

공공부문 비정규직의 정규직 전환 추진현황과 과제

이 장 원*

1. 정규직화 추진배경

1997년 IMF 경제위기와 2008년 외환위기를 거치면서 기업들은 비용절감과 탄력적 인력운용을 위해 비정규직을 적극 활용하였고, 늘어난 비정규직은 저임금과 고용 불안정에 노출되어 사회양극화의 핵심적인 원인이 되었다. 공공부문 또한 효율성 중심의 경영혁신을 추구하면서 비정규직 확산의 책임에서 자유롭지 못한 상황이다. 물론 공공부문의 비정규직을 줄이고 차별을 해소하려는 정부의 노력은 지난 10여 년간 이어져 온 것이 사실이지만 기간제 고용관행은 여전하고, 파견·용역은 오히려 증가하는 풍선효과가 발생하여 성과를 내는 데 한계가 있었다.

2016년 말 기준 고용노동부 실태조사에 따르면 공공부문 비정규직은 총 31만 명으로 그 비중은 민간의 절반 수준이나, 파견·용역의 비중은 민간(4.5%)보다 높은(6.5%) 상황이다. 특히, 파견·용역은 최근까지의 공공부문 비정규직 대책에서 간과해 왔다. 대부분 상시·지속적인 업무임에도 정규직 전환 대상에서 배제되어 왔다. 민간부문의 간접고용 확산에 대한 일정한 준거 기준으로 공공부문의 선도적인 전환이 필요하다고 판단되어 이번 전환 정책에 포함되었다.

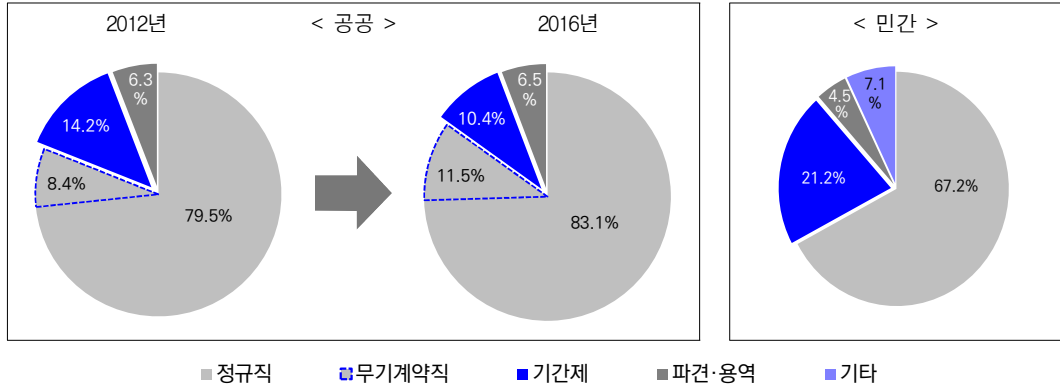
상시·지속적인 업무에는 정규직으로 채용하는 것이 당연한 관행이 되어야 하고 비정규직의 고용은 최소한의 필요에 의해 제한적으로 이루어져야 한다는 차원에서 공공부문의 고용 및 인사관리의 정상화를 추진하자는 것이다. 다만 공공부문이 가진 국민과 국가에 대한 효율적 조직운영의 책임도 중요하기에 차별은 해소하되 민간부문에 비해 지나친 특혜가 전환 과정 및 결과로 나타나는 것을 방지하기 위한 합리적 전환 추진이 될 필요는 있다.

이번 정책은 공공부문 전체를 아우르는 대규모 프로젝트인 바, 다양한 관계자들 간의 이해충돌, 재정 부담과 유연성 저하 등 부작용을 최소화하는 차원에서 노동계와 전문가들과 충분히 협의하면서 추진한다는 것이 원칙이다. 전문가들로 구성된 컨설팅 팀을 구성해서 기관 상황에

* 한국노동연구원 선임연구위원(cwlee@kli.re.kr).

