

| 사회적 대화를 바라보는 다양한 시선들_ 비정규직 |

비정규직 정규직화 사례로 본 성과와 과제

- **일시** 2021년 9월 28일 화요일 오전 10시
- **장소** 경제사회노동위원회 중회의실1
- **참석** 정동관 한국노동연구원 연구위원
김혜진 세종대학교 경영대 교수
박현국 노무법인 유엔 공인노무사
- **사회** 김종진 한국노동사회연구소 선임연구위원
- **배석** 이세종 경제사회노동위원회 협력홍보팀 팀장
- **정리** <참여와혁신> 손광모·백승윤 기자
- **사진** <참여와혁신> 송지훈 기자

정부 주도의 공공부문 정규직화를 어떻게 봐야 할까

김종진 오늘 논의는 공공부문 비정규직의 정규직화 대책을 중심으로 살펴보고자 합니다. 공공부문 비정규직 정규직화의 긍정적 측면으로서 성과가 무엇인지, 또 한계가 무엇인지 논의해 봤으면 합니다. 그리고 이 경험을 통해서 민간이나 차기 정부에 어떤 시사점이 있는지도 얘기 나눠 보면 좋을 것 같습니다. 이 자리에는 직간접적으로 정책



에 참여하시거나 내용에 도움을 주신 선생님들이 참여하셔서 함께 할 얘기가 많을 것 같습니다.

2017년 5월 문재인 대통령께서 당선 첫날 일자리위원회 설치를 시작으로 일자리 문제가 화두가 됐습니다. 이틀 후에는 인천국제공항에 가서 ‘공공부문 비정규직 제로화 정책’을 선언한 것이 전 사회적으로 각인되었죠. 아마도 공공부문 비정규직의 정규직화가 시작으로 볼 수 있겠죠. 현 정부 100대 국정과제 중 63번은 노동존중사회 실현, 64번은 차별 없는 일터였습니다. 최저임금 인상과 공공부문 비정규직의 정규직화 정책이 현 정부의 대표적인 노동관련 정책으로 인식이 되고 있는데, 오늘은 공공부문 정규직화 관련 내용에 대한 의견을 들어보겠습니다.

박현국 저는 2017년 7월 가이드라인 나오고 나서 바로 중앙 컨설팅단 위원으로 참여하면서 정책 초기 추진 상황을 봐왔습니다. 기존보다 파격적인 정책을 추진한 거니까 상당한 기대감이 있었죠. 그동안 공공부문에서 봤던 비정규직 문제는 크게 3가지였습니

다. 하나는 공공기관의 TO 문제였습니다. 특히 기간제 비정규직은 공공기관의 업무량은 자꾸 증가하는데 TO 관리 때문에 인력을 더 채용할 수 없으니까 비정규직을 사용하게 되는 겁니다. 그 업무는 꼭 필요한 업무인데 2년 이상을 쓸 수 없으니까 계속 인력을 바꾸는 문제가 발생했어요. 기관 입장에서도 업무의 연속성도 문제가 되고, 노하우나 숙련형성이 안 되는 문제를 안고 있었기 때문에 그 부분을 해소해야 한다는 생각이었습니다.

또 하나는 부정적인 측면이었는데 정규직들이 충분하게 업무를 하지 않는다는 점이었습니다. 특히 제가 많이 봤던 영역은 과기정통부 산하 출연연구기관들입니다. IMF 이전에는 출연연구기관들에 석사나 학사 정규직 직원이 많았는데, IMF 터지고 나서 박사만 정규직으로 있고 석사, 학사는 비정규직으로 채워졌어요. 이러면서 기존의 정규직들은 비정규직들을 활용하면서 편하게 일한다는 문제제기가 일부에서 있었거든요.

세 번째로 용역 부분과 관련해서는 IMF 이후 기존에 정규직 인력이었던 사람들을 아웃소싱합니다. 2, 3년에 한 번씩 업체가 바뀔 때마다 고용도 불안하고 처우도 다시 시작해야 하는 불합리가 있었어요. 심지어 최저임금이나 근로기준법도 지키지 못했던 말이죠.

그래서 이번 정부에서 공공부문 비정규직의 정규직 전환 정책이 기존의 문제를 해소할 수 있을 것이라는 기대를 했어요. 기존의 땀땀식 전환 정책만으로는 근본적으로 해결 되지 않는 문제가 있었던 거죠. 기존에는 상시·지속업무를 사람중심으로 보면서 2년의 기한을 기준으로 했잖아요. 그걸 직무중심으로 보게 되고, 용역까지 포함해서 전환하는 정책이었기 때문에 기대감을 가진 거죠.

그리고 이번 정책에서는 진행과정에서 이해관계자의 참여를 담보해서 같이 논의해 보겠다는 대단한 실험을 하겠다고 한 것이 또 하나의 아주 큰 특성이라고 생각되었어요. 그래서 처음에 정책을 추진하고 진행되는 과정에서는 이런 부분이 본질적으로 해결될 수 있겠다는 상당한 기대감을 가졌습니다.

김혜진 우리 사회에 공공부문 포함해서 비정규직이 너무 많이 확산된 상황에서 강력한 조치가 필요했던 건 사실인 것 같아요. 그런 면에서 정부가 공공부문부터 정규직화한 것은 충분히 그럴만 하다고 생각합니다. 다만 최근에 경영계 인터뷰를 해보니 그 과정에 대해서 문제제기도 있었습니다. 공공기관들에서는 특히 최근 10~20년 동안 전체 직원수나 신규채용 숫자 등이 기관의 성격에 따른 것이 아니라 정부 정책에 따라 달라진다는 겁니다. 어떤 기관이 한해에는 1,000명 뽑았다가 어떤 해에는 50명 이런 식으로 예측하기도 어렵고 성과와도 이어지지 않는 구조라는 거죠. 정부 정책에 따라서 달라지는 구조입니다. 한편으로는 충격적인 처방도 필요했지만 또 한편으로 이런 식으로 공공부문이라고 해서 정부 주도성만 가지고 가는 게 장기적으로 좋을 것인가 하는 부분은 같이 고민해야 할 과제라는 생각이 듭니다.

또 하나는 정책 집행을 대통령 취임 즉시 해야 한다는 측면도 있었겠지만, 사전에 노사의 대표성 있는 단체가 참여해서 큰 틀을 함께 잡아갔어야 하지 않느냐는 겁니다. 물론 부분적으로 고용노동부에서 논의를 한 것으로 알고 있지만, 사전에 틀을 잡고 진행하는 것은 제대로 안 된 것 같아요. 개별기관의 노사가 팽팽하게 대립하고, 또 정규직 노조와 비정규직 노조가 갈등을 빚는 것이 속출했던 것도 사전 논의가 부족했기 때문이라는 생각입니다. 사전에 합의까지는 안 되더라도 내용에 대해 충분히 같이 협의하는 과정이 필요하지 않았을까 하는 아쉬움은 있습니다. 한편으로는 이렇게 안 했으면 불가능하지 않았을까 해서 양면적으로 느껴집니다.

김종진 두 가지 간단히 얘기해 주셨습니다. 결과론적으로 볼 때는 노사가 참여하면서 충분한 사전준비를 할 수 있지 않았겠냐는 아쉬움을 말씀해주셨고, 공공부문이 이른바 '극단적으로' 하는 것에 대한 경영계의 우려도 말씀해주셨습니다. 또 정권 초기였으니까 가능했지, 중후반이었으면 어렵지 않았을까 하는 부분도 있을 겁니다.

정동관 특히 공공부문은 신공공관리에 입각해서 경영 효율화라는 이름으로 상당히 많은 인력을 아웃소싱을 계속 해 왔는데. 그런 배경 하에서 노동존중사회를 추진한다고 했을 때 이 정도의 충격요법이 필요했을 거라고 짐작합니다. 그럼에도 불구하고 정부 주도성을 비판하셨는데, 정부 주도성이 우리나라 정책 집행 과정에서 불가피하다

고 하더라도 너무 준비가 안 된 상태에서 이벤트성으로 진행된 게 시작부터 어그러진 요인이 아닌가 생각하거든요.

