제176호
2022-15호
(2022.9.21.)

KLSI

ISSUE PAPER

www.klsi.org

윤석열 정부의 공공기관 고용정책 문제점 및 정책제언

하태욱 | (前) 일자리위원회 사무관

[목차]

Ⅰ. 문제제기
Ⅱ. 역대 정부의 공공기관 고용정책
Ⅲ. 윤석열 정부의 공공기관 고용정책 문제점
Ⅳ. 정책제언

한국노동사회연구소
서울시 서대문구 연희로 407 (백련빌딩) 701호
전화 02)393-1459
팩스 02)393-4449
www.facebook.com/klsi.org/

〈요 약〉

○ 윤석열 정부의 공공기관 정원감축으로 인하여 공공기관 채용이 1만명 이하로 떨어지는 채용절벽 현상이 나타날 전망이다. 이명박 정부의 공공기관 선진화 정책으로 채용인원 1만명 아래였던 기록이후 13년 만에 다시 1만명 이하로 떨어지는 상황이 예상된다. 여기에 임금피크제와 근로시간 감축 등 이전 정부들에서 추진하였던 노조의 협력을 통한 일자리 창출 정책에 부정적인 영향을 주어 이명박 정부보다 더 심각한 공공기관 청년 채용 절벽을 경험할 전망이다. 공공기관 청년 채용의 악화는 특히 지방으로 이전한 공공기관 취업을 준비하였던 지방대학교 학생들에게 더 어려움을 줄 것이다. 이대로 윤석열 정부가 이명박 정부와 유사하게 운영된다면 2024년 국회의원 선거 이후 2025년 이후에나 공공기관 채용이 회복될 예정이다. 그리고 이러한 상황으로 인하여 청년과 혁신도시를 중심으로 국정지지율이 더 하락할 전망이다.

○ 공공기관 정원 감축과 민간위탁은 대국민 서비스의 수준을 낮추고 국민을 위험에 노출시키게 된다. 예를 들어 공공병원 간호사 정원이 감소되어 인력이 줄어들면 감염병 대응에 취약해지게 되고 철도공사 정원을 감축시키면 수도권 지하철 운행횟수가 감소되는 등 국민 불편이 예상된다.

○ 공공기관의 대국민 서비스 강화와 청년고용 창출을 위해 다음과 같은 사항들을 제안한다. 유럽 국가대비 부족한 사회서비스를 강화하여 공공기관의 고용 여력을 확대하고 노동시간 단축을 위한 인력 충원을 통해 고용을 확대하는 방안이다. 그리고 지방의료원을 포함한 공공부문에 대한 모성정원제 도입 등을 위하여 남녀고용평등법 제19조(육아휴직)에 관련 내용을 추가하는 것을 제안한다. 다음으로 제대로 된 정규직 전환을 위해 자회사는 공공기관으로 지정하고 무기계약직은 정규직제로 편입하여 운영할 필요가 있다.

윤석열 정부의 공공기관 고용정책 문제점 및 정책제언

하태욱 | (前)일자리위원회 사무관

Ⅰ. 문제제기

공공기관의운영에관한법률에 의해 지정되어 운영되고 있는 공공기관은 국가경제에 미치는 영향이 크다. 한국전력공사와 같은 에너지공기업은 국가에너지 정책의 중요한 부분을 담당하며 한국철도공사와 공항공사 등 SOC 공기업은 국민교통서비스에 기여하고 있다. 국민연금공단과 건강보험공단 같은 준정부기관은 양질의 사회서비스를 제공하기 위하여 노력하고 있다. 이와 같이 다양한 영역에서 대국민 서비스를 제공하는 공공기관은 고용정책에 있어서도 중요한 역할을 수행하고 있으며 정부 초기에 고용정책을 설정하고 추진하는 것이 일반적이다.

2022년 5월 출범한 윤석열 정부는 7월 29일 새 정부 공공기관 혁신가이드라인을 발표하였다. 가이드라인의 주요 내용은 ①기능조정, ②정원 감축, ③예산 절감, ④자산 매각, ⑤복리후생 축소 등이다. 이중 고용과 관련된 부분은 기능조정과 정원감축과 관련된 부분이다. 공공일자리 81만개로 대표되는 문재인 정부와 다르게 윤석열 정부에서는 공공효율성 강화를 주장하여 공공기관 고용 정책이 급변하게 되었다. 노동계를 중심으로 이에 따른 문제점을 분석하는 보고서가 나오고 있는데 아직까지 고용정책만 집중적으로 분석한 보고서는 많지 않다. 민주노동연구원 박용석(2022)은 혁신가이드라인의 전반적인 문제점을 지적했는데 공공기관의 재무건전성에 문제가 없고 고용규모가 외국과 비교하여 적은편이며 복리후생도 공무원 대비 부족하다는 내용이다.

공공기관 고용정책에 대한 연구는 대체로 고용노동부 중심의 정책들에 대해서는 연구가 잘 되어있으나 정작 기획재정부 중심으로 정리된 연구는 많지 않다. 그래서 노동계에서도 공공기관의 고용정책에 대해 잘 모르는 상황에서 정부에 관련 제도의 도입을 요청할 때도 있다. 예를 들어 2018년에 민주노총 보건의료노조에서는 공공병원에 모성정원제도 도입을 요구하였으나[1] 기획재정부는 2011년에 국립대병원이 포함된 공공기관에 모성정원제를 도입했고[2] 2015

년과[3] 2018년에[4] 관련 제도를 지속적으로 개선했었다. 이런 상황을 민주노총 공공운수노조에서는 공공기관에 모성정원제가 도입되었다는 것을 인식하고 있는 상황이었다.[5]

이렇게 공공기관 고용 정책에 대한 이해가 높지 않은 것은 기획재정부의 공공기관 관련 자료가 외부로 공개되지 않고 공공부문 노동조합을 제외하고는 다른 분야에서는 관심도가 낮은 게 주된 이유로 생각된다. 이런 상황에서 본 연구는 지난 김대중 정부부터 문재인 정부까지 공공기관 고용정책에 대해 분석하고 윤석열 정부의 정책은 어떤 문제점을 가지고 있는지를 분석할 것이다. 그리고 이를 통해 향후 대국민서비스 개선과 청년고용 증대를 위한 공공기관 고용정책을 제안하려고 한다.

Ⅱ. 역대 정부의 공공기관 고용정책[6]

1. 김대중 정부

김대중 정부는 공공기관 인력을 축소시키는 것을 목표로 하여 민영화를 추구하였다. 공공기관이 유지되어야 할 필요가 있을 때는 효율성을 증가시키기 위해 정원을 축소하고 간접고용(아웃소싱)을 장려하였다. 그 결과 정규직 채용은 제한되고 간접고용이 증가되기 시작하여 공공부문에서 노동시장 양극화가 시작되었다. 주요 정책 중 1998년 7월에 발표된 제1차 공기업 민영화 계획에서는 정부투자기관 13개와 정부출자기관 13개중 11개 기관을 민영화하기로 결정하였다. 그리고 같은 해 8월에 발표된 제2차 공기업 민영화 및 경영혁신 계획에서는 자회사 매각과 폐지, 정원의 감축 등이 추진되었다. 정부투자기관과 출자기관을 제외한 출연기관과 위탁기관 대상으로 효율화가 추진되어서 통폐합과 정원감축, 자산매각 등이 이루어졌다.[7]

2. 노무현 정부

노무현 정부 출범 이후 김대중 정부에서 추진되었던 공공기관 민영화 정책은 수정되고 공공기관 노동유연화 정책도 축소된다. 그럼에도 철도청을 철도공사로 전환하는 등 정부조직을

1) 보건의료노조 성명서, 의료기관 모성정원제를 일·생활 균형 액션플랜에 포함하라!, 2018.03.05
2) 기획재정부 보도자료, 일·가정 양립 지원을 강화하기 위해 공공기관 육아휴직 대체충원제 개선, 2011.12.15
3) 기획재정부 보도자료, 공공기관 육아휴직 대체충원 활성화 추진, 2015.11.23
4) 기획재정부 보도자료, 제4차 공공기관 운영위원회 개최 결과, 2018.3.8
5) 공공운수노조, 공공부문 비정규직 정규직 전환 기관별 대응 매뉴얼, 2018.2.13
6) 김대중 정부부터 박근혜 정부까지는 한국조세재정연구원(2017)『1998~2017 공공기관 경영효율화 계획편람』의 내용을 재구성하여 작성.
7) 기획예산위원회(1998), 『제1차 공기업 민영화 계획』, 기획예산위원회(1998), 『제2차 공기업 민영화 및 경영혁신 계획』, 기획예산위원회(1998), 『정부출연 위탁기관 경영혁신 계획』, 기획예산처(1999), 『정부보조기관 등 경영혁신 추진 계획』.

