

# KLSI

## ISSUE PAPER

제104호  
2019-3호  
(2019.03.12.)

[www.klsi.org](http://www.klsi.org)

### 문재인정부의 공공부문 비정규직 정규직화 정책 진단 및 평가

노광표 | 한국노동사회연구소 소장

#### [목차]

1. 들어가는 말
2. 공공부문 정규직화 정책의 주요 내용
3. 공공부문 정규직 전환 결과와 쟁점
4. 요약 및 함의

#### 한국노동사회연구소

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

팩스 02) 393-4449

[WWW.facebook.com/klsiedit](http://WWW.facebook.com/klsiedit)

## <요 약>

문재인정부의 핵심 노동정책 중 하나인 공공부문 정규직화 사업이 마무리 수순이다. 공공부문 정규직화 사업은 3단계로 추진되고 있는데, 1단계 사업(2017년~2018년)이 중앙정부, 공공기관 등 852개 기관을, 2단계 사업(2018년)이 자치단체 출자출연기관과 자회사를 대상으로 실시되었다. 올해는 마지막 3단계로 민간위탁기관이 그 대상이다. 지난 2년 동안 추진되었던 공공부문 정규직화 사업은 역대 어느 정부보다 양적인 전환 규모 뿐 아니라 사업 내용에 있어 진전된 성과를 보여 주었다. 이 글은 공공부문 정규직화 사업의 긍정적 효과에 주목하면서 추진 과정에서 나타났던 쟁점과 문제점을 비판적으로 검토하고자 한다.

먼저, 2018년 12월 31일 기준으로 공공부문 853개 기관에서 17만 4,868명의 정규직 전환이 결정되었다. 이는 2020년까지 전환 목표인 20만 5,000명의 85.4%에 달한다. 정규직 전환이 결정된 17만 5천 명 중 정규직 전환이 완료된 인원은 13만 3천 명이다. 현 정부의 공공부문 정규직화 사업은 전환 규모뿐 아니라 생명·안전 업무의 직접고용, 상시·지속적 판단기준 완화, 전환 예외 사유 축소, 전환 결정시 노조 및 당사자 참여, 간접고용 비정규직 문제 해결 등 그 내용에서 과거 정부들보다 전향적이었다.

다음으로 공공부문 정규직화 추진과정에서 제기된 쟁점과 문제점은 다음과 같다. 첫째, 정규직 전환 대상 기준이다. 상시·지속적 업무의 정규직화 원칙에도 타 법령에서 예외 사유를 폭넓게 인정했고, 정규직 전환이 기존 정규직과 동일 신분이 아닌 ‘무기계약직’ 신분으로 전환된 사례가 많았다. 둘째, 자회사 설립의 남용이다. 꼭 필요한 경우에 제한적으로 설립하여 정규직화를 피한 것이 아니라 자회사 설립이 남발되었다. 2018년 12월 기준으로 전체 공공기관 전환 결정 파견·용역 노동자의 51.72%가 자회사로 정규직 전환이 이루어졌다. 셋째, 표준임금 체계 도입이다. 표준임금체계는 동일·유사 업무에 종사하는 노동자들에게 동일임금을 지급한다는 원칙을 확립한 것으로 타당하다. 다만, 직무급 도입을 위해서는 노사 공동의 직무평가위원회 설치와 업종별 교섭을 실시해야 한다. 넷째, 경쟁채용의 확대로 기존 노동자의 고용불안이 발생하였다.

향후, 공공부문 정규직화 사업의 성공적인 마무리를 위한 과제는 다음과 같다.

첫째, 지난 2년 동안 정책 추진과정에 논란이 되었던 사안에 대한 종합적인 진단과 과정 관리가 필요하다. 상시·지속적 일자리 임에도 불구하고 전환이 이루어지지 않았던 사례에 대한 종합 진단과 대안 마련이 요구되며, 정규직화 부진 기관에 대한 엄정 관리가 필요하다. 둘째, 상시·지속적 일자리의 정규직 채용 원칙을 확립하여 요요 현상이 발생하지 않도록 해야 한다. 셋째, 민간부문 정규직화 대책이다. 지난 2년 동안 공공부문의 적극적인 정규직화 사업과는 거꾸로 민간부문의 비정규직을 축소하기 위한 법제도적 개선 방안은 마련되지 않고 있다. 공공부문 정규직화 기준에 걸맞은 비정규직 관련 법 제정으로 상시·지속적 일자리의 정규직화를 피하고 차별을 최소화하는 대책이 시급히 마련되어야 한다.

# 문재인정부의 공공부문 비정규직 정규직화 정책 진단 및 평가

노광표 | 한국노동사회연구소 소장

## 1. 들어가는 말

노동친화정책으로 주목받았던 문재인정부가 집권한지 벌써 2년 가까이 되고 있다. 최저임금의 대폭인상, 공공부문 비정규직의 정규직화, 양대지침의 폐기, 노동시간 단축, 쌍용차 등 장기분규 사업장 해결 등으로 주목받던 노동정책이 최근에는 약화되거나 후퇴했다는 평가가 지배적이다.

현 정부의 노동정책이 후퇴하였다면 그 원인은 무엇일까. ‘소득주도성장’으로 과거의 대기업 위주의 성장전략을 탈피하겠다는 정책이 후퇴한 이유로 여러 요인이 지적될 수 있다. 소득주도성장의 치밀한 추진 전략의 부재, 보수야당 및 기득권세력들의 반대 담론의 형성 및 확산, 조직노동의 전략적 노선 부재, 대외경제 환경의 악화 등이 복합적으로 작용한 결과라 할 수 있다. 현 정부의 노동정책에 대한 종합 평가는 추후 과제로 하고 세부 정책을 엄밀하게 따져 볼 필요가 있다. 세부 정책에 대한 엄정한 평가 없는 종합평가는 때때로 환원주의와 근본주의 오류에 빠지기 때문이다.

