

<표지 : 포스터>

<표지 뒷면>

PROGRAM 진행순서

[현장증언]나는 왜 무기계약직으로 전환될 수 없었나?

		사례1. 기준인건비 때문에 무기계약직 전환 어렵다? 김달수(청주시수도검침원지회장)
14:00~14:30	현장증언	사례2. 무기계약직 전환하면 경영평가 점수하락? 이소형(광주전남본부 조직국장)
		사례3. 기준인건비 때문에 수도검침원이 시설관리공단으로? 사례4. 계속되는 차별 야기하는 기준인건비제도? 김삼영(서울경인지부 조직차장)

[토론회]지자체 비정규직 정규직 전환, 제도적 문제점과 대안

14:30~14:40	인사말	진선미 의원(국회 안전행정위원회) 조성덕 부위원장(전국공공운수노조)
	사회	장귀연 교수(경상대)
14:40~15:10	발제 1	지자체 비정규직 실태와 개선방안 김종진(한국노동사회연구소 연구위원)
	발제 2	지자체 비정규직의 정규직 전환시 제도적 문제점과 대안 김철(사회공공연구원 연구실장)
15:10~15:50	지정토론	오진완(서울시 일자리 정책과 팀장) 김창영(광주시 사회통합추진단 팀장) 김부경(고용노동부 공무원노사관계과 사무관) 정찬형(행정자치부 자치제도과 사무관)
15:50~16:20	종합토론	

CONTENTS

자료차례

현장증언 : 나는 왜 무기계약직으로 전환될 수 없었나?

사례1. 청주수도검침원 사례	p6
사례2. 광주도시철도 역무원 사례	p9
사례3. 서울시 수도검침원 사례	p10
사례4. 서울시립대 청소, 경비노동자 사례	p11

[토론회]지자체 비정규직 정규직 전환, 제도적 문제점과 대안

발제1. 공공부문 지자체 비정규직 실태와 개선방향	13
발제2. 지자체 비정규직의 정규직 전환 시 제도적 문제점과 대안	47
지정토론1. 서울특별시	76
지정토론2. 광주광역시	77
지정토론3. 고용노동부	78
지정토론4. 행정자치부	79

현장증언

나는 왜 무기계약직으로
전환될 수 없었나?

[사례1. 청주시 수도검침원 사례]

기준인건비 때문에 무기계약 전환이 어렵다?

김달수(청주시수도검침원지회장)

1. 청주시수도검침원 현황

1) 청주시수도검침원의 업무내용

- 현재 청주시(시장 이승훈)는 상·하수도 계량기 검침 등 각종업무를 수행하기 위해 청주시상수도사업본부를 두고, 2001년부터 해당 업무를 다시 ‘개인민간위탁(1년 계약)’하고 있음.
- 청주시수도검침원들은 현재 상·하수도 계량기 검침 등 점검에 관한 사항, 고지서 송달 및 납부독려(안내사항 포함), 전산입력에 관한 사항 및 각종 민원 업무를 수행함.
- 이 과정에서 청주시는 사용자의 지위에서 수도검침원들을 대상으로 입사 시 면접진행, 출근부 관리, 검침구역 변경 및 검침원 배치, 업무교육, 징계, 베스트검침원 표창, 회식 등을 진행함.

2) 위장도급의 문제

- 청주시는 2001년부터 청주시수도검침원을 개인민간위탁으로 전환, 1년마다 청주시수도검침원과 도급계약을 체결. 이 과정에서 청주시수도검침원의 ‘노동자성’을 부인하며 4대 보험, 퇴직금을 일체 보장하지 않았음.
- 이에 청주시수도검침원은 지난 2월 16일 고용노동부청주시청에 ‘위장도급 및 근로기준법 위반’에 대한 진정을 접수하였으며, 지난 9월 1일 고용노동부청주시청은 청주시수도검침원이 ‘근로기준법 상 근로자’에 해당된다는 판단을 내림.
- 그 결과 지난 9월 25일 청주시는 노동조합과 청주시수도검침원 문제해결을 위한 대화를 시작함.

3) 차별처우 및 열악한 노동조건

- 현재 청주시수도검침원들은 청주시 공무원이나 공무원직(무기계약직)과 비교할 수 없는 열악한 노동환경에 처해있음.
- 4대보험, 퇴직금, 연차병가휴가 등이 보장되지 않을 뿐만 아니라, 청주시가 수도검침 업무를 위탁계약으로 전환한 2001년부터 2015년까지 임금인상이 단 세 차례에 불과. 더욱이 교통비·통신비·식대 등이 전무. 검침을 위해 청주시 곳곳을 이동하면서 사용하는 교통비나 민원처리 및 검침과정에서 사용하는 통신비 등 실비조차 보장되지 않음.

	단독주택, 아파트(실내)의 계량기	아파트 (실외, 연립주택)	통합메인계량기	구 청원
2001년	600	400	-	-
2005년	650(△50)	450(△50)	1200(신설)	-
2011년	720(△70)	450(-)	1300(△100)	-
2015년	780(△60)	600(△150)	900(▽400)	900

[표1] 청주시 수도검침원 임금(수수료) 인상 현황

- 낮은 수수료에 검침 1건당 수수료를 받는 임금형태로 인해 청주시수도검침원들은 조금이라도 더 일해야 한다며 높은 노동강도를 버티며 일함.
- 수도검침의 특성상, 외부에서 위험하고 비위생적인 환경에 수시로 노출됨. 실제로 수도검침원들은 무거운 철판을 드는 과정에서 손가락/발가락이 골절되고, 빙판에서 넘어져 엉치뼈/꼬리뼈 부상을 입거나 검침을 위해 이동하다 교통사고를 당하기도 했음. 개에 물리는 일은 다반사임. 그러나 산재보험이 보장되지 않기 때문에 일하다가 다쳐도 자비로 치료를 받아야 하고, 생계를 유지하기 위해 다친 몸을 이끌고 나와 일을 하다 손가락이 영구적으로 휘어버리는 장애를 입기도 함.
- 퇴직금도 지급되지 않음. 2001년 민간위탁 이후 13년 동안 일한 수도검침원이 퇴직금은 고사하고 환송회조차 없이 퇴직. 이를 보며 수도검침원들은 '우리가 이렇게 버려지구 나'라는 생각을 하지 않을 수 없었음.

2. 청주시수도검침원은 이미 청주시의 직원. 기간제 2년 필요 없어.

1) 청주시의 직원이었는데 기간제 2년 경과해야 무기계약직 전환 가능?

- 청주시수도검침원은 2001년부터 청주시의 불법행정으로 인하여 청주시의 직원임에도 불구하고 청주시의 직원으로 인정받지 못한 채 '유령사원'으로 수 년 동안 수도검침업무

를 진행해왔음.

- 그럼에도 불구하고 청주시는 지난 2월 진행한 노동조합과의 대화자리에서 청주시수도검침원의 직접고용 요구에 대해 청주시수도검침원의 고용형태 때문에 기준인건비를 이유로 무기계약직 전환이 불가하다는 입장을 밝혔음.

- 청주시는 지난 9월 1일 고용노동부청주시청의 노동자성 인정 판단이 내려진 이후 문제해결을 위해 대화에 나섰지만 기준인건비 제약으로 인하여 '기간제 2년 경과 후 무기계약직 전환'으로 입장을 잡고 있는 것으로 보임.

2) 이미 2년 넘게 수도검침업무 진행. 즉시 무기계약직으로 전환해야.

- 청주시수도검침원과 같이 지자체의 불법행정으로 인하여 지자체의 직원임이 명확함에도 노동권을 보장받지 못한 노동자들의 경우, 최소한 즉각적인 무기계약직 전환을 통해 고용과 처우개선을 약속하는 것이 필요함.

- 그러나 정부는 현재 상시지속적 직접고용 기간제 노동자가 아닌 간접고용/특수고용 노동자를 무기계약직으로 전환할 경우, 기준인건비 초과를 이유로 다음해 교부금을 축소하는 등 불이익을 주고 있음. 이에 청주시 역시 소극적인 자세로 '기간제 2년 경과 후 무기계약직 전환'으로 방안을 모색하고 있는 것으로 보임.

- 청주시는 2013년부터 상시지속업무 정규직 전환 대책을 통해 직접고용 기간제 노동자들을 무기계약직으로 전환해왔음. 그러나 청주시수도검침원은 10년이 넘도록 청주시를 위해 일해 왔지만, 근로계약서가 아닌 불법적인 위탁계약서를 썼다는 이유로 즉각적인 무기계약직 전환이 아니라, 기간제 2년 경과를 전제조건으로 무기계약직 전환을 이야기해야 하는 상황임.

- 그러나 이는 청주시수도검침원과 같이 지자체의 부당하고 위법적인 행정으로 인하여 수 년 동안 차별받아온 노동자들에게 또 다시 차별과 열악한 노동조건을 강요하고 노동자들의 인권을 침해하는 것임.

- 따라서 정부는 공공부문비정규직 전환대책 대상에 상시지속 간접고용 비정규직과 특수고용 노동자들을 포함하고 이를 제도적으로 뒷받침하기 위한 제도개선 방안을 마련해야 함. 또한 지자체에서 상시지속적 업무를 불법적인 고용형태를 통해 집행하는 일이 없도록 관리감독을 강화해야 함.

[사례2. 광주도시철도 역무원 사례]

무기계약직 전환하면 경영평가 점수하락?

이소형(광주전남본부 조직국장)

[사례3. 서울시 수도검침원 사례]

기준인건비 때문에 수도검침원이 시설관리공단으로?

김삼영(서울경인지부 조직차장)

서울시는 필수공공재인 물을 상수도사업본부라는 지방직영기업을 통해 공급하며 요금을 수취하고 있다. 그러나 ‘비용 절감’이라는 명목 하에 2001년부터 수도계량기 검침/고지서송달/교체 업무를 민간위탁으로 전환하였다. 허울뿐인 용역업체에 고용되어 2년간의 용역기간동안만 고용되는 비정규직 노동자를 지자체인 서울시가 양산했던 것이다.

그러나 필수공공재 공급 및 요금 수취사업의 특성상, 실제 해당 비정규직 노동자에 대한 실질적인 업무지시 및 포괄적인 인사관리를 서울시에서 직접 할 수밖에 없었다. 이는 명백히 위장도급이라는 불법적인 형태로 고용된 비정규직 노동자들에 대한 착취로 이어졌다. 이에 대한 노동조합의 문제제기로 서울시는 1, 2차 비정규직 종합대책에 포함되지 않았던 수도 검침/교체원에 대해 직접고용하고 정규직으로 전환하겠다는 협약서를 맺었다.

수도 검침/교체원의 진짜사장인 상수도사업본부 소속의 정규직 노동자가 되길 바랐던 열망은 기준인건비 제도 때문에 좌절되었다. 서울시가 사용할 수 있고, 기획재정부와 행정자치부의 승인을 받을 수 있는 수준의 기준인건비는 이미 한계치에 다다른 상태라는 것이 이유였다. 상수도사업본부가 수도 검침/교체 ‘사업’을 서울시시설관리공단에 위탁하여 영위하며, 위장도급으로 고용되었던 노동자들이 향후 서울시시설관리공단으로 소속되는 형태로 정규직화 협약은 이뤄졌다.

그 동안 진짜사장인 상수도사업본부가 지급했어야했던 차액임금을 해결하지도 못했으며, 일종의 간접고용의 형태로 정규직화 전환이 이루어진 것이다. 노동자가 진짜 사장과 직접적인 노사관계를 맺지 못하게 되는 것은 향후 해당 노동자들의 권익 쟁취에 장애 요소가 될 것으로 우려 된다. 위장도급이라는 노동관계법령을 명백히 어긴 사안조차도, 정부 및 지자체의 예산 운영규정인 기준인건비에 의해 좌절된 것이다.

[사례4. 서울시립대 청소, 경비노동자 사례]

무늬만 정규직 전환, 계속되는 차별 야기하는 기준인건비제도

김삼영(서울경인지부 조직차장)

서울시의 1, 2차 비정규직 종합대책에 의하여 서울시립대의 청소/경비 노동자들은 ‘공무직’으로 전환되었다. 기존의 용역회사가 노동자를 고용하고 있었던 시기에는 노동조합의 투쟁의 결과물로 서울시립대 노동자들은 정년 65세를 쟁취했었다. 그러나 서울시의 정책으로 ‘공무직’으로 전환되는 과정에서 노동조합의 투쟁의 결과물은 무참히 짓밟혔다. 바로 기준인건비제도 때문이다.

기준인건비제도는 정부기관에서 공무원과 공무원외 직접고용 무기계약직 노동자들의 인건비를 총괄하여 총액으로 규준하고 있다. 다만 직접고용 비정규직 노동자는 기준인건비제도의 적용을 받지 않는다. 무늬뿐인 서울시의 비정규종합대책은 기준인건비의 틀을 우회하기 위해서 기존의 정년 65세를 보장받던 노동자들 중 60세 이상의 노동자들을 계속적으로 비정규직으로 남을 것을 강요했다.

단기적으로 기준인건비제도 우회 필요가 인정된다 하더라도, 노동자의 권익을 보호의지가 있었다면 신분상으로 60세 이상 노동자들을 비정규직으로 고용하되, 처우에 있어서는 무기계약직과 차별을 두지 않았을 것이다. 대표적으로 60세 이상 비정규직은 임금이 적고, 연간 180만원에 해당하는 복지포인트를 지급받지 못하고 있으며, 경조휴가 등의 특별휴가 사용 승인을 받지 못하고 있다.

그러나 서울시는 고령자고용촉진법에 의거하여 신규로 60세 이상자를 채용했기 때문에 법리적으로 어긋나지 않는다 주장하고 있다. 기존에 일해오던 노동자를 직접고용으로 전환시켰기 때문에, 이는 고용승계가 맞다. 뿐만 아니라 현재도 60세 미만자들을 필요에 의해서 비정규직으로 신규채용하며 기준인건비를 우회하고 있다.

발제1

지자체 비정규직 실태와 개선방안

공공부문 지자체 비정규직 실태와 개선방향*

- 주요 비정규직 무기계약 전환 쟁점을 중심으로 -

김종진(한국노동사회연구소 연구위원)

I. 머리말

□ 공공부문 합리화, 선진화 정책

- 전 세계적으로 1980년대 신자유주의적 공공정책은 공공부문의 고용과 노동의 질에 많은 영향을 미쳤음. 특히 공공부문의 효율성 원리는 ‘작은 정부’라는 이름으로 공공부문의 업무를 민간으로 이양하는 소위 ‘민영화’(지자체 민간위탁)가 추진되었음. 특히 고용구조는 공공부문의 외주화로 인한 비정규직 증가를 초래했고, 외주화 이전과 비교하여 비정규직 노동자들은 개별적 근로관계와 집단적 근로관계에서 차별을 받게 되었음.¹⁾

- 사실 공공부문 비정규직 증가는 1980년대 영국에서부터 시작된 신공공관리론(NPM)의 영향으로 ‘공공부문 선진화 정책’(경영혁신 및 합리화)이 도입·시행되면서 비핵심 업무로 인식되는 일자리들이 외주화가 되었음. 영미식 나라는 물론 일본과 한국의 공공부문 고용구조의 공통적 특징은 재정 축소(업무 대비 공무원 규모 감소), 민간위탁(업무 외주화, 비정규직화, 여성화), 신규 업무 창출 업무의 비정규직 업무 대체 등임.

□ 중앙정부 공공부문 비정규직 대책

- 사실 한국에서 IMF 구제금융 이후 비정규직의 증가로 노동시장 양극화 현상이 발생했기에, 정부와 노사정 이해당사자들은 고용 및 일자리 문제의 해법을 비정규직 문제로 인식하고 있음. 특히 우리 사회에서 비정규직 문제 해결의 주체로서 공공부문 역할이 중요하게 인식되고 있음. 무엇보다 비정규직 문제 해결은 중앙정부나 지자체가 모범사용자

* 이 자료는 ‘공공부문 지자체 비정규직 개선과제 토론회’(2015.10.21)를 위해 필자(김종진)의 공공부문 비정규직 관련 연구조사 보고서(2013, 2014, 2015) 및 발표자료(2015)를 토대로, 2015년 지자체 비정규직 현황을 추가하여 수정 보완한 것임을 밝힘.

로서‘좋은 일자리’(decent work)를 창출해야 한다는 것이 중론임.

- 이를 반영하듯 최근 몇몇 광역 및 기초 지자체 비정규직 대책을 보면, 고용·일자리(고용구조: 직접고용, 간접고용 및 민간위탁 직접고용 추진 등), 근로조건(임금/처우: 생활임금, 간접고용 처우개선 등), 노동환경(근무시간, 근무형태: 일과 삶의 균형, 휴게공간, 감정노동 등) 등의 영역으로 까지 확대되고 있는 상황임. 정부에서도 공공부문 비정규직 종합대책을 5차례 발표했고, 주된 내용은 비정규직의 무기계약직 전환과 처우개선이었음.

- 2012년부터 2015년까지 각 기관별로 비정규직 실태 및 무기계약직 전환 계획(상·하반기)을 수립·실천할 것을 관계부처 합동으로 밝힌 바 있음. 최근에는 2014년 12월 비정규직 종합대책(안)을 토대로 2015년 6월과 7월 공공부문 비정규직 보호방안(2단계: 2016-2017년까지 진행)을 발표했으며, 9.13 노사정 합의 내용에서도 공공부문 비정규직 대책이 포함되어 있음.¹⁾

- 한편 국가인권위원회는 정부의 공공부문 비정규직 대책에서 △무기계약 전환 예외자가 다수 포함되어 있는 문제, △간접고용 비정규직이 포함되지 못한 문제를 지적하면 정부에 비정규직 관련 권고(2014.11.10.)한 바 있음. 이는 간접고용 비정규직의 직접고용 전환을 통해“모범 사용자로서 사회적 책무를 다해야 할 정부(중앙, 지방)의 역할”을 강조한 것으로 해석할 수 있는 사항임.

2014년 11월 10일 국가인권위원회 공공부문 비정규직 관련 권고

“1)공공부문 비정규직 근로자의 정규직 전환대상범위를 넓히기 위해 상시지속근로에 대한 기준을 완화하고 전환예외의 사유를 축소하도록 무기계약직 전환 지침을 개정할 것과,
2)상시 지속적 업무에 종사하는 간접고용 근로자도 원칙적으로 정규직 전환대상에 포함시킬 것을 각 권고한다.”

- 이 글은 이와 같은 문제의식을 토대로 다음과 같은 내용을 중심으로 구성되어 있음. 첫째, 우리나라와 비슷한 상황인 일본 지자체 비정규직의 규모와 실태(2012년)를 한국과 비교하여 정리했음. 둘째, 한국 공공부문 지자체 비정규직 규모와 무기계약 전환 실태(전환 제외자 규모)을 다루었음. 셋째, 주요 지자체(서울, 광주)의 무기계약 전환 과정에서

1) 정부는 관계부처 합동으로 「공공부문 비정규직 고용개선 대책('11.11), 추진지침('12.1) 및 보완지침('13.4)」을 마련하여 전 공공기관에 시달 추진 중임. 공공부문 비정규직의 무기계약 전환은 현 대통령 공약사항(33번), 국정과제(54-㉠)에도 포함되어 있는 정책 중 하나임.

쟁점이 된 고용구조 전환 방식, 인력과 예산 문제(기준인건비) 등의 문제점과 개선방향을 검토했음.

II. 한일 공공부문 지자체 비정규직 실태와 특징

1. 한일 공공부문 지자체 비정규직 규모²⁾

- 한국과 일본 지자체 모두 비정규직 비율(한국 15.8%, 일본 17.9%) 정도를 차지하고 있으며, 정규직 10명 중 2명 정도가 비정규직인 것으로 확인 됨. 2012년 기준 한국 지자체 비정규직은 약 6만명 정도(정규직 32만4천명, 84.2%)이며, 일본 지자체 비정규직은 60만3천명(정규직 276만8천명, 82.1%)이었음([표1]).

- 물론 한국과 일본 각 나라별로 지자체 비정규직 측정 기준에 따라 차이가 있을 수 있음. 예를 들면 한국은 지자체 비정규직에 파견용역과 같은 간접고용 비정규직이 포함되었으나 민간위탁은 미포함 되어 있음. 반면에 일본은 민간위탁 비정규직까지 포함되어 있는 수치임.

[표1] 한국과 일본 공공부문 지자체 비정규직 규모 비교(2012년)

	한국 지자체		일본 지자체	
합계	385,050	100.0%	3,372,495	100.0%
정규직	324,281	84.2%	2,768,913	82.1%
비정규직	60,769	15.8%	603,582	17.9%

* 주 : 한국 지자체 정규-비정규직 규모에서 사무, 시설 등 민간위탁(사회복지시설, 청소년수련관, 각종 센터)은 포함되어 있지 않은 수치. 한일 양국 모두 지자체 비정규직 규모에서 산하기관(공기업, 재단 등)은 제외된 수치임.

* 자료: 1) 한국 지자체 비정규직은 고용노동부 공공부문 비정규직 개선대책 자료(2012)

2) 일본 지자체 비정규직은 간바야시 요지 지방자치총연합연구소 연구원의 한국노동사회연구소118차 노동포럼 발표 자료 재인용 (원자료: The Situation of Non-regular Public Employees in Japan, Yoji Kanbayashi)

- 이런 이유로 한국과 일본 지자체 비정규직 직종별 현황에서도 차이가 있음. [표2]에서 알 수 있듯이, 한국 지자체 비정규직은 시설관리 27.6%, 기타 20.6%, 사무행정보조 15.9% 업무 비정규직 비중이 높은 편임. 반면 일본 지자체 비정규직은 학교 조리

2) 이 자료에서 '일본 공공부문 지자체 비정규직 규모와 내용'은 한국노동사회연구소의 제118차 노동포럼 발표 자료인 다케노부 미에코(와코대학교 사회학과 교수), 간바야시 요지(일본 지방자치총연합연구소 연구원) 자료를 필자가 재정리한 것임.

54.1%, 보육교사 50.8%, 공원녹지 34%, 의사 25.7%, 기타 20.4% 등의 순임.

[표2] 한국과 일본 공공부문 자자체 비정규직 직종별 분포(2012)

한국 지자체		일본 지자체	
직종	비율	직종	비율
사무행정보조	15.9%	일반사무	16.7%
시설청소	11.8%	기술직	3.9%
경비	1.9%	의사	25.7%
시설관리	27.6%	의료기술직	17.8%
환경미화 (가로수 폐기물)	16.9%	간호사	13.4%
돌봄 사회서비스	2.9%	보육교사	50.8%
조리배식	0.9%	학교 조리	54.1%
주차관리	1.5%	공원녹지	34.0%
		교사/강사	8.5%
기타	20.6%	기타	20.4%
전체	100.0%	전체	100.0%

* 주 : 1) 일본 지자체 비정규직 중 2008년 대비 2012년 직종별 비정규직 증감율이 높은 직종은 교사/강사 38%, 기타 28%, 의료기술직 27%, 일반사무 25%, 기술직 20%, 보육교사 15%, 간호사 11%, 공원녹지 10% 등의 순서임.
 2) 한국은 교육기관(학교)이 별도로 공공부문 영역으로 구분되나, 일본은 교육기관(학교)이 자자체에 포함되어 있음.

