

KLSI

ISSUE PAPER

제 96 호
2018-11호
(2018.07.04.)

www.klsi.org

문재인정부 1년, 공공부문 고용노동정책 진단 및 평가

노광표 | 한국노동사회연구소 소장

[목차]

1. 들어가는 말
2. 문재인정부의 공공부문 고용노동정책
3. 공공부문 고용노동정책 평가
4. 요약 및 함의

한국노동사회연구소

서울시 서대문구 충정로50(충정로3가, 골든브릿지빌딩) 3층
전화 02) 393-1457

팩스 02) 393-4449

WWW.facebook.com/ksiedit

<요 약>

지난 1년 동안 문재인정부는 모범사용자의 위상에 조응하는 공공부문 고용노동정책을 추진해 왔다. 공공부문의 일자리 창출, 비정규직의 정규직화, 노정협회의 활성화, 경영평가 제도의 개편, 공무원노조와의 단체교섭 재개 및 전공노의 법내화 등을 실천해왔다. 문재인정부의 공공부문 노동정책은 지난 10년 동안 공공부문 노사관계를 왜곡해 왔던 과거의 정책을 바로잡는 과정이었다. 이 중 핵심은 공공부문 일자리 창출과 비정규직의 정규직화를 꼽을 수 있을 것이다. 공공기관 정책은 노동이사제 도입, 임금체계 개편 등은 공약으로 제시되었지만 세부 방안은 아직 나오지 않고 있다. 공공부문의 노동기본권 보장 문제도 ILO 핵심협약 비준과 연동하여 추진될 것으로 보여 그 속도가 매우 더딘 상황이다.

공공부문 고용노동정책에 대한 평가는 다음과 같다. 먼저, 공공부문 일자리 창출이다. 문정부는 공공부문에서 81만개 일자리 창출을 공약하였고, 이 가운데 경찰·군부사관·소방·생활안전 등 ‘현장 민생 공무원’ 충원 목표는 17만 4000명이다. 1년 차 공무원 충원 규모는 총 12,050명이다. 목표 대비 약 7%의 공무원을 충원한 것이다. 한편 사회복지, 보육, 요양, 공공의료 등 사회서비스 일자리를 1단계에 17만개 확충하겠다고 하였으나 성과는 미비하다. 고용위기 상황 속에서 공공부문의 일자리 창출을 통한 공공서비스의 개선은 절실했으나 여소야대 국회 논의과정에서 계획보다 대폭 축소되었다.

둘째, 공공부문 비정규직의 정규직화이다. 2018년 5월 25일 기준으로 총 786개 기관, 11.6만 명의 비정규직 노동자의 정규직 전환이 결정되었다. 비정규직 중 기간제 노동자 63,599명, 파견용역 노동자 52,366명의 전환이 확정되었다. 과거 어느 정부보다 정규직화 정책이 속도 있게 추진되었음을 알 수 있다. 하지만 정규직화 정책은 그 추진과정에서 상당한 혼란과 갈등을 동반하였다. 그 핵심 쟁점은 ① 정규직 대상자 선정 기준 및 예외 사유, ② 무기계약직의 개념 및 처우, ③ 직접고용과 자회사 배치의 기준, ④ 정규직 전환자의 임금수준 및 체계 등이다.

마지막으로 공공기관 정책이다. 정부는 공공기관 관리 전략을 효율성에서 공공성으로 전환하는 일정한 패러다임의 전환을 보여주었다. 정부는 공공기관의 혁신 방안으로 “△공공기관의 사회적 책임 강화, △감사 독립성, 독립적 리스크 관리 강화를 통한 경영책임성 확보, △노동이사제 도입 등 공공기관 지배구조 개혁, △공공기관의 공공성 강화, 국민중심의 경영평가 도입”을 제시하고 있다. 하지만 경영평가 제도의 개편, 노정협회의 활성화 이외에 정책 실천은 대단히 더디다. 또한 노동계와 시민사회가 요구해 왔던 공공기관운영법의 개정, 경영평가 제도의 전면 혁신, 집중화된 교섭구조 마련, 공공기관 낙하산 인사 방지 등에 대한 정책 방안은 뚜렷하지 않다.

요약하면, 문재인정부의 공공부문 고용노동정책의 기본 방향은 올바르게 설정되었지만 그 추진은 매우 더디고 법제도 개편은 요원한 상황이다.

문재인정부 1년, 공공부문 고용노동정책 진단 및 평가

노광표 | 한국노동사회연구소 소장

1. 들어가는 말

문재인정부는 ‘노동존중사회’를 표방하며 사회 양극화 해소 방안으로 비정규직, 저임금노동 문제의 해결을 약속하였다. 노동존중사회의 실천 여부는 정부가 사용자인 공공부문에서 판가름난다. 정부가 공공부문에서 비정규직을 남용하고 저임금 노동자를 양산하면서 민간부문의 노동문제를 풀 수 없기 때문이다.

이런 점에서 문재인정부는 공공부문 고용관계에 있어 정부가 ‘모범사용자’와 ‘최후의 고용주’의 위치에 있음을 선언한 것이다. 모범사용자(model employer)란 사용자인 정부 스스로 노사관계에 있어서 ‘모범’을 보임으로써 민간부문의 노사관계를 선도한다는 뜻이다. 최후의 고용주(employer of the last resort)는 경제불황기에 공공부문 고용 확대 정책을 통해 고용위기에 적극 대응한다는 의미이다.

지난 1년 동안 문재인정부는 모범사용자의 위상에 조응하는 공공부문 고용노동정책을 약속하고 추진해 왔다. 공공부문 일자리 창출, 비정규직 정규직화, 공공기관 노정협회의 활성화, 공공기관 경영평가체계 변경, 전국공무원노조의 법내 노조화 등을 실천해왔다. 문재인정부의 공공부문 노동정책은 지난 10년 동안 공공부문 노사관계를 왜곡해 왔던 과거를 정상화하는 과정이었다. 이 중 핵심 정책은 공공부문 일자리 창출과 비정규직의 정규직화를 꼽을 수 있을 것이다. 다만, 공공부문 경영관리의 혁신을 위한 지배구조의 개편, 교섭구조, 노동이사제 등은 공약으로는 제시되었지만 세부 방안은 아직 나오지 않고 있다. 공공부문의 노동기본권 보장 문제도 마찬가지로 그 속도가 더딘 상황이다.

2. 문재인정부의 공공부문 고용노동정책

정부의 공공부문 고용노동정책의 골간은 국정기획자문위원회(2017.07)가 발간한 『문재인정부 국정운영 5개년 계획』을 통해 확인할 수 있다. 문재인정부는 고용위기 극복과 공공서비스의 확충을 위해 공공부문 81만개 일자리 창출과 함께 노사관계의 최대 갈등요인이었던 2대 지침 폐기를 약속

하였다. 또한 경쟁과 효율에 중점을 두었던 공공기관의 역할과 기능을 사회적 가치와 공공성 강화로 재편할 것을 공약하였다. [표 1]은 문재인정부의 공공부문 고용노동정책을 요약 정리한 것이다.

[표 1] 문재인정부의 공공부문 고용노동정책

	내용
더 나은 공공·사회서비스 일자리 만들기	- 공공·사회서비스 일자리 81만개 만들기 * 소방관·경찰·사회복지사·교사·근로감독관 등 국민안전과 치안, 복지, 교육 등을 위해 서비스하는 공무원 대폭 확충 * 사회서비스 공공인프라 확충, 지역 내 전달체계 보강, 보장성 확대를 통해 양질의 사회 서비스 일자리 만들기 * 공공기관 일자리 확충, 정규직 전환으로 좋은 일자리 만들기
비정규직	- '17년부터 단계적으로 공공기관 비정규직의 정규직 전환
노동기본권 보장	- ILO 핵심협약 기준: 강제노동에 관한 제29호 및 제105호 협약, 결사의 자유 및 단결권·단체교섭권 보호에 관한 제87호 및 제98호 협약 기준 추진
1,800시간대 노동시간 실현	- '17년부터 주 52시간 근로 확립 등 법·제도 개선, 포괄임금제 규제, 장시간 근로사업장 지도·감독 강화
경영평가 제도	- 고용친화적 평가 실현 - '19년부터 사회적 가치를 반영한 공공기관 경영평가 시행 - '17년 지방공기업의 사회적 책임 경영평가 지표
지배구조 개선	- '18년부터 공공기관 감사 독립성 강화 및 노동이사제 도입

자료: 국정기획자문위원회(2017.07), 『문재인정부 국정운영 5개년 계획』.

