
윤석열 정부의 노동정책 전망과 과제(1) : 임금과 비정규 정책

공성식 공공운수노조 정책실장

PPiP 사회공공연구원
Public Policy Institute for People

사회공공연구원이 발행한 이슈페이퍼는 홈페이지(www.ppip.or.kr)에서 다운로드 하실 수 있습니다.

· 발행처 : 사회공공연구원 | · 발행일 : 2022년 05월 10일 | · 문의 : 02- 832-4211~2

- 날짜: 2022년 05월 10일 • 전화: 02-497-7888 • 홈페이지: www.ppip.or.kr
- 윤석열 정부 노동정책 전망과 과제(담당: 공성식 정책실장)

< 요약 >

윤석열 정부는 노동을 경제 성장이나 산업 정책의 하위 범주로 두고, 철저한 시장주의와 기업 지원을 위한 노동유연화 확대, 노사관계 관리에 치중할 것으로 보인다. 노동계를 대화나 정책 협의의 상대방으로 대하기보다 배제와 분할 관리에 치중할 것으로 보인다.

이 글은 윤석열 정부의 노동 정책 중 임금과 비정규직 분야를 다룬다. 윤석열 대통령의 후보 시절 공약, 정책 질의 답변 및 발언, 인수위원회 국정과제 보고서 등을 분석하며 윤석열 정부의 정책을 전망하고 이러한 정책이 어떠한 결과로 이어질지 분석 한다.

윤석열 후보의 임금정책은 노동소득분배의 악화, 노동자 내부의 임금 격차 및 불평등 심화, 임금 결정에 있어 노동자의 집단적 권한 축소와 시장과 사용자 영향력 확대로 이어질 것이다. 윤석열 정부는 최저임금 인상을 최대한 억제하려 할 것이다. 과거 정부와 비교해 보면 이명박 정부 시기보다 인상 수준이 낮을 것으로 예상되며 물가상승률 수준으로 떨어 질 수도 있다. 이는 최저임금의 실질적 동결을 의미한다. 업종별 차등 적용을 국정과제에 포함시키지는 않았지만 지속 추진할 것이다. 업종별 차등 외에도 차등 적용이나 적용 예외 확대, 산업범위 확대, 결정 구조 개편 등 다양한 제도 개편 의제가 하반기부터 본격적으로 쟁점이 될 것이다.

윤석열 대통령은 후보 시절부터 연공급 임금체계의 직무가치와 성과를 반영한 임금체계의 개선은 주요한 정책 방향으로 제시해왔다. 기업 간, 고용형태별 임금 격차 해소의 방향보다는 동일 기업 정규직 내부에서 근속에 따른 임금의 차이를 줄이고 직무, 직급, 직종에 따른 차이를 키우는데 중점을 둘 것으로 예상된다. 임금체계 개편의 핵심 정책 수단은 공공부문 임금체계 개편이 될 것이다. 공공기관에서는 문재인 정부가 다져 놓은 기반을 바탕으로 속도와 수준을 한층 끌어 올리는데 집중할 가능성이 높다. 공공부문 무기계약직, 자회사 노동자 관련해서는 2022년 하반기부터 예정되어 있는 공무직위원회 적정 임금-수당 기준 논의를 두고 노정이 격돌할 것이다. 기관 간 격차 정규직-비정규직 차별을 공고히 할 뿐 아니라 노동자간 무의미한 승진-성과 경쟁만 부추기는 직무-성과급은 공공부문에 적합하지도 않고 임금 불평등 해결에 역행할 뿐이다. 한편 사업장 내 직무,

직군, 직급별로 해당 부문 근로자대표가 사용자 간 서면합의로 (임금체계를) 결정할 수 있도록 관련법을 개정하겠다는 공약은 노동조건의 집단적 결정 과정에서 노-노 갈등을 부추기고, 노동조합을 배제시켜 사용자 마음대로 할 수 있도록 해 주겠다는 것과 마찬가지로

윤석열 대통령 공약집과 국정과제에는 비정규직이라는 단어 자체가 단 한 번도 등장하지 않는다.

임금과 노동시간 유연화를 우선하고 있고 고용유연화는 국정과제 등에 포함시키지 않고 있으나 이후 상황에 따라 해고 규제 완화, 파견 확대, 기간제 사용기간 연장 등 고용유연화를 추진 할 가능성은 여전히 열려 있어 보인다.

윤석열 대통령은 여러 차례 공공부문 비정규직 정책을 전면 재검토 하겠다는 입장을 밝혀 왔다. 몇 가지 가능성 있는 시나리오와 이의 문제점을 다음과 같다.

첫째, 정권 교체 후 이전 정부의 방침에 따라 진행 중인 정규직 전환을 중단시키려고 할 수 있다. 1단계 기관의 경우 110개 기관이 계획 수행을 완료하지 못했고, 민간위탁 직접수행 전환을 검토 중이거나, 직접수행하기로 결정하고 구체적인 방안을 협의하는 기관도 있다. 정부 방침에 따라 진행 중인 정규직 전환을 중단시킨다면 엄청난 혼란을 불러올 것이다. 현재 정규직 전환이 진행 중인 곳은 지속적인 추진이 보장되어야 하며, 빠르게 완료될 수 있도록 조치가 취해져야 한다.둘째, 문재인 정부는 상시지속 업무에는 이후에도 비정규직이 아닌 정규직을 고용하겠다는 원칙을 분명히 했다. 윤석열 정부가 이를 뒤집거나 인력 효율화를 앞세워 정규직 증원을 제대로 하지 않을 경우 비정규직 고용이 증가하는 과거의 악순환도 되풀이 될 수 있다. 윤석열 대통령 후보 시절 상시지속 업무의 정규직 고용 원칙에는 동의한만큼 최소한 공공부문에서만은 원칙이 지켜질 수 있도록 해야 한다.셋째, 윤석열 정부는 무기계약직과 자회사를 온전한 정규직으로 전환하는데 부정적 입장을 보이고 있다. 이는 중규직으로의 장기간 고착화를 의미할 수 있다. 넷째, 국정과제에 인력 효율화와 공공기관 출자회사의 정리를 언급하고 있어 정규직 전환자가 감원 등 고용 조정의 1순위가 되고 다시 외주화되거나 대량해고가 발생할 수 있다. 정규직 전환 자회사의 경우 해당 기관이 수행해야 하는 상시지속 업무로 이미 판단이 난 분야로 회사 정리가 아니라 직영화를 검토해야 마땅하다.

이러한 윤석열 정부의 정책은 비정규직 고용을 더욱 늘리고 노동 전반의 불안정성을 높이는 결과를 낳을 것이다. 나쁜 일자리만 늘리고 결과적으로 청년들의 취업과 노동은 더욱 어려워 질 것이다. 공공부문의 고용의 질을 악화시키고 공공서비스의 질을 후퇴시킬 것이다.

윤석열 정부의 노동정책 전망과 과제(1)

: 임금과 비정규 정책

공 성 식 (공공운수노조 정책실장)

1. 들어가며

윤석열 대통령은 당선자 시절 5월 1일 SNS를 통해 "노동자의 권익이 실현되는 사회를 위해 노력하겠다"며 "대한민국은 자유민주주의와 시장경제 체제라는 헌법적 가치를 통해 노동자의 권익을 보호해 왔다"고 덧붙였다. 윤석열 대통령의 노동관을 단적으로 보여주는 대목이다.

5월 3일 발표된 <윤석열 정부 110대 국정과제>에는 불평등, 비정규직 문제 등 우리 사회가 해결해야 할 핵심 과제에 대한 해법은 보이지 않고, 민간-재벌-부자를 위한 임금-노동시간 유연화를 본격적으로 추진하겠다는 의지만 담겨있다.

선거 과정에 이어 대통령직 인수위원회에서도 노동은 보이지 않았다. 인수위원회 조직에 '노동'이 빠졌다. 경제2분과와 사회복지문화분과가 노동 정책을 다뤘다. 노동계와의 대화나 협의는 부재했다. 민주노총의 대화 요구는 묵살했고 박근혜 대통령에 이어 당선자 시절 민주노총과 대화를 타진조차 하지 않은 두 번째 대통령이 되었다. 이명박 대통령은 형식적으로라도 대화를 추진했다 하루 전 날 취소한 바 있다. 반면 한국노총을 찾아서는 "친구가 되겠다"며 상생의 노사관계 형성과 정부가 주도하는 사회적 대타협에 참여할 것을 주문했다.

윤석열 정부는 노동을 경제 성장이나 산업 정책의 하위 범주로 두고, 철저한 시장주의와 기업 지원을 위한 노동유연화 확대, 노사관계 관리에 치중할 것으로 보인다. 노동계를 대화나 정책 협의의 상대방으로 대하기보다 배제와 분할 관리에 치중할 것으로 보인다.

