

## 시민들과 함께 찾은 아파트 경비직 해법

: 희망제작소 <사다리포럼>의 서울시조례 입법 제안과 상생고용 가이드북 제작 과정

임주환 | 변호사·희망제작소 객원연구원 (eyelid@makehope.org)

### I 요약

- 희망제작소가 시민, 전문가집단과 함께 결성한 <사다리포럼>은 2016년의 논의주제로 ‘아파트 경비직 노동자’를 선정하여 2월23일, 3월29일, 5월17일, 7월19일 총 4차례의 공개토론을 진행했다. 특히 희망제작소와 서울특별시 에스에이치공사(SH공사)가 공동주최한 7월19일 사다리포럼에서는 그동안의 논의 결과를 정리하여, 서울특별시의회에 ‘서울특별시 공동주택 관리 조례’ 개정안을 제안하고, 희망제작소와 SH공사가 함께 제작한 ‘행복한 아파트 공동체를 위한 경비노동자 상생고용 가이드’를 공개했다. 사다리포럼이 제안한 조례는 2016.9.9. 본회의에서 출석의원 전원 찬성으로 통과되었다.
- 사다리포럼에 참여한 시민들과 전문가들은 우리사회 대표적 중·고령자 일자리 중 하나이지만, 열악한 처우, 잦은 해고 등으로 인하여 사회문제로 자주 대두되는 아파트 경비직 노동시장을 합리적으로 개선할 수 있는 방안을 깊이 있게 논의했다. 그 결과 아파트라는 공간의 특수성을 반영하여 지방자치단체 조례 제정 또는 개정, 입주민들이 쉽게 접할 수 있는 가이드북 제작 등 일종의 ‘소프트 로’(Soft Law)를 시민들이 만들어내는 방식이 적절하고 효과적이라고 판단하게 됐다.
- 사다리포럼에서는 경비노동자들이 퇴직금을 제대로 지급받지 못하고 있다는 점, 명목상 휴게시간으로 규정된 시간인 새벽시간 등에 사실상 근무활동을 해야 한다는 점, 택배수령, 분리수거 등 경비 이외 업무와 관련한 원칙이 세워지지 않아 경비노동자가 ‘잡부’처럼 활용되고 있는 점 등 개선이 시급한 세 가지 문제의 해법에 초점을 맞추기로 합의했다. 또, 이러한 문제점을 입주민과 갈등 없이 해결하기 위한 가장 효율적인 수단으로 조례나 가이드북 같은 ‘소프트 로’ 만들기를 추진하기로 뜻을 모았다.
- 사다리포럼은 아파트 입주민과 경비노동자, 그리고 노동, 기업, 복지, 재정, 사회적경제 등 각 분야 전문가들이 사회적 대화기구에서 함께 머리를 맞대고 시민들의 생활 속 노동문제에 대한 사회혁신적 해법을 발굴한 사례로서, 향후 우리 사회의 중요한 갈등조정 모델로 기능하게 될 것으로 기대된다.

I 키워드 사다리포럼, 사회적 대화기구, 조례, 가이드북, 생활 속 노동문제, 소프트 로

**행복한 아파트 공동체를 위한 경비원 상생고용 가이드** (<http://www.makehope.org/?p=35211>)

희망제작소는 막다른 일자리의 대안을 찾기 위해 <사다리포럼>을 개최하고 있다. 지난해 대학 청소노동자 고용문제의 해법 모색에 이어서 올해 2월부터는 아파트 경비노동자의 고용문제 해법을 찾기 위해 총 3차례의 포럼을 개최했다. 그 결과 희망제작소와 SH공사는 ‘행복한 아파트 공동체를 위한 경비원 상생고용 가이드’를 제작하고 7월19일 사다리 포럼에서 공개되었다. 이 가이드는 아파트 공동체의 발전 및 경비노동자의 권익보호와 인권향상을 위하여 시민들과 함께 실천하면 좋을 방안을 제시하고 있다. 아파트 경비노동자 고용과 가장 밀접한 관련이 있는 아파트 관리사무소를 주된 배포 대상으로 작성되었으며, 입주민과 함께 만드는 경비노동자 상생고용을 위한 모범 계약서 샘플과 경비노동자 고용 및 근로환경조사 설문지도 담고 있다. [편집자 주]