이 글은 문재인정부가 지난 2년 동안 강력하게 추진한 ‘공공부문 비정규직의 정규직화’ 정책을 검토한다. 비정규직 문제는 외환위기 이후 지난 20여년 동안 한국사회의 화두였고, 그 동안 해결의 단초를 마련하지 못하여 노동시장 내 불평등과 차별을 가져온 핵심 문제였다. 문대통령은 상황의 타개를 위해 대선 공약에서 비정규직 문제 해결을 노동정책의 으뜸 정책 중 하나로 제시하였다. 이 글은 공공부문에서 몇 명을 정규직화 했는가라는 수량적인 결과뿐 아니라 정책 추진 과정에서 논란이 되었던 쟁점을 중점적으로 살펴보고자 한다. 고(故)김용균씨 사건에서 확인되듯이 정규직화 정책은 끝난 것이 아니라 아직 진행 중인 사업이다. 정규직화의 기준, 직접고용과 자회사 설립의 타당성, 정규직 전환자의 임금수준 및 체계 등이 그 내용이다. 글의 순서는 다음과 같다. 2장에서는 정부의 「공공부문 비정규직 근로자 정규직 전환 가이드라인」의 내용을 분석하여 과거 기준과 다른 진전과 한계를 정리한다. 3장은 비정규직의 정규직화 결과를 요약하고 추진 과정에서 드러난 쟁점을 검토한다. 4장은 내용 요약과 함께 정규직화 정책 성공을 위한 향후 과제를 정리한다.

## 2. 공공부문 정규직화 정책의 주요 내용

### 1) 추진 배경 및 가이드라인

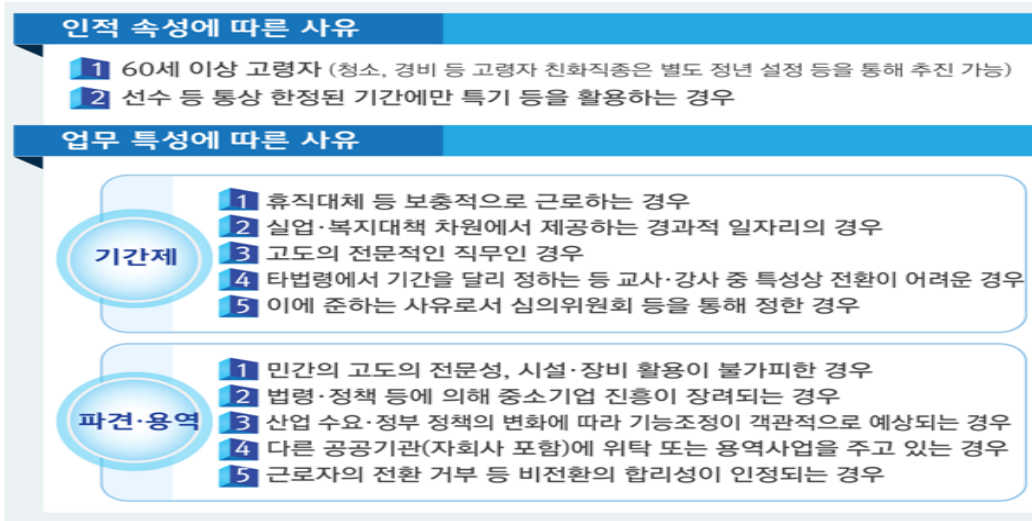
현 정부의 공공부문 정규직화 정책은 대통령의 인천국제공항공사 방문(2017년 5월 10일) 당시 언급한 ‘비정규직 제로화(Zero) 정책’으로 시작되었다. 이후 정부는 2017년 7월 20일 6개 기관 합동으로 「공공부문 비정규직 근로자 정규직 전환 가이드라인(이하, 가이드라인)」을 발표하였는데, 그 내용은 크게 정규직 전환의 추진 배경, 정규직 전환 추진 방안, 그리고 추진체계 및 후속조치로 구분할 수 있다. 정부는 추진 배경을 IMF 외환위기 이후 비용절감, 탄력적 인력운용 목적으로 비정규직 사용이 지속적으로 증가하면서 이것이 고용불안과 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 지적하였다.

정규직 전환 추진 방안은 가이드라인의 핵심 내용으로 다음의 7가지 기준을 제시하고 있다. 첫 번째는 정규직 전환의 기본 원칙으로 다섯 가지를 제시하고 있다. “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. 1단계는 중앙정부, 지방자치단체, 공공기관, 지방공기업, 국공립 교육기관으로 852<sup>1)</sup>개 기관이 해당된다. 2단계는 자치단체 출연·출자기관, 공공기관 및 지방공기업 자회사가 대상이다. 3단계는 민간위탁기관<sup>2)</sup>이 대상이다. 세 번째는 전환기준으로 상시·지속적 업무인 경우는 정규직 전환을 원칙으로 하되, ‘상시·지속적 업무’의 판단기준 완화를 병행하면서 불가피한 경우에 한하여 예외를 인정한다. 즉, 상시·지속적 업무는 연중 9개월 이상 계속되는 업무로 향후 2년 이상 지속될 것으로 예상되는 업무로 범위를 완화하였다. 아울러 불가피한 경우에 한하여 예외를 인정하고, 예외 사유에 해당하더라도 기관 상황을 고려하여 전환을 추진할 수 있도록 하였다. 생명·안전 업무는 직접고용을 원칙으로 하고 있다. 전환예외 사유는 [그림 1]과 같다.