축소하려는 시도는 지속되었다. '정부산하기관관리기본법' 제정과 '공공기관의운영에관한법률'을 제정하는 등 관리방식의 개혁이 주로 이루어졌다.

공공기관 비정규직의 정규직화를 추진하기 위하여 2006년 노무현 정부는 '기간제 및 단시간 근로자 보호등에 관한 법률'을 제정하였고 그 결과 기간제의 무기계약직 전환이 이루어졌다. 국회 예산 승인이 필요하지 않은 공기업의 비정규직에서 무기계약직으로 전환된 인원은 정부가 정규 직제인정을 하고 정원을 편성하여 정규직화를 이루었다.[8] 반면에 준정부기관은 국회 예산 승인이 필요하여 무기계약직의 직제 편입이 쉽지 않았다.

공공기관 임금피크제를 박근혜 정부 때 시작한 것으로 오인하는 경우가 종종 있는데 최초 시작은 노무현 정부 때이다. 물론 박근혜 정부에서 시행했던 임금피크제는 의무사항이었고 노무현 정부 때는 각 기관의 선택사항이었다. 그리고 노무현 정부 때는 임금피크제로 절감한 인건비로 채용이 가능하게 기존 일반직 정원과 유사한 형태로 정원을 부여하였다는 차이가 있다. 당시 임금피크제를 조기 도입한 일부 금융공기업이 적용을 받아서 지금도 58세 이전 임금피크제 적용 대상자가 특정 정원에 포함되어 운영되고 있다.[9]

3. 이명박 정부

2008년 출범한 이명박 정부는 공공기관 구조조정을 강도 높게 추진하였다. 6차에 걸친 선진화 계획을 통해 다수의 공공기관을 통폐합하고 정원 감축 및 자산 매각을 추진하였다. 2008년 8월에 발표한 공공기관 1차 선진화 계획에서는 27개 기관을 민영화하고 2개 기관을 통폐합, 12개 기관의 기능조정을 추진하였다. 2차 선진화 계획에서는 29개 공공기관을 13개로 통합하고, 3개의 공공기관을 폐지, 7개 공공기관의 기능을 조정하였다. 10월에 발표된 3차 선진화는 10개 공공기관의 민영화와 7개 기관 통합, 2개 기관 폐지 등을 추진하였다. 같은 해 12월 4차 선진화 계획에서는 주요 69개 공공기관의 기능을 조정하여 1만 9천 명의 정원을 감축하고 예산을 1조 1천억 원 절감, 자산 매각을 통해 8조 5천억 원 이상 재무건전성 제고 방안을 발표하였다. 2009년 1월 5차 선진화 계획에서는 공공기관의 출자회사 273개 구조조정 방안을 마련하였다. 같은 해 3월 6차 선진화 계획에서는 4차 선진화 계획에서 협의가 완료되지 못한 60개 기관을 대상으로 정원 감축 및 자산 매각을 추진하기로 했다.

공공기관 선진화 정책으로 정원이 감소하여 정규직은 축소되고 부족한 사업 인력은 기간제 또는 간접고용을 증가시켜 해소하려고 하였다. 정원이 감축되는 상황에서 기간제의 무기계약직 전환과 무기계약직 근로자의 직제 편입은 어려웠다. 2010년 지방선거 이후 정부 정책기조가 변경되어 청년 실업 해소를 위해 공공기관에서 채용이 증가되었다. 당시 정부에서 대대적으로 공공기관 청년 신규 채용을 늘리기 위해 노력하는 상황에서 무기계약직을 정규직으로 편

8) 대표적인 예로는 한국철도공사 7급이다.
9) 기획예산처 보도자료, 『신보, 18명에 대한 임금피크제 실시로 60명 신규고용 창출』, 2004.8.26, 기획재정부 보도자료,『공공기관 임금피크제로 2년간 6,700여명 청년 고용 전망』, 2015.5.7

입하려는 정부의 정책은 특별히 없었다. 그리고 2011년 이명박 정부에서 고졸 채용이 중요한 정책이 되면서 고졸 비정규직이 수행하던 업무를 정규직 업무화하여 고졸 채용을 증가시켰다. 당시 고졸 정규직에 대해서는 대졸 직급으로 승진체계가 설계된 반면 무기계약직에 대해서는 승진체계가 갖추어지지 못해 불만이 있는 상황이다.

2011년 12월 육아휴직자 현원 제외가 이루어져서 비정규직이 아닌 정규직 대체 채용이 가능해졌는데 이전에는 육아휴직자도 현원에 포함되어 대체근로자를 정규직으로 채용하는 것이 불가능했다. 제도개선으로 육아휴직자 대체 충원을 정규직으로 가능케 하여 비정규직 일자리를 정규직으로 전환시키는 효과가 일부 있었다. 그리고 2012년에는 경영평가를 개선하여 기간제 노동자 처우개선에 따른 계량관리업무비 증가는 보정할 수 있도록 하였다.[10)]

공공기관의 내부 성과관리가 강조되어 2급 이상 관리직에 대한 성과연봉제가 시행되었다. 공기업 기준으로 총연봉 대비 성과연봉의 비중을 30% 이상 유지하도록 하고 성과연봉을 상·하위 등급 간 최소 2배 이상 차등 지급하도록 했다. 반면에 이전 정부에서 추진되었던 임금피크제의 확산은 지양되었다. 특히 정년연장형 임금피크제를 시행한 한국전력에 대해서는 청년고용 감소를 이유로 반대 입장을 보였다. 임금피크제 실시와 달리 60세로 정년을 연장한 기관에 대해서는 특별한 조치를 하지 않는 등 정책의 혼선이 있었다.

이명박 정부의 공공기관 선진화 정책으로 인하여 정규직 채용이 감소하게 되었다. 특히 선진화 정책으로 대규모 정원 감축이 발생한 공기업 부분의 채용은 2009년 800명대로 2007년 4천 명대의 20% 수준으로 감소하였다. 2010년 지방선거 이후 정책 방향이 변경되어 2010년부터는 채용 규모가 다시 회복되었다.

〈표 1〉 2007년~2011년 공공기관 정규직 신규 채용 현황

(단위: 명)

	2007년	2008년	2009년	2010년	2011년
공기업	4,386	1,294	847	1,332	2,585
준정부기관	3,231	3,272	2,128	2,364	4,344
기타공공기관	7,447	6,675	6,142	6,874	7,057
공공기관 전체	15,064	11,241	9,117	10,570	13,986

출처: 라영재(2012), 『고령화에 대응하는 공공기관 고용구조 설계』, 한국조세재정연구원, p.47.

