

문재인 정부 4년 일자리정책 평가

(공공일자리 및 지역일자리 중심)

박용석 민주노동연구원 원장

2021. 5. 28.



보고서는 민주노동연구원 홈페이지(kctuli.kctu.org)에서 보실 수 있습니다.

자료문의: 민주노총 부설 민주노동연구원 | 주소: 04518 서울 중구 정동길 3 경향신문사 13층
전화: 02-2670-9221 팩스: 02-2670-9299 이메일: kctu-li@nodong.org

민주노동연구원의 연구보고서 및 이슈페이퍼는 민주노총 공식 입장과 다를 수 있습니다.

목차

〈요약〉	i
1. 서론	1
2. 일자리 정책의 국정방향 및 실천과제	
1) 일자리 정책의 국정 방향	7
2) 공공부문 일자리 정책의 주요 방향 및 과제	9
3) 상생형 지역 일자리 정책의 주요 방향 및 과제	11
3. 일자리 정책 4년 평가	
1) 이전 정부와의 일자리 정책 비교 평가	12
2) 일자리 통계 : 고용동향 및 공공 일자리 통계	13
3) 공공 일자리 추진 실적 및 평가	18
4) 상생형 지역 일자리 정책의 추진 상황 및 평가	24
4. 결론 및 시사점	30

요약

2017년 5월 출범 직후 1호 조직으로 일자리위원회(위원장 대통령)를 가동했던 문재인정부는 성장·분배의 선순환 실현 및 성장·고용·복지가 동일체로 작동되는 ‘사람 중심 경제’를 지향하기 위한 소득주도성장 전략 하에 「일자리정책 5년 로드맵」(2017.10)을 발표했다. 문재인정부의 일자리 정책은 소득주도성장 전략을 국정방향으로 제시하고, 이전까지 계속 억제해왔던 양질의 공공 일자리 정책을 구체적인 정책과제로 제시했다는 점에서 이전 정부와는 차별화된 점이 분명하다.

일자리정책의 세부 실천과제로 정부가 직접 고용주로서 81만개의 공공·사회서비스 일자리 창출을 선도하고, 산업·지역별 특화된 고용정책을 통한 양질의 일자리 제공 및 일자리 질 개선(△노동시간 단축 △최저임금 1만원 달성 △비정규직 차별시정제도 전면 개편 등)이 제시되었다. 지역 일자리 정책은 기업의 투자 유치를 위해 노동권 양보·배제를 전제로 한 상생형 일자리 모델을 핵심적인 정책 대안으로 제시되고 있다.

여기서는, 문재인정부의 일자리 창출과 관련하여 공공일자리 81만개 추진 실적 점검 및 지역의 핵심 일자리 정책으로 자리 잡은 상생형 일자리 모델 진단을 통해, 문재인정부가 추진했던 고용의 양 중심의 일자리 정책을 평가하고자 한다. 공공일자리 정책 및 지역 일자리 정책은 문재인정부가 「국정운영 5개년 계획」(2017.7)에서 밝혔던 좋은 일자리 정책의 대표적인 일자리 정책이기 때문이다. 일자리 정책 목표 및 성과가 애매한 청년일자리·사회적경제일자리 정책은 평가를 생략한다.

공공일자리 정책의 주요 내용 및 평가

「일자리정책 5년 로드맵」에서 밝힌 공공부문 일자리 81만 개 정책의 주요 내용을 보면, 국민 요구에 부합하는 질 좋은 공공서비스 제공 및 ‘모범 고용주’로서 ‘과로사회 탈피’ 뒷받침 목적으로, △현장 민생공무원 17.4만 명 충원 △보육·요양 등 사회서비스 일자리 34만 명 충원 △간접고용의 직접고용 전환 등 30만 명 충원(공공기관 정규직 충원6~8만 명 포함) 등이

제시되었다.

먼저, 통계청이 2019년부터 발표했던 전체적인 공공부문 일자리 통계를 보면, 2017년 대비 2019년 기준으로 전체 공공부문은 7.0%(17.1만 명)의 고용 증가를 보이고 있다. 이에 따라 전체 취업자 대비 공공부문의 인력은 9.0%에서 9.5%로 약간 비중이 높아졌다. 그러나 공공부문의 인력이 17만여 명 증가했다 하더라도 여전히 공공부문의 일자리는 국제적 기준(OECD 평균 공공부문 인력 비중 20.0%)에 비해 매우 미흡하다.

정부(일자리위원회)가 제출한 2020년까지 공공부문의 인력 충원 실적을 보면, 모두 58만7천 명의 공공부문 일자리가 확충된 것으로 나타남으로써 81만 개 목표 대비 72.4%의 실적을 보이고 있다. ①중앙정부 및 지자체의 현장민생공무원은 9만8천 명이 확충되어 애당초의 계획(2017년)에 따른 임기 중 목표(17.4만 명)에는 56.2% 수준을, 2020년까지의 목표(11만2천 명)에는 87.5% 수준의 실적을 각각 보이고 있다.

②사회서비스 부문 일자리는 2020년까지 23.9만 개가 확충되었다고 발표했는데, 이는 임기 중 목표(34만 개)에는 70.3% 수준, 2020년까지의 목표(11만2천 명)에는 98.6% 수준의 실적을 각각 보이고 있다. 그러나 사회서비스 일자리는 정부 주도로 실제 인력이 창출되었는지 근거가 부족하고, 국정과제인 사회서비스원 직접고용 인력은 2020년까지 2,400명 수준에 그치고 있다.

③공공부문 비정규직 정규직화는 2020년까지 완료기로 한 정규직화 목표 인원(206천 명)의 96.4%인 199천여 명이 전환되었다고 발표되었다. 그러나 2017년 10월 정규직화 계획 수립 당시 정부는 비정규직의 49.4%만 전환하겠다고 목표를 낮게 설정했고, 그나마 3차 민간위탁 비정규직의 전환율(0.7%)을 반영하면 전환율은 33.0%에 불과하여 실제 공공부문 비정규직의 정규직화 실적은 여전히 미흡하다. 더구나 공공기관의 파견·용역·위탁 노동자들은 63.9%가 자회사로 전환되었고 직접고용·자회사 구분 없이 대부분 무기계약직(공무직)으로 편제되어 직접고용 정규직과의 고용구조 차별이 유지되고 있다.

④중앙정부(국가) 및 지방정부 산하 공공기관의 인력 충원 계획은 애당초 6~8만 명으로 설정한 상태에서 2020년까지 5.2만 명이 충원된 것으로 발표되었다. 그러나 정부가 2017년 공공기관 인력충원 계획을 설정할 당시 국민생활 밀접 공공서비스(보건·방역 등) 및 4차 산업혁명, 중소기업 육성, 근무시간 단축계획을 통한 일자리 창출 계획 등을 밝혔지만 이러한 각 사업별 구체적인 실적이 나타나 있지 않다. 또한 공공기관의 경우 비정규직 전환, 임금피크제

관련 별도 정원 운영 등으로 인한 증원이 상당수에 이르고 있으나 순수한 충원과 구분되어 있지 않다. 무엇보다 기존의 공공기관의 민영화시장화전략이 계속 유지됨에 따라 주요 기간 산업의 공공기관 인력 증원이 제한될 수밖에 없었다.

⑤2020년 정부가 코로나로 인한 고용 위기를 앞세워 제공한 단기 계약직 수준의 직접 일자리는 104.8만 개로서 목표(94.5만 개) 대비 110.8%의 실적을 내었다. 가장 비중이 높은 노인 일자리 사업(전체 비중 72.9%)으로서 76.4만 개의 일자리가 제공되었는데 이러한 일자리 사업의 결과로 60대 이상의 경제활동 참가율이 4년 전에 비해 4.2% 높게 나타나고 있다. 공공 일자리 정책이 고용의 질이 아닌 양적 통계 중심으로 전환된 듯하다.

상생형 지역 일자리 정책의 주요 내용 및 평가

문재인정부의 지역 일자리 정책은 광주형 일자리 공약 및 일자리 협약 추진으로 시작되었다. 2017년 대선 과정에서 문재인정부는 ‘노사민정 대타협을 통한 적정임금 보장 및 기업 투자 유치라는 새로운 모델’로 광주형 일자리 공약을 제시했고 「일자리정책 5년 로드맵」에서는 이를 좀 더 구체화하여 지역별 노사상생형 일자리 모델의 확산을 지원하기 위한 컨설팅 확대 및 협의채널 구축으로 지역 일자리 사업을 설정했다.

2019년 1월 광주형 일자리 협약이 체결된 이후, 정부는 관련 부처 합동으로 광주형 일자리 모델을 전국적으로 확산하기 위해 「상생형 지역일자리 모델 확산방안」을 발표(2019.2)했다. 상생형 지역 일자리는 제조업 고용 위기에 직면한 지역의 일자리 창출의 대표적인 모델로 자리 잡으면서 전국적으로 확대되기 시작했다. 정부는 상생형 지역 일자리에 대해 △지역 전략 산업의 고부가가치화 △지역 고용위기 해소 △지역 클러스터 육성의 국가균형발전 △노사상생 모델 확산의 정책요소를 반영하는 문재인정부의 가장 핵심적인 지역 일자리 정책이라고 규정했다.

광주광역시가 발표(보도자료)한 노사 상생 일자리 협약(협약의 부속합의서)을 보면 △협력적 노사상생을 통한 갈등 예방 △적정임금 수준 및 선진적 임금체계 △적정 노동시간 및 유연한 인력 운영 △노사민정 중심의 사회적 대화 등으로 구성되어 있고, 이후 발표된 「상생형 지역일자리 모델 확산방안」에는 기본 원칙으로 △지역이 주도하는 창의적 일자리 창출 모델

유도 △지속가능성을 보장하기 위한 상생 협약 체결 필수(노사 간 양보·타협 전제) 등이 설정되었다. 광주형 및 상생형 지역 일자리에서 설정된 노사 상생 모델은 기업의 투자 유치를 위해 노동이 적정임금 및 협력적 노사관계(교섭권·쟁의권 양보)를 유지하는 것이 결국 핵심 관건이었다.

상생형 지역 일자리는 2020년 2월 부산 일자리 협약 체결까지 7개 지역(1개 대구 ‘미래형 협약’)에서 협약 체결이 이뤄졌고 2020년에 이후 13개 지역에 컨설팅 사업이 진행 중이며 2021년도에도 5개 지역에서 추가로 컨설팅 논의가 진행 중이다. 2021년에 추가로 상생형 협약 체결 가능성이 높은 지역은 9개 지역이다. 그런데 앞서 기 협약이 체결된 7개 중 6개 지역이 자동차산업과 연관되어 있는데, 2021년 추가 협약 체결이 거론되는 9개 지역 중 3개 지역이 역시 자동차산업과 연관되어 있다.

상생형 일자리는 지역별 고용위기에 편승하여 노동권의 양보·배제를 전제로 기업의 투자를 유도한다는 상생(相生) 모델로서 결국은 ‘기업하기 좋은 모델’을 국정과제로 설정하는 모양새를 갖추고 있다는 점에서 결정적 한계를 지니고 있다.

