

공공부문 비정규직 정규직화 쟁점과 과제

이 정 희*

I. 머리말

문재인 정부가 ‘일자리 창출’을 제1의 국정과제로 두고 실행 방안 마련을 위해 속도를 내고 있는 가운데 공공부문에 종사하는 비정규직의 정규직화 방안에 관한 논의도 활발하다. 대통령은 5월 12일, 취임 뒤 첫 외부 일정으로 인천공항공사를 방문하여 ‘공공부문 비정규직 제로 시대’를 선언하였다. 고용안정, 차별 해소 및 격차 완화, 사회통합을 위하여 노동시장 이중구조를 개선하여야 하고, 이를 공공부문에서부터 실현해 나가겠다는 정부 의지를 보여준 것으로 평가된다. 공공부문 일자리 질 개선은 특히 고령화와 맞벌이 확산, 응급이나 비상상황, 실업이나 빈곤 위협에 대처하기 위한 사회서비스, 보육 및 돌봄서비스, 치안서비스, 사회안전망 제공과 같은 공공서비스 수요가 증대되고 있는 상황과 맞물려 시급한 과제가 아닐 수 없다(배규식, 2017). 이를 통해 종사자들의 전문성과 자존감 및 만족도를 높여 서비스의 질을 개선시키고, 결과적으로 국민들의 만족도를 향상시킬 것으로 기대된다. 또한 ‘마중물’이 되어 민간부문 일자리 질 개선에도 긍정적 영향을 미칠 것으로 보인다.

현재까지 대선공약집과 대통령의 발언 등을 통해 확인되는 비정규직 고용대책은 상시·지속 업무 정규직 고용원칙 정착을 통한 비정규직 규모 축소, 차별 해소, 간접고용에 대한 원청기업의 공동사용자책임 부여, 최저임금 1만 원으로 인상(2020년까지) 등으로 요약된다.

이 글에서는 공공부문 비정규직 정규직화를 위한 쟁점들을 정리하고 해법을 모색하는 과정에서 검토할 사항을 짚어보고자 한다. 이를 위해 제Ⅱ장에서 논의 대상이 되는 공공부문 비정규직 현황을 간략하게 정리하고, 제Ⅲ장에서는 고용원칙, 정규직화 방안, 임금체계, 논의 틀 등 네 가지 논의과제를 중심으로 쟁점과 검토사항들을 살펴본 뒤 글을 맺는다.

* 한국노동연구원 부연구위원(jhlee@kli.re.kr).

II. 공공부문 고용 현황 및 논의 범위

공공부문에 종사하는 노동자들 규모는 공공부문 범위와 집계 방식에 따라 다소 차이가 있다. 고용노동부는 2016년 말 현재 공공부문 종사 노동자들의 규모를 184만 8천여 명이라고 발표한 반면, 통계청은 2015년 말 현재 233만 6천여 명이라고 집계하였다¹⁾. 통계청 자료에서는 종사자들의 고용형태를 확인하기 어렵기 때문에²⁾ 이 글에서는 고용노동부 자료를 바탕으로 몇 가지 살펴보고자 한다. 고용노동부에 따르면, 2016년 말 현재 공공부문 종사자(184만 8천여 명) 가운데 정규직이 71.6%(약 132만 5천 명)이고, 무기계약직이 11.5%(약 21만 2천 명), 기간제와 파견·용역 등 비정규직이 16.9%(31만 2천 명)를 차지한다.

〈표 1〉 공공부문의 고용과 비정규직

(단위 : 명, %)

	총인원	정규직	무기계약직	비정규직		
				전 체	기간제	파견용역
전 체	1,848,553 (100.0)	1,324,715 (71.6)	211,950 (11.5)	311,888 (16.9)	191,233 (10.4)	120,655 (6.5)
중앙정부	310,982 (100.0)	269,512 (86.7)	20,582 (6.6)	20,888 (6.7)	13,295 (4.3)	7,593 (2.4)
자치단체	401,647 (100.0)	297,698 (74.1)	52,939 (13.2)	51,010 (12.7)	40,424 (10.1)	10,586 (2.6)
중앙공공기관	431,760 (100.0)	293,897 (68.1)	24,676 (5.7)	113,187 (26.2)	40,134 (9.3)	73,053 (16.9)
지방공기업	70,055 (100.0)	45,963 (65.6)	9,466 (13.5)	14,626 (20.9)	8,759 (12.5)	5,867 (8.4)
교육기관	634,109 (100.0)	417,645 (65.9)	104,287 (16.4)	112,177 (17.7)	88,621 (14.0)	23,556 (3.7)

자료 : 고용노동부, 2016년 말 현재.

