

보도자료

보도일시 [지면보도] 2019년 11월 16일(토) 조간부터 가능
[인터넷 기사] 2019년 11월 15일(금) 14:00이후 가능

담 당 자 [연구관련]
정흥준 한국노동연구원 연구위원
(044-287-6220, hjunjung@kli.re.kr)
[보도지원]
안준철 한국노동연구원 홍보전략팀 담당
(044-287-6022, jcahn@kli.re.kr)

배포일시 2019년 11월 14일(목) 22:00

공공부문 정규직화 토론회 개최

- 지난 2년 그리고 향후 과제 -

- 한국노동연구원(원장 배규식)은 11월 15일(금) 14시부터 용산 서울드래곤 시티 그랜드볼룸 백두홀에서 공공부문 정규직화 토론회를 개최
- 이번 토론회는 2017년부터 2년 동안 추진된 공공부문 비정규직의 정규직화 정책을 평가하고 향후 공공부문 노사관계 및 인사관리 과제가 무엇인지에 대해서 논의할 예정
- 발표주제 및 발제자, 발표내용 요약은 이하 참고
 - * 기조강연: 공공부문 비정규직 정책의 발전적 패러다임을 찾아(이병훈)
 - * 주제발표
 - ① 정규직화 평가와 과제(정흥준)
 - ② 정규직 전환 이후 노사/인사관리 쟁점과 향후 과제(노광표)
 - ③ 민간위탁 공영 전환 국내외 사례와 시사점(조혁진)

공공부문 비정규직 전환의 발전적 패러다임 모색

이병훈 중앙대학교 교수

- 문재인 정부의 공공부문 비정규직 전환 정책은 이전 정부에 비해 그 규모와 진행방식 등에 있어 진전된 측면
 - 전환대상자 및 전환기준에 있어 적용 대상을 확대하는 방향으로 추진
 - 기간제, 파견용역, 민간위탁; 중앙정부/지자체/공공기관 등 포괄
 - 3단계 걸친 실태조사를 통한 공공부문 비정규직 세부현황 파악
 - 20.5만 명의 전환 목표를 수립, 90.1% 전환 결정(2019년 6월 기준)
 - 정책 입안과 전환 협의 등에 있어서 합리성 제고
 - 노동계 및 전환대상자 대표 참여, 전문가 컨설팅 지원
 - 공공·행정기관의 경영평가에 비정규직 전환실적 반영
 - 별도의 추진단 설치를 통한 정책의 실행과 성과에 대한 효과적 관리 수행
 - 기존의 차별적 관행 해소 및 비정규직 사용절차·인력관리 개선
 - 전환대상자 복리후생(명절휴가비, 식비, 복지포인트 등) 지원
 - 비정규직 채용 사전심사제 및 표준인사관리지침 도입
- 한편, ‘先 선언, 後 정책’에 따른 정책 집행의 어려움과 함께 ‘뽕축구’ 식의 설익은 정책이라는 비판 제기
 - 대통령의 ‘공공부문 비정규직 제로(Zero) 시대’ 선언은 비정규직의 과잉기대 초래, 정규직의 경우 정규직 전환의 형평성 여부에 대한 반발
 - 가이드라인에도 불구하고, 전환결과의 기관 간 차이, 통일적 임·직급체계의 미비, 처우개선 관련 전환노동자들의 총파업, 자회사 전환방식을 둘러싼 노사갈등 발생
 - 그 밖에 정규직 전환 정책의 민간으로의 확산이 부족했고 민간업체의 반발도 발생