1) 공공부문 비정규직 근로자 정규직 전환 대상(고용노동부 공공부문 실태조사 기관) 852개:중앙행정기관 48개, 자치단체 245개, 교육청 및 국공립 교육기관 76개, 공공기관 336개, 지방공기업 147개(관계부처 합동, 2017).

2) 민간위탁은 명칭에 관계없이 법률에 규정된 행정기관의 소관사무 중 일부를 다른 행정기관이나 지방자치단체가 아닌 법인 또는 단체, 개인 등에게 맡겨 그의 명의로 그의 책임아래 수행하도록 하는 것(행정사무의 민간위탁에 관한 법률안 제2조)으로 명시하고 있다.

[그림 1] 정규직 전환 예외 사유



네 번째, 전환방식은 기관 자율 추진을 원칙으로 하였다. 다만, 기간제는 직접고용 정규직으로 전환하는데, 기관 내에 ‘정규직 전환 심의위원회’를 구성하여 대상자를 결정하도록 하였으며, 심의 위원회에는 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 임금체계로 채용방식은 고용승계와 공정채용 원칙 간의 조화를 이룰 수 있도록 기관별로 이해관계자와의 협의 등을 통해 결정하도록 하였다. 다만, 현재 근로 중인 근로자 전환이 원칙 이고, 청년 선호 일자리 또는 인원이 주기적으로 변경되는 경우 등은 형평성 등을 고려하여 제한 공개, 가점 부여 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 2017년 말까지 전환하도록 하였으며, 파견·용역은 현 업체와의 계약기간 종료 시점에 전환을 원칙으로 하되, 업체와의 협의를 통해 기간을 단축할 수 있도록 하였다. 일곱 번째는 차별 해소 및 처우개선 방안으로, 무기계약직 근로자는 공무원직, 상당직 등 기관별로 적합한 명칭으로 변경하고, 고용안정 뿐만 아니라 신분증 발급, 직군, 교육훈련, 승급 체계 등 체계적인 인사관리시스템을 마련해 나갈 계획임을 제시하였다. 또한, 절감되는 용역업체 이윤·일반관리비·부가가치세 등(10~15%)은 반드시 전환자의 처우개선에 활용하도록 하여 처우 수준도 개선하도록 하며, 복리후생적 금품은 불합리한 차별없이 지급하고 휴게공간 확충 및 비품 등도 개선해 나가도록 하였다.

이상과 같은 가이드라인 내용은 정부가 공공부문의 ‘착한 사용자(model employer)’가 되겠다는 선언으로 이해할 수 있다. 또한 민간부문의 비정규직 남용을 막고 차별을 완화하자는 민간부문에 보내는 정부의 간접적인 시그널이었다. 다만 직접고용의 기준, 자회사를 통한 정규직화 방안, 정규 직 전환자의 임금수준 및 체계 등은 처음부터 참여한 노사갈등을 내포한 가이드라인이었다.

## 2) 공공부문 비정규직 현황 및 전환 규모

정부는 가이드라인을 발표하면서 공공부문의 비정규직 전체 인력을 41만 6천 명으로 추산하였다. 공공부문 총인원은 217만 명이며, 이 중 비정규직은 전체의 19.2%이며, 유형별로 보면 기간제 24.6만 명, 파견·용역 17만 명이였다. 당시 비정규직 규모는 2016년말 기준 실태조사 결과와 비교하면 정규직은 21.7만 명, 비정규직은 10.4만 명 증가한 것이다. 기관별로 보면, 공공기관·교육기관이 전체 비정규직의 67%로 나타났으며, 특히 교육기관은 전체 기간제의 39%, 공공기관은 전체 파견·용역의 61%를 차지하고 있었다.

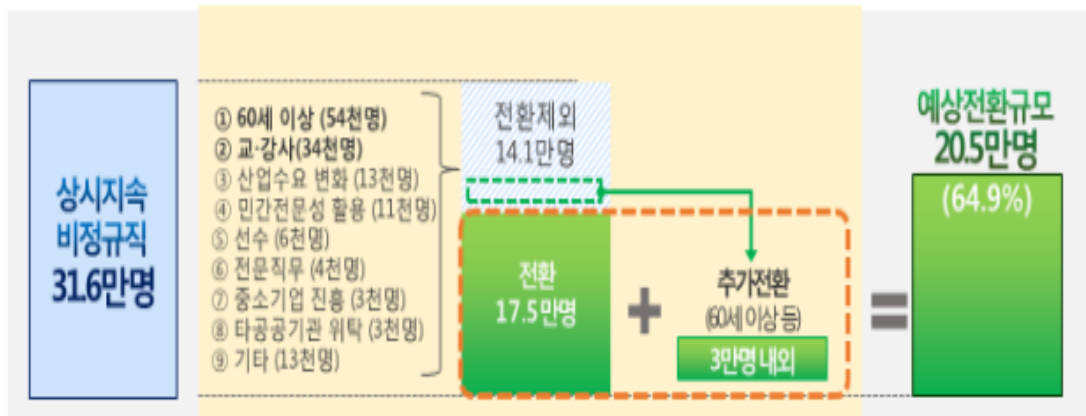
[표 1] 부문별 공공부문 비정규직 현황 (단위: 천 명, %)

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).

