

(옆면)

연
구
과
제
명

연
구
보
고
서

재단CI

(앞면)

(재)공공상생연대기금 2025년 노동 연구 지원사업

공공기관 정규직 전환 정책의 문제점과 개선방안
연구보고서
연구책임자 하태욱

재단CI

제 출 문

재단법인 공공상생연대기금 이사장 귀하

본 보고서를 “공공기관 정규직 전환 정책의 문제점과 개선방안 연구” 최종보고서로 제출합니다.

2025년 11월 28일

연구책임자 : 하태우(건강일자리연구소 대표)

연구기간 : 2025년 1월 2일 - 2025년 11월 28일

연구사업명	(재)공공상생연대기금 노동 연구 지원사업
연구과제명	공공기관 정규직 전환 정책의 문제점과 개선방안 연구
연구책임자	하태우 건강일자리연구소 대표
요약문	<p><input type="checkbox"/> 공공기관 전환 정책의 문제점을 분석</p> <ul style="list-style-type: none"> <input type="radio"/> 고용노동부의 정규직 전환 정책 부족 <ul style="list-style-type: none"> - 자회사와 직고용에 대해 설명 부족하여 혼란 가중 - 최저임금 산입 범위 확대하여 정책 효과 반감 <input type="radio"/> 승진과 성과급 등 적절한 보상이 미진행되어 대국민 서비스 미향상되고 안전관리가 위협 <input type="radio"/> 적절한 전환 방식과 산업 전환에 대응하지 못하여 발전 비정규직과 건보 콜센터 비정규직이 미전환 <input type="radio"/> 공공기관으로 미지정된 자회사는 용역사를 못벗어나는 상황, 반면 지정된 자회사는 증원 및 승진 진행 <p><input type="checkbox"/> 전환된 근로자의 생산성을 향상시키기 위해 적절한 대우와 보상이 필요하며 인력 증원도 중요</p> <ul style="list-style-type: none"> <input type="radio"/> 자회사는 인력 증원과 직제 개편하고, 공공기관 지정 <input type="radio"/> 무기계약직 근로자는 직급체계를 정비하고 성과급 지급 <input type="radio"/> 미전환된 비정규직은 사회연대를 통해 정규직 전환 추진 <input type="radio"/> 고용노동부 공공기관 노사관계 기능 회복(과 -> 국)하고 공무직위원회 재설치
핵심어 (5개 이내)	공공기관, 정규직 전환, 무기계약직, 안전관리, 개선방안

요약문

1. 제목

- 공공기관 정규직 전환 정책의 문제점과 개선방안 연구

2. 연구의 목적 및 필요성

- 공공기관 정규직 전환 정책의 문제점을 분석하고 개선방안을 도출
- 적절한 대우를 통한 대국민 공공서비스와 안전관리 강화

3. 연구의 내용 및 범위

- 공공기관의운영에관한법률 상 지정된 공공기관과 자회사를 대상

4. 연구결과

- 역대 정부의 공공기관 비정규직 관련 정책 분석
- 정규직 전환과 관련된 제도를 분석
- 전환 사례 분석(일반 정규직, 무기계약직, 자회사 등)
- 이해관계자 의견 조사결과 정규직 전환정책이 부족하였고 특히 최저임금 산입 범위 확대와 같은 잘못된 정책이 시행
- 개선방안을 제안
 - 1) 공공기관 안전경영 법제화를 적극적으로 활용하여 안전분야 공무직과 자회사 근로자에 적절 대우
 - 2) 무기계약직 직급체계 정비하고 유사업무자는 장기적으로는 일반 정규직과 통합하여 운영
 - 3) 자회사에 대해 인력증원과 직급체계 정비, 기타공공기관 지정 검토 필요
 - 4) 미전환 비정규직은 전환 논리를 개발
 - (1) 안정적 대국민 에너지 공급을 위해 발전비정규직을 정규직으로 전환
 - (2) 건강보험 비용절감하고 대국민 민원 서비스 증진하기 위하여 건강보험 콜센터 비정규직을 정규직으로 전환

5. 연구결과의 활용계획 및 기대효과

- (기반영) 기획재정부 공공기관 안전경영 법제화
- 대국민 공공서비스와 안전 강화 -> 인력 증원, 적절한 대우, 직급 체계 마련(승진)
- 산업전환과 연대를 통한 미전환 비정규직의 정규직 전환

목차

I. 서론	1
II. 선행연구	1
III. 역대정부의 공공기관 비정규직 관련 정책	3
IV. 제도분석	10
V. 사례분석	16
VI. 이해관계자 의견조사	33
VII. 문제점과 개선방안	40

I. 서론

2017년 5월 10일 시작한 문재인 정부의 제1공약은 공공일자리 81만개였다. 당시 대통령은 정부 출범이후 첫 업무지시로 일자리위원회를 설치하고 5월 12일 인천공항을 현장방문하여 공공부문 비정규직의 정규직 전환을 추진하겠다고 밝혔다. 이후 공공부문 비정규직의 정규직 전환이 본격적으로 추진되게 되었다. 이후 2017년 7월 20일 공공부문 비정규직 전환 가이드라인이 발표되었고¹⁾ 10월 25일 공공부문 비정규직 20만5천명의 정규직 전환 계획이 발표되었다.²⁾ 정규직 전환을 진행하여 2021년 11월말까지 20만2천명(98.5%)이 전환되는 실적을 기록했다. 대규모 전환이 이루어지기는 했으나 발전사 경상정비와 운영 부문과 건보공단 콜센터 등에서 전환이 이루어지지 못한 한계가 존재한다.

공공부문 비정규직의 정규직 전환은 문재인 정부에서 최초로 시도된 것은 아니고 노무현 정부부터 시작되어서 이명박 정부, 박근혜 정부 때도 지속적으로 추진되어 왔다. 공공부문 비정규직의 정규직 전환 정책은 김대중 정부부터 시작된 노동시장 양극화 문제를 완화하는 것을 목표로 하고 있다. 그동안 기간제 근로자의 무기계약직 전환이 주를 이루다보니 풍선효과로 인해 파견·용역 근로자를 증가시키는 문제점이 노출되어 문재인 정부에서는 파견·용역 근로자까지 포함해서 정규직 전환이 추진되게 되었다.

이에 본 연구에서는 공공부문 중 공공기관의운영에관한법률에 근거한 공공기관만을 따로 분석하고자 한다. 특히 기획재정부의 공공기관 비정규직 관련 정책을 분석하고 주요 사례 분석 및 면접 조사를 토대로 문제점과 개선방안을 논의하고자 한다.

II. 선행연구

하태욱(2013)은 공공기관 비정규직이 정규직으로 전환했을 때 재정적으로 긍정적인 영향을 준다는 것을 분석했다. 장기적으로는 무기계약직의 일반 정규직 편입이 필요하다고 주장했었다. 하태욱(2018)은 공공기관 비정규직의 정규직 전환 정책의 문제점과 의미를 분석하고 향후 방안을 제안했다. 당시 최저임금 산입범위 확대 등으로 인하여 임금저하가 발생될 수 있음을 지적했다. 전환을 위해 설립된 자회사의 기타공공기관 지정과 무기계약직에도 직급 체계를 만들 것을 제안했다. 당시 한국노총 공공노련에서 공감대가 있어 이후 한국도로공사서비스와

1) 관계부처합동 보도자료, 공공부문 정규직 전환 가이드라인 발표, 2017.07.20

2) 고용노동부 보도자료, 공공부문 비정규직 20.5만명 정규직 전환, 2017.10.25

한전MCS의 기타공공기관 지정이 추진되게 된다.

김보은(2018)은 공공기관의 비정규직 비율이 재무적 측면에는 영향을 주지 않았으나 비정규직의 복리후생비용이 적을수록, 정규직의 복리후생 비율이 높을수록 조직성과에 영향을 미쳤다. 반면, 비재무적 측면에서는 공공기관의 비정규직 비율이 낮은 경우 조직의 성과가 높은 것으로 나타나, 공공부문의 공익성과 수익성이 서로 상충하는 결과가 제시되었다.

김철(2019)은 문재인 정부 공공부문 정규직 전환 정책에 대해 이전 정부 대비 기간제만이 아니라 간접고용 비정규직까지 전환 대상에 포함시킨 것은 의미가 있다고 평가하였다. 하지만 별도 직군 신설 및 자회사 설립이 남용되고 있어 사실상 간접고용이 유지되고 있다고 보았다. 전환결정과정과 관련해서 전환심의위원회와 노사전협의체에 당사자 참여가 배제되거나 형식화된 채 출속적으로 진행되는 경우가 많았다고 평가했다. 그리고 고용안정은 이루어졌으나 처우개선이 이루어지지 못했다는 점을 지적했다. 이에 상시 지속적 업무의 정규직 채용 원칙을 명확히 하고, 예산 지원 및 정원 확충, 무기계약직의 온전한 정규직화 방안, 민간부문으로 정규직 고용 관행 확산을 위한 이행계획 마련을 제안했다.

조영현, 김근세(2019)는 10개 공공기관의 정규직화를 분석하였다. 분석결과 성공적 전환완료가 이루어진 공공기관의 경우, 정치적 및 경제적 영향을 받고 있고, 동시에 노동조합과의 관계 등 사회적 영향으로부터는 자유로운 기관으로, 내적 변화관리 단계를 효과적으로 수행한 것으로 파악되었다. 특히, 변화관리 단계 중에서도 ‘강력한 변화추진 연합형성’과 ‘비전 형성’이 이루어진 경우에 결과변수 도출에 성공하는 것으로 분석되었다. 반면, 상대적으로 전환완료를 실패하는 경우는 변화 관리 단계 중 ‘위기감 고조’와 ‘비전 제시’는 적절히 수행하였음에도 ‘실제로 추진하는 집단이 불비한 경우’ 결과변수 도출에 실패하는 것으로 나타났다.

김기우(2021)는 공공부문 비정규직의 정규직 전환으로 인하여 노동조합 조직률 상승에 기여했을 것으로 추정하였다. 다만 노동조합 조직률의 상승이 이익대변의 크기를 확대했다고는 보기 어렵다고 분석했다.

김희성, 이재현(2022)은 한국수력원자력과 한국가스기술공사 소송 결과와 법리를 분석하였다. 분석 결과 입법의 미비로 문제가 발생된 것이나 법원이 개별 근로자의 적정 근로조건을 적극적으로 결정하려는 태도에 문제가 있다고 지적했다.

박용철(2023)은 문재인 정부 공공부문에서 정규직화된 근로자들은 고용안정과 처우개선이 이루어졌지만, 자회사로 전환된 근로자들은 직접 고용된 근로자들에 비해 상대적으로 열악한 노동조건에 놓여있으며, 공공기관에서 주변부 근로자의

지위에 있다고 보았다. 자회사 전환 당시 노조 참여가 제한적이었으며 노동조건이 개선되는데 한계가 있었다고 평가했다.

문지선(2024)은 공공기관 자회사2곳을 심층면접하여, 자회사를 둘러싼 관계상의 갈등을 유형화하고, 갈등 특성을 쟁점중심으로 정리한후, 자회사 노동관계를 안정화할수 있는 방안을 도출했다. 정책과제로 ① ‘모·자회사노사공동협의회’를 자회사전환과정에서부터 제도화, ②공공기관 경영평가를 재정비 ③ 시중노임단 가가 직종별 임금 특성을 정확히 반영할 수 있도록 개선 ④ ‘사업장의 직무분석 평가를 통한 직무급제’가 제대로 시행될 수 있도록 정부의 면밀한 관리·감독이 필요 ⑤ 자회사 운영실태 보고서의 조사 대상과 검토 과정에 대한 개선 등을 도출했다.

이양순, 채준호, 모성준(2025)은 한국국토정보공사 자회사 근로자를 대상으로 설문조사와 심층인터뷰를 진행하였다. 분석 결과 자회사 전환은 형식적 정규직화에 그쳐 고용안정과 처우개선이 미흡한 것으로 나타났으며, 특히 초단시간 근로자들에게는 물질적 보상보다 정서적 지원이 더 중요함을 확인하였다.

Ⅲ. 역대정부의 공공기관 비정규직 관련 정책³⁾

1. 김대중 정부

김대중 정부 당시 기획예산위원회는 공공기관을 축소시키는 것을 목표로 하여 민영화를 추구하였다. 1998년부터 공기업 민영화를 추진하고 출연기관에 대해서는 경영효율화를 추진하였다. 부득이하게 공공기관이 유지되어야 할 필요가 있을 때는 효율성을 증가시키기 위해 정원을 축소하고 간접고용(아웃소싱)을 장려하였다. 이러한 결과 정규직 채용은 제한되고 간접고용이 증가되기 시작하여 공공부문에서 노동시장 양극화가 시작되었다. 특히 1999년부터 총인건비제를 시행 했었는데 총인건비 내에서 채용을 줄이면 기존 직원들의 인건비 인상이 가능했기에 정규직 채용은 감소하고 비정규직이 증가하는 결과를 초래했다.

2. 노무현 정부

노무현 정부 출범 이후 이전 정부에서 추진되었던 공공기관 민영화 정책은 대폭 수정되고 공공기관 노동유연화 정책도 축소되었다. 공공기관 비정규직의 정

3) 김대중 정부부터 문재인 정부까지는 하태욱(2018) 보고서의 내용을 참조하여 다시 작성하였다.

규직화를 추진하기 위하여 2006년 노무현 정부는 기간제 및 단시간 근로자 보호등에 관한 법률을 제정하였고 그 결과 기간제 근로자의 무기계약직 전환이 이루어졌다. 하지만 그 시기가 늦어져서 공기업 중심으로 전환이 이루어졌고 준정부기관은 많은 인원이 전환되지 못했다.

국회 예산 승인이 필요하지 않은 공기업의 비정규직에서 무기계약직으로 전환된 인원은 정부가 정규 직제인정을 하고 정원을 편성하여 정규직화를 이루었다.⁴⁾ 반면에 준정부기관은 국회 예산 승인이 필요하였기에 무기계약직의 일반 정규직제 편입이 쉽지 않았었다.

3. 이명박 정부

2008년 이명박 정부는 공공기관 선진화 정책을 시행하여 정규직을 축소하였다. 반면에 사업은 유지하였기에 부족한 사업인력은 기간제 근로자 또는 간접고용을 증가시켜 해소하려고 했었다. 정원이 감축되는 상황에서 기간제 근로자의 무기계약직 전환과 무기계약직 근로자의 실제 편입은 어려웠다. 2010년 지방선거 이후 정부 정책기조가 변경되어 청년 실업 해소를 위해 공공기관에서 채용이 증가되었다. 당시 정부에서 대대적으로 공공기관 청년신규 채용을 늘리기 위해 노력하는 상황에서 무기계약직을 정규직으로 편입하려는 정부의 정책은 특별히 있지 못하였다. 그리고 2011년 이명박 정부에서 고졸 채용이 중요한 정책이 되면서 고졸 비정규직이 수행하던 업무를 정규직 업무화하여 고졸 채용을 증가시켰다. 당시 고졸 정규직에 대해서는 대졸 직급으로 승진체계가 설계된 반면 무기계약직에 대해서는 승진체계가 갖추어지지 못해 불만이 있는 상황이다.

