

# 공공부문의 간접고용 실태와 외주화에 대한 정책방향

- 공사·공단 사례를 중심으로 -

조 성 재\*

## I. 머리말

우리 사회경제에서 비정규직을 둘러싼 갈등과 공방이 지루하게 반복되고 있는 가운데 간접고용이 새로운 쟁점으로 부상해 왔다. 간접고용이란 파견, 용역, 사내 하도급 등 고용사업주와 (사실상의) 사용자사업주가 일치하지 않는 고용형태로서 과학적·법률적으로 엄밀한 용어는 아니지만, 최근의 불안정고용과 관련한 실태를 잘 드러내주고 있는 것으로 보인다.

비정규직 관련 입법이 표류하고 있는 가운데 정부는 최근 공공부문에서 비정규직과 관련한 원칙을 재정립하고 사용 관행을 개선함으로써 노동시장 전체에 파급효과를 겨냥하는 정책을 추진하고 있다. 금번 대책은 2004년 대책에 이은 것이지만, 포괄성·체계성·적극성에서 2년 전의 대책을 뛰어넘고 있는 것으로 보인다(참여연대 논평, 2006. 8. 9). 특히 외주화와 관련한 항목이 새로 추가되었는데, 이는 간접고용을 둘러싼 남용과 차별의 소지가 더 이상 방치할 수 없을 정도로 사회경제적 문제로 부상하고 있기 때문이다. 더욱이 입법예고된 비정규직 관련법에 따르면 계약직이나 파견직은 2년까지밖에 사용하지 못하기 때문에 사용자들이 외주화대로 우회할 것으로 예상되고 있다. 이 같은 상황에서 간접고용의 실태를 밝히고 특히 공공부문에서 어떻게 모범적 관행을 만들어갈 것인지를 논의하는 것은 매우 시의적절할 것이다.

본고는 공기업 사례를 중심으로 공공부문의 간접고용 실태를 알아보고, 간접고용에 대한 이론적 해석 속에서 정부 정책방향을 제언해 보고자 한다. 본고에서 사례로 들고 있는 6개 공사·공단에 대한 실태조사는 공공부문 비정규직 대책의 일환으로 정부의 의

\* 한국노동연구원 연구위원(chosj@kli.re.kr).

뢰를 받아 수행되었다. 즉, 본고는 2006년 5월 22일부터 6월 8일까지 6개 공사·공단의 사용자측과 정규직노조 방문, 그리고 5월부터 6월에 걸친 수차례의 비정규노조 및 관련 노조 상급단체에 대한 집단면담에 의거하고 있다.<sup>1)</sup>

## II. 외주화와 간접고용을 바라보는 시각<sup>2)</sup>

간접고용과 관련하여 외주, 용역, 도급, 파견, 아웃소싱 등 다양한 용어가 혼용되고 있다. 외주란 내제의 반대말로 최종제품 혹은 서비스의 공급자가 그 업무의 일부를 외부의 독립적인 업체에게 발주하여 납품받는 사업행태를 일컫는 것이다. 용역이란 외주 중에서 특히 서비스와 관련된 것으로서 청소와 경비가 대표적인 사례이다. 도급이란 외주와 거의 동일한 의미로 사용되는데, 이 중 기업규모의 차이가 커서 우월적 지위의 남용 가능성이 있을 때는 하도급법의 규제를 받는다. 전통적인 사외 하도급과 달리 최근에는 사내 하도급이 발달해 왔는데, 많은 제조기업 사례에서 볼 수 있듯이 이는 불법파견의 소지가 많다. 파견은 노동력의 고용사업주와 사용자용주가 일치하지 않는 고전적인 형태로서, 현행법에 따르면 26개 직종에서만 파견노동을 활용할 수 있다. 그러나 이를 피하기 위하여 사실상 파견이지만, 도급이나 독립적인 외주의 회피를 취하는 경우가 많으며, 공공부문에서도 이러한 불법이 적지 않았던 것으로 보이는데, KTX 여승무원 문제나 부산지하철 매표소 사건도 이러한 불법파견을 둘러싼 시비와 관련되어 있다.

한편 외주, 용역, 도급, 파견을 간접고용이라 통칭한다면 이 중 파견을 제외한 외주, 용역, 도급 등의 간접고용이 늘어나는 과정을 아웃소싱이라고 할 수 있다. 이는 분사화(spun-off)와 유사한 개념이라고 볼 수 있다. 파견의 경우도 아웃소싱과 연계될 수 있으나 대개의 경우 분사화와는 달리 정규직의 통제하에 쉼어서 일을 한다는 점에서 성격을 달리한다. 그런데 앞서 불법파견 시비를 언급한 바와 같이 외주, 용역, 도급의 경우에도 최근에는 정규직과 같은 공간 내에서 과업을 수행하되, 직무나 통제권을 구분하는 사업형

- 1) 이 자리를 빌어 조사에 협조해 준 관계당사자들에게 깊은 감사의 뜻을 전한다. 아울러 실태조사를 공동으로 수행하고 방대한 자료를 정리해 준 강병식 책임연구원과 이정훈 연구조교의 기여가 본고에 큰 도움이 되었음을 밝혀둔다. 그러나 오류가 있다면 그것은 전적으로 필자의 책임이다.
- 2) 본 장에서 이론적 검토를 엄밀하게 전개하지는 않는다. 국내에서 아웃소싱에 대한 이론적·실증적 논의가 흔하지 않아서 정교한 논의 전개가 어려울 뿐 아니라, 지면의 성격에 어울리지 않기 때문이다. 다만, 본 장의 내용은 신·구 제도경제학과 거래비용이론, 그리고 고용관계 일반이론에 주로 의거하였음을 밝혀둔다. 참고문헌에 적시한 대로 장하준(1996), Milgrom & Roberts(1992), Williamson(1985), 조성재 외(2004) 등을 참조.

태와 관행이 증가해 왔다. 본고에서 간접고용과 관련하여 외주화를 논할 때는 이렇게 사내 하도급과 유사한 형태로서 정규직 업무와의 유기적 연관도나 공간적 근접도·밀집도, 혹은 과업의 연속성 등의 측면에서 사외 하도급과 구분되는 경우를 지칭하며, 특히 공공부문의 경우 서비스업무가 많기 때문에 ‘외주용역’이란 표현을 주로 사용한다. 예를 들어 공공부문에서 완전히 독립적인 사업장에서 물품을 구입하거나, 건설 하도급을 시행한 경우는 본고의 분석대상이 아니며, 정부 비정규직 대책의 외주화 규제 대상도 아니다. 한편 공공부문에서는 이러한 외주, 용역, 도급을 통칭하여 ‘민간위탁’이라 부르고 있으나 역시 엄밀한 개념이라고 보기는 어렵다. 예를 들어 공기업의 자회사에게 외주를 준 것을 민간위탁으로 부르는 것에는 어폐가 있기 때문이다.

이와 같이 외주화는 기업 내부에서 수행되던 사업의 일부를 떼어내 외부의 독립적인 사업자에게 그 일을 위탁하고 사후적인 품질검사를 거쳐 납품받고 대금을 지급하는 사업행태이다. 아웃소싱의 연원은 20세기 초반으로까지 거슬러 올라갈 수 있는데, 디트로이트 인근의 포드 루지 공장에서는 자동차에 들어가는 수만개의 부품과 소재를 자체적으로 제작하다가 점차 이를 떼어내 부품업체에게 하나 둘씩 맡기기 시작하였다. 미국 자동차업체들의 부품내재율은 현재도 여전히 50% 내외인데, 일본 도요타자동차의 내재율은 30% 전후로서 일본업체들은 부품업체들과의 하도급 거래를 훨씬 정교하게 발전시키고 그를 통하여 뛰어난 경쟁력을 발휘해 온 것으로 유명하다. 1980년대 이후 미국을 중심으로 주주가치를 높이는 것이 경제와 경영의 핵심 아젠다가 되면서 총자산수익률이나 투자자본수익률, 그리고 이와 관련된 각종 회전율을 높이기 위하여 아웃소싱과 다운사이징이 크게 확산되어 왔다. 이것이 폭넓은 구조조정과 수많은 정리해고를 일상화한 것은 널리 알려진 사실이다. 그러나 한편으로 일본 사업관행을 모방했던 이러한 아웃소싱 과정은 일본과 달리 기업간 거래의 등거리 관계(*arm's length relation*)로 인한 신뢰 부족으로 기대한 성과를 거두지는 못하였다. 또한 다운사이징 과정에서 종업원들의 근로 의욕(*work morale*)이 떨어지는 부작용을 수반하기도 하였다. 이렇듯 아웃소싱에 대해서 긍정적인 평가와 부정적인 평가가 엇갈리고 있는 가운데 1990년대를 전후해서는 아웃소싱이 글로벌 차원으로 확대되었다. 선진국 제조업체들은 주로 아시아 지역에 공장을 건설하면서 R&D와 마케팅에 집중하는 ‘공장 없는 제조업자’로 변신해 가기도 하였으며, 서비스 부문에서도 영국업체가 인도에 콜센터를 설립하는 등 BPO(*Business Process Outsourcing*)도 확산되는 추세이다.