현 정부의 공공부문 고용노동정책은 지난 시기 노동계와 시민사회가 주장해 왔던 내용을 상당 부분 포괄한 것이다. 따라서 공공부문 노동조합들은 정부의 정책에 적극 호응하였고 이의 실행을 위한 노정대화를 가속화하고 있다.

1) 공공부문 81만개 일자리 창출

문재인 대통령은 “OECD 회원국들의 공공부문 일자리가 전체 고용에서 차지하는 비중이 21.8%인데 한국은 7.6%에 불과”할 정도로 취약하다며, “OECD의 절반 수준인 10%대로 3%포인트만 올리면 81만개의 일자리를 만들 수 있다”고 공약하였다. 공공부문 중 정원도 못 채우고 있는 소방·경찰·복지 등 17만 4000명을 공무원으로 늘리고, 나머지는 공공부문에서 만들겠다는 약속이었다.

대통령 선거과정에서 공공부문의 고용 비중을 둘러싸고 여야 간 논쟁이 있었는데, 공공부문 종사자가 많다는 상식과 달리 한국 공공부문의 규모와 비중은 다른 나라들에 비해 적고 낮다. 일반적으로 공공부문은 ‘정부부문과 공공기관’으로 구분되는데, 국제 비교의 경우에는 ‘일반 정부 종사자(general government employee)’라는 개념이 사용된다. 일반 정부 기준에 의한 우리나라의 정부인력 규모는 2015년 기준으로 약 167만 8,429명으로 공무원법 상의 공무원, 즉 정규직 정부기관 종사자 규모는 1,026,201명이고, 군인(행정업무 종사 의무복무자 포함)은 27만 2천명이다. 국민연금 등 4대 보험, 특수직연금 종사인력인 사회보장기금 정규직 노동자 수는 27,149명이고, 비

영리 공공기관 정규직 노동자(무기계약직 포함) 수는 10만 9,713명이다. 또한 일반 정부 기준에 의한 정부의 비정규직 노동자 총수는 243,366명이다. 세부적으로 보면 정부 192,172명, 사회보장 기금 4,964명, 비영리 공공기관 46,230명이다. 따라서 정규직과 비정규직을 모두 합하면 우리나라의 정부부문 인력은 약 168만 명이다.¹⁾

정부의 일자리 공약은 일자리위원회의 「일자리정책 5년 로드맵」(2017.10.18)을 통해 구체화 되었는데, 공무원 충원 계획은 [표 2]와 같다. 현장 민생공무원 일자리를 17.4만 명 충원하는데, 국가직은 경찰·부서관·생활안전·헌법기관 등 10만 명, 지방직은 소방·사회복지·생활안전 등 7.4만명 충원한다. 세부 내용을 보면 치안본연의 임무수행을 위해 의무경찰에서 일반경찰로 전환하고, 여성·아동 등 취약계층 범죄 예방을 위해 파출소 순찰인력 및 경찰서 수사인력을 2만 3천명 충원한다. 軍부서관은 청년인구 감소추세에 선제적으로 대응하고, 신형 무기체계 도입에 따른 전문 기술군 양성을 위해 2만 6천 명 충원하고, 교원은 국공립 유치원 확충에 대응하고, 법정정원에 못 미치는 수·비교과 교사 인력을 보강하기 위해 유치원·특수·비교과 교사(영양·상담 등) 등 2만 명을 충원한다. 생활안전 서비스 강화를 위해 근로감독관, 집배원, 감염병 대응 인력 등 3만 1천명을 충원한다.

[표 2] 공무원 충원 계획(단위: 만명)

구분	연도별 충원계획				내 용
	합계	'17년	'18년	'19~'22년	
합계	17.4	1.27	2.97	13.16	
국가직	10.05	0.82	1.8	7.43	
소계	10.05	0.82	1.8	7.43	
경찰	2.3	0.2	0.35	1.75	▶ 의무경찰 대체인력 ▶ 취약계층 범죄예방 및 수사인력 등
軍부서관	2.64	0.07	0.39	2.18	▶ 신형 무기체계 도입에 따른 전문 기술군 인력
교원	2.0	0.3	0.35	1.35	▶ 국공립유치원 확충에 필요한 유치원교사 ▶ 특수·비교과 교사 법정기준 부족인력 등
생활안전 등	3.11	0.25	0.71	2.15	▶ 근로감독관, 집배원, 감염병 대응인력 등
지방직	7.35	0.45	1.17	5.73	
소 방	2.0	0.15	0.36	1.49	▶ 법정기준 부족인력 ▶ 119구급대 인력 등
사회복지	1.9	0.15	0.15	1.6	▶ 일선 사회복지 인력 ▶ 방문건강관리 인력 등
생활 안전 등	3.45	0.15	0.66	2.64	▶ 지역 생활안전 행정수요 인력 ▶ 가축 전염병 등 대응인력 등

자료: 일자리위원회(2017).

주: '18년 지방직은 '17.12월에 확정, '19~'22년 충원규모는 행정수요, 재정여건 등에 따라 조정 가능.

1) 공공부문의 규모와 비중은 연구자마다 추계에 차이가 있다. 오계택(2018)의 경제활동부가조사에 따른 공공부문 종사자 수는 약 217만 명이다. 이는 우리나라 전체 고용인원인 2,673만 명의 8.1%에 해당되고 사업주에게 고용된 근로자 고용인원 1,988만 명의 10.9%에 해당된다. 경제협력개발기구(OECD) 회원국들의 경우 공공부문이 전체 고용에서 차지하는 비율이 평균 21%가 되는 것을 고려하면 우리나라 공공부문의 고용은 여전히 OECD 회원국들의 약 절반 정도에도 미치지 못하는 낮은 수준에 머무르고 있다.

공무원 충원과 함께 보육·요양 등 사회서비스 일자리 34만 개를 만든다. 먼저, 국공립시설 부족 및 보육교사의 업무부담 과중을 해소하고, 안심하고 양육할 수 있는 여건을 조성하기 위해 국공립 보육시설 확충, 보조·대체교사 및 아이돌보미를 6.4만 명 충원한다. 둘째, 고령화에 따른 요양대상 노인 및 치매환자 지속 증가를 고려하여 치매 예방·관리 인력, 노인돌보미 등을 4.1만 명 확대한다. 셋째, 장애인 활동과 장애아동 가족지원에 필요한 인력을 확충하고, 신규 장애아동 증가 등에 따른 돌봄·요양 등 서비스 다양화를 위해 2.4만 명을 확대한다. 넷째, 의료서비스 인력이 부족하고 의료분만 취약지역이 상존함에 따라 간호·간병 통합서비스 확대, 정신건강 증진 지원 강화 등 보건의료 분야 3.5만 명을 충원한다. 다섯째, 숲 해설사, 생활체육강사, 공공도서관 야간개방 인력 충원 등 환경·문화 분야 6천명을 확대한다.

다음으로 사회서비스공단 운영 및 문화·체육·환경 등 다양한 분야 17만 명의 일자리를 추가 확충한다는 계획이다. ‘사회서비스 관리와 진흥에 관한 법률(가칭)’ 제정 및 설립을 추진하여, 사회서비스공단의 설립근거 및 절차, 주요기능, 재원조달 방안 등을 포함한 법령 제정을 추진한다. 또한 공공인프라 확충, 생애주기별 공공서비스 확대, 전달체계 보강 등을 통한 ‘국민체감형 사회서비스 일자리’를 충원한다.

