

공공부문 비정규 실태와 정책방향

- 지자체 사례를 중심으로 -

은 수 미*

I. 머리말

비정규 고용 및 노사분규가 심각한 사회문제로 떠오르면서 최근 정부는 “공공부문이 올바른 비정규직 사용관행을 정착시켜 모범적인 사용자로서 민간부문을 선도”할 것임을 밝혔다. 이를 위해 2006년 4월 ‘공공부문 비정규직 대책 추진방향’을 확정하고, 5월 15일 실태조사 계획을 입안하여 공공부문 전기관(10,198개 기관)을 대상으로 전수조사에 들어가는 한편, 5월 22일부터 6월 8일까지 68개 공공기관에 대한 실태조사를 수행하였다. 이와 더불어 노사 및 관련단체 의견수렴을 위한 토론회 및 공청회를 개최하였으며 최근 종합대책을 마련하기에 이르렀다.

본 논문은 지난 5월부터 이루어진 실태조사 중 10개 지자체의 사례에 그 초점을 맞추어 조사결과를 통해 드러난 비정규직 활용의 문제점, 그 중에서도 지자체 직접고용 비정규직의 문제점 및 개선방향에 초점을 맞추고 간접고용 비정규직의 경우는 환경미화 등 일부 청소용역에 한정하여 정책방향을 제시한다.

이와 같이 범위를 한정하는 것은 실태조사 자체가 가지는 제한성 때문이다. 이번 조사는 10개 지자체의 인사노무 담당자 및 민간위탁 담당자, 정규·비정규노조 및 개별근로자에 대한 1~2회의 심층면접 방식으로 이루어졌으며 필요한 경우 보충면접을 별도로 실시하였다. 또한 실태조사 과정 중 2003년 인권위원회 및 한국노동연구원의 공공부문 비정규직 실태조사와 비교·검토하는 방식 역시 병행하였다.

하지만 심층면접은 제한적일 수밖에 없었는데, 그 이유는 심층면접의 범위를 지자체 민간위탁 비정규까지 확대하였음에도 불구하고 청소용역을 제외한 민간위탁 비정규, 예

* 한국노동연구원 연구위원(esumi@kli.re.kr).

를 들어 어린이집, 도서관, 의료시설, 복지시설 등의 비정규 현황조사가 사실상 어려웠기 때문이다. 게다가 민간위탁의 경우 지자체 혹은 공공부문 비정규 대책의 범위에 포함될 수 있는가가 여전히 쟁점사항이며, 다른 한편 이번 조사가 주로 외환위기 이후 증가된 비정규 현황 및 대책에 집중되어 있다는 점에서 외환위기 이전부터 이루어진 민간위탁을 범위에 넣는 것이 자칫 조사의 목적과 어긋날 수 있기 때문이다.

따라서 지자체 비정규 중 직접고용에 비중이 초점이 맞추어질 수밖에 없으며 민간위탁의 경우는 환경미화 등 지자체의 청소서비스 업무에 한정하였고, 조사 당시 노사분규가 진행되고 있는 민간위탁의 경우도 포함시키기 위해 노력하였다.

II. 지자체 비정규 현황 및 증가원인

1. 공공부문 비정규 개념 및 증감추이

<표 1>에 따르면 공공부문 비정규 비율은 2003년 18.8%에서 2006년 20.1%로 약 1.3% 증가하였다. 이 중 지자체는 2003년 14.6%에서 2006년 18.8%로 4.2% 높아져 가장 높은 증가추이를 보였다. 최근 지자체 비정규직의 조직화가 적극적으로 추진될 뿐만 아니라 노사분규 역시 증가하고 있는 것은 부분적으로 이와 같은 비중 증가를 반영하는 것이라 하겠다.

<표 1> 공공부문 비정규 인력현황 1

(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)
지자체	305,089	260,442	44,647	14.6	383,801	311,564	72,237	18.8

자료: 노동부(2006).