〈표 1〉의 통계만 놓고 보면 새 정부에서 비정규직 고용 관련 논의대상이 되는 비정규직은 무기계약직 21만 1,950명과 기간제와 파견·용역업체 노동자 31만 1,888명 등 52만 3,838명이다. 하지만 이 통계가 공공부문의 비정규직을 모두 보여주고 있다고 보기는 어렵다. 우선 통계

- 1) 통계청(2017. 6. 12), 2015년 기준 공공부문 일자리 통계.
- 2) 통계청 자료에서는 고용형태가 아니라 일자리 형태로 분류하여 규모를 집계하였다. 이에 따르면, 2014년과 2015년에 동일한 근로자에 의해 점유된 지속일자리 201만 7천 개(86.3%)인 반면 이직과 퇴직으로 근로자가 대체되었거나 일자리가 새로 생겨 신규 채용된 일자리는 31만 8천 개(13.7%)다.

청 자료와의 차이에서 확인되듯이 공공기관이 모두 포괄되어 있지 않다. 예컨대 지방정부 출자 출연기관 규모가 아예 빠져 있다. 2, 3차로 이어지는 하도급업체에서 일을 하거나 용역업체와 위탁계약을 맺어 독립사업자로 분류될 가능성이 있는 노동자들은 이 통계에 잡히지 않은 것으로 보인다. 또한 발전회사와 같이 일부 핵심 업무를 제외하고는 자회사나 민간 기업에 수익계약 등의 형태로 업무를 위탁한 경우, 이 자회사나 민간 기업이 재하도급을 주거나 파견, 일용직을 활용하는 경우가 많기 때문에(이정희 외, 2016) 중층적 고용관계에 있는 노동자들의 규모가 누락되어 있을 가능성이 높다. 급식업무와 같이 ‘임대계약’을 맺고 특정 공공기관에서 근무하는 경우, 공공기관의 특정 업무가 민간에 위탁되어 있는 경우 역시 마찬가지다.

따라서 논의대상이 되는 비정규직 범위를 정하고 규모를 파악하는 일이 선행되어야 한다. 이는 기본적으로 정부 통계를 참조하되, 기관별 노사의 공동실태조사를 필요로 한다. 해당 기관별로 노사가 함께 해당 기관에서 수행되고 있는 모든 업무를 펼쳐놓고 어떤 고용관계하에서, 누가 그 업무를 수행하고 있는지 확인한 뒤 대책 마련을 위한 범위를 정할 필요가 있다.

Ⅲ. 논의과제

공공부문 비정규직 문제 해결을 위해 논의해야 할 과제는 정규직 고용원칙, 정규직화 방안, 임금체계, 논의틀 등 크게 네 가지다. 본장에서는 각 과제별로 쟁점을 살펴보겠다.

1. 정규직 고용원칙

현재까지 확인된 고용원칙은 상시·지속, 생명·안전 업무는 정규직으로 고용한다는 것이다. 문제는 상시·지속, 생명·안전 업무의 기준을 어떻게 정의할 것인지, 또한 각 기관별로 수행하는 업무의 상시·지속성을 어떻게 판단할 것인지에 관한 것이다.