마지막으로, 공기업·준정부·기타 공공기관 인력 충원이다. 공공기관 서비스 제고 및 산업경쟁력 강화를 위해 '22년까지 6~8만 명을 확충한다. 국가 공공기관은 우선 '17년 하반기에 자체재원으로 충당할 수 있고 충원이 시급한 기관 중심으로 2,500명을 추가 충원하는데, 기능점검 분석과 연계하여 ‘중기 인력운영계획('18~'22년)’을 수립하면서 충원 규모를 산정한다. 충원 인력은 국민생활과 밀접한 보건의료, 생활안전·재난방지·검역 등 공공서비스, 신산업, 신재생에너지, 출연연 연구인력 등 4차 산업혁명에 대비하여 중소기업 육성(해외진출 지원 등)을 중심으로 한다. 이와 함께 일·생활 균형제도 확산, 초과근무 감축 및 연가 활성화 등을 통한 절감 재원을 활용하여 신규 채용 확대를 약속했다.

2) 공공부문 비정규직 제로 대책

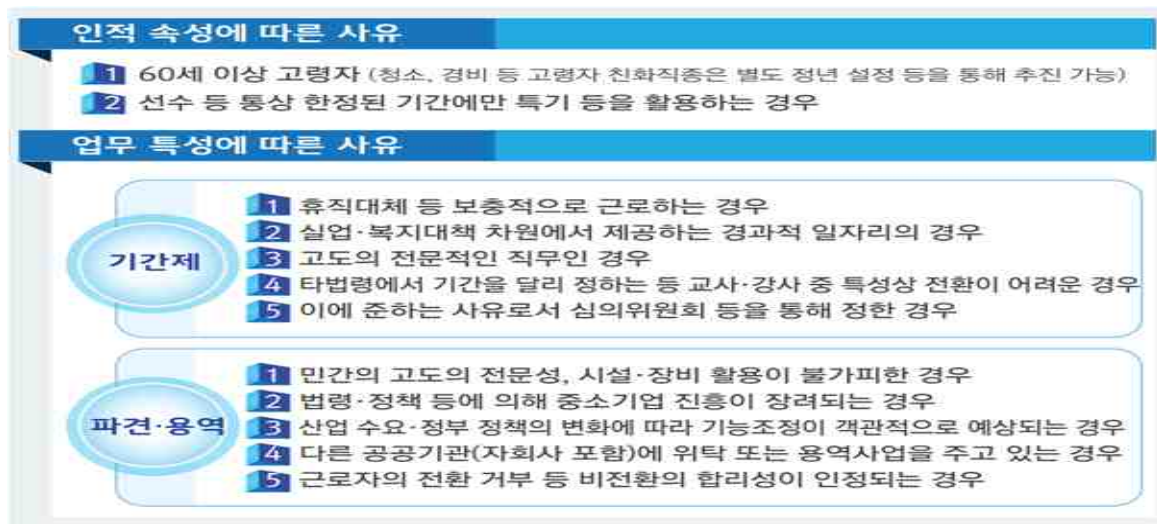
정부는 공공부문의 일자리 질(質) 개선 방안으로 상시·지속적인 일자리의 정규직화를 공약하였다. 비정규직 대책을 공공부문에 한정해서 보면 정부 및 지자체 공공부문 상시 일자리 비정규직을 정규직으로 전환(공공부문 상시적 업무 판단기준을 완화, 비정규직 정규직 전환범위 및 간접고용 포함 대상 확대)하여, 비정규직 축소의 모범사례 수립과 공공부문 무기계약직에 대한 불합리한 처우를 개선한다는 것이다.

정부의 공공부문 비정규직의 정규직화 정책은 공공부문이 ‘착한 사용자’가 되겠다는 선언이다. 문재인 대통령은 당선 후 인천국제공항공사를 첫 외부 방문지로 선택하였는데, 이는 비정규직 정규직화의 강력한 의지 표명이었다. 이후 정부는 7월 20일 6개 기관 합동으로 「공공부문 비정규직 근로자 정규직 전환 가이드라인(이하, 가이드라인)」을 발표하였다. 가이드라인의 내용은 크게 정규직 전환의 추진배경, 정규직 전환 추진 방안, 그리고 추진체계 및 후속조치로 구분할 수 있다.²⁾

정규직 전환의 추진배경은 IMF 외환위기 이후 비용절감, 탄력적 인력운용 목적으로 비정규직 사용이 지속적으로 증가하면서 이것이 고용불안과 차별 등을 야기하는 등 사회양극화의 주요 원인으로 작용하였다는 점을 들고 있다. 이에 사회양극화 완화 및 고용-복지-성장 선순환 구조를 위해 공공부문이 선도적으로 정규직 전환과 차별개선을 추진할 필요가 있다는 점을 들고 있다.

정규직 전환 추진 방안은 가이드라인의 핵심 내용으로 다음의 7가지 기준을 제시하고 있다. 첫 번째는 정규직 전환의 기본 원칙으로 다섯 가지를 제시하고 있다. 그것은 “① 상시·지속적 업무는 정규직으로 전환한다. ② 충분한 노사협의를 통해 자율적으로 추진한다. ③ 고용안정, 차별개선, 일자리 질 개선을 단계적으로 추진한다. ④ 국민 부담을 최소화하면서 정규직의 연대로 추진한다. ⑤ 국민의 공감대 형성이 가능한 지속가능한 방향이 되도록 한다.”는 것이다. 두 번째는 전환대상 기관의 단계적 추진이다. 즉, 1단계는 중앙정부, 지방자치단체, 공공기관, 지방공기업, 국공립 교육기관으로 852개 기관이 해당된다. 2단계는 자치단체 출연·출자기관, 공공기관 및 지방공기업 자회사가 해당된다. 3단계는 민간위탁기관으로 민간위탁이란, 명칭에 관계없이 법률에 규정된 행정기관의 소관사무 중 일부를 다른 행정기관이나 지방자치단체가 아닌 법인 또는 단체, 개인 등에게 맡겨 그의 명의로 그의 책임 아래 수행하도록 하는 것(행정사무의 민간위탁에 관한 법률안 제2조)으로 명시하고 있다. 세 번째는 전환기준으로 상시·지속적 업무인 경우에는 정규직 전환을 원칙으로 하되, ‘상시·지속적 업무’의 판단기준 완화를 병행하면서 불가피한 경우에 한하여 예외를 인정한다는 것이다. 즉, 상시·지속적 업무는 연중 9개월 이상 계속되는 업무로서 향후 2년 이상 지속될 것으로 예상되는 업무로 범위를 완화하였다. 아울러 불가피한 경우에 한하여 예외를 인정하고, 예외 사유에 해당하더라도 기관의 상황을 고려하여 전환을 추진할 수 있도록 하였다. 생명·안전업무는 직접 고용을 원칙으로 하고 있다. 전환예외 사유는 아래의 [그림 1]과 같다.

(그림 1) 정규직 전환 예외 사유



2) 가이드라인의 세부 내용 및 평가는 노광표·박용철(2017)을 볼 것.

