문재인정부 1주년
고용노동정책 토론회

• 일시 : 2018년 5월 3일(목) 14:00~18:00
• 장소 : 한국프레스센터 19층 기자회견장
• 주최 : 한국노동연구원
순서

13:30~14:00 등록

14:00~14:15 개회

◇ 개회사: 배규식 (한국노동연구원 원장)
◇ 축사: 김영주 (고용노동부 장관)
     이목희 (일자리위원회 부위원장)

세션 I

14:15~15:00 ◇ 사회: 류장수 (부경대학교 교수)
【발제 1】 최근 노동시장 동향과 지난 1년 일자리정책 평가
김승택 (한국노동연구원 선임연구위원)
【발제 2】 한국 청년고용정책의 방향과 과제
김유빈 (한국노동연구원 연구위원)
【발제 3】 2018년 최저임금의 고용효과 추정
홍민기 (한국노동연구원 선임연구위원)

15:00~15:45 토론
홍운선 (중소기업연구원 혁신성장연구본부 본부장)
이영민 (숙명여자대학교 교수)
김유선 (한국노동사회연구소 이사장)

15:45~16:00 휴식

세션 II

16:00~16:45 ◇ 사회: 박수근 (한양대학교 교수)
【발제 1】 노동존중사회 실현과 노사관계
이정희 (한국노동연구원 연구위원)
【발제 2】 근로시간법제의 현황과 과제
김근주 (한국노동연구원 연구위원)
【발제 3】 공공부문 비정규직의 정규직 전환 현황과 과제
이장원 (한국노동연구원 선임연구위원)
토론 주제: 
이주희 (이화여자대학교 교수)
강성태 (한양대학교 교수)
이남신 (한국비정규노동센터 소장)

폐회 시간: 17:30
## 목차

### 세션 I

<table>
<thead>
<tr>
<th>발제 (1)</th>
<th>최근 노동시장 동향과 지난 1년 일자리정책 평가 (김승택)</th>
<th>1</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>발제 (2)</td>
<td>한국 청년고용정책의 방향과 과제 (김유빈)</td>
<td>21</td>
</tr>
<tr>
<td>발제 (3)</td>
<td>2018년 최저임금의 고용효과 추정 (홍민기)</td>
<td>33</td>
</tr>
</tbody>
</table>

### 세션 II

<table>
<thead>
<tr>
<th>발제 (1)</th>
<th>노동존중사회 실현과 노사관계 (이정희)</th>
<th>47</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>발제 (2)</td>
<td>근로시간법제의 현황과 과제 (김근주)</td>
<td>61</td>
</tr>
<tr>
<td>발제 (3)</td>
<td>공공부문 비정규직의 정규직 전환 현황과 과제 (이장원)</td>
<td>77</td>
</tr>
</tbody>
</table>
【발제 1】
최근 노동시장 동향과
지난 1년 일자리정책 평가

김 승 태
(한국노동연구원 선임연구위원)
최근 노동시장 동향과 지난 1년 일자리정책 평가
2018. 5. 3.

한국노동연구원
김승택

2018년 1/4분기 노동시장 동향과 중장기 추이
최악의 일자리 상황?

- 최근 언론보도에서 노동시장이 최악의 상황으로 기소 (취업자 증가 규모 2개월 연속 10만명 대, 실업자 수는 2000년 이후 3월 기준 최대치)

- 실업금여
  - 1사분기 실업금여와 지급액 최대(뉴스투데이, 2018-4-16)
  - 서민일자리 증가 실업금여 역대 최고 "일자리 쇠퇴"(연합뉴스, 2018-4-15)

- 고용없는 성장
  - 성장세 지속인데 `고용쇠조' 염(파이낸셜 뉴스, 2018-4-15)
  - 고용시장 약화, GDP 대비 취업자수 사상 최소(뉴스데일리, 2018-4-23)

- 문재인 정부(일자리 정부) 1년을 맞아 노동시장 현황 분석과 그 동안 일자리 관련 정책 추진에 대한 평가 및 미진한 부분에 대한 보완 제시가 필요 한 시점

현재 경제상황 - 양호

- 해외 경제 환경에 있어 선진국, 신호국 모두 양호한 성장세(교역량 호조)
  - 보호무역주의 등장, 무역분쟁의 가능성, 유가 상승 가능성, 미국 금리 인상 가능성 등 불안 요소 존재
- 내수는 건설투자가 조정상승을 보이는 가운데 민간소비와 설비 투자는 양호한 흐름
- 수출입(통관기준)은 양호한 증가세
- 고용은 관광산업 회복 지연, 일부 기업의 구조조정 등으로 증가세 향상, 경제 경제 정책은 하반기에 효과 예상
- 성장에 대한 지출부문별 기여도는 수출기여도가 여전히 증가하 여 내수기여도는 낮아질 전망

(자료: 한국은행, '경제전망보고서' 2018.4)
2018년 3월 고용동향

- 주요 고용지표
  - 취업자 2,655만 5천명으로 전년동월대비 11만 2천명 증가
  - 경제활동참가율은 63.1%로 전년동월대비 0.2%↑ 증가
  - 15~64세 고용률(OECD 비교기준)은 66.1%로 전년동월과 동일(청년층(15~29세) 고용률은 42.0%로 전년동월대비 0.6%↑ 상승)
  - 실업률은 4.5%로 전년동월대비 0.4%↓ 감소(청년층 실업률은 11.6%로 전년동월대비 0.3%↓ 감소)

- 업종별
  - 보건업및사회복지서비스업, 공공행정·국방및사회보장행정의 증가세 유지, 반면 건설업은 증가세 동화되었고, 도매 및 소매업, 교육서비스업, 부동산업 등에서 감소세가 지속

2018년 3월 고용동향

- 종사자 지위별
  - 임금근로자 중 상용근로자가 30만 8천명 증가(2.3%), 임시근로자는 9만 6천명(-0.9%) 감소, 임용근로자는 1만 6천명(-1.1%) 감소
  - 비임금근로자 중 자영업자는 4만 1천명(-0.7%) 감소, 무급가족종사자는 4만 3천명(-4.1%) 감소

- 직업별
  - 사무종사자(7만 3천명, 1.6%), 관리자(5만 6천명, 18.6%), 전문가및관련종사자(5만 1천명, 0.9%) 증가
  - 판매종사자(6만 9천명, -2.2%), 기능원및관련기능종사자(6만 8천명, -2.9%) 감소

(자료: 통계청, '2018년 3월 고용동향' 2018. 4)
전년동월대비 고용률 증감 추이 (15세 이상 및 15~64세)

(단위: %P)

자료: 통계청, '경제활동연구조사', 각 연도.

월별 고용률

[그림: 월별 고용률의 그래프]
연령별 실업률 증감 추이

(단위: 전망, 전년동월대비)

자료: 통계청, '경제활동연구조사', 각 연도.
고용동향 분석의 시사점

◆ 고용지표 추세
  - 취업자 증감과 고용률 등 고용지표의 전년동월대비 수치는 약세를 보이고 있으나, 중장기(월별)추세선을 비교해 본 결과 지속적인 증가세(단, 증가율은 편화 추세)를 기록하고 있음.
  - 전체 실업률은 2013년 말부터 지속적으로 증가하는 추세(청년층 실업률은 그 이전부터 지속적으로 증가 중)를 보이기 때문에 집중 관리가 필요한 정책 이슈임이 확실함.

고용동향 분석의 시사점

◆ 산업별·직업별 추세
  - 산업별 취업자 증감의 추세는 도소매·음식숙박업에서 2016년 7월을 정점으로 지속적으로 감소하고 있음. (사드 도입 논의와 중국의 대응이 2016년 중반부 편력화)
  - 판매중사자의 규모는 급증 후 2015년 2/4분기부터 지속적인 감소 추세(인터넷 소형의 급증과 조정 등 영향)
  - 서비스중사자의 규모는 지속적으로 증가하고 있으나 증가추세는 최근 편력화
  - 기능원 및 관련 기능중사자의 규모는 2016년 2/4분기부터 지속적인 감소 추세(조선산업의 영향이 커 보이며, 최근 철강, 화학, 자동차 등 주력산업에서 도구조조정에 대한 불안이 노동시장에 영향을 미치고 있음)
고용동향 분석의 시사점

◆ 요약하면 최근 고용동향은 산업구조의 변화와 고용의 증감기 추세를 그대로 반영하고 있어 현재 정부의 고용노동정책이 노동시장 상황을 악화시켰다고 보는 것은 무리한 추론인 한편, 일자리 창출을 최우선 정책목표로 설정한 정부의 1년 동안의 정책 추진이 취업자증가율의 둔화 추세를 반전시켰다고 보기 또한 어려움.

◆ 구체적인 상황 파악을 위해서는 고용노동정책의 범위를 넘어서 일자리 창출을 목표로 하는 경제산업정책의 추진 상황을 살펴보아야 할 필요가 있을 뿐.
## 고용노동정책 주요 경과

<table>
<thead>
<tr>
<th>번호</th>
<th>내용</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>1.</td>
<td>일자리위원회『일자리 100일 계획』 (17. 6. 1)</td>
</tr>
<tr>
<td>2.</td>
<td>기획재정부『일자리 창출과 일자리 여건 개선을 위한 추가경정예산』 편성 (17. 6. 5)</td>
</tr>
<tr>
<td>3.</td>
<td>최저임금위원회『2018년 적용 최저임금 인상』 결정 (17. 7. 15)</td>
</tr>
<tr>
<td>4.</td>
<td>국정기획자문위원회『문제인정부 국정운영 5개년 계획』 (17. 7. 19)</td>
</tr>
<tr>
<td>5.</td>
<td>관계부처 합동『재정부 경제정책 방향 - 경제 폐리다임의 전환』 (17. 7. 25)</td>
</tr>
<tr>
<td>6.</td>
<td>일자리위원회『일자리 중심 국정운영체계 구축방안』 (17. 8. 8)</td>
</tr>
<tr>
<td>7.</td>
<td>일자리위원회『일자리정책 5년 로드맵』 (17. 10. 18)</td>
</tr>
<tr>
<td>8.</td>
<td>관계부처 합동『공공부문 비정규직 정규직 전환』 추진 (17. 11. 2)</td>
</tr>
<tr>
<td>9.</td>
<td>국회 환경노동위원회『근로시간 단축』 합의 (18. 2. 27)</td>
</tr>
<tr>
<td>10.</td>
<td>관계부처 합동『청년일자리 중합대책』 (18. 3. 15)</td>
</tr>
<tr>
<td>11.</td>
<td>기획재정부『청년일자리를 위한 추가경정예산 편성』 (18. 4. 5)</td>
</tr>
</tbody>
</table>

## 경제산업정책 주요 경과

<table>
<thead>
<tr>
<th>번호</th>
<th>내용</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>1.</td>
<td>국정기획자문위원회『문제인정부 국정운영 5개년 계획』 (17. 7. 19)</td>
</tr>
<tr>
<td>2.</td>
<td>관계부처 합동『재정부 경제정책 방향 - 경제 폐리다임의 전환』 (17. 7. 25)</td>
</tr>
<tr>
<td>3.</td>
<td>산업협력단위위원회『재정부 규제개혁 추진 방향』 (17. 9. 7)</td>
</tr>
<tr>
<td>4.</td>
<td>4차산업협동위원회『4차 산업혁명 대응을 위한 기본 정책 방향』 (17. 10. 29)</td>
</tr>
<tr>
<td>5.</td>
<td>미래성장동력특구위원회『혁신성장동력 추진전략』 (17. 10. 29)</td>
</tr>
<tr>
<td>6.</td>
<td>관계부처 합동『혁신창업 생태계 조성 방안』 (17. 11. 2)</td>
</tr>
<tr>
<td>7.</td>
<td>관계부처 합동『재정부의 산업정책 방향』 (17. 12. 18)</td>
</tr>
<tr>
<td>8.</td>
<td>관계부처 합동『규제혁신 토론회』 (18. 1. 22)</td>
</tr>
<tr>
<td>9.</td>
<td>중소벤처기업부『민간중심의 벤처생태계 혁신대책』 (18. 1. 31)</td>
</tr>
</tbody>
</table>
고용노동정책과 경제산업정책의 불균형?

