

공공부문 비정규근로 정책방향

안 주엽*

I. 머리말

비정규근로에 대한 논의가 진행된 지도 이미 7~8년이 되었다. 노사정위원회와 특별위원회 등 논의를 거쳐 정부가 비정규근로자를 보호하기 위한 법률을 만들어 국회에 제출한 지도 어언 1년 반이 지나고 있지만 경직된 노사 의식과 국회의 업무태만으로 법안 심의가 표류하였고, 지난 2월 말 친신만고 끝에 국회 환경노동위원회를 통과하였으나 여전히 법사위에 계류중인 상태이다. 노동부는 ‘비정규직 고용개선 종합계획’(안)을 수립하고 있으며, 최근 대통령에게 특별업무보고에서 이를 보고한 바 있다.

참여정부는 비정규근로에 대해 남용금지와 차별적 처우금지를 원칙으로 천명하였고, 노동부는 2003년 3월 대통령 업무보고에서 공공부문 비정규근로 활용실태조사를 통해 남용을 막고 차별적 처우를 해소함으로써 민간노동시장을 선도하는 대책을 마련하겠다고 하였다. 2003년 당시 공공부문 비정규근로 활용실태조사는 공공부문에서도 상당한 수준의 비정규근로를 활용하고 있으며, 보수 및 고용안정성에서 일정한 차별적 처우가 존재하는 민간부문과 거의 유사한 결과를 보여주고 있다. 또한 이러한 결과는 대부분 4대부문 구조조정의 일환으로 실시된 공공부문 구조조정으로 빚어진 것으로, 공공부문 각 기관이 정원규제 우회와 경영성과 제고를 위한 인건비 절감수단으로 비정규근로를 활용하였음을 확인한 것이었다.

참여정부 원칙과 상치되는 현상을 치유하기 위하여 2004년 5월 ‘공공부문 비정규직 대책’을 수립하여 시행하였으나, 공공부문 주요 비정규직의 고용안정 및 처우개선에 일부 기여한 것은 인정하더라도, 원칙없는 사용관행과 원하청구조 확대 등으로 비정규직

* 한국노동연구원 선임연구위원(jyahn@kli.re.kr).

남용 및 차별적 처우와 외주화 또는 용역화에서 나타나는 근로조건 저하 등 근본적인 문제를 해결하는 데에는 한계를 보였다는 것이 공정한 평가라 판단된다.

2006년 4월 비정규직 종합대책을 논의하는 제73차 국정과제회의에서 대통령은 공공 부문 비정규직 종합대책을 수립할 것을 요구하였고, 이에 동월 국정현안정책조정회의에서 대책마련을 위한 ‘공공부문 비정규직 대책 추진위원회’(위원장: 노동부장관) 및 이를 위한 실무위원회와 실무T/F를 설치·운영할 것을 확정하였다. 상당수 관계부처와 한국노동연구원이 이에 참여하여 중앙행정기관 54개소, 지방자치단체 250개소, 공기업 및 산하기관 401개소, 국립교육기관 9,493개소 등 10,198개 기관 전수에 대하여 비정규직 활용실태조사를 실시하는 한편, 68개 기관에 대한 심층면접조사를 실시하였다. 본고는 조사결과를 바탕으로 공공부문에서 비정규근로를 활용하는 원칙을 제시하기로 한다.

II. 2006년 공공부문 비정규근로 현황

2006년 3월부터 7월까지 10,456개 기관을 대상으로 실시한 공공부문 비정규근로 활용 실태 전수조사 결과를 보면, <표 1>에서 보듯이 전반적으로 공공부문 비정규근로 비중이 다소 증가된 것을 알 수 있다. 이러한 현상은 특히 지방자치단체에서 뚜렷하며, 국립 교육기관에서도 다소 늘어난 것으로 나타난 반면, 중앙행정기관이나 공기업 및 산하기관에서는 다소 줄어든 것으로 나타난다. 공공부문 비정규근로자 31.2만 명을 성별로 보면 여성이 19.7천 명으로 63%를 차지하고 있어, 공공부문에서도 여성인력에 치중한 비정규근로자 활용현상이 있음을 알 수 있다.

<표 1> 공공부문 비정규근로 현황

(단위: 명, %)

	2003년 실태조사				2006년 실태조사			
	총인원 (A=B+C)	정규직 (B)	비정규직 (C)	비율 (C/A)	총인원 (A=B+C)	정규직 (B)	비정규직 (C)	비율 (C/A)
전 체	1,249,151	1,014,836	234,315	18.8	1,553,704 (1,464,575)	1,242,038 (1,176,330)	311,666 (288,245)	20.1 (19.7)
중앙행정기관	272,605	237,004	35,601	13.1	273,715	243,408	30,307	11.1
지 자 체	305,089	260,442	44,647	14.6	383,801	311,564	72,237	18.8
교육부	476,358	377,281	99,077	20.8	527,804	415,411	112,393	21.3
공 기 업 · 산 하 기 관	195,099	140,109	54,990	28.2	368,384 (279,255)	271,655 (205,947)	96,729 (73,308)	26.3 (26.3)

주: ()안은 2003년과 동일기준 '경영혁신대상 기관(224개)' 조사결과, 2003년은 202개 기관.
정규직은 공무원 여부와 관계없이 무기계약근로자를 의미.

공공부문에서 비정규근로를 활용하는 고용유형을 보면, 기간제근로가 70%로 대부분을 차지하고 있으며, 용역근로가 19%, 시간제근로는 9%, 그리고 파견근로는 1.4%로 나타나고 있다. 비정규근로를 활용하는 주요 10개 직종은 조리종사원(44천 명), 사무보조원(40천 명), 전업시간강사(11천 명), 산불감시원(10천 명), 경비원(8천 명), 청소종사원(8천 명), 시간제경마직(6천 명), 시설관리종사원(6천 명), 시험연구보조원(6천 명), 환경미화원(5천 명)으로 특정 기관이나 부문에 종사하는 직종이 있는 반면 공통적인 직종도 나타나고 있으며, 총 145천 명으로 전체 공공부문 비정규근로자 중 47%를 차지하고 있다.