네 번째는 전환방식으로 가이드라인에 따라 기관 자율적으로 추진하는 것을 원칙으로 하였다. 다만, 기간제는 직접고용 정규직으로 전환하는데, 기관 내에 ‘정규직 전환 심의위원회’를 구성하여 전환 대상을 결정하도록 하였으며, 심의위원회에는 노동계 추천 전문가 등도 포함하여 공정성을 확보하도록 하였다. 아울러 파견·용역은 ‘노사 및 전문가 협의’를 통해 직접고용·자회사 등 방식과 시기를 결정하도록 하였다. 다섯 번째는 채용방식과 임금체계로서 채용방식은 고용승계와 공정채용 원칙 간의 조화를 이룰 수 있도록 기관별로 이해관계자의 협의 등을 통해 결정하도록 하였다. 다만, 현재 근로하는 중인 근로자 전환이 원칙이고, 청년 선호 일자리 또는 인원이 주기적으로 변경되는 경우 등은 형평성 등을 고려하여 제한 공개, 가점부여 등 적합한 방식을 채택할 수 있도록 하였다. 임금체계는 직종별 동일가치노동-동일임금 취지가 반영될 수 있도록 설계하되, 기존 근로자와의 연대 및 협조를 통해 추진하도록 하였다. 여섯 번째는 전환 시기로 기간제는 될 수 있는 대로 '17년 말까지 전환하도록 하였으며, 파견·용역은 현 업체와의 계약기간 종료 시점에 전환하는 것을 원칙으로 하되, 업체와의 협의를 통해 기간을 단축할 수 있도록 하였다. 일곱 번째는 차별해소 및 처우개선 방안으로 무기계약직 근로자는 공무원, 상당직 등 기관별로 적합한 명칭으로 변경하고, 고용안정 뿐만 아니라 신분증 발급, 직군, 교육훈련, 승급체계 등 체계적인 인사관리시스템을 마련해 나갈 계획임을 제시하였다. 또한, 절감되는 용역업체 이윤·일반관리비·부가가치세 등 (10~15%)은 반드시 전환자의 처우개선에 활용하도록 하여 처우수준도 개선하도록 하여 복리후생적 금품은 불합리한 차별 없이 지급하고, 휴게 공간 확충 및 비품 등도 지속적으로 개선해 나가도록 하였다.

3) 공공기관 경영관리 정책의 변화

문재인정부는 박근혜정부에서 공공기관 노사관계의 최대 갈등 사안이었던 성과연봉제와 저성과자 해고 및 취업규칙 불이익 변경 등 양대 지킴 폐기를 공약하였다. 이와 함께 공공기관의 공공적 가치 실현을 위해 “고용친화적 평가 실현, 2019년부터 사회적 가치를 반영한 공공기관 경영평가 시행, 2017년 지방공기업의 사회적 책임 경영평가 지표”를 제시하였고 “△감사 독립성, 독립적 리스크 관리 강화 통한 경영책임성 확보, △노동자 이사제 도입 등 공공기관 지배구조 개혁”을 약속하였다.

이후 정부는 '18년 6월 14일 개최된 「공공기관 혁신 공개토론회」 에서 공공기관 경영관리 정책의 기본 방안을 다음과 같이 제시하였다([표 3] 참조). 정부는 토론회에 앞서 6월 5일 공공기관운영위원회에서 공공성 강화와 소득주도성장·혁신성장·공정경제기반 구축 등 경제패러다임 전환 선도, 채용·입찰비리 근절을 위한 내부 규정 강화 등을 담은 ‘공공기관 혁신 가이드라인’을 확정하였다.

이상에서 보듯 문재인정부의 공공기관 관리정책은 이명박근혜정부 9년 동안 추진되었던 공공부문의 시장화와 노동유연화 정책을 폐기하며 공공기관의 소프트웨어적 개혁을 강조했던 참여정부의 공공기관 정책과 유사성이 높은 것으로 보인다.

[표 3] 공공기관 혁신 방안

구분	내용	
(Track 1) 공공기관의 자체 경영혁신	공공성 강화	<ul style="list-style-type: none"> ○ 고유업무의 공공성 제고 -기관 고유 목적사업의 공공성 강화 -안전, 환경 등 사회적 가치 실현 선도 ○ 대국민 서비스 및 조직운영 혁신 -고유기능 중심의 자율적 기능 조정 -업무프로세스 재설계 등 근무혁신, 현장 중심 조직운영 등 서비스 혁신
	경제 패러다임 전환 선도	<ul style="list-style-type: none"> ○ 소득주도 일자리 중심 경제 선도 -공공 및 민간부문 일자리 창출 및 질 개선 -일자리 나누기, 비정규직 정규직 전환 등 적극 선도 ○ 혁신성장 뒷받침 -혁신제품 판로 지원을 위한 수요 적극 발굴 -공공투자 시 신기술신공법 채택 ○ 공정경제 기반 구축 -중소기업, 사회적 경제기업, 지역경제 상생협력 강화 -불공정 거래관행 및 갑질 행위 근절
	국민 신뢰 회복	<ul style="list-style-type: none"> ○ 윤리경영 강화 -채용비리 근절 -성희롱·성폭력 방지 ○ 국민의 참여협력 확대 -기관 운영 전반에 걸친 참여 확대 -보유 시설 개방 등 편익 증진
(Track 2) 공공기관의 관리체계 혁신	공공기관의 자율성 확대	
	참여와 협력의 지배구조로 개편	
	합리적인 보수체제로 전환	
	자율혁신 지원을 위한 기능조정	
	핵심 기능 강화를 위한 기능조정	
반부패 관리체계 강화		

자료: 기획재정부(2018).

3. 공공부문 고용노동정책 진단 및 평가

새 정부가 출범한지 1년이 조금 지났다. 남북관계를 포함한 한반도 평화정착에 대한 긍정평가와는 달리 일자리 고용정책에 대한 평가는 부정적이다. 최근 최저임금의 산업범위 확대에 대한 입법 강행으로 노동관계는 급랭한 상황이다. 지난 1년간 공공부문에서 추진된 고용노동정책에 대한 영역별 평가는 다음과 같다.

먼저, 공공부문 일자리 창출이다. 문재인정부는 공공부문에서 81만개 일자리 창출을 공약하였고, 이 가운데 경찰·군부사관·소방·생활안전 등 ‘현장 민생 공무원’ 충원 목표는 17만 4천명이다. 공무원 증원은 두 차례 이루어졌는데, 2017년 추경과 2018년 본예산으로 증원되었다. 정부는 2017년 국회 일자리 추경에서 현장직 공무원 1만 2천명(소방, 경찰, 근로감독관, 출입국관리사무원, 사회복지전담, 부사관·군무원, 교사 등) 증원을 요구하였으나 경찰, 근로감독관 등 2,575명만 충원되었다. 이후 정부는 2018년 본예산 협의때 국가공무원 12,221명 충원을 요청했는데, 야당의 반대로 2,746명이

빠진 9,475명이 증원되었다. 구체적인 직렬별 인원은 ▲군 부서관 2,960명 ▲경찰(파출소·지구대 순찰인력) 2,593명 ▲집배원 748명 ▲근로감독관 565명 ▲생활·안전 밀접분야 2,307명 ▲헌법기관 302명 등이다. 1년 차 공무원 증원 규모는 추경과 본예산을 합해 총 12,050명이다. 목표 대비 약 7%의 현장 공무원을 증원한 것이다. 공공기관의 인력 증원을 보면 '18년 채용규모를 애초 2만 3천 명에서 2만 8천명으로 5천명 늘려 잡았다. 공공기관에 자율 정원조정을 한시 허용하고, 명예퇴직자에게 퇴직위로금을 지급해 청년층 신규 채용을 5천명 더 확대하겠다는 것이다.

한편 사회복지, 보육, 요양, 공공의료 등 사회서비스 일자리를 1단계에 17만개 확충하겠다고 하였으나 실질적인 성과는 없는 것으로 나타났다. 2018년 3월 보건복지부가 내놓은 사회서비스진흥원 설립방안에 2022년까지 증가시킬 사회서비스 일자리 수가 애초 목표했던 17만개에서 74,163개로 대폭 축소되었으며, 사회서비스공단 관련 법안도 현재 발의되지 않아 사회서비스공단 추진이 지연되고 있다. 결론적으로 고용위기 상황 속에서 공공부문의 일자리 창출을 통한 노동시장 안정화 방안은 여소야대 국회 논의과정에서 계획보다 축소되어 추진되었음을 확인할 수 있다.

