

제24회 월례 비정규노동포럼

『서울노동권익센터, 무엇을 해야 하나?』

발제

김성희 고려대 노동대학원 연구교수
문종찬 서울동부비정규노동센터 소장
이 철 고려대, 한신대 출강 비정규교수

사회

이남신 한국비정규노동센터 소장

토론

김민수 청년유니온 위원장
김일영 서울시마을공동체지원센터 마을기업사업단장
김진억 희망연대노조 나눔사업국장
송민기 인디학교 교장

일 시 : 2014년 9월 2일(화) 오후 2시

장 소 : 프란치스코 교육관 212호

공동주최 : 한국비정규노동센터, 서울인권-복지네트워크,
한국비정규직노동단체네트워크

발제1

노동권익센터, 누가 어떻게 해야 하나

김성희(산업노동정책연구소 소장, 전 한국비정규노동센터 소장)
정흥준(고대 노동문제연구소 연구교수 전 한국비정규노동센터 정책국장)

1. 민간위탁은 진전된 민관협치 모델인가?

○ 서울시의 노동권익센터 설립안은 민간위탁사업이자, 민관협치(governance)의 진전된 형태를 함축하고 있기도 하다. 갑을관계의 제약을 벗어날 수 없는 민간위탁사업이나 자율과 공동체 기반을 모태로 하는 시민사회단체를 수탁자로 하는 사업이라는 특수성이 바로 최상의 민관협치 모델이 될 가능성을 갖고 있다.

○ 민간위탁 사업은 공공기관이 민간의 창의력과 역량을 활용하여 공공기관 사업에 활력을 촉진하기 위한 목적으로 이루어진다.

- 민간위탁사업은 공공기관이 수행하고 관리하기 복잡하고 어려운 일을 민간에 떠넘기는 대신 그 수행 사업자에게 일정한 이익을 보장해 주는 방식으로 악용되는 사례가 있다. 환경미화 민간위탁 바람이 대표적이다.
- 민간위탁사업은 금융기법과 결합한 재원조달 방식(BTL, BTO 등)을 통해 공공투자 재원의 한계를 극복하며 사회기반시설 투자를 수행하는 방식으로 이루어지기도 한다. 사업권의 특혜 불하와 함께 MRG(최소이익보장)로 대표되는 사업권 불하방식은 미래의 기대 수익을 현재의 필요를 위해 저당 잡히는 일(다른 말로 현재의 비용을 미래세대에 전가하는 것)이자, 불요불급한 투자를 위해 과다한 특혜를 남발한다는 비판이 제기된다. 지하철 9호선 등 사회간접자본 투자의 상당수가 그 예이다.
- 또한, 과거 참여정부 시절 시민사회단체를 대상으로 한 정부발주 프로젝트 사업이 시민사회단체의 역량과 활력을 정책 결정과 집행에 활용하는 의미는 퇴색한 채, 시민사회단체의 부족한 재원조달 수단 이상의 의미를 갖지 못하고 결국 자율적인 활동의 기반마저 위축시킨 부작용 사례가 있다.
- 민간위탁사업의 이런 위험을 피하려면, 공공행정 기관의 입장에서는 민간의 활력을 활용하려는 지속적인 의지가 중요하며 수탁자 선정에서도 자율성, 자발적 참여, 공동체 기반, 전문성에 바탕한 헌신이라는 시민사회단체의 특성을 잘 고려하는 것이 중요하다.
- 수탁 단체는 기존 활동의 경험이 민간위탁사업을 통해 확장하고 발전되며 또 행

정에 적극 참여함으로써 얻는 경험이 피드백 되는 선순환 관계를 형성하기 위해서 '민간위탁의 한계(행정 기능의 부분 대리인)'와 '프로젝트의 한계(정부 발주 수익사업에 매몰)'를 모두 극복해야 한다. 이런 안전장치는 수탁기관 운영구조의 투명화와 개방화를 통해 달성되어야 한다.

○ 민관협치(governance)의 최고의 단계인가?

- 민간위탁 사업으로서 바람직한 모델이란, 공공기관의 행정적 권위와 자원을 민간의 자율성과 공동체적 기반과 결합해 민관협치의 진전된 모델을 형성하는 경우일 것이다.
- 민관협치의 단계는 '정보 제공-협의-능동적 참여'의 순으로 진전된다. OECD는 '정보-협의-참여-협업'의 단계로 구분한다. 서울시의 사회정책의 민간위탁 사업은 민간단체의 능동적 참여의 형태로 협업의 수준으로 설계된 것이다.
- 노동권익센터의 민간위탁 사업은 노동행정의 권위를 활용하되 권위적, 위계적으로 접근하지 않고, 시민과의 친근한 접촉 가능할 수 있다는 점과 민간단체의 취약노동자 대변 활동의 경험과 노하우를 활용하되, 자발성이 아닌 책임성, 지속성, 제도적 관계 활용 등의 이점 활용이 가능하다는 장점이 있다. 민관협치의 진전된 단계로서의 가능성을 담고 있다. 이는 긍정적인 측면만을 본 것이다.
- 이런 장점을 발휘하기 위해선 민간위탁의 한계를 벗어나기 위한 과제를 해결해야 한다. 관의 Top-down으로부터 위험을 극복하는 과제이다.
- 그러나 동시에 다른 위험성도 있다. 민관협치의 어려움 중의 하나는 관에서 뿐 아니라, 민에서도 비롯된다. Bottom-up이 이루어져야 할 수탁자인 시민사회노동단체에 시민이 없다(이 경우에 취약노동자 자체가 없다)는 점이다. 취약노동자가 대상화 되는 것이 아니라, 가능한 한 참여의 주체로 형성해 왔는지, 자문해봐야 할 시점이다. 그런 점에서 비정규노동을 기치로 내건 한국비정규노동센터나 비정규노동네트워크 소속 단체라고 크게 나온 점은 없다.....

2. 환경 분석 측면에서 본 노동권익단체 역할

1) 서울시 노동정책을 위한 환경 분석

○ 천만 서울시민, 오백만 경제활동인구, 취약한 노동계층은?

- 2014년 7월 현재 서울시의 경제활동인구는 약 540만 명. 자영업이 포함된 경제활동인구 중 466만 명이 서비스업종에 종사하고 있음. (<표 1> 참조).
- 임금노동자 402만 명 중 상용노동자는 약 251만 명이며 임시, 일용노동자는 152만 명에 이른다. 그러나 상용노동자라 할지라도 처우 상 최저임금 수준의 임금을 받고 있는 취약계층노동자가 상당한 비중을 차지하고 있을 것으로 예상되지만 현

재로서는 그 규모를 파악하기가 어려움.

<표 1> 2014년 서울시 고용동향

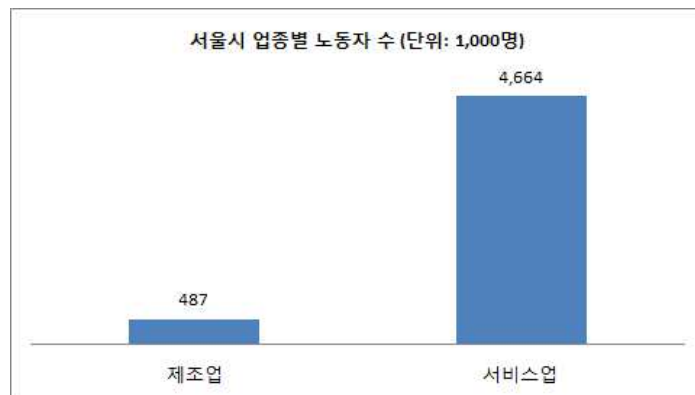
<단위:1,000명>

월	15세 이상인구	경제 활동인구	취업자	실업자	비경제 활동인구	경제활동 참가율	실업률	고용률
1	8,506	5,309	5,107	202	3,196	62.4	3.8	60.0
2	8,508	5,401	5,125	276	3,107	63.5	5.1	60.2
3	8,509	5,380	5,126	253	3,129	63.2	4.7	60.2
4	8,510	5,410	5,143	266	3,101	63.6	4.9	60.4
5	8,512	5,392	5,134	259	3,120	63.3	4.8	60.3
6	8,514	5,376	5,137	239	3,138	63.1	4.4	60.3
7	8,518	5,407	5,157	250	3,111	63.5	4.6	60.5

자료원: 서울통계

- 서비스업종은 임시, 일용직 등 대표적인 비정규노동시장으로 알려져 있으며 실제 서울시의 경우 서비스업종이 지속적으로 증가하고 있으며 서울시 경제활동인구의 절대다수가 서비스업에 종사하고 있음.
- 광범위한 서비스업 중심의 노동시장은 제도적 보호를 받을 수 없는 노동자들을 다수 포괄하고 있을 것으로 예상됨 (<그림 1> 참조).
- 실제 통계청의 지역별고용조사(2012년)에 따르면 서울시의 서비스업 중 음식점업 종의 72.8%가 임시, 일용직으로 나타남. 이들의 경우 노동법에 제시된 권리보장을 제대로 받지 못하며 일상적으로 고용불안이나 부당한 대우를 받고 있을 가능성이 매우 높음.
- 가령, 김종진(2013)의 감정노동에 관한 보고서에 따르면 서비스업 중 음식점업종 노동자의 감정노동에 다른 스트레스가 다른 업종에 비해 상대적으로 가장 높게 나타나기도 함.
- 따라서 제조업과 달리 서비스업 저임금노동자들에 특화된 조사사업과 정책사업, 그리고 제도개선사업이 요구됨.

<그림 1> 2014년 7월 서울시 업종별 노동자 수



자료원: 서울통계

○ 서울시 취약계층 노동자는 경제활동인구 중 50%

- 활용가능한 자료로 분석해 보았을 때, 종사상 지위의 서울시 상용노동자는 전체 경제활동인구 중 약 50%를 차지하고 있으며 임시, 일용노동자는 약 28%정도임. 그러나 가족무급종사자, 종업원을 두지 않은 자영업자 등을 모두 고려할 경우 10%이상이 증가하며 앞서 언급한 상용노동자 중 그 처우가 최저임금수준에 머무르고 있는 노동자들을 모두 고려했을 때 서울시 취약계층노동자는 적어도 50%가량으로 추정할 수 있음 (<표 2>, <표 3> 참조).

<표 2> 서울시 종사상 지위별 노동자 수

<단위: 1,000명>

월	총 근로자	자영업자	무급가족종사자	임금근로자 총수	상용	임시	일용
1	5,107	933	156	4,019	2,577	1,084	357
2	5,125	923	161	4,042	2,592	1,097	352
3	5,126	918	159	4,050	2,549	1,147	353
4	5,143	959	149	4,035	2,524	1,152	359
5	5,134	960	145	4,029	2,518	1,146	366
6	5,137	960	148	4,029	2,518	1,155	357
7	5,157	978	158	4,021	2,505	1,174	343

자료원: 서울통계

<표 3> 종사상 지위별 전국과 서울 비교

<단위: 천명>

	전국		서울	
	천명	구성비	천명	구성비
계	24,819	100.0%	5,125	100.0%
<비임금근로자>	6,523	26.3%	1,084	21.2%
자영업자	5,464	22.0%	923	18.0%
-고용원이 있음	1,493	6.0%	331	6.5%
-고용원이 없음	3,971	16.0%	591	11.5%
무급가족종사자	1,059	4.3%	161	3.1%
<임금근로자>	18,296	73.7%	4,042	78.9%
상용	11,970	48.2%	2,592	50.6%
임시	4,824	19.4%	1,097	21.4%
일용	1,501	6.0%	352	6.9%

자료원: 한인임 발표자료, 서울시 노동자 건강권 보호를 위한 정책제언, 비정규노동센터 월레포럼

○ 취약노동자 삶의 질 개선을 위한 서울시 노력

- 서울시는 노동인권 개선관련 다양한 사업실시하고 있으나 광범위한 서울지역의

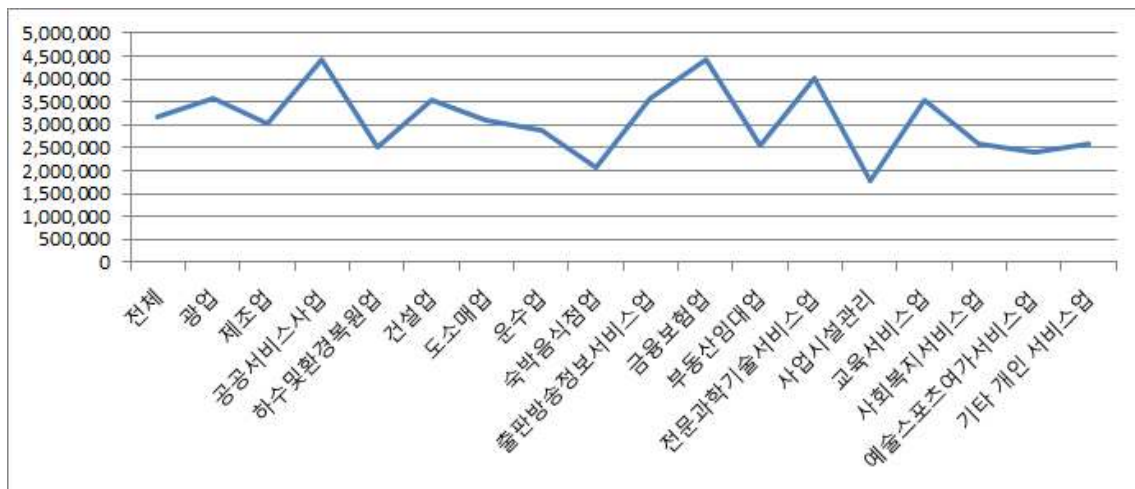
노동시장의 특성 상 행정력이 미치는 범위는 여전히 제한적이라고 평가할 수 있음.

- 서울시의 고용, 노동예산(총 예산의 4%)은 969억 8000만원으로 고용노동부 전체 예산의 46%에 달함
- 권역별 노동복지센터 운영을 통한 노동, 복지영역의 강화하려는 서울시의 의지를 보여줌
- 노조 및 사용자를 대상으로 노동법이나 각종 노동교육을 진행하거나 공무원을 대상으로 근로기준법이나 집단적 노사관계와 관련한 법령들, 또는 일반 사업소에 특화해서 맞춤형 교육을 진행하여 노동법적 소양을 쌓을 수 있도록 지원
- '서울시민 노동권 보호를 위한 길잡이', '청소년 노동권리 수첩' 배포 등 홍보사업 실시
- '근로자 권리 보호 및 증진을 위한 조례'를 설치하여 노동권리보호, 노동인권교육의 제도적 기틀을 마련

○ 서울시의 노동복지 개선사업에도 불구하고 취약계층보호에 관한 정책은 미진함

- 서울시 5인 이상 상용노동자의 평균임금은 약 310만원으로 추정되지만 공공, 은행, 과학기술, 교육서비스 등을 제외한 환경, 숙박·음식업, 시설관리 등의 상용직은 200 ~ 250만원의 임금을 받고 있음 (<그림 2> 참조).
- 임시, 일용직의 임금은 정확하게 추정하기 어려우나 통상 비정규직의 임금이 정규직의 60% 이내 임을 감안할 경우 서울시 임시, 일용직의 임금은 평균적으로 180만원 이내로 추정됨. 그러나 업종 간 임금차이가 상당하여 청소용역 등 환경관리, 음식점, 시설관리 등의 임시, 일용직의 임금은 최저임금을 받고 있을 것으로 예상됨.
- 임금이외 기본생활에 필요한 4대 보험이나 산재 등 취약계층노동자들에 반드시 제공되어야 할 권리들이 어떻게 이루어지고 있는지는 파악되지 않고 있음

<그림 2> 2013년도 서울시 5인 이상 사업장 상용근로자 임금



자료원: 서울통계

- 저소득노동계층 (working poor)에 대한 파악과 제도개선방안의 시급성
 - 서울지역에서 일을 하지만 가난의 굴레에서 벗어나지 못하는 저소득노동계층의 정확한 규모는?, 이들의 임금·복지후생 정도는?, 만약 이들이 차별받고 있다면 그 제도적인 원인은 무엇인지? 등에 대해 누구도 명확하게 제시하기 어려운 상황임.
 - 서울시 저소득노동자들에 대한 제도개선방안은 우선 현실진단을 위한 파악에서부터 출발해야 하는 상황임.
 - 신경희(2014)의 보고서¹⁾에 따르면, 서울시 임시일용근로자의 비중은 감소추세이지만 임금수준은 하락하고 있다고 지적함. 예를 들어 임시근로자의 월 평균임금(2012년)은 상용근로자의 40.5%이며 일용근로자의 임금은 27.6%수준이라고 제시함. 또 60대와 10대 노동자의 절대다수가 임시일용직이며 이에 대한 대책마련의 필요성을 제시함.
 - 본 자료에서는 저소득층의 규모를 예를 들어 살펴보고자 함. 예로써, 서울시 국민기초생활보장 수급자는 약 20만 명에 이르고 있으며 (<표 4>참조), 구별로 기초생활보장수급자가 제시되어 있음. 따라서 국민기초생활보장 대상자가 상대적으로 많은 노원, 은평, 강서구에 특화된 복지전략을 구사할 수 있음 (<그림 3> 참조).