- 고용노동정책은 오랜 기간 논의되어오던 정책과제(최저임금, 근로시간 단축, 공공부문 비정규직 등)를 구체적으로 풀어나가고 있으며, 전부처 지방자치단체까지 포괄한 일자리 중심 국정운영 추진하는 중

- 그러나 경제산업정책은 4차 산업혁명을 추구하는 논의와 정책추진 방향 등 미래의 기술(산업)의 형성, 혁신성장을 위한 방안, 규제개혁 등 논의는 활발하게 이루어지고 있으나 구체적인 제도 수립과 실천이 추진되고 있는지 의문

- 주력산업(조선, 철강, 자동차 등)에 대한 위기 상황이 계속되는 데서 탈출하기 못하고 있어 산업구조조정의 연착륙을 위한 중장기 정책이 긴급한데 담당부도위기에서 봉착한 기업의 처리에만 급급, 주력산업이 재편될 가능성이 있는 이 과도기의 산업구조조정 연착륙을 유도하는 산업정책은 무엇인지?

- 일자리 창출의 원천이 중소·중견기업이라고 타겟을 잡은 상황에서 청년채용에 대한 지원은 대폭 강화되었고 그 외 기존 중소기업 지원 또한 활성화되고 있으나 중장기적으로 중소기업이 취업하기 좋은 직장이 되기 위한 일자리확산과 적정한 인력공급을 위한 교육-훈련체계의 변화는 무엇인가?
효과적인 일자리 창출을 위해서는
고용노동정책과
경제산업정책의
균형과 조화가 필수

단기적 일자리 창출 성과는 내수에 의존

◆ 현재 일자리 창출의 규모는 내수 경기와 직접되어 있음.
  • 단기, 중기에 있어서는 수출 중심, 기술 중심의 경제성장이 일자리 창출 규모에 미치는 영향은 성장률에 비례하여 발생하기 어려움.
  • 내수에 부정적인 충격을 줄 수 있는 사건, 상황 발생시 내수침체와 일자리 증가의 둔화가 즉각적으로 발생할 가능성이 있는 노동시장
  • 그렇다면 내수에 긍정적인 충격을 줄 수 있는 정책 추진은 무엇일까?
    - 과거 시례 신용카드 보급, 정보통신기기의 보편화, 중국관광객의 급증 등
    - 긍정적인 내수 활성화의 모멘텀 필요

◆ 중장기적으로는 고기술, 고부가가치 산업에서의 성장이 고임금 일자리 창출로 직관될 수 있는 산업구조와 노동시장으로의 변화를 지향
일자리 정책의 성과를 위해 부처간·정책간 균형과 조화 필요

- 일자리위원회 출범 목적이었던 범부처 차원의 일자리 융합 정책의 기획조정과 부처 간 협력이 실제 이루어지고 있는지에 대한 점검 필요
  - 정책 방향과 로드맵 작성 등 계획을 세우는 데 있어 범부처 차원의 기획조정과 추진 협력이 이루어지는 모습을 보였으나 각 전략목표의 달성에 있어 각 부처가 균형과 조화를 이루는 모습을 보여야 일자리 성과가 향상될 수 있음.
  - 단기적으로는 제조업에 속해 있는 주력산업과 관련된 산업구조조정의 영역을 4차산업혁명으로 가는 과정 속에서 어떻게 연결시킬 것인지가 가장 큰 경제산업정책의 영역이며 내수가 경제성장에 더 기여할 수 있도록 하기 위한 정책개발이 소득 측면 뿐만이 아닌 '소비·생산' 측면에서 적절하게 추진되어야 함.

효과적인 일자리 창출을 위해서는 고용노동정책과 경제산업정책의 균형과 조화가 필수

- 추진 중인 고용노동정책의 방향 전환? Or 속도조절?
  - 수년 전부터 논의되어왔던 고용노동 문제(공정한 시장 질서 정착, 근로시간 단축, 최저임금, 근본적으로는 노동시장의 차별 해소와 격차 완화 등)가 우리사회의 계층간 갭을 유발하는 한편, 노동시장과 실질시장 모두에 비효율과 불공정을 초래하는 것을 고려할 때 해결을 위한 노력은 계속 추진되어야 함. 또한 경제성장을 이어가며 유지되는 지금 상황이 고용노동문제 해결의 적기임에 불리함없음.
  - 한편 일자리 창출의 또 다른 주체인 기업과 자영업자들이 이러한 변화에 동참하기 위한 동기부여가 되지 않는다면 일자리 창출의 성과(일자리 규모 증가, 일자리 질 개선)를 달성하기 어려움.
  - 극적인 통기부여는 기업과 자영업자의 이익 증가
  - 사업자가 노동비용의 증가로 인한 비용추가를 둘러싸며 생산성 향상, 신사업 개발이나 사업 개편에 따른 업종 전환, 일자리의 양 또는 질 개선 노력에 대한 보상 확대 등 지원과 세제혜택을 포함한 경제산업정책을 고용노동정책과 균형있게 추진할 필요
일터혁신을 통한 중소기업경쟁력 제고

- 일터 혁신의 사회적 필요성
  - 중소기업 현장: 고전적 태빌러주의 또는 비과학적 관리에 머물러 여전히 저생산성, 저가격, 저임금경쟁의 악순환 고리에서 벗어나지 못하고 있고, 낮은 인사관행, 최저임금 위반, 근로기준법 위반 만연, 낮은 보상에 따르는 만성적 인력부족, 개선과 혁신성능 부재
  - 영세기업과 중소기업에 고용된 근로자들이 전체 근로자의 65.0%
  - 중소기업들에 대한 정부의 다양하고 막대한 보조금 지급이 이루어지고 있으나 이것이 때로는 한계기업들의 생존에는 도움될 뿐 중소기업들의 개선, 혁신, 업그레이드에 활용되고 있는지는 의문
  - 노동시장 이중구조 해소를 위한 기초조건 - 중소기업들의 미시적 혁신을 통해서 가능한 조건 마련 + 일허정관계의 개선을 통한 중소기업 수익 확보 - 현장에서의 미시적 혁신 없이 노동시장 이중구조 개선이라는 거시적 목표 달성 곤란
  - 일터 혁신을 통해 현장에서의 미시적 혁신을 자율적으로 추진하게 만드는 기업 생태 활성(법제도, 지원정책 등)으로의 변화 필요

일터혁신이란?

- 제품개선의 작은 아이디어, 작업공정과 관련한 낭비 제거, 각 공정별 최적화, 사업장 내외의 물류의 개선, 푸기능화, 작업동작과 방식, 품질관리방식의 개선, 고객맞춤형 서비스 개선 등 같이 공정, 작업단위, 각종 사업영역에서의 작은 점진적 개선과 혁신
  - 사업장 내에서 부딪히는 여러 문제의 발견, 원인조사, 해결방안 찾기 등도 포함한 사회적 혁신, 예) 일터의 청결, 정리정돈, 정직한 작업환경 조성, 증고령 인력을 배려한 작업공정과 배치, 안전한 일터를 만들기 위한 작업환경 개선 등 사람을 위한 ‘일터만들기’의 일터혁신의 가장 기본적인 부분

- 생산성과 품질향상, 생산과 사업의 각 단계와 영역에서 디지털기술의 효과적 활용, 고객맞춤형 생산, 물류, 원자재와 부품관리의 효율적 관리, 새로운 절약, 불량률 저하 등 knowledge), 제품과 서비스 생산에 관한 능력(체조능력)으로 변화될 수 있음.

- 현장에서의 미시적 개선과 혁신은 작업 현장에서 형성되는 경험, 노하우, 지혜, 전문능력, 문제해결능력, 의사소통능력을 어떻게 조직화하여, 현장 작업자들로부터 이끌어내어, 체계화하여 이용하는가에 상당한 정도로 달려 있음.

- 일본에서는 현장력(現場力)으로 불리며 현장의 경쟁력, 현장혁신능력의 의미로 중요시되고 있음.
일터혁신의 방향

- 현장에서 과학적 관리능력, 흡수능력, 개선과 혁신능력의 구축
- 미사용 수준, 일터에서의 개별 작업과정의 과학적 분석과 관리, 개선과 혁신을 통한 생산성 향상과 증점 개선
- 현장 관리자(직장, 반장, 조장, 주임 등)의 작업공정, 개별 작업 관리에 대한 능력과 지식의 체계적인 육성
- 직장노동자와, 변직자녀가(기능의 과학화과 과학의 기능화) - 제품과 서비스생산과정에서 이상과 문제의 탐지능력, 문제의 원인합당 능력, 문제해결능력을 갖추는 것이 개선과 혁신능력
- 흡수능력(absorptive capacity)의 구축 - 다른 기업생산 신제품과 서비스, 시장, 공정, 품질 등에 관한 지식, 작업방법, 다양한 경험 등에 대해 지식을 갖추고 그 가운데 융용하고 필요한 것을 알아보는 능력, 이를 흡수하는 능력, 이를 응용하는 능력과 이를 성과화하는 능력, '이는 것만큼 보이고, 알아야 어디에서 어떻게 개선하고 혁신할 수 있을지를 알아보는 것을 말함'
- 국제적 시각과 혁신 - 현장에서의 혁신은 많은 경우 수반으로 인한 시각적 변화에 실패 능력과 실패 속도를 배우고 있으며 다양한 가셈과 혁신의 창출을 발견하는 점에서 현장에서 활용되는 기법과 기술에서의 개선과 혁신에는 일정한 '혁신적 사고'가 필요
- 혁신능력 구축 - 현장에서 착안된 다양한 경험이 경험과 능력의 흡수와 융용을 하면서 동시에 이를 종합하여 개선/혁신을 지속적으로 가능함으로써 집중과 하는 능력(innovative capacity)도 필요하다
- 제품과 서비스 생산공정의 분석과 가설, 품질관리 분석, 위험과 견장의 기술은 해소석서 벌기 및 개선도안, 작업공정의 각 단계별, 사업의 각 영역별 특성을 반영한 디자인 기술활용 제지를 검토하고, 적용가능성을 찾아 낼 능력 구축

일터혁신 촉진 정책

- 미사적인 일터혁신의 경험이 가진 역량의 집합 - 일터 혁신의 모범사례를 가진 기업에서 다양한 개선이나 혁신활동을 해 본 풍부한 경험을 가진 직장, 반장, 조장, 주임, 현장 생산관리 담당 엔지니어들 가운데 퇴직자를 포함
- 이들을 체계적으로 훈련하고 교육하여 중소기업의 현장에서 다양한 자문활동을 수행할 수 있도록 혁신지원서비스 형태로 중소기업들의 일터혁신을 지원하는 리얼서비스(real services)를 대폭 강화
- 일터혁신 사례와 유형의 체계적 연구 - 강소기업과 대기업 가운데 일터혁신을 제대로 한 기업들에 대한 실증사례연구를 통해 일터혁신의 접근방법, 유형, 기법, 경제적 측면, 성과, 제품개선, 품질개선, 생산방법 혁신이나 개선 등에 대해 자속적 연구 추진
- YTN은 '강소기업이 힘이다' 시리즈를 통해 2015년 6월부터 2017년 6월 24일 현재 100회에 걸쳐 각 산업과 분야의 강소기업들의 성공사례 소개, 연합뉴스TV는 "상공회의소 경영자 사례" 시리즈를 통해 2016년 7월부터 2017년 3월까지 우리나라 강소기업들을 35개에 걸쳐서 소개 일터혁신은 우리중에 강소기업들의 사례에 대한 신중분석을 통해 경영력의 향상을 찾아내고 이들을 유형화 모델화함으로써 우리나라 중소 기업들의 일터혁신을 위한 중요한 경영학, 대론적 근거로 삼을 수 있음
- 중소기업에 대한 현장지원에서 중소기업의 개개인 역량강화, 내부혁신의 촉진지원과 자문, 내부 혁신전략의 일관성과 혁신전략의 중소기업 체제 마련으로 정책의 초점 정원을 통해 산업정책이 안력 정책 및 일자리 정책(일자리 창 제안 정책)과 긴밀하게 결합하도록 변화
일터혁신 지원 추진 체계

