

제24회 노동권익포럼(2022-1)

# 노동기본권 사각지대 해소를 위한 지방정부 노동정책의 과제와 전망

일시 | 2022년 4월 26일(화) 14:00~16:30

장소 | 온라인 Zoom 회의실

^^^  
서울노동권익센터



## 〈개 요〉

- 제 목 : 노동기본권 사각지대 해소를 위한 지방정부 노동정책의 과제와 전망
- 일 시 : 2022년 4월 26일 화요일 14:00~16:30
- 장 소 : 온라인 Zoom 회의실
- 공동기획: 서울노동권익센터, 한국비정규노동센터 정책위원회

## 〈프로그램 진행〉

시 간(150분)	주 요 내 용
14:00~14:10 (10분)	<b>개회사</b> <div style="text-align: right;">이남신 (서울노동권익센터 소장)</div>
14:10~15:10 (60분)	사 회: 신희주 (가톨릭대학교 사회학과 교수 / 한국비정규노동센터 정책위원장)  <b>발표 1: 노동기본권 사각지대 해소를 위한 지방정부의 역할과 정책과제</b> 정홍준 (서울과학기술대학교 경영학과 교수 / 한국비정규노동센터 정책위원)  <b>발표 2: 불안정 노동자의 노동기본권 보장을 위한 새로운 노동의제</b> <u>2021년 노동자 참여플랫폼 결과를 중심으로</u> 신태중 (서울노동권익센터 정책기획실 정책연구위원)
15:10~15:20 (10분)	<b>휴 식</b>
15:20~16:10 (50분)	<b>토론 1. 차별 없는 일터, 성평등 노동을 위한 새로운 노동의제</b> <div style="text-align: right;">신상아 (서울여성노동자회 회장)</div>  <b>토론 2. 소수자의 노동기본권 보장을 위한 새로운 노동의제</b> <div style="text-align: right;">정창조 (전국장애인차별철폐연대 노동권위원회 간사)</div>  <b>토론 3. 작은사업장 노동자의 노동기본권 보장을 위한 새로운 노동의제</b> <div style="text-align: right;">최정주 (성동근로자복지센터 센터장 / 도심제조연대회의)</div>  <b>토론 4. 플랫폼 노동자 노동기본권 보장을 위한 새로운 노동의제</b> <div style="text-align: right;">이창배 (전국대리운전노동조합 서울지부 사무국장)</div>  <b>토론 5. 감정노동과 새로운 노동의제</b> <div style="text-align: right;">이정훈 (서울특별시감정노동종사자권리보호센터 소장)         </div>
16:10~16:30 (20분)	<b>청중 질의/응답</b>
16:30	<b>폐회</b>



# 〈목 차〉

## [발제문]

발표 1. 노동기본권 사각지대 해소를 위한 지방정부의 역할과 정책과제 ..... 1

정흥준 (서울과학기술대학교 경영학과 교수 / 한국비정규노동센터 정책위원)

발표 2. 취약노동자의 노동기본권 보장을 위한 새로운 노동 의제: 2021년  
노동자 참여플랫폼 논의결과를 중심으로 ..... 16

신태중 (서울노동권익센터 정책연구위원)

## [토론문]

토론 1. 차별없는 일터, 성평등한 노동 의제 - 여성노동을 중심으로 ..... 33

신상아 (서울여성노동자회 회장)

토론 2. 서울시 장애인 노동기본권 보장을 위한 정책제안 ..... 41

정창조 (전국장애인차별철폐연대 노동권위원회 간사)

토론 3. 작은사업장 노동자의 노동기본권 보장을 위한 새로운 노동의제 ..... 47

최정주 (성동근로자복지센터 센터장 / 도심제조연대회의)

토론 4. 플랫폼 노동자 노동기본권 보장을 위한 새로운 노동의제 ..... 53

이창배 (전국대리운전노동조합 서울지부 사무국장)

토론 5. 감정노동과 새로운 노동의제 ..... 59

이정훈 (서울특별시감정노동종사자권리보호센터 소장)



# 〈발 표 문 1〉

## 노동기본권 사각지대 해소를 위한 지방정부의 역할과 정책과제

정 흥 준

(서울과학기술대학교 경영학과 교수 /

한국비정규노동센터 정책위원)



# 노동기본권 사각지대 해소를 위한 지방정부의 역할과 정책과제

정홍준(서울과학기술대학교 경영학과 교수 / 한국비정규노동센터 정책위원)

## 1. 문제의식

기초자치단체장이 권한을 갖고 일하게 된 것은 1995년 김영삼 정부 때 기초와 광역의원만이 아니라 단체장을 직접 선출하게 되면서부터이다. 이때부터 지역주민의 투표로 선출된 시군구 및 광역 자치단체장들은 본격적으로 지역주민의 편의를 위해 크고 작은 사업을 추진하였다. 대표적인 것이 도로정비와 공원 조성 등 일 것이다. 이에 비해 노동시장과 노사관계 등을 포함한 지방정부의 노동정책은 거의 없었다. 으레 노동정책은 중앙정부의 몫이라고 여기고 있었는데 실은 이해관계가 첨예한 노사관계에 개입해봤자 득 될 것이 없다는 정치적 셈법도 적지 않았다. 예를 들어 90년대만 하더라도 87년 이후 성장한 노동조합이 현장과 산업 수준에서 대립적인 노사관계를 이끌고 있을 때라, 노사관계는 중앙정부 차원에서 관리되고 있었으며 강성노조를 고립시키고자 하는 분위기가 강했다. 또한, 단체장들 스스로 지방정부가 노동자의 편에 서서 지원하는 것이 차기 선거에 별로 도움이 되지 않는다고 생각하고 있었다.

변화가 시작된 것은 2000년대를 거친 이후이다. 노동의 유연화와 사회 양극화 등 전례 없던 노동시장의 변화를 거치면서 지방정부가 노동정책에 개입해야 한다는 목소리가 커졌으며 이를 수용하는 것이 바람직하다는 사회적 분위기도 형성되었다. 본격적인 계기가 된 것은 2011년 서울시 보궐선거로 당선된 고 박원순 시장은 과감한 노동정책을 시행하였고, 우려와 달리 시민의 반대는 거의 없었다. 이를 계기로 2014년 지방자치단체장 선거 이후 몇몇 광역지자체가 노동정책을 입안하기 시작하였다. 또한, 2017년 촛불 시민혁명 및 이어진 2018년 지방자치단체장 선거와 코로나 팬데믹 이후 기초와 광역지자체 모두에서 청년, 여성, 감정노동, 필수노동 등 다양한 노동정책 관련 조례가 만들어졌으며 구체적인 사업으로 이어지고 있다.

이 글의 목적은 첫째, 2022년 중앙정부가 교체된 이후 지방자치단체장 선거를 앞에 두고 있는 상황에서 지방정부의 노동정책을 간략하게 되돌아보고 평가하기 위함이다. 또 다른 목적은 지방정부가 노동정책과 관련하여, 특히 노동기본권 사각지대와 관련하여 어떤 역할을 할 수 있을지를 살펴보는 것이다. 마지막으로 지방정부 노동정책의 미래 과제와 대응을 논의하는 것이다.

## 2. 지방정부의 노동정책 추진 과정 및 내용

많은 이들이 동의하는 것처럼 지방자치단체의 노동정책은 서울시의 선도적인 역할이 컸다. 서울시가 노동정책을 체계화한 것이 2015년이였다. 이를 위해 서울시는 2014년 「서울특별시 근로자 권리 보호 및 증진을 위한 조례」를 제정하였다<sup>1)</sup>. 해당 조례에는 △시장의 노동자 보호책임, △노동기본계획 수립 및 이행, △서울시 노동자권익보호위원회 운영 등의 내용이 담겨 있었다. 특히, 노동정책 기본계획은 비정규직, 저임금 취약노동자 등 권리 보호 사각지대에 있는 노동자를 중심으로 이들을 보호하는 정책이 되어야 함을 명시하고 있으며 5년 단위로 수립한다고 되어 있다. 조례로 만들어진 서울시 노동정책 기본계획은 각각 2015년과 2020년 수립되었다. 서울시의 노동정책은 지방정부도 노동정책을 추진할 수 있음을 보여 준 점에서 시사점을 갖는다.

서울시가 노동자 권리보장 조례 및 노동정책 기본계획을 발표한 이후 경기도와 광주광역시(2016년 조례 제정), 충청남도(2017년 조례 제정), 울산광역시(2018년 조례 제정), 인천광역시(2019년 조례 제정) 등 12개의 광역 시도에서 노동자 권리보장 조례를 제정하였다. 노동자 권리보장 조례 이후 노동기본 정책을 수립, 추진하고 있는 곳은 서울시(2015년)를 포함하여 광주광역시, 충청남도, 부산광역시, 경상남도(2021년), 울산광역시(2022년) 등 여러 곳이다. 광역지자체만이 아니라 기초지자체에서도 노동정책 기본계획이 수립되고 있는데, 경기도 안산시와 충청남도 아산시가 대표적이다. 서울시 1차 노동정책 기본계획은 노동기본권 보장, 취약노동자 권익 보호, 고용의 질 개선, 상생과 협력의 노사관계 구축 등을 구체적인 정책 목표로 담고 있었다. 경기도의 노동정책 기본계획은 노동권 보호를 위한 인프라 구축, 맞춤형 노동권 보호, 질 좋은 일자리창출 확대, 상생과 협력의 지원체계 구축 등을 과제로 제시한 바 있다. 광주광역시는 취약노동자 지원, 산학 민관 협력,

1) 2020년 서울시는 2차 노동정책 기본계획을 발표하였다.

노동존중 문화 확산, 소통형 노동정책 등을 추진하였다. 충청남도의 노동정책 기본계획을 보면, 취약노동자 권익 보호, 노동기본권 보장, 노동존중 사용자, 삶의 질 개선, 고용환경 개선, 사회적 협력 등이 포함되어 있다. 부산광역시의 노동정책 기본계획은 보편적 노동권 보장, 평등한 노동환경 구축, 노동 행정 거버넌스 강화라는 목표를 포함하고 있다. 경상남도 노동정책 기본계획은 취약노동자 권익 보호, 좋은 일자리와 노동복지, 안전하고 건강한 일터, 노동기본권 보장, 노사정 거버넌스 구축 등을 목표로 담고 있다. 최근 발표된 울산광역시의 기본계획은 노동자 기본권 보장과 권익 보호, 안전한 일터, 건강한 노동자, 지속 가능한 일자리 생태계 조성, 지역 노사정 거버넌스 강화 등 4대 과제를 목표로 한다. 이를 표로 정리하면 다음과 같다.

<표 1> 노동정책 기본계획의 목표

	비전		목표	
서울시	1차	노동존중특별시, 서울	1차	취약근로자 권익 보호, 노동기본권 보장기반 구축, 고용의 질 개선, 상생과 협력의 노사관계 구축
	2차	노동존중특별시 서울	2차	비정형노동자 사회안전망 강화, 사각지대노동자 기본권 보장, 건강하게 일할 수 있는 안전일터 조성, 선도적인 노동정책 지속 발전
경기도	노동과 함께 하는 따뜻하고 복된 경기도		노동권 보호 인프라 구축, 맞춤형 노동권 보호, 질 좋은 일자리 창출 확대, 상생과 협력의 지원체계 구축	
광주광역시 (2차)	노동이 존중받는 노사상생도시, 광주		노사상생문화 조성, 공정한 노동환경 구축, 안전한 일터 조성	
충청남도(2차)	차별 없는 노동, 안전하고 행복한 일터		노동권익 존중, 노동 가치 실현, 노동환경 조성	
부산광역시	노동이 존중받는 부산		보편적 노동권 보장, 평등한 노동환경 구축, 노동행정 거버넌스 강화	
경상남도	노동자가 행복한 경상남도		취약노동자 권익 보호, 좋은 일자리와 노동복지, 안전하고 건강한 일터, 노동기본권 보장, 노사정 거버넌스 구축	
울산광역시	안전하고 좋은 일자리가 있는 노동존중도시 울산		노동자 기본권 보장과 권익 보호, 안전한 일터와 건강한 노동, 지속가능한 일자리 생태계 조성, 지역 노사정 거버넌스 강화	

광역지자체 노동정책 기본계획의 특징을 살펴보면 첫째, 유행처럼 빠른 확산과 내용적 수렴이다. 노동정책 기본계획 수립을 위한 조례는 몇몇 광역시도를 제외하고 대부분 제정되어 있고, 조례에 기초하여 노동정책 기본계획을 가지고 있는 곳도 절반 가까이 된다. 이처럼 노동정책이 빠르게 확산할 수 있었던 것은 지방자치단체가 서울, 경기 등 주요 지자체의 내용을 모방하여 발전시켰기 때문이다. 실제, 노동정책의 내용을 보면 취약노동자의 권익 보호가 공통으로 들어가 있음을 확인할 수 있다. 특히, 고용형태가 다양화되면서 노동권 사각지대에 있는 특수고용, 플랫폼노동자에 대한 지원이 눈에 띈다.

둘째, 노동정책과 일자리 정책이 연계되어 있었는데 경기도, 광주광역시, 경상남도, 울산광역시 등에서 지역 중심의 일자리 정책이 목표로 다루어지고 있었으나 지원에 가까운 정책이 많았다. 다만, 광역지자체마다 차이가 있었다. 예를 들어 경기도의 경우 일자리를 늘리기보다 공공부문 비정규직의 정규직 전환과 비정규직 생활안정 지원 등 공공일자리의 질 개선에 초점을 두었고 광주광역시는 광주형 일자리와 같은 상생형 일자리의 확산에 초점을 두고 있었다. 울산광역시는 일자리를 늘리기 위한 정책이라기보다 유급교육훈련 지원, 생활임금 적용 확대, 고용 불안정 보상수당 도입 등 공공일자리 개선을 위한 지원에 가까운 정책들이 다수였다.

셋째, 2차 노동계획(서울시)을 수립했거나 최근에 노동정책 기획계획을 만들어지고 있는 곳에서는 노동 안전보건 정책이 중요 목표로 포함되고 있음을 확인할 수 있었다(경상남도, 울산광역시 등). 예를 들어 경상남도는 노동안전보건 지킴이단이나 근골격계 유해요인 조사, 안전보건 의식 함양을 위한 사업자 교육 등이 구체적으로 정책으로 들어가 있었으며 서울시의 경우 서울노동안전보건센터 설립, 노동자작업중지권 실행력 확보, 건설현장 안전관리 강화 및 점검확대 등의 구체적인 정책과제가 포함되어 있었다.

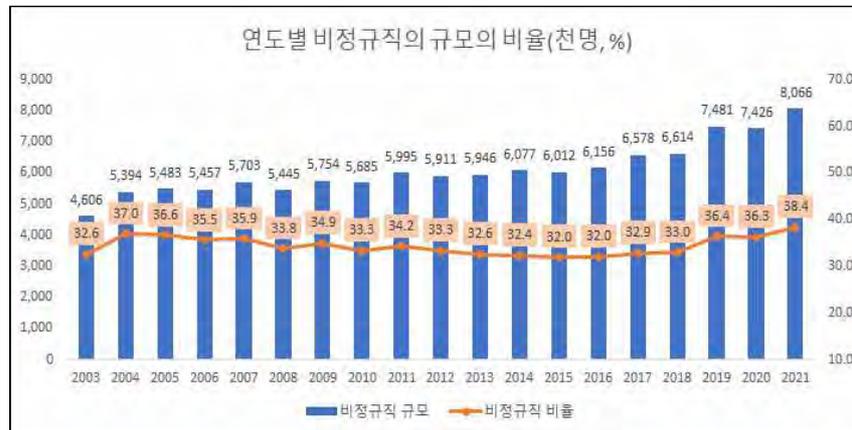
### 3. 지방정부 노동정책 추진배경 및 성과와 한계

서울시, 경기도, 충청남도, 광주광역시, 부산광역시, 울산광역시, 경상남도 등으로 노동정책 기본계획을 수립되고 추진되고 있는 배경은 무엇이고 어떤 성과와 한계가 있는지 살펴보도록 한다.

## 1) 추진배경

지방정부가 노동정책을 수립하고 추진한 배경은 첫째, 2000년대 이후 노동시장의 환경변화로 비정규직이 늘어나고 노동시장의 양극화 때문이다. 벌써 20년 전의 일이긴 하지만 2000년대 이전엔 ‘비정규직’이란 용어 자체가 생소했다. 기껏해야 계약직 정도가 알려져 있었다. 파견법이 1998년도 2월에 제정되었음을 상기해 보면 이해가 빠르다. [그림 1]에서처럼 비정규직의 규모는 매년 증가하는 추세이다. 20년 동안 상대적 진보 정부와 보수 정부가 번갈아 대책을 내놓았지만 “백약이 무효”였다.