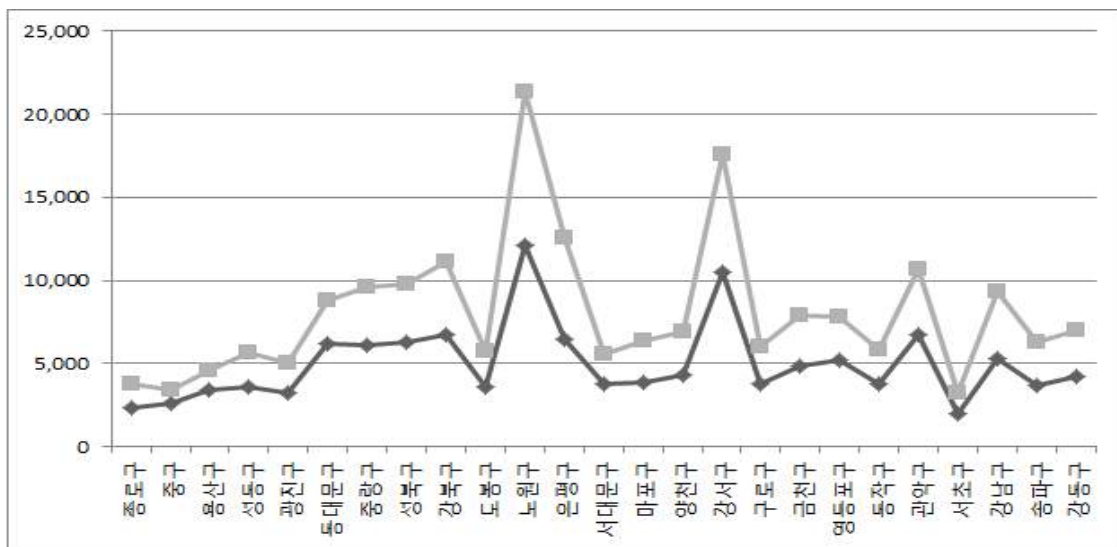
<표 4> 서울시 국민기초생활보장 수급자

<단위: 명>

	총 수급자		일반수급자		조건부 수급자	
	가구	인원	가구	인원	가구	인원
합계	124,627	202,991	107,528	153,628	13,530	30,349

자료원: 서울통계

<그림 3> 구별 기초생활보호대상자



1) 신경희, 2014, 서울시 노동시장 분석과 노동복지정책 제언, 서울연구원.

<표 5> 2012년 서울시 인당 사회복지금액 (단위: 천원)

자치구 평균	355.8	서대문구	354.2
종로구	424.1	마포구	344.4
중구	561.4	양천구	315.6
용산구	385.5	강서구	416.8
성동구	357.1	구로구	384.3
광진구	306.4	금천구	527.1
동대문구	369.7	영등포구	349.5
중랑구	385.1	동작구	339.4
성북구	351.2	관악구	325.5
강북구	446.6	서초구	207.1
도봉구	368.8	강남구	333.2
노원구	432.4	송파구	249.9
은평구	383.4	강동구	297.0

자료원: 서울통계

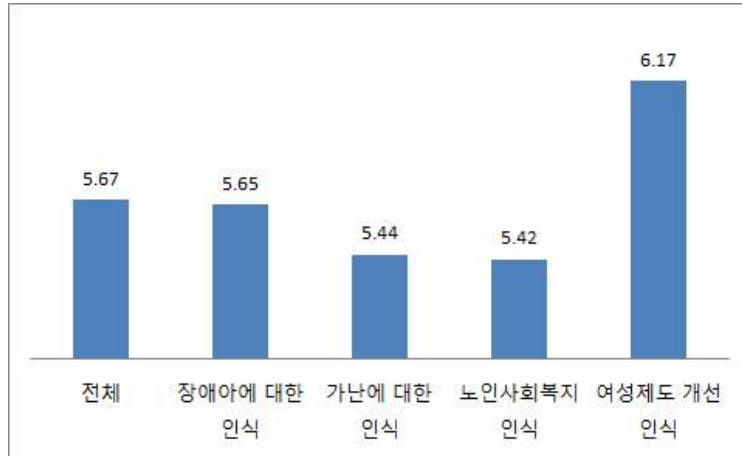
○ 제도개선의 초점은 무노조기업, 여성/청소년/노인/이주 노동자등에서부터 출발해 단계적으로 범위확산

- 노동자로서 정당한 권리를 받지 못하는 그룹에 대한 우선순위가 정할 필요가 있음.
- 기존의 연구조사에 사업들을 살펴보면 서울시 저임금노동자 중에서도 여성/청소년/노인/이주노동자들의 권리침해가 가장 심각한 것으로 보임. 이들의 경우 법으로 보장된 권리를 못 받기도 하며 성희롱, 부당대우 등 인권침해사례도 종종 보고되고 있음.
- 또 영세사업장은 물론 소규모중소사업장의 경우 노동조합이 없는 경우가 많아 노동자의 권리보장이 경영자의 가치관이나 의지에 따라 달라지는 것이 현실임.

○ 제도개선 더불어 필요한 노동인권에 대한 의식향상의 절실함

- 노동인권에 대한 지자체의 사업부진이 반영하듯, 우리 사회에서 노동인권에 대한 전반적인 인식은 생각보다 낮을 것으로 예상 됨. 예를 들어 2013년 조사한 사회적 약자에 대한 서울시민의 인식은 10점 만점에 5.67이었음. 당시 조사항목은 장애인, 가난, 노인복지, 여성 등 제한적인 항목들이었으며 노동인권에 대한 의식조사를 시행할 필요가 있음 (<그림 4> 참조).
- 노동자에 대한 왜곡된 인식, 노동자들의 인권에 대한 낮은 인식 등은 사용자의 노동인권보장의무의 장애가 되고 있으며 사회 전반적으로 저임금, 비인간적 노동, 장시간 노동을 개인의 능력과 연계하여 바라보는 시각을 양성화 할 수 있으므로 이에 대한 제고가 시급함.

<그림 4> 2013년 사회적 약자에 대한 서울시민 인식 (10점 만점)



자료원: 서울서베이

- 실제, 대학생들에 대한 소규모조사에서 노동법에 대한 교육경험여부를 묻는 조사에서 21%만이 노동법에 대한 경험이 있다고 응답함.
- 흥미로운 사실은 노동법경험자 중 약 95%가 긍정적으로 평가하고 있으며 다른 사람에게도 노동법교육에 대한 추천의사를 밝힘. 이러한 결과는 서울시 차원의 보다 광범위한 노동인권 교육 및 홍보사업의 필요성을 제시함.

<표> 대학생 노동법 교육경험 (조사대상: 376명)

노동법경험 여부	빈도(명)	비율(%)
있음	79	21.0
없음	297	79.0

자료원: 서울시 노동인권교육 활성화 방안, 2014

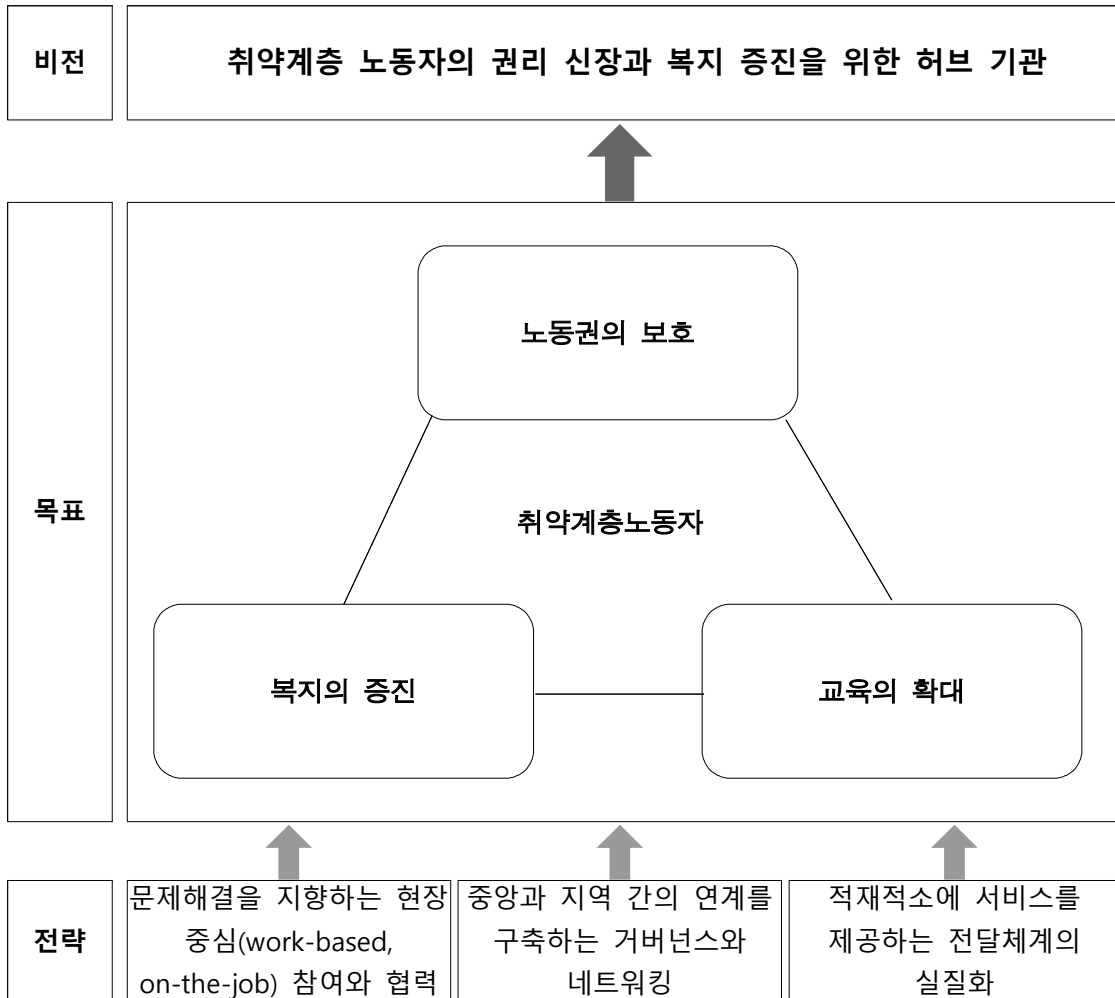
<표> 대학생 노동법 교육 추천의향

추천의향	빈도(명)	비율(%)
있음	75	94.9
없음	4	5.1

자료원: 서울시 노동인권교육 활성화 방안, 2014

2) 환경분석을 토대로 무엇을 할 것인가?
 영업비밀이라 생략할까 하다가 간략히 소개.

[그림] 노동권익센터 비전, 목표, 전략



3. 노동조직과 노동사회단체 관점에서 본 노동권익센터의 상

1) 미국의 점증하는 노동자 센터들²⁾

대다수의 노동센터들은 한가지 목표에 대해서는 일치하고 있다. 기존의 노동조합이 조직하지 못하고 있는 노동자들을 지원한다는 점이다. 노동센터들은 이러한 목표를 위해 임금과 부가급여, 노동조건 등의 노동자의 문제를 법률지원, 컴퓨터 교육, 노동기본권에 대한 교육, 또는 리더쉽 육성 등의 과정과 연계시킴으로써 좀 더 폭 넓은 사회적 공동체 차원의 이해를 제고시켜 나가고 있다.

그러나 이러한 공동의 목표 내에서도 다양한 편차를 지니고 있는 것도 사실이다. 노동센터를 대략적으로 범주화하면 아래와 같다.

● 특정한 이주노동자를 대상으로 하는 경우.

어느 특정 지역, 내지는 특정 이주 노동자를 주 대상으로 하는 노동센터를 말한다. 대표적인 경우가 LA에서 활동하고 있는 '한인이주노동자협회(Korean Immigrant Workers Association)'와 메릴랜드주에 있는 '케이사 메릴랜드(Casa de Maryland)' 등이 있다.

● 이주노동자 전체를 대상으로 하는 경우.

특정 이주노동자를 대상으로 하는 것이 아닌, 전체 이주노동자를 대상으로 활동하고 있으면, 특정 업종과 산업내의 이주노동자 전체를 대상으로 하는 경우가 많다. 대표적인 경우가 플로리다 주 남부지역에서 활동하고 있는 '이모칼리 노동자 연대(Coalition of Immokalee Workers)'와 버지니아주에 있는 '농민.노동자 지원위원회(Tenants' and Workers Support Committee)' 등이 있다.

● 업종 특수성에 따른 경우.

특정 업종의 사용자들을 대상으로 하는 노동센터들이다. 대표적인 경우가 시카고 지역과 클리블랜드 지역의 '일용노동자 조직화 프로젝트(day labor organizing project)'가 있다.

● 지역 단체

어느 특정 사업장의 노동자 이해를 넘어서서 특정 지역의 문제, 또는 정치적 문제를 대상으로 하는 노동센터이다. LA에 있는 'LA 이주노동자 인권 연대(Coalition for Humane Immigrant Rights of LA)'와 뉴욕에 있는 '작업장 프로젝트(Workplace Project)'등이 대표적이다.

2) Naffe, 국역 한국비정규노동센터 간

● 정책적 요구.지지 활동

공공부문 정책의 폭넓은 변화를 요구, 지지하는 노동센터이다. 대표적인 경우가 '비정규노동자를 위한 캠페인(Campaign on Contingent Work)'와 '워킹 파트너십(Working Partnership)' 등이 있다.

● 법률 지원

노동기본권 보호에 취약한 연방.주 법률의 공백을 지원하는 단체이다. 대표적인 예가 미국 네바다 주에 있는 '노동기본권을 위한 돌로레스 후에르타 센터(Dolores Huerta Center for Worker Right)'와 버몬트 노동센터(Vermont Worker's Center)' 등이 있다.

● 지도력 육성

특정 지역에서 활동가를 발굴, 이들의 지도력 개발을 담당하는 센터이다. 이러한 단체로 대표적인 것은 뉴욕주의 '작업장 프로젝트'와 '케이사 메릴랜드' 등이 있다.

● 노동조합의 외곽 단체

하나 이상의 노동조합의 지원을 통해 설립된 단체들로서, 노조 조직화라는 목표를 지니고 있는 단체들이다. 대표적인 예로는 전미섬유노조의 '의류노동자 센터(Garment Worker Justice Center)'가 대표적이다.

● 노동조합 지향

노동조합으로의 조직화를 지향하는 노동센터이다. 대표적인 예로는 캘리포니아주에 있는 '남가주 한인노동상담소(Korean Immigrant Worker Advocates)'와 버지니아주에 있는 '농민.노동자 지원위원회'가 대표적이다.

● 노동력 공급사업

노동센터가 중심이 되어 인력공급업까지 영위함으로써 파견 및 일용노동자에게 일 자리를 알선해 주고 있는 사례이다. 대표적인 예로는 아리조나주에 있는 '프리마 베라(Prima Vera)'와 캘리포니아주에 있는 '워킹 파트너십(Working Partnership)' 단체 등이 있다.

○ 이를 바탕으로 한 진보적 노동자센터 운영방안은 다음과 같다.

■ 진보적 노동센터 추진.운영을 위한 지침

◇ 노동과 고용관계, 그리고 시민적 권리에 관한 법률 정보의 제공.

- ◇ 관련 지역.직종별 노동시장에 관한 최신의 유용한 정보 제공
- ◇ 사용자의 부당 처우를 호소하는 노동자에 대한 지원
- ◇ 사업계획 수립과 추진, 센터 운영에 대한 노동자의 민주적 참여
- ◇ 명확한 정치적 아젠다를 갖고서, 사회운동에 대한 폭넓은 개입
- ◇ 민주적 공동체 및 시민적 참여의 틀 건설
- ◇ 언제든지 노동자에게 다가갈 수 있도록 위치
- ◇ 여타 노동조합 및 노동관련 단체와 연대 구축

■ 진보적 직업소개.파견사업 추진.운영을 위한 지침

- ◇ 비정규 노동자를 위해 영리 사업체와는 차별되는 더 나은 대안 제공
- ◇ 가능한 높은 임금 제공
- ◇ 안정적 고용 촉진 및 공정한 일자리 배분
- ◇ 정규직 일자리를 제공하기 위한 노력 전개
- ◇ 통상적 수준에서의 회비 공제, 또는 조직에 대한 물질적 참여를 제외한 어떠한 수수료 공제 금지.
- ◇ 비영리의 성격과 함께 운영 수익의 재투자 원칙
- ◇ 유해.위험 업무 수입 거부를 통한 비정규 노동자의 건강권 제고.
- ◇ 빈곤으로부터의 탈출을 위한 다양한 사업 전개
- ◇ 불법 이주노동자에 대한 차별 금지, 불법 이주노동자의 합법적 지위 획득 지원
- ◇ 노동자 혹사와 유해.위험 노동조건 제거를 위해 잠재적 악덕 사업주에 대한 지속적 감시

2) 한국 노동센터의 과제³⁾

가) 한국비정규노동센터의 구성과 역할

역할모델	주력 사업	현실 상태	의미 평가	구성
비정규 정책사업	비정규법안 등 정부 정책 비판과 대안 제시. 미래 비전 제시.	현실에선 비정규정책과 수익사업을 겸한 노동운동 일환정책 병행	전반적 전망과 분리될 수 없는 불가피성과 비정규 정책의 부족이라는 현실성 고려	상근 주력 3+ 상근보조 3+ 비상근 6
노동상담 사업	비정규 상담 사업과 일상 노무상담	비수익형 비정규 상담과 수익형 일반 상담으로 대체적 분리	전문성과 운동성 사이 긴장 발생. 별도 자립화되지 않는 것 중요	상근 주력 3
조직연대 사업	비정규 조직 전반이 직면하는 쟁점 여론화와 조직 기획 지원	센터의 사업과 비정규 조직의 사업이 구분되지 않음.	비정규법공대위, 이후 고용형태별 공대위 등 전국적 쟁점 사안의 경우 통일되나,	상근 주력 1 + 상근보조 4

3) 김성희, 2007, 지역비정규센터의 역할과 과제

	원		일상시기 조직 지원, 투쟁기획의 바탕이 이루어져야 가능하며, 이 경우 영역 한계 설정이 어려움.	
매체 여론 사업	웹사이트와 월간지 통한 여론화, 쟁점화	초기 여론화에 큰 기여. 인터넷매체의 발전으로 웹 기능 축소. 월간지 기능 재편 필요	발전을 위한 투자여력의 한계에 직면. 필요한 모든 것을 할 수 없으므로 축소 불가피. 기존 여론을 활용하며, 독자 생산과 적극 연계해야	상근 주력 1 + 보조2
기타 정책 사업	비정규문제 근본 해결을 위해서 노동시장 전체 영역, 나아가 산업정책, 경제정책 영역의 대안 마련 필요. 우선 산업정책에 주력	노동시장 영역은 비정규 문제 확장으로 이미 포괄. 산업정책은 경제구조 대안으로 나가는 중기적 과제로 집중	산업정책은 노동시장의 문제가 파생하는 기업, 산업의 문제이자, 노동의 대안을 구축하는 선제적 문제제기의 성격. 자동차, 공공, 운수, 금융, 유통 중심. 부분적으로 보건, (석유)화학(섬유).	상근 주력 4

- 활동가형 모델이 직면하는 전문성 부족과 전문가형 모델이 직면한 헌신성, 활동성 부족이라는 양자를 극복하며 동시에 자체 독립적으로 생존하기 위한 모델. 병행형 모델은 끊임없는 긴장을 요구. 전문성과 운동성의 조화 필요.
- 비정규 문제해결이라는 과제의 특수성은 한국 사회경제 전반의 과제라는 일반성과 분리될 수 없음. 특수성과 일반성의 통일을 기해야 함.

