

공공부문 비정규 노사관계 평가와 전망*

남 우 근**

I. 머리말

문재인 정부는 기존 정부와는 차별적인 공공부문 비정규직 대책을 추진하고 있고, 이로 인해 공공부문의 고용관행은 많이 바뀔 것으로 전망된다. 노무현 정부 이래로 기존 정부들도 상시지속적 업무의 무기계약직 전환을 수행해왔지만 기간제법상의 전환 예외 규정을 폭넓게 적용함으로써 무기계약직 전환 규모가 매우 적었고, 그 결과 기간제 및 간접고용 규모는 크게 줄지 않았다.¹⁾ 반면 현 정부는 ‘공공부문 비정규직 제로시대’를 선언함과 동시에 간접고용까지 포함한 상시지속적 업무의 정규직 전환을 대대적으로 추진하고 있다. 이로 인해 공공부문의 고용환경이 크게 바뀌는 것과 함께 노동조합 조직률도 상당히 상승할 것으로 전망된다.

정부의 정규직화 정책은 또 다른 노사갈등의 가능성을 내포하고 있기도 하다. 공공부문의 경우 무기계약직 고용개선조치가 미흡함으로써 차별의 구조화 논란을 피하기 어렵고, 간접고용 정규직화 방식으로 자회사를 인정함으로써 상당수 공공기관에서 이를 둘러싼 갈등이 현재도 불거지고 있다. 민간부문 역시 기간제법과 파견법에 대한 법개정 계획 이외에 고용관행을 개선시킬 구체적인 조치가 보이지 않음으로써 상당기간 비정규직 문제를 둘러싼 노사갈등이 지속될 것으로 보인다. 파리마켓트 제빵사나 만도헬라일렉트로닉스에 대한 불법파견 판정은 고용노동부의 변화된 모습을 보여주고 있지만, 일관된 기준이 마련되어 있지 않은 가운데 몇몇 사업장에 대한 판정만으로는 왜곡된 고용관행을 개선하기에 한계가 있다. 아직은 정권 초기라 서 향후에 정부의 노동정책이 노동시장에 어느 정도의 변화를 가져올지 예상하는 것은 힘들지만, 공공부문 비정규직의 노동조합 조직률은 일정하게 높아질 것이고, 이에 따라 비정규 노사

* 이 글은 고용노동부 학술연구용역사업의 일환으로 수행한 『2017년도 노사관계 실태분석 및 평가』 보고서의 일부를 정리한 것이다.

** 한국비정규노동센터 정책위원(namwg@hanmail.net).

1) 한국비정규노동센터(2017) 이슈페이퍼 참조.

관계도 지금까지와는 다른 양상으로 전개될 것으로 예상된다.

이 글은 이러한 공공부문 비정규직 문제를 둘러싼 환경의 변화가 비정규직 노사관계에 어떤 영향을 미칠 것인지를 탐구하는 것이 목적이다. 이를 위해 정부의 공공부문 비정규직 정책을 살펴보고, 공공부문 비정규직 노조들의 동향과 쟁점을 살펴볼 것이다.

II. 공공부문 비정규직 현황 및 정부정책 평가

1. 공공부문 비정규직 현황

고용노동부는 7월 20일 ‘공공부문 비정규근로자 정규직 전환 가이드라인’을 발표했고, 이에 따라 특별근로실태조사를 통해 공공부문의 비정규직 인원을 파악했다. 고용노동부 발표내용에 따르면, 5개 공공부문의 기간제는 246천 명, 간접고용은 170천 명이다. 이와 같은 수치는 기존의 2016년 말 기준으로 조사된 기간제 191천 명, 간접고용 120천 명에 비해 크게 늘어난 수치이다. 이에 대해 고용노동부는 조사시점의 차이(12→6월)와 함께 적극적인 전환정책 추진으로 그동안 누락되었거나 정책대상으로 인식하지 못했던 직종 등이 이번 조사에 반영되었기 때문으로 설명하고 있다.

기간제와 간접고용 이외에도 그동안 정부가 정규직으로 간주했던 무기계약직이 2016년 말 기준 212천 명이다. 무기계약직은 정규직과의 차별, 애매한 고용지위로 인해 여전히 공공부문 노사관계에서 불안정 요인으로 작용하고 있다. 향후 기간제와 간접고용의 무기계약직 전환이

〈표 1〉 공공부문 비정규직 현황

(단위 : 천 명)

	무기계약직 (2016년 말 기준)	비정규직(2017년 6월 말 기준)		
		소 계	기간제	파견·용역
합 계	212	416	246	170
중앙부처	21	37	21	16
자치단체	53	84	71	13
공공기관	25	152	47	105
지방공기업	10	18	11	7
교육기관	104	125	96	29

자료 : 무기계약직 규모는 고용노동부 ‘공공부문 비정규직 정규직화 가이드라인’(2017. 7. 20).
비정규직 규모는 고용노동부 보도자료(2017. 10. 26).