비정규근로 활용업무를 보면¹⁾, 업무지속성 측면에서는 60%가 상시업무에, 설립목적 관련성 측면에서는 23%가 핵심업무에, 업무전문성 측면에서는 84%가 단순업무에 종사하여 공공부문이 단순업무를 중심으로 상시업무를 활용하는 특징을 보이고 있으며, 이는 예산만 있으면 비정규근로를 우선 활용하는 현상을 뒷받침해 준다.

처우 측면을 보면, 기관간 차이는 많은 것이 사실이지만, 먼저 임금수준은 전반적으로 유사 동종업무를 수행하는 정규근로자(3년차 또는 1년차) 대비 약 85%에 불과하며 더 심각한 측면은 월 100만 원 미만을 받는 저임근로자가 상당 수준에 이른다는 점이다. 또한 성과급 및 상여금 적용에서도 상당한 차이를 보여 비정규근로자와 정규근로자 사이에 실질적 보수 격차를 확대하는 요인으로 작용하고 있는 바 전반적 보수격차는 정규근로자에게는 호봉제를 기반으로 하는 연공급체계가 적용되는 반면, 비정규근로자에 대해서는 근속기간이나 시장경력을 인정하지 않는 고정급체계가 적용된 결과이며 이에 따라 근속기간이 경과할수록 보수격차는 심화될 수밖에 없다.

비정규근로에서 나타나는 부정적 특성은 불공정한 하도급거래가 주된 원인 중 하나로 밝혀지고 있는 바 공공부문에서도 예외는 아닌 것으로 나타나고 있다. 공공부문에서는 시설 및 장비 관리, 청소, 경비 등 업무를 주로 외주화하는 것으로 나타나고 있는데²⁾ 외주화 사유로는 비용절감 및 경영효율화가 71%, 관리 용이성 15%로 나타나고 있다.³⁾ 외주업체 선정은 국가계약법이나 지방자치단체계약법에 의하여 경쟁입찰 또는 (단체)수계약의 통채 이뤄지는데, 경쟁입찰방식에서는 최저가 낙찰방식에 따라 합리적인 사업운영자가 도태되고 저임금에 의존하는 한계사업자만이 생존할 가능성이 높게 되며 적격심사낙찰방식 역시 저임금에 의존하는 데에서 크게 벗어나지 않게 된다. 수의계약방식

-
- 1) 이하 68개 공공기관 심층면접조사 결과를 요약.
 - 2) 공공성이 큰 업무를 외주화하게 되면 서비스 중단 우려 때문에 외주업체의 부정행위나 단가 인상에 적극적으로 대처하지 못할 가능성도 높다는 단점이 있다.
 - 3) 그러나 비용절감에 대한 정밀조사나 사후평가가 부재한 상태에서 막연히 외주화가 효율적이라고 인식하는 것으로 판단된다. 실제 외주화에는 부가가치세나 관리비 및 외주업체 이윤 등으로 총비용은 직접수행보다 높을 가능성이 존재하게 된다.

에서는 예산단가를 낮게 책정함으로써 외주업체에 종사하는 근로자가 실제로 받는 보수는 낮은 수준을 면키 어려운 것이 현실이다.

공공부문 비정규근로 활용실태 심층면접조사에서 나타난 문제를 요약하면 다음과 같다.

첫째, 비정규근로가 남용되고 있다는 점이다. 업무 성격에 대한 명확한 판단기준 없이 직접고용과 간접고용 양 측면에서 비정규근로를 활용하고 있다. 직접고용 비정규근로자 상당수가 상시업무에 종사하고 있으며, 전일제를 요구하지 않는 업무에서도 풀타임베이스로 비정규근로를 활용하는 등 인적자원관리에서 허점을 보이고 있다.

둘째, 직접고용과 간접고용 모두에서 임금 및 근로조건에서 차별적 처우의 문제가 발생하고 있다. 직접고용에서는 유사직급 정규직과 상용직에서 상용직의 노임단가가 높긴 하나 근속년수가 길어짐에 따라 임금격차가 발생하고, 유사업무 상용직과 임시·일용직 간 임금격차가 현저하며 단순노무근로자는 상용직과 임시·일용직 모두 급여가 매우 낮다. 간접고용에서는 고용불안정 요소가 매우 높고, 유사업무 상용직과의 임금 및 근로조건격차가 현저하며 최저임금 수준으로 받고 있는 경우도 확인된다. 특히 업체가 바뀌어도 근로자는 그대로인 경우가 많지만 고용승계가 보장되지 않는다.

셋째, 비정규 인력에 대한 관리·감독이 이루어지지 않으며 임금 및 근로조건 저하에 대한 대응이 부재한 것으로 나타난다. 직접고용 비정규 인력은 정수만 통제하고 있으며 여타 부서별로 채용·관리하고 있는 것으로 나타난다. 직접고용에서는 노조와 단협이 있을 때에만 임금 및 근로조건 개선조치를 취하고 있는 반면, 간접고용에서는 해당기관에서 근무하는 비정규인력에 대한 자료만 존재할 뿐 여타 비정규인력에 대한 자료조차 확보되어 있지 않은 상황이다. 간접고용에서는 원가에 인건비가 포함되고 있음에도 인건비를 정당하게 지불하는가에 대한 관리감독이 불가능한 실정이다.

넷째, 상용직의 감소, 임시·일용직 및 간접고용 비정규직의 증가에도 불구하고 효율성 제고라는 원래의 정책목표를 달성하지 못하고 있으며 인건비 효율성은 오히려 떨어지는 경우도 발생하고 있다. 국가사무에 관한 민간위탁시 인건비 등은 행자부의 예산지침에 입각하여 집행하기 때문에 예산절감 효과가 크지 않으며, 있다 하더라도 관리비용의 최소화 수준일 가능성이 높은 것으로 판단된다. 그러한 이유는 지자체의 민간위탁의 경우 상시적이지만 상대적으로 단순업무를 대상으로 하기 때문에 외부의 전문적 자원의 활용 폭이 매우 낮고, 직접수행이든 민간위탁이든 고정적 장비가 소요되기 때문에 투하자본의 효율성 제고 효과 역시 떨어지며 환경미화, 도로보수 등 상당수 국가사무의 경우 외주화해도 독과점이 불가피하고 시장이 형성될 수 없기 때문에 시장변동에 대한 유연성 확보도 떨어지며, 시장변동에 대한 유연성 확보는 주요 민간위탁 및 비정규직 활용 대상인 상시업무가 아니라 계절적·임시적 업무로 한정되기 때문이다. 또한 민간위탁시 행자부의 인건비 지침에 따라 계약을 하고 업체의 중간마진을 보장해야 하기 때문

