

경기도 공공부문 비정규직 실태와 시사점*

- 심층면접을 중심으로 -

황준욱**

I. 머리말

한 지역사회에서 공공부문 비정규직 노동 문제는 지역 내 다양한 요소들에 의해 영향을 받는다. 중앙정부 혹은 국가 수준의 제도와 규제는 지역 제도 형성에 기반이 되며, 중앙정부 예산은 직접적 혹은 간접적으로 공공부문 비정규직 노동의 양과 질에 영향을 미친다. 지역의 정치, 경제, 문화, 사회적 요소 또한 공공부문의 비정규직 고용을 유인하거나 제약하는 요소가 된다. 개별 기관 수준에서는 기관의 활동 분야, 해당 직종 환경 등도 비정규직 고용에 영향을 미치는 중요한 요소가 될 수 있다. 이러한 의미에서 지역 내 공공부문 비정규직 현황 파악과 처우개선 대책 수립은 이러한 다양한 요소들을 종합적으로 고려할 때 가능하다. 그리고 이는 비정규직 노동이 일어나고 있는 다양한 기관의 관련자들에게 대한 심층적인 면담을 통해서 이루어질 필요가 있다.

이 글은 경기도 공공부문 비정규직 인사담당자와 비정규직 종사자를 대상으로 이루어진 심층면접 결과를 활용하여 경기도 공공부문 비정규직의 현황을 파악하고 처우개선 방향 등 시사점을 도출한다.

심층면접은 경기도 내 도청, 시군구, 읍면동과 도 및 시군구 직속기관 및 사업소, 도 및 시군 공공기관 중 지역과 분야, 비정규직 비율 등을 고려하여 대상 기관을 선정하고 사전 전화 연락을 통해 인터뷰 여부를 확인한 후 방문면접 하였다. 도 행정기관 2개, 도 직속기관 1개, 도 사업소 1개, 도 공공기관 5개, 시군 행정기관 1개, 시군 사업소/직속기관 4개, 시군 공공기관 6개 등 총 20개 기관에 대해 인사담당자 1명 및 비정규직 종사자 1명에 대한 심층면접을 실시하였다.

* 본 연구는 경기도에서 발주한 『경기도 비정규직 고용개선 종합계획』의 일부를 정리하여 작성했다.

** 소수연구원 대표(hjunwook@gmail.com).

II. 왜 비정규직을 고용하는가?

경기도 공공부문 기관들의 비정규직 고용 동기는 대부분의 기관들에서 발견되는 공통적인 것과 각 기관의 상황에 따라 다른 모습으로 발견되는 개별적인 것으로 나누어 볼 수 있으며, 한 가지 동기보다는 여러 가지 복합적인 동기로 비정규직 고용을 하고 있는 모습이 발견된다.

1. 공통적 동기

많은 기관들에서 공통적으로 발견되는 비정규직 고용 동기는 무엇보다도 정원과 인건비 예산이 통제되어 있다는 것이다. 공공부문에서 정규직 고용을 위해서는 예산과 정원 승인이 필요한데, 이것들이 통제되어 있어 정규직을 고용하지 못하고 비정규직을 고용한다는 것이다. 하지만 예산과 정원 통제의 정도와 양상은 기관별로 다양하게 나타난다. 경우에 따라서 예산을 주는 기관에서 비정규직 규모를 정해 주는 경우도 발견된다.

정원 및 인건비 예산 통제와 관련하여 특징적인 사항은 이러한 통제가 여러 상급기관에 의해 이루어지는 경우가 많다는 것이다. 아래 인터뷰에서 알 수 있듯이 특정 공공기관의 예산 및 정원은 관련 중앙부처, 지역 상급기관인 시와 도에 의해 중층적으로 통제받는다. 또한 정규직 채용에 대한 감사도 여러 수준에서 받는다.

기관 1: 네. 왜냐하면 저희가 채용권이라든가 팀장급 이상 채용권이라든가 그 부분에 대해서는 부이사장 보고 사항이 돼요. 부이사장이 시장이기 때문에 ... (중략) ... 정원 관련된 거는 저희가 이제 관련된 규정이 개정이 되어야 되는데 그 사항은 이사회 안건 상정권으로 가서 이사회 승인을 받아서 이사장이 저희가 도지사님으로 되어 있으니까 ... (중략) ... 근데 기관장에 대한 인사권은 이제 또 지경부장관의 승인을 받아야 돼요.

비정규직 고용에서 공통적으로 나타나는 또 다른 동기는 비정규직이 정규직보다 고용에 따른 부담이 적다는 것을 들 수 있다. 무엇보다 공공부문 기관들은 비정규직 고용에 따른 비용이 정규직보다 적다고 주장한다. 이에 더하여, 정규직 고용에 필요한 절차상의 복잡함과 긴 기간도 피할 수 있다는 점도 비정규직 고용을 하는 이유로 보인다.

다음으로, 기관들은 정규직 고용으로 발생하는 위험을 두려워한다. 환경의 변화에 따라 고용의 유연성을 확보해야 하는데, 정규직으로 채용하게 되면 유연성이 저해된다는 논리이다.