- 한국형 혁신모델의 개발: 모범 사례를 중심 분석하여 일터혁신 성공요인을 찾아내어 한국형 혁신모델을 개발하고 이 모델을 전파하는 작업 전개

- 미시적인 일터혁신의 경영을 가진 역량의 구축: 모범사례를 보유한 기업에서 다양한 개선이나 혁신활동을 통해 본 풍부한 경영을 가진 직장, 반정, 조정, 주임, 현장 생산관리 담당 엔지니어들 가운데 퇴직자도 포함하고, 체계적 훈련과 교육을 통해 중소기업 현장에서 다양한 개선과 혁신 자문활동을 수행할 임무 부여

- 혁신경험과 역할을 가진 인력을 통한 혁신지원체계 구축: (중소)기업의 일자리 개선을 위한 일터혁신기구는 대기업, 강소기업의 현장에서 다양한 영역과 분야에서 혁신경험을 갖춘 능력을 가진 중급근무자에게 활용하여 중소기업에 적합하다고 판단한 후, 중소기업에 주기적으로 파견하여 혁신 필요성 제기, 혁신영역 발굴, 혁신방법 소개, 혁신 과정에 대한 현장건설팀, 지속적인 혁신과 혁신역량 확대를 위한 지속적인 자문 제공 등의 사업을 수행

- 일터혁신기구 추진: 고용노동부 산하에 기업(특히 중소기업)의 "일터혁신기구(workplace innovation agency)"를 조직하고 권역별 지주를 추진하여, 기존 산업자원부에서 운영하는 산업단지공단, 테크노파크, 중소기업진흥공단 등의 일부 기능과 결합하여 기업(특히 중소기업)에 대한 체계적이고 지속적인 전담, 컨설팅, 현장지도, 교육 등 혁신지원을 통해 기업의 내부 혁신 촉진 기능 강화

감사합니다.
한국 청년고용정책의 방향과 과제

김 유 빈
(한국노동연구원 연구위원)
한국 청년고용정책의 방향과 과제

OUTLINE

I. 한국의 청년고용 현황

II. 청년고용정책 평가와 시사점
청년고용 현황 2017년

청년고용 현황 40% 초반대로 저조한 수준 유지

- 청년고용률(15-29세) '13년 이래 증가추세
- 20세 이상 청년고용률은 최근 감소

고용률 추이 2007-2017, 전체 / 청년 세부연령별

자료: 경제협동조합조사 원자판
청년 취업자수 증가세 둔화 및 취업자 비중의 지속적 감소 추세

청년 취업자 비중: 23.1%(00′)  16.4%(10′)  15.2%(17′)

청년 취업자수 변화 추이

청년 고용률 증가 추세에 있으나 OECD와 큰 격차

한국–OECD 간 고용률 격차: 15~19세(15.2%p), 25~29세(4.1%p)

고용률 국제비교, 2016년

자료: OECD.Stat.LTS by sex and age
청년실업률 지속적인 증가추세, 공식실업률과 체감실업률의 격차 확대

25-29세의 고학력자의 실업률 증가추세

청년실업률 추이, 2007-2017년

25-29세 실업률

자료: 경제협동조합구조원 자료

청년층 노동시장 진입 지연, 첫 일자리 근속기간 감소 추세

첫 일자리 임직소요기간 11개월, 졸업 후 1년 이상 비중 증가추세

청년층 첫 일자리 근속기간 1년 7개월

첫 취업 평균 소요기간

첫 일자리 근속기간

자료: 경제협동조합구조조자 자료
일자리 문제로 청년 삶의 질 악화

- 청년층 비정규직, 단기일자리 증가 등 고용형태의 불안정성 심화
- 일자리 문제로 주거·연애·결혼·출산·육아 등 전반적 삶의 질 악화
- 특정 세대의 상대적 격차 확대로 사회적 갈등 고조

청년고용 현황

- 비정규·단기일자리 (%)
- 높어지는 결혼 (개)
- 주거빈곤율 (%)

청년고용 부진의 원인

20대 후반 청년인구
'21년까지 증가

- 저성장·저고용 가조 지속
- 노동시장 이중구조 심화

- 야절의 일자리 수급격차 지속
- 중소기업의 인력난 지속
- 장시간·저효율 노동환경

고용형태별 목차수혜 격차 (%) | 중소기업 상대 임금수준 (대가변=100)
---|---

2009 | 2013 | 2017
---|---|---
국민연금 | 82.9 | 75.1 | 66.0
고용보험 | 36.3 | 42.3 | 52.3
건강보험 | 44.8 | 40.9 | 50.7
퇴직금 | 85.1 | 86.2 |
기존의 청년일자리대책 평가

1. 청년정책 컨트롤 타워 부재, 청년층 정책수요 반영 미흡
   - 정책대상 및 목표 중첩, 예산 비효율, 사업간 연계 부족
   - 과거 10년간 21차례 청년일자리대책 발표
   - 청년의 목소리 수렴과정 미흡, 정책수립의 절차적 정당성 부재

2. 청년의 단계별·유형별 맞춤형 대책 미흡
   - 일자리의 양적확충(단기일자리: 인턴, 해외취업)에 초점
   - 대부분의 일자리 정책이 취업지원에 초점, 일자리의 질 및 채감도 지조
   - 노동시장 이행, 사회인정망, 청년 유형별 지원정책 부재

3. 노동시장 이중구조 개혁을 위한 근본대책 부재
   - 격차 해소를 위한 노·사·정의 노력 부재
   - 청년들의 중소기업 기피현상, 중소기업의 구인난 심화
   - 청년의 정책체감도 저조, 근로조건 개선성과 미흡
### 청년 일자리 대책 2018. 3. 15

<table>
<thead>
<tr>
<th>신규</th>
<th>자산형성 800만원 + 주거비 70만 + 교통 120만 + 소득 45만원 = 연 최대 1,035만원</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>청년 (중소기업 2,500만원)</td>
<td>구직자</td>
</tr>
<tr>
<td>기업</td>
<td>중소기업</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>창업자</td>
<td>인건비: 청년 3명 × 연 900만원 × 3년 = 8,100만원</td>
</tr>
<tr>
<td>창업 (6년이내 3명 신규채용)</td>
<td>세부담: 0원</td>
</tr>
<tr>
<td>단계별</td>
<td>예비창업: 최대 1억원 오픈바우처</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>초기성장: 최대 10억원 성공불용자 지원</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>본격성장: 3년간 20억원 + 혁신모험펀드 투자</td>
</tr>
</tbody>
</table>

### 청년고용정책 효율성 제고 방안

**1. 청년 일자리 대책 정부안 개선 및 보완**
- 기업과 근로자 참여유인 제도로 인지도 및 집행률 개선
- 정책 모니터링, 정책파급 효과 관리감독 강화
- 선택과 집중을 통한 정책체감도 제고

**2. 청년층 단계별·유형별 맞춤형 정책대안 마련**
- 청년향별 실태파악, 사회적 소외자와 니트, 워킹피어 등 취약계층에 대한 사회안전망 강화
- 일자리 매칭프라 구축, 고용서비스 전달체계 개편
   → 온·오프라인 청년센터 구축, 개인별 맞춤형 정보 제공
3. 격차 해소를 위한 근본대책 마련
   - 노동시장의 격차해소를 통한 청년일자리 창출, 일자리 질 개선
   - 공정거래 정착, 민간 스스로의 격차해소 유인 제공
   - 중소기업 현장경쟁력 강화, 일터혁신 확산
   - 고용·노동정책 간 파급효과 고려하여 효율성 극대화

4. 청년일자리정책 패러다임의 지속성 확보
   - 청년일자리 창출, 일자리 질 개선을 위한 사회적 대화, 실천대안에 대한 논의구조 마련
   - 일자리 문화 개선, 근로기준법 등 정규교육 편입으로 건전한 직업의식 함양

‘청년 일자리의 다양한 얼굴’

하고 싶은 일을 마음껏 할 수 있는 사회
감사합니다

김유빈 연구위원
Email: ukim@kdl.re.kr
Tel: 044-287-6304
【발제 3】

2018년 최저임금의 고용효과 추정

홍 민 기
(한국노동연구원 선임연구위원)
2018년 최저임금의 고용효과 추정

홍민기 (한국노동연구원)
2018. 5. 3.

• 분석 대상
최저임금 증가가 2018년 1월, 2월, 3월 고용량과 근로시간에 끼친 영향

• 최저임금 증가율
  2015년 7.1%, 2016년 8.1%, 2017년 7.3% (평균 7.5%)
  2018년 16.4%
* 8.91% 추가증가의 효과를 측정하는 것임.

• 제약
반기, 연간 자료를 이용할 수 없다.
(고용형태별 근로실태조사, 노동패널 등)

• 사용한 자료
월별 자료 : 경제활동인구조사, 사업체노동력조사, 고용보험자료
2015년 1월부터 2018년 3월까지 자료를 이용
● 기존 연구 추정방법: 이종차분법 (difference-in-difference)

(가정) 공통추세 (parallel trend): 정책이 없었다면 처방집단과 통제집단의 결과는 같은 추세를 보였을 것 (시간효과가 두 집단에 동일하게 작용)

● 연구의 관건
- 전국 단일 최저임금제인데, 최저임금의 영향을 다르게 받는 집단을 어떻게 설정하여 비교할 것인가
- 공통추세 가정, 즉 시간효과가 두 집단에 동일하게 작용한다는 가정은 비현실적이다. 비교 집단별 고용추세가 다른 것을 어떻게 잘 감안하여 최저임금의 효과를 추정할 것인가
● 개인별 패널 자료를 이용하는 경우
  - 처방집단 : 임금이 최저임금보다 낮아서 도입이 영향을 받는 집단
    통제집단 : 최저임금과 최저임금 110% 사이에 있는 집단
  - 처방집단 사람의 고용유지 확률이 더 낮은지를 추정
  - 한국 연구 : 이병희 (2008), 안태현 (2009)
  - 개인별 패널자료가 필요함. 경찰 공표자료로는 불가능

● 지역별 최저임금 차이를 이용하는 경우 : 미국
  - 연방최저임금이 80년대에 증가하지 않아서 최저임금의 실질가치가 급감
    이에 주정부에서 주별 최저임금을 설정함 (89년까지 16개 주에서)
  - Card (1992) : 지역별 최저임금의 차이를 이용하여 추정
  - 국내에서는 지역별 분석이 불가능 (자료 + 지역노동시장 수가 적음)

● 이정민・황승진 (2016)
  - 집단구분 : 성/교육수준/연령/사업체규모/근속연수 (1,536개 cell)
  - 결과 : 최저임금이 1% 증가하면, 고용량이 1.43% 감소한다.
  - 문제점 (1) : 사업체 규모, 근속연수는 고용량의 결과변수이기 때문에 집단 구분 기준으로 적합하지 않음
    (예) 10인 사업장에서 1명 이상인 경우 이 사업장은 9인 사업장이 됨.
    10인 이상 cell의 고용량 감소가 9인 이하 cell 고용량 증가와 1:1로 결합되여 있어서, 최저임금이 효과를 왜곡하며, 결과 해석도 매우 어렵다.
    “최저임금의 변화에 따라 내생적으로 변하기 어려울 것으로 추측되는 것들로 선택하였다” (p.14)는 자기 설정 기준과 어긋남.
  - 문제점 2 : 집단마다 고용 추세가 다를 수 있다는 점을 고려하지 않음
본 연구에서 집단의 설정
- 사업체 단위의 자료가 있으면 이상적이나 현재 이용할 수 없음
- 사업체 고용량의 집계가 산업별 고용량임.
- 본 연구에서는 최저임금의 영향을 받는 근로자의 비율이 산업마다 다를 수 있다는 점을 이용하여 추정함
  (1) 현재 월별 자료에서는 산업별 고용량이 공표되어 이용 가능함
  (2) 고용동향과 연계하여 결과를 해석하기 쉽고, 정책에도 도움이 됨

- 산업별 이동이 있을 수 있다.
- 산업 이동의 효과가 추정에 미치는 효과는
  (1) 최저임금 인상으로 일자리 상실, 다른 산업으로 이동
      → 최저임금의 부정적 효과를 과대 측정
  (2) 최저임금 인상으로 노동공급 증가
      → 최저임금의 긍정적 효과를 과대 측정
- 산업별 이동 상황 (2014년→2015년, 노동패널, 2천만이하 소득자)
  2천만원 이상 산업 이동률은 3개월간 2% 미만
- 최저임금 변화에 따라 산업간 이동률이 변화하는지 살펴 보아야 함
  현재로서는 판단할 수 없음
• 추정에서 추세를 포함하는 방식이 중요
  - 임금근로자수 추세

    ![Graph showing Employment and Job Losses](https://via.placeholder.com/150)

    (자료) 경제활동인구조사 (단위 : 만명)
    - 음식숙박업의 고용은 2016년 7월 이후 감소 추세
    - 최저임금이 인상되지 않았더라도 고용이 감소하였을 것인데 추세를 판단하지 않으면 고용감소가 최저임금의 영향인 것처럼 오인할 수 있다.