## 1. 사다리포럼에서 아파트 경비직 노동시장에 주목하게 된 배경

희망제작소는 2015년 4월, <사다리포럼>을 결성하여 공개 및 비공개 토론회를 두 달에 한 번 간격으로 연속 개최하고 있다. 사다리포럼은 비정규직 또는 막다른 일자리와 관련해 거시적, 당위적, 당파적인 차원에 머무르는 기존 해법을 넘어서, 실제 노동현장에서 작동 가능한 미시적, 현실적, 객관적 정책대안을 찾기 위하여 출범했다. 이를 위해 노·사는 물론 노동, 기업, 복지, 재정, 사회정책계, 여성 등 다양한 분야 전문가들이 포럼에 참여해 시민창안 및 전문가들의 융합적 논의를 통해 새 해법을 발굴하는 노사민정 사회적 대화 채널의 형식을 채택하였다. 포럼위원 중 상시패널로는 김상조 경제개혁연대 소장(한성대 교수), 김태일 좋은예산센터 소장(고려대 교수), 배규식 한국노동연구원 선임연구위원, 박태주 노사정 서울모델협의회 위원장, 오건호 내가만드는복지국가 공동운영위원장, 이원재 전 희망제작소 소장 등이 참여하고 있다.

사다리포럼이 2016년의 논의주제로 ‘아파트 경비노동자 고용문제 해법’을 선정한 것은, 아파트 경비노동자가 고령자 재취업 비중이 매우 높은 ‘아버지들의 생애 마지막 일자리’인데 그 일자리의 질이 매우 낮다는 문제의식 때문이었다. 아파트 경비노동자는 아파트 동수를 기준으로 추산할 때 전국 23만1,954명, 서울 5만5,000명에 이른다. 서울노동권익센터가 2015년 12월에 실시한 서울 25개구에서 아파트 경비노동자로 일하는 455명을 설문조사한 결과를 보면, 남성이 99.3%를 차지하고, 평균연령은 65.6세에 이른다. 연도별 평균임금은 2014년 144만1,000원, 2015년 149만2,000원이었다. 노동문제 연구자들은 처우가 열악하고 미래의 발전가능성이 없는 직업을 막다른 일자리(dead-end job)라고 부르는데, 아파트 경비노동자는 우리 사회에서 고령 남성층이 차지하고 있는 마지막 일자리라 막다른 일자리라고 부를 만하다.

아파트 경비노동자들의 처우 수준이나 고용안정성이 매우 낮은 원인은 경비노동자들의 고용구조-감시단속적 근로자라는 지위 등에서 찾을 수 있다. 아파트 경비노동자들의 고용구조는 아파트 관리방식과 밀접한 관계를 갖고 있다. 아파

트 입주자들은 공동주택을 자치관리하거나 위탁관리를 한다(주택법 제43조). 자치관리의 경우, 입주자대표회의가 선임한 관리사무소장이 모든 아파트단지 관리업무를 총괄하는데, 소장은 입주자대표회의를 대신해 경비노동자를 직접고용하거나 경비노동자를 고용하고 있는 용역회사에 경비나 미화 업무를 맡긴다. 위탁관리는 입주민들이 주택관리업자에게 공동주택 관리업무를 위탁하는 형태인데, 이 경우, 특정 아파트 단지에서 일하는 경비노동자들은 이 관리회사의 직원이거나, 관리회사가 선정한 별도 용역회사의 직원이다. 현장의 아파트 경비노동자들은 '사장님이 너무 많다'고 하소연하는 경우가 많은데, 자치관리든 위탁관리든 경비노동자들은 복잡한 고용구조 아래서 입주민, 관리소장, 용역회사 관계자 등의 눈치를 모두 살필 수밖에 없는 처지에 놓여있기 때문일 것이다.