공통적 동기 중 또 다른 하나는 직무 특성이다. 아래에서 볼 수 있듯이 조사에 응한 많은 기관들은 비정규직 고용이 이루어지는 업무의 성격이 상시적인 업무가 아니거나 단순반복적인 업무라고 설명한다. 그런데 상시적이지 않은 업무와 단순반복적인 업무는 서로 상치될 수 있는 개념이다. 단순반복적인 업무는 대부분 상시적으로 일어나는 업무를 의미하는 경우가 많기 때문이다. 이는 비정규직을 채용하는 기관들의 고용 동기가 서로 일관되지 않음을 의미한다.

기관 4: 네. 프로젝트성 업무이기 때문에 업무 성격 자체가 365일 필요한 인력이 아니잖아요. 그렇기 때문에 ...

기관 8: 예예. 여기 이제 뭐 중요하게 전문가가 해야 될 그런 일이 아니기 때문에. 단순 업무요. 청소를 한다든가 이런. 단순 업무 ...

마지막으로, 비정규직을 외부 수탁 사업을 통해 채용하는 경우도 해당기관들에서 공통적으로 발견되는 비정규직 고용 동기가 된다. 즉 외부의 자금으로 사업을 진행하기 위해 채용한 직원은 수탁 여부가 매년 불투명하기 때문에 정규직으로 채용하기가 어렵다는 것이다.

2. 개별적 동기

비정규직 채용관련 개별적 동기는 주로 기관의 활동 영역 및 업무의 특성들과 관련되어 있다. 새로운 연구분야가 빠르게 늘어나는데, 이들 전문가를 정규직으로 채용하기 어렵거나 콜센터와 같이 내부 정규직 직원을 훈련시켜 업무를 맡기기에 많은 비용과 시간이 소요된다는 이유이다. 이러한 이유들은 정규직 고용에 비해 적은 비용이 드는 비정규직 고용으로 공공 서비스의 전문성이나 질을 높이고자 하는 목적과 연관되어 있다.

또한 문화예술 분야에서 프로젝트의 기간 동안 고용이 이루어지는 프로젝트 기반 고용과 관련된 비정규직 고용도 발견된다. 문화예술 분야 특성상 비연속적인 노동이 많고, 특히 프로젝트 기간 동안만 고용이 이루어지는 경우가 많아 이에 따라 비정규직 고용을 하게 된다는 논리이다.

기관 16: ... 그 다음 두 번째는 이제 일의 연속성이 계속되지 않는 부분들이 있으니 그런 부분들 ...

3. 비정규직 고용 동기의 혼합

그런데 위에서 설명한 공통적 동기와 개별적 동기들은 혼합되어 나타난다. 예를 들어,

예산과 정원 통제는 다른 동기와 결합되어 있는 경우가 빈번하게 발생한다. 즉 비정규직 고용이 하나의 동기에 의해 이루어지는 것보다 복합적인 동기와 관련이 되어 있다는 것이다. 많은 기관들이 예산 및 정원 통제와 더불어 직무 특성, 직종 환경, 활동분야 특성 등도 비정규직 고용의 동기로 들고 있다.

기관 16: 제일 큰 이유는 예산이죠. 그 다음 두 번째는 이제 일의 연속성이 계속되지 않는 부분들이 있으니깐 그런 부분들 ...

이러한 중층적인 통제와 비정규직 고용의 배경이 되는 동기들이 복합적이라는 것은 비정규직 문제 해결이 경기도 혹은 해당 시군, 혹은 해당 기관의 자체적인 노력만으로는 현실적인 효과성을 가지기 어렵다는 것과 해결 방안이 복합적으로 이루어져야 효과성이 증대될 수 있다는 것을 의미한다.

Ⅲ. 비정규직은 어떻게 대우받고 있는가?

조사에 응한 대부분의 인사담당자들은 정규직과 비정규직 간 업무 간 범위, 난이도, 책임감 등에서 차이가 있다고 보는 경우가 일반적인 가운데, 차이가 없다고 보는 경우도 간혹 있었다. 특히 업무 수행에 필요한 전문성의 정도에서 차이가 없다고 이야기한 경우가 발견되었다. 차이가 일반적이라고 인식되는 가운데, 인사관리는 비정규직과 정규직 간 대부분 완전 분리가 되어 있었고, 비정규직에 대한 인사관리가 없는 경우도 눈에 띄었다. 특히 비정규직의 업무성과 평가 및 이의 반영은 대부분의 기관에서 시행하지 않고 있었다.

이러한 인사담당자들의 인식과는 다르게 인터뷰에 응한 많은 비정규직 종사자들은 비정규직과 정규직 간 업무난이도와 책임감 등에서 큰 차이가 나지 않는다고 생각하고 있었다.

1. 비정규직과 정규직 업무 차이

조사 대상 인사담당자들이 말하고 있는 정규직과 비정규직 간 업무 차이는 우선 업무범위 및 속성에서 발견된다. 주로 정규직은 기획과 관련된 업무를 맡고 있고, 비정규직은 실제 현장에서 일을 하거나 정규직의 지시를 받고 업무를 수행하는 경우가 많다는 것이다.

기관 11: 그분들은 대체적으로 기획 쪽 업무가 많고 그 비정규직분들은 현장에 투입되어 가지고 정해진 업무가 있죠. 이제 부스 관리나 자기가 정해진 섹터마다 배치가 돼

서 주어진 업무를 가지고 있다가 관람객이 오면 관람객을 대응하는 그 업무를 하고 있는 거죠.