2011년 12월 육아휴직자 현원 제외가 이루어져서 비정규직이 아닌 정규직 대체 채용이 가능해졌는데 이전에는 육아휴직자도 현원에 포함되어 대체근로자를 정규직으로 채용하는 것이 불가능했다. 제도개선으로 육아휴직자 대체 충원을 정규직으로 가능케 하여 비정규직 일자리를 정규직으로 전환시키는 효과가 일부 있었다. 그리고 2012년에는 경영평가를 개선하여 기간제 근로자 처우개선에 따른 계량관리업무비 증가는 보정할 수 있도록 하였다.⁵⁾

4. 박근혜 정부

라영재(2012)에 따르면 공공기관 선진화 정책으로 인하여 청년 정규직 채용은

4) 대표적인 예로는 한국철도공사 7급이다.

5) 기획재정부 보도자료, 공공기관 경영평가 제도개선 방안 설명회 개최, 2012.10.31

줄어들고 비정규직이 급증하였다. 이에 기획재정부는 박근혜 대통령 선거 공약 이행을 위해 2013년 9월 무기계약직 전환 가이드라인을 발표하고 기간제 근로자를 정원의 5%까지 축소하기로 하였다. 상시·지속적 업무자를 무기계약직으로 전환하게 하고 기간제 근로자의 사용은 주요 대기업 수준에 맞추어 정원 5% 이내로 제한하는 것이 주요 내용이었다. 2013년 하반기부터 무기계약직 전환이 시작되어 2016년 상반기까지 완료하는 것이 목표였으며 기존 대책하고 큰 차이점이 있는데 무기계약직 정원을 설정하고 총인건비에 편성토록 하여 무기계약직이 정규직으로 구분될 수 있도록 하였다. 기존에는 공공기관 무기계약직 정원이 설정되어 있지 않아 무기계약직이 비정규직으로 구분되었다. 제도개선에 따라 무기계약직 정원이 설정되어 무기계약직 중 일부가 기존 정규직 직급으로 승진이 가능해졌고 성과에 따라 성과급도 받을 수 있게 되었다.

2015년 11월 육아휴직 대체근로자를 정규직으로 채용하는 방안을 활성화하기 위해 육아휴직자 정규직 대체충원에 따른 과원 부담을 축소시켜 비정규직이 수행하던 일자리를 정규직 일자리로 전환하였다. 그리고 기획재정부는 2016년 7월 민간위탁 업무였던 디지털예산회계를 담당할 출연기관인 한국재정정보원을 설립하는 등 전산 비정규직 일자리를 정규직 일자리로 전환하기 위하여 노력하였다.

5. 문재인 정부

2017년 7월 20일 고용노동부는 공공부문 비정규직의 정규직 전환 가이드라인에서 상시지속적 업무자는 기간제 근로자와 파견·용역 근로자를 정규직으로 전환한다고 밝혔다. 이전 정부에 비하여 파견·용역 근로자도 전환대상에 포함된 것이 의미가 있다. 하지만 기간제 전환대상에서 기간제법 예외사항에 속하는 운동선수와 60세 이상 고령자, 휴직 대체근로자, 실업복지대책 차원에서 제공하는 경과적 일자리, 고도의 전문적인 직무, 타 법령에서 기간을 달리 정하는 등 교사 강사 중 특성상 전환이 어려운 경우, 전환심의위원회에서 미전환 사유가 타당한 경우는 제외하였다. 파견·용역 근로자 중에서 60세 이상 근로자와 고도의 전문성, 시설·장비 활용이 불가피한 경우, 법령 정책 등에 의해 중소기업 진흥이 장려되는 경우, 산업 수요 정부 정책의 변화에 따라 기능조정이 객관적으로 예상되는 경우, 다른 공공기관에 위탁 또는 용역사업을 주고 있는 경우, 근로자의 전환 거부 등 비전환의 합리성이 인정되는 경우 등에 대하여 전환을 제외하였다.

문재인 정부에서는 공공기관 비정규직의 전환 대상에서도 이전 정부와도 차이

가 있으나 정책의지에서도 차이가 있었다. 2017년 7월 기획재정부에서 경영평가를 강화하여 일자리 중심평가 가점 10점을 신설하고 비정규직의 정규직 전환을 평가에 대폭 반영하여 공공기관으로 하여금 적극적으로 비정규직의 정규직 전환에 나서게 하였다.

하지만 당시 정책을 주도했던 고용노동부는 준비가 부족했었다. 기획재정부 공공기관 경영정보시스템을 활용하여 비정규직 인력을 상시적으로 확인하고 있었고 한국조세재정연구원을 통해 파견과 용역, 사내 하도급 등 간접고용 근로자의 평균 임금을 인지하고 있었다. 여기에 2017년 7월에 발표된 공공부문 비정규직 정규직 전환 가이드라인에는 정원과 예산을 기획재정부에 요구하라고 해서 초기 정책에 혼선을 주었다. 박근혜 정부 때는 상시지속적 업무 인원을 파악하여 그에 맞게 예산과 정원을 편성해주면서 사후 관리까지 안내가 되었지만 고용노동부는 그렇게 하지 못했다. 2017년 11월 보완지침이 나와서 예산과 정원을 이전 정부처럼 편성하기로 하면서 상대적으로 혼란이 축소되기도 했었다.

여기에 고용노동부는 공공기관 운영에 대해서 전반적인 파악을 하지 못했었다. 예를 들어 우체국시설관리단은 과학기술정보통신부 우정사업본부 산하 기타공공 기관으로 우체국의 시설관리 및 미화, 경비 업무를 수행하고 있다. 추가로 한국 철도공사는 자회사 방식으로 5개 계열사를 운영하고 있고 공공기관으로 지정되어 있기도 하다. 고용노동부는 정부 내 교류를 통해 이러한 정확한 정보아래 정책을 만들고 집행했어야 했었으나 그러지 못했다. 불완전한 정보에 의존할 수 밖에 없었으니 당시 중앙컨설팅팀의 역할도 제한적일 수 밖에 없었고 노조도 무엇이 최적인지 모르는 상태에서 주장만 할 수 밖에 없었던 상황이다.

문재인 정부는 2018년 5월 최저임금 범위에 상여금과 복리후생비를 포함시키도록 하는 최저임금법 개정을 하였다. 2019년에는 기본급의 25%를 초과하는 정기상여금과 7%를 초과하는 현금성 복리후생비가 최저임금 범위에 포함되게 된다. 이후 점진적으로 산입범위 제외 비율이 축소되어 2024년 정기상여금과 현금성 복리후생비가 최저임금 산정에 전부 포함되게 된다. 최저임금 산입범위 확대에 따라 공공기관 비정규직과 무기계약직의 일부가 법개정 이전에 비하여 최저임금 인상률보다 낮은 인상률을 적용 받을 수 있는 우려가 발생했다.

〈표 III-1〉 연도별 최저임금 산입범위 제외 비율

연도	2019년	2020년	2021년	2022년	2023년	2024년
정기상여금	25%	20%	15%	10%	5%	0%
현금성 복리후생비	7%	5%	3%	2%	1%	0%

자료 : 최저임금법 개정안

전환 자체도 이루어지지 못한 부문이 존재하는데 발전공기업 정비와 운영 부문 비정규직 근로자와 국민건강보험공단 콜센터 등이 대표적인 사례다. 발전공기업 비정규직은 탈석탄·탈원전 정책으로 인하여 전환이 진행되지 못했었다. 유사 업무 수행한 한국수자원공사 경상정비 비정규직 근로자가 자회사인 케이워터기술로 전환된 것과 비교하면 극명하게 비교된다. 당시 국내 재생에너지가 유럽과 달리 민간 중심으로 구성되어 있는 상태에서 석탄화력발전소와 원자력발전소 폐쇄에 있어 구조적인 문제점을 지적하지 못했던 아쉬움이 있었던 상황이었다. 이후 서부발전 고김용균 산재사망 사고 이후 논의를 지속했지만 정규직 전환까지는 진행되지 못했다.

국민건강보험공단은 시설분야와 미화 분야에 대해서 직고용 방식으로 정규직 전환을 진행했다. 반면에 콜센터는 국민건강보험공단 노동조합 집행부의 설득 노력에도 불구하고 정규직 노조원 투표결과 반대 의견이 다수였었다. 2020년 민주노총 선거 때 이 문제가 이슈화되기도 했었는데⁶⁾ 이러한 상황에서 2021년 건강보험공단 콜센터 노조는 건강보험공단 본부를 점거하기도 했지만 정규직 전환이 되지 못했다.

6. 윤석열 정부

윤석열 정부는 2022년 7월 29일 새정부의 공공기관 혁신가이드라인을 발표하였다. 기획재정부는 공공기관에 정원 감축을 지시하여 2009년 이후 14년만에 1만2천명을 감축시켰다. 그로 인하여 공공기관 정규직 채용은 2만명 이하로 떨어지고 특히 청년 정규직 채용이 급감하였다. 반면에 공공기관의 역할은 지속적으로 확대되어 비정규직을 사용할 수밖에 없었다.

2022년 10월 6일 경영평가 개편하여 사회적가치는 축소시키고 재무건전성을 중시하였다. 그 결과 공기업들은 자회사 인력 충원에 소극적이 되어 대국민 안전에 위협이 되게 만들었고 공공서비스 품질에도 악영향을 주었다.

7. 이재명 정부

이재명 정부는 2025년 9월 22일 “발전산업 고용안전 협의체” 위원을 위촉하고 운영을 시작했다. 협의체에서는 ①고 김충현 사망사고 관련 안전 문제점 및 제

6) 참여와 혁신(2020.12.21.), 건강보험노조, 양경수 후보조에 “명예훼손 공개 사과하라”

<https://www.laborplus.co.kr/news/articleView.html?idxno=26170>

도 개선 ②발전산업 안전강화 정책 이행 점검 및 대안 ③ 공기업 하청노동자 직접고용 ④ 석탄화력발전소 폐쇄에 따른 노동자 고용 안정화 방안 등을 논의하기로 했다. 문재인 정부 때 발전공기업 운전·경상정비 비정규직이 정규직으로 전환되지 못했었는데 그로인해 안전사고가 지속되고 대국민 안전에도 위협이 되는 상황이라 개선이 필요하다는 것에 정부에서도 공감대가 있어 협의체를 운영하게 되었다.

문재인 정부 때 정규직 전환이 되지 못한 곳 중 국민건강보험공단 콜센터는 아직까지 노조의 요구만 있을 뿐이지 구체적인 전환방식이나 전환인원에 대한 정부 차원의 협의체는 구성되지 못한 상태다.

이재명 정부 초기에는 지난 문재인 정부 대비 정규직 전환 또는 전환된 근로자의 적절한 대우에는 큰 관심이 없는 상태로 보였다. 2025년 7월 4일 이재명 대통령은 대전타운홀 미팅에서 근로복지공단 무기계약직 근로자의 차별 처우 개선에 대한 건의에 대해 개인민원으로 인식한 바 있다.⁷⁾ 그렇지만 2025년 12월 9일 이재명 대통령은 “공무직, 일용직, 비정규직에게 최저임금을 주는 것을 당연시하는 인식을 바꿔야 한다면서 적정한 노무 대가를 지급하는 데 정부가 나서 선도적 역할을 해야 한다고 강조”하였다.⁸⁾ 이후 기획재정부는 2026년 예상운용지침을 발표하면서 무기계약직 처우 개선을 추진하였다. 그리고 고용노동부 업무보고에서 2026년에 비정규직 조사를 진행하겠다고 발표했다.

이재명 정부는 이전 정부에 비하여 공공기관 안전관리에 대해서 중요하게 인식하고 있다. 특히 기획재정부는 2025년 8월 22일과 9월 1일에 공공기관 안전경영 법제화를 공식적으로 추진하기로 했다. 건강일자리연구소는 한국노총 자회사 노조와 주요 공공기관 노조 의견을 수렴하여 보고서를 만들고 이를 기획재정부 경영관리과에 “공공기관 안전경영 법제화”를 포함한 안전관리 방안을 제안했다. 구체적으로는 건강일자리연구소에서 공공상생연대기금 연구비 지원 연구를 진행하는 중에 한국노총 자회사 노조와 간담회(2025년 2월 28일)를 진행하고 주요 공공기관 노조(2025년 6월부터 7월까지)의 의견을 청취하던 중 비상대기와 사회적 재난에 대한 시간 외 근무 미지급에 대해 인지하게 되었고 이를 보고서로 만들게 된 것이 중요했었다. 아직까지 법제화 이외에 아직 구체적인 세부 방향은 정해지지 못했지만 지속적인 논의를 통해 대국민 안전과 전환된 공공기관 근로자의 적절한 보상에 기여될 수 있을 것으로 전망된다.

7) JTBC(2025.7.4.) [다시보기] 이재명 대통령, 대전에서 타운홀 미팅-7월 4일 (금) 풀영상 [이슈현장]
<https://www.youtube.com/live/15-2EwCTB5c?si=u0uM7ePZ2urPYxfk> (1:57:00)

8) 대통령실(2025.12.9.) 제53회 국무회의 결과 관련 강유정 대변인 브리핑
<https://www.president.go.kr/newsroom/briefing/TXtPY2Us>

7. 소결

김대중 정부에서 시작된 공공기관 외주화는 그간 공공기관 노동시장을 왜곡했었다. 이제 노무현 정부와 박근혜 정부, 문재인 정부에서는 정규직 전환을 추진 했었다. 윤석열 정부에서는 공공기관 혁신가이드라인으로 인하여 정규직 전환이 사실상 중단되었다. 탄핵과 조기대선으로 출범한 이재명 정부에서는 아직 전환된 근로자에 대해서 큰 관심은 없지만 2025년 9월 1일 발표된 기획재정부의 “공공기관 안전경영 법제화”를 기회로 삼아 안전분야에서 정규직 전환된 근로자들에게 적절한 대우가 진행될 수 있을 것으로 기대한다.

