9.4.	진잠	13
	9.5.	원신흥동	11

자료: 대전 비정규직근로자지원센터(2018), 대전노동권익센터(2019)

2018년 대덕구 노동 & 생활환경 실태조사 사업과 이와 연계된 지역 별 간담회의 직접적인 성과는 ‘대덕유니온’이다. 대덕유니온은 2019년 5월에 설립된 지역주민 노동조합이다. 40명이 모여 창립한 노동조합인데, 대덕구민이나 대덕구에서 일하는 사람이면 가입이 가능하다. 대덕유니온은 ‘우리동네 노동조합’을 내세우며, 주민들의 노동커뮤니티를 지향하고 있다. 마을활동가, 마을기업과 협동조합 직원, 방과 후 강사, 시간제 노동자, 체험 강사 등 프리랜서, 동네마트 직원 및 구직자들이 조합원이다. 대덕유니온은 대덕주민과 연결하고 대덕지역 직장인들과 소통하는 ‘동네네트워크’, 퇴직금·수당·산재 등에 대한 노동상담과 법률지원, 다양한 동아리 활동 지원 등의 사업을 진행하고 있다. 조합원은 조합비(월 8천 원)를 납부하며, 조합원 의무 교육을 이수해야 한다. 대신 노동상담과 법률지원, 사회적 기업 및 연대기관 협업을 통한 다양한 복지 혜택이 제공되고, 감정노동자 프로그램 또는 힐링캠프 참여가 가능하다. 대덕유니온은 사업장 단위 단체교섭이 어렵기 때문에, 지역 차원에서 노동인권

증진을 도모하고, 지자체와의 사회적 교섭 등에 대해 고민하고 있다.

### 3) 경기

경기도는 2020년 처음으로 ‘취약노동자 조직화 지원’ 사업을 시행했다. 취약노동자 조직화 지원 사업은 “도내 미조직 취약노동자들이 자조모임을 결성하여 권익보호 및 자조역량을 강화하고, 협동조합·공제회 등 이익대변조직으로 발전할 수 있도록 지원”하는 것을 목적으로 한다. 대리운전자, 배달 등 플랫폼 노동자, 제조서비스업 등 업종형 취약노동자와 경비, 청소 노동자, IT 종사자, 경기북부 섬유노동자 등 지역형 취약노동자 조직화를 지원한다.

2020년 현재 경기도는 ‘업종형 모델’과 ‘지역형 모델’을 구분하여 지원하고 있다. ‘업종형 모델’로는 이동노동자 쉼터 등을 기반으로 한 경기지역 대리운전노조의 대리운전기사 소모임을 지원하고 있다. ‘지역형 모델’ 지원 대상으로는 안산·시흥 지역의 ‘(사)일하는사람들의생활공제회좋은이웃’과 안양·군포·의왕·과천 지역의 ‘안양·군포·의왕·과천비정규직센터’가 선정됐다. 안양·군포·의왕·과천비정규직센터는 경비노동자 조직화 사업을 진행하여, 경기중부 아파트노동자협회를 설립하였다. 안산·시흥지역의 ‘좋은이웃’은 아파트 경비·청소 노동자, 배달노동자, 제조업 청년노동자, 50인 미만 소규모 사업장 사업주 및 노동자 등을 대상으로 조직화 지원 사업을 시행하였다. 2020년 사업의 성과로 88명이 참여한 제조업 청년노동자 모임 설립준비위원회를 발족하였다. 또한, ‘좋은이웃’은 소규모 사업장을 대상으로 ‘지역 노동공제회’ 설립을 추진하고 있다. 지역-정부-대기업이 함께 재원을 마련하여, 공동복지를 제공하겠다는 구상이다.<sup>75)</sup>

75) ‘좋은이웃’의 설문조사에 참여한 57개 기업 중 지역 노동공제회 설립 시 참여 의사를 밝힌 기업은 21개사로 나타났다.

취약노동자 조직화 지원사업은 올해 처음 시행됐기 때문에, 사업의 효과를 평가하기에는 이르다. 경기도는 취약노동자 조직화 지원사업에 올해 1억 5천만 원을 배정했는데, 앞으로 4년 동안(2021년~2024년) 총 19억 2천만 원의 예산을 확대하여 편성할 계획이다.

〈표 6-30〉 경기 취약노동자 조직화 지원사업 현황

구분	내용									
사업 취지	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 노동조합 가입이 어려운 취약노동자들의 자조모임 활성화</li> <li>- 단계적인 이해대변조직 육성을 통해 권익증진 도모</li> </ul>									
주요 사업	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 노동자 역량강화를 통한 업종별·지역별 자조모임 육성 지원</li> <li>- 네트워킹 및 노조·공제회·협동조합 등 이해대변 조직화 지원</li> <li>- 광역단위 공제회 등 이해대변조직 형성 지원</li> </ul>									
2020년 지원단체	<table border="1" style="width: 100%;"> <thead> <tr> <th style="width: 50%;">단체명</th> <th style="width: 50%;">사업분야</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>(사)일하는사람들의생활공제회좋은이웃</td> <td>지역형(안산·시흥)</td> </tr> <tr> <td>안양군포의왕과천비정규직센터</td> <td>지역형(안양·군포·의왕·과천)</td> </tr> <tr> <td>경기지역대리운전노동조합</td> <td>업종형(대리운전)</td> </tr> </tbody> </table>		단체명	사업분야	(사)일하는사람들의생활공제회좋은이웃	지역형(안산·시흥)	안양군포의왕과천비정규직센터	지역형(안양·군포·의왕·과천)	경기지역대리운전노동조합	업종형(대리운전)
	단체명	사업분야								
	(사)일하는사람들의생활공제회좋은이웃	지역형(안산·시흥)								
	안양군포의왕과천비정규직센터	지역형(안양·군포·의왕·과천)								
경기지역대리운전노동조합	업종형(대리운전)									
<ul style="list-style-type: none"> <li>- 1억 5천만 원 (3개 단체, 각 5천만 원 지원)</li> </ul>										
사업 예산 (2020년)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 1억 5천만 원 (3개 단체, 각 5천만 원 지원)</li> </ul>									

자료: 경기도에서 공개한 자료를 바탕으로 필자가 재작성

#### 4) 광주

광주는 비정규직노동자지원센터와 노동센터를 통해, 노동자 조직화 지원사업을 추진하고 있다. 광주 비정규직노동자지원센터는 2017~2020년 까지 비정규직 조직화 지원을 위해 약 14,860여 명의 노동자와 접촉했고, 940여 명의 노조가입, 노동단체, 자조모임 등에 대해 지원했다.

세부적으로 살펴보면, 2017년 8개 단위, 2018년 8개 단위, 2019년 20개 단위, 2020년 10개 단위에 대해 노동법 교육, 실태조사, 간담회 등의 활동을 지원했다. 광주비정규직지원센터는 2021년에도 소규모 개인병의원 종사자, 공동주택관리 종사자의 자조모임, 배달노동자 노동조합 조직화

지원 사업을 시행할 계획이다. 내년 예산은 4천 150만 원이 책정돼 있다.

한편 2014년 개소한 광주노동센터의 사업에도 “노동조합 설립 지원사업”이 포함되어 있다. 즉, “취약계층 노동자가 노동조합에 가입·설립하여 스스로 노동기본권을 보호하고 노동조건을 개선할 수 있도록 지원”한다. 노조설립 과정 또는 노조활동에 대한 노동법 자문·교육·법률지원과 수련회, 행사 등 노조의 자립적 역할 높이는 지원 활동을 수행한다.

〈표 6-31〉 광주 비정규직 조직화 지원사업 현황(2017~2020년)

구분	내용			
도입취지	- 비정규직 노동자 조직률 2%대로 노동권을 제대로 누리지 못하고 있어 개선 필요			
사업실적	2017	2018	2019	2020
	8개 단위	8개 단위	20개 단위	10개 단위
	노동법 교육, 실태조사, 수련회, 간담회, 발표회, 문화행사 지원 등 97회 진행	토론회, 노동법 교육, 수련회, 간담회, 상담, 동아리 등 115회 진행	노동법 교육, 실태조사, 간담회 등 164회 진행 (※배달, 이주, 청소·미화 노동자 등 취약계층에 중점)	‘노동법교육, 실태조사, 간담회 등 137회 진행 (※ 노동책자 제작, 온라인 퀴즈 등 코로나19로 인해 비대면사업 추진)
사업예산	2017	2018	2019	2020
	5천 400만 원	2천 690만 원	4천 434만 원	4천 10만 원

자료: 광주시에서 공개한 자료를 바탕으로 필자가 재작성

## V. 노동복지 사업

### 1. 개괄

〈표 6-32〉 2021년 광주 비정규직지원센터 조직화 지원 사업계획

구분	내용
사업명	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 소규모 개인병의원 종사자 동아리 등 각종 자조모임 조직화</li> <li>- 공동주택관리 종사자 동아리 등 각종 자조모임 조직화</li> <li>- 배달노동자 노동조합 조직화 지원</li> </ul>
사업 취지	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 2020년 소규모 개인병의원 종사자 노동실태조사 후 사후 조직화</li> <li>- 2020년 공동주택관리 종사자 전수조사 후 사후 조직화</li> <li>- 2020년 배달노동자 노동실태 조사 후 사후 조직화/월모임 진행 중(6월~현재까지)</li> </ul>
주요 사업	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 실태조사 후 참가자를 대상으로 센터 활동 홍보 및 지역별 종사자간 간담회 제안</li> <li>- 청소미화(2019년부터), 경비노동자(2017년부터) 등 관계망이 형성된 노동자들을 대상으로 한끼나눔 사업, 노동인권 교육 등 진행</li> <li>- 자조모임 형성의 기초 마련</li> <li>- 배달노동자 발상모임을 중심으로 노동인권교육 실시, 노동조합 가입 유도 및 조직화대지원(신규노조 지원 사업)</li> </ul>
사업 예산 (2021년)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 4천 150만 원</li> </ul>

자료: 광주시에서 공개한 자료를 바탕으로 필자가 재작성

광역자치단체가 작은사업장 노동자를 대상으로 시행하는 노동복지 사업 사례는 많지 않지만, 몇몇 사례는 매우 시사적이다. 먼저 경남 김해 시에서 운영되고 있는 ‘노동자 작업복 공동세탁소’ 사업이다. 이 사업은 앞으로 광주시와 경남도 내 3곳의 기초자치단체로 확대될 예정이다. 노동복지 격차 해소, 이주노동자 복지 지원, 노동자 건강 증진 등 여러 측

면에서 의미가 크다. 경기도는 ‘취약계층 병가소득손실보상금 지원’·‘비정규직 휴가비 지원’ 사업을 시행하고 있다. 병가소득손실보상금은 코로나19 위기 속에서 한시적으로 시행된 사업인데, 2020년 10월 말 기준 854명에 대해 지원을 완료했다. 비정규직노동자 휴가비 지원은 올해 처음 시행했는데, 본인 부담금을 납부해야 지원받을 수 있다. 2020년 10월 말 기준 1,357명이 본인부담금 납부를 완료하여 혜택을 받게 됐다.

노동복지와 연관된 지자체 대응으로, 중앙정부가 시행하고 있는 두루누리사업과 연계한 10인 미만 영세사업장에 대한 사회보험료 지원 사업을 들 수 있다. 사회보험료 지원은 ‘사업주에 대한 지원’이기 때문에 엄밀한 의미에서 노동복지로 보기는 어렵다. 그럼에도 광역자치단체의 사회보험료 지원이 작은사업장을 사회보험제도로 끌어들이는 계기이고, 그로 인한 혜택이 노동자에게까지 미친다는 점에서 넓은 의미의 노동복지 지원 사례로 포함했다. 강원, 제주, 충남이 10인 미만 사업장 사업주에 대한 사회보험료 지원 사업을 진행하고 있다.

〈표 6-33〉 작은사업장 노동자 노동복지 사업 개괄

지역	사업명	사업 취지	시행시기
경남 광주	노동자작업복 공동세탁소	노동복지 격차 해소와 노동자 건강 증진	2019.11. 2021.2.
경기	취약계층 병가소득손실보상금 지원	코로나19 증상이 있음에도 생계유지를 위해 ‘아파도 못 쉬는’ 단시간 및 일용직 노동자 긴급 지원	2020.
	비정규직 휴가비 지원	휴가여건 열악한 취약노동자의 휴식권 제고와 문화 향유 기회 확대	2020.
강원 제주 충남	소규모 사업장 사업주 사회보험료 지원	중앙정부 두루누리 사업에 참여하고 있는 10인 미만 영세 사업장 사업주에 대한 사회보험료 지원을 통한 사회안전망 강화	2018. 2019.8. 2019.

자료: 지자체에서 공개한 자료를 바탕으로 필자가 재작성

## 2. 광역자치단체별 현황과 특징

### 1) 경남: 노동자 작업복 공동세탁소

경남은 김해시와 함께 작은사업장 노동복지의 일환으로 ‘노동자 작업복 공동세탁소’ 1개소를 운영하고 있다. 대기업 및 규모가 큰 기업은 대부분 사업장 내에서 작업복 세탁을 하지만 중소기업 노동자의 경우 자가세탁을 하거나 외부 세탁소를 이용할 수밖에 없어서, 가정 내 교차오염에 대한 우려와 경제적 부담이 크다. 이러한 현실에 대응하여, 노동자 작업복 공동세탁소 사업이 추진되었다.

노동자 작업복 공동세탁소 사업은 작업복 수거·세탁·배송까지 실시하여, 중소기업 노동자 복지를 향상시키고, 가정 내 교차오염 피해를 최소화할 수 있다. 처음에는 김해시 4개 산업단지(골든루트일반산업단지, 테크노밸리일반산업단지, 덕암일반산업단지, 내삼농공단지) 내 300인 미만 중소기업장을 대상으로 시행했지만, 2020년부터 김해시 전역으로 확대 운영하고 있다. 공동세탁소는 김해지역자활센터가 위탁 운영하고 있다. 경남과 김해시의 노동자 작업복 공동세탁소 사업에 대해서는 다음절에서 구체적으로 살펴보도록 한다.

### 2) 광주: 노동자 작업복 공동세탁소

광주시 역시 영세기업 노동자 복지 차원에서 노동자 작업복 공동세탁소 사업을 2021년부터 시행할 계획이다. 경남 김해시 사례를 벤치마킹한 것이다. 취약계층 노동자 작업복 세탁을 지원해서 노동복지 격차를 해소하고, 노동자 건강에 기여하기 위함이다. 현재 공동세탁소가 건립 중이며, 예산은 9억 2천만 원이다. 2021년 2월 세탁소가 준공될 예정이다. 세탁소가 준공되면, 2021년부터 민간위탁 사업으로 운영되며, 운영비로는 약 1억 원가량 지원될 계획이다.



〈표 6-34〉 광주 ‘노동자작업복 공동세탁소’ 사업 추진 경과

구 분	내 용
2018년	- 산단 내 세탁소 운영 관련 기업체 실태조사
2019년	- 하남산단 노동자 세탁소 타당성 용역수행 및 기본계획 수립
2020년	- 하남산단 노동자 세탁소 건립 기본 및 실시설계 용역 및 공사추진
2021년 2월	- 세탁소 준공 예정

자료: 광주시가 공개한 자료를 바탕으로 필자가 재작성

### 3) 경기: 취약계층 병가소득손실보상금 지원·비정규직 휴가비 지원

경기도는 취약노동자 ‘병가 소득손실보상금’ 지원 사업과 ‘비정규직 휴가비 지원’ 사업을 추진하고 있다. ‘병가 소득손실보상금’ 지원 사업은 코로나19 위기 속에서, 증상이 있음에도 생계유지를 위해 ‘아파도 못 쉬는’ 단시간 및 일용직 노동자 등 취약계층을 대상으로 하는 긴급 지원금이다. 주요 지원 대상은 단시간 노동자(주 40시간 미만), 일용직 노동자, 특수형태노동종사자, 요양보호사 등이다. 2020년 6월 15일부터 12월 11일까지 진행됐다. 지원금액은 1회에 한하여 1인당 23만 원이 지급된다. 사업예산은 총 32억 원으로 도비와 시·군비로 각각 절반씩 부담한다. 2020년 10월 30일 기준 854명에 대해 병가소득손실보상금 지원을 완료했다. 혜택을 입은 노동자를 세부적으로 분류하면, 일용직 369명, 특수형태노동종사자 234명, 단시간 노동자 204명, 요양보호사 47명 등이다.

비정규직 노동자 휴가비 지원사업은 2020년 처음 시행된 사업이다. 휴가 여건이 열악한 취약노동자에게 휴가비를 지원해서 휴식권을 제고하고 문화 향유 기회를 확대하기 위해 추진되었다. 사업 예산은 5억 원으로 전액 도비로 충당된다. 지원 대상은 비정규직이며, 1,600명을 예상하고 있다. 지원 금액은 1인당 25만 원이다. 지원금 25만 원과 본인 부담금 15

만 원을 합한 총 40만 원의 적립금으로 전용 온라인몰에서 국내 여행 등 여가상품을 구매·이용할 수 있다. 2020년 10월 말 기준, 1,600명 선정에 5,863명이 접수했으며, 이 중 1,357명이 본인 부담금 납부를 완료했다. 경기도는 2021년에도 비정규직 휴가비 지원사업을 계속할 예정이다.

4) 강원·제주·충남: 두루누리 사업<sup>76)</sup>과 연계된 사회보험료 지원

〈표 6-35〉 소규모 사업장 사회보험료 지원사업  
지방자치단체 업무협약 현황(2019.8. 현재)

	업무협약	지원시작일	지원규모	지원대상	지원내용
강원	'18.4.6.	'18.1.1.	342억 원	사회보험 가입 및 두루누리 사회보험료 지원받는 10인 미만 사업장	두루누리 사회보험료 지원액을 제외한 사업주 부담 사회보험료 지원
충남	'19.1.17.	'19.1.1.	215억 원		
제주	'19.8.22.	'19.1.1.	10억 원		
※ 예산 부담: 강원(도청 70%:사군 30%), 충남(도청 50%:사군 50%), 제주(도 100%)					

자료: 근로복지공단 보도자료(2019.8.22.)

(1) 강원

강원도는 2018년부터 10인 미만 영세사업체에 대해 4대 사회보험 사업주 부담액(두루누리 지원금 제외)에 대한 지원 사업을 시행하고 있다. 2018년 2만 7천 명, 256억 원 → 2019년 3만 1천 명, 355억 원 → 2020년 6월 현재 3만 명, 164억 원이 집행됐다. 강원도는 월 평균 보수액 215만 원 미만 노동자를 고용하고, 1개월 이상 고용을 유지하는 두루누리 사업 참여 기업에 대해, 두루누리 지원을 받는 기간에 한하여 지원한다.

76) 중앙정부의 두루누리 사회보험료 지원사업은 10인 미만 사업장을 대상으로 국민연금과 고용보험에 대하여 보험료 일부(최대 90%~40%)를 지원하는 제도이다.

## (2) 제주

제주에는 ‘일자리창출 소상공인 사회보험료 지원 사업’<sup>77)</sup>의 이름으로 2019년 8월부터 시행하고 있다. 지원대상은 중앙정부 두루누리 사회보험료 지원 사업에 참여하고 있는 10인 미만 기업이다. 지원내용은 2019년 1월 1일 이후 신규 채용한 노동자에 대한 사업주 일부담액(중앙정부 지원금 제외)의 80%를 지원한다. 노동자 1인당 최대 월 6만 원이다. 중앙정부의 두루누리(고용보험, 국민연금) 사회보험료 지원을 받고 있으며, 4대 보험(국민건강보험, 국민연금, 고용보험, 산재보험)에 모두 가입한 노동자(단, 60세 이상 노동자인 경우 국민연금에 가입하지 않아도 지원)여야 한다. 지원 기간은 두루누리 사업과 연동하여 최대 3년이다. 2019년도 예산은 3억 원, 2020년도 예산은 7억 원이며, 2019년 4분기에서 2020년 2분기까지 654개 기업 1,241명에 대해 지원했다. 지원 예산은 3억 8천 8백만 원이 소요되었다. 2021년도 예산은 약 10억 원이 편성될 계획이다.

