



## 공공부문 비정규직 문제 해결을 위한 제언

고영국(정책연구실 부연구위원)

박근혜정부는 공공부문 비정규직 문제해결을 위해 ‘공공부문부터 상시·지속적인 업무에 대해서는 정규직으로 전환한다’고 약속하였지만, 진정한 의미의 정규직으로서의 지위와 혜택을 보장받지 못하는 ‘무기계약직으로 전환’과 ‘시간제 일자리 확대’에 방향을 맞추고 있다. 본 글에서는 공공부문 비정규직의 문제들을 해결하기 위한 방안으로 1) 정규직 채용과 정규직 전환 고용원칙의 확립, 2) 무기계약직 관리 표준안 마련과 기간제법 개정, 3) 비정규직 규모 및 실태 파악, 4) 비정규직 차별해소를 위한 법제도 개선, 5) 차별없는 시간선택제 일자리 창출 등을 제시하고 있다.

### I. 공공부문 비정규직 현황

#### 1. 박근혜정부의 공공부문 비정규직 공약

- 박근혜정부는 대선공약으로 ‘공공부문부터 상시·지속적인 업무에 대해서는 ‘15년까지 정규직으로 전환하다’고 약속했음
- 공공부문이 선도하여 양질의 시간제 일자리 창출을 목표로 시간제 일반직 공무원 채용 및 확대를 실시한다고 발표
  - 인수위 국정과제에서는 공공부문 비정규직의 정규직 전환완료 목표시점이 빠져 있었고, 지난 4월 관계부처합동 업무보고에서는 ‘15년까지 정규직으로 전환한다’고 보고했음
- 비정규직의 정규직화 공약을 통해 공공부문이 선도적으로 비정규직 문제를 해결하겠다고 호언했지만 현재 가시적인 성과를 내고 있지 못함
- 박근혜정부는 비정규직 문제해결 방법으로 무기계약직<sup>1)</sup>의 확대나 시간선

1) 고용노동부는 “무기계약근로자”란 상시적·지속적 업무에 종사하며 기간의 정함이 없는 근로계약을 체결한 사람으로(고용노동부 무기

택제 일자리 확대를 추진하고 있지만 저임금 비정규직 일자리만 양산하여 결국 공공부문에서 불안정한 일자리와 소득 양극화를 초래할 것이라는 우려가 큼

## 2. 공공부문 비정규직 규모

### □ 비정규직 규모 증가

- 박근혜정부의 공공부문 비정규직 현황을 보면 중앙행정기관(47곳), 자치단체(246곳), 공공기관(302곳), 지방공기업(138곳), 교육기관(77곳) 등 810곳 공공부문의 비정규직 규모는 251,589명으로 나타남<표 1>

<표 1> 공공부문 비정규직 현황

(단위: 명)

기관		중앙행정기관	자치단체	공공기관	지방공기업	교육기관	합계
비정규직	이명박정부	20,074	49,349	54,895	n/a	125,296	249,614
	박근혜정부	20,281	51,099	46,130	8,507	125,572	251,589

주 : 이명박정부는 2012년 8월 기준으로 공공부문 799개소가 조사대상이고, 박근혜정부는 2013년 4월 기준으로 810개소가 조사대상임

자료 : 고용노동부, ‘공공부문 비정규직 대책’, 2013.4.8, ‘정규직(무기계약직) 전환계획’, 2013.9.5 재가공

- 이명박정부는 「공공기관 선진화 정책」으로 공공기관의 고용인원을 감축하는 한편, 비정규직의 무기계약직화와 청년인턴제도를 확대한 결과 공공부문의 나쁜 일자리가 급증했으며 용역, 파견, 민간위탁 등 다양한 비정규직 활용을 확대하였음
- 박근혜정부에서도 공공부문의 비정규직을 감축하겠다는 당초 목표와는 다르게 비정규직 증가가 이어지고 있어 공공부문의 불안정한 일자리가 늘어나고 저임금 노동의 확산을 부추긴다는 점에서 심각한 문제를 안고 있음

## II. 공공부문 비정규직의 문제점

### □ 정부의 비정규직에 대한 인식의 한계

- 공공부문의 무기계약직 증가는 비정규직 문제의 핵심으로 떠오르고 있음
  - 무기계약직은 비정규직의 계약기간만 삭제한 기형적인 고용형태로 박근혜

계약근로자 관리규정, 고용노동부훈령 제50호, 2011.11.3) 규정하고 있으며, 기획재정부는 「기간제 및 단시근로자 보호 등에 관한 법률」 제4조 제2항에 따라 재정부와 기간의 정함이 없고 정년이 존재하는 근로계약을 체결한 근로자(기획재정부 무기계약 및 기간제근로자 관리규정, 기획재정부훈령 제133호, 2013.02.06)로 규정하고 있음.