이처럼 여러 단점과 한계에도 불구하고 아웃소싱이 확산되어온 데는 몇 가지 요인이 있다. 첫째, 아웃소싱은 외부의 전문적인 자원을 활용할 수 있게 해준다. 내부에서 하는 것보다 외주를 주는 것이 생산성이나 품질 측면에서 월등할 경우이다. 외주업체는 여러 기업으로부터 발주를 받음으로써 규모의 경제와 전문성을 확보할 수 있게 된다. 반면

내제의 경우 최소효율규모(MES)에 미달하거나 전문인력이 부족할 수 있으며, 결국 외주를 준 업체의 비용경쟁력이 더 높아지게 된다. 둘째, 아웃소싱을 통하여 투자자본의 효율성을 제고할 수 있다. 고정자본이 최소화되면, 매출액을 총자산으로 나누어 구하는 총자산회전율 등이 제고되고 이는 특히 자본비용이 높은 상황에서 높은 수익성으로 직결될 수 있다. 셋째, 시장변동에 대한 유연성을 확보할 수 있다. 동일 혹은 유사품목에 대하여 내제와 외주를 병행하고 있다가 수요가 감소할 경우 외주 계약을 해지하는 경우이다. 대기업이 중소기업의 민첩성과 유연성을 활용하고자 할 경우 이점을 갖는다. 마지막으로 저인건비를 활용할 수 있다. 특히 노동시장이 분절화되어 계층성이 존재할 때 사용자는 외주화를 통하여 상당한 인건비를 절감할 수 있다. 물론 생산성 격차가 임금격차보다 작아야 할 것이다. 많은 다국적기업이 아시아지역에서 제조공장을 잇따라 건설한 것은 생산성 격차나 물류비용을 감안하더라도 임금이 워낙 낮았기 때문이다.

그러나 아웃소싱이 장점만을 갖는 것은 아니며, 여러 가지 위험성 또한 안고 있다. 첫째, 인간의 제한된 합리성(bounded rationality)이나 정보의 비대칭성하에서 도덕적 해이(moral hazard)나 역선택(adverse selection) 등이 발생할 수 있다. 도덕적 해이의 사례는 공공이건 민간이건 술하게 발견된다. 예를 들어 품셈(공수)과 임률에 대한 사전설계에 입각하여 발주를 했음에도 불구하고 용역업체는 마진을 늘리기 위하여 인원을 축소 운영하는 경우이다. 결국 노동강도를 강화하는 것으로 부당한 이득을 취한다. 역으로 원사업자와 하도급업체가 사전에 담합하여 품셈과 임률을 미리 과다 책정하는 경우도 도덕적 해이에 해당한다. 역선택 사례도 적지 않은데, 대표적으로 최저가입찰제로 인하여 합리적인 사업운영자가 도태되고 노동착취에 능한 사업자, 혹은 수의계약 과정에서 부정과 비리에 능한 사업자만 생존하는 경우이다. 셋째, 물적자산이나 인적자산 등에서 자산특수성(asset specificity)이 존재할 경우, 또는 관계특수적 투자가 이루어질 경우 억류(hold-up) 문제가 발생한다. 예를 들어 핵심부품을 외주화했을 경우 그 업체가 단가 인상을 조건으로 납품을 거부하면 완성품업체는 꿈쩍 못하고 교섭에서 끌려다닐 수밖에 없게 된다. 이로 인하여 예를 들어 제조업체의 경우 핵심부품의 금형을 자신의 소유하에 두면서 부품업체에게 임대하는 형식을 취하기도 한다. 이렇게 여러 단점과 한계를 안고 있기 때문에 아웃소싱에 따른 거래비용이 증가하게 되며, 어떤 경우는 거래비용 증가로(준)수직적 통합보다 전체 효율이 떨어질 수도 있게 되는 것이다. 한편 임금격차를 활용하기 위한 아웃소싱의 확대는 노동시장의 분단성·계층성을 강화하게 되며, 이것이 중산층의 약화, 내수기반의 약화로 인한 경제의 대외의존성 심화, 다른 한편으로 사회적 갈등 고조와 사회통합성의 위기를 초래하게 됨은 바로 우리가 현재 목도하고 있는 바와 같다.

### Ⅲ. 공사·공단<sup>3)</sup>의 간접고용 실태와 문제점

공기업은 「정부투자기관 관리기본법」, 「정부산하기관관리기본법」, 「공기업의 경영구조개선 및 민영화에 관한 법률」 등 3개 법률에 근거하여 조직되고 사업을 운영하고 있다. 이들은 자연독점으로 인한 폐해를 방지하기 위해, 또는 공공적 성격을 갖는 가치재의 공급을 위해 설립되었다. 따라서 공공성과 안정성을 기본 목적과 특징으로 갖고 있으나, 다른 한편으로 공무원 중심 행정조직과 달리 기업적 성격도 갖고 있다. 이밖에 지방공기업과 공기업의 자회사 등도 공공부문으로서 공공성과 안정성, 기업성을 사업과 조직의 기본 특징으로 한다. 공기업은 기획예산처와 주무부처 등의 통제를 받는 데 비하여 지방공기업은 지자체와 행자부의 감독하에 있다.

공기업을 비롯한 공공부문의 비효율에 대한 비판, 그리고 이에 따른 혁신에 대한 요구는 1980년대 이후 줄기차게 제기되어 왔으며, 특히 외환위기 이후 그 폭과 깊이가 크게 확장됨으로써 근본적인 구조조정을 겪어왔다. 이 과정에서 특히 고용조정 등이 이루어짐으로써 비정규직이나 외주 확대의 구조적 배경으로 작용해 온 것은 널리 알려진 사실이다. 또한 일상적으로도 주무부처는 물론 기획예산처나 행정자치부의 정원과 예산의 통제를 받고, 사후적으로 경영평가를 받아 이것이 성과급에 반영되기 때문에 외환위기 이후는 상시 구조조정 압박에 노출되어 있다. 본 장에서는 6개 공사·공단 사례에 대한 개별적 소개를 피하고 이들간의 비교와 종합을 중심으로 공기업 비정규직 활용의 특징을 제시하고자 한다. 이들 중 A공사와 B공사는 ‘정투법’ 대상이며, D지하철과 E지하철은 지방공기업, F공사는 ‘민영화법’ 대상, 그리고 C공단은 건교부 산하 공단 형태이다. 따라서 다양한 성격을 갖는 공기업을 비교·분석하면서 종합적 이해로 나아갈 수 있을 것으로 보인다.

#### 1. 공사·공단의 간접고용 실태 개관

우선 6개 공사·공단에 대한 실태조사 결과 <표 1>에서 볼 수 있는 바와 같이 정규직

- 
- 3) 공기업을 3개 법률에 따라 각기 다른 체계로 관리하여 효율이 저하되는 것에 대한 비판이 제기되기도 하였다(감사원, 「공기업 경영혁신 추진실태 감사결과」, 2005. 7).
  - 4) 이 글에서 6개 공기업을 A, B, C 등으로 익명 처리하더라도 독자들은 어떤 기업인지 쉽게 식별할 수 있을 것이다. 그럼에도 불구하고 본고에서 익명으로 처리한 것은 귀중한 정보를 제공해 준 당사자들의 입장을 고려했을 뿐 아니라, 특정기업에 대한 선입견을 배제하고 일반성을 획득하기 위한 것이었다.