먼저, 지역 일자리 확충을 위해 기업의 제조업 투자만을 전제로 하는 상생일자리가 지닌 산업정책의 문제가 있다. 상생형 일자리가 현재 추진 중(상생협약 체결)이거나 준비 중인 상당수 지역이 자동차산업과 연관되어 있는데 최근 자동차산업의 흐름에서 볼 때 이 같은 상황은 중복과잉 투자 우려가 있다. 7개 상생형 일자리에서 10,000명의 인력 충원도 쉽지 않은 수준의 지역 일자리라면 차라리 자동차산업이 기반을 구축한 지역(울산·경기·광주·전북·충남 지역 등)에 대해 공공적 지배구조가 작동되는 자동차산업 클러스터(친환경 부품업체 포함)를 정부가 지원하는 것이 오히려 지속적인 양질의 일자리를 확충할 수 있는 유력한 방안일 수 있다. 지역의 일자리 창출은 제조업과 함께 지역 내 공공적 특성을 반영하는 서비스산업(사회서비스업) 투자도 가능한데 현재까지 이러한 사례는 거의 찾기 힘들다. 상생형 일자리가 기본적으로 기업의 투자 유치를 전제로 하기 때문이다.

더 큰 문제는 노사 상생형 모델이 일반적 노사관계 측면의 교섭구조를 배제하고 별도 외부 기구를 통한 교섭권·쟁의권을 제한하는 노동권 양보·제한 흐름이다. 무엇보다 전국적인 상생형 지역 일자리 정책의 선도 모델을 하는 광주형 일자리가 해외 선진 모델(독일 금속노조와의 교

섭을 통해 추진한 폭스바겐 AUTO5000)을 원용했지만 정작 사업 추진과정 자체가 노동권(교섭구조)을 배제한 채 기형적 교섭구조인 노사민정협의회 모델(일자리위원회)에서 협약을 추진했다. 대부분 지역의 협약 내용이 공개되지 않은 상황 속에 민주노총 조직(지역지부 등)이 참여했던 군산형 일자리 협약에는 교섭권과 쟁의권을 명시적으로 제한하고 있고 심지어 초안 자료에는 노조의 ‘5년 무분규 선언’도 포함되어 있었다. 광주형·상생형 일자리 협약에 포함된 협력적 노사관계는 결국 기업의 투자를 위해 노동권(노조의 교섭권·쟁의권)을 제한하는 ‘기업하기 좋은 모델’이 아닐 수 없다.

결론 및 시사점

이러한 평가 결과를 통해 문재인정부의 일자리 정책은 양질의 일자리를 선도적으로 추진하겠다고 밝혔던 공공일자리 정책에서는 사업 추진 실적이 불분명하거나 실적 추진이 미흡하고, 애당초 주요하게 설정하지 않았던 상생형 지역 일자리 모델에는 노동권 양보·제한을 통해 ‘기업하기 좋은 모델’을 확산시키고 있다는 측면에서 지난 4년간의 사업 추진 흐름에 대해 매우 우려할 수밖에 없는 상황이다.

따라서 정부가 구체적인 일자리 창출 목표 및 세부 과제를 임기 초 핵심 국정과제로 설정한 공공부문 81만 개 창출은 코로나 위기 국면에서 국가 책무를 다하기 위해 2021년까지 그 이상 수준에서 책임 있게 그리고 매우 구체적인 실적으로 완성되어야 한다. 아울러 기업의 투자 유치를 위해 협력적 노사관계 및 적정임금을 유지하는 노동권 양보·제한의 낡은 상생 모델을 극복하고 고용연관효과가 높은 자동차·조선산업에 대해 정부가 공공부문 기반 확대(완성·부품사를 포함한 공적 클러스터 구축 등)를 통해 산업 발전, 고용 창출, 노동권 존중의 새로운 모델을 만들 필요가 있다.

1. 서론

문재인정부의 일자리 정책은 ‘촛불정신’을 앞세워 야심차게 제시한 소득주도성장 및 노동존중의 국정방향이 가장 핵심적으로 반영된 영역이었다. 특히 일자리 정책 중에서도 가장 주목을 받은 건 공공부문 일자리 및 지역 일자리였다.

문재인정부는 모범적 고용주(model employer)로서 공공부문 일자리 81만 개를 선도적으로 창출하는 계획을 핵심 일자리 과제로 제시했다. 그렇다면 지난 4년간 국정방향이 변화 속에 공공부문 81만 개 일자리 창출은 과연 어느 정도 실적을 내고 있는지가 구체적으로 진단될 필요가 있다. 더구나 2020년 이후 코로나로 인한 고용 위기 국면에서 정부 일자리 정책에는 공공부문 단기 일자리(직접 일자리)가 크게 부각되고 있다.

한편, 2019년 이후 문재인정부의 지역 일자리 정책에는 상생형 일자리 모델이 전국적으로 확산되면서 민간 부문 일자리 정책의 대표 주자로 자리 잡고 있다. 전국적으로 지역 제조업이 위축되면서 지역의 고용위기가 확산되자 문재인정부는 기업의 투자 유치를 위해 노동권 양보·배제를 전제로 한 상생형 일자리 모델을 핵심적인 정책 대안으로 제시하고 있다. 광주형 일자리를 시작으로 전국적으로 확산되고 있는 이러한 상생형 일자리 모델은 과연 노동존중을 표방한 문재인정부의 국정방향과 조화가 이뤄지고 있는가, 그리고 그 추진과정이 적정한가 하는 문제의식도 제기될 수밖에 없다.

다만, 문재인정부가 초기 국정과제에 포함된 청년일자리 정책은 청년고용의무제 확대 및 청년구직촉진수당 등 청년 일자리 애로 해소 및 창원 지원 관련 내용에 집중되었고 어느 수준의 일자리를 어떻게 확대할 것인가에 대한 계획이 일자리정책에서 구체적으로 제출되지 않았다. 실제 청년 관련 일자리 정책의 실적 또한 청년고용장려금·청년구직활동지원금 수준에서 머물고 있다(2020, 소득주도성장특위). 따라서 일자리정책의 국정과제 수준에서 평가하기는 미흡하다고 판단하여 청년 일자리 정책은 이 평가 내용에서는 생략한다. 아울러, 단기 계약직 수준의 노인 일자리 정책 역시 별도 평가하지 않고 공공일자리 정책 부분에서 관련 내용(공공 직접 일자리)을 간단히 언급할 것이고, 사회적경제 일자리 대책은 임기 초기 국정과제로 제시되었으나 이후 관련 입법 지연으로 실제 일자리 실적으로 연결되지 못하고 있어서 평가에서 생략하기로 한다. 여성 일자리 정책은 여성 노동정책(후술)에서 별도로 평가할 것이다.

결론적으로, 본 내용은 문재인정부의 핵심적인 일자리 정책과제인 공공일자리 81만 개 추

진 실적 점검 및 지역의 핵심 일자리 정책으로 자리 잡은 상생형 일자리 모델 진단을 통해 문재인정부가 추진했던 고용의 양 중심의 일자리 정책을 평가하고자 한다. 공공일자리 정책 및 지역 일자리 정책은 문재인정부가 「국정운영 5개년 계획」(2017.7)에서 밝혔던 좋은 일자리 정책의 대표적인 일자리 정책이기 때문이다.

2. 일자리 정책의 국정방향 및 실천과제

1) 일자리 정책의 국정 방향

2017년 5월 출범 직후 1호 조직으로 일자리위원회(위원장 대통령)를 가동했던 문재인정부는 「국정운영 5개년 계획」(2017.7)을 통해 ‘더불어 잘사는 경제’를 5대 국정목표로 정하고 이중 제1전략으로 ‘소득 주도 성장을 위한 일자리경제’를 제시했다. 이 전략 하에 △국민의 눈높이에 맞는 좋은 일자리 창출(공공일자리 81만 개 및 지역산업 맞춤형 일자리) △사회서비스 공공인프라 구축과 일자리 창출(사회서비스공단 설립 등) △성별·연령별 맞춤형 일자리 지원 강화(청년고용의무제 확대, 청년구직촉진수당 등) △실직과 은퇴에 대비하는 일자리 안 전망 강화(고용보험 대상 확대 등) 등의 국정과제가 제시되었다.

이후 정부는 소득주도 성장 전략에 입각한 「일자리정책 5년 로드맵」(2017.10)을 통해 일자리정책의 기본 방향 및 세부 국정과제를 구체화했다. 일자리 창출을 통한 가계소득 증대, 소비 증대, 내수 확대 및 견실한 성장으로 이어진다는 전망을 제시한 것이 소득주도 성장 전략이었다. 이러한 전략을 계기로 성장·분배의 선순환 실현 및 성장·고용·복지가 동일체로 작동되는 ‘사람 중심 경제’를 지향한다는 것이었다.

이러한 일자리 정책 방향에 따라 세부 실천과제로 △공공부문 81만 개 일자리 선도적 창출 △민간부문 일자리 창출 △일자리 질 개선 △맞춤형 일자리 지원 등 4대 영역으로 구분되어 제시되었다. 민간부문 일자리 과제로는 △민간의 혁신형 창업 촉진 △산업경쟁력 제고 및 신산업·서비스업 육성 △사회적경제 활성화 △지역일자리 창출 등으로 구성되었고, 일자리 질 개선 과제로는 △비정규직 남용 방지 및 차별 없는 일터 조성 △근로여건 개선(최저임금 1만원, 주52시간 노동시간, 중대재해 예방, 노동존중기본계획 수립 등)이 포함되었다. 문재인정부의 임기 초기 일자리 정책 국정방향은 [표-1]과 같다.

[표-1] 문재인정부 일자리 정책 주요 국정방향

구분	10대 중점과제	주요 내용
일자리 인프라 구축	일자리 중심 국정운영 시스템 구축	일자리 중심 평가 및 지원사업 강화, 세제금융체계 개편 및 인센티브 확대 등
	일자리 안전망 강화 및 혁신형 인적자원 개발	고용안전망 사각지대 해소, 고용서비스 혁신, 미래인재 육성 인프라 구축 등
공공 일자리 창출	공공일자리 81만 명 확충	현장민생공무원(17.4만 명), 보육요양등 사회서비스(34만 명), 간접고용의 직접고용 전환 등(30만 명)
민간 일자리 창출	혁신형 창업 촉진	창업생태계 조성, 창업지원 및 규제 혁신 등
	산업경쟁력 제고 및 신산업·서비스업 육성	주력 제조업 고도화, 4차 산업혁명 선도 일자리, 중소중견기업 혁신성장 기반, 서비스산업 혁신
	사회적경제 활성화	사회적경제의 성장 인프라, 주요 분야 진출 확대 등
	지역일자리 창출	지역 혁신성장 및 일자리 거점 구축, 지역일자리 창출 지원 체계 고도화
일자리 질 개선	비정규직 남용 방지 및 차별 없는 일터 조성	비정규직 법제도 개선 및 정규직 채용 분위기 확산, 비정규직 차별 해소, 사내하도급 특수형태노동자 보호 등
	근로여건 개선	최저임금 1만원 달성, 공정임금 체계, 주52시간 근로시간 명확화, 중대재해 예방, 노동안전사회 기본계획 수립 등
맞춤형 일자리 지원	청년·여성·신중년 등 맞춤형 일자리 지원	청년일자리 해소, 일·생활 균형 확산 및 경력단절여성 재취업 지원, 신중년 일자리 확대, 장애인 고용 확대 등

자료 : 「일자리정책 5년 로드맵」(2017.10). 필자 재구성

문재인정부의 일자리 정책에서 특히 주목되는 부분은 공공부문 81만개 일자리 창출 및 일자리 질 개선 과제였다. 정부가 직접 고용주로서 선도적으로 양질의 일자리를 창출하고 일자리 질을 개선(비정규직 정규직화)하겠다는 의미로 공공부문 일자리 정책 과제를 제시했고, 노동존중 국정 방향 실천을 위해 일자리 질 개선(최저임금·노동시간·중대재해예방 등) 과제를 별도로 제시했다.