• 기존연구에서도 고용 추세를 감안하는 방식에 따라 결과가 다르다
  - Newmark & Wascher (1992, 2007) 주별 분석, 주별 선형추세 포함
    고용의 최저임금 탄력성 -0.14
  - Dube, Lester, Reich (2010), Allegretto, Dube, Reich (2011)
    인구조사단위, 대도시지역 등 시간효과를 추가 통제하면 최저임금의 부정적인 효과가 없다.
● 수정식의 선택 (고용 추세를 어떻게 통제할 것인가)

\[ y_{it} = \beta(W_t \times D_t) + \alpha_t + \gamma_t + \epsilon_{it} \] (통상적인 이중차분법)

(1) \[ y_{it} = \beta(W_t \times D_t) + \alpha_t + \gamma_t + \epsilon_{it} \] (일별대미 + 선형추세)

(2) \[ y_{it} = \beta(W_t \times D_t) + \alpha_t + \gamma_t + \epsilon_{it} \] (일별대미 + 추세제곱)

(3) \[ y_{it} = \beta(W_t \times D_t) + \alpha_t + \gamma_t + \epsilon_{it} \] (일차항 추세가 산업마다 다름)

(4) \[ y_{it} = \beta(W_t \times D_t) + \alpha_t + \gamma_t(2) + \epsilon_{it} \] (일차항 추세가 산업마다 다름)

Interactive fixed effect model (고정효과 상호작용 모형, IFE)

● Interactive Fixed Effect Model (Bai, 2009)

\[ y_{it} = \beta(W_t \times D_t) + t_m + f_i \lambda_i + \epsilon_{it} \]

시간효과와 고정효과의 상관관계에 제약이 없다.
경제적 공통적인 충격이 산업마다 다르게 영향을 받을 수 있음을 허용
시간효과와 고정효과가 비관측일 수 있고, 여러개 얻을 수 있다.
이중차분모형은 IFE의 특수한 한 형태
일정한 조건하에서, IFE 추정은 Synthetic Control 방법과 동일하다
(Gobillon and Magnac, 2016)
IFE가 상대적으로 추정이 쉽고, 표준오차도 구하기 쉽다.
● 최저임금 영향률(%) 계산
  - 경제활동인구조사 2017년 8월 부가조사
  - 고용연태별 근로실태조사 2016년 자료.
* 영향률 : 내년 최저임금 이하의 시간당 임금을 받는 근로자의 비중

● 추정치에 대한 해석
  - \( y_{lt} \) : 고용량 (혹은 근로시간) \( \log \times 100 \),
  - 최저임금 영향률이 1%p 증가하면 고용량은 \( \beta \) 만큼 증가한다.

<table>
<thead>
<tr>
<th></th>
<th>(1)</th>
<th>(2)</th>
<th>(3)</th>
<th>(4)</th>
<th>IFE</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>2018년 1월</td>
<td>-0.041</td>
<td>-0.015</td>
<td>0.010</td>
<td>0.045</td>
<td>0.020</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>(-0.27)</td>
<td>(-0.26)</td>
<td>(0.11)</td>
<td>(0.61)</td>
<td>(0.35)</td>
</tr>
<tr>
<td>2018년 2월</td>
<td>-0.040</td>
<td>-0.048</td>
<td>-0.026</td>
<td>0.018</td>
<td>0.007</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>(-0.29)</td>
<td>(-0.78)</td>
<td>(-0.28)</td>
<td>(0.25)</td>
<td>(0.13)</td>
</tr>
<tr>
<td>2018년 3월</td>
<td>0.008</td>
<td>-0.001</td>
<td>0.017</td>
<td>0.070</td>
<td>0.051</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>(0.05)</td>
<td>(-0.01)</td>
<td>(0.17)</td>
<td>(0.93)</td>
<td>(0.93)</td>
</tr>
<tr>
<td>추세</td>
<td>시간대미</td>
<td>월별+</td>
<td>월별+</td>
<td>2차식추세유</td>
<td>월별+고성효과</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td>선령추세</td>
<td>2차식 추세</td>
<td>산업</td>
<td>상호작용</td>
</tr>
<tr>
<td>표본수</td>
<td>2,184</td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
</tbody>
</table>

(주) 경로안은 t 테일. *는 5% 수준에서 유의한 것으로 나타낸. 산업효과 포함.

- 고용량에 미치는 영향은 양(+)이지만, 통계적으로 유의하지 않다.
근로시간에 대한 영향 추정 결과 (자료 : 경제활동인구조사)

<table>
<thead>
<tr>
<th></th>
<th>(1)</th>
<th>(2)</th>
<th>(3)</th>
<th>(4)</th>
<th>IFE</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>2018년 1월</td>
<td>-0.044 (-0.97)</td>
<td>0.018 (0.56)</td>
<td>-0.025 (-0.93)</td>
<td>-0.037 (-1.36)</td>
<td>-0.168* (-4.43)</td>
</tr>
<tr>
<td>2018년 2월</td>
<td>-0.029 (-0.72)</td>
<td>0.049 (1.58)</td>
<td>-0.010 (-0.42)</td>
<td>-0.025 (-0.90)</td>
<td>-0.087* (-2.42)</td>
</tr>
<tr>
<td>2018년 3월</td>
<td>-0.075* (-2.31)</td>
<td>0.007 (0.21)</td>
<td>-0.074* (-3.22)</td>
<td>-0.092* (-3.30)</td>
<td>-0.054 (-1.50)</td>
</tr>
<tr>
<td>추세</td>
<td>시간대미</td>
<td>월별+선형추세</td>
<td>월별+2차식 추세</td>
<td>2차식추세+산업</td>
<td>월별+고정효과 상호작용</td>
</tr>
<tr>
<td>표본수</td>
<td>2184</td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
</tbody>
</table>

(주) 괄호안은 t값임. *는 5% 수준에서 유의함을 나타낸, 산업효과 포함.

- 최저임금 인상으로 근로시간이 유의하게 감소하였다.

고정효과 상호작용 (IFE) 모형 추정 결과 (경제활동인구조사)

<table>
<thead>
<tr>
<th></th>
<th>전체</th>
<th>상용</th>
<th>임시</th>
<th>일용</th>
<th>전체</th>
<th>상용</th>
<th>임시</th>
<th>일용</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>1월</td>
<td>0.020 (0.35)</td>
<td>0.106 (1.48)</td>
<td>-0.027 (-0.16)</td>
<td>-0.270 (-0.63)</td>
<td>-0.168* (-4.43)</td>
<td>-0.083* (-2.69)</td>
<td>0.154 (1.97)</td>
<td>-0.206 (-0.89)</td>
</tr>
<tr>
<td>2월</td>
<td>0.007 (0.13)</td>
<td>0.120 (1.69)</td>
<td>-0.057 (-0.33)</td>
<td>-0.259 (-0.63)</td>
<td>-0.087* (-2.42)</td>
<td>-0.045 (-1.50)</td>
<td>0.181* (2.34)</td>
<td>-0.259 (-1.09)</td>
</tr>
<tr>
<td>3월</td>
<td>0.051 (0.93)</td>
<td>0.080 (1.13)</td>
<td>-0.009 (-0.05)</td>
<td>-0.029 (-0.07)</td>
<td>-0.054 (-1.50)</td>
<td>-0.030 (-1.01)</td>
<td>0.124 (1.62)</td>
<td>-0.250 (-1.05)</td>
</tr>
<tr>
<td>표본수</td>
<td>2,184</td>
<td>2,184</td>
<td>2,184</td>
<td>1,819</td>
<td>2,184</td>
<td>2,184</td>
<td>2,184</td>
<td>1,819</td>
</tr>
</tbody>
</table>

(주) 괄호안은 t값임, *는 5% 수준에서 유의함을 나타낸, 산업효과 포함.

- 고용형태에 상관없이 고용량에 대한 영향은 통계적으로 유의하지 않다.
  - 추정치만 보면, 상용이 증가하고, 임시 일용이 감소 (노동자 구성 변화)
  - 근로시간은 유의하게 감소, 임시 시간은 증가, 일용 시간은 감소.
동태적 효과

<table>
<thead>
<tr>
<th>전체 고용량에 대한 효과</th>
<th>근로시간에 대한 효과</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td><img src="image1.png" alt="Graph" /></td>
<td><img src="image2.png" alt="Graph" /></td>
</tr>
</tbody>
</table>

- 고용에 대한 사전조정은 없었다.
- 근로시간은 11월부터 사전조정이 있었다.
  1월에 시간조정을 많이 하였다가 조정폭을 완화하면서 적응하고 있음

임금근로자수에 대한 영향 추정 결과 (자료: 사업체노동력조사)

<table>
<thead>
<tr>
<th></th>
<th>(1)</th>
<th>(2)</th>
<th>(3)</th>
<th>(4)</th>
<th>IFE</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>2018년 1월</td>
<td>-0.098</td>
<td>-0.096</td>
<td>-0.029</td>
<td>-0.006</td>
<td>0.030</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>(-1.10)</td>
<td>(-1.89)</td>
<td>(-0.52)</td>
<td>(-0.23)</td>
<td>(0.18)</td>
</tr>
<tr>
<td>2018년 2월</td>
<td>-0.079</td>
<td>-0.077</td>
<td>0.007</td>
<td>0.017</td>
<td>0.031</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>(-0.84)</td>
<td>(-1.39)</td>
<td>(0.11)</td>
<td>(0.71)</td>
<td>(0.18)</td>
</tr>
<tr>
<td>추세</td>
<td>시간더미</td>
<td>월별+</td>
<td>월별+</td>
<td>2차식추세</td>
<td>월별+</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td>선형추세</td>
<td>2차식추세* 산업</td>
<td>고정효과 상호작용</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>샘플수</td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td>2,546</td>
</tr>
</tbody>
</table>

(주) 관측값은 t-값임. *는 5% 수준에서 유의함을 나타냄. 산업효과 포함.

- 고용량에 대한 영향은 유의하지 않음
고용효과 상호작용 (IFE) 모형 추정 결과 (사업체노동력조사)

<table>
<thead>
<tr>
<th></th>
<th>고용량</th>
<th></th>
<th>근로시간</th>
<th></th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td></td>
<td>전체</td>
<td>성장</td>
<td>임시일용</td>
<td>전체</td>
</tr>
<tr>
<td>1월</td>
<td>0.030 (0.18)</td>
<td>0.061 (0.41)</td>
<td>0.001 (0.57)</td>
<td>-0.024 (-0.72)</td>
</tr>
<tr>
<td>2월</td>
<td>0.031 (0.18)</td>
<td>0.063 (0.41)</td>
<td>0.002 (0.93)</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>표본수</td>
<td>2546</td>
<td>2546</td>
<td>2526</td>
<td>2479</td>
</tr>
</tbody>
</table>

(주) 총합은 1달임. *는 5% 수준에서 유의함을 나타낸다. 산업효과 포함.