에 대한 비정규직(직접고용 계약직)의 비율 자체는 그다지 높지 않은 것으로 나타났다. 이들 비정규직은 대부분 직접고용 계약직으로서 1년 단위로 계약이 이루어지지만, 수년씩 반복 계약하는 경우가 일반적이다. 따라서 비정규직 입법이 통과되어 2년으로 기간 제한이 이루어질 경우 해고되거나 정규직화·상용직화되거나의 갈림길에 설 것으로 보인다. 이 중 E지하철의 경우 단 한 명의 비정규직도 존재하지 않았으며, 다른 공기업의 경우도 대개 10% 미만의 비율을 나타냄을 알 수 있다. 반면 A공사의 경우 37.3%로서 매우 높은 비율을 나타냈는데, 이는 매표 업무를 외주와 직영을 번갈아 가며 하거나, 대형 영업소를 직영하는 데 따른 것으로서 직접고용 계약직의 문제로 좁혀보기보다는 외주화 문제와 더불어 해당 업무 자체를 살펴볼 필요가 있을 것이다. 한편 B공사의 경우 1996년 이후부터 경영개선 5개년 계획을 수립하여 집행하는 과정에서 비정규직이 급속히 늘어나기 시작하여 1998년 1,306명이 2005년 3,020명으로 되었다. 이렇게 목표를 정해 정규직 정원을 삭감하고 비정규직으로 전환하는 과정에서 정규직과 비정규직의 업무구분은 명확하지 않았으며, 따라서 현재도 유사한 업무를 수행하는 경우가 오히려 일반적인 것으로 보인다. 6개 공기업 공통적으로 직접고용 비정규직의 경우 주변업무와 단순업무를 수행하는 경우가 일반적이지만, 계절적이거나 일시적인 업무보다는 상시업무를 담당하는 경우가 많아 정규직화, 최소한 무기계약화를 통한 고용안정화의 필요성이 큰 것으로 판단되었다. 또한 이들 직접고용 비정규직의 경우 B공사 등에서 볼 수 있듯이 정규직과 동일노동을 수행하면서 상당한 임금격차를 나타내는 사례도 적지 않기 때문에 차별의 소지도 안고 있는 것으로 보인다.

〈표 1〉 6개 공사·공단의 비정규직과 외주 노동자 비율

(단위: 명, %)

	A 공사	B 공사	C 공단	D 지하철	E 지하철	F 공사
정규직(a)	5,742 (4,463) <sup>1)</sup>	31,480	1,491	3,395	1,019	1,892
비정규직(b)	2,144	2,917	89	79	0	66
(b/a)	(37.34)	(9.26)	(5.97)	(2.33)	(0)	(3.49)
외주용역(c)	4,245	3,806	15(파견)	1,328	380	2,558
(c/a)	(73.93)	(12.09)	(1.01)	(39.12)	(37.29)	(135.20)
특기사항1 (b+c)	6,389	6,723	104	1,407	380	2,624
특기사항2 [(b+c)/a]	(111.27)	(21.36)	(6.98)	(41.44)	(37.29)	(138.69)
특기사항3 (a+b+c)	12,131	38,203	1,595	4,802	1,399	4,516
특기사항4 [(b+c)/(a+b+c)]	(52.67)	(17.60)	(6.52)	(29.30)	(27.16)	(58.10)

주: 1) A공사의 경우 공식 정규직 4,463명과 사실상 정규직과 같은 지위를 누리지만 '정원의 정원'으로 관리되고 있는 별정직 1,279명을 합하여 정규직으로 간주함.

자료: 각사 제출자료.

이처럼 직접고용 비정규직의 비율이 일정하게 억제되고 있는 것에 비하여 간접고용, 즉 외주용역 노동자의 비율은 C공단을 제외하면 모두 직접고용 비정규직 비율보다 높은 것으로 나타났다. 특히 F공사는 정규직보다 많은 인원이 외주용역 노동자로 일하고 있으며, A공사의 경우도 별정직을 예외로 하면 정규직과 외주용역 노동자의 숫자가 거의 같을 정도로 많은 수이다. C공단의 경우도 최근 기관장의 방침에 따라 직접고용 비정규직을 줄이고 있으나 부서별로 파견노동자의 활용을 늘리고 있어 통제되지 않은 상태에서 간접고용이 늘어나고 있는 것으로 확인되었다. 더욱이 C공단의 경우 본고에서 외주용역으로 간주하지 않는 (사외) 건설·토목 하도급이 발달해 있기 때문에 넓게 보아 간접고용의 비중은 역시 낮지 않다고 볼 수도 있다.

방문면접 과정에서 간접고용에 대해 대부분의 공사는 상응하는 정규직 노동자가 많지 않음을 강조하였다. 그러나 앞서도 언급한 바와 같이 대부분의 경우 정원이 억제된 상태에서 충분한 분석 없이 핵심과 주변업무, 전문과 단순업무를 구분하여 외주화를 시행했기 때문에 일부 중복과 혼란은 피할 수 없었던 것으로 보인다. 단적인 사례가 D지하철의 경우이다. D사의 경우 애초에 전동차 중수선은 외주화하지 않기로 약속하였다가 2호선이 개통되면서 1호선은 정규직이, 2호선은 외주사가 담당하는 것으로 원칙이 훼손되었다. 그러나 이후 3호선이 개통됨에도 불구하고 정원이 확보되지 않자,<sup>5)</sup> 이번에는 1, 2, 3호선 모두 직무를 구분하여 전기, 전자 및 신호제어 등은 정규직이 담당하는 것으로, 도어, 대차, 배관, 차체, 내장 및 일부 제동장치는 외주업체가 담당하는 것으로 재편하였다. 설사 핵심과 주변으로 중수선업무가 구분될 수 있다고 하더라도 시기에 따라 기준과 원칙을 바꾸어 온 것이 노조의 반발을 불러일으키고 있었다. 더욱이 노조에서는 승객의 안전과 직결되는 중수선업무에 있어서 일부 직무가 단순하다고 하더라도 정비업무 전체가 유기적으로 연결되어 있기 때문에 이를 인위적으로 구분하는 것은 위험하다고 지적하였다. 이러한 경정비, 혹은 중정비와 관련한 외주 실태는 B공사나 E지하철의 경우에도 유사한 것으로 파악되었다. 즉, 인위적 업무 분할에 의하여 정비점검 리스트를 구분하고, 작업장도 분리함으로써 불법파견 시비를 벗어나고자 하나, 이것이 오히려 정비의 유기적 연계성을 무시하여 안전성과 정비품질을 훼손할 수 있다는 것이다.

한편 간접고용 외주용역 노동자들의 경우 도급계약 혹은 위탁계약이 불안정하기 때문에 대부분 업체들이 1년 계약을 반복하고 있으며, 따라서 대부분 그 자체로 계약직의 신분을 벗어나지 못하고 있다. 더욱이 중도에 업체가 바뀌는 경우가 많기 때문에 한 업체와의 반복 계약 역시 불가능한 실정이며, 따라서 퇴직금이 누적되는 것과 같은 것은

5) D사 노조에서는 변화의 원인을 달리 해석한다. 이들에 따르면 2호선 중수선을 외주화한 결과 정비에 문제가 발생하여 경정비의 부담을 늘리게 되었고, 이에 따라 적어도 핵심 업무에 대해서는 내부에서 수행할 수밖에 없게 된 것이라고 주장하였다(2006. 6. 2. 면담).

