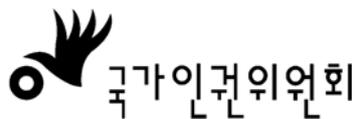


국가인권위원회
정책토론회 자료집

청소용역노동자 인권개선을 위한 정책토론회

| 일 시 | 2007. 5. 4. (금) 14:00

| 장 소 | 국가인권위원회 배움터2(11층)



시 간	내 용	비 고
14:00~14:15 (15분)	인사 및 참석자 소개	정강자 (위원회 상임위원)
	사업추진 경과 및 방향 소개	정영선 (인권연구팀장)
14:15~15:00 (45분)	청소용역노동자 인권현황 및 개선 방안 발표	조돈문 (가톨릭대 사회학 교수) 남우근 (한국비정규노동센터 정책국장) 김성희 (한국비정규노동센터 소장)
15:00~15:10 (10분)	휴 식	
15:10~15:25 (15분)	노동부 관련 정책 발표	정형우 (노동부 비정규직대책팀장)
15:25~16:10 (45분)	발표내용에 대한 토론 및 정책적 제언	강성태 (한양대 법대 교수) 박지순 (성균관대 연구교수) 은수미 (한국노동연구원 연구위원)
16:10~17:00 (50분)	종합토론	발표자 · 토론자 · 방청자
17:00~	토론 및 논의 정리	정강자(위원회 상임위원)

<발표문>

1. 청소용역노동자의 노동조건 및 인권상황 실태 1
조 돈 문 (가톨릭대 사회학과 교수)
2. 청소업무 외주화의 법적 타당성 검토 33
남 우 근 (한국비정규노동센터 정책국장)
3. 공공부문 청소용역노동자 노동권 보호를 위한 정책방향 61
김 성 희 (한국비정규노동센터 소장)

<토론문>

1. 청소용역 근로자의 인권상황과 노동권 보장 79
강 성 태 (한양대학교 법과대학 교수)
2. 청소용역 노동자의 인권상황 실태조사 토론문 91
박 지 순 (성균관대 연구교수)
3. 청소용역노동자의 인권상황 실태조사 토론문 107
은 수 미 (한국노동연구원 연구위원)

발표문 1

청소용역노동자의 노동조건 및
인권상황 실태



조 돈 문
(가톨릭대 사회학과 교수)

1

발표문

청소용역노동자의 노동조건 및 인권상황 실태¹⁾

조돈문 (가톨릭대 사회학과 교수)

제1-2부. 서론: 연구 목적 및 연구방법

1. 연구 목적

본 연구의 목적은 공공부문에서 종사하고 있는 청소용역노동자들의 노동인권 실태를 살펴보고 그 정책적 대안을 제시하는 것이다.

2. 연구 내용 및 연구방법

이러한 연구목적을 달성하기 위한 본 연구는 네 부문으로 나누어 연구조사작업을 진행하였다.

첫째, 중앙고용정보원의 산업별 직업별 고용구조조사(OES: Occupational Employment Statistics Survey, 이하 OES)분석이다. OES 원자료를 이용하여 전체적인 청소용역노동자의 규모와 특징을 알아보았다.

둘째, 각기 다른 3종류의 실태조사·분석이다. 여기서 세 가지 형태의 조사란 노동자설문조사, 심층면접조사, 용역계약자료·노동조건자료조사를 가리킨다. 이러한 조사·분석을 통해 청소용역노동자들, 특히 공공부문의 노동인권실태를 파악하였다.

셋째, 청소용역 노동자들이 처해있는 열악한 노동실태의 근본 원인을 규명하고 그 대안을 마련하기 법 제도적 문제점을 분석하였다.

넷째, 앞서 조사한 실태조사와 법제도 분석을 토대로, 청소용역노동자들의 노동인권 개선을 위한 정책방향을 제시하였다.

1) 본 발제문은 「청소용역 노동자의 인권상황 실태조사」, 국가인권위원회(2006) 연구보고서 중 1~4부의 내용을 요약발췌한 것임. 발제문상의 표 번호는 연구보고서의 번호를 그대로 사용하였음.

3. 실태조사 연구방법

첫째, 설문조사는 2006년 9월 제주도를 제외한 전국에 걸쳐 실시되었으며, 설문지를 배포하여 총 759사례를 수집하였다. 표집된 노동자들이 소속된 용역업체들은 39개였고, 청소노동을 수행하는 사업체는 35개에 달했다.

둘째, 심층조사는 서울과 수도권지역을 대상으로 2006년 10월 한 달 동안 진행되었다. 면접참여자는 10개 용역업체에 의뢰되었던 노동자(10명)와 이 면접에 동석하였던 노동자 4명, 용역업체 관련자(4명), 원청업체 관련자(4명) 등 총 22명으로 집계되었다. 면접은 녹음을 원칙으로 하였으나, 면접 참여자가 거부한 경우 즉석에서 기록·정리하고 사후 보완하는 방법을 병행하였으며, 참여 노동자와 관계자로부터 급여명세서, 단체협약서, 근로계약서, 취업규칙, 용역계약서 등 관련 자료를 받아 면접 내용의 객관성을 확보하고자 하였다

셋째, 자료조사는 전국에 걸쳐 2006년 8월부터 10월까지 진행하였으며 자료수거 방법은 1차적으로 국가인권위원회의 공문 발송을 통해 직접 수거하되, 부족한 자료들은 국정감사기간 동안 각 공공기관이 국회의원실에 제출한 자료들로 보충 하였다. 이렇게 하여 총 수거된 사례는 73개 기관, 96개 용역업체이다.

4. 청소용역노동자의 규모와 특징: OES 원자료 분석 결과

OES 자료를 이용하여 청소용역 노동자의 규모와 실태를 분석한 결과는 다음과 같이 요약할 수 있다.

첫째, 청소직 종사자들의 전체 직업구조상 위치를 살펴본 결과, 경제활동인구를 기준으로 세 번째로 가장 많은 사람들이 종사하는 직업인 것으로 나타났고, 임금노동자들을 기준으로 첫 번째로 가장 많은 이들이 종사하고 있는 직업으로 나타났다. 이러한 조사결과는 청소직이 사회에서 매우 필수적 직업이라는 것을 의미한다.

둘째, 청소직 종사자들의 규모와 구성을 살펴본 결과, 전체 청소직 종사자 522,464명의 82.8%인 432,410명이 임금노동자인 것으로 나타났고 이 중 77.4%가 비정규직이며, 나머지 22.6%가 정규직인 것으로 조사되었다. 한편 비정규청소노동자의 구성을 보면, 파견/용역직이 38.0%, 아르바이트가 4.8%, 해당없음(기간

제)이 57.1%로 집계되었다. 요컨대, 청소직은 대부분이 임금노동자이며 그것도 비정규직 임금노동자이고 다른 직업에 비해 파견/용역직의 분포가 컸다.

셋째, 청소용역노동자들의 사업장 특성을 살펴보면, 예상외로 무기계약이라고 응답한 이들이 68.0%에 이른다. 이러한 응답결과가 나온 것은 고용계약의 반복 갱신이 관행적으로 이루어지기 때문인 것으로 해석된다. 노동자들의 주평균 근무시간은 48.9시간으로 나타났으며 월평균임금은 722,586원으로 나타났다. 사업장 규모는 소규모사업장이 대부분이었으며 사업장 근무기간은 평균 3.5년이었고 청소직 총경력기간은 약 5년인 것으로 나타났다.

넷째, 청소용역노동자들의 개인특성을 살펴보면 여성의 비중이 매우 높았고(74.3%), 교육수준은 매우 낮았다(중졸이하 81.4%). 또한 연령은 5,60대에 편중되었는데(평균 57.2세), 특히 남성의 연령대 편중도가 심했으며 여성은 남성에 비해 상대적으로 연령이 고루 분포된 것으로 나타났다. 이는 여성들은 직업선택 폭이 적기 때문에 열악한 노동조건을 감수하고도 젊은 나이부터 청소직을 선택하는 반면, 남성은 직업선택 폭이 상대적으로 넓기 때문에 젊은 시절에는 다른 직업을 갖고 있다가 퇴직 이후 직업선택 폭이 좁은 연령대에 진입하면서 청소직을 선택하는 경우가 많기 때문인 것으로 판단된다.

다섯째, 청소용역노동자들의 가구특성을 살펴보면 돈벌이를 하는 가구원수가 자신뿐이라고 응답한 이들이 49.7%에 이르렀고 이들 중 70.9%는 현재 배우자와 함께 살고 있는 것으로 응답하여 적어도 가구원수가 2명 이상인 것으로 추정된다. 한편 청소용역 노동자들의 수도권·대도시 밀집도를 살펴본 결과, 다른 직업이나 일반청소노동자에 비해 밀집도가 눈에 띄게 높은 것으로 나타났다. 이 같은 사실들과 앞서 노동자 평균 임금이 70만원대 초반에 불과하다는 사실을 상기하면 청소용역노동자들의 가구소득은 매우 형편없는 수준인 것으로 평가된다.

여섯째, 종합하면 청소노동은 우리사회에서 가장 필수적 노동의 하나이지만, 청소노동에 종사하는 이들은 대부분 비정규직, 그 중에서도 가장 저열한 노동조건을 보여주고 있는 용역직 노동자로 저임금을 포함한 열악한 노동환경에서 일하고 있는 것으로 나타났다.

일곱째, 이상과 같이 OES 원자료 분석을 하여 청소용역노동자들의 규모와 특징을 살펴보았는데, OES 조사는 가구조사방법상 일정한 한계를 갖고 있다. 가구

방문조사가 그렇듯 본인이 조사에 직접 응답하는 것이 아닌 가구내 타구성원이 응답하는 경우가 많고 객관적 자료를 보고 대답하는 것이 아닌 ‘자기선언식’으로 응답하는 것이기 때문에 응답에 일정한 오류가 존재한다.

제3-4부. 청소용역노동자 노동조건 조사분석

1. 노동시장과 근로계약

1) 청소용역노동자의 노동시장 경력과 근속기간

청소용역노동자들이 현재 청소업무를 수행하고 있는 사업장에서 근무한 총 기간은 평균 56.4개월로서 4년 반 정도이며, 현재의 직장을 포함하여 생애 청소업무 종사 기간은 75.0개월로 나타났다. 현재 종사업무가 청소용역 노동이고 현 사업장 근무 기간에 비해 청소업무 종사기간이 더 길다는 것은 전반적으로 현재 사업장에서 청소업무로 4년 이상 근무하고 있음을 의미하며, 이는 청소업무가 상시지속근무임을 반영하고 있어, 청소업무의 정규직화 필요성을 반영하고 있으며, 정부의 핵심-주변 업무 구분 기준이 상당정도 자의적일 수 있음을 의미한다.

<표 17> 기관유형별 근속 기간 및 용역업체 노동자수

기 관 유 형	현 사업장 총근무월수	과거포함 청소업무 전체기간	소속 용역업체 노동자수
공적 대학	62.8198	91.6358	62.4146
공적 병원	45.5745	55.9286	44.3333
공적 교통기관	67.5897	56.1111	148.5000
공적 건물	53.8088	74.2063	71.7122
사적 대학-병원	50.3515	58.4833	69.3047
사적 건물	64.0707	104.1515	53.1837
Total	56.3907	75.0372	68.6667

청소용역노동자들의 이전 직장도 청소업무인 경우는 27.3%에 불과하다. 한편, 직장에 다닌 적이 없는 경우가 21.7%나 되어 생활고로 직장에 나선 경우가 상당수에 달함을 보여준다. 또한, 이전직장이 사무직, 관리자, 전문가인 경우를 합하면 12.3%가 되어 전형적인 노동시장내 하향이동 유형에 해당되며, 판매서비스직과 공장직공도 34.8%로서 상대적으로 청소용역업무에 비해 고용상태의 안정성을 지니고 있다는 점을 고려하면 하향이동의 성격이 크다고 하겠다. 따라서 청소용역노동은 노동시장내 하향이동과 생활고로 인한 선택의 결과로 나타나고 있어 평균 55.5세의 고령 여성 노동자들로서 노동시장내 거의 마지막 취업기회로서 다른 대안 없는 비자발적 선택이라 할 수 있다.

2) 근로계약 계약기간과 반복갱신 횟수

현재 청소용역노동자 근로계약의 79.1%에 달하는 절대다수가 1년이며, 근로계약 1년 이상도 15.8%에 달한다. 반면, 1년 미만의 근로계약기간은 5.1%에 불과하여 청소업무가 상시지속근무임을 입증하고 있다. 현재 일하고 있는 사업장에서 근로계약을 반복갱신한 횟수는 평균 3.72회로 나타났다. 현사업장 평균 근무기간이 56.4개월임을 고려하면 반복갱신 횟수 3.72회가 의미하는 바는 평균 근로계약 계약기간이 15.2개월로서 1년을 상회하고 있어 근로계약 계약기간 분포에서 1년 미만의 단기 근로계약이 극소수에 불과하다는 사실과 부합하고 있다. 이는 청소용역노동자들이 상시지속근무를 수행하고 있음에도 불구하고 1년 정도의 단기계약을 반복갱신하며 정규직화를 기피하고 있음을 반영한다.

동일 직장에서 4년 이상 근무하고 있음에도 불구하고 정규직으로 고용보장을 부여받지 못하고, 통상 1년 정도 단위로 반복적으로 계약을 갱신하고 있는 것이다. 이러한 반복갱신으로 노동자들의 고용불안감을 극대화시키며 열악한 노동조건을 부과하는 것은 “압박(stress)에 의한 노동통제”를 넘어서 “위협(threat)에 의한 노동통제”가 실시되고 있음을 의미한다.

<표 20> 근로계약 계약기간 분포 및 계약 반복갱신 횟수

근로계약기간	백분율(%)	반복갱신횟수
1.00 6개월 미만	3.5%	3.4286
2.00 6개월	.3%	2.0000
3.00 6개월~1년 미만	1.3%	2.6667
4.00 1년	79.1%	3.7314
5.00 1년 이상	15.8%	3.9710
Total	100.0%	3.7288

3) 같은 일터에서 용역업체만 변경됨

보통 원청업체는 한 개 이상의 용역업체와 청소용역을 체결한다. 청소 용역의 외주화는 공공부문과 민간부문에서 이제 보편화된 현상이다.

면담조사로 확인한 바에 따르면, 청소일에 고용된 대부분의 노동자들은 동일 사업장에서 짧게는 6개월~1년, 길게는 10년, 20년을 근무하고 있었다. 원청업체가 외주화 한 뒤에도 상시적 업무이다 보니 수차례 계속고용 되기 마련이다. 그럼에도 불구하고 이들은 원청과 용역업체 모두로부터 정규직으로 채용되지 못하고 있다. 이제는 고착화되고 있는 형식적인 도급관계에서 그 원인을 찾을 수 있다.

원청업체는 청소업무를 용역업체에 위탁했기 때문에 업무를 수행하는 노동자들을 자신들의 직원으로 생각하지 않는다. 그럼에도 노동자들은 해당 사업장에서 짧게는 수년, 길게는 십수 년 이상을 근무하면서 원청으로부터 관리감독을 직·간접적으로 받고 있다. 그렇다고 용역업체가 이들을 정규직으로 채용하는 것도 아니다. 도급관계의 형식성은 용역업체가 변경될 때에 노동자들이 동시에 변경되지 않는다는 데서 명확해진다.

원청과 용역업체간의 도급관계는 매년 혹은 격년으로 변경되는데²⁾, 노동자들은 대체로 고용이 후속업체로 승계된다. 비록 동일 사업장에서 동일 업무를 해왔다 하더라도 소속업체가 달라졌기 때문에 형식적으로 이들은 새로운 업체에 비정규직으로 고용된 '새로운' 노동자가 되는 셈이다. 후속 용역업체가 기존 노동자를 해고하고 완전히 새롭게 노동자를 채용하지 않는 데는 용역입장에서도

2) 면접에 참여한 용역업체들은 원청과 3년, 5년단위로 계약을 체결하였다.

기존의 숙련된 노동자가 일하는 게 훨씬 더 효과적이고 효율적이기 때문이다.

만약 원청업체가 한 용역업체와 장기간 반복계약을 한다면 노동자들은 동일회사의 동일업무에 2년 이상 고용되기 때문에 용역업체로서는 정규직 전환 부담을 안게 되며, 원청 역시 이에 대한 부담을 갖지 않을 수 없다. 이런 점에서 원청은 동일 회사명을 사용하는 업체와 2회~3회 이상의 용역계약을 체결하지 않으려고 하는 것이다. 노동자들은 업체가 교체될 때마다 이력서와 근로계약서를 반복적으로 제출하고 (재)계약한다.

결국 상시적인 주변업무에 대한 ‘관리책임’을 독립시키면서 동시에 노동비용을 절감하는 원청업체의 이중의 유연전략이 형식적인 도급구조를 양산하고 있다.

한편, 용역업체 변경과정에서 주목할 지점은 바로 원청업체에 의해 요구되어지는 구조조정 조건이다. 대부분의 원청업체들은 공개입찰³⁾을 통해 최저가낙찰제로 용역을 체결하는데, 새로운 용역을 체결하는 과정에서 소위 노동자들에 대한 대대적인 구조조정을 조건으로 제시한다는 점이다. 노동자와의 갈등지점을 용역업체에 전가하면서, 용역업체로 하여금 노동자들에 대한 비민주적인 통제를 강화하도록 하는 것이다.

4) 근로계약서와 채용과정

근로계약서를 작성하는 경우가 대부분이지만 아직도 근로계약서 작성 없이 구두계약만 하는 경우가 7.1%나 남아 있는 것으로 나타났다. 또한 근로계약서를 작성하더라도 본인도 보유하는 경우는 36.7%로 소수에 불과하고, 전체 56.3%는 근로계약서를 작성하되 회사만 보유하고 있는 것으로 나타났다.

근로계약서를 서면으로 작성하여 쌍방이 보유하도록 되어 있음에도 불구하고, 본인이 근로계약서를 보유하지 않다는 것은 근로기준법의 기본정신을 위배하는 현상이며, 해당 청소용역노동자가 근로조건에 대해 자세히 알지 못한 상태에서 근로계약을 체결했음을 의미하는 한편, 회사측의 근로조건 위반을 입증하고 손해배상 청구 등 권리행사를 할 수 있는 길을 차단하는 것이다. 이러한 폐해는 공적부문에서 더 심각하게 나타나고 있다.

3) 면접 참여자 중에는 자신이 일하는 사업장의 용역거래가 공개입찰이 아닌 수의계약으로 이루어진다고 했다. 관계기관과 친분이 있는 용역업체들은 공개입찰을 위장한 수의계약도 적지 않은 것으로 짐작된다.

<표 25> 기관유형별 근로계약서 체결 형태

		계약 체결 형태	기관유형						Total
			공적 대학	공적 병원	공적 교통 기관	공적 건물	사적 대학 - 병원	사적 건물	
계약 체결 형태	회사 본인 한 부씩 보유	빈도	43	7	17	53	90	55	265
		%	25.6%	14.6%	43.6%	38.7%	38.8%	55.6%	36.7%
	회사만 소유	빈도	115	37	21	81	124	29	407
		%	68.5%	77.1%	53.8%	59.1%	53.4%	29.3%	56.3%
	구두로만 계약	빈도	10	4	1	3	18	15	51
		%	6.0%	8.3%	2.6%	2.2%	7.8%	15.2%	7.1%
Total	빈도	168	48	39	137	232	99	723	
	%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	

3. 청소용역노동자의 노동과정 및 노동조건

1) 노동과정 통제: 업무지시 및 감독

청소용역은 용역계약에 의해 수행하는 독립된 업무영역이기 때문에 원청 관계자가 구체적인 작업지시나 감독을 직접 행하는 것은 불법 행위에 해당한다. 그렇지만 이러한 사례는 흔하게 일어난다.

용역업체 관리자가 주로 청소 지시, 청결상태 점검 등 일상적 업무지시를 주로 담당하는 경우가 61.7%이고, 징계, 해고, 승진 등 인사결정을 주로 담당하는 경우는 88.1%로서, 용역업체 관리자가 인사문제 보다 작업현장의 지휘감독을 더 많이 주도하는 것으로 나타났다. 청소용역노동자들의 경우 청소업무가 도급용역으로 되어 있어 용역업체 관리자가 인사행정 뿐만 아니라 작업현장 업무지시를 담당하는 것은 당연하다.

청소용역업체가 청소업무를 도급용역으로 수입하여 청소업무를 수행하고 있음에도 불구하고 원청관리자의 개입 현상도 상당 정도에 달하고 있는 것으로 나타났다. 원청관리자가 인사결정을 주도하는 경우는 8.2%에 불과하지만, 원청관리자의 개입은 일상적 업무지시에서 더 빈번하게 나타나고 있다. 원청관리자가 주로

일상적 업무지시를 하는 경우가 11.7%에 달하고 있고, 원청관리자가 용역업체 관리자와 함께 일상적 업무지시를 주도하는 경우도 14.5%에 달하고 있다. 원청 관리자가 용역업체 관리자가 함께 주로 일상적 업무지시를 내리는 경우 도급관계의 불평등적 성격을 고려하면 용역업체 관리자의 업무지시도 원청업자의 허용 범위 내에서 수행되고 있음을 의미하여, 원청관리자가 일상적으로 업무지시 권한을 행사하는 경우는 26.2%에 달한다고 볼 수 있다.

“원청관리자가 직접 업무지시를 하는 경우가 있습니까?”라는 물음에 대해 청소용역노동자들의 52.3%는 “그렇다”고 응답했다. 따라서 원청관리자가 업무지시를 내리는 경우는 절반 이상에 해당되며, 그 가운데 절반 정도인 26.2%가 원청 관리자가 일상적으로 업무지시 권한을 행사하는 것이다. 원청관리자가 특별수당 등 작업에 대한 대가를 직접 주는 경우도 16.2%에 달하고 있어 원청업체 관리자의 개입은 상당히 광범한 영역에 걸쳐 이루어지고 있음을 보여준다.

원청관리자가 청소용역노동자들에 대해 직접적으로 작업지시가 감독을 실시하는 사례가 많다는 사실은 면접조사를 통해서도 확인될 수 있었다. 우선, 용역계약을 체결할 때, 작업지침, 노동자교육내용, 평가기준, 근로조건 등을 포함하여 매우 구체적인 내용을 담은 일체의 서류가 첨부되기 때문에, 실질적으로 원청업체가 노동과정을 직접적으로 통제하고 있다고 보아도 무방하다. 노동과정 중에서는 원청업체들은 전혀 개입하지 않는다고 하지만, 면접 참여자들에 따르면, 원청업체의 직원들이 작업 상태를 공식·비공식적으로 평가한 후, 직접적으로 노동자들에게 지적한다고 한다. 그렇지 않으면, 용역업체 소장이나 반장을 통해 “몇 층의 누가 일을 잘 못한다”고 하거나, “누구누구는 잘라야 하지 않나”라는 식으로 고용관계에 대해서도 직접적으로 언급하는 등 불법간섭까지 이루어지고 있었다.

이러한 원청업체 관리자의 개입은 원청관리자가 용역업체관리자를 통하여 간접적으로 업무지시 등 노동과정 통제를 하는 수준을 넘어서 직접적 인사관리 및 노동과정 통제까지 수행하고 있음을 보여준다. 또한 용역 도급계약 형태의 외양을 띠고 있음에도 불구하고 절반 이상의 사업장에서 원청업체 즉 사용업체 관리자가 직접 업무지시를 내리고 있어 실질적으로는 불법파견 형태의 간접고용 성격을 지니고 있음을 의미한다. 동일 기관유형내에서는 공적부문의 경우 사적부문에 비해 개입수준이 높게 나타나고 있어 공적부문이 불법파견 현상을 주도하고 있음을 보여준다.

<표 28> 기관유형별 업무지시 주체

	기관유형						Total
	공적 대학	공적 병원	공적 교통 기관	공적 건물	사적 대학-병원	사적 건물	
<업무지시 핵심 주체>							
원청관리자가 주로 일상적 업무지시	18.5%	.0%	5.3%	.7%	20.6%	3.0%	11.7%
용역업체-원청업체 모두 일상적 업무지시 주로 함	16.6%	12.5%	21.1%	28.3%	9.1%	4.0%	14.5%
용역업체관리자가 주로 업무지시	40.1%	77.1%	50.0%	60.9%	64.2%	87.1%	61.7%
<인사결정 핵심주체>							
원청관리자가 주로 인사결정	21.7%	.0%	12.8%	3.0%	5.9%	3.5%	8.2%
용역업체 관리자가 주로 인사결정	67.4%	100.0%	87.2%	96.2%	90.7%	95.3%	88.1%
<원청 관리자 개입 여부: 개별 설문들>							
원청관리자 직접 업무지시 여부	68.8%	44.2%	21.1%	52.3%	60.5%	15.7%	52.3%
원청이 작업대가 직접 주는 경우	2.5%	4.1%	10.0%	4.5%	42.0%	.0%	16.2%

3) 산업재해 및 직업병

청소용역노동자들 가운데 26.0%는 최근 3년 동안 청소일로 인해 산업재해 사고를 당하거나 직업병을 앓은 경험이 있다고 보고했다. 또한 사적 대학-병원에 비해 공적부문 대학-병원에서, 사적 건물보다 공적 건물에서 높게 나타나고 있어 사적부문에 비해 공적부문이 산업재해 사고와 직업병 위험에 더 많이 노출되어 있어, 노동조건이 더 열악함을 반영하고 있다.

<표 33> 기관유형별 산업재해 및 직업병

기관유형	최근3년 산업재해-직업병 경험(%)	작업도중 발생사고 종류 수자	현재의 직업질병 수자
공적 대학	40.5%	2,0520	1,4277
공적 병원	34.0%	1,2353	1,9804
공적 교통기관	15.8%	1,4250	1,0250
공적 건물	17.2%	1,4155	1,2183
사적 대학-병원	25.0%	2,1012	1,4534
사적 건물	13.6%	.8585	.5094
Total	26.0%	1,6943	1,2846

<표 34> 기관유형별 산업재해사고 발생 원인

산재사고 발생 원인(%)	기관유형						Total
	공적 대학	공적 병원	공적 교통 기관	공적 건물	사적 대학-병원	사적 건물	
1. 세척제 등 화학물질취급	49.4%	35.9%	24.1%	32.8%	28.1%	6.4%	31.8%
2. 무거운 물건 취급	59.5%	28.2%	.0%	18.9%	50.2%	7.7%	38.1%
3. 미끄러운바닥으로 낙상	35.4%	15.4%	44.8%	59.0%	54.5%	87.2%	51.9%
4. 불편한 작업자세	36.7%	43.6%	44.8%	34.4%	35.3%	14.1%	33.9%
5. 먼지, 분진, 가스 등 오염	38.0%	30.8%	62.1%	15.6%	50.2%	1.3%	34.5%
6. 기타	5.7%	7.7%	20.7%	4.1%	2.6%	.0%	4.4%

<표 35> 기관유형별 직업병 유형

직업병 유형	기관유형						Total
	공적 대학	공적 병원	공적 교통 기관	공적 건물	사적 대학-병원	사적 건물	
1. 위장질환	5.7%	24.4%	11.8%	20.6%	13.9%	25.0%	14.3%
2. 근육통	34.8%	46.7%	26.5%	43.1%	43.1%	22.5%	38.8%
3. 관절통	64.6%	66.7%	38.2%	46.1%	52.8%	52.5%	55.0%
4. 요통	13.9%	35.6%	23.5%	26.5%	19.4%	7.5%	19.8%
5. 호흡기질환	7.6%	13.3%	2.9%	7.8%	12.0%	.0%	8.9%
6. 신경통	17.1%	33.3%	8.8%	19.6%	18.1%	27.5%	19.3%
7. 기타	12.7%	4.4%	8.8%	5.9%	6.9%	.0%	7.7%

산업재해 사고 및 직업병 발발 시 작은 질병 사고는 자체적으로 처리하고 큰 질병 사고의 경우 산재처리하는 유형이 41.3%로 가장 높게 나타났으며, 산재보험으로 처리하는 비율은 31.2%에 불과한 것으로 나타났다. 자비부담 폐해는 사적부문에 비해 공적부문에서 훨씬 더 높은 것으로 나타났다.