이 글은 윤석열 정부의 노동 정책 중 임금과 비정규직 분야를 다룬다. 윤석열 대통령의 후보 시절 공약, 정책 질의 답변 및 발언, 인수위원회 국정과제 보고서 등을 분석하며 윤석열 정부의 정책을 전망하고 이러한 정책이 어떠한 결과로 이어질지 분석 한다.

2. 임금

1) 정책 전망

(1) 최저임금

[표-1] 최저임금 관련 윤석열 선대본/인수위원회 입장

구분	입장	
당선 이전	공약	<없음>
	질의답변	<ul style="list-style-type: none"> ○ 8개 학술·사회단체 <비정규직 정책 질의> 답변1) - 최저임금의 충격적 형태 인상 반대 - 저임금근로자 일자리 기회 감소가 없으면서 실질소득 증가해야 - 최저임금제도 생계비 기준 개선 노사정 사회적 합의 필요 - 근로장려세제, 기초생활보장급여, 사회서비스, 적극적 노동시장 정책 등 결합 필요
	발언	<ul style="list-style-type: none"> ○ 자영업 비상대책위원회 간담회(21.8.22.) - 지역별, 업종별 차등적용에 대한 전향적인 검토 시작돼야 ○ 관훈클럽 초청 토론회(21.12.14.) - 지불 능력이 없는 중소기업 입장에서 보면 최저임금 180~200만원일 때 '150만원이라도 충분히 일할 용의가 있다'고 하는 사람을 (일) 못 하게 한다면 어떻게 되겠느냐 ○ 삼프로TV(21.12.25.) - 최저임금제는 노동자 인권을 보장하기 위한 것 양극화 해소 정책 아님 - 주휴, 식사 제공 고려하면 최저임금이 만원을 상회 - 최저임금 지키기 어려운 기업에 정부가 조금 더 부담해야
당선 이후	국정과제	<없음>
	브리핑	<ul style="list-style-type: none"> ○ 원일회 수석부대대변인(22.4.6.) - 최저임금은 최저임금위원회에서 결정해야 할 사안 - 최저임금의 급격한 인상으로 국민 경제에 부작용이 매우 컸다는 문제의식을 해당 분야의 인수위원들이 공유 - 업종별·지역별 차등은 현재로서는 구체적으로 정해진 바가 없음

1) 한국비정규노동센터. (보도자료)2022년 대선 후보 비정규직 정책 질의 결과 분석(2022.2.13). 윤석열 대통령

윤석열 대통령은 후보 시절 최저임금 제도 자체에 부정적인 언급을 하거나 문제인 정부가 최저임금을 너무 많이 올렸다고 비판을 하였고, 업종별·지역별 차등 적용을 전향적으로 검토하자고 주장하기도 했다. 공약집과 국정과제에 최저임금 내용은 포함되지 않았다. 인수위원회도 “최저임금은 최저임금위원회에서 결정해야 할 사안”이라며 구체적인 언급은 피했다.

최저임금에 대한 정책적 입장이 없다가보다 불필요한 논란을 피하기 위한 것으로 보인다. 최저임금위원회가 형식적으로는 정부와 독립적이지만 실제로 최저임금의 결정은 정부가 선임한 공익위원에 의해서 결정되는 등 사실상 정부가 좌지우지하는 구조다.

① 최저임금 인상 억제

윤석열 정부는 최저임금 인상을 최대한 억제하려 할 것이다. 과거 정부와 비교해 보면 이명박 정부 시기보다 인상 수준이 낮을 것으로 예상되며 물가상승률 수준으로 떨어질 수도 있다. 이는 최저임금의 실질적 동결을 의미한다.

윤석열 정부의 핵심 관계자들은 문제인 정부 시기 최저임금이 너무 급격하게 인상되었고 한국의 최저임금 수준이 높은 수준이라는 인식을 공유하고 있다. 하지만 이러한 주장은 객관적 근거가 취약한 정치 공세 성격이 강하다. 문제인 정부 시기 최저임금 인상 수준은 박근혜 정부 시기보다 조금 낮고 경제성장률이나 소비자물가상승률 등 경제지표를 고려했을 때도 유사한 수준이다. 더구나 최저임금 산입범위 개악으로 인해 문제인 정부 최저임금의 실제 인상 수준은 더 낮았다.

[표-2] 역대 정부 최저임금 인상 수준 비교

구분	최저임금 인상률(A)	경제 성장률(B)	소비자물가 상승률(C)	물가상승 고려시	물가상승 + 경제성장 고려시
노무현 정부 '03~'07	10.6%	4.7%	2.9%	7.5%	2.6%
이명박 정부 '08~'12	5.2%	3.3%	3.3%	1.8%	-1.4%
박근혜 정부 '13~'16	7.4%	3.0%	1.1%	6.3%	3.1%
문제인 정부 '17~'21	7.2%	2.3%	1.4%	5.8%	3.4%

* 최저임금인상률, 경제성장률 : 기준년도와 종료년도 최저임금과 실질GDP 연평균 성장률

은 선거 운동 과정에서 노동조합이나 시민사회의 정책 질의 대부분에 답변을 보내지 않았다. 노동정책 관련 세부적인 답변으로는 8개 학술·사회단체 <비정규직 정책 질의>에 대한 답변 정도가 공개되어 있다.

* 물가상승/경제성장 고려 인상률 : 기준년도와 종료년도 최저임금을 실질GDP와 소비자물가수준을 보정하여 연평균 성장률 계산(참고용으로만 의미가 있음)

문재인 정부 초기 2년 큰 폭의 최저임금 인상이 고용에 부정적인 영향을 미쳤다는 연구 결과도 있지만 그렇게 볼 수 없다는 연구 결과도 동시에 제기되고 있다. 해외 연구는 총고용에는 최저임금의 영향이 거의 없다는 결론이 다수다.(황선웅 2021) 경영계는 중위임금 대비 최저임금 수준을 비교하여 한국의 최저임금이 높은 편이라고 주장하지만 각 나라의 상이한 임금구조가 반영되므로 최저임금 수준이 왜곡되어 평가 될 수 있다. 더구나 나라별로 중위임금을 산정 방식이 상이하야(한국은 1인 이상, 유럽연합 국가는 대체로 10인 이상 사업체 조사를 바탕으로 산정) 단순 비교는 부적절하다. 최저임금이 노동자의 인간다운 생활을 보장하는 것을 목적으로 하는 제도이니만큼 각 나라의 생계비 수준과 최저임금의 절대 수준을 함께 비교하는 것이 타당하다.

이처럼 객관적 근거가 없음에도 불구하고 윤석열 정부는 ‘최저임금이 너무 높다’, ‘문재인 정부 초기 최저임금의 과도한 인상으로 고용 등 피해가 컸다’는 주장을 지속하며 최저임금 인상 수준을 최대한 억제 하려고 할 것이다.

② 업종별 차등 적용 등 최저임금 제도 개악 지속 추진

윤석열 정부는 업종별 차등 적용을 국정과제에 포함시키지는 않았지만 지속 추진할 것이다. 추경호 기획재정부 장관 후보자는 국회 기획재정위원회 박홍근·김주영·권성동 의원에게 제출한 서면 답변에서 “최저임금 업종별 등의 차등화는 필요하다”며 “소모적 논쟁을 계속하기보다는 조속히 충실한 기초연구·실태조사 등을 위한 연구용역 작업이라도 빨리 시작해 건설적 논의를 위한 기초를 마련해야 할 것”이라고 답변했다. 이정식 고용노동부 장관 후보자도 “업종별 차등적용은 최저임금위가 심의해서 결정할 사안”이라며 즉답을 피하면서도 가능성을 열어 두었다.

경영계는 최저임금 업종별 차등 적용을 오랫동안 주장해왔다. 하지만 최저임금 업종별 차등 적용은 모든 노동자에게 기본적인 생활을 보장한다는 최저임금 제도의 근본 취지를 뒤 흔들고 저임금 업종에 대한 낙인 효과로 이어질 수 있어 노동계는 물론 대다수 전문가들도 반대해 왔다. 2017년 저임금위원회 제도개선 TF에서도 차등적용이 바람직하지 않다는 결론을 내린 바 있다.

최저임금 업종별 차등 적용을 실시하는 나라도 많지 않고, 차등 적용하는 경우도 대부분 법정 최저임금 이상으로 업종별 최저임금을 정하도록 하고 있다. 경영계 주장처럼

일부 업종을 법정 최저임금보다 낮은 수준에서 최저임금을 정하는 사례는 찾기가 어렵다. 그럼에도 불구하고 경영계는 최근 열린 최저임금 위원회에서 업종별 차등 적용을 다시 들고 나왔다.

