

노조 조직률 상승 원인에 대한 추론: 공공부문 비정규직의 무기계약직 전환정 책 효과와 관련하여

김기우_한국노총중앙연구원 선임연구위원

요약

이 글은 이전 정부에서부터 꾸준히 추진되어 온 공공부문 비정규직 정책을 현 정부가 무기계약직 전환방식으로 적극 추진한 정책효과가 노동조합의 조직률 상승의 원인이 되었는지를 살펴보고자 한 것이다. 물론 현 정부에서 무기계약직 전환방식을 처음 시도한 것은 아니다.

공공부문 비정규직이 얼마나 무기계약직(자회사 전환노동자 포함)으로 전환되었는지는 고용노동부의 통계가 있으나, 전환된 무기계약직 중 얼마나 많은 노동자가 노동조합에 가입했는지에 관한 수치는 찾기 어려웠다. 한국노총 산하 조직(공공노련, 공공연맹 등)들을 볼 때, 전환된 무기계약직 중 상당 수가 전환되었을 것으로 짐작된다. 그럼에도 전환된 무기계약직이 얼마나 노동조합에 가입했는지 정확한 통계가 없어 추론에 그쳐야 했다.

① 2016년까지 10.3% 정도에 머물렀던 노조 조직률이 2017년 10.7%, 2018년 11.8%, 2019년 12.5%로 증가한 점, ② 2019년 말 기준 늘어난 공공부문 무기계약직인 공무원이 173,943명이고, 늘어난 총조합원 수가 199,149명인 점, ③ 2018~2019년에 민간부문에서는 1.0%포인트 노조 조직률이 증가했는데, 공공부문에서는 7.3%포인트 증가한 점, ④ 고용노동부의 2018년, 2019년 「전국 노동조합 조직현황」 분석 결과, 공공부문으로 산정한 조합원 수가 눈에 띄게 늘었다고 볼 수 있는 점 등을 추론의 근거로 삼았다.

나아가 늘어난 노조 조직률이 노동조합의 본래 취지인 집단적 이해대변과 자치적 권익보호의 확장에 기여할 수 있어야 함을 다시 한번 강조했다.

목차

I. 들어가며

II. 공공부문 비정규직의 무기계약직 전환정책 추진

III. 정책효과에 따른 노조 조직률 제고에 대한 추론

IV. 결론: 노조 조직률이 늘었다면 집단적 이해대변의 크기도 늘려야 한다.

I. 들어가며

2017년 5월 12일 문재인 대통령은 인천국제공항공사를 방문했다. 취임 후 첫 번째 방문 사업장이었다. 이후 현 정부는 ‘공공부문 비정규직의 정규직 전환정책’을 전개하였다. 추측건대 인천국제공항공사를 첫 방문 사업장으로 고른 이유는 아마도 당시 인천국제공항공사의 비정규직 비율이 아주 높아서였을 것이다. 인천국제공항공사는 2012년 기준 87.4%, 현 정부의 전환정책이 본격적으로 시행되기 직전인 2016년에도 86.1%라는 높은 간접고용 비정규직 비율을 보이고 있었다.

현 정부가 추진한 공공부문 비정규직의 정규직 전환은 사실상 무기계약직 전환이었고, 중앙행정기관, 지방자치단체, 공공기관, 지방공기업, 국공립 교육기관 5개 부문으로 나뉘어 이루어졌다. 이중 ‘공공기관’에서 자회사 노동자로의 전환이 67.7%로 가장 많았다. 무기계약직으로의 전환도 공공기관에서 가장 많이 이루어졌다.

이 정책이 추진된 후 노동조합 조직률이 상승하는 모습을 보였다. 그런데 노동조합의 조직률 상승은 세계적으로 아주 이례적인 일이다. 2019년 유럽노총연구소(ETUI)는 보고서를 통해 32개국 노조 조직률이 쇠퇴하고 있음을 확인한 바 있다. 이러한 추세를 근거로, 이 보고서는 노동조합의 암울한 미래(bleak prospects)를 전망하였다(Vandaele, 2019).

