

공공기관 무기계약직 고용관리 실태와 개선과제*

김 훈 · 정동관**

I. 머리말

정부는 비정규직 문제 해결에 공공부문이 선순수범하여 민간부문을 선도한다는 취지에서 2011년 11월 28일 관계부처합동으로 「공공부문 비정규직 고용개선 대책」을 발표했다. 대책의 핵심은 공공부문에서 ‘상시·지속적 업무’에 종사하는 기간제근로자를 무기계약직으로 전환·채용하는 등 ‘합리적인 고용관행’을 정착시켜 나가겠다는 데 있다.¹⁾ 현 정부도 “공공부문의 상시·지속적 업무를 수행하는 비정규직의 정규직 전환 등 고용개선 추진”을 국정과제(54-1)로 제시하고 있으며, 국가정책조정회의(’13. 9. 5)에서 2015년까지 6만 5,000명을 전환할 계획을 수립하여 각 기관별로 현재 전환을 추진 중이다. 이와 같은 정부 정책에 따라 공공부문에서 무기계약직으로 전환된 인원은 2012년 22,069명, 2013년 31,782명에 달하며, 2014년에는 19,908명이 전환될 계획이다(관계부처합동, 2014. 4).

하지만 정부가 추진하고 있는 기간제근로자의 무기계약직 전환에 대해서는 여러 측면에서 비판이 제기되고 있다. 비단 공공부문에 한정된 문제는 아니지만 비판의 논점은 무기계약 일자리 자체가 ① ‘형식적’으로 고용이 보장되기는 하지만, ② 특정 직군 또는 직종의 저숙련 일자리이며, ③ 이에 따라 임금, 승진기회, 능력개발, 경력형성 등에서 통상의 정규직과는 격차가 존재하며, ④ 그럼에도 불구하고 무기계약직은 정규직으로 간주되기 때문에 기간제법상 차별시정의 대상에서 배제된다는 것 등이다(이주희, 2008; 조순경, 2008; 윤애림, 2009). 따라서 무기계약직 문제의 핵심은 어떻게 무기계약 일자리를 수행하

* 이 글은 고용노동부의 2014년 정책연구용역 사업의 일환으로 수행된 김훈 외(2014)의 『공공부문 비정규직 대책 성과 및 향후 과제』의 제1, 2, 4장 상당 부분을 발췌하여 일부 수정한 것임을 밝혀둔다.

** 김훈-한국노동연구원 선임연구위원(hoonkh@kli.re.kr), 정동관-한국노동연구원 부연구위원(ryanjung@kli.re.kr).
1) ‘무기계약근로자’란 고용노동부(2013.10a)에 따르면 ‘기간의 정함이 없는 근로계약을 체결한 사람으로서 기관에서 직접 고용한 자(제3조 제1호)로 정의된다.

는 직무에 상응하는 적절한 임금 및 근로조건 등이 보장되는 양질의 일자리로 키워내느냐 하는데 있다고 할 수 있다.

이 글에서는 공공부문 그 중에서도 공공기관(지방공기업 포함)에 한정하여 무기계약근로자들에 대한 고용관리가 현장에서 어떻게 이루어지고 있는지 설문조사를 통해 그 구체적인 실태를 파악해 보고자 한다. 그리고 이에 기초하여 중장기적인 관점에서 향후 공공기관에 적합한 합리적인 고용관리 체제를 구축하는 데 요구되는 개선과제를 제시해 보고자 한다.

II. 설문조사 모집단 및 표본기관

현재 「공공기관운영에 관한 법률」에 따라 2014년 6월 현재 기획재정부에 의해 지정된 중앙공공기관은 총 304개이며, 「지방공기업법」의 적용 대상으로 클린아이에 공시된 지방공기업은 총 396개이다. 지방공기업의 유형 중 ‘직영’은 지방자치단체 공무원이 직접 운영하는 형태여서 조사대상에서 제외되었으며, 따라서 <표 1>에서와 같이 전체 공공기관 중 이를 제외한 총 463개가 설문조사의 모집단이다.

<표 1> 조사대상 모집단 현황(463개, 2014년 6월 현재)

유형	중앙공공기관				기타공공기관	지방공기업		
	공기업		준정부기관			직영*	공사	공단
세부유형	시장형	준시장형	기금관리형	위탁집행형				
기관수	14	16	17	70	187	237	60	99
유형별합계	30		87		187			
유형별총계	304				396			
전 체	463(=700-237)							

주 : * 지방공기업 중 지자체가 직접 운영하는 직영 유형은 제외.
 자료 : 알리오(공공기관) & 클린아이(지방공기업).

<표 1>의 463개의 모집단을 대상으로 기관 유형을 기준으로 층화표집(stratified sampling)하여 표본기관을 선정하였다. <표 2>에서와 같이 오차한계 5%, 신뢰수준 95%, 모집단 크기 463, 응답률 50%로 설정했을 경우, 적정 표본수는 211개이며, 조사는 조사대상기관의 인사담당자를 대상으로 2014년 7월 21일에서 9월 5일에 걸쳐 실시되었다.