정부는 가이드라인에 기초하여 정규직 전환 규모를 [그림 2]와 같이 추산하였다. 전체 전환규모는 기간제 7.2만 명(47.7%), 파견·용역 10.3만 명(62.5%) 등 17.5만 명이며, 전환제외자로 잠정 분류된 60세 이상자(54천 명) 중 별도 정년 설정 등을 통해 정규직 전환이 가능할 것으로 보이는 청소·경비 업종 종사자 등 3만 명을 포함하여 20.5만 명 규모로 예상되었다. 비정규직 중 가이드라인에서 전환예외자로 제외된 총 인원은 14.1만 명인데, 예외 사유 및 규모는 [표 2]와 같다.

[그림 2] 정규직 전환 규모 예측치



자료: 고용노동부, 공공부문 비정규직 특별실태조사 결과 및 연차별 전환계획, 2017.10.26.



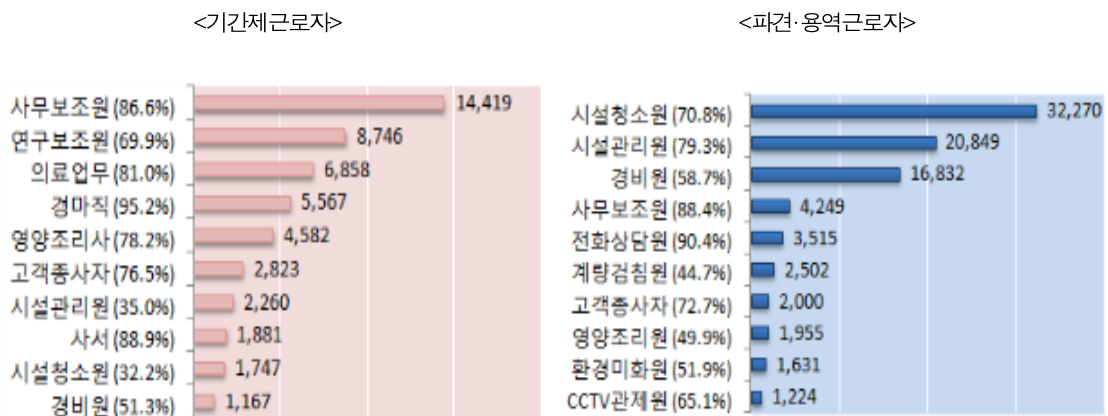
[표 2] 고용형태별 전환 예외사유 및 규모

기간제		파견·용역	
계	80천 명	계	61천 명
교/강사	34천 명	60세 이상	27천 명
60세 이상	27천 명	산업수요변화	13천 명
선수 등	6천 명	민간전문성활용	11천 명
의사 등 전문직무	4천 명	전환거부 등	4천 명
기타	9천 명	중소기업진흥	3천 명
-	-	다른공공기관 위탁	3천 명

자료: 관계부처 합동(2017).

끝으로 직종별 전환 규모 및 비율 분석이다. 기간제근로자는 사무보조원 14천 명, 연구(보조)원 9천 명, 의료업무 종사자 7천 명 순으로, 파견·용역근로자는 시설물청소원 32천 명, 시설물관리원 21천 명, 경비원 17천 명 순으로 나타났다.

[그림 3] 직종별 전환규모 및 전환비율



### 3. 공공부문 정규직 전환 결과와 쟁점

#### 1) 정규직 전환 규모와 실태

고용노동부의 발표에 따르면 2018년 12월 31일 기준으로 공공부문 853<sup>3)</sup>개 기관에서 17만 4,868명의 정규직 전환이 결정되었다. 이는 2020년까지 정규직 전환 목표 규모인 20만 5,000명의

3) 공공부문 비정규직 실태조사 기관은 2017년 실태조사 전 852개에서, 2018년 실태조사 후 853개로 변경(고용노동부, 2018).

공공부문 실태조사 기관	합계	중앙행정기관	자지단체	교육청	공공기관	지방공기업
2017년 실태조사 전	852개	48개	245개	76개	336개	147개
2018년 실태조사 후	853개	49개	245개	76개	334개	149개

85.4%에 달한다. 정규직 전환이 결정된 17만 5천 명 중 정규직 전환이 완료된 인원은 13만 3천 명이다. 고용형태별로 보면 기간제 노동자는 7만 110명의 전환 결정이 이뤄졌으며, 6만 6,030명은 전환이 완료됐다. 파견·용역 노동자는 10만 4,758명이 전환 결정됐고, 6만 7,407명이 정규직으로 전환되었다.

[표 3] 공공부문 정규직 전환 결정 및 전환 현황 (단위: 개소, 명)

구분	기 관			인 원			
	대상 기관	전환결정 기관		전환계획 인원	전환결정 인원(계획대비)		전환완료 인원(결정대비)
합계	-	-	-	174,935	174,868	(99.9%)	133,437 (76.3%)
기간제	835	825	(98.8%)	72,354	70,110	(96.9%)	66,030 (94.2%)
파견·용역	656	454	(69.2%)	102,581	104,758	(102.1%)	67,407 (64.3%)

자료: 고용노동부(2019).

[표 3], [표 4]에서 볼 수 있듯이 공공부문 정규직 전환 정책은 상당한 성과를 거둔 것으로 평가할 수 있다. 또한 과거 어느 정부보다 정규직화 사업이 과감하고 속도감 있게 추진되었음을 확인할 수 있다. 정책 발표 후 약 1년 6개월 만에 약 17만 5천 명의 비정규직이 정규직으로 전환되었을 뿐 아니라 파견·용역 등 간접고용 노동자들을 정규직 대상으로 포괄하였다는 점이 특징이라 할 수 있다.