## (3) 충남

충남은 ‘충남 소상공인 사회보험료 지원사업’을 시행하고 있다. 최저임금 인상에 따른 소규모 사업장의 경영부담을 완화하고 노동자의 고용안정과 사회안전망 편입을 위해 4대 사회보험료를 지원하는 사업이다. 2019년 최초 시행되었다. 지원대상은 도내 10인 미만 사업체이면서, 월 평균 보수액이 215만원 미만인 노동자를 고용하는 중앙정부 두루누리 사회보험료 지원을 받고 있는 사업주가 대상이다. 지원내용은 4대 사회보험료의 사업주 부담분(사업주 부담분 중 두루누리 지원금 차액)이다.

77) 제주도 영세사업장 사회보험료 지원사업에 대해서는 제주특별자치도 홈페이지 (<https://www.jeu.go.kr/jejusupport/project/social/info.htm>)에서 내용을 참고함

## Ⅵ. 작은사업장 노동자 건강·안전 증진 사업

### 1. 개괄

작은사업장 노동자 건강·안전 증진 관련한 광역자치단체 사업은 서울, 경기, 충남, 울산 등에서 추진되고 있다. 서울시는 2012년부터 안전보건 공단의 50인 미만 소규모 사업장의 작업환경 개선을 목적으로 하는 ‘클린사업장 조성사업’과 연계하여 작업환경 개선 비용을 지원하는 ‘도시형 제조업의 작업환경 개선 사업’을 시행하고 있다. 인쇄, 귀금속, 기계, 의류·봉제 등 4대 도시형 제조업체에 대해 우선 지원한다. 2012년 4월 한국산업안전보건공단과 업무협약을 체결한 이후, 2012년~2017년까지 589개소에 대해 지원을 완료했다.

〈표 6-36〉 광역자치단체별 작은사업장 노동자 건강·안전 증진 사업 현황

지역	사업명	시행시기
서울	도시형 제조업 작업환경 개선 사업	2012.4.~
	안전어사대	2018.7.~
울산	취약계층 노동자 건강증진 지원사업	2018~
경기	우리회사 건강주치의 사업	2019~
	노동안전지킴이 제도	2019~
	노동안전보건 우수기업 인증	2020~
	찾아가는 산업재해 예방 교육	2020~
부산	노동안전보건지킴이단	2021(예정)
충남	중소기업노동자 심리상담 지원사업	2020~

자료: 지자체에서 공개한 자료를 바탕으로 필자가 재작성

경기도는 최근 1~2년 사이에 새롭게 시작하는 사업이 많다. △ 우리회사

건강주치의(2019) △ 노동안전지킴이(2019) △ 노동안전보건 우수기업 인증(2020) △ 찾아가는 산업재해 예방교육(2020) 등 노동안전보건 사업이 시행되고 있다. 경기도의 ‘우리회사 건강주치의’ 제도는 소규모 사업장 노동자 건강진단 등 취약계층 노동자 건강·안전 증진을 목적으로 한다. ‘노동안전지킴이’는 산업재해 발생이 우려되는 건설현장 등 안전수칙 미준수 재난현장을 상시적으로 직접 감시·단속하여 안전사고 예방을 목적으로 하는 사업이다.

울산시의 ‘취약계층 노동자 건강증진 지원사업’, 충남의 ‘중소기업노동자 심리상담 지원사업’ 등도 매우 시사적인 광역자치단체 사례이다. 울산북구비정규직지원센터가 수행한 ‘취약계층 노동자 건강 증진 지원사업’에 2014년~2018년까지 검진자·상담자를 합하여 총 2,306명이 참가했다. 또한, 아파트 6개소, 학교 7개소와 협약을 체결하거나 작업환경 개선사업을 진행했다. 울산시는 지난 6년 동안의 성과를 바탕으로 사업 대상 노동자의 직종을 확대하고, 건강관리에서 작업환경 개선까지 업무를 확장하는 등 광역자치단체 차원의 사업으로 확대·강화하기 위한 방안을 본격적으로 논의하고 있다.

## 2. 광역자치단체별 현황과 특징

### 1) 서울 : 도시형 제조업 작업환경 개선 사업·안전어사대

서울시는 2012년부터 안전보건공단의 ‘클린사업장 조성사업’<sup>78)</sup>과 연계하여 서울 소재 도심 제조업체의 작업환경 개선비용을 지원하는 사업을 시행하고 있다. 인쇄, 귀금속, 기계, 의류·봉제 등 4대 도시형 제조업체에 대해 우선 지원한다. 도시형 제조업 작업환경 개선 기본계획에 따라 공

78) 안전보건공단에서는 50인 미만 소규모사업장을 대상으로 작업환경개선 비용을 지원해주는 클린사업을 시행하고 있다.

모와 평가를 통해 차등지급한다. 작업환경 개선 설비(국소배기장치 등), 작업공정 개선 설비(전동지게차 등), 안전설비(적재대 등) 등을 지원한다. 2012년 4월 한국산업안전보건공단과 업무협약을 체결한 이후, 2012년~2017년까지 589개소에 대해 지원을 완료했다. 비용 지원 절차는 ‘지원금 신청(사업자→공단) ⇒ 사업장 개보수공사 완료(사업자) ⇒ 공단 확인 후, 지원금 지급(공단→사업자) ⇒공문요청(공단→서울시) ⇒ 市 지원금 지급(서울시→사업자)’의 순으로 진행된다.

한편 서울시는 2018년 7월 ‘안전어사대’를 출범시켰다. 토목과 건축, 방재 등 관련 분야 경력·퇴직자로 구성된 안전어사대는 건설현장과 시설물 안전관리 강화를 위해 도입한 제도다. 임기제 공무원 형태로 채용돼 산업안전보건법 위반 현장에 사법권 행사도 가능하다. 60여 명으로 구성되었다. 한편 ‘안전어사대’의 실효성에 대한 평가는 서울시로부터 관련 정보가 제공되지 않아 포함되지 않았다. 서울시의 ‘안전어사대’는 경기도의 ‘노동안전지킴이’ 제도 도입에 영향을 미쳤다.

## 2) 경기 : 우리회사건강주치의·노동안전지킴이 등

경기도는 최근 1~2년 사이에 ‘우리회사 건강주치의’, 노동안전지킴이, 노동안전보건 우수기업 인증 사업, ‘찾아가는 산업재해 예방 교육’ 등 노동안전 증진과 산업재해 예방을 위한 사업을 추진하고 있다.

‘우리회사 건강주치의’ 제도는 소규모 사업장 노동자 건강진단 등 취약계층 노동자 건강·안전 증진을 목적으로 한다.<sup>79)</sup> ‘노동안전 지킴이’는 산업재해 발생이 우려되는 건설현장 등 안전수칙 미준수 재난현장을 상시적으로 직접 감시·단속하여 안전사고 예방을 목적으로 한다. 경기도 산업재해 예방 및 노

79) ‘우리회사 건강 주치의’ 제도에 대해서는 다음 절에서 자세히 살펴본다.

동안전보건 지원 조례(제정, 시행 2018. 3. 20.)에 근거해 시행되고 있다. 경기도는 2020년 3월 공모를 통해 산업안전 관련 자격증을 소지하고 실무 경력을 충분히 갖춘 현장안전 전문가 10명을 선발했으며, 사업 수행기관으로는 고양시 비정규직노동자지원센터를 선정했다. 노동안전지킴이는 2020년 연말까지 최근 3년간(2017~2019년) 산재사고 사망자가 많이 발생했던 10개 지역(수원, 화성, 고양, 파주, 양주, 남양주, 부천, 김포, 안산, 시흥)을 대상으로 실시 현장 점검 활동을 벌인다. 올해 사업 예산은 3억 8,800만 원이 책정됐다.

‘노동안전보건 우수기업 인증’ 사업은 산업재해 예방 및 노동안전보건 관련 규정 준수에 적극적인 50인 미만 사업체 중 우수 사업체를 선정·인증하여, 지원금 등 다양한 인센티브를 제공하는 사업이다. 지원 대상은 도내 소재(본사 또는 주사업장)한 중소기업 중 건설업(총 공사금액 120억 미만), 제조업(상시 근로자 수 50인 미만), 운수·창고·통신업(상시 근로자 수 50인 미만) 사업체이다. 지원범위는 노동환경 개선을 위한 산재교육, 시설개선(휴게여건 개선 등), 안전장비 구입, 보건지원 등이다. 이 사업은 2020년 3월 ~ 7월까지 5개월 동안 진행됐으며, 올해 예산은 1억 7,500만 원이 소요됐다. 경기도는 노동안전보건 관리 우수기업 25개사를 발굴·인증하고, 노동환경개선 자금을 업체당 500만 원씩 지원했다. 경기도일자리재단이 주관한 사업이다.

마지막으로 경기도는 ‘찾아가는 산업재해 예방 교육’ 사업을 시행하고 있다. 산업안전법상 의무 교육도 이수하지 못하는 열악한 중소기업의 현실을 감안하여, 사업주와 노동자를 찾아가는 산업재해 예방 교육 사업이다. 50인 미만 사업장 등 1,000개소를 직접 방문하여 산업안전보건 교육과 컨설팅을 실시할 예정이다. 특히 20인 미만 영세사업장 및 고위험군 사업장을 우선 배정할 계획이다. 올해 사업 예산은 2억 4,500만 원이 책정됐다. 경기도의 노동안전·건강 증진 사업은 최근에 추진된 것이어서 사업 효과를 평가하기에는 아직 이른 것으로 판단된다.

〈표 6-37〉 노동안전보건 우수기업 인증사업 지원 범위

구분	지원범위
산재교육	노동자를 위한 산업재해 예방교육 실시 등
시설개선	노후 작업장, 휴게공간, 구내식당, 화장실 개보수, 사무공간 인테리어 등
안전장비	안전장비 구입 등
보건지원	노동자 건강검진 실시 등

※ 환경개선 분야와 직접적으로 관련이 없거나, 공사비용이 아닌 예산(부지 및 건물 매입비, 임차료, 단순 소모품 구입 등) 지원불가

3) 울산 : 취약계층 노동자 건강증진 사업

울산은 2014년부터 울산 북구 비정규직노동자지원센터가 주관하는 ‘취약계층 노동자 건강증진 사업’을 시행하고 있다. 중소기업 및 소규모 영세사업장 노동자들의 건강증진 및 안전강화를 목적으로 한다. 당초 2014년 처음으로 울산 북구에서 시행할 때 사업명은 ‘중소영세사업장 노동자 건강권 사업’이었다. 2018년부터 울산형 고용환경 취약계층 노동자 건강증진사업으로 확대되었다.

〈표 6-38〉 울산 ‘취약계층 노동자 건강증진 사업’ 현황과 실적

구분	내용	
사업명	- 취약계층 노동자 건강증진 사업	
사업취지	- 중소기업 및 소규모 영세 사업장 노동자들의 건강증진 및 안전강화	
주요사업	- 사업대상 : 청소년노동자, 운수업 종사 노동자, 소규모 사업장 노동자 등 - 주요내용 : 소규모 사업장 노동자 건강지원사업, 운수종사자 건강관리 프로그램, 노동 친화적 작업환경 실행 등	
사업실적	연도	실적
	2014	- 검진자 188명 / 상담자 86명 / 의료진 및 자원봉사자 251명
	2015	- 검진자 177명 / 상담자 110명 / 의료진 및 자원봉사자 108명
	2016	- 검진자 108명 / 상담자 53명



	2017	- 제조업 소규모 사업장 302명 - 아파트(4개) 청소노동자 50명		
	2018	- 건강리더 20명 수료 - 6개 시범아파트 협약 체결 - 참여형 작업환경 개선사업 7개 학교 실시 - 버스노동자 건강관리 참가자 500여 명 - 화물노동자 건강관리 참가자 346명 - 제조업 노동자 건강관리 참가자 386명		
	2019	·		
사업예산		2018	2019	2020
		2억 8,600만 원	2억 5,200만 원	3억 원

자료: 울산시에서 공개한 자료를 바탕으로 필자가 재작성

‘취약계층 노동자 건강증진 사업’은 “중소기업 및 소규모 영세사업장 노동자들의 건강증진 및 안전강화”를 통해 노동시장 이중구조 문제 해소에 기여하는 것을 목적으로 한다. 울산시에 따르면, 위 사업의 주요 대상은 아파트 청소노동자, 운수업 종사 노동자, 소규모 사업장 노동자 등이며, 주요 사업 내용은 ▲ 소규모 사업장 노동자 건강지원 사업, ▲ 운수종사자 건강관리 프로그램, ▲ 노동친화적 작업환경 실행 프로젝트, ▲ 참여형 작업환경 개선 퍼실리테이터 양성 등이다.

‘취약계층 노동자 건강증진 사업’은 2014년~2018년까지 검진자·상담자를 합하여 총 2,306명이 참가했다. 또한, 아파트 6개소, 학교 7개소와 협약을 체결하거나 작업환경 개선사업을 실시했다. 한편 2017년에는 소규모 사업장 노동자 지원을 위해, 현대자동차 노사공헌사업으로 ‘건강버스’를 지원받기도 하였다. 사업 예산은 2018년 2억 8천 6백만 원, 2019년 2억 5천 2백만 원, 2020년 3억 원이 소요됐다.

울산시는 지난 6년의 사업 성과를 바탕으로 사업 대상 노동자의 직종을 확대하고, 건강관리에서 작업환경 개선까지 업무를 확장하는 등 광역

자치단체 차원의 취약계층 노동자 건강지원사업으로 확대·강화하기 위한 방안을 본격적으로 논의하고 있다.

#### 4) 부산 : 노동안전지킴이단

부산시는 지난 5월 ‘부산광역시 산업재해 예방 및 노동자 건강증진을 위한 조례’를 제정하면서, 지자체 차원의 노동안전보건 정책의 첫발을 떤다. 조례에 근거하여, 2021년 상반기부터 노동안전보건지킴이단을 구성하여, 산업재해 발생 우려 현장을 점검하는 등 관련 사업을 추진할 예정이다. 내년도 사업 예산은 약 2천만 원이 책정될 계획이다.

조례에 따르면, 노동안전지킴이의 기능은 “1. 산업재해 관련 법규 위반 행위의 신고, 2. 산업재해 예방 및 노동안전보건 증진을 위한 제도 개선 사항의 건의, 3. 그 밖에 산업재해 예방 및 노동안전보건 증진을 위하여 필요한 활동” 등을 수행한다. 한편 노동안전지킴이단은 “1. 노동안전보건 연구기관에서 3년 이상 노동안전보건 연구 활동에 종사한 사람, 2. 노동 관련 시민단체에서 3년 이상 노동안전보건 관련 활동을 한 사람, 3. 노동안전보건 관련 기관에서 5년 이상 관련 업무에 종사한 사람, 4. 법에 따라 고용노동부장관이 위촉한 명예산업안전감독관” 중에 위촉할 수 있다.

#### 5) 충남 : 중소기업노동자 심리상담 지원사업

충남은 ‘중소기업 노동자 심리상담 지원사업’을 진행하고 있다. 이 사업은 2019년 ‘만사형통충남’ 도민 제안으로 도민참여위원회 총회를 거쳐 도민참여예산으로 확정돼 2020년부터 시행됐다. 중소기업 노동자와 가족을 방문하여 심리상담을 진행하고, 산재사망 가족 및 산업재해자 심리상담 서비스도 제공한다. 또한, 노사분쟁 사업장과 감정노동 업무종사자를 대상으로 하는 심리상담도 진행한다.

〈표 6-39〉 충남 중소기업노동자 심리상담 지원사업

구분	내용
사업취지	- 중소기업 노동자들이 열악한 환경에서 받는 정신적 스트레스와 가족의 정신건강을 위한 방문 심리상담 서비스 제공
주요사업	- 중소기업 노동자 및 가족 방문 심리 상담 - 산재사망 가족 및 산업재해자 심리상담 서비스 제공 - 노사분쟁 사업장 및 감정노동 업무종사자 심리상담 등
사업예산	- 2020년 : 6억 원 - 2021년 : 4억 5천만 원 (상담인력: 심리상담 12명, 사업지원 13명, 총25명)

자료: 충남도에서 공개한 자료를 바탕으로 필자가 재작성

## VII. 사업영역별 주요 사례분석

본 절에서는 작은사업장 노동자 보호를 위한 광역자치단체 대응사례 중 노동상담·권리구제지원지원과 노동법 준수 감시·조사 분야에서 ‘서울시 노동권익 보호 체계’, 노동복지 분야에서 ‘경남·김해시 노동자 작업복 공동세탁소 사업’, 노동자 건강·안전 증진 분야에서 ‘경기도 우리회사주치의 사업’에 대해 좀 더 구체적으로 살펴보도록 한다. ‘노동자 조직화 지원 사례’의 경우, 사업의 성과를 평가할만한 사례와 정보를 충분히 확보하지 못해서 포함하지 못했다.

### 1. 서울시 노동권익보호 체계

서울시는 광역자치단체 중에서 지방정부 노동정책을 가장 먼저 본격적으로 도입·시행했는데, 그런 만큼 노동권익 보호 체계에 있어서도 다른 광역자치단체의 ‘롤 모델(role model)’이 될만하다. 노동상담, 권리구제지원, 노동관계법 위반 조사·시정 지시 등 노동권익 침해에 대응하는

체계가 제도적인 수준에서는 통합적으로 구축되어 있다. 노동권익보호 체계를 구축하는 문제는 광역자치단체 노동정책의 기본이면서 출발이라는 점에서, 서울시 사례는 많은 시사점을 준다.

1) 서울시 노동정책 추진 경과

2011년 10월 박원순 후보가 서울시장으로 당선되면서, 노동정책이 본격적으로 추진됐다. 이철(2019)에 따르면, 서울시 노동정책은 민선5기→민선6기→민선7기를 거치면서 제도적 기반과 노동정책 추진체계가 점진적으로 정비됐다. 민선 5기에서는 선도적 노동정책과 노동행정 체계를 마련하였고, 6기에서는 1차 노동정책기본계획을 수립하고, 일자리노동국을 설치하여 종합적이고 체계적인 노동정책 기반을 조성했다. 민선 7기에서는 ILO기준에 맞는 노동조합 설립 지원, 임금체불 제로 도시 조성, 서울형 노동안전체계 구축 등 노동분야 7대 과제를 설정했다(이철, 2019).

<표 6-40> 서울시 노동정책 추진 경과와 현황

새로운 출발			제도적 기반 마련		추진체계 구축			
2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
시민권 리선언	정규직 전환 추진	알바권 리장전	노동권리 보호조례 제정	생활임금 조례 제정	감정노동 보호조례 제정	서울형 노동시간 단축	이파트경비 노동자 고용유지 특별대책반	노조 할 권리(유니온시티)
	자치구 노동복지 센터 (4개소)		노동권익 센터 설치	노동정책 기본계획 수립	일자리 노동국 설치	자치구 노동복지 센터 (4개소)	감정노동보호센터 개소	민선 7기 노동 분야 7대 과제
	노동 정책과 설치			서울협약 (시 투·출기 관)	노동 이사회 도입	노동복합 시설착수 (전태일 기념관)	노동조사관 도입	
						무기계약 직 정규직 전환		

자료 : 이철(2019), 서울노동권익센터의 노동권익 활동 성과와 과제, 충남노동권익센터 제1회 노동정책포럼 발표자료

## 2) 노동권익보호 체계

서울시의 노동상담·권리구제지원 체계는 서울노동권익센터를 중심으로 한 중간지원조직, 시민명예노동음부즈만, 노동권리보호관, 마을노무사, 노동조사관 등으로 구성돼 있다. 즉, 임금체불·부당해고 등 취약노동자가 피해를 입었을 경우 무료 노무상담을 제공하는 ‘시민명예노동음부즈만 제도’, 진정·청구 등 노동권익 침해사건에 대한 실질적·심층적 지원을 제공하는 ‘노동권리보호관 제도’, 노동법 준수 조사·개선 권고 등 ‘사후 감독’ 역할을 수행하는 ‘노동조사관 제도’로 이뤄져 있다. ‘노동권익센터’는 노동상담과 권리구제지원을 총괄하는 역할을 맡고 있다. 노동조사관 제도는 공공부문에 한정돼 있지만, ‘유사 근로감독’ 기능을 수행한다.