〈표 2〉 표본 구성 및 회수율

유형	공공기관				지방공기업			
	공기업		준정부기관		기타공공기관	직영*	공사	공단
세부유형	시장형	준시장형	기금관리형	위탁집행형				
기관수	14	16	17	70	187	237	60	99
유형별합계	30		87		187			
목표표본수	13		42		89	-	19	48
회수기관수	18		41		75		27	50
회수율	총 211개 (100%)							

Ⅲ. 공공기관 무기계약직 고용관리 실태

1. 직종 유형별 인력 현황

이 설문조사에 있어서는 무기계약근로자들이 실제 수행하는 직무의 특성을 파악하기 위해서 [그림 1]의 인적자원포트폴리오 모델에서와 같이 ‘기관 고유성’과 ‘전문성’이라는 두 가지 지표를 활용하였다.²⁾ ‘기관 고유성’은 무기계약직이 수행하는 직무가 기관의 설립목적 실현과 연계된 기관 고유업무에 관여된 정도를 반영하는 지표이며, ‘전문성’은 해당 직무를 수행하는 데 요구되는 노력의 정도, 난이도, 자격 요건, 숙련 기간 등을 반영

[그림 1] 인적자원포트폴리오 모델

(高)	유형 III	기관고유성이 낮고 전문적인 업무	유형 I	기관고유성이 높고 전문적인 업무
	유형 IV	기관고유성이 낮고 비전문적인 업무	유형 II	기관고유성이 높고 비전문적인 업무
(低)	(低)	기관 고유성		(高)

2) 직무특성에 따른 유형분류는 Lepak & Snell(1999, 2002)의 인적자원포트폴리오 모델을 원용하였다.

하는 지표이다.

<표 3>은 직종 유형별로 무기계약직 근로자 수를 집계한 것이다. 전문·비고유 업무를 제외하고는 무기계약직이 직종별로 비교적 고르게 분포되어 있음을 알 수 있다. 인원수로 살펴보면 기관별로 전문·고유 직종에 종사하는 무기계약직은 평균 19명, 전문·비고유 직종의 경우 평균 3명, 비전문·고유 직종의 경우 평균 20명, 그리고 비전문·비고유 직종의 경우에는 평균 19명이다. 각 직종별 인원 분포를 살펴보면 전문·고유 직종에 종사하는 무기계약직은 전체 무기계약직 중 27%를 차지하고, 전문·비고유 직종의 경우 8%, 비전문·고유 직종의 경우 28%, 그리고 비전문·비고유 직종의 경우에는 37%의 분포를 보이고 있다. 비전문·비고유 직종의 인원 분포가 가장 크며 이러한 점에서 이 직종이 무기계약직의 가장 일반적인 직종으로 여겨지지만, 전문·고유 직종이나 비전문·고유 직종의 경우에도 상당한 분포를 보이고 있어서 직종의 특성을 반영한 고용관리체제의 구축이 요구됨을 알 수 있다.

<표 3> 직종 유형별 종업원 분포

(단위: 명, %)

		사례수	합계	전문·고유	전문·비고유	비전문·고유	비전문·비고유
전 체		147	60.3 (100)	18.9 (26.6)	2.5 (8)	20.4 (28)	18.6 (37.4)
공공 기관 유형	공기업	9	205.8 (100)	111.1 (28.2)	4.9 (4.7)	51.7 (27.4)	38.1 (39.8)
	준정부기관	24	56.9 (100)	6.4 (27)	0.8 (10.6)	25 (30.9)	24.8 (31.6)
	기타 공공기관	50	26.8 (100)	14 (36.9)	1 (12.1)	5.9 (15.5)	5.9 (35.5)
	지방공기업	64	67.3 (100)	14.4 (18.3)	4 (4.2)	25.5 (36.8)	23.4 (40.7)

2. 임금수준

<표 4>는 성별 그리고 고용형태별 평균 연봉 수준을 제시한 것이다. 정규직 평균 연봉은 임원 연봉을 제외한 값이다. 무기계약직의 연봉 수준은 평균적으로 정규직 임금의 57%에 해당하고 무기계약직과 기간제근로자의 임금수준에는 크게 차이가 나지 않는 것으로 드러났다.3) 연봉을 기본 월봉으로 환산하면 무기계약직의 경우 평균 월 236만 원(남성 247만 원, 여성 225만 원), 기간제는 평균 월 233만 원(남성 244만 원, 여성 216만 원) 수준이다. 고용노동부의 2013년도 실태조사4)에 따르면 공공기관 기간제근로자의 월평균

3) 이 값은 임금수준에 영향을 미치는 인적자원 특성(학력·근속 등), 기관 특성, 노조 유무 등 여러 변수의 효과를 통제하지 않은 단순 평균값이어서 이 자체만을 놓고 고용형태에 따른 격차의 합리성을 논하는 것은 부적절하다.

4) 관계부처합동(2014. 2).

임금수준은 236만 원으로 집계되고 있으며 이는 본 실태조사 결과와 거의 유사한 수준이다.