- 상용 근로시간 유의하게 감소. 임시 근로시간 감소폭은 크나 유의하지 않음

고용보험 유지 사업체에서 최저임금의 영향

○ 자료
고용보험 가입 사업체 가운데
2017년 1월부터 2018년 3월까지 동일 사업체 (균형 폐널자료)

○ 전년 동월대비 피보험자수 변화 (명)

<table>
<thead>
<tr>
<th></th>
<th>2017년</th>
<th>2018년</th>
<th>차이</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>1월</td>
<td>11,801,722</td>
<td>12,033,157</td>
<td>+231,435</td>
</tr>
<tr>
<td>2월</td>
<td>11,862,804</td>
<td>12,104,743</td>
<td>+241,939</td>
</tr>
<tr>
<td>3월</td>
<td>11,945,835</td>
<td>12,217,402</td>
<td>+271,567</td>
</tr>
</tbody>
</table>
○ 회귀분석 결과
산업별 피험자수 증감은 최저임금과 상관이 없음.

[그림] 전년동대비 3월 피험자수 증감과 최저임금 영향률

□ 결과에 대한 해석

- 기업 입장에서 비용
  - 최저임금 적용 근로자 비용 = 최저임금율 × 근로시간 × 근로자수
  - 최저임금 비적용 근로자 비용 = 임금율 × 근로시간 × 근로자수
  - 고정노동비용 : 후생복리비용 등
  - 기타 고정비용 : 관리비, 임대료, 카드수수료 등
- 이윤 = 가격×판매량×비용 = 마진율×비용×판매량×비용

- 최저임금이 증가했을 때의 대응 수단 및 적응 방식
  최저임금 적용자의 (1) 근로시간, (2) 근로자수, 최저임금 비적용자의 (3) 근로시간, (4) 근로자수, (5) 고정노동비용, (6) 기타 노동비용, (7) 마진율, (8) 노동효율, (9) 이윤 감소, (10) 가격 조정
• 최저임금이 어떻게 귀결되는가는 최저임금 근로자, 최저임금 비적용 근로자, 고용주 (+프랜차이즈 본사), 소비자, 주변 사업자(임대사업자, 카드사업자), 정부, 관련자들의 영향력에 달려 있다.
• 노동시장에서 사업체가 독점력을 행사하는 수요독점 상황에서는 최저임금 인상으로 노동공급이 증가하고 근로자의 협상력이 증가하기 때문에 임금이 늘어나면서 고용이 증가함
• 최저임금 상승으로 임시일용이 감소하고 상용직 고용이 증가할 수 있나?
  - 최저임금 상승으로 임시일용직의 상대적 비용이 상승함
  - 임시 일용직의 상대적 이점이 감소함
• 고용량 조정에 비해 근로시간 조정은 미세 조정이 가능함
• 노동강도가 극대화되어 있는 소규모 사업장에서는 인원 감축이 어렵다

---

• 결론

- 2018년 최저임금 인상은 3월까지 고용량에 유의미한 영향을 미치지 않았다.
  이 결과는 모든 분석자료 (경제활동인구조사, 사업체노동력조사, 고용보험)에서 일관된다.
  사전 조정은 없었다.
- 상용이 증가하고 임시의 일용 고용이 감소하여 노동자의 구성이 변화하는 것처럼 나타났지만 단정하기 어렵다.
- 최저임금 인상으로 노동시간이 유의하게 감소하였다. 11월부터 노동시간 조정을 하였다. 1월에는 근로시간을 많이 줄였지만 이후 조정폭을 줄이면서 적응하고 있다.
【발제 1】

노동 존중사회 실현과 노사관계

이 정희
(한국노동연구원 연구위원)
노동존중사회 실현과 노사관계

이정희
한국노동연구원

노동존중사회

공정한 분배
저임금·근로비고 해소
차별·격차 해소
체불임금 제로시대

정당한 보상
사회적 인정
말할 권리

인격적 대우(갑질 근절, 성평등 등)
노동에 대한 인식 제고(교육)
정시간 노동 해소

노동기본권(ILO 협상협약 비준 등)
의사결정에의 참여(노동이사제 등)
노조 조직률·단체협약 적용률 확대
노동행정

공공기관 성과연봉제 폐지 (2017.6.16)  ➔  공공부문 노사관계 개선 공공상생연대기금 출범

노동행정

고용노동부 장관, ‘2대 지침 폐기’ 공식 선언(2017.9.25) 공정인사지침 취임규칙 해석 및 운영지침
노동행정

MBC 김장겸 전 사장‘부당노동행위’ 혐의
기소의견 송치(2017.9.28)

공약과 추진내용
문재인 대통령 취임 후 첫 외부 일정으로 인천공항공사 방문, '공공부문 비정규직 제로 시대' 선언 (2017.5.12)

공공부문 비정규직 정규직 전환 가이드라인 발표(2017.7.20)
최저임금

2018년 적용 최저임금 결정(2017.7.15)

간접고용

파리바게뜨 불법파견 판정(2017.9.22)
고용노동부 "5,378명 직접 고용하라"
기한 내 시정지시 미이행으로 사법처리 및 과태료 부과절차 진행

노사.가맹점주협의회 합의(2018.1.11)
정당한 보상

사회적 인정
말할 권리

공약
비정규직 규모 감축
최저임금 2020년까지 1만원
실현
체불임금 제로시대
위험의 외주화 금지 및
간접고용에 대한 원칙의 공동
사용자 책임

추진내용
공공부문 비정규직 정규직 추진
('18년 3월 현재, 9만6천여명 전환 결정)
2018년 최저임금 7,530원으로 인상
(일자리안정차금, 최저임금 위반 감독 등)
강도 높은 처벌 등 형질조치
유해·위험성 높은 작업의 도급 금지 및
원활·발주자의 안전관리 책임 강화 등
포함한 산업안전보건법 개정안 마련

노정협의

중앙·산업·업종별 노-정 협의 진행
사회적 대화
- 대표성 확대(비정규직, 청년, 여성, 중소기업, 소상공인)
- 의제별 위원회(노동의 미래, 산업안전, 사회안전망, 노사관계 개선)
- 업종별 위원회(자동차 조선 금융 공공 보건의료 건설 등)

새로운 사회적 대화 위한 1차 노사정대표자회의(2018.1.31)

사회적 인정

공약
한국형 사회적 대화
연간 1,800시간대 노동시간
노동인권교육 의무화 등

추천내용
개편방안 합의
개정안 마련 입법 추진
근로기준법 개정
휴일 포함 주당 노동시간 52시간 상한제
법정 공휴일 유급휴무 민간 확대
특례업종 26종 중 5종 이상 유지
활성화 방안 모색
노동기본권

고용노동부, 택배연대노조 설립신고필증 발급(2017.11.3)

노동기본권

전국공무원노조 합법화(2018.3.29)
‘배제’에서 ‘포용’
‘저항’에서 ‘참여’
격차사회

- 불공정원인 없이 거래
  - 지불능력 격차 줄이기
- 고용형태 다양화
  - 비정규직·특고차별
- 중소기업의 낙후·한계
  - 기술 및 소규 격차
- 성별 격차
  - 직무분리, 유리친장

노동시장의 분산

(일반노동시장)

임금격차

규모별/고용형태별/성별/
학력/경력/지역별

파편화된 기업별
노사관계

자료: 조성재 (2018)
연대를 위한 결음

하후상박 임금인상 요구
1군 기본급 5.3% 인상
2군 기본급 7.4% 인상
하도급 거래 관행 개선과 연대임금
산별임금체계 마련 위반 노사공동위 구성
금속산업 최저임금 시급 10,000원

양극화 해소
금융공공성 강화
위한 산별교섭

노사공익 재단 설립
(사회공헌기금 1천억원)

산별교섭 정상화
대안적 산별임금체계 마련
동일노동 동일임금
노동시간 단축 및 교대제 개편

사회의연대기금 조성 중앙 산별교섭 추진
“노사 양측은 사회 양극화와 불평등 해소를 위한 사회연대기금을 출연한다.”

새 정부 1년, 노사관계 지형

정부
강한 주도권 이슈 선점

노동계
참여와 발언

경영계
소극적 저항
가야 할 길

개혁 지속 추진
근로감독 등 엄정한 법 집행
법·제도 개선
저기('=' 노사관계 구축
참여적 거버넌스 마련

참여와 발언
조직화와 대표권 강화

소극적 저항에서 적극적 참여로
공정경쟁과 사회적 책임
양적 경제성장 넘는 사회성장 주체로

질문과 토론
【발제 2】
근로시간법제의 현황과 과제

김 근 주
(한국노동연구원 연구위원)
근로시간법제의 현황과 관계

김근주(한국노동연구원)

Contents

1. 근로시간법제의 현황
2. 근로시간 단축법의 의의
3. 근로시간법제의 방향성
근로시간
법제의 현황

Content
근로시간법제 개선 논의의 배경

장시간노동과 근로시간 단축의 필요성
- 한국은 OECD 국가 중 최장 근로시간을 나타내는 국가 중 하나로서, 장시간 노동
  권형은 고용과 노동 전반의 ‘한국적 문제’를 야기하는 가장 근본적인 원인

제도의 불명확성과 이를 둘러싼 분쟁
- 휴일근로, 포괄임금제, 대기시간, 근로시간 특례·적용 제외, 휴가제도 등을 둘러싼
  현실적 문제와 법적 분쟁이 지속적으로 발생
- 최대 근로시간에 대한 불명확성 : 2003년 주40시간제 도입 이후, 휴일근로가 연장근
  로에 포함되는지 여부를 둘러싸고 68시간(행정해석) / 60시간 / 52시간 등 견해 대립
근로시간법제 개선 논의 배경

노사정의 근로시간 단축을 위한 시도들
- 휴일근로의 연장근로 포함, 근로시간의 유연성, 근로시간 적응제외, 휴식과 휴가제도, 포괄임금제, 연장근로 할증율 법제화 등의 제도적 대안들은 지속적으로 논의됨
- 대표적 논의 결과로 2015년 경제사회위원회 노사정책위원회 노동시장구조개선특위, 그리고 그 후속 조치인 915 노사정 합의

국회의 근로기준법 개정을 통한 근로시간단축법 시행
- 제19대/20대 국회에서는 그간 논의에 기초하여 총 21건의 근로기준법 일부개정법률안을 발의하였고, 2018년 2월 환경노동위원회안으로 근로기준법 일부 개정안 통과

근로시간 단축법의 주요 내용

<table>
<thead>
<tr>
<th>관련 법령</th>
<th>내용</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>근로기준법 개정</td>
<td>개정 이유 : 실제근로시간 단축의 시대적 과제를 해결하고 향후 발생할 사회적 비용을 최소화하기 위하여 1주일 근로시간이 휴일근로를 포함 52시간을 분명하게 하고, 기산임금 증폭할증 을을 규정하며, 사실상 제한 없는 근로를 허용하여 초장시간 근로의 원인이 되고 있는 근로시간 특례법등의 범위를 축소하는 등 근로시간 관련 제도를 정비함</td>
</tr>
<tr>
<td>제2조 제1항 제7호 산설 : 1주가 휴일을 포함한 연속된 7일임을 명시함</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>제53조 제3항 및 제6항 : 2021년 7월부터 2022년까지 50명 미만 중소사업장에 대해서는 노사합의로 8시간의 특별연장근로 허용</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>제55조 제2항 및 부칙 제2조 제4항 : 공무원과 일반 근로자가 공평하게 휴일을 허용할 수 있도록 &quot;관공시의 공휴일에 관한 규정&quot;에 따른 공휴일을 유급휴일로 하되, 기업의 부담을 감안하여 기업규로별로 3단계로 나누어 2년에 걸쳐 시행시기를 정함</td>
<td></td>
</tr>
</tbody>
</table>
## 근로시간 단축법의 주요 내용