<표 36> 기관유형별 산재사고-직업병 처리 방식

		58	기관유형						Total
			공적 대학	공적 병원	공적 교통 기관	공적 건물	사적 대학-병원	사적 건물	
질병 사고 처리 방식	산재보험처리	빈도	62	8	13	10	38	67	198
		%	40.0%	23.5%	38.2%	9.6%	17.2%	77.0%	31.2%
	회사 치료비 및 공상처리	빈도	4	2	0	2	7	4	19
		%	2.6%	5.9%	.0%	1.9%	3.2%	4.6%	3.0%
	작은것 자체처리 큰것 산재처리	빈도	49	8	3	56	139	7	262
		%	31.6%	23.5%	8.8%	53.8%	62.9%	8.0%	41.3%
	모든 것 노동자 본인 처리	빈도	29	15	18	30	30	9	131
		%	18.7%	44.1%	52.9%	28.8%	13.6%	10.3%	20.6%
	기타	빈도	11	1	0	6	7	0	25
		%	7.1%	2.9%	.0%	5.8%	3.2%	.0%	3.9%
	Total	빈도	155	34	34	104	221	87	635
		%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%

산업재해 사고와 직업병 발생했을 때 산재보험을 신청하지 않는 경우 뒷사람이 신청하지 못하게 해서 신청하지 않는 경우와 산재보험을 신청할 경우 해고될 것을 두려워해서 신청하지 않는 경우를 합하면 27.4%로서 회사측으로부터 불이익을 받을 것을 두려워 신청하지 못하는 경우가 매우 많은 것으로 나타났다. 이처럼 회사측으로부터 불이익을 당할 것이 두려워 산재보험을 신청하지 못하는 비율은 전반적으로 공적부문의 경우 사적부문에 비해 높게 나타나고 있다. 한편, 산재보험제도에 대해서 잘 몰라서 신청하지 못하는 경우도 23.3%에 달하고 있어 노동자들에 대한 노동기본권 교육의 필요성을 보여주고 있다.

<표 37> 기관유형별 산재보험 기피 사유

		59	기관유형						Total
			공적 대학	공적 병원	공적 교통 기관	공적 건물	사적 대학-병원	사적 건물	
산재 보험 신청 않는 이유	윗사람의 저지	빈도	8	0	11	7	7	0	33
		%	7.1%	.0%	37.9%	10.3%	5.4%	.0%	8.6%
	해고 우려되어서	빈도	32	4	6	5	22	3	72
		%	28.3%	16.7%	20.7%	7.4%	17.1%	15.8%	18.8%
	회사가 보상해서	빈도	12	0	0	3	2	0	17
		%	10.6%	.0%	.0%	4.4%	1.6%	.0%	4.5%
	정도경미함	빈도	30	5	2	30	69	5	141
		%	26.5%	20.8%	6.9%	44.1%	53.5%	26.3%	36.9%
	귀찮아서	빈도	5	0	0	0	4	1	10
		%	4.4%	.0%	.0%	.0%	3.1%	5.3%	2.6%
	산재보험제도 잘몰라서	빈도	18	15	7	19	20	10	89
		%	15.9%	62.5%	24.1%	27.9%	15.5%	52.6%	23.3%
	기타	빈도	8	0	3	4	5	0	20
		%	7.1%	.0%	10.3%	5.9%	3.9%	.0%	5.2%
Total	빈도	113	24	29	68	129	19	382	
	%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	

4. 청소용역노동자들의 임금 및 복지

1) 임금 등 물적 보상

청소용역노동자들의 월평균 임금총액은 76.5만원으로 2004년도 기준 비농전산업 임금총액 평균치인 240만 4385원(노동부 통계정보)의 1/3에도 못미치는 저임금수준으로 나타났다. 임금수준은 공공 교통기관이 93.3만원으로 가장 높은 반면, 공적 대학과 사적 대학-병원이 73만원 수준으로 가장 낮은 것으로 나타났다 (<표 40> 참조).

최저임금 산정시 산입하지 않는 각종 수당을 제외한 월평균 임금은 68.4만원으로서 주당 평균 노동시간 40.9시간 기준 법정최저임금 월 65만 1240원(시간당 3100원)을 조금 상회하고 있다. 각종 수당을 제외한 한 달 임금을 실 노동시간으로 나누어 시간당 임금수준이 법정최저임금 미만 수준에서 노동하는 청소용역노동자들의 비중은 36.9%에 달하고 있으며, 각종 수당을 포함한 임금총액으로

따져도 법정최저임금 수준에 미달하는 노동자들도 12.4%나 된다.

주당 평균노동시간 40.9시간을 전제하여 사업장 단위로 수당 제외 임금액수를 살펴보면 사업장들 가운데 K법원은 월 50만원, 용역업체들로는 H주택관리 월 50만원 등 법정최저임금 수준 65만 1240원에 훨씬 미달하는 사업장들로 다수 발견되었다. 2000년 9월부터 법정최저임금제도가 전산업에 적용되기 시작했음에도 불구하고 청소용역노동자들은 여전히 최저임금제의 사각지대에 놓여 있는 것으로 확인되었다. 표집 청소용역노동자들의 경우 노동조합 조직율이 매우 높은 반면 대다수 청소용역 노동자들이 무노조 사업장에 종사하고 있다는 점을 고려하면 법정최저임금 수준 미만에서 근무하고 있는 노동자들이 상당수에 달할 것임을 알 수 있다.

2) 자유사용가능 휴가

청소용역 노동자들이 자유롭게 사용할 수 있는 휴가 종류는 평균 2.19가지이며, 사적부문 건물 노동자들이 3.45가지로 가장 많은 반면 공공부문 병원 노동자들이 1.37가지로 가장 적은 것으로 나타났다. 전반적으로 공적부문 노동자들이 사적부문 노동자들에 비해 휴가제도 혜택을 받지 못하고 있는 것으로 나타났다;

<표 47> 기관유형별 자유사용가능 휴가 종류.

기관유형	자유롭게 사용가능한 휴가 종류
공적 대학	1.7746
공적 병원	1.3725
공적 교통기관	1.9000
공적 건물	2.1549
사적 대학-병원	2.1741
사적 건물	3.4528
Total	2.1897

다양한 법정-비법정 휴가들 가운데 청소용역노동자들이 가장 자유롭게 사용할 수 있는 휴가는 여름휴가 74.3%와 경조사휴가 64.3%로 나타났다. 반면 자유롭

계 사용하기 가장 어려운 휴가로는 생리휴가와 상병휴가로 나타나서, 산업재해 사고 피해 악화와 직업병 발병과 병세 악화를 조장하는 배경요인이 되고 있다.

특히 월차휴가, 연차휴가, 생리휴가 등 자유로운 사용이 법적으로 보장된 법정 휴가조차 자유롭게 사용할 수 없는 경우가 생리휴가 87.8%, 월차휴가 77.4%, 연차휴가 65.3%에 달하고 있어 심각한 위법 상황에 놓여 있음을 확인해주고 있다. 이러한 법정휴가 사용 제약 상황은 사적부문에 비해 공적부문이 훨씬 심각함을 보여주고 있다.

<표 48> 기관유형별 자유사용가능 휴가 실시 여부

자유사용 가능 휴가	기관유형						Total
	공적 대학	공적 병원	공적 교통 기관	공적 건물	사적 대학-병원	사적 건물	
1 월차휴가	18.4%	13.3%	31.4%	18.4%	24.3%	32.3%	22.6%
2 연차휴가	24.7%	22.2%	14.3%	26.5%	38.9%	64.6%	34.7%
3 생리휴가	3.2%	4.4%	28.6%	.0%	4.6%	59.6%	12.2%
4 경조사휴가	51.3%	46.7%	68.6%	53.7%	74.9%	80.8%	64.3%
5 상병휴가	12.0%	22.2%	5.7%	36.0%	15.1%	41.4%	22.1%
6 여름휴가	75.9%	35.6%	65.7%	89.7%	66.5%	89.9%	74.3%
7 기타(동절기휴가 등)	8.9%	11.1%	2.9%	.7%	.4%	1.0%	3.2%

4) 사회보험

법적으로 가입이 강제된 4대 사회보험의 경우 청소용역노동자들이 가입한 사회보험의 숫자는 평균 3.45가지인 것으로 나타나서, 아직 100%에 미달하는 것으로 나타났다. 4대 사회보험 가입율은 고용보험 97.0%, 건강보험 95.3%, 국민연금 92.5%로 상대적으로 가입율이 높으면서도 가입율에서 편차를 보이고 있다. 고용보험의 경우 전산업 가입 의무가 부여되어 있는데 비해, 건강보험의 경우 배우자나 자녀가 건강보험 가입되어 있어 가입하지 않은 경우가 있을 수 있고, 국민연금의 경우 60세 이상의 고령 노동자들의 경우 가입하지 않을 수 있다는 점에서 보험가입율 순서가 고용보험, 건강보험, 국민연금 순서로 나타나고 있다.

반면, 산재보험의 경우 가입율 68.2%로 가입율이 매우 낮은 것으로 나타났다.

산재보험의 경우 사업주가 전액부담함으로 인해 노동자의 급여에서 공제되지 않기 때문에 급여명세서에 반영되지 않아서 실제로 산재보험에 가입되어 있음에도 불구하고 노동자가 이를 인지하지 못하고 있을 수 있다는 점에서 일정 정도 측정오차(measurement error)를 내포하고 있을 수 있다. 하지만 사업주가 전액부담함으로써 노동자가 가입여부를 체크할 수 없다는 점을 악용하여 사업주가 고의로 산재보험 가입을 기피하는 현상을 반영할 수도 있다. 전반적으로, 사적부문에 비해 공적부문의 산재보험 가입율이 낮게 나타나고 있고, 그 결과 사적부문에 비해 공적부문이 4대 사회보험 가입건수도 낮아지게 되었다.

<표 53> 기관유형별 사회보험 종류

기관유형	가입된 사회보험 종류
공적 대학	3.4566
공적 병원	3.0784
공적 교통기관	3.3500
공적 건물	3.3944
사적 대학-병원	3.5951
사적 건물	3.3962
Total	3.4506

<표 54> 기관유형별 사회보험 가입 여부

가입된 사회보험	기관유형						Total
	공적 대학	공적 병원	공적 교통기관	공적 건물	사적 대학-병원	사적 건물	
1 국민연금	88.2%	96.1%	97.5%	91.3%	93.0%	96.0%	92.5%
2 건강보험	96.5%	88.2%	97.5%	93.5%	97.9%	92.1%	95.3%
3 산재보험	70.0%	31.4%	40.0%	65.2%	78.9%	73.3%	68.2%
4 고용보험	97.1%	92.2%	100.0%	99.3%	97.1%	95.0%	97.0%

법적으로 강제된 4대 사회보험 가운데 가입하지 않은 보험이 있는 경우 가입하지 않은 원인은 “잘몰라서” 34.5%, “임금에서 공제되는 부분이 부담이 되어서” 23.6%로 노동자의 지식정보 결핍과 권리의식 결여의 결과로 나타났다. 물론,

귀책사유가 노동자에게 있다하더라도 4대 사회보험 가입 기피는 사업주의 처벌 사항이 된다. 특히 사업주가 근로계약 과정에서 요구하여 해당 보험을 가입하지 않은 경우, 17.0%는 사업주의 고의적이고 악의적인 위법행위로 법적 제재를 피하기 어렵다.

<표 55> 기관유형별 사회보험 가입 않은 이유

		38	기관유형						Total
			공적 대학	공적 병원	공적 교통 기관	공적 건물	사적 대학-병원	사적 건물	
보험 가입 않은 이유	사업주의 요구에 의해	빈도	10	1	2	4	9	2	28
		%	16.7%	12.5%	20.0%	11.1%	28.1%	10.5%	17.0%
	임금공제 부담때문	빈도	14	1	0	11	6	7	39
		%	23.3%	12.5%	.0%	30.6%	18.8%	36.8%	23.6%
	개인 사정으로	빈도	2	0	0	0	3	0	5
		%	3.3%	.0%	.0%	.0%	9.4%	.0%	3.0%
	잘 몰라서	빈도	14	6	2	19	8	8	57
		%	23.3%	75.0%	20.0%	52.8%	25.0%	42.1%	34.5%
	기타	빈도	20	0	6	2	6	2	36
		%	33.3%	.0%	60.0%	5.6%	18.8%	10.5%	21.8%
	Total	빈도	60	8	10	36	32	19	165
		%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%

5. 청소용역노동자들의 어려움과 불만

1) 청소용역노동자의 인권 침해

청소용역노동자들이 일하면서 겪는 부당한 경험들의 종류는 평균 0.93가지로서 평균적으로 청소용역노동자들은 한 가지 정도 부당한 처우 경험을 하고 있는 것으로 나타났다. 부당한 처우 경험이 가장 많은 부문은 공적부문 대학으로서 1.36가지로서 타 부문들에 비해 월등히 높은 수준인 것으로 나타났다. 성적불쾌감을 경험한 종류는 0.10으로 평균 10% 정도의 청소용역노동자들이 경험한 것으로 나타났고, 가장 심각한 부문은 공적부문 병원과 공적부문 교통기관으로 20% 이상의 비율을 보이고 있다.

<표 56> 기관유형별 인권침해 양상

기관유형	부당한 처우경험 종류	성적불쾌함 주체 종류	성적불쾌감 경험 종류	나이차별 경험 주체 종류	부당한처우 대처 종류 ⁴⁾
공적 대학	1.3584	.1040	.1098	.3468	1.0751
공적 병원	.8824	.1961	.2157	.1373	.2549
공적 교통기관	.7000	.1500	.2000	.2000	.2000
공적 건물	.5563	.0141	.0211	.1549	.2254
사적 대학-병원	.9636	.1377	.1134	.2267	.7733
사적 건물	.7547	.1226	.0849	.1321	.8302
Total	.9289	.1094	.1028	.2200	.6825

청소용역노동자들이 일하면서 겪는 부당한 경험들 가운데 가장 빈번히 발생하는 유형은 정해진 청소업무 이외의 업무지시로서 46.5%의 청소용역노동자들이 경험한 바 있는 것으로 나타났으며, 동료들보다 훨씬 많은 업무량 할당은 16.3%로 나타나고 있어, 합하면 62.8%가 업무 관련된 사항들이 부당한 처우의 절대다수를 점하고 있다. 건물 혹은 시설 이용자의 명시나 조롱으로 22.1%로 나타났으며, 상사-동료에 의한 폭언 및 폭행도 17.9%로 나타나고 있어 인권유린 양상도 심각한 수준에 이르렀음을 보여주고 있다.

<표 57> 기관유형별 부당한 처우 경험 양상

부당한 처우 경험 유형	기관유형						Total
	공적 대학	공적 병원	공적 교통기관	공적 건물	사적 대학- 병원	사적 건물	
정해진 청소업무외 업무지시	58.0%	35.3%	15.6%	37.6%	61.9%	9.2%	46.5%
동료보다 많은 업무량할당	31.3%	32.4%	18.8%	7.5%	11.2%	3.9%	16.3%
부당한 징계	12.1%	8.8%	.0%	1.1%	6.6%	1.3%	6.2%
폭언 폭행	25.5%	17.6%	15.6%	21.5%	10.3%	21.1%	17.9%
시설 이용자의 명시 조롱	21.5%	29.4%	.0%	10.8%	13.6%	67.1%	22.1%
기타	8.7%	8.8%	37.5%	6.5%	7.5%	2.6%	8.7%

4) 부당한 경험을 당할 경우 대처방식들 “개인적으로 회사에 항의한다” “동료들과 집단으로 회사에 항의한다” “민간 상담기관에 상담한다” “노동자 대표조직에 알린다” “노동부 등 관할행정기관에 신고한다” 가운데 몇가지를 표기했는가하는 숫자를 의미함.

청소용역노동자들이 일하면서 성적 농담, 신체접촉 등 성적으로 불쾌한 경험을 겪은 경우도 7.0%에 달하고 있고, 이보다 많은 16.6%가 나이로 인한 차별을 겪은 경험이 있는 것으로 나타났다. 성적 불쾌감과 나이차별 경험에 있어서도 사적 부문에 비해 공적부문에서 훨씬더 많은 인권침해가 행해지고 있는 것으로 확인되었다(<표58><표59>참조).

청소용역노동자들이 부당한 처우를 경험했을 때 47.1%는 적극적으로 대처하지 않고 회사를 그만두거나 참고 지내는 것으로 나타났다. 반면 적극적 대처 방식 가운데는 노동자 대표조직에 알리는 경우가 44.4%로 가장 높고, 다음으로 개인적으로 항의하거나 동료들과 집단적으로 항의하는 것으로 나타났다. 반면 노동부 등 관할 행정기관에 신고하는 경우는 7.5%에 불과하여 노동부를 중심으로한 정부에 대한 강한 불신을 반영하고 있다.

부당한 처우에 대한 소극적 대처 방식은 공적 병원, 공적 건물, 공적 교통기관 순서로 높게 나타나고 있으며, 전체적으로 보면 사적부문에 비해 공적부문에서 월등히 높은 것으로 나타나고 있다. 이러한 공적부문 청소용역노동자들의 소극적 대응방식은 노동부에 대한 강한 불신과 높은 상관관계를 지니고 있는 것으로 해석될 수 있다.

<표 62> 기관유형별 부당한 처우 대처 방식

부당한 처우 대처 방식	기관유형						Total
	공적 대학	공적 병원	공적 교통 기관	공적 건물	사적 대학-병원	사적 건물	
1 참고 지낸다	37.4%	71.4%	73.5%	67.7%	29.4%	12.9%	40.5%
2 회사 그만둔다	3.9%	23.8%	.0%	9.7%	7.2%	1.2%	6.6%
3 개인적으로 회사 항의	15.5%	16.7%	.0%	12.9%	6.7%	60.0%	17.7%
4 동료들과 집단 회사항의	26.5%	2.4%	8.8%	.0%	14.5%	1.2%	12.3%
5 민간상담기관 상담	9.0%	2.4%	2.9%	.0%	2.6%	3.5%	4.0%
6 노동자 대표조직에 알림	54.2%	.0%	8.8%	21.5%	68.0%	34.1%	44.4%
7 노동부 등 관할행정기관 신고	14.8%	9.5%	2.9%	.0%	6.7%	4.7%	7.5%
8 기타	2.6%	2.4%	2.9%	4.3%	.5%	1.2%	2.0%

2) 청소용역노동자들의 어려움과 불만

청소용역노동자들이 일하면서 느끼는 가장 힘든 점은 낮은 임금수준으로 나타났다. 전체 청소용역노동자들 가운데 72.0%라는 절대적 다수가 낮은 임금을 가장 힘든 점 제1순위로 꼽았다. 낮은 임금수준에 뒤이어 정년문제와 고용불안이 7.5%와 6.8%로 나타나 고용문제에 대한 높은 불만이 뒤를 이었다. 두 번째로 큰 불만을 묻는 질문에는 고용불안, 낮은 사회적 평가 순으로 불만사항을 지적했다.

이처럼 비정규직 노동자의 고용불안정이 사회적으로 심각한 문제임에도 불구하고 고용문제에 대한 불만이 14.3%로 낮은 임금수준 72.0%에 비해 월등히 낮게 나타난 것은 저임금으로 인한 생활고가 그만큼 절실한 문제이기 때문인 것이다.

<표 66> 기관유형별 일하면서 가장 힘든점: 1순위

		33_1	기관유형						Total
			공적 대학	공적 병원	공적 교통 기관	공적 건물	사적 대학-병원	사적 건물	
일하면서 가장 힘든점 (1순위)	낮은 임금	빈도	133	34	19	110	193	28	517
		%	77.3%	70.8%	51.4%	82.1%	80.4%	32.2%	72.0%
	긴 근로시간	빈도	0	1	0	1	0	1	3
		%	.0%	2.1%	.0%	.7%	.0%	1.1%	.4%
	휴게실 등 복지시설 미비	빈도	1	0	0	5	1	0	7
		%	.6%	.0%	.0%	3.7%	.4%	.0%	1.0%
	정년문제	빈도	5	0	1	4	8	36	54
		%	2.9%	.0%	2.7%	3.0%	3.3%	41.4%	7.5%
	고용불안	빈도	24	0	5	0	3	17	49
		%	14.0%	.0%	13.5%	.0%	1.3%	19.5%	6.8%
	작업도구 부족	빈도	0	0	0	1	9	0	10
		%	.0%	.0%	.0%	.7%	3.8%	.0%	1.4%
	인력 부족	빈도	8	2	4	1	2	1	18
		%	4.7%	4.2%	10.8%	.7%	.8%	1.1%	2.5%
	낮은 사회적 평가	빈도	0	9	1	2	7	4	23
		%	.0%	18.8%	2.7%	1.5%	2.9%	4.6%	3.2%
	먼지 등 나쁜작업 환경	빈도	0	0	3	2	9	0	14
		%	.0%	.0%	8.1%	1.5%	3.8%	.0%	1.9%
	노동 강도가 세서	빈도	1	2	4	7	8	0	22
		%	.6%	4.2%	10.8%	5.2%	3.3%	.0%	3.1%
기타	빈도	0	0	0	1	0	0	1	
	%	.0%	.0%	.0%	.7%	.0%	.0%	.1%	
Total	빈도	172	48	37	134	240	87	718	
	%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	

3) 노동조합과 불만 처리

면접조사를 통해 확인된 사실 중 하나는 면접에 참여한 노동자들 중에서 상대적으로 합법적인 노동조건 개선과 노동3권을 보장받는 사례가 있었는데, 그것은 온전히 상급노조의 적극적인 지원과 노동조합의 건설 덕분이었다는 점이다. 노동권에 대한 법적 규제장치와 보호조치가 엄연히 존재함에도 불구하고 현장에서는 탈법과 불법이 난무하고 있는데, 이를 바로잡아 최소한의 노동권을 지키려는 노력들은 노동조합 건설을 통해 이루어냈다는 것이다. 실제로 선행연구에서도 노조가 있는 곳의 고용주들은 노조가 없는 곳보다 잠재적으로 불법적이고, 부당하고, 차별 정책들을 기피하는데 있어 훨씬 더 적극적이다. 그런 점에서 면접에 참여한 노동자들 중 상당수는 노조의 중요성을 인정했다. 반면, 노조의 불필요성을 언급하는 노동자도 있었으나 노조를 통해 불합리한 고용조건 개선을 경험했던 노동자들은 절대적으로 노조가 필요하다고 역설한다.

노동자를 대표하는 노동조합의 필요성에 대해서는 전체 청소용역노동자들의 81.3%가 매우 필요하다는 의견을 보였고, 조금 필요하다는 의견은 15.3%에 달하는 것으로 나타났다(<표 68> 참조). 이처럼, 96.6%에 달하는 거의 모든 청소용역노동자들이 노동조합의 필요성을 절감하고 있는 것이다.

면접에 참여한 조합원들이 기술하는 노동조합 조직 후 달라진 점을 정리하면 다음과 같다. 첫째, 성폭력, 무시하는 말과 태도 등 폭력적인 언행들이 사라졌다는 것을 가장 우선적으로 꼽는다. 둘째, 시간외수당이나 휴일수당을 받을 수 있게 되었고 일부 사업장에서는 토요일 근무시간을 단축하기도 하였다. 셋째, 법적으로 보장되는 노동권리들 예를 들면 노동조합 활동에 관한 권한, 최저임금, 4대 보험, 퇴직금 등 법적 기본권들에 대한 고용주의 불법과 탈법적 행위들을 제어하고 중지시킬 수 있게 되었다. 끝으로, 휴게시설이 개선되었다는 점이다.

노동조합의 필요성을 절감하고 있음에도 불구하고, 청소업에 종사하는 비정규 노동자들의 노동조합 가입율은 3% 정도인 것으로 알려져 있다. 본 연구에서 표집된 청소용역노동자들 가운데, 미조직 노동자들은 노동조합에 가입하지 않은 이유로 노동조합의 필요성을 느끼지 못하거나 노동조합 활동에 대한 불만으로 가입하지 않은 사례는 30.4%에 불과하다. 반면, 회사측으로부터 불이익을 받을까 두려워서 가입하지 않은 노동자들은 43.8%에 달하고 있고, 회사측이 적극적

으로 반대해서 가입할 수 없었다고 지적하는 노동자는 5.0%로 나타났다. 이처럼 회사측의 반노동조합적 행태로 인해 노동조합에 가입하지 못한 경우가 전체 미조직 청소용역노동자들의 절반에 가까운 48.8%에 달하고 있어 부당노동행위가 만연해 있음을 보여주고 있다. 이러한 반노동조합적 부당노동행위 양상이 가장 심각한 곳은 공적부문 대학으로서 73.5%에 달하고 있고, 뒤이어 공적부문 교통기관 63.7%로 나타났다. 반노동조합적 부당노동행위는 사적부문에 비해 공적부문에서 더 심각한 수준임을 입증하고 있다.

<표 69> 기관유형별 노조가입 않은 이유

		41	기관유형						Total
			공적 대학	공적 병원	공적 교통 기관	공적 건물	사적 대학-병원	사적 건물	
노조 가입 않은 이유	가입 자격 없음	빈도	3	2	1	3	1	1	11
		%	4.4%	28.6%	9.1%	11.1%	2.6%	2.0%	5.5%
	회사측 적극적반대	빈도	0	0	5	1	1	3	10
		%	.0%	.0%	45.5%	3.7%	2.6%	6.1%	5.0%
	회사측 불이익 우려	빈도	50	2	2	14	17	3	88
		%	73.5%	28.6%	18.2%	51.9%	43.6%	6.1%	43.8%
	주위의 만류로	빈도	2	0	0	2	5	0	9
		%	2.9%	.0%	.0%	7.4%	12.8%	.0%	4.5%
	노동조합활동 불만	빈도	1	2	0	3	0	0	6
		%	1.5%	28.6%	.0%	11.1%	.0%	.0%	3.0%
	필요성 못 느낌	빈도	2	1	0	3	11	38	55
		%	2.9%	14.3%	.0%	11.1%	28.2%	77.6%	27.4%
	기타	빈도	10	0	3	1	4	4	22
		%	14.7%	.0%	27.3%	3.7%	10.3%	8.2%	10.9%
Total	빈도	68	7	11	27	39	49	201	
	%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	

한편, 근무중 고충사항이 있거나 불이익을 당할 경우 노동자들의 57.8%는 노동조합 등 노동자 대표조직으로부터 도움을 받기 원하는 것으로 나타나서, 청소용역노동자들이 노동조합의 필요성을 절감하고 있는 근거를 보여주고 있다. 반면, 노동부 지방노동사무소의 도움을 받기 원한다는 응답자는 12.0%에 불과하여

정부, 특히 노동부에 대한 강력한 불신을 표현하고 있다. 이는 비정규노동 관련 법개정 논의 과정에서 재계의 입장을 대변하며 비정규직 노동기본권 보호에 적대적인 입장을 보인 점, 특히 전직 노동부 장관의 비정규직 국가인권위원회 비하발언을 반복한 점, KTX 노동자 문제 등에서 노동부가 일관되게 반노동자적 입장을 보인 점 등에서 기인하고 있다고 하겠다.

<표 70> 기관유형별 도움 자원

		42	기관유형						Total
			공적 대학	공적 병원	공적 교통 기관	공적 건물	사적 대학-병원	사적 건물	
고충사항, 불이익시 도움 원하는 상대	원청 관리자	빈도	7	3	1	10	6	2	29
		%	4.3%	6.4%	2.6%	8.5%	2.5%	2.0%	4.1%
	용역 관리자	빈도	12	18	16	38	11	60	155
		%	7.4%	38.3%	41.0%	32.2%	4.5%	60.0%	21.9%
	직장동료	빈도	8	1	2	12	2	0	25
		%	4.9%	2.1%	5.1%	10.2%	.8%	.0%	3.5%
	노동자 대표조직	빈도	111	11	19	29	204	36	410
		%	68.1%	23.4%	48.7%	24.6%	84.3%	36.0%	57.8%
	지방 노동사무소	빈도	25	14	1	27	16	2	85
		%	15.3%	29.8%	2.6%	22.9%	6.6%	2.0%	12.0%
기타	빈도	0	0	0	2	3	0	5	
	%	.0%	.0%	.0%	1.7%	1.2%	.0%	.7%	
Total	빈도	163	47	39	118	242	100	709	
	%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	

6. 토론 및 맺음말.

이상의 설문조사 및 면접 자료 분석을 통해 확인할 수 있는 청소용역노동자들의 노동조건과 생활실태를 다음과 같이 정리될 수 있다.

- 1) 청소용역노동자들은 열악한 노동조건 하에서 일하고 있으며, 저임금과 건강문제가 잘 보여주고 있다.

청소용역노동자들의 월평균 임금총액은 76.5만원으로서 전산업 평균임금 240

만원의 1/3 수준에도 미치지 못하고 있으며, 법정최저임금 미만 수준의 임금을 받는 노동자들도 상당수에 달하고 있다. 또한, 청소용역노동자들은 평균 55.5세의 고령으로서 가계의 주 수입원이 되고 있음에도 불구하고, 임금은 연령급 혹은 생활급의 성격도 결여하고, 숙련도를 반영하지도 않고, 근속년수에 따른 임금 인상이나 승진도 이루어지지 않고 있어 연령 고하를 막론하고 저임금 수준을 벗어나지 못하고 있다.

청소용역노동자들 가운데 26.0%는 최근 3년 동안 산업재해로 인한 사고를 당하거나 청소업무로 인한 직업병을 앓은 경험한 것으로 나타났다. 이처럼 산업재해 사고와 직업병 발병율이 높은 것은 위해한 작업환경에도 불구하고 정기검진율이 낮고, 병의원 이용을 제대로 하지 못할 뿐만 아니라, 법정 생리휴가나 비법정 상병휴가의 자유로운 사용이 극히 제한되어 있는 배경적 요인에 크게 기인하는 것이다.