업종별 차등 외에도 차등 적용이나 적용 예외 확대, 산입범위 확대, 결정 구조 개편 등 다양한 제도 개편 의제가 하반기부터 본격적으로 쟁점이 될 것이다. 한국경영자총협회는 5월 2일 「최저임금제도 진단 및 합리적 개선방안 모색」 토론회를 개최하고 ①업종별·지역별로 생산성, 근로강도, 지불능력 등이 크게 차이가 나는 현실을 반영하지 못하는 획일적 최저임금 결정, ②고임금 근로자들도 최저임금 인상의 수혜를 받게 되는 협소한 산입범위, ③노사 갈등을 심화시키는 최저임금 결정구조 3가지를 핵심 제도 개혁 과제로 제시했다.²⁾ 이 날 토론회에서는 5인 미만 기업과 고령노동자에게 최저임금을 차등 적용하는 방안, 최저임금 기준을 명목임금인상률을 중심으로 소비자물가상승률을 보완하되 중위임금 60%로 제한하는 방향, 최저임금 결정 구조를 정부 중심으로 개편하는 방안 등이 제안되기도 했다.

한편 민주노총은 최저임금 산입범위의 원상 회복, 도급인의 책임 강화, 최고임금제도 신설, 수습 노동자에 대한 감액 적용과 장애인에 대한 적용 예외 삭제, 공익위원 노·사·정 1/3씩 추천 등을 포함한 최저임금법 개정안을 준비 중이다.

(2) 직무-성과중심 임금체계 개편

[표-3] 임금체계 개편 윤석열 선대본/인수위원회 입장

구분		입장
당선 이전	공약	<ul style="list-style-type: none"> ○ 세대 상생형 임금체계로 개선 - 연공급 중심 임금체계를 직무가치 및 성과를 반영한 임금체계로 개선하여 청년고용 활성화와 장년층 고용안정 동시 구현 - 직무, 직군, 직급별 근로자대표와 사용자 서면합의로 임금체계 개편 가능하도록 관련 법 개정 - 직무별 임금정보 공시, 일터혁신 컨설팅 서비스 확대
	질의답변	<ul style="list-style-type: none"> ○ 8개 학술·사회단체 <비정규직 정책 질의> 답변 - 근로기준법 동일가치노동-동일임금 명문화 <반대> : 연공급 중심의 한국 사회에서는 혼란과 불만 있고, 유연한 임금체계 구축과 혁신을 저해할 가능성도 있음 - 성별, 고용형태별 임금 공시제 <찬성> : 성과 중심의 직무노동시장을 구축하여 임금

2) 한국경영자총협회.(보도자료)경총, 「최저임금제도 진단 및 합리적 개선방안 모색」토론회 개최, 2022.5.2., <https://bit.ly/3FwawZd>.

구분		입장
		경직성을 완화하고, 공공과 민간 부분 간, 대·중·소 기업 간 임금 격차를 완화를 유도
	발언	<ul style="list-style-type: none"> ○ 내일이 기대되는 대한민국위원회' 주최 행사(21.12.28.) - 공공부문 우선으로 연공급을 줄이고 동일노동 동일임금 체계로 만들어간다는 것을 경선 토론과정에서도 약속했다 - 공공기관도 제대로 경영평가를 반영해 경영진 보수에도 연동시키겠다 - 근로자 대표제도나 교섭 단위 분리 요건을 완화해 다양한 교섭 창구를 만드는 등의 요구를 충분히 수용하겠다
당선 이후	국정과제	<ul style="list-style-type: none"> ○ 세대 상생형 임금체계 확산 - 임금직무정보시스템을 통한 직무·직업별 임금정보 제공 강화, 기업 수요에 맞는 임금 체계 개편 지원 확대

윤석열 대통령은 후보 시절부터 연공급 임금체계의 직무가치와 성과를 반영한 임금체계의 개선을 주요한 정책 방향으로 제시해왔다. 이는 ‘세대 상생형 임금체계’로 명명되어 공약집에 이어 국정과제에도 포함되었다. 노동시간 유연화와 함께 가장 강력하게 추진 할 것으로 예상되는 노동 정책이다.

① 직무 기반의 성과주의 인사관리 강화

윤석열 정부의 임금체계 정책은 문재인 정부 시절의 정책 방향과 크게 다르지 않다. 양자 모두 연공급 중심 임금체계를 청년 신규 채용과 중장년 고용 안정을 저해하고 임금 격차를 키우는 핵심 요인으로 진단하고 있다. 임금 체계 개편의 취지로 공정과 세대 상생을 강조한다는 점도 거의 동일하다. 대안으로 직무 중심의 임금체계 개편을 제시한다는 점도 같으나, 윤석열 정부가 직무 가치에 더해 성과 반영을 언급하고 있다는 점에서 차이 있다.

이론적, 형식적으로 직무중심 임금체계와 성과중심 임금체계는 구분된다. 흔히 직무급이라고 하면 기본급의 결정 기준으로 연공급, 직능급 등과 구별되는 개념이다. 성과급은 흔히 기본급의 조정 방식으로서 업적급(merit increase), 연봉제, 기업의 성과를 성과평가에 기반하여 배분하는 성과배분제 등을 지칭한다. 하지만 현실적, 실질적으로 직무중심 임금체계, 나아가 직무중심 인사관리는 기업 경영에서 성과주의를 확대하는 수단으로 도입되고 발전해왔다.³⁾ 경총 등 사용자단체는 생산성과 임금의 연계 강화, 임금의

3) 경영계나 정부가 직무와 성과를 연동해서 주장하는 것을 비판하며 순수 직무급 중심의 임금체계 개편을 주장하는 유규창 교수도 직무중심 인적자원관리의 장점으로 성과주의 인사제도 도입의 용이함을 지적하고 있다. (유규창(2014).한국기업의 임금체계: 직무급이 대안인가?. 노동리뷰 2014년 2월호(통권 제107호).pp.37-54.)

동기부여 메커니즘 확보, 비용 절감 등을 목표로 1980년대부터 꾸준히 직무와 성과 중심의 임금체계로 개편을 추진해왔다. 때에 따라 연봉제, 직무급, 성과급 등 강조점은 달랐지만 지향은 같았다.

문재인 정부는 공공부문 노동조합의 강력한 저항에 부딪힌 박근혜 정부의 성과연봉제 지침을 폐기하며 임기를 시작한 만큼 성과주의 임금체계 개편을 명시적으로 언급한다거나 공공기관에서 성과급을 확대하는 정책은 추진하지 않았으나 그렇다고 성과급을 축소하지도 않았다. 반면 직급, 직종, 직무 등에 따라 보상을 차등화하고 승진 등 인사 배치에 있어 연공이 아닌 성과 평가를 강화하는 등 직무를 매개로 한 성과와 인사, 성과와 임금의 연계 강화를 꾸준히 추진해 왔다. 직무와 성과를 결합시킨 임금체계 유형(고과차 등형 범위 직무급)을 공공기관 임금체계 개편의 모델 중 하나로 제시하기도 했다.⁴⁾ 윤석열 정부는 문재인 정부의 정책 방향을 계승하면서도 성과와 승진, 임금체계와의 연계를 더욱 강화해 나갈 것으로 보인다. 고과 차등형 승급제도의 도입, 성과급의 규모나 차등폭 확대 등 직접적인 성과급 확대도 재개될 수 있다.

윤석열 정부는 임금체계 개편의 주요 가치로 공정을 앞세우고 있지만, 기업 간, 고용형태별 임금 격차 해소의 방향보다는 동일 기업 정규직 내부에서 근속에 따른 임금의 차이를 줄이고 직무, 직급, 직종에 따른 차이를 키우는데 중점을 둘 것으로 예상된다.

문재인 정부도 임금체계 개편의 취지로 임금 격차 해소나 동일노동-동일임금 실현을 앞세웠지만 정치적 수사에 그쳤다. 기업별 임금격차 정규직과 비정규직의 차별 축소를 위한 구체적인 정책은 추진되지 않았다. 정규직 전환 과정에서 표준임금체계라는 직종별 임금 기준을 제시하였으나 주된 목표는 기존 노동자의 임금체계와 분리된 별도의 체계를 만들고 임금 수준을 시장임금 수준에 묶어 두기 위한 것이었을 뿐 노동 가치의 제대로 된 평가나 고용형태, 직종 간 격차 축소는 없었다. 기획재정부가 주도한 공공기관 임금체계 개편은 철저히 기관별 정규직 내에서 직급, 직종 간 임금의 차이를 키우는 방향이었다. 윤석열 정부에서는 이러한 경향이 더욱 확대될 것이다.

