

2013년 KLI 정책리포트

노사관계 및 인적자원관리

2013-02

2013년 KLI 정책리포트

노사관계 및 인적자원관리

목 차

1	노사정위원회 사회적 대화의 발전방안: 한국형 모델의 탐색 . . .	5
2	공공부문 비정규직에 대한 정책방향	13
3	한국의 장시간 노동과 근로시간 단축	17
4	중앙행정기관 무기계약 및 기간제 근로자의 고용관리	29

1 노사정위원회 사회적 대화의 발전방안: 한국형 모델의 탐색

이장원(한국노동연구원 선임연구위원)

1. 사회적 대화기구의 개편 필요성

지난 2월 21일에 드디어 사회적 대화와 관련한 신정부의 정책구상 발표되었다. 제18대 대통령직인수위원회의 주요 국정과제 중 사회적 대화와 관련한 부분은 ‘대화와 상생의 노사문화 구축’이고 이를 통해 궁극적으로 노사관계 안정과 일자리 창출 지원을 도모한다는 취지하에 사회적 대타협을 추진하기 위해 대화의 참여주체 확대, 논의의제 다양화 등 노사정위원회 개편을 통해 실질적인 사회적 대화의 국민기구로 정착하도록 한다는 것이 요지이다.

이로써 인수위 가동단계에서 설왕설래가 많았고 노사정의 우려를 자아냈던 신정부의 노사정위원회 구상과 비전관련 논란은 일단락될 것으로 보인다. 기존 노사정위원회의 발전적 개편을 통한 기구 강화가 제시되었고 이는 노사정위원회가 스스로 제시했던 위원회 발전방안의 내용과 거의 유사한 방향이라고 판단되어 정책적 혼선의 가능성은 상당히 줄어들었다.

먼저 2012년 11월에 개최된 토론회에서 노사정위원회가 밝힌 사회적 대화의 발전방안에는 논의의제 범위의 확장, 참여주체의 확대, 사회적 대타협 논의 수용, 산업이나 지역별 대화체제 강화 등 이번 신정부 국정과제 추진방향과 일맥상통하는 내용이 핵심적 의제로 담겨 있다. 나아가 수평적 차원에서 사회적 대화의 확대와 더불어 보다 밀도 있는 논의를 위해 노사정위원회의 수직적 논의체계에서 현재 3단계에서 부대표급은 운영위원회로 별도로 조직해서 논의 속도와 효율성을 높이는 제안을 하고 있는데 이것도 신정부 출범과정에서 상당히 중요한 개선방안으로 반영될 가능성이 많다.

이는 비정규직, 농민, 소상공인, 청년 등 참여주체의 확대 과정에서 이들을 산업적, 전국적 수준에서 체계적으로 대표할 수 있는 조직이 부재한 경우가 많고, 더군다나 대표 외에 부대표까지 기능할 수 있는 거대조직이 아닌 경우가 많다는 점에서 당연히 논의단계를 축소할 수밖에 없는 상황이 예견되기에 타당한 제안이라고 본다.

이런 경우에 향후 논의 체계는 실무적 차원에서 당사자성을 가진 주체들이 광범위하게 참

여하는 논의단계와 최종적으로 이를 국가적, 사회적 정책으로 전환하기 위해 논의를 하는 전국적 수준의 대표자 간 논의단계로 이원화되고, 그 중간에 논의를 숙성시키고 정치화시키기 위해 연구위원회가 활성화될 필요가 있다. 기존 전문위원은 물론이고 유관연구기관들과 협력해서 상시적 서비스가 가능한 전문적인 연구위원회가 필요하다고 본다.

II. 사회적 타협의 성격과 지향점

노사정위원회의 운영을 위에서 지정한 방향으로 해나가자는 것은 일부 반대가 있긴 하나 적어도 정책 당국자들 간 동의정도가 높기에 큰 갈등 없이 추진될 수 있을 것으로 전망되지만 문제는 무엇을 다룰 것인가에 있다. 즉 뭐하는 기구인지가 궁극적 문제로 남을 것이다. 노사정위원회가 합의기구인가 아니면 협의기구인가 논란이 많지만, 굳이 입법권은 국회에 있다는 점을 감안하고 본다면 당장 입법화가 필요한 사회적 타협사안은 합의수준의 논의가 중요하고 기존 입법사항의 제도적 정착과 향후 개선방안을 논의하는 것은 협의수준의 논의가 적절할 것이다. 즉 우리가 흔히 합의라고 하는 선언 중에 많은 경우는 사실상 협의수준의 성과물인 경우가 허다하다. 이행실적 평가를 했을 때 유명무실한 합의사항들이 많은 경우가 여기에서 비롯된다. 반면에 명시적인 합의가 아니어서 국회에서 상당한 심의를 거쳐 문구가 재구성된 경우에 사실상 중요한 사회적 합의의 토대를 위원회에서 마련해준 경험이 많다.

결국 합의사항을 다룰 것인가 아니면 협의사항을 다룰 것인가라는 구분은 무의미하고 사안별로 합의와 협의가 가능한 열린 회의체가 될 필요가 있다. 남은 중요한 문제는 무엇을, 어떤 주제를 다룰 것인가 하는 점이다. 만약 경제사회위원회로 개편했을 때 다룰 수 있는 의제들과 현 노사정위원회체제를 부분적 개선만 했을 때의 의제 간 차이는 존재할 수 있다.

만약 경제사회위원회로 개편되었을 때는 일자리와 노사관계 이슈 외에도 복지와 재정, 성장과 산업정책 등 광범위하게 인접영역들까지 망라한 거시적 수준의 논의가 필요하다. 이 경우 구체적인 협약이나 협약의 이행력이 확실히 담보되기 어려워 구속력 있는 합의체적 성격보다는 상호 신뢰의 기반하에 향후 제도개선의 방향을 세우는 협의의 틀이 더 효과적일 수 있다. 반면에 현재의 노사정위원회와 같이 노사정 중심의 사회적 대화기구를 유지한다면 구체적인 법제도 마련과 정부정책의 이행방안을 두고 노사정이 합의로 이를 확인하는 노력들이 주종을 이루어야 한다. 결국 전자는

대화의 주체들이 국민과 사회에 대해 나갈 방향을 천명하는 역할에 방점을 둔다면, 후자의 경우는 당사자들 간 상호 약속의 이행에 방점을 두는 방식이다.

지난 대선 과정과 인수위 보고서에서 사회적 대타협이라는 개념과 노사정대타협이라는 용어가 혼용적으로 사용되어 왔다. 사회적 대타협은 아마도 위에서 지적인 전자의 포괄적 기구, 노사정대타협은 후자의 특화된 기구와 친화력이 있을 것이다. 그리고 그것은 역대 유사한 대화와 타협의 모범국가 중 두 나라의 모습에서 전형적으로 벤치마킹의 포인트를 찾을 수 있는데 전자는 스웨덴의 복지국가를 위한 계급적 타협, 후자는 네덜란드의 일자리 안정타협모델이라고 할 수 있다. 아래에서는 스웨덴과 네덜란드 모델의 비교를 통해서 한국적 상황에 더 적합한 모델이 무엇인지를 살펴 보겠다.¹⁾ 현재 논의되고 있으며 시도되고 있는 한국에서의 노사정 협약이 성공적 모델로 자리 잡기 위해서는 무엇보다 가능성을 열어놓고 적절한 한국적 모델을 만드는 연구가 필요하다고 본다.

먼저 우리는 사회적 합의주의와 관련한 여러 가지 개념들을 검토할 필요가 있다. 그 대표적인 것들로는 사회적 대화, 사회적 협의, 사회합의주의 등을 들 수 있는데, 이들은 대체적으로 서구에서 만들어진 Social Dialogue, Social Concertation, Social Corporatism 등의 개념에 각기 대응하는 개념이다.

사회적 대화(Social Dialogue)는 기업수준에서 국가수준에 이르기까지 행해지는 노사정간의 공식, 비공식 접촉으로 정의하며, 사회적 협의(Social Concertation)와 사회합의주의(Social Corporatism)의 개념은 전자는 공공정책 결정과정에 대한 노사의 참여로, 그리고 후자는 노사정 간 정치적 타협으로 정의할 수 있는데, 이른바 사회적 대타협이나 계급갈등을 넘어서기 위한 포괄적인 계급타협이 코포라티즘적 타협이라고 할 수 있다.

코포라티즘을 정의 내리려는 수많은 다양한 시도들이 존재했다. 그들의 관점에 따라 코포라티즘 모델을 보는 방식 역시 다양했지만, 그럼에도 불구하고 우리는 그들이 대체로 이익집단들 사이의 상호작용, 혹은 계급타협, 즉 사회협약을 필수조건으로 하는 거시적 국가정책모델을 상정하고 있음을 알 수 있다. 즉 사회협약은 코포라티즘 모델의 하나의 핵심적 구성요소이며, 반대로 코포라티즘 모델은 사회협약을 중핵으로 하는 구체적이고 특수한 거시적 체제 혹은 정치모델인 것이다.

여기서는 가장 대표적인 코포라티즘적 대타협 국가인 스웨덴과 근래의 경제위기를

1) 두 모델의 비교부분은 이장원 외(2008), 『경제사회발전모델의 사회적 합의 구축방안 연구』, 한국노동연구원 제5장에서 인용정리하였다.

노사정 간의 사회협약을 통해 극복하여 ‘네덜란드의 기적(A Dutch Miracle)’을 성취했다고 알려진 네덜란드의 경험을 살펴보고자 한다.

스웨덴의 복지국가 모델은 여러 제도와 정책, 그리고 독특한 사회협약이 상호 간에 연관된 하나의 시스템으로 볼 수 있다. 이 말은 사회협약을 통해서 계급 간 평등한 분배를 가능하게 한 복지제도들이 가능했고, 또한 그런 복지제도들이 계급 간 양보와 타협을 가능하게 만든 물질 기반이 될 수 있었다는 의미일 것이다. 이들이 하나로 긴밀하게 연결되어 하나의 코포라티즘 시스템을 이뤘고, 그 핵심에는 사회협약이 존재한다.

스웨덴의 코포라티즘 모델은 일반적으로 1938년 ‘살츠요바덴(Saltzjöbaden) 협약’으로부터 형성되기 시작해서 1950년대 초의 ‘렌-마이드너(Rehn-Meidner) 모델’로 완성된 후 이후 안정된 정치, 경제적 배경을 바탕으로 1980년대 초까지 유지되어 왔다고 볼 수 있다. 19세기 말부터 스웨덴은 노동자와 자본가들 사이의 갈등이 극심했었다. 끊임없는 노사간의 갈등과 긴장이 계속되면서 수십만 명의 노동자가 수개월간 참가하는 대규모 파업이 1920년대에 이르기까지 수차례 반복되었다. 이 과정에서 경제는 실업률이 20%를 상회하는 깊은 침체에 빠지게 되었고, 이런 상황으로부터 벗어나야 한다는 공감대가 노사간에 형성되었다. 이 시점에서 돌파구를 제공한 것은 사회민주당 정부였다. 기존 보수적 정부들이 노사갈등에 불개입으로 일관했다면, 사회민주당 정부는 1932년 집권하면서 적극적인 개입정책으로 노사간으로부터 상호 협력을 이끌어내는 역할을 하기 시작했다. 이런 노력의 결과로 나타난 것이 바로 1938년의 살츠요바덴 협약이다.

이 협약이 기본적인 틀이 되어 이후 노사간에는 다양한 협약들이 체결되었고, 적지 않은 시행착오 끝에 1950년대 초에는 스웨덴 코포라티즘의 가장 핵심적 골격인 ‘연대임금정책(Solidaristic Wage Policy)’을 담고 있는 렌-마이드너 모델이 완성되었다. 연대임금정책이란 동일 노동을 하는 노동자 간에 회사의 수익성에 따라 지나친 임금격차가 나서는 안 된다는 전제 아래 산업별, 기업별 임금격차를 최소한으로 유지하는 것이다. 결국 살츠요바덴 협약으로부터 시작하여 40여 년 이상 지속된 스웨덴 코포라티즘 모델은 빈곤이 없고 평등한 복지 수준과 높은 산업경쟁력을 바탕으로 한 경제적 성공이라는 두 마리 토끼를 모두 잡으면서 가장 성공적인 국가운영모델 중 하나로 주목받게 되었다.

한편 ‘네덜란드의 기적’이라고 불리는 1980년대 이후 네덜란드의 경제적 성과에 대해서는 사실 많은 이견이 있다. 그럼에도 불구하고 거의 30%에 육박하는 실업률과 노동의 비효율성, 낮은 경제성장률 등이 1982년 노사정 간에 합의된 바세나르

(Wassenaar) 협약을 기점으로 호전되면서 1990년대 중반에는 유럽연합 내에서 가장 양호한 경제지표를 보여주게 되었다는 점에는 이견이 있을 수 없다.