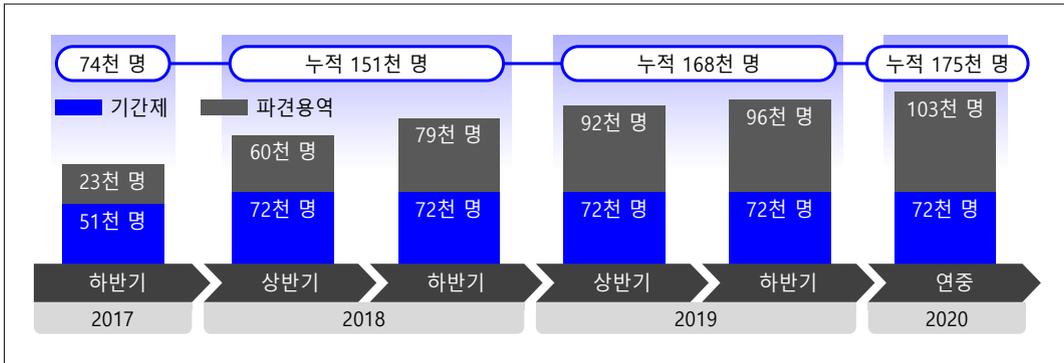
현실화될 경우 무기계약직의 처우개선을 둘러싼 논란은 더욱 가중될 것으로 보인다.²⁾

2. 공공부문 정규직화 정책

가. 정규직 전환정책

문재인 정부는 3단계로 나뉘서 비정규직의 정규직화를 추진하고 있다. 2020년까지 공공부문 비정규직 20.5만 명이 정규직으로 전환될 계획이고, 7.4만 명은 2017년 내에 전환이 완료될 예정이다. 기간제와 간접고용을 포함한 416천 명 중 상시지속적 업무를 수행하는 비정규직은 31.6만 명이고, 이 중에서 정규직화 가이드라인에서 전환예외자로 규정된 교·강사, 60세 이상 고령자, 의사 등 고도의 전문적인 직무, 선수 등 전환하기 어려운 합리적인 사유가 있는 14.1만 명을 제외한 약 20.5만여 명(64.9%)이 정규직으로 전환될 것으로 예상된다.

[그림 1] 시기별 정규직 전환규모



자료 : 고용노동부 보도자료(2017. 10. 26).

기간제와 간접고용에 대한 정규직 전환계획과는 달리 무기계약직에 대한 정부정책은 별 다른 것이 없어서 대비되고 있다. 정부의 정규직화 가이드라인에 따르면, 무기계약직에 대해서는 ‘무기계약직’ 대신 적합한 명칭을 부여하고 승급체계 마련 등 체계적인 인사관리를 강화하며, 복리후생적 금품은 불합리한 차별없이 지급하도록 하는 등의 개선방안을 제시하고 있다. 하지만 동일가치노동 동일임금 문제나 임금체계에 대한 구체적인 내용이 없어서 상황에 따라서는 ‘중규직’ 논란 등 정규직과의 차별을 구조화한다는 비판에 직면할 가능성이 있다.³⁾

2) 공공부문 무기계약직 문제에 대해서는 최근에 서로 다른 단체에서 주최한 3개의 토론회가 연달아 개최되었다(한국비정규노동센터·국가인권위(2017. 12. 12), 민주노총 공공연대노조(2017. 12. 14), 한국노총 공공연맹(2017. 12. 21)).

정부의 정규직화 정책은 공공부문의 고용관행을 크게 개선시킬 것으로 보인다. 기간제가 크게 줄어들고, 간접고용 역시 원청기관 또는 자회사로 직접고용됨으로써 주기적으로 겪어왔던 고용불안이 상당부분 해소될 것이다. 이로 인해 노동조합 가입이 활성화될 수 있는 중요한 환경이 조성되는 것이다.

나. 기존 정부와의 차별성

공공부문 비정규직 대책은 노무현 정부 때인 2006년부터 시작되었다. 이후 이명박, 박근혜 정부를 거치면서 공공부문 비정규직 대책을 지속적으로 추진해왔지만 문재인 정부의 정책은 여러 측면에서 이전 정부와 차별화된다.

노무현 정부가 비정규직 대책을 본격적으로 추진한 것은 2007년이었고, 기간제법이 시행된 것 역시 2007년이다. 노무현 정부는 상시지속적 업무의 무기계약직 전환을 원칙으로 함으로써 기간제법의 기준을 공공부문에서 먼저 실천한 의미가 있다. 정부 대책에 따라 2007년 당시 7만 명 정도가 무기계약직으로 전환되었다. 이후 이명박 정부와 박근혜 정부에서도 기간제의 무기계약직 전환이 매년 이뤄졌지만 기간제법상의 전환 예외 규정을 폭넓게 적용함으로써 기간제 인원 대비 무기계약직 전환규모는 미미한 수준이었다. 또한 기간제 사용에 대한 규제를 하지 않음으로써 기간제의 일부가 무기계약직으로 전환되더라도 그 만큼의 기간제 규모가 줄어드는 것이 아니라 전환된 자리에 또 다시 기간제를 사용함으로써 기간제 감소 효과는 적었다(한국비정규노동센터, 2017).

문재인 정부는 ‘상시지속적 업무에 정규직 고용’을 원칙으로 제시하고 있다. 이에 따라 기간제법상의 전환 예외 사유를 축소해서 실질적인 상시지속업무 정규직화를 추진하고 있다. 전환 기준도 기간제법상의 과거 2년 근무가 아니라 향후 2년 이상 지속될 것으로 예상되면 전환대상에 포함시키는 등 진일보한 기준에 따라 무기계약직 전환을 추진하고 있다.

간접고용에 대한 대책은 이전 정부들과 더 큰 차이를 보인다. 노무현 정부는 간접고용을 핵심/주변업무로 구분해서 주변업무에 대한 ‘합리적’ 간접고용 사용을 정당화했고, 이명박 정부와 박근혜 정부는 간접고용의 직접고용 전환에 대한 정책 자체가 없었다. 이에 따라 간접고용 규모는 이전 정부 기간에 지속적으로 확대되어 왔다.