[그림 4] 연도별 비정규직 규모

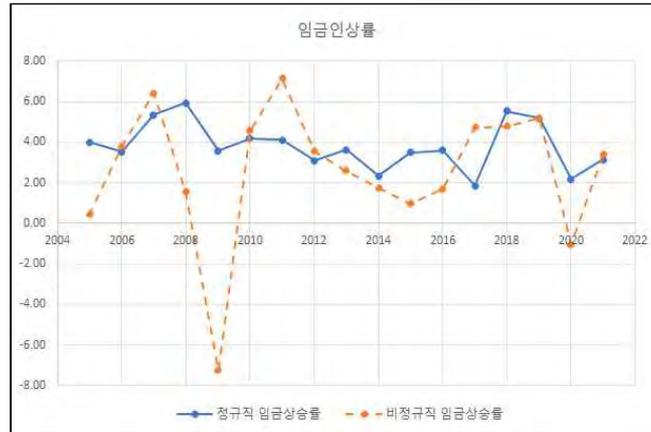


IMF 외환위기 이후 비정규직이 크게 늘고 특수고용과 같은 새로운 유형의 비정규직이 급증하면서 소득의 양극화도 늘어나고 되었다. 1980년에는 모든 노동자의 시간당 임금이 거의 똑같았다. 그러나 기업 규모가 따라, 정규직과 비정규직 등 고용형태에 따라 임금 격차가 점점 커져서 지금은 중소기업의 임금은 대기업 임금의 약 60%에 머물러 있으며 비정규직의 임금도 정규직 임금의 5~60% 수준이다. [그림 2]에서 보는 것처럼 정규직이나 비정규직이나 임금인상률이 거의 같아 모수가 큰 정규직의 임금이 더 가파르게 올라가고, 그 결과 소득 격차가 더 커지는 구조이다.

이러한 까닭에 일자리의 질 개선과 노동시장 양극화 해소는 중앙정부만이 아니라 지방정부 등 모든 선출직 정치인들의 과제가 되었다. 주민들로부터 지지를 받아 행정 권한을 위임받은 정치인이 주민의 삶에 다가가기 위해 다양한 노동정책

을 수립한 것이 더는 이상한 일이 아닌, 필요한 일이 된 것이다.

[그림 5] 정규직과 비정규직의 임금인상률



둘째, 지방정부의 노동정책 수립과 추진은 지역 내 활동하고 있는 노동조합과 시민사회단체가 노동정책을 꾸준히 요구했기 때문이며 지역의 정치세력과 정책협약 등의 연대가 이루어졌기 때문에 가능했다. 중앙차원으로 결정되는 노동정책은 노동조합이 조직된 현장, 그중에서도 공공부문이나 대기업 현장에 직접적인 영향을 미친다. 그러나 지역의 미조직 현장에 미치는 영향은 크지 않을 때가 많다. 또한, 지역의 변화를 위해선 다양한 노동정책이 필요한데, 중앙차원으로 모든 것을 결정하기란 현실적으로 어렵다. 이러한 이유로 지역 내 노동조합과 시민사회단체는 기초, 광역의원 및 지자체 단체장 후보와 정책협약 등의 방식으로 연대하고 당선되면 노동정책을 함께 추진할 수 있었다.

셋째, 노동정책에 대한 사회적 반감이 줄어들었기 때문이다. 과거 보수적인 통제와 대립적인 노사관계 분위기가 만연하던 때엔 노동자를 직접 지원이 쉽지 않은 일이었다. 그러나 노동인권이 노동하는 사람이라면 누구나 가져야 하는 보편적인 기본권이라는 인식이 늘어났다. 정치성향을 떠나 지자체장이 최소한의 노동정책을 수립하고 추진하는 것은 어렵지 않게 된 것이다. 한 마디로 사회적 필요성이 커진 것인데, 이는 우리나라 노사관계가 대립에서 협력적 관계로 전환된 상황에서 노동조합의 보호를 받지 못하는 취약한 노동자에 대해선 정부가 적극적으로 지원하는 것이 필요하다는 사회적 동의가 형성되었다는 점에서 의미가 있다.

## 2) 정책 성과와 한계

지방자치단체가 노동정책을 본격적으로 고민하고 정책으로 수립하기 시작한 것은 7~8년 전부터로 그리 오래된 일이 아니지만 적지 않은 성과와 과제를 함께 가지고 있다. 성과를 요약하면 첫째, 지방정부가 의미 있는 노동정책을 수립할 수 있다는 가능성을 확인한 것이다. 과거 노동정책은 노사 등 이해관계자가 서로 대립하는 상황이어서 선불리 접근하기 부담스럽고 대부분 법·제도의 변경이 필요한 영역이어서 지방정부가 꺼리는 정책이었다. 그러나 막상 조례 등 절차를 정비하고 전문가의 도움을 받아 노동정책 계획을 수립하면 크고 작은 정책들을 차곡 차곡 추진되는 것을 확인한 것이다. 그 과정에서 생각하지 않았던 정책이 빛을 발하기도 하고, 기대했던 정책이 의외로 지지부진하게 끝나는 경우를 직접경험하면서 지자체 공무원들의 시각도 넓어지고 전문적인 지식도 넓힐 수 있게 되었다.

둘째, 때로는 지방정부의 과감한 노동정책이 중앙정부를 압박하여 힘을 발휘하는 성과가 있었다. 대표적인 사례가 공공부문 정규직화와 노동이사제이다. 공공부문 비정규직의 정규직화는 서울시가 당시 기획재정부, 행정안전부 등 중앙부처의 반대를 설득하여 지역 수준에서 처음으로 용역노동자 등 간접고용까지 정규직으로 전환한 바 있는데 이러한 정책이 이후 중앙정부의 통일적인 정책으로 추진되기도 하였다. 노동이사제 역시 서울, 경기, 광주 등에서 지방공기업 및 지자체 출연출자기관에서 시행되고 있었는데, 2022년 1월 법 개정을 통해 공공기관과 준정부기관에 도입되었다. 이러한 맥락에서 비정규직 공정수당 등 경기도의 정책이 지난 대선과정에서 주목을 받은 바 있으며 향후 전국적인 도입도 논의될 수 있다.

셋째, 노동정책을 추진할 수 있는 주체와 조직을 발굴한 것이다. 예를 들어 노동정책 기본계획이 수립된 시도 지자체는 정책 추진을 위한 관계부서가 만들어졌으며 노동의 전문성을 고려해 민관협력조직인 근로자지원센터, 비정규지원센터 등이 설립되었다. 이들 노동지원조직이 권역별, 기초지자체별로 만들어져 활동을 하고 있는데, 이는 지역의 귀중한 자원이다. 선행연구(정경윤, 2019)에 따르면, 지자체 민간위탁 형태의 노동지원조직은 총 55개(종합복지관 제외)였으며 수탁기관은 민간단체 23개소, 민주노총 18개소, 한국노총 17개소 순으로 많았다<sup>2)</sup>. 특이한 사례는 경기북부노동상담소를 경기경총이 수탁하여 운영하고 있는 점이었다(남우근, 2019)<sup>3)</sup>.

2) 정경윤, 2019, 광역 지자체 노동 관련 조례와 노동 행정 현황, 민주노동연구원, 이슈 페이퍼.

3) 남우근, 2020, 지역노동정책 현황과 노동운동의 과제, 산업노동학회 춘계학술대회 발제문.

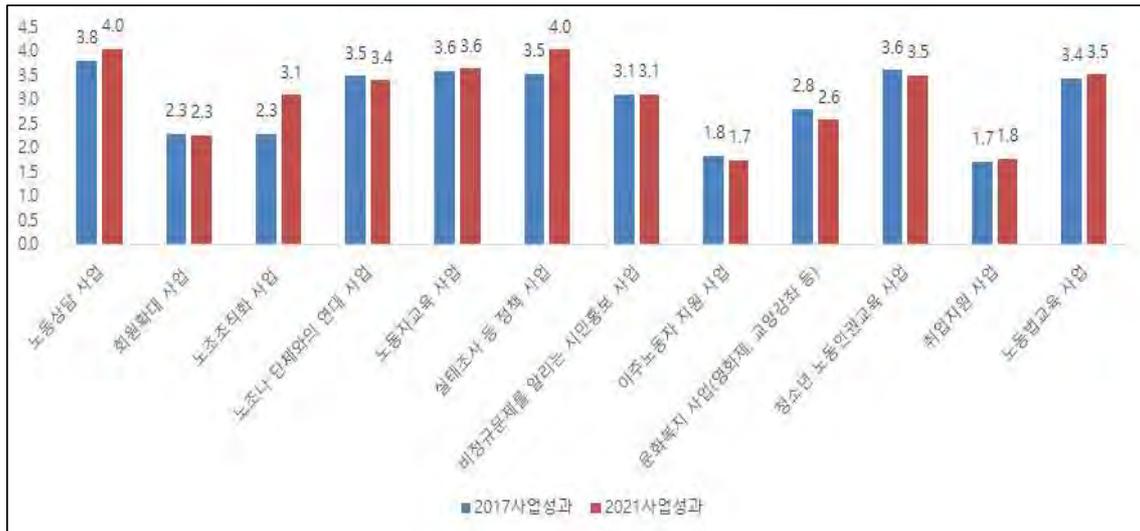
<표 3> 광역 지자체별 노동 중간 지원 조직 현황

지역	노동 중간 지원 조직(수탁기관)
서울	성동근로자복지센터(서울동부비정규노동센터), 서대문구근로자복지센터(민주노총), 구로구근로자복지센터(민주노총), 노원노동복지센터(민주노총), 성북노동권익센터(서울일반노조), 강서구노동복지센터(강서양천민중의집), 광진구노동복지센터(민주노총), 관악구노동복지센터(민주노총), 양천구노동복지센터(재단법인피플), 강동구노동권익센터(직영), 중랑노동자종합지원센터(민주노총), 노동자복지관(한국노총), 강북노동자복지관(민주노총), 노동권익센터(한국비정규노동센터), 감정노동종사자권리보호센터(한국비정규노동센터), 동부권직장맘지원센터((사)노동희망), 서남권직장맘지원센터((사)여성노동법률지원센터), 서북권직장맘지원센터((사)노동희망), 성동외국인노동자센터((사)노동인권회관), 성북외국인노동자센터((사)진각복지재단), 금천외국인노동자센터((사)티뷰크복지재단), 양천외국인노동자센터(복지동행사회적협동조합), 은평외국인노동자센터(기독교대한감리회사회복지재단), 강동외국인노동자센터((사)대한사회복지개발원), 전태일 노동복합시설(전태일재단)
부산	노동복지회관(민주노총), 근로자종합복지관(한국노총), 이동노동자지원센터(직영), 부산외국인근로자지원센터((사)이주민과함께)
대구	노동복지회관(민주노총), 근로자종합복지관(한국노총)
인천	근로자문화센터(인천시설관리공단), 남부근로자복지관노동법률상담소(한국노총), 북부근로자복지관노동법률상담소(민주노총), 남동근로자종합복지관(한국노총)
광주	임동근로자종합복지관(한국노총), 하남근로자종합복지관((사)하남산업단지관리공단), 노동센터(민주노총), 비정규직지원센터(비정규직센터), 청소년노동인권센터(광주청소년노동인권네트워크)
대전	대화동근로자종합복지회관(민주노총), 대덕테크노벨리근로자종합복지회관(폴리텍4대학), 둔산동근로자종합복지회관(한국노총), 노동권익센터(민주노총)
울산	근로자종합복지회관(울산시설공단)
세종	근로자종합복지관(한국노총)
경기	경기종합노동복지회관(한국노총), 경기도외국인인권지원센터(안산제일복지재단), 경기북부노동상담소(한국노총), 경기도인권센터(직영), 경기북부노동인권센터(경기북부노동인권센터), 경기북부노동상담소(경기경총), 경기도노동권익센터(직영)
강원	노동법률상담사무소(한국노총)
충북	평생교육진흥원(충북연구원), 근로자종합복지관(한국노총), 청소년알바인권센터(충북청소년상담복지센터), 인권센터(직영)
충남	근로자복지회관(한국노총), 충남광역외국인근로자센터((사)기빙트리천사운동본부), 노동권익센터(민주노총)
전북	근로자종합복지회관(완주군)
전남	비정규직노동센터(민주노총), 청소년노동인권센터(전남청소년노동인권센터)
경북	노동법률상담소(한국노총)
경남	비정규직근로자지원센터(민주노총, 한국노총, (사)경남여성일과미래창조), 이동노동자센터(창원시)
제주	근로자종합복지관(한국노총), 비정규직근로자지원센터(한국노총), 이동노동자흔디킵(전국서비스연맹), 외국인근로자지원센터(사)제주외국인평화공동체

지역의 노동지원조직은 지방정부의 민간위탁 형태로 지자체와 협의를 통해 사업을 수행하고 있으나 활동 내용은 우리 사회에 꼭 필요한 활동을 자체적으로 기획하고 있다. 지방정부도 수탁기관의 전문성을 고려하여 사업을 협의하면서 진행하고 있다. 특히, 지역 노동지원조직의 성과를 살펴보면 노동자 조직화 성과가 눈

에 편다. [그림 3]을 보면, 사업성과 영역을 살펴보면 노조조직화 성과가 2.3점에서 3.1점으로 크게 향상되었음을 확인할 수 있다. 이 외에도 지역의 노동 실태조사 역시 성과가 향상된 것으로 나타났다<sup>4)</sup>.

[그림 3] 지역노동조직의 사업성과의 변화(2017 -> 2021)



지방정부의 노동정책은 성과만이 아니라 다음과 같은 한계도 포함하고 있다. 첫째, 내실 없는 ‘보여주기식’ 사업접근이다. 전부는 아니지만 기초 및 광역 지방자치단체 중 일부는 다른 지자체의 사례를 참고하여 조례를 제정하고, 사업을 계획하기도 하지만 충분한 예산과 인력을 보장하지 않아 하는 척만 하는 사업으로 전략하기도 한다. 선행연구(남우근, 2020)에 따르면, 광역단체의 노동행정 예산은 세출총액의 1%도 안 되는 0.58%에 불과한 것으로 나타났다. 또한 노동행정 전담 인원은 평균 23명이었는데 이 역시 광역지자체별로 차이가 컸다<sup>5)</sup>. 이러한 원인은 노동정책에 대한 철학의 부재인데, 이를 어떻게 극복할 수 있을지가 향후 지방정부의 주요 과제 중 하나이다.

둘째, 지자체장의 정치적 성향에 따른 노동정책 추진의 불안정성이다. 일자리정책을 포함한 노동정책은 어느 정도 일관성이 있어야 하는데 지자체 단체장의 정치적 성향에 따라 기존의 사업이 축소될 수 있다. 이미 이러한 우려가 현실화 될 가능성을 서울시 사례에서 나타나고 있는데, 오세훈 서울시장의 2021년 보궐선거로 당선되면서 노동정책이 중단, 축소되고 있다. 시정철학에 따라 새로운 시장이

4) 정흥준·노성철, 2021, 한비네 활동평가 및 전망수립: 2015~2021년 비교를 중심으로, 비정규노동정책 박람회.

5) 참여연대, 2019, 광역지방정부의 노동행정 현황과 과제, 이슈리포트.

근거를 가지고 사업을 조정하는 것은 불가피한 하지만 전임 시장의 치적을 지우기 위한 조치로 추진되어서는 곤란하다. 이런 점에서 시장 교체와 무관하게 노동정책을 안정적으로 수행할 수 있는 근거와 구조가 고려되어야 한다. 대부분이 노동정책은 조례제정을 통해 추진되고 있으므로 시정부가 이를 간과하고 있는 것은 아닌지 기초, 광역의원들이 역할을 해야 하며 필요에 따라 조례 개정 등을 통해 사업을 확대하는 방안도 함께 고민해야 한다.

셋째, 지방정부 노동정책에 대한 체계적인 정책의 부재이다. 지방정부의 노동정책이 수립되는 흐름을 보면 중앙정부가 강조하는 노동정책(예를 들면 감정노동, 필수노동 등)이 서울시나 경기도 등 수도권에서 구체화되면 이러한 정책이 전국으로 확산되는 모양이었다. 물론, 이러한 파급효과도 긍정적이지만 지역의 노동정책이 보다 다양화되고 체계적으로 바뀔 필요가 있다. 예를 들어 정의로운 노동 전환에 대한 고민, 지역 일자리 정책, 취약 노동자에 대한 체계적인 지원, 지역의 산업안전보건 정책 등 다양한 고용노동정책들이 존재한다. 이러한 정책들에 대해 지역에서 어떻게 담아내고 현실화할 수 있을지에 대한 전략적 고민이 요구된다. 어려운 것은 누가 이러한 과제를 담당할 것인가인데, 정부와 노동조합 및 시민사회단체 모두의 노력이 필요하다. 예를 들어 지방정부는 지역의 주요 대학과 협력하여 노동정책 관련 정식 과정을 설립하고, 이를 통해 전문 인력을 체계적으로 양성할 필요가 있으며 지역의 노동정책을 개발하기 위한 예산을 확보할 수 있다. 노동조합과 시민사회단체 역시 전문성과 조직을 활용하여 지방정부에 사업을 제안, 기획하고 지역의 노동정책을 하나의 공식 활동으로 체계화할 수 있다.