둘째, 공공부문 비정규직의 정규직화이다. 지난 1년 동안 공공부문에서 추진된 가장 대표적인 정책은 비정규직의 정규직화이다. 현 정부의 비정규직 대책은 출구 규제(예, 차별시정 등)에서 벗어나 입구 규제로 전환한 것이다. 지난 1년간 1단계 정규직화가 추진되었고, '18년 6월부터는 자치단체 출자출연기관, 공공기관 및 지방공기업 자회사를 대상으로 한 2단계 정규직화 사업이 추진 중이다. 정부는 정규직화 추진 초기에 공공부문 비정규직 규모를 전체 41만 6천명(기간제 24만 6천, 파견용역 17만)으로 추산하였다([표 4] 참조).

[표 4] 부문별 공공부문 비정규직 현황 (단위: 천 명, %)

구분	총인원	비정규직			
		총계	기간제	파견·용역	
합계	2,170	416 (19.2)	246	170	
중앙부처	514	37 (7.1)	21	16	
자치단체	429	84 (19.6)	71	13	
공공기관	474	152 (32.0)	47	105	
지방공기업	75	18 (24.1)	11	7	
교육기관	678	125 (18.5)	96	29	

자료: 관계부처 합동(2017).

2018년 5월 25일 기준으로 보면 총 786개 기관, 11.6만명의 비정규직 정규직 전환이 결정되었다.³⁾ 비정규직 중 기간제 노동자 63,599명, 파견용역 노동자 52,366명의 전환이 확정되었다. 과거 어느 정부보다 공공부문 정규직화 작업이 속도감 있고 과감하게 추진되었음을 확인할 수 있다. 5.25일 기준으로 공공부문 전체 비정규직 대상 전환율은 약 27.6%였고, 잠정 전환인원 기준은 66.3%이다.

3) 전환결정인원 및 기관은 전체 확정 및 부분 확정된 기관을 모두 포함한 수치임.

[표 5] 공공부문 정규직 전환 결정 현황(단위: 명, %)

구분	전환결정 인원			전환완료 인원		
	잠정 전환 (~20년)	전환결정	진행률	전환목표 (17~18년)	전환완료	전환율
계	174,935	125,297	71.6	151,343	64,439	42.6
고용 형태	기간제	72,354	64,568	72,354	47,513	65.7
	파견용역	102,581	60,729	59.2	78,989	21.4

자료: 고용노동부(2018).

[표 6] 공공부문 기관별 정규직 전환결정 현황

구분	기간제			파견·용역		
	잠정 전환인원(명)	전환결정 인원(명, %)		잠정 전환인원(명)	전환결정 인원(%)	
합계	72,354	64,568 (89.2)		102,581	54,201 (51.6)	
중앙부처	9,693	11,106 (114.6)		11,361	9,083 (79.9)	
자치단체	18,992	16,498 (86.9)		6,271	1,132 (18.1)	
공공기관	26,154	22,674 (86.7)		69,876	47,058 (67.3)	
지방공기업	3,576	2,947 (82.4)		3,951	588 (14.9)	
교육기관	13,939	11,343 (81.4)		11,122	2,868 (25.8)	

자료: 고용노동부(2018).

주: 전환결정인원은 전체 확정 및 부분 확정된 기관 모두 포함한 수치임.

[표 5], [표 6]에서 확인할 수 있듯이 공공부문 비정규직 전환 정책은 상당한 성과를 거둔 것으로 보인다. 그런데 정규직 전환 정책은 각 부처별, 공공기관별로 상당한 격차가 발생하고 있다. 기관별로 보면 교육기관의 실적이 저조한 것을 확인할 수 있다. 교육기관의 실적이 부진한 이유는 초단시간 근로자가 1만 명에 달하는 상황에서 전환의 구조적 어려움이 있었다. 기간제 전환 규모는 전체 기간제 근로자의 10.8%, 상시지속업무 종사자의 19.9%, 기간제 교·강사를 제외한 상시지속업무 종사자의 36.1% 수준이다. 파견용역의 경우 노사전문가협의회 구성이 다른 기관에 비해 늦어진 점도 원인이다(이장원, 2018).

공공부문 비정규직의 정규직화 과정은 외환위기 이후 추진된 지난 20년 동안의 정책을 되돌리는 것으로, 그 추진과정에서 필연적으로 상당한 사회적 혼란과 갈등을 동반할 수밖에 없었다. 세부 쟁점 사항은 다음과 같다.

첫째, 정규직 전환 예외 대상이다. 정부 가이드라인은 고도의 전문적인 직무를 수행하는 경우와 타 법령에서 기간을 달리 정하고 있는 기간제교사(교육공무원임용령), 영어회화전문강사(초중등교육법)의 경우 정규직 전환 여부는 정규직 전환 심의위원회에서 결정하기로 하였다. 전환심의위원회 논의 과정에서 교육부의 반대로 기간제교사와 영어회화전문강사 등은 정규직 대상에서 배제되었다. 상시·지속적 업무이고, 교육 현장의 주요한 구성원으로 없어서는 안 될 역할을 수행하고 있지만 전환 대상에서 배제되었다.4) 2017년 말 기준으로 국·공립학교 기간제교사는 3만 2천 734명

이고, 사립학교까지 더하면 기간제교사는 4만 6천명으로 전체 교사의 10% 수준이다. 더 심각한 것은 전환 대상에서 제외뿐 아니라 교육현장에서의 각종 차별과 열악한 대우에 대한 개선이 병행되지 않고 있다는 점이다.⁵⁾

둘째, 무기계약직이 정규직인가라는 쟁점이다. 정부는 가이드라인에서 전환되는 비정규직 노동자가 기존 정규직 노동자와 동일·유사업무를 담당할 경우 기존 임·직급체계로 포괄하고 유사업무가 없을 경우 별도의 직군을 신설하고 별도의 임금체계를 설계할 수 있다고 정하였다. 이에 따라서 대다수 공공기관의 경우 정규직 전환은 ‘무기계약직’ 신분이다. 무기계약직은 고용은 보장되지만 처우와 복지는 정규직과 차별이 발생하고 있다. 이에 따라 무기계약직은 무늬만 정규직화 정책이라는 비판이 제기된다.

무기계약직으로 정규직 전환이 된 가장 큰 이유는 기획재정부가 전환된 인원만큼 정원과 예산을 보장하지 않을 것이라는 우려가 크기 때문이다. 또한 정규직노조들도 비정규직 노동자들의 정규직 전환 시 동일 직급체계로 편입하는 것에 부정적이었다. 비정규직화의 정규직화에 있어 정규직노조가 주도적으로 나서 노동연대를 실현하지 못해 노노갈등을 촉발한 점은 노동조합운동이 곱씹어 보아야 할 평가의 지점이다⁶⁾. 문제의 해결을 위해서는 정부가 보다 더 분명하고 명확한 정규직화 원칙을 제시할 필요가 있다. 과거 서울시의 비정규직의 정규직화 사례처럼 1단계와 2단계 전환을 구분하는 단계적 프로세스 과정을 마련하는 것도 하나의 해결책이다. 서울시는 비정규직의 정규직화에 있어 1단계는 ‘비정규직의 정규직 전환(무기계약직)’을 2단계는 ‘무기계약직의 정규직 통합’의 단계를 설정하여 추진하였다.

셋째, 직접고용과 자회사 고용의 기준 문제이다. 정부의 가이드라인은 생명·안전업무는 직접고용 원칙을 제시하였다. 즉, 국민의 생명·안전에 밀접한 관련이 있는 업무에 비정규직을 사용할 경우 업무 집중도, 책임의식 저하로 사고 발생의 우려가 있으므로 직접 고용이 원칙이라고 하였다. 이는 생명·안전 업무를 직접고용 정규직화해야 한다는 취지였으나 실제 기관에 적용될 때는 생명·안전 업무만 직접고용 정규직이고, 나머지 업무는 자회사 고용이 원칙이라는 식으로 확대하여 해석되었다. 결과적으로 꼭 필요한 경우에 제한적으로 자회사를 설립하여 파견·용역노동자의 정규직화를 피하는 것이 아니라 자회사 설립이 남용되는 문제점을 남겼다. 예컨대, 인천국제공항의 정규직 전환은 대상자의 무려 70%를 자회사로 고용하는 방식이다. 직접고용은 30% 수준이다. 또한 자회사 설립의 최소 원칙 및 기준이 마련되지 않아 자회사 운영에 따른 조직 효율성 문제가 제기될 수 있다.