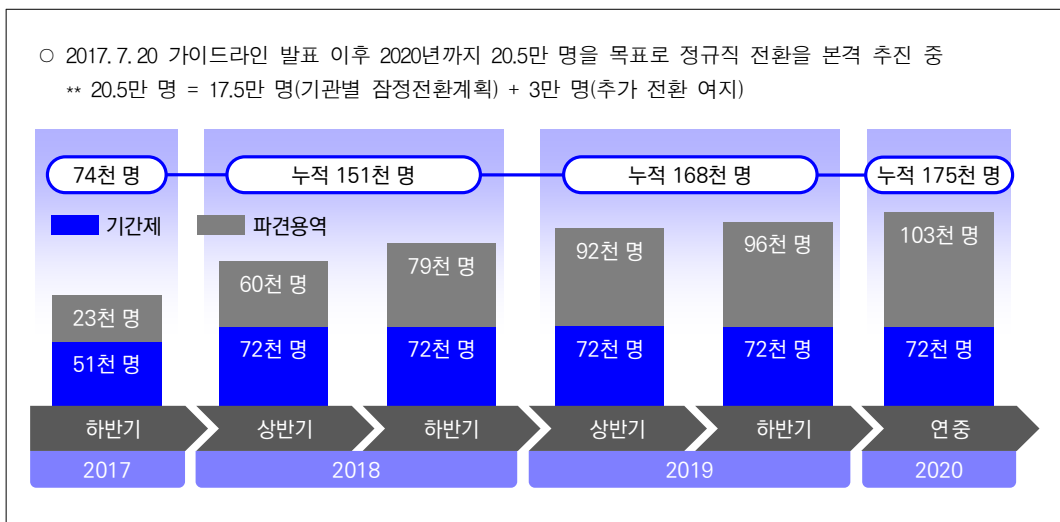
맞게 가이드라인을 적용하는 노력도 병행하고 있다. 아울러 국민 부담을 최소화하기 위해 정규직의 연대와 협조를 통해 단계적으로 추진하여 정책효과를 도모하는 것으로 추진된다.

[그림 1] 공공부문 고용형태 비중



2017년 7월 20일 기준으로 전환 가이드라인을 발표한 바에 따르면 1단계로 중앙행정기관, 지자체, 공공기관들 835개소에 적용하는 1단계 정규직 전환 목표는 2020년까지 총 20만 5천 명을 전환하는 것이다. 이 중 17만 5천 명은 기관별 잠정 계획을 합산해 정한 것이고 여기에 다소 보수적으로 판단한 부문들에서 추가적인 노력을 통해 3만 명 정도를 더 전환하고자 하는 목표치를 합산한 것이다.

[그림 2] 정규직 전환 추진계획



II. 정규직 전환 추진 실적과 현황

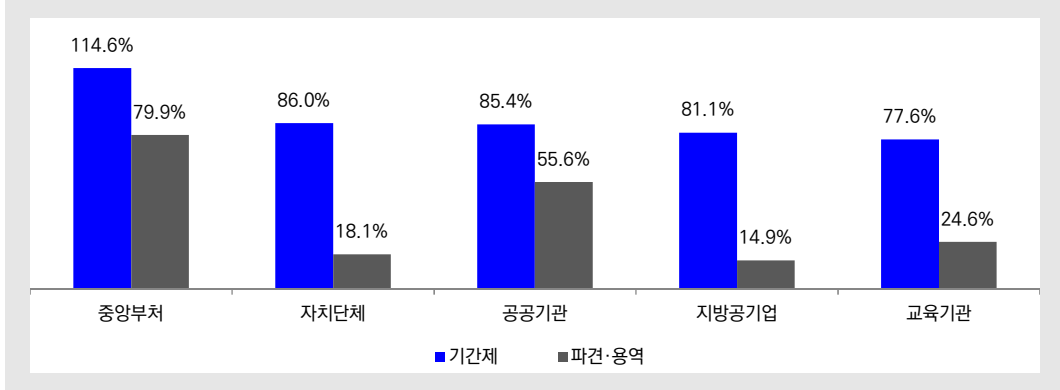
정책이 추진된 지 1년이 다가오면서 전환 추진 실적이 나타나기 시작했다. 고용부가 파악한 5월 말 기준 1단계 전환실적은 2020년까지의 잠정전환 인원 174,935명 중 115,925명이 전환결정되어 66.3%의 진행률을 보이고 있어 대체로 순조롭게 진행되고 있다. 이 중 2018년까지의 전환 목표인원 151,343명 중 전환완료된 인원은 61,859명으로 전환율은 40.9%이다.

