

# 중앙행정기관 무기계약 및 기간제 근로자의 고용관리\*

장흥근\*\*

## I. 머리말

오늘날 비정규직 문제는 영리를 추구하는 민간기업부문에에서만 아니라 공익을 위한 재화나 서비스의 원활한 공급을 목적으로 하는 공공부문에서도 널리 나타나고 있다. 그 중에서도 정부 예산 등으로 운영되는 중앙행정기관과 그 소속기관 역시 예외가 아니다. 오늘날 중앙행정기관의 무기계약 및 기간제 근로자는 공공부문 비정규직 문제의 중요한 부분을 구성한다. 비정규직 문제가 불거지면서 정부는 2007년 이래 공공부문 비정규직 대책의 일환으로 중앙행정기관 및 소속기관에서 상시·지속적 업무에 종사하는 기간제 근로자의 무기계약직 전환을 통한 정규직화를 추진하고 있다. 새 정부는 2015년까지 공공부문 비정규직을 정규직으로 전환한다는 야심 찬 정책까지 공표한 바 있다(고용노동부, 2013: 25).

일각에서는 이러한 무기계약직 전환이 기간제 비정규 근로자의 고용불안을 해소한다는 점에서 의미 있는 진전으로 평가하기도 하지만, 노동계의 시선은 그리 곱지 않다. 무기계약직을 정규직으로 보는 것 자체가 잘못된 해석이며, 정규직도 비정규직도 아닌 ‘중규직’ 혹은 또 하나의 ‘새로운 차별적 고용형태’를 만들어낸 것에 지나지 않는다는 비판이 그것이다(윤애림, 2009). 이러한 비판은 바로 무기계약 및 기간제 근로자 등 비정규직의 ‘온전한’ 정규직화 요구로 이어진다(이남신, 2013: 76~77). 공공부문 비정규직의 상대적으로 열악한 처우와 근로조건에 대한 인식 그리고 이 문제의 해결이 절실히 필요하다는 총

\* 이 글은 행정안전부 정책연구용역으로 이루어진 『중앙행정기관 무기계약 및 기간제 근로자 관리방안』 연구를 바탕으로 작성되었다. 연구과정에 필요한 지원과 협력을 아끼지 않은 행정안전부 관계자와 연구를 성공적으로 마무리한 원내외 공동연구원(박명준, 김기선, 김정우 박사, 송민수 책임연구원, 서울대 행정대학원 정광호 교수와 진재완 연구원)에게 깊이 감사드린다.

\*\* 한국노동연구원 연구위원(changhg@kli.re.kr).

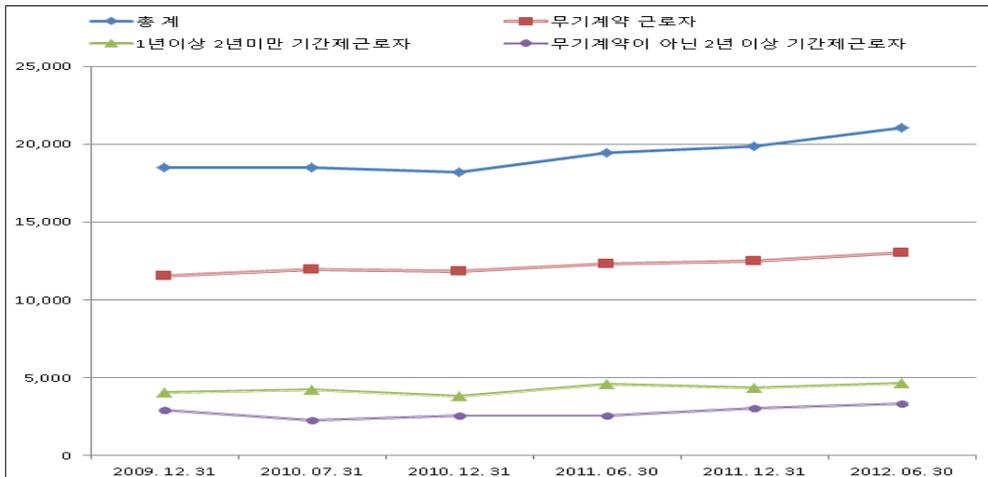
론에는 모두가 공감하지만, 이를 위해 무엇을 어떻게 어떤 경로로 할 것인가에 대해서는 이견이 분분하다(김종진, 2013: 34). 또한 정규직화에 따르는 채용조달의 문제도 간과할 수 없다.

이와 같은 현실적 맥락하에서 이 글은 중앙행정기관 무기계약 및 기간제 근로자의 고용관리체계와 실태 및 문제점을 살펴보고 정책적 함의를 탐색한 것이다. 공공부문 비정규직 문제는 무기계약직화라고 하는 단순한 고용형태의 전환만이 아니라 인적자원시스템 전반의 고도화가 아울러 추진되어야 지속가능하고 대중적으로 설득력 있는 해법이 모색될 수 있다.