[표 4] 공공부문 기관별 정규직 전환결정 현황 (단위: 개소, 명)

구분	기간제			파견·용역		
	전환계획인원	전환결정인원 (계획대비)	전환완료인원 (결정대비)	전환계획 인원	전환결정 인원(계획대비)	전환완료 인원(결정대비)
합계	72,354	70,110 (96.9%)	66,030 (94.2%)	102,581	104,758 (102.1%)	67,407 (64.3%)
중앙부처	9,693	11,340 (117.0%)	10,566 (93.2%)	11,361	11,239 (98.9%)	10,198 (90.7%)
자치단체	18,992	18,183 (95.7%)	16,950 (93.2%)	6,271	3,797 (60.5%)	2,650 (69.8%)
공공기관	26,154	25,550 (97.7%)	24,174 (94.6%)	69,876	62,855 (90.0%)	30,610 (48.7%)
지방공기업	3,576	3,335 (93.3%)	3,301 (99.0%)	3,951	2,278 (57.7%)	1,940 (85.2%)
교육기관	13,939	11,702 (84.0%)	11,039 (94.3%)	11,122	24,589 (221.1%)	22,009 (89.5%)

자료: 고용노동부(2019) 재구성함.

한편, 정규직 전환이 이루어진 인원의 전환방식별 현황을 보면, [표 5]와 같다. 기존 비정규직 노동자가 정규직으로 전환된 비율은 84.3%이고, 경쟁채용으로 전환된 비율은 15.7%이다. 기관별로 보면 공공기관의 경쟁채용 비율이 25.9%로 타 부문에 비해 높게 나타났다.



[표 5] 공공부문 정규직 전환방식별 현황

(단위: 개소, 명)

구분	대상 기관	전환결정 인원	전환완료 인원					
			합계		전환채용		경쟁채용	
합계	853	174,868	133,437	(76.3%)	112,490	(84.3%)	20,947	(15.7%)
중앙부처	49	22,579	20,764	(92.0%)	19,922	(95.9%)	842	(4.1%)
자치단체	245	21,980	19,600	(89.2%)	16,668	(85.0%)	2,932	(15.0%)
공공기관	334	88,405	54,784	(62.0%)	40,608	(74.1%)	14,176	(25.9%)
지방공기업	149	5,613	5,241	(93.4%)	4,491	(85.7%)	750	(14.3%)
교육기관	76	36,291	33,048	(91.1%)	30,801	(93.2%)	2,247	(6.8%)

자료: 고용노동부(2019) 재구성함

## 2) 정규직 전환의 주요 쟁점과 과제

공공부문 정규직화 사업은 외환위기 이후 지난 20여 년 동안 추진되었던 정책을 바로 잡는 사업으로 상당한 사회적 논란과 갈등을 동반할 수밖에 없었다. 여기에서는 정규직 전환 과정에서 제기되었던 쟁점을 중심으로 살펴본다.

**첫째, 정규직 전환 대상 기준이다.** 문재인정부의 공공부문 정규직 전환은 전환 규모뿐 아니라 내용에서 과거 정부들보다 진일보한 내용을 담고 있다. 생명안전 업무의 직접고용 원칙, 상시·지속적 판단 기준 완화, 전환 예외 사유 축소, 전환 결정시 노조 및 당사자 참여, 간접고용 비정규직 문제 해결 등이 그 내용이다. 하지만 가이드라인은 고도의 전문적인 직무를 수행하는 경우와 타 법령에서 기간을 달리 정하고 있는 기간제교사(교육공무원임용령), 영어회화전문강사(초중등교육법)의 경우 정규직 전환을 정규직전환 심의위원회에서 결정하기로 하여, 사실상 정규직 대상에서 배제하였다<sup>4)</sup>. 또한 이들을 전환 대상에서 제외했을 뿐 아니라 이들이 일터에서 겪는 차별과 처우 개선 대책이 마련되지 않았다.

또한 정규직의 개념을 둘러싼 논란이다. 정부는 가이드라인에서 전환되는 비정규직 노동자가 기존 정규직노동자와 동일·유사 업무를 담당할 경우 기존 임금·직급체제로 포괄하고 유사 업무가 없을 경우 별도의 직군을 신설하고 별도의 임금체계를 설계할 수 있다고 하였다. 이에 따라 대다수 공공기관의 경우 정규직 전환은 기존 정규직과 동일한 신분이 아닌 ‘무기계약직’ 신분이다. 무기계약직은 고용은 보장되지만 처우와 복지는 정규직과 차별이 발생한다. 이에 따라 무기계약직은 무늬만 정규직화 정책이라는 비판이 제기된다. 무기계약직으로 정규직 전환이 되는 이유는 정부(기획재정부)가 전환된 인원만큼 정원과 예산을 보장하지 않을 것이라는 우려 때문이다. 또한 정규직 노조들도 비정규직의 정규직 전환 시 동일 직급체제로 편입하는 것에 부정적이었다. 비정규직의 정규직화에 있어 정규직노조가 주도적으로 나서 노동연대를 실현하지 못한 사례가 왕왕 발생하였다.

4) 이들은 상시·지속적인 업무이고, 교육 현장의 구성원으로 없어서는 안 될 역할을 수행하고 있지만 전환 대상에서 배제되었다. 2017년 말 기준, 국·공립학교 기간제교사는 3만 2천 734명이고, 사립학교까지 더하면 기간제교사는 4만 6천 명으로 전체 교사의 10% 수준이다.

