



■ 공공부문 비정규직 문제 해결을 위한 현황과 과제

## 자료집

일시: 2017년 5월 29일(월) 오후 3시

장소: 가톨릭청년회관 다리 바실리오홀

주최·주관: 희망제작소

후원: 2020재단

■ 개회

개회 및 사다리포럼 경과보고

■ 발제

발제 1. 새 정부의 공공부문 일자리 정책  
(배규식, 한국노동연구원 선임연구위원)

발제 2. 공공부문 외주용역 비정규직 고용구조 개선과 성과  
(정흥준, 한국노동연구원 부연구위원)

발제 3. 바람직한 공공부문 고용구조  
(박준형, 전국공공운수노조 정책실장)

■ 토론

사다리포럼위원 및

초청토론자

1. 이정식(노사발전재단 사무총장)
2. 신철(전국공공운수노조 인천공항지역지부 정책기획국장)

■ 폐회

## 행사일정

사회: 이은경(희망제작소 연구위원)

15:00	참가자 맞이	* 등록 및 안내
15:05	개회	* 사다리포럼 경과보고 임주환(희망제작소 객원 연구위원)
15:10 ~ 16:10	<b>발제</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>* 발제 1. 새 정부의 공공부문 일자리 정책</li> <li>* 발제 2. 공공부문 외주용역 비정규직 고용구조 개선과 성과</li> <li>* 발제 3. 바람직한 공공부문 고용구조</li> </ul>
16:10 ~ 16:20	휴식	
16:20 ~ 17:50	<b>토론</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>* 초청 토론자</li> <li>- 이정식(노사발전재단 사무총장)</li> <li>- 신철(전국공공운수노조 인천공항지역지부 정책기획국장)</li> <li>* 사다리포럼 위원</li> <li>- 오건호(내가만드는복지국가 공동운영위원장 )</li> <li>- 옥세진(희망제작소 연구위원)</li> <li>- 이원재(여시재 기획이사)</li> <li>- 이정훈(서울노동권익센터 연구위원)</li> <li>- 임주환(희망제작소 객원 연구위원)</li> <li>- 조진원(서울메트로환경 대표)</li> </ul>
17:50	폐회	

## 새 정부의 공공부문 일자리 정책 (공공부문 비정규직의 정규직화 등)

2017. 5. 29  
희망제작소 사다리포럼

배규식 선임연구위원  
한국노동연구원

### 목 차

1. 왜 공공부문의 일자리 인가?
2. 일자리의 양과 질
3. 왜 공공부문의 일자리가 문제인가?
4. 공공부문 비정규직(간접고용 포함)의 정규직화 해법
5. 공공서비스 영역 확장을 통한 공공일자리 확대
6. 공공부문 일자리정책을 위해 개선할 사항
7. 공공부문 개혁 - 공공부문의 고임금억제

## 1. 왜 공공부문의 일자리인가? - 서비스하는 정부

### 1. 공공부문의 역할이 바뀌고 있음.

- 한국이 이미 1인당 국민소득이 28,000불을 넘어서 3만불에 가까운 선진국 대열에 진입하면서 국민들이 국가나 공공부문으로부터 기대하거나 요구하는 것이 바뀌고 있음.
- 과거에는 군림하고 통치하는 국가에서 기본적인 필수적 서비스(무교육, 도로, 철도, 상하수도, 전기, 가스) 등을 제공하기 위한 사회간접자본 구축 등으로, 이제는 필요한 서비스 제공 국가로 변화해 왔음.

### 2. 국민들의 다양한 공공서비스에 대한 수요가 지속적으로 증가해 옴.

- 고령화에 따른 사회서비스 - 장기요양서비스, 고령자들의 건강과 생활을 돕는 방문 복지 서비스, 고령자들의 만성질환, 국민들의 질 높은 의료서비스 기대로부터 오는 의료서비스 수요의 폭증
- 맞벌이 모델의 확산에 따른 보육서비스, 방과 후 교육 및 돌봄서비스 수요 증가
- 각종 응급이나 비상상황시 생명과 재산을 수호하는 소방서비스 수요의 증가
- 거리폭력, 가정폭력, 성폭력, 각종 절도 등으로부터 다양한 위협으로부터 안전을 확보하기 위한 치안서비스 수요 증대 등

### 3. 국민들의 공공서비스의 양 확대와 질 개선 요구에 부응기 위해 공공서비스 일자리 확대 필요

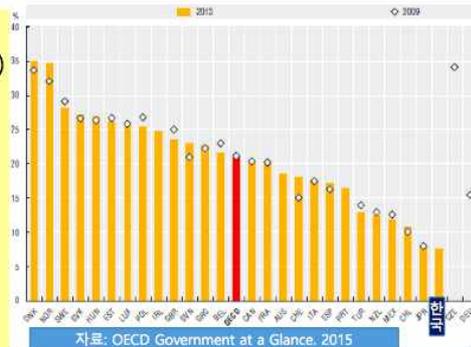
- 공공서비스에 대한 국민들의 수요증가가 없는데 일자리만을 늘리기 위해 일부러 공공부문 일자리 창출 정책을 펴는 것이 아님.
- 많은 선진국들이 사회서비스(보육서비스, 고령자 대상 장기요양서비스, 의료서비스, 각종 교육서비스, 장애인 대상 서비스 등)와 보편적 필수적 서비스(철도, 수도, 전기, 가스 등)를 국가가 공공서비스로 제공하기 위해서 공공부문의 고용 비중이 높은 것을 볼 수 있음.

## 1. 왜 공공부문의 일자리인가? - 외국보다 작은 공공부문

### □ 공공부문 고용

1. 공공부문 정규직 1,179,855명(공무원) + 195,000명(군인) + 공공기관과 지방공기업 367,322명 = 1,547,177명
  - 공무원: 중앙정부 687,157명(교육기관 417,645명 포함) + 지방정부 297,698명(고용노동부 2016년 공공부문 인원현황) + 직업군인 195,000명 = 1,179,855명
  - 공공기관 정원 299,609명(시장형 공기업 55,858명, 준시장형 공기업 63,712명, 준정부기관(기금관리형) 20,860명, 준정부기관(위탁집행형) 62,113명, 기타 공공기관 97,066명), 자료: 2016년, 알리오 기준),
  - 지방공기업 400개 정규직 67,713명
  - 공무원이 아닌 공공기관 정규직 = 중앙공공기관 299,609명 + 지방공기업 정규직 67,713명 = 367,322명
  - 공공부문 정규직: 공무원 1,179,855명 + 공공기관 정규직 367,322명 = 1,547,177명

자료 인사혁신처, 2016. 6. 2016 인사혁신통계연보(2015. 12월말 기준)  
공공기관 정원, 알리오.  
지방공기업경영정보시스템(클린아이), 2016. 지방공기업 현황(직영기업)



영국공공부문의 고용(전일제 환산)  
전체 고용 31,826,000명  
중앙정부와 그 산하 기관 2,573,000명(실제인원 2,975,000명), 지방정부 1,630,000명(실제 2,153,000명), 공기업 287,000명 = 4,490,000명(전체 인원 5,436,000, 16.8%)  
전체 고용인원 5,436,000명 중 국영의료기관 1,604,000명, 교육 1,525,000명, 공공행정 1,003,000명, 경찰 243,000명, 기타 보건과 사회서비스 263,000명, 기타 공공기관 604,000명

## 2. 일자리의 양과 질 - 일자리 창출과 일자리의 질 (단위: 천명)

	취업자수	늘어난 취업자수	연도	근로자수	늘어난 근로자수
2001	21,572	416	2001	13,540	
2006	23,151	295	2006	15,351	383
2011	24,244	415	2011	17,510	462
2016	26,295	359	2016	19,627	315
2001-16년 취업자수 증가	4,723	2006-16년간 평균증가한 취업자수 3,144	2001-2016 증가한 근로자수	6,087	2006-2016년 증가 근로자수 4,276
2001-16년 평균 증가한 취업자수	315	2006-16년간 평균증가한 취업자수 314	2001-2016년 평균 증가한 근로자수	406	2006-2016 연평균증가 428

자료: 통계청, 경제활동인구조사, 각 연도(근로자수는 매년 8월)

	대기업 정규직	대기업 비정규직	중소기업 정규직	중소기업 비정규직	전체근로자
2006	1,471(9.6%)	368(2.4%)	8,423(54.9%)	5,088(33.1%)	15,351
2016	2,104(10.7%)	332(1.7%)	11,079(56.4%)	6,113(31.1%)	19,627

- 일자리의 양적 창출 : 일자리는 2006-2016년까지 약 10년간 2007년 23,151천개(임금근로자 15,351천명)로부터 2016년 26,295천개(19,627천명)로 적게는 314.4만개(근로자수 427.6만명)이 만들어짐.
- 일자리의 질 문제: 일자리의 양도 문제가 되지만, 오히려 창출된 일자리 중 반듯한(괜찮은) 일자리 창출이 적은 것이 문제가 되며 이로 인해 청년고용이슈가 발생하고 있음.
- 경제의 서비스화와 제조업의 고도화: 일자리가 제조업에서는 적게 만들어지고, 주로 서비스업의 노동집약적인 분야 특히 도소매 음식숙박업, 교육서비스업, 보건사회복지 서비스업 등에서 많이 만들어짐.
- 아웃소싱, 외주화: 기업, 공공부문의 비용절감을 위한 노력으로 하청업체, 아웃소싱업체의 정규직이지만, 사실상 간접고용 비정규직의 고용이 크게 늘어남.

## 2. 일자리의 양과 질 - 우리나라 노동시장의 구성

### 우리나라 노동시장의 구성

자료: 통계청, 2016. 8. 경제활동인구조사부가조사, 고용노동부, 2016.3. 고용공시제

- 1차 노동시장 - 임금이 높고 복지혜택도 좋음(438.7만명, 전체 근로자의 22.3%, 전체 취업자의 16.5%)
  - (1) 대기업 정규직(284만명, 전체 근로자의 14.5%, 전체 취업자의 10.7%)
  - (2) 공공부문의 정규직(154.7만명, 전체 근로자의 7.9%, 전체 취업자수의 5.8%)으로 구성되어 있음
- 2차 노동시장 - 저임금, 낮은 복지혜택. 전체가 1,524.3만명(전체 근로자의 77.7%, 전체취업자의 83.5%)
  - (1) 중소기업의 정규직(879.3만명, 근로자의 44.8%, 취업자의 33.1%)(이 속에는 하청, 사내하청 등 간접고용 비정규직이 상당수 포함되어 있음)
  - (2) 대기업의 비정규직(190만명, 근로자의 9.7%, 전체 취업자의 7.2%)
  - (3) 중소기업의 비정규직(401.9만명, 근로자의 20.5%, 전체 취업자의 15.1%)로 이루어져 있음.
  - (4) 공공부문 비정규직(52.5만명, 전체 근로자의 2.7%, 전체 취업자의 2.0%)

**1차 노동시장** (438.7만명)  
(근로자의 22.3%, 취업자의 16.5%)

민간대기업 정규직 (284만명)  
(근로자의 14.5%, 취업자의 10.7%)

공공부문 정규직 (154.7만명)  
(근로자의 7.9%, 취업자의 5.8%)

**2차 노동시장** (1,524.3만명)  
(근로자의 77.7%, 취업자의 83.5%)

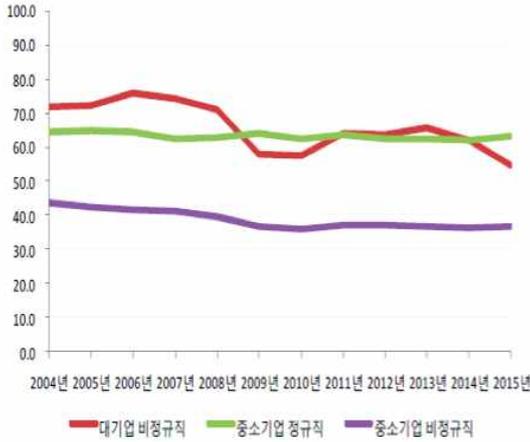
민간중소기업의 정규직 (879.3만명)  
(근로자의 44.8%, 취업자의 33.1%)

민간대기업의 비정규직 (190만명)  
(근로자의 9.7%, 취업자의 7.2%)

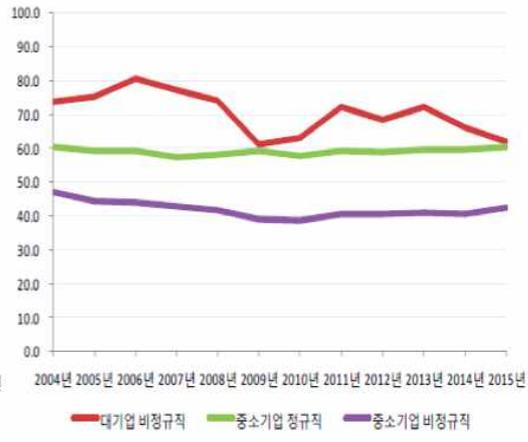
공공부문의 비정규직 (52.5만명, 무기계약직 포함)  
(근로자의 2.7%, 취업자의 2.0%)

## 2. 일자리의 양과 질 - 불공정하고 차별적인 노동시장의 이중구조

대기업 정규직 대비 월임금 수준



대기업 정규직 대비 시간당임금 수준



자료: 장지연, 2016. 노동시장 이중구조: 비정규직과 하청문제

## 2. 일자리의 양과 질 - 민간에게만 맡길 수 없는 일자리

- 이명박, 박근혜 정부에서 친기업적 정책과 대기업들의 경쟁력 강화, 원하청이나 가맹점의 독점구조에 힘입어 대기업들이 크게 성장하면서 상당한 이익을 냈으나 정규직 일자리 창출로 제대로 이어지지 않음.
- 대기업들은 성장에도 불구하고 정규직 채용 대신, 외주, 아웃소싱을 통해 중소하청, 용역업체들을 세워 대기업/중소기업간 임금격차를 이용하여 인건비 절약과 이익을 더욱 늘려옴.
- 이렇게 하청회사(사내, 사외), 용역회사 등을 통해서 만들어진 일자리는 임금이 낮고 일자리의 질이 낮은 수준임.
- 300인 이상을 고용하고 있는 대기업 정규직은 2,836,000(59.9%)명인데 비해, 비정규직은 기간제가 90만명이고 사내하청 등 간접고용 비정규직 93만명 등 190만명을 비정규직으로 사용하고 있어 전체의 40.1%가 비정규직을 고용하고 있음(특히 과거보다 간접고용 비정규직이 크게 늘어남).
- 우리나라 대기업과 공공부문의 비정규직 남용, 용역, 하청의 남용을 통해 창출되는 일자리 질이 낮기 때문에 성장의 과실이 사회적으로 배분되지 않고 대기업들에게만 가는 실정임.
- 이런 잘못된 구조를 시정하여 저임금 노동시장의 질을 높이고 비정규직, 용역, 하청의 남용을 방지하여 노동시장 이중구조를 개혁하는 것이 가장 중요한 과제로 등장했기 때문에 공공부문이 앞장서서 그러한 노력을 보일 필요가 있음.
- 공공부문의 비정규직의 정규직화를 통해 고용안정, 처우개선을 하는 것은 민간부문에도 일정한 모델을 제공하는 것이고 결국 청년들이 취업할 수 있는 영역을 크게 확대하는 것임.

### 3. 왜 공공부문의 일자리가 문제인가?

#### 1. 박근혜 정부 아래에서도 공공부문 일자리 증가

- 2012년초 ~2015년말까지 공공서비스 수요증가를 반영하여 공무원, 중앙공공기관, 지방공기업의 고용인원이 확대되어 옴 (공무원 39,420명, 공공기관 정규직 35,815명 증가)

#### 2. 공공부문에서의 비정규직 일자리 증가

- 그러나 정부의 공공기관의 정원과 인건비에 대한 엄격한 통제로 공공서비스 수요증가에 걸맞는 공공부문 고용이 늘어나지 못함
- 공공기관들은 결국 공공서비스 제공과 사업수행을 위해서 비정규직, 용역근로, 아웃소싱에 의존할 수 밖에 없거나 아예 처음부터 장기요양서비스, 민간어린이집 등과 같이 민간부문이 담당하도록 함
- 공공기관들은 정원과 인건비 통제에 묶여 있었으나 공공서비스 수요 증가에 따른 서비스 제공을 위해 주어진 사업비를 이용하여 비정규직, 용역근로자, 아웃소싱을 활용할 수 있었음.
- 공공부문에서는 사업을 하도록 다양한 유형의 사업비는 비교적 많았으나 인건비가 부족했음.
- 또한 기재부의 공공부문 평가 지침에서도 인력을 줄이거나 인건비를 절약하는 것을 경영효율화로 중요시했고, 부분적인 민영화, 간접적 민영화의 방식으로 아웃소싱, 용역화, 민간위탁 등이 선호됨.
- 비정규직은 2011년 412,589명에서 2016년 비정규직 + 무기계약직 525,373명(25.3%, 정규직 고용의 34.0%)으로 11만 3천명으로 증가함.
- 공공부문이 민간부문에 귀감이 되기는 커녕 때로는 공공부문이 앞장서서 효율화라는 이름으로 비정규직 사용, 아웃소싱, 민간위탁, 용역근로의 확대 등이 장려됨.
- 노무현, 이명박, 박근혜 정부 아래에서 비정규직의 무기계약직화가 주기적으로 이루어져왔으나, 임기방편적인 처방이었고 공공부문에서의 차별과 불공정성을 시정하기 위한 근본적인 노력은 없었음.

