

정책이슈

2017 1 | 제25호

■ Issue Letter

- 공공노련 조합원 동지들께 드리는 글

■ 공공부문 동향

- 2017년 정세 전망에 기초한
한국노총의 운동방향과 과제

■ 이슈 분석

- 공공부문 대선 의제(I): 공공부문 일자리 창출 방안
- 「2017년도 공기업·준정부기관 예산편성지침」 분석

■ 공공부문 노동운동론

- 공공공부문 노사관계의 발전 방안

■ 공공연구 분석

- 초단시간 노동과 고용보험:
한국마사회 시간제 경마직 사례를 중심으로



정책이슈

2017 **1** | 제25호

- Issue Letter
 - 공공노련 조합원 동지들께 드리는 글 5
- 공공부문 동향
 - 2017년 정세 전망에 기초한 한국노총의 운동방향과 과제 11
- 이슈 분석
 - 공공부문 대선 의제(I): 공공부문 일자리 창출 방안 21
 - 「2017년도 공기업·준정부기관 예산편성지침」 분석 31
- 공공부문 노동운동론
 - 공공공부문 노사관계의 발전 방안 39
- 공공연구 분석
 - 초단시간 노동과 고용보험: 한국마사회 시간제 경마직 사례를 중심으로 49

공공부문 정책이슈 보고서

발행인 김주영
편집인 편집위원회
발행처 전국공공산업노동조합연맹
발행일 2017년 1월 26일
신고일 2015년 2월 27일
신고번호 영등포-라00432
간 별 월간
인 쇄 TG프린팅

주 소 서울시 영등포구 국제금융로 6길 26 한국노총 907호
전 화 02-6277-2180
팩 스 02-6277-2190

The page features several decorative gray elements: a vertical bar on the left, a horizontal bar at the top, a 2x2 grid of squares, a large left-facing bracket, a large right-facing bracket, and a vertical bar on the right.

Issue Letter

- 공공노련 조합원 동지들께 드리는 글

공공노련 조합원 동지들께 드리는 글

서울특별시
시장 박원순



전국공공산업노동조합연맹 조합원 여러분, 반갑습니다.
서울시장 박원순입니다.

질 좋고 안전한 공공서비스를 애쓰시는 동지 여러분께 감사와 연대의 인사를 전합니다.

공공성을 강화하고 질 높은 공공서비스를 제공하는 것이 공공부문의 역할입니다. 그러나 그동안 정부는 경쟁과 효율을 앞세워 공공부문을 개혁의 대상으로만 취급해왔습니다. 알짜 공기업 을 민영화·외주화 하고, 일자리를 축소하고, 노동권을 부정해왔습니다. 최근에는 성과연봉제 와 저성과자퇴출을 일방적으로 밀어붙이고 있습니다.

대한민국 노동자는 1천 8백만입니다. 가족까지 포함하면 대부분의 국민이 노동자입니다. 노동자가 국민입니다. 노동자가 대한민국입니다. 노동이 국민의 일상이고, 대한민국의 삶입니다. 노동이 바로 서야 대한민국이 바로 섭니다.

우리나라는 OECD 국가 중 노동시장 불평등이 가장 심한 나라입니다. 다수의 노동자가 대량해고 되고, 비정규직으로, 저임금노동자로 내몰리고 있습니다. 공기업은 민영화 되고, 외주화 되고 있습니다. 공공성의 보루인 공공부문 노동자는 경쟁과 효율성이란 명분으로 탄압받고 있습니다.

자본의 몫은 느는데, 노동자의 몫은 크게 줄고 있습니다.

불평등한 노동이 노동자의 가족을 삶의 벼랑 끝으로 내몰고 있습니다.

불평등한 노동이 99대 1의 사회를 낳고 있습니다.

이대로는 안 됩니다.

소수재벌의 독점을 깨트려야 합니다.

모든 노동자와 서민을 삶의 벼랑 끝으로 내모는 99:1의 사회를 깨트려야 합니다.

청와대와 결탁한 재벌은 600조가 넘는 돈을 창고에 쌓아놓고 있습니다.

그러나 국민은 1,300조의 가계부채를 짊어지고 고통의 강을 건너고 있습니다.

재벌은 점점 부자가 되고 노동자와 서민은 점점 가난해 지는 이런 세상은 반드시 바꾸어야 합니다.

국민이 바라는 새로운 나라는 상식적인 나라입니다.

국민이 바라는 새로운 나라는 하루하루 성실하게 노력하면 잘 사는 사회입니다.

국민이 바라는 새로운 나라는 하루하루 일상이 안전하고 행복한 사회입니다.

그래서 지난해 연말 저는 국회에서 토론회를 열고, 불평등과의 전쟁을 선언했습니다.

1% 기득권이 아니라 99%를 위한, 모두를 위한 경제를 만들어야 합니다.

이런 정상적인 나라, 나라다운 나라를 만들기 위해서는 무엇보다 노동자의 힘을 강화해야 합니다. 노동조합을 강화해야 합니다. 노동조합의 조직률을 높여야 합니다.

노동조합의 힘이 강한 나라일수록 노동자가 존중받고 노동이 존중받습니다.

노조 가입률이 높은 나라일수록 국가는 경쟁력이 높아지고, 국민은 행복해 집니다.

스웨덴 핀란드 같은 나라는 노동조합 조직률이 70%가 넘습니다.

핀란드의 국민은 세계 최고로 행복하고 국가는 최고의 경쟁력을 자랑합니다.

우리나라 노동조합 조직률 10% 수준입니다. 비정규직의 조직률은 2%대에 머물러 있습니다.

우리나라 노동조합 조직률을 30%까지 올려야 합니다. 노동조합하기 좋은 나라를 만들어야 합니다.

비정규직을 절반으로 줄여야 합니다. 상시업무는 정규직화하고, 비정규직은 임금을 더 줘야 합니다.

공공부문에서 100만명의 정규직 일자리를 만들어 고용절벽상황을 타개해야 합니다.

이런 과제를 실현하기 위해서 다음 정부는 친노동자 정권이어야 합니다.
 다음 정부는 노동조합과 힘을 합쳐 국가체제를 혁신해야 합니다.
 다음 정부는 노동자와 노동조합이 동맹을 이루어야 합니다.
 다음 정부는 노동부 장관으로 노동자 출신 중 노동조합이 추천하는 사람을 임명해야 합니다.
 다음 정부는 노동자를 대변하는 정치세력이 강화되어야 합니다.

영국의 노동당, 독일의 사민당, 스웨덴의 사민당은 모두 노동조합이 만든 당입니다.
 비례 대표 몇 명 보장받는다라고 노동자들이 존중받는 사회가 될 수는 없습니다.
 야당의 집권한다고 친노동자정권이 되리라고 보장할 수는 없습니다.
 노동조합을 개혁의 주체로, 개혁의 동반자로 만들어야 합니다.

저는 그동안 서울시장으로서 노동존중 철학을 일관되게 실천해왔습니다.

우선 서울시는 대한민국 최초로 노동이사제를 도입했습니다. 이것은 노동자를 주인으로 모셔 오는 정책입니다. 경영자와 노동자는 공동운명체입니다. 노사가 경영의 성과와 책임을 공유해야 합니다. 서울시의 사례가 전국의 공기업으로, 더 나아가 일반기업으로 붓물처럼 번져갈 것이라고 확신합니다. 여러분이 일하고 있는 공공부문에도 노동이사제가 뿌리내릴 수 있도록 함께 힘을 모아주시시오.

둘째, 성과연봉제 저는 반대했습니다. 중앙정부의 일방통행식 밀어붙이기에 저항했습니다. 전국의 모든 공기업 중에서 서울시의 산하기관 5군데만 버텼습니다. 서울시 공기업은 아직도 성과연봉제를 도입하지 않았습니다. 공공기관은 노동자 줄 세우기나 경쟁보다, 공공성과 안전이 더욱 중요하기 때문입니다.

셋째, 서울시는 비정규직의 정규직화를 실현했습니다.
 2012년부터 현재까지 서울시와 산하기관에서 총 9천명을 정규직화 했습니다. 주로 청소노동자와 경비노동자, 감정노동자들이었습니다.
 이 분들에게 정규직인 공무원 신분증을 달아드리면서 제가 행복하고 기뻐했습니다. 이 분들이 자식들에게 자랑스럽게 나도 이제 정규직이 되었다라고 이야기할 수 있는 장면을 생각하면서 뿌듯했습니다. 다음 해에는 일할 수 있을까 없을까 노심초사하지 않고 자신의 삶을 설계할 수 있다는 생각에 저도 모르게 눈물을 흘렸습니다.

상시업무는 정규직으로 고용해야 합니다. 정규직과 같은 일을 하는 비정규직이라면 더 많은

임금을 받아야 합니다. 노동자의 임금은 생존을 넘어 생활을 보장하는 생활임금수준은 되어야 합니다. 노동은 사람이 하는 일입니다. 그 어떤 영역보다 상식적이고 합리적인 제도가 뒷받침 되어야 합니다.

무엇보다, 노동을 존중하고, 노동조합과 함께 모든 문제를 풀어왔습니다.
서울시의 노동정책의 성과는 노동조합과 함께 했기에 가능했습니다.

문제는 노동을 대하는 마음이고 자세이고 비전입니다.
모든 새로운 것은 반대에 부딪칩니다.
서울시의 노동행정에 대해 재벌과 보수언론 기득권세력의 혹독한 비판이 있었습니다.
그러나 저는 굴하지 않았습니다. 노동자의 존엄을 지키는 일이 무엇보다 중요했기 때문입니다.
노동이 존중받는 사회가 사람이 존중받는 나라입니다. 저는 그 마음으로 임했습니다.
그리고 여러분과 같이 노동의 존엄을 위한 행진을 이어오신 동지들께서 함께 길을 내어주셨습니다. 그래서 변화를 만들어낼 수 있었습니다.

한나라의 노동정책 수준이 그 나라의 인권을 가늠하는 척도입니다.
한나라의 노동정책 수준이 그 나라의 품격과 경쟁력을 가늠하는 척도입니다.
노동존중특별시는 사람존중특별시와 같은 말입니다.

노동은 국민의 존엄한 삶 그 자체입니다. 노동 없이는 아무 것도 존재할 수 없습니다.
상품도, 서비스도, 사회도, 국가도 존재할 수 없습니다.
안타깝지만 아직까지 노동자의 존엄성을 국가정책으로 실현하는 정치인은 없었습니다.

공공기관의 노동이 바뀌어야 대한민국의 노동이 바뀝니다.
공공부문 노동자의 꿈이 대한민국의 현실이 됩니다.
함께 가면 길이 되고 함께 꾸는 꿈은 현실이 됩니다.

1%의 기득권 세력이 아니라 99% 노동자 서민이 존중받는 사회,
노동자의 존엄성이 보장되고 노동조합 하는 사람이 존경받는 사회,
효율과 경쟁이 아니라 공공성과 연대가 최고의 가치가 되는 사회를 만들어야 합니다.

새로운 사회를 만드는 이 길에 저도 여러분과 함께 하겠습니다.
감사합니다.

공공부문 동향

- 2017년 정세 전망에 기초한 한국노총의
운동방향과 과제

2017년 정세 전망에 기초한 한국노총의 운동방향과 과제¹⁾

한국노동조합총연맹
정책본부장 정문주

2017년은 정치지형의 불확실과 변동, 경기침체 및 경제위기 가시화 등 매우 불안정한 정세환경이 조성되고 있다. 정치국면에 있어서, 우리나라뿐만 아니라 유럽 주요국가들에서 총대선이 열려 대내외 정치권력이 교체가 예상된다. 국내적으로는 대통령 탄핵 가결로 인해 조기 대선 가능성이 매우 높다. 현재의 탄핵 심판 결정시기, 조기 대선과 대선후보 구도, 다당체제로 바뀐 국회, 개헌론까지 겹쳐 복잡하고 다변적이다.

세계경제 둔화와 트럼프 미 행정부 출범으로 보호무역주의가 진행되는 가운데, 국내 경제 성장은 2% 초반(경우에 따라 1%대 진입 가능성)으로 저성장이 이어질 전망이다. 또한 미국의 단계적 금리인상 예고로 금융시장의 변동 폭이 커지고 있으며, 1300조가 넘는 가계 부채에 영향을 줄 경우 우리 경제에 뇌관²⁾이 될 수 있다. 제조업 등 주력산업에서 인력구조 조정이 예견되고 있어 경제위기가 가시화되고 있다.

변동가능성이 큰 2017년 객관정세 하에서, 한국노총은 박근혜표 노동개악을 조기 중단·폐기시키고, 노동존중 경제사회 개혁과제를 완수해야 할 임무를 부여받고 있다. 1월 현재까지의 노동정세의 추이를 살펴보면, 탄핵정국 하에서도 현 정권은 노동개악 등 적폐정책을 끝까지 유지하고 추진하고 있다. 정부가 16년 12월 29일 발표한 「2017년 경제정책방향」에는 교육·노동·금융·공공 등 4대 구조개혁을 완수한다는 목표를 제시하였다. 기재부는 2017년 공공부문 개혁을 지속하고 있으며, 금융감독원은 성과연봉제를 확대 시행한다는 방침이다. 더불어 노동부와 새누리당은 노동4법 패키지 처리를 철회하는 대신에 민주당 환노위 위원장 등 일부 야당 의원들과 모의하여 2월 국회에서 근로시간 단축을 중심으로 근로기준법 개정을 추진하고 있다.

현재 상황으로 놓고 볼 때 한국노총이 직면한 정세는 여전히 엄혹하다. 노동개악(성과연

1) 본고는 2017년도 한국노총의 운동방향과 목표, 과제 설정을 위한 내부 토론 자료로써, 한국노총의 환정된 공식 입장이 아님.

붕괴, 2대 지침 등) 폐기와 노사, 노정관계의 개선은 새정부가 출범하기 전까지는 기대하기 어려운 조건이다. 하지만 한국노총은 적극적으로 조직적 대응을 하여 조기 대선 국면 진입 이전에 노동개약을 폐기하고, 탄핵 결정과 조기 대선, 새정부 출범으로 이어지는 2017년 질풍의 정세 과정에서 적폐청산, 경제사회 개혁과제를 완수시켜 노동존중 평등복지사회의 기초를 만들고자 한다.

한국노총의 활동기조와 운동방향, 주요과제

2017년 한국노총은 ‘투쟁과 연대’를 통한 ‘개입과 견제’의 기조로 사업계획을 세우고 있다.

