지방자치단체
노동정책 보고서2

서울시 보편적 인권과 노동인권의 제도화 상황 및 개선과제*

- 서울시 및 자치구 인권 제도화 수준과 비정규직 무기계약 전환을 중심으로 -

1. 글을 글어가며 : 인권도시로서 서울

□ 인권도시로서 서울시 모습

- 지난 8월 서울시(인권담당관)와 주요 인권단체들과의 간담회가 있었다. 간담회는 앞으로 인권도시로서 서울시가 해야 할 문제들이나 의견들을 청취하는 자리였기에, 인권단체들과 협력체계를 구축하고, 인권 현안 사업들을 같이해보자는 취지였다. 간담회 자리에는 여성, 장애인, 주거, 성소수자, 종교, 연구, 문화, 국제, 노동 등 다양한 영역과 분야의 단체들이 참석했다. 당일 회의는 서울시 인권담당관실 기구 및 사업 소개, 참가 단체 소개, 서울시 인권 문제 의견과 토론 등의 순서로 진행되었다.

□ 서울시와 인권단체 간담회

- 인권단체들의 문제의식은 국가인권위원회 초기 간담회 자리에서 논의된 모습들의 축소판이었다. 우리나라 인권 상황의 전반적 문제인식부터, 서울시 인권문제와 담당부서의 문제까지 총체적인

* 김 종 진(한국노동사회연구소 연구위원, 가톨릭대학교 및 중앙대학교 노사관계론 강사)
* 現 서울시 희망정책 2.0 정책자문위원, 서울시 노동정책과 노동정책 TF 위원, 서울시 일자리정책과 아르바이트 청년 보호협의체 위원 및 MP

이야기들이 전개되었다. 다만, 그간의 국가인권위원회가 진행한 인권단체 간담회와의 차이가 있었다. 무엇보다 당일 현안이 있는 소수를 제외하고 서울시 인권담당 실무자가 모두 참석했고, 각자 실무 맡은 역할을 소개 했다.

- 또한 연초(1-2월)에 이미 자체적으로 계획 확정된 인권사업 내용들을 대상으로 그저 단체들을 대상으로 약간의 의견청취 수준의 브리핑 즉, 공직 사회의 의례적인 과정과 달리 서울시는 차기년도 사업과 예산이 편성되기 이전인 8월부터 인권단체들과의 간담회를 진행했다는 것이다. 특히 향후 서울시 인권상황 개선과 다양한 문제 해결을 위해 각 단체들과 협력체계 구축을 위한 내용 역시 단체들이 중심이 되어 운영하면 좋겠다는 의견이었다.

2. 서울시 인권 문제, 어떻게 볼 것인가?

□ 서울시 인권정책 기본방향 수립 준거 기준

- 그렇다면 서울시 인권정책과 인권상황은 어떻게 볼 것인가. 서울시 인권상황을 판단하기 위한 기준의 시작은 누가 무엇이라 하더라도, 세계인권선언의 내용에서부터 시작할 수밖에 없다. 현대적인 인권개념은 세계인권선언의 내용(목록)을 통해서 정리된다고 할 수 있다. 1948년 12월 10일 유엔 총회에서 제정된 세계인권선언은 원문을 영어, 프랑스어, 스페인어, 러시아어, 중국어, 아라비아어 등 6개 국어로 작성되었다. 현재는 세계인권선언 공식 사이트에 전세계 366개 언어로 작성된 것을 볼 수 있다. 세계인권선언은 전문과 총 30조의 내용으로 구성되어있다.

- 서울시 인권상황을 판단하기 위해 사전적으로 살펴보아야 할 세계인권선언의 주요 목록은 무엇인가! 세계인권선언의 내용은 자유, 평등, 사회, 안전, 경제적 권리 등을 중심으로 구성되어 있다. 특히 인권선언 주요 목록을 꼼꼼히 살펴보면 노동의 기본적 권리와 관련된 내용들이 사회권뿐 아니라 다른 기본적 권리 목록에서도 확인된다. 결국 노동권도 보편적 인권의 관점에서 보아야 한다는 취지가 녹아 있다고 보여 진다. 아래는 세계인권선언의 주요 인권상황 목록을 노동인권과 연동하여 정리한 것이다.

① 자신의 생명을 유지할 수 있는가(예: 건강권)
② 신체적 정신적 건강을 유지할 수 있는 환경인가(예: 일반적 건강권 및 노동의 건강)
③ 기본적인 자유(이동, 폭력, 혼인, 출산, 육아)가 보장되는가(예: 자유와 평등 의식)
④ 사상과 양심의 자유가 보장되는가(예: 인권침해문제해결)
⑤ 감정적 억압과 고통을 받지 아니하는가(예: 감정노동과 소진)
⑥ 사유와 자기계발의 자유가 촉진될 수 있는가(예: 종교자유와 교육훈련)

⑦ 다양한 교류와 결속에 참여하도록 하는가(예: 정책현안, 의사소통)
⑧ 자기존엄성을 유지할 수 있는가(예: 노동환경)
⑨ 사회전반의 가치를 학습하고 실천하도록 보장되는가(예: 노동환경)
⑩ 휴식과 놀이의 권리가 보장되고 있는가(예: 노동조건)
⑪ 정치적 참여와 자기결정권이 보장되는가(예: 정치, 종교적 자기결정)
⑫ 개인의 정보의 보호와 이직 등의 권한이 보장되는가(예: 고용 및 노동시장 등)