기대하기 어렵고, 오히려 당사자는 고용승계가 계속된다고 하더라도 불안감을 느낄 수 밖에 없을 것이다.<sup>6)</sup> 그런데 외주용역업체가 바뀌면서 고용승계가 계속되는 것은 해당 근로자 입장에서는 다행스런 일이지만, 애초에 외주용역이 왜 이루어지게 되었는가에 대하여 의문을 제기하게 된다. 면접과정에서 대부분의 공기업은 외주업체가 바뀌더라도 고용을 승계하는 것이 해당 기업에게도 유리하다고 설명하였다. 이는 아무리 단순히 보이는 업무라도 일정하게 숙련과 경험이 요구되기 때문이다. 결국 외주업체의 사장, 혹은 사무장이나 주임 등의 자리에 누가 오더라도 큰 변화 없이 업무가 지속될 수 있다는 것을 의미한다. 실제로 청소용역의 경우 전문성과 무관하게 컴퓨터에 의하여 낙찰자가 결정되거나 어떤 경우는 상이군경회, 고엽제후유증전우회 등 보훈업체에 할당되기도 한다. 그러나 다소간 업무의 연관성과 전문성이 있는 경우는 해당 공기업 출신이 사장이 되어 외주를 받는 경우가 보다 일반적이다. 그런데 A공사를 필두로 대부분의 공기업에서 이들 외주업체 사장 역시 정규직 구조조정 대상이 되어 떠밀려 나간 사람이거나, 조기 퇴직을 종용받은 후<sup>7)</sup> 정년까지 남은 기간 중 일부에 대하여 사업권을 인정받은 전직 직원이었다. 따라서 이들의 이윤 역시 퇴직 직전의 임금수준을 토대로 철저히 관리되는 양상을 보이는데, 이는 이들의 외주업체 경영자로서의 독립성을 의심받게 하는 대목이라고 할 것이다.

이제 다시 <표 1>로 돌아가 보자. 직접고용 계약직과 외주용역을 더하여 비정규직을 광의로 정의할 경우 C공단을 제외하면 모두 그 비중이 10% 이상이며, 특히 A공사와 F공사의 경우 50%를 넘어서서 비정규직 혹은 불안정고용 노동자가 정규직보다 더 많은 것으로 나타났다. C공단의 비정규직 비율이 낮은 것은 이 공단의 역사가 비교적 짧고 사업내용이 주로 사외 하도급에 의존하기 때문이다. 또한 정규직의 경우도 유사한 업종의 B공사보다 근로조건이 좋은 데서 알 수 있듯이 상대적으로 혁신과 비용절감에 대한 압박이 크지 않기 때문으로 풀이된다. 한편 A공사의 경우 공공부문 내에서 구조조정과 혁신이 잘 된 기업으로 평가받아왔다는 점, F공사의 경우 감사원 지적 결과 정규직의 임금수준이 부당한 방법에 의거하여 다른 공기업보다 월등하게 높다는 점 등에서 비정규직과 관련한 역설적인 상황을 드러내주고 있다. 종합적으로 보았을 때 공기업의 간접고용을 포함한 비정규직 비중이 다른 공공부문보다 높은 것으로 보인다. 이는 이미 정부가 고려한 바와 같이 간접고용 실태를 올바르게 파악하지 못할 경우 비정규직과 관련한

6) 예를 들어 A공사 간접고용 노동자들의 경우 1년마다 계약이 갱신되고, 업체가 변경될 때는 매번 3개월의 수습기간이 설정된다고 한다. 임금의 차이는 거의 없으나, 당사자들은 이 기간 중 해고될 수 있다는 불안감을 느낀다고 한다.

7) A공사의 경우 임금피크제를 도입하면서 고령자의 임금을 대폭 삭감하였기 때문에 해당자의 경우 임금피크제를 받아들일 것인지, 조기퇴직을 받아들일 것인지를 선택해야 하는 처지에 몰린다.



대책이 알맹이가 빠진 상태로 마련될 가능성을 제기하는 결과이다.

그렇다면 이렇게 공사·공단에서 간접고용을 포함한 불안정고용의 비중이 높게 된 이유는 무엇일까? 이는 지난 10여년 동안 공공부문에 대한 혁신 요구가 높았고, 이에 대응하는 과정에서 무리하게 정규직 정원이 억제되었으며, 최근에는 주40시간제 실시과정에서 인원 부족을 대부분 비정규직 증가 혹은 외주화로 대응했기 때문인 것으로 나타났다. 다시 말해서 기획예산처, 행자부 등의 정원과 예산 통제가 날로 강화되어 왔을 뿐 아니라, 특히 외환위기 당시는 30% 내외의 인원삭감 요구가 강제되기도 하였다. 외환위기 극복 이후에도 사업에 대한 요구는 늘어나고 사업비는 배정해 주면서도 인건비는 철저히 통제하는 과정에서 공기업 부문은 사업비로 비정규직을 쓰거나 외주화를 확대하는 이외에 다른 방법을 찾을 수 없었던 것으로 보인다. 한편 주40시간제의 실시과정에서도 인원투입 증가가 요구되었으나, 필요한 만큼 정원을 인정받지 못하면서 대부분의 공기업이 비정규직(간접고용 포함) 활용을 늘려 대응한 것으로 보인다. 노동시간 단축시 생산성 향상을 통하여 인원증가 요인을 흡수해야 하나, 대부분 서비스업무를 수행하는 공공부문의 경우 제조업처럼 자동화 설비를 도입하기가 수월치 않았기 때문에 결국 생산성을 올리기 어려운 서비스 영역에서 비정규직 투입 이외의 선택지가 없었던 것으로 보인다. 그나마 무인매표기라는 자동화 설비를 도입하여 합리화를 시도한 D지하철의 경우 잦은 기계고장과 특히 무임승차의 급증으로 경영난만을 가중시키고, 결국 노인일자리 만들기 사업의 일환으로 안내하는 인력을 새로 투입하는 등 혼선을 거듭할 뿐 아니라 이와 관련된 분쟁의 소용돌이에 빠져있는 상황이다.

## 2. 공사·공단의 간접고용에 대한 해석과 평가

이제 제II장에서 논의한 아웃소싱에 대한 이론적 논의를 토대로 공기업 외주화 실태를 평가해 보도록 하자. 외주화가 확대되는 요인으로서 우리는 외부의 전문역량 활용을 들었다. 그런데 외부의 전문적인 역량을 활용하기 위한 간접고용·비정규직은 변호사, 통역가, 전산 전문가, 교통카드 관리자 등 매우 한정된 사례에 머물렀다. 그런데 정의상, 그리고 역사적 경로상 공공부문에 필적할 민간시장이 형성되어 있을리가 없다.<sup>8)</sup> 아마도

8) F공사의 경우 9.11 테러 후 공항의 경비에 관한 규정이 강화되면서 보안검색 업무를 추가로 수행하게 되었다. 그 이전에는 항공사들이 보안검색과 관련하여 외주업체를 활용하고 있었는데, 이 업무가 F공사로 넘어오면서 외주업체들 역시 F공사의 입찰에 참여하게 되었다. 이는 민간시장이 형성되어 있었던 예외적인 경우이지만, 다른 공공부문의 경우 지난 수십년간 해당 공기업 이외에 유사한 업무를 수행하던 업체가 없었다는 사정을 떠올릴 필요가 있다. 그런데 F공사 보안검색 업무의 경우 흥미롭게도 외주업체를 감독하는 업무는 비정규 계약직이 수행한다. 다시 말해서 정규직-직접고용 비정규직-간접고용 비정규직의 위계구조를 갖고 있는 독특한 사례이다.