노무현 정부 때는 명예퇴직이 5백명 대였으나 2008년 이명박 정부 공공기관 선진화 정책의 시행으로 명예퇴직이 급증하여 1천 5백명 대까지 증가하였다. 정년퇴직은 2천 명 대를 꾸준히 유지하였고 명예퇴직도 1천명 대를 유지하였음에도 공공기관 신규 채용이 증가한 것은 정부 정책의 변경으로 공공기관 인력을 증원해왔기 때문이다.

10) 기획재정부 보도자료, 『공공기관 경영평가 제도개선 방안 설명회 개최』, 2012.10.31

〈표 2〉 2007년~2011년 공공기관 정규직 퇴직현황

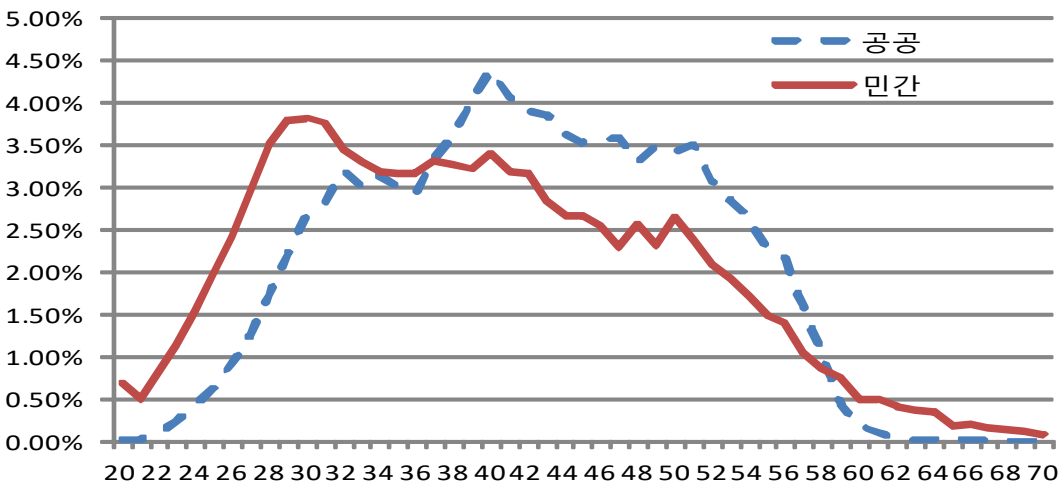
(단위: 명)

	2007년	2008년	2009년	2010년	2011년
정년퇴직	2,376	2,246	2,031	2,267	2,223
명예퇴직	537	1,572	1,149	1,118	1,202
계	2,913	3,818	3,180	3,385	3,425

출처: 라영재(2012), 『고령화에 대응하는 공공기관 고용구조 설계』, 한국조세재정연구원, p.56.

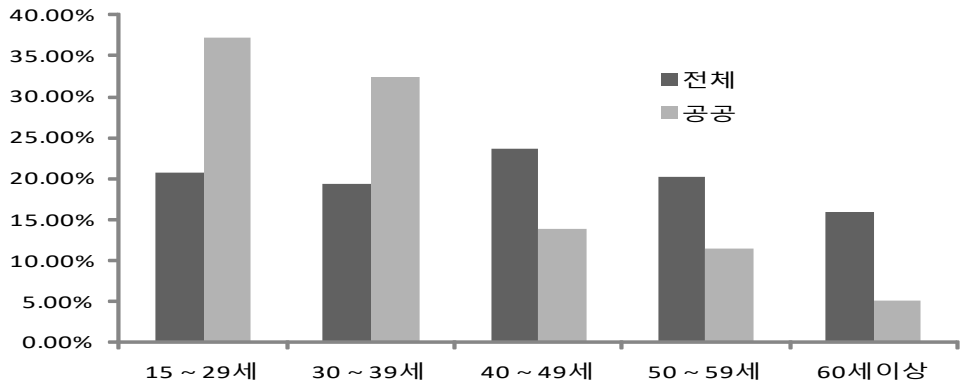
이명박 정부의 공공기관 정규직 정원이 축소되고 신규 채용이 억제되는 상황에서 공공기관의 업무는 줄지 않았다. 그 결과 공공기관에서는 기간제 노동자를 늘려 대응하였다. 정규직 신규 채용은 줄고 기간제 채용이 늘자 민간기업 대비 공공기관의 청년 비정규직의 비중이 급격하게 증가되었다. 그리고 공공기관의 청년 정규직 비중은 민간대비 감소되어 공공기관이 청년 고용에 악영향을 준 상황을 만들었다.

[그림 1] 공공기관과 민간기업 정규직 노동자 연령별 비중



출처: 라영재(2012), 『고령화에 대응하는 공공기관 고용구조 설계』, 한국조세재정연구원, p.43.
원자료: 한국조세연구원(2011),『공공기관 임금현황 조사』, 원자료.
노동부(2011),『고용형태별 근로실태조사』, 원자료.

[그림 2] 전체 비정규직과 공공기관 비정규직 연령대별 비중



출처: 라영재(2012), 『고령화에 대응하는 공공기관 고용구조 설계』, 한국조세재정연구원, p.44.
원자료: 한국조세연구원(2012), 『공공기관 임금피크제 현황 조사』.
성재민, 정성미(2011), 『2011 KLI 비정규직 노동통계』, 한국노동연구원.

4. 박근혜 정부

박근혜 정부에서는 2013년 12월 공공기관 정상화 정책을 발표하였다. 공공기관 부채비율을 2017년까지 200% 수준으로 낮추는 것을 목표로 설정하여 부채 증가율 상위 12개 기관을 집중 관리하였다. 그리고 공공기관 복리후생 가이드라인을 마련하고 중점관리대상기관 20개를 중심으로 복리후생을 공무원 수준으로 하향화하였다.

이명박 정부와 같은 일괄적인 기능조정은 추진되지 않았지만 분야별로 기능의 조정이 추진되었다. 2014년 5월에는 정보화 분야 공공기관의 기능이 조정되어 산업기술평가관리원과 산업기술진흥원, 방송통신전파진흥원, 콘테츠진흥원 등의 정보화 연구개발 기능이 정보통신산업진흥원에 통합되었다. 2015년 10월에는 고용·복지분야 및 중소기업 분야 공공기관의 기능이 조정되어 고용정보원의 고용정보망과 보건복지정보개발원의 복지정보망이 상호 연계되도록 시스템을 구축하고 One-stop 민원 처리가 가능한 기반을 마련하였다. 그리고 훈련과정 심사와 훈련기관 평가 등의 기능을 한국기술교육대학으로 통합하였다. 산업기술평가관리원과 민간의 산학연협회의 중소기업 R&D 기능은 중소기업기술정보진흥원으로 통합하였다. 2015년 5월에는 SOC와 농림수산, 문화예술 분야 공공기관 기능이 조정되었다. SOC에서는 시 철도산업 구조개편과 토지주택공사의 중대형 분양주택 공급 폐지와 신규 택지 개발 종료 등을 추진하였다. 이때 수도권 택지 개발 중단의 결정으로 인하여 문재인 정부에서 아파트 가격 폭등을 맞이하게 되는 결과를 초래하게 된다. 농림수산 분야에서는 식품과 축산물로 이원화된 HACCP 인증기관을 통합하고 녹색사업단 업무를 기능별로 이관 후 폐지하기로 하였다. 문화예술 분야에서는 체육인재육성재단을 국민체육진흥공단과 통합하고 문화번역원의 수출지원 기능을 출판

문화산업진흥원으로 이관하기로 하였다. 2016년 6월에 발표한 에너지·환경·교육 분야 공공기관 기능조정에서 에너지 분야에서는 전력 소매 부분의 규제 완화 및 단계적 민간 개방, 그리고 에너지 공기업의 순차적 상장이 추진되었다. 환경 분야에서는 국립생태원과 낙동강생물자원과, 멸종위기종복원센터·호남권생물자원관을 생물다양성관리원으로 통합하였다.[11)]