네덜란드가 전통적 의미의 코포라티즘 체제를 갖추고 있는가 하는 것에는 많은 논란이 있다. 다른 유럽 국가들과 마찬가지로 노동과 자본 간의 적절한 타협을 바탕으로 한 복지제도를 가지고 있긴 했지만, 그것이 스웨덴의 모델과 같은 하나의 완전한 시스템으로 자리 잡았다고 하기는 어렵기 때문이다. 계급 역학의 여건 면에서 보더라도 네덜란드의 노동조합 조직은 다른 유럽 국가들에 비해 중앙조직화 정도가 약하고 분열되어 있었으며, 노조 조직률도 상당히 낮은 편이었다. 반면 사용자단체는 조직률이 오히려 노조보다 높으며 연대의 강도도 높았다. 정부의 경우에도 노동당이 대체로 다수당을 유지해 오긴 했으나, 기민당과 자유당을 압도하지는 못한 채 정책적으로 이들 중도우파 정당들의 협력을 필요로 했다. 결국 네덜란드에서는 사회민주주의 노선이 뚜렷하지 않았다고 볼 수 있다.

1970년대 후반의 네덜란드 경제지표는 최악의 상황이었다. 복지국가의 전형적 병리 현상이라고 지적인 ‘노동 없는 복지’가 가장 두드러진 곳이 네덜란드라고 평가되었으며, 심지어 과도한 비용이 소모되고 유지가 불가능한 복지정책을 지칭하는 것으로 ‘네덜란드 병(Dutch disease)’이라는 표현까지 등장할 정도였다.

네덜란드의 기적은 1982년 바세나르 협약에서부터 출발한다고 볼 수 있다. 바세나르 협약은 FNV(네덜란드 노동총연맹: 좌파적 성향의 네덜란드 최대의 제조업 노조 연합)과 VNO(사용자연맹) 사이에 합의된 고용정책에 대한 몇 가지 제언으로 구성되어 있다. 협약의 요체는 노동자들의 임금인상 자제와 노동시간 축소를 통한 일자리 창출, 그로 인한 노동시장 유연성의 확보라고 할 수 있다. 구체적으로 노조와 사용자 측은 ① 반년마다 한 번씩 임금인상을 요구하던 관행에서 벗어나 그로 인한 여유 이윤을 노동의 재분배에 활용하기로 합의했고, ② 파트타임과 전일근로 간의 법적 차이를 해소할 것을 합의했으며, ③ 파트타임과 풀타임 간의 호환을 가능하게 하여 노동자에게 그 선택권을 부여하기로 하였다.

바세나르 협약은 구체적인 합의 사항을 자세하게 규정했다기보다는 오랜 동안 쌓아 왔던 노사간의 신뢰를 바탕으로 새로운 노사정책 및 산업정책 방향을 공동으로 도출하고 합의한 것이라고 할 수 있다. 정부는 이 합의 과정에 가급적 개입하지 않았으나, 새로운 정책을 구상하고 도출하는 과정에서 적절히 자문과 지원을 하는 방식으로 정부도 필수적인 역할을 했다고 볼 수 있다.

스웨덴의 사회 코포라티즘 모델과 네덜란드의 사회협약 간 차이를 설명할 수 있는 가장 핵심적인 요소는 바로 세계화의 압력이라는 외부 변수의 존재 여부다. 1930년

대부터 형성되기 시작하여 1950년대 렌-마이드너 모델을 통한 연대임금정책으로 완성 수준에 이른 스웨덴의 코포라티즘은 노사간 협약을 통해 국제경쟁력을 제고하고자 하는 의도를 성공적으로 성취하기는 했지만, 그 자체가 외부 압력이라는 변수에 좌우되는 것은 아니었다. 반면에 네덜란드의 사회협약은 세계화의 영향이 절대적인 조건으로 작용하였다. 이 세계화라는 외부적 압력 외에도 계급 간 역학관계, 국가 정책의 자율성, 물적 자원의 기반 등의 측면에서도 코포라티즘과 사회협약은 구조적인 차이점을 보여준다.

사회협약 자체를 가능하게 하는 조건이면서 동시에 사회협약의 양상 자체를 규정할 수 있는 가장 중요한 요소는 협약 당사자들 간의 세력 균형 관계다. 만약 노동과 자본 간의 세력관계가 지나치게 일방적이라면 계급타협, 사회협약 자체는 성립하기 어려울 것이다. 따라서 기본적으로 두 집단, 두 계급 사이의 세력 균형이 이뤄져야 온전한 사회협약이 가능하다. 그런 의미에서 스웨덴의 코포라티즘은 노사간의 힘의 거의 균형을 이룬 상태에서 성립되고 유지된 경우다. 한편 네덜란드의 경우는 다른 맥락에서 설명되어야 한다. 기본적으로 네덜란드는 스웨덴에 비해 중앙노조의 조직력이 강하지 않았고, 따라서 강력한 코포라티즘 체제가 성립될 수 없었다는 점을 고려해야만 한다. 그리고 1980년대 이후 경제위기가 극심해지고, 산업자본 투자 및 금융자본 이동의 탈규제화가 가속되면서 자본에 대해 노동 계급은 구조적으로 더욱 종속될 수밖에 없었다. 따라서 노조의 협약 참여는 노동자들의 최소한의 권익을 수호하기 위한 수세적 전략으로서의 성격을 강하게 가질 수밖에 없었다.

스웨덴의 살프요바덴 협약과 네덜란드의 바세나르 협약은 모두 기본적으로 노사간의 합의를 바탕으로 이뤄진 것이지만, 그것을 가능하게 하기 위한 정부의 중재 및 정책적, 제도적 지원 역시 매우 큰 역할을 했다고 볼 수 있다. 그러나 스웨덴의 코포라티즘 모델과 네덜란드의 사회협약 사이에는 국가-시장의 구조적 관계의 차이라는 큰 간격이 존재한다. 스웨덴의 코포라티즘은 상대적으로 국가가 자본에 대해 강력한 영향력을 가지고 복지 정책 및 경제 개입 정책을 사용하는 배경에서 성립되었다. 이때의 코포라티즘은 이데올로기적 차원에서 현실적으로 가능한 자본주의의 대안으로까지 논의될 정도로 사회민주당 정부는 코포라티즘을 통해 자본으로부터의 자율성을 추구했다고 볼 수 있다. 그러나 1980년대 네덜란드의 경우에는 세계화의 영향으로 자본의 흐름이 자유화되면서 세계경제 체제 내에서 국가의 정책적 자율성이 상당히 축소되고 있는 상황이었다. 자본의 이동이 수월해지면서 국가-자본의 관계가 점차 더욱 종속적으로 변화하는 양상이었고, 따라서 사회협약의 내용 역시 사회민주주의적 합의 성격을 강하게 가졌던 스웨덴의 코포라티즘과는 달리 세계화된 국제경제 체

〈표 1〉 스웨덴의 코포라티즘과 네덜란드의 사회협약 비교

	스웨덴	네덜란드
분석 수준	거시적, 구조적 체제로서의 코포라티즘	위기 극복 전략으로서의 사회협약
핵심 협약	살프요바덴 협약(1938)	바세나르 협약(1982)
계급 간 역학	대등함	노동계급의 열세 심화
중앙노조의 장악력	강력한 중앙노조 존재 협약의 법적, 제도적 구속력	파편화, 산별 노조 중심 협약의 자율적 구속력
국가의 자율성	강력한 사회민주주의 정책 국가정책의 자율성 보장	산업경쟁력 및 금융자본에 대한 종속정책의 자율성 잠식
물적 기반	복지국가, 포드주의적 생산체제	복지국가의 위기, 유연적 생산방식

제 내에서 생존하기 위한 전략적 측면이 강할 수밖에 없었다.

마지막으로 스웨덴의 코포라티즘은 1950년대를 전후하여 있었던 유례없는 전 세계적 경제 호황을 바탕으로 가능했던 것이라 볼 수 있다. 대량생산 및 대량소비를 특징으로 하는 포드주의 생산체제가 노동자들의 생활수준을 향상시키고 또한 연대를 가능하게 함으로써 사회협약을 바탕으로 한 코포라티즘 체제를 상당기간 유지할 수 있게 한 것이다. 노동과 자본이 타협을 할 수 있는 물적자원이 지원되었기에 가능한 것이었다고 할 수 있다. 한편 네덜란드의 경우 이런 물적 풍요로움이 위기를 맞으면서 이에 대한 반응으로 사회협약이 성립되었다고 볼 수 있다. 네덜란드의 위기는 복지국가의 비효율성에서 비롯된 것이었고, 따라서 바세나르 협약의 핵심은 비효율성이 야기한 문제를 해결하기 위한 것이었다. 경직된 포드주의적 생산 및 노동체제를 기반으로 한 사회 코포라티즘 모델과는 달리, 네덜란드의 협약은 노동시장의 유연성을 확대할 수밖에 없는 세계화 과정에 적응하기 위한 방법으로서 제기되었다는 점이다. 앞에서 언급하였듯이 노동시간의 유연화를 통한 일자리 나누기가 바세나르 협약의 핵심적 내용이었던 것이다.

스웨덴과 네덜란드의 비교를 통해 우리는 한국에서의 노사정 타협의 조건이 네덜란드의 것과 유사한 것임을 알 수 있다. 거시적이면서 역사적 모델인 코포라티즘과 일반적인 전략 기제로서의 사회협약의 개념을 구분한다면, 네덜란드 사회협약의 예는 계급타협 조건이 미비되어 있는 우리가 사회협약이라는 것을 더 실용적 전략 차원에서 바라봐야 함을 알 수 있게 한다. 다만 이 경우에도 당장 바세나르와 같은 협약을 작성하자고 서둘기보다는 그 전제가 되는 최소한의 신뢰구축을 위해 사회적 대화 자체를 존중할 필요가 있다.

Ⅲ. 한국형 노사정 타협 모델 모색

위에서 제시된 바와 같이 당면한 일자리 위기를 타파하기 위한 노사정 간의 실천적 약속을 중시하되 그 안에는 노사정 간 상호 양보, 고통분담 그리고 이해 조정이라는 타협적 방식을 존중하면서도, 노동시장의 양극화와 경제구조의 이중화라는 현 단계 우리의 환경요소를 적극 감안할 때 노사정 조직 간의 타협만이 아니라 미조직화된 부문 및 사회적 약자층을 적극적으로 사회적 타협에 참여시키는 것이 한국적 노사정 대타협 모델이라고 할 수 있다. 특히 경제사회 양극화와 미조직부문의 대표기능 미비라는 조건은 다른 조건과 달리 네덜란드 모델과 한국식 모델을 차별화하는 요소가 되어야 한다. 필요하다면 경제사회 약자층의 입장을 대변하고 이해를 반영하기 위해 네덜란드보다 더 적극적 차원에서 정부가 사회적 대화의 중요한 주체로 역할을 해야 할 필요가 있는 것이다.

아울러 근로시간 단축과 추가적인 일자리 창출, 임금안정과 고용안정 간의 교환, 생산성 향상과 평생학습체제에 의해 뒷받침되는 산업현장혁신 등 노사정 간 전통적인 대타협 안건 외에도 우리에게서 기존 대기업과 공공부문 노사만의 타협이 아니라 중소기업과 비정규직을 살리는 사회적 책임에 입각한 타협이 나와야 한국형 대타협 모델이 완성될 수 있다. 이는 파편화된 노사대표성 외에도 이른바 ‘성 안의 사람들’과 ‘성 밖의 사람들’로 철저히 구분되는 신분제적 노동시장을 혁파해야 함을 의미한다.

이렇게 접근한다면 서두에서 노사정위원회의 개편 필요성을 언급하면서 참여주체의 확대와 공익적 차원에서 우리 사회의 격차와 차별해소와 관련된 의제를 적절하게 제기하고 회의체 성과물로 정리해 갈 수 있는 연구위원회의 역할은 한국형 사회적 타협의 기본조건이라고 할 수 있다.

2 공공부문 비정규직에 대한 정책방향

안주엽 (한국노동연구원 선임연구위원)

비정규직의 남용을 방지하고 차별을 금지하는 것을 골자로 하는 비정규직 보호 관련법이 제·개정된 지 6년이 되었다. 그간 민간부문에서는 비정규직을 무기계약직으로 전환하거나 아예 정규직화하는 사례가 나타나고 있는 것도 사실이지만, 2년 동안 비정규직을 활용한 후 계약을 해지하는 사례도 빈번하여 비정규직 관련법의 비정규직 보호효과에 대한 실효성에 의문을 제기하는 등 논의가 분분하다.

한편 2004년 이후 중앙정부를 중심으로 공공부문에서 비정규직의 남용을 억제하기 위한 공공부문 비정규직 대책 또는 종합대책이 지속적으로 시행되어 오고 있다. 이러한 일련의 대책은 공공부문이 민간부문에 앞서 비정규직의 남용을 줄이고 비정규직에 대한 차별을 없애는 방향으로 선도적 역할을 하는 것을 골자로 하고 있다. 그러나 이러한 노력에도 불구하고 공공부문의 비정규직이 현저하게 줄었다거나 비정규직에 대한 차별적 처우가 현저하게 완화되었다는 징후는 보이지 않고 있다.