서울시 중간지원조직은 서울노동권익센터, 권역별 센터(도심권과 동남권)<sup>80)</sup>, 15개 자치구별 센터<sup>81)</sup>(강동구, 강서구, 관악구, 광진구, 구로구, 노원구, 도봉구, 마포구, 서대문구, 성동구, 성북구, 양천구, 은평구, 중구, 중랑구)가 설립돼 있다. 한편 감정노동자 보호를 위한 ‘서울특별시감정노동종사자권리보호센터’가 운영 중이다.

시민명예노동음부즈만은 취약노동자 노동상담을 위한 제도로 2012년 4월에 처음 도입됐으며, 자치구별 2명씩 공인노무사 50명으로 구성돼 있다. 2020년 상반기부터 마을노무사 사업에 통합돼 운영되다 2020년 7월 20일자로 사업이 종료됐다. 마을노무사 제도는 2016년 7월 소규모 사업장의 사업주를 대상으로 근로계약서, 급여대장 작성 등 노무컨설팅을 제공할 목적으로 도입됐다. 처음에는 5인 미만 사업장 대상이었는데, 2019년부터 30인 미만 사업장으로

80) 권역별 센터로 동부권과 서남권 센터가 2020년 연내 개소를 목표로 설립 준비 중이다.

81) 2020년 11월 현재 15개 자치구에 중간지원조직이 설립돼 있으며, 추가로 영등포구, 용산구가 준비 중이다. 자치구 센터명은 노동복지센터, 노동자종합지원센터, 노동권익센터, 근로자복지센터 등 다양하다.

확대됐다. 사업장 노무관리 애로사항을 해결하고, 이를 통해 취약노동자의 노동조건 침해를 예방하기 위한 목적으로 도입되었다. 2020년 현재 서울시 마을노무사로 142명이 활동하고 있다.

〈표 6-41〉 서울시 노동권익보호 체계 현황(2020.10. 현재)

	노동권익센터	시민명예노동 옴부즈만	노동권리 보호관	마을노무사	노동조사관
도입 시기	2015.2.	2012.4.	2016.4.	2016.7.	2018.4.
규모	20명	50명	65명	142명	2명
구성		공인노무사	변호사(15) 공인노무사(50)	공인노무사	임기제 공무원
제도 취지	무료 노동상담 단, 권리구제 지원 안내 경책대안 마련, 노동교육	취약노동자 노동상담	노동권익침해 사건 전문적인 권리구제 지원	소규모 사업장 노무관리 컨설팅	공공부문 노동 법 위반 여부 조사, 결과보 고·시정 권고

자료 : 남우근(2019) 자료 바탕으로 필자가 재작성

서울시의 권리구제지원은 노동권리보호관이 담당한다. 노동권리보호관은 권리구제지원 사업을 수행하는 법률전문가이며 서울시장의 위촉을 받아 임명된다. 서울노동권익센터의 의뢰를 받아 행정기관(고용노동부, 근로복지공단, 노동위원회)과 법원을 상대로 하는 진정·청구·소송 등을 진행한다. 임금체불, 최저임금 미달, 퇴직금 미수령, 부당해고 및 전직, 산재 등 노동인권이 침해된 경우 상담을 통해 권리구제를 위한 심층적이고 실질적인 지원을 받을 수 있다. 수입료는 서울노동권익센터가 지원한다. 2020년 현재 15명의 변호사와 50명의 공인노무사 등 총 65명으로 구성되어 있다. 지원 대상은 월 소득 280만 원 이하 노동자와 청(소)년이며, 노동상담에서 확인된 노동권 침해 사건 중 권리구제지원이 필요한 경우이다. 즉, 서울노동권익센터 등 중간지원조직과 시민명예노동옴부즈만 등이 수행한 1차 노동상담 건 중 권리구제가 필요한 사건을 노동권리보호관이 담당하여, 구제절차를 진행하는 방식이다.

‘노동조사관’ 제도는 2018년 4월 지자체 최초로 도입됐는데, 서울시에서 일종

의 ‘유사 근로감독 기능’을 수행한다. 서울시가 감독 권한을 가지고 있는 본청과 사업소, 자치구, 투자출연기관, 시 업무 관련 민간위탁사업장 등에서 벌어지는 노동시간, 임금, 부당해고 등 노동관계법 위반 여부를 조사하고, 부당하거나 위법적인 사례를 적발하는 경우 시정을 권고하는 역할을 담당한다. 노동조사관에 게 시정 권고를 받은 기관은 정해진 기한 내에 개선조치를 이행한 후 그 결과를 서울시 노동정책담당관에게 제출해야 한다(김근주·박은정·전형배, 2018:152).

〈표 6-42〉 시민명예노동옴부즈만·노동권리보호관 제도 추진 경과와 현황

구분	내용												
시민명예 노동옴부 즈만	- 옴부즈만 제도 시범운영 기본계획 수립(2012.1.16.) - 시민명예노동옴부즈만 위촉 - 제1기('12.4.13.), 제2기('14.7.23.), 제3기('16.7.21.), 제4기('18.7.23.) - 추가 위촉('17.7.1.) : 25명→50명												
	- 구 성 : 총 50명(공인노무사) ※ 자치구별 2명 - 임 기 : 2년 ('18.7.23.~'20.7.22.) - 주요활동 : 노동자 권익침해 사건 등에 대한 무료 노무상담 실시 - 지원대상 : 서울시민 또는 서울시 소재 사업장에 종사하는 노동자												
노동권리 보호관 제도	- 취약노동자 노동권익 보호 추진계획 수립 : '16.3.15. - 노동권리보호관 위촉 - 제1기('16.4.27.), 제2기('18.4.27.) - 추가 위촉('18.4.27.) : 40명→50명												
	- 구 성 : 총 65명(변호사 15명, 공인노무사 50명) - 임 기 : 2년 ('18.4.27.~'20.4.26.) - 주요활동 : 임금체불, 실업급여 미지급 등 노동권익 침해에 대한 심층적인 구제 지원(무료 대리인, 사건 대리수행) - 지원대상 : 서울시민 또는 서울시 소재 사업장 월 소득 280만원 이하 노동자 - 청(소)년 노동 상담에서 확인된 노동권 침해 사건 중 권리 구제가 필요한 경우												
지원 절차	<table border="1" style="width: 100%; border-collapse: collapse;"> <tr> <td style="width: 30%; text-align: center;"> <div style="border: 2px solid black; padding: 5px; margin-bottom: 5px;">                     시민명예노동옴부즈만 노동권익센터, 노동복지센터                 </div> </td> <td style="width: 10%; text-align: center; vertical-align: middle;">➔</td> <td style="width: 30%; text-align: center;"> <div style="border: 2px solid blue; padding: 5px; margin-bottom: 5px;">                     노동권리보호관 65명 (노무사 50, 변호사 15)                 </div> </td> <td style="width: 30%;"></td> </tr> <tr> <td style="text-align: center;">1차</td> <td style="text-align: center;">권리구제지원절차 안내노무상담 제공(전화+방문)</td> <td style="text-align: center;">1차 상담건 중 권리구제지원 필요사건 이관</td> <td style="text-align: center;">2차</td> </tr> <tr> <td></td> <td></td> <td></td> <td style="text-align: center;">구제절차 대행 지원 (행정심판, 소송 등)</td> </tr> </table>	<div style="border: 2px solid black; padding: 5px; margin-bottom: 5px;">                     시민명예노동옴부즈만 노동권익센터, 노동복지센터                 </div>	➔	<div style="border: 2px solid blue; padding: 5px; margin-bottom: 5px;">                     노동권리보호관 65명 (노무사 50, 변호사 15)                 </div>		1차	권리구제지원절차 안내노무상담 제공(전화+방문)	1차 상담건 중 권리구제지원 필요사건 이관	2차				구제절차 대행 지원 (행정심판, 소송 등)
<div style="border: 2px solid black; padding: 5px; margin-bottom: 5px;">                     시민명예노동옴부즈만 노동권익센터, 노동복지센터                 </div>	➔	<div style="border: 2px solid blue; padding: 5px; margin-bottom: 5px;">                     노동권리보호관 65명 (노무사 50, 변호사 15)                 </div>											
1차	권리구제지원절차 안내노무상담 제공(전화+방문)	1차 상담건 중 권리구제지원 필요사건 이관	2차										
			구제절차 대행 지원 (행정심판, 소송 등)										

자료 : 서울시가 공개한 자료를 바탕으로 필자가 재작성

### 3) 사업 실적

서울시의 노동상담·권리구제지원 사업 실적은 서울노동권익센터가 펴낸 ‘서울시민과 나눈 노동상담 2019’(서울노동권익센터, 2020)에 잘 정리돼 있다. 2019년 한 해 동안 총 17,190건의 노동상담을 진행하였다. 권리구제지원 사업의 경우 2016년부터 2019년까지 567건이 이뤄졌다.

노동상담 현황을 세부적으로 살펴보면, 직종의 경우 청소, 경비, 주차관리 등 단순노무직 상담이 27.1%로 전체 상담에서 가장 높은 비중을 차지하고, 다음으로 사무직(18.0%), 서비스직(19.9%) 순이다. 업종별로는 청소, 경비, 주차관리 등 용역업체가 포함돼 있는 사업시설관리업 비중이 17.8%로 가장 높고, 다음으로 도소매업(11.1%), 숙박음식업(11%), 보건복지(10.8%) 등의 순이다. 고용형태별로는 비정규직 상담 비중이 전체의 58.9%로 압도적인데, 그중에서도 기간제(21.2%), 용역(10.8%), 단시간(8%), 일반임시직(7%) 등이 높은 것으로 나타났다. 상담유형으로는 임금체불과 노동시간·휴일·휴가 문제가 각각 16.6%로 가장 높고, 다음으로 징계·해고(14.2%), 퇴직금(11.4%) 등의 순으로 나타났다.

권리구제지원 사업의 경우, 지난 4년간 전체 건수는 567건인데, 직종별로 살펴보면 단순노무종사자 비중(36%)이 가장 높고, 그중에서도 경비노동자, 미화노동자, 주차관리원 등 주로 용역업체 소속으로 사업시설관리 및 사업지원서비스업에 종사하는 단순노무 종사자 비중(59.3%)이 가장 높은 것으로 나타났다. 업종별로는 사업시설관리 및 사업지원서비스업 비중(24.5%)이 가장 높고, 다음으로 숙박음식점업(12.7%), 도소매업(11.3%) 등의 순이다. 지원유형의 경우 임금체불 등 노동청 진정 건이 63.8%로 가장 많고, 다음으로 해고 및 징계 등에 대한 노동위원회 구제신청(24.3%) 순이다. 지원결과는 당사자 간 합의(47.3%)가 가장 많았고, 인정된 사건(일부인정 포함)이 22.8%, 불인정된 사건은 16.2%로



나타났다. 임금체불의 경우 인정된 사례(18.8%)가 불인정된 사례(7.5%)보다 많은 반면, 해고나 징계사건의 경우에는 반대로 인정된 사례(17.4%)보다 불인정된 사례(33.3%)가 많은 것으로 나타났다.

마을노무사의 30인 미만 사업장 노무컨설팅 실적은 2016년 48건, 2017년 214건, 2018년 263건, 2019년 361건 등으로 지난 4년 동안 7.5배가량 증가했다.<sup>82)</sup>

한편 2018년 노동조사관 제도 도입 이후, 노동조사 사업실적은 2018년 26건, 2019년 47건, 2020년(10월 현재) 36건 등 총 109건으로 나타났다. 세부 신고내용으로 분류하면, 임금체불·각종 수당 미지급·생활임금 미지급 등 임금 문제 32건, 부당해고·계약종료·고용승계 등 고용 문제 20건, 직장내 괴롭힘·차별 등 인권 문제 14건 등으로 나타났다. 이중 ‘조사 대상기관 및 범위에 해당하지 않거나 위반사항이 없어 종결한 경우’인 내부종결이 88건으로 전체 건수의 80.7%를 차지했으며, 이외에 시정권고<sup>83)</sup> 10건, 합의종결<sup>84)</sup> 11건 등으로 나타났다.

#### 4) 시사점

첫째, 서울시 사례는 다양한 명칭의 중간지원조직(센터) 설립으로 한정되지 않고, 노동상담, 노동상담 이후 권리구제지원 지원, 사전 예방을 위한 사업주 대상 노무컨설팅, 노동관계법 위반 감시와 시정 권고 등 지자체 수준에서도 포괄적·통합적 노동권익보호 체계 구축·운영이 실현 가능하다는 점을 시사한다. 서울시는 노동권익센터를 중심으로 한 중간지원조직의 노동상담, 마을노무사를 통한 찾아가는 사업주 대상 노무컨설팅

82) ‘주휴수당·퇴직금 규정 골치 아프죠?... “마을노무사가 해결사”’, 서울신문, 2020.11.02

83) 조사 후 조사결과와 시정권고 사항을 해당기관에 시행한 경우

84) 조사 과정 중 노사 당사자 합의 또는 시정으로 시정권고 전 해결한 경우

팅, 노동권리보호관을 통한 침해된 권리 구제지원, 노동조사관의 (공공 부문) 노동관계법 위반 조사·시정 권고 등으로 노동권익보호를 위한 각 단계별로 제도가 촘촘하게 정비되어 있으며, 역할도 세분화되어 있다. 무료 노동상담 또는 형식적인 중간지원조직(센터) 설립만으로 지자체의 역할이 한정되지 않음을 보여주고 있다.

둘째, 작은사업장 노동자 권익보호에 있어서 사업주 대상 사전 예방 활동이 중요한데, 서울시는 이를 위해 마을노무사 제도를 운영하고 있다. 작은사업장은 규모가 작고 영세하기 때문에 노동관계법 관련 사항을 포함하여 노무를 전문적으로 맡는 담당을 두지 않는 경우가 많다. 이로 인해 노동법을 위반하고, 노동자 권리를 침해하고, 과태료 등 법적·행정적 처분을 받기도 한다. 따라서 작은사업장 노동자 권익보호 체계에서 사업주를 대상으로 한 예방 활동은 필수적인 부분이라 할 수 있다. 문제가 발생하기 전에 예방할 수 있다면, 그것만큼 효과적인 대책은 없기 때문이다. 서울시의 마을노무사 제도의 근본 취지는 “문제가 발생하기 전에 미리 예방”<sup>85)</sup>하는 것이다. 즉, 마을노무사는 “교육이나 상담을 받을 시간적·금전적 여유가 없는 소규모 사업장 사업주가 노동법을 몰라서 법을 위반하거나 과태료를 내는 피해를 보지 않도록 무료로 노무컨설팅을 찾아가서 해 준다”. 한편 서울시는 마을노무사(30인 미만 사업주 대상)와 노동권리보호관(월평균 임금 280만 원 미만 노동자 권리구제)을 노동권익센터 사업으로 이관하여, 사업주와 노동자에 대한 지원을 원스톱으로 진행하려는 계획을 논의 중이다.

셋째, 서울시 노동조사관 제도는 현행 법체계가 허용하는 수준에서 지자체의 ‘근로감독’ 의지를 보여주고 있다는 점에서 시사적이다. ‘근로감

85) ‘주휴수당·퇴직금 규정 골치 아프죠?... “마을노무사가 해결사”’, 서울신문, 2020.11.02

독’ 기능은 노동권의 보호에 있어서 필수적이지만, 현행법상 중앙정부의 근로감독 권한을 지자체가 대행할 수는 없다. 따라서 서울시는 시의 감독 권한이 인정되는 △ 시·도 및 그 소속 행정기관 △ 시·도 산하 투자·출자·출연기관 △ 시·도 업무를 수탁 받아 수행하는 기관으로 한정하여, 노동관계법 위반 여부를 조사하고 위반이 확인될 경우 개선을 권고하고 있다. 서울과 거의 유사한 노동조사관 제도가 부산에도 2019년 12월 도입되었지만, 부산시에 따르면 노동관계법 위반 여부에 대한 실제 조사 실적은 아직 없다. 지자체 차원에서 노동조사 실제 사례는 서울시가 유일한데, 시행된 지 3년이 채 안 됐기 때문에 실효성에 대한 구체적 평가는 다소 이른 것으로 판단된다. 한편 서울시는 중앙정부에 대해 ‘근로감독 권한의 이양’을 요구하기보다, ‘근로감독 행정’에 있어서 중앙정부와 지방정부 간 행정적 협력을 강조하는 편에 가깝다. 즉, 법 개정을 통한 근로감독 권한의 전부 또는 부분 이양보다는 행정적 측면에서 상호 협력을 통한 근로감독의 실효성 제고에 초점이 맞춰져 있는 것으로 평가된다. 노동자 권리 보호를 위한 ‘근로감독 행정’을 효과적으로 수행하기 위한 중앙정부와 지방정부 간 행정적 협력 체계가 새롭게 재정비될 필요가 있다.

## 2. 경남 김해시 ‘노동자 작업복 공동세탁소’ 사업

### 1) 사업 추진 배경

대기업이나 중견기업은 대부분 자체 사업장에 작업복 세탁 시설을 갖추거나 전담업체가 있지만, 중소기업 노동자들은 사업장 내 세탁소가 없어서 개인이 세탁물을 집에 가져갈 수밖에 없다. 김해시의 주요 산업단지 4개소(골든루트 일반산단, 테크노밸리 일반산단, 덕암 일반산단,

내삼 농공단지) 노동자를 조사한 결과, 작업복 자가세탁 비율이 84%에 달했다. 중소기업의 경우 작업복 세탁을 지원하지 않고, 일선 세탁소에서도 교차오염 등의 우려로 세탁을 꺼리기 때문이다.

‘노동자 작업복 공동세탁소’가 전국에서 처음 도입된 김해시에는 제조업 사업체 수가 7천 5백 개, 종사자 수는 8만 5천여 명으로, 경남 내에서 제조업 비율이 가장 높고, 소규모 영세기업이 대부분이다. 또한, 산업단지 내 중소기업체에는 이주노동자도 많이 고용돼 있다. 이주노동자들은 세탁기 장만이 어려울뿐더러 세탁소에서는 기존 세탁물과 교차오염 우려로 거부하는 사례도 많았다. 김해시는 이러한 “노동복지 격차를 해소하기 위해 공동세탁소 사업을 시작”<sup>86)</sup>하게 됐다. 전국 최초로 ‘노동자 작업복 공동세탁소’가 2019년 11월 1일 김해시에서 문을 열었다.

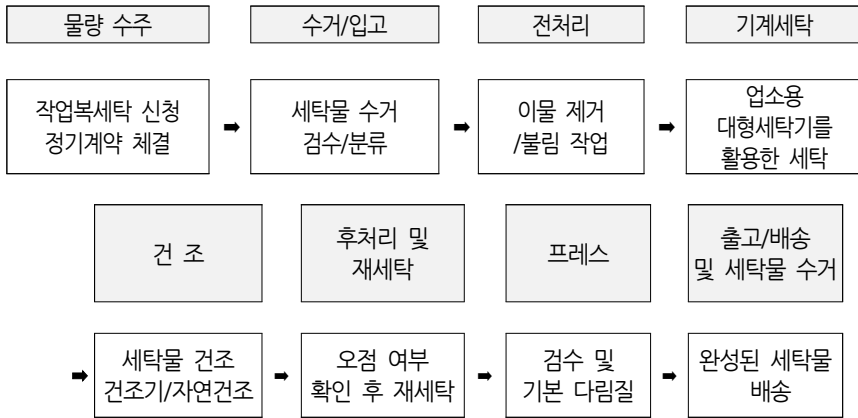
## 2) 사업 추진 경과와 내용

김해시 ‘노동자 작업복 공동세탁소’의 출발은 경상남도, 김해시, 민주노총 경남본부, 한국노총 경남본부, 경남경영자총협회, 김해상공회의소 등이 2019년 4월 30일 체결한 민관협약이다. 이 협약을 시작으로 준비 과정을 거쳐 중소기업이 밀집한 경남 김해시 주촌면 골든루트 산업단지 내에 세탁소가 설립됐다. 2019년 11월 1일부터 ‘가야클리닝’이란 이름으로 본격 운영되었다. ‘노동자 작업복 공동세탁소’는 김해시에 위치한 골든루트 일반산단을 비롯해 테크노밸리 일반산단, 덕암 일반산단, 내삼 농공단지 등 4개 산업단지에 소재한 300인 미만 사업장 종사자 누구나 이용할 수 있다. 2020년 1월부터는 운영구역이 당초 4개 산단에서 김해

86) [정책기자단] [가보니] “전국 최초 ‘노동자 작업복 공동세탁소’ 현장 취재기”  
<https://m.blog.naver.com/hellopolicy/221815323484>

시 전 지역 산단 및 공단으로 확대됐다. 공동세탁소 운영은 김해지역자활센터가 담당하고 있다. 한편 민주노총 금속노조 경남지부가 조합원들이 모은 기금으로 세탁물 수거 배달을 위한 1톤 탑차를 기증했다.