#### 4. 노동기본권 사각지대 해소를 위한 지방정부의 활동

노동기본권 사각지대에 대한 관심이 점점 늘어나고 있다. 코로나이전에는 특수고용 노동자의 노동3권 배제 등에 국한되어 있었으나 코로나를 거치면서 사각지대가 훨씬 뚜렷해졌다. 예를 들어 고용보험 미가입자에 대한 사회안전망 강화, 상병수당의 필요성, 플랫폼 기업에 대한 규제 필요성, 5인 미만, 원청기업 등 간접고용 사용자의 사용자성 확대, 초단시간 노동자에 대한 노동관계법 전면 적용, 돌봄 노동을 포함한 필수노동자에 대한 보호의 필요성 등이다.

이 중 고용보험은 전국민고용보험으로 확대하기 위한 로드맵이 제시되었고 윤석열 정부도 이를 수용하는 분위기이다. 상병수당 역시 올해부터 시범실시를 통

해 전국민상병수당 시행여부가 결정될 것인데 이 역시 새 정부의 공약이기도 하다. 또한 새 정부는 돌봄 노동자의 처우개선을 공약했다. 이외 플랫폼 기업에 대한 규제나 특수고용 및 플랫폼 노동자에 대한 노동3권 전면 보장, 간접고용 사용자의 사용자성 확대, 초단시간 및 5인 미만 사업장 노동자에 대한 노동관계법 전면적용 등은 여전히 쟁점인 상황이다. 이러한 상황에서 지방정부가 노동기본권 해소를 위해 무엇을 할 수 있을까.

첫째, 법률 제정과 무관하게 할 수 있는 지자체가 할 수 있는 직접 지원 사업을 늘리도록 한다. 예를 들어 올해부터 보건복지부는 몇몇 시도에서 일부를 대상으로 상병수당 시범실시를 추진한다. 지자체도 이를 참고하여 보건복지부의 지원 없이 상병수당 시범실시를 추진해 볼 수 있다. 또한 초단시간 노동자가 늘어나고 있는데 그 이유 중 하나가 주휴수당이나 퇴직금 등을 지급하지 않아도 되는 노동관계법 미적용 때문이므로 최소한 공공의 영역(지방공기업, 출연출자기관, 민간위탁기관 등)에서라도 초단시간을 악용하는 것을 방지하고 더 나아가 초단시간 노동자를 고용하는 사업장에 자율적으로 노동관계법을 적용하도록 하고 이를 지자체가 일부 지원하는 방안도 고민해 볼 수 있다. 다른 노동기본권 사각지대도 마찬가지로, 지방정부는 근거법률 등을 이유로 추진을 미룰 것이 아니라 ‘할 수 있는 것은 추진한다.’ 는 접근을 해야 한다.

둘째, 지역 내 노동기본권 사각지대를 파악하고, 사회적 대화를 통해 보호정책을 추진할 수 있는 공론화 과정을 추진하도록 한다. 5인 미만 소규모 사업장의 실태, 특수고용 및 플랫폼 노동자의 규모와 실태, 지역의 돌봄 노동자의 규모와 실태 등 노동기본권 사각지대에 놓여 있는 노동자들에 대한 정확한 실태가 확인되어야 하며 이를 바탕으로 지방정부가 할 수 있는 정책을 체계화할 필요가 있다. 한편, 노동기본권 사각지대는 영세사업자의 이해와 충돌하는 부분이 존재하므로 시정부가 일방적으로 보호 정책을 수립하기보다 다양한 이해관계자의 의견을 청취하고 대안을 함께 마련하는 사회적 대화 등 공론화의 과정이 필요하다.

셋째, 조례제정 이후 노동정책 기본계획을 시급하게 추진하고 여기에 노동기본권 사각지대를 해소할 수 있는 구체적인 정책을 담도록 한다. 지방정부는 중앙정부와 마찬가지로 정책을 추진하는 과정에서 필요한 절차와 근거가 존재한다. 다행히 많은 광역 및 기초지자체가 노동정책 수립관련 조례를 제정해 두었으므로 조례를 제정한 곳은 신속하게 노동정책 기본계획(보통 5년 단위)을 수립하고 그 내용에 노동기본권 사각지대 해소를 위한 구체적인 정책을 포함할 필요가 있다.

다만, 조례를 제정하고도 아무런 조치를 취하지 않는 지자체가 많으며 아직 조례조차 없는 지자체도 있다. 따라서 지방정부가 노동기본권 사각지대 해소를 위해 조례제정 -> 노동정책 기본계획 확정 -> 추진 등의 절차를 미루지 말고 신속하게 진행하는 것이 바람직하다.

## 5. 노동조합과 시민사회단체의 과제

지방정부의 노동정책은 지자체만의 역할은 아니다. 짧게는 5년, 길게는 10년 동안 추진된 지역의 노동정책의 출발은 노동이 문제를 제기하고 정치가 화답하는 연대에서 시작된 것이었다. 따라서 다양한 성과와 한계를 가지고 있는 지금의 지역 노동정책을 강화, 발전시키는 것은 행정과 정치의 역할만으로는 곤란하다.

지역의 노동정책을 공고하게 만들고 이를 통해 노동기본권 사각지대를 해소하기 위해서는 노동조합과 시민사회단체 등 노동의 가치를 중요하게 올바르게 이해하고 있는 주체가 노동정책에 지속적으로 개입하고 문제제기하고 때론 스스로 몰입하는 것이 필요하다. 더구나 중앙정부가 보수정권으로 바뀐 상황에서 노동정책에도 적지 않은 변화가 예상되며 올해 6월에 지방자치단체장 선거가 예정되어 있어 리더십의 변화가 불가피한 상황에서는 더욱 그러하다. 따라서 다음과 같은 과제들을 고려해 볼 수 있다.

첫째, 그동안 지역의 노동정책이 어떤 성과와 한계를 남겼는지에 대한 토론을 조직하고 미래 과제를 도출한다. 지역별로 편차가 있으나 다양한 노동정책이 추진된 바 있으므로 정책에 따른 성과 분석이 필요하다. 객관적인 성과 분석을 통해 지역의 노동정책이 어떤 역할을 하고 있으며 구체적인 지역의 변화는 무엇인지를 밝혀 내 앞으로 지역에서 어떤 노동정책을 추진할 것인가에 대한 공감대를 형성할 필요가 있다. 특히, 노동시장이 변화하고 있으므로 이에 맞는 지역의 노동정책을 고민할 필요가 있다. 1~2차례의 토론회도 좋지만 노동조합 조합원들이 대상으로 한 대중교육이나 워크숍, 지역신문 기고 등 다양한 방법을 활용해 볼 수 있다.

둘째, 지역 노동을 이끌어 갈 미래 리더십 양성에 많은 자원을 투입하고 계획적으로 역할을 배치하여 다양한 활동경험을 쌓도록 지원한다. 모든 일은 결국 사람이 한다. 노동정책도 마찬가지이다. 앞서 지방정부 노동정책의 성과로 사람과 조직을 남겼다고 지적한 바 있는데 지역의 노동정책이 지속가능하고 발전하기 위

해선 미래세대의 양성이 무엇보다 절실하다. 20~30대 활동가들을 위한 특별한 대우와 체계적인 교육이 필요한 이유이다. 무엇보다 다양한 영역에서 활동할 수 있도록 역할을 적극적으로 배려할 필요가 있으며 노동, 법률, 의료 등 전문적인 영역에 있는 활동가의 영입도 계속 추진해야 한다.

셋째, 다가오는 지방자치단체장 선거에 적극 개입하고, 가능한 범위에서 정책연대를 통해 지역의 미래 노동정책을 준비하도록 한다. 지역의 노동정책을 확대하기 위해선 지방정부의 역할이 절대적이다. 따라서 다가오는 6월 지방자치단체장 선거에 대한 조직적 개입이 필요하다. 노동기본권 사각지대 해소를 포함하여 지역 노동정책의 시급한 과제를 정리하여 공개적으로 질의하고 제안하는 기초적인 활동에서부터 진보정당이 아니더라도 상대적으로 노동을 중요하게 생각하는 후보와의 적극적인 정책연합도 고민해 보아야 한다. 운동은 저 멀리 있는 당위가 아니라 현실의 삶을 바꾸기 위한 활동임을 잊지 말아야 할 때이다.



## 〈발 표 문 2〉

취약노동자의 노동기본권  
보장을 위한 새로운 노동 의제:  
2021년 노동자 참여플랫폼  
논의결과를 중심으로

신 태 중

(서울노동권익센터 정책연구위원)



제24회(2022-1) 노동권익포럼

## 취약노동자의 노동기본권 보장을 위한 새로운 노동 의제

- 2021년 노동자 참여플랫폼 논의결과를 중심으로 -

2022. 4. 26.(화), 14:00

서울노동권익센터 정책기획실

### 목차

1. 서론
2. 일하는 서울시민 참여 플랫폼 소개
3. 차별없는 일터, 성평등한 노동의제
4. 청(소)년, 노인, 장애인 노동의제
5. 작은사업장 노동의제
6. 프리랜서, 플랫폼 노동의제
7. 결론

## 1. 서론

### ▶ 지방정부 노동정책

- 지방자치법 지방노동사무에 노동 부재. 중앙정부 고용노동정책 단순 수행 정책전달체계 수준
- 노동문제는 단순히 중앙정부 정책업무, 고용노동부 업무가 아닌 지역사회가 해결해야 할 공적 영역 문제(박재철, 2021)
- 밀터와 샐터의 문제는 중앙정부의 통일적 기준의 적용도 중요하지만, 지역특성에 맞춰 지역특화 노동정책도 중요

### ▶ 지방정부 노동정책 변화

- 민선 5-7기 노동정책 제도화 : 조례 제정, 행정조직 신설, 정책수립 및 시행, 노동센터 설치 및 운영, 거버넌스
- 모범사용자로서 역할 강화(공공부문), 민간부문 취약계층노동자 및 사각지대 해소 정책 수립

### ▶ 중앙정부 노동정책 한계 보완

- 중앙정부 노동정책의 광범위성으로 집중해야 할 노동자 배려 부족
- 감독 및 사후통제 중심의 노동행정
- 현장의견 수렴 등의 현장밀착형 정책 미흡

## 1. 서론

### ▶ 지방정부 노동정책 의미와 필요성

- 노동시장 유연화, 불안정 노동자 문제 → 비정규직의 정규직화
- 저임금노동과 임금격차 → 생활임금, 성평등임금공시제
- 사회안전망 미흡 → 사회보험료 지원, 유급병가, 비정규직, 특고 등 휴가비 지원
- 이해대변 미흡 → 취약계층노동자 조직화, 상담 및 권리구제
- 비표준적 고용관계 확대 → 특고, 플랫폼, 프리랜서 지원정책
- 중앙정부 노동정책 견인 : 비정규직의 정규직화, 감정노동자 보호, 돌봄노동자 보호, 노동이사제
- 지방정부 노동정책의 중앙정부 정책 보완과 함께 국가정책 수립의 실효성과 안전성을 위한 선행적 의미

## 2. 일하는 서울시민 참여 플랫폼 운영

### 2-1 정의 및 필요성

#### ➤ 필요성

- 일하는 서울시민의 Voice를 통해 결정되는 서울시 노동정책 구현
- 일하는 서울시민의 권리인식과 인식전환
- 일하는 현장과 삶의 다양한 공론장 조성

#### ➤ 정의

- 서울지역 일하는 시민들의 서울시 정책수립과정에 참여하는 장(場)

일하는 서울시민	노동관계법상 노동자, 고용상 지위 및 계약형태에 상관없이 일터에서 일하는 모든 사람
서울지역	행정구역상 지리적 공간이 아닌 관계론적 공간 서울시에서 일하거나 서울시에 거주하거나 서울시에 소속감과 몰입이 있는 일하는 시민
참여	직장이나 일, 그리고 노동이슈에 대해 적극적 역할(제안, 의견, 정책반영 등)
플랫폼	누구나 쉽게 접근할 수 있는 접근성 참여자간 창의적 가치 생산 및 시너지 창출 활발한 상호작용과 소통

## 2. 일하는 서울시민 참여 플랫폼

### 2-1 추진개요

#### 추진 개요

- 사업명 : 일하는 서울시민 노동톡Talk
- 참여대상 : 서울지역 일하는 시민 100명
- 주요내용 : 일하는 서울시민 100명의 숙의토론에 의한 서울의 노동의제 발굴

#### 추진 배경

- 서울시 노동정책분야 이해당사자 참여 거버넌스 : 자문·심의기구 위원회, 노사민정협의회
- 양대노총을 제외한 당사자의 위원회 참여 미흡, 공공부문을 제외한 노사민정협의회의 활동 부재
- 미조직 노동자와 민간부문 취약계층노동자의 참여·발언 통로 부재
- 보편적 일하는 서울시민 참여에 의한 서울의 노동문제 논의와 정책과제 발굴

#### 추진 목적

- 일하는 서울시민이 자신의 노동문제를 스스로 발굴하고 토론하는 참여의 장 마련
- 일하는 서울시민 참여·숙의·토론에 의한 서울의 노동의제 발굴

## 2. 일하는 서울시민 참여 플랫폼

### 2-3 추진과정

#### 기획 및 준비

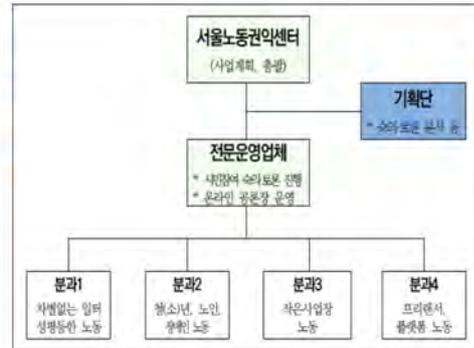
- 사업목표 설정, 분과구성, 일정확정, 기획단 구성, 협업기관 선정 등

#### 진행

- 기획단 워크숍 및 교육 : 숙의·토론 프로세스 안내, 진행자 및 기록자 교육, 리허설
- 참여자 모집 및 교육 : 온라인 숙의·토론 환경 점검 및 안내
- 분과별 각 2회 토론 : 1차 숙의·토론 (문제점과 원인 진단), 2차 숙의·토론 (대안찾기)

#### 마무리

- 결과도출 및 평가



## 2. 일하는 서울시민 참여 플랫폼

### 2-4 분과별 토론일정

구분	1차 숙의·토론 (논의주제에 대한 경험공유와 아이디어)	2차 숙의·토론 (문제해결을 위한 대안찾기)	1, 2차 숙의·토론 결과 정책과제
1분과 차별없는 일터, 성평등한 노동	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 일시: 10/6(수), 19시~21시</li> <li>• 참여인원: 총 31명(일반 참여자 17명, 기획단 등 14명)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 일시: 10/19(화), 19시~21시</li> <li>• 참여인원: 총 35명(일반 참여자 22명, 기획단 등 13명)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 여성 및 성소수자 노동문제 개선을 위한 27개 과제 제안</li> </ul>
2분과 청(소)년, 노인, 장애인 노동	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 일시: 9/30(목), 19시~21시</li> <li>• 참여인원: 총 31명(일반 참여자 15명, 기획단 등 16명)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 일시: 10/21(목), 19시~21시</li> <li>• 참여인원: 총 25명(일반 참여자 10명, 기획단 등 15명)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 청년, 노인, 장애인 노동문제 개선을 위한 17개 과제 제안</li> </ul>
3분과 작은사업장 노동	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 일시: 10/2(토), 10시~12시</li> <li>• 참여인원: 총 36명(일반 참여자 24명, 기획단 등 12명)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 일시: 10/23(토), 10시~12시</li> <li>• 참여인원: 총 32명(일반 참여자 20명, 기획단 등 15명)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 작은사업장 노동문제 개선을 위한 21개 과제 제안</li> </ul>
4분과 프리랜서, 플랫폼 노동	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 일시: 10/2(토), 14시~16시</li> <li>• 참여인원: 총 26명(일반 참여자 18명, 기획단 등 13명)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 일시: 10/23(토), 14시~16시</li> <li>• 참여인원: 총 34명(일반 참여자 20명, 기획단 등 14명)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 프리랜서, 플랫폼 노동문제 개선을 위한 16개 과제 제안</li> </ul>