이러한 상황에서 2012년에는 지방자치단체를 중심으로 비정규직의 정규직화나 비정규직의 근로조건 개선을 위한 조례를 제정하거나 제정하려는 노력이 본격화되었다. 경기도는 2012년 1월 지방자치단체로는 최초로 ‘비정규 근로자들의 권리를 보호하고 비정규직 근로자의 근로조건 향상을 위한 지원’을 목적으로 하는 ‘경기도 비정규직 권리보호 및 지원에 관한 조례’를 제정하였다. 2012년 말 현재 제주자치도, 전라남도, 구미시에서 조례가 제정되었으며, 울산광역시와 경상남도 등 광역자치단체와 익산시 등 일부 기초자치단체에서도 조례 제정을 위한 노력을 계속하고 있다.

현 정부는 ‘맞춤형 고용복지’의 국정목표를 달성하기 위한 ‘서민생활 및 고용안정 지원’ 전략에서 비정규직에 대한 불합리한 차별과 고용불안 해소 및 사회안전망 확충을 통한 비정규직의 근로조건 보호 등 ‘비정규직 차별 해소 및 근로자 생활보장’을 국정과제로 설정하고 있다. 또한 공공기관의 상시·지속적 업무를 수행하는 비정규직의 정규직 전환 등 고용개선을 추진하는 것을 골자로 ‘비정규직 고용안정 및 정규직 전환 가이드라인’ 제정 및 대기업의 고

용형태별 고용현황 공시제도 도입 등을 고려하고 있다.

특집에서는 공공부문 비정규직의 현황을 다양한 각도에서 파악한 후 정책방안을 모색하고 있다. 첫째 글은 중앙행정기관의 상시·지속적 업무에 종사하는 비정규직의 무기계약직화로 압축되는 공공부문 비정규직 대책이 ‘무늬만 정규직화’일 가능성을 지적한 후 이들 노동력 서비스에 적합한 직종별 보상체계의 구축과 인력관리체계의 재구성을 권고하고 있다. 둘째 글은 공공부문 비정규직에서 성별 편향성이 심화되는 한편 무기계약직 전환을 회피하기 위한 파견 또는 용역 등 외주화가 뚜렷한 직종도 존재함을 지적한 후 공공부문이 선도적으로 직접고용과 정규직 고용을 원칙으로 하여 모범적 사례를 만들어 나갈 것을 권고하고 있다.

고용노동부가 2012년 실시한 공공부문 비정규직 실태조사 중 경기도 소속 기관의 자료를 분석한 셋째 글은 공공부문의 비정규직 비중이 민간부문보다는 작지만 무시하지 못할 수준이며, 근로조건에서의 격차가 다소 완화되기는 하였지만 여전히 상당함을 지적하고 있다. 마지막 글은 예산 및 정원의 제약에 추가하여 개별 공공기관이 불확실성 하에서 유연성 확보와 관련된 위험을 회피하거나 근로자에게 전가하고자 공공부문에서 비정규직을 활용하는데, 이러한 위험을 사회, 지방자치단체, 개별 기관, 정규 근로자 및 비정규 근로자가 합리적으로 분담할 것을 권고하고 있다.

공공부문은 국민에게 양질의 공공서비스를 제공하여 국민행복을 극대화하여야 한다는 시각에서 공공부문 비정규직의 고용개선을 위한 정책방향을 제시한다. 먼저, 공공서비스 제공의 필요성을 판단한다. 다음으로는 이를 공공부문이 직접 제공할 것인지, 즉 내부화할 것인지 여부를 판단한다. 이러한 필요성과 내부화 여부의 판단에는 이에 대한 현재의 수요 등 환경뿐 아니라 역사성과 미래의 지속적 필요성 등을 동시에 고려하여야 한다. 국민에 대한 공공서비스를 공공부문에서 직접 제공한다면, 공공서비스의 질을 최대화하여야 하는데, 공공서비스의 생산 및 전달과정의 업무를 수행함에 있어 비정규직의 활용은 자제하고 정규직을 중심으로 하여야 할 것이다.

공공서비스를 외부화할 때에는 공공조달과정에서 엄격한 조건을 적용할 필요가 있다. 즉, 사회적임 공공조달의 원리를 바탕으로 비정규직을 지나치게 남용하는 사업체에 대해서는 공공조달입찰 참가자격을 제한하고, 공공서비스를 위탁받은 사업체에 대해서는 비정규직이 공공서비스의 생산 및 전달과정의 업무를 수행하지 못하도록 공공조달계약에 명시하는 한편, 공공서비스의 생산 및 전달과정에 종사하는 근로자에 대해 공정임금(협약임금, 또는 생활임금 등)의 지급의무를 명시하는 방안을 고려할 수 있다.

이러한 정책방향에서 볼 때, 현재 공공부문 비정규직의 무기계약직화, 더 나아가 온전한 차별 해소를 위한 정규직화를 추진하는 한편, 향후 불가피한 경우를 제외하고, 공공부문에서 비정규직의 채용을 지양함으로써 공공부문이 비정규직 문제의 해결을 선도하고 ‘함께, 행복하게 일하는 사회’의 구현에 앞장서야 할 것이다.

3 한국의 장시간 노동과 근로시간 단축*

배규식(한국노동연구원 선임연구위원)

1. 서문

우리나라에서 장시간 노동 문제는 지난 정부 말기부터 정부에 의해 제기되기 시작했다. 과거와 달리 고용노동부가 장시간 노동을 문제 삼아 근로시간에 대한 근로감독을 시작함에 따라 장시간 노동의 실태가 드러나면서 근로시간 단축을 주도해 왔다. 근로기준법상 근로시간에 관한 규정의 위반, 휴일근로시간의 연장근로시간 포함을 정당화한 행정해석의 문제, 포괄임금제 그리고 근로시간 특례제도 및 연차휴가의 미사용 등 여러 가지 문제도 동시에 드러나기 시작했다. 더구나 장시간 노동과 근로시간 단축 문제가 일자리 창출 그리고 일·생활 균형 및 ‘저녁이 있는 삶’과 연계되어 제기되면서 사회적 주목을 받기 시작했다.

그렇다고 우리의 장시간 노동과 관련된 모든 문제가 드러난 것은 아니다. 2012년부터 문제가 되어 2013년 전면화된 통상임금 문제는 임금구조의 문제인 동시에 장시간 노동의 문제이기도 하다. 연장근로시간이나 휴일근로시간이 매우 짧으면 대법원 판례에 의해 크게 불거진 통상임금은 문제가 되지 않는다. 통상임금 문제에 대한 해법도 장시간 노동을 그대로 두고 통상임금의 범위, 임금구조 문제만을 건드리는 식이어서는 제대로 된 해법이 나올 수 없다.

우리나라의 장시간 노동체제는 우리 경제가 투입 위주의 생산, 저임금 장시간 노동에 기반을 둔 산업화되는 과정 속에서 뿌리를 내렸고, 투입 중심의 생산시스템, 낡은 교대제, 남성 외벌이 가족고용모델, 정규직을 최대한 활용하는 고용시스템, 짧고 신속한 납품체계, 대기업 중심의 산업구조, 시간제 고용의 비중이 적고 전일제 고용이 규범이 된 고용관

* 장시간 노동에 대한 자세한 내용은 『장시간 노동과 근로시간 단축 I, II』(배규식 외 2011, 한국노동연구원), 그리고 교대제와 장시간 노동에 대한 자세한 내용은 『교대제와 근로시간』(배규식 외 2013, 한국노동연구원)을 참고하기 바란다.

행 등을 배경으로 성립했다(배규식 외 2011).

이러한 면에서 우리나라의 장시간 노동체제와 구조는 근로시간과 관련된 하나의 법제도 개정이나 정부의 일시적인 캠페인으로 쉽게 개혁될 수 있는 것이 아니다. 더구나 박근혜정부 이후에 드러나는 것처럼 근로시간 단축에 대해 기업들은 ‘시기상조론’과 ‘비용증가론’, 심지어 ‘일자리 창출 무효과론’을 들면서 저항을 하고 있고, 노동계도 임금 인하나 연장근로수당의 보전을 내세우면서 매우 소극적으로 나오고 있다.

지면상 장시간 노동과 관련된 실태, 원인, 재생산구조, 법적 제도의 취약성, 개선방안 등을 모두 다룰 수는 없기에 본고에서는 장시간 노동의 실태를 다루면서 장시간 노동의 개선방안 등을 간략하게 살펴볼 것이다.

II. 장시간 노동의 실태

1. 근로시간의 국제비교

국제적으로 한국의 장시간 노동은 한국의 국민소득에 비해 악명이 높을 정도로 길다. 2013년 OECD 통계(2012년 기준)에 의하면 실질구매력 지수로 계산한 한국 근로자들의 1인당 연간 평균임금수준은 36,757달러로, 일본 34,138달러, 스페인의 34,525달러, 이탈리아 33,849달러보다 높고, 프랑스 39,600달러, 스웨덴 38,494달러, 독일 42,121달러보다 낮으나, 이미 선진국 수준에 도달해 있기 때문에 재계 일부에서 제기하는 근로시간 단축의 ‘시기상조론’ 혹은 노동계 일부에서 제기하는 ‘저임금론’은 일부 중소기업에는 해당될 수 있으나 근거가 없다.

우리나라의 고용인력 1인당 연간 근로시간은 2,090시간으로 OECD 평균인 1,765시간보다 연간 325시간이 길며 이는 연간 8.13주(1.9개월)가량 더 길게 일하는 셈이다. 주간 평균근로시간으로 국제비교를 하더라도 한국의 주간 평균근로시간이 주 40시간제 도입의 영향 등으로 2000년에 비해 2011년에 크게 감소한 것은 분명하지만 <표 1>과 같이 다른 나라에 비해 여전히 매우 긴 것으로 드러나고 있다.

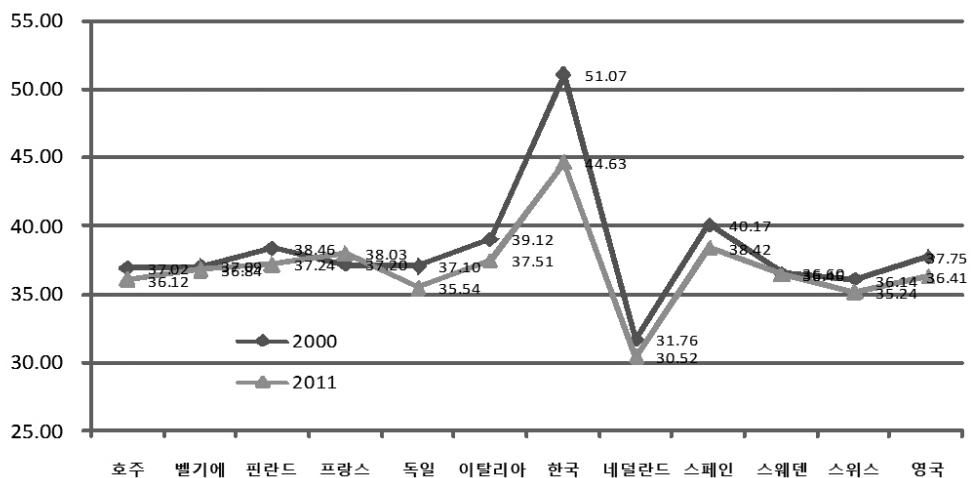
주로 유럽국가들과 비교할 때 2011년에도 한국의 주당 근로시간이 6시간가량 더 긴 것으로 나타나고 있다.

〈표 1〉 연평균 1인당 근로시간(전체 고용인력)

	1990	1995	2000	2007	2012
호주	1,778	1,792	1,776	1,711	1,728
벨기에	1,658	1,580	1,545	1,560	1,574
캐나다	1,796	1,774	1,777	1,739	1,710
프랑스	1,644	1,590	1,523	1,485	1,479
독일	...	1,529	1,471	1,422	1,397
이탈리아	1,867	1,859	1,861	1,816	1,752
일본	2,031	1,884	1,821	1,785	1,745
한국	2,677	2,648	2,512	2,306	2,090*
네덜란드	1,451	1,456	1,435	1,388	1,381
스페인	1,741	1,733	1,731	1,658	1,686
스웨덴	1,561	1,640	1,642	1,618	1,621
스위스	...	1,704	1,688	1,633	1,636*
영국	1,765	1,731	1,700	1,677	1,654
미국	1,831	1,844	1,836	1,798	1,790
OECD	1,881	1,864	1,844	1,797	1,765

주 : 한국과 스위스의 2012년 통계는 실제로는 2011년 통계이며, 2012년 통계는 나와 있지 않음.
 자료 : OECD Employment Outlook, 2013.

[그림 1] 주당 평균근로시간



주 : 일본과 미국은 해당 통계치가 없어서 제외하였음.
 자료 : OECD, Database.

2. 사업체 규모별 부문별 장시간 노동의 분포

그러면 우리의 장시간 노동은 어떻게 구성되어 있는가를 몇 가지 통계를 이용하여 살펴보자. 먼저, 장시간 노동의 비중을 알아보자.

