

대학 청소용역서비스산업의 노사관계 평가와 전망*

조혁진**

1. 머리말

‘청소’ 노동은 오늘날 도시화된 현대 사회에서 사람들이 이용하는 시설을 안전하고 쾌적한 상태로 유지하는 꼭 필요한 영역이라고 볼 수 있다. 청소업무는 위탁·용역을 기반으로 하는 대표적인 간접고용 산업이며, 저임금 집중 산업으로서 종사자의 대부분이 고령의 여성노동자로 이루어져 있다. 간접고용 구조 속에서 ‘최저임금이 곧 최고임금’이라는 말이 당연하게 여겨지던 청소용역서비스산업에서 2018년은 최저임금의 대폭 인상 및 공공부문 비정규직 정규직 전환 이슈 등으로 노사관계가 질적으로 변화된 시기로 진단할 수 있다. 최저임금의 대폭 상승은 민간부문 청소용역서비스산업 노동자들에게 실질임금 상승의 기회로 기대되었으며, 공공부문 비정규직 정규직화 추진은 공공부문 청소용역노동자의 고용 안정 및 실질임금 상승의 기회로 여겨지게 되었다.

최저임금 인상을 통해 최소한의 인간다운 삶을 보장하고 저임금 노동자의 일자리의 양과 질을 향상시켜야 한다는 데 한국 사회 전반적인 공통의 이해관계가 존재하는 만큼 우리 사회의 대표적인 저임금, 간접고용 노동자의 일자리인 청소용역서비스산업 관련 주체들의 관심이 집중되고 있다. 또한 공공부문 비정규직 정규직 전환 정책 시행 과정에서 공공부문에서 간접고용을 특징으로 하고 있던 노사관계 특성이 어떻게 달라질 것인지의 문제와 기존의 용역노동자로 일해 왔던 청소노동자들의 신분이 어떻게 달라질 것인지에 대한 관심이 집중되고 있다.

이 글에서는 청소용역서비스산업에서 진행되고 있는 최저임금 인상 등에 따른 고용 및 노사관계 변화와 관련된 노사 교섭과 협의 과정, 공공부문 정규직 전환 정책 시행과정의 이슈를 대학 청소용역서비스산업을 중심으로 짚어 보고자 한다. 이 글에서 다룰 주요 내용은 첫째,

* 이 글은 고용노동부 학술연구용역사업의 일환으로 수행한 『2018년도 노사관계 실태분석 및 평가』 보고서를 요약·보완한 것이다.

** 이화여자대학교 사회복지학과 박사후연구원(hyukjincho@outlook.com).

2018년 최저임금 인상에 따른 노사 대응 양상을 검토하며, 노사 갈등 양상을 분류하고, 최저임금 인상이 고용에 미친 효과를 분석한다. 둘째, 문재인 정부 출범 이후 시행된 국·공립대학 청소용역노동자의 정규직 전환 과정의 실태를 파악하고, 이 과정에서의 노·사의 입장과 쟁점을 분석한다.

II. 최저임금 인상과 노·사 대응

2017년 5월 치러진 대통령 선거에서 5명의 주요 후보들은 임기 내 최저임금 1만 원 달성을 공약으로 내걸었다. 2017년 7월 최저임금위원회는 2018년에 적용될 최저임금을 시급기준 7,530원으로 결정하였다. 시급 기준 7,530원은 2017년 최저임금 6,470원보다 16.4% 인상된 금액이었다. 최저임금의 급격한 인상은 대부분 최저임금을 적용받는 청소노동자들에게는 실질임금의 상승을 의미하는 조치였다. 최저임금의 급격한 인상은 청소용역서비스산업에서 어떻게 작용했을까? 아래에서는 청소용역서비스 산업의 특성과 최저임금 인상을 둘러싼 노·사 대응을 살펴보도록 한다.

1. 대학들의 청소노동자 인력 감축 시도

가. 인원감축의 방식 : 퇴직자 미충원

최저임금의 급격한 인상에 대해 사측이 취할 수 있는 방법 중 가장 대표적인 것은 인원 감축이다. 노동조합이 결성되어 있는 사업장의 경우 사측의 의도대로 인위적인 인원감축은 쉽지 않다. 청소용역서비스산업의 경우 인원 감축은 현재 근무하고 있는 인원을 감축하는 방식이 아니라, 노·사 합의에 의해 결정된 정년에 도달한 근무자가 정년퇴직 이후 빈자리를 새롭게 충원하지 않는 방식으로 이루어졌다. 퇴직자 미충원과 함께 사측이 취한 방식은 청소 업무를 단시간 아르바이트 노동자로 대체하는 것이었다.