## Ⅱ. 중앙행정기관 무기계약 및 기간제 근로자 등 비공무원 인력의 추이

정부 합동 중앙행정기관 비정규직 실태조사 자료에 따르면, 2009년 하반기부터 2012년 상반기까지 2년 반 동안 중앙행정기관에서 직접고용하고 있는 비공무원 신분의 무기계약 및 기간제 근로자의 전체 규모는 점점 늘어나 13.9% 증가한 것으로 집계되었다. 비공무원 중에서 무기계약 근로자의 규모도 증가(13.1%)했지만, 증가세를 주도한 것은 1년 이상 2년 미만 근무하고 있는 기간제 근로자(15.4% 증가), 그리고 2년 이상 근무하고 있는 기간제 근로자(14.9% 증가)인 것으로 나타났다.

[그림 1] 중앙행정기관 무기계약 및 기간제 근로자 현황 추이(2009.12~2012.6)





이 그림이 의미하는 바를 일의적으로 설명하기는 곤란하다. 각 기관별로 매우 분산된 산포도를 보이고 있어 대체로 어떤 명확한 경향성을 나타낸다고 보기는 어렵다. 그러나 추세선이 의미하듯이 공무원 정원의 증감과 비공무원 인력의 증감은 정(+)의 상관성을 갖고 있다고 볼 수 있다. 일반적으로 공무원 정원과 비공무원 인력이 대체관계를 가지고 있다는 증거는 발견되지 않는다.

이러한 그림이 의미하는 바는 비공무원 인력이 공무원 직무와는 다른 별도의 직무를 수행하고 있다는 것이다. 대체로 비공무원 인력들이 수행하는 업무는 공무원 직무를 보조하거나, 혹은 공무원 직무와는 다른, 다소 숙련도나 난이도는 떨어지지만 공공성을 가지고 있는 특수한 직무들이며, 공무원 직종을 대체하는 특성은 그다지 발견되지 않는다고 할 수 있다. 그림을 좀 더 자세히 살펴보면, 다수의 기관이 그림의 일사분면 내에 위치하고 있는데, 이는 공무원 정원과 비공무원 인력이 함께 증가했다는 것으로 보완적 관계에 있음을 보여준다.

### Ⅲ. 중앙행정기관 비정규직에 대한 정책적 대응과 관리 체계

정부는 2007년 비정규직 문제 해결을 위해 「기간제 및 단시간근로자 보호 등에 관한 법률」을 시행하고 파견근로자 보호법을 개정하는 등 법제도를 정비하였다. 2007년 비정규직보호법의 핵심과 쟁점은 ▲기간제 및 파견근로의 사용기간 제한, ▲기간제·시간제·파견근로에 대한 차별적 처우의 금지, ▲파견근로의 사용사유 제한 등이었다.

한편 정부는 비정규직 사용에 있어 모범을 보여야 할 공공부문(중앙정부 및 지자체, 공기업 등)에서 비정규직 사용이 증가하고 정규직과의 격차가 온존되는 데 대한 비판이 제기되자 비정규직 종합 대책의 일환으로 공공부문 비정규직 대책을 수립하여 실시하였다. 정부 차원에서 공공부문 비정규직 종합대책을 네 차례에 걸쳐 발표하였으며(2006년, 2008년, 2011년, 2012년), 최근에는 관계부처 합동으로 「공공부문 비정규직 고용개선 대책」(2011. 11. 28)에 이어 「상시·지속적 업무 담당자의 무기계약직 전환기준 등 공공부문

〈표 1〉 「공공부문 비정규직 고용개선 추진지침」(2012. 1. 16)의 주요 내용

- 상시·지속적 업무에 종사하는 기간제 근로자의 무기계약직 전환·채용
- 복지포인트(1인당 30만 원) 및 상여금(개인별 직무평가에 기초, 1인당 연평균 80만~100만 원) 지급 등 처우개선
- 단순 업무 외주 시 용역근로자 근로조건 보호
- 비정규직 근무직원을 정규직으로 채용 시 비정규직 근무경력 인정 등

비정규직 고용개선 추진지침』(고용노동부, 2012. 1. 16) 등을 발표하였다.

정부의 공공부문 무기계약 및 기간제 근로자 관리 방식은 비정규직법이 시행된 2007년과 1차 공공기관 비정규직 대책이 마무리된 2009년에 변화되었다. 우선 『기간제 및 단시간근로자 보호 등에 관한 법률』 제정 및 시행(2006. 12. 21. 제정, 2007. 7. 1. 시행)으로 2007. 7. 1. 이후 계약을 체결·갱신한 비정규직으로서 2년 초과자는 무기계약 근로자로 자동 전환되게 되었다. 이후 고용노동부 주관하에 행정안전부·교육과학기술부·기획재정부 등의 부처가 참여한 가운데 ‘공공기관 비정규직 대책(2006. 10~2009. 7)’이 마무리된 후 2009년 7월부터 행정안전부·교육과학기술부·기획재정부는 현행 파악 업무만 수행하고, 각 부처가 자율로 관리하는 자율관리 시스템으로 전환하였다.