〈표 4〉 평균 연봉(성별 및 고용형태별)

(단위 : 만 원)

		정규직			무기계약직			기간제		
		전체	남성	여성	전체	남성	여성	전체	남성	여성
전체		4,928.0	5,188.1	4,111.6	2,826.8	2,958.7	2,694.9	2,794.5	2,922.6	2,588.1
공공기관 유형	공기업	6,777.4	7,036.0	5,357.7	4,113.3	4,372.0	3,859.6	3,795.3	3,922.9	3,381.6
	준정부기관	5,610.3	5,942.9	4,642.2	3,045.8	3,296.6	2,813.6	2,989.5	3,031.4	2,715.6
	기타 공공기관	5,339.0	5,753.8	4,572.6	3,106.0	3,207.1	3,031.3	3,148.8	3,405.1	2,867.0
	지방공기업	3,761.2	3,859.5	3,126.6	2,381.3	2,480.3	2,263.8	2,115.6	2,163.1	2,067.7

〈표 5〉는 무기계약직 전환 이후 임금수준에 변화가 있느냐는 설문을 정리한 것이다. 응답기관 중 59%의 기관에서는 무기계약직으로 전환된 이후에도 무기계약근로자들의 임금수준에 변화가 없었던 반면, 41%의 기관에서는 임금수준이 상승한 것으로 파악된다. 무기계약직으로 전환된 근로자들의 임금이 상승했다고 응답한 기관에 대해서는 상승 정도에 대해서 추가적으로 질의하였는데, 전환되기 이전에 비해 평균 15% 정도 임금수준이 상승한 것으로 나타났다. 가장 높게 상승한 공공기관 유형은 지방공기업으로 21%의 임금수준 상승이 이루어졌다.

〈표 5〉 무기계약직 전환 이후 임금수준 변화

(단위 : %)

		사례수	변화없음	상승	임금상승정도
전체		143	59.4	40.6	15.2
공공기관유형	공기업	9	55.6	44.4	9.6
	준정부기관	24	45.8	54.2	13.6
	기타공공기관	51	68.6	31.4	9.5
	지방공기업	59	57.6	42.4	20.7

〈표 6〉은 정규직 신입사원의 평균 연봉 수준을 분석한 것이다. 57%의 공공기관은 정규직 신입사원의 평균 연봉이 2,000만 원대이고, 30% 정도의 공공기관은 3,000만 원대에 해당한다. 앞의 〈표 4〉에서 무기계약직 평균 연봉이 2,827만 원(월 236만 원)으로 드러났는데, 이는 공공기관 전체 정규직 신입사원 연봉인 2,785만 원(월 232만 원)보다 조금 높은 수준이다. 이러한 사실은 공공기관 유형별로 거의 동일하며, 공기업의 경우 그 차이가 가

장 크고 나머지의 경우에는 비슷하다. 기획재정부의 「2014년도 공기업·준정부기관 예산 편성지침안」에 따르면 무기계약직 평균임금이 신입 정규직원의 90%에 미달하는 기관은 무기계약직 인건비로 2014년 총 인건비 공통인상률(1.7%)보다 0.7%포인트 증액 편성이 가능하다. 무기계약근로자의 평균임금이 정규직 초임의 90%보다 낮은 기관은 31개 기관으로 전체 응답기관 가운데 15%에 해당한다.

〈표 6〉 정규직 신입사원 평균 연봉

(단위: %, 만 원)

		사례수	2,000만 원 미만	2,000~2,999만 원	3,000~3,999만 원	4,000만 원 이상	평균
전 체		209	7.1	57.3	30.3	4.3	2,784.9
공공기관 유형	공기업	18		16.7	83.3		3,290.1
	준정부기관	41		48.8	51.2		3,010.9
	기타공공기관	75	1.3	54.7	32.0	12.0	3,037.3
	지방공기업	75	18.2	74.0	5.2		2,287.7

〈표 7〉은 무기계약직의 임금이 직종 유형에 따라 다르다고 응답한 54개 기관을 대상으로 무기계약 직종 유형별 평균임금을 분석한 결과이다. 전문·고유 업무를 담당하는 무기계약직의 연평균 임금이 2,981.8만 원으로 가장 높다. 이러한 설문 결과는 무기계약직의 임금을 직종에 따라 차등화하고 있는 기관의 경우, 무기계약직 임금을 본 조사의 직무 유형분류 방식과 상당히 유사한 방식으로 이미 결정하고 있음을 추정하게 한다. 즉 직무의 특성을 반영하는 방식으로 무기계약직의 임금이 결정되고 있는 것으로 미루어 짐작해 볼 수 있다.

〈표 7〉 무기계약직 유형별 평균임금

(단위: 만 원)

		사례수	전문·고유	전문·비고유	비전문·고유	비전문·비고유
전 체		54	2,981.8	2,861.5	2,527.3	2,373.5
공공기관 유형	공기업	4	4,802.0	2,613.5	2,490.5	3,500.0
	준정부기관	10	2,804.7	2,752.4	2,406.3	2,511.0
	기타공공기관	10	2,684.0	3,325.1	2,688.0	2,723.3
	지방공기업	30	2,807.8	2,641.0	2,537.1	2,207.7

〈표 8〉은 무기계약직 임금수준 결정 시 가장 중요한 고려 사항이 무엇인지에 관한 설문 결과이다. 가장 중요한 결정 요인은 공공기관 유사직종(24.8%)으로 드러났고, 그 다음

으로 기관의 비정규직 임금수준(19.8%), 기관의 정규직 초임(18.5%), 직무특성(15.9%), 공무원 보수규정(12.1%), 민간부문 유사직종(3.2%) 순이다. 기타 의견으로 단체 협약, 공공 부문 임금인상률, 최저임금 인상률 등이 있었다.