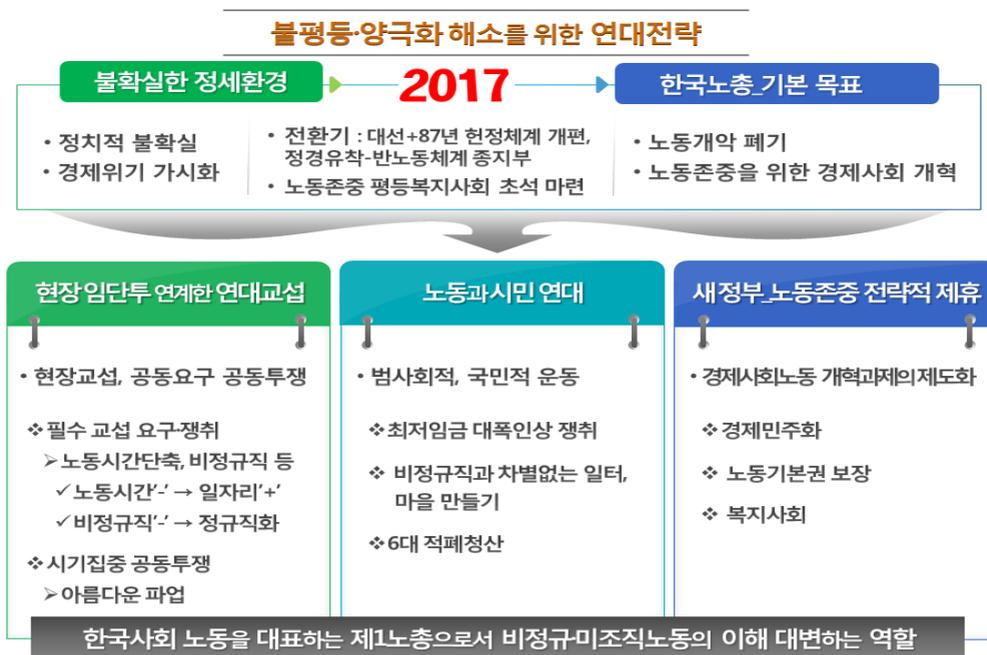
시기 및 성격	대선 前 (~4·5월)		새정부 출범 후 (5월~)
	촛불정국	조기대선	
활동기조	투쟁과 연대	조직적 참여 전략적 제휴	개입과 견제 중심을 둔 협상과 연대, 투쟁의 3조화
목표	<ul style="list-style-type: none"> ✓ 탄핵 결정(현재) ✓ 노동개약 중단·폐기 ✓ 대선아젠다 세팅 ✓ 대선방침 수립 ✓ 개헌과 노동 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ 친노동·진보민주 후보 정책연대, 지지 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ 지속가능한 사회를 위한 개혁과제의 정책 및 제도개선 ✓ 사회적대화제체 재구축 ✓ 노정 정책협의체 구축

2017년을 시기별로 분류를 하면 세 가지로 분류할 수 있다. 첫째, 2말·3초까지는 촛불정국 하에서 현재 탄핵 결정까지의 시기이다. 국민촛불항쟁의 목표인 현재 탄핵결정, 노동개약 중단·폐기를 관철시키기 위하여 ‘투쟁과 연대’를 유지하고, 조기대선을 위해 대선정책 아젠다 세팅, 대선방침 수립 등 준비, 개헌에 대한 노총의 기본입장을 정리·수립하는 활동에 주력한다.

두 번째 시기는 조기대선 과정으로 4말·5초로 이어지는 시기이다. 대선후보들에게 한국노총의 대선정책요구를 제안하고, 친노동·진보민주후보를 정하여 전략적 제휴 방식의 정책연대를 수용·관철시키며, 대선전에 조직적 참여하여 새정부의 밑그림과 기본토대를 구축하는 활동을 전개한다.

세 번째는 대선직후부터 시작되는 새정부 출범과정이다. 새 정부의 정책편성과 최우선 국정과제에 한국노총이 제기하는 개혁과제가 중심으로 포함되기 위해서는 적극적인 개입 전략이 요구된다. 이를 위하여 새정부 출범 직후 최우선 국정사업으로 한국사회의 지속가능한 발전을 위한 사회적 대화 추진, 사회적 대화체제의 재구축, 대정부·대국회 정책협의 채널 확보를 목표로 한다. 이와 더불어 '노동'과 '사회개혁'의 과제를 결합한 대국민 의제를 관철시키기 위해서 범노동 시민사회 진영은 사회적 연대를 통해 이를 지속적으로 여론화·공론화시키며, 대국회·대정부 협상과 투쟁을 통해 제도개선을 달성해야 한다.

한국노총의 2017년 운동방향은 정치적 불확실과 변동, 경제위기 가시화 등 불안정한 정세 하에서, 한국사회 노동을 대표하는 제1내셔널센터로서 비정규직·미조직노동의 이해를 대변하는 역할을 중심으로 조직노동의 역할을 제고하기 위해 불안정·양극화 해소를 목표로 3가지 연대전략 추진을 준비하고 있다. 첫째, 현장 임단투와 연계한 연대교섭이다. 단위노조 임단투에 있어 노동시간 단축과 비정규직 의제를 필수교섭 요구로 제기하고, 이를 쟁취하는 현장 연대교섭을 전개한다. 둘째, 노동과 시민 연대를 통해 범사회적으로 '노동개악 등 6대 적폐 청산', '비정규직과 차별 없는 일터·마을 만들기', '최저임금 대폭인상(1만원)' 등을 추진한다. 셋째, 노동과 새정치권력간 전략적 제휴를 통해 경제민주화, 복지사회, 노동기본권 보장 등 '경제사회노동 개혁과제의 정책 및 제도개선'을 추진 쟁취한다.



2017년은 대선 공간이라는 역동적 정치 지형과 맞물려 87년 헌정체계의 개편을 앞둔 전환기이자 보수권력-친재벌간에 정경유착-반노동체계를 심판하고, 이명박근혜 보수정권의 반노동정책 청산과 새로운 노사관계 질서 회복과 평등복지 사회를 위한 초석을 마련해야 할 중대한 시점이다.

한국노총은 조기 대선국면 속에서 노동기본권 및 현장 교섭력 강화를 위한 활동을 적극 전개하여 정부 2대 지침 무력화 및 폐기, 재벌특혜 입법청산 및 경제민주화법 및 복지사회 실현, 노조법 전면개정, 새로운 노사관계 재편 등을 활동에 주력한다.

노동운동 관점에서 한국노총은 87년 노동자대투쟁 이후 노동운동의 한계를 극복하고, 비정규직(기간제, 파견, 파트타임 등), 사내하청, 특수고용직 등으로 다변화되는 모든 노동자들을 대변하는 대표조직이요, 사회연대 세력으로 거듭나야 한다.

또한 노사관계 불균형으로 인한 사회연대 기능의 상실에서 비롯된 저성장-저고용-노동시장 양극화란 악순환의 고리를 끊고 지속가능한 균형발전을 실현하기 위해서는 새로운 노사관계 비전을 제시·요구하고 이를 관철시키는데 선도적 역할을 담당해야 한다.

이러한 관점 하에서 한국노총의 주요과제는 첫째, ‘친재벌-반노동 청산’을 위하여 △재벌의 뇌물 상납 대가로 추진된 5대 노동악법 및 불법 2대 지침폐기, △공공부문 및 공직사회의 성과연봉제-퇴출제 도입 정책 폐기, △부당한 노사관계 개입 중단을 실현하고, 둘째, ‘국제수준의 노동권 확보’를 위하여 △노동기본권 사각지대 해소, △타임오프 전면개정 등 부당한 노동조합 활동 제약 및 쟁의권 억압 해소, △초기업단위 교섭 촉진 및 협약 적용률 확대, △ILO협약 비준 확대를 실현하고, 셋째, ‘사회연대적 노사관계 실현’을 위한 △미조직·취약계층노동자 보호 및 지속가능한 노사관계 실현을 위한 노동회의소법 제정, △사회적 대화기구 전면개편 및 중층적 노사관계 기반 조성, △민주적 종업원대표제도로의 개편, △노동자 경영참가를 통한 산업민주주의 실현을 추구하고, 넷째, ‘현장 단위 노동권 회복 및 연대교섭 실현’을 위해 △정부 2대 지침 무력화 및 고용안정 쟁취, △사업장 단위 인사경영참여 확대, △노동시간단축·일자리나누기·노동과 삶의 질 제고, △비정규직·외주용역 차별철폐·정규직 직접고용·연대교섭을 실천한다.

세계경기둔화, 주력산업 저조 등으로 경제침체와 경제위기 가시화되고 있어 전방위적 구조조정 공세가 예상되는바 총노동차원의 총고용보장 등 적극 대응이 요구된다. 이를 위하여 ‘구조조정과 고용안정’에 있어 △부실기업과 경제위기 원인 규명 및 책임자 처벌, △노

동시간 단축과 총고용 보장(일자리나누기), △실업급여 확대 및 사회보험 사각지대 해소 등 사회안전망의 획기적 강화를 도모한다.

소득불평등과 임금격차 확대, 저임금노동의 확산을 개선하는 유력한 수단은 최저임금의 대폭인상이다. 이를 위한 최저임금 제도개선과 국민과 함께하는 최저임금협상의 장을 만든다. 최저임금 대폭인상을 위한 정치사회적 분위기 조성을 위해 △국회 결정권고(2월 국회), △현장, 최저임금 주간 및 기금 조성 △청년학생·비정규직과 함께하는 최저임금(4,5월 캠퍼스 캠페인)¹⁾(4, 5월) 사업을 추진한다. 최임법을 2월 국회에서 추진하고 불발시 Fast Track으로 8월 내 개정과 2017년 최임협상에서 근거가 될 수 있는 환노위 결정권고를 이끌어 낸다.

‘저출산·고령화’는 한국경제사회는 물론 공적연금의 지속가능성까지 저해한다. 현재 연금의 주된 투자가 금융상품에 집중되어 금융시장 변동시 막대한 기금손실이 우려된다. 적극적인 저출산·고령화에 대한 대응과 사회공공성 강화를 통한 복지국가 건설, 양질의 일자리 창출을 위해서는 국민연금 기금의 공공투자 확대를 대선 정책의제로 정하고 새정부 국정과제로 추진하도록 참여전략을 강화한다. 국민연금 547조원 중 5년간 125조(년간 25조)를 공공사회서비스 인프라 투자하여 보육, 요양, 보건의료, 임대주택 분야에 공공투자하게 되면 ①공공임대주택, ②국공립 보육 및 장기요양 기관을 총괄하는 사회서비스공단, ③국공립 병원 및 건강생활지원센터를 총괄하는 공공보건의료공단을 설립하고, 총 200만개의 신규 및 정규직 전환 일자리를 만들 수 있다.

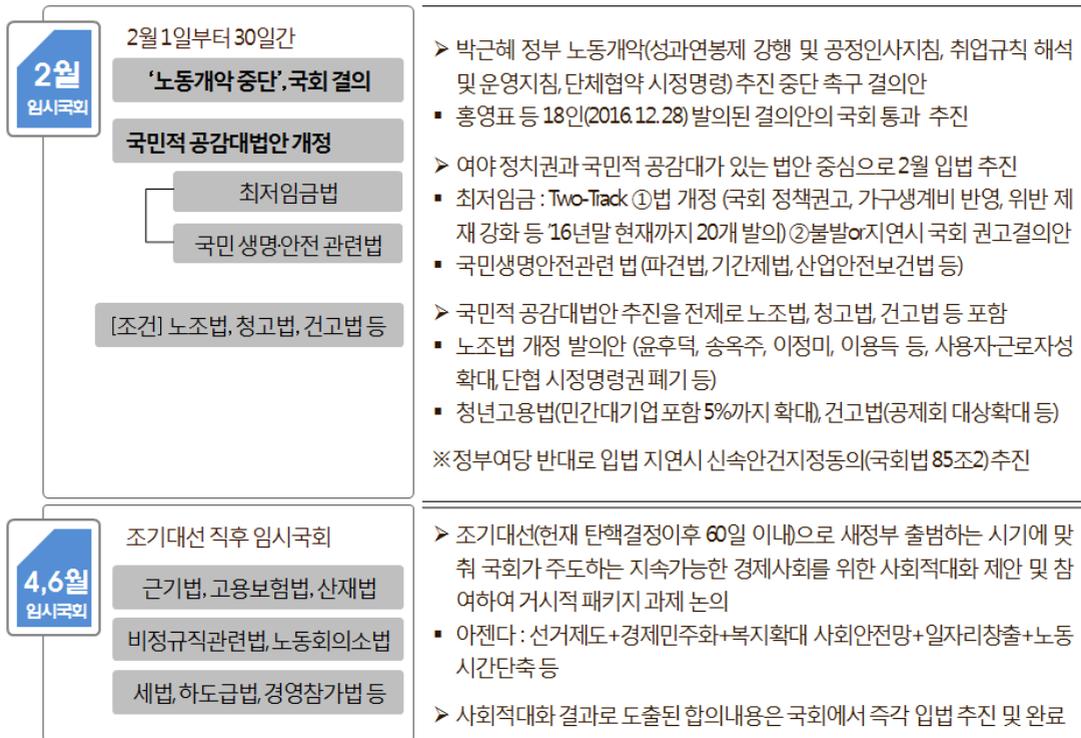
사회서비스인프라 투자분야		투자에상총액 및 시설 / 고용규모
1. 공공임대주택		85조: 80만호, 170만 명
2. 사회서비스공단	보육시설	11조3천억: 8500개소, 10만 명
	장기요양시설	4조3천억: 860개소, 10만 명
3. 보건의료공단	민간병상 매입 및 공공전환, 국공립병원 신축	20조4천억: 대형병원 80개, 5만 명
	건강생활지원센터 확대	4조: 980개소, 2만 명
5년간 총 125조. 신규 및 공공부문 전환 일자리 195만 개		

노동입법 과제의 제도화는 탄핵국면인 2월 국회에서 노동계약 중단 국회 결의를 이끌어 내고, 국민적 공감대가 큰 최저임금법, 국민생명안전관련법의 개정을 전제로 노조법, 청년고용촉진법 등 시급한 일부과제를 우선적으로 제도개선을 추진한다. 대선 직후가 될 것