〈표 2〉 무기계약 및 기간제 근로자 관리체계의 변화

		기간제법 적용 이전 (2009. 7. 1. 이전)	기간제법 적용 이후 (2009. 7. 1. 이후)
각 부처 역할		무기계약 및 기간제 근로자 인원관리, 운영계획 협의	무기계약 및 기간제 근로자 현황 파악
행정안전부	사회조직과	중앙행정기관	
	자치제도과		
기획재정부	인재경영과	공기업, 산하기관	
교육과학기술부	지방교육재정과	초·중·고등학교, 교육행정기관	
	대학지원과		
고용노동부	고용차별개선과	비정규직 종합대책 수립 총괄 및 관리	
	공무원노사관계과 공공기관노사관계과		
각 부처	행정관리담당관 운영지원과 인사과	-	자체 훈령을 제정하여 무기계약 및 기간제 근로자 관리 (채용, 인사, 보수, 복무 등)

현행 공공부문 비정규직 고용개선 관리 및 평가 체계의 주요 내용을 정리하면 다음과 같다. 첫째, 공공부문 비정규직 고용구조 공시제의 확대 실시이다. 기관별로 비정규직 고용형태별 고용인원과 변화 등을 공시하되, 중앙공공기관은 공공기관경영공시시스템(알리오)을, 지방공공기관은 이에 준해 지방공기업공시시스템(클린아이)을 개편·활용하기로 하였다.

둘째, 공공부문 비정규직 정기 실태조사 등 관리를 합리화하였다. 비정규직 현황과 근로조건 실태를 매년 정기적으로 조사하고, 기관별 개선상황을 분석·평가함으로써 개선을 유도함과 동시에 무기계약직 전환 및 상여금·맞춤형복지 지급 실적 등도 파악하기로

하였다.

셋째, 기관별 비정규직 차별시정 등 고용개선 기능을 강화하였다. 차별처우 등 진정·고충처리절차를 마련하는 등 고용개선을 추진하고, 기관 자율해결이 곤란한 진정사항 등에 대해서는 적극적인 조사, 감독 및 시정을 하기로 하였다.

중앙행정기관의 무기계약 및 기간제 근로자는 노동법상의 근로자에 해당하며, 근로기준법, 노동조합 및 노동관계조정법, 근로자참여 및 협력 증진에 관한 법률, 최저임금법 등의 적용 대상이다. 무기계약 및 기간제 근로자는 근로계약에 기간의 정함이 있는지 여부를 기준으로 구별한 것이기 때문에 노동관계 법률 중 특히 기간제 및 단시간근로자보호 등에 관한 법률이 중요한 의미를 갖는다. 한편 중앙행정기관은 각 부처 및 산하기관에서 사용하는 무기계약 및 기간제 근로자에 대한 관리규정 또는 운영규정을 마련하여 중앙행정기관 무기계약 및 기간제 근로자의 고용 및 근로조건에 대하여 정하고 있다.

모든 중앙행정기관의 무기계약 및 기간제 근로자 관리규정은 무기계약 및 기간제 근로자의 정의에 관한 규정을 두고 있다. 대부분의 규정에서는 무기계약 근로자를 “공무원이 아닌 자로서 기간의 정함이 없는 근로계약을 체결한 근로자” 또는 “상시적·지속적 업무에 종사하며 기간의 정함이 없는 근로계약을 체결한 공무원이 아닌 자”로 정의하고 있다. 일부의 지침(예컨대, 행정안전부)에서는 무기계약 근로자를 “상시적·지속적으로 공무원의 사무를 보조하기 위하여 기간의 정함이 없는 근로계약을 체결한 자로서 공무원이 아닌 자”로 규정하기도 한다.

정원관리의 측면에서, 대부분의 무기계약 및 기간제 근로자 관리규정 또는 운영규정에서는 무기계약 및 기간제 근로자의 규모가 적정 수준에서 유지되도록 관리할 노력의무를 규정하고 있다. 또한 무기계약 및 기간제 근로자의 정원을 증·감원할 필요가 있는 경우 무기계약 및 기간제 근로자의 관리를 총괄하는 관리총괄부서(또는 조직정원관리부서) 및 예산담당 부서와 협의 없이는 무기계약 및 기간제 근로자를 증원 또는 감원하지 못하도록 하는 규정을 두고 있다.

