

# 공무직(중앙·지방행정기관 무기계약직) 처우개선방안 마련을 위한 국회토론회

일시 2017년 12월 21일(목)오후2시

장소 국회 의원회관 제5간담회실

**좌장** 박성국 (매일노동뉴스 논설위원)

**발제** 공무직(중앙·지방행정기관 무기계약직) 고용 실태

엄진령(노동인권실현을 위한 노무사모임 부회장)

남우근(한국비정규노동센터 정책위원)

**직제 신설(법제화) 필요성**

김기우(한국노총 중앙연구원 연구위원)

**토론** 공무직노조 이상선 위원장

국회입법조사처 한인상 조사관

고용노동부 공무원 노사관계과 김홍섭 과장

행정안전부 자치분권과 이방무 과장



# 목차

■ 인사말	국회의원 이재정 (행정안전위원회 위원)	1
	이인상 위원장 (한국노총 전국공공노동조합연맹)	3
■ 참석자 소개		
■ 좌장	박성국 (매일노동뉴스 논설위원)	
■ 발제 1	<b>중앙행정기관 무기계약직 실태와 개선 방향</b>	7
	엄진령 (노동인권실현을 위한 노무사모임 부회장)	
■ 발제 2	<b>지방자치단체 무기계약직 실태와 개선 방향</b>	51
	남우근 (한국비정규노동센터 정책위원)	
■ 발제 3	<b>공무직제 신설의 필요성과 내용</b>	87
	김기우 (한국노총 중앙연구원 연구위원)	
■ 토론 1	이상선 (전국공무직 노조 위원장)	107
■ 토론 2	한인상 (국회입법조사처 조사관)	113
■ 토론 3	김홍섭 (고용노동부 공무원노사관계과 과장)	117
■ 토론 4	이방무 (행정안전부 자치분권과 과장)	119





---

국회의원 (더불어민주당, 행정안전위원회 위원) **이 재 정**

---

안녕하십니까. 국회 행정안전위원회 소속 더불어민주당 국회의원 이재정입니다.  
현재 중앙·지방행정기관 무기계약직 노동자들은 정식 직제 없이 직무를 수행하고 있습니다. 공무원과 동일하거나 유사한 업무를 수행하고 있음에도 불구하고 법령에 명시된 정식 직제 없이 무기계약직이라는 이름 아닌 이름으로 불리고 있는 것이 작금의 현실입니다.

이는 외환위기 사태 이후 작지만 효율적인 정부를 추구해온 정부의 정책기조에서 비롯된 문제입니다. 더욱이 무기계약직이 아닌 비정규직 노동자와 공무원 사이에 끼인 존재로 어려움을 겪고 있지만 법적 근거조차 없이 정부 정책 우선순위의 사각지대에 머물르고 있습니다.

행정기관 무기계약직 노동자들은 법적 근거의 불명확성 탓에 사업축소에 따른 고용불안, 보수수준의 차별, 공무수행에 있어 신분증명의 어려움을 떠안은 채 공적 업무를 수행하고 있습니다.

그동안 이 문제를 해결하기 위하여 노동계와 국회를 비롯한 여러 협의체에서 다양한 시

도와 노력이 있었음에도 불구하고 유의미한 결과를 이뤄내지 못하고 있는 것이 현실입니다.

공무직 직제신설은 이러한 문제를 해결할 수 있는 단초가 될 것입니다. 행정기관 무기계약직 노동자들이 공무 수행자로서 법적 지위를 온전히 보장받을 때, 국민에 대한 행정서비스의 수준도 한층 높아질 것입니다.

부디 오늘 토론회가 행정기관 무기계약직 노동자들이 정당한 법적 지위를 보장받아 신분, 고용, 처우 등에서 불합리한 차별을 받지 않고 정당한 처우를 받을 수 있는 시발점이 되기를 바랍니다. 오늘 토론회에서 논의하고 제시되는 해법들이 정부의 정책과 국회의 고민에 반영 될 수 있도록 노력하겠습니다.

오늘 토론회에 참석해주신 모든 분들께 감사드리며, 이번 토론회를 준비해주신 전국공공노동조합연맹, 한국노총 중앙연구원 관계자 여러분과 발제자 및 토론자 여러분께 다시 한 번 깊은 감사의 말씀을 드립니다.

감사합니다.

2017년 12월 21일

국회의원 이재정



---

한국노총 전국공공노동조합연맹 위원장 이인상

---

안녕하십니까?

한국노총 공공연맹 위원장 이인상입니다.

「공무직(중앙·지방행정기관의 무기계약직)의 처우개선방안 마련을 위한 토론회」에 참석해주신 여러분께 감사의 인사를 드립니다.

먼저 토론회를 공동 주최해주신 더불어민주당 이재정 의원님과 한국노총 중앙연구원에 감사드립니다. 또한 오늘 토론회 좌장이신 박성국 매일노동뉴스 논설위원님과 지난 9월부터 현장 인터뷰 등 공무직의 실태 분석과 처우개선방안 연구 과제를 수행했고, 이번 토론회에 발제를 맡아주신 엄진령 노동인권실현을 위한 노무사모임 부회장님, 남우근 한국비정규노동센터 정책위원님, 김기우 한국노총 중앙연구원 연구위원님, 그리고 여러 토론자분들께도 감사의 말씀을 드립니다.

이번 토론회는 문재인 정부의 공공부문 비정규직의 정규직 전환 정책을 바라보며, 행정

기관 무기계약직 노동자들의 “제대로 된 정규직화 방안은 무엇인가” 라는 고민에서 시작되었습니다.

중앙·지방행정기관의 무기계약직은 고용을 보장받은 정규 인력으로 분류하나, 실상은 보조적 인력, 임시적 인력으로 규정되어 있습니다. 소속된 기관의 형편에 따라 임금과 처우가 다르고, 최일선에서 공무를 수행하나, 조직 내에서 권한과 역할을 제대로 부여 받지 못한 노동자들입니다. 정부가 방관하는 사이, 노동자 스스로가 공무직이라는 호칭을 만들었고, 법률로 직제를 신설해 행정기관의 구성원임을 공식적으로 인정해달라는 요구를 해왔습니다.

문재인 정부는 무기계약직 노동자의 요구를 받아, 19대 대선과정에서 공공부문 무기계약직에 대한 불합리한 처우개선을 약속했습니다. 7월 20일 관계부처 합동으로 발표한 ‘공공부문 비정규직 근로자 정규직 전환 추진계획’ (공공부문 비정규직 전환 가이드라인)에서 ‘명칭부여, 정원관리, 인사제도 마련 등’ 을 무기계약직 처우개선 방안으로 발표했습니다.

문재인 정부가 공공부문 무기계약직의 불합리한 처우에 대해 인식했고, 그에 대한 개선 방안을 고민하기 시작했다는 점에서 이번 정규직 전환 정책은 의미가 있습니다. 그러나, 중앙·지방행정기관의 무기계약직은 공무원 중심 조직체계에서 일하는 공무수행 민간 신분 노동자라는 점에서 단순한 명칭 부여 수준을 넘어, 제대로 된 정규직화 방안을 모색할 필요가 있습니다. 오늘 토론회에서는 중앙·지방행정기관 무기계약직의 처우 개선 방안으로 공무직제 신설의 필요성을 제시하고자 합니다.

문재인 정부의 비정규직 정책의 성공 여부는 ‘무기계약직의 제대로 된 정규직화’ 에 있습니다. 아무쪼록 오늘의 이 귀한 토론회에서 충분한 논의를 통해, 도출된 내용들이 문재인 정부의 공공부문 비정규직 정규직 전환 정책이 성공하는데 크게 기여했으면 합니다.

다시 한 번 토론회를 준비하고 참석해주신 분들께 진심으로 감사드립니다.

2017년 12월 21일

한국노총 전국공공노동조합연맹 위원장 이인상



A decorative graphic element consisting of a diagonal bar with a gradient from dark grey to light grey, running from the top-left corner towards the bottom-right corner.

# 발제문

I II III



---

# 중앙행정기관

## 무기계약직 실태와 개선 방향

---

엄진령 (노동인권실현을 위한 노무사모임 부회장)

---

### 1. 사례로 본 중앙행정기관 무기계약직 실태

가. 통계청 : 통계조사관을 중심으로

#### (1) 개관

##### ① 통계조사관의 주요 업무 및 관련 법률

통계청 무기계약직의 대다수를 차지하고 있는 통계조사관은 주로 경상통계조사업무에 종사한다. 2003년 표본개편으로 경상통계조사의 조사대상처가 증가하면서 이와 관련된 각종 통계조사 관련 업무 수행을 위해 경상조사임시조사원제도가 도입되었고, 그로 인해 상시적 업무에 종사하는 비정규직의 고용이 크게 증가하기 시작하였다. 기존에 경제활동 인구조사, 소비자물가조사, 광공업동태조사 등 경상통계조사는 정규직 공무원이 수행하고, 인구주택 총 조사, 광업·제조업통계조사 등의 특별조사나 연간조사는 임시조사원 채용계획에 따라 채용되는 한시적 고용형태였다.<sup>1)</sup>(신호섭, 2005) 이와 달리 2003년 도입된

---

1) 신호섭, 2015.6., 통계조사 임시조사원의 운영 실태에 관한 연구, 1~2쪽

경상조사임시조사원제도는 상시적 필요인력을 비공무원으로 대체하는 성격을 갖는 것이었다.

통계조사관의 업무는 통계법 제26조(실지조사) 규정에 근거한다.

### 통계법

[시행 2017.7.26.] [법률 제14839호, 2017.7.26., 타법개정]

#### -제 26조(실지조사)

- ① 통계의 작성에 관한 사무에 종사하는 자는 통계의 작성을 위한 조사 또는 확인을 위하여 제18조에 따라 통계청장의 승인을 받은 사항에 관하여 관계인에게 관계 자료의 제출을 요구하거나 질문을 할 수 있다.
- ② 지정통계의 작성을 위한 조사 또는 확인에 있어 제1항에 따른 관계 자료의 제출을 요구받거나 질문을 받은 자는 정당한 사유가 없는 한 이에 응하여야 한다.
- ③ 제1항에 따른 직무를 행하는 자는 그 권한을 나타내는 증표를 지니고 이를 관계인에게 내보여야 한다.

통계법 제정 당시<sup>2)</sup>에는 통계조사 공무원의 업무로 규정되어 있었으나, 1975년 공무원이 아닌 통계조사원을 둘 수 있도록 하고, 그 자격규정을 시행령에 규정하는 것으로 변경하였다. 이러한 변화는 1975년 8월 당시 경제기획원 조사통계국이 경기, 강원 등 8개 통계사무소를 설치한 것에 따른 변화인 것으로 생각된다.

2) 통계법 [시행 1962.1.15.] [법률 제980호, 1962.1.15., 제정] 제9조 (실지조사) ①통계조사공무원은 지정통계조사를 위하여 필요한 장소에 들어가서 미리 경제기획원장의 승인을 받은 사항에 관하여 검사 또는 조사 자료의 제공을 요구하거나 관계자에 대하여 질문할 수 있다.

②통계조사공무원이 전항의 규정에 의한 조사를 할 때에는 그 권한을 표시하는 증표를 휴대하고 미리 관계자에게 제시하여야 한다.

## 통계법

[시행 1975.12.31.] [법률 제2799호, 1975.12.31., 전부개정]

### -제 6조 (통계조사원)

조사통계를 실시하기 위하여 필요한 때에는 제2조제2호에 계기한 기관에 그 통계를 작성하는 기간 중 통계조사원을 둘 수 있다.

### -제 7조 (실지조사)

① 통계작성에 관한 사무에 종사하는 자(제6조의 통계조사원을 포함한다. 이하 같다)는 지정통계의 조사나 확인을 위하여 미리 경제기획원장관의 승인을 얻은 사항에 관하여 검사 또는 조사 자료제출의 요구를 하거나 관계인에게 질문을 할 수 있다.

## 통계법 시행령

[시행 1976.5.8.] [대통령령 제8116호, 1976.5.8., 전부개정]

### -제 7조(통계작성사무종사자의 자격)

① 법 제5조의 규정에 의한 통계작성에 관한 사무에 종사할 수 있는 자는 다음 각 호의 1에 해당하는 자로 한다.

1. 법 제2조 제2호에 계기한 기관에서 통계에 관한 조사업무에 1년 이상 종사한 경력이 있는 자

2. 교육법에 의한 4년제 대학(사범대학을 포함한다) 또는 초급대학(교육대학을 포함한다)에서 통계학을 이수하고 졸업한 자

3. 경제기획원장관이 인정하는 기관에서 통계에 관한 소정의 훈련과정을 이수한 자

② 제1항에서 "통계작성에 관한 사무"라 함은 통계작성의 기획사무나 통계의 분석사무를 말한다.

③ 제1항의 규정에 의한 직무를 행하는 자는 그 권한을 표시하는 증표를 관계인에게 제시하여야 한다.

## ② 통계조사인력활용의 변화 경과

통계청의 주요 기능인 통계를 생산하는 역할을 중심으로 무기계약직 및 기간제 인력이 활용되고 있다. 2003년 경상조사임시조사원제도의 도입과 함께, 2004년부터 통계인프라 강화를 위한 논의가 정부 차원에서 진행되었고, 2005년에는 “국가통계인프라 강화를 위한 혁신방안”이 확정 보도되었다.<sup>3)</sup> 이 혁신방안에서는 통계 생산 과정에 대해 비정규 인력 활용을 통한 효율성 강조, 공무원 인력을 축소하면서 기획 및 분석 인력의 강화를 방안으로 제출하는데, 공무원을 단계적으로 축소하고 잉여인력을 통계기획 및 분석인력으로 전환하면서 현장조사인력을 임시조사원제도를 활용, 비공무원 중심으로 재편하는 것을 인력 활용 부분의 핵심 내용으로 하고 있었다. 이처럼 관리와 현장 조사 업무를 구분하는 인력운영 방안은 이후 2010년 4월 12일 확정된 ‘현장조사 인력구조 개선방안’에서도 재차 확인된다. 공무원 조서관은 현장조사 지도·관리, 국가통계 기획, 분석, 품질관리 등보다 전문성이 요구되는 분야로 전환 재배치하여 통계개선·개발, 행정자료 기반의 통계 작성체계를 구축하고, 현장조사 업무는 무기계약 및 기간제 근로자를 활용하는 방안으로 나아간다. (장선일, 2011)<sup>4)</sup> 이렇게 비공무원을 중심으로 하는 인력운용 방편은 1년 단위 기간제 채용을 하던 임시조사원제도에서 2006년에는 개인사업자 형태의 도급직으로 전환하여 2007년 공공부문 비정규직 종합대책 시행 시까지 운영된다.

## ③ 무기계약직 및 기간제 인원현황

통계청에는 2017년 7월 현재 기간제 노동은 자료 내검, 현장조사 등에 347명이 존재하는 것으로 확인되며, 무기계약직은 867명, 가운데 통계조사관은 802명으로 나타난다. 또한 통계청의 경우에는 공무원과 무기계약직 업무의 분리 방침에도 불구하고 무기계약직의 주된 업무인 통계조사와 동종유사업무를 수행하는 공무원이 상당수에 이른다. 2014년 기준으로 통계업무 비중이 업무의 50% 이상을 차지하는 통계인력은 4,767명이며, 이 중 통계청에는 3,321명이 존재한다. 통계인력 중 현장조사인력은 55.7%로, 통계청 지방통계청의 현장조사인력은 2,109명으로 나타난다.<sup>5)</sup> 기간제 및 무기계약직 인력이 현장조사 인력의 절반을 차지하고 있는 셈이며, 그만큼 동종 유사업무를 수행하는 공무원의 수가 비등하게 존재하고 있는 것이다.

3) 정부혁신지방분권위원회, 2005.2.22. “[보도자료] 국가통계인프라 강화를 위한 혁신방안 확정”

4) 장선일, 2011. 통계조사원의 직무만족도에 관한 연구-지방통계청에 근무하는 비공무원 대상으로, 4~6쪽 참조

5) 통계청, 2014.8. 2014년 통계인력 및 예산조사 결과보고서

〈표 1〉 무기계약 근로자 정원 표

무기계약근로자 관리규정 [별표1]  
 〈개정 2011.8.4〉〈개정 2014.9.25〉〈개정 2015. 4.1〉〈개정 2016.7.7.〉

무기계약근로자 정원 표

직 위 ( 직 종)  소속	무기계약근로자					
	총계	통계실 무관				통계 조사관
		사무보조 원	통계작성 보조원	사인 분류사	시설운영 보조원	
총계	867	16	36	6	3	806
본청	54	12	36	6	-	-
통계교육원	6	3	-	-	3	-
통계개발원	1	1	-	-	-	-
지방통계청	806	-	-	-	-	806
경인지방청	215	-	-	-	-	215
동북지방청	135	-	-	-	-	135
호남지방청	181	-	-	-	-	181
동남지방청	142	-	-	-	-	142
충청지방청	133	-	-	-	-	133

( ' 15. 3. 현재, 단위 : 명)

〈표 2〉 통계청 인력 현황

( '15. 6. 5. 기준, 단위 : 명, %)

구분	총원	본청, 통계교육원, 통계개발원	지방통계청
전체 정원	3,075	739	2,336
공무원	2,208	678	1,530
무기계약직	867	61	806
<b>무기계약직 비율</b>	<b>28.2</b>	<b>8.3</b>	<b>34.5</b>

\* 전국통계청노동조합 소개 자료집, 2015.8.25., 전국통계청노동조합

## (2) 무기계약직 전환 절차 검토

### ① 무기계약 전환 시기 및 전환 과정

통계청은 장기 기간제 노동을 사용하다가 이를 도급직 사원으로 전환하는 과정을 거쳐 2007년 비정규직 종합대책 시행 시 도급직 사원을 무기계약직으로 전환하였다. 2007년 비정규직 종합대책 시행과 함께 근속기간 2년 이상자에 대한 무기계약직 화, 그리고 그 외에는 기간제 계약으로 인력 활용 구조를 정비하였다. 2006년 당시 통계조사를 주요업무로 하는 비정규직은 지방청에 511명이 존재하며, 본청에는 일용직 193명, 기타직 45명이 존재하는 것으로 확인된다. 2007년 무기계약 전환 당시에는 2년 이상 근무한 직원을 중심으로 무기계약직으로 전환하였고, 다시 2008년 2차 대책 시행에 따라 2년 이상자를 무기계약직으로 전환하였다. 2007년 전환 당시 통계청은 대다수 통계조사원을 도급 조사원으로 운영하고 있었는데, 2006년 국정감사 결과에서 도급조사원의 정규직화 전환계획을 마련할 것이 주문되었고, 도급조사원에 대해 근로기준법상 근로자에 해당한다는 행정해석이 나오면서<sup>6)</sup>, 2007년에는 정부 대책에 따라 도급조사원을 무기계약직으로 전환하게 된다. 현재에도 도급직 조사원의 채용이 이루어지고 있으나, 계약의 형식과 무관하게 기간제

6) 근로 기준 팀-4600, 2007.6.8. “통계청 도급 조사원은 공무원인 팀장 및 협의 대상 조사관과 팀을 구성하여 통계 조사를 하는 점, 업무 수행 과정에서 도급 조사원은 팀장의 현장 조사 총괄 관리와 협의 대상 조사관의 조사표 내용 검토 등 통계 조사 관련 업무에 대한 업무 지시 및 지도 등을 받는 점, 「현장 조사 담당 공무원 행동 지침」을 적용받고 있는 점 등 요소들을 종합적으로 고려하여 판단할 때 근로기준법상의 근로자로 볼 수 있을 것”



근로계약으로 보는 것이 타당하다.

## ② 전환 절차

2007년 당시 전환 과정은 정부 정책에 따른 일괄적 전환이었기 때문에 2007년 5월 기준으로 2년 이상 근무자에 대해 해당년도 하반기까지 특별한 문제가 없는 한 무기계약 조차원으로 전환하였다. 당시 전환 제외자는 2년 미만 근무자로 2008년 2차 전환이 이루어졌다. 그러나 이로서 통계조사 직무의 일자리 자체가 무기계약직의 직무로 전환되었다고 보기는 힘들다. 당시 정부 대책은 일자리 기준이 아니라 노동자를 기준으로 2년 이상자를 전환 대상으로 하고 있었고, 그럼에도 여타 중앙행정기관에서 무기계약직 전환과 함께 이후 해당 일자리의 채용을 무기계약직으로 채용하고 있는 것과는 달리 통계청은 여전히 기간제 노동자를 채용하는 것을 기본적 채용형태로 하고, 이후 무기계약 전환과 관련해서는 별도의 심의 절차를 두고 있다.