원청인 대학 측의 최저임금 인상으로 인한 인원감축 시도에 맞서 노동조합들은 사측의 퇴직자 미충원 방침에 반대 입장을 밝혔다. 공공운수노조 서경지부 산하 대학 분회들은 “아르바이트 노동자 투입 반대”를 주장하면서, 기존의 전일제 노동자의 자리를 단시간 아르바이트 노동자로 대체하는 것을 “구조조정 시도”로 규정하고 선전전, 대학 본부 건물 점거농성 등을 진행하였다. 노조 측의 주요 주장은 “퇴직자 자리를 충원하지 않는 것은 기존 노동자들의 노동 강

도 확대로 이어지고, 이는 곧 최저임금 인상의 효과가 반감되는 것”으로 요약할 수 있다.

한국 사회의 대표적인 최저임금 대상 노동자인 대학 청소용역노동자들의 인원 감축 문제가 불거지자 이례적으로 청와대와 정부관계자들이 최저임금 인상과 인력 감축의 문제로 논란을 빚고 있는 대학들을 방문하였다. 청와대 및 정부관계자들은 “대학이 사회적 책임을 가지고 청소 및 경비노동자 문제에 접근해 주면 좋겠다”라는 기본 입장을 전달하면서 “대학이 고용주로서 솔선수범하여 사회적 취약계층의 어려움을 이해하고, 이들에게 최소한의 안정적인 생활을 보장하기 위한 노력을 기울여 달라”고 당부했다.¹⁾ 청와대 최저임금 태스크포스팀은 “가장 열악한 처지에 있는 청소노동자들의 최소한의 인간다운 삶을 보장하기 위한 고용 안정이 이루어질 수 있도록 대학 측에서 대책을 마련해 줄 것”을 주문하였으며, 대학 청소노동자들이 단시간 노동자로 대체되는 흐름을 경계하면서 “나쁜 일자리가 새로운 고용 프레임으로 확산되는 현상을 막아야 한다”고 강조했다.²⁾

〈표 1〉 2018년 대학교 청소노동자 인원감축 시도 주요 사례

대학	감축 인원	감축 방식
연세대	청소 15명	2017년 12월 31일부 퇴직자 자리 미충원 - 퇴사자 자리 단시간 아르바이트 고용
	경비 15명	2017년 12월 31일부 퇴직자 자리 미충원 - 퇴사자 자리 단시간 아르바이트 고용
고려대	청소 10명	2017년 12월 31일부 퇴직자 자리 미충원 - 퇴사자 자리 단시간 아르바이트 고용
홍익대	청소 4명	2018년 1월 1일 용역업체 변경 시 기존 인원보다 축소하여 신규 용역 계약
덕성여대	청소 1명	2017년 12월 31일부 퇴직자 자리 미충원 - 퇴사자 자리 단시간 아르바이트 고용
인덕대	청소 4명	2017년 12월 31일부 퇴직자 자리 미충원 - 퇴사자 자리 단시간 아르바이트 고용
	경비 2명	2017년 12월 31일부 퇴직자 자리 미충원 - 퇴사자 자리 단시간 아르바이트 고용
이화여대	경비 9명	2017년 12월 31일부 퇴직자 자리 미충원 - 퇴사자 자리 단시간 아르바이트 고용
동국대	청소 8명	2017년 12월 31일부 퇴직자 자리 미충원 - 퇴사자 자리 단시간 아르바이트(근로장학생) 고용
송실대	청소 11명	2017년 12월 31일부 퇴직자 자리 미충원
울산대	청소 2명	2017년 12월 31일부 퇴직자 자리 미충원 - 퇴사자 자리 단시간 아르바이트 고용

자료 : 공공운수노조 서울지부 및 언론보도 종합.

- 1) 경향신문 2018년 1월 16일자.
- 2) 한겨레 2018년 1월 12일자.

청와대 및 정부관계자들이 문제가 된 대학들을 방문하여 조속한 해결을 당부하였음에도 청소노동자 인원 감축 문제는 쉽게 해결되지 않았다. 원청인 대학들의 입장은 “재정 문제 때문에 청소·경비노동자 인원 감축 및 단시간 노동자 대체를 추진할 수밖에 없다는 것”으로 요약할 수 있다. 대학 측의 청소노동자 인원감축 시도와 관련한 노동조합 측의 입장³⁾은 첫째, “대학 측의 인원감축 시도는 문제인 정부의 일자리 정책과 전혀 호응하고 있지 못하고 있다”, 둘째, “지불능력이 있는 대학사업장에서의 최저임금 무력화 시도는 장기적인 구조조정 계획이다”, 셋째, “전일제 노동자 인원감축 이후 단시간 노동자 고용은 저질의 일자리를 확대시킨다”, 넷째, “대학 측의 인원감축 시도는 노동조합 무력화 시도와 맞닿아 있다”, 다섯째, “대학 측의 인원감축 시도는 대학 내 위생 및 청결 상태 악화는 물론이고 이를 통해 학생들의 교육환경과 노동자들의 노동환경이 악화될 것이다”로 요약할 수 있다.