반면 문재인 정부는 상시지속업무 정규직화 원칙에 기간제뿐만 아니라 간접고용까지 포함하는 과감한 기준을 세워서 정규직화를 추진하고 있다. 이는 그동안 노동계가 주장한 기준을 수용한 것으로서 간접고용 규모를 획기적으로 줄일 수 있는 정책으로 평가된다. 다만 자회사 형태까지 정규직화 방식으로 인정함으로써 갈등의 불씨를 만든 점은 노사관계 차원에서도 주

3) 남우근(2017b), 「비정규직의 사각지대, 무기계약직을 말한다」, 김종훈의원실·공공연대노조 토론회 발제문.

의 깊게 봐야 할 지점이다.

〈표 2〉 정부별 공공부문 비정규직 대책 비교

	노무현 정부	이명박 정부	박근혜 정부	문재인 정부
주요 특징	- 중앙정부 차원에서 통일된 기준을 마련한 최초의 종합대책	- “합리적 고용관행 정착”으로 비정규직의 안정적인 활용구조 형성	- 이명박 정부의 연장선에서 관리 중심의 소극적 정책	- 상시지속업무 정규직 고용 원칙화 - 간접고용까지 포함된 정규직 전환
직접 고용 대책	- 상시지속업무 무기계약 전환 원칙 - 7만 명 전환	- 매년 상시지속업무 중 일부만 무기계약 전환	- 매년 상시지속업무 중 일부만 무기계약 전환 - 무기계약직 직무급제 도입 시도	- 전환 예외 사유 축소 - 기간제법보다 폭넓게 무기계약직 전환 - 무기계약직 처우개선 계획
간접 고용 대책	- 외주업무의 핵심/주변 구분 - 합리적 외주화 용인으로 간접고용의 직접고용 전환은 미미 - 시중노임단가 적용 등 보호기준 마련	- 노무현 정부의 간접고용 정책을 토대로 용역 근로자 보호지침 마련 - 직접고용 전환은 배제 - 간접고용 축소 정책 부재로 간접고용은 계속 확대됨	- 용역근로자 보호지침 준수 여부 점검 - 직접고용 전환은 배제 - 간접고용 축소 정책 부재로 간접고용은 계속 확대됨	- 정규직 전환대상에 간접고용 포함 - 자회사, 민간위탁 등 간접고용 사각지대의 정규직화 추진 - 간접고용의 실질적 축소가 예상되나, 자회사 논란이 존재함

자료 : 조돈문 외(2017), <표 2.1> 수정보완.

III. 노동조합 현황 및 노사갈등 사례

1. 조직화 현황

공공부문 비정규직 노동조합 현황에 대해서는 별도로 조사된 자료가 없다.⁴⁾ 여기서는 서울노동권익센터(2015) 연구보고서에서 확보한 원자료를 활용해서 공공부문 비정규직노조를 구분한 후 간단한 현황을 살펴보고자 한다.

서울노동권익센터(2015)에서는 비정규직 노동조합 181개에 대해서 조사했다. 민주노총, 한국노총, 비가맹노조 등을 포괄했고, 산별노조 산하 조직의 경우는 지부까지 하나의 단위로 구분해서 조사했다. 하나의 노동조합에 정규직과 비정규직이 동시에 가입되어 있는 경우는 제외했다. 이렇게 추려서 조사한 노동조합이 181개이다. 비정규직 노동조합을 모두 포괄했다고 보

4) 고용노동부에서 매년 전국노동조합 현황을 조사하고 있지만 최근 자료는 공개하지 않고 있다.

기는 어렵지만 대체적인 현황은 파악할 수 있는 조사규모라고 판단된다.

조사된 비정규직 노동조합 181개 중 공공부문으로 분류되는 것은 82개였다. 82개 공공부문 비정규직 노동조합의 조합원 수는 2015년 기준 91,309명이고, 조직대상 노동자는 637,584명이다. 주요 고용형태는 직접고용이 29개 노조, 간접고용이 29개 노조이다.

〈표 3〉 공공부문 비정규직노조 특성

		노조 수	규모	노조 수
주요 고용형태	직접고용	29	1만 명 이상	2
	간접고용	29	1천 명~1만 명 미만	18
	기타	24	1백 명~1천 명 미만	34
정규직노조	있다	56	1백 명 미만	28
	없다	26	합 계	82

자료 : 서울노동권익센터(2015) 원자료를 활용해서 분류함.

공공부문 비정규직 조직화는 최근에 매우 활발하게 이뤄지고 있다. 정부 정규직화 정책에 따라 현장노동자의 정규직화에 대한 기대치가 높아지고 있음은 물론, 최소한 고용은 안정화될 것이고 임금도 어느 정도는 오를 것으로 기대하고 있다. 한편에서는 기대감만이 아니라 불안감도 함께 작용한다. 자신이 정규직화 대상에서 제외되는 것은 아닌가, 정규직화라고 하면서 자회사를 만들어서 기존의 간접고용과 별로 달라지는 것이 없는 것 아닌가 하는 불안감이 작용하는 것이다.

이러한 기대감과 불안감이 노동조합 조직화의 계기로 작용하고 있다. 공공부문 비정규직 노동자를 조직대상으로 하고 있는 기존 노조들은 이러한 기회를 적극적으로 활용하고 있고, 조직화를 위해 신규로 노동조합을 만들기도 한다. 조직화에 대한 환경 조성과 노동조합의 조직화 노력은 짧은 시간이지만 가시적인 성과를 보이고 있다.