2) 청소용역노동자들의 노동조건은 근무 기관들 사이에 큰 편차를 보이고 있으며, 대학과 병원이 타 기관들에 비해 열악하며, 사적부문에 비해 공적부문이 더 열악한 것으로 나타났다.

대학과 병원은 공적부문과 사적부문 내에서 노동조건이 가장 열악한 근무처로 드러났다. 대학과 병원은 타 기관들에 비해 임금수준이 낮고, 산업재해 사고와 직업별 발병의 비율이 높으며, 근로계약서 작성 비율도 낮은 것으로 확인되었다. 또한 대학과 병원은 부당한 업무지시, 폭언-폭행 등 부당한 처우가 빈발할 뿐만 아니라 성희롱과 나이차별도 더 심하여 인권유린 정도가 타 기관들에 비해 심각한 것으로 나타났다.

공적부문은 임금수준도 사적부문에 비해 더 낮고, 휴게시설 등 복지시설 구비정도도 떨어지고, 근로계약서 작성 비율도 더 낮은 것으로 나타났다. 또한 산업재해 사고와 직업병 위험에 노출된 정도도 공적부문이 사적부문에 비해 더 심각하고, 산업재해 사고와 직업병이 발생했을 때에도 전액을 자비부담으로 처리토록 하는 비율이 공적부문에서 더 높은 것으로 나타났다. 설상가상으로 공적 부문은 정기건강 검진 실시 비율도 사적부문에 비해 더 낮고, 산재보험 가입율도 더 낮아 노동자들의 건강상 문제점의 조기 진단 및 치료를 더욱 어렵게 하고 있다. 뿐만 아니라, 성희롱과 나이차별 등 인권유린 행위도 사적부문에 비해 공적

부문에서 더 빈발하고 있으며, 노조가입을 저지하기 위한 부당노동행위도 공적 부문에서 더 심각하고, 원청업체 관리자 개입으로 법정-비법정 휴가를 자유롭게 사용하지 못하도록 하는 사례도 공적부문에서 더 높게 나타났다. 공적부문은 거의 모든 부문에서 사적부문에 비해 나쁜 노동조건과 근로환경을 제공하고 있어, “악덕 사업주”의 오명을 벗기 어려운 것으로 확인되었다.

- 3) 청소용역노동자들은 물질적 곤궁으로 취업했음에도 불구하고, 노동자들에 대한 물질적 보상 수준은 매우 열악하여 저임금 수준과 그로 인한 생활고는 청소용역노동자들 불만의 핵심을 형성하고 있다.

청소용역노동자들이 현재의 일자리에 이르게 된 경로는 생활고로 인한 노동시장 진입 혹은 노동시장 내 하향이동으로서, 청소용역노동이 자기실현을 위한 자발적 선택이 아니라 비다른 취업 대안이 고갈된 상황에서 비자발적으로 강제된 선택인 것으로 나타났다. 주된 취업동기가 물질적 동기임에도 불구하고, 청소용역 노동으로 받는 임금은 저임금 수준을 벗어나지 못하고, 가족내 다른 취업자도 청소용역직과 대동소이한 저임금 직종으로서 가구당 소득은 월평균 154.4만 원에 불과하다. 가구당 월평균 소득 수준은 3.3인 가족 기준 최저생계비의 절반에도 미치지 못할 뿐만 아니라, 한 사람의 전산업 평균임금과 비교해도 2/3 수준에도 못미친다.

저임금과 낮은 가구소득으로 인해 청소용역노동자들의 삶에서 가장 어려운 문제점으로 인해 청소용역노동자들의 절대다수인 60.8%가 “생계유지 어려움”을 지적하고 있다. 비정규직 노동자로서 심각한 고용불안정의 문제점을 안고 있음에도 불구하고 극단적인 저임금수준은 다른 모든 불만을 사치스런 욕구로 만들고 있는 것이다.

- 4) 청소용역노동자들은 저임금과 열악한 노동조건에도 불구하고, 사회에 대한 기대수준이 별로 높지 않아, 기대와 희망까지 포기한 체념상태의 삶을 영위하고 있음을 보여준다.

청소용역노동자들의 절대다수가 저임금과 생계유지 어려움을 토로하고 있지만, 임금수준과 용역업체에 대한 불만수준은 별로 높지 않은 것으로 나타났으며, 이러한 불만 수준은 고임금-정규직 노동자들보다도 낮은 것으로 보인다. 이처럼 열악한 노동조건 속에서도 높은 수준의 불만을 토로하지 않는 것은 기대수준이

높지 않기 때문이다. 청소용역노동자들이 희망하는 적정 임금수준은 99.2만원으로서 현재의 평균임금보다 겨우 22.7만원이 높는데 불과하고 비농전산업 평균임금의 절반에도 못미치는 수준이다. 퇴직연령도 현재의 63.2세에 비해 겨우 3.3세 높은 66.5세에 불과하다.

청소용역노동자들의 기대와 요구는 아주 낮은 수준의 개선에 불과하다. 이는 기대와 희망이 실현될 가능성이 높지 않다는 판단에 기인하는 것으로 보이며, 현실의 개선을 포기한 체념상태의 삶을 살고 있음을 확인시켜 준다.

5) 청소용역노동은 도급용역계약의 외양을 띠고 있지만 원청업체 관리자의 실질적 개입 현상은 불법파견의 성격도 지니고 있음을 확인시켜준다.

청소용역노동자들에 대한 작업지시와 인사관리 등은 주로 용역업체 관리자들이 수행하고 있다. 하지만 원청업체 관리자들이 채용심사, 인사결정, 노동대가의 직접 지급, 휴가사용 허가 등 여러 부문에서 개입하고 있는 것으로 나타나고 있으며, 특히 작업지시 부문에서 원청업체 관리자들의 개입 정도가 높은 것으로 나타났다. 원청업체 관리자들이 주로 작업지시를 하는 경우는 전체의 26.2%이지만, 그 두 배에 달하는 52.3%가 원청업체 관리자들의 직접적 작업지시를 경험한 것으로 나타났다. 이처럼 청소용역노동자들이 용역업체 관리자뿐만 아니라 원청업체 관리자의 지휘감독까지 받고 있어 노동강도 강화는 물론 심리적 스트레스도 배가되는 결과를 가져오는 것이다. 심지어는 원청업체 관리자들이 성희롱과 나이차별까지 범하는 것으로 확인되어 청소용역노동자들에 대한 인권침해 상황을 더욱 악화시키는 결과도 낳게 되었다.

원청업체, 즉 사용업체 관리자들이 지휘감독권을 실제 행사하고 있는 비율은 26.2%에 불과하지만 지휘감독권을 보유하고 있는 경우가 그 두배에 달하고 있다는 사실은 청소용역 노동이 도급용역계약의 외양을 지니고 있지만 실질적으로는 불법파견 형태의 간접고용 성격을 지니고 있음을 입증하는 것이다.

6) 청소용역노동자들의 노동기본권은 존중되지 않고, 노동관계법 위반 현상이 확산·고착되어 일상화·보편화되고 있는 것으로 나타났다.

원청 사용업체 관리자에 의한 직접적 작업지시와 노동과정 통제 개입은 청소용역노동이 도급용역이 아니라 실질적 불법파견 성격을 지니고 있음은 위에서 확인한 바 있다.

청소용역노동자들은 현재 근무하고 있는 사업장에서 평균 15.2개월의 근로계약을 체결하고 있고, 평균 3.72회에 걸쳐 근로계약을 반복갱신하는 것으로 나타났다. 이처럼 청소업무가 상시지속근무임에도 불구하고 정규직-직접고용을 회피하고 있다. 현재 사업장의 평균 근속기간이 56.4개월이었, 불법파견 성격이 높다는 점을 고려하면 파견법상 파견기간 상한 2년을 대부분 초과하고 있기 때문에 도급용역으로 위장된 파견노동일 뿐만아니라 파견법조차 위반하고 있는 이중적 불법행위의 성격을 지니고 있는 것이다.

최저임금에 산입되지 않는 각종수당을 제외하면 청소용역노동자들의 월평균 임금은 68.4만원으로서, 주당 평균노동시간 40.9시간 기준의 법정최저임금 65만 1240원을 조금 상회하는 수준이다. 시간당 임금을 법정최저임금 미만으로 받는 청소용역노동자들이 36.9%로서 법정최저임금제를 위반 현상이 널리 확산되어 있음을 보여준다.

근로계약서를 작성하여 쌍방이 보관할 것이 법적으로 요구되고 있음에도 불구하고, 근로계약서를 작성하여 청소용역노동자 본인도 보유하는 경우는 36.7%에 불과하다. 구두로만 근로계약을 체결하거나 서면으로 근로계약서를 작성하더라도 회사측만 보유하고 있는 경우가 절대다수로서, 준법 사업장보다 위법 사업장이 청소용역업 부문에서 더 보편적인 것으로 나타났다.

급여명세서를 지급하지 않는 사업장도 14.1%에 달하고 있는 것으로 나타났다. 이러한 위법 사업장들의 경우 청소용역노동자들이 최저임금제 준수 여부 조차 판단할 수 없도록 하는 것이다.

휴일 근무의 경우 매번 근무하는 경우가 토요일 근무, 일요일 근무, 국경일-명절 근무 순서로 높게 나타났다. 토요일 근무의 경우 매번 근무한다는 청소용역노동자는 전체의 31.6%에 달하고 있다. 토요일 등 휴일근무를 매번하고 있다는 것은 노동자 본인의 자유의지에 반하는 강제성이 개입되어 있음을 의미한다.

법적으로 자유로운 사용이 보장된 법정휴가조차 자유롭게 사용하지 못하는 경우가 거의 대부분인 것으로 나타났다. 법정휴가에 해당되는 연차휴가, 월차휴가, 생리휴가의 경우 각각 34.7%, 22.6%, 12.2%만이 자유롭게 사용되고 있다. 뿐만아니라 법정휴가 조차 원칙적으로 불허하거나 원청업체 혹은 용역업체 관리자가 허락하지 않아 사용하지 못하는 경우가 29.5%에 달하고 있어 적극적-고의적 불법행위가 만연함을 보여주고 있다.

예외적 경우를 제외하고 가입이 법적으로 강제되는 4대 사회보험을 가입하지 않는 경우들이 많은 것으로 나타났고, 특히 산재보험 가입율이 68.2%로 가장 낮은 것으로 나타났다. 청소용역노동자 본인의 선택으로 가입하지 않은 경우도 포함되어 있을 수 있으나 기업주의 요구로 가입하지 못한 경우가 17.0%에 달하고 있어 사업주의 악의적이고 고의적인 범법행위가 자행되고 있는 경우도 적지 않음을 확인시켜준다.

노동조합 가입을 저지하려는 부당노동행위 뿐만 아니라 성적불쾌감을 유발하는 행위나 나이로 인한 차별 등 인권유린행위도 만연해 있는 것으로 나타났다.

7) 노동부를 중심으로한 정부에 대한 청소용역노동자들의 불신의 정도는 매우 높은 것으로 나타났다.

사업장에서 부당한 처우를 당했을 때 노동부 등 관할행정기관에 신고한다는 청소용역노동자는 7.5%에 불과하여, 44.4%가 노동자 대표조직에 알린다는 것과 비교하면 노동부 등 정부기관에 대한 높은 불신을 확인할 수 있다.

고충사항이나 불이익 문제가 발생했을 경우 지방노동사무소 등 노동부의 도움을 받기를 원한다는 청소용역노동자들은 12.0%에 불과하여, 57.8%가 노동조합 등 노동자 대표조직의 도움을 받기를 원한다는 것과 비교하면 노동부에 대한 청소용역노동자들의 강한 불신을 확인할 수 있다.

공적부문은 청소용역노동자들에게 제반 노동조건과 노동환경에서 사적부문에 비해 열악한 “악덕 사업주”라는 사실에 더하여 노동부의 비정규직 노동자를 포함한 노동자 일반의 이해관계에 반하는 일련의 행태들로 인해 노동부를 포함한 정부기관들에 대한 불신이 더욱 증폭된 것으로 보인다.

8) 청소용역노동자들의 노동기본권에 대한 지식정보가 매우 부족하여 권리의식이 발달하지 못하고, 결국 적극적으로 노동조건을 개선하기 어렵게 하는 것으로 나타났다.

산업재해 사고와 직업병 발생시 “몰라서” 산재보험처리를 하지 못했다는 청소용역노동자들이 23.3%에 달하고, 산재보험을 포함한 4대보험 비가입 노동자들의 34.5%가 비가입 이유를 “잘 몰라서”라고 응답했으며, 법정최저임금제에 대해 잘 모르는 경우가 전체 청소용역노동자들의 38.8%에 달하는 것으로 나타났다.

이러한 노동기본권에 대한 지식정보의 부족은 권리의식이 발달하기 어렵게 한

다. 부당한 처우를 당했을 때 참고지내거나 그만두는 경우가 전체 청소용역노동자들의 47.1%에 달하고 있다. 이러한 소극적-회피적 대응방식은 사용업체나 용역업체에 대항하여 이기기 어렵다는 판단에서 비롯된 것이다. 노동부와 법원에 대한 불신으로 노동자 권익이 보호되기 어렵고, 특히 사용업체가 공적부문인 경우 노동자들의 무력감과 체념은 더욱 커질 것이다. 이처럼 소극적-회피적 대응방식으로 인해 청소용역노동자들이 나서서 자신들의 노동조건을 개선하기 어렵게 만드는 것이다. 결국, 노동기본권에 대한 지식정보를 획득함으로써 권리의식을 배양하고 그결과 위법-탈법행위들에 맞서 자신들의 권리를 보호·신장하기 위한 적극적인 노력을 경주함으로써 청소용역노동자들의 노동조건을 개선하는 “선순환(virtuous circle)”로 들어서기 위한 노동기본권 교육 활동이 요구된다고 하겠다.

9) 끝으로 본 조사분석 역시 일반적으로 설문조사방법이 부여하는 제약을 벗어나지 못하는 한계를 지니고 있다.

본 조사연구에 사용된 사례들은 노동조합 조직율이 74.8%로서 청소원, 경비원, 환경미화원 등 청소관련직의 평균 노동조합 조직율이 4.4%라는 점을 고려하면 실제 청소용역노동자들의 노동조건과 노동기본권침해 실태는 본 실태분석에서 나타난 정도보다 훨씬더 심각할 것으로 해석할 수 있다. 고용정보원 자료를 분석해 보면, 청소용역노동자들의 월평균 임금은 62.7만원으로서 본 조사대상의 76.5만원에 크게 못미치고, 주당 평균노동시간도 51.8시간으로 본 조사대상의 40.9시간에 비해 훨씬 더 노동시간이 길다. 이처럼 본 조사연구에 비해 평균적 청소용역노동자들은 훨씬 더 많은 시간을 노동하고 훨씬 더 적은 임금을 받고 있어, 저임금-장시간 노동문제가 더욱더 심각하다. 뿐만 아니라 여타의 노동조건과 노동환경도 더 열악하고 노동관계법 위반 행위도 더욱더 노골적으로 더 광범위하게 전개되고 있음을 의미한다.

발표문 2

청소업무 외주화의 법적 타당성 검토



남 우 근

(한국비정규노동센터 정책국장)

I. 도급계약서 등을 통해 본 외주화 실태

본 연구는 공공부문 청소용역노동자들의 실태를 파악하기 위해 청소용역 노동자들을 고용하고 있는 공공기관의 계약자료들과 노동조건자료들을 조사·분석하였다. 총 수거된 사례는 73개 기관 96개용역업체이다. 참고로 분석된 기관에 종사하는 청소용역노동자수는 5,068명에 해당된다. 분석 기관의 구성을 살펴보면 원청을 기준으로 하였을 때 공공기관이 62개, 민간기관이 11개였으며 용역업체 기준으로는 공공기관이 80개, 민간기관이 16개였다. 본 연구의 주요 관심대상은 공공기관이지만 공공기관의 특성을 좀 더 부각시키기 위해 민간기관의 자료 역시 분석하였다. 분석대상 자료는 계약서, 시방서, 취업규칙, 근로계약서, 임금자료로 총 다섯 종류이다.

분석내용은 자료를 통해 확인할 수 있는 위장도급의 징표들이다. 청소용역은 형식상 도급계약의 형태로 이루어지지만 실제로는 위장근로관계나 불법파견인 경우가 많은 것으로 알려져 있다. 본 글에서는 적법한 도급이 아닌 위장도급의 형태가 얼마나 발견되는지 자료분석을 통해 그 실상을 알아보았다.

징표의 기준은 노동부고시(98-32호) 3조 중 '노무관리상의 독립성'을 준용하여 첫째, 원청의 청소용역노동자 업무수행결정에 대한 개입징표 둘째, 원청의 청소용역노동자 근로시간 결정 개입 징표 셋째, 원청의 청소용역노동자 인사이동·징계 결정 개입 징표를 살펴보고 추가적으로 원청의 청소용역노동자에 대한 업무지시·감독 개입 징표를 살펴보았다. 노동부고시의 나머지 부분인 '사업경영상

1) 본 발제문은 한국비정규노동센터의 연구용역보고서인 「청소용역노동자의 인권상황 실태조사」(국가인권위, 2006. 12.)의 5부(자료조사 분석결과)와 6부(공공부문 청소용역의 법적 문제점 검토) 내용을 토대로 해서 작성되었음.

의 독립성은 본 자료로는 접근하기 어려운 부분이어서 분석틀에 포함하지 않았다. 이러한 위장도급의 실태분석을 위해 이용한 자료는 도급계약서와 그 부속자료인 청소용역계약 특수조건과 시방서이다.

1. 업무수행에 관한 사항

도급계약(용역계약)자료들을 분석한 결과, 원청업체들이 용역업체의 작업내용이나 방식에 개입할 수 있도록 규정된 경우가 분석가능 기관 41곳의 85.3%인 35건에 이르렀다. 기관별로 살펴보면 공공병원, 공공건물, 사립대학이 각각 100%씩 나타났는데 나머지 기관은 사례수가 부족하여 평가하기 어렵지만, 주로 청사들이 포함된 공적건물의 경우 유효사례수가 11군데 모두 이러한 결과가 나와 다른 기관보다 더 문제가 있는 것으로 평가된다. 작업내용과 방식에 대한 원청의 결정권은 민간이나 공공부문이나 모두 높은 것으로 평가된다. 특이한 것은 다른 기관에 비해 공공 교통기관에서 그러한 결과가 적게 나왔다는 것이다.

<표 1> 작업내용이나 방식에 대해 원청의 결정권이 있는 경우

구 분		국립대	공공병원	공공 교통기관	공공건물	사립대	민간건물	합계
있다	빈도	16	1	1	11	5	1	35
	%	80.0	100.0	33.3	100.0	100.0	100.0	85.3
없다	빈도	4	0	2	0	0	0	6
	%	20.0	0.0	66.7	0.0	0.0	0.0	14.7
합계	빈도	20	1	3	11	5	1	41
	%	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

작업방식·내용 개입에서 더 나아가 노동자 인원을 원청이 결정하는 경우는 분석가능기관 50곳 중 88.0%인 44군에서 나타났다. 공공 대학의 경우 분석가능 기관 33곳 중 30곳이 그러한 것으로 나타났고, 공공병원은 작업방식·내용개입에 이어 노동자 인원 결정에도 개입하는 것으로 나타났으며 공공 교통기관은 자료가 부족하여 총 3기관 중 1곳만 분석하였는데 인원 결정 징표는 나타나지 않았다. 공공건물의 경우 7곳 중 6곳으로 85.7%, 사립대학의 경우 8곳 중 7곳으로 87.5%로 나타났다.

<표 2> 청소용역 노동자 인원을 정하는데 원청의 결정권이 있는 경우

구 분		국립대	공공병원	공공 교통기관	공공건물	사립대	합계
있다	빈도	30	1	0	6	7	44
	%	90.9	100.0	0.0	85.7	87.5	88.0
없다	빈도	3	0	1	1	1	6
	%	9.1	0.0	100.0	14.3	12.5	12.0
합계	빈도	33	1	1	7	8	50
	%	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

기관들이 청소용역 노동의 작업방식이나 내용에 관여하는 구체적 모습은 시간 대별로 각각 일의 순서와 할 일을 세세히 지정하는 경우도 있고 용역업체의 작업방법에 대해 원청이 시정을 요구할 경우 무조건 원청 명령에 따르도록 규정되어 있는 경우가 있으며 원청이 지정하는 청소약품을 원청이 지정하는 양만 사용하도록 한정하는 경우들이 발견되었다. 청소용역이 실상은 노동자들의 품을 이용하여 완성되는 일이므로 인원배치는 주요한 업무 결정이다. 그런데도 어느 장소에는 어느 정도의 인원수를 배치할 것인가는 대부분 원청의 몫인 것으로 나타나 있다. 또한 원청이 지시하면 청소용역노동자들이 청소 외의 업무도 맡아야 하는 것으로 강제하는 경우도 심심치 않게 발견되었다.

- 서울대학병원-대덕프라임/도급계약서
6조(자재 등의 사용) 3) “을”은 청소용품 각종 소독약품 및 의약품은 “갑”이 지정하는 별첨업무 시방서의 의약품을 필히 사용하여야 한다.
- sh공사/계약서
13조② “을”은 용역에 관한 “갑”의 지시와 감독사항을 준수하고 모든 시설물을 언제나 청결한 상태로 유지하고 “갑”이 정한 분야별 적정인원을 배치하여 용역관리에 차질 없도록 하여야 한다.
- 대구교육대/특수조건
8조 (용역의 제공 및 근무요령) “을”은 “갑”의 지시에 따라 근무인원을 배치하여 다음 요령에 의거 청소 및 시설물 관리 임무를 수행한다.
- 강원도립전문대/과업지시서
근무시간 ④ 직원의 직무시간 30분 전까지 대학본부 청소 완료 후 학생회관→강의동→실습동→도서관 순으로 청소한다.

○ 한경대/시방서

7조 (업무관리)③ “갑”이 지정한 감독부서는 “을”에게 용역원의 청소 및 경비방법, 용역원의 교체, 근무편성 등 관련 업무에 대한 시정을 요구할 수 있으며 “을”은 이에 응하여야 한다.

○ 인하대/시방서

5. 6) 계단청소

진공청소기, 자루비를 사용하여 바닥면의 먼지를 제거한다.

바닥면에 눌러 붙은 껌이나 오물이 있을 경우 날이 무딘 칼, 또는 헤라로 이물질을 제거한다. 먼지, 오물제거를 마친 후

ㄱ) 알칼리성 세제와 물을 50:1의 비율로 희석한 세제를 걸레에 묻혀 하루에 한번 닦아준다(이대 잔여물기가 없도록 해야 함: 미끄러짐 방지)

ㄴ) 유제처리한 건식마포(리스킹)으로 바닥전체를 수시 닦아준다.

청소 후 ‘마포’처리방법은 ‘사무실바닥청소’와 동일

계단바닥의 오염정도가 심할 경우에는 특별 대청소작업(박리, 왁스작업)을 실시한다.

계단난간 청소는 알칼리성 세제와 물을 50:1의 비율로 희석한 세제를 걸레에 묻혀 닦아주고 마른걸레로 물기를 완전 제거한 후 광약을 사용하여 윤기가 나도록 한다.

계단 청소시 유의사항

- 위에서 아래로 내려가며 청소한다.
- 경사가 급함으로 몸의 균형을 유지하여 안전에 유의한다.
- 보행자의 이동이 있을 경우 잠깐 작업을 멈춘다.
- 작업도중 계단바닥에 앉지 않도록 한다.
- 작업도구를 작업자보다 높은 위치에 두지 않도록 한다.(흘러내림 방지)
- 작업도구를 여유있게 지참토록 한다.(작업의 연속성 보장)

2. 근로시간에 관한 사항

청소용역 노동자들의 노동시간배치나 휴일근무 혹은 시간외 근로에 대해 원청의 결정이 영향을 미치도록 강제된 조항들이 다수 발견되었다. 분석가능한 41곳 중 14군데인 34.1%에서 이 같은 조항들이 발견되었다. 특히 국립대에서 가장 많이 발견되었는데, 분석대상이었던 22군데 국립대 중 10군데에서 원청이 노동시간과 휴일근무에 결정권이 있는 것으로 나타났다. 12건을 조사한 공공 건물에서는 4건이 이러한 경우에 해당되었다. 그러나 나머지 사립대, 민간건물에서 이러한 경우가 하나도 발견되지 않았다. 공공교통기관이나 공공병원은 자료가 불충분하거나 해석이 모호하여 분석하지 못하였다.

<표 3> 노동시간이나 휴일근무 배치에 원청 결정권이 있는 경우

구 분		공적대학	공적건물	사적대학	사적건물	합계
있다	빈도	10	4	0	0	14
	%	45.5	33.3	0.0	0.0	34.1
없다	빈도	12	8	6	1	27
	%	54.5	66.7	100.0	100.0	65.9
합계	빈도	22	12	6	1	41
	%	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

원청이 청소용역 노동자들의 노동시간이나 휴일근무 배치에 관여하는 구체적 모습 중 하나는 휴가나 조퇴, 지각 등이 발생하였을 경우 용역비를 감액하는 경우이다. 실제 노동자의 결원이 있을 경우 빠진 노동자 대신 다른 노동자들이 나누어 그 일을 수행한다. 물론 빠듯한 노동시간이므로 대신 수행하는 노동자들이 힘에 겨워 이 같은 일이 장기간 지속될 수는 없다. 그러나 적법한 도급이라면 노동자들을 충원하거나 누군가 대신하도록 하는 것 모두 용역업체의 몫이다. 그럼에도 불구하고 이러한 원청의 대응조치는 불법파견의 소지가 있는 과도한 개입이다.

원청이 청소용역 노동자들의 노동시간이나 휴일근무 배치에 관여하는 또 다른 모습은 원청이 지정한 시간에 용역노동자들이 무조건 출근하도록 강제하는 것이 있으며 원청의 요구에 따라 주·야간에 관계없이 작업을 실시하도록 규정하는 것이 있다.

- 경찰청/계약서
20조 ④ “을”의 소속 종업원으로 “갑”의 현장에 종사하는 자는 근로기준법 57조(월차유급휴가) 관련 관계법에서 명시한 법정 휴가일수를 초과, 시행할 수 없다. ⑤ 4항과 관련, “을”은 “갑”이 지정한 관리담당부서에서 “갑”의 현장에 근무하는 자의 근무상황부(이하 출근부) 제출 요청시 이에 응하여야 하면, 다음 각호 경우에는 해당월에 관계없이 관리비 지급시, 산출명세서상의 요율 적용 사정 감액조치 할 수 있다. 1. 월차유급휴가 초과 2. 무단조기퇴근 월 2회->1일 4. 무단지각 월 2회-> 1일
- 경북대/특수조건(2)
6조(특약사항) ①시설물 관리 책임기관의 요구가 있으면 시간에 관계없이 특별청소를 실시하여야 하며, 필요할 경우 상주인원 외에 적정인원을 지원한다.

- 서울시립대/과업내용서
8조(근무시간) (2) 발주자의 작업 요청시에는 평·휴일 또는 주·야간에 관계없이 즉시 작업을 실시하여 건물관리 운영 등에 차질이 없도록 하여야 한다.
- 안동대학/과업지시서
6. 청소원관리 나. 청소원의 근무시간은 평일은 08:00-17:00까지로 하며, 학교 측의 사정에 따라 출·퇴근시간을 변경조정 할 수 있다.

3. 인사이동과 징계와 관련한 사항

원청이 청소용역 노동자의 인사결정권에 개입하는 곳을 조사한 결과 분석가능한 곳을 기준으로 70%이상이 그러한 것으로 발견되었다. 청소노동자의 채용에 권리를 행사하고 있는 경우가 70.0% 발견되었는데 국립대와 사립대가 각각 80.0%, 85.7%로 높게 나타났으며 공공건물의 경우 61.5%로 나타났다. 민간건물과 공공병원은 각각 1곳씩 조사할 수 있었는데 그러한 경우가 발견되지 않았다.

<표 4> 청소용역 노동자 채용시 원청에 승인이 필요한 경우

구분		국립대	공공병원	공공 교통기관	공공건물	사립대	민간건물	합계
있다	빈도	20	0	1	8	6	0	35
	%	80.0	0.0	33.3	61.5	85.7	0.0	70.0
없다	빈도	5	1	2	5	1	1	15
	%	20.0	100.0	66.7	38.5	14.3	100.0	30.0
합계	빈도	25	1	3	13	7	1	50
	%	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

원청이 청소용역 노동자의 해고와 관련되어 인사권을 행사할 수 있는 권한은 채용과 관련된 인사권을 행사할 수 있는 권한 보다 큰 것으로 나타났다. 분석가능한 기관 49 곳의 77.6%인 38곳에서 그러한 결과가 나왔다. 공공병원에서 노동자 교체권을 계약서에 명시하고 있었고 공공건물과 국립대의 경우 각각 91.7%, 84.0%가 노동자에 대한 거부권을 행사할 수 있는 규정이 발견되었다. 민간은 그 정도가 덜하여 사립대의 경우 71.4%, 민간건물의 경우는 발견되지 않았다.