4) 조훈현 자유한국당 의원이 교육부로부터 제출받은 ‘최근 5년간 지역별 정규교원 및 기간제교원의 담임 비율 (2017. 09월)’에 따르면 초·중·고교에 재직 중인 기간제 교사 중 담임을 맡은 비율은 △2015년 45.0% △2016년 48.6% △2017년 49.9%로 3년 연속 증가했다. 반면 같은 기간 정규직 교사의 담임 비율은 △2015년 53.4% △2016년 62.3% △2017년 48.2%로 감소했다. 담임을 맡으면 학교폭력 예방 등 학생지도 업무가 늘어난다. 이 때문에 담임 맡기를 꺼리는 정규직 교사들이 많아 이를 기간제 교사가 떠안고 있다고 분석한다.

5) 기간제교사노조가 2017년 11월 기간제교사 900명을 대상으로 설문조사를 한 결과(중복응답 허용), 문제가 가장 심각해 시급히 바로잡아야 한다고 꼽힌 차별은 ‘쪼개기 계약’(475명)이었다. 쪼개기 계약은 방학 기간을 빼고 기간제교사와 채용계약을 맺는 것을 말한다. 이 경우 기간제교사는 정교사와 똑같이 한 학기 또는 1년 일했다라도 방학을 급여 없이 버텨야 한다(연합뉴스, 2018.01.19.).

6) 언론에 보도된 대표적인 사례로는 인천국제공항, 서울지하철, 전국교직원노조 등을 꼽을 수 있다.

비정규직 노동자들이 자회사 고용을 반대하는 것은 그동안 다수의 공공기관이 사용자의 책임과 의무를 회피하고 비용 절감의 수단으로 자회사를 활용해 왔기 때문이다. 이에 따라 자회사 노동자들의 임금 및 근로조건은 최저임금에도 못 미치는 경우까지 발생할 정도로 취약한 경우도 있었다. 따라서 이런 과거 관행을 극복하기 위해서는 자회사를 선택하는 경우 단순한 비용 효율화를 위한 목적이 아닌 전문성 강화와 독자성 유지를 전제해야 한다. 아울러 자회사 근로자 임금, 고용 및 근로조건을 합리적 설계와 균형 대우 또한 필요조건이다. 또한 자회사에 노동자이사제도를 도입하고, 공공기관 및 그 자회사 소속 노동자들을 대표할 수 있는 모·자기관 공동노동조합의 설치 및 운영을 고려할 필요가 있다(권순원·오계택, 2018).

넷째, 비정규직 5개 직종 표준임금체계 도입이다. 정부는 그동안 파견용역이 지배적이었던 청소, 경비, 시설관리, 사무(보조), 조리(보조) 등 5개 직종의 표준임금체계를 마련하고, 정규직 전환 시 이를 통일적으로 적용하고자 하였다. 그동안 공공기관별로 주먹구구식으로 운영되어 왔던 인사관리 정책에서 벗어나 체계적이고 정교한 직무관리 및 임금관리의 필요성을 절감하였기 때문이다. 또한 기관별로 발생하고 있는 임금 편차를 줄이고 ‘동일가치노동 동일임금’을 실현하기 위함이라고 볼 수 있다.

정부가 마련한 표준임금체계의 세부 직무등급 부여 및 임금체계는 [표 7], [표 8]과 같다. [표 7]에서 보듯 5개 직종의 직무들의 경우, 청소직종의 일반청소, 조리직종과 시설관리 직종의 단순노무 직무(배식도우미나 단순노무), 단순사무보조 직무는 1등급을 부여하였다. 청소직의 전문청소 직무, 경비직의 시설경비 직무, 조리직의 조리원, 시설관리의 일반시설 관리직무, 사무보조직의 일반사무보조 직무는 2등급을 부여하였다. 경비직의 전문경비, 조리직의 조리사, 시설관리직의 종합시설 관리, 사무보조직의 행정사무보조 직무는 3등급을 부여하였다. 마지막으로, 시설관리직의 전문시설 관리는 4등급을 부여하였다. 여기에 부여된 각 직무등급은 서로 비교 대상이 되고 있는 5개 직종 14개 직무의 상대적인 직무가치 간의 비교를 통해 도출된 결과이다.

[표 7] 직무등급 부여

직무등급	청소	경비	조리	시설관리	사무보조
1	일반청소		단순노무 (배식도우미, 단순노무)		단순사무보조
2	전문청소	시설경비	조리원	일반시설	일반사무보조
3		전문경비	조리사	종합시설	행정사무보조
4				전문시설	
5					
6					

자료: 오계택(2018).

주: 위 등급체계 분류는 각 직종에 속한 직무의 요건과 책임에 따라 고용노동부 「고용형태별 근로실태조사」와 고용노동부의 「공공부문 고용 및 임금조사」 내용을 기초로 작성되었음.

[표 8]은 5개 직종의 임금테이블이다. 1등급의 1단계에 기준임금을 설정하면 이 기준임금을 기준으로 다른 임금은 정률적으로 결정된다. 이 기준임금은 기본급을 의미하며 이 기본급에는 이번 에 공공부문에서 전환되는 노동자들에게 지급되는 식대, 명절상여금 등의 수당도 포함된다. 특수한 직책 수행에 따른 직책수당도 이 범주에 해당하지 않는다. 하지만 기존의 정근수당이나 장기근속 수당 등 근속연수와 연관되어 지급되던 수당 등은 이 기본급에 통합되어 있다.

[표 8] 5개 직종 임금테이블

직무등급	1단계 (2년)	2단계 (2년)	3단계 (3년)	4단계 (4년)	5단계 (4년)	6단계	격차
1직무등급	100	102	104	106	108	110	10%
2직무등급	105	108	110	113	115	118	12%
3직무등급	110	113	116	119	122	125	14%
4직무등급	115	119	122	126	130	133	16%
5직무등급	120	124	129	133	137	142	18%

자료: 오계택(2018).

표준임금체계는 정부가 사용자인 공공부문에서 동일·유사 업무에 종사하는 노동자들에게 동일임금을 지급한다는 원칙을 확립한 것으로 타당하다. 다만, 정부가 책정한 5개 직종 노동자들의 임금 수준이 적정임금인가라는 논란이 발생하고 있고, 정부가 노조와의 협의 없이 일방적으로 임금수준 및 체계를 결정한다는 점에서 노동조합의 단체교섭권을 훼손한다는 비판이 제기된다. 특히 직무급 도입에 있어 관건인 노동자들의 수용성을 높이기 위해서는 노사공동의 직무평가위원회를 설치하여 타당성을 높여 나가야 한다는 점이다. 실제 표준임금체계를 공공기관에 뿌리내리기 위해서는 단기 간에 획일적인 적용이 아닌 공공기관의 특성을 반영하는 유연성과 단체교섭의 노사 자율성을 보장할 필요가 있다.

다섯째, 공공기관 경영관리 정책이다. 정부는 양대지침을 폐기하고 공공기관의 관리 및 운영 방안을 경쟁과 효율성 위주에서 공공성 강화와 사회적 가치 확대로 전환하였다. 기재부의 『2018년도 공기업·준정부기관 예산편성지침』에 따르면 '18년 공공기관의 예산편성의 기본방향을 “△공공기관의 사회적 가치 실현 및 공공성 제고 뒷받침, △비정규직의 정규직 전환 등 일자리 창출을 위한 노력, △경영 효율성 제고 노력을 지속하고 투자 확대를 통한 혁신성장에 기여”에 두고 있다. 이를 위해 [표 9]와 같이 경영평가 지표를 개편하였다.