이러한 심의 절차는 무기계약으로의 전환이라기보다는 무기계약으로의 신규채용 형태로 볼 수 있다. 현재 기간제 노동 가운데는 통계조사원, 통계작성보조원 등이 있다. 이들 역시 통계조사 관련 상시적 업무를 위해 채용된 노동자들이다. 그러나 기간제 노동자로서 2년이 경과하면 무기계약직으로 자동 전환되는 것이 아니라 무기계약직 정원 TO가 생겨야 전환의 기회를 갖게 되고, 전환 심사를 통해서 채용이 결정된다. 채용 후에는 수습기간을 거치고 그 평가에 따라 무기계약직 채용을 하도록 정하고 있다. 이러한 절차로 인해 기간제로 입사하더라도 전환 시점에 정원이 늘지 않으면 무기계약직으로의 전환 기회를 갖지 못하게 되기도 한다. 또 무기계약직 채용에는 공개채용뿐만 아니라 제한경쟁채용이 이루어지기도 하는데, 이러한 과정은 기간제 노동 2년 이후 무기계약직으로의 전환이라기보다는 신규채용의 형태에 가깝다.

## (3) 무기계약직 노동조건 실태

### ① 임금 수준 및 체계

통계청은 기간제 노동자에 대해 일급제 임금체계를 적용하고 있다. 현 무기계약직 노동자들 역시 무기계약직으로의 전환 이후에도 호봉제를 도입할 때까지 일급제 형태를 유지하고 있었다. 무기계약 전환과 함께 변화된 노동조건은 정년이 보장되었다는 것과 명절휴가비, 복지 포인트가 생긴 것 외에 없었다. 여전히 기본임금은 일급제 형태였다. 임금의 수준은 2005년 임시조사원 당시 최저 28,850원, 최고 36,750원 수준이었는데, 이는 당

시 최저임금을 약간 상회하는 수준이었다. 도급직으로 근무할 당시에는 실적에 따른 임금 지급 방식이었으나 총액은 월 100~130만원 수준으로 유사한 수준이었다.

임금수준이 약소하나마 개선된 것은 2013년 7월 호봉제가 시행되면서 부터였으며, 호봉제 시행 직전인 2012년 무기계약직의 일당은 46,600원, 기간제 노동자의 일당은 44,670원에 머무르고 있었다. 2017년 현재도 통계조사원 기간제 노동자의 일급은 53,540원으로 최저임금을 겨우 넘어서는 수준이다.

<표 3> (2012년) 통계청 내 공무원, 무기계약직, 기간제 근로조건 비교

구 분	공무원(정규직)	무기계약직	기간제
업무내용	현장조사 업무 (표본조사가 주된 업무 5년, 매년, 분기, 매월 단위)		
임금형태	호봉제 정액 임금	일급제 일당 : 46,600원	일급제 일당 : 44,670원
기타수당	정액급식비, 교통보조비, 보육수당, 장기근무가산금, 가족수당	명절보조금, 맞춤형복지	파악 불가

\* 출처 : 중앙행정기관 무기계약직 공동투쟁연대<sup>7)</sup>

2013년 7월 호봉제가 도입되면서, 무기계약직은 월급제로 전환된다. 그러나 초기 호봉 수준은 예산을 이유로 호봉상승에 대한 충분한 보상을 확보하지는 못하였다. 2013년 2월 통계청은 무기계약직 통계조사원 등 처우개선방안을 마련하고 일급제에서 호봉제로의 전환을 추진한다. 자체절감재원을 활용하고, 필요한 예산을 전용하여 호봉제가 도입된다. 이에 따라 2013년 7월부터 호봉제가 도입·실시되었으나, 호봉 간 격차는 1만원에 그쳤다. 이후 2014년 예산편성을 통해 호봉자연승급분 및 호봉 간 격차확대를 위한 예산을 확보하는 것이 필요했으나, 예산 증원은 미미한 수준이었고, 현재 호봉은 호봉 간 간격을 2만원 정도 수준으로 두고 있다.

7) 우리들 뉴스, 2012.10.12. “설훈, ” 농계청, 사업비 빼내 등산모자 사면서 무기계약직 수당은 못주나?”

[http://m.urinews.org/a.html?uid=12717&menu=&sc=&s\\_k=&s\\_t](http://m.urinews.org/a.html?uid=12717&menu=&sc=&s_k=&s_t), 검색일, 2012년 12월 7일

〈표 4〉 2016년 무기계약근로자 기본급 단가표/ 9급공무원 호봉표 비교

(단위: 원)

호봉	통계조사원, 사무보조원	사인 분류사, DB구축요원	시설관리사	9급·1등급
1	1,364,200	1,631,000	2,001,700	1,282,800
2	1,386,300	1,653,100	2,023,700	1,348,600
3	1,408,400	1,675,100	2,045,800	1,418,300
4	1,430,500	1,697,300	2,067,900	1,492,200
5	1,452,600	1,719,400	2,090,100	1,566,700
6	1,474,700	1,741,500	2,112,100	1,642,900
7	1,496,800	1,763,500	2,134,200	1,715,900
8	1,518,900	1,785,700	2,156,400	1,786,300
9	1,541,000	1,807,800	2,178,400	1,853,700
10	1,563,000	1,829,800	2,200,500	1,918,400
11	1,585,200	1,851,900	2,222,600	1,980,300
12	1,607,300	1,874,100	2,244,800	2,041,600
13	1,629,400	1,896,200	2,266,800	2,100,500
14	1,651,500	1,918,200	2,288,900	2,157,600
15	1,673,600	1,940,400	2,311,000	2,212,300
16	1,695,700	1,962,500	2,333,200	2,265,200
17	1,717,800	1,984,600	2,355,200	2,316,900
18	1,739,900	2,006,600	2,377,300	2,365,100
19	1,762,000	2,028,800	2,399,400	2,412,400
20	1,784,100	2,050,900	2,421,500	2,457,400
21	1,806,100	2,073,000	2,443,600	2,500,000
22	1,828,300	2,095,000	2,465,700	2,540,900
23	1,850,400	2,117,200	2,487,900	2,579,800
24	1,872,500	2,139,300	2,509,900	2,617,200
25	1,894,500	2,161,300	2,532,000	2,652,800
				...
				(31호봉)2,815,000

비록 호봉제를 도입하기는 하였지만, 유사한 통계조사업무를 하는 공무원의 호봉과 비교하면 격차가 크다. 2016년 9급 공무원 1호봉은 1,282,800원으로 통계조사관의 1호봉보다 약간 낮은 수준이지만, 호봉 간 격차의 차이로 3호봉부터는 공무원의 임금수준이 더 높아지며, 현재 통계조사관 최고호봉 수준인 18호봉의 경우에는 공무원 18호봉의 73% 수준이다. 호봉표상 통계조사관 최고호봉인 25호봉을 기준으로 비교할 경우 공무원 호봉의 71% 수준으로 더 떨어진다.

뿐만 아니라 호봉제 도입 시 이전의 근속이 제대로 반영되지도 못하였다. 예산의 부족으로 이전 경력이 제대로 인정되지 못했고, 노사 간 합의로 채용과 채용 사이 15일 이상의 기간이 존재할 경우에는 이전 경력을 배제하는 것으로 합의되었다.

## ② 임금 외 기타 노동조건

무기계약직 통계조사관의 경우 기본 호봉 외 수당 등은 40만원 수준의 명절휴가비, 그리고 복지 포인트 연간 40만원이다. 2016년부터 급식비가 지급되고 있지만 현재 4만원 수준에 그치고 있다.

특히 통계청의 경우에는 성과상여금이 지난해 큰 쟁점이 되었는데, 통계청 측은 기본급 인상에 반영되어야 할 처우개선비 일부를 성과상여금 형태로 하여 차등지급하고자 하였고, 노동조합측이 급식비 요구안을 줄이고 성과상여금 격차를 줄이는 양보안을 제시했음에도, 결국 12-32-52만원의 큰 격차를 둔 성과상여가 도입되었다. 공무원에 비해 지나치게 부족한 급식비 4만원을 인상하는 문제, 성과상여금을 폐지하는 문제 등은 현재에도 여전히 쟁점이 되고 있다.

물론 승진이나 승급 시스템은 전혀 없고, 경력이 올라가더라도 약간의 호봉 상승 외에는 달라지는 것이 없는 상황이다. 반면 초임수준은 비슷하다 하더라도 공무원에게 주어지는 여러 복지와 수당, 승진 등의 시스템은 무기계약직 노동자들의 박탈감을 유도한다.

## (4) 무기계약직 고용형태에서 제기되는 차별의 문제

통계조사관의 업무는 애초 공무원이 수행하도록 되어 있었던 업무이다. 통계법에 따라 국민의 자기정보결정권을 제한하는 통계현장조사의 업무를 수행하고 있고, 공무상 직접적인 책임이 따르는 업무이기도 하다. 과거 공무원이 통계조사 업무를 수행하였고, 제도적으

로 그렇게 규정하고 있었던 점, 또 현재에도 통계조사 업무를 행정 업무 외에 자신의 업무로 하고 있는 공무원이 다수라는 점에서 일반 통계직 공무원의 처우 조건과 비교해 볼 수 있다.

앞서 기본호봉을 중심으로 9급 공무원과의 보수를 비교해 보았는데, 이 격차는 공무원 평균보수와 비교할 때 더 큰 차이를 보인다. 동일한 업무를 수행하고 있는 통계 공무원과 비교할 때, 5년 차의 경우 공무원 평균 보수의 69%, 10년 차의 경우 공무원 평균 보수의 60%, 15년 차의 경우 공무원 평균 보수의 56%에 불과하며, 무기계약직 노동자는 공무원이 지급받는 각종 수당을 거의 지급받지 못하고 있다.<sup>8)</sup>

<표 5> 통계조사관(무기계약직)과 통계공무원과의 보수수준 비교

구 분	5년차		10년차		15년차	
	조사관	공무원	조사관	공무원	조사관	공무원
평균보수	1,387,480	2,014,090	1,488,680	2,482,060	1,589,880	2,840,120
격 차	69%		60%		56%	

\* 통계공무원은 9급 수준을 기준으로 하였으며, 성과상여금이나 복지 포인트 등은 반영하지 않았음.

공무원과 무기계약직 통계조사관의 보수수준 차이를 만드는 가장 큰 원인은 기본 호봉 차이에도 있지만 공무원에게 지급되는 각종 수당이 무기계약직에게는 전무하다는 점에서 원인을 찾을 수 있다.

**(5) 공무원 신설 및 전환의 필요성**

통계현장조사를 할 때에는 관계자 신분을 증명하도록 되어 있다. 그러나 통계조사관의 경우 조사관 신분증이 지급되는데, 이는 공무원 신분증과는 당연히 다르다. 통계현장조사에서 응답자의 협조를 이끌어내는 것이 필수적이고, 그를 위해서는 조사자의 신분이 공적으로 증명되고 업무 수행에 무리가 없이 권한이 대외적으로도 부여되는 것이 필요하다.

8) 최호웅, 2015., 행정기관 무기계약직 노동자 차별적 처우에 대한 사법절차상 해결방안에 관하여-통계청 무기계약직 노동자 실태를 중심으로 -, 3쪽

특히 통계청에서 수행하는 조사는 일회성 조사보다 장기간 응답자와의 관계를 유지하면서 수행해야 하는 조사가 많은 만큼 조사자의 신분이 보증되지 않으면 업무 수행이 어렵다. 또한 개인의 상세한 정보를 총괄적으로 모두 조사해야 하는 업무의 특성상 공무원이라 하더라도 응답자에게 내침을 당하는 것이 적지 않게 발생한다. 당연히 무기계약직 신분증으로는 안정적인 조사를 수행하기 원활하지 않을 수밖에 없다. 이러한 업무는 공적인 업무로, 개인의 정보를 주로 다루는 직무라는 점, 공적 기관의 업무로서 권한이 부여되어 수행되고 있다는 점 등에서 공무원로서의 성격을 가진다. 애초 이 업무를 공무원이 수행하도록 규정했었다는 점에서도 공무원로서의 성격을 잘 알 수 있다.

또한 이러한 업무의 성격은 무기계약직 등의 채용에 있어서 좀 더 엄격한 요건을 요하는 것으로도 나타난다. 통계청의 경우 무기계약 및 기간제 근로자 관리규정 제11조 제1항에서 공무원 결격요건과 같은 수준의 자격요건을 두고 있고, 이는 기간제 채용 시에도 동일하게 적용된다. 또한 무기계약직으로 채용을 할 경우에는 시험 또는 서류전형과 면접을 거쳐 적격자를 채용하도록 하고 있다(관리규정 제13조(채용절차)). 이 역시 개인의 상세한 정보를 다루는 업무의 특성에 기인한 것으로, 무기계약직 등의 불안정한 지위가 아니라 공무를 수행하는 것에 따른 직제 편성을 통해 업무수행의 안정화를 기하는 것이 필요하다.

### (통계청) 무기계약 및 기간제 근로자 관리규정

[시행 2017.9.7.] [통계청훈령 제474호, 2017.9.7., 일부개정]

#### -제11조(자격요건)

- ① 채용권자는 「국가공무원법」 제33조에 저촉되지 않는 자를 무기계약근로자 등으로 채용하여야 한다. <개정 2013.9.26> <개정 2017.02.06>
- ② 채용권자는 각 직종별로 정해진 자격 또는 경력을 갖춘 자를 무기계약근로자 등으로 채용하여야 하며, 자격 또는 경력 요건은 「공무원 임용 시험령」에 규정된 경력경쟁채용을 위한 자격증 구분표 등을 참조하여 채용 시 별도로 정한다. <개정 2016.7.7.> <개정 2017.02.06>
- ③ 그밖에 해당 직무의 원활한 수행을 위하여 필요하다고 판단될 경우에는 거주지를 제한할 수 있다. <개정 2011.8.4.>

#### -제13조(채용절차)

- ① 무기계약근로자 등을 채용하고자 할 때에는 인사담당부서와 사전에 협의하여야 하

며, 직종별 연간 신규채용 시 저소득층 및 장애인을 우선 채용할 수 있다. 다만, 학력, 자격 등 고도의 전문지식 및 기술이 필요한 일부 특수직종의 경우에는 예외로 할 수 있다. <개정 2011.1.1>

② 채용권자는 무기계약근로자 등을 채용할 때에는 채용자격기준에 해당하는 사람에 대해서 필기시험·실기시험 또는 서류전형을 거친 후 면접시험에 의하여 적격자를 채용하여야 한다.<개정 2015. 4.1.>

## 나. 국토관리사무소 : 국토관리원을 중심으로

### (1) 개관

#### ① 국토관리원의 주요 업무 및 관련 법률

국토관리사무소는 지방 국토관리청장의 소관사무 중 국도의 유지·건설 및 하천의 유지·관리에 관한 사무를 수행하는 곳으로, 국토관리사무소의 무기계약직에는 주되게 국토관리원(도로보수원, 과적단속원), 사무보조원, 하천관리원이 있다. 하천관리원은 별도로 하천법 및 하천보수원 관리규정에서 그 근거 및 업무, 채용 및 인사 등에 대해 규정하고 있다.

국토관리원의 업무와 관련된 근거법률은 도로법 제31조 및 제77조, 도로의유지·보수 등에 관한 규칙이다. 이에 따라 과적단속원은 운행 제한차량 단속업무를 수행하고 있고, 도로보수원은 설해 및 수해, 응급보수, 제초작업, 청소 등 도로 유지관리 업무를 수행하고 있다.

## 도로법

[시행 2017.11.28.] [법률 제15115호, 2017.11.28., 일부개정]

### -제31조(도로공사와 도로의 유지·관리 등)

① 도로공사와 도로의 유지·관리는 이 법이나 다른 법률에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 해당 도로의 도로관리청이 수행한다.

② 제1항에도 불구하고 국토교통부장관은 일반국도의 일부 구간에 대한 도로공사와 도로의 유지·관리에 관한 업무를 대통령령으로 정하는 바에 따라 도지사 또는 특별자치도지사가 수행하도록 할 수 있다. 이 경우 국토교통부장관은 미리 도지사 또는 특별자치도지사와 협의하여야 한다.

③ 국가지원지방도에 대한 도로공사에 필요한 조사·설계는 국토교통부장관이 실시한다. 다만, 특별시 또는 광역시 안의 국가지원지방도 구간에 대한 조사·설계는 특별시장 또는 광역시장이 실시하되, 국가지원지방도의 설계에 관하여는 국토교통부장관의 승인을 받아야 한다.

### -제77조(차량의 운행 제한 및 운행 허가)

① 도로관리청은 도로 구조를 보전하고 도로에서의 차량 운행으로 인한 위험을 방지하기 위하여 필요하면 대통령령으로 정하는 바에 따라 도로에서의 차량 운행을 제한할 수 있다. 다만, 차량의 구조나 적재화물의 특수성으로 인하여 도로관리청의 허가를 받아 운행하는 차량의 경우에는 그러하지 아니하다.

④ 도로관리청은 제1항에 따른 운행제한에 대한 위반 여부를 확인하기 위해서 관계 공무원 또는 운행제한단속원(도로관리청, 한국도로공사 또는 민자 도로 관리자가 고용하거나 위탁한 업체의 직원 중에서 차량 운행제한 업무를 담당하는 공무원이 아닌 사람을 말한다. 이하 같다)으로 하여금 차량에 승차하거나 차량의 운전자에게 관계 서류의 제출을 요구하는 등의 방법으로 차량의 적재량을 측정하게 할 수 있다. 이 경우 차량의 운전자는 정당한 사유가 없으면 이에 따라야 한다. <개정 2016.1.19.>



**도로의유지·보수등에관한규칙**  
[시행 2017.7.26.] [국토교통부령 제443호, 2017.7.26., 타법개정]

**-제11조(도로보수원)**

① 관리청은 도로의 효율적인 유지·보수 등을 위하여 필요한 경우에는 도로를 순회하면서 유지·보수 등에 종사하는 자(이하 "도로보수원"이라 한다)를 둘 수 있다.

② 도로보수원의 배치기준 및 복무·보수 등에 관하여 필요한 사항은 국토교통부장관이 행정안전부장관과 협의하여 정한다. <개정 2001.3.30, 2008.3.14, 2013.3.23, 2014.11.19., 2017.7.26>

② 국토관리원 인력활용 관련 규정의 변화

과적단속, 즉 운행 제한차량 단속업무는 1994년 성수대교 붕괴 사고 이후 확대 추진된 업무이다. 이전에도 업무가 존재했으며, 당시 과적단속은 기능직 공무원이나 청원경찰, 기타직, 공익요원에 의해 이루어지고 있었다. 당시 도로법<sup>9)</sup> 제54조(차량의 운행제한)에 차량운행제한에 대한 규정을 두고 제54조의5(도로관리원)에서 운행제한을 담당하는 업무는 공무원 중 도로관리원을 관리청이 임명하여 업무를 수행하도록 하고 있었다. 그러나 대부분 업무는 공무원이 아닌 기타직에 의해 수행되었고, 1994년 이후 운행 제한차량 단속 업무가 확대되면서 이의 수행을 비공무원 신분의 기타직 노동자들이 대다수 수행하게 된 것으로 보인다.

**도로법**  
[시행 1993.6.1.] [법률 제4545호, 1993.3.10., 일부개정]

**-제54조의5 (도로관리원)**

① 관리청은 도로의 효율적인 관리보안을 위하여 필요한 때에는 대통령령이 정하는 바에 따라 그 소속 공무원 중에서 도로관리원을 임명할 수 있다. <개정 1993·3·10>

9) 도로법, 93년 3월 10일 법률 제4545호, 1993.6.1. 시행

② 도로관리원은 다음 각 호에 해당되는 자에 대하여 공사의 중지를 명하거나, 공작물 기타 물건의 개축·이전·제거 또는 그 공작물이나 물건으로 인하여 생길 위해를 예방하기 위한 필요한 조치를 하게 할 수 있다. <개정 1976·12·31, 1993·3·10>

1. 제34조·제36조제1항·제40조제1항·제45조·제47조·제50조제3항 내지 제5항·제51조제3항 또는 제54조의4제1항의 규정에 위반한 자

2. 제1호의 각 조항 또는 제50조제6항·제51조제4항·제53조제1항·제54조 또는 제54조의4제3항의 규정에 의한 처분에 위반한 자

③ 제2항의 규정에 의하여 공사의 중지를 명하거나 도로의 보안등을 위한 조치를 하고자 하는 자는 그 권한을 표시하는 증표를 지니고 이를 관계인에게 내보여야 한다. <신설 1993·3·10>

④ 제48조제5항의 규정은 제3항의 규정에 의한 증표에 관하여 이를 준용한다. <신설 1993·3·10>

[본조신설 1970·8·10]

당시 규정상으로는 공무원의 업무로 되어 있었으나, 실질적으로 비공무원에 의해 수행하게 해 왔고, 그 규모는 전체 가운데 기타직이 차지하는 비율이 40% 정도에 이르고, 일 반국도에 한정해서 볼 경우 기타직이 71%에 이를 정도로 높았다.