에 인건비 절감효과도 크지 않거나 거의 없는 것으로 보인다. 민간위탁시 중간착취의 가능성이 항존하며, 최근 중간착취가 고발되고 있는 것 역시 비용절감효과를 떨어뜨리는 요인으로 작용하고 있다. 정부의 공공부문 효율화 방침은 결과적으로 고용유연화, 즉 저인건비 활용으로 변질되었으며, 이것이 사기업에서의 비용절감형 구조조정을 촉진시키는 부정적이고 간접적인 효과가 있을 것으로 보인다. 비정규직의 활용에 따른 고용불안정 및 임금과 근로조건 저하로 노사분규의 소지가 커지고 공공업무의 수행이 어려워지며 장기적으로 비용을 높일 가능성이 있다.

다섯째, 민간위탁시 도덕적 해이나 역선택에 대한 적절한 관리가 이루어지지 않고 있다. 민간위탁시 최저가낙찰제나 수의계약에 따른 문제점, 즉 ① 근로조건 저하에 따른 공공서비스의 질 저하 혹은 공공업무의 정지, ② 담합 가능성 등이 드러나고 있으며, 민간위탁시 마진을 늘리기 위한 인원축소, 노동강도 강화, 담합 등에 대한 관리감독이 이루어지지 않는다. 노사분규나 고발이 업체의 도덕적 해이에 원인이 있음에도 불구하고 거꾸로 해당기관이 업체에 끌려다니는 사례가 발생하고 있다.

여섯째, 공공성 제고에 대한 노력이 이루어지지 않고 있다. 비정규직 활용시 공공성은 중요한 기준이 아니며 민간위탁시 공공성을 판단하는 내용이 들어가 있지 않다.

일곱째, 효율성 및 공공성 제고에 대한 검토없이 정원 회피 및 업무효율성을 위해 비정규직을 활용하는 것은 비정규직 문제의 부정적 효과를 고려할 때 지극히 불충분한 기준으로 판단된다.

여덟째, 공공영역에서의 인건비 절감에 따른 효율성 증대방침은 이중노동시장을 심화시키며 중산층 및 내수기반 약화, 사회적 갈등을 고조시키는 효과를 낼 가능성이 높은 것으로 보인다.

Ⅲ. 공정한 노동시장을 위한 정책방향

1. 공공부문과 공공부문 인력

국가 또는 정부, 더 나아가 공공부문 역할은 무엇인가? 경제학적 시각에서 표현하면, ‘주어진 예산제약하에서 최대한의 서비스를 국민에게 효율적으로 제공’하는 것이다. ‘서비스를 제공’한다는 의미는 국민이 요구하거나 국민이 받아야 하는 서비스(상품까지를 포함한 개념)를 생산하는 단계뿐 아니라 더 나아가 그들이 서비스를 소비하도록 전달하는 과정을 모두 포함한다.⁴⁾

통상적 생산함수와 마찬가지로 공공부문의 대국민 서비스 생산과정에서도 물적자본과 인적자본 및 기술수준(생산요소를 결합하는 모든 체계)이 필요하며, 이에 추가하여 전달과정에서 특정 시스템이나 인적자원이 필요하게 된다. 즉, 공공부문 인력은 공공부문이 국민에게 서비스를 제공하는 과정에서 역할을 담당하는 인적자원이라 정의할 수 있다.

‘주어진 예산제약’이라 함은 서비스를 제공하는 과정은 현재 기술수준에 의존하는데, 생산요소 투입은 생산요소에 대한 보상이라는 비용을 수반하며, 이는 국민으로부터 거둬들이는 (모든 다양한 형태를 포함하는 광의의) 조세로부터 충당되어야 하는데 조세지향을 최소화하면서 서비스 제공과정에서 활용가능한 조세 총량은 공공부문이 반대급부로서 국민에게 제공하는 서비스의 총량과 질에 의존한다는 것을 뜻한다.

‘최대한’의 서비스란 국민이 필요로 하는 최소한의 서비스 이상을 의미한다. 국민이 필요로 하는 서비스는 국가와 정부를 포함하는 공공부문뿐 아니라 민간에 의해 제공될 수도 있다는 점에서 국민이 요구하거나 국민이 받아야 하는 모든 서비스를 공공부문이 제공할 필요는 없을 것이다. 다만 이윤극대화를 목적으로 효율성(사적 파레토 적정, private Pareto optimum)을 추구하는 시장경제가 제공하지 않는 부문에서 공적 효율성(사회적 파레토 적정, social Pareto optimum)을 추구하여야 하며, 공공부문은 이 부문에서 최소한 이상의 서비스를 제공하여야 한다.

그러면 시장실패가 존재하지 않는 부문은 공공부문이 개입할 필요가 전혀 없는 것인가? 반드시 그렇지는 않다. 먼저 이윤추구가 가능하므로 민간부문이 진입가능한 대국민 서비스 부문을 살펴보자. 이윤추구는 가능하지만 민간시장에서는 특정 국민에게만 서비스를 제공하고 일정한 요건을 갖추지 못한 국민에게는 이를 제공하지 않는다면 그 결과 불평등이 심화되거나 현재와 미래에 걸쳐 최소한 인간다운 삶을 누릴 수 있는 기회를 박탈당하는 일부 국민이 존재할 개연성이 커진다. 이러한 부문에 대해 공공부문이 개입할 여지가 존재한다. 이 경우 민간시장과 공공부문은 경쟁대행자(competing agents)로 등장하게 되는데 ‘효율적’ 경쟁대행자가 이러한 영역을 전담하는 것이 국가경제 전반적 측면에서 효율적 자원배분을 담보할 수 있으므로 공공부문이 고유영역을 유지 또는 확장하기 위해서는 국민에게 서비스를 제공하는 과정에서 ‘효율성’을 높이는 것이 필수적이다. 또한 민간시장이 단기이윤 극대화만 추구할 때(myopic), 단기뿐 아니라 장기에서 사회적 파레토 적정을 추구(far-sighted)하고자 공공부문의 개입이 요구된다.