민주노총 공공운수노조는 정부 정규직화 가이드라인 발표 이후 1만 명 정도 조합원이 증가했다고 한다. 인천공항지역지부가 기존 조합원 2천 명에서 7월 이후 1천 명 정도 증가했고, 가스공사 비정규직 1천 명, 마사회 등도 조합원이 증가했다. 시험인증평가원 정규직 조합원도 2천 명 정도 신규 조직되었다. 학교비정규직을 조직하고 있는 교육공무직본부도 조합원이 늘었다. 2016년 성과연봉제 반대 투쟁을 통해 나름 대표성을 가지게 된 점, 공공부문 조합원이 타 노조에 비해 가장 많았던 점 등이 작용했다고 자평하고 있다. 가스공사노조, 철도공사노조, 의료연대 서울대병원분회 등 비정규직 조직화는 기존 정규직 조직이 있던 곳에서 활발하게 추진되고 있고, 인천공항공사의 경우는 비정규직지부가 정규직화 투쟁을 꾸준히 해왔던 곳이기 때

문에 급속히 조직 확대가 가능했다는 것이다.⁵⁾

민주노총 민주연합노조도 공공부문 비정규직 노동자를 주로 조직하고 있는 노동조합인데, 문재인 정부 들어서 1천여 명의 비정규직 조합원이 추가로 조직되었다고 한다. 기존에는 노동조합에 가입하려면 방해공작이 많았는데 새 정부 들어서는 이러한 부당노동행위가 많이 줄었고, 이러한 조건 변화가 조직화 계기로 이어졌다는 평가이다. 기존 조직에 조합원 수가 증가된 것과 함께 노조 조직이 없었던 경북, 강원 등에 신규 조직이 만들어지기도 했는데 이 역시 정권 교체 효과라는 것이다. 신규로 조직된 조합원들은 주로 기간제노동자라고 한다. 정규직 전환대상에서 제외될 가능성에 대한 우려가 노동조합에 가입하는 동기로 작용하고 있다고 한다.⁶⁾

한국노총 공공부문 노동조합들도 조직화를 위해 활발히 움직이고 있다. 전국공공산업노동조합연맹은 비정규직 조직화를 위해 지난 7월 20일에 공공산업희망노동조합을 출범시켰다. 연맹 산하의 대보정보통신노조가 기존 기업별노조를 해산하고 공공산업희망노조 대보정보통신지부로 조직형태를 변경하며 출범한 소산별노조이다. 출범 40일 만인 8월 말 기준으로 조합원이 1,174명으로 확대되었다.⁷⁾

역시 한국노총 산하 전국공공노동조합연맹도 정부 정규직화 가이드라인 발표 직후에 한울타리공공노동조합을 출범시킨 뒤 조직화사업을 추진하고 있다. 연맹 소속 단위노조들은 정부 정책에 따라 정규직(또는 무기계약직)으로 전환되는 기간제노동자들의 노조 가입을 적극 독려하기로 했다. 또한 파견용역회사 소속 노동자들의 경우 “직접고용 원칙”으로 기존 해당 정규직 노조에서 조직화하는 것을 원칙으로 하되, 여의치 않을 경우에는 한울타리공공노조로 가입을 권유하기로 했다. 연맹은 지난 9월 1일 한울타리공공노조를 포함 국립낙동강생물자원관리노조 등 9개 노조(총 조합원 1,000여 명)의 가입을 인준했다.⁸⁾

2. 노사관계 사례 : 인천국제공항공사 간접고용

가. 노동조합 현황

현재 인천국제공항공사는 공항운영, 보안방재, 환경미화, 시설관리, 시스템 관리 등의 업무에 간접고용 인력 9,947명이 일하고 있고, 용역회사도 64개에 달한다. 다양한 직종이 여러 개의 용역회사에 의해 수행되고 있고, 노동조합도 직종별로 다양한 형태로 조직되어 있다. 간접고용

5) 공공운수노동조합 조직담당자와의 인터뷰 참조(11월 7일).

6) 전국민주연합노동조합 조직담당자와의 인터뷰 참조(11월 6일).

7) 전국공공산업노동조합연맹 홈페이지 참조.

http://www.publicunion.kr/gnu/bbs/board.php?bo_table=news_news&wr_id=1944&page=7

8) 전국공공노동조합연맹 홈페이지 참조. <http://www.publicunion.or.kr/>

비정규직노조 중 가장 많은 인원을 차지하고 있는 것은 민주노총 공공운수노조 소속의 인천공항지역지부이고, 조합원은 3,500명 수준이다. 다른 노동조합들의 현황은 다음과 같다.

간접고용 비정규직 노동조합들은 민주노총과 한국노총, 비가맹노조 등 크게 세 부류로 나뉘어지고, 동일한 조직대상을 두고 경쟁적인 관계를 형성하고 있다. 따라서 비정규직 중 최대규모 노조인 인천공항지역지부는 정규직화 방안을 둘러싸고 정규직노조와 갈등관계에 있고, 한국노총 소속의 비정규직노조들과도 조직화를 둘러싼 경쟁 또는 갈등관계에 있다

〈표 4〉 인천공항공사 노동조합 현황

	노조명	상급단체	조합원 수
정규직	인천국제공항공사노조	한국노총 공공노련	1,100명
간접고용 비정규직	인천공항지역지부	민주노총 공공운수노조	3,500명 (10월 말 기준)
	인천공항교통환경노조 인천공항부대시설노조, 인천공항환경노조 인천국제공항탐승동환경노조 뉴하이에스노조	한국노총 연합노련	354명 (5월 말 기준)
	공항산업희망노조	한국노총 공공노련	300여 명 (8월 말 기준)
	교통관리운영노조 인천공항조경유지관리노조 전국시설관리노조 : 탑승교지부, 수하물지회	상급단체 없음	300여 명 (5월 말 기준)

자료 : 한국노동사회연구소(2017) 중간보고서.