2. 청소노동자 인원감축의 주요 쟁점 : 대학의 지불능력

2018년 1월부터 여러 대학에서 발생된 청소노동자 인력 감축 문제와 관련하여 가장 중요한 쟁점은 원청인 대학의 지불능력이다. 이 쟁점은 “대학이라는 곳이 청소노동자에게 최저임금을 지급할 여력이 되지 않는 곳인가?”라는 질문으로 요약된다. 일반적으로 최저임금의 급격한 인상 과정 속에서 중소기업의 입장인 대학의 입장은 동일하지 않을 것이라는 기대가 존재한다. 그러나 대학 측은 계속해서 재정문제를 인력 감축의 중요한 원인으로 꼽았다.

2018년 1월, 전국 대학 중 가장 많은 청소·경비 노동자 인원감축을 단행한 연세대학교는 재정압박을 이유로 “용역근로자에 대한 용역비 지출이 연 226억 원에 이르며, 이는 학부 등록금 수익 1,500억여 원의 15% 수준이며, 학교에 큰 부담이 되는 금액”이라고 주장하면서 인원감축을 할 수밖에 없다는 입장문을 발표했다. 이에 대해 대학교육연구소⁴⁾는 대학들이 청소노동자 인원감축을 위해 재정압박 문제를 거론하면서 정보를 왜곡해서 제공함으로써 대학 구성원 및 동문들에게 잘못된 정보를 제공했다고 주장했다. 대학교육연구소는 “등록금 대비 용역비 비율을 산출하려면 학부생뿐만 아니라 대학원생 등록금 수입도 포함해야 한다”면서 연세대가 홈페이지를 통해 공개한 교비회계 자료 및 대학 알리미에 등재된 학생 수(학부생+대학원생)를 통해 계산해 보면, 2016년 기준 학부생 등록금 수입은 1,481억 원, 대학원생 등록금 수입은 1,192억 원이며, 총 등록금 수입은 2,673억 원이며, 용역비 226억 원은 등록금 대비 8.5%에 불과하다는 계산을 내놓으면서 연세대의 주장을 반박했다.

노조는 대학 측이 지출한다고 밝힌 연간 용역비 226억 원이 모두 청소·경비 용역노동자들

3) 전국공공운수노조 서울경인지역공공서비스지부 보도자료 및 입장문.

4) 대학교육연구소 논평 및 보도자료(2018년 2월 12일), “등록금 15%가 청소경비 임금” 연세대 주장은 거짓.

이 수령하는 임금인 것처럼 사실을 왜곡하고 있다는 입장을 보였다. 노조 측 주장에 따르면, 대학이 지출하는 용역비에는 청소·경비 노동자의 임금뿐만 아니라 용역회사가 가져가는 이윤까지 포함되어 있으며, 대학 측은 이러한 세부 사항의 구별 없이 청소노동자의 평균연봉이 3,300만 원에 달한다고 사실을 왜곡하고 있다고 주장했다. 연세대가 발표한 용역비 규모를 보면, 대학 당국이 청소 노동자 1인당 1년에 지출하는 비용은 대략 3,300만 원가량이다. 이는 자칫 청소 노동자 연봉이 3,300만 원이라고 오해할 수 있으나 내막을 자세히 들여다보면 대학 당국은 간접고용 구조 속에서 쓰지 않아도 될 ‘중간 수수료’를 쓰고 있는 것으로 볼 수 있다. 2017년 기준 청소 노동자의 시급은 7,780원이며, 월 209시간 기준 12개월로 계산했을 때 기본급은 1,950만 원 수준이다. 여기에 명절상여금 1회당 25만 원씩 총 50만 원과 식대 1개월당 10만 원, 그리고 연차수당과 기타수당을 합쳐서 연봉기준 총 2,300만 원가량이 노동자가 실제 수령하는 금액이다. 그렇다면, 대학에서 지출하는 금액과 노동자들이 받는 금액 사이의 대략 1,000만 원 돈은 어디로 흘러들어가는 것일까? 청소노동자의 고용사업주로서 용역회사가 부담하는 4대 보험 등의 회사 부담분 등의 비용과 청소도구 및 장비 구입비 등을 따져보아도 중간에서 용역회사가 가져가는 ‘중간 수수료’가 꽤 높은 수준임은 부인하기 어렵다는 것이 노조의 입장이었다.