나) 지역 비정규센터 역할 모델 장단점 비교

역할모델	장단점	지역센터 내 비중	적용 시 고려사항
1. 노동 상담센터 + 민생 상담센터	지역단체나 영리 조직들에서도 상담은 진행됨. 민생센터의 성격이 더 강해질 수 있음.	활동 중 하나일 수 있으나, 과도한 집중으로 일상 업무로서 부담이 높아져 다른 전략사업 추진에 장애 초래할 수도.	상담사업을 통한 사업확대가 가능한 노동자, 저소득층 밀집 지역에서 상담 활동이 부진한 경우에 적용 가능. 대부분 네트워크를 통해 해결 가능
2. 교육 센터	당원교육과 시민교육이 원래 비정규센터의 역할은 아님	노동교육은 일상업무가 아니라, 기획만 이루어지면 정기적으로 추진될 수 있음. 시민교육으로 확장은 기존 당 조직을 통해서도 가능.	당원 내부교육 외 외부교육의 여력과 전문성이 확보되지 못함. 일회성 이벤트성 교육은 지역위의 일상업무로
3. 복지 센터	복지센터를 감당할 여력이 부족하며 영역 선정이	1순위 복지 사각지대인 청소년, 어린이 대상 공부방, 도서관, 보육 사업 구축이 어려움.	중앙정부나 지방정부의 주도 또는 지원 아래 진행되는 복지센터 사업을 전환하지 않고는

	어려움		실행 못함. 독자적 추진의 경우 일상적 관계의 틀이 너무 느슨함
4. 정책 센터	전국적 쟁점과 구별되는 지역 정책적 과제를 제기하고, 쟁점화 하는 것 필요	<ul style="list-style-type: none"> - 지자체, 지방의회를 활용하여 지역 실태파악부터 시작하는 것 필요. - 외부 자원과 연대하여 문제를 해결하고, 이후 활동의 초점을 설정하는 기초자료로 활용. - 정기적으로 전반적 실태조사를 하고, 부문 영역별 실태조사도 할 수 있음. 	지역 비정규센터 정착에 정책적 개입력 확대가 중요한 관건. 지역 쟁점화를 유발할 기초 단계이자, 내부 역량 확대를 위한 필수적 과제
5. 조직화지원센터	비정규, 영세사업장 노동자, 이주노동자 등 집단적 문제해결을 필요로 하는 사람들이 조직적 지원을 받지 못하는 데 주목할 필요	<ul style="list-style-type: none"> - 실태조사와 연관해 추진. 부문 영영별로 전략적인 실태파악과 문제점 제기와 연관해서 진행 - 기존 비정규 노동조직이나 민주노총, 관련단체와의 유기적 관계 속에서 진행 	지역 노동조직과의 연계 속에서 진행될 필요. 특히, 지역 비정규조직과의 일상적 유대가 중요함
6. 투쟁지원센터	일상적인 노동자 투쟁에 대한 연대의 연장선	<ul style="list-style-type: none"> - 지역사회 내 쟁점화를 유도해야 함 	지역 차원 투쟁지원을 체계화하고 주도해 나가야
7. 사회운동센터	조직화 지원, 투쟁지원, 지역사회 쟁점화, 정책 발굴 실태조사를 묶는 의미	<ul style="list-style-type: none"> - 지역사회 내 노동문제를 사회적 쟁점화하는 역할 - 노동문제와 서민생활 과제를 연관시키는 쟁점을 발굴하고 부각시켜야 	경험 축적과 실력 배양이 진행되면서.. 지역 현장에서 비정규와 영세노동자 문제를 분리 불가능. 이에 대한 해답을 찾아나가야
8. 지역연대센터	시민사회단체와 노동조합의 활동의 거점으로서 역할	<ul style="list-style-type: none"> - 연대의 틀 속에서 지역사회 쟁점화를 선도하면 자연스럽게 지역연대의 거점 역할을 하게 될 것임. 	약자 중심적 연대의 틀을 구축하는 새로운 전선을 형성해나가야.

발제2

기존 근로복지시설에 대한 평가를 통해 본 서울시 노동권익센터의 역할과 기능⁴⁾

이 철 (고려대 시간강사)

1. 들어가며

우리나라는 1997년 외환위기와 2008년 글로벌 금융위기를 거치면서 사회양극화가 심화되고 있고, 최근 경제의 성장잠재력 저하 등의 이유로 근로복지를 비롯한 사회복지가 전반적으로 위축되고 있다. 이에 비해, 저임금 및 근로빈곤층은 증가하고 있으며, 노동자 간 복지격차는 지속되고 있다. 안정된 고용관계와 기여를 전제로 하는 사회보험과 기업복지 중심의 근로복지가 형성됨에 따라 복지제도가 분배구조를 오히려 악화시키는 역진성을 보이고 있다. 이와 같은 사회경제적 상황은 취약노동계층을 위한 공공근로복지의 보다 강화된 역할을 필요로 하고 있다. 중소기업 노동자, 비정규직과 같은 저소득노동자나 실직자 등 취약노동계층의 경우 많은 사람들이 사회복지 및 기업복지의 사각지대에 있어 중앙정부와 지자체의 공공근로복지정책에 기댈 수밖에 없는 실정이다. 가령, 2013년 5월 현재 총 76개의 근로복지시설(근로자종합복지관·노동복지회관)이 공공근로복지의 일환으로 설립, 운영되고 있음에도 불구하고 중앙정부는 그 동안 근로복지시설 건립을 지원한 이후 지역 내에서 공공근로복지시설로서 제 역할을 하도록 하기 위한 전달체계의 수립, 운영활성화를 위한 지원 등 시설 활용정책이 부재했고, 이는 근로복지시설의 질적 발전에 정체를 초래해 다양화되고 있는 저임금노동자와 지역의 근로복지 수요를 충족시키지 못하는 요인으로 작용하고 있다.

저임금 노동자의 삶의 질을 향상하고, 대·중소기업, 정규직·비정규직 노동자 간 복지 격차를 개선하기 위해서는 취약근로계층에 대한 공공근로복지 영역을 확충하고 서비스의 질을 향상시켜야 할 것이다. 그 중에서 근로자에게 일상적으로 복지제공에 대한 현실적 체감도를 가장 높일 수 있는 방안 중 하나는 근로복지시설의 활용이다. 노동자가 자신의 삶의 근거지에서 근로복지에 대한 체감도를 높일 수 있도록 지역 근로복지시설을 활성화하는 전략이 요구된다.

따라서 이 글의 목적은 최근 몇 년 전부터 논의되고 있는 서울 노동권익센터가 광의의 공공근로복지시설로서 지역에서 취약계층의 복지향상이라는 역할을 충실히 수행할 수 있도록 하기 위해 기존 근로복지시설에 대한 평가를 바탕으로 새롭게 설

4) 이 글은 필자가 연구에 참여했던 “근로자종합복지관 운영활성화를 위한 프로그램 개발 및 보급 방안” (2013, 고용노동부)의 연구내용에 기반하여 작성하였음을 밝혀둔다.

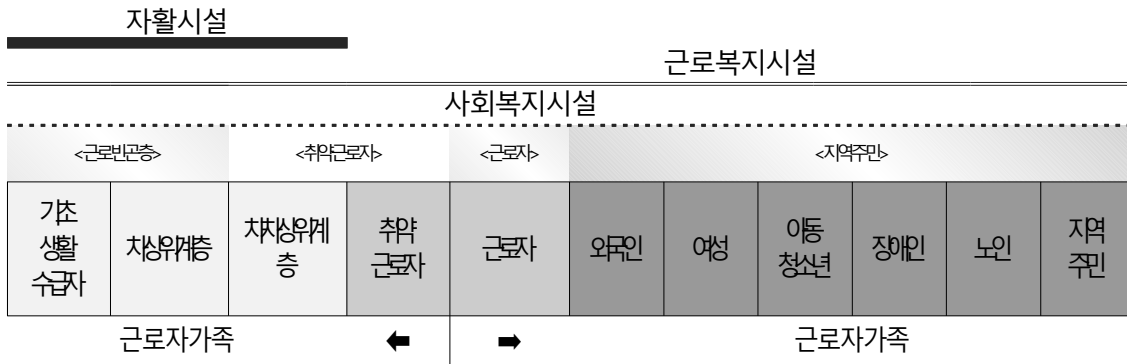
립될 서울시 노동권익센터의 역할과 기능에 대해 논의하고, 노동권익센터의 운영에 기여하고자 한다.

2. 기존 근로복지시설에 대한 평가

1) 기존 근로복지시설의 서비스 대상과 내용

공공복지시설은 공공복지서비스 제공에 있어 주요 복지제공 대상에 따라 크게 3가지 형태로 구분될 수 있다. 첫 번째 형태는 기초생활수급자와 차상위계층을 대상으로 하는 자활시설이고, 두 번째 형태는 취약근로자와 근로자, 근로자 가족을 대상으로 하는 근로복지시설이며, 마지막 형태는 지역사회 주민 일반을 대상으로 하는 사회복지시설이라 할 수 있다([그림 1] 참조).

[그림 1] 공공복지전달체계 대상별 복지서비스 제공



[그림 1]에서 알 수 있듯이, 근로복지시설과 사회복지시설의 서비스 수요자 층은 중복되어 있다.⁵⁾ 그러나 사회복지서비스가 저소득계층을 중심으로 지역주민 일반에게 제공되고는 있지만, 비정규직 및 중소기업 근로자를 표적대상으로 하는 서비스 제공은 실질적으로 이루어지지 않고 있다. 바로 이 지점에서 향후 근로복지서비스의 표적대상과 내용을 차별화 할 수 있을 것이다(박찬임, 2001). 즉 사회복지서비스는 저소득층을 주요 대상 집단으로 하고 있으나 노동자를 특화하여 복지서비스를 제공하고 있지는 않다. 그러므로 노동자의 상황과 현실에 맞는 욕구를 해소시키기에는 다소 무리가 있다고 여겨진다.⁶⁾ 서비스 대상에 따른 공공복지서비스 내용은

5) 사회복지사업법 제2조 6. "사회복지서비스"란 국가·지방자치단체 및 민간부문의 도움을 필요로 하는 모든 국민에게 상담, 재활, 직업 소개 및 지도, 사회복지시설의 이용 등을 제공하여 정상적인 사회생활이 가능하도록 제도적으로 지원하는 것을 말한다.

근로복지기본법 제28조(근로복지시설 설치 등의 지원) ① 국가 또는 지방자치단체는 근로자를 위한 복지시설(이하 "근로복지시설"이라 한다)의 설치·운영을 위하여 노력하여야 한다.

6) 보건복지백서를 보면, "지역사회복지관은 일반 시민을 위한 사회복지서비스제공기관이지만 주된 초점은 저소득층 및 취약계층에 있어서, 이들의 지역사회복지문제를 예방하고 해결하는 것을 목적으로 한다."고 밝히고

<표 1>와 같다.

<표 1> 대상에 따른 공공복지시설의 서비스 내용

복지제도	서비스	대상	내용
기초생활보장제도	자활시설	기초생활수급자 및 차상위계층	자활에 필요한 금품의 지급 또는 대여, 자활에 필요한 근로능력의 향상 및 기능습득의 지원, 취업알선 등 정보의 제공, 자활을 위한 근로기회의 제공, 자활에 필요한 시설 및 장비의 대여, 창업교육, 기능훈련 및 기술·경영지도 등 창업지원, 자활에 필요한 자산형성 지원
사회복지사업법	사회복지시설 (생활시설)	요보호대상자	숙식보호제공
	사회복지시설 (이용시설)	전국민 (저소득층 및 취약계층)	심리상담, 직업소개, 기능교육, 교양강좌, 아동보육, 무료급식, 재활서비스 알선 및 이송, 자원봉사자 양성·활용, 후원자 개발, 여가선용, 체육시설, 생활편익시설 등
근로복지기본법	근로복지시설	근로자와 가족	상담, 직업소개, 기능교육, 교양강좌, 아동보육, 여가선용, 체육시설, 생활편익시설 등

출처: 복지제도 관련법에 근거하여 정리함.

2) 근로복지시설의 현황과 분석

(1) 근로복지시설의 최근 발달과정

제1차 근로복지증진기본계획(2002~2006)에서 이미 경제양극화와 근로계층의 불평등 심화, 일·가정 양립에 대한 사회적 욕구 증대 등을 수렴하는 자주복지 실현과 근로자 복지시스템의 정보화, 과학화에 대한 개선방안을 제시한 바 있으며, 재원 확충방안에 대해서도 그 개선방안을 제시한 바 있다.⁷⁾

또한 제3차 근로복지증진기본계획에 따르면 기업복지의 혜택을 받지 못하는 저소득 노동자에 대해서는 정부가 근로복지정책을 시행하여 사회안전망의 기능을 수행하는 것을 목표로 튼튼한 근로복지 인프라 구축을 위해 다음과 같은 개선방안을 제시한 바 있다. 첫째, 근로복지연구회 등 전문가 포럼 활성화, 청년·여성·저소득 노동자와 간담회 수시 개최를 통해 생생한 복지수요 파악, 노동자·기업주는 얘기하고 전

었다.

7) 자주복지 활성화 지원방안으로 중앙근로자복지센터 건립지원 및 운영 내실화, 복지관련 노사협력 우수중소기업 지원 강화, 노동조합 등 근로자단체의 자주복지 프로그램 개발 운영시 우수사례 발굴 및 지원, 노사정 복지사업 협력체계 강화와 근로자 복지시스템의 정보화 및 과학화 방안으로 근로자복지 프로그램 안내, 레저문화시설 등 민간 및 공공복지시설의 정보를 포함하는 근로복지종합정보넷 '근로자 복지정보 포털 사이트' 구축, 과학적 근로자 복지지표 개발과 근로자 복지 요구 및 만족도 조사 개선 등 근로자 복지사업 조사연구 강화를 제시한 바 있다. 재원 확충방안으로 현재 근로자 복지사업의 재정은 주로 일반회계 출연금, 복권사업 수익 및 이자수익 등 자체수입에 의해 충당되고 있으나, 복권시장의 과당경쟁 등으로 인한 수익률 저하로 안정적 재정 확보가 미흡한 상황이다. 이의 대안으로 복권사업의 다각화와 일반회계 출연확대 등을 통한 재정확충방안 강구 등을 제시하고 있다.

문가와 정부는 경청하여 정책에 반영하는 노사 전문가와 함께 하는 고용복지네트워크 구축과 새로운 정책 시스템을 모색한다. 둘째, 근로복지정책의 사회적 관심 및 정책 우선순위를 제고한다. 산업단지 지역 소재 관리자협의회 등을 활용하여 근로복지정책에 대한 의견수렴 및 홍보를 강화하고 또한 정부가 산업단지 등 근로자종합복지관 설립 필요지역을 선정하여 해당 자치단체에 설립을 권고한다. 셋째, 근로자종합복지관 운영을 내실화한다. 재정여건이 어렵지만 근로복지에 의욕적인 지자체에 대한 운영비 지원 검토와 근로자 복지수요를 반영하는 프로그램 개발·공급, 모범사례 발굴 및 정기적 평가·공시를 통해 지자체의 관심 제고(2013년), 근로복지지표를 개발하여 기업의 근로복지 수준을 측정, 직장선택 등에 활용토록 정보제공(2014년)을 한다. 넷째, 자원 마련 및 지원방안을 모색한다. 지방자치단체가 근로복지기금을 조성, 소기업 저소득 근로자 복지 사업에 운영토록 근거를 마련하여 재정상황이 어려운 지방자치단체 출연금의 일부를 매칭 지원하는 방안을 검토하고, 대상 근로자에게 핵심 복지사업 또는 선택적 복지 방식으로 제공한다.