5월 12일에 대통령이 이벤트성으로 인천국제공항을 방문하면서 정책이 시작됐는데, 나중에 실무적인 정책을 진행하면서 느낀 바는 여기에 대해서 많은 고민을 하지 않고 시작했다고 생각되는 부분이 많았거든요. 집행과정에서 일부 피치 못할 부분이 있다는 것은 이해하지만, 너무 준비되지 않은 상태에서 시작됐다는 거죠. 정책형성 과정에서의 준비가 조금 더 많은 시간을 가지고 됐어야 하는 거 아니냐는 생각이

듭니다. 특히 정규직이라는 표현 자체가 주는 환상적인 이미지가 너무 강력했기 때문에, 이에 따라서 이후에 실제로 집행되는 정책의 구체적인 모습에 대해서 기대치에 충족하지 못하고 불만이 커진 측면이 있다고 생각이 들거든요.



정동관 한국노동연구원 연구위원

가이드라인 5대 원칙에 대한 평가

김종진 비정규직 정규직화라는 상징성을 가진 첫 방문지를 인천국제공항으로 정한 것에 대해서도 여러 시선이 있는 것 같아요. 어떤 사람들은 “인천국제공항에 비정규직이 이렇게 많았구나”라고 생각하기도 하고, “너무 이벤트성으로 진행한 것 아니냐”라는 비판도 있었죠. 일부 연구자들 사이에서는 규모가 작은 공공기관부터 했으면 좋을 것이라는 이야기도 있었던 것은 사실입니다. 규모는 크지 않지만 성과를 낼 수 있는 곳으로 갔어야 한다는 거죠. 노사관계 맥락이나 고용형태 다양성 등을 고려하지 않다는 시각으로 봐야 할 것 같습니다. 그런데 역으로 보면 인천국제공항처럼 규모의 상징성 있는 곳이었으니까 정책 추진의 힘을 받았지, 소규모 기관을 방문했다면 정규직화 진행 자체도 모를 수도 있었다는 겁니다. 그렇기 때문에 평가는 상반되

지만 이벤트 효과가 어느 정도 있었다는 시각도 많습니다. 공공부문 비정규직 정책을 홍보하기에는 적합했다는 인식인 거죠.

공공부문 비정규직 정규직 전환 가이드라인을 발표하면서 몇 가지 원칙과 방향을 제시했죠. 우선 5대 원칙을 중심으로 발표했고, 이후 자율적, 단계적으로 추진과 사후관리 컨설팅 추진 내용을 담고 있습니다. 5대 원칙은 ▲상시지속업무는 정규직으로 전환한다 ▲충분한 노사협의를 바탕으로 자율적으로 추진한다 ▲고용안정, 차별개선, 일자리 질 개선을 단계적으로 추진한다 ▲국민부담은 최소화하고 정규직과의 연대를 추진한다 ▲국민적 공감대 형성을 통한 지속가능한 방향으로 추진한다는 것이었습니다. 이 5대 원칙은 모두 근거를 가지고 마련했을 것이고 이에 대한 평가도 가능할 것 같습니다. 현 시점에서 볼 때 5대 원칙을 어떻게 볼 수 있는지 의견을 제시해 주시면 좋겠습니다.

구체적으로 얘기하자면 상시지속업무에 대한 정규직 전환 원칙은 상시성을 기존 10~11개월 이상에서 9개월 이상으로 바꾸었고, 지속성을 과거 기준을 고려없이 향후 2년 이상 지속 업무로 바꾸었잖아요. 또 노사전협의체 운영을 통한 전환 방식은 정말 자율적이었는지, 고용안정과 함께 차별개선이 미약한 비판적 시각도 있습니다. 진짜 정규직과의 연대가 가능했냐는 것도 짚어볼 수 있겠죠. 인천국제공항이나 건강보험공단 사례가 대표적인 것 같습니다. 반면 부산지하철이나 몇몇 공단에서는 정규직과의 연대 때문에 가능한 곳도 있어요. 지속가능성과 관련해서는 자회사 방식에 대한 논의도 가능하겠죠. 어쨌든 5대 원칙에 대한 평가와 더불어 이 원칙에 새롭게 추가되어야 할 것이 있는지 얘기해 봤으면 합니다.

김혜진 원칙 자체는 원칙이니까 추상적일 수밖에 없는 건데, 치밀한 준비가 안 된 건 사실인 것 같습니다. 규모별, 업종별로 몇 군데를 선정해 시범사업으로 추진하고 거기서 나타난 문제로 구체적인 매뉴얼을 만들었다면 없었을 문제가 많았어요. 상시지속업무나 생명안전업무는 무조건 직고용 한다고 했는데, 어떤 것이 생명안전업무냐를 둘러싸고 많은 갈등이 있었습니다. 상시지속업무라고 하더라도 예를 들어서 고속도로 톨게이트 수납원이 논란이었죠. 그 업종 자체가 없어지기는 하는데 2년 이내에 없어

지지 않는다는 점이 논란이었습니다. 일어날 수 있는 여러 문제에 대해서 원칙을 세우고 구체적인 대책을 마련했어야 하는데 그게 안 됐어요. 원칙이 틀렸다고는 볼 수 없는데, 그 원칙을 뒷받침을 하기 위한 구체적인 안이 부족했던 거죠. 직접 시행하기 전에는 몰랐던 부분이 많았고, 그러다보니 자꾸 제동이 걸리는 거죠. 비정규직 지위 향상을 추진하는데 정작 비정규직이 반대하고 싸우는 결과가 나타난 것은 원칙의 문제가 아니고 구체적인 현장성이 부족했다고 평가할 수 있습니다.

정동관 5대 원칙 중 충분한 노사협의를 통해서 자율적으로 추진한다는 내용이 있는데, 여기서 말하는 노사협의를 기본적으로 사업장 단위의 성격을 많이 가지잖아요. 사업장의 구체적인 사업 내용이나 조직 구성을 감안해야 하기 때문에 당연히 사업장 단위에서의 노사협의로도 중요하죠. 그런데 큰 틀에서 중앙단위의 노사협의를 기반이 된 방식으로 되지 못했다는 측면이 있어요. 자율성에서 가장 중요한 쟁점이 전환방식에 대한 겁니다. 전환 채용을 할 것인지, 경쟁채용을 할 것인지 하는 부분과 전환방식을 자회사로 할 것인지 직접고용으로 할 것인지 하는 거죠. 이걸 중앙단위 노사협의로나 교섭이 없이 사업장 단위에서 하다보니까 사업장에서 만들어졌던 전환심의위원회 인적 특성에 따라서 기관별로 상이한 모습이 드러난 것 같습니다. 중앙 컨설팅단에서 같이 논의도 하고 의견도 조율하긴 했지만 결과적으로 기관 간에 동일한 조건에서 다른 선택지를 보이는 모습들이 드러났어요. 여기서 말하는 노사협의를 좀 더 큰 단위에서의 노사협이었으면 어땠을까 생각이 들었고요.

가장 큰 문제는 고용안정, 차별개선, 일자리 질 개선을 단계적으로 추진한다는 표현을 썼는데, 실질적으로 일을 해보니까 이게 단계적으로 할 수 없는 일이었다고요. 당시 고용노동부의 정규직 전환 추진단에서는 일단 고용안정을 먼저하고 시간을 가지고 임금체계나 일자리 개선에 대해서 고민을 해보자고 로드맵을 짰던 것 같아요. 그런데 실질적으로 전환 가이드라인이 나오고 나서 임금, 복리후생 문제가 막 터져 나왔거든요. 거기에 대해서 부랴부랴 대처하다보니 여러 가지 안들이 나왔는데, 그 안들이 포괄적이지도 구체적이지도 못한 한계를 가지게 될 수밖에 없었던 것 같거든요. 실제로는 단계적으로 추진할 수 없는 문제를 단계적으로 추진하려고 했던 것이 갈등을 불렀다는 생각이 드네요.

김종진 지금까지 공무직 추진단에서도 쟁점이 된 것이기도 하죠. 임금체계 얘기할 때 다시 논의해 보도록 하죠.

박현국 5대 원칙을 만들었다는 것은 공공부문 비정규직 정규직화의 핵심적인 원칙이나 철학을 담은 것이라고 할 수 있을텐데, 정부가 모범적 사용자로서의 역할을 다하겠다는 의지를 원칙으로 표시한 거라고 이해를 했습니다. 제가 가지고 있는 생각은, 책임은 강한 자가 먼저 보여줘야 하고 권리는 약한 자에게 먼저 이야기해야 한다는 겁니다. 강한 자가 책임을 보여주면 약한 자의 책임도 자연스럽게 따라옵니다. 5대 원칙을 보면서 기관이 먼저 책임을 보여주고, 공무직들의 책임을 끌어내는 원칙이 반영되고 있다고 느꼈어요.