그런데 공공부문 비정규직의 비중 및 증감 정도는 ‘공공부문 비정규’를 어디까지로 보는가에 따라 다르다는 사실에 유의해야 한다. 우선 공공부문의 개념 및 범위에 대한 규정부터 상이하다. 국가인권위원회(2003)의 「공공부문 비정규직 인권실태조사」에 따르면 공공부문은 전기·가스수도사업, 운수업, 통신업, 금융보험업, 공공행정·국방·사회

보장행정, 교육서비스업, 보건사회복지사업, 국제 및 외국기관 등 8개 산업에 걸쳐있다(기준 1). 반면 한국노동연구원(2003) 「공공부문 비정규직 실태 및 개선방향」에서는 전기·가스수도사업, 공공행정·국방·사회보장행정, 교육서비스업, 보건사회복지사업 등 4개 산업을 공공부문으로 본다(기준 2). 또한 공공행정·국방·사회보장행정이라는 1개 산업만을 공공부문으로 간주할 수도 있다(기준 3). <표 1>의 노동부 자료는 두번째 기준에 가까운 것으로 보인다.

다음으로 비정규직의 정의가 다르다. 노동부는 상용직 중 ‘무기계약’ 근로자는 공무원 여부와 무관하게 정규직으로 간주하는 반면, 노동계에서는 무기계약 근로자의 경우에도 부가조사항목에서 ‘이미 정해진 고용계약기간이 만료되었기 때문’에 계속 직장에 다닐 수 없다는 등의 대답을 하는 경우는 비정규직으로 분류해야 한다고 주장한다. 이렇듯 공공부문과 비정규직의 범위 및 개념정의에 따라 비정규직 비중은 많으면 20% 정도 차이를 보인다. 예를 들어 한국비정규노동센터의 조사에 따르면 2005년 기준 1에 의한 비정규직 비중은 40.7%이며 기준 2에서는 39.0%, 또 기준 3에서는 23.2%로 노동부 조사보다 높다.

<표 2> 공공부문 비정규 인력현황 2

(단위: 명, %)

	기준 1		기준 2		기준 3	
	정규직	비정규직	정규직	비정규직	정규직	비정규직
2002	2,282,486	1,461,759 (39.0)	1,389,752	825,804 (37.3)	498,654	176,736 (26.2)
2005	2,537,197	1,742,298 (40.7)	1,630,879	1,041,903 (39.0)	599,027	181,058 (23.2)

주: ()안은 총원대비 비정규직 비중.
자료: 민주노총(2006).

2. 지자체 비정규 현황 및 증가원인

심층조사 자료에 기초한 지자체별 정원외 인력은 다음과 같다.

<표 3> 5개 지자체 정원외 인력현황

(단위: 명, %)

	총원	공무원	상용직	임시·일용직	용역	정원외(비정규)
G도청	9,784	7,921	502	1,361	118	1,981 (20.25)
K도청	4,360	3,433	171	562	23	756 (21.26)
J도청	2,586	1,761	108	703	14	825 (31.90)
P시청	1,023	700	165	158	0	323 (46.10)
U시청	3,186	2,254	600	305	27	932 (29.30)

주: 정원외 인력은 상용, 임시·일용, 용역 등을 모두 포함.
용역은 지자체 내부시설에서 작업하는 경우에 한정함(민간위탁 제외).

정원의 인력현황의 90% 정도가 비정규라고 계산한다 하더라도 현재 제시된 수치는 제한적으로 해석되어야 한다. 왜냐하면 용역 및 파견의 경우 민간위탁이 포함되지 않아 실제 비정규인원은 이보다 높을 수 있기 때문이다. 민간위탁사업 중 해당 사업의 재정이 50% 이상 지자체에 의해 지원되는 경우, 또 기존에는 지자체 직접수행업무였는데 1997년 이후 민간위탁을 준 경우에도 비정규 인원이 포함되지 않았다는 것은 조심스러운 접근을 요구한다.

그럼에도 지자체 비정규직은 증가하였는데 무엇보다 기간제 상용직의 ‘감소’와 임시·일용직 및 간접고용의 ‘증가’가 특징적이다. 특히 상용직은 1997년 말부터 2002년 현재 38.5% 감소하였으며 이것은 현재까지 계속되고 있고 비정규 입법이 통과될 경우 더욱 감소할 가능성이 있다. 그렇다면 임시·일용직 및 간접고용을 중심으로 비정규직이 늘어나는 이유는 무엇일까?