<표 2> 근로복지증진 기본계획 중 근로복지시설 관련내용

구분	내용
제1차 계획 (2002~2006)	IV. 자주복지 활성화 지원 4-1. 근로자복지시설 지원 및 운영 내실화 - 시설건립 운영시 다양한 민간 복지단체 및 사회복지 전문인력을 활용할 수 있도록 연계 및 이를 활용한 프로그램 개발 및 운영
제2차 계획 (2007~2011)	5. 근로자 복지 시스템 전달체계 강화 - 근로자종합복지관 건립 지속 지원한 결과, 2007년 56개에서 2010년 63개로 증가
제3차 계획 (2012~2016)	1. 저소득근로자의 든든한 생활기반 마련 1-3. 문화·여가활동 지원 ▶ 문화센터, 근로자복지관 연계 주말프로그램 개발, 보급 - 근로시간 줄이기와 연계하여 다양한 주말 프로그램을 개발하고 소요비용의 일부를 지원하는데 있어 근로자종합복지관 등을 활용하여 근로자 부담을 최소화 4. 튼튼한 근로복지 인프라 구축 ▶ 근로복지종합복지관 운영 프로그램 개발·공급, 평가 공시 - 정부가 산업단지 등 근로자종합복지관 설립 필요지역을 선정하여 해당 자치단체에 설립 권고, 재정여건이 어렵지만 근로복지에 의욕적인 지자체는 운영비 지원 검토 - 근로자 복지수요를 반영하는 프로그램 개발·공급, 모범사례 발굴 및 평가·공시를 통해 운영을 개선하고 지자체 관심 제고 • 2011년 말 현재 전국 57개소에 근로자종합복지관 설립·운영 중, 매년 2개소 추가 설립 계획

(2) 관련법 및 전달체계 현황

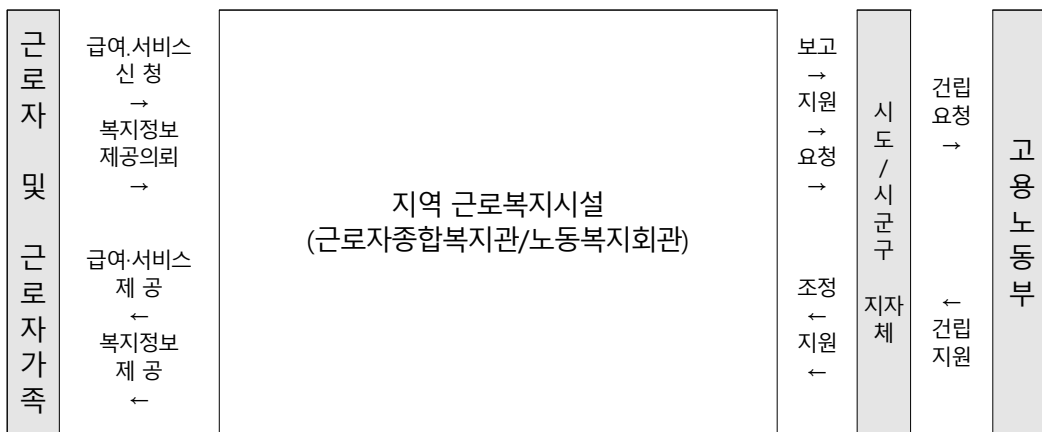
공공복지 전달체계는 정책 수립부터 수혜자에게 복지서비스를 전달하기까지의 일

련의 과정인 급여(현금 및 서비스), 대상, 전달방식 및 재원조달 등을 결정하는 원칙이나 지침을 선택하는 것이라고 할 수 있다. 따라서 공공복지 전달체계의 설계는 국가가 제공하는 사회복지서비스를 수혜자에게 가장 효율적으로 전달할 수 있는 조직구조를 설계하는 것이라고 할 수 있다(김지연, 2009).

근로복지시설의 근간이 되는 법은 2001년 제정된 근로복지기본법이다. 근로복지정책은 노동자의 경제·사회활동의 참여기회 확대와 근로의욕 증진 및 삶의 질 향상이라는 목적을 명확히 하고 있다. 이에 따라 고용노동부장관은 관계 중앙행정기관의 장과 협의하여 근로복지증진에 관한 기본계획(이하 "기본계획"이라 한다)을 5년마다 수립하여야 한다. 제7차 개정(2008. 3. 28 법률 제9042호)을 통해 근로자복지정책의 기본원칙에 근로자복지정책을 수립·시행함에 있어서 근로자의 성별, 연령, 신체적 조건, 국적, 고용형태, 신앙 또는 사회적 신분 등에 따른 차별금지 규정을 구체적으로 명시하여 근로취약계층의 복지 향상을 위한 역할을 강화하고 있다.⁸⁾ 그런데 근로복지기본법에는 근로복지시설의 설치·운영에 관한 규정이 있기는 하나 유사복지시설에 대한 관련 규정과 비교할 때, 운영에 대한 세부적인 법 규정이 별도로 존재하지 않는다. 근로복지시설에 대한 규정은 시설이 설치된 각 시도 및 시군구 지자체 조례로 규정하도록 되어있다.

근로복지시설의 근로복지서비스 전달체계는 [그림 2]와 같이 중앙정부가 건립비의 일부를 지원하고, 해당 지자체가 운영비를 지원하는 2원적인 분담 체계로 구성되어 있다. 따라서 지자체의 상황에 따라 예산의 지원 여부, 액수, 지원내용이 다르게 제공되고 있으며, 지역 간 복지예산 편차에 따라 복지 지원 및 혜택 등에 있어 불균형의 심화가 가중되고 있다.

[그림 2] 근로복지서비스 전달체계



8) 근로복지기본법 제3조(근로복지정책의 기본원칙) ③ 이 법에 따른 근로자의 복지향상을 위한 지원을 할 때에는 중소기업 근로자, 기간제 근로자(「기간제 및 단시간근로자 보호 등에 관한 법률」 제2조제1호에 따른 기간제근로자를 말한다), 단시간근로자(「근로기준법」 제2조 제1항 제8호에 따른 단시간근로자를 말한다), 파견근로자(「파견근로자보호 등에 관한 법률」 제2조제5호에 따른 파견근로자를 말한다. 이하 같다), 하수급인(「고용보험 및 산업재해보상보험의 보험료징수 등에 관한 법률」 제2조제5호에 따른 하수급인을 말한다)이 고용하는 근로자, 저소득근로자 및 장기 근속근로자가 우대될 수 있도록 하여야 한다.

근로복지시설은 근로복지기본법에 국가나 지방자치단체가 근로복지시설의 운영을 위탁한 경우 운영에 필요한 경비를 보조할 수 있다고 규정하고 있으나, 지자체가 운영에 대한 지원을 전담하도록 하고 있다. 이로 인해 지역별로 근로복지시설에 대한 예산 지원 편차는 매우 크며, 최소한의 사업을 위한 자원 확보도 안 되어 있는 경우가 많다.

(3) 운영현황

근로복지시설 설치 및 운영지원에 있어 근로복지기본법은 다음과 같이 규정하고 있다. 제4절(근로복지시설 등에 대한 지원) 제28조(근로복지시설 설치 등의 지원)에서는 “① 국가 또는 지방자치단체는 근로자를 위한 복지시설(이하 “근로복지시설”이라 한다)의 설치·운영을 위하여 노력하여야 한다. ② 고용노동부장관은 사업의 종류 및 사업장 근로자의 수 등을 고려하여 근로복지시설의 설치기준을 정하고 사업주에게 이의 설치를 권장할 수 있다 ③ 국가는 사업주(사업주단체를 포함한다)·노동조합(지부·분회 등을 포함한다)·공단 또는 비영리법인이 근로복지시설을 설치·운영하는 경우에는 필요한 지원을 할 수 있다. ④ 국가는 근로복지시설을 설치·운영하는 지방자치단체·사업주·노동조합·공단 또는 비영리법인에 그 비용의 일부를 예산의 범위에서 지원할 수 있다”고 규정하고 있다. 그리고 제29조(근로복지시설의 운영위탁)에서는 “① 국가 또는 지방자치단체는 제28조제1항에 따라 설치한 근로복지시설을 효율적으로 운영하기 위하여 필요한 경우에는 공단 또는 비영리단체에 운영을 위탁할 수 있다. ② 국가 또는 지방자치단체는 제1항에 따라 근로복지시설의 운영을 위탁한 경우에는 예산의 범위에서 운영에 필요한 경비의 일부를 보조할 수 있다.”고 규정하고 있다.

현재 근로복지시설을 건립·운영하고 있는 해당 지자체 운영조례를 살펴보면, 그 운영 목적은 큰 방향에서는 대상과 제공되는 복지서비스를 근로자와 근로자 가족의 여가문화 및 체육 등 복지증진과 직업능력 향상을 위한 사업 및 시설 제공, 기타 편익시설 제공 등 다양하게 그 역할을 규정하고 있다.

그러나 근로복지기본법 제7차 개정에서 근로복지정책의 주요 원칙으로 명시한 취약근로계층의 자격 및 기준에 따른 서비스 내용에 대해서는 규정하고 있지 않고 있으며, 중앙차원에서의 기본적인 매뉴얼이나 지침 또한 없는 실정이다. <표 3>에서 알 수 있듯이, 지역에 따라 근로복지시설의 역할과 운영 목적은 매우 다양하게 규정되고 있다. 이로 인해 지역에 따라 근로복지시설의 운영형태가 다양하게 나타나고 있다. 예를 들어, 대구광역시나 울산광역시의 경우는 지리적으로는 공단에 위치해 있지만, 서비스 내용은 주로 근로자의 편익시설 중심의 운영형태를 띠고 있다. 이처럼 지리적 여건이나 서비스 대상의 특화 등이 전혀 고려되지 않고, 근로자의 복지 증진과 삶의 질 개선의 큰 범주에서 근로복지시설을 운영하고 있는 실정이다.

<표 3> 시도 광역시 근로복지시설의 역할과 운영 목적

구분	대상	역할규정(목적)
서울 특별시	서울시 거주 근로를 제공하는 자	근로자의 생활안정 및 복지증진에 기여
부산 광역시	근로자	1. 근로자의 건전한 문화욕구 충족을 위한 교양·교육사업 2. 근로자의 직업능력 향상을 위한 직업안정 및 고용촉진사업 3. 근로자의 여가선용과 각종 교육·회의를 위한 시설의 제공 4. 그밖에 근로자 및 그 가족의 복지향상을 위하여 필요한 사업
광주 광역시	근로자	1. 건전한 문화욕구 충족을 위한 교양·교육사업, 2. 직업능력 향상을 위한 직업안정 및 고용촉진사업, 3. 각종 교육·회의를 위한 시설의 제공과 건강, 체육, 문화사업, 4. 그 밖에 근로자 및 그 가족, 시민의 복지향상을 위하여 필요한 사업
대구 광역시	공업단지내 근로자	1. 근로자상담실 운영, 2. 예식장, 이·미용실 운영, 3. 구판장 운영, 4. 취미 생활 지도, 5. 기타 공단 근로자를 위한 복지후생 사업, 6. 무료직업안내소 운영
울산 광역시	근로자	1. 공연장, 2. 소회의실, 3. 예식장, 4. 수영장, 5. 체력단련실, 6. 볼링장, 7. 보육시설(탁아실), 8. 강의실, 9. 기타 근로자 복지증진을 위한 시설
경기도	경기도내 거주하는 모든 임금근로자 및 가족	1. 근로자의 건전한 문화욕구 충족을 위한 교양·교육사업 2. 근로자의 직업능력 향상을 위한 직업안정 및 고용촉진사업 3. 근로자의 여가선용과 각종 교육·회의를 위한 시설의 제공 4. 근로자의 근로로 인한 각종 후유증의 물리적·심리적 치료 기회제공 5. 그 밖에 근로자 및 그 가족의 복지향상을 위하여 필요한 사업

(4) 사업 및 프로그램

근로복지기본법(제3조 근로복지정책의 기본원칙)에서는 근로복지정책은 근로자의 경제·사회활동의 참여기회 확대, 근로의욕의 증진 및 삶의 질 향상을 목적으로 하여야 한다고 규정하고 있다.

2007년 실태조사와 2013년 실태조사 결과에 기초하여 근로복지시설 사업유형의 변화 추세를 비교한 결과,⁹⁾ 2007년과 비교하여 2013년에 문화센터 유형(B유형)과 위탁기관 사무실+복지사업 유형(D유형)이 줄어들고 낮은 비율이기는 하지만 문화센터+근로자 특화사업 유형(A유형)이 증가하였다. 문화센터와 근로자 특화사업 유형이 2007년 16개소에서 2013년 21개소로 5개소가 늘어났다. 이는 현재 근로복지시설이 과거에 비해 근로자와 근로자 가족에게 적합한 운영 프로그램을 제공하기 위해 노력하고 있음을 보여준다.

9) 사실 2007년 조사와 2013년 조사에서 실제 응답한 기관이 동일하지 않고, 응답기관의 수와 응답률이 다르기 때문에 직접적인 비교는 어렵지만, 대략적인 변화된 추세를 보여줄 수 있다고 판단되어 두 시점의 근로복지시설 사업유형을 비교해 보았다.

<표 4> 시설활용 및 프로그램 성격에 따른 유형화 비교

(단위: 빈도, %)

구분	2007		2013	
	복지관수	비율	복지관수	비율
문화센터 및 근로자특화사업(A유형)	16	33	21	37.5
문화센터(B유형)	10	20	7	12.5
주로 위탁기관 사무실(C유형)	1	2	7	12.5
위탁기관 사무실 및 복지사업(D유형)	22	45	18	32.1
무응답	-	-	3	5.4
합계	49	100	56	100

구체적인 프로그램에 있어서도 직업훈련과 고용촉진, 여가 및 문화생활 지원을 위한 취미교양과 생활체육이 안정적 추세로 운영되고 있는 것으로 나타났다. 중요한 것은 근로복지시설의 목적에 부합하는 중점 추진사업과 실제로 활성화되어 있는 사업이 동시에 이루어지고 있다는 것이다. 이는 향후 근로복지서비스의 내용과 질을 가늠할 수 있는 주요 척도로 볼 수 있다.

<표 5> 근로복지 목적에 따른 사업 비중

(단위: 빈도, %)

구분	중점 추진사업		활성화된 사업	
	응답수	비율	응답수	비율
직업훈련/고용촉진/법률상담	14	25.0	12	21.4
취미교양	14	25.0	10	17.9
생활체육	8	14.3	12	21.4
생활편익시설	4	7.1	6	10.7
외국인 아동청소년 복지	-	-	2	3.6
임대사업	6	10.7	5	8.9
기타사업	1	1.8	-	-
무응답	9	16.1	9	16.1
합계	56	100.0	56	100.0

각 분야별 운영 프로그램은 총 473개가 가동되고 있으며, 이용 인원은 총 2백만 명 정도로 연 평균 36만 4천명 정도가 이용하고 있다. 2007년 조사와 비교하여 2013년도에 직업훈련과 취미교양 프로그램이 증가한데 비해, 생활체육과 아동청소년 프로그램은 다소 줄어드는 경향이 나타났다. 또한 외국인 근로자를 위한 사업이 다소 증가하였다.

<표 6> 연도별 주요 추진사업 및 프로그램 비교

(단위: 빈도, %)

구분	2007		2013	
	프로그램수	비율	프로그램수	비율
고용촉진	21	7.6	12	2.5
직업훈련	56	20.4	130	27.5
생활체육	68	24.7	99	20.9
취미교양	60	21.8	144	30.4
법률상담	-	-	22	4.7
아동청소년	70	25.5	48	10.1
외국인근로자, 가족지원	0	0.0	18	3.8
합계	275	100.0	473	100.0

2013년 조사결과에 비추어 보면, 아직까지 미흡한 수준이기는 하지만 근로자의 고용의 질과 삶의 질 개선을 위한 고용 및 여가문화를 위한 사업 및 프로그램이 운영되고 있음을 알 수 있다. 또한 2013년 조사결과에 따르면, 외국 근로자를 위한 사업 추진 등 새로운 복지환경을 반영하여 서비스 대상을 차별화하는 긍정적인 활성화 요소가 보이고 있다.

2013년 서울지역 4개 노동복지센터의 사업실적을 보면 기존 근로복지시설과 사업 영역과 내용이 크게 다르지 않음을 알 수 있다.

노동복지센터별 이용실적

- 각 노동복지센터에서 노동법률 상담, 노동법 교육, 노동자 건강 프로그램, 노동자 교양강좌(인문학, 컴퓨터 활용) 등을 운영한 결과 연인원 45,624명의 시민 참여
(단위 : 명)

구분	계	'13년 1분기	'13년 2분기	'13년 3분기	'13년 4분기
계	45,624	7,324	12,519	11,302	14,479
성 동	12,783	2,186	4,008	3,152	3,437
서대문	3,910	464	1,443	540	1,463
구 로	12,424	1,673	3,640	2,660	4,451
노 원	16,507	3,001	3,428	4,950	5,128

□ 노동복지센터 주요사업 및 실적내역

○ 노동인권사업 및 정책개발 조사연구 사업 추진

구 분	주요사업	실적내역
성 동	- 노동상담 및 법률지원 - 노동인권지킴이 - 노동법 및 노동인권강좌 - 성동지역 산업 구조 조사사업	- 법률상담 676건 - 관내 이주·비정규직 근로자 377명 - 비정규직 근로자·청소년 923명 - 제화·인쇄산업 종사자 314명
서대문	- 노동법률지원 종합서비스체계 구축 - 청소년 노동인지감수성 교육 - 법률교육	- 법률상담 872건 - 지역 주민 437명 - 법률교육 368건
구 로	- 청소년 노동인권교실 - 시민·노동자 노동법 교육 - 감시단속직·특수고용직 실태조사 - 법률상담	- 중·고등학생 및 대학생 2,425명 - 지역 근로자 958명 - 실태조사 720명 - 무료법률상담 410건
노 원	- 노동조합 설립지원 및 자문사업 - 노동 상담 및 안심알바 신고센터 - 생활임금 사회보험 캠페인 - 시민노동법률학교 - 청소년 노동인권캠프 - 실태조사사업	- 관내 노동조합 및 근로자 682명 - 노동상담 및 신고 1,269건 - 경기대회 385명 참가 선전물 3400부 배포 - 비정규직 근로자 및 주민 699명 - 청소년 14명 참가 - 퀵서비스, 아파트청소 1,160명

○ 취약근로자 대상 일자리창출 지원 및 취업지원사업 추진

구 분	주요사업	실적내역
성 동	- 편집디자인 교육	- 인세·노동자 및 인세·업종 종사희망자 1,288명
서대문	- 노동자협동조합 추진방안 연구 - 노동자협동조합 아카데미 - 노동자협동조합 인큐베이팅 워크숍	- 2건 - 관내 근로자 282명 - 28명(1회)
구 로	- 외국인근로자 한국어교실 - 직장인 직무교육(스피치, PPT) - 생태텃밭강사 육성	- 관내 외국인 근로자 494명 - 관내 직장인 590명 - 주부 및 구직자 600명
노 원	- 취업창업 지원사업 - 협동조합 및 마을기업 창업·법률지원	- 구직자 및 경력 단절자 518명 - 1개 사업장

○ 영세·소규모 사업장 근로자 중심 문화복지 프로그램

구 분	주요사업	실적내역
성 동	- 성동 건강한 일터 만들기 사업 - 유해물질없는 안전한 성동 만들기	- 취약계층 근로자 및 지역주민 130명 - 취약계층 근로자 및 지역주민 377명

	- 교육 및 문화사업 - 북카페 운영	- 지역 근로자 및 주민 2,035 명 - 지역 근로자 및 주민 5,354명
서대문	- 노동자 몸·마음건강 프로그램 - 노동자 교양강좌 - 일과 삶 글쓰기 교실	- 관내 근로자 1,490명 - 관내 근로자 76명 - 관내 근로자 118명
구로	- 취약계층 근로자 자녀와 함께하는 천문대 체험 - 돌봄근로자 근로계약 체결 예방을 위한 스토리텔링 교실 - 작은 도서관 운영 - 문화 및 인문학 강좌	- 취약계층 근로자와 자녀 116명 - 돌봄근로자 및 중장년 근로자 794명 - 지역 근로자 및 주민 1,429명 - 관내 근로자 3,048명
노원	- 현장별 건강교육 - 영화상영 및 인문학 교육 - 비정규노동자 자녀지원 - 노동자 쉼터	- 중소·영세·비정규직 근로자 131명 - 중소·영세·비정규직 근로자 1,326명 - 6개반 5일 339명 - 지역 근로자 및 주민 8,587명

(5) 기존 근로복지시설의 문제점과 평가

기존 근로복지시설은 다음과 같은 문제점이 있다. 우선, 복지환경 변화에 따라 전달체계의 개선이 필요하고, 근로복지서비스 대상자의 차별화에 따른 다양한 근로복지서비스가 요구됨에도 불구하고, 여전히 지역 내에서 복지서비스 대상의 중복성에 관한 문제제기와 정체성의 미흡으로 복지환경 변화에 적극적으로 대응하지 못하고 있다. 또한 복지전달에 있어 사회복지관이나 자활센터와 같은 유사복지시설에 비해 그 효과적인 운영과 전달체계 개선이 이루어지고 있지 않다. 정체성은 타 유사시설과 구분되어 제공되는 복지의 차별화 전략으로 확보된다. 가속화되는 고용불안과 취약노동계층의 증가, 그리고 노동자 간 소득 및 복지 양극화 등에 따라 다른 복지시설에서 제공하기 어려운 취약노동계층을 대상으로 하는 구체적이고 차별화된 근로복지서비스 실천과제(action plan)가 제시되어야 한다.