- 정부의 공공부문 비정규직 전환은 추진과정에 있어서 몇 가지 문제 제기 및 점검이 필요
 - 2017년 7월 가이드라인에 따르면 전향적 추진방향·목표와 진전된 원칙·기준·진행 방식 등 정책 패러다임에 기반
 - 문제제기 및 점검사항은 이번 정책을 통해,
 - (1) 공공부문의 노동양극화는 해소되었는가?
 - (2) 공공부문 인사관리는 정상화 되었는가?
 - (3) 정규직과의 연대는 실현되었는가?
 - (4) 협치적 정책입안 과 자율적 집행이 원활하게 이루어졌는가?
 - (5) 공공서비스 질 개선과 경영혁신이 소기의 성과를 거두었는가?
 - (6) 비정규직 전환이 민간부문으로 확산되었는가?
 - (7) 상시지속업무의 정규직화 방침에 대한 국민적 공감대가 조성되어 지속가능한 정책으로 평가될 만한가?
- 공공부문 정규직 전환 정책은 상당한 성공을 거두었으나 공공부문 인력관리에 있어 균열구조, 다층적 격차문제, 불확실한 지속가능성 등 문제도 발생
 - 고용형태별·기관/부문별·모-자회사간 임금·복지처우·직무여건·노동안전 등에 있어 고질적인 격차를 해소하지 못하였으며,
 - 공공부문 전반의 통합적 인력관리 원칙의 미비, 정부의 입장에 따라 향후 정책의 지속가능성이 담보할 수 없는 문제 등
- 공공부문 비정규직 정규직 전환의 후속과제로 공공부문 전반의 고용구조 혁신을 다음과 같은 방향에 따라 추진할 필요성 존재
 - 균열과 분절을 넘어 통합과 포용의 인력관리체제 지향
 - 정규직-무기계약직/공무직-비정규직 및 자회사-민간위탁 종사인력에 대한 통합/포괄적 인력관리 기본원칙과 운영기준 확립·운영
 - 공공부문의 통합적인 보상-직무관리를 위한 노정 협의 틀 마련, 기간제 채용 사전심의제의 간접고용 및 민간위탁으로의 확대 필요

- 격차와 차별을 넘어 형평과 공정의 보상-처우체계 수립
 - 직무가치의 합리적 차이를 존중, 불합리한 차별을 해소한다는 원칙을 확립함으로써 공공부문 직무평정 심의기구를 설치·운영, 기관 간 - 기관 내 편차를 축소
 - 복리후생·노동안전·직무환경·경력관리 등에 있어서는 보편적인 기준을 마련·실행
- 특정 정부의 정책을 넘어 지속가능한 고용구조모델로서의 정착
 - 공공부문 고용구조 혁신에 대한 사회적 공론화와 정책협의를 추진하여 사회적 합의와 국민적 공감대 조성
 - 공공부문에서 유연안정성(Flexicurity)모델의 구현을 통해 공공서비스와 일자리 질의 동시적 개선을 성취하여 민간부문 노동시장 개혁 선도
- 공공부문 고용구조의 성공적인 추진을 위해서는,
 - (1) 문제 실태 파악과 대안 모색을 위한 사전 연구조사 실시
 - (2) 국정과제로의 설정과 정부 차원의 추진주체 확보
 - (3) 공공부문 노동개혁에 대한 노사정의 사회적 대화와 공감/합의 도출 등이 선결조건으로 필요

공공부문 정규직화 평가

정홍준 한국노동연구원 연구위원

- 공공부문 정규직화 관련 대국민설문조사 결과, 공공부문 정규직 전환 정책에 대한 비정규직 당사자들의 높은 지지와 함께 중·장년층의 정책 지지도가 높았으며 정책의 지속적인 추진과 향후의 과제도 존재함을 확인
 - 1,000명을 대상으로 한 성별·연령 비례추출표본(남성/여성, 초등학교/중학교/고등학교/대학교 이상, 20대/30대/40대/50대/60대 이상 구분)
 - 공공부문 정규직 전환 정책에 대해서는 55.4%가 찬성, 반대는 26.2%, 중립은 18.4%, 고용형태별로는 비정규직의 찬성이 68.6%로 높은 지지
 - 연령대별로는 40대(59.1%) 및 50대(65%)에서 높은 지지도 형성
 - 정책의 기대효과로써 고용안정에 대한 기여에 대해 59.7%가 찬성, 22.2%가 반대했으며, 차별개선 기여에 대해 55.0%가 찬성, 28.2%가 반대
 - 한편, 공공서비스개선 기여에 대해서는 43.1%가 찬성, 34.2%가 반대
 - 공공부문 정규직화 정책의 지속에 대해서는 55.8%가 찬성했으며 반대는 26.3%, 중립은 18.9%
 - 비정규직의 찬성률이 66.8%로 정책 찬성 비율의 결과와 유사
 - 공공부문 정규직 전환 이후의 과제로서는 비정규직 재남용 억제 > 공공서비스 개선 > 노사관계 > 처우개선 순으로 응답
 - 민간으로의 확산으로는 전체적으로 57.2%가 찬성, 반대는 25%, 중립은 17.8%, 고용형태별로는 비정규직의 찬성이 70.4%로 매우 높은 지지도를 형성