〈표 III-2〉 주요 정부의 공공기관 정규직 전환 정책 요약

구분	노무현	박근혜	문재인
부처	고용노동부	기획재정부	고용노동부
주요 가이드라인	-	2013년 공공기관 무기계약직 전환 가이드라인	2017년 공공부문 비정규직 근로자 정규직 전환 가이드라인
전환 대상	공기업 계약직 근로자	공공기관 계약직 근로자	공공기관 계약직과 간접고용 근로자
전환 방식	무기계약직	무기계약직	무기계약직(직고용) 자회사
전환 심의	미진행	심의 진행	직고용은 전환 심의 자회사는 심의 미진행
노조 참여	O	X	O
정원 관리	X	O	O
예산과 정원 심의	고용부 조사를 근거로 기재부에서 예산과 정원 할당	기재부에서 예산과 정원 할당	기재부에 예산 요구 진행 * 고용부 역할 부재 -> 11월 보완지침 예산과 정원 설정
비정규직 총량 관리	-	정원 5% 이내에서 계약직 운용	-
전환 대상 기준	과거 2년 이상 수행업무, 향후 지속될 것으로 예상되는 업무	과거 2년 이상 수행업무, 향후 지속될 것으로 예상되는 업무	향후 2년 이상 지속될 것으로 예상되는 업무
경영평가	-	무기계약직 인건비는 총인건비 평가에서 제외, 노동생산성 지표 예외 허용	자회사 운영평가

자료 : 저자 작성

IV. 제도분석

1. 공공기관 인력 구분

공공기관 내 인력은 직접고용과 공공기관 미지정 자회사, 간접고용 등 3 가지로 구분할 수 있다. 직접 고용은 정규직과 무기계약직, 계약직으로 구분되는데 정규직과 무기계약직은 정년이 보장된 근로자만이 아니라 정원 내 인력을 의미 한다. 예를 들어 개방형 직위는 정년이 보장되지 않지만 정원 내 인력이므로 정 규직이다. 정규직과 무기계약직은 인건비를 어떻게 편성하는지에 따라 구분되는데 인건비에 편성되면 정규직이고 무기계약직 인건비 또는 사업인건비에 편성되 면 무기계약직이 된다. 계약직은 정원 외 계약의 정함이 있는 근로자로 사업비 또는 경비에서 급여가 집행된다. 정규직과 무기계약직은 정원과 인건비 통제를 받고 있다. 경영평가 때 정규직은 총인건비 인상률과 노동생산성 지표를 통해 통제받고 있으며 무기계약직과 계약직은 노동생산성 지표를 통해 관리 및 운영 되고 있다.

파견과 용역, 사내 하도급 등 간접고용 근로자는 직접 고용 근로자와 달리 정 원과 총인건비, 경영평가에서 고려 대상이 아니다. 간접고용 근로자는 사업비와 경비를 재원으로 급여가 지급된다.

공공기관으로 미지정된 자회사는 불완전한 고용형태로 볼 수 있다. 한국철도공사의 자회사들과 한국도로공사의 자회사인 한국도로공사서비스가 기타공공기관 으로 지정되어 운영되면서 정부의 통제와 지원을 받는 반면에 대다수 자회사들은 미지정되어 정부의 지원이 없는 상태다. 여기에 공공기관 경영평가 때 자회 사 운영평가 이외에 계량평가에 반영되는 요소가 없다보니 모회사의 관심도 떨 어질 수밖에 없다. 여기에 인건비를 편성받지 못하고 용역 계약을 체결하는 등 용역사 시절 관행을 벗어나지 못한 상황이다. 추가로 자회사가 기타공공기관으 로 지정이 되면 모회사가 아닌 기획재정부로부터 인력 증원 심의를 받아야 한다. 통상 기타공공기관이 지정될 때에 맞추어 대규모 인력 증원이 일어나고 공 공기관에서 지정 해제되면 인력 증원이 멈추는 상황이 발생된다. 2023년과 2024년 지정해제된 과학기술원과 과기계 출연연구기관들에서 인력 증원이 없었 던 것이 대표적이다. 반대로 2022년 1월 공공기관 지정된 3개 공공기관의 2021 년 정원은 232명이었는데 2022년 93명 증원된 325명이 정원이 된바가 있다.

공공기관 인력에 대한 정부 통제와 지원 방식은 정규직에도 영향을 주었다. 직 접고용된 근로자들은 무기계약직으로 전환된 것인데 정부와 국회로부터 인건비 를 통제받으면서 전환이 진행되었기에 직제를 만들기가 어려웠고 이후 경력이

쌓이더라도 승진과 적절한 대우가 이루어질 수 없는 구조적인 문제가 있었다. 자회사 방식은 무기계약직 전환 방식에 비하여 재량이 있다보니 직제나 적절한 대우 설계가 가능했으나 노조의 대응에 따라 격차가 많은 방식이었다. 앞에서도 언급했지만 문재인 정부 때 고용노동부가 각 방식의 장단점에 대해서 제대로 설명해주지 못하다보니 현장에서는 혼란과 갈등이 존재했었다.

〈표 IV-1〉 공공기관 인력 구분

구분		정원(인력 증원) 및 총인건비	예산 계정	경영평가 계량 지표
직접 고용	정규직	O	인건비	총인건비 인상을 노동생산성
	무기계약직	O	인건비 또는 사업인건비	노동생산성
	계약직	X	사업비 또는 경비	노동생산성
공공기관 미지정 자회사	정규직	X	모회사 사업비	X
	계약직	X	모회사 사업비	X
간접 고용	파견	X	사업비 또는 경비	X
	용역	X	사업비 또는 경비	X
	사내 하도급	X	사업비 또는 경비	X
	기타	X	사업비 또는 경비	X

자료 : 저자 작성

2. 기회재정부 지침과 경영평가

공공기관은 공공기관의 운영에 관한 법률과 기회재정부 각종 지침과 평가에 따라 운영된다. 그중 직고용된 무기계약직 인건비는 공기업·준정부기관 예산운용지침에 따라 편성되고 집행되고 있다. 무기계약직 인건비는 예산운용지침에 따라 정규직 인건비와 구분하여 편성하게 되어있으며 혼용하여 사용이 금지되어 있다. 특히 무기계약직 인건비는 인건비 과목이 아니라 사업비 내에서 편성되는 항목으로 운영되고 있다. 무기계약직의 급여수준이 공공기관 무기계약직 평균임금 보다 낮으면 인건비를 편성할 수 있다. 이러한 지침이 있는데도 불구하고 무기계약직 처우가 좀 더 개선되면 정규직이 피해를 입는 것으로 잘못 인식하고 있는 경우를 종종 보는데 정부 지침을 잘 준수했다면 정규직과 무기계약직 인건비를 명확히 구분하여 편성해야 하기에 그와 같은 우려는 있을 수 없다. 추가로

기획재정부에서는 최저임금 수준의 근로자에 대해서는 총인건비 인상률을 예외로 적용하고 있다. 최저임금 인상률이 총인건비 인상률을 초과할 때를 예상하고 2016년에 도입한 제도로 최저임금 적용대상인 무기계약직이 주로 대상이다.

2025년 12월 10일 기획재정부는 2026년 예산운용지침을 발표했는데 총인건비 인상률 3.5% 기준에서 저임금 정규직 또는 무기계약직에 대해서 기준보다 0.5% 추가적인 처우 개선이 이루어질 수 있도록 하였다.

2026년도 공기업·준정부기관 예산운용지침

(1) 총인건비

- 총인건비 예산은 원칙적으로 2024년말 정규직(일반정규직과 무기계약직을 말한다. 이하 같음) 정원을 기준으로 편성하되, 일반정규직과 무기계약직에 대한 인건비는 별도로 관리¹⁾한다.
- 1) 무기계약직 인건비 예산은 원칙적으로 인건비 항목에 편성하되, 정부 수탁사업 등 불가피한 경우 사업비 항목 내에 계상할 수 있다.
- 상기 인상률에도 불구하고, 2024년도 정규직 1인당 평균임금이 해당산업 및 공공기관 평균임금의 일정수준에 해당하는 경우 아래와 같은 인상을 내에서 증액 편성한다.
 - ① 해당산업 평균임금의 90%이하이며 공공기관 평균의 60%이하 : 4.5%이내
 - ② 해당산업 평균임금의 90%이하이며 공공기관 평균의 70%이하 : 4.0%이내
 - ③ ①, ②에 해당하지 않으면서 해당산업 평균임금의 60%이하 : 4.0%이내
 - ④ 해당산업 평균임금의 110%이상이며 공공기관 평균의 120%이상 : 3.0%이내
- 다만, 상기기준과 관계없이 무기계약직 1인당 평균임금이 공공기관 무기계약직 평균임금의 75%이하인 기관은 무기계약직 총인건비를 5.0% 이내에서 증액하여 편성하고, 무기계약직 1인당 평균임금이 공공기관 무기계약직 평균임금의 85% 이하인 기관은 무기계약직 총인건비를 4.5% 이내에서 증액하여 편성한다.
- 다음 각 인건비의 경우 총인건비 인상률 산정시 제외한다.
 - 법정 인건비 : 퇴직급여총당금, 4대보험* 사업자 부담분, 최저임금을 지급하고 있는 직원에 대한 인건비

문재인 정부 때 추진된 자회사 방식은 공공기관들이 정규직 전환을 위해 별도 기관을 설립하기 위하여 출자를 하고 별도법인을 만든 방식이다. 공공기관의 출자는 공공기관의 운영에 관한 법률 제51조의2(출자 출연기관의 설립 등 협의)와 공기업·준정부기관의 경영에 관한 지침 제4조(출자기관등의 운영)에 의해 통제를 받고 있으며 일반적으로 공공기관이 자회사를 설립하는 것은 불가능한 일이다. 문재인 정부 때 추진한 자회사 방식은 사실상 특혜에 가까웠다.

공공기관의 운영에 관한 법률 제51조의2(출연·출자기관의 설립 등 협의) ① 공기업·준정부기관은 출연·출자기관을 설립하거나 다른 법인에 출연·출자하고자 하는 경우 주무기관의 장 및 기획재정부장관과 사전에 협의를 하여야 한다. 다만, 사전협의에 준하는 절차를 이미 수행하였거나 금융을 다루는 공공기관이 출자하는 경우로서 대통령령으로 구체적으로 정한 경우에는 사전협의 대상에서 제외한다.
② 제1항에 따른 사전협의 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

공기업·준정부기관 경영에 관한 지침 제4조(출자기관 등의 운영) ① 공기업·준정부기관이 법 제51조의2와 「공공기관의 운영에 관한 법률 시행령」(이하 "시행령"이라 한다) 제29조의2에 따라 사전협의를 요하는 출연·출자에 관한 약정을 맺고자 하는 경우, 사전협의는 약정을 맺기 전에 이루어져야 한다.
② 출연·출자 사전협의는 당해연도 출연·출자계획에 대해 연 2회 실시하되, 전년도 10월말과 당해연도 4월말까지 요청하는 것을 원칙으로 한다. 다만, 법령 제·개정, 정책상황의 변경 등 정책 추진 및 사업 추진을 위해 시급한 필요가 있는 경우 기획재정부장관과 수시로 협의할 수 있다.
③ 공기업·준정부기관은 다음 각 호의 경우 이사회의 심의·의결을 거쳐 출자여부를 결정하여야 한다. 다만, 법령에 의해 이사회 기능을 수행하는 기관이 지정되어 있거나 이사회의 권한을 수임하는 기관이 별도로 있을 경우에는 동 기관의 검토로 이사회 검토를 갈음할 수 있다.
1. 다른 법인의 지분을 10% 이상 취득하고자 할 경우(중소기업 금융지원의 경우에 한하여 20% 이상 지분을 취득하고자 할 경우)
2. 다른 법인에 30억원 이상 출자하고자 할 경우
3. 출자기관이 금융기관으로부터 차입을 하고자 할 때 채무보증행위를 하려는 경우
④ 공기업·준정부기관은 자회사와 「독점규제 및 공정거래법」상의 "대규모내부거래"에 해당하는 내부거래를 하고자 할 경우 이사회의 심의·의결을 거쳐 결정하여야 한다.

- ⑤ 공기업·준정부기관의 퇴직임직원이 출자기관 등에 취업하고자 할 경우에는 외부 인사 과반수가 참여하는 심사위원회를 구성하여 심의·의결하여야 한다.
- ⑤ 공기업·준정부기관의 퇴직임직원이 출자기관 등에 취업하고자 할 경우에는 외부 인사 과반수가 참여하는 심사위원회를 구성하여 심의·의결하여야 한다.
- ⑥ 공기업·준정부기관은 출자기관의 성과 제고를 위해 노력하여야 하며, 제5항에 따른 취업심사에 관한 세부사항을 포함하여 출자기관 관리업무를 규정한 내부 지침 을 마련하여야 한다.
- ⑦ 공기업·준정부기관은 출자기관의 관리현황과 경영성과 등을 주무기관의 장 및 기획 재정부장관에게 매년 4월말까지 보고하여야 하며, 출자기관의 경영성과가 부실한 경우 개선·폐지 등을 위해 노력하여야 한다.
- ⑧ 공기업·준정부기관의 출자기관이 법 제4조에 따라 공기업 또는 준정부기관으로 지정되었거나, 공기업·준정부기관이 시행령 제29조의2제1항 각 호의 어느 하나에 따라 다른 법인의 지분을 취득 또는 보유하게 되는 경우에는 제1항부터 제6항까지의 규정을 적용하지 아니한다.

고용노동부는 매년 자회사 운영평가를 하고 그 결과를 공공기관 경영평가에 반영하고 있는데 실질 가중치는 낮은 상황이다. 2025년 평가 편람 기준 자회사 운영평가가 포함되어 있는 지표는 “일자리 및 균등한 기회”로 공기업 3점, 준정부기관 1점이 배정되어 있다. 이중 4개의 세부평가 내용 중 1개 세부평가에서 다루어지고 있으며 청년채용과 일경험, 공정채용 등과 묶여서 평가받고 있다, 준정부기관 기준으로 100점 중 0.1점도 반영되기 어려운 구조다.

2025년 공공기관 경영평가편람

1. 경영관리 범주

② 안전 및 책임경영

(1) 일자리 및 균등한 기회(비계량, 공기업 3점/준정부기관 1점)

지표 정의 : 일자리 창출과 공정한 채용, 사회형평적 인력 활용과 균등한 기회보장을 위한 노력과 성과를 평가한다.