정원조정 또는 인력운용계획과 관련해서는 무기계약 및 기간제 근로자 관리규정의 상당수가 부서장 또는 소속기관장이 업무량, 신규사업 및 사업종료계획 등을 기초로 매년 일정 시기까지 무기계약 및 기간제 근로자의 채용계획을 담은 인력운용계획(또는 정원조정계획)을 수립하여 무기계약 및 기간제 근로자의 채용, 인사 등을 총괄하는 총괄관리부서에 제출토록 하고, 총괄관리부서의 장 또는 소속기관장이 이를 검토하여 매년 일정 시기까지 통보하도록 한다. 해당 부서장 또는 소속기관장은 이와 같은 인력운용계획에 대한 협의결과를 토대로 인건비 등 관련 예산을 주무부서에 요구하고 총괄관리부서는 예산 확정 후 무기계약 및 기간제 근로자의 정원을 확정토록 하는 규정을 두고 있다.

무기계약 및 기간제 근로자 관리규정상의 채용권자가 통일되어 있지는 않았다. 각 기

관의 장관, 청장, 위원장으로 하고 있는 경우가 있는가 하면, 실·국·과장을 채용권자로 하는 경우도 상당수 있다(예컨대 교육과학기술부, 국가인권위원회, 국토해양부, 농림수산식품부, 문화체육관광부, 보건복지부, 통일부 등). 한편 각 기관의 장관, 청장, 처장, 위원장을 채용권자로 하는 경우 일부의 관리규정에서는 부서장 및 소속기관장에게 채용권한을 위임할 수 있도록 규정하는 경우도 있다(예컨대 경찰청, 경호처).

무기계약 근로자의 사용기준과 관련해서는 관리규정상의 규정이 대체로 통일되어 있다고 볼 수 있다. 대부분의 지침에서는 무기계약 근로자를 사용할 수 있는 기준으로 “상시적이며 지속적이거나 지속될 것으로 명백히 예상되는 업무” 또는 “연중 계속되는 업무로서 과거 2년 이상 계속되어 왔고 향후에도 계속 지속될 것으로 예상되는 업무”를 제시한다.

기간제 근로자의 사용에 대해서는 기간제법의 규정과 동일하게 2년을 초과하지 않는 범위 내에서 기간제 인력을 사용하도록 규정하고 있다. 하지만 전문적 지식·기술의 활용이 필요한 경우나 사업의 완료 또는 특정 업무의 완성에 필요한 기간을 정한 경우 등에는 예외적으로 2년을 초과하여 기간제 근로자를 사용할 수 있도록 하고 있다.

채용절차와 관련해서는, 거의 대부분의 관리규정이 관보, 일간신문 또는 정보통신망을 이용하여 업무내용, 응시자격, 채용조건 등을 공고하고, 공모를 통해 경쟁 모집하는 것을 원칙으로 하고 있다. 일부 관리규정의 경우에는 결원의 신속한 보충, 채용 시험에 따른 비용의 과다 등 기타 특별한 사정이 있는 경우 공모를 생략할 수 있도록 규정하고 있다. 또한 계약만료 후 재계약 시 공모절차를 생략할 수 있도록 하는 경우도 있다.

대부분의 무기계약 및 기간제 근로자 관리규정에서는 2년을 초과하여 계속 사용하는 경우 기간의 정함이 없는 근로계약이 체결된 것으로 보는 기간제법과 동일한 내용의 무기계약직으로의 간주규정을 두고 있다. 한편 무기계약직으로의 전환과 관련하여 상당수의 관리규정에서는 무기계약 근로자를 채용하고자 하는 경우 동종 또는 유사한 업무에 종사하는 기간제 근로자를 우선적으로 채용하도록 규정하고 있으며, 채용기준으로 2년간의 근무평정결과를 참작하여 결정토록 규정하고 있다.

무기계약 및 기간제 근로자가 받게 되는 보수에 대하여는 대부분의 관리규정이 기획재정부장관이 연도별로 정하는 「세출예산집행지침」에 따라 업무의 특성, 난이도 및 자격조건, 근무연한을 고려하여 예산의 범위 내에서 책정하도록 하고 있다. 일부 규정에서는 무기계약 및 기간제 근로자의 호봉제에 대해 규정하고 있으나, 호봉단계는 최대 15호봉(예컨대 국무총리실, 행정안전부), 20호봉(예컨대 환경부) 등 여러 가지의 형태를 띠고 있다.

교육훈련과 관련하여 대부분의 무기계약 및 기간제 근로자 관리규정에서는 교육훈련을 실시할 노력 의무를 부과하고, 교육훈련의 실시 결과를 평가하고(대체로 이수시간에 의한 평가), 이를 근무평정에 반영할 수 있는 것으로 규정하고 있다.