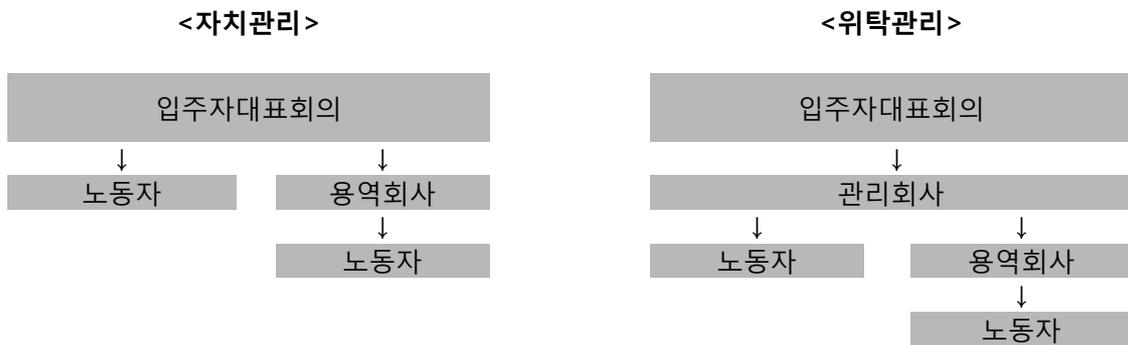


표 1. 아파트 공동주택 관리 구조 비교

아파트 경비노동자는 대표적인 감시·단속적 근로자이다. ‘감시적 근로’란 감시업무를 주 업무로 하여 정신적·육체적 피로가 적은 업무를 말하고, ‘단속적 업무’란 근로가 간헐적·단속적으로 이루어져 휴게시간이나 대기시간이 많은 업무를 가리킨다(근로기준법 제63조, 동법 시행규칙 제10조 제2항 및 제3항). 감시적 근로자인 아파트 경비노동자에게는 근로시간, 휴게와 휴일에 관한 근로기준법의 규정들이 적용되지 않는다. 이에 따라 경비노동자들은 일반적으로 24시간 교대제의 가혹한 장시간 근무를 수행한다.

아파트 경비노동자들과 관련한 최근의 주요 쟁점은 최저임금제 적용 이후 ‘무늬만 휴게시간’이 급격하게 늘어나고 있다는 점이다. 아파트 경비노동자와 같은 감시단속직에게는 2011년부터 최저임금의 80%, 2012년부터는 90%, 2015년부터는 최저임금의 100%가 적용되었다. 인건비 부담이 커지면서 상당수 아파트들에서 대량해고가 발생해 2008년부터 2014년까지 아파트 경비노동자의 숫자가 약 4만여 명 감소한 것으로 추산된다. 한편에서는 경비노동자의 휴게시간을 형식적으로 늘리는 편법으로 인건비를 줄이는 아파트도 늘어나고 있다. 노원노동복지센터가 조사한 결과를 보면, 서울 노원구 일대의 아파트 경비노동자 휴게시간은 2012년 6시간 내외에서 2015년 8시간 내외로 2시간 가량 늘어났다.

아파트 경비직은 결코 단순한 구조의 고령자 노동시장이 아니다. 최종적인 사용자라 할 수 있는 입주민들이 생활과 생업 때문에 보통 고용주처럼 경비노동자들을 관리하기 힘들다는 점, 용역업체들이 매우 낮은 수준의 이윤, 관리비용 등을 받겠다며 입찰에 참여한 뒤 실제 이익은 편법적인 퇴직금 줄이기 등으로 거두어가는 경우가 많다는 점, 택배나 주

차관리 같이 감시단속적 업무라고 볼 수 없는 영역까지 경비원의 업무범위로 둘 것인가에 대해 논쟁이 있다는 점 등은 아파트 경비직 노동시장의 사회혁신적 해법을 찾아내고 실행하기 위해 넘어서야 할 까다로운 걸림돌이다. 사다리포럼이 수개월에 걸쳐 토론에 토론을 거듭한 까닭이 여기에 있다.