이명박 정부 때 시행했던 공공기관 선진화 정책의 부작용으로 인한 공공기관 청년 비정규직 남용 문제를 개선하기 위하여 기획재정부에서는 2013년 9월 무기계약직 전환 가이드라인을 발표하고 기간제 근로자를 정원의 5%까지 축소하기로 하였다. 상시·지속적 업무자를 무기계약직으로 전환하게 하고 기간제 근로자의 사용은 주요 대기업 수준에 맞추어 정원 5% 이내로 제한하는 것이 주요 내용이었다. 2013년 하반기부터 무기계약직 전환이 시작되어 2016년 상반기까지 완료하는 것이 목표였으며 기존 대책하고 큰 차이점이 있는데 무기계약직 정원을 설정하고 총인건비에 편성토록 하여 무기계약직이 정규직으로 구분될 수 있도록 하였다. 기존에는 공공기관 무기계약직 정원이 설정되어 있지 않아 무기계약직이 비정규직으로 구분되었다. 제도개선에 따라 무기계약직 정원이 설정되어 무기계약직 중 일부가 기존 정규직 직급으로 승진이 가능해졌고 성과에 따라 성과급도 받을 수 있게 되었다.

2015년 5월에는 세대 간 상생 고용 활성화를 위하여 공공기관 임금피크제 권고안을 발표하였다. 2016년부터 정년 연장이 의무화되면서 청년 고용 절벽이 예상되는 상황에서 노무현 정부부터 시행하고 있었던 자율적 임금피크제가 아닌 별도정원 설정이라는 방법을 사용하여 고용규모를 늘리는 것이 목표인 정책이다. 2015년에 권고안이 발표되었고 노사합의도 2015년에 이루어졌지만 실제 시행은 2016년부터여서 채용이 유지되는 효과는 2017년부터 나타나게 되었다.

2015년 11월 육아휴직 대체근로자를 정규직으로 채용하는 방안을 활성화하기 위해 육아휴직자 정규직 대체충원에 따른 과원 부담을 축소시켜 비정규직이 수행하던 일자리를 정규직 일자리로 전환하였다.[12)] 그리고 기획재정부는 2016년 7월 민간위탁 업무였던 디지털예산회계를 담당할 출연기관인 한국재정정보원을 설립하는 등 전산 비정규직 일자리를 정규직 일자리 전환에도 노력하였다.[13)]

2016년 1월에는 공공기관 성과연봉제 권고안이 발표되었다. 기존에는 간부직만 대상이었는데 비간부직인 4급 이상까지 확대하였으며 고성과자와 저성과자의 기본연봉 인상률 차이를 기존 2%에서 평균 3%로 확대하도록 하고 직급 간에는 기관별 노사협의를 통해 정하도록 하였다. 박근혜 정부의 성과연봉제 권고안은 임금피크제와 달리 노사합의 없이 정책이 진행되어 권고안은 문재인 정부가 시작되면서 폐지된다.

---

11) 기획재정부(2014), 『정보화 분야 공공기관 기능조정』, 2014.05, 기획재정부(2015), 『고용·복지 분야 및 중소기업 분야 공공기관 기능조정』, 2014.05. 기획재정부(2015), 『SOC·농림수산·문화예술 분야 공공기관 기능조정』, 2015.05. 기획재정부(2016), 『에너지·환경·교육 분야 공공기관 기능조정』, 2016.06.
12) 기획재정부 보도자료, 공공기관 육아휴직 대체충원 활성화 추진, 2015.11.23
13) 기획재정부 보도자료, 재정 전문기관, 한국재정정보원 1일 출범, 2016.7.1

박근혜 정부에서는 청년 고용을 중요하게 인식하여 지속적인 증원을 실시하였고 그 결과 2012년 말 25만명이었던 정규직은 2016년 말 28만까지 증가하였다. 그리고 무기계약직은 1만 1천 명에서 2만 3천 명까지 증가하였다. 기간제 근로자는 무기계약직 전환 정책에 따라 감소했어야 했지만 3만 3천 명에서 3만명으로 소폭 감소하는 수준에 그쳤다. 대신에 단시간 근로자가 1만 명에서 5천명으로 감소되는 효과는 있었다. 대신에 기간제 근로자가 증가되는 것을 억제한 결과 풍선 효과로 인하여 파견과 용역 근로자가 증가하였다. 파견 근로자는 7천명에서 8천명으로 증가하고 용역 근로자는 5만 3천명에서 6만 3천명으로 증가하였다. 사내하도급 근로자도 4천명에서 1만 2천명으로 증가하였다.

〈표 3〉 2012년-2017년 공공기관 인력 현황

(단위 : 명)

		2012년	2013년	2014년	2015년	2016년
정규직		255,892	262,190	266,556	272,693	283,677
무기계약직		11,842	15,411	18,866	22,141	23,522
비정규직	기간제	33,764	33,045	32,857	31,616	30,958
	단시간	10,768	10,218	10,029	9,509	4,990
	기타	778	971	968	1,085	1,025
	소계	45,310	44,234	43,854	42,210	36,973
간접고용	파견	7,301	6,882	7,264	7,795	8,250
	용역	52,994	55,400	57,936	60,939	63,360
	사내하도급	3,853	4,007	9,652	10,081	11,924
	소계	64,148	66,289	74,852	78,815	83,534
계		377,191	388,124	404,129	415,860	427,707

출처 : 하태욱(2018),『공공기관 비정규직의 정규직 전환 정책과 향후 과제』, 전국공공산업노동조합연맹 정책이슈, p.88.
자료 : 공공기관경영정보공개시스템 http://www.alio.go.kr/home.do 검색일자 : 2018.02.01.
주1 : 현원, 연말기준, 2017년 1월 공공기관 지정 기준

박근혜 정부의 비정규직 전환 정책의 결과로 기간제 근로자 중 청년의 비중은 소폭 감소할 수 있었다. 그러나 파견 근로자 중 20세 비중은 55%를 기록하는 등 한계가 존재하였다.

〈표 4〉 공공기관 인력 연령별 구성(2017년 3월 기준)

인력구분		만30세미만	30대	40대	50대	60세이상
정규직		13.4%	28.3%	32.1%	25.3%	0.9%
무기계약직		21.3%	37.0%	23.8%	16.9%	1.0%
비정규직	기간제	34.0%	33.2%	13.2%	9.2%	10.4%
	단시간	46.6%	12.5%	18.7%	16.0%	6.2%
	기타	29.4%	21.0%	14.4%	19.1%	16.1%
	소계	36.7%	27.9%	14.5%	11.2%	9.7%
간접고용	파견	55.1%	24.0%	8.8%	7.7%	4.4%
	용역	10.9%	16.8%	20.2%	27.7%	24.4%
	사내하도급	13.3%	31.3%	30.5%	18.6%	6.3%

인력구분		만30세미만	30대	40대	50대	60세이상
	소계	15.4%	19.7%	20.6%	24.5%	19.8%
계		16.2%	26.5%	28.0%	23.7%	5.6%

출처 : 하태욱(2018), 『공공기관 비정규직의 정규직 전환 정책과 향후과제』, 전국공공산업노동조합연맹 정책이슈, p.89.

5. 문재인 정부

문재인 정부 대표 공약은 공공일자리 81만개 달성이었다. 공공일자리 81만개 정책은 공무원 증원과 사회서비스 일자리 확충, 비정규직의 정규직 전환 및 공공기관 증원 세 부분으로 구성되었는데 이중 사회서비스 일자리 확충과 비정규직의 정규직 전환은 목표치를 달성하였으나 공무원 증원과 공공기관 증원은 목표치에 미달하였다.