첫째, 임시·일용직 증가는 정부가 적극적으로 비정규직을 활용하게 한 결과라고 할 수 있다. ① 행자부 지자체비정규상근인력관리 보완지침, 2003. 5. 15)에 따르면 정부는 “일시적·계절적 사무 등 한시적 수요에 아르바이트·자원봉사인력 등을 적극 활용”하도록 권장하고 있다. ② 정수확보의 어려움, 즉 ‘상근인력 관리규정’에 의하여 지방자치단체별 기준정수의 범위 내에서 인력을 운용해야 한다는 점도 비정규직에 대한 선호를 높인다. 상근인력 관리지침에서는 “기준정수를 초과한 자치단체는 기준정수 범위 이내가 되도록 신규수요 발생시 가급적 자체인력을 조정활용”할 것을 권장하고 있다. 때문에 결원보충을 하지 않거나 업무가 늘어나도 상용직은 충원하지 않는다. ③ 상용직 감축에 대한 인센티브가 있는데 상근인력 관리규정에 따르면 “보통교부세 산정시 비정규 상근인력에 대한 인건비는 ‘기준정수’를 기준으로 반영하여 정·부의 인센티브를 부여”한다. 그 규모가 1인당 1천 7백만원 정도라고 하니 지자체로서는 적지않은 금액이다.

둘째, 지자체 내부에서도 관리의 효율성을 이유로 비정규직을 선호한다. J도청처럼 “비정규직 인원도 3개년 계획을 세워 현재 인력의 50%로 감축하는 방향을 적극 검토”하고 있는 것이 대표적 예이다.

셋째, 비정규직 사용이 필요한 업무에 대한 명확한 판단 기준이 없고, 해당 부처별로 상사업무라도 단순하고 주변적인 업무로 판단할 경우 임시·일용직 활용 혹은 민간위탁 대상으로 결정하는 관행 역시 비정규직 활용을 늘리는 요인이다. 예를 들어 환경미화원과 도로보수원, 단순사무직 등 상용직 업무 모두를 단순·주변업무로 판단하여 외주화를 확대하는 것이 단적인 예이다. 그러나 가로보수나 도로보수의 경우 지자체의 핵심서비스 중의 하나라는 점에서 주변업무로 판단하는 것은 문제의 소지가 있다.

Ⅲ. 직접고용 비정규 실태 및 문제점

1. 인사 및 관리감독, 효율성에서의 문제점

인사 및 관리감독에 있어 정수규정 외의 관리감독 규정이 없다. 따라서 상용직에 한해 정수만 보고되고 사업부서의 필요에 의해 특별채용된다. 더군다나 일시 인력에 대해서는 정수채정조차 안되어 있어 예산으로만 통제하는 등 통합적 관리가 이루어지지 않고 있다. 최근 관리의 중요성을 인지하고 P시청나 W시청의 경우 인사부서에서 일괄채용 및 관리를 하는 방식으로 바꾸고는 있으나 일부에 한정된다.

다음으로 무기 혹은 유기(기간제) 상근인력의 경우에도 별도의 전환 및 승진체계가 없다. 무기계약은 물론이고 기간제의 경우도 5년 이상 반복계약되어 사실상 무기계약의 형식을 띠는 경우가 대부분이기 때문에 전환체계 및 승진체계에 대한 요구가 상대적으로 강하다. 따라서 노조가 있는 경우 승급체계 대신 근속수당을 부여하는 경우가 있으며 노조가 없으면 그나마 존재하지 않아 동일직무에 대한 지자체간 차이가 커지고 있다. 동시에 이와 같은 차이가 비정규직의 소외감과 불만을 발생시키는 토대를 이룬다.

또한 비정규직 활용에 대한 효율성 평가가 전혀 이루어지지 않아 원래의 비정규직 활용 목적에 부합하지 않은 경우가 발생한다. U시청에서는 “비정규직 활용이 특별하게 행정의 효율성을 증대시키는 요소로는 보지않는다”고 하였으며 J도청에서도 “담당업무에 대한 책임감 결여 등을 감안할 때 행정의 효율성을 증대시키는 주요 요소로 보기 곤란”하다고 답하였다. A시청의 경우 오히려 경비가 증대된 사례가 발생하였으며 U구청 비정규노조가 “경비절감의 측면도 있으나 경영효율성보다는 고용유연성 확보에 주목적이 있다”고 대답한 것도 이와 같은 특징을 반영한 것이다.