### 3. 왜 공공부문의 일자리가 문제인가? - 공공기관의 인력증가

	2012.12말 기관수	2017.1.26 기관수	2012년 인력	2016년 인력	인력증감
공공기관 (자료:알리오)	286개(시정형 14, 중시정형 14, 기금관리형 17, 위탁집행형 65, 기타 176개)	332개(시정형 14, 중시정형 21, 기금관리형 16, 위탁집행형 73, 기타 208개)	263,794	299,609	35,815명
	2012. 12월말 기관수	2016. 12말 기관수	2011. 12말 인력	2015. 12말 인력	인력증감
지방공기업 (자료: 2016 지방공기업현황, 행자부 공기업과)	388개	410개(서울 31, 부산 9, 대구 7, 인천 15, 광주 7, 대전6, 울산 7, 세종 4, 경기 106, 강원 31, 충북 21, 충남35, 전남 21, 경북 20, 경북35, 경남 38, 제주5)	64,935명 (지방공사공단 52,477명) 2012. 12말 67,662명	78,007명 (지방공사공단 62,666명)	13,072명
공무원	2011년말 인력		2015년말 인력		인력증감
	국가공무원 611,968명, 지방공무원 345,753명(지자체 283,153명 + 교육자치체 62,600명), 입법/사법/헌재/중앙선관위 24,206명 = 981,927명 (자료: 행자부, 2012. 2012년 행정안전통계연보)		국가공무원 625,835명, 지방공무원 370,245명(교육자치포함), 입법/사법/헌재/중앙선관위 25,267명 = 1,021,347명 (자료: 인사혁신처, 2016.7. 2016 인사혁신통계연보)		39,420명
비정규직	2011년말 비정규직		2016년말 비정규직		
	중앙행정기관 18,575명, 지자체 47,516명, 공공기관 49,815명, 교육기관 125,087명, 파견용역 99,643명 = 340,636명(자료: 고용부, 2011. 9) + 무기계약직 71,953명(2012년 기준) = 412,589		중앙행정기관 13,295명+ 지자체 40,424명 + 공공기관 40,134명, + 지방공기업 10,294명 + 교육기관 88,621명 + 파견용역 120,655명 + 무기계약직 211,950명 = 525,373명 (25.3%) (자료: 고용부, 2016. 공공부문 비정규직 인원현황)		109,784명

### 3. 왜 공공부문의 일자리가 문제인가? 공공부문 비정규직의 비대화

#### 3. 공공부문 비정규직 + 무기계약직

- 공공부문 비정규직(기간제 + 파견용역직) = 중앙행정기관 13,295명, 지자체 40,424명, 공공기관 40,134명, 지방공기업 10,294명 교육기관 88,621명, 파견용역 120,655명 = 313,423명(자료: 고용부. 2016. 공공부문 비정규직 통계)
- 무기계약직 = 학교회계직 104,287명 중앙정부(학교제외) 20,582명, 자치단체 52,939명, 공공기관 24,676명, 지방공기업 9,466명 = 211,950명
- 공공부문의 비정규직 + 무기계약직 = 313,423명 + 211,950명 = 525,373명(25.3%, 정규직 고용의 34.0%)
- 공공부문 전체 고용 = 공공부문 정규직 1,547,177명 + 525,373명 = 2,072,550명

#### 4. 주로 국가 보조금으로 운영되는 민간기관

- 사립학교 교직원 155,441명 + 장기요양기관의 전문직원수 292,884명 + 어린이집(국공립제외) 직원수 290,244 + 장애인 시설근무자 30,505명 = 769,074명
- 위의 통계에는 공공부문에서 상시고정업무를 담당하는 외주하청 근로자들의 수가 모두 들어가 있는지는 의심스러움

#### □ 공공부문 고용비중

- ※ OECD 공공부문 평균 고용 비중 21.1%(2013년), 한국은 7.6% (오른쪽 위의 그래프)
- 2016년 현재 전체 근로자 고용 1,963만 가운데 공공부문 전체 고용이 2,072,550명(10.56%)에 달하며, 취업자(2,653만명) 기준으로는 7.8%에 달하여 OECD에서 발표한 한국의 공공부문 고용비율 7.6%보다 약간 높은 수준임.
- 일자리 행정통계 기준 공공기관 고용 228만명(8.6%), 공공부문 직접고용 + 국가보조금으로 운영되는 민간기관 포함 2,888,575명 (10.9%)

#### □ 일자리 행정통계 기준 공공부문: 228만(8.9%, 2014년)

- 정부기관 187만 + 산하기관 41만 ※ 공공부문: 중앙·지방정부 공무원, 공기업, 준정부기관, 기타 공공기관

### 3. 왜 공공부문의 일자리가 문제인가? 공공부문 비정규직의 비대화

기관명	비정규비율	기관명	비정규비율	기관명	비정규비율	기관명	비정규비율
1 한국여성인권진흥원	100.0	24 (재)한국우편사업진흥원	70.5	47 한국건강가정진흥원	61.5	70 (주) 인천항보안공사	54.2
2 (재)우체국시설관리단	98.1	25 국민체육진흥공단	70.1	48 한국수자원관리공단	61.3	71 건축도시공간연구소	54.2
3 코레일테크(주)	95.1	26 ㈜위덕이플러스	69.3	49 한국문화예술위원회	61.1	72 국립낙동강생물자원관	54.2
4 코레일테크웍스(주)	94.4	27 예술의 전당	68.7	50 발전우체국연금관리단	60.8	73 국립중앙도서관	53.9
5 가족위생방역지원본부	93.4	28 한국공항공사	68.4	51 한국산업기술시험원	60.6	74 한국생명공학연구원	53.8
6 한국잡월드	88.4	29 일제강제동원피해자지원재단	68.2	52 나노융합기술원	60.5	75 한국산림복지진흥원	53.7
7 인천국제공항공사	85.6	30 (재)우체국금융개발원	67.3	53 신용보증재단중앙회	60.2	76 국방전직교육원	53.6
8 세종학당재단	83.9	31 광주과학기술원	66.5	54 (재)정동극장	60.0	77 국가과학기술연구회	53.4
9 한국마사회	81.9	32 독립기념관	66.4	55 울산과학기술원	59.2	78 한국예술인복지재단	53.3
10 한국장애인개발원	81.9	33 국립부산과학관	66.4	56 정보통신산업진흥원	58.9	79 게임물관리위원회	53.2
11 국립박물관문화재단	80.1	34 한약진흥재단	66.3	57 한국세라믹기술원	58.4	80 주태관리공단(주)	52.8
12 한국보육진흥원	77.3	35 한국문화예술교육진흥원	65.2	58 한국발명진흥회	58.4	81 코레일유통(주)	52.5
13 한국장학재단	75.8	36 대구경북과학기술원	65.0	59 한국공예·디자인문화진흥원	58.2	82 한국보건복지인력개발원	52.3
14 서울요양원	74.8	37 한국과학기술원	64.9	60 국립생태원	58.1	83 한국문화관광연구원	51.9
15 한국체육산업개발(주)	74.3	38 전경기념사업회	63.8	61 한국해양수산개발원	57.8	84 시청자미디어재단	51.4
16 중소기업유통센터	74.2	39 한국보건산업진흥원	63.5	62 국가평생교육진흥원	57.3	85 한국헌의학연구원	51.4
17 환경보건협회	74.0	40 아시아문화원	63.2	63 (재) 예술경영지원센터	56.7	86 한국과학창의재단	50.7
18 국립광주과학관	73.7	41 한국교통연구원	62.9	64 한국해양과학기술원	55.9	87 코레일로지스(주)	50.4
19 한국청소소년단복지개발원	73.7	42 한국양성평등교육진흥원	62.4	65 한국국방연구원	55.0	88 여수광양항만공사	50.3
20 태권도진흥재단	73.3	43 한국건강증진개발원	62.3	66 의료기기정보기술지원센터	54.7		
21 한국교육개발원	72.8	44 한국문화재단	61.9	67 한국생산기술연구원	54.5		
22 한국뇌연구원	72.6	45 KDI국제정책대학원	61.8	68 한전 KDN	54.3		
23 국립대구과학관	71.5	46 한국직업능력개발원	61.8	69 선박해양플랜트연구소	54.2		

자료: 공공기관 경영정보공개시스템, 알리오, 2017. 3월

**4. 공공부문 비정규직(간접고용 포함)의 정규직화 해법**

1. 문대통령의 인천공항공사 방문과 공공부문 비정규직 제로시대 선언
  - 공공부문이 선도하여 노동시장 이중구조의 핵심인 비정규직 문제 해결을 위한 포괄적 방향 제시
  - 비정규직의 남용과 차별적 처우에 대한 문재인 정부의 근본적 대책 마련 시사
  - 공공부문 비정규직의 정규직화를 위한 세부적인 방안은 공공부문 비정규직에 대한 조사를 바탕으로
  - (1) 고용안정과 차별적 처우 개선, (2) 상시지속업무의 정규직화 (3) 지속가능성(누적적 인건비 등 비용증가요인이 없도록)
  - (4) 직군/직무 차이 반영(차별적 처우가 아닌 차등적 인사관리) (5) 공정경쟁 보장이라는 원칙에 맞추어 대책이 수립될 필요가 있음
2. 공공부문의 비정규직 존재 형태와 비정규직이 수행하는 업무의 다양성
  - 직접 고용 기간제/시간제, 사내하도급/용역, 파견근로자, 대체인력, 자회사를 위장한 사실상 하도급/용역회사,
  - 핵심업무, 위험/생명취급업무, 상시지속업무, 임시적 업무, 프로젝트성 업무 등
3. 사내하도급/용역회사에 위탁된 상시지속업무(인천공항공사의 경우)
  - 안전, 생명을 다루는 업무(신중한 기준과 근거에 기반하여 분류필요)는 직접 고용 정규직으로 하되 직종/직무내용에 따라 정규직과 별도의 직제, 승급/승진체계 체계, 임금수준과 체계 필요
  - 현재의 용역회사 인력을 직접 고용정규직으로 자동채용은 공개경쟁 보장 원칙에 위배되므로 검토 필요
  - 기타 업무는 몇 개의 자회사(모회사가 100% 지분확보)나 공단 설립, 자회사의 정규직으로 고용, 각 자회사에 채용되는 직종/직무를 반영하는 보다 통일적인 직제, 승급/승진, 임금수준과 임금체계 마련 필요
  - 예) 서울메트로 청소자회사(서울메트로 환경 등), 다산콜센터의 공단화, KBS 운전기사 자회사
  - 조직이 작은 경우에는 하나의 자회사로 만들되 각 직종/직무를 반영하는 별도의 직제 승급/승진, 임금수준과 임금체계 마련
  - 현재와 같이 직종, 직군, 직무별로 차등화가 되어 있지 않은 임금체계에서는 자회사화가 서로 다른 인력의 차등적 관리를 통해 고용안정, 차별해소, 인건비 적절한 유지 목적 달성

**4. 공공부문의 비정규직(간접고용 포함)의 정규직화 해법**

4. 직접 고용 비정규직의 정규직화
  - 상시지속 업무를 담당하는 비정규직이 특정 직종으로 주로 구성되어 있고 인원이 많은 경우에는 자회사를 설립하여 자회사의 정규직으로 채용하는 방안 검토(나머지는 같음).
  - 상시지속 업무를 담당하는 비정규직을 직접 고용 정규직으로 채용하는 경우에 외부에서 공공기관에 취업하려는 공시생들에게도 공정기회를 보장해야 한다는 원칙을 지켜야 할텐데, 그때는 기존 비정규직이 직접 고용 정규직으로 채용되지 못하는 사태가 발생할 수도 있음(여러가지로 갈등 유발가능성).
  - 설사 이런 공정경쟁의 절차를 통과해도 상시지속업무를 담당하는 비정규직이 정규직과 같은 업무를 수행한 경우이면 정규직화, 그렇지 않고 다른 업무를 수행한 경우에는 별도의 직군을 구성하여 승진/승급, 임금체계, 임금수준을 기존 정규직과 달리 정하되 동일업무 수행하는 타 기업의 처우, 임금수준 등 형평성도 고려할 필요
  - 숙련도가 매우 낮고 단순업무를 수행하는 경우에는 직접 고용을 하더라도 무기계약직으로 채용도 가능
5. 휴직, 휴가의 대체 인력의 정규직 채용
  - 작은 조직은 어려우나 500명 이상이 되는 조직에서는 출산휴가, 육아휴직, 병가, 연차휴가 등으로 휴가, 휴직하는 인원수를 5년 평균을 내보면, 가령 전체인력의 4~6%를 차지하기 때문에 그 인력을 기간제의 대체인력으로 메울 것이 아니라 정규직(여유인력)으로 채용하여 대체인력의 사용을 최소화하고 업무의 안정성과 연속성을 확보할 수 있음.
  - 이런 경우에도 부분적으로 대체 인력의 사용은 불가피할 것임.
6. 여전히 비정규직 인력 존재
  - 공공기관에서 프로젝트성 사업수행, 일시적 인력수요에 따른 일부 비정규인력 사용 불가피영역 존재
  - 연구기관의 연구조교들과 같이 대학원을 다니면서 동시에 연구경험을 쌓기 위해서 한시적으로 조교로 근무할 필요가 있는 경우 스스로의 필요에 의해 비정규직 선택, 정규직 조교는 특별한 경우가 아니면 평생직업(x)

### 5. 공공서비스 영역 확장을 통한 공공일자리 확대

#### □ 배경: 공공서비스 영역의 확대

- 정부가 지원금을 주면서 민간부문이 운영하여 서비스를 제공하도록 하는 식의 사업(어린이집, 장기요양서비스, 장애인 시설)이 크게 늘어남.
- 공공부문이거나 국가의 지원금에서 의존하는 사업에서도 비정규직, 민간기관에 고용된 근로자들의 고용불안, 낮은 처우로 인해 이직률이 높고 서비스가 낮아서 이용 국민들의 불만고조
- (공공) 서비스의 질 개선 요구 - 어린이집의 보육서비스, 장기요양병원, 의료서비스, 지역 사회복지서비스의 질 개선 요구가 커져 왔음.
- 현재와 같은 비정규직, 아웃소싱, 정부지원금에 의존하는 민간사업 등의 형태로는 한계 뚜렷
- 이미 정부에서 민간부문에 서비스비용을 지불하고 있는 것을 고려하면, 일정한 비용증가는 불가피하나 공공사회서비스 분야에서의 수요, 서비스 질 개선을 위해 일정한 비용증가감수

#### □ 공공서비스 공단, 국공립 어린이집 확대

- 2015년말 현재 11.6%의 보육아동 돌봄을 책임지는 국공립어린이집을 전체 보육아동의 40%를 수용할 수 있도록 확대하기 위해 남은 초등학교 교실 활용
- 국공립어린이집의 직영의 비율을 50% 이상으로 확대하면서 국공립어린이집의 민간위탁을 줄이고 보육교사와 인력 확대(58,000명 추가 고용)을 통해 어린이돌봄서비스의 질 향상
- 민간이 운영하는 장기요양시설, 장애인시설 중 40% 정도를 광역자치단체가 사회서비스공단을 설립 운영하는 경우에도 13만명의 인력 필요(기존 인력의 채용과 신규 채용), 고용의 질 개선

#### □ 공공부문 가운데 교대제 개편을 통한 일자리 증원 필요성

- 경찰, 소방소 등 낡은 교대제로 긴 초과근무를 할 수밖에 없는 곳에 일정한 수의 인력 증원
- 초과근무수당으로 지급하던 비용의 일부를 추가고용에 사용할 수 있음.

### 5. 공공서비스 영역 확장을 통한 공공일자리 확대

#### □ 공무원 인력의 증원은 신중하게

- 공공서비스 제공을 위한 영역 확대를 통해 여러가지 형태의 공공기관, 단체의 설립이나 확대에는 좀 더 과감한 필요가 있으나 공무원 인력의 증원은 신중하게 할 필요가 있음.
- 공공서비스 제공이 모두 높은 수준의 숙련, 지식, 경험을 필요로 하는 것이 아니기 때문에 꼭 필요한 공무원 직종(소방, 경찰, 근로감독관 등)에서는 늘리더라도 다른 영역에서는 신중할 필요가 있음
- 공무원 증원은 고용안정, 비교적 좋은 연공주의적 보수외에도 공무원 연금부당이 크기 때문
- 공무원 증원을 하더라도 아래 표와 같이 교사들의 감원의 필요성이 있는 곳에서는 감원을 동시에 단행하여 공무원 증원에 따른 비용감축도 동시에 진행할 필요

	2011	2016	2021
초등학교학생수	3,132,477	2,672,843	
중학교학생수	1,910,572	1,457,490	
고등학생수	1,943,798	1,752,457	
초중교 합계	6,986,847	5,882,700 (110.4만 감소, 15.8%)	4,953,233 (929,467명 감소, 15.8%)
초중교 교사수	422,366명(교사1인당 16.5명)	428,402명(교사 1인당 학생수 13.73명)	360,714명(15.8% 감소) 67,688명 감소

자료: 교육개발원 교육통계.연구센터, 교육통계연보, 2011, 2016년도

## 6. 공공부문 일자리정책을 위해 개선할 사항

### □ 경직적인 정원, 인건비 산정기준과 근거 수정 필요

- 공공부문 비정규직 남용을 막고, 공공부문 비정규직의 정규직화 등을 하기 위해서는 기획재정부에서 경직적으로 적용해 온 정원관리, 인건비 통제 등을 바꾸어 정원산정 기준과 인건비 산정 근거를 수정해야 할 것임.

### □ 공공부문 비정규직의 정규직화를 위한 통일적인 직제, 직급 및 임금수준, 임금체계 기준 마련

- 공공부문 비정규직의 정규직화(자회사 정규직, 직접 고용정규직이든)하는 경우 이들에게 적용될 직군분류, 직제, 직급과 승급/승진, 임금수준, 임금체계 등을 기관에 관계없이 통일적으로 적용할 수 있는 기준과 근거를 마련해야 할 것임.

- 기관별로 알아서 하도록 맡기는 경우에는 나중에 일관성 부재, 승진/승급의 기준, 상대적 임금수준 등의 문제가 심각한 노사분규의 요인이 될 수도 있음.

- 그런 점에서 인천공항공사와 같이 처음 시도되는 곳이 기준이 될 가능성이 크기 때문에 인천공항공사 비정규직(용역회사 근로자)의 정규직화 과정에서 다른 기관에도 적용될 수 있는 것을 고려하여 기준과 근거를 마련하는 것이 필요함.

### □ 공공기관 자회사 모델에 대한 검토와 개선

- 일부 공공기관의 자회사는 이름은 자회사이지만, 자회사에 대한 모회사의 지분도 적고, 주기적으로 외부경쟁회사들과 경쟁을 하며 계약을 갱신해야 하는 등 용역회사와 같이 운영되는 곳이 적지 않음.

### □ 공공부문 일자리 정책(특히 비정규직화의 정규직화시)에 대해 5년간 비용 시뮬레이션 필요

- 문재인 정부의 선의에서 출발한 공공부문 비정규직의 정규직화 정책이 지속가능성을 가지려면 5년 뒤에 소요되는 비용에 대해 시뮬레이션을 해 본 뒤 비용을 감당할 수 있는지 검토하고 감당할 수 있는 수준에서 비정규직의 정규직화 모델을 설계해야 하고, 정부도 비용추계를 정확하게 해야 함.