업무 차이에 대한 인식은 인사담당자들이 비정규직의 작업 난이도, 몰입도, 책임감 등이 정규직의 그것들과 차이가 있다고 말하는 배경이 된다. 그런데 비정규직과 정규직 간 차이를 인정하는 인사담당자들도 이러한 차이가 개인의 능력보다는 제도상 문제 때문이라고 말하는 경우가 많다. 아래 인터뷰 사례에서 볼 수 있듯이, 비정규직에게 제도적으로 책임감을 덜 느끼게 하고 몰입을 덜 하게 하는 제도가 이유라는 것이다.

기관 13: 책임감도 있죠. 쉽게 따져서 같은 민원실에 앉아 있어요. 이 사람은 공무원이고 이 사람은 기간제여도 똑같이 등본을 떼어 주지만 등본에 찍히는 출력자 이름은 공무원 이름이 찍히거든요. 그러다 보니까 이분들의 이름으로 어떤 행정의 처분이 나가거나 이런 게 없기 때문에 사실 책임감 부분에서는 그 부분이 많이...

2. 비정규직 인사관리

대부분의 기관에서 비정규직은 정규직과 완전히 분리된 방법으로 인사관리를 하고 있다. 또한 많은 경우 비정규직에 대한 관리 지침이 존재하지만 이는 채용 및 보상에 대한 규정인 경우가 많고 성과를 평가하고 이를 승진 및 승급, 임금인상에 반영하는 체계는 거의 없었다. 이는 기본적으로 비정규직의 채용이 1년 이내로 끝나는 경우가 많고 새로 채용된 경우에도 이전 경력(심지어 같은 기관에서의 업무 경험도) 인정받지 못하는 경우가 대부분이어서 인사관리 필요성이 낮기 때문이다.

인사관리에 있어 비정규직과 정규직 간 큰 차이는 채용절차에서 발견된다. 정규직의 채용이 훨씬 까다롭고 복잡한 반면, 비정규직은 간소화한 경우가 많다. 또한 채용의 과정도 비정규직을 직접 필요로 하는 업무관련 해당팀이나 과에서 이루어지는 경우가 많다.

비정규직에 대한 평가도 평가를 담당하는 인사팀 혹은 기관의 장에 의해 이루어지는 경우보다 비정규직이 필요하여 뽑고 활용하고 있는 해당 팀, 과의 장이 주관적으로 하는 경우가 많으며 체계화되어 있는 경우는 거의 없다.

상대적으로 적은 경우지만, 비정규직과 정규직 간 업무 등에서 큰 차이가 없다고 보는 경우도 있다. 이는 주로 외주 수탁 사업을 기반으로 비정규직을 채용하고 있는 기관들에서 발견된다. 정규직과 비정규직은 동일한 업무를 수행하고 동등한 대우를 받는다고 인사담당자는 말하고 있다. 다만 신분만 다르다는 것이다.

많은 인사담당자들이 비정규직과 정규직 간 업무, 책임감 등에서 차이가 있다고 말하고 있는 것에 반해, 비정규직 종사자들의 많은 경우는 비록 다른 일을 하고 있지만 업무와 관련해서는 전문성, 난이도 등에서 큰 차이가 없다는 생각을 가지고 있다. 하지만 비

정규직의 권한을 제한하는 환경 등으로 인해 책임감에는 차이가 난다고 말하는 경우가 많다.

종사자 13: 네. 그러니까 실제적으로 이제 실행을 하고 계획을 하는 거는 저희 상담사들이 실행을 하고, 근데 실행하는 데 있어서 공문을 올리고 기획 공문을 하고 결재를 받고 하는 거는 이제 주사님의 몫이고 그러기 때문에 업무의 구분이 있는 부분 이죠.

질문자 : 그러면 예를 들어서 업무는 다르지만 난이도라고 봤을 때는 어떻게 생각하세요?

종사자 13: 난이도로 봤을 때는 크게 차이는 없는 것 같습니다.

3. 비정규직에 대한 차별적 인사관리와 문제점

지금까지 살펴본 비정규직과 정규직 간 차이는 기관의 상황에 따라 그 정도와 양상이 다르다. 하지만 이러한 차이를 반영하더라도 조사에 응한 경기도 공공부문 기관들에서 비정규직에 대한 차별은 분명하게 존재하는 것으로 보인다. 차별의 주요 기반은 임금이지만, 비임금적 차별 요소도 존재한다. 또한 임금, 복지 등에서 차별은 기관 간 차이가 뚜렷한 것으로 보이는 반면, 승진, 고용안정성에서 차별은 기관 간 차이가 거의 없는 것으로 보인다.

우선, 가장 뚜렷한 차별은 고용안정성에서 발견된다. 이러한 차별은 모든 기관에서 발견된다는 의미에서 절대적이다. 비정규직의 낮은 고용안정성에는 기관들의 비용감소 전략이 자리잡고 있다. 1년 이상 고용에 대한 퇴직금이 예산상으로 확보되지 못한 기관에서 퇴직금을 회피하기 위해 계약기간을 1년 이내로 하는 경우도 발견된다.

기관 7: 그렇죠. 11개월짜리. 다 1년 이내입니다. 우리도 계속 쓰고 싶지. 잘하는 사람 쓰고 싶은데 아까 얘기했듯이 그런 법적으로 문제가 있잖아요. 2년 이상 가면 정규직으로도 해줘야 되고 또 퇴직금을 우리가 예산을 확보를 못하다 보니까 우리도 나눠 써야 되고.