### 3. 차별없는 일터, 성평등한 노동

#### ➤ 현황 및 문제점

##### 1) 노동시장 진입과정에서의 차별

- 채용단계에서부터 차별 발생: 면접 과정에서 결혼, 출산계획 등 성차별적 질문, 외모 중시
- 특정 성별에 대한 고용 기피: 남녀고용비율 격차 발생

##### 2) 가치 절하된 여성일자리

- 경력단절과 여성노동의 불안정화
- 성별간 직종분리로 인해 여성(특정 성)의 업무배제 → 인사고과 및 근무평정 반영
- 남성 집중 직종(특정 성 집중 직종)에서의 여성 비하 발언, 휴게공간·작업복·화장실 등 차별

##### 3) 직장내 성희롱과 괴롭힘

- 신고 제도의 실효성 문제: 문제제기 = 불이익 감수, 낮은 변화 가능성
- 형식적이고 요식적인 교육

##### 4) 성소수자 차별과 노동

- 노동시장 이성에 중심주의와 성별 이분법: 외견상 성별과 서류상 성별 불일치 시 채용에서부터 차별, 법적 가족제도(동성혼 불인정 등)에 의거한 기업 내 복지와 처우 개선에서의 차별, 작업장에서의 일상적인 차별(화장실, 양성 성별 표기 등)
- 차별 재생산 요소로서의 성소수자의 가시성: 신분 확인 절차를 통해 원치 않은 성정체성 공개 등

### 3. 차별없는 일터, 성평등한 노동

#### ➤ 속의 토론 주요내용

##### 1) 노동시장 진입과정에서의 차별

- 업종 및 규모에 따른 여성 임원 및 관리자 임명목표제 도입 / 직급별 성별인원 공시제
- 공공민간에 통합적용 가능한 공정채용제도 마련: 리더십교육 과정 이수자 대상 승진
- 중소기업 육아휴직 지원금 및 대체인력 지원 제도 확대 / 육아휴직 신청 방식 변경(노동자 직접 신청)
- 경력단절 여성 채용기업 지원금 확대 / 임신·출산에 의한 채용과정 차별 금지 조직내 필수교육

##### 2) 가치 절하된 여성일자리

- 사업장 내 공정한 근무평가기준 마련
- 건설현장 등 남성다수 사업장 성별구분 화장실 및 휴게공간 설치 지원
- 성차별 없는 노동환경 조성 점검 체크리스트 마련 및 사업장내 모니터링
- 저임금 중년여성노동자 실태조사, 근무환경 개선방안 마련 / 중년여성노동자 직업훈련과 취업연계 강화
- 가족친화기업 인증 지표에 남성육아휴직 사용 지표 확대 적용 / 육아휴직급여 증액

### 3. 차별없는 일터, 성평등한 노동

#### ➤ 속의 토론 주요내용

##### 3) 직장내 성희롱과 괴롭힘

- 작은사업장 대상 직장내 괴롭힘 처리 지원기구 설립 의무화
- 피해자 적극적 치유 지원 / 직장내 괴롭힘 및 성희롱 가해자 처벌 강화
- 성희롱 및 괴롭힘 신고 철저한 비밀 보장
- 직장내 괴롭힘 교육 강화(직장내 필수교육화, 사업주 등 임원대상 별도 의무교육 실시, 학교교육 실시)

##### 4) 성소수자 차별과 노동

- 성희롱 및 직장내 괴롭힘 예방교육시 성소수자 관련 내용 포함하여 실시(성인지교육 질적 강화)
- 취업규칙, 단체협약에 성소수자 노동자 차별금지 조항 포함(취업규칙 및 단협 표준안에 관련 조항 신설)
- 경조사, 가족수당 등 각종 처우 증빙을 이성 혼인관계 중심에서 동성 배우자, 사실혼 관계로 확대
- 채용공고에 '성별정체성, 성적지향과 상관없이 지원할 수 있습니다' 안내 추가
- 지자체 성소수자 이주 담당 공무원 배치 / 성중립 화장실·탈의실·휴게실 설치 지원(서울시 시설 우선 설치)
- 성소수자 인식개선을 위해 쿼터제 서울시 지원 및 시장 촉사
- 공공임대주택 신청자격 개선(혈연 및 혼인관계를 전제로 하여 성소수자 가족(동거)은 신청 불가하여 관련 조항 삭제)

### 3. 차별없는 일터, 성평등한 노동

#### ➤ 서울시 정책제안

##### 1) 노동시장 진입 차별 해소 → 채용 성차별 예방

- 공공과 민간에 통합적용 가능한 공정채용제도 마련 (지원자 성비 대비 합격자 성비, 4/5률)
- 임신·출산에 의한 채용과정 차별 금지 교육

##### 2) 노동시장 진입 후 고용지속시 차별 해소 → 동일가치노동 동일임금 실현, 성차별 없는 노동환경 조성

- 임금 격차 해소: 성평등 임금공시제도 적용 대상과 내용(여성노동자 비중, 직급/직종/재직기간/인건비 구성항목별 성별임금격차 +  $\alpha$ [지원자 대비 합격자 성비, 성별 승진 소요기간, 고용형태별 성비 등) 확대
- 차별적 업무분장: 성차별 없는 노동환경 조성 점검 체크리스트, 공정한 근무평가기준 마련 및 사업장 내 모니터링

### 3. 차별없는 일터, 성평등한 노동

#### ▶ 서울시 정책제안

##### 3) 경력단절 예방 및 경력단절 후 노동시장 재진입 → 양질의 일자리 환경 조성

- 가족친화기업 인증 지표에 남성육아휴직 사용 지표 확대 적용
- 중장년여성노동자 직업훈련과 취업연계 강화

##### 4) 성희롱 없는, 존중 일터 조성 → 누구나 “동등한 노동자”

- 기존 제도와 정책 확대 강화(위드유센터, 직장맘센터, 감경센터, 권익센터, 권역/자치구 센터 등) → 직장 내 성희롱 및 괴롭힘 없는 서울(성희롱/괴롭힘 제로 서울)
- 직장 내 괴롭힘 금지, 성희롱 예방 교육 확대: 필수교육, 학교교육, 작은사업장
- 피해자 적극적 치유 지원

##### 5) 성소수자 노동자 차별 금지 → 누구나 “개인”: 성별 이분법 해체

- 성인지교육 질적 강화: 성희롱, 괴롭힘 교육시 성소수자 내용 포함
- 취업규칙, 단협에 성소수자 차별금지 조항 포함
- 채용시 성정체성, 성적지향 비가시화

### 4. 청(소)년, 노인, 장애인 노동

#### ▶ 현황 및 문제점

##### 청년

- (고용) 기본적인 생활을 유지하고 지속할 수 있는 양질의 일자리 부족
- (처우) 낮은 임금과 일상이 보장되지 않는 일자리가 강요되는 현실

##### 노인

- (근로조건) 기본권조차 지켜지지 않는 근로(산재 미적용, 최저임금 미준수 등)
- (노동환경) 청년보다 더욱 열악하고 고강도 업무, 노인이 일할 수 있는 곳은 3D/4D직종

##### 장애인

- (차별) 중증장애인 보호작업장에 가는 경우 자유권과 최저임금을 보장받지 못하는 문제
- (인식) 장애인은 노동이 불가능하다는 사회적 인식

## 4. 청(소)년 , 노인, 장애인 노동

### ➤ 속의 토론 주요내용

#### 청년

- 청년 고용 지원정책 방향을 기업이 아닌 청년 당사자에게 직접 지원
- 실업급여의 지급 요건을 완화하여 자발적 이직에 대해서도 실업급여를 지급
- 기본적 생활 유지가 가능한 양질의 청년일자리 보조금 지원

#### 노인

- 노동법 준수 강화, 근로계약서 작성시 업무 내용과 역할에 대한 분명한 명시 필요
- 노동환경 개선을 위한 인건비 지원 확대(노인 채용 사업장, 노인 노동자 당사자)
- 노인노동자 근무 사업장에 대한 모니터링 강화(모든 사업장을 현장점검하여 노동법의 사각지대가 발생하지 않도록 감독)

#### 장애인

- 권리 중심 중증장애인 공공일자리 개선 및 확대(예산 확대, 연속 참여 장려, 노동시간 80시간 이상 상향, 사업 목표(참여자 수) 변경)
- 정규직의 안정적인 장애인 일자리 확대
- 장애인은 노동이 불가능하다는 사회적 인식 개선

## 4. 청(소)년 , 노인, 장애인 노동

### ➤ 서울시 정책제안

#### 1) 서울시 미래를 이끌어갈 청년노동자 지원 예산 확대

- 청년 노동자 차별해소, 청년 노동권의 침해예방, 청년 노동조합 설립 등을 위한 **서울 청년청 역할 강화**
- 서울시 청년 근로환경 개선을 위해 **자치구 노동복지센터 지원 강화**(밀착형 노동자 종합서비스)
- 서울형 뉴딜일자리, 실업 및 미취업 청년층 취업장려금, 취업날개 서비스 등 **서울시 청년고용정책 확대**

#### 2) 서울시 고령 노동자 권리 구제 및 처우 개선

- 돌봄노동자, 청소노동자, 건설노동자, 경비노동자 등 **고령노동자 기본권 보장 및 처우 개선**  
- 요양보호사와 장애인 활동보조인 **생활임금 지원**, 청소·경비 노동자 **간접고용 확대 방지**, 건설노동자 **사회보험료 지원**
- 건강검진, 개인 안전장비 지급, 노후 시설 교체 등으로 **노인이 건강하게 일할 수 있는 안전 일터 조성**
- **서울시어르신취업지원센터** 질 좋은 일자리 만들기 캠페인, 서울시 고령자 고용연장지원금 실시

#### 3) 서울시 장애인 노동권 역할 강화

- 장애등급별 공공일자리 개선 및 확대, **50인 미만 사업체 장애인 채용 지원금 지급**
- **장애학생 직장체험 인턴십, 맞춤형 직업교육 실시, 비장애인 대상 장애인인식개선 교육**(장애 감수성)
- 서울시 장애인복지 예산 확대, 장애인 노무상담, 건강검진 지원, **장애인 산업재해 예방 활동 지원**

## 5. 작은사업장 노동

### ➤ 현황 및 문제점

#### 1) 절대 다수인 작은사업장

- 노동자 10명 중 6명은 30인 미만 작은사업장에서 근무
- 서울지역 사업체 10개 중 9개는 10인 미만 작은사업장

#### 2) 노동법 미적용

- 5인 미만 사업장 노동법 미적용(연장근로수당, 해고제한, 휴업수당, 노동시간 제한, 직장내 괴롭힘 등)
- 노동자가 아닌 프리랜서화(개인사업자)로 노동법 미적용

#### 3) 열악한 노동조건

- 저임금의 장시간 노동을 하는 경우 다수. 30인 미만 사업장 최저임금 미만 9.6%(300인 이상 0.8%)
- 임금격차보다 큰 복지격차(300인 이상 대비 10-29인 직접노동비용 71.7%, 법정외 복지비용 38.6%)
- 가족적인 분위기 강조, 사적관계 접근 -> 관계적, 심리적 스트레스 문제, 직장갑질 문제

#### 4) 안전하지 않은 작업환경

- 산재사망자 중 5인 미만 사업장 노동자 35.4%, 5-49인 사업장 노동자 45.6%
- 현행 산업안전보건법 대부분 작은사업장 미적용. 중대재해기업처벌법 5인 미만 미적용
- 안전보건관리자 20인 미만 사업장 해당 없음
- 영세성으로 인해 규제와 처벌만으로 산재 예방과 건강권 개선 기대 어려운 상황

## 5. 작은사업장 노동

### ➤ 숙의토론 주요내용

#### 1) 노동법 적용

- 5인 미만 사업장 노동법 전면 적용(영세사업주 상황을 고려해야 해야 한다는 의견도 함께 제시)

#### 2) 예방적 노력

- 작은사업장 사업주 인식개선 교육 및 캠페인(사업자등록시 노동교육 의무화, 다양한 형태 교육자료 제공, 노동법 준수 캠페인)
- 분기별 1회 이상 작은사업장 방문 현장 점검(예방적 활동 민간조사관(옴부즈만) 운영)

#### 3) 지원 강화

- 작은사업장 노동자 집단적 목소리를 위한 조직화 지원
- 작은사업장 노동자 자발적 교류와 모임 지원(자조모임 지원, 공론장 운영)
- 사업주 중심의 정부 지원정책에서 노동자 당사자 지원정책으로 전환
- 작은사업장 노동자 노동권의 보호를 위한 노동센터, 감정센터 적극 홍보 및 활용

#### 4) 안전하지 않은 작업환경

- 유해물질 사용 사업장 대상 대체물질 개발 및 보급
- 작은사업장 안전건강문제 정기적 관리/감독 시스템 마련
- 노동자 안전보건문제 밀집 지역 노동자안전보건센터 설치

## 5. 작은사업장 노동

### ➤ 서울시 정책제안

#### 1) 예방 및 점검 활동

- 마을노무사 사업 확대 개편 : 작은사업장 사업주 노동관계법 위반 사건 사전예방을 위한 컨설팅 및 노동 교육 확대
- 중앙정부 근로감독 행정 협력 : 근로감독을 통한 사전예방적 해결을 위해 중앙정부와 협력하여 근로감독 행정 실효성 제고(노동법 준수 감시 및 계도 활동)
- 임금체불 등 기초적인 노동법 위반 사업장에 대한 지방정부 예방 활동 강화

#### 2) 지원

- 조직화 지원 : 작은사업장 노동자의 노동권과 노동복지 보장을 위해 노조를 포함한 다양한 방식의 조직화 지원
- 작은사업장 노동복지 확충을 위한 지역공동노동복지기금 설치 및 지원
- 작은사업장 조직문화 개선을 위한 컨설팅 지원(직장갑질 예방, 존칭 사용문화, 조직내 의사소통 등)

#### 3) 안전건강

- 노동자 안전보건문제 개선을 위한 노사정 참여 거버넌스 구성과 운영
- 노동자 안전보건문제 밀집 업종 지역 노동자안전보건센터 설치(교육, 컨설팅, 건강검진 등)

## 6. 프리랜서, 플랫폼 노동

### ➤ 현황 및 문제점

#### 플랫폼

- 플랫폼 사업자 불공정행위
- 조직적 이해대변 부족
- 직무수행 과정상 위험에 대한 보호 부족 (4대보험 미가입, 사회정책에 직업특성 충분히 반영되지 못함)
- 직무수행의 능력을 향상시킬 복리후생 부족
- 노동시간 은폐

#### 프리랜서

- 직무수행과정 상의 이용자와의 갈등, 이용자들의 과도한 요구와 빠른 일처리 요구
- 플랫폼 운영에 대한 투명성 강화, 수수료와 노동자 정보에 대한 공개 수준 낮음.
- 직무수행 과정상 위험에 대한 보호 부족
- 노동시간 은폐

## 6. 프리랜서, 플랫폼 노동

### ➤ 속의 토론 주요내용

#### 1) 사업체 및 이용자 불공정행위

- 플랫폼 사업자의 우월적 권력 구조와 책임 미이행. 플랫폼노동자에 대한 불이익(앱 접근 제한)
- 사업체 평가와 플랫폼 접근 제한, 일감할당통제 등으로 실질적으로 노동자 통제
- 직무수행과정 상의 이용자와의 갈등 / 사업체 소득세 신고 책임 불명확
- 플랫폼 운영에 대한 투명성 강화. 수수료와 노동자 정보에 대한 공개 수준 낮음

#### 2) 조직적 이해대변 부족

- 직무과정상 필요한 정보 공유 및 공감대 형성 부족
- 불공정행위에 대한 조직적 대응 및 공공 조정 능력 부재

#### 3) 직무수행 복리후생 부족

- 4대 보험, 최저보상, 과도한 노동시간, 모성보호 등 노동권 및 사회권 보호 배제
- 산업재해 및 직무수행과정상 발생하는 사건사고 대응력 낮음
- 직무과정상 필요한 물품 및 교육훈련 부족

#### 4) 노동시간 은폐

- 작업 후 고객의 피드백을 기다려야 하는 상황 등이 노동시장으로 측정되지 않음. 인정받지 못하는 노동시간의 종류를 가능하기 어렵고, 계산 역시 쉽지 않음.
- 경력 및 노동시간에 대한 증명 시스템 부족