대부분의 무기계약 및 기간제 근로자 관리규정에서는 일정 기간 이상 근무한 자에 대해 주기적으로 근무평정을 실시하도록 규정하고 있다. 관리규정에 따라서는 근무기간이 1개월, 2개월, 6개월 미만인 자는 근무평정의 대상에서 제외시키는 경우가 있다. 근무평정의 주기는 각 관리규정마다 다르게 되어 있는데, 대체로 6개월 단위(고용노동부, 관세청, 교육과학기술부 등) 또는 1년 단위(경찰청, 경호처, 국무총리실 등)로 근무평정을 실시하도록 되어 있다. 평가방식과 관련해서는, 절대평가방식에 의해 근무평정을 실시하는 경우가 있는가 하면, 방위사업청, 조달청, 중소기업청 등과 같이 상대평가방식에 의하도록 하는 경우도 있다. 근무평정결과를 보수, 계약의 해지, 재계약 여부 등에 반영토록 하는 것이 일반적이다.

대부분의 관리규정에서는 해고, 계약해지 및 재계약 거부 사유에 대하여 규정하고 있는데, 특히 직무태만 및 직무수행능력부족을 계약해지, 재계약거부, 해고 사유로 규정하고 있다. 그러나 그 내용에 있어서는 각 관리규정마다 약간의 차이가 있다. 예컨대 계약해지가 가능한 사유로 5년 이내 최하등급 2회 이상(예컨대 국세청, 농림수산물식품부, 문화재청, 문화체육관광부, 소방방재청, 통일부, 행정안전부), 3년 이내 최하등급 2회 이상(예컨대 국민권익위원회), 2년 이내 최하등급 2회 이상(예컨대 병무청), 최하등급 연속 3회 이상(예컨대 중소기업청), 최하등급 연속 2회 이상(예컨대 경호처, 공정거래위원회, 국토해양부, 농촌진흥청) 또는 최하등급 2회 이상(예컨대 경찰청, 교육과학기술부, 법무부, 법제처, 지식경제부)을 계약해지 사유로 규정하는 등 각 관리규정마다 차이가 있다.

현행 중앙행정기관 무기계약 및 기간제 근로자 관리체계는 몇 가지 한계를 안고 있는데, 우선 공공부문 기간제 및 무기계약 근로자 총괄관리 주체가 명확하지 않고, 정책방향의 제시가 미흡하여 일관되고 체계적인 관리가 이루어지지 않고 있다. 또 비정규직 규모 증가에 따른 노무관리, 정원 관리 부담이 가중되고 있다. 경향적으로 비정규직(기간제)근로자는 정규직(무기계약직)화를<sup>1)</sup>, 정규직(무기계약직)근로자는 공무원 정원화<sup>2)</sup> 연쇄적으로 요구하고, 단체행동권이 보장됨에 따라 집단행동의 양상을 보이기도 한다.<sup>3)</sup> 마지막으로 일부 부처나 기관들이 사업비 확보 후 무기계약 및 기간제 근로자를 채용하여 공무원 수행 업무와 명확한 구분 없이 사용함으로써 여러 가지 문제가 생기기도 한다.

- 1) 기간제 근로자의 무기계약직으로의 전환은 현재 널리 진행 중이다. 고용노동부의 「공공기관 비정규직 고용개선 대책」(’11. 11. 28) 및 「상시·지속적 업무 담당자의 무기계약직 전환기준」 등 공공부문 비정규직 고용개선 추진지침(’12. 1. 16)에 따라 2년 이상 상시·지속 업무 종사자의 무기계약직 전환이 광범하게 추진되고 있다.
- 2) 무기계약직에서 공무원으로의 전환사례로는 정보통신부의 상시집배원 2,590명의 공무원화(’04~’05), 노동부 직업상담원의 공무원화(1,398명, ’07) 등이 있다.
- 3) 일례로 2007년에 결성된 중앙행정기관 무기계약직 공동투쟁연맹(공투련)은 근래 ① 인건비 편성, ② 정원반영, ③ 차별철폐, ④ 동일임금 등을 요구하고 있다.

## IV. 중앙행정기관 무기계약 및 기간제 근로자 관리 실태

여기에서는 중앙행정기관 및 1차 소속기관들을 대상으로 실시한 무기계약 및 기간제 근로자 사용 및 관리 실태 조사 결과를 살펴보기로 한다. 이 조사는 조사 당시의 46개 중앙행정기관과 1차 소속기관 전체(총 473개 기관)를 대상으로 전수조사 방식으로 진행되었으며, 최종적으로 308개 기관에서 응답하여 응답률은 65.1%에 달했다. 주요 조사 내용은 무기계약 및 기간제 근로자 정원관리 실태와 채용, 활용, 보상관리, 이직관리 등 인력관리 시스템과 관련한 것들이었으며, 조사는 행정안전부의 협조하에 2012년 11월에 이메일 조사 방식으로 이루어졌다.