- 성공회대학교 교수이면서 서울시 인권위원인 조효제 선생님은 그의 책 (『인권의 문법』, 2012)에서 인권 작동방식으로 (1)평등과 차별금지, (2)법과 규정에 근거한 접근방식, (3)자율성과 자기결정, (4)인도주의와 평화적 방식, (5)민주적 원칙: 참여와 책임성(정치적 책임성과 법적 책임성), (6)공동체 배려와 사회 전체의 복리 고려로 보면서 인권의 목록과 함께 인권의 작동방식도 인권 개념에서 중요함을 역설하고 있다.

- 때문에 서울시는 인권도시로서 갖추어야할 제도(인권조례), 기구(담당 조직과 인권위원회, 예산), 참여구조(시민인권헌장제정, 시민배심원제도) 3가지 제도화 수준을 마련한 상태다. 좀 더 구체적으로 살펴보면 지난 2013년 9월 '서울특별시 인권기본조례'를 제정했고, 17개 분야 약 70여개의 정책대상과 과제별로 구성된 '인권정책 기본계획'을 수립되었다. 특히 서울시 내부에 인권담당 부서(서울시 혁신기획관 산하 인권담당관실 3개 팀: 인권정책, 인권보호, 인권협력)를 두었고, 한해 예산이 약 10억 정도 배정되었다.

- 이를 기반으로 서울시 인권정책 사업은 공무원 및 시민인권교육, 인권법률 상담 등의 사업을 진행하고 있다. 실제로 서울시는 인권센터 내에 시민인권보호관(3명)을 두고, 인권 침해 및 차별 등을 상담, 조사하고 시정 조치 등을 진행하고 있는데, 2013년부터 2014년 8월 현재 약 347건(2013년 172건, 2014년 175건)의 상담과 157건(2013년 46건, 2014년 8월 11건)의 조사를 진행했다. 특히 서울시 인권센터(시민인권보호관)는 서울시 및 산하기관에 시정권고를 하여 18건의 권고 사항이 이행(해당 기관 수용)되었다.

〔표1〕 서울시 자치구 인권 제도화 현황 - 조례, 조직, 예산(2014.8)

지표	수	각 자치구
인권조례 제정	9개	성동구, 성북구, 영등포구, 서초구, 도봉구, 서대문구, 동작구, 노원구, 구로구
예산 편성('14)	8개	성동구, 성북구, 도봉구, 서대문구, 마포구, 영등포구, 동작구, 관악구
인권 조직기구	6개	성동구, 성북구, 서대문구, 영등포구, 동작구, 관악구

* 자료: 서울시 인권담당관실, <협력체계 구축을 위한 인권단체와의 간담회> 자료집(2014.8.27)

3. 서울시 노동인권 문제, 어떻게 볼 것인가?

□ 서울시 노동정책 기본방향 수립 준거 기준

- 서울시 인권 제도화 수준이 앞에서 살펴본 봐와 같이 어느 정도 기본 골격은 갖추어진 상태인 듯하다. 그렇다면 서울시 노동인권 제도화 수준은 어떠한가. 무엇보다 서울시 노동인권 제도화 수준 판단은 '노동행정'의 기본적인 방향과 정책들을 통해서 확인 할 수 있다. 국제노동기구(ILO, 1978)는 노동행정(Labour administration)을 국가의 노동정책을 수행하는 공공행정 활동을 의미하며, 사회문제에 부응하는 정부의 정책과정에 속한 다고 보고 있다(public administration activities in the field of national labour policy). 기본적으로 국제노동기준에 부합하는 노동법과 정책을 적용하는 것을 목적으로 규정하고 있는 것이다.