정부도 추진하고 있음

- ‘무기계약직화는 곧 정규직화를 의미하는 것’으로 규정하고, 무기계약직화라는 기존의 비정규직 활용행태를 답습하고 있는 현실임
- 공공부문 비정규직 문제해결에 대한 기준이 불분명했기 때문에 ‘무기계약’ 방식이 정규직화인 것처럼 호도하고 있으며 이것은 공공부문의 비정규직 문제 해결을 위한 올바른 방향은 아님<sup>2)</sup>

## □ 무기계약직 관리 표준안 미비로 인한 차별처우와 고용불안

- 무기계약직에 대해서 각 기관별로 ‘(가칭)무기계약직 근로자 관리규정’을 마련하여 관리하도록 하여, 소속부처와 업무에 따라 급여와 복지수준이 제각각인 것으로 나타남
- 무기계약직은 임금체계, 인력관리 등에서 정규직과 동등한 대우를 받고 있지 못해 진정한 의미의 정규직의 지위와 혜택을 보장받고 있지 못해 정규직과는 구별되어야 함

## □ 무기계약직 전환실적과 전환 대상자 미미

- 2011년 공공부문의 비정규직중 무기계약직 전환 대상자로 97,000여명이 혜택을 입게 될 것이라고 전환규모를 예정한 바 있음<sup>3)</sup>
- 그러나, '12년 무기계약직 전환 실적은 22,000여명으로 드러났는데 이것은 기간제 근로자 75,000여명은 무기계약직 전환에서 배제되어 그 상당수는 해고되었거나 전환이 지연됐다고 추정할 수 있음<표 2>

<표 2> 역대정부 공공부문 비정규직 대책

정부	시기	주요 추진 계획
이명박정부	2008	- 2차 무기계약 전환 지침 수립(2007년 전환 제외자)(2008.7)
	2009	- 상반기 14,961명 전환 추진 및 추진위 해산(6.30)
	2011	- 공공부문 비정규직 고용개선 대책 발표(2011.11.28)
	2012	- 공공부문 고용개선 대책 추진지침 발표 및 22,069명 무기계약직 전환(2012.11.6)
박근혜정부	2013	- 공공부문 비정규직 2015년까지 정규직(무기계약직) 전환(2013.4.9) - 공공부문 정규직(무기계약직) 전환계획 발표(2013.9.5)

자료 : 박주영, 「공공부문 비정규직 정부대책의 한계를 넘어 올바른 대책 마련을 위하여」, 「복지노동포럼」 자료집, 2013.7.15. 재가공

2) 김경란, 「복지노동포럼」 자료집, 2013.7.15.

3) 고용노동부, 「공공부문 비정규직 고용개선 대책」, 2011.11.28.

- 박근혜정부는 공공부문에서 비정규직 근로자를 '15년까지 무기계약직으로 전환한다고 밝혔음<sup>4)</sup>
- '13년 4월 기준으로 공공부문 비정규직 251,589명중 26%인 65,711명만을 전환대상으로 확정했지만 전환제외 대상자가 대부분을 차지하고 있는 상황임<표 3>
- 무기계약직 전환과 관련된 예산 등 소요비용 책정에 있어서도 기관자체에서 활용하는 정도의 가이드라인을 준비하고 있어 전환노력에 진정성이 없어 보임

<표 3> 박근혜정부 무기계약직 전환계획

(단위: 명)

구분	비정규직	전환제외*	전환대상	전환시기		
				'13년	'14년	'15년
중앙행정기관	20,281	13,115	7,166	2,499	3,388	1,279
자치단체	51,099	43,064	8,035	2,683	2,584	2,768
공공기관	46,130	32,989	13,141	5,485	4,942	2,714
지방공기업	8,507	5,667	2,840	929	950	961
교육기관	125,572	91,043	34,529	19,308	8,044	7,177
합계	251,589	185,878	65,711	30,904	19,908	14,899

\* 일시·간헐 업무 및 주 15시간 미만 근로자, 고령자, 박사 등 전문가, 휴직·파견 대체자, 정부의 복지·실업정책에 따른 일자리사업 종사자 등 기간제법상 기간제한 예외사유 해당

자료 : 고용노동부, '공공부문 정규직(무기계약직) 전환계획', 2013.9.5.