ILO 등에서 장시간 노동의 국제기준은 주 48시간 이상을 근무하는 경우를 의미한다. 이에 따라 사업체별로 주 8시간 이상의 초과근로를 하는(주 48시간 이상의) 사업체의 비중은 30인 이상 전체 사업체의 38.06%가 된다. 30~299인의 중소기업에서 주 8시간 이상의 초과근로를 하는 사업체의 비중은 대기업보다 약간 높은 것으로 나타났다. 2005년과 비교하여 주 8시간 이상의 초과근로 사업체 비중은 약간 줄어들었으나 그러한 사업체들의 주당 초과근로시간은 오히려 1.22시간 늘어났다. 주 12시간 이상 초과근로를 하는 사업체의 비중은 2010년 말 현재 18.2%로 역시 중소기업들의 비중이 대기업보다 높았다. 비교적 저임금이 많은 중소기업만이 아니라 고임금을 지급하는 대기업에서도 초과근로시간이 길게 나타나는데 이것은 저임금 때문에 초과근로가 긴 것이 아니라 업무량이 많은 데 비해 인력을 적게 쓰고 있는 것이 중요한 원인일 수 있음을 추정케 한다.

주 12시간 이상 초과근로를 하는 사업체의 비율은 2005년과 비교하여 오히려 높아진 것을 알 수 있는데, 이것은 근로시간이 늘어난 것이라기보다 주 40시간제의 도입과 적용으로 실제근로시간은 줄어들었으나 주 초과근로시간은 약간 늘어난 것으로 보아야 할 것이다.

고용노동부가 2013년 상반기에 근로시간이 비교적 긴 제조업을 중심으로 한 근로시간에 대한 근로감독 결과에 따르면, 조사 대상이 된 총 314개 사업체 가운데 272개사(86.6%)가 주 12시간의 연장근로 한도 규정을 초과하여 근로기준법을 위반하고 있었다. 314개 사업체 가운데 수시 근로감독의 대상이었던 85개사 중 74개사가 주 12시간의 연장근로 한도규정을 초과하고 있었는데 이들 주 평균근로시간은 55.3시간이었다. 이와 같이 실태조사 결과나 근로감독의 결과 모두 우리나라의 장시간 노동이 여전히 강하게 남아 있음을 보여주고 있다.

제조업이 비제조업에 비해 주 8시간 이상 초과근로시간, 주 12시간 이상 초과근로시간을 하는 사업체의 비중이 각각 2배 이상으로 나타난 것은 제조업의 장시간 노동이 더욱 광범위하고 강하게 남아 있음을 드러낸 것이라고 할 수 있다.

그러나 비제조업 특히 서비스업에 있는 사무직, 판매직, 서비스직, 전문직 등에서 광범위하게 이용되고 있는 포괄임금제 때문에 비제조업, 서비스업 등에서는 근로시간에 대한 산정과 보상이 부정확하게 이루어지고 있기 때문에 초과근로시간이

〈표 2〉 사업체 규모별 장시간 노동의 비중

(단위 : 시간, %)

		2005		2010	
		비율	평균	비율	평균
주 초과근로 8시간 이상	전 체	39.57	11.90	38.06	13.12
	30~99인	39.29	11.97	37.94	12.94
	100~299인	41.24	11.59	39.82	13.87
	300~499인	42.33	11.80	35.55	12.88
	500인 이상	33.02	12.29	31.12	12.90
주 초과근로 12시간 이상	전 체	17.33	15.37	18.19	16.70
	30~99인	17.20	15.57	17.63	16.54
	100~299인	18.32	14.50	21.69	17.19
	300~499인	17.25	15.69	13.59	17.47
	500인 이상	14.03	16.14	13.88	16.76

주 : 30인 이상의 사업체를 대상으로 한 조사임.

자료 : 한국노동연구원(2006), 『사업체패널조사 2005』, 한국노동연구원(2011), 『사업체패널 부가조사 2010』.

〈표 3〉 제조업과 비제조업의 장시간 노동 비중

(단위 : 시간, %)

		2005		2010	
		비율	평균	비율	평균
주 초과근로 8시간 이상	전 체	39.57	11.90	38.06	13.12
	제조업	57.05	11.98	58.46	13.63
	비제조업	24.94	11.74	25.44	12.40
주 초과근로 12시간 이상	전 체	17.33	15.37	18.19	16.70
	제조업	27.52	15.10	31.94	16.77
	비제조업	8.79	16.09	9.68	16.56

자료 : 한국노동연구원(2006), 『사업체패널조사 2005』, 한국노동연구원(2011), 『사업체패널 부가조사 2010』.

실제 보다 낮게 잡혀 있을 가능성이 높다고 볼 수 있다. 따라서 이런 점을 고려하면 〈표 2〉와 〈표 3〉에 나타난 통계치보다 주 8시간, 주 12시간 이상 초과근로를 하는 사업체의 비중이 높을 개연성이 있다.

3. 평일 연장근로시간과 휴일근로시간

우리나라의 장시간 노동은 평일 연장근로시간의 길이 때문만이 아니라 휴일특근 때문에 더욱 문제가 되고 있다.

〈표 4〉 2010년 말 월 통상임금 대비 초과근로수당의 비율

(단위 : %)

		월 통상임금 대비 초과근로수당 비율	평일 연장근로수당	휴일근로수당
전 체		30.09	16.83	13.26
규모	30~99인	29.18	16.30	12.88
	100~299인	34.56	19.20	15.36
	300~499인	29.66	17.56	12.10
	500인 이상	25.26	14.51	10.75
산업	제조업	40.99	22.58	18.41
	비제조업	23.32	13.26	10.07
부문	민간부문	30.08	16.83	13.26
	공공부문	31.13	17.13	14.00
노조	유노조	33.06	18.37	14.69
	무노조	29.26	16.40	12.86

자료 : 한국노동연구원(2011), 『사업체패널 부가조사 2010』.

〈표 4〉를 보면, 우리나라의 30인 이상 사업체들에서 월 통상임금 대비 초과근로수당(연장근로수당 + 휴일특근수당)의 비중이 30.1%가 되고 있는데 제조업의 경우 41%나 되고 있고 비제조업은 23.3%에 머물고 있다. 월 초과근로수당 30.1% 가운데 평일 연장근로수당이 16.8%에 달하고, 휴일특근수당이 13.3%에 달하고 있어 연장근로나 휴일특근이 모두 50%의 할증이 붙는 것을 고려하면, 월 평일 연장근로시간의 길이에 거의 유사한 정도로 휴일특근을 상시적으로 하고 있어 월 휴일근로시간이 길다.

이처럼 월간 초과근로시간 가운데 월 평일 연장근로시간과 휴일근로시간이 비슷한 정도로 길게 나오는 것은 고용노동부 행정해석(근기 68207-2855, 2000. 9. 19)에서 휴일근로시간이 연장근로시간에서 제외된다고 해석했기 때문이다. 따라서 일요일과 토요일 및 기타 휴일에 일을 하는 휴일근로시간은 연장근로시간에서 제외되기 때문에 당사자 간 합의가 있는 경우 연장근로를 주 52시간까지 할 수 있도록 되어 있는 근로기준법 조항을 피하면서 결국 주 52시간 + 토요일과 일요일 각 8시간 * 2(16시간) = 최대 주 68시간까지 할 수 있도록 허용한 것이다.

위에서 볼 수 있는 바와 같이 공공부문도 민간부문과 큰 차이가 없으나 오히려 평일 연장근로나 휴일근로시간이 약간 더 길게 일하고 있는 것으로 나타났고, 노조가 있는 사업체가 무노조 사업체보다 오히려 평일 연장근로시간이나 휴일근로시간이 길게 나타나고 있는 것으로 보아 노조들이 근로시간 단축보다는 오히려 초과근로시간을 늘려서 초과근로수당을 많이 가져가려는 노동조합원들의 이해관계를 묵인하고 추종한 것으로 보인다.

4. 시간제 고용 비중과 장시간 노동

1인당 연평균 근로시간의 길이를 결정하는 데 중요한 영향을 미치는 것이 시간제 고용의 비중이다. 일본과 같이 시간제 고용의 비중이 높아도 남성 전일제 고용의 근로시간이 거의 줄어들지 않는 경우도 있다. 그러나 OECD 주요 국가들에서 1989~1999년 사이에 이루어진 연간 평균근로시간의 단축은 그 절반 이상이 시간제 고용의 확대에 의한 것이라는 점에서 1988년까지는 주요 전일제 고용의 근로시간 단축과 대조된다.¹⁾ 결국 OECD 주요국에서 1990년대 시간제 고용의 확대는 일 자리를 사회적으로 나누기한 것으로 볼 수도 있다.

한국의 근로시간이 긴 것은 기본적으로 전일제 고용의 근로시간이 긴 것 때문이지만, 시간제 고용의 비중이 낮아 사회적으로 일자리 나누기가 되지 않은 것이라 고도 볼 수 있다. 우리나라와 대조적인 국가가 네덜란드로 시간제 고용 비중이 아주 높아서 1인당 연간 평균근로시간이 우리나라보다는 1년에 700시간이나 적고 세계에서 가장 짧게 나타나고 있다.

[그림 2]는 국가별로 근로시간과 남녀 고용률 차이의 관계를 가족고용모델과 연계 속에서 보여주고 있다. 막대그래프는 단순고용률에서 남녀 차이를 보여주고 있는데 화살표는 전일제로 환산했을 때의 고용률에서 남녀 차이를 보여주고 있다. 왼쪽에서 다섯 번째 한국은 시간제 고용의 비중이 낮고 남녀 모두 전일제 고용이 사회적 규범이 되어 있는 남성 외별이모델의 잔재가 남아 있어서 단순고용률에서 남녀 차이나 전일제로 환산했을 때의 고용률에서 남녀 차이가 거의 나지 않는다. 이에 비해 중간의 네덜란드를 보면, 단순고용률에서 남녀 차이가 거의 나지 않음

1) Evans, John, D C. Lippoldt, P Marianna.(2001), "Trends in Working Hours in OECD Countries", OECD Labour Market and Social Policy Occasional Papers No. 45(p.23 Table 1), OECD.

〈표 5〉 시간제 고용

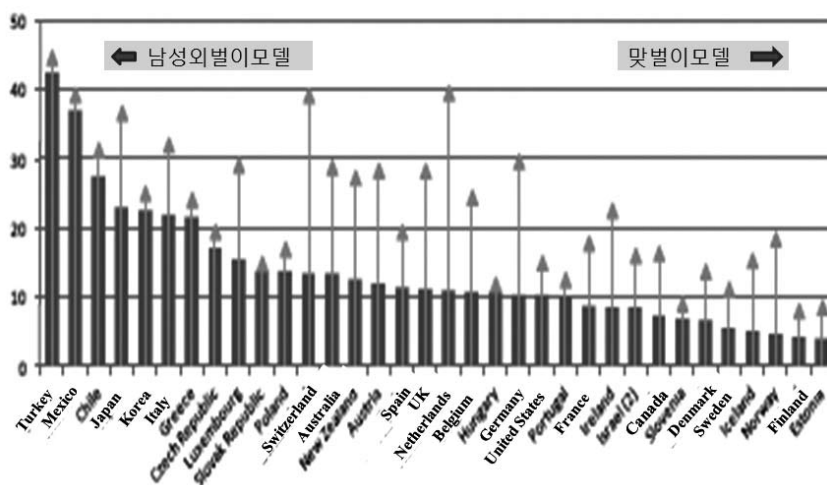
	전체 고용 중 시간제 고용의 비중						시간제 고용에서 여성의 비중	
	전 체		남 성		여 성			
	2000	2012	2000	2012	2000	2012	2000	2012
호주	...	24.6	...	13.1	...	38.4	...	71.1
벨기에	19.0	18.7	7.1	7.1	34.5	32.1	79.0	79.8
캐나다	18.1	18.8	10.4	11.8	27.2	26.6	69.1	67.0
덴마크	16.1	19.4	9.3	14.4	24.0	24.9	69.4	60.9
프랑스	14.2	13.8	5.5	5.9	24.9	22.4	78.8	77.4
독일	17.6	22.1	4.8	8.7	33.9	37.8	84.5	78.7
이탈리아	12.2	17.8	5.7	7.5	23.4	32.3	70.5	75.1
일본	...	20.5	...	10.3	...	34.5	...	70.8
한국	7.0	10.2	5.1	6.8	9.8	15.0	57.7	61.0
네덜란드	32.1	37.8	13.4	18.0	57.2	60.7	76.2	74.4
스페인	7.7	13.8	2.6	6.1	16.5	22.9	78.5	76.2
스웨덴	14.0	14.3	7.3	10.3	21.4	18.6	72.9	62.0
스위스	24.4	26.0	8.4	9.6	44.7	45.6	80.6	80.0
영국	23.0	24.9	8.6	12.2	40.8	39.4	79.4	73.8
미국	12.6	13.4	7.7	8.7	18.0	18.3	68.1	66.4
OECD	11.9	16.9	5.8	9.3	20.2	26.4	72.1	69.3

자료 : OECD Employment Outlook, 2013.

[그림 2] 시간제를 전일제로 환산한 경우 고용률에서의 남녀 격차

고용률에서 성별 격차, 2011년 현재

■ 단순고용률에서 남녀 차이 ▲ 전일제 환산 남녀고용률 차이



자료 : OECD Employment Database, Nov. 2012. Gender Differences in Employment Outcome에서 재인용.