2017년 7월 20일 문재인 정부에서는 공공부문 비정규직의 정규직 전환 가이드라인을 발표하여 박근혜 정부에서 추진되지 못했던 파견·용역 근로자의 정규직 전환이 추진되었다. 그런데 고용노동부 가이드라인에는 정원과 예산에 관련된 내용이 없이 방향성만 제시하여 현장에서 혼선이 다수 존재하였다. 2017년 11월 정원과 예산에 대하여 방향성이 제시되면서 속도감 있게 전환이 추진되었다. 하지만 기간제 전환 대상에서 기간제법 예외사항에 속하는 운동선수와 60세 이상 고령자, 휴직 대체근로자, 실업복지대책 차원에서 제공하는 경과적 일자리, 고도의 전문적인 직무, 타 법령에서 기간을 달리 정하는 등 교사 강사 중 특성상 전환이 어려운 경우, 전환심의위원회에서 미전환 사유가 타당한 경우는 제외하였다. 파견·용역 근로자 중에서 60세 이상 근로자와 고도의 전문성, 시설·장비 활용이 불가피한 경우, 법령 정책 등에 의해 중소기업 진흥이 장려되는 경우, 산업 수요 정부 정책의 변화에 따라 기능조정이 객관적으로 예상되는 경우, 다른 공공기관에 위탁 또는 용역사업을 주고 있는 경우, 근로자의 전환 거부 등 비전환의 합리성이 인정되는 경우 등에 대하여 전환을 제외하였다.

문재인 정부에서는 공공기관 비정규직의 전환 대상에서도 이전 정부와도 차이가 있으나 정책 의지에서도 차이가 있다. 2017년 7월 기획재정부에서 경영평가를 강화하여 일자리 중심평가 가점 10점을 신설하고 비정규직의 정규직 전환을 평가에 대폭 반영하여 공공기관으로 하여금 적극적으로 비정규직의 정규직 전환에 나서게 하였다. 하지만 문재인 정부의 정규직 전환 정책은 용역근로자의 신분을 자회사 직원으로 전환한 것에 그쳤고 기간제 근로자를 무기계약직으로만 전환했다는 한계가 있다. 특히 무기계약직 부분에 있어서는 박근혜 정부때보다도 못한점이 있다. 예를 들어 노무현 정부나 박근혜 정부에서는 무기계약직 근로자를 정규직제에 편입시켰었다. 그리고 노무현 정부에서는 자회사를 기타공공기관으로 지정하여 운영하였다.

문재인 정부는 2018년 5월 최저임금 범위에 상여금과 복리후생비를 포함시키도록 하는 최저임금법 개정을 하였다. 2019년에는 기본급의 25%를 초과하는 정기상여금과 7%를 초과하는 현금성 복리후생비가 최저임금 범위에 포함되게 된다. 이후 점진적으로 산입범위 제외 비율이

축소되어 2024년 정기상여금과 현금성 복리후생비가 최저임금 산정에 전부 포함되게 된다. 최저임금 산입범위 확대에 따라 공공기관 비정규직과 무기계약직의 일부가 법개정 이전에 비하여 최저임금 인상률보다 낮은 인상률을 적용받을 수 있는 문제가 발생했다.

문재인 정부 초인 2017년 정규직 정원은 31만명에서 2021년 37만 5천명까지 증가하였다. 2018년과 2019년에는 정원이 총 3만 6천명이 증가하였는데 이는 정규직 전환의 영향이 있었다. 예를 들어 한국도로공사 톨게이트 비정규직의 정규직 전환 등이 이루어졌기 때문이다. 정규직 전환의 영향을 제외하더라도 매년 순수하게 7~8천명 가량을 증원하였다는 것을 알 수 있다. 기간제 근로자의 무기계약직 전환으로 인하여 무기계약직 정원이 2017년 3만 3천명에서 2021년 6만 6천명까지 증가하였다.

기간제 근로자는 2017년 2만 6천명에서 2021년 2만 3천명으로 소폭 감소하였다. 기간제 근로자를 무기계약직으로 전환했으면 기간제 사용을 억제했어야 했는데 제대로 된 관리가 되지 못했음을 보여준다. 그리고 간접고용 근로자 중 파견과 용역 근로자가 대규모로 전환되었기에 파견 근로자는 6천 8백명에서 1천 6백명으로 감소하였고 용역 근로자는 8만명에서 1만 5천명으로 감소하였다. 사내하도급 근로자는 정규직 전환이 이루어지지 못했는데 한국수력원자력의 경상정비 노동자와 건강보험공단 콜센터 노동자 등이다. 한수원은 문재인 정부의 탈원전 정책으로 인하여 전환에 소극적이었고 건강보험공단 콜센터 근로자의 정규직 전환은 노노갈등으로 어려움이 있었다.

〈표 5〉 2017년-2021년 공공기관 인력 현황

(단위 : 명)

		2017년	2018년	2019년	2020년	2021년
정규직	정원계	310,491	330,841	356,215	367,383	375,447
	별도정원	7,741	8,888	9,120	8,418	8,623
	탄력정원	74	173	142	386	467
	현원	295,597	312,128	336,997	348,792	356,443
무기계약직	정원계	33,933	51,094	62,419	66,590	66,482
	별도정원	83	109	130	154	178
	탄력정원	-	-	-	4	5
	현원	27,333	45,974	54,474	58,775	58,082
기간제	전일제	26,497	20,352	20,306	25,188	23,591
	단시간	4,692	2,047	2,092	1,930	1,987
	정규직 전환	6,347	14,012	2,983	519	244
기타		2,943	3,177	3,685	1,896	1,597
간접고용	파견	6,877	3,202	1,776	1,972	1,625
	용역	80,568	62,769	38,761	16,810	15,487
	사내하도급	13,009	12,046	13,160	12,888	12,678
	정규직 전환	3,432	22,648	31,352	17,993	2,177

자료 : 공공기관경영정보공개시스템 http://www.alio.go.kr/home.do 검색일자 : 2022.08.18.
주1 : 연말기준, 2017년 1월 공공기관 지정 기준

문재인 정부에서 공공기관 채용은 역대 어느 정부보다 많았다. 2018년과 2019년에는 정규직 전환의 영향으로 인하여 4만명까지 채용이 되었다. 정규직 전환을 제외하더라도 2만명이 넘는 인원을 정규직으로 채용하였으며 무기계약직도 최대 6천명까지 채용을 하였다. 문재인 정부 때 공공기관 채용이 급격하게 증가한 것은 정규직 전환도 영향이 있었지만 그보다는 매년 인력 증원 규모가 컸기 때문이다. 그리고 박근혜 정부 때 도입하였던 임금피크제의 정책적 효과도 적지 않았다. 2016년에 시행한 임금피크제 별도정원이 2017년말 7천 7백명이 되었고 2019년에는 9천명을 넘기기도 했었다. 이렇게 증가한 별도정원의 증가와 정규직 정원의 증가 등의 영향으로 공공기관 고용 규모가 확대되었고 채용도 증가하였다. 반면에 문재인 정부 초기에 적극적으로 추진하였던 노동시간 단축을 통한 고용 창출은 부진하였다. 노동시간 단축을 통해 고용을 늘리기 위해 설정한 탄력정원이 2017년 74명에서 2021년 467명으로 증가하는데 그쳤다. 조준모(2017) 연구에 따르면 노동시간 단축을 통해 최대 4만명 고용증가가 가능했으나 관련 제도의 미비로 부진하다고 분석했다. 일자리위원회에서도 2019년부터 2020년까지 노동시간 단축으로 고용창출을 위해 작업반을 운영하고 제도개선방안을 연구하였으나 2020년 발생한 코로나로 인하여 논의가 중단되었다.