이에 현 정부에서 적극적으로 전개한 공공부문 비정규직의 무기계약직 전환정책의 효과가 노동조합 조직률 상승의 원인이 되었는지 살펴볼 필요가 있다고 보았다. 이때 늘어난 노조 조직률은 노동조합의 구성원인 조합원의 집단적 이해대변과 자치적 권익보호 확장에 기여해야 함을 밝혔다.

II. 공공부문 비정규직의 무기계약직 전환정책 추진

1. 이전 정부에서 공공부문 비정규직의 무기계약직 전환정책 추진

공공부문 비정규직의 무기계약직 전환정책이 현 정부에서 처음 시작된 건 아니다. 이전 정부에서부터 추진되었다. 과거 정부 차원의 공공부문 비정규직 대책을 주무 부처인 고용노동부 또는 관계부처 합동으로 2011년 「공공부문 비정규직 고용개선대책」, 2013년 「공공부문 비정규직 고용개선대책 보완지침」과 2014년 12월 「비정규직 종합대책」, 2016년 「공공부문 비정규직 고용개선대책」을 발표했다. 이외에 2004년, 2006년, 2008년에도 공공부문 비정규직 대책

을 발표한 바 있다. 거의 2년마다 정부는 공공부문 비정규직 대책을 발표해 왔다.

2011년, 2013년과 2014년, 2016년의 정부 대책에 대해서 다음과 같은 사항들이 문제점으로 지적되었다(김철 외, 2017; 이승우 외, 2014). 지적된 내용은 대략 민간위탁, 파견, 용역, 외주, 하도급 등 공공부문에서 간접고용 비정규직에 대한 처우개선이 소극적으로 되어 있으며 처우 수준이 낮다는 점(2011년), 또는 간접고용 노동자 축소 대책이 빠져 있는 점(2016년), 노동시장 구조 개편의 일환으로 무기계약직 전환정책이 추진됨으로써 정규직 '이외'의 인력 사용 증가에 초점이 맞춰져 있었던 점(2013년), 대책의 실효성 확보를 위한 예산계획이 포함되어 있지 않은 점(2016년) 등이었다.

2. 이전 정부와 현 정부의 차이

종래 공공부문 비정규직에 대한 정부 정책은 기간제 노동자의 처우개선에 방점이 있었던 반면, 현 정부는 기간제 노동자뿐 아니라 간접고용 노동자를 자회사 방식으로 전환하는 데 적극적이었다는 점에서 이전 정부와 차이가 있다. 만약 신설되거나 확대된 자회사의 존속이 향후 문제되거나 현 정부의 정책이 유지되지 않는다면, 이들의 고용과 처우는 다시 사회문제화될 것이다.

즉 현 정부는 대체로 소규모 주식회사 형태의 자회사 전환방식을 통해 공공부문의 간접고용에 대한 검토와 보안을 시도하였다. 소규모 주식회사 형태로 자회사를 설립하고, 모기관 비정규직들을 자회사 정규직 노동자로 전환하였다. 그 처우는 종전보다 조금 나은 정도라는 지적도 있지만, 파견·용역 등 간접고용 노동자들의 고용안정에 관한 보장이 일정 수준 이루어졌음은 부인하기 어렵다.

과거 비정규직의 무기계약직 전환을 포함한 공공부문 비정규직 정책은 아래 III.의 추론에서 보는 것처럼, 노조 조직률에 전혀 영향을 주지 못했다. 그런데 이번 정부의 전환정책은 노조 조직률의 상승으로 이어졌다는 해석을 가능케 한다.

III. 정책효과에 따른 노조 조직률 제고에 대한 추론

먼저 현 정부의 공공부문 비정규직의 무기계약직 전환정책이 본격적으로 시행된 2017년의 노조 조직률과 그 이전의 노조 조직률의 추이를 보면 아래와 같다.

1. 노조 조직률의 변화

아래 <표 1>에서 보는 바와 같이, 2006년~2016년의 노조 조직률은 크게 변화하지 않았다. 특히 2011년부터 2016년까지 보면, 10.1%에서 10.3% 사이를 오가며 조직률이 유지되었다.