이를 다시 기간제와 파견·용역으로 나누어 보면 기간제는 87.8%의 진행률을 보이고 있고 파견·용역은 51.0%로 나타났는데 이는 기간제를 먼저 전환추진하고 이후 파견·용역직을 전환추진하는 계획에 따른 편차이다. 다만 이해당사자들이 복잡하게 얽혀 있는 파견·용역은 노사 및 전문가들이 참여하는 협의체를 구성하는 데 상당한 시간과 노력을 필요로 해서 향후에도 기간제보다는 전환결정에 다소 시간과 노력이 더 들어갈 것으로 보인다. 아울러 전환이 완료되기까지도 파견·용역은 기존 업체들과의 계약이 종료되는 기간이 상이해서 동시에 또는 조기에 전환을 완료하기 어렵기 때문에 기간제보다는 완료에 시간이 더 걸릴 것으로 예상된다.

〈표 1〉 전체 정규직 전환결정 현황

(단위 : 명)

		전환결정 인원			전환완료 인원		
		잠정전환 (~2020)	전환결정	진행률	전환목표 (2017~18)	전환완료	전환율
계		174,935	115,925	66.3%	151,343	61,859	40.9%
고용 형태	기간제	72,354	63,559	87.8%	72,354	46,990	64.9%
	파견·용역	102,581	52,366	51.0%	78,989	14,869	18.8%



주 : 전환결정인원 및 기관은 전체확정 및 부분확정된 기관을 모두 포함한 수치임.

〈표 2〉 기간제 정규직 전환결정 현황

(단위 : 개소, 명)

	기 관		인 원	
	대상기관	전환결정 기관(%)	잠정전환인원	전환결정 인원(%)
합 계	835	774 (92.7%)	72,354	63,599 (87.8%)
중앙부처	47	47 (100.0%)	9,693	11,106 (114.6%)
자치단체	245	224 (91.4%)	18,992	16,407 (86.0%)
공공기관	325	292 (89.8%)	26,154	22,331 (85.4%)
지방공기업	144	139 (96.5%)	3,576	2,899 (81.1%)
교육기관	74	72 (97.3%)	13,939	10,816 (77.6%)

주 : 전환결정인원 및 기관은 전체확정 및 부분확정된 기관을 모두 포함한 수치임.

〈표 3〉 파견·용역 정규직 전환결정 현황

(단위 : 개소, 명)

	기 관		인 원	
	대상기관	전환결정 기관(%)	잠정전환인원	전환결정 인원(%)
합 계	656	309 (47.1%)	102,581	52,366 (51.0%)
중앙부처	41	33 (80.5%)	11,361	9,083 (79.9%)
자치단체	173	32 (18.5%)	6,271	1,132 (18.1%)
공공기관	289	164 (56.7%)	69,876	38,823 (55.6%)
지방공기업	82	41 (50.0%)	3,951	588 (14.9%)
교육기관	71	39 (54.9%)	11,122	2,740 (24.6%)

주 : 전환결정인원 및 기관은 전체확정 및 부분확정된 기관을 모두 포함한 수치임.

지난 1년간의 전환 추진 실적을 살펴보면 부문별로 편차가 크다는 점이 나타났다. 중앙부처와 공공기관은 상대적으로 전환결정이나 전환완료 실적이 좋은 반면에 교육기관, 자치단체, 지방공기업들은 상대적으로 이보다는 낮은 실적을 보이고 있다. 여러 가지 이유들이 있지만 지난 6·13 지방선거로 인해 자치단체장이나 교육감들의 거취가 불투명한 상황에서 선거 이후로 결정을 미룬 경향도 있고, 아울러 관계 법령의 적용과 자치권의 활용으로 인해 가이드라인 적용에서 이견과 갈등이 있었기 때문이다.

