

공공기관 무기계약직 현황과 인력관리 방안



라영재
한국조세연구원 초빙연구위원(yjraa@kipf.re.kr)

공공기관 무기계약직이나
비정규직에 대한 고려나
세부적인 대책이 필요하다.

I. 서론

1997년 IMF 외환위기로 촉발된 김대중 정부의 공기업 개혁이나 이명박 정부의 공공기관 선진화 정책의 변화 과정을 살펴보면 두 정부 모두 초기에는 민영화, 통폐합과 같은 조직구조를 변화시키는 구조조정 정책에서 집권 후반기로 들어오면서 조직관리의 효율화를 추구하는 정책방향으로 변화하고 있다. 2009년 3월 현 정부의 제6차 공공기관의 선진화 계획에서도 공공기관의 인력통합, 정원관리의 경영효율화를 정책의 목적으로 설정하고 있기는 하지만 이러한 공공기관의 경영효율화 정책방향은 대부분 정규직을 대상으로 한 것이며, 공공기관의 무기계약직이나 비정규직에 대한 고려나 세부적인 대책은 없다고 볼 수 있다.

공공부문이나 민간기업에서 인사관리란 조직 구성원에 대한 인사계획, 직무 분석과 평가, 채용과 승진, 교육과 훈련, 경력개발, 임금관리와 동기부여 등을 의미한다. 물론 이러한 인사관리도 최근에는 조직의 발전이나 인적자본의 육성 차원의 전략적인 의미에서 접근하려고 한다(Selden, 2008). 최근 노동시장에서 근로자의 고용시간과 고용형태의 유연화가 추세라고 하더라도 조직의 효율적인 인사관리라고 한다면 조직의 발전과 성장이라는 조직관리 목적의 하위 수단일 뿐이고 조직의 특성과 부합할 때만 인사관리의 효율성을 담보할 수 있다. 그런 의미에서 고전적 조직관리 이론에서 논의하는 주요한 인사문제는 항상 노사간의 이해가 첨예하게 대립되기 마련이다. 그렇지만 현대의 인사관리론은 노사

간, 즉 관리자나 근로자 모두 상생할 수 있는 방안을 찾는 것으로 수렴되는 것 같다. 최근 정부의 노동정책이나 기업의 인사관리도 보수나 진보냐의 정책적 성향이나 기업가나 근로자의 이윤추구 동기와는 관계없이 사용자와 근로자의 두 측면을 함께 고려하고 있다. 그렇지만 공공기관의 경우에는 기업적 속성인 수익성을 추구하려면 민간기업처럼 인사관리를 해야 하며, 공공적 속성인 안정적인 조직 및 인사관리를 하려면 정부기관처럼 인사관리를 해야 한다.

그런데 우리나라도 외환위기 이후 비정규직의 급격한 증가로 인하여 사회문제가 되고 비정규직의 처우 개선이라는 차원에서 2007년 정부는 공공부문의 비정규직 종합대책을 수립하고 일명 비정규직 보호법이 여야, 경제계와 노동계의 논란 속에 제정되었다. 중앙정부 부처는 부처별로 「무기계약근로자 관리규정」을 제정하여 정원, 인사, 근무평정, 징계, 휴직, 복직, 직무교육, 복무, 보수 등을 관리하고 있으나 공공기관에서는 무기계약직에 대한 적절한 정원, 인사, 성과관리가 이루어지지 않고 있다. 공공기관 선진화 추진 계획에는 정규직 정원만 10% 감축하도록 되어 있고, 정원 외 인력에 대한 관리방안을 포함시키지 않아서인지 일부 공공기관이 무기계약직을 정원 감축에 따른 인력 증원 수단으로 활용하고 있다는 감사원의 지적도 있었다. 물론 정부부처의 공공기관 관리 정책방향과 공공기관의 인사관리 측면에서 무기계약직 근로자가 비정규직에서 전환된 기간이 이제 3년밖에 되지 않았고 그 수도 전체 정규직 직원과 비교하여 3.8% 정도여서 아직은 공공기관 인사관리의 부담으로 작용하지 않는다고 볼 수도 있다. 그러나 기본적으로 공공기관의 인사관리는 정부기관과 같이 채용과 퇴직 등 인사관리의 경직성을 가질 수밖에 없으므로 정규직도 아니고 비정규직도 아닌 고용형태를 유지하는 한 공공기관의 무기계약직 인사관리는 여러 형태의 문제점이 노정될 것으로 보인다.

그러므로 개별 공공기관은 비정규직의 보호라는 입법 취지를 충분히 살리면서도 공공기관의 경영효율화를 추구할 수 있도록 공공기관 무기계약직 관리방안을 수립하고 시행해야 한다. 그런 차원에서 본 연구에서는 현재 공운법의 적용을 받는 284개 공공기관 무기계약직 현황에 대한 실태조사를 통하여 무기계약직 인원의 변화 추이를 추정해 보고, 무기계약직의 업무형태, 보수수준과 같은 근로조건을 정규직 및 비정규직과 비교분석하여 무기계약직에 대한 합리적인 인사관리방안을 도출하는 것이 연구의 목적이다.

개별 공공기관은 비정규직의 보호라는 입법 취지를 충분히 살리면서도 공공기관의 경영효율화를 추구할 수 있도록 공공기관 무기계약직 관리방안을 수립하고 시행해야 한다.

무기계약직의
임금이나 복리수준이
기존의 기간제 근로자보다는
다소 높아졌거나 유사한
수준이지만 계약기간이
무기한이어서 정년을 보장할
수 있으므로 고용안정성
측면에서 정규직과 같다고
하지만 임금과 복리수준 등
근로조건이 비정규직
수준이라는 측면에서
“중규직(中規職)”이라는
별칭도 있다.

II. 무기계약직 정의와 문제점

1. 무기계약직의 정의와 정부의 대책

무기계약직의 개념은 「기간제 및 단시간근로자의 보호 등에 관한 법률(약칭, 비정규직 보호법)」 제4조에 의하여 기간제 근로자의 총 사용기간을 2년으로 제한하여, 2년을 초과하여 사용할 때에는 「기간의 정함이 없는 근로계약을 체결한 근로자」로 간주한다고 규정함으로써 만들어진 일종의 법적인 개념이다. 그러나 무기계약직의 임금이나 복리수준이 기존의 기간제 근로자(계약직)보다는 다소 높아졌거나 유사한 수준이지만 계약기간이 무기한이어서 정년을 보장받을 수 있으므로 고용안정성 측면에서 정규직과 같다고 하지만 임금과 복리수준 등 근로조건이 비정규직 수준이라는 측면에서 “중규직(中規職)”이라는 별칭도 있다(한겨레신문 2008. 6. 30).