상시·지속업무 정규직 고용관행은 새 정부 들어 새롭게 제시된 것은 아니다. 지난 정부에서도 노동시장 이중구조 개선의 일환으로 상시·지속업무에 종사하는 비정규직을 정규직(무기계약직)으로 전환·채용하는 방침³⁾이 제시되었다. 당시 ‘상시·지속업무’를 “1) 연중 계속되는 업무로서 2) 과거 2년 이상 지속되어 왔고, 3) 향후에도 2년 이상 지속될 것으로 예상되는 업무”로 정의하였다. 이 지침에서는 상시·지속적 업무의 세부 판단기준도 제시하였는데, ‘연

3) 관계부처 합동(2012. 1. 16), 「‘상시지속적 업무 담당자의 무기계약직 전환기준’ 등 공공부문 비정규직 고용 개선 추진지침」.

중 계속성'에 대해서는 연간 10~11개월은 기간제 노동자가 담당하고 1~2개월은 정규직이 대체하는 경우, 동일한 장소(사업장)에서 이루어지는 동종·유사업무에 수개월 단위로 기간제를 반복 교체하는 경우, 급식조리원과 같이 방학 등으로 일시적으로 근무가 면제되는 기간이 있는 경우를 연중 계속되는 업무로 간주한다고 밝혔다. 또한 지속성에 대해서는 사업의 명칭 여부와 관계없이 기관 내에서 유사·동일한 업무가 과거 2년 이상 계속되어 온 경우라고 정의하였다.

이 판단기준을 그대로 유지할지 여부를 검토할 필요가 있다. 이미 서울시는 지난 정부 지침보다 완화된 기준(표 2 참조)을 적용하여 기존의 기간제를 정규직(무기계약직)으로 전환한 바 있다. 서울시는 상시지속 판단기준에서 '과거 2년 이상 계속'을 삭제하였고, 연중 지속성도 정부 지침(10~11개월)보다 완화한 9개월로 보았으며, 현행 기간제근로자 사용기간 제한 예외자⁴⁾ 범위에서도 연령 기준(55세 이상)을 공무원 정년인 60세 이상으로 확대하였다.

〈표 2〉 상시·지속 판단기준의 차이

	과거 정부 지침	서울시 지침
상시지속 판단기준	연중 계속 업무로서, 과거 2년 이상 계속되어 왔고 향후에도 2년 이상 지속될 것으로 예상되는 업무	연중 계속되는 업무로서 향후 2년 이상 행정수요가 지속될 것으로 예상되는 업무
연중계속 판단기준	연간 10~11개월은 기간제가, 1~2개월은 정규직이 대체하는 경우	연간 9개월 이상은 기간제가 담당하고 3개월 이하는 정규직이 대체하는 경우
전환제외	55세 이상	60세 이상

자료 : 관계부처 합동(2012. 1. 16) 「'상시지속적 업무 담당자의 무기계약직 전환기준' 등 공공부문 비정규직 고용개선 추진지침」; 서울시(2012. 3. 22) 「서울시 공공부문 비정규직 정규직 전환 계획」.

상시·지속업무 판단기준이 정해진 뒤 이를 기관별로 적용시키는 과정에서는 크게 두 가지가 전제될 필요가 있다. 첫째는 각 기관의 특성 사업과 직무가 상시·지속업무인지 여부를 판단할 때 반드시 노·사 이해당사자들이 함께 논의해야 한다는 것이고, 둘째는 자회사, 용역업체, 하도급업체 등을 통한 간접고용 활용 영역까지 모두 펼쳐놓고 검토해야 한다는 점이다.

이와 같이 상시·지속업무 기준 마련과 기관별 적용이 이루어진다면 <표 3>에서 보는 것처럼 동종·유사업무인데도 기관에 따라 고용형태도 다르고, 따라서 임금이나 근로조건도 차이

4) 1. 사업완료기간이 정해진 경우 2. 휴직·파견 근로자 대체자 3. 학업·직업훈련 등 이수 4. 고령자(55세 이상) 5. 박사학위소지자 6. 기술사 등급의 국가기술자격 소지자 7. 건축사, 변호사, 변리사, 의사 등 전문직종 8. 정부의 복지정책·실업대책 등에 따라 다른 법령에 의해 국민의 직업능력개발, 취업촉진 및 사회적으로 필요한 서비스를 제공하기 위한 일자리 9. 제대군인의 고용증진 및 생활안정을 위한 일자리 10. 국가보훈대상자 지원을 위한 일자리 11. 다른 법령에서 사용기간을 달리 정한 경우(기간제 교사, 영어회화 전문강사 등) 12. 군사관련 종사자 13. 국가안전보장, 국방·외교 등 업무 종사자 14. 고등교육법상 조교, 겸임교원, 시간강사, 초빙교원 등 15. 근로소득 상위 100분의 25 해당자 16. 초단시간 근로자 17.체육선수 및 지도자 18. 연구업무 종사자, 연구업무에 직접 관여하여 지원하는 자 19. 근무성적 불량자 20. 향후 업무량 감소.