대학이 과연 최저임금 인상으로 인한 청소노동자의 임금 상승분을 지불할 능력이 없는 것인가의 문제와 관련하여 노조와 시민사회가 계속해서 문제를 제기한 것은 대학의 적립금이다. 대학들이 적립금으로 적게는 수백억에서 많게는 수천억 원의 적립금을 쌓아두고 있으면서 최저임금 인상으로 청소노동자 인원감축을 추진하는 것에 대한 비판 여론이 강하게 존재했다. 대학 측은 적립금은 특정 용도가 정해져 있으므로 특정 용도에서 벗어나게 사용해서는 안 된다는 입장을 고수했다. 이에 대해 대학교육연구소는 대학들의 적립금 사용 불가 논리를 반박하는 입장을 내놨다. 대학교육연구소는 「사립학교법」 제32조의2 제3항은 “적립금은 그 적립 목적으로만 사용”해야 한다고 규정하고 있으나, 사립대학 회계 규정인 「사학기관 재무·회계 규칙에 대한 특례규칙」 제13조는 “총장은 동일 관내의 항간 또는 목간⁶⁾에 예산의 과부족이 있는 경우에는 상호 전용할 수 있다”(이사회 보고 필요)라는 규정을 근거로 적립금의 상호 전용 가능성이 있음을 밝혔다. 이러한 규칙에 따라 실제로 적립금의 전환을 실행한 대학도 존재했다. 대학교육연구소에 따르면, 이화여대는 2011년 건축적립금에서 500억 원, 기타 적립금에서 850억 원을 각각 전환해 1,350억 원의 장학적립금을 마련하였다. 이처럼 대학들이 의지만 있으면

5) 대학교육연구소 논평 및 보도자료 2018. 2. 1., “대학적립금 청소노동자 임금으로 사용불가?”

6) 적립금의 ‘항간’ 또는 ‘목간’이란 대학회계 예산 과목을 나누는 ‘관’, ‘항’, ‘목’ 가운데 ‘항’ 또는 ‘목’ 사이를 말한다. 사립대학 회계에서 적립금과 관련한 ‘관’은 ‘투자외 기타자산 지출’이고, ‘항’은 ‘원금보존적립기금적립’과 ‘임의기금적립’이며, ‘목’은 ‘연구적립금’, ‘건축적립금’, ‘장학적립금’, ‘기타 적립금’ 등으로 나뉜다.

적립금을 청소노동자 임금으로 사용할 수 있는 규칙과 사례도 존재한다는 것이 밝혀지면서, 최저임금의 급격한 인상으로 대학 측의 재정 압박이 발생하여 청소노동자 인원감축을 추진한다는 논리는 정당성을 상실하게 되었다.

3. 청소노동자 인원감축 사태의 경과

최저임금 인상에 대한 대학 측의 청소노동자 인원감축 시도와 관련하여 노조가 결성되어 있는 사업장을 중심으로 노조의 적극적인 투쟁이 전개되었다. 노조와 용역회사 사이의 교섭과 원청과의 협의를 통해 고려대에서는 2018년 1월 30일에 아르바이트 단시간 노동자 투입 방침을 철회하고 정년퇴직자 10명의 자리를 이전과 동일한 전일제 노동자로 충원하기로 결정하였다. 홍익대에서도 2018년 2월 1일, 용역 계약에서 제외되었던 건물에서 일하던 4명의 노동자를 원직복직하기로 결정하면서 청소노동자 인원감축 방침은 철회되었다.

고려대, 홍익대에서는 정년 퇴직자 또는 고용 미승계자 문제를 기존과 동일한 상태로 회복시켰다는 점에서 사측의 최저임금 인상으로 인한 인원감축 시도가 실패로 돌아갔다고 해석할 수 있다. 그러나 고려대와 홍익대를 제외하고는 최저임금 인상으로 인한 사측의 인원감축 시도가 부분적으로 성공하였다고 해석할 수 있다. 숭실대의 경우 남성 청소노동자 4명이 충원되는 것으로 사측과 노조가 합의를 이루었지만, 연세대와 동국대의 경우 가장 오랫동안 노조의 본관 점거농성이 진행되었다. 연세대의 경우 시간제 아르바이트 노동자 투입 방침을 철회하고 전일제 청소노동자 11명을 충원하기로하는 합의가 타결됨으로써 사태가 일단락되었고(3월 13일), 동국대의 경우 동국대 총장이 청소노동자를 직접 고용하기로 약속하면서 농성을 해제하였다(4월 24일).