(세부평가내용)

① 신규채용 등 일자리 창출과 공정채용을 위한 추진 전략 및 계획의 수립 및 이를 달성하기 위한 노력과 성과

* 공공기관의 채용 확대 및 조기채용, 청년인턴제도 운영 내실화 및 국민취업지원제도(청년) 일 경험프로그램 참여 등을 위한 노력 및 성과

* 블라인드 채용 및 직무수행능력중심평가, 최종 탈락자에 대한 탈락 사유 피드백 제공, 고졸자 여성무기계약직별도직군 등에 대한 차별 해소 및 적절한 쳐우개선 등

* 비정규직 채용 사전심사제 운영 등 비정규직 운영의 적정성, 자회사 운영실태 평가결과(고용부) 등

자회사 근로자와 밀접하게 연결되어 있는 공공기관 경영평가 지표는 경영관리 범주에 재무예산성과 지표와 효율성 관리 지표가 있다. 공기업 기준으로 재무예산성과는 6.5점이고 효율성 관리는 5점으로 배점이 높은 지표이다. 재무예산성과의 핵심 산식에는 영업이익이 중요한데 자회사 인건비 집행이 많아질수록 불리해지게 된다. 효율성 관리 지표의 산식 중 부가가치 계산시 자회사 인건비는 포함되지 않기에 모회사는 자회사 인건비 증가를 선호하지 않게 된다. 자회사 운영평가가 실질 가중치가 낮은 상황에서 재무성과관리 지표는 실질 가중치가 높은 지표들이기에 자회사 근로자의 적정 보상을 위해서는 개선이 필요하다.

2025년 공공기관 경영평가편람

1. 경영관리 범주

③ 재무성과관리

(1) 재무예산성과(계량, 공기업 6.5 / 위탁집행형 준정부기관 3.5점, 기금관리형 준정부기관 8.5)

지표 정의 : 기관의 경영상황을 고려하여 재무 안정성, 투자 및 집행 효율성, 경영성과 등을 평가한다.

(세부평가내용) 세분평가지표 예시

- 부채비율 = 부채 / 자기자본
- 부채/자산비율 = 부채 / 자산
- 총자산회전율 = 영업이익 / 매출액
- 이자보상비율 = 영업이익 / 이자비용
- EBITDA 대 매출액 = EBITDA / 매출액
- 사업비집행률 = 사업비집행액 / 사업비 예산현액
- 자체수입증가율 = (당해연도 자체수입 - 전년도 자체수입) / 전년도 자체수입

(3) 효율성 관리(계량, 공기업 5 / 위탁집행형 준정부기관 2점, 기금관리형 준정부기관 1)

지표 정의 : 노동·자본생산성 등 효율성 향상 실적을 평가한다.

(세부평가내용) 세분평가지표 예시

- 노동생산성 = 부가가치 / 평균인원
- 자본생산성 = 부가가치 / 총자산
- 사업수행 효율성 = 순사업비 / 평균인원
- 부가가치율 = 부가가치 / 매출액

V. 사례 분석

이번 장에서는 일반 정규직과 무기계약직 전환, 자회사 직급사례, 기존 무기계약직의 정규직 전환 사례와 직급 체계를 분석하겠다. 현재의 공공기관 운영 체제하에서 저임금 근로자가 임금 수준을 상대적으로 올릴 수 있는 방법은 직급 체계를 운영하면서 해당자를 승진시키는 것이기 때문이다. 추가로 무기계약직이 일반 정규직으로 전환된 사례를 고찰하여 향후 무기계약직의 일반 정규직화도 검토할 수 있기에 분석에 포함했다.

1. 공공기관 무기계약직 직급 사례 분석(직고용)

1) 국가철도공단

국가철도공단 노동조합은 2017년 정부의 정규직 전환 정책에 대하여 신속하게 대응하였고 그 결과 직고용을 선택한 다른 공공기관과 달리 국가철도공단은 전환할 때부터 직무등급제를 시행하고 있다. 예를 들어 방호 실무직은 가급부터 라급까지 편제되어 있어 승진이 가능한 구조이다. 그리고 시설관리도 나급과 다급으로 구분하여 적절한 보상과 책임을 부여하였다.

<표 V-1> 국가철도공단 실무직 정원표

(단위 : 명)

구 분	합 계	국가중요 시설방호	청사 경비	청소	시설 관리	민원 안내	운 전
합 계	347	309	6	13	15	2	2
가급	1	1					
나급	19	15			4		
다급	110	99			11		
라급	217	194	6	13		2	2

자료 : 국가철도공단 실무직 운영규정

2) 한국조세재정연구원

한국조세재정연구원은 세종시에 위치한 국무조정실 산하 정부출연연구기관으로 조세·재정·공공기관 정책을 연구하는 곳이다. 상급노조는 민주노총 공공운수노조 공공연구노조이다. 2013년에는 행정직 기간제 근로자가 무기계약직으로 전환되었으며 2018년과 2019년에 연구직은 정규직으로 전환되고 시설, 경비, 미화 분야 용역근로자는 무기계약직으로 전환되었다. 2013년 전환된 무기계약직 근로자는 행정원으로 당시에도 차별이 없었으며 현재는 일반 정규직이다. 승진도 가능하며 능력에 따라 현재 보직을 맡고 있는 경우도 있다.

연구직은 무기계약직이 아닌 일반 정규직으로 전환되었는데 이를 위하여 2017년 175명이었던 일반 정규직 정원을 2018년 총114명을 증원하여 289명이 되었다. 다른 출연연구기관들이 계약직 연구원과 행정원을 대부분 무기계약직 전환한 반면 한국조세재정연구원에서 일반정규직 전환이 가능했던 이유는 비정규직 차별이 없었기에 가능했기 때문이다. 복지포인트와 같은 복리후생 이외에 급여에 있어서도 차이가 없었다. 여기에 2013년부터 2017년까지 주기적으로 진행된 기획재정부 비정규직 조사 때 한국조세재정연구원은 계약직 연구원을 상시 근로자로 구분하여 응답했었다. 내부적으로도 계약직 연구원들은 정규직과 연구원들과 유사하게 업무를 수행하였기에 내부 갈등도 최소화 할 수 있었다. 이러한 결과 기획재정부로부터 일반직 정원의 증원을 인정받고 다수의 계약직 연구원들이 일반 정규직으로 전환되었다. 다만 당시에 노조가 정규직 전환과정에 참여할 수 없어 조직화까지 진행되지 못한 문제점이 있다.

2019년 전환된 용역근로자는 무기계약직으로 편제되어 있으며 직급의 구분이 없는 상태이다. 2019년 이전 한국조세재정연구원 용역근로자는 세종시에서도 급여수준이 높았으나 전환 당시 승급과 직급 체계 정비가 진행되지 못하여 임금수준이 상대적으로 저하되는 문제가 발생되었다. 특히 바로 옆에 위치한 국토연구원 대비 급여가 낮은 것이 문제가 되어 잦은 이직과 그로인한 서비스품질 저하 및 기관 시설물 안전관리에 어려움을 겪고 있는 상황이다. 이에 노동조합은 사측을 대상으로 경력을 인정받기 위한 승진 및 직급체계를 만들기 위해 교섭중이다.(2025년 11월 28일 기준)

<표 V-2> 한국조세재정연구원 직군 및 직급 체계

직군	직급
원장	
연구직	선임연구위원
	연구위원

직군	직급
	부연구위원
	책임연구원
	선임연구원
	연구원
	특수전문직 1급
	특수전문직 2급
	특수전문직 3급
전문직	책임행정원
	선임행정원
	행정원
	부행정원
공무직	시설, 경비, 미화 등

자료 : 한국조세재정연구원 직제규정 및 인사규정

3) 국토연구원

국토연구원은 국무조정실 산하 정부 출연연구기관으로 국토개발계획 및 주택정책 등을 연구하고 있다. 노조는 민주노총 공공운수노조 공공연구노조에 가입되어 있다. 공무직과 일반 정규직 노조가 구분되어 있지 않으며 2019년에 계약직 연구직과 행정직, 용역근로자가 무기계약직으로 전환되었다. 앞서 언급한 한국조세재정연구원이 연구직의 정규직 전환을 위하여 일반 정규직 증원이 진행된 반면 국토연구원은 무기계약직 정원이 증원되어 2017년 무기계약직 정원 16명에서 2018년에 85명 증원된 101명이 되었다. 현재 무기계약직이 정규직으로 승진이 가능하지만 일반 정규직 정원이 178명이기에 한계가 존재할 수 밖에 없다.

국토연구원 노동조합은 용역근로자의 정규직 전환 때 사측과 교섭을 잘 진행하여 직급 체계를 마련하였다. 시설직 기준으로 최초 입사 때는 급여가 최저임금 수준이나 승진을 함에 따라 자연스럽게 급여가 인상되는 구조를 가진다.

〈표 V-3〉 국토연구원 직군 및 직급 체계

직군	직급
원장	
연구직	선임연구위원
	연구위원
	부연구위원
	전문연구원
	연구원
행정직	선임행정원
	1급 행정원
	2급 행정원
	3급 행정원
	4급 행정원

직군		직급
사무직		주임 사무원
		사무원
시설직	기술	책임기술원
		주임기술원
		기술원
	방호·안내	책임방호원·책임안내원
		주임방호원·주임안내원
		방호원·안내원
	미화	책임미화원
		주임미화원
		미화원

자료 : 국토연구원 직제규정 및 인사규정

4) 한국소비자원

한국소비자원 노동조합은 민주노총 공공운수노조에 가입되어 있다. 한국소비자원은 소비자기본법 제33조에 의해 설립되었으며 소비자권익 증진과 정책연구를 수행중이다. 지난 문재인 정부 때 계약직 근로자들과 용역 근로자들이 무기계약직으로 전환되었으며 직위와 직무 등급을 운영중이다. 경력연수에 따라 직위가 변동가능한 구조이기에 대국민 공공서비스 제공에 유리한 구조를 가지고 있다. 추가로 소비자상담(콜센터)에 있어서도 직위를 구분하여 운영가능하게 설계되어 있다.

〈표 V-4〉 한국소비자원 무기계약직 정원 표

(단위 : 명)

직 종		정원
상담직		25
지원직	일반지원직	영문에디터 2
		전산관리 5
		보건의료정보관리사 1
		해외 위해정보 관리 1
		기록물 관리 1
		웹·그래픽 디자인 2
		정보관리 5
		행정지원 5
		운전지원 2
	정보화지원직	전산원 7
청사 관리직	시설관리	
	환경미화	
	보안경비	
	교환/안내	
총원		92

자료 : 한국소비자원 공무직 및 기간제근로자 운영요령

〈표 V-5〉 한국소비자원 무기계약직 직종 및 직위

근무기간	상담직	지원직	청사관리직
15년 이상		수석	
15년 미만 10년 이상		책임	
10년 미만 5년 이상		선임	
5년 미만 3년 이상		주임	
3년 미만		실무관	

자료 : 한국소비자원 공무직 및 기간제근로자 운영요령

〈표 V-6〉 한국소비자원 무기계약직 초임 직무등급

직 종		초임 직무등급
지원직	일반지원직	영문에디터
		3등급
		전산관리
		3등급
		보건의료정보관리사
		3등급
	위해정보수집(해외)	3등급
정보화지원직	기록물관리	3등급
	기타	4등급
	정보화유지보수 (소프트웨어)	1등급
청사관리직	정보화유지보수(기타)	2등급
	상담직	4등급
	시설관리	3등급
	환경미화	5등급
	보안경비	5등급
	교환/안내	5등급

자료 : 한국소비자원 공무직 및 기간제근로자 운영요령

5) 한국고용정보원

한국고용정보원은 복수노조로 한국노총 공공연맹과 민주노총 공공운수노조에 가입되어 있으며 다수 노조는 한국노총 공공연맹이다. 고용정책기본법 제18조에 의해 설립되었으며 주로 고용정보를 수집하고 제공하는 역할을 하고 있으며 특히 고용보험DB를 활용하여 다양한 정책연구를 수행중이다. 무기계약직은 크게 시설기능직과 상담·조사직으로 구분되는데 시설기능직은 1등급에서 5등급까지 구분되며 상담·조사직은 1등급부터 3등급까지 구분하여 운영되고 있어 경력과 업무 성과에 따라 급여가 상승하는 구조를 가지고 있다.

〈표 V-7〉 한국고용정보원 무기계약직 직무분류 및 직무급표

직종	직무 등급	직무의 정의 및 내용	대상 직무	직무명
시설기능직	1등급	<ul style="list-style-type: none"> ○ 비교적 단순반복적인 업무를 수행하는 직무 ○ 단순 행정처리 업무를 수행하거나 청소, 안내, 경비, 건축물 및 조경 관리 등의 업무를 수행하는 직무 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 미화 ○ 안내 ○ 경비 ○ 시설관리(영선) 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 미화원 ○ 안내원 ○ 경비원 ○ 시설관리원(영선기사)
	2등급	<ul style="list-style-type: none"> ○ 전기기계업무, 시설점검 및 유지관리 업무 등을 수행하는 직무(중앙감시, 순찰·점검) 	○ 시설관리(기전)	○ 시설관리원(기전기사)
	3등급	<ul style="list-style-type: none"> ○ 전기기계, 가스, 소방, 승강기관리 등 시설물의 점검 및 유지관리 업무와 소방설비 보조업무를 수행하는 선임기전기사 직무 ○ 운전 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 시설관리(기전) ○ 운전 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 주임 시설관리원 ○ 운전원
	4등급	<ul style="list-style-type: none"> ○ 전기·건축·소방설비 업무 담당 ○ 설비자재, 공기구 관리 ○ 방송, 영상, 음향, CCTV설비 유지관리 등 부책임자급 업무를 수행하는 수행 	○ 시설관리(기전)	○ 부책임 시설관리원
	5등급	<ul style="list-style-type: none"> ○ 시설관리 기술업무의 종합관리 등 책임자급 업무를 수행하는 직무 	○ 시설관리(실무 총괄)	○ 책임 시설관리원
상담·조사직	1등급	<ul style="list-style-type: none"> ○ 대민상담, 민원업무, 고용정보 모니터링, 직무교육, 상담품질관리, 원격전산상담 등 종합적인 상담·조사업무를 수행하는 직무 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 고객상담 ○ 워크넷정보 조사 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 상담원 ○ 조사원
	2등급	<ul style="list-style-type: none"> ○ 전화상담, 고용정보 모니터링, 품질관리, 상담·조사원 업무지원, 전산상담, 제반사항 실적보고 등 부책임자급 업무를 수행하는 직무 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 고객상담 ○ 고객상담(전산관리) ○ 워크넷정보 조사 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 부책임 상담원 ○ 전산관리원 ○ 부책임 조사원
	3등급	<ul style="list-style-type: none"> ○ 전화상담, 고용정보 모니터링, 품질관리, 상담·조사원 업무지원, 제반사항 실적보고 등 책임자급 업무를 수행하는 직무 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 고객상담 ○ 워크넷정보 조사(실무 총괄) 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 책임 상담원 ○ 책임 조사원

자료 : 한국고용정보원 공무직 관리규칙

2. 자회사 직급 사례 분석

1) 한국도로공사서비스

한국도로공사서비스는 한국도로공사 툴게이트를 운영하는 자회사로 2021년 1월 기타공공기관으로 지정되었다. 한국도로공사 툴게이트 용역근로자 중 직접고용을 선택한 민주노총 일반연맹과 달리 한국도로공사서비스는 한국노총 공공노련에 소속된 근로자들이 대다수다. 공공기관 중 장애인 고용이 가장 많은 회사로 2023년 기준 1,097명이 고용되어 장애인 고용률이 18.0%를 기록했다. 직급이 1급부터 7급까지 있으며 툴게이트 영업소에는 3급부터 7급까지 배치되어 있으며 3급과 4급이 팀장 보직을 맡고 있다. 2019년 설립되었을 때 용역사 시절 직원분들의 다수가 승진이 진행되었으며 팀장 보직을 맡기도 했다. 일반정규직과 무기계약직 구분이 없이 전원이 일반 정규직으로 근무중이며 2021년 기획재정부로부터 기타공공기관으로 지정받아 고용안정성이 더 높아졌다고 할 수 있다. 특히 초기 안전화 및 기타공공기관 지정을 받기 위해서 모회사인 한국도로공사에서 간부직 인력을 받고 직급체계도 세분화해서 운영하였다. 그 결과 민간 툴게이트 대비 도로공사 툴게이트 근로자는 적정 급여를 받고 있다. 기타공공기관 지정을 받지 않은 15개 자회사들과 비교했을 때 고용안정성과 급여에 있어 유의미하게 긍정적인 차이가 있었다.⁹⁾

직급체계를 만들어 승진이 가능하게 성과관리를 하고 기타공공기관까지 지정되었기에 도로공사 서비스는 안정적인 대국민 서비스를 지속하고 있다. 다만 고속도로 툴게이트가 자동화되면서 현장 직원이 지속적으로 감소하고 있으며 신규 사업을 발굴하지 못한 것은 한계점이다.