계약에서도 문제가 있는 것으로 보인다. 예를 들어 상시 유사업무의 경우에 무기, 유기, 단기 등 계약방식이 다르며 지자체간 차이가 있다. G도청의 경우 “기록물, 수목관리원 등 9인이 상시업무인데도 다른 유사업무와 달리 기간제 계약인 것은 사용부서의 관행”이라고 하며 A시청은 “상근인력 전체가 1년단위 계약”을 한다.

2. 임금 및 근로조건에서의 문제점

근속기간 1년 및 3년의 정규직과 상용직 비교결과 첫째, 상근인력(무기 및 기간제) 중 환경미화원과 도로보수원의 경우 일당 및 기본급여는 정규직보다 높으나 호봉 및 수당

의 차이로 인해 근속년수가 길어질수록 정규 및 비정규 유사업무간 임금격차가 발생한다. 또한 상근인력 중 단순노무원은 기본급여 및 총액임금이 매우 낮다.

둘째, 상용직의 경우 정부의 임금지침에 의해 전국적으로 임금단가가 같다. 그럼에도 불구하고 지자체간 격차가 심하다. 예를 들어 근속 1년의 경우 J도청 단순사무원의 연봉이 17,139,650원인 반면, S시청의 경우는 근속 11년차임에도 불구하고 11,750,000원이다. 이와 같은 차이는 <표 4>에서 나타나듯이 지자체별 수당 차이에 기인한다.

<표 4> 단순노무원(1년차)에서 나타나는 지자체별 수당 유무

	G도청	K도청	J도청	A시청	P시청	W시청	S시청	U시청	U구청 1	U구청 2
휴 일 수 당	√	√	√	√	√		√	√	√	√
월 차 수 당		√	√	√	√			√	√	
연 장 근 무	√	√	√	√	√	√		√	√	
상 여 금	√	√		√		√	√			√
가 계 보 조			√	√	√			√		√
급량(급식)비			√	√	√		√	√	√	√
교 통 비			√	√	√		√	√	√	√
기 말 수 당			√		√			√	√	
명 절 휴 가 비			√	√	√			√	√	√
정 근 수 당										
체 력 단 련 비										
특수업무수당				√						
직업장려수당				√						
연 가 보 상 비	√	√	√	√	√		√	√		
근 속 가 산 금		√		√	√				√	√
대 민 활 동 비										
직 급 보 조 비					√					
가 족 수 당				√	√					√
자녀 학비보조					√					
육아휴직수당										

셋째, 일용직의 경우 상근인력과 달리 급여가 기본급+2~3가지 수당(휴일수당, 연차수당)으로만 구성되어 있으며 노임단가도 낮아 유사업무를 수행하는 무기 및 유기 상용직과 비교하여 2~3배 정도의 임금차이가 발생한다.

넷째, 근무시간은 공무원, 상용직, 일용직(상시업무)의 경우 비슷하나 부서별, 시기별로 시간외 근무가 늘어나는 경우가 사무보조업무에서 발생하고 있다.

3. 복리후생에서의 차이

무기 및 유기 상용직과 임시·일용직간의 격차는 복리후생의 측면에서도 발생하는 것으로 확인된다. 지자체간 동일직종의 복리후생에 차이가 있으며 지자체 내부에서도

상용직과 일용직은 뚜렷하게 차이가 있어 1년 이상 반복계약 일용직의 복리후생 여건이 매우 낮다. 또 여성 일용직의 경우 산전산후 생리휴가가 있기는 하나 임신·일용직의 경우 사용하지 못하는 경우가 있다.

또한 정규직·상용직·일용직에 동일하게 적용되는 복리후생의 경우도 내용적으로 살펴보면 일용직이 불리하게 받는 등 차이가 있다.

〈표 5〉 지자체 상용직·일용직의 복리후생유무

	G도청		J도청		A시청		P시청		W시청		S시청		U시청		U구청 1		U구청 2	
	상	일	상	일	상	일	상	일	상	일	상	일	상	일	상	일	상	일
퇴직금	V	V	V		V	V	V		V	V			V		V		V	
연금																		
정기건강검진			V		V		V	V	V	V	V		V		V		V	
연차휴가	V	V			V		V	V					V					
산전산후생리	V	V	V		단	V	단	V	V		V		V		V		단	
육아휴직	V	V			V		V		V	V	V		단		V		단	
병가																		단
육아비지원			V								V		V		V		V	
의료시설이용																		
사회보험	V	V	V		조	V	V	V	V	V	V	V	조	V	V	V	V	V
작업복/장비	V				사	V		V	V		V	사	단	V		단		
개인연금지원					안							안						
식비	V		V		됨	V	V	V			V	됨	V		단		단	
교통비	V					V		V			V		V		단		단	
경조금	V																	
주택자금																		
자녀학자금	V																	
휴게실	V		V					V	V		V							
주차장	V		V			V		V	V		V							
선택적복지																		
직무교육	V																	

주 : 상=상용직, 일=임시·일용직.