〈표 2〉 주요대학 청소노동자 감축 인원 및 충원 인원 현황

	감축 인원	충원 인원
고려대	10명	10명
홍익대	4명	4명
숭실대	11명	4명
연세대	30명	11명
동국대	11명	3명

Ⅲ. 공공부문 정규직 전환과 대학 청소용역서비스산업

1. 국·공립대학 청소용역노동자 정규직 전환의 배경 및 과정

2017년 5월 문재인 대통령이 취임한 후 첫 공식 방문지는 인천국제공항이었다. 문재인 대통령은 인천국제공항 간접고용 비정규직 노동자들과의 간담회 자리에서 공공부문 비정규직 제로(Zero)를 선언하였고, 이에 따라 2017년 7월 20일, 관계부처 합동 「공공부문 비정규직 근로자 정규직 전환 추진계획」이 발표되었다. 공공부문 비정규직 제로 정책의 배경을 살펴보면, 외환 위기 이후 비용절감 및 탄력적 인력 운용을 목적으로 비정규직이 지속적으로 증가하였고, 이에 따라 고용 불안 및 차별이 발생하였다. 이러한 문제의식에 기반하여 정부는 사회양극화 완화 및 고용-복지-성장 선순환 구조의 마중물 역할을 수행하기 위해 공공부문에서 선도적으로 비정규직을 정규직으로 전환하고 비정규직이 경험하고 있는 차별을 개선할 필요가 제기되었다.

국·공립대 청소용역노동자의 정규직 전환과 관련하여 주목할 점은 60세 이상 고령자는 전체 공공부문 정규직 전환 대상자에서 제외되는 것이 원칙인 가운데, 청소 및 경비 직종의 경우 고령자 친화 직종으로서 별도의 정년을 설정하여 정규직으로 전환하는 내용이 추가되었다는 점이다. 2017년 7월 「가이드라인」이 발표된 이후 국·공립 대학의 파견·용역 형식의 간접고용 청소노동자의 정규직 전환 상황은 아래 표와 같다.

〈표 3〉 전국 국·공립대학 청소노동자 정규직 전환 현황

	실태조사 상황 (2017년 6월)	전환 시기	전환 실적	근로 조건
강릉원주대	용역(42)	2018. 4(원주캠) 2018. 8(강릉캠)	원주캠(10명) 강릉캠(31명)	월 평균임금: 176만 원(강릉캠), 198만 원(원주캠) 정년: 65세. 정규직 전환 근로자에 한해 65세를 초과하더라도 69세까지 기존 근로조건과 동일하게 계속 고용됨(강릉캠). 추후 신규채용자는 60세 정년 적용
강원대	용역(123)	2018. 9	청소(127명)	
강원도립대	기간제(3), 용역(3)	확정 (2)		
경남과기대	기간제(1), 용역(19)	2018. 3	청소(19명),	정년 65세, 최저임금보장, 식비, 명절 휴가비, 복지 포인트 등
경남도립거창대학	기간제(6)	미확정		

〈표 3〉의 계속

	실태조사 상황 (2017년 6월)	전환 시기	전환 실적	근로 조건
경북대	기간제(25), 용역(154)	2018. 3	청소(150명)	제한경쟁특별채용 형식에서는 65세 까지 가능. 60세 미만 무기계약직/ 65세 미만은 1년 계약직. 신규채용자 정년 60세
경상대	기간제(2), 용역(78)	2018. 5	청소(83명)	2018년 5월 전환자에 한해 정년 65세. 신규채용자 정년 60세. 월 평균임금 179만 원
공주대	기간제(2), 단시간(2), 용역(112)	2018. 7	청소·경비 (123명)	정년 65세. 2018. 6 기준 65세 초과자는 68세까지 근무 가능
군산대	기간제(2), 용역(29)	2018. 3	청소(30명)	정년 65세, 월 평균임금 190만 원
금오공과대	기간제(2), 용역(40)	확정, 미완료		
목포대	용역(46)	2018. 3	46명	정년 65세, 전환 당시 65세 이상자는 촉탁직으로 계약. 추후 신규 채용자 정년은 60세. 월 평균임금 185만 원
목포해양대	용역(29)	2018. 3	16명	정년 65세, 추후 신규 채용자는 정년 60세. 월 평균임금 101만 원(주 23시간 근무)
부경대	기간제(6), 용역(77)	2018. 3	청소(76명)	
서울과기대	용역(65)	확정, 전환완료	청소(64명)	
서울대	환경미화원- 기간제(33), 단시간(14) 시설물 청소원- 용역(319)	2018. 3	청소·경비· 시설(760명)	청소-경비 분야 정년은 만 65세, 기계-전기 등의 시설 분야는 만 60세. 정년 도달 시 청소-경비 3년, 시설 5년의 근로계약을 체결하여 정년 당시와 동일한 조건으로 근무할 수 있는 조건. (기존 정년 규정 유지)
순천대	용역(47)	2018. 3	청소(47명)	정년 65세. 월 평균임금 184만 원
안동대	용역(28)	미확정		
인천대	용역(67)	미확정		협약기구 미구성
전남도립대	용역(9)	-		전환 없음
전북대	기간제(8), 용역(121)	2018. 1	청소(119명)	정년 65세(1968년 이후 출생자는 60세) 월 평균임금 190만 원
제주대	기간제(4), 용역(96)	2018. 3	95명	정년 63세, 기간제 2년
창원대	용역(68)	2018. 3	청소(57명)	정년 60세로 설정, 이후 65세까지 촉탁직 가능
충남대	기간제(5), 단시간(1), 용역(176)	미확정		
충북대	기간제(1), 용역(102)	2018. 3	청소·경비 (109명)	직무급제 도입, 정년 60세, 전환 당시 정년 도과 근로자는 65세까지 근무 가능
충북도립대	용역(8)	미확정		