<표 V-8> 최근 5년간 한국도로공사서비스 정원과 현원

(단위 : 명)

구분	2020년	2021년	2022년	2023년	2024년	2025년 1분기
정원	6,768	6,314	6,314	5,273	5,276	5,240
현원	5,495	5,407.1	5,107.1	4,800.1	4,556.7	4,662.7

자료 : 기획재정부 공공기관 경영정보시스템(검색일자 : 2025.6.23)

9) 성재민 외(2021), 문재인 정부 일자리정책의 성과와 과제, 일자리위원회

<표 V-9> 한국도로공사서비스 직급별 정원

(단위 : 명)

직급	정원	현원		
		계	남성	여성
상임임원	3	2	2	0
1급	5	5	5	0
2급	25	16	12	4
3급	36	7	5	2
4급	97	84	13	71
5급	481	420	54	366
6급	1,822	1,718	253	1,465
7급	2,771	2,409	472	1,937.7
별도정원	3	3	1	2
합계	5,243	4,664.7	817	3,847.70

자료 : 기획재정부 공공기관 경영정보시스템(검색일자 : 2025.6.23)

2) 한전MCS

한전MCS는 한국전력공사 자회사로 전기요금 검침이 주요업무다. 2019년 설립되었으며 2021년 1월 기타공공기관으로 지정되었다. 일반직원은 4급으로 편제되어 있으며 4급 내에서의 구분은 부재, 연차에 따라 호칭만 다른 상황으로 승진체계가 없다. 2019년 설립 때 용역사 직원 중 일부가 3급으로 입사한 경우가 있다. 도로공사 서비스가 기타공공기관 지정을 위해 직급체계를 만들고 모회사 인력을 적극적으로 흡수한 반면 한전 MCS는 그러지 못했기에 기타공공기관의 지정 효과가 적었다고 볼 수 있다.

현재 한전MCS에는 한국노총 공공노련 한전MCS 노동조합(2,624명)과 한전 MCS발전노동조합(514명), 민주노총 공공운수노조 민주한전MCS지부(25명) 등 3개 노조가 있다.

정원이 4,972명에서 2023년 4,360명으로 감축되었지만 현원은 3천7백명대를 회복하였다. 신규 사업을 다양하게 발굴하고 있어 향후 지속가능성이 높은 상황이다.

<표 V-10> 최근 5년간 한전MCS 정원과 현원

(단위 : 명)

구분	2020년	2021년	2022년	2023년	2024년	2025년 1분기
정원	4,386	4,972	4,972	4,360	4,360	4,360
현원	4,386	4,083	3,786	3,579	3,453	3,716

자료 : 기획재정부 공공기관 경영정보시스템(검색일자 : 2025.6.23)

<표 V-11> 한전MCS 직급별 정원

(단위 : 명)

직급	정원	현원		
		계	남성	여성
상임임원	1	1	1	0
1직급	14	14	13	1
2(가)직급	65	61	55	6
2(나)직급	131	125	91	34
3직급	379	349	244	105
4직급	3,771	3,167	2,287	880
합계	4,361	3,717	2,691	1,026

자료 : 기획재정부 공공기관 경영정보시스템(검색일자 : 2025.6.23)

3) 캠코FMC

캠코FMC는 한국자산관리공사 자회사로 국유재산 시설관리를 담당중이다. 2018년 12월에 설립되었으며 현장직은 4개 직무로 구분되며 직무등급에 따라 급여가 차등되고 있다. 캠코FMC는 세종시 반곡동에 위치한 나라키움연구단지도 관리중인데 인근에 한국조세재정연구원이 위치해 있다. 2018년 설립전 용역사 일때는 한국조세재정연구원 대비 급여가 낮았으나 직급 체계를 만들어 장기 근속자는 적절한 대우를 받고 있는 상황이다. 처음 입사시에는 한국조세재정연구원 공무직 대비 급여가 비슷한 수준이나 경력이 쌓이고 승진이 진행되면서 처우개선이 이루어지는 형태다.

<표 V-12> 캠코FMC 현장직 직무등급 및 직책

일반직 직급		직책
전문계약직		본부장
1급		수석부장
2급	2-2급	선임부장, 선임부부장, 선임지부장
	2-1급	부장, 부부장, 지부장
3급	3-2급	선임차장, 부지부장
	3-1급	차장, 부지부장
4급	4-2급	선임과장, 부지부장
	4-1급	과장, 부지부장
5급	5-2급	선임대리, 부지부장
	5-1급	대리, 부지부장
6급		사원

자료 : 캠코 FMC 인사규정

<표 V-13> 캠코FMC 일반직 직급 체계

직무분야	직무등급	직책
미화	4등급	팀장
	3등급	과장
	2등급	반장
	1등급	사원
보안(안내, 주차)	5등급	팀장
	4등급	과장
	3등급	반장
	2등급	사원
시설	6등급	팀장
	5등급	과장
	4등급	대리
	3등급	주임
	2등급	기사
관리	7등급	소장
	6등급	팀장
	5등급	과장
	2등급	사원

자료 : 캠코 FMC 인사규정

4) 케이워터기술

2001년 민영화되었었는데 문재인 정부 때 노조의 요구를 한국수자원공사가 수용하여 5개 민간기업이 케이워터기술로 2021년 9월 통합되었다. 한국수자원공사 댐 및 상수도시설, 발전설비 등을 점검정비를 주로 수행하며 긴급 복구와 신재생에너지 사업도 수행하고 있다. 케이워터기술은 한국수자원공사가 독점적인 수요처였고 수자원공사와 인적 교류가 가능한 것이 통합 자회사 형태로 전환된 주요 원인으로 판단한다. 현재 직원 직급은 1급부터 7급까지 있으며 대부분의 현장직원을 4~7급에 분포되어 있다. 상급노조는 한국노총 공공노련이다.

<표 V-14> 케이워터기술 정원표

(단위 : 명)

구분	정원
임원	3
1급	3
2급	50
3급	105
4 ~ 7급	722
소계	880
합계	883

자료 : Kwater기술 직제규정

5) KAC 공항서비스

2017년 12월 설립된 자회사로 한국공항공사 김포공항과 양양공항, 원주공항, 청주공항, 군산공항 등의 시설 관리를 담당하고 있다. 시설직과 운영직은 1급부터 7급까지, 미화직은 1급부터 4급까지 있다. 최초 설립때는 직급 구분이 없었으나 2021년 노조 요구를 사측이 수용하여 현재처럼 직급체계가 마련되었다. 4급 이하가 다수지만 3급 이상도 분포되어 있는 상황이다.

<표 V-15> KAC 공항서비스 정원표

(단위 : 명)

구분	직급	정원
임원	대표이사	1
	상임감사	1
	상임이사	2
	소계	4
사무관리직	1급	3
	2급	4
	3~4급	10
	5~7급	21
	소계	38
	1급	12
시설직	2급	24
	3급	48
	4급	99
	5급	182
	6~7급	264
	소계	629
운영직	1급	4
	2급	9
	3급	15
	4급	31
	5급	62
	6~7급	135
	소계	256
미화직	1급	3
	2급	9
	3급	46
	4급	188
	소계	246
합계		1,173

자료 : KAC 공항서비스 직제규정

<표 V-16> KAC 공항서비스 직군별 직급 및 직위표

구분	직급	직위
사무관리직	1급	부장(갑)
	2급	부장(을)
	3급	차장
	4급	과장
	5급	대리
	6급	주임
	7급	사원
시설직	1급	부장(갑)
	2급	부장(을)
	3급	차장
	4급	과장
	5급	대리
	6급	주임
	7급	사원
운영직	1급	부장(갑)
	2급	부장(을)
	3급	차장
	4급	과장
	5급	대리
	6급	주임
	7급	사원
미화직	1급	부장
	2급	과장
	3급	주임
	4급	사원

자료 : KAC 공항서비스 직제규정

6) 인천국제공항보안

인천국제공항의 보안분야를 담당하는 자회사로 일반직과 현장직이 따로 구분되어 있다. 직급은 1급, 2급 방식이 아니라 가나다라마바 6단계로 구성되어 있다. 참고로 가나 급은 부장 대우를 받는다. 현장직 중에 팀장이 있으며 비정규직의 정규직 전환 때 팀장으로 입사한 경우도 있고 이후 팀장으로 승진한 사례도 존재한다. 하지만 용역사 때 받던 급여에 맞추어 직급이 편성된 결과 최하위 직급 위주로 편제되어 있어 향후 문제가 될 수 있다. 특히 적절한 보상체계가 마련되지 못해 잦은 이직이 우려된다.

<표 V-17> 인천국제공항보안 직급 및 정원

(단위 : 명)

직급 구분	정원	현원		
		현원 계	남성	여성
임원	5	4	4	-
일반직(가급)	2	1	1	-
일반직(나급)	4	2	2	-
일반직(다급)	11	4	4	-
일반직(라급)	14	7	5	2
일반직(마급)	15	12	8	4
일반직(바급)	11	27	13	14
사업행정직(가급)	1	-	-	-
사업행정직(나급)	1	1	1	-
사업행정직(다급)	5	5	5	-
사업행정직(라급)	6	4	3	1
사업행정직(마급)	7	6	6	-
사업행정직(바급)	7	11	9	2
보안경비직(가급)	7	5	5	-
보안경비직(나급)	5	3	3	-
보안경비직(다급)	44	41	40	1
보안경비직(라급)	97	88	86	2
보안경비직(마급)	412	374	328	46
보안경비직(바급)	1,149	1,145	822	323
보안검색직(가급)	4	3	3	-
보안검색직(나급)	8	5	3	2
보안검색직(다급)	49	16	11	5
보안검색직(라급)	109	100	61	39
보안검색직(마급)	463	264	141	123
보안검색직(바급)	1,290	1,496	726	770
별정직	2	1	1	0
합계	3,729	3,625	2,291	1,334

자료 : 인천국제공항보안 경영공시자료, 검색 일자 2025.6.23 <https://airportsc.kr/>

7) 우체국시설관리단

2000년 설립된 우체국시설관리단은 과학기술정보통신부 우정사업본부 시설물을 관리할 목적으로 설립한 회사이다. 문재인 정부 이전부터 설립되었고 기타공공기관으로 지정되어서 운영 중인 회사 중 시설과 경비, 미화 업무 수행자가 존재한다는 점에서 다른 자회사와 직무가 유사하다.

우체국 시설관리단의 공무직은 직급체계가 부재하다. 2020년 무기계약직 정원이 2,659명에서 2025년 1분기에는 2,228명까지 감소하였다.

<표 V-18> 최근 5년간 우체국시설관리단 인원

(단위 : 명)

구분		2020년	2021년	2022년	2023년	2024년	2025년 1분기
일반	정원	49	49	49	49	50	50
	현원	46	48	48	48	49	49
무기	정원	2,659	2,659	2,659	2,235	2,228	2,228
	계약직	2,035	1,947	1,904	1,910	1,882	1,883

자료 : 기획재정부 공공기관 경영정보시스템(검색일자 : 2025.6.23)

<표 V-19> 우체국시설관리단 직급별 정원

(단위 : 명)

직급	정원	현원		
		계	남성	여성
상임임원	1	1	1	0
일반직1급	2	2	2	0
일반직2급	7	7	7	0
일반직3급	10	10	10	0
일반직4급	12	11	9	2
일반직5급	12	10	7	3
일반직6급	6	8	6	2
별도정원	1	1	1	0
일반직 계	51	50	43	7
무기계약직	2,228	1,883	869	1,014

자료 : 기획재정부 공공기관 경영정보시스템(검색일자 : 2025.6.23)

3. 공공기관 무기계약직의 정규직화 사례 분석

1) 소상공인시장진흥공단

소상공인시장진흥공단의 지역본부와 센터 등은 무기계약직이 아닌 정규직 정원으로 구성되어 있다. 소상공인시장진흥공단의 지역본부는 2011년까지는 지자체에서 운영하던 소상공인지원센터였는데 당시 소상공인진흥원은 소상공인지원센터를 수탁관리하는 운영기관과의 업무협약을 통해 사업을 추진하였다. 소상공인과 전통시장, 지자체의 요청과 소상공인 지원의 전문성 강화를 위해 국회에서 법개정을 통해 소상공인지원센터를 소상공인진흥원으로 흡수하였다. 그 결과 소상공인진흥원 정원은 2010년 직원 26명에서 2011년 직원 389명으로 확대되었다.

이후 2014년 소상공인진흥원과 시장경영진흥원이 통합되어 소상공인시장진흥공단이 출범하고 이후 사업이 지속적으로 확대되었다. 소상공인시장진흥공단 정원은 2014년 직원 433명이고 무기계약직 78명이었는데 2023년 직원 750명, 무기계약직 106명으로 확대되었다.