## 7. 공공부문 개혁 - 공공부문의 고임금억제

### □ 공공부문의 임금공시제 도입을 통해 임금, 인건비의 투명한 공개 필요

- 많은 청년들이 공공부문을 선호하여 취업하기 위해 수많은 공시생들이 있는 것은 공공부문의 고용이 안정되어 있고 보수와 복지혜택도 좋아서 생애소득으로는 민간대기업보다 좋다는 사회적 인식을 반영하는 것임.

- 공무원을 포함한 공공부문의 월급, 각종 복지, 보너스 등이 민간부문에 비해 좋은데도 제대로 공개도 되지 않고 있어 공무원, 공공부문의 보상수준과 매년 월급인상이 적당한 것인지도 알 수 없음.

- 중앙공기업에 대해서는 알지오, 지방공기업은 클린아이에서 부분적으로 공개하고 있음에도 불구하고 자세하지 않고 개별기관별로만 나와 있어 각 기관간 비교, 민간부문과의 비교가 가능하지 않아서 쓸모가 떨어짐

- 임금공시제 도입 필요 - 각 직종별, 직급별, 남녀별, 학력별, 근속연수별 연봉/월급(기본급, 각종수당, 연장근로수당 정기보너스, 성과보너스까지 포함), 각종 복지(학자금여부, 복지포인트, 건강검진지원비, 각종 경조사비 지원 등 포함), 1인당 인건비의 공개 및 이런 정보에 기초하여 각 유사조직별 비교, 민간부문과 비교 정보 공개

- 공공부문의 임금공시제를 통한 임금, 인건비 등의 공개이유는 국민세금과 국가예산의 사용처에 대해 투명하게 공개한다는 것과 상대적 비교를 통해서 고임금의 임금억제와 저임금의 처우개선 등 평준화 달성

### □ 공공부문 가운데 고임금 부문에 대한 대책

- 공무원을 포함한 공공부문 가운데 고임금에 긴 호봉제(30호봉까지 있는 경우도 적지 않음) 등 연공주의, 매년 임금인상으로 민간부문에 비해 임금도 높고, 정년까지 보장되어 생애소득이 높은 층의 임금수준을 평가하는 시스템을 만들어 공공부문 고임금(가령 연봉 7,000만원 이상) 억제를 통해 공공부문 인건비 통제

- 여기에서 절약한 임금분으로 공공부문의 추가고용, 비정규직의 정규직화, 자회사 정규직화, 처우개선에 필요한 비용의 일부를 충당할 필요

OECD 주요국 교사와 비교한 한국의 교사연봉 수준(단위: 미국달러로 표시된 실질구매력 지수,PPP)														
	Notes	초등학교 교사				중학교 교사				고등학교 교사				2015년 근로자 평균연봉
		초봉	10년 근속 연봉	15년 근속 연봉	최고연봉	초봉	10년 근속 연봉	15년 근속 연봉	최고연봉	초봉	10년 근속 연봉	15년 근속 연봉	최고연봉	
Australia	1	39 819	57 246	57 246	57 455	39 804	57 293	57 293	57 478	39 961	56 427	56 427	56 710	50,167
Austria		32 830	38 619	43 276	64 336	34 345	41 718	46 852	66 595	36 043	44 326	50 508	74 536	46,084
Belgium (Fl.)		34 459	43 279	48 757	59 715	34 459	43 279	48 757	59 715	43 056	54 949	62 699	75 616	47,702
Canada		39 511	63 188	65 543	65 543	39 511	63 188	65 543	65 543	39 677	63 508	65 833	65 833	47,843
Denmark	2	45 909	51 141	52 481	52 481	46 188	51 826	53 226	53 226	46 033	58 317	58 317	58 317	50,024
England (UK)		27 246	43 140	46 390	46 390	27 246	43 140	46 390	46 390	27 246	43 140	46 390	46 390	41,384
Finland	1, 2, 3	32 157	37 223	39 456	41 824	34 730	40 201	42 613	45 170	36 828	44 230	45 999	48 759	40,731
France	4	27 867	31 865	34 149	50 141	30 532	34 530	36 814	52 981	30 820	34 819	37 103	53 300	41,252
Germany		51 584	61 172	63 961	67 998	57 131	66 647	69 431	75 422	60 305	70 339	73 632	84 116	44,925
Greece		18 408	21 071	24 712	34 776	18 408	21 071	24 712	34 776	18 408	21 071	24 712	34 776	
Ireland		30 813	51 949	57 597	64 509	30 813	53 903	58 190	65 102	30 813	53 903	58 190	65 102	
Israel		18 498	24 322	28 281	49 820	18 602	26 686	30 977	48 973	18 910	22 128	24 853	39 112	
Italy		27 314	30 048	32 995	40 151	29 445	32 618	35 951	44 093	29 445	33 411	36 958	46 096	34,140
Japan	2	28 101	41 740	49 378	61 922	28 101	41 740	49 378	61 922	28 101	41 740	49 378	63 615	35,780
Korea		26 910	40 548	47 352	75 297	26 815	40 453	47 257	75 202	26 815	40 453	47 257	75 202	33,110
Netherlands		36 097	44 847	53 544	53 544	38 089	56 986	66 366	66 366	38 089	56 986	66 366	66 366	50,670
Norway		40 815	44 136	44 136	48 227	40 815	44 136	44 136	48 227	45 191	49 842	49 842	55 944	50,908
Spain		36 405	39 371	41 940	51 304	40 762	44 107	46 865	57 278	40 762	44 107	46 865	57 278	36,325
Sweden	5	32 313	36 060	37 391	42 699	32 698	36 673	38 054	43 487	33 980	38 196	39 896	45 610	40,909
Switzerland	6	52 863	65 938		80 882	60 231	75 299		92 258	67 483	86 525		103 480	58,389
United States	7	42 256	54 639	60 266	67 983	44 001	54 598	61 918	67 053	43 362	55 700	60 884	68 062	58,714
OECD average		31 028	39 673	42 675	51 254	32 485	41 613	44 407	53 557	34 186	43 952	46 379	56 152	41,253
EU22 average		30 745	38 240	42 285	49 509	32 274	40 309	44 204	52 058	33 420	42 314	46 420	54 943	

주: 2015년 근로자 평균연봉 자료는 OECD Stat. [http://stats.oecd.org/BrandedView.aspx?oeecd\\_bv\\_id=ifs-data-en&doi=data-00571-en](http://stats.oecd.org/BrandedView.aspx?oeecd_bv_id=ifs-data-en&doi=data-00571-en) 2017. 3. 6. 접속  
 자료: OECD. 2016. Education at a Glance 2016. Table D3.1a. Teachers' statutory salaries, based on typical qualifications, at different points in teachers' careers (2014)

OECD 주요국의 근로자 연평균임금(2015년 고정가격과 실질구매력지수)				
Time	2000	2005	2010	2015
Australia	43,652(51,603)	45,977(54,446)	49,002(58,028)	50,167(59,407)
Austria	42,083(41,198)	43,710(42,791)	45,847(44,883)	46,084(45,115)
Belgium	45,519(45,362)	46,207(46,084)	46,453(46,293)	47,702(47,537)
Canada	38,751(40,165)	40,884(42,376)	44,661(46,291)	47,843(49,590)
Denmark	40,841(51,986)	44,902(57,155)	48,513(61,752)	50,024(63,674)
Finland	34,386(38,288)	37,675(41,951)	40,463(45,055)	40,731(45,353)
France	34,923(34,261)	37,438(36,730)	39,877(39,121)	41,252(40,471)
Germany	40,651(37,746)	41,143(38,204)	41,698(38,719)	44,925(41,716)
Italy	33,555(31,493)	34,528(32,406)	35,275(33,107)	34,140(32,041)
Japan	36,044(33,789)	35,969(33,719)	35,502(33,281)	35,780(33,542)
Korea	26,622(24,105)	30,820(27,905)	32,293(29,240)	33,110(29,979)
Netherlands	45,101(45,789)	47,319(48,040)	50,235(51,000)	50,670(51,442)
Norway	35,680(45,582)	40,867(52,209)	46,377(59,249)	50,908(65,037)
Poland	25,557(19,246)	25,487(19,193)	26,085(19,644)	24,105(18,153)
Spain	34,273(28,755)	34,268(28,750)	37,755(31,676)	36,325(30,476)
Sweden	32,429(36,595)	34,969(39,461)	37,951(42,826)	40,909(46,164)
Switzerland	50,330(76,511)	53,122(80,754)	55,540(84,430)	58,389(88,761)
UK	38,829(47,449)	42,766(52,261)	42,760(52,253)	41,384(49,677)
United States	51,295(51,295)	53,811(53,811)	56,398(56,398)	58,714(58,714)
OECD	37,782(37,149)	39,437(38,768)	40,301(39,534)	41,253(40,516)

- 상대적 고임금의 도전?
- 우리 근로자들의 평균임금은 다른 OECD국가와 비교해도 그렇게 낮은 수준이 아닌.
- 명목상 소득은 여전히 OECD국가들보다 낮은 편이지만, 실질구매력지수로 본 평균임금은 낮은 수준이 아닌.
- 우리 근로자 평균임금 수준은 전체 근로자 평균임금으로 대기업과 공공부문의 고임금 근로자와 중소기업과 비정규직의 저임금 근로자들이 포함되어 있음.
- 적어도 대기업과 공공부문의 평균임금 수준은 OECD국가들과 비교해도 낮은 수준이 아님을 알 수 있음.
- 우리의 실질구매력 지수로 본 평균임금수준은 일본, 이탈리아, 스페인보다도 높은 수준임.
- 대기업/공공부문의 비교적 높은 평균 임금수준, 저성장시대에 진입한 상황에서 임금정책은?

주: 2000~2015년 미국 달러로 실질구매력지수로 본 연평균임금수준. ( )안은 2015년 미국 달러로 환율로 환산한 2015년 고정가격으로 본 임금  
 자료: OECD Stat. [http://stats.oecd.org/BrandedView.aspx?oeecd\\_bv\\_id=ifs-data-en&doi=data-00571-en](http://stats.oecd.org/BrandedView.aspx?oeecd_bv_id=ifs-data-en&doi=data-00571-en) 2017. 3. 6. 접속

## 공공부문 외주용역 비정규직 고용구조 개선과 성과: 120다산콜센터 직접고용 사례를 중심으로<sup>1)</sup>

정흥준 (한국노동연구원 부연구위원)

### I. 문제제기

언제부터인가 고용의 최소화가 효율적인 경영으로 이해되고 이를 실현하는 것을 경영의 일차적인 목표로 받아들여지고 있다. 이러한 현상은 민간부문에만 국한되지 않고 공공부문으로 급속히 전이되어 왔으며 그 여파로 지방자치단체의 민간위탁이 유행처럼 확산된 바 있다. 그러나 청년실업 해결을 위한 양질의 일자리 창출 등이 국가적으로 중요한 과제가 된 현재의 상황에서 공공부문의 민간위탁 확산과 사회적으로 양질의 일자리 창출은 양립 가능한 것인지 의문이다. 거창하게 국정과제를 거론하지 않더라도 비용최소화를 목적으로 한 민간부문의 노동외부화가 공공성을 주된 목적으로 하는 공공부문에서 어떤 효과를 발휘할 수 있는 것인지에 대한 진지한 검토가 필요한 것은 사실이다.

공공부문의 민간위탁에 대해 기존 연구들은 주로 행정학분야에서 연구되어 왔는데, 그 주제들을 살펴보면 크게 두 가지로 요약할 수 있다. 하나는 공공기관의 민간위탁이 어떤 요인에 의해 도입되었는지에 관한 것이다. 예를 들어 지방정부의 재정자립도 등은 민간위탁의 결정에 유의한 영향이 있는 것으로 나타난 바 있다. 또 다른 하나는 민간위탁의 효과성을 평가하거나 효과적인 민간위탁에 영향을 미치는 요인들을 찾는 연구들이다. 예를 들어 위탁기관에 대한 철저한 지도과 감독, 민간위탁에 대한 전담 조직 및 인력 설치 및 민간위탁 사업에 대한 성과관리 등이다. 그러나 민간위탁은 사업자체의 운영을 위탁하는 것이므로 추가적인 관리·감독은 오히려 비효율을 초래할 수 있다. 이렇듯 기존의 연구를 요약하면 민간위탁의 결정에는 비용절감이라는 경제적 동기가 크게 작용하는 반면, 그 효과성은 검증이 어렵다는 것이다. 실제 민간위탁의 효과성 분석은 그 결과가 긍정, 부정이 혼재되어 있을 뿐만 아니라 분석자체도 엄

1) 본 발제문은 정흥준(2016)콜센터 산업의 효율적인 인적자원관리와 고용관계의 전략적 변화에 관한 연구 및 한국산업노동학회 봄 정기 학술대회 발표논문(공공부문 서비스 내부화 메커니즘과 함의, 정흥준 외 2016)을 요약, 정리한 것입니다.

밀하지 않은 경우가 많다. 민간위탁을 통한 예산절감 등은 추산이 가능해도 공공의 이익을 어느 정도 달성했는지 등에 대한 경제적 분석은 매우 어렵기 때문이다.

본 발제문은 1997년 외환위기 이후 신공공관리정책(New Public Management)이 공공부문에 도입되면서 민간의 경영방식이 충분한 검증작업 없이 도입된 결과 공공기관의 민간위탁 또한 업무에 대한 명확한 분석 없이 비용절감이란 경제적 동기에 의해 과도하게 도입되었다고 평가한다. 따라서 공공기관의 민간위탁은 업무특성이나 시민 서비스 등을 종합적으로 고려하여 필요한 경우 내부화할 필요가 있으며 이를 심층적으로 살펴보기 위해 서울특별시 120다산콜센터 민간위탁의 내부화 사례를 살펴보았다. 서울시 120다산콜센터는 2007년 민간위탁으로 출범하여 10년 만에 서울시 산하 재단으로 변경되었다. 공공기관 민간위탁 업무의 내부화가 흔치 않은 상황에서 서울시 120다산콜센터의 내부화 사례는 공공서비스노동이 어떤 동기에 의해, 그리고 어떤 과정을 통해 내부화 될 수 있는지에 대한 의미 있는 시사점을 제공한다.

## II. 그동안의 논의

민간위탁은 정부가 민간에 대가를 지불하는 계약을 맺고 해당조직은 정부를 대신하여 재화나 서비스를 공급하는 정책수단을 의미한다(DeHoog & Salamon, 2002, 신가희·최근호·문명재, 2016 재인용). 즉 민간위탁은 공공기관이 정부재정으로 민간업체와 업무위탁 계약을 통해 서비스를 생산, 공급하는 것인데, 이는 자본소유의 측면에서 민영화와는 구별된다. 우리나라최초의 민간위탁은 1948년 쓰레기수거 사업이라고 알려져 있으나(김용철, 2005) 민간위탁이 본격적으로 확산되기 시작한 것은 1997년 외환위기 직후부터 최근까지 꾸준히 확대되어 왔다.

민간위탁의 도입에 영향을 미치는 요인에 관해 선행연구는 경제적 동기와 정치적 상황에 주목해 왔다. 김주애(2012)는 다양한 자료원을 통해 정치적 요인과 경제적 요인이 민간위탁 도입여부 및 도입건수 등에 미치는 효과를 분석하였는데, 구체적으로 정치요인가운데 단체장 및 의회의 이념이 보수적일수록 민간위탁의 도입 및 도입건수가 높았고 경제적 요인가운데 재정자립도 및 인구증가율이 낮을수록 민간위탁의 도입확률 및 도입건수가 모두 높은 것으로 나타났다(김주애, 2012). 한편, 신가희 외(2016)는 공무원의 총액인건비가 기본 5%에서 최대 10%까지 감축되면서 공무원들은 인건비를 줄일 수 있는 민간위탁을 확대해 왔다고 주장하였다. 즉, 공무원들은 총액인건비

가 줄어든 상황에서 조직을 줄이거나 임금을 줄이는 대신 민간위탁을 통해 총액인건비를 줄이는 현실적인 방법을 선택했다는 것이다. 또한 거래비용이론을 활용하여 성과평가가 어려운 업무일수록 민간위탁의 가능성이 낮지만 지방자치단체장과 지방의회 의 다수당이 동일할 경우 오히려 민간위탁 정책이 도입될 가능성이 높음을 실증적으로 보여주었다(신가희 외, 2016).

민간위탁을 둘러싼 쟁점 중 하나는 과연 민간위탁이 도입 당시 기대했던 효과를 갖는지에 관한 것이다. 학자에 따라 민간위탁이 경제적으로나 사회적으로 긍정적인 효과가 있다고 주장하기도 하지만 반대로 민간위탁이 생각만큼 효과가 크지 않다는 주장도 동시에 존재한다. Martin(1999)에 따르면, 민간위탁은 생산비용의 감소, 서비스 질 향상, 정부에서 제공하지 못하는 서비스 제공 등의 효과가 있을 수 있지만 반대로 관리비용의 증대로 인해 비용이 오히려 더 들 수도 있으며 업무가 민간으로 이양됨에 따라 책임의식의 결여로 서비스의 질이 저하될 수도 있고 정부와 민간업체 간의 부정 부패가 발생할 가능성이 존재한다(김용철, 2005 재인용). 류춘호(2014)는 지방정부 예산의 5% 내외를 차지하고 있는 민간위탁의 운영 실태를 분석했는데 계약체결, 집행관리, 사후관리 등 민간위탁의 과정에서 비효율적으로 운영되고 있다고 평가하기도 하였다.