둘째, 변화된 복지환경을 반영하여 최소한의 대상기준 및 서비스 제공내용 등을 규정하는 관련 법·제도와 전달체계가 미흡하다. 사회복지관이나 자활센터와 같은 유사복지시설의 경우처럼 근거법에 설치 및 운영에 관한 구체적 조항 신설, 지원체계 및 정보전달체계, 근로복지시설의 근로복지서비스 수요조사 및 평가 등에 관한 조항이 신설되어야 한다.

공적영역에서는 우선적으로 제1차 근로자복지 기본계획에서 제시된 취약노동자 복지 강화를 위한 관련법의 조속한 시행이 요구되며, 동시에 해당 지자체의 조례에 반영하여, 해당 운영주체가 변화된 복지환경에 적용할 수 있도록 촉진하여야 한다.

그 과정에서 근로복지시설로서 역할과 기능을 할 수 있도록 근로복지서비스의 내용 및 운영 등과 관련하여 규정의 표준화가 요구된다. 나아가 근로복지시설의 정보공유와 서비스 내용 개발, 제공 등을 위한 근로복지시설 협의체 구성이 요구되며, 정부는 이를 적극 지원할 수 있는 방안을 모색해야 할 것이다.

셋째, 근로복지시설은 건립 당시와 입지환경이 변화하여 근로복지서비스의 접근성이 떨어지는 시설이 상대적으로 많고, 근로복지기본법에서 규정한 넓은 범위 내에서 근로복지서비스가 제공되고 있다. 이러한 특징은 지역주민과 밀접하게 결합하여 관련법에 근거하여 서비스를 제공하고 있는 사회복지관과 자활센터 등 유사복지시설과 크게 다른 점이다. 그러므로 근로복지시설의 발전방향은 근로복지시설의 건립 및 운영과 관련해서 관련법과 근거를 보다 구체적으로 마련하고 입지 여건 등 근로복지시설이 처한 특수성을 감안해서 모색되어야 한다.

마지막으로 근로복지서비스 공급자가 전문성을 확보, 제고할 수 있는 지원 시스템이 부재하다는 것이다. 근로복지시설은 먼저 근로자의 복지수요를 파악하고, 이를 기초로 우선적으로 적합한 사업과 프로그램이 제공되어야 한다. 이는 다양화되고 있는 사회복지서비스의 확대 추세 속에서 근로복지시설의 위상과 역할을 지키는 것이며, 그렇지 않을 경우 서비스 공급체계와 운영방식에 있어 심각한 위험을 안게 될 것이다. 열악한 환경에도 불구하고 안정적이고 모범적으로 운영하고 있는 근로복지시설을 벤치마킹하고, 교육 등을 통해 전문화를 시도하며, 근로자 계층에게 적합한 사업 및 운영프로그램을 개발·보급하는 등 근로복지시설의 운영을 활성화하고 안정화시킬 수 있는 방안을 지속적으로 견인할 수 있는 시스템이 필요하다.

3. 서울시 노동권익센터의 역할과 기능

여기에서는 기존 근로복지시설에 대한 평가를 바탕으로 서울시 노동권익센터의 역할과 기능에 대해 논의하고자 한다. 기존 근로복지시설이 안고 있는 문제점을 고려하여 서울시 노동권익센터의 역할과 기능을 설정하고 운영한다면 노동권익센터의 정체성과 안정성, 노동권익센터의 조기 정착에 도움이 될 것이다.

1) 평가를 통해 본 몇 가지 고려지점들과 제기될 수 쟁점들

첫째, 통합성에 있어서, 기존 근로복지 전달체계는 각종 사업을 조정·총괄하는 기능 및 관리업무의 비표준화, 사회복지관과 자활센터 등 유사복지시설과 서비스의 유사·중복, 지역사회와의 적극적인 협력적 네트워크의 부재 등으로 인해 근로복지서비스가 단편적·분산적으로 제공되고 있다.

둘째, 전문성에 있어서도, 기존 근로복지시설은 담당자의 업무 과중과 고용 불안정성 측면보다는 근로복지의 개념 및 내용, 근로복지 프로그램과 사업관리의 비표준화 등 전문성을 발휘하기 어려운 환경에 놓여 있다. 이러한 환경의 개선 없이는

수요자 중심의 근로복지서비스를 제공하고 운영주체의 자발적인 전문화를 이루어내는 것이 쉽지 않다.

셋째, 형평성에 있어서, 근로복지시설과 근로복지서비스 전달체계를 실제 서비스가 노동자와 노동자 가족에게 제공되고 있는가를 중심에 두고 평가해볼 때, 현재 근로복지시설은 누구나 이용이 가능하며, 지역의 여타 복지시설과의 서비스 중복성의 문제를 피하기 어렵다. 또한 근로복지시설의 입지 여건상 모든 노동자와 노동자 가족에게 적합한 서비스를 제공하는 것이 쉽지 않다. 그러나 유사복지시설이 노동자에 특화하여 복지서비스를 제공하고 있지 않다는 점을 고려하면, 이는 근로복지시설의 주요한 차별화 전략으로 작용될 수 있을 것이다.

마지막으로 책임성은 복지서비스가 대상자에게 제대로, 효과적이고 효율적으로 제공되고 있는가의 문제인데, 현재 근로복지시설은 유사복지시설에 비해 그 책임성과 효율성을 판단할 수 있는 운영지침이나 평가시스템 등이 부재하다시피 하다. 다만 해당 지자체별로 보고와 현황 파악 정도가 이루어지고 있다.

이와 관련해서 서울시 노동권익센터의 역할과 기능에 대해서 제기될 수 있는 쟁점과 내용을 다음과 같다.

<표 8> 노동권익센터의 역할과 기능에 대해 제기될 수 있는 주요 쟁점

구분		쟁점	주요내용
서비스이용자		수혜자	수혜자 차별성, 이용 접근성
서비스 공급자	구조적 측면	건립 목적 부합성	건립 목적 부합성, 기존 복지시설의 유형화와 운영모델
		공적전달체계	재원 조달, 운영 활성화를 위한 지원체계, 전문성
	운영 주체	서비스내용	프로그램의 현실성, 차별화
		전문성	운영 주체 및 방식, 지역적 연계성(복지시설간 네트워크), 근로 복지의 민간 전문가의 부족

2) 노동권익센터의 역할과 기능

(1) 근로복지서비스를 조정하고 총괄하는 네트워크로서의 허브 센터

서울시 노동권익센터는 광역단위의 근로복지서비스를 조정하고 총괄하는 허브 센터가 되어야 한다. 기존 근로복지시설에 비추어 볼 때, 서울시 노동권익센터는 센터와 지역노동복지센터가 제공하게 될 서비스의 통합과 표준화를 이뤄내는 것을 우선적인 역할로 고려해 볼 수 있다. 센터가 제공하는 서비스의 통합과 표준화가 없이는 기존 근로복지시설이 안고 있는 문제를 되풀이하게 될 것이다. 이를 위해서는 서울시 노동권익센터는 기존 노동 관련 인프라와 제도를 종합적으로 연계하는 허브가 되어야 한다. 네트워크로서 허브센터는 기존의 유사복지시설과의 중복 문제를

피하고 기존 서비스의 한계를 극복하기 위해서도 우선적으로 고려해야 할 역할과 기능이다.

근로복지시설에서 수행 가능한 업무 가운데 가장 중요하고 시급한 것은 지역의 노동자, 특히 저소득 노동자나 실업자들이 원하는 대인서비스를 제공하는 일이다. 고용노동부 산하의 고용지원센터나 직업능력개발 같은 정책적이고 행정적 차원의 대책과는 차원이 다른, 근로복지 대인서비스를 제공하는 허브가 되어야 하고 지역 사회근로복지관련 프로그램의 중심이 되어야 할 것이다. 구체적인 서비스는 지역의 특성에 따라 유연성 있게 개발해야 하겠지만 구직구인정보의 제공, 직업 및 구직 상담서비스 제공, 기초적인 직업 훈련 및 고용서비스 제공, 그리고 노동자의 욕구에 기반한 단기 프로그램의 운영이 필요할 것이다.

(2) 취약노동계층 중심의 서비스 제공

서울시 노동권익센터는 취약노동계층 중심의 서비스를 제공해야 한다. 기존의 근로복지시설의 경우 유사복지시설과의 복지서비스 대상의 중복성의 문제가 제기되었고 이는 정체성의 문제와 연결되었다. 또한 기존의 근로복지시설은 공공근로복지의 주요 대상인 취약노동자를 우선적으로 고려하는데 미흡했다. 먼저 수혜자 차별성 문제를 살펴보면, 유사 사회복지시설은 주로 저소득의 지역주민을 대상으로 복지서비스를 제공하고 있으며, 노동자에게 특화하여 복지서비스를 제공하고 있지는 않다. 반면 근로복지시설은 취약근로자를 대상으로 복지서비스를 제공한다는 점에서 실질적으로 수혜자 대상의 차별화에 따른 복지서비스를 제공할 수 있다는 강점을 가지고 있다. 특히 기업복지에서 소외된 취약노동자의 확산과 고용의 불안정성의 확대로 공공근로복지서비스의 강화가 더욱 절실하며, 그 역할 또한 막중하다. 복지영역의 사각지대에 있는 취약노동자의 복지서비스 내용을 어떻게 담아낼 것인가는 아직 명확하게 제시되지 않고 개별 차원에서 모색되고 있다. 따라서 서울시 노동권익센터의 자기 정체성은 바로 공공근로복지서비스의 대상과 내용의 확보에 있다고 보이며, 그럴 때만이 지속적으로 제기되는 대상의 중복성의 문제로부터 자유로워질 수 있다.

(3) 운영안내 매뉴얼의 개발과 보급

운영주체의 측면에서 서울시 노동권익센터에 제기될 수 있는 하나의 쟁점은 서비스 내용과 관련된다. 기존의 근로복지시설의 경우, 중앙단위(근로복지증진기본계획)에서의 개선방안만 있었고 실제로는 각 지역 해당 지자체와 운영에 있어 연계성도 적었고, 내실 있게 추진되지는 못했으며, 운영 사업 및 프로그램의 변화가 크지는 않았다. 이러한 문제는 단지 지역 근로복지시설의 운영에 대한 비전문성으로만 볼 수는 없다. 예를 들어, 보건복지부는 매년 사회복지시설 운영안내(관리지침)와 평가 모니터링, 지역사회복지 전산화 시스템 추진과 우수 사례 발굴 공모사업 등을 적극

적으로 추진하고 있다. 또한 사회복지사업법과 국민기초생활보장법에 의하여 지역 단위 유사복지시설을 지원하고 정보를 제공하는 시스템을 법제화하고 있다. 복지서비스의 질 개선은 공급자(공공-민간)간의 변화 환경에 대응하는 적극적인 노력과 제도화 과정이 요구되며, 단지 운영주체의 헌신과 노력만으로 이루어지는 것은 아니라는 점을 알 수 있다. 따라서 이러한 문제를 최소화하기 위해서 서울시 노동권익센터는 센터의 운영안내(관리지침) 매뉴얼을 개발하고 이를 지역의 노동복지센터에 보급해야 한다.

전반적으로 모든 근로복지기관들이 근로복지의 개념 및 내용에 대한 전문성을 갖고 있지 못하기 때문에 모든 시설에서 취약노동자에 적합한 프로그램을 기획하거나 제공하는 것은 현실적으로 쉽지 않을 것으로 보인다. 그러므로 서울시 노동권익센터를 통해 지속적인 근로복지 수요조사와 근로복지 개념과 다양한 프로그램 제공, 표준화된 관리지침 및 안내를 통한 최소한의 기본적 운영에 대한 이해와 정보가 제공되어야 한다.

(4) 전문성 확보를 위한 협력적 네트워크와 교육

서울시 노동권익센터와 관련해서 운영주체의 측면에서 제기될 수 있는 쟁점은 전문성의 문제이다. 전문성과 관련된 문제는 근로복지의 실현 의지와 지역사회와의 협력·연계 강화를 통한 통합적 실천력과 관련되어 있다.

복지서비스 제공은 복지전문가에 의해서 이루어지며, 최소한의 자격 요건이 제시되어야 한다. 유사복지시설의 경우 사회복지사로 자격요건을 갖추고 있는 반면, 기존 근로복지시설은 자격요건이 명확하지 않으며, 종사자의 경우 소지 자격증이 다양하게 나타나고 있다. 근로복지서비스 제공이 자격증 소지 유무로 인해 그 질이 보장되는 것은 아니지만 최소한의 기준이 제시되어야 한다.

근로복지서비스의 정체성은 전문적인 영역을 확보하고, 근로복지가 지역사회복지와 종합적이고 통합적으로 이루어질 때 그 효과성과 효율성이 강화될 수 있다. 예를 들어, 자활센터는 수급자 및 차상위계층을 대상으로 근로와 자활을 지원하는데 그 전문영역이 있고, 사회복지관은 저소득계층의 복지제공을 중심으로 활동이 이루어진다.

서울시 노동권익센터는 취약노동자의 고용 촉진 및 복지 증진에 중점을 두어야 하고, 이를 위한 전문성을 갖춰야 한다. 이를 위해서는 지역의 노동관련 단체들과 지역복지시스템의 상호연계와 협력적 네트워크의 활성화와 교육(활동가, 노동자, 공무원)을 통해 전문성을 확보하고 서비스의 효과성과 효율성을 배가시켜야 한다.

(5) 의제선도, 기본사업과 특화사업의 개발

서울은 상징성이 큰 지역이다. 다른 지역에 대해 비교의 대상이 되기 때문에 서울시 노동권익센터는 부담이 클 수밖에 없다. 반면에 서울이 갖는 유리함도 있다. 무

엇보다 인적 자원이 풍부하고 경제적으로나 산업적으로도 발전하여 아이디어 개발이나 전문 지식을 활용하고 적용하는 데 유리하다. 서울시 노동권익센터는 이러한 장점을 살려 근로복지사업의 변화를 주도하고 이끌어 나가는 역할을 담당해야 한다. 서울시 노동권익센터는 근로복지사업의 효과를 높이기 위해 필요한 새로운 아이디어와 의제를 선도적으로 제시해 나가야 한다. 또한 서울 지역에 경험을 둔 새로운 아이디어를 찾거나 이미 마련되어 있었지만 제안 경로를 찾지 못해 묻혀 있던 의제들을 서울시 노동권익센터가 정부나 지자체에 선도적으로 제안하고 협의해 가는 역할을 수행해야 할 것이다. 대도시인 서울의 특성을 활용하여 취약노동자에 도움이 되는 새로운 사업 아이템과 경로를 개발하여 근로복지 영역에 활력을 불어 넣는 것이 필요하다.

근로복지 프로그램을 보급하기 위해서는 단계별 접근이 필요하다. 초기에는 근로복지사업을 '기본근로복지사업'과 지역적·산업적 특수성을 반영한 '특화근로복지사업'으로 구분하고 공모 방식을 통해 미래지향적 프로그램을 발굴할 필요가 있다. 이 공모사업의 성과를 바탕으로 기본 근로복지사업의 경우 표준화를 통해 보급 및 확산을 시도하고, 다양한 특화근로복지사업의 경우는 근로복지시설의 지역적, 산업적 특수성이 유사한 지역에 변화·적용시켜보는 또 다른 시도를 할 수 있다.

(6) 지역노동복지센터 지원과 노동권익네트워크의 구축

서울시 구 단위에서 운영되는 지역노동복지센터의 운영활성화를 위해서는 상시적이고 협력적인 노동권익네트워크의 구축, 즉 노동복지센터 서비스의 효과적, 효율적 수행을 지원하는 안정적인 지원시스템을 설립할 필요가 있는데, 이 역할을 서울시 노동권익센터에서 수행해야 할 것이다.

서울시 노동권익센터는 지역센터 운영 활성화와 근로복지에 대한 포괄적인 내용을 전달하기 위해서 정보전달시스템(종합전산망)을 구축할 필요가 있다. 이러한 정보전달체계는 시설을 이용하는 수요자를 위한 정보전달체계와 공급자 중심의 정보전달체계를 구축하고, 양자를 체계적으로 연계하는 정보전달체계로 구축되어야 한다. 유사복지시설의 경우, 대표적으로 보건복지부에서 운영하는 행복e음, 사회복지시설 정보시스템과 민간영역인 한국사회복지관협의회에서 운영하는 복지넷이 있다.