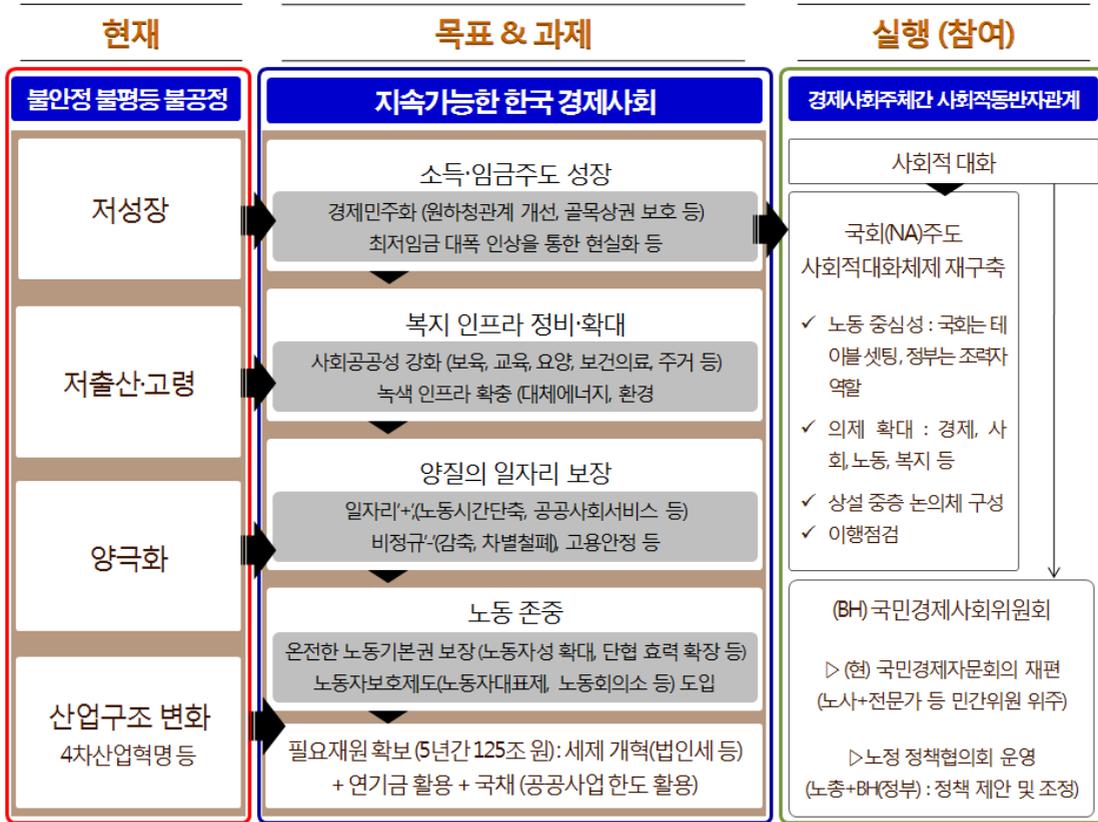
1) 조직사업본부, 법률원과 함께 공동사업, 최저임금 당사자 비정규직 증언대회 등

으로 보이는 4월 또는 6월 국회에서는 주요 노동관계법 및 민생과제 입법을 동시 추진한다.

2017년 노동·민생관련 입법 제도화 전략



한국경제사회는 불안정·불평등·불공정으로 대표되는 ‘3불 시대’에 접어들어 지속가능한 발전을 기대하기 어렵다. 이 문제를 해소하기 위해서는 미래 한국사회에 대한 종합적인 밑그림과 각종 정책 및 제도개선이 함께 수반되어야 한다. 특히 권위주의적 정치권력을 배제하고 새정부가 출범하더라도, 인수위 과정에서 임기가 개시되고 조각·개각을 하는데 2개월 가량 소요되어 임기 초 국정추진 동력을 기대하기 어렵다. 따라서 새정부 출범 직후 사회적 대화의 장을 열어 ‘지속가능한 한국경제사회’를 목표로 소득·임금주도 성장, 복지 인프라 정비·확대, 양질의 일자리 보장, 노동존중을 위한 기본권 확대 및 노동자 보호제도를 논의해야 한다. 그리고 사회적 합의 결과를 국회가 조각·개각 결의시점에 맞추어 제도화하도록 제기·견인·참여전략을 세워 추진한다.



2017년, 한국노총 기본일정을 중심으로 한 국내외 주요일정

		1분기	2분기	3분기	4분기
국내		국정조사특위 (~1/15+30) 특검 (~2/27+30) 2월 국회 (2/1~30일간) 현재 탄핵심판	재보궐 (4/12) 조기대선 (4~5월 예상) 새정부 출범 (대선직후 임기개시: 개각안, 조각안 발표) 6월 국회 (정부조직법 개정, 청문회 등)	정기국회(9월~)	정기국회 (9~12월 90일간) 국정감사 (9,10월 20일간)
한국노총	기본 일정	임원선거 (1/24) 정기대의원대회 (2/23) 여성노동자대회 (3/8) 노총창립일 (3/10) 현장 임단투기간 (3월~)	산재노동자의 날 (4월말) 5.1노동절 최저임금 투쟁 (6,7월) 현장 임단투기간	하반기 투쟁 국감대응 현장 임단투기간(~7·8월)	전국노동자대회 (11월)
	고려 사항	좌표설정 및 조직적 결의 조기 대선 대응 (대선 아젠다 세팅, 대선방침 설정 등)	조기대선 대응 노총과 새정부간 관계 설정 (전략적제휴 등)	주요 개혁과제의 제도개선	주요 개혁과제의 제도개선
국외	선거	독일 대선 (2/12) 네덜란드 총선 (3/15) 인도 지방선거 (3/15)	프랑스 대선 (4/23, 5/7) 영국 지방선거 (5/4) 독일 지방선거 (5/7,14) 이란 대선 (5/19) 프랑스 총선 (6/11,18) 인도 대선 (7/25 이전)	독일총선 (8/27~10/22사이)	
	기타	미, 트럼프 취임 (1/20) 중국 전국양회 (3/5) EU정상회담 (3/10) G20재무장관회의 (3/17,18)	G7 재무장관회의 (5/13) G7 정상회담 (5/27-28) G20 정상회담 (6/7-8) EU 정상회담 (6/23)		EU 정상회담 (10/19,20) IMF WEO (세계경제전망보고서) 발표 (10월) 중국 공산당 새지도부 출범 (10/10)

이슈 분석

- 공공부문 대선 의제(1): 공공부문 일자리 창출 방안
- 「2017년도 공기업·준정부기관 예산편성지침」 분석

공공부문 대선 의제(I): 공공부문 일자리 창출 방안

한국노동사회연구소
소장 노광표

2017년은 19대 대선이 있는 권력 교체기이다. 권력 교체를 맞이하여 공공부문의 대선 의제를 4회로 나누어 연재한다. 첫 번째 회는 '공공부문의 일자리 창출 방안'이다.

- I. 공공부문 일자리 창출 방안
- II. 공공기관 운영법 전면 개정
- III. 공공기관 경영평가 개선 방안
- IV. 공공부문 단체교섭 구조

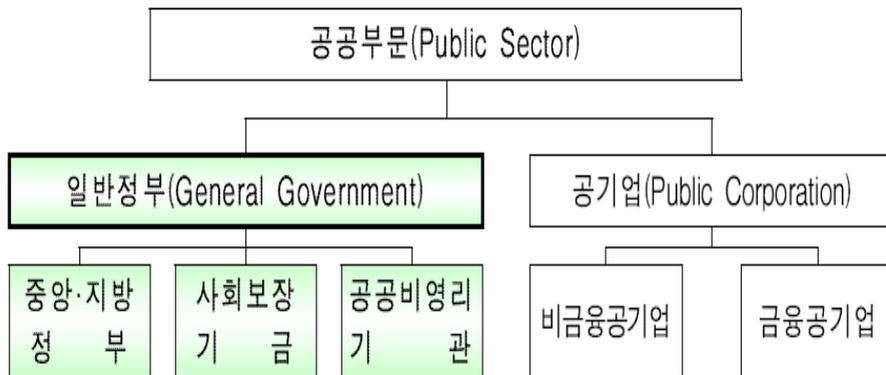
많은 사람들이 한국사회의 핵심 문제로 '일자리(고용) 위기'를 꼽는다. 저성장과 낮은 고용률은 전체 국민을 고용 불안에 떨게 한다. 새로운 일자리 창출은 정체되어 청년의 실업률은 사상 최대치로 높아지고, 기존 노동자들은 정년 60세 시대에 역설적으로 '사오정'과 '오륙도'로 내몰린다. 이에 따라 19대 대선 의제 중 하나로 '일자리(고용) 창출'이 중요하게 제기되고 있다.

그런데 많은 사람들은 일자리 창출은 민간부문의 몫이라고 말한다. 하지만 민간부문 못지 않게 공공부문의 일자리 비중은 크고, 고용 창출 여력은 충분하다. 특히, 청년실업 문제가 그 어느 때보다 심각하고 저임금 노동과 고용불안이 만연한 이 시대, 공공부문은 최후의 고용자(last employer)이자 모범 사용자로서 일자리 창출과 질적 개선을 선도하는 역할을 해야 한다. 우리나라 공공부문의 낮은 일자리 비중은 고용창출 가능성이 크다는 것을 의미한다. 공공부문의 대선의제로 '청년고용 할당제'의 확대도입과 향후 5년 동안 공공부문 신규 50만개 이상의 일자리 창출을 제시한다.

1. 공공부문의 일자리 진단

공공부문 종사자가 많다는 일반 상식과는 달리 우리나라의 공공부문의 규모와 비중은 다른 나라들에 비해 적은 편이다. 일반적으로 공공부문을 ‘정부부문과 공공기관’으로 구분되는데, 국제 비교의 경우에는 ‘일반 정부 종사자(general government employee)’라는 개념이 사용된다. 1968년 UN이 개발한 국민계정체계(SNA: System of National Accounts)상의 일반정부는 국제적인 정부 인력·재정규모 비교기준으로 주로 사용되는데, 우리가 흔히 ‘정부’라고 할 때 생각하는 것보다는 범위가 넓다. 일반정부는 정부가 공급하지 않으면 민간차원에서 공급할 수 없거나 원활한 공급에 차질이 빚어질 수 있는 공공서비스를 제공하는 주체를 의미한다. 일반정부에는 중앙 및 지방정부, 사회보장기금, 공공비영리기관을 포함하나, 공기업은 제외한다([그림 1] 참조).

[그림 1] 일반정부의 범위



자료: 기재부(2014)

* 주: 사회보장기금은 국민연금공단, 건강보험공단 등 사회보험 운영기관을 뜻함. 공공비영리기관은 정부가 설립하여 운영하는 비영리기관. 공기업은 영리활동을 하는 기업이므로 일반정부에 포함되지 않음

일반정부 기준에 의한 우리나라의 정부인력 규모를 구하면 2015년 기준으로 약 167만 8,429명이다. 공무원법 상의 공무원, 즉 정규직 정부기관 종사자 규모는 1,026,201명이고, 군인¹⁾(행정업무 종사 의무복무자 포함)은 27만 2천명이다. 국민연금 등 4대보험, 특

1) 우리나라는 징집군인제이기 때문에 직업군인제를 택하고 있는 국가들에 비하여 군인 규모가 특히 많은데, 국민의 의무로서 복무하는 징집군인을 직업군인과 동등한 것으로 간주하여 다른 국가와 비교하는 것은 무리이다. 이 글에서는 김태일·장덕희(2007, 2010)의 연구 결과를 따른다. OECD 평균 규모(인구 1,000명당 3.9명)를 적용하여 산출한 군인 규모는 191천명이다.2) 그리고 전투경찰순경(전경 및 의경)은 약 23천명이며, 공익근무요원은 58천명이다(2010년 기준). 따라서 정부인력 종사

수직연금 종사인력인 사회보장기금 정규직노동자 수는 27,149명이고, 비영리 공공기관 정규직노동자(무기계약직 포함) 수는 10만 9,713명이다. 또한 일반정부 기준에 의한 정부의 비정규직종사자 총 수는 243,366명이다. 세부적으로 보면 정부 192,172명, 사회보장기금 4,964명, 비영리 공공기관 46,230명이다. 따라서 정규직과 비정규직을 모두 합하면 우리나라의 정부인력은 약 168만명이 된다. 2015년 기준 우리나라 인구는 51,015천명으로 인구 1,000명당 정부인력 규모는 32.9명이다.

〈표 1〉 한국의 일반정부 규모

		총계	1,678,429	
정규직	정부	국가지방공무원	1,026,201	1,298,201
		직업군인, 군무원	272,000	
	사회보장기금	국민연금(공단)	5,230	27,149
		건강보험 (건강보험공단, 심평원)	15,234 (12,857+2,377)	
		고용·산재보험 (근로복지공단)	5,933	
		공무원연금공단	531	
		사립학교교직원 연금공단	221	
비영리 공공기관(466개)		109,713		
비정규직	정부	192,172	243,366	
	사회보장기금*	4,964		
	비영리 공공기관	46,230		

자료: 통계청, 알리오 등 필자 계산

* 주: 비정규직은 직접고용 비정규직과 파견용역 등 소속외 근로자를 포함한 것임
(국민연금공단 876+건강보험공단2,083+심평원 489+근로복지공단 1,284+ 공무원연금 159+사립학교
연금 73명)

이상과 같은 정부 인력 규모는 다른 국가들에 비해 상당히 적은 수준이다. 〈표 2〉는 주요 OECD 국가들과 우리나라의 인구 1,000명당 정부인력 규모를 비교한 것이다. 인구 1,000명당 정부인력 규모의 OECD 평균은 83.1명인데 비하여 우리나라는 32.9명으로, 우리나라의 정부인력은 다른 OECD 평균에 비하여 절반에도 미치지 못한다. 일본이 우리와 유사한 양상을 보인 반면, 유럽국가들의 경우 우리의 두 배 이상의 수치를 보인다.

자에 포함해야 할 군인규모는 272천명이 된다.