<표 1> 연도별(2011~2016) 조직률 및 총조합원 수

(단위:%, %p, 명)

연도	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
조직률(%)	10.3	10.8	10.5	10.1	9.8	10.1	10.3	10.3	10.3	10.2	10.3
전년대비 증감률 (%p)	-	0.5	-0.3	-0.4	-0.3	0.3	0.2	-	-	-0.1	0.1
총조합원 수(명)	1,559,179	1,687,782	1,665,798	1,640,334	1,643,113	1,719,922	1,781,337	1,847,586	1,905,470	1,938,745	1,966,881

출처: 고용노동부. 각 연도 「전국 노동조합 조직현황」; 고용노동부(2016), 「통계로 보는 우리나라 노동시장의 모습」 참고.

그런데 2017년 이후 노조 조직률의 추이(아래 <표 2>)를 보면, 노조 조직률과 총조합원 수가 상승한다. 2017년은 현 정부의 공공부문 비정규직의 무기계약직 전환정책이 본격적으로 시행된 해여서 그 정책효과가 나타나기 시작했다는 추정을 해 볼 수 있다.

<표 2> 연도별(2017~2019) 조직률 및 총조합원 수

(단위:%, %p, 명)

연도	2017	2018	2019
조직률(%)	10.7	11.8	12.5
전년대비 증감률(%p)	0.4	1.1	0.7
총조합원 수(명)	2,088,540	2,331,632	2,539,652

출처: 고용노동부. 각 연도 「전국 노동조합 조직현황」 참고. 현재 「전국 노동조합 조직현황」은 2019년도까지 발표된 상태임.

다시 말해 현 정부의 공공부문 비정규직의 무기계약직 전환정책이 이른바 ‘공무직’이라 불리

는 공공부문 무기계약직 및 자회사 전환노동자를 증가시켰고, 그 결과 2017년 이후 노조 조직률이 상승했다는 추론을 가능하게 한다. 이 추론에 따라 노조 조직률의 상승이 공공부문 비정규직의 무기계약직 전환정책에 기인한 것이라면 공공부문에서 노조 조직률의 성장이 더 커야 할 것이다.

2. 민간부문과 공공부문의 노조 조직률 변화

민간부문과 공공부문의 노조 조직률 변화추이를 살펴보면, 아래 <표 3>과 같다. 현 정부와 이전 정부에서 실시한 공공부문 비정규직 대책의 정책효과를 공공부문과 민간부문의 노조 조직률 변화추이를 대비시켜 보여주려 하였다. 민간부문 조직률은 2014년~2017년까지 9.0~9.3% 사이를 오가다가 2018년에는 전년 대비 0.7%포인트, 2019년 0.3%포인트 증가해 두 해 동안 1.0%포인트 증가했다. 반면, 공공부문은 2017년에 전년 대비 1.0%포인트, 2018년 5.2%포인트, 2019년 2.1%포인트 증가했다. 2018년부터 계산하면 7.3%포인트 증가하였다. 따라서 공공부문의 노조 조직률 증가는 늘어난 공무원 수에 기인한 것이라는 해석 가능성을 뒷받침한다.

<표 3> 연도별 민간·공공부문 조직현황 (2014년 ~ 2019년)

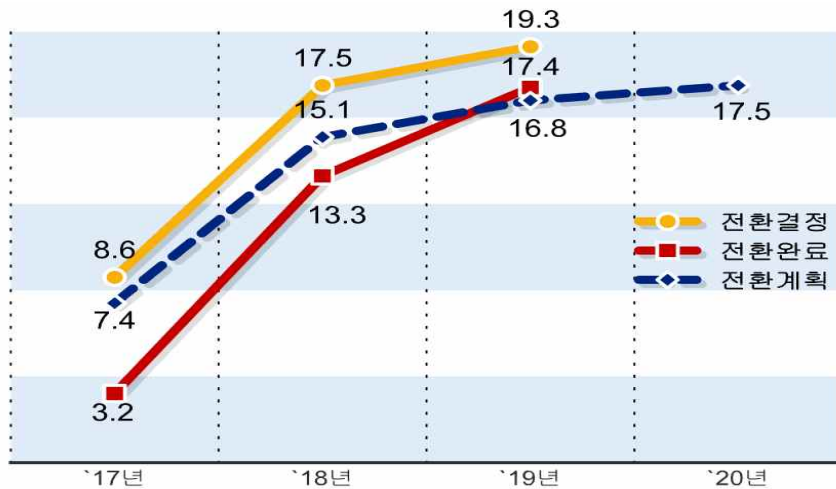
구분	'14년	'15년	'16년	'17년	'18년	'19년
민간(%)	9.3	9.1	9.2	9.0	9.7	10.0
공공(%)	62.7	62.3	62.2	63.2	68.4	70.5