## 6. 프리랜서, 플랫폼 노동

### ➤ 서울시 정책제안

#### 1) 사업체 및 이용자 불공정행위 개선

- 표준계약서 확산
- 사회적 협약 체결
- 공공기관 주도의 주기적인 사회적 대화를 통한 관행 개선 정례화
- 플랫폼노동자종합지원센터(가칭) 특고와 프리랜서 함께 공정거래를 위한 상담·구제서비스 제공. 공정거래 위반에 대한 상담 기능을 신뢰가능한 공공행정체계 형성
- 표준노동시장과 표준요금단가 제시. 합리적인 수수료 기준을 마련하여 법적으로 명시

#### 2) 조직적 이해대변

- 플랫폼노동자 자조모임에 대한 지원. 플랫폼 당사자들의 조직화는 사회적 협약을 위한 토대
- 플랫폼노동자종합지원센터(가칭)의 상담을 통한 대응 능력 강화

## 6. 프리랜서, 플랫폼 노동

### ➤ 서울시 정책제안

#### 3) 직무수행 복리후생 지원

- 보험매개역할과 보험운영에 공공성 강화. 장기적으로 현재의 기업체를 통해 가입하는 방식을 넘어서, 지방 정부와 같은 공공기관을 통해 가입하는 방식으로 전환. 플랫폼 업계는 사회보험이나 상해보험에 대한 부담 공동
- 안전 예방, 사고처리 및 대응 방식, 신고·구제 방법, 사소한 노하우 등 교육
- 이동노동자들이 일을 하다가 쉬거나 프리랜서가 작업할 수 있는 물리적인 공간이 필요. 단순히 휴게서비스 만을 제공하는 것이 아닌 네트워크 형성 및 노하우 전수, 직무교육, 상담 등 직무 관련 서비스 강화. 사업주에게 홍보의 역할을 협조하는 것이 필요
- 세무신고지원
- 건강관리 지원. 서울시는 사회적 협약을 통해 사업주, 노동자, 건강관련담당 기관들을 연계하여 역할을 부여하고 조정하는 역할
- 중앙정부와 서울시의 생활복지서비스에 대한 안내와 신청 도움

#### 4) 노동시간

- 작업 중 대기시간이 사회적으로 고려된 표준요금단가 및 수수료 제시
- 경력 및 노동시간에 대한 증명 시스템 구축

## 7. 결론

### ➤ 노동기본권 사각지대 해소 문제의식과 접근방식



#### 1) 새로운 노동기본권 사각지대(노동법 미적용 사각지대)

- 플랫폼, 프리랜서, 특고 등 새로운 형태 노동 증가 → 비표준적 계약과 고용방식, 비임금노동 가속화 → 기존 법제도적 영역에서 보호 어려움, 배제 지속 → 일하는 시민 조례 제정, 新사각지대 포용 지원 정책 개발

#### 2) 차별받지 않는 노동기본권(전통적 사각지대)

- 고용형태, 종사상지위, 성별, 사업체 규모에 의한 차별 → 사각지대 점검과 보완 → 실질적 차별해소
- 여성, 장애인, 노인, 청년노동 → 일하는 시민, 누구나 동등한 노동자, 누구나 개인
- 작은사업장 → 기존 작업환경 개선 중심 → 작은사업장 종사하는 모두를 위한 정책(산업정책과 연계된 노동복지정책)

## 7. 결론

### ➤ 서울시 정책제안 요약

차별없는 일터, 성평등한 노동	청(소)년, 노인, 장애인 노동	작은사업장 노동	프리랜서, 플랫폼 노동
<ul style="list-style-type: none"> <li>• 공정채용제도 마련</li> <li>• 채용과정 차별금지 교육</li> <li>• 임금격차 해소(성평등 임금공시제 적용 대상 및 내용확대)</li> <li>• 가족친화기업 인증지표 개선(남성육아휴직 사용지표 확대)</li> <li>• 중장년여성 직업훈련 및 취업연계 강화</li> <li>• 성희롱/괴롭힘 제로 서울</li> <li>• 직장내 괴롭힘, 성희롱예방교육 확대</li> <li>• 성희롱 피해자 적극적 치유 지원</li> <li>• 성인지교육 질적 강화</li> <li>• 취업규칙, 단체협약 성소수자 차별금지 조항</li> <li>• 채용시 성정체성, 성적지향 비가시화</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 청년정 역할 강화</li> <li>• 자치구노동센터 지원 강화</li> <li>• 청년고용정책 확대</li> <li>• 고령노동자 노동기본권 보장 및 처우개선</li> <li>• 노인이 건강하게 일할 수 있는 안전일터 조성</li> <li>• 어르신취업지원센터 질 좋은 일자리 만들기 캠페인, 고령자 고용연장지원금 실시, 공공일자리 사업 개선 및 확대</li> <li>• 50인 미만 장애인 채용지원금 지급</li> <li>• 장애학생 인턴쉽, 맞춤형 직업교육 실시, 비장애인 장애인인식개선교육</li> <li>• 장애인 노동상담, 건강검진, 산재예방 활동 지원</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 작은사업장 노동법 준수 컨설팅 확대(마을노무사 사업 강화)</li> <li>• 사업주 대상 노동교육 확대</li> <li>• 중앙정부 근로감독 행정 협력(노동법 준수 및 계도 활동)</li> <li>• 노조를 포함한 다양한 방식 조직화 지원</li> <li>• 지역노동복지기금 설치 및 지원</li> <li>• 작은사업장 조직문화 개선 컨설팅 지원</li> <li>• 노사정 참여 노동안전거버넌스 구성</li> <li>• 노동자안전보건센터 설치</li> <li>• 5인 미만 사업장 노동법 적용 중앙정부 건의</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 표준계약서 확산</li> <li>• 사회적 대화와 협약</li> <li>• 플랫폼노동자지원센터 설치</li> <li>• 표준요금단가, 합리적수수료(법적요율) 제시</li> <li>• 자조모임 지원</li> <li>• 보험가입방식 변경(플랫폼 사업자가 아닌 공공기관을 통한 가입)</li> <li>• 안전사고 예방, 처리, 신고/구제 등 노하우 교육</li> <li>• 이동노동자쉼터 역할 강화(네트워크 형성, 교육, 상담 등)</li> <li>• 세무신고 및 건강관리 지원</li> <li>• 생활복지서비스 연계</li> <li>• 경력 및 노동시간 증명시스템 중앙정부 건의</li> </ul>

## 7. 결론

### ➤ 지방정부 노동정책 과제

- 지방정부 노동정책 방향 : 격차 해소, 불평등 해결 초점
- 노동정책 제도화 업그레이드 : 일하는 시민 관점 조례 제정, 사각지대 점검 및 보완 등
- 코로나19, 기후변화, 디지털 전환 등에 의한 노동의제
- 지방정부 노동정책 중간지원조직 설립과 예산지원, 외주화로 같음하려는 태도 경계, 극복
- 일회성 사업보다는 지속성과 안전성이 담보되는 사업 시행
- 노동권익보호 체계 구축(상담, 권리구제, 교육, 예방적 근로감독)
- 전문성 부족, 지자체간 격차, 예산 제약, 단체장 교체에 따른 지속가능성 문제



**감사합니다**



## 〈토 론 1〉

차별 없는 일터, 성평등한  
노동의제 - 여성노동을 중심으로

신 상 아

(서울여성노동자회 회장)



## 차별없는 일터, 성평등한 노동의제 - 여성노동을 중심으로

신상아 (서울여성노동자회 회장)

서울시의 성평등 노동행정체계는 여성가족정책실을 중심으로 이루어져 있다. 여성가족정책실의 정책목표 및 기능은 ‘여성·가족·외국인 주민과 함께 하는 서울’을 목표로 성평등하고 안전한 서울, 아이돌봄 걱정없는 서울, 가족과 아동이 행복한 서울, 외국인 주민과 함께 하는 서울을 표방하고 있다.

여성가족정책실의 세부추진계획<sup>6)</sup> 중 성평등 분야를 살펴보면, 첫 번째는 성주류화 추진력 강화 및 성평등 문화확산을 위해 성인지 감수성 교육 향상, 성별영향평가 활성화, 성평등활동지원센터 운영 등 일상 속 성평등 문화 확산, 두 번째로는 성차별 없는 노동환경 조성 및 일자리 지원으로 성평등임금공시 확대 추진, ‘차별조사관’제도 운영으로 성평등한 고용 및 노동환경 구축, 포스트코로나 등 사회변화에 대응하는 여성일자리 생태계 조성, 세 번째 일상과 일터에서 여성이 안전한 생활환경 조성으로 성희롱·성폭력에 대한 안심일터, 근절대책, 네 번째로 젠더폭력에 능동적으로 대응하는 여성인권도시 조성을 방향으로 정하고 있다.

성평등임금공시제 도입으로 임금에 있어서 성차별 해소 노력 등 실질적인 성평등 실현으로 전환하고자 하는 방향성은 보이나 아직도 성차별적인 불평등 구조를 개선하기에는 부족한 것이 현실이다.

### ○ 여성노동자회가 제안하는 성평등 노동 실현을 위한 지방정부 노동정책 의제

#### 1. 여성을 독립적·보편적 노동자로 존중하는 정책을 수립, 집행하여야 한다.

정책 수립에 있어서 성평등 노동정책을 어떻게 바라보느냐에 따라 정책의 방향은 크게 달라질 수 있다.

서울시와 타 지방자치단체의 노동정책 기본계획을 검토한 결과 취약근로자의 권익을 보호하는 관점에서 여성노동자에게 필요한 정책과제를 제시하는 방식의 구성이 공통적으로 발견됨. 여성을 취약노동자로 보는 정책 접근은 여성이 겪는 고충과 애로사항을 덜어주기 위한 별도의 정책을 모색하는 데 유용함. 하지만 보편적 노동자로서 평등하게 일할 여성의 권리를 주장하는 데는 한계로 작용함. 특별히 지원과 보호가 필요한 상황이 있고 이러한 상황에 놓인 이들을 위한 정책은 여전히 유효하지만, 성평등 노동정책은 여성이 보편적 노동자로서의 지위를 영위하기 어렵게 하는 구조적 장벽을 제거하는

6) 제299회 시의회 임시회 보건복지위원회, 서울시 2021년 주요업무 보고, 서울시 여성가족정책실

방향으로 기획되어야 함).

성평등한 노동을 가로막는 구조적 장벽은 노동시장진입부터 시작된다. 채용성차별을 시작으로 성별임금격차, 경력(고용)단절, 유리천장, 성별직종분리, 여성비정규직 등 여성 노동생애주기 전반에 걸쳐 존재한다. 성평등한 노동정책은 이 장벽을 촘촘하게 제거해 가는 과정이어야 한다. 더 이상 여성은 보조적 존재가 아니고, 독립적이며 보편적인 노동자이다. 여성과 남성이 성별 또는 결혼여부 등과 관계없이 평생평등노동권을 보장받아야 하는 관점에서 정책을 수립, 집행해야 한다.

1) **성평등 노동 관점 확립** : 남성은 생계부양자, 여성은 돌봄과 양육의 책임자로 보는 이분법적 관점이 아닌, 시민 모두가 노동자-돌봄자-시민으로서의 다중 정체성을 평등하게 누리고 존중받을 수 있도록 성평등 노동관점의 철학을 확립하고 이를 확산하기 위한 정책을 수립하여야 함.

## 2) 정책영역별 성평등한 노동 및 사회 환경 구축 :

- ◆ 진입격차 해소를 위한 채용성차별 근절 계획 수립, 지원자 성비 대비 합격자 성비 공시, 성평등한 채용문화 정착을 위한 성평등한 채용 가이드라인 배포
- ◆ 성평등 임금공시를 통해 나타난 문제점을 분석하고 개선과제를 도출해, 각 기관의 단계별 목표를 설정하고 이행하도록 촉진하며, 원활한 이행과정수립을 위해 적극적 예산을 투입하는 등 지속적인 노력과 집행이 필요. 장기적으로는 민간기업으로 확대방안 모색해야 함.
- ◆ 유리천장을 깨기 위한 직책별 승진까지의 성비, 소요 연한 공개 및 데이터를 통한 격차 및 성평등 수준 평가, 성평등한 업무배치 가이드라인 배포

## 3) 성평등 기업은 포상, 성차별 기업은 제재 방안 마련

성평등 기업 가이드라인을 제작 기업에 배포하고, 서울시 성평등기업 지원조례 제정으로 포상과 제재를 동시에 추진할 수 있는 근거를 마련하며, 좋은 일자리를 만들 수 있도록 지방정부가 견인해야 한다. 공공조달에서도 성평등한 기업을 우선 선정하는 방식으로 성평등 기업 확대 모색해야 한다.

## 2. 성평등 노동정책 추진체계 강화

### 1) 성평등노동정책과 신설하고 인력과 예산 배치

서울시는 여성가족정책실 산하 양성평등정책담당관에 '성평등 노동팀'을 두고 있다. 성평등노동팀은 성평등 노동정책 추진과제 발굴, 직장맘지원센터 관리, 성평등노동정책 종합계획 수립, 성별임금격차개선위원회 구성 등의 업무를 추진하고 있다. 성평등노동팀이라고 하지만 그나마 성차별 해소 정책으로 성별임금격차개선에 그치고 있다. 여성

7) 서울시여성가족재단, 서울시 성평등 노동정책 기본계획 수립 연구, 2019 국미에, 임윤옥

노동생애주기 전반의 성차별을 해소하기 위해서는 부서의 위상을 높이고 예산과 권한을 강화할 필요가 있다. 정책을 실현하기 위해서는 기본적인 인력과 예산이 필요하다. 조직과 예산을 어떻게 구성하고 있는지가 곧 정책 추진 의지를 말한다. 따라서 채용, 임금, 승진, 고용형태, 성별직종분리 등 성차별을 해소하고 성평등 실현을 위한 별도의 '성평등노동정책과' 신설을 제안한다.

## 2) 지자체장 직속 성평등 노동위원회 신설

서울시, 고용노동부 지청, 성평등 연구기관, 현장 조직, 지방 정부가 함께 하는 성평등 노동 위원회 신설이 요구된다. 지역 내 성평등 노동 사안은 중앙정부와 지자체가 함께 고민하지 않으면 각자의 업무로만 주변화 될 가능성이 높다. 지방정부가 추진하는 정책의 적극적인 실현을 위해 때론 지방정부가 중앙정부를 견인해야 할 필요가 있다.

## 3) 성별분리통계

성주류화 정책에 의거하여 성별분리통계는 지방정부의 역할 중 하나이다. 2006년에는 통계청의 「통계법」 제18조에 성별분리통계 근거를 마련한 바 있다. 하지만 여전히 지역 내 통계는 성별분리가 되지 않은 경우가 많다. 통계는 지역 내의 상황을 수치적으로 가장 잘 알 수 있는 지표이다. 같은 조건이라 하더라도 남성과 여성이 받는 처우는 매우 다르다. 성별분리가 되어 있지 않은 통계로는 여성의 현실을 제대로 파악하기 어렵다. 특히 임금, 고용형태 등 고용의 질 지표를 드러낼 수 있는 성별분리통계는 매우 중요하다. 제대로 된 행정의 수립과 집행은 기초 통계로부터 시작되기 때문이다.

## 3. 돌봄권 보장을 위한 돌봄공공성 강화와 양질의 돌봄 제공

코로나19 재난을 겪으면서 돌봄의 중요성과 역할에 대한 사회적 인식이 높아져 가고 있다. 어떠한 재난 상황에서도 돌봄은 멈출 수 없으며 돌봄 없이 사람은 생존할 수 없다. 모든 시민들은 양질의 돌봄을 받을 권리가 있고, 돌봄을 할 권리도 있다. 정부는 양질의 돌봄을 시민들에게 제공할 의무가 있다. 이를 위한 돌봄 공공성 강화는 매우 중요한 시대적 요구이며 지방 정부의 중요한 역할 중 하나이다. 양질의 돌봄은 안정적 노동자로부터 시작되며 이를 위해서는 돌봄일자리가 양질의 일자리가 되어야 한다.

### 1) 돌봄 일자리를 양질의 일자리로

돌봄 노동은 저임금과 불안정한 고용으로 대변되는 열악한 일자리로 굳어가고 있다. 현재 사회서비스바우처 등 공공부문의 돌봄노동 예산은 중앙정부와 지자체의 매칭으로 이루어진다. 중앙정부가 정한 수가가 낮은 문제도 있지만 그 운영과 세부 예산지급은 지자체의 권한이다. 현재 돌봄노동은 쪼개기로 시간제 노동을 늘려가고 있는 현실이다. 지역 내 정확한 실태 조사를 통해 현황을 파악하고 돌봄 일자리를 양질의 일자리로 전환할 방안 마련에 힘써야 한다. 양질의 돌봄은 안정적 노동자로부터 시작된다. 지방정

부는 돌봄노동자에게 월급제 도입, 안정적 고용, 안전한 노동환경 제공 등을 통해 양질의 돌봄을 만들어가야 한다. 아울러 돌봄노동자들은 이용자의 갑질과 성폭력에 시달리고 있다. 서비스 이용자 및 노동자 교육 추진체계 마련도 시급하다.