- 공공부문 정규직화 정책을 ‘정책의 타당성’, ‘원칙’, ‘이해조율’의 측면에서 평가
 - 정책의 타당성 측면에서는 양질의 일자리 창출, 사회 양극화 완화 등 정부가 모범적인 사용자 역할을 수행하고 공공부문 내 이중구조 및 불평등 해소에 기여
 - 상시 지속적 업무의 정규직 전환, 충분한 노사협의, 국민부담 최소화 원칙의 실행 여부는 높이 평가할 수 있지만, 단계적 추진, 정규직과의 연대 추진 원칙에 있어서는 한계도 존재(자회사 전환 문제, 차별개선 문제, 직접고용의 어려움 등)
 - 이해조율의 측면에서는 현장수준에서 협의체가 ‘작은 사회적 대화’ 역할을 수행하였으나 정규직과 비정규직의 이해조율의 측면에서는 연대의 논리보다는 이해관계가 우선하는 한계가 존재(자회사 설립, 정규직의 직고용 반대 등)
- 공공부문 정규직화의 대표적인 성과와 과제는 3가지로 요약
 - 일자리 패러다임 측면에서 공공부문의 경우 상시·지속업무는 정규직 고용의 원칙을 확립했고, 공공부문 일자리 고용안정에 기여, 국민의 생활과 밀접하게 관련된 민간위탁의 재공영화라는 실험을 추진
 - 한편, 정규직 전환 이후 처우개선의 수준과 방법에 대한 로드맵, 정규직화 이후의 노사관계와 인사관리, 자회사 문제 등 과제도 존재
- 주요 사안별로 평가하면 가이드라인의 경우, 정규직 전환 지침서로서 중요한 기준 및 역할을 수행하였으나 구체적인 지침은 부족
 - 노사전문가가 가이드라인에 기초하여 논의를 진행하고 전환절차 등을 규율함으로써 전체적으로 통일성 유지, 노사전협의체의 결정 허용 등 유연성도 보유
 - 공공부문의 경우 다수의 업무가 생명안전업무와 관련, 구체적인 지침이 없으면 혼란 초래, 생명안전업무의 직접수행은 사회적 가치로서 고민이 필요

- 운영체계의 경우, 중앙컨설팅과 함께 현장 노사전협의체 운영한다는 점에서 이전 정규직 전환정책과 차이가 있으나 일정한 한계도 존재
 - 중앙컨설팅은 컨설팅이 어려운 기관 및 컨설팅을 통해 모범사례를 만들고 확산하는 것이 목표, 정부의 획일적 추진이 아닌 민간의 전문가가 노사와 함께 정규직 전환에 대해 협의하는 구조
 - 현장수준의 노사전협의체는 파견, 용역노동자 대표가 직접 참여, 전환대상, 전환 방법, 전환 시 처우 등에 대한 의견을 개진·협의하는 구조
 - 이해당사자의 의견이 잘 반영되며 결정에 대한 노사의 의무감과 수용도가 높다는 장점이 있으나 노사 간 의견충돌 시 갈등이 장기화 되고 중립적 전문가가 선정이 어려운 등 한계도 존재
- 한편, 자회사 전환 기관 중 64.3%가 표준임금체계를 활용하여 임금체계를 설계, 정규직 전환 정책에 따른 국민 부담을 최소화 하는 데 기여한다는 취지가 있으나 기존 정규직과의 차별이 존속되고 특정업종(시설관리, 경비, 조리 등)에 국한된 한계가 존재 → 기본 틀을 유지하되 지속적인 조정과 정규직 임금체계의 조정도 필요(기관 내, 기관 간 차별 최소화 추진)
- 향후 정규직 전환 정책은 전체 노동시장에 주목해야 하며, 동일가치노동 동일 처우 원칙을 견지하면서 본질적인 의미를 살리는 방향으로 추진
 - 공공부문의 비정규직은 전체 비정규직의 5.3%에 불과, 공공부문을 넘어서 전체 노동시장을 주목
 - 공공부문 무기계약직의 처우개선은 공공부문 임금체계 개편이 반드시 수반되어야 하며 정년연정 등 미래 정책과제와도 밀접한 관련성
 - 공공부문 정규직화는 차별개선과 함께 공공성 확보가 목적이 되어야 하며, 인적 자원관리를 활용한 공공서비스의 질적 개선, 공공부문 노사관계의 질적인 변화, 성찰이 필요