〈표 6〉 전국 운행제한(과적)차량 단속원 및 장비현황<sup>10)</sup>

구분	과적단속요원				사법경찰관리	검문소		단속장비	
	일반직	기능직	청원경찰	기타직(기타)		고정식(개소)	이동식(개소)	고정식(set)	이동식(조)
계	1,169	289	332	1,192	469	395	365	485	694
일반국도	-	70	154	573	96	68	147	66	143
고속국도	960	-	3	(41)	(41)	285	28	379	94
지방도이하	253	219	184	(180)	(180)	42	190	40	457

당시 규정에 의거하면 도로관리원은 공무원 중에서 임명할 수 있도록 하고 있고, 도로법에 의거 공사의 중지를 명하거나 보로의 보안 등을 위한 조치를 취할 수 있도록 하고 있고, 그 권한을 표시하는 증표를 내보이도록 하고 있다. 이런 점에서 과거에도 또 지금 현재에도 민간이 해당 공무를 수행한다는 것은 문제의 소지가 된다. 그러나 관련 규정은 2016년에야 개정되었다.<sup>11)</sup>

도로보수원 역시 비공무원 기타직 형태로 존재했었다. 그러나 도로보수원의 업무 역시 제정 도로법상의 ‘도로관리원’의 업무 범위에 포괄되는 것으로 공무원이 배치되어야 하는 직종으로 보아야 한다. 그러나 도로보수원도 비공무원인 기타직으로 활용되어 왔다. 다만 ‘도로보수원 복무 및 배치기준’<sup>12)</sup>으로 그 임용과 배치기준, 노동조건 등에 대해서 정하고 있었는데, 이 규칙은 당시의 도로법 제39조(도로의 구조·시설 등)에 관한 조항 및 도로의유지·보수등에관한규칙 제11조(도로보수원)의 규정에 의거해 도로보수원 및 운행

10) 정준현, 2009, 과적차량 단속의 법적 성격과 도로관리원의 법적 지위에 관한 검토, 법학논총, 제33권 제2호, 248쪽

11) 도로법, [시행 2016.7.20.] [법률 제13791호, 2016.1.19., 일부개정]

12) 도로보수원 복무 및 배치기준 [시행 2003.10.8.] [건설교통부고시 제2003-231호, 2003.10.8., 전부개정]

제한차량단속업무를 보조하는 자의 복무 및 배치기준에 관한 사항을 규정하고 있었다.

도로의유지·보수등에관한규칙은 ‘중전의 도로법에서는 도로의 구조와 유지·보수에 관한 기준을 대통령령으로 정하도록 하여 이에 관한 사항을 도로유지·보수령에서 정하였으나, 변화하는 도로환경에 신속하게 대응할 수 있도록 하기 위하여 도로의 유지 및 보수에 관한 기준을 건설교통부령으로 정하도록 도로법이 개정(1999. 2. 8, 법률 제5894호)됨에 따라 대통령령인 도로유지·보수령을 폐지하는 대신 그 내용을 개선·보완’ 하는 것을 목표로 제정되었다. 이 규칙의 제정과 함께 도로보수원 복무 및 배치기준이 건설교통부고시로 제정되었다. 이 규칙은 도로보수원을 비공무원인 기타직으로 관리하고 있었다.

### 도로의유지·보수등에관한규칙, 국토교통부령 제443호, 2017.7.26.

#### -제11조(도로보수원)

- ① 관리청은 도로의 효율적인 유지·보수 등을 위하여 필요한 경우에는 도로를 순회하면서 유지·보수 등에 종사하는 자(이하 "도로보수원"이라 한다)를 둘 수 있다.
- ② 도로보수원의 배치기준 및 복무·보수 등에 관하여 필요한 사항은 국토교통부장관이 행정안전부장관과 협의하여 정한다.

이후 2009년 국토해양부 훈령 제528호 (2009.12.21.)로 도로관리 무기계약근로자 관리규정이 제정되면서 위 규칙은 폐지되었고, 해당 관리규정을 통해 과적단속원 및 도로보수원에 대한 직무, 채용, 인사, 보수, 복무 등에 대한 사항을 규정하였다. 해당 관리규정은 이후 2013년 8월 1일 국토관리원 관리규정으로 전부 개정된다.<sup>13)</sup>

즉, 업무가 늘어나고 기존 공무원 인력으로 수행되어야 하는 업무를 해당 공무원 인력 내에서 수행하지 못하는 범위를 비공무원인 민간인을 일용직, 계약직, 혹은 상용직의 형태로 사용하여 오다가 공무원의 수행 규정을 없애고 민간인, 무기계약직 노동자가 수행하는 것으로 변화되어 온 과정이라 볼 수 있다.

13) (국토교통부훈령 제261호) [시행 2013.8.1.] [국토교통부훈령 제261호, 2013.8.1., 전부개정]

③ 무기계약직 및 기간제 인원 현황

국도관리원 관리규정에서 도로보수원 및 과적단속원의 정원 및 배치기준을 정하고 있다. 과적단속원의 경우 별표1에서 기능직 70명, 청원경찰 116명, 계약직 602명 총 788명으로 정원을 두고 있으며, 도로보수원의 경우에는 관리하는 도로에 따라 배치기준을 달리 하고 있다. 하천 보수원 역시 ‘하천 보수원 관리규정’ 별표 1에서 130명을 정원으로 정하고 있으며, 10km 당 1인의 하천 보수원을 배치하도록 하고 있다. 국도관리원 및 하천 보수원의 배치계획은 복무관리자인 국토관리사무소장이 마련하도록 하고 있다.(김철 외, 2017)<sup>14)</sup> 현재 18개 국토관리사무소에 국도관리원 전체는 940명 정도가 존재한다.

국도관리원 관리규정
[시행 2014.10.16.] [국토교통부훈령 제438호, 2014.10.16., 일부개정]
<p><b>-제5조(정원 및 배치)</b></p> <p>① 채용권자는 별표 1의 정원 내에서 과적단속원을 둘 수 있고 , 관리하는 도로가 2차로 이하는 도로연장이 15킬로미터 이내에, 4차로 이상은 10킬로미터 이내에, 비포장도로의 경우 8킬로미터 이내에 1명의 도로보수원을 둘 수 있다.</p> <p>② 복무관리자는 배정된 정원 내에서 국도관리원의 배치계획을 마련하여야 한다.</p> <p>③ 채용권자는 업무량 등을 기초로 국도관리원을 증원 또는 감원하고자 할 경우에는 장관의 승인을 받아야 한다.</p>

일부 지역에서 계절적 요인에 따라 겨울철 제설작업 등에 필요한 도로보수원 인원을 기간제로 채용하고 있으나, 정확한 규모를 확인하기는 어렵다. 관리규정에서는 이러한 경우 국토관리사무소장이 채용권자가 될 수 있도록 하고 있다.

14) 김철 외, 2017.3. 공공부문 비정규직 정책평가 연구, 사회공공연구원, 59쪽

## (국토교통부) 무기계약근로자 및 기간제 근로자 등 관리규정

[시행 2017.10.26.] [국토교통부훈령 제929호, 2017.10.26., 일부개정]

### -제2조(용어의 정의)

이 규정에서 사용하는 용어의 정의는 다음과 같다.

1. "무기계약근로자"라 함은 기간의 정함이 없는 근로계약을 체결한 근로자를 말한다.
2. "기간제 근로자"라 함은 기간의 정함이 있는 근로계약을 체결한 근로자를 말한다.
3. "단시간근로자"라 함은 근로기준법 제2조의 규정에 의한 단시간근로자를 말한다.
4. "채용권자"라 함은 근로자의 채용·보수 및 복무 등에 관한 권한을 가진 자로써 실·국장(정책관을 포함한다) 및 소속기관의 장(제1차 소속기관의 장을 말한다)을 말한다. 다만, 겨울철 제설작업 등 6개월 미만의 기간제 근로자를 채용하는 경우에는 국토관리사무소장을 포함한다.
5. "보수"라 함은 근로제공에 대한 대가로서 봉급 및 각종 수당을 합산한 금액을 말한다.

## (2) 무기계약직 전환 절차 검토

국토관리원은 2007년 비정규직 종합대책 시행 시 2년 이상 근무자를 무기계약직으로 전환되었고, 이후 채용자는 무기계약직으로 바로 채용하는 것으로 변화되었다. 전환 과정에는 별도의 절차가 존재하지는 않았던 것으로 보인다.

무기계약 전환 이전에는 기타직 뿐만 아니라 일용직 형태도 존재했는데, 처음 입사하면 일용직으로 채용되어 일정 기간이 지나면 해당 청 소관으로 기타직으로 전환해 왔었다가, 2007년 무기계약 전환 시 일용직과 기타직 전체를 무기계약직으로 전환하였다. 기타직은 상여금 및 수당이 일부 존재했기 때문에 일용직과 기타직의 노동조건 격차가 있었으나 무기계약 전환과 함께 모두 기타직과 같은 수준으로 임금조건이 맞춰진 것으로 보인다.

그러나 그 외에 무기계약 전환으로 달라지는 노동조건은 크지 않았다. 기말수당, 가족

수당, 직급보조비, 위험수당, 급식비 등의 수당이 생겨났지만, 여전히 임금수준은 130만원 수준에 머물렀다.

(3) 무기계약직 노동조건 실태

① 임금 수준 및 체계

국도관리원은 2014년부터 호봉제를 도입·시행하고 있다. 국도관리원의 호봉 표는 별도로 마련한 것이 아니라 기존의 사무보조원 호봉 표를 따르는 것으로 노사 간 합의가 되었다. 그 과정에서 해당 직무 자체의 연원이 오래된 과적단속원 및 도로보수원은 근속이 다른 무기계약직에 비해 장기일 수밖에 없었는데, 그로 인해 사무보조원 호봉 표는 31호봉까지로 운영되고 있었으나, 국도관리원은 20호봉으로 제한하는 것으로 합의가 이루어졌다. 반면 2012년부터 시행되어 상대적으로 근속이 짧은 하천관리원의 경우에는 31호봉까지 적용을 하는 것으로 되었다. 이렇게 기준이 일관되지 않은 것은 예산의 제약에 따른 것이다.

<표 7> 2017년 국토교통부 무기계약근로자 등 보수 표(호봉제)

(월지급액, 단위 : 원)

호봉	사무보조원·운전원			청소원·방호원·조리원			비고
	기본급여	정액급식비	지급총액	기본급여	정액급식비	지급총액	
1호봉	1,354,200	100,000	1,454,200	1,473,660	100,000	1,573,660	
2호봉	1,366,200	100,000	1,466,200	1,498,710	100,000	1,598,710	
3호봉	1,393,600	100,000	1,493,600	1,523,760	100,000	1,623,760	
4호봉	1,452,300	100,000	1,552,300	1,554,390	100,000	1,654,390	
5호봉	1,522,000	100,000	1,622,000	1,575,910	100,000	1,675,910	
6호봉	1,593,000	100,000	1,693,000	1,615,730	100,000	1,715,730	
7호봉	1,662,200	100,000	1,762,200	1,640,710	100,000	1,740,710	
8호봉	1,722,100	100,000	1,822,100	1,640,710	100,000	1,740,710	
9호봉	1,779,400	100,000	1,879,400	1,640,710	100,000	1,740,710	
10호봉	1,840,500	100,000	1,940,500	1,640,710	100,000	1,740,710	

11호봉	1,890,700	100,000	1,990,700	1,640,710	100,000	1,740,710	
12호봉	1,939,800	100,000	2,039,800	1,640,710	100,000	1,740,710	
13호봉	1,986,100	100,000	2,086,100	1,640,710	100,000	1,740,710	
14호봉	2,032,100	100,000	2,132,100	1,640,710	100,000	1,740,710	
15호봉	2,077,500	100,000	2,177,500	1,640,710	100,000	1,740,710	
16호봉	2,116,800	100,000	2,216,800	1,640,710	100,000	1,740,710	
17호봉	2,154,600	100,000	2,254,600	1,640,710	100,000	1,740,710	
18호봉	2,188,500	100,000	2,288,500	1,640,710	100,000	1,740,710	
19호봉	2,210,300	100,000	2,310,300	1,640,710	100,000	1,740,710	
20호봉	2,222,600	100,000	2,322,600	1,640,710	100,000	1,740,710	
21호봉	2,248,700	100,000	2,348,700	1,640,710	100,000	1,740,710	
22호봉	2,293,500	100,000	2,393,500	1,640,710	100,000	1,740,710	
23호봉	2,318,300	100,000	2,418,300	1,640,710	100,000	1,740,710	
24호봉	2,351,600	100,000	2,451,600	1,640,710	100,000	1,740,710	
25호봉	2,381,200	100,000	2,481,200	1,640,710	100,000	1,740,710	
26호봉	2,406,900	100,000	2,506,900	1,640,710	100,000	1,740,710	
27호봉	2,444,300	100,000	2,544,300	1,640,710	100,000	1,740,710	
28호봉	2,464,100	100,000	2,564,100	1,640,710	100,000	1,740,710	
29호봉	2,485,500	100,000	2,585,500	1,640,710	100,000	1,740,710	
30호봉	2,503,700	100,000	2,603,700	1,640,710	100,000	1,740,710	
31호봉	2,519,200	100,000	2,619,200	1,640,710	100,000	1,740,710	

\* 근로소득세 등 세전 기준금액, 정액급식비는 비과세처리(건강·연금보험료 산정의 보수액에서 제외)

\* 호봉산정 시 공무원보수규정의 경력 환산률표 준용

무기계약 전환 후 기말수당, 교통보조비, 정근수당 등을 없애고 이를 기본급에 포함시켜 임금 인상의 효과가 크게 나타나지는 않았다. 그러나 이런 수당체계의 변경 과정에서 노동조합이나 노동자의 의사가 반영되지는 않았고, 공무원 수당 규정의 변화에 따라 변동



되는 것이라며 일방 변경되었다. 또 예산의 제약은 기타 수당에도 제약을 가져왔는데, 2014년 호봉제를 도입하면서는 직급보조비와 가족수당이 소멸되었다.

### ② 임금 외 기타 노동조건

도로보수원의 경우 주간 근무를 중심으로 하고, 이동 시 운전원인 공무원과 함께 이동하게 된다. 그러나 과적단속원의 경우에는 24시간 운영되기 때문에 12시간 맞교대의 주-야-비 형태의 교대근무로 되어 있다. 근무를 위해 이동해야 하는 거리가 수십 킬로미터에 이르기 때문에 갖게 된 근무형태이나 충분한 휴게 및 휴가가 보장되지 못하는 문제가 존재한다.

특히 과적단속원의 경우 연차휴가를 제대로 쓰지 못하고 있었는데, 최소 4명 이상이 한 조로 움직여야 하는 구조에서 여러 명이 휴가를 사용하게 될 경우 근무가 불가능하기 때문에 휴가 사용에 제약이 따른다. 운영되고 있는 팀 숫자를 유지하도록 하기 때문에 팀 전체가 휴가를 맞추어 사용하는 것도 불가능한 상황이다.

그 외 다른 중앙행정기관과 마찬가지로 명절 휴가비와 복지 포인트가 적용되는데, 2017년 현재 복지 포인트는 인사 혁신처 권고사항인 400포인트에 못 미치는 350포인트를 지급받고 있다. 국도관리원의 경우 단체보험에 가입하도록 되어 있는데 이는 복지 포인트에서 의무적으로 들어가기 때문에 실제 지급받는 복지 포인트는 20만원정도 수준이다.

역시 다른 중앙행정기관 무기계약직과 마찬가지로 승진, 승급 시스템은 없고, 이는 공무원과 비교하여 박탈감을 느끼게 하는 부분이다.

### ③ 고용 불안

관리규정상 ‘업무량 변화, 예산감축, 조직개편 등으로 고용조정이 불가피한 때’, ‘근무성적평가 결과 연속 2회 이상 최하위 등급을 받은 때’ 해고할 수 있도록 조항을 두고 있다. 이로 인해 해고된 사례는 없지만, 해당 규정은 노동자들로 하여금 고용불안을 느끼게 하고 있다.

또한 과적단속원과 도로보수원을 ‘국도관리원’으로 통합하여 하나의 규정으로 운영하고 있어 업무 간 이동이 가능하고, 타 국도로의 인사이동도 가능하도록 되어 있다. 이러한 이동이 징계성으로 극히 일부 이루어지기도 하는데, 이 역시 고용불안을 야기하는 요소이다.

#### (4) 무기계약직 고용형태에서 제기되는 차별의 문제

국도관리원은 현재에도 동일한 업무를 수행하는 기능직 공무원이 존재하며, 공무원이 수행해야 하는 직무에 해당한다. 공무원 9급 수준과 기본급여를 비교할 때 국도관리원 최고호봉인 20호봉이 되더라도 84% 수준에 그친다. 또한 기본급여의 차이뿐만 아니라 성과급 및 수당의 차이가 크게 존재하기 때문에 평균보수수준으로 비교하면 더 격차가 벌어진다.

〈표 8〉 국도관리원 호봉과 9급 공무원 봉급 표 비교

호봉	사무보조원·운전원			9급·1등급
	기본급여	정액급식비	지급총액	
1호봉	1,354,200	100,000	1,454,200	1,395,800
2호봉	1,366,200	100,000	1,466,200	1,461,200
3호봉	1,393,600	100,000	1,493,600	1,530,700
4호봉	1,452,300	100,000	1,552,300	1,604,700
5호봉	1,522,000	100,000	1,622,000	1,682,600
6호봉	1,593,000	100,000	1,693,000	1,761,100
7호봉	1,662,200	100,000	1,762,200	1,839,300
8호봉	1,722,100	100,000	1,822,100	1,914,800
9호봉	1,779,400	100,000	1,879,400	1,987,000
10호봉	1,840,500	100,000	1,940,500	2,056,400
11호봉	1,890,700	100,000	1,990,700	2,122,700
12호봉	1,939,800	100,000	2,039,800	2,188,500
13호봉	1,986,100	100,000	2,086,100	2,251,600
14호봉	2,032,100	100,000	2,132,100	2,312,900
15호봉	2,077,500	100,000	2,177,500	2,371,500
16호봉	2,116,800	100,000	2,216,800	2,428,200
17호봉	2,154,600	100,000	2,254,600	2,483,600
18호봉	2,188,500	100,000	2,288,500	2,535,200

19호봉	2,210,300	100,000	2,310,300	2,585,900
20호봉	2,222,600	100,000	2,322,600	2,634,300
21호봉	2,248,700	100,000	2,348,700	2,679,900
22호봉	2,293,500	100,000	2,393,500	2,723,700
23호봉	2,318,300	100,000	2,418,300	2,765,400
24호봉	2,351,600	100,000	2,451,600	2,805,500
25호봉	2,381,200	100,000	2,481,200	2,843,700
26호봉	2,406,900	100,000	2,506,900	2,878,200
27호봉	2,444,300	100,000	2,544,300	2,907,900
28호봉	2,464,100	100,000	2,564,100	2,936,700
29호봉	2,485,500	100,000	2,585,500	2,964,300
30호봉	2,503,700	100,000	2,603,700	2,991,200
31호봉	2,519,200	100,000	2,619,200	3,017,500

보수뿐만 아니라 업무 수행에서도 국도관리원들은 차별을 느끼고 있었는데, 공무원에 대해서는 업무 수행 건수에 대한 압박이 없지만 무기계약직 과적단속원에 대해서는 업무량에 대한 독촉이 이루어지기도 한다. 또 공무원은 휴무가 있고, 주말을 휴일로 부여받지만, 무기계약직 과적단속원의 경우에는 24시간 운영 구조 속에서 불 특정적으로 휴일을 취하게 되는 문제가 있다.