2) 국가과학기술연구회

국가과학기술연구회는 25개 과학기술계 출연연구소를 지원·육성하고 체계적으로 관리하는 것이 주 목적인 기관으로 과학기술계 출연연구기관 기관장 임면과 조직, 연구기관 평가를 담당하고 있다.

국가과학기술연구회는 기획재정부와 과학기술정보통신부 승인을 받아 2022년 1월부터 무기계약직 정원을 일반정규직 정원과 통합하여 운영하게 되었다. (2021년 일반 정규직 정원이 74명이고 무기계약직은 48명이었는데 2022년에 일반 정규직 130명으로 통합운영되었다.) 정원을 통합 운영할 수 있게 되어서 기관에서의 인력 운영 자율성이 확대되어 승진 수요를 충족시켜줄 수 있었다. 처우 개선은 특별히 실시하지는 않았다. 국가과학기술연구회 무기계약직과 일반정규직 정원이 통합된 가장 큰 원동력은 과학기술계의 요청이었다.

4. 미전환 사례 분석

1) 발전소 경상정비와 운영

문재인 정부 때 초기 탈석탄과 탈원전이 추진되었고 민주노총 공공운수노조는 2017년 7월 탈석탄과 탈원전을 지지하였다. 산업전환을 노동조합이 나서서 적극 찬성하기는 쉽지 않은데 산업전환 과정에서 고용불안이 유발될 수 있기 때문이다. 당시에 발전공기업들은 한국노총으로 조직화되어 있던 상황이라 탈석탄과 탈원전에 신중했다.

유사한 업무를 수행했던 한국수자원공사 경상정비와 운영을 담당했던 비정규직은 앞서 언급했듯이 케이워터기술 정규직으로 근무하고 있다. 환경파괴라는 관점에서 보면 석탄화력발전소와 원자력발전소 대비 수력댐은 그 악영향이 더 크다고 할 수 있다. 하지만 댐폐쇄 같은 극단적 정책이 없었고 노동조합 간 협력을 통해 큰 문제없이 2021년 정규직 전환에 성공하였다. 현재 케이워터기술 노조는 한국수자원공사 노조와 같은 한국노총 공공노련에 가입되어 있다.

2) 건강보험공단 콜센터

국민건강보험공단 콜센터 용역근로자들이 속한 민주노총 공공운수노조는 직고용을 요구했었다. 당시 국민건강보험공단 시설과 경비, 미화 등 용역근로자는 무기계약직으로 전환되었던 반면에 콜센터는 전환되지 못했다. 당시 국민건강보험공단 노동조합 집행부는 조합원들을 설득하여 콜센터 비정규직의 직고용을 위하여 조합원들을 설득했지만 조합원들은 콜센터 비정규직의 직접 고용에 반대하였다. 직접고용이 무산된 이후 뒤늦게 소속기관 전환에 대해서 논의가 되었지만 문재인 정부 말기에 진입하게 되면서 시기를 놓치게 되었다.

국민연금공단과 근로복지공단 등 4대 보험 운영하는 공공기관 콜센터 용역근로자는 무기계약직으로 전환이 되었다. 하지만 한국도로공사서비스와 같이 자회사 방식으로 전환된 방식도 있으며 추가로 우체국금융개발원과 같이 콜센터 업무를 수행하는 기존 공공기관도 있었던 상황에서 전략적 판단이 아쉬웠다고 할 수 있다.

5. 소결

문재인 정부 때 추진된 공공기관 비정규직의 정규직 전환 정책으로 일반 정규직, 무기계약직(직고용) 또는 자회사 형태로 전환되었다. 직급 사례를 분석했는데 같은 산별노조에서도 당시 노조 지부의 상황에 따라 직급 운영 여부가 결정되었다. 특히 공무직 직급이 없는 한국조세재정연구원과 직급이 있는 국토연구원 사례는 의미있다고 할 수 있다. 당시 한국조세재정연구원 노동조합이 활성화되지 못해 조합원수가 소수였고 비정규직 중 노조 가입자가 없었다. 반면에 국토연구원은 높은 조직률을 바탕으로 정규직 전환 대상자를 적극적으로 노조로 수용하여 효율적인 협상을 하고 그에 따라 직급체계까지 운영할 수 있었다.

자회사 중에서는 기타공공기관으로 지정된 한국도로공사서비스가 직급 체계 마련 및 내부 만족도가 높은 것으로 나타났다. 인천국제공항보안은 최하위 바급에 인력이 집중된 문제가 있어 개선이 필요하다.

소상공인시장진흥공단과 국가과학기술연구회 사례를 보듯이 무기계약직의 일반 정규직 전환을 위해서는 해당 기관만의 노력이 아니라 주변 이해관계자 설득이 중요하다는 것을 확인하였다.

발전공기업 비정규직과 국민건강보험공단 콜센터 비정규직은 문재인 정부 때 정규직 전환이 진행되지 못했다. 발전공기업 비정규직은 고용안정보다는 산업전환이 우선시 되어 정규직 전환이 되지 못했고 콜센터 비정규직은 국민과 기존

노조 설득이 이루어지지 못한 것이 이유라고 추정된다.

정리하면 비정규직 차별과 노조 조직률, 노조 간 연대, 공공기관 정책에 대한 지부단위의 이해가 정규직으로 전환된 근로자의 처우에 영향을 주었다.

〈표 V-20〉 공공기관 정규직 전환 방식 정리

구분	일반 정규직	무기계약직		자회사	
		직급O	직급X	공공기관 지정	공공기관 미지정
사례	한국조세재정 연구원 연구직	국가철도공단 국토연구원 소비자원 고용정보원	한국조세재정 연구원 공무직	한국도로공사 서비스 한전MCS	공항 자회사 케이워터기술 캠코FMC
영향	비정규직 차별없이 운영 상시근로자 정확히 응답	기존 정규직 노조의 빠른 대응	노조 미참여	기존 노조와 연대	지정제도 미인지

자료 : 저자 정리

V. 이해관계자 의견 조사

1 한국노총 공공기관 자회사 노조 간담회

일시 : 2025년 2월 28일(금) 10:00

장소 : 여의도 한국노총 7층 회의실

참석 : 한국노총 공공연맹 공무직본부장 이상훈, 전력연맹 조직실장 김한홍,
조직차장 김혜인, 한전CSC노조 위원장 이영환, 한전FMS노조 조직실장
강태환, 공공산업희망노동조합 위원장 정태호 등

공공기관 자회사에 대해서는 지배구조 개선이 필요한 상황이다. 현재 용역사 시절과 비슷한 모회사와의 관계가 유지되고 있으며 모회사 경영평가를 받기 위해 자회사가 희생하는 구조다. 기타공공기관 지정에 대해서는 부정적인 인식이 존재한다. 2021년 한국도로공사서비스와 한전MCS 등이 기타공공기관 지정이 되었지만 어떠한 이점이 있는지 잘 모르는 상태다. 공공기관으로 지정되면 오히려 관리부담만 커지는 것이 아닌지 걱정이 된다.

직급체계 보다는 임금편성 기준부터 변경이 필요하다고 인식하며 특히 예산 편성 방식의 변경이 필요하다. 현재 용역사 시절과 동일한 계약방식을 체택, 시중 노임단가를 적용 받는 중이다. 자회사 경영상태에 문제가 있으며 현재 다수 자회사가 자본잠식 상태다. 직제규정과 계약이 별개로 이루어지는 상황이라 직제 규정이 큰 의미가 없는 상황이다. 자회사로 공공기관 총인건비 적용받고 있어 자율경영에 한계가 존재한다. 현재 도급비 책정 문제가 존재하며 도급 용역 계약 벗어나면 문제가 발생한다.

용역근로자 보호지침과 자회사 지침이 별도로 운영되고 있는 것도 문제다. 자회사 근로자 임금 수준은 60~70% 수준이며 경비직은 직급이 부재하며 단일 직종 계약 중이다.

대기업 자회사는 신규사업이 가능하나 공공기관 자회사는 불가능하다. 공기업 (모회사) 외주화의 자회사로의 인소성이 필요하다.

석유공사 자회사는 120명 규모인데 운영관리비가 더 커진 문제가 발생하고 있다. 자회사 사장과 관리 인력 인건비까지 부담해야 하는 문제가 존재한다. 추가로 급여성 복리후생비 하향해지 적용되고 있다. 한전FMS에는 9개 직군이 존재하며 수익이 적은데도 운영, 모회사 통제로 인하여 신규 사업 발굴이 어려운 상황이다.

특수 경비(방호)는 휴일 근무 포함하여 주52시간 근무로 인하여 신입 사원 퇴

사율이 높은 이유다. 4조 2교대로의 전환 목표를 가지고 있으며 주52시간 이상 탄력 근로 합의하여 시행하고 있으며 연차 수당 한계가 존재, 근기법 맞게 대근 할증 시행중인데 대근을 더 선호한다.(1.5배 시간 외 수당을 선호)

육아휴직자 모회사와 자회사간 차이가 존재한다. 모회사는 정규직 대체 충원제 시행하지만 자회사는 정규직 대체 충원제를 미시행하고 있다.

한전 콜센터는 날씨에 따라 업무량이 변화되고 그에 따라 급여도 자동적으로 변동되어야 하는데 모회사 통보가 있어야 시간 외 근무 수당 지급이 가능한 상황이다.

2. 민주노총 공공운수노조 회의

일시 : 2025년 4월 11일(금) 09:30

장소 : 공공운수노조 1층 회의실

참석 : 공공운수노조 부위원장 김선종(한국마사회)

문재인 정부 정규직 전환 때 노사전협의회에 파견된 전문가 3명은 성향에 따라 조언을 했고 결정을 못하는 마사회 사측에 도움이 되긴 했다. 전체적으로 고용노동부의 정규직 전환 정책은 준비가 부족한 상태에서 졸속 추진되었고, 전환 과정과 이후의 대책을 제시하지 못하며 전환 대상자들의 임금과 처우 개선없이 고용만 일부 안정되는 것에 그쳤다.

문재인 정부 때 최저임금 인상률이 높아진 것은 사실이나 전환대상자의 임금체계를 최저임금에 맞춰 제시하여 저임금을 고착화시키는 결과로 나타났다. 또한, 시설분야는 낙찰율을 적용한 시중노임단가에도 못미치는 문제로 전환 이후 결원이 확대되고 인력충원에 어려움이 발생하였다.

기타공공기관으로 지정이 꼭 필요하다면 복지와 처우 수준을 정규직과 동일하게 맞추고 임금 수준도 끌어올리지 않는다면 코레일의 자회사들처럼 총인건비에 묶여 임금인상도 못하는 최저임금을 받는 공공기관을 만드는 결과로 나타날 것이다.

자회사들의 업무는 신규사업이나 수익을 창출하는 것이 아니라 모회사의 과업을 그대로 수행한다. 그래서, 서울시의 사례로 알 수 있듯 ‘용역-자회사-무기계약직-정규직’으로 순차적으로 예산을 확대 확보하여 제대로 된 정규직 전환을 하는 장기적인 로드맵이 필요하다.

자회사 전환 이후 가장 많이 들은 이야기는 그래도 고용은 안정되지 않았느냐는 이야기입니다. 하지만 모회사의 사업변화에 따라 자회사 업무의 축소, 확대

가 자회사 인력에 직접적인 영향을 주고 있다.

모자회사간 위수탁계약시 경쟁입찰을 통한 계약이 아니고 수의계약으로 진행되는데도 낙찰률을 적용하는 문제가 있다. 앞에서 언급했듯 최저임금을 기준으로 임금체계를 설계하고 낙찰률까지 적용되고 있는 상황은 공공과 민간에서 비슷한 일을 하는 노동자간에 급여 차이로 인한 많은 이탈자들이 생기고 있다. 특히, 시설분야에서 심각하게 이직현상이 발생하고 있다.

또한, 모자회사간 위수탁계약과 관련하여 수의계약이 되고 있고 계약과 관련된 계약서, 산출내역, 과업 등이 투명하게 공시되고 있지 않다. 이것은 노동자들이 어떤 단가로 몇 명이 일하고 있는지 전혀 알 수 없고, 공공기관의 자회사 계약 금액이 어떻게 사용되고 있는지 알 수 없는 문제를 야기하고 있다. 국회의원실을 통한 자료 공개 요구에도 마사회는 영업비밀이란 이유로 공개하지 않았다.

마사회의 경우 2020년 자회사 노조가 원청교섭을 요구하고 중노위에서 모자회사 노사 공동협의체를 구성하여 자회사 노조의 의견을 듣도록 권고 했으나 법적으로 강제되는 안전근로협의체 정도만 진행되고 있고 이것이 원청과 직접대화할 수 있는 유일한 창구이다. 자회사의 인사관리에서도 정원이 확정되지 않은 문제와 승진과 평가에서 공정한 제도 마련이 시급하다.

3. 한국공항공사 자회사 노조 회의

일시 : 2025년 4월 10일(목) 14:00

장소 : 항공지원센터 1층 노조 회의실

참석 : 전국공항노동조합 노조위원장 엄홍택, 본부장

자율 책임 경영이 허용되면 예산 절감 가능한데 현재 모회사의 통제가 너무 심한 상황이다. 안정적인 시설 운영을 위하여 안전 재고를 쌓아두고 있는데 갑자기 개량 사업이 진행되어 재고를 버리는 경우도 발생하고 있다. 현재 용역사와 같은 상황이라 비효율이 발생하고 있다.

전환될때는 1급부터 3급, 4급으로 편제, 직원들은 4급으로만 편제하였으나 2021년 공사와 협상하여 7급까지 직제를 신설하였다. 공항별로 근무시간이 달라서 운영에 어려움이 존재한다. 특히 이용객이 적은 공항에서 일할수록 더 어렵다. 소규모 공항 여러곳보다는 대규모 공항 몇곳 있는 것이 공항 현장 근로자에게 보다 유리하다.

청주공항은 이용객이 많음에도 불구하고 인력증원이 많이 되지 못하고 있는 상황이다. 청주공항은 이용객이 계속 증가하고 있어 브릿지도 4개에서 6개로 2개

증가 시켰음에도 부족한 상황이다. 활주로와 기반 시설 확충이 필요하나 군공항 이라 한계가 존재한다.

김포공항을 이전하기 위해서는 특별분양 또는 사택 제공, 이전 수당, 승진, 증원 등 혁신도시 이전할때와 같은 인센티브가 필요하다고 생각한다. 가덕도 신공항 사업 등 고려했을 때 현재 국토교통부에서 한국공항공사 건설사업 역량에 의구심을 가지는것도 존재한다.