## 2) 공공돌봄시설 확충: 공공산후조리원, 공공노인요양병원, 공공어린이집, 공공실버타운 등

돌봄의 공공성 강화를 위해 돌봄공공시설의 확충이 필요하다. 현재 일부 지자체에서 공공산후조리원을 운영하고 있지만 그 수가 미미하다. 민간산후조리원은 비싼 비용으로 가계에 부담을 더하고 있어 저렴하고 안전한 공공산후조리원으로 출산의 부담을 줄이고, 삶의 질을 높여야 한다. 또한 공공노인요양병원과 공공어린이집, 공공실버타운 등도 지자체가 제공해야 하는 중요한 복지시설이다. 지자체가 돌봄에 책임을 다할 때 삶에 대한 만족도는 향상될 수 있다. 돌봄은 국가가 책임져야 한다. 지방 정부의 책무가 막중하다.

## 3) 노동인권교육과 돌봄권 교육을 의무교육으로

많은 시민들이 노동자로 살아가는 현실에서 노동인권 보장을 위해서는 모든 시민들이 노동인권을 알아야 한다. 이를 위해 학교에서 정규교과로 노동인권을 배울 수 있어야 하며 이 안에는 돌봄권에 대한 교육도 포함되어야 한다. 돌봄이 없으면 사람은 생존 자체가 불가능하다. 하지만 전통적으로 여성이 무급돌봄을 수행해 오며 따라 경제적 가치를 인정받지 못한 돌봄은 그 중요성이 저평가되어 왔다. 이제는 시민의 기본권 측면에서 논의되어야 한다. 돌봄을 할 권리와 돌봄을 받을 권리는 우리 사회 구성원의 중요한 권리이다. 또한 돌봄의 중요성과 사회적 가치 재평가, 돌봄 노동자에 대한 존중 또한 중요한 과제이다. 이에 대한 교육과 돌봄권에 대한 논의가 확대되어야 한다.

## 4. 모범 사용자로서의 지자체를 확립

정부는 국민을 위해 일하는 조직이지만 동시에 많은 노동자를 고용하는 사용자이기도 하다. 민간에서의 좋은 일자리를 만들기 위한 정부의 역할을 하기 이전에 먼저 모범 사용자가 되어야 한다. 비정규직 남용을 자제하고 안정적 고용을 제공하며 생활임금 적용 범위를 확대하여 노동자들이 충분한 임금을 받을 수 있도록 힘써야 한다. 아울러 새로이 도입되는 공공기관 노동이사제의 안착을 위해 역할해야 할 것이다.

### 1) 비정규직 사용사유 제한 및 정규직 전환

상시지속업무의 정규직 전환은 지속적이고 전면적으로 시행되어야 한다. 정부가 모범 사용자가 되어야 민간을 견인할 수 있다. 이와 동시에 공공부문 일자리를 우선적으로 비정규직으로 채용하는 관행을 없애야 한다. 개별부서에서 임의적으로 비정규직을 채용하는 것을 제한하기 위한 매년 비정규직 실태가 필요하다. 또한 사전 심사제를 도입, 3

대 원칙(단기, 예외, 최소성)에 따라 일시·간헐적 업무와 같이 불가피한 경우에만 비정규직 채용을 인정해야 한다.

## 2) 생활임금 적용 범위 확대

지자체마다 생활임금과 관련하여 조례를 제정하기도 하였고, 적용범위가 서로 상이하기도 하다. 그러나 대체적으로 현재 생활임금은 직접고용 노동자에 대해 제한적으로 시행되고 있다. 하지만 간접고용노동자의 임금 역시도 원칙의 책임이다. 생활임금의 적용 범위를 간접고용 노동자를 포함하는 범위로 확장하고 장기적으로는 지자체가 계약하는 모든 사업 운영 주체에게 요구하도록 해야 할 것이다. 즉, 생활임금 이상을 지급하는 사업체임이 지자체와 사업계약을 맺을 수 있는 기본 자격조건으로 만들어가야 한다.

## 3) 노동이사제 안착

노동이사제는 노동자 대표가 이사회에 참여할 수 있는 권한을 주는 제도이다. 이사회 참여를 통해 일방적인 의사결정을 견제하고 노동자의 의견을 반영하여 경영 투명성을 강화할 수 있다. 지난 1월 공공기관 노동이사제 도입이 법제화되었다. 지방 정부는 지역 내 공공기관 노동이사제 안착을 견인해야 하는 과제와 당면하였다. 성공적인 안착을 위해 지방 정부의 역할이 필요한 때이다.

## 4) 선출직 지방자치단체장에 의한 성희롱 예방 대책 마련

국가인권위는 박원순 전 시장의 성희롱 사건 조사결과 발표에서 서울시에는 이 사건 피해자에 대한 적극적 보호방안 및 2차 피해에 대한 대책을 마련할 것과 성역할 고정관념에 기반한 비서실 업무 관행 개선, 성희롱·성폭력 예방 및 구제 제도 개선을 권고하였다. 여성가족부장관에게는 공공기관 종사자가 성희롱 예방교육을 모두 이수할 수 있도록 점검을 강화하는 한편, 공공기관의 조직문화 등에 대한 상시 점검을 통해 지자체장에 의한 성희롱·성폭력 예방활동을 충실히 할 것, 지자체장에 의한 성희롱·성폭력 발생 시 독립적이고 전문성을 갖춘 기구에서 조사하여 처리할 수 있도록 조치할 것, 실효성 있는 2차 피해 예방 및 대처가 가능하도록 관련 규정을 정비하고 매뉴얼 등을 마련할 것을 권고하였다. 지자체장 스스로 성희롱·성폭력을 하지 않겠다는 원칙과 성평등한 조직문화 정착을 위한 의지를 천명하는 선언이나 입장표명을 통해 지자체장에 의한 성희롱이 발생하지 않도록 자정능력을 키우고, 소속 구성원들에게 성희롱·성폭력을 용납하지 않겠다는 강력한 메시지를 전달할 필요가 있다.

성평등 노동 실현을 위해서는 중앙정부와 지방정부의 유기적인 행정체계와 협력체계를 통해서 이루어질 수 있다. 지방정부의 권한 또한 높아져 지자체의 노력에 따라 중앙 정부를 견인할 수도 있으며, 다른 지방정부를 견인하는 역할을 수행하기도 한다. 서울시가 그 역할을 책임성 있게, 선도적으로 수행할 것을 요구한다.



## 〈토 론 2〉

# 서울시 장애인 노동기본권 보장을 위한 정책제안

정 창 조

(전국장애인차별철폐연대 노동권위원회 간사)



## 서울시 장애인 노동기본권 보장을 위한 정책제안

정창조 (전국장애인차별철폐연대 노동위원회 간사)

- ‘장애인은 노동이 불가능하다’는 인식이 장기간 유지되고 있고, 장애인 노동 문제는 중앙 정부에서건, 지방 정부에서건 ‘노동 의제’로써 진지하게 다루어지지 않아 왔음. ‘장애인 노동’ 문제는 노동 문제가 아니라 단지 ‘장애인’ 문제로서, 고용 노동의 영역이 아니라 ‘복지의 영역’으로 별개로 다루어져 오기도 함.
- 정홍준이 발표에서 지적했듯, 2010년대 지방정부가 노동정책 관련 조례를 만드는 등, 노동정책에 관여했지만, 장애인노동문제를 근본적인 차원에서 개선하기 위해서는 국회, 고용노동부, 보건복지부 차원에서 법과 제도를 개선하는 게 필수적인 상황임. 서울노동권익센터 정책기획실 발표에서 지적한, 장애인 노동 관련 현 문제점들, 특히 “중증장애인 보호작업장 문제가 직업선택의 자유, 최저임금 문제”(서울노동권익센터 정책기획실, 14쪽) 등도 중앙정부 차원에서 해당 정책을 개선하지 않는 한, 지자체에서 실현되기 힘든 문제임. 관련 세부 개선해야 할 핵심 내용은 다음과 같음.
  - : 1. 장애인 최저임금 적용제외, 2. 고용부담금, 고용장려금 상향, 장애인 고용기금 활용 방안 등 의무고용제도 전면 개편, 3. 장애인의 신체를 일반경쟁시장 안에 편입시키는 것을 목적으로 하지만, 실은 그마저도 매우 형식적 수준에서 유지되고 있는 보호·재활 중심 일자리를 넘어, 장애인의 신체 그대로를 인정하고 적합한 노동 직무를 마련하는 권리 중심의 일자리를 고용노동부 차원에서 마련하는 것 등은 중앙 정부의 노력 없이는 개선이 불가능한 상황임.
- 그러나 중앙정부가 지방정부 차원에서 분명 장애인 노동 개선을 위해 수행할 수 있는 역할이 있음. 특히 윤석열 당선자의 장애인 노동 공약이 지나칠 정도로 미흡한 상황이며, 장애인 노동 관련 핵심적인 문제들을 언급조차 하지 않은 상황이기에, 장애인 노동 문제 개선을 위해서는 민선8기 지방정부의 역할이 중요하게 요청되는 상황. 특히 지방정부 노동정책은 “서울시나 경기도 등 수도권에서 구체화되면 이러한 정책이 전국으로 확산되는”(정홍준, 10쪽) 경향이 있기에 서울시 차원의 민선8기 장애인 노동정책 구상은 향후 다른 지자체 장애인 노동정책 수립에 결정적인 영향을 끼칠 수 있음.
  - : 정홍준이 지적한 것처럼 “법률 제정과 무관하게 할 수 있는 지자체가 할 수 있는 직접 지원 사업을 늘리도록 하는 것”(정홍준, 11쪽)은 장애인 노동 문제 개선에서 매우 중요한 역할을 할 수 있음.
  - : “지역 내 노동기본권 사각지대를 파악하고, 사회적 대화를 통해 보호정책을 추진할 수 있는 공론화 과정을 추진”(정홍준, 11쪽)하는 것 역시 중요한 역할을 할 수

있음

- 오늘 토론회 발표문의 내용 및 지난 “일하는 서울시민 참여 플랫폼”의 논의 내용을 반영하여, 전국장애인차별철폐연대 노동권위원회, 서울장애인차별철폐연대는 서울시에 다음의 사항들을 정책과제로서 제안하고자 준비 중임.

### 1. 서울시 권리중심중증장애인맞춤형공공일자리 개수 확대 및 이 일자리 사업의 안정적 운영을 위한 전담인력 확보

- ‘권리중심 중증장애인맞춤형 공공일자리(이하, 권리중심공공일자리)’는 유엔에서 선포한 지속가능한 세상을 향한 목표인 ‘누구도 배제하지 않는 세상(Leave No One Behind)’을 만드는 데 가장 중요한 실천영역을 보여주고 있음. 이를 통해 최종중증장애인이 우선적으로 노동에 참여함으로써 장애인의 권리를 생산하여 비장애중심의 사회를 변화시키기 위한 일자리임.
- 권리중심공공일자리는 최종중증장애인들의 장애 정도를 고려하여 참여 가능한 수준으로 맞추어서 ‘권리옹호’, ‘문화예술’, ‘인권교육’ 3대 직무를 구성하고 있음.
- 3대 직무 수행을 통해 유엔장애인권리협약의 내용과 목적을 공무원·국회의원·언론·일반대중을 상대로 구조적이고 지속적으로 교육하고 공문화하여, 장애인권리협약에 근거한 권리를 생산하고 실현하는 노동에 참여하고 있는 것.
- 권리중심공공일자리는 시장으로의 이전을 목표로 하는 재활중심의 일자리와 구분되어야 함. 이는 공공영역에서 중증장애인이 일할 권리를 인정받고자 하며, 처음으로 장애인이 갖는 ‘노동의 권리’를 국가와 지방자치단체의 의무로써 보장하는 의미를 가짐.
- 권리중심공공일자리는 (1) 최종중증장애인우선고용의 원칙, (2) 권리옹호, 문화예술, 인권교육의 3대 직무 구성의 원칙, (3) 권리생산노동의 원칙, (4) 장애인권리협약 홍보 및 권리이행과 실현의 원칙, (5) 지원인력과 함께 만드는 노동의 원칙, (6) 국가와 지방자치단체의 재정 책임 원칙을 가짐.
- 서울시는 2020년 전국 최초로 「서울형 권리중심 중증장애인 맞춤형 공공일자리」 260개를 만들어 시범사업으로 진행함. 2021년 예산에 2,552,940천원 반영하여 275개의 일자리의 예산을 지원하였고, 나아가 2022년 예산에 4,557,264천원 반영하여 350명의 예산을 지원해 점진적으로 규모를 확대하고 있음. 서울시가 2020년 이 사업을 실시한 이후, 이 일자리는 2020년 국정감사에서 장철민 의원 등에 의해 긍정적인 평가를 받았고, 서울시 권리중심공공일자리 사업을 모범으로 하여 지난해 경기도, 올해는 전라남도, 전라북도, 춘천시, 경상남도 등에서도 이 사업을 추진하고 있음.
- 하지만 여전히 지역사회에서 살아가는 중증장애인의 일자리 수요에 비해 현저히 부족하며, 지난해 서울장차연이 요구했던 수준에도 미달함. 이에 서울장차연은 서울시가 2023년 권리중심공공일자리 사업에 최종중증장애인 노동자 500명을 전일 시간제

유형으로 확대할 것을 요구함.

- 아울러 1년 단위로 계약을 수행하고 있는 현 일자리의 불안정성 개선을 위해, 해당 일자리를 정규직화하고, 장애 유형 및 특성에 맞게 근무 시간을 선택할 수 있는 기회를 열어줄 필요가 있음.
- 2021년 「서울형 권리중심 중증장애인 맞춤형 공공일자리」 사업을 수행한 위탁기관은 최대 26명의 최종중증장애인노동자를 채용하였음. 2022년 보조금 예산으로 1개 위탁기관 당 전담인력 1명의 인건비가 편성되었으나, 이는 평균적으로 채용한 노동자 대비 현저히 부족한 지원임.
- 서울시에서 「서울시복지재단에 위탁한 권리중심일자리사업 평가체계 연구」 연구보고서에 따르면 2021년 권리중심공공일자리 사업 위탁기관은 서울시 보조금으로 지원하는 전담인력 외에 내부 지원인력을 평균 4명(4.3명)이상 두고 있음.
- 2021년 위탁기관은 최소 2명의 내부 지원인력을 배치하여 최종중증장애인 노동자를 지원하고 있고, 최대 8명의 내부 지원인력을 권리중심공공일자리에 배치하여 사업을 운영하는데 비하여 서울시가 보조금으로 전담인력 1명의 인건비만 지원하는 것은 그 운영에 너무나 미달한 지원수준으로 판단됨.
- 서울시의 미달한 지원으로 인해 위탁기관은 인력 부족으로 사업수행에 있어 많은 어려움 겪고 있으며, 이는 2022년에도 현재진행형으로 남아 있음. 나아가 전담인력의 과다한 노동과 불안한 고용상황이 지속적으로 발생함. 지원의 수준이 동결된다면 이러한 상황은 피할 수 없을 것으로 전망됨.
- 서울시는 2022년 권리중심공공일자리 사업예산을 확대하며 최종중증장애인 노동자를 75명 더 채용하였으나, 전담인력 인건비는 동결하며 최종중증장애인 노동권 보장을 위해 일선에서 노력하는 위탁기관을 기만하였음.
- 서울시 장애인복지정책과는 2020-2021년 2년간 권리중심공공일자리 사업을 모니터링을 진행하였음. 이 과정을 통해 위탁기관의 전담인력이 부족하여 발생하는 열악한 현실을 직접 확인하고도 방치하였고, 현재 2022년 위탁기관은 여전히 열악한 환경에서 최종중증장애인의 노동을 지원하고 있음.
- 서울시는 「서울특별시 장애인고용촉진 및 직업재활 지원 조례」를 통해 중증장애인 고용에 대한 의무와 그 지원을 보장하고 있음. 조례에 근거하여, 권리중심공공일자리 위탁기관의 열악한 현실을 직시하고, 위탁기관과 장애인단체의 의견을 적극 수렴하여 2023년에 100명의 위탁기관 전담인력 인건비(최중증장애인 5명당 1명 비율)를 편성하여 지원해야 함.