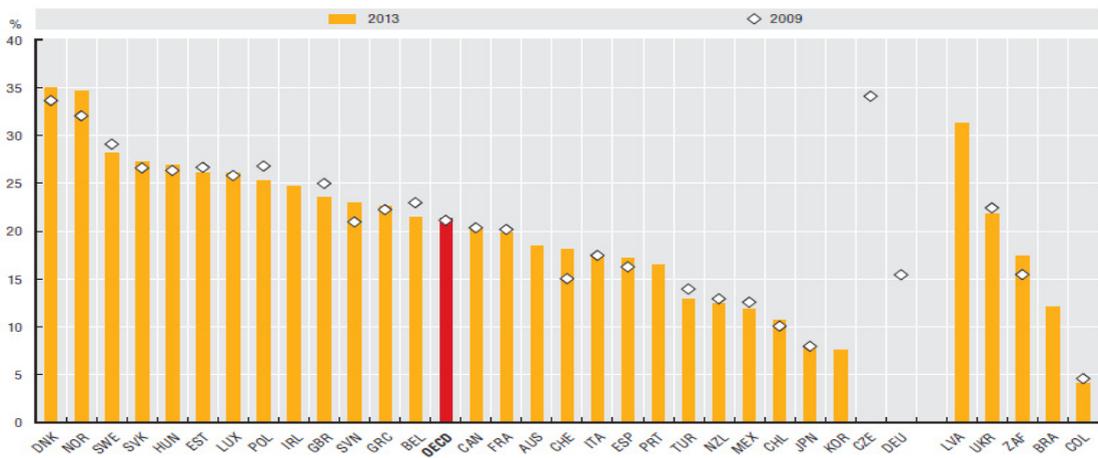
〈표 2〉 인구 1,000명당 정부 인력 규모 비교

국가	총인구	정부인력	규모	기준 연도	국가	총인구	정부 인력	규모	기준 연도
그리스	10,773	775	86.6	2015	스페인	48,563	2926	60.3	2014
네덜란드	17,016	1860	109.3	2007	아일랜드	4,952	374	75.5	2014
노르웨이	5,265	861	163.5	2007	영국	64,430	6922	109.1	2013
뉴질랜드	4,474	275	61.5	2011	오스트리아	8,711	820	94.1	2014
덴마크	5,593	831	148.6	2013	이탈리아	62,007	-	-	-
독일	80,722	6086	75.4	2014	일본	126,702	5000	39.5	2015
룩셈부르크	582	59	101.4	2011	캐나다	35,362	3546	100.3	2015
미국	323,995	-	-	-	포르투갈	10,833	-	-	-
벨기에	11,409	997	87.4	2014	프랑스	66,836	5166	77.3	2015
스웨덴	9,880	1346	136.2	2015	핀란드	5,498	666	121.1	2008
스위스	8,179	738	90.2	2014	호주	22,992	1706	74.2	2012
멕시코	123,166	5643	45.8	2014	한국	51,696	1678	32.9	2015

출처: ILO STAT(2016) 필자 재구성 및 정리.

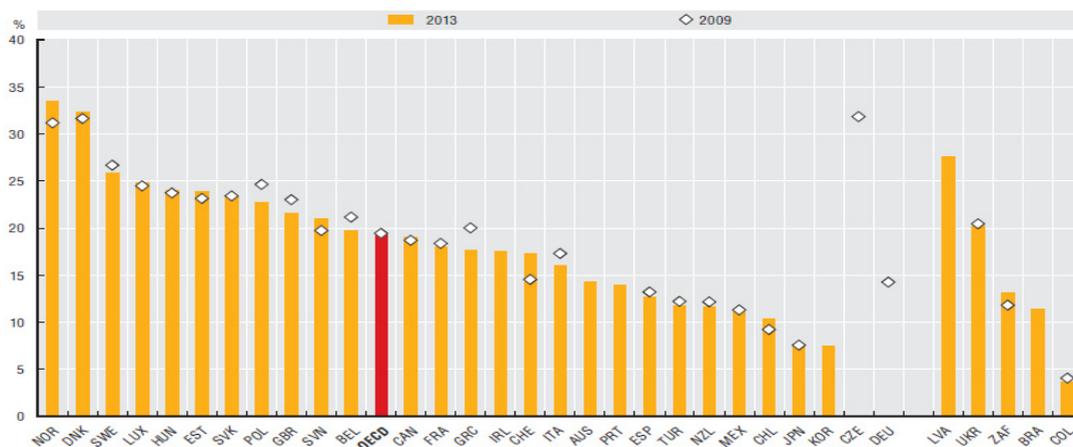
우리나라 공공부문의 낮은 고용비중은 다른 통계에서도 확인된다. 공공부문 일자리가 전체 고용(total employment)에서 차지하는 비중은 7.6%이고, 전체 노동인구(total labour force)비중의 7.4%를 차지하고 있다. 이는 OECD 평균 21.3%의 3분의 1 수준이다([그림 2, 그림 3] 참조).

[그림 2] OECD 국가들의 전체 고용(total employment)에서 공공부문의 비중



자료: Government at a Glance 2015(OECD)

[그림 3] OECD 국가들의 노동인구(labour force)에서 공공부문의 비중



자료: Government at a Glance 2015(OECD)

이상에서 우리는 한국 공공부문이 다른 OECD국가들과 비교할 때 고용비중이 현저히 낮다는 것을 확인하였다. 그렇다면 공공부문의 다양한 영역 중 어느 부문의 비중이 높고, 낮은가를 확인할 필요가 있다. <표 3>은 세부 분야별 공공 및 민간 인력 규모를 비교한 것이다. OECD국가 평균과 한국의 세부 분야별 정부인력 규모를 비교하면 “보건복지 > 교육 > 일반행정” 순으로 격차가 커진다. 민간인력 규모를 보면 교육은 한국이 OECD 평균보다 종사자 규모가 훨씬 많다. 그리고 일반행정과 보건복지는 민간인력 규모도 한국이 OECD 평균보다 작다. 세부 분야별 규모 중에서 특히 주목할 것은 보건복지 분야이다. 보건복지 분야는 민간과 정부인력 규모 모두 OECD 평균에 비하여 한국이 적지만, 정부인력은 훨씬 못미친다. 민간인력은 OECD 평균의 50%가 넘지만 정부인력은 OECD 평균의 5%에도 못 미친다(김태일, 2012).

<표 3> 사회서비스의 세부 분야별 공공 및 민간 인력 규모 비교

	일반행정			교육			보건복지		
	공공	민간	계	공공	민간	계	공공	민간	계
OECD평균	26.0	4.2	30.2	25.1	10.2	35.3	29.6	29.0	58.6
한국	20.7	2.0	22.7	9.7	26.7	36.4	1.3	15.9	17.2

출처: 김태일(2012)

* 주: 1. 인구 천명 당 종사자수.

2. OECD 평균은 자료가 존재하는 15개국에 대한 것임.

이상과 같은 보건복지 분야의 일자리 비중 취약은 일반정부 부문에서도 확인된다. 보건사회연구원(2013)에 따르면 읍면동 복지담당자 1인당 담당 인구수는 5,249명에 달하고 담당 복지담당자수도 1,545명에 달하고 있다. 반면 영국은 1인당 담당 인구수는 284명, 호주는 806명이다. 2013년 업무과중 등으로 인한 지자체 사회복지공무원들의 연이은 자살 사건은 사회복지 분야 공무원들의 과중한 업무와 열악한 인력 현황을 잘 보여주는 사례이다.)

〈표 4〉 복지담당공무원 1인당 인구수 및 기초보장수급자 수 (단위: 명)

	전체	1개 동 평균				1개 읍 평균				1개 면 평균			
		서울시	광역시	도义市	소계	광역시	도义市	도义군	소계	광역시	도义市	도义군	소계
1인당 인구수	5,249	5,989	7,319	7,610	7,182	9,297	5,905	3,873	5,106	3,550	2,338	1,610	1,950
1인당 복지대상자	1,545	1,262	2,174	1,926	1,872	3,001	1,952	1,417	1,750	1,166	1,022	892	950
1인당기초 수급자	129	94	208	147	156	343	142	142	152	91	83	74	78

출처: 보건사회연구원(2013)

다음으로 보건의료산업의 종사자 수도 OECD 국가들과 비교하면 상당히 낮다. 의료인력 규모는 OECD 국가의 인구 1천명당 의료인력과 비교해 볼 때 의사는 2.2명으로 OECD 평균인 3.2명보다 1.0명 적으며, OECD 회원국 중 가장 낮은 수준이다. 또한, 우리나라의 임상간호사수는 인구 1,000명당 5.2명으로 OECD 평균(9.8명)의 절반 수준이다. OECD회원국 중 스위스(17.4명), 노르웨이(16.7명), 덴마크(16.3명, 2012년), 아이슬란드(15.5명)는 인구 1,000명당 15명 이상의 많은 간호 인력을 확보하고 있다. 최근 추이를 보면, 2008년 임상간호사 수는 4.3명으로 5년 사이 20.9% 증가하여 OECD회원국 중 가장 높은 증가율을 기록하고 있지만 여전히 절대인력에서는 많은 차이가 있음을 알 수 있다(박용철 · 곽상신, 2015).

2) 2013년 초입부터 성남, 용인, 울산의 사회복지공무원들의 자살 사건이 발생하였다. 이는 사회복지공무원들의 과중한 업무와 ‘막달’ 등 감정노동에 따른 비국적인 결말이었다. OECD 평균 사회복지공무원 1인당 담당주민 수는 평균 70명인데 반해 우리나라의 사회복지공무원이 담당하는 주민 수는 평균 500여명에 달한다. 이는 2007년 이후 2배나 된 수치이다(노컷뉴스, 2014.09.04, “사회복지공무원 잇단 자살...이대로 좋은가?”)

〈표 5〉 인구 1천명당 활동 간호사(단위: 명)

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
스위스	14.3	14.1	14.1	14.5	14.7	14.9	15.2	16.0	16.6	16.6	17.4
노르웨이	12.8	13.2	13.6	13.9	13.9	14.0	14.2	14.4	12.9	16.5	16.7
덴마크	13.6	14.0	14.4	14.5	14.3	14.7	15.4	-	-	15.2	16.3
아이슬랜드	13.7	13.7	14.0	13.7	14.0	14.8	15.3	14.5	14.8	15.2	15.5
핀란드	-	9.0	9.1	9.3	9.4	9.6	9.6	10.3	-	10.5	14.1
독일	10.0	10.1	10.2	10.4	10.5	10.7	11.0	11.2	11.4	11.3	13.0
룩셈부르크	8.9	9.1	11.0	10.9	-	-	11.1	11.1	11.3	11.9	11.9
호주	9.9	10.1	9.7	-	10.1	10.2	10.1	-	10.1	10.2	11.5
						11.0					11.2
뉴질랜드	-	-	9.0	8.8	9.2	9.7	9.7	10.0	10.0	10.1	10.0
캐나다	8.5	8.5	8.7	8.8	9.0	9.1	9.3	9.3	9.3	9.4	9.5
영국	-	-	-	-	9.8	9.8	10.0	9.7	8.6	8.2	8.2
슬로베니아	7.4	7.4	7.5	7.6	7.7	7.9	8.0	8.2	8.3	8.2	8.3
체코	8.0	8.1	8.1	8.1	8.0	7.9	8.1	8.1	8.0	8.1	8.0
오스트리아	7.2	7.1	7.2	7.3	7.4	7.5	7.6	7.7	7.8	7.8	7.9
헝가리	5.8	5.8	6.0	6.1	6.1	6.2	6.2	6.2	6.2	6.3	6.4
에스토니아	6.2	6.3	6.3	6.3	6.4	6.4	6.1	6.1	6.2	6.2	6.2
스페인	4.0	4.2	4.2	4.1	4.4	4.6	4.9	4.9	5.5	5.2	5.1
폴란드	4.8	4.9	5.1	5.1	5.2	5.2	5.3	5.2	5.2	5.5	5.3
이스라엘	5.3	5.2	5.2	5.2	5.1	4.9	4.7	4.7	4.8	4.8	4.9
한국	2.2	2.1	2.3	2.3	2.4	2.4	2.5	2.5	2.7	2.6	2.6
일본	-	8.7	-	9.1	-	9.5	-	10.0	-	10.5	10.5
네덜란드	8.0	8.1	8.2	8.2	8.3	8.4	-	-	-	-	-
OECD	-	8.5	8.5	8.6	8.7	9.2	9.1	9.3	9.1	9.3	9.8

자료: OECD(2011~2015), OECD Health Data.

2. 공공부문의 일자리 창출 방안

공공부문의 낮은 일자리 비중은 해당부문 노동자들의 근로조건 악화뿐 아니라 일반 국민들이 제공받아야 할 공공서비스 질(質)의 약화라는 점에서 시급히 해결되어야 할 과제이다. 특히 청년실업율이 9.8%로 2년째 최악의 상태이고, 국내 실업자수가 통계 작성 사상 처음으로 100만명을 넘어섰다는 점에서 일자리 창출의 절박성은 더 이상 재론할 필요가

없다. 이 글은 공공부문 일자리 창출 및 개선 방안으로 다음과 같은 세 가지를 제안하고자 한다.

첫째, 공공부문 비정규직 노동의 문제점 일소이다. 공공부문의 새로운 일자리 창출만큼이나 저임금과 고용불안정의 대명사인 공공부문의 나쁜 일자리로 이야기되는 비정규문제를 해소하여야 한다. 그 방안은 상시지속적 일자리는 정규직으로 고용하는 원칙으로 풀어나가야 한다. 공공부문의 비정규직 현황을 보면 <표 6>과 같다. 2015년 말 기준으로 비정규직 총 수는 316,858명이고, 이 중 직접고용 비정규직은 201,383명이고 파견용역은 115,475명이다. 이 원칙을 적용하는 공공부문에서 30만개의 반듯한 일자리를 만들어 낼 수 있다.

<표 6> 공공부문 인원 및 비정규직 현황

구분	총인원	직접고용		파견용역
		정규직	비정규직	
합계	1,839,818	1,522,960 (82.8%)	201,383 (10.9%)	115,475 (6.3%)
중앙행정기관	306,267	286,130 (93.4%)	13,423 (4.4%)	6,714 (2.2%)
지방자치단체	399,495	342,076 (85.6%)	47,780 (12.0%)	9,639 (2.4%)
공공기관	415,321	305,653 (73.6%)	40,295 (9.7%)	69,373 (16.7%)
지방공기업	66,581	51,563 (77.4%)	9,150 (13.7%)	5,868 (8.8%)
교육기관	652,154	537,538 (82.4%)	90,735 (13.9%)	23,881 (3.7%)

자료: 고용노동부

둘째, 공공부문 청년고용할당제의 확대이다. 사상 최대의 청년실업을 해소를 위해서는 공공부문의 청년고용 확대가 필수적인데, 이를 법으로 강제한 것이 ‘청년고용촉진특별법’의 ‘공공기관 청년의무고용할당제’이다. 이에 따르면 공공기관과 지방공기업은 2018년까지 매년 정원의 3% 이상을 청년 미취업자로 신규 고용해야함을 의무로 규정하고 있다. 그런데 동 법은 청년고용 3%를 의무화하고 있지만 벌칙 조항이 없고, 그 비율도 너무 낮다는 한계가 지적된다. 공공기관의 청년의무고용할당 비율을 향후 5년 동안(2022년)까지 한시적으로 5%로 높이는 한편 미이행기관에 대해서는 벌칙규정을 강화해야 한다.³⁾

3) 벨기에는 2000년 50인 이상 기업에서 3%의 청년을 신규채용하도록 의무화했다. 벨기에 정부는 청년고용할당제를 이행하는 기업에겐 신규고용 1명당 사회보장 부담금을 감면하는 대신 이행하지 않는 기업에겐 벌금을 부과했다. 벨기에 정부는 시행 첫해에 1천350억원을 투자해 5만명의 청년들에게 일자리를 제공했다. 로제타법은 50인 이상 모든 기업에 적용한 데 반해 청년고용촉진특별법은 공공기관에 국한했다는 점에서 차이가 있다(매일노동뉴스, “청년고용촉진특별법은 왜 비난받는가”,

셋째, 공공부문 신규 일자리 50만개 만들기이다. 앞에서 보았듯이 우리나라의 공공부문 일자리가 전체 고용에서 차지하는 비중은 7.6%로, 경제협력개발기구(OECD) 국가 평균 21.3%의 1/3 수준이다. 그러므로 복지국가에 걸 맞는 공공서비스를 제공하기 위해서는 공공부문 일자리의 대폭적인 확충이 필요하다. 최근 정부도 일자리 창출의 일환으로 정부 부문의 일자리를 단계적으로 증원하고 있는 상황이다. 경찰공무원의 경우 2010년 108,138명에서 2011년 119,509명으로 11,371명 증원되었고, 지방직 소방공무원은 2010년 33,747명에서 2014년 39,923명으로 6,176명 증원되었다⁴⁾. 2017년의 계획만 보더라도 경찰·해경·교원, 국가·지방직 공무원 등을 1만 2000명 충원을 발표하였다. 향후 공공부문 일자리는 일반 행정이 아니라 보건⁵⁾, 돌봄, 교육, 소방, 환경, 문화 등의 복지 서비스를 확충하는 부문에 집중적으로 만들어져야 한다.