<표 8> 무기계약직 임금수준 결정 시 고려사항(1순위)

(단위 : %)

	사례수	공공기관 유사직종	기관의 비정규직 임금수준	기관의 정규직 초임	직무 특성	공무원 보수규정	민간부문 유사직종	기타	
전 체	157	24.84	19.75	18.47	15.92	12.1	3.18	5.73	
공공기관유형	공기업	9	11.11	0	22.22	55.56	11.11	0	0
	준정부기관	29	20.69	10.34	34.48	20.69	0	3.45	10.34
	기타 공공기관	54	16.67	24.07	24.07	18.52	9.26	5.56	1.85
	지방공기업	65	35.38	23.08	6.15	6.15	20	1.54	7.69

<표 9>는 무기계약직의 업무수행능력과 담당하는 업무의 특성을 고려할 때 무기계약직이 받고 있는 보수 수준이 적정한가에 대한 응답 결과이다. 응답자인 인사담당자의 70%가 현재의 임금수준이 적정하다고 생각하고 있는 것으로 드러났다. 지금의 임금수준이 낮은 편이라는 응답이 높은 편이라는 응답보다 다소 높다.

<표 9> 무기계약직 보수수준의 적정성

(단위 : %)

	사례수	매우 낮다	조금 낮은 편이다	보통이다	조금 높은 편이다	매우 높다	
전 체	157	3	16	69	11	1	
공공기관유형	공기업	9	0	11.11	66.67	22.22	0
	준정부기관	29	0	3.45	86.21	10.34	0
	기타공공기관	54	5.56	12.96	72.22	9.26	0
	지방공기업	65	1.54	24.62	58.46	12.31	3.08

3. 임금체계

<표 10>은 호봉제를 적용받는 무기계약직 근로자가 있는지에 관한 설문 결과이다. 21%의 기관이 무기계약직 근로자에게 호봉제를 적용하고 있다고 응답하였다. 표로 제시하지는 않았지만 정규직의 경우에는 56%의 기업이 호봉제를 실시하고 있다고 응답하였

다. 정규직의 경우와 비교할 때, 절반에 좀 못 미치는 기관에서 무기계약직에게 호봉제를 실시하고 있는 것이다. 무기계약직에 대한 호봉제 적용 여부는 공공기관 유형 간에 큰 차이가 없었다.

〈표 10〉 무기계약직 대상 호봉제 적용 여부

(단위 : %)

		사례수	예	아니오
전 체		157	21.0	79.0
공공기관유형	공기업	9	22.2	77.8
	준정부기관	29	10.3	89.7
	기타공공기관	54	27.8	72.2
	지방공기업	65	20.0	80.0

〈표 11〉은 무기계약직에 적용하는 호봉제의 특성을 정리한 것이다. 무기계약직에 대해 호봉제를 적용하고 있다고 응답한 기관들 가운데 79%가 무기계약직의 호봉 개수와 정규직 최하 직급의 호봉 개수가 동일하다고 응답했다. 무기계약직 급간 피치가 정규직 최하 직급의 급간 피치와 거의 같다고 응답한 기관이 64% 정도 차지하는 반면, 인사고과에 따라 차등승호를 하는 경우는 18%로서 그리 많지 않은 것으로 드러났다. 85%의 기관에서 모든 무기계약직 직종에 호봉제를 적용하고 있다는 점에서 무기계약직을 대상으로 호봉제를 적용하는 공공기관에서는 일반적으로 직종 구분 없이 일괄적으로 호봉제를 실시하고 있는 것으로 판단된다.

〈표 11〉 무기계약직에 적용하는 호봉제 특성

(단위 : %)

N=33	예	아니오
무기계약직 호봉개수는 정규직 최하직급 호봉개수와 동일하다	78.79	21.21
무기계약직 급간피치는 정규직 최하직급의 급간피치와 거의 같다	63.64	36.36
무기계약직의 경우에도 인사고과에 따른 차등승호가 있다	18.18	82.82
모든 직종의 무기계약직에게 호봉제를 적용한다	84.85	15.15

〈표 12〉는 무기계약직 직종별 임금등급 설정에 관한 설문결과이다. 무기계약직의 경우 1종, 2종, 3종... 등 직종별로 임금등급을 설계해 놓은 공공기관들이 있어서 그 실태를 파악하기 위한 설문문항이다. 조사 결과 41%의 기관에서 무기계약직에 대해 직종별로 임금에 차이를 두고 있는 반면, 59%에 해당하는 기관에서는 무기계약직의 경우 직종에 관계 없이 단일한 임금등급을 적용하고 있는 것으로 드러났다. 무기계약직에 대해 직종별로

임금에 차이를 두고 있다고 응답한 54개 기관들에 대해 몇 단계로 임금등급을 구분하고 있는지를 추가적으로 물어보았는데, 무기계약직의 임금등급은 평균 3.7개인 것으로 나타났다. 공공기관 유형별로 살펴보면, 공기업이 7.7개 등급으로 가장 세분화된 임금등급을 갖고 있었고, 그 다음으로 지방공기업, 준정부기관, 기타 공공기관 순이다.