민간에 맡겨서 보다 효율적으로 될 수 있는 부문은 일부 단순기능과 앞서 언급한 변호사, 통역, 전산 등 일반적으로 통용되는 전문기능에 국한될 것이다. 투하자본의 효율성을 제고한다는 목적을 가진 경우도 찾아보기 어렵다. 즉, 자본비용을 절감하는 것은 공공부문 아웃소싱 확대의 주요 요인은 아니었다. 대부분의 경우 자산에 대한 소유권은 그대로 공공부문에 남아있으면서 운영사업자가 이들 설비와 자재를 이용한 서비스를 제공할 뿐이었다. 예를 들어 지하철 역무 위탁, 고속도로 톨게이트 매표, 철도 입환<sup>9)</sup>업무, 공항 보안검색 등이 그것이다. 세 번째로 시장변동에 대한 유연성 확보 필요성의 경우를 살펴보자. 도로나 철도와 관련하여 겨울철 제설작업 등은 계절적 요인으로서 비정규직을 활용하는 사유를 인정할 수 있다. 그런데 이와 관련하여 간접고용을 쓰는 경우는 적으며, 직업고용 비정규직을 활용하는 것이 일반적이었다. 결국 시장변동에 대한 유연성 필요로 간접고용이 늘어난 것은 아닌 것으로 보인다. 한편 출산이나 육아휴직과 관련하여 파견노동을 쓰는 행태도 인정될 수 있으나, 실제로 파견노동은 대표적으로 C공단의 고객안내업무 혹은 사무보조 등 상시고정업무에서도 활용되고 있었다.<sup>10)</sup>

이상의 요인보다 사실 공공부문 간접고용 확산에서 결정적인 영향을 미친 것은 임금격차의 활용이었다. 공공부문 구조조정과 혁신시스템 구축과정에서 인건비 절감형 자구 노력이 무분별하게 이루어졌다고 볼 수 있는데, 이 과정에서 숙련업무와 단순업무, 핵심업무와 주변업무가 인위적으로 구별되고, 심지어 동일하거나 유사한 업무를 수행함에도 불구하고 두세배에 달하는 임금격차가 나타나기도 하였다. 차별과 배제의 구조화는 직접고용 비정규직보다는 간접고용에서 전형적으로 관찰되었다.<sup>11)</sup> 이는 공공부문 인력활용 양상이 외환위기 이후 민간부문의 양태와 다르지 않았음을 의미한다. 결국 이러한 양태는 선한 사용자(good employer)로서의 공공부문의 특성을 유지한 것인가에 대한 의문을 제기하도록 한다.<sup>12)</sup>

9) 입환이란 본선에서 운행을 마친 열차 혹은 전동차를 차고로 끌고가거나 운행될 열차를 차고에서 나오는 저속 운행업무를 일컫는다(일부 기관차와 객차 혹은 화차와의 연결 혹은 분리업무를 포함하기도 한다).

10) E지하철의 경우 22개 역 중 6개 역을 통째로 역무위탁하고 있었다. 그러나 지하철에서 이렇게 일부 역사는 직영, 다른 일부는 위탁한 것은 시장변동에 대한 유연성을 확보하기 위한 것이라기보다는 이하에서 설명하는 임금수준 차이에 따른 비용을 절감하기 위한 것으로 해석해야 할 것이다. 실제로 E지하철에서 역무를 위탁함에 따른 정규직과 간접고용 노동자와의 임금차이는 2.5배 정도라고 한다(2006. 5. 29. 노사 관계자 면담결과). 물론 더 근본적인 이유는 실제 비용절감 효과가 얼마 되지 않는다 하더라도 비용절감 노력이나 시도를 인정받아 경영평가에서 높은 점수를 얻기 위한 것이라고 설명하였다.

11) 이는 부분적으로는 2004년 공공부문 대책에서 직접고용 비정규직 문제가 어느 정도 다루어졌기 때문이기도 할 것이다.

12) 일단 이렇게 주변 직무, 단순업무 등이 공공과 민간에서 광범하게 아웃소싱되기 시작하자 저숙련

이에 대해 아웃소싱 이전에 고임금을 주던 것이 오히려 문제였다고 주장할 수도 있다. 청소 등 누가 보아도 특별한 기능을 요하지 않는 단순직무에 기계적 연공성에 기초하여 4~5천만원의 고연봉을 지급했다면 이러한 주장이 당연할 것이다. 그러나 외환위기 이후 지속된 구조조정 과정에서 이제는 극소수 사례만 남은 것으로 판단되며, 앞서 언급한 바와 같이 인위적으로 주변업무를 분리해 온 것이 최근 수년간 구조조정의 특징이라고 판단된다. 또한 설사 기존에 고임금을 주던 것이 문제였다고 하더라도 일부를 배제하여 차별을 만들어내는 것은 공공부문의 ‘선한 사용자’가 취할 자세는 아닐 것이다. 대부분의 경우 아웃소싱 당시에는 유사한 임금을 받다가도 시간이 흐르면 유사 직무의 정규직과 임금격차가 확대되어 온 과정은 이러한 인위적 차별과 배제에 대한 항의를 불러일으킨다.<sup>13)</sup>

한편 공공부문 정규직의 경직성 때문에 간접고용을 통한 유연성을 확보하는 것이 불가피하다는 주장이 제기될 수도 있다. 그러나 여기서 말하는 경직성은 고용경직성만을 뜻하는데, 유연성은 고용량의 조절뿐 아니라 시간, 임금, 기능 및 직무, 조직전환 등 다양한 기법에 의하여 확보될 수 있음에도 불구하고 굳이 외주확대를 포함한 비정규직 증가로만 대응해 온 이유는 무엇인가? 앞서 평가했듯이 공공부문의 간접고용 확대는 유연성 확보를 위한 것이 주된 이유가 아니었음을 떠올릴 필요가 있다. 사실 공공서비스 제공 등 공공부문 사업의 대부분은 민간부문만큼 유연성을 절실히 필요로 하지 않는다는 사정을 직시할 필요가 있을 것이다.

우리는 근본적으로 아웃소싱 결과 정말 비용이 절감되었는가에 대해서도 생각해 보아야 한다. 6개 기업 조사결과 외주업체의 마진과 관리비용 등을 보장해 주면서 오히려 비용이 증가하는 경우도 적지 않은 것으로 나타났다. 원론적으로 보았을 때 소규모 외주업체의 관리비용을 보장해 주는 것보다 대규모 조직 속에서 효율적 운영을 도모하는 편이 더 비용절약적일 것으로 보인다. 물론 대규모 조직을 운영함에 따른 관료적 경직성 비용이 크지 않을 것을 전제로 한다.<sup>14)</sup>

요컨대 외주화에 따라 서비스 생산성이 획기적으로 높아지지 않았다면 인건비 격차를 활용했을 뿐이라는 것이다. 예를 들어 A공사의 경우 대표업무 외주화에 따라 지난 수년간 6,200억원을 절감했다고 자체 분석하고 있는데, 그 대부분은 단순한 임금격차의

---

노동시장은 공급과잉되어 결국 최저임금 수준에 고착될 수밖에 없게 된다. 이 때 최하위 저숙련 시장뿐 아니라 인접 차상위 저숙련 노동시장까지 영향을 미치게 됨은 물론이다.

13) F공사 외주업체 노조 간부와의 면담 결과(2006. 6. 12).

14) 그러한 점에서 A공사의 대표업무가 직접고용 계약직 1,107명, 간접고용 노동자 4,244명에 의하여 수행되고 있는데, 이를 일거에 정규직화·상용직화하는 등의 방안은 엄청난 인사관리 비용을 수반할 것임을 예상해 볼 수 있다. 그럼에도 불구하고 현재 간접고용 및 비정규직화에 따른 차별과 고용불안, 낮은 처우 문제가 심각하므로 별도 자회사화 방안 등을 모색할 필요가 있을 것이다.

집적이다. 물론 그 중 일부는 과도하게 높았던 정규직 임금의 정상임금으로의 회귀과정에서 얻어진 것일 수 있으나, 상당부분은 또한 비정규직화와 외주화에 따라 A공사가 누린 비용절감 효과였다. 마지막으로 표면적으로 비용이 절감되었으나 사회적 갈등 비용이 높아졌다면 해당 공기업은 자신의 비용을 외부화한 것일 뿐이라는 점을 지적할 필요가 있을 것이다.

간접고용 확산과정, 그 자체에서의 문제점도 적지 않은 것으로 보인다. 앞서도 간단히 언급하였지만, 공공부문에서 사실상 노동력이 활용되고 있음이 분명한 데도 이것이 인건비 예산으로 계상되지 않고 사업비의 일부로만 인정되고 있다. 이는 사실상 정부가 비정규직이나 외주 활용을 묵인하는 것을 넘어서 남용을 촉진하는 것에 다름 아니다. 사업의 초창기에 불안정성이 있을 때는 이러한 관행이 불가피할 수도 있으나, 지속사업에 대하여 인건비를 계상하지 않는 것은 어떻게 이해할 수 있는가? 더구나 그 사업이 비정규직 혹은 간접고용에 의하여 수행되고 있는 것을 해당 주무부처나 기획예산처 혹은 행자부 등이 알면서도 진행되어 왔다는 점에서 국가기관으로서 노동문제에 대한 몰이해를 보여준다고 할 것이다.