<table>
<thead>
<tr>
<th>관련 법령</th>
<th>내용</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>제58조 제2항 산정 : 8시간 이내의 휴일근로에 대해서는 통상임금의 100분의 50을 가산하여 지급하고, 8시간을 초과하는 휴일근로에 대해서는 통상임금의 100분의 100을 가산하여 지급함</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>제59조 : 사용자는 근로자대표와 서면으로 합의한 경우 주 12시간을 초과하여 연장근로를 하거나 휴게시간을 변경할 수 있는 개인 근로시간 특례집중을 실시하여 근로시간을 줄여야 함</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>제69조 : 연소자(15세 이상 18세 미만인 자)의 1주간 근로시간 합계를 현행 40시간에서 35시간으로 축소함</td>
<td></td>
</tr>
</tbody>
</table>

## 근로시간 단축법 개요

### 현행

| 평일 40시간 | 평일연장 12시간 | 휴일(주말) 16시간 |
| 68시간 |

### 개정

| 평일 40시간 | 연장근로 12시간 |
| 52시간 |

휴일은 '근로일'에 포함, 주 7일을 모두 근로일로 정의

1일 8시간, 1주일 40시간 + 1주일 12시간 초과근로급지 (휴일 근로 포함)
근로시간 단축법 개요

근로시간 단축 적용시기

- 300인 이상 사업장 = 2018년 7월 1일부터
- 50인~299인 사업장 = 2020년 1월 1일부터
- 5인~49인 사업장 = 2021년 7월 1일부터
※ 30인 미만의 사업장은 2022년 12월 31일까지 노사 합의에 따라 특별연장근로 8시간 추가 허용

휴일근무수당 현행 유지

- 8시간 이내 = 통상임금의 150%
- 8시간 초과 휴일근무 = 200%의 수당 지급

법정 공휴일 유급휴무 민간 확대 ※ 기존 공무원·공공기관만 적용

시행시기

- 300인 이상 사업장 = 2020년 1월 1일부터
- 30인~299인 사업장 = 2021년 1월 1일부터
- 5인~29인 사업장 = 2022년 1월 1일부터

특례영업

- 기존 26종에서 21종 폐지
- 5종(육상운송업, 수상운송업, 항공운송업, 기타운송서비스업, 보건업)만 유지
※ 육상운송업의 하위업종인 노선버스업은 특례영업에서 제외
## 근로시간 단축법에 대한 평가

- 근로시간 단축법을 풀려했던 쟁점들
  - 입법적 방식을 통한 해결과 그 타당성
  - 기업 규모별 차등 적용의 필요성
  - 기업 규모에 따른 법적 보호 적자
  - 근로시간 특례업종의 실효성

### 근로시간 단축법 주요 쟁점별 평가

| 금정적 평가 | 근로시간과 임금 문제에 대한 명확한 기준 마련 | 근로시간 특례업종의 축소를 통한 초장시간 근로 방지 효과 예상 |
| 부정적 평가 | 휴일근로 중복가산 관련 관결 (전월임의제)을 없애고 물속으로 개정 | 명확한 기준 없이 특례업종 축소 (특례업종 전면 폐지 vs 추가적인 특례업종 존치) 인력 운영방식과 보조금 제도 등의 보완책 부재 |
근로시간 단축법에 대한 비판

- 휴일근로 증복가산 규정과 전원합의체 판단
  - 휴일근로 증복가산에 대한 전원합의체 판단 전 입법적 해결(입법부의 필요)

근로시간 특례 규정의 실효성 문제: 업종별 특성 미고려
- 특례 존속 업종간 운송업의 경우 11시간 일간 휴식제도를 실시할 수 있는 여건 미비
  - 준공영제, 최저임금과 보수체계, 증복과업공급 노선 정비 등 업종별 대책 필요
- 특정 제외 업종인 방송업과 같이 상당수가 프리랜서 계약으로 독립화되어 있는 업종에는
  - 특례 규정 제외가 갖는 현실적 의미가 미미

근로시간 단축법에 대한 비판

- 기업규모에 따른 법적 보호 강화
  - 30인 미만 사업장에 대한 법적 보호: 근로자대표의 사면할의를 통한 특별연장근로
  - 5인 미만 사업장에 대한 법적 보호: 공휴일의 적용 제외(근로기준법의 적용범위 문제)

- 통일적 적용 vs 실효성 문제
  - 기존의 근로조건으로서의 보전성에 중점을 두는 입장에서는 업종과 기업 규모에
    예외 없이 근로시간 특례업종 전면 폐지, 5인 미만 사업장에 대한 전면 적용, 근로시간
    적용제의 사업의 전면적 폐지 등 주장
  - 제도의 현실적 적용에 중점을 두는 입장에서는 업종과 사업 규모별로 적용 가능한
    제도적인 보완책을 요구
근로시간 단축법의 입안

근로시간 단축법? 실근로시간 단축법?
- 2003년 40시간제 도입 이후 법정 근로시간은 유지
- 실근로시간 단축법: 연장근로 명확화, 특례사업 규율 등을 통한 실근로시간 단축 도모

근로시간 단축법의 특징
- 임금과 근로시간과의 관계를 명확하게 정리: 2003년 “임금보전 조치(기존 임금수준 및 시간당 통상임금 저하 방지 의무)"와 같은 경과 조항이 없음
- 공휴일 전면 적용을 통한 휴식제도의 보편성 원칙 확립
- 기업 규모별 차등 적용을 통한 실효성 강화와 제도적 보완 가능성을

보전 : 휴식제도의 보편화 시도

(2003년) 월차·연차 통과함을 통한 국제규범에 부합하는 기준 확립

(2003년)-(2012년) 연차휴가 사용촉진제도 개선

(2012년) 기준출근율(80%) 미만자 휴가 부여 계속근로 1년 미만자에 대한 휴가 도입

(2017년) 1년 미만자에 대한 월단위 연차휴가 도입
(2년 통산 15일 휴가 제한 규정 삭제)
근로시간법제의 방향성

Content

이상적 관점에서의 정책적 방향

변화하는 노동

다양한 형태의 삶

일과 삶의 균형
한국적 상황관 정책적 대응

근로시간의 통일적 규율 / 휴식제도의 보편성 확보 / 일·생활 균형 정책

당사자의 필요성에 따른 유연화 정책 도입

<table>
<thead>
<tr>
<th>정책 과제</th>
</tr>
</thead>
</table>
| 정책적 지향점으로서 유형적 상황 | - 근로시간과 휴식에 관한 일반 원칙 확립  
   - 노사협의(적의)를 통한 근로시간 유연화의 관행 존재  
   - 현안 : 변화하는 고용에 대한 정책적 대응 |
| 현실적으로 볼 때 한국적 상황 | - 현안 : 장시간노동 탐출, 근로시간 유연화에 대한 절차 구축,  
   변화하는 고용에 대한 정책적 대응, 경기침체에 따른  
   고용에 미치는 영향 검안 ... |
근로시간 단축법의 향후 쟁점

제도적 보완

휴식제도의 개선

실효성 강화

위반 시 제재 조치

노사합의를 통한 규율

근로시간 단축법의 후속 조치

전력적 근로시간제 개선(단위기간 확대 등) : 2022년 12월 31일

관공서 공휴일 적용을 위한 준비행위(실제조사) : 2018년 12월 31일

항후 근로시간법제의 제도 개선 쟁점

입금 논의의 부상물이 아닌, 근로시간 규율의 독자성 확립

한국적 현실에 부합하는 근로시간 유연화제도 수립

근로시간의 이면인 휴식제도의 보편성 확립
근로시간 유연화의 절차적 요건

근로시간 유연화제도의 절차적 요건

집단적 근로조건 결정 시스템에서 소위 근로시간 유연화제도의 절차적 요건으로 제시된 “근로자대표의의 서면임의”는 낮은 것이다... 이는 단순하게 규범적 문제만이 아니라, 현실에서의 사업장 의사결정 시스템을 고려하지 못한 일방적 과오이다(2007)

근로시간 유연화제도 개선 방안

- 근로시간 유연화제도 도입에 대한 절차적 요건 재검토
- 근로시간 유연화제도의 기속실패 유연화조치들의 정합성 검토
- 변화하는 고용형태와 일하는 방식을 감안한 근로시간 유연화제도의 도입 검토

국제기준의 휴식제도와 우리나라 법제 비교

<table>
<thead>
<tr>
<th></th>
<th>ILO 국제기준</th>
<th>EU 저짐</th>
<th>국내법</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>휴식 계열</td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>○</td>
<td>○</td>
<td>●</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>X</td>
<td>N(11시간)</td>
<td>X</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>임금 휴식</td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>○</td>
<td>○</td>
<td>○</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>X</td>
<td>6시간 조과</td>
<td>4시간 : 30분, 8시간 : 1시간</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>○</td>
<td>○</td>
<td>○</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>X</td>
<td>단체협약 미체결시 법정</td>
<td>법출 규정</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>○</td>
<td>○</td>
<td>○</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>X</td>
<td>근로시간 도중에 부여</td>
<td></td>
</tr>
</tbody>
</table>

추후 휴일

<p>| | | | |
|     |             |        |        |
|     |           |        |        |
|     | ○        | ○      | ●      |
|     | X        | 24시간 | 8일(24시간) |
|     |           |        |        |
|     | ○        | ○      | ×      |
|     | X        | 제휴정 없음 | 제휴정 없음 |
|     |           |        |        |</p>
<table>
<thead>
<tr>
<th>연차 휴가</th>
<th>ILO 국제기준</th>
<th>EU 지침</th>
<th>국내법</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>규정</td>
<td>☐</td>
<td>☐</td>
<td>☐</td>
</tr>
<tr>
<td>취득요건</td>
<td>6개월 이상 근무</td>
<td>저고정 (임로)</td>
<td>1년 이상, 60일 이상 출근 (실적)</td>
</tr>
<tr>
<td>비례부여</td>
<td>인정(현무실)</td>
<td>인정(해석상)</td>
<td>재산적 인정</td>
</tr>
<tr>
<td>휴가일수</td>
<td>3근로주(15일)</td>
<td>4근로주(20일)</td>
<td>15일</td>
</tr>
<tr>
<td>가산휴가</td>
<td>저고정 (임로)</td>
<td>저고정 (임로)</td>
<td>가급스 (비례)</td>
</tr>
<tr>
<td>휴가분할</td>
<td>인정(1회)</td>
<td>불인정(해석상)</td>
<td>인정</td>
</tr>
<tr>
<td>급전보상</td>
<td>원칙적 급지</td>
<td>원칙적 급지</td>
<td>해석적 인정</td>
</tr>
</tbody>
</table>
공공부문 비정규직의 정규직 전환 현황과 과제

이 장 원
(한국노동연구원 선임연구위원)
공공부문
비정규직의
정규직전환 현황과 과제

2018. 5. 3.

이장림 (한국노동연구원 선임연구위원)

목 차
1. 정규직화 배경과 의의
2. 전행경과와 현황
3. 이슈와 평가
4. 향후 전망과 과제
1. 정규직화 배경과 의의

- IMF 외환위기 이후 비용절감, 탄력적 연락운동 목적적으로 비정규직 지속 증가
  - 고용불안, 차별 등 사회양극화의 주요 원인

공공부문 비정규직은 총 31만명(16.9%)으로 비중이 32만명(32.8%)의 절반 수준이나, 정규직 전환에 따른 품질요소로 파견,용역 등 외주화가 증가해 왔음

<table>
<thead>
<tr>
<th>구분</th>
<th>총인원</th>
<th>정규직</th>
<th>비정규직</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td></td>
<td>310,982</td>
<td>290,994</td>
<td>80,884</td>
</tr>
<tr>
<td>자치단체</td>
<td>401,647</td>
<td>350,677</td>
<td>51,833</td>
</tr>
<tr>
<td>공공기관</td>
<td>43,760</td>
<td>318,573</td>
<td>113,117</td>
</tr>
<tr>
<td>지방공기업</td>
<td>70,053</td>
<td>55,429</td>
<td>14,626</td>
</tr>
<tr>
<td>교육기관</td>
<td>634,109</td>
<td>521,932</td>
<td>112,177</td>
</tr>
<tr>
<td>합 계</td>
<td>1,848,553</td>
<td>1,536,665</td>
<td>311,888</td>
</tr>
</tbody>
</table>

*공공부문 비정규직 근로자 정규직 전환 가이드라인 및 실태조사 실태조사(겨제부처협동, 2017.7.24).