처음부터 크게 주목받지 못했고 실현 가능성 역시 회의적이었던 민간 일자리 창출 과제로는 사회적경제 활성화 및 지역일자리 창출 등이 언급되었다. 사회적경제 일자리 대책은 임기초 공공부문 사회적 가치 실현과 더불어 주목을 받았으나 관련 법제도가 입법화되지 못하면서 정책방향 수준에서 아직 벗어나지 못하고 있다. 국정과제 최근 크게 주목받고 있는 상생형 지역 일자리 모델은 초기 일자리정책 과제에서는 거의 언급되지 못했으나 2019년 1월 광주형 일자리 협약이 체결된 이후 지난 2년간 문재인정부의 대표적인 일자리 정책으로 자리 잡았다.

애당초 「국정운영 5개년 계획」에서 강조되었던 청년 일자리 정책은 「일자리정책 5년 로드맵」에서 기본 방향만 제시하고 정부가 2018년 3월 △취업 청년 소득·주거·자산형성 및 고

용증대기업 지원 강화 △창업 활성화 △새로운 취업기회 창출 △취창업역량 강화 등을 중심으로 한 「청년 일자리 대책」을 별도로 발표했다. 이후 정부는 2019년 7월 「청년 희망사다리 강화방안」을 발표했고, 고용 위기가 확산되던 2021년 3월 「청년고용 활성화 대책」을 별도로 발표하였다. 이러한 일자리 대책들은 앞서 언급한 바와 같이 구체적인 일자리 창출 대책이 아닌 청년 고용 관련 지원 및 창업 대책 수준이었다.

2) 공공부문 일자리 정책의 주요 방향 및 과제

공공부문 일자리 창출은 문재인정부의 대선 핵심 공약이자 일자리 정책의 핵심 국정과제이다. 문재인정부의 일자리 정책은 2015년 기준 OECD 평균 전체 취업자 대비 공공부문 인력 비중(20.0%)의 1/3 수준(8.2%)에 불과한 우리의 공공부문 일자리를 대폭 확충(81만 개 일자리 창출)하여 OECD 평균 수준의 공공부문 인력 비중을 1/2 이상으로 높이는 것이다.¹⁾ 이러한 정책 발상은 공공부문에 대해 정부가 직접 모범 고용주(model employer)로서 양질의 일자리를 창출하고 이를 통해 전 산업에서의 일자리 창출 및 일자리 질 개선을 선도하겠다는 전형적인 복지국가 모델에 근거한 것이었다.

또한, 공공부문 일자리 정책은 문재인정부가 또 하나의 국정방향으로 제시한 공공부문의 사회적 가치 실현의 핵심 의제였다. ‘사회적 가치 실현을 선도하는 공공기관’(12대 국정과제)의 국정 방향은 지난 IMF 외환위기 이후 공공부문을 지배했던 시장화전략이 전환(경제적 가치 → 사회적 가치)되는 상징적 의미를 지니고 있다. 일자리정책 로드맵에 앞서 2017년 7월에 발표된 「공공부문 비정규직 정규직화 가이드라인」에서도 더 이상 공공부문을 시장화전략(경영효율성 우선)이 아닌 사회적 가치(공공성)에 의해 운영하면서 과거 공공부문 인력운영으로 인한 사회적 문제(민간으로의 불안정 노동 확산)를 예방하겠다는 취지를 담고 있었다.

2017년 10월 「일자리정책 5년 로드맵」에서 밝힌 공공부문 일자리 81만 개 정책의 세부

1) 2015년 OECD 조사에 따르면, 우리나라 일반정부 공공부문의 인력은 199.5만명으로서 전체 취업자(2,620만명)의 8.2%로서, 정작 공공부문 시장화 전략을 주도했던 OECD 평균(20.0%)의 1/3 수준에 불과한 것으로 나타남. 이후 문재인정부는 공기업 및 재정 지원 영역을 반영하여 전체 공공부문 일자리가 233.6만개(8.9%)라고 조정함(공공일자리전문위, 2018). 공공부문 일자리 81만개는 공공부문의 일자리 비중을 OECD 평균의 1/2 수준으로 끌어올리겠다는 문재인정부의 정책 의지가 반영된 것이었음.

내용을 보면 국민 요구에 부합하는 질 좋은 공공서비스를 제공하면서 ‘모범 고용주’로서 일은 제대로 하기 위해 △현장 민생공무원 일자리 17.4만 명 충원 △보육·요양 등 사회서비스 일자리 34만 명 충원 △간접고용의 직접고용 전환 등 30만 명 충원(공공기관 정규직 충원6~8만 명 포함) 등의 일자리 확충 방안이 제시되었다.²⁾ 공공부문 81만 개 일자리 창출의 주요 정책 내용은 [표-2]와 같다.

[표-2] 공공부문 81만 개 일자리 창출 주요 내용

구분	주요 정책과제	세부 과제
공공부문 일자리 기초	- 질 좋은 공공서비스 제공 및 모범 고용주로서 일은 제대로 하되, ‘과로사회 탈피’ 뒷받침 - 생산소득 확대 등 직접적 편익 외에 인적자본 축적, 가족사회 안정 등 다양한 사회적 편익을 유발하는 일자리 확산에 공공부문이 미중물 역할 강화	
현장 민생공무원 일자리 17.4만 명 충원	국가직(10만 명)	강력범죄·취약계층범죄 예방을 위한 경찰 충원(2.3만 명), 청년 인구 감소추세 등에 대비한 부서관 충원(2.6만 명), 국공립 유치원 확충 및 특수·비교과교사 인력 보강 교원 충원(2만 명), 근로감독관·집배원·감염병 대응 인력 등 생활안전 인력 충원(3.1만 명) 등
	지방직(7.4만 명)	긴급구조역량 강화를 위한 119 구급대 중심의 소망인력 충원(2만 명), 복지 사각지대 해소를 위한 사회복지·방문건강관리 인력 충원(1.9만 명), 재난안전 예방 생활안전 인력 충원(3.5만 명) 등
보육·요양 등 사회서비스 일자리 34만 명 충원	1단계 : 보육·요양·보건 등 수요 많고 시급한 분야 중심(17만 명), 2017년 추경 및 2018년 예산 반영	- 국공립 보육시설(6.4만 명), 요양(4.1만 명), 장애인활동(2.4만 명), 간호·간병(3.5만 명), 환경·문화(0.6만 명) 등 17만 명 충원 - 사회서비스 일자리 17만 명 확충에 총 10.2조 원 소요(국비 6.2, 지방비 4.0)
	2단계 : 사회서비스공단 운영 및 문화·체육·환경 등 일자리 추가 확충(17만 명), 2019년 예산부터 반영	△‘사회서비스 관리와 진흥에 관한 법률(가칭)’ 제정 △사회서비스공단 설립 추진(2018년 하반기) △사회서비스지원단 설치 △‘국민체감형 사회서비스 일자리’ 충원 등
간접고용의 직접고용 전환 등 30만 명	직접고용 전환 : 상사·지속 업무 중 사자의 3단계에 걸친 정규직 전환(2017년말 7만 명 내외, 5년간 총 20만 명 수준)	△(파견 용역) 조직규모 특성 등 고려하여 직접고용·자회사 등 결정 △(기간제) 기간제 사용기준 엄격히 적용(상사·지속 업무 범위 확대)하여 정규직 전환 추진(가급적 2017년내 전환) △(무기계약직) 체계적인 인사관리 시스템 도입 및 처우개선 등 추진
	공공기관 서비스 제고 및 산업경쟁력 강화를 위해 2022년까지 6~8만 명 확충	- △국가 공공기관 2,500명 2017년 하반기 추가 충원 △국민생활 밀접 공공서비스(보건·의료·생활안전·재난방재·검역 등), 4차 산업혁명 대비(신산업·신재생에너지, 출연연 연구인력 등), 중소기업 육성(해외진출 지원 등) 중심 충원 △정부기관 근무시간 단축계획으로 근무여건 개선 및 일자리 창출 - 근무시간 단축 : 정부기관 근무시간 단축계획 구체화 등을 통해 근무여건 및 개선 및 일자리 창출 여건 마련

자료 : 「일자리정책 5년 로드맵」(2017.10) 중 공공일자리 재구성

3) 상생형 지역 일자리 정책의 주요 방향 및 과제

문재인정부의 지역 일자리 정책은 광주형 일자리 공약 및 일자리 협약 추진으로 시작되었다. 2017년 대선 과정에서 문재인정부는 “노사민정 대타협을 통해 적정임금을 보장하고 기업 투자를 이끌어내는 지역일자리 창출의 새로운 모델”이라는 광주형 일자리 공약을 제시했고, 「국정운영 5개년 계획」을 통해 사회적 대화를 통한 지역·산업형 맞춤형 일자리 창출을 주된 정책과제를 제시했다. 「일자리정책 5년 로드맵」에서는 이를 좀 더 구체화하여 ‘지역일자리 창출을 위한 지원 체계 고도화’과제 속에 지역별 노사상생형 일자리 모델의 확산을 지원하기 위한 컨설팅 확대 및 협의채널 구축으로 지역 일자리 사업을 설정했다. 노사상생형 일자리 모델의 세부 내용으로 지역 노사민정을 통한 노사협력, 적정임금 등의 방안도 제시되었다.

2014년부터 시작된 광주형 일자리 모델은 2015년 연구 결과 발표를 통해 구체화되기 시작했다. 광주형 일자리 모델의 주요 원칙인 적정임금 및 협력적 노사관계 등은 이 연구 결과를 통해 제시되었다(박명준 외, 2015). 그러나 광주형 일자리 사업은 자동차 기업의 투자 유치 난항으로 인해 장기간 공전되었고, 2018년 하반기부터 현대자동차와 광주광역시의 투자 협약 체결이 논의된 끝에 2019년 1월 일자리 협약이 체결되기에 이르렀다. 광주형 일자리 협약 체결 이후 정부는 관련 부처 합동으로 광주형 일자리 모델을 전국적으로 확산하기 위해 「상생형 지역일자리 모델 확산방안」을 발표(2019.2.21.)했다.

문재인정부의 광주형 일자리 모델 및 상생형 지역 일자리 모델은 애당초 대선 공약, 「국정운영 5개년 계획」 및 「일자리정책 5년 로드맵」에서는 추상적인 수준에서 출발했으나 2019년 이후 제조업 위기에 직면한 각 지역별 일자리 창출의 대표적인 모델로 자리 잡으면서 일자리 협약과 관련한 세부 내용이 구체적으로 제시되었다. 2020년 이후 코로나 위기로 지역의 고용 위기가 확산되자 문재인정부는 지역균형뉴딜, 지역 산업 및 고용위기 대응 등을 결합하면서 지역 일자리 사업의 틀을 다변화하기 시작했으나 여전히 지역 일자리 정책의 핵심은 상생형 일자리 모델이다.