정년 연장 논의와 임금체계 개편 논의가 연계되어 진행될 가능성도 있다. 인수위원회 인구TF 위원장을 맡았던 조영태 교수는 언론과의 인터뷰에서 정년연장, 연금개혁, 호봉제 개혁을 동시 추진해야 함을 강조하며, 공공기관의 경우 호봉제 임금체계를 개편한 곳만 정년을 먼저 연장하는 방안을 언급하기도 했다.⁵⁾

4) 기본급의 결정 기준은 직무를 중심으로 하되 동일 임금 등급 내에서의 조정은 성과 평가를 통한 개인간 차등 승급(흔히 연봉제 또는 업적급(merit increase)로 지칭되는)을 적용하는 모델이다. 자세한 내용은 신재욱 (2018).공공기관 보수체계 개편 유형. 공공기관 보수체계 개편과 전망, 한국조세재정연구원 공공기관연구센터 주최 토론회(2018.12.10.) 자료집. 참고.

5) 최훈길, “62~65세로 정년연장…4대 연금·호봉제 개혁해야”, 『이데일리』, (2022.5.6.),

② 임금체계 개편의 핵심 수단으로 공공부문 활용

윤석열 정부 공약집과 국정과제보고서 모두 임금체계 개편의 정책 수단으로 지무별 임금정보 공시와 기업 컨설팅 확대 정도만 제시하고 있다. 이미 문재인 정부에서 하고 있는 사업이고 실제 효과도 제한적인 정책들이다. 하지만 실제 핵심 정책 수단은 공공부문 임금체계 개편이 될 것이다.

[표-4] 문재인 정부 공공부문 직무 중심 임금 체계 - 안시제도 개편 추진 현황

구분	세부 내용
공무원	<ul style="list-style-type: none"> ○ 주요 흐름 <ul style="list-style-type: none"> - 2020년 <공무원 보수체계 발전방안> 연구용역 추진, 2021년부터 <직무·성과중심 보수체계 구축> 인사혁신처 업무계획에 포함 ○ 추진 과제 <ul style="list-style-type: none"> - 직무의 중요도, 난이도 등에 따라 지급되는 중요직무급(10~20만원) 범위를 정원의 10%에서 15%로 확대('21년 완료) - 경력평정 비중 축소, 근무성적 평가 비중 확대('22년 추진) - 현행 직급구조 재구조화 방안 마련('22년 추진)
공공기관	<ul style="list-style-type: none"> ○ 주요 흐름 <ul style="list-style-type: none"> - 2018년 <공공기관 임금체계 개편> 연구용역 2차례 진행(방향 및 주요 모델 설정) - 2019년 38개 중점기관 선정 컨설팅 진행, 2020년 경영평가 편람 반영 - 2020년 11월 215일, 경사노위 공공기관위원회 '객관적 직무가치 반영 임금체계 개편 노력' 합의, 2020년 경영평가 배점 확대 및 내용 강화 ○ 추진 과제 <ul style="list-style-type: none"> - 직무 분석(공기업·준정부기관 대부분 완료) - 직무급 도입('20년 말 기준 121개 중 18개 기관 도입) : '22년 직무급 도입기관 인센티브 강화 추진 - 우수성과자 특별 승진 등 성과중심 공공기관 인사혁신제도 운영 강화
정부부문 공무원 공공기관 무기계약직, 자회사	<ul style="list-style-type: none"> ○ 주요 흐름 <ul style="list-style-type: none"> - 2017년 정규직 전환 관련 표준임금체계(안) 제시 - 2021년 공무원위원회 <공무직 임금 및 수당 기준 마련 계획> 노정합의, 실태조사를 바탕으로 2022년 임금 및 수당 기준을 마련하기로 함 ○ 추진 과제 <ul style="list-style-type: none"> - 기본원칙 : △동일가치노동-동일임금, △불평등과 격차 해소, △적정 처우 - 공무직 임금실태 조사 : 중앙행정기관 공무직 전수 조사 및 직종 사례 조사('22년 상반기 중) - 동일가치노동 - 동일임금 판단기준, 바람직한 임금체계, 적정 임금수준의 기준, 수당 차별 개선 등 '22년 논의 예정

<https://www.edaily.co.kr/news/read?newsId=01200486632326296&mediaCodeNo=257>

공무원의 경우 문재인 정부 시기 임금체계 개편 추진 수준이 공공기관에 비해 상대적으로 약했다. 2020년 홍남기 기획재정부 장관이 4급 이하 직급에 직무급 도입을 언급하기도 했으나 추진되지는 않았다. 특수업무수당 중 직무 난이도 등에 지급할 수 있는 중요직무급 지급 대상 확대, 승진을 위한 평정 시 근무기간의 평가 반영을 줄이고 근무성적에 대한 평가 비중을 높이는 방안 정도가 구체적으로 추진되었다. 인사혁신처가 인수위원회에 공무원 보수체계 전환 방안을 보고했다고하나 아직까지는 공무원 보수체계 개편에 대한 추가적인 정책 발표는 없었다.

문재인 정부는 박근혜 정부의 성과연봉제 지침 폐기와 함께 공공기관의 직무 중심 임금체계 개편을 일관되게 추진해왔다. 박근혜 정부의 임금체계 개편이 획일적 기준을 가지고 일방적으로 단기간에 성과를 내는 방식으로 추진하며 공공기관 노동자의 광범위한 저항으로 이어졌음을 반면교사 삼아, 연공급 축소 직무급 확대라는 큰 틀의 방향 제시와 기관의 특성을 반영한 다양한 모델을 제시하고 노사합의 등 형식적 합의 절차를 거치도록 하며 중장기적 시야 속 단계적으로 임금체계 개편을 추진해 왔다. 다원적-자율적-단계적이라는 큰 틀이 유지될지 바뀔지는 두고봐야 하겠으나, 윤석열 정부는 당분간 커다란 변화를 주기보다는 문재인 정부가 다져 놓은 기반을 바탕으로 속도와 수준을 한 층 끌어 올리는데 집중할 가능성이 높아 보인다.

이미 대부분의 기관에서 완료된 직무 분석과 평가를 바탕으로 직무급 도입 기관 수를 늘리는 한편, 직무급이 전체 임금에서 차지하는 비율을 늘리고 직급, 직종 등 직무에 따른 임금 차등 폭을 확대하여 ‘무늬만 직무급’을 탈피하여 실질적인 직무중심 임금체계로의 전환을 목표로 할 것이다. 직무급 확대 뿐 아니라 근속승진 제한, 근속승급(호봉상승)에 대한 제한 등 연공급 축소도 본격화될 것이다.

기관 경영진과 노동자에 대한 유인과 압박 수단으로 경영평가의 활용도가 높아 질 것으로 전망된다. 윤석열 정부는 박근혜 정부의 공공기관 정상화 추진 과정에서처럼 경영평가 외 추가적인 페널티와 인센티브를 통한 지침 관철까지는 시도하지 않더라도 경영평가 제도 내에서의 페널티와 인센티브를 최대한 활용할 것이다. 윤석열 대통령 역시 유세 과정에서 경영평가에 제대로 반영하여 임금체계를 개편하겠다고 언급한 바 있다. 2022년 6월 결과 발표가 예정되어 있는 2021년 경영평가에는 전년도에 비해 직무급 도입 여부와 수준에 따른 기관별 점수 차이를 키울 것으로 보인다.

윤석열 정부가 기관 간, 정규직-비정규직(무기계약직, 용역 자회사 포함) 격차 축소 및 통합적 체계 마련, 노정교섭을 통한 임금 결정 등 전향적인 접근 없이 지금처럼 기

관 내에서의 직무, 직급, 직군 간 임금 차등의 확대와 성과평가와 임금의 연동에만 집중한다면 노-정간 격차는 불가피하다. 정부는 기존 노동자들의 기득권을 보호하고 정부 지침에 순응하는 대가로 인센티브를 부여하는 방식으로 정규직 노조들을 회유하려 들 것이지만, 기관 간 격차 정규직-비정규직 차별을 공고히 할 뿐 아니라 공공기관 내부의 의미 없는 승진-성과 경쟁만 부추기는 직무-성과급은 공공기관에 적합하지도 않고 임금 불평등 해결에 역행할 뿐이다.

2022년 하반기부터 공무직위원회 발전협의회 산하 임금의제협의회에서 임금제도 개선 및 적정 임금기준, 수당 기준을 논의할 예정이다. 윤석열 대통령은 기간제에 대해서는 정규직과 동일 처우, 고용불안정 수당 지급 등을 언급한 바도 있으나 공무직 등 무기계약직에 대해서는 구체적인 정책적 입장을 밝힌바 없다. 8개 학술·사회단체 <비정규직 정책 질의> 답변에서 자회사의 직영화 대신 처우개선을 하겠다는 정도의 답변만 있었다.