### (5) 공무원 신설 및 전환의 필요성

국도관리원 중 특히 과적단속원은 공무원과 동행하지 않고 독자적으로 업무를 수행하고 있는데, 이 때 공무원의 신분이 아니라는 점은 업무 수행에 많은 장애를 일으킨다. 우선 관용차를 공무원 신분이 아닌 노동자가 운행하는 것부터 규정상으로는 문제가 되는 일이다. 무엇보다 큰 문제는 제대로 된 단속 업무를 수행할 수 없다는 것에 있다.

단속업무 수행 중에는 단속을 회피하려는 운전자와 충돌이 종종 발생하게 되는데, 이때 무기계약직 노동자로서는 측정에 임하도록 강제할 권리가 없다. 이는 업무의 본질적인 부분을 수행할 수 없도록 만드는 것이다. 그러나 무기계약직의 업무 수행은 법적인 근거를

가지지 못한 정당한 업무집행으로 해석되지 않고 있다.<sup>15)</sup>

이러한 문제를 해소하기 위해 지난 19대 국회에서 김정협 의원 등 11인이 도로법 일부 개정 법률안을 발의하였다. 2015년 당시 18개 지방 국토관리사무소에서 운행제한 위반 차량단속업무를 수행하는 사람 중 공무원은 38명으로 7.3%에 불과하고 92.7%에 해당하는 480명의 무기계약직이 존재하는데, 단속 업무를 수행하기 위한 법적 근거가 없고, 오히려 현행법에는 “소속 공무원” 또는 “관계 공무원” 으로 규정하고 있어 실질적 업무 수행을 위해 과적단속원들을 위반차량에 대한 벌칙 적용 시 공무원으로 의제하려는 것이었다. 해당 법률안은 2015년 12월 4일 국토교통위원장 대안 가결되었고, 2016년 1월 19일 공포되었다.

당시 개정법은 ‘실질적으로 운행제한 위반차량 단속업무를 수행하는 공무원이 아닌 민간인에 대해서도 단속권한을 부여하고, 단속 업무의 특성상 이들을 벌칙 적용 시 공무원으로 의제하여 운행제한 위반차량 단속업무를 효과적으로 수행하려는 것’ 이라고 개정 이유를 밝히고 있다.

도로법
[시행 2016.7.20.] [법률 제13791호, 2016.1.19., 일부개정]
<p><b>-제77조(차량의 운행제한 및 운행허가)</b></p> <p>④ 도로관리청은 제1항에 따른 운행제한에 대한 위반 여부를 확인하기 위해서 관계 공무원 또는 운행제한단속원(도로관리청, 한국도로공사 또는 민자 도로 관리자가 고용하거나 위탁한 업체의 직원 중에서 차량 운행제한 업무를 담당하는 공무원이 아닌 사람을 말한다. 이하 같다)으로 하여금 차량에 승차하거나 차량의 운전자에게 관계 서류의 제출을 요구하는 등의 방법으로 차량의 적재량을 측정하게 할 수 있다. 이 경우 차량의 운전자는 정당한 사유가 없으면 이에 따라야 한다. &lt;개정 2016.1.19.&gt;</p> <p>⑧ 운행제한단속원의 자격, 직무범위 등 필요한 사항은 국토교통부령으로 정한다. &lt;신설 2016.1.19.&gt;</p>

15) 대법원 2010. 6. 10. 선고 2010도935 판결 [업무방해], “도로관리청 또는 그로부터 권한을 위임받아 과적차량 단속을 위한 적재량 측정의 업무를 수행하는 자라고 하더라도, 적재량 측정을 강제할 수 있는 법령상의 근거가 없는 한, 측정에 불응하는 자를 고발하는 것은 별론으로 하고, 측정을 강제하기 위한 조치를 취할 권한은 없으므로, 이를 위한 조치가 정당한 업무집행이라고 볼 수는 없다.”

**-제109조(벌칙 적용에서 공무원 의제)**

다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람은 「형법」 제129조부터 제132조까지의 규정을 적용할 때에는 공무원으로 본다.

1. 제77조제4항에 따른 운행제한단속원
2. 제110조제3항에 따라 도로와 관련된 기관 또는 단체가 위탁받은 업무에 종사하는 해당 기관 또는 단체의 임직원

[전문개정 2016.1.19.]

**◇ 개정이유**

실질적으로 운행제한 위반차량 단속업무를 수행하는 공무원이 아닌 민간인에 대해서도 단속권한을 부여하고, 단속 업무의 특성상 이들을 벌칙 적용 시 공무원으로 의제하여 운행제한 위반차량 단속업무를 효과적으로 수행하려는 것임.

법률 제12248호 도로법 전부개정법률 부칙 제3조를 개정하여 공공시설에 대한 무상귀속이 도로법 전부개정 당시 진행 중인 사업으로서 귀속 협의가 완료되지 아니한 공공시설에도 적용되도록 하여 원활한 사업추진 및 사업비 절감이 가능하도록 하려는 것임.

**◇ 주요내용**

가. 공무원이 아닌 민간인 신분으로 운행제한 위반 단속 업무를 수행하는 운행제한단속원에게 단속 권한을 부여하기 위한 법적근거 마련(제77조제4항 및 안 제77조제8항 신설).

나. 벌칙 적용 시 운행제한단속원을 공무원으로 의제(제109조).

다. 공공시설에 대한 무상귀속이 도로법 전부개정 당시 진행 중인 사업으로서 귀속 협의가 완료되지 않은 공공시설에도 적용되도록 하는 부칙규정 신설(법률 제12248호 도로법 전부개정법률 부칙 제3조).

그러나 이러한 법률의 변화에도 불구하고 현장에서의 업무수행에는 여전히 무기계약직이라는 신분으로 인한 어려움이 뒤따른다. 해당 개정이 무기계약직 노동자들의 공무원로서의 업무 수행을 뒷받침하기 위한 개정의 취지를 달성하기 위해서는 형법 제8장의 “공무집행에 관한 죄”와 관련하여 필요한 내용들이 보장되고, 그에서 공무원으로 의제되는 것

이 필요하다. 그러나 개정법이 공무원으로 의제하는 형법 제129조 내지 제132조는 공무원의 뇌물 수수 등을 금지하고 있는 조항들로 무기계약직 노동자들의 업무 수행 권한을 보장하는 것과는 무관한 내용이다.

즉, 2016년 법 개정으로 그나마 탈법적으로 운영되어 오던 민간인의 단속 업무가 제77조 제4항 및 제8항에 의해 법적 근거를 갖게 된 것일 뿐이며, 그의 반대급부로 오히려 뇌물 수수 등에 있어서 공무원과 같이 처벌을 할 수 있는 내용이 추가된 것이다. 탈법을 수정하면서 노동자가 놓여 있는 처지와 업무수행의 문제점 등은 전혀 고려하지 않은 편의적 개정이라고 볼 수 있으며, 이러한 문제를 완전히 해소하기 위해서는 공무를 수행하는 노동자로서의 직위가 제대로 인정되는 것이 필요하다.

## 다. 농산물품질관리원 : 경영체 조사원을 중심으로

### (1) 개관

#### ① 농업경영체 등록 조사원의 주요 업무 및 관련 법률

농업경영체 등록제는 FTA 등 개방농정에 대비하여 농가유형을 구분, 정책 대상을 명확히 하고 유형별 정책수단을 차별적으로 적용하여 농가소득 향상과 농업구조 개선을 위한 제도로, 농업경영에 대한 기본적인 사항을 행정기관에 등록하고 그 고유번호를 부여받는 시스템이다. (황성원 외, 2008)<sup>16)</sup> 2000년대 들어 농업경영체 지원 정책이 확충되면서 2004년 농업 농촌 발전 기본계획이 수립, 농업경영체 등록제 도입이 제기되어 2007년 시범사업을 실시하였다. 2008년 등록제를 전국적으로 도입하기 위한 준비를 거쳐 2009년부터 시행되면서 관련 업무 수행을 위해 노동자들을 기간제로 채용하였다.

농업경영체 등록은 임의등록이지만 정책사업의 지원을 받기 위해서는 등록을 하고 등록번호를 교부받는 것이 필요하다. 등록내용은 경영주 및 영농종사자 인적사항, 농경지 정보, 표준소득 산출을 위한 정보(재배작목 및 재배면적, 축종별 출하 두수), 정책사업 수혜

16) 황성원 외, 2008.3., 농업경영체 등록제 및 직불 제 제도 효율화를 위한 조직, 인력 시스템 연구, 한국행정연구원, 1쪽

실적, 경영주의 농업 교육 정보, 경영주 자격 및 인증 정보 등으로, 농업경영체 등록 조사원은 이 등록에 대한 실지조사 및 상시관리 등을 수행한다.

농어업경영체 육성 및 지원에 관한 법률에서는 제4조 및 제5조에 등록에 관한 사항을 정하고 있는데, 제5조 제2항에 따르면 해당 현지조사 업무는 관계 공무원이 실시하도록 되어 있다. 해당 법률 시행규칙 제6조에서 관계 공무원을 보조하는 조사원을 둘 수 있도록 하고 있으나, 이것이 독립적으로 업무를 수행하고 있는 현재의 농업경영체 등록 조사원의 업무를 뒷받침하는 법적 근거가 되기에는 부족하다고 판단된다.

<b>농어업경영체 육성 및 지원에 관한 법률</b> [시행 2017.9.22.] [법률 제14646호, 2017.3.21., 일부개정]
<p><b>-제4조(농어업경영정보의 등록)</b></p> <p>① 농어업·농어촌에 관련된 용자·보조금 등을 지원받으려는 농어업경영체는 다음 각 호의 사항(이하 "농어업경영정보"라 한다)을 등록하여야 한다. 등록된 사항 중 대통령령으로 정하는 중요한 사항이 변경된 경우에도 또한 같다. &lt;개정 2009.5.27., 2011.3.9., 2015.6.22., 2017.3.21.&gt;</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 농업경영체: 「농업·농촌 및 식품산업 기본법」 제40조에 따른 농지·축사·원예시설 등 생산수단, 생산농산물, 생산방법 및 가축사육 마릿수 등 농업경영 관련 정보 및 용자·보조금 등의 수령정보로서 대통령령으로 정하는 것(이하 "농업경영정보"라 한다)</li> <li>2. 어업경영체: 「수산업·어촌 발전 기본법」 제27조에 따른 어선·양식시설 등 생산수단, 생산수산물, 생산방법 및 어업생산규모 등 어업경영 관련 정보 및 용자·보조금 등의 수령정보로서 대통령령으로 정하는 것</li> </ol> <p>② 제1항에 따른 농어업경영정보의 등록 및 변경 절차와 농어업경영정보 등록부의 작성·관리 등에 필요한 사항은 농림축산식품부령 또는 해양수산부령으로 정한다. &lt;개정 2013.3.23.&gt;</p>
<p><b>-제5조(등록정보의 확인 등)</b></p> <p>① 농림축산식품부장관 또는 해양수산부장관은 제4조의 등록을 원활히 하고, 같은 조에</p>

따라 등록한 농어업경영정보(변경 등록한 것을 포함한다. 이하 "등록정보"라 한다)를 확인하기 위하여 필요하면 관계 중앙행정기관의 장, 지방자치단체의 장 또는 「공공기관의 운영에 관한 법률」에 따른 공공기관의 장에게 관련된 자료의 제출을 요청할 수 있다. 이 경우 자료제출을 요청받은 관계 중앙행정기관의 장 등은 특별한 사정이 없으면 이에 따라야 한다. <개정 2013.3.23., 2017.3.21.>

② 농림축산식품부장관 또는 해양수산부장관은 등록정보의 사실 여부를 확인하기 위하여 필요한 경우에는 관계 공무원에게 현지조사를 하게 할 수 있다. <개정 2013.3.23.>

③ 제2항에 따른 현지조사를 하기 위하여 다른 사람의 토지·농장·양식장 등을 출입하는 관계 공무원은 그 권한을 나타내는 증표를 지니고 이를 관계인에게 내보여야 한다.

### 농어업경영체 육성 및 지원에 관한 법률 시행규칙

[시행 2017.9.22.] [농림축산식품부령 제285호, 2017.9.20., 일부개정]

#### -제6조(조사원의 활용)

국립농산물품질관리원장 또는 해양수산부장관은 법 제4조제2항 및 법 제5조제2항에 따른 등록부의 작성·관리 및 현지조사를 효율적으로 수행하기 위하여 필요하다고 인정하는 경우 관계 공무원을 보조하는 조사원을 둘 수 있다. <개정 2011.9.9., 2013.3.24., 2014.8.7.>

#### ② 농업경영체 등록 조사원 규모의 확대 및 인원 현황

원래 농업경영체 등록에 대한 조사 업무는 2009년 농어업 경영체 육성 및 지원에 관한 법률 제정당시부터 제5조 제2항 및 제3항에 따라 관계 공무원이 수행하도록 정하고 있다. 그러나 농업경영체 등록 조사 및 상시 관리에 필요한 인력이 부족하여 2009년부터 기간제 노동자를 대거 채용하기 시작한다.

2007년 당시 국립농산물품질관리원 농업경영체상시조사원은 1년 이상 기간제 고용의 형태로 110명이 있었고,<sup>17)</sup> 2011년 460명의 무기계약직, 161명의 기간제, 2013년 621

17) 농림부와 그 소속기관 무기계약 및 1년 이상 기간제 근로자의 관리·운영에 관한 규정 [시행 2007.7.9.] [농



명 무기계약직, 기간제 81명까지 정원이 증가해 왔다.

현재 농산물품질관리원은 농림축산식품부 소속기관으로 본원 8개과, 시험연구소 및 지역별 9개의 지원과 109의 사무소로 구성되어 있으며, 농업경영체 등록 조사원은 각 사무소에 배정되어 총 621명이 일하고 있다. 가운데 콜센터에 각 지원에서 농업경영체 등록 및 발 농업직불제에 관한 전화 상담업무를 담당하는 무기계약직이 28명이 있다.

〈표 9〉 국립농산물품질관리원 무기계약직 및 기간제 정원<sup>18)</sup>

직 종 부 서	계	사무 보조	외국어 자문관	시험 연구 (보조)원	시설물 청소원	조리장 (원)	기관별 특수직
국립농산물품질관리원 (무기계약직)	621						621
국립농산물품질관리원 (1년 이상 기간제)	81						81

림부훈령 제1275호, 2007.7.9., 제정] 별표2

18) 농림축산식품부 무기계약 및 기간제 근로자 등 운영규정 [시행 2017.2.28.] [농림축산식품부 훈령 제248호, 2017.2.28., 일부개정] 별표 1 참조

〈표 10〉 국립 농산물품질관리원 무기계약근로자 정원 표<sup>19)</sup>

소 속	무기계약근로자(농업경영체상시조사원)
합 계	621
경기지원	77
강원지원	55
충북지원	45
충남지원	75
전북지원	59
전남지원	112
경북지원	99
경남지원	76
제주지원	23

\* 1년 이상 기간제 근로자 정원 :81명

## (2) 무기계약직 전환 절차 및 기간제 노동의 상시 활용

농업경영체 등록조사원은 2011년에 무기계약직으로 전환되었다. 상시 지속적 업무에 해당되고 2년 이상 근속한 경우, 그리고 전환 예외 사유에 해당되지 않는 노동자를 전환 대상으로 선정하여 일괄 전환하였다. 전환 시에는 기간제 근무 당시 근무평정 등을 반영하고, 서류전형 및 면접시험을 거쳐 무기계약으로 전환하였다.

무기계약으로의 일괄 전환 후 증가하는 업무에 대해 더 필요한 인원은 기간제를 채용하여 운영하고 있는데, 2011년 일괄 전환 후 더 이상의 무기계약 전환은 없는 것으로 보인다. 기간제 채용 시 2년이 경과하면 무기계약직 전환을 해야 하기 때문에 연속하여 24개월을 고용하지는 않는 방식으로 인원 관리를 하고 있다. 기간제의 경우 매년 2월 또는 3월부터 그해 12월까지 10개월 내지 11개월 단위로 계약을 하며, 기관 측에서는 업무의 특성과 예산의 제약이 원인이라고 하지만, 업무 특성상 계절적 요인이 크게 작용하지 않

19) 국립농산물품질관리원 무기계약 및 기간제 근로자 운영규정, [시행 2014.9.16.] [국립 농산물 품질 관리원 훈령 제187호, 2014.9.16., 제정], 별표1

는다는 점, 관련 예산이 매년 확보되고 있다는 점 등에 비추어 보아 무기계약 전환 회피를 위해 기간제를 활용하고 있다는 점을 알 수 있다.<sup>20)</sup>

### (3) 무기계약직 노동조건 실태

#### ① 임금수준 및 체계

무기계약직으로의 전환에 따른 임금조건의 변화는 없었고, 최초 기간제 입사 시에도 일급제로 운영되었고, 무기계약 전환 초기에도 일급제로 계속 운영되었다. 당시 일급은 46,800원이었으며, 2014년까지 일급 수준은 동결되다가 2015년에 50,000원, 2017년 현재 53,000원 수준이다. 현재에도 계약직은 일급제로 운영되고 있다.

21)

### 3. 근무조건 등

- 신분 : 공무원의 사무를 보조하는 공무원이 아닌 계약직 근로자
- 계약기간 : 2011년 8월 ~ 2011년 12월 중 (약 5개월 미만)
  - ※채용기간은 채용권자가 업무여건별로 채용기간을 달리 정할 수 있음
- 보수 : 등록 보조원(일급 46,800원)
  - 현지출장업무를 수행하는 경우 예산범위 내에서 출장비 지급
- 근무시간 : 주 5일, 1일 8시간(휴게시간 1시간 제외)
- 후생복지 : 건강보험, 고용보험, 산재보험, 국민연금 가입
- 근무 장소 : 인천광역시

무기계약직은 2015년부터 호봉제를 적용하기 시작하였다. 현행 호봉 표는 아래와 같다. 그러나 호봉을 적용하는 과정에서 기존의 경력이 전부 인정되지는 않았다. 농업경영체 관련 일을 한 경우에만 그 기간이 호봉에 반영되었고, 이전에 원산지 보조업무나 조사 분석실 등 해당 기관 타 직무에 종사하다가 경영체 등록 무기계약직 조사원으로 전환된 경우에는 해당 경력이 인정되지 못하였다.

20) 이덕재 외, 2011.11. 공공부문 비정규직 실태조사, 한국고용정보원, 64쪽 참조

21) 품관원 경기지원 인천사무소 공고 제2011-2호, 2011.7.29., 농업경영체 등록보조원 추가 채용계획 공고

〈표 11〉 국립농산물품질관리원 무기계약직 호봉별 기본급 단가표

(단위 : 원)

호봉	근무 연수	기본급	비고
1	1년 미만	1,323,100	
2	2년 미만	1,343,300	
3	3년 미만	1,370,160	2.0%
4	4년 미만	1,397,560	
5	5년 미만	1,425,510	
6	6년 미만	1,454,020	
7	7년 미만	1,483,100	
8	8년 미만	1,512,760	
9	9년 미만	1,543,010	
10	10년 미만	1,573,870	
11	11년 미만	1,605,340	
12	12년 미만	1,637,440	
13	13년 미만	1,670,180	
14	14년 미만	1,703,580	
15	15년 미만	1,737,650	
16	16년 미만	1,763,710	1.5%
17	17년 미만	1,790,160	
18	18년 미만	1,817,010	
19	19년 미만	1,844,260	
20	20년 미만	1,871,920	
21	21년 미만	1,899,990	
22	22년 미만	1,928,480	
23	23년 미만	1,957,400	
24	24년 미만	1,986,760	
25	25년 미만	2,016,560	

## ② 임금 외 노동조건

정액급식비 8만원, 명절휴가비가 1년 2회 총 90만원이 지급되고, 복지 포인트가 1년에 40만원이 있다. 그리고 수당은 직무수당 하나만 존재한다.

초과근무에 대해서는 1년에 108시간으로 제한을 두고 있다. 해당 예산 내에서 지급되기 때문에 부득이하게 초과되는 경우에도 해당 예산이 있는 한 지급이 되지만 가급적 108시간 이내로 맞추도록 하고 있다. 연차휴가와 관련해서는 수당으로 지급되는 것을 1년에 3일로 제한하고 있어서 무조건 휴가를 사용하도록 하고 있다. 이러한 초과근무 제한이나 연차휴가 수당지급의 제한과 관련하여 공무원과 다르게 적용되는 점에서 노동자들이 차별을 느끼고 있는 부분이기도 하다.