## II. 사다리포럼에서의 논의과정

아파트 경비직을 주제로 한 첫 번째 토론회는 2016년 2월23일 서울 종로구 평창동 희망제작소에서 열렸다. 이 토론회에는 기존 상시패널들에 더하여, 김수영 공익인권법재단 공감 변호사, 심재철 석관동 두산아파트 전 입주자대표, 안성식 노원노동복지센터장, 이주언 사단법인 두루 변호사 등이 참여했다. 또한 3월29일 개최된 두 번째 토론회부터는 맹홍재 성북구청 주택행정팀장, 박운기 서울시의회 의원, 서종균 SH공사 주거복지처장, 전가영 서울사회복지공익법센터 변호사 등이 토론자로 합류했다.

2016년 2월23일 열린 첫 번째 토론회는 아파트 경비노동자의 노동실태에 대한 이해를 넓히는 것을 목표로 했다. 이 자리에서는 용역업체가 퇴직금을 지급하지 않기 위해 3개월, 6개월 단위의 ‘쪼개기 고용계약’을 하는 사례가 매우 흔하게 발견된다는 점, 처음부터 경비원 퇴직금을 30%나 50%만 지급하는 방식으로 단가를 낮추는 방식으로 입찰에 참여하는 용역업체들이 많다는 점, 용역업체들이 아파트 입주자대표회의와의 계약기간이 만료되기 1개월 전 관행적으로 경비원들에게 집단사직서를 받고 있다는 점, 최저임금 상승에 따른 인건비 증가를 막기 위해 편법적으로 휴게시간을 늘리는 방식이 자주 활용된다는 점 등 현장의 다양한 문제점과 사례들이 소개됐다.

첫 번째 토론회에서는 향후 사다리포럼에서의 논의가 어떤 결과를 목표로 할 것인가에 대한 의견들이 제시됐다. 심재철 전 석관동 두산아파트 입주자 대표는 “경비원들의 휴게시간의 문제는 직무와 근무형태를 표준화하는 방식으로 해결할 수 있을 것”이라며 “우리 아파트의 경우 ‘야간 6시간 휴게시간을 책정하면 경비원분들이 퇴근해도 막을 수 없다. 따라서 야간 휴게시간은 5시간을 최대치로 하자’고 주민들을 설득했다. 서울시의 표준관리규약을 대부분의 아파트 단지들이 그대로 준용하기 때문에 이런 내용을 반영하면 효과가 있을 것”이라고 제안했다. 배규식 한국노동연구원 선임연구위원은 “퇴직금을 주지 않기 위한 목적의 쪼개기 고용계약은 반드시 없애야 할 대상”이라며 “고용노동부와 서울시가 아파트 경비직과 관련해 표준 용역계약서와 표준 근로계약서를 만들고, 지방자치단체가 이를 홍보·배포하면 현장에서 직접적인 변화가 일어날 것”이라고 전망했다.

2016년 3월29일에 열린 두 번째 토론회에서는 지방자치단체 현장에서 실행되고 있는 개선방안을 검토하는 자리였다. 맹홍재 성북구청 주택행정팀장은 성북구에서 행정지도의 형태로 진행하고 있는 아파트 경비직 근로조건 개선을 소개했고, 임주환 희망제작소 객원연구위원은 경비노동자들의 업무내용 및 휴게시간의 변화 추이를 분석하고, 희망제작소와 노원노동복지센터가 2016년 3월13일에 진행한 현직 경비노동자 대상 포커스그룹인터뷰 내용을 소개했다. 두 번째 토론회를 마칠 무렵, 사다리포럼 참여자들은 ① 아파트는 지방자치단체의 지원을 받거나 협조를 얻어야 하는 사항이 많으므로, 서울특별시 공동주택 관리 조례를 일부 개정해 상생고용을 유도할 수 있도록 하고, ② 대부분의 입주민들이 경비노동자의 근로조건 등에 대해 알게 되면 현장을 개선하기 용이하므로, 알기 쉬운 가이드북 형태로 입찰계약, 근무형

태, 휴게시간 보장 등과 관련한 소개 자료를 만들어 배포하기로 합의했다.