한편 아웃소싱이 이루어지는 과정에서 정규직 고직급자, 고근속자가 구조조정 수단으로 활용되어 이들에게 사실상 정년을 보장해 주는 효과를 겨냥하거나, 심지어 리베이트의 수단으로 활용하는 의혹도 제기될 수 있다. 이는 많은 경우 외주업체의 사장은 해당 공사·공단의 임직원이었거나, 이와 밀접한 관계를 맺고 있는 것에서 연유한다. 이에 대해 피면담자들은 해당 업무에 익숙한 전문가가 외부에 없거나 적기 때문에 관계자에게 수의계약을 하는 것이 불가피하다고 주장하기도 하였다. 그러나 이것은 바로 공공부문의 아웃소싱이 부적절하다는 것에 대한 반증일 뿐인 것이다. 단순업무를 수행하는 외주업체의 경우 사장 이외에 이사, 실장 등이 전문성이나 역할도 없이 월급만 타가는 경우들도 갈등을 부추기고 있는 것으로 보인다.<sup>15)</sup> 이들 외주업체 중 일부는 전형적인 가족기업으로서의 부실과 비효율, 온정주의를 안고 있는데,<sup>16)</sup> 그것이 유리알처럼 투명해야 할 공공부문의 사업성격과 부합할까에 대해서 의구심을 가질 수밖에 없을 것이다.

아웃소싱이나 간접고용 이후 관리상의 문제점도 심각하다. 대부분의 공기업에서 간접고용된 외주업체의 인원 정도는 알고 있으나 그들의 근로조건을 파악하고 있는 경우는 거의 없다. 현재 아웃소싱이나 간접고용에 대하여 해당 공공부문은 불법과건 혐의를 피

15) 최근 서울지역 지하철 청소용역의 경우 실제로 업무를 도와주는 기동반 관리장의 숫자는 줄어들고 사무업무만 하는 관리장이 늘어났다고 한다. 이것이 청소노동자들의 반발을 불러일으키는 물론이다.

16) 일부 공공부문 입찰에서 여성 사업주의 경우 가산점을 받기 때문에 명의만 올려두는 경우도 다반사라고 한다. 또한 A공사의 경우도 외주업체 감독 직무 등에 가족을 채용한 경우가 많아 비난에 직면하고 있다고 한다(2006. 6. 12. 관계자 면접 결과).

하기 위하여 근로조건을 점검하거나 예가 계산시 적용하였던 품셈이나 인건비와의 차이를 따져보는 일은 거의 하지 않는다. 즉, 형식논리에 치우쳐 ‘내 회사 일이 아니므로 관여할 수도 없고, 관여해서도 안된다’는 입장을 견지하고 있다. 이 과정에서 중간착취가 발생할 수 있으며, 공공서비스의 안정성과 공익성이 훼손될 수 있음은 물론이다. 그렇지만 불법파견이나 부당한 처우 등과 관련한 분규가 공공부문에서도 끊없이 발생해 온 것은 이러한 무관심 혹은 은폐 시도가 언제까지나 지속될 수 없다는 사정을 보여준다. 민간부문에서도 그러하지만, 특히 공공부문에서는 간접고용과 관련한 실수와 잘못이 명백함에도 불구하고 공공부문의 권위를 유지하기 위하여, 혹은 경직적 대응태세로 인하여 문제가 더욱 꼬이게 되는 경우도 심심치 않게 발생하고 있는 것으로 보인다.<sup>17)</sup>

요컨대 비정규직의 증가, 특히 외주 확대의 경우 일시적인 수요에 대한 대응이나 사전적으로 규정된 합리화의 필요에 따른 것이 아니었던 것으로 판단된다. 상시업무임에도 불구하고 정원과 예산 통제를 회피하기 위하여 비정규직이 늘어났으며, 다른 한편으로 이에 대응하여 인위적으로 핵심업무와 주변업무, 혹은 전문업무와 단순업무를 구분하고, 주변업무, 단순업무에 대한 비정규직화 혹은 외주화를 실시한 것으로 요약된다. 결국 정규직과의 임금차이만큼의 비용절감이 이루어지는 데는 성공하였으나, 그것이 어느 정도 ‘혁신’에 이룰 것인가에 대해서는 회의적이라고 판단된다. 물론 일부 정규직에서 단순·주변업무임에도 불구하고 기계적 연공성에 의하여 높은 임금이 자동적으로 지급되는 문제가 있었기 때문에 이러한 외주화, 혹은 비정규직화의 압력이 컸던 것으로 보인다. 그러나 외환위기 이후의 과정은 인위적이고 강제적으로 단순·주변업무를 배정하는 과정에서 ‘차이’를 넘어선 ‘차별’이 발생하고 확산되었던 것으로 해석된다. 따라서 비정규직에 대한 해법을 모색하는 과정에서 기획예산처나 행자부의 지침 등에 대하여 문제를 제기하는 것과 아울러 공공부문 정규직 노사가 자율적으로 수행해야 할 과제, 특히 임금체계 개편과 작업장 혁신에 관한 과제를 제기하는 것도 매우 중요할 것으로 보인다. 물론 보다 근본적인 문제는 공기업 지배구조와 평가시스템, 그리고 대부분 엄청난 건설부채를 안고 있으면서 상시적 구조조정의 압력을 받을 수밖에 없는 재정과 회계 부문에 놓여 있을 것이다.

17) 고속철도 여승무원 문제는 여러 각도에서 조명되어 왔으나, 해결의 실마리를 찾지 못하고 있다. 갈 등이 고조되는 과정에서 철도공사는 애초에 여객항공 수준의 고급서비스를 표방한 것에서 후퇴하여 이제 관련 자회사를 변경하고 승무원이 음료수 등도 판매하는 것으로 직무범위를 조정하였다. 노동문제가 사업성격 자체를 바꿀 수도 있음을 보여주는 사례인데, 사실 해당 공사뿐 아니라 공공부문 전체의 간접고용 관행과 관련되어 있다는 점에서 운신의 폭이 좁은 공공부문의 경직적 대응능력을 드러내주는 사례이기도 하다.

#### IV. 외주화에 대한 정책방향

직접고용 비정규직에 대한 사회적 쟁점화, 혹은 규제가 집중하는 가운데 사용자들은 민간이든 공공이든 외주화 등을 통하여 간접고용을 늘리는 것으로 대응해 왔으며, 향후 비정규 입법에 따라 이러한 경향은 더욱 강화될 것으로 예상된다. 따라서 공공부문에서 우선적으로 간접고용이나 외주화에 대한 원칙과 기준을 수립하고 새로운 관행을 정립하는 것은 매우 시급한 과제일 것이다. 이와 관련하여 외주화 시행과 관련한 몇 가지 단계적 검토 항목에 대하여 시나리오를 그려보는 것으로 정책방향에 대한 원론적 논의를 대신해 보고자 한다.

최우선적으로 외주화의 목적이나 기대효과를 분명히 하는 것이 필요하다. 일반적으로 공공부문에서 외주화의 목적으로는 공공서비스의 질 제고 혹은 비용절감을 들 수 있을 것이다. 민간에 전문적인 시장이 형성되어 있거나, 외주화를 통하여 규모의 경제효과를 누릴 수 있다면 이 두 가지 목적은 동시에 달성될 수 있다. 또한 자본비용의 절감이나 순수한 유연성 확보를 위한 외주화 역시 인정될 수 있다. 문제의 소지는 비용절감만을 겨냥하는 경우, 특히 임금격차를 활용하려는 경우에 있다.<sup>18)</sup> 여기서 근본적으로 인건비 절감이 가능한 이유, 거꾸로 그것이 필요한 이유는 무엇인가를 따져보아야 한다. 정규직의 임직급체계가 경직적인 데 비하여 정규직이 수행하기에는 업무가 단순할 때, 게다가 외부에 상대적 저임금 인력이 풍부할 때 외주화의 유인을 강하게 갖게 되나, 우선적으로 해당 공공부문에서 새로운 직렬을 신설하고 직무급을 적용할 수 있는지의 가능성을 타진해 보아야 한다. 그것이 여의치 않을 경우 자회사 설립을 검토하거나, 시설관리공단과 같은 다른 공공부문에 위탁하는 방안이 없는지를 알아볼 수도 있다. 그것이 여의치 않을 경우에 민간위탁을 알아보는 것이 순서가 되어야 한다.