[표 9] 경영평가 지표 개편 전후(前後)

'17년		'18년 개편안			
구 분	배점	구 분	공기업	준정부	비 고
I. 경영관리	50	I. 경영관리	55	45	
1. 경영전략사회공헌	18	1. 경영전략 및 리더십	6		
·전략기획·사회적 책임	5	·전략기획	2		경영목표 및 전략 수립 등
·경영혁신	3	·경영개선	2		경영개선계획 수립·이행, 기능조정 등
·국민평가	2	·리더십	2		기관장 경영계약 이행도 등
·열린혁신	1	2. 사회적 가치 구현	22	20	
·경영공시	1	·일자리 창출	7	6	비정규직 정규직 전환, 정현원차 관리, 민간일자리 창출 등
·정부권장정책	6	·균등한 기회와 사회통합	4	3	고졸자·지역인재·여성관리자 확대 등
		·안전 및 환경	3		산업재해관리, 에너지 절약 등
		·상생협력 및 지역발전	5		지역경제 활성화, 협력업체 적기 자금결제, 중소기업·소상공사인 역량 강화 지원
		·윤리경영	3		윤리경영체계, 경영투명성 등
2. 업무효율	5	3. 업무효율	5	-	노동생산성, 자본생산성 등
3. 조직·인적자원 관리	4	4. 조직·인사·재무관리	9	6	
4. 재무예산 관리	10	·조직인사 일반	3		성과관리체계 구축·운영 등
·재무예산 운영·성과	8	·재무예산 운영·성과	5	2	재무건전성 관리 등
·자구노력 이행성과	2	·삶의 질 제고	1		육아휴직, 장시간 근로해소 등 일·가정 양립
5. 보수복지후생 관리	13	5. 보수 및 복리후생비	8		
·보수·복리후생	6	·보수·복리후생	3		합리적 보수체계 운영 등
·총인건비 관리	3	·총인건비 관리	3		총인건비 인상률 준수 여부
·노사관계	4	·노사관계	2		노사간 공감대 형성, 노사관계 관리역량 강화 등
		6. 협력과 참여	5		
		·국민참여	1		참여·혁신·협업 우수사례 가점 (1점)
		·열린혁신	1		
		·국민소통	3		고객만족도 조사, 알리오 공시
II. 주요사업(50)	50	II. 주요사업	45	55	
·주요사업의 계획·활동·성과를 종합평가	50	·사회적가치 실현 사업	10~15	30~35	
<합 계>	100	·기타 주요사업	35~40	20~25	수익성 또는 중립적 사업
III. 일자리 가점	10	<합 계>	100	100	

경영평가 제도는 2단계에 걸쳐 변경되는데 1단계는 2018년 경영평가 제도에 반영되었다. 주요 내용은 “△사회적 가치 평가 강화 → 효율성과 공공성 조화, △평가구조·지표 재설계 → 기관·유형별 맞춤형 평가(= 공기업·준정부기관 간 평가체계·지표 차별화, 「성과협약제」 도입으로 기관 특성에 맞는 지표 설정), △전문가 중심 「폐쇄형」 → 국민이 참여하는 「개방형」으로 전환(= 분야 전문가·전문기관 위탁 → 전문성↑, 검증 강화 → 책임성↑), △자율성 강화에 상응하는 책임·윤리 경영 강화)이다. 구체적으로 보면 ‘사회적 가치’ 영역은 공공기관이 사회적 가치 실현을 선도한다는 의미에서 기존 지표체계 틀 내에서 체계적으로 반영하고, 배점을 공기업(30~35→ 40~45점), 준정부기관(45~50→ 58~63점)으로 확대 변경하였다. 또한 ‘맞춤형 평가’를 위해 공기업 위주로 설계된 평가체계·지표를 유형별로 차별화하고 평가과정에서 기관의 자율성을 확대한다. 이를 위해 단일 평가단을 공기업 및 준정부기관 평가단으로 분리, 규모를 축소하고 지표구성 및 배점을 차별화하였다. 경영관리와 주요사업의 배점을 공기업(55:45), 준정부(45:55)로 변경하였다.

마지막으로 ‘책임·윤리 경영’영역은 자율 확대에 상응하는 책임·윤리경영 강화이다. 이를 위해 우수사례(Best Practices)를 공유·확산하고 부진기관 컨설팅을 강화한다. 평가 부진 시 경영개선계획을 수립하고 이행실적을 평가하는 한편, 만성적 부진기관은 경영진단을 통한 기능조정을 추진한다. 또한 윤리경영 항목을 신설하여 채용비리 등 중대한 사회적 책무 위반, 또는 국가경제 공헌 시 공공기관운영위원회의 의결을 통해 평가등급 및 성과급을 조정할 수 있도록 하였다. 기관장 평가를 기관 평가에 통합하고 감사평가의 실효성을 제고한다.

이상과 같은 공공기관 관리 전략은 과거와 확실히 차별화되는 패러다임의 전환이라 평가할 수 있다. 공공기관의 정상화를 위해 “△공공기관의 사회적 책임 강화, △감사 독립성, 독립적 리스크 관리 강화를 통한 경영책임성 확보, △노동자 이사제 도입 등 공공기관 지배구조 개혁, △공공기관의 공공성 강화, 시민단체 참여하는 국민중심의 경영평가 도입”을 제시하고 있다. 하지만, 노동계와 시민사회가 요구해 왔던 공공기관운영법의 개정, 경영평가 제도의 전면 혁신, 공공기관의 집중화된 교섭구조 마련, 공공기관 낙하산 인사 방지 등에 대한 적극적인 정책 방안은 뚜렷하지 않아 보인다. 정부가 약속한 노동이사제도 초기보다는 후퇴된 안이 준비되고 있는 것으로 알려져 있다.

4. 요약 및 함의 : 공공부문이 민간부문을 선도해야

문재인정부 1년 동안 추진되었던 공공부문 고용노동정책의 평가는 어떠한가? 정책의 기본 방향, 정책 추진 과정, 추진 결과 등 3개 부분으로 나누어 평가해 볼 수 있을 것이다.

먼저 공공부문 고용노동정책의 기본 방향을 보자. 기본 방향은 과거 노동배제의 패러다임에서 정부가 모범 사용자의 위상을 되찾아가는 1년이라고 평가할 수 있다. 정부가 사용자의 위치에서 고용의 양을 확대하고 질을 향상시키겠다는 방향을 분명히 하였다. OECD국가들과 비교할 때 턱없이 낮은 공공부문의 고용 비중, 남용되었던 비정규직 확산을 정규직 전환으로 바꾸려고 노력하였

다. 또한 공공부문의 노동기본권 수준을 국제노동기준에 부합하도록 바뀌어나가겠다는 원칙을 제시한 것도 바람직한 방향이라 할 수 있다.

그런데 정책 방향의 올바름이 좋은 결과물을 담보하는 것은 아니다. 정책 추진의 과정에서의 이해당사자들과의 충실한 협의 및 추진전략의 치밀성은 보완되어야 할 지점이다. 외환위기 이후 20여 년 동안 공공부문에 강요되었던 외주화를 다시 인소싱(insourcing)하는 것은 사회적 갈등을 동반할 수밖에 없었다. 이의 해소를 위해서는 정부 내 공공노동정책의 컨트롤타워(control tower)의 일관된 정책 추진 및 갈등 조정 및 과정 관리가 필수적이었으나 그 역할이 충실했다고 평가할 수 없다. 특히 정책 추진 과정에서 꼬리가 몸통을 흔드는 상황이 발생하여 정책에 대한 신뢰성을 획득하지 못하는 경우도 평가지점이다.