## □ 여성 비정규직의 편중

- 공공부문 비정규직의 대부분은 여성으로 공공부문에서의 비정규직 성별 편향이 상대적으로 심각하고, 심화되고 있음<sup>5)</sup>
- 이 가운데 현재 가장 문제가 되고 있는 학교 비정규직 근로자는 임금체계, 고용불안, 복리후생의 미적용, 경력 불인정 등에서 정규직과 차별적인 처우를 받고 있음
- 학교 비정규직 직종의 여성비중이 상당히 높은 상황에서 기간제의 무기계약 전환을 유도한 대책이 고용안정성에 있어서는 상당히 효과를 거두고 있다는 평가가 있지만 무기계약직 전환 근로자라 하더라도 상시적인 고용불안이 존재하고 있음

※ 학교 비정규직 노동자는 '13년 4월 1일 기준으로 약 14만명으로 지난 MB정부 5년간 6만3천명이 증가했고, 학교 비정규직 임금수준은 수당을 합쳐 월평균 134원으로 공공부문 비정규직 전체 평균임금인 월171만원보다 낮은 수준임

4) 고용노동부, '정규직(무기계약직) 전환계획', 2013.9.5.

5) 윤자영외, '공공부문 비정규직 대책 이후 여성 비정규직의 변화', 노동리뷰 2013년 5월호.

## □ 저임금 일자리를 양산하는 시간선택제 일자리

- 관계부처합동 업무보고에서 시간제 일자리를 '17년까지 93만개 창출하겠다고 보고했고<sup>6)</sup>, '17년까지 공공부문 1만3000개의 시간선택제 일자리를 창출하겠다고 발표했다<sup>7)</sup>
- 시간제 일자리 임금은 월 70만~90만원에 불과하여 적절한 임금수준을 보장하지 못한다는 우려와 함께 전일제 일자리로의 전환을 허용하지 않는 것이 문제점으로 지적됨
- 전일제 일자리의 시간선택제 일자리로 쪼개는 형태로 나타나고 비정규직의 정규직화가 아니라 시간선택제 일자리로의 무분별한 전환이 예상됨<sup>8)</sup>
- 임시방편으로 여성의 경력단절을 해소할 수 있을지는 모르지만 시간제 노동자들에 대한 적절한 해결책을 제시하지 못하고 있는 상황에서 시간제 일자리의 확대는 정부가 여성 저임금 일자리 양산을 부추긴다는 비판에 직면하게 될 것임

## Ⅲ. 제언

### 1. 정규직 채용과 정규직 전환이라는 고용원칙의 확립<sup>9)</sup>

- '상시·지속적인 업무의 경우 정규직 채용과 비정규직의 정규직 전환'이 공공부문 고용관행으로 정착할 수 있도록 해야 함
- 박근혜정부가 공약한 대로 '상시·지속적 업무에는 정규직 사용을 원칙'으로 하고 일시적 업무에 종사하는 노동자에 대해서는 고용안정과 적정대우를 보장해주는 방안을 마련해야 함
- 공공부문이 선도적으로 직접고용과 정규직 고용의 원칙이라는 모범 사례를 만들어 민간부문에서도 정책이 확산되도록 추진해야 할 것임

### 2. 무기계약직 관리 표준안 마련과 기간제법 개정

- 정부는 무기계약직 관리를 위한 통일된 표준안을 마련하여 무기계약직 전환 절차를 공정하게 하고, 성과평가 및 보상, 해고, 교육훈련 등에 관한 공통된 기준을 제시해야 할 것임

6) 관계부처합동, '고용률 70% 로드맵', 2013.6.4.

7) 관계부처합동, '시간선택제 일자리 활성화 추진계획', 2013.11.13.