아무리 차별이 적은 기관이라도 예외없이, 승진에서 차별이 발견된다. 기본적으로 비정규직에게는 승진이라는 제도가 없으며, 예외적으로 승진체계를 갖추어 놓은 기관도 있지만 제한적이다.

위의 고용안정성과 승진은 비정규직은 가지지 못하고 정규직은 가지는 것에 반해, 임금과 복리후생은 상대적 차이인 경우가 많다. 상대적 차이는 비정규직과 정규직 간과 기관 간 두 가지 측면에서 그러하다. 즉 비정규직은 정규직에 비해 낮은 임금과 복리후생을 얻는다. 또한 이 부분에 있어 비정규직과 정규직 차이의 정도는 대상 기관 간 차이가 있

는 것으로 보인다.

차별은 물질적이고 유형적인 부분뿐만 아니라 무형적이고 정신적인 부분에서도 발견된다. 기관 내 행사 참여에서도 차별이 존재하며, 사람들 간 의사소통에서도 비정규직과 정규직 간 벽이 존재하고 있는 것으로 판단된다. 또한 무기계약직과 기간제 계약직 간에도 소통의 문제가 있는 것으로 보인다.

기관 18: 직군 간의 위화감은 있어요 어떤 무기계약이나 기간제라서 그런 위화감이 아니라 계약직이나 뭐 상용직이나. 그런 식의 위화감은 존재합니다.

일하는 사람의 능력을 향상시키고 새로운 환경변화에 대응하여 업무를 수행하는 데 반드시 필요한 좋은 일자리의 필수 요소인 교육훈련에 있어서도 비정규직에 대한 차별은 발견된다. 교육훈련이 정규직들에게는 의무적으로 부과되는 경우가 많은 반면, 비정규직들에게는 이러한 의무가 없어 교육훈련의 빈도와 양은 그리 많지 않은 것으로 보인다.

하지만 기관들에 대한 심층면접에서 발견되는 분명한 점은 대부분의 기관들에서 기존 비정규직에 대한 각종 차별의 정도를 완화시키고 있다는 점이다. 과거 차별 요소의 정도가 줄어들고 있는 것으로 보이며, 이는 주로 수당 및 복지 분야에서 발견된다.

조사에 응한 대부분의 인사담당자들은 이러한 차별을 인정한다. 하지만 차별을 인식하는 정도는 기관 간 차이가 나는 것으로 보인다. 인사담당자들 중 합리적 차등이라고 표현하면서 객관적 차별을 차별이라고 생각하지 않는 경우도 있다. 주로 비정규직과 정규직 간 주어진 조건이 다르다고 생각하기 때문인 것으로 보인다. 예를 들어, 비정규직과 정규직은 업무에서 차이가 있기 때문에 일정한 수준에서 차등은 가능하다는 의견을 밝히는 경우도 있었다.

기관 11: 뭐 가장 바람직한 거는 차등이 없는 게 이제 가장 좋은 거라고 이제 대전제는 그렇지만 당연히. 중간에 또 얘기가 됐지만 그런 업무적인 부분에서 약간 차등이 있고 그래서 그러니까 합리적이라고 볼 수 있는 차등이라고 했잖아요? 그런 부분이 있기 때문에 이제 내부적으로 좀 더 검토를 해봐야 되겠지만 그거를 벗어나는 차등이 있다면 그 부분은 바로잡아야겠죠.

한편 파견업체를 활용하는 기관의 담당자는 비정규직의 문제를 덜 심각하게 생각하는 경향을 보이고 있다. 이들은 파견회사 직원에 대해서는 파견회사의 정규직으로 채용된 사람들이기 때문에 해당 기관의 비정규직이 아니라고 생각하고 있었다.

비정규직 종사자들의 차별적 처우에 대한 인식은 인사담당자들의 그것에 비해 훨씬 더 분명하고 구체적이다. 고용안정성, 임금 등에서는 물론 인간관계 및 인간적 대우 등에서도 비정규직은 정규직들에 비해 차별을 받고 있다고 생각하고 있다.

종사자 18: ... 근데도 대우는, 일이 힘든 건 저희들도 참아내고 할 수 있는데 어떤 그 처우

가 항상 신분이 불안하니까 또 이제 2년이 지나가는 형태에 이번에 재계약이 될지 안 될지 그런 것들이 또 이제 어떤 부장님이라든지 그런 사람들의 근평으로 매겨져서 이렇게 해버리니까 되게 조마조마하고 그 사람들에게 잘못 보이거나 찍히면 안 될 수도 있다는 그런 불안함 때문에.

종사자 14: 어려운 게 있다고 하면 좀 소외당한다는 느낌은 들어요. 사실 그 사무직들과 우리 강사직들에 대한 아직까지는 좀 편견이 있는 것 같아요. 좀 그냥 돌려서 얘기 안 한다면 좀 낮게 본다는 그런 게 좀 있는 것 같아요 ... (중략) ... 그래서 돌려서 또 생각하면 정규직과 비정규직 아니면 강사직? 무시? 이런 생각을 본 의 아니게 할 수가 있어요. 저뿐만이 아니라 제가 한 얘기가 저 혼자만의 생각이 아닌 선생님들의 공통된 생각입니다.