민간위탁의 효과가 장점만이 아니라 단점이 동시에 제기되고 있는 상황에서 일부에서는 민간위탁의 단점을 줄이기 위해 민간위탁 이후 정부의 관리·감독을 강화해야 한다고 주장한다. 예를 들어 민간위탁을 위한 별도의 전담조직을 만들어 전문적인 관리를 하거나 서비스의 질이 저하되지 않도록 업무지원을 해야 한다는 것이다. 그러나 민간위탁을 도입한 이후 업무성과를 위해 별도의 관리감독을 해야 하다면 애초 민간위탁의 결정 차제에 대한 문제제기가 가능하다. 그럼에도 적지 않은 연구들이 민간위탁의 효율적인 운영을 위해 공공기관의 추가적인 관리, 감독의 중요성을 꾸준히 지적한다(가재창·심재권, 1998; 김용철, 2005; 이현우, 2011). 이러한 측면에서 행정 서비스의 민간위탁 결정은 신중히 접근되어야 한다는 주장도 적지 않다(이성철, 2010). 실증연구를 보더라도 민간위탁의 일관된 효율성을 확인하기가 어려우며(유미년·탁현우·박순애, 2008) 황혜신(2005)의 사례연구를 보더라도 공공의료서비스의 민간위탁은 수익성에는 긍정적인 영향이 있지만 공공성을 저해하는 것으로 나타나 민간위탁이 효율성과 공공성 모두를 달성하는데 제한적인 수단임을 보여주었다.

### Ⅲ. 다산120콜센터의 직접고용 경과

120 다산콜센터는 서울시 행정을 홍보하고 서울 시민에게 행정이용편의를 제공하는 취지로 서울특별시 민원콜센터 설치 및 운영 조례에 근거하여 2007년 9월 12일부터 상담업무를 시작했다. 120 다산콜센터는 기본적으로 교통 및 수도 정보제공, 시정·구정 행정 업무 안내, 민원 접수 업무를 수행하고 있으며 부가적으로 시민편의 증진을 위해 문화행사 안내와 직장맘 고충상담과 같은 서비스도 제공하고 있다.

#### 1. 다산콜센터 민간위탁 현황

120 다산콜센터는 설립 당시부터 2년마다 콜센터 전문업체와 위탁계약을 체결하는 민간위탁방식으로 운영되고 있다. 구체적으로 서울시는 시가 소유하거나 임대한 건물과 장비를 민간위탁업체에게 무상으로 제공하고 업체는 계약에 명시된 업무를 수행하는 인력을 제공하는 방식이다. 콜센터 인원규모는 2016년 기준으로 전체 인력은 424명으로 관리자(매니저, 스텝, 상담팀장)를 제외한 상담사는 387명이다. 위탁업체 별로는 효성 ITX는 176명, 매타넷 MCC는 248명이다. 30대 근로자가 51.9% 40대 근로자가 33%이고 여성 근로자 비율이 87.5%에 달한다. 예산규모 면에서는 2015년 기준으로 총 사업비는 190.7억 원이며 그 중 164.35억 원이 위탁운영비로 대부분 상담사의 인건비(임금, 수당, 성과급)와 기타 운영경비로 구성된다. 나머지 26.35억 원은 시스템 운영 관리비로 노후 장비교체 및 시설유지관리비의 성격을 띤다. 사업비는 서울시와 자치구가 6:4로 분담하고 있다.

120다산콜센터 위·수탁 협약서에 따르면 위탁업체는 민원안내, 데이터베이스 축적, 매뉴얼 제작, 상담인력유지관리, 서울시 홍보, 기타 업무를 수행해야 한다. 24시간 업무 수행을 위해 상담사들은 주간, 야간, 주말 반으로 구성되어 있다. 그리고 상담사들은 업무 내용 별로 교통팀, 수도팀, 일반시정팀, 구정팀, 특수팀(외국어팀, 수화팀)으로 배정되며 각 팀의 성격에 맞는 상담 콜을 응대한다. 규정된 상담업무 이외에도 상담사는 콜 응대 이후 상담내용을 기록하여 상담 데이터베이스를 구축하는 후처리 업무를 수행한다. 설립초기인 2009년에는 일일 상담건수가 28,995건이었으나 단순문의가 점차 줄어들어 2015년에는 23,533건으로 상담사 1인당 평균 61건을 처리하고 있다.

#### 2. 다산콜센터의 노동환경: 성과급과 감정노동

120다산콜센터의 경우 설립초기부터 전자감시 및 감정노동과 같은 콜센터 작업장의 일반적인 특징을 가지고 있었다. 콜 투입, 상담, 후처리와 같은 전반적인 업무과정은 전산으로 기록에 남고 관리자들은 이를 성과급 평가에 활용해 상담사들을 강력하게 통제했다. 구체적으로 전산으로 관리가 가능한 통화건수, 후처리 시간, 1차 처리율, 상담품질(QA), DB 수정 등과 같은 지표를 상담사들의 평가를 위해 활용했다. 상담사들은 이 지표에 따라 <표 1>에서 보이듯 S~D에 이르는 등급을 책정 받았으며 차등적인 성과급을 지급받았다. 저임금 서비스 업종의 특성 상 콜센터 노동자의 평균임금은 상대적으로 낮은 편에 속한다. 120다산콜센터 상담사들의 1년차 평균임금은 182만원, 3년차 이상은 평균 185만원의 임금을 받고 있었다. 게다가 근속에 따른 승진 수준이 임금에 반영되지 않았다. 따라서 상담사들은 부족한 임금을 메우기 위해 성과급에 종속될 수밖에 없었다. 이로 인해 상담사 동료들 간에 주요 성과지표인 통화건수를 늘리기 위해 콜 경쟁이 발생하였고 이는 노동강도 강화로 이어졌다.

<표 9> 평가등급별 월별 성과급 현황

등급	S등급	A등급	B등급	C등급	D등급
월성과급	27만 원	22만 원	17만 원	11만 원	7만 원

자료: 서울시 120다산콜센터 내부자료

또한 서울시는 120다산콜센터 설립 초기부터 “무엇이든 물어보세요”라는 자극적인 홍보 전략과 함께 서울시 홍보 방편의 하나로 활용하였다. 이에 따라 120다산콜센터 상담사는 시민들을 대상으로 높은 수준의 감정노동을 수행해야만 했다. 그리고 2~3개의 위탁업체들은 연속적으로 서울시와의 계약을 갱신하기 위해서 서울시로부터 높은 평가를 받았어야 한다. 그래서 평가기준 중 하나인 통화품질에서 높은 점수를 받기 위해 일반 상담사들에게 과도하게 친절한 감정노동을 강요받았다. 그리고 여성 상담사가 많은 작업장 특성 상 민원인으로부터의 성희롱 및 폭언이 많이 발생하였다. 이런 상황 속에서 상담사들은 특별한 같은 자기보호 수단 없이 친절한 응대를 계속 유지해야 했기 때문에 정신적인 스트레스도 상당한 수준이었다.

### 3. 민간위탁으로 인한 업무비효율과 노동인권 침해

120다산콜센터는 서울시와의 위탁관계에서 유래하는 열악한 노동인권과 업무비효율을 가지고 있었다. 120다산콜센터를 실질적으로 운영하는 위탁업체들은 2년 마다 주

로 계량화 된 생산성, 업무테스트, QA(상담품질)을 기준으로 서울시로부터 평가를 받고 위탁계약을 맺었다. 1등한 업체에게는 인센티브가 주어지고 낮은 평가를 받은 업체는 페널티를 받는 구조였다. 그래서 업체 간 과잉경쟁이 발생하고 이는 그대로 상담사들에 대한 노동강도 강화로 이어졌다. 상담사들은 과도하게 친절할 감정노동을 병행하면서 짧은 시간 내에 많은 콜을 처리해야만 했다. 또한 서울시에 대해 종속적이었던 위탁업체 및 상담사의 위치로 인해 상담사들은 송년회 때 서울시 관계자들 위해 장기자랑을 하는 등 인권침해적인 관행이 발생하기도 했다.

또한 업무인 면에서도 위탁관계는 종종 비효율을 발생시키기도 했다. 우선 상당한 전문성과 숙련이 요구되는 상담업무 달리 상담사의 숙련 및 전문성은 쉽게 축적되지 않는 문제점이 있었다. 상담사가 처리해야 하는 시정·구정 업무는 광범위하고 상시적으로 바뀌는 특성을 띤다. 따라서 업무를 효과적으로 처리하기 위해서는 장기간 근무로 축적되는 숙련과 지속적인 교육훈련이 필요하다. 하지만 120다산콜센터의 경우 낮은 임금과 열악한 근로조건으로 상담사들이 퇴사율 및 이직률이 높은 수준이었다. 그래서 퇴사를 하려면 1달 전에 예약을 하고 퇴사하는 것이 관행이었다. 또한 120다산콜센터의 교육훈련의 경우 6주 동안의 입문교육, 근무를 하면서 받는 직무교육, 품질 모니터링 교육(QA)으로 구성되어 있다. 하지만 품질 모니터링 교육은 교육이라기보다는 품질 평가가 주였고 직무교육은 위탁업체의 예산 제약으로 제대로 수행되지 않았다. 따라서 상담사는 전문성이 떨어진 상태에서 서울시정 및 구정의 방대한 업무에 대한 상담을 수행했어야 했다. 그로 인해 업무 처리 성과가 낮고 상담사들의 업무 스트레스는 높아지게 되었다. 둘째로, 상담사의 서울시 및 25개 구청의 정보접근에 대한 제한은 업무 성과, 즉 콜처리율을 낮추는 주요 요인이었다. 120다산콜센터는 민간 위탁업체에 의해 운영되어 있었기 때문에 서울시 정 및 구청에 대한 주요 정보를 열람하는데 제한이 있었다. 그로 인해 종종 전문적인 상담의 경우 장시간 대기가 발생하거나 포기하는 상담이 빈번해졌다. 그리고 이는 시민들의 이용편의 저하와 불만으로 이어지게 되었다. 구체적으로 ‘제조, 건설, 개발’, ‘세금, 재정’ 과 같이 전문성이 요구하는 상담의 경우 1차 처리율이 43%, 38%로 낮게 나타났다.

#### 4. 노동조합의 결성과 정규직화 투쟁

120다산콜센터 상담사들은 일반적 콜센터의 특징 또는 위탁관계에서 오는 열악한 근로조건을 감내하던 중 2011년 말 희망연대노동조합이 조직화에 나서면서 상담사 사이에 누적된 불만은 2012년 9월 노동조합 결성으로 이어지게 된다. 원래 희망연대

노조는 KT 자회사 콜상담업체인 KTIS, KTCS 상담사를 조직하려 했다. KT에서 강제 퇴출된 500명이 이 위탁업체들에서 상담업무를 수행하다가 강제 사직을 강요받았기 때문이다. 이들 중 100명이 노조를 결성하고 고용보장을 요구하면서 희망연대 노조는 본격적으로 콜센터 상담사 조직화 사업을 꾸리게 된다. 이후 KT 콜센터 상담사까지 포함하는 텔레마케터 지부를 설립하는데 성공을 하지만 사측의 강력한 탄압으로 더 이상 지부가 성장하지 못하게 된다. 그래서 콜센터 조직사업의 초점은 공공기관이기 때문에 노조탄압이 상대적으로 약할 것으로 예상된 다산콜센터 지부로 옮겨가게 되었다. 게다가 당시 노동인권을 강조하는 박원순 서울시장 하에서 서울시 이미지와 직결된 120다산콜센터의 특성은 노동조합 조직에 있어 이점을 많이 제공할 것으로 기대되었다(김진역, 2013).

노동조합 결성을 준비했던 초기 상담사들은 120다산콜센터가 3개의 위탁업체로 나눠져 있는 상황에서 일부 위탁업체만 노동조합으로 조직이 될 경우 노동조합의 협상력이 낮아질 것으로 예상했다. 그리고 조합원 확대 과정 속에서 사측이 사전에 인지하고 대응에 나서면서 노조결성 및 확대가 좌절되는 사례들을 참고해 때문에 최대한 비밀스럽게 노조결성을 준비했다. 그리고 노조가 결성되더라도 조합원 수가 소수일 경우 노동조합의 영향력이 제한되고 결국 고립되기 쉽기 때문에 결성 직후 빠른 시일 내에 많은 조합원을 조직하는 것을 목표로 했다. 이러한 이유로 노조 결성을 추진하는 과정에서 세웠던 원칙은 다음과 같은 3가지였다(참세상 2014.12.08.). (1)3개 위탁업체 주체들이 함께 만든다. (2)3개 회사 주체들이 만들기까지 비밀을 유지한다. (3)노조 설립 후 3개월 내에 조합원 과반수를 조직한다. 이렇게 약 10개월 간의 철저한 준비과정을 거쳐 120다산콜센터 노동조합은 2012년 9월 12일 민주노총 서울본부 희망연대노조의 다산콜센터지부로 노조설립신고를 한다. 설립 당시 조합원은 12명이었다. 그리고 출퇴근 선전전을 통해 노동조합을 알리고 퇴근 후 노동조합 설명회를 진행하는 방식으로 조합원 가입을 받았다. 노조 결성 당시 12명의 조합원으로 시작했지만 1년 만에 상담사의 50% 이상이 조합원으로 조직되었다. 그 동안 억눌려 있었던 상담사들의 불만이 수면 위로 올라오면서 노동조합 가입률이 증가했던 것이다.

설립 직후 다산콜센터지부는 상담사 직접고용을 노동조합의 장기적인 핵심의제 및 목표로 설정하였다. 하지만 다산콜센터지부는 결성 초기에는 일상적인 근로조건 개선에 집중하여 활동을 전개하였다. 이 활동들이 성과를 내면서 노동조합 조직률은 증가하고 조합원들 간 결속력은 증가하게 되었다. 초기 노동조합 활동의 가장 큰 성과는 체불임금 지급과 불합리한 업무테스트 방식 개선이었다. 당시 위탁업체들은 부진자

교육, 아침 선투입, 점심 선투입이라는 관행으로 시간외 근로를 상담사들에게 강요하고 있었다. 노동조합은 시간외 근로에 조합원들의 불만이 상당하다는 것을 포착하고 우선 상담사들을 대상으로 체불된 시간외 수당에 대한 실태조사를 실시하였다. 그리고 이를 토대로 노동부에 진정을 넣어 결국에는 1년 동안의 시간외 근로수당을 지급 받을 수 있었다. 다음으로 당시 업무테스트는 매달 1회 방대한 백과사전 식의 자료를 주고 그 중 무작위로 골라 시험을 보는 형식이였다. 이로 인해 상담사들은 많은 스트레스를 받고 있었고 퇴직사유의 가장 큰 이유이기도 했다. 하지만 노동조합의 결성 이후 업무테스트는 분기별 1회 문제은행식 출제방식으로 바뀌게 되었다. 이렇게 일상에서 조합원들이 불합리하게 느꼈던 업무관행을 노동조합의 항의 및 투쟁으로 개선되게 되자 상담사들은 노동조합의 힘을 확인하고 신뢰를 가지게 되었다.

역량을 축적한 다산콜센터 지부는 지속적으로 조합원을 대상으로 직접고용 교육을 실시하는 한편 서울시에게 상담사 직접고용을 촉구하는 시청 앞 집회를 월 1회 정기적으로 수행한다. 그리고 2013년 8월 26일 콜센터 사상 첫 경고파업을 실시하게 된다. 다산콜센터 지부는 첫 경고파업 이후 일주일 동안 지속해서 시간별 경고파업을 전개했고 사측에 실질적 타격을 주게 된다. 또한 파업과정이 미디어에 주목을 받게 되면서 서울시는 부담을 느끼게 된다. 그 결과 9월 2일 기본 협약서를 체결하고 5.6% 임금인상 명절상여금 5만원 인상, 분기별 2시간 조합원교육시간 확보 등의 성과를 얻어낸다. 파업투쟁의 결과 조합원이 확대되고 조직력이 강화되었을 뿐만 아니라 대중들에게 120다산콜센터 문제를 알릴 수 있었다.

서울시와 직접고용 논의가 직접적으로 급물살을 타게 된 것은 2014년 9월 18일 기습파업을 통해서였다. 9월 18일은 세 업체가 모두 업무테스트를 시행하는 날이었다. 상시적으로 콜을 받아야하는 콜센터 업무 특성 상 업무테스트는 세 업체 중 한 업체가 테스트를 보면 나머지 두 업체가 대신 콜을 받아주어야만 했다. 다산콜센터지부는 이러한 테스트 특성을 활용하여 업무테스트 마지막 순서인 업체(KTCS)가 테스트를 보는 시간에 나머지 두 업체가 기습적으로 업무를 중지하고 서울시청 앞에서 파업집회를 개최하는 전술을 택했다. 이로써 모든 업체가 실질적으로 파업을 할 수 있게 되어 사측에 큰 타격을 줄 수 있었다. 그리고 다음 날인 9월 19일 기습적으로 조합원들은 12시에 시청로비에 모여 서울시를 상대로 직접 투쟁을 전개한다. 이때 출근하는 조합원의 97%가 참여할 정도로 열의가 높았다. 그 결과 임종석 부시장과 면담이 성사되었고 직접고용 전환을 위한 TFT 구성을 확답을 받았다. 또한 교섭을 회피하던 경총과도 집중교섭 날짜도 잡게 되었다. 이 파업의 성과로 10월 15일 첫 번째 임금단

체협약 조인식을 체계하게 된다. 구체적으로 기본급 4% 인상, 식대 1만원 인상 2014년1월부터 소급, 명절상여금 2만원 인상, 타임오프 500시간 추가확보, 조합사무실 50% 지원이 그것이다. 무엇보다도 기습파업을 통해서 직접고용 TFT를 구성하게 되어 실질적으로 120다산콜센터 직접고용이 정책적으로 구체화되도록 서울시의 반응을 이끌어낼 수 있었다.

이후 서울시는 2014년 12월 28일 <도표 1>에 제시된 120다산콜센터 직접고용 로드맵을 제시하였다. 로드맵에서 드러나듯이 서울시는 다산콜센터 업무의 상시적 지속적 성격을 인정했으며, 직접고용이 상담사의 인권 및 직무만족도 개선을 통해 대 시민 행정서비스의 품질을 증진시킬 수 있다고 판단했다. 이외에도 당시 서울 시민의 다산콜센터 상담사의 직접고용에 대한 지지 여론은 서울시에게 정치적 압력으로 작용했다. 당시 1000명의 시민을 대상으로 수행한 설문조사 결과 70.3%가 상담사의 직접고용을 지지하는 것으로 나타났다(조사기관; 닐슨코리아, 2014). 이러한 배경 하에서 다산콜센터지부의 직접고용 요구를 수용했던 것이다. 서울시가 제시한 직접고용 방식은 재단설립 후 상담사를 직접고용하는 안과 공무원으로의 전환 안이 있었다. 재단설립 안의 경우 서울시가 출자기관으로 행정자치부 및 서울시 의회와의 협의를 통해 재단을 설립하고 향후 독자적인 공공기관으로 운영하는 것이 기본 내용이었다. 반면 공무원 안은 2년 간의 기간제 근무 기간을 거쳐 공무원 신분인 공무원으로 고용안정성을 확보하는 방법이었다. 이처럼 당시 서울시는 서울시가 직접 상담업무를 운영한다는 큰 방향을 제시하기는 했지만 그것의 구체적인 실행방안을 명확히 제시하지 않았다. 그리고 1안의 경우 이전 선례가 없어 행정자원부를 설득하기 쉽지 않다는 단점이 있었으며 2안의 경우 상담사들이 기간제 기간을 거쳐야 한다는 점에서 노동조합이 동의할 여지가 적었다.