공공부문 인력은 형식적으로는 ‘국민에게 서비스를 제공하는 공공부문에 종사하는 모든 인력’으로 정의된다. 공공부문의 역할을 고려해 보건대, 공공부문 인력은 보다 구체

4) 원칙적으로 공공부문 서비스의 대상은 다양한 이유로 시장실패가 존재하는 부문에 한한다.

적으로는 ‘공공부문에서 국가 및 정부가 국민에게 서비스를 효율적으로 제공하는 역할을 담당하는 인력’으로 정의하는 것이 실제적이다. 이는 서비스는 제공하되 이를 효율적으로 제공하지 않는 인력은 배제될 수도 있다는 의미이다. 또한 이러한 과정에서 지대를 추구하는(rent-seeking) 인력은 공공부문의 역할 또는 기능을 훼손하고 민간시장과의 효율성 경쟁에서 뒤떨어지게 함으로써 공공부문의 영역을 위축시킬 개연성이 높다는 점에서 공공부문 인력에서 배제하여야 한다.

2. 공공부문과 비정규근로

공공부문에서 비정규근로가 본격적으로 활용되기 시작한 시기는 ‘작은 정부’를 표방한 ‘문민정부’와 ‘국민의 정부’로 볼 수 있으며, 구체적으로는 1998년 ‘정부혁신위원회’ 가동과 함께 4대부문 개혁 중 ‘공공부문 개혁’과 함께 본격화되었다 할 수 있다. 1990년대 초반 공무원 정원은 연평균 2~4% 증가율을 보여 왔다(물론 1995년 한때 정원이 동결된 적은 있다). 그런데 1997년 936천 명이던 공무원 정원은 1998년 888천 명으로 5.1% 감소하였는데 대부분 지방공무원(42천 명 감축)이었으며 국가공무원 역시 6.4천 명 감축되었다. 그후 1999년과 2000년에도 각각 1.4%와 0.7% 감소하여 869.6천 명으로 줄어들었다.

1997년 말 시작된 경제위기와 국제화(globalisation) 및 노동시장 유연화라는 세계적 추세 속에서 ‘작지만 국민에게 봉사하는 효율적인 정부’라는 목표를 내세웠으나 ‘효율성’보다는 ‘작은 정부’에 치중한 공공부문 개혁은 공공부문에 종사하는 정규인원 삭감에 초점을 두었으며 그 결과 (정원 측면에서) 공공부문의 규모는 줄어들었다.⁵⁾

그러나 ‘적은 서비스를 국민에게 제공하는 작은 정부’를 지향하는 것이 아닌 한 필수 업무(또는 고유업무, 핵심업무)가 이미 존재하고 있었으며 새로운 환경에 따라 대국민 서비스에 대한 수요가 발생함으로써 새로운 업무가 창출되는 과정에서 정규인력을 기준으로 한 기준없는 공공부문 축소와 무분별하고 강제적인 인건비 예산 제한은 구조조정당한 정규인력과 신규 공공부문 진입자 중 일부를 임시직, 단기계약직, 일용직 등 다양한 고용형태로 채용함에 따라 정규인력을 비정규근로자로 대체하는 결과를 초래하였다. 또한 기관별 정원 감축 내지 동결과 지속적인 인건비 예산 제한은 이를 회피하고자 인건비보다는 사업비를 이용하여 정원의 인력으로 외부인력을 활용하는 무분별한 업무의

5) 1인당 국민소득과 국민총생산 대비 정부부문 비중을 고려한 적정공무원수를 국제비교 분석한 결과에 따르면, 1999년 당시 인구 천 명당 적정공무원수는 최소 28.8명, 최대 51.3명으로 나타났다. 당시에 실제 공무원이 인구 천 명당 19명이 채 안되었다는 사실을 볼 때 국민에게 적절한 서비스를 제공하고 있었는지에 대해서는 부정적이었음에도 불구하고 ‘작은 정부’는 상당기간 표방되었다.

외주화를 촉진하였으며, 이 과정에서 ‘공공부문이 제공하는 서비스의 수준과 적정 대상’ 보다는 ‘저비용’이라는 시장원리만 내세우는 ‘최저입찰제’가 기본원칙으로 활용되었다.

이러한 비정규인력과 외주인력의 활용은 민간시장에서와 마찬가지로 ‘공공부문에 직·간접적으로 종사하는 인력’에 대한 차별적 처우와 고용불안정성을 낳았다. 더욱이 국제화에 따른 무한경쟁 추세 속에 경쟁력 확보에 사활을 거는 민간시장에 속하는 인력이 상시적 구조조정이라는 위협에 직면하고 혁신적 보상체계에 따른 처우를 받고 있는데 비해 상대적으로 신분이 보장되고, 달리 말하면 고용안정성을 확보하고 있으며, 호봉제로 표현되는 연공급에 따른 보상을 받는다는 사실은 공공부문에 속한 비정규인력의 상대적 차별은 민간시장에서보다 심각한 수준에 이를 개연성이 높다는 점에 주목할 필요가 있다.

주목할 점은 공공부문에서 비정규근로 남용과 차별적 처우는 비정규인력이 조직몰입도가 미진하고 업무효율성이 떨어지는 등 부정적 측면을 고려할 때, 공공부문이 국민에게 제공하는 서비스의 수준을 떨어뜨리는 결과를 초래할 수 있다는 것이다. 이는 비정규근로 활용이 공공부문 개혁이라는 목표는 달성할 수 있지만 대국민 서비스의 ‘공공성’을 담보할 수 없으며 ‘효율성’ 역시 확보하기 어렵다는 모순에 봉착하게 된다.

결국 ‘작은 정부’의 잘못된 해석이 본 연구가 다루는 현안의 원인(遠因)이 되었다 할 수 있다. ‘작은 정부’라는 개념은 ‘최대한의 서비스를 국민에게 가장 효율적으로 제공하는 정부’로 해석되어야 한다.