일반정부 부문의 일자리를 OECD회원국 평균과 비교하면 약 50만개에서 80만개의 일자리를 창출할 여력이 있다. 다만 공공부문 인력 확충에 주의할 점은 다음과 같은 쟁점에 대한 사회적 합의가 마련될 때 일자리 창출의 실행력을 담보할 수 있다는 점이다. 쟁점은 크게 세 가지로, “어느 부분의 일자리 창출이 필요한가?, 소요 재원은 어떻게 할 것인가?, 새로 만들어지는 일자리는 공무원 신분인가 아니면 공공부문 종사자”인가 등이다. 쟁점 3가지를 관통하는 문제의 핵심은 단기간에 50만개의 일자리를 현재와 같은 공무원 직급 및 보수체계를 그대로 유지한 채 공무원으로 충원하는 것은 어렵다는 점이다. 지금 필요한 것은 공공부문의 일자리 창출을 통해서 공공복지 서비스의 질을 한 단계 발전시켜야 한다는 사회적인 공감이다. 이것에 동의하면 공공부문의 재구성(공공부문의 임금체계 변경 포함)을 통해 그 해답을 찾을 수 있기 때문이다. 한국직업능력개발원의 교육고용패널 자료에 따르면 청년들이 취업시 가장 크게 고려하는 것은 “월 200만원 이상의 임금, 근로 시간 준수, 정규직 고용”이었다. 문제를 함께 공유한다면 그 해답의 절반은 이미 찾은 것이다.

2013.05.10.).

4) 2014년 현재 전국적으로 40,406명의 소방공무원이 근무하고 있으며, 이들은 전체 공무원 중 4.2%를 차지한다. 이 중 483명이 국가직공무원이고 그 중 99%에 해당하는 39,923명이 지방직소방공무원이다.

5) 보건의료인력 확충은 양질의 일자리 확충을 위해서도 필요하다. 전체 고용 중 보건의료분야 취업자 비중을 보면, 독일이 11.7%, 미국이 7.7%, 일본이 8.9%인데 반해 우리나라는 3.7%에 불과하다. 보건의료노조는 다음과 같이 주장한다. “우리나라 보건의료인력이 OECD국가의 1/2 수준임을 감안해 보건의료인력을 2배로만 늘려도 약 60만~70만개의 신규 일자리를 만들 수 있다. 간호간병통합서비스제도 연구를 보면 전체 병원에 보호자가 필요없는 간호간병통합서비스를 실시할 경우 22만 7천개의 간호인력 일자리를 만들 수 있다.”

참고문헌

김태일, 2012, “정부인력 규모와 공공 서비스 제공 방식”, 「정부학연구」 제18권 제1호
(2012): 185~215

박용철·곽상신, 2015, 『보건의료산업 인력 수급 및 근로조건 개선방안 연구용역』, 경제
사회발전노사정위원회

OECD, 2015, 『Government at a Glance 2015』

www.alio.go.kr

<http://www.ilo.org/ilostat>

「2017년도 공기업·준정부기관 예산편성지침」 분석

한국노동사회연구소
연구위원 박용철

정부는 2016년 12월 8일 기획재정부 제2차관 주재로 개최한 공공기관운영위원회에서 '2017년도 공기업·준정부기관 예산편성지침'을 확정하였다. 예산편성지침은 공공기관의 운영에 관한 법률 제50조(경영지침)에 근거해 공공기관운영위원회의 심의·의결을 거쳐 정해지며 공기업·준정부기관은 직접 적용, 기타공공기관은 준용할 수 있다.

2017년도 예산편성지침에서는 재무건전성 관리노력 강화, 지속적인 경영효율화 추진 등을 통해 공공기관의 효율적인 예산운용을 유도하고 성과연봉제의 원활한 정착과 투자확대를 통한 경기 활성화 및 일자리 창출 노력의 강화 등을 예산편성의 기본방향으로 제시하였다.

예산편성 기본방향의 주요내용으로는 성과연봉제 시행에 따른 임금체계 개편 및 성과평가시스템 구축을 차질 없이 추진해 성과중심의 조직문화가 정착될 수 있도록 하고 재무건전성 제고를 위해 증장기 재무관리계획에 명시된 부채비율을 달성할 수 있도록 예산을 편성하도록 하였다. 또한 비정규직, 간접고용 근로자 등이 불합리한 차별을 받지 않고 적정 수준의 처우를 받을 수 있도록 노력하며 정현원차를 최소화하고 시간선택제를 활성화하는 등 일자리 확대를 위한 신규채용 노력을 강화하도록 하였다. 이 글에서는 본 지침의 주요 내용과 문제점을 살펴보고자 한다.

1. 예산편성지침의 주요 내용

1) 예산편성 기본 방향

'2017년도 공기업·준정부기관 예산편성지침'의 기본 방향은 △성과중심 조직문화 정착

및 인력운영 효율성 제고 뒷받침, △재무건전성 및 방만경영 개선 노력을 제도화하고 지속적인 경영효율화 추진, △투자 확대를 통한 경기활성화 및 일자리 창출에 기여 등 세 가지를 제시하고 있으며, 주요 내용은 다음과 같다.

〈표 1〉 예산편성 기본 방향의 주요 내용

기본 방향	주요 내용
성과중심 조직문화 정착 및 인력운영 효율성 제고 뒷받침	<ul style="list-style-type: none"> - 임금피크제 대상자의 능력과 경험이 기관의 생산성 향상에 기여할 수 있도록 적합 직무를 지속적으로 개발부여하여, 임금피크제가 정착될 수 있도록 한다. - 성과연봉제 시행에 따른 임금체계 개편 및 성과평가시스템 구축을 차질 없이 추진하여 성과중심의 조직문화가 정착될 수 있도록 한다. - 개방형 계약직제 및 전문직위제의 확대 운영 등을 통해 인력운영의 효율성을 제고한다. - 직무능력중심의 채용을 위한 제도를 확립하고, 고졸·지역인재 등 사회형평적 채용을 지속 추진한다. - 비정규직, 간접고용 근로자 등이 불합리한 차별을 받지 않고 적정 수준의 처우를 받을 수 있도록 노력한다.
재무건전성 관리노력 강화 및 지속적인 경영효율화 추진	<ul style="list-style-type: none"> - 중장기 재무관리계획에 명시된 부채비율을 달성할 수 있도록 예산을 편성하고, 재무건전성이 적정 수준으로 관리될 수 있게 노력한다. - 중장기재무관리계획에 반영된 공사채 총량제를 준수하고, 구분회계를 충실히 이행한다. - 예비타당성조사, 타당성 재조사, 집행점검, 사업평가 등 사업 추진단계별 관리를 강화하고 유사·중복 사업 등의 통폐합을 통해 기관 운영의 효율성을 제고한다. - 기관의 직접 수행이 불필요한 사업은 폐지축소하고, 유사, 중복기능은 일원화하며, 과도한 지원조직은 축소한다. - 출연·출자기관을 설립하거나, 다른 법인에 출연·출자시 그 타당성을 면밀히 검토하고, 출연·출자기관의 경영성과 제고를 위해 노력한다. - 국회, 감사원 등에서 지적된 방만경영 방지를 위해 복리후생제도를 적정하게 관리하고, 불요불급한 경비지출을 억제하는 등 경영효율화 제고 노력을 지속적으로 추진한다. - 공공기관 정상화 계획 등으로 폐지감액된 복리후생비는 신설·증가되지 않도록 한다.

기본 방향	주요 내용
투자확대를 통해 경기활성화 및 일자리 창출에 기여	<ul style="list-style-type: none"> - 공공기관의 고유업무와 핵심사업에 대한 투자를 확대하여 경기활성화에 기여한다. - 다각적인 경영 효율화 노력 등에 따른 절감 재원을 경기활성화를 위한 투자에 우선적으로 활용한다. - 공공기관의 자체자금 외에 민간과의 합작투자 등 민간투자 자금을 적극 발굴하여 사업을 추진한다. - 정현원차를 최소화하고 시간선택제를 활성화 하는 등 일자리 확대를 위한 신규채용 노력을 강화한다. - 공공기관 임금피크제 권고안에 따라 설정된 신규채용 목표를 달성하여 청년 일자리 창출에 적극 노력한다.

2) 주요 항목별 편성지침

예산편성지침의 항목별 주요 내용에서 특징적인 사항을 살펴보면 다음과 같다.

첫 번째, 2017년도 총인건비 예산은 2016년도 총인건비 예산의 3.5% 이내에서 증액하여 편성하도록 하였다. 다만, 2015년도 정규직(무기계약직 포함) 1인당 평균 임금이 해당 산업 평균의 90% 이하이며 공공기관 평균의 60% 이하인 기관은 5.0% 이내, 해당 산업 평균의 90% 이하이며 공공기관 평균의 70% 이하인 기관은 4.5% 이내, 해당 산업 평균의 110% 이상이며 공공기관 평균의 120% 이상에 해당하는 기관은 2.5% 이내에서 증액 편성하도록 하는 것이다.

두 번째, 수당은 총인건비 한도 내에서의 개인별·항목별 등 구체적인 증감은 각 기관이 자율적으로 결정하되, 새로운 수당, 복리후생비 등의 신설을 억제하고, 유사한 수당 등을 통합하는 등 임금 체계를 단순화해 나가도록 하였다.

세 번째, 공기업과 준정부기관은 「공공기관 임금피크제 권고안(2015.5.7)」에서 정한 바에 따라 임금피크제와 「공공기관 성과연봉제 권고안(2016.1.28)」에서 정한 바에 따라 성과연봉제를 도입·운영하도록 하였다.

네 번째, 시간선택제 근무를 활성화해 일·가정 양립 문화가 확산되고 일자리 창출에 기여할 수 있도록 전환형 시간선택제 근로자 등 대체충원에 따른 일시적 초과현원 인건비와 시간선택제 근로자 고용보험 장려금을 총인건비와 별도로 지급할 수 있게 허용하였다. 아울러, 시간선택제 일자리에 따른 보수는 원칙적으로 근무시간에 비례하여 지급하되, 시간선택제 일자리 활성화를 위하여 근무시간과 관계없이 발생하는 추가경비(급식비, 교통비 등)는 시간선택제 일자리 예비비에 편성하여 전일제 근무자와 동일하게 지급할 수 있다.

다섯 번째, 복리후생비는 공공기관 정상화대책(2013.12) 등의 취지에 따라 국민 눈높이에 맞추어 과도한 복리후생제도가 운영되지 않도록 편성하도록 하였다. 그리고, 무기계약직 복리후생비는 기존 직원과 불합리한 차별이 발생하지 않도록 편성하며, 기간제·시간제 근로자의 복지포인트 및 상여금 예산은 「공공부문 비정규직 고용개선 추진지침(2012.1.16)」중 ‘복지포인트 및 상여금 지급 기준’에 따라 편성하도록 하였다.

2. 예산편성지침의 문제점 및 시사점

이상에서 「2017년도 공기업·준정부기관 예산편성지침」의 기본 방향과 주요 내용을 살펴해보았다. 기관간 인건비 인상의 차등화라든지 시간선택제 근로자와 무기계약직 근로자 등에 대한 비례보상 등 일부 내용은 긍정적인 측면이 있지만, 이것은 법령상에 규정된 내용이거나 부수적인 내용들이라고 할 수 있다. 2017년도 정부 예산편성지침의 보다 근본적인 문제점은 다음과 같다.

첫 번째, 예산편성의 기본 방향과 관련하여 정부지침은 여전히 성과중심주의와 효율성을 강조하고 있다는 점이다. 물론 불필요한 낭비와 비효율은 없애야 하겠지만, 정부 예산편성지침의 기본 방향은 지나치게 성과중심주의 정착과 인적·물적 효율화에 천착되어 있다. 공기업과 준정부기관은 효율성만을 추구하는 조직이 아니라 적절한 수준에서 효율성과 공공성이 결합되어 조화를 이루는 것이다. 정부 지침은 여전히 신자유주의적 효율성에 머물러 있는 실정이다. 최근 민간기업에서조차 지나친 성과주의의 폐해를 지적하고 이를 개선하고자 하는 상황에서 국민에게 공공재를 제공해야 하는 위치에 있는 공공기관이 제 역할을 다할 수 있을지 여전히 의문이다. 이러한 성과주의와 효율성의 추구는 아래에서 기술할 임금피크제와 성과연봉제 등의 시행으로 연결되어 여러 가지 문제를 일으키고 있는 실정이다.

두 번째, 정부지침은 일자리창출에 있어서 임금피크제를 통한 청년일자리 창출과 시간선택제 근무 활성화를 강조하고 있다는 점이다. 정부는 임금피크제를 청년일자리 창출과 수치적으로 연결하여 그것의 성과가 있었다는 평가를 내리고 있으나, 실질적으로는 임금피크제를 시행하기 위해서 사전에 준비해야 할 여러 가지 논의와 사안들은 무시한 채, 단순히 일자리 개수만을 강조하고 있다. 정부가 시행하고 있는 임금피크제는 임금피크제의 타당성 문제를 비롯하여 새로운 직무개발의 문제, 중고령 일자리와 청년일자리 대체 문제, 60세 이상 정년설정 금지 문제, 기도입 사업장의 문제 등 다양한 논의가 필요하다. 아울러 시간선택제 역시 일부 주부와 성인을 제외하고는 비정규직만을 양산한다는 비판이 많다. 보다 신중하고 중장기적인 관점에서 보완해 나갈 필요가 있다고 할 것이다.