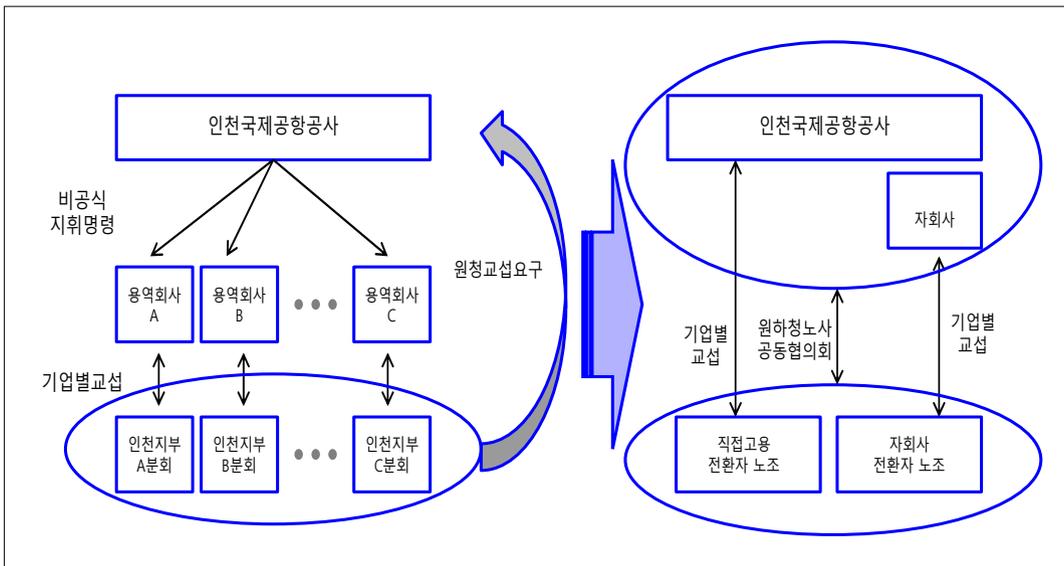
나. 교섭구조

비정규직 최대노조인 인천공항지역지부는 2008년에 설립되었고, 비정규직노조 중 교섭과 투쟁을 가장 활발하게 하고 있다. 인천공항지역지부는 여러 용역회사와의 집단교섭을 추진하기 위해 2013년에 파업을 하기도 했다. 당시 용역회사 10개와 집단교섭을 최초로 시도했으나 용역회사마다 직종, 공사와의 계약관계, 용역회사 규모, 용역계약 기간 등이 달라서 실질적인 집단교섭은 현실적으로 어려웠다. 결국 인천공항지역지부가 교섭권과 체결권을 갖고 있지만 실제로는 지부 산하 기업별 지회에서 해당 용역회사와 기업별교섭을 하는 방식으로 노사관계를 형성해왔다. 또한 원청인 인천공항공사에 대해 고용안정과 임금인상에 대한 교섭을 지속적으로 해오고 있다. 공사와는 비공식적인 대화를 하기도 했으나 원청과의 실질적인 교섭은 이루어지지 않았다.

현재는 정부의 정규직화 정책에 따라 노사전문가협의회라는 틀을 통해 공사와 인천공항지역지부가 정규직화 방식에 대해 직접교섭을 하고 있는 구조이다. 물론 다른 비정규직노조뿐만 아니라 상급단체에서도 협의회에 참여하고 있지만 내용적인 면에서 보면 실질적으로는 인천공항지역지부가 가장 강경한 입장을 견지하며 공사와의 긴장관계를 형성하고 있다.

2017년 12월 26일 인천국제공항공사와 공공운수노조 인천공항지역지부는 정규직화 방안에 대해 합의했다. 소방대, 보안경비 등 2,940명은 직접고용하고, 나머지 7천여 명은 2개의 별도 법인(자회사)을 설립해서 고용하기로 한 것이다. 합의에 따라 교섭구조가 많이 바뀌게 된다. 기존에 개별 용역회사들과 병렬적 기업별교섭을 할 때는 노사갈등을 일으키는 쟁점에 대해 실질적인 논의를 하기 어려웠다. 공사에 교섭책임을 요구하는 과정에서 집회 등 해결책이 보이지 않는 갈등양상을 보였다면 향후에는 공식적인 교섭 틀 내에서 갈등을 다룰 수 있게 될 것으로 보인다.

[그림 2] 인천국제공항공사 노사교섭구조 변화 예상



노동조합법에 따라 직접고용으로 전환된 비정규직들은 공사와 직접 기업별교섭을 하게 될 것이고, 별도법인(자회사)으로 전환된 노동자들은 자회사와 기업별교섭을 하게 될 것이다. 하지만 이번 노사합의문에는 공사와 별도법인의 노사를 포함하는 ‘인천국제공항 노사공동운영 협의회’(가칭)를 구성해서 인천공항의 발전, 정규직 전환자의 근로조건, 안전한 공항운영 등에 대해 논의해 나가기로 했다. 이는 그동안 비정규직노조에서 자회사 전환조건으로 주장해왔던 ‘원하청 공동교섭구조’를 공사가 일부 수용한 결과이다. 특히 이번 합의서에는 “자회사 전환자

의 근로조건을 공사 직접고용 전환자보다 낮지 않도록 한다.”는 내용이 포함되어 있으므로 원 하청 노사간의 협의구조는 불가피해지는 것이다. 결과적으로 직접고용 전환자든, 자회사 전환자든 노동조건 결정에 대한 공사의 권한과 책임이 보다 간명해지며, 갈등요소를 다룰 수 있는 공식적인 교섭 틀이 마련되는 것이다. 기존의 간접고용 시기에는 공사가 법적인 교섭책임이 없음을 이유로 비정규직 문제를 둘러싼 갈등이 출구 없는 소모전으로 이어졌다면 직접고용과 자회사를 포함한 정규직 전환 이후에는 갈등요소에 대해 직접 다룰 수 있게 되는 것이다. 공사 입장에서는 직접교섭에 대한 부담이 커질 수 있지만, 갈등관리 차원에서는 오히려 제도적 틀 내에서 교섭하는 것이 노사관계를 개선하는데 유리하게 작용할 가능성도 있다고 비정규직노조에서는 판단하고 있다.⁹⁾ 결과적으로 이번 정규직 전환은 노사관계를 제도 틀 내로 편입시켜서 공식화하는 의미를 담게 될 것이다.