무기계약직과 비정규직에 대한 개념을 정의하고 범위, 규모를 추정하는 데 있어 국내외적으로 통일되고 합의된 기준은 존재하지 않는다(노동부, 2007; OECD, 2010). 비정규직인 기간제 근로에 대한 국제적 협약 및 국가의 입법은 있으나 무기계약이라는 별도의 근로 및 고용형태에 대한 입법례는 없다. 특히, 우리나라에서 비정규직 규모를 추정하는 데 있어서 정부는 좀 더 좁게 보려고 하고, 노동계는 광의로 해석해서 넓게 보려고 하는 것 같다. 우리나라 통계청의 경제활동인구조사에서 2008년 8월 현재 정규직은 16,104천명, 비정규직은 5,445천명으로 조사되었는데, 이 조사에서는 무기계약직은 정규직에 포함되어 있다고 보아야 한다¹⁾.

1997년 IMF 외환위기 이후 공공부문이든 민간부문이든 고용형태가 유연화 되면서 비정규직의 수가 급속하게 증가하였으나 정규직과 비교하여 비정규직의 처우와 근로조건이 열악하여 사회적 문제가 되었다. 지난 2004년부터 정부가 비정규직 대책을 논의하다가 2006년 공공부문의 비정규직에 대한 종합대책으로 ① 비정규직 사용관행 개선, ② 비정규직에 대한 차별요소 해소 및 처우개선, ③ 위법, 탈법적 비정규직 사용지도, 감독 강화, ④ 합리적인 외주화 원칙 정립 등 4가지 대책을 내놓았다(노동부, 2007). 2006년 10월 공공기관의 비정규직 종합대책의 수립과 동년 11월 「기간제 및 단시간근로자의 보호 등에 관한 법률」 제정으로 인하여 중앙행정기관, 지자체, 지방공기업, 국공립학교, 교육행정기관, 공기업과 공기업 산하기관의 비정규직에 대하여 일괄전환 계획에 의하여 2007년 6월 및 2008년 12월 두 차례에 걸쳐서 상시, 지속적 업무에 2년 이

1) 노동계는 비정규직 범위를 경제활동인구조사에서 임시, 일용직 근로자와 상용근로자 중 부가조사상의 비정규직 근로자를 합한 것으로 보고 정부가 추정하는 것보다 많은 845만 명이라고 보고 있다.

상 근무한 비정규직 근로자에 대하여 정규직 및 무기계약직으로 전환을 하였다. 또한 정부의 비정규직 종합대책의 시행으로 인하여 무기계약 근로자의 단계적 전환, 인력, 예산 관리체계 확립, 비정규직 실태조사 정례화, 퇴직금, 법정수당 및 사회보험료 예산의 별도 편성, 임금수준의 인상, 외주화 업무의 직접수행으로의 전환 등이 추진되면서 실제 공공부문의 비정규직에 대한 처우개선에 일정 정도의 영향이 있었다고 한다(노동부, 2007; 국가인권위원회, 2008).

무기계약직 근로자는 고용불안, 기간제 근로자의 보수수준, 복지제도와 승진의 제한, 파견·용역 등 간접고용화 사례 발생 등의 문제점이 나타나고 있다고 한다.

2. 무기계약직 전환의 문제점

2006년 일명 비정규직 보호법을 제정할 당시에 여야, 경제계와 노동계는 각기 다른 입장을 취하였고, 언론이나 노동계는 법제정으로 인하여 비정규직의 대량해고를 우려하였다. 비정규직의 해고자 수에 대한 판단은 다르겠지만 노동계가 우려했던 것처럼 대량해고는 발생하지는 않았지만 무기계약직 근로자는 고용불안, 기간제 근로자의 보수수준, 복지제도와 승진의 제한, 파견·용역 등 간접고용화 사례 발생 등의 문제점이 나타나고 있다고 한다(국가인권위원회, 2009). 물론 법제정으로 노동계 및 민주노동당은 예상한 바와 같이 비정규직 근로자의 일부가 정규직으로 전환되었지만 상당수는 일자리를 잃었다고 주장하고 있다. 특히 중소기업의 경우는 경기부진 속에서 비정규직 전환으로 인건비의 추가 부담과 해고과정에 노사 갈등을 야기하고 있었다고 한다(동아일보, 2008. 6. 16일자).

공공기관의 경우 법제정과 오랜 기관 준비한 비정규직 종합대책으로 인하여 민간부문과 같이 노사갈등과 인건비 부담에 대한 사회적 문제는 없었다고 볼 수 있지만 국가인권위원회에서 조사한 바와 같이 행정기관과 공공기관에서 비정규직의 무기계약직 전환 이후 여러 가지 문제점이 발생하고 있다(국가인권위원회, 2008).

〈중앙, 지방, 학교 등 행정기관〉

- 법적 지위 문제로, ① 공무원과 구별되는 민간인 무기계약직군 형성, ② 사실상 정규직이 아닌 비정규직으로 분류
- 고용불안으로 ① 상시 지속적 업무의 자의적 해석, ② 비정규직 인력수급체계의 상시화
- 근로계약에서 사용자 성격의 문제로, ① 채용권자와 실질적 사용자의

민간기업과는 달리 공공기관은 수익성과 공익성을 동시에 추구해야 하는 입장에서 정규직이든 비정규직이든 인력관리의 탄력성은 부족할 수밖에 없다.

- 분리, ② 사용자 범위의 축소
 - 근무성적평정과 불리한 처우, 광범위한 징계 및 해고사유
- <공공기관 및 지방 공공기관>
- ① 예산편성에서 총인건비 통제를 받고 있어서 정원 내외로 흡수하기가 어려워 비정규직 업무와 무기계약직 업무가 명확하게 구분하지 못함(상시업무 사용구분 모호), ② 정원으로 관리하는 기관과 정원 외로 관리하는 기관이 혼재(상시적 고용불안으로 정원관리 문제), ③ 별도의 하위 직군으로 인식하여 신규 무기계약직으로 채용하여 비정규직에 대한 전환 기회의 축소와 정규직의 고용의 질 저하, ④ 기간제 근로자의 징계, 해고사유를 확장하여 광범위하고 불명확한 해고, 징계기준 적용의 문제 발생
 - 기간제 근로자의 고용연한 규정, 무기계약직에 대한 기존 정규직과 구별되는 차별적 근로조건 등이 문제가 있음.

자료: 국가인권위원회, (2008), 「무기계약직 근로자 노동인권상황 실태조사결과」 인용.