나, 전일제로 환산한 경우 고용률에서 남녀 차이가 우리보다도 훨씬 크다는 것을 알 수 있다. 이것은 네덜란드에서 여성들의 고용률과 시간제 고용 비중이 높아 한 가구당 남성 전일제, 여성 시간제의 분업이 이루어지고 있음을 보여준다. 스칸디나비아 국가들의 경우 고용률에서 남녀 차이도 적고 단순고용률이나 전일제로 환산했을 때의 고용률에서 남녀 차이가 크게 변화가 없는 것은 여성도 전일제나 긴 시간제 일자리를 갖는 맞벌이 고용모델이 정착되어 있기 때문이다.

Ⅲ. 장시간 노동의 재생산 구조

본고에서 장시간 노동이 재생산되는 구조를 자세히 다룰 수 없어 그동안 이루어진 연구 결과를 간략하게 요약하여 정리하면 다음과 같다.

〈표 6〉 교대제 실시 및 교대제 종류별 사업체 비율

(단위 : %)

전 체		36.3	격일 2교대제	2조2교대	3조2교대	3조3교대	4조3교대
규모	30~99인	32.2	11.0	64.7	6.1	13.6	5.5
	100~299인	45.9	9.4	57.4	9.4	18.7	7.3
	300~499인	49.2	1.3	45.7	18.4	21.3	13.6
	500인 이상	45.1	6.4	30.2	22.7	21.3	24.4
산업	제조업	40.9	6.1	70.0	7.7	12.5	6.8
	비제조업	32.5	13.8	49.3	9.4	19.3	8.0

자료 : 한국노동연구원(2009), 『사업체패널』.

우리나라에서 장시간 노동은 격일제, 주야 맞교대, 2조2교대 등 낡은 교대제, 사무직, 전문직, 관리직 등에 광범위하게 적용되고 있는 포괄임금제 등이 문제가 된다. 비싼 설비에 투자를 한 경우와 24시간가량 제품이나 서비스를 생산해야 하는 경우 이를 수행하는 방법이 교대제인데, 인력을 적게 채용하고 채용된 인력으로 이를 수행하는 방법이 주로 낡은 교대제, 즉 격일제, 주야 맞교대 등 2조2교대제 등이다. 제조업, 운수업, 일부 서비스업에 광범위하게 존재하고 있는 주야 맞교대, 2조2교대제, 격일제, 복격일제 등이 장시간 노동을 유지하는 재생산구조라고 할 수 있다.

〈표 7〉 자동차 부품업체의 근로시간(1차 협력회사)

(단위 : %, 시간)

근무형태		주간근로시간			연간		
		상시주간	2교대제		상시주간	2교대제	
			1조	2조		1조	2조
전 체		55.1	59.7	62.2	2,762.9	2,993.5	3,118.9
규모	100인 미만	52.3	62.2	62.3	2,622.5	3,118.9	3,123.9
	100~300인 미만	56.5	59.8	62.8	2,833.1	2,998.5	3,149.0
	300인 이상	53.8	58.2	61.2	2,697.7	2,918.3	3,068.7

주 : 연간근로시간은 2주간의 휴일을 고려하여 작성함. 즉 연간근로시간=주간근로시간 \times (365-14)/7.

자료 : 한국노동연구원(2013), 『1차 자동차부품업체 교대제 개편과 근로시간 실태조사』.

〈표 8〉 연장근로가 거의 매일 있는 경우 비관리직 근로자들의 임금지급방식(포괄임금제)

		실제 근로시간과 상관없이 일정 수당을 고정 지급	근로시간에 정확한 비례로 초과근로수당 계산 지급
전 체		36.9	63.1
규모	30~99인	36.5	63.5
	100~299인	33.6	66.4
	300~499인	58.8	41.2
	500인 이상	55.8	44.2
산업	제조업	29.1	70.9
	비제조업	59.8	40.2

자료 : 한국노동연구원(2009), 『사업체패널조사』.

2013년에 한국노동연구원이 151개 1차 자동차부품업체를 상대로 조사한 교대제와 주간근로시간, 연간근로시간을 산정한 결과를 보면 〈표 8〉과 같다. 자동차산업에서는 장시간 노동이 광범위하게 구조화되어 있는데 특히 지배적인 교대제인 2조2교대제 아래에서 근로시간은 특히 길게 나타나고 있다.

뿐만 아니라 사무직, 서비스직, 전문직 등에 광범위하게 적용되고 있는 포괄임금제도 연장근로시간의 일부만 보상하면서 실제로는 긴 연장근로시간을 사용자들의 편의에 따라 사용하고 있는 기형적이고 불법적인 제도이다.

근로시간 특례제도도 운수업 등의 장시간 노동을 유지하는 수단으로 활용되고 있고, 여전히 강하게 남아 있는 남성 외벌이모델의 가족제도와 고용의 사회적 규범으로 되어 있는 전일제 중심의 고용과 인사시스템도 남성 가장들의 장시간 노동을 유도하고 있고, 좋은 일자리에서 시간제 고용형태의 미발달을 가져오고 있다.

그리고 연차유급휴가 발생일수를 평균 11일 정도밖에 인정하지 않아 근로기준법대로 지급하지 않고 있는 근로기준법 위반행위 그리고 연차수당을 지급하는 연차휴가의 낮은 소진율 등도 장시간 노동을 재생산하는 구조가 되고 있다.

Ⅳ. 장시간 노동의 개혁방안

우리나라에서 장시간 노동을 둘러싼 노사 간의 담합이 매우 강고하기 때문에 노사자율에 맡겨서 장시간 노동을 개혁하는 것은 불가능에 가깝다고 보아야 할 것이다. 그렇다면, 장시간 노동 개혁의 주체는 정부와 일반 시민사회가 될 수밖에 없다. 노사는 정부의 법개정을 통한 압박과 시민사회의 캠페인이 있을 때 마지못해 따라오는 형식을 취할 것이다.

우선, 근로기준법상 장시간 노동의 원인이 되고 장시간 노동이 유지되게 했던 법적 규정이 도처에 산재해 있다. 근로기준법상의 근로시간 규제는 그야말로 헛집기 그지없고 여기저기 구멍이 나 있는 셈이다. 열거해 보면, 1961년도에 제정된 이후 2012년까지 검토조차 되지 않았던 근로시간 특례제도 때문에 근로시간 적용대상 근로자의 53%가량이 연장근로시간의 규제 대상에서 벗어나 있다. 앞서 지적한 바 있는 휴일근로시간을 연장근로시간에서 제외한 고용노동부의 2000년 행정해석도 연장근로시간 규제를 대표적으로 무력화시키는 해석이라고 할 수 있다. 5인 미만의 사업체들도 연장근로시간의 규제대상에서 면제되어 있고, 감시단속직, 농업/임업/어업, 채취업 등도 제외되어 있다. 그뿐 아니라 포괄임금제를 명확하게 불법화하지 않는 근로기준법상 애매함, 사업장 밖 근로에 대해 노사합의를 이유로 근로시간 산정을 임의로 할 수 있게 하는 규정도 근로기준법상 연장근로시간 제한을 피하거나 우회할 수 있는 조항들이다.

근로기준법상 연장근로시간의 규제를 무력화하거나, 면제 혹은 제외하거나 우회할 수 있는 조항을 최소화하여 연장근로시간에 대한 근로기준법상 규제를 강화할 수 있도록 근로기준법상의 각종 조항을 개정할 필요가 있다. 규제를 강화하는 경우 충격을 고려하여 일정한 시간을 두고 단계적으로 강화할 수는 있을 것이다. 대표적인 것이 휴일근로시간의 연장근로시간 포함 문제이다.

다음으로 정부가 근로기준법상 근로시간의 효과적인 규제를 위해 각종 근로감독을 통해 근로시간에 관한 법과 원칙을 현장에서 제대로 적용되도록 할 필요가 있다. 앞서 보았듯이, 연장근로시간을 밥먹듯 위반하는 사업체들이 근로시간을 단축

하도록 해야 하고, 2011년 7월부터 주 40시간제의 모든 사업체 적용에도 불구하고 아직도 미 실시 중인 사업체에서 주 40시간제를 실시하도록 해야만 한다. 임의적으로 근로시간 연장을 위해 활용되고 있는 포괄임금제의 위법성을 따져서 시정할 필요도 있다.

셋째, 장시간 노동을 줄이기 위해서는 각 기업들이나 공공기관들이 근로시간에 대한 체계적인 계획·관리를 통해 생산성을 높이고, 근로시간을 정확하게 측정하고 산정하여 보상하도록 할 필요가 있다. 또한 낡은 교대제를 개편하고, 현장에서 작업조직을 개편하고, 공정을 합리화하는 노력을 통해 근로시간 단축에 따른 비용을 줄이고, 생산성을 높이면서 생산시스템을 고도화해야만 한다.

넷째, 장시간 노동의 원인이 되고 있는 기업들의 인력 사용의 최소화 경향을 줄이기 위해 불황 시 기업들이 고용유지, 근로시간 단축, 단축된 만큼 임금인하가 가능하도록 하고 그 대신 근로자들의 소득안정을 위한 고용보험과 사회복지 차원의 대책이 마련될 필요가 있다. 또한 기업들의 추가고용에 방해가 되고 있는 기업복지를 축소하고 보편적 복지를 확대할 필요가 있다. 기업들이 인력 사용의 최소화 전략을 바꾸어야 기존 고용된 근로자들의 근로시간이 줄어들 수 있고, 추가 고용을 할 수 있으며 그래야 추가 고용에 따른 기업들의 부담을 줄일 수 있다. 이런 환경의 조성은 정부의 적극적인 복지제도 확충, 노사가 장기 비전 속에 합의할 때 가능할 것이다. 이렇게 장시간 노동을 개혁하여 줄이게 되면 현재 노사간의 쟁점이 되고 있는 통상임금 문제도 상당 부분 자연스럽게 해소될 수 있을 것이다. 장시간 노동을 단축하되 교대제 개편, 정규직 시간제 도입과 확산, 노동시간의 유연성 확대를 동반한다면, 우리나라의 경우에는 비교적 많은 일자리 창출 및 일자리의 사회적 나누기에 크게 기여할 것이다.

4 중앙행정기관 무기계약 및 기간제 근로자의 고용관리*

장홍근(한국노동연구원 연구위원)

1. 머리말

오늘날 비정규직 문제는 영리를 추구하는 민간기업부문에서만이 아니라 공익을 위한 재화나 서비스의 원활한 공급을 목적으로 하는 공공부문에서도 널리 나타나고 있다. 그 중에서도 정부 예산 등으로 운영되는 중앙행정기관과 그 소속기관 역시 예외가 아니다. 오늘날 중앙행정기관의 무기계약 및 기간제 근로자는 공공부문 비정규직 문제의 중요한 한 부분을 구성한다. 비정규직 문제가 불거지면서 정부는 2007년 이래 공공부문 비정규직 대책의 일환으로 중앙행정기관 및 소속기관에서 상시·지속적 업무에 종사하는 기간제 근로자의 무기계약직 전환을 통한 정규직화를 추진하고 있다. 새 정부는 2015년까지 공공부문 비정규직을 정규직으로 전환한다는 야심 찬 정책까지 공표한 바 있다(고용노동부, 2013: 25).

일각에서는 이러한 무기계약직 전환이 기간제 비정규 근로자의 고용불안을 해소한다는 점에서 의미 있는 진전으로 평가하기도 하지만, 노동계의 시선은 그리 곱지 않다. 무기계약직을 정규직으로 보는 것 자체가 잘못된 해석이며, 정규직도 비정규직도 아닌 ‘중규직’ 혹은 또 하나의 ‘새로운 차별적 고용형태’를 만들어낸 것에 지나지 않는다는 비판이 그것이다(윤애림, 2009). 이러한 비판은 바로 무기계약 및 기간제 근로자 등 비정규직의 ‘온전한’ 정규직화 요구로 이어진다(이남신, 2013: 76~77). 공공부문 비정규직의 상대적으로 열악한 처우와 근로조건에 대한 인식 그리고 이 문제의 해결이 절실히 필요하다는 총론에는 모두가 공감하지만, 이를 위해 무엇을 어떻게 어떤 경로로 할 것인가에 대해서는 이견이 분분하다(김종진, 2013: 34). 또한 정규직화에 따르는 채용조달의 문제도 간과할 수 없다.

이와 같은 현실적 맥락하에서 이 글은 중앙행정기관 무기계약 및 기간제 근로자의 고용

* 이 글은 행정안전부 정책연구용역으로 이루어진 『중앙행정기관 무기계약 및 기간제 근로자 관리방안』 연구를 바탕으로 작성되었다. 연구과정에 필요한 지원과 협력을 아끼지 않은 행정안전부 관계자와 연구를 성공적으로 마무리한 원내외 공동연구진(박명준, 김기선, 김정우 박사, 송민수 책임연구원, 서울대 행정대학원 정광호 교수와 진재완 연구원)에게 깊이 감사드린다.