공무직위원회 발전협의회는 임금기준의 원칙으로 △동일가치노동-동일임금, △불평등과 격차 해소, △적정 처우 보장을 합의한 바 있다. 정부가 이러한 원칙을 제대로 실현하기 위한 바람직한 대안을 제출한다면 노정협의를 탄력이 붙겠지만, 문재인 정부의 <표준임금체계>처럼 차별을 합리화하고 저임금을 고착화하는 방안을 다시 꺼낸다면 노동자들의 거센 반발에 부딪힐 수밖에 없다.

공무직위원회가 문재인 정부의 공공부문 비정규직 정규직 전환 정책의 후속 조치의 일환으로 만들어 졌다는 점에서 윤석열 정부 아래서 위상이 축소되거나 운영이 형식화될 수 있다는 불안도 크다. 이에 대해 이정식 고용노동부 장관 후보자는 청문회 과정에서 “운영기간이 1년이 남은 만큼, 우선은 현재 부여된 당면과제에 대한 성실한 논의를 진행”할 것이며, “공무직위원회 위원장으로서 노정간 대화를 통해 합리적인 공무직의 임금기준을 마련할 수 있도록 노력”하겠다는 답변을 한 바 있다.

③ 사용자 주도 임금체계 개편 지원 위한 노동조합 무력화 시도

윤석열 대통령 공약집에는 직무성과형 임금체계 도입이 가능하도록 절차를 합리화하겠다고 하며 “사업장 내 직무, 직군, 직급별로 해당 부문 근로자대표가 사용자 간 서면합의로 (임금체계를) 결정할 수 있도록 관련법을 개정”하겠다고 하는 내용이 포함되었다. 이를 두고 윤석열 정부가 노동조합의 교섭권을 무력화시키고 노동자를 잘게 쪼개어 사용자가 취업규칙을 손쉽게 변경하도록 하고, 공공부문 임금체계 개편을 정부 뜻대로 일방적으로 추

진하려는 것 아니냐는 우려가 제기되고 있다.

현행법상 취업규칙을 노동자에게 불리하게 변경하는 경우 과반수노조 또는 노동자 과반수의 동의를 받아야 한다. 호봉제의 축소나 폐지는 노동조건의 후퇴로 간주된다. 다만, 사업장 내 노동자가 여러 집단으로 구분되어 있고, 집단 별로 임금체계가 다르고 별도의 취업규칙을 적용받으며 노무관리가 별개로 이루어지는 등 예외적인 경우에만 해당 집단의 과반수 대표 노동조합 또는 과반수 동의로 변경할 수 있다. 더구나 이 경우 현재 당장 해당 취업규칙을 적용받지 않더라도 승진 등을 통해 미래에 해당 취업규칙을 적용받을 수 있는 노동자도 동意的 주체가 된다. 따라서 공약집에 나온 대로 직무, 직군, 직급별로 원하는 임금체계가 다르다는 이유로 별도의 합의를 통해 임금체계에 대한 취업규칙을 변경하려면 법 개정이 필요하다. 물론 법 개정이 되어서 직무, 직군, 직급별 동의를 거쳐 취업규칙 불이익 변경을 할 수 있다하더라도 단체협약이 우선 적용될 것이다.

한 사업장 내에서 직무·직군·직급별로 취업규칙을 바꿀 수 있게 하겠다는 것은 노동조건의 집단적 결정 과정에서 노-노 갈등을 부추기고, 노동조합을 배제시켜 사용자 마음대로 할 수 있도록 해 주겠다는 것과 마찬가지로.

해당 공약은 국정과제에서는 빠지기는 했지만 정확한 의도가 확인되지 않았고 노사협의회 대표를 선출 방식 개편(공약집에는 현재 과반수 노조 위촉 방식을 직접투표 방식으로 전환하겠다는 내용 포함)은 여전히 포함되어 있어 노동조합 무력화 시도에 대한 우려는 해소되지 않고 있다.

2) 정책 효과와 문제점

윤석열 정부의 임금 정책은 최저임금의 인상 억제와 업종별 차등 적용 등 최저임금 제도의 약화, 기업의 생산성-효율성 논리에 편향된 직무-성과중심 임금체계 개편 추진으로 요약된다. 이는 한국사회의 저임금 문제를 악화시키고 임금의 불평등을 방치, 확대하며, 임금 결정에 있어 시장과 사용자의 힘만 더욱 키울 것으로 보인다.

우선 2010년 중반 이후 나타나고 있는 노동소득분배율 개선과 임금 격차 축소 등 분배 개선의 악화, 후퇴가 우려된다.

한국의 노동소득분배율은 2015년 이후 감소 추세가 2017년 반전되어 이후 지속적으로 개선되고 있다. 하지만 여전히 80년대 후반부터 IMF 직전 상황에는 미치지 못하고 있으며, 97년 이후 경제성장률과 임금상승의 괴리(노동생산성 향상에 못 미치는 임금인상)를 완전히 회복하지는 못했다. (이근희, 2020)

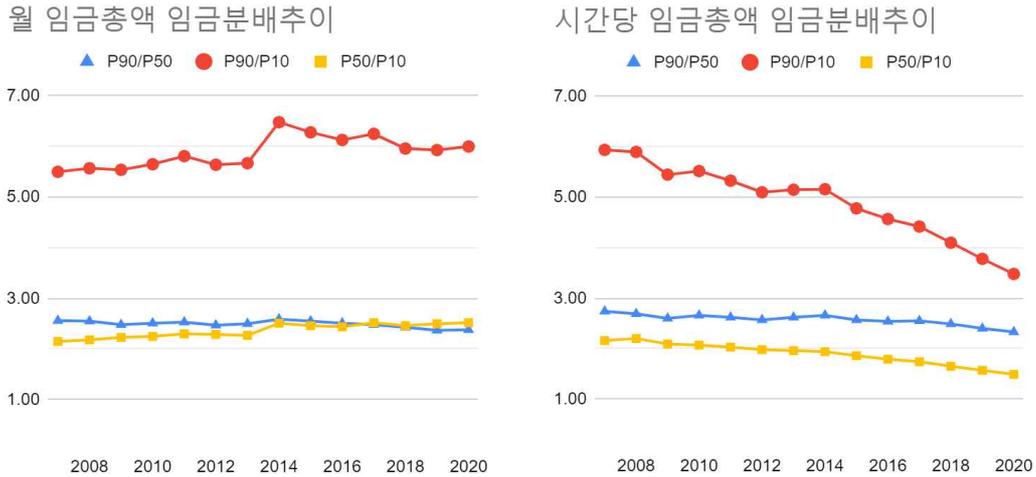
전체 노동자의 임금격차도 2014년 이후 좁혀져 왔다. 전체 노동자 시간당 임금격차(9대1분위배율)는 2014년 5.16배에서 2020년 3.48배로 감소하였다. 일자리 수요 측면에서의 변화와 함께 2014년 이후 꾸준히 인상되어 온 최저임금이 중요한 요인으로 꼽힌다. 최저임금 인상의 혜택은 취약계층인 고령자·청년, 여성, 저학력, 단순노무·서비스직, 소규모 업체, 비정규직 노동자들에게 돌아갔으며, 저임금 노동자 계층의 임금인상에 커다란 효과가 있었다고 평가된다.

최근 시간당 임금총액 기준 임금분배 추이가 개선되었다고는 하지만 여전히 다른 OECD 국가에 비해 임금격차 큰 편에 속한다. OECD 2018년 통계에 따르면 한국의 시간당임금 9대1분위배율은 42개 나라 중 9번째로 높다. 4번째로 높았던 2014년에 비해 개선은 됐지만 여전히 한국은 임금격차가 큰 나라다.

또한 월 임금총액 기준으로는 2014년 이후 조금씩 격차가 줄어들던 추세가 2018년 이후 정체 또는 소폭의 격차 확대로 변화하였다. 최저임금 인상이 저임금 노동자의 시간당 임금의 개선에는 효과적이었지만 사용자들이 노동시간을 줄이는 방식으로 대응하며 월임금총액은 시간당임금만큼 오르지 않았던 점도 주요한 요인으로 분석된다.(김유선, 2020)

[그림-1] 임금격차 추이(2007~2020)

* 주 : 특수형태근로자제외, 자료 : 고용노동부 <고용형태별 근로실태조사> 각년도
 * 출처 : 통계프리즘, 노동리뷰 2021년 7월호



최저임금이 최소한의 인간다운 생활이 보장되는 생계비를 충족시키는 수준에서 지속적으로 인상하고 최저임금이 제대로 적용되도록 최저임금 위반에 대한 관리 감독과 함께 최저임금 인상으로 어려움이 발생하는 중소기업에 대한 지원 및 관련 산업에서의 경제구조 민주화를 추진해 나가야 한다. 하지만 최저임금 인상을 억제하기만 하면 2014년 이후 진행되어 온 노동소득분배율 개선과 고임금-저임금 격차 축소의 흐름이 악화될 수 있다.