한편 인천공항공사는 기존의 정규직노조도 있기 때문에 이번 비정규직의 정규직화 이후의 교섭구조는 좀 더 복잡해질 전망이다. 직접고용 전환자 2,940명 중 민주노총 공공운수노조 인천공항지역지부 조합원은 685명이고, 한국노총 공공노련 희망노조 조합원은 300여 명이어서 정규직노조 조합원 1,100명보다 적지만, 비노조원이 2,200여 명이어서 향후 조직화 여부에 따라서는 다수노조 지위가 바뀔 가능성이 있다. 하지만 기존 정규직과 직접고용 전환자 간에 노동조건, 직무 등이 상이한 점을 고려하면 단순히 다수노조가 교섭대표권을 가지는 것은 현실적으로 어려움이 있어 보인다. 이 경우 공사 의지에 따라 자율교섭을 통해 각각 교섭을 진행하는 것이 현실적일 것이다. 결과적으로 이번 12월 26일 정규직화 노사합의 내용을 토대로 전망해보면, 조합원 수에 상관없이 정규직노조는 기존처럼 별도 교섭을 하고, 정규직 전환자들은 자회사까지 묶어서 ‘노사공동운영협의회’에서 노동조건에 대한 실질적인 협의를 한 후 각각 기업별교섭 틀에서 협약을 체결하는 방식으로 전개될 공산이 크다. 원·하청으로 분리된 교섭구조에서는 책임성을 담보하기 어려웠지만 이제는 권한과 책임이 일치하는 교섭구조의 정상화가 이뤄지는 것이다.

다. 주요 쟁점

인천국제공항공사 비정규 노사관계에서 주요한 쟁점은 자회사를 둘러싼 정규직 전환방식이었지만 12월 26일 노사합의를 통해 이 문제는 해결되었다. 7천여 명을 두 개의 별도회사(자회사)로 전환하기로 합의했고, 해당 직종도 구별되었다. 합의내용에 따르면, 별도회사는 공사가 전액 출자하여 설립하기로 했고, “별도회사의 안정적 운영을 위하여 인천국제공항공사법 등 관계 법령을 개정하거나 제정하고 설립 후 공공기관으로 지정할 것을 관계부처에 노·사·전

9) 인천공항지역지부 조직담당자와의 인터뷰 참조(12월 5일).

문가가 공동으로 건의”하기로 했다. 자회사 전환인원이 상당규모가 되기 때문에 기획재정부에서 매년 지정하는 ‘기타공공기관’으로 지정하는 것은 큰 문제가 없을 것으로 노사는 전망하고 있다. 이에 따라 고용안정 문제는 해소될 것이다.

전환방식은 결정되었지만 임금, 직제 등 노동조건에 대한 결정도 넘어야 할 고비이다. 노사 합의서에 “임금체계는 직무와 직능(숙련, 근속 등)을 반영하여 설계한다.”고 원칙적인 수준에서만 언급되어 있기 때문에 향후 교섭을 통해 해결해야 한다.

기존 정규직의 반대 분위기도 비정규직 노사관계의 한 부분을 이루고 있다. 정규직 다수가 비정규직 당사자의 정규직 전환이 아닌 공개채용 원칙을 주장하고 있는 것과 함께 실질적으로는 사내복지를 나눠야 하거나 다수노조 지위를 잃을 우려가 작용하고 있기도 하다. 공사 입장에서는 기존 정규직의 반발을 감안해서 정규직 전환자의 임금 등 노동조건을 결정해야 하고, 교섭권 문제에 대한 고민도 할 수밖에 없다. 다수노조가 일괄적으로 교섭권을 행사하는 방식은 현실적으로 어렵고, 인천공항지역지부도 교섭은 각자 나눠서 진행할 것을 제안하고 있기도 하다. 결과적으로는 중층적인 교섭구조가 만들어질 가능성이 높다. 인천공항공사 사례에서 예상할 수 있듯이, 결과적으로는 비정규직의 정규직 전환정책을 통해 공공부문에서 공식적인 고용관계와 교섭구조를 토대로 기존 정규직과 정규직 전환자 등 다층적인 이해관계의 상충과 조율이 이뤄질 것으로 판단된다.