### 1. 정원관리 및 채용

조사 결과, 응답 기관 가운데 약 77%가 무기계약 및 기간제 근로자에 대해서도 자체적으로 엄격한 인력 상한을 정하여 운용하는 것으로 나타났다. 기간제 근로자 투입의 필요성 여부 및 적정규모를 정하는 실질적 주체는 ‘사용부서 부서장’이라는 응답이 37.2%로 가장 많았고 ‘기관장’이라는 응답이 26.6%로 그 다음으로 높아 사용부서 부서장과 기관장의 결정력이 높은 것으로 파악되었다.

기간제 근로자의 규모를 판단하기 위해 응답기관의 72.5%가 간이분석이나 체계적인 직무분석을 시행하는 것으로 나타났지만, 기초적인 직무분석조차 이뤄지지 않는 기관도 25.7%에 달하는 것으로 나타났다.

무기계약 및 기간제 근로자 등 비공무원 일자리에 처음부터 무기계약직으로 채용한 적이 있는지를 물어본 결과, ‘그렇다’는 응답은 6.3%에 지나지 않아 대부분의 무기계약직은 기간제로 채용된 후 전환되는 것으로 추정되었다.

정부의 공공부문 비정규직 대책(무기계약직 전환 등) 실시 이후 기관에서의 ‘기간제 근로자 선발과정상 변화가 있었다’고 응답한 기관은 전체의 45%였으며, 변화의 주요 내용으로 ‘채용절차 체계화’(3.84점),<sup>4)</sup> ‘업무능력 검증 강화’(3.65점), ‘조직적응능력 검증 강화’(3.64점) 등으로 나타났다.

4) 동의점수는 ‘전혀 그렇지 않다’=1점, ‘매우 그렇다’=5점으로 환산하여 계산한 값이다.

## 2. 인력사용과 관리

인력사용 관련 문항의 응답에 대한 분석 결과 근무평정의 경우, 무기계약직에 대해서는 74.3%, 기간제 근로자에 대해서는 60.8%가 실시하는 것으로 나타났다. 다시 말해 무기계약 및 기간제 근로자를 사용하는 기관들 가운데 약 4분의 1은 무기계약 근로자에 대해, 그리고 약 40%는 기간제 근로자에 대해 여하한 형태의 근무평정도 하지 않았다. 무기계약 및 기간제 근로자에 대해 근무평정을 실시하지 않는 주된 이유로는 ‘근무평정이 굳이 필요하지 않기 때문’이라는 응답이 59.4%로 절반을 상회하였다.

근무평정은 절대평가 방식이 무기계약직(73.2%)에서나 기간제 근로자(77.0%)에서 모두 지배적인 것으로 나타났으며, 평정 주기는 6개월(무기계약직 77.1%, 기간제 근로자 72.4%)이 가장 보편적이었다. 근무평정을 실시할 경우, 그 용도는 ‘징계 혹은 고용 계약해지 사유에 참작한다’는 응답이 무기계약직은 81.9%, 기간제 근로자는 81.1%로 높게 나타났으며, 기간제 근로자의 경우 ‘무기계약직으로의 전환 시 반영한다’는 응답이 73.2%로 집계되었다.

기간제 근로자를 무기계약직 근로자로 전환할 때 소정의 선별 절차를 운영하는 기관은 전체 응답기관의 59.4%에 지나지 않았다. 이는 바꾸어 말하면 소정의 요건을 충족하면 선별 절차 없이 기간제 근로자를 무기계약직으로 자동 전환시키는 기관도 40%를 상회한다는 것을 의미한다. 기간제 근로자 중에서 무기계약직으로의 전환요건을 충족한 자의 전환탈락비율은 응답기관 평균 3%로 매우 낮게 나타났다.

기간제 근로자의 무기계약직으로의 전환 시, 선별 절차를 운영하는 경우 무기계약 전환 시 ‘근무평정 결과’(90.9%)나 ‘면접 결과’(56.1%)를 주로 반영하며, ‘시험 결과’를 반영하는 기관은 14.2%에 지나지 않았다. 대부분의 기관에서 근무평정 결과와 면접이 무기계약직 전환의 주된 관문임을 알 수 있다.

근속연수가 지남에 따라 무기계약 근로자의 ‘업무수행능력’이나 ‘업무의 질적 수준’이 향상된다는 긍정적 응답은 각각 89.2%, 70.3%로 높은 편이었지만, ‘업무의 책임범위가 확대된다’는 데 대한 긍정적 응답은 45.5%에 지나지 않았다. 무기계약 근로자의 근무기간이 오래 되더라도 직무 범위와 책임은 고정되는 경우가 지배적이다.

## 3. 숙련개발 및 보상관리

조사 결과 무기계약 및 기간제 근로자에게 ‘교육훈련을 실시한다’고 응답한 기관은 절반을 약간 상회하였다. 무기계약직 근로자에게 교육훈련을 실시하는 기관은 59.2%, 기간제 근로자에 대해 교육훈련을 실시하는 기관은 54.1%에 지나지 않아 상당수의 무기계약

및 기간제 근로자가 숙련개발을 위한 교육훈련의 사각지대에 놓여 있음을 알 수 있다.