〈표 6-43〉 노동자작업복 공동세탁소 작업과정



업체별로 1주 2회(3~4일 간격) 방문하여, 작업복을 수거하여, 세탁·배송한다. 한 벌에 500원<sup>87)</sup>이라는 저렴한 비용으로 수거부터 세탁, 배달까지 서비스 일체를 제공하며, 업체별 방문 횟수 등은 수량에 따라 조정이 가능하다. 또한, 정기 이용, 1회 이용, 당일 결제, 월말 정산 등 다양한 결제 시스템으로 이용 가능하다.

87) 동복은 1,000원, 고급소재 작업복은 1,500원

### 3) 사업 실적 및 예산

2019년 11월~12월까지 2달 동안 111개 업체, 2,080벌, 2020년 1월 ~ 9월까지 536개 업체, 28,291벌의 작업복을 세탁했다.

〈표 6-44〉 경남·김해시 ‘노동자 작업복 공동세탁소’ 사업 실적

연도	이용업체 수	수량(세탁벌 수)
2019년 11~12월	111	2,080
2020년 1~9월	536	28,291

자료: 경남도 공개 자료

이용업체의 업종별 분포를 살펴보면, 자동차부품(14개소)이 가장 많고, 다음으로 기계부품제조(9개소), 금속가공(5개소) 등의 순이다.

〈표 6-45〉 이용업체의 업종별 분포(단위: 개소)

자동차부품	금속가공	금형	기계부품제조	육류/식품/사료 가공	유통	의료용품
14	5	3	9	3	2	1

자료: 김해시 공개 자료

사업장 규모별로 이용업체 분포를 살펴보면, 5인 이상~50인 미만 사업장(19개소)이 가장 많고, 다음으로 5인 미만(10개소), 5인 이상 ~ 100인 미만(5개소) 등의 순이다.

〈표 6-46〉 이용업체의 사업장 규모별 분포(단위: 개소)

5인 미만	5인 이상~50인 미만	50인 이상~100인 미만	100인 이상
10	19	5	3

자료: 김해시 공개 자료

예산은 2019년의 경우 공동세탁소 설립비용을 포함하여, 경남도와 김해시 예산을 합하여 4억 2천만 원, 2020년은 1억 4천 5백만 원이 소요됐다.

#### 4) 사업평가와 향후 계획

김해시는 공동세탁소 사업에 대해, “중소사업장 노동자의 노동복지 격차를 해소하고 취약계층에게는 안정적 일자리를 제공”하고, 지자체와 경영계, 노동계 등이 힘을 모은 우수 협력 사례로 평가하고 있다. 경남도는 2021년에 거제시, 함안군, 고성군 등 노동자 작업복 공동세탁소 3개소를 추가로 설립·운영할 계획이다. 거제시와 함안군과는 지난 2020년 7월 16일 노동자 작업복 공동세탁소 업무 협약식을 체결했다. 고성군은 2021년 주민참여예산 공모사업에 최종 선정됐다(2020.9.). 2021년 상반기 중에 세탁소 설치 공사를 착공하여 준공하고, 2021년 하반기부터 노동자 작업복 공동세탁소를 개소하여 운영할 계획이다.

#### 5) 시사점

경남과 김해시의 ‘노동자 작업복 공동세탁소’ 사업은 네 가지 측면에서 시사적이다.

첫째, 사업장 규모에 따른 노동복지 격차를 완화하는 지방정부의 적극적인 정책 대응이라는 측면이다. 노동복지는 “노동과 연계되어 노동자와 그 가족에게 주어지는 시장외적인 급여와 서비스”를 말한다(박찬임, 2001; 이병훈외, 2002에서 재인용). 그런데 현재 한국 사회에서 노동복지의 문제점 중 하나는 중앙정부와 지방정부가 제공하는 공공복지 비중이 서구와 비교해서 여전히 낮고, 기업의 자율적인 정책 또는 노사협약을 통해 기업 내 소속 노동자를 대상으로 제공되는 기업복지 비중이 상당히 높다는 점이다. 기업복지는 기본적인 속성상 기업 규모와 업종 등

기업의 시장 내 지위에 따라 노동자들에게 제공되는 복지 수준에 있어서 많은 격차를 낳을 수밖에 없는 구조적 한계를 지닌다(이병훈 외, 2002). 기업복지 격차는 지배적인 단체교섭구조가 여전히 기업별 교섭이며, 노동조합 조직률이 11%대에 머물러 있는 한국 노동사회의 문제점으로 인해 쉽게 극복되지 못하고 있다. ‘노동자 작업복 공동세탁소’는 이처럼 심각한 기업복지 격차를 해소하기 위한 지자체 차원의 정책적 노력이 가능하고, 효과적으로 시행될 수 있음을 보여주고 있다. 이는 공동세탁소 사업이 경남 내에서뿐만 아니라 광주 등 다른 광역자치단체로 확대되고 있는 데서 알 수 있다.

둘째, 이주노동자 복지증진을 위한 지자체 차원의 정책 대응이라는 측면이다. 김해시가 처음 공동세탁소 사업을 시작한 배경 중 하나는 중소기업체 소속 이주노동자들이 겪는 생활상의 곤란이었다. 이주노동자들은 저임금 등으로 인해 세탁기를 구매하기가 만만치 않고, 세탁소나 빨래방 등에서 작업복을 세탁하는 것은 경제적 부담이 상당하다. 공동세탁소 사업은 지자체 차원에서 이주노동자들의 생활적인 어려움을 해소하고, 작지만 유의미한 노동복지를 제공하고 있는 사례다.

셋째, 노동조합의 역할에 주는 시사점도 크다. 공동세탁소 사업 제안, 설립 및 실제 운영 과정에서 노동조합의 역할은 매우 컸다. 민주노총 금속노조 지역지부는 조합원 모금을 통해 세탁물 수거 및 배송에 필요한 차량을 무상으로 제공하기도 했다. 공동세탁소 사업은 지역사회에서 작은사업장 소속 미조직 노동자와 이주노동자 등 불안정 노동자들과의 복지격차 해소를 위해 노동조합의 적극적 역할이 매우 중요하다는 점을 보여준다.

넷째, 노동자 및 가족의 건강 보호 측면이다. 작업복에는 유해물질이 묻어 있고, 이는 노동자 본인뿐만 아니라 자가세탁을 할 경우 유해물질



이 가정 내로 유입되고 일반세탁물과 교차오염 등으로 인해 가족의 건강까지 해칠 수 있다. 공동세탁소 사업은 노동자와 그 가족의 건강을 보호하는 대책으로서도 의미가 크다.

### 3. 경기도 ‘우리회사 건강주치의’ 사업<sup>88)</sup>

#### 1) 사업 배경과 취지

경기도에서 2017년 기준 50인 미만 소규모 사업장은 1,734,736개소로 전체 사업장의 98.8%, 종사자 수는 6,786,532명으로 전체 노동자의 68.5%를 차지하고 있다.<sup>89)</sup> 산업재해의 80%는 50인 미만 사업장에서 발생하고 있다. 하지만 ‘근로자건강센터’ 사업, 건강디딤돌 사업, 산재요양 등 국가 수준에서 진행되는 취약계층 노동자 지원 제도는 효과적으로 적용되지 않고 있다. 실제로 혜택을 받고 있는 사업체나 노동자는 제한적이다.

〈표 6-47〉 경기도 소재 규모별 사업체 수와 종사자 수(2017년 기준)

규모	사업체 수(개소)	비중(%)	종사자 수(명)	비중(%)
전체	1,756,550	100.0	9,907,580	100.0
50인 미만	1,734,736	98.8	6,786,532	68.5
50인~300인 미만	20,448	1.2	1,937,510	19.6
300인 이상	1,366	0.1	1,183,538	11.9

자료: 경기도사업체조사(2019)

88) 경기도 ‘우리회사 건강주치의 사업’에 대한 소개와 분석은 이진우(경기도 노동자건강증진센터장)가 작성함

89) 경기도(2019), 경기도사업체조사

작은사업장은 안전보건 제도의 사각지대에 놓여 있다. 50인 미만 사업장은 안전관리자, 보건관리자 선임 의무가 없고, 안전보건비용을 지불할 여력도 낮은 편이다. 2017년 근로환경조사 결과를 분석<sup>90)</sup>해 보면, 작은사업장일수록 장시간 일하고, 근골격계질환이 심했다. 아파도 회사에 나와야 했고, 작업장의 위험정보를 제공받거나 안전보건을 다룰 조직이나 창구도 적은 것으로 나타났다.

50인 미만 사업장 노동자의 일반건강진단 수검률은 40% 정도에 그치는 것으로 알려져 있다.<sup>91)</sup> 사업주가 전액 비용부담을 하게 되는 특수건강진단 수검률은 거의 파악조차 되지 않고 있으나, 몇몇 연구에서는 5% 내외로 추정했다. 이에 경기도는 그동안 소외되어 있던 작은사업장 노동자를 대상으로 하는 건강증진 사업을 추진하게 되었다.

## 2) 사업 추진 경과

‘우리회사 건강주치의’ 사업은 경기도 노동자 건강증진 조례(시행 2019.04.29.)에 근거하여 진행된다. 건강관리에 취약한 노동자를 위한 우리 회사 건강주치의 사업으로 ‘경기도 노동자건강증진센터’를 설치·운영한다. 센터를 통해, 노동자 건강관리 지원의 거점 역할을 수행하고, 관련 기관 간 협력으로 노동자 건강권을 보장한다.

‘우리회사 주치의’ 사업은 2019년 7월부터 경기도가 경기도의료원에 위탁하여 사업이 진행 중이다. 경기도의료원 산하 6개 병원 중 수원병원, 파주병원 2곳에 노동자건강증진센터가 설립되었고, 직업환경의학 전문의 포함한 산업보건 전문인력 18명이 근무하고 있다.

---

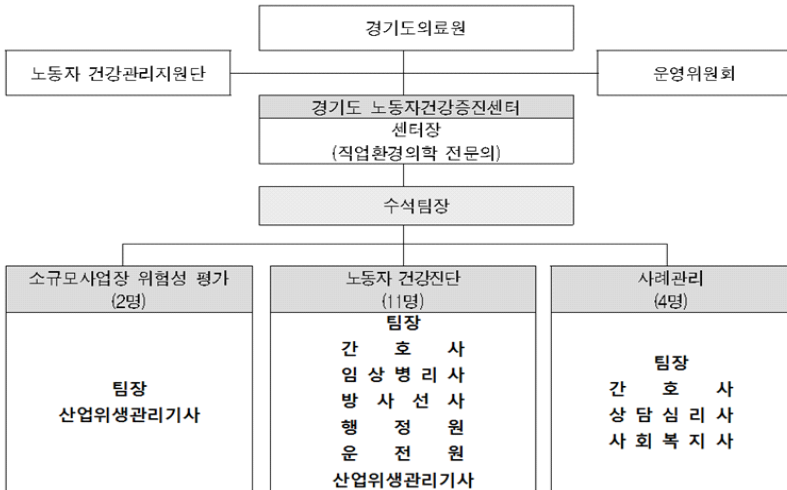
90) 노동과세계(2020), 작은 사업장의 노동환경은 어떻게 얼마나 열악한가?

91) 산업안전보건연구원(2019), 근로자의 건강검진 실태조사 연구

〈표 6-48〉 경기도 노동자건강증진센터 설립 경과

- 2019년 4월 「경기도 노동자 건강증진 조례」 제정
- 2019년 5월 추경예산(1,058백만원) 편성
- 2019년 7월 8일 「경기도 노동자 건강증진센터 운영」 위수탁 협약 체결 (경기도 - 경기도의료원)
- 2019년 9월~ 인력 채용공고(총 17명) 및 설계용역 추진
- 2019년 10월~ 수원병원, 파주병원 내 경기도 노동자 건강증진센터 운영 및 수원병원 내 경기도 노동자 건강관리지원단 운영
- 2019년 10월~ 파주병원 특수건강진단센터 개시
- 2020년 1월~ 인력 채용 공고(총 18명)
- 2020년 2월 28일 수원병원 직업환경의학과 개설
- 2020년 6월~ 파주병원 출장건강진단 개시
- 2020년 9월 수원병원 특수건강진단기관 지정, 특수건강진단 개시
- 2020년 10월~ 수원병원 출장건강진단 개시

[그림 6-1] 경기도 노동자건강증진센터 및 노동자건강관리지원단



주요 사업 대상은 50인 미만 사업장 노동자, 비정규직노동자, 특수고용노동자, 자영업자, 소상공인, 이주노동자, 실직자 등이며, 이들에게 일반·특수 건강진단, 취약노동자 사례관리, 작업환경 위해도 평가 및 컨설

팅을 제공한다. 예산은 도비 100%로 운영되며, 2020년 기준 각 센터별 예산은 10억 5천 8백만 원이다. 사업대상 지역의 경우, 수원센터는 수원, 용인, 화성, 안산 오산, 시흥 등이며, 파주센터는 파주, 고양, 김포, 양주 등을 포괄한다.

### 3) 세부 사업 내용

#### (1) 소규모 사업장 위험성 평가 사업

산업위생기사가 △ 작업장 순회점검을 통한 작업환경관리 실태파악, △ 유해요인에 노출되는 작업장에 대하여 작업환경 개선도모, △작업에 따라 적격 보호구 착용지도, △ 작업환경측정 대상 사업장 측정 연계, △ 일반건강진단 및 특수건강진단 연계 등을 진행한다. 환경개선이 필요하나 재정적 여력이 부족한 사업장의 경우는 ‘노동부 클린사업’과 연계하도록 하고, 기술적 지원이 필요한 사업장의 경우는 ‘근로자건강센터’나 ‘작업환경측정기관’ 등과 연계할 수 있도록 도와주고 있다. 또한, 사업장 위험성 평가 과정에서 해당 사업장 소속 노동자들의 위험요인 노출여부(수준)를 확인하여, 사업주(혹은 관리자)에게 노동자 대상 ‘일반 및 특수건강진단’ 수검을 권고하도록 한다.

위험성 평가 사업 관련 주요 업무 흐름도는 아래와 같다. 첫 방문 시에는 위험성 평가팀 산업위생기사가 사업장에 방문하여, 센터에서 진행하는 전반적인 사업을 소개한다. 작업현장 방문조사를 통해 작업환경측정 대상 여부와 특수건강진단 연계 등에 대해 안내한다. 이후 특수건강진단을 진행하고, 사업장의 물질안전보건자료(MSDS) 및 노출 물질, 사업장 전반의 상황을 파악한다. 두 번째 방문 시에는 사업장 전반의 시설을 점검하고, 보호구 전달 및 교육을 실시한다. 위험성평가지원시스템(KRAS)에 기반한 위험성 평가를 진행하기 위해 누락된 물질안전보건자

료(MSDS)를 파악하고, 면밀히 사업장을 살핀다. 추가로 의사가 특수건강진단 결과를 사업주와 유소견 노동자에게 설명하거나, 산업위생기사가 위험성평가지원시스템(KRAS) 결과를 전달하고 사업장 환경 개선방안을 제안한다. 더불어 작업환경개선 여부를 점검하고, 노동부 ‘클린사업’이나 경기도의 ‘노동안전보건 우수기업인증’ 지원을 받을 수 있도록 조력한다. 또한, 간호사가 함께 방문하여, 유소견자에 대한 지속 관리를 진행한다.

〈표 6-49〉 위험성 평가 사업 업무 흐름도(예시)

회차	월	내용	비고
1회 방문	1월	- 센터사업 소개 - 작업현장 방문조사	위험성 평가팀 산업위생기사 방문
		- 작업환경측정대상, 노동자건강진단 등 확인	특수건강진단 연계
	2~3월	- 특수건강진단 진행	문진과정에서 사례관리 연계
2회 방문	4월	- 물질안전보건자료(MSDS) 보완 - 환기, 시설 점검 - 보호구 전달 및 교육	위험성평가팀 산업위생기사 방문
		- 재해위험 위험성평가지원시스템(KRAS) 준비	위험성 평가팀
		- 근골격계질환, 인간공학 점검 (필요시)	의사, 산업위생기사 방문
3회 방문	6월	- 사업주에게 특수건강진단 결과 설명 및 유소견자 상담	의사 방문, 사례관리 연계
		- 재해위험 위험성평가지원시스템(KRAS) 결과전달	산업위생기사 방문
4회 방문	12월	- 작업환경 개선사항 점검	산업위생기사 방문
		- 사후관리 : 유소견자 사후관리	간호사 방문 근로자건강센터 연계

## (2) 소규모 사업장 노동자 일반·특수건강진단 사업

그동안 소외되었던 50인 미만 소규모 사업장 대상으로 노동자건강진단에 대해 홍보를 진행하고, 신규 사업장을 발굴한다. 산업위생관리기사가 사업장 위험성 평가 수행 시 사업장 노동자들의 위험요인을 확인하고 사업주에게 노동자 대상 일반/특수건강진단 수검을 권고한다.

건강진단은 일반건강진단과 특수건강진단(소음, 분진, 화학물질 등) 모두 시행한다. 20인 미만 사업장은 의료원 내에서 건강진단을 진행하며, 20인 이상 사업장은 35인승 버스를 통해 출장검진을 진행한다. 민간검진기관에서 출장을 주저하는 20~50인 사업장 대상으로 적극적인 출장검진을 진행해 접근성을 높인다.

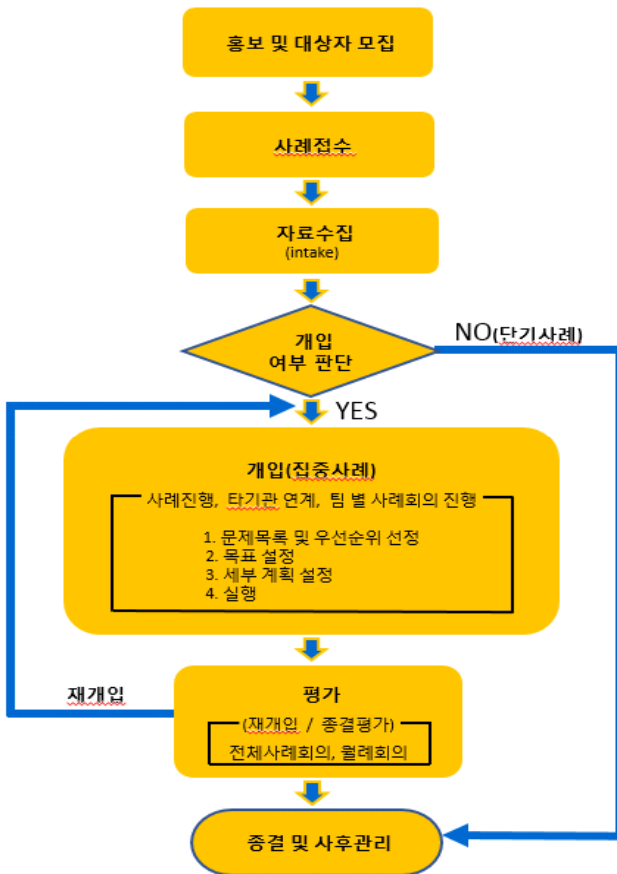
사후관리는 위험성 평가팀과 연계해서 의사가 먼저 방문하고, 이후에 특수검진 파트 간호사가 질병의심자, 유소견자를 대상으로 방문 및 전화 상담을 진행한다. 긴급한 상황의 경우 의사가 검진 판정 직후 전화 통보를 진행하기도 한다. 지역사회 공공보건자원(보건소, 보건지소 등), 의료원(수원병원, 파주병원) 내 임상진료과, 근로자건강센터 및 근로복지공단 산재병원 등 노동부 지원 기관 등과 연계하여 적절한 서비스를 제공하고 있다.