둘째, 자회사 설립 남용이다. 가이드라인은 전환에 있어 생명·안전 업무는 직접고용 원칙을 제시하였다. 즉, 국민의 생명·안전에 밀접한 관련이 있는 업무에 비정규직을 사용할 경우 업무 집중도, 책임의식 저하로 사고 발생의 우려가 있으므로 직접고용이 원칙이라고 하였다. 그러나 가이드라인이 기관에 적용될 때는 생명·안전 업무만 직접고용 정규직이고, 나머지 업무는 자회사 고용이 원칙이라는 식으로 변질되었다. 또한 생명·안전 업무에 대한 기준이 기관별로 상이하게 적용되었고, 이에 따른 노사갈등이 아직도 진행 중이다. 고(故)김용균씨가 담당했던 연료·환경설비 운전분야 직무를 사측은 생명·안전 업무가 아니라고 주장하였고, 노조는 해당하므로 직접고용해야 한다고 맞섰다. 1년의 논의 속에 방안을 찾지 못한 채 표류하다가 해결 방안은 김군이 사망한 후에야 다시 논의가 시작되고 있다.

이렇듯 꼭 필요한 경우에 제한적으로 자회사를 설립하여 파견·용역 노동자의 정규직화를 꾀한 것이 아니라 자회사 설립이 남용되었다<sup>5)</sup>. 이용득 의원의 국감 보도 자료에 따르면 자회사 설립을 통해 정규직 전환을 진행했거나 추진하고 있는 기관은 2018년 9월 말 기준 공공기관과 지방공기업 37개소였다. 이 중 공공기관 334개소를 기준으로 보면 전체의 10%에 해당하는 33개소에서 자회사 설립을 통해 정규직 전환을 진행했거나 추진 중이었으며 그 규모는 3만 2,514명이다. 정규직 전환이 결정된 중앙부처 산하 전체 공공기관의 파견·용역 노동자는 62,855명(2018년 12월 기준)이므로 전체의 51.72%가 자회사 형태로 정규직 전환이 이루어졌다고 볼 수 있다. [표 6]은 자회사 전환 인원 상위 10개 기관이다.

[표 6] 자회사 전환 인원 상위 10개 기관(2018년 9월 말 기준)

순위	기관 명	전환 결정 인원(명)	자회사 전환 인원(명)	자회사 전환비율(%)
1	인천국제공항공사	9,785	6,845	70%
2	한국철도공사	6,769	5,256	78%
3	한국전력공사	5,434	5,200	96%
4	한국공항공사	4,167	3,848	92%
5	(주)강원랜드 <sup>주)</sup>	1,745	1,646	94%
6	기업은행	2,101	1,623	77%
7	한국토지주택공사	2,976	1,222	41%
8	국민체육진흥공단	979	863	88%
9	한국수자원공사	1,225	768	63%
10	자산관리공사	850	652	77%

주 : (주)강원랜드의 경우 용역 근로자 1,240명에 대하여 자회사와 사회적기업 가운데 노동자가 선택하는 방향으로 진행 중.  
 자료: 이용득 의원실(2018).

5) 2108년 12월 12일, 산업은행은 자회사 전환 여부를 당사자들이 전원 반대라는 의사표명에도 불구하고 노사 전문가협의체 참가자들의 투표로 결정하는 표결 처리를 강행했다. (공공운수노조 성명서, 「당사자 동의 없는 자회사 전환 표결 강행, 산업은행 규탄한다!」, 2018.12.13.)

비정규직 노동자들이 자회사 고용에 반대하는 것은 그동안 다수의 공공기관들이 사용자의 책임과 의무를 회피하고 비용절감의 수단으로 자회사를 운영해 왔기 때문이다. 이 결과 자회사 노동자들의 임금 및 근로조건은 최저임금에도 못 미치는 상황이 왕왕 발생하였다. 과거 잘못을 반복하지 않기 위해서는 자회사를 설립하는 경우 단순한 비용 효율화를 위한 목적이 아닌 전문성 강화와 독자성 유지를 전제해야 한다. 아울러 자회사 근로자 임금, 고용 및 근로조건에 합리적 설계와 균형 대우 또한 필요조건이다. 또한 자회사에 노동이사제도를 도입하고, 공공기관 및 그 자회사 소속 노동자들을 대표할 수 있는 모·자기관 공동노사협의회의 설치 및 운영을 고려할 필요가 있다(권순원·오계택, 2018). 자회사를 통한 정규직 전환 논란은 아직 진행형이다. 국립대병원, 출연연구기관, 가스공사나 마사회 등은 전환 후 고용을 직접고용이나 자회사냐를 두고 정규직 전환이 교착 상태에 빠져 있다<sup>6)</sup>.

**셋째, 표준임금체계 도입이다.** 정부는 그 동안 파견·용역이 지배적이었던 청소, 경비, 시설관리, 사무(보조), 조리(보조) 등 5개 직종의 표준임금체계를 마련하고, 정규직 전환 시 이를 통일적으로 적용하고자 하였다. 과거 공공기관별로 주먹구구식으로 운영되어 왔던 인사관리 정책에서 벗어나 체계적인 직무 및 임금관리의 필요성을 절감하였기 때문이다. 기관별로 발생하고 있는 임금 격차를 줄이고 ‘동일가치노동 동일임금’을 실현하기 위함이었다.

표준임금체계의 세부 직무등급 부여 및 임금체계는 [표 7], [표 8]과 같다. [표 7]에서 보듯 5개 직종의 직무들의 경우, 청소 직종의 일반청소, 조리 직종과 시설관리 직종의 단순노무 직무(배식도우미나 단순노무), 단순사무보조 직무에는 1등급을 부여하였다. 청소직의 전문청소 직무, 경비직의 시설경비 직무, 조리직의 조리원, 시설관리의 일반시설 관리직무, 사무보조직의 일반사무보조 직무에는 2등급을 부여하였다. 경비직의 전문경비, 조리직의 조리사, 시설관리직의 종합시설 관리, 사무보조직의 행정사무보조 직무에는 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 결과였다.