[표3] 한일 공공부문 지자체 비정규직 노동시간과 임금(2012)

	한국 지자체			일본 지자체		
	주당 근로시간	시간당 임금 수준	성별 임금격차	주당 근로시간	시간당 임금수준	성별 임금격차
합계	41.8			37.7%		
정규직	43.5	100.0%		38.7%	100.0%	
비정규직	40.2	33.3%	?	36.8%	26.0%	여성 39.3% 남성 33.9%

* 자료: 1) 한국 지자체 비정규직은 고용노동부 공공부문 비정규직 개선대책 자료(2012)
 2) 일본 지자체 비정규직은 간바야시 요지 지방자치총연합연구소 연구원의 한국노동사회연구소118차 노동포럼 발표 자료 재인용
 (원자료: The Situation of Non-regular Public Employees in Japan, Yoji Kanbayashi)

- 한국과 일본의 공공부문 지자체 영역 구분의 차이 때문에 비정규직 직접적인 비교를 어렵지만 유의미한 점은 지자체 신규행정 수요 때문에 발생하는 업무 종사자를 비정규직으로 활용하고 있다는 점이 특징임. 실제로 한국과 일본 각 나라별로 기타 직종에 해당하는 비정규직이 10명 중 2명 정도 인데, 이들 업무 대부분이 새로운 정책사업 종사자들임.[* 일본 기타 업무 다수는 생활, 지역, 취업 등의 상담사들이 많음]

- 일본 지자체 비정규직 주요 직종은 도서관 사서, 보육 교사, 급식 조리원, 여성센터의 기획 담당 직원 등, 여성이 많은 공적 서비스 영역에서 비정규직화되고 있음. 특히 2000

년 개호보험법(노인장기요양보험법) 도입 이후 시설 직원, 재가 요양이 민영화되었고, 일본 인사원 권고 준거로부터 빗나가 최저임금 적용을 받지 못하는 영역으로 방치 됨.³⁾

- 실제로 일본 지자체 비정규직의 시간당 임금은 정규직의 26% 수준에 불과하고, 특히 여성 비정규직의 시간당 임금은 정규직의 39.3% 수준 정도로 확인됨. 한국 지자체 비정규직의 시간당 임금 또한 33.3% 수준으로 일본과 큰 차이가 없이 공공부문에서도 한일 양국의 임금 격차가 발생하고 있음. 이런 이유로 최근 영미권의 나라는 물론 일본과 한국에서 공공부문의 생활임금 논의는 최저임금의 보완정책으로 의미가 있다고 보여짐.

2. 한일 공공부문 지자체 비정규직화 배경과 흐름

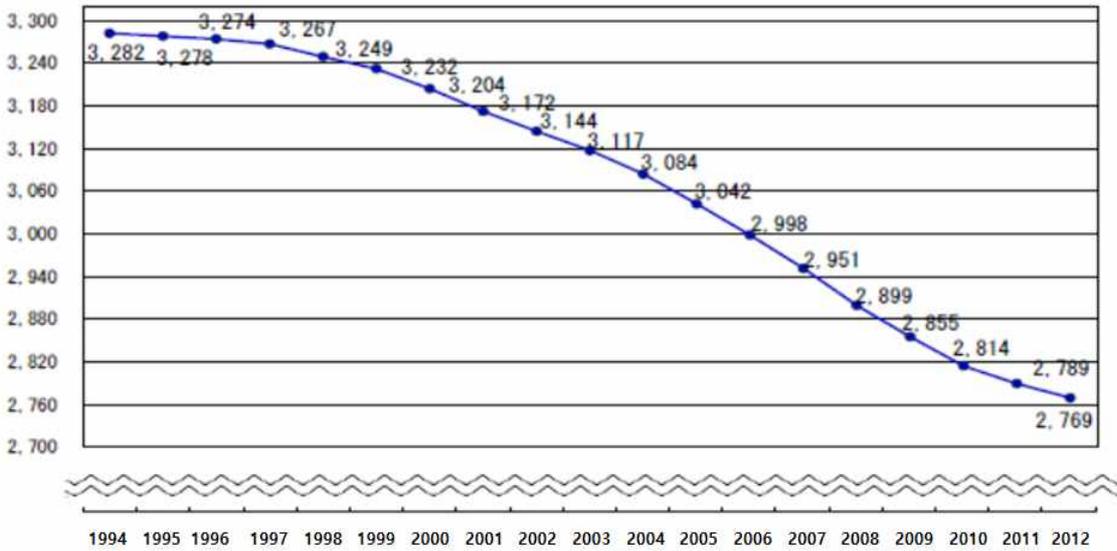
- 한국은 일본 공공부문 지자체 비정규직화와 비슷한 경로를 보였고, 특히 지자체 비정규직의 확대는 일본과 한국이 크게 차이가 없는 상황임. 다만, 우리나라의 경우 최근 정부의 공공부문 비정규직 종합대책 일환으로 기간제의 무기계약 전환이나 일부 지자체(서울, 광주, 인천 등)의 간접고용 비정규직의 직접고용 전환이 일본과 차이점으로 볼 수 있음.

1) 일본 지자체 비정규직 규모 확대 배경

- 일본 공공부문의 비정규직화 배경은 ‘작은 정부의 진행’으로부터 시작되었음. 일본은 영국과 미국의 신자유주의 정책이 진행되던 시점인 1979년 일본형 사회복지 구상(1979년)이라는 정책을 통해 국가의 시장친화적 정책이 본격화된 것으로 볼 수 있음. 1979년 일본의 사회복지 구상은 우선 가족, 다음에 기업, 보조로서 시장, 모두 안 되면 국가라는 정책을 밝힘.

3) 일본 정부는“여성은 남편이 있기 때문에 저임금·불안정한 자원봉사로 괜찮다”라고 하는 착각을 이용하고 있고, 이는 남성 일자리로 파급되어, 청소 등 남성이 많은 직장에서도 민간위탁 운영되고 있음.

[그림1] 일본 공공부문 지방정부 공무원 현황 추이 : 1994-2012



* 자료: 일본 간바야시 요지 지방자치총연합연구소 연구원의 한국노동사회연구소118차 노동포럼 발표 자료 재인용(원자료: The Situation of Non-regular Public Employees in Japan, Yoji Kanbayashi)

- 특히 2001년 코이즈미 정권에 의한 ‘삼위 일체 개혁’으로 국고보조 부담금 폐지 감축, 세의 재원 이양, 지방교부세의 일체적 재검토가 되었고, 이 시기 “지방에서 할 수 있는 것은 지방으로, 민간에서 할 수 있는 것은 민간으로”라는 작은 정부 정책이 추진되었음. 실제로 [그림1]에서 알 수 있듯이 일본의 작은 정부 추진으로 지난 20년 사이 지방정부의 공무원 규모는 50만명 정도 감소했음.

- 하지만 이 시기 일본 사회에서 오히려 일본 공공행정 서비스에 대한 요구는 증대하고 있음. 전 세계적인 흐름과 맞물린 현상이지만 빈곤과 불안정한 일자리 증가, 복지 축소, 저출산 고령화 현상 등을 정부가 책임져야하는데, 일선 현장의 어린이 집과 같은 공공시설이 민간위탁되고, 해당 업무는 재정이 열악한 상황이유로 비정규직으로 활용 되고 있음(인건비 75% 절감 효과, 비정규직은 인건비가 이난 사업비로 책정). 일본 비정규직은 현재 한국과 달리 5년 동안의 기간제를 대상으로 정규직 전환 자격이 있는 상태임.

- 최근 일본 아베 정권 아래에서 진행되는 고용 부문이 공공부문에서 민간부문으로 더 가속화 되고 있음(국가 중심에서 가족 중심 정책으로 이동). 예를 들면 고도의 프로페셔널 제도(하루 8시간 규제 철폐 + 저출산 대책 여성 활용)를 통한 비정규직화 가 진행되고 있음. 국가경제 특구(전략 특별구)에서 외국인 가사 지원 인력의 파견 정책 도입 등의 규제 완화 정책이 논의되고 있음. 이는 일본 비정규직이 여성화를 동반하는 것을 반

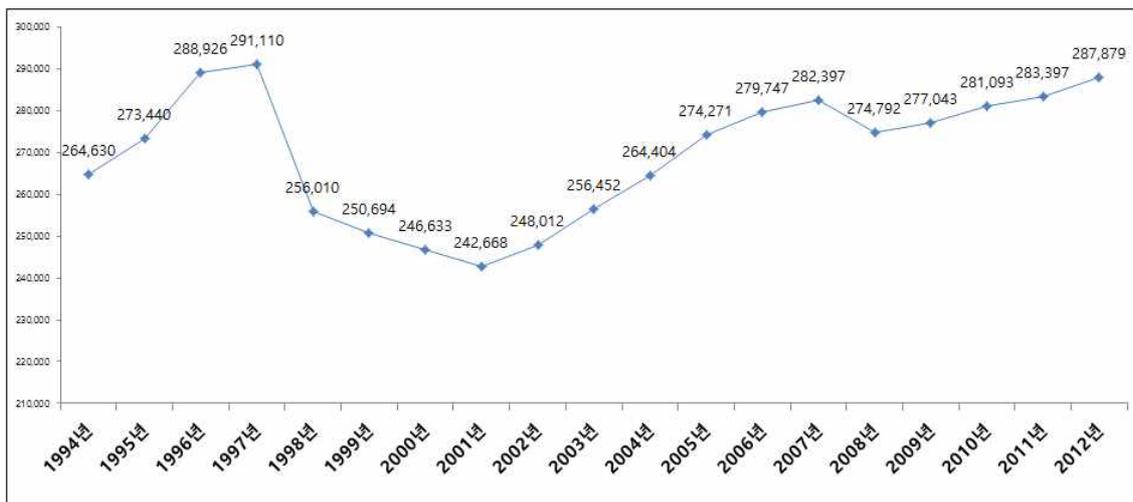
영하는 대표적인 사례임.4)

- 사실 일본의 공공부문 비정규직은 노동법 적용을 받지 못하며, 공무원법 보호 대상도 아닌 사각지대임. 현재 일본의 공무원제도는 경력직(캐리어)·비경력직(논캐리어), 정규·비정규, 현업·비현업에 관계없이 모두 임용(인사권자의 명령에 의거해) 공무에 종사하고 있음. 한국 지자체 비정규직과 달리 일본의 비정규는 지자체 등 정부에 고용되면 노동계약법 비적용(=계약이 아니기 때문에)으로 무기 전환할 수 없는 상태임.

2) 한국 지자체 비정규직 규모 확대 배경

- 1990년대 이후 한국은 민간부문 못지않게 공공부문에서도 고용구조를 악화시키는 정책(일명: 공공부문 선진화 정책)으로 인해 비정규직이 증가했음. 이는 그간 공공부문의 경영합리화(성과주의 경영전략 도입: BSC 성과균형지표, ABC 원가회계, MBO 목표관리제 및 평가, 총액인건비제, 기준인건비 등의 다양한 프로그램) 정책이 무차별하게 도입되었기 때문임. 한국의 경우 IMF 구제금융 이후 비정규직 증가는 민간부문 못지않게 공공부문에서 오히려 더 많았던 것으로 볼 수도 있음. 실제로 IMF 구제금융 이후 1998년부터 2001년까지 약 4년 동안 지방정부의 공무원 약 5만명 정도가 축소되었고, 2012년까지 30만명을 넘지 못하고 있음.

(그림2) 한국 공공부문 지방정부 공무원 현황 추이 : 1994-2012



자료 : 통계청 e-나라지표 '부문별지표 -부문별 : 총량지표 > 자치행정 > 자치행정일반 > 지방공무원 정원 현황' (<http://www.index.go.kr>) 재구성.

4) 일본 사회에서 정규직 공무원 일자리는 남성 일자리로 인식되어, 여성 임금 낮아도 괜찮다는 인식 존재하고 있음. 현재 일본은 제한적으로 공공서비스 기본법(2009), 공계약 조례 등을 통해 시민사회(주민) 시각에서 공공부문의 일자리와 고용 문제를 대응해야한다고 보고 있음. 예를 들면 일본 지자체의 생활임금제도는 지자체 민간위탁이나 수탁 업무를 수행하는 기간에서 계약단가(생활임금 수준 인건비 제시) 이하를 지급할 경우 다단계 하청 일자리라도 위약금, 계약해지 등이 가능하도록 되어 있음.

- 2012년 한국 공공부문 비정규직 규모는 35만9천명 정도인데, 이중 간접고용 비정규직은 1만1천명 정도(6.3%, 직접고용 비정규직 24만9천명, 14.2%)이었음. 하지만 공공부문의 지자체 ‘민간위탁’(사회복지, 청소년수련관, 각종 센터 등)으로 민간에 이양된 시설/기관의 종사자 수가 광역지자체의 경우 1천명에서 최대 1만6천여명 정도나 되며, 이중 비정규직 비율은 약 25% 내외임(김유선·김종진 외, 2012; 김유선·김종진 외 2015).

- 한국의 지자체는 정원과 예산을 기재부와 행자부로부터 사실상 통제(정원 관리, 총액 인건비, 기준인건비, 총인건비 등)를 받기 때문에 지자체 고용의 비정규직화를 정부가 강제 혹은 방관한 것임. 이런 이유로 주요 지방정부의 업무가 민간에 이양되는 과정(민간위탁화)이 일상화되었음. 실제로 2012년 기준 지자체 비정규직 약 60,769명(간접고용 11,420명) 정도였으나 정부 통계에 포착되지 않는 민간위탁 비정규직 규모는 더 많은 상황임.

- 2012년 기준 현재 지자체 민간위탁 비정규직 규모는 25% 남짓으로 파악되나 정부에서 정확한 실태와 구체적인 규모조차 파악되고 있지 않은 상황임. 광역지자체 중 서울시 사례만 보더라도 2012년 기준으로 직접고용 비정규직(약 2,900명)에 비해 간접고용 비정규직(약 6,200명)이 2배 정도 많았고, 서울시 민간위탁 고용 규모(342건)는 그보다 6배나 많은 약 1만7천여명 정도로 파악(2015년 535개 약 1만6천여명)되었음.

- 게다가 일본과 마찬가지로 한국 지자체는 포괄적인 국·시·구비 보조사업(매칭사업: 보건복지건강사업의 간호사, 상담사, 의료급여사 등)들이 증가하면서 지자체 비정규직이 갈수록 증가하고 있음. 하지만 현재 2007년 제정된 비정규직 보호법의 기간제 시행령을 보면 무기계약 전환 예외 대상자(18가지)에 해당 업무들이 포함되어 있어, 각 지자체에서 전환 대상에 포함하지 못하고 있는 상황임.

- 이런 이유로 한국 정부 차원에서도 공공부문 비정규직 종합대책을 발표했으며, 지난 MB정부에서도 ‘공공부문 비정규직 고용개선 대책 및 추진지침’(2011.11, 2012.1)을 발표했다. 주된 내용은 기간제 노동자의 무기계약직 전환과 처우개선을 다루고 있음. 게다가 2012년 공공부문 각 기관별로 무기계약직 전환 실태계획 및 전환(상·하반기)을 진행한 상태이며, 2016년부터 2017년까지 2단계 정책을 추진하겠다(2015.6.17)고 밝혔음.

III. 한국 공공부문 지자체 비정규직 실태와 현황

1. 지자체 고용구조와 특징

1) 지자체 고용구조와 고용관계

- 현재 지자체 인력구조는 ‘정원’과 ‘현원’(정규직)으로 구분되며, ‘정원 이외 인력’으로 표현되는 고용형태는 △무기계약직, △기간제, △단시간, △기타로 구분됨. 또한 지자체 인력구조는 법적용(신분) 기준으로 ‘공무원’(공무원법 적용)과 ‘비공무원’(근로기준법 적용)으로 구분되며, 각각 정규직(비공무원 정규직과 무기계약직)과 비정규직 형태로 구분되나, 비정규직은 △직접고용 비정규직(기간제, 단시간, 기타), △간접고용 비정규직(파견용역, 기타)으로 구분 가능함.

[그림3] 우리나라 광역 지자체 고용구조 및 고용관계 모형

현행 직접책임 의무	현행 간접책임 의무
지자체 본청 사업소 직속기관	지자체 외주위탁 도급/용역/파견의 소속 노동자
지자체 공사공단 출자출연기관 공사공단 자회사	지자체 건물 내 임대 소속 노동자
지자체 민간위탁 기관 사무/시설/수익형	지자체 조달, 납품 계약 소속 노동자

[그림4] 우리나라 주요 지자체 사업 및 직무 유형별 고용형태

	유형	업무 내용	사례
입시 간헐 대체 매칭 업무	I. 공공근로형	사회적 취약계층 일자리 제공 목적, 정부 또는 공공기관 3개월 단위 근로계약 체결 형태	공공근로 형태 도로보수, 풀베기 작업 등
	II. 국고사업형	중앙정부와 지방정부 공동사업 수행 위해 고용된 형태	지자체 경영정보 DB구축 사업, 국시비보조 매칭사업 형태 사업
	III. 대체업무형	출산휴가, 병가, 휴직 등 기존 직원 업무 공백 대체 위해 일시적 고용 형태	근기법 적용 기간제 계약 형태 등
검토 논의 필요 직종	IV. 단시간형	근로시간 1일 7시간 미만 해당 기간제	일부 조리배식, 청소, 안내, 사서 등
	V. 전문업무형	해당 분야 전문지식이나 기술 보유 전문가로 채용된 기간제	**테크노파크, **연구원 등 연구원
상시 지속 업무	VI. 업무보조형	행정사무 보조 업무 종사 기간제	행정사무 및 보조업무 종사자
	VII. 공무원직형	공무직과 유사 업무 종사 기간제	운전, 경비, 시설관리, 조경관리, 상수도, 콜센터 종사자 등

〈참조〉 A광역시 공공부문 비정규직 직종별, 고용형태별 연령 현황(2015.3)

전체	평균 연령	인원	간접 고용	직종	평균 연령	인원	직접 고용	직종	평균 연령	인원				
일반행정	33.1	100	용역 근로	일반행정	47.3	3	기간제	일반행정	33.1	88				
전산	33.8	4		전산	33.7	3		전산	34.0	1				
시설청소	58.9	295		시설청소	59.1	236		시설청소	54.6	37				
경비	58.9	65		경비	59.0	63		경비	55.5	2				
시설관리	42.1	87		시설관리	41.7	63		시설관리	43.0	24				
환경미화	58.0	4		환경미화	52.0	2		주차안내	49.3	6				
주차안내	50.4	19		주차안내	50.8	13		조리배식	48.7	3				
조리배식	53.5	36		조리배식	55.1	28		실험 연구보조	35.0	21				
영양사	47.6	5		영양사	47.6	5		사서	32.0	1				
실험보조	35.0	21		전화상담 (콜센터)	39.7	10		민원 서비스	60.3	4				
사서	23.1	12		문화예술 공연전시	33.5	2		문화예술 공연전시	40.0	1				
민원 서비스	60.3	4		기타	50.2	5		운전	47.1	50				
전화상담	39.7	10		역무원	41.6	155		비서속기	27.2	5				
법률상담	49.0	1		CCTV	41.1	89		홍보기록 제작영상	33.0	1				
문화예술 공연전시	36.0	4		전동차 정비	39.5	26		기타	54.4	9				
상수도	48.2	39		민원안내	40.0	2		연구원	39.4	20				
운전	47.1	50		골프장 안내	39.0	12		소방	25.9	9				
비서속기	27.2	5		합계	49.5	717		민원안내	32.8	5				
홍보기록 제작영상	33.0	1		파견근로	법률상담	49.0		1	계	41.1	287			
기타	54.2	20		특수고용	상수도	48.2		39	시간제	일반행정	34.0	1		
연구원	39.5	25	일용직	상수도	48.2	39	시설청소	56.0		1				
역무원	41.6	155					조리배식	47.2		5				
소방	25.9	9					사서	22.3		11				
CCTV	41.1	89					문화예술 공연전시	37.0		1				
전동차 정비	39.5	26					기타	61.0		1				
민원안내	34.9	7					계	33.5		20				
골프장안내	39.0	12					일반행정	27.9		8				
계	47.1	1105					시설청소	63.9		21				
* 무기계약직 평균 연령 : 42.7세(292명)							일용직	환경미화		64.0	2			
* 직접고용 비정규직 연령 : 42.1세(348명)								기타	56.4	5				
* 간접고용 비정규직 연령 : 49.4세(757명)								연구원	40.0	5				
								계	53.0	41				

- 현재 지자체 비정규직은 사업 및 직무 유형별로 고용형태를 구분할 수도 있음. 주요 광역지자체를 중심으로 볼 때 △공공근로형, △국고사업형, △대체업무형, △단시간형, △전문업무형, △업무보조형, △공무직형의 7개 형태로 대략 구분되며, 현재 전문업무형, 업무보조형, 공무직형 3가지는 상시·지속 및 유사 직무 성격을 고려하면 무기계약 전환 대상에 일괄 포함하는 것이 적합하고, 국고사업형의 경우 주요 직무별로 지자체 업무 이관을 통한 무기계약 전환 대상에 포함하는 것을 검토해야할 필요성이 있음.

- 한편 지자체 비정규직 현황(통계, 집계)에는 포함되지 않는 민간위탁(contracting-out)이 있으며, 이는 기간제, 시간제, 파견근로와 같이 기존 법률에 정해진 직접고용 비정규직도 있고, 용역 또는 파견업체에 소속이면서 위탁기관/시설에 근무하는 인력이 있음. 사실상 현행 공공부문 비정규직 중 지자체 다수를 차지하고 있는 규모이나

현재는 비정규직 현황에 제외되어 있음.

<참조> 주요 광역 지자체 간접고용 분류와 기준

○ 파견, 용역 등 고용주체와 사용주체가 일치하지 않는 고용형태

	공공영역		민간영역
	직접고용 비정규직	간접고용 비정규직	민간위탁
고용주체	공공기관	민간업체	민간업체
사용주체	공공기관	공공기관	민간업체
근무장소	공공기관 사업장	공공기관 사업장	수탁기관 책임시설
업무내용	행정사무	청소, 경비, 시설관리 등	행정사무 (병원·복지·청소년 시설 등)
법률관계	직접 고용관계	도급	도급, 위임

[표4] 서울시 민간위탁 고용규모(2015.8 기준, 353개 민간위탁, 단위: 명)

전체	정규직	무기 계약직	비정규직						
			계	직접고용			간접고용		
				기간제	시간제	기타	파견	용역	특고
16,164	11,772	932	3,460	2,129	335	145	74	777	-
100.0%	72.8%	5.8%	21.4%	61.5%	9.7%	4.2%	2.1%	22.5%	-

자료 : 서울사회복지연구원 권미경 의원실 민간위탁 현황 요청자료 재구성 인용(2015.8)
주 : 2014년 대비 민간위탁 시설의 정규직 전환 인원 564명

[표5] 광주시 민간위탁 고용규모(2015.3 기준, 122개 민간위탁, 단위: 명)

전체	정규직	무기 계약직	비정규직						
			계	직접고용			간접고용		
				기간제	시간제	기타	파견	용역	특고
1,133	717	109	309	140	66	7	3	53	40
100.0%	63.2%	9.6%	27.3%	45.3%	21.3%	2.2%	0.9%	17.1%	12.9%

자료 : 김유선, 김종진 외(2015.7), 『광주광역시 공공부문 비정규직 고용 및 처우개선 세부실행방안 연구용역』, 광주광역시 사회통합추진단, 243쪽.