세 번째, 제도 도입과정에 문제가 많았던 성과연봉제를 전면 시행하도록 규정하고 있다는 점이다. 앞서서도 지적했듯이 성과주의에 기반하고 있는 정부의 성과연봉제는 여러 가지 문제점을 내포하고 있다. 성과주의 임금은 성과에 따라 임금이 지급된다는 인식 때문에 가장 합리적이고, 과학적인 임금체계인 것처럼 오해하는 경우가 많지만, 실제로 성과형 임금·인사제도는 민간부문 조차도 긍정적이지 않다는 다수의 연구와 기업 사례 역시 발표되고 있다. 과거 성과형 임금체계를 앞 다투어 받아들였던 민간기업들도 조직 내 결속 및 협력 약화, 조직 시너지 효과 미비, 평가 기준을 둘러싼 갈등 등 여러 문제점이 발생하여 성과형 임금체계를 중단하거나 평가방식을 전면적으로 변경하고 있다. 성과형 제도는 “상대평가 기반의 성과관리 제도가 단기 성과주의를 촉진하며, 장기 계획 수립을 저해한다. 조직 내 두려움을 촉발하며, 팀워크를 저해하고 내부 경쟁과 사내 정치를 조장한다.”고 비판받고 있다. 이와 같은 문제점을 해소하기 위해 마이크로소프트 등 글로벌 기업들은 과거 10여 년 동안 운영해온 기존 성과관리 제도를 최근에 폐지하였으며, 우리나라의 한국GM 역시 10년 이상 시행해온 성과형 연봉제를 원래의 연공급으로 복귀시켰다. 공공부문에서는 성과주의가 가장 발달한 영미에서도 도입에 실패한 제도라는 평가를 받고 있는 상황이다. 여기에 더해 이사회를 통한 강행이라든지, 법을 무시한 취업규칙 불이익 변경 등의 방법으로 제도 시행을 의결하는 등 절차적 공적성 역시 치명적인 한계를 노출하고 있는 상황이다.

이상에서 정부의 「2017년도 공기업·준정부기관 예산편성지침」의 내용과 문제점을 살펴 보았다. 전체적으로 보면, 여전히 기존의 신자유주의적 기초를 유지하면서 지엽적인 측면에서 지침의 내용이 마련되었음을 알 수 있다. 정부는 공공성 추구하고 모범 사용자로서의 역할을 수행해야 하며, 민간기업에도 파급력이 크므로 신중한 제도 도입과 시행이 필요하다고 할 것이다. 그러나 그동안 정부는 이해관계자와의 논의 없이 단기적인 관점에서 제

도를 시행해 왔다. 보다 거시적이고 구성원(노동자)들이 직장에서 일의 가치와 보람을 찾고 사회에도 기여할 수 있는 방안을 고민하는 것이 절실하다고 할 것이다.

공공부문 노동운동론

- 공공부문 노사관계의 발전 방안

공공부문 노사관계의 발전 방안

한국노동사회연구소
소장 노광표

공공부문 노동운동론은 총 6회 연재되며, 순서는 아래와 같다.
마지막 회에서는 '공공부문 노사관계의 발전 방안'을 다룬다.

- I. 공공부문: 개념 정의와 현황
- II. 공공부문 노사관계의 특성
- III. 공공부문 노조의 조직 현황
- IV. 공공부문 단체교섭 진단 및 평가
- V. 공공부문 노사관계의 주요 쟁점
- VI. 공공부문 노사관계의 발전 방안

공공부문 노사관계의 안정화와 신뢰에 기초한 협력관계 구축은 더 이상 강조할 필요 없는 시대적 요청이다. 공공부문이 경제에서 차지하는 비중이나 제공하는 서비스를 고려할 때 안정적인 노사관계의 구축은 국가경제에도 도움이 되며 양질의 공공서비스 제공을 위한 밑바탕이 되기 때문이다. 특히나 공공부문이 제공하는 서비스는 국민 생활유지에 필수적인(essential) 것이어서 노사갈등이 사회에 미치는 영향력은 민간부문과는 비교할 수 없을 정도로 크다.

하지만 노사관계의 발전은 '갈등 없는 노사관계'를 의미하는 것은 아니다. 공공부문 조직이 존속하는 한 노사간 이해관계의 차이와 대립은 피할 수 없는宿命과도 같다. 그러므로 존재하는 갈등을 외면하거나 회피하는 것이 아니라 적극적으로 나서 갈등을 드러내어 토론하고, 해결하려는 의지가 요구된다. 이를 위해 갈등에 대한 고정 관념을 탈피할 필요가 있다. 우리 사회는 그 동안 압축적 경제 성장 이후 '민주화의 도정'에서 수많은 사회 갈등이 발생하였고, 이에 따라 갈등의 순기능보다는 역기능이 부각되어 왔다. 그 결과 갈등은 없어져야 할 것 또는 있어서는 안 되는 것으로 치부하는 인식이 지배적이었다. 공공부문 노사관계에 있어 갈등은 '사회 악(惡)'으로 터부시 되는 분위기가 아직도 남아 있다. 그러

나 노사갈등은 산업사회에서 비껴날 수 없는 근본적인 영역이다. 문제는 각급 수준에서 발생하는 갈등을 사회와 기관의 발전 동력으로 변화시켜 나갈 수 있는가의 여부, 주체들의 능력 및 해결 구조에 있다. 이 글에서는 갈등적인 공공부문 노사관계의 문제점을 진단하고 노사정의 역할을 중심으로 그 해결방안을 찾고자 한다.

1. 공공부문 노사관계 갈등 영역 및 구조

노사간 갈등 요인이 되는 노사관계 이슈는 일반적으로, 경제적, 사회적, 권력적 요인 등 세 가지로 구분할 수 있다. 최종태(1993)는 노사갈등의 이슈를 권력적, 경제·물질적, 사회·정신적 이슈로, 배무기(1998)는 노사갈등의 성격에 따라 첫째, 노동3권 관련 노사갈등, 둘째, 경영권 관련 갈등 셋째, 정부의 역할 관련 갈등, 넷째, 위법·월권 관련 노사갈등 등 4가지로 구분한다.

그러나 이들 노사관계 갈등 요인들은 대부분 민간부문 노사관계의 갈등을 유형화한 것으로 갈등 요인 분석 및 유형화로서 보편성을 갖지만 공공부문 노사관계의 특성을 반영하지 못했다는 점에서 한계를 지적할 수 있다. 여기에서는 공공부문 노사관계의 특성인 정부(사용자)의 역할 및 법제도적 통제 등을 주요 요인으로 고려하여 ‘갈등 요인’을 “①경제적 영역, ②법제도 개선 영역, ③정치적 영역, ④인지적 영역” 등 4가지로 유형화하고자 한다.

〈표 1〉 공공부문 노사관계 갈등 요인 및 사례

영역		갈등 원천	갈등 사례
경제적		정부와의 중앙교섭 민간기업과의 비교 기준	임금수준 성과형 임금체계(연봉제 등) 도입
법 제도	법	노동조합 배제	공공기관운영법 공공기관지배구조
	제도	경영평가방식 및 운영 정년 차별 및 정년 연장	경영평가결과 성과급연동 임금피크제 도입 반대
정치적		공공기관의 장기 비전 임원 낙하산 논란	민영화 사회 공공성 강화 및 공공서비스 질 향상
인지적		상명하복의 직장문화, 소통 부재	기관장 및 책임자에 대한 불신

자료: 조경호 외(2005) 수정보완

이와 같은 공공부문 노사관계의 갈등요인을 세부적으로 살펴보면 다음과 같다. 첫째, 임금수준, 임금체계 및 임금교섭 구조를 둘러싼 경제적 갈등이다. 공공기관단체교섭에서 발생하는 빈번한 갈등 요인은 정부가 제시하는 임금가이드라인의 합리적 근거가 약하고, 실질적인 사용자인 정부가 단체교섭의 책임있는 당사자로 나서지 않는데서 발생하고 있다. 먼저, 공공기관에 대한 정부의 영향력 행사에 대해서 논란이 있지만, 정부가 실질적인 주인인 공공기관에 대한 관리·감독은 정부의 당연한 책무라 할 수 있다. 국가정책을 입안하고 집행하는 정부의 입장에서 공공부문은 ‘공공서비스의 적절한 생산과 공급’이라는 본래의 목적뿐만 아니라 정부의 재정·물가·산업정책을 집행하는 주요한 기구이기 때문이다. 즉, 경기부양을 위한 공공부문 투자, 물가 통제를 위한 공공요금의 조정, 민간부문 임금상승 억제를 위한 임금가이드라인 등 공공부문은 ‘정치’에서 자유롭지 못하다. 이런 이유로 정부의 임금가이드라인은 정치적 요인에 의해 결정되지만 공공기관 노동조합과의 교섭이나 협의 없이 일방적으로 추진된다는 문제를 안고 있다.

더욱이 정부는 공공기관 임금체계가 ‘성과 및 직무가치와 연동된 보상체계가 불비(不備)하다’는 이유로 연공서열형 임금체계를 폐지하고 성과형 임금제도를 도입하려고 한다. 즉, 개인의 성과와 보유하고 있는 역량을 평가하여 고(高)성과자에게는 높은 보상을, 저(低)성과자에게는 불이익이 필요하다는 것이다. 이들 경제적 요인을 둘러싼 갈등은 공공기관의 임금수준이 어떻게, 어떤 방식으로 정해져야 하는가라는 실효성 있는 방안 마련을 요구하고 있는 것이다. 이의 해결을 위한 첫 걸음은 정부가 교섭의 책임있는 당사자로 나서는 것으로부터 시작된다.

둘째, 법·제도를 둘러싼 갈등은 공공기관의 지배구조, 경영평가를 둘러싸고 발생한다. 2007년 4월 공공기관운영법의 시행으로 정부는 공공기관에 대한 전일적 관리 감독 시스템을 구축하였다. 공공기관운영법은 OECD 공기업 지배구조 가이드라인에 기초해 마련되는데, 통일성·전문성 있는 소유권 정책추진과 규제정책을 담당하는 부처가 소유권을 행사할 때 발생할 수 있는 유착의 우려를 배제하기 위해 일반관리 기능(소유권 행사, 공공부문 운영에 관한 사항, 경영평가 및 감시감독)의 집중화, 즉 산업정책 기능과 소유권 행사 기능의 분리를 꾀한 제도이다. 하지만 공운법 제정을 통한 지배구조 개편에도 공공기관의 임원인사를 둘러싼 인사의 공정성과 자질 적격성 논란이 끊이지 않고 있으며, 공운 위에는 핵심 이해당사자인 노동조합 대표의 참여가 배제되고 있다.

한편 경영평가제도는 1984년 도입된 이래 공공기관의 경영효율성 및 책임 경영을 유도하는 제도로 전체 공공기관에 대한 평가를 1년 단위로 실시하고 있다. 노동조합은 경영평가

제도에 대해 성과급과 연동되어 공공기관의 활동이 지나치게 수익성 위주로 운영되게 만들고 있으며, 경영평가도 졸속적으로 이루어지고 있다고 비판한다. 경영평가제도의 개선 방안으로는 경영평가의 명칭을 운영평가로 바꾸어 평가의 목적으로 분명히 하고, 평가의 목적에 부합하게 경영평가 결과가 해당 공공기관의 경영에 환류 되어 경영개선을 유도하는 관리 순환(management cycle)에 집중되어야 한다.

셋째, 정치 영역이다. 정치적 요인에 따른 갈등은 노사 당사자들이 각 조직의 리더십 및 대표성을 발휘하지 못하는 상태에 있거나 공동 목표를 설정하지 못할 때 발생한다. 또한 정부와 노동조합간 공공기관의 미래 비전에 대한 차이로 인해 발생하는 갈등을 의미한다. 정부정책을 두고 벌어지는 이해관계자간 갈등처럼, 공공부문 노사갈등의 경우 정부의 정책방향을 두고 발생하는데, 이명박근혜정부에서는 ‘공기업 선진화·정상화 정책’을 둘러싸고 노정갈등이 증폭되었다. 특히, 민영화를 둘러싼 논란은 아직도 진행 중이다. 정부는 “공공기관의 업무 중 시장이 잘 할 수 있는 것은 시장에 이양하고 국민생활에 필수적인 것은 정부가 운영하여야 한다.”고 공공기관 민영화의 불가피성을 주장한다. 반면 노동계는 민영화의 논의가 해당 산업의 시장구조, 재화나 서비스의 성격 등을 꼼꼼히 따져 경제적 합리성과 보편적 서비스에 대한 요구 등 정치적 정당성의 문제를 동시에 다루어야 하나, 정부는 “공기업은 비효율이며, 민영화는 선이다.”라는 맹신에 빠져 있다고 비판한다. 민영화를 둘러싼 노정 갈등은 KTX(경쟁체제 도입)와 에너지산업 민영화를 둘러싸고 대립 양상을 보이고 있다.

넷째, 인지적 영역이다. 갈등의 분석 단위를 개인과 집단 수준에서 보면 갈등 원인은 제도·구조적인 요인만큼이나 인지적 요인이 크다는 것을 알 수 있다. 갈등의 인지적 요인들은 왜곡된 정보에 의한 오해와 차단된 소통의 통로, 노사 당사자 사이의 적대적 감정 등으로 설명될 수 있다. 인지적 갈등 요인들은 이해관계자 사이의 불신을 확대하여 협력적 노력을 저하시키며, 갈등의 폭을 확대시키는 원인이 된다. 공공부문 노사관계에 있어 노조 집행부와 기관장(부서장), 직장상사와 직원간의 인간적 반목 등이 갈등 요인으로 작용하며, 갈등을 확대시키는 요인으로 작용하고 있다. 여기서 가장 중요한 점은 사용자의 노동 인지적 태도이다. 같은 구조적 환경 속에서도 갈등이 확대되는 기관이 있는 반면, 내부적으로 갈등을 완화시키는 기관이 있는데, 이렇게 상이하게 나타나고 있음에 주목할 필요가 있다.

2. 공공부문 노사관계 발전을 위한 노·사·정의 역할

공공부문 노사관계에서 발생되고 있는 갈등 요인의 해소를 위해서는 법제도 및 기관의 조직 문화 개선 등 다층적인 해결방안이 요구된다. 여기서는 공공기관 노사관계의 발전을 위한 노사정 주체들의 역할을 제시하는 것으로 한다.