한편, 중하위(5대1분위배율) 임금격차는 개선되었지만 상중위(9대5분위배율) 임금격차는 정체상태를 보이고 있다. 저임금 노동자의 임금수준을 끌어 올리는 것과 함께 중간층의 임금 상승을 통한 상중위 격차의 해소가 임금 격차 축소의 중요한 과제임을 보여준다.

정규직과 비정규직의 임금 격차도 크게 개선되지 않았다. 2016년에서 2017년 48.9%에서 51.0%로 개선되는가 싶더니 이후에는 격차 좁혀졌다 늘어났다를 반복하며 2021년 정규직 대비 비정규직 임금격차는 52.2%로 여전히 크다.(한국비정규노동센터(2021))

대기업-중소기업 임금 격차는 1990년대~2000년대 중반까지 계속해서 벌어지다가 이후 정체상태를 보이고 있다. 500인 이상 사업체 평균임금은 500인 미만 사업체 평균임금의 1.5배 수준에서 2007년 이후 유지되고 있다.(2013~15년에는 일시적인 상승이 있

었다) 특히 저임금 부문에서의 기업간 격차는 줄어들고 있는 반면, 중상위 임금 부문은 기업간 격차가 줄어들지 않고 있다. 최저임금 인상과 같은 최저선을 끌어 올리는 정책의 효과와 중간 부문의 임금 격차를 축소하기 위한 추가적인 정책이 보완되어야 한다는 점이 확인되는 것이다.

성별임금격차도 최근 소폭 개선되기는 했으나 여전히 2020년 기준 남성에 비해서 여성노동자의 평균임금이 35.9% 적어 OECD 평균 12.8%의 2.5배가 넘는 최악의 상태가 유지되고 있다.

상-중위 임금격차 축소, 대기업-중소기업, 고용형태, 성별 임금 격차를 해결하려면 지속적인 최저임금 인상 외에도 임금불평등의 구조적 원인인 경제구조의 민주화, 상시지속 업무 정규직 고용 등 비정규직 고용 규제, 성차별 구조 해결, 차별금지법 제정, 동일가치노동-동일임금 명문화, 실질적 사용자에 대한 교섭 책임 부과와 초기업교섭 촉진과 초기업 교섭 효력 확장 제도 강화 등이 필요하다. 하지만 윤석열 정부는 이러한 정책에 모두 부정적이거나 소극적이다.

앞에서 살펴봤듯이 윤석열 표 직무-성과중심 임금체계 개편은 공정과 상생이 아니라 차별과 경쟁만 키울 뿐이다. 연공급 등 임금체계는 임금격차가 드러나는 현상적 요소이지 원인이 아니다. 단적으로 기업 단위에서 호봉제를 직무급제로 변경한다고 하더라도 기업간 임금격차는 해소되지 않는다. 직무급 도입을 통해서 정규직-비정규직, 성별 임금격차나 차별을 해소할 수 있다는 주장은 환상에 가깝다. 현재 법제 내에서는 동일 기업 유사 직무의 비교 정도만이 가능한데 이 역시 직무의 분할, 책임성을 이유로 얼마든지 법적으로는 차별 시정을 회피할 수 있는 방법이 있다. 저평가되어 있는 노동의 가치에 대한 전반적인 재평가, 직무, 직종, 고용형태, 기업을 넘어서는 가치의 비교와 조정, 무엇보다 이러한 과정에서의 단체교섭의 역할 강화가 임금체계 보다 더 중요한 문제다.

결국 윤석열 정부의 임금 정책은 노동소득분배의 악화, 노동자 내부의 임금 격차 및 불평등 심화, 임금 결정에 있어 노동자의 집단적 권한 축소와 시장과 사용자 영향력 확대로 이어질 것이다.

3. 비정규직

1) 정책 전망

[표-6] 비정규직 정책 윤석열 선대본/인수위원회 입장

구분	입장
공약	<ul style="list-style-type: none"> ○ 대화와 타협으로 상생의 노사관계 추진 - 원하청 공동노사협의회 운영 활성화 ○ 노동권 보호 사각지대 해소 - 플랫폼종사자 등 모든 노무제공자의 권리 보장 : 다양한 고용형태를 포괄한 모든 노동자의 기본적 권리 보장 - 청년아르바이트근로자보호법 마련 : 기간제 및 단시간근로자 보호 등에 관한 법률을 개정하여 알바 등 임시직 청년 근로자의 권리 구제를 위한 노동법적 보장 내용 구체화
당선 이전	<p>질의답변</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 8개 학술·사회단체 <비정규직 정책 질의> 답변 - 생명안전업무 직접고용 정규직 채용(찬성) : 원칙과 실천 방안 다각도 검토 필요. 생명 안전 업무 범위 구체적·객관적 제시해야 - 도급과 파견 구분, 불법파견 규제 강화(찬성-실질적 반대) : 국제적인 흐름을 반영하여 파견 추정요건을 법제화 필요⁶⁾ - 위험의 외주화 금지 확대/강화(찬성) : 외주화 대상 업무나 작업의 범위를 객관적·합리적으로 조정하고, 외주화가 불가피할 경우 그 안전보건상 조치에 대한 원청의 의무와 책임을 확대하는 방안이 타당 - 차별시정 신청권 노조/상급조직 부여(찬성) : 집단적 차별의 경우 예외적으로 노조에 신청권 부여 - 비정규직 고용불안정수당 및 사회보험료 감면(찬성) : 비정규직 평균 이상 기업에 고용보험료 부가하여 비정규직 고용불안정수당 지급 - 상시업무 직접고용 정규직 고용 법제화(유보) : 방향은 동의하나 법제화는 반대, 고용보험료 가중 등 패널티 도입이 바람직 - 근로기준법 고용형태에 따른 차별 금지 명문화(유보) : 기간제법 등의 차별시정제도 개선이 선결 과제 - 불법 파견시 직접고용 간주(반대) : 법리적 문제로 직접고용 의무로 전환한 만큼 부적절 - 간접고용으로 단체협약 확대(반대) : 노동3권 침해, 하청업체 부담 증가 - 원하청 공동교섭(반대) : 법적 강제 사항 아님 - 민간위탁 정규직 전환(반대) : 공공부문 비정규직 정책효과에 대한 공정한 평가를 거쳐 개선방안 도출 필요. 민간위탁이 남용되거나 불필요한 경우가 있는지 꼼꼼히 분석하고, 합리적인 근로조건 개선을 통해 차별을 시정하는 방향으로 전환이 필요 - 자회사 직접고용 전환(반대) : 청년들에게 박탈감을 증가시켜 노노갈등을 증폭 자회사 근로자의 합리적인 근로조건 개선 방안 적극 검토
발언	<ul style="list-style-type: none"> ○ 국립안동대 대학생 간담회(21.9.13.) - 임금의 큰 차이가 없으면 비정규직이나 정규직이 큰 의미가 없다 - 요새 젊은 사람들은 어느 한 직장에 평생 근무하고 싶은 생각이 없다 ○ 내일이 기대되는 대한민국위원회' 주최 행사(21.12.28.) - 공공부문 정규직화는 선거용...실태조사 하겠다

구분		입장
당선 이후	국정과제	<ul style="list-style-type: none"> ○ (원하청 상생 노사협의회 확산) 행·재정적 지원 등을 통해 공동노사협의회의 자율적 설치 및 운영 활성화 유도 ○ (취약계층 노동권 보호) 청년 아르바이트 근로자의 고용상 애로를 개선하기 위한 제도적 방안 마련, 임금채불 신속해결 등 취약근로자 보호 강화 - 모든 노무제공자가 일하는 과정에서 보편적으로 보장받아야 할 사항을 중심으로 제도적 기반 마련

윤석열 대통령 공약집과 국정과제에는 비정규직이라는 단어 자체가 단 한 번도 등장하지 않는다. 공약집 기준 비정규직 관련 공약은 △원하청 공동노사협의회 운영 활성화, △청년아르바이트근로자보호법, △플랫폼종사자를 포함한 모든 노동자의 기본적 권리 보장, 단 세 가지다. 이 세 가지마저 국정과제에서는 후퇴했다. 원하청 공동노사협의회는 자율적 설치 수준임을 명확히 했다. 모든 노동자의 기본적 권리 보장은 아예 빠졌다. 안 그래도 내용이 모호했던 청년아르바이트근로자보호법은 더 모호하게 바뀌었다.