3. 일자리정책 4년 평가

- 공공 일자리 및 상생형 지역 일자리 중심으로

1) 이전 정부와의 일자리 정책 비교 평가

문재인정부의 일자리 정책을 이전 정부와 비교할 경우, [표-3]에서와 같이 차별성을 지니고 있는 만큼은 분명하다. 노무현정부에서 박근혜정부에 이르기까지 양 중심의 일자리 창출의 국정과제는 제시했으나 구체성이 결여된 반면, 문재인정부는 임기 초 공공부문에 대한 인력 확충에 대해 구체적으로 제시하고 민간 부분에 대해서는 주로 일자리 질 개선 중심으로 일자리 정책이 추진되었다. 4년간의 일자리정책에 대한 평가와 무관하게 일자리 질 개선을 국정과제로 설정한 것 역시 이전과는 분명히 다른 변화였다. 다만, 임기 후반기인 2020년 ‘한국판 뉴딜’을 통한 일자리 창출(190만 개)은 이전 정부의 흐름으로 되돌아간 느낌이다. 앞선 정부들이 밝힌 일자리 창출 계획은 대부분 큰 성과를 거두지 못했고 우리나라의 고용률은 큰 개선 없이 정체상태를 유지해오면서 비정규직은 계속 확대되어왔다.

무엇보다 이전 정부와 비교했을 때, 문재인정부의 일자리 정책에서 가장 차별화된 것은 공공부문의 인력 확충이다. IMF 체제 이후 20년간 공공부문은 신자유주의 흐름(신공공관리 체계) 하에 구조조정 및 경영혁신이 지속되면서 고용 유연화(정규인력 감축 및 비정규직 확대)가 지속되어 왔으나 문재인정부는 이러한 흐름을 전환하면서 공공부문의 양질의 일자리(정규직)를 확대하는 정책을 추진했다. 실제 IMF 이전에도 우리 정부는 단 한 번도 공공부문의 인력 확충을 국정과제로 제시한 바 없기 때문에 문재인정부의 공공 일자리 정책은 주목할 만하다. 내용적으로도 민간위탁이 만연한 사회서비스 부문의 양질의 인력 확대(사회서비스원 전환) 및 비정규직 20만여 명의 정규직화를 정책과제로 제시하면서 이전과는 분명히 다른 개선 흐름을 보이고 있다. 물론 후술하는 바와 같이 공공 일자리 확충 정책은 내용적으로 많은 한계를 지니고 있는 것은 분명하지만 그래도 정부가 국정과제로서 공공부문 양질의 일자리 확충을 제시한 것은 이전과는 다르게 매우 의미 있는 흐름이다.

[표-3] 역대 정부의 일자리 정책 개략 비교

구분	노무현정부	이명박정부	박근혜정부	문재인정부
일자리 관련 국정과제	더불어 잘사는 균형발전시대	활기찬 시장경제	일자리 중심의 창조경제	소득 주도 성장을 위한 일자리 경제
일자리 정책	- 혁신 주도형 성장 및	- 신성장동력 융합신키	- 창조경제를 통한 과	- 일자리 중심 국정시스

주요 내용	고용 친화 - 고용서비스 인프라 구축 - 공공부문 구조조정 에 따른 노동자 참여 확대	술산업 창출 - 저탄소 녹색성장 - 서비스산업 경쟁력 강화 - 공공부문 인력예산 10% 감축을 통한 선진화	학기술문화관광 일 자리 창출 - 중소기업의 창조경 제 주역화 - 여성 및 청년 고용 률 제고 - 공공부문 정상화	템 구축 - 공공일자리 81만 개 확 충(사회서비스원·정규직 화 등 포함) - 민간 일자리 창출(사회 적경제지역일자리 등) - 일자리 질 개선(정규직 화·최저임금·노동시간 등)
일자리 창출	사회적으로 유용한 일 자리(사회서비스·여성지 역 등) 매년 5~10만 개 창출	임기내 7% 성장과 300만 개 일자리 창출	임기내 매년 47만6천 개씩 238만 개 일자리 창출(고용률 70%)	임기 후반 ‘한국판 뉴딜’ 통한 190.1만 개 일자리 창출(2025년까지)
공공 일자리 정책	공공부문 경영혁신(외 주화·경쟁체제·민자확대 등), 공공 일자리 억제	전 공공부문에 대한 10% 이상 인력 및 예 산 감축, 비정규직 확대	공공부문 구조조정·경영 혁신(정상화) 지속으로 공공 일자리 억제	공공부문 81만 개 확충으 로 IMF체제 이후 20년 만에 공공부문 일자리 확 대 정책으로 전환
일자리 정책 시사점	공공부문 구조조정 지 속에 따라, 산업 전반 의 일자리 확충 기반 미흡 및 비정규직 확대	시장경제 및 녹색성장을 앞세워 일자리 양 확대 (300만 개 창출) 제시 했으나, 고용률 개선 정 체(비정규직 확대) 및 토건 부양 논란 지속	창조경제를 앞세운 일 자리 양 확대(고용률 70%, 238만 개 창출) 제시했으나, 고용률 개 선은 계속 정체(비정규 직 확대)	초기에는 공공부문 선도적 일자리 창출 및 일자리 질 개선 중심이었으나, 2020 년 이후 일자리 양 확대 (190.1만 개)로 선회(비정 규직 일부 축소)

2) 일자리 통계 : 고용 동향 및 공공일자리 통계

(1) 문재인정부 4년간의 고용 동향 진단

문재인정부 4년 기간 동안 전체적인 고용 동향(통계청 발표)을 보면 전 산업에 걸쳐 1.9%(495천 명)의 고용 증가가 있었는데 산업별로 보면 △제조업 후퇴(-4.5%) △서비스업 고용 축소(도매·소매업 -6.7%, 숙박·음식업 -6.4%) △공공부문의 일부 증가(공공행정·국방및 사회보장 행정 10.8%, 교육서비스업 -3.4%) 및 사회서비스업의 고용 증가(보건업·사회복지서 비스업 25.5%) 등으로 나타나고 있다. 이중 서비스업의 고용 축소는 2020년 이후의 코로나 위기 상황의 반영으로 풀이된다. 상대적으로 사회서비스업의 고용 증가는 이뤄지고 있으나 아 직 공공부문 비중이 높지 않은 현실(2019년 기준 3.4%)을 볼 때, 공공부문이 집중된 공공행 정·국방및사회보장 행정 및 교육서비스업 부문의 고용 증가는 기대에 비해 그다지 높지 않은 편이다.

[표-4] 2016~2020년 산업별 고용현황 (단위:천명,%)

구분	2016년	2017년	2018년	2019년	2020년	증가(*)	증가율(%)
전체	26,409	26,725	26,822	27,123	26,904	495	1.9
농림어업	1,273	1,279	1,340	1,395	1,445	172	13.5
제조업	4,584	4,566	4,510	4,429	4,376	-208	-4.5
건설업	1,869	1,988	2,034	2,020	2,016	147	7.9
도매·소매업	3,754	3,795	3,723	3,663	3,503	-251	-6.7
운수·창고업	1,426	1,405	1,407	1,431	1,482	56	3.9
숙박·음식점업	2,291	2,288	2,243	2,303	2,144	-147	-6.4
정보통신업	784	783	837	861	847	63	8.0
금융·보험업	803	794	840	800	778	-25	-3.1
부동산업	483	540	528	556	517	34	7.0
전문·과학·기술서비스업	1,101	1,092	1,096	1,157	1,164	63	5.7
사업시설관리및 사업지원임대서비스업	1,391	1,374	1,311	1,312	1,347	-44	-3.2
공공행정·국방및사회 보장행정	1,004	1,058	1,110	1,076	1,112	108	10.8
교육서비스업	1,862	1,907	1,847	1,883	1,798	-64	-3.4
보건업·사회복지서비스업	1,861	1,921	2,046	2,206	2,336	475	25.5
예술·스포츠및여가서비스업	407	428	445	495	496	89	21.9
협회및단체·수리및기 타개인서비스업	1,224	1,222	1,236	1,233	1,189	-35	-2.9
기타	294	286	271	304	354	60	20.4

* 증가 : 2016년 대비 2020년 기준

자료 : 통계청, 각년도(2016~2020) 「연간 고용동향」

연령별로 보면 [표-5]에서와 같이 60세 이상에서 고용 증가(21.2%)가 가장 높게 나타났다. 노동시간별로 보면 1~17시간인 단 시간 노동자의 고용 증가(49.3%)가 가장 높고 일시 휴직자 증가(103.6%)도 매우 높게 나타나고 있다. 이는 지난 4년간의 고용 증가는 60세 이상 및 단시간 노동자에서 높게 나타나고 있고, 이들을 제외하면 전반적으로 고용이 축소되었음을 알 수 있다. 문재인정부가 임기 초에 설정한 양질의 일자리 확충 목표와는 거리가 먼 것이 아님을 알 수 있다.

[표-5] 2016~2020년 연령 및 취업시간별 고용현황 (단위:천명,%)

구분		2016년	2017년	2018년	2019년	2020년	증가(*)	증가율
전체		26,409	26,725	26,822	27,123	26,904	495	1.9
연령 구분	15~19세	3,066	2,902	2,759	2,617	2,452	-554	-18.4
	20~29세	6,422	6,449	6,390	6,443	6,459	37	0.6
	30~39세	7,559	7,479	7,378	7,273	7,128	-431	-5.7
	40~49세	8,379	8,297	8,438	8,301	8,234	-145	-1.7
	50~59세	8,179	8,252	8,442	8,541	8,553	374	4.6
	60세 이상	9,870	10,373	10,776	11,329	11,960	2,090	21.2
취업 시간 구분	○ 36시간 미만	4,478	4,406	5,210	5,402	5,956	1,478	33.0
	1~17시간	1,273	1,365	1,520	1,821	1,901	628	49.3
	18~35시간	3,206	3,040	3,690	3,581	4,055	849	26.5
	○ 36시간 이상	21,346	21,766	21,209	21,314	20,112	-1,234	-5.8
	36~52시간	16,039	16,639	16,704	17,287	16,770	731	4.6
	53시간 이상	5,307	5,127	4,505	4,027	3,342	-1,965	-37.0
	○ 일시 휴직	411	381	403	407	837	465	103.6

* 증가 : 2016년 대비 2020년 기준

자료 : 통계청, 각년도(2016~2020) 「고용동향」

(2) 공공 일자리 통계 현황

통계청이 2019년부터 발표했던 전체적인 공공부문 일자리 통계를 보면, 2017년 대비 2019년 기준으로 전체 공공부문은 7.0%(17.1만 명)의 고용 증가를 보이고 있다. 이에 따라 전체 취업자 대비 공공부문의 인력은 9.0%에서 9.5%로 약간 비중이 높아졌다. 세부적으로 보면 공기업에서 10.1%(3.1만 명)이 증가하였고, 일반정부에서 6.5%(13.6만 명) 증가하였다. 현재 까지 2020년의 전체 공공부문 일자리 통계가 발표되지 않았지만(통계청 기준) 문재인정부가 공약으로 제시했던 81만 명의 공공부문 일자리 창출은 쉽지 않을 것으로 전망되고, OECD 평균(20.0%)에 훨씬 못 미치는 우리의 공공부문 인력 비중은 쉽게 개선되기 어려울 것으로 보인다. 공무원 및 공공기관의 2020년 인력 확충 계획은 4.8만 개 수준에 머물고 있기 때문이다(2020, 「공공부문 중심 고용충격 대응방안」).