이러한 경기도 공공부문 비정규직 고용 및 인사관리에서 발견되는 차별적 모습은 비정규직 종사자들에게는 물론 기관들에게도 다양한 문제점을 야기한다. 기관들은, 비정규직의 연속 고용 어려움으로 인해 업무상 숙련을 활용하기 어렵고 낮은 일자리 질로 인해 사람들을 구하기 어렵다는 점을 주요 문제점으로 지적하고 있다.

기관 7: 우리도 11개월 끊어 가지고 다시 지원해서 하는 게 상당히 힘들어요. 왜 그러냐면 이게 단순 업무라고 이야기했지만 교육을 시키고 숙련이 되어야 돼요. 그러다 보면 벌써 또 그걸 시키고 숙련을 시키면 2-3개월이 지나가 버리잖아. 그럼 또 몇 개월 있으면 또 퇴사를 해야 되고.

IV. 비정규직 문제를 어떻게 대응하고 있는가?

1. 기존 자체적 대응방안

심층면접에 응한 경기도 공공부문 기관들은 특별한 원칙을 가지기보다는 각자의 현재 사정에 맞추어 다양한 방법으로 비정규직 문제에 대응하고 있지만, 지침이 없어서 대응을 하지 못하는 경우도 많다.

일반적으로 많이 활용되고 있는 방법은 비정규직 자체의 문제를 해결하기보다는 정원이 늘어나는 경우 정규직 공채 시 기존 비정규직의 응시를 유도하여 채용을 하는 방법이다. 하지만 이러한 방법에 대해서 특정 사람을 정규직으로 전환하기 위한 방법이라는 외부의 지적이 있는 경우도 있다. 일부 기관에서는 설립 초기, 대규모의 인원이 필요한 경우 정규직 전환이 있었지만, 기관이 안정화되면서 이러한 전환은 거의 이루어지지 않고 있다.

기관들이 많이 활용하고 있는 비정규직의 무기계약직으로의 전환과 관련하여 도 직속 기관의 경우에는 무기계약직에 대한 정원이 정해져 있는 경우도 있지만, 특별한 규정이 없는 경우도 있고, 있는 경우도 기관마다 달라 혼란이 있으며, 많은 기관들은 구체적인 무기계약직 방안을 알지 못하고 있는 실정이다.

기관 1: 네. 저는 이제 비정규직의 정규직 전환에 대한 그 어떤 절차나 다른 기관들에 대한 예나 그런 게 되게 궁금해요. 어떤 절차를 밟아서 정규직으로... 무기계약직으로 전환을 하는지... 그것만 좀 판단이 되면 당장이라도 그 해당 직원들 무기계약직으로 좀 하고 싶거든요.

기존 비정규직 관료법이 비정규직 고용을 2년 이내로 제한하고 있는 상황에서 어떤 기관에서는 비정규직 계약 갱신으로 고용기간이 2년을 넘는 경우가 발생하고 있으나, 이에 대한 자체적 조치를 못하고 있다.

경우에 따라서는 계약의 갱신 시 이전 계약보다 더 안정된 계약직으로 운영하는 경우도 있다. 혹은 그러한 계획을 가지고 있는 경우도 있다.

하지만 이러한 기존의 비정규직 처우개선 방법에 대해서 외부의 시선, 특히 감사와 관련된 우려가 있어 신경을 쓰는 기관들도 있다.

2. 향후 비정규직 활용 계획

조사에 응한 대부분의 기관들은 향후 가능하면 비정규직을 고용하지 않겠다는 생각을 가지고 있었으나, 현실적으로 그렇게 될까에 대해서는 회의적인 시각을 가지고 있는 경우도 발견된다.

대부분의 기관들은 앞으로 비정규직을 최대한 늘리지 않겠다는 생각을 가지고 있다. 하지만 현실적으로 예산상 어려움, 정원 통제, 필요한 업무 발생에 대한 대응 등의 이유로 인해 비정규직 고용을 기관 스스로 당장에 중단하는 것은 현실적으로 어려울 것이라고 생각하는 경우가 일반적이다. 또한 외부 사업으로 비정규직을 운용하는 기관의 경우, 외부 수탁 사업의 지속성이 보장되지 않는 상태에서 비정규직 고용 중단에 대한 현실적 어려움도 가지고 있었다.

기관 6: 어... 비정규직을 줄여야 되겠다고 생각을 하고 있고요, 인사담당자로서. 근데 업무가 생기고 발생하거나 그러면 어쩔 수 없는 것 같아요 정규직 T.O는 한정적이니까요

한편 기관들의 기존 비정규직 처우개선과 관련하여 일부 기관들은 정규직으로 사람을 뽑으라는 말을 일자리가 줄어들다고 이해하고 있었다. 이는 지금까지 비정규직으로 사람을 뽑게 될 때 일자리 수의 증가를 목적으로 온전한 일자리가 되지 않는 일자리를 만드는

경향이 있었음을 의미한다.

기관 5: 비정규직 하지 말고 정규직 채용해라. 그러면 일자리가 더 줄어들죠, 실질적으로.