2단계로 민간위탁 가능업무 영역에 대한 검토가 이루어져야 한다. 업무를 상시·일시, 핵심·주변, 고유·부수, 전문·단순 등으로 구분하는 것이다. 정원과 예산 통제 때문에, 혹은 구조조정의 필요성 때문에 떠밀려 하는 것이 아니라 객관적이고 공정한 분석이 수행되어야 할 것이다. 이 때 상시적인 핵심업무를 제외하면 대부분 외주화가 가능한 것으로 전제해야 한다.<sup>19)</sup> 민간기업의 경우 상시적인 핵심업무라고 간주되어 왔던 영역조

18) 이 때 물론 공공서비스의 질은 최소한 유지된다고 가정해야 한다. 이 전제가 성립되지 않을 경우 외주화는 즉각 중단되어야 한다.

19) 이 때 해당 직무가 전문적인가, 단순한가 하는 것은 외주용역시 단가를 결정하는 요인이지만 외주화 여부를 결정하는 요인은 아니다.

차 외주화가 이루어지고 있으나, 공공부문의 경우 상시 핵심업무의 경우는 공공성이나 안정성 등의 확보를 위하여 내부화를 유지하는 것이 불가피하다고 할 것이다. 이렇게 외주화의 가능성은 폭넓게 열어두지만, 외주화 이후 핵심·고유업무와의 유기적 관계가 약화될 가능성에 대한 검토는 필수적이다. 예를 들어 열차 승무원과 열차 팀장과의 관계 약화로 대고객 서비스 및 안전확보가 곤란하게 된다면 외주화 자체에 문제가 있는 것이다. 여기서 고유업무에 대해서 생각할 필요가 있다. 예를 들어 열차 내, 혹은 역사 내 청소, 대표업무, 차량정비업무는 대고객 서비스 및 안전확보와 관련하여 고유업무의 일부일 수 있다. 해당 공공기관의 핵심은 아니지만 고유한 업무를 외주화할 수 있는가 역시 면밀한 검토를 필요로 할 것이다. 한편 2단계 검토과정에서 업무의 연속성이 필요한가의 여부는 매우 중요한 부가적 기준이다. 간접고용 실태조사에 따르면 실제 많은 공공부문에서 업체는 바뀌더라도 고용은 승계하는 경우가 많다. 이는 아무리 낮은 수준이라고 하더라도 기업특수적 숙련, 관계특수적 숙련이 존재하기 때문이기도 하다. 따라서 이러한 특수적 숙련이 존재하는 경우 외주화가 애당초 타당했는가에 대한 의문이 제기될 수 있을 것이다. 불법파견 시비가 불거지는 것도 이와 관련되어 있는데, 연속적·유기적으로 업무가 이루어지면서 독립적인 업무수행이 가능하지 않음에도 불구하고 인위적으로 외주화를 추진하고, 간접고용을 남용해 왔던 것이 분규와 갈등을 유발해 왔다는 점을 떠올릴 필요가 있을 것이다.

3단계는 앞서 제II장에서 설명한 것을 그대로 수행한다. 즉, 민간위탁시 발생할 수 있는 문제에 대한 사전 점검으로서 ① 공공기관의 핵심정보 누출 가능성, ② 정보의 비대칭성으로 인한 도덕적 해이, 혹은 역선택 발생 가능성, ③ 자산 특수성, 혹은 거래 특수성으로 인한 억류(hold-up)문제 가능성, ④ 해당 공공기관의 고용문제 혹은 사기저하 문제 발생 가능성 등을 검토한다. 특히 세번째 문제와 관련하여 짧은 시간 내에 해당 업무를 대체할 수 있는 업체를 무리 없이 구할 수 있는가의 여부가 검토되어야 할 것이다.<sup>20)</sup>

이제 4단계에서 관계자 의견수렴을 하는 것이 중요하다. 1~3단계에 걸쳐 검토한 내용을 토대로 경영진, 소비자대표, 학계, 노동조합(및 그 상급단체) 등과 협의를 진행해야 한다. 광범한 이해당사자들과의 협의를 통하여 다시 한번 외주화의 잠재적 문제점을 검토해 보고, 외주화가 성공하기 위한 조건을 짚어보게 될 것이다. 물론 이 단계에서 외주화의 부정적 효과가 크다고 판정이 날 경우 외주화를 철회할 수도 있다. 이렇게 외주화

20) 지자체의 경우도 아웃소싱과 관련한 부정부패의 소지들이 존재하는데, 앞서 설명한 억류(hold-up) 문제와 관련하여 Y시청 사례는 전형적인 사례이다. 당 연구원 은수미 박사의 조사에 의하면 Y시의 청소용역과 관련하여 제한된 외주업체들끼리 담합이 이루어지고 있는 가운데 부정과 비리가 명백히 발견되었음에도 다른 업체들이 청소업무에 진입하지 못하도록 해두었기 때문에 이 업체들에 대한 청소위탁이 지속되었다고 한다.

등에 대하여 상시적인 협의채널을 갖기 위하여 공공부문 노사정협의회와 같은 기구를 시민단체 등의 참여하에 구성하는 방안이 요구된다는 점을 강조하고자 한다. 공공부문 노사정협의회에서는 업무수행의 안정성과 적정 근로조건에 대하여 논의하는 것은 물론 임직급체계의 경직성 등도 의제로 삼을 수 있을 것이다. 그를 토대로 비정규직 활용을 줄이고 고령자와 청년층의 고용을 확대하는 방안을 함께 모색토록 하는 것은 공공부문 이기 때문에 더욱 요구되는 사회적 대화의 틀과 관행일 것이다. 이러한 사회적 협의 틀에 공공부문의 경우 소비자대표나 시민단체가 참여하도록 하는 것은 매우 중요하다. 공공부문은 태생적으로 노사 담합의 위험성을 안고 있기 때문에 세금과 공공요금을 부담하는 국민들의 감시를 받을 필요가 있다. 그러한 점에서 외주화에 관한 다양한 각도의 의견을 수렴하는 것이 필요할 것이다. 만약 국민의 입장에서 외주화에 따른 실익은 적은데, 노동문제는 심각하게 전개될 가능성이 높다면 이에 대해서는 재검토가 이루어져야 할 것이다.

5단계는 실제 외주화를 실행하는 단계이다. 실행단계에서 예가 산정, 수의계약 혹은 입찰의 투명성 확보, 외주업체 관계자와의 협의 혹은 교육 진행 등을 수행한다. 업체 선정 시 체불임금 등 근로기준법 위반 경력업체의 경우 일정한 기간 동안 입찰 자격을 제한하고 관련 정보를 공공부문 전체에 공유·적용하는 절차도 중요하다. 또한 일부 예외를 제외하고 재하청을 사전적으로 금지시키고, 21) 거래 투명성을 확보해 두는 것도 중요하다. 외주업체 노동자의 임금수준을 설정할 때는 우선 예가 산정시 적용한 노임단가 이상 지급을 의무화하고 22) 각종 사회보험료와 퇴직금 지급의 투명성을 확보하는 것도 중요하다.

마지막 6단계로 외주화 이후 사후 점검을 철저히 하는 것이다. 외주화 이후 공공서비스의 질이 떨어지지 않았는지, 안정적 서비스 공급이 이루어지고 있는지, 또한 근로조건 악화와 그로 인한 서비스 악화가 없는지 등을 점검해야 한다. 특히 노동조건과 관련하여 중간착취가 없는지, 예가 산정시 책정된 임금을 제대로 지급하고 있는지, 적정인원을 투입하지 않아 노동강도가 강화되지 않는지 등을 주기적으로 점검할 필요가 있다. 기타 근로시간·휴일휴가제도, 임금지급방법, 고충처리절차 등의 보고를 의무화하고 점검한다. 23) 아울러 노조가 결성되었을 때 노조 파괴공작 등 부당노동행위 여부, 성실고

21) 본고의 실태조사 대상은 아니지만 1공사의 경우 재하청 등과 관련하여 분쟁을 겪고 있다.