민간기업과는 달리 공공기관은 수익성과 공익성을 동시에 추구해야 하는 입장에서 정규직이든 비정규직이든 인력관리의 탄력성은 부족할 수밖에 없다. 그러므로 비정규직의 정규직화나 무기계약직 전환으로 나타난 문제점 또한 민간기업과 같은 차원의 문제점이 나타날 수 있고 공공기관에서만 나타날 특이사항도 존재한다. 주로 은행 등 민간기업에서 비정규직 보호법 제정으로 정규직 전환으로 야기된 문제점은 비정규직의 전환시점인 2년 경과 후에 비정규직에 대한 해고 불안이며, 무기계약직 전환 후 분리직군으로 별도의 직군을 설치하여 운영하는 신인사제도에서와 같이 고용차별의 문제의 두 가지 문제가 발생한다는 것이다.

그러나 공공기관의 경우는 민간기업과 비교하여 인력관리의 효율성이 결여되어 있고 정부의 각종 예산 통제, 평가 및 경영효율화 정책을 따라야 하는 입장에서 단기적으로 국가인권위원회 실태조사에서 지적한 상시업무 구분의 모호, 정원관리의 문제, 차별적인 근로조건 등의 문제점도 발생할 수 있지만 장기적으로 정규직도 비정규직도 아닌 중규직이라는 불완전한 고용형태로 계속 존재하거나 적정 직무를 기반으로 하여 전환되거나 채용된 것이 아니면 공공기관의 입장에서는 성과관리, 승진 등 동기유인 결여로 나타나는 생산성이 저하되

는 인사관리의 부담 요인으로 작용하게 될 것이다. 또한 근로자 입장에서는 동일한 직무를 수행하면서도 일반 정규직과 차별받는다라는 불공정성의 인식을 갖게 되거나 근속기간이 늘어날수록 직무수행의 동기유인이 결여될 가능성이 높아질 것이다.

Ⅲ. 공공기관 무기계약직 실태²⁾

1. 무기계약직 인원

2010년 5월 말 현재 284개 공공기관의 무기계약직 총인원은 9,207명으로 정규직 240,084명 대비 3.8%이며 비정규직 35,281명 대비 26.1%에 이르고 있다. 공공기관 유형별 무기계약직의 인원은 기타공공기관, 준정부기관, 공기업 순으로 기타공공기관의 무기계약직 인원이 전체 공공기관 무기계약직 인원의 60.3%를 차지하고 있다. 철도공사, 도로공사, 한전 등 규모가 큰 공기업의 경우에는 정부의 비정규직 종합대책에 의한 비정규직 일괄 전환 시에 아예 정원 내 정규직으로 전환하였다. 그래서 시장형 공기업보다는 준시장 공기업이, 준정부기관보다는 기타공공기관에서 무기계약직의 수가 더 많은 것으로 나타났다. 그리고 비정규직 인원 35,281명 중에서도 2010년 5월 말 현재 근로계약이 2년 지나서 계속 근로중인 비정규직 인원인 9,124명은 비정규직 보호법 제4조 2항에 따라 실제 무기계약직으로 볼 수 있을 것이다. 물론 비정규직 보호법 제4조 1항 단서에서 비정규직 근로자가 2년 이상 근속을 초과하였다더라도 무기계약직으로 자동 전환되지 않는 6가지 제한 사유가 있다. 그러므로 명시적으로 무기계약직으로 전환되거나 채용된 인원과 비정규직 중 2년 이상 근속기간이 된 근로자 수를 포함하여 총인원은 18,459명 정도 이하로 추정할 수 있다.

무기계약직으로 전환되거나 채용된 근로자의 수를 정규직과 비교하여 비중을 보면 공공기관 전체적으로 3.84% 정도로 나타나고 있으나, 2년 이상 기간제 근로자 수를 더하여 정규직과 비교해 보면 준시장형 공공기관은 11.08%, 기타공공기관은 9.43%이고 공공기관 전체적으로는 7.64%이어서 앞으로 공공기관의 인력현황에서 무기계약직 근로자의 수가 적은 비중을 차지한다고만 할 수는 없다.

명시적으로
무기계약직으로
전환되거나 채용된 인원과
비정규직 중 2년 이상
근속기간이 된 근로자 수를
포함하여 총인원은
18,459명 정도 이하로
추정할 수 있다.

2) 2007년 3월부터 7월까지 중앙행정기관, 지방자치단체, 학교 및 교육행정기관, 공기업 및 산하기관 등 10,198개 기관에 대한 비정규직 실태조사를 실시한 적이 있는데, 2010년 7월 기획재정부가 284개 공공기관 대상으로 2010년 5월 말 기준으로 ① 전환인원, ② 정규직, 무기계약직, 비정규직 인원추이, ③ 근속년수, ④ 정규직, 무기계약직, 비정규직 보수수준(월평균)을 조사하였고, 본 연구를 위하여 2010년 8월 284개 공공기관을 대상으로 2010년 5월말 기준으로 ① 일괄전환 이후 전환인원, ② 향후 전환계획, ③ 정규직 및 비정규직과 유사직종, ④ 무기계약직 복리후생 수준과 제도, ⑤ 무기계약직 전환 등과 관련 내외부 문제화, ⑥ 외주화 가능 인원 및 직무를 추가 조사하였다.

284개 공공기관 중 무기계약직이 100명이상인 기관은 15개 기관이며, 이들 15개 기관의 무기계약직은 총 6,803명으로 전체 공공기관 무기계약직 총인원 대비 73.9%를 차지하고 있다.

〈표 1〉 무기계약직 추정 인원 현황

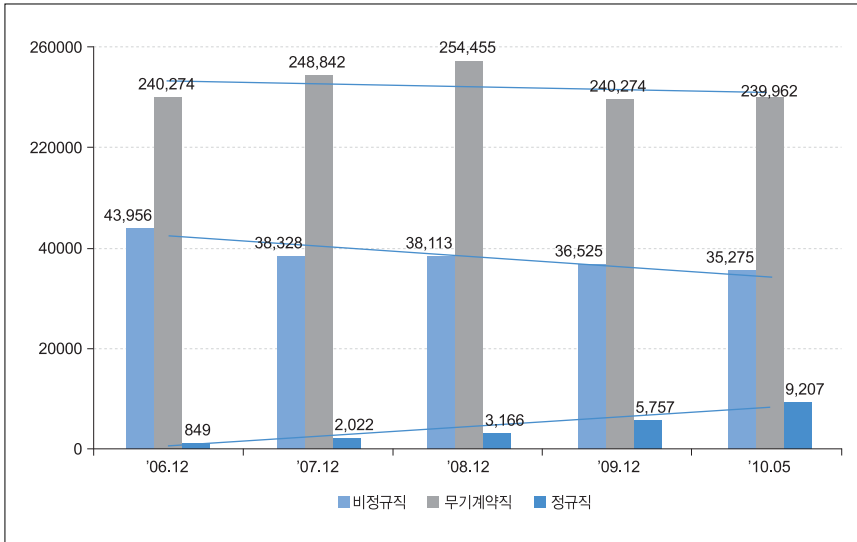
(단위: 명)

유형	공기업			준정부기관			기타 공공기관	총계
	시장형	준시장형	계	기금관리형	위탁집행형	계		
무기계약직 (정규직 대비 비율)	46 (0.17%)	898 (1.86%)	944 (1.25%)	1,116 (6.07%)	1,593 (3.28)	2,709 (4.05%)	5,554 (5.70%)	9,207 (3.84%)
2년 이상 기간제	43	4,440	4,483	144	858	1,002	3,639	9,124
합계 (정규직 대비 비율)	89 (0.32%)	5,338 (11.08%)	5,427 (7.18%)	1,260 (6.86%)	2,451 (5.05%)	3,711 (5.55%)	9,193 (9.43%)	18,331 (7.64%)

주 1. 2010년 5월 기준으로 공공기관 정규직 240,084명, 기타비정규직 35,281명.
 2. 정규직 대비 무기계약직 비율은 무기계약직 비율만 의미함. 무기계약직/정규직×100.