가 나는 문제도 해소될 수 있을 것이다. 이는 다음에서 살펴볼 임금체제와 관련, 동일가치노동에 대한 동일임금 원칙을 기업 내뿐 아니라 기업횡단적으로 적용할 필요가 있다는 점을 함께 보여준다.

〈표 3〉 각 도시철도별 외주화 현황 비교

	서울메트로	서울도시철도	부산교통공사
PSD 유지보수*	외주화 → 직영 전환**	직영	외주화
경정비	외주화 → 직영 전환**	직영	직영
중정비(중수선)	직영	자회사(철도ENG) 담당하던 전동차 정비 직영 전환	외주화
신호시스템	일부 외주화	직영	직영
토목	일부 외주화	직영	일부 외주화
궤도	일부 외주화	자회사(철도ENG) 담당하던 궤도보수업무 직영 전환	일부 외주화
차량기지 내 구내운전	외주화 → 직영 전환**	직영	외주화
특수차 운영	외주화 → 직영 전환**	업무직 직영	외주화
역사 운영	외주화 → 직영 전환**	직영	직영
청소***	자회사	자회사	외주화
설비	외주화	외주화	외주화
급식	무기계약직(기간제법 효과) 기지/동작은 직영, 별관3/본사는 외주	업무직 직영	일부 외주화

주 : * 대전과 광주지하철은 공사가 직접. 대구와 인천은 정규직과 용역업체가 함께 담당함.

** 5개 분야는 '구의역' 사고 이후 서울시가 직영으로 전환키로 한 것임.

*** 인천지하철 청소업무는 공사가 직접 담당함.

**** 서울메트로와 서울도시철도는 통합되어 2017년 5월 31일 서울교통공사로 출범함.

자료 : 이정희 외(2016: 109), 수정 보완함.

다음으로 살펴볼 것은 생명·안전 업무인데, 정의하기가 매우 어렵다. 관련성으로 따지면 모든 업무가 이 범주에 포함될 수도 있고, 같은 업무이더라도 수행되는 업종의 특성에 따라 생명·안전과의 관련성에 큰 차이가 있을 수 있기 때문이다.⁵⁾ 생명·안전 업무는 공공의 안전과 직결되는 경우와 노동자 개인의 안전과 관련되는 경우로 나뉘볼 수 있는데 생명·안전 업무 범위에 관한 사회적 논의를 진행해야 한다는 것을 전제로, 공공 안전과 직접 관련된 분야에 서부터 우선적으로 정규직 고용관행을 만드는 방안을 검토할 필요가 있다. 서비스를 이용하는 국민들의 안전을 위협하는 사건이 발생하였거나 그 가능성이 높은 공공 안전 분야(예를 들어

5) 예컨대 병원에서 수행되는 급식, 청소업무와 일반 공공기관에서 수행되는 동일 업무 간에 생명·안전 관련 정도가 동일하다고 보긴 어렵다.

철도, 선박, 항공, 의료 등)에서부터 정규직화를 추진해 나가자는 것이다. 이 과정에서 병원의 의료폐기물 처리와 같이 해당 업무를 수행하는 노동자들의 안전이 위협되는 정도가 높은 업무인 경우 도급 금지를 통한 정규직 고용원칙을 함께 마련할 필요가 있다.