사회양극화 완화 및 고용-복지-성장 산순환 구조의 마무리를 역할을 위해 공공부분이 선도적으로 정규직 전환과 차별개선을 추진할 필요

- 이를 통해 '효율성 중심'을 넘어 '인간 중심'으로 경영혁신 퍼려다임을 전환하고, 나아가 공공부문 서비스의 질 향상을 도모

- 다만, 정규직 전환 이후 공공부분 고용모델의 지속가능성을 재고하기 위해서 다양한 요인들을 수용하면서도 예산과 정원의 합리적인 조정을 통한 질서 있는 전환이 필요하고 특히, '통일가치 노동, 통일임금' 원칙을 중시

- 2018년 3월말 기준 전환계획에 따른 추진실적은 양호한 수준으로 나타나고 있고 상시 지속적 업무에 대한 적절고용 원칙을 실현하는데 있어 당초의 목적을 달성한 것으로 중간평가 할 수 있음

- 파견용역의 정규직 전환시 적용할 표준임금체계의 도입과 지자체 및 교육기관에서의 일부 전환대상 제외를 논의할 갑동은 있지만 이해당사자들과의 충돌한 협의과정을 통한 전환이 이루어지고 있음
2. 진행경과와 현황

정규적 전환 대상기관

1단계

해당 실태조사로
임원·임무가
정규적 전환
(33개)

중앙행정기관
지방자치단체
공공기관
지방공기업
국·공립 교육기관

2단계

1단계 기관의 형식 실태조사
전환은 실태조사 후 채도 주전
(48건)

공공기관 자체심
지방공기업 자체심

3단계

민간위탁 기관 확산

민간위탁 기관

* 공공기관 체제상, 알리오 기존적
  전환 30% 이상 자문 보완 또는
  40% 이상 자문을 보완하고
  실행적인 지원이 있는 경우
* 공공 공기업의 경우 구조조정 및
  각 중앙 가시화, 반도, 재배정
  등에서

정규적 전환 기준

[1] 원칙 : 상시·지속적 업무의 정규적 전환

상시·지속적 업무를 함은
① 연중 9개월 이상 계속되는 업무로
② 향후 2년 이상 계속
될 것으로 예상되는 업무

[2] 전환 예외 : 불가피한 경우에 한하여 예외 인정

전환 예외 사유에 해당한 경우 기관의 상황을 감안하여 기관의 판단으로 전환 추진 가능

전환 예외 사유

민간 위탁에 따른 사유

단위 60세 이상

업무 특성에 따른 사유

① 유착내용 등 소속적으로 근로하는 경우
② 임직원 복지에 차지하면서 전환하는 경우
③ 정당한 정리 또는 정리한 경우
④ 이에 공통하는 사례로서 공무원법 등 통제 허용하는 경우

기 관

감사 자료 등

업무 특성에 따른 사유

① 감사의 관리, 검토, 감독 등
② 감사의 관리 등에 따라 필요성

③ 사례 관련으로

④ 공무원 및

⑤ 공무원 및

⑥ 공무원 및

⑦ 공무원 및

⑧ 공무원 및

⑨ 공무원 및

⑩ 공무원 및

⑪ 공무원 및

⑫ 공무원 및

⑬ 공무원 및

⑭ 공무원 및

⑮ 공무원 및

⑯ 공무원 및

⑰ 공무원 및

⑱ 공무원 및

⑲ 공무원 및

⑳ 공무원 및

㉑ 공무원 및

㉒ 공무원 및

㉓ 공무원 및

㉔ 공무원 및

㉕ 공무원 및

㉖ 공무원 및

㉗ 공무원 및

㉘ 공무원 및

㉙ 공무원 및

㉚ 공무원 및

㉛ 공무원 및

㉜ 공무원 및

㉝ 공무원 및

㉞ 공무원 및

㉘ 공무원 및

㉙ 공무원 및

㉚ 공무원 및

㉛ 공무원 및

㉜ 공무원 및

㉝ 공무원 및

㉞ 공무원 및

㉘ 공무원 및

㉙ 공무원 및

㉚ 공무원 및

㉛ 공무원 및

㉜ 공무원 및

㉝ 공무원 및

㉞ 공무원 및

㉘ 공무원 및

㉙ 공무원 및

㉚ 공무원 및

㉛ 공무원 및

㉜ 공무원 및

㉝ 공무원 및

㉞ 공무원 및

㉘ 공무원 및

㉙ 공무원 및

㉚ 공무원 및

㉛ 공무원 및

㉜ 공무원 및

㉝ 공무원 및

㉞ 공무원 및

㉘ 공무원 및

㉙ 공무원 및

㉚ 공무원 및

㉛ 공무원 및

㉜ 공무원 및

㉝ 공무원 및

㉞ 공무원 및

㉘ 공무원 및

㉙ 공무원 및

㉚ 공무원 및

㉛ 공무원 및

㉜ 공무원 및

㉝ 공무원 및

㉞ 공무원 및

㉘ 공무원 및

㉙ 공무원 및

㉚ 공무원 및

㉛ 공무원 및

㉜ 공무원 및

㉝ 공무원 및

㉞ 공무원 및

㉘ 공무원 및

㉙ 공무원 및

㉚ 공무원 및

㉛ 공무원 및

㉜ 공무원 및

㉝ 공무원 및

㉞ 공무원 및

㉘ 공무원 및

㉙ 공무원 및

㉚ 공무원 및

㉛ 공무원 및

㉜ 공무원 및

㉝ 공무원 및

㉞ 공무원 및

㉘ 공무원 및

㉙ 공무원 및

㉚ 공무원 및

㉛ 공무원 및

㉜ 공무원 및

㉝ 공무원 및

㉞ 공무원 및

㉘ 공무원 및
정규직 전환 규모

- 장기지속 비정규직 중 20.5만명(64.9%) 전환 예상
  * 13-16년 기간내 근로자 총 8.9만명 전환

  ![전환규모 그림]

  전환 전원규모 14만명

- 각 기관의 임직 전환규모 집계 결과: 17.5만명
  * 기간내 7.2만명(47.7%), 파견-용역 10.3만명(62.5%)

- 추가전환 여지: 3만명 내외
  - 전문성의직원이나 노사-전문가 협의 이전에 임정직 전환규모를 엄격, 모호한 지침 등
    은 일단 보수적으로 엄격
  - 특히, 전환의직자로 임직 전환 분류된 60세 이상자(54천명) 중 청소·기능 업종 중사자(32
    천명)는 별도 정년 설정 등을 통해 정규직 전환 가능

전환 이후 조치

- (표준인사관리규정) 전환 이후 체계적인 인사관리를 위해 표준인사관리규정을 참조
  하여 기관의 특성에 맞는 전환자 인사관리규정 마련
  - 특히, 비정규직이 다시 남용되는 것을 방지하기 위해 비정규직 채용 사전심사
    제도도 도입·운영할 필요

- (임금체계 표준모델) 5개 직종 임금체계 표준모델(안)*에 대해 노-정 협의의 중 → 국민
  부담 최소화 및 동일가치 노동에 대한 동일임금 원칙의 구현 필요
  * 정소, 경비, 시설관리, 조리, 사무보조 등 5개 직종에 대해 직무급적 상의 임금체계 표준모델 마련

<table>
<thead>
<tr>
<th>직종</th>
<th>인원</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>정소(시설)</td>
<td>34,917 명</td>
</tr>
<tr>
<td>시설관리</td>
<td>23,109 명</td>
</tr>
<tr>
<td>사무(보조)</td>
<td>18,668 명</td>
</tr>
<tr>
<td>경비보안</td>
<td>17,999 명</td>
</tr>
<tr>
<td>연구(보조)</td>
<td>8,746 명</td>
</tr>
<tr>
<td>의료업무중사자</td>
<td>6,818 명</td>
</tr>
<tr>
<td>조리(보조)</td>
<td>6,637 명</td>
</tr>
<tr>
<td>정수사(기타)</td>
<td>5,567 명</td>
</tr>
<tr>
<td>교육중사자(기타)</td>
<td>4,823 명</td>
</tr>
<tr>
<td>전화상담원</td>
<td>3,515 명</td>
</tr>
<tr>
<td>합 계</td>
<td>120,839 명 (83.3%)</td>
</tr>
</tbody>
</table>
전환실적

- 18.3.23 기준 9.6만점 전환결정(20년까지 잔존전환규모 17.5만명의 54.8%)

<table>
<thead>
<tr>
<th>구분</th>
<th>전환결정 인원</th>
<th>전환결정 기관</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>계</td>
<td>174,935</td>
<td>95,819</td>
</tr>
<tr>
<td>고통</td>
<td>72,354</td>
<td>56,980</td>
</tr>
<tr>
<td>형성</td>
<td>102,581</td>
<td>38,969</td>
</tr>
</tbody>
</table>

* 전환결정인원 및 기관은 전체확정 및 부분확정된 기관을 모두 포함한 수치임

(기간제) 20년까지 누적 7.2만명 중 5.7만명(78.8%) 전환 결정완료

(파견·용역) 20년까지 누적 10.3만명 중 3.9만명(37.9%) 전환결정 완료 → '18년부터 본격 전환 예정

* 전이 제작기간에 따라 2020년까지 순차적으로 정규직 전환(17년 2.3만 → '18년 5.6만 → '19년 1.7만 → '20년 0.7만명)

부문별 정규직 전환 현황

<table>
<thead>
<tr>
<th>구분</th>
<th>기간제</th>
<th>파견·용역</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td></td>
<td>전환인원</td>
<td>전환기관</td>
</tr>
<tr>
<td>복지</td>
<td>도</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>최저</td>
<td>72,354</td>
<td>56,980</td>
</tr>
<tr>
<td>임직원</td>
<td>9,693</td>
<td>11,166</td>
</tr>
<tr>
<td>공무원</td>
<td>18,042</td>
<td>15,066</td>
</tr>
<tr>
<td>공공기관</td>
<td>26,154</td>
<td>18,565</td>
</tr>
<tr>
<td>교육기관</td>
<td>13,939</td>
<td>9,376</td>
</tr>
</tbody>
</table>

* 교육기관 실적이 상대적으로 부진한 이유는 초단시간근로자가 1반정에 달하는 상황에서 전환의 어려움도 있음

* 기간제 전환규모는 전체 기간제 근로자의 10.8%, 상사·지속업무 종사자의 19.9%, 기간제 교강사를 제외한 상사·지속업무 종사자의 36.1% 수준

* 파견·용역은 노사·전문가협의회 구성이 본격적으로 진행 중*, '18년 상반기 중 전환 결정 전망

* 교육부문 71개소 중 53개소(74.6%)에서 구성 완료(교육청 12개, 국공립대 41개)
파견응역적 전환과 임금제계

- 파견중인 정규직 전환시 임금제계 모델이 마련되지 않고 있음
  - 파견응역적 정규직 전환에 따른 새로운 임금제계 모델이 마련되지 않음에 따라 많은 기관들이 파견응역적 정규직 전환에 지지할 수 있도록
  - 정부가 준비한 표준임금제계에 대한 노조의 반발은 어려운 감을

1. 호봉을 안정하지 않는 점
   - 승점단계수를 만단계로 정정하고, 승점별 표준 소요연수를 과도하게 정정하고, 60세 이상 승급을 제한함. 이는 임금공정을 고려하기 위한 임금제계임.
   - 근속연수에 따라 지급 임금이 낮다고 평가와 심사, 시험 등을 통해 결정じゃない으로 승급이 지속적이고 일관적으로 이루어질 수 있도록 높음.