- 하지만 [표4]와 [표5]에서 알 수 있듯이 주요 지자체 민간위탁 기관이나 시설의 다수 고용 인력이 병원, 사회복지, 청소년수련원, 정신보건 및 요양센터 등의 사회서비스 성격의 고용규모가 많은 곳이라는 점임. 특히 우리나라 사회서비스 다수는 저임금의 불안정한 비정규직 일자리가 많고 지자체 또한 비슷한 상황임. 게다가 일부 지자체의 몇몇 업무(콜센터, 수도검침 교체, 청소, 조리배식, CCTV, 시설관리 등)는 노무도급 성격의 사

내하도급(하청) 용역근로 형태라는 점에서 간접고용 비정규직으로 분류해야할 직무들이 많다는 것임.

2) 지자체 비정규직 규모와 특징

- 2014년 기준 우리나라 공공부문(중앙행정기관, 지방자치단체, 공공기관, 교육기관) 비정규직 규모는 33만2천명 정도(직접고용 비정규직 21만8천명, 간접고용 비정규직 11만4천명)로 파악되고 있음([표6]). 공공부문 비정규직의 전체 규모는 지난 3년 사이(2011년 약 34만명 수준에서 2015년 33만2천명 수준)이 큰 변화 없이 현 상태를 유지하고 있음.

[표6] 공공부문 비정규직 규모 변화 추이 : 2011년 - 2014년(단위: 천명)

구분	2011년				2012년				2013년				2014년			
	합계	직접고용		간접고용 (파견 용역)												
		정규직	비정규직			정규직	비정규직			정규직	비정규직			정규직	비정규직	
합계	1,690	1,350	240 (14.3)	99 (5.9)	1,754	1,393	249 (14.2)	110 (6.3)	1,760	1,408	239 (13.6)	111 (6.4)	1,831	1,500	218 (11.9)	114 (6.2)
중앙행정	292	266	18 (6.3)	7 (2.7)	289	263	20 (6.9)	5 (2.0)	285	259	19 (6.7)	6 (2.4)	301	279	15 (4.9)	8 (2.5)
자치단체	385	327	47 (12.3)	10 (2.7)	385	324	49 (12.8)	11 (3.0)	377	313	53 (14.1)	11 (3.0)	389	332	47 (12.1)	11 (2.5)
공공기관	402	293	49 (12.4)	59 (14.8)	450	232	55 (12.2)	73 (16.3)	453	324	56 (12.5)	72 (15.9)	469	344	53 (11.3)	72 (15.3)
중앙 공공기관					387	277	47 (12.1)	63 (16.3)	392	279	48 (12.2)	65 (16.5)	403	293	44 (10.9)	65 (16.2)
지방 공기업					64	46	8 (12.4)	10 (15.4)	62	46	9 (14.0)	7 (12.0)	66	51	9 (13.2)	7 (10.2)
교육기관	610	463	125 (20.5)	22 (3.6)	629	483	125 (19.9)	20 (3.2)	644	511	111 (17.2)	21 (3.4)	671	545	103 (15.4)	24 (3.5)

자료: 1) 관계부처 및 고용노동부 공공부문 비정규직 고용 개선대책 각년도별 발표자료(2011년, 2012년, 2013년, 2014년) 재구성.
2) 2014년 관계부처 발표에서 공공부문 현황에서 정규직과 무기계약 자료가 포함되어 있지 않았음.

[표7] 공공부문 광역, 기초 비정규직 규모(2014년, 단위: 천명)

지자체	합계	기관 소속 인력				기관 소속 외 인력			
		소계	단시간	기간제	기타	소계	파견	용역	
전체	57,697	47,185	4,961	41,934	279	10,512	81	10,431	
광역 지자체	합계 (평균)	7,540 (444)	5,152 (303)	367 (21.5)	4,785 (281)		2,388 (140)	39 (2.3)	2,349 (138.1)
기초 지자체	전체 (평균)	50,147 (220)	42,033 (184.3)	4,594 (20.1)	37,149 (162.9)	279 (1.2)	8,124 (35.6)	42 (0.1)	8,082 (35.4)

자료: 고용노동부 공공부문 비정규직 고용개선시스템 원자료 재구성(2015.10.2. 접속)
http://public.moel.go.kr/new2014/userhome/plan_total_02.jsp

- 공공부문 중 지자체 비정규직 규모는 5만8천명 정도(15% 전후)인데, 문제는 지난 3년 사이 비정규직 규모가 오히려 1천명 정도(2011년 약 5만7천명 → 2014년 5만8천명) 증가했음. 지자체 비정규직 중 직접고용 비정규직은 지난 2011년 4만7천명(12.3%)에서 2014년 4만7천명(12.1%)으로 큰 변화가 없으나, 간접고용 비정규직은 2011년 1만명(2.7%)에서 2014년 1만1천명(2.5%)으로 1천 명 정도 증가했음. 공공부문 지자체 비정규직 양적 규모 파악 흐름에서 알 수 있는 것은 △지자체 직접고용 비정규직 규모 감소 정체와 △지자체 간접고용 비정규직의 증가라는 두 가지 특징을 갖고 있다고 봐야 함.

- 2014년 말 기준 지자체 비정규직 규모는 약 57,697명(광역 7,540명, 기초 50,147명)이며, 직접고용 비정규직 47,185명(광역 5,152명, 기초 42,033명), 간접고용 비정규직 10,512명(광역: 2,338명, 기초: 8,124명)으로 확인됨. 지자체 직접고용 비정규직 중 기간제 41,934명(광역: 4,785명, 기초: 37,149명)이며, 간접고용 비정규직 중 용역근로 10,341명(광역 2,349명, 기초: 8,082명)으로 확인됨.

- 결국 이처럼 정부의 공공부문 비정규직종합대책 발표와 무기계약 전환(기간제) 계획과 실적 이행에도 불구하고 공공부문 내 비정규직 규모가 크게 줄지 않고 있는 이유는 ①조직 내 상시 지속 기간제 제한적 적용과 예외 규정 18가지 대폭 적용, ②신규 사업과 행정 수요 업무의 관행적 기간제 고용, ③정원과 예산 통제 및 경영평가의 조직운영(비정규 활용), ④간접고용 비정규직의 직접고용 전환 미포함과 외주화/위탁 준치, ⑤정부의 비정규직 전환 계획 발표 조사 과정 포착(누락) 5가지로 정리할 수 있음.

2. 지자체 광역 및 기초 지자체 무기계약 전환 실태

1) 광역 및 기초 지자체 무기계약 전환 비정규직 현황

[표8] 공공부문 광역 및 기초 지자체 비정규직 현황 및 무기계약 전환 규모

지자체	비정규직 인원	전환 제외자	전환 대상자				누계		
			합계	13년	14년	15년	계획	실적	
전체	51,099	43,064	8,035	2,683	2,584	2,768	5,267	5,683	
광역 지자체	합계	6,357	5,542	815	402	280	133	682	1,080
	(평균)	(374)	(326)	(48)	(24)	(16)	(8)	(40)	(64)
기초	합계	44,732	37,522	7,220	2,281	2,304	2,635	4,585	4,603

지자체	(평균)	(196)	(165)	(32)	(10)	(10)	(12)	(20)	(20)
-----	------	-------	-------	-------	-------	-------	-------	-------	-------

자료 : 고용노동부 공공부문 비정규직 고용개선시스템 원자료 재구성(2015.10.2. 접속)
http://public.moel.go.kr/new2014/userhome/plan_total_02.jsp

- 지난 3년(2011년~2014년) 사이 지자체 무기계약 전환자 대상자는 약 8,035명(광역: 815명, 기초 7,220명)이며, 이중 전환 계획 인원은 약 5,267명(광역: 682명, 기초: 4,585명)이며, 실제 전환 인원은 5,683명(광역: 1,080명, 기초 4,603명)으로 파악되고 있음([표8]). 문제는 지자체 비정규직의 무기계약 전환 인력에서 포함되지 못한 즉, '전환 제외자'가 약 43,064명(광역: 5,542명, 기초: 3,752명)으로 전체 지자체 비정규직의 84.2%나 된다는 것임([표9]).

- 지난 3년(2011년~2015년) 사이 무기계약 전환자 대상자 현황을 광역 및 기초 자치단체별로 살펴보면 몇 가지 특징적인 현상이 확인됨. 첫째, 광역 지자체 중 충북 및 세종 정도를 제외하고 거의 모두 비정규직 중 무기계약 '전환 대상 제외'(87.1%, 6,357명 중 5,542명)로 분류, 기초 지자체 역시 일부를 제외하고 거의 모두 무기계약 '전환 대상 제외'(83.8%, 44,732명 중 37,522명)로 분류하여 애초 전환 대상자가 소극적으로 잡혀 비정규직 규모 자체가 줄지 않는 것임.

- 둘째, 주요 기초 지자체 중 지난 3년 사이 정부의 비정규직 종합대책을 이행하지 않는 곳 즉, 무기계약 전환자가 한명도 없는 지자체가 228개 중 28곳(14.2%)이나 되며, 무기계약 전환 제외자가 대기업 사업체 규모 수준인 300명 이상인 지자체가 31곳(13.5%)이나 됨([표 10], [표 11]). 결국 지방정부에서도 모범 사용자(good employer) 역할을 다하지 않거나 정부의 정책을 이행하지 않는 곳들이 최대 27.7%(59개)는 된다는 것임.

[표9] 광역 지자체 무기계약 전환 실적 규모 현황(단위: 명)

기관명	비정규직 인원	전환 제외자	전환 대상자				누계		
			합계	13년	14년	15년	계획	실적	전환율
서울특별시청	1,194	1,035	159	159	0	0	159	578	363%
광주광역시청	97	96	1	1	0	0	1	1	100%
인천광역시청	363	303	60	50	8	2	58	63	108%
대구광역시청	320	287	33	11	13	9	24	33	137%
대전광역시청	227	199	28	0	16	12	16	23	143%
부산광역시청	430	418	12	4	6	2	10	14	140%
울산광역시청	171	149	22	19	3	0	22	13	59%
세종특별자치시청	135	77	58	17	15	26	32	55	171%

제주특별자치도청	200	173	27	6	16	5	22	22	100%
경기도청	554	509	45	30	15	0	45	45	100%
강원도청	415	401	14	5	9	0	14	13	92%
전라남도청	319	302	17	17	0	0	17	17	100%
전라북도청	245	226	19	14	5	0	19	19	100%
충청남도청	424	404	20	5	15	0	20	37	185%
충청북도청	352	163	189	37	75	77	112	36	32%
경상남도청	428	326	102	18	84	0	102	102	100%
경상북도청	483	474	9	9	0	0	9	9	100%

[표10] 기초 지자체 소수 무기계약 전환 실적 제로(zero) 28개 지역 현황

	비정규직	전환 제외자	전환 대상자				누계		
			합계	13년	14년	15년	계획	실적	전환율
봉화군청	354	354	0	0	0	0	0	0	-
관악구청	281	249	32	0	0	32	0	0	-
서초구청	315	243	72	0	0	72	0	0	-
서울중구청	235	235	0	0	0	0	0	0	-
영동군청	219	218	1	1	0	0	1	0	0%
남원시청	215	215	0	0	0	0	0	0	-
은평구청	232	203	29	0	4	25	4	0	0%
연수구청	222	196	26	4	0	22	4	0	0%
화성시청	174	174	0	0	0	0	0	0	-
강서구청	163	163	0	0	0	0	0	0	-
달서구청	169	162	7	0	3	4	3	0	0%
여주시청	157	149	8	2	4	2	6	0	0%
계양구청	218	148	70	0	0	70	0	0	-
동작구청	199	148	51	0	0	51	0	0	-
강화군청	159	147	12	0	6	6	6	0	0%
성동구청	152	132	20	20	0	0	20	0	0%
강동구청	141	116	25	0	0	25	0	0	-
부산남구청	133	109	24	0	2	22	2	0	0%
연천군청	99	99	0	0	0	0	0	0	-
영주시청	86	86	0	0	0	0	0	0	-
서대문구청	74	71	3	0	3	0	3	0	0%
부산중구청	73	70	3	0	3	0	3	0	0%
진안군청	90	68	22	8	4	10	12	0	0%
경북영양군청	63	63	0	0	0	0	0	0	-
단양군청	81	57	24	2	7	15	9	0	0%
강북구청	86	54	32	2	12	18	14	0	0%
군위군청	115	49	66	2	28	36	30	0	0%
계룡시청	53	43	10	0	3	7	3	0	0%

[표11] 기초 지자체 다수 무기계약 전환 제외자 300명 이상 31개 지역 현황

기관명	비정규직 인원	전환 제외자	전환 대상자			누계			
			합계	13년	14년	15년	계획	실적	전환율
김해시청	798	782	16	0	7	9	7	21	300%
부천시청	762	750	12	8	2	2	10	107	1070%
안산시청	656	615	41	6	17	18	23	69	300%
창원시청	718	596	122	49	52	21	101	70	69%
경주시청	564	559	5	4	1	0	5	3	60%
남양주시청	587	519	68	6	47	15	53	49	92%
포항시청	486	484	2	2	0	0	2	27	1350%
부산강서구청	474	463	11	2	3	6	5	5	100%
청주시청	535	444	91	32	45	14	77	74	96%
밀양시청	456	441	15	1	14	0	15	15	100%
춘천시청	444	410	34	34	0	0	34	34	100%
진주시청	411	409	2	2	0	0	2	7	350%
합천군청	424	387	37	5	14	18	19	5	26%
문경시청	386	386	0	0	0	0	0	8	*
울주군청	400	377	23	13	10	0	23	18	78%
용인시청	457	372	85	44	41	0	85	35	41%
평창군청	398	372	26	24	1	1	25	25	100%
고령군청	418	370	48	0	3	45	3	3	100%
수성구청	381	368	13	9	4	0	13	2	15%
포천시청	362	358	4	4	0	0	4	8	200%
봉화군청	354	354	0	0	0	0	0	0	-
구미시청	374	348	26	2	24	0	26	2	7%
유성구청	380	348	32	32	0	0	32	27	84%
경산시청	348	343	5	1	2	2	3	21	700%
전주시청	366	342	24	24	0	0	24	24	100%
인천서구청	346	341	5	5	0	0	5	5	100%
서귀포시청	373	327	46	11	32	3	43	48	111%
동대문구청	355	321	34	0	10	24	10	6	60%
동해시청	336	309	27	0	27	0	27	39	144%
예천군청	303	303	0	0	0	0	0	1	*
태백시청	392	301	91	13	55	23	68	62	91%

[표12] 기초 지자체 다수 무기계약 전환 실적 규모 상위 28개 지역 현황

기관명	비정규직	전환 제외자	전환 대상자			누계			
			합계	13년	14년	15년	계획	실적	전환율
고양시청	305	255	50	10	20	20	30	166	553%
강릉시청	368	157	211	50	89	72	139	117	84%
성남시청	423	297	126	87	9	30	96	113	117%
삼척시청	208	93	115	68	31	16	99	112	113%
부천시청	762	750	12	8	2	2	10	107	1070%
담양군청	80	66	14	4	6	4	10	86	860%
청주시청	535	444	91	32	45	14	77	74	96%
광산구청	85	7	78	59	13	6	72	72	100%
신안군청	96	0	96	77	13	6	90	71	78%
창원시청	718	596	122	49	52	21	101	70	69%
안산시청	656	615	41	6	17	18	23	69	300%

진도군청	238	182	56	30	26	0	56	65	116%
장흥군청	88	0	88	22	34	32	56	63	112%
태백시청	392	301	91	13	55	23	68	62	91%
천안시청	227	222	5	5	0	0	5	62	1240%
구례군청	82	0	82	34	48	0	82	60	73%
해남군청	175	146	29	2	14	13	16	57	356%
횡성군청	181	112	69	27	24	18	51	57	111%
당진시청	359	156	203	118	85	0	203	53	26%
군포시청	204	151	53	29	24	0	53	53	100%
안양시청	324	246	78	18	33	27	51	50	98%
여수시청	239	200	39	38	1	0	39	50	128%
남양주시청	587	519	68	6	47	15	53	49	92%
양구군청	129	77	52	33	16	3	49	49	100%
서귀포시청	373	327	46	11	32	3	43	48	111%
아산시청	126	84	42	37	5	0	42	48	114%
함평군청	104	10	94	22	72	0	94	45	47%
영암군청	74	44	30	19	10	1	29	44	151%

[참조] 서울특별시 비정규직 종합대책(2012-2017)

1. 전환 규모

- ① 전환 인력
 - 총 5,635명(2015.4월까지 5,625명 완료) → 총 7,322명 예정
- ② 향후 전환 인력
 - 2017년까지 추가 1,687명 전환 예정
 - * 공공부문 비정규직의 고용개선 5개년 로드맵('13~'17년) 지속 추진

2. 전환 과정

- 1차 직접고용 비정규직의 정규직 전환 완료 : '12~'13년 1,369명(투자출연기관 포함)
- 2차 간접고용 비정규직 6천여명의 단계적 정규직화 추진 : '13~'17년



- ① **1단계** : 「서울시 공공부문 1차 비정규직 고용개선 대책」 (2012.3.22.)
 (비정규 대책 발표 후 추가 정규직 전환자 79명 포함(2012.4.8.))
 2012년 5월 1일 서울시 비정규직 1,133명
 (본청·직속기관·사업소 325명, 투자출연기관 808명) 무기계약직 최종 전환
 - ② **2단계** : 「서울시 공공부문 2차 비정규직 고용개선 대책」 (2012.12.5.)
 (1차 전환 계획 미포함자 234명 기간제 추가 전환)
 (본청·직속기관·사업소 159명, 투자출연기관 75명)
- 서울시 1·2차 비정규직 종합대책 직접고용 기간제 전환자 총 1,367명
 (본청·직속기관·사업소 782명, 투자출연기관 883명)

[주요 내용]

- △ 상시·지속적 업무 종사자 정규직 전환(1,367명) → 기준완화·55세~59세 고령자도 전환
- △ 호봉제 적용 → 고용안정과 임금인상 등 고용의 질 개선
- △ 전환제외자 처우개선 → 복지포인트·명절휴가비 등 처우개선 수당지급
- △ 인력 관리제도 개선 → 호칭개선(공무직), 정원관리 등 소속감·자긍심 고취
- △ 향후 신규 사업 상시·지속업무 추가 발생 시 정규직(공무직) 채용

자료 : 서울시 내부자료(2011 ~2015) 필자 재구성.

- ③ **2단계** : 「서울시 공공부문 2차 비정규직 고용개선 대책」(2012.12.5.)
 2013년부터 간접고용 비정규직 6,231명
 (본청·직속기관·사업소 1,052명, 투자출연기관 5,172명) 단계적 전환(5년)
 ①청소 업무(4,172명, 2013~2014)
 ②시설·경비 업무(시설 731명&경비 512명, 2015~2016)
 ③기타 업무(816명, 2017~2018)

3. 주요 내용

- △ 간접고용 비정규직 6,231명, 2013년부터 시가 직접고용·정규직화
- △ 임금·처우가 가장 열악한 청소근로자 4,172명부터 시가 단계적 직접고용·정규직화
 - 서울메트로, 도시철도공사(3,116명) : 자회사 설립, 6월 1일 전원 정규직화
 - 본청·사업소, 기타투출(1,056명) : 2013년 시 직접고용 → 2015년 정규직화
 - 동일가치노동 - 동일임금 원칙 '직무급' 청소근로자에 최초 도입, 16% 임금인상
 - 근로환경 개선, 향후 청소 업종은 50세 이상 우선고용직종으로 운용
- △ 청소 → 시설·경비 → 기타분야 順, 향후 5년 내 전체 분야 정규직화

[참조] 인천광역시 비정규직 종합대책(2012-2013)

1. 전환 규모

- ① 전환 인력
 - 총 1,131명
 (2012년 253명, 2013년 526명(265명+261명), 향후 2015년 352명)
 (2015년까지 간접고용 비정규직 1,131명 정규직 전환 완료 계획)
 - 2013년 상반기 중 공사·공단 등 민간위탁 영역의 기간제 전환 완료
- ② 향후 전환 인력
 - 2012년 민간위탁영역 5개 직종(청소·기계·전기·영선·소방) 이외 직종 검토

2. 전환대책 단계

- ① **1단계**(시 민간위탁 근로자 → 기간제 근로자)
 - *2012년: 시(직속기관, 사업소) 민간위탁영역 근로자 253명 직접고용(기간제) 전환
 - *2013년: 시 및 공사·공단 5개 직종(청소·기계·전기·영선·소방 총 353명) 민간위탁영역(501명) 이외 직종 추가 전환 검토
- ② **2단계**(공사·공단 등 민간위탁근로자 → 기간제 근로자)
 - *2013년: 시 및 공사·공단 5개 직종(청소·기계·전기·영선·소방) 민간위탁영역 근로자 265명 직접고용(기간제) 전환
- ③ **3단계**(시 및 공사·공단 등 기간제 근로자 → 무기계약직)
 - *2013년 기간제 261명 무기계약직 전환 채용(시 43명, 교통공사 185명, 시설관리공단 32명, 도시공사 1명)

3. 주요 내용(2013년 비정규직 대책)

- ▷ 인천시 및 산하 공사·공단 및 출자·출연기관(이하 공사·공단 등) 민간위탁영역근로자 직접 채용 및 2년 후 무기계약직화
 - 60세 정년 후 기간제 근로자로 전환하여 65세까지 고용 보장
- ▷ 시 본청 및 공사·공단 등 기간제 근로자의 무기계약직 근로자 전환
- ▷ 시 본청 기간제근로자 고용개선 위한 상여금 및 복지포인트 지급 신설 등

자료 : 인천시 보도자료(2012.12.12, 2013.4.30), 인천시 <비정규직 없는 인천만들기> 토론회 자료(2013.5.30.)