22) 공공부문 경쟁입찰 과정에서 낙찰률이란 개념에 대하여 재검토할 필요가 있다. 해당 기관에서 예가를 산정한 이후 낙찰률을 100% 이하, 일반적으로 85% 내외, 심한 경우 60~70%까지 떨어뜨리는 것은 생산성 향상을 강제하고자 하기 때문이다. 그러나 제조업과 달리 공공서비스 부문에서 이렇게까지 생산성이 급속히 상승할 수 있을지 의문이다. 결국 인건비를 절감하기 위한 각종 합법, 편법, 불법 노력을 부추길 뿐이므로, 적어도 임금수준이나 공수(품셈)에 대해서는 사전에 설정된 가이드라인대로 집행이 되었는지를 사후적으로 점검하는 절차가 필요하며, 이를 위해서는 낙찰률 개념 자체를 재고해야 할 것이다.



섭 여부 등 노동권이 보호되고 있는지도 검토해야 할 것이다.<sup>24)</sup>

## V. 맺음말

공공부문은 민간부문만큼 효율성과 경쟁력 담론에 의하여 지난 10여년 동안 끝없이 구조조정의 압력을 받아왔으며, 이 과정에서 실제로 서비스 품질이 제고되고, 상당한 비용을 절감했던 것이 사실이다. 이러한 노력이 없었다면 우리나라가 외환위기를 그렇게 빨리 극복하기는 어려웠을 것이다. 그런데 효율성 증진의 미명하에 범정부적으로 취약계층, 저숙련·저기능 노동자들에게 부담을 전가해 오지는 않았는지에 대한 성찰이 이루어질 필요가 있다. 간접고용의 확산을 통한 공기업 부문의 비용절감은 특별한 서비스의 질 제고나 기술혁신 등보다는 주변업무, 혹은 단순직무에 대한 부단한 재규정과 외주화에만 초점을 둔 것은 아니었는가? 정부는 공공부문의 비효율을 제거한다는 목표를 추구하는 과정에서 그 자체가 관성화되어 ‘너무 나간 것’은 아닐까?

공공부문의 경영평가와 상시 구조조정 태세는 이러한 주변노동자층 뿐만 아니라 사실 정규직들의 고용불안 심리와 임금인상 억제로 인하여 직무에 대한 몰입에도 부정적인 영향을 미치고 있는 것은 아닌지 우려된다. 공공부문 종사자는 무사안일에 빠질 수도 있지만, 국민생활에 필수적인 서비스를 제공한다는 자부심 또한 갖고 있는데, 효율성 담론으로 인하여 이러한 자부심이 훼손된다면 애초의 목적을 달성하기는 어려울 것이다.

- 
- 23) 시장원리가 가장 잘 작동한다는 미국에서도 하도급 업체의 성차별이나 인종차별에 대한 원사업자의 책임을 규정하고 있으며, 조달 참여시 하도급업체 명단을 함께 제출하도록 하고 있다. 아울러 기업의 사회적 책임(CSR: Corporate Social Responsibility) 차원에서 하도급 기업의 근로조건에 대한 감독과 지원이 잇따르고 있는데, 이것이 제3세계 취약계층에까지 미치고 있다. 예를 들어 나이키는 파키스탄에서 아동노동을 착취한 것으로 시민단체의 공격을 받아오다가 유력 잡지에 이것이 상세히 소개되면서 30% 이상의 매출 감소를 경험한 이후로 노동과 관련한 CSR에 대해 매우 적극적이다. 이 기업의 경우 자체 종업원수는 2만 4천명이나, 전세계 830개 하도급 기업 62만 5천명의 노동조건에 대한 자체 모니터링 시스템을 구축하고 있다. 나이키는 M-Audit이라고 하는 자체 감사시스템(21개국, 24개 사무소에서 90명 이상의 전문가가 활동)을 가동하고 있는데, 매년 25~33%의 기업이 문제를 지적받고 개선활동에 나서고 있다. 그러나 개선 노력에도 불구하고 나이키가 설정한 기준을 충족시키지 못할 경우 하청기업은 납품기회를 상실하게 된다. 이렇듯 최근 민간부문에서도 CSR 논의와 행동이 활발한데, 공공부문은 그 자체로 사회적 책임을 전면에 내세울 필요가 있을 것이다.
- 24) 현실에서는 간접고용과 관련한 원청의 사용자성 인정 여부를 둘러싸고 몇몇 사업장에서 갈등이 매우 심각하게 전개되고 있는 것으로 보이며, 노조 기피전략의 일환으로 외주업체에 압력을 가하거나, 계약을 해지하는 것, 그리고 조직률이 하락하면 포상하는 등의 행태도 벌어지고 있는 것으로 보인다.

공공부문의 비정규직이나 간접고용을 둘러싼 문제가 그리 간단하지 않은 것은 이처럼 다양한 목적간의 균형을 이루는 일이 쉽지 않기 때문이다. 민간부문에서 국제경쟁력을 갖추기 위하여 부단히 혁신을 추진하고 있는데, 공공부문만 서비스의 안정성을 고집하기는 사실 쉽지 않은 것이 현실이다. 그러나 혁신이 기술개발 등에 의거하지 않고 인위적으로 부담을 취약계층에게 전가하는 방식으로 이루어진다면 그 또한 공공부문이 취해야 할 자세는 아닐 것이다. 따라서 노조나 사용자, 관계부처는 물론 시민단체 등 다양한 이해당사자들간의 정보공유에 기초한 허심탄회한 대화와 협의가 그 어느 곳, 그 어느 때보다 요구된다는 사실을 강조하고자 한다.

이 때 간접고용과 같이 외부로 부담을 떠넘기는 방식이 아니라 내부적으로 문제를 풀기 위해서는 역시 직무 중심으로 임금체계를 개편하고, 유사한 직무별로 직렬을 재편하며, 단순직무에 대해서는 고용안정성을 제공하되 연공성은 대폭 약화시키는 조치들이 필요할 것이다. 다시 말해서 전문과 단순, 핵심과 주변을 고용지위로 나누는 것이 아니라, 임직급체계의 재편을 통해 내부적으로 합리화하는 방향으로 나아가야 한다는 것이다. 노동조합 역시 그러한 점에서 ‘차별’에 항의하기 전에 합리적 ‘차이’를 수용하려는 자세가 필요할 것이다.

정책당국과 공기업 경영자들의 경우는 일자리 중심으로 정책 운용의 기초가 바뀌는 데 부응하여 공공부문에서 괜찮은 일자리(decent job)를 어떻게 만들어 나갈 것인가를 최우선적인 정책목표로 삼을 필요가 있을 것이다. 제IV장에서 살펴본 대로 외주화의 가능성은 폭넓게 열어두지만, 외주화의 절차나 위험성에 대한 점검, 효과에 대한 예상 등을 따져볼 때 실제로 아웃소싱을 하는 것보다는 내부적으로 인사노무관리를 합리화하는 것이 일자리 측면이나 충성도 확보 차원에서 더 바람직하다는 것이 필자의 판단이다. 기존에 외주화된 부분에 있어서도 이를 되돌리기는 쉽지 않겠지만, 사후적으로라도 외주업체 근로조건 등에 대한 사회적 책임을 통감하는 자세가 공공부문에 요구된다는 점을 강조하고자 한다. **KLI**

### <참고문헌>

- 장하준(1996), 「제도경제학의 최근 동향」, 『경제학연구』 44(1).  
 조성재 외(2004), 『원하도급업체간 임금격차 실태분석 및 개선방안』, 노동부·한국노동연구원.  
 Milgrom, Paul. & John Roberts(1992), *Economics, Organization & Management*, Prentice Hall, Inc..  
 Williamson, O. E.(1985), *The Economic Institutions of Capitalism*, Free Press.