공공기관의 무기계약직 운영의 특징을 보면 284개 공공기관 중 무기계약직이 100명 이상인 기관은 15개 기관이며, 이들 15개 기관의 무기계약직은 총 6,803명으로 전체 공공기관 무기계약직 총인원 대비 73.9%를 차지하고 있다. 공공기관별 무기계약직 인원이 50명 이상 99명까지 있는 공공기관은 17개 기관으로 이들 공공기관의 무기계약직 총인원이 1,241명으로 전체 공공기관 무기계약직 총인원 대비 13.5%에 이르고 있다. 그러므로 284개 공공기관 중 32개 공공기관이 전체 무기계약직 총수 9,207명 중 87.4%에 해당하는 8,044명을 운영하고 있다. 즉, 비정규직의 무기계약직으로 전환한 수가 특정 공공기관에 편중되어 있다는 것이다. 또한 향후 개별 공공기관이 비정규직의 무기계약직 전환계획이 있다고 조사된 공공기관은 전체 284개 기관 중 84개 기관으로 나타났다. 앞으로 비정규직 근로자의 수를 감안하면 무기계약직 근로자의 수는 증가할 가능성이 높다. 그런 측면에서 기획재정부나 개별 공공기관은 무기계약직의 정원관리 방안을 마련해야 한다는 것이다.

[그림 1] 공공기관 연도별 고용형태 변화



무기계약직의 경우 특정 자격을 요하는 전문직보다는 단순한 노무나 사무행정직 다수를 차지하고 있는 것으로 조사되었다.

2. 무기계약직 업무

공공기관의 무기계약직 직종을 크게 기술직, 단순직, 사무행정직, 전문직으로 단순하게 유형화해 볼 수 있는데, 실제 공공기관에서는 다양한 업무를 수행하고 있는 것으로 나타나고 있다. 조사된 자료를 기술직, 단순직, 사무행정직, 전문직 4가지 유형의 직종으로 일반화하기는 한계가 있기는 하지만 무기계약직의 경우 특정 자격을 요하는 전문직보다는 단순한 노무나 사무행정직이 다수를 차지하고 있는 것으로 조사되었다.

무기계약직이 수행하는
직무가 비정규직이 수행하는
직무와 유사한 것으로 나타났다.

〈표 2〉 무기계약직 직종별 인원

(단위: 명)

유형		기술직	단순직	사무행정직	전문직	합계
공기업	시장형	0	23	22	1	46
	준시장형	144	545	209	0	898
소계		144	568	231	1	944
준정부기관	기금관리형	34	95	984	3	1,116
	위탁집행형	396	112	878	201	1,587
소계		430	207	1,862	204	2,703
기타공공기관		1,165	2,249	2,009	137	5,560
합계		1,739	3,024	4,102	342	9,207

주: 1. 단순직 : 주차, 청소, 환경관리 등 노무 직무
 2. 사무·행정직 : 서무, 원무, 비서 등 행정, 운영, 관리지원 직무
 3. 기술·기능직 : 기사, 기계, 보건, 영양사, 조리사, 전산, 사서 등 직무
 4. 전문직 : 연구, 간호사, 전략기획 등 전문직

현재 무기계약직 업무 중 정규직의 업무와 유사한 직무를 수행하는가에 대한 조사에서는 전체 무기계약직 중 3,154명(34.3%)이 정규직과 유사한 직무를 수행하는 것으로 조사되었으며, 무기계약직 업무 중 비정규직의 업무와 유사한 직무를 수행하는가에 대한 조사에서는 전체 무기계약직 인원 중 7,159명(77.8%)이 비정규직과 유사한 직무를 수행하는 것으로 조사되었다. 특히, 기타공공기관과 공기업이 비정규직의 직무와 더 유사하다고 조사되었다. 무기계약직이 수행하는 직무가 비정규직이 수행하는 직무와 유사한 것으로 나타난 결과는 공공기관이 정부정책에 의한 비정규직의 일괄적으로 전환하면서 기존 비정규직의 직무와 업무를 그대로 무기계약직 전환 후에도 수행하도록 함에 따라 나타난 현상으로 해석할 수 있다. 또한 비정규직 보호법 제정과 정부의 비정규직 일괄 전환 정책으로 인하여 공공기관의 무기계약직 전환시 무기계약직이 수행해야 할 상시업무를 기준으로 하거나 필요한 직무분석을 통해서 전환한 것으로 보기는 어렵다는 것이다.

무기계약직이 수행하는 업무와 직무를 보면 기존의 비정규직 업무와 별로 차이가 없고 기존 비정규직에서 무기계약직으로 전환하여 약간의 보수수준 및 복리수준이 향상되었다고 하지만 직무가치의 차이에 의한 정규직, 무기계약직, 비정규직의 차이라고 보기 어려워서 성과관리의 어려움이 발생할 소지가 높아 보인다. 정규직과 유사한 업무를 수행하는 무기계약직의 보수수준과 복리후생 등 처우가 정규직과 비교하여 적절한 수준까지 개선되거나 성과관리가 적절하

게 되지 않는다면 근속연수가 길어질수록 무기계약직 근로자의 근로의욕 저하 및 노사문제가 될 개연성이 있다고 볼 수 있다.