첫째, 정부의 역할 정립이다. 공공부문 노사관계는 정부가 실질적인 사용자라는 점에서 민간부문 노사관계와 구분된다. 특히 임금과 노동조건, 그리고 기관 운영전반에 걸친 정부의 지배와 개입은 노사관계의 기본 틀과 성격을 좌우한다. 물론 공공기관의 경우, 국가가 1차적인 사용자는 아니며, 정부가 기관의 일상적인 운영이나 행정에 관여하지 않는다. 하지만, 정부의 관련 부서가 법령에 근거해 각종 지침을 제시하면 공공기관의 경영진은 이를 수용할 수밖에 없다. 이에 따라 공공기관 노동조합들은 대정부 노정교섭을 요구하고 있으나 정부는 지속적으로 교섭 불가 방침으로 맞서고 있다. 이의 해결 방안으로 무엇보다도 먼저, 정부의 공공기관 정책 수립, 예산편성지침 확정 이전 단계에 공공기관 노동조합과의 공식적인 교섭(또는 협의)이 마련되어야 한다. 이는 기업별교섭에서 해결할 수 없는 교섭 의제 및 정부의 정책에 대한 노동조합의 참여 및 개입으로 ‘사회적 대화(협의)’ 영역이라 할 수 있다. 즉, 정부가 공공기관에 대해 법률적으로는 1차 사용자로서의 위치에 있지 않으나 실질적인 사용자라는 점에서 역할이 부정되지는 않는 것이다. 정부의 사용자로서의 역할 정립이 공공부문 노사관계 발전의 관건적인 요소이다.

공공기관은 사실상 정부가 사용자인 조직이다. 따라서 공공기관 노사관계는 정부가 어떠한 역할을 하느냐가 매우 중요하다. 우리나라에서는 역대 정권마다 노동조합을 개혁 대상으로 간주해 왔기에 공공기관 노사관계에서 끊임없이 긴장과 갈등이 이어졌다. 반대로 정부가 공공부문에서 노사관계의 긍정적 모델을 만들어 낼 수도 있다. 20세기 중반부터 서구 공공기관 노사관계에서 모델 사용자(model employer) 개념이 등장한 것도 정부가 공공기관 노동자들의 고용조건과 노조활동을 보장하며 노사관계의 안정화를 추구했기에 가능했다. 이제부터라도 정부가 사용자로 있는 공공기관에서 단체교섭의 집중화가 이루어지고, 노동자에게 괜찮은 일자리를 제공하는 모델 노사관계가 구축되어야 하며, 이것이 민간부문 노사관계에 준거 틀이 되어야 한다. 우리는 공공부문 노사관계 개혁의 작은 씨앗을 서울시 모델에서 찾을 수 있다. 노동인지적 행정과 공공기관 노동이사제 도입이 그 예라 할 것이다.

둘째, 공공기관 노동조합의 혁신과 사회공공성의 실현이다. 공공기관 노동조합들은 선언

과 강령을 통해 ‘사회개혁적’ 또는 ‘사회공공성(연대적)’ 노동조합운동을 제기하며 공공부문 노동조합운동의 이념 및 활동 방향을 민간부문 노동조합운동과 분리 정립하고자 한다. 그러나 이상과 같은 공공기관 노동조합들의 이념과 활동이 운동의 현장에서 얼마나 실현되고 있는가라는 점에서는 비판적인 성찰이 요구된다. 한국노총 공공노련의 경우 사회개혁적 노동운동은 대중적 논의의 부재 및 주장과 실천상의 괴리라는 점에서 운동노선으로서의 정합성(整合性)을 갖고 있지 못하다. 즉, 밑으로부터의 실천에 기초하여 광범위한 조직적 기반위에서 형성된 노선이라기보다는 상층 지도부를 중심으로 위로부터 ‘고안된 담론(invented discourse)’이라는 취약점을 보이고 있다. 사실 노동조합의 사회공공성운동이야말로 공공기관이 공공서비스를 제대로 만들어내자는 본연의 ‘공공기관 혁신’ 운동이다. 이제까지 노동조합의 사회공공성운동은 서비스 이용자 중심주의를 지니지 못하고 자신의 이해를 우선시하는 생산자 중심주의에 머물러 왔다는 비판에서 자유롭지 못하다. 노동조합이 기존 활동을 비판적으로 성찰하고, 이후 이용자 시각을 아우르는 사회공공성운동을 발전시켜 나가야 한다.

셋째, 공공부문 단체교섭 구조의 설계이다. 현재 공공기관 단체교섭 구조는 ‘중앙집중화된 통제와 분권화된 교섭’으로 요약된다. 기업별로 분권화된 교섭구조는 공공기관 간 임금격차 확대 및 거래비용의 증대, 공공기관 사이의 눈치보기, 기업간 담합 구조 등 부정적인 결과를 가져온 핵심 원인이다. 노동조합 또한 기업별 교섭구조를 탈피하기 위해 ‘조직통합’ 및 ‘산별노조’ 전환 등을 통해 집중화된 교섭 구조를 요구하고 있다. 대안적 공공기관 단체교섭 방안은 전국 단위의 노정(중앙)교섭을 기본으로 하면서 기관별 교섭을 보충교섭으로 하는 이원화된 교섭구조를 설계할 수 있다. 이렇게 될 때 중앙단위 노정교섭에서는 임금 및 근로조건을 중심으로 한 포괄적인 단체협약을 체결하고, 각 부문별 문제는 업종별·기관별 정책협약과 기관별 교섭을 보충적으로 추진하는 구조이다.

넷째, 노사당사자들의 신뢰 회복이다. 공공기관의 갈등 요인을 해소하기 위해서는 노사당사자들이 공공기관을 어떻게 발전시킬 것인가에 대한 공통의 목표 설정이 필요하다. 이러한 점에서 공공기관 노사관계 당사자들의 전략적 선택(strategic choice)이 중요한 과제로 제기된다. 특히 공공부문 노사관계에서는 사용자인 정부의 책임이 더 크다. 민간부문과 달리 공공부문 노사관계에서 정부가 갖는 노사관계 전략 및 선택은 노사관계의 지형을 결정한다고 해도 과언이 아니다. 이런 점에서 공공기관 노사관계에 대한 임원(기관장 등)의 노동조합에 대한 인식 및 태도는 대단히 중요하다. 공공기관 노동조합이 사회적 시민권을 획득한지 벌써 30년이 되었으나, 공공기관 경영진들의 공공기관 노조에 대한 인식은 부정적 요소에 착목한 나머지 공공기관 노동조합이 가져 올 공공기관의 변화 및 순

기능에 대해서는 관심을 보이지 않고 있다. 노사관계 안정화와 협력체계 구축은 노사관계의 주도권을 갖고 있는 사용자의 기본태도에 많이 의존한다. 배제가 아닌 참여, 정보의 독점이 아닌 공유는 사용자가 노동조합에 베푸는 시혜가 아닌 공생을 위한 윈-윈 전략임을 확인할 필요가 있다. 이는 1987년부터 지난 30년 동안 노동사회를 지배했던 ‘억압(배제)·대립·독점’의 논리를 ‘참여·협력·공생’의 논리로 바꿔 내는 과제와도 관련된 것이다.

신뢰에 기초한 참여·협력적 관계가 자리 잡게 될 때 사회관계의 구도는 ‘대립적·도구적 교환’의 관계로부터 ‘협력적·유기적 교환’의 구도로 전환된다. 이와 같은 상황은 서로의 분배 몫이나 개인의 이익만을 극대화하기 위한 ‘계약’관계로부터 더 큰 장기적 이익을 목표로 서로의 행위를 조율하고, 유기적 관계를 맺음으로써 생산적 관계를 발전시키는 ‘협약’(compact)관계로 발전되는 것을 의미한다. 노사관계를 구성하는 행위자들 상호간에 이러한 협약적 질서가 만들어질 때 ‘저신뢰’(low-trust)에 기초한 분배 게임은 ‘고신뢰’(high-trust)에 기초한 협력 게임으로 전환될 수 있고, 이러한 협력 게임의 구도에서 생산적이고 협력적인 노사관계가 출현할 수 있는 것이다.

한편, 공공기관 노동조합운동도 변화와 혁신을 요구받고 있다. 일반국민들은 공공기관노조가 기득권의 수호자가 아니라 ‘정의의 칼’(sword of justice)이라는 노동조합 고유의 역할을 수행하기를 요구한다. 이는 공공기관 노동조합의 거듭남을 요구하는 것이다. 즉, 노동조합은 스스로의 경제적 이익은 물론이거니와 이슈의 확대를 통해 사회적 이해관계의 대표자로서 사회복지의 향상과 사회적 통합에 노력하여야 할 것이다. 공공기관노조는 국민을 의식하지 않을 수 없는 조직이다. 공공서비스의 소비자가 곧 국민이기 때문이다. 이러한 점에서 소비자가 제3자인 사적 부문과는 달리 공공기관노사관계는 ‘공공기관-노조-국민’이라는 틀 속에서 노조의 활동을 고려할 필요가 있다.

공공연구 분석

- 초단시간 노동과 고용보험: 한국마사회
시간제 경마직 사례를 중심으로

초단시간 노동과 고용보험: 한국마사회 시간제 경마직 사례를 중심으로

노무법인 화평
대표 이종수

1. 서론

2016년 8월 근로형태별 부가조사 결과에 따르면, 단시간 근로자(시간제 근로자)는 248만 3천명으로 전체 비정규직의 38.5%를 차지한다. 단시간 근로자중 성별로 남자는 711천명(28.6%)인 반면, 여자는 1,772천명(71.4%)로 전체 비정규직중 여성 비율(54.95%)과 비교할 때 단시간 근로자중 여성의 비율이 월등히 높은 편이다. 단시간 근로자의 주당 평균 근로시간을 보면 평균 20.5시간으로 나타나며 최근 3개월간 월평균임금을 성별로 보면, 남자가 77만 3천원, 여자 72만 8천원으로 남자가 4만 5천원 정도 더 많은 것으로 나타난다. 특히 단시간근로는 비전형근로와 함께 50세 이상 고령층의 비율이 높은 고용형태라는 특징을 보이고 있다. 이처럼 우리나라에서 단시간근로가 여성, 고령, 저임금 등 특성을 보이고 있음을 알 수 있다.

본래 단시간근로의 근로조건 결정은 '시간비례원칙'이 일반적이다. 즉 단시간 근로자의 근로조건은 그 사업장의 같은 종류의 업무에 종사하는 통상 근로자의 근로시간을 기준으로 산정한 비율에 따라 결정되어야 한다(근기법 제18조1항). 그러나 '비례원칙'이 초단시간 근로자에게는 적용되지 않는 경우가 많다. 초단시간 근로자에 대한 차별적 법제도를 개관하면 아래의 <표 1>과 같다. 주15시간 미만의 초단시간 근로자에 대해 유급휴일에 관한 사항, 퇴직금지급에 관한 사항, 기간제의 2년 초과 근무시 무기계약직 전환, 4대보험 가입 등이 적용되지 않는다.

〈표 1〉 초단시간 근로자에 대한 노동관계법 적용제외 현황

구분	주요 내용	근거
휴일 연차유급휴가	4주 동안을 평균하여 1주 동안의 소정근로시간이 15시간 미만인 근로자에 대하여 적용제외	근로기준법 제18조제3항
퇴직금	4주간을 평균하여 1주간의 소정근로시간이 15시간 미만인 근로자에 대하여 적용 제외함	근로자퇴직급여보장법 제4조제1항
기간제의 2년 초과 고용제한 및 2년초과시 무기계약직 전환	1주 동안의 소정근로시간이 뚜렷하게 짧은 단시간 근로자를 사용하는 경우에 기간제 근로자에 대한 2년 초과 제한이 적용되지 않으며, 2년초과시 무기계약직 전환도 적용되지 않음	기단법시행령 제3조제3항
4대보험(고용보험)	1개월 동안 소정근로시간이 60시간 미만인 단시간 근로자에게 적용 제외함. 다만 고용보험의 경우 생업을 목적으로 근로를 제공하는 자중 3개월 이상 계속 근로를 제공하는 자는 제외함(적용함)	고용보험법시행령 제3조제1항

특히 4대보험 가입과 관련하여, 고용보험법·건강보험법·국민연금법은 모두 월60시간 미만의 근로자를 적용제외 대상으로 명시하고 있으며, 고용보험법은 예외적으로 ‘생업’을 목적으로 근로를 제공하는 자중 3개월 이상 계속 근로를 제공하는 경우에 고용보험 가입 자격을 인정하고 있다. 고용보험법의 예외적인 가입자격 인정조항은 그 자체로 초단시간 근로자의 실업기간중 사회보장을 강화한다는 측면에서 바람직한 것이지만, 과연 초단시간 근로자에 대한 구직급여 지급 등에서 실효성 있는 제도인지는 검토가 필요하다. 이하에서는 최근 문제가 된 한국마사회 시간제 경마직(단시간근로) 사례를 통해 살펴보기로 한다.

2. 한국마사회 시간제 경마직 사례

1) 시간제 경마직(PA) 현황

한국마사회는 단시간근로 특히 ‘초단시간근로’에 있어서 대표적 사례로 꼽을 수 있다. 한국마사회가 공시하고 있는 자료를 보면 2016년 10월 현재 정규직은 907명, 무기계약직 200명, 비정규직으로 기간제 135명, 단시간 2,256명으로 나타난다. 다만 단시간 근로자를 2,256명으로 공시한 것은 통상 근로시간으로 환산한 결과이며, 환산하지 아니한 단시간 근로자는 6,200여명으로 확인된다. 한국마사회 사례가 특이한 것은 단시간 근로자 등

비정규직의 규모가 정규직의 숫자를 훨씬 능가할 만큼 많다는 점, 그리고 단시간 근로자 대부분이 초단시간근로로 운영된다는 데 있다. 한국마사회는 시간제 경마직에 대해 하루 7시간이내의 근로시간을 정하여 주1일 또는 주2일 근무형태로 초단시간 근로자를 고용하고 있다. 이에 따라 대부분의 시간제 경마직들은 주15시간 미만으로 관리되고 있다.

2) 시간제 경마직의 근로시간¹⁾

마사회는 서울경마공원과 부산·경남경마공원, 제주경마공원 3곳에 경마장을 운영하며, 지점으로 불리는 장외 발매소 30곳을 전국에 운영하고 있다. 경마는 금요일부터 일요일까지 3일 동안 오전 11시부터 오후 6시(6시 5분)까지 열리며, 경기시간만 해도 하루 7시간정도 된다. 따라서 출근후 준비시간과 경마종료후 마감시간 등을 고려하면 시간제 경마직의 근무시간은 하루 7시간을 초과하는 것이 일반적이다.