□ 지방정부로서 서울시 노동정책의 역할과 기능

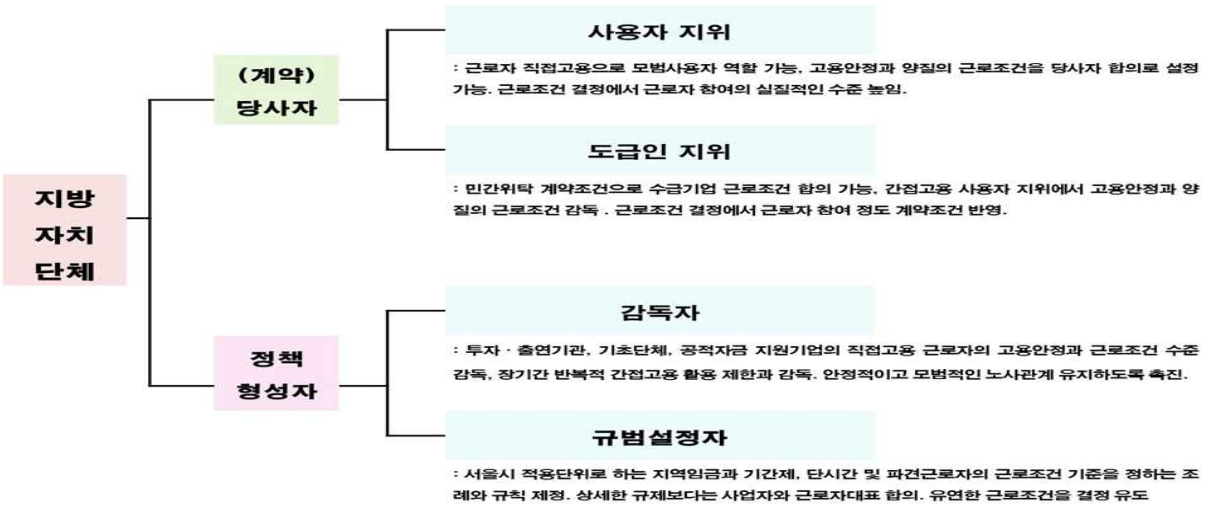
- 중앙정부가 아닌 지방정부로서 노동인권 방향과 정책을 수립하는 서울시의 노동행정의 역할은 규범 설정자(rule setting), 사용자(model employer) 그리고 지도감독·모니터링(monitoring) 3가지 형태로 구분할 수 있다. 물론 정책형성자(감독자, 규범설정자)와 계약당사(사용자 지위, 도급인 지위)로서 구분되고, 각 역할은 지방자치단체의 공적 및 사적지위에 근거하고 있어서 민간부문 근로조건 수준에 영향을 미칠 수 있는 권한의 정도가 달라진다.

- 예를 들면 서울시라는 지역경제의 특수성과 시민과 더 근접한 노동과 복지정책을 고려하여 전국단위 근로조건 보다 높은 고용안정과 임금, 근로조건 수준을 보장하는 지역단위 조례 제정(근로자, 비정규직, 청년, 민간위탁, 생활임금 조례 등)을 위한 제도적 방안을 모색할 수도 있다. 외국의 경우에는 중앙정부가 최저임금과 근로조건을 법정하고, 지방정부는 그 자치권한 범위에서 지역임금과 근로조건을 설정하는 경향이 높다. 현실적으로 중앙정부가 설정한 기준에 비해서 지방정부가 설정한 근로조건 기준이 자치 지역 내 고용창출, 저임금, 빈곤해소에는 더 직접적인 효과가 있기 때문이다.

- 서울시는 공공서비스 측면에서 지역 내 사업장의 고용 및 노동관련 분쟁이 있는 경우에 당사자 사이 합의를 이끌어내는 알선·조정 서비스 제도를 운영할 수 있다. 노동조합과 사용자 사이 단체교섭 과정에서 발생하는 집단적 노사관계 분쟁뿐 아니라, 개별 노동자와 사용자 사이에 발생하는 개별적 고용관계 분쟁도 알선·조정 서비스 대상으로 할 수 있다. 그리고 국제적인 좋을 일자리 기준에 비추어 볼 때, 현재 서울시 공공부문 일자리에서 자신의 목소리(voice)를 낼 수 있는 민주적인 의사결정 절차나 기구(사회적 대화기구 governance, 집단적 노사관계: 서울모델협의

회, 노사협의회 등)를 운영 등이다.

〔그림1〕 공공부문에서 모범사용자로서 서울시의 역할과 기능



* 주 :현재 서울시는 산하기관과 투자·출연기관, 민간위탁 사업자 및 단체에게 직·간접적으로 영향을 미치는 법적·계약적 권한을 갖고 있음. 따라서 각 산하기관, 투자·출연기관, 민간위탁 사업 관계의 법적성격에 기초하여 총체적이고 종합적인 노동 기본방향과 정책 및 사업과제를 수립 가능.
* 자료 : 김유선·김종진·유형근·윤정향·김미영, 『서울시 좋은 일자리 만들기 기본방향 연구』(2012). 서울시 일자리정책과.

- 그렇다면 서울시 노동인권 기본방향 수립과 판단의 기준은 무엇일까? '인권'과 '노동' 두 가지 차원에서 보면 아래 4가지(국제적 기준, 좋은 일자리 기준, 취약계층 개선 기준, 노동행정과 정책 기준) 정도의 주요 판단 지표를 통해 서울시 노동인권 방향과 제도화 논의가 가능하고 구체적인 검토 지표를 수립할 수 있다.
  ① 국제규약, 헌법, 법령의 노동인권기준(세계인권선언, ILO, 헌법 32조, 33조, 근기법, 근참법, 산안법 등)
  ② 노동인권으로서의 '좋은 일자리'(decent job) 기준. ILO, OECD, GRI 등에서 사용되는 노동인권의 '고용의 질' 지표 기준(인권차원과 작업장차원)
  ③ 보편적 노동인권의 관점에서 취약계층 노동자(vulnerable workers)의 노동인권 개선 방향 기준(저임금, 비정규, 부문 취약 노동자)
  ④ 서울시 노동인권 및 노동정책 방향 기준(조례, 인권정책, 고용 및 노동 정책, 사업) 기준

- 이와 같은 서울시는 노동인권 지표를 중심으로 노동행정과 정책수립을 위해 갖추어야할 제도(노동 관련 조례), 기구(담당 조직, 예산), 참여구조(주요 노동단체 및 서울시 산하 노사관계) 3가지가 현재 기초적인 수준에서 마련된 상태다. 좀 더 구체적으로 살펴보면 지난 2013년부터 2014년 사이 '노동인권 관련 조례'(4개: 고용, 근로자, 비정규, 청년)가 제개정 되었고, 15개 분야 약 50개의 정책대상과 과제별로 구성된 <노동정책 기본방향>을 발표할 예정이다. 특히 서울시 내부

에 노동정책 담당 부서(경제진흥실 일자리기획단 내 노동정책과 3개팀: 노동정책, 노사협력, 노동복지)를 두었고, 예산 또한 2014년 현재 약 63억원이 책정되었다.