〈표 12〉 직종별 임금등급 설정

(단위: %, 개)

		사례수	분리한다	임금등급수 (N=54)
전 체		157	40.9	3.73
공공기관유형	공기업	9	50	7.67
	준정부기관	29	43.5	2.40
	기타공공기관	54	24.4	2.33
	지방공기업	65	50	4.20

〈표 13〉은 공공기관에서 임금등급을 설정할 때 기준이 되는 직종 분류와 본 조사상의 직종 유형화 방식의 내용적인 유사성을 물어본 설문에 대한 결과이다. 유사하다고 응답한 경우가 그렇지 않은 경우에 비해서 2배에 좀 못 미치는 것으로 나타났다. 따라서 본 조사의 유형 분류와 실제 각 기관에 있어서 임금등급 기준이 되는 직종 분류에는 상당한 유사성이 있는 것으로 보인다. 즉 공공기관의 무기계약직 보수체계는 업무의 특성(기술, 지식의 난이도 및 시장 수급의 용이성)을 어느 정도 반영하고 있다고 볼 수 있다.

〈표 13〉 임금등급 상 직종분류와 본 조사 직종 유형의 유사성

(단위: %)

		사례수	전혀 그렇지 않다	그렇지 않은 편이다	보통이다	그러한 편이다	매우 그러하다
전 체		54	8.9	22.2	26.7	42.2	0
공공기관유형	공기업	5	0	25	0	75	0
	준정부기관	10	12.5	0	62.5	25	0
	기타공공기관	10	14.3	28.6	14.3	42.9	0
	지방공기업	30	7.7	26.9	23.1	42.3	0

〈표 14〉는 무기계약직에게 적용되는 명절 상여금 및 선택적 복지비에 관한 내용이다. 무기계약직에게 지급되는 명절 상여금은 평균 40만 원, 선택적 복지비는 평균 75만 원이었다. 명절 상여금은 정규직 근로자의 60% 수준이고, 선택적 복지비는 78% 수준이다. 정규직과의 차이 정도를 기관유형별로 살펴보면, 준정부기관을 제외하고는 대부분 엇비슷한 수준으로 드러났다.

〈표 14〉 명절 상여금 및 선택적 복지비

(단위 : 만 원, %)

	사례수	명절상여금		선택적복지비(복지포인트)	
		금액	정규직대비	금액	정규직대비
전 체	157	40.3	60.2	74.9	78.2
공기업	9	0	62.5	92.8	79.6
준정부기관	29	26.4	45.6	44	62.1
기타공공기관	54	27.2	63.7	86.4	84.5
지방공기업	65	60.6	63.9	78.5	80.4

4. 고용관리

〈표 15〉는 비정규직 중에서 무기계약직으로 전환된 사례가 있는지 물어본 설문 결과를 정리한 것이다. 비정규직에서 무기계약직으로 전환된 근로자가 없다고 응답한 10%의 기관을 제외하면 90%에 달하는 대다수 공공기관에서 비정규직이 무기계약직으로 전환되었음을 알 수 있다.

〈표 15〉 무기계약직으로 전환된 비정규직 근로자 유무

(단위 : %)

		사례수	예	아니오
전 체		149	89.93	10.07
공공기관유형	공기업	9	100.0	0
	준정부기관	25	92.00	8.00
	기타공공기관	51	92.16	7.84
	지방공기업	64	85.94	14.06

〈표 16〉은 무기계약직 전환규정의 특성에 대해 분석한 것이다. 이 표를 보면 무기계약직 전환에 관한 자체 규정을 두고 있는 기관 비율은 46%이며, 상시·지속 업무 수행자만을 전환 대상으로 하고 있는 기관 비율은 59%로 파악된다. 나아가 일정한 선별 절차를 운용하여 무기계약직 전환을 하고 있는 기관 비율이 58%, 무기계약 전환자 선별과정에서 탈락자가 존재하는 기관 비율은 49%, 무기계약직 전환 시 이전 근무경력을 인정하는 기관 비율은 59%로 파악된다. 단 무기계약직에 대해 호봉제를 적용하지 않는 기관의 경우에는 근무경력을 인정받더라도 큰 의미가 없을 수 있다.