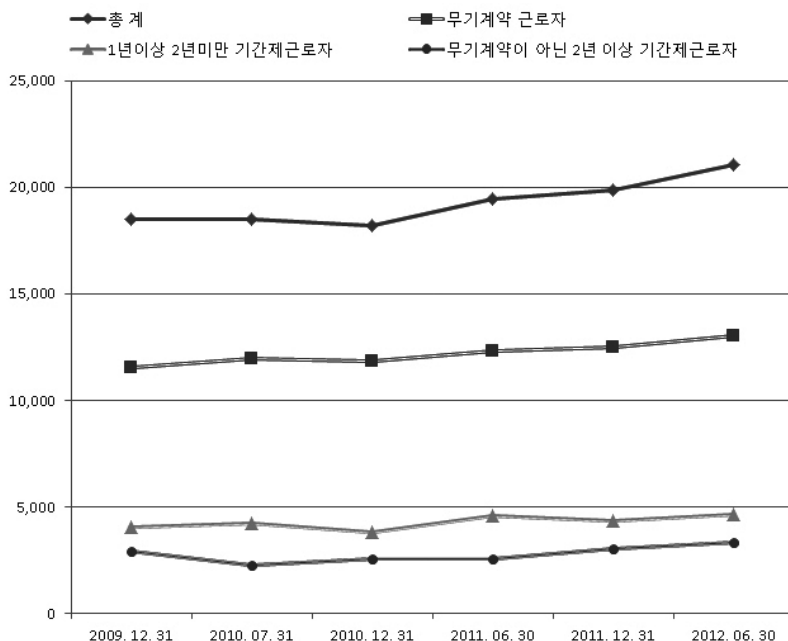
관리체계와 실태 및 문제점을 살펴보고 정책적 함의를 탐색한 것이다. 공공부문 비정규직 문제는 무기계약직화라고 하는 단순한 고용형태의 전환만이 아니라 인적자원시스템 전반의 고도화가 아울러 추진되어야 지속가능하고 대중적으로 설득력 있는 해법이 모색될 수 있다.

II. 중앙행정기관 무기계약 및 기간제 근로자 등비공무원 인력의 추이

정부 합동 중앙행정기관 비정규직 실태조사 자료에 따르면, 2009년 하반기부터 2012년 상반기까지 2년 반 동안 중앙행정기관에서 직접고용하고 있는 비공무원 신분의 무기계약 및 기간제 근로자의 전체 규모는 점점 늘어나 13.9% 증가한 것으로 집계되었다. 비공무원 중에서 무기계약 근로자의 규모도 증가(13.1%)했지만, 증가세를 주도한 것은 1년 이상 2년 미만 근무하고 있는 기간제 근로자(15.4% 증가), 그리고 2년 이상 근무하고 있는 기간제 근로자(14.9% 증가)인 것으로 나타났다.

공공부문 특히 정부 예산으로 운영되는 중앙행정기관에서 민간인 신분의 비정규직이 늘어나는 이유는 크게 두 가지로 생각해 볼 수 있을 것이다. 첫째, 공공부문 서비스에 대한 수요는 변함없는데 예산 및 공무원 정원을 감축할 경우 그 수요를

[그림 1] 중앙행정기관 무기계약 및 기간제 근로자 현황 추이(2009.12~2012.6)



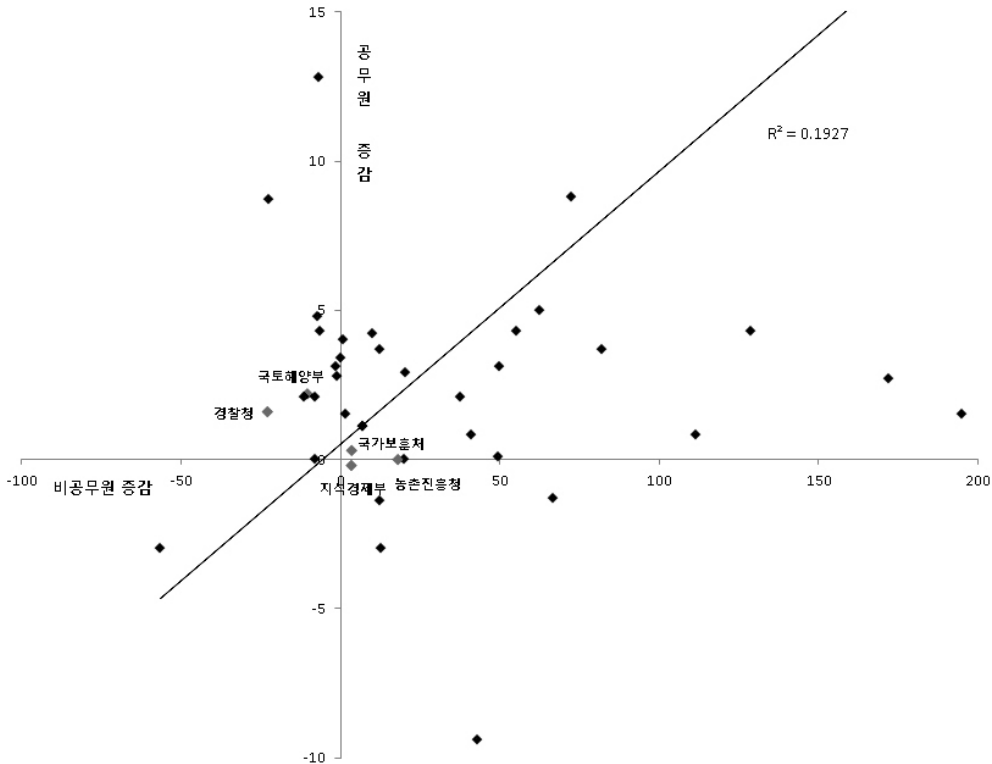
충족하기 위해 비정규직 형태의 민간인력을 사용하는 것이다. 다시 말해 비공무원 인력으로 감축된 공무원 인력을 대체하는 경우이다. 둘째, 공공 서비스에 대한 수요가 증가하면서 공무원을 늘림에 따라 공무원 직무를 보조하기 위해 민간인 비정규직 고용을 함께 늘리는 것이다. 즉 비공무원 인력과 공무원 인력 사이에 보완적인 관계를 상정할 수 있다.

지난 몇 년 사이 중앙행정기관 공무원 정원과 비공무원 민간인 비정규직 인력의 변화 정도를 비교해 봄으로써 어떤 양상이 지배적으로 나타났는지를 살펴보았다. [그림 2]는 공무원 정원의 증감과 비공무원 인력의 증감 간의 관계를 나타낸 것이다. 각 점에서 가로축 값은 2009년 말부터 2011년 말까지 2년 동안 개별 중앙행정기관에 고용된 비공무원 인력의 증감비율을 의미한다. 세로축 값은 같은 기간 동안 개별 기관별로 공무원 정원의 증감 비율을 뜻한다.

이 그림이 의미하는 바를 일의적으로 설명하기는 곤란하다. 각 기관별로 매우 분산된 산포도를 보이고 있어 대체로 어떤 명확한 경향성을 나타낸다고 보기는 어렵

[그림 2] 기관별 공무원 정원 증감과 비공무원 인력 증감 간의 관계

(단위 : %)



다. 그러나 추세선이 의미하듯이 공무원 정원의 증감과 비공무원 인력의 증감은 정(+)의 상관성을 갖고 있다고 볼 수 있다. 일반적으로 공무원 정원과 비공무원 인력이 대체관계를 가지고 있다는 증거는 발견되지 않는다.

이러한 그림이 의미하는 바는 비공무원 인력이 공무원 직무와는 다른 별도의 직무를 수행하고 있다는 것이다. 대체로 비공무원 인력들이 수행하는 업무는 공무원 직무를 보조하거나, 혹은 공무원 직무와는 다른, 다소 숙련도나 난이도는 떨어지지만 공공성을 가지고 있는 특수한 직무들이며, 공무원 직종을 대체하는 특성은 그다지 발견되지 않는다고 할 수 있다. 그림을 좀 더 자세히 살펴보면, 다수의 기관이 그림의 일사분면 내에 위치하고 있는데, 이는 공무원 정원과 비공무원 인력이 함께 증가했다는 것으로 보완적 관계에 있음을 보여준다.

Ⅲ. 중앙행정기관 비정규직에 대한 정책적 대응과 관리 체계

정부는 2007년 비정규직 문제 해결을 위해 「기간제 및 단시간근로자 보호 등에 관한 법률」을 시행하고 파견근로자 보호법을 개정하는 등 법제도를 정비하였다. 2007년 비정규직보호법의 핵심과 쟁점은 ▲기간제 및 파견근로의 사용기간 제한, ▲기간제·시간제·파견근로에 대한 차별적 처우의 금지, ▲파견근로의 사용사유 제한 등이었다.

한편 정부는 비정규직 사용에 있어 모범을 보여야 할 공공부문(중앙정부 및 지자체, 공기업 등)에서 비정규직 사용이 증가하고 정규직과의 격차가 온존되는 데 대한 비판이 제기되자 비정규직 종합 대책의 일환으로 공공부문 비정규직 대책을 수립하여 실시하였다. 정부 차원에서 공공부문 비정규직 종합대책을 네 차례에 걸쳐 발표하였으며(2006년, 2008년, 2011년, 2012년), 최근에는 관계부처 합동으로 「공공부문 비정규직 고용개선 대책」(2011. 11. 28)에 이어 「상시·지속적 업무 담당자의 무기계약직 전환기준 등 공공부문 비정규직 고용개선 추진지침」(고용노동부, 2012.1.16) 등을 발표하였다.

〈표 1〉「공공부문 비정규직 고용개선 추진지침」(2012.1.16)의 주요 내용

- 상시·지속적 업무에 종사하는 기간제 근로자의 무기계약직 전환」 채용
- 복지포인트(1인당 30만 원) 및 상여금(개인별 직무평가에 기초, 1인당 연평균 80만~100만 원) 지급 등 처우개선
- 단순 업무 외주 시 용역근로자 근로조건 보호
- 비정규직 근무직원을 정규직으로 채용 시 비정규직 근무경력 인정 등

정부의 공공부문 무기계약 및 기간제 근로자 관리 방식은 비정규직법이 시행된 2007년과 1차 공공기관 비정규직 대책이 마무리된 2009년에 변화되었다. 우선 『기간제 및 단시간근로자 보호 등에 관한 법률』 제정 및 시행(2006.12.21. 제정, 2007.7.1. 시행)으로 2007. 7. 1. 이후 계약을 체결·갱신한 비정규직으로서 2년 초과자는 무기계약 근로자로 자동 전환되게 되었다. 이후 고용노동부 주관하에 행정안전부·교육과학기술부·기획재정부 등의 부처가 참여한 가운데 ‘공공기관 비정규직 대책(2006.10~2009.7)’이 마무리된 후 2009년 7월부터 행정안전부·교육과학기술부·기획재정부는 현황 파악 업무만 수행하고, 각 부처가 자율로 관리하는 자율관리 시스템으로 전환하였다.

현행 공공부문 비정규직 고용개선 관리 및 평가 체계의 주요 내용을 정리하면 다음과 같다. 첫째, 공공부문 비정규직 고용구조 공시제의 확대 실시이다. 기관별로 비정규직 고용형태별 고용인원과 변화 등을 공시하되, 중앙공공기관은 공공기관경영공시시스템(알리오)을, 지방공공기관은 이에 준해 지방공기업공시시스템(클린아이)을 개편·활용하기로 하였다.

둘째, 공공부문 비정규직 정기 실태조사 등 관리를 합리화하였다. 비정규직 현황과 근로조건 실태를 매년 정기적으로 조사하고, 기관별 개선상황을 분석·평가함으로써 개선을 유도함과 동시에 무기계약직 전환 및 상여금·맞춤형복지 지급 실적 등도 파악하기로 하였다.

셋째, 기관별 비정규직 차별시정 등 고용개선 기능을 강화하였다. 차별처우 등

〈표 2〉 무기계약 및 기간제 근로자 관리체계의 변화

		기간제법 적용 이전 (2009. 7. 1. 이전)	기간제법 적용 이후 (2009. 7. 1. 이후)
각 부처 역할		무기계약 및 기간제 근로자 인원관리, 운영계획 협의	무기계약 및 기간제 근로자 현황 파악
행정안전부	사회조직과	중앙행정기관	
	자치제도과	지방자치단체	
기획재정부	인재경영과	공기업, 산하기관	
교육과학기술부	지방교육재정과	초·중·고등학교, 교육행정기관	
	대학지원과	국립대학교	
고용노동부	고용차별개선과	비정규직 종합대책 수립 총괄 및 관리	
	공무원노사관계과 공공기관노사관계과	—	공공부문 비정규직 대책 수립 및 추진
각 부처	행정관리담당관 운영지원과 인사과	—	자체 훈령을 제정하여 무기계약 및 기간제 근로자 관리 (채용, 인사, 보수, 복무 등)

진정·고충처리절차를 마련하는 등 고용개선을 추진하고, 기관 자율해결이 곤란한 진정사항 등에 대해서는 적극적인 조사, 감독 및 시정을 하기로 하였다.