<표 5> 원청에게 노동자 교체권이 있는 경우

구 분		국립대	공공병원	공공 교통기관	공공건물	사립대	민간건물	합계
있다	빈도	21	1	0	11	5	0	38
	%	84.0	100.0	0.0	91.7	71.4	0.0	77.6
없다	빈도	4	0	3	1	2	1	11
	%	16.0	0.0	100.0	8.3	28.6	100.0	22.4
합계	빈도	25	1	3	12	7	1	49
	%	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

원청업체가 노동자의 채용과 해고 결정에 영향을 행사하는 방법은 청소용역 노동자의 채용, 변동시 해당 노동자 인적서류를 원청에 제출하는 것이 있고 채용할 노동자의 조건을 원청이 지정하는 경우가 있으며 아예 채용 전에 원청의 승인을 받아야하는 경우가 있다. 또한 원청의 노동자 교체요구시 무조건 응해야 하는 경우가 많은데 이러한 경우 사실상 노동자는 근로계약이 해지된다. 심지어는 원청이 원하는 사람을 청소용역노동자로 무조건 채용해야하는 경우도 존재하였다.

- 도시철도공사 5, 8호선 전동차/일반용역계약 특수조건
5조③ 용역사업과정에서 특정기술자에 대한 수요기관의 정당한 교체요구가 있는 경우 또는 계약 상대자의 사정으로 기술자를 교체하는 경우 계약상대자는 사전에 기술자의 이력서를 수요기관에 제출하여 승인을 얻어야 한다.
- 한국은행(우지기업주식회사)특수조건
9조(종업원에 대한 책임 등)②“을”의 종업원 중 청소용역업무 수행과 관련하여 “갑”소속 관계직원의 요구에 불응하거나 잦은 결근 등으로 “갑”의 업무수행에 지장을 초래할 경우 “갑”은 “을”에게 종업원의 교체를 요구할 수 있다.
- sh공사/계약서
14조 ② “을”은 용역개시와 동시에 인력관리 조직표와 종사원의 인사기록 및 신상명세서를 “갑”에게 제출하며, 종사원 변동시에도 즉시 인사기록 및 신상명세서를 제출하여야 한다.
③ “갑”은 “을”의 종사원 중 부적당한 자 및 인원배치 조정이 있을 때에는 “을”에게 교체 및 배치조정을 요구할 수 있으며 “을”은 지체없이 이를 이행하여야 한다.

○ 경찰청/계약서

13조③“갑”은 “을”의 근무인원 중 용역업무 ‘세부지침서, 관리인력 자격 및 경력기준’ 적합하지 않을 시에는 시정조치를 “을”에게 요구할 수 있으며 “을”은 이를 즉시 이행하여야 하고 특별한 사유없이 “갑”의 요구가 이루어지지 않을 경우 채용되지 않은 것으로 본다.

○ 고려대학교 녹지캠퍼스/도급계약서

제15조(종업원의 채용) (1) “을”이 종업원을 채용하고자 할 때에는 학교측에서 정한 자격과 기준에 맞추어 인원을 선별하여 채용하여야 한다.

○ 충북대학교/특수조건

4조(용역직원채용) ① “을”이 종업원을 채용하고자 할 때에는 “갑”의 요구사항을 수용하고 사전 승인을 받아야 하며, “갑”이 신원확인에 필요하여 요구하는 민간인신원진술서 등의 서류를 주관 부서(총무부)에 제출하여야 한다.

○ 제주교대/특수조건

16조 1. 갑의 직원 중 구조조정에 의한 퇴직자 등이 본 용역에 종사를 원할 시에는 을은 우선적으로 고용을 하여야 한다.

○ 서울교육대학교/용역계약 일반조건

제11조(계약상대자의 근로자)

(2)계약상대자는 계약공무원이 계약상대자가 채용한 근로자에 대하여 당해 계약의 수행상 적당하지 아니하다고 인정하여 이의 교체를 요구할 때에는 즉시 교체하여야 하며 계약담당공무원의 승인 없이는 교체된 근로자를 당해 계약의 수행을 위하여 다시 채용할 수 없다.

4. 업무지시나 감독 사항

원청이 청소용역 노동자에 대해 업무지시나 업무 감독을 하는 경우를 분석한 결과 34곳 중 28곳인 82.4%에서 발견되었다. 국립대과 공공건물에서 각각 83.3%, 88.9%의 결과가 나타났으며 사례는 적지만 공공병원과 민간건물이 100%로 나타났다. 그러나 공공 교통기관은 그러한 경우가 하나도 발견되지 않았다.

<표 6> 청소용역노동자에 대한 원청의 감독권이 있는 경우

구 분		국립대	공공병원	공공 교통기관	공공건물	사립대	민간건물	합계
있다	빈도	15	1	0	8	3	1	28
	%	83.3	100.0	0.0	88.9	75.0	100.0	82.4
없다	빈도	3	0	3	1	1	0	8
	%	16.7	0.0	100.0	11.1	25.0	0.0	17.6
합계	빈도	18	1	3	9	4	1	34
	%	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

원청의 청소용역노동자에 대한 노동권을 제한하고 있는 경우가 분석대상 51곳 중 39곳에서 나타났다. 이러한 결과는 민간건물을 제외한 나머지 기관들에서 모두 나타났는데 공공기관은 80.0%, 공공건물은 66.7%, 사립대는 81.8%가 원청업체에서 청소용역노동자들의 노동권 행사를 제약하고 있는 것으로 나타났다. 특히 다른 결과는 비교적 양호하였던 공공교통기관이 노동권 제한에서는 66.7%의 결과가 나타났다.

<표 7> 원청이 청소용역노동자의 노동권을 제한하고 있는 경우

구 분		국립대	공공병원	공공 교통기관	공공건물	사립대	민간건물	합계
있다	빈도	16	1	2	8	9	0	39
	%	80.0	100.0	66.7	66.7	81.8	0.0	76.5
없다	빈도	4	0	1	4	2	1	12
	%	20.0	100.0	33.3	33.3	18.2	100.0	23.5
합계	빈도	20.0	1.0	3.0	12.0	11.0	1.0	51
	%	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

원청의 청소용역노동자에 대한 직·간접적 감독권을 행사하는 구체적 모습은 다음과 같다. 우선, 가장 심한 경우는 청소용역노동자가 항상 원청의 지시감독을 받는 것으로 강제하는 경우이다. 조금 강도가 낮은 경우는 원청의 감독이 가능하도록 명시되는 경우이다. 특히 문제가 되는 경우는 청소용역노동자의 노동권

을 제한하는 경우인데 노사분규시 용역계약해지를 명기한 곳이 많았고 심지어 노사분규시 원청의 대체근로 투입을 명시하고 있는 경우도 있었다.

- 서울법원종합청사(서울고법, 중앙지법)(용진건설)/특수조건
24조(노사분규 등의 조치) ① “을”은 종업원의 파업, 태업 등 노사분규가 발생하지 않도록 노력하여야 하며, 노동쟁의의 우려가 있거나 노동쟁의 발생 신고가 있을 때에는 즉시 “갑”에게 통보하고 “갑”의 업무수행에 지장이 없도록 조치하여야 한다. ② 전항의 규정에도 불구하고 긴급을 요하는 경우에는 “갑”은 자신이 지정한 용역업체나, 소속직원으로 하여금 업무를 대행케 할 수 있으며 “을”은 이를 거부할 수 없다. ③ 전항의 경우에 “갑”이 지출한 비용은 “을”의 부담으로 한다.
- KBS/KBS 비지니스/계약서
11조 (계약의 해지) 노사분규로 인하여 본 계약상의 업무수행에 지장을 초래할 경우
- sh공사/계약서
23조(업무감독 및 금지사항) ① “갑”은 본 계약이행을 위하여 각종 지시 및 요구사항 등을 “을”이 선임한 자에게 행하거나 “을”의 종사원에게 직접 지시 또는 요구할 수 있다.
② “을” 또는 그 종사원은 업무수행과 관련 여부를 막론하고 사육내에서 다음의 행위를 하여서는 아니 된다. 5. 근무를 태만히 하는 행위(무단이석, 무단결근, 노사분규, 태업 등)
- SH공사/계약서
26조(노사분규 등의 조치) ② 전항의 규정에도 불구하고 노사분규 등 긴급을 요하는 사태가 발생하였을 경우에는 “갑”이 지정한 업체(보증업체 포함)로 하여금 업무를 대행케 할 수 있으며, “을”은 이를 거부할 수 없다.
- SH공사-주식회사 대동지에스/취업규칙
25조(금지사항)직원은 다음 행위를 하여서는 아니 된다. 4.정치단체에 가입하거나 정치활동에 참여하는 행위
- 한밭대/청소용역 시방서
아. 업무감독 및 금지행위
(1) 청소원은 업무진행에 대한 “갑”의 감독과 지시에 따라야하며 “갑”의 각 부서 책임자에게 청소 작업에 필요한 협조를 하여야 한다.
- 충북대/특수조건
7조(금지사항) “을” 또는 그 직원은 청소 등 업무진행에 대한 “갑”의 지시, 감독에 순응하여야 하면 다음 각 호의 행위를 하여서는 아니 된다.

<p>○ 서울시립대/파업내용서 32조 (노사분규 등의 조치) (2) 전항의 규정에 불구하고 긴급을 요하는 경우에는 발주자가 지정한 소속직원으로 하여금 업무를 대행케 할 수 있으며, 계약상대자는 이를 거부할 수 없다.</p> <p>○ 전북대/특수조건 8. 기타사항. 용역회사는 미화원이 학교내에서 시위 등 불법행위를 하여 대학업무 및 학습분위기를 저해하는 경우에는 즉시 해고 조치하여야한다.</p> <p>○ 한양대/계약서 18조 (계약해지) 5. 11조 2항의 노동쟁의나 그에 준하는 파업이 있을 시는 그 즉시 계약을 해지한다.</p> <p>○ 서강대/계약서 15조 (계약의 해제) 6. "을"의 고용원이 파업 또는 태업을 할 경우</p>
--

4. 소결

본 장에서는 공공부문 청소용역노동자들의 실태를 파악하기 위해 청소용역 노동자들을 고용하고 있는 공공기관의 계약자료들을 조사하였다. 이러한 조사결과 확인된 결과는 다음과 같다.

1) 도급계약서와 그 부속자료인 청소용역계약 특수조건과 지방서를 분석한 결과, 청소용역의 위장도급 성격은 모든 부분에서 매우 뚜렷하게 드러난다. 4부분으로 나누어 위장도급의 징표들을 조사한 결과, 첫째, 원청의 청소용역노동자 업무수행결정에 대한 개입의 세부징표가 각각 85.3%, 88.0%로 높게 나타났다. 둘째, 원청의 청소용역노동자 근로시간 결정 개입징표는 다른 항목에 비해 상대적으로 낮아서 34.1%로 나타났다. 셋째, 원청의 청소용역노동자 인사이동·징계 결정 개입은 두 개의 세부징표 각각이 70.0%, 77.6%로 나타났다. 넷째, 원청의 청소용역노동자에 대한 업무지시·감독 개입의 세부징표는 각각 82.4%, 76.5%로 나타났다.

<표 8> 위장도급 징표 분석 결과

징표 범주	징표	비율(%)
원청의 업무수행결정에 대한 개입 징표	작업내용이나 방식에 대해 원청의 결정	85.3
	노동자 인원을 결정	88.0
원청의 근로시간 결정 개입 징표	시간외 근로, 휴일근로 결정	34.1
원청의 인사결정 개입 징표	채용시 원청 승인	70.0
	원청의 노동자 교체권	77.6
원청의 업무지시·감독 개입 징표	원청의 노동자 감독권	82.4
	원청의 노동권 제한	76.5

2) 공공부문과 민간부문을 나누어 비교해보면 민간부문에 비해 공공부문에서 위장도급 징표들이 상대적으로 좀 더 나타나고 있는 것으로 평가된다. 도급 계약 문서에는 “기관의 특성상”이라는 단어가 자주 보인다. 즉 공공기관은 공공성 확보를 위해 청소도급계약을 하고도 실제로는 불법파견관계나 위장근로관계의 형태로 일을 진행하는 것이다.

<표 9> 전체기관에 대한 공공부문의 위장도급 징표 비교

(단위: 비율)

징표	전체평균	국립대	공공교통기관
작업내용이나 방식에 대해 원청의 결정	85.3	80.0	33.3
노동자 인원을 결정	88.0	90.9	0
시간외 근로, 휴일근로 결정	34.1	45.5	-
채용시 원청 승인	70.0	80.0	61.5
원청의 노동자 교체권	77.6	84.0	0
원청의 노동자 감독권	82.4	83.3	0
원청의 노동권 제한	76.5	80.0	66.7

<표 10> 전체기관에 대한 민간부문의 위장도급 징표 비교

(단위: 비율)

징표	전체평균	사립대	민간건물
작업내용이나 방식에 대해 원청의 결정	85.3	100.0	100.0
노동자 인원을 결정	88.0	85.7	87.5
시간외 근로, 휴일근로 결정	34.1	0.0	0.0
채용시 원청 승인	70.0	85.7	70.0
원청의 노동자 교체권	77.6	71.4	0.0
원청의 노동자 감독권	82.4	75.0	100.0
원청의 노동권 제한	76.5	81.8	0.0

II. 청소업무 외주화의 적법성·타당성의 문제

1. 청소용역의 위장도급여부에 대한 법적 검토

현행법상 청소업무에 대해 용역을 통해 외주화하는 것은 금지되지 않는다. 그렇지만 중간착취, 노동권 및 노동3권 침해의 문제 등으로 인해 현행 '직업안정법'에서는 원칙적으로 근로자공급을 금지하고 있으며, '파견근로자보호등에관한 법률'(이하 '근로자파견법'이라 함.)에서는 파견사업주에 대해 일정한 요건을 갖추도록 하고 있고, 파견대상업무, 파견사유 및 파견기간을 제한하고 있다.

현실에서는 이러한 직업안정법과 근로자파견법의 금지나 제한을 회피하기 위해 도급계약의 형식으로 위장하는 경우가 많다. 청소용역에 대한 실태조사에서도 도급계약 등의 계약형식을 취하고 있지만 실질적인 노동관계는 근로자공급이나 파견에 해당하는 요소들이 다수 발견된다.

도급계약으로 위장된 경우에는 위장된 법률관계의 실질에 따라 위장된 근로계약관계, 위장된 파견관계 등의 유형(이를 통틀어 '위장도급'이라 한다.)이 있는데 각각의 판단기준을 보면 다음과 같다.

위장근로계약이란 실질적인 사용자가 노동법상 책임을 회피하기 위하여 자신이 사용하는 근로자와의 사이에 제3자를 개입시켜 마치 그 제3자와 근로자간에 근로계약이 존재하는 것처럼 근로계약의 형식을 가장한 관계를 의미한다.²⁾ 대법원은 이에 대한 판단기준을 다음과 같이 제시하고 있다.

“원고용주에게 고용되어 제3자의 사업장에서 제3자의 업무에 종사하는 자를 제3자의 근로자라고 할 수 있으려면 원고용주는 사업주로서의 독자성이 없거나 독립성을 결하여 제3자의 노무대행기관과 동일시할 수 있는 등 그 존재가 형식적·명목적인 것에 지나지 아니하고, 사실상 당해 피고용인은 제3자와 종속적인 관계에 있으며, 실질적으로 임금을 지급하는 자도 제3자이고 또 근로제공의 상대방도 제3자이어서 당해 피고용인과 제3자 간에 묵시적 근로계약관계가 성립되어 있다고 평가될 수 있어야 할 것이다”(대법원 2004. 6. 25. 선고 2002다56130, 56147 판결).

노동부는 파견법 시행 직후 아래와 같은 파견과 도급의 구별기준에 대한 내부 기준을 마련하였다. 위 고시에 따르면, 파견이 아닌 도급으로 인정되기 위해서는 수급인이 제3조 제1호의 각 목과 제2호의 각 목의 요건을 모두 갖추어야 한다. 통상 제1호 요건을 ‘노무관리상의 독립성’이라고 하고, 제2호 요건을 ‘사업경영상의 독립성’이라고 한다. 위의 제1호의 가목, 나목, 다목, 제2호의 가목, 나목, 다목 중 어느 한 부분에서도 독립성을 인정받지 못한다면 이는 도급이 아니라 파견으로 인정된다. 그리고 위 각 요건을 모두 충족하는 경우라도 파견법의 적용을 회피하기 위한 목적으로 도급계약을 체결한 것으로 인정된다면 파견으로 간주된다(제4조).

2) 조경배, “비정규직 근로자의 노동단결권 보장에 관한 연구”, 민주법학 제23호(2003년 상반기), 378면.

노동부 고시 제98-32호(1998. 7. 20.)

제3조(도급 등과의 구별) 수급인 또는 수임인이 도급 등의 계약에 의해 수급 또는 수임받은 업무에 자기의 근로자를 사용하는 경우, 그 업무처리에 있어서 다음 각호에 해당하는 경우를 제외하고는 근로자파견사업을 행하는 것으로 본다.

1. 다음 각목의 사항에 관하여 근로자를 직접 지시하고 관리하는 등 노동력을 직접 이용하는 경우

가. 업무수행방법, 업무수행결과 평가 등 업무수행에 관한 사항

나. 휴게시간, 휴일, 시간외 근로 등 근로시간에 관한 사항. 단, 근로시간 관련 사항의 단순한 파악은 제외한다.

다. 인사이동과 징계 등 기업질서의 유지와 관련한 사항

2. 다음 각목에 해당하는 경우로서 도급인 또는 위임인으로부터 독립하여 업무를 처리하는 경우

가. 소요자금을 자기 책임 하에 조달·지급하는 경우

나. 민법, 상법 기타 법률에 규정된 사업주로서의 모든 책임을 부담하는 경우

다. 자기책임과 부담으로 제공하는 기계, 설비, 기재(업무상 필요한 간단한 공구는 제외)와 자재를 사용하거나, 스스로의 기획 또는 전문적 기술 또는 경험에 따라 업무를 제공하는 경우

제4조(위장도급 등의 처리) 수급인 또는 수임인의 도급 등의 사업이 제3조 각호에 해당하는 경우라도 그것이 법의 규정에 위반하는 것을 면하기 위하여 고의로 위장된 경우에는 근로자파견 사업을 행한 것으로 본다.

최근 법원은 도급과 파견의 구별기준으로 위 노동부고시의 내용에 따르거나 다음과 같은 기준을 제시하고 있다.

“근로자파견과 도급의 구별은 일반적으로 ‘노무관리상’에 있어서 업무수행방법 및 결과평가, 근로시간의 지배관계, 인사이동과 징계 등 기업질서유지 관계와 ‘사업경영상’에 있어서 수급인의 사업자금 조달관계, 법률상 규정된 사업주로서의 책임부담, 업무 제공에 있어서 설비 및 기술의 독자성 등을 고려하여 수급인이 도급인으로부터 독자성이 있는지 여부에 따라 일응 구별”(울산지법 2004. 5. 20. 선고 2003가합987 판결)

“도급계약관계인지, 파견근로관계인지 여부는, 관여 당사자들의 의사와 함께 도급인의 사업영역, 수급인의 전문성과 기술성, 완성할 일의 특정 가능성, 보수 지급의 기준, 작업현장에서의 지휘감독, 노무관리와 업무수행의 독립성, 사업경영의 독립성 등 전체적인 근로제공관계를 종합적으로 판단하여 결정하여야 할 것”(부산고법 2005. 11. 9. 선고 2004나9787 판결)

“도급계약이나 근로자파견계약 중 어느 것에 해당하는지는 단순히 계약서의 문구에 의하여 형식적으로 판단할 것이 아니라, 파견 근로자가 사용사업주의 노동조직 속에 완전히 통합되어 근로를 제공하는지 여부, 사용사업주가 파견 근로자에 대하여 일의 완성, 즉 노무 제공 자체를 요구하는 것을 넘어서 직접적으로 근로자의 출·퇴근시간 등 근로제공의 종류 및 방법에 관하여 지휘·명령을 하고 있는지 여부 등을 고려하여 실질적으로 판단해야 할 것”(수원지법 2006. 5. 26. 선고 2005가합4409 판결)

위와 같은 도급과 파견의 구분기준에 관한 노동부고시와 판결례에서는 도급관계와 파견노동관계의 특질에 관한 오해로 인해 적절한 구별요소로서 인정할 수 없는 요소들을 포함하고 있다.

도급과 근로자파견의 개념적 특질을 파악하기 위해서는 도급과 근로자파견에 대한 민법과 근로자파견법의 각각의 정의 및 관련규정에서 구성요소들이 무엇이고 어떠한 의미를 가지는지, 구성요소들 상호간의 관계가 무엇인지에 대한 검토가 필요하다.

도급관계를 보면 다음과 같다. 민법에서는 도급을 “당사자 일방이 어느 일을 완성할 것을 약정하고 상대방이 그 일의 결과에 대해 보수를 지급할 것을 약정함으로써 그 효력이 생긴다”고 규정하고 있다(민법 제664조). 이 경우 보수는 “그 완성된 목적물의 인도와 동시에 지급하여야” 하며, “목적물의 인도를 요하지 아니하는 경우에는 그 일을 완성한 후 지체없이 지급하여야 한다”(민법 제665조). 그리고 “완성된 목적물 또는 완성전의 성취된 부분에 하자가 있는 때에는 도급인은 수급인에 대하여 상당한 기간을 정하여 그 하자의 보수를 청구할

수 있”고 “하자의 보수에 가름하여 또는 보수와 함께 손해배상을 청구할 수 있다.”(민법 제667조).

도급관계는 수급인이 어느 일을 완성하여 그 결과물을 도급인에게 이전 내지 귀속시키고 도급인은 이에 대해 보수를 지급하는 것을 내용으로 한다. 일의 완성과 보수가 대가적인 관계에 있는 것이다. 따라서 수급인은 일을 완성하지 못하는 경우에는 계약목적에 달성하지 못한 것이 되기 때문에 약정한 보수를 청구할 수 없으며, 그 결과물에 하자가 있으면 담보책임을 부담한다.

즉, 도급관계에서 수급인은 자기의 책임과 위험으로 일을 완성하여야 하고 도급인은 수급인이 그 일을 완성할 경우에 보수를 지급하는 것이다. 수급인은 기업 활동에 따른 위험을 스스로 부담하는 사업자이다. 이 점에서 도급은 ‘근로를 제공하고’ ‘임금의 지급’을 목적으로 하는 근로자와 사용자간의 근로계약과는 구별된다(근로기준법 제17조).

근로자파견관계를 보면 다음과 같다. 근로자파견은 ‘파견사업주’가 “근로자를 고용한 후 그 고용관계를 유지하면서 근로자파견계약의 내용에 따라 사용사업주의 지휘·명령을 받아 사용사업주를 위한 근로에 종사하게 하는 것”(근로자파견법 제2조 제1호)을 의미한다. ‘근로자파견사업’이란 “근로자파견을 업으로 행하는 것을 말한다”(근로자파견법 제2조 제2호). ‘파견사업주’란 “근로자파견사업을 행하는 자”를 ‘사용사업주’란 “파견근로자를 사용하는 자”를, ‘파견근로자’란 “파견사업주가 고용한 근로자로서 근로자파견의 대상이 되는 자”를, ‘근로자파견계약’이란 “파견사업주와 사용사업주간에 근로자파견을 약정하는 계약”을 각각 의미한다(근로자파견법 제2조 제3호 내지 제6호).

근로자파견관계는 파견사업주가 자기가 고용한 근로자를 사용사업주에게 대여(파견)하여 그로부터 이윤을 얻고, 사용사업주는 대여를 받은 근로자를 자기 사업을 위하여 사용하는 것을 내용으로 한다. 근로자파견관계에서 계약의 목적은 파견근로자 즉 노동력 자체이다. 따라서 파견사업주는 근로자파견계약에 따른 근로자를 파견할 수단채무만을 부담하고 파견근로자의 노동의 결과에 대해서는

위험을 부담하지 않는다.

위와 같은 도급관계와 근로자파견관계를 비교하면 다음과 같다. 도급관계와 근로자파견관계는 일의 완성인가, 노동력의 제공 자체인가라는 점에서 기본적인 계약목적상의 차이점이 있다.

수급인이 일의 완성을 위하여 이행보조자로서 자신의 근로자를 도급인의 사업장에 투입하는 경우에 수급인은 일의 완성에 대한 책임과 위험을 부담하므로 어떤 근로자를, 몇 명을 투입하고, 어떠한 방식으로 업무를 수행하며 근로자의 근로조건을 어떻게 관리할 것인가는 전적으로 수급인의 권한에 속한다. 즉 노동력의 투입은 그 자체가 목적이 아니라 계약의 목적인 일의 완성을 위한 수단으로서의 성격을 가진다. 그리고 “도급은 일의 완성이 그 법률관계의 핵심적인 내용으로, 도급관계에서 수급인 혹은 그 이행보조자가 일의 완성을 위하여 일하는 것은 자신 내지 수급인을 위한 것”³⁾이다. 수급인의 근로자는 ‘수급인을 위한 근로에 종사’하는 것이다.

이에 비해 근로자파견은 근로자파견법의 정의에서 알 수 있듯이 고용과 사용의 분리를 개념의 핵심요소로 하고 있다. 근로자파견관계에서 파견근로자의 노동력에 대한 처분권한은 사용사업주에게 있고, 사용사업주는 파견근로자를 자신의 노동조직에 편입시켜 근로자파견계약에서 정한 업무의 범위 내에서 자기의 상용근로자와 동일하게 지휘명령하여 사용한다. 이때 파견근로자는 ‘사용사업주를 위한 근로’에 종사한다.

한편 도급과 근로자파견은 계약당사자들이 독립적인 사업자와 사업자간의 계약이라는 점에서 같다. 즉 도급관계에서의 도급인과 수급인, 근로자파견관계에서 파견사업주와 사용사업주는 각각 사업적 독립성을 가진다. 그렇지만 도급과 근로자파견사업은 사업목적의 차이로 사업의 성격이 다르다. 그리고 수급인과 파견사업주는 고용과 사용의 분리라는 측면에서 볼 때 자신의 근로자에 대해 ‘고용관계’를 가진다는 점에서는 적어도 동일하다.

3) 부산고등법원, 2005. 11. 9. 선고 2004나9787 판결.

도급관계와 근로자파견관계의 위와 같은 개념적 특질에 비추어 볼 때, 노동부 고시나 판결례에서 제시하고 있는 구별기준 중 ‘인사이동과 징계’, ‘소요자금을 자기 책임 하에 조달·지급’, ‘법률에 규정된 사업주로서의 모든 책임을 부담’ 등의 요소들은 도급관계에서의 수급인과 근로자파견관계에서의 파견사업주에 공통하는 중립적 요소들로서 구별기준이 될 수 없다. 왜냐하면 수급인뿐만 아니라 파견사업주도 독립적 사업주이고 관련 근로자와 고용관계를 갖고 있어야 하므로 이러한 요소들을 갖추어야 하기 때문이다. 이러한 요소들은 불법파견이 아닌 위장된 근로관계에 해당함을 나타내는 징표들이다. 이러한 점을 제외하고 도급과 파견의 개념적 특질을 반영한 구별기준들을 청소용역의 실태에 적용할 때 앞서 도급계약서 등의 분석을 통해 불법파견 내지 위장도급의 요소들이 상당수 발견된다. 따라서 추후 도급과 파견 및 위장근로계약관계 등의 구별기준과 그 의미 내용을 명확히 정립하고 이에 기초하여 청소용역이 불법파견 내지 위장근로계약 관계에 해당하는지 여부를 면밀히 검토할 필요가 있다.

2. 청소업무 외주화의 타당성

위에서 살펴본 바와 같이, 청소용역에 있어 위장도급의 요소들이 강하고 나타나고 있는데, 그 이유는 청소업무가 이른바 ‘핵심업무’에 해당하지는 않지만 기관운영에 있어 상시적이고 지속적인 필수업무로서의 성격을 가지고 있고, 업무의 내용과 성격상 도급인의 직접적이고 구체적인 관여가 불가결하기 때문에 진정한 도급관계만으로는 유지되기 어렵다는 성질이 있기 때문일 것이다.

한편 현행 근로자파견법 시행령에서는 근로자파견대상업무에 ‘건물청소원의 업무’를 포함시키고 있다. 그렇지만 동법 제6조 제1항에서는 파견기간을 최장 1년으로 제한하고 있고, 제3항에서는 “사용사업주가 2년을 초과하여 계속적으로 파견근로자를 사용하는 경우에는 2년의 기간이 만료된 날의 다음날부터 파견근로자를 고용한 것으로 본다”고 규정하고 있다. 이러한 법규정의 취지는 상시업무에 대해서는 일시적으로 필요한 경우에 한하여 제한된 기간 내에서만 파견근로를 사용하고 그 이외의 경우에는 직접고용을 하라는 것이다. 따라서 법규정의 취지에 비추어 상시적인 업무로서 청소업무는 일시적으로 인력이 필요한 경우가 아니면 직접고용하는 것이 바람직하다.