마지막으로, 부문별과 관계없이 현재 상황도 그렇지만 앞으로도 당분간 전환결정에 지장을 주는 가장 중요한 요인은 파견·용역직의 전환 시에 이른바 표준 임금체계를 적용하는 것과 직접고용이 어렵거나 적절하지 않는 경우 자회사를 통해 전환하는 방식의 합리성과 적정성을 확보하는 문제이다.

전환대상이 되는 직종들이 청소, 경비, 시설관리 등 공통직종이 많기 때문에 이들에게 적용

하는 임금체계가 부문별, 기관별로 편차가 클 경우 나타날 갈등과 혼란이 클 수밖에 없어 이들 직종에 대해서는 기존 민간 노동시장과의 정합성과 직종 내부의 합리성을 가진 표준적인 임금 체계를 적용하지는 정부 측 입장과 이에 반발하는 일부 당사자 및 노조들과의 갈등이 수개월 동안 지속되고 있다. 아울러 이들 직종이 기본적으로 공공기관들이 집중적으로 외부화시켜 왔기에 조직 내부에 동일하거나 유사한 직종이 적은 상황에서 기간제와 달리 같은 임금체제로 편입시키는 것이 타당한지에 대한 이해 당사자들 간의 논란이 지속적으로 벌어지고 있다.

이들 이슈에 대해서는 아래에서 별도로 살펴본다.

Ⅲ. 추진과정상의 주요 이슈

1. 표준 임금체계 적용 이슈

기간제의 경우는 기존 정규직과 유사하거나 동일한 업무를 하는 경우가 많았는데, 기간을 정해서 고용상의 유연성을 확보하고 장기고용에 따른 임금상승비용을 절감하고자 하는 목적이 컸기에 정규직 전환 시에 조직 내 기존 직원들과의 차별을 방지하기 위해선 설령 무리한 호봉승급단계를 가진 경우라도 이를 따르는 방안 외에 현실적으로 다른 방안이 없다. 공공부문 호봉제의 문제는 그 자체의 개선방안을 두고서 다른 차원에서 노사정 간의 대화와 협상이 필요하다.

그러나 청소, 경비, 시설관리직의 경우는 일부 지자체 등에서 유사한 무기계약직이 존재하기는 하지만 대부분 민간 노동시장에서 형성된 임금질서가 존재하고 있고 기존 공공기관 정규직들과 비교해서 동일한 호봉제를 적용하는 것에 경영진은 물론 정규직 노조들과의 마찰도 심각한 것이 사실이다. 이런 부담 때문에 많은 기관이 자회사를 설립해서 이들 직종을 정규직으로 전환하려는 시도를 하고자 하기 때문에 사실 표준 직무급 임금체계를 적용하는 것은 자회사 방식의 전환을 무조건 선호하는 시도들을 억제하는 방안일 수도 있다.

이미 한국노동연구원은 유럽 선진국들의 공공부문 임금체계를 반영해서 표준 직무급 임금 체계안을 전환 직종에 대해 합리적으로 적용하는 방안을 연구해서 발표한 바가 있다. 직종별로 6단계에 걸쳐 근속과 경력을 인정받아 승급하되 현재 공공부문의 무리한 지속적 호봉상승은 지양하는 내용이고, 동일 직종의 민간 시장임금보다 10% 정도의 공공부문 임금 프리미엄이 선진국들을 참고해 보면 적절하다는 판단을 포함하고 있다.

이는 아울러 공공부문 정규직 전환이 국민들의 부담은 최소화하고 기존의 재정적 부담들

안에서 지속가능한 전환방식이 되어야 미래의 공공부문 임금체계 개선 압력에서도 제도의 안정성을 유지할 수 있을 것이란 전제를 가지고 있다.

현재 많은 공공기관은 정부의 표준 임금체계안이 지침으로 내려오길 기다리면서 전환을 미루는 경우도 존재하고 있는데 여러 가지 사정과 논의들로 인해 미루어지고 있어 현실적으로는 한국노동연구원 홈페이지에 공개되어 있는 연구결과로서의 표준 임금체계안을 참고해서 기관별로 구체적인 여건과 협의를 통해 전환 추진을 해나가는 것이 도움이 될 수 있다.