- 이를 기반으로 서울시 노동정책과는 노동복지센터(4개: 성동, 서대문, 구로, 노원)를 통해 2013년 한해 동안 98개 프로그램(45,624명)이 진행했으며, 시민명예노동옴브즈만 운영(25명, 1,952건 상담 등), 노동교육 및 홍보(희망서울아카데미, 노동 권리 수첩), 모니터링 사업, 산하 민간위탁기관 노무진단, 양대노총 지원(한국노총 19억, 민주노총 5억) 등을 진행하고 있다. 2014년부터는 「서울시 근로자 보호 및 증진을 위한 조례」 제정(2014.3.20.)되어 민간영역의 노동정책을 펼칠 수 있는 기반이 마련된 상태다.

〔참조〕 서울시 주요 고용/일자리/노동 관련 조례

△ 서울시 근로자 권리 보호 및 증진을 위한 조례(2014.3.4, 의안1699호)
△ 비정규직 고용 및 처우 관련 조례(2011.7,9 의안309호, 2013.3.8, 의안1167호)
△ 서울시 고용상 차별 금지 조례(2013.7.12,의안 1423호)
△ 서울시 청년 일자리 조례(2013.9.13, 의안 1501호) → 아르바이트 청년 권리장전 발표(2013.9)
△ 서울시 근로자 복지시설 관련 조례(2014.2,10, 의안1716호 → 노동권익센터 설립 운영 예정(2014)

〔표2〕 세계인권선언과 서울시 인권 및 노동인권 제도화 수준 판단 지표

서울시 노동인권 기준	서울시 노동 정책과 사업	세계인권선언 주요 항목
(1) 자유 및 신체의 안전에 대한 권리, 일, 가족, 주거에 대해 함부로 간섭 받거나 명예 및 신용에 대하여 공격 받지 않아야 할 권리	- 노동자 작업장 안건과 건강 문제	**25조 : 건강과 안위에 정도의 생활 수준을 누릴 권리**
(2) 사상, 양심, 종교의 자유를 누릴 권리, 혹은 사유와 자기계발의 자유가 촉진될 수 있는가, 사회전반의 가치를 학습하고 실천하도록 보장되는가	- 조직 내 의사소통 [이해대변 목소리] - 교육훈련 프로그램	18조 : 사상, 양심, 종교의 자유 **26조 : 교육받을 권리** 27조 : 문화 활동 참여 권리
(3) 감정적 억압과 고통을 받지 아니하는가	- 감정노동	
(4)의견과 표현의 자유를 누릴 권리, 평화적인 집회 및 결사의 자유를 누릴 권리	- 노동3권(단결권, 단체교섭권, 단체행동권) - 노사정 거버넌스, 집단적 노사관계[서울모델협의회 등]	1조 : 형제애의 정신 **18조 : 사상과 양심의 자유** **19조 : 의사표현의 자유** **20조 : 평화로운 집회 및 결사** 21조 : 정치 참여권 29조: 공동체에 대한 의무, 타인의 권리존중
(5) 자기존엄성을 유지할 수 있는가	- 근로기준의 법준수(동등 근로조건, 모성보호 확대) - 고용, 성, 학력, 연령등의 차별 침해	**1조 : 평등한 존엄성과 평등한 권리** **2조 : 차별 금지**
(6) 공정하고 유리한 노동조건을 확보 받을 권리, 노동시간의 합리적인 제한 정기적 유급휴가를 포함하여 휴식 및 여가를 누릴 권리	- 고용의 질 차원의 노동조건 개선 - 노동시간 단축	**24조 : 휴식과 오락 권리**
(7) 동등한 노동에 대하여 동등한 보수를 받을 권리, 생활을 할 수 있는 공정하고 유리한 보수를 받을 권리	- 좋은 일자리 창출 - 생활임금 등	**23조 : 일할 권리** 12조 : 프라이버시 보호

〔표 3〕 우리나라 광역 지방자치단체 노동정책 관련 조직체계 및 담당부서 현황(2014.5)