<표 9> 유사복지시설 복지정보 사이트

	행복e음	사회복지시설정보시스템	복지넷
운영	보건복지부	보건복지부 (한국보건복지정보개발원)	한국사회복지협의회 (부설)사회복지정보센터
주내용	사회복지통합관리망 -사회복지급여 대상자의 자격 및 이력 등 정보관리	사회복지시설 통합 업무 관리시스템 - 업무 표준화 - 업무 투명화 - 업무 전자화	사회복지시설 간 정보공유, 정책개발 및 교육 커뮤니티 공간

현재 운영되고 있는 위와 같은 사회복지 정보전달시스템은 각기 다른 성격을 가지고 있지만 상호 보완성이 높다. 사회복지서비스 수요자를 위한 행복e음과 사회복지시설의 운영의 편의성과 효율화를 위한 사회복지시설정보시스템, 민간영역 사회복지시설간의 커뮤니티 공간으로 구축되어 운영하고 있다. 향후 근로복지시설에서 구축될 정보전달시스템은 주요하게 수요자-공급자를 중심으로 가장 효과적인 방안이 모색되어야 한다.

4. 마치며

이 글은 기존의 근로복지시설에 대한 평가를 토대로 몇 가지 고려사항과 제기될 수 있는 쟁점을 중심으로 서울시 노동권익센터의 역할과 기능을 살펴보았다. 여기에서 제시된 역할과 기능 이외에도 정책과 연구, 노동존중문화 인식 개선을 위한 홍보와 기획 등 여러 역할과 기능들이 있다. 이러한 역할과 기능에 대한 평가, 우선순위 등은 논의를 통해 풀어나가야 할 것이다. 중요한 것은 노동권익센터의 역할과 기능의 나열이 아니라 새롭게 시작하는 서울시 노동권익센터가 취약계층노동자들의 노동기본권을 보호하고, 복지를 증진하며, 노동존중문화에 대한 인식을 개선하고자 하는 본래의 목적에 부합하여 설립될 수 있도록 하는 것이다. 이를 위해서는 많은 이해관계자들의 협력과 노력을 이끌어내는 것이 필요하고 그러한 협력과 노력이 서울시 노동권익센터의 설립과 조기정착, 운영활성에 관건이 될 것이다.

참고문헌

김지연(2009), 『우리나라 공공복지서비스 전달체계의 개선방안에 관한 연구』, 서울 시립대학교 도시과학대학원 석사논문.

박찬임(2001), “근로자복지 기본법 제정에 따른 공공근로복지사업 방향과 과제”, 2001년 11월 2일 근로복지정책방향 정립을 위한 토론회 발표문.

발제3

지역운동과 노동권익센터의 역할

서울동부비정규노동센터 소장 문종찬

1. 들어가며—왜, 지역사회를 주목하는가?

진보정치의 분열과 노동운동(민주노조운동)의 위기를 말하고 있다. 노동권은 신자유주의 정부에 의해 체계적으로 무너지고 있다.

이런 상황에서 우리가 '지역사회'를 주목하는 것은 사업장 단위 조직 노동이 근로조건 개선을 이루더라도 사회변화를 이끌지 못한 다는 점, 초기업단위의 노조=산별노조운동은 산업별 단체협약 체결이 쉽지 않을뿐더러 적용률이 매우 낮음, 진보적 산업노동정책 의제를 선도하고 있지 못하고, 수많은 조직되지 않은 노동과 유리되어 있다는 한계 때문이다.

또 다른 측면은 조직되어 있지 않은 노동의 대다수를 차지하는 주변부 노동은 '유목노동' 양상을 띠고 있는 데 이들을 구체적으로 만날 수 있는 공간으로서 지역과 이 공간이 주체역량을 발굴하고 형성하는 첫 단계라는 점, 조직 노동자들이라 할지라도 자신의 '삶의 변화'를 추구하고 궁극적으로 사회변화의 지향을 품고 훈련할 수 있는 공간이라는 점에서 지역사회가 주목받고 있는 것이다.

하지만 현실은 녹록치 않은 것이 사실이다. 우선 '지역'이라는 공간(서울시 or 자치구 등)은 있지만, 그 안에 사람들의 자유의지에 따른 관계망, 정치적 관계형성을 포함하는 '지역사회'가 형성되어 있느냐 하는 문제가 있다. 또한 변화의 가치와 지향을 주도할 수 있는 주체세력이 형성되어 있는가 하는 문제도 있다.

이는 역설적으로 노동의 가치를 중심에 두는 지역사회운동을 조직해야 하는 것이 당연한 과제라고 할 수도 있겠다. '조합원의 표'만 동원하는 방식의 진보정치는 최근의 연이은 선거를 통해 그 한계를 여실히 드러냈고, 체계적으로 무너져가고 있는 노동권은 조직된 사업장 단위의 방어로 한 뼘 정도 막아내고 자족적 평가를 하기엔 너무 많은 상처를 입었으며, 반전의 희망도 보이지 않는다.

한편, 세월호 참사를 통해 우리는 그 동안 온통 이윤을 중심으로 모든 가치를 훼손하고, 지켜야 할 것을 생략한 대가를 톡톡히 치르고 있다. 자본중심으로 작동했던 사회의 적폐와 분리되지 않는 시민권과 노동권을 우리 스스로고 억지로 분리하는 분열적 삶을 살았던 것에 대한 성찰이 노동의 가치를 중심에 두는 사회로 변화를

추구할 수 있는 '연대'를 지역사회에서 도모할 수 있는 계기도 생겼다. 이런 운동이 지역사회에서 지속적으로 전개되기 위해서는 거점이 필요하고 연대가 필요할 것이다.

서울시는 박원순 시장이 재선되면서 사회적경제육성과 마을만들기사업이 더욱 탄력을 받게 되었다. 그런데 노동권익센터(노동복지센터)는 이와 같은 흐름과 관계가 있어보이지는 않는다. 그렇다고 앞서 말한 노동의 가치를 중심에 두는 지역사회운동의 거점으로 설정되어 있느냐 하면 그건 더더구나 아닐 것이다.

노동단체들도 노동권익센터(노동복지센터)의 역할에 대해서 아직은 합의된 개념이 정리되진 않은 것으로 보인다.

이 발표에서는 지역사회에 기반을 둔 노동단체로서 지역비정규센터의 설립과 활동을 개괄적 평가해 봄으로써 노동권익센터(노동복지센터)와 지역사회운동의 관계를 찾아보고자 하며, 이제까지 노동복지센터에 대한 여러 평가들 중에서 몇 가지 부분에 대한 의견 제출을 통해 바람직한 노동권익센터의 운영방안을 찾아보고자 한다.

2. 지역비정규센터의 현황과 평가¹⁰⁾

가. 지역 비정규센터 현황¹¹⁾

(1) 지역비정규센터의 개념

전국에 통칭 '비정규센터'라고 지칭되는 단체는 30여 개소에 이르고 있다.¹²⁾ 명칭과 역할 규정, 조직형태에서 동일한 형태로 존재하고 있는 것은 아니지만 상당한 공통점을 가지고 있는 것 또한 사실이다.

현재 '비정규센터'의 모형은 2006년 8월 민주노동당의 공모사업을 통해서 구체화되기 시작했으니 가장 먼저 시작한 지역이라고 해도 이제 8년 정도 활동을 한 셈이다.¹³⁾ 민주노동당은 지역비정규센터 추진방향에서 "민주노총은 전략조직화를, 민주노동당은 네트워크 형성을 통한 사회개입전략을"이라고 압축적으로 표현하며, 구체적으로 '지역개입 강화, 현장성 강화, 전국네트워크 강화, 양대축을 세워 결합하는 방식으로 각기의 기능과 역할 강화'를 제시했다.¹⁴⁾

10) 이 절은 2011. 5. '지역비정규센터의 역할과 과제'로 발표한 글을 기초로 보완한 것임.

11) 지역비정규센터의 일반현황은 "비정규노동 10년 차별을 넘어 연대를 향해"(한국비정규노동센터, 2010), "지역비정규센터 사업보고서"(민주노동당 비정규철폐운동본부, 2008), 한국비정규직노동단체네트워크 현황을 참고 했음.

12) 한국비정규직노동단체네트워크(약칭 : 한비네)는 2012년 11월 29일 24개 단체의 참여로 출범했다.

13) 물론 그 이전에도 지역을 거점으로 하는 노동단체가 있었고, 비정규센터가 지향하는 것과 같은 지역사업이 있었지만 여기서는 '비정규센터'로서 개념화를 시도하고, 이런 방식의 운동을 확산시키려 노력을 갖고, 구체적인 조직과 공간을 확보하고 사업을 시작한 시점을 2006년 이후로 보았다.

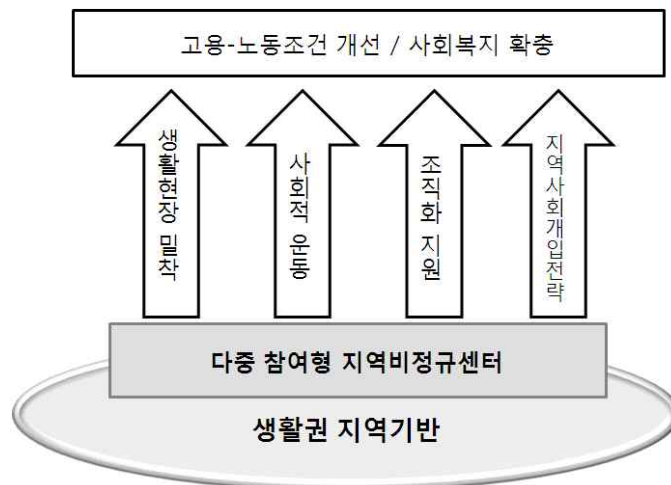
14) 지역비정규센터 사업보고서(민주노동당 비정규직철폐운동본부, 2008. 2.)

이후 지역비정규센터가 꾸준히 개소되면서 20여 개소에 이른 2010년 한 토론회에서는 "(지역센터는) 새로운 노동운동 주체형성과 지역 및 생활과 밀착한 운동, 생산과정 뿐 아니라 소비(재생산)과정에 개입하는 운동을 표방하며 상당한 공감을 얻어냈다. 초창기 정당과 대중조직의 적극적 지원 속에 출범한 지역센터들은 각 지역의 특성을 반영하는 형태와 구성, 내용으로 만들어져 위 유형분류에서 보듯 다양한 모델의 센터가 존재한다."¹⁵⁾는 평가를 하고 있다.

이밖에도 각 단체의 창립선언(취지) 등을 종합하여 볼 때, 지역비정규센터는 다음과 같이 개념 정리할 수 있겠다.

“생활지역권을 기반으로 하여 비정규노동자들의 생활에 밀착하여 그 실태를 파악하고, 고용·노동조건 개선과 사회복지의 확충을 통한 실질적인 생활의 향상을 위해 비정규노동자-당사자들이 스스로 연대할 수 있도록 조직적 지원을 하고, 노동의제를 중심으로 사회운동을 펼치며, 지역사회개입전략을 갖는 노동운동 연대(네트워크)단체이다.”(그림참조)

[그림] 지역비정규센터의 개념도



한편 지역마다 이와 같은 단체(조직)의 명칭은 조금씩 달리하기도 하는데 통칭 '지역비정규센터'라고 부르는 것은, 이들 단체가 주로 바라보는 노동자들이 업종이나 고용형태 구분을 떠나 실업·저소득·비공식부문·불안정 고용형태의 노동자들이란 점에서 '비정규'센터로 통용 되고 있다. 일부에서 비정규직 개념의 일정한 한계를 지적하기도 했으나, "비정규란 용어의 한계에도 불구하고 발생형태를 가장 잘 담은 표현"(김성희, 2010)으로, 이미 정치사회적으로 그 함의를 갖고 있는 '비정규'라는 개념을 일반적으로 사용하고 있는 것으로 보인다.

15) 토론회-지역비정규노동운동, 무엇부터 해야 하나 (한국비정규노동센터, 이남신, 2010. 7.)

(2) 지역비정규센터 개소 현황

※ 광역시도별 지역비정규센터 현황

서울	부산	대구	인천	광주	대전	울산	경기	강원
4	1	1	1	1	1	1	7	-
충북	충남	전북	전남	경북	경남	제주	계	
1	1	1	-	2	-	-	22	

※ 자료 : 전국비정규센터네트워크 연락처(2011)

※ 지역비정규센터의 창립시기별 현황

05년 이전	2006년	2007년	2008년	2009년	2010년	계
2	2	4	3	7	-	18

※ 자료 : "비정규노동 10년 차별을 넘어 연대를 향해"(한국비정규노동센터, 2010)

- 광역시도 단위로 골고루 분포하는 것으로 보아 목적의식적인 설립과정이 있었던 것으로 추정할 수 있다. 주로 민주노총이나 진보정당에 의해서 추진되었다.
- 대부분 재정적인 어려움에 있으나 활동가들의 헌신성을 바탕으로 운영되고 있는 실정이다.
- 주요 사업은 상담/정책 사업, 교육/조직화지원 사업, 지역연대 사업이 주축을 이루고 있다.(한국비정규노동센터, 2010)
- 각 지역의 특성에 맞게 다양한 사업모델이 개발되고 실험되고 있으나, 전국네트워크 구성 등 체계적인 사업지원에 대한 욕구가 많은 것으로 나타나고 있다.(한국비정규노동센터, 2010)
- 위에 자료에서 눈에 띄는 평가 가운데 하나는 "지엽적이고 소모적인 경쟁과 대립 구조를 극복해야 한다."는 것인데, 전국의 많은 지역센터들간 교류와 정보 및 사례 공유가 대단히 취약한 이유로 꼽고 있다. 이와 같은 평가를 통해서 지역센터들이 '다중참여형' 구조 보다는 '단일주도형'구조를 갖고 있다고 추정할 수 있다.
- 노동의제를 중심으로 지역 노사민정협의체 구성·참여 등의 활동은 부천의 경우를 제외하곤 눈에 띄는 활동은 없는 것으로 파악돼 아직까지 그만한 실력을 갖추진 못한 것으로 보인다.

(3) 지역비정규센터의 역할 모델

민주노동당의 지역비정규센터 추진 컨설팅 회의에선 지역센터의 역할 모델을 대체적으로 '(노동,민생)상담센터', '교육센터', '정책센터', '비정규·영세노동자 복지센터', '비정규·영세노동자 조직화지원센터', '투쟁지원센터', '사회운동센터', '지역연대센터' 등으로 제출했었다. (김성희, 2007)

또 현재 운영되고 있는 지역비정규센터 역시 대체적으로 이런 범주로 구분할 수 있는 사업과 활동을 기획·추진하고 있다.

※ 참고 : 지역비정규센터 재정 및 인력현황¹⁶⁾

구분	항목	내용
• 회원	평균회원수	161명
• 예산	월평균 예산	290만원
	월평균 회비수입	188만원
	인건비 비율	60-80%
• 업무	상근자	1.1명
	사무실	공동사용
• 상근자 처우	급여	최저임금
	사회보험	미가입4, 가입3
• 주요사업	법률상담, 실태조사 정책연구, 교육(컴퓨터, 글쓰기, 청소년 노동인권교육), 조직화 지원, 이주노동자지원, 연대사업	

나. 시사점

(1) 다중(多衆)참여형—공적구조로 설립되어야 한다.

○ 정당(지역위원회)의 외곽단체(심지어 위장단체)로는 의미 있는 지역노동단체로 성장하지 못했다.

○ 민주노총 부설의 경우 조직사업전담팀으로 제한될 우려가 있어 보임.

○ (지역)노동운동의 현황과 전망이 충분히 토론되는 과정에서 노조, 지역시민사회 단체의 공감대 속에 설립되어야 함. 특히 노동의제의 확장이란 측면에서 노조 이외에 지역사회 자원결합도 중요한 요소임.

○ 지역에 소재하는 단위사업장 노조의 참여를 이끌기 위해서는 상급단체 차원의 권고, 명확한 목표와 권리 확인, 조합원이 이용할 수 있는 프로그램 제공 등이 고려되어야 함.

○ 최소한의 활동인력 보장을 위해서 재정분담이 필요함. 특히 노조의 경우 예산에 재정분담을 편성하는 것과 아울러 조합원의 후원회원 조직을 비정규전략조직화 사업기금 모금과 대체할 수 있을 정도는 되어야 함.

(2) 지역조사에 기반을 둔 3년 계획이 수립되어야 한다.

○ 전국(혹은 중앙)차원의 공동대응이 필요할 수도 있으나, 지역의 특성에 기반을 둔 목표가 설정되어야 함.

○ 조사 항목으로는 동원가능한 지역의 자원, 지역노동시장 및 산업특성, 지역의

16) 2013 한비네 정책박람회 개최를 위한 조사였으나, 8개소 응답임

인구학적 특성, 지방정부의 산업·노동관련 행정 분야가 필요할 것임.

○ 기초조사와 아울러 동원가능한 자원이 현실적인 목표설정에 중요한 요인이 될 것임. 예컨대 특정 산별노조가 전략적으로 투입하는 지역이라면 중요한 목표와 계획이 거기에 맞춰질 수밖에 없을 것임.

○ 조사보고서(책자)내는 것에 안주하는 조사사업은 의미 없음. 대체적인 목표를 설정하고 그 목표 실행을 위한 과정에 조사사업을 배치하는 것이 바람직함.

(3) 조직화 사업에 대한 다양한 계획과 접근이 있어야 한다.(조직화 생태계조성?)

○ 노조 조직은 산별구획 등과 맞물려 갈등의 요인이 되는 경우가 빈번함.

○ 지역거점센터가 노조조직의 주체가 되긴 어려움(교섭권이 없다는 점에서).