2. 정규직화 방안

정규직화 방안으로는 기존 정규직과 동일 처우(통합형), 별도 직군제를 통한 정규직화(별도 직군제), 자회사로의 고용(자회사) 등 세 가지를 꼽을 수 있다. 첫째, 통합형은 말 그대로 정규직 직제에 포함시켜 임금, 근로조건, 인사 등에서 동일한 처우를 하자는 것이다. 상시·지속업무 정규직 고용관행을 실현하는 빠른 길이라는 점에서 긍정성은 있지만 소요 비용, 기존 정규직 업무와의 유사성이 낮은 경우 처우 수준, 입직경로 차이 등에 따른 내·외부 이견 등을 감안할 때 현재의 상시·지속업무 수행 비정규직 모두에게 한꺼번에 적용되기 쉽지 않다는 문제도 있다. 이런 이유로 제안되는 두 번째 방안은 별도 직군제인데, 현재의 무기계약직과 유사한 방식이다. 하지만 무기계약직이 고용안정만 담보할 뿐 차별적 처우는 지속되고 있다는 점에서 ‘중규직’이라 비판받아 왔다는 점을 감안할 때 이 방안을 택할 경우, 기존 무기계약직 모델은 넘어서야 한다. 무기계약직은 2007년 7월, 기간제및단시간근로자보호등에관한법을 시행을 앞두고 은행권 노사 주도로 도입되기 시작했는데, 지난 10여년 동안 노동현장에서는 적지 않은 문제점들이 확인되었다. 상시·지속업무인데도 신규 사업 추진이나 신규 채용 시 여전히 기간제로 채용하는 사례가 있거나, 제도 시행 이후 오히려 간접고용 비정규직이 더 증가한다거나, 무기계약직으로 전환되었어도 처우가 개선되지 않았다는 점 등을 들 수 있다(국회의원 정진후·공공운수노조 의료연대본부, 2015). 따라서 무기계약직으로의 전환이 간접고용 증가와 같은 대체효과를 낳지 않도록 할 것과 고용안정성 보장에 더해 임금·근로조건, 승진 등에서의 처우개선이 반드시 전제될 필요가 있다. 이와 함께 전환방식도 검토할 필요가 있다. 대상자 전원을 일괄적으로 해당 기관의 별도 직군으로 전환할 것인지, 개인별 평가(실적과 직무능력, 태도 등에 관한)를 거쳐 전환 여부를 확정할 것인지에 관한 것이다. 서울시는 원칙적으로 모두 전환시키되 근무성과가 태도가 극히 불량한 자에 한해 필요한 최소한의 평가를 거치는 네거티브 방식을 취했다.

세 번째는 자회사 방식이다. 단계론적으로 봤을 때 상대적으로 편의성이 높은 방안으로 꼽힌다. 하지만 임금·근로조건 등 처우문제를 제외하더라도 여전히 간접고용형태를 유지하고 있다는 점에서 특히 생명·안전 관련성이 높은 업무인 경우 관리감독, 사용자 책임 등의 문제가 상존한다는 점에서 논란은 있다. 이미 시행된 공공부문 비정규직 자회사 전환 사례를 보면, 모회사와의 업무위탁계약 기간에 따라 고용계약을 1년(혹은 2~3년) 단위로 갱신하여 고용안

정성이 확보되지 않거나, 임금과 근로조건이 개선되지 않거나, 동종유사업무를 수행하는 정규직과의 차별이 여전히 존재한다는 등의 문제가 지적되고 있다(남우근, 2017). 실제 한국철도공사 자회사 가운데 철도시설물 유지관리 및 정비 업무를 전문으로 하는 코레일테크 사례를 보면, 입찰을 통해 사업을 수주하는 방식으로 운영되기 때문에 대다수 노동자들이 기간제로 고용되어 있음을 확인할 수 있다. 2016년 말 현재 정규직은 43명(현원 기준)인 반면 전일제 기간제 노동자가 1,000명에 달한다.