지역	조직체계			담당부서	노동관련 업무	부서 총 인원
서울	시장	행정1부시장	경제진흥실	일자리기획단-노동정책과	14명	14명
				일자리기획단-일자리정책과	3명	25명
				계	17명	39명
부산	시장		경제산업본부	일자리정책과	3명	18명
대구	시장		경제통상국	고용노동과	3명	18명
인천	시장		경제수도추진본부	일자리정책과	4명	17명
광주	시장		투자고용국	일자리창출과	4명	24명
대전	시장		경제산업국	일자리추진기획단	3명	19명
울산	시장		경제통상실	경제정책과	4명	34명
경기	도지사	경제부지사	경제투자실	일자리정책과	4명	32명
강원	도지사		경제진흥국	경제정책과	3명	22명
충북	도지사		경제통상국	일자리창출과	4명	18명
충남	도지사		경제통상실	일자리경제정책과	3명	37명
전북	도지사	행정부지사	민생일자리본부	일자리정책관	3명	21명
전남	도지사		경제과학국	경제통상과	3명	22명
경북	도지사		일자리투자본부	기업노사지원과	6명	19명
경남	도지사	정무부지사		기업지원단	3명	16명
제주	도지사	환경경제부지사	산업경제국	경제정책과	2명	20명

주 : 서울시 일자리정책과에는 고용 및 일자리 정책 담당업무에서 비정규, 아르바이트 등 노동 담당 업무를 수행하고 있는 인원이 3명(팀장 1명, 주무관 2명) 있음.

자료: 한국노동사회연구소 5월 노동포럼(노광표, 2014)의 내용 수정하여 재구성(원자료 : 16개 광역자치단체 홈페이지)

□ 서울시 및 25개 지자체 비정규직의 무기계약 전환

- 그렇다면 서울시 노동인권의 기준 제도화 수준은 어떤가. 이 글에서는 서울시 노동인권 문제 중 비정규직 문제를 중심으로 검토했으며, 서울시(본청, 직속, 사업소)와 25개 자치구의 지난 2년 동안 비정규직의 무기계약 전환 실태를 중심으로 살펴보았다. 서울시 및 자치구의 비정규직 무기계약 전환은 정부의 공공부문 비정규직 종합대책의 일환으로 2012년부터 2015년까지 상시 지속업무의 비정규직을 직접고용 무기계약으로 전환하는 것이다.

- 때문에 지난 2년 동안 서울시를 비롯하여 25개 지자체에서 전환 대상자 및 전환 계획 인원을 연차별로 보고하도록 되어 있다. [표4]에서 확인할 수 있듯이, 지난 2년(2012-2013년) 동안 서울시는 약 483명(산하 투자출연기관 제외) 전환했음에도 불구하고, 25개 자치구는 86명에 그쳤다. 이렇게 서울시 25개 자치구(산하 공단 제외) 비정규직의 무기계약 전환 인원이 상대적으로 적은 이유는 25개 자치구 중 약 11개(종로, 중구, 강동, 동대문, 서초, 노원, 동작, 마포, 성북, 영등포, 중랑)의 자치구에서 단 한명도 비정규직을 무기계약으로 전환하지 않았기 때문이며, 그나마 무기계약 전환을 진행한 자치구도 몇몇(은평, 성동)을 제외하고 소극적으로 전환했기 때문이다.

- 이와 같은 문제는 단체장(구청장)의 소극적 태도(노동 감수성 미비, 전환 의지 불명확), 담당부서(일자리 담당) 및 담당자의 전환대상 자의적 판단, 비정규직의 무기계약 전환으로 발생하는 정원 및 예산 부족 문제 등 복합적인 요인이 있을 수 있다. 하지만 서울시 및 자치구의 인권수준과

노동인권 문제를 연결해보면 약간의 재미있는 현상을 확인 할 수 있다. [표 3]에서 알 수 있듯이 서울시 25개 자치구 인권 제도화(조례, 기구, 예산) 수준과 비정규직의 고용불안 해소(무기계약 전환 실적 인원)를 연동해보면, 인권 감수성이 낮은 지자체에서 비정규직의 무기계약 전환이 없거나 낮은 것을 확인 할 수 있다. 특히 서울시 종로구, 중구, 동대문구, 강동구 4곳은 인권조례/조직/예산도 제도화되어 있지 않고, 비정규직 무기계약 전환도 하지 않은 대표적인 자치구다.

〔표4〕 서울시 및 25개 자치구 인권 및 노동 제도화 현황 - 인원 업무, 비정규직 무기계약 전환 실적

구분	서울시 및 지자체 인권상황 - 인권 담당 조례, 기구, 예산			서울시 및 지자체 노동인권 상황 - 비정규직 무기계약 전환 실적(명)			
	인권조례 제정현황	인권담당 부서설치	인권예산 배정금액	계	'13년 전환	'12년 전환	비정규 총인원
서울시 (본청/직속/사업소)	● ('12. '13)	● (인권담당관)	● (10억원)	*483*	*158*	*325*	*1,500*
강남구청	예정	×	×	6	5	1	218
강동구청	×	×	×	-	-	-	141
강북구청	예정	×	×	3	2	1	86
강서구청	×	×	×	2	-	2	163
관악구청	×	● (인권팀)	● (300만원)	1	-	1	281
광진구청	×	×	×	1	1	-	185
구로구청	●	×	×	2	-	2	134
금천구청	예정	×	×	8	8	-	173
노원구청	● ('14)	×	×	-	-	-	210
도봉구청	● ('13)	×	● (280만원)	6	6	-	143
동대문구청	×	×	×	-	-	-	355
동작구청	● ('13)	● 인권조사팀	● (1,240만원)	-	-	-	199
마포구청	예정	×	● (160만원)	-	-	-	177
서대문구청	● ('13)	● (인권팀)	● (2,000만원)	1	-	1	74
중구청	예정	×	×	-	-	-	235
서초구청	● ('13)	×	×	-	-	-	315
성동구청	● ('14)	● (인권팀)	● (320만원)	20	20	-	152
성북구청	● ('12)	● (인권팀)	● (3,590만원)	-	-	-	146
송파구청	×	×	×	8	-	8	230
양천구청	×	×	×	4	4	-	143
영등포구청	● ('13)	● (인권팀)	● (5,396만원)	-	-	-	242
용산구청	예정	×	×	1	1	-	120
은평구청	예정	×	×	23	-	23	232
종로구청	예정	×	×	-	-	-	296
중랑구청	×	×	×	-	-	-	170
계(25개 자치구)	9개	6개	8개	86	47	364	6,150