3. 공공부문 인력활용 원칙

공공부문 인력활용에 근본적 원칙을 제시하기에 앞서 공공부문의 현행업무를 공공부문이 맡아야 할 업무인지, 어떠한 성격의 업무인지 측면에서 살펴본 후 이를 수행하기 위한 직무에 대해 먼저 언급한다.

먼저 국가와 정부 또는 공공부문의 역할에서 논의된 준거를 바탕으로 공공부문에 속하는 각 기관이 수행하고 있는 업무에 대한 적극적 점검이 우선되어야 한다. 이를 통하여 과거와 미래의 공공부문이라는 역사성 속에서 현재의 업무를 ① 공공부문에 속하는 해당기관이 직접 수행할 고유업무, ② 공공부문에 속하는 해당기관이 반드시 수행할 필요는 없으나 타부처를 포함하는 공공부문에서 수행되어야 할 고유업무, ③ 민간에 업무의 일부 또는 전부를 맡기되 철저한 감독을 통해 목적을 달성시키는 영역에 속하는 고유업무, ④ 민간에 전체 과정을 외주화하는 영역에 속하는 고유업무, ⑤ 다양한 형태로 나타나는 민영화(privatization, 민간화) 대상 업무로 구분할 필요가 있다. 이 중 ①~④만을 공공부문 고유업무로 규정한다.

공공부문 고유업무는 업무의 특성에 따라 ① 핵심업무(core task)와 지원업무, 주변업무(peripheral task) 또는 부수업무, ② 상시업무와 일시업무, ③ 전문업무와 단순업무로 구분할 수 있다. 여기에서 발생하는 실질적 문제는 핵심업무와 주변업무를 구분하기가 쉽지 않다는 점이다. 이를 위해서는 공공부문에 속하는 각 기관의 존재 이유와 업무 내용이 명확하여야 하며, 존재 이유와 업무내용이 일치할 때 핵심업무라 할 수 있을 것이다.

공공부문 직무란 공공부문 고유업무를 수행하기 위한 과업군을 의미하며, 공공부문 인력은 공공부문 고유업무를 수행하기 위한 직무를 담당하는 인력을 의미한다. 공공부문 인력활용에서 고려하여야 할 기본원칙을 제시하면 다음과 같다.

첫째, 공공성 차원을 들 수 있다. 공공부문 인력은 이미 누차 언급하였듯이 공공서비스를 국민에게 생산·전달하는 역할을 담당한다. 공공서비스가 공공재임을 감안할 때 공공서비스가 모든 국민을 대상으로 수요자가 필요로 하는 시기에 항상 적절하게 공급되어지는 공공성이 필수이다. 이러한 공공성을 지키도록 인력이 활용되어야 한다.

둘째, 효율성 차원이다. 공공부문에서 효율성이라 함은 국민이 필요로 하는 서비스를 생산 및 전달함에 있어 국민이 부담하는 조세(일부는 수익자부담금)를 재원으로 한다는 것을 감안하여 가능한 낮은 비용을 통해 이러한 역할을 수행하여야 하는 것을 의미한다. 이를 위해 인력활용에서 항상 최적 유효고용수준을 유지하여야 하는데, 이는 총고용량을 줄여야 한다는 의미로 해석하기보다는 불필요한 인력을 최소화하여야 함을 의미하며, 뒤에 논의할 공정성과 관련하여 지나치게 낮은 보수수준을 책정하거나 연공급에 기초하여 지나치게 높은 보수수준을 제공하는 것이 아니라 공공부문 인력의 생산성에 기초한 임금수준을 제공하는 것을 의미한다. 또한 최적 유효고용을 유지하기 위하여 파트타임 근로 등 다양한 고용형태를 활용하여야 함을 의미한다.

셋째, 공정성 차원이다. ‘공정성’이란 공공부문 인력이 고용형태와 무관하게 대국민 서비스 제공과정에서 기여한 가치만큼 보상받는 것을 의미한다. 이를 위해서는 공공부문 고유업무를 수행하는 직위가 가지는 가치에 대한 체계적 분석이 선결되어야 할 것이다.

넷째, 민간 노동시장을 선도한다는 측면을 들 수 있다. 공공부문 인력에 대한 보상의 공정성은 우수한 인력, 특히 비정규근로자를 공공부문으로 유인하게 될 것이다. 이는 곧 민간 노동시장에서 비정규근로에 대한 차별적 처우를 완화하여야만 필요한 인력을 확보할 수 있음을 뜻하는 것으로 민간 노동시장에 대한 차별적 처우해소 압력을 결과한다.

마지막으로 일자리창출 측면을 들 수 있다. 직무 전문화 및 세분화를 통하여 과도한 근무(항시적인 초과근무 등 장시간 근로)를 방지하고 적정한 필요인력을 산정함으로써 적절한 수준의 일자리 나누기(work sharing)를 실현하여 최적의 공공부문 서비스를 제공하는 공공부문 일자리창출을 주도한다.

이러한 공공부문 인력활용의 원칙을 지키기 위해서 필요한 선결조건으로는 무엇보다 공공부문 직무분석이 시급한 것으로 판단되고, 이를 통해 직무 세분화를 통하여 공공부문 인력의 전문성을 제고하여야 하며, 적절한 보수수준 설정을 위하여 직무가치체계의 분석이 필요하다.

4. 공공부문 비정규인력 활용방향

공공부문에서 비정규근로를 활용함에 있어 기본방향은 다음 세 가지로 요약된다. 첫째, 비정규근로 활용은 인정하되 필수불가결한 업무와 직무에 대해서만 필요에 따라 일정기간만 이를 활용함으로써 남용하지 아니한다.

둘째, 비정규근로를 활용할 때 비정규인력에 대해 어떠한 차별적 처우도 하지 아니한다. 차별적 처우의 기준은 민간시장에 존재하는 동일직무의 중위임금 이상으로 한다. 민간부문을 기준으로 삼는 이유는 공공부문 정규인력에 대한 보상이 연공급에 따라 직무급을 초과하도록 설정되었다고 판단하기 때문이다. 공공부문 인력을 활용하는 직무에 대한 분석과 직무가치에 대한 분석이 완료된 이후에는 이에 따라 보수수준을 정할 수 있을 것이다.