한편, 정부의 공공부문 일자리 통계는 여전히 혼선을 보이고 있기 때문에 정확한 공공부문

일자리 현황 진단이 쉽지 않다. 공공일자리전문위원회는 OECD 국가들의 공공부문 통계와 관련하여 OECD에 제출한 우리 통계(2015년 기준 7.6%)를 8.2%로 조정(공기업 부문 추가)한 바 있다.³⁾

[표-6] 공공부문 일자리 통계 현황 (단위:만개, %)

구분		2017년	2018년	2019년	증가	증가율
일반정부	정부기관	188.9	189.4	199.7	10.8	5.7
	공공비영리단체	19.5	20.2	22.3	2.8	14.4
	소계	208.4	209.7	222.0	13.6	6.5
공기업	비금융공기업	32.1	32.8	35.4	3.3	10.3
	공기업	2.6	2.6	2.7	0.1	3.8
	소계	34.7	35.4	38.2	3.5	10.1
총계		243.1	245.1	260.2	17.1	7.0
공공부문 비율(%) (*)		9.0	9.1	9.5	0.5	-

* 총취업자 대비

자료 : 통계청, 각년도(2017~2019년) 「공공부문 일자리 통계」

산업·업종별로 공공부문 일자리 통계 현황을 보면, 2017년과 비교할 경우 2019년 공공부문 일자리는 공공부문 일자리 비중이 낮은 금융·보험업(15.3%), 전문·과학기술서비스업(14.3%), 보건업·사회복지서비스업(10.8%) 등에서 상대적으로 높게 증가했다.

[표-7] 각 산업·업종별 공공부문 일자리 통계 현황 (단위: 만개, %)

구분	2017년 (구성비)	2018년 (구성비)	2019년 (구성비)	증가(*)	증가율
전 체	243.1 (100.0)	245.1 (100.0)	260.2 (100.0)	17.1	7.0
공공행정·국방및사회보 장 행정	116.1 (47.8)	117.3 (47.9)	125.0 (48.0)	8.9	7.7
교육서비스업	69.7 (28.7)	69.4 (28.3)	72.0 (27.7)	2.3	3.3
보건업·사회복지서비스 업	8.3 (3.4)	8.4 (3.4)	9.2 (3.5)	0.9	10.8

3) OECD의 우리나라 공공부문 통계(2015년 7.6%)와 관련한 논란에 대해 OECD는 2016년 한국정부가 제출한 자료를 중심으로 작성했다고 표시했다고 함(서울대 산학협력단, 2017). 축소 제출한 배경은 아직 밝혀지지 않았으나, 통계를 조정해도 [표-8]에서와 같이 OECD 국가들의 공공부문 일자리 비중을 보면 여전히 미흡한 수준임.

전문·과학기술서비스업	7.7 (3.2)	7.8 (3.2)	8.8 (3.4)	1.1	14.3
금융보험업	7.2 (3.0)	7.7 (3.1)	8.3 (3.2)	1.1	15.3
운수창고업	7.0 (2.9)	7.0 (2.9)	7.6 (2.9)	0.6	8.6
정보통신업	6.5 (2.7)	6.4 (2.6)	6.9 (2.6)	0.4	6.2
전기·가스·증기 및 공기조절 공급업	5.5 (2.3)	5.5 (2.3)	5.8 (2.2)	0.3	5.5
사업시설관리및 사업지원임대서비스업	4.1 (1.7)	4.1 (1.7)	4.4 (1.7)	0.3	7.3
예술·스포츠및여가서비 스업	4.2 (1.7)	4.3 (1.8)	4.4 (1.7)	0.2	4.8
기 타	6.9 (2.8)	7.2 (2.9)	-	-6.9	-

자료 : 통계청, 각년도(2017~2019년) 「공공부문 일자리 통계」

그러나 2017년~2019년 3년간 공공부문의 인력이 17만여 명 증가했다 하더라도 여전히 공공부문의 일자리(전 취업자의 9.5% 수준, 정부의 조정 발표 반영)는 국제적 기준에 비해 매우 미흡하다. [표-8]에서와 같이 2015년에 OECD가 발표한 공공부문(일반정부+공기업)의 고용 비중을 볼 때, 우리의 공공부문 고용 비중은 다른 나라에 비해 턱없이 부족했기 때문에 17만여 명 증원으로는 여전히 부족하다. OECD 평균 공공부문 인력 비중은 20.0%이고, 심지어 공공부문 민영화시장화가 가장 큰 폭으로 진행된 것으로 알려진 미국(15.6%) 및 영국(16.9%)의 공공부문 인력 비중 역시 우리 보다 훨씬 높게 나타나고 있다.

[표-8] OECD 주요 국가들의 공공부문 일자리 비중 비교(2015년) (단위:%)

국가명	일반정부	공기업	전체
노르웨이	30.0	8.4	38.4
스웨덴	28.6	2.4	31.0
덴마크	29.1	0.6	29.7
핀란드	24.9	2.7	27.6
프랑스	21.4	2.8	24.2
이스라엘	20.0	1.5	21.5
캐나다	18.2	0.4	18.6
그리스	18.0	0.9	18.9
체코	16.2	2.5	18.7

영국(GBR)	16.4	0.5	16.9
오스트리아	15.9	1.7	16.6
스페인	15.7	0.4	16.1
미국(USA)	15.3	0.3	15.6
이탈리아	13.6	2.0	15.6
포르투갈	15.2	-	15.2
네덜란드	12.8	1.2	14.0
터키	12.4	1.5	13.9
독일	10.6	0.9	11.5
스위스	9.9	-	9.9
한국	7.6	0.6	8.2
일본	5.9	0.4	6.3
OECD 평균	18.1	1.9	20.0

자료: 「OECD National Accounts Statistics」(2015), 서울대 산학협동단(2017) 자료 재인용

3) 공공 일자리 정책 추진 실적 및 평가

지난 4년간의 공공부문 일자리 정책 추진 실적을 구체적으로 보자. 일자리위원회는 2021년 3월 공공일자리전문위원회 회의자료를 통해 2017년부터 2020년까지의 문재인정부 4년간 이뤄진 공공기관 81만 개 일자리 확충 추진실적을 발표하였다. 구체적으로 △현장민생공무원 9만8천 명 충원 △사회서비스 일자리 23만9천 개 창출 △공공부문 비정규직 19만8천 명 정규직 전환 △국가지방 공공기관 5만2천 명 충원 등을 통해 모두 58만7천 명의 공공부문 일자리가 확충되었다고 했다. 5년 인력충원계획의 72.4%가 달성된 셈이다. 일자리위원회(정부)가 발표한 자료를 중심으로 공공일자리 계획 및 2020년까지의 실적을 비교해보면 [표-9]와 같다.

[표-9] 81만개 공공 일자리 확충 계획 및 실적 비교 (단위:천명,%)

구 분		계획	실적	실적 달성율
현장민생공무원	국가직	100	56.3	56.3
	지방직	74	41.5	56.1
사회서비스	보육·요양·보건 등 수요 많고 시급한 분야	170	239	70.3
	사회서비스공단 운영 및 문화·체육·환경 등	170		
직접고용 전환 등 (*)	직접고용 전환 등	200	198.6	99.3
	공공기관 인력충원	80(**)	52	65.0

계	810	587.4	72.4
---	-----	-------	------

* 2017년 공공일자리 로드맵(81만 개)에는 ‘직접고용 전환 등’ 30만 개 일자리 확충이 포함되어 있었으나, 이후 공공일자리위원회에서 직접고용 전환(20만 명), 공공기관 인력충원(6~8만 명)으로 계획을 설정함.

** 공공기관 인력충원은 60~80천 명으로 계획되어 있으나, 편의상 80천 명 계획으로 설정함.

(1) 현장민생공무원 충원 실적 및 평가

먼저 2020년까지의 중앙정부 및 지자체의 현장민생공무원은 9만8천 명이 확충된 것으로 실적이 제출되었는데 애당초의 계획(2017년)에 따른 임기 중 목표(17.4만 명)에는 56.2% 수준을, 2020년까지의 목표(11만2천 명)에는 87.5% 수준의 실적을 각각 보이고 있다. 2020년까지의 충원 목표에 2020년 말 현재 실적이 미달하고 있음을 알 수 있다.

[표-10] 현장민생공무원 연도별 충원 계획 및 실제 충원 실적 (단위:명)

충원계획		인원수(*)	연도별 충원 계획				
			2017년	2018년	2019년	2020년	계
		174,000	12,743	29,694	34,394	34,365	111,796

충원실적(구분)		인원수(*)	연도별 충원 실적				
			2017년	2018년	2019년	2020년	계
국가직	소계	100,500	7,050	12,809	19,182	17,212	56,253
	경찰	23,000	1,965	2,656	5,019	5,112	14,752
	군부사관군무원	26,400	652	2,960	4,736	4,795	13,143
	교원	20,000	3,000	2,967	3,904	4,310	14,181
	생활안전 등	31,100	1,433	4,226	5,523	2,995	14,177
지방직	소계	73,500	4,515	10,914	13,166	12,948	41,543
	소방	20,000	1,500	3,600	4,539	4,178	13,817
	사회복지	19,000	1,500	1,398	2,806	3,373	9,077
	생활안전 등	34,500	1,515	5,916	5,821	5,397	18,649
계		174,000	11,565	23,723	32,348	30,160	97,796

* 인원수 : 2017~2022년 인력충원 계획

자료 : 공공일자리전문위원회, 2021.3.

(2) 사회서비스 일자리 창출 실적 및 평가

사회서비스 부문 일자리는 [표-11]에서와 같이 2020년까지 23.9만 개가 확충되었다고 발표했는데 이는 임기 중 목표(34만 개)에는 70.3% 수준, 2020년까지의 목표(11만2천 명)에는 98.6% 수준의 실적을 각각 보이고 있다. 그러나 사회서비스 부문은 실제로 정부 주도로 일자

리가 확충되었는지 근거가 부족한 상황이다. 사회서비스 일자리 창출은 대부분 지자체가 민간 위탁 방법으로 추진하고 있으나 각 지자체는 이러한 사회서비스 일자리의 구체적 확충 자료를 아직 제시하지 않고 있다.

또한, 정부는 애당초 보육·요양·보건 등 수요가 많고 시급한 분야 중심 17만 명, 사회서비스 공단 운영 및 문화·체육·환경 등 일자리 추가 확충 17만 명 등 모두 34만 개 일자리를 확충한다고 발표했다. 이중에서 문재인정부의 핵심 국정과제인 사회서비스 인력 확충 관련 핵심 사업인 사회서비스공단(원)의 직접고용 서비스 인력은 2020년 말 현재 2,400명 정도의 낮은 수준에 머물러 있다. ⁴⁾ 한편, 사회서비스 인력 확충의 구체적 실적과 관련한 논란이 있는 가운데 관련 현장 사례 보고를 통해 국공립보육시설 확충이 후퇴되고 보육 대체교사 확충 역시 지연되고 있으며, 요양인력 배치 기준 및 간호간병 통합서비스 인력에 문제가 많은 것으로 나타나고 있다. ⁵⁾

[표-11] 사회서비스 일자리 창출 계획 및 실적 (단위 :만개,%)

분야	사업명	일자리 창출 (*)		
		창출계획	창출실적	집행률
노인·아이돌봄	보육 보조교사	3.7	3.3	89.7
	노인맞춤돌봄서비스	2.1	1.9	93.2
	국공립어린이집 보육교사	1.6	1.8	109.9
	아이돌보미	1.3	1.2	92.8
취약계층	장애인활동보조인	2.3	2.7	118.0
	장애인일자리지원	0.3	0.3	100.0
	발달장애인 주간서비스 제공인력	0.22	0.15	67.7
취업지원	사회서비스형 노인일자리	3.7	4.0	108.5
	장애인 근로지원인 지원	0.4	0.77	190.0
	신중년 경력형 일자리 확대	0.25	0.24	95.8
보건의료	간호간병통합서비스	1.5	1.4	91.2
	산모신생아 건강관리	0.62	0.88	143.3

4) 2020년 12월 현재 전국의 10개 광역지자체가 시범 운영하는 사회서비스원의 본부 인력은 271명, 시설 종사자(직고)는 2,409명으로서 모두 2,680명에 불과함. 이는 2020년에 설정한 3,500명 목표에도 미달함.