공공부문 전환이후 노사/인사관리 쟁점과 향후 과제

노광표 한국노동사회연구소 소장

□ 공공부문 정규직화 정책은 문재인정부 노동정책의 상징

- 2019년 6월 말 기준, 공공부문 정규직 전환 대상 중 90.1%인 18만 5천 명의 정규직 전환 결정, 이 중 84.9%인 15만 7천 명이 실제 정규직으로 전환
- 지난 2년 반 동안 추진한 공공부문 정규직 전환 정책은 그 규모나 계획 대비 추진 상황을 볼 때 성공적
 - 상시적 고용불안에 노출되었던 공공부문 노동자의 상당수가 고용안정을 확보
 - 제한적이지만, 보수인상 등 처우도 개선

□ 그러나 공공부문 정규직화 사업은 정책 추진과정에서 많은 갈등을 수반

- 외환위기 이후, 지난 20여 년간 공공부문에 강요되었던 아웃소싱 정책을 정상화 하는 것으로 적지 않은 노사정 갈등 초래
 - 갈등은 쟁점별로 정규직 전환대상 기준, 자회사 설립 확대, 표준임금체계 도입, 경쟁 채용에 따른 고용단절 발생, 정규직과 전환노동자 간의 연대와 갈등, 전환노동자의 직군분리 및 인사관리의 미비, 공공부문 영역별 채용 기준 논란, 민간위탁의 규제 미흡 등으로 요약 가능
 - 표출되고 있는 갈등은 정규직 전환 이후에도 지속되거나 확대 가능

□ 정규직화 정책 추진 과정에서 제기된 개별 기관의 특정 사안이 아닌 공공부문 전체에서 고민해야할 노사·인사 쟁점에 대한 논의가 필요한 시점, 정규직 전환에서의 새로운 변화가 아래와 같이 발생

- 첫째, 전환노동자 대다수가 기존 노동조합에 가입하거나 신규 노동조합을 결성
 - 아직 공식통계는 없으나 약 14~16만 명이 신규 조합원이 되었고, 이것은 향후 노사 관계에 중요한 변수로 작용 가능

- 노동조합이 설립된 사업장은 대부분 복수노조 갈등이 나타나고 있으며 사용자측은 노사 관계 실무 역량 부족을 토로

○ 둘째, 비정규직 전환을 위해 공공기관 자회사 설립

- 2019년 8월 기준, 43개 공공기관에서 49개의 자회사가 설립, 공공기관 자회사 설립은 노사 및 인사관리에 있어 새로운 쟁점
- 설립된 자회사는 원래 목표와 달리 단순 인력 공급업체의 성격이 강해 자회사의 독립성과 전문성이 보장되기 어려운 구조적 특성이 존재