마지막으로 정책 추진 결과를 보면 공공부문 일자리 확대는 정부의 의지에도 불구하고 여소야대의 정치상황 속에서 턱없이 부족하게 이루어져 그 효과가 미미해 보인다. 공공기관 정규직 전환은 2018년 5월 25일 기준으로 총 786개 기관에서 11.6만 명의 전환이 결정되었다. 상당한 노동자들이 고용 안정성을 보장받고 처우개선 효과가 있었다. 이런 성과와 함께 상시·지속적인 일자리임에도 정규직 전환의 예외 사유가 되어 대상에서 제외된 노동자들의 반발이 크다. 공공기관의 혁신은 경영평가지표의 개선, 공공기관 경영 목표의 재설정 등을 통해 추진되고 있지만 전환의 과도기 상태라 평가할 수 있다. 다만 공공기관의 혁신을 위한 로드맵은 6월 중순 초안이 발표되었을 뿐이어서 평가하기에는 이른 상황이다.

종합하면 외환위기 이후 지난 20년 동안 민영화, 효율화, 유연화에 맞게 구조화된 공공부문의 시스템과 관행 그리고 문화를 바꾸는 새로운 정책들이 도입·운영되고 있다. 이 정책들은 노정 간, 노노 간 갈등을 유발할 수 있으며 단기간에 해소 될 수 없는 쉽지 않은 과제들이다. 이 정책들이 공공부문에 뿌리내리기 위해서는 정부의 확고한 정책의지, 노정간의 긴밀한 협의, 공공부문 노동조합의 통합적 이익 추구 전략들이 요구된다.

공공부문 고용노동정책의 발전을 위한 노사의 과제를 제시하면 다음과 같다. 첫째, 정부의 일관된 정책 의지 및 이의 추진을 위한 컨트롤타워의 내실화가 필요하다. 지난 1년 동안 공공부문의 새로운 일자리 창출 추진에 있어 정부여당과 산하 위원회는 적지 않은 엇박자를 일으켰다. 정부와 여당, 위원회(일자리위원회, 노사정위원회) 간 관계 설정이 명확하지 않았다. 특히 각종 정책 추진 시 사회적 대화와 협치가 중요한데 대상과 의제가 중복되는 문제가 발생하였다. 공공부문 정규직화 추진 시, 정부는 고용노동부 차관 주재로 ‘공공부문 비정규직 태스크포스(TF)’를 설치하여 부처 간 이견을 조정하고, 정책 추진의 일관성을 담보하기 위해 노력하였다. 하지만 인력 및 예산의 결정권을 갖고 있는 기재부, 행안부 등 관계부처의 비협조로 정규직화 정책 추진은 상당한 갈등을 수반하였다.

둘째, 일자리 창출 및 비정규직 2단계의 종합 마스터플랜이 필요하다. 문재인정부는 집권 1년 동안 70%의 높은 지지율을 유지하고 있고, 이는 ‘6.13 지방선거’의 압승으로 나타났다. 여러 정책들 중 성적이 가장 좋지 않은 분야는 경제·일자리 분야라 할 것이다. 대통령은 일자리 대통령이 되

졌다고 약속했지만 조선, 자동차 업계의 고용한파와 산업구조조정의 한계 등으로 일자리 상황은 갈수록 악화되고 있다. 6월 15일 통계청이 발표한 5월 고용동향에 따르면 취업자 수 증가는 7만 2천명에 그쳐 2010년 1월 이후 가장 적은 수치를 보인다. 자동차 등 산업 구조조정 여파로 제조업 취업자가 1년 전보다 7만 9천명 줄었고, 숙박·음식점업(-4만 3천명), 교육서비스업(-9만 8천명), 도매·소매업(-5만 9천명) 등도 감소했다. 반면 보건·사회복지서비스업(13만 8천명), 공공행정·국방 및 사회보장행정(8만 6천명) 등 공공부문은 취업자가 늘었다. 심각한 청년고용 위기 및 고용대란을 해소하기 위해서는 보다 적극적이고 전면적인 일자리 대책을 마련하고 시행해야 한다.⁷⁾ 또한 정규직화 전환 시 예외사유에 해당되어 배제되었던 노동자들의 구제 방안을 만들고, 이들의 처우를 대폭 개선하는 대책을 강구해야 한다. 일자리 창출 및 일자리 질 개선은 특정 부처의 문제가 아닌 정부 전체의 핵심 아젠다로 설정되어야 한다.

셋째, 노동조합의 혁신 전략이다. 공공부문 노조는 변화된 환경에 조응하는 전략을 구축해야 한다. 먼저, 대정부 관계에 있어 ‘반대와 저지’에서 ‘협치와 형성’ 전략으로 나아가야 한다. 노동준중사회를 주창하는 정부에 맞서 공공부문 노조의 목표를 관철하기 위해서는 노정 간 협의가 필수적이며, 사회적 대화를 거부할 필요가 없다. 국민적 동의를 얻기 위한 정책 개발 및 사회적 공론화가 중요하다. 또한 노동계급의 연대성을 구현해야 한다. 노동조합은 ‘정의의 칼(sword of justice)’과 ‘기득권의 이해(vested interest)’라는 양면성을 갖는다. 즉 노동조합은 사회적 약자들의 집단적 목소리를 대변하고 임금불평등을 줄여 ‘산업 민주주의’를 가져오기도 하지만, 소수 조합원의 상대적 기득권을 방어하는 보수적 조직이기도 하다. 지난 20년 동안 공공부문에 강요되었던 경쟁의 논리를 연대의 정신으로 풀어나갈 때 공공부문의 일자리 창출, 비정규직의 정규직화 과제를 실현할 수 있다.

7) 2018년 6월 19일 개최된 공공운수노조 소속 공공기관노동조합의 기획재정부 규탄 기자회견 내용에 따르면, “법 개정으로 주52시간 근무가 이제 곧 시행된다고 하는데, 여기에 대비해 제대로 된 인력 충원, 되고 있습니까? 말로는 자율정원제다 수시정원제다 하면서 언제든 인력충원 해줄 것처럼 이야기 하지만, 정작 기관장들과 유관부처들은 기재부 눈치 보느라 바빠 제대로 인력충원할 생각이 없어 보인다. 인력충원 없는 노동시간 단축은 기만적이다. 인력충원 없는 노동시간 상한제는 필연적으로 노동강도를 강화하게 된다.”

참고문헌

- 관계부처 합동, 2017, 「공공부문 비정규직 근로자 정규직 전환 추진계획」, 국정현안점검조정회의.
- 권순원·오계택, 2018, 「공공기관 자회사 설립의 방향과 과제」, 고용·노동브리프 제83호, 한국노동연구원.
- 고용노동부, 2018, 「2단계 공공부문 정규직 전환, 6월부터 추진」. 5월 31일 보도자료
- 기획재정부, 2017, 「공공기관 경영평가 제도 개편 방안」.
- _____, 2018, 「2018년도 공기업·준정부기관 예산편성지침」.
- _____, 2018, 「국민을 향한 새로운 변화—공공기관 정책 방향 모색」, 「공공기관 혁신 공개토론회」 자료집.
- 노광표, 2018, 「제주지역 비정규직 실태와 공공부문 비정규직 노동자의 정규직화」, 『제주지역 비정규직 현실 조명과 대책 마련을 위한 정책토론회』, 국회의원 오영훈, 한국노총 제주본부.
- _____, 2017, “공공부문 비정규직의 정규직 전환의 쟁점과 과제.” 국정과제 1호, 공공부문 비정규직의 정규직 전환을 위한 연착륙 방안 토론회(2017.9.14.) 자료집. 더좋은미래-(재)더미래연구소 공동 주최.
- _____, 박용철, 2017, 「공공부문 비정규직 근로자 정규직 전환 가이드라인 평가」, 공공부문 정책이슈 보고서 제31호, 전국공공산업노동조합연맹.
- 앤서니 B. 오티슨, 2015, 「불평등을 넘어: 정의를 위해 무엇을 할 것인가」, 장경덕 역(2015), 글항아리.
- 오계택, 2018, 「공공부문 무기계약직의 직무등급제 및 임금체계」, 고용·노동브리프 제82호, 한국노동연구원.
- 이장원, 2018, 「공공부문 비정규직의 정규직 전환 현황과 과제」, 『문재인정부 1주년 고용노동정책 토론회』, 한국노동연구원.