[참조] 행자부(공기업과) 지방공기업 비정규직 전환 기준

□ 전환대상 및 절차

- (대상업무) 연중 계속되는 업무로서 과거 2년 이상 계속되어 왔고, 향후에도 계속 지속될 것으로 예상되는 상시·지속적 업무*
 - * 공공부문 비정규직 고용개선 추진지침('12.1월) 및 보완지침('13.4월) 참고
- (전환절차) 기관별 「'13~'15년 무기계약직 전환계획」을 기초로 업무실적, 직무수행능력·태도 등에 대한 전환평가 결과를 고려, 인사위원회 심의·의결을 통해 최종 전환대상자 선정
 - * 매분기 전환일정을 안행부 및 소관 자치단체에 통보

□ 전환 후 인력관리

- 무기계약직 정원을 별도 신설하여 관리
- 기관별 보수·수당·복무관리 등을 규정한 「무기계약직 근로자 관리규정」 마련·운영
- 기 전환된 업무에 대해서는 비정규직 고용 금지
- 기 전환된 업무의 비정규직 사용금지 등 비정규직 활용을 단계적으로 축소하여, '16년 이후에는 정원의 8.0% 내 운영

□ 전환의 실효성 확보

- 경영평가 시, 전환계획 대비 실적우수기관에 가점을 부여하고,
 - 전환에 따른 인건비 증가분 등을 사업수지 지표 등에서 예외로 인정하여 평가 상의 불이익 배제
- 지방공기업 발전 유공포상 시, 전환우수기관 우대
- 인사운영기준 등 관련 지침을 개정하여 제도적 기반 마련

□ 전환대상자

- 전환일 기준 전환대상 업무에 종사하는 자 중 시험성적, 근무성적, 그 밖의 능력의 실증에 따라 선정
 - * 전환대상 직종에 공석(충원 예정)이 발생한 경우, 기관 판단에 따라 종전 근무자도 채용 가능

□ 무기계약직 정원 관리

- 정규직 정원과 마찬가지로, 무기계약직 인원을 무기계약직 정원으로 분류하여 총수* 관리
 - * 무기계약직 정원을 기존 정원 외 별도 정원으로 관리(기존 정원개념에 포함하고 있는 무기계약직은 제외)
- 무기계약직 추가 소요시 설립자치단체와의 협의를 거쳐 인력 증원
 - ※ 지방공기업 설립운영기준 상의 정원은 무기계약직 정원이 아닌 기존 '정원' 의미

□ 지방공사·공단별 「무기계약 근로자 관리규정」 정비

- 각 기관별 실정에 따라 「무기계약직 근로자 관리규정」을 새롭게 마련하거나 기존의 관련 규정 개선
 - * 채용요건 및 절차, 보수·수당·정년·복무관리·고용관계 종료사항 등 규정

□ 기 전환된 업무에 대해서는 비정규직 고용 금지

- 무기계약직으로 전환된 업무에 대해 다시 비정규직을 사용하는 것은 원칙적으로 금지
- 다만, 한시적(일시적인 업무량 증가 등)이거나 불가피한 경우(인수·합병으로 인한 고용 승계 등)에는 예외적으로 비정규직 사용가능
 - 사용인원·기간·필요성 등에 대해 이사회 사전 보고 필요(시급을 요하는 경우 사후보고 가능)

□ 비정규직 사용의 단계적 축소

- 각 기관은 '15년까지 단계적으로 비정규직 전환을 완료하고, 그 이후에는 정원(무기계약직 포함)*의 8.0% 내**에서 운영(참고3) * 정원 + 정원에 미포함된 무기계약직 수
- 기관 특성에 따라 '16년 이후 8.0%를 상회하는 경우에는 설립 자치단체 장과 협의를 거쳐, 기간 과 인원을 정하여 운영

[참조] 광주광역시 공공부문 비정규직 고용개선 대책 발표자료 (2015.1.5)

- 공공부문 비정규직 현황 : 1,366명(간접고용 896, 기간제 300, 단시간 170)
- 기본체계 : 1안) 간접고용 비정규직 → 직접고용(기간제) → 정규직(공무직)
2안) 간접고용 비정규직 → 정규직(공무직)
- 전환절차

1) 간접고용(민간위탁)을 직접고용 전환함으로써 고용안정 실현 ('15. ~ '17.)

구분	대상	직접고용 (기간제)	정규직
계	896명(민간위탁)		
1차	74명		
	10명 (본청 행정지원과 소속) 64명 (본청 회계과 소속)	'15. 2. 1. ~ '17. 1. 31. '15. 2. 10. ~ '17. 2. 9.	2017. 2. 1. 2017. 2. 10.
2차	250명 (본청, 직속·사업소)	2015 ~ 2017	2017 ~ 2018
	572명 (공사·공단, 출자·출연)		

2) 직접고용(기간제)을 정규직화 시점에 공무직 전환 ('17. ~ '18.)



3. 지자체 무기계약 전환 쟁점과 문제점

1) 공공부문 비정규직의 무기계약 전환 기준들

- 현재 공공부문 비정규직 고용구조 전환 검토 논의는 ①정부 공공부문 비정규직 정책 (관계부처 합동, 국가인권위원회 권고 등) 논리와 ②정부 공공부문 경영운영 방침(기재부 규정·방침, 조직 내 의견 등) 논리가 상호 충돌하고 있음. 아래의 정부 공공부문 비정규직 대책이 왜 학계와 노동계에서 지속적으로 문제점을 지적하고, 개선방향을 요구하고 있는지 도식화한 것임.

【 공공부문 비정규직 정책】

- 공공부문 비정규직 종합대책
- 중앙정부 관계부처 합동('06-'15)
- 지자체 비정규직 조례 및 정책 방향
- 의회 조례 및 市 방침
- 국가인권위원회 권고('14.11.10)
- 전환 예외 축소, 간접고용 포함
- 공공부문 비정규직 보호방안 강구('15)
- 2단계 진행('16-'17), 용역 보호



【공공부문 경영운영 정책】

- 공공부문 선진화 합리화 정책
- 조직 효율화(비용절감, 외주화)
- 기재부 운영방침 경영평가 불이익
- 조직 관리, 효율화, 인력 규정
- 행자부 운영방침 지자체 관리감독
- 조직 관리, 정원 규정, 기준인건비 등
- 지자체 조직, 기관 분위기
- 시 내부 조직, 산하 기관 미동의

- 먼저, 현재 정부의 공공부문 비정규직 정책 흐름은 관계부처 합동으로 진행된 (1)‘공공부문 비정규직 종합대책’(2011년~2015년)에 근거하여, △고용불안(상시 지속 무기계약 전환), △처우개선(차별해소, 복지포인트, 교육훈련 등 제공)이라는 두 가지 방향에서 진행되었음. 또한 (2)각 광역 및 기초 지자체별로 비정규직 관련 조례와 정책들이 시행되고 있으며, 일부 지자체는 비정규직 관련 지원 센터들도 운영하고 있음. 더불어 (3)국가인권위원회(2014)의 공공부문 간접고용 비정규직의 직접고용 전환 권고, (4)최근에는 공공부문 비정규직 보호방안 강구(2015.6.17., 2015.7.14)를 내용이 발표되었음.

- 다음으로, 현재 정부의 공공부문 경영방침 (1)공공부문 선진화 혹은 합리화(정원 규정, 총인건비, 조직 합리화, 위주화, 정부 신규 사업, 민간위탁 등), (2)기재부의 공공기관 정상화 방안(1단계: 부채감축, 방안경영 개선, 2단계: 과잉 기능, 중복적 업무구조 비효율 해결), (3)행자부의 지자체 자율적 운영 통제(조직 설립 운영, 정원 및 예산, 기타 관리 감독), (4)각 지자체 내 비정규직 고용구조 개선 문제에 대한 단체장, 의회, 조직구성원의 내적 동의 수준이 낮은 곳도 있음.⁵⁾

5) 정부의 공공부문 비정규직 대책에 간접고용이 제외되어 있고, 실질적인 전환의 핵심인 인력과 예산 규정의 통일적 방침이 부재하다는 것임. 정부 차원의 전향적인 대책이 수립되지 않는 이상 현재의 경영효율화(기재부) 방침과 평가 속에서는 비정규직의 정규직화 문제는 사실상 불가능한 구조임.

2015년 6월 17일 관계부처합동 ‘공공부문 비정규직 보호방안 강구’

- (2단계 전환) 상시지속적인 업무 종사자의 비정규직의 정규직 전환계획 수립('15 하반기)
 - * 공공부문 정규직(무기계약직) 전환 계획 1단계('13-'15), 2단계('16년-17년)
 - 상시 지속적이고 정원 내 정규직과 동일한 직무를 수행하는 비정규직(무기계약직 포함)을 정원 내 정규직 전환 추진

- (비정규직 규모 관리) 일정 비율 이하로 관리
 - * (공공기관) '16년부터 정원의 5%, (지방공기업) 8%, (출연 研) '17년까지 20~30% 내 감축 등
 - 다만, 정부 수탁사업 수행인력 등 불가피한 경우에는 기관과 인원을 정하여 예외적용 가능
 - * 비정규직 사용한도 준수여부 등을 경영평가 등에 반영하여 관리

- (용역근로자 보호) 용역계약 가이드라인 이행강화를 위하여 공공부문(5월), 대학(9월) 대상 실태점검 및 이행지도
 - * (조사대상, 시기) 공공부문 용역활용기관(5월), 국공립 및 사립대(9월)
 - * (조사내용) ① 용역근로자 근로조건 보호지침 준수, ② 부당, 불공정 조항 유무, ③ 노동관계법 위반 여부
 - 동반성장지수에 지침 준수 반영 추진('15년 반영, '16년 시행)
 - * (예시) 경영평가 지표 중 '동반성장실적평가'에 '용역근로자 근로조건 보호지침' 준수 시 가점 부여
 - * (동반성장평가 항목: 매년 3월 산업부, 동반위 발표) ① 기관장의 동반성장 추진 의지, ② 핵심과제 추진 실적, ③ 기타과제 추진 실적, ④ 중소기업사 체감도 조사, ⑤ 가감점

2015년 7월 14일 <공공부문 비정규직의 합리적 고용관행 정착 향후 추진과제>

- ① **첫째**, 공공부문 기간제근로자의 정규직 전환을 확대해 고용구조 개선을 선도한다.
 - '13년부터 '15년까지 1단계 정규직 전환계획을 차질 없이 추진하는 한편, 상시·지속 업무임에도 정규직 전환계획에 포함되지 않은 근로자가 이의를 제기할 수 있도록 “공공부문 고용개선 상담지원센터”를 마련·운영한다.
 - 한편, 새로운 사업 시행 등으로 발생한 상시·지속적 업무를 담당하는 기간제근로자에 대해 '16년부터 '17년까지 2단계 전환계획을 수립한다. 이와 함께 공공기관에서 상시·지속적으로 기존 정규직과 동일 직무를 수행하는 기간제근로자 등에 대하여 연차별로 전환을 추진한다.
 - 또한, 각 기관이 기간제근로자를 정원의 일정범위 이내에서 사용하도록 목표를 설정하고 이에 따라 관리해나가는 목표관리를 도입하기로 하고, 우선적으로 공공기관, 지방공기업, 출연연구기관부터 기간제를 일정 비율로 관리할 계획이다.
- ② **둘째**, 비정규직에 대한 불합리한 차별이 없도록 지도를 강화하고, 무기계약직 근로자의 보수·관리체계를 개선한다.
 - 공공부문 고용개선 상담지원센터 상담사례를 분석해 비정규직에 대한 차별가능성이 높은 기관에 대해 지도점검을 실시한다.
 - 무기계약직 근로자의 직무중심 인력관리 및 임금체계 개편 방안 등을 담은 인력운영 가이드북을 마련하고, 동일·유사 업무의 직무분석을 참고하여 업무 난이도 및 성격 등을 반영한 임금가이드를 마련하는 한편, 기관별 무기계약직 근로자 근로실태를 조사할 계획이다.
 - 용역근로자의 직접고용 전환시 채용 요건 명확화·공개 등 채용절차 합리화 및 투명성을 강화해 나갈 예정이다.
 - 또한, 학교회계직원의 효율적 관리·운용을 위해 정원을 마련하고 현행 50여 가지 직종을 단순화한다.
- ③ **셋째**, 공공부문 소속 외 근로자(파견·용역·사내하도급 등)의 합리적 인력운영 방안을 검토한다.
 - 공공기관 및 지방공기업의 소속 외 근로자 인력현황 및 직무수행 형태 등에 대한 실태조사를 실시하고, 전문가 논의 등을 거쳐 소속 외 근로자의 합리적 인력운영 방안을 검토해 나갈 예정이다.
 - 또한, 청소·경비·시설물관리 등 단순노무 용역 근로자의 근로조건 보호를 위해 경영평가에 지침 이행여부를 반영하는 등 '용역근로자 근로조건 보호지침'의 이행을 강화하고 시중노임단가 산정시 직종별 임금을 적용하는 등의 방안을 모색해 나갈 계획이다.

- 현재 정부의 공공부문 비정규직 대책이나 방향의 주요 문제점은 다음의 몇 가지로 요약 가능함. **첫째**, 지난 4년 동안의 정부 정책을 포함하여 정부의 공공부문 비정규직 대책 주요 문제점은 일명 ‘비정규직 보호법’(2007)의 기간제 비정규직 문제조치 실효성 있게 해결하지 못하고 있다는 것임. 무엇보다 기간제의 무기계약 전환 기준(상시지속성)의

(협소)소극적 적용은 폭넓은 기간제 예외사유(18가지: 일시간월, 55세 이상 고령자, 단기 사업, 전문직 등)를 현장에서 강행규정으로 인식하게 하여 무기계약 전환의 실질적인 제약 조건이 되고 있음.

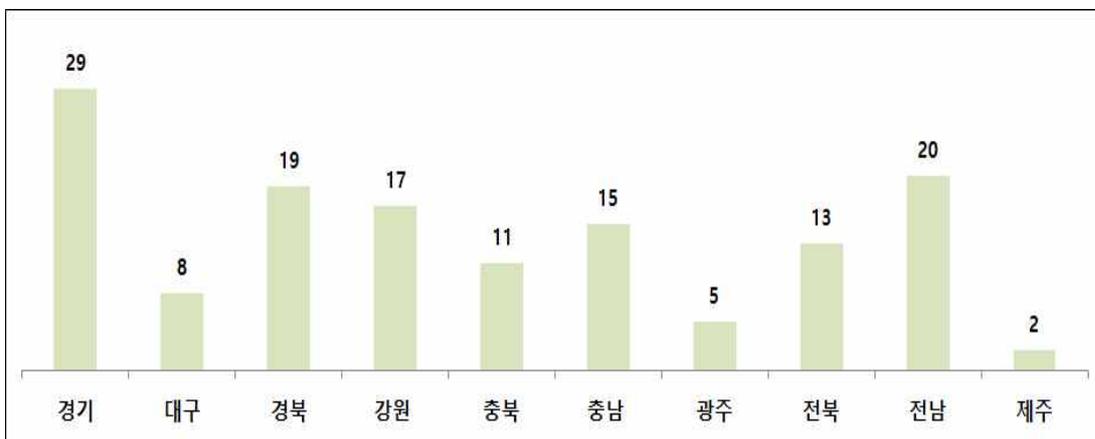
- 기간제법은 ‘기간제 근로자 고용을 남용하거나 확대하는 것을 방지하기 위하여 사용기간을 2년으로 제한하고 있으며, 2년을 초과하여 기간제 근로자를 사용한 그 근로자는 기간을 정함이 없는 근로계약을 체결한 근로자로 본다’고 규정하고 있음. 그런데 현행 기간제법은 2년을 초과해서 사용할 수 있는 예외 조항을 두고 있는데, 기간제법 예외조항에 해당하는 대상자를 재정리하면 18개 직종 종사자로 분류할 수 있음.

- ① 사업완료기간이 정해진 사업 종사자
- ② 휴직, 파견 노동자 대체자
- ③ 학업, 직업훈련 등 이수기간이 정해진 종사자
- ④ 55세 이상 고령자
- ⑤ 박사학위 소지자
- ⑥ 기술사 등급의 국가기술자격 조시자
- ⑦ 건축사, 변호사, 의사 등 전문직 종사자
- ⑧ 정부의 정책에 따라 사회적으로 필요한 서비스를 제공하기 위한 일자리 종사자
- ⑨ 제대군인을 위한 일자리 종사자
- ⑩ 국가보훈대상자를 위한 일자리 종사자
- ⑪ 다른 법령에서 사용기간을 달리 정한 종사자(기간제교사, 영어회화 전문강사 등)
- ⑫ 군사 관련 종사자
- ⑬ 국가안전보장, 국방, 외교 등 종사자
- ⑭ 고등교육법상 조교, 명예교수, 겸임교원, 시간강사, 초빙연구원 등
- ⑮ 관리직 및 전문직의 근로소득이 전문직 소득의 상위 25% 해당자
- ⑯ 1주 15시간 미만의 초단시간 근로자
- ⑰ 체육 선수 또는 지도자
- ⑱ 연구업무 종사자, 연구업무에 직접 관여하여 지원하는 자

- 특히 지난 3년간 지자체 기간제 계약직 규모가 크게 줄지 않고 오히려 증가된 것은 일상적인 업무의 비정규직 활용(대체)가 개별 기관에 고착화된 것으로 봐야 함. 그럼에도 현재 기간제 업무의 상시 지속성을 대폭 완화하지 않을 경우 정원과 예산 규정(기준 인건비: 일정 비율 관리?) 그리고 경영 효율화 정책(경영 및 예산 평가/지침)에서 개별 지자체 산하기관에서는 비정규직의 고용의 질 개선(가점)보다는 경영 효율성 평가(가점)이 더 높기에 조직과 개인의 ‘합리적 선택’을 할 수 밖에 없음.

- **둘째**, 최근 공공부문 비정규직 개선정책 발표(2015.6, 7)에는 간접고용 문제가 포함 되어 있지 못하다는 것임. 공공부문 및 지자체 비정규직의 3분의 1 이상이 간접고용임에도 불구하고 이 문제를 정리하지 않고서는 우리나라 비정규직 규모 축소나 고용불안 그리고 노동조건 개선 및 차별 문제(근로기준법 미준수, 노동관계법 미준수, 시중노임단가 미적용, 탈법적 혹은 편법적 고용·인력·운영·관행 현상 포함) 해결하기 어려운 구조임. 실제로 최근 발표 자료(2015.7.14)를 보면 간접고용의 직접 고용 전환 시 채용의 투명성(공개)을 제시한 것은, 현재 각 개별 지자체의 비정규직 대책과 고용승계 판단에 비정규직 축소 의지나 정책을 어렵게 만드는 구조만 초래하게 만들고 있음.

[그림5] 2015년 지자체 비정규직 차별실태(139개 차별 59%, 단위: 개)



주 : 1)전국 244개(모집단) 중 143개 조사표본, 139개 기간제법 차별 확인
 2)지자체 중 기초지자체 139곳에서 모두 위반한 것으로 확인.
 자료 : 장하나 의원 국정감사 보도자료 재구성(2015.10.9., 3쪽)

[표13] 2015년 지자체 비정규직 기간제 임금, 복지 차별 기관 현황

소속 광역	해당 자치단체
경기(29)	수원시, 고양시, 성남시, 용인시, 부천시, 안산시, 남양주시, 안양시, 화성시, 평택시, 의정부시, 시흥시, 파주시, 광명시, 광주시, 군포시, 오산시, 이천시, 양주시, 안성시, 구리시, 포천시, 의왕시, 하남시, 여주시, 양평군, 동두천시, 과천시, 연천군
대구(8)	중구, 동구, 서구, 남구, 북구, 수성구, 달서구, 달성군
경북(19)	경산시, 고령군, 구미시, 군위군, 김천시, 문경시, 상주시, 성주군, 영양군, 영주시, 영천시, 예천군, 울릉군, 울진군, 의성군, 청도군, 청송군, 칠곡군, 포항시
강원(17)	춘천시, 강릉시, 동해시, 태백시, 속초시, 삼척시, 홍천군, 철원군, 횡성군, 영월군, 평창군, 정선군, 화천군, 양구군, 인제군, 고성군, 양양군
충북(11)	청주시, 충주시, 제천시, 보은군, 옥천군, 영동군, 진천군, 증평군, 괴산군, 음성군, 단양군
충남(15)	계룡시, 공주시, 금산군, 논산시, 당진시, 보령시, 부여군, 서산시, 서천군, 아산시, 예산군, 천안시, 청양군, 태안군, 홍성군
광주(5)	동구, 서구, 남구, 북구, 광산구
전북(13)	전주시, 군산시, 익산시, 정읍시, 남원시, 김제시, 완주군, 장수군, 진안군, 무주군, 순창군, 고창군, 부안군
전남(20)	목포시, 여주시, 순천시, 나주시, 광양시, 담양군, 곡성군, 구례군, 고흥군, 보성군, 화순군, 장흥군, 강진군, 해남군, 영암군, 무안군, 장성군, 완도군, 진도군, 신안군
제주(2)	서귀포시, 제주시

자료 : 장하나 의원 국정감사 보도자료 재인용(2015.10.9., 3쪽)

[표14] 2015년 지자체 기간제의 무기계약직 대비 임금, 복지 차별 항목⁶⁾

상여금	각종 수당									복리후생				명절 휴가비	복지 포인트
	작업 장려	조정 수당	장기근속 가산금	기술 수당	직급 보조	대민 활동	특수 업무	위생 수당	위험 수당	교통비	급식비	가족 수당	가계 보조		
100	25	6	34	-	11	10	8	10	19	54	95	11	21	96	74

자료 : 장하나 의원 국정감사 보도자료 재인용(2015.10.9., 5쪽)

2) 지자체 비정규직의 무기계약 전환 방향 : 원칙, 쟁점, 방식

- 결국 지자체 비정규직의 정규직 전환은 ①공공부문 비정규직 종합대책(상시지속 업무 직접고용 전환)의 적극적 이행과 ②주요 지자체와 지방공기업에서도 포괄적인 직접고용 전환 사례 존재(지자체 및 지자체 산하기관), ③법제도적 위반 해소(법률 위반, 노동조건 등 기존 위탁/도급방식 해소 미흡)의 필요성, ④비정규직 해소·차별개선, 공공행정서비스 구축, 좋은 일자리 구축이라는 정책방향 등 내적요인 속에서 검토될 필요성이 있음.

- **첫째**, 지자체 비정규직의 무기계약직 및 정규직 전환 방향은 ①전환대상·임금 및 후생 복지·전환방식·시기 등에 대해 모범사용자로서 역할 강화, ②전환기준 충족 시 예외 없이 전환하고, 실행가능 분야를 조기 추진함으로써 정부의 전향적 의지 구현(1단계), ③미전환 비정규직(기간제) 및 간접고용(과건용역) 문제 추가 및 사후 이행절차, 처우 개선을 통한 차별 해소와 같은 중장기 종합대책 마련(2단계 → 3단계), ④향후에도 상시지속업무에 대해서는 정규직 채용(무기계약의 정규직 전환)을 원칙으로 추진 등이 논의될 필요성이 있음.

6) 기간제노동자로 주로 노무업무(명칭: 보통인부·기능인부·기술인부·현업인부·현장노무·시설관리 등) 및 사무보조(명칭: 행정보조·현장실무·사무원 등) 등의 업무 수행하면서, 동일·유사업무를 수행하는 무기계약직 노동자가 해당 지방자치단체 내에 함께 근무하고 있음.