상시·지속업무에 대해서는 기본적으로 정규직으로 관리한다는 것은 공공부문에서 인력활용에 있어서의 일정한 책임을 보여준 것이고, 그것을 결정하는 과정에서 당사자들을 참여시키겠다는 것도 참여에 관련된 책임을 담아준 거죠. 또 정규직과의 연대를 추진한다는 것은 논의하는 과정에서 비정규직들이 자신들의 권리만을 생각하지 말고 기관 전체와 정규직들의 이해관계를 같이 생각하라는 것을 담고 있는 거거든요. 결과적으로 가이드라인의 5대원칙은 공공기관이 책임을 이렇게 다 할테니 논의하는 과정에서 함께 책임을 다하자는 내용을 담았다고 평가할 수 있겠습니다. 전 환과정에서 전문가로 참여하면서 이런 정신을 살리려고 노력했는데, 실제로 진행되는 과정에서 이렇게 되지 않았다는 아쉬움은 있습니다. 우리가 경험을 잘 못해봤던 과정이었으니까요.

컨설팅단 운영의 긍정적 효과

김종진 5대 원칙을 보면 ‘충분한 노사협의를 바탕으로 자율적으로 추진한다’는 등 해석의 여지가 많은 표현들이 들어가 있어요. 충분하긴 했는데 자율적으로 안 될 수도 있잖아요. ‘국민적 공감대 형성을 통한 지속가능성’도 그래요. ‘단계적으로 추진한다’는 원칙은 다양한 이해관계가 반영된 고민 섞인 원칙이라는 것을 확인할 수 있어요.

각론으로 긍정적인 측면을 먼저 논의해보도록 하죠. 노무현 정부 때부터 공공부문 비정규직 정규직화 정책을 했었죠. 기간제 비정규직에 국한되었으나, 현 정부에서는 파견용역 등 간접고용 비정규직과 직접 재정지원 일자리, 초단시간 노동자도 포함됐습니다. 전환 과정에서 노사전협의체나 전환심의위원회를 꾸리는 것도 과거에는 없었어요. 이걸 인사권이나 경영권에 노조의 참여 여지를 준 것이라고 할 수 있을 겁니다. 그리고 컨설팅단을 운영해서 지원 체계를 만든 것도 긍정적으로 볼 수 있겠죠. 다른 분들은 어떻게 보시는지 얘기해 주시죠.

정동관 정책집행과정에서 컨설팅단을 운영했다는 것이 기존과 가장 두드러진 차이점이 아닌가 생각하거든요. 이걸 통해서 과거 사측이 주도하는 방식에서 벗어나 경영이나 인사와 관련해서 노조가 참여할 수 있는 여지를 키운 측면이 있어요. 가이드라인이라고 하는 매우 딱딱하고 추상적인 문건을 개별 기관에서 도입할 때 발생하는 여러 가지 어려운 점이 있잖아요. 기관들 사이에서 실제 적용되는 내용에서 차이점이 발생하는 문제도 있겠죠. 그런데 컨설팅단이 중간단계에서 구체적인 의미와 지침, 그리고 가이드라인을 해석하고 구체화하는 과정에서 전문가들이 모여서 같이 만들어진 것이 정책을 풍부하게 하는데 기여했다고 생각하거든요. 원칙이 추상적인 표현이기 때문에 이것의 구체적인 의미에서 대해서 처음에 중앙 컨설팅단이 모였을 때 다들 이해하는 부분이 달랐습니다. 같이 논의하는 과정에서 가이드라인 보다 조금 더 구체적인 내용을 도출하고 그걸 현장에 적용하려고 노력했다는 측면이, 이번 정책과 다른 정책의 차이점이라고 생각합니다.

김종진 중앙 컨설팅단과 지역 컨설팅단을 운영했는데, 처음에는 컨설팅단 위원들 내부에서도 해석이 달랐거든요. 진행을 하면서 합의를 찾아가는 과정이었는데 의미 있는 과정이었던 같아요. 앞으로 이런 유사 정책을 할 때 반면교사로서 도움이 될 거라는 생각입니다.

박현국 이번 공공부문 정규직 전환 정책에서 기간제법 시행령에 2년 이상을 계속 기간을 정하여 사용할 수 있도록 예외사유로 되어 있는 인력까지 정규직 전환 대상자에 포함한 것은 민간에까지 미치는 영향이 크다고 볼 수 있어요. 현재 계약직 갱신기대

권, 계약 갱신 시 공백기간이 있을 때 연속된 것으로 봐야하는가에 대한 판례, 도급에서 불법파견 관련 판례들을 보면 기간제나 도급 사용에 대한 이유를 묻지는 않아요. 일단 2년을 넘으면 무기계약으로 전환되기 때문에 계속 갱신했던 관행이 있다가나 평가를 통해서 특별한 문제가 없으면 계약을 갱신했다거나 하는 결과적인 측면으로 판단해서 갱신키대권을 인정하죠. 공백기간도 마찬가지로 공백기간의 길이, 전후의 처우, 업무 등을 보면서 판단합니다. 그런데 이번 정책에서 인력활용의 이유로 상시지속업무성에 대한 검토를 하게 했다는 것은, 법원의 민간영역에 대한 판례도 앞으로 이런 측면에서 변화할 거라고 볼 수 있어요. 민간부문에 직접 관여할 수는 없지만, 결국 지도점검과 법원의 판례를 통해서 민간부문이 정상적이고 긍정적인 방향으로 인력활용 구조를 만드는데 기여한 부분이 있다고 보입니다.

이번 정책 중 파견, 용역분야의 정규직 전환과정에서 노사전협의체를 구성하도록 한 것은, 우리나라 노사관계 차원에서 보면 참여가 잘 보장되지 않는 나라로 분류되어 왔는데 논의에 참여를 담았어요. 물론 논의가 잘 이루어졌다고 할 수 있는 것은 아니지만, 참여를 보장하는 실험을 했다는 것은 역사적으로 굉장히 큰 의미가 있다고 봅니다. 또 그 안에서 외부 전문가의 역할을 강조한 것도 의미가 있었다고 봅니다. 중앙건설팅단을 통해서 정책을 점검하고 방향을 잡게 한 것도 중요했지만 기관별로 노사전협의체가 진행될 때 노사 당사자의 다소 부족한 부분을 외부 전문가가 지혜롭게 풀어주는 경우들이 많았어요. 앞으로 우리나라 노사관계에서 이 부분을 많이 고려해야 한다고 생각합니다.

이와 관련해서 우리가 살펴보아야 할 부분이 노사협의회를 규율하고 있는 근로자참여 및 협력증진에 관한 법률에 보면 임의중재 제도가 있거든요. 노사협의회에서 논의가 안 되면 어떤 기구에서 해결해 주는 분쟁해결 시스템 있어야 하는데 노사협의회에 임의중재라는 분쟁해결 시스템을 규정하고 있습니다. 독일은 임의중재제도를 거의 의무화 하고 있어서 그게 상당한 효과를 발휘하고 있는데 우리나라는 그간 임의중재 제도가 제대로 활용되지 못했습니다. 공공부문에서 노사협의회에 관련된 임의중재제도를 활성화하고 전문가가 역할을 하면 정규직 전환 이후 참여와 관련해서 의미 있는 성과를 만들 수도 있다고 봅니다.

김종진 가이드라인에 전환심의위원회의 50% 이상을 외부 위원으로 구성하고 사측을 대변하지 않는다는 내용도 담고 있죠. 기간제 시행령에서 보면 고령을 포함한 것도 의미가 있다고 봅니다. 청소, 경비 같은 경우 거의 간접고용 비정규직이었고 기존에는 55세 이상은 계약직으로 활용하는 것을 당연하게 생각했잖아요.

김혜진 가장 긍정적인 측면은 어쨌든 많은 수의 공공부문 비정규직이 정규직화 됐다는 거예요. 물론 모든 게 바람직한 방향이거나 우리가 원하는 대로는 아니지만 자료를 보면 많은 사람들이 정부의 강력한 추진 의지 속에서 정규직화 됐어요. 고용보장만 됐지 다른 건 해결되지 않았다는 시각도 있지만, 일단 고용보장이 되면서 노동조합이 많이 만들어졌고, 노동조합이 만들어지면 처우개선이 되는 거잖아요. 고용안정이 됐을 때 처우개선 활동이 가능하다는 측면이 가장 긍정적인 거죠.