8) 김경란, 「복지노동포럼」 자료집, 2013.7.15.

9) 이남신, 「복지노동포럼」 자료집, 2013.7.15.

- 직접고용 과정에서 기간제를 없애는 무기계약직 전환 정책이 하나의 대안이 되려면 무기계약직에 대해 각 기관별로 상이한 ‘(가칭)무기계약직 근로자 관리규정’을 정비해야 함
  - 상시 지속 업무와 시기, 적용 대상자 선정, 대상업무분석 등 무기계약직 전환 기준과 원칙을 정해 해당 조직과 부서의 ‘적용대상 제외’에 대한 자의적 판단을 최소화할 수 있도록 해야 함
- 정부는 ‘기간제법’을 개정하여 무기계약직 전환자에 대한 근로조건과 차별처우에 대한 금지조항 삽입 등을 적극적으로 검토해야 함

### 3. 비정규직 규모 및 실태 파악

- 공공부문 간접고용 분야에 대한 실태조사와 함께, 민간위탁에 대한 규모도 파악해서 중장기적 비정규직 대책을 수립해야 할 것임
- 정부는 2011년, 2012년 실태조사를 근거로 공공부문 비정규직 규모를 발표해 왔으나 실태조사 범위 설정에 있어서 뚜렷한 차이를 보이고 있으며, 특히 간접고용 규모와 관련해서는 상당부분 조사대상에서 누락되었음
- 공공부문의 세부적인 고용형태와 정규직 전환실적을 공시하도록 의무화할 필요가 있음<sup>10)</sup>

### 4. 비정규직 차별해소를 위한 법·제도 개선

- 공공부문 비정규직의 처우개선 및 호칭, 직책·직급, 승진 및 평가제도, 휴일 휴가 등 인사관리 정책을 적극적으로 수립해야 함
- 직종별 보상체계를 마련하는 등 정규직과 비정규직간 고용지위(계약형태)의 차이에서 초래되는 임금 격차를 해소해 나가는 것이 중요함
- 공공부문 비정규직 문제 해결과 관련하여 총액인건비, 경영평가, 조직(정원) 및 예산지침, 비정규직법, 조례 등 법제도 개선이 수반되어야 함

### 5. 차별없는 시간선택제 일자리 창출

- ‘무기계약직 전환’과 ‘시간선택제 일자리 확대’만으로 ‘비정규직 대책’을 한정하는 정부의 인식은 다소 모순된 정책으로 드러날 우려가 있음
- 시간선택제 일자리의 확대는 ‘최저임금 일자리’의 확대로 이어져 공공부문

10) 김종진, 「복지노동포럼」 자료집, 2013.7.15.

일자리를 양극화하고 사회 전체적으로 보면 비정규직 차별을 악화시키는  
기제로 작동할 수 있음

- 전일제 일자리와 비교하여 임금, 근로조건, 복지 등에서 차별을 없애야 하  
며 시간제 근로의 전일제 근로로의 전환 프로세스를 수립해야 함

#### IV. 결론

- 공공부문 비정규직 대책은 모범 사용자로서 정부의 역할과 사회적 파급효  
과를 고려하여 공공부문 비정규직 근로자의 고용 불안정성과 근로조건을  
개선해야 하며 ‘정규직 채용’과 ‘비정규직의 정규직 전환’이라는 고용원칙의  
확립과 함께 비정규직 차별해소를 위한 법제도 개선에 노력하는 것이 중요
- 정부는 공공부문의 정규직 전환에 따르는 채용 확충 문제, 민간부분으로 확  
산과정에서 나타날 수 있는 갈등문제, 기업 비용부담 문제 등에 대한 중장  
기적인 비정규직 대책을 수립해야 함
- 비정규직 문제 해결을 위한 정부의 최선의 노력은 ‘동일가치노동 동일임금’  
의 원칙을 비정규직법 등 제반 고용관련 입법에 명시하고 공공부문부터 적  
극적으로 적용하여 저임금 노동의 개선과 차별 해소를 통한 소득분배를 제  
고하는 것이 정부의 역할임을 다시 한번 인식할 필요가 있음

♣ 이 글의 내용은 집필자의 의견이며, 민주정책연구원의 공식 견해가 아님을 밝힙니다.