[표15] 중앙정부 및 주요 지자체 비정규직 무기계약 전환 기준 비교

구 분	서울시 및 광주시	중앙 정부 지침
상시 지속 업무 판단 기준	연중 계속되는 업무로서 향후 2년 이상 행정수 요가 지속될 것으로 예상되는 업무 연간 9~11개월은 기간제 노동자가 담당하고, 1~3개월은 정규직이 대체하여 담당하는 경우는 연중 계속되는 업무로 간주	연중 계속되는 업무로서 과거 2년 이상 계속되어 왔 고, 향후에도 계속 지속될 것으로 예상되는 업무 연간 10~11개월은 기간제 노동자가 담당하고, 1~2개월은 정규직이 대체하여 담당하는 경우는 연 중 계속되는 업무로 간주
전환 제외	- 기간제법상 고령자(55세 이상) 예외사유 조항 의 완화 : 만 55세~59세 까지의 기간제노동자는 무기 계약직 전환대상자격에 포함.	기간제법상 기간제 사용기간 예외사유자(20개 항 목)
전환 방식	- 대상자는 원칙적으로 무기계약직 전환 - 직무수행능력 평가 (근무성적·태도 등이 극히 불량한 자에 한해 필 요최소한의 평가(네거티브 방식) ※소명기회 부여, 장기근속자 우대	- 대상자는 원칙적으로 무기계약직 전환 - 대상자에 대해 실적·직무능력·태도 등에 대해 개인 별 평가

- **둘째**, 공공부문 비정규직종합대책의 ‘상시·지속적 업무’ 판단기준 확대(연간 업무 수행 기간 9개월, 기간제 사용기간 예외사유인 고령자(55세 이상, 간접고용 포함)를 통해, 비정규직의 전환대상과 규모 확대, 상시지속업무 종사자의 예외 없는 무기계약직으로 전환 검토가 필요함. 이 때 판단기준은 ①업무 수행기간: 향후 2년 이상 지속될 상시·지속 업무, ②근로계약기간: 9개월 이상(주 35시간 이상, 1일 7시간 근로 기준), ③전환 연령대: 정년 60세(고령 직무 65세 준공무직 고용 연장), ④고용시기: 기간제 근로기간 만료 후 정규직 혹은 무기계약 전환, ⑤고용대상: 특별한 사유 없는 한 전환 대상자(간접고용 포함 → 기간제) 고용승계 5가지 영역임.

- **셋째**, 현재 지자체 비정규직의 무기계약 전환 이후 자연 감소(퇴직) 인력의 신규 충원에 대한 명시적인 규정이 필요할 것으로 판단됨. 현재 주요 지자체에서 기준인건비 문제로 무기계약 전환 이후 인력 감소 일자리에 신규 충원을 하지 않고 있는 곳들이 있음. [표16]과 [표17]에서 알 수 있듯이, 제한적이지만 4개 광역 지자체를 기준으로 지난 2년 사이 약 188명 정도(연 평균 94명) 자연 감소(퇴직, 퇴사)가 발생하는 것으로 확인됨. 직종별로 보면 주로 고령 일자리 성격의 환경미화(10명)나 도로보수(20명), 단순노무(78명)뿐만 아니라, 여성 다수 일자리인 행정보조 업무(78명, 연간 39명)도 많은 상황임.7) 결국 정부 정책은 상시 지속 업무의 경우 향후에도 무기계약직으로 충원하고, 정규직과 동일한 업무의 경우의 정규직 전환을 밝혔기에(2015.7), 공공부문 무기계약직 이행과 관리 문제가 사후 과제로 논의될 필요성이 있음.

7) 민간부문에 비해 상대적으로 안정적이고 근로조건이 좋은 지자체 무기계약직 내 다수 여성 지배 직종인 행정보조 업무에서 자연 감소(퇴직, 퇴사)가 높은 여성의 결혼 및 육아 출산 등의 문제나 사업장 내 차별이나 인사승진과 같은 젠더(gender) 문제때문일 수도 있기 때문에 심층적이 연구조사가 필요할 것으로 생각됨.

[표16] 주요 광역 지자체 무기계약 시기별 퇴사현황 : 2012.10-2014.9

시기	소계	12.10.1-12.12.31	13.1.1-13.9.30	13.10.1-13.12.31	14.1.1-14.9.30
4개 합계	188	46	27	85	28
서울	121	35	10	61	15
인천	23	5	8	9	1
광주	8	미제출	미제출	4	4
경기	34	6	9	11	8

자료 : 새정치민주연합 진선미 의원실의 각 지자체 국정감사 요구자료 재구성(2015.9)

[표17] 주요 광역 지자체 직종별 무기계약 퇴사자 현황 : 2012.10-2014.9

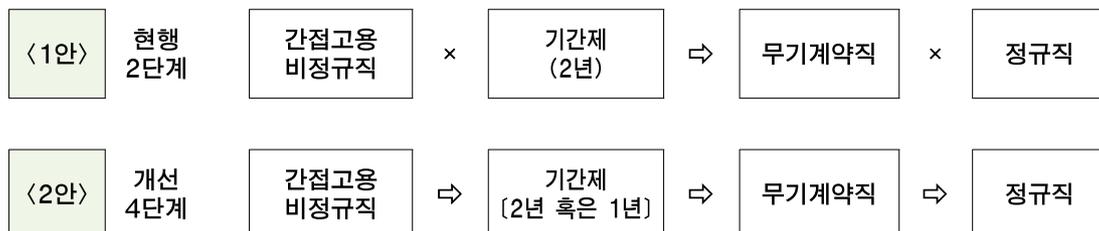
직종	소계	환 경 미화원	행 정 보조원	단 순 노무원	도 로 보수원
4개 합계	210	10	78	78	20
서울	121	1	64	41	15
경기	34		13	21	
인천	23	9	1	12	1
광주	8	미제출	미제출	4	4

3) 지자체 비정규직 고용구조 전환 논의 추가 검토 사항들

(1) 고용구조 전환 방식

- 현재 공공기관 비정규직 고용구조 전환 방식은 크게 현재 비정규직의 직접고용 전환(무기계약·정규직) 방식, 다른 하나는 산하기관(공사공단, 재단) 혹은 별도 조직으로의 직접고용 전환(출자회사) 방식으로 논의되고 있음. 특히 노동계에서 간접고용에서 직접고용으로 전환 시 기존의 기간제 전환(2년) 이후 해당 기관의 무기계약직 혹은 정규직으로 전환 방식 검토를 지속적으로 요구하고 있는 상황임.

[그림6] 공공부문 비정규직의 고용구조 단계별 전환 방향



* 주 : 1)공공부문 중 교육기관의 학교 비정규직은 기간제 1년 후 무기계약 전환
2)공공부문 무기계약직 업무 중 동일 정규직 종사자의 경우 '정규직' 전환 경로 명문화

- 한편 이 과정에서 공공부문 고용구조 전환 과정에서 간접고용의 직접고용 전환 이후 기간제 전환 과정을 축소(기간제 전환 단계: 2년 →1년)할 수도 있고, 또는 동일 업무 수행 무기계약직의 정규직 전환을 정부 발표(2016.6.17. 20157.4) 내용을 개별 기관에서 실효성 있게 전환되도록 해야 함. 이와 같은 경로는 기존 상시지속 기간제의 무기계약 전환과 간접고용 비정규직 문제에도 동일하게 적용하도록 검토해야 함([그림6], [그림7]).

- 비정규직의 무기계약(공무직, 정규직) 전환은 기존 비정규직 고용구조 전환이 진행될 경우 인사관리제도가 검토되어야 하는 문제임. 일반적으로 공공부문 무기계약 전환은 전환 업무가 결정될 경우, 개인별 근무실적, 직무수행 능력과 태도 등을 종합적으로 평가하여, 보편적 기준에 미달하는 일부 소수를 제외하고는 모두 전환(기존 인력 고용승계 원칙)하는 방향으로 진행되는 것이 노동정책의 기본적인 방향임.8)

[그림7] 공공부문 비정규직(직접고용, 간접고용) 고용구조 전환 채용방식 논의안

명칭	용역파견		기간제		무기계약직	
기간	←		→		→	
신분	〈용역업체 직원〉		〈각 해당 조직 소속 직원〉			
채용시점			↑ 1단계 채용	↑ 2단계 채용		
각 기관 채용방법 제시의견	(갑설)	경쟁방식 채용		전환방식 채용 (비공개)		
	(을설)	전환방식 채용 (비공개)		경쟁방식 채용		
	고용개선 대책 (관계부처 합동)	-1단계 채용은 해당 없음 (애초 직접고용 기간제 대상)		전환방식 채용 (비공개)		
노동계 제시의견	서울, 인천, 광주 지자체	전환방식 채용 (고용승계)		전환방식 채용 (고용승계)		
	지자체 산하 공공기관(출연출자)	전환방식 채용 (고용승계)		전환방식 채용 (고용승계)		

- 물론 주요 지자체 무기계약 전환 방법 및 절차가 이미 지난 3년 사이 이행과정 속에서 △계획수립, △전환의사 확인, △평가, △심의, △무기계약직 전환의 과정으로 수립되

8) 현재 공공부문 내 비정규직의 무기계약 전환, 간접고용의 직접고용 전환 과정에서 기존 인력과 외부 인력과 경쟁채용 방식을 해야 한다는 의견이 제시되고 있음. 최근 관계부처 합동으로 발표된 정부의 '비정규직 발표'(2015.7)과 '기존 정부 인력 운영방식'에서도 동일하게 제시되고 있음. 하지만 우리나라에서 비정규직 문제가 사회적으로 대두 되면서 전자의 논리가 현재 정책적 우선 고려 사항으로 판단(서울시, 인천시, 광주시 등 사례) 될 필요가 있음.

어 있음. 하지만 아직도 일부 기관과 조직의 사례에서 보면 무기계약 전환 과정에서 각 조직(부서·팀·담당자)의 자의적 전환 평가 및 기준으로 ‘차별’이 나타난 곳들이 있어 법정 다툼(소송)까지 진행된 경우가 있었음.

- 특히 비정규직의 무기계약 전환 과정 절차와 평가에 있어서 특정 집단이나 대상자가 배제되지 않도록 하는 것이 중요함. 이를 위해서는 전환 과정에서 (가칭) ‘무기계약 전환 심사 절차위원회’와 같은 임시 위원회를 좀 더 구속력 있게 운영하고 모니터링 될 수 있도록 해야 함. 위원회에 참여 위원에 학계, 시민사회단체의 공익위원 참여도 검토할 필요가 있음.

(2) 고용인력 전환 정원과 예산 - 기준인건비

- 2014년 2월 26일, 지자체 조직관리 자율성 확대를 목표로 ‘기준인건비제’ 도입을 주요 내용으로 하는 <지방자치단체의 행정기구 및 정원기준 등에 관한 규정>개정령안이 국무회의를 통과[*기준인건비제는 행자부(구 안행부)에서 제시하는 기준인건비에 따라 지자체가 자율적으로 정원을 운영할 수 있게 되고 총정원관리제는 폐지]

[표18] 지자체 총액인건비제와 기준인건비제 특징 비교

구 분	총액인건비제	기준인건비제
개념	· 안행부에서 총정원과 인건비 총액한도를 이중으로 관리	· 안행부에서 기준인건비만 제시하고 · 지자체별 정원 관리를 자율화 · 자율운영범위 1~3% 추가 허용
페널티 부여	· 총액인건비 초과 시 부여 · 총정원 초과 시 부여	· 기준인건비+자율범위 초과 시 부여
교부세 반영 여부	· 총액인건비는 교부세 반영	· 기준인건비는 교부세 반영 · 자율범위의 인건비는 교부세 미반영

* 자료 : 안전

행정부 2014년 2월 26일 보도자료.

- **첫째**, 현재 지자체가 복지, 안전 및 지역별 특수한 행정수요에 탄력적으로 대응할 수 있도록 인건비의 추가적인 자율범위를 1~3%까지 허용되며, 자율범위는 각 지자체별로 재정여건에 따라 결정 가능. 물론 주요 지자체의 기준인건비(총액인건비제)는 직접고용 전환 계획 인원 초과 의견에 따라 직접고용의 어려움을 있을 것으로 예상되는 곳도 있음. 하지만 현재 각 지자체의 단체장 공약 및 우선 핵심 사업의 이행(임기 4년)에 따라

예산 배분이 달라지고, 이 사업 담당 공무원 인력 충원이 결정된다는 것을 고려하면 지자체의 비정규직 정책에 대한 판단이 결여된 곳도 문제로 봐야 함.

- **둘째**, 현재 각 지자체별로 기준인건비제에 따른 인력(정원, 현원) 전환 범위 내에서 가능한 곳도 있고, 그렇지 않은 곳도 있음. 실제로 주요 지자체 2012년-2014년 기준인건비 사용(계획 기준, 예산과 집행, 잔액) 현황을 4곳(서울, 인천, 경기, 광주)을 검토한 결과, 일부 시기의 예산(광주 2014년 -5백만원)을 제외하면 무기계약 전환 예산 자체가 부족한 것은 아님. [표19]에서 알 수 있듯이, 2014년 기준 무기계약 예산은 서울 12억9천만원, 경기 8억원, 인천 8억5천만원 정도 인건비가 집행되지 않고 잔액처리 되었음.

[표19] 지자체 총액인건비제와 기준인건비제 특징 비교

지 자 체	인건비 잔액 정현원 현황		인건비 구분(단위: 천원, 명)							
			전체	공무원	기타직			무기계약직		
					소계	청원경찰	기타	소계	환경 미화원	기타
인 천	2012	잔액	4,285,663	3,364,208	552,376	552,376		369,079		369,079
		정원	6,759	6,243	178	178		338		338
		(현원)	(6,736)	(6,286)	(159)	(159)		(291)		(291)
	2014	잔액	4,191,341	2,882,904	456,870	851,567		851,567		851,567
		정원	6,210	5,686	178	346		346		346
		(현원)	(6,209)	(5,719)	(154)	(336)		(336)		(336)
서 울	2012	잔액	9,283,243	5,334,163	3,780,760	2,084,091	1,696,669	168,320	537,761	369,441
		정원	17,887	16,650	551	551		686	87	599
		(현원)	(18,382)	(16,852)	(1,055)	(475)	(580)	(475)	(46)	(429)
	2014	잔액	14,412,673	9,761,993	3,352,315	1,278,242	2,074,073	1,298,365	374,977	923,388
		정원	18,346	17,125	551	551	-	670	52	618
		(현원)	(18,565)	(16,806)	(1,117)	(481)	(636)	(642)	(39)	(603)
경 기	2012	잔액	5,765,398	4,773,731	490,050	465,608	24,442	501,617		501,617
		정원	9,647	9,281	102	102	-	264		264
		(현원)	(9,607)	(9,241)	(102)	(102)	(88)	(264)		(264)
	2014	잔액	10,036,198	8,430,378	1,002,055	566,561	435,494	603,765		603,765
		정원	10,348	9,908	102	102	-	338		338
		(현원)	(10,216)	(9,797)	(102)	(102)	(255)	(338)		(317)
광 주	2012	잔액	8,796,494	7,716,466	501,737	349,797	151,940	578,291	35,715	542,576
		정원								
	2014	잔액	13,602,551	12,818,643	788,960	330,167	458,793	-5,052	25,588	-30,640
		정원								

자료 : 새정치민주연합 진선미 의원실, 정청래 의원실의 각 지자체 국정감사 요구자료 재구성(2015.9)

주 : 광주광역시의 경우 해당 요청자료 양식에 정원원 현황을 기입하지 않아 별도 처리하지 않음.

- **셋째**, 문제는 정부(행자부)가 각 지자체에서 무기계약 전환 인력 신청에 따른 기준인건비 예산(예비산정)에 100%가 아닌 일부(50%)만 인정해주고 있는 것이 더 큰 문제임. 이는 정부의 정책의 사회적 신뢰는 물론 행정의 신의성실 측면에서도 문제가 있으며, 정

부가 관계부처 합동으로 밝힌 ‘비정규직 종합대책’이 포함된 노동시장 9.13 합의 등이 노동계에서 신뢰하지 못하는 이유가 되는 것임. 더불어 행자부의 기준인건비 단가 책정 시 임금상승분은 전혀 고려하지 않은 채 인건비(예: 환경미화원)를 동결하는 것도 처우개선의 장애요인이 되고 있음.

IV. 맺음말 : 요약 및 개선과제

– 일반적으로 한국과 일본 공공부문 지자체 비정규직 실태 공통점은 1980년대 이후 중앙 정부의 신자유주의적 정책(정원, 재정 통제)으로 공공서비스의 민영화가 진행되었고, 이 과정에서 고용의 비정규직화가 동반된 것이 특징임. 2012년 기준 한국과 일본 각국의 지자체 비정규직 비율은 15.8%~17.9% 수준인 것으로 확인되며, 주요 지자체 비정규직 직종을 보면 여성 다수 직종이 많고, 정부의 새로운 정책(행정수요) 과정에서 비정규직 활용이 높은 것이 확인됨.

– 이와 같은 한국과 일본 상황을 종합적으로 비교 검토해 볼 때 우리나라에 주는 시사점은 아래와 같음. 먼저, 한국 사회에서 일본과 마찬가지로 비용편익적 차원(정부의 재정 열악, 주민 세금인상, 공공부문 안정성)만을 생각할 경우 결국 사회적 차원(불안정한 일자리 증가, 여성의 비정규직화, 공적 서비스 약화)에서 부정적 현상이 강화된다는 것임. 결국 일본의 사례를 반면교사로 삼아 공공부문 비정규직 문제 해결은 정부(지자체)가 모범사용자로서 ‘좋은 일자리’를 창출하지 않으면 안 된다는 것임.

– 현재 공공부문 비정규직이 대책(1단계: ‘12~’15년, 2단계: ‘16~’17) 진행되고 있는 시점에서, 각 지자체별로 비정규직의 정규직화나 생활임금제 도입 등의 노동정책은 유의미한 그나마 위안으로 삼을 수 있음. 하지만 우리나라 공공부문 각 영역별 기관과 조직에서 비정규직 문제 해결 의지가 있더라도, 중앙정부(기재부, 행자부, 고노부)의 보다 구속력 있는 공공부문 비정규직 대책이 필요한 상황임. 현재 지자체 비정규직 약 5만 명 중 무기계약 전환 대상 예외자(85%)문제와 간접고용 비정규직(약 1만명)이 포함되지 않고서는 공공부문 비정규직 축소는 불가능함. 이런 이유로 지자체 비정규직 전환 문제는 아래의 4가지 영역을 중심으로 전면 재검토 필요.

① 무기계약 전환 기준 확대 강화, 개선

- 상시 지속 업무 기준의 전향적인 개선(과거 업무와 미래 업무 기간 중 향후 상시 지속 국한하여 평가 기준, 고령화 시대 무기계약 전환 대상 55세 이상 연령 전환 포함 및 확대 등, *현 정부 노인 연령 70살 상향 검토?)

② 무기계약 전환 대상 확대 검토

- 간접고용 비정규직의 직접고용 전환 포함
- 상시 지속 업무(기간제)의 지자체 공모 사업 참여 인력의 정원화 등
[*기간제 차별 문제 지속적 발생, 장하나 의원실 보도자료, '15.10.9]

③ 기관 평가 및 정원 및 예산 반영

- 정원과 예산 증원 반영 인센티브제 검토 → 비정규직 전환 우수 지자체 차기 년도 인력 및 예산 가점, 비정규직 전환 저성과 지자체 차기 년도 인력 및 예산 페널티 부과(임금 피크제 정책 벤치마킹)⁹⁾
[지자체: 기준인건비 확대, 지자체 산하기관: 총인건비 확대]

가점	1점	0.8점	0.6점	0.4점	0.2점
전환시기	'16년 1/4분기	'16년 2/4분기	'16년 3/4분기	'16년 4/4분기	'17년
가점 비율 (정원, 예산)	20%	20%	35%	20%	5%

* 주 : 정부(기재부, 행자부)는 2015년 임금피크제 도입 계획 수립 및 추진실적을 지방공기업 경영평가에 반영(운영적절성 2점 배점, 도입 시점에 가점 최대 따라 1점 범위)

- 지자체 평가 가감점의 등가성 반영(조직 관리 효율성보다 비정규직 정규직화 가점 향상)

④ 포괄적, 구체적인 비정규직 종합 실태조사 체계 구축

- 지자체 민간위탁까지 포함된 포괄적인 비정규직 실태조사 필요
- 상시지속 전환 기준의 보편성 확보 및 동일노동 동일임금 정책을 위해 직무·직종 중심의 실태조사 필요

9) 행정자치부는 2015년 9월 28일 “경영평가 때 임금피크제를 도입 안한 지방공기업은 최대 2점까지 감점하고, 조기 도입한 곳은 1점을 가점해줄 것”이라며 “2점 감점으로 성과급을 받지 못하는 평가등급이 나올 수도 있다”고 밝혔다.

- 현재 정부가 노동시장 구조개혁의 내용 중 공공부문 비정규직 보호 강화 대책을 발표하였으나, 좀 더 전향적으로 서울시, 인천시, 광주시 사례가 주는 의미와 시사점을 반면 교사로 삼고 이러한 상황을 구조적으로 변화시켜 우리 사회 공공부문 비정규직 해결이 진척될 필요가 있음. 현 시기 공공부문 비정규직의 현황과 전환을 재검토하고, 공공부문 비정규직 모범 사례(고용의 질: 고용안정과 처우개선)를 확대하는 정책을 펼칠 필요가 있음.

발제2

지자체 비정규직의 정규직 전환 시
제도적 문제점과 대안

지자체 비정규직의 정규직 전환 시 제도적 문제점과 대안

- 행정자치부의 관련 제도 및 지침 개선을 중심으로 -

김 철 (사회공공연구원 연구실장)

1. 서론

- 정부는 공공부문 비정규직 고용개선 대책('11.11) 및 추진지침('12.1), 보완지침('13.4) 등을 통해 공공부문부터 '상시·지속적 업무 정규직 고용관행을 정착'시키기 위해 '상시·지속적 업무에 대해서는 정규직으로 전환'하고 '전환된 업무에 대해서는 비정규직 고용 금지'하겠다고 밝힌 바 있음. 하지만 중앙정부의 공공부문 비정규직 대책은 지지부진한 편이며, 서울, 인천, 광주 등 지자체가 보다 더 발전적으로 비정규직을 정규직으로 전환하는 대책을 수립 및 추진하고 있는 것으로 파악됨. 즉, 무기계약직 전환 추진 대상을 정부 대책에 비해 확장하거나, 간접고용도 무기계약직으로 전환하고 있음. 이러한 성과는 지자체 비정규직 및 간접고용 비정규직 투쟁의 결과물임
- 공공부문 비정규직은 2003년 이후 전체 공공부문 근로자수 대비 20%를 약간 상회한 수준으로 유지되다가 2012년 360,255명(20.5%)에서 2013년 351,781명(20.0%)으로 소폭 감소했는데, 이는 정부가 기간제를 무기계약직으로 전환하여 직접고용 비정규직 근로자의 수가 약 1만여 명 줄어든 결과임
 - 그러나 간접고용 비정규직 수는 정부가 공공부문 비정규직에 대한 대책을 수립한 초기인 2006년 64,822명에서 2013년에 111,940명으로 늘어나 약 7년 동안 약 73% 증가하여, 정부대책이 간접고용 비정규직의 수를 줄이는 데에는 효과가 미흡했음을 보여줌(국가인권위원회, 2014)
 - 이는 정부 공공부문 비정규직 종합대책의 주요 '전환 대상'이 직접고용 비정규직을 중심으로 설정하고 있어, 간접고용 노동자들을 배제하고 있기 때문임. 따라서 직접고용 비정규직 근로자 수가 줄어든다 하더라도 정작 간접고용 근로자 수가 증가하고 있어서 전체 비정규직 수가 줄어들지 않고 있는 상황
 - 무분별한 외주화 통제(2006년), 용역업체 근로자 보호(2011년), 직접고용 전환시 지원(2013년) 등 정부의 대책은 그 효과가 미미하여 간접고용근로자의 처우 개선을 위한 근본적 대안 마련 필요

- 문제는 지자체가 공공부문 비정규직을 정규직으로 전환하는 과정에서 행정자치부가 수립하여 각 지자체에 시달한 각종 제도 및 지침이 걸림돌로 작용하고 있다는 것임
 - 지자체의 경우 기간제 및 간접고용 노동자의 무기계약직(공무직) 전환 시 기준인건비 제도가 장애요인으로 작용하고 있고, 지방공기업의 경우 총인건비 문제와 같은 경영평가 불이익이 제약요건으로 작용하고 있음. 간접고용 비정규직을 무기계약직으로 전환할 경우 해당 지자체는 인센티브는커녕 재정패널티를 받는 상황임. 즉, 기준인건비 초과로 다음해 교부금이 줄어들고, 지방공기업 경영평가의 등급 하락으로 임·직원들의 성과급이 축소됨
 - 실제 적극적으로 간접고용을 포함한 상시지속 업무의 정규직 전환을 추진한 서울 및 광주 등 지자체들의 경우, 모두 기준인건비제, 예산항목 전환, 지방공기업 경영평가 등이 간접고용 비정규직의 정규직 전환에 제약요건으로 작용함을 토로

- 공공부문 간접고용 비정규직의 무기계약직 전환은 이에 따른 인건비 증가에도 불구하고 용역업체 등에 지출되던 이윤 및 관리비 등이 축소되어 기존에 지출되던 총비용은 오히려 감소함.¹⁰⁾ 인건비의 증가는 이전에 사업비로 편성되었거나 혹은 총인건비나 기준인건비에서 제외되었던 항목이 무기계약직 전환으로 인해 인건비로 편성되면서 발생하는 문제임
 - 공공부문 간접고용 비정규직의 무기계약직 전환은 위장도급 등의 위법요소를 제거하고, 해당 노동자의 인권 및 고용안정에 기여하는 등 많은 장점이 존재함. 그러나 이에 따른 제약 요건도 만만치 않기 때문에 단체장이 의지를 가지고 이를 추진하더

10) 노원구의 조사결과에 의하면 용역노동자를 직영노동자로 고용 변경할 경우 노동자 임금은 평균 14.9%가 인상되고 구청 예산은 15.8% 절감되는 효과가 있다고 함. 용역업체와 계약했을 때 업체에 지급되던 이윤 등 관리비(5%~30%)가 인건비 외로 추가로 비용이 들던 것에서 직접 고용을 하게 되면 이 비용을 줄임으로써 노동자의 임금도 인상할 수 있고 구청 예산도 절감될 수 있다는 것임(한국노동사회연구소, 2012).