특히 노동자들이 업무상 애로를 느끼는 부분은 업무 차량이다. 사무소에 관용차는 팀별로 한 대뿐이고, 기간제 노동자까지 포함하면 해당 관용차를 이용해 업무를 하는 것은 불가능하다. 그래서 개인의 차량을 이용할 수밖에 없는 상황이 발생하게 되는데, 업무 중 파손이 있더라도 개인이 부담해야 하고, 출장비를 공무원 여비 규정에 준해 지급해 주는 것에 그치고 있으며, 그 역시 차별적으로 적용하고 있다.

승진, 승급에 대한 규정은 역시 없다.

## (4) 무기계약직 고용형태에서 제기되는 차별의 문제

농업경영체 등록조사원은 2009년부터 생겨난 직종이지만 그 이전에도 조사원이 존재했고, 관련 법령 상 공무원이 조사 업무를 수행하도록 하고 있었다. 또 이전에 국립농산물품질관리원 업무로 있던 조사 부분이 통계청으로 이관되면서 해당 공무원들도 함께 이동한 바 있다. 따라서 현재는 유사 업무를 수행하는 공무원이 없지만, 공무원 임금 수준과 비교해서 검토해 볼 수 있다.

〈표 12〉 농업경영체조사원과 농업경영체 담당공무원과의 보수 비교(2014년)<sup>22)</sup>

구 분	1년차		3년차		5년차	
	조사관	공무원	조사관	공무원	조사관	공무원
평균보수	1,113,200	1,670,000	1,113,200	1,920,000	1,113,200	2,233,000
격 차	50%		72%		100.6%	

호봉제 도입 이전에는 무기계약직과 공무원의 임금수준은 5년차에 이를 경우 두 배 이상 차이가 벌어졌다. 2015년 호봉제 도입 이후 이전보다는 격차가 완화되었지만, 여전히 무기계약직 임금수준은 공무원 보수와 비교할 때 큰 격차가 난다.

특히 무기계약직 노동자들이 차별을 느끼고 있는 차량이용의 경우, 공무원이 고용차량을 이용하는 데 비해 무기계약직이 개인차량을 이용하게 되는 것뿐만 아니라 여비의 적용에서도 세부적으로는 편차가 존재한다.

〈표 13〉 공용차량(공무원) vs 개인차량(조사원) 비교표

	공용차량 이용 (공무원)	개인차량 이용 (조사원)
차량운영 경비 (보험료, 수리비, 주유비 등)	사무소 운영 경비로 처리	개인 비용으로 처리
적용 거리	경유지 포함 실 거리 적용	면사무소 소재지까지 거리 적용
적용 규정	국립농산물품질관리원 소속 상시출장 공무원 여비지급규정	국립농산물품질관리원 소속 상시출장 공무원 여비지급규정
출장비 지급 금액	적용 규정의 50% 지급(순수입)	적용 규정의 100% 지급(부족분을 개인 비용으로 처리)

\* 출처 : 국립 농산물품질관리원 노동조합

22) 김주범, 2015, 중앙부처 무기계약직 근로자의 법적 지위와 차별시정- 국립농산물품질관리원 무기계약직을 중심으로 -, 17쪽

### (5) 공무원직 전환 및 신설의 필요성

농업경영체 등록 조사원의 직무는 농업경영체 신규 등록 및 현지조사, 전산입력 등 상시관리, 각종 농업 직불제 접수 및 등록, 면세유 사후관리, 직불제 현장 이행 점검 등으로 해당 업무는 6급 이하 공무원이 담당하도록 되어 있던 업무였다. 또한 이름, 주민등록번호, 등록주소지, 실거주지, 농업 경영 형태 등 90여 가지를 등록하고 일상적으로 조사, 상시 관리하게 되는데, 이러한 개인 정보를 다루는 업무인 만큼 공적 직무로 권한을 부여받은 자에 의해 수행되는 것이 타당하다.

또한 농업경영체 등록 조사원의 경우 농림축산식품부 무기계약 및 기간제 근로자 등 운영규정에서는 본부 실·국장 및 소속기관의 장을 채용권자로 두고(제7조), 채용권자가 무기계약근로자 등의 운영과 관련하여 이 규정의 범위 내에서 직종별 특성 등을 감안하여 자체 운영규정을 둘 수 있도록 하고 있다(제56조). 이에 따라 국립농산물품질관리원은 2014년 ‘국립농산물품질관리원 무기계약 및 기간제 근로자 운영규정’을 제정하여 운영하고 있는데, 해당 규정에 따르면 무기계약 및 기간제 노동자를 채용할 때 신원조회를 하도록 되어 있는 등 그 채용의 요건이 엄격하다. 이는 해당 직무의 수행이 그만큼 공공적 성격을 가지고 있기에 요구되는 요건이라고 볼 수 있다.

## 국립농산물품질관리원 무기계약 및 기간제 근로자 운영규정

[시행 2015.8.5.] [국립 농산물품질관리원 훈령 제192호, 2015.8.5., 일부개정]

### -제12조(채용구비서류)

① 채용권자는 무기계약근로자 등을 채용하는 경우 당사자에게 다음의 서류를 제출하도록 하여야 한다.

1. 신원진술서(신원조사 대상에 한함) <개정 2015.08.05>
2. 주민등록등본
3. 가족 관계 등록부(신원조사 등 필요시에 한함) <개정 2015.08.05>
4. 최종학력증명서
5. 각종 자격증 및 경력증명서
6. 그밖에 채용계약서에서 별도로 정하는 서류

② 채용권자는 무기계약근로자 등을 채용하는 경우 관할 지방경찰청장에게 신원조사를 의뢰하여야 하며 신원조사 회보 결과 부적격자로 판명될 경우 채용해서는 아니 된다. 다만, 기간제 근로자는 채용 예정 직무가 국가 중요시설·지역의 통제·출입 및 중요문서·자재를 취급하는 자로서 채용권자가 보안상 필요하다고 인정되는 경우에 신원조사를 의뢰한다.

## 2. 중앙행정기관 무기계약직 실태에서의 쟁점

### 1) 사업비성 인건비의 문제

무기계약직 및 기간제 노동자의 인건비는 현재 인건비가 아닌 사업비 내에 편성되고 있다. 이로 인해 인건비 증액의 한계와 고용불안이 같이 야기되고 있다. 공무원의 경우 인건



비로 예산이 편성되지만, 무기계약직 등은 주요사업비에서 인건비가 편성된다. 그 전에는 인건비가 사업비로 흩어져 정확한 규모를 알 수 없으나, 2016년부터 사업 중 무기계약직 노동자의 인건비 예산을 분리 하고 있다. 그러나 여전히 사업비 내에 편성됨으로 인해 사업의 축소 등에 따른 고용불안이 늘 잠재되어 있는 상태이며, 통계생산보다 행정자료를 활용하는 비중이 커지면 그만큼 무기계약직의 고용이 불안정해 진다. 그리고 사업비의 증액이 인건비의 증액에 그대로 반영되지 않고, 예산을 증액하더라도 호봉승급분을 따라가는 것에 급급한 수준이다.

## 2) 보수수준의 차별

중앙행정기관의 무기계약직 노동조합들은 우선적으로 호봉제를 도입해 내는 것에 그간 활동을 집중해 왔었다. 그러나 그 과정에서 예산의 제약으로 인해 호봉 상승에 따른 충분한 보상수준의 인상을 포기해야 했거나, 여타 수당을 신설하지 못하는 과정을 겪어 왔다. 그로 인해 공무원과 동일하거나 유사한 직무를 수행하고 있거나, 공무원이 수행해야 하는 직무를 비공무원으로서 수행하고 있음에도 불구하고 노동조건이 격차는 크게 발생하고 있다.

무기계약직의 경우 공무원과 동일하거나 유사한 직무를 수행하고 있지만, 그런 경우에도 일부 행정업무를 공무원에게 더 부여하거나, 관리 직무를 공무원에게 부여함으로써 업무상 차등을 만들어 내고 있기도 하다. 그러나 해당 노동자들이 수행하는 직무가 공공적 성격을 가지는 직무라는 점에서 볼 때 현재의 보수 격차가 정당한 수준이라 판단하기는 어렵다. 해당 직무들이 애초 공무원이 수행하도록 되어 있었던 직무라는 점에서 더욱 그렇다.

또한 무기계약직 내에도 각 기관별로 보수 및 처우 차이가 존재한다.

〈표 14〉 중앙행정기관 무기계약직 보수 비교(7호봉 기준)<sup>23)</sup>

부처 명	통계청 (2014)	기획재정부 (2014)	안전행정부 (2014)	국토교통부 (2014)	경찰청 (2014)
근무분야	통계조사관	사무원(나급)	행정보조원/ 연구보조원	국도관리원/ 사무보조원	사무보조원
봉급체계	호봉제	호봉제	호봉제	호봉제	호봉제
보수(평균급여)	1,457천원	1,950천원	1,745천원	1,800천원	1,736천원
기본급여	1,361천원	1,416천원	1,649천원	1483천원	1,242천원
기타수당	명절휴가비 맞춤형복지	급식비, 직무보조, 정근수당, 명절휴가비 맞춤형복지 등	명절휴가비 맞춤형복지	급식비, 위험수당, 명절휴가비, 맞춤형 복지 등	정근수당, 정근수 당가산금, 급식비 , 직급보조비 명절휴가비, 맞춤형복지

공무원과 비교하여 적절한 수준의 임금수준 확보, 각 기관 간 차이를 극복하기 위한 수당 및 호봉체계의 개선을 위한 방안이 필요하며, 이를 위해서는 기본적으로 예산의 확보가 절실하다.

### 3) 적절한 승급 시스템

살펴본 중앙행정기관의 무기계약직 모두 승진이나 승급시스템은 전혀 갖추고 있지 않고, 호봉승급만 겨우 모양새를 갖추고 있는 수준이다. 무기계약직이 직무 간 이동이 크지 않고, 주로 특정 직무에 한정되어 있지만 그것이 승급에 대한 규정을 두지 못할 이유는 아니다. 오히려 사례로 검토한 세 직종의 경우에는 근속의 증가에 따라 업무 수행 능력이 더 확대되고 경험과 경력이 축적될 수 있는 업무들이다. 그럼에도 전혀 승급 구조를 갖추고 있지 못하다는 것은 인력관리상으로도 바람직하다고 볼 수는 없다.

23) 최호웅, 2015., 행정기관 무기계약직 노동자 차별적 처우에 대한 사법절차상 해결방안에 관하여-통계청 무기계약직 노동자 실태를 중심으로 -, 5쪽

#### 4) 신분증 및 공무수행에서의 어려움

중앙행정기관 무기계약직 노동자들의 업무는 앞서 살펴본 것과 같이 공무원로서의 성격을 가지고 있다. 특히 검토한 사례 직무들은 개인의 정보를 조사하고 다루는 업무이거나, 과태료 등을 부과하는 등 행정적 조치들이 뒤따르는 업무들이기도 하다. 그러나 여전히 기간제에서 무기계약직으로의 전환이라는 고용형태의 변화에 머물고 있다. 통계조사관, 국도관리원, 경영체 조사원 등의 명칭을 부여하고 있지만 이러한 직무상 명칭이 해당 공무의 수행을 적절하게 뒷받침 하지는 못하고 있다는 점에서 공무의 수행자라는 명확한 명칭의 부여가 필요하다.

게다가 신분증의 문제는 공무수행에서의 어려움을 나타내는 대표적 문제이다. 검토한 사례의 직무들은 그 수행 시 관계자 증명을 위해 신분증을 제시하도록 하고 있다. 그러나 공무원이 아닌 무기계약직의 신분증명으로는 해당 업무를 수행하는 데에 많은 애로가 있는 것으로 나타나고 있다.

### 3. 중앙행정기관 무기계약직의 공무직화 필요성

#### 1) 요약

살펴본 사례들의 중앙행정기관 무기계약직들은 애초 공무원이 배치되어야 하는 직무로서의 규정을 명확히 가지고 있었으나, 해당 직무가 늘어나거나 신설되면서 비공무원인 일용직, 기타직, 혹은 기간제 등의 민간인을 고용을 늘리는 방식으로 업무를 수행하도록 해왔다. 그러나 규정과 실질의 차이는 상당 기간을 사실상 탈법적인 상태에서 직무가 수행되는 것을 방치해 왔고, 이는 무기계약직 노동자들에게는 업무 수행의 장애가 되거나 적절한 노동조건을 보장받지 못하는 것으로 귀결되어 왔다. 그 시기를 거쳐 늘어난 비공무원의 업무를 근거하기 위해 공무원이 수행하도록 규정하고 있던 것에서 비공무원이 업무를 수행할 수 있도록 법령이나 규정을 변화시켜왔다. 그러나 여전히 해당 직무의 공적인 성격이 가지는 측면을 고려할 때 현재와 같은 무기계약직 형태로서의 업무 수행에는 어려움이 따를 수밖에 없으며, 이는 직무 수행의 난점인 동시에 노동자들에게는 낮은 처

우를 유지하고 강요하는 것이 되어 왔다.

무기계약직 노동자들이 노동조합을 결성하고 호봉제를 쟁취하는 등 처우를 개선하는 과정을 밟아가고 있으나, 여전히 동종 유사업무를 수행하는 공무원과의 격차는 크고, 무기계약직 내에서도 노동조건이 차등이 발생하고 있는 상황이다. 이는 무기계약으로 전환하였지만 예산의 증원이 충분히 따르지 않아 발생하는 격차일 뿐만 아니라, 무기계약직의 임금을 인건비로 편성하지 않고 사업비 내의 인건비로 편성하여 유동성을 두고 있다는 점에서도 발생하는 문제이다. 이러한 문제들을 해결하기 위해서는 공무를 수행하는 노동자들에게 적절한 직위와 보상이 이루어지는 것이 타당하다.

## 2) 공무 수행자로서의 법적 지위 보장의 필요성

살펴 본 세 직종은 공무원의 업무로 수행되어야 한다는 특성을 사실상 가지고 있다. 하기에 애초 업무를 공무원이 수행하도록 규정하고 있었기도 하다. 특히 과거 도로법상 규정되어 있던 도로관리원 업무가 즉시 강제권을 행사할 수 있는 단속사무로서, ‘국민의 권리·의무와 직접 관계되는 사무’ 이므로 민간에 이를 수행케 할 수 없고, 무기계약직 도로관리원에 대해서는 공무원법상 결격사유가 없는 경우 공무원의 지위를 부여하는 것이 타당하다는 연구도 있다.(정준현, 2009) 이와 비교하여 볼 때, 통계조사관의 업무 역시 국민의 자기정보결정권을 제한하는 것으로 국민의 권리·의무와 직접 관계된다 할 것이고, 마찬가지로 공무원으로서의 지위 보장이 타당하다고 할 수 있다. 당장의 공무원화를 논하기보다, 우선적으로 고려되어야 할 것은 이들이 수행하는 업무가 ‘공무’로서 수행되고 있다는 것이고, 그를 위해 필요한 권한의 부여가 분명 필요하다는 것이다. 그것이 해당 노동자의 조직 내 업무 관계 속에서의 지위 및 대민 관계에서의 업무상 지위 보장을 위한 가장 우선하는 기본적 조치이다. 현재 노동자들이 요구하는 ‘공무직’의 지위 역시 그런 맥락 속에서 상당히 유의미성을 갖는다. 그렇게 공무수행자로서 법적 지위가 보장될 때 처우개선 등의 문제는 추가적으로 따르는 조치가 될 수 있을 것이다.

중앙행정기관 무기계약직이 업무를 수행해야 하는 환경은 공무원의 지휘가 존재하는 곳이고, 공무원을 상대로 민원을 제기하는 국민들이 존재하는 곳이다. 그 사이에서 공무원도 아닌 민원인도 아닌 무기계약직 노동자의 존재는 기간제일 때와 마찬가지로 여전히 임의적인 존재일 수밖에 없으며, 모든 차별적 조건을 감내해야만 하는 상황일 수밖에 없다. 중앙행정기관 무기계약 노동자들의 적정한 업무 수행을 위해서는 현재 노동자들이 요구하고

있는 것과 같은 ‘공무직’ 등의 신설이 필요하다. 이는 다만 명칭의 부여가 아니라, 공공 부문 내에 공적인 직무를 권한을 가지고 수행하는 노동자로서의 지위에 대한 법적 보장이 다. 이러한 지위의 보장이 우선되어야 그에 따른 보수수준의 개선, 고용의 안정이 뒤따르고 원활한 업무의 수행에 이를 수 있다.



---

# 지방자치단체

## 무기계약직 실태와 개선 방향

---

남우근 (한국비정규노동센터 정책위원)

---

### 1. 사례로 본 자치단체 무기계약직 실태

#### 1) 대전시

##### (1) 인력 현황

대전광역시와 5개 자치구의 무기계약직 인원은 2016년 말 기준 1,273명이다. 2012년에 비해 152명(14%)이 증가했다. 자치구 중에서는 서구청이 261명으로 가장 많고, 유성구청이 107명으로 가장 적다. 반면, 2012년 대비 2016년의 인원 증가율은 유성구청이 가장 높은 178%이고, 동구청이 106%이다.

〈표 32〉 대전광역시 무기계약직 인원 현황(각 연도 말 기준)

지자체 명	2012년(A)	2013년	2014년	2015년	2016년(B)	증가율 (B/A)
대전광역시	326	327	340	341	342	105%
대전 중구청	189	187	220	218	209	111%
대전 동구청	166	173	185	180	176	106%
대전 서구청	216	240	259	262	261	121%
유성구청	60	75	93	101	107	178%
대덕구청	164	169	184	184	178	109%
계	1,121	1,171	1,281	1,286	1,273	114%

\* 자료 : 정보공개청구 자료

## (2) 관련 규정

대전광역시와 5개 자치구는 ‘상근인력 관리규정’ → ‘무기계약근로자 관리규정’ → ‘공무직 관리규정’ 으로 변화하면서 무기계약직을 공무직 이라는 명칭으로 전환해서 관리하고 있다. 관리규정에서는 공무직을 “기간의 정함이 없는 근로계약을 체결한 사람으로서 「지방공무원법」 제2조에 따른 공무원이 아닌 사람을 말한다.” 로 규정하고 있다. 여타 지역의 공무직 관리규정과 동일한 내용이다.

공무직 직종과 관련해서 대전광역시 공무직 관리규정에는 현장 기술실무원, 도로보수원, 환경미화원, 행정실무원, 청원경찰 등 5개로 구분되어 있다. 도로보수원과 환경미화원을 제외한 현장업무를 담당하는 공무직을 ‘현장기술실무원’ 이라고 명칭하고 있고, “현장 기술실무원은 세입·세출, 보상업무, 회계장부관리, 기록검사 등 책임을 요하는 사무 등 공무원이 수행하여야 하는 사무에 채용할 수 없다.” 고 규정되어 있다.

공무직의 인원수는 정수관리를 하고 있고, “정수관리부서는 공무직 정수책정 요구서를 제출받은 경우 채용목적·인원·기간 및 급여 등의 적정여부와 인력 등을 종합적으로 검토하여 공무직 정수를 책정하고” 있다. “공무직의 정수책정 승인 시 사용부서 공무원의 정원 등 종합적인 검토” 를 하도록 되어 있다.

공무직의 복무에 관한 사항, 근무시간 등은 ‘지방공무원 복무규정’ 을 준수하도록 하고



있으며, “구체적인 복무 상 규율은 「근로기준법」에 따라 작성된 취업규칙에 따른다.”고 되어 있다. 보수(임금)는 예산의 범위에서 지급하며 다만, 단체협약 등 따로 정한 바가 있는 경우에는 그에 따른다.

### 〈대전광역시 공무원 관리규정 주요 내용〉

#### -제2조(정의)

1. “공무직”이란 대전광역시(이하 “시”라 한다)와 기간의 정함이 없는 근로계약을 체결한 사람으로서 「지방공무원법」 제2조에 따른 공무원이 아닌 사람을 말한다.

#### -제4조(직종의 구분)

① 공무직은 다음 각 호의 직종별로 구분·관리하여야 한다.