## 2. 서울시 산하기관 중 의무고용률 준수하지 않는 기관에 페널티 강화, 시 차원에서 고용대책 마련

- 서울시 산하 공공기관 상당수가 장애인 의무고용률을 준수하지 않고 있는 것으로 파악되고 있음. 상시 고용인원 100명 이상 산하 공공기관 21곳 가운데 장애인 의무

고용 비율 3.4%를 지키지 않은 기관이 7곳이나 됨. 의무고용 미준수 해당 기관은 서울기술연구원(0.9%), 서울시립교향악단(2.1%), 서울시사회서비스원(2.2%), 미디어재단TBS(2.4%), 서울연구원(2.7%), 서울의료원(3.0%), 서울주택도시공사(3.2%)임.

- 올해부터 장애인 의무고용 비율은 3.6%로 늘어났으며, 이에 해당 기관들이 장애인들을 더 고용하지 않을 시, 더 많은 고용부담금을 지출해야 할 것으로 보임. 그러나 현재 고용부담금은 최저임금의 60%~100%(의무고용을 미달된 인원 별)로 책정되어 있어 해당 기관들이 크게 부담을 느끼지 않을 가능성이 있음.
- 당장 <장애인 고용촉진 및 직업재활법> 의무고용제도 부문이 개정될 수 없는 상황인 바, 서울시 차원에서 해당 기관들에 대한 별도의 장애인 고용대책 마련 및 별도의 패널티를 마련할 필요가 있음.

### 3. 서울시 소재 직업재활시설 노동실태(임금, 노동시간 등), 인권침해실태조사, 부당 사례에 대한 적극적인 제재

### 4. 서울 장애인노동자 차별 상담 시스템 정비 및 지원체계 강화

- 서울장애인근로자지원센터 역할의 체계화 및 강화

## 〈토 론 3〉

# 작은사업장 노동자의 노동기본권 보장을 위한 새로운 노동의제

최 정 주

(성동근로자복지센터 센터장)



# 작은사업장 노동자의 노동기본권 보장을 위한 새로운 노동의제

최정주 (성동근로자복지센터 센터장 / 도심제조연대회의)

발제문에서도 언급되었듯이 작은 사업장은 규모면에서 전체 노동자의 절대 다수의 비율(30인 미만 종사자 60%, 10인미만 사업체수 70%~85%), 노동법 미적용, 장시간 노동, 저임금 구조, 안전하지 못한 노동환경으로 설명될 수 있다.

코로나19이후 작은 사업장 노동자들은 이러한 취약한 환경속에 그대로 노출되어 고통의 나날을 보내왔다.

서울지역의 경우 작은 사업장의 한 축인 도심제조업 현실도 마찬가지이다.

이러한 현실은 지방노동정책의 주요 대상으로서 작은 사업장이 자리할 수밖에 없다.

지방정부시대 민선 8기를 맞이하는 2022년은 2년 넘는 코로나19 상황을 거치면서 노동권 사각지대 작은 사업장 노동자들의 문제를 적극적으로 해소하려는 지방정부의 역할이 어느 때보다 중요하다.

따라서 작은사업장의 한축인 도심제조 노동자의 현실을 바탕으로 지방정부의 노동의제를 제안하고자 합니다.

## 1. 도심제조 노동자의 현실

서울시 제조업 사업체 92%가 10인 미만 소규모 영세업체이며 60%가 생활밀착형 사업(의류,봉제, 가죽 및 신발, 인쇄, 기록매체, 기계가공, 기타 제조업등)

봉제	서울시 사업체 수(종사자 수) 13,996개(80,022명) 10인 미만 사업체 91.8% (성복, 종량, 동대문, 중구, 종로, 금천구에 집적지 형성)	고용, 산재보험 미가입 85.5%, 노동이력증빙 어려움, 객공(숙련공), 낮은 공임 비수기 (준)실업상태	코로나19 지원금 신청 저조 정부지원정책 일부 사업주 단체에 편중
----	---	---	---

제화	서울시 사업체 수(종사자 수) 740개(4,500여명) 성수동 3000여명 종사자 집중 10인 미만 사업체 80% 이상 (종사자 84.1%) * 전국사업체조사(2018)	평균연령 62세, 소사장제로 특수고용, 개수임금제 노동조합 가입 조합원 4대보험 가입률(2%) 비수기 소득감소	코로나19 소득감소로 생계 어려움 퇴직금을 정상적으로 지급하지 않음. 수제화 거리 조성도 일부 보여주기식 지원
----	---	---	---

주얼리	종로·중구 귀금속 사업장 3,271개, 종사자 수 7,635명 서울시 10인 미만 93.8%	고용보험 미가입(사업 체 84%, 종사자 76%), 임금 현찰 수량 - 노동이력증빙	4대보험, 세금문제 등 으로 사업주 코로나19 지원금 기피 - 노동자 들 임금삭감으로만 소 득 보존
-----	---	---	---

인쇄	사업체수 18,101개, 종사자수 75,222명(서울시 27,320명 (36.6%), 경기도 25,007명 (33.5%), 10인 미만이 사업체 수의 94%, 종사자수의 63% 차지(서울 68%), 5인 미만이 사업체수의 79%, 종사자수의 40%	포괄임금제 ; 80%	정부지원 일부 사업단 체에 집중
----	---	-------------	----------------------

\* 기계 가공 ; 10인 미만의 비율이 전국은 45.4%인 반면, 서울시는 82.0%를 차지함  
- 10인 미만 종사자수 비율은 전국이 45.4%(203,133명), 서울시는 10인 미만 종사자  
수가 82.0%(10,093명)

## 2. 지방정부의 작은 사업장 노동의제

: 기업복지 사각지대, 노동법 사각지대 노동자들을 위한 사회, 고용안정망, 지역복지  
연대기금 조성 등이 활발히 논의되고 있는 실정이다.

아래 내용은 작은사업장인 도심제조노동자들이 요구하는 지방노동정책에 대한 의견이  
다.

### (1) 도심제조연대회의에서 논의한 노동의제

2020년부터 도심제조 노동자들의 현실을 개선할 내용으로 요구사항을 만들어 요구해  
오고 있다.

주요 내용으로 4대보험 일부지원제도 실시, 밀집지역 노동자 지원방안 마련, 도심제  
조노동자 지원시설 설치, 일시적·계절적 실업 대책 마련 등이다.

이를 위해 노정교섭(협약구조)의 필요성을 제기하고 있다.

○ 4대보험 일부, 단계적 지원은 사각지대 노동자들의 고용안전망을 구축하는 의미와  
더불어 안정적인 보험징수 구조를 만들어 보험 재정건전성에도 부합하는 지원 내용  
이다.

더불어 숨겨진 노동을 해소하기 위한 노동이력증빙제도의 도입으로 건강한 노동시장

에도 도움이 될 것이다.

노동이력증빙의 실무적 준비는 지자체-노동조합(노동권익센터)가 협의하에 실무적 준비를 한다면 당장에도 가능할 문제이다.

○ 당면에서 안정적이고 지속적인 노동정책 수립, 지원을 위해 광역시, 지자체의 전반적인 실태조사를 실시할 필요가 있다.(향후 정기적 실태조사)

○ 노동정책 수립시 (지자체별 노동기본계획 수립시) 당사자의 참여를 보장해야 한다.

: 정례적인 노동교섭(협의구조) 형성 / 노동자 직접지원 체계 마련 요구

#### [도심제조 요구안]

##### ○ 서울시에 요구하는 도심제조노동자 노동기본권 보장을 위한 요구안

- 비공식노동자 포괄성 제고를 위한 노동이력증빙제 도입
- 서울시 도시형소공인 지원종합계획에 도심제조노동자 참여
- 서울시 도시형소공인 지원조례 개정
- 지역(공동)노동복지기금 조성 및 노동공제회 지원
- 업종별 밀집지역에 노동자 지원시설 설치 등 지역 노동자 지원책 마련

##### ○ 밀집지역 자치구에 요구하는 도심제조노동자 권리보장과 지원을 위한 요구안

- 00업종 밀집지역(집적지) 노동자 지원책 마련  
(예 : 노동자 쉼터 설치, 4대보험 일부지원제도 실시, 공정임금·공정단가 실태조사 실시 등)
- 00업 노동자 지원조례 제정  
(예 : 제화노동자 지원조례, 봉제노동자 지원조례, 주얼리노동자 지원조례, 인쇄노동자 지원조례 등)
- 일시적·계절적 실업에 대한 지원책 마련  
(예 : 도심제조노동자 재교육 인프라 구축, 생활임금 보장 등)

## (2) 제화, 인쇄 밀집지역인 성동구 관련 노동의제

#### [성동구 노동시장]

- 종사자 4인 이하 사업장이 전체의 82%로 가장 큰 비율을 차지, 종사자수 역시 전체에서 27.3%로 가장 높은 비중임
- 10인 미만 사업장이 전체의 92.4%로 사업체 규모가 전반적으로 영세함 (20인 미만 (97%), 50인 미만(99%) )
- ▷ 5인 미만 사업장이 계속 늘어나고 있어 법의 사각지대 노동자에 대한 지방정부의 정책이 절실

○ 성동구는 일자리, 노동과 관련한 조례가 18개

노동기본계획 수립을 위한 ‘일하는 시민을 위한 조례’도 존재하고 ‘산업안전과 관련한 조례, 필수노동자 지원, 경력단절 여성을 위한 조례, 노인일자리를 위한 조례’등이 존재하지만 조례제정 이후 구체적인 예산과 조례별 실행계획은 미진하다.

향후 노동기본계획 수립을 통한 조례의 실효성을 제고하고 지속적인 모니터링을 통해 실행의지를 확인할 필요가 존재한다.

○ 성동구 시민. 노동단체 정책요구(초안)

1) 노동자복합지원시설 요구

- 성수동 준공업지역에는 19만여명의 직장인이 근무함. 하지만 노동자들을 위한 복합적인 지원 체계와 지원시설이 필요함
- 영세사업장 밀집지역에서 기업복지의 한계를 극복하고 지역적 차원에서 노동복지 실현!

2) 안전보건 요구 - 노동자건강센터 본원 유치

3) 조례제정과 복지연대기금 요구

- 소공인과 영세사업장 노동자 지원을 위한 조례제정(예: 제화노동자 지원을 위한 조례)  
[\* 필수노동자 지원 조례 등도 존재함]
- 노동복지 연대기금 설치 등으로 지속가능한 지역경제의 선순환적 환경 조성

4) 생활안정, 고용안정 지원

- 4대보험 미가입 영세사업장 노동자들의 고용안정과 생활안정을 위하여 4대보험 가입 지원이 절실히 필요하여 실직시 재교육을 지원하는 실질적 대책(비수기 실업수당 내지 교육수당 지급)

## 〈토 론 4〉

플랫폼 노동자 노동기본권  
보장을 위한 새로운 노동의제

이 창 배

(전국대리운전노동조합 서울지부 사무국장)



## 플랫폼 노동자 노동기본권 보장을 위한 새로운 노동의제

이창배 (전국대리운전노동조합 서울지부 사무국장)

2018년 11월 당시 박원순 시장은 “경제적 약자의 지위에 있는 대리운전기사들이 사용자와 대등한 위치에서 교섭할 수 있는 권리를 막을 수 없다”며 대리운전노동조합의 단결권을 인정했다. 그 후 전국 10개 광역지자체에서 대리운전노동자의 지역단위 노조의 설립이 인정되었고 2020년 7월 17일 고용노동부는 전국대리운전노동조합의 전국단위 노조 설립을 인정하였다. 마침내 물꼬가 터진 특고 플랫폼 노동자들의 노동기본권은 플랫폼 형태로 일하는 배달노동자의 노조설립 인정, 배달의 민족 등 플랫폼 업체와의 단체교섭과 단체협약, 카카오모빌리티와 전국대리운전노동조합의 단체교섭 등으로 진전되었다.

그러나 아직 갈 길이 멀다. 플랫폼노동자들의 노동조합 할 권리는 인정되었지만 아직 많은 기업들이 단체교섭을 회피하려 한다. “플랫폼노동자가 노조법 상 노동자인 것은 알겠는데, 플랫폼 기업이 사용자의 지위에 있는지 모르겠다”는 논리다. 전속성 기준은 플랫폼노동자들을 산재보험 적용 기준에서만 배제하는 역할을 하는 것이 아니라 여기서 다시 위력을 발휘했다. “우리 업체의 일만 하는 것이 아니라 다른 업체의 일을 더 많이 하고, 다른 업체에도 여러 군데 소속되어 있는데 우리가 왜 사용자 책임을 져야 하나?” 카카오모빌리티도 이와 같은 논리로 단체교섭을 거부해왔다. 그러다 최근 독점적 횡포 문제가 이슈가 되고 국정감사의 표적이 되면서 사회적 압력 속에 교섭에 나서고 있다.

**플랫폼종사자 보호법이 아니라 근로기준법 적용이 필요하다.**

정부가 추진하던 플랫폼종사자 보호법은 플랫폼노동자의 노동기본권을 부인하고 사용자 책임을 면탈하는 법 조항 때문에 당사자들이 반대에 부딪히자 플랫폼노동자의 노동자성 입증 책임을 사용자가 지게 하는 법안이 추가로 제출되었다. 그러나 여전히 보호를 이유로 플랫폼노동자의 노동기본권 배제와 플랫폼 기업의 책임 면탈을 열어 두고 있다는 문제는 가시지 않는다. 플랫폼종사자 보호법을 악용한다면 사각지대가 더 공고해 질 수 있다는 우려도 있다. 그러므로 근로기준법의 적용대상을 확대해 플랫폼노동자도 포함될 수 있도록 하는 것이 더 확실한 해법이다.

**계약(등록) 관계만이 아니라 실질적인 사용자에게로 단체교섭의 대상 확장**

대리운전의 경우 2020년 국토부 발표에 의하면 전국 3천여개의 업체가 난립해 있고 지역별로 같은 플랫폼을 사용하는 업체들끼리 연합체를 형성하고 있으며 배차방식, 수수료, 요금, 보험 등과 관련해 마치 한 회사처럼 동일한 정책을 적용한다. 수도권은 경우 로지소프트(대리운전관제프로그램)을 사용하는 업체 수백 곳이 연합체를 구성하고 수도권 약 10만 명의 기사들을 공유하고 있다. 이를 “수도권 로지연합”이라 한다. 수도권 로지연합의 어느 한 업체에 소속된 기사라면 수백 개가 넘는 수도권로지연합 업체의 콜을 동일한 조건으로 수행할 수 있다. 로지연합은 수도권이라는 거대한 사업장에서 동일한 배차방식을 가지고 카르텔처럼 움직인다.

현행 노동관계법은 단체교섭의 대상 및 사용자를 계약(등록) 관계에 있는 업체 즉 소속사로 하고 있다. 그러나 로지연합의 어느 한 업체에 소속되어 있는 경우 실제 업무는 소속 업체가 아니라 연합 내 타 업체들의 일을 무작위로 하는 경우가 일반적이다. 그러므로 현행 노동관계법상 고용 피고용 관계를 계약(등록) 관계만이 아니라 실제 업무가 이루어지는 관계에서도 찾아야 할 필요성이 있다. 왜냐하면 로지연합 소속 대리운전기사의 실제 배차방식과 요금, 수수료 등 노동조건을 결정하는 것은 소속사가 아니라 복수의 연합대표들의 회의체이고, 대리운전기사의 노무제공 과정을 지휘·통제하는 것은 소속사가 아니라 콜을 발주한 업체이기 때문이다.

그러므로 대리운전기사의 경우 사용자 개념을 실제 노동조건과 방식을 결정하고 각각의 노동에 대한 지휘와 통제를 실질적으로 행사하는 사용자들의 연합체로 확장해야 한다. 그래야 실질적인 노동조건 개선이 가능하고 단체교섭과 노동기본권이 실효성을 가지게 될 것이다. 연합체는 교섭대표단을 구성해 연합체의 노동조건 및 고용정책을 당사자 노동조합과 단체교섭 및 단체협약을 통해 정하고 연합체 소속 기사 전반에 반영해야 할 것이다.

#### **부당한 계약 변경, 계약해지, 배차제한 등 불이익 제공으로부터 보호**

플랫폼노동자들은 근로기준법이 적용되지 않아 일방적으로 불리하게 근무조건이 변경되는 등 불이익 조치를 당하거나 부당해고를 당해도 근로법상 노동자가 아니어서 하소연할 곳이 없다. 심야노동을 밥 먹듯이 하지만 실제 시간당 환산소득은 최저임금에도 미치지 못한다. 정부는 특고지침과 표준계약서를 만들어 보완하는 조치를 하였지만 특고지침의 경우 플랫폼 기업의 전속성이나 거래상 지위 관계가 인정되지 않는다는 이유로 제재대상이 아니라 판단하고 있으며 표준계약서는 연성규범에 불과해 사측의 위반을 제재하지 못한다. 대리운전의 경우 3천여 개 업체 중에서 두 곳만이 표준계약서를 도입하고 있지만 주무부처인 국토부는 의무화와 위반 시 제재 요구에 대해서는 난색을 표한다. 그러므로 근로법의 적용 대상을 확대하는 법 제정 및 개정을 통해 플랫폼노동자들을 근로법으로 포섭하는 것이 가장 확실한 해결책이다. 법 제·개정까지 지자체가 표

준계약서의 확산과 준수를 위한 협약을 추진하고 조례 제정 및 지원을 통해 플랫폼노동자에 대한 근거법적 보호를 제공할 수 있도록 노력하여야 한다.