〈표 6〉 2017년 - 2022년 상반기 공공기관 채용 현황

(단위 : 명)

	2017년	2018년	2019년	2020년	2021년	2022년 상반기
정규직	22,497	33,362	41,131	30,495	26,622	12,793
무기계약직	1,628	8,665	8432	7335	6483	3103

자료 : 공공기관경영정보공개시스템 http://www.alio.go.kr/home.do 검색일자 : 2022.08.18.

Ⅲ. 윤석열 정부의 공공기관 고용정책 문제점

2022년 5월 출범한 윤석열 정부는 같은 해 7월 29일 공공기관 혁신가인드라인을 발표하였다. 공공기관 혁신가이드라인은 ①기능축소, ②인력 감축, ③예산 절감, ④자산매각, ⑤복리후생 축소 등 5개로 구성되어 있다. 이 중에서 공공기관 고용과 밀접한 관련이 있는 부분은 기능조정과 인력 감축이다. 기능조정은 김대중·이명박·박근혜 정부에서 시행되었던 방식과 유사한 형태로 진행되고 있는데 특히 이명박 정부의 공공기관 선진화 정책과 유사하게 진행되고 있는 상황이다.

이러한 윤석열 정부의 공공기관 정책은 부작용을 초래할 것으로 예상된다. 특히 이명박 정부의 공공기관 선진화 정책과 유사하게 추진되고 있는 이번 정책은 산업의 발전과 기관별 특성을 고려하지 않고 있기에 부작용이 더 클 것으로 예상된다. 너무 다양한 문제점을 한번에 논하기에는 어려움이 있기에 여기서는 기능의 축소와 인력 축소에 초점을 맞추어 분석하겠다.

1. 공공서비스의 품질 저하

공공기관은 국민 실생활과 밀접한 영역에서 다양한 역할을 수행하고 있다. 현장에서 대국민 서비스를 제공하는 공공기관의 기능을 민영화하거나 축소하게 된다면 그 불편함은 국민들에게 전가된다. 예를 들어 한국철도공사가 적자가 심각하다고 정원을 감축하게 되면 철도공사에서는 수도권 지하철 운행횟수를 줄일 수 밖에 없다. 특히 서울교통공사가 운행하지 않는 경기도와 인천시 구간의 감축이 예상된다. 이 경우 경기도민들은 더 큰 불편을 겪을 것이 자명하다.

안전기능을 민영화하거나 민간에 위탁하게 되면 제2의 세월호 참사가 발생할 수 있다. 2014년 발생한 세월호 참사 때 문제가 있었던 한국선급과 해운조합과 같은 기관들은 민간기관으로 운영되면서 해운사의 수익확보에만 신경쓰다보니 안전이 소홀해져 발생한 인재였다. 당시의 문제점을 개선하고자 한국선급에서 수행하던 여객선 안전 업무는 한국해양교통안전공단으로 이관되어 운영되고 있다. 현재 공공기관에서 수행하는 업무는 김대중 정부와 이명박 정부 때 민영화하기에 곤란하다고 판단한 것으로 더 이상의 민영화는 국민안전에 심각한 문제를 초래할 수 있다.[14)]

공공병원을 포함한 공공기관 노동자는 코로나19 최일선에서 국민의 안전과 생활이 유지될 수 있도록 최선을 다하였다. 각 기관별로 수익성이 일부 악화되기는 하였지만 고용을 유지한 결과 코로나19가 안정화된 현재 타 국가대비 안정적으로 대국민 서비스를 제공하고 있다. 예를 들어 유럽에서는 공항에서 일할 근로자를 찾기가 어려워 항공운항편수를 제한하고 있지만 우리나라는 공항을 안정적으로 운영하여 빠른 속도로 회복하고 있는 여객수요에 대처를 잘하고 있다. 이런 상황에서 단순 수익성만으로 공공기관의 정원을 감축하는 것은 산업발전에도 부정적인 영향을 줄 수밖에 없다.[15)]

2. 양질의 공공기관 청년일자리 감소

공공기관은 대국민 서비스를 제공하기도 하지만 청년들에게는 양질의 일자리를 제공한다는 의미를 가지고 있다. 문재인 정부 5년간 공공기관 정규직 채용을 늘렸지만 아직도 청년들은 공공기관 채용을 원하고 있는 상황이다. 이러한 상황이기에 지난해 국회에서는 청년고용촉진특별법 상 공공기관의 청년고용의무를 2023년까지 연장하기도 하였다.

윤석열 정부에서는 이러한 상황에도 불구하고 공공기관 혁신가이드라인을 통해 정원 감축

14) 해양수산부 보도자료, 『연안여객선 안전관리 이렇게 달라졌다』 2015.4.6
15) BBC, '신규 채용부터 하루 운항 편수 제한까지'...여름 휴가철 대혼란 피하기 위한 공항의 노력, https://www.bbc.com/korean/news-62160359?xtor=AL-73-%5Bpartner%5D-%5Bnaver%5D-%5Bheadline%5D-%5Bkorean%5D-%5Bbizdev%5D-%5Bisapi%5D (2022.7.14 검색)

을 추진하고 있다. 이는 곧 공공기관 채용이 1만명 이하가 되는 청년 채용 절벽을 맞이하게 되는 것과 동일하다.

통상 공공기관 채용 규모는 아래 산식과 같이 퇴직자와 정원의 증감, 육아휴직자의 증감 합으로 결정된다.

> ※ 공공기관 채용 규모 = 퇴직자 + 정원의 증감(별도정원 및 탄력정원 포함) + 육아휴직자의 증감

문재인 정부 때 매년 2만명 이상을 채용해왔는데 증원은 대략 7천명 정도가 유지되었다. 만약 정원이 동결되고 퇴직자 규모가 유사하다면 공공기관의 정규직 채용은 1만 3천명 수준이 된다. 여기에 정규직 정원 37만명의 1%인 3천 7백명만 감축하더라도 채용 규모는 9천 3백명으로 감소하게 된다. 윤석열 정부가 이명박 정부의 공공기관 선진화 정책처럼 일괄적으로 정원을 10~20% 감축하게 된다면 3만 7천명에서 7만 4천명 가량을 감축하게 된다. 3만 7천명 감축 시 3년간 공공기관 채용이 불가능해지고 20%인 7만 4천명까지 감축하게 되면 윤석열 정부에서는 공공기관 채용이 불가능해지는 상황이 나타날 수 있다.

2022년 상반기까지는 문재인 정부에서 공공기관 고용정책이 운영되어 1만명 이상이 채용이 되었지만 2023년부터는 채용 규모가 급감할 전망이다. 2024년 초가 되면 2023년에 채용이 급감된 것이 확인되고 그에 따라 청년층의 국정지지율이 추가로 하락될 전망이다.

3. 지역인재 채용 악화

지난 정부에서 공공기관의 지방이전을 통해 얻은 성과 중에 하나는 지역인재 채용 활성화이다. 공공기관이 지방으로 이전하고 정부가 정책적으로 지역인재 채용 의무화를 추진한 결과 지역대학교에서는 도움이 된다고 보고 있다. 예를 들어 혁신도시로 이전한 공공기관 입사를 위한 가산점을 받기 위해 서울에 있는 대학교에서 지방 국립대로 편입하는 사례가 관찰되고 있다.