IV. 노사관계 쟁점 및 전망

1. 노사관계 쟁점

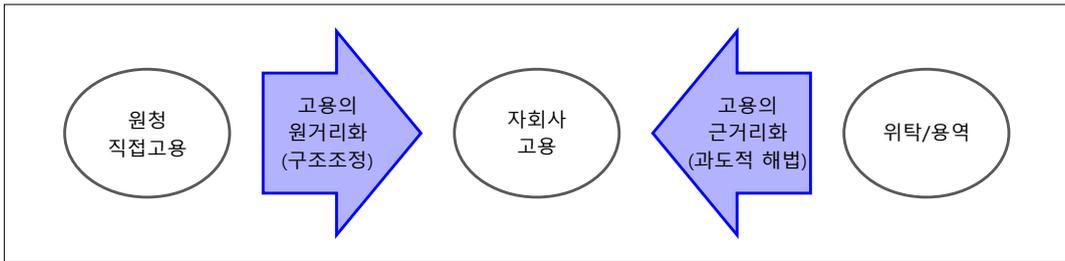
가. 간접고용 정규직화 과정에서의 자회사 문제

인천국제공항공사는 노사합의를 통해 자회사 문제에 대해 큰 틀의 해법을 찾았지만 철도공사, 발전회사 등 여전히 자회사 문제는 공공부문 비정규직 노사관계에서 쟁점으로 작용하고 있다. 간접고용 규모가 어느 정도 되는 공공기관의 경우 예외없이 자회사 방식을 도입하려고 할 것이고, 비정규직 노동조합 입장에서는 여전히 자회사가 간접고용에 불과하다는 시각을 가지고 있기 때문이다. 철도공사의 코레일테크, 코레일네트웍스 등 구조조정 과정에서 만들어진 자회사의 경험이 있기 때문에 노동자들의 우려를 어떻게 불식시키는가가 관건이다.

정규직화 과정에서 논의되는 자회사는 이중적 의미를 갖고 있다. 분명 용역회사보다는 고용

을 근거리화하는 개선된 방식이지만, 원청기관과의 관계에서 불법파견 시비, 경영재량권 문제 등 한계도 있기 때문이다. 이러한 문제를 해결하기 위해서는 자회사의 전문성과 독립성이 보장되어야 하는데 현재는 이에 대한 별다른 고려없이 자회사를 추진하는 경향이 있다.¹⁰⁾

[그림 3] 자회사 고용의 이중적 의미



나. 무기계약직 처우개선 문제

기간제와 간접고용을 포함한 정부의 정규직화 정책은 현재로서는 무기계약직으로의 전환을 의미한다. 하지만 기존에도 무기계약직은 정규직이 아닌 ‘중규직’이라는 논란이 있었기 때문에 이번에 무기계약직에 대한 처우개선을 어떻게 하느냐가 정규직화 정책에서 중요하다. 기존의 무기계약직이 가지고 있는 문제점은 다음과 같다. 우선, 고용만 안정되고 임금은 기간제 때와 별반 차이가 없는 경우가 있고, 임금체계가 없어서 근속기간에 상관없이 동일한 임금이 지급되는 경우도 있으며, 승급체계가 없어서 직무몰입도가 낮을 수밖에 없다. 지자체단체의 경우는 주차단속, 노점단속, 현수막 철거 등 주민과의 마찰이 발생할 수 있는 업무를 법적 권한이 없는 무기계약직이 수행함으로써 불필요한 시비가 발생하기도 한다. 지자체에 따라서는 ‘공무직 관리규정’을 두고 무기계약직을 공무직으로 호칭하며 관리체계를 운영하기도 하지만 이 역시 일률적이지 않다. 동일한 업무를 수행하는 경우에도 지자체마다 임금 차이가 많이 발생하는 것도 일관된 인사관리규정이 없기 때문이다.

이번 공공부문 정규직화 정책도 기간제 및 간접고용의 무기계약 전환에 그칠 것이 아니라 무기계약직의 체계적인 인사관리방식을 수립해야 한다. 중앙행정기관, 지자체의 경우 공무원은 아니지만 직제와 권한에 대한 인정을 통해 공무수행에 따른 고용지위를 공식화하는 것이 필요하다.

문제는 어떤 방식으로 할 것인가이다. 정부도 정규직화 가이드라인을 통해 “정규직 전환자에 대하여 신분증 발급·직군·교육훈련·승급체계 마련 등 체계적인 인사관리를 강화”하겠

10) 남우근(2017a) 참조.

다고 발표했고, 이에 대한 후속조치로 표준관리규정안을 산하기관에 배포했다. 하지만 민주노총(민주연합노조, 공공연대노조 등), 한국노총(공공연맹, 연합노련 등)을 막론하고 행정기관 비정규직을 조직하고 있는 노조들은 무기계약직의 지위를 인정하는 법제화를 요구하고 있고, 이미 관련 법안이 발의되어 있기도 하다.¹¹⁾ 법제화를 둘러싼 논란은 당분간 지속될 것이다.

다. 임금체계 문제

‘정규직화 가이드라인’에는 비정규직의 정규직 전환 이후 임금체계 결정방식에 대해 “정규직 전환 시 현재 수행하고 있는 직무 등을 고려하여 동일·유사한 업무를 수행하는 무기계약직 등이 있는 경우 그에 해당하는 직군의 임금체계를 적용할 수 있을 것임”이라고 되어 있고, “임금체계는 직무급, 직능급, 호봉제 등을 설계할 수 있으나 ‘동일가치노동-동일임금’의 취지에 부합하는 형태로 설계”하도록 권고하고 있다. 하지만 기존에 무기계약직 호봉제가 있더라도 전환자에게 이를 적용하는 것은 자제하도록 현장지도를 하고 있기도 하다.

노동부는 현재 정규직 전환과 관련해서 공통직종(청소, 경비, 시설관리, 조리원, 사무보조 등)에 대해서 표준임금제 도입을 모색하고 있다. 구체적인 방안이 나오지는 않았지만 ‘직무숙련급’ 개념을 적용하는 임금체계를 고민하고 있다고 알려져 있다. 관련 직종을 조직하고 있는 노동조합에서는 표준임금제 도입에 대해 매우 민감한 반응을 보이고 있다. 표준임금제를 통해 직무급제를 도입해서 직무에 따른 임금 차이를 정당화하는 명분을 제공함으로써 결과적으로 단순업무 종사자의 저임금을 구조화할 것이라는 우려 때문이다.