출처: 고용노동부(2019), 「2018년 전국노동조합 조직현황」, 14쪽; 고용노동부 보도자료 (2020.12), “「2019년 전국 노동조합 조직현황」자료 발표” 참고.

3. 공무원의 증가와 총조합원 수의 증가

현 정부에서 공공부문 무기계약직 전환이 얼마나 이루어졌는지 그 추이를 그래프로 표시하면 아래 [그림 1]과 같이 2018년에 가파르게 상승하였음을 볼 수 있다.

[그림 1] 공공부문 정규직(무기계약직) 전환 추이



출처: 고용노동부 보도자료(2020.2), “공공부문 정규직 전환결정 19만 3천명(전환완료 17만 4천명), ‘20년까지 계획(20만 5천명) 대비 94.2% 달성”

그리고 2020년 1월 고용노동부의 「공공부문 1단계 기관 정규직 전환 추진실적(4차)」에 따르면, 2017년 이후 늘어난 공무원의 수는 2019년 12월 말 기준 173,943명이었다(아래 <표 4> 참고). 다만 늘어난 조합원 수가 아래 <표 5>에서 보는 바와 같이 공공부문에서 늘어난 인원수와 일치하지는 않는다.

<표 4> 2019년 무기계약직(공무원) 규모

(2019년 말 기준, 단위:명)

구분	정규직 (A)	무기계약직 (B)	정규직(무기계약직) 전환 완료 (C)	공무원(무기계약직) 계 (B+C)	정규직 대비 비율 ((B+C)/A)
중앙행정기관	290,094	20,582	22,480	43,062	14.8%
지방자치단체	350,637	52,939	23,465	76,404	21.8%
공공기관	318,573	24,676	85,786	110,462	34.7%
지방공기업	55,429	9,466	5,945	15,411	27.8%
국공립 교육기관	521,932	104,287	36,267	140,554	26.9%
합계	1,536,665	211,950	173,943	385,893	25.1%

출처: 고용노동부(2020), 「공공부문 1단계 기관 정규직 전환 추진실적(4차)」 재구성; 남우근(2020), “공무원 차별실태 및 개선 방안: 공무원위원회 출범 의의와 공무원 처우개선 과제”, 「비정규직 관련 국회토론회」 자료집, 한국노총 참고

위 <표 2>를 보면, 2019년의 총조합원 수는 2018년 대비 199,149명 늘었다. 결과적으로 현 정부의 공공부문 비정규직의 무기계약직 전환정책의 결과, 공무원들의 노조 가입이 늘고 노

조 조직률이 상승했다고 해석할 수 있다. 늘어난 공무원 전체가 노동조합에 전부 가입하진 않았겠지만, 조합원 수 증가에 상당히 기여했을 것으로 추정된다. 한국노총 산하 조직들에서 자회사 노동조합의 신설이나 확대 규모를 볼 때, 이와 같은 추정이 가능하다. 그럼에도 무기계약직으로 전환한 공무원들이 얼마나 노동조합으로 조직화 되었는지 정확히 파악하기는 어려웠다. 고용노동부도 현 정부의 전환정책 이전 상용직과 무기계약직으로 불리던 노동자 수와 이후 공무원이라 불리고 있는 무기계약직 중 얼마나 많은 노동자가 노동조합에 가입했는지 파악하지 못하고 있는 듯하다. 이 부분이 양자의 관계를 정확히 설명하는 데 있어 한계라 할 수 있다.