개선해야 할 점은 노사전협의체, 전환과정의 컨설팅단 운영이라고 봐요. 저도 참여를 했지만 취지는 충분히 좋았는데 운영상의 문제도 나타났어요. 컨설팅단에서 전환심의위원회 위원을 배정했는데 기관에서 반대하는 경우가 있었어요. 원래는 기관별로 3명씩 배정해야 하는데 1명만 받고 나머지는 기관의 입맛에 맞는 사람을 배정하는 식이죠. 이건 중앙부처도 마찬가지였어요. 용역과 관련한 노사전협의체에서도 노동자 대표로 정규직 노조가 들어오면서 비정규직 대표는 발언권도 없는 경우도 있었어요. 가이드라인에서 제시한 정규직과의 연대도 좋지만 이렇게 될 경우 진정한 의미의 노사전문가협의회인가라는 의문이 생기죠. 컨설팅단이 자문기구라서 컨설팅단에서 논의된 것이 개별 기관으로 가면 통하지 않는다는 아쉬움도 있었어요. 그렇다 하더라도 어쨌든 많은 수의 공공기관 비정규직이 정규직화된 것 자체는 앞으로를 봤을 때 굉장히 좋은 거라고 할 수 있어요. 나중에 차기 정부가 들어오더라도 정규직화된 사람들을 다시 이전으로 돌리기는 쉽지 않다는 점이 긍정적인 측면인 거죠.

김종진 컨설팅단, 전환심의위원회, 노사전협의체 이야기가 많이 나왔는데, 각기 위원장을 어떤 사람이 맡느냐에 따라 성과가 좌우된 곳도 있는 것 같습니다. 그래서 차기 정부에서 진행한다면 협의체에 대한 촘촘한 가이드라인이나 운영방식을 준비할 필요

가 있다고 느꼈어요. 해당 기관에서 외부 위원이 마음에 안 들면 1차 회의 때 부르고, 그 이후에는 아예 연락을 하지 않는 기관들도 있었구요. 운영방식의 문제점을 해결할 필요성은 있었던 것 같습니다.

정동관 당시에도 참여하셨던 분들이 실질적인 결정권한이 없다는 얘기는 많이 했어요. 다들 말씀하셨던 것처럼 위원장이 분위기를 잡으면 거기에 따라가거나 하는 역할 정도 밖에 못하는 한계는 분명히 있었던 것 같아요. 달리 생각해서 노사협의를 중심으로 한다면 전문가의 역할은 어느 정도 선에서 봐야 하느냐에 대한 것도 한번 고민해 볼 필요는 있는 것 같더라고요. 외부 전문가로 참여해서 어느 정도 선까지 얘기를 할 수 있고 어떤 역할까지 할 수 있는지에 대해서요. 물론 개개인의 역량에 따라 차이는 있을 수 있지만, 어쨌든 결정권한을 공식적으로 부여하는 것도 문제가 될 수 있을 것 같거든요. 원만하게 잘 돌아가면 괜찮은데 일부에서 그걸 악용해서 자신들이 원하는 방향으로 하면서 외부 자문단을 도구적으로 활용하는 문제가 있을 수 있죠. 어쨌든 기관에 따라 편차가 컸다는 생각은 드네요.



김혜진 세종대학교 경영대 교수

박현국 노사전협의체는 긍정적 측면과 부정적 측면이 모두 있었다고 봐야죠. 개최 의도는 긍정적인 시도인데, 실제 운영상에 있어서는 전혀 준비 안 된 상태에서 참여시킨 거죠. 비정규직들은 정보가 없는 상황에서 참여를 하니 제대로 된 발언을 할 수 없고, 기관입장에서는 최소의 부담을 지기 위해 비용적 측면과 정서적 측면, 그리고 노사관계 측면을 고려하면서 가급적이면 직접고용하지 않는 방향으로 전략을 잡기도 했어요. 그러니까 참여 시스템은 만들었는데 제대로 된 논의를 할 수 있는 구조가 안 된 거죠. 그럼에도 불구하고 그걸 지혜롭게 풀어나가는 기관도 있었어요. 하지만 많은 곳에서는 합의에 실패했어요.

특히 빠른 시간 내에 합의가 됐던 기관이 주로 기관 주도적이었어요. 지금도 공공기관 자문이나 컨설팅을 할 때 제일 먼저 합의시기를 물어봐요. 2018년 초중반에 합의했다고 하면 거의 기관이 일방적으로 밀어붙여서 된 경우가 많고 합의 내용이 부실합니다. 참여라는 게 인권적 측면에서 보면 자신의 문제를 자기가 결정할 수 있도록 하는 자기 결정권을 확대하고 보장하고자 하는 것이잖아요. 독일 모델도 그렇고 자기 결정권이 만들어지면서 자기 책임도 같이 되도록 하는 게 바람직한데, 그런 단계까지 가기 위해서는 아직도 멀었구나 하는 생각을 많이 했어요. 중앙 컨설팅단은 굉장히 효율적이었던 것 같아요. 고용노동부도 가이드라인까지만 만들고 그 이후에 어떻게 풀어가야 할지 모르는 상태에서 어느 한 쪽에 편중되지 않는 다양한 의견들을 전문가들이 계속 모아주면서 하나하나씩 방향을 잡아갈 수 있었던 좋은 도구였다고 평가됩니다.

김혜진

발전사의 예를 들자면 비정규직 대표를 뽑는 과정에서 갈등이 생기는 거예요. 근무형태나 직종 등에 따라 상황이 다른데 누구를 대표할 것인가 하는 거죠. 노사전협의체를 구성하기 위해서는 주체가 있어야 하는데 그 주체를 만드는 과정에서 갈등이 생기는 거죠. 한편으로는 이렇게 주체를 만드는 과정에서 비정규직들도 하나하나 배우는 거라고도 할 수 있죠. 그렇지만 비정규직 노조가 없을 때 어떤 과정을 통해 대표를 뽑아야 할지에 대한 구체적인 기준이 있었으면 좋았을 것 같아요.



박현국 노무법인 유엔 공인노무사

다른 예를 들자면 모 도청에서 노사전협의체를 운영하는데 여러 이슈 중 하나와 관련된 사람이 도청 앞에서 며칠 동안 1인시위를 했어요. 그런데 다음 회의에 갔더니 다 해결됐다고 하더라고요. 알아보니까 도지사가 1인시위를 하는 분을 직접 만나서 사정도 듣고 설명도 하고 했다는 거예요. 도저히 안 될 것 같은 분위기가 하루아침에 해결이 된 거예요. 노사전협의체 구조도 중요하지만 실제로 기관장이 어떤 식의

생각을 가지고 있느냐가 중요한 거죠. 그냥 일대일 면담 한 번 했는데 기관장이 진심을 보여주니까 그 복잡하고 몇 차례를 끌었던 문제가 바로 해결된 겁니다. 제도를 만드는 것도 중요하지만 제도 속에서 이 문제를 잘 끌어가겠다는 기관측의 강력한 의지가 굉장히 중요하다는 걸 알 수 있죠. 그만큼 의지가 있고 신뢰가 제도보다 더 중요하다는 교훈을 준 것 같아요.

자회사 방식을 둘러싼 논쟁들

김종진 초기에 전환심의위원회나 노사전협의체가 부정적으로 나타난 것은 교과부 사례라고 봐요. 기간제 교사와 다양한 학교 비정규직을 정규직 전환할 때 표결까지 진행했잖아요. 결과적으로 일부 직종은 부결되어 전환되지 못했었는데, 당시 대표적인 부처 첫 사례인데 갈등적인 국면을 키운 부정적 사례라고 보여집니다.

김혜진 제가 교과부 컨설팅단이었는데 처음에 저희는 3명을 요구했는데 1명만 받았고 나머지 2명은 읍저버로 발언권이 없었어요. 고용노동부에서 참여시키라고 하니까 교과부에서는 형식적으로 1명만 받은 겁니다. 여러 의견을 모은다면서 학부모 대표까지 전심위에 참여하고, 그 사람들이 비정규직 교사가 정규직이 되면 교육의 질이 낮아진다고 강력하게 주장하면서 표결을 밀어붙이는 거죠. 이미 구성 자체가 기간제 교사의 정규직 전환에 대해 반대하는 쪽이 다수인 상황에서 표결로 갔어요. 결국 교과부의 분위기에 이견은 묵살되는 거죠.