셋째, 현재 활용하는 비정규인력 중 상시적 업무를 수행하는 직무를 담당하는 인력⁶⁾은 직무검토를 통하여 가능한 범위 내에서 당장 또는 점진적 정규직화를 위한 계획을 수립·실시한다. 다만 ‘정규직화’란 고용기간의 제한 또는 계약기간의 반복갱신 없이 지속고용이 가능한 인력화를 의미하며 공무원화를 의미하지는 않는다. 정규직화 이후에는 직무가치에 따른 직무급과 제한된 경력급에 따른 보상체계를 따른다.

다음에서는 이런 원칙을 기준으로 공공부문 인력활용 방안을 제시한다.

가. 업무 성격에 따른 비정규근로 활용⁷⁾

공공부문 업무는 이미 언급하였듯이 ① 상시적 핵심업무, ② 일시적 핵심업무, ③ 상시적 주변업무, ④ 일시적 주변업무로 구분할 수 있다. 이들 각각은 업무를 수행하는 데 전문성이 요구되는가에 따라 전문직무와 단순직무로 세분할 수 있다. 그러나 업무 수행의 전문성 여부가 이를 수행하는 인력의 고용형태를 구분하는 기준이 될 수는 없는 것으로

6) 핵심업무 여부를 기준으로 추가할 수 있을 것이다. 그러나 각 기관이 설립목적이나 존재이유와 무관한 주변업무나 부수업무는 수행하지 않는다는 원칙이 성립한다면 이런 추가기준은 의미를 상실한다.

7) 이하의 논의에서는 공정한 임금체계가 성립되어 있음을 전제조건으로 한다.

판단된다.⁸⁾

첫째, 공공부문의 상시적이고 핵심적인 업무는 공무원(국가공무원, 지방공무원, 교육공무원, 또는 이에 상응하는 정식직원)이 담당하는 것을 원칙으로 한다.⁹⁾ 이러한 원칙에 예외로는 업무 자체가 상시적이기는 하지만, ① 인력운용상 사정(휴직, 파견 등으로 일시적 결원 발생 등)으로 일시적으로 이를 수행할 인력이 필요한 경우, ② 소정근로일수와 소정근로시간 중 일정시간만 업무를 수행하는 것이 가능한 경우, ③ 정기적으로 일정시점에만 업무를 수행하는 것이 가능한 경우가 있다. ①의 경우는 일시적 업무와 동일하게 취급하고, ②의 경우는 파트타임 공무원이 업무를 수행토록 하며, ③의 경우에는 정기성의 성격에 따라 일시적 업무와 동일하게 취급하거나 파트타임 공무원을 활용하여 업무를 수행토록 한다.¹⁰⁾

둘째, 기관의 핵심적 업무이지만 일시적 업무는 업무의 성격과 이를 수행하는 직무에 따라 기관 내의 인력으로 구성된 T/F를 구성하여 수행하거나 기간의 정함이 있는 계약직을 채용하여 수행한다.¹¹⁾ 내부 인력을 활용하는 기준은 직무를 수행할 능력과 여력이 존재하고 해당 직무의 수행기관 내부의 역량 확충에 기여하는가에 있다. 계약직을 활용하는 경우 동일업무를 계약직으로 지속하거나 동일인에 대한 계약의 반복갱신 등 비정규직을 남용하지 않도록 한다.

셋째, 주변업무(또는 보조업무, 지원업무 등 다양하게 불리고 있음)이지만 상시적인 업무는 해당 업무를 외주화 업무로 규정한 경우를 제외하면, 정규인력이 담당하여야 한다. 여기서 정규인력이라 함은 공무원은 아니나 계약기간의 정함이 없고 특별한 사유가 발생하지 않는 한 정년이(규정되어 있다면) 보장되는 인력을 의미한다. 이러한 원칙에 예외가 되는 사항은 상시적 핵심업무에서와 마찬가지로, 상시 파트타임근로자를 적극적으로 활용하는 방안을 모색할 필요가 있다.

넷째, 주변업무이면서 일시적인 업무는 그 일부 또는 전체를 프로젝트 베이스로 외주화된 인력을 활용한다. 다만 현행 실태에서 보듯이 동일한 업무를 수행주체를 달리하여 외주화하는 것은 업무 자체가 상시적인 것을 반증하는 결과를 초래하므로 가능한 제한토록 한다.

8) 전문성 여부는 직무의 가치를 결정하는 것으로 보상체계에서 이를 반영한다.

9) 이러한 원칙을 적용할 경우에 인력활용의 경직성, 재정부담 증가 등 또 다른 부작용이 발생할 수 있다는 점을 고려할 때 부작용을 최소화하기 위한 예외를 인정할 필요는 있는 것으로 판단된다.

10) ‘파트타임’이라 함은 주당 근로시간이 소정근로시간보다 적은 파트타임 근로(주당 40시간 기준 30시간 미만 근로), 주당 근로일수가 소정일수보다 적은 파트워크 근로(주 5일 기준 3일 이하 근로), 주말근로(토요일과 일요일에만 근로) 등 다양한 형태를 의미한다.

11) 대표적인 사례로는 계약직 공무원과 기간제교사를 들 수 있다. 계약직 공무원은 현재 직업공무원제의 적용을 받지 않고 계약기간을 정하고 있을 뿐 국가공무원법과 계약직공무원규정(대통령령)의 적용을 받고 있다.

나. 직무가치에 따른 직무급과 제한적 경력급을 혼합한 ‘공정임금체계’에 따라 보상

최근 혁신적 보상체계 도입을 주장하는 학자들은 보상체계를 “경영층이 조직구성원에게 기대하는 행동이 무엇인가 하는 메시지를 전달하는 역할을 하는 시스템”으로 정의하고, ‘연공서열형 보상체계 혹은 연공급이라 불리는 전통적 보상체계는... 산업화과정의 역사적 산물이며... 합리성과 안정성을 가지고 있었으나 인적자원을 통한 경쟁력 확보라는 목표달성에 실패하고 최근 변화하는 종업원의 욕구를 충족시키지 못하고 있다”고 주장한다.