이 세 가지 방안 중 하나가 유일한 대안이 아닌 만큼 현재 비정규직이 수행하고 있는 업무의 특성을 반영한 단계적인 해법을 모색할 필요가 있다. 크게 두 가지 경로를 검토할 수 있다. 하나는 상시·지속업무 비정규직들을 원청인 공공기관이 ‘직접’ 고용하는 것을 원칙으로 하고, 정규직과 수행업무의 유사·동일성, 기술수준, 난이도, 근무환경 등을 감안하여 기존 정규직으로 통합시킬 것인지, 별도 직군제를 도입할지 여부를 단계적으로 검토하자는 것이다. 다른 하나는 정규직 업무와의 동일·유사성이 명백한 경우 공공기관의 직접고용을 원칙으로 하되 별도 업무에 대해서는 고용안정성, 임금 및 근로조건 개선, 원청의 공동사용자로서의 책임 부여 등이 전제되는 자회사 방안을 추진하자는 것이다. 이 두 가지 경로는 ‘정규직화’를 모든 상시·지속업무 종사 비정규직에 대한 기관의 직접고용이 전제된 것으로 이해할지, 아니면 원칙을 견지하더라도 실질적인 처우개선과 차별 해소 등이 이루어지는 현실적인 경로를 찾는 것으로 볼 것인지 차이에 기반하고 있다.

3. 임금체계

임금체계 관련 쟁점은 크게 두 가지로 정리할 수 있다. 첫째는 공공부문 임금체계 개편의 원칙과 방향이고, 둘째는 비정규직 문제와 맞물린 기업 내 복수 임금체계 인정 여부이다.

먼저, 큰 틀에서의 임금체계 개편 방안을 살펴보겠다. 그동안 공공기관 임금체계는 근속연수, 기관별, 고용형태별 임금 격차가 크고 동일가치노동 동일임금 원칙에서 벗어난다는 점에서 개편 필요성이 지속적으로 제기되어 왔다. 공공기관 및 지방공기업 466곳을 대상으로 임금체계 조사를 실시한 정동관 외(2016)에 따르면, 임금체계의 공정성이 매우 약한 것으로 확인된다. 특히 하위직급 중심으로 폭넓게 존재하고 있는 임금의 연공성 때문에 유사 직무를 수행하는 동일 직급 내 기본급 차이가 2배가 넘는 경우가 많아 공정성 측면에서 문제가 있고, 직급 차이에 따른 임금인상보다는 근속에 따른 인상폭이 더 커서 승진에 대한 동기가 부여되지 않는다는 문제도 있다. 연공급제는 해마다 호봉이 자동으로 오르면서 임금이 인상되는 임금체계인데 연령이 올라갈수록 필요 생계비도 늘어난다는 점에서, 특히 사회임금이 취약한 한국의 상황에서 적합하다는 주장도 없지 않지만 업무의 내용과 무관한 임금인상이 비효율적이고 공정하지

않다는 비판도 많이 제기된다. 또한 수행하고 있는 업무보다는 공공기관 유형(및 소속 부처)이 공공부문 내 기관별 임금격차를 유발하는 원인으로 지목되고 있어 형평성이 담보되지 않는다는 지적을 받고 있다.

따라서 임금체계를 ‘직무’ 중심으로 재편할 것을 검토할 필요가 있다. 이는 새 정부가 제시한 동일가치노동에 대한 동일임금 원칙을 실현하는 핵심 과제이기도 하다. 이를 위해 직무의 가치가 동일하다면 동일임금을 지급하고 상이한 직무 간에는 임금 차이가 합리적 수준에서 설정되도록 방안을 강구할 필요가 있다(정동관 외, 2016). 정부의 정원 통제와 인사관리 부담을 별론하고, 직무 기반 임금체계가 마련된다면 비용절감 차원에서 선호되었던 비정규직 활용 유인도 줄일 수 있을 것이다.

직무 중심의 임금체계로의 재편 과정에서 무엇보다 먼저 풀어야 할 숙제는 직무급제에 대한 이해도를 높이는 일이다. 다수의 공공부문 노동자들은 ‘직무급’을 ‘직무성과급’으로 이해하고 있고, 직무의 가치가 발현되는 공정한 임금체계라기보다는 저임금을 고착시키는 수단으로 보고 있다. 이는 공공부문의 효율성 제고를 강조해 온 이전 정부가 ‘성과’를 연동시킨 임금체계로의 개편을 강행해 온 데 대한 반발이기도 하고, 청소업무와 같이 저임금 직종의 임금체계를 단순화시키는 방안으로 직무급이라는 이름을 붙인 데 대한 저항이기도 하다. 실제 직무급제를 제2의 성과연봉제라고 비난하는 경우도 적지 않다. 따라서 현재 임금체계의 문제점에 대한 노사 간의 공유 작업을 전제로 새로운 개편방안을 함께 모색할 필요가 있다.