### 건강권 보장

플랫폼노동자들은 오랜 심야노동과 감정노동으로 심신에 문제가 생겨도 가족의 생계를 책임져야 하기에 건강을 챙길 겨를이 없다. 일반 노동자의 경우 기업이 피고용자의 건강검진을 의무로 하고 있지만 하루 벌어 하루 먹는 플랫폼노동자들은 건강검진도 마다하고 아픈 몸을 이끌고 일을 나가야 하는 상황이다. 플랫폼기업들은 사업 확장에만 관심이 있을 뿐 플랫폼노동자의 건강에 대해 아무 책임도 지지 않는다. 서울시는 서울형 유급병가와 같은 좋은 정책을 시행하고 있지만 다소 불충분하다. 아프면 생계걱정 없이 쉴 수 있고 언제든지 병원에 가 진료를 받을 수 있도록 제도를 보완하고 관할 내 공공병원과 협약을 통해 플랫폼노동자 진료 및 건강검진 지원을 상시화 하는 것도 필요하다.

### 표준단가, 안전운임 보장

대리운전기사의 평균 수익은 150~170만원으로 심야노동을 감안할 때 최저임금에도 미치지 못하는 것으로 조사되었다. 20% 고율 수수료와 보험료, 관리비, 프로그램비 등 각종 비용 전가와 10년 동안 제자리이거나 오히려 하락하는 요금 등이 원인으로 드러났다. 부족한 수익을 보충하기 위해 투잡 쓰리잡을 불사하고, 과로와 속도경쟁은 고객과 시민의 안전도 위태롭게 한다. 이를 해결하기 위해 표준단가와 안전운임을 제도화 하는 것이 필요하다.

### 배차시스템(AI알고리즘)의 투명한 공개와 공정한 운영

배차시스템(AI알고리즘)은 플랫폼노동자에게 취업규칙에 해당한다. 플랫폼기업은 알고리즘의 목적값을 시장 점유율 확대와 이윤을 개선에 두고 이러한 결과값이 나오도록 가중치를 부여하는 방식으로 운영하고 있는 것이 분명함에도 기업비밀이라는 이유로 투명하게 공개하지 않고 있다. 이러한 배차시스템은 속도 경쟁을 부추기고 과로를 조장한다. 알고리즘은 플랫폼노동자와 고객의 건강과 안전을 목적값으로 하고 이를 위한 매개 변수를 부여하는 것이 되어야 한다.

플랫폼기업은 알고리즘을 플랫폼노동자가 알 수 있는 용어로 투명하게 공개해야 하고 공정한 운영을 위해 알고리즘을 교섭대상으로 하여야 한다.

### 야간이동권 보장

야간 이동권을 보장하는 대책이 필요하다. 대중교통이 끊긴 심야시간대에 서울시와

경기도 일부 지역에서 심야버스를 운행하고 있지만 노선이 제한적이고 차간 대기시간이 길어 어려움이 많다. 지자체가 수도권 차원의 심야 이동수단 지원과 관련한 조례를 만들어 법적 근거를 마련하고 서울·경기·인천 등 지자체가 플랫폼 기업과 당사자 협의체를 만들어 추진할 수도 있을 것이다.

### 감정노동자 보호 및 산업안전보건법

대면노동을 하는 배달과 대리운전 분야의 플랫폼노동자들은 감정노동으로 고충을 겪지만 플랫폼기업은 책임지지 않는다. 오히려 한 술 더 떠 고객의 컴플레인을 이유로 해당 기사 배차를 제한하는 제재를 하기도 한다. 전속성 기준 폐지까지 법이 개정되면 시간이 걸린다면 지자체가 조례를 통하여 지원 근거를 마련하고 법률지원, 상담, 교육 등 플랫폼노동자에게 감정노동 보호를 위한 조치들을 도입할 수 있을 것이다.

### 산재보험 적용

산재보험의 전면적용이 필요하다. 얼마 전 40대 여성배달노동자가 업무 중 사고로 사망했지만 산재보험이 적용되지 못한 사건으로 전속성 기준 폐지 요구가 부각되고 있다. 플랫폼노동자들은 심야의 길 위에서 이동 중 사고를 당하거나 과로로 인해 목숨을 잃어도 산재보험의 적용을 받지 못한다. 한편 대리운전보험의 자기신체사고에 대한 보장액은 3천만원 정도에 불과하다. 전속성 폐지 법안이 통과되기 전이라도 지자체가 업체와 협약을 맺거나 지원을 제공하는 방식으로 산재보험을 적용하도록 유인하는 것이 필요하다.

### 퇴직공제 및 직업능력 개발

건설노동자의 경우처럼 퇴직공제부금 제도를 도입해 플랫폼노동자도 퇴직 후 노후를 준비할 수 있도록 해야 한다. 또한 고용보험법은 플랫폼노동자를 직업능력개발사업에서 배제하고 있는데 오히려 당사자들은 플랫폼노동자에게 재취업과 직업능력 향상을 위해 직업능력개발사업이 더 실효성 있고 필요하다는 의견이 많다. 관련법이 제·개정 되어야 하며 그 전에 지자체가 플랫폼노동자 직업능력개발을 위한 교육과 상담 등을 지원하는 사업을 추진할 수 있을 것이다.

## 〈토 론 5〉

# 감정노동과 새로운 노동의제

이 정 훈

(서울특별시감정노동종사자권리보호센터 소장)



# 노동기본권 사각지대 해소와 지방정부의 노동정책

(토론문 : 감정노동과 새로운 노동의제)



서울시 감정노동센터 이정훈 소장

## 01 발제를 듣고...

- 노동기본권 사각지대 해소의 문제는 오래되었지만 진전이 더딘 의제였음
- 가짜 5인 미만 사업장, 특수고용 등이 사각지대를 활용하는 전통적인 방식이었다면, 플랫폼을 활용한 노동은 21세기에 나타난 또다른 사각지대 활용 방식임
- 2022년도 대선에서 후보들이 노동 존중, 노동의 가치에 대한 관념적인 의미는 공통적으로 표명했지만, 노동기본권 사각지대 해소를 위한 구체적인 공약이나 실천 의지를 보였는지는 미지수임
- 노동기본권 사각지대 해소를 위한 발제자의 제안에 대하여 공감하며, 향후 중앙정부와 지방정부의 역할을 관심있게 지켜봐야 할 것임
- 특히, 감정노동 분야에서 일하는 노동자는 노동기본권의 사각지대와 관련성이 높은 만큼 감정노동자 보호와 권익 향상을 위한 정책과 제도가 더욱 구체적으로 작동해야 함

## 01 발제를 듣고...

- 두 번째 발제는 지방정부 노동정책의 의미와 필요성에 대해 자세히 분석하였음
- 나아가 일하는 서울시민의 참여 플랫폼을 만들기 위한 시범적 활동을 정리하고 있음
- 노동분야의 주제별로 분과를 구성하고, 세부 내용과 과제를 도출하는 속의 방식은 기존의 관료제 형태 하의 정책 또는 대안 도출보다 구체적이고 민주적인 방식임을 확인함
- 관건은 이러한 방식을 통해 도출된 대안이 공식화되고, 지속 가능한 정책으로 작동할 수 있도록 시스템이 갖추어져야 한다는 것임
- 노동기본권 사각지대를 줄여나가는 역할 또한 중앙정부에만 의존할 수 없으며, 지방정부가 세밀한 정책과제를 제시하고 실천해나갈 때 더욱 강한 효과를 가져올 것임
- 발제자가 결론파트에서 제시한 지방정부 노동정책에 대한 고민은 아주 구체적이고, 적절한 문제 인식이며, 진영의 논리를 떠나 차기 지방정부가 유념해서 고민해야 할 것임

## 02 서울시 감정노동 관련 사업 수행 현황

### 숫자로 보는 서울시감정노동센터



## 02

# 서울시 감정노동 관련 사업 수행 현황



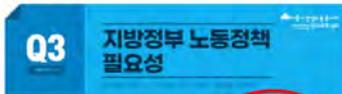
## 02

# 서울시 감정노동 관련 사업 수행 현황



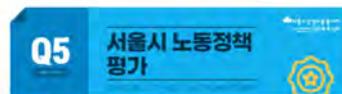
서울시민 노동현황 및 정책 의견 조사 설계

표본오차: 95% 신뢰수준에서 ±3.1%p  
조사방법: 온라인 설문조사  
설문기간: 2021년 11월 17일 ~ 11월 24일



지방정부 노동정책 어느 정도 필요한 편

중앙정부만이 아닌 지방정부의 노동정책 필요성에 관한  
필요한 응답은 73.4%이며, 이는 35도 50.3% (매우 23.1%),  
필요하지 않음 8.6%인 것에 2% 높은 6.6%의 니즈 반영이다.

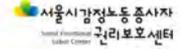


서울시 노동정책 중 감정노동 사업이 최고

감정노동자 상담센터, 휴먼 서비스센터 등  
감정노동자 관련 현행 정책 수행이 73.1%로  
총 12개 항목에서 가장 긍정적으로 평가되었음!

03

감정노동에 대한 서울시민 인식조사결과(2021.12)  
(한국리서치, 서울시 노동정책과)



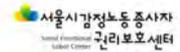
감정노동자의 정의 인지도



※ Base : 전체 n=1,000 / 단위 : %

03

감정노동에 대한 서울시민 인식조사결과(2021.12)  
(한국리서치, 서울시 노동정책과)



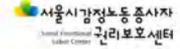
감정노동자에 대한 인식



※ Base : 전체 n=1,000 / 단위 : %

03

### 감정노동에 대한 서울시민 인식조사결과(2021.12) (한국리서치, 서울시 노동정책과)



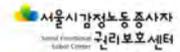
#### 감정노동자와의 갈등 이유



※ Base : 전체 n=242 / 단위 : % (복수응답)

03

### 감정노동에 대한 서울시민 인식조사결과(2021.12) (한국리서치, 서울시 노동정책과)



#### 감정노동자의 처우 개선 필요성



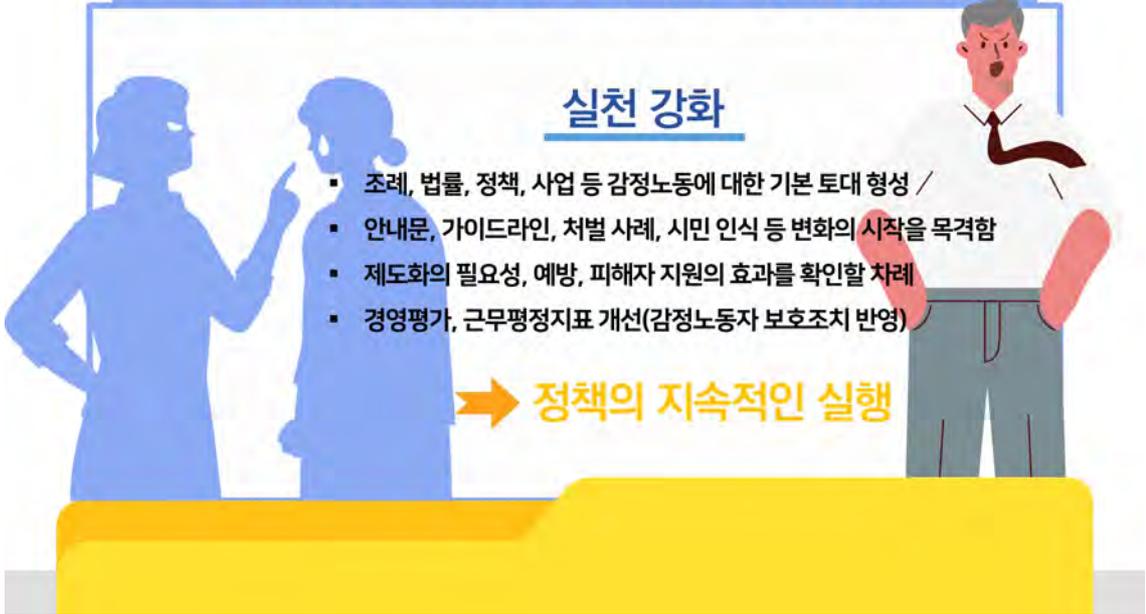
※ Base : 전체 n=1,000 / 단위 : %

토대 형성을 넘어 실천 강화와 책임범위 확대

실천 강화

- 조례, 법률, 정책, 사업 등 감정노동에 대한 기본 토대 형성 /
- 안내문, 가이드라인, 처벌 사례, 시민 인식 등 변화의 시작을 목격함
- 제도화의 필요성, 예방, 피해자 지원의 효과를 확인할 차례
- 경영평가, 근무평정지표 개선(감정노동자 보호조치 반영)

➔ 정책의 지속적인 실행

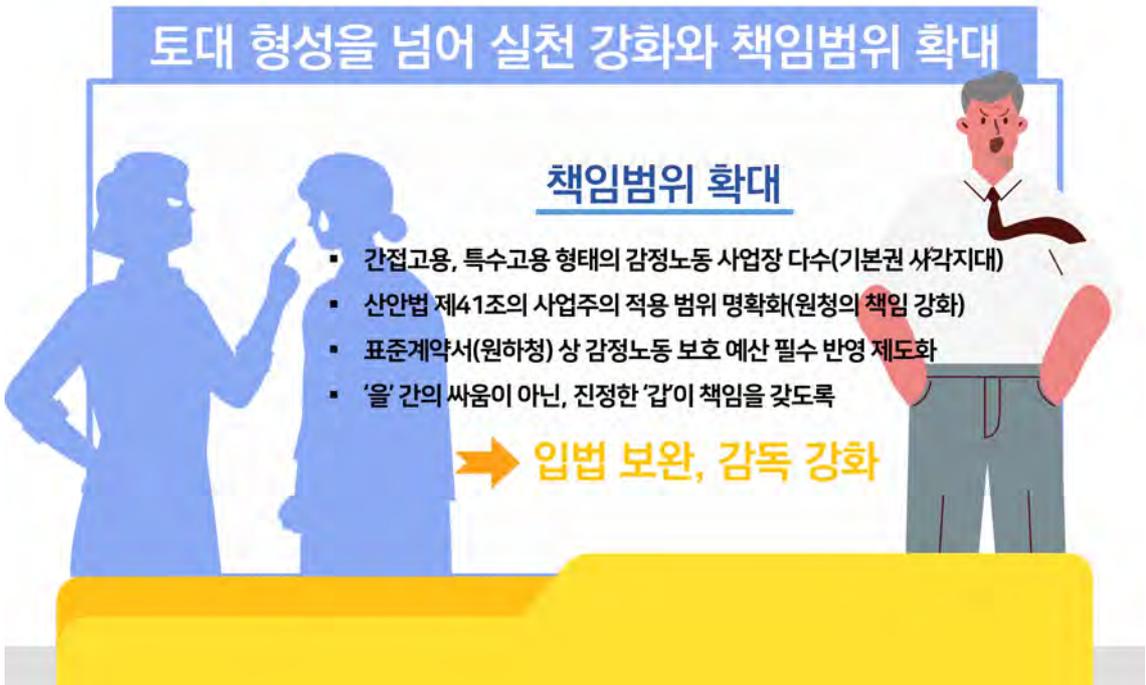


토대 형성을 넘어 실천 강화와 책임범위 확대

책임범위 확대

- 간접고용, 특수고용 형태의 감정노동 사업장 다수(기본권 사각지대)
- 산안법 제41조의 사업주의 적용 범위 명확화(원청의 책임 강화)
- 표준계약서(원하청) 상 감정노동 보호 예산 필수 반영 제도화
- '을' 간의 싸움이 아닌, 진정한 '갑'이 책임을 갖도록

➔ 입법 보완, 감독 강화



# 노동기본권 사각지대 해소를 위해 감정노동센터가 함께 하겠습니다



[www.labors.or.kr](http://www.labors.or.kr)

(03191) 서울특별시 종로구 청계천로 105 (관수동 152-1) 아름다운청년 전태일기념관 5층  
대표전화 02-6925-4349, 상담번호 1661-2020

^^^  
서울노동권익센터