1. 현장기술실무원 : 시설물의 관리나 공사작업인부 등 주로 현업업무에 종사하는 사람, 일일 근무시간 내에 종일 내근을 요하지 아니하는 현장에서 근무하는 사람과 방문 민원인 접대·안내 등 단순잡역보조업무에 종사하는 사람
2. 도로보수원 : 도로시설의 보수·유지 및 관리업무에 종사하는 사람
3. 환경미화원 : 도로·가로청소, 쓰레기·폐기물 수거·처리, 청사 내 쓰레기수거·청소 업무 등 환경미화업무에 종사하는 사람
4. 행정실무원 : 국비보조사업(전염병 관리, 여권발급, 영농현장연구지원 등)에 종사하는 사람
5. 청원경찰 : 「청원경찰법」에 따라 채용된 경비업무에 종사하는 사람

② 제1항 제1호의 현장기술실무원은 세입·세출, 보상업무, 회계장부관리, 기록검사 등 책임을 요하는 사무 등 공무원이 수행하여야 하는 사무에 채용할 수 없다.

#### -제9조(채용)

① 공무직의 채용은 공개를 원칙으로 한다. 다만, 신속한 보충, 그 밖의 특수한 사정이 있는 경우에는 그러하지 아니하다.

#### -제19조(복무 등)

①공무직의 복무에 관한 사항은 「대전광역시 지방공무원 복무조례」를 준용하되, 구체적인 복무 상 규율은 「근로기준법」에 따라 작성된 취업규칙에 따른다.

**-제20조(근무시간)**

①공무직의 근무시간은 「지방공무원 복무규정」 제2조부터 제5조까지를 준용한다. 이 경우 매주 토요일은 무급휴무일로 한다.

**-제22조(보수)**

보수는 예산의 범위에서 시 지방공무원 보수지급일에 지급한다. 다만, 단체협약 등 따로 정한 바가 있는 경우에는 그에 따른다.

**(3) 무기계약직 전환 과정**

2007년 공공부문 비정규직 종합대책이 시행되기 전에는 지방자치단체에서 공무를 수행한 공무원이 아닌 민간인 신분의 인력은 ‘정원 외 상근인력’ (상용직)과 ‘일시사역인부’ (일용직)로 구분되었다. 지자체마다 제정된 ‘상근인력 관리규정’에 의해 연간 300일 이상 근무하는 경우 정년이 보장되는 상용직으로 관리했고, 300일 미만인 경우는 일용직으로 구분했다. 계절적인 행정수요나 일시적인 행정사무를 처리하기 위하여 채용된 인력은 300일 이상 사용하지 못하게 함으로써 상근인력의 정수를 엄격히 관리해왔다. 당시 상근인력으로 구분된 직종은 단순노무원, 도로보수원, 환경미화원, 청원경찰 등 현재의 공무직(무기계약직)과 동일했다.

**〈대전광역시 대덕구 상근인력 관리규정〉**

- 2008년에 폐지. ‘무기계약직 관리규정’으로 대체됨.

**-제3조(적용범위)**

① 이 규정에서 상근인력이라 함은 다음 각 호에 해당하는 인력을 말한다.

1. 연간 300일 이상 사역하는 일용인부(법령·자치법규 및 지침 등에 의하여 고용되는 일체의 300일 이상 상근인력을 포함한다.)

2. 청원경찰법에 의거 고용되는 청원경찰

② 상근인력 중 청원경찰 등 관련법령에 의하여 운영되는 인력을 제외하고는 이 규정의 적용을 받는다.

③ 계절적인 행정수요나 일시적인 행정사무를 처리하기 위하여 채용된 인력을 300일 이상 계속해서 사역하는 일용인부로 운용할 수 없다.

**-제4조(직종의 구분)**

① 제3조의 규정의 적용을 받는 상근인력은 다음 각 호의 직종별로 구분 관리하여야 한다.

1. 단순노무원 : 시설물의 관리나 공사작업인부 등 주로 현업업무에 종사 하는 인력, 일일근무, 시간상 종일 내근을 요하지 아니하는 현장근무인력과 방문민원인 접대·안내 등 단순잡역보조업무에 종사하는 상근인력을 말하며, 직능별 수행기능 분류는 별표1과 같다.

2. 도로보수원 : 도로시설의 보수·유지·관리업무에 종사하는 상근인력

3. 환경미화원 : 도로·가로청소, 쓰레기 폐기물 수거·처리 및 청사 내 쓰레기 수거·청소업무 등 환경미화업무에 종사하는 상근인력

4. 청 원 경 찰 : 「청원경찰법」에 의해 채용된 경비업무에 종사하는 상근인력

2007년 공공부문 비정규직 종합대책이 시행되면서 상시 지속적 업무에 종사하는 2년 이상 기간제를 무기계약직으로 전환했다. 이들은 기존의 상용직과 함께 ‘무기계약직’으로 불렸고, 기존의 ‘상근인력 관리규정’이 폐지되고 ‘무기계약근로자 관리규정’에 의해 통합관리 되었다. 2007년 무기계약직 전환 당시에는 기존 상용직과 신규로 전환된 무기계약직 간에 다른 임금기준을 적용했으나, 점차 시간이 지나면서 단일한 임금체계로 통합해왔다. 정부 정책에 따라서 관리규정도 변화해왔다. 상근인력 관리규정(1997년 제정, 2008년 폐지)에서 무기계약근로자 관리규정(2008년 제정)으로 전환되었으며, 일부 지자체는 무기계약근로자 관리규정을 2016년 전후에 개정해서 ‘무기계약직’을 ‘공무직’으로 변경했다.

2007년 이후에는 기간제의 무기계약직 전환이 거의 이뤄지지 않았다. 현재까지 대전시

와 5개 자치구를 포함 110명 정도가 기간제에서 무기계약직으로 전환된 정도이다. 전환자는 전원 국비보조사업 기간제였다. 자체 예산으로 채용한 기간제는 무기계약 전환자가 없었다. 상시 지속적 업무임에도 2년마다 교체 사용해왔던 것이다.

#### (4) 무기계약직 노동조건

##### ① 임금수준

정보공개청구를 통해 입수한 자료에 의하면 대전광역시와 5개 자치구의 임금 수준은 다음과 같다. 무기계약직은 평균 근속기간이 12년이고 평균연봉이 4천 2백만원 수준이다. 공무원인 정규직의 경우는 평균 근속기간 18년에 평균연봉 5천 2백만원이다.

〈표 33〉 대전시 및 5개 자치구 임금 현황(2016년 말, 세전 기준)

기관명	무기계약직		정규직(공무원)	
	1인 평균 연봉(천원)	평균 근속기간(년)	1인 평균 연봉(천원)	평균 근속기간(년)
대전광역시	37,250	14.2	63,854	24.7
대전 중구청	44,208	14	50,703	18
대전 동구청	38,193	14	56,557	23
대전 서구청	59,095	13	45,002	14
유성구청	31,045	7	46,988	13
대덕구청	42,450	10.8	49,981	15.9
평균	42,040	12	52,181	18

\* 자료 : 정보공개청구 자료

※ 대전광역시

- 청원경찰 제외

- 연봉에 포함항목 : 기본급, 조정수당, 교통비, 급량 비, 직무수당, 명절 비, 상여금, 연장수당 기본 분, 연차수당

- 연봉 불 포함 항목 : 퇴직급여, 4대 보험, 복지 포인트, 자녀학자금, 가족, 반장수당, 휴일야간연장수당

대전광역시 무기계약직의 경우는 8종의 직무별 임금표가 있었는데 올해 임금협상을 통해 3개로 통합했다. 8종에서 3종으로 통합한 이유는 내년에 승급제도를 만들려는 계획 때문이다. 가급, 나급, 다급으로 구분되어 있는 임금 표를 기준으로 다급에서 나급으로 승급하는 방식을 도입하려는 것이다. 이에 대해 자치단체와 노동조합이 협의해서 진행하고 있다. 직무에 따라 가급~다급을 구분했기 때문에 승급 시 직무가 변경되는 방식이다. 만약 도입된다면 직무별 순환근무 효과도 있다.

승급제도는 노동조합의 요구로 협의가 진행되고 있고, 내후년 정도 도입할 예정이다. 노동조합은 궁극적으로 각 급에 1~3단계로 세부적으로 구분해서 각 급 내에서 승진이 가능하도록 하는 승급제도를 만들고자 하고 있다. 근속기간이 늘어나는 것에 따른 호봉인상 이외에 ‘승진’ 개념을 도입하고자 하는 것이다. 직무상 승급이 어려운 사람들은 동일 직급 내에서 1~3단계별로 승진할 수 있도록 한다는 것이다. 직무별 단일호봉제를 적용하던 방식에서 승진, 승급제도를 도입하는 것은 단지 임금인상 효과를 기대한 것이라기보다는 직제 상 ‘승진’ 효과를 도입함으로써 직무만족감을 확대하는 효과가 있다.

## ② 수당 등 기타 임금조건

대전광역시 및 5개 자치구는 임금협약을 통해 상여금, 수당, 복리후생비 지급에 대한 기준을 다음과 같이 정하고 있다.

### 〈임금협약(안)〉

#### -제5조(상여금)

1. 연간 월 기본급의 400%를 매년 3, 6, 9, 12월에 각각 100%씩 지급한다.
2. 지급일 이전에 입사, 복직, 휴직, 퇴직하는 경우 일할 계산한다.

#### -제6조(수당)

1. 가족수당은 ‘지방공무원수당 등에 관한 규정’ 을 준용한다.
2. 전 조합원에 대하여 직무수당을 매월 60,000원씩 지급한다.
3. 반장(조장)수당은 현장 근로자가 직접 추천하는 자 중 문서로 지정한 자에 한하여 매월 8할 이상 출근 시 50,000원씩 지급한다.
4. 연장근무는 연 180시간을 기본으로 인정하고 그 외의 근무 시 별도로 합산하며, 연장근무에 대하여는 시간급 통상임금의 50%를 가산하여 지급한다.

5. 휴일근무에 대하여는 시간급 통상임금의 50%를 가산하여 지급한다.
6. 연차휴가근로수당은 단체협약을 적용하며, 미사용 연차휴가 1일에 대하여 통상임금 1 일분을 지급한다. 다만, 사용자가 근로기준법에 의한 연차휴가사용촉진제를 실시할 경우 노조와 사전협의를 하여야 한다.
7. 사용자는 인원의 증가, 급격한 작업환경 등의 변화 없이 통상임금의 증가요인만을 이유로 종래 실시해오던 휴일근무일수, 시간외근무시간을 조합과 사전 협의 없이 일방적으로 축소할 수 없다.

#### -제7조(복리후생비)

다음 각 호의 복리후생비를 지급한다.

1. 교통비 : 매월 140,000원
2. 급량비 : 매월 130,000원
3. 명절휴가비 : 설날과 추석에 각각 월 기본급의 75%
4. 학비보조비 : 단체협약에서 정한 금액

### (5) 차별 문제

#### ① 권한의 차이

무기계약직 중 주차관리원, 노점단속원, 비서직 등은 공무원과 동일노동을 하고 있다. 무기계약직 중 90%는 공무원과 완전히 분리된 현업 중심 업무이고 10% 정도는 공무원과 유사한 업무에 종사한다. 무기계약직인 주차단속원이 불법주차 스티커를 발부하는 것은 엄격히 얘기하면 위법이다. 공무원신분이 아니기 때문에 주민들에게 행정처분을 할 수 있는 권한이 없기 때문이다. 신분에 따른 권한이 다르다는 것이다. 따라서 무기계약직의 직제를 공식화하는 것이 무엇보다도 필요하다는 것이 현장의 의견이다.

무기계약직의 경우 공무원증과 동일한 형태의 신분증을 가지고 있지만 뒷면에 “무기계약직” 이라고 쓰여 있다. 훈령에서는 “공무직” 으로 기입하는 것으로 개정되었지만 현장에서는 아직 바뀌지 않고 있다. 따라서 주차단속, 노점단속을 하는 경우에는 주민들의 항의를 우려해서 신분증을 감추는 경우가 있다고 한다.

#### ② 정원 관리

무기계약직은 정원 관리에 있어서 공무원과 차이가 있다. 정원(정수)은 현원을 관리할 때 기준이 되고 고용안정성과도 직결된다는 점에서 해당 노동자들에게는 민감할 수밖에 없다.

지방공무원의 경우는 ‘지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정’에 의해 정원 관리 기준이 제시되어 있다. 다만 증원이 필요할 경우 정원의 범위에서 자체 조정을 통하여 대처하도록 하고 있고, ▲ 여건의 변화로 인하여 업무의 필요성이 감소된 분야의 인력, ▲ 유사·중복되거나 지나치게 세분화된 기구에 소속된 인력, ▲ 업무의 성질상 법인, 그 밖의 단체 등에 위탁할 수 있는 업무분야의 인력 등이 조정 사유로 제시되어 있다. 따라서 증원이 필요할 경우 정원을 늘리지 않고 정원 내에서 ‘조정’하도록 하고 있다.

반면, 무기계약직의 경우는 정원(정수)을 줄일 수 있는 경우에 대해 규정하고 있다. ‘대전광역시 공무원 관리규정’에서는 ▲ 공무원 정수로 책정된 분야가 공무원 정원으로 대체될 경우, ▲ 인력진단 결과 남는 인력 발생 시, ▲ 채용목적과 일치되지 아니하는 공무원 발생 시 등의 경우는 정수를 줄이도록 하고 있다. 공무원 정원으로 대체되거나 인력진단 결과에 의해 정원을 줄일 수 있다는 것은 무기계약직의 고용안정성을 해치는 요소이며, 공무원과는 다른 기준을 적용하는 것에 해당한다.

### 〈지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정〉

#### -제24조 (정원의 관리)

① 지방자치단체의 장은 조직 간의 균형 있고 합리적인 정원관리를 위하여 지방공무원 종류별로 정원책정기준에 따라 정원을 책정하여야 한다. 이 경우 공무원종류별 정원책정기준은 해당 지방자치단체의 조례로 정한다.

② 지방자치단체의 장은 매년 6월 30일과 12월 31일을 기준으로 정원의 적정 여부와 정원의 증원과 감축현황을 조사·확인하여야 하고, 시·도지사는 그 조사·확인결과를 지방자치단체별, 기관별, 직급별, 직렬별로 종합 작성한 후 다음 달 말일까지 행정안전부장관에게 보고하여야 한다.

③ 지방자치단체의 장은 새로운 증원수요가 발생한 경우에는 지방 재정의 건전한 운영과 효율적인 인력관리를 위하여 우선적으로 해당 지방자치단체의 정원의 범위에서 자체 조정을 통하여 이에 대처하여야 한다. 이 경우 조정대상의 우선순위는 다음 각 호의 순서와 같다.

1. 여건의 변화로 인하여 업무의 필요성이 감소된 분야의 인력

2. 유사·중복되거나 지나치게 세분화된 기구에 소속된 인력
3. 업무의 성질상 법인, 그 밖의 단체 등에 위탁할 수 있는 업무분야의 인력

### 〈대전광역시 공무직 관리규정〉

#### -8조(정수의 관리)

정수관리부서는 공무직을 관리함에 있어 다음 각 호의 사항을 준수하여야 한다. <개정 2015.6.26., 2016.4.1., 2017.3.31.>

1. 공무직의 정수책정 승인 시 사용부서 공무원의 정원 등 종합적인 검토를 할 것
2. 공무직 정수로 책정된 분야가 공무원 정원으로 대체될 경우에는 그 정수를 줄일 것
3. 인력진단 결과 남는 인력 발생 시에는 그 정수를 줄일 것
4. 채용목적과 일치되지 아니하는 공무직 발생 시에는 그 정수를 줄일 것

### (5) 기타 쟁점

정부의 비정규직 정규직 전환을 통해 자체예산 기간제가 무기계약직으로 전환됐을 때 기존 무기계약직 호봉 표를 적용하는 것이 아니라 직무급제를 도입하려는 움직임이 있다. 자체예산 기간제는 무기계약직 전환 시 무기계약직 호봉 표 중 가장 낮은 호봉을 적용하더라도 인상폭이 매우 크다. 연봉 기준으로 기간제가 1,500만원 수준인데 가장 낮은 무기계약직이 연봉이 3,500만원이다. 따라서 지자체에서는 이번 무기계약직 전환자에 대해 별도의 직무급제를 적용하려고 하는 것이다. 노동조합에서는 새로운 임금 표(직무급제)를 적용하더라도 일정 기간 경과 후(예를 들어 수습개념으로 2년)에 기존 무기계약직 임금표로 넘어올 수 있도록 조건을 만드는 것으로 추진 중에 있다.

반면, 국고보조사업의 기간제는 무기계약직과 비교해서 월급이 10만원 정도 차이 나는 수준이다. 이미 2개 구청은 국고보조사업 기간제 중 무기계약전환자를 무기계약직 임금표를 적용하고 있기도 하다.



## 2) 충청북도

### (1) 개관

#### ① 인력 현황

정보공개청구 자료에 의하면, 충청북도 및 10개 기초단체(괴산군 제외)의 무기계약직 인원은 2016년 말 기준 1,711명이다. 2012년에 비하면 100명(6%) 증가했다. 충북도청은 225명이고, 기초단체 중에서는 청주시가 가장 많은 667명이다. 옥천군이 가장 적은 37명이다. 2012년 대비 가장 많이 증가한 곳은 증평군인데 2012년 28명에서 2016년 46명으로 64% 증가했다.

〈표 35〉 충북도청 및 자치단체 무기계약직 인원 현황(각 년도 말 기준)

기관	2012년 (A)	2013년	2014년	2015년	2016년 (B)	증가율 (B/A)
충북도청	212	218	222	224	225	106%
단양군	74	75	75	75	84	114%
음성군	81	76	73	92	89	110%
진천군	48	58	61	66	73	152%
증평군	28	32	42	44	46	164%
영동군	74	77	79	82	89	120%
옥천군	31	37	37	37	37	119%
보은군	43	44	44	43	45	105%
제천시	133	133	133	129	129	97%
충주시	237	246	231	226	227	96%
청주시	650	652	677	681	667	103%
계	1,611	1,648	1,674	1,699	1,711	106%

\* 자료 : 정보공개청구 자료, 괴산군은 공개하지 않음.

② 관련 규정

충청북도에는 충주시, 청주시, 제천시, 괴산군 등 4개 기초단체가 ‘공무직 관리규정’ (훈령)을 가지고 있다. 나머지 충청도청과 기초단체는 공무직이라는 명칭을 사용하지 않고 무기계약직이라는 명칭을 그대로 사용하고 있다. 이에 따라 무기계약직과 기간제를 하나의 관리규정으로 통합 운영하고 있다.

충북도청의 경우 무기계약직 직종은 단순노무원, 행정보조원, 도로보수원, 청원경찰, 청원산림보호직원 등으로 구분하고 있다. 타 지자체의 무기계약직 직종을 명칭만 달리하여 규정하고 있다. 도청 소속의 환경미화원은 없어서 이에 대한 직종 구분도 없다.

기간제에 대해서는 별도의 직종 구분이 없다. 단지 “근로기간의 정함이 있는 근로계약을 체결한 자” 로만 규정되어 있어서 무기계약직과 기간제의 직종 구분이 명확하지 않다. 따라서 혼재작업을 할 여지를 열어두고 있고, 실제로 동종유사업무에 무기계약직과 기간제가 함께 일하는 경우가 있다. 업무가 상시 지속적이더라도 기간제로 채용해서 일정 기간 후에 무기계약직으로 전환하여 사용하고 있다.

**〈충청북도 무기계약 및 기간제 근로자 관리규정〉**

**-제2조(정의)**

이 규정에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

1. “무기계약 근로자”란 근로기간의 정함이 없는 근로계약을 체결한 자를 말한다.
2. “기간제 근로자”란 근로기간의 정함이 있는 근로계약을 체결한 자를 말한다.

**-제4조(직종의 구분)**

① 무기계약근로자는 다음 각 호의 직종별로 구분하여 관리한다.