단=단협상 보장사항(확인된 경우에만 표기, 확인되지 않은 경우도 노조가 있으면 유사할 것으로 보임).

Ⅲ. 간접고용 비정규직 실태와 문제점

1. 민간위탁 현황

지자체의 민간위탁은 예산을 전액 지원하는 경우, 예산의 50% 이상을 지원하는 경우, 예산의 일부 혹은 자체 수입금으로 운영하는 경우 등 세 가지 유형이 있다. 전액 지원의

경우는 지자체가 해야 할 업무를 위탁한 경우로 환경미화, 도로관리 등에 대한 민간위탁이 여기에 해당하며, 이 업무에서의 노사갈등이 가장 현저하다.

〈표 6〉 6개 지자체 민간위탁현황

(단위: 개, %)

	위탁시설	1998년 이후 위탁	청소용역	
			계약방식(민간업체)	시설관리공단에 위탁
K도청	51	43(84.3)	공개입찰, 수의계약	0
G도청	17	8(47.1)	공개입찰	0
A시청	60	40(66.7)	수의계약(15개 업체)	6(1)
P시청	37	70% 이상	수의계약(2개 업체)	8(6)
S시청	9	5(55.6)	수의계약(4개 업체)	1(1)
U구청2	19	미확인	수의계약(10)	0

주: 시설관리공단의 ()는 환경미화업무 관련 위탁시설수.

〈표 6〉을 보면 전체 민간위탁의 50% 이상이 1998년 이후 진행되었음을 알 수 있으며 향후 더욱 증가할 것이다. 특히 청소용역의 경우 상당수가 수의계약이며, 시설관리공단에 위탁하는 경우와 민간업체에 위탁하는 경우로 나뉜다. 수의계약이 많은 이유는 지자체 청소업무의 특성상 경쟁이 불가능하기 때문이다. 그리고 대개의 경우 각 사업부서에서 위탁을 요청하면 지자체장이 최종 결정한다.

2. 민간위탁의 문제점

우선 가장 큰 문제는 민간위탁에 대한 관리감독이 제대로 이루어지지 않거나 관리감독 자체가 어렵다는 사실이다. 계약내용 이행실태(사업성과)에 대한 지도·점검만을 실시하기 때문에 민간위탁업체가 이윤증가를 목적으로 근로조건을 현저하게 낮추는 경우가 비일비재하다. G도청의 경우 “계약서 내용에 근로조건, 임금수준 하한선 등이 특약으로 들어가는데 이것이 법적으로 효력이 있는 것인지는 모른다”고 하며 U구청 2의 경우 도급계약서에 “파견근무자의 복리후생적 사항(임금, 금무여건 등) 향상에 최대한 노력하여야 하며 파견근무자가 건강보험, 국민연금, 고용, 산재보험 등 법률이 정하는 각종 보험 등에 가입될 수 있도록 조치하여야 한다”고 명기하고 있기는 하나 사실상 관리감독이 어렵다는 의견이다. 그리고 나머지 지자체는 근로조건 및 임금관련 내용이 아예 계약서에 명기되지 않으며 외주근로자의 근로조건 등에 대한 실질적인 관리감독은 전무하고 현황 파악도 하지 않고 있다.

두번째 문제는 민간위탁시 예산절감 효과가 없거나 크지 않을 뿐만 아니라 오히려 증가한 경우도 있다는 사실이다. 그 이유는 ① 국가사무에 관한 민간위탁시 인건비 등은 행자부의 예산지침에 입각하여 집행하여야 하고 중간마진 보장으로 예산절감 효과가 크

지 않으며, 있다 하더라도 관리비용의 최소화 수준일 가능성이 높고, ② 지자체의 민간 위탁의 경우 상대적으로 단순업무를 대상으로 하기 때문에 외부의 전문적 자원의 활용 폭이 매우 낮으며, ③ 고정적 장비가 소요되기 때문에 투하자본의 효율성 제고 효과 역시 떨어진다. ④ 또한 환경미화, 도로보수 등 상당수 국가사무의 경우 외주화해도 독과점이 불가피하여 시장변동에 대한 유연성 확보도 떨어지고, ⑤ 민간위탁시 중간착취의 가능성이 항존하며, 이로 인한 노사분규까지 발생하여 비용절감효과를 떨어뜨린다. 결과적으로 정부의 공공부문 효율화 방침은 고용유연화, 즉 저인건비 활용으로 전락한 것이다.