중앙행정기관의 무기계약 및 기간제 근로자는 노동법상의 근로자에 해당하며, 근로기준법, 노동조합 및 노동관계조정법, 근로자참여 및 협력 증진에 관한 법률, 최저임금법 등의 적용 대상이다. 무기계약 및 기간제 근로자는 근로계약에 기간의 정함이 있는지 여부를 기준으로 구별한 것이기 때문에 노동관계 법률 중 특히 기간제 및 단시간근로자보호 등에 관한 법률이 중요한 의미를 갖는다. 한편 중앙행정기관은 각 부처 및 산하기관에서 사용하는 무기계약 및 기간제 근로자에 대한 관리 규정 또는 운영규정을 마련하여 중앙행정기관 무기계약 및 기간제 근로자의 고용 및 근로조건에 대하여 정하고 있다.

모든 중앙행정기관의 무기계약 및 기간제 근로자 관리규정은 무기계약 및 기간제 근로자의 정의에 관한 규정을 두고 있다. 대부분의 규정에서는 무기계약 근로자를 “공무원이 아닌 자로서 기간의 정함이 없는 근로계약을 체결한 근로자” 또는 “상시적·지속적 업무에 종사하며 기간의 정함이 없는 근로계약을 체결한 공무원이 아닌 자”로 정의하고 있다. 일부의 지침(예컨대, 행정안전부)에서는 무기계약 근로자를 “상시적·지속적으로 공무원의 사무를 보조하기 위하여 기간의 정함이 없는 근로계약을 체결한 자로서 공무원이 아닌 자”로 규정하기도 한다.

정원관리의 측면에서, 대부분의 무기계약 및 기간제 근로자 관리규정 또는 운영 규정에서는 무기계약 및 기간제 근로자의 규모가 적정 수준에서 유지되도록 관리할 노력의무를 규정하고 있다. 또한 무기계약 및 기간제 근로자의 정원을 증·감원할 필요가 있는 경우 무기계약 및 기간제 근로자의 관리를 총괄하는 관리총괄부서(또는 조직정원관리부서) 및 예산담당 부서와 협의 없는 무기계약 및 기간제 근로자를 증원 또는 감원하지 못하도록 하는 규정을 두고 있다.

정원조정 또는 인력운용계획과 관련해서는 무기계약 및 기간제 근로자 관리규정의 상당수가 부서장 또는 소속기관장이 업무량, 신규사업 및 사업종료계획 등을 기초로 매년 일정 시기까지 무기계약 및 기간제 근로자의 채용계획을 담은 인력운용계획(또는 정원조정계획)을 수립하여 무기계약 및 기간제 근로자의 채용, 인사 등을 총괄하는 총괄관리부서에 제출토록 하고, 총괄관리부서의 장 또는 소속기관장이 이를 검토하여 매년 일정 시기까지 통보하도록 한다. 해당 부서장 또는 소속기관장은 이와 같은 인력운용계획에 대한 협의결과를 토대로 인건비 등 관련 예산을 주무부서에 요구하고 총괄관리부서는 예산 확정 후 무기계약 및 기간제 근로자의 정원을 확정토록 하는 규정을 두고 있다.

무기계약 및 기간제 근로자 관리규정상의 채용권자가 통일되어 있지는 않았다. 각 기관의 장관, 청장, 위원장으로 하고 있는 경우가 있는가 하면, 실·국·과장을 채용권자로 하는 경우도 상당수 있다(예컨대 교육과학기술부, 국가인권위원회, 국토해양부, 농림수산식품부, 문화체육관광부, 보건복지부, 통일부 등). 한편 각 기관의 장관, 청장, 처장, 위원장을 채용권자로 하는 경우 일부의 관리규정에서는 부서장 및 소속기관장에게 채용권한을 위임할 수 있도록 규정하는 경우도 있다(예컨대 경찰청, 경호처).

무기계약 근로자의 사용기준과 관련해서는 관리규정상의 규정이 대체로 통일되어 있다고 볼 수 있다. 대부분의 지침에서는 무기계약 근로자를 사용할 수 있는 기준으로 “상시적이며 지속적이거나 지속될 것으로 명백히 예상되는 업무” 또는 “연중 계속되는 업무로서 과거 2년 이상 계속되어 왔고 향후에도 계속 지속될 것으로 예상되는 업무”를 제시한다.

기간제 근로자의 사용에 대해서는 기간제법의 규정과 동일하게 2년을 초과하지 않는 범위 내에서 기간제 인력을 사용하도록 규정하고 있다. 하지만 전문적 지식·기술의 활용이 필요한 경우나 사업의 완료 또는 특정 업무의 완성에 필요한 기간을 정한 경우 등에는 예외적으로 2년을 초과하여 기간제 근로자를 사용할 수 있도록 하고 있다.

채용절차와 관련해서는, 거의 대부분의 관리규정이 관보, 일간신문 또는 정보통신망을 이용하여 업무내용, 응시자격, 채용조건 등을 공고하고, 공모를 통해 경쟁 모집하는 것을 원칙으로 하고 있다. 일부 관리규정의 경우에는 결원의 신속한 보충, 채용 시험에 따른 비용의 과다 등 기타 특별한 사정이 있는 경우 공모를 생략할 수 있도록 규정하고 있다. 또한 계약만료 후 재계약 시 공모절차를 생략할 수 있도록 하는 경우도 있다.

대부분의 무기계약 및 기간제 근로자 관리규정에서는 2년을 초과하여 계속 사용하는 경우 기간의 정함이 없는 근로계약이 체결된 것으로 보는 기간제법과 동일한 내용의 무기계약직으로의 간주규정을 두고 있다. 한편 무기계약직으로의 전환과 관련하여 상당수의 관리규정에서는 무기계약 근로자를 채용하고자 하는 경우 동종 또는 유사한 업무에 종사하는 기간제 근로자를 우선적으로 채용하도록 규정하고 있으며, 채용기준으로 2년간의 근무평정결과를 참작하여 결정토록 규정하고 있다.

무기계약 및 기간제 근로자가 받게 되는 보수에 대하여는 대부분의 관리규정이 기획재정부장관이 연도별로 정하는 「세출예산집행지침」에 따라 업무의 특성, 난이도 및 자격조건, 근무연한을 고려하여 예산의 범위 내에서 책정하도록 하고 있다.

일부 규정에서는 무기계약 및 기간제 근로자의 호봉제에 대해 규정하고 있으나, 호봉단계는 최대 15호봉(예컨대 국무총리실, 행정안전부), 20호봉(예컨대 환경부) 등 여러 가지의 형태를 띠고 있다.

교육훈련과 관련하여 대부분의 무기계약 및 기간제 근로자 관리규정에서는 교육훈련을 실시할 노력 의무를 부과하고, 교육훈련의 실시 결과를 평가하고(대체로 이수시간에 의한 평가), 이를 근무평정에 반영할 수 있는 것으로 규정하고 있다.

대부분의 무기계약 및 기간제 근로자 관리규정에서는 일정 기간 이상 근무한 자에 대해 주기적으로 근무평정을 실시하도록 규정하고 있다. 관리규정에 따라서는 근속기간이 1개월, 2개월, 6개월 미만인 자는 근무평정의 대상에서 제외시키는 경우가 있다. 근무평정의 주기는 각 관리규정마다 다르게 되어 있는데, 대체로 6개월 단위(고용노동부, 관세청, 교육과학기술부 등) 또는 1년 단위(경찰청, 경호처, 국무총리실 등)로 근무평정을 실시하도록 되어 있다. 평가방식과 관련해서는, 절대평가방식에 의해 근무평정을 실시하는 경우가 있는가 하면, 방위사업청, 조달청, 중소기업청 등과 같이 상대평가방식에 의하도록 하는 경우도 있다. 근무평정결과를 보수, 계약의 해지, 재계약 여부 등에 반영토록 하는 것이 일반적이다.

대부분의 관리규정에서는 해고, 계약해지 및 재계약 거부 사유에 대하여 규정하고 있는데, 특히 직무태만 및 직무수행능력부족을 계약해지, 재계약거부, 해고 사유로 규정하고 있다. 그러나 그 내용에 있어서는 각 관리규정마다 약간의 차이가 있다. 예컨대 계약해지가 가능한 사유로 5년 이내 최하등급 2회 이상(예컨대 국세청, 농림수산물식품부, 문화재청, 문화체육관광부, 소방방재청, 통일부, 행정안전부), 3년 이내 최하등급 2회 이상(예컨대 국민권익위원회), 2년 이내 최하등급 2회 이상(예컨대 병무청), 최하등급 연속 3회 이상(예컨대 중소기업청), 최하등급 연속 2회 이상(예컨대 경호처, 공정거래위원회, 국토해양부, 농촌진흥청) 또는 최하등급 2회 이상(예컨대 경찰청, 교육과학기술부, 법무부, 법제처, 지식경제부)을 계약해지 사유로 규정하는 등 각 관리규정마다 차이가 있다.

현행 중앙행정기관 무기계약 및 기간제 근로자 관리체계는 몇 가지 한계를 안고 있는데, 우선 공공부문 기간제 및 무기계약 근로자 총괄관리 주체가 명확하지 않고, 정책방향의 제시가 미흡하여 일관되고 체계적인 관리가 이루어지지 않고 있다. 또 비정규직 규모 증가에 따른 노무관리, 정원 관리 부담이 가중되고 있다. 경향적으로 비정규직(기간제)근로자는 정규직(무기계약직)화를,¹⁾ 정규직(무기계약

1) 기간제 근로자의 무기계약직으로의 전환은 현재 널리 진행 중이다. 고용노동부의 「공공기관 비정규직 고용개선 대책」(2011. 28) 및 「상시·지속적 업무 담당자의 무기계약직 전환기준」 등 공공부문 비정규직 고용개

직)근로자는 공무원 정원화를²⁾ 연쇄적으로 요구하고, 단체행동권이 보장됨에 따라 집단행동의 양상을 보이기도 한다.³⁾ 마지막으로 일부 부처나 기관들이 사업비 확보 후 무기계약 및 기간제 근로자를 채용하여 공무원 수행 업무와 명확한 구분 없이 사용함으로써 여러 가지 문제가 생기기도 한다.

Ⅳ. 중앙행정기관 무기계약 및 기간제 근로자 관리 실태

여기에서는 중앙행정기관 및 1차 소속기관들을 대상으로 실시한 무기계약 및 기간제 근로자 사용 및 관리 실태 조사 결과를 살펴보기로 한다. 이 조사는 조사 당시의 46개 중앙행정기관과 1차 소속기관 전체(총 473개 기관)를 대상으로 전수조사 방식으로 진행되었으며, 최종적으로 308개 기관에서 응답하여 응답률은 65.1%에 달했다. 주요 조사 내용은 무기계약 및 기간제 근로자 정원관리 실태와 채용, 활용, 보상관리, 이직관리 등 인력관리 시스템과 관련한 것들이었으며, 조사는 행정안전부의 협조하에 2012년 11월에 이메일 조사 방식으로 이루어졌다.

1. 정원관리 및 채용

조사 결과, 응답 기관 가운데 약 77%가 무기계약 및 기간제 근로자에 대해서도 자체적으로 엄격한 인력 상한을 정하여 운용하는 것으로 나타났다. 기간제 근로자 투입의 필요성 여부 및 적정규모를 정하는 실질적 주체는 ‘사용부서 부서장’이라는 응답이 37.2%로 가장 많았고 ‘기관장’이라는 응답이 26.6%로 그 다음으로 높아 사용부서 부서장과 기관장의 결정력이 높은 것으로 파악되었다.

기간제 근로자의 규모를 판단하기 위해 응답기관의 72.5%가 간이분석이나 체계적인 직무분석을 시행하는 것으로 나타났지만, 기초적인 직무분석조차 이뤄지지 않는 기관도 25.7%에 달하는 것으로 나타났다.

무기계약 및 기간제 근로자 등 비공무원 일자리에 처음부터 무기계약직으로 채용한 적이 있는지를 물어본 결과, ‘그렇다’는 응답은 6.3%에 지나지 않아 대부분의

선 추진지침(2012. 1. 16)에 따라 2년 이상 상시·지속 업무 종사자의 무기계약직 전환이 광범하게 추진되고 있다.

2) 무기계약직에서 공무원으로의 전환사례로는 정보통신부의 상시집배원 2,590명의 공무원화(2004~2005), 노동부 직업상담원의 공무원화(1,398명, 2007) 등이 있다.

3) 일례로 2007년에 결성된 중앙행정기관 무기계약직 공동투쟁연맹(공투련)은 근래 ① 인건비 편성, ② 정원 반영, ③ 차별철폐, ④ 동일임금 등을 요구하고 있다.

무기계약직은 기간제로 채용된 후 전환되는 것으로 추정되었다.

정부의 공공부문 비정규직 대책(무기계약직 전환 등) 실시 이후 기관에서의 ‘기간제 근로자 선발과정상 변화가 있었다’고 응답한 기관은 전체의 45%였으며, 변화의 주요 내용으로 ‘채용절차 체계화’(3.84점),⁴⁾ ‘업무능력 검증 강화’(3.65점), ‘조직적응능력 검증 강화’(3.64점) 등으로 나타났다.