3. 노조와 비정규직 문제 제기

조사에 응한 기관들에서 노조가 있는 경우보다 없는 경우가 많았으며, 노조가 있더라도 비정규직이 노조에 포함된 경우는 전혀 없었다. 대부분의 기관들은 노사협의회를 가지고 있었지만 비정규직 대표가 노사협의회에 위원으로 참여하는 경우는 극히 드물었다. 그리고 노조 혹은 노사협의회 존재 여부와 관계없이 비정규직 처우개선 문제가 공식적인 의제로서 본격적으로 다루어진 경험을 가진 기관은 거의 없다.

몇몇 기관에서 노사협의회에 비정규직 대표가 위원으로 참여하고 있었고, 이 기관에서는 노사협의회에서 비정규직의 금전적 보상에 대한 요구가 있었다.

4. 기관들이 원하는 비정규직 처우개선 방안

비정규직 처우개선 방안에 대해서는 기관별로 다양한 방안을 제시하고 있다. 이는 기관들이 처해 있는 구체적 상황이 차이가 있음에 기인하는 것으로 보인다.

기관들이 제시하는 처우개선 방안으로 정원을 통제하고 있는 상부 기관이 정원만 승인해 주면 자체 비용으로 정규직으로 채용하겠다는 생각이 있다. 이러한 방안은 외부에서 비교적 안정적으로 사업을 수탁할 수 있는 여건을 갖추어 비교적 예산 상황이 양호한 일부 공공기관들에서 발견되는 현상이다. 무기계약직의 정원만 인정해 준다면 기관 자체 예산으로 무기계약직으로 전환이 가능하다는 기관도 있었다.

하지만 대부분의 기관들은 비정규직 문제 해결은 기관 스스로 하기 어렵다는 생각을 가지고 있으며, 정원과 예산의 동시 지원이 있어야 한다고 주장하고 있다. 비정규직 처우 개선을 위한 이러한 예산 지원 요구는 기존 정규직이 얻는 금전적 보상을 줄이면서 비정규직 처우를 개선하기 어렵다는 생각과 관련이 되어 있다.

기관 2: 제일 좋은 거는 정원 늘려 주시고 예산 늘려 주는 게 제일 좋은데 근데 그게 안 되고 이제 총액으로 묶어 버리게 되면 결국은 정규직에 있는 부분 파이를 나눠 줘야 되는데 그게 좀 쉽지는 않을 것 같고요.

V. 비정규직 문제를 어떻게 접근해야 하는가?

기관의 인사담당자들 및 비정규직 종사자들을 대상으로 살펴본 경기도 공공부문 비정규직 고용 현황은 한 마디로 요약하여 정리하기가 어려울 정도로 기관, 활동 부문, 직종의 특성에 따라 차이가 나는 모습을 보여주고 있다.

하지만 이러한 차이를 종합적인 관점에서 통합하면 몇 가지의 일반적인 요소들을 추출할 수 있고 그것들로부터 정책적인 시사점을 도출할 수 있다.

1. 시사점

첫째, 경기도 공공부문 비정규직 문제는 개별 기관들이 직접 해결할 수 없는 정원과 예산이라는 이유와 관련이 깊지만, 불확실성하에서 개별 기관의 유연성 확보를 위한 위험회피 혹은 근로자들에게 위험전가도 중요한 역할을 하는 것으로 판단된다.

많은 기관들이 이야기하고 있는 비정규직 고용 동기는 외부 상급기관들로부터 예산과 정원 통제가 이루어지고 있다는 것이다. 즉 외부의 원인이 비정규직 고용의 핵심이라고 말한다. 물론 비정규직 문제 해결 방법을 기관 스스로 찾고 실행하는 것은 어려운 것으로 보인다. 하지만 비정규직 고용에는 정원과 예산 통제라는 외부적 요인 이외에 기관 내부의 고용과 인력에 대한 유연성 확보라는 이유도 주요한 이유인 것으로 보인다. 지금 진행하고 있는 사업의 계속성이 100% 담보되지 않아서 비정규직을 쓸 수밖에 없다는 논리이다. 즉 불확실성으로 인한 위험을 개별 근로자들에게 비정규직이라는 방법을 통해 전가하고 있다고 판단된다.

둘째, 경기도 공공부문 비정규직의 고용 동기는 단일하기보다는 복합적인 모습을 가진다. 예산과 정원통제라는 기본적 이유 이외에도 기관별, 직종별 상황에 따라 비정규직을 고용하는 동기가 추가된다. 이는 비정규직 고용 동기를 줄여 줌으로써 문제를 해결하고자 하는 정책 방향에서 볼 때, 한 가지 만병통치약이 아니라 종합적인 차원에서 기관 간 협력을 통해서 처우개선 방안을 고민하고 추진하여야 정책 효과성이 제고될 수 있다는 것을 의미한다. 과거 비정규직 관련법안이 비정규직 차별 철폐와 고용 축소를 목표로 하였지만 실제 현장인 개별 기관에서는 기존보다 단기간의 비정규 기간계약직이 양산되는 결과를 낳았다는 점으로부터 교훈을 얻어야 한다.

셋째, 비정규직 고용 현황에서 기관별 차이가 있는 것으로 보인다. 특히, 비정규직 고용 형태, 대우 및 보상 방법 및 수준에서 차이가 있는 것으로 보인다. 예를 들어, 한 기관은

다섯 가지의 비정규직 형태, 박사급부터 낮은 수준의 학력 요구까지 매우 다양한 비정규직 종사자들이 일하고 있다. 즉 기관 규모 혹은 특성(활동분야)에 따라 비정규직의 형태와 종사자의 특성(학력, 연령 등)이 달라 기관에 공통적인 방법과 각 기관에 특수한 방법이 병행적으로 이루어질 필요가 있다.