## (3) 취약노동자 집중 사례관리 사업

사례관리 사업은 노동자·실업자들의 신체적·정신적·사회적 건강 문제 해결을 위해 직접 서비스를 연계하고 관리하는 역할을 수행한다. 신체적 건강으로는 지역사회 네트워킹을 통한 진료 및 치료 지원을 수행하고, 대상자의 진단에 따른 치료과정 모니터링 등 지속적으로 관리한다. 상담 심리사가 직접 상담하고, 필요한 경우 대상자의 정신·심리적 문제에 따른 병원 혹은 정신보건 유관기관을 연계시켜 준다. 연계 후에도 정기적인 모니터링 등 관리를 지속한다. 사회적 건강 분야에서는 주거, 경제

(생활비, 의료비 등), 부채 등의 문제해결을 지원하기 위해 관련 기관과 연계시키는 역할을 수행한다. 사업 지원 대상은 △ 50인 미만 소규모 사업장 노동자와 가족, △ 영세소상공인이 근무하는 사업장 노동자와 가족, △ 이주노동자 및 가족, △ 실직자 및 가족, △ 기타 직업 건강 취약사업장에 종사하는 노동자와 가족 등이다.

[그림 6-2] 집중사례관리 사업수행 흐름도



(4) 특수고용노동자 특수건강진단 사업

산업안전보건법에서는 사업주가 상시 노동자에 대해 일반 노동자건강진단을 하고, 보다 각별히 건강관리가 필요한 유해인자에 노출되는 노동자에 대해서는 특수 노동자건강진단(배치전, 수시 등 포함)을 하도록 하고 있다. 그러나 사각지대에 놓인 특수고용노동자는 그동안 노동자건강진단을 통해 건강 이상을 조기에 발견관리하여 직업성 질환을 예방할 수 있는 권리를 누리지 못했다. 우리회사건강주치의 사업은 특수고용노동자에게 유사업종 노동자가 받을 수 있는 특수건강진단을 지원하고, 추가로 근골격계질환 및 뇌심혈관계 위험성 평가 등에 대한 지원도 수행하고 있다. 2020년 10월 현재, 민주노총 서비스연맹 전국대리운전노조 경기지부 조합원 20여 명, 건설산업연맹 건설노조 수도권 서부건설기계지부 조합원, 라이더유니온 조합원 12명 등 특수고용노동자에 대한 출장검진을 진행했다.

〈표 6-50〉 특수고용노동자 특수건강진단

위험요인	근골	진동	소음	호흡기계	분진	야간	정신	뇌심 위험도평가
검진항목	의사문진 추가검사	진동 검사	청력 검사	흉부촬영 저선량폐 CT	폐기능 검사	혈액 검사 아특 실문	감정 노동 지장 폭력 실문	혈액검사 별도실문
직종								
대리운전	○			○		○	○	○
	1, 2			1,2			1, 2	
가전제품 관리	○			○			○	○
	1, 2			1,2			1, 2	
건설기계	○	○	○	○	○			○
	1, 2			1,2				
퀵서비스	○	○	○	○	○		○	○
	1, 2			1,2			1, 2	
택배기사	○	○		○		△	○	○
	1, 2			1,2			1, 2	
대형 화물	○	○		○		○	○	○
	1, 2			1,2			2	



## 4) 시사점

‘우리회사 주치의’ 제도는 광역자치단체가 최초로 작은사업장이나 비정규직 노동자들에게 통합적이고 지속적인 산업보건서비스를 제공하는 모델이라는 점에서 시사적이다. 위험성 평가를 통해 사업장 안전보건의 예방을 도모하고, 노동자 건강진단과 사후관리를 통해 건강상태를 파악하고 관리한다. 추가적인 건강지원 및 심리·복지지원이 필요한 경우는 사례관리 사업을 통해 취약노동자를 지원한다. 이 사업은 일회성 기획사업이 아니고, 조례에 기반해 경기도의료원 산하 2개 병원에서 시행되고 있다.

‘우리회사 주치의’ 제도는 산업보건서비스의 보편화를 앞당기는 데도 기여할 것으로 기대한다. 산재사망은 OECD 1~2위를 다투고, 산재은폐가 만연한 현실은, 한국 노동현장이 안전하고 건강하게 일할 수 있는 문화·노동환경과는 거리가 멀다는 점을 보여준다. 현재 산업안전보건 분야는 노동부가 주무를 하고, 사업주는 법적 의무를 이행해야 한다. 하지만 노동부는 일상적인 산업안전보건에 대해 제대로 감독·지도하지 못하는 상황이고, 작은사업장 사업주는 본인의 법적 의무도 모른 채 회사를 운영하는 경우가 많다.

작은사업장의 산업안전보건은 산업안전보건법이 제정된 1981년 이후 40년간 방치 상태였다. 노동자라면, 어디에서 일하더라도 안전하고 건강할 권리가 있다. ‘우리회사 건강주치의’ 사업은 시행된 지 1년여밖에 안됐기 때문에 제도의 효과를 평가하기에는 아직 이르다. 하지만 최소한 기업규모에 상관없이 모든 노동자의 안전하고 건강할 권리를 보장하고, 모든 사업장에 대한 보편적 산업보건서비스 제공을 앞당기는 계기가 될 것으로 기대된다. 한편 경기도는 의료원 산하 6개 병원 전체로 이 사업을 확대하는 계획을 구상 중이다. 유사한 모델을 전국 34개 의료원, 200개 이상의 공공병원으로 확대하는 것도 고려해 볼 수 있다.

## VIII. 소결 : 요약 및 시사점

### 1. 요약

본 장에서는 작은사업장 노동자 권리·권익 보호를 위한 광역자치단체 대응을 살펴보았다. 먼저 본문에서는 △ 노동상담·권리구제지원 △ 노동법 준수 감시·조사 △ 노동자 조직화 지원 △ 노동복지 지원 △ 노동자 건강·안전 증진 등 다섯 가지 사업 영역으로 나눠서 광역자치단체별 대응사례를 검토했다. 다음으로 광역자치단체 사례 중 사업영역별 주요 사례를 자세하게 소개·분석하고 시사점을 제시하고자 했다.

#### 노동상담·권리구제지원

노동상담·권리구제지원은 작은사업장 노동자 권익보호를 위한 광역자치단체의 가장 기본적인 노동정책이다. 작은사업장 노동자만을 위한 정책은 아니지만, 이들을 포함해 저임금·불안정 노동자가 주요 정책 대상이기 때문이다. 노동상담·권리구제지원은 광역자치단체별로 추진 방식·체계, 사업 내용에 있어서 차이가 있다. 가장 보편적인 방식은 노동권익센터, 비정규직센터 등 다양한 명칭의 ‘중간지원조직’을 설립하여, 노동상담과 권리구제지원을 수행하는 방식이다. 2020년 10월 현재, 17개 광역자치단체 중 서울(노동권익센터), 광주(노동권익센터), 경기(노동권익센터), 충남(노동권익센터), 경남(비정규직지원센터), 울산(노동인권센터), 부산(노동권익센터), 대전(노동권익센터), 제주(비정규직지원센터, 외국인근로자지원센터), 전남(비정규직지원센터), 전북(비정규직노동자지원센터) 등 11곳에서 광역단위 ‘중간지원조직’이 설립돼 있다. 중간지원조직은

노무사 등을 채용하여 상시적인 노동상담을 제공하고, 지자체에 따라 권리구제지원 또는 안내를 담당한다. 두 번째로 중간지원조직 이외에 노동상담과 권리구제지원을 위한 별도의 제도를 도입하고, 사업을 수행하는 광역자치단체가 있다. 서울(시민명예노동음부즈만·노동권리보호관·마을노무사), 경기(마을노무사), 부산(동네방네 노무사), 경남(찾아가는 도민노무사), 충남(노동권익보호관) 등이 대표적이다. 다만 비슷한 명칭이라도 지자체별로 주요 역할에 있어서 차이가 있다. 서울의 노동권리보호관은 임금체불, 해고 등 침해된 권리에 대한 실질적·심층적 구제지원을 주요 기능으로 하는데, 충남의 노동권익보호관은 사업주에 대한 노무컨설팅과 노동교육이 주된 역할이다. 노무사제도 역시 마찬가지로 광역자치단체별로 중심적인 역할에 있어서 차이가 있다. 서울 마을노무사는 소규모 영세사업주를 대상으로 한 노무컨설팅이 주요 업무이지만, 경기 마을노무사는 사업주에 대한 노무컨설팅보다는 노동상담, 권리구제지원, 노동교육에 초점이 맞춰져 있다. 경남의 도민노무사는 노무컨설팅과 더불어, 노동상담, 노동법 교육 등 포괄적인 업무를 수행한다. 부산 동네방네노무사는 사업주 대상 노무컨설팅과 취약계층 노동자를 위한 ‘찾아가는 무료상담소’를 운영하고 있다. 마지막으로 노동(법률)상담소를 노동조합에 위탁·운영하거나 노동조합이 운영하는 노동상담소를 지원하는 방식이다. 인천과 부산은 각각 민주노총과 한국노총 지역본부에 위탁해 노동상담소를 운영한다. 노동조합의 노동상담소에 재정을 지원하는 지자체는 전북(민주노총, 한국노총), 경북·대구(한국노총) 등이다. 세종시는 근로자종합복지관의 사업으로 노동상담을 진행하고 있다.

### 노동법 준수 감시·계도·조사

노동권의 보호를 위해 필요한 중요한 기능 중 하나는 노동법 준수를 감시·계도하고, 위반 여부를 조사하여 위반 시 개선을 권고하는 것이다. 중앙정부가 근로감독제도를 통해 수행하는 기능이다. 하지만 현행법상 근로감독 사무를 지자체가 위임받아 수행할 수는 없기 때문에, 지자체는 법이 허용하는 범위 내에서 ‘근로감독 기능’을 수행할 수 있는 제도와 방법을 강구해야 한다. 서울과 부산은 조례에 근거해 노동법 위반 여부를 조사하고 시정을 권고할 수 있는 노동조사관 제도를 도입·운영하고 있다. 현행법상 광역자치단체에서 도입할 수 있는 가장 높은 수준의 ‘유사 근로감독’ 제도라고 할 수 있다. 서울과 부산은 5명 이내의 임기제 공무원을 채용할 수 있도록 구체적으로 규정되어 있다. 한편 제주 역시 조례상으로는 ‘노동관계법 위반 사항에 대해 조사하고, 시정을 권고’할 수 있는 ‘노동전문관’을 선발할 수 있지만, 2020년 10월 말 현재 실제 운영하지는 않고 있다. 한편 조례에 근거해 설치된 제도는 아니지만, 노동법 준수를 감시·계도하는 사업을 적극적으로 펼치는 광역자치단체로는 경기(노동권의 서포터즈), 대전(노동권리지킴이단 등), 충남(기초고용질서 확립 캠페인-착한일터 인증 사업)이 대표적이다. 경기의 노동권의 서포터즈는 사업에 참여하는 6개 시·군에서 시·군별 2~8명의 서포터즈를 채용하여, 편의점, 소규모 사업장 등을 찾아가 근로계약서 작성·교부, 주휴수당, 최저임금, 부당대우 금지 등 법적 의무사항 이행을 계도한다. 또한, 프랜차이즈 본사와 업무협약을 체결하여 노동권의 서포터즈의 원활한 운영을 지원하고 있다. 경기도는 향후 노동권의 서포터즈 제도를 확대·운영할 계획이다. 노동권의 서포터즈 사례는 올해 처음 시행되었기 때문에 실적에 근거한 평가는 설부르지만, 최소한 광역자치단체가 의지만 있다면 노동법 준수를 감시·계도하는 사업을 활발하게 수행할 수 있

다는 점을 보여준다. 대전 노동권익센터는 노동권리지킴이단·알바지킴이단·노동환경개선모니터링단 등 다양한 명칭의 노동법 준수 감시·계도 사업을 진행했다. 설문조사 방식을 통한 캠페인 성격의 사업이다. 하지만 대전노동권익센터의 노동권리지킴이단 등 노동법 감시·계도 활동은 한시적 사업이어서 지속성이 담보되지 않는다는 점과 대전시의 적극적 역할이 보이지 않는다는 점에서 한계가 있는 것으로 평가된다. 대전시가 직접 관장하여 한시적 캠페인을 넘어서는 지속적이고 안정적인 노동법 준수 감시·계도 사업으로 발전시켜나갈 필요가 있다. 충남의 ‘기초고용질서 확립 캠페인-착한일터 인증 사업’은 고용노동부의 관련 캠페인과 연계하여 진행되는 사업이다. 충남도는 2017년 9월 ‘착한일터’ 1호점 인증을 시작으로, 2017년 ~ 2020년 10월 말까지 총 100여 개의 ‘착한일터’ 인증 사업을 진행했다. 하지만 문제는 착한일터 인증 사업이 실제 노동자 권리·권익 증진에 얼마나 효과를 발휘했는지에 대한 평가가 진행되지 않고 있다는 점이다. 자칫 효과는 검증되지 않은 채, 형식적인 관 주도 캠페인으로 전락할 가능성도 배제할 수 없다. 지자체 차원의 세밀한 사업 평가가 필요한 시점이다.

### 노동자 조직화 지원

2018년 기준 노조조직률은 11.8%이다. 전반적인 노조조직률이 낮은 것도 문제이지만, 민간부문 소규모 사업장 및 비정규직 조직률이 극히 낮다는 점은 매우 심각하다. 2018년 기준, 300명 이상 사업장 노조조직률은 50.6%, 100~299명 10.8%인데 반해, 30~99명 2.2%, 30인 미만은 0.1%에 불과하다. 이런 현실을 고려하면, 광역자치단체가 적극적 노동정책의 일환으로 작은사업장 노동자 조직화를 지원하는 사업은 매우 전략적인 의미를 지니고 있다. 작은사업장 노동자가 스스로 결사하여 자

신의 권리·권익을 스스로 지킬 수 있도록 하는 방안이 근본적 대안일 수밖에 없기 때문이다. 하지만, 작은사업장 노동자 조직화 지원 사업을 지자체 노동정책으로 시행하고 있는 곳은 그리 많지 않다. 서울, 경기, 대전, 광주 등 4곳에 불과하다.

서울시는 민선 7기 노동분야 7대 과제 중 하나로 ‘ILO 국제기준에 맞는 노조설립지원’ 사업을 선정하여 시행하고 있다. 이 사업의 구체적인 결실은 2018년 봉제인공제회 설립으로 나타났다. 봉제인공제회는 영세 봉제사업주와 노동자가 함께 하는 노동조합, 봉제산업의 어려움 속에 스스로의 문제를 자주적으로 해결하는 ‘공제회를 품은 노동조합’이다. 서울노동권익센터는 ‘봉제공동사업단’을 구성하는 등 봉제인공제회 설립 과정에서 적극적인 역할을 수행했다. 또한, 소규모 단체와 미조직 노동자가 사용할 수 있는 공유공간으로 ‘노동허브’를 전태일기념관에 조성하고, 자치구별 센터에서는 보다 직접적인 형태로 노동자 조직화 지원사업을 수행하고 있다.

경기는 2020년부터 ‘취약노동자 조직화 지원’ 사업을 시행하고 있는데, ‘업종형 모델’과 ‘지역형 모델’을 구분하여 지원하고 있다. 2020년 ‘업종형 모델’ 지원 사례로는 이동노동자 쉼터 등을 기반으로 한 경기지역대리운전노조의 대리운전 소모임이 선정됐다. ‘지역형 모델’로는 안산·시흥 지역의 ‘(사)일하는사람들의생활공제회좋은이웃’과 안양·군포·의왕·과천 지역의 ‘안양·군포·의왕·과천비정규직센터’가 선정됐다. 안양·군포·의왕·과천비정규직센터는 경비노동자 소모임을 조직하고 있으며, 안산·시흥 지역의 ‘좋은이웃’은 제조업 청년노동자 자조모임 등을 조직하고 있다. 경기도는 취약노동자 조직화 지원 사업에 올해 1억 5천만 원을 배정했으며, 앞으로 4년 동안(2021년~2024년) 총 19억 2천만 원의 예산을 지속적으로 책정할 계획이다.

대전노동권익센터는 2019년부터 ‘소규모 사업장 미조직노동자 자조모임 운영 지원 사업’을 진행했다. 2019년 8팀(60여 명), 2020년 10팀(80여 명)에 대해, 총 2천 6백만 원을 지원했다. 2021년에도 자조모임 10팀 가량을 지원할 계획이다. 또한, 노동자 밀집지역인 대덕구와 유성구에 대한 노동&생활환경 실태조사를 각각 2018년과 2019년 진행했는데, 실태조사 참가자를 대상으로 지역별 간담회를 개최해 조직화로 연결시키기 위해 노력했다. 실제 2018년 대덕구 실태조사는 이후 ‘대덕유니온’ 설립으로 이어졌다. 대덕유니온은 2019년 5월 지역주민 40명이 설립한 노동조합이다. 대덕구민이나 대덕구에서 일하는 사람이면 가입이 가능하다.

광주는 비정규직노동자지원센터와 노동센터를 통해, 노동자 조직화 지원사업을 추진하고 있다. 광주 비정규직노동자지원센터는 2017~2020년까지 비정규직 조직화 지원을 위해 약 14,860여 명의 노동자와 접촉했고, 940여 명의 노조가입, 노동단체, 자조모임 등에 대해 지원했다.

전체적으로 광역자치단체의 작은사업장 노동자 조직화 지원 사업은 그리 활발하지 않은 것으로 평가된다. 또한, 관련 사업이 추진되더라도 노동권익센터 등 중간지원조직에 맡겨버리거나 일시적인 캠페인 수준인 경우가 많다. 광역자치단체가 작은사업장 노동자 조직화 지원을 주요 과제로 선정하고, 관련 사업의 지속성을 담보하기 위해 역할과 책임을 높일 필요가 있다.

### 노동복지

광역자치단체가 작은사업장 노동자를 대상으로 시행하는 노동복지 지원 사업의 사례는 많지 않지만, 몇몇 사례는 매우 시사적이다. 먼저 경남 김해시에서 운영되고 있는 ‘노동자 작업복 공동세탁소’ 사업이다. 이 사업은 경남도 내 3곳의 기초지자체와 광주광역시로 확대될 예정이다.

노동복지 격차 해소, 이주노동자 복지 지원, 노동자 건강 증진 등 여러 측면에서 시사적인 사업이다. 경기도는 ‘취약계층 병가소득손실보상금 지원’·‘비정규직 휴가비 지원’ 사업을 시행하고 있다. 병가소득손실보상금은 코로나19 위기 속에서 한시적으로 시행된 사업인데, 2020년 10월 말 기준 854명에 대해 지원을 완료했다. 비정규직노동자 휴가비 지원은 올해 처음 시행했는데, 본인 부담금을 납부해야 지원받을 수 있다. 2020년 10월 말 기준 1,357명이 본인부담금 납부를 완료하여 휴가비를 지원받을 수 있게 됐다. 노동복지와 연관된 지자체 대응으로, 중앙정부가 시행하는 두루누리사업과 연계한 10인 미만 영세사업장에 대한 사회보험료 지원 사업을 들 수 있다. 사회보험료 지원은 ‘사업주에 대한 지원’이기 때문에 엄밀한 의미에서 노동복지로 보기는 어렵다. 그럼에도 광역자치단체의 사회보험료 지원이 작은사업장을 사회보험제도로 끌어들이는 계기이고, 그로 인한 혜택이 노동자에게까지 미친다는 점에서 넓은 의미의 노동복지 지원 사례로 포함됐다. 강원, 제주, 충남이 10인 미만 사업장 사업주에 대한 사회보험료 지원 사업을 진행하고 있다.