2016년 5월17일에 열린 세 번째 토론회에서 포럼위원들은 '행복한 아파트 공동체를 위한 경비원 상생고용 가이드'의 목적을 함께 정리하고, 기존 지방자치단체들의 조례를 분석해 서울시 조례에 포함되어야 할 내용들을 결정했다. 포럼 위원인 박운기 서울시의회 의원은 서울시의회 전문위원실 등과 협의해 조례 개정안을 발의하겠다고 밝혔다. 상생고용 가이드는 포럼위원 중 일부가 태스크포스팀을 꾸려 초안을 만들고, 이를 사다리포럼 포럼위원들이 함께 수정, 보완하는 방식으로 진행하기로 했다. 포럼위원인 SH공사의 서종균 주거복지처장은 정확한 근로조건 등을 파악해야 가이드북을 작성할 수 있는 만큼, 사전작업으로 진행될 설문조사에 SH공사가 최대한 협조할 것을 약속했다.

5개월여에 걸친 집중논의의 결과물은 2016년 7월19일 사다리포럼에서 공개되었다. 이 자리에서는 서울특별시 공동주택 관리 조례 개정 추진 계획을 발표하고, 희망제작소와 SH공사가 함께 제작한 '행복한 아파트 공동체를 위한 경비원 상생고용 가이드'를 처음으로 공개하고 서울시내 아파트 단지들에 배포할 계획을 밝혔다. 한편, 사다리포럼에서 제안한 원안을 최대한 반영한 서울시 조례 개정안은 2016.9.9. 서울시의회 본회의에서 출석의원 전원 찬성으로 통과되었다. 또한 2016년 9월 현재 SH공사와 희망제작소는 서울시내 아파트 단지들에 배포할 상생고용 가이드의 내용을 수정, 보완하는 작업을 진행하고 있다.

### Ⅲ. 일부 개정된 서울특별시 공동주택 관리 조례의 내용

사다리포럼의 조례 개정 추진은 아파트 단지의 경우 그 운영의 투명성 등과 관련하여 지방자치단체의 행정지도를 지속적으로 받고 있는데다, 입주민 생활불편을 해소하기 위해 지방자치단체에 다양한 민원을 제기하는 등 상호 긴밀한 협조관계에 있다는 현실에서 착안한 것이다. 사다리포럼에 참여한 입주자대표, 노동전문가 등은 지방자치단체가 적절한 인센티브를 제공하면서 아파트 단지 내 노동자들의 상생고용을 유도할 경우, 실제 현장에서 상당한 파급효과를 가져올 것이라고 내다봤다.

이런 목표 아래 개정된 서울특별시 공동주택 관리 조례는 아파트 경비원 등 공동주택단지 내 근로자의 인권 및 복리후생 등 처우개선과 고용안정을 위한 내용 등이 추가되었다. 주요내용을 살펴보면, 조례목적에 개정하여 '상생하는 주거공동체 문화'를 조성하도록 하였고(제1조), '맑은아파트'의 정의에 '단지 내 근로자 등 이해관계자의 인권과 복지증진을 위해 노력하는 아파트'가 포함하도록 하였으며(제2조 제1호), 입주자 및 입주자대표회의, 관리주체 등의 책무로 경비원 등 단지 내 근로자의 적정 보수지급과 처우개선, 인권존중을 위한 노력을 명시하는 규정을 신설하였다(제3조 제4항). 또한, '서울특별시 맑은아파트만들기 종합계획 수립 시 공동주택단지 내 근로자의 근무, 고용여건, 전문성 제고방안을 계획내용에 포함하고(제4조 제2항 제4호), 경비원 등 단지 내 근로자에 대한 적정한 보수 및 처우개선, 인권존중에 대한 책무 이행정도를 평가하여 맑은아파트만들기 사업의 지원비용에 반영할 수 있도록 하였으며(제11조 제2항), 공동주택관리지원센터의 업무에 '단지 내 근로자의 처우개선 및 고용안정 지원'을 포함시켰다(제13조 제2항 제8호).