넷째, 기관의 활동분야별 비정규직 활용 동기 등이 차이가 나 문화예술, 농업, 연구 등 분야별 특수한 상황을 고려한 대책일 필요가 있다. 문화예술 분야에서 창의성과 자율성을 증진하기 위해 사용하는 프로젝트 기반 일하는 방식을 고려할 필요가 있으며, 농업의 경우에는 계절적 요인을 고려할 필요가 있다. 하지만 어떤 경우라도 고용안정성을 제고하는 방법이어야 한다.

다섯째, 비정규직 여성의 경우, 남성에 비해 차별적 요소가 발생할 가능성이 높은 것으로 판단된다. 여성이 제2소득원인 경우가 많아 낮은 비정규직 임금을 받아들일 가능성이 높기 때문이다. 또한 고용안정성이 매우 낮은 현재 비정규직의 특성상 여성 비정규직이 육아시기에 육아휴직을 할 수 있는 가능성은 매우 낮은 것으로 판단된다. 따라서 비정규직 처우개선 방안 수립 시 여성에 대한 추가적인 정책 고려가 필요한 것으로 보인다.

여섯째, 현재 경기도 공공부문은 비정규직 고용에 있어 직무의 성격이 달라도 대부분 풀타임으로 똑같이 고용하고 정규직이 어려운 경우 기간제, 파견, 용역 등 비정규직으로 고용하고 있다. 향후에는 적어도 상시적인 업무에 대해서는 단순한 업무라 할지라도 정규직을 기반으로 하고, 업무의 난이도에 따르는 임금체계를 보다 세부화할 필요가 있다. 일시적인 업무에 대해서는 정규직과 시간당 임금과 대우가 똑같은 시간제 근로를 확대하고 시간제 근로를 모음으로써 정규직의 효과를 그대로 누리게 하는 방법도 고려할 필요가 있다.

2. 경기도 공공부문 비정규직 처우개선 방향

첫째, 경기도 공공부문 비정규직 처우개선은 도 수준과 개별 기관 수준이라는 두 가지 수준에서 고민할 필요가 있다. 도만 혹은 기관만으로 비정규직 문제는 해결되기 어려우며 양쪽 수준의 협력된 정책프로그램이 필요하다.

둘째, 구체적으로 공공부문 기관 및 비정규직의 유형을 구분하고 유형별 대응방안을 고민할 필요가 있다. 예를 들어, 경기도 공공부문의 각 기관들의 비정규직 고용 현황은 아래와 같이 세 가지로 나누어 볼 수 있다.

- ① 도, 직속기관, 사업소 공무원 + 비정규직 : 도(혹은 중앙정부)의 예산·정원 통제, 채용 경로가 완전 구분(시험, 자격증), 해결 방법이 도의 의지에 따라 결정되는 부분이 많아 다른 유형에 비해 비교적 명료

- ② 시군, 시군 직속기관 공무원 + 비정규직 : 도(혹은 중앙정부)의 예산·정원 통제, 채용 경로 구분, 도와 시의 의지에 따라 결정되는 부분이 많아 해결방법은 중간 수준
- ③ 도, 시군 공공기관 비공무원 + 비정규직 : 도, 중앙정부, 시군, 기타 기관 등 예산·정원 통제, 인건비 포함 사업 등 관련 기관들이 다양, 채용 경로가 크게 다르지 않음, 해결 방법이 여러 기관의 의지에 따라 결정되는 부분이 많아 다른 유형에 비해 비교적 복잡

셋째, 이러한 유형에 따라 해결 방법을 달리하고 우선 순위를 정하여 추진할 필요가 있다. 예를 들어, 도와 직속기관(공무원+ 비정규직)을 중심으로 우선 시행하고 이를 기반으로 시군과 직속기관을 시행하는 방법을 생각해 볼 수 있다.

넷째, 현재 비정규직 노동자들이 전부 부담하는 불확실성 및 위험에 대한 부담을 사회, 도, 기관, 비정규 노동자 등 간 합리적인 부담으로 바꿀 필요가 있다. 현재, 기관들은 위험 및 불확실성에 대한 부담을 모두 비정규직 고용으로 돌리고 있다. 상시업무지만 하루 중 일이 많고 적음도 비정규직을 고용하는 이유가 된다. 날씨도 이러한 비정규직 활용에 이유가 된다. 이를 위해 비정규직 기금을 신설하여 비정규직 활용에 따르는 별금을 부과하고 이를 비정규직 처우개선에 활용하는 완충 기능의 기금을 고려할 필요가 있다.

다섯째, 일다운 일자리라는 관점에서 비정규직을 재분석하고 이를 위한 처우개선방안을 강구할 필요가 있다. 예를 들어, 공공기관들이 가장 많이 활용하고 있는 무기계약직은 일다운 일자리(decent job)라는 관점에서 좋은 일자리가 아니다. 더 나은 일자리로의 전환에 도움이 되지 않기 때문이다. 따라서 좋은 일자리라는 관점에서, 계약된 비정규직 근로시간 중 실근무를 줄이고 교육으로 대체하여, 비정규직의 제대로 된 경력 형성을 도모함과 동시에 비정규직 활용을 억제(disincentive)하는 방법을 고민할 필요가 있다.