5) 공공운수노조는 공공일자리전문위(2021.3) 의견서를 통해, 정부가 국공립 보육시설 이용아동 비율의 확충 목표(2017년 13.6% → 2022년 40%)에도 불구하고 2019년 17.0%에 머물고 있으며, 보육 대체교사 역시 2022년까지 4,800명 채용 목표를 제시했으나 2020년 6월 현재 2천명 선에 답보상태에 있다고 밝힘. 아울러, 요양시설 인력 기준(2.5:1)의 경우 야간시간에 10:1로 운영되고 있고, 환자 대비 간호사는 상급종합병원의 경우 1:3~1:4, 종합병원의 경우 1:5로 운영되는 극심한 인력 부족에 직면하고 있다고 함(공공운수노조, 2021.3).

	기초정신건강복지센터 인력 확충	0.14	0.12	88.2
기타	아동안전지킴이	0.4	0.46	113.0
	바다안전지킴이 지원	0.1	0.104	103.6
	미세먼지 배출 감시단	0.1	0.103	103.0
계		24.3	23.9	98.6

* 일자리 창출계획 및 실적 : 2017~2020년 기준

자료 : 공공일자리전문위원회, 2021.3.

(3) 공공부문 비정규직 정규직화 실적 및 평가

공공부문 비정규직에 대해서는 [표-12]에서와 같이 2020년까지 완료기로 한 정규직화 목표 인원(206천 명)의 96.4%인 199천여 명이 전환되었다고 발표하였다. 그러나 공공부문 비정규직 정규직화는 정부의 전환 목표 설정 및 전환 내용에 문제가 있기 때문에 외견상의 목표 대비 실적을만으로 성과를 논하기 어렵다. 구체적으로 살펴보자.

[표-12] 공공부문 비정규직 정규직화 계획 및 실적 (단위:명,%)

구분		기관(개소)			전환 인원(목표 대비 비율)		
		대상기관	전환결정 기관		전환결정 인원	전환완료 인원	
1단계	계	846	846	(100%)	199,538	192,698	(94.0%)
	기간제	835	835	(100%)	73,442	72,599	(98.8%)
	파견용역	656	581	(88.6%)	126,096	120,099	(95.2%)
2단계	계	481	442	(91.9%)	6,380	5,860	(91.8%)
	기간제	469	433	(92.3%)	4,755	4,369	(91.9%)
	파견용역	213	144	(67.6%)	1,625	1,491	(91.8%)
전체	계	1,327	1,288	(97.1%)	205,918	198,558	(96.4%)
	기간제	1,304	1,268	(97.2%)	78,197	76,958	(98.4%)
	파견용역	869	725	(83.4%)	127,721	121,590	(95.2%)

자료 : 공공일자리전문위원회, 2021.3.(재구성)

먼저 공공부문 정규직 전환과 관련하여, 전환 목표가 매우 낮게 설정되어 처음부터 정규직화에 대한 논란이 발생할 수밖에 없었다. 정부는 2017년 10월 비정규직(기간제+파견용역)이 416천 명이라는 전제 아래 49.4%(206천 명)을 전환하겠다고 목표를 낮게 설정한 바 있다. 그러나 실제 3단계 전환으로 예정된 민간위탁의 경우 0.7%만의 전환 목표(10,099개 중 212개 사무에 한해 전환 검토)를 잡았기 때문에 [표-13]에서와 같이 실제 전환 목표율은 더욱 낮아

질 수밖에 없었다. 기간제 전환율은 30.4%, 파견·용역·위탁 노동자의 정규직 전환율은 34.9%에 불과하여 비정규직 전체적으로는 전환율이 33.0%에 불과하다. 더구나 공공기관의 파견·용역·위탁 노동자들은 63.9%가 자회사(사실상 외주화)로 전환되어, 직접고용 정규직과의 고용·임금구조 차별이 유지되고 있다.

[표-13] 공공부문 비정규직 현황 및 정부 정규직 전환 목표율 (단위:명,%)

구분	기간제			파견·용역·위탁		
	전환이전	전환결정	전환율	전환이전	전환결정	전환율
1단계	245,826	73,442	29.9	169,776	126,096	74.3
2단계	11,392	4,755	41.7	4,582	1,625	35.5
3단계	-	-	-	195,736	1,355	0.7
계	257,218	78,197	30.4	370,094	129,076	34.9

자료 : 공공일자리위원회(2021)·공공운수노조 의견서(2021) 기초로 재구성

(4) 공공기관 인력충원 실적 및 평가

중앙정부(국가) 및 지방정부 산하 공공기관의 인력 충원 계획은 애당초 6~8만 명으로 설정한 상태에서 [표-14]에서와 같이 2020년까지 5.2만 명이 충원된 것으로 발표되었다. 앞서 81만개 일자리 확충의 구체적 목표를 감안하여 공공기관의 인력 충원 목표를 8만 명으로 설정할 경우 65% 수준, 6만 명 목표를 기준으로 할 경우 86.7% 수준의 실적이 나타난 것으로 볼 수 있다.

그러나 정부(일자리위원회)가 2017년 공공기관 인력충원 계획을 설정할 당시 구체적으로 △국민생활 밀접 공공서비스 △4차 산업혁명 대비 △중소기업 육성 중심 충원 △정부기관 근무시간 단축계획을 통한 일자리 창출 계획 등을 밝혔지만, 실제 발표 내용에는 이러한 각 사업별 구체적인 실적이 나타나 있지 않다. 더구나 공공기관의 경우 임금피크제 운영에 따른 대체 신입직원 채용(별도 정원 운영)이 이뤄지고 비정규직 정규직화(무기계약직)도 진행되고 있기 때문에 이를 구분하지 않을 경우 공공기관의 실질적 인력 충원의 성과를 확인하기 어렵다. 무엇보다 문재인정부는 철도·발전·가스 등의 기간산업 정책과 관련하여 기존 이명박근혜정부의 민영화·시장화전략(민간경쟁·외주화·민자 확대)을 거의 수정하지 않았기 때문에 기간산업 수요 확대에 따른 공공기관 인력 증원이 제한될 수밖에 없었다.

[표-14] 국가지방 공공기관 인력 총원 계획 및 실적 (단위:만명)

구분	2017년	2018년	2019년	2020년	계
국가 공공기관	0.9	1.1	1.4	0.9	4.3
지방 공공기관	0.2	0.4	0.1	0.2	0.9
계	1.1	1.5	1.5	1.1	5.2

자료 : 공공일자리전문위원회, 2021.3.

(5) 공공부문 직접 일자리 제공 실적 및 평가

2020년 문재인정부의 공공 일자리 정책의 핵심 성과에는 2017년 국정방향으로 제시한 공공부문의 양질의 81만 개 창출 보다는 과거 공공근로(단기 계약직) 수준의 공공부문 직접 일자리 창출이 주목되고 있다. 코로나로 인한 고용 위기 확산을 이유로 한 것이었다. 정부는 5월 14일 비상경제대책본부 제3차 회의를 통해 「공공부문 중심 고용충격 대응방안」을 통해 공공부문 버팀목 일자리 154.3만 개 정책을 조속히 추진하겠다고 발표했는데 여기에는 국가공무원·공공기관 4.8만 명의 채용절차 개시를 제외하고는 모두 직접 일자리 사업이었다.

2020년 한 해 제공된 이러한 단기 계약직 수준의 직접 일자리는 [표-14]에서와 같이 104.8만 개로서 목표 대비 110.8%의 실적을 냈다. 그중에서도 가장 비중이 높은 노인일자리 사업은 76.4만 개(전체의 72.9%)의 일자리가 제공되었다(목표 대비 103.3%). 통계청의 고용동향에 따르면 2016년 대비 60세 이상 경제활동참가율 및 취업률은 2020년 상당 부분 높아졌는데, 이러한 노인일자리 중심의 직접 일자리 사업 실적이 반영된 것으로 보인다.⁶⁾ 문재인 정부 출범 이후 직접 일자리 실적은 2017년 76.4만 개, 2018년 83.5만 개, 2019년 96.3만 개 등 계속 증가 추세를 보이고 있다. 즉, 2020년 코로나 고용 위기 국면에서 불가피하게 나타난 일시적 흐름이 아니라는 얘기이다. 정부는 2021년에도 104.2만 개의 직접 일자리를 제공하겠다는 계획을 발표했다. 이는 정부의 공공일자리 정책이 뭔가 잘못 추진되고 있거나 사업목표가 전도된 느낌을 강하게 주고 있다.

[표-14] 공공부문 직접 일자리 제공 실적 (단위:만명, %)

6) 실제 60세 이상의 경제활동참가율은 2016년 40.4%에서 44.0%로 증가(3.6%p 증가)하였고, 취업률은 2016년 39.3%에서 2020년 42.4%로 증가(3.1%p 증가)함(통계청, 각년도 「연간 고용동향」).

구분	2020년 계획	2020년 실적	2020년 실적율(%)	2021년 계획
신중년사회공헌활동	1.6	1.4	90.8	1.7
노인일자리	74	76.4	103.3	80
자활근로	5.8	5.5	94.8	6.3
노인맞춤돌봄	2.9	3.1	106.9	3.3
장애인일자리	2.3	2.3	100.0	2.5
지역주도형청년일자리	2.6	3.6	138.5	2.6
지역공동체일자리	1.1	1.4	130.4	1.8
기타	4.3	11.1	258.1	6
총계	94.5	104.8	110.8	104.2

자료 : 공공일자리전문위원회(2021.2)

3) 상생형 지역 일자리 정책 주요 내용 및 평가

(1) 광주형 일자리 협약의 주요 내용

2019년 1월에 체결된 광주형 일자리의 핵심 내용은 협력적 노사상생이었다. 어려운 고용상황 타개 및 지속가능한 일자리 창출 기반 마련을 위해서는 노동시장 이중구조 및 갈등적 담합구조가 개혁될 필요가 있다는 취지 아래 경제 주체(노-사)간 양보와 타협을 통한 상생 협력이 중요하다는 것이 그 배경이다(박명준 외, 2015).

광주광역시 보도자료(2019.1.31.)에서 발표된 내용 중 상생 일자리 협약(부속 상생발전협정서)은 [표-16]에서와 같이 크게 △협력적 노사상생을 통한 갈등 예방 △적정임금 수준 및 선진적 임금체계 △ 적정 노동시간 및 유연한 인력 운영 △노사민정 중심의 사회적 대화 등으로 구성되어 있다. 7)

[표-16] 광주형 일자리 협약 부속합의서

〈노사상생발전 협정서〉	
□	협력적 노사 상생 모델의 구축 및 갈등의 예방과 조정 - 상생노사발전협의회(유효기간 누적 생산 35만대 달성시까지)

7) 광주형 일자리 협약의 본 협약은 현대자동차의 광주 공장 투자와 관련된 사항으로서, △새로운 노사 파트너십 △독립 신설법인 설립 △신설법인 생산차중 △정부의 지원대책 △현대차 생산위탁판매 등으로 구성되어 있음. 현재 광주형 일자리 협약의 세부 내용(본 협약 및 부속 합의서 모두)은 공개되지 않고 있기 때문에 보도자료로만 협약 내용을 접근할 수 있음.