〈표 16〉 무기계약직 전환 규정

(단위 : %)

		사례수	무기계약직 전환에 대한 기관 자체규정이 있다	상시·지속업 무 수행자만 전환대상자가 된다	무기계약직 전환은 선별절차를 운용한다	무기계약직 전환자 선별과정에서 탈락자가 존재한다	무기계약직 전환시 이전 근무경력 은 인정된다
전 체		157	46	59.2	57.8	48.8	58.3
공공기관 유형	공기업	9	33.3	33.3	38.9	44.4	44.4
	준정부기관	29	43.9	63.4	63.4	51.2	61
	기타공공기관	54	41.3	56	57.3	50.7	60
	지방공기업	65	54.5	66.2	59.7	46.8	58.4

〈표 17〉은 무기계약직 운용 및 관리방식의 특성에 관한 내용을 분석한 것이다. 무기계약직을 위한 승진체계가 따로 존재하는 기관 비율은 15.4%로 낮았으며, 무기계약직에게도 직급이 부여되는 기관 비율 또한 35.8%로 비교적 낮게 나타났다. 전환 완료 후 무기계약직 인원을 정규직 정원과 같은 개념의 무기계약직 ‘정원’으로 관리하고 무기계약직 인건비도 총인건비에 포함하여 임금인상률이 결정되는 상황은 앞으로 무기계약직이 공공기관의 일반적인 고용형태로 자리 잡게 됨을 의미한다. 그럼에도 무기계약직에게 승진기회를 제공하지 않고 직급을 부여하지 않는 기관이 상당수에 이르는 것은 고용관계의 안정성이나 조직성과 향상 측면에서 상당한 문제의 소지를 안고 있다고 할 수 있다.

〈표 17〉 무기계약직 운용 및 관리방식(복수응답 가능)

(단위 : %)

		사례수	승진체계가 있다 (A)	직급이 부여된다 (B)	직무관련 교육훈련을 실시한다 (C)	정규직과 동일한 교육훈련 기회가 주어진 다 (D)	별도의 직군으로 구분하여 관리한다 (E)	사업축소 또는 폐지 등의 이유로 계약해지 (F)	전직지원서 비스를 제공한다 (G)
전 체		157	15.4	35.8	89.3	87.9	62.8	2.7	23
공공기관 유형	공기업	9	42.9	57.1	100	71.4	85.7	0	14.3
	준정부기관	29	4	24	96	100	60	0	20
	기타공공기관	54	18.5	49.1	85.2	88.9	52.8	0	9.4
	지방공기업	65	14.3	27	88.9	84.1	69.8	6.4	36.5

<표 18>에서와 같이 정규직이 수행하는 업무와 동일하거나 유사한 업무를 수행하는 무기계약직이 있다고 응답한 기관 비율은 40.3%로 파악된다. 특히 준정부기관과 기타공공기관에서 그 비율이 각기 52.0%와 43.1% 수준으로 비교적 높게 나타난다.

〈표 18〉 정규직과 동일 혹은 유사 업무 수행 여부

(단위 : %)

		사례수	예	아니오
전 체		149	40.3	59.7
공공기관 유형	공기업	9	22.2	77.8
	준정부기관	25	52.0	48.0
	기타공공기관	51	43.1	56.9
	지방공기업	64	35.9	64.1

<표 19>는 무기계약직에서 정규직으로 전환된 사례를 정리한 것이다. 15%의 기관(즉, 23개 기관)에서 무기계약직을 정규직으로 전환한 사례가 있다고 응답하였는데, 상대적으로 공기업에서 그 사례가 가장 많은 것으로 조사되었다. 무기계약직을 정규직으로 전환한 사례가 있다고 응답한 23개 공공기관에 대해서 전환된 인원 규모를 추가적으로 설문하였는데, 정규직 전환 무기계약근로자 수는 평균 8.3명 정도이다. 인원수에 있어서도 공기업이 11명으로 가장 많았다.

〈표 19〉 정규직으로 전환된 사례

(단위 : %, 명)

		사례수	없다	있다	정규직 전환 인원수 (N=23)
전 체		149	85	15	8.3
공공기관 유형	공기업	9	56	44	11
	준정부기관	25	92	8	7
	기타공공기관	51	86	14	7.7
	지방공기업	64	84	16	7.9

<표 20>은 무기계약직을 정규직으로 전환한 사례가 있는 기관에 한해서 정규직으로 전환된 근로자들을 무기계약직 직종 유형에 따라 구분한 것이다. 그 결과 전문·고유 직종에서 인원수 또는 비율로 봤을 때 정규직 전환 사례가 가장 많음을 알 수 있다. 지방공기업의 경우에는 다른 직종에 비해 비전문·비고유 직종에서 정규직으로 전환된 비율이 상대적으로 높았다. 즉 지방공기업을 제외한다면, 무기계약직을 정규직으로 전환한 사례

가 있는 기관 대부분에서는 직종의 특성에 부합하는 방식으로 정규직 전환이 이루어지고 있는 것으로 보인다.