<표 49> 지자체 고용구조 비교: 간접고용 및 직접고용

구분	간접고용(비정규직)	직접고용(정규직)
고용 및 근로형태	- 용역업체 위탁고용 - 기간제 근로자	- 시설관리공단에서 직접고용 - 구청·민간위탁에서 직접고용
근로조건	- 고용 미보장 및 근로조건 열악 * 위탁체 변경시 고용승계의무 없음	- 고용보장 및 근로조건 개선 * 무기계약근로자 전환 시 단체협약 가능
예산	- 예산 과다 소요 - 총액인건비 제한 안 받음 * 인건비가 아닌 사업예산	- 예산절감 가능(15.8%) - 총액인건비 제한 받음 * 인건비 부담 가중
인건비	- 임금수준 낮음	- 임금인상 효과(14.9%)
서비스	- 공공성 부족	- 공공성 및 책임의 강화 * 업무권한 부여 가능
노무관리	- 노무관리 부담 없음	- 인력관리 부담

자료: C지자체(2011), 내부자료; 한국노동사회연구소(2012: 93) 재인용.

라도 지자체 공무원과 지방공기업의 반발에 직면

- 지자체 비정규직의 정규직 전환을 적극적으로 요구하는 과정에서 이에 걸림돌로 작용하는 행정자치부의 각종 제도 및 지침 개선이 가장 주요한 쟁점으로 제기되어야 함
 - 정부는 공공부문 비정규직 고용개선 사례로 임실군, 서울특별시 강북구도시관리공단, 오산시시설관리공단을 들면서, 상시·지속적인 업무를 수행하는 비정규직 근로자, 기간제근로자를 정규직(무기계약직)으로 전환하였다고 밝히고 있음.¹¹⁾ 이에 따르면 지자체 비정규직을 정규직으로 전환하는 데 아무런 걸림돌이 없으며, 단지 단체장이나 기관장의 의지만이 문제인 것처럼 여겨지고 있음. 그러나 서울시에서 밝힌 것처럼, 행정자치부의 각종 제도 및 지침이나 지방공기업 경영평가 등이 실제적인 제약으로 작용하고 있음
 - 이들 지침과 제도가 기진 문제와 원인을 확인하고 해결할 수 있는 제도개선책을 모색할 필요
 - 공공기관의 공공성으로 인한 모범사용자 역할의 당위성과 공공부문의 개선이 민간 부문을 선도하는 영향력을 미칠 수 있다는 점 때문에 공공부문 비정규직 문제에 대해 관심을 가질 필요가 있음(국가인권위원회, 2014)

2. 제도적 문제점 1: 기준인건비제도

1) 기준인건비제의 개요

□ 기준인건비제의 개념

- 기준인건비제는 대통령령인 「지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정」(이하 “기구정원규정”)에 따라 지방자치단체가 인건비 총액 한도 내에서 조직·정원과 인건비, 예산을 각 기관의 특성에 맞게 배분하여 자율적으로 운영하도록 한 제도
 - 안전행정부(현 행정자치부)는 2014년 2월 14일 대통령 업무보고를 통해 지자체가 제대로 일할 수 있도록 권한과 자율성을 확대하기 위해 총액인건비제를 폐지하고 기준인건비제를 도입하겠다고 발표하였으며, 2월 26일 기준인건비제 도입을 주요 내용으로 하는 기구정원규정 개정령안이 국무회의를 통과함

11) 관계부처 합동 보도자료, “ ‘13~’ 14년 공공부문 기간제근로자 5만7천명 정규직 전환,” 2015.07.14.

- 각 지자체는 행정자치부가 산정한 기준인건비를 기준으로 인건비 예산을 편성·운영하고 그 범위 내에서 조직을 관리해야 함. 지금까지는 행자부에서 총액인건비제에 따라 지자체의 총정원과 인건비 총액한도를 이중으로 관리하였기 때문에 지방이 자율적으로 조직을 운영하는 데 있어서 상당한 제약이 있었지만, 기준인건비제에 따르면, 행자부에서 제시하는 기준인건비 내에서 정원 관리가 자율화되는 것임
- 인건비만 관리하게 되므로 지자체가 인력을 늘릴 때마다 행자부의 승인을 얻지 않아도 되며, 지자체가 복지, 안전 및 지역별 특수한 행정수요에 탄력적으로 대응할 수 있도록 인건비의 추가적인 자율운영범위를 1~3%까지 허용하여(재정여건 下 인 경우 1%, 上인 경우 3%) 지자체에서는 기준인건비와 자율범위 내에서 행자부의 별도 승인 없이 자율적으로 인력을 운영할 수 있게 된다는 것임
- 만약 기준인건비를 초과해서 사용했을 경우 다음 기준인건비 인상에 제약을 받거나 예산 배정에 있어 국가로부터 불이익을 받는 반면, 절감하면 인센티브를 받음

<표 50> 총액인건비제와 기준인건비제의 비교

구 분	총액인건비제	기준인건비제
개념	·안행부에서 총정원과 인건비 총액한도를 이중으로 관리	·안행부에서 기준인건비만 제시하고 지자체별 정원 관리를 자율화 ·자율운영범위 1~3% 추가 허용
페널티 부여	·총액인건비 초과 시 부여 ·총정원 초과 시 부여	·기준인건비+자율범위 초과 시 부여
교부세 반영 여부	·총액인건비는 교부세 반영	·기준인건비는 교부세 반영 ·자율범위의 인건비는 교부세 미반영

자료: 안전행정부 보도자료, “지자체 조직관리 자율성이 확대된다!,” 2014.02.26.

- 기준/총액인건비제는 성과중심의 정부조직 운영이 가능하도록 하여, 예산부처(기획재정부)와 조직관리부처(인사혁신처/행정자치부)의 집중적 인적자원관리에서 각 부처의 자율성에 기반한 분권적 인적자원관리로 바꾸는 것을 목적으로 함
- 동시에 예산제도의 변화를 초래하는 것이기 때문에 좁게는 인건비예산제도, 넓게는 예산제도의 혁신을 촉진하는 수단으로 기능할 수 있도록 하여 자율성과 책임성의 조화를 기본원칙으로 하고 있음.¹²⁾ 결국 행정의 생산성과 인건비 예산을 연계시킴으로

12) 이 점에서 기준/총액인건비제의 이론적 기반은 신공공관리론(NPM)으로, 시장주의적 경쟁원리의 도입과 관리의 자율성 강화를 통해 기업가적 정부운영을 시도함. 총액인건비제를 다룬 대부분의 연구들(하혜수·양덕순, 2007; 조선일, 2008; 조선일, 2009)은 본래의 NPM적인 성격을 살리지 못한 것이 총액인건비제의 실패원인이라고 파악하고 있지만, 공무원노조는 자율성이란 미명하에 진행되어온 총액인건비제가 실제로는 안정성과 공공성을 생명으로 하는 공직사회의 구조조정을 앞당기는 물론 열악한 지방재정과 중앙통제를 강하게 받는 중앙행정기관의 특성상 오히려 자율성을 훼손하고 고용안정성을 심각하게 훼손하는 신자유주의 정책이라고 비판해 왔음(전국공무원노동조합, “거꾸로 가는 ‘총액인건비제’ 폐지하라!” 2011.4.8).

서 보수의 성과주의 기능을 강화하고 각 부처의 자율관리 권한 확대를 통한 예산절감 및 탄력적 인력운용이 가능하도록 하는 제도임

- 행정자치부 소관 대통령령 「지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정」에서 실·국·본부 설치기준의 근거를 두었고, 제4조에서 기준인건비제를 규정하였음

◇ 지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정 [시행 2015.4.7.] [대통령령 제 26183호, 2015.4.7., 일부개정]

제4조(기준인건비제 운영) ① 지방자치단체는 기구와 정원을 기준인건비를 기준으로 자율성과 책임성이 조화되도록 운영하여야 한다.

② 행정자치부장관은 지방자치단체의 행정수요, 인건비 등을 고려하여 매년 기준인건비를 산정하고 전년도 12월 31일까지 각 지방자치단체의 장에게 통보하여야 한다. 이 경우 행정자치부장관은 지방자치단체의 재정여건 등을 고려하여 지방자치단체가 기준인건비에 추가하여 자율적으로 운영할 수 있는 인건비의 범위(이하 "자율범위"라 한다)를 함께 통보할 수 있다.

③ 제2항의 기준인건비의 구성요소, 산정방법 등 기준인건비의 산정과 자율범위의 규모 및 운영방법 등에 관한 구체적인 사항은 행정자치부장관이 정하는 바에 따른다.

④ 행정자치부장관은 지방자치단체의 기준인건비 운영에 대한 분석을 실시하고 그 결과를 다음 연도 기준인건비에 반영하는 등 필요한 조치를 할 수 있다.

□ 기준인건비 자율범위 운영 방법

○ 기준인건비제 도입에 따라 지자체 현안수요 대처를 위한 자율범위 부여 가능(기구정원규정 제4조)

- 전 지자체가 조직관리 기준인력(일반직)의 1%를 자율범위로 사용 가능하며, 추가 자율범위 1~2%는 지자체 재정여건에 따라 자율범위 산정
- 재정여건이 양호하여 보통교부세가 교부되지 않는 지자체와 재정자립도가 60% 이상인 지자체는 추가 자율범위 2%를 부여하고, 재정자립도가 50~60%인 경우 추가 자율범위 1%를 부여함. 재정자립도에 의한 자율범위 산정 후 예산대비 채무비율이 25% 이상인 지자체의 경우 자율범위 감축(2→1%, 1→0%)

○ 자율범위 운영 방법: 자율범위는 전년도 기준인력의 1~3%

- '14년 기준인력은 '13.12월 통보한 조직관리 기준인력 중 결원보충 인력을 제외한 일반직+소방직 인력을 의미. 자율범위가 1%인 지자체도 '14년 기준인력의 1%를 사용

- 원칙적으로 매년(전년말) 기준인건비와 함께 산정·통보되는 자율범위는 당해 연도에만 적용되고, 매년 재산정·통보

○ 기준인건비+자율범위 초과시 교부세 감액 등 재정페널티 부여

- 기준인건비 + 자율범위 초과시 부여되는 재정페널티의 내용은 「지방교부세법 시행규칙」 제8조에 따른 별표6 “인건비 절감” 항목에 반영되어 있음
- 산정방식: {1 - 전전년도 해당 지방자치단체 인건비(소방직 제외) 결산액 ÷ 전전년도 해당 지방자치단체 기준인건비 및 자율범위 인건비(소방직 제외)} × 해당 지방자치단체 전전년도 기준인건비 및 자율범위 인건비(소방직 제외)의 50% × 등급 반영률. 다만, 전전년도 해당 지방자치단체 인건비(소방직 제외) 결산액 중 무기계약 근로자 퇴직금 등 행정자치부장관이 미리 인정한 사유로 기준인건비를 초과하게 된 금액은 제외
- 등급기준: (전전년도 인건비 결산액 ÷ 전전년도 기준인건비 및 자율범위 인건비) × 100%
- 반영현황은 2014년 인센티브 2,929억원, 페널티 16억원, 2015년 페널티 119억원 (행정자치부 2015년 국정감사 제출자료)

□ 기준인건비제의 개선이 요청되는 배경

○ 그동안 지방자치단체 정원산정방식의 변화에 따라 자치조직권은 점진적으로 개선되었음

- 지방공무원의 정원관리는 지방자치 실시 이전 중앙정부가 기구 및 정원을 개별적으로 승인하는 개별관리제(1964년) → 지방자치 실시 이후 기준정원제¹³⁾(1988년) → 1995년부터 1996년까지 총정원제¹⁴⁾ → 표준정원제¹⁵⁾(1997년) → 정부에서 제시한 인건비(기구·정원 운영에 수반되는 인건비성 경비의 총액)에 따라 자율적으로 정원을 운영하는 총액인건비제¹⁶⁾(2004년) → 기준인건비제(2014년)로 변화

13) 최초의 정원모형 설계 및 적용으로, 시와 군의 경우 각각 5개의 유형으로 분류하였고, 도의 경우 $[1.086.2456 + (0.0015 \times \text{인구수})] \times 1.05$ 로 산정.

14) 회귀모형을 기반으로 총정원모형을 설정하였고, 인구, 면적, 기관 수 등이 변수들로 활용되었음. 자치단체 유형으로는 서울특별시, 광역시, 도, 자치구(특별시), 시, 군이며, 시와 군의 경우 각각 5개의 유형으로 분류함(신원부·전봉기, 2010: 2).

15) 3년 단위로 자치단체별로 인구, 면적, 산하기관, 일반회계 총 결산액 등 22개 변수를 고려해 적정정원을 정해주고, 자치단체는 이 범위에서 자율적으로 공무원 수를 조정할 수 있는 제도. 이 제도의 목적은 표준정원 범위 내에서 조직운영의 자율성을 부여하고, 계획적인 인력운영 기반을 정착시키며, 무분별한 인력 팽창을 예방하여 자치단체간의 조직과 정원규모를 적정하게 한다는 것. 다른 단체와의 비교를 통하여 적정인원을 산출하는 거시적 모형을 기반으로 지방자치단체의 인구수, 행정기관수, 일반회계 총결산액과 횡단면 고정효과, 시계열고정효과를 주된 변수로 활용하여 변화추세를 반영(신원부·전봉기, 2010: 2).

- 행자부는 기준인건비제 도입이 지자체가 주민을 위해 제대로 일할 수 있는 환경을 만들어주기 위한 것이라고 밝혔으나, 여전히 많은 문제가 남아 있음. 지자체는 여전히 중앙정부의 간섭을 받고 있는 상황으로, 자율성이 훼손당하고 있다는 자치단체의 불만이 잇따르면서 지방자치단체 정원산정방식은 중앙정부와 자치단체간 쟁점대상이 되고 있음
 - 자치단체는 갈수록 복잡·다양화되고 있는 지방행정 수요에 능동적으로 대응하기 위해 자치조직권을 법률로 보장해 줄 것을 요구하고 있음. 특히 지자체 비정규직의 정규직 전환과 관련하여 기준인건비제의 개선이 절실한 상황

2) 기준인건비제의 문제점

□ 총액인건비제의 문제점은 기준인건비제로 바뀐 후에도 별로 개선되지 않았음

- 현행 기준인건비제 설계의 구조적 한계점으로서 공무원 개인에 대한 보상의 결여와 이로 인한 적극적인 참여가 불가능하여 누구에게도 환영받지 못하는 제도로 전락하였다는 점이 지적될 필요
 - 기본적으로 기준인건비제는 제도 도입에 따라 확대된 재량권을 갖게 되는 기관장의 입장에서 가장 선호될 수 있으나, 제도 설계 과정에서 나타난 재량권의 한계는 기관장으로 하여금 적극적인 제도 활용의 필요성을 반감시키는 결과로 작용하고 있음(한국행정연구원, 2010: 77-79)

□ 지자체의 재량권 한계

- 과거 총액인건비제 운영과 관련해 가장 큰 문제점으로 시행기관들이 인식하고 있던 것은 재량권의 한계였음. 정해진 조직·정원 및 예산범위 내에서 시행기관이 적극적으로 자율성을 발휘할 수 있는 영역에 한계가 있다는 것임
 - 시행기관들은 총액인건비제 도입 초기에는 다소 운영상 재량권이 있었으나, 총액인

16) 총액인건비제도는 각 부처 및 지방자치단체에 총액인건비를 이관하여 지방분권을 실현하고 성과주의 인사제도에 초점을 두어 예산기관이 각 부처별 인건비에산의 총액만을 관리하고, 각 부처와 자치단체는 인건비 한도 내에서 인력의 규모와 종류를 결정하여, 이들에게 기구설치와 인건비 배분의 자율성을 부여함. 표준정원제는 중앙에 의한 지방 통제적 성격이 강하고, 총액인건비제도는 지방자치단체에 인력과 조직운영의 자율권을 부여함. 행정수요 반영(자치단체 유형화, 행정기능 분류)과 보정(지역여건 반영, 인력운영 현실반영)을 기본으로 자치단체 정원을 산정(신원부·전봉기, 2010: 4). 총액인건비제에서는 인건비에 맞게 지방자치단체가 자율적으로 정원을 결정하고, 그에 부합하는 기구를 설치·운영할 수 있어 기존의 제도에 비해 자치조직권이 향상되었으나, 인건비의 총액을 정해놓고 그 범위 안에서 자율적으로 조직을 운영하는 총액인건비제와 정원의 총 규모를 정해놓고 그 범위 안에서 조직을 운영하는 표준정원제는 방법론상 큰 차이를 보이지 않음(박해욱·최정우, 2013: 181).

건비제로 조정된 운영정원의 인건비를 지속적으로 충당해야 하는 문제로 2-3년이 경과되면 재원마련 방법이 거의 없어 제도 유지의 필요성에 의문이 제기됨

- 총액인건비제에서도 총액인건비 범위 내에서 직제에 규정된 총정원의 3% 이내에서 직제시행규칙을 통해 자율적으로 인력을 증원·운영할 수 있었음.¹⁷⁾ 물론 이 경우 증원된 인력은 정원을 대체하는 계약직으로 충원하는 것이었으나, 기준인건비제에서 자율운영범위를 1~3% 추가 허용하는 것과 크게 차이나지는 않는 것임
 - 결국 기준인건비제로의 전환이 지자체에 큰 재량을 부여한 것은 아니며, 여전히 지자체의 재량권 한계가 문제로 지적되고 있음

□ 재정력 격차에 따른 공공서비스 격차 우려

- 기준인건비제 하에서 재정여건에 따라 인건비의 추가 자율범위가 1~3%까지 허용되지만, 추가되는 인건비는 정부가 교부세로 지원해주는 것이 아니라 해당 자치단체가 지방비로 부담해야 함
 - 따라서 재정력이 좋은 수도권 일부 지자체의 경우 정원을 크게 확대할 수 있고 인건비를 추가 투입하여 인력 증원에 나서게 됨으로써 보다 질 높은 행정서비스를 제공할 여지가 있게 됨.
 - 반면, 자체적으로 인건비조차 해결하지 못하고 있는 지자체는 물론 재정상황 상 총액인건비를 아껴 다른 사업에 투입해온 대부분의 지자체의 경우 자체적으로 인건비를 추가 부담해 인력을 증원하는 것이 쉽지 않은 상황
 - 이로 인해 지자체간 행정 서비스 격차가 벌어질 수 있는 가능성 제기

□ 예산편성시 기준인건비 축소화 경향 및 공무원의 업무 부담 가중

- 과거 지방자치단체 정원관리는 총액인건비제만 적용하는 것이 아니라 정원관리지침에 의해서도 했기 때문에 총액인건비제의 취지가 다르게 운영되고 있었음. 총액인건비는 인건비 예산액이 교부되는 것이 아니라 예산편성의 기준액(인건비편성의 가이드라인)이 제시되어 예산편성의 기준액을 초과할 경우 다음연도에 총액인건비를 감액하고 지방교부세를 줄이는 등 교부세 산정에 있어 페널티를 적용하였음. 따라서 지방자치단

17) 하지만 실제로는 안전행정부의 정원관리지침을 내려보냈기 때문에 자율적으로 정원을 관리하는 지방자치단체는 거의 없었음. 별도의 정원관리지침에 의해 해당 기관의 정원이 정해져있기 때문에 총액인건비제를 통한 지방자치단체 정원의 자율적 증·감원은 현실적으로 실현되기 어려웠음. 총액인건비제는 인건비 예산액을 중앙정부가 교부하는 것이 아니라 인건비 편성 가이드라인을 제시하는 셈이었음.