〈표 3〉의 계속

	실태조사 상황 (2017년 6월)	전환 시기	전환 실적	근로 조건
한경대	용역(28)	2018. 3	30명	정년 60세, 근무 상한연령 65세. 기존 청소 28명, 시설 4명, 경비 4명 중 65세 초과자 4명 직접고용 제외
한국교원대	용역(40)	부분확정, 부분완료		
한국교통대	기간제(3), 용역(23)	확정, 완료		
한국농수산대학	용역(14)	확정, 완료		
한국방송통신대	용역(68)	확정, 미완료		
한국복지대학교	기간제(2), 용역(7)	확정, 미완료		
한국해양대	기간제(1), 용역(41)	2018. 3	청소(39명)	전환 당시 근로자에 한해 정년 65세, 이후 신규채용자는 60세 정년
한밭대	용역(51)	미확정		
경인교대	용역(31)	확정, 완료		
공주교대	용역(14)	확정, 완료		
광주교대	용역(22)	확정, 완료		
부산교대		미확정		
서울교대	기간제(3), 용역(25)	확정, 완료		
전주교대	용역(17)	2018. 1	청소(27명)	정년 60세 - 11명은 전환 당시 60세 정년초과자 (16명은 정규직 대학회계직, 11명은 계약직 대학회계직)
진주교대	기간제(1), 용역(6)	확정, 완료		
청주교대	기간제(1), 단시간(1), 용역(9)	확정, 완료		
춘천교대	단시간(1), 용역(13)	확정		
한국예술종합학교	용역(46)	2018. 1	청소·경비· 시설관리(119명)	현재 재직자 정년 70세, 이후 정년은 단체교섭 사항으로 규정함.
한국전통문화대학교	기간제(2), 용역(21)	확정		
한국체육대학교	용역(14)	확정		
경찰대학	용역(20)	결정, 미완료		
공군사관학교	기간제(4)	-		
육군사관학교	기간제(1)	-		
해군사관학교	용역(7)	확정, 완료	5명	
육군3사관학교	용역(3)	확정, 미완료		
국방대학교	용역(16)	확정, 완료		

주: 전환시기 표기된 대학은 파견-용역 중 청소 분야 전환자 세부사항이 확인된 대학이며, '확정-완료(미완료)' 등의 경우 전체 파견-용역 노동자의 전환 상황임. 근로조건이 공란인 경우 2018년 11월 기준, 각 대학에서 세부 자료를 발표하지 않거나 조사 응답을 거부한 사례임.
 자료: 고용노동부 공공부문비정규직고용개선시스템; 각 대학.

2018년 상반기에 많은 국·공립대학에서 청소노동자의 직접고용 정규직 전환이 완료되었다. 정규직 전환이 완료된 대학의 경우, 대부분이 기존 용역노동자의 고용을 보장하는 방식을 추구하였으며, 정년을 60세로 결정한 대학이 많은 것으로 나타났다. 또한 2018년 11월 현재, 청소노동자의 정규직 전환을 위한 노사 및 전문가 협의회 구성이 이루어지지 않거나, 협의회가 진행 중인 대학도 일부 존재하는 것으로 나타났다.