지방대학교에서도 적극적으로 공공기관 입사를 지원하여 특정 공기업 준비반을 운영하기도 하고 공공기관과 지방대학교가 협업을 하여 직장연수프로그램인 오픈캠퍼스를 운영하고 있기도 하다. 공공기관 체험형 인턴을 모집할 때도 지방대학교를 우대하고 있어 지방대학교 재학생들에게는 큰 도움이 되고 있다.[16]

이렇듯 공공기관 채용은 지역인재 채용과 그에 따른 지방대학의 발전, 지역경제 활성화에 도움을 주고 있다. 그런데 공공기관 정원 감축과 채용의 급격한 감소는 지역인재 채용에도 부정적인 영향을 줄 수밖에 없다. 예를 들어 부산에 있는 금융공기업에서 매년 2백명 정도를 채용하고 그중 30%인 60명 정도를 부산에 있는 대학교 졸업생으로 채용했었다고 가정하겠다.

16) 국토교통부 보도자료, 『혁신도시 공공기관 오픈캠퍼스 확대로 지역인재 양성에 박차』, 2019.5.1

만약 부산 금융공기업 채용이 30명으로 축소되게 되면 부산지역 학생들은 9명 정도가 입사가 가능하여 지역인재 채용이 51명 감소하게 된다.

이렇게 지역인재 채용이 급감하게 되면 공공기관 지방이전의 효과가 반감되게 된다. 특히 지역인재 채용이 활성화되고 그에 따라 지방대학과 지역경제가 성장하는 선순환 구조가 깨지기에 이러한 상황을 지역대학생·지역주민들·정치인이 감내하는 것은 불가능에 가깝다. 특히 2024년 선거를 앞둔 국회의원들 입장에서 이러한 상황에 대응하지 않는 것은 불가능하다. 예를 들어 2021년 한국토지주택공사 혁신방안 발표 전후로 현재 국회 기획재정위원장인 박대출 의원을 포함해 얼마나 많은 정치인들이 항의를 했었는지 기억할 필요가 있다.[17] 그리고 야당인 민주당의 지적 이전에 당장 국민의힘 국회의원이 자기 지역 공공기관 감원을 가만히 지켜본다는 것은 다음 선거 출마포기와 같은 의미를 가진다.

Ⅳ. 정책제언

1. 공공서비스 확대를 위한 인력 확충

윤석열 정부에서 신산업 육성 및 대국민 서비스가 향상되기 위해서는 공공기관에 지속적인 증원이 필요하다. 지난 정부에서 공공서비스를 확충하기 위하여 공공기관의 인력을 확충한 결과로 신산업 육성 및 코로나19 대응 등에 큰 기여를 하였다. 예를 들어 국립대병원을 포함한 공공병원에 대한 꾸준한 인력 증원으로 코로나19 대응이 수월하였다. 그리고 지난 정부에서 추진하였던 한국판 뉴딜을 위해서 증원을 하였는데 그 결과 신산업 육성에도 도움이 될 것으로 기대되었다.[18]

윤석열 정부는 120대 국정과제를 발표하여 운영하고 있다. 이는 문재인 정부 국정과제 100대 과제에 비해 20%가 증가한 수치로 그만큼 정부가 해야 할 일이 늘어났다는 의미다. 정부가 해야 할 일이 늘어난 상태에서 정책을 집행하는 공공기관의 인력이 줄어드는 것은 문제를 일으킬 가능성이 매우 높아진다. 민간위탁으로 해결할 수 있는 부분이 아닌 것이 예를 들어 세월호 참사를 야기했던 한국선급과 해운조합같은 기관은 노무현 정부까지만 해도 공공기관으로 운영되던 곳이다. 공적 업무를 민간위탁하는 것보다는 해당 기관의 성과관리를 철저히 해나가고 필요하다면 공공기관 간에 경쟁체제를 구축하는 것이 더 효율적이고 안정적이다.

정부 업무는 늘어난 상태에서 정원을 감축하게 되면 이명박 정부 때 발생되었던 청년 비정규직이 급증하는 문제가 있다. 박근혜 정부에서는 이 문제를 정확히 인식하고 있어서 2013년 집권하자마자 청년비정규직을 무기계약직으로 전환하는 등 노력한 바 있다. 윤석열 정부에서

17) 오마이뉴스, 박대출-강민국 의원, 노형욱 장관 만나 'LH 혁신안 우려' 전달, 2021.6.13
https://n.news.naver.com/mnews/article/047/0002316133?sid=100
18) 일자리위원회(2021), 『文 정부 4년간 일자리 성과·과제 도출』, 2021.5.14

는 공공기관 정원 감축으로 인하여 이명박 정부가 겪은 상황이 발생하지 않기를 바란다.

2. 지방이전 공공기관의 지역특화 산업 육성을 통한 고용 창출

지방소멸 문제를 해결하고 국가균형발전을 위해서는 혁신도시로 이전한 공공기관들이 보다 더 노력하여 지역특화 산업을 육성하고 이를 통해 고용을 창출해야 한다. 예를 들어 한국수력원자력이 경북으로 이전하였으면 원자력 R&D도 대구·경북 중심으로 이루어져야 한다. 그리고 원전 관련한 기업들도 동반 이전하여 원전 클러스터 형성을 위해 노력해야 한다. 한국가스공사 같은 경우 수소 산업 육성을 위하여 대구에 K-R&D 센터를 구축하고 있으며 국토정보공사는 전북에 지적정보를 활용한 창업공간을 만들고 있다. 이렇게 지방으로 이전한 공공기관들이 지역에 맞는 특화산업을 지속적으로 발굴할수록 산업이 발전하고 고용이 증가될 수 있다. 정부에서는 공공기관의 이러한 노력이 성과로 이어질 수 있게 예산과 정원으로 지원해줄 필요가 있다.[19)]

3. 노동시간 단축을 통한 고용 증가

문재인 정부 때 추진했었으나 제대로 성과를 내지 못한 대표적인 정책 중 하나가 노동시간 단축을 통한 고용 증가다. 조준모(2017) 연구에 따르면 공공기관 노동시간 단축 및 연차 사용 활성화를 통해 최대 4만명 고용이 증가될 수 있다고 보고 있다. 관련하여 일자리위원회에서 2019년부터 2020년 초까지 노동계와 전문가 등이 함께 논의하였으나 코로나19로 인하여 부득이하게 논의를 중지시킨 바 있다.[20)] 당시 논의되었던 사항들은 윤석열 정부에서 추진하고 있는 노동시간 유연화와도 일정부분 접점이 존재한다. 예를 들어 노동시간 단축이 이루어지기 위해서는 업무량이 과중할 때는 시간외 근무를 하고 대신에 그 시간만큼을 저축하여 나중에 연가로 사용할 수 있게 제도화하는 것이다. 현재 공무원은 시간 외 근무를 저축하여 연가로 사용하고 있다. 그리고 노동시간 단축을 통한 인건비 절감으로 고용을 늘리기 위해 탄력정원을 활용하고 있는데 이 경우 기관에서 운영하기가 곤란하다. 노동시간 단축을 통한 고용창출은 탄력정원이 아니라 일반직 정원에 반영하게 되면 공무원처럼 추가승진이 가능하게 되어 노사가 충분히 수용가능한 상황이 되어 국민 부담없이 추가적인 고용창출을 달성할 수 있을 것으로 기대된다.

4. 공공기관 모성정원제 법제화

현재 국가공무원에 대해서는 국가공무원법 제43조에 따라 육아휴직자 발생 시 정원이 추

19) 이원희(2015), 『공공기관 지방이전 효과성 분석』, 한국조세재정연구원, 공공기관연구, pp.126-127, 기획재정부(2020), 『공공기관 선도 혁신도시 활성화 방안』, 2020.7.30
20) 일자리위원회(2022), 『백서』, p.133.