윤석열 대통령은 유세 과정에서 비정규직 문제에 대해 현실과 동 떨어진 인식을 보여 주었을 뿐 아니라, 공공부문 비정규직 정규직화 등 문재인 정부에 대한 정치적 공세에만 집중하였다.

8개 학술·사회단체 <비정규직 정책 질의>에서 △비정규직 과다 고용 기업에 대한 고용보험료 페널티 부여, △생명·안전업무 직접고용 정규직 채용과 위험의 외주화 금지 강화 원칙적 찬성, △집단적 차별의 경우 노조에 차별신청권을 부여하는 등 기간제 차별시정제도 개선, △비정규직 고용불안정수당 지급을 하겠다는 입장을 밝히기도 했지만 인수위원회에서 관련한 어떠한 논의도 없었고 국정과제에는 포함되지 않았다. 반면, △상시지속업무 정규직 고용 법제화, △원하청 공동교섭이나 간접고용으로 단체협약 효력 확장, △불법파견시 직접고용 간주, △민간위탁 정규직화, △자회사 직접고용 전환 등에 대해서는 명확한 반대 입장을 밝혔다.

① 고용유연화 : ‘방치’와 ‘확대’ 사이

윤석열 정부는 임금과 노동시간 유연화를 우선하고 있고 고용유연화는 국정과제 등에 포함시키지 않고 있다. 반대로 비정규직 사용제한 법제화 등 고용의 안정성을 개선하는 요구에는 반대 입장을 견지하고 있다.

이는 한편으로 한국의 고용유연화가 상당부분 진척되어 있음을 방증하는 것이기도 하

6) 질문의 의도처럼 간접고용 오·남용 역제가 아니라 시장의 예측 가능성과 법적 안정성을 높이기 위한 법제화를 찬성한 것이므로 엄밀히 말하면 찬성이 아닌 반대다.

다. 경영계의 '엄살'과 달리 한국의 노동시장은 이미 충분히 유연하다. 높은 비정규직 비율, 낮은 근속연수와 높은 이직율은 그 지표다. 다른 한편으로 윤석열 정부는 고용유연화에 대해서는 과거 박근혜 정부의 사례에 비추어 신중한 접근을 시도하는 것일 수 있다.

경영계는 여전히 고용유연화를 노동요구의 1순위로 꼽고 있다. 경총이 3월 27일 인수위원회에서 전달한 <신정부에 바라는 기업정책 제안서>에는 해고 사유 완화, 부당해고 금전보상 사용자 신청 허용, 파견 업종 일부 예외 방식으로 변경, 기간제 사용기간 2년 추가 연장 등이 포함되어 있다.

따라서 이후 상황에 따라 윤석열 정부가 해고 규제 완화, 파견 확대, 기간제 사용기간 연장 등 고용유연화를 추진 할 가능성은 여전히 열려 있다고 보여진다.

[표-7] 경총, <신정부에 바라는 기업정책 제안서> 중 고용유연화 관련 요구

제안 사항	주요 내용
고용경직성 완화 (근로기준법)	<ul style="list-style-type: none"> ▲ 주요 국가들과 같이 해고 사유는 계속 고용을 기대할 수 없는 근로자의 일신상 사유 내지 행태상 사유로 명확화 ▲ 부당해고 구제방식 다양화, 금전보상제도 신청권을 근로자와 사용자 모두에 부여
파견·도급규제 완화 (파견법)	<ul style="list-style-type: none"> ▲ 위법 적발과 처벌을 통한 규제에서 적법한 도급 활용을 지원하는 방향으로 행정력 집중 ▲ 파견 허용업무 규제방식을 현행 Positive List 방식에서 Negative List 방식으로 전환
기간제 규제 완화 (기간제법)	<ul style="list-style-type: none"> ▲ 현행법상 최대 2년을 초과할 수 없는 사용기간 제한을 당사자가 합의할 경우 최대 2년 추가 연장

② 공공부문 비정규직 정규직 전환 재검토

윤석열 대통령은 여러 차례 공공부문 비정규직 정책을 전면 재검토 하겠다는 입장을 밝혀 왔다. 정책 효과에 대한 철저한 검증을 하겠다는 언급도 있었다. 하지만 공약집이나 국정과제에 명확한 언급은 없다. 아래에서는 몇 가지 가능성 있는 시나리오와 이에 따른 문제점을 살펴 본다.

○ 진행 중인 정규직 전환 중단 가능성

문재인 정부의 공공부문 비정규직 정규직 전환은 아직 완료되지 못 했으며 여전히 진행 중이다. 정권 교체 후 이전 정부의 방침에 따라 진행 중인 정규직 전환을 중단시키

려고 할 수 있다.

1단계 기관의 경우 2021년 말 기준 전체 기관 중 정규직 전환 계획을 제출한 858개 기관 중 110개 기관이 계획 수행을 완료하지 못했다. 기간제 전환은 대체로 완료되었으나 파견·용역 전환은 전체 16.2%의 기관이 완료하지 못했다. 완료되지 못한 기관은 전환 협의를 진행 중인 기관도 있고 그조차도 하지 않고 있는 기관도 있다. 2단계 기관은 제대로 된 집계조차 없지만 상당수의 기관에서 전환이 마무리되지 못했을 것으로 추정된다. 3단계 민간위탁 정규직 전환은 전환 계획이나 목표를 사전에 설정한 것도 아니고 완료 시한을 정해두고 진행되는 정책이 아니다보니 지속 추진 중인 상황이다. 기관별로 민간위탁의 유지 여부를 결정하는 논의를 진행 중인 경우도 있고, 민간위탁을 중지하고 직접수행하기로 결정하여 정부 <비정규직TF>의 심의까지 완료되어 노사전협의체를 구성하여 구체적인 직접수행 방식을 논의하는 기관도 있다.

[표-8] 1단계 공공부문 비정규직 정규직 전환 진행 상황('21년 말 기준)

구분	진행 상황					전체확정 기관비율	
	전체확정	일부확정	전체미확정	해당없음	계		
기간제 전환	중앙행정기관	47	0	0	2	49	100.0%
	자치단체	237	8	0	0	245	96.7%
	공공기관	332	2	1	9	344	99.1%
	지방공기업	144	2	0	5	151	98.6%
	교육기관	74	0	0	2	76	100.0%
	전체	834	12	1	18	865	98.5%
파견 용역 전환	중앙행정기관	41	0	0	8	49	100.0%
	자치단체	105	13	55	72	245	60.7%
	공공기관	261	26	10	47	344	87.9%
	지방공기업	81	2	1	67	151	96.4%
	교육기관	70	1	0	5	76	98.6%
	전체	558	42	66	199	865	83.8%

*자료 : 고용노동부, 공공부문 1단계 기관 정규직 전환 추진 실적 공개자료('21.12월 기준, 8차)

만약 정부 방침에 따라 진행 중인 정규직 전환을 중단시킨다면 엄청난 혼란을 불러올 것이 분명하다. 진행 중인 곳은 마무리하되 추가적인 전환은 추진하지 않는 경우도 정부 방침을 지키지 않고 버틴 기관에게 면죄부를 주는 것일 뿐더러 정부 정책의 일관성과 기관 간 형평성 문제가 발생할 수 있다. 최소한 현재 정규직 전환이 진행 중인 곳은 지속적인 추진이 보장되어야 하며, 빠르게 완료될 수 있도록 조치가 취해져야 한다.

○ 상시지속 업무 정규직 고용 원칙 후퇴 가능성

상시지속 업무에 대한 정규직 고용 원칙이 제대로 준수될 것인가도 문제다. 문재인 정부의 정규직 전환 정책이 과거 정부의 전환 정책과 달랐던 점은 파견·용역까지 전환 대상에 포함시켰다는 점과, 상시지속 업무에는 이후에도 비정규직이 아닌 정규직을 고용하겠다는 원칙을 분명히 했다는 점이다. 후자와 관련해서는 비정규직 채용 사전심사제를 통해 각 기관에서 비정규직을 채용할 경우 상시지속 업무에 해당되지는 않는지 자체 검증을 거치도록 했다.

하지만 제도 도입을 하지 않은 기관들도 상당수 존재하고, 도입을 했지만 유명무실하게 운영되고 있는 것으로 파악되고 있다. 기간 자체 적으로 심사를 하도록 되어 있고 상급 기관에서 이에 대한 점검을 하지 않을 뿐더러, 기관 내에서 노동조합의 참여도 보장되어 있지 않은 제도적 한계에서 비롯된 것으로 보인다.

그 결과 정규직 전환 이후 다시 비정규직 고용이 늘고 있다. 기간제의 경우 7만3천명이 전환되었으나 전환 직전에 비해 3만9천명밖에 줄지 않아 3만3천명이 추가로 증가했다. 특히 지방자치단체와 교육기관에서 크게 늘었다. 추가로 늘어난 기간제 노동자가 상시지속 업무에 해당하는지 아니면 일시·간헐적 고용인지 파악하기는 어려우나 분명한 것은 절대적 규모가 늘고 있다는 점이다.