[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).

[표 8]은 5개 직종의 임금테이블이다. 1등급의 1단계에 기준임금을 설정하면 이 기준임금을 기준으로 다른 임금은 정률적으로 결정된다. 이 기준임금은 기본급을 의미하며 이 기본급에는 이변에 전환되는 노동자들에게 지급되는 식대, 명절상여금 등의 수당도 포함된다. 특수한 직책 수행에

6) 공공운수노조 성명서(2019.01.25), 「실적 부풀리기 중단하고 ‘비정규직 제로화’ 약속 책임져라」.

따른 직책수당도 이 범주에 해당하지 않는다. 하지만 기존의 정근수당이나 장기근속수당 등 근속 연수와 연관되어 지급되던 수당 등은 이 기본급에 통합된다.

[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 타당하다고 볼 수 있다. 다만 정부가 책정한 5개 직종 노동자들의 임금수준이 적정임금인가라는 논란이 발생하고 있고, 정부가 노조와의 협의 없이 임금수준 및 체계를 결정한다는 점에서 단체교섭권을 훼손한다는 비판이 제기된다. 특히 직무급 도입의 관건은 노동자들의 수용성을 높이는 것인데, 이를 위해서는 노사공동의 직무평가위원회를 설치하여 운영하는 것이 필수적이다. 표준임금체계를 공공기관에 뿌리 내리기 위해서는 단기간에 획일적인 적용이 아닌 각 기관의 특성을 반영하는 유연성과 단체교섭의 노사 자율성을 보장할 필요가 있다. 이를 토대로 향후 표준임금체계 도입을 위한 업종별 교섭을 적극적으로 확대해 나갈 필요가 있다.

**넷째, 경쟁 채용의 확대이다.** 가이드라인은 정규직 전환 시 현재 근로 중인 근로자 전환이 원칙이고, 청년 선호 일자리 또는 인원이 주기적으로 변경되는 경우 등은 형평성 등을 고려하여 제한 공개, 가점 부여 등 적합한 방식을 채택할 수 있도록 하였다. 그런데 추진 과정에서 경쟁채용 규모가 크게 확대되었고, 그 결과 비정규직 노동자의 고용 단절이 발생하였다. 전체적으로 보면 15.7%, 공공기관 파견·용역의 경우 무려 33.3%가 경쟁채용으로 채용되었다. 예외적으로 전문직, 고임금 등의 경우에만 경쟁 채용하라는 것이 지침이었는데 현실에서는 경쟁 채용이 ‘공정 채용’이라는 핑계로 남발되었다.

한편 정규직 전환 과정에서 채용 비리가 다반사로 발생하였다고 언론과 보수야당이 주장하였으나 조사 결과를 보면 전환 과정의 채용 비리는 극히 일부이고, 확인된 비리는 정규직 전환과 무관한 정규직 신규 채용 비리였다. 정부가 2019년 2월 20일 발표한 ‘공공기관 채용실태 정기 전수조사’에 따르면 정규직 전환 관련 채용 비리는 수사의뢰 6건, 징계요구 18건에 불과했다. 또한 일부 언론과 보수야당들은 정규직 전환 과정에서 공공부문 노조들이 결탁한 권력형 고용세습 채용비리가 만연했다고 비판하였으나 정부의 합동조사 결과 노동조합의 개입 및 관여 사례는 한 건도 확인되지 않았다.

#### 4. 요약 및 함의

문재인정부 출범과 함께 추진되었던 공공부문 비정규직의 정규직화 사업은 3단계 민간위탁사업 정규직화 논의를 앞둔 사실상 마무리 단계이다. 지난 2년 동안 추진된 공공부문 정규직화 사업은 많은 성과와 함께 한계와 과제를 제시하고 있다.

먼저, 2018년 12월 31일 기준으로 공공부문 853개 기관에서 17만 4,868명의 정규직 전환이 결정되었다. 이는 2020년까지 전환 목표인 20만 5,000명의 85.4%에 달한다. 정규직 전환이 결정된 17만 5천 명 중 정규직 전환이 완료된 인원은 13만 3천 명이다. 고용형태별로 보면 기간제 노동자는 7만 110명의 전환결정이 이뤄졌으며, 6만 6,030명은 전환이 완료됐다. 파견·용역 노동자는 10만 4,758명이 전환결정 되었고, 6만 7,407명이 정규직으로 전환되었다. 과거 어느 정부보다 정규직화 사업이 속도감 있게 그리고 포괄적으로 추진되었다. 현 정부의 공공부문 정규직화 사업은 양적인 전환 규모뿐 아니라 생명·안전 업무의 직접고용 원칙, 상시·지속적 판단기준 완화, 전환 예외 사유 축소, 전환 결정시 노조 및 당사자 참여, 간접고용 비정규직 문제 해결 등 그 내용에서 과거 정부들보다 적극적이었다.

하지만 공공부문 정규직화 사업은 외환위기 이후 지난 20여 년 동안 꾸준히 추진되었던 공공기관의 효율화, 인력감축 정책의 문제점을 바로잡는 것으로 현행 제도와의 갈등 및 논란을 내포한 상황에서 추진되는 한계를 드러냈다. 추진과정에서 제기된 쟁점과 문제점은 다음과 같다.