2. 국·공립대학 청소용역노동자 정규직 전환의 쟁점

가. 고용 안정과 정년 설정

국·공립대학의 청소노동자의 정규직 전환은 고용안정과 노동의 지속 측면에서 ‘용역업체 소속으로 고용이 불안정하지만 더 오래 일할 것인가?’ 아니면 ‘대학 소속으로 고용의 안정성은 보장받지만, 더 짧게 일할 것인가?’로 요약할 수 있다. 국·공립대학 청소노동자들이 대학이 직접 고용한 정규직으로 전환될 경우, 해당 노동자들은 자신의 의사와는 무관한 원청과 용역업체의 계약해지에 따른 일자리 상실의 우려가 사라짐으로써 고용의 안정성이 더 강화되는 측면이 존재한다. 고용의 안정성 측면에서 국·공립대학의 직접고용은 매우 바람직하다고 평가할 수 있으나, 고용의 안정성과 함께 제기되는 문제는 바로 정년의 문제이다. 청소노동자가 용역업체 소속일 경우 원청인 대학은 법적인 고용주가 아니기 때문에 용역업체 소속의 노동자의 정년을 관리하거나 신경 쓸 이유가 없다. 따라서 청소용역업체 소속의 노동자의 정년은 주로 용역업체의 내부규정 또는 청소용역업체와 노동조합 사이의 단체협약으로 정하는 것이 일반적이었다. 이런 상황 속에서 청소용역업체에 소속된 노동자가 대학 소속의 노동자로 전환되는 경우 정년을 어떻게 설정해야 하는가의 문제가 논란이 되고 있다. 가장 큰 문제는 기존의 정년 규정이 만 65세 이상인 경우이다. 「가이드라인」에서는 청소경비 직종의 경우 정년을 만 65세로 설정할 것을 권고하였으나, 용역회사와 노동조합이 체결한 단체협약상 정년이 만 65세 이상일 경우 국·공립대학 소속의 직접고용으로 전환 시 정년을 어떻게 결정해야 하는가의 문제이다.

정규직 전환 논의 과정에서 국·공립대학들의 입장은 대체적으로 대학 내 구성원 사이의 형평성을 추구하는 관점에서 청소노동자의 정년이 결정되어야 한다는 입장이다. 국·공립대학에서 일하는 노동자의 경우 직원은 만 60세 정년, 교원은 만 65세 정년이 적용되고 있는 상황을 고려하여 청소노동자의 정년을 직원의 정년 이상으로 결정할 수 없다는 입장이 대표적이다. 현재까지 국·공립대학에서 청소노동자 정규직 전환을 완료한 사례를 살펴보면, 정년을 만 60세로 설정하고 만 60세 이후에는 기간제, 축탁직 등의 형태로 만 65세까지 근무가 가능하도록

하는 방안도 있고, 정년을 만 65세로 설정하고 만 65세가 도달한 이후 3년 또는 4년을 기간제 또는 축약직으로 근무할 수 있도록 하고 있다. 현재까지 청소노동자 정규직 전환이 완료된 국·공립대학들의 사례를 통해 볼 때, 정규직 전환 당시에 근무하고 있는 노동자에 한해 강릉 원주대학교의 경우 최장 만 69세까지 근무할 수 있는 것으로 나타나고 있으며, 한국예술종합학교의 경우 기존 용역회사 시절 정년인 만 70세까지 근무할 수 있는 것으로 나타나고 있다.

나. 전환 방법과 시기를 둘러싼 쟁점

「가이드라인」에서 제시하는 정규직 전환 방법은 기본적으로 조직의 규모 및 업무 특성 등을 종합적으로 고려하여 노사 협의 및 전문가 자문을 통해 기관별로 전환 방식을 결정할 수 있도록 규정하고 있다. 「가이드라인」의 공공부문별 전환 가능 모델 예시에서는 중앙부처 및 교육기관은 직접고용 모델이 권장되었다. 또한 직종별로 전환방식을 달리할 수 있으나 국민의 생명과 안전에 밀접한 관련이 있는 업무는 직접고용 원칙이 적용됨을 규정하였다. 이에 따라 파견 또는 용역 형식으로 일하고 있는 국·공립대학 청소노동자들의 경우 ‘중앙부처 및 교육기관’에 해당하며, 국민의 생명과 안전에 밀접한 관련이 있는 경우에 해당하므로 공공기관에 직접 고용되는 방식이 「가이드라인」상의 지침인 것으로 볼 수 있다. 이러한 방식에 따라 현재까지 국·공립대학 청소노동자들의 정규직 전환 과정은 모두 각 대학이 직접 고용하는 방식으로 진행되고 있으며, 자회사 방식은 발견되고 있지 않다.