[표-9] 공공부문 기간제 인원 변동

기관유형	2017.6월말(A)	2020.12월말(B)	정규직전환(C)	전환 고려 증가 (B-A+C)
중앙행정기관	20,627	10,736	11,694	1,803
지방자치단체	70,561	62,145	19,370	10,954
공공기관	47,267	26,230	25,833	4,796
지방공기업	11,223	7,762	3,615	154
교육기관	96,148	99,600	12,087	15,539
합계	245,826	206,473	72,599	33,246

*자료 : 고용노동부, 공공부문 1단계 기관 정규직 전환 추진 실적 공개자료('20.12월 기준, 6차), 고용노동부 공공부문 비정규직 고용개선시스템 비정규직 인원 현황(<http://public.moel.go.kr/>)

윤석열 정부에서 상시지속 업무 정규직 고용 원칙을 약화시키게 되면 이러한 경향은 더욱 늘어날 수밖에 없다. 윤석열 정부가 인력 효율화를 앞세워 정규직 증원을 제대로 하지 않을 경우 비정규직 고용이 증가하는 과거의 악순환도 되풀이 될 수 있다.

윤석열 대통령은 후보 시절 상시지속 업무의 정규직 고용을 법제화하는 것에는 반대하지만 그러한 고용관행을 정착시키는 것은 필요하다고 답변한바 있다. 이 답변대로라면

최소한 공공부문에서만큼은 상시지속 업무의 정규직 고용 원칙을 지켜야 한다. 비정규직 정규직 전환 과정에서 전환 채용을 둘러싼 갈등은 애초에 정규직으로 직접 고용했으면 벌어 지지 않았을 것이다. 윤석열 정부가 또다시 상시지속 업무에 비정규직을 고용하는 길을 열어 준다면 또 다른 갈등의 씨앗을 뿌리는 것임을 명심해야 한다.

○ 무기계약직-자회사 중규직 고착 가능성

정규직 전환의 대부분은 무기계약직과 용역 자회사로의 전환이었다. 최소 14만 명의 무기계약직이 증가했고 용역 자회사로 5만명 가량 전환되었다. 고용 계약은 무기계약이 되었으나 신분적-구조적 불안정성, 차별 지속, 낮은 처우 등으로 중규직이라는 비판을 받고 있다. 문재인 정부는 무기계약직과 자회사의 처우 개선을 약속했으나 제대로 이루어지지 않았다.

윤석열 정부는 무기계약직과 자회사를 온전한 정규직으로 전환하는데 부정적 입장을 보이고 있다. 이는 중규직으로의 장기간 고착화를 의미할 수 있다.

○ 고용 조정과 외주화 가능성

윤석열 정부가 정규직 전환자에 대한 결원 채용 중단, 감원 등 고용 조정이나 자회사 정리, 외주화의 가능성도 있다. 윤석열 정부는 공공부문에 대한 전반적인 구조조정을 예고하고 있는데 1순위로 무기계약직, 자회사 등이 대상이 될 수도 있다. 특히 국정과제에 “공공기관 효율화의 일환으로 공공기관 스스로 인력 효율화, 공공기관 출자회사의 정리 등 추진 시 인센티브를 부여하겠다”는 내용이 포함되며 이러한 우려를 키우고 있다.

과거 이명박 정부는 5차 공공기관 선진화 계획으로 출자회사 정리를 추진한 바 있다. 당시 330개 출자회사 중 기타공공기관으로 지정되지 않은 273개 기관에 대하여 민간 수행이 바람직하다고 정부가 판단한 111개 회사는 지분을 매각하고, 당초 설립 목적을 달성하였거나 경영이 부실하다고 판단한 17개 회사는 폐지·청산하며, 기능중복 등으로 별도 존치가 불필요하다고 판단한 2개 회사는 모회사에 흡수, 통폐합하는 계획이었다.

2021년 말 기준 공공기관 출자회사는 한국전력공사 419개를 포함하여 무려 1,442개에 이른다. 이중 공공기관 정규직 전환 과정에서 설립된 자회사는 80개다. 공공기관 출자회사의 정리가 공공서비스의 민영화로 이어지거나 정규직 전환의 일환으로 설립된 자회사의 고용불안으로 이어져서는 곤란하다. 정규직 전환 자회사의 경우 해당 기관이 수행해야 하는 상시지속 업무로 이미 판단이 난 분야로 직영화를 검토해야 마땅하다.

2) 정책 효과와 문제점

윤석열 정부는 비정규직 문제에 대해 무시와 외면으로 일관하고 있다. 나아가 기간제와 파견 확대와 같은 비정규직의 적극적 확대 정책도 들고 나올 가능성이 있다. 공공부문 비정규직 정규직 전환에 대해서는 전면 재검토를 언급하고 있어 현재 진행 중인 정규직 전환의 중단, 공공부문 비정규직 고용 확대, 무기계약직과 자회사의 고착화, 전환된 노동자에 대한 고용 조정과 외주화에 이르는 다양한 시나리오가 펼쳐 질 수 있다. 모두가 상시지속 업무 정규직 고용의 원칙을 공공부문부터 확립하여 민간으로 확산하고 공공서비스의 질을 높여 노동존중과 인간중심으로 공공부문의 경영을 혁신하겠다는 정책의 취지를 되돌리는 결과다.

이러한 윤석열 정부의 정책은 비정규직 고용을 더욱 늘리고 노동 전반의 불안정성을 높이는 결과를 낳을 것이다. 나쁜 일자리만 늘리고 결과적으로 청년들의 취업과 노동은 더욱 어려워 질 것이다. 공공부문의 고용의 질을 악화시키고 공공서비스의 질을 후퇴시킬 것이다.

문재인 정부의 공공부문 비정규직 정규직 전환 정책이 민간으로 확산되지 못한 것은 정부가 정책 추진 과정에서 원칙을 지키지 못하고 후퇴하고, 상시지속 업무 정규직 고용을 법제화하겠다는 약속을 지키지 않았기 때문에 발생한 것이지 정규직 전환 정책의 방향이 틀렸기 때문이 아니다. 지금이라도 정책의 애초 취지로 돌아가 정책의 한계와 실행 과정상의 오류를 근본적으로 평가하고 제대로 된 정규직 전환의 재추진이 필요하다.

[표-10] 문재인 공공부문 비정규직 정규직 전환 정책 평가와 개선 방향

정책의 긍정적 측면	한계 · 문제점	개선 방향
전환 기준 확대	여전히 광범위한 예외 사유 기관별 임의 적용	예외 사유 축소 상시지속 업무 추가적 전환
사용제한 도입	법 개정 중단 공공부문 사전채용심사제 도입	상시지속 정규직 고용 법제화 공공부문 제도 개선
간접고용 전환	자회사 전환 허용 민간위탁 전환 미미	민간위탁 적정성 전면 재검토 원청 사용자 책임 부과 용역형 자회사 직영화
단계적 차별 해소 약속	처우 개선, 차별 해소 미흡약속 방기 차별적 임금체계 강요	저임금 해소, 격차 축소 예산 편성 차별 수당 해결 안정적이고 평등한 임금체계

정책의 긍정적 측면	한계 · 문제점	개선 방향
무기계약직 문제 인식	근본적 고용 구조 개선 대책 부재	공공기관 무기계약직 정규직화 정부부문 공무원 법제화
노정협시,노조참여 공무직위원회 구성	형식적 노정협시 정부와 기관의 사용자 책임 부족	공공부문 노정교섭·산별교섭 실질화 노동조합 주체적 참여 보장

<주요 참고자료>

- 김유선(2020). 2018~2019년 최저임금 인상이 임금불평등 축소에 미친 영향. 한국노동사회연구소.
- 이근희 외(2020). 한국의 노동생산성과 임금, 노동소득분배율 분석 -기업규모별, 업종별 분석을 중심으로. 소득주도성장특별위원회.
- 조돈문(2022). 윤석열 정부 노동정책 진단. 윤석열정부 출범 정책 진단, 민주노총-지식인 선언네트워크 주최 토론회(2022.3.30.) 자료집, pp.31-58.
- 최저임금위원회(2019). 주요국가의 최저임금제도.
- 한국비정규노동센터(2021). 2021년 8월 경제활동인구조사 근로형태별 부가조사 분석.
- 황선웅(2021). 문재인 정부 최저임금 인상 정책의 효과, 최저임금정책에 대한 평가와 향후 과제, 소득주도성장특별위원회 · 경제사회노동위원회 주최 토론회(2021.11.18.) 자료집. pp.19-36.