- 광주시 노사민정협의회, 중재조정위원회 설치하여 노사 문제에 대한 조정 및 중재 역할 수행

□ **적정임금 수준 유지 및 선진 임금체계 도입 지원**

- 근로자 평균연봉 및 근속연수 감안 적정임금 설정
- 소비자 물가상승률 고려한 임금인상, 경영성과, 생산성 향상률 고려한 성과급 배분기준 마련
- 임금항목 단순화, 기본급 비중 향상, 직무·직능·성과 중심의 선진 임금체계 도입

□ **적정 노동시간 구현 및 유연한 인력 운영**

- 노사간 합리적 논의 기반 유연 근무형태 및 인력 운영, 물량편차 발생시 노사간 합리적 논의로 물량 이관 및 집단적 전환배치 실시

□ **노사민정의 사회적 대화, 동반성장과 상생 협력 도모**

- 노사민정협의회 중심으로 협력시간 상생 협력 도모
- 노사민정협의회 및 산단 내 입주기업 노사 주도

□ **전체 근로자 평균초임 3,500만원 : 주 44시간 근무기준**

자료 : 광주광역시 보도자료(2019.1) 요약(필자)

광주형 일자리 협약 체결 이후 광주광역시·현대자동차·광주은행이 공동 출자한 합작법인 형태의 광주글로벌모터스(주)가 2020년 9월 발족했다. 광주글로벌모터스(GGM)는 형식적으로는 광주시 산하 출연기관인 광주그린카진흥원의 자회사 형태를 띠고 있고, 2021년 9월 신차(소형 SUV) 출시를 눈앞에 두고 있다. 그러나 광주글로벌모터스는 발족하자마자 현대자동차 출신의 이사 선임으로 인해 지역 노동계(한국노총)가 반발했고, 2021년 1월에는 내부 운영 및 설비업체 선정을 둘러싼 잡음으로 지역 시민사회단체와 의회까지 반발하는 양상을 보이고 있다. 노동 배제적 일자리 모델인 광주형 일자리에서 발생한 이같은 논란은 다른 상생형 일자리에도 유사하게 나타날 가능성이 높다.

(2) 상생형 지역 일자리 추진과정 및 주요 내용

정부가 광주형 일자리 협약 체결 이후 발표(2019.2.21.)한 「상생형 지역일자리 모델 확산방안」은 광주형 일자리를 바탕으로 이후 지역 상생 일자리협약 체결의 주요 내용을 담고 있다. 먼저, 상생형 지역 일자리 모델의 기본 원칙으로 △지역이 주도하는 창의적 일자리 창출 모델 유도 △지속가능성을 보장하기 위한 상생 협약 체결 필수(노사간 양보·타협 전제) △지자체·중앙정부가 함께 맞춤형 패키지 지원 제공 등을 설정했다. 상생협약 관련 노·사·민·정의 역할을 규정한 구체적인 내용은 [표-17]과 같다.

[표-17] 상생협약 관련 지역 경제 주체들의 핵심적 역할

주체	주요 협약 내용 (*)
노(勞)	☐ 적정 근로조건 합의 - 지속 가능한 고용을 위한 합리적 근로조건(임금 등) 수용
	☐ 합리적 노사관계 구축 - 안정적 근로환경을 위한 협력체계 유지 적극 협조
	☐ 생산성 향상 - 숙련향상을 위한 훈련 프로그램 적극 참여 등
사(使)	☐ 고용·투자 확대 - 일정 규모 이상의 고용·투자계획 수립
	☐ 원·하청 상생 - 적정수준 납품단가 계약 등 공정거래 질서 확립
	☐ 고용안정 보장 - 적정 고용형태(정규직)·근로시간 보장
민(民) (시민사회 등)	☐ 지역경제 발전을 위한 비전 제시(지역별 연구원 참여 등)
	☐ 협의체 참여를 통한 상생협약 지속가능성 강화 - 모델 추진의 우호적 여건 조성 및 상생협약 준수 감시
정(政) (지자체· 중앙정부)	☐ 기업 투자자금 지원 - 지방세감면, 부지제공, 투자보조금 지급 등
	☐ 근로자 복지 제공 - 생활 인프라 확충 등 근로자 복지혜택 제공

* 상생협약 내용은 지역·산업·기업별 특성을 고려하여 자율적·선택적으로 구성

자료 : 「상생형 지역일자리 모델 확산방안」(2019.2)

상생형 일자리는 지역·산업·기업 특성에 따라 대기업의 신규 투자를 유도하기 위한 ‘임금 협력형’과 중소·중견기업의 투자 애로 완화를 위한 ‘투자 촉진형’으로 구분되었다. 그러나 각 지역별로는 이 모델들이 별다른 구분의 실효성 없이 사용(대부분 투자촉진형)되고 있는데 이는 각 지역별로 광주형 일자리 모델(임금협력형)에 대한 비판 여론 및 타 시·도의 차별화 전략이 작용한 결과로 풀이된다.⁸⁾

이후 상생형 지역 일자리는 정부여당이 주도하면서 계속 확대되었다. 2019년 12월에는 수도권(서울·경기·인천)을 제외한 14개 광역시·도 지사와 일자리위원회 간 상생형 일자리 추진을 위한 협약(MOU)이 체결되기에 이르렀다. 상생형 일자리 모델의 전국적 확산, 조기 성공을

8) ‘임금 협력형’은 광주형 일자리 사례처럼 대기업의 투자 유치를 위해 해당 대기업의 임금수준과는 다르게 별도의 ‘적정임금’을 설정하여 운영하는 방식이고, ‘투자 촉진형’은 생산성 저조 및 입지 확보에 애로를 겪는 중소·중견기업의 투자 지원을 촉진하는 방식임. 그러나, 광주형 일자리에 대한 ‘반값 임금’ 논란(현대자동차지부 등)이 확산되자, 이후 다른 지역의 상생형 일자리에서 ‘임금 협력형’은 기피되고 있음.

통한 일자리 창출 취지 아래 이 협약에서는 상생형 지역 일자리가 △지역 전략산업의 고부가가치화 △지역 고용위기 해소 △지역 클러스터 육성의 국가균형발전 △노사상생 모델 확산의 정책요소를 반영하는 문재인정부의 가장 핵심적인 지역 일자리 정책이라고 규정했다.

2020년 2월까지 7개 지역에서 상생협약이 체결된 가운데, 이후 2020년부터 13개 지역에 컨설팅 사업이 진행 중이다. 구체적인 상생형 일자리 내용 및 협약 체결 상황은 [표-18]과 같다. 산업통상자원부는 2021년 2월까지 이중 광주·밀양·횡성·군산·부산을 상생일자리로 최종 선정한 상태이고 산업은행은 광주·횡성·군산형 일자리 사업에 약 2,000억 원의 재정을 지원하기로 했다(2021.4.15. 프레시안).

[표-18] 상생형 일자리 협약 체결 현황(2020년 말 현재)

지역	투자 기업	주요 사업 특징	협약 체결	직접고용 계획(간접)
광주 광역시	현대자동차	- 현대자동차 위탁생산 완성차(소형SUV) 공장 설립 - 광주글로벌모터스 설립(9.23), 공장 착공(12.26) 및 2021년 상반기 공장 준공	일자리 투자 협약 (2019.1.31)	908명 (12,000)
경남 밀양시	27개 뿌리기업	- 자동차·조선의 소재·부품산업 육성을 위한 뿌리산업(주조·금형·소성가공·용접·열처리등)단지 조성 - 창원 등 소재 27개 기업의 이전(6개 신규 공장 증설)을 통한 친환경 산단(하남산업단지) 조성	상생형 일자리 협약 (2019. 6.24)	505명 (2,200명)
경북 구미시	LG화학	- 자동차 이차전지 소재(배터리 양극재) 공장 설립(구미5단지) - 이차전지 2023년 양산(연 6만t 규모) 및 국가혁신클러스트 구축(신전자산업 플랫폼)	상생형 일자리 투자 협약 (2019.7.25)	330명 (1,000명)
강원 횡성군	디피코 등 9개 기업	- 생산조합 중심으로 전기차 생산 단지(횡성군 우천일반산업단지) 조성 - 2020년 초소형 상용전기차 상반기 생산(연 2만대 규모)	일자리 상생협약 (2019.8.13)	503명
전북 군산시	4개 완성사(명신·에디슨 등)	- GM공장 부지 활용 전기자동차 클러스터 조성 - 2022년까지 17.7만대 규모 전기완성차(SUV, 버스, 트럭) 생산	일자리 상생협약 (2019.10.24)	1,704명
부산 광역시	(주)코랜스 등	- (주)코랜스 중심의 자동차협력업체 20개사의 투자 확대(3천억원)로 엔진부품 확대 생산	상생 일자리 협약 (2020.2.6)	4,300명
대구 광역시 (*)	이래AMS	- 이래AMS 중심 자동차부품업체 상생펀드 조성 - 금융 지원을 통한 '투자촉진형' 모델	미래형 일자리 협약 (2019.6.26)	1,200명

* 대구시는 특정 기업(이래AMS) 중심의 미래형 일자리 협약이나, 상생형 협약 요건 구비

자료 : 일자리위원회(2019.10), 「상생형 지역일자리 협약 체결 현황」(재구성), 「2020 상생형 지역일자리 포럼」(2020.12)(재구성)

상생형 일자리 컨설팅 사업이 지속되면서 2021년에 추가로 상생형 협약 체결 가능성이 높은 지역은 9개 지역이다. 여기에는 ①전북 익산시(농식품산업 벨류체인) ②충남 당진시(바이오 식품산업) ③경북 포항시(자동차 이차전지) ④경북 김천시(자동차 튜닝) ⑤충남 논산시(식품산업 네트워크) ⑥전북 전주시(탄소소재산업) ⑦울산광역시(오토밸리 자동차부품) ⑧울산 울주군(산림경영) ⑨대전 대덕구(노후 산단 개조)가 포함되어 있다. 앞서 기 협약이 체결된 7개 중 6개 지역이 자동차산업과 연관되어 있는데 2021년 추가 협약 체결이 거론되는 9개 지역 중 3개 지역 역시 자동차산업과 연관되어 있다.

(3) 광주형·상생형 일자리정책의 평가

2019년 이후 문재인정부의 지역 일자리정책에서 광주형·상생형 일자리 모델은 대표적인 국정방향으로 설정되고 있으나 여기에는 중요한 쟁점이 자리 잡고 있다. 지역별 고용위기에 편승하여 노동권의 양보·배제를 전제로 기업의 투자를 유도하는 상생(相生) 모델이다.

먼저, 고용 위기에 직면한 지역의 일자리 확충을 위해 기업의 제조업 투자만을 전제로 하는 상생일자리가 지닌 산업정책의 문제가 있다. 현재 광주형 일자리를 포함하여 7개 상생형 일자리(협약 체결 완료)의 일자리 창출은 최대한 10,000명에도 못 미친다. 그런데 이 7개 지역 중 6개 지역과 함께, 조만간 상생협약 체결이 유력한 9개 지역 중 3개 지역이 자동차산업과 연관되어 있다. 최근 쌍용차르노삼성·한국GM 등 외투 자동차 기업의 경영 위기 가능성이 높은 데다 자동차 산업구조 전환(친환경 자동차)에 따라 자동차산업은 현대기아차까지도 구조조정 위협이 상존해 있기 때문에 각 지역별로 자동차산업 관련 투자가 남발할 경우 중복과잉 투자 우려가 있다. 이런 수준의 지역 일자리라면, 차라리 자동차산업이 기반을 구축한 지역(울산·경기·광주·전북·충남지역 등)에 대해 공공적 지배구조가 작동되는 자동차산업 클러스터(친환경 부품업체 포함)를 정부가 지원하는 것이 오히려 지속적인 양질의 일자리를 확충할 수 있는 유력한 방안일 수 있다.