○ 셋째, 정규직으로 전환된 노동자는 별도의 직군으로 대부분 편입, 앞으로 기존 정규직과 차별 논란이 발생할 우려

- 중앙행정기관 등 공무원의 경우 법적 미비로 인해 인사관리의 어려움이 현실에서 발생

○ 넷째, 전환 노동자의 임금결정 기준, 교섭(협약) 방식 마련이 필요

- 표준임금체계는 비정규직에서 정규직으로 전환하는 동일·유사업무에 종사하는 노동자에게 동일임금을 지급한다는 원칙을 확립하는 것으로 제도 도입은 타당하나,
- 그 적용 대상이 저임금 노동자에 국한되고 정규직의 임금체계라 호봉제라는 점에서 형평성 문제가 발생

○ 다섯째, 전환 노동자들에 대한 인사관리 전반의 체계적인 관리와 계획이 미흡, 채용, 교육훈련, 평가, 보상 등 새로운 준비 및 계획 필요

□ 정규직 전환이라는 새로운 환경에 조응하는 공공부문 노사·인사관리 체계를 마련하기 위한 정책 방안 수립 필요

○ ‘공공부문 임금위원회’를 대통령 직속으로 설치

- ‘동일가치노동, 동일임금’ 원리의 정착과 함께 파편화된 공공부문 임금관리를 통합
- 위원회는 임금결정 원칙 및 노조와의 협의 방식, 공공부문 영역 간 임금조사 및 공시 등을 반드시 수행

○ 정규직 전환이후 공공부문 노사관계 및 인사관리를 총괄하고 부처 간 조정 역할을 해나갈 주무 부처의 결정이 필요

민간위탁 공영전환 국내외 사례와 시사점

조혁진 한국노동연구원 연구위원

- 공공부문 비정규직 정규직 전환 정책 3단계 민간위탁 분야와 관련하여 민간 위탁 공영전환 국내외 사례를 조사
 - 관계부처합동(2019.2.27)에서 민간위탁 정규직 전환 정책추진 방향을 “일률적 기준 설정이나 구속력 있는 지침 시달보다는 소관부처 등 책임 있는 기관이 이해관계자들과 협의를 거쳐 자율적으로 결정하는 구조”로 결정
 - 중앙행정기관, 지방자치단체, 공공기관, 지방공기업, 교육기관 등을 대상으로 조사
 - 총 1,099개 기관에 [2010.1.1에서 2019.5.1까지 해당기관에서 민간에 위탁되었다가 직영, 위임 또는 공공위탁 등의 공영으로 전환된 시설 및 사무가 있는지의 여부를 정보공개청구를 통해 조사
 - 공공부문에서 민간에 위탁하였던 사무 및 시설을 공영으로 전환된 사례가 존재한다는 회신을 한 75개 기관이며, 전환된 사무 및 시설 수는 214개, 민간 수탁기관에 고용되었다가 공공부문으로 전환된 노동자는 총 3,649명 인 것으로 확인

〈표〉 기관별 전환 규모 및 노동자 수

구 분	중앙행정기관	지자체	공공기관	지방공기업	계
기관수	2	54	6	13	75
사무 및 시설수	2	169	9	34	214
전환노동자수	54	2,785	413	397	3,649
전환이외노동자수 (신규채용,공무원파견등)	-	105	-	66	171

주: 서울특별시시는 정보공개청구에 전환노동자 수를 제시하지 않았으나, 추후 다른 자료를 통해 확인한 민간위탁 공영 전환 총 인원은 1,213명, 총 3,649명 중 서울특별시 1,213명 포함

- 공영 전환된 시설 및 사무를 분류별로 살펴보면,
 - 대분류 중에서는 문화 및 관광이 44건(20.6%)로 가장 큰 비율 차지
 - 수송·교통 42건(19.6%), 사회복지분야가 35건, 환경보호 분야가 29건

- 대분류 중 상위 4개인 문화 및 관광, 수송·교통, 사회복지, 환경보호의 비율을 합치면 약 70%에 해당
- 이것은 국민의 일상생활과 밀접한 관련이 있는 사무는 공영으로 운영하는 것이 더 바람직하다는 판단이 작용한 것으로 해석 가능