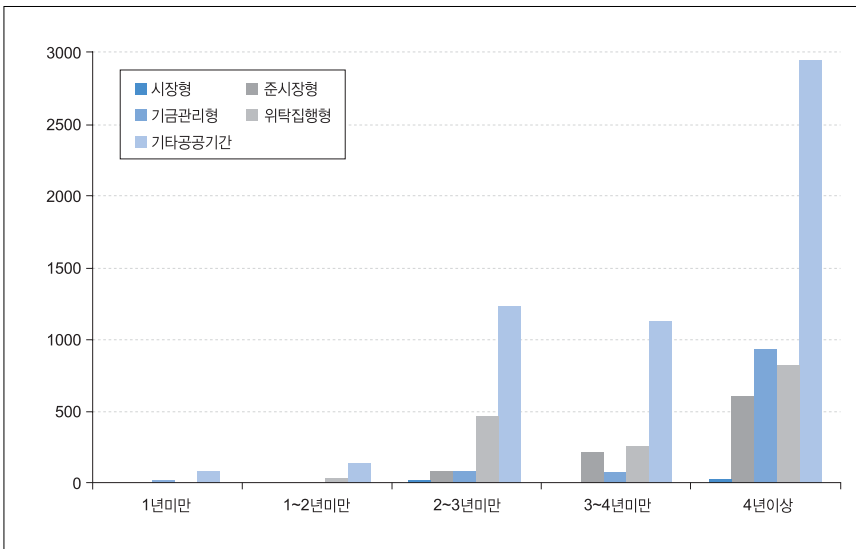
정규직, 비정규직의 업무와 무기계약직의 업무가 상호 유사한 경우가 상당히 많은 것으로 볼 수 있으므로 장기적으로 공공기관 직무분석을 통해서 각각의 직군이 차별적인 직무를 수행하도록 직무 재설계를 실시하고, 이에 근거하여 적절한 보수, 복리후생의 처우가 이루어져야 한다는 것을 의미한다.

최초 비정규직의 무기계약직으로 일괄 전환 이후 현재 3년이 경과하였으므로 향후 지속적으로 근속기간이 증가될 것으로 보인다.

3. 무기계약직의 근속연수와 근로조건

2007년 6월 최초 비정규직의 무기계약직으로 일괄 전환 이후 현재 3년이 경과하였으므로 향후 지속적으로 근속기간이 증가될 것으로 보인다. 무기계약직이 일괄 전환 이후에 지속적으로 충원되는 것이 아니므로 대부분 3년 이상 근속한 것으로 나타나고 있다. 무기계약직의 근속연수 증가에 따른 보수 증가 및 승급 문제 등에 대한 효율적인 인사관리 방안을 마련해야 한다.

[그림 2] 공공기관 무기계약직 근속연수



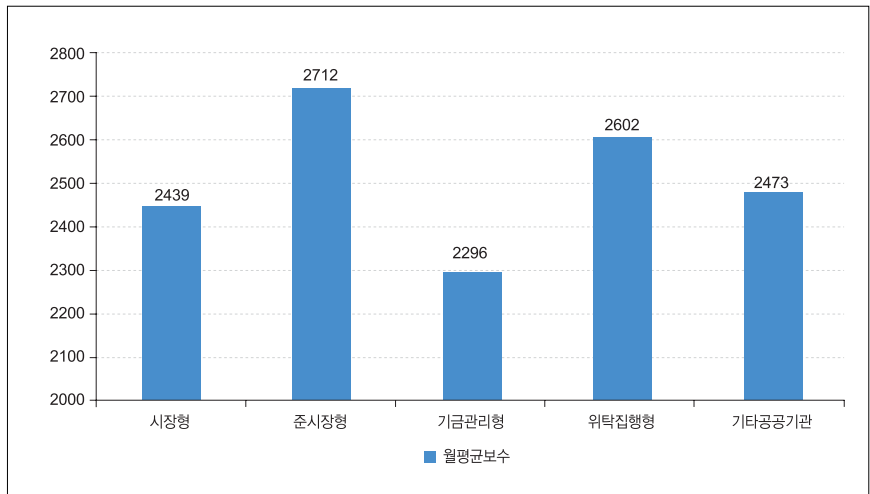
무기계약직의 월평균보수(기관 평균)는 2,503천원으로 연평균보수 총액은 30,036천원 정도로 나타났다. 공공기관의 기관 평균 보수수준은 정규직, 무기

향후 무기계약직의 생산성 제고, 효과적인 성과관리 방안을 마련하기 위해서는 무기계약직의 적절한 보수수준의 유지나 보수체계의 개편도 필요하다.

계약직, 비정규직 순으로 나타났다³⁾. 무기계약직의 월평균보수는 준시장형과 위탁집행형이 평균보다 높은 것으로 조사되었다. 비정규직의 월평균보수와 비교하여 무기계약직 월평균보수가 6% 정도 높은 것으로 나타났으며, 정규직과 비교하여서는 무기계약직 월평균 보수는 55.9% 정도인 것으로 나타났다. 향후 무기계약직의 생산성 제고, 효과적인 성과관리 방안을 마련하기 위해서는 무기계약직의 적절한 보수수준의 유지나 보수체계의 개편도 필요하다. 무기계약직의 공공기관별 월평균보수가 300만원 이상인 32개 기관의 직종을 분석해 보면 기타공공기관 17개 기관, 위탁집행형 10개 기관이다. 이들 기관의 직종을 보면 주로 사무행정직과 단순직이 대부분을 차지하고 있고, 산업분류로는 금융업과 전문과학기술서비스업으로 분류된다. 이렇게 단순, 사무행정 및 기능직 업무를 수행하면서도 직무가치보다는 근속연수에 의하여 보수수준이 높은 경우가 있어서 감사원, 국정감사 및 언론의 지적과 비판의 대상이 되고 있다. 일반적으로 보수수준을 조사하는 데 있어서 무기계약직의 경우에도 보수수준을 결정하는 연공, 직무가치 등을 고려하여야 하나 2007년 일괄 전환 이후 최대 4년 정도밖에 지나지 않았으므로 연공의 요소가 결정적인 요인이라고 볼 수는 없다.

[그림 3] 무기계약직 월평균 보수수준

(단위: 천원)



3) 정규직, 무기계약직, 비정규직의 월 평균보수의 단순한 기관간 평균값의 차이를 비교한 것임. 일반적으로 동일 직군과 직급에서 보수수준을 결정하는 요인은 근속, 직무가치, 역량 등의 요인이 작용하나 다른 직군간 보수수준을 비교하는 데 있어서 가장 결정적인 요인을 직무가치라고 볼 수 있음. 경영공시 및 성명제 외(2009) 연구에 의하면 2008년 기준으로 공공기관의 정원 내 일반직원의 평균근속연수(기관 평균)는 10.6년, 인원기준으로는 14.3년으로 조사되었으나, 2010년 5월 현재 무기계약직은 비정규직에서 전환된 지 4년 정도밖에 지나지 않아서 직군간 근속연수를 고려한 보수수준을 비교하지는 않았음.