2. 임금을 하향평준화하는 점
   - 처음에는 전환 임금수준이 표준임금계보다 높은 경우 이전 임금수준을 보장하지만, 차별적 임금공정성을 적용하여 첫차 표준임금계체 수준과 일치시키겠다는 것은 정상화 임금을 하향평준화한다는 것임.

3. 노동조합의 교섭권을 보장하지 않는 점
   - 직무등급체계에 대한 교섭권: 직무별 상대지역과 관련하여 작성하고 경영단 지도, 경영단에서 중분한 시스템적 논의와 협의가 이루어지지 않은 상태에서 직무등급을 결정하는 경우 사회적 갈등이 발생하게 되고, 직무별 상대지역에 따른 직무등급체계가 고려되지 않아, 임금공정이 유지되지 않음. 직무등급체계에 관한 사회적 합의와 노동조합의 교섭권이 필요하다고 하더라도 기존 간접고용 비정규직이자 지급된 통상수당, 비정상수당, 상여금 등을 어떻게 반영할지 구체적인 방안이 마련되어야 함.

기준 무기계약직 임금체계의 문제점으로 인해 적무중심 표준 임금체계 필요

- 적응을 구분하는 표준이 형성되는 호봉표 유형을 단일화하는 여타한 기준 없이 자주행마자
  - 자율적으로 호봉표 유형을 결정한 결과 파행적인 상황임
- 호봉의 계수는 서울시 정소분야를 제외하고 대부분 공무원의 호봉수준(32호봉)인 30호봉을 상회하고 있음.

<table>
<thead>
<tr>
<th>호봉계수</th>
<th>시도수</th>
<th>광역 지자체명</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>33호봉</td>
<td>3</td>
<td>(서울시, 인천북도, 세종자치시)</td>
</tr>
<tr>
<td>22호봉</td>
<td>2</td>
<td>(전라남도, 전라북도, 세종자치시)</td>
</tr>
<tr>
<td>33호봉</td>
<td>3</td>
<td>(도청부도, 정비부도, 서울시, 인천북도, 세종자치시)</td>
</tr>
<tr>
<td>30.3호봉</td>
<td>12</td>
<td>(서울시 주민, 경기, 경상도, 강원도, 충청남도, 충청북도, 강원도, 경상남도, 경상북도)</td>
</tr>
<tr>
<td>33호봉</td>
<td>13</td>
<td>(전라북도, 전라남도, 경상남도, 경상북도, 강원도, 충청북도, 충청남도, 경상남도, 경상북도)</td>
</tr>
<tr>
<td>20호봉</td>
<td>7</td>
<td>(도청부도, 전라남도, 경상남도, 경상북도, 경상남도, 경상북도, 경상북도)</td>
</tr>
<tr>
<td>20호봉</td>
<td>1</td>
<td>(서울시)</td>
</tr>
</tbody>
</table>
3. 이슈와 평가

1) 무기계약직과 정규직화

무기계약직도 정규직처럼 보는 논란이 많았음

- 그러나 주어진 예산 제약, 기존 정규직과의 갈등도해, 정규직층인 기회의 형평성 등을 고려할 때 무기계약직은 현실적인 대안인 경우가 상당수임
- 다만, 현재 공공부문의 무기계약직 고용모델도 너무 상이하기에 무기계약직 고용 모델의 정비를 통해 도모할 필요가 있음

문제는 기존 무기계약직이 가진 일급제 및 승급체계가 부실하거나 격차가 심한 경우가 많다는 것임

- 무기계약직의 직무와 직무에 상응한 보상체계에 대해 정규직과의 차별을 방지하고 공정하게 개편하기 위한 공공기관 일급제개 개편을 통해서 원칙 있는 대안을 조속히 마련할 필요
- 특히 파견계약직의 전환시 기존 무기계약직과의 혜후조정이 필요한 경우에는 순차적, 단계적 조정을 추진할 필요가 있고 이는 교섭을 통해 할 수 있도록 보장해서 전환시 노사 갈등을 촉소

2) 외주화의 최소화와 자회사 모델

파견용역직의 정규직화가 지향하는 제일의 목표는 민간부문과 나가있던 공공기관의 업무를 공공부문으로 다시 돌리는 것이기 때문에 공공부문 내 자회사 설립이 원칙적으로 문제가 될 수 없음

- 그러나 공공기관의 직접고용을 원하고 자회사를 통한 정규직 전환을 꾀는 많은 이유는 고용의 안정감과 임금수준의 차이기 때문에 직종별, 직무별로 자회사 고용이 타당한 근거 및 합리적인 임금수준 보장을 분명히 해야 함
  - 정부가 공공기관과 그 자회사간의 수의계약이 가능한 근거를 마련 중
  - 본자의 임금수준 조정과 예산절감을 통한 자회사의 중장기적인 경영안정과 임금수준 항상 지원에 대한 연대와 배려를 중시할 필요가 있음

파견용역회사와의 완전한 협의의 중소기업들의 보호

- 단순한 인력도급 중심의 파견용역회사와 기술력 및 시장정보 필요가 있는 회사 간 면밀한 구분과 검토에 기초한 전환여부 결정과 파견용역회사와의 충분한 협의를 통해 갈등을 축소해야 함
3) 민간위탁과 용역간의 구분

- 1단계 전환대상인 용역과 2단계 대상인 민간위탁간에 사실상 구분이 모호하다는 비판과 갈등이 많음
- 구체적인 인력산출과 연계비 책정이 이루어진 경우에는 용역, 그렇지 않고 포괄적인 업무의 완성을 알기 경우는 민간위탁으로 분류한다고 하나 구체적으로 분리의 소지가 없음
- 3단계 민간위탁의 경우는 민간위탁에 대한 심층적인 실태조사를 거쳐 사례별로 공공기관의 직접적 고용이 필요한 세부 기준을 세울 필요
- 전환된 용역직에 비해 민간위탁 종사자들의 고용불안정 및 임금수준 격차가 크다면 이를 시정해 주는 것이 갈등의 소지를 줄이는 방안

4) 지방자치와 가이드라인 적용

- 최근 기관내의 정규직 전환과 응역직의 무기계약직 전환 사례에서 지자체 및 교육기관은 가이드라인에서 벗어난 독자적 결정을 하는 경향이 분명함
- 이는 결국 선택에 의해 선출된 기관장들이 자치적 환경과 상황에 맞춰서 독자적으로 결정하는 성향과도 밀접한 관련이 있음
- 공공기관 정규직과 가이드라인의 적용에서 자치단체들과는 사전에 명확한 협의와 세부적인 법도의 가이드라인을 마련할 필요
- 과학기술 관련 연구기관 현업에 적용할 수 있는 가이드라인을 별도로 만든 것처럼 지자체 및 2018년 7월부터 시작될 2단계 전환기관 중 지자체 출연, 출자기관들에 대한 가이드라인의 특성화된 적용방안을 구축할 필요
4. 향후 전망과 과제

1) 공공부문 일자리의 장기적 영향은?

- 공공부문 일자리에서 비정규직의 정규직 전환이 대체로 무난하게 진행되면서 공공부문에서 정규직은 예외적으로만 사용한다는 원칙이 확립
- 다만 공공부문 정원과 인건비의 비중이 장기적으로 늘어날 수 밖에 없어 지속가능한 고용모델을 구축하기 위한 공공부문의 제도개선과 효율적 운영방안을 추진할 필요
- 공공부문 지속가능한 일자리 및 민간위탁형 일자리 중 단순한 인력도급 모델은 축소해야 하고 민간에서 좋은 일자리를 만들어내는데 도움을 줄 일자리 사업주로 정책을 강화할 필요
- 전환과정에서 공공부문 연계형 민간 사업체들의 단기적인 경영상 어려움을 덜어주고 장기적으로 전문화와 자생력을 높일 수 있는 보호 및 지원정책이 후속적으로 같이 고려될 필요

2) 공공부문 임금체계와 임금수준?

- 공공부문 노조조직률도 같이 늘어날 가능성이 높아 임금급여도 더 활성화될 전망
- 조정되지 않은 개별적 교섭은 공공기관 간, 그리고 공공기관 내 직급 간 임금격차를 더 벌리고 임금등을 증가시킬 가능성이 높아 효율적 교섭구조 및 교섭방식에 대한 정부와 노조의 협조행동이 필요
- 공공부문 산별교섭체계 및 행정안전부, 교육부, 기획재정부 등 주요 부처별 산하기관 등간의 공동교섭구조 마련을 통해 ‘동일가치노동, 동일임금 원칙’을 준수할 필요

- 기존 정규직과 무기계약직, 무기계약직으로 전환된 파견용역직, 자회사로 편입된 파견용역직 등 간에 임금차별 및 격차에 대한 시정요구가 확산될 가능성이 높아 임금수준 및 임금체계에 대한 합리적이고 공신력 있는 조정 및 권고 서비스를 시행할 필요

- 영국의 ‘Pay Review Body’와 같은 공공부문 임금결정 및 심의기구를 정부, 노조, 공익전문가들이 참여해서 구성하고 운영할 필요
- 아울러 공공부문 임금체계와 수준을 공개하고 비교할 수 있는 임금(봉급)공시기를 운영하고 현재의 ‘알리오’시스템을 보완하는 것으로부터 출발
- 공공부문 내 노조들도 동일하거나 유사한 직무간 자나진 임금격차를 줄일 수 있는 자발적인 노력을 해야하고 지나친 연공주의가 ‘동일가치노동, 동일임금’ 원칙과 상충되는 점을 개선해야 함
3) 공공부문에 증 장기적 과제는?

- 공무원의 업무체계, 업무수준 및 직무가치에 대한 직간접적 개편요구가 공공기관 인력구성의 개편요구가 공공기관 인력구성의 변화와 운영방식 개선과정에서 동시에 표출될 가능성이 높음

- 특히 직무가치를 기반으로 한 공정한 인사관리가 중시되면서 유사한 노동임에도 신분적 임용방식과 호봉제를 근간으로 하는 공무원 인사제도와 충돌할 가능성이 높아 공무원 인사제도의 혁신적 변화가 필요
- 이로 인해 정규직 전환과정에서 기간제 교사의 전환이 기존 교육공무원제도와 충돌하면서 기간제 교사에 대한 ‘동일가치 노동, 동일임금’원칙 적용이 불가능하게 될 상황이 초래됨

- 금번 20만명 정규직 전환에 따라 공공부문 고용의 지속가능성을 제고하기 위해 향후 공공부문 예산과 인력운영 방식의 효율화와 합리화가 더욱 중요
- 공공부문 예산과 정원의 총량적 관리는 중요하지만 부처별로 상이한 예산과 정원 및 인건비 기준 설정과 인건 관행도, 재정의 단계적 개선을 필요함
- 이번 전환과정에서 정부안정부는 상대적으로 기준을 유연하게 인정하고 기획재정부는 포용하거나 경제적인 차례를 보여주고 있음

4) 민간부문에 중 영향과 시사점은?

- 공공부문 비정규직의 정규직화 선도 효과로 민간부문 대기업의 ‘연간비 정상화 외주화’의 반영에 따른 차별 관행에 대한 거시효과가 예상

- 생명과 안전에 관한 업무에도 ‘위해의 외주화’를 선호한 일부 대기업 노사의 잘못된 관행에도 개선효과가 있을 것으로 전망

- 고용에 대한 기업의 사회적 책임이 증시되면서 기업들의 인건비 부담은 증가할 것이 분명하기에 정규직 인력활용성의 효율화를 위한 업무체계 개편 및 탄력적 인력활용 제도의 요구와 도입이 강화될 것이다

- 고용에 대한 책임의 공정한 분담에 대한 노사장의 새로운 균형적 역할과 협력을 필요로 할 것으로 전망될