*자료: 1) 서울시 및 25개 자치구 비정규직 및 무기계약 전환 현황은 고용노동부, 「공공부문 비정규직 근로자 무기계약직 전환」 보도자료(2013. 4., 2014. 4), 재구성.
2) 서울시 및 25개 자치구 인권 조례, 담당 기구, 예산 현황은 서울시 인권담당관의 <인권단체와의 협력체계 구축을 위한 간담회>(2014.8.27) 자료집 재구성.

4. 글을 나가며 : 정책결정자 의지와 인식개선

□ 인권과 노동인권의 사각지대, 서울시 25개 자치구 문제

- 무엇보다 서울시가 인권도시로서, 서울시민의 보편적 인권을 향유할 수 있는 수준에 자리매김하기 위해서는 공공부문에서부터 제도화 수준을 구축해야하고, 좋은 사례 만들어야 한다. 특히 인권이라는 것이 "인권정책을 어떻게 할 것인가?" 라는 물음보다, "이것이 서울시 인권이다!" 라는 그 무엇부터, 시민들에게 하나하나 확인시켜주는 것이다. 때문에 자칫 인권정책을 하나의 '계량적 성과' 로 판단/결정지어질 경우 인권정책은 그저 행정상의 자료(서류)에만 존재할 수 있다.

- 실제로 이 글에서 다룬 서울시와 달리 25개 자치구의 인권제도 및 수준(조례, 조직, 예산)이 미흡한 것은 큰 문제다. 왜냐하면 서울시 산하 25개 자치구의 3분 2 정도는 인권 조례나 부서나 예산조차 배정되지 않는 상황이기 때문이다. 그나마 자치구 인권정책 예산이 배치된 8곳의 2014년 전체 예산 1억3천3백만원(기관 평균 예산 1,663만원)에 불과했는데, 이는 서울시 인권 예산의 10분의 1수준이다.

- 이를 반영하듯 서울시와 각 자치구 노동인권정책(비정규직 문제)을 비교검토 한 결과, 인권제도가 미흡한 자치구일수록 비정규직의 무기계약 전환 또한 미비하거나 단 한명도 전환하지 않은 곳들이 11군데(종로, 중구, 강동, 동대문, 서초, 노원, 동작, 마포, 성북, 영등포, 중랑)나 된다. 결국 서울시 공공부문의 비정규직 문제와 같은 노동문제는 인권 문제와 긴밀하게 연동될 수밖에 없음을 보여준다. 서울 종로, 중구, 강동, 동대문구는 인권 조례, 기구, 예산 편성도 없고, 비정규직의 무기계약 전환이 단 한명도 없는 곳이다.

- 때문에 서울시는 노동인권 기준과 지표는 인권차원에서 서울시와 25개 자치구가 공동으로 기본방향이 재설계되고 검토될 필요가 있다. 또한 서울시 인권담당관(인권센터)의 역할과 기능은 서울시 전체 인권 문제를 설계하는 구상의 역할이 중요하지, 집행부서처럼 인권사업 실행의 역할에 몫 매는 것은 바람직하지 않다. 오히려 서울시 및 자치구의 포괄적 인권문제를 총체적 차원에서 구상하는 역할자로서 자리 잡고, 해당 기관 및 부서의 각 영역/부문별 인권정책이 실행될 수 있도록 하거나 이행 사업의 모니터링(지도감독) 역할이 더 욱 중요하다.

- 예를 들면 인권담당관(인권센터)가 노동인권 사업을 직접 실행하기 보다는 노동정책과와 노동문제를 상호협력하여 조례 제정 및 정책을 공동 집행할 수 있는 시스템을 만들고, 세부 노동인권 사업은 노동정책과가 각 노동 및 시민단체와의 정기적인 의견수렴이 가능할 수 있도록 하는 소통창구를 형성하게 하고, 그 과정에서 전문적인 단체들이 다양한 협력사업을 할 수 있도록 하는 링크 역할을 하는 것

이 효과적인 인권정책의 역할일 것이다.

- 다만, 2012년 9월 제정된 인권기본조례 제정의 일환으로 제정된 2013년 8월 마련된 인권정책 기본계획 중 노동인권문제 중 이미 일부 정책들은 이행완료(무기계약 전환)를 앞두고 있거나, 이행과정(아르바이트 문제)에 있다는 점을 고려하면, 그 밖의 영역들을 포함하여 부서별 의견을 수렴하여 한층 업그레이드 된 내용으로 수정될 필요가 있다. 더불어 새로운 노동인권 의제(서울시 및 자치구 민간위탁 비정규직 문제, 과도한 공공부문 내 감정노동 문제, 휴일휴가 및 퇴근 이후 SNS 업무지시 등)를 추가 논의가 필요한 것 같다.