표준 임금체계가 필요한 이유는 무엇보다도 동일가치노동 동일임금 원칙을 구현하기 위해서이다. 정규직 전환 이후의 임금체계는 직종별 동일가치노동-동일임금 취지가 반영될 수 있도록 설계하되 용역업체 이윤 등 절감재원은 전환 근로자 처우개선에 사용하는 등 전환 이전보다 근로조건이 개선되도록 처우개선을 병행한다는 것이 기본 원칙이다.

임금체계는 직무급, 직능급, 호봉제 등을 설계할 수 있으나 ‘동일가치노동-동일임금’의 취지에 부합하는 형태로 설계되어야 하며, 기관의 예산사정과 전환 전 임금체계 등을 우선적으로 고려하여 지속가능하고 합리적인 임금체계를 설계해야 한다.

물론 임금체계는 미래의 임금수준과 밀접한 연관성이 있기에 중요한 갈등을 초래할 수 있다. 전환과정에서 이런 갈등이 나타날 때 가장 중요한 판단기준이 되는 것은 결국 동일가치 노동에 대한 동일 임금 원칙이다. 여기서 동일가치 노동이란 특정 기관 안에서 유사한 노동을 찾아 여기에 근접한 임금수준을 요구할 수도 있지만, 이것보다 선행되어야 할 것은 공공기관 간 동일한 노동을 하는 직종들 간에 차이가 나는 임금수준은 지양되어야 한다는 것이다. 너무 높은 임금수준은 결국 공공기관 정책상 지속가능한 정당성을 가지기 어렵고 공공부문 노동자들 간의 차별대우 논란을 초래하고 나아가서 과도한 임금비용의 논란을 빚어 오히려 고용안정성을 해칠 수 있기 때문이다.

2. 자회사를 통한 전환 이슈

파견 및 용역직의 정규직 전환 시 제기되고 있는 중요한 이슈 중 하나는 자회사 설립을 통한 전환이다. 공공기관들이 이미 내부에 유사하거나 동일한 직종을 직접고용하고 있고 그 규모도 독립적인 인사관리의 필요성이 있을 정도로 상당하다면 파견 및 용역직의 일부는 직접고용하는 것이 바람직하다. 그런데 그렇게 비교할 만한 직종이 없다든지 아니면 있다고 하더라도 소수인 경우는 새로운 직종이나 직군을 신설해서 정규직 전환을 해야 하기에 임금과 정년 등의 차이로 인한 경영진의 인사관리 고충은 물론 기존 정규직들과의 이해관계 조정이 복잡해서 직접고용 시에 노사간, 노노간 갈등이 촉발될 수 있다. 현실적으로 나타난 실태를 보면 파견직의 경우는 비슷한 직종이나 직군이 기관 내부에 존재하는 경우가 많아 전환 시 직접고용이 가능

한 경우가 많지만, 용역직의 경우는 일의 완성을 전제로 해당 직종이나 직군이 하는 업무를 용역업체와의 계약을 통해 외주화한 경우가 대다수라 이 경우는 많은 경우 자회사를 통한 전환의 필요성이 제기되고 있다.

그래서 자회사를 통한 전환방식도 가능하다는 가이드라인이 나왔는데 일부 전환 당사자들은 이것이 기존 용역업체에서 가진 문제점들을 다시 반복하지 않을 것인지 우려와 비판이 나타나고 있다. 기존 용역업체들이 단지 인건비를 중간에 떼는 인력장사의 성격을 가졌던 경우에는 특히 이런 폐단을 극복하고 보다 안정적이면서도 실질적인 처우개선이 이루어진 자회사가 가능할지 논쟁이 벌어지고 있다. 사실 기존 용역방식의 경우 반복되는 계약으로 인해 근로자의 고용불안을 야기함과 아울러 기업의 전문성 축적을 저해하였고, 인건비 중심 도급계약으로 인한 기업의 경영독립성 부재로 다양한 문제가 발생하고는 했다.