김종진 교과부처럼 초기 부처 중심으로 밀어붙인 곳들이 있는 반면, 인천공항처럼 지연 작전을 쓴 곳도 있어요. 초기 발 빠른 대응을 한 기관들은 공공기관 경영평가에 가점을 받는다는 것을 알고 있는 거죠. 이런 구조로 작동되는 것 때문에 경영평가에 양가적인 측면이 있는 것 같습니다.

파견용역과 관련해서는 특히 용역이 문제였죠. A기관은 용역으로 보고 B기관은 민간위탁으로 보는 오분류 논쟁이나 채용전환 방식의 자회사 문제와도 연결돼 있죠.

어떤 분은 자회사 옵션이 노사갈등의 원인이었다고 보고, 또 자회사 옵션을 안 넣었으면 아예 정규직 전환이 안 됐을 것이라는 시각도 있어요.

김혜진 자회사 옵션이 없었으면 지금처럼 많은 사람들이 정규직 전환되지 못했을 지도 모르지만 전환된 사람들은 직고용으로 갔을 것 같아요. (자회사 옵션이 있으니까) 기관들이 고민을 안 해요. 당연히 자회사 만들어서 기존에 용역 했던 것처럼 하면 된다고 너무 쉽게 생각해요. 자회사가 자율성을 가지고 해당 기관과 함께 하는 것에 대한 고민도 없이 그냥 자회사만 만들면 된다는 식의 접근을 하더라고요.

박현국 기간제 문제는 공공부문에서 TO 제한 때문에 뽑는 것이니까 정원을 주면 자기들도 좋다고 해요. 다만 이왕이면 유능한 사람을 뽑고 싶은데 기존의 기간제라고 정규직으로 전환해야 하나는 인식이 있었던 것 같아요. 파견도 기간제와 비슷했어요. 용역은 좀 다른데 과연 용역을 정규직화 하는 것이 맞나 하는 거부감이 많더라고요. 자회사로 전환한 것도 용역 업무를 외주화시켜서 해당 기관에서 관리하지 않았던 것이 25년 이상이었기 때문에 기관에서 그 업무에 대한 관리 능력이 없었던 것도 있지만, 가장 중요한 것은 용역이 담당하는 업무를 구태여 우리 직원화 시키는 게 맞을까에 대한 반발이 많았던 거죠. 자회사를 선택했을 때 경영의 효율성은 거의 찾아볼 수 없는 경우도 있었는데 이런 경우는 정서적 측면이 많이 작용한 거라고 할 수 있습니다. 자회사로 전환했을 때 자회사가 본래의 목표를 달성할 수 있느냐와 함께 직접고용으로 전환된 용역직을 정서적으로 직원으로 받아들이는 때가 오느냐에 따라서 자회사도 변화될 수 있는 가능성은 높다고 봅니다.

정동관 용역이 문제가 되는 것은 3차로 전환하기로 했던 민간위탁과의 경계에 있는 것들입니다. 연구자들의 발표 내용을 들어보니까 민간위탁을 정규직화 한다는 게 정말 복잡하더라고요. 3차 민간위탁에 대해서는 정부가 강력한 의지를 가지고 추진하지 않았다는 지적이 많은데, 정부 입장에서도 1, 2차에서 일이 너무 커지면서 부담을 가진 측면도 있고 시간이 많이 흐르면서 동력이 약화된 상태에서 더 큰 과제를 떠안다 보니 적극적이지 않았다고 할 수도 있습니다. 민간위탁에 대한 가이드라인을 만들기는 했지만 1, 2차보다는 정부의 의지가 많이 줄어든 건 분명히 있어요. 다만 정부의

의지만을 탓하기에는 민간위탁이라는 영역 자체가 갖는 복잡성이 또 하나의 장애요인이 되지 않았나 생각이 들어요.

표준임금제도의 아쉬움

김종진 자회사는 효율성, 선택 편의성, 노사관계 역학관계가 종합적으로 정부와 기관들에서 전략적 선택이 가능한 옵션이었던 것 같습니다. 한편으로 파견용역과 관련해서는 IT 및 전산유지쪽 갈등도 많았죠. 청소, 경비 업무는 공무원직으로 전환했는데, IT전산유지 업무는 다수가 전환 제외되었습니다. 형평성에 있어서도 이해하기 어려운 생각도 들어요.

김혜진 IT, 전산분야는 전문성 얘기를 하잖아요. 이 분야의 정규직 전환을 반대하는 근거 중 하나가 비정규직으로 있으면 고용 위협을 느끼면서 자신이 살아남으려고 기술변화를 따라가는데, 직고용 되면 안정되니까 그러지 않을 거라는 게 있습니다. 직고용을 하고 그 사람들이 계속 변해가는 IT기술에 따라갈 수 있도록 훈련 기회를 제공하면 되는 거잖아요. 공공기관이나 민간기업도 마찬가지로 점차 노동자들에 대한 훈련이나 투자를 없애고 개인부담으로 가는 추세인데, 그런 생각이 그대로 공공기관 IT분야 정규직화를 둘러싸고는 일어난 예라고 생각해요.

정동관 IT는 범위가 넓잖아요. 예를 들어 조달청 나라장터 관리하는 IT분야 분들은 다 공무원직으로 전환됐어요. 오히려 공무원 안에서 임금수준이 너무 낮은 문제 때문에 기관에서도 임금수준 높여야 한다고 할 정도예요. 지금 말씀하시는 IT는 대부분 전산유지 같은 업무이기 때문에 상황이 조금 특수한 것 같아요.

김종진 가이드라인 5대 원칙 중에 고용안정, 차별개선, 일자리 질 개선이 있었는데, 이게 표준임금을 설정하고 가는 과정이었죠. 결과적으로 정부에서 이걸 확정하지 못하고 발표안으로만 해서 참고용이 된 것이 가장 아쉬웠거든요. 단일한 임금 테이블, 혹은 동일가치노동 동일임금을 실현할 수 있는 기회인데 다양한 갈등요인 때문에 결정하

지 못하면서 앞으로 개별사업장에서 같은 업무임에도 불구하고 임금 격차를 벌이는 문제가 있지 않을까 하는 생각을 해봅니다.

정동관 표준임금모델이 도입되지 않은 것이 아쉽다고 하면 노동계에서 싫어할 것 같네요. (웃음) 표준임금모델을 만들면서 그냥 안으로 해서 참고자료로만 활용할 수밖에 없었던 것은 개인적으로도 아쉬운데, 임금체계와 임금수준으로 구분을 하면 임금체계에서는 진일보한 측면이 있거든요. 이걸 공공부문 임금 테이블에서 숙련에 따른 임금 상승, 승급이라는 걸 인정한 최초의 공식적인 내용이었어요. 대부분의 기간제나 용역근로자들은 월급제라고 불리는 단일임금 방식으로 임금을 적용받고 있는 상황이었잖아요. 숙련에 따른 임금향상에서 승급을 6단계로 제한했기 때문에 폭이 적다는 지적은 있지만, 근로자의 숙련향상을 인정해서 임금에 반영했다고 하는 취지에서는 굉장히 진일보한 측면이 있어요.

다만 가장 큰 문제는 최저단계임금을 최저임금에 연동했다는 겁니다. 2017년 당시에 최저임금이 가장 크게 오르는 시점이었거든요. 기재부에서는 최저임금에 연동시키지 않으면 천문학적인 비용이 들어간다고 해서 최저임금에 연동시키는 방식으로 안이 만들어졌는데, 돌이켜보면 아쉬운 게 당시에 재정추계를 한 번도 공식적으로 해본 적이 없었다는 겁니다. 최저임금에 연동시키면 얼마만큼의 예산이 들어가고, 안을 다른 형태로 짤 때는 어느 정도의 비용이 들어가는지 재정추계를 해보지 못했다는 거죠. 임금체계적인 측면에서는 노동계에서도 호봉급과 뭐가 다르냐는 얘기가 있을 정도로 좋은 내용이었는데, 임금수준 측면에서 굉장히 비판이 많았기 때문에 이게 도입되지 못했다는 게 아쉬웠죠. 이 시기가 다시 안 올 수 있는 기회. 동일 가치노동 동일임금을 우리 사회에 정착시키는 굉장히 중요한 모멘텀이었는데 실기한 측면이 있었습니다.