〈표 20〉 정규직 전환(무기계약직종 유형별 분포)

(단위: 명, %)

		사례수	전문·고유	전문·비고유	비전문·고유	비전문·비고유
전체		21	2.4 (32)	0.9 (19)	1.5 (28)	1.5 (21)
공공기관 유형	공기업	2	6.5 (46)	0.5 (3.6)	1 (33)	0.5 (16)
	준정부기관	2	0.5 (50)	0.5 (3.8)	0 (0)	6 (46)
	기타공공기관	7	3.9 (42)	0.4 (8.6)	3.1 (35)	0.3 (14)
	지방공기업	10	0.7 (17)	1.4 (33)	0.7 (28)	1.7 (22)

IV. 맺음말 : 개선과제

아래에서는 머리말에서 언급한 비정규직에서 무기계약직으로 전환된 근로자들의 처우와 고용관리(체제)상의 문제를 짚어본다. 첫째는 비정규직에서 무기계약직으로 전환됨에 따라 실제 고용의 안정성이 보장되는가 하는 쟁점이다. 사례분석⁵⁾을 통해서 보면 공공기관의 경우 물론 계약기간이 종료됨에 따라 계약 해지가 가능한 기간제에 비해서는 고용이 안정적이지만 그렇다고 고용의 안정이 확실히 보장된다고 단정하기는 어렵다. 사업의 폐지나 예산 감축에 따라 고용조정이 불가피하게 되면 무기계약직이라 할지라도 정리해고될 가능성은 상존한다. 정부는 무기계약직의 고용의 안정성을 높이기 위한 취지에서 “경영상의 이유 등으로 근로자의 직무가 없어지는 경우, 기관은 업무에 지장을 초래하지 않는 범위 내에서 재배치·전보 등을 통하여 고용유지를 위한 노력을 하여야 한다”는 규정을 두는 것을 표준안으로 제시하고 있다(고용노동부, 2013.10a). 하지만 실태조사나 사례분석을 통해 확인한 대로 무기계약직은 수행하는 직무가 한정되어 있는 만큼 오히려 관리규정(취업규칙) 등에 ‘사업·예산의 축소 또는 폐지 시 고용관계 종료가능함을 명기’하도록 하는 것이 근로자들의 고용계속에 대한 기대의 합리성을 줄이고 내부노동시장의 경직성을 완화하는 데도 기여할 수 있을 것으로 보인다.⁶⁾

5) 공공기관의 무기계약직 고용관리 사례는 김훈 외(2013; 2014)를 참조.

6) 정부는 2012.12 지침에서는 이러한 내용의 ‘무기계약직 전환자 관리’ 방침을 밝히고 있다. 일본에서는 ‘기간의 정함이 없는’ 근로계약을 체결하더라도 직종을 ‘한정’하여 고용하는 것은 내부노동시장의 경직성을 완화할 수 있는 중요한 기제로 거론된다(大内伸哉, 2013, 제7장).

둘째는 공공기관에서 무기계약근로자가 종사하는 일자리의 특성이 특정 직군 또는 직종의 저숙련 일자리인가 하는 쟁점이다. 실태조사 결과를 놓고 보면 공공기관에 종사하는 무기계약근로자들은 반드시 특정 직종이나 직군의 저숙련 일자리에만 분포되어 있는 것이 아니라 실제로는 다양한 직종의 다양한 일자리를 감당해 내고 있는 것으로 파악된다. 직종별 인원 분포를 살펴보면 전문·고유 직종에 종사하는 무기계약직은 전체 무기계약직 중 27%, 전문·비고유 직종의 경우 8%, 비전문·고유 직종의 경우 28%, 그리고 비전문·비고유 직종의 경우에는 37%의 분포를 보이고 있다(표 3 참조). 비전문·비고유 직종의 인원 분포가 가장 크며 이러한 점에서 이 직종이 무기계약직의 가장 일반적인 직종으로 여겨지지만 전문·고유 직종이나 비전문·고유 직종의 경우에도 상당한 분포를 보이고 있어서 직종의 특성을 반영한 고용관리체제의 구축 및 이를 위한 다원적인 대책 마련 또는 가이드라인의 제시가 요구된다 할 것이다.

셋째는 임금, 승진기회, 능력개발, 경력형성 등의 측면에서 (정원내) 정규직과의 격차가 존재하는가 하는 쟁점이다. 실태조사 결과, 공공기관 무기계약직의 평균연봉은 2,827만원(월 236만 원)으로 정규직 신입사원 평균연봉인 2,785만 원(월 232만 원)보다 조금 높은 수준이다(표 4, 표 6 참조). 또한 무기계약직의 임금수준은 직종 유형에 따라 차이를 보이고 있으며 이러한 사실은 상당수의 공공기관에서 이미 직무의 특성을 반영하는 방식으로 임금이 결정되고 있음을 추정하게 한다(표 7 참조). 주목할 사항은 동일한 직종 유형인데도 기관 유형(공기업/준정부기관/기타공공기관/지방공기업)에 따라 무기계약직의 평균 임금수준에 상당한 차이가 나고 있다는 점이다(표 7 참조). 예를 들어 비전문·비고유 직종의 경우 공기업 무기계약근로자의 평균연봉은 3,500만 원인데 지방공기업 무기계약근로자의 평균연봉은 2,207만 원 수준이다. 이렇게 기관별 격차가 빚어지는 이유에 대해서는 보다 면밀한 검토가 요구되지만 기관별 임금격차 문제의 해소야말로 앞으로 정부가 해결해야 할 가장 중요한 과제 중의 하나임은 분명해 보인다.