그렇다면 개정된 조례가 실제 아파트 경비직 노동시장에 변화를 가져올 수 있을까. 서울특별시의회 도시계획관리위원회

회의 조례안 심사보고서에 의하면 조례안이 통과될 경우, ① ‘상생고용’과 관련해 공동주택단지에 대한 사회적 인식을 새롭게 전환하는 계기가 될 것이고, ② 단순히 선언적 규정만 둔 것이 아니라, 매년 맑은아파트만들기 종합계획 수립 시 계획내용에 공동주택 단지 내 근로자의 근무, 고용여건 및 전문성 제고방안을 포함시키도록 하여 서울시가 단지 내 근로자의 인권과 복지 증진을 위해 필요한 조치를 권고하고, 고용 및 근로여건 개선을 위한 비용의 일부를 지원할 수 있는 근거를 마련해 실행력을 높이고, ③ 맑은아파트만들기와 관련한 시범 및 공모사업 비용 지원에 있어 단지 내 근로자를 배려하도록 하는 책무가 얼마나 이행되고 있는지를 평가에 반영함으로써 아파트단지 내 상생의 노력이 일정부분 보상될 수 있도록 하는 선순환 구조를 제도적으로 마련하게 된다고 평가했다.

#### IV. 행복한 아파트 공동체를 위한 경비원 상생고용 가이드의 내용

사다리포럼의 결과물로 희망제작소와 SH공사가 펴낸 ‘행복한 아파트 공동체를 위한 경비원 상생고용 가이드’는 아파트 경비노동자의 업무, 고용불안 정도, 근무환경 등을 소개하는 내용에 더하여, 고용안정과 휴게시간 보장을 위해 경비용역 계약서를 어떻게 작성해야 하는지, ‘무늬만 휴게시간’을 제대로 된 휴게시간으로 운용하고, 경비원들이 인격적 존중을 받으며 일하기 위해서 주민들이 지켜야 할 에티켓은 무엇인지를 소개하는 내용으로 구성되었다. 이 가이드북에서 가장 핵심적인 내용이자, 사다리포럼 포럼위원 간에 구체적 내용과 관련해 가장 치열한 토론이 벌어진 부분은 ‘3장. 아파트 경비원 상생고용을 위한 근무환경 가이드’이다. 3장은 1절 고용안정을 위한 경비용역계약 가이드, 2절 휴게시간 보장을 위한 근무환경 가이드, 3절 공동체가 알아야 할 경비원 업무 가이드 등 3개의 절로 구성되었다.

3장 1절 경비용역계약 가이드는 아파트와 용역회사 간의 계약기간은 통상 1년 또는 2년인데 반해, 용역회사와 경비노동자 간의 근로계약은 3개월, 6개월짜리 초단기 계약기간이 많은 현실을 바꾸어보자는 취지로 작성됐다. 1년 미만의 고용과 해고를 반복하는 탓에 경비노동자는 퇴직금을 지급받지 못하게 되고, 입주민은 잦은 경비원 교체에 따른 불편을 입게 된다.

이에 따라 가이드에서는 ① 아파트 관리주체가 용역회사와 경비용역계약을 체결하는 계약서에 “경비원의 근로계약기간은 입주민의 편의와 용역업무의 안정적 수행 및 근로자의 고용안정을 고려하여 설정한다. 경비용역업체가 변경되는 경우, ‘관리주체’와 ‘계약상대자’는 기존 용역업체의 직원 고용이 새로운 용역업체에 승계되고, 직원의 기존 근로조건이 보장될 수 있도록 협조한다.”라는 문구를 넣을 것과, ② 용역 사업자 선정 세부 배점표에 따라 경비용역업체의 사업제안서를 평가할 때 ‘기존 경비원의 고용승계 여부, 적법한 퇴직금 지급계획, 해당 용역회사 소속 경비원의 평균 근속기간’ 등의 세부요소를 통해 최대 20점에서 최소 4점의 점수를 받도록 할 것을 제안했다.