위와 같은 청소업무의 성질과 근로자파견법의 내용을 볼 때, 청소업무에 대한 순수한 외주화가 가능한지, 타당한지에 대한 구체적 검토가 필요하다. 이러한 맥락에서 2006년 8월 정부의 '공공부문 비정규직 종합대책'에서는 기관의 업무를 '주변업무(또는 부가업무)'와 '핵심업무(또는 본연의 업무)'로 구분하고, '주변업무'에 대해서는 외주화를 허용하는 것으로 발표하였는데, 이에 대해서는 근본적인 재검토가 필요하다. 비정규법에서는 기간제근로나 파견근로에 대해 기간을 제한하고 차별을 금지하는 규정을 도입하고 있는데, 사유제한 없이 기간만을 제한하고 있다는 근본적 한계가 존재하지만, 그나마 외주화 여부의 판단 기준으로 '핵심업무'와 '주변업무'만으로 제시할 경우에 외주화를 통해 쉽게 비정규법안의 내용을 우회할 수 있게 되기 때문이다. 이는 정부 스스로 모범적으로(?) 비정규법안의 회피방안을 제시하여 그 실효성을 부인하는 것이나 마찬가지이다. 사실 '핵심업무'와 '주변업무'의 분리 자체가 비정규직 활용을 위한 신자유주의적 노무관리제도의 핵심개념임을 생각하면, 이러한 개념도입 자체가 정부 스스로 비정규직 보호에 관한 정책 포기를 선언하는 것이나 다름 아닐 것이다. 정부의 발표에 따르면 외주화의 사유로서 비용절감 및 경영효율화(70.6%), 관리의 용이성(14.7%)등이 제시된다고 하는데, 과연 이러한 사유만으로 외주화가 정당화될 수 있는지 그리고 실제적인 타당성이 있는지 의문이다.

3. 정책적 검토⁴⁾

1) 일반적 노무도급 사업에 대한 규율

여기서 '일반적' 노무도급이라 함은 법적 판단에서 위장도급, 불법파견으로까지 보기는 어렵지만 주로 노동력만을 공급하는 형태의 도급을 말한다. 노동부나 법원의 시각으로 볼 때 대부분의 청소용역이 이에 해당할 것이다. 현재 불법으로 인정되지 않는 노무도급에 대해서는 사용사업주는 도급노동자에 대해 아무런 노동법적 책임을 부담하지 않는다. 하지만 노무도급의 경우 '일의 완성'을 목적으로 하기 보다는 계속되는 업무의 수행을 의미하는 경우가 많고, 노동력의 제공과 수령이 사용사업주의 사업장 내에서 이뤄진다는 점에서 장소, 내용 면에서

4) 남우근, '용역도급노동자 실태와 제도개선과제', 「용역도급 노동자 토론회 자료집」 용역도급 대책회의, 2007. 4. 5. 발제문 참조.

독립적인 도급과는 다른 방식으로 규율해야 한다. 규율의 방향은 사용사업주에게 노동법상의 사용자책임의 일부를 부담하도록 하는 것이어야 한다. 이유는 자기 사업장내에서 벌어지는 모든 사항에 대해 직간접적인 지배력을 행사하고 있고, 사업장내 노무수령에 따른 이익을 향유한다는 점 때문이다.

가. 단협, 취업규칙의 확대적용

사용사업주가 직접고용한 노동자와 체결한 단체협약이 있는 경우, 혹은 단협이 없더라도 취업규칙상에 직접고용 노동자에게 제공하는 제반 노동조건 중 일부 내용을 용역도급 노동자에게 확대적용하도록 하는 방안을 강구해야 한다. 노동법상 균등대우원칙을 공간(사용사업주 사업장)적으로 확대하자는 개념이다. 현재 기간제법은 직접고용된 정규직과 비정규직(기간제)간의 차별을 금지하고 있고, 간접고용은 적용 대상에서 애초부터 제외되어 있다. 이러한 문제점을 보완하기 위해 사용사업주 사업장에서 적용되고 있는 최저 노동조건을 용역도급 노동자에게도 확대적용하는 방안을 강구해야 한다.

확대적용할 수 있는 내용으로는 근로대가성 임금을 제외한 생활보장성 임금항목의 일부(식대, 교통보조 등), 근로시간, 휴일, 휴가, 사내복지 차원에서의 시설이용권, 경조사 규정 등이 될 수 있다. 확대적용에 따른 인건비성 비용지출이 발생할 경우는 이러한 비용을 도급비에 포함하여 지급하도록 해야 한다.

특히 한 사업장 내에서 동일한 업무를 직접고용 노동자와 용역도급 노동자가 동일한 방식으로 수행하는 경우는 기간제법상의 차별처우금지 조항을 확대적용해서 동일한 처우가 이뤄질 수 있도록 해야 한다. 굳이 법을 따지지 않더라도 동일노동 동일임금이라는 사회적 상식에 근거할 때도 필요한 내용이며, 어찌보면 동일한 일을 하는데 고용지위가 더 불안하다는 점을 고려하여 보다 높은 수준의 처우를 적용하는 것이 맞을 것이다.

나. 고용보장

현실에서 간접고용을 활용하는 관행에 비취볼 때 용역업체나 하청회사가 변경되더라도 용역도급 노동자는 근로계약의 상대방은 계속 바뀌지만 사용사업체에서 지속적으로 일하는 경우가 대부분이다. 사용사업주 입장에서도 업무에 익숙

한 기존 노동자가 일하는 것이 불리할 것이 없다. 따라서 업체 변경에 따른 고용불안을 해소하고, 업체 변경시점을 이용해서 특정 노동자에게 불이익한 처우를 하는 것을 배제하기 위해서라도 업체 변경시 용역도급 노동자의 고용을 보장하는 방안이 마련되어야 한다. 근기법상의 해고제한 규정을 용역도급 노동자에게 확대적용하여 일신상, 행태상, 경영상의 정당한 사유가 있지 않다면 고용을 보장하도록 해야 한다.

용역도급 노동자의 고용보장 문제가 더욱 중요해진 이유는 비정규법의 악영향 때문이다. 기간제법은 직접고용 비정규직 노동자를 대상으로 하는 법이다. 법에 의하면 용역도급 노동자의 경우 용역회사와의 관계에서 기간제법이 적용되어야 한다. 통상 용역회사는 용역계약기간과 동일한 기간으로 용역노동자와 근로계약을 체결하고 있다. 수의계약으로 수년에 걸쳐 동일한 용역회사에게 업무도급을 주는 경우 용역회사 입장에서 2년이 경과한 용역노동자를 무기계약으로 전환해야 하는 의무가 발생하게 되고, 그 결과 용역계약을 계속 갱신하더라도 2년마다 용역노동자를 교체사용하는 경우가 발생할 수 있다. 이러한 경우는 기간제법이 용역노동자의 고용을 더욱 불안하게 만드는 경우이다. 또는 2년 계속사용 후 무기계약으로 전환하더라도 용역계약을 갱신하지 못하는 경우 손쉽게 경영상의 이유로 정리해고할 수 있기 때문에 기간제법이 아무런 보호효과를 발휘하지 못하게 된다. 결국 비정규법이 아무런 고용보호효과를 가져오지 않거나 오히려 고용을 불안하게 하는 원인으로 작용하기 때문에 간접고용의 경우 별도의 고용보장 조치가 필요하게 된다.

다. 노동3권의 실질적 보장

특수고용 노동자와는 달리 용역도급 노동자는 법상의 노동자성이 당연히 인정되고 있고, 법적으로는 자유로이 노동3권을 행사할 수 있으나 실질적 지배력을 행사하는 사용사업주의 법적 책임을 인정하지 않음으로 인해 법적 무권리상태에 있다고 할 수 있다. 현재의 노조법을 적극적으로 해석한다면 얼마든지 노동3권 행사의 상대방으로서의 사용사업주의 지위를 인정할 수 있으나 학계 다수설과는 달리 법원에서는 여전히 형식적인 근로계약의 존부를 중심으로 판단하고 있다. 시대에 뒤떨어진 사법부의 한계를 넘어서기 위해서 입법적으로 문제를 풀 수밖에

에 없다는 것은 이미 오래전에 공유된 바이다. 개별적 근로관계법처럼 사용자에게 일방적인 의무를 부과하는 것이 아닌 단지 '게임의 룰'을 정하고 있는 단체법의 경우는 실질적 지배력을 행사하는 자가 뒤에서 코치만을 하도록 놔둘 것이 아니라 직접 경기장에 나서도록 해야 한다.

특히, 시급하게 바뀌어야 할 것은 부당노동행위금지 수급자로서의 사용사업주의 책임을 부과하는 것이다. 용역계약해지나 해지 위협을 통해 노조를 적극적으로 배제하는 노무관리가 만연해 있는 현실을 고려할 때 2004년 7월 단병호의원 대표발의안이나 최근에 조성래의원 대표발의안인 노조법 제81조 개정안⁵⁾은 시급히 입법화되어야 한다.

2) 불법적 노무도급사업에 대한 규율

가. 직접고용 간주

진정도급도 아니고 파견법상의 근로자파견도 아닌 불법적인 노무도급의 경우 직업안정법에서 금지하고 있는 불법근로자공급사업에 해당하여 같은 법에 의해 공급사업주가 처벌을 받게 되어 있지만 사용사업주에 대한 책임이나 노동자의 고용지위에 대한 언급은 없다. 도급과 파견, 또는 진정도급과 위장도급의 구분을 명확히 하는 기준이 마련되어야겠지만 위장도급, 불법파견으로 판정이 났을 경우 직업안정법, 파견법에 의해 즉시 직접고용을 간주하는 규정을 두고 엄격하게 규제해야 한다.

이러한 측면에서 지난 파견법 개정시 불법파견의 경우 2년 경과한 후 고용의무를 부과한 것은 논리상으로 맞지 않는다. 불법파견으로 확인이 되어도 파견기간 2년이 경과되어야 직접고용의무를 부과한다는 것은 현실적인 적용례를 만들지 않겠다는 의미와 동일하다. 불법파견의 경우 합법파견을 한 경우와 동일하게 2년 후 직접고용의무를 부과함으로써 불법파견을 부추기는 효과만 낼 것이다.

독일의 경우 무허가 파견에 대해서는 즉시 직접고용을 간주하고 있다. 또한

5) 노조법 제81조 제6호 신설안 “6. 용역을 받거나 도급·하도급을 받은 사업장의 근로자가 노동조합을 조직 또는 운영하는 것에 지배·개입하기 위하여 용역 또는 도급 계약을 해지하거나 고용승계를 하지 않는 등 근로자에게 불이익을 주는 행위”.

관련 최근 판례로서 원청의 단체교섭 당사자 지위를 인정한 현대중공업 사례(서울고등법원, 2006누13970)와 대구건설노조 사례(대구고등법원, 2006노595)를 참조할 수 있다.

이와 같은 규정이 노동자파견계약에만 적용되는 것이 아니라 파견법의 적용을 회피하기 위해 도급계약이나 노동계약의 형식을 취하여도 노동자파견사업이 인정되는 때에는 노동자파견법의 적용을 받게 된다. 따라서 위장도급의 경우에는 무허가파견으로서 사용사업주가 즉시 고용한 것으로 간주된다.⁶⁾

나. 도급과 파견 구분기준

위장도급이 만연해 있는 현실을 감안할 때 도급과 근로자공급사업 또는 파견업을 엄격히 구분하여 그에 걸맞는 법적 규제를 강화해야할 필요성이 점점 높아지고 있다. 이러한 차원에서 '일의 완성'을 목적으로 하는 진정도급과 파견 등 근로자공급사업을 구분하는 기준을 보다 강화해야 한다.⁷⁾

최근 노동부는 기존의 '근로자파견사업과 도급 등에 의한 사업의 구별기준에 관한 고시'를 폐지했다. 그 대신 노동부와 법무부, 대검찰청이 공동으로 「'근로자파견'의 판단기준에 관한 지침」을 마련·시행(2007.4.19)하고 있다. 기존의 고시도 파견사업주, 수급인의 사업주로서의 실체에만 초점을 맞추고 있어서 한계가 많았는데, 새롭게 만들어진 지침은 기존의 한계를 고스란히 안고 있을 뿐만 아니라 '종합적 판단'이라는 명목하에 도급과 파견의 구분을 정성적 판단이 아닌 정량적 판단을 하는 방식으로 후퇴했다.

기존 고시뿐만 아니라 새로운 지침 역시 형식적 징표 몇 가지만을 갖추기만 하면 얼마든지 규제를 회피할 수 있다. 이러한 지침 내용은 계약의 목적, 법률행위의 내용이 무엇인가라는 계약유형에 의한 구별이 아니라 노동자를 투입하는 사업주의 경영규모, 사업능력을 중심으로 구별하고 있다. 종래의 영세한 수급인이 사업주로서의 실체가 없이 단지 노동력만을 공급하던 것과는 달리 일정 규모를 가진 수급인이 현장대리인을 내세워서 업무지시를 하는 경우 '지침'에 따르면 도급으로 인정할 수밖에 없다. 따라서 도급을 위장한 파견을 구별해내기 위해서는 사업적 측면의 지침 기준을 도급계약인가, 노동자 파견계약인가 하는 계약유형이 어디에 속하는지를 실제적으로 판단할 수 있도록 개정되어야 한다. 계약의

6) 최홍엽, 「독일의 간접고용 규제」 『간접고용 제한법제의 국제비교』 민주주의 법학연구회 노동법분과, 2001년 10월 63쪽 참조.

7) 자세한 내용은 조임영, 「위장도급과 법적 규제」, 『민주법학』 제19호, 관악사, 2001. 강선희, 「제조업 불법파견 근절을 위한 개선방안과 대안」, 『비정규노동』 2004년 6월호. 참조.

목적상 수급인에 의해 제공되는 노무의 특정성, 수급인의 노동이 갖는 도급인의 노동과의 관련성 정도 등이 구체적인 기준이 될 수 있다.⁸⁾

8) 이와 관련하여 윤애림, '다면적 근로관계에서 사용자 책임' 서울대 박사학위논문 53~61 쪽의 '구조적 종속성' 개념을 참고할 수 있다.

발표문 3

공공부문 청소용역노동자 노동권
보호를 위한 정책방향



김 성 희
(한국비정규노동센터 소장)

3

발표문

공공부문 청소용역노동자 노동권 보호를 위한 정책방향

김 성 희 (한국비정규노동센터 소장)

I. 저임금 해소

청소용역노동자의 열악한 노동조건은 저임금으로 대표된다. 노동자들을 대상으로 실시한 설문조사 결과 월평균 임금은 76.5만원(전 산업 평균임금 240만원의 1/3 수준)이었고 원청업체와 용역업체들이 제출한 자료조사 결과 역시 월평균 임금은 77.0만원으로 나타나, 청소용역노동자들은 저임금에 시달리고 있는 것으로 평가된다.

임금자료를 대상으로 최저임금위반율을 조사한 결과 조사업체의 다수가(20-60%사이로 추정) 최저임금을 위반하고 있는 것으로 나타났다. 설문조사 결과 역시 같은 맥락으로 36.9%의 노동자들이 법정 최저임금을 받지 못하고 있는 것으로 드러났다. 또한 최저임금 위반을 은폐하기 쉬운 임금체계인 포괄임금제도를 택하고 있는 경우가 조사기관의 75.6%에 이르러 문제가 더 심각한 것으로 나타났다. 민간부문에 비해 공공부문이 포괄임금제도를 더 많이 선택하고 있는 것으로 나타났다.

청소용역노동자의 저임금문제를 개선하기 위해서는 우선 용역단가 산정 시 인건비 기준을 현실화하는 것이 우선적으로 고려되어야 한다. 또한 입찰과정에서 인건비 하락요소를 제거하고 용역계약상 책정된 인건비가 제대로 지급될 수 있도록 해야 한다. 비정규 노동자에 대한 저임금 지급과 최저임금 위반 여부를 혼동케 하는 기제로 작용하는 포괄임금제에 대한 손질도 시급하다.

1. 인건비 기준 현실화: 보통인부임 기준 명확화와 확실한 적용 장치 마련

재정경제부 예규인 ‘원가계산에 의한 예정가격작성준칙’ 제9조(노무비)에 의하면 “직접노무비는 제조현장에서 계약 목적물을 완성하기 위하여 직접 작업에 종

사하는 종업원 및 노무자에 의하여 제공되는 노동력의 대가로서 다음 각 호의 합계액으로 한다.” 이 중 “기본급(통계법 제4조의 규정에 의한 지정기관이 조사·공표한 단위당가격 또는 재정경제부장관이 결정·고시하는 단위당가격)”라고 되어 있다.

따라서 이러한 규정에 부합하는 기준으로 매년 행자부가 작성하는 ‘환경미화원 인부임 예산편성기준’, 대한건설협회가 반기별로 공표하는 ‘공사부문 시중노임단가’, 중기협이 매년 공표하는 ‘제조부문 시중노임단가’ 등이 청소용역노동자 인건비의 기준이 될 수 있다. 또한 정부는 「공공부문 비정규직 종합대책」에서 외주업무와 관련 입찰과정에서 적용하는 예정가격 노임단가를 최저임금이 아닌 중기협이 조사, 발표하는 시중 노임단가¹⁾로 적용하겠다고 발표했다. 하지만 정부의 종합대책 발표나 회계예규에 이미 나와 있는 기준들이 현장에서는 지켜지지 않고 있다.

<표 1> 1일 8시간 근로 기준 임금

(단위: 원)

구 분	2006년	2005년	2004년
건설협회 공사부문 보통인부임	57,820	55,252	52,585
중기협 제조부문 보통인부임	38,172	33,504	31,309
행정자치부 환경미화원 인부임	27,330	24,272	22,400
최저임금	24,800	22,720	20,080

*건설협회 임금은 각 년도 9월 기준.

최저임금은 2006년(05. 9.~06. 12.), 2005년(04. 9.~05. 8), 2004년(03. 9.~04. 8.)

정부발표대로 시중노임단가가 그대로 적용된다면 실질적인 임금상승효과를 볼 수 있다. 하지만 시중노임단가가 적정 임금수준인가 하는 점에 대해서도 또 다른 검토가 필요하다. 300인 미만 제조업에서 ‘보통인부’에게 지급하고 있는 임

1) 중소기업협동조합중앙회가 통계법 제4조에 의해 해마다 300인 미만 제조업 임금실태조사를 실시해서 발표하는 기준에 의하면 2006년 보통인부 노임단가는 33,504원/일이고, 이에 비해 2006년 최저임금액은 24,800원/일이다.

금이 보통수준의 생활을 보장할 수 있는 ‘생활임금’이 아니라는 것은 분명하다. 정부는 이미 저임금으로 고착화 되어있는 중소기업 임금 중 가장 낮은 보통인부임을 공공부문에 적용할 수 있는 적정임금으로 생각하는 것이다. 공공부문이 민간의 저임금 상황을 쫓아가겠다는 것에 다름 아니다. 임금액으로만 비교할 때도 제조업 보통인부 보다 건설협회의 공사부문 보통인부임(2005. 5. 기준 53,909원/일)이 더 높고 행자부 기준(행자부에서 지자체에 가이드라인으로 제시하는 월 총액기준)은 이보다 더 많다.

따라서 청소용역 노동자의 적정임금기준을 고려할 때 기본적으로는 생활임금 개념을 도입할 필요가 있고, 정부기관이나 지자체의 경우 유사노동을 하는 직영 노동자의 임금을 동일하게 적용하는 것도 고려되어야 한다.

2. 낙찰제도 개선: 최저가낙찰제에서 하한율 설정 그리고 인건비의 낙찰률 적용 배제

정부계약은 기존에 예산회계법 제6장 계약에 관한 규정을 적용하다가 1995년 7월 ‘국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률’을 제정하여 이를 통해 규율하고 있다. 이 법은 국가를 당사자로 하는 계약에 관한 기본적인 사항을 정함으로써 계약업무의 원활한 수행을 도모하는데 목적이 있다. 또한 정부는 조달사업의 효율적인 수행을 위하여 조달사업의 운영 및 관리에 필요한 사항을 ‘조달사업에 관한 법률’에 규정하고 있다. 이 법에 의하여 조달청장은 ① 조달물자의 구매·운송·조작·보관·공급 및 그에 따르는 사업, ② 수요기관의 시설공사의 계약 및 그에 따르는 사업, ③ 수요기관의 시설물의 관리·운영 및 그에 따르는 사업을 수행하고 있다.

국가기관, 지방자치단체 등은 ‘조달사업에 관한 법률’에 의하여 일정규모 이상의 물자나 시설공사 계약이 필요로 하는 경우에는 조달청에 의뢰하도록 규정되어 있다. 이와 같은 경우에 조달계약의 요청범위를 보면 물품의 경우는 품명당 5,000만 원 이상인 내자물품, 건당 미화 5만 불 이상 외자물품은 계약을 의뢰해야 하는데, 이러한 요청규모 이하의 물품구매에 대해서도 계약요청은 할 수 있다. 조달청을 통한 청소용역입찰의 경우 시설관리용역, 경비용역과 함께 일반용

역에 포함되고, 일반용역은 내자구매로 분류되어 물품구입과 같이 취급된다.

현재 조달청에서 경쟁입찰로 실시하는 용역공사의 경우 법률에 의한 낙찰자 결정방식은 최저가낙찰제이다. 즉, 공사에 소요될 것으로 예상되는 가격인 예정가격²⁾ 이하로서 얼마든지 낮게 가격을 제시할 수 있고, 가장 낮은 가격을 제시한 업체를 낙찰자로 결정하는 것이다.

◆ 국가를당사자로하는계약에관한법률 시행령

제42조 (국고의 부담이 되는 경쟁입찰에서의 낙찰자 결정) ①각 중앙관서의 장 또는 계약담당공무원은 국고의 부담이 되는 경쟁입찰에 있어서는 예정가격이하로서 최저가격으로 입찰한 자의 순으로 당해계약이행능력을 심사하여 낙찰자를 결정한다. <개정 2006.5.25>

하지만 1999년 9월에 시행령이 개정되기 전에는 제한적인 최저가 낙찰제라고 할 수 있다. 예정가격 이하로서 예정가격의 88% 이상으로 가격을 써낸 업체 중 가장 낮은 가격을 써낸 업체에게 낙찰하는 것이다. 낙찰가가 적어도 예정가격의 88% 이상은 된다는 것이다. 1996년 6월에 개정되기 전에는 100분의 90이 기준이었다. 기준이 점점 낮아지다가 아예 없어진 것이다.³⁾

◆ 국가를당사자로하는계약에관한법률 시행령

제42조 (국고의 부담이 되는 경쟁입찰에서의 낙찰자 결정) ③각 중앙관서의 장 또는 계약담당공무원은 제1항 각호에서 규정한 금액미만인 공사 및 용역에 있어서는 예정가격이하로 입찰한 자중 예정가격의 100분의 88이상으로 입찰한 자로서 최저가격으로 입찰한 자를 낙찰자로 결정한다.<삭제 1999. 9. 9>

2) 예정가격은 계약담당공무원이 구매를 위한 경쟁입찰 또는 수의시담을 하기 전에 당해 계약목적물의 특성 및 계약여건 등을 고려하여 예산의 범위내에서 구매가격으로 적정하다고 판단하여 정한 가격을 말하며 동 가격은 입찰 또는 시담에 의한 낙찰자 선정의 기준이 되며 계약체결에 대한 최고 금액이 된다.

3) 김성희, '공공부문 비정규직 해결방안' 「공공부문 비정규직 해결방안마련을 위한 토론회」 자료집, 2006. 6. 29. 31~33쪽 참조.

1999년 9월에 시행령이 개정되고 난 후 제한 없는 최저가낙찰제가 실시되자 상식이하의 저가낙찰로 인한 문제가 빈발하게 되고, 이에 따라 회계예규를 통해 용역 업무에 따라 낙찰하한율을 적용하여 업체를 선정하고 있다. 경쟁입찰을 통해 용역회사를 선정할 때 청소용역의 경우 조달청 내부기준으로 예정가격의 87.7% 선에서 결정된다. 물론 예정가격에는 직접인건비, 간접인건비, 재료비, 일반관리비, 이윤 등이 포함된다. 따라서 예정가격 산정시 인건비 기준을 설정하더라도 낙찰률에 의해 인건비가 하락할 수밖에 없는 구조이다. 정부 종합대책에는 지자체의 일반용역 낙찰하한율이 국가계약법 수준(87.7%)이 되도록 ‘협약’하겠다고 되어있는 것에서 알 수 있듯이 조달청에 의뢰하지 않고 자체적으로 시행하는 입찰에서는 조달청 기준보다 낮은 낙찰률을 적용하고 있는 것이 현실이다.

청소용역노동자에게 적용될 수 있는 현실적인 인건비 기준을 확립하는 것이 우선되어야겠지만, 낙찰과정에서 인건비가 하락할 수밖에 없다면 적정한 인건비 기준도 의미가 없어진다. 우선적으로, 인건비가 입찰과정에서 하락하는 것을 방지하기 위해 책정된 인건비에 대해서는 낙찰률 적용을 배제해서 애초에 나름의 기준에 의해 책정된 인건비가 보존될 수 있도록 해야 한다. 이러한 개선은 조달법을 개정할 수도 있고 조달청 내부 기준을 바꾸는 것으로도 충분하다. 또한 조달청에 의뢰하지 않고 기관자체적으로 시행하는 입찰의 경우에도 이러한 내용이 확대 적용될 수 있도록 정부가 관련 규정을 만들어야 한다.

3. 노동권에 대한 계약준수제도 도입: 국가계약법 근거규정 마련과 감독 실질화

청소용역노동자 저임금을 개선하기 위해 적정한 인건비 기준을 마련하고 입찰과정에서도 책정된 인건비가 보존될 수 있도록 하더라도, 용역업체가 용역단가에 책정된 인건비를 노동자들에게 제대로 지급하지 않는 경우가 발생할 수 있다. 비단 책정된 인건비를 제대로 지급하지 않을 뿐만 아니라 근로시간, 휴일, 휴가, 노동조합 등 위법 부당한 행위를 통해 용역노동자의 노동권을 제한하는 경우가 자주 발생한다.

정부는 공공 비정규 종합대책에서 재경부 적격심사기준 개정을 통해 낙찰자 선정을 위한 적격심사 평가항목에 외주노동자의 근로조건 보호에 관한 사항을 추가하겠다는 발표했다. 낙찰률 기준 인건비 이상 지급, 퇴직금·4대보험료 별도

책정·지급, 포괄적인 재하청 금지, 일정기간 근기법과 최저임금법 위반이 없을 것 등을 평가항목에 포함시키겠다는 것이다. 또한 국가계약법을 개정하여 적격심사 평가항목 위반업체에 대해서는 일정기간 입찰자격을 제한하겠다고 했다. 평가항목의 내용을 보완할 필요가 있지만 국가계약법⁴⁾ 상의 ‘부정당업자’ 개념을 노동문제로까지 확대하여 관련 노동법 및 계약내용이 준수될 수 있도록 엄격한 관리감독방안이 마련되어야 한다.

미국, 영국, 캐나다, 호주 등은 남녀평등, 인종평등과 관련된 적극적 조치(Affirmative Action)의 하나로 정부조달 계약시 계약상대자에게 관련 내용이 지켜질 수 있도록 계약준수제도(Contract Compliance Program)를 운영하고 있다. 비단 계약준수제도를 남녀고용평등 문제에 제한할 것이 아니라, 공공부문과 노무도급계약을 체결하는 모든 기업에 대해 고용된 노동자에 대한 노동법 준수 및 노동권 향상을 도모할 수 있도록 제도를 만드는 것이 요구된다. 이를 위해 국가계약법에 근거조항을 삽입하고, 세부사항을 회계예규(사전심사기준, 적격심사기준, 공사계약일반조건 등)에 규정해야 한다. 특히, 용역회사의 중간착취를 배제하기 위해 용역계약서상 인건비액과 근로계약서상 임금을 동일하게 책정하도록 계약조건을 설정해야 한다.

부정당업자로 차기년도 입찰을 제한하는 것 뿐 아니라 계약 이행 기간 중에도 계약내용과 관련법이 준수되고 있는지를 감독할 수 있는 기능이 필요하다. 이를 위해 노동부에 계약준수 감시기구 설치하여 총괄하는 방안도 고려할 수 있다.

4. 포괄임금제 폐지

포괄임금제란 ‘기본임금을 정하지 않은 채 시간외근로 등에 대한 제 수당을 합한 금액을 월급여액이나 일당임금으로 정하거나 매월 임금 일정액을 제 수당으로 지급하는 임금계약’을 말한다. 이러한 임금제도는 법에 의한 것이 아니라 판례에 의해서 광범위하게 인정되고 있다. 근로계약서에 “급여에는 모든 법정수

4) 국가계약법 제27조 (부정당업자의 입찰참가자격 제한) ①각 중앙관서의 장은 경쟁의 공정한 집행 또는 계약의 적정한 이행을 해칠 염려가 있거나 기타 입찰에 참가시키는 것이 부적합하다고 인정되는 자에 대하여서는 2년 이내의 범위에서 대통령령이 정하는 바에 따라 입찰참가자격을 제한하여야 하며, 이를 즉시 다른 중앙관서의 장에게 통보하여야 한다. 이 경우 통보를 받은 다른 중앙관서의 장은 대통령령이 정하는 바에 의하여 해당자의 입찰참가자격을 제한하여야 한다.