1. 단순노무원 : 시설물·장비관리, 작업인부, 지도단속 등 주로 현업업무에 종사하거나, 일일근무시간상 종일 내근을 요하지 아니하는 현장근로자
2. 행정보조원 : 행정업무를 상시·지속적으로 보조하기 위하여 채용한 근로자
3. 도로보수원 : 도로시설의 유지·보수 관리업무에 종사하는 근로자
4. 청원경찰 : 시설물 등의 경비업무를 담당하고 「청원경찰법」의 적용을 받는 근로자
5. 청원산림보호직원 : 산림보호업무를 담당하고 「청원산림보호 직원 배치에 관한 법률」의 적용을 받는 근로자

(2) 노동조건

① 임금

정보공개청구 자료에 의하면 2016년 말 기준 충청도청과 자치단체의 무기계약직 평균 연봉은 38,352천원이다. 평균 근속은 10년이다. 정규직인 공무원은 평균 근속기간 14.7년에 연봉이 49,122천원이다.

자치단체 간 임금 차이가 크다. 청주시의 경우는 연봉 5천만원에 가까운 반면, 단양군, 증평군, 충청도청은 3천만원을 조금 넘는 수준이다. 노동조합의 역할에 따라 차이가 있기 때문으로 보인다.

<표 37> 충청북도 및 기초단체 무기계약직 임금 현황(2016년 말, 세전 기준)

기관명	무기계약직		정규직(공무원)	
	1인 평균 연봉(천원)	평균 근속기간(년)	1인 평균 연봉(천원)	평균 근속기간(년)
충북도청	33,610	8.5	52,715	19.1
단양군	31,778	9.5	50,511	15
음성군	38,814	10	48,025	14
진천군	34,017	6	47,390	16
증평군	31,753	8.4	47,137	15.2
영동군	38,032	11	48,571	15
옥천군	41,000	8.3	62,736	13.8
보은군	36,473	10	36,273	10
제천시	41,820	13.8	41,820	13.8
충주시	45,000	12	48,000	16
청주시	49,574	12.6	57,166	13.4
평균	38,352	10.0	49,122	14.7

\* 자료 : 정보공개청구 자료, 괴산군은 공개하지 않음.

무기계약직 소속 실과에 따라 임금 차이가 크다. 충북 본청 근무자 중 근속이 13년 내외로 비슷함에도 불구하고 임금은 연봉 기준 3,500만원(공보관, 여성 정책관) ~ 5,000만원(총무과)까지 차이가 크다.

〈표 38〉 충북도청 무기계약직 임금 현황(2016년 말, 세전 기준)

기 관 명 (실과, 소속기관)		무기계약직		공무원	
		1인 평균 연봉(천원)	평균 근속기간(년)	1인 평균 연봉(천원)	평균 근속기간(년)
도의회		33,700	10.9	57,000	22.5
도 본 청	공 보 관	34,002	12.7	59,724	24.5
	여성 정책관	35,059	13.2	53,203	19.5
	총 무 과	49,788	13.56	57,708	17.5
	자치행정과	34,005	10	49,405	21
	복지정책과	30,900	3.1	56,088	22.1
	노인장애인과	29,738	1	54,227	19.6
	보건정책과	34,391	3.5	47,351	19.6
	균형발전과	37,629	11.3	62,453	19.6
직 속 기 관	충북도립대학	26,975	11	53,530	16.5
	자치연수원	27,029	3.1	59,478	19.3
	농업기술원	34,470	7.3	42,525	18.5
	보건환경연구원	34,000	5	42,000	22
	소방서	25,000	14	63,000	20
사 업 소	도로관리사업소	39,350	11.8	43,322	15.2
	산림환경연구소	26,600	4.8	52,200	14.7
	축산위생연구소	34,710	5.4	44,401	12.9
	농산사업소	35,313	9.21	49,867	19.12
	청남대관리사업소	35,930	10.1	54,111	18.2

\* 자료 : 정보공개청구 자료

충북 본청의 경우는 무기계약직 임금이 일급제로 되어 있다. 관리규정에 보수는 일급제로 하도록 되어 있다. 2017년은 일급 58,500원이다. 일급에 근무일수를 곱해서 기본급으로 지급한다. 2016년은 일급 50,800원이었고, 2015년은 이보다 더 적었다. 법정최저임금이 오르는 금액만큼만 매년 조금씩 올리는 방식으로 일급을 정해왔다.

기본급 이외에 가계보조비, 명절상여금 등 연간 600%를 분기별로 지급하고 있다. 근속수당이 1년에 2만원 내외로 지급되고 있고, 근속수당을 제외하면 근속기간과 무관하게 동종유사업무 근무자의 임금이 동일하다.

노동조합이 호봉제 만들기 위해 노력했으나 충북도청은 3,700만원을 연봉의 상한액으로 고집하고 있다. 도청은 노동조합과 임금 교섭할 때 몇 년째 계속 1인당 연봉 3,700만 원을 상한으로 해야 한다고 주장하고 있다. 총액인건비제 때문이라는 주장이다. 이에 따라 매년 시급을 결정할 때 공무원 임금인상률도 적용하지 않았다고 한다.

한번은 도청이 5호봉까지 만드는 호봉제를 제시했지만 1, 2호봉을 줄이고 4, 5호봉을 높이는 방식이라서 노동조합에서 반대했고, 노동조합이 30호봉제를 제안했으나 도청이 논의를 거부하고 있는 상태이다.

### 〈충청북도 무기계약 및 기간제 근로자 관리규정〉

#### -제15조(보수)

① 근로자의 보수는 일급제로 하되, 지방공무원 보수지급일에 지급한다.

#### 〈임금협약서〉

#### -제3조(기본급)

① 기본일급은 8시간을 기준으로 한다.

② 연 기본급 산정은 “도로보수원” 과 “청남대근로자” 는 년 365일(12개월 균등 지급)로 하며, “그외 무기계약직근로자” 는 주휴일을 제외한 년 260일로 한다(유급휴일 수당일이 포함된 것으로 해당 주 결근 시 결근일과 휴일수당은 지급하지 않는다.)

③ 2017년 1월 기본급 단가는 “도로보수원” 58,000원, “청남대근로자” 52,500원, “그외 무기계약직근로자” 57,100원으로 한다.

제4조(매년 기본급 인상기준) ① 기본급 단가는 8시간 기준으로 정부최저임금인상액을 직종별 동일하게 적용한다.

### (3) 차별 문제

정원의 문제를 들 수 있다. 무기계약직은 자연퇴사자가 발생할 경우 신규 채용하는데, 그 동안 도로보수원은 120여명에서 77명으로 줄었다고 한다. 자연퇴사자를 채용하지 않은 방식으로 인원을 축소한 것이다. 2010년경에는 희망퇴직 방식을 통해 강제로 인력을 축소하기도 했다. ‘무기계약직 관리규정’에 보면 2009년 7월에 정수삭감과 관련된 내용에 “근로자가 퇴직하였을 경우 정수 재조정”이라는 항목이 추가되었다. 자연 퇴직할 경우 정수를 줄일 수 있다는 것이다. 이런 방식을 통해 인력을 점차 줄여온 것이다. 이러한 규정은 다른 지자체에서는 찾아보기 힘들다.

#### 〈충청북도 무기계약 및 기간제 근로자 관리규정〉

##### -제5조(정수책정·운용)

③ 관리부서는 적정한 인력관리를 위하여 사용부서의 인력 및 사무량 등을 종합적으로 검토하여 정수를 책정하고 다음 각 호의 사항이 발생하였을 경우 정수를 조정하여야 한다.

1. 사용자가 정수책정 사무와 다르게 임의로 사무를 변경할 때 정수 삭감
2. 정수를 책정한 사무가 중단 또는 종료된 경우 정수 삭감
3. 인력진단 결과 잉여인력이 발생한 경우 정수 삭감
4. 채용목적 외로 근로자를 채용한 경우 정수 삭감
5. 근로자가 퇴직하였을 경우 정수 재조정 (신설 2009. 7. 10)

##### -제5조의 2(정수의 총수)

① 도에 두는 무기계약근로자의 총 정수는 237명 이내로 하며, 직종별 정원은 다음과 같다.

1. 행정보조·단순노무원·도로보수원 : 186명 이내
2. 청원경찰·청원산림보호직원 : 51명 이내

#### (4) 기타 쟁점

##### ① 개인 차량 사용 문제

도로보수원들은 개인차를 가지고 일해야 한다. 관용차가 있지만 관리규정상 무기계약직이 운전을 못 하도록 하고 있기 때문에 모두 개인차로 도로보수에 필요한 장비를 싣고 근무지로 이동해야 한다. 개인 차량 이용에 따른 유류비 지원 명목으로 월 11만원이 운행거리와 무관하게 지급된다. 하지만 이는 공무원들이 출퇴근 시 지급하는 액수이므로 교통비 지원에 해당한다. 업무용으로 개인 차량을 이용하는 것에 대한 지원이 별도로 되지 않는다는 것이다. 다른 지자체는 관용차를 무기계약직이 운전할 수 있도록 하는 경우도 있다. 도로보수원들은 과거에 업무를 위한 이동수단으로 시내버스 → 개인 오토바이 → 개인차량으로 변화해왔다. 개인차량에 예초기 등 장비를 싣고 다니기 때문에 차에 냄새가 배는 등 불편할 수밖에 없다.

##### ② 비상대기 문제

동물사체 등 도로에 예기치 못한 낙하물이 발생할 경우를 대비해서 도로보수원들은 야간이나 휴일에도 비상대기를 해야 한다. 자신이 맡은 도로구간에 일이 발생할 경우 해당 노동자에게 호출이 간다. 호출에 응하지 않을 경우 시말서를 쓰는 등 경징계에 처한다. 1인당 한 달에 3~4건 정도 비상호출이 발생한다. 로드킬 대응 등 주말에 비상근무를 할 경우 1시간만 근무로 인정해서 18,500원의 수당을 지급하고 있다. 출퇴근시간은 인정이 안 되고 있다.

### 3) 전북 전주시, 임실군

#### (1) 개관

##### ① 인력 현황

정보공개청구 자료에 의하면, 전북도청 및 기초단체의 무기계약직은 2016년 말 기준 2,954명이다. 2012년 대비 12%가 증가했다. 김제시가 가장 많은 298명이고, 무주군이 가장 적은 130명이다. 2012년 대비로 볼 때 가장 많이 증가한 것은 임실군으로 47명(46%)이 증가했다. 진안군은 9명이 오히려 줄었다.

〈표 40〉 전라북도 및 기초단체 무기계약직 인원 현황

기관명	2012년 (A)	2013년	2014년	2015년	2016년 (B)	증가율 (B/A)
전북도청	180	179	177	173	172	96%
전주시	206	230	228	270	265	129%
군산시	202	200	204	200	194	96%
익산시	174	177	180	205	210	121%
정읍시	216	237	233	241	275	127%
남원시	217	249	241	253	248	114%
김제시	283	283	283	281	298	105%
완주군	163	170	174	173	170	104%
진안군	145	141	139	138	136	94%
무주군	122	122	128	131	130	107%
장수군	146	146	146	154	161	110%
임실군	102	102	134	144	149	146%
순창군	122	137	162	163	158	130%
고창군	180	204	205	206	204	113%
부안군	181	182	185	187	184	102%
계	2,639	2,759	2,819	2,919	2,954	112%

\* 자료 : 정보공개청구 자료



② 관련 규정

2017년 12월 현재, 전북도청과 산하 14개 기초단체 중에서 군산시, 임실군, 부안군 등 3개 지자체는 ‘무기계약직 관리규정’ 을 가지고 있고, 나머지는 ‘공무직 관리규정’ 으로 명칭을 개정해서 운영하고 있다.

전주시의 경우는 공무직 업무에 대해 사무원(공공 서비스, 행정 사무 보조 등의 업무)과 실무원(도로보수, 하수도 관리, 주정차 단속, 광고물 관리, 가로 정비, 양묘 및 식재, 폐기물 선별 처리, 공원관리, 수목 관리, 방역, 보건위생, 환경 청소 등 주로 현장업무) 등 2개로 구분하고 있다. 다른 지자체와 달리 환경미화원은 별도의 ‘전주시 환경미화원 운영규칙’ 을 정해서 관리하고 있고, 공무직 정년 60세와 달리 환경미화원은 정년을 62세로 정하고 있다.

**〈전주시 공무직 관리규정〉**

**-제2조(정의)**

1. “공무직”이란 지방공무원법에 의한 공무원이 아닌 자로 시와 기간의 정함이 없는 근로계약을 체결한 무기계약 근로자의 일종으로, 현장 또는 사무실에서 공공업무를 수행·보조하는 자 중 관리부서의 공무직 정원승인을 득한 자를 말한다.

**제3조(공무직의 업무)**

① 공무직의 구체적 업무는 다음과 같다.

1. 사무원: 공공 서비스, 행정 사무 보조 등의 업무에 종사하는 공무직  
 2. 실무원: 도로보수, 하수도 관리, 주정차 단속, 광고물 관리, 가로 정비, 양묘 및 식재, 폐기물 선별 처리, 공원관리, 수목 관리, 방역, 보건위생, 환경 청소 등 주로 현장업무에 종사하는 공무직.

**-제4조(적용범위)**

① 이 규정은 전주시 본청, 의회사무국, 사업소, 보건소, 구청 등에 근무하는 공무직에게 적용한다.

② 공무직의 근로조건 및 복무 등에 관하여 다른 법령 및 조례(훈령 및 지침 포함), 단체협약, 임금협약 에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 이 규정에 따른다.

③시에 근무하는 환경미화원, 청원경찰, 시립예술단원, 의료급여 관리사는 이 규정의 적용을 받지 아니한다.

임실군의 경우는 ‘무기계약근로자 관리 규정’의 직종 구분에 ‘공무직’ 명칭을 사용하고 있다. 직종 구분이 타 지자체와 다른 방식인데, 무기계약근로자 직종에 공무직, 환경미화원, 청원산림보호직원, 청원경찰, 무기계약전환자 등 5개로 구분하고 있다. 공무직에는 사무보조원, 단순노무원, 기술인부, 도로관리원이 포함된다. 공무직 이외에 ‘무기계약전환자’를 별도로 구분하고 있다. 담당 업무는 “「기간제 및 단시간근로자 보호 등에 관한 법률」에 의해 채용되어 현업업무에 종사하는 인력, 방문민원인 접대, 안내, 담당공무원의 지도·지시에 따라 업무를 보조해주는 인력”으로 규정되어 있는데, 공무직과 별도로 규정할 실익이 있는지는 모르겠다.

### 〈임실군 무기계약근로자 관리 규정〉

#### -제4조(직종의 구분 등)

① 제3조의 규정을 적용 받는 근로자의 직종에 대한 구분은 다음 각 호와 같다.

#### 1. 공무직

가. 사무보조원 : 문서의 수발 및 사무실청소, 부속실 운영·관리, 상수도검침, 민원 제증명 발급, 행정 전산 프로그램 운영, 연구·실험·검사 등 책임을 요하는 사무와 일반직 공무원이 수행하는 사무의 일정분야를 맡아 처리하는 인력

나. 단순노무원 : 매표, 시설물의 관리, 공사작업인부, 자료정리, 폐기물 수거·처리, 식당종사, 동·식물의 관리·재배 등 단순한 노무에 종사하는 현업부서의 현장적인 기능 인부, 그밖에 일일 근무시간 중 종일 사무실 근무를 요하지 아니하는 인력

다. 기술인부 : 해당분야의 전문적 기술 또는 자격(자격증)을 가지고 관련 규정에 따라 채용된 인력

라. 도로관리원 : 도로시설의 보수·유지관리 업무를 담당하는 인력

2. 환경미화원 : 도로·시가지 등 생활쓰레기를 수거·청소하는 인력

3. 청원산림보호직원 : 「청원산림보호직원 배치에 관한 법률」에 의해 채용되어 산림보호업무에 종사하는 인력

4. 청원경찰 : 「청원경찰법」에 의해 채용되어 경비 등의 업무에 종사하는 인력
5. 무기계약 전환자 : 「기간제 및 단시간근로자 보호 등에 관한법률」에 의해 채용되어 현업업무에 종사하는 인력, 방문민원인 접대, 안내, 담당공무원의 지도·지시에 따라 업무를 보조해주는 인력 <신설 2014.12.31.>

## (2) 무기계약직 전환

전주시의 경우 기존 상용직(정원 외 상근인력)으로 일하던 노동자들이 2007년에 무기계약직으로 명칭이 전환됐고, 그 후 무기계약직 신규 채용자는 자연퇴사자 발생 시 충원개념으로 꾸준히 채용해왔다. 기간제에서 무기계약직 전환자는 전혀 없었다. 전주시에는 기간제 사용 프로그램이 있어서 2년 이내에 예외 없이 교체 사용하고 있다.

임실군의 경우는 무기계약직 145명 중 기존 상용직은 35명 정도이고 나머지는 기간제에서 전환된 인원이다. 2007~2009년에 기간제 30여명이 무기계약직으로 전환했다. 그런데 전환기준이 기간제 근속기간 3년이다. 임실군의 ‘2016년 기간제 근로자 무기계약직 전환계획’에 보면 “기간제로 3년 이상 계속 근무한 자”로 전환기준이 명시되어 있다. ‘임실군 기간제 근로자 관리규정’에는 “근속기간이 2년을 초과하는 경우에는 부군수의 결재를 득하여야 한다.”고 되어 있어서 기간제로 2년이 경과하더라도 부군수의 결재를 득하면 기간제로 계속 사용할 수 있는 것으로 되어 있다. 이러한 기준은 기간법 뿐만 아니라 정부의 ‘공공부문 비정규직 종합대책’에도 어긋나는 것이다.

또한 임실군은 근속 3년이 전환 기준이었으나 3년 넘게 근무해도 무기계약직 전환이 안된 사람들 있다. 2014년에도 35명이 무기계약직으로 전환됐다. 3년 근속이 기준이었으나 8~9년 근속자가 전환되기도 했다. 팀장 등 관리자가 “너희는 2년이 됐기 때문에 잘라야 하는데, 계속 계약연장해줄 테니 무기계약직 전환 요구하지 마라”는 식으로 얘기하기도 했다. 전환할 때도 근속기간만 고려하는 것이 아니라 “업무실적, 직무수행능력, 직무수행태도 등 근무성적 종합평가 및 전환여부 심사”를 거쳐서 결정하고 있다. ‘임실군 무기계약근로자 관리 규정’ 제9조(채용)에도 “상시·지속적인 업무에 종사하는 기간제 근로자는 무기계약근로자 정수인력, 인건비예산, 현황 및 타당성 등을 검토하여 전환대상 인원을 정하고 전환평가위원회의 심의·의결을 거쳐 무기계약 근로자로 전환 한다.”고 되어 있다. 법적 기준보다 엄격하게 심사를 거치는 것이다.

### 〈임실군 무기계약근로자 관리 규정〉

#### -제9조(채용)

⑤ 상시·지속적인 업무에 종사하는 기간제 근로자는 무기계약근로자 정수인력, 인건비예산, 현황 및 타당성 등을 검토하여 전환대상 인원을 정하고 전환평가위원회의 심의·의결을 거쳐 무기계약 근로자로 전환 한다. <신설 2015.6.15.>

### 〈임실군 기간제 근로자 관리규정〉

#### -제7조(근로자 등의 사용기간 설정)

① 사용부서의 장은 근로자를 사용하는 경우 제6조제3항의 연간인력운용계획의 범위내에서 사용목적에 맞게 근로계약기간을 설정해야 한다. 이 경우 근로계약기간은 1년을 초과할 수 없다.

② 사용부서의 장은 소속 직원의 휴직, 파견 등으로 결원이 발생하여 해당 직원이 복귀할 때까지 근로자를 대체인력으로 사용하는 경우 해당 직원의 휴직·파견 등의 기간을 초과하여 사용하지 못한다.

③ 사용부서의 장은 제1항의 근로계약기간이 만료될시 근로관계를 종료하여야 하며, 불가피하게 근로관계를 1년을 초과하여 연장할 필요가 있는 경우에는 그 사유를 명시하여 인사부서, 관리부서, 예산부서의 장의 승인을 받아야 한다. 이 경우 근속기간이 2년을 초과하는 경우에는 부군수의 결재를 득하여야 한다. 다만, 제5조의 단서조항(기간제법 상 전환 예외 사유)에 해당하는 경우에는 그러하지 아니한다.