다만 고용노동부가 이듬해 전년도 말을 기준으로 발간하는 각 년도 전국노동조합 조직현황을 정리하면 다음과 같다. 2018년과 2019년 공공부문과 공무원 부문의 조합원이 늘었음을 확인할 수 있다. 고용노동부가 발간한 「2017년 전국노동조합 조직현황」에서는 2017년 공공부문 조합원을 별도로 산정하지 않았다. 그리고 2018년에 민간부문 노동조합의 조합원은 오히려 줄었다. 아래 4개 부문(민간, 공공, 공무원, 교원)별 조합원 수의 변화를 볼 때도 공공부문 비정규직의 무기계약직 전환정책이 노조 조직률 증가에 정(+)의 영향을 미쳤음을 짐작케 한다.

〈표 5〉 각 년도(2017~2019) 부문별 조합원 규모

(각 년도 말 기준, 단위:명)

구분	2017	2018	2019
민간부문	1,857,886	1,793,833	1,923,779
공공부문	-	245,541	280,810
공무원 부문	223,558	282,997	320,347
교원 부문	7,096	9,261	14,716
총조합원 수	2,088,540	2,331,632	2,539,652

출처: 고용노동부. 각 연도 「전국 노동조합 조직현황」 참고

IV. 결론: 노조 조직률이 늘었다면 집단적 이해대변의 크기도 늘려야 한다.

위의 추론에 따르면, 공공부문 특히 공공기관에서 많이 늘어난 자회사 전환노동자와 무기계약직의 증가가 공무원 노동조합을 신설 또는 확대시켰고, 이들이 노조 조직률 제고를 선도한 셈이 된다. 그런데 노동조합은 가장 대표적인 집단적 이해대변 조직이자 자치적 권익보호 조직이다. 그만큼 늘어난 노조 조직률은 노동조합을 통한 집단적 이해대변 기능의 강화와 연결되어

야 한다. 자회사에 노동조합이 신설되거나 조직이 확대되었더라도, 노동조합이 개별기관 단위로 조직되었다면 모기관의 눈치를 볼 수밖에 없는 자회사와 교섭해야 한다. 따라서 자회사 노사의 교섭의제는 사실상 모기관의 통제하에 결정된다. 자회사 노동조합이 초기관 단위로 설립된 경우가 있지만, 그 조직 단위는 통상 소산별 수준이다. 더구나 소산별로 조직되어 있더라도, 교섭은 대체로 개별기관 단위로 이루어진다. 예컨대 화력발전소 자회사들을 보면 개별 자회사를 넘어 소산별로 묶여 있지만, 교섭은 자회사별로 진행하여 조직 단위와 교섭 단위가 다르다(김기우, 2021).

따라서 공무원의 증가로 노조 조직률이 상승했지만, 늘어난 만큼 노동조합이 이행하는 집단적 이해대변의 크기까지 늘었다고 해석하기 어렵다. 노동조합의 집단적 이해대변의 크기는 또 다른 주요 역할인 자치적 권익 보호의 크기에 영향을 미친다. 그런데 집단적 이익대변의 크기는 조직 단위와 교섭 단위의 크기와 연동한다. 즉 조직의 크기나 단위가 클수록, 교섭대상의 크기나 교섭 단위가 클수록 집단적 이해대변의 크기도 커진다. 결국 전체 노조 조직률 증가에 따라 집단적 이익대변의 크기가 증가하려면 조직과 교섭의 크기 또는 조직과 교섭의 단위가 커져야 한다. 정부는 조직과 교섭의 단위가 상위일수록, 사용자 또는 사용자단체는 조직과 교섭의 크기가 사업장 또는 해당 단위에서 차지하는 비중이 클수록 큰 압박을 받을 것이다. 예컨대 현행 「노동조합 및 노동관계조정법」상의 교섭 체제하에서 초기업 단위 교섭이 이루어지고, 그 교섭 결과가 당해 사업장 과반수 이상의 조합원에 영향을 미칠 때 사용자는 압박을 받을 것이다.