세번째로 민간위탁시 도덕적 해이나 역선택에 대한 적절한 관리가 이루어지지 않고 있다. 특히 최저가낙찰제를 통한 민간위탁은 노동조건 저하에 따른 공공서비스의 질 저하 혹은 공공업무의 정지 가능성을 높이고 다른 한편 수의계약은 담합 가능성을 높인다. 또한 민간위탁시 중간마진을 늘리기 위한 인원축소, 근로조건 저하, 노동강도 강화에 대한 관리감독이 이루어지지 않고 있고 업체의 도덕적 해이가 분명함에도 거꾸로 해당 기관이 업체에 끌려다니는 사례가 발생하고 있다.

3. 간접고용의 임금 및 근로조건

민간위탁업체의 임금 및 근로조건에 대해 해당 기관에서는 정확한 자료를 갖고 있지 않지만 임금 및 근로조건에 대한 저하 가능성을 인정하고 있으며 위탁기관에 따라 차이가 있을 것으로 보인다.

우선 시설관리공단에 위탁하는 경우 계약시 급여 및 고용보장을 전제하는 경우가 많기 때문에 민간위탁업체에 비해서는 상대적으로 급여수준이 높을 것으로 추정된다. 또한 W시청 처럼 직접고용 상용직을 내보내면서 이들로 하여금 도급업체를 설립하게 한 경우도 있는데 이때 초기에는 기존의 급여수준을 보장해 준 것으로 확인된다.

하지만 대부분 민간위탁의 경우 기간제로 고용하며 직접고용 청소업무와 비교하여 임금격차가 있다고 한다. 예를 들어 G도청 사용직 노동자는 “환경미화원의 경우 시청에 고용되어 있으면 10년 근속에 3천 4백만원 정도이지만 용역은 그 금액의 반 정도”라고 알고 있다고 답하였다. 또한 U구청 2의 경우에도 “사업주의 마진이 고려되므로 직접고용 근로자보다 임금이 낮을 수밖에 없지만 구체적으로 알지 못한다”고 한다. 또한 간접고용 내에서도 업무판단 기준없이 업무별로 임금격차가 현저하며 최저임금 수준을 지급하는 경우도 있다. U구청 2의 청소용역의 경우 청사순찰(월 1,229천원), 청사청소(월 1,395천원), 보건소청소(월 656천원), 시설관리(1,545천원) 등으로 차이가 현저하다.

물론 직접고용과 간접고용의 임금 및 근로조건에 대한 차이는 불합리한 차별이라기보다는

노동강도에 따른 차이라고 하지만 노동강도 등 노동과정 및 직무에 대한 평가가 이루어지지 않고 있다는 점에서 차별일 가능성도 크다.

IV. 정책방향

결국 공공부문 비정규직 활용은 반드시 효율적이지 않으며 임금 및 근로조건 격차로 인한 노사분규의 소지마저 높인다. 여기에 한 가지 더 주목할 사항은 공공부문의 경영혁신이 효율성에 초점이 맞추어지면서 ‘공공성 제고’가 외면되고 있다는 사실이다. 비정규직 활용시 공공성은 중요한 기준이 아니며 민간위탁시 공공성을 판단하는 내용이 들어가 있지 않다. 결국 공공영역에서의 인건비 절감에 따른 효율성 증대방침은 이중노동시장을 강화하고 중산층 및 내수기반 약화, 사회적 갈등을 고조시키며 공공성을 약화시키는 부작용도 존재하는 것이다. 따라서 다음과 같은 근본적인 대책이 필요하다.