무안국제공항에 설치된 둔덕은 현장 근로자 입장에서는 절대 있어서는 않을 구조물이라고 생각한다. 당연히 비행기가 지날 갈 수있도록 설치되었어야 했는데 왜 둔덕이 설치되었는지 이해를 못하겠다. 여기에 조류 퇴치 인력도 매우 부족하여 관리하는 것이 불가능했다.

4. 인천공항 자회사 노조 회의

일시 : 2025년 4월 11일(금) 10:30

장소 : 공공운수노조 1층 휴게실

참석 : 공공운수노조 인천공항지부장 정안석, 정책기획국장 문설희

현재 총인건비 내에서 정원 조정이 가능하나 인건비 잠식 문제가 있어 내부 구성원이 승진을 강하게 원하는 상황은 아니다. 시설 분야는 항아리 형태의 직제표를 가지고 있으며 라급이 다수이다. 보안은 24시간 교대제 시행중으로 시간 외 수당이 다수이다. 기본급은 최저임금 수준이며 노동조건이 열악하여 이직이 많은 상황이다. 보안은 직제가 피로침 구조로 바급이 절대 다수이다. 나급까지 노조가입이 가능하며 나급이 팀장, 다급이 파트장이다. 현재 3조2교대인 교대제를 개편되기를 희망하며 임금체계 개편을 통해 근로시간 단축으로 시간외 수당은 축소되더라도 총임금은 저하되지 않는 것을 원하는 상황이다. 임금저하 없는 4조2교대 교대제 시행을 위해 자회사와 1년 넘게 협의하여 방안을 도출한 바 있다.

기타공공기관지정은 공공기관으로서 합리적 운영이 가능한 조건을 갖추었는지 잘 따져보며 신중하게 접근되어야 한다. 경영평가가 모회사에 의해 자의적으로 이루어지는 문제는 개선이 필요하다고 생각한다.

5. 발전공기업 비정규직

일시 : 2025년 7월 11일(금) 10:00

장소 : 한전산업개발 5층 노조사무실

참석 : 공공운수노조 이태성 한전산업개발 발전지부장

발전공기업 비정규직은 노사전협의체 통해 우선적으로 한전산업개발 재공영화를 추진 중이다. 현재 한전산업개발 최대 주주는 자유총연맹(31%)이다. 고 김용균 사망사고 이전부터 인 2017년부터 2019년까지 직고용을 요구한바 있다. 발전공기업에서는 직고용을 반대하고 있으며 한전MCS로 검침업무가 이관되었다. 한전산업개발 외에 민간 5개 회사가 경쟁체제로 운영중인데 그중 한전산업개발은 공기업이었는데 2003년에 민영화가 진행되었다.

발전공기업 자회사 방식은 고려하지 않고 있으며 불가능하다고 생각된다.

이에 석탄화력발전소의 연료환경 운전분야 노동자를 발전 5사로 직접 고용하고 발전사가 운영하는 정비 분야는 민간개방을 중단하고 한전KPS로 재공영화 해야 한다. 공기업 민영화 이전처럼 발전공기업의 통합이 필요하다고 생각하며 공공 재생에너지법을 통한 공공 주도로 재생에너지 운영정비기술 육성하여 폐쇄 석탄 발전소 인력을 전환해야 한다. 발전 비정규직 입장에서 석탄발전 폐지지역 붕괴 까지는 고려하고 있으며 정규직 전환과 정의로운 에너지 전환을 통해 국민들에게 안정적인 전기 공급하고 함께 살아가는 정책이 가능하다고 생각한다.

6. 국가철도공단 노조 회의

일시 : 2025년 9월 22일(월) 13:00

장소 : 국가철도공단 11층 노조사무실

참석 : 국가철도공단노조 (전) 위원장 윤정일

2017년 민주노총 공공운수노조에서 입장 정리를 못했던 상황이었으며 약간의 갈등이 존재했었다. 직고용 또는 자회사 방식 선택하게 가이드(전환위원회 구성)에 대하여 민주노총 공공운수노조에서는 자회사 방식은 정규직 전환이 아니라고 인식이 있었다. 하지만 자회사 방식에 대해서도 수용해야 한다는 노조 내부 의견이 존재했었다. 하지만 철도공단 노조는 조기에 직고용을 선택하여 전환에 성공하였다.

당시 전환된 직무는 실무직으로 운영하고 있으며 가나다라급으로 구분하고 있다. 미화와 경비는 단일 직급체계로 구분되었고 업무 난이도를 고려하여 급여 체계를 만들고 직급을 구분하였다. 방호는 가나다라급으로 구분하고 조장과 반장, 대장으로 운영중이다.

실무직은 급여체계는 다르지만 복리후생은 동일하게 적용하고 있다. 일반직은

두달에 한번 상여금이 있는데 실무직은 명절 상여금 등이 존재한다. 실무직 내부에서 급여 갈등이 존재하며 호봉제 요구가 있는 상황이다.

정규직 전환 과정에 대한 고용노동부의 제대로된 설명이 부족하였다. 2016년 성과연봉제 때문에 노사 관계가 파탄되었다가 복원하는 상황이라 직고용이 비교적 수월하였다. 내부에 긴장이 있다보니 정규직 내부 반발이 상대적으로 적었고 직고용을 빨리 결정하다보니 직급체계 정비를 할 수 있었다고 생각한다.

7. 전문가 의견

일시 : 2025년 4월 10일(목) 16:30

장소 : 서울역 인근 스타벅스

참석 : 중앙컨설팅팀 참여한 OOO 교수

문재인 정부 비정규직의 정규직 전환은 전환 된 이후의 관리 방안에 대한 고려가 부족했다고 생각한다. 임금체계에 대해서만 일절 부분 합의가 있었던 상황이었으며 전환 방식에 대하여 양대노총간 이견이 커서 문제가 발생했었다. 민주노총에서 직고용만 선이고 자회사에 대해서는 매우 부정적이었다. 참여정부(노무현 정부) 비정규직의 정규직 전환 때 한국전력공사가 적극적이었다.

8. 소결

문재인 정부 때 추진되었던 공공기관 비정규직 정규직 전환에 있어 고용노동부의 역할이 적절하게 이루어지 못했다는 의견이 다수였다. 특히 정규직 전환 이후 관리와 적절한 대우에 있어서는 고민이 없었다는 평가가 다수다.

인천공항공사와 한국공항공사 자회사에서는 직급체계가 적절하게 구성되지 못했는데 자회사 방식의 최대 장점이었던 승진 체계 마련이 되지 못했다. 여기에 자회사들은 용역사 시절의 계약관행을 벗어나지 못하고 있었으며 예산 편성을 진행하지도 못했었다. 그리고 자회사 노조는 자회사가 기타공공기관으로 지정되는 것이 통제만 이루어지고 인력 증원과 적절한 대우를 받을 수 있다고는 생각하지 않고 있다.

공공기관의 시설분야 안전을 자회사 또는 무기계약직이 담당하는 경우가 많은데 민간보다 못한 처우를 받는 경우가 있었다. 민간보다 처우가 낮다보니 이직이 잦았고 그로인하여 숙련인력의 확보가 어려워 기관 안전에도 위협을 주는 상황이다. 추가로 재난이 예상되는 상황에서 자회사 근로자들도 비상대기가 필요

할 수 있는데 이를 모회사로부터 승인을 받아야 비상대기에 따른 시간 외 수당 집행이 가능했다. 이런 불합리한 제도로 인하여 단순히 근로자의 처우만 낮은 것이 아니라 국민의 안전이 위협받고 있는 상황을 알 수 있게 되었다.

VII. 문제점과 개선방안

1. 문제점

1) 대국민 공공서비스와 안전에 악영향

공공기관 비정규직의 온전한 정규직 전환이 이루어지지 못해 대국민 공공서비스 제공과 안전에 악영향을 주고 있는 상황이다. 대표적인 사례로는 인천국제공항공사 보안직 처우가 낮다보니 충원이 어렵고 그에따라 출입국 보안검색이 지연되고 있다.¹⁰⁾ 2024년 12월 한국공항공사 무안국제공항사고도 자회사 현장 인력의 부족과 그로인한 조류충돌 등이 원인이 되었을 가능성은 배제할 수 없는 상황이다.

정규직으로 전환된 근로자는 대부분 현장에서 직무를 수행하기에 위험 요인을 가장 잘 알 수밖에 없다. 그럼에도 불구하고 모회사는 자회사를 통제 중심으로 운영하고 있어 현장 의견이 반영되기 어려운 구조를 가지고 있다.

2) 지배구조 미고려

정규직 전환 이후의 근로 형태에 대한 고민없이 정규직 전환이 이루어지다 보니 효율적인 전환이 되지 못했다. 특히 전환된 이후 자회사를 어떻게 운영할지에 대해서 깊이있게 고민하지 못했다. 유럽의 독일처럼 공공기관으로 지정할지 아니면 지정을 하지 않더라도 다른 방식의 지배구조를 고민했어야 했는데 그러지 못했다.

3) 적절한 대우

문재인 정부 때 진행된 최저임금 산입 범위 확대와 최저임금 인상분 미반영 등으로 인하여 전환된 근로자의 임금이 저하된 사례가 있었다. 그리고 기존 일반 정규직과 모회사는 직급체계를 운영하면서 무기계약직과 자회사에 대해서는 직급을 운영하지 못하는 문제점이 있다. 적절한 처우가 이루어지지 못하다 보니 이직이 잦아지고 충원이 어려워져 결국 대국민 서비스에도 악영향을 주는 상황

10) 아시아경제, 2025.1.15, "보안검색대 통과만 한시간"…인천공항 T2 출국수속 하세월

<https://n.news.naver.com/mnews/article/277/0005533242?sid=101>

인천투데이, 2025.3.25, 인천공항 확장 4개월 '인력충원' 절반도 안돼... 노조 "안전사고" 우려

<https://www.incheontoday.com/news/articleView.html?idxno=265524>

이다.

4) 정규직 미전환

발전소 운전·경상정비와 건강보험공단 콜센터 등은 정규직 전환이 이루어지지 못했다. 특히 발전소 경상정비가 심각하다고 할 수 있는데 2025년 6월 2일 발생한 태안화력 김충현 사망사고는 정규직 전환이 이루어지지 못해서 발생한 사고이다. 이외에도 문재인 정부 때 정규직 전환이 논의되지 못한 지자체 환경분야와 버스 운영 등에 대해서도 논의가 필요하다고 생각한다.

산업 전환이 필요한 분야에서 근로자 고용 안정성이 떨어지면 사회적 갈등이 유발될 수 있으며 그 피해가 국민에게 가기 때문이다. 특히나 발전공기업 비정규직의 미전환은 국내 에너지 생태계에 악영향을 주어 안정적인 에너지 서비스와 에너지 안보에 악영향을 줄 수 있는 상황이기에 조속한 전환이 필요하다.

2. 문제점의 주 원인

1) 정책의 부족

문재인 정부 때 진행된 정규직 전환과정에 있어 노동조합과 전문가 의견을 참고했을 때 고용노동부는 전환된 근로자들이 어떻게 대국민 서비스를 제공할지에 대한 고민이 없었다고 보여진다. 고용노동부에서 직고용과 자회사 방식에 대한 정확한 설명이 부족하였기에 현장에서의 혼란이 더 가중되었다. 당시에 공공기관만이 아니라 중앙행정기관과 지방자치단체까지 정규직 전환이 이루어지다보니 범위가 너무 넓어서 어려움이 있을 수는 있다. 하지만 기존 공공부분에서 유사한 사업이 어떠한 형태로 이루어졌는지를 파악하고 접근했어야 했는데 그러지 못했다. 예를들어 자회사 방식에 대해서는 한국도로공사서비스와 같이 기타공공 기관으로 지정 추진하고 그에 맞추어 전환 대상자를 대상으로 승진 및 팀장 보직을 부여한다고 했으면 노동계에서 반발이 크지 않았을 수 있다.

고용노동부는 정규직 전환 이후의 상태에 대해 노동계에 제대로된 설명도 하지 못했을 뿐만 아니라 잘못된 정책도 진행했다. 전환된 근로자들이 최저임금 수준의 급여를 받는 상황이었는데 고용노동부는 최저임금 산입 범위를 확대하여 공공기관 비정규직 근로자의 정규직화 효과가 낮아지게 만들었다.

노동조합에 정보를 제공하고 원만한 전환과정을 진행했어야 할 고용노동부가 그 역할을 하지 못해고 심지어 문제가 되는 최저임금 산입범위 확대까지 진행했다는 것은 향후 정책 수립 과정에서 참고할 필요가 있다.

2) 성과 홍보 부족

문재인 정부 때 추진된 정규직 전환 정책은 코로나 19위기 극복과 빠른 회복에 큰 도움을 주었다. 그럼에도 언론이나 노동계에서는 성과를 확산하기 보다는 문제점만 계속 지적하고 불만만 나타내다 보니 정부 내 동력이 축소되고 굳이 정규직 전환을 계속 추진할 이유가 사라지게 되었다. 정규직 전환 정책으로 부정적인 것만 있었다면 정책이 실패했다는 것인데 앞으로 정부가 새로 설립되었을 때 정규직 전환을 다시 추진하거나 재정립하기 어려운 상황이 되었다. 결국 윤석열 정부가 출범하면서 공무직위원회는 폐지되고 정규직 전환 정책을 추진했던 고용노동부는 국단위 조직을 통합하여 1개과로 축소운영하고 있다.

노조 내부에서도 적극적인 성과 확산이 필요했었으나 정보 공유가 부족한 면이 있었다. 산별노조 단위에서 연대는 힘들더라도 상호 정보 공유가 있었으면 보다 효율적인 전환이 이루어졌을 것으로 생각한다.

3) 노조 지부간 격차

정규직 전환 정책에 어떻게 대응했느냐에 따라서 노동조합의 실력이 나타났다. 특히 사례분석에서도 보듯이 민주노총 공공운수노조는 지부 단위별로도 격차가 발생했다. 평소에 노동조합 지부 차원에서 정책분야에 얼마나 투자를 했는지와 활동가가 얼마나 노력했는지에 따라 격차는 더 벌어질 수 밖에 없었다.

3. 개선방안

1) 공공기관 안전경영 법제화와 안전분야 공무직에 대한 적절한 대우

앞서 언급했지만 2025년 11월 현재 기획재정부 공공기관 안전경영 법제화를 추진하고 있다. 기획재정부의 공공기관 안전경영 법제화는 산업안전만이 아닌 대국민 안전을 같이 추진한다는 것이 의미가 있는 것으로, 이를 공공기관의 운영에 관한 법률에 명시하는 것이다. 이런 상황에서 공공기관 안전관리 무기계약직과 자회사 안전관리 인력에 대한 적절한 대우(승진, 성과급), 비상대기에 대한 시간 외 근무 예외 인정 등의 요구가 있어야 한다. 그리고 관련되어 자회사 안전관리 인력에 대한 적절한 대우를 막고 있는 경영평가 지표도 개선이 필요하다.