### 노동자 건강·안전 증진

작은사업장 노동자 건강·안전 증진 관련한 광역자치단체 사업은 서울, 경기, 울산, 충남 등이 대표적이다. 서울시는 2012년부터 안전보건공단의 50인 미만 소규모 사업장의 작업환경 개선을 목적으로 하는 ‘클린사업장 조성사업’과 연계하여 작업환경 개선 비용을 지원하는 ‘도시형 제조업의 작업환경 개선 사업’을 시행하고 있다. 인쇄, 귀금속, 기계, 의류·봉제 등 4대 도시형 제조업체에 대해 우선 지원한다. 2012년 4월 한국산업안전보건공단과 업무협약을 체결한 이후, 2012년~2017년까지 589 개소에 대해 지원을 완료했다. 또한, 60여 명으로 구성된 ‘안전어사대’



사업을 2018년 7월부터 시행하고 있다. 경기도는 최근 1~2년 사이에 △ 우리회사 건강주치의 사업 △ 노동안전지킴이 사업 △ 노동안전보건 우수기업 인증 사업 △ 찾아가는 산업재해 예방교육 등의 노동안전보건 사업을 진행하고 있다. ‘우리회사 건강주치의’ 제도는 소규모 사업장 노동자 건강진단 등 취약계층 노동자 건강·안전 증진을 목적으로 한다. ‘노동안전 지킴이’는 산업재해 발생이 우려되는 건설현장 등 안전수칙 미준수 재난현장을 상시적으로 직접 감시·단속하여 안전사고 예방을 목적으로 하는 사업이다. 울산시의 ‘취약계층 노동자 건강증진 지원사업’, 충남의 ‘중소기업노동자 심리상담 지원사업’ 등도 매우 시사적인 광역자치단체 사례이다. 울산북구비정규직지원센터가 수행한 위 사업에 2014~18년까지 검진자·상담자를 합하여 총 2,306명이 참가했다. 또한, 아파트 6개소, 학교 7개소와 협약을 체결하거나 작업환경 개선사업을 진행했다. 울산시는 지난 6년간 사업 성과를 바탕으로 사업 대상 노동자의 직종을 확대하고, 건강관리에서 작업환경 개선까지 업무를 확장하는 등 광역자치단체 차원의 취약계층 노동자 건강지원사업으로 확대·강화하기 위한 방안을 본격적으로 논의하고 있다.

### 사업영역별 주요 사례분석

작은사업장 노동자 보호를 위한 광역자치단체 대응사례 중 사업 영역별 대표적 사례로 ‘서울시 노동권익 보호 체계’, ‘경남·김해시 노동자 작업복 공동세탁소 사업’, ‘경기도 우리회사 주치의 사업’에 대해 좀 더 구체적으로 살펴보았다.

## 서울시 노동권의 보호 체계

서울시 노동권의 보호 체계는 다양한 명칭의 중간지원조직(센터) 설립으로 한정되지 않고, 노동상담, 노동상담 이후 권리구제지원 지원, 사전예방을 위한 사업주 대상 노무컨설팅, 노동관계법 위반 감시와 시정 권고 등 지자체 수준에서도 포괄적·통합적 노동권익보호 체계 구축·운영이 실현 가능하다는 점을 시사한다. 서울시는 노동권익센터를 중심으로 한 중간지원조직의 노동상담, 마을노무사를 통한 찾아가는 사업주 대상 노무컨설팅, 노동권리보호관을 통한 침해된 권리 구제 지원, 노동조사관의 (공공부문) 노동관계법 위반 조사·시정 권고 등으로 노동권익보호를 위한 각 단계별로 제도가 촘촘하게 정비되어 있으며, 역할도 세분화되어 있다. 무료 노동상담 또는 형식적인 중간지원조직(센터) 설립만으로 지자체의 역할이 한정되지 않음을 서울시가 보여주고 있다. 또한, 서울시는 현행 법체계가 허용하는 가장 높은 수준의 ‘유사 근로감독’ 기능을 수행하는 노동조사관 제도를 운영하고 있다. 근로감독은 노동권익보호에 있어서 필수적이지만, 현행 법 체계상 중앙정부의 근로감독 기능을 지자체가 대행할 수는 없다. 따라서 서울시는 시의 감독권한이 인정되는 △ 시·도 및 그 소속 행정기관 △ 시·도 산하 투자·출자·출연기관 △ 시·도 업무를 수탁 받아 수행하는 기관에 대해 노동관계법 위반 여부를 조사하고 위반이 확인될 경우 개선을 권고하고 있다. 서울시의 노동조사관 제도가 노동권의 보호에 어느 정도 효과를 미치는지는 앞으로 심층적인 평가가 필요하다. 다만 작은사업장 노동자 권리·권익을 효과적으로 보호하기 위해, ‘근로감독 권한의 이양’을 둘러싼 논란을 넘어설 필요가 있다. 즉, ‘근로감독 행정’의 효과적 집행을 위해 중앙정부와 지방정부 간 행정적 협력을 강화하기 위한 실천적 대안 모색이 절실하다. 이 과정에서 중앙정부와 지방정부 간 역할이 새롭게 재정비될 필요가 있다.

### 경남·김해시 ‘노동자 작업복 공동세탁소’ 사업

경남과 김해시의 ‘노동자 작업복 공동세탁소’ 사업은 네 가지 측면에서 시사적이다. 첫째, 사업장 규모에 따른 노동복지 격차를 완화하는 지방정부의 적극적 정책 대응이라는 측면이다. 노동복지는 “노동과 연계되어 노동자와 그 가족에게 주어지는 시장외적인 급여와 서비스”를 말한다. 그런데 현재 한국 사회에서 노동복지의 문제점 중 하나는 중앙정부와 지방정부가 제공하는 공공복지 비중이 서구와 비교해서 여전히 낮고, 기업의 자율적인 정책 또는 노사협약을 통해 기업 내 소속 노동자를 대상으로 제공되는 기업복지 비중이 상당히 높다는 점이다. 기업복지는 기본적인 속성상 기업 규모와 업종 등 기업의 시장 내 지위에 따라 노동자들에게 제공되는 복지 격차가 매우 크다. 기업복지 격차는 지배적인 단체교섭구조가 여전히 기업별 교섭이며, 노동조합 조직률이 11%대에 머물러 있는 한국 노동사회의 문제점으로 인해 쉽게 극복되지 못하고 있다. ‘노동자 작업복 공동세탁소’는 이처럼 심각한 기업복지 격차를 해소하기 위한 지자체 차원의 정책적 노력이 가능하고, 효과적으로 시행될 수 있음을 보여주고 있다. 이는 공동세탁소 사업이 경남 내에서뿐만 아니라 광주 등 다른 광역자치단체로 확대되고 있는 데서 알 수 있다. 둘째, 이주노동자 복지증진을 위한 지자체 차원의 정책 대응에 있어서도 의미가 크다. 김해시가 처음 공동세탁소 사업을 시작한 배경 중 하나는 중소제조업체 소속 이주노동자들이 겪는 생활상의 곤란이었다. 이주노동자들은 저임금 등으로 인해 세탁기를 구매하기가 만만치 않고, 세탁소나 빨래방 등에서 작업복을 세탁하는 것은 경제적 부담이 상당하다. 공동세탁소 사업은 지자체 차원에서 이주노동자들의 생활적인 어려움을 해소하고, 작지만 유의미한 노동복지를 제공하고 있는 사례다. 셋째, 노동조합의 역할에 주는 시사점도 크다. 공동세탁소 사업 제안·설립·운영 과정에서 노동조합의 역할은 매우 컸다. 민주노총 금속노조 지역지부는 조합원 모금을 통해

세탁물 수거 및 배송에 필요한 차량을 무상으로 제공하기도 했다. 공동세탁소 사업은 지역사회에서 작은사업장 소속 미조직 노동자와 이주노동자 등 불안정 노동자들과의 복지격차 해소를 위해 노동조합의 적극적 역할이 매우 중요하다는 점을 보여준다. 넷째, 노동자 및 가족의 건강 보호 측면이다. 작업복에는 유해물질이 묻어 있고, 이는 노동자 본인뿐만 아니라 자가세탁을 할 경우 유해물질이 가정 내로 유입되고 일반세탁물과 교차오염 등으로 인해 가족의 건강까지 해칠 수 있다. 공동세탁소 사업은 노동자와 그 가족의 건강을 보호하는 대책으로서도 의미가 크다.

### 경기도 ‘우리회사 주치의’ 제도

‘우리회사 주치의’ 제도는 광역자치단체가 최초로 작은사업장이나 비정규직 노동자들에게 통합적이고 지속적인 산업보건서비스를 제공하는 모델이라는 점에서 시사적이다. 위험성 평가를 통해 사업장 안전보건의 예방을 도모하고, 노동자 건강진단과 사후관리를 통해 건강상태를 파악하고 관리한다. 추가적인 건강지원 및 심리·복지지원이 필요한 경우는 사례관리 사업을 통해 취약노동자를 지원한다. 이 사업은 일회성 기획사업이 아니고, 조례에 기반해 경기도의료원 산하 2개 병원에서 시행되고 있다. ‘우리회사 주치의’ 제도는 산업보건서비스의 보편화를 앞당기는 데도 기여할 것으로 기대한다. 산재사망은 OECD 1~2위를 다투고, 산재은폐가 만연한 현실은, 한국 노동현장이 안전하고 건강하게 일할 수 있는 문화·노동환경과는 거리가 멀다는 점을 보여준다. 현재 산업안전보건 분야는 노동부가 주무를 하고, 사업주는 법적 의무를 이행해야 한다. 하지만 노동부는 일상적인 산업안전보건에 대해 제대로 감독·지도하지 못하는 상황이고, 작은사업장 사업주는 본인의 법적 의무도 모른 채 회사를 운영하는 경우가 많다. 작은사업장의 산업안전보건은 산업안전보건

법이 제정된 1981년 이후 40년간 방치 상태였다. 노동자라면, 어디에서 일하더라도 안전하고 건강할 권리가 있다. ‘우리회사 건강주치의’ 사업은 시행된 지 1년여밖에 안됐기 때문에 제도의 효과를 평가하기에는 아직 이르다. 하지만 최소한 기업규모에 상관없이 모든 노동자의 안전하고 건강할 권리를 보장하고, 모든 사업장에 대한 보편적 산업보건서비스 제공을 앞당기는 계기가 될 것으로 기대된다. 한편 경기도는 의료원 산하 6개 병원 전체로 이 사업을 확대하는 계획을 구상 중이다. 유사한 모델을 전국 34개 의료원, 200개 이상의 공공병원으로 확대하는 것도 고려해 볼 수 있다.

## 2. 시사점

첫째, 광역자치단체가 노동정책을 시행함에 있어서 다양한 명칭의 ‘중간지원조직’ 설립만으로 지자체의 역할을 한정 짓고, 지방정부 노동정책을 ‘중간지원조직’으로 외주화하는 경향을 경계할 필요가 있다. 일부 광역자치단체는 ‘중간지원조직’을 설립해, 예산을 지원하는 것으로 지방정부 노동정책을 갈음하려는 모습을 보이고 있다. 이러한 태도는 극복되어야 한다. ‘중간지원조직’의 역할을 보장하면서도, 광역자치단체가 직접 책임을 지고 관장하는 노동정책이 확대·강화되어야 한다.

둘째, 광역자치단체는 일회성 사업보다는 지속성과 안정성이 담보되는 사업을 시행하고, 관련 제도를 구축하기 위해 노력할 필요가 있다. 광역자치단체에서 노동정책에 투여되는 예산과 자원은 매우 한정적이다. 따라서 지방정부 성향 등 상황 변화에 따라 노동자 권리·권익 보호를 위한 사업의 범위와 추진 기간이 좌우되는 경우가 많다. 이를 극복하기 위해서는, ‘조례’ 제정 등 제도화를 위해 노력할 필요가 있다. 최소한 광역

자치단체의 도정 또는 시정의 주요 목표에 작은사업장 노동자를 포함한 취약 노동자 권리·권익 보호가 포함될 수 있도록 해야 한다.

셋째, 작은사업장 노동자 조직화 지원 사업이 대폭 확대·강화될 필요가 있다. 전반적으로 광역자치단체 차원에서 노조설립 및 조직화 지원을 위한 사업은 그리 활발하지 않다. 지자체의 자원은 한계가 있기 마련이고, 결국 작은사업장 노동자 스스로 단결하는 것만이 노동자 권리와 복지 증진의 가장 본질적인 기반이다. 광역자치단체가 노동자 조직화를 지원하기 위한 다양한 대책을 적극적으로 시행할 필요가 있다. 다만 노동자 조직화 지원 사업을 ‘중간지원조직’의 활동으로 아예 맡겨 놓거나, 일회성 사업으로 시행하는 것은 경계해야 한다. 지방정부 노동정책의 주요 사업으로 명시하고, 예산과 인력을 대폭 확대할 필요가 있다.

넷째, 작은사업장 노동자 등 취약노동자 권리·권익 보호의 기본으로써 촘촘한 노동권익 보호체계 구축이 중요하다. 광역자치단체 간 조건의 차이가 있기 때문에, 어떤 일률적인 ‘롤 모델’을 적용할 수는 없다. 하지만 제도 또는 체계가 다르더라도, 노동상담·권리구제지원사업주 대상 노무컨설팅 등 노동권익 보호를 위한 필수적 기능은 수행될 수 있어야 한다. 특히 작은사업장 노동자 권리 증진을 위해서는 불가피하게 사업주 대상 노동법 교육, 노무관리 컨설팅 등이 필수적인만큼, 이를 수행하는 체계 구축이 필요하다.

다섯째, 작은사업장 노동자 권리·권익 보호 체계에서 광역자치단체의 ‘근로감독 기능’을 어떻게 할 것인가에 대한 고민이 필요하다. 현행법상 중앙정부의 근로감독 사무를 지자체가 위임받아 수행할 수는 없으며, 근로감독 권한을 제한적으로라도 지방정부에 이양하는 것에 대해 사회적 논란이 많다. 이에 대해서는 충분한 논의와 대안 마련이 필요할 것으로 판단한다. 다만 근로감독 권한 이양을 둘러싼 논란과는 별도로 광역자치

단체가 노동법 준수, 특히 작은사업장 노동자 등 취약계층 노동자 보호를 위해 노동법 준수를 감시·계도하는 노동행정을 적극적으로 수행해야 한다는 점이 강조될 필요가 있다. 노동법 준수를 감시·계도하는 사업은 지자체가 의지를 가지고 있으면 얼마든지 할 수 있기 때문이다. 서울과 부산처럼 광역자치단체가 감독 권한을 가지고 있는 기관으로 한정하더라도 노동관계법 위반 여부를 조사하고 시정을 권고할 수 있는 제도 도입도 검토할 만하다. 또한 ‘근로감독 행정’의 효과적인 집행을 위해 중앙정부와 지방정부 간 행정적 협력을 위한 실천적 대안이 적극적으로 모색될 필요가 있다.

여섯째, ‘취약계층 노동자 건강 증진 사업’(울산 북구), ‘노동자 작업복 공동세탁소’(경남 김해) 사업은 기초지자체에서 시작하여 광역단위로 확대된 사례라는 점에서 공통점을 가지고 있다. 또한, 해당 지역 노동조합이 사업 진행 과정에서 일정한 역할을 했다는 점도 비슷하다. 광역자치단체가 기초지자체의 사례를 적극적으로 평가하고, 이를 확대하는 것도 중요한 역할 중 하나이다. 특히 노동정책의 경우 여전히 불모지인 기초·광역자치단체가 많은 만큼, 모범 사례 전파는 중요한 계기가 될 수 있다.





KCTU

결론

# 결론 : 요약 및 시사점

이창근·박종식·이승운·박주영

## I. 요약

본 연구는 작은사업장 노동자 분포 현황과 특성(제3장), 작은사업장 실태에 대한 질적조사(제4장), 작은사업장 노동권 법·제도 현황과 개선 방향(제5장), 작은사업장 노동자 권리 보호 광역자치단체 대응사례 분석(제6장) 등으로 구성되었으며, 주요 연구결과는 다음과 같다.

### 1. 작은사업장 노동자 분포 현황과 특성

한국 경제는 놀라울 정도로 빠르게 성장하면서 생활 수준 향상으로 이어졌지만, 동시에 많은 문제점과 한계를 노정하고 있었다. 1980년대 이후 대기업을 정점으로 하는 ‘하청 계열화’ 방식의 동원 전략은 계속 확대·지속됐으며, 중소기업들은 대기업을 정점으로 하는 ‘위계화 된 하청 시스템’의 하위 파트너로 편입되었다. 원하청 불공정거래로 인한 기업 간 격차가 확대되었고, 이는 기업 규모에 따른 노동자 간 격차로 이어졌다. 이로 인해 사회적 불평등이 점차 심화되고, 장기적으로 한국 사회 성장동력을 훼손할 수 있다. 파견, 용역, 하청 등과 같이 중층적인 계약

이 확대되고, 심지어 노동자들을 개인사업자로 전환하려는 파편화된 노동계약 관계가 확산되었다. 그 결과 오늘날에는 누가 진짜 나의 사장님 인지(Who the Boss?) 파악하기도 어렵다. 더욱이 작은사업장 노동자들은 저임금에 시달리고 각종 사회보장 혜택도 제대로 누리지 못하면서, 집단적 노사관계, 즉 노동조합을 통해서도 보호받지 못하는 이중적 어려움에 처해 있다. 이처럼 사회적으로 존재하지만 보이지 않는(invisible) 작은사업장 노동자를 보호하기 위한 정책 대안을 공론장에서 논의할 필요가 있다.

2018년 기준으로 한국 사회에서 30인 미만 작은 사업장 수는 전체 사업체의 97.9%로 절대다수를 차지하고 있으며, 종사자 수(자영업자 포함)로는 61.1%가 작은 사업장에서 근무한다. 노동자 수는 2019년 8월 기준으로 약 58.4%의 노동자들이 작은 사업장에서 근무하고 있는 것으로 나타났다. 한국 사회에서 10명 중 6명은 30인 미만 작은 사업장에서 일하고 있다고 할 수 있다.

여성, 고령자, 저학력 노동자 등 취약계층 노동자들이 작은사업장에서 근무하는 비중이 상대적으로 높은 것으로 나타났다. 업종별로는 대체로 임금수준이 높고 정규 고용계약이 일반화된 제조업의 경우 300인 이상 대기업 노동자들이 다수인 반면, 임금수준이 낮고 장시간근무 등 열악한 도소매업이나 숙박·음식점업에서는 작은사업장 노동자들의 비중이 상대적으로 높게 나타났다. 작은사업장에서 정규직 노동자 비중은 46.1%였으나 300인 이상 대기업에서는 84.6%로 나타났다. 노동시간의 경우 대략 주당 36시간 수준으로 기업 규모에 따른 차이가 별로 없었다. 반면 작은 사업장 노동자들은 월평균 215만 원, 중규모 사업장 노동자들은 301.3만 원, 대기업 노동자들은 404.6만 원으로 기업 규모별 임금 격차가 크게 나타났다.

작은사업장 노동자 노조가입률은 4.0%에 불과했으며, 중규모 사업장 노동자는 19.7%, 300인 이상 대기업 노동자는 33.5%로 나타났다. 한편 30인 미만 작은 사업장 노동자 대상으로 민주노총에서 진행한 설문조사에서도 노조가입률은 1.5%로 매우 낮게 나타났다. 작은사업장 내 노동조합 또는 노사협의회가 운영되는 경우는 4.6%에 불과했으며, 노동조합 이외에 안전보건위원회, 안전문제 상담 창구, 의경청취 등에 대해서도 작은사업장 노동자들의 접근 기회는 상대적으로 낮았다. 특히 대기업과는 상당한 격차를 보였다. 전반적으로 작은 사업장 노동자들의 이해대변 통로는 매우 열악했다.