- 1) 기본방향부터 점검하되 사기업 및 노동시장 전체에 끼치는 효과를 고려하여 단기와 중·장기 정책으로 구분하고 단계적으로 실시할 필요가 있다. 단, 최근 쟁점이 되고 있는 사안이나 전형적인 사례에 관해서는 구체적이고 직접적인 개선방향을 제시하는 것이 바람직할 것으로 보인다.
- 2) 정부의 비정규직 활용의 기본방침을 기존의 ‘고용유연화’ 전략, 즉 비용절감형 구조조정으로부터 ‘기능적 유연화’ 전략, 즉 내부노동시장에의 편입에 따른 고용안정성 보장 및 효율성 제고로 바꿀 필요가 있다. 그 이유는
 - 국가사무와 관련된 민간위탁의 경우 업무의 성격상 ① 독과점 시장이 불가피하여 시장변동에 대한 유연성 확보가 최소 수준이며, ② 상대적으로 단순업무를 민간위탁하는 경우는 외부의 전문적 자원을 활용하기 어렵고, ③ 투하자본의 효율성 제고도 적으며, ④ 저인건비 활용성만 있다는 점에서 비정규직을 지속적으로 확대시켜야 할 이유가 적다.
 - 직접고용 비정규직의 경우도 ① 업무헌신도가 떨어져 행정효율성을 꾀하기 어려우며 다만 저인건비 활용성과 일시적 업무에 한해 효과가 있을 뿐이고, ② 오히려 고용불안정이 심화되고 임금 및 근로조건 저하에 따른 노사분규 및 공공업무 정지 가능성만 높다. ③ 더욱이 노조가 조직되는 경우 저인건비 활용성도 떨어지는 것으로 나타난다.

- 3) 상시업무 비정규직의 경우 정규직화를 기본방향으로 하되 임금, 시간, 기능 등의 효율성을 높이는 방법, 즉 ‘다양한 형태의 정규직화’(직무급제의 도입)를 통해 비용 부담을 낮추어야 한다.
 - 상시·일시, 핵심·주변, 복잡·단순 중의 기준 중 상시업무 여부가 우선적 판단기준 이어야 한다.
 - 상시업무일 경우 직무평가에 의해 주변적이고 단순하다고 판단되는 정도에 따라 기존 정규직제와 구분되는 별도의 직제를 만들고 임금 및 승진체계를 형성할 뿐만 아니라 직제간 전환체계도 구비해야 한다.
 - 임시·일용직은 일시적·계절적 대체가능업무에 한정하여 활용해야 하며 상시 업무를 임시·일용직으로 활용한 경우 동일하게 직무급제를 전제로 한 정규직화의 대상이 되어야 한다.
 - 상시업무의 민간위탁을 촉진하는 조례 및 상근인력관리에 따른 인센티브를 폐지(혹은 개정)하여 향후 민간위탁이 확대되지 않도록 해야 한다.
 - 직접고용을 요구하는 간접고용 사례의 경우(즉, 직접고용하다 간접고용한 사례에 한정) 효율성 및 공공성에 대한 엄격한 평가를 거쳐 직무급제를 조건으로 재직영화하는 방향을 모색해야 한다.
- 4) 관리의 일원화 및 투명화가 필요하다. 특별채용을 없애고 공개채용으로 전환하며 채용 및 인사노무관리를 일원화해야 한다.
- 5) 상용직 및 임시·일용직(1년 이상 반복 계약)의 경우 유사업무간 수당 및 복리후생의 차이를 없애야 한다. 이때 정규직 유사직급과 상용직, 임시·일용직간의 차별적 처우 해소의 비교기준은 당해 사업장을 우선으로 하되 비교대상이 없을 경우 여타 지자체의 경우로까지 확대할 필요가 있다. 왜냐하면 지자체의 경우 행자부 지침에 따라 전국적으로 노임단가가 단일하게 결정되고 있기 때문에 비교범위가 전국적 단위이어도 무방하다.
- 6) 일시적·계절적인 업무에 대해 임시·일용직을 사용하는 경우에는 비정규직 프리미엄을 적극적으로 검토하는 등 노임단가를 높이는 것이 필요하다.
- 7) 민간위탁의 경우 임금 및 근로조건에 대한 지자체의 관리감독을 명기하고 사업성과에 대한 평가와 더불어 임금 및 근로조건에 대한 사후 평가를 강화해야 한다.
 - 공개입찰 중 최저가 입찰은 적정가 입찰로 바꾸며 불가피한 수의계약은 허용되 사전 및 사후 관리감독을 강화해야 한다.
 - 물량 중심의 계약방식(예: 톤당 계약)으로부터 인건비 계약방식으로 변경하여 임