당이 포함된 것으로 한다”라는 문구를 삽입함으로써 근로기준법에 의해 강행적으로 적용되는 시간외근로수당(연장, 야간, 휴일), 연월차휴가수당 등의 지급 의무가 이미 월급에 포함된 것으로 간주되는 것이다. 이렇듯 계약자유의 원칙을 중시하는 시각은 시민법 원리를 수정한 노동법 체계의 근간을 흔드는 것이라 할 수 있다.

대법원이 소위 포괄임금제를 인정하는 이유는 크게 두 가지로 요약된다. 하나는 근로시간 산정이 곤란하거나 감시·단속적 근로인 경우 등 근로형태의 특수성 때문이고, 또 하나는 계산의 편의를 위한다는 이유 때문인데 후자의 이유 때문에 사실상 모든 사업장의 모든 노동자들에게 포괄임금제의 함정은 열려 있게 된다.⁵⁾

우선, 포괄임금제는 근로기준법 제24조(근로조건의 명시)에 배치된다. 법 규정에는 근로조건을 명시할 때 임금의 구성항목, 계산방법 및 지불방법에 관한 사항을 포함하도록 되어 있다. 또한, 포괄임금제는 연월차휴가 사용을 제한할 수 있다. 미사용 휴가에 대한 보상을 포괄임금에 포함할 경우 휴가 발생시기와 사용시기가 상이할 수 있는 법정유급휴가의 특성상 휴가사용을 제한하거나, 또는 휴가를 사용하든 사용하지 않든 동일한 임금이 지급되는 모순이 발생할 수 있다.⁶⁾ 이러한 상황에서 포괄임금제는 별도 수당지급을 회피하기 위한 수단으로 활용되기가 쉽다.

감시·단속적 근로에 해당되지 않는 청소용역에 국한해서 논의하자면, 결국 사용자 책임인 인사관리상 계산의 편의를 위한다는 이유로, 수당 미지급 등 발생될 수 있는 문제의 부담을 노동자에게 전가하는 셈이다. 앞서의 실태조사에서도 확인되듯이 조사대상 기관의 75.6%가 포괄임금제를 채택하고 있을 정도로 광범위하게 적용되고 있는 실정을 감안할 때 청소노동자들의 저임금을 해소하기 위해서는 포괄임금제에 대한 개선이 필수적이다.

청소용역노동자의 임금이 법정 최저임금 수준이라는 점을 감안할 때 최저임금 위반을 조장할 수 있는 포괄임금제를 전면 금지해야 하고, 포괄임금제의 하나로 볼 수 있는 퇴직금 월할지급도 금지하여 법정 퇴직금이 보장되도록 해야 한다.

5) 이종수, ‘소위 포괄임금제는 유효한가?’ 월간 『노동법률』 2003. 3월호

6) 하갑래, 『근로기준법』 중앙경제, 2005년. 354~355쪽 참조.

5. 미화원에 대한 직무특별수당 도입

청소용역 노동자들의 절대다수가 저임금과 생계유지에 어려움을 토로하고 있으나 임금수준에 대한 기대치는 그리 높지 않다. 실태조사에 의하면 적정 임금 수준은 99.2만원으로서 산업평균임금 240만원의 41%에 불과하다. 이와 같이 임금에 대한 기대수준이 높지 않은 것은 기대가 실현될 가능성이 높지 않다는 판단에 기인하는 것으로 볼 수 있으며, 체념상태에서 살고 있음을 알 수 있다.

청소업무는 한국사회에서 가장 하위계층의 업무로 인식되고 있고, 이러한 사회적 인식과 함께 저임금이라는 열악한 조건으로 인해 청장년층에서는 기피하는 업종의 하나이다. 이렇다보니 중고령자 중심으로 일을 하게 되고, 저임금 → 사회적 인식 하락 → 저임금이라는 악순환의 연속에 있다.

건물 청소업무는 건물이 유지되기 위해서는 필수적인 업무이다. 건물이용자들이 청결한 상태로 건물내에서 활동할 수 있도록 화장실, 바닥 등 남들이 기피하는 건물내 구석구석을 청소한다. 이러한 필수업무가 사회적으로 홀대받는 것은 전근대적 사고에 기인한다. 최하위층 업무라기보다는 사회가 유지되기 위한 필수업무라는 점에서 사회적 인식은 바뀌어야 한다. 통상 일반 업무보다 산재발생률이 높은 직무에 대해 '위험수당'을 지급하듯이 건물청소노동자에게는 부당한 사회적 평가로 인해 빚어지는 저임금을 극복하고 누구도 원치 않는 고된 일을 한다는 점에서 환경미화와 관련된 상징적인 '직무특별수당'을 도입하는 것을 고려해야 한다. 공공부문이 우선적으로 나서야 한다.

II. 고용 안정화

청소용역노동자에 대한 다양한 각도의 실태조사를 통해 파악할 수 있는 주요 내용 중 하나가 형식적 도급(적극적으로 해석할 경우 위장도급)의 문제이다. 원청과 용역업체 간의 계약자료를 분석한 결과 원청이 노동자의 교체권을 갖고 있거나(77.6%) 채용시 원청의 승인을 받도록(70.0%) 되어 원청이 용역노동자들의 인사결정에 참여하는 경우가 많은 것으로 드러났다. 또한 원청이 노동자를 감독할 수 있는 규정이 명시되어있는 곳이 조사대상의 82.4%, 노동자들의 노동기본권을 제한하고 있는 경우도 조사대상의 76.5%에 이르렀다.

노동자 설문조사 결과도 이를 입증하고 있는데 업무지시의 핵심 주체가 원청 업체 관리자라고 응답한 이들이 전체의 26.2%였으며 원청 관리자로부터 직접적으로 업무지시를 받은 경험이 있던 사람들이 전체의 52.3%에 이르렀다. 이러한 원청의 직접감독 문제 역시 민간부문에 비해 공공부문이, 다른 부문에 비해 대학부문에서 더 많이 나타나고 있는 것으로 드러났다. 원청관리자가 주로 일상적 업무지시를 하거나, 원청-용역회사가 함께 업무지시를 하는 경우가 국립대학 35.1%, 국립대 병원 12.5%, 교통관련 공사 26.4%, 공공건물 29.0%이고, 사립대 병원 29.7%, 민간건물 7.0%이다.

비용절감, 관리의 용이함, 사용자책임 회피 등의 목적으로 청소업무를 외부화 했지만 계약형식과 관리의 외양이 바뀌었을 뿐 임금 등 노동조건의 실질적 결정권은 여전히 원청에서 행사하고 있는 것을 알 수 있다. 고용의 외부화로 인해 저임금, 노동3권 침해와 함께 고용지위의 불안정성이 가중되고 있다. 건물청소업무의 경우 상시적 업무이지만 주변업무라는 이유로 간접고용형태의 노동력 활용이 당연시되는 분위기이다. 하지만 핵심/주변업무의 구분 기준도 문제려니와 주변업무라 하더라도 임금 등 보상에 차등을 두는 근거로 활용할 수는 있어도 고용지위를 결정하는 요소로 볼 이유는 없다. 통상 경쟁입찰을 통해 1년 단위로 용역회사를 변경하더라도 특별한 사유가 없는 한 노동자들의 고용은 그대로 유지된다는 점을 고려할 때 결국 소속만 외부에 두고 있을 뿐 실제적으로는 원청 사업장에 소속되어 일하고 있는 것으로 봐야 한다. 이러한 점에서 볼 때 청소용역노동자의 불안정한 고용지위는 오로지 형식적인 고용의 외부화라는 왜곡된 노동력활용 관행에서 비롯된 것일 뿐이다. 따라서 청소용역노동자의 고용안정화는 원청의 부당한 고용관행을 시정하는 것에서 찾아져야 한다. 공공부문 청소용역과 관련하여 고용안정화를 위해 사용기관의 직접고용, 별도기관을 통한 준공영화, 고용승계 의무화 방안 등을 강구할 수 있다.

1. 사용기관의 직접고용

청소업무의 경우 상식적인 외주화 사유인 외주업체의 특별한 기술이나 경험, 장비 등이 필요치 않은 것은 물론이다. 따라서 외주화로 인해 청소서비스의 질이 높아진다는 것도 객관적으로 확인되지 않는다. 업무의 성격 역시 일시적인

것이 아닌 상시적 업무이다. 원청업체의 고용정책에 따라 얼마든지 직접 운영할 수 있고, 외주화로 인해 총비용의 20~30%가 불필요한 비용으로 소요된다는 점을 고려할 때 직영화로 인한 급격한 비용상승 우려도 근거가 없다. 따라서 공공 부문의 경우 바람직한 고용관행을 정착시킨다는 명분을 위해서도 청소업무 직영화를 적극적으로 검토해야 한다.

지난 8월 발표된 정부의 「공공부문 비정규직 종합대책」에서는 합리적인 외주화 원칙을 수립한다는 취지로 기관의 업무를 핵심/주변업무로 구분하고, 주변 업무에 대해서는 외주화를 허용하겠다고 했다. 청소업무의 경우 정부기준에 따르면 주변업무로 분류되어 외주화 대상 업무에 해당한다. 상시업무임에도 불구하고 비정규직으로 활용하겠다는 의지를 분명히 한 것으로 공공부문이 비정규직 문제를 해결하는데 선도적인 역할을 해야 한다는 ‘종합대책’의 취지를 전혀 살리지 못하고 있다. 정부대책은 근본적으로 재검토되어야 한다. 비록 단순업무이기는 하지만 기관유지를 위한 필수업무이고 상시적 업무라는 점에서, 그리고 종사자가 저임금 여성노동자라는 비정규직 문제의 가장 핵심적 부분이라는 점에서 청소업무 직영화에 대한 적극적인 고려가 있어야 한다.

2. 공공부문 청소업무를 관장하는 기관설립을 통한 준공영화

직영화를 수용하기 어렵거나, 일시적 직영화에 대한 부담이 있다면 한시적인 준공영화를 고려할 수 있다. 중앙행정기관, 지자체, 국공립 학교, 공기업 및 산하기관 등 기관의 성격을 고려하여 대상범위를 정하고, 이에 대한 건물청소업무를 총괄하는 별도의 기관을 설립하여 운영하는 것이다. 이미 많은 지방자치단체의 경우 지방공기업법 제76조(설립, 운영)에 의거하여 자치단체 조례로 설립하는 시설관리공단이나 지방공사에 환경미화업무, 건물시설관리업무, 공영주차장 관리업무, 공중화장실 청소 등의 업무를 위임하고 있다. 대전광역시의 경우 시차원에서 도시개발공사를 설립하여 대전시내 5개 구청의 쓰레기 수거, 운반업무를 위탁하고 있다.⁷⁾

공공부문기관의 유형별로 묶거나, 아니면 지역별로 묶어서 시설관리공단이나

7) 관련내용은 김성희 외, 「지방자치단체 환경미화업무 민간위탁의 문제점과 대안」 한국노총 중앙연구원, 2005. 12. 155~156쪽 참조.

지방공사와 같은 별도기관에 대상기관의 건물청소업무를 총괄하도록 하여 체계적으로 관리하도록 하는 준공영화 방식은 민간용역회사에 외주를 주는 것에 비해 사업운영의 공정성을 기할 수 있는 이점이 있다. 준공영화 방식은 계약의 형식상 민간위탁과 유사하지만 수탁자가 이윤추구를 목적으로 하는 개인사업주가 아닌 공적 기관이므로 계약내용의 준수, 부당한 중간착취 방지, 고용안정 확대 등 영세한 민간 용역회사에게 기대할 수 없는 일자리의 양질화를 확보할 수 있고 직영의 장점을 살릴 수 있는 방안이 될 수 있다.

3. 용역업체 변경 시 고용승계

직영화나 준공영화 이전이라도 청소용역노동자의 고용안정을 위한 제도마련이 시급히 요청된다. 실태조사에서도 드러났지만 용역회사의 변경에도 불구하고 청소용역노동자는 반복된 고용승계를 통해 동일사업장에서 상당기간 일하는 것을 알 수 있다. 하지만 용역계약기간이 만료되는 시점에서 느끼는 고용불안은 여전하고, 노동조합을 결성하여 임금인상 등 노동조건 개선요구를 하게 되면 용역업체 변경시 전부 또는 일부를 해고(고용승계 거부)하는 사례가 발생하고 있다. 용역업체 변경 시점을 이용해 간접고용 노동자들의 노동3권 행사를 원천적으로 배제하는 것이다. 이러한 사례는 원청의 주도하에 진행되는 경우도 있고, 용역회사가 자체적으로 진행하는 경우도 있다. 용역계약이 갱신되더라도 갱신 시점에 맞춰서 일부 노동자에 대해서만 근로계약기간 만료를 이유로 해고하는 것이다.

따라서 청소용역노동자들의 고용불안은 일자리가 임시적이거나 줄어들어서 발생하는 것이 아니라 소위 얘기하는 ‘꽤썩죄’가 작용하기 때문이다. 이러한 이유가 아니라면 저임금 때문에 ‘젊고 능력있는’ 신규인원을 구하기도 어렵고, 청소업무의 특성상 이미 익숙한 사람이 계속 수행하는 것이 청소서비스를 제공받는 수요자 입장에서도 바람직하기 때문에 정년을 제외한 고용불안요소가 발생할 여지는 별로 없다고 할 수 있다. 따라서 노동조합 활동이나 중간관리자(현장 소장, 반장 등)의 전횡 등 불합리한 원인으로 인해 고용불안 요소가 발생하는 것을 제도적으로 방지하여 고용을 안정화해야 한다.

노동현장에서는 노동조합 등이 원청에게 용역회사 교체 시 특별한 사유(청소용역노동자 개인의 일신상, 행태상 사유)가 있지 않는 한 고용승계 약속을 해

줄 것을 요구하는 경우가 많은데, 원청은 계약상대방에게 고용승계에 대한 조건을 요구하는 것은 법리상 문제가 있다는 응답으로 일관하는 경우가 대부분이다. 하지만 재경부 회계예규의 하나인 일반용역계약일반조건 제11조(계약상대자의 근로자) 제2항에는 “수요기관이 계약상대자가 채용한 근로자에 대하여 당해 용역의 수행에 적당하지 아니하다고 인정하여 이의 교체를 요구한 때에는 계약상대자는 원활한 계약이행을 위하여 수요기관과 필요한 협의를 할 수 있다.”라고 되어 있고, 2006년 1월 개정되기 전에는 “... 교체를 요구한 때에는 즉시 교체하여야 하며 계약담당공무원의 승인 없이는 교체된 근로자를 당해 계약의 수행을 위하여 다시 채용할 수 없다.”라고 되어 있었다. 이에 따라 앞서 각종 용역계약서 분석에서도 알 수 있듯이 실무에서는 유사한 내용의 용역계약을 체결하여 원청의 인사권 개입을 공식화하고 있다. 같은 차원에서 볼 때 고용승계를 계약조건으로 삽입하는 것이 법리상의 문제를 그 즉시 발생시킨다고는 볼 수는 없다. 물론 앞서 ‘교체요구시 즉시 교체하여야 한다’라는 계약내용이 직접 인사권에 개입함으로써 위장도급의 한 징표라고 비판받아 왔고, 원청의 계약상대방에 대한 고용승계요구 또한 같은 선상에서 볼 수 있다는 문제제기의 소지는 남는다. ‘즉시 교체요구’가 계약수행과정상의 인사권 개입이라면 고용승계요구는 입찰조건외의 하나로 제시될 수 있다는 점에서 상이한 면도 있으나 여전히 충분한 법리검토가 필요하다고 할 것이다. 계약조건화 하는 것이 문제가 된다면 특별법 형태로 접근하는 것도 고려할 수 있을 것이다. 아무튼 법리검토의 범위는 간접고용에서 발생하는 원청의 사용자 책임을 어디까지로 볼 것인가라는 차원에서 진행되어야 할 것이다. 실질적 노동조건 결정권을 행사하고 있는 원청이 노동3권 행사의 상대자가 되어야 한다는 노동계의 주장 또한 이러한 연구과제와 맞닿아 있다.

Ⅲ. 노동환경 개선

1. 휴게 공간 등 마련

임금, 고용불안 이외에도 청소용역노동자들이 호소하는 어려움 중의 하나가 휴게공간 확보, 식사 문제 등 노동환경과 관련된 것이다. 실태조사에 따르면 별

도의 휴게시설이 없거나, 근무장소 한켠에 간이시설로 운영하고 있는 비율이 국립대학 55.0%, 국립대병원 71.4%, 교통관련 공사 69.2%, 공공 건물 39.3%, 사립대 33.1%, 민간건물 20.4%에 이를 정도로 휴게시설이 열악하고 공공부문이 민간부문 보다 더 상황이 나쁘다.

청소용역노동자가 일하는 장소가 원청사업장이고 휴게공간도 사업장내에 마련할 수 밖에 없다는 점에서 원청사업주가 협조하지 않으면 용역회사 차원에서 해결될 수 없는 문제이다. 기실 근무장소를 달리하는 완전한 외주용역이 아닌 바에는 원청이 자신의 사업장에서 수행되는 노무제공에 대해서 협조차원을 넘어서 사용자책임의 일부를 부담하도록 해야 한다.

파견법에 의하면 사용자사업주도 파견근로자에 대한 근기법 적용시 일부 조항에 대해서는 법상 사용자로 보도록 하고 있다. 근로시간, 휴일, 월차유급휴가 등의 조항이 그것이다. 또한 산업안전보건법을 적용할 때도 사용자사업주를 법상의 사용자로 간주하고 책임을 부과하고 있다. 이러한 취지는 직접 근로계약을 체결하지는 않았지만 직접 지휘명령을 하고 있고, 자신의 사업장에서 노무제공이 이뤄지고 있으며, 제공된 노무로 인한 이익을 취하는 사용자사업주가 노무제공 장소 및 지휘명령과 관련된 사용자책임을 부담하도록 하고 있는 것이다. 청소용역의 경우 계약외형상 지휘명령권한을 원청이 가지고 있지는 않지만 직·간접적으로 지휘명령을 하고 있을 뿐만 아니라, 노무제공 장소가 자신의 사업장이라는 이유만으로도 최소한의 노동조건에 대한 사용자 책임을 부담하는 것이 타당하다.

파견법 제21조에는 파견근로자에 대해 사용자사업주의 사업내의 동일한 업무를 수행하는 동종근로자와 비교하여 부당하게 차별적 처우를 받지 아니하도록 하여야 한다고 되어 있다. 청소용역노동자의 노동환경과 관련해서 원청사업주는 자신의 사업장내의 식당, 휴게공간 등 편의시설 이용에 있어서 청소용역노동자가 직접고용 노동자와 동일하게 적용될 수 있도록 해야 한다. 별도의 휴게시설이 없거나, 청소용역노동자만 이용하도록 할 필요가 있다면 원청이 청소노동자 1인당 일정면적의 휴게 공간을 갖추도록 표준화하는 방안도 강구할 수 있겠다.

2. 표준용역계약서(시방서) 마련

실태조사 결과에 따르면 부당한 처우 경험을 묻는 질문에 대해 '정해진 청소

업무 외에 업무지시를 하는 경우'가 46.5%의 응답률로 가장 높았다. 실제로 개인별 청소업무범위가 불균등하거나 개인이 혼자 담당하기에는 과도한 경우도 있으나, 청소업무 이외의 업무에 동원되는 경우도 많다는 것을 인터뷰를 통해서도 확인할 수 있다. 각종 행사 진행과 관련하여 동원되거나, 어느 대학의 경우 건물 청소노동자에게 가정부 업무라고 할 수 있는 대학교수 기숙사 내부를 청소하도록 시키는 경우도 있었다고 한다.

청소용역회사들이 회원으로 가입되어 있는 한국건물위생관리협회는 각 건물 유형에 따른 표준시방서를 제시하고 있다. 시방서의 내용에는 건물 각 부위 청소와 관련된 지침이 규정되어 있고, 마지막 조항에 "'을"은 위 시방서에 명시되지 않는 사항이라도 건물의 효과적인 관리 운용을 위하여 "갑"이 필요하다고 인정하여 지시하는 사항은 충실히 이행하여야 한다.'라고 되어 있다. 원청의 필요에 의한 지시에 용역회사가 부응해야 함을 명시하고 있고, 이러한 시방서 내용에 의해 청소노동자는 사실상 업무범위가 무제한으로 늘어날 수밖에 없다.

민간 협회에 의한 시방서가 아니라 보다 공식적인 청소용역 표준계약서를 만들 필요가 있다. 재정부 회계예규 중 용역계약 일반조건과 특수조건 등에서는 이미 사라진 노동3권 제약 내용이 위생관리협회 표준시방서에는 청소원이 해서는 안 될 행위의 하나로 '과업 또는 태업을 하는 행위'를 여전히 명시하고 있는 등 민간협회에 맡겨둘 일이 아니다.

3. 정년 연장

일하면서 가장 힘든 점으로 조사대상자들은 낮은 임금 다음으로 정년문제를 들고 있다. 실태조사 대상자 중 남녀의 평균 만나이는 각각 56.8세와 56.4세이다. 저임금으로 인해 중고령자 중심으로 일하고 있는 업종 특성상 정년은 곧 다가올 고용불안 요소이다. 대개의 청소용역회사에서는 취업규칙을 통해 통상 58세나 60세를 정년으로 정하고 있지만, 실제로는 정년을 넘기더라도 건강상의 문제가 없다면 계속 고용하는 경우가 많다. 설문조사에서도 60세 이상자가 전체의 18.0%에 이르고 있다. 희망하는 정년을 묻는 질문에 응답자들은 평균 66.5세를 꼽았다. 고령화로 인한 사회적 문제를 고려하여 적어도 공공부문의 경우 특별한 건강상 문제가 없는 한 정년을 65세 정도까지 보장하여 고용불안을 해소할 수 있다

록 해야 한다. 청소용역 표준계약서에 관련 내용을 포함시킬 수 있을 것이다.

IV. 성희롱 예방, 노동기본권에 대한 교육 강화

1. 성희롱 예방

앞서 설문조사와 면접조사에서도 확인할 수 있듯이 청소용역노동자가 대부분 40~60대의 중고령 노동자임에도 불구하고 직장 내에서 성희롱문제가 만연해 있음을 알 수 있다. 성희롱문제가 더 이상 젊은 여성노동자에게만 국한된 문제가 아니라는 것이다. 대부분의 직장 내 성희롱이 상대적으로 우월한 직위를 이용하여 자행됨으로 반발에 대한 불이익을 감수하지 않고서는 공개적으로 문제제기하기가 쉽지 않다. 또한 중고령의 청소용역노동자들은 불안정한 고용뿐만 아니라 직장 내 성희롱에 대한 법적 지식이 없기 때문에 피해 당사자가 감수하는 수밖에 없는 실정이다. 청소용역노동자에 대한 성희롱예방교육이 제대로 실시되어 스스로 문제의식을 키우고 스스로를 방어할 수 있도록 해야 한다.

노무제공장소가 원청사업장이라는 특성과 원청관리자가 노무지휘명령에 직간접적으로 개입되어 있다는 점에서 성희롱 예방에 대한 의무교육⁸⁾을 원청관리자와 함께 실시하도록 하거나, 용역회사의 의무교육 미실시에 따른 과태료에 대해 원청이 연대책임을 지도록 함으로써 성희롱 예방교육을 강제할 수 있는 방안이 마련되어야 한다. 특히 간접고용으로 인한 고용지위의 취약성과 여성노동자가 대부분이라는 점에서 우선적으로 공공부문 청소용역노동자에 대한 성희롱예방교육을 여성단체 등 공신력 있는 기관에 의무적으로 의뢰하도록 하는 방안도 교육의 실질화를 위해서 필요하다.

청소용역노동자에 대한 성희롱이 주로 현장관리자(반장, 조장 등)에 의해 발생한다는 점에서, 적격심사 평가항목에 근기법, 최저임금법 위반과 동일하게 성희롱 사건이 발생할 경우 해당 용역회사의 입찰을 제한함으로써 용역회사 현장관리자에 의해 발생하는 성희롱에 대해 용역회사 스스로 엄격히 관리할 수 있도록 하는 방안도 필요하다.

8) 남녀고용평등법 제13조에 의해 사업주는 직장내 성희롱 예방을 위한 교육을 연1회 이상 실시하여야 하며 위반시 300만원 이하의 과태료에 부과하게 되어 있다.

2. 노동법 교육 강화

성희롱 예방교육 뿐만이 아니라 근로기준법, 최저임금법, 남녀고용평등법 등 기초적인 노동법에 대한 교육을 의무화하는 방안도 청소용역노동자의 열악한 지위를 개선하는 중요한 방안이 될 것이다. 산업재해 사고와 직업병 발생시 “몰라서” 산재보험처리를 하지 못했다는 청소용역노동자들이 23.3%에 달하고, 산재보험을 포함한 4대보험 비가입 노동자들의 34.5%가 비가입 이유를 “잘 몰라서”라고 응답했으며, 법정최저임금제에 대해 잘 모르는 경우가 전체 청소용역노동자들의 38.8%에 달한다는 실태조사 결과를 보더라도 노동기본권에 대한 정보부족이 자신의 열악한 노동조건을 스스로 방치하는 결과를 가져오고 있다.

대부분 상대적으로 고령이라는 점과 사회적으로 천대받는 일을 한다는 이유로 자신의 법적 권리를 스스로 도외시하는 경향이 강하다. 직장을 이전하더라도 유사직종으로 옮긴다는 점을 감안하여 공공부문 청소용역노동자에 대한 노동법 교육을 연간 일정시간 의무화하고, 노동법 교육을 전달할 수 있는 책임기관을 둬으로써 민간부문으로 직장을 옮기더라도 범위반 사항에 대해 시정노력을 기울일 수 있도록 해야 한다.

토론문 1

청소용역 근로자의 인권상황과 노동권 보장



강 성 태

(한양대학교 법과대학 교수)

1. 노동권의 종류

노동권은, 근로권, 공정하고 양호한 근로조건권, 안전하고 쾌적한 근로환경권, 노동평등권, 집단적 이익대표권(노동3권과 경영참가권) 및 특별계층의 권리 등으로 나눌 수 있다.

- 근로권에는 일자리에 관한 권리(양호한 일자리를 위한 국가의 조치를 포함), 실업 중의 직업능력의 유지·개발 및 생활보장에 관한 권리, 취업에서 취약계층에 대한 적극적 관심과 배려를 요구할 수 있는 권리 등이 포함.
- 공정하고 양호한 근로조건에 관한 권리에는 임금과 보수에 대한 권리, 근로시간과 휴식에 대한 권리, 근로계약의 체결 및 종료에 관한 권리, 자의적이고 부당한 해고로부터 보호받을 권리 등이 포함.
- 안전하고 쾌적한 근로환경권은 산업안전보건에 관한 권리와 노동에서의 인격권이 포함될 수 있고, 특히 후자에는 직장내 성희롱이나 직장내 괴로움을 당하지 않을 권리, 신기술의 도입(감시 장비 포함)에 따른 근로자의 프라이버시 보호 등이 포함.
- 노동평등권은 모든 노동권 분야에서 차별을 받지 않을 권리, 모성보호 및 가족책임 있는 근로자에 대한 보호 등이 포함.
- 집단적 이익대표권에는 노동3권과 경영참가권 및 근로조건 기타 주요 사항의 결정에 대한 정보·협의 등의 절차적 참가권 등이 포함. 특히 노동3권 분야에서는 단결권의 보편성 확인이 필요.
- 노동인권 보장과 관련된 특별계층은 취업에서의 특별배려계층(여성, 장애인, 고령자, 청년, 장기실업자, 저소득계층 등)과 취업 중 특별배려계층(여성, 가족책임부양자, 아동과 연소자, 장애인, 비정규직, 외국인 등)이 있음.

2. 실태보고에 나타난 청소용역 근로자의 상황과 현행법제

[청소용역 노동자의 인권상황 실태보고](이하 ‘실태보고’라 한다)에 따르면,¹⁾ 청소용역근로자의 상황은 다음과 같다.

우선, 인적 특징은 여성·저학력·고령의 비중이 매우 높게 나타났다. 성별로는 여성이 74.3%, 학력은 중졸이하가 81.4%, 연령은 평균 57.2세로 조사되었다.

둘째, 근로계약상의 특징으로는 하도급업체의 ‘기간제’ 근로자라는 형식,²⁾ 하도급업체(형식적 사용자)의 잦은 변경, 상당한 기간의 계속 고용(빈번한 고용승계), 원수급인과 하도급업체간의 위장도급(불법과건) 징표의 존재 등이 조사되었다.

셋째, 근로조건상의 특징은 최저임금 수준의 임금(월 평균 76.5만원), 거의 전무한 부가급여와 기업복지, 노무제공과정에서의 비인격적 대우 등 근로조건에 열악성이 심각한 수준임을 보여주고 있다. 특히 근로조건은 공공부문이 민간부문보다 더욱 나쁘게 조사되었고, 특히 대학과 병원의 근로조건이 가장 나쁜 것으로 나타났다.