그러나 한국마사회는 몇 가지 방식을 통해 시간제 경마직의 근무시간을 주15시간 미만으로 관리하고 있는 것으로 보인다. 첫째 경마일은 주3일이지만 금요일 근무자(주1일 근무자)와 토·일 근무자(주2일 근무자)로 나눈다. 주당 근무일을 2일 이내로 제한함으로써 주15시간 미만 초단시간근로가 가능하게 된다. 둘째 근로계약서상의 근로시간을 실제 근로시간보다 축소하는 방식이다. 아침 조회시간을 업무시작전에 배치하고 조회시간까지 회사 유니폼을 입고 각종 복장규정을 준수하여 참석하도록 하는데, 준비시간으로 15분 이상 소요되지만 근로시간에 포함되지 않는다. 점심시간은 도중에 40분 정도 부여되는데 조를 편성하여 순서에 따라 식사를 하며 보통은 발매소안에서 도시락을 먹어야 한다. 자유로운 이동이나 휴식이 불가능하다 보니 근기법상 휴게시간이 아니라 대기시간(근로시간)이라는 비판이 제기되어 왔다. 퇴근은 오후 6시경에 마지막 경주가 끝나고 순위확정, 환급, 시재확인 등을 거치며 최종 시재확인이 끝날 때까지 모든 발매원이 대기하여야 하므로 오후 6시 40분경에 퇴근하게 되지만 이러한 대기시간이 근로시간으로 인정되지 않는다는 데 문제가 있다.

〈표2〉 한국마사회 소속 단시간 근로자(PA) 근무시간

구분	출근시간	퇴근시간	휴게시간	1일 근로시간	1주 근로시간
발매직	10:20	18:30	1시간	7시간 10분	14시간 20분
진행직	08:50	18:30	2시간 30분	7시간 10분	14시간 20분

자료: 한국마사회, 주간동아(2016.1.6. 제1020호) 참조

1) 매일노동뉴스(2013.12.16.) 참조

따라서 시간제 경마직의 실제 근로시간을 엄밀하게 조사한다면 주15시간 미만으로 보기 어려운 점이 있다. 다만 2015년 8월 법원은 시간제 경마직으로 근무하다가 퇴직한 근로자가 제기한 퇴직금청구소송 항소심 사건에서 ‘소정근로시간은 실근로시간과 구분되고 근로계약, 취업규칙, 단체협약 등에 미리 정하여진 소정근로시간, 시업시각, 종업시각, 휴게시간 등을 기준으로 판단되어야 한다’며 원고측 주장을 기각하였다. 즉 법원은 주15시간 미만인지 여부는 실제 근로시간이 아니라 당사자 사이에 사전에 약정한 ‘소정근로시간’에 따라야 한다는 입장이며, 근로기준법 제18조제3항의 법문에서도 초단시간근로인지 여부는 ‘소정근로시간’을 기준으로 판단하도록 하고 있다. 그러나 법원의 판결처럼 근로기준법 제18조3항을 문자 그대로 해석한다면 시간제 경마직 사례에서 보듯이 단시간 근로자들에게 부당한 결과가 초래되며, 이는 입법자의 원래 의도라고 볼 수 없을 것이다. 소정근로시간이란 퇴직금 등 각종 최저 근로조건을 적용하는데 있어서 기준이 되므로, 근로기준법의 입법취지 등을 고려할 때, 근로계약상 근로의무 있는 시간을 정당하게 산정하여 반영된 시간이어야 할 것이다. 즉 우연적으로 발생하는 연장근로시간을 소정근로시간에서 제외할 수는 있겠지만, 암묵적으로 사전에 정해진 관행에 해당할 경우, 즉 출근시간보다 더 일찍 출근하게 하거나, 사전에 정해진 퇴근시간보다 더 늦게 퇴근하도록 암묵적으로 제도화된 경우에는 그 실제 근로시간을 소정근로시간으로 보아야 할 것이다.

3) 고용보험 가입 실태

시간제 경마직은 주15시간 미만(월 60시간 미만)의 초단시간 근로자들이다보니 산재보험을 제외하고 고용·건강·국민연금 등 사회보험의 적용이 제외되고 있다. 그런데 고용보험법 시행령 제3조제1항은 설령 주15시간 미만이라도 ‘생업을 목적으로 근로자를 제공하는 자 중 3개월 이상 계속하여 근로를 제공하는 자’에 대해 고용보험에 가입하도록 정하고 있다. 예컨대 학업중에 있는 학생들이 방학기간을 이용하여 초단시간근로를 제공할 경우에 학생들은 퇴직후 구직급여를 청구할 가능성이 적기 때문에 고용보험 가입대상에서 제외하는 것이 타당하다. 실제 구직급여를 청구하지 않을 것으로 보이는 학생들에게 고용보험료를 징수하는 것이 형평에 맞지 않기 때문이다. 그러나 적어도 3개월 이상 계속 근로를 제공한다면 설령 이들이 학생이라도 생업을 목적으로 하는 경우가 대부분이다. 따라서 시행령에서는 초단시간 근로자들에 대해 3개월 계속근로 여부를 기준으로 고용보험 가입대상 여부를 판단하기로 한 것은 일응 수긍할 만하다. 다만 초단시간 근로자가 고용보험 피보험 자격을 얻더라도 비자발적으로 퇴직하게 될 경우에 구직급여를 받을 수 있는지, 정규직 또는 통상 근로자에 비해 불리한 점은 없는지 등에 대한 검토가 필요하다.

시간제 경마직의 경우 2011년 자료²⁾를 보면, 1년 미만 근속자는 33.5%, 1년 이상 근속자는 66.5%로 나타난다. 최근 자료로 볼 수는 없지만, 상당수 시간제 경마직들은 3개월 이상 계속근로를 제공하고 있다. 그러나 마사회는 그동안 시간제 경마직들에 대해 고용보험 취득신고를 이행하지 아니하였다. 그러던 중 2016년에 고용노동부는 시간제 경마직들이 고용보험 가입대상에 해당한다며 그동안 납부하지 않은 고용보험료 3년 치를 소급해서 징수하기로 하였다. 고용노동부 결정에 대해 시간제 경마직 근로자들과 시간제 경마직 노조는 반발하고 있다. 고용보험에 가입할 수 있다는 고용노동부 결정은 긍정적이지만, 월 60만원 내외의 급여를 받는 시간제 경마직들이 3년간 보험료를 소급하여 1인당 15만 원을 납부하기 어려울 뿐 아니라, 설령 고용보험료를 납부하더라도 이들이 퇴직후 구직급여를 수령할 자격을 얻을 수 없기 때문이다. 현행 고용보험법은 소정근로시간에 관계없이 일률적으로 이직일 이전 18개월간(기준기간) 피보험 단위기간이 통산하여 180일 이상이어야 하는데, 이때 피보험단위기간은 피보험기간중 보수지급의 기초가 된 날을 의미한다. 즉 퇴직전 18개월간 급여를 지급받은 날이 180일 이상이어야 하는데, 주2일 근무자인 시간제 경마직이 180일 근무라는 요건을 충족하려면 20.7개월을 만근하여야 하므로 결국 구직급여 수급요건을 충족할 수 없게 된다. 만약 주1일 근무자라면 41.5개월을 근무하여야 180일 요건을 충족할 수 있다. 결국 고용노동부 결정대로 시간제 경마직들(주1일 또는 주2일 근무자)이 고용보험에 소급해서 가입하더라도 고용보험료만 납부하고 구직급여를 지급받지 못하는 불리한 사태가 초래될 것으로 보인다.

3. 초단시간 근로자 고용보험 제도의 개선방향

1) 구직급여 수급자격

시간제 경마직 사례는 초단시간근로와 관련하여 노동법제상의 여러 가지 문제점을 확인시켜주고 있다. 특히 고용보험법상 구직급여 요건을 ‘이직일 이전 18개월간 피보험단위기간을 통산하여 180일 이상일 것’으로 정하면서 초단시간 근로자를 배려하는 예외 조항을 두지 아니한 것은 초단시간 근로자에 대한 차별적 조항이라고 볼 수 있다. 아마도 입법 당시에는 초단시간 근로자들이 두 개 이상의 사업장에 고용될 수 있으므로, 수급요건을 갖추는데 어렵지 않을 것으로 판단하였을 것이지만, 경력단절 여성이 육아와 병행하면서 한 개의 사업장에만 고용될 경우를 상정해 보면, 현행 법제도에서는 구직급여를 전혀 보

2) 한국마사회(2011.8월), ‘비정규직(PA) 합리적 운영방안’ 참조.

장받지 못할 것이므로 통상 근로자들과 비교하면 차별적이라고 할 수 있다.

따라서 현행 고용보험법 제40조 제1항의 구직급여 수급요건에 대한 조속한 개정이 필요할 것으로 보인다. 다만 초단시간근로에 대해서도 유급휴일이 시간비례원칙에 따라 부여된다면, 구직급여 수급요건인 피보험단위기간은 주2일 근무자의 경우 유급휴일을 포함하여 주3일을 근무한 것으로 인정되며, 수급요건 180일을 충족하는데 13.8개월이 소요된다. 따라서 초단시간 근로자에게 유급휴일을 부여한다면 고용보험법상 수급요건에 관한 조항을 개정하지 않더라도 초단시간 근로자들이 구직급여를 수령할 수 있게 된다. 그러나 현행과 같이 유급휴일을 부여하지 않는다면, 불가피하게 수급요건인 기준기간(18개월)중에 피보험단위기간 180일 요건을 변경하여야 한다.

수급요건을 개정하는 방안은 초단시간근로에 대해 첫째, 기준기간을 18개월에서 21개월 이상으로 늘리는 방안과 둘째, 기준기간 18개월을 현행과 같이 유지하면서 피보험단위기간(180일)을 줄이는 방안이 있다. 우선 기준기간을 18개월에서 21개월 이상으로 연장하는 것은 초단시간 근로자들이 구직급여 요건 충족을 가능하게 하는 것이지만, 통상 근로자들에 비해 매우 불리한 변경이므로 고려하기 어렵다. 일반적으로 초단시간 근로자의 근무속간이 통상 근로자에 비해 짧다는 점을 고려하면, 개선방향은 기준기간보다는 피보험단위기간을 시간비례원칙에 따라 단축하는 것이 바람직할 것이다. 그렇다면 주14시간(주2일근무)인 근로자의 피보험단위기간 요건은 비례적으로 60일($180일 \times 2/6$)이 된다. 현재 초단시간근로에 대해 유급휴일이 부여되지 않기 때문에 초단시간 근로자가 60일 요건을 채우려면 30주(약7개월)를 근무해야 하며, 통상근로자의 경우도 210일(약7개월)을 근무하여야 한다는 점에서 형평성에 부합한다고 볼 수 있다.

2) 구직급여 지급액의 적정성

초단시간 근로자의 구직급여 수급요건을 단축할 경우에, 구직급여 지급액 산정시 기초일액(임금일액)과 소정급여일수를 변경해야 하는지 검토가 필요하게 된다. 구직급여 지급액은 ‘기초일액 × 소정급여일수’로 결정된다. ‘기초일액’은 퇴직전 평균임금 또는 최저지급액에 소정근로시간을 곱하여 결정되므로 초단시간 근로자의 기초일액을 이러한 공식으로 결정하더라도 특별히 불리하거나 유리한 변경이라고 볼 수 없다.

그러나 ‘소정급여일수’는 소정근로시간에 관계없이 연령에 따라 최소 90일에서 최대 240일까지 수급자격이 부여된다. 이 기준은 기존의 180일 요건을 충족하기만 하면 소정근로시간이 짧더라도 동일하게 적용되어 왔다. 그런데 만약 초단시간 근로자들에 대해 180일

요건을 소정근로시간에 비례하여 예컨대 '63일'로 변경한다면 소정급여일수도 비례적으로 단축해야 한다는 의견이 제기될 수 있다. 초단시간근로에 대해 소정급여일수를 단축하지 않으면 초단시간 근로자들은 63일을 피보험단위기간으로 충족하고 최대 240일간 구직급여를 수령하므로 통상근로자들보다 월등하게 유리한 대우를 받게 되기 때문이다.

만약 소정급여일수를 비례적으로 단축한다면, 주14시간 근로를 기준으로 할 때 최소 26.3일($90 \times 14 / 48$)에서 최대 70일($240 \times 14 / 48$)이 된다. 통상근로자에 비해 급여일수는 29%수준으로 줄어든다. 이러한 제도변경이 적정한 것인지는 앞으로 입법과정에서 당사자들의 충분한 의견수렴을 통해 검토되어야 할 것이다.

4. 결론 : 차별적 및 불법적 근로조건의 개선 필요성

초단시간 근로자들의 구직급여 수령을 가능하게 하는 방안을 다소 복잡하게 제시하였다. 그러나 초단시간근로(주2일 근무자)에 대해 유급주휴일을 보장한다면 구직급여 수급요건 문제를 쉽게 해결될 수 있다. 물론 주1일 근무자의 경우 유급주휴일을 부여하더라도 18개월간 180일 요건을 충족하기 어려우며 여전히 문제는 남을 수 있다. 주1일 근무자에게도 고용보험 가입자격을 인정할지, 또 별도 수급요건을 설정할 것인지는 좀 더 검토가 필요하다. 하지만 분명한 것은 시간비례원칙을 적용하는 것이 가장 명확하고 공정한 해법이라는 점이다. 단시간 근로자 보호제도를 설정하는데 있어서 가장 기본적인 원칙은 '시간비례원칙'이다. 소정근로시간이 짧다면 그 짧은 만큼 근로조건을 시간에 따라 비례적으로 설정하면 된다. 예컨대 통상근로자에게 주8시간만큼의 유급주휴일을 인정한다면, 주30시간인 단시간 근로자에게 주6시간을 인정하는 것이다. 연차휴가의 경우도 휴가로 부여되는 시간과 금전(수당)은 모두 시간비례원칙에 따라 결정할 수 있고, 특별히 초단시간근로에 대해 이를 배제할 합리적 근거나 이유를 찾기 어렵다.

아울러 마사회 사례에서 보듯이 사용자가 고의적으로 소정근로시간을 축소하는 관행을 근절할 필요가 있다. 사실 시간제 경마직 사례는 초단시간 근로자 보호법제의 문제라기보다는 사용자가 단시간 근로자들의 소정근로시간을 실제보다 축소하여 근로계약을 체결하고, 이에 근거하여 불법적으로 초단시간근로를 운영한 것이 문제의 본질이다. 따라서 조속히 근로기준법 제18조 제3항의 초단시간 근로자 요건을 개정하여야 하며, 사용자가 단시간 근로자들의 소정근로시간을 축소하고 자의적으로 근로기준법 적용을 배제하지 못하도록 관련 법령을 정비하는 것이 가장 시급한 과제라고 본다.

공공부문 정책이슈보고서는

공공부문 노동정책, 노사관계 진단 등 공공부문 정책강화를 위해 2015년 1월에 창간된 월간지입니다.

- 보고서는 공공노련 홈페이지(www.publicunion.kr)에서도 보실 수 있습니다.
- 우편 구독 및 이메일 포워딩을 원하시는 분은 한국노총 전국공공산업노동조합연맹 정책2실(전화 : 02-6277-2187, e-mail: fkpiu@hanmail.net)로 연락 주십시오.