김종진 서울시에서 표준임금제도를 설계할 때 노동계를 설득하는 것이 가장 힘들 것이라고 했는데, 노동계도 이 자체를 반대하는 건 아니거든요. 최저임금 수준이 아니라 생활임금 수준이 됐으면 갈등양상이 조금 달랐을 것 같아요. 너무 보수적으로 접근했던 것이 아쉬움이 남더라고요.

김혜진 저도 아쉽기는 한데 그게 안 된 이유가 내부적인 문제만 있었던 건 아닌 것 같아요. 비정규직의 정규직 전환이라고 하면 그 다음 비교대상이 기존 정규직이잖아요. 기존 공공부문 정규직들은 거의 호봉제인데, 전환자들만 이런 틀에 갇혀서 해마다 올라가지도 않고 기껏해야 6등급, 어떤 직급은 3~4등급에서 끝나는 것에 대해서 불만이 있었던 거예요. 정규직화되는 비정규직만의 임금체계를 만든다고 했을 때 이게 얼마나 수용성이 있을 거냐를 생각했어야 하는 거죠. 전환되는 사람들부터 적용해서 나중에 전체에 적용하면 되지 않을까 했는데, 직접 당사자 입장에서는 비교대상이 달라지기 때문에 예전보다 낮지 않냐는 논리를 받아들이지 못하는 거죠. 임금수준만 좀 높였다고 노동계에서 받아들였을까요? 임금체계를 논한다면 적어도 공공부문에서라도 전체 체계를 놓고 같이 얘기를 해야지 상대적으로 더 낮은 임금을 받는 사람들을 대상으로 손쉽게 표준임금을 도입하려는 시도 자체가 문제라는 교훈을 얻었다고 생각하거든요.

박현국 공무직에 대해서 정확하게 어떤 임금체계와 직무관계를 만들려고 하는지에 대한 방향성이 좀 더 명확하게 있어야 하는데 그게 없었어요. 공공기관 임금체계를 설계할 때 고용노동부에서 만든 표준임금체계를 틀로 해서 기존에 받았던 임금 수준과 용역회사에 줬던 재원을 중심으로 전환하는 것이었기 때문에 그걸 고려해서 변화를 주는 거죠. 고용노동부 표준임금체계가 최저임금 수준이기 때문에 기존에 받았던 것보다 낮다면 기존에 받았던 것을 기준으로 일정비율을 조정하는 틀을 만들어서 설계를 해주고 이런 식으로 진행이 됐어요. 그러니까 기관별로 다 다를 수밖에 없고 통일적인 임금체계가 적용되지는 못했겠죠. 2021년 8월 31일에 공무직 인사관리 가이드라인이 나왔는데 거기서도 표준임금체계와 같은 핵심적인 이야기는 넣지 못했습니다.

표준임금체계에서 저는 특히 단계를 설정한 것을 어떻게 이해하고 운영해야 하는가가 중요하다고 생각합니다. 새로운 임금체계를 만들 때 숙련에 따라서 단계를 상승하는 것에 대해서 관리하는 공무원 조직에서 그것을 운영할 능력도 없고 개념도 별로 없는 경우가 많았어요. 공무직 입장에서는 단계를 나누었는데 단계가 어떻게 올라가는지에 대한 개념이 전혀 없는 거죠. 한쪽에서는 근속연수 되면 당연히 올려주

라고 하는데 이게 호봉제에 비하면 불리한 것 아니냐는 시스템 자체에 대한 불신이 있을 수밖에 없죠. 단계의 의미를 부여하려면 숙련과 일정한 역할을 보면서 제대로 설계가 되어야 하는데 세팅된 데가 거의 없다는 게 문제죠. 기관마다 통일시키는 데 다소 시간이 걸릴지 모르지만 제도에 대한 이해를 높이는 게 시급합니다.

정동관 청소 같은 업무는 기본적으로 숙련에 대한 측정이 힘들잖아요. 외국의 공공부문에서도 숙련에 대한 측정을 근속연수로 대체해서 쓰는 게 일반적이거든요. 최근에는 그것보다는 강화돼서 이 사람이 몇단계로 올라가는 최저기준을 만족하냐 정도를 보는 데도 있고, 대부분은 근속을 숙련향상으로 인정해서 올립니다.

박현국 숙련이라는 게 어떻게 보면 직능급 도입하는 것일 수 있지만 교육이수라든가 자격증 같은 기준을 잡아놓고 역할도 같이 들어가면 좋을 것 같아요. 청소라고 하더라도 역할에서 보면 청소반장도 있고, 시간이 지나면 좀 더 높은 수준의 업무를 할 수 있는 부분이 있잖아요. 이걸 직무분석을 통해서 만들어 주고 그 개념을 담아주는 식으로 운영하는 게 필요하죠.

정동관 역할은 등급으로 구분하고, 숙련은 단계로 구분하는 걸로 봤는데 실태조사를 해보면 공공부문은 크게 세 가지 임금체계가 존재하더라고요. 지자체 중심으로는 공무원과 비슷한 형태의 호봉급을 많이 도입했고, 중앙공공기관 특히 자회사는 표준임금모델을 많이 따랐고, 나머지는 예전에 기간제 관리하던 방식 그대로 단일임률로 월급제를 쓰는 곳이 많거든요. 단일임률 형태를 쓰는 데가 거의 57%입니다. 전환은 시켰지만 관리방식은 예전 부처 단위나 과 단위에서 기간제 쓰는 것에서 크게 달라지지 않은 거죠. 공공부문에서 임금 격차라고 하는 게 정규직 전환으로 인해서 오히려 심화된 측면이 있다고 생각하거든요. 이 문제를 어떻게 해결할 것인가가 앞으로 남아 있는 거죠.

김종진 표준임금 설계 과정에서 너무 소극적으로 접근해서 수용성이 낮았던 것 같습니다. 최소 조건으로는 제시할 수 있지 않았냐 하는 거죠. 표준임금이라도 설정되었으면 연차별 임금도 상승했는데요. 지금 ○○공공기관은 전환 당시 그냥 기존 용역업체가

설정한 최저임금으로 했더라고요.

정동관 최대 기대치는 공무원과 같은 호봉제를 도입하는 거라고 하면 그것도 따르지 못하는 기관이 거의 대다수라는 걸 노동계도 알거든요. 기존의 회사들은 대부분 보수규정이라는 게 없어요. 예산에 따라서 결정한다고만 돼 있어요. 여전히 기본급이 얼마인지 사전적으로 규정되어 있지 않은 상태입니다. 이런 상황에서 표준임금제도를 도입하면 혜택을 보는 계층이나 사람이 훨씬 많을 것인데, 최대 목표에 따라가기 위해서는 표준임금모델을 수용할 수 없는 거죠.



김종진 한국노동사회연구소 선임연구위원

김종진 비정규직 정규직 전환이 공공부문에만 국한 됐지 민간은 손 놓은 것 아니냐는 비판이 있죠. 사실 2017~2018년에 공공부문이 전환할 때 SK브로드밴드와 LG유플러스 등 민간부문 몇몇 곳들이 전환을 했던 것으로 기억합니다. 가정이나 표준임금체계가 공공부문에서 확정되고, 최소 조건으로 반영되었으면 민간 하도급(용역)에서 준거 기준이 되었을 지도 모를 일이지요.

김혜진 콜센터의 예를 들면 기존 팀장급들이 문제가 됐어요. 서울 다산콜센터는 기존의 팀장에게 원래 하던 역할을 그대로 줘서 운영이 잘된 반면에 그렇지 않은 콜센터는 팀장도 똑같은 직원 형식으로 가는 거예요. 그렇게 가면 팀장 중 유능한 사람은 그냥 용역회사에 남는 거죠. 콜센터에서는 팀장의 역할이 중요하다고 하더라고요. 표준임금체계 도입에서 그런 이슈도 있었던 것 같아요. 관리는 무조건 정규직 공무원이 하고 공무직은 관리 역할이 없어져요. 기존에 관리 역할을 하던 사람에 대해서는 표준임금체계에서 예외상황으로 둔다든가 해야 하는데 그게 빠져버리니까 정규직 전환이 오히려 더 나쁜 상황이 되는 거죠.