3장 2절 휴게시간 보장을 위한 근무환경 가이드에서는 아파트 경비노동자들의 ‘무늬만 휴게시간’을 제대로 된 휴게시간으로 바꾸기 위한 구체적 실천방안을 제시했다. 이를 위해 ① 경비초소에 근무시간 및 휴게시간을 알리는 알림판을 부착하고, ② 경비노동자들에게 근무시간표를 교부하도록 하며, ③ 택배수령 등의 경우에도 입주민들이 휴게시간을 피하여 경비초소를 방문하여야 한다는 점을 고지하고, ④ 냉난방시설, 냉장고, 취사도구 등이 구비된 휴게시설을 갖춰야 한다는 점을 명시했다.

3장 3절 공동체가 알아야 할 경비원 업무 가이드에서는 연장근무수당 적용이 배제되는 감시단속적 근로자임에도 불구하고, 장시간 근로를 수행하며 대다수 아파트 단지에서 주변청소, 분리수거, 택배관리, 주차관리 등 업무를 수행하고 있는 경비노동자들의 현실을 개선할 방안을 담았다. 사다리포럼 위원들은 전기, 보일러 등 시설관리 업무, 아파트 조경 관리 업무, 공사 및 보수 업무, 건물 내 청소업무 등을 경비원이 수행하여서는 안 되며, 본연의 업무가 아닌 택배관리나 분리수거의 경우 적절한 보수를 지급해야 한다고 제안했다.

## V. 사다리포럼 성과와 과제

사다리포럼은 아파트 입주민과 경비노동자, 그리고 노동, 기업, 복지, 재정, 사회적경제 등 각 분야 전문가들이 사회적 대화기구에서 함께 머리를 맞대고 시민들의 생활 속 노동문제에 대한 사회혁신적 해법을 발굴한 사례로서, 향후에도 우리 사회의 작지만 중요한 갈등조정 모델 중 하나로 기능할 것으로 기대된다. 사다리포럼에서 내놓은 결과는 과연 현실을 바꿀 수 있을까. 최근 개정된 서울특별시 공동주택 관리 조례에 규정한 사항들이 실제 서울시 각 부처의 사업집행과 긴밀하게 결합될 경우, 아파트 단지들의 상생고용을 자연스럽게 유도하는 계기가 될 수 있을 것이다. 또한 희망제작소와 SH공사가 함께 펴낸 ‘행복한 아파트 공동체를 위한 경비원 상생고용 가이드’가 서울시 내 각 아파트단지에 배포되어 주민들에게 관련 내용이 알려지고, SH공사가 관리하는 아파트 단지에서 상생고용 가이드에서 규정하대로 용역계약의 형태를 먼저 바꾼다면 민간 아파트에게까지 광범한 파급효과가 있을 것이다.

아파트 경비노동자를 비롯한 간접고용 비정규직은 우리 사회가 좀처럼 출구를 찾지 못하고 있는 난제이다. 노사민정 사회적 대화채널을 마련해 미시적이고 부드러운 방식의 해결을 모색하는 사다리포럼 식의 해법이 비정규직 문제의 만능열쇠가 되기는 힘들다. 또한, 사회적 대화를 통해 일정한 합의점을 이끌어 내더라도, 사회적 합의의 정당성을 확보하기 위해 얼마나 많은 사람들의 참여가 이루어져야 하는지, 또 그 과정을 법제화하는 방식으로 시민들의 참여를 강제하는 것이 가능하거나 바람직한지 등에 대해서도 다양한 의견이 있을 수 있다.

풀기 어려운 사회문제일수록 그 해법은 문제의 현실을 인정하고 대화를 시작하는 데서부터 출발한다. 사다리포럼은 이해관계자들은 물론, 시민과 전문가들이 함께 ‘현 단계에서 가장 바람직한 해결방안’을 찾아내기 위해 함께 연구하고, 고민하고, 상상하는 공간이다. 미시적인 노동시장의 주제에 대해 전문가 집단, 노동자 집단, 사용자 집단, 비정부조직, 지방자치단체 등이 서로의 ‘자원’을 교환하는 정책네트워크로 기능하게 된 사다리포럼은 새로운 사회문제 논의 방식이자 해결 방식으로서 희망제작소가 제시하는 사회혁신모델의 하나로 평가될 것이다.