□ 서울시와 자치구의 포괄적 인권과 노동인권 기본방향 수립 필요

- 앞에서 살펴본 바와 같이 서울시가 인권차원 정책을 조율하고 조정하는 행정적 역할이 중요한데, 노동의 사각지대인 서울시 25개 자치구 문제는 인권도시로서 서울시의 위상과 역할의 바로미터가 될 것이다. 이런 이유로 현 시점에서 보면 서울시뿐 아니라 25개 자치구의 인권 및 노동인권차원의 제도와 정책이 종합적 차원에서 마련된 필요가 있다. 현 시기 노동인권 차원에서 보면 노동조건 수준과 인사관리, 개별 협의절차, 노사관계 등을 관리하는 통일적 노동정책과 규칙을 만드는 것이 중장기적인 과제로서 필요한 시점이다.

- 구체적인 내용은 (1)서울시 노동정책 비전(마스터플랜) 제시, (2)노동정책 방향 및 과제 수립(집단적 노사관계, 개별적 근로관계), (3)각 의제별 방향과 과제 수립 : 정책 각 영역(공공-민간)과 부문별(취약) 노동정책, (4)각 정책 및 과제 이행 제도, 조직, 운영, 자원 : 법제도(중앙-지방), 담당 기구/조직(거버넌스, 서울시 자치구 내부, 노동단체 등), 인적/물적 자원, (5)각 정책의 시기별 이행 수립(단기, 중장기적 과제)이라는 5가지 내용이 종합적으로 구성될 필요가 있다.

□ 서울시 노동행정, 정책, 역할의 기능 확대 모색 정책제안들

• 서울시 노동정책 기본방향 및 제도화의 조직 위상과 역할 수립
- 조 직: 서울시 노동 및 고용 정책 관련 담당 조직의 포괄적/총체적 행정기구 재편
- 역 할: 서울시 노동 및 고용 관련 업무(집단적 노사관계, 개별적 근로관계) 전담 총괄

• 서울시 노동정책 운영의 중앙-자치구와의 협력적 관계 설정과 운영
- 중 앙: 중앙 정부(고용노동부-서울청)와의 유기적 노동행정 업무 진행(협력사업),
  지자체 차원의 실현 가능한 영역 구축(공동사업), 중앙 노동정책의 사각지대 해소(독자 사업)
- 자치구 : 시 정책이 각 자치구 노동행정 업무에 반영될 수 있는 조율된 협의체계 형성 및 사업 진행

• 서울시 노동정책의 효과적 사업을 위한 노동담당 업무 총괄 기능 수행

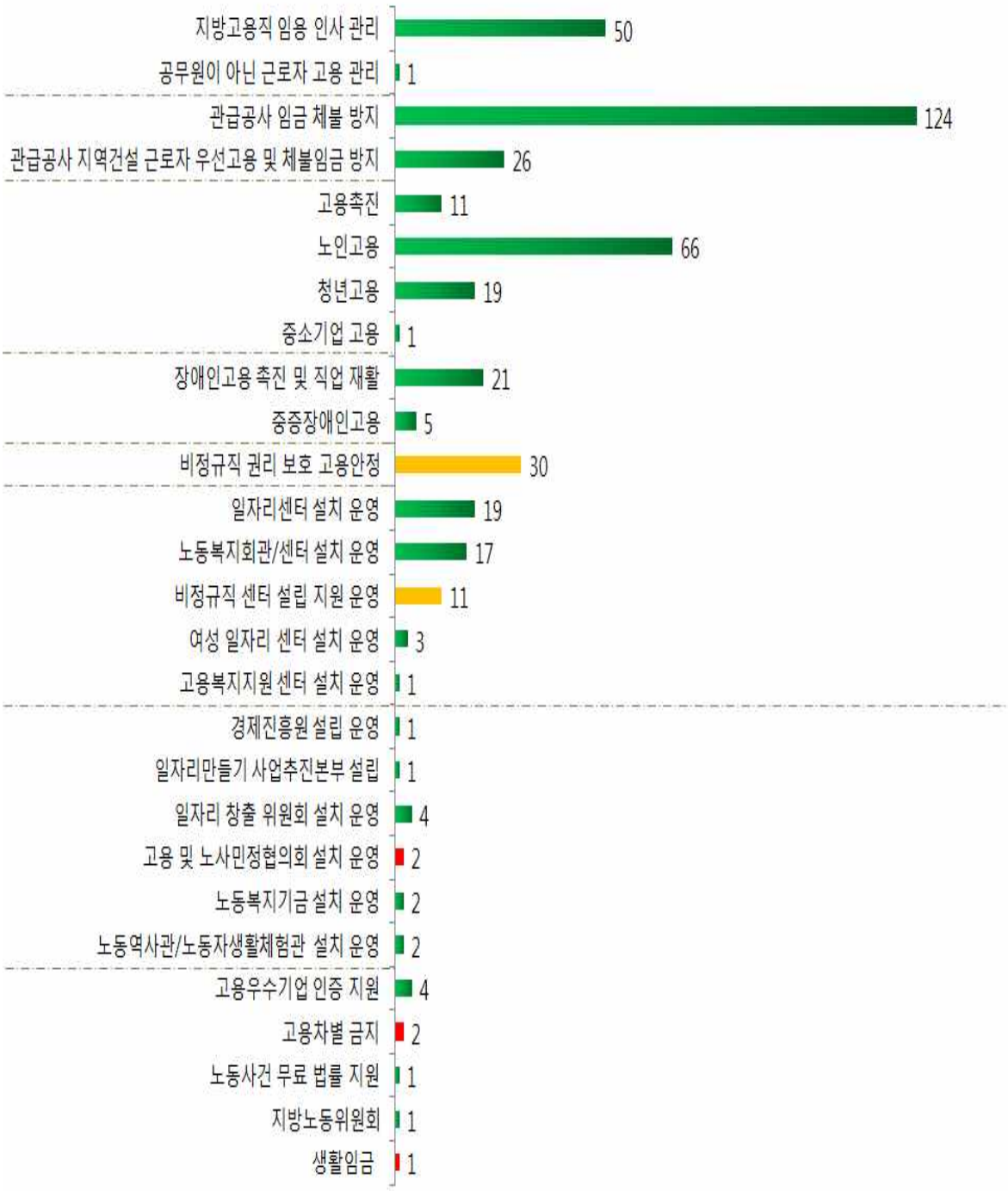
- 영역 : 산업 부문(공공-민간), 조직 부문(본청/직속/사업소-투출기관), 취약계층(비정규, 여성, 청년 등)
- 노동 : 집단적 노사관계(사회적 대화 모델), 개별적 근로관계(노동환경 및 근로조건)