정동관 공무직이 직고용 됐을 때 조직에 어떻게 편재되는지 들여다봤더니 현장직은 현장감

독자도 공무원직이에요. 그런데 대부분의 사무직은 공무원이나 정규직 일반 근로자가 일하는 팀 안에 팀원으로 가는 방식으로 전환이 돼요. 현장직은 당연히 반장이나 소장 같은 현장감독자가 계속 있어야 하기 때문에 거기는 등급이 필요한데, 사무직은 팀원으로 배속이 되기 때문에 그런 차이가 보이더라고요.

민간위탁 문제는 어떻게 풀 것인가

김종진 공공부문 비정규직 대책이 단계별로 3단계로 진행됐어요. 민간위탁은 과거에는 전환 대상에 고려도 안 됐던 영역이나 생활폐기물, IT, 전산, 콜센터 등 대표 직군을 정했잖아요. 또한 민간위탁은 노동자 보호 가이드라인을 배포했는데, 이행력이 없다는 게 큰 문제인 것 같아요.

박현국 사각지대일 수밖에 없는 게 민간위탁이 워낙 복잡하게 진행되는 영역이고, 전문성이 필요하지만 공공부문에서 직접 수행하는 게 부담되는 측면도 분명히 있었기 때문에 그런 부분에서 거부감이 많았던 것 같아요. 생활폐기물이 이슈였는데, 진행이 거의 하나도 안 된 거죠. 지자체의 반발이 너무나 심하고 예측과 전혀 다른 형태로 진행이 되었습니다. 반면에 콜센터나 IT는 비교적 전환이 많이 됐어요. 민간위탁은 준비 안 된 부분도 있지만 저항도 컸어요. 정규직 전환 업무를 수행하면서 현장의 담당자들도 많이 지친 것 같아요. 초기에는 어떻게든 잘해 보려고 담당자도 노력하다가, 여러 갈등이나 어려움을 겪으면서 심각한 스트레스와 우울증을 호소하는 경우도 많았습니다.

김혜진 민간위탁은 기본적으로 정규직화가 아닌 처우개선으로 간다고 발표했을 때 여러 가지 문제점을 지적했었거든요. 정규직화가 기본 원칙이고 그렇게 추진하다가 정 안 되면 처우개선한다는 게 아니라 처음부터 처우개선으로 가 버리니까 다들 민간위탁은 정규직화에 대한 의지가 없다고 봤어요. 그렇게 한 것에는 여러 속사정 있었겠지만 굉장히 아쉬웠어요. 민간위탁의 종류도 많으니까 모두가 다 될 수는 없지만 정규직화로 간다는 원칙이었으면 그나마 강제력이 있었을 거잖아요.

정동관 3단계에 관한 계획을 수립할 때 정부가 할 수 있는 일인지 아닌지에 대한 디테일한 분석을 했을까하는 생각이 우선 듭니다. 파견용역이나 기간제는 고용노동부에서 관련 인원이나 임금 자료를 가지고 있는데 민간위탁은 현황 파악도 제대로 하기 힘든 상태였어요. 지금 노동연구원에서 실태조사만 2년째 하고 있어요. 이것도 그냥 하는 게 아니라 정보공개 청구해서 자료 받아가면서 하고 있거든요. 기본적으로 데이터베이스를 구축하는 것 자체가 힘든 상황이다 보니까 3단계는 너무 과욕이 아니었나 싶기도 해요.

김종진 처음 가이드라인 발표했을 때 고용노동의 쟁점과 다툼이 많기에 임금체계도 어느 정도 갖출 필요가 있는데요. 민간위탁은 블랙홀처럼 돼 있는 것도 있고 해서 다음 정부 과제일 것 같아요.

김혜진 민간위탁 문제를 해결하지 못하면 앞으로 기관에서 용역 쓰는 대신 민간위탁으로 처리해 버리면서 면죄부를 주는 상황이 될 수도 있어요.

민간부문 확대 가능성은?

김종진 정규직 전환한 곳에서는 최근 3년 동안 산재사망사고가 거의 없었던 것으로 알고 있습니다. 장시간 노동도 줄어드는 이유도 있을 것이고, 사망사고는 공공기관의 장이 책임문제가 되면서 경영평가에 반영 되는 구조였던 것 같아요. 향후 비정규직 정규직화는 우리 사회에서 어떤 의미로 볼 수 있을까요? 또 민간부문 확대가능성은 어떻게 보시는지 의견을 주셨으면 합니다.

박현국 정규직 전환한 곳의 장시간 노동이 줄고 산재사망사고가 없어졌다는 긍정적 효과가 분명히 있죠. 그런데 정치권에서도 그렇지만 근거 없는 이야기 하나가 나오면 그쪽으로 쏠리는 경향이 있잖아요. 비정규직 정규직화 관련된 정책 평가에 있어서 공격받는 게 뭐냐면 악화가 양화를 구축한다는 이야기처럼 정규직으로 전환된 사람들이 옛날보다 일을 안 하고 서비스도 떨어진다는 거예요. 기존에 용역일 때 휴가도 못쓰

게 했고 기본적인 인권도 보호가 안 됐던 잘못된 관행이 있었는데, 옛날과 비교해서 일 안한다고 평가하는 건 굉장히 공정하지 못한 거죠. 현장에서 발생하는 좋지 못한 사례도 일부 있을 수 있겠지만 그 사례들에 근거해서 일반화시켜서 문제를 부풀리는 건 각별히 조심해야 한다고 생각합니다.

그렇기 때문에 정규직 전환 후 공무원들이 자신들의 역할과 책임에 절대 소홀하지 않고 공공서비스에 기여하고 있다는 부분에 초점을 맞춘 연구를 할 필요가 있다고 보입니다. 지금까지 정규직 전환의 긍정적 효과에 대한 연구결과물 발표를 보면 ‘고용안정이 보장됐다’, ‘장시간 노동이 줄었다’, ‘처우가 개선됐다’, ‘산재가 없어졌다’는 내용은 많은데, 상대적으로 서비스가 좋아졌다. 역할과 책임이 강화되었다는 부분은 많이 없거든요. 그런 부분의 조사와 연구를 계속할 필요가 있을 것 같아요.

비정규직의 정규직 전환이 정규직에게 자극이 돼야 하는데 자극이 되지 않으면 비정규직이 다시 생겨요. 비정규직이 다시 늘어나고 있는지 점검하는 것도 필요하다고 보입니다. 제가 관여하고 있는 출연 연구기관 같은 경우에는 기존에 프로젝트 베이스로 운영되는 기간제를 정규직으로 전환 했거든요. 그런데 그 사람들이 안보여요. 기존 정규인력과 전환인력이 역할을 나눠서 같이 팀으로 결합해서 새로운 과제를 수주하고 이래야 되는데, 새로운 과제가 들어오면 사람이 없으니 비정규직을 채용해야 된다고 생각하는 경향이 있어요. 정규직 전환 이후에 인력에 대한 내부 운용을 효율적으로 하고 있는지를 점검할 필요가 있다고 보고요.

이와 같이 공공부문에서 정규직 전환 후 실질적으로 업무와 관련해서, 기관 운영과 관련해서 긍정적인 기여를 하고 있고, 긍정적인 효과를 내고 있다는 것이 많이 연구가 되면 민간도 자연스럽게 인력활동 방향을 다시 검토하게 되지 않을까 생각합니다.

김혜진 정규직 입장에서 보면 비정규직에서 전환된 사람들에 대해서 동료라고 생각하지 않는 것 같아요. 서울시 같은 경우는 몇 차례에 걸쳐 업종별로 일찍 정규직 전환을 했잖아요. 기존 정규직 노조가 있었는데 전환자들을 대변하지 못하니까 순차적으로

정규직화 된 업종별로 노조가 하나씩 생긴 거예요. 기존의 정규직 노조가 다수노조라고 할지라도 전환자들도 끌어안고 가야하니까 노조 입장에서는 불편해졌다는 거죠. 그들의 목소리를 담아내고 사람들을 받아들이는 문제는 단시간에 안 될 것이고 일정한 시간이 지나야 동일한 집단으로 가지 않을까 해요. 아직은 비정규직에서 정규직화된 사람들에 대해서 낙인효과가 상당히 있어요. 인천공항도 마찬가지지만 비정규직 중 정규직화 된 사람들의 수가 많으니까 정규직 노조가 주도권을 뺏길까봐 겁내 하는 것도 있는 것으로 보여요. 당장은 낙인효과가 있어도 일정하게 시간이 지나면서 목소리를 내는 구조가 정착되지 않을까 하는 희망을 가지고 있습니다.