따라서 신설되는 자회사는 이러한 문제를 극복하고, 모회사와 경영적으로 구분되는 「독립적 전문 서비스 조직」이어야 한다. 모회사의 설립·운영 등을 규율하는 개별 법률 또는 모회사 정관에 자회사 설립근거 및 구체적인 위탁사업내용 등을 명기하고 자회사와의 지속적이고 안정적인 수의계약 체결을 통해 자회사 경영안정 및 소속 노동자의 고용안정을 도모하는 것이 필요하다.

아울러 경영상 모회사의 권한과 책임의 한계를 명확히 규정하고, 자회사 경영 전 과정(전략→조직 및 예산→평가→개선)의 독립성과 자율성을 보장하되 경영에 대한 직접 개입 대신 모·자회사 간 경영협약 등을 통해 지원할 필요가 있다. 모·자회사의 공동이익 증진에 관한 사항을 협의하기 위한 모·자회사 공동의 협의체를 운영하여 상호 협력적 관계 조성과 관련해서는 인천국제공항공사·자회사 노사가 참여하는 (가칭)‘노사공동운영협의회’ 구성을 합의(2017. 12월)한 사례를 들 수 있다.

Ⅳ. 2단계 전환 추진과 과제

올해 하반기부터는 2단계 정규직 전환이 추진된다. 이미 정부는 2017. 7. 20. 공공부문 비정규직의 정규직 전환을 위한 가이드라인을 마련하면서 1단계에 이어 2·3단계 전환을 추진한다는 계획을 발표한 바가 있다. 중앙행정기관, 자치단체, 교육기관, 공공기관, 지방공기업이 1단계에 해당하고 2단계는 자치단체 출자·출연, 공공기관·지방공기업 자회사가 대상이다.

2단계 대상기관은 자치단체 출자·출연기관 및 공공기관·지방공기업 자회사 600개 기관인데 이 중 자치단체 출자·출연기관이 553개소(92.2%)로 대부분이다. 세부적으로는 문화재단

(105개), 장학회(60개), 복지재단(32개), 지방의료원(30개) 등 시민생활과 밀접한 서비스업무 수행 기관이 다수이다. 공공기관·지방공기업 자회사는 47개소로 대상의 7.8%에 불과한데 그중 공공기관 분야 41개소, 지방공기업 분야 6개소이고, 지방공기업 자회사 중 5개소가 서울시 지방공기업들이다.

규모로 보면 100인 미만이 전체의 79.2%이고, 30인 미만도 287개소(47.8%)에 달해 소규모 조직이 대다수이고 1,000인 이상은 4개소에 불과하다. 여기에 속한 전체 근로자 49,839명 중 비정규직은 15,974명(32.1%)으로 1단계 기관(19.2%)에 비해 매우 높고, 민간부문(32.8%)과 비슷한 수준이다. 기관운영재원을 모회사에 의존하는 기관이 251개소(41.8%)로 많고, 자체수입으로 운영하는 기관은 210개소(35.0%)에 불과하다.

〈표 4〉 2단계 전환 기관 수익창출 구조

	계	독자수의 창출	모회사 서비스 제공 수익 창출	모회사 의존
계	600	210 (35.0%)	139 (23.2%)	251 (41.8%)
자치단체 출자출연기관	553	178 (32.2%)	125 (22.6%)	250 (45.2%)
공공기관 자회사	41	30 (73.2%)	10 (24.4%)	1 (2.4%)
지방공기업 자회사	6	2 (33.3%)	4 (66.7%)	0 (0.0%)

2단계 기관들의 상당수가 지자체들에 연계되어 있고, 기관들의 규모가 작으며 독자적인 수익기반이 취약하다는 점은 1단계에 비해서 2단계 추진 여건이 더 어렵다는 점을 시사한다. 특히, 1단계에서 지자체들의 전환방식과 결과에서 여타 부문과 아울러 지자체 간에도 상당한 편차가 나타난 것을 고려하면 가이드라인이 제시하는 방안으로 표준화된 전환이 이루어지려면 특별한 노력을 해야 할 것으로 보인다.