무기계약직의 복리후생 수준은 평균적으로 정규직과 비교하여 동일하거나 낮은 것으로 나타났고, 비정규직과 비교하여서는 대체적으로 동일하거나 높은

것으로 조사되었다. 기본급 수준에 의하여 영향을 받는 급여성 복리후생수준은 보수수준과 연동할 것으로 추정되므로 절대적인 복리후생수준은 임금수준과 비례할 것으로 보인다. <표 3>과 같이 무기계약직의 월평균 보수수준을 대체로 200만~300만원대(47%), 100만~200만원대(28%)에 몰려 있지만 300만원 이상도 있으므로 기관에 따라 무기계약직의 월평균 보수 차이가 크다는 것을 보여 주고 있다.

정부의 비정규직 종합대책으로 인하여 비정규직 및 무기계약직의 비정규직 대비 보수 및 복리후생수준의 변화 정도를 보면 처우개선 효과가 발생한 것으로 나타나고 있다(노동부, 2007). 이번 실태조사에서도 비정규직과 무기계약직의 보수수준의 차이를 보더라도 보수에 대한 처우는 개선된 것을 알 수 있다. 다만, 공공기관이 무기계약직에 적용하는 복리후생 제도나 규정을 가지고 있는가에 대한 조사에서 대부분 공공기관이 무기계약직에 적용하는 복리후생 제도나 규정을 별도로 구비하지 않고 있는 것으로 나타났다.

정부의 비정규직 종합대책으로 인하여 비정규직 및 무기계약직의 비정규직 대비 보수 및 복리후생 수준의 변화 정도를 보면 처우개선 효과가 발생한 것으로 나타나고 있다.

<표 3> 무기계약직 월평균보수 분포

(단위: 기관수)

유 형		합 계	100~200만원	200~300만원	300~400만원	400~500만원
공기업	시장형	4(100%)	2(50%)	1(25%)	1(25%)	0
	준시장형	7(100%)	0	5(71%)	1(14%)	1(14%)
계		11(100%)	2(18%)	6(55%)	2(18%)	1(9%)
준정부 기관	기금 관리형	9(100%)	5(56%)	2(22%)	1(11%)	1(11%)
	위탁 집행형	31(100%)	8(26%)	13(42%)	8(26%)	2(6%)
계		40(100%)	13(33%)	15(38%)	9(23%)	3(8%)
기타공공기관		80(100%)	22(28%)	41(51%)	15(19%)	2(3%)
전 체		131(100%)	37(28%)	62(47%)	26(20%)	6(5%)

4. 인사관리 제도화

공공기관별로 최근 무기계약직의 수가 증가하면서 무기계약직에 적용하는 인사, 보수, 복리후생 제도 마련이나 별도 적용 규정을 제정하고 있기는 하지만 아직 대부분은 별도의 규정을 가지고 있지 않은 것으로 조사되었다. 민간부문에서 비정규직 및 무기계약직을 별도의 직군 및 분리직군으로 분류하고 별도의 관련규정을 마련하여 엄격한 인력관리를 하고 있는 점을 참조한다면 조속하게

무기계약직에 적용하는 인사, 보수, 복리후생 제도마련이나 별도 적용 규정을 제정하고 있기는 하지만 아직은 대부분은 별도의 규정을 가지고 있지 않은 것으로 조사되었다.

관련 인사 규정의 정비와 제도 마련이 필요해 보인다. 그만큼 공공기관에서는 비정규직의 무기계약직 전환 이후 별도로 체계적인 인사관리를 하지 않은 것으로 나타나는데, 그 이유는 공공기관마다 무기계약직 전환 인원 수가 적어서 별도로 관리할 필요가 없었거나 비정규직의 연장선상에서 관리하였음을 의미하는 것이다. 아직은 무기계약직으로 전환한 기간이 짧아서 승급이나 승진의 문제가 발생할 소지가 적겠지만 시간이 지나면서 내부 인사관리 차원에서 일반 정규직으로 전환, 승진 방안 등 무기계약직의 동기유인 제도를 마련할 필요가 있을 것이다. 향후에 무기계약직의 근속연수가 증가하면서 노동생산성이 저하되고 동기부여 요인이 줄어들면서 무기계약직 근로자의 직무만족 및 몰입도도 낮아질 개연성이 높다는 것이다.

5. 무기계약직의 외주화

비정규직 보호법의 예외 규정과 「파견근로자 보호 등에 관한 법률」의 적용 직무 등을 참조하여 보면 공공기관의 경우에 고유 및 핵심 업무가 아닌 단순직종을 중심으로 간접고용 형태의 외주화가 가능하다고 해석할 수 있다. 다만, 외주화가 가능하려면 적용이 가능한 직종의 현재 임금 및 복리후생수준이 시장임금과 비교하여 최소한 같거나 상대적으로 높아야 외주화로 인한 경제적 효과가 발생할 수 있다.

공공기관 자체적으로는 현재 무기계약직의 직종이나 업무 중에서 외주화가 가능한 직무로 경비, 비서 등 단순 보조업무와 전산업무가 가능하다고 판단하고 있는 것 같고 이번 외주화가 가능한 인원 조사에서 85명 정도가 외주화가 가능할 것으로 조사되었다. 물론 외주화가 가능하다고 답변한 결과가 객관적인 외주화 가능 직무를 분석해서 나온 결과라고 볼 수는 없지만 공공기관 내부 실무자들이 외주화가 가능하다고 판단하고 있는 직무가 무엇인지를 파악해 볼 수 있다. 또한 비정규직 근로자 중에서 외주화가 가능한 인원 수 조사에서는 732명 정도 일 것으로 보고 있으나 이 숫자는 전체 비정규직 인원 수인 35,281명에 비해서 현저히 적은 수이고, 가능한 직무도 무기계약직 직무에 비하여 좀 더 다양한 것으로 조사되었다. 다만, 파견대상 업무는 파견근로자 보호 등에 관한 법률에서 가능한 업무를 법으로 규정(positive list)하고 있으므로 이 업무 범위에서 검토해야만 한다.

공공기관이 무기계약직 직종 및 업무 중 외주화가 가능하다고 응답한 직무를 기준으로 전체 무기계약직 직종과 업무를 재분류해 보면 아주 단순화하여

1,776개 정도의 무기계약직 근로자의 외주화가 가능하다고 볼 수는 있다. 그래서 공공기관 무기계약직의 사내하청, 용역 등 간접고용의 외주화의 접근은 단순 사무, 노무 중심으로 논의를 해볼 수 있으나 공공부문의 외주화가 인건비 절감의 효과를 추구하기보다는 민간기업에서와 같이 주변적, 비핵심 부문의 아웃소싱을 검토하는 것이 더욱 타당해 보인다. 만약 경영효율화 차원에서 외주화나 아웃소싱을 검토한다면 최근 대법원에서 불법파견 및 자회사에 대한 외주화에 대한 탈법성을 지적한 판결의 영향뿐만 아니라 현 정부의 후반기 국정기조인 공정한 사회 논의에 근거하여 보수수준이 높고 민간분야의 경쟁력이 높은 일부 업무에 대하여 객관적이고 과학적인 직무분석과 조직진단을 통해서 전문직종 중심으로 아웃소싱을 검토하는 것도 하나의 방안이 될 수 있을 것이다.