○ 공공부문 정규직화 정책이 시작된 2017년 7월 전후시기를 나누어 살펴보면,

- 2017년 7월 이전에는 26개 지방자치단체에서 43건의 사무 및 857명이 공영 전환되었으며, 7개 지방공기업에서 18건의 사무 및 168명으로 총 61건 1,025명이 공영전환
- 2017년 7월 이후에는 2개 중앙행정기관 2건 54명, 41개 지방자치단체 55건 715명, 6개 공공기관 9건 413명, 10개 지방공기업 16건 229명 등 총 59개 기관에서 82건 1,411명이 공영전환

* 서울특별시 2015년부터 2017년 8월까지, 총 71개의 사무, 1,213명을 공영전환

(서울특별시는 민간위탁 공영전환 노동자 수 등에 대한 상세자료를 정보공개청구에서 미제출)

- 민간위탁의 공영전환 방법에 있어서 지방자치단체에서는 기존 노동자를 지자체 소속의 무기계약직(공무직)으로 전환하거나, 지자체 출연기관, 산하 지방공단 등으로 전환하는 방식을 사용하였고, 공공기관 및 지방공기업에서는 직접 고용하는 방식을 추진

□ 민간위탁 공영전환의 국내 주요 사례

○ ‘광주광역시 광산구 첨단종합사회복지관’ 사례

- 2001년 4월 개관 이후, 민간위탁 형태로 운영되다 2011년 초 투명하지 못한 운영에 대한 감사 지적 및 법인의 수탁 포기 후 구청에서 직영으로 전환
- 광산구청 차원에서 비정규직 정규직 전환 정책시행 및 사회복지서비스 공공성 강화 정책이 시행되면서 사회복지관의 구청 직접 운영이 결정
- 구청 소속 공무직으로 전환된 노동자는 이직률 저하 및 근속기간 연장, 고용안정성 확대 및 전문성이 보장된 환경 속에서 사회복지서비스를 안정적이고 효율적으로 제공

○ ‘경기도 콜센터’ 사례

- 민간위탁 정규직 전환 정책시행 이전 도지사의 정규직 전환 약속이 있었고, 정규직 전환 1단계 가이드라인을 준용하여 콜센터 노동자의 정규직 전환을 완료

○ 서울특별시, 경기도, 광주광역시 광산구 등은 단체장의 적극적인 정규직화 의지가 작용

□ 민간위탁 공영전환 해외 사례(영국)

- 영국 지자체에서는 2010년을 전후하여 공공서비스 재공영화 추세가 확대되었으며, 아웃소싱이 비용 상 비효율적이라는 인식 확대
 - 2018년 1월 아웃소싱 전문기업 카릴리언 파산 이후 재공영화 분위기가 확산
 - 2016년과 2018년 사이 영국 지자체에서 220개 이상의 아웃소싱 계약이 인소싱으로 전환
- 시 의회 산하에 상사(Trading company)를 설립하여 공공서비스 전달을 수행하는 추세가 확산

□ 민간위탁 공용전환 정책 추진의 시사점

- 민간위탁의 공영 전환은 지방자치단체장 및 지방의회의 의지가 매우 중요
 - 지자체장 및 지방의회의 ‘민간위탁이 유일한 공공서비스 전달 방법이 아니다’라는 인식이 민간위탁 공영 전환의 주요 요소로 작용
- 민간위탁 공영 전환은 장기적 관점에서 접근할 필요성이 존재
 - 지속가능한 공공서비스 전달 체계 구성에 대한 국민적 공감대 조성이 필요
 - 공공부문 민간위탁 노동자의 정규직 전환은 단순히 노동자의 고용안정과 처우개선 뿐만 아니라 더 나은 노동조건 마련을 통해 더 좋은 공공서비스 제공을 목표로 하는 것이 바람직
- 책임 있는 기관들과 이해당사자가 참여하여 사무별 공영 전환 원칙과 기준을 설정하고, 이를 통해 공영 전환을 추진하고, 민간위탁 공영 전환 우수 지자체 및 공공기관 인증제도 도입 등의 방법을 통한 성과 확산 등이 필요

첨부: 공공부문 정규직화 토론회 자료집. 끝.