우선 광역별 자치단체는 산하 전환대상이 있는 출자 또는 출연 기관들을 하나의 협의틀 안에서 묶어 전환과정에서 효율적이고 균형 잡힌 전환이 추진될 수 있도록 지원 및 적극적 조정 역할을 수행해 주어야 한다. 또한 광역 및 기초 지자체들 간 원활한 의사소통과 전환과정 벤치마킹의 필요성이 있는데 중앙정부가 최대한 이를 지원해 주어야 한다.

이미 1단계 전환과정에서 지자체들 중에는 무기계약직으로 전환하면서 기존 용역직의 평균적 임금수준이 여타 지자체들에 비해 무리한 수준으로 인상된 경우도 있어 전환 정책의 형평성과 안정성에 부정적 영향을 준 바 있다. 따라서 2단계에선 이에 대한 적극적 예방 및 보완 방안을 중앙정부와 지방정부가 공동으로 모색할 필요가 있다.

V. 평가와 전망

비정규직의 방만한 활용이 우리 노동시장과 경제구조에서 지속가능한 모델이 될 수 없다는 반성과 개선 필요성은 상당한 공감대를 이루고 있다. 민간부문의 비정규직 축소 및 차별 개선을 이루기 위해서도 공공부문이 선도적이고 모범적 역할을 수행해야 한다는 점도 역시 광범위한 지지를 받고 있다. 그런 점에서 전환 절차상의 많은 난점과 애로 요인들이 있지만 공공부문의 정규직화 정책은 차질 없이 추진될 필요가 있다. 현재까지의 전환 추진도 대체로 당초 우려했던 것보다는 무난하게 추진되고 있다.

그러나 공공부문이 선도적 역할을 수행한다는 취지에도 불구하고 분명한 것은 공공부문과 민간부문의 여건과 조직경영 원리가 동일하지는 않기에 전체 노동시장에서 비정규직의 축소와 차별 개선을 유도할 만한 논리적 합리성과 지속가능한 비전을 담보하지 않는다면 자칫 공공부문만의 고립된 정책효과만 남을 수도 있다. 결과적으로 공공과 민간의 편차와 격차만 커지고 이로 인해 미래에 다시 공공부문의 방만성과 비효율성 논란으로 비화되지 않도록 상당한 배려심과 균형감을 유지하면서 전환을 추진할 필요가 있다.

이런 측면에서 공공부문 정규직 전환은 고용안정과 처우개선이란 일차적 목표를 넘어서서 ‘동일가치 노동에 대한 동일 임금’ 원칙의 정착과 비용 중심이 아닌 ‘인간 중심’의 노동시장 제도 구축을 지향하는 궁극적 목표를 지향해야 한다. 공공부문의 고용 프리미엄을 향유하려는 당장의 요구들을 넘어서서 민간과 공공부문 간 자유로운 노동이동이 가능한 공정하고 표준적인 노동기준과 여건을 구축하도록 양 부문의 통합적인 혁신노력들이 필요하다. 대표적으로 표준화된 직무급 임금체계는 단지 호봉제를 주지 않으려는 일방적인 통제가 아니라 전체 노동시장의 임금 기준이 공정하고 투명해서 일한 만큼 보상을 받는 제도적 신뢰를 구축해야 한다는 관점에서 이해해야 한다. 예컨대 한 직장에서 같은 일을 하는데 호봉차이로 인해 임금격차가 심하다면 이 또한 동일가치 노동에 대한 동일 임금 구현을 저해하는 요인이 된다.

공공부문에 새롭게 몇 십만 명이 정규직으로 편입되는 이번 정책의 효과는 기존 공공부문 정규직과 공무원들이 가지고 있는 인사제도와 호봉제 중심 보상문화에도 지속적인 혁신을 요구하게 될 것이다. 일부가 가지는 고용과 임금 프리미엄을 유지하기 위한 비용절감적인 편의적 비정규직 활용관행이 시정되는 것은 물론, 재정적 한계와 타 기관 및 부문의 형평성으로 구성원 모두 다에게 좋은 프리미엄을 주지 못한다면 공공부문을 합리적으로 운영하기 위한 기준 인사 및 보상제도의 효율화와 혁신이 불가피하다. **KLI**