체는 총액인건비 운영 관련 페널티를 받지 않기 위해 예산편성시 인건비 예산을 축소하고 시책사업 등에 예산을 우선적으로 배정하는 경향이 있으며(하혜영·박영원, 2010: 13), 이로 인해 인건비 부족현상이 지속적으로 발생

- 기준인건비제 하에서도 기준인건비가 정해져 있기 때문에 계속 증가하는 행정수요에도 불구하고 인력을 충원하지 못함. 업무량이 증가하여 인력 충원이 필요하지만 기준인건비 초과 운영시 이듬해 총액인건비 산정에 불이익을 받게 되는 것을 염려하기 때문
 - 실제 총액인건비제 하에서 조직기구의 팽창과 상위직 공무원 중심의 정원 확대라는 부작용이 야기됨. 대신 실무를 담당할 하위직 공무원이 감소하게 되면 각종 현장에 대응해야 할 인력이 부족해져 주민들이 필요로 하는 행정서비스 제공에 어려움이 발생할 우려(박해욱·최정우, 2013: 196-197)
 - 결국 인력 충원을 하지 못하고 하위직 공무원들이 업무과다로 인한 스트레스와 우울증 등으로 사망하는 경우마저 발생하였음. 이는 지방정부가 가져야 할 주요한 권한 중 자치조직권을 중앙정부가 사실상 행사하는 셈

□ 신규인력 충원이 필요한 분야의 증원을 저해하고, 편법 유도

- 4.16 세월호 참사와 10.17 성남 관교 환풍구 붕괴사고 등 각종 대형 재난참사 이후 안전 취약시설에 대한 안전점검의 필요성이 높아지고 있으나, 안전점검 인력의 절대 부족과 전문성 결여로 안전사고 예방점검에 한계
 - 그러나 지방자치단체에서는 한정된 기준인건비의 제약으로 잠재적 사고예방을 위한 안전점검 인력의 신규 증원을 후순위로 취급하는 경향
- 지방자치단체는 인력충원을 위한 편법으로 지방공기업(시설관리공단)을 설립하기도 하고, 일시적·단기적으로 보수가 적고 인건비 항목에 포함되지 않는 비정규직을 많이 고용하기도 함
 - 이에 따라 공무원을 충원하는 것보다 지방자치단체의 예산이 과도하게 소요되고 비정규직이 늘어나는 등의 문제가 발생

□ 비정규직의 정규직화에 걸림돌

- 기준/총액인건비제는 지역별로 다양한 행정수요에 효과적으로 대응할 수 있도록 인력

운영의 자율성을 보장한다는 좋은 목적에서 시작됐지만, 각 지자체는 행정자치부가 통제하는 인건비 내에서만 인력을 늘릴 수 있기 때문에 최근 들어서는 이로 인해 비정규직이 계속 양산되는 실정

- 실제로 현재 서울시 시정운영 상황을 보면, 행정 수요가 계속 늘어 인력 충원을 해야 함에도 서울시가 채용할 수 있는 인력은 기준인건비제로 제한되어 있어 서울시는 시정운영을 위해 비정규직 채용이 불가피함을 토로하고 있음(서울특별시, 2013)

○ 기준인건비에는 일반직 공무원 및 무기계약직 공무원 보수가 함께 포함되므로 비정규직을 무기계약직으로라도 전환하려면 공무원 정원을 감축해야 하는 딜레마에 직면

- 이러한 기준인건비의 부작용을 우려하여 일부 자치단체에서는 행자부의 기준인건비에 따른 기준인력보다 적은 인력을 배치해놓기도 함. 그렇지 않고 기준인건비를 꼭 채워서 인력을 배치해 놓을 경우 무기계약직 전환과 공무원 정원과의 충돌이 발생하여 인력의 합리적 운용이 곤란하게 됨

○ 인건비 산정방식의 비현실성으로 인해 지역에 따라 무기계약직의 인건비 단가 차이, 실질임금의 차이가 나는 상황이 여전함. 공공부문 비정규직 문제해결을 중요하고 시급한 문제로 생각하는 지자체가 아닌 한 인건비 증액분을 비정규직 문제해결에 사용하지 않을 것이기 때문

- 이를 개선하기 위해서는 공공부문 비정규직 노동자 가운데 정규직으로 분류되어 현재 총액인건비의 제한을 받는 무기계약직의 인건비는 기준인건비에서 제외해 주는 방식을 검토해볼 필요

3) 기준/총액인건비제가 논란이 된 사례

□ 서울시의 간접고용 정규직화에 기준/총액인건비제가 제약조건으로 작용

○ 총액인건비로 인해 정규직화 가능인원의 제약 발생

- 2013년 본청·사업소에서 근무하는 청소용역 근로자가 총 502명인데, 이들을 당장 정규직화(공무직 임용)할 경우 총액인건비제가 적용되어 전환 가능 인원은 502명 중 108명에 불과했으며,
- 이는 502명 중에서 무기계약 대상 전환 인원(정년 이하)인 301명에 크게 미치지 못하는 수준으로, 193명의 초과인원 발생(서울특별시, 2013)

<표 51> 2013년 서울시 무기계약직 전환 인력내용

'13년 기준 인력(안) (A)	무기계약직 현원 (B)	고용 가능인력 (C)=(A)-(B)	직접고용 추가전환 예정인원 (D)	간접고용 추가고용 가능인력 (C -D)	청소용역 근로자 직접고용시(명)		
					전체인원	무기계약대상	초과인원
791	524	267	159	108	502	301	193

자료: 서울특별시(2013).

- 이에 서울시는 총액인건비 등 제약조건을 고려할 때 당장 정규직화는 곤란하다고 판단하고, 서울시 직접고용을 통해 고용을 안정화하기로 하였음. 이후 직접고용 기간제 근로자를 단계적으로 정규직화하겠다는 것임
 - 서울시는 본청과 사업소, 기타 투자출연기관(서울메트로 및 서울도시철도공사 제외)에 근무하는 청소 용역 근로자 1,056명이 기준/총액인건비제와 정년 등의 제약이 있기 때문에 우선 직접고용하고 단계적 정규직 전환을 실시하기로 하였음
- 이처럼 단계적으로 직접고용으로 전환할 경우, 이 과정에서 2년 동안 직접고용 기간제로 채용되므로 정부 지침에 따른 '총액인건비 예외조항(직접고용한 비정규직의 정규직 전환)'에 해당할 수 있을 것으로 파악(서울특별시, 2013)
 - 정부는 서울시의 비정규직 고용개선 대책과 관련하여 한시적으로 총액인건비 적용 예외를 인정하였지만, 이는 임시 조치로서 한계가 있음

□ 서울시의 단계적 무기계약직 전환계획도 어려움 직면¹⁸⁾

- 서울시는 기준인건비 제약에 따라 무기계약직 전환시기를 단계적으로 추진 중
 - 2012년 수립된 「서울시 공공부문 비정규직 고용개선 대책」에 따라 '14년도는 환경미화원 기간제근로자 419명을 무기계약직으로 전환기로 확정하고(다만, 전환일자는 인사시기 등 고려하여 '14.12.31자로 지정), '15년도에는 기타 무기계약직(시설경비 근로자) 518명 전환(예정)
 - '13년의 경우 안행부에서 총액인건비 최종산정시, 서울시 무기계약직 전환실적을 '12.12.31일자까지 인정해준 전례가 있음: 403명(12.5월 전환 298명, 12.12월 전환 105명)
 - 전례에 따라, 그리고 행정의 신의성실 측면 등을 고려하여 서울시는 '15년 무기계약

18) 서울특별시 2015년 국감제출자료

직으로 937명을 반영 신청하였으나, 50%인 489명만 인정('14.12월 전환예정 환경미화원 419명 중 210명 인정, '15. 12월 전환예정 기타 무기계약직 518명 중 259명 인정)

□ 인천광역시의 2015년도 기준인건비 예비산정결과에 대한 의견¹⁹⁾

- 인천 부평구는 2015년도 기준인건비 예비산정결과 0명이었으나, 47명의 기준인력 증원 반영 요청
 - 2014. 11월 기준 부평구 공무원 1인당 주민 수(공무원수 1인당 주민 수 541명)는 전국 자치구 중 4번째로 행정수요는 포화상태에 있음
 - 회귀분석기법에 의한 분석에는 원칙적으로 동의하나, 구도심지역의 행정수요 특수성이 간과된 일률적인 적용은 과대인구 자치단체는 상대적으로 불평등함. 인력수요가 꾸준히 증가함에도 조직관리 기준인력이 고정되어 있어서 부득이하게 일반직 증원 대체 방안으로 무기계약직이나 기타직 증원(풍선효과)으로 이어져 결국 조직운영이 경직되고 우수한 인력확보에 어려움으로 작용하고 있음
 - 부평구의 경우 구도심으로 재개발, 청소, 주택가 (이면) 도로 관리 등 업무 수요가 팽창하고 있고, 굴포천에 따른 배수펌프장 안전시설 관리 등 수요도 증가하고 있으며, 지역적으로 서울 등으로 이동이 편리하고, 지하철 및 고속도로 등 교통 여건이 편리함에 따라 세대수가 급증하고 있는 등의 특수성이 있으므로, 전체적으로 규모를 보아 나타나기 어려운 행정수요가 누락되고 있고, 이러한 구도심의 여건은 실무 및 하부직원 수요 증가가 필수적이지만, 역시 조직관리 정원기준으로 차단되어 있으므로, 인천 부평구는 지역 여건 및 특수성이 고려되기를 요망하였음

□ 서울시 및 청주시 수도검침원 사례

- 가정의 수도 검침 및 계량기 교체 업무는 원래 공무원이 수행하던 업무였으나 대략 2000년 초반부터 상당수 지자체에서 외주화를 진행하였음. 그러나 외주화 과정에서 해당 불법과건 및 위장도급 논란, 수도검침 노동자들의 저임금 및 노동권 박탈 등의 문제가 제기됨에 따라 직접고용으로 전환 필요성이 제기됨
 - 따라서 당연히 수도 검침업무를 담당하는 지자체 상수도사업본부 무기계약직(공무직)으로 전환해야 하나 기준인건비제가 장애요소로 등장

19) 인천광역시 2015년 국감제출자료

- 서울시의 경우 최근 상수도사업본부 기간제로 전환 후 ‘기준인건비제’의 제약으로 인해 상수도사업본부 무기계약직이 아닌 서울시시설관리공단 무기계약직으로 전환하는 것으로 결정함
- 청주시의 경우 ‘기준인건비’를 근거로 위장도급 논란에도 불구하고 직접고용 할 수 없다는 입장만 피력 중임

□ 충남 당진시의 무기계약직 전환 사례

- 당진시는 늘어나는 행정수요에 원활하게 대응하고, 대민 행정서비스 질을 높이고자 복지과 민원처리분야에 부득이 부족한 인력을 기간제근로자를 채용 운영해 온 결과 이에 따른 비정규직 수가 증가
 - 2014년 633억 원의 총액인건비를 배정받은 당진시는 연초 45명의 기간제근로자를 무기계약직으로 전환하면서 이들이 총액인건비제에 포함됨에 따라 초과 요인으로 작용하여 총액인건비가 2014년 약 27억원 초과. 그리고 공무원 연금법 개정 과정에서 전국적으로 명예퇴직자들이 늘어나면서 당진시도 이에 따른 퇴직 수당, 연금 등의 부담 증대
 - 당진시는 48시간까지 지급하던 공무원들의 초과근무 수당을 38시간까지 축소하기로 했으며, 연가수당도 30% 삭감해 초과되는 인건비 부분을 메우기로 했고, 그 외에 불가피하게 생기는 추가 인건비 부분은 추경을 통해 마련하기로 함
 - 인건비 예산을 계획할 때 총액인건비 초과 요인에 대한 검토가 부족했고, 당진시 총액인건비 자체가 매우 적은 측면도 작용

3. 제도적 문제점2: 지방공기업 비정규직의 문제

1) 논의배경

- 광주시 산하 지방공기업에서 추진되는 간접고용 비정규직의 정규직 전환에 반대하는 의견이 개진됨
- 광주시의 경우 ‘15년 1월 「광주광역시 공공부문 비정규직 고용개선 대책」을 발표하고 간접고용 비정규직의 정규직 전환을 추진하고 있음

- 간접고용 비정규직의 정규직화는 외주비용(관리비, 이윤 등) 절감에 따라 추가 소요 예산 없이 임금인상 및 처우개선이 가능할 뿐만 아니라, 간접고용 비정규직의 고용 불안, 불법과건 논란, 용역업체의 인권침해, 중간착복 등의 만성적 문제를 해결할 수 있는 대안임을 확인
- 그러나 지방공기업에서는 간접고용 비정규직의 무기계약직 전환이 행자부의 지방공기업 설립·운영 기준 및 예산편성기준을 위배하며, 수입증대 없는 정원 증가로 인해 경영평가에서 불이익을 받는다면, 반대의견을 제기함

2) 정규직화를 저해하는 행자부 지방공기업 관련 지침

□ 지방공기업 설립·운영 기준의 문제

- 「지방공기업 설립·운영 기준」은 정기적인 조직·인력진단을 실시하여 Zero-Base에서 공기업의 조직 인력규모 판단 및 비대화를 억제토록 함
 - 특히 성과중심의 조직·인사관리를 위해 부대사업을 정비하고 아웃소싱을 추진토록 하는 것은 간접고용 비정규직의 정규직화와는 배치되는 것이라는 의견이 있음
 - 하지만 이는 핵심임무와 관계없는 부대사업의 정비, 아웃소싱 추진이라는 점에서 상시·지속적 업무의 정규직(무기계약직) 전환과는 관계가 없음. 더욱이 「지방공기업 비정규직의 정규직 전환 기준」(안전행정부 공기업과, 2014.1)은 공공부문 비정규직 고용개선 추진지침('12.1월)·보완지침('13.4월)에 따라 상시·지속적 업무에 종사하는 비정규직근로자를 정규직으로 전환토록 하고 있음
 - 다만, 핵심임무와의 관련성을 명확하게 밝히기 곤란하여 자칫 본질적인 업무마저도 매각할 우려도 있다는 점에서 아웃소싱 추진 자체에 대한 근본적인 검토 필요
- 임금·단체협상에서 정부정책의 적극 준수토록 하여 주40시간 근무제에 따른 체반 개정사항, 노조전임자 문제, 불법 노동행위, '무노동 무임금' 등의 문제를 법과 원칙에 따라 처리토록 하고 있음
 - 법령·정부정책에 위반되는 임금·단체협약 체결 공기업에 대해서는 경영평가·사장평가 반영 등 불이익 조치를 취하고, 인사·예산·노무담당자 등 노동조합관계법에 의해 노조가입이 금지된 보직자의 노조가입 제한 등
 - 그러나 지방공기업과 관련한 주요 정부정책인 상시·지속적 업무에 종사하는 비정규직의 정규직 전환에 대해서는 언급하지 않고 있음. 이는 비정규직의 정규직화에 대해 정부가 소극적임을 보여줌

□ 지방공기업 예산편성기준의 문제

○ 비정규직의 정규직 전환과 배치되는 관련규정

- 지방공기업의 재정운용 및 예산편성 방향에서 “사업의 실효성에 대한 재검토 및 구조조정을 통한 재무구조 개선을 위해 기능유사·중복사업을 사업목표 중심으로 통폐합·단순화하고, 비핵심 사업분야에 대한 아웃소싱 대상사업 적극 발굴”
- 사업비의 경우 기관 고유 업무와 핵심사업 위주로 예산을 편성하되, 예산사업 성과평가를 강화하고, 비핵심사업·예산낭비요소 발굴 등을 통해 지출 구조조정을 적극 추진하도록 함
- 구조조정을 통한 재무구조 개선을 위해 비핵심 업무 아웃소싱을 적극 추진하는 것은 구체적이지는 않을지라도 지방공기업의 재정운용 및 예산편성 방향이 간접고용 비정규직의 정규직 전환과 상충될 여지가 있음을 보여줌. 이는 2013년 12월부터 지방공기업 부채감축 및 경영효율화를 위해 추진된 ‘지방공기업의 정상화’ 정책의 연장선에서 제시된 것이고, 올해 3월 마련된 ‘지방공기업 종합혁신방안’에서도 유사·중복 기능 통합 등 기능조정 추진, 시장성 테스트를 통한 민간경제 위축기능 감축 등의 이름으로 포장되어 제출되었다는 점에서 정부 기조 자체에 대한 근본적인 재검토가 요구됨

○ 비정규직 보수의 경우, 비정규직 근로자의 퇴직금·법정경비 등의 예산과 단순 노무인력의 인건비 단가(외주화 포함) 등은 「공공부문 비정규직 고용개선 대책」(’11.11.28, 고용노동부) 및 지방자치단체의 「2016년 예산안 작성세부지침」을 준용하여 편성하며,

- 청소, 경비 등 단순노무인력의 임금 수준은 최저임금 이하로 편성되지 않도록 유의하고 유사·동종 민간분야에 비하여 지나치게 저하되지 않도록 예산을 편성하는 한편, 「기간제 및 단시간근로자 보호 등에 관한 법률」에 따라 비정규직에 대한 불합리한 차별이 발생하지 않도록 차별시정계획을 수립하고 소요예산을 반영토록 함
- 그러나 현재는 ‘지방공기업 예산편성기준’에 비정규직의 정규직 전환 시 보수내지 인건비를 어떻게 할 것인지에 대한 내용은 부재함

□ 지방공기업 인사운영 기준의 문제

○ 간접고용 비정규직의 직접고용 전환을 앞두고 광주시도시철도공사의 경우 신규 채용

및 공개채용을 타진하거나, 자회사 설립 등을 주장하였음

- 행자부는 간접고용 노동자를 직접고용하는 것은 공공부문 비정규직 고용개선 추진 지침('12.1월) 상 (직접고용) 전환 대상에 포함되지 않으며, 기간제근로자 신규채용의 경우, 지방공기업 인사운영 기준에 따라 공개채용 방식을 취해야 한다는 입장을 밝혔음
- 그러나 상시·지속적 업무를 수행해 온 간접고용 비정규직들을 직접고용으로 전환하는 것이 정부의 비정규직 처우 개선 정책의 취지에 부합하는 것이며, 이는 관계부처 합동으로 발표된 '2013~2014년 공공부문 기간제근로자 5만7000명 정규직 전환' 보도자료에서도 확인되는 것임
- 공공부문 비정규직 대책에 간접고용 비정규직의 직접고용과 관련한 절차 및 방법이 구체적으로 언급되지 않은 만큼, 각 지자체에서 지역 실정에 맞게 자체 평가 기준을 만들어 추진하면 될 것임

- 기재부는 '공공기관 비정규직 정규직(무기계약직) 전환 「가이드라인」'(기획재정부 공정책국, 2013.9)에서 관련지침 개선안으로 '2014년도 공기업·준정부기관 예산편성 지침'을 개정하여 "비정규직의 무기계약직 전환계획에 따른 전환인원은 별도의 정원으로 보아 총인건비에 포함하여 계상"하도록 함
- 이와는 달리 행자부는 「지방공기업 비정규직의 정규직 전환 기준」(안전행정부 공기업과, 2014)에서 지방공기업 인사운영기준 개정을 통해 "기관 내·외부의 다수인을 대상으로 한 공개경쟁 채용방식을 채택하는 것이 원칙이나, 무기계약직 전환의 경우 예외를 인정"하겠다고 밝혔을 뿐, 지방공기업 예산편성기준 등에 총인건비의 제약 문제를 해결하는 대책을 제시하지는 않음

3) 지방공기업 경영평가상 불이익

□ 「지방공기업 비정규직의 정규직 전환 기준」에 구체적인 경영평가 개선안 결여.

- 안행부는 '공공기관 비정규직 정규직(무기계약직) 전환 「가이드라인」'(기획재정부 공정책국, 2013.9)과 유사한 성격의 「지방공기업 비정규직의 정규직 전환 기준」을 2014.1월에 마련하여 각 지자체에 시달함
- 이는 상시·지속적 업무의 정규직(무기계약직) 전환 지속, 정규직(무기계약직) 전환 절차, 정규직(무기계약직) 전환 이후 인력관리, 정규직 전환시기 및 전환비용 처리,

비정규직 인력관리 등에 대해 적시하고 있음

- 정규직 전환시기 및 전환비용 처리와 관련하여 극기공공기관과는 달리 “기관 운영 예산 부족 등 불가피한 경우 재정을 지원”한다는 규정은 없음. 결국 지방자치단체나 해당 지방공기업이 자체해결하는 수밖에 없음
- 비정규직 인력관리 또한 기재부는 국가공공기관의 비정규직을 정원(무기계약직 포함) 5% 범위 내에서 운영토록 하고 있으나, 행자부는 ① 경륜공단·시설관리공단 등 지방공기업의 업무특성, ② 상대적으로 적은 무기계약직 전환대상(전환완료 후 비정규직 비율: 국가공공기관 약 8% < 지방공기업 10.6%), ③ 자치단체와의 높은 연관성으로 인해 복지일자리 창출에 대한 요구가 큼 등을 들어 8% 내에서 운영하기로 함. 그러나 다른 부분에서는 기재부의 방침을 그대로 베껴왔던 행자부가 비정규직 인력관리만 더 완화하는 것은 문제가 있음

- 기재부는 ‘공공기관 비정규직 정규직(무기계약직) 전환 「가이드라인」’에서, 부족한 점은 있지만 공공기관 경영평가 개선안으로, 노동생산성 산정 및 총인건비 인상률 등에서 무기계약직 전환에 따른 불이익 방지를 위한 지표개선과 함께, 무기계약직 전환계획의 적정성, 전환실적 등을 점검하기 위한 세부 평가방안 마련과 같은, 무기계약직 전환 활성화를 위한 지표를 신설키로 함
 - 행자부도 「지방공기업 비정규직의 정규직 전환 기준」에서 전환계획 대비 실적 우수 기관에 가점 부여, 전환에 따른 평가 상의 불이익 지속 방지와 같은 경영평가 개선안을 제시하고 있음. '14년부터 지방공사·공단별 「무기계약직 전환 계획」 대비 실적을 경영평가에 반영하고, 무기계약직 전환에 따른 인건비 증가분 등은 사업수지비율·대행사업비절감률 지표 등에서 예외로 인정하겠다는 것임.
 - 그러나 이러한 경영평가 개선안은 구체적이지 못하여 개별 지방공기업으로부터 행자부 방침 및 수입증대 없는 정원 증가로 경영평가에서 불이익을 받을 수 있다는 우려가 제기되고 있음

<표 52> 광주시 산하기관의 고용구조 전환 제시 의견

【직접 고용시 문제점】

- 행자부 방침 및 수입증대 없는 정원 증가로 경영평가 불이익
 - 정부 정책과 불부합 및 1인당 당기순이익 등 1인당 매출액 감소로 경영성과 하락이 불가피하여 최우수 공기업 유지 불가능

(기준 : 2015년 경영성과 기준, 단위 : 백만원)

경영평가 지표	현 정원 (실적/목표)	용역직 직접고용 (실적/목표)	종합 등급
직원1인당 영 업수익	100점 “가” 등급 (1,134/1,002)	83.8점 “나” 등급 (840/1,002)	계량점수 기준 2위 (38.02)에서 5위
직원1인당 당 기순이익	100점 “가” 등급 (71/66)	79.7점 “다” 등급 (52/66)	(36.93/전국 5위) 로 하락

자료: 광주도시공사 제출 내용 중 발췌.