임금체계 개편 관련, 두 번째 쟁점은 기관 내 복수의 임금체계 인정 여부다. 비정규직 정규직화와 관련, 첫술에 배부를 수 없는 만큼 단기적으로는 고용형태 전환에 초점을 두고 임금체계 개편 등은 중장기적으로 논의한다고 했을 때 정규직 전환자들에 대한 별도의 임금체계를 마련할지 검토할 필요가 있다. 이 경우, 앞서 살펴본 무기계약직 사례에서처럼 고용안정성은 부여하지만 임금과 처우수준은 향상되지 않는 경우도 발생할 수 있다. 이들에 대한 처우수준 역시 직무가치와 연동시켜 설계해야 하겠지만 직무평가와 이에 근거한 임금체계 개편에 일정한 시간이 소요되는 만큼 당장의 임금 수준과 승진 등 인사관리 방안을 어떻게 마련할지 논의해야 한다.

4. 논의 틀

무엇보다 중요한 것은 이러한 쟁점들을 논의할 틀에 관한 것이다. 세 가지 층위에서 검토할 수 있다. 우선 노동계가 제안한 노-정 교섭 틀이다. 노동계는 현재 조직되어 있는 공공부문 노동조합들이 양대 노총 막론하고 공동부문 공동대책위(민주노총 공공운수노조·보건의료노조, 한국노총 금융노조·공공연맹·공공노련)에 참여하고 있는 만큼 공대위와 기획재정부가 교섭

하자고 요구하고 있다. 노동계가 직접 노정 교섭을 요구하는 핵심 이유는 인천공항공사에서 이미 약속된 ‘연내’ ‘1만 명’ 정규직화를 위해 무엇보다 정부가 총인건비제와 총정원제, 경영평가 개편 안을 제시하는 것이 우선되어야 하는 만큼 원포인트로 정부의 약속을 받아내야 한다고 보기 때문이다. 그동안 인건비와 정원을 통제하고, 적자운영 시 기관의 경영평가에서 감점을 주는 등의 정책이 무분별한 업무 외주화와 비정규직 확대를 초래해 왔던 만큼 이를 개선하겠다는 방침을 분명히 밝히는 게 먼저라는 입장이다.

둘째는 해당 기관별 논의 틀이다. 정부가 상시·지속업무, 생명·안전업무에 대한 지침을 내더라도 이를 실행하기 위해서는 각 기관별로 논의 대상이 되는 비정규직의 범위를 정하고, 지침을 근거로 업무를 평가해야 하는 만큼 기관별 노사 간 논의 틀은 반드시 마련되어야 한다. 이때 고려할 사항은 정규직화 대상이 될 비정규직들이 노동조합을 통해 대표될 권리를 확보하지 못한 경우가 많다는 점이다. 노동조합 없는 비정규직들의 목소리를 어떻게 반영할지 함께 검토할 필요가 있다. 다행히 인천공항공사에는 정규직뿐 아니라 주로 간접 고용되어 있는 비정규직들로 조직된 노동조합이 있고, 최근 정규직화 방침 발표 이후 조합원 수도 늘어나고 있어 참여를 통한 의견개진 가능성이 있다.

셋째는 초기업적인 논의 틀이다. 사업의 동일·유사성이 있는 기관들이 함께 모여 유사 직무 수행 비정규직들의 정규직화 방안을 통일적으로 마련하기 위함이다. 업무의 상시·지속성에 대한 판단과 동일가치노동에 근거한 임금(체계 및 수준) 원칙을 구축할 필요가 있는 만큼 최소한 유사 기관별로 벤치마킹이 가능한 구조를 설계할 필요가 있다.