<도표 1> 서울시의 직접고용 방안

<p>① 1안: 서울시 산하 재단 신설 직영화 서울시가 투자하는 새로운 신설조직(예: 재단)으로 시 종합민원 및 행정서비스를 위한 전문성과 차별성을 추구하는 데 적합하며 여성근로자의 건강과 삶의 균형을 위한 좋은 일자리 사례가 장점이지만 서비스재단 설립 과정에서 행정자치부와 협의 등 행정적 절차로 일정기간 소요되는 등의 단점이 존재함</p> <p>② 2안: 공무원(무기계약직)화하는 방안 무기계약(공무원) 직접고용으로 고용안정에 도움이 되나 무기계약직 정원 확보 문제가 존재한다. 이전 서울시의 무기계약직 전환의 경우 기간제로부터 단계적으로 무기계약직으로 전환된 사례가 있어 공무원 전환 시 1~2년의 기간제 기간이 필요한 단점이 있음</p>
--

자료: 서울시 보도자료(2014년 12월 28일자) 요약

이에 서울시는 2차례의 연구용역을 통해 재단설립 안을 직접고용 방법으로 방향을 잡고 노동조합, 행정자치부와 협의를 거쳤다. 다산콜센터지부도 공무직화라는 노동조합의 초기 요구를 고수하기보다 하루라도 빨리 조합원들의 고용안정성을 보장하는 것이 낫다는 판단을 내렸다. 내부에서 이견이 있었지만 재단설립 안으로 상호합의를 통해 원만하게 입장을 정리하였다. 그리하여 2016년 9월 9일 서울시는 “120서비스재단 설립 및 운영에 관한 조례안”을 서울시 의회에 제출하였고 조례안은 재석의원 60명 중 48명의 동의로 통과되었다. 재단 예산안 의결 시에도 다산콜센터지부는 현 재직자 모두의 고용승계를 주장했지만 서울시 의회는 재직 현원보다 적은 400명 예산안을 통과시키려 했다. 이에 다산콜센터지부는 서울시의회 앞에서 기자회견, 집회, 피켓 선전전 등의 투쟁을 전개하였다. 그 결과 2016년 12월 22일 서울시 의회는 현 상담사 전원의 직접고용이 가능한 재단 운영재단 198억 원을 의결했다. 예산 의결 이후에도 재단의 운영방식을 두고 노사 간에 의견차이가 있었다. 서울시는 재단 후 공개채용을 통해 상담사를 채용하겠다는 의사를 밝혔다. 공개채용 방식으로 신규인력을 채용하면 기존 인력은 그 만큼 고용되지 않을 수도 있는 상황이었다. 하지만 이후 2017년 2월 28일 120다산콜재단 창립총회에서 기존 120다산콜센터 상담사 430명의 전원 고용승계를 확정되면서 사실상 120다산콜센터 상담사 대부분의 직접고용이 확정되었다. 120다산콜재단은 4월 중순 설립등기를 등록할 예정이며 5월 1일 재단전환을 목표로 하고 있다.

#### IV. 직접고용의 동인

120다산콜센터가 처음 운영을 시작한 2007년 9월부터 약 10여년 후인 2017년 4월, 콜센터 노동자들의 오랜 노력 끝에 서울시는 전원 고용승계를 바탕으로 ‘서울 120다산콜재단’을 설립하기로 확정하였다. 이처럼 원청에서 민간에게 위탁을 준 업종이 다시 원청 안으로 들어오는 사례는 많지 않다. 이 장에서는 120다산콜센터의 재단 설립 사례를 바탕으로, 공공서비스부문의 내부화가 어떠한 동학에 따라 가능했는지를 살펴보았다. 이를 위해 먼저 다산콜센터의 내부화를 둘러싸고 있는 콜센터 안팎의 다양한 행위자들을 짚어보고, 각 행위자들이 콜센터의 내부화에 어떤 역할을 했는지, 그리고 각 행위자들 간에는 어떤 관계를 형성하고 있었는지 확인하였다.

1. 다산콜센터 내부화를 둘러싼 행위자와 그 역할

1) 직접이해관계자로서 서울시와 120다산콜센터 노동조합

① 다산콜센터의 직접고용을 결정한 서울시

서울시는 다산콜센터를 민간위탁형태에서 직접고용 방식으로 전환하는 과정에서 일차적이면서 가장 직접적인 이해관계를 가지는 행위주체 중 하나이다. 서울시는 효성 ITX와 메타넷MCC, 두 곳의 콜센터 전문외주업체(2007년~2015년까지는 3개 업체)를 통해 위탁계약을 체결함으로써 다산콜센터를 간접적으로 관리해왔다. 민간위탁형태에서 다산콜센터 상담사들은 효성ITX 또는 메타넷MCC 중 한 업체의 소속으로 근무하지만, 이들의 궁극적인 책임자이자 사용주는 서울시라고 할 수 있다. 그러나 약 10여년간 서울시는 아웃소싱이라는 방법을 통해 다산콜센터에 대한 직접적 관리자로서의 책임을 미루어왔다. 콜센터 노동자들에 대한 열악한 노동환경이나 처우는 꾸준히 지적되어 온 바이나, 특히 2012년 다산콜센터 내 한 위탁업체 수련회에서 발생한 성폭력 사건에서 서울시의 책임은 크게 점화되었다. 당시 고용구조는 위탁업체 관리자들이 콜센터 상담사들의 인사고과 및 고용 등에 영향을 미칠 수 있는 권한을 갖고 있던 상태로, 이 성폭력 사건을 통해 서울시의 위탁업체 관리 문제 및 상담사들에 대한 고용구조를 개선해야 할 필요성이 강하게 드러났다.

박원순 서울시장의 취임은 다산콜센터 내부 변화의 중요한 기점으로 작용한다. 서울시 인권위원회의 권고 이후 다산콜센터 노동자들은 근무시간 중 40분씩 휴게시간을 보장받게 되었으며, 박원순 시장의 '비정규직의 정규직화' 기조 아래 직접고용의 논의가 시작되었다. 2016년에는 약 400명의 다산콜센터 상담사들의 직접고용을 결정하였으며, 120다산콜센터의 내부화에 대한 방식은 다양한 연구용역을 거쳐 논의되었다. 서울시가 검토한 직접고용 방식은 별도의 재단을 설립한 후 상담사들을 직접고용하는 방식과, 상담사를 공무원(무기계약직)으로 전환하는 방식이 있다. 각각의 안은 장단점을 가지고 있는데, 재단설립의 경우 서울시의 출자기관으로 출발하여 향후 독자적인 공공기관으로 발전할 수 있는 장점이 있지만, 설립과정에서 행정자치부 및 서울시의 회의 적극적 협조가 필요하다는 과제가 있었다. 공무원 전환의 경우 공무원 신분으로 인정받기 때문에 각 상담사들의 고용안정에는 도움이 되지만, 이전의 사례를 검토한 결과 기간제 고용기간을 필수적으로 거쳐야하는 단점이 존재했다. 서울시는 2014년 로드맵 발표를 통해 다산콜센터 직접운영의 방향성을 제시하고, 이후 두 차례의 연구

용역을 거쳐 2016년 재단 설립을 통한 직접고용의 방향을 결정하였다. 120다산콜센터의 직접운영에 대한 법적 근거는 서울시의회 조례제정을 통해 확립되었다.

서울시에서 직접고용을 결정한 또 다른 요인으로 꼽히는 것은 실제 업무와 서비스 공급원의 위상이 다름을 인지하였다는 점이다. 서울시는 다산콜센터 상담사의 업무가 상시적·지속적이라는 특성이 크고, 서울시 행정 및 25개 구청의 구정업무, 세무 및 법무행정 등을 담당하고 있기 때문에 다른 민간업체와는 달리 공공적 성격이 강하다는 점을 인지하고 있었다. 그럼에도 불구하고 민간위탁업체간의 경쟁을 부추기고 상담사들의 노동강도를 강화함과 동시에 ‘친절과 신속함’이라는 감정노동을 강요하고 있었다. 또한 상담사들이 주로 처리하는 업무는 시정 및 구정정보에 대한 안내였으나, 상담사들에게 충분한 정보를 전달하기에는 서울시의 정보보안상 측면에서 민간위탁업체에 모든 정보를 제공하는 것이 사실상 불가능한 상태였다. 이러한 업무의 특수성은 서울시로 하여금 다산콜센터 상담사들에 대해 직접고용을 추동하게 하였다. 뿐만 아니라 서울시 역시 콜센터 업무의 체계적 관리를 도모하고, 지방정부가 좋은 일자리 제공에 앞장서서 선도적 모델을 만들고 있다는 것을 보여주기 위한 전략으로써 콜센터 노동자들의 직접고용을 추진하게 되었다.

## ② 다산콜센터의 직접고용투쟁을 전개한 120다산콜센터 노동조합

다산콜센터 내부화를 둘러싼 또 다른 직접적 이해관계자로 위치해 있는 행위주체는 120다산콜센터 노동조합이다. 다산콜센터 상담사들은 고용불안, 저임금, 노동감시, 언어폭력, 성폭력 등 열악한 노동환경을 개선하기 위해 2012년 9월 노조를 결성했다. 다산콜센터 노동조합은 사용자인 서울시에 꾸준히 직접고용형태로의 전환을 요구하면서 다양한 투쟁활동을 지속해왔다. 이러한 활동은 비단 노조지도부만의 의지로 이어진 것이 아니라, 현장으로부터의 지원 및 투쟁의 동참 등이 결합되어 성공적인 성과를 낼 수 있었다. 이러한 성과는 1인 시위, 서울시 항의방문, 부분파업 등을 바탕으로 상담사들은 노조의 직접고용 투쟁에 적극적으로 참여하였으며, 노조 역시 지부의 노조활동 및 교섭성과 등을 보여주면서 상담사들의 신뢰를 이끌어냄으로써 가능한 결과였다. 노조의 교섭성과의 한 예로, 다산콜센터지부는 설립 직후부터 상담사들의 체불임금 조사를 시작하였으며, 그 결과 위탁업체들로 하여금 시간외교육, 규정업무시간 외 노동 등을 즉각 폐지하였다. 또한 상담사들의 동의를 이끌어낸 후 고용노동부에 진정을 하여 1년간의 시간외근로수당을 지급받게 됨으로써 노조에 대한 신뢰를 높이는 결정적인 계기로 작용하였다. 그 외에도 임단협교섭을 통해 감정노동 보상 수당(또

는 보상 휴가), 1일 휴게시간 확보 등 노동조건을 획기적으로 개선하였으며, 이러한 노조의 활동들은 단순히 조합에 대한 신뢰에서 그치지 않고 상담사들의 직접고용이 가능할 것이라는 기대감과 자신감으로 이어질 수 있었다.

## 2) 다산콜센터 내부화를 둘러싼 외부환경적 행위자들

### ① 서울시 인권위원회

서울시 인권위원회는 다산콜센터의 고용구조와 직접적인 이해관계를 갖고 있지는 않지만, 다산콜센터의 내부화에 큰 영향을 미친 외부행위자 중 하나이다. 인권위에서는 2011년 ‘여성 감정노동자 인권가이드’를 제시하여 감정노동종사자들에 대한 인권 보호를 촉구하고, 사회적 관심을 끌어올리기 위한 시도를 하였다. 콜센터 노동은 대표적인 감정노동에 속하며, 대부분의 상담사가 여성이라는 점에서 인권위가 발간한 가이드의 대표적인 사례라고 볼 수 있다. 이후 인권위는 2013년 콜센터의 여성상담사만을 대상으로 인권실태연구를 진행하였다.<sup>2)</sup> 또한 서울시 인권위원회 역시 120다산콜센터 노동자들의 근로실태를 조사하였다. 인권위는 각각 국회와 서울시에 대해 상담사들에 대한 제도적인 보호방안을 마련하고, 특히 서울시의 경우 직접고용을 진행할 것을 권고하였다. 인권위는 조직의 특성상 노동자의 ‘인권’ 측면에 집중하는 모습을 보였으며, 특히 콜센터 상담사가 겪는 감정노동, 폭언·성희롱 등의 문제를 비롯하여, 노동조건 및 환경에 대해 지적하였다. 인권위는 민원인에 대한 콜센터 상담사 보호나 노동환경개선 등의 문제는 고용형태가 원청에 의한 직접고용으로 바뀌었을 때 가장 효과적으로 개선될 수 있는 부분이라고 판단하였다. 다산콜센터 노동자들의 업무가 시민들에게 편의를 제공하는 측면과 밀접하게 관련되어 있다는 점에 초점을 맞추고, 콜센터 상담사들의 노동환경을 개선하는 것은 콜센터 일자리의 질을 높일 뿐만 아니라 상담업무의 질을 향상시킴으로써 콜센터를 이용하는 시민들의 서비스 만족도를 높이는 데 긍정적인 영향을 미칠 것이라고 보았다. 이에 따라 서울시 인권위는 서울시로 하여금 다산콜센터의 민간위탁 형태를 개선하는 방향으로 유도하였다.

120다산콜센터의 과도한 감정노동 문제와 노동조합의 투쟁소식이 대중에게 확산되면서 2014년 2월 5일 서울시 인권위원회는 <도표 2>와 같은 120다산콜센터 상담사 인권개선 권고안을 공표한다. 서울시 인권위원회는 인권침해 활동 조사 및 구제를 주요활동으로 하는 단체로서 2012년 9월 28일 서울시에 의해 설립되었다. 그리고 설립

2) 국가인권위원회, 2013 ‘콜센터 여성노동자들의 인권실태’

이후 첫 권고안으로 120다산콜센터 상담사 인권개선 권고안을 발표했던 것이다. 따라서 인권개선 권고안 공표는 서울시에게 큰 부담으로 작용할 수밖에 없었다. 반면 다산콜센터 지부의 상담사 직접고용 투쟁은 사회적 정당성을 획득하게 된다. 권고안에 따르면 서울시 인권위원회는 120다산콜센터의 업무는 서울시민을 대상으로 하는 지속적이고 상시적인 업무로 인정하고 있었다. 따라서 서울 시민의 일상적 권리와 편의가 증진되기 위해 상담품질이 개선되려면 업무의 체계적인 관리가 가능한 직접고용방식으로 전환되어야 함을 지적하였다. 그리고 동시에 간접고용 형태 속에서 상담사의 인권이 과도한 노동통제와 노동강도로 상당 수준 침해받고 있음이 공개적으로 적시되고 있었다.

<도표 2> 120다산콜센터 민간위탁 개선방안 권고안

1. 과도한 감정노동으로 인한 다산콜센터 상담사의 신체적·정신적 고통을 해소하고 건강권을 실질적으로 보장할 수 있는 방안을 마련할 것
2. 다산콜센터 상담사의 휴식할 권리를 실질적으로 보장하고, 폭언·성희롱 등으로부터 상담사를 보호할 수 있는 대책을 마련할 것
3. 다산콜센터의 열악한 근로환경을 개선하고, 상담사가 과도한 전자감시 등 노동통제로 인권침해를 당하지 않도록 대책을 마련할 것
4. 다산콜센터의 상담업무는 서울시의 상시·지속 업무로서 서울시가 실질적인 사용자임에도 민간위탁이라는 간접고용 방식을 취함으로써 다산콜센터 상담사의 인권침해 상황을 악화시키는 원인이 되고 있으므로 직접고용 등 고용구조를 개선하여 상담사의 노동인권을 보장할 것

자료: 제1기 서울특별시 인권위원회 활동보고서(서울특별시, 2015:42-43)

② 시민사회적 수준 : 언론 및 시민단체

다산콜센터에 대한 시민사회의 지지 역시 다산콜센터의 바깥에서 내부화를 이끌어내기 위해 충분히 긍정적으로 작용하였다. 시민사회 내에서는 크게 언론의 역할과 시민단체의 역할이 부각되었다. 먼저 라디오, 신문 등 언론들의 논조를 살펴보면, 2000년대 중반 무렵에 이미 콜센터 노동자들이 성희롱, 언어적 폭력, 낮은 임금, 그리고 이에 따른 심리적 스트레스 및 감정적 소진을 경험하고 있다는 기사들이 나오고 있었다. 콜센터 상담사를 대상으로 한 기사들은 2010년 이후 그 빈도가 지속적으로 증가하였으며, 상담사들이 받는 스트레스의 원인 중 하나로 고객전화를 먼저 끊으면 안 될뿐더러, 고객의 욕설이나 폭언, 성희롱에 대응하는 매뉴얼의 부재를 꼽았다.<sup>3)</sup> 콜센

3) 경향신문, 2011.

터 노동자의 감정노동에 관련한 보도건수가 2012~2013년 이후 폭발적으로 늘어났음을 확인할 수 있으며, 이는 곧 콜센터 상담사들의 노동환경에 대해 시민사회가 인지하고, 변화가 필요하다는 것을 받아들이고 있음을 반영한다.

시민단체 역시 다산콜센터의 내부화를 촉구한 중요 행위자로 꼽을 수 있다. 한국여성민우회는 2009년 ‘콜센터 여성 근로자 실태조사’를 앞서 살펴본 인권위보다 먼저 실시하였으며, 약 37%의 여성 상담사가 성희롱을 경험한 것을 밝혔다. 또한 다산콜센터에서 지난 2012년 8월 발생한 성폭력 사건에 대해 한국여성민우회, 희망연대노조 등 다양한 시민사회단체들이 주축이 되어 진상규명 및 관련자 처벌을 촉구하였다. 특히 한국여성민우회는 개인적 처벌 수준에 그치지 않고, 다산콜센터의 원청인 서울시와 위탁업체의 관계를 비판하며 서울시의 책임을 주장하였다는 점에서 서울시와 다산콜센터, 그리고 위탁업체 사이의 반노동, 반인권적 관계를 수면 위로 드러냈다는 측면을 가진다.