2. 인력사용과 관리

인력사용 관련 문항의 응답에 대한 분석 결과 근무평정의 경우, 무기계약직에 대해서는 74.3%, 기간제 근로자에 대해서는 60.8%가 실시하는 것으로 나타났다. 다시 말해 무기계약 및 기간제 근로자를 사용하는 기관들 가운데 약 4분의 1은 무기계약 근로자에 대해, 그리고 약 40%는 기간제 근로자에 대해 여하한 형태의 근무평정도 하지 않았다. 무기계약 및 기간제 근로자에 대해 근무평정을 실시하지 않는 주된 이유로는 ‘근무평정이 굳이 필요하지 않기 때문’이라는 응답이 59.4%로 절반을 상회하였다.

근무평정은 절대평가 방식이 무기계약직(73.2%)에서나 기간제 근로자(77.0%)에서 모두 지배적인 것으로 나타났으며, 평정 주기는 6개월(무기계약직 77.1%, 기간제 근로자 72.4%)이 가장 보편적이었다. 근무평정을 실시할 경우, 그 용도는 ‘징계 혹은 고용 계약해지 사유에 참작한다’는 응답이 무기계약직은 81.9%, 기간제 근로자는 81.1%로 높게 나타났으며, 기간제 근로자의 경우 ‘무기계약직으로의 전환 시 반영한다’는 응답이 73.2%로 집계되었다.

기간제 근로자를 무기계약직 근로자로 전환할 때 소정의 선별 절차를 운용하는 기관은 전체 응답기관의 59.4%에 지나지 않았다. 이는 바꾸어 말하면 소정의 요건을 충족하면 선별 절차 없이 기간제 근로자를 무기계약직으로 자동 전환시키는 기관도 40%를 상회한다는 것을 의미한다. 기간제 근로자 중에서 무기계약직으로의 전환요건을 충족한 자의 전환탈락비율은 응답기관 평균 3%로 매우 낮게 나타났다.

기간제 근로자의 무기계약직으로의 전환 시, 선별 절차를 운영하는 경우 무기계약 전환 시 ‘근무평정 결과’(90.9%)나 ‘면접 결과’(56.1%)를 주로 반영하며, ‘시험 결과’를 반영하는 기관은 14.2%에 지나지 않았다. 대부분의 기관에서 근무평정 결과와 면접이 무기계약직 전환의 주된 관문임을 알 수 있다.

4) 동의점수는 ‘전혀 그렇지 않다’=1점, ‘매우 그렇다’=5점으로 환산하여 계산한 값이다.

근속연수가 지남에 따라 무기계약 근로자의 ‘업무수행능력’이나 ‘업무의 질적 수준’이 향상된다는 긍정적 응답은 각각 89.2%, 70.3%로 높은 편이었지만, ‘업무의 책임 범위가 확대된다’는 데 대한 긍정적 응답은 45.5%에 지나지 않았다. 무기계약 근로자의 근무기간이 오래 되더라도 직무 범위와 책임은 고정되는 경우가 지배적이다.

3. 숙련개발 및 보상관리

조사 결과 무기계약 및 기간제 근로자에게 ‘교육훈련을 실시한다’고 응답한 기관은 절반을 약간 상회하였다. 무기계약직 근로자에게 교육훈련을 실시하는 기관은 59.2%, 기간제 근로자에 대해 교육훈련을 실시하는 기관은 54.1%에 지나지 않아 상당수의 무기계약 및 기간제 근로자가 숙련개발을 위한 교육훈련의 사각지대에 놓여 있음을 알 수 있다.

무기계약 및 기간제 근로자에게 직무교육을 실시할 경우 근로자 1인당 연평균 교육훈련 시간은 10시간 또는 20시간이라고 응답한 기관이 많았고, 1인당 연평균 교육훈련시간은 무기계약직 16.6시간, 기간제 근로자 16.3시간으로 나타났다. 숙련개발을 위한 교육훈련의 양과 질 모두 저열한 수준에 있는 것으로 보인다.

교육훈련 결과를 인사관리에 반영하는 정도도 매우 낮았다. 교육훈련 결과를 어느 정도 인사관리에 반영하는지 물어본 결과, 무기계약직의 경우 응답한 139개 기관 중 ‘전혀 또는 반영하지 않는 편’이라는 응답이 73.4%에 이르렀으며, 기간제 근로자의 경우에도 ‘전혀 또는 반영하지 않는 편’이라는 응답이 76.9%에 달했다. 교육훈련이 인사관리에 미치는 영향은 매우 낮은 수준임을 알 수 있다.

무기계약직에 대하여 ‘경력에 따른 호봉승급 제도’를 시행하고 있는 기관은 36%, ‘장기근속 수당’을 지급하고 있는 기관은 16%, ‘성과 인센티브 지급 제도’를 운영하고 있는 기관은 19%에 지나지 않아 무기계약직에 대한 전반적인 보상관리 수준도 매우 낮았다.

4. 퇴직관리 실태

대다수의 중앙행정기관 및 1차 소속기관에서 무기계약 및 기간제 근로자의 퇴직 관리에 따른 어려움을 겪는 경우는 그리 많지 않은 것으로 보인다. 기간제 근로자의 경우, 예산이 배정되지 않거나 사업이 축소 또는 폐지되어 ‘계약만으로 계약해지’한 적이 있는 기관은 19%, ‘다른 사업인력으로 재배치하여 계속 사용’한 기관이

6.5%로 나타났다.

무기계약직의 경우에 예산 미배정 혹은 사업 축소 폐지의 이유로 '계약해지'한 적이 있는 기관은 1.5%, '다른 사업인력으로 재배치하여 계속 사용'한 적이 있는 기관은 2.7%로 나타났다. 기간제 근로자에 비해 무기계약직은 계약해지나 재배치되는 경우가 상대적으로 적음을 알 수 있다.

규정이나 지침상 계약 해지가 가능할 정도로 근무평정 결과가 불량한 기간제 근로자의 경우 '계약 만료로 이직'한다고 한 비율이 26%, '자발적으로 사직'한 비율이 13%, '계속 근무'한 비율이 4.5%로 나타났다. 근무평정 결과가 불량한 무기계약직의 경우 '계약해지'한 비율이 20%, '자발적으로 사직'한 비율이 40%, '계속 근무'한 비율이 33%로 나타났다. 근무평정 결과가 불량해도 기간제 근로자에 비해 무기계약직은 계속 근무한 경우가 상대적으로 많은 편임을 알 수 있다. 무기계약 및 기간제 근로자에게 희망할 경우 이직 예정자에게 전직지원 서비스를 제공하는 기관은 6~7%로 매우 낮은 수준이었다.

V. 맺음말

공공부문 비정규직의 해법을 둘러싼 논의가 분분한 가운데, 본고는 중앙행정기관에서 민간인 신분으로 무기계약 혹은 기간제 형태로 일하는 근로자들의 고용관리시스템과 실태, 그리고 한계를 입직 단계에서 이직 단계에 걸쳐 살펴보았다. 우리의 조사와 분석에 따르면 각급 중앙행정기관은 나름대로 무기계약 및 기간제 근로자 관리 지침을 만들어 운영하고 있는 것으로 나타났다. 각 기관은 대부분 공개채용을 원칙으로 하며, 채용 기준에서부터 인력의 활용, 근무평정, 계약의 해지에 이르는 일련의 인사관리 과정에 대한 나름의 형식적인 지침을 구비하고 있고 실제로 적용하고 있는 것이 사실이다.

하지만 현행 분산관리시스템 아래에서 정부 차원에서의 통일적인 기준이나 지침이 없어, 기관에 따라 무기계약 및 기간제 근로자 관리는 적지 않은 편차를 드러내고 있다. 동일 유사한 직무에 종사하더라도 어떤 기관에 종사하는가에 따라 호봉승급이나 성과급을 받는 근로자가 있는가 하면 그렇지 못한 근로자들도 존재한다. 중앙행정기관 무기계약 및 기간제 근로자 사이에도 직종별 임금이나 근로조건에 있어 최소한의 통일성이 확립되지 않고 있는 것이다. 게다가 소요인력 산정을 위한 체계적인 직무분석이 수행되지 않은 채 엄격한 채용 기준 없이 사업 베이스로

실질 경쟁이 거의 없는 상태로 채용되는 경우도 적지 않다. 근무평정도 형식적으로 이루어지거나 평정 결과가 인사에 반영되지 않는 경우도 많다. 기간제 근로자의 무기계약직 전환 과정에서 소정의 선별 절차를 운용하지 않는 기관도 40%를 상회하며, 형식적 요건 충족자의 탈락률은 3%에 지나지 않았다. 호봉승급제나 장기근속 수당, 성과 인센티브 등의 체계적인 보상관리도 거의 적용되지 않았다. 퇴직은 대부분 계약기간 만료 혹은 자발적 이직의 형태가 지배적이며, 이직 예정자에 대한 전직지원서비스도 거의 제공되지 않는다.

요컨대 현재 중앙행정기관의 무기계약 및 기간제 근로자들은 형식적 관리 지침과 별개로, 입직에서부터 이직에 이르는 전 단계에 걸쳐 악순환적인 인적자원시스템에 빠져 있다고 해도 과언이 아니다. 이는 낮은 임금수준과 고용의 불안정성 탓에 엄격한 인사기준을 적용하기도 어렵고 입직자의 숙련수준도 높지 않으며 입·이직도 빈번한 비정규 일자리에 전형적으로 나타나는 현상이다. 우리는 이러한 구조를 ‘저경로인적자원시스템’ (Low-road HR system)으로 명명할 수 있을 것이다.

저임금과 불안정 고용에 시달리는 중앙행정기관의 비정규직 문제를 해소하는 것은 시급한 과제임에 틀림없지만, 이와 같은 현행의 비체계적 관리시스템을 그대로 둔 채 상시·지속적 일자리에 종사하는 비정규직 근로자를 실질적 정규직으로 전환하는 것이 능사도 아니다. 이러한 시스템 아래에서 입직하여 일하고 있는 이들을 대상으로, 치열한 경쟁을 거쳐 입직한 공공부문의 일반 정규직과 동일한 임금수준 및 체계와 고용조건을 부여하는 것은 형평성에 어긋난다는 비판도 제기될 수 있기 때문이다.

한편 상시·지속적 업무 종사자의 무기계약직화를 골자로 하는 현행 정책도 ‘무늬만 정규직화’라는 비판에서 자유로울 수 없다. 정부가 상시·지속적 업무에 종사하는 중앙행정기관 기간제 근로자를 무기계약직으로 전환한다고는 하지만, 임금이나 근로조건은 거의 그대로 둔 채 고용의 안정성도 실질적으로 담보하지 못하고 있다는 지적을 받고 있기 때문이다. 상당 정도 사실이 그러하기 때문에 공공부문 비정규직 관련 노조와 단체의 ‘무기계약직이 아닌 제대로 된 정규직화’(이남신, 2013: 77) 요구가 대중적 호소력을 갖고 있기도 하다.

문제는 실질적 정규직화라고 하는 이상 혹은 방향과 중앙행정기관 비정규직이 직면한 현실 사이에서 정책적으로 타당한 균형점을 찾는 데 있다. 이를 위해 무기계약 및 기간제 근로자들의 노동에 대하여 상응하는 직종별 보상체계를 마련하고, 그에 걸맞은 채용 기준과 절차 그리고 인력관리 체계를 동시적으로 재구성할 필요가 있다. 그것은 임금과 근로조건, 숙련수준 등의 개선에 수반하는 유연하고 안정적인 인사관리시스템의 선순환적 체계화, 다시 말하면 ‘최적경로인적자원시스템’

(Optimal-road HR system)으로의 정비와 함께 창의적인 정규직화를 추진하는 것이다. 이는 현행 공공부문 비정규직 문제 해결의 족쇄로 작용하고 있는 총액임금제를 비롯한 인사관리 관련 법제도의 포괄적인 개선과 정비를 요청한다.

참고문헌

- 고용노동부(2013), 『함께 일하는 나라, 행복한 국민—2013년 고용노동부 국정운영보고』 자료집.
- 김종진(2013), 「공공부문 비정규직 현황과 쟁점, 과제—서울시 ‘좋은 일자리’ 만들기 기본방안 연구 내용을 중심으로」, 『새정부, 공공기관 비정규직 문제 해결을 위한 토론회』 자료집, pp.13~37.
- 윤애림(2009), 「새로운 차별적 고용형태로서 ‘무기계약직’의 실태와 쟁점」, 『산업노동연구』 15(2), pp.23~60.
- 이남신(2013), 「공공부문 비정규직 문제 해결 방안」, 『새정부, 공공기관 비정규직 문제 해결을 위한 토론회』 자료집, pp.72~79.
-

2013년 KLI 정책리포트 (2013-02)

발 행 일 2013년 10월 7일 인쇄
2013년 10월 10일 발행

발 행 인 이 인 재

발 행 처 **한국노동연구원**

150-740 서울특별시 영등포구 은행로 30

Tel (02) 3775-5514 Fax (02) 3775-0697

인 쇄 (주)이환디앤비 (02)2254-4301

등록일자 1988년 9월 13일

등록번호 제13-155호

© 한국노동연구원