무기계약 및 기간제 근로자에게 직무교육을 실시할 경우 근로자 1인당 연평균 교육훈련 시간은 10시간 또는 20시간이라고 응답한 기관이 많았고, 1인당 연평균 교육훈련시간은 무기계약직 16.6시간, 기간제 근로자 16.3시간으로 나타났다. 숙련개발을 위한 교육훈련의 양과 질 모두 저열한 수준에 있는 것으로 보인다.

교육훈련 결과를 인사관리에 반영하는 정도도 매우 낮았다. 교육훈련 결과를 어느 정도 인사관리에 반영하는지 물어본 결과, 무기계약직의 경우 응답한 139개 기관 중 ‘전혀 또는 반영하지 않는 편’이라는 응답이 73.4%에 이르렀으며, 기간제 근로자의 경우에도 ‘전혀 또는 반영하지 않는 편’이라는 응답이 76.9%에 달했다. 교육훈련이 인사관리에 미치는 영향은 매우 낮은 수준임을 알 수 있다.

무기계약직에 대하여 ‘경력에 따른 호봉승급 제도’를 시행하고 있는 기관은 36%, ‘장기 근속 수당’을 지급하고 있는 기관은 16%, ‘성과 인센티브 지급 제도’를 운영하고 있는 기관은 19%에 지나지 않아 무기계약직에 대한 전반적인 보상관리 수준도 매우 낮았다.

#### 4. 퇴직관리 실태

대다수의 중앙행정기관 및 1차 소속기관에서 무기계약 및 기간제 근로자의 퇴직관리에 따른 어려움을 겪는 경우는 그리 많지 않은 것으로 보인다. 기간제 근로자의 경우, 예산이 배정되지 않거나 사업이 축소 또는 폐지되어 ‘계약만료로 계약해지’한 적이 있는 기관은 19%, ‘다른 사업인력으로 재배치하여 계속 사용’한 기관이 6.5%로 나타났다.

무기계약직의 경우에 예산 미배정 혹은 사업 축소 폐지의 이유로 ‘계약해지’한 적이 있는 기관은 1.5%, ‘다른 사업인력으로 재배치하여 계속 사용’한 적이 있는 기관은 2.7%로 나타났다. 기간제 근로자에 비해 무기계약직은 계약해지나 재배치되는 경우가 상대적으로 적음을 알 수 있다.

규정이나 지침상 계약 해지가 가능할 정도로 근무평정 결과가 불량한 기간제 근로자의 경우 ‘계약 만료로 이직’한다고 한 비율이 26%, ‘자발적으로 사직’한 비율이 13%, ‘계속 근무’한 비율이 4.5%로 나타났다. 근무평정 결과가 불량한 무기계약직의 경우 ‘계약해지’한 비율이 20%, ‘자발적으로 사직’한 비율이 40%, ‘계속 근무’한 비율이 33%로 나타났다. 근무평정 결과가 불량해도 기간제 근로자에 비해 무기계약직은 계속 근무한 경우가 상대적으로 많은 편임을 알 수 있다. 무기계약 및 기간제 근로자에게 희망할 경우 이직 예정자에게 전직지원 서비스를 제공하는 기관은 6~7%로 매우 낮은 수준이었다.

## V. 맺음말

공공부문 비정규직의 해법을 둘러싼 논의가 분분한 가운데, 본고는 중앙행정기관에서 민간인 신분으로 무기계약 혹은 기간제 형태로 일하는 근로자들의 고용관리시스템과 실태, 그리고 한계를 입직 단계에서 이직 단계에 걸쳐 살펴보았다. 우리의 조사와 분석에 따르면 각급 중앙행정기관은 나름대로 무기계약 및 기간제 근로자 관리 지침을 만들어 운영하고 있는 것으로 나타났다. 각 기관은 대부분 공개채용을 원칙으로 하며, 채용 기준에서부터 인력의 활용, 근무평정, 계약의 해지에 이르는 일련의 인사관리 과정에 대한 나름의 형식적인 지침을 구비하고 있고 실제로 적용하고 있는 것이 사실이다.