혁신적 보상체계에서는 이 체계가 갖는 우월성을 인정하더라도 ‘어떻게 성과를 평가할 것인가?’라는 평가의 문제가 발생한다. 다시 말하면 혁신적인 보상체계는 개인적으로나 팀 단위로 최종 산출물을 만드는 데 각 개별인력이 기여한 몫을 변별할 것을 요구하고 있다. 보다 쉽게 말하면, 단기 또는 장기적 시각에서, 개별인력이 생산에 기여하거나 기여할 것으로 인식되는 몫의 현재가치만큼 보상받는 합리적인 보상체계를 지칭하는 것이다. 그러나 문제는 공공부문이 국민에게 제공하는 다양한 서비스에 대해 ‘시장원리’를 근간으로 하는 차별화된 평가를 한다는 것이 쉽지는 않다는 점이다.

따라서 이미 언급하였듯이 공공부문이 수행하는 업무의 가치와 이러한 업무를 수행하는 직무가치체계의 구축이 선결되어야 한다. 이러한 직무가치체계를 바탕으로 한 보상체계를 ‘공정임금체계’라 할 수 있다. 따라서 공정임금체계는 근본적으로는 직무급에 해당할 것이나 동일직무를 수행하면서 형성되는 숙련까지 고려한다면 직무급과 경력급을 혼합한 형태가 될 것이다. 여기에서 ‘제한적’이라 함은 숙련형성이 무한하지 않음을 고려한 것으로 숙련이 지속적으로 축적되는 기간은 직무에 따라 상이할 것이다.¹²⁾ 물론 이러한 숙련형성 기간에 대해서는 직무분석을 통하여 밝혀 두어야 한다.

공공부문 인력에 대한 보상이 고용형태와 무관하게 공정임금체계에 따라 행해질 때 공공부문 내에서 차별적 처우에 대한 논란은 사라질 것이다.

다. 공공부문에서 유사 직무를 수행한 경력을 인정하는 ‘경력인정방식’ 도입과 간헐적 고용에 따른 불이익을 없애고자 동일기관에 대한 총근속 인정

비정규인력에 대한 차별적 처우 중 상당부분은 임금산정에서 노동시장 경력 또는 근속을 산정하지 않기 때문에 발생한다.¹³⁾ 여전히 임금(또는 보다 정확히 표현하면 기본급)

12) 즉 직무 A는 약 10년 동안 숙련이 지속적으로 축적되는 반면, 직무 B는 3년 이내에 최고조의 숙련에 도달한다는 것이다.

13) 임금결정식 추정에서는 통상 동일사업장에서의 근속기간과 그 외 노동시장에서의 경력을 결정요인으로 포함한다. 이는 생산성, 따라서 임금수준에 영향을 미치는 중요한 요인이기 때문이다. 이러한 임

산정에서 연공급제가 지배적인 상황을 고려한다면, 임금에서 근속기간과 노동시장 경력이 차지하는 중요성은 상당할 것이다.¹⁴⁾ 따라서 직무급이 완전하게 실현되기까지 연공급제가 적용되는 중도과정에서는 공공부문 인력에 대해 민간 노동시장 경력을 포함하여 공공부문 기관에서 유사한 직무를 수행한 경력이나 총근속을 인정하는 방식을 취해야 한다.

라. 동일직무를 수행하는 민간 노동시장 비정규근로자에 비해 우월한 근로조건 설정

공공부문 노동시장이 민간 노동시장을 선도하기 위해서는 공공부문 비정규인력에 대한 근로조건을 민간 노동시장에서 동일 또는 유사한 직무를 수행하는 근로자가 가지는 근로조건보다 우월하도록 설정할 필요가 있다. 이는 민간 노동시장에서 비정규근로에 대한 차별적 처우가 존재하고 있으며, 따라서 공정한 보상을 받지 못하고 있다는 판단에 기초한다. 단순히 민간 노동시장에서 동일 또는 유사한 직무를 수행하는 비정규근로자를 준거집단으로 할 경우 공공부문에서 비정규근로에 대한 차별적 처우를 모사할 가능성이 높기 때문이다.

마. 근로기준법상 근로조건(해고예고 포함) 비례적 보호 및 최저임금과 사회보험 적용

근로기준법은 제2조(근로조건에의 기준)에서 “이 법에서 정한 근로조건은 최저기준”이라고 밝히고 있다. 따라서 공공부문에서 활용하는 인력에 대해서는 고용형태와 관계없이 최저기준을 상회하는 근로기준을 제공하여야 하며, 필요에 따라 일부 근로기준에 대해서는 비례적 보호를 적용하여야 한다. 또한 최저임금을 준수하여야 하며 4대 사회보험을 전면 적용하여야 할 것이다.

바. 공공부문 인력의 근로조건에 대한 항시적 정보공개

공공부문 정규근로자나 공공부문 내 다른 비정규근로자 또는 민간부문 근로자에 대한 보상체계에 대한 정보가 부족하여 막연히 “‘상대방’ 임금수준은 매우 높는데 ‘나’의 임금수

금결정식 추정결과를 보면, 생산성에 영향을 미치는 요인에서 나타난 차이(임금격차 중 합리적인 부분을 제거한 비정규근로에 대한 차별은 예상 또는 인식되어지는 것보다 규모가 작은 것으로 나타나는 경향이 있다. 이는 비정규근로자에 대해 노동시장 경력을 인정하지 않고 동일사업장에서는 계약의 반복갱신 등을 통하여 근속기간을 인정하지 않고 있는 현실이 빚어낸 결과로 해석할 수 있다.

14) 예를 들면, 근속기간은 연간 약 2.5~3% 임금수준을 높이는 것으로 보고되고 있다. 근속기간 5년이 산정되지 않을 때 임금수준은 이를 산정할 때에 비해 12~15% 낮게 책정될 것이다. 노동시장 경력도 이와 유사한 효과를 갖는다.

준은 매우 낮다”고 인식하는 데서 불필요할 정도로 차별을 인식하는 경향이 있기도 한다.¹⁵⁾ 항시적으로 공공부문의 근로조건 정보를 공개함으로써 이러한 불필요한 차별의식을 완화하는 한편, 이전 논의에 따라 보상체계가 실시될 경우, 민간 노동시장에 비해 공공부문 노동시장의 근로조건이 낫다는 사실을 널리 알림으로써 민간 노동시장을 선도할 수 있다.