## 2. 다산콜센터의 내부화 동학

앞서 살펴본바와 같이 다산콜센터의 내부화를 둘러싸고 국가, 시민사회, 시장 등 다양한 수준의 행위자들이 존재하고 있다. 각 행위자들은 콜센터의 보다 나은 노동환경을 위해 권고, 보도, 투쟁 등 각자의 성격에 맞는 역할을 수행하였으며, 이들은 별개로 존재하는 것이 아니라 서로 간에 상호작용을 하면서 때로는 압력을 주고, 때로는 시너지 효과를 내는 기능을 하였다. 한 예로 콜센터 상담사들의 고용형태를 결정하는 것은 원청인 서울시지만, 서울시의 상담사 직접고용 전환결정에 인권위원회부터 노동조합, 언론, 시민단체에 이르기까지 압력을 준 양상을 보였다. 또 다른 주체인 다산콜센터 노동조합의 활동에 대해서는 동일한 행위자들의 동일한 행동이 반대로 투쟁의 힘을 실어주는 효과를 가져왔다. 이는 사회 전반적으로 감정노동자들에 대한 인식이 바뀌었고, 감정노동이 개입되는 산업들의 노동환경에 개선의 필요성이 확산되어가고 있음을 뜻한다.

다산콜센터의 사례가 집중을 받은 이유를 몇 가지로 정리할 수 있는데, 하나는 노동조합의 적극적 투쟁을 꼽을 수 있다. 아웃소싱으로 넘어간 사업부가 다시 인소싱화 되는 사례는 극히 드물다. 특히 콜센터 업무영역은 자동화 시스템을 받아들이면서 공공이나 민간부문을 막론하고 효율성에 입각하여 위탁 형태로 돌리는 것이 일반적인 추세이다. 또한 일단 아웃소싱이 되면 고용불안정 등으로 인해 해당 업무를 담당하는

[http://news.khan.co.kr/kh\\_news/khan\\_art\\_view.html?artid=201111282149555&code=940100](http://news.khan.co.kr/kh_news/khan_art_view.html?artid=201111282149555&code=940100)

구성원들의 결속력이 약화되고, 따라서 노동조합을 조직하고 유지할 수 있는 토대는 미약해진다. 그럼에도 불구하고 다산콜센터는 노동조합 조직에 성공하였으며, 심지어 노조 조직이나 활동의 내용에서도 좋은 평가를 받았다는 특징을 보인다. 국가기관·시민사회·언론 등 사회 안팎으로 콜센터에 대한 관심이 증가하기 시작한 것도 다산콜센터 노조가 가시적이고 적극적인 투쟁활동을 전개했기 때문이다.

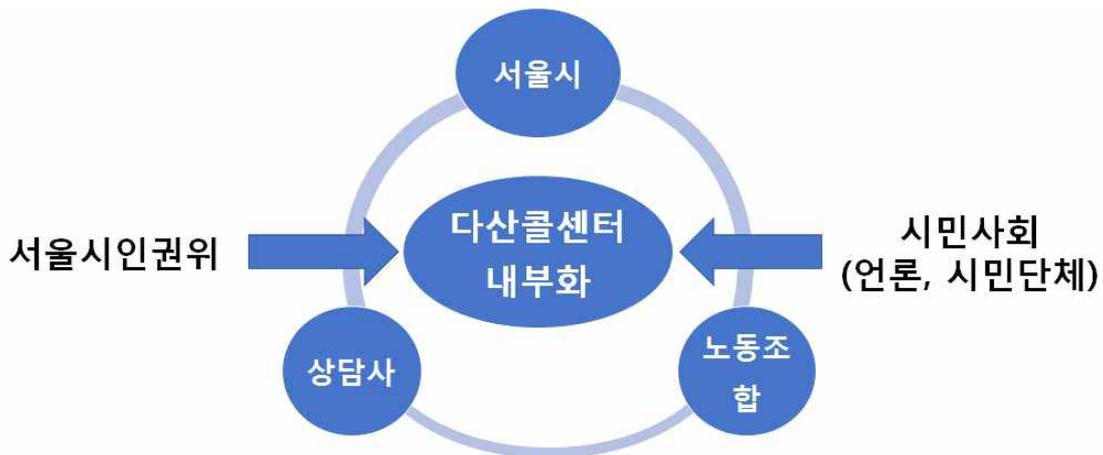
두 번째로 원청이 국가기관인 서울시라는 점 또한 다산콜센터에 대한 관심이 높아진 대표적인 이유로 손꼽힌다. 박원순 시장의 당선 이후로 서울시는 다른 지방정부에 비해 비정규직 노동자들의 정규직화에 관심을 갖고 꾸준히 노력해왔다. 2012년부터 추진된 공공부문 비정규직의 정규직화 사업은 약 9천 명에 가까운 비정규직 노동자를 정규직으로 전환하였으며, 2017년에는 ‘단기·예외·최소성’ 등 3대 원칙에 입각한 비정규직 채용 가이드라인을 발굴하고, 비정규직 단축 및 정규직화를 기초자치단체와 민간으로까지 확산·적용할 계획을 갖고 있다. 이처럼 서울시는 노동문제에 특히 민감하게 반응해왔기 때문에 다산콜센터 문제 역시 완전히 외면할 수 없는 상황이었으며, 다산콜센터 노조 역시 이러한 상황을 파악하고 박원순 시장에게 적극적으로 직접고용 전환을 요구하는 노력을 보여 왔다.

일반적으로 아웃소싱의 근거는 비용절감의 측면이 강하다. 다산콜센터의 민간위탁 운영 역시 비용절감을 통한 효율성 극대화 측면에만 집중한 결과이다. 그러나 이처럼 신자유주의적 시장화 경향에 따른 무분별한 아웃소싱, 외주화 현상은 오히려 업무적 측면에서의 효율성을 저해할 가능성이 크며, 다산콜센터에서는 궁극적으로 상담노동자들에게 과도한 노동환경, 업무 강도가 요구되었다. 이 과정에서 서울시의 민간위탁을 통한 다산콜센터 운영은 사회적 정당성을 잃어버렸을 뿐만 아니라, 더 나아가 노동시장의 공공성까지도 무너뜨렸다고 볼 수 있다. 비정규직 문제에 앞장서왔던 서울시가 유독 다산콜센터에서만 보수적 태도를 유지하면서 운영방식에서의 정당성, 공공성, 심지어 효율성마저도 확보하지 못했다는 측면은 결과적으로 서울시에게 강한 압력으로 작용하였다. 더불어 인권위원회의 실태조사 및 국회와 서울시로의 권고, 콜센터 노동자들에 대한 사회전반적인 지지는 다산콜센터의 내부화에 대한 기대감을 높여주었으며, 다산콜센터 노동조합 또한 직접고용 전환 운동의 동력을 얻고 지속적으로 투쟁함으로써 결국 서울시로 하여금 다산콜센터 직접고용의 결론을 이끌어낼 수 있었다.

V. 토론: 요약 및 성과

본 연구는 민간위탁방식으로 10년 간 운영되어 오던 120다산콜센터가 서울시 120 서비스재단으로 바뀌는 역동적인 과정을 살펴보았다. 본문에서 구체적으로 다루지 않았으나 본 연구를 위한 심층사례조사결과, 120다산콜센터의 직접운영의 동력은 공공 콜센터로서의 업무특성, 이해당사자들(노조와 상담원)의 꾸준한 요구, 그리고 사회적 지지가 중요하게 작동하였다. 이를 요약하면 아래의 <그림 1>과 같다. 외부환경적 요인으로 시민사회의 직접고용에 대한 동의와 서울시 인권위원회의 직접고용권고가 중요한 역할을 했다. 내부적인 요인으로는 노동조합의 정규직화에 대한 유연한 전술과 상담사들의 노조에 대한 지지와 참여, 그리고 서울시의 의지도 중요하게 작용을 하였다. 특히, 노동조합은 초기 공무직화에서 재단으로 선회하는 과정에서 명분에만 집착하지 않고 유연한 모습을 보였다. 서울시 역시 행정자치부 및 서울시의회를 설득하기 위해 부단한 노력을 하였다. 이러한 서울시의 태도에는 서울시장의 의지도 중요하게 작동했다.

<그림 1> 다산콜센터의 내부화동력



한편, 민간위탁이었던 120다산콜센터의 내부화는 다양한 측면에서 조직변화와 긍정적인 성과를 창출할 것으로 기대된다. 민간위탁 방식은 지나치게 생산성 향상에 초점을 두고 있었으며 개인의 경력개발이나 조직목표를 달성하기 위한 개인의 노력 등은 거의 고려되지 않고 있었다. 그러나 서울시 출자기관으로 전환되면서 경영진과 스텝의 역할이 세분화.전문화되면서 체계적인 조직관리가 이루어질 계획이며 상담사의 동기부여를 가장 많이 고려해 경력개발을 위한 교육확대, 호봉급 임금체계, 승진제도 도입을 새로운 제도로 도입하기로 하였다. 한편, 월별, 분기별 성과급은 폐지하기로 하

였다. 따라서 무엇보다 콜센터노동의 고질적인 비인간적인 관리가 바뀔 것으로 예상되었다. 120서비스재단 설립에 따른 노사합의, 연구결과 등을 종합하여 구체적으로 아래의 <표 3>과 같은 구체적인 변화 및 기대효과가 예상된다.

<표 2> 고용관계의 변화에 따른 기대효과

	민간위탁 방식	직접운영 방식	기대효과
역할부여	업체매니저 1인에게 집중	역할의 전문화와 세부화	체계적인 조직운영
채용	인력계획 없음, 콜센터근무경력을 위주로 한 선발	기존 상담사의 고용승계로 업무공백 최소화 후 조직목표에 맞는 인재채용	상담업무에 필요한 역량을 고려한 선발,
교육훈련	신입교육 외 없음	직무교육 강화	상담업무 전문성확보, 개인역량강화
평가	생산성위주의 평가	성과평가+역량평가	평가항목의 다양화로 객관성 증진
임금	경력인정 안 됨 개인 인센티브제도	호봉제도입, 월 성과급 폐지	스트레스 감소, 조직만족, 몰입증가
승진	승진제도 없음	6직급 체계 도입	동기부여

결과적으로 다산콜센터의 고용관계의 변화는 궁극적으로 개인이나 조직 모두에 다음과 같은 기대효과가 있을 것으로 예상되었다. 첫째, 개인들의 동기부여 및 역량을 강화하는데 기여할 것으로 예상된다. 현재 120다산콜센터의 상담사들은 충분한 교육과 기회를 제공받지 못해 더 능력을 발휘하고 싶어도 바람이 충족되지 않는 시스템에서 근무를 하고 있으나 개인에 대한 능력향상 및 추가적인 역할을 할 수 있는 기회가 제공될 경우 이는 개인들의 직무에 대한 열의 및 동기부여에 긍정적인 역할을 하게 될 것이다. 둘째, 간접고용된 현재의 고용형태에서 서울시 산하 재단으로의 직접고용은 개별 상담사들의 자아존중감에도 적지 않은 영향을 미칠 것이다. 한편, 고용관계의 변화는 심리적 자부심 외에도 단기적으로 정보접근에 대한 권한이 확대되어 더 나은 서비스로 이어질 것으로 예상되며 장기적으로 데이터의 축적과 관리를 통해 독자적인 서비스개선 정책을 생산 하는 등 조직적인 성과가 적지 않을 것이다. 마지막으로 고

용관계의 변화에 따라 개인들의 역량이 강화되고 조직에 일체감이 향상될수록 서비스의 질적 개선 등 조직적 성과에 긍정적인 영향이 있을 것으로 예상된다. 한편, 이러한 변화는 결과적으로 고객인 시민들의 서비스 요구에도 부합한다. 이러한 긍정적인 영향들을 보았을 때 지난 시기 다소 무분별하게 시행되었던 공공부문의 민간위탁에 대한 전면적인 재검토를 고려해 볼 필요가 있다.

#### 참고문헌

- 가재창·심재권(1998), 공공부문의 효율적 아웃소싱 활용을 위한 전략, 사회과학논집 9, 237-253.
- 김용철(2005), 지방자치단체 업무 민간위탁의 쟁점과 과제, 한국비영리연구, 4(2), 45-73.
- 김주애(2012), 지방공공서비스 민간위탁 도입 요인에 관한 연구: 정치-경제학적 접근을 중심으로, 한국행정학보, 46(4), 293-323.
- 류춘호(2014), 지방정부의 민간위탁 성과와 정책방향, 한국지방정부학회 2013 동계학술대회 발표논문집
- 신가희·최근호·문명재(2016), 지방정부의 민간위탁 결정에 미치는 영향요인에 관한 연구: 거래비용개념의 외연적 확장을 중심으로, 지방정부연구, 20(1), 427-455.
- 유미년·탁현우·박순애(2008), 민간위탁에 의한 공공서비스 공급의 효율성 및 효과성 분석: 서울시 생활폐기물 수거·운반 서비스를 중심으로, 한국정책과학학회보, 12(3), 219-244.
- 이성철(2010), 공공부문 고용정책의 변화와 비정규직 노동자의 상태: 경남지역을 중심으로, 지역발전연구, 10(1), 75-98.
- 이현우(2011), 지방자치단체 민간위탁의 운영성과 분석: 경기영어마을을 중심으로, 11(1), 169-192.
- 황혜신(2005), 공공의료서비스 민간위탁의 성과에 관한 연구, 한국행정학보, 39(1), 65-88.
- 김진억. (2013). [특집] 노동조합 조직화 현실과 과제: 지역사회운동노조 지향하며 더불어 사는 희망연대노조. 노동사회, 173(단일호), 30-44.

120 다산콜센터 서울시 직접고용 투쟁의 의미, <참세상>, 2014.12.08., <http://www.newscham.net/news/view.php?board=news&nid=89497>

## 바람직한 공공부문 고용구조 개선방향

박준형(공공운수노조 정책기획실장)

### 1. 공공부문 인력 구성 현황

- 공공부문 전체의 비정규직 인력현황은 아래와 같음
- 중앙정부 산하 공공기관에서 정규직 비율이 가장 낮으며, 외주화된 인력도 가장 많은 것으로 나타남. 지자체 및 교육기관(주로 지방교육청 소속)에서는 직접고용 비정규직 비율이 높은 것으로 나타남

구분	총인원	직접고용		파견용역
		정규직	비정규직	
합계	1,839,818	1,522,960 (82.8%)	201,383 (10.9%)	115,475 (6.3%)
중앙행정기관	306,267	286,130 (93.4%)	13,423 (4.4%)	6,714 (2.2%)
지방자치단체	399,495	342,076 (85.6%)	47,780 (12.0%)	9,639 (2.4%)
공공기관	415,321	305,653 (73.6%)	40,295 (9.7%)	69,373 (16.7%)
지방공기업	66,581	51,563 (77.4%)	9,150 (13.7%)	5,868 (8.8%)
교육기관	652,154	537,538 (82.4%)	90,735 (13.9%)	23,881 (3.7%)

자료: 고용노동부

[표] 2016년 공공부문 인력 현황(한국노동연구원, 2017)

- 공공부문 중 중앙정부 산하의 공공기관의 유형별 인력 현황은 아래와 같음.
- 공공기관 유형별로 △공기업은 [정규직>소속 외 인력>비정규직>무기계약직] 순으로 나타났으며, △준정부기관(기금관리형)은 [정규직>소속 외 인력>무기계약직>비정규직] 순으로, △준정부기관(위탁집행형)은 [정규직>소속 외 인력>비정규직>무기계약직] 순으로, △기타공공기관은 [정규직>비정규직>소속 외 인력>무기계약직] 순으로 나타남.

- 특히 공기업(시장형)의 경우 소속 외 인력(외주, 용역) 비율이 매우 높으며, 기타공공기관은 정규직 인력 비율이 가장 낮음
- 시계열적 분석에 따르면, 2013~2015년 기간 동안 정규직(-1.67%p)과 비정규직(-1.25%p)은 감소했고, 무기계약직(1.37%p)과 소속 외 인력(1.55%p)은 증가(한국노동사회연구소, 2016), 직접고용 비정규직(기간제) 비율을 통제(5% 이내)하고 무기계약직으로 전환한 정책 및, 외주화를 지속적으로 추진한 결과임
- 또한 아래 현황은 정규직은 물론 무기계약직, 비정규직 등에서 정부 정책으로 지속적으로 확대하고 있는 ‘단시간 노동자’를 별도로 분류하지는 않은 것으로, 현재 추세대로는 계속 확대될 가능성이 높음(현재 각 고용형태별 현원의 약 2% 수준)
- 특히 정부가 민간기업과 같이 이윤 원리를 강조한 공기업에서 간접고용(소속 외 근로자) 비율이 높다는 것은 시사적임. 정부의 공공기관 운영 원칙의 개선이 필요한 점은 물론, 기관 자체의 재무적 여력이 충분한 것이 이들 공기업이라는 점에서 이후 고용구조의 즉각적인 개선 가능성이 크다고 할 것임

기관유형	정규직		무기계약직		비정규직		소속외		합계	
	명	%	명	%	명	%	명	%	명	%
공기업 (시장형)	53,885	61.8%	129	0.1%	1,037	1.2%	32,126	36.9%	87,177	100.0%
공기업 (준시장형)	60,742	71.9%	2,983	3.5%	5,597	6.6%	15,160	17.9%	84,482	100.0%
준정부기관 (기금관리형)	20,133	71.2%	1,623	5.7%	1,590	5.6%	4,928	17.4%	28,274	100.0%
준정부기관 (위탁집행형)	59,648	73.9%	5,871	7.3%	5,131	6.4%	10,055	12.5%	80,705	100.0%
기타공공기관	90,494	61.2%	12,852	8.7%	24,054	16.3%	20,392	13.8%	147,792	100.0%
전체	284,902	66.5%	23,458	5.5%	37,409	8.7%	82,661	19.3%	428,430	100.0%

[표]공공기관 유형별 인원현황 : 고용형태별(2016년 공시), 알리오 재구성

- 79개 지방 공공기관(광역자치단체 17개, 교육청 17개, 산하 공사공단 45개) 중 정보를 공개한 곳은 총 74개 기관의 현황은 아래와 같음(기초자치단체 제외), 기관별 비정규직 분류 기준이 통일되어 있지 않아, 추세를 보는 것이 더 의미가 있음

- 정부가 기간제 비율을 통제하면서 무기계약직이 크게 증가한 것을 확인할 수 있으며, 이미 상당한 규모에 있는 간접고용 비정규직은 변화가 미미함. 그러나 서울시와 광주시가 상당한 규모의 간접고용 비정규직 노동자를 직접고용했음에도 불구하고 전체 비율의 변화가 작다는 것은 타 지방공공기관에서는 오히려 간접고용 노동자가 큰 폭으로 증가해왔다는 의미

	2013년	2015년	증감	증감율
정규직	111,835	118,113	6,278	5.6%
무기계약직	59,877	73,599	13,722	22.9%
기간제	37,944	23,837	-14,107	-37.2%
기타 비정규직	371	371	0	0.0%
간접고용	18,572	18,344	-228	-1.2%
비정규 소계(A)	116,764	116,151	-613	-0.5%
비정규 소계(B)	56,887	42,552	-14,335	-25.2%
전체 인원	228,599	234,264	5,665	2.5%
비정규 비율(A)	51.1%	49.6%	-1.5%p	
비정규 비율(B)	24.9%	18.2%	-6.7%p	

\* 소계(A)와 비정규 비율(A)는 무기계약직을 비정규직에 포함한 수치임.  
비정규 소계(B)와 비정규 비율(B)는 무기계약직을 비정규직에서 제외한 수치임.