넷째, 집단적 이익대표(사회적 목소리)의 측면에서는 자신들의 권익 유지와 향상을 위해 노동조합 등 단결체를 이용하는 예는 많지 않은 듯 하고, 그러한 예에 해당하는 일부의 사례 역시 상급단체 등의 개입을 통해 해결된 것으로 보고되었다. 그러나 청소용역 근로자의 대부분은 노동조합이 필요하다는 의견을 보였다. 한편, 노동부 등 정부를 자신의 권익 향상을 위한 신뢰할 만한 기관으로 보지 않는 것으로 조사되었다.

다섯째, 청소용역 근로자의 수입은 가구의 보조적 수입이 아니라 전적(49.7%) 또는 주된 수입인 경우가 대부분이었다. 이 점은 일을 하게 된 계기에서도 확인되는데, 직접적 원인은 남편의 실직과 퇴직, 부정기적인 가구소득, 가계 부채 등으로 인한 생계의 어려움, 자녀에게 생계를 전부 의존할 수 없다는 부담감이 가장 크게 나타났다.

실태조사를 노동권 보장이라는 측면에서 다시 정리하면 다음과 같이 요약할 수 있겠다.

- 1) 한국비정규노동센터, [청소용역 노동자의 인권상황 실태보고], 국가인권위원회(2006년).
- 2) 근로계약기간은 대부분 하도급계약기간과 일치하는 1년으로 하도급계약 해지 시 자동으로 근로계약이 종결되었다(79.4%).

- (1) 청소용역에 종사하는 근로자의 대부분이 우리 사회에서 ‘복합적 취약계층’이다.
- (2) 청소용역 근로자의 근로계약은 간접고용 및 기간제가 혼합된 비정규직의 밑바닥이어서 법적으로는 고용상의 불안정성이 가장 클 수밖에 없다.
- (3) 임금 기타 근로조건은, 위의 두 가지 점을 반영하여, 우리 사회에서 최악의 상황을 보여주고 있다.
- (4) 그럼에도 불구하고 노동조합 등 집단적 자위수단이 기능하지 못하고 정부 역시 이들의 권익향상에 거의 도움을 주지 못함으로써 이들의 ‘사회적 목소리’는 매우 미약하다.
- (5) 청소용역 근로자의 소득은 가구의 중요한 수입원이어서 이들의 저소득은 그 가족 전체의 빈곤으로 연결되고 있지만 이를 보충하는 다른 법제도적 수단이 현실적으로 작동하고 있지 않다.

요컨대 청소용역 근로자는 우리 사회가 그동안 보여준 ‘근로조건 낮추기 경쟁’(race to the bottom)의 최종적이며 가장 상징적인 결과로 보인다.

실태조사에 따른 청소용역 근로자의 인권상황은 우리에게 다음과 같은 질문을 던진다.

- (1) 현행 법제도는 취약계층의 노동권 보호를 위해 특별한 배려와 관심을 기울이고 있는가?
- (2) 비정규직 특히 간접고용 및 기간제 등에 대한 현행제도의 규율은 정당하고 효율적인가?
- (3) 근로빈곤계층의 근로조건 보호를 위해 최저임금법 등 개별적 근로관계법은 제대로 기능하고 있는가?
- (4) 노동3권 보장 등 집단적 이익대표권이 취약계층과 근로빈곤계층의 상황 변화에 기여하고 있는가?
- (5) 취약계층과 근로빈곤계층에 대한 노동법제의 한계를 현행 사회보장법제는 효율적으로 보충하고 있는가?

(2) 현행법제

현행 노동법제는 ‘보편적 적용’을 원칙으로 하며, 취약계층에 대한 보호는 예외적이다. 후자 즉 특별한 보호의 대상이 되는 취약계층에는 근로권 보장 영역에서는 여성, 고령자, 장애인, 국가유공자, 청년 등이 있고, 근로조건권 보장 영역에서는 여성, 연소자, 비정규직 및 가족책임이 있는 근로자 등이 있다. 나머지 노동권 영역에서는 특히 주목할 만한 특별 보호계층이 없다. 또한 청소용역 근로자와 같은 복합적 취약계층에 대한 가중된 특별배려 또는 관심을 기울이고 있는 법제도도 현재 없다.

청소용역 근로자가 처하고 있는 상황 중 특히 시급하게 해결되어야 할 것은 적정임금의 보장(공정하고 양호한 근로조건권 보장)과 비정규직 특히 간접고용으로부터 파생하는 문제점의 해소라고 생각되고, 적어도 현재로서는 후자가 전자의 가장 직접적이고 일차적인 원인인 것 같다. 이렇게 볼 경우 청소용역 근로자의 상황과 직접적 관련을 가진 현행법으로는 최저임금법과 비정규직법 등이 있는데, 특히 후자가 더욱 중요하다고 할 수 있다.

3. 정책제언과 관련하여

(1) ‘실태보고’에서 제시한 방안³⁾

첫째, 저임금 해소 방안으로 인건비 기준 현실화(시중노임: 0, 생활임금: 침묵), 낙찰제도 개선, 노동권에 대한 계약준수제도 도입(낙찰자 선정을 위한 적격심사 평가항목에 근로조건 보호항목 추가 0), 포괄임금제 폐지, 직무특별수당 도입을 주장하고 있다.

둘째, 고용안정화 방안으로 사용기관의 직접고용(X), 공공부문 청소업무를 관장하는 기관설립을 통한 준공영화, 용역업체 변경시 고용승계를 주장하고 있다.

셋째, 노동환경 개선 방안으로 휴게 공간 등 마련, 표준용역계약서(시방서) 마련, 정년 연장을 주장하고 있다.

넷째, 성희롱 예방 등 노동인권 보장 방안으로 성희롱 예방 및 노동법 교육 강화를 제시하고 있다.

3) ‘공공부문 비정규직 대책’ 등 정부의 대책에서 수용하고 있는 방안은 (0)으로, 명시적으로 반대되는 정책을 제시한 경우에는 (X)로 표시.

실태조사에서 제시된 정책 제언은 공공부문에서 청소업무를 담당하는 근로자를 주된 대상으로 한 것으로 보이며, 이는 공공부문에서의 모범적·선도적 활동이 사회전반의 노동권 개선으로 이어질 수 있을 것으로 보는 정부의 생각과 일맥상통하고 토론자 역시 그 생각에는 기본적으로 동의한다.

실태조사가 제시한 방안 중 시중노임을 기준으로 하는 인건비 기준 현실화, 낙찰제도 개선, 노동권에 대한 계약준수제도 도입, 용역업체 변경시 고용승계, 휴게공간 등 마련, 표준용역계약서(시방서) 마련, 성희롱 예방 및 노동법 교육 강화는 특별 입법이 없이도 내부지침의 변경, 관리감독의 강화 등 행정관청의 적극적 노력만 있다면 빠른 시일 내에 시행될 수 있을 것으로 보인다. 반면, 생활임금을 기준으로 하는 인건비 기준 현실화, 직무특별수당의 도입, 사용기관의 직접고용 등을 위해서는 정부의 관점 변경 또는 특별한 조치가 필요할 것으로 생각되며, 특히 포괄임금제 폐지, 공공부문 청소업무를 관장하는 기관설립을 통한 준공영화, 정년 연장 등은 관례의 변경이나 특별 입법의 마련이 필요한 사항이라고 생각된다. 다만 정년 연장은 정부가 입법 구상 중인 '연령차별금지법'의 도입 여부와 맞물려 있는 문제일 것이다.

(2) 민간업체로의 확대 방안: '하도급거래 공정화에 관한 법률' 등의 활용

위에서 제시된 방안들 중 '공공부문 비정규직 대책'에 포함된 내용들은 원칙적으로 민간부문에 적용할 수 없다는 한계를 가지고 있다. 이를 보완하기 위해 '하도급거래 공정화에 관한 법률'의 활용을 생각해 볼 수 있다. 이 법은 공정한 하도급거래질서를 확립하여 원사업자와 수급사업자가 대등한 지위에서 상호보완적으로 균형있게 발전하도록 함에 목적이 있다. 주요 내용은 아래와 같다.

第2條 (定義)

①이 법에서 "하도급거래"라 함은 원사업자가 수급사업자에게 제조위탁(가공위탁을 포함한다. 이하 같다)·수리위탁·건설위탁 또는 용역위탁을 하거나 원사업자가 다른 사업자로부터 제조위탁·수리위탁·건설위탁 또는 용역위탁을 받은 것을 수급사업자에게 다시 위탁한 것으로서, 이를 위탁(이하 "제조등의 위탁"이라 한다)받은 수급사업자가 위탁받은 것(이하 "목적물등"이라 한다)을 제조·수리·시공 또는 용역수행하여 원사업자에게 납품·인도 또는 제공(이하 "납품등"이라 한다)하고 그

대가(이하 "하도급대금"이라 한다)를 수령하는 행위를 말한다.

②이 법에서 "原事業者"라 함은 다음 각호의 1에 해당하는者を 말한다.

1. 中小企業者(中小企業基本法 第2條第1項의 規定에 의한 者를 말하며, 中小企業協同組合法에 의한 中小企業協同組合을 포함한다. 이하 같다)가 아닌 事業者로서 中小企業者에게 製造등의 委託을 한 者

2. 中小企業者중 直前 事業年度の 年間賣出額(關係法律에 의하여 施工能力評價額의 적용을 받는 去來의 경우에는 당해年度の 施工能力評價額의 合計額을, 年間賣出額이나 施工能力評價額이 없는 경우에는 資産總額을 말한다. 이하 이 號에서 같다) 또는 常時雇傭従業員數가 製造등의 委託을 받은 다른 中小企業者의 年間賣出額 또는 常時雇傭従業員數의 2倍를 초과하는 中小企業者로서 그 다른 中小企業者에게 製造등의 委託을 한 者. 다만, 大統領令이 정하는 年間賣出額에 해당하는 中小企業者를 제외한다.

③이 법에서 "受給事業者"라 함은 第2項 各號의 規定에 의한 原事業者로부터 製造등의 委託을 받은 中小企業者를 말한다.

⑩이 법에서 "發注者"라 함은 제조·수리·시공 또는 용역수행을 原事業者에게 都給하는 者를 말한다. 다만, 再下都給의 경우에는 原事業者를 말한다.

⑪이 법에서 "용역위탁"이라 함은 지식·정보성과물의 작성 또는 역무의 공급(이하 "용역"이라 한다)을 업으로 하는 사업자(이하 "용역업자"라 한다)가 그 업에 따른 용역수행행위의 전부 또는 일부를 다른 용역업자에게 위탁하는 것을 말한다.

第3條의2 (標準下都給契約書의 작성 및 사용) 公正去來委員會는 이 法의 적용대상 이 되는 事業者 또는 事業者團體에게 標準下都給契約書의 작성 및 사용을 勸奨할 수 있다.

제8조 (부당한 위탁취소의 금지 등)

①원사업자는 제조등의 위탁을 한 후 수급사업자의 책임으로 돌릴 사유가 없음에도 불구하고 다음 각호의 어느 하나에 해당하는 행위를 하여서는 아니된다. 다만, 제2호의 규정은 용역위탁 가운데 역무의 공급을 위탁하는 경우에는 이를 적용하지 아니한다.

1. 제조등의 위탁을 임의로 취소하거나 변경하는 행위

2. 목적물등의 납품등에 대한 수령 또는 인수를 거부하거나 지연하는 행위

第26條 (關係行政機關의 長의 協調)

①公正去來委員會는 이 法의 施行을 위하여 필요하다고 인정하는 때에는 關係行政機關의 長의 의견을 듣거나 關係行政機關의 長에 대하여 調查를 위한 人員의 지원 기타 필요한 協調를 요청할 수 있다.

②公正去來委員會는 關係行政機關의 長에게 이 法의 規定에 常習적으로 위반하는 原事業者 또는 受給事業者에 대하여 入札參加資格의 제한, 건설산업기본법 제82조 (영업정지등)제1항제6호의 規定에 의한 營業停止 기타 下都給去來의 公正化를 위하여 필요한 措置를 취할 것을 요청할 수 있다.

즉 같은 법에 의하면, 공정거래위원회는 이 법의 적용대상이 되는 사업자 또는 사업자단체에게 표준하도급계약서의 작성 및 사용을 권장할 수 있는데(제3조의 2), 여기서 말하는 ‘표준하도급계약서’에 실태조사에서 제시한 ‘표준근로계약서’의 내용 등을 포함시키도록 하고, 만약 이에 따르지 않는 경우에는 같은 법 제26조를 활용할 수 있을 것이다. 즉 구체적 방안에 마련을 위해 공정거래위원회는 노동부장관의 의견을 듣거나 노동부장관에 대하여 조사를 위한 인원의 지원 기타 필요한 협조를 요청하는 한편, 행정기관의 장에게 이 법의 규정에 상습적으로 위반하는 원사업자 또는 수급사업자에 대하여 입찰참가자격의 제한, 건설산업기본법에 의한 영업정지 기타 하도급거래의 공정화를 위하여 필요한 조치를 취하도록 요청할 수 있는 권한을 행사하면 될 것이다.

한편, 위의 법률이 적용되는 수급사업자는 중소기업자인데,⁴⁾ 중소기업의 근로자들의 근로환경의 개선 등에 대해 정부는 필요한 조치를 취할 수 있는 권한을 가지고 있다. 즉 중소기업기본법 제15조에 의하면, 정부는 중소기업의 안정적 성

4) 중소기업기본법 시행령 제3조 (중소기업의 범위) 「중소기업기본법」(이하 "법"이라 한다) 제2조제1항의 규정에 의한 중소기업은 다음 각호의 기준을 모두 갖춘 기업으로 한다.

1. 당해 기업이 영위하는 주된 사업의 업종과 당해 기업의 상시근로자수·자본금 또는 매출액의 규모가 별표 1의 기준에 적합한 기업. 다만, 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 기업을 제외한다.

가. 상시근로자수가 1천명 이상인 기업

나. 자산총액(직전사업연도 말일 현재 대차대조표에 표시된 자산총액을 말한다)이 5천억원 이상인 법인

2. 소유 및 경영의 실질적인 독립성이 별표 2의 기준에 적합한 기업

장을 위하여 근로환경의 개선과 고용의 안정 등 필요한 시책을 실시하여야 한다. 또한 정부는 중소기업의 구조고도화를 위하여 중소기업의 법인전환, 사업전환 또는 중소기업간의 합병 등을 원활히 할 수 있도록 필요한 시책을 실시하여야 하는데(제9조), 만약 청소용역 근로자의 고용환경 개선 및 용역업체의 사업 환경을 개선하기 위해서도 이 규정을 적용할 수도 있을 것이다.

중소기업기본법

第9條 (企業構造의 轉換) 政府는 中小企業의 構造高度化를 위하여 中小企業의 法人轉換·事業轉換 또는 中小企業간의 合併등을 원활히 할 수 있도록 필요한 施策을 실시하여야 한다.

第15條 (勤勞環境의 개선등) 政府는 中小企業의 安定的 成長을 위하여 勤勞環境의 개선과 雇傭의 안정등 필요한 施策을 실시하여야 한다.

(3) 간접고용 근로자에 대한 특별 보호 방안

우리 사회에서 가장 빠른 속도로 확대되고 있는 고용형태 중 하나가 이른바 '외주화'로 불리는 간접고용이다. 간접고용 중 현재 노동법이 특별하게 규율하는 형태는 '파견노동'뿐이며 파견을 제외한 근로자공급사업은 원칙적으로 금지되고 있다. 그러나 실제로 간접고용의 가장 대표적인 형태인 진정노무도급사업에서의 고용에 대해서는 적어도 '사용사업주와 하도급근로자' 사이에는 아무런 노동법적 규율이 적용되고 있지 않다. 그래서 흔히 용역 또는 사내하도급으로 불리는 사업에 종사하는 근로자의 고용·근로조건 상황은 다른 비정규직보다 훨씬 열악한 것으로 보고되고 있다. 가장 질이 나쁜 형태는 물론 노무도급을 가장한 불법파견이라는 점은 이제는 '일반화된 상식'에 속한다.

이러한 현실적 상황은 간접고용 근로자에 대한 특별 보호방안의 필요성을 제기한다. 그 방안에는 다음과 같은 것들이 포함되어야 한다.

- 위장도급(불법파견)의 근절 대책
- 파견업체 인증제 등 허가제의 충실화를 위한 제도 도입(0)
- 간접고용에서 사용사업주의 집단법상 사용자책임 인정⁵⁾

- 용역 또는 사내하도급 근로자의 근로조건 보호를 위한 특별법 등의 마련

이러한 대책들이 마련되고, 제대로 시행된다면 청소용역 근로자의 상황도 상당히 개선될 수 있을 것이다.

(4) 저소득 취약계층을 위한 특별 배려

청소용역 근로자와 같이 저소득 취약계층이 집중된 업종이나 직업 등에 관해서는 다음과 같은 대책들이 추가적으로 검토될 만하다.

- ‘건설근로자의 고용개선 등에 관한 법률’⁶⁾과 같은 특별법을 마련할 만한가?
- 고용보험법 제18조의2⁷⁾에 청소용역 근로자를 포함시키는 것은 어떠한가?
- 고용정책기본법 제18조의2 및 제18조의3⁸⁾을 활용하여 청소용역 근로자에 대한 특별한 지원을 하는 것은 어떤가?
- 정부 내 비정규직 중 특히 저소득 취약계층을 위한 전담 조직을 갖추는 것은 어떤가?
- 최저임금제도와 최저생활보장제도의 연계를 위한 저임금위원회의 설치·운영은 어떤가?
- 취약계층이 집중된 업종에서는 공적 공급시스템을 도입하는 것은 어떤가?

5) 이와 관련하여 최근 이를 인정한 하급심 판결이 나와 주목을 끌게 한다.

- 6) 주요 내용은 건설근로자의 퇴직(공제)금 보장, 노동부장관의 고용개선기본계획의 수립 등이다.
- 7) 고용보험법 第18條의2 (建設勤勞者 등의 雇傭安定 지원) ①勞動部長官은 建設勤勞者 등 雇傭狀態가 不安定한 勤勞者를 위하여 다음 各號의 사업을 실시하는 事業主에 대하여 大統領令이 정하는 바에 따라 필요한 지원을 할 수 있다. 1. 雇傭狀態의 개선을 위한 사업 2. 繼續雇傭機會의 부여 등 雇傭安定을 위한 사업 3. 기타 大統領令이 정하는 雇傭安定事業 ②勞動部長官은 第1項 各號의 사업과 관련하여 事業主 單獨으로 雇傭安定事業을 실시하기 어려운 경우로서 大統領令이 정하는 경우에는 事業主團體에 대하여도 지원할 수 있다.
- 8) 고용정책기본법 제18조의2 (일용근로자 등의 고용안정 지원) 국가는 일용근로자 및 파견근로자 등의 고용안정을 위하여 그 근로형태의 특성에 적합한 고용정보의 제공, 직업상담, 직업능력개발기회의 확대 그 밖의 필요한 조치를 하여야 한다. 제18조의3 (사회적 일자리 창출의 지원) 국가는 사회적으로 필요함에도 불구하고 수익성 등으로 인하여 시장에서 충분히 제공되지 못하는 보건·사회복지·교육 등 사회서비스 부문에서 비영리법인 또는 비영리단체가 일자리를 창출하는 경우에는 이에 필요한 지원을 할 수 있다.

토론문 2

청소용역 노동자의 인권상황 실태조사 토론문



박 지 순
(성균관대 연구교수)

I. 외주화의 의의와 문제점

- 점점 더 많은 기업들이 감량경영·생산을 목적으로 회사의 업무를 외주화하여 사외근로자를 사용하는 경우가 늘고 있음 → 이는 비단 우리만의 문제가 아니라 독일이나 일본 등 외국의 경우에서도 현저히 증가하고 있는 추세임
 - 외주화의 장점은 기업경영측면에서 인건비절감과 고용유연성의 제고, 전문가집단의 활용가능성 및 시용효과 등이 언급됨
 - 외주화의 대상을 유형화하면 직접적 업무영역(또는 핵심업무)과 간접적 업무영역(또는 주변업무)의 외주화로 구별할 수 있는 바, 전자는 기업의 고유한 생산 또는 서비스영역의 직접적 공정의 일부를 외주화하는 것이며, 후자는 간접적으로만 사업목적에 기여하는 분야로 경비, 청소 업무 등이 여기에 해당됨 → 이차적 업무의 외주화가 통상의 모습이나 최근 일차적 업무의 외주화도 증가됨
- 이와 같은 외주화의 전개에 대하여 노동계에서는 외주근로자들이 대체로 낮은 임금과 복리후생급여의 제한적 보장 내지 미보장, 고용의 불안정성, 직접고용근로자에 비하여 노동강도의 강화로 육체적·정신적 부담의 증가, 사업소속상의 정체성의 혼란 내지 직접고용근로자와의 차별로 인한 소외문제 등을 문제점으로 지적함
- 특히 용역업무의 성격상 원청업체가 직접 외주근로자에게 지휘감독을 행사

함으로써 도급계약에 의한 노동력투입의 법적 한계를 넘어서는 경우도 적지 않음

- 핵심적인 법적 쟁점은 근로자파견법상의 근로자파견과의 한계확정의 문제이며, 양자의 구별을 둘러싸고 실무상 여전히 법적 불안정성이 지배하고 있음

- 이와 같은 법적 불안정성은 해당 근로자의 노동법상의 지위뿐만 아니라 해당 기업의 입장에서 위험적 요소가 될 수 있음 ⇒ 위장도급으로 인정되면 직접고용 내지 파견법의 적용을 받게 되므로

○ 청소업무와 같은 대표적인 저임금 용역업무의 외주화는 그와 같은 한계확정의 문제가 가장 극명하게 발생하는 분야로, 외주근로자의 근로조건과 직접고용근로자의 근로조건 차이가 현격히 클 뿐만 아니라 그밖의 노동인권과 관련된 문제들이 다수 발생하고 있음

- 따라서 청소용역업무에 종사하는 근로자의 실태를 객관적으로 분석하여 노동법적용이 사각화되는 지점을 명확히 하여 이를 시정할 수 있는 구체적 계기를 확보하고,

- 위장도급 여부를 확인함으로써 근로자의 보호는 물론 기업경영의 건진성을 도모하는 효과도 가져올 수 있음

II. 실태조사와 관련된 사항

○ 본 연구보고서는 4단계에 걸친 실태조사의 내용과 분석을 한 파트로 하고 용역노동의 법적 문제점과 해당 근로자의 노동권보호를 위한 정책적 제언을 다른 한 파트로 하여 구성되어 있으며, 그 중 실태조사관련 항목은 OES 분석과 관련근로자 설문조사, 심층면접조사 그리고 용역계약자료의 분석 등임

- 비정규청소노동자의 구성에서 파견과 용역 및 기간제 뿐만 아니라 아르바이트가 차지하는 비중도 적지 아니하였는데, 아르바이트의 분류기준 및 의미가 무엇인지 모호함
 - 청소업무별로 용역계약의 비율을 조사하는 것도 필요하다고 생각됨
 - 파견과 용역을 하나의 카테고리로 분류하고 있는데, 용역이라 하더라도 전문 청소사업자인 경우에는 하나의 사업체로 인정해야 할 것이고 따라서 그에 직접 고용되어 있다면 정규직으로 볼 수 있지 않는가라는 의문이 있을 수 있음
 - 전체 분석에서 청소업무에 종사하는 근로자만을 실태분석의 대상으로 하였을 뿐 (용역)사업체의 실태에 대한 분석은 이루어지고 있지 않은 바, 이 부분에 대한 실태조사가 함께 행해져야 객관적인 고용실태의 분석이 가능할 것으로 생각됨
- 직접고용에 의하여 청소업무를 수행하고 있는 근로자의 근로조건과 용역업체 해당 근로자의 근로조건을 비교하여 분석하는 것도 본 연구보고서의 취지에 맞을 것으로 생각됨
- 공공부문과 민간부문을 나누어 비중과 근로조건과 근무환경의 실태를 체계적으로 비교분석함으로써 좀 더 다양한 분석과 대안제시를 마련할 수 있을 것으로 생각되며, 제6부와 제7부에서 공공부문청소용역의 법적 문제점과 노동권보호문제를 연구대상으로 한정된 취지와 민간부문 청소용역과의 관련성이 언급되지 아니한 이유는?

Ⅲ. 공공부문 청소용역의 법적 문제점

1. 위장도급의 판단

○ 도급으로 위장하여 법률관계를 형성하는 경우 수급인과 도급인 그리고 수급인소속의 근로자의 법률관계의 법적 성질이 무엇인가?

- 그 경우 통상 무허가 근로자파견에 의한 3면관계로 구성될 것이나, 예외적으로 업무수행상의 지휘감독관계뿐만 아니라 구체적인 임금지급관계와 고용사업주의 사업경영상의 독립성 등을 고려하여 고용사업주의 존재가 형식적·명목적인 것에 지나지 아니한 경우에는 고용사업주와의 근로관계의 존재를 부인하고 직접 사용사업주와의 근로관계를 인정함
- 따라서 위장도급은 무허가 근로자파견관계와 사용사업주와 근로자의 직접고용이라는 두 갈래의 법적 성격을 가질 수 있음
- 그런데 불법파견에 대한 법률효과에 대해서 개정 이전의 법률규정은 무허가파견 등 불법파견에 대하여는 적용되지 아니한다는 견해가 판례를 지배하면서 위장도급의 문제에 대한 법적 규제의 한계가 발생함
- 이에 대하여 07년 7월 1일부터 시행되는 개정 근로자파견법은 무허가근로자파견을 규제대상으로 명시함으로써 위장도급에 대한 법적 규제의 근거를 마련한 바 있음
- 이와 같은 전제하에 청소용역이 위장도급의 성격을 가진 경우 그 법률효과가 구체적이고 분명하게 제시되어야 할 것으로 생각됨 → “불법파견 또는 위장도급의 요소들이 발견된다” 또는 “불법파견 내지 위장도급에 해당”한다는 식의 표현은 막연하고 단정적임(보고서 209면)

○ 보고서(209면 이하)는 채용관련 계약내용과 업무수행상의 지시감독관련 계

약내용을 검토하면서 계약내용이 사용사업주(원청사업주)의 지휘감독권을 구체적으로 적시하고 있음을 들어 진정도급관계의 성립을 부인하는 근거로 삼고 있음

- (노동부의 관련 고시의 법규성 여부에 대한 논란이 있으므로 제한적으로만 검토대상으로 하며) 법원의 판결에 의하면 진정도급과 위장도급의 구별기준으로 노무관리상의 독립성과 사업경영상의 독립성 요소는 물론이고 해당 사업이 일반적인 도급계약의 성격에 부합되는 것인지 여부를 함께 고려하되, 계약서의 표현에 따라 형식적으로 판단할 것이 아니라 실질적이고 구체적인 계약의 실행모습을 중심으로 종합적으로 판단하도록 하고 있음을 알 수 있음

- 따라서 노무관리상의 요소와 사업경영상의 요소 그리고 도급계약의 일반적 성질상의 요소는 사실상 각각이 하나의 요건을 구성하는 것이 아니라 종합적인 유형적 판단을 위한 기초자료로서 '징표'적 성격을 가지고 있는 것인바, 그 중에서도 노무관리상 독립성의 결여는 상당한 징표적 요소로 인정할 수 있을 것임

- 그러나 보고서는 그와 같은 종합적 판단을 위한 기초자료적 징표들을 충분히 활용하고 있지 아니하다고 생각됨 ⇒ 사건으로는 도급계약내용의 도급적 성격을 규명하고 사업경영상 독립성요소를 함께 조사·분석하여 결론을 도출해 내는 것이 설득력을 높일 수 있고 생각됨

2. 청소업무의 외주화의 타당성 검토

- 근로자파견법(기간제법도 마찬가지이지만)의 기간제한규정의 취지가 기간적으로 제한적 일시업무에 대해서만 비정규직을 활용하고 상시업무에 대해서는 정규직으로 직접고용하도록 하는데 있다고 볼 수도 있으나(보고서 212면),

- 반드시 단기간의 일시업무에 대해서만 기간제나 파견제를 활용하는 것은 노동시장의 유연화요청을 지나치게 좁게 해석하는 것은 아닌가 또는 시장의 필요에 따른 합리적 유연화의 결정은 경영주체의 자율적 판단에 맡길 수밖에 없지 않는가라는 반론도 가능함
- 또한 전문청소용역업체로 외주화가 이루어진다면 근로자파견과는 달리 전문적 업체의 활용을 통한 산업의 합리적이고 건전한 분업구조를 진전시킬 수도 있지 않은가?
- 따라서 외주화와 파견제의 본질이 우선 구별되어야 하고 각각의 전형적·합리적 구조를 전제로 유형화하여 사안을 차별화할 필요가 있다고 생각됨
- 또한 청소업무가 일상업무라고 하여 정부나 공공부문이 예외없이 해당 근로자를 직접고용하라는 것은 세금을 기본으로 운영되는 공공부문에 대한 구조조정의 요청과 부합되지 아니하는 결과를 낼 수도 있음

3. 외주화에 따른 근로조건 및 노동3권보장의 취약성

- 외주업체에 소속된 청소용역근로자의 근로조건과 노동기본권은 원칙적으로 해당 업체와 소속 근로자의 법률관계의 내용에 속하며, 발주자와 외주업체 간의 용역계약에 외주근로자의 노동기본권을 제약하는 내용이 포함될 경우 또는 현실적으로 제약이 발생하는 경우 노동법의 적용문제가 제기될 수 있음
- 공공부문에서의 외주화에 관한 정부의 기준과 방침에 대한 평가와 추가되어야 할 내용을 구체화하고 제안을 명확히 해야 할 것으로 생각됨(보고서 215면) → 적정임금수준을 직접고용수준으로 예산편성하도록 하고 있는데 그에 대한 실증적 조사분석이 행해졌는가?
- 외주업체에 대한 근로감독의 강화가 현실적인 수단이 될 수 있을 것으로

생각되지만 (보고서에서 문제제기로 그치고 있는) 외주업체가 근로조건을 불이행할 경우 정부가 현행법외에 외주근로자의 보호를 어떻게 현실화할 수 있는지 직접 그 방안을 제시할 수 있는가?