이상에서 살펴본 공공부문 비정규직 정규직화 추진 과정에서 무엇보다 우선되어야 할 과제는 정부가 총인건비제, 총정원제, 경영평가 등 현재 공공기관에 일률적으로 적용하고 있는 각종 지침들을 수정하는 것이다. 결자해지 차원에서 정부가 그동안 통제해 왔던 정원과 인건비 문제를 풀고 예산 확대 등을 약속해야 한다. 이와 관련하여, 공공기관 경영평가⁶⁾에서 동기부여 항목을 삽입하는 것을 검토할 수 있다. 예컨대 평가대상이 되는 고용지수를 만들어서 비정규직 비율 축소, 고용형태별 임금격차 완화 등에 따른 가점을 주는 방안이다. 이미 대통령 공약에서도 임금격차 해소를 위한 공정임금제 도입(현재 50~60% 수준인 격차를 80% 수준으로 완화), 비정규직 고용부담금 부과 등이 제시되어 있다. 또한 성과연봉제 도입 기관에 부여했던 3-4점의 가점을 비정규직 축소 및 정규직 전환, 차별해소 등을 수행한 기관에 대한 가점으로 전환하거나 100점 내에 좋은 일자리 만들기 항목을 포함시키는 등의 방법을 검토할 수 있다.

6) 현행의 공공기관 경영평가제도를 그대로 존치시킬지 여부는 별도 논의를 필요로 한다.

IV. 맺음말

이 글에서는 새 정부 핵심 과제 중 하나인 공공부문 비정규직 고용대책 마련을 위한 쟁점과 검토사항을 살펴보았다. 요약하면, 상시·지속, 생명·안전 업무 종사자들의 정규직 고용 원칙을 전제로, 직무 가치에 기반한 임금체계 설계를 통한 동일가치노동 동일임금의 실현을 통해 공공부문 양질의 정규직화 모델을 만들자는 것이다. 정규직화 방안은 다양하게 검토될 수 있으나 앞서 밝힌 원칙들이 사회적으로 동의되고 현장에서 실현되는 데 소요되는 시간과 비용 등을 감안하여 단계적이고도 중층적인 접근이 필요하다.

이 과정에서 무엇보다 중요한 일은 이해당사자들이 충분히 논의하여 수용가능하고 지속가능한 방안을 만드는 것이다. 대통령의 인천공항공사 방문은 정부의 공공부문 비정규직 문제 해결 의지를 보여주었다. 정부는 또한 지난해 극심한 노정갈등을 초래하였던 성과연봉제 폐기 방침을 밝혔다. 이에 공공기관 노동조합들은 성과연봉제 인센티브 1,600억 원을 모아 비정규직의 정규직화와 좋은 일자리 창출을 위해 쓰자고 제안하였다. 남은 것은 본격적으로 방안을 논의하는 일이다. 이해당사자들이 함께 양질의 정규직화 모델을 만들어야 할 것이다. 이를 위해 8월말 발표 예정인 공공부문 비정규직 정규직 전환 로드맵 작성과정에서부터 이해당사자들 간의 심도 깊은 논의가 이뤄지길 기대한다. **KLI**

[참고문헌]

- 국회의원 정진후·공공운수노조 의료연대본부(2015), 「공공부문 상시·지속 업무 정규직화 정책 평가와 개선방안(국립대병원 사례를 중심으로)」, 2015년 교육문화체육관광위원회 국정감사 정책리포트
- 남우근(2017), 「사례를 통해 본 간접고용 전환 현황과 함의」, 민주노총 간접고용 문제 올바른 해법 찾기 공개토론회(2017. 6. 21) 발표문.
- 배규식(2017), 「새 정부의 공공부문 일자리 정책 방향」, KLI노동포럼 발표문(2017. 6. 21).
- 이정희·조성재·송민수·정경은·박재범(2016), 『공공부문 소속 외 근로자 근로조건 사례조사』, 고용노동부 수탁연구과제.
- 정동관·송영욱·이승협·이희진·임완호·채준호(2016), 『공공기관 임금체계 개편 지원사업』, 고용노동부 수탁연구과제.