- 금 및 근로조건에 대한 지자체의 관리감독을 명기할 수 있어야 한다.
 - 민간위탁의 결정 및 관리감독을 위한 별도의 위원회를 의회 산하에 설치하며 해당 위원회에는 임금 및 근로조건을 감시·감독할 수 있는 인원이 반드시 포함되어야 한다.
 - 지자체는 민간위탁 사업의 인력현황, 임금 및 근로조건에 대한 자료를 비치, 관리해야 한다.
- 8) 업체의 인건비 횡령 등 도덕적 해이 등에 대한 제재조치로 ① 삼진아웃제의 도입, ② 공개경쟁의 유도, ③ 시설관리공단예의 위탁 등 공영화 추진 등 다양한 방식을 검토해야 한다.
- 9) 향후 비정규직 실태에 대한 정기적 조사가 필요하며 이를 위한 조사위원회를 구성해야 한다.
- 조사위원회는 해당 지자체, 노동부, 기획예산처 및 관련부처로 구성하는 것이 바람직할 것이다.
 - 임금 및 근로조건 등에 대한 조사를 반드시 포함시켜 향후 일어날 수 있는 문제점을 사전에 예방하고 민간위탁사업의 투명한 관리를 제고하여야 한다.
- 10) 장기적으로 두 가지 방향의 대책이 이루어져야 한다.
- 향후 전반적인 직무급 도입을 대비한 직무급 개발사업을 국무총리 산하 직속으로 수행할 것을 권유한다.
 - 기존의 기관평가 조항을 재검토하여 효율성 지표 및 공공성 지표를 개발, 평가의 주요 항목으로 설정해야 한다.

정부의 공공부문 비정규 대책은 현재 가이드라인이 나온 상태이며 2007년에 들어서야 본격화될 것으로 보이지만 이미 경영계의 반대가 크다. 가장 핵심적인 반대 근거는 효율성 저하이다. 하지만 앞서서도 이미 밝혔듯이 외환위기 이후 적극적으로 추진된 공공부문 합리화, 비정규 활동 등에 대한 효율성 평가가 사실상 이루어지지 않았을 뿐만 아니라 실질적으로 예산이 증가한 경우도 있어 ‘비정규직 활용=효율성 개선’이라는 전제는 맞지 않는다. 오히려 비정규직 활용에 따라 비용증가, 사회적 양극화 확대, 노사분규 격화 등의 문제가 나타날 가능성도 높으며 효율성이 개선된다 하더라도 인건비 절감 효과에만 그치는 경우가 대부분이다.

또한 상시업무를 중심으로 한 비정규직의 정규직화에 대해 인건비 부담을 강조하지만 기존의 정규직제에의 편입이 아닌 별도의 직무급 신설, 직무 내 승진 및 임금체계 그리고 직무간 전환체계의 확립 등은 인건비 부담을 떨어뜨릴 뿐만 아니라 정규직화에 따

른 헌신성 제고로 생산성을 높일 가능성도 있다. 더욱이 이와 같은 직무급의 도입을 정규직 전체로 확장시킬 경우 고용안정을 기하면서도 유연성을 제고하는 효과가 있을 것이다.

마지막으로 공공부문의 특성, 즉 공공서비스의 제공이라는 특성에 비추어볼 때 그동안의 공공부문 합리화가 공공성 제고를 도외시하였다는 사실에 주의할 필요가 있다. 따라서 장기적으로는 공공성과 효율성 지표를 개발하고 직무급 도입을 전면화하기 위한 준비가 필요하다. **KLI**

<참고문헌>

- 국가인권위원회(2003). 『공공부문 비정규직 인권실태조사』.
- 김성희·손정순·남우근·이유민(2005), 『지방자치단체 환경미화업무 민간위탁의 문제점과 대안』.
- 민주노동당·민주노총·전국불안정철폐연대·지하철노조·도시철도공사노조·한국비정규노동센터(2005), 『서울시 비정규직 노동자실태조사』.
- 민주노총(2006), 공공부문 비정규직 해결방안 마련을 위한 토론회 자료집.
- 서울상용직노동조합(2004), 『지자체 사용직에 대한 개정명칭(‘상근인력’)의 문제점』.