첫째, 정규직 전환 대상 기준이다. 상시·지속적 업무의 정규직화라는 대(大)원칙에도 타 법령에서의 예외 사유를 폭넓게 인정했고, 정규직 전환도 기존 정규직과 동일 신분이 아닌 ‘무기계약직’ 신분으로의 전환이 많았다. 둘째, 자회사 설립의 남용이다. 꼭 필요한 경우에 제한적으로 자회사를 설립하여 정규직화를 피한 것이 아니라 자회사 설립이 남발되었다. 2018년 12월 기준으로 전체 공공기관 전환 결정 파견·용역 노동자의 51.72%가 자회사로 정규직 전환이 이루어졌다. 무분별한 자회사 설립을 통한 정규직 전환은 자회사의 설립 및 운영에 대한 정부의 적극적인 관리 감독을 요구하고 있다. 셋째, 표준임금체계 도입이다. 표준임금체계는 동일·유사 업무에 종사하는 노동자들에게 동일임금을 지급한다는 원칙을 확립한 것으로 타당하다. 다만, 직무급 도입을 위해서는 노사 공동의 직무평가위원회 설치와 업종별 교섭의 실시가 전제되어야 한다. 넷째, 경쟁 채용의 확대로 기존 노동자의 고용불안이 확대되었다. 가이드라인은 제한적인 경쟁 채용의 필요성을 인정하고, 기존 노동자의 전환을 원칙으로 제시하였다. 하지만 여론에 밀려 공정채용의 비율이 지나치게 확대되어 결과적으로 기존 노동자의 고용 단절이 발생하는 문제가 발생하였다.

종합하면 공공부문의 정규직화 사업은 과거 어느 정부보다 짧은 기간에 공공부문 전 분야에서 비정규직의 정규직화를 이뤄낸 사업이었다. 문재인정부가 한국 사회의 비정규직 문제를 해결하기 위한 출발점으로 공공부문의 모범 사용자임을 선언한 정책이었다. 다만 정책 추진 과정에서 발생한 문제 해결을 위한 범부처 차원의 노력이 경주되어야 하며, 공공부문 각 기관에 대한 과정 관리(process management)가 요구된다.



첫째, 지난 2년 동안 정책 추진과정에 논란이 되었던 사안에 대한 종합적인 진단과 평가가 필요하다. 이를 위해 상시·지속적 일자리 임에도 불구하고 전환이 이루어지지 않았던 사례에 대한 종합 진단과 대안 마련이 요구되며, 정규직화 부진 기관에 대한 엄정 관리가 필요하다. 특히 우수기관에 대한 우대 조치와 함께, 정규직 전환 추진 속도가 늦은 국립대병원, 과학기술 계통 출연기관, 일부 지자체에 대한 페널티가 필요하다.

둘째, 상시·지속적 일자리의 정규직 채용 원칙을 확립하여 요요 현상(Yo-yo effect)이 발생하지 않도록 해야 한다. 이전 정부에서도 공공부문 정규직화 사업이 추진되었으나, 역설적으로 비정규직의 규모는 증가하였다. 정부는 2013년~2016년 공공부문 비정규직 88,569명을 정규직으로 전환하였으나 비정규직은 오히려 증가하였다. 이는 정규직 전환을 통한 기존 비정규직의 감소에도 불구하고, 무분별한 비정규직 채용 관행이 지속되었기 때문이다. 정부도 이를 개선하기 위해 2018년 5월 “공공부문 비정규직 채용 사전심사제 운영방안”을 내놓았는데, 이를 가이드라인 수준이 아니라 엄격히 집행할 수 있는 제도적인 방안 마련이 요구된다.

셋째, 민간부문 비정규직 대책이다. 공공부문 정규직화 사업은 민간부문으로 확산될 때 비로소 그 효과를 달성한 것으로 평가할 수 있다. 하지만 지난 2년 동안 공공부문의 적극적인 사업 추진과는 거꾸로 민간부문의 비정규직을 축소하기 위한 법제도적 개선 방안은 한걸음도 진전되지 않고 있다. 민간부문의 비정규직 문제는 갈수록 상황이 악화되고 있다. 정부 기준으로 2017년 현재 전체 임금근로자 가운데 32.9%가 비정규직이다. OECD가 조사하는 임시직 근로자(temporary worker) 비중을 보면 우리나라는 동 비중이 20.6%에 달해 OECD 평균 11.2%에 비해 크게 높다. 또한 1년 6개월 초과 근속 비정규직 근로자의 정규직 전환율이 2016년 16.8%에 불과할 뿐만 아니라 점차 하락하는 추세를 보이고 있다. 국제기준에 비추어 보더라도 우리나라의 경우 임시직의 3년 후 정규직 전환율이 22%에 불과해 16개 OECD국가 중 가장 낮은 수준으로 나타났다(장근호, 2018). 공공부문 정규직화 기준에 걸맞은 비정규직 관련 법 제정으로 상시·지속적 일자리의 정규직화를 꾀하고 차별을 최소화하는 대책이 시급히 마련되어야 한다.



## 참고문헌

관계부처 합동(2017), “공공부문 비정규직 근로자 정규직 전환 추진계획”.

권순원·오계택(2018), “공공기관 자회사 설립의 방향과 과제”, 고용·노동브리프 제83호, 『한국노동연구원』 .

고용노동부(2018.5.31.), “2단계 공공부문 정규직 전환, 6월부터 추진”, 『고용노동부 보도자료』 .

오계택(2018), “공공부문 무기계약직의 직무등급제 및 임금체계”, 『고용·노동브리프 제82호』 , 한국노동연구원.

이용득(2018.10.11.), “공공부문 비정규직 정규직 전환, 파견·용역 근로자 절반이 자회사 行”, 『국정감사 보도자료』 .

장근호(2018), “우리나라 고용구조의 특징과 과제”, 『한국은행』 .