가로 있는 것으로 보고 있는 모성정원제를 실시하고 있다. 공공기관에 대해서는 관련법은 없고 기획재정부 지침으로만 존재하는데 그 방식도 정원의 증감이 아니라 현원 제외 방식을 택하고 있다. 공공기관에서도 국가공무원처럼 모성정원제를 법제화하여 좀 더 활성화시킬 필요가 있다. 고용평등법 제19조(육아휴직) 부분에 조문을 추가하여 공공기관과 지방공기업 출자·출연기관 등에 대해서는 모성정원제를 명시하면 가능하다.

5. 정규직 전환 노동자의 고용안정 및 성과관리 강화

전환된 노동자의 고용안정 및 성과관리를 위하여 무기계약직 정원의 일반 정규직 정원 편입 추진과 자회사의 기타공공기관 지정이 필요하다. 문재인 정부에서는 추진되지 못했지만 노무현 정부와 박근혜 정부에서는 무기계약직 노동자의 정규직제 편입이 시행된 바 있고 자회사의 기타공공기관 지정이 노무현 정부에서는 시행된 바 있다. 공무원 조직과 달리 노동자로만 구성되어 있는 공공기관에서 무기계약직 정원과 일반직 정원을 구분해서 운영할 실익이 부족하고 고용안정에도 부정적인 영향을 준다. 그리고 현재의 무기계약직 고착화 정책은 고성과 무기계약직의 승진을 제약하기에 성과관리에도 부정적인 영향을 준다.

비정규직의 정규직 전환을 위해 문재인 정부에서 대규모로 설립한 자회사들은 공공기관 지정이 추진되어야 한다. 자회사에서 기타공공기관으로 지정된 한국도로공사 서비스의 경우 지정 이후 대내외 위상이 상승되었고 직원들의 만족도가 높아졌으며 고객만족도도 향상되었다. 물론 자회사에 비해 공공기관 지정이 되면 정부의 성과관리가 강해지기에 자회사 노동자에게 부담이 되는 것은 사실이다. 하지만 노동자의 고용안정성이 높아지고 해당 기관의 성과가 향상되어 대국민 서비스가 향상되는 장점이 있다. 그리고 모회사에서 우수 직원을 자회사로 일하게 하면 초기 성과관리의 어려움을 일정 수준 극복할 수 있다. 그리고 자회사의 노동자 중 역량이 우수한 근로자에 대해서는 초급관리자 또는 중간관리자로 성장할 수 있게 자회사 내에 인사관리 시스템을 구축하도록 하여 성과관리를 향상시킬 필요가 있다.

탈원전 폐지를 선언한 윤석열 정부에서는 원전·석탄 비정규직의 정규직 전환이 추진되기를 바란다. 문재인 정부에서 원전·석탁 비정규직의 정규직 전환은 탈원전·탈석탄 정책에 의해 추진되지 못했다. 비슷한 업무를 수행하는 한국수자원공사의 경상정비 업무 종사자가 정규직 전환이 추진된 반면에 발전공기업들은 문재인 정부 정책으로 인하여 전환이 되지 못하였다. 원자력발전소와 석탄발전소가 폐지된다고 하는데 비정규직까지 정규직으로 전환할 여력이 없었기 때문이다. 이로 인하여 타 지역 대비 원전산업이 중요한 대구·경북 지역 청년들이 상대적으로 손해를 보았다. 그리고 주요 석탄발전공기업이 위치한 충남·부산·울산·경남에서도 상대적으로 불이익을 보고 있는 상황이다. 각 지역별로 발전공기업들이 분산되어 있는 상태에서 어떤 특정지역에 특혜를 주는 공동 자회사 설립은 불가능하기에 각 발전공기업 특성에 맞는 경상정비 공공기관을 설립하는 것이 현실적으로 가능한 효율적인 방법이다.

참고문헌

공공운수노조, 『공공부문 비정규직 정규직 전환 기관별 대응 매뉴얼』, 2018.2.13.

라영재(2012), 『고령화에 대응하는 공공기관 고용구조 설계』, 한국조세재정연구원.

박용석(2022), 『윤석열 정부 공공기관 혁신 가이드라인 비파적 검토』, 민주노동연구원 이슈페이퍼 2022-12.

이원희(2015), 『공공기관 지방이전 효과성 분석』, 한국조세재정연구원, 공공기관연구, pp.126-127

조준모(2017), 『공공기관 일자리 창출을 위한 정원 및 인건비 제고 개선방안』, 일자리위원회 연구용역 보고서.

하태욱(2018), 『공공기관 비정규직의 정규직 전환 정책과 향후과제』, 전국공공산업노동조합연맹 정책이슈.

한국조세재정연구원(2017), 『1998~2017 공공기관 경영효율화 계획편람』, 공공기관연구.

국토교통부(2019), 『혁신도시 공공기관 오픈캠퍼스 확대로 지역인재 양성에 박차』, 2019.5.1.

기획예산위원회(1998), 『제1차 공기업 민영화 계획』.

기획예산위원회(1998), 『제2차 공기업 민영화 및 경영혁신 계획』.

기획예산위원회(1998), 『정부출연 위탁기관 경영혁신 계획』.

기획예산처(1999), 『정부보조기관 등 경영혁신 추진 계획』.

기획예산처(2004)『신보, 18명에 대한 임금피크제 실시로 60명 신규고용 창출』, 2004.8.26.

기획재정부(2008), 『공공기관 1차 선진화 계획』, 2008.08.

기획재정부(2008), 『공공기관 2차 선진화 계획』, 2008.08.

기획재정부(2008), 『공공기관 3차 선진화 계획』, 2008.10.

기획재정부(2008), 『공공기관 4차 선진화 계획』, 2008.12.

기획재정부(2009), 『공공기관 5차 선진화 계획』, 2009.01.

기획재정부(2009), 『공공기관 6차 선진화 계획』, 2009.03.

기획재정부(2011), 『일·가정 양립 지원을 강화하기 위해 공공기관 육아휴직 대체충원제 개선』, 2011.12.15.

기획재정부(2013), 『공공기관 합리화 정책 방향』, 2013.12.

기획재정부(2013), 『공공기관 정상화 대책』, 2013.12.

기획재정부(2014), 『정보화 분야 공공기관 기능조정』, 2014.05.

기획재정부(2014), 『고용·복지 분야 및 중소기업 분야 공공기관 기능조정』, 2014.05.

기획재정부(2015), 『공공기관 임금피크제로 2년간 6,700여명 청년 고용 전망』, 2015.5.7.

기획재정부(2015), 『SOC·농림수산·문화예술 분야 공공기관 기능조정』, 2015.05.
기획재정부(2015), 『공공기관 육아휴직 대체충원 활성화 추진』, 2015.11.23.
기획재정부(2016), 『에너지·환경·교육 분야 공공기관 기능조정』, 2016.06.
기획재정부(2016), 『재정 전문기관, 한국재정정보원 1일 출범』, 2016.7.1.
기획재정부(2018), 『제4차 공공기관 운영위원회 개최 결과』, 2018.3.8.
기획재정부(2020), 『공공기관 선도 혁신도시 활성화 방안』, 2020.7.30.
보건의료노조(2018), 『의료기관 모성정원제를 일·생활 균형 액션플랜에 포함하라!』, 2018.03.05.
일자리위원회(2021), 『文 정부 4년간 일자리 성과·과제 도출』, 2021.5.14.
일자리위원회(2022), 『백서』.
해양수산부(2015), 『연안여객선 안전관리 이렇게 달라졌다』 2015.4.6.
오마이뉴스, 박대출-강민국 의원, 노형욱 장관 만나 'LH 혁신안 우려' 전달, 2021.6.13.
BBC(2022), '신규 채용부터 하루 운항 편수 제한까지'...여름 휴가철 대혼란 피하기 위한 공항의 노력, 2022.7.14.
한국조세연구원(2011), 『공공기관 임금현황 조사』.
고용노동부(2011), 『고용형태별 근로실태조사』.