2020년 4월 작은사업장 노동자 1000명을 대상으로 진행한 민주노총 설문조사에서 노동조합 필요성과 노동조합 가입 의사에 대해 5점 척도로 질문하여 이를 -2 ~ +2로 환산했는데, 노동조합 필요성에 대해서는 0.479, 노동조합 가입 의사는 0.371로 나타났다. 전체적으로 부정적 응답보다는 긍정적 응답이 높게 나타났다. 이는 작은사업장 노동자들도 노동조합 필요성을 매우 크게 느끼고 있지만, 사업장 내 노동조합이 없어서 가입하지 못하고 있는 현실을 보여준다. 또한, 노동조합 가입 의사에 대한 긍정 응답률이 노동조합 필요성보다 낮는데, 이는 작은사업장 노동자들의 노조가입을 저해하는 사회적·제도적 요인들이 상당하다는 점을 시사한다.

## 2. 작은사업장 실태에 대한 질적 조사

본 장에서는 작은사업장 노동자가 경험하는 일의 방식, 사업장 내 어려움, 숙련 형성의 방식, 기타 작은사업장에서 나타나는 특성에 대하여, 분석결과를 크게 일곱 가지 대주제로 분류할 수 있었다. 이들은 각각 ①

고용관계 및 업무방식, ② 가족적·사적인 분위기의 부작용, ③ 작은 사업장의 물리적 영세성, ④ 쌓이지 않는 숙련과 경력, ⑤ 노동법적 사각지대, ⑥ 사회보장적 사각지대, ⑦ 노동조합의 활동 등에 해당한다.

사례분석 결과, 위에 언급한 모든 영역에서 작은사업장은 5인 미만, 5인 이상 ~ 10인 미만, 10인 이상 ~ 30인 미만 등 기업 규모와 관계없이 모든 유형의 사업장에서 다각적인 불합리성이 존재하는 것으로 나타났다. 일부 대주제에 대해서는 1~2개의 사례에서 긍정적인 응답이 나타나기도 하였다. 그러나 이는 소위 ‘사람 좋은’ 사용자를 만나거나, 면접자에게 행운이 따랐거나 하는 등의 상황인 것으로 보여진다. 그리고 노동자에게 호의적인 사업주가 있는 사업장과 계약하거나 행운에 의지하는 것은 본질적으로 작은사업장의 불합리성 자체가 해소된 것으로 판단할 수는 없다. 오히려 이들 긍정적인 응답조차도 작은사업장의 ‘임의성’을 더욱 부각시켜주는 것으로 이해되어야 한다. 실제로, 지금의 사업장에 그다지 불만이 없는 면접자도 당시의 직장에 오래 머물지 않을 것으로 응답하였다.

일곱 가지 대주제들은 각각 1~4개 정도의 소주제로 다시 구성할 수 있는데, 중요한 것은 이들 분석결과에서 나타난 불합리성이 결코 독립적이고 배타적으로 존재하는 것이 아니라는 점이다. 각 영역에서의 불합리성은 대주제 안에서도, 대주제 간에서도 모두 긴밀히 연결되어 있었으며, 서로의 소주제 영역에서 나타나는 폐해를 더욱 강화시키는 형태로 작용했다. 예를 들어, 원·하청 관계 하위파트너로써 나타나는 저임금 장시간 노동은 사업주로 하여금 근로기준법을 회피하려고 하는 성향을 추동하게 만드는 요인이기도 하면서, 근로기준법의 적용제외 및 관리감독 회피의 가능성은 저임금 장시간 노동을 가능케 하는 요인이기도 하다. 법의 모호한 적용, 적용 제외, 적용 회피는 사업장의 임의성을 증가시키

고, 사업장 내 노동자 간의 비(非)협평성을 증가시킨다. 결과적으로 사업장 내 노동자는 서로 공통의 이익 하에 조직되지 못하여 노조 결성을 저해하기도 하고, 결성된 노조의 조합원을 비조합원이 공격하기도 하고, 때로는 이러한 공격이 사용자의 사주를 통해 이루어지기도 하는 모습을 관찰하였다. 이는 노동자-사용자 간의 협상력을 감소시키게 되고, 다시금 장시간 및 무로노동을 증가시키는 형태로 작용한다. 요컨대, 작은사업장 안에서 노동자가 경험하는 불합리성과 폐해는 결코 단일 또는 소수의 영역에서만 존재하는 것이 아니라, 불합리성이 서로 유기적으로 작용하여 서로의 영향력을 상호 강화시킨다는 점에서 함의가 있다.

‘자본’은 이익 극대화의 일환으로 생산 비용의 감소를 추구한다. 일반화할 수는 없겠지만, 사업장 규모가 큰 중대기업의 경우 생산 비용의 감소가 생산성 증대를 통해 이루어지기도 한다. 숙련에 대한 투자, 고효율 생산 장비의 투자 등이 이에 해당된다. 반면, 사례에서 나타난 작은사업장에서는 생산 비용의 감소 대부분이 ‘노동 비용’의 감소로 이루어져 있다는 점에서 주요한 차이가 있다. 다시 말해, 대기업은 숙련에 투자함으로써, 작은사업장은 숙련에 투자하지 않음으로써 생산 비용을 절감한다는 것이다. 이는 파트너 하위관계 심화에 따른 저숙련 노동의 집중현상과 관련이 있다. 주지하듯, 하위관계 심화는 상기의 불합리성을 증대시켰다. 여기에서 노조의 역할에 주목할 필요성이 대두된다. 작은사업장에서, 노동조합은 협상의 기능보다는 노동자의 기본적인 권리 및 대우 확보에 집중되어 있다는 구조적 한계가 지목되었다. 그럼에도 불구하고 작은사업장에서 노조는 중요한 역할을 수행한다고 판단할 수 있다. 노조 또는 협상단체가 없는 작은사업장을 경험한 노동자들의 사례에서 임금과 근로에 대한 경험이 더욱 부정적인 것으로 나타났기 때문이다. 이것은 사례와 사례 사이에서도, 여러 사업장을 경험했던 하나의 사례 내에

서도 공통적으로 나타나는 특징이다. 노동조합 및 협상 단체가 존재하는 사업장에서, 작은사업장 노동자들은 상대적으로 양호한 노동환경을 경험할 수 있었다. 이러한 노조의 역할은, 기존의 여러 연구들에서 주지하듯 작은사업장을 대상으로 적용이 제외되는 노동관계법 및 사회보장법의 개선과 함께 병행확대되어야 할 것으로 보인다.

### 3. 작은사업장 노동권 법·제도 현황과 개선방향

현행 노동법령은 작은사업장 노동권이 사각지대에 놓일 수밖에 없는 이중·삼중의 제도적 차별이 존재한다. 각종 노동법령에 사업장 규모에 따른 광범위한 적용제외, 사업장 규모뿐 아니라 초단시간, 감시·단속 승인, 고령 노동에 대한 적용제외 등이 겹겹이 존재한다. 또한, 작은사업장 노동자들은 법·제도상 적용제외뿐 아니라 적용되는 법령의 해석과 집행 과정에서도 적용배제 또는 회피에 노출되는 경우가 많다. 일부 적용제외나 적용회피를 개선하더라도 또 다른 적용제외와 적용회피 사유에 의해 법·제도적 보호망에서 배제될 수 있다. 따라서 작은사업장 노동권 보호는 부분적 개선만으로는 실효적인 변화를 기대하기 어렵고, 복합적이고 포괄적인 접근법을 취해야 한다.

작은사업장 노동자 노동권 보호가 미흡한 원인은 △ 법 제도의 입법형성적 측면, △ 법 해석상 문제, △ 법 집행과 적용상 문제 등 세 가지 측면에서 살펴볼 수 있다. 첫째, 작은사업장은 사업장 규모를 이유로 노동법령 적용이 제외되기 때문이다. 법 적용이 배제되기 때문에, 사용자가 법적 책임을 회피하기 위한 한 방법으로 회사 쪼개기와 같은 탈법을 유도한다. 노동자가 일하는 사업장 규모에 의해 노동자 권리가 축소되거나 박탈된다는 것은 노동의 최저기준을 정하고자 한 노동법의 본질을

침해하는 것이다. 작은사업장 노동권을 향상시키기 위해서는 근로기준법상 5인 미만 사업장에 일부 적용제외 되었던 핵심적인 법정 노동조건을 모두 적용하도록 해야 한다. 한편 짧은 근속기간, 체계적이지 않은 인사노무관리로 인한 자의적 해고, 직장 내 괴롭힘, 퇴직금이나 산전후휴가 급여 미지급 등 작은사업장의 특성을 고려할 때 법적 적용과 더불어 법 집행 과정에서 노동법 준수율을 높이기 위한 보완적 입법개선이 필요하다. 예를 들어, 해고 서면통지나 합의해지에 대한 사용자 입증책임을 분명히 하고, 1년 미만 퇴직금 지급이나 임신 중 퇴직자의 산전후휴가급여 지급, 원청이나 사용자의 직장내 괴롭힘에 대한 직접적 제재 등을 도입해야 한다. 둘째, 작은사업장이 적용대상이지만 법 해석 및 집행 과정에서 법제도의 불충분으로 인하여 제대로 법적 보호를 받지 못하기 때문이다. 임금체불, 포괄임금약정에 대한 법적 규율 부재, 노동시간 미기재로 인한 임금산정의 난점 등이 대표적이다. 작은사업장은 임금대장 작성 시 노동시간 수나 초과노동시간 수를 기재해야 할 의무를 면제해 주기 때문에, 노동시간 계산이 어렵고, 체불임금 액수 산출에 어려움을 겪고 있다. 따라서 출퇴근 시간 기록 의무제도나 포괄임금약정 원칙적 금지 제도 등을 도입하여 일한 대가를 공정하고 균등하게 적용받을 수 있도록 해야 한다. 또한, 작은사업장에서 널리 이용하는 감시·단속적 노동에 대한 노동시간·휴일·휴게 적용제외 승인제도, 초단시간노동에 대한 휴일·휴가, 퇴직금, 비정규직법상 2년 사용제한, 고용보험 적용배제 등 관련 적용제외 조항이 삭제되어야 한다. 셋째, 근로감독 등 작은사업장에 대한 법 집행 감시·감독 체계가 제대로 작동되지 않기 때문이다. 작은사업장에 대해서는 근로감독을 통한 사전예방적 해결방안이 중요하며, 이를 위해 상시적인 익명신고센터 운영과 근로감독 시스템과의 연계가 필요하다. 또한, 불시 근로감독을 원칙으로 현장 노동자에 대한 의견수



럼, 현장조사 참여 보장 등 근로감독 조사방법이 개선되어야 한다. 근로감독의 질적 향상을 위해 노동조합을 활용한 명예근로감독관 제도를 도입하고, 사업장 내 노동조합이 거의 없는 작은사업장에는 사업장 소속과 상관없이 노동조합의 추천을 받아 위촉한 명예근로감독관이 현장 근로감독에 참여할 수 있는 권한을 보장하는 방향으로 제도가 정비되어야 한다.

작은사업장 노동자라는 이유만으로 제도상 차별을 받지 않도록 하기 위해서는 법 제도-해석-집행 등 모든 차원에서 노동권 증진을 위한 방안이 복합적이고 교차적으로 작동해야 한다. 이런 관점에서 주요 법·제도 개선방안을 제안하면, 다음과 같다. 첫째, 우선적으로 법 제도적 차원에서 적용범위를 확대하기 위한 전략이 필요하다. △ 법령상 적용제외를 삭제하고 △ 실행가능한 하위법령의 개선을 통해서라도 우선적으로 기본적인 노동조건에 대해서는 사업장 규모와 상관없이 강행법규로서 최저 노동기준을 적용되도록 해야 한다. 둘째, 임금노동시간 등 노동권 보장을 위한 기초자료와 정보를 명확하게 하는 전략이다. 이를 위해 법·제도적 차원에서 △ 포괄임금약정에 대한 원칙적 금지제도 도입 △ 임금대장의 실노동시간 작성의무 적용이 필요하다. 법 적용 차원에서는 노동시간 산정을 위한 실노동시간 관리시스템 개발이 검토되어야 한다. 마지막으로 법 집행 차원에서 △ 임금체불의 신속한 해소를 위한 소액체당금 요건 완화가 시급하다. 셋째, 기업 단위를 기초로 한 노동법 체계의 경계를 낮추고 완화시키는 전략이다. 쉬운 주식회사 설립, 반복적인 폐업과 개업, 사업주 바꿔치기와 회사쪼개기 등 작은사업장 자체가 노동법적 책임을 회피할 수 있는 쉬운 전략이 되고 있다. 따라서 법·제도적 차원에서 기업 단위로 설계된 노동법 체계에 대한 근본적인 재편에 앞서, 우선 작은사업장에 핵심적인 노동조건에 대해서 먼저 적용요건을 완

화하는 것이 필요하다. 가령 △ 퇴직금 지급요건을 1월 단위로 완화하는 방안, △ 작은사업장 노동자에 대해서는 출산전후가급여를 이직 이후에도 보장하는 제도개선이 대표적이다. 또한, 법 집행 차원에서, 초기업 노조를 활용하는 명예근로감독관제도를 도입하여 작은사업장 법 위반을 효과적으로 점검하고 신속하게 지도하면 예방적 기능을 강화할 수 있다.

#### 4. 작은사업장 노동자 권리 보호 광역자치단체 대응사례 분석

광역자치단체는 작은사업장 노동자 권리·권익 보호를 위해 △ 노동상담·권리구제지원 △ 노동법 준수 감시·계도·조사 △ 노동자 조직화 지원 △ 노동복지 지원 △ 노동자 건강·안전 증진 등의 분야에서 제도를 구축하고 사업을 수행하고 있다.

첫째, 노동상담·권리구제지원 체계는 광역자치단체별로 다양한데, 노동권익센터 등 다양한 명칭의 ‘중간지원조직’을 통해 수행하는 방식, 중간지원조직 이외에 별도의 제도를 도입하여 수행하는 방식, 노동(법률)상담소를 노동조합에 위탁·운영하거나 노동조합이 운영하는 노동상담소를 지원하는 방식 등으로 구분될 수 있다. 가장 촘촘한 노동상담·권리구제지원 체계를 구축하고 있는 곳은 서울시인데, 노동권익센터를 중심으로 한 중간지원조직의 노동상담, 마을노무사를 통한 찾아가는 사업주 대상 노무컨설팅, 노동권리보호관을 통한 침해된 권리 구제 지원, 노동조사관의 (공공부문) 노동관계법 위반 조사·시정 권고 등으로 각 단계별로 제도가 촘촘하게 정비되어 있으며, 역할도 세분화되어 있다.

둘째, 노동법 준수를 감시·계도·조사하는 제도와 관련하여, 서울과 부산은 조례에 근거해 노동법 위반 여부를 조사하고 시정을 권고할 수 있는 노동조사관 제도를 도입·운영하고 있으며, 조례에 근거해 설치된 제

도는 아니지만, 노동법 준수를 감시·계도하는 사업을 적극적으로 펼치는 광역자치단체로는 경기(노동권익 서포터즈), 대전(노동권리지킴이단 등) 등이 대표적이다.

셋째, 적극적 노동정책의 일환으로 작은사업장 노동자 조직화 지원 사업을 수행하고 있는 광역자치단체는 서울, 경기, 대전, 광주 등 4곳이다. 다만 네 곳 모두 조직화 지원사업의 사례가 축적되지 못해서 성과 평가를 하기에는 다소 이르다. 서울시는 민선 7기 노동분야 7대 과제 중 하나로 ‘ILO 국제기준에 맞는 노조설립지원’ 사업을 선정하였고, ‘봉제인공제회’ 설립 과정에서 적극적인 역할을 수행했다. 경기도는 2020년부터 ‘취약노동자 조직화 지원’ 사업을 시행하고 있으며, 올해 대리운전 소모임 등 3팀을 지원하고 있다. 대전노동권익센터는 2019년부터 ‘소규모 사업장 미조직노동자 자조모임 운영 지원 사업’을 진행하여, 8팀가량 지원하고 있다. 2018년 대전시 대덕구 실태조사는 이후 ‘대덕유니온’ 설립으로 이어진 성과가 있었다. 광주 비정규직노동자지원센터는 2017~2020년까지 비정규직 조직화 지원을 위해 약 14,860여 명의 노동자와 접촉했고, 940여 명의 노조가입, 노동단체, 자조모임 등에 대해 지원했다.

넷째, 광역자치단체가 작은사업장 노동자를 대상으로 시행하는 노동복지 사업의 주요 사례로는 ‘노동자 작업복 공동세탁소’(경남 김해), 비정규직 휴가비 지원(경기), 10인 미만 사업주 사회보험료 지원(강원, 충남, 제주) 등이다. 특히 ‘노동자 작업복 공동세탁소’ 사업은 노동복지 격차 축소, 이주노동자 지원, 노동조합의 자발적 참여 등 다양한 측면에서 매우 의미 있는 사업으로 평가되며, 광주시 등 다른 지자체로 확대되고 있다.

다섯째, 작은사업장 노동자 건강·안전 증진 관련한 광역자치단체 사업

으로는 서울(도시형 제조업의 작업환경 개선 사업, 안전어사대), 경기(우리회사 건강주치의, 노동안전지킴이, 노동안전보건 우수기업 인증, 찾아가는 산업재해 예방교육), 울산(취약계층 노동자 건강증진 지원사업), 충남(중소기업노동자 심리상담 지원사업) 등이 대표적이다. 서울의 ‘안전어사대’와 경기의 ‘노동안전지킴이’는 재난 취약 현장에 대한 불시 점검과 단속을 목적으로 하는 사업이다. 울산의 ‘취약계층 노동자 건강증진 지원 사업’은 2014년부터 시행됐으며, 2014년~2018년까지 검진자·상담자를 합하여 총 2,306명이 참가했다.

이상의 광역자치단체 정책대응 사례분석이 시사하는 바는 다음과 같다. 첫째, 광역자치단체 노동정책을 각종 센터 등 ‘중간지원조직’으로 외주화하는 경향을 경계해야 한다. ‘중간지원조직’의 역할을 보장하면서도, 광역자치단체가 직접 책임을 지고 관장하는 노동정책이 확대·강화되어야 한다. 둘째, 광역자치단체는 일회성 사업보다는 지속성과 안정성이 담보되는 사업을 시행하고, 관련 제도를 구축하기 위해 노력할 필요가 있다. 셋째, 작은사업장 노동자 조직화 지원 사업이 대폭 확대·강화될 필요가 있다. 광역자치단체의 한정된 자원과 현행 법제도의 구조적 한계를 고려하면, 노동조합 조직률 제고는 작은사업장 노동자 권리 보호를 위한 본질적이면서 실천적 정책수단이다. 넷째, 작은사업장 노동자 등 취약노동자 권리·권익 보호의 기본이자 출발은 촘촘한 노동권익 보호체계 구축이다. 노동상담, 권리구제지원, 사업주 대상 노무컨설팅 등을 효과적으로 수행할 수 있는 체계 구축이 필수적이다. 다섯째, 근로감독 권한을 둘러싼 사회적 논쟁과는 별도로, 광역자치단체가 노동법 준수, 특히 작은사업장 노동자 등 취약계층 노동자 보호를 위한 노동법 준수를 감시·계도하는 노동행정을 적극적으로 펼쳐야 한다. 또한 ‘근로감독 행정’의 효과적 집행을 위해 중앙정부와 지방정부 간 행정적 협력을 강화하기 위한

실천적 대안 모색이 절실하다. 여섯째, ‘취약계층 노동자 건강 증진 사업’(울산 북구), ‘노동자 작업복 공동세탁소’(경남 김해) 사업 등의 사례처럼, 광역자치단체가 기초자치단체의 모범 사례를 적극적으로 평가하고, 이를 확대하는 것도 중요한 역할이 되어야 한다.

## II. 시사점

작은사업장 노동자 실태와 정책대안 연구 결과는 중앙정부·지방정부 당국자, 노동조합 관계자, 노사관계 연구자들에게 몇 가지 시사점을 제공해 준다.