사. 비정규인력 채용과정 합리화

공공부문 비정규근로자가 불필요한 차별을 느끼지 않는 환경을 조성하는 또 하나 중요한 방안은 비정규근로자를 채용하는 과정의 구체성과 투명성을 확보하는 것이다. 현행 공공부문 비정규직 채용과정에서 나타난 가장 커다란 문제 중 하나는 일자리에 대한 근로조건이나 근로환경에 대한 구체적인 정보를 제공하지 않은 상태에서 공식적 절차없이 ‘아름아름’으로 비정규근로자를 채용하는 것이 일반적인 관행이라는 점이다. 일자리를 구하는 것이 급선무인 구직자는 근로조건이나 근로환경에 대한 정보보다는 일단 취업만을 목표로 한다. ‘뿔아 준 사실’에 감지덕지하며 근로계약서의 내용을 전혀 숙지하지 않은 채 ‘계약서에 서명’을 하게 된다.¹⁶⁾ 그러나 근로환경에 익숙해지고 임금 등 제반 근로조건에 접하게 됨에 따라 기대수준보다 열악하다는 것을 깨닫고 정규근로자와의 심한 격차를 인지하면서 필요 이상으로 업무에 대한 만족도나 몰입도가 떨어지면서 차별을 언급하게 된다.¹⁷⁾ 따라서 채용과정의 구체성과 투명성 확보가 필요하며, 이를 위해 고용형태, 직무, 보상 등 근로조건, 계약기간, 계약기간 종료 후 처리과정을 포함한 ‘공공부문 표준채용공고’를 작성하고 채용 후 채용공고에 따르는 ‘공공부문 표준근로계약서’를 작성토록 한다.

IV. 맺음말

기업들은 국제화와 무한경쟁이라는 전쟁터에서 생존수단으로 경쟁력 확보를 주장한다. 이를 위해 고용조정이 용이하고 비용이 절감되는 비정규근로 활용을 가속화하였으며,

15) 공공부문에 종사하는 비정규근로자 대부분이 직종에 관계없이 임금수준이 ‘현재 수준보다 약 20% 정도 높았으면’ 또는 ‘100만 원은 손에 쥐어야’하는 불만을 토로하고 있다.

16) 물론 근로계약서 내용을 꼼꼼히 살핀다 하더라도 대부분 근로계약서의 내용을 자신에게 유리하도록 변경하는 협상력이 없다는 것은 자명한 사실이기도 하다.

17) 심지어는 본인이 비정규근로자로 취업된 것을 인지하지 못하는 경우도 허다하다. 이러한 요인 중 하나는 채용공고에서 정규직에게나 적용되는 강력한 요건(자격증이나 국가공무원법 등)을 요구함으로써 마치 정규직으로 채용되는 듯한 오해를 주기도 한다는 점을 들 수 있다.

이러한 일방적 노동시장 유연화는 비정규근로자에게는 낮은 임금, 저조한 부가급부와 사회보험 적용, 미비한 고용안정성이라는 부정적 특성을 의미한다. 이러한 부정적 특성이 지나치게 강조되다 보니 비정규근로자가 사회문제로 떠오른 지도 어언 7년이 되었다.

비정규근로에 대한 논의가 상당기간 진행되고 비정규근로자를 보호하기 위한 입법을 추진해 왔던 공공부문에서 민간부문과 유사하게 다양한 방식으로 남용 소지가 엿보일 정도로 비정규근로를 활용하고 있으며 이들에 대한 차별적 처우 또한 무시할 수 없다는 사실은 무언가 앞뒤가 맞지 않는 이야기로 보인다. 물론 공공부문 구조조정 틀 속에서 효율성을 지나치게 강조하다 보니 국민을 비정규근로자로 고용해 버린 셈이 되었다. 비정규근로자 보호를 위한 법률이 국회를 통과하기 직전에 이러한 모순을 해결하기 위한 노력을 한다는 점에서는 한편으로는 다행스럽게 보이지만, 다른 한편으로는 여전히 원론적 접근 없이 대책을 마련하는 것 같아 아쉽다.

정규-비정규근로로 표현되는 이중성을 해소하는 유일한 수단은 공정성이다. 공정한 노동시장이란 노동자는 생산과정에서 ‘자기가 기여한 만큼만 받고’ 사용자는 ‘그만큼은 주는’ 노동력의 거래가 이뤄지는 시장을 의미한다. 정규근로자에게는 교육기간, 근속기간 및 노동시장 경력을 바탕으로 하는 호봉제에 입각한 연공급체계를 적용하고 비정규근로자에게는 이러한 인적자본 수준이 전혀 고려되지 않는 임금체계를 적용하는 한 격차 또는 차별적 처우를 해소할 수 있는 방법은 전혀 존재하지 않는다. 오히려 시간이 갈수록 이러한 격차는 확대되고 이중성은 더욱 공고해진다. 비단 임금 또는 수준뿐 아니라 다양한 부가급부와 사회보험을 적용하는 데서도 이러한 현상은 동일하게 일어나고 있으며 고용안정성 역시 ‘철밥통’과 ‘하루살이’와 같은 형국이다.

이번 정부의 공공부문 비정규근로에 대한 대책은 근본적으로 남용을 방지하고 차별적 처우를 해소하려는 노력을 담고 있다. 그러나 이러한 노력이 무분별한 정규직화를 통해 비효율성을 낳는 것은 아닌가 하는 우려도 낳고 있다. 이러한 우려의 기저에는 공공부문 정규인력에 대한 보수가 ‘기여한 만큼만 받는’ 공정성을 위배한 수준이라는 인식 속에 비정규직 정규직화를 통해 이러한 부분이 팽창하는 것이라는 인식 때문으로 보여진다. 공공부문이 효율성을 담보하기 위해서는 공공부문 인력을 대상으로 직무가치를 바탕으로 한 공정한 보수체계를 마련하는 것이 급선무라 할 수 있다. 이러한 노력이 뒤따른다면 공공부문이 공정한 노동시장을 통하여 노동시장 이중성을 해소하는 바람직한 결과를 낳을 것이다. **KLI**