4. 외국법제와의 비교

- 외국법제의 비교에서 미국법의 비교에 대한 내용이 누락되어 있음
- 일본과 독일의 관련법의 분석이 지나치게 단순화 내지 비체계화되어 있음
 - 일본의 파견법개정의 방향과 내용이 파견과 도급의 구별문제와 관련하여 구체적으로 어떠한 시사점을 주는가는 추상적인 멘트로 정리될 것이 아니라 구체적인 내용이 기술되어야 함
 - 독일의 근로자파견법개정의 방향과 의미 그리고 시사점도 마찬가지임
 - 내용이 구체화되어 있지 않음(보고서 229면) → 일본에서는 구체적으로 어떠한 내용의 부대결의가 있었는가, 위장도급에 대한 대처를 어떠한 방식으로 적극적으로 전개하고 있는가? 직업소개형파견이 근로자보호와 위장도급의 해소에 어떤 구체적인 유용성을 줄 수 있는가?

IV. 청소용역노동자 노동권보호를 위한 정책적 수단

1. 저임금해소방안

- 공공부문의 청소용역에 대한 인건비기준의 현실화방안으로 “생활임금”의 도입을 제안하고 있는데, 그 요소가 무엇인지, 임금과 같은 근로조건에 내용은 법 소정의 강행규정에 반하지 않는 한 계약자유의 원리에 따라 결정되어야 할 것인 바, 충돌되지 않는가?

- 동일 내지 유사업무라 하더라도 근로자파견이 아닌 도급방식의 용역에 해당하는 경우 소속사업이 다른 직영근로자와 사이에 균등대우원칙이 적용될 수 있는가?
- 업종별 단체협약을 통한 표준임금의 마련하여 각 사업에 규범적 효력을 미치게 하도록 협약정책으로 가는 것이 현행 법질서체계를 고려할 때 가장 바람직한 방법이 아닌지?
- 낙찰제도의 개선을 통하여 인건비에 대한 낙찰율적용의 배제 ⇒ 발주자의 재량영역?
- 적격성심사기준의 개선을 통하여 낙찰자선정을 위한 적격심사평가항목에 외주근로자의 근로조건 보호에 관한 사항을 추가
- 포괄임금제의 경우 통상임금과 연장근로수당을 비롯한 각종 수당의 항목이 명시된다면 범위반의 문제는 발생하지 아니할 뿐만 아니라 당사자의 합의로 도입된 이상 이를 금지시킬 근거가 없으므로 폐지를 주장하는 것은 지나친 규제로 이해될 소지가 있음
- “직무특별수당”의 법정화는 가능하지 않으며 이에 대해서는 오히려 협약정책적 관점에서 노사에 의하여 해결되어야 함

2. 고용안정화방안

- 보고서는 고용안정화방안을 모색하기 위하여 세 개의 범주를 전제로 제시하고 있는 바, 그 첫째는 실질적인 인사권의 행사주체 및 업무지시관계를 통해 본 위장도급의 문제, 둘째 핵심/주변업무의 구별에 따라 주변업무에 대한 외주화가 왜곡된 고용관행을 발생시키고 있다는 점 그리고 셋째, 원청회사가 사실상 실질적인 근로조건결정권을 가지고 있을 뿐만 아니라 외주근로자의 노동기본권을 사실상 제약하고 있다는 점에서 고용조건 개선

을 위한 중대한 장애가 되고 있으며 결과적으로 고용상 지위의 불안정성이 가중된다는 점으로 요약될 수 있음

- 이와 같은 문제해결을 위하여 사용기관의 직접고용, 공공부문 청소업무를 관장하는 기관설립을 통한 준공영화, 용역업체의 변경시 고용승계의 의무 법정화 등을 정책대안으로 제시하고 있음

○ 사용기관의 직접고용은 경영주체의 판단 및 결정권한에 속하는 문제로서 이를 강제할 법적 수단은 존재하지 않음

- 다만, 청소업무가 “기관유지를 위한 필수업무이고 상시적 업무”(보고서 240면)라는 표현은 필수업무의 의미에 대한 객관적 이해라고 볼 수 없음

○ 준공영화 역시 정책적으로 고려해 볼 수 있는 사안이지만 시민의 일상적 생활에 필수적인 청소업무(예컨대 생활쓰레기의 처리 등)와 건물내부의 청결을 위한 청소업무가 동일한 차원에서 준공영화의 대상이 될 수 있는지 여부는 좀 더 논의해 보아야 할 것으로 생각됨

- 공공부문에 대한 과도한 이익의 부여로 민간부문에 대한 차별문제가 발생할 소지도 있음

- 또한 준공영화는 경쟁적 시장원리가 작동하지 못하거나 공익적 업무에 대하여 시장을 보완하는 기제로 활용되어야 할 필요가 있는바 이에 대한 검토와 평가가 없는 준공영화에 대한 비판가능성도 있음

○ 보고서는 용역업체 변경시 고용승계의무를 부여하기 위하여 용역계약의 체결시 이를 계약조건화하든가 아니면 특별법에 의한 강제화를 주장하고 있으나, 당사자가 고용을 승계할 의무는 어디까지나 자유의사에 의한 사업적 결정의 문제이므로 이를 강제한다는 것은 또 다른 문제를 배태할 수 있음

- 예컨대 전문청소용역업체로서 이미 자체 인력과 장비를 갖춘 건전한 업체가 기존의 근로자를 의무적으로 인수해야 한다면 불합리한 경영상의 문제를 야기시킴
- 또한 특별법 과잉은 사회 전체의 부담으로 전개될 여지도 있음

3. (광의의) 노동환경의 개선방안

- 근로자에 대한 휴게 공간 등 후생복지의 강화는 근로자파견법의 규정을 참고하여 유사한 보호가 가능하도록 입법으로 추진할 필요가 있음
- 성희롱예방과 노동기본권에 대한 교육의 강화문제도 근로자의 인권차원에서 적극적인 검토가 필요하다고 생각됨
- 다만 정년문제는 우리 노동시장 전체의 문제로 인식하고 종합적으로 검토해 풀어야 할 사안으로 청소용역업무에 한정된 필요성과 특수성을 인정하기는 곤란할 것으로 생각됨

V. 결론

1. 주변업무의 외주화 문제

- 공공부문이든 민간부문이든 기관 및 사업운영의 효율성을 촉진하고 생산성을 확대하여 경쟁력을 갖추는 것은 거스를 수 없는 추세가 되고 있으며, 특히 국민의 세금을 바탕으로 하는 공공부문에서의 비효율적 경영의 개혁은 더욱 크게 요구되고 있음을 고려할 때, 간접적 업무(또는 주변업무)에 대한 외주화는 효과적인 감량경영방식으로 선호될 수 있음
- 따라서 외주화 자체가 비난대상이 되거나 이를 금지·제한하는 것은 우리 법질서의 기본원칙과 부합되지 아니함

- 다만 그와 같은 외주화가 근로자에 대한 착취와 기본권제약으로 귀결되는 현상을 방치한다는 것은 국민의 존엄과 건강 그리고 복리를 추구해야 할 국가의 기본적 의무의 관점에서 용납하기 어려운 것임
- 상당수의 청소용역종사자의 문제는 우리 사회의 비정규직근로자의 현주소(저임금, 법정근로조건의 미준수, 사회보험의 사각화 등)를 그대로 보여주는 바로미터라고 할 수 있으며, 공공부문에서의 외주화기준과 방식은 민간부문에 대해서도 큰 영향을 미칠 수 있으므로 비용절감 못지않게 불합리하고 불건전한 외주화의 결과가 발생하지 않도록 공공부문의 선도적인 건전한 입찰관행의 마련이 급선무라 할 수 있음
- 그와 같은 문제를 해소하기 위해서는 외주업체의 전문성과 독립성 등 기업실체성을 용역업무입찰시 철저히 심사하고 입찰조건의 개선을 토대로 엄격한 운영과 상시적 감독을 통해 이를 확보해 갈 수 있을 것으로 생각됨

2. 용역도급의 실태와 법적 성격의 판단

- 도급과 파견의 구별을 위한 기준은 아직도 법률과 판례에 의하여 확립되었다고 보기 어려우며, 다만 노동부의 고시와 하급심판례를 중심으로 어느정도 공통분모가 모아지고 있다고 생각됨
- 대체로 도급계약의 성질을 고려하면서 수급인회사가 도급인회사에 대하여 사업경영상의 독립성을 가지고 있는지, 수급인 소속의 근로자에 대하여 노무관리상의 독자성을 지니고 있는지를 판단지표로 하되 각종의 지표를 종합적으로 고찰하는 것으로 정리될 수 있음
- 그런데 아직 그 사실관계의 입증에 이루어진 것은 아니지만 보고서의 실태조사에 의하면 원청회사의 외주근로자에 대한 업무지시는 물론이고 인사권의 행사로 볼 수 있는 각종 정황이 계약서나 실태조사에 의하여 드러나고 있으며,

- 무엇보다도 청소용역회사가 회원으로 가입하고 있는 한국건물위생관리협회가 작성한 표준용역계약서(시방서)에 의하면 “위 시방서에 명시되지 아니한 사항이라도 건물의 효과적인 관리운용을 위하여 갑(원청회사)이 필요하다고 인정하여 지시하는 사항은 충실히 이행하여야 한다”고 규정되어 있는바(보고서 244면), 이와 같이 “대상적으로 확정되어 있지 아니한 업무의 수행”을 계약내용으로 하는 것은 근로계약의 전형적 모습으로 여기에는 오히려 근로계약적 요소가 포함되어 있다고 볼 수 있음
- 그에 의하면 청소용역회사는 일종의 중간자로서 원청회사와 청소근로자를 매개하는 이른바 간접근로관계(mittelbares Arbeitsverhältnis)가 성립한다고 볼 여지도 있음

○ 다만 개별적·구체적인 사례분석을 통하여 이를 확정할 수 있는 것이지 일률적으로 말할 수 없으며, 청소용역의 특성이 법률관계의 성질을 판단하는데 있어서 구체적으로 어느 정도 고려되어야 할 것인지는 유형적 관점에서 더 검토되어야 할 사항으로 생각됨

3. 근로자의 근로조건개선과 고용안정을 위한 방안

- 최저임금의 준수 및 퇴직금과 사회보험적용의 사각화, 그밖의 노동보호법의 적용문제는 근로감독을 강화함으로써 단기적으로 성과를 볼 수 있을 것으로 생각되며, 특히 근로자과건법에 준하는 근로기준법, 산안법 등의 적용문제를 비롯하여 사회보험신고의무의 강화 등은 입법으로 해결할 필요가 있음
- 청소용역회사에서 기간제계약을 통한 근로자지위의 불안정성은 기간제법의 시행으로 어느 정도 해소될 수 있을지 실증적 조사를 통하여 분석·판단하고 미흡한 점을 개선해 나갈 필요가 있음
 - 특히 청소용역종사자에게서 나타나는 기간제비중의 증가는 청소용역업체의 비전문성·인력공급적 성격과도 결부되어 있다고 생각되며, 그 해소는 용역업체의 건전화·전문화의 도모와도 밀접한 관련이 있음

- 임금 및 그밖의 근로조건의 개선은 특별법 등을 동원하여 규제방식으로 풀기 보다는 장기적 관점에서 협약정책으로 해결해 나가는 것이 바람직하다고 생각됨
 - 이를 위해서는 원하청관계에서 현실적으로 기능할 수 없는 기업별 노조 방식이 아니라 업종별 노조방식으로의 전환을 통한 협약임금의 마련을 촉진할 필요가 있음

- 도급관계를 전제로 하더라도 도급인이 실질적으로 근로조건을 결정하거나 사실상 노동기본권을 제약하는 문제와 관련하여 이른바 원청업체의 단체교섭 및 부당노동행위상의 사용자지위의 인정여부가 실무에서 논란이 되고 있으며 이에 대한 논의가 계속될 필요가 있음
 - 특히 원하청회사간 도급계약서에 하청업체에서의 쟁의행위 등 노동기본권행사를 이유로 계약관계를 종료시킬 수 있다는 취지의 약정은 헌법질서를 위반한 것으로 공서양속에 반하는 법률행위를 정한 민법 제103조에 의하여 무효임

- 결론적으로 외주화문제와 위장도급의 문제 그리고 해당 근로자의 법적 지위의 문제는 서로 분리해서 사안별로 접근해가야 할 문제이며, 이 문제를 외주화의 제한 내지 직접고용 의 문제로 일괄해결하는 것은 상당히 어려운 방안이라고 생각됨
 - 또한 특정 사안(청소업무 내지 청소용역)에 대한 지나친 특별법적 규제는 특별법 과잉의 문제를 낳으며, 특정사안에 대한 규제중심의 문제해결을 지양하고 시장과 사회의 긴장관계를 유지하는 전제위에서 국가의 역할에 대한 검토가 필요하다고 생각됨
 - 산별 내지 업종별 협약정책의 효율적 정착을 위한 모색이 무엇보다도 중요한 테마가 될 것으로 생각되며, 시장주체의 일원이면서 공익의 보호자

로서 국가의 특수한 역할이 고려되어야 할 필요가 있음

- 다른 한편 위장도급과 원하청의 노사관계의 왜곡은 청소업무에 한정된 문제라기보다는 우리 산업계 전반적인 문제로 볼 수 있으므로 이 문제에 대해서는 종합적인 접근과 해결이 필요한 시점으로 생각됨

토론문 3

청소용역노동자의 인권상황실태조사 토론문



은 수 미

(한국노동연구원 연구위원)

3

토 론 문

청소용역노동자의 인권상황실태조사 토론편

은 수 미 (한국노동연구원 연구위원)

- 매우 필요하고 의미 있는 연구임, 특히 간접고용에 대한 접근이 어렵고 연구 역시 취약하다는 점에서 중요한 연구결과라고 생각함. 다만 몇 가지 측면에서 보완되거나 논의되어야 할 지점이 있음

- 조사의 목적이 분명히 설계될 필요가 있음
 - 실태조사 목적이 청소용역 노동자들의 노동인권실태를 조사하고 정책적 대안을 제시하는 것인데 그것이 상당히 광범위하며, 또한 정책적 대안을 제시하기 위해서는 원인 분석이 선행되어야 하는데 사실상 이 원인 분석 항목이 취약한 것으로 보임
 - ☞ 사실상 인권실태를 조사하고 원인분석을 하며 정책대안까지를 제기하는 것은 매우 어려운 과제라는 점을 초기부터 고려하여 과제설계를 뚜렷이 할 필요가 있음
 - ☞ 애초부터 인권상황에 대한 구체적이고 심층적인 분석을 통한 문제제기의 수준인가 아니면 원인 분석 및 정책적 대안모색을 제기하는 수준인가를 분명히 해야함

- 이미 2003년에 국가인권위원회에서 『공공부문 비정규직 인권실태조사』라는 중요한 연구를 하였으며 청소용역의 경우 80% 정도가 사실상 공공부문에 집중되어 조사되었다는 점에서 기존 연구와의 연속선상에서 발전시키는 것도 한 가지 방법이었을 것으로 보임
- ☞ 이 경우는 인권상황 전반에 대한 검토 보다는 기존 연구에서 부족한 부분을 보충하고 다른 한편 원인 분석 및 정책적 밑그림 그리기가 보다 더 적절하지 않을까 함

- 다음의 사항들이 조사의 목적에서 좀 더 분명히 제시될 필요가 있음
 - ☞ 불법과건이나 위장도급의 판정여부가 이 조사에서 어떤 비중을 차지하는가?
 - ☞ 여성변수를 어느 정도나 반영할 것인가 혹은 여성변수의 의미가 무엇인가?
 - ☞ 원인분석을 어느 정도나 수행할 것인가? 혹은 2003년 보고서에서 나타난 원인분석과의 연계선상에서 파악할 것인가
- 조사자료에 대한 설명에서 노동공급측 자료를 중심으로 조사가 진행되는 것의 장단점을 분명히 하는 것이 필요함
- 다른 기관이 아닌 국가인권위원회에서 조사할 경우 보고서에서 어떤 차이점이 있을 것인가가 나타나야 함, 즉 국가인권위원회에서 청소용역 실태조사를 하는 것과 다른 연구소에서 하는 것의 차이점이 무엇인가? 또한 그동안 공공부문 비정규직 혹은 간접고용에 대한 연구가 일정하게 진행된 바 있다는 점에서 그것과의 차별성 혹은 다른 문제제기나 연구의 초점을 설계하는 것도 바람직하였을 것으로 보임

□ 조사내용 혹은 분석상의 의문점 혹은 보완점

- 정부의 비정규직 개념과 비교하여 검토하고 청소용역의 비정규직의 개념 및 규모를 정확히 특정할 필요가 있음->왜냐하면 이 향후 법·제도적 대책이나 개선책 마련에 있어서 이 규모나 정의가 불분명할 경우 매우 큰 논란의 소지가 발생하기 때문에 예상되는 논란의 소지들을 미리 파악하고 대응 내용을 마련할 필요가 있기 때문임
 - ☞ 또한 원하도급 관계문제를 중심으로 둘 것인지, 비정규직 문제(상시업무의 정규직화)를 중심으로 둘 것인지에 따라 분석의 초점이 달라질 수 있으며 이 보고서는 대체적으로 전자의 측면에 초점을 맞추는 것으로 보이나 애매함
- 33쪽, 표 3의 청소원 종사자 중 비정규직의 비중이 77.4%인데 35쪽 청소용역노동자의 계약기간 분포의 경우 계약기간을 특별히 정하지 않았음의 비중이 68.0%, 53쪽에서는 청소용역 노동자 근로계약의 79.1%가 1년 등으

로 서로 상충하고 있음, 따라서 계약기간을 특별히 정하지 않은 경우 그 유형에 대한 분석이 필요(예를 들어 사내하청의 경우 대부분이 사내하청 업체의 정규직이며 고용계약의 반복갱신은 없음, 다만 경영상의 이유로 인한 해고가 가능/정부통계상 정규직 임시의 유형이라고 할 수 있는가).

- 노동수요측의 특성 중 사업장 규모(노동자수)와 취업정보 취득경로, 임금 및 근로조건 정도만 파악되어 있을 뿐 채용 및 인사노무관리 현황, 원청업체와의 관계, 종업원의 고용형태, 매출, 원청회사의 수, 업무내용, 회사체계 등이 파악되어 있지 않으며 부분적으로 노동쪽 자료를 통해 파악하고 있다는 점에서 원인분석을 제약할 것으로 보임.

☞ 예를 들어 청소업무가 원래부터 외주 형태로 진행된 것인지 아니면 작업형태나 고용형태가 바뀐 것인지 등을 파악하면 정책적 대안 제시에서 보다 설득력을 가질 수 있음

☞ 청소업무를 외주화하는 사용자측의 요인을 정확하게 파악하는 것이 원인분석이나 대책모색 모두에 도움이 될 것으로 보이기 때문에 향후 이 문제를 해결해야 함

- 임금 및 복지, 인권침해 정도, 노동조건 만족도 등에서 공공부문과 민간부문이 상당히 차이가 나타난다는 점을 보다 분명히 적시하고 원인 분석을 할 필요가 있음

☞ 포괄임금제에 대한 지적은 매우 적절하나 임금 및 근로조건, 인권침해 정도가 공공부문이 높음에도 불구하고 참고지낸다는 대답도 높다는 것을 어떻게 해석해야 할 것인지 궁금함

- 고충처리 및 불만해소 기제에 대한 설문이 취약함->어떤 방식으로 문제해결을 해야하는지 혹은 문제해결을 못하는지 등에 대한 검토와 관련하여 필요한 부분일 것임

□ 위장도급 여부 및 기타

- 위장도급에 대한 이 보고서의 기본관점 혹은 방향이 분명하지 않음

- 위장도급 여부 등에 관해서는 좀 더 객관적인 접근이 필요하며 위장도급에 대한 이 보고서의 해결방법이 무엇인지 궁금함
- ☞ 만약 위장도급으로 판단이 났을 경우에 적법 도급으로 전환 요구 혹은 행정지도도 하나의 방향일 수 있고 그렇다면 적법도급에서의 문제점이 주요 초점일 수도 있는데 이 보고서에서는 그와 같은 취지보다는 위장도급이기 때문에 합법적인 청소용역이 어렵고 그래서 청소노동자를 직접고용해야 한다는 논지를 펴고 있는데 일종의 비약 아닌가? 위장도급->적법도급인가 아니면 위장도급->직접고용인가는 전혀 다른 방향이며 관점이 필요하다고 생각됨
- 전체적으로 이 보고서는 위장도급의 형태를 취하고 있다는 것에 강조점을 두고 있는데 노동부의 판단 및 법원의 판례에 비추어볼 때도 위장도급이라고 할만한가? 혹은 충분한 정도의 논쟁의 여지가 있는가? 위장도급임에도 불구하고 광범위하게 이루어진다면 또 법원의 판례에서도 잘 확인되지 않는다면 그 이유는 무엇인가?
- 자료 제시에 있어 위장도급 판단 기준에 입각하여 해당 자료에서 그와 같은 소지가 있는 부분이 무엇인지를 좀 더 분명하게 적시(예를 들어 밑줄긋기 등)할 필요가 있음
- 또한 그와 같은 기준에 입각하여 위장도급으로 판단된 예가 있는지, 있다면 그 예를 제시할 필요가 있고 논쟁이 된 바가 있다면 그 논쟁점 역시 객관적으로 제시하는 것이 설득력을 높일 것으로 보임
- 외국법에서의 시사점 중 독일과 일본의 경우 간접고용을 확대하면서도 이것이 정규직의 상용대체로 이어지지 않도록 조심하고 있다는 점을 강조하는데 그렇다면 이 보고서 역시 정규직의 상용대체 문제와 간접고용 근로자 보호를 강화한다면 간접고용 확대를 받아들일 수 있다는 것인가?

□ 정책적 대안

- 정책적 대안과 관련하여 이 연구보고서의 가장 큰 취약점은 청소용역 근로자 전체를 대상으로 어떤 개선 프로그램(청사진)을 갖고 있는가 하는 것이 드러나지 않는다는 점임
 - ☞ 공공부문 비정규직 혹은 간접고용 등에 관해서는 상대적으로 연구가 진척된 부분이 있고 또한 2006년 공공부문 비정규직 대책이 발표되었다는 점에서 이와 같은 성과에 기초하여 전체적인 밑그림을 그리는 것이 필요함
 - ☞ 최소한 공공부문에 관해서는 상시업무의 직접고용을 원칙으로 하는 방향과, 주변업무에 관해서는 여전히 외주화를 인정하되 임금 및 근로조건의 개선에 관해 집중하는 방향으로 나눌 수 있다고 보는데, 이 보고서가 어떤 기본방침을 가지고 있는지가 분명해야만 정책적 패키지의 기본방향 및 구체적이고 일관된 대안이 나올 수 있을 것으로 보임
 - ☞ 이와 같은 분명한 청사진과 구체적인 대책이 국가인권위원회의 보고서가 할 수 있는 역할일 것으로 판단되며, 다른 한편 이것이 작년 8월에 발표된 공공부문 비정규직 대책에 대한 평가 혹은 보완의 성격을 갖도록 하는 것이 바람직한 방향이 아니었나 생각됨

- 저임금 해소와 관련하여 포괄임금제의 문제를 해소하기 위한 방안이 구체적으로 지적되어 있지 않음
 - ☞ 포괄임금제와 관련하여 그 폐지를 제기하고 있는데 대법원이 인정하고 있다면 어떤 방식으로 폐지가 가능한가? 최저임금제 위반에 대한 행정지도를 강화하는 방법으로는 어려운가?
 - ☞ 생활임금을 제시하는데 생활임금의 기준은 무엇인가? 이것은 임금체계 및 직무평가와 연관되어야 하지 않는가? 즉 직무평가에 기초하여 임금단가를 기본적으로 설정한 후 적정임금을 제시하고 이것을 권장해야 하지 않을까? 특히 직무특별수당을 거론한다면 직무급 문제를 보다 적극적으로 검토하는 것이 필요하지 않은가?
 - ☞ 또한 저임금 해소가 안되는 이유 중의 하나가 임금체계의 미확립에도 있지 않은가?

- 낙찰제도 개선과 관련하여 애초에 책정된 인건비가 보존되는 방법, 예를 들어 인건비를 낙찰률 적용에서 배제하는 방법을 제기하는 것은 매우 바람직하며 이것은 사실상 물도급이 아닌 인도급의 방식을 의미함, 그런데 인도급으로 바꾸고 만약 그것이 지켜지는지를 정부가 모니터링 할 경우 임금 및 근로조건에 대한 개입이라서 법적으로 어렵다는 의견도 있는데 이에 대해서는 어떻게 생각하는가? 즉 여기서 제안하고 있는 계약준수제도는 노무관리상의 독립성을 해칠 우려가 있다는데 문제가 없는가?
- 고용안정방안으로 사용기관의 직접고용을 제시하고 있으며 그 근거가 ‘상시 업무’이고 불필요한 비용의 두 가지인데 후자의 불필요한 비용을 사용자측에서는 직접고용시 관리비용 및 추가적 인건비용과 비교해서도 불필요한 비용이라고 할까? 즉 불필요한가 그렇지 않은가 혹은 효율적인가 그렇지 않은가는 상대적인 개념임에 유의하여 직접고용시 요구되는 비용과 비교해서도 부적절하다고 해야 하며 근거가 부족할 가능성이 있음, 때문에 다른 근거 예를 들어 모범적 사용자로서의 사회적 의무 및 공공성의 문제(공공적인 좋은 일자리의 창출 및 공공서비스의 개선)와 관련해서 새로운 근거를 개발하는 것도 동시에 필요하다고 보임
- ☞ 공공부문의 비효율성, 비합리성 담론이 지배적이라는 점에서 특히 직접고용 문제에 대해서는 담론에서부터 구체적인 대안을 제시할 필요가 있음
- 더불어 직접고용을 한다면 임금 및 근로조건은 어느 정도로 제시해야 하는가? 예를 들어 공무원 수준? 혹은 공공기관의 경우 해당 정규직 수준? 아니면 별도의 임금체계?
- 준공영화의 경우는 공공부문에 한정해 본다면 매우 바람직한 문제제기인데 다만 이 경우 무엇이 개선되는지에 대해 사례 분석을 하고 근거를 마련하는 것이 필요함, 또한 이때 임금 및 근로조건이 민간 업체에의 위탁과 비교할 때 어떠한지 그리고 개선된다면 그 이유는 무엇인지 혹은 임금 및 근로조건은 유사한데 고용안정성이 강화되기 때문에 선호한다는 것인지, 보다 구체적인 선호 이유를 제시해야 함

- 용역업체 변경시 고용승계와 관련하여 동일한 조항을 위장도급의 징표로 적시하면서 동시에 이 때문에 가능하다는 것은 상충하는 논리아닌가?
- 표준용역계약서의 마련은 시급하며 이후 연구과제이기도 함
- 공공부문 뿐만 아니라 민간부문까지를 포함할 경우 기업수준의 고용안정을 보장하는 것이 향후 기본방향이 되어야 하는가? 산업수준의 고용안정 및 직업보장의 측면 역시 적극적으로 검토되어야 하는 것은 아닌가?

국가인권위원회 정책토론회 자료집
청소용역노동자 인권개선을 위한 정책토론회

| 인 쇄 | 2007년 5월 일

| 발 행 | 2007년 5월 일

| 발행인 | 안 경 환

| 발행처 | 국가인권위원회

| 주 소 | (100-842) 서울특별시 중구 을지로1가 16번지
금세기B/D 11층

| 전 화 | (02) 2125-9752 | F A X | (02) 2125-9748

| Homepage | www.humanrights.go.kr

| 인쇄처 | 도서출판 한학문화

| 전 화 | (02) 313-7593 | F A X | (02) 393-3016