○ 또한 거점센터의 공적자원이 특정 노조의 조직화사업에 쓰이는 것도 바람직하지 않음. 특정 노조가 거점센터에 전략적으로 자원투입을 하는 경우엔 별도의 계획 수립하면 될 것임.(아무런 자원투입 없는 특정노조 조직화사업은 지양)

○ 노조 조직의 경우에도 사업장 단위의 조직화 전략보다는 의제중심형 조직화¹⁷⁾ 전략이 바람직할 것임.

○ 생활문화운동(?)을 통한 대중풀(pool)을 형성하는 계획이 있어야 함.

(4) 지방행정에 대한 개입 계획이 있어야 한다.

○ 저임금-비정규노동자의 생활개선의 유용한 방편 중 하나가 지방행정의 영향.

○ 노정교섭은 노동단체들의 실력의 산물, 거버넌스(각종 협의체 등)에 들어가는 것 마다할 이유가 없을 것임. 다만, (예를 들어)노사민정협의체 구성은 요구는 할 수 있으나, 현실적인 한계가 분명한 것을 염두에 두어야 할 것임.

○ 지방선거에 적극 개입

(5) 지자체 자원활용에 대한 계획이 있어야 한다.

○ 다중참여형으로 지속가능한 재원을 확보한다고 해도 활동가 인건비의 안정적 지급 수준에 머무를 가능성이 높음. 그러면 사업비는 어떻게 충당할 것인가?

○ 거점센터 활동을 안정적으로 할 수 있는 최소한의 활동가가 보장된다면 지방정부재원 활용을 마다할 이유가 없음. 적극적인 사용계획이 필요함.

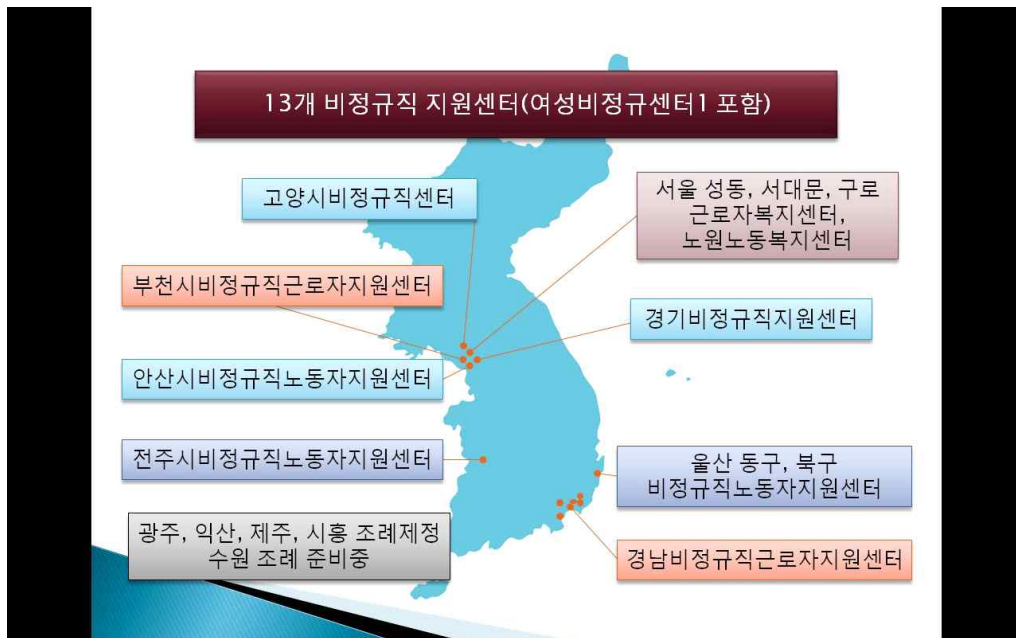
17) 의제중심형 조직화 전략은 별도의 논의가 더 필요할 부분이지만 한 가지만 짚고 넘어가자면 노조 조직화의 현실적 문제는 의제개발보다 의제실현 가능성에 영향을 더 받는다.

3. 지자체지원비정규센터의 현황과 평가

(1) 지자체지원 비정규센터 현황¹⁸⁾

구분	항목	내용
•현황	지원현황 - 전국 13개소 운영	직영 1 민간위탁 10 단체지원 2
•조례	조례현황	전국 16개 지역 제정
	조례내용	센터설립 조례 비정규직 지원조례
•예산	1년 평균 예산	1억3천-1억8천만원
	인건비 비율	40-50%
	사업비 비율	30-40%
•업무	상근자 수 평균	2.3명
	사무실	공공건물 사용
•주요사업	노동상담, 실태조사 정책연구, 교육(청소년, 실무, 노동인권 등), 기획사업, 산업안전 및 건강권지원, 심리치유, 문화복지, 이주노동자 지원 등	

※ 10개소가 응답한 자료임.



○ 위 그림은 2013. 7. 현재까지 현황이며, 그 이후 수원시비정규직지원센터, 광주광역시비정규직지원센터, 전남비정규직지원센터, 아산비정규직지원센터, 서울시비정규

18) 지자체의 예산지원을 받는 비정규센터를 말함. 자료-2013 한비네 정책박람회, 박재철

노동센터¹⁹⁾가 개소했음.

(2) 시사점

① 현황과 전망

- 전국적으로 지자체의 비정규관련 조례 제정과 지원센터 설립이 확대되는 추세. 2014년 이후 단체장의 정치적 성향과 운영성과에 대한 평가가 변수, 운영주체에 대한 심사가 까다로워질 것으로 예상.
- 성과를 판단하기엔 아직 시간이 부족한 점이 있으나, 재정적으로 안정화되면서 사업의 양과 폭은 넓어졌음.

② 운영주체

- 지원센터의 대부분은 민간위탁의 형식을 갖는다. 위탁기관은 민간단체 혹은 노동조합인 경우임.
- 위탁기관이 지역에서 실질적인 지역사회노동운동의 거점센터로서 역할 했던 곳은 불과 몇 군데 되지 않음.
- 그나마도 재정적으로 열악한 상태에서 지자체 지원센터가 설립되면서 이전 활동 역량이 통째로 지원센터로 이전되는 경우가 대부분임.
- 따라서 지원센터가 지역의 공동자원으로서 활용되고 통제되는 구조는 취약하다고 봄.

③ 지자체와의 관계

- 대부분 비정규직관련 조례에 근거해서 설립되고 있으나, 기본적으로 행정사무의 민간위탁이란 틀을 갖고 있음.
- 그런데 다른 분야와 달리 노동분야는 지방정부에 특별한 행정이 없음. 따라서 노동행정의 일부 민간위탁이란 것이 구체적 위탁의 내용이 없는 것임.
- 그래서 정책박람회 당시 설문조사에서도 지자체의 간섭이 심하지 않다는 응답이 다수를 이룸. 반면에 지자체와 행정적 협조도 잘 이뤄지지 않는 점이 있음.
- 일부 지자체에서는 위탁센터의 회계와 사무를 행정조직에 준하는 기준을 강조하는 경우가 있는데, 이는 단체장의 정치적 반대세력이 위탁센터의 흠결을 지적하기 쉬운 부분이기 때문에 관료의 입장에서 비롯된 것으로 보임.

④ 지원센터의 성격

- 개념적으로 명확히 합의 정리되지는 않았지만, 대체적으로 그 이전부터 발생해서 활동해 왔던 지역비정규센터의 활동과 사업계획을 유지하고 있는 것으로 보임
- 다만, 차이가 있다면 예산규모의 확대로 사업과 활동규모의 확장이 있음.

19) 서울시비정규노동센터는 민주노총 서울본부가 개소를 하였으나, 현재는 폐기한 상황임.

○ 따라서 지원센터의 성격과 역할에 대한 논의는 지역사회(노동)운동에 대한 논의와 수준이 담보되지 않는다면 '다람쥐 쳃바퀴 도는' 논의가 되거나, '누가 위탁의 주체가 될 거냐?'에 대한 경쟁만 남게 될 우려가 있음.

4. 지역사회노동운동의 관점에서 보는 노동권익센터의 주요 역할

(1) 인터페이스(interface)로서 노동권익센터

(지역)사회의 변화를 위한 운동은 여러 가지 요소가 결합되어 작동되어야 한다. 그런 점에서 노동권익센터는 하나의 요소이다. 그럼에도 불구하고 재원이 안정적으로 확보되어 있기 때문에 활동과 사업의 규모가 압도적일 수 있다. 따라서 균형을 이루기 위해서는 노동권익센터가 행정과 (지역)사회와 조직노동, 비조직 개별 노동자들 사이에 인터페이스 역할을 상정해 볼 수 있을 것이다.(모든 것을 다 수렴하는 기능이 아니라 연결하는 기능)

그렇다면 역으로 노동권익센터가 운동의 거점을 키우고, 각 영역에 대해서 네트워크를 지원하는 역할이 주요한 활동 중 하나일 수 있다.²⁰⁾ 이 대목에서 서울시 '마을공동체종합지원센터'를 참고할 수 있겠다. 다만, 두 가지 측면에서 참고만 할 수밖에 없는 한계를 가지고 있는데, 첫 번째는 서울시에서 그런 모델을 상정하지 않았다는 점이고 두 번째는 그렇기 때문에 규모(예산)면에서 '마을지원센터'와 비교할 수 없는 격차가 있다는 점이다. 그래서 한 번 더 생각한다면, 노동권익센터가 '마을지원센터'와 협력방안을 모색할 필요도 있다.

(2) 뜨거운 감자(?), 조직화

조직화 없는 운동은 없다. 그런데 조직화를 둘러싼 논쟁은 우리가 조직화를 노조조직화 혹은 '내 조직 키우기'로 협소하게 이해하고 있거나, 조직화의 경로와 방도에 대한 폭넓은 공감대를 갖고 있지 못하기 때문인 것으로 보인다.

주민참여예산제, 마을공동체사업, 사회적 경제육성 모두 조직화가 없다면 의미가 없는 제도이다. 그래서 (주민)조직화 사업을 한다. 그것을 자발적 참여, 주민활동가 육성, 주민의 등장과 성장 등 뭐라고 부르던 상관없이 말이다.

노동조합은 이 폭넓음 속에서 산업별노조든 지역일반노조가 어떻게 관계를 맺고, 단체협약 구속력 확장을 위해 노력하느냐의 문제로 봐야 한다. 노동권익센터가 활동 속에서 노동자의 자발적 참여와 공동체 의식을 기초로 하는 조직화를 가지고 노동조합을 대체하겠다는 노선을 갖고 있지 않다면 말이다.

한편 이런 조직화엔 두 가지 중요한 요소가 필요할 것이다.

20) 이 대목에서 노동권익센터 위탁운영을 둘러싼 경쟁보다는 네트워크 강화 방안이 모색되고 있지 못한 것이 아쉽고 안타깝다. 이는 자치구별 노동복지센터 설립 사업이 중단된 핵심적인 배경이라고 생각한다.

첫 번째는 조직활동가다. 노동권익센터가 하는 폭넓은 조직화 사업에 투입할 조직활동가를 어디서 충당할 것인가? 바로 공동체 인식을 먼저 체득하고 있는 노동조합활동가들의 참여가 필요한 대목이다. 교실, 문화강좌 등 다양한 사업에 공동체 인식을 먼저 체득한 사람들이 함께 하지 않는다면, 서비스로 그칠 것이란 것은 자명한 일인데, 노동권익센터 실무자가 이 일을 다 감당할 수 있을까?(실제 자치구에 설치되어 있는 노동복지센터 사업만 봐도 금방 알 수 있다.)

두 번째는 노동의 가치와 노동존중의 관점이 '일상'과 연결되어야 한다.

"먹고 살기 위해서 일하는데, 그 일 때문에 사람이 다치면 안 된다. '그' 노동자가 하는 '그' 일은 어떤 유해·위험요인이 있나, '그' 노동자들이 당장 필요한 것은 무엇인가?"하는 문제는 사업장 단위의 근로조건 개선만 있는 것이 아니다.

예를 들어, 근골격계 유해요인에 많이 노출되어 있는 나이 많은 여성노동자들에게는 스트레칭교실이 필요했다. 감정소진 유해요인이 많은 노동자들은 업무 후에 감정이완을 위한 문화강좌가 필요했다. 추정이 아니라 조사결과 명백한 요구로 나타났다. 그러면 해야 한다.²¹⁾

이를 두고 '지역사회 복지 및 노동복지서비스와의 중복'이라 비판하거나, '그런 유해요인이 있다면 사용자에게 개선을 요구해서 잘못된 것을 시정하는 것이 노동운동이 해야 할 일이지 대증요법으로 뭘 하자는 거냐?'는 비판은 온당치 못하다.

왜냐면, 앞서도 지적했듯이 먹고 살기 위해서 하는 그 일로 인해 발생한 고통이 있다면 그것을 완화해 주는 것은 '프로그램을 정해 놓고 불특정 다수인에 서비스를 제공'하는 것이 아니라, 해당 업무에 대한 분석에 따라 필요한 프로그램을 제공하고 해당 노동자들의 모여 도움을 받고, 개선의 필요성과 의지를 갖도록 하는 과정이기 때문이다. '노동'이 사업장이 아닌 '일상'에서 보이고 이야기 될 때, 조직화의 지평이 넓어 질 것이다.

한편, 이런 점에서 노동복지센터(노동권익센터)의 위상에 대해 '노동서비스 허브에서 노동 네트워크 허브'로 전환을 해야 한다는 주장은 이용자(노동대중)의 관점에서라기보다는 제공자(노동단체)의 관점이 주효하게 작동하고 있는 것으로 보인다.

다시한번 강조하건데, 노동이 일상과 연결되어야 한다는 점, 노동이 (지역)사회운동으로 성장해야 한다는 점, 이제 첫걸음을 떼는 맹아기라는 점에서 네트워크사업은 거의 관건적이라 할 수 있고, 앞서 인터페이스(interface)라는 개념까지 끌어온 것도 이 때문이다. 그래서 '노동서비스 허브→노동네트워크 허브'에서 '허브'라는 개념의 실행방안에 대해서는 많은 연구가 필요하겠다. 그렇지만 서비스냐, 네트워크냐는 선택의 문제가 아니다. 적어도 조직화라는 측면에서는.

21) 예를 들기 쉬워서 제시한 것뿐이지 꼭 노동자 건강권에 관한 문제만 있는 것은 아니다. 무료노동, 반복적인 해고, 생활임금 등과 같은 사례는 노동존중의 관점을 갖고 지역사회 캠페인을 통해서 일정한 개선을 만들어 갔던 사례 등이 있다.

(3) 정책(의제) 개발과 제도화

서울시 노동권익센터는 전문성 있는 민간기관에 위탁이 된다. 그런데 위탁의 내용이 매우 포괄적이다. 지방정부가 수행해야 할 노동분야의 행정 혹은 근로복지서비스 중에서 행정이 직접 수행하는 것보다 전문적인 민간기관에 위탁을 하는 것이 낫겠다는 '어떤 사업'을 위탁하는 것이라기보다는 지방정부가 수행해야 할 일을 시범적으로 찾아서 수행 해 보는 부분이 상당히 많다고 봐야 할 대목이다.

즉, 다른 부문의 민간위탁과는 상당히 차이를 보일 수 있는 부분이 연구조사, 정책 개발 활동이라고 볼 수 있다. 그런데 정말 전문적인 연구가 필요하다면 '서울연구원'에 노동정책 연구 분야가 확충되는 것이 우선일 것이다. 그렇지 않고 이와 같은 연구 분야를 서울시 노동권익센터의 주요한 기능으로 설계한 것이라면, 연구 용역 발주라는 방식과 충돌할 수도 있고, 현장의 요구와는 동떨어진 정책이나 행정이 생산될 수 있다.

'취약근로자 권익보호 및 복지 증진 등 광역근로복지서비스' 수행을 위해서 만들어지는 노동권익센터의 정책연구 사업은 현장의 요구에 기반을 둔 실행프로세스가 구체적으로 제시되는 미시적 접근과 시범운영이 결합된 방식이어야 한다. 그리고 그 결과를 평가해서 행정에 반영을 하거나 제도화하는 과정으로 연결되어야 한다. 여기까지 과정은 노동권익센터가 완결적이거나 독자적으로 수행할 수 없을 것이다. 바로 당사자 참여(조직화)와 네트워크를 기반으로 사회적 공감 확장, (지역)사회운동으로 전개와 연결되어야 할 것이다.

5. 마치며

서울시에서 설립하고 민간에 위탁하여 운영하는 서울시 노동권익센터를 두고 (지역)사회운동 관점에서 해석하는 것이 적절하냐는 의견도 있을 수 있겠지만, 민·관거버넌스에서 '민간영역'이 (지역)사회 변화의 지향과 계획을 갖고 있는 것은 당연한 것이다.(그 민간 영역 내에서 견해차이가 있을 수는 있지만) 아쉬운 점은 민간영역 내에서도 토론이 매우 부족했다는 것이고, 서울시 노동권익센터를 설계하면서도 민·관의 토론이 매우 부족했다는 점이다.

하지만 우리가 노동권익센터(노동복지센터) 설치를 일단은 환영하는 것은 이것이 뜬금없이 불쑥 튀어나온 것이 아니라, 이미 오래전부터 민간영역에서 노력하고 시도해 왔던 모델을 지방정부가 수용했다는 점에서 긍정적으로 평가를 하고 있는 것이다.

다만, 이른바 '취약근로자'는 보호의 대상이 아니라 소통과 협력의 대상이라는 점을 강조하고자 한다.

'노동'이 일상과 지역사회와 만나야 하고, 이 과정에서 '취약근로자'가 보여야 하고, 등장해야 한다는 점을 강조하고자 한다.

더 이상 '노동'이 비용으로 계산되거나 '관리'의 대상이 아니라, 우리가 삶을 영위하는데 중요한 가치이며, '사람존중-사람중심'의 아주 쉽고 구체적인 첫 출발점이라는 것을 강조하고자 한다.

우리는 노동권익센터의 출현을 그런 관점에서 보는 것이 바람직하다고 생각한다.

토론1

김민수 청년유니온 위원장

토론2

서울시 노동권익센터의 위치성을 명확히 하는 것이 중요하다.