그동안 노동조합에서는 직무급제 도입에 대해 거부해왔다. 한국은 직무가치 분석에 대한 경험이 일천하고, 반노동적 노무관리 환경에서는 객관적 직무분석이 어렵다는 이유 때문이다. 반면 경총 등 사용자단체에서는 연공급제로 인한 인건비 부담을 이유로 직무급제 도입을 주장해왔다. 이번 정규직 전환정책을 통해 표준임금제가 어떤 형태로 도입되느냐에 따라 직무급제를 둘러싼 노사간 견해차이가 현실적인 갈등으로 불거질 가능성이 크다.

현재의 정규직화 흐름상 정규직 전환자에 대해 상당부분 직무급 개념에 근거한 임금체계가 도입될 것으로 예상된다. 2017년 12월 26일 타결된 인천공항공사 노사합의에서도 임금체계에 대해 직무와 직능을 반영하여 설계하는 것으로 되어 있다. 이는 기존 정규직과 직무가 다른 경우 불가피하기도 하고 한편으로는 자연스러운 접근이기도 하다. 직무급 개념에 기반한 임금체계가 차별을 구조화하는 명분이 된다는 노동조합들의 우려도 여전히 있지만 기존 용역회사 시절보다 상향된 수준에서 적정임금을 보장하는 의미도 함께 가지고 있기 때문에 직무급제 도입을 단지 선악적 관점에서만 평가하기는 힘들 것이다. 한국에서는 직무가치만을 가지고 임금

11) 진선미 의원 대표발의(2016. 11. 1), 「지방자치단체 공무원 근로자에 관한 법률안」.

체계를 수립하는 것은 정서적으로나 현실적으로 어렵고, 숙련형성과 근속에 대한 일정한 보상을 포함한 직무급 개념 도입은 합리적 토론을 통해 논의해나가는 것이 필요하다. 이번 정규직화 정책이 이러한 논의를 현실적으로 출발시키는 의미를 가지고 있다고 할 것이다.

2. 향후 전망

정부의 정규직화 정책은 공공부문에서 ‘상시지속업무 정규직 고용원칙’이라는 관행을 정착시키는 주요 계기가 될 것이다. 또한 공공부문 비정규직 조직화의 토대로 작용하기도 한다. 그동안 기간제나 간접고용이라는 불안정한 고용지위가 노동조합 가입을 원천적으로 차단해왔다면 향후에는 이러한 걸림돌이 대부분 제거될 것이다. 고용관행의 개선과 노동조합 조직률 제고는 공공부문 비정규직 노사관계를 크게 바꿔놓을 것으로 전망된다. 그동안 원청기관의 교섭의 무 회피로 인해 노사관계가 장외로 나갈 수밖에 없는 파행적 방식이었다면, 이제는 단체교섭이라는 제도적 틀 내에서 노사간 이해관계를 조율할 수 있는 조건이 형성될 것이다. 이러한 변화는 기존의 임의적이고 소모적인 갈등표출 방식이 정해진 규칙을 통해 갈등관리가 되는 방식으로 전환되는 것을 의미한다. 하기에 따라서는 보다 생산적인 노사관계를 형성할 수 있는 기회가 될 수 있다.

반면, 조직률 제고라는 무기를 토대로 그동안 억눌렸던 노동현장의 요구가 분출되면서 갈등이 더 커질 가능성도 있다. 특히 앞서도 살펴보았지만 자회사 문제, 무기계약직 처우개선 문제, 임금체계 문제 등을 둘러싼 잠재적 갈등이 노사간 접점을 찾게 될지, 아니면 이견만 확인할 지에 따라 향후 노사관계가 크게 좌우될 것이다.

정부 차원에서는 정규직화 정책의 성공적 마무리와 원만한 비정규직 노사관계를 형성하기 위해서 불거지고 있는 쟁점들에 대해 보다 긴밀한 대처가 요구된다. 정규직화 정책을 진두지휘하고 있는 고용노동부가 각 공공기관을 관장하고 있는 주무부처와 유기적인 협의를 통해서 정규직화 과정에서 드러난 노사간 쟁점들을 해결하기 위한 보다 정교한 지원이 필요하다. 단지 개별 사업장의 노사관계로 미뤄들 것이 아니라 정부 차원에서 체계적인 대응이 이뤄져야 한다. 결국 앞으로의 공공부문 비정규직 노사관계는 무엇보다도 정규직화 정책이 어떤 결과를 가져 오느냐에 크게 영향을 받을 것이다. **KL**

[참고문헌]

- 김종진(2017), 「서울노사정모델협의회 참여구조 개편방향 필요성과 의미」, 서울시 투자기관자
회사노조협의회 토론회 발제문.
- 남우근(2017a), 「공공부문 간접고용 정규직화의 쟁점과 과제 - 자회사 방식을 중심으로」, 『공
공부문 자회사, 쟁점과 해법』, 이정미 의원실 · 공공운수노동조합.
- _____ (2017b), 「비정규직의 사각지대, 무기계약직을 말한다」, 김종훈 의원실 토론회 발제문
참조.
- 서울노동권익센터(2015), 『비정규직 자발적 보호기제 현황과 정책과제』, 연구보고서.
- 조돈문 외(2015), 『민간부문 비정규직 인권상황 실태조사: 특수형태근로종사자를 중심으로』,
국가인권위원회 연구용역보고서.
- _____ (2017), 『공공부문 무기계약직 근로자 인권상황 실태조사』, 국가인권위원회 연구용역보
고서.
- 한국노동사회연구소(2017), 「인천국제공항 좋은 일자리 창출 전략 및 실행방안 수립」 중간보
고서(미발표).
- 한국비정규노동센터(2017), 「‘공공부문 비정규직 제로시대’가 성공하기 위한 조건」, 한국비정
규노동센터 이슈페이퍼.