정동관 동료들이 이 분들을 어떻게 바라보는 지도 중요하지만 정책적·관리적인 측면에서 공무원이라고 하는 새롭게 생긴 집단에 대해 어떻게 대하느냐도 중요합니다. 이들을 대하는 우리의 인식과 관점이 달라졌는지 아직 의구심이 들어요. 예전처럼 열심히 일하지 않는다고 하는데, 예전에는 고용안정이 없는 상황에서 이 분들에게 초인적인 노력을 하도록 강제한 거잖아요. 그런 것을 없애고 이 분들이 좀 더 인간다운 노동할 수 있도록 만든다는 것이 정규직 전환의 기본적인 취지인데, 아직도 관점은 업무태도를 예전과 비교해서 평가하는 것이 많이 있더라고요. 그렇기 때문에 쟁점이 되고 있는 복지 3종 세트나 차별 없애는 게 너무나 당연한 거거든요. 그건 그 회사의 멤버십을 가지고 있는 사람에게 주어지는 당연한 것임에도 불구하고 아직까지 해결되지 않는 것은 문제죠.

이 분들이 조직에서 20~30년 계속 같이 해야 하는 동료인데, 여전히 그들을 대하는 일반 동료들의 태도, 관리하는 방식에서는 동료로 대하는 모습이 보이지 않고 있어요. 정규직 전환이라는 것이 정착화 돼서 다양한 직업들이 조화롭게 공존하기 위해서는 좀 더 세밀하고 디테일한 관리방안이 필요하다고 봅니다. 예를 들면 내 직종이 하는 업무의 범위가 어디까지인지 예전보다 훨씬 정확하고 디테일한 내용이 필요하더라고요. 주차장 관리까지 하는 게 경비의 일인가와 관련해서 현장에서 많이 다툼이 있고 논란이 되고 있거든요. 그런 걸 해결하기 위한 구체적인 관리 방안을 필요로 한다는 겁니다.

마지막으로 공공부문 중심으로 정규직 전환이 되다보니까 공공부문 내에서는 분야나 영역에 따라 차이는 있지만 전반적으로 개선이 됐는데, 민간부문과의 형평성 문제를 앞으로 어떻게 해결할 것인가가 과제입니다. 기본적인 취지는 공공부문 정규직 전환을 기반으로 민간까지 확산한다는 건데 공공부문도 아직 제대로 되지 않고 있고 근로조건에 있어서 차이가 더 벌어졌다는 게 일반적인 얘기잖아요. 그런 측면에서 봤을 때 공공부문만 더 좋은 일자리를 많이 만들어내는 방식이 계속되어서 되겠는가 하는 문제의식이 있어요.

김종진 차기 정부로 넘어가면 앞으로 비정규직 정규직화 같은 사회적 담론이 소멸될 수 있다고 보거든요. 제조업 자동차 불법파견 전환 사례나 공공부문 정규직 전환처럼 규모에서도 그렇고 사회적 파급력 있는 전환은 이제는 없을 수도 있을 것 같습니다. 산별 차원의 협약이 없으면 민간에서는 작동이 안 되겠죠. 앞으로 ILO의 좋은 일자리 지표처럼 동일가치노동 동일임금, 교육훈련 문제, 일터의 발언권 등이 더 관심을 가져야할 영역인 것 같습니다. 다양한 영역에서 비정규직의 해법을 찾는 게 쟁점도 해소하면서 수용성도 높여주는 정책 접근이 아닐까 생각해 봅니다.

박현국 저는 항상 기본에 충실한 것이 기업이나 나라를 위해서 좋은 것이라고 생각해요. 비정규직 문제는 합리적 필요성에 근거해서 활용할 수 있도록 하는 사회 문화를 만드는 게 필요하고, 이를 위해서 사회적 대화가 지속적으로 담론을 만들어가는 것이 필요하지 않을까요. 젊은 세대들 대상으로 면접관으로 들어가 보면 비정규직을 서너번 거쳐서 정규직 되려고 더 낮은 임금도 참아내고 지원해서 들어오는 것이 대부분입니다. IMF 이후 우리의 인사관리가 인력활용에 대해서는 유연성 확보라는 차원에서 비정상적으로 간 측면이 있다고 봅니다. 그래서 25년 정도의 기간 동안 공공부문에서 경험했던 것들이 그렇게 좋은 결과를 내지 못했다는 판단 속에서 이번 정책이 이뤄진 거잖아요. 공공부문을 중심으로 해서 필요한 인력에 대해서는 비정규직을 활용하지 않는다는 방향성을 정했다면 민간에도 그렇게 인력활용을 하는 것이 보탬이 된다는 것을 지속적으로 논의해서 확대해야죠. 법원의 판례도 그런 쪽에서 쌓여간다면 서서히 변화하는 지형이 있지 않을까 합니다. 이번 정책을 지속적으로 이어가면서 인사관리, 노사협력, 임금제도를 더 정교화 해서 성공할 수 있게 해

야 하지 않을까 생각해요.

김혜진 20년 정도의 세월 동안 비정규직의 정규직화에 상당히 많은 초점을 뒀는데 최근에는 상황이 많이 변하고 있는 게 아닌가 싶어요. 물론 플랫폼노동이 과대평가 되고 있다는 것도 맞지만 그럼에도 불구하고 포용성이 중요한 이슈가 되고 있죠. 포용성이 비정규직을 정규직화 하는 걸 의미하는 것보다는 훨씬 더 범위가 넓은 거죠. 그래도 비정규직은 노동자로서 인정받고 있는 반면에 특고나 더 나가면 특고의 성격을 띠고 있는 프리랜서 부분들이 오히려 자본의 논리에 따라서 훨씬 더 파편화되고 늘어나고 있어요. 이런 상황에서 언제까지 비정규직 정규직화만 이야기 할 거냐는 시각도 있는 거죠. 문제가 생기면 쫓아가면서 대응하고 규제 방법을 찾는 방식이 아니라 비정규직, 정규직을 넘어서 전체를 포괄하는 방향으로 가야 할 것 같아요.

국민에게 일정한 생활소득의 보장, 사회안전망, 작업에서 위험 요소로부터의 보호 등의 방향으로 가는 것이 이제는 시대에 더 맞다고 생각해요. 공공부문 했으니까 이제 민간부문 비정규직 정규직화 하자고 가기는 어렵고, 포괄적으로 가는 게 낫다는 거죠. 한 가지만 덧붙이자면 중앙 컨설팅단이나 지역 컨설팅단 하면서 자료가 엄청 나잖아요. 그걸 포함해서 여러 가지 긍정적인 변화들을 백서 같은 형태로 만들었으면 해요. 그러면 나중에 똑같은 일은 아니더라도 어떤 이슈가 있을 때 지금의 경험과 교훈이 살아날 것 같거든요.

정동관 다른 나라도 당연히 비정규직이 심각한 문제지만 우리가 조금 더 심각한 문제인 것이 고용의 탄력성뿐만 아니라 인건비 절감 차원에서 비정규직을 쓰는 게 너무 일반화 되어 있다는 생각이 들어요. 비정규직 문제도 고용형태 자체의 문제라기보다는 앞으로 동일가치노동 동일임금 차원에서 바라볼 필요가 있어요. 과거에는 핵심적인 정규직 외에 나머지 기타 비정규직 인력들은 외부에 내보내는 상황이었지만 공공부문에서 회사 안으로 다시 불러들였잖아요. 우리 사회에서 차별문제, 격차문제에 대한 논의가 지금보다 더 본격화 될텐데, 그런 문제와 관련해서 깊이 있는 고민이 필요한 것 같습니다.

김종진 오늘 많은 이야기들을 해주셨습니다. 우리 사회가 기간제, 파견용역 쟁점에서 어느 순간 특고, 플랫폼으로 이슈가 옮겨가면서 민간부문의 비정규직 문제가 쟁점으로 다뤄지지 못하는 게 있는 것 같습니다. 고용문제에서 차별 이슈가 정책 의제로 부각 될 개연성도 있고, 사회적 보호 이야기도 언급되고 있죠. 산업별 노사관계 차원에서 민간부문 비정규직 문제를 해소할 역할도 주어질 것으로 보입니다. 공공부문은 3단계 민간위탁 문제도 앞으로 과제가 될 전망입니다. 고용만이 아니라 차별, 인사관리, 교육훈련 등 또 다른 숙제로 다뤄질 것이라는 생각을 해봅니다. 오늘 함께 해주셔서 감사합니다.