「가이드라인」에서는 현재 국·공립대학과 용역회사 사이의 법적 분쟁 가능성을 피하기 위해서, 용역회사와의 계약이 만료되는 시점을 정규직 전환의 시점으로 권고하고 있다. 「가이드라인」에서 파견·용역의 경우 기존 업체와의 계약이 만료되는 시점을 정규직 전환 시기로 규정한 이유는 기존에 체결된 사적 계약을 존중하는 의미와 함께, 원청인 공공기관이 일방적으로 계약을 해지할 경우 손해 배상 문제 등이 발생할 우려가 존재하기 때문이다. 이러한 점에서 「가이드라인」에서 기존 업체와의 계약 만료 시점을 정규직 전환 시기로 권고하고 있음에도 불구하고 정규직 전환 준비를 위해 시간이 필요할 경우 일시적으로 기존 업체와의 계약을 연장하는 조치가 가능하지만, 이러한 계약 연장을 남용하지 말 것을 당부하고 있다.

「가이드라인」상의 이러한 지침에도 불구하고, 일부 국·공립대학에서 공공부문 비정규직 정규직 전환 계획 발표 이후 용역계약 만료가 도래한 상황에서 노사 및 전문가 협의기구를 구성도 하지 않은 채, 청소용역회사와의 계약을 연장하는 등의 일이 벌어지기도 하였다.

IV. 청소용역서비스산업 노사관계의 2018년 평가 및 2019년 전망

2018년 대학 청소용역서비스산업 노사관계는 사립대학과 국·공립대학이 판이하게 다른 경험을 하였다고 평가할 수 있다. 사립대학에서는 최저임금 인상으로 인한 사측의 인원감축 시도가 벌어졌고, 노동조합 측에서는 인원감축을 저지하기 위한 고강도 투쟁을 전개하였다. 국·공립대학에서는 정부의 공공부문 비정규직 정규직 전환 정책이 시행되면서 청소노동자들이 대학이 직접 고용한 직원으로서의 고용 안정성을 얻게 되었다고 평가할 수 있다.

최저임금 인상과 국·공립대학 청소노동자들의 정규직 전환은 우리 사회에서 가장 낮은 곳에서 일한다고 여겨지는 청소노동자들의 처우를 개선하는 하나의 시작으로 평가할 수 있다. 그러나 이러한 시도들이 여러 가지 난관에 부딪혀서 제대로 실행되기 어려운 상황들이 존재하는 것도 사실이다. 먼저, 사립대학의 영역이다. 최저임금의 지속적 인상이 예상되고 있는 현재 시점에서, 향후 청소서비스산업 노사관계는 2018년 초 연세대 및 동국대 등에서 발생하였던 노사분규가 앞으로도 지속될 가능성이 높다. 노사분규로 인한 사회적 손실 비용을 최소화하고 가장 낮은 위치에 존재하는 것으로 여겨지는 청소노동자의 삶의 질 개선을 위해서는 사립대학의 경우에도 국가의 재정지원을 받는 만큼 사회적 공공성 실현을 위해서 현재 국·공립대학에서 진행하고 있는 파견 및 용역노동자의 정규직 전환 과정을 추진할 필요가 있다.

둘째, 국·공립대학에서 현재 추진하고 있는 정규직 전환 정책으로 청소노동자들의 삶의 질 개선을 위해서는 정규직 전환으로 인한 고용 안정의 효과와 함께 정년 설정의 문제가 매우 중요하다고 할 것이다. 고령의 여성노동자가 중심인 대학 청소노동 영역에서 ‘얼마나 안정적으로 일할 것인가?’와 ‘언제까지 일할 수 있을 것인가?’의 문제는 앞으로도 계속 노사관계의 주요 이슈로 작용할 것이다. 이와 함께 정규직 전환 과정에서 청소노동자의 임금 체계를 어떻게 할 것인가의 문제와 관련해서 노동조합 및 노동자 측과 각 국·공립대학에서 어떤 임금체계를 적용할지에 대한 논란도 계속해서 예상된다. 현재 논의되고 있는 직무급제와 관련하여 청소노동자를 조직하고 있는 노동조합은 직무급제 도입 시 청소노동자의 저임금이 고착화될 우려가 존재한다는 이유로 반대 입장을 표명하고 있다. 이와 더불어 국·공립대학에 직접 고용된 청소노동자의 임금체계를 호봉제로 적용할 경우 기준을 어떻게 설정할지에 대한 문제 역시 노사 간 첨예한 대립 지점이 될 것으로 예상된다. **KLI**