[표] 지방공공기관 고용형태별 인원 총괄 분석(지방정부와좋은일자리위원회, 2016)

- 기간제, 무기계약직, 외주용역 등 다양한 방식의 공공부문 비정규직이 전체 인력에 1/3에 이르는 상황임. 더구나 이들이 기관별로 유지되는 양태를 보면, 대부분 상시·지속 업무임을 알 수 있음
- 이러한 현황을 볼 때, 지난 정부들에게 다양한 공공부문 비정규직 대책 등이 발표되었지만 고용개선에 미친 효과는 한계가 분명했다는 점을 확인할 수 있음. 특히 정부가 비정규직 대책에서 제외한 간접고용 부문은 직접 고용 비정규직 고용 제한의 ‘풍선 효과’, 지속적인 공공업무의 외주화 정책으로 인해 오히려 확대되었다는 것을 알 수 있음

## 2. 정부의 기존 공공부문 고용개선 노력(비정규직 대책) 검토

1) 공공부문 비정규직 대책 흐름

- (2004년, 공공부문 비정규직 대책) 공공부문 비정규직 문제가 부각되면서, 비정규직이 많은 업종(지자체, 집배원 등)을 중심으로 고용안정, 처우개선 정책 제시

- (2006년, 공공부문 비정규직 종합대책) 공공부문 비정규직에 대한 통일적 기준 마련(전수조사) 후 비정규직 사용관행 개선과 차별해소, 위법·탈법적 사용 감독, 합리적인 외주화 원칙 등 제시, 그러나 처우개선이 미미한 무기계약직 전환 및 ‘비핵심 업무’에 대한 ‘합리적 외주화’ 인정으로 간접고용 정당화 등 한계

- (2011년, 공공부문 비정규직 고용개선 대책) 비정규직 사용의 불가피성을 인정하고, ‘일부 불합리한 관행’ 해소를 제시, ‘상시·지속업무’ 및 ‘2년 이상 계속 근무’와 함께 ‘평가를 통한 전환’이라는 새로운 제한 제시, 내용적 한계는 있으나 ‘용역근로자 근로조건 보호지침’을 제정하여 간접고용 보호를 도입한 것은 의미있음

- (2013년, 공공부문 비정규직 고용개선 대책 보완지침 등) 상시·지속 업무의 무기계약직 전환(과거 2년 이상 지속 및 향후 지속될 것으로 예상되는 업무), 일부 예외적인 경우도 인정, 상시·지속업무 간접고용도 무기계약직 전환 포함, 공공기관 정원의 5% 이내(지방공공기관은 8%)에서 비정규직 관리, 공공기관 평가에 반영, 1년 이상의 상시·지속 업무인 학교비정규직 무기계약직 전환 및 근속가산금 단계적 도입

- (2014년, 비정규직 종합대책(안): 비정규직 처우개선 및 노동시장 활력제고 방안 등) 기존 전환 방식을 유지하고 직접고용 비정규직에 대해서만 전환대책 제시

- (2015년, 공공부문 비정규직 고용개선 대책) 상시·지속적 업무 무기계약 고용 관행 정착(목표관리제 시행), 불합리한 처우를 개선, 무기계약직 근로자의 보수·관리체계 개선(직무급제 도입), 용역근로자의 근로조건 기준 제시 등, 무기계약직에 별도의 차별적 임금제도를 도입하도록 하고, 간접고용의 경우 축소 대책은 제시되지 않음(김철 등, 2017)

\* 예외적으로 서울시, 광주시 등은 많은 제도적인 제약 속에서도 중앙정부보

다 적극적인 공공부문 비정규직 정책을 추진하였음, 정규직(무기계약직) 전환 기준 등에서 중앙정부보다 개선된 방안을 적용하고 있는 점을 확인할 수 있음

구 분	광주시	서울시	정부 지침
상시 지속 업무 판단 기준	서울시와 동일 기준 적용	연중 계속되는 업무로서 향후 2년 이상 행정수요가 지속될 것으로 예상되는 업무	연중 계속되는 업무로서 과거 2년 이상 계속되어 왔고, 향후에도 계속 지속될 것으로 예상되는 업무
		연간 9~11개월은 기간제 노동자가 담당하고, 1~3개월은 정규직이 대체하여 담당하는 경우는 연중 계속되는 업무로 간주	연간 10~11개월은 기간제 노동자가 담당하고, 1~2개월은 정규직이 대체하여 담당하는 경우는 연중 계속되는 업무로 간주
전환 제외	서울시와 동일 기준 적용  *정년 연령 서울시보다 상향 조정 준공무직 65세(서울시 65세)	- 기간제법상 고령자(55세 이상) 예외사유 조항의 완화 : 만 55세~59세 까지의 기간제노동자는 무기계약직 전환 대상자격에 포함.	기간제법상 기간제 사용기간 예외사유자(20개 항목)
전환 방식	서울시와 동일 기준 적용  *전환방법 및 절차(안) 별첨 참조	- 대상자는 원칙적으로 무기계약직 전환 - 직무수행능력 평가 (근무성적·태도 등이 극히 불량한 자에 한해 필요최소한의 평가(네거티브 방식) ※소명기회 부여, 장기근속자 우대	- 대상자는 원칙적으로 무기계약직 전환 - 대상자에 대해 실적·직무능력·태도 등에 대해 개인별 평가
전환 제외자 처우 개선	대상	서울시와 동일 기준 적용	'1년 이상 근무한 기간제·시간제'와 '6개월~1년 미만 근무한 기간제·시간제' 차등 처우개선
	내용	전환대상 제외자 광주시 생활임금 도입 통해 임금보전 기타 복지포인트, 처우개선 반영	1년 이상 근무한 기간제·시간제 : 기본 복지포인트 30만원 및 상여금 연 평균 80~100만원 지급 ※ '6개월~1년 미만 근무한 기간제·시간제'는 '근무기간, 시간, 직종 등 고려 지급'

\*주 : 서울시(2012), 중앙정부 관계부처합동, '상시·지속적 업무 담당자의 무기계약직 전환기준' 등 공공부문 비정규직 고용개선 추진지침(2012) 참조하여 재구성

[표] 광주시, 서울시, 중앙정부 기준 비교 검토, 한국노동사회연구소(2015)

2) 기존 대책의 주요 문제점

① 한계가 뚜렷한 간접고용 비정규직 대책

- 공공기관 ‘효율화’를 명분으로 한 외주화 정책을 지속하고 있어 근본적인 한계, 간접고용 노동자에 대해서는 ‘용역근로자 보호지침’을 제시하고 있으나 실효성이 낮고, 특히 직접고용-정규직 전환 정책을 제시하지 못하고 있음
- 공공부문 간접고용에서 상당한 규모를 차지하는 민간위탁 부문은 실태파악에 누락하고 대책에서 제외
- 직접고용 전환 시에는 ‘용역근로자 보호지침’ 상으로도 기존 간접고용 노동자의 전환을 우선해야하나, 일부 기관은 ‘신규채용’ 방식을 추진하는 등 제도 취지에 역행(광주교육청의 돌봄 노동자 정규직 전환 과정에서 갈등)
  - \* 이에 비하여 서울시, 광주시 등 일부 지자체가 전향적인 정책으로 간접고용 비정규직 노동자를 직접고용으로 전환
- 사용업체에 해당하는 공공기관의 입장에서는 총비용이 줄어들면 그 자체가 비용절감 효과를 가져오는 것으로 인식하겠지만, 실제로 간접고용화(민간위탁)를 통한 비용절감이 노동자들의 저임금을 전제로 하는 것이어서 공공성을 중히 여겨야 할 공공기관이 이러한 이유로 간접고용의 정당성을 주장할 수는 없을 것(국가인권위원회, 2014)이라는 점에서 대책 누락은 심각한 문제

② 전환 기준인 상시·지속업무 판단 기준 제한

- 상시·지속 업무를 정규직(무기계약직) 전환 대상으로 하겠다는 정책 방향 자체는 긍정적이거나,
- 전환대상 제한(예외 대상)이 상당히 광범위, 특히 적용 예외 대상이 많은 학교 비정규직(스포츠, 영어 강사 등)의 고용불안이 심하며,
- 전환 대상을 ①이전 2년 이상 지속되어왔고 이후 2년 이상 지속이 예상되며, ②연간 10개월 이상 계속되는 업무로 제한하면서 기간제 노동자 상당수가 배제

③ 처우개선 없는 무기계약직

- 무기계약직이 기간제·간접고용보다 고용안정이 나은 것은 사실이나, 처우개선은 매우 미미하며 복리후생·임금·근로조건 등에서 정규직과 차별 온존(임금

수준은 정규직의 60% 수준)

- 정부는 무기계약직 임금체계로 ‘직무급제’ 방향을 제시하지만 실제로는 제대로 된 임금-직무 기준도 제시되고 있지 못하며 직무평가도 시행되지 않고 노사 교섭/협제도 작동하지 않음(유사한 업무를 수행하는 무기계약직 노동자들이 중앙행정기관의 부처별, 지방자치단체별로 임금격차가 크며, 이에 대해서는 합리적인 이유도 제시되지 못함)
- 각 기관의 무기계약직 관리규정은 근무성적·사업예산에 따라 해고할 수 있도록 규정하는 등 차별처우 온존

**④ 미흡한 정원·예산·평가 조치, 제대로 된 근로 감독 실종, 비정규직 목표관리제의 한계**

- 각종 대책에도 불구하고, 이를 실효성 있게 적용하기 위해서 필요한 정원 확대, 예산 배정, 기관평가(경영평가) 기준 반영 등은 제대로 이루어지지 않아 실효성이 저하되었음
- ‘용역근로자 보호지침’ 등 정부 정책을 어기고 비정규직을 해고하는 경우에도 실효성있는 근로감독 혹은 관계부처의 조치는 사실상 이루어지지 않음(경북 대병원 요역 노동자 해고 사례 등) (공공운수노조, 2016)
- 또한 기간제를 중앙공공기관의 경우 정원의 5%, 지방공기업의 경우 정원의 8% 수준으로 유지한다는 ‘목표관리제’도 기관의 정원·예산 반영 미흡으로 오히려 비정규직 고용불안 요인으로 작용

**⑤ 당사자 참여, 노사 관계 배제**

- 정부의 비정규직 대책 수립이나, 각 사업장에서 정규직(무기계약직) 전환, 처우개선 정책 실행 과정에서, 비정규직 노동자 당사자 참여나 총연합단체·산별노조·사업장 단위 노조와의 협의를 배제하고 있음.
- 정책 추진 과정에서 나타날 수 있는 다양한 쟁점을 일방적으로 시행함으로써 정책의 한계는 물론 다양한 부작용을 방지할 수 없었음
  - \* 이에 비하여 서울시, 광주시 등 일부 지자체는 비정규직 보호정책 마련과 실행 과정에서 노동조합과 적극적으로 협의하면서, 정책 실행과정에서 발생하는 다양한 문제를 해결한 사례가 있음, 특히 이러한 협의는 노조법상 단체교섭에 포괄되지 못하는 영역에서 이루어질 수밖에 없다는 점에서 정책 당국의 적극적인 의지가 없이

는 실행되기 어려운 조치임

### 3. 공공부문 고용 구조 개선을 위한 정책방향

#### ○ 전체 정책방향

- 새 정부는 공공부문 고용구조 개선 자체가 “좋은 일자리 만들기” 과정이라는 점에서 단기적인 성과를 넘어 지속 가능하고 제도화될 수 있는 정책방향을 수립해야할 것임, 이를 위해 임기 내 상시·지속업무 비정규직(간접고용 포함) 폐지 등 공공부문 고용구조 변화 목표치를 수립하고 체계적으로 추진할 필요가 있음
- 새 정부에서 지난 여러 정부의 공공부문 비정규직 정책의 한계를 극복하기 위해서는, 당연한 듯 일관되게 유지되어온 몇가지 전제를 변경할 필요가 있음
- 즉, △비정규직 사용을 당연히 인정한 가운데 특수한 조건에서 ‘전환 기준’을 마련하는 방식, △비정규직 보호대책의 최종 결과가 무기계약직인 ‘유리 천장’, △당사자와 노동조합의 참여를 배제한 일방적인 정책 수립과 시행 등을 지양해야할 것임
- 또한 생색내기 정책을 넘어 정권 차원의 의지를 분명히 하여, 담당부서(고용노동부)만이 아니라 모든 각급 정부 부처가 함께 종합적인 정책을 함께 실행해야할 것임
- 아울러, 공공부문의 각 영역에서 직면한 문제가 다른 측면이 있으므로, 부문별 정책 방향은 추가로 설정해야할 것임(지자체, 교육기관, 중앙정부, 중앙 공공기관, 지방 공공기관 등)
- 공공부문 비정규직 정책의 목표가 민간까지 포함한 전체 노동시장에서 비정규직 문제 해결을 추구하는 ‘선도 역할’임을 확인하고 제도를 설계할 필요가 있음

#### ① 상시·지속업무는 직접고용, 정규직 고용 원칙 확인 및 제도화

- 이제까지 공공부문 비정규직 문제가 ‘적폐’ 수준으로 누적된 이유는, 고용정책에서 당연한 전제라고 할 수 있는 ‘상시·지속업무의 정규직 고용’이라는

원칙을 무시했기 때문, 따라서 이러한 원칙을 제도로 적용하는 것에서 시작해야 할 것

- 특히 지난 여러 정부와 같이 보여주기·생색내기 혹은 여론의 지지를 위한 일회적인 비정규직 대책이 아니라, ‘상시·지속업무의 정규직 고용’을 제도화할 필요가 있음

\* 일시적으로 ○○만명을 정규직 전환했다고 발표한 후 또 다시 비정규직을 고용하는 악순환을 넘어서기 위해 채용 과정에서부터 제도화된 수준에서 제도개선 필요

- 앞서 비정규직 전환 대책을 모범적으로 진행한 서울시는 비정규직의 정규직 전환 기준을 ‘상시적이고 지속적인 업무’로 함으로써 그동안 상시적이고 지속적인 업무임에도 불구하고 단기 계약을 반복 갱신해오던 편법적 관행을 개선. 덧붙여 향후 채용에도 ‘상시적이고 지속적인 업무’의 경우 정규직 고용 원칙을 확인함으로써, 일회적 전환을 넘어 향후 채용 관행도 개선(주진우, 2017)

## ② ‘무기계약직 유리 천장’ 넘어서기

- 이제까지 공공부문 비정규직 정책의 최대 수준은 직접고용·간접고용을 막론하고 ‘무기계약직’이 최대치, ‘유리 천장’이었음. 부문, 기관마다 다양한 개선 유형이 있겠으나, 적어도 ‘무기계약직’이 최종 목표가 되어서는 안 되며, 이를 넘어서 정규직과 차별을 철폐하는 것이 비정규직 대책의 목표가 되어야 할 것임

- 무기계약직에 대한 차별적 처우의 온존은, 심지어 최저임금 위반사례까지 빈발하게 하고 있는 현실임

- 무기계약직의 처우에 대해서도 전향적인 접근이 필요함. 기존 비정규직의 처우를 유지한 채 근로계약기간만 없애는 정책은 한계가 뚜렷. 한국 노동시장에서 비정규직이 저임금·차별대우를 위한 도구로 남용된 특수성이 있는 만큼, 이를 유지하는 ‘무기계약직’을 비정규직 대책의 ‘결론’으로 제시해서는 안 될 것임

지역	본청포함	자료제출	위반
서울	26	26	26
부산	17	17	-
대구	9	9	9
인천	11	11	-
광주	6	6	1
대전	6	6	-
울산	6	6	-
세종	1	1	1
경기	32	32	9
강원	19	19	12
충북	12	12	-
충남	16	16	8
전북	15	15	7
전남	23	23	12
경북	24	24	10
경남	19	자료미제출	-
제주	3	3	-
<b>총합계</b>	<b>245</b>	<b>226</b>	<b>95</b>

[표] 지방자치단체 무기계약직 최저임금 위반 사례 (김철 외, 2016)

### ③ 간접고용의 직접고용을 포함한 비정규직 대책 추진

- 이제까지 정부의 공공부분 비정규직 대책은 가장 규모가 크고 차별이 심각한 간접고용 비정규직 부문에 대해 부분적인 고용안정, 처우개선 외에 직접고용 정규직화 방안은 누락해왔음
- 새 정부에서는 문재인 대통령의 인천국제공항공사 방문과 비정규직 정책 천명과 같이, 간접고용 비정규직 노동자의 직접고용 방안을 포함한 대책을 수립하는 것이 필요함, 상시·지속 업무에 대해서는 간접고용 근로자도 원칙적으로 정규직 전환대상에 포함시키는 것이 필요(국가인권위원회도 이러한 방향으로 무기계약직 처우개선을 권고한 바 있음, 국가인권위원회, 2014.)
- 간접고용 비정규직의 직접고용 전환은 기존 용역계약 시의 업체 이윤, 관리업무비 등을 절감하여 비정규직 노동자의 처우개선을 즉각 실현할 수 있다는 점에서 당장의 공공예산 증액을 최소화하면서도 정책 효과도 가시적임