〔참조〕 노동인권 차원의 고용의 질 지표와 서울시 노동정책 적용 문제 검토

	지표	하위 지표 및 요소			EU	ILO	서울시
1	일자리 성격 [적당한 수입과 생산적 노동]	직업 만족	10분위 소득, 임금/수입(평균, 사회보장) [저임금 고용비율, 연금]		○	○	생활임금 적정임금
			지위		○	×	비정규 정규직화
			경력개발 적합		○	×	
2	숙련, 평생교육, 경력개발	교육훈련 시스템	양	기회, 횟수	○	×	노동과정 지표 추가[자율성, 단순반복, 권한 책임 등]
			질	내용	○	×	
		숙련	노동과정		○	×	
3	고용기회/남녀평등(다양성과 차별)	경제활동참가율, 고용/실업/청년고용/비농업부문 임금노동비율(15시간 이상 임노동자 중 남여 시간당 소득)			△	○	청년 및 취약계층 일자리 확대
		[성별직종분화, 경영행정직종 여성 비율]			×	○	
		노동시장 접근 가능성			○	○	
4	직장보건과 안정 [안정한 작업환경]	사고 / 질병	결근률		○	×	감정노동 포함
			업무 관련 질병(직업병) [산재적용 임노동자 비율, 치명적 부상빈도]		△	○	
			근로감독관 비율		×	○	
5	유연성과 안정성 [적절한 노동시간]	작업조직			△	×	휴식/건강권
		근무시간(주당노동 및 연장) [장시간 노동비율, 시간 관련 과소고용 비율]			△	○	노동시간 단축
		계약조건(시간, 계약직 비중) [재직기간 1년 미만 임노동자 비율]			○	○	공공부문 비정규직 정규직 전환
		국가-지리적 이동성			△	×	
7	작업조직 및 일과 생활의 균형	유연성 있는 근무방법 형태 도입			○	△	모성보호 여성친화적 모델 (유리천장 해소)
		자녀와 부양가족에게 적절한 보살핌 제공 여부(무자녀 고용률 대비 0-6세 아동 부모 고용률 격차) [의무교육 연령 이하의 아동을 가진 여성들의 취업률]			○	○	
		유연성과 안정성 사이에 보다 균형잡힌 접근방식[유연 안정성과 중복]			△	○	
		기존 보건과 안전법령의 적용개선			○	×	
		기업단위 평생교육			○	×	
8	사회적 대화와 노동자 참여	단체협약[노조가입률, 단협적용율, 파업과 직장폐쇄 빈도]			△	○	거버넌스 노사정 대화 노동단체 협약
		의사결정참여 - 정보와 협의(노사협의회)			○	△	
10	전반적 업무성과	1인당 근로시간당 GDP			○	×	해당 무
11	철폐되어야할 노동	학교에 다니지 않는 아동 노동비율			×	○	해당 무
		임금노동 또는 자영업에 종사하는 아동 비율					

주 : 1) 표기 : ○(해당사항 구체적 명시), △(해당사항 구체성 모호), ×(해당 사항 없음)
2) 지표 : [ ] ILO 지표 명, ( ) 유럽집행위원회 지표 명

〔참조〕 광역 지자체 고용, 노동 관련 조례 제개정 의제별 현황(2000~2014)



* 자료 : 한국노동사회연구소 5월 노동포럼의 심상완(2014: 73-74) 자료 <표>를 [그림]으로 재구성..