□ 지방공기업 경영평가의 경우 비정규직의 정규직 전환에 따른 가점이 영향력을 발휘할 수 없고, 간접고용 전환 시에는 적용되지 않는 등의 문제가 있음

- 공기업 정책준수와 관련하여 ‘비정규직 고용개선(0.5점) → 고용개선 및 일자리창출 지표(1.0점)’(행정자치부, 2015)
 - 비정규직의 정규직 전환이 가중치 0.7점으로 사실상 0.2점 늘어났으며, 이 또한 현실적으로 영향력을 발휘하지 못할 것으로 예측됨
 - 더욱이 지원부서 인력비율(0.3)은 정원 30%이내 관리하도록 되어 있는데, 비정규직의 정규직 전환시 이 평가지표가 악화될 가능성도 있음
- 간접고용의 직접고용 전환은 실적에 포함되지 않음

□ 대행사업비절감률 평가지표상 무기계약직 전환에 따른 최초 인건비 증가분만 반영

- 대행사업비절감률 평가지표(가중치 5점)는 지방공기업의 관리비용이 지속적으로 증가하는 것을 최소화하여 궁극적으로 시설관리 대행업무의 효율성을 높이고자 하는 것으로, 연도별 단위사업장에 소요되는 비용의 절감으로 평가
 - 『2016년(2015년 보완 포함) 지방공기업 경영평가편람』은 정부의 “공공부문 비정규직 고용개선대책(“11.11.28)”에 따른 최초 인건비 인상분(무기계약직 전환에 따른 인건비 증가분과 최저임금 기준 충족을 위한 인건비 증가분)을 대행사업비에서 제외하고 있음
 - 대행사업비절감률 평가지표상으로는 경영평가상 불이익은 없으나 무기계약직 전환에 따른 인센티브도 없음

4. 제도 개선 대안

1) 기준인건비제 개선

□ 중장기적 개선방안: 자치조직권의 법률적 보장

- 지자체는 갈수록 복잡·다양화되고 있는 지방행정 수요에 능동적으로 대응하기 위해 서는 자치조직권이 법률적으로 보장되어야 한다고 주장
 - 물론 이에 대해 중앙정부는 행정기구의 무분별한 증설과 방만한 인력 운용 등을 들어 자치조직권 보장에 반대. 단체장이 자신의 정치적 입지 강화를 위해 정치적으로 이용하거나, 공무원들의 승진적체를 해소하는 수단 등으로 이용할 우려가 있다는 것
 - 하지만 인력수급계획은 지자체가 자체적으로 수립해야 하고, 이에 대한 견제 및 감독 또한 중앙정부가 아니라 지방의회나 지역단체, 지역주민 등이 나서서 하는 것이 지방자치의 본질에 맞고 타당한 방향임
 - 실제 기구설치권 및 정원관리권에 대한 자율권을 보장받은 제주특별자치도의 경우 지난 2006년 출범 이래 행정기구가 남설되지도 않았고, 정원도 적절하게 관리되고 있는 것으로 평가되고 있음
 - 또한 중앙정부의 규제를 받았던 일본의 경우도 지난 2003년 지방자치법 개정을 통해 지자체에 기구설치권과 정원관리권에 이어 보수책정에 대해서도 조례로 정하도록 자율권을 보장한 결과 나름의 성과를 거둔 것으로 파악되고 있음

□ 정규직 전환의 실질적 핵심인 중앙정부 인력·예산규정의 통일적 방침

- 간접고용 비정규직 또는 기간제 근로자가 무기계약직으로 전환되었다 하더라도 기본급에서부터 밥값, 상여금, 복지포인트 등에 이르기까지 기존 정규직과의 차별이 심한 상황에서 정부는 무기계약직의 실질적인 처우개선이 가능한 예산정책을 내놓지 않고 있음. 또한 공공기관의 무기계약직은 정규직과 동일한 업무를 수행하는 경우가 많지만 승진이 제한되고 임금인상이 이루어지지 않는 등 차별 존재
 - 2013.4월 관계부처 합동으로 마련, 시행된 「공공부문 비정규직 고용개선 대책(’11.11)」 보완지침은 물론, 관계부처 합동으로 발표된 ‘노동시장 개혁 추진방안(1차)’(’15.6.17), ‘13~’14년 공공부문 기간제근로자 5만7천명 정규직 전환’(’15.7.14)에서도 정규직 전환 실적만을 언급하고 있을 뿐 예산 반영 등의 실효성 있는 정책은 제시되지 않았음

- 정부 내에서도 검토된 것으로 알려진, 무기계약직 정원과 정규직 정원을 통합하여 운영하는 방안 등 무기계약직과 정규직간의 차별 철폐
- 무기계약직 전환이 실질적으로 이루어지도록 관련 예산의 반영 및 인력·예산규정의 통일적 방침 도모

○ 기준인건비에 필수인력 증원을 일률적으로 반영

- 안전점검, 유지보수 등 지방자치단체의 안전점검인력(방재안전 직렬 포함)을 기준인건비에 일률적으로 반영할 필요

○ 전년도 말 무기계약 전환예정 인력을 기준인건비 예산에 반영

- 현재는 행자부가 각 지자체에서 무기계약 전환 인력 신청에 따른 기준인건비 예산 예비산정 시에 전년도 말 전환예정 인력을 100%가 아닌 일부(50%)만 인정해주고 있는 경우가 많음. 서울시의 경우 '15년 무기계약직으로 937명을 반영 신청하였으나, 행자부는 예비산정에서 50%인 489명만 인정
- '13년의 경우 안행부에서 총액인건비 최종산정시, 서울시 무기계약직 전환실적을 '12.12.31일자까지 인정해준 전례가 있고, 행정의 신의성실 측면 등을 고려하여, 전년도 말 무기계약 전환예정 인력은 기준인건비 예산에 반영하여 전환실적으로 인정해줄 필요

□ 기준인건비 적용대상에서 무기계약직 제외

- 지방자치단체에 대한 기준인건비제의 경우, 인력 운영의 자율성 보장을 위해 도입되었지만, 최근 들어서는 비정규직을 양산하는 현실적 요인으로 작용
- 2006년 총액인건비제 도입 이후 지방자치단체 무기계약직 노동자는 안전행정부가 정한 인건비 총액 인상율에 따른 임금인상만을 적용 받음. 이로 인해 2009년부터 2010년까지 임금이 동결되었고 2011년 이후에도 각 5.1%, 2012년 3.5%, 2013년 2.8%, 2014년 1.7%가 최대 인상율이었음. 안전행정부가 자치단체 무기계약 노동자의 임금인상을 사실상 정해온 것임
- 비정규직 대책이 보다 원활히 추진되도록 지자체의 조직과 정원에 대해 규정하고 있는 기구정원규정을 정비하여 무기계약직 노동자에 대한 정원을 보장하고 노동조건을 향상시킬 필요

- 서울시도 기구정원규정 개정을 행정안전부(현 행정자치부)에 건의한 바 있음(서울특별시, 2013)
- 행정안전부는 한시적으로 정규직화하는 인원에 대해 총액인건비 예외를 두었지만 근본적으로 개정 필요
- ‘기준인건비’ 관리대상 중 ‘무기계약직’이 제외될 수 있도록 함. 기준인건비 관리대상을 일반직, 소방직, 기타직(계약직공무원, 청원경찰), 무기계약직의 4개 직종에서 일반직, 소방직, 기타직의 3개 직종으로 전환하고, 무기계약직은 제외
- 호봉제 도입에 따른 임금격차 축소 추가인상분 예산의 별도 반영, 동일노동 동일임금의 현실화 등도 함께 제시되어야 함

- 기준인건비+자율범위 초과시 교부세 감액 등 재정패널티가 부여되고 있으나, 최소한 간접고용 비정규직의 무기계약직 전환으로 인한 기준인건비 초과분만이라도 예외를 인정하여 재정패널티가 부여되지 않도록 할 필요
 - 행자부의 ‘지방자치단체 합동평가 평가지표 및 매뉴얼’도 2014년(’13년 실적) 지방자치단체 합동평가의 경우 조직·인사관리에서 지자체 조직관리 효율화 평가를 위해 총액인건비 정원 대비 기준인력 비율을 검토하였으나, 2015년(’14년 실적) 지방자치단체 합동평가의 경우 인사재정 관리에서 공공부문 비정규직 고용개선을 평가하고 있음. 이에 비추어 공공부문 비정규직 고용개선과 관련된 사항은 별도로 평가할 필요

<표 53> 지방자치단체 합동평가 공공부문 비정규직 고용개선 평가지표 산식

<p>㉠ 무기계약직 전환계획 대비 전환실적</p> <ul style="list-style-type: none"> - (’13년~’14년 무기계약직 전환실적 / 각 기관이 수립한 ’13년~’14년 무기계약직 전환계획) x 100 <p>㉡ 상시·지속적 업무에 정규직 채용 제도화 여부</p> <ul style="list-style-type: none"> - 무기계약직 관리규정 등 인사규정에 다음 2가지 사항이 모두 명시되어 있으면 100%(40점), 1가지만 명시되어 있으면 50%(20점), 모두 명시되어 있지 않으면 0%(0점) <p>< 무기계약근로자 관리규정 표준안 참조 ></p> <ul style="list-style-type: none"> (i) 상시·지속적 업무에 종사하는 기간제 근로자에 대하여 전환평가 및 인사위원회 심의의결을 거쳐 무기계약근로자로 전환하여야 한다. (ii) 상시·지속적 업무에 결원이 발생하는 경우 무기계약근로자로 채용하는 것을 원칙으로 한다.
--

- 현재는 무기계약직에 대한 특별한 법적 근거가 없는 상태에서 2007년 공공부문 비정규직 종합대책 시에 지침을 통해 무기계약직의 정원관리 제도를 시행하도록 한 것에 따라 각 행정기관 및 지자체별로 무기계약직 관리규정 등을 훈령으로 제정하여 운영하고 있음
 - 최소한 기구정원규정과 같은 대통령령에서 무기계약직 관련 근거조항을 둬으로써 중앙행정기관·지방자치단체·공공기관·지방공공기관(지방공기업/출자·출연기관)의 무기계약직 관리규정 내용을 통일적으로 정비할 수 있음. 기존의 대통령령이 공무원 정원의 관리와 배치기준에 대하여 규정하고 있어 개정이 용이하지 않다면, 무기계약직(공무직)의 직제와 정원 및 보수, 직급 등에 대한 별도의 대통령령 제정도 검토할 필요
 - 관련하여 무기계약직을 기준인건비에 포함시키고 있어 이에 대한 별도의 근거조항을 두는 것과 배치되는 기구정원규정 제3조 제2항의 삭제 필요. 이렇게 되면 기존 각 지자체의 지방공무원 정원 조례를 개정하여 무기계약직 관련 규정을 집어넣을 수 있음 → 기구정원규정에 지방자치단체 무기계약직 공무직제를 신설하고 이에 관한 정원 및 급여 규정 등을 둬

◇ 지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정 [시행 2015.4.7.] [대통령령 제26183호, 2015.4.7., 일부개정]

제3조(기구와 정원의 관리목표) ② 지방자치단체의 장은 1명의 연간 사무량이 250일 이상인 사무의 경우에는 정원으로 책정되지 아니한 인력을 배치하여 이를 처리하게 할 수 없다. 다만, 청소·경비 등 단순노무와 관련된 사무인 경우에는 그러하지 아니하다.

□ **간접고용 비정규직 문제를 공공부문 비정규직 대책에 포함**

- 정부는 공공부문에서 비정규직을 줄이겠다고 하였으나 오히려 간접고용 노동자의 규모는 지속적으로 증가해왔음²⁰⁾
 - 서울시와 광주시는 시의 자체적인 비정규직 정규직화 정책에 따라 상시·지속적 업무에 종사하는 간접고용 노동자에 대한 직접고용 전환과 단계적인 무기계약 전환 정책을 펴고 있음. 그러나 “13~14년 공공부문 기간제근로자 5만7천명 정규직 전환”(관계부처 합동 보도자료, '15.7.14)으로 대표되는 최근 정부의 공공부문 비정규직 대책은 간접고용 비정규직 문제를 포함하지 않아 지자체 차원에서 진행해온 비정규

20) 공공기관 알리오에 의하면, 2009년부터 2014년까지 간접고용 노동자의 증가는 2009년 53,280명에서 2014년 62,962명으로 공공기관에서만 18.17% 증가.

직 정규직화 정책 자체를 무력화시키고 있음. 공공부문 비정규직의 1/3 이상을 차지하는 간접고용을 방치하고서 비정규직 문제를 해결할 수는 없음

- 용역근로자의 직접고용 전환 시 채용 요건 명확화·공개 등 채용절차 합리화 및 투명성 강화만을 언급한 것이 대표적인 문제임. 2년 이상 지속될 상시지속 업무 종사자를 ‘평가’를 통해 전환하도록 하여 평가 대상자에 대한 기관의 자의적 평가 우려가 제기되고, 현행 기간제법에서는 2년 이상 상시지속업무를 담당해 왔으면 정규직 전환이 가능한데도 이를 하회하고 있기 때문임. 이는 각 개별 지자체의 비정규직 대책 및 고용승계 판단과 관련하여 지자체의 비정규직 축소 의지를 저하시키는 결과를 초래하고 있음
- 직접고용 전환 대상자에 해당되는 간접고용 노동자는 대부분 업체만 변경될 뿐 수년간을 지속적인 업무를 담당해온 노동자들인 만큼 특별한 문제가 없다면 상시·지속적 업무를 수행해온 간접고용 노동자를 직접고용해야 하고, 중앙정부는 이를 독려하는 정책을 제출해야 할 것임. 정부가 공정한 채용이라는 명분하에 구체성이 결여된 모호한 지침을 마련한다면 지자체를 비롯한 산하 기관들에게는 다른 해석의 여지를 주어 현장의 혼란을 야기할 것임
- 정부의 간접고용 노동자의 직접고용전환 채용절차의 기준은 업무의 상시지속성을 기준으로 진행되어야 함²¹⁾

□ 공공부문 비정규직 문제의 전향적 해결에 대한 자치단체장들의 의지

- 주요 지자체의 기준인건비는 직접고용 전환 계획 인원 초과 의견에 따라 직접고용 전환에 제약요건으로 작용하고 있음
 - 그러나 자치단체장의 의지에 따라 각 지자체별로 기준인건비제에 따른 인력(정원, 현원) 전환 범위 내에서 직접고용 전환이 가능한 지역이 상당수 있는 것으로 판단됨
 - 주요 지자체 4곳(서울, 인천, 경기, 광주)을 중심으로 2012년-2014년 기준인건비 사용(계획 기준, 예산과 집행, 잔액) 현황을 살펴본 결과, 일부 시기의 예산(광주 2014년 △5백만원)을 제외하면 무기계약 전환 예산 자체가 부족한 것은 아님. 아래 표에서 알 수 있듯이, 2014년 기준 무기계약 예산은 서울 13억원, 경기 6억원, 인천 8억5천만원 정도 인건비가 집행되지 않고 잔액처리되었는 바, 이러한 예산을 무기계약 전환에 활용할 수 있음

21) 전국공공운수노동조합, “정부의 공공부문 비정규직의 정규직 전환실적 및 계획에 붙여,” 2015.07.14.

<표 54> 2012년-2014년 기준인건비 사용현황

지자체	인건비 잔액 정현원 현황		인건비 구분(단위: 천원, 명)							
			전체	공무원	기타직			무기계약직		
					소계	청원경찰	기타	소계	환경미화원	기타
인천	2012	잔액	4,285,663	3,364,208	552,376	552,376		369,079		369,079
		정원	6,759	6,243	178	178		338		338
		(현원)	(6,736)	(6,286)	(159)	(159)		(291)		(291)
	2014	잔액	4,191,341	2,882,904	456,870	851,567		851,567		851,567
		정원	6,210	5,686	178	346		346		346
		(현원)	(6,209)	(5,719)	(154)	(336)		(336)		(336)
서울	2012	잔액	9,283,243	5,334,163	3,780,760	2,084,091	1,696,669	168,320	537,761	369,441
		정원	17,887	16,650	551	551		686	87	599
		(현원)	(18,382)	(16,852)	(1,055)	(475)	(580)	(475)	(46)	(429)
	2014	잔액	14,412,673	9,761,993	3,352,315	1,278,242	2,074,073	1,298,365	374,977	923,388
		정원	18,346	17,125	551	551	-	670	52	618
		(현원)	(18,565)	(16,806)	(1,117)	(481)	(636)	(642)	(39)	(603)
경기	2012	잔액	5,765,398	4,773,731	490,050	465,608	24,442	501,617		501,617
		정원	9,647	9,281	102	102	-	264		264
		(현원)	(9,607)	(9,241)	(102)	(102)	(88)	(264)		(264)
	2014	잔액	10,036,198	8,430,378	1,002,055	566,561	435,494	603,765		603,765
		정원	10,348	9,908	102	102	-	338		338
		(현원)	(10,216)	(9,797)	(102)	(102)	(255)	(338)		(317)
광주*	2012	잔액	8,796,494	7,716,466	501,737	349,797	151,940	578,291	35,715	542,576
	2014	잔액	13,602,551	12,818,643	788,960	330,167	458,793	-5,052	25,588	-30,640

* 광주시의 경우 해당 요청자료 양식에 정현원 현황을 기입하지 않아 별도 처리하지 않음.

자료: 2015년 각 지자체 국감제출자료 재구성.

2) 지방공기업 관련 제도 개선

□ 「지방공기업 설립·운영 기준」의 관련 내용 개선

○ “핵심업무와 관계없는 부대사업의 정비, 아웃소싱 추진” 내용 삭제

○ 임금·단체협상에서 정부정책의 적극 준수와 관련하여 ‘상시·지속적 업무에 종사하는 비정규직의 정규직 전환’에 소극적으로 임금·단체협약을 체결하는 지방공기업에 대해서는 지방공기업 평가 반영 등 불이익 조치를 취할 필요

□ 지방공기업 예산편성기준의 수정·보완

- ‘2016년도 지방공기업 예산편성기준’을 수정·보완하여 지방공기업의 재정운용 및 예산편성 방향에서 비정규직의 정규직 전환과 배치되는 ‘구조조정을 통한 재무구조 개선을 위해 비핵심 업무 아웃소싱을 적극 추진’한다는 규정 삭제
 - 지방공기업의 경영합리화·효율화, 수익성 등을 강조하는 정부 방침 자체가 간접고용 비정규직의 직접고용 전환과 모순되는 만큼 바뀌어야 함
- 지방공기업 예산편성기준에 비정규직 보수, 무기계약근로자의 보수 외에 비정규직의 정규직 전환 시의 보수내지 인건비를 명시할 필요
- 비정규직의 정규직 전환 후 단계적으로 처우 개선이 가능하도록 예산 보장(호봉제 도입 및 정규직과 임금격차 축소를 위한 추가 인상을 총(액)인건비에 반영)

□ 지방공기업 인사운영 기준 관련 개선사항

- 공공부문 비정규직 대책에 간접고용 비정규직의 직접고용과 관련한 절차 및 방법이 구체적으로 언급되지 않은 만큼, 각 지자체에서 지역 실정에 맞게 자체 평가 기준을 만들어 추진토록 할 필요

3) 지방공기업 경영평가 개선방안

□ 지방공기업 비정규직의 정규직 전환과 관련하여 구체적인 경영평가 개선안 마련.

- 2015년 이후 비정규직을 운용할 경우 최소한 국가공공기관과 같이 정원의 5% 범위 내에서 운용토록 함
- 지방공기업의 경우 영업수익 하락 등은 경영평가에서 제외(인력중심의 단순 노무 파견 용역의 경우 인건비 관련 기준에 포함하는 방안도 검토) 등

□ 비정규직의 정규직 전환이 평가에서 실질적인 영향력을 발휘할 수 있도록 하는 조치 마련

○ 고용개선 및 일자리창출 지표의 가점을 늘리고, 평가를 엄격하게 하는 방안 마련

○ 간접고용의 직접고용 전환도 평가실적에 포함되도록 평가지표 개선

- “공공부문 비정규직 고용개선대책(‘11.11.28)”에 따라, 비정규직의 정규직 전환선택적 복지비 지급·상여금 지급 등 처우개선을 위한 예산 증가분은 총인건비 인상률 가이드라인 준수 여부를 평가하는 ‘인건비 인상률 준수’ 지표의 평가에서 제외되고 있음. 그러나 간접고용 비정규직의 정규직 전환은 해당사항이 아님.
- 간접고용 비정규직(외부·용역)의 직접고용(무기계약직·정규직) 전환 시 총인건비 및 노동생산성 지표 상 불이익이 없도록 개선할 필요
- 특히 「상시·지속적 업무 담당자의 무기계약직 전환기준」 등 공공부문 비정규직 고용개선 추진지침(관계부처 합동, 2012.1.16.)에서 이미 발표한 바 있는 “파견·용역·사내하도급 등을 포함, 비정규직에 대한 복리후생 등 개선실적을 공공기관 경영평가에 우대 반영” 등은 물론, 용역업체 교체시 원칙적으로 고용승계, 용역근로자 보호 관련 사항 위반시 계약해지 가능, 계약내용 공개(노무비 산출내역 포함), 분기별 임금지급 명세 제출 등 계약체결시 용역근로자 보호 관련 사항을 명시토록 한 것을 경영평가에 구체적으로 반영해야 함

<참고문헌>

- 관계부처 합동. 2012.1. 「상시·지속적 업무 담당자의 무기계약직 전환기준」 등 공공부문 비정규직 고용 개선 추진지침.
- 관계부처 합동. 2015.6.17. 노동시장 개혁 추진방안 (1차) 참고자료.
- 국가인권위원회, 2014. 공공부문 비정규직 근로자의 고용안정 및 처우개선을 위한 권고(2014.11).
- 기획재정부 공공정책국. 2013.9. 공공기관 비정규직 정규직(무기계약직) 전환 「가이드라인」.
- 김태영. 2007. 지방자치단체 총액인건비제도 도입 의의. 「지방행정」, 56(641): 15-23.
- 목포대학교 산학협력단(전략경영연구소). 2014.9. 전라남도 비정규직 근로자 권리보호 및 지원을 위한 종합계획. 전라남도.
- 박해욱·최정우. 2013. 총액인건비제 도입이 지방자치단체의 조직관리에 미치는 영향. 「지방정부연구」, 17(3): 177-200.
- 서울특별시 (경제진흥실 일자리정책과). 2013. 「2013년도 정책자료집: 비정규직의 정규직화 추진」.
- 신원부·전봉기. 2010. 지방자치단체 합리적 정원산정모델에 관한 연구: 경기도청을 중심으로. 「정부학 연구」, 16(3): 143-183.
- 안전행정부 공기업과. 2014. 「지방공기업 비정규직의 정규직 전환 기준」(2014.1).
- 이민호. 2011. 중앙행정기관 총액인건비제 제도개선 연구: 제도변화 분석의 시사점을 중심으로. 「한국사회와 행정연구」, 22(1): 79-110.
- 조선일. 2008. 중앙부처 총액인건비제도 개선과제 분석. 「한국인사행정학회보」, 7(1).
- 조선일. 2009. 총액인건비제, 책임성 확보 강화. 「지방행정」, 58(672): 28-33.
- 하혜수·양덕순. 2007. 공무원 정원관리제도의 경로의존성 연구: 지방자치단체의 총액인건비제를 중심으로. 「행정논총」, 45(2): 127-153.
- 하혜영·박영원. 2010. 지방자치단체의 행정인력 현황과 개선방안. 「현안보고서」, Vol.75. 국회입법조사처.
- 한국노동사회연구소. 2012. 「지방자치단체 비정규직 실태조사」. 공공운수노동조합/전국공무원노동조합/전국민주연합노동조합/국회의원 홍희덕.
- 한국노동사회연구소. 2015.7. 『광주광역시 공공부문 비정규직 고용 및 처우개선 세부실행방안 연구용역』.
- 한국노동연구원. 2014.11. 공공부문 비정규직 대책 성과 및 향후과제. 고용노동부 연구보고서.
- 한국행정연구원. 2010. 『총액인건비제 개선방안 연구』.
- 행정자치부. 2015. 『2016년(2015년 보완 포함) 지방공기업 경영평가편람』(2015.2).

지정토론

[광주광역시]

김창영(광주시 사회통합추진단 팀장)

김부경(고용노동부 공무원노사관계과 사무관)

[행정자치부]

정찬형(행정자치부 자치제도과 사무관)