지역의 일자리 창출은 제조업과 함께 지역 내 공공적 특성을 반영하는 서비스산업(공공서비스 부문) 투자도 가능한데 현재까지 이러한 사례는 거의 찾기 힘들다. 실제 광주글로벌모터스(주)가 광주광역시의 출자기관(현대차·광주은행 합작) 형태를 띠고 있듯이, 지역 일자리사업

역시 공공기관(출자기관)의 틀에서 공공적 특성에 맞는 사업(돌봄 등 사회서비스)을 지자체가 직접 출자하여 출발할 수 있다. 그러나 상생형 일자리 모델은 결국 노사 상생을 통한 기업의 투자만을 전제로 하고 있다.

더 큰 문제는 노사 상생형 모델이 일반적 노사관계 측면의 교섭구조를 배제하고 별도 외부 기구를 통한 교섭권쟁의권을 제한하는 노동권 양보·제한 흐름이 강하게 나타나고 있다는 점이다. 앞서 광주형 일자리 협약과 마찬가지로 각 지역별 협약의 세부 내용은 모두 공개되고 있지 않아서 각 지역별 협약 내용은 제대로 밝혀지지 않고 협약 체결에 민주노총 조직(지역지부기업지회)이 참여한 군산형 일자리 협약만이 공개되어 있다. 물론 광주형 일자리 협약에서도 일정 기간(35만 대 생산까지) 협력적 노사관계 및 적정임금(3,500만 원) 등의 상생 조건이 전제되고 있는데 군산시 협약 내용에는 이러한 노동권 양보·제한 관련 세부내용들이 한층 더 구체적으로 드러나고 있다.

무엇보다 전국적인 상생형 지역 일자리 정책의 선도 모델을 하는 광주형 일자리 사업의 추진과정 자체가 노동권(교섭구조)을 배제한 상태에서 출발했다. 2015년 광주형 일자리 연구 발표 당시 준거 모델은 독일의 2000년대 초 폭스바겐 AUTO5000모델이었다. 이 모델은 독일 금속노조와 폭스바겐사간의 직접 교섭에 따른 것으로서 임금수준·노동시간·노사관계 전반의 틀은 모두 노사간 교섭의 결과로 설정되었다(이문호 외, 2018). 적어도 해외 선진모델을 원용한다는 취지였다면 당연히 기아차지부·현대차지부가 속한 금속노조와 먼저 교섭을 추진하는 게 옳았으나 광주시는 기형적인 교섭구조인 노사민정협의회의 모델을 원용한 일자리위원회에서 광주형 일자리 모델을 구체화하고 결국 이 틀을 통해 2019년 1월 협약을 체결했다. 정부 역시 이 틀을 상생형 일자리의 전형적 모델로 간주했다.⁹⁾

2019년 10월에 상생협약이 체결된 군산형 일자리 협약내용을 보면 상생협의회 산하에 ‘임금관리위원회’에서 △임금수준 관리 △선진형 임금체계 구축 △임금교섭 기반 제공 등의 역할을 수행하고 ‘갈등조정특별위원회’ 구성·운영을 통해 임금·단체교섭 및 노사간 갈등에 대한 조정 역할을 담당하도록 했다. 이러한 협약 내용이 이행되지 않을 경우 제재조항(정부 투자금액 회수 등)도 포함되어 있었다. 애당초 군산시 일자리 협약(초안)에는 노조의 ‘5년 무분규 선언’

9) 현존 노사민정협의회는 구조적으로 노사간 교섭이 작동되거나, 노조의 ‘합리적 양보’(교섭 통한 임금·노동조건 조정)가 가능한 조건이 아니고, 협의회의 노(勞)측 위원이 지역의 노조를 대표할 권한(교섭 대표권)을 전혀 지니지 못함(민주노총 정책연구원, 2019).

이 포함되었으나 노조(민주노총 지역지부 등)의 반발로 인해 삭제된 것으로 알려졌다. 군산형을 포함하여 대부분의 상생형 일자리 협약이 정부(고용노동부)가 지원하는 컨설팅을 거쳐 구체화된 것이라고 볼 때, 광주형·상생형 일자리 협약에 포함된 ‘협력적 노사관계’는 결국 기업의 투자를 위해 노조의 교섭권 및 이를 뒷받침하는 쟁의권을 제한하는 것이었다. 결과적으로 문재인정부의 지역 일자리 모델은 지난 30년 가까이 지속되어온 전형적인 ‘기업하기 좋은 모델’이 아닐 수 없다.

4. 결론 및 시사점

1) 결론

문재인정부가 「국정운영 5개년 계획」(2017.7)에서 좋은 일자리 정책의 대표적인 모델로 제시했던 공공일자리 및 지역일자리를 종합적으로 정리하면 다음과 같다. 문재인정부의 일자리 정책은 이전 정부들과는 달리 분명한 차별성이 있었고 그 중에서도 핵심적인 정책은 공공일자리 확충이었다. 그러나 구체적으로 밝혀진 공공 일자리 추진 실적을 보면 여러 측면에서 기대에 못 미치고 있다. 애당초 81만 개 일자리도 OECD 국가 평균의 절반 수준에도 못 미치는 것인데 이마저도 지난 4년간 추진 실적에서 한계를 드러냈다.

먼저, 각각 17만 개로 구분하여 일자리 충원을 목표로 제시했던 사회서비스 부문은 실제 정부 주도로 일자리가 창출되었는지 근거가 부족하고, 특히 주요 국정과제인 사회서비스원 인력은 2020년 말 현재 2,400명 정도에 그치고 있다. 공공부문 비정규직 정규직화는 실제 전환 목표율이 너무 낮아 실제 비정규직의 33.3%에 머물고 있고 공공기관의 파견·용역·위탁 노동자들의 63.9%는 자회사로 전환되어 고용·임금구조 차별이 여전하다.

중앙정부(국가) 및 지방정부 산하 공공기관 인력은 2020년까지 모두 5.2만 명이 확충된 것으로 나타나고 있지만 공공기관 유형별로 어떻게 인력이 충원되었는가에 대한 구체적인 자료가 제시되지 않고 있다. 2020년 코로나 위기 상황에서 단기(6개월 미만) 계약직 수준의 직접 일자리는 목표(94.5만) 대비 110.8%의 실적이 나타나고 있다. 정작 주요한 양질의 정규직 일자리는 실적이 미흡하거나 구체적으로 확인되기 어려운데 단기 직접일자리는 성과가 높게 나

타나고 있다.

2019년 1월, 광주형 일자리 협약 체결을 계기로 전국적으로 확산되고 있는 상생형 지역 일자리 정책은 임기 초기 국정과제에서는 구체적이지 않았으나 현재는 범정부적으로 추진되고 있는 문재인정부의 핵심 일자리 정책이다. 노동시장 이중구조 및 갈등적 담합구조를 개혁하겠다는 취지 아래 노동권 양보·제한을 전제로 기업의 투자를 유치하는 상생형 일자리 모델은 2020년 2월까지 7개 지역에서 상생 일자리 협약이 완료되었고 2021년 9개 지역에서 협약 체결이 유력하다.

먼저, 이 상생형 지역 일자리 정책은 고용위기에 직면한 지역의 일자리 확충을 위해 기업의 제조업 투자만을 전제로 하는 잘못된 산업정책으로 인해 자동차산업의 중복과잉 투자가 우려되고 있고 지역 특성에 맞는 서비스산업(공공서비스) 투자는 기피되고 있다.

선도적 모델로 자리 잡은 광주형 일자리가 해외 선진 모델(독일 폭스바겐 AUTO5000)을 원용하면서 실제 정책 추진과정에서는 노조와의 교섭구조를 배제한 상태에서 출발했고 각 지역의 상생 일자리 협약에는 교섭권과 쟁의권을 명시적으로 제한하고 있고, 심지어 노조의 ‘5년 무분규 선언’도 포함되어 있다.

이상과 같은 결과를 볼 때, 문재인정부의 일자리 정책은 양질의 일자리를 선도적으로 추진하겠다고 밝혔던 공공일자리 정책에서는 사업 추진 실적이 불분명하거나 실적 추진이 미흡하고, 애당초 주요하게 설정하지 않았던 상생형 지역 일자리 모델에는 노동권 양보·제한을 통해 ‘기업하기 좋은 모델’을 확산시키고 있다는 측면에서 매우 우려할 수밖에 없는 상황이다.

2) 시사점

먼저, 정부가 구체적인 일자리 창출 목표 및 세부 과제를 임기 초 핵심 국정과제로 설정한 공공부문 81만 개 창출은 2021년까지 그 이상 수준에서 책임 있게, 그리고 매우 구체적인 실적으로 완성되어야 한다. 2020년 코로나로 인한 고용 위기가 확산되는 상황에서 정부가 성장동력 및 국가 미래발전을 준비하기 위해 직접 고용주로 있는 공공부문에서 광범위한 일자리 창출 및 양질의 일자리 확산의 선도적 노력을 하는 것은 단순히 문재인정부의 국정과제를

실현하는 것을 넘어 현 시기 국가의 당연한 책무이다.

아울러 기업의 투자 유치를 위해 협력적 노사관계 및 적정임금을 유지하는 노동권 양보·제한 상생 모델은 노동존중을 국정방향으로 제시한 문재인정부에서는 극복해야 할 낡은 유산(‘기업하기 좋은 모델’)이다. 제조업 위축에 따라 확산되는 고용 위기에 적절하게 대응하기 위해서는 고용연관효과가 높은 자동차·조선산업에 대해 정부가 공공부문 기반 확대(완성·부품사를 포함한 공적 클러스터 구축 등)를 통해 산업 발전, 고용 창출, 노동권 존중의 새로운 모델을 만들 필요가 있다.

참고 문헌

- 박명준외(2015), 「광주형 일자리 창출 모델 구축 연구」, 한국노동연구원.
- 이문호외(2018), ‘독일 폭스바겐 아우토5000에서 무엇을 배울 것인가’, 「광주, 노동을 만나다」, 레이버플러스.
- 고용노동부(2019), 「상생형 지역일자리 모델 확산방안」
- 공공운수노조(2021), 「공공부문 일자리 81만개 확충 의견서」
- 국정기획자문위원회(2017), 「문재인정부 국정운영 5개년 계획」
- 관계부처 합동(2020), 「공공부문 중심 고용충격 대응방안」
- 서울대학교 산학협력단(2017), 「OECD 국가와 비교한 공공부문 일자리 확충 방안」
- 민주노총 정책연구원(2019), 「노동존중 시대, 지방정부 노동정책 실태 및 시사점 연구」
- 공공일자리전문위원회(2021), 「공공부문 81만개 일자리 확충 추진상황」 (내부자료)
- 일자리위원회(2017), 「일자리정책 5년 로드맵」
- 일자리위원회(2019), 「상생형 지역일자리 협약 체결 현황」
- 일자리위원회(2020), 「2020 상생형 지역일자리 포럼」
- 통계청(2017~2021), 「2월 고용동향」
- 통계청(2018~2021), 「공공부문 일자리 통계」