노동조합은 조직을 확장할 수 있는 역량이 있음을 전제로, 현실적으로 노동조합의 통제가 가능한 지점, 노동조합이 대정부 또는 대사용자에게 자신의 요구를 관철하는 데 활용 가능한 최대치까지만 조직의 크기를 확장하려 하고 조직 단위를 변화시키려 할 것이다. 물론 노동조합 대표자나 소속 조합원의 대다수가 조직의 안정적 관리나 유지에 관심이 많다면 조직의 확대나 조직 단위의 변경을 도모하지 않을 수 있다.

2017년경 한국노총 산하조직으로 전북지역 지방자치단체 중심의 지역별 공무원 노조, 일부 중앙행정기관을 대상으로 초기관별 공무원 노조가 설립되었다. 이 경우에도 교섭과 조직 운영 모두 개별기관 중심으로 이루어지고 있다는 점이 아쉽다. 노동조합 스스로 집단적 이해대변의 크기를 늘리는 방법 이외에, 정부의 논의체계에 참여하여 공무원 노조와 공무원 노동자들이 자신의 요구를 체계적으로 담는 것도 한 방법이다.

정부는 2023년 3월 말까지 공무원위원회 내 공무원 발전협의회에서 공무원에 대한 처우개

선 논의를 계속해 갈 전망이다. 이 협의회는 고용노동부 주재하에 노동조합이 참여하고 있다. 이곳에서 공무원 관련 예산도 심도 있게 다루어야 내용의 실효성이 담보될 것이다.

결국 위에서 제기한 추론이 타당하다면, 현 정부에서 적극 추진한 무기계약직 전환정책은 노조 조직률 제고에 긍정적 영향을 미쳤다는 결론에 다다른다. 그렇다고 한다면 노동조합은 공무직을 포함하여 노동자의 처우와 관련한 정부의 제도개선 활동에 적극 관여해야 한다. 제도개선은 노조조직 확대의 주요 동인(動因)이 될 수 있기 때문이다.

〈참고문헌〉

- 김기우(2021), 「2017년 이후 정부의 공공부문 비정규직에 대한 무기계약직 전환정책의 실효성 검토」, 『사회법연구』 44, 한국사회법학회
- 김철·남우근·엄진령·이상훈(2017), 『공공부문 비정규직 정책 평가 연구』, 사회공공연구원
- 남우근(2020), “공무직 차별실태 및 개선방안: 공무직위원회 출범 의의와 공무직 처우개선 과제”, 「비정규직 관련 국회토론회」 자료집, 한국노총
- 이승우·엄진령·박주영·김기범(2014), 『공공부문 간접고용 규율을 위한 법·제도 개선방안 연구』, 사회공공연구원
- Vandaele, K.(2019), *Bleak prospects: mapping trade union membership in Europe since 2000*, ETUI.
- 고용노동부(2012. 8), 『2011년 전국 노동조합 조직현황』
- 고용노동부(2016), 『통계로 보는 우리나라 노동시장의 모습』
- 고용노동부(2018. 12), 『2017년 전국 노동조합 조직현황』
- 고용노동부(2019. 12), 『2018년 전국 노동조합 조직현황』
- 고용노동부(2020. 1), 『공공부문 1단계 기관 정규직 전환 추진실적(4차)』
- 고용노동부(2020. 12), 『2019년 전국 노동조합 조직현황』
- 고용노동부 보도자료(2013. 4), “공공부문 상시·지속적 업무 비정규직 근로자, '15년까지 정규직(무기계약직)으로 전환”
- 고용노동부 보도자료(2016. 2), “공공부문 비정규직 고용개선 대책”,
- 고용노동부 보도자료(2020. 2), “공공부문 정규직 전환결정 19만 3천명(전환완료 17만 4천명), '20년까지 계획(20만 5천명) 대비 94.2% 달성”
- 고용노동부 보도자료, “「2019년 전국 노동조합 조직현황」 자료 발표”
- 한국노동조합총연맹(2020), 『2019년 사업보고』
- 한국노동조합총연맹(2019), 『2018 사업보고』
- 한국노동조합총연맹(2018), 『2017 사업보고』