서울마을공동체종합지원센터 서울마을기업사업단장 김일영

1. 위치성의 문제

- 생태계는 머물러 있지 않고 진화한다. 서울이라는 도시에서 생활(거주, 직장 등)하는 노동자들의 권익과 연관된 다양한 이해관계자들과 조직, 그리고 제반 여건들이 어떻게 작동하고 있고 어떤 문제점을 가지고 있으며, 이를 어떻게 해결하여 건강한 생태계를 만들려고 하는 지가 명확해야 합니다.
- 그러한 지향에 대한 이해관계자들의 소통이 이제 막 시작단계라 그런지 명확한 방향성과 다른 영역과의 경계가 잘 파악되지 않습니다.
- 위치성은 노동권익생태계와 다른 생태계와의 차이와 겹침을 이해하는 것이며, 노동권익생태계의 다양한 현장주체들이 서로간의 역할을 자각하는 것이고, 공동의 지향점을 맞춰가기 위해 노력하는 상호간의 합의내용에 기초하여 설정됩니다.
- 그런 점에서 노동인권인지, 노동권익인지, 노동복지인지가 모호합니다.

2. 위치성과 관련한 세부적인 이슈들

- 서울노동권익센터는 광역기관인가? 광역기관이라면 자치구 기관의 산파역할을 하는 것이 중요한지, 자치구 기관의 협의체 역할이 중요한지 판단해야 합니다. 어떤 정체성이 우선적인가에 따라 사업과 전략이 달라진다는 점에 주목해야 합니다. 마을공동체지원센터가 마을공동체 사업을 '지역사회의 공공적 재구성'이라는 장기 비전속에 복무시키고 있다는 점을 참조하면 좋겠습니다.
- 서울노동권익센터는 행정과 민간이 거버넌스를 통해 노동자의 권익을 신장시키고자 할 때, 행정과 민간의 매개자역할을 하는 중간지원조직으로 보이는 데, 거버넌스의 전체 구도가 보이지 않고 중간지원조직임에도 서비스 제공기관으로 규정하는 느낌입니다. 서비스 제공기관이라면 제한된 자원을 특정한 형태로 표준화하여

반복적인 서비스를 제공하는 방식으로 설계되어야 하지만, 중간지원조직이라면 생태계의 안정적 구축을 위해 매우 역동적인 정책구사와 네트워크 활성화, 주체 역량 강화 전략이 있어야 합니다.

- 광역기관으로 시작하더라도 자치구기관 설치를 염두에 두고 있다면, 기존의 조직된 주체들과 개별 노동자들을 향한 2가지 지원사업을 설계하는 것이 좋습니다. 각각을 지원하는 사업은 각각에게 기대하는 바가 분명해야 합니다. 마을공동체의 마을강사, 상담원, 마을기업인큐베이터 제도와 우마프 등 다양한 공모사업의 차이점을 이해할 필요가 있습니다.
- 노동권익센터가 생태계 전략을 가질 때, 노동권익센터의 예산, 인력 규모가 도출됩니다. 서울시는 의외로 큰 도시입니다. 처음부터 무리하게 사업을 하지는 않겠지만 단계적 확대전략이 없으면 곤란합니다. 광역기관을 비대하게 하자는 주장은 아니지만 자치구센터나 특정부문지원조직의 육성을 염두에 두되 적절한 규모를 갖추어야 합니다. 또한 민간위탁방식으로 운영될 경우에 행정지도나 감사, 계약심사 등 행정사무업무가 의외로 많다. 행정대행기관화되는 것을 막을 수 있는 대책이 강구되어야 합니다.
- '시민이 시장이다'라는 구호가 말해주듯 서울시는 민간위탁센터를 통해 시민의 시정참여를 유도하고 있습니다. 민간위탁센터들이 제각각 생태계를 만들려면 품도 많이 들고 시간도 많이 듭니다. 자치구만 하더라도 노동, 문화, 교육, 청소년 등 다양한 주체들이 일상에서 협력하고 있습니다. 광역민간위탁센터들이 자치구 주체들이 감당할 수 없는 많은 사업을 무질서하게 내리는 것은 민간의 역량을 강화하는 좋은 방식이 아닙니다. 광역민간위탁센터들과의 일상적인 협의는 필수적입니다. 각 센터들이 가지고 있는 자원을 잘 활용해야 합니다. 예를 들어 마을은 자치구단위의 파트너들이 있다는 것이 장점이고, 청년은 새로운 인적자원의 발굴과 가용가능한 예산이 장점이며, 사회적경제는 노동자들의 새로운 조직화수단을 가지고 있습니다. 이런 장점들을 잘 이해하고 협력을 만들어내는 지혜가 필요합니다.

3. 마무리하며

- 자치구별 노동복지센터 설치와 관련하여 나타났던 문제점을 극복할 대안이 있는지 찾아봐야 합니다.
- 마을은 네트워크 지지를 바탕으로 자임의 정치를 했습니다. 끊임없이 네트워크의 새로운 진화를 위한 화두를 가지고 활동하며, 그러한 지향을 바탕으로 센터의 활동가들을 선발하고 교육해왔습니다.

- 노동계와 서울시가 협력적 거버넌스를 시행하며 노동권익센터를 설치하기로 합의했다면, 노동운동을 비롯한 사회운동주체들이 고민했던 지역사회와 노동의 결합이라는 주제에 대한 솔루션을 갖춘 것이길 기대합니다.
- 자치구 사회적경제생태계 사업단과 같은 사업에서도 사회적경제 전문가와 지역사회 활동가의 화학적 결합을 통해 사업의 문제점을 해결해 온 것처럼 이질적인 주체들간의 협업이 노동권익센터 내에서 이루어지길 기대합니다. <끝>

토론3

김진억 희망연대노조 나눔연대사업국장

토론4

청소년 비정규 노동의 현실과 과제

송민기

1. 들어가며

○ 기존 근로복지시설의 현황과 분석

- 기존 근로복지시설의 운영현황에 대하여 역할과 운영목적을 지역기관별로 비교하여 각 기관별 특성을 구체적으로 드러내고 일목요연하게 정리하였음.

〈시도 광역시 근로복지시설의 역할과 운영 목적〉

구분	대상	역할규정(목적)
서울 특별시	서울시 거주 근로를 제공하는 자	근로자의 생활안정 및 복지증진에 기여
부산 광역시	근로자	1. 근로자의 건전한 문화욕구 충족을 위한 교양·교육사업 2. 근로자의 직업능력 향상을 위한 직업안정 및 고용촉진사업 3. 근로자의 여가선용과 각종 교육·회의를 위한 시설의 제공 4. 그밖에 근로자 및 그 가족의 복지향상을 위하여 필요한 사업
광주 광역시	근로자	1. 건전한 문화욕구 충족을 위한 교양·교육사업, 2. 직업능력 향상을 위한 직업안정 및 고용촉진사업, 3. 각종 교육·회의를 위한 시설의 제공과 건강, 체육, 문화사업, 4. 그 밖에 근로자 및 그 가족, 시민의 복지향상을 위하여 필요한 사업
대구 광역시	공업단지내 근로자	1. 근로자상담실 운영, 2. 예식장, 이·미용실 운영, 3. 구판장 운영, 4. 취미생활 지도, 5. 기타 공단 근로자를 위한 복지후생 사업, 6. 무료직업안내소 운영
울산 광역시	근로자	1. 공연장, 2. 소회의실, 3. 예식장, 4. 수영장, 5. 체력단련실, 6. 볼링장, 7. 보육시설(탁아실), 8. 강의실, 9. 기타 근로자 복지증진을 위한 시설
경기도	경기도내 거주하는 모든 임금근로자 및 가족	1. 근로자의 건전한 문화욕구 충족을 위한 교양·교육사업 2. 근로자의 직업능력 향상을 위한 직업안정 및 고용촉진사업 3. 근로자의 여가선용과 각종 교육·회의를 위한 시설의 제공 4. 근로자의 근로로 인한 각종 후유증의 물리적·심리적 치료 기회제공 5. 그 밖에 근로자 및 그 가족의 복지향상을 위하여 필요한 사업

22)

22) 기존 근로복지시설에 대한 평가를 통해 본 서울시 노동권익센터의 역할과 기능(이 철)

○ 노동복지센터 주요사업 및 실적내역

- 노동인권사업 및 정책개발 조사연구 사업 추진 23)

구 분	주요사업	실적내역
성 동	- 노동상담 및 법률지원 - 노동인권지킴이 - 노동법 및 노동인권강좌 - 성동지역 산업 구조 조사사업	- 법률상담 676건 - 관내 이주·비정규직 근로자 377명 - 비정규직 근로자·청소년 923명 - 제화·인쇄산업 종사자 314명
서 대 문	- 노동법률지원 종합서비스체계 구축 - 청소년 노동인지감수성 교육 - 법률교육	- 법률상담 872건 - 지역 주민 437명 - 법률교육 368건
구 로	- 청소년 노동인권교실 - 시민·노동자 노동법 교육 - 감시단속직·특수고용직 실태조사 - 법률상담	- 중·고등학생 및 대학생 2,425명 - 지역 근로자 958명 - 실태조사 720명 - 무료법률상담 410건
노 원	- 노동조합 설립지원 및 자문사업 - 노동 상담 및 안심알바 신고센터 - 생활임금 사회보험 캠페인 - 시민노동법률학교 - 청소년 노동인권캠프 - 실태조사사업	- 관내 노동조합 및 근로자 682명 - 노동상담 및 신고 1,269건 - 건기대회385명참가. 선전물 3400부 배포 - 비정규직 근로자 및 주민 699명 - 청소년 14명 참가 - 쿼터서비스, 아파트청소 1,160명

- 서울지역 노동복지센터의 주요사업에 대하여 노동인권사업 및 정책개발 조사연구 사업 추진과 실적내역을 4개 지역기관별로 비교하여 구체적으로 분석 정리하였음.

○ '취약근로자'에 대한 자기주체성 인정이 돋보임

다만, 이른바 '취약근로자'는 보호의 대상이 아니라 소통과 협력의 대상이라는 점을

을 강조하고자 한다. '노동'이 일상과 지역사회와 만나야 하고, 이 과정에서 '취약근로자'가 보여야 하고, 등장해야 한다는 점을 강조하고자 한다.²⁴⁾

○ 취약계층, 취약근로자로서 다중적 취약성을 갖고 있는 청소년노동에 대한 접근이 미흡함을 지적하고 취약계층의 보호와 역량강화의 측면에서 청소년노동을 둘러싸고 점검해야할 몇 가지 문제를 제기하고 함.

23) 기존 근로복지시설에 대한 평가를 통해 본 서울시 노동권익센터의 역할과 기능(이 철)

24) 지역운동과 노동권익센터의 역할(문종찬)

2. 청소년 노동 실태

○ 선행 실태조사 1 : 사회적 이방인, 청소년 노동자.

- 한국사회에서 청소년에 대한 인식은 매우 편협하고 편중되어 있음
- '청소년'과 '학생'은 이음동의어가 되었으며 '학생이 아닌 청소년'은 '비행 청소년'과 유사어로 통용되는 현실
- 현실적으로 공부²⁵⁾하지 않는 청소년에 대한 인식은 매우 가혹함. 사교육비가 20조를 넘어설 정도로 자본과 권력의 절대치가 '공부하는 청소년'에게 집중된 현실(통계청, 2010)에서 노동하는 청소년은 그것에서 철저히 소외되어 있음.
- 대부분의 교육예산은 인문계 혹은 특수목적 고등학교에 집중됨. 노동하는 청소년은 노동자로 인정받지 못하고 자신의 노동력을 투입하여 가치를 창출하고 이에 대한 보상으로 임금을 받으면서도 이 모든 활동이 '노동'이 아닌 '아르바이트'로 치부됨.
- 청소년 노동자, 그들은 학생도 청소년도 노동자도 아닌 우리 사회의 이방인으로 늘도 살아가고 있음

○ 선행 실태조사 2 : 십대 노동은 왜 '밑바닥'일까? ²⁶⁾

(사례1)

청소년 노동자들 1,452명을 조사한 결과 절반이 넘는 52%의 청소년이 법적 최저임금도 받지 못하고 있다. 법으로 보장된 임금의 20%를 받지 못하고 있는 것으로 나타났다.

저녁 시간 편의점에서 일하는 진경이에게 허락된 식사는 삼각 김밥 한 개가 전부다. 그러나 그것도 조건이 있다. 유통기한이 지났거나 폐기 직전의 김밥만 먹을 수 있다.

3000원, 이렇게 일하면서 진경이가 받는 시간당 임금이다. 법정 최저임금은 한 시간에 3770원, 법으로 보장된 임금의 20%를 받지 못하고 있다. 10대 아르바이트생이

25) 공부라는 개념 또한 가치중립적일 수는 없으며 그것에 대한 한국사회의 인식 역시 매우 편협하다. 청소년이 노동현장에서 배우는 것 역시 공부의 범주에 포함 될 수 있으나 사회는 그것을 공부로 인정해 주지 않는다. 우리 사회는 다만 학교와 학원에서 입시를 위해 매진하는 것만을 공부로 인정해 주고 있다. 이러한 관점은 심지어 실업계 고등학교 학생들에게도 적용되어 실업계 고등학교에서의 기술숙련 교육에 대해서도 공부라는 단어의 적용에 매우 인색하다. 본고에서는 서술의 편의를 위해 '공부'라는 단어를 우리사회의 편협한 그것과 같은 의미로 사용하고자 한다.(청소년 발달 노동자의 노동인권 증진을 위한 토론회, 2012. 6.1 전남대학교 법학전문대학원 '달리는 꿈')

26) 십대 노동은 왜 '밑바닥'일까?(배경내)

편의점에 취직하면서 작성한 서약문에는 장기근무를 약속한다거나 후임자를 반드시 구해놓고 나가야 한다는 조항이 있는데 강제노동의 강요고 또 물건을 가져갔을 경우 수습 배를 배상해야 한다는 조항은 손해배상액을 미리 정하지 못 하게 하는 근로기준법을 어긴 것이다. 이것이 노동시장에서의 청소년의 위치이다.

아르바이트를 하다가 겪은 갖가지 인권침해 사례 중에는 여학생들 경우 성추행을 당했다는 증언이 잇따르고 있다. 그리고 아르바이트를 하다 손가락 뼈가 부러지는 중상을 입었지만 4만원 정도 보상을 받는 것이 전부였다고도 한다. 손가락을 다쳤는데 가게는 산재처리가 안되어 있다고 집에서 다쳤다고 하고 치료하라고 했다. 그래서 개인의료보험으로 치료하고 치료비만 받기도 했다. - KBS 취재파일/ 2008년 12월

(사례2)

아르바이트생 37.3%, 최저임금도 못 받고 일해

올해 상반기 아르바이트 경험이 있는 대학생 및 구직자 10명 중 3명 이상이 최저임금도 못 받고 일한 경험이 있는 것으로 조사됐다.

아르바이트 포털 알바로(www.albaro.com)가 10일부터 13일까지 올해 아르바이트 경험이 있는 대학생 및 구직자 603명을 대상으로 조사한 결과, 37.3%가 '올해 시간당 4110원에 미치지 못하는 급여를 받고 일한 적이 있다'고 답했다.

법정 최저임금을 받지 못한 이유(복수응답)는 52.9%가 '최저임금을 알았지만 아르바이트를 빨리 구해야 돼서'를 꼽았다. '아르바이트 구할 때 최저임금이 얼마인지 몰라서'는 35.1%, '고용주가 채용 전과 후 임금을 번복해서'는 12.4% 이었다. -2010년 7월 15일 경향신문

○ 청소년 노동의 다중적 취약성

- 청소년기의 가장 중요한 인생과업은 학업이라는 이데올로기

(학생은 학교에 다니며 열심히 공부해야 한다. 청소년 노동은 제2 인생과업이지만 권장되지 않는, 포기를 요구받는 인생과업이다.)

- 청소년 노동의 대부분은 비공식 시간제 노동인 소위 '알바'임.

- 청소년 노동은 법적으로 보호대상임에도 불구하고 노동시장에서 학업시장으로의 복귀를 끊임없이 요구받는 대상이고 결과적으로는 알바시장에서 구조적으로 착취당하는 산업예비군이다. 27)

○ 청소년 노동을 바로 이해하기 위한 몇 가지 질문²⁸⁾

27) 정상적인 공공재로서의 공교육이 붕괴되었다는 측면에서 학업시장이라 부름

28) 십대 노동은 왜 '밀바닥'일까?(배경내)를 참고하여 재구성함

1. 일하는 청소년이 왜 증가할까?
2. 청소년 노동자는 왜 노동현장에서 취약한가?
3. 일하는 청소년이 노동에 진입하는 동기는 무엇인가?
4. 청소년은 노동시장에서 학업시장으로 복귀해야 하는가?
5. 노동하는 청소년의 노동 만족도는 어떠한가?

3. 건강한 청소년 노동을 위한 제언

○ 청소년 노동자 우선 지원 필요함

- 노동권익센터가 노동 취약계층 보호와 임파워먼트를 목표로 한다면 다중약자인 청소년 노동자를 우선 지원해야 함

○ 찾아가는 지원 필요함

- 청소년 노동자의 특성 상 내방상담이 용이하지 않음
- 청소년 노동자의 지역적 집결지를 중심으로 적극적인 찾아가는 상담, 지원 필요함

○ 학교와 연계협력이 필요함

- 고용노동부의 <안심알바 신고센터>의 적극적인 학교설치 지원 등 학교와 협력하여 알바청소년 지원시스템 구축 필요함

○ 지역사회 청소년 노동 지원시스템 구축 필요함

- 지역사회 교육시민단체, 직업체험기관, 행정기관, 직능단체 등과 연계하여 청소년 노동자 보호와 지원시스템 구축 필요함

○ 평생교육과 진로교육 연계 필요함

- 특히 학교밖 청소년을 중심으로(학교 재학생도 포함됨) 진로교육, 평생교육 차원의 교육적 지원이 필요함

○ 조직화의 과제

- 자조모임으로서의 조직화가 필요함
- 노동조합 조직화 가능성 타진 필요함(노동조합 조직화 과제를 노동권익센터가 수행할 수 있는 지 여부와 밀접하게 연관된 문제임)