무기계약직의 노동조합 가입률은 평균 46.7%로 정규직 가입률 68.8%보다는 낮고 비정규직 가입률 2.6%보다는 높은 것으로 조사되었다.

〈표 4〉 비정규직, 파견, 사내도급 유형

구 분	계약직	파견직	사내도급
계 약 형 태	회사와 근로자가 기간을 정하여 고용계약을 체결함	파견업체 근로자를 사용 사업주가 파견업체와 파견계약을 체결함	일의 완성을 약정하고 일의 결과에 대한 대금지급을 위해 도급업체와 도급계약
고 용 주 체	원청회사	파견업체	도급업체
근 거 법	기간제및단시간근로자보호등에관한법률	파견근로자보호등에관한법률	민법상 도급계약
사 용 직 무	제한없음	26개직종	일의 완성도를 측정할 수 있는 모든 직무
계 약 기 간	2년	2년	제한없음
노 무 지 휘 권	원청회사	원청회사	도급업체
고용보호법을 규정	2년 계약 종료후 고용의무 발생	2년 계약종료후 고용의무 발생	형식상 도급·위임이라도 도급·위임업체의 노무지휘권, 사업독립성이 확립되지 않을 경우 근로자파견으로 봄

주: 한국경영자총연합회(2009), 『인사·임금면담』, p. 246 참조

5. 노사관계

무기계약직의 노동조합 가입률은 평균 46.7%로 정규직 가입률 68.8%보다는 낮고 비정규직 가입률 2.6%보다는 높은 것으로 조사되었다. 현재 무기계약직 관련하여 법원 등 외부 사법기관에 제기된 사안을 보면 무기계약직 전환 및

기계약직의 직무와 업무는 비정규직과는 상당히 유사하며 정규직과도 유사한 부분이 많은 것으로 조사됨에 따라서 정규직, 비정규직과 차별된 무기계약직의 직무를 특정하거나 개발할 필요가 있다.

파견의 적법성 여부 등에 대한 것이고 공공기관 내부에 제기된 사안은 무기계약직 처우개선 등의 문제제기이다. 이러한 노동계와 무기계약직 근로자의 문제 제기는 충분히 예상할 수 있는 것이었으므로 조속한 시일 내에 정부는 공공기관의 정원관리 안에 포함시켜야 하며, 표준적인 인력관리 방안을 마련하여 공공기관에서도 이를 도입, 운영해야 한다. 그렇지 않으면 비정규직 문제와 같이 무기계약직의 문제도 정규직과 비교하여 지속적인 처우개선에 관한 노사문제로 발전될 여지가 있어 보인다.

IV. 정책적 대안

1. 실태분석의 요약

현재 공공기관의 비정규직의 수 및 업무 등으로 종합적으로 판단하여 향후 무기계약직 인원 수는 증가할 가능성이 높아 보이지만 증가 속도는 연도별로 감소할 것으로 예상된다. 지난 정부의 비정규 보호 정책에 따라서 비정규직의 일괄 전환 시에는 정규직으로 전환된 수도 많았으나 이후 정부의 공공기관의 정원통제 등으로 정원 외 무기계약직으로 전환이 이루어지고 있다. 다만 여전히 공공기관의 비정규직 숫자가 35천여 명이 존재하고 있으므로 공공기관의 전체 무기계약직의 인력은 증가할 소지가 있다.

2007년 정부의 비정규직 종합대책 이후 과학적인 직무분석을 통해서 비정규직의 정규직 및 무기계약직 전환이 되었다고 보기는 어렵다. 또한 공공기관의 입장에서도 무기계약직의 생산성 향상 및 동기부여 방안을 마련하는 데 한계에 직면하고 있음을 알 수 있다. 무기계약직의 직무와 업무는 비정규직과는 상당히 유사하며 정규직과도 유사한 부분이 많은 것으로 조사됨에 따라서 정규직, 비정규직과 차별된 무기계약직의 직무를 특정하거나 개발할 필요가 있다. 그러므로 50인 이상의 무기계약직을 운영하거나 이후 상당수의 비정규직이 무기계약직으로 전환이 예상되는 경우에는 반드시 직무분석 및 조직진단을 통해 무기계약직으로 전환하도록 해야 할 것이다. 무기계약직의 보수, 복리후생 수준은 정규직보다는 낮고 비정규직보다는 다소 높은 것으로 조사되었으나, 공공기관 유형별로 비교하면 유사한 직무를 수행함에도 불구하고 기타공공기관 및 위탁형 공공기관 일부에서 보수 및 복리후생 수준의 편차가 큰 것으로 나타나고 있다. 따라서 정규직 대비 적절한 정원, 인력, 성과관리, 교육훈련 및 복리후

생 제도의 개선이 필요하다고 볼 수 있다.

2. 정책대안

공공기관의 비정규직이 무기계약직으로 일괄 전환된 지 3년 정도가 지나고 있으므로 몇 가지 주요한 무기계약직 관리방안을 마련해야 한다. 다만 무기계약직 관리 범위와 내용은 지난 비정규직의 보호법의 입법 취지를 훼손하지 않은 선에서 효과적이고 전략적인 인사관리 차원에서 설정하는 것이 필요하다.

첫째, 비정규직과 연계하여 무기계약직의 전환 대책을 강구하는 것이 필요하다. 비정규직과 차별화된 고유·필수 직무를 중심으로 엄격한 심사 및 직무 분석을 거쳐서 전환해야 한다. 그리고 무기계약직은 별도 직군으로 분리할 수도 있고 정원 내에 포함하여 정원관리를 해야 한다. 일반적으로 무기계약직 업무가 단순, 보조 및 전문직 업무로 대별되는데, 동일 기관의 정규직 및 다른 유사 공공기관 대비 적정 수준의 보수 및 보상체계를 수립하여 무기계약직 직원의 업무 생산성 제고를 위하여 노력해야 한다.