하지만 현행 분산관리시스템 아래에서 정부 차원에서의 통일적인 기준이나 지침이 없어, 기관에 따라 무기계약 및 기간제 근로자 관리는 적지 않은 편차를 드러내고 있다. 동일 유사한 직무에 종사하더라도 어떤 기관에 종사하는가에 따라 호봉 등급이나 성과급을 받는 근로자가 있는가 하면 그렇지 못한 근로자들도 존재한다. 중앙행정기관 무기계약 및 기간제 근로자 사이에도 직종별 임금이나 근로조건에 있어 최소한의 통일성이 확립되지 않고 있는 것이다. 게다가 소요인력 산정을 위한 체계적인 직무분석이 수행되지 않은 채 엄격한 채용 기준 없이 사업 베이스로 실질 경쟁이 거의 없는 상태로 채용되는 경우도 적지 않다. 근무평정도 형식적으로 이루어지거나 평정 결과가 인사에 반영되지 않는 경우도 많다. 기간제 근로자의 무기계약직 전환 과정에서 소정의 선별 절차를 운용하지 않는 기관도 40%를 상회하며, 형식적 요건 충족자의 탈락률은 3%에 지나지 않았다. 호봉등급제도나 장기근속 수당, 성과 인센티브 등의 체계적인 보상관리도 거의 적용되지 않았다. 퇴직은 대부분 계약기간 만료 혹은 자발적 이직의 형태가 지배적이며, 이직 예정자에 대한 전직지원서비스도 거의 제공되지 않는다.

요컨대 현재 중앙행정기관의 무기계약 및 기간제 근로자들은 형식적 관리 지침과 별개로, 입직에서부터 이직에 이르는 전 단계에 걸쳐 악순환적인 인적자원시스템에 빠져 있다고 해도 과언이 아니다. 이는 낮은 임금수준과 고용의 불안정성 탓에 엄격한 인사기준을 적용하기도 어렵고 입직자의 숙련수준도 높지 않으며 입·이직도 빈번한 비정규 일자리에 전형적으로 나타나는 현상이다. 우리는 이러한 구조를 ‘저경로인적자원시스템’(Low-road HR system)으로 명명할 수 있을 것이다.

저임금과 불안정 고용에 시달리는 중앙행정기관의 비정규직 문제를 해소하는 것은 시급한 과제임에 틀림없지만, 이와 같은 현행의 비체계적 관리시스템을 그대로 둔 채 상시·

지속적 일자리에 종사하는 비정규직 근로자를 실질적 정규직으로 전환하는 것이 능사도 아니다. 이러한 시스템 아래에서 입직하여 일하고 있는 이들을 대상으로, 치열한 경쟁을 거쳐 입직한 공공부문의 일반 정규직과 동일한 임금수준 및 체계와 고용조건을 부여하는 것은 형평성에 어긋난다는 비판도 제기될 수 있기 때문이다.

한편 상시·지속적 업무 종사자의 무기계약직화를 골자로 하는 현행 정책도 ‘무늬만 정규직화’라는 비판에서 자유로울 수 없다. 정부가 상시·지속적 업무에 종사하는 중앙행정기관 기간제 근로자를 무기계약직으로 전환한다고는 하지만, 임금이나 근로조건은 거의 그대로 둔 채 고용의 안정성도 실질적으로 담보하지 못하고 있다는 지적을 받고 있기 때문이다. 상당 정도 사실이 그러하기 때문에 공공부문 비정규직 관련 노조와 단체의 ‘무기계약직이 아닌 제대로 된 정규직화’(이남신, 2013: 77) 요구가 대중적 호소력을 갖고 있기도 하다.

문제는 실질적 정규직화라고 하는 이상 혹은 방향과 중앙행정기관 비정규직이 직면한 현실 사이에서 정책적으로 타당한 균형점을 찾는 데 있다. 이를 위해 무기계약 및 기간제 근로자들의 노동에 대하여 상응하는 직종별 보상체계를 마련하고, 그에 걸맞은 채용 기준과 절차 그리고 인력관리 체계를 동시에 재구성할 필요가 있다. 그것은 임금과 근로조건, 숙련수준 등의 개선에 수반하는 유연하고 안정적인 인사관리시스템의 선순환적 체계화, 다시 말하면 ‘최적경로인적자원시스템’(Optimal-road HR system)으로의 정비와 함께 창의적인 정규직화를 추진하는 것이다. 이는 현행 공공부문 비정규직 문제 해결의 족쇄로 작용하고 있는 총액임금제를 비롯한 인사관리 관련 법제도의 포괄적인 개선과 정비를 요청한다. **KLI**

### <참고문헌>

- 고용노동부(2013), 『함께 일하는 나라, 행복한 국민 - 2013년 고용노동부 국정운영보고』 자료집.
- 김종진(2013), 「공공부문 비정규직 현황과 쟁점, 과제 - 서울시 ‘좋은 일자리’ 만들기 기본방안 연구 내용을 중심으로」, 『새정부, 공공기관 비정규직 문제 해결을 위한 토론회』 자료집, pp.13~37.
- 윤애림(2009), 「새로운 차별적 고용형태로서 ‘무기계약직’의 실태와 쟁점」, 『산업노동연구』 15(2), pp.23~60.
- 이남신(2013), 「공공부문 비정규직 문제 해결 방안」, 『새정부, 공공기관 비정규직 문제 해결을 위한 토론회』 자료집, pp.72~79.