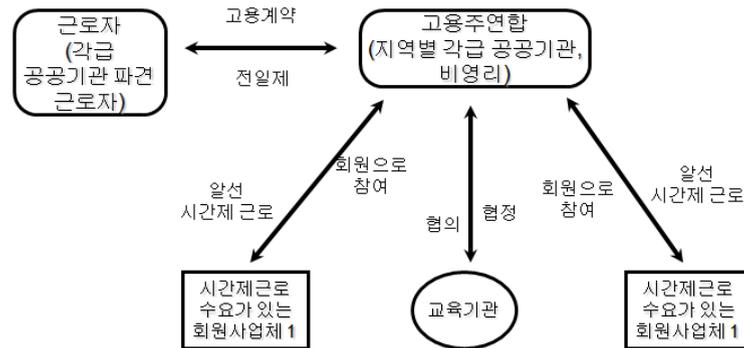
여섯째, 일자리의 수요가 일시적인 경우, 정규직과 동일한 권리를 누리고 시간비례에 따른 임금 차등만 존재하는 고용형태를 정립할 필요가 있다. 일본의 단기간(part-time) 정규직 사례를 참고하여 고용안정성이 일정 수준으로 확보된 시간제 정규직을 도입할 필요가 있다. 그런데 시간제 정규직은 한 가지 일자리로 충분한 소득을 확보하기 어려운 단점이 있다. 이를 해결하기 위한 방안으로 [그림 1]과 같이 경기도 공공부문을 지역으로 나누어 지역별 단기간 근로자 풀을 만들고 이들을 각 공공기관에 파견하는 비영리의 공공부문 고용주 연합을 생각해 볼 수 있다. 프랑스 등 유럽지역에서 많이 활용하고 있는 이 방법은 고용주 연합이 근로자를 정규직으로 고용하고 이를 각 공공기관에 시간제 근로형태로 파견하는 비영리 알선업체와 유사한 형태를 가진다. 고용주인 공공부문 기관들에게는 일시적인 수요가 있는 일자리에 비정규직을 고용하지 않고 고용조건이 좋은 파트타임을 고용하게 함으로써 풀타임 고용에 따른 예산 부담을 줄이는 동시에 비정규직 고용을 줄일 수 있다. 또한 근로자들에게는 기존 비정규직으로 일하기보다는 고용조건이 개

선된 정규직 시간제 근로자로 일함으로써 낮은 고용안정성과 낮은 보상을 보완할 수 있는 방법이 된다. 그리고 공공부문에서 시간제 근로를 하고 있는 근로자들에게 적절한 수준과 양의 교육을 의무적으로 제공하게 함으로써 시간제 근로자의 직무수행능력 제고와 더 나은 일자리로 이동을 지원하는 방법이 될 수 있다.

일곱째, 비정규직이 고용되어 있는 직종 및 직무 혹은 분야의 특성을 반영한 처우개선 방안을 도출할 필요가 있다. 연구직, 강사 등 기존 비정규관련법안의 비정규직 고용제한 예외 직종이나 문화예술 등 프로젝트형 기반 계약이 빈번한 분야인 경우, 이러한 특성을 반영하여 고용 안정성과 유연성을 동시에 충족할 수 있는 방안에 대한 고려가 필요한 것으로 보인다.

마지막으로, 공공부문 비정규직 처우개선은 지역 내 공공부문의 다양한 기관들과 중앙 정부 간 정책 협조를 통해 추진할 때 실질적인 효과성 제고가 가능하다. 또한 노사협의회, 노조 등에 비정규직의 참여 확대를 유인하여 문제의 제기와 해결 방안 수립을 협력할 필요가 있다.

[그림 1] 경기도 공공부문 고용주연합



IV. 맺음말

비정규직으로 인한 문제는 근로자 개인에게 고용안정성과 보상, 인간관계 등에서 쉽게 회복하기 어려운 피해를 주고 있는 것은 물론, 이미 우리 사회의 건전한 발전을 위협할 정도로 심각해졌다.

더욱 심각한 것은 비정규직 문제가 고용주나 근로자 개인, 특정 기관 및 산업의 문제가

아니라 우리 사회 전체의 구조적인 문제로 변화하고 있다는 것이다. 지금까지 보았듯이 민간부문보다 비교적 안정적인 재정과 공적인 가치를 지향하는 공공부문에서도 비정규직의 문제는 뿌리 깊게 자리 잡고 있으며 문제가 여러 수준의 기관들과 연관되어 있어 한 기관 혹은 경기도만의 해결 노력만으로는 쉽게 해결되기 어려운 것으로 보인다.

따라서 비정규직 문제는 우리 사회 전체가 협력하여 해결해야 하는 공동의 문제로 인식하여 대응할 필요가 있다. 위에서 설명한 경기도 공공부문의 비정규직 문제는 경기도 공공부문뿐만 아니라 세금을 내는 경기도민과 국민, 이들을 대표하는 국회 및 지방 의회, 근로자를 대표하는 노조 등이 머리를 맞대고 해결방안을 찾아 협력하여 추진해야 한다는 ‘함께 하는 인식전환과 대응’이 필요하다. **KL**