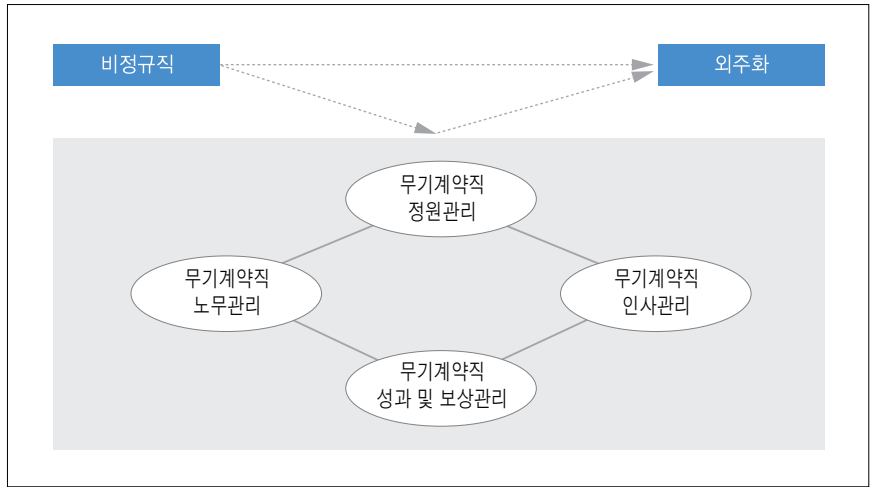
둘째, 정부는 경영효율화 차원의 통합 관리방식을 수립하는 것으로 무기계약직 인사관리 가이드라인 또는 모델을 제정하여 매년 준정원 관리나 인건비 통제 등 기본적인 준칙은 공기업·준정부기관 예산편성지침에 포함시키고, 세부적인 인사, 노무관리방안은 표준적인 가이드라인 또는 매뉴얼 방식으로 권고토록 해야 한다.

셋째, 비정규직, 무기계약직 직무 중에서 IT 등 일부 전문 직무를 중심으로 시장임금 및 복리후생수준과 비교하여 외주화하는 것이 효율적인 경우에는 파견, 용역 등 외주화를 검토할 수 있을 것이다. 다만, 이미 무기계약직으로 전환된 직원의 경우, 고용승계 문제가 발생할 것으로 보이므로 관계부처와 협의가 필요하다.

마지막으로 [그림 3]과 같이 비정규직은 무기계약직으로의 전환과 외주화를 동시에 추진할 수 있으며 무기계약직으로 전환되게 되면 정년이 보장되므로 정규직과 동일하거나 별도의 인사관리를 받을 수 있어야 한다.

무기계약직 관리 범위와 내용은 지난 비정규직의 보호법의 입법 취지를 훼손하지 않은 선에서 효과적이고 전략적인 인사관리 차원에서 설정하는 것이 필요하다.

[그림 3] 무기계약직의 외주화 및 인사관리 방향



V. 결론

세계 인권선언이나 사회적 규약 같은 국제적 기준에서 주장하고 있는 근로의 권리나 공정하고 유리한 근로조건이나 동일노동 동일보수를 받을 권리를 상기시키지 않더라도 우리나라는 단기간의 경제성장과 기본적인 인권의 보장을 동시 향상시켜야 하는 시대적 과제를 안고 있다. 그런 측면에서 2007년 비정규직 보호법이 제정되었고 정부는 민간기업에 대하여 선도적으로 공공부문의 비정규직의 무기계약직으로 일괄적인 전환을 시도하였다. 그러나 공공기관은 기관에 따라서 정규직으로, 무기계약으로 전환을 하였으나 현재 정부의 정원관리의 사각 지대에 존재하게 되어서 일명 ‘중규직’의 문제가 발생하였다. 공공기관의 경영효율화 정책을 추진하는 정책당국은 정년을 보장받게 되는 근로자로서 무기계약직에 대하여도 합리적인 정원관리, 인사관리 방안을 마련해야 하며, 공공기관의 입장에서도 무기계약직 근로자가 조직원으로서 합리적인 처우와 동기부여를 통해서 발전할 수 있도록 조직 내 관리 방안을 마련해야 한다.

1997년 IMF 외환위기 이후 민간기업이 인건비 부담을 덜려는 취지로만 과학적이고 전략적인 직무분석이나 인력계획을 수반하지 않고 비정규직을 확대 하였던 것으로 보인다. 그렇게 증가한 비정규직 근로자의 수는 우리나라 고용의 유연성을 증가하는 데 일조하였지만 비정규직 근로자는 여전히 고용불안과

차별의 문제에 시달리고 있다. 그렇다고 이런 비정규직의 처우개선이라는 당면한 정책적 목적으로 달성하려고 도입한 무기계약직도 시간이 지남에 따라서 정규직도 비정규직도 아닌 '중규직'이라는 구조적으로 문제점을 가질 수밖에 없을 것이다. 그러므로 공공기관이 비정규직의 처우개선과 효과적인 인사관리라는 두 가지 차원에서 공공기관의 경영효율화와 동기부여라는 두 마리 토끼를 잡을 수 있도록 최근 유행하는 인적자본(human capital)이라는 시각에서 관리방안을 마련하는 지혜를 모아야 한다. KIPF

공공기관이 비정규직의 처우개선과 효과적인 무기계약직 인사관리라는 두 가지 차원에서 공공기관의 경영효율화와 동기부여라는 두 마리 토끼를 잡을 수 있도록 인적자본이라는 시각에서 관리방안을 마련하는 지혜를 모아야 한다.

<참고문헌>

- 감사원, 「공공기관 선진화 추진실태 감사결과 처분요구서」, 2010
- 국가인권위원회, 「무기계약직 근로자 노동인권상황 실태조사 연구용역 보고서」, 2008
- 고용노동부, 『고용형태별 근로실태보고서』, 2010
- 노동부, 『공공기관 비정규직 종합대책 추진백서』, 2007
- 노동부, 『비정규직 활용실태에 따른 기업의 비정규직법 대응전략 분석』, 2008
- 박지순, 『합리적 외주화(시내하청, 용역) 제도 정립 방안에 관한 연구』, 노동부, 2008
- 박창용, 「비정규직관련 법률 입법이 주는 시사점」, 『법학논총』, 제17집, 2007
- 유경준 편, 『비정규직 문제 종합 연구』, KDI 연구보고서, 2009
- 조성재 · 우종원 · 심용보 · 권혜원 · 平木眞郎 · 土屋直樹 · 김가람, 『공공부문 정원관리의 한일 비교』, 한국노동연구원, 2009
- 조순경, 「여성 비정규의 분리직군 무기계약직 전환과 차별의 논리」, 『한국여성학』, 제24권 3호, 2008
- Thompson, J. R, "Toward a More Flexible Public Workforce : Issues and Implications," *Handbook of Human Resource Management in Government*, Published by Jossey-Bass, 2005
- Kahn, S. "The Bottom Line Impact of Nonstandard Jobs on Companies' Profitability and Productivity," In F. Carre, M. A Ferber, L. Golden, and S.A. Herzemberg(eds), *Nonstandard Work: The Nature and Challenges of Emerging Employment Arrangements*, Champaign, Ill.: Industrial Relations Research Association, 2000



OECD, *OECD Employment Outlook 2010 : Moving beyond the Jobs Crisis*, OECD Publishing, 2010

Selden, Sally Coleman, *Human Capital : Tools and Strategies for the Public Sector*, CQ Press, 2008