첫째, 무엇보다 기업 규모에 따른 격차는 경제구조(원·하청 생산 관계), 노동관계 법·제도(광범위한 적용제외), 사회적 관습(가족적 분위기), 노사관계(낮은 조직률과 기업별 교섭) 등 여러 가지 요인들로 인해 심화되고 있으며, 이는 한국 노동사회 불평등을 구조화시키는 주요 결정 요인 중 하나라는 점을 인식할 필요가 있다. 기업 규모에 따른 불평등은 한두 가지 대책을 통해 단기간에 해결할 수 있는 성질의 문제가 아니며, 원·하청 생산관계 개선, 기업 규모에 따른 법·제도의 차별적 적용 철폐, 노동조합 조직률 제고와 초기업교섭 촉진 등 전방위적인 대책이 수립되어야 한다. 점점 기업규모에 따른 불평등이 확대되고 있는 현실을 고려하면, 관련 대책을 늦추면 늦출수록 해결은 어려워진다.

둘째, 작은사업장 노동자 권리·권익 보호를 위한 대책은 크게 두 가지 차원에서 모색되어야 한다. 하나는 법·제도적 규율이다. 즉, 노동관계법·사회보장법 등 관련 법·제도의 획기적 개선을 통해 기업규모에 따른 차별을 해소하고, 작은사업장 노동자들의 권리·권익을 보장할 필요가 있다.

다른 하나는 집단적 노사관계를 통한 규율이다. 질적 조사에서 드러났듯이, “작은사업장에서 노동조합은 노동자의 기초적인 안전망을 보장하는 역할을 수행”하며, “노동조합이 없으면 응당 준수되어야 할 기본적인 노동법령들이 지켜지지 않기 때문”이다. 따라서 작은사업장 노동자 권리·권익을 보호하고 확대하기 위해서는 노동조합 조직화를 확대하고, 다양한 형태의 단체교섭권 보장이 필요하다.

셋째, 작은사업장 노동자라는 이유만으로 제도상 차별을 받지 않도록 하기 위해서는 법 제도-해석-집행 등 모든 차원에서 노동권 증진을 위한 개선 노력이 필요하다. 법령상 적용제외 조항 삭제를 통해, 기업 규모를 기초로 한 노동법 체계를 근본적으로 재편해야 한다. 다만 법 체계의 근본적 재편은 상당한 시간이 걸린다는 점을 고려하여, 그 전이라도 법·제도적 차별을 완화하기 위한 실천적 접근 전략이 필요하다. 구체적으로 △ 실행 가능한 하위법령 우선 개정 △ 주요 노동기준 관련 조항부터 단계적 개선 등에 대해 고려할 필요가 있다.

넷째, 작은사업장 노동자 조직화는 아무리 강조해도 지나치지 않다. 기업 규모에 상관없이 법·제도상으로도 차별 없는 권리 보장을 추진하면서도, 노동자 스스로 단결하여 노동권과 노동복지 보장을 실현할 수 있도록 전방위적인 지원이 필요하다. 저임금과 불안정 고용 등 작은사업장 노동자들의 처지를 고려하면, 노동조합은 커녕 자조모임도 자주적으로 결성하고 운영하기가 쉽지 않다. 중앙정부와 지방정부 할 것 없이, 적극적인 지원이 필요한 이유다. 다만 작은사업장 특성상 노동자 조직화에 있어서 아래 세 가지 사항이 고려될 필요가 있다. 먼저 초기업노조로의 조직화가 필수적이다. 작은사업장에서 기업단위 노조 결성은 아예 불가능하거나 매우 어렵다. 작은사업장 사업주들은 가족적인 분위기를 강조하고 사적인 관계로 접근하는 경향이 있고, 노동자들은 다단계 하청 구조

에서 사업주를 ‘원청업체의 중간관리자’로 여기는 ‘가족같은 관계’가 형성되어 있기 때문이다. 따라서 기업단위 노동조합보다는 다양한 형태의 초기업노조를 결성하거나 가입하도록 하는 방안이 유력한 방안이다. 두 번째로 노동조합으로의 조직화에 얽매이지 않는 공제회 등 다양한 형식의 조직화를 시도할 필요가 있다. 서울시의 ‘봉제인공제회’ 등이 대표적 사례이다. 세 번째로 초기업노조로 조직되더라도 단체교섭의 문제는 여전히 남는다. 이와 관련 산업단지 등 특정 지역을 중심으로 초기업교섭을 시도하고, 기초 또는 광역자치단체와의 사회적교섭, 편의점 등 프랜차이즈업의 경우 본사와의 교섭(또는 협의) 등 다양한 수준과 방식의 초기업교섭을 시도할 필요가 있다.

다섯째, 작은사업장 노동자 권리보호를 위한 광역자치단체의 적극적 역할이 강조되어야 한다. 서울시의 촘촘한 노동권익보호 체계, 노동복지 격차 해소를 위한 경남 김해의 노동자 작업복 공동세탁소, 경기도의 작은사업장 노동자 건강증진을 위한 ‘우리회사 주치의’ 제도, 대전노동권익센터의 노동밀집지역 실태조사와 참가자 후속 간담회 등을 통한 ‘대덕 유니온’ 결성 등 다양한 사업영역별로 광역지자체의 사례와 경험도 쌓여가고 있다. 보여주기식 일회성 사업을 지양하고 사업의 지속성과 안정성을 강화하고, 관련 제도를 정비해나가는 사례들도 늘어나고 있다. 이러한 경험들을 서로 교류하고, 서로 배워나가면, 작은사업장 노동자 권리보호를 위한 광역지자체의 노동정책도 함께 풍부해질 것이다. 한편 ‘근로감독’의 문제와 관련해서, 중앙정부와 지방정부 간 역할과 권한의 조정문제는 사회적 논의를 통해 결론을 내더라도, 부정할 수 없는 광역자치단체의 역할은 최소한 노동법 준수를 감시·계도하는 적극적 노동행정을 실천하는 것이다. 이는 지자체의 의지가 있다면 가능하다.

여섯째, 정부는 기업규모에 따른 불평등을 더 이상 바라만 보고 있어

서는 안 된다. 노동관계법 및 사회보장법 개정, 작은사업장 노동자들의 노조할권리 및 초기업단위 단체교섭권에 대한 폭넓은 보장, 광역지자체의 적극적 노동행정 보장 등 중앙 정부 차원의 포괄적인 대책이 필요하다.

일곱째, 기업규모에 따른 격차 해소를 위해 민주노총, 더 넓게는 노동운동의 획기적인 혁신이 필요하다. 노동자 내부 불평등이 심각해질 대로 심각해져, 과연 ‘하나의 계급’인지에 대한 근본적인 회의까지 제기되고 있다. 기업 규모에 따라 노동조합 조직률도 커다란 차이가 있기 때문에, 그만큼 조합원의 이해와 전체 노동자의 이해 사이에 간극이 발생할 가능성도 점점 커지고 있다. 민주노총의 운동전략을 ‘작은사업장’ 노동자, 비정규직 노동자 등 취약노동자의 이해에 중심을 두고 재설정할 필요가 있다. 특히 비정규직에 비해 상대적으로 관심이 소홀했던 작은사업장 노동자 문제에 대한 획기적인 인식전환과 대응이 필요하다. 작은사업장의 특성을 고려하여, 초기업 단위 조직화를 원칙으로 하고, 노동조합 내부에서부터 다양한 형태의 초기업 단위 교섭을 준비·실험할 필요가 있다. 이러한 과정을 통해, ‘작은사업장 조합원’과 ‘중·대규모 사업장 조합원’ 간, ‘조합원’과 ‘전체 노동자’ 간 이해 차이를 극복할 수 있는 토대를 마련해 나가야 한다.

본 보고서가 작은사업장 노동자 실태를 좀 더 객관적이고 구체적으로 파악하고, 작은사업장 노동자의 권리와 권익 보장을 위한 정책대안 마련에 조금이나마 기여하기를 바란다.



## 참고문헌

- 강선희(2013), 「포괄임금제의 성립 및 유효성 판단기준」, 『노동법 포럼』 제10호, 노동법이론실무학회.
- 강성태(2014), 「비공식노동과 노동법」, 『노동법연구』 제36호, 서울대학교 노동법연구회.
- 강성태(2009), 「포괄임금제의 노동법적 검토」, 『노동법연구』 제26호, 서울대학교 노동법연구회.
- 강원도 일자리정책과(2020), 「강원도 사회보험료 지원 사업 추진현황」.
- 고용노동부(2019), 『2018 전국노동조합 조직현황』.
- 고용노동부(2019), 『고용노동백서』.
- 고용노동부(2019), 「근로감독행정 종합개선방안 수립·시행」, 보도자료.
- 국미애·박인숙(2019), 『서울시 30인 미만 사업장 노동환경 개선방안』, 서울시여성가족재단.
- 국회예산정책처(2013), 「2014년도 정부 성과계획 평가[사회·행정]」, 『국회예산정책처 사업평가국 사회사업평가과 보고서』.
- 근로복지공단(2019), 「제주특별자치도와 사회보험료 추가지원 업무 협약 체결」, 보도자료.
- 김근주(2017), 「임금체불 해결을 위한 제도적 개선방안」, 『노동리뷰』 제149호, 한국노동연구원.
- 김근주·박은정·전형배(2018), 『근로감독제도의 정책적 개선방안』, 한국노동연구원.

- 김기선(2019), 「상시 4인 이하 사업에 대한 부당해고 규정 적용제외에 대한 비판적 검토-독일에서의 논의를 중심으로」, 『산업관계연구』 제29권 제3호, 한국고용노사관계학회.
- 김대규·임상호(2017), 「대구·경북지역 중소기업의 내일채움공제 제도가 직무만족도에 미치는 영향에 관한 연구」, 『산업진흥연구』 제2권 1호, p.39~44.
- 김성률(2016), 「소규모 사업장의 산업재해 현황 및 개선방안에 대한 연구」, 『법이론실무연구』 제4권 제1호.
- 김수환·김형규(2017), 「소상공인의 사회안전망에 관한 연구」, 『전문경영인연구』 제20권 1호, p.69~87.
- 김유반·김정우·송민수·김기민(2019), 『1~6차년도 사업체패널조사 기초분석보고서-한국의 사업체로 본 노동시장 현황』, 한국노동연구원.
- 김유선(2019), 「한국 노동시장의 구조와 쟁점」, 『KLSI 이슈페이퍼』 2019-4호, 한국노동사회연구소.
- 김유창·이경태·권호영·이승열·김태봉(1997), 「영세 사업장의 산업재해 특성에 대한 연구」, 『대한인간공학회 학술대회논문집』 제2권.
- 김종진·박용철·이종수·이주환·홍종윤·박관성(2020), 『부산광역시 노동정책 기본계획 수립 연구』, 부산광역시 인권노동정책담당관.
- 김재훈(2006), 「감시·단속적 근로자 관련 법리연구」, 『법과사회』 제30호, 법과사회이론학회.
- 김정환·이인재·옥우석·강병식(2006), 「취약근로자 보호를 위한 근로감독 조직 개편에 따른 근로감독 행정효율화 방안」, 노동부 학술연구용역, 노동부.
- 김중호(2020), 「임금체불 관리행정시스템 전환에 관한 연구」, 『노동정책연구』 제20권 제2호, 한국노동연구원.
- 법무법인 지향(2017), 「근로감독관 직무규정 분석」, 국회환경노동위원회 2017년 정책연구과제(중간 보고서).

- 김태일·최영준(2017), 「노동시장의 변화와 국민연금 사각지대에 대한 대안 - 국민연금 기여보조에 대한 제안 -」, 『한국정책학회보』 제26권 2호, p.395~418.
- 김태환(2014), 「사회보험의 사각지대에 관한 고찰 - 두루누리 사회보험 지원사업을 중심으로 -」, 『법학논고』 제46권, p.431~456, 경북대학교 법학연구원.
- 김홍영(2013), 「영세사업장의 비공식 고용과 근로감독제도」, 『성균관법학』 제25권 제4호.
- 남종석(2019), 「한국 산업생태계의 구조적 특징과 위기」, 『진보평론』 제79호.
- 노동법실무연구회(2020), 『근로기준법 주해 I』 제2판. 노동자의 미래 (2019), 『서울디지털산업단지 노동환경 실태와 개선방안』.
- 노민선(2015), 「중소기업 핵심인력 성과보상기금 1주년 현황 및 과제」, 『중소기업포커스』 제15권 9호.
- 노병호·신현구(2011), 「체불임금 구제방안에 대한 재검토」, 『동아법학』 제53권.
- 노상현(2014), 「영세사업장에 대한 노동법 적용과 근로감독」, 『노동법연구』 제37호.
- 대전노동권익센터(202), 『대전지역 소규모·영세사업장 노동환경 개선사업 보고』.
- 민주노총 전남지역본부(2019), 『전라남도 산업·농공단지 노동자 실태 및 요구조사결과』.
- 박성욱·김영훈(2017), 「내일채움공제의 문제점 및 개선방안에 관한 연구」, 『회계저널』 제26권 1호, p.73~98.
- 박성태·유병남(2014), 「사회보험 지원사업에 있어 사용자 인식에 관한 실증적 연구 : 두루누리 사업을 중심으로」, 『산업경제연구』 제27권 2호, pp.863~876.

- 박용석·이창근·정경운·정경은·류현철(2019), 『“노동존중 시대” 지방정부 노동정책 실태 비교』, 민주노총 총서 제58호, 민주노총 정책연구원.
- 박지순(2014), 「단시간근로자의 노동실태와 권리보장을 위한 법·제도 개선과제」, 『시간제노동자 권리보장 입법촉구 토론회 자료집』.
- 배규식(2012), 「근로시간의 정의, 측정, 산정과 보상」, 『노동리뷰』, 제84호, 한국노동연구원.
- 서울노동권익센터(2019), 『서울지역 소규모 사업장 노동자 노동실태와 조직화를 위한 지원방안 연구』.
- 조산·김형마·김형탁·문대영·이윤종(2019), 『영세도심제조업의 새로운 조직화 지원사업모델 발굴과 실험적 적용 - 영세봉제업체를 중심으로』, 최종 보고서, 서울노동권익센터.
- 서울연구원(2020), 『서울시 중소기업 노동환경 현황과 정책 개선방안』.
- 서울특별시 일자리노동정책관(2017), 「2016년 소규모 사업장 근로자 근로인식 조사 결과 보고」.
- 사회노동정책연구소(2020), 『경기도 산업단지 300인 이하 사업장 노동실태조사』.
- 산동식·김홍근(2019), 「중소기업 핵심인력의 직무배태성이 이직의도에 미치는 영향」, 『대한경영학회지』, pp.1805~1827.
- 안주엽·성재민·오선정(2016), 「4인 이하 사업장 실태조사」, 고용노동부 연구용역보고서.
- 유경준·강창화·최바울(2016), 「사회보험료 지원사업(두루누리 사업)의 효과 : 현대 성과평가론의 적용」, 『경제학연구』 제64권 1호, pp.73~106.
- 이경연(2014), 「포괄임금제에 관한 연구」, 『노동연구』 제27집, 고려대 노동문제연구소.
- 이경의(2017), 『중소기업, 왜 중요한가?』, 지식산업사.

- 이명진·오재일·백은마·곽수진·김혜란·권은중·문지현(2019), 『근로자의 건강  
검진 실태조사 연구』, 산업안전보건연구원.
- 이보미(2017), 「김병관 의원 ‘핵심인재 퇴사’ 내일채움공제제도  
보완 필요」, 파이낸셜 뉴스(2017.10.4.).
- 이병훈·김유선(2003), 「노동생활의 질의 양극화에 관한 연구」, 『경제와 사회』, 60호.
- 이병훈·김유선·류만화·인수범(2002), 『국내 기업복지 실태조사 및 활  
성화를 위한 정책방안 연구』, 노동부.
- 이상민·박용철·이호창(2019), 『지역 노사민정 협력 추진실적 진단 및  
개선방안 도출 연구』, 노사발전재단.
- 이승길(2014), 『근로감독의 사각지대 해소를 위한 입법 및 정책과제』,  
국회입법조사처.
- 이승욱(2012), 「단시간근로 규제의 문제점과 과제」, 『서울대학교 법학』,  
제53권 제1호.
- 이시균(2006), 「비정규노동의 나쁜 일자리에 관한 실증연구」, 『노  
동정책연구』, 6권 2호, 한국노동연구원.
- 이정현(2013), 「중소기업 고용노사관계 실태와 문제점」, 『노동법학』 47호.
- 이창근(2019), 「노조할권리 지원 정책」, 『‘노동존중 시대’ 지방정부 노  
동정책 실태 비교』, 민주노총 총서 제58호, 민주노총 정책연구원.
- 이창배·이창한·정우일·오규철(2013), 『감시단속직 노인근로자의 인권상황  
실태조사』, 국가인권위원회 연구용역보고서.
- 이철(2019), 「서울노동권익센터의 노동권익 활동 성과와 과제」,  
『충남노동권익센터 제1회 노동정책포럼 발표자료』.
- 임종률·이철수·박종하·이 장·김재훈·김홍영(2006), 『근로기준법 적용범위의  
합리화 방안 연구』, 한국노동법학회, 노동부 학술연구용역보고서.
- 전용일·김성태·박원주(2010), 「사업장 근로감독 결과 평가 및 활용도 제고

- 방안 연구」, 고용노동부 연구용역보고서.
- 정동관·이경화·정경은·최미나·김훈·김기선(2016), 『사무직 근로시간 실태와 포괄임금제 개선방안』, 한국노동연구원 연구보고서 2017-09.
- 정이환(2007), 「기업규모인가 고용형태인가 : 노동시장 불평등의 요인 분석」, 『경제와 사회』 73호.
- 정이환(2018), 「한국 노동시장의 분절구조와 대안모색」, 『노동연구원 개원30주년 기념세미나 발표문』.
- 정홍준·이정희·조혁진·노성철(2019), 「노동자 이해대변의 다양화와 매개 조직의 역할」, 『산업노동연구』, 제25권 3호, pp.41~78.
- 정홍준·장홍근·송민수(2016), 「근로감독관의 업무특성과 직무성과」, 『산업노동연구』 제22권 제3호.
- 조덕희(2012), 『중소기업의 고용 변화의 세 가지 논점과 향후 정책과제』, 산업연구원
- 조성재(2018), 「격차 축소를 위한 연대임금과 일터혁신」, 『노동연구원 개원30주년 기념세미나 발표문』.
- 조용만(2016), 「단시간근로에 관한 프랑스의 법적 규율 연구」, 『노동법연구』 제41호.
- 조은별(2014), 「소규모사업장 노동자들의 집합행동」, 『한국사회학회 사회학대회논문집』.
- 조진·김형미·김형탁·문대영·이윤종(2019), 『영세도심제조업의 새로운 조직화 지원사업모델 발굴과 실험적 적용—영세봉제업체를 중심으로』, 서울노동권익센터.
- 하갑래(2009), 「포괄임금제의 내용과 한계」, 『노동법학』 제29호.
- 한인상(2013), 「영세사업장에 대한 근로기준법 적용 제한의 비판적 검토」, 『노동법논총』 제27호.
- 한국비정규노동센터(2004), 『감시·단속적 근로자 실태조사』, 고용

- 노동부 연구용역보고서.
- 한상운·성주호(2013), 「두루누리사회보험이 소규모사업장의 저임금근로자에게 미치는 영향」, 『연금연구』 제3권 1호, pp.23~40.
- 현민철·문지은(2019), 『제주지역 비정규직 노동정책 종합계획 수립을 위한 기초 연구』, 제주특별자치도·한국노총제주도지역본부·제주특별자치도비정규직지원센터.
- 홍석범(2019), 「1990년대 이후 한국 제조업 경영활동의 변화와 주요 특징」, 『금속노조 노동연구원 이슈페이퍼』 2019-12호.
- 홍우형·김우철·김상봉(2019), 「기대임금 증가가 근로자 이직확률에 미치는 효과 : 「내일채움공제」 사례를 중심으로」, 『재정학연구』 제12권 3호, pp.1~32.
- 황선자·김준영·고현주·어기구(2013), 『근로자종합복지관 운영 활성화를 위한 프로그램 개발 및 보급방안』, 고용노동부 정책연구용역보고서.
- 황덕순(2015), 「한국의 노동시장 구조와 사회안전망 정책과제」, 『사회보장법학』 제4권 2호, pp.85~132.
- 두루누리사회보험 <http://insurcesupport.or.kr/>
- 내일채움공제 <http://www.sbcplan.or.kr/>