실태조사 결과 무기계약직을 위한 승진체제가 따로 존재하는 기관 비율은 15.4%로 낮게 나타났다(표 17 참조). 무기계약직의 임금은 단일임률(single-rate pay) 방식으로 설정되어 있는 경우가 많으며 승진이나 경력경로의 형성에서 배제되어 있으므로 해서 근속연수가 증가할수록 (정원내) 정규직과의 임금격차 또한 확대되는 구조적인 문제를 안고 있다. 실태조사 결과 약 40%의 공공기관에서는 (정원내) 정규직이 수행하는 업무와 동일하거나 유사한 업무를 수행하는 무기계약직이 있는 것으로 파악된다(표 18 참조). 정규직과 동일하거나 유사한 업무를 수행하는 무기계약직이 준거집단으로 삼고 있는 것은 정규직이기 때문에 만약 처우 수준이나 승진 기회 등의 측면에서 이전에 비해 변화가 없다면 무기계약직으로 전환된 후 더 큰 상대적 박탈감을 느끼게 될 수도 있다. 따라서 수행하는 직무의 특성에 부합되는 합리적인 경력형성의 기회가 무기계약직에게도 주어질 수 있는 고용

관리시스템의 구축이 과제로 제기된다.

마지막 쟁점은 무기계약직은 정규직으로 간주되기 때문에 기간제법상 차별시정의 대상에서 제외된다는 것이다. 현행 기간제법은 비정규(기간제 또는 시간제) 근로자임을 이유로 “당해 사업 또는 사업장에서 동종 또는 유사한 업무에 종사하는 기간의 정함이 없는 근로자에 비하여 차별적인 처우를 하여서는 아니 된다”는 규정을 두고 있으며, 정규직-비정규직 간 차별시정의 기능은 노동위원회에 맡겨져 있다. 이 규정은 동일하게 기간의 정함이 없는 근로계약을 맺고 있음에도 동종 또는 유사한 업무에 종사하는 (정원내) 정규직-무기계약직 간에 차별적 처우가 빚어질 경우 이를 규율하기 위한 규정은 아니다. 따라서 공공기관을 포함하여 개별 사업장 단위에서 정규직-무기계약직-비정규직 간에 빚어지는 ‘불합리’한 처우 격차를 시정하기 위한 법제 개선이 요구된다. 또한 공공기관에 전반적으로 통용될 수 있는 직무분석 및 직무평가의 틀을 개발하여 보급함으로써 각 기관에서 노사가 자율적으로 해당 기관의 실정에 부합되는 합리적인 임금체계를 정립해 나가도록 지원·유도하는 것도 정부가 적극 나서야 할 중요한 과제 중의 하나라 여겨진다.

〈참고문헌〉

- 고용노동부(2012.1), 『공공부문 비정규직 고용개선 추진지침』.
- _____ (2013.10a), 『무기계약근로자 관리규정 표준안(중앙공공기관·지방공기업용)』.
- _____ (2013.10b), 『무기계약근로자 관리규정 표준안(중앙행정기관·지방자치단체·교육기관용)』.
- _____ (2014.3), 『고용노동부 무기계약근로자 관리규정』(훈령 제118호).
- 관계부처합동(2011.11), 『공공부문 비정규직 고용개선 대책』.
- _____ (2012.1), ‘상시지속적 업무 담당자의 무기계약직 전환기준’ 등 공공부문 비정규직 고용개선 추진지침』.
- _____ (2013.4), 『공공부문 비정규직 고용개선 대책 보완지침』.
- _____ (2013.9), 『공공부문 정규직(무기계약직) 전환계획』.
- _____ (2014.4), 『공공부문 비정규직 고용개선 대책 추진 현황 및 향후 추진과제』.
- 기획재정부(2013), 『2013년도 공기업·준정부기관 예산편성지침』.
- _____ (2013.9), 『공공기관 비정규직 정규직(무기계약직) 전환 가이드라인』.
- _____ (2014), 『2014년도 공기업·준정부기관 예산편성지침』.
- 김 훈 외(2013), 『무기계약직 고용관리실태와 개선과제』, 한국노동연구원.
- _____ (2014), 『공공부문 비정규직 대책 성과 및 향후 과제』, 고용노동부.

윤애림(2009), 「새로운 차별적 고용형태로서 ‘무기계약직’의 실태와 쟁점」, 『산업노동연구』 15(2), pp.23~60.

이주희(2008), 「직군제의 고용차별 효과」, 『경제와 사회』 80(겨울호), pp.165~194.

조순경(2008), 「여성 비정규직의 분리직군 무기계약직 전환과 차별의 논리」, 『한국여성학』 24(3), pp.5~40.

알리오, <http://www.alio.go.kr/>

클린아이, <http://www.cleaneye.go.kr/>

大内伸哉(2013), 『解雇改革:日本型雇用の未來を考える』, 中央經濟社.

Lepak, D. P. & S. A. Snell(1999), “The Human Resource Architecture: Toward a Theory of Human Capital Allocation and Development”, *Academy of Management Review* 24(1), pp.31~48.

_____(2002), “Examining the Human Resource Architecture: The Relationships Among Human Capital, Employment, and Human Resource Configurations”, *Journal of Management* 28(4), pp.517~543.