기존	제안 내용
<p>공공기관의운영에관한법률 제8조(공공기관운영위원회의 설치) 공공기관의 운영에 관하여 다음 각 호에 관한 사항을 심의·의결하기 위하여 기획재정부장관 소속하여 공공기관운영위원회(이하 “운영위원회”라 한다)를 둔다.</p> <p>(생략)</p> <p>6. 제15조의 규정에 따른 공공기관의 혁신지원 등</p> <p>(신설)</p>	<p>공공기관의운영에관한법률 제8조(공공기관운영위원회의 설치) 공공기관의 운영에 관하여 다음 각 호에 관한 사항을 심의·의결하기 위하여 기획재정부장관 소속하여 공공기관운영위원회(이하 “운영위원회”라 한다)를 둔다.</p> <p>(생략)</p> <p>6. 제15조의 규정에 따른 공공기관의 혁신지원 등</p> <p>7. 제15조 2의 규정에 따른 공공기관의 안전경영 등</p>
(신설)	<p>제15조의 2(안전경영)</p> <p>① 공공기관은 국민의 생명과 안전을 경영의 최우선 가치로 두어야 하며 이를 위해 최선의 노력을 다하여야 한다.</p> <p>② 공공기관은 소속 임직원뿐 아니라 안전관리 대상 사업·시설의 종사자에 대하여도 생명과 안전을 지키기 위해 최선의 노력을 다하여야 한다.</p> <p>③ 공공기관은 노사공동 안전경영위원회를 구성해야 한다.</p>

(기존)공기업·준정부기관 예산운용지침	(개정 제안)공기업·준정부기관 예산운용지침
<p>2) 총인건비 예외</p> <p><input type="checkbox"/> 국가적 재난 발생 등에 따라 특별재난지역이 선포, 대규모 감염병 대응, 예 따라 불가피하게 발생한 초과근무 수당 등은 총인건비 인상률 산정시 제외할 수 있다.</p>	<p>2) 총인건비 예외</p> <p><input type="checkbox"/> 국가적 재난 발생 등에 따라 특별재난지역이 선포, 대규모 감염병 대응, <u>(제안) 재난 발생 대응 비상대기, 사회적 재난</u>에 따라 불가피하게 발생한 초과근무 수당 등은 총인건비 인상률 산정시 제외할 수 있다.</p>
<p>사업비</p> <p><input type="checkbox"/> 기관 고유업무와 핵심사업 위주로 예산을 편성한다.</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 국민·종사자 안전 확보를 위해 필요한 안전 관리 및 예방관련 사업에 대한 지원 및 투자를 적극 추진한다. 	<p>사업비</p> <p><input type="checkbox"/> 기관 고유업무와 핵심사업 위주로 예산을 편성한다.</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 국민·종사자 안전 확보를 위해 필요한 안전 관리 및 예방관련 사업에 대한 지원 및 투자를 적극 추진한다. ▪ <u>공공기관 안전관리 자회사에 대해서도 적극적으로 투자를 진행한다.</u>

공공기관 경영평가 편람

- * 노동생산성과 재무생산성 = 부가가치 / 평균인원 or 총자산
부가가치 = (모회사) 인건비 + (제안)자회사 인건비 + 순이익 + 감가상가비
+ 기타 등

2) 공공기관 무기계약직 직급체계 마련과 일반 정규직 통합 운영

공공기관 무기계약직에 대해서는 직급 체계를 만들어 승진을 통한 적절한 대우가 필요하다. 공공기관에서 직급 체계는 당사자인 근로자에게도 필요하지만 서비스를 받는 국민의 입장에서도 중요하기 때문이다. 고품질의 서비스를 받기 위해서는 국민들도 일정 수준 비용을 지불해야 하며 고품질 서비스를 제공하는 공무직은 승진 할 수 있게 해야 생산성 향상으로 연결되기 때문이다.

그리고 장기적으로는 국가과학기술연구회와 소상공인시장진흥공단과 같이 무기계약직 중 기존 정규직과 유사업무하는 인원에 대해서는 무기계약직 정원을 일반 정규직 정원과 통합하여 운영하는 것을 검토할 필요가 있다. 특히 앞선 사례에서 보듯이 공공기관을 전문적으로 연구하고 경영평가하는 한국조세재정연구원에서 비정규직 연구원을 일반 정규직 정원을 확보하여 무기계약직이 아닌 일반 정규직으로 전환한 것은 참고할 필요가 있다.

3) 자회사 인력증원과 직급체계 정비, 기타공공기관 지정

공공기관 미지정 자회사에 대해서는 기타공공기관으로 지정하는 것을 검토할 필요가 있다. 현재 공공기관으로 지정된 자회사는 2곳인데 다른 미지정 자회사 노조에서는 공공기관으로 지정되는 것을 반기는 분위기는 아니다. 하지만 공공기관으로 지정되기 위해서는 기획재정부에서 인력 증원과 적합한 직급 체계를 정비한 다음에 이루어지기 때문에 인력 증원과 직급 체계를 정비하길 원하는 기관부터 점점 확대하여 공공기관으로 지정할 필요가 있다.

추가로 지정 여부와 상관없이 윤석열 정부 때 공공기관 사업 확대를 제한했었고 그에 따라 자회사들의 사업 확대도 제한적이었다. 이재명 정부에서는 자회사 경영자율성을 확대하고 신규 사업에 참여할 수 있도록 지원해줄 필요가 있다.

4) 노동조합 역량 강화(정보교류, 정책 강화 등)

주요 사례와 의견 조사에서 보듯이 지난 문재인 정부 때 노조 조직률과 노조의 실력 등이 정규직 전환에도 큰 영향을 주었음을 알 수 있다. 양대노총 차원에서의 정보 교류는 어렵더라도 최소한 산별노조 내에서는 정보 공유를 통해 우수 성과는 확산하고 대응하는 전략이 필요하다. 그리고 가능하면 양대노총이 아닌 다른 조직에서도 정보를 공유하고 확대할 수 있어야 한다.

공공상생연대기금 연구비 지원을 받아 이번 연구를 진행하였고 그 과정에서 다양한 노조와 의견을 교류하며 서로 다른 노조에서는 어떻게 무기계약직을 운영하는지 자회사를 운영하는지 등 정보가 교류될 수 있었다. 이렇듯 향후에는 공공상생연대기금에서 조사나 비정규직의 정규직 전환 사업을 적극적으로 추진할 수 있으면 공공서비스의 품질이 향상되면서 공공근로자들의 삶의 질도 향상 될 수 있을 것이라 생각한다.

5) 고용노동부 공공기관 노사관계 기능 회복과 공무직위원회 재설치

2025년 12월 9일 국무회의에서의 대통령 지시 이후 2025년 12월 11일 고용노동부는 업무보고에서 비정규직 실태조사를 진행하기로 발표했다. 그런데 지난 윤석열 정부 때 고용노동부 공공기관과 공무원 노사관계를 담당하는 국을 공공 노사관계과로 축소하여 제대로 된 조사와 정책이 나오기 힘들 수 있다. 고용노동부 내부 조직을 정비하여 현재 과단위 조직을 국단위로 회복할 필요가 있다. 그리고 공무직위원회를 재설치하여 다양한 의견을 수렴할 필요가 있다. 기획재정부가 빠르게 2025년 12월 10일 무기계약직 처우 개선을 발표했는데 고용노동부도 다른 부처와의 협력을 통해 조사만이 아니라 정책까지 발표될 수 있기를 기대한다.

5) 사회연대를 통한 미전환 분야의 조속한 전환

(1) 발전공기업 분야

유럽처럼 에너지는 공기업이 운영한다는 원칙이 정립되는 것이 중요하면 이를 위해서는 공공재생에너지법 제정이 필수다. 현재 석탄화력소 폐지로 인하여 발전공기업도 고용불안은 겪고 있는 상태에서 노동계 간 연대를 통해 고용안정성을 높이는 방안이 중요한다. 우선 석탄화력발전소 비정규직의 고용안정을 달성

된 상태에서 에너지 전환이 되어야 안정적인 에너지 공급이 가능한다. 중요한 에너지 공급을 비정규직으로 운영하는 것은 비효율적이며 안정적인 전력 공급에 차질을 일으킬 수 있다. 따라서 운전·경상 정비 분야에 대한 민간 개방은 전면 재검토하고 공공기관에서 직접 수행할 필요가 있다. 이러한 과정에서 고용노동부 이외에 기후에너지환경부와 기획재정부의 참여가 꼭 필수적이다.

(2) 국민건강보험공단 콜센터

국민건강보험공단 콜센터 용역근로자들이 전환되기 위해서는 기존 국민건강보험공단 노동조합과의 연대와 대국민 설득이 병행될 필요가 있다. 문재인 정부 때처럼 대규모 전환이 이루어지는 시기가 아니기에 정교한 설득방식이 필요하다. 예를들어 국민건강보험공단이 용역근로자를 사용하려면 용역업체에 부가가치세를 납부해야만 한다. 국민건강보험에는 부가가치세가 부가되지 않기에 직접 고용 또는 소속기관 전환을 통해 부가가치세를 용역업체에 지불하지 않는다면 건강보험료 인상을 막을 수 있게 되고 국민들은 전환을 긍정적으로 생각할 수 있다. 추가로 콜센터 특성상 장애인들이 근무할 가능성이 높은데 그렇다면 장애인에게 양질의 일자리를 제공한다는 명분을 가지고 접근할 수도 있다. 실제로 기타공공기관인 한국도로공사서비스의 정규직의 20%가 장애인이기에 장애인 고용지원금을 받고 있으며 이를 재원으로 쳐우개선에 활용한바 있다. 콜센터 용역근로자들이 정규직 전환되면 개인정보 접근권한이 더 커질 수 있다. 그에 따라 민원처리할 수 있는 영역이 더 넓어질 수 있고 기존 건강보험공단 직원들의 민원처리 업무 부담이 감소할 수 있다. 그리고 이렇게 민원처리 업무를 잘 수행하기 위해서는 생상성 향상과 그에 맞는 직급체계가 필요하다는 논리를 접근하는 것이 유리할 수 있다.

그리고 본 보고서에는 언급하지 않았지만 콜센터 직원들을 무기계약직으로 전환한 이후 직급체계를 만들지 못해 경력이 많아도 승진이 없는 회사가 다수다. 자회사 방식을 선택한 노동조합은 협상을 통해 승진과 직급체계를 쟁취한바가 있다. 그리고 고용정보원(한국노총 공공연맹)과 소비자원(민주노총 공공운수노조)처럼 소수지만 무기계약직 직급체계가 있는 경우도 있기에 건강보험공단 콜센터 노조에서도 전환 요구 때 전략적으로 접근할 필요가 있다.

참고문헌

- 김기우(2021), 「2017년 이후 정부의 공공부문 비정규직에 대한 무기계약직 전환정책의 실효성 검토 — 노동조합의 조직률 상승과 관련하여 —」, 한국사회법학회, 사회법연구 제44호, pp.359 – 383
- 김철(2019), 문재인 정부 2년, 「공공부문 정규직 전환 평가와 과제」, 사회공공연구원, 이슈페이퍼 2019-03호
- 김희성, 이재현(2022), 「비정규직 근로자의 정규직 전환에 따른 근로조건 설정 기준」, 한국고용노사관계학회, 산업관계연구, 제32권 제3호, pp.59–87
- 라영재, 하태욱(2012), 「고령화에 대응한 공공기관 고용구조 설계」, 한국조세연구원
- 문지선(2024), 「공공기관 자회사의 갈등 유형과 쟁점 분석 – 자회사를 둘러싼 주요 행위자 간 관계를 중심으로 –」, 고려대학교 노동문제연구소, 노동연구 제49집, pp. 205 – 253
- 박용철(2023), 「공공기관 자회사 근로자 실태와 문제해결 방안」, 한국노동사회연구소, 이슈페이퍼 2023-10호
- 성재민 외(2021), 「문재인 정부 일자리정책 성과와 과제」, 일자리위원회
이양순, 채준호, 모성준(2025), 「공공부문 비정규직의 정규직화 정책 효과와 이직의도간 조직몰입의 매개효과 연구: 시설관리형 자회사 중심으로」, 전북대학교 산업경제연구소, 아태경상저널 제17권 제2호, pp.69 – 94
- 조영현, 김근세(2019), 「공공기관 비정규직 근로자의 정규직화에 있어 변화관리 연구: 퍼지셋 질적비교연구방법을 중심으로」, 한국정부학회, 한국행정논집 제31권 제2호, pp. 149 – 177
- 하태욱(2013), 「공공기관 비정규직의 정규직 전환 정책이 국가 재정 및 공공기관 지출에 미치는 영향」, 한국조세재정연구원, FOCUS 11월호
- 하태욱(2018), 「공공기관 비정규직의 정규직 전환 정책과 향후 과제」, 전국공공산업노동조합연맹, 정책이슈 40호
- 대통령실, 2025.12.9, 제53회 국무회의 결과 관련 강유정 대변인 브리핑
<https://www.president.go.kr/newsroom/briefing/TXtPY2Us>
- 아시아경제, 2025.1.15, "보안검색대 통과만 한시간"…인천공항 T2 출국수속 하세월
<https://n.news.naver.com/mnews/article/277/0005533242?sid=101>
- 인천투데이, 2025.3.25, 인천공항 확장 4개월 '인력충원' 절반도 안돼... 노조 "안전사고" 우려

<https://www.incheontoday.com/news/articleView.html?idxno=265524>

JTBC, 2025.7.4, [다시보기] 이재명 대통령, 대전에서 타운홀 미팅-7월 4일
(금) 풀영상 [이슈현장]

<https://www.youtube.com/live/J5-2EwCTB5c?si=u0uM7ePZ2urPYxfk>
(1:57:00)

뒷 면 지

주 의

1. 이 보고서는 재단법인 공공상생연대기금에서 시행한 노동 연구 지원사업으로 수행된 최종 연구보고서입니다.
2. 이 최종보고서의 내용을 대외적으로 발표하거나 인용할 때에는 반드시 재단에서 시행한 노동 연구 지원사업의 결과임을 밝혀야 합니다.
3. 본 연구의 주장이나 제언은 연구진의 견해이며, 재단법인 공공상생연대기금의 공식 입장이 아닙니다.