현재	정규직화
업체 이윤, 관리비 중복	중간 이윤, 관리비 절감
임금 중간 착취	임금 지급 투명성 확보
공사 감독직과의 업무 중복	업무 효율성 증대
하청으로 인한 비용 낭비 심각	3~5년내 비용편익 '+' 전환

[표] 인천국제공항 현 고용구조의 비용과 정규직화의 비용 절감효과(김성희, 2015)

- 이와 함께, 부득이한 이유로 직접고용으로 전환되기 어려운 부문(관급 공사 등)에서는 ‘용역근로자 보호지침’의 실효성을 제고. 노동자에 대한 시중노임단가 100% 적용을 위한 계약제도 개선, 용역업체 변경 시에도 고용·단체협약 승계 등 정책을 통해 처우 개선의 실효성 담보

**④ 형식적인 대책 발표를 넘어, 모든 정부·지자체 부문에서 실효성 있는 정원·예산·평가 제도 등으로 연결**

- 이제까지 공공부문 비정규직 대책은 ‘관계부처 합동’으로 발표되더라도 실제로는 정부 부처 내에서 힘이 약한 고용노동부, 그것도 고용노동부 한 개 ‘과’의 사업으로 추진된 것이 현실, 따라서 일부 전향적인 내용이 있어도 현실에서는 적용이 미흡할 수밖에 없었음

- 공공부문 비정규직 문제는 여러 부처 및 산하기관, 지자체에 걸친 문제라는 점에서 정권 차원의 강력한 의지가 확인되고, 각급 기관에서 점검, 추진되어야 실효성이 있음. 특히 전체 공공기관의 예산, 고용을 총괄하는 부처(기획재정부 및 행정자치부)가 관련 대책을 제대로 제도 변화로 반영해야할 것임

\* 중앙부처의 입장에서는 고용구조 개선을 제도화하기 보다는 각 기관별, 사례별로 접근하려할 가능성이 높음. 이러한 방식은 중앙부처의 권한을 강화하는데 도움이 될지는 모르나, 전체 고용구조 개선에는 미치는 효과는 일시적이고 미약할 수밖에 없음

- 특히 각 기관에서 실효성을 갖기 위해서는 기관의 정원, 인건비(예산)에서 조치가 병행되는 것은 물론, 기관에 대한 평가(공공기관 경영실적평가 등) 지표에 상당한 수준으로 반영되는 등 조치가 병행되어야함

\* 공공기관의 경우 기획재정부 차원의 정원, 총인건비 정책 반영은 물론, 경영평가 지표에 총인건비 지표(3점) 이상의 비중으로 비정규직 대책 이행 여부가 반영되어야할 것임

\* 중앙행정기관, 지방자치단체 및 지방공공기관의 경우 행정자치부의 총액인건비/

기준인건비제도의 개선, 기관평가제도 개선과 예산 반영 필요(김철 외, 2016)

- 비정규직 처우(특히 무기계약직의 경우 심각)는 각 부처, 지자체, 공공기관별로 통일된 기준없이 자의적으로 적용하여 천차만별, 따라서 동일노동 동일임금 원칙이 작동하지 않고 비정규직 내부에서도 차별이 발생하고 있는 것이 현실. 따라서 전국적인 임금, 처우 기준을 수립하고 적용해가야할 것임

### ⑤ 당사자 노동자 참여

- 공공부문 비정규직 문제 해결 등 고용구조를 개선하는 과정에서 당사자 노동자의 참여가 없는 일방적인 정책을 추진한다면, 다양한 부작용은 물론 실효성, 지속성도 담보하기 어려울 것
- 1차적으로 당사자인 비정규직 노동자의 목소리를 반영하는 것이 가장 중요. 비록 노조법상 단체교섭 의무가 있지 않더라도 간접고용 노동자는 물론, (기존 정규직노조에 비하여) 소수인 직접고용 비정규직, 무기계약직에 대해서도 사용자가 협의에 나설 필요가 있으며, 각각의 공공기관을 관할하는 정부 부처·지자체도 다양한 방식을 통해 노동자와 협의를 진행하여야함
- 이미 서울시 등 적극적·전향적인 공공부문 비정규직 정책을 실행했던 지자체 등도 노사갈등의 경험을 겪은 경험이 있으며, 당사자의 참여와 대화가 정책 추진의 실효성을 가장 담보할 수 있는 방안임을 확인한 바 있음, 이러한 교훈 확산 필요
- 앞으로 공공부문에서 좋은 일자리 확대는 ①‘비정규직의 정규직 전환’ 외에도, ②‘사회서비스공단’ 등 필수서비스·사회보장 부문의 신규 일자리 창출과 함께, ③정부의 공공부문 투자 확대, ④기존 정규직 일자리 나누기 방식까지 포함하게 될 것임
- 특히 기존 일자리 나누기의 경우, △노동시간 단축을 통한 일자리 나누기, △경영평가 성과급 등 운영체제의 개편을 통한 자원마련 쟁점이 부각될 수 있음
- 이러한 쟁점은 모두 노사, 노정, 노사정 합의가 필요하다는 점에서 관련 이해당사자의 적극적인 자세 필요

### ⑥ 원청 사용자 책임 인정 등 ‘모범사용자’ 선도

- 공공부문이 ‘모범 사용자’ model employer 구실을 한다는 것은, 민간 노동 시장까지 확산될 수 있는 고용 제도와 관행을 실천해야한다는 의미
- 새 정부 초반에 여소야대 국회 상황 등으로 인해 직접적인 법·제도 개선에 여러 가지 어려움이 예상되는 조건에서, 공공부문에서부터 고용관계의 ‘모델’을 제시하는 역할이 더욱 중요한 의미가 있음
- 특히 노동시장에서 재벌 대기업과 하청 기업의 노동자 격차 축소 등이 재벌 개혁 과제의 일환으로 부각되는 만큼, 민간(재벌)기업을 선도하여 공공부문에서부터 원청 사용자가 하청(간접고용) 노동자에 대해 사용자 책임을 자임하는 등 적극적인 좋은 사용자 ‘모델’을 형성할 필요가 있을 것임

## <보론> 공공기관 간접고용 노동자 문제 해결을 위한 정책방향 검토

- 최근 문재인 대통령의 인천국제공항 방문과 ‘정규직화’ 선언 등으로 공공기관의 간접고용 비정규직 노동자의 정규직화 방안이 쟁점으로 부각됨
- 새 정부의 비정규직 문제 해결 의지가 강력히 표명된 계기임이 분명하나, 아직까지 노·사·정 모두가 정책대안을 구체화하지 못하고 있고 실질적인 협의도 이루어지지 못하고 있는 조건에서, 언론에서는 상상력에만 기반해 다양한 시나리오를 자의적으로 제시하기도 함
- 향후 제기될 수 있는 많은 쟁점에 앞서, 지난 정부들의 공공부문 비정규직 정책에 대한 반성적 평가에 따라 전제되어야 할 몇가지 사항을 검토해야 할 것임

### (1) ‘모델 케이스’로서 인천국제공항의 의미

- 인천국제공항공사는 △경영조건이 상대적으로 양호하면서도, △비정규직 비율이 매우 높고(현재 87% 수준이나 제2터미널 개항 시 90% 이상으로 예상), 특히 △비정규직 대부분이 간접고용며, △비정규직 노동조합(공공운수노조 인천공항지역지부)이 튼튼하게, 또한 초기업노조로서 조직되어 있다는 점에서 우리나라 공공부문 비정규직 문제의 ‘모델 케이스’임, 또한 제대로 개선할 경우 문제 해결의 ‘모델 케이스’가 될 수도 있는 기관이라는 중요한 의미가 있음

\* 인천국제공항은 세계 서비스 평가 9년 연속 1위, 2013년 이용객 4148만여명이며 매년 신기록 갱신 중이며, 10년 연속 흑자 행진, 2013년 4500억원 당기 순이익을 기록하고 있음

- 인천공항 간접고용 비정규직 노동자 현황(2013년)

대상분야		사업 분야	인력 규모(명)
공항운영분야		여객터미널, 귀빈실, 교통관리, 셔틀버스, 탑승교, 인재개발원	690
보안/방재 분야		경비보안(터미널), 경비보안(내외곽), 보안검색, 공항소방대, 야생동물통제관리	2,202
환경미화분야		여객터미널, 교통센터, 부대건물	765
시설관리	시설 유지보수	항공등화시설유지 관리 등 20여개 용역	2,338
	정보통신시스템 유지보수	공항정보, 공항통신 인프라, 교통/주차시스템, 경비고안시스템, 아우리(ERP), U-airport	

- 인천국제공항공사에서 사례는 중앙정부 산하의 대규모 공기업에서 추진되는 초유의 정규직화 과정임은 물론, 상당기간 대립적 노사, 노정관계를 형성한 박근혜 정부에 이은 변화라는 점을 고려할 때 매우 도전적인 과제가 될 것임은 분명하며, 여기서의 성과는 전체 공공부문에 중요한 의미를 가짐

**(2) 다양한 방식의 노사 간 협의, 상호 노력의 필요성**

- 서울시의 공공부문 비정규직 대책 실현 과정을 볼 때, 노·정(勞·政), 원하청 노사를 가리지 않고 다양한 방식을 통해 입체적인 대화를 집중적으로 진행하였음. 원하청 노조 당사자 간, 노사, 노정, 노사정 간 대화가 다양한 방식으로 추진되는 것이 필요
- 당장, 전환 직후 “첫 달의 월급은 어떻게 받을 것인가”에 대해서는 현재의 원청 사용자와 하청 노동조합이 교섭을 통해 합의안을 마련하지 않으면 안 되는 문제임. 또한 전환 과정에서 미흡한 처우 개선에 대해서는 일상적인 노사관계를 통해 지속적으로 문제를 발굴, 해결할 수 있도록 하는 노사관계를 형성해야하므로 노사관계 첫 단추를 잘 꿰어 가는 과정이 전환 과정에서의 노사협의 과정일 것임
- 특히 인천국제공항공사에서 이제까지의 노사관계(원하청 관계 포함)는 상당히 대립적인 관계로 형성되어왔음(2013년 인천공항지역지부의 파업투쟁 등). 이는 외주화를 중시하고, 억압적인 노사관계를 가져온 지난 정부에서 불가피한 점도 있었을 것
- 그러나 새 정부가 전향적인 방향에서 공공부문 비정규직 문제해결을 추진하고 있는 만큼, 인천국제공항은 새로운 노사(원하청 포함), 노정, 노사정 관계를 형성하는 시금석이 될 수 있음
- 이제까지 실행해본 적이 없는(혹은 일부 지자체에서만 이루어졌던) 관계라는 점에서, 경험이 일천한 상황에서 다양한 어려움이 발생하는 것은 어쩌면 당연한 일일 것이나, 노사, 노정, 노사정 상호 간에 새로운 가능성을 만들어간다는 책임감을 갖고 접근하는 것이 필요할 것임

**(3) 중앙정부, 노동조합 상급단체 차원의 적극적인 역할**

- 문제인 대통령이 제시한 ‘비정규직 제로’ 실현에 1차적인 당사자는 원청 기

관인 인천국제공항공사와 비정규직 노동자 당사자인 인천공항지역지부일 것임은 분명함. 이들 직접 당사자 간 충실한 협의가 가장 기본임

- 그러나 공공기관의 지배구조 상 중앙정부(기획재정부)의 통제가 강력하다는 점, 이후 공공부문에 모델로서 확산되기 위해서는 노정 간 모델형성을 위한 노력이 필수적이라는 점에서 정부와 산별노조(공공운수노조)의 전향적인 노력과 긴밀한 협의 필요, 특히 제도적 개선으로 나아가기 위해서는 개별 기업별 노사관계를 넘어 '중범위 수준 Meso-level'의 노사관계 시스템 형성을 이 과정에서 추진하는 것이 의미있을 것(조성재, 2017)

- 특히 정부와 산별노조는 단기적, 개별 사안별 유·불리를 넘어 전체 공공부문 비정규직 문제 해결을 위한 거시적인 관점을 도입할 필요가 있을 것임

- 이후 공공부문 비정규직 대책을 실현해가는 과정은 물론, 민주적인 공공부문 산업별 노사관계를 실현해간다는 의미가 있는 만큼 관련 주체들이 단기적인 이해를 넘어 장기적인 관점에서 접근할 필요가 있을 것임

#### (4) 앞선 경험(서울시, 광주시 등) 벤치마킹

- 이제까지 공공부문 비정규직 문제 해결의 전례가 없었던 것이 아니며, 서울시, 광주시, 충남도, 서울·경기·강원 등 진보교육감들의 모범적인 노력, 경험이 축적되어 왔음

- 새 정부가 공공부문 비정규직 정책을 추진하는 과정에서도 이전에 있었던 이러한 모범적인 사례를 적극적으로 연구하고 벤치마킹하는 것이 필요할 것임. 이들 기관에서는 다양한 시행착오를 거쳐 현재에 이르렀기 때문임

- 다만 지난 서울시, 광주시 등 과정은 중앙정부의 가혹한 정원·인건비 통제 상황에서 진행되었다는 점을 감안해야함(이런 조건 때문에 서울시의 경우 간접 고용 노동자를 당장 정규직으로 전환하는 것이 아니라 '직접고용 기간제'로 고용하는 등 우여곡절을 겪었음). 새 정부는 새로운 제도를 도입할 수 있는 권한이 열려있다는 점에서 과거 모범 사례를 더 넘어서는 실질적인 정책을 구사할 수 있음

- 반대로, 서울시 등의 정책추진은 상당한 시간을 갖고 단계적으로 추진되었음. 이에 비해 인천국제공항은 상당한 규모의 인원을 가급적 신속하게 고용전환하는 것이 필요한 상황이므로, 서울시보다 긴밀한 노사협의 등이 더욱 중요

할 것이라는 차이가 있음

**(5) ‘보여주기’를 넘어 실질인 처우개선을 동반한 비정규직 당사자들을 위한 정책 필요**

- 인천국제공항에서 비정규직 정규직화가 실현되는 과정이 비정규직 노동자들에게 희망을 주기 위해서는 일회적인 ‘보여주기’가 아니라 당사자 비정규직들의 실질적인 처우개선으로 이어지는 결과를 도출하는 것도 중요함

- 지난 정권이 추진해온 비정규직 정책이 결국 무기계약직이라는 ‘유리 천장’을 넘지 못한 점, 간접고용의 직접고용이라는 정책수단을 배제했던 점, 서울시조차 중앙정부의 제도적 한계 때문에 한계에 부딪혔다는 점(처우개선 및 회사 방식 등)을 반추하면, 새 정부에서는 이를 넘어서는 방안을 도입하는 것이 의미가 있을 것임

\* 특히 “좋은 사례”와 함께 “나쁜 사례”에 대한 반추도 필요함. 그런 점에서 기존 공기업의 자회사를 비판적으로 평가할 필요도 있음. 대표적인 국토부 산하 공기업인 철도공사(코레일)의 자회사의 경우 원청기업과 중앙정부(기획재정부, 국토부)의 이중 통제, 차별해소 의지가 없음으로 인해, 직원 대부분이 비정규직 기간제(코레일테크)이거나 무기계약직(코레일관광개발, 코레일네트워크)으로 운영되는 등 민간 용역업체와 다를 바 없는 처우를 받고 있음. 이와 같은 방식의 자회사 고용은 회사의 운영주체가 변경된 것일 뿐 ‘좋은 일자리로 전환’이라고 보기 힘들. 한편, 한국전력공사, 한국가스공사의 자회사 등 양호한 처우의 정규직을 고용하는 긍정적인 사례도 있으므로 검토가 필요할 것임

\* 2016년 현재 비정규직 근로자 비율이 가장 높은 기관은 ‘코레일테크’로 비정규직이 정규직의 16배가 넘고 있으며, 다음으로 ‘코레일네트웍스’는 정규직 대비 비정규직 비율이 635.6%에 달함. 가장 비정규직이 많은 공공기관은 한국마사회로 정규직이 907명인데 비해 비정규직은 2,389명에 달했고, 한국과학기술원도 정규직 1,115명보다 많은 1,633명이 비정규직으로 근무(노동연구원, 2017).

- 기존 외주화 과정에서 낭비된 하청업체 이윤 및 일반관리비 등을 절감하면서, 이를 비정규직 처우개선에 활용할 수 있음

- 또한, 공공기관에서 비정규직 정규직화는 국민의 생명·안전을 지키는 공공적인 의미가 있다는 점을 이해당사자가 분명히 인식하고 방안을 마련하는 것이 필요함. 최근 인천공항 셔틀트레인 감전 산재 사고와 같이 안전 위험을 방지하기 위해 관리 조직의 통일과 같은 적극적인 대안이 검토되는 것이 필요함

<참고문헌>

공공운수노조(2016), 말뿐인 정부지침, 피 멎드는 공공기관 간접고용 노동자 :  
용역근로자 근로조건 보호지침 위반 사례 증언대회 자료집

국가인권위원회(2014), 공공부문 비정규직 근로자의 고용안정 및 처우개선을  
위한 권고

김성희(2015), 인천국제공항공사 간접고용 비정규직의 고용구조 개편 시도와  
대안

김철·이상훈(2016), 지방자치단체 무기계약직의 임금실태와 개선방향, 사회공공  
연구원

김철·남우근·엄진령·이상훈(2017), 공공부문 비정규직 정책 평가 연구, 사회공  
공연구원

신철(2014), 노동자가 말하는 ‘안전’ 인천국제공항, 프레시안

조성재(2017), 신정부의 노동정책 방향, KLI 노동포럼(2차) 발표문, 한국노동연  
구원

주진우(2017), 서울시 공공부문 비정규직의 정규직 전환 사례, ‘공공부문의 좋  
은 일자리 창출, 어떻게 할 것인가’ 토론회 자료집

지방정부와좋은일자리위원회(2016), 2016 지방정부 일자리 보고서

한국노동연구원(2017), 2016년도 노사관계 실태분석 및 평가

한국노동사회연구소(2015), 광주광역시 공공부문 비정규직 고용 및 처우개선  
세부실행방안 연구용역 보고서

한국노동사회연구소(2016), 공공기관 고용실태 분석

알리오(<http://www.alio.go.kr>) 공공기관 경영공시

memo

memo