### 〈2016년 기간제 근로자 무기계약 전환계획〉

#### ■ 전환기준

- 대상 업무 : 계약직 등 명칭을 불문하고 기간제, 단시간 근로자 등 해당기관이 비정규직을 직접 고용하여 수행하는 업무
- 기간제로 3년 이상 계속 근무한 자(2016. 6. 30. 기준)
- 상시 지속적 업무 판단 기준 : 연중 계속되는 업무로서 과거 3년 이상 계속되어 왔고, 향후에도 계속 지속될 것으로 예상되는 업무

<p>■ <b>전환계획</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 상시 지속적 업무에 종사하여 계속 근로기간이 3년 이상인 자</li> <li>- 「공공부문 비정규직 고용개선 대책 보완지침(2013. 5. 1.)」에 의거하여 직종별 직무 분석, 업무수요, 군 재정여건 등 전반적 여건을 감안하여 연차적으로 전환</li> <li>- 군 정책 및 주요 업무추진에 필요한 업무 종사자 우선적으로 전환</li> <li>- 전환대상자 : 전환기준 부합 기간제 근로자</li> <li>- 제외대상 : 기간제 및 단시간근로자 보호 등에 관한 법률에 따름</li> </ul> <p>■ <b>전환방법</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 전환대상자는 평가대상기간(2015. 1.1.~2016. 6.30.) 중의 업무 실적을 소속 부서장에 제출</li> <li>- 전환심의회에서 업무실적, 직무수행능력, 직무수행태도 등 근무성적 종합평가 및 전환여부 심사</li> </ul>
--

(3) 무기계약직 노동조건 실태

① 임금

전북도청과 산하 기초단체 무기계약직은 평균 근속 12년에 평균 연봉은 37,890천원이다. 자치단체마다 편차가 커서 고창군은 평균근속 9.7년에 평균 연봉이 51,121천원이고, 전북도청은 평균 근속 7.7년에 평균 연봉이 31,206천원이다.

〈표 45〉 전라북도 및 기초단체 무기계약직 임금 현황(2016년 말, 세전 기준)

기관명	무기계약직		정규직(공무원)	
	1인 평균 연봉(천원)	평균 근속기간(년)	1인 평균 연봉(천원)	평균 근속기간(년)
전북도청	31,206	7.7	-	-
군산시	38,554	12	58,464	18
익산시	34,432	8.9	50,435	18.3
정읍시	39,290	24	55,751	31

남원시	40,038	17	54,190	18
김제시	41,709	12.5	59,905	18
완주군	32,824	12	42,272	17
진안군	35,944	8.4	47,438	13.3
무주군	37,192	11	55,481	16
장수군	32,457	11	50,210	15
임실군	29,684	10.5	55,608	18.6
순창군	39,723	9	59,698	17
고창군	51,121	9.7	49,999	17
부안군	39,603	15	54,181	18
평균	37,890	12	53,356	18

\* 자료 : 정보공개청구 자료, 전주시는 호봉 표만 공개하고 평균임금과 평균근속기간은 공개하지 않음.

전주시 공무직 관리규정에는 공무직 임금은 월급제로 하도록 되어 있고, 업무별, 직종별 급여 및 호봉 등을 결정하여 임금을 지급할 수 있도록 되어 있다. 이에 따라 전주시는 직무별 호봉제를 운영하고 있다. 임금협약에 따라 공무직(실무원, 사무원) 호봉표, '15.3.3 입사자(실무원, 사무원) 호봉표', 17. 2.6 입사자(실무원, 사무원) 호봉표 등 6개의 호봉제를 운영하고 있다. 호봉표에 따라 수당도 다르게 지급된다.

### 〈전주시 공무직 관리규정〉

#### -제47조(임금)

- ① 공무직의 임금은 월급제로 한다.
- ② 관리부서는 필요할 경우에는 공무직의 업무별, 직종별 급여 및 호봉 등을 결정하여 임금 지급부서에 통보할 수 있다.
- ③ 임금은 공무원 보수지급일에 지급한다. 다만, 부득이한 사유가 있을 경우 필요에 따라 지급일을 변경할 수 있다.

④ 임금은 기본급과 수당, 상여금으로 구분하고 임금 산정기간은 당월 초일부터 당월 말일까지로 한다. 다만, 결근일에 대하여는 해당 일분의 급여 및 제 수당을 일할 공제한다.

⑤ 공무원의 임금, 수당, 상여금 등은 근속년수에 따라 차등지급할 수 있다.

〈표 46〉 전주시 공무원 호봉표(2016년 기준)

호봉	실무원	사무원	호봉	실무원	사무원
1	1,489,740	1,202,680	18	1,989,270	1,770,480
2	1,519,130	1,236,080	19	2,018,660	1,803,880
3	1,548,520	1,269,480	20	2,048,040	1,837,280
4	1,577,900	1,302,880	21	2,077,420	1,870,680
5	1,607,280	1,336,280	22	2,106,800	1,904,080
6	1,636,660	1,369,680	23	2,136,190	1,937,480
7	1,666,060	1,403,080	24	2,165,580	1,970,880
8	1,695,440	1,436,480	25	2,194,960	2,004,280
9	1,724,820	1,469,880	26	2,224,340	2,037,680
10	1,754,200	1,503,280	27	2,253,730	2,071,080
11	1,783,590	1,536,680	28	2,283,110	2,104,480
12	1,812,970	1,570,080	29	2,312,490	2,137,880
13	1,842,350	1,603,480	30	2,341,870	2,171,280
14	1,871,730	1,636,880	31	2,371,260	2,204,680
15	1,901,130	1,670,280	32	2,400,650	2,238,080
16	1,930,510	1,703,680	33	2,430,030	2,271,480
17	1,959,890	1,737,080			

\* 자료 : 정보공개청구 자료

- 기말수당 : (기본급+급양비)의 400%
- 정근수당 : (기본급+급양비)의 100%
- 명절휴가비 : (기본급+급양비)의 120%
- 업무수당 : 월 6만원
- 정액급식비 : 월 13만원

현재 공무직 노조 전주시지부는 승급제를 도입하려고 추진하는 중이다. 사무직은 사무원-사무관-사무장 방식으로 3단계 승급체계를 적용하고, 실무원은 실무원-실무관-실무장 등 3단계 승급체계를 도입하는 것이다. 10년 근속에 한번, 12년 근속에 한번 자동 승급하는 방식이다. 승급 시 2호봉을 인상시키고 나머지는 호칭만 바뀌는 방식을 전주시에 임금 교섭안으로 제시한 상태이다. 전주시도 승급제에 대해서 대체로 긍정적인 입장이지만 임금인상 효과가 발생하는 것에 대해서는 부정적인 입장이다.

## ② 기타 수당 등

전주시는 노동조합 활동을 통해 꾸준히 임금을 인상시켰다. 현재 공무원 9급 1호봉이 2,500만원 정도인데, 공무직 1호봉은 사무직이 2,800만원, 실무직은 3,200만원 정도이다. 자녀학비보조, 건강검진, 장기재직휴가, 퇴직여행, 유공조합원 산업시찰, 장기근속자 산업시찰 등 일반직 공무원과 동일하게 적용하고 있다. 복지 포인트 역시 공무원과 동일하게 적용하고 있다.

근무평정에 따른 성과금만 다르게 적용하는데, 공무원은 적용하고 있지만 공무직과 환경미화원은 근무평정을 거부해서 적용받지 않고 있다. 공무원은 퇴직 후 공무원연금을 받지만, 공무직과 환경미화원은 퇴직금 누진제를 적용하고 있어서 결과적으로 크게 차이가 나지 않는다.

## (4) 차별 문제

### ① 정원 관리 기준

전주시는 공무직 관리규정 상의 정원관리 기준에서 “예산의 감소, 사업의 폐지 등 포괄적 행정수요 변동에 따라 총 정원 및 부서별 정원을 증감할 수 있다.”고 되어있다. 예산 감소, 사업 폐지의 경우 공무원들은 전환배치를 통해 고용을 유지하는데, 공무직은 정원을 줄일 수 있도록 되어 있다. 노사관계가 안정적일 때는 별 문제가 없겠지만 상황에 따



라서는 인원조정이 가능하도록 되어 있는 셈이다.

또한 “허가 없이 청사 또는 부속시설 내에서 집회·연설·방송·선전 또는 문서를 게시·배포하거나 붙이는 행위”를 금지하고 있어서 노동조합 활동이 위축될 수 있다.

### 〈전주시 공무원 관리규정〉

#### -제9조(정원의 관리)

관리부서는 공무원의 정원을 관리함에 있어 다음 각 호의 사항을 준수하여야 한다.

1. 공무원의 정원채정 승인 시 사용부서 공무원 정원 등을 종합적으로 검토 하여야 한다.
2. 공무원 정원으로 책정된 분야가 공무원 정원으로 대체될 경우에는 그 정원을 감한다.
3. 인력진단의 결과에서 과잉인력이 발생하는 때에는 그 정원을 감한다.
4. 채용목적과 일치되지 않거나, 채용목적의 소멸, 예산의 감소, 사업의 폐지 등 포괄적 행정수요 변동에 따라 총 정원 및 부서별 정원을 증감할 수 있다.

#### -제18조(금지행위)

공무직은 다음 각 호의 행위를 해서는 아니 된다.

1. 관련규정을 위반하거나 업무상의 지시·명령을 이행하지 않는 행위
2. 업무상 취득한 기밀을 누설하는 행위
3. 근무지 내에서 폭행·도박 등 풍기와 질서를 문란하게 하는 행위
4. 허가 없이 청사 또는 부속시설 내에서 집회·연설·방송·선전 또는 문서를 게시·배포하거나 붙이는 행위
5. 허가 없이 문서·물품·기계·기구 등을 반출하거나 사적인 용도로 사용하는 행위
6. 시설·기구·기타 물품을 파손 또는 분실하는 행위
7. 근무시간 중 근무지를 무단으로 이탈하는 행위
8. 시 직원으로서의 품위를 손상시키거나, 시의 명예·신용을 손상시키는 행위
9. 근무시간 중 음주 또는 주취 상태로 근무하는 행위
10. 이 규정을 위반하는 행위를 교사·방조 또는 선동하는 행위
11. 업무와 관련하여 금품·향응을 제공받는 행위
12. 위계질서를 문란하게 하는 행위

## ② 권한 문제

무기계약직은 노점 단속, 주차 단속, 광고물 단속 등 단속권한이 없지만 실제로 단속업무를 하고 있다. 주민들과 마찰이 발생할 경우 공무처리가 안 되어서 당사자 간 합의를 보던지 벌금을 내던지 해야 하는 상황이다. 공무원 신분증이 있으면 마찰이 적는데, 공무원 신분증은 안 먹혀서 신분증이 있어도 패용하지 않고 있다고 한다. 시민들이 공무원은 인정해주지 않기 때문이다. 노점 단속, 광고물 단속 때문에 시비가 발생해서 상호 고소와 벌금을 내는 경우가 있음. 전주시나 노동조합이 보장해주기 어려운 부분이다. 따라서 앞에 나서지 않고 공무원이 앞에서 처리하도록 하고 있다.

공무차량을 운전하다가 인사 사고가 발생할 경우도 문제가 될 수 있다. 원칙적으로는 공무차량은 공무원만 운전하도록 되어 있다. 하지만 기사 업무를 담당하는 공무원 인원이 모두 채워지지 않기 때문에 불가피하게 공무원이 운전하는 경우가 보편화되어 있다.

임실군의 경우 사무보조업무는 무기계약직과 공무원이 동일노동을 수행하고 있다. 기안 업무, 전산 접근 권한, 결재요청 등 모두 동일하다. 공무원 73명 중 48명이 정규직(공무원)과 동일한 업무를 수행하고 있다. 하지만 정규직은 출장비를 별도 지급하나, 무기계약직은 출장비 지급 기준이 명확하지 않고 부서별로 다르게 적용한다. 조류독감 발생으로 인해 비상근무를 할 경우 정규직은 별도 수당을 지급하지만 무기계약직은 총 인건비가 정해져 있어서 수당 대신 대휴를 사용하도록 하고 있다.

## 2. 쟁점과 개선 방향

### 1) 관리규정의 다양함

자치법규정보시스템에 따르면 2017년 12월 1일 현재 ‘공무직 관리 규정’을 가지고 있는 지자체 수는 전체 지자체 245개 중 118개이다. 절반에 가까운 48.2%가 공무원이라는 명칭을 사용하는 조례, 훈령, 규칙을 가지고 있고, 나머지는 ‘무기계약직 관리규정’을 가지고 있다.

공무직 관리 규정이 있는 지자체라도 공무원의 범위는 서로 다르게 규정되어 있다. 무기계약직이라는 명칭을 사용하지 않고 모두 공무원으로 포괄해서 지칭하는 경우가 있고(대전시 등), 환경미화원 청원경찰 등은 공무원 범위에서 제외하는 경우가 있으며(전주시

등), 무기계약전환자를 공무원과 별도로 규정한 지자체(임실군 등)도 있다. 부산시 동래구 처럼 ‘공무원 처우개선 및 지위향상에 관한 조례’ 를 제정해서 무기계약직과 기간제를 합쳐서 ‘공무원’ 으로 지칭하는 경우도 있다. 동래구는 공무원의 대외직명을 ‘주임’ 으로 규정하고 있다.

관리규정의 다양함, 호칭의 다양함은 노동조건 차이와 함께 당사자들의 자존감에도 영향을 미친다. ‘무기계약직’ 은 고용형태의 특성일 뿐 직명으로 사용하기에는 적절치 않다. 이미 절반에 가까운 지자체에서 ‘공무원’ 이라는 직명을 사용하고 있으니 지역 사정에 맡기기보다는 일관된 기준 하에 사용할 수 있도록 상위규정이 만들어져야 한다.

〈표 48〉 공무원 관리 규정이 있는 지자체 수(2017. 12. 1. 기준)

지역	공무원 규정 있는 지자체 수	지역	공무원 규정 있는 지자체 수
서울	7	강원	7
부산	7	충북	4
대구	1	충남	11
인천	12	전북	12
광주	4	전남	3
대전	6	경북	7
울산	3	경남	15
세종	1	제주	1
경기	17	계	118

**〈부산광역시동래구 공무원 처우개선 및 지위향상에 관한 조례〉(2017.11.03 조례 제정)**

**-제2조(정의)**

이 조례에서 사용하는 “공무원”이란 용어의 뜻은 다음과 같다.

1. 「기간제 및 단시간 근로자의 보호 등에 관한 법률」 제5조에 따른 기간의 정함이 없는 근로계약을 체결한 근로자
2. 「기간제 및 단시간 근로자의 보호 등에 관한 법률」 제2조제1호에 따른 기간의 정함이 있는 근로계약을 체결한 근로자

**-제3조(구청장의 책무)**

동래구청장(이하 “구청장”이라 한다)은 공무원의 처우를 개선하고 복지를 증진함과 아울러 그 지위향상을 위하여 적극적으로 노력하여야 한다.

**-제4조(종합계획의 수립 및 시행)**

① 구청장은 공무원의 처우개선과 복지증진을 위하여 1년마다 종합계획을 수립·시행하여야 한다.

② 종합계획에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다.

1. 공무원의 처우개선 및 지위향상에 대한 계획
2. 공무원의 근무환경 개선 계획
3. 공무원의 복지 증진을 위한 계획
4. 공무원의 역량강화를 위한 교육 및 훈련사업
5. 그밖에 구청장이 필요하다고 인정하는 사항

**-제5조(대외직명 사용)**

제2조에 따른 공무원의 대외직명은 주임으로 한다.

<표 49> 도로보수원 임금 비교(2015년 기준, 10호봉 연봉 순으로 나열)

광역	기초	1호봉		10호봉		30호봉	
		월 기본급	연봉	월 기본급	연봉	월 기본급	연봉
서울	영등포구	733,200	22,777,567	1,316,000	40,515,742	2,104,200	64,507,373
광주	본청	1,516,100	33,158,340	1,749,400	37,760,690	1,965,200	42,017,810
경기	용인시	2,383,570	32,066,410	2,631,280	35,286,640	3,045,450	40,670,850
경기	포천시	2,383,560	32,066,280	2,631,270	35,286,510	3,044,140	40,653,820
경기	시흥시	2,315,600	31,662,800	2,590,410	35,235,330	3,002,620	40,594,060
경기	부천시	2,355,720	31,944,360	2,603,280	35,162,640	3,043,800	40,889,400
전북	전주시	1,329,110	29,872,020	1,566,650	34,670,330	2,173,680	46,932,330
충북	제천시	1,521,740	30,912,190	1,707,250	34,344,120	1,918,480	37,411,880
경기	의왕시	2,245,230	30,748,110	2,483,800	33,849,480	2,881,400	39,018,210
전북	장수군	1,545,200	31,327,600	1,673,200	33,631,600	-	-
경기	파주시	2,222,490	29,972,370	2,487,360	33,415,680	2,884,640	38,580,320
전남	나주시	1,268,600	25,227,240	1,637,250	32,946,600	2,180,660	41,900,520
전북	본청	1,481,200	28,488,640	1,625,200	32,590,640	1,993,200	37,295,040
전남	영암군	1,004,020	26,988,350	1,188,700	32,038,610	1,558,870	39,623,210
경기	안산시	1,310,100	27,113,520	1,538,960	31,977,240	2,000,330	39,605,300
충남	논산시	1,332,450	29,638,140	1,467,450	31,960,140	1,767,450	37,120,140
전북	무주군	1,481,200	29,208,640	1,625,200	31,685,440	1,945,200	37,189,440
전북	군산시	1,478,330	30,827,270	1,478,330	31,475,270	1,478,330	32,555,270
서울	광진구	733,200	19,691,000	1,316,000	30,764,000	2,104,200	45,740,000
서울	본청	1,215,760	19,452,156	1,915,920	30,654,720	2,853,690	45,659,052

\* 자료 : 남우근(2016), 정청래 의원실 국정감사자료 분석 결과

세종	본청	1,475,400	28,446,400	1,610,400	30,606,400	1,955,400	36,126,400
경북	울진군	1,076,670	29,865,360	1,136,670	30,585,360	1,196,670	31,305,360
서울	마포구	1,284,850	19,450,920	1,940,500	30,523,920	2,827,220	45,499,860
충남	본청	1,303,970	27,207,490	1,470,380	30,036,460	1,805,280	35,729,760
대구	본청	1,519,400	26,094,880	1,729,970	29,295,544	2,070,540	34,472,208
충남	계룡시	1,370,000	22,720,000	1,460,000	28,672,000	1,660,000	32,112,000
전남	화순군	1,057,600	24,550,720	1,190,500	28,627,100	-	-
충남	태안군	1,302,000	26,234,400	1,437,000	28,556,400	1,737,000	33,716,400
전북	남원시	1,370,000	27,404,000	1,370,000	28,526,000	1,370,000	31,166,000
강원	횡성군	1,471,360	28,181,764	1,471,360	28,181,764	1,471,360	28,181,764
충남	예산군	1,445,000	25,867,500	1,590,000	27,825,000	1,910,000	32,145,000
충남	공주시	1,370,600	34,397,840	1,505,600	27,814,080	1,820,600	33,106,080
충남	아산시	1,430,000	25,680,000	1,550,000	27,600,000	1,700,000	30,000,000
울산	본청	1,340,500	23,743,200	1,703,900	27,591,960	1,999,400	32,111,400
강원	화천군	1,464,540	27,310,040	1,464,540	27,310,040	1,464,540	27,310,040
강원	태백시	1,130,980	25,595,680	1,236,970	27,291,520	1,450,740	30,711,840
충남	당진시	1,370,000	26,460,000	1,523,000	27,168,000	1,863,000	32,608,000
전북	김제시	1,207,000	22,320,400	1,477,000	26,964,400	1,777,000	32,124,400
경기	구리시	1,259,750	24,925,625	1,394,750	26,545,625	1,694,750	30,145,625
경북	영천시	1,366,471	26,312,036	1,366,471	26,312,036	1,366,471	26,312,036
강원	인제군	1,094,000	26,052,800	1,094,000	26,052,800	1,094,000	26,052,800
강원	철원군	1,142,750	25,028,750	1,142,750	25,628,750	1,142,750	25,868,750
경북	안동시	999,120	22,224,336	1,187,560	25,578,568	1,561,030	32,186,334
충남	보령시	1,144,000	22,704,000	1,279,000	24,864,000	1,579,000	29,664,000
경북	울릉군	1,056,000	24,847,000	1,056,000	24,847,000	1,056,000	24,847,000
충남	부여군	1,220,500	22,568,000	1,355,500	24,728,000	1,685,500	30,008,000

강원	고성군	1,342,000	24,171,000	1,342,000	24,171,000	1,342,000	24,171,000
강원	정선군	1,305,200	23,123,200	1,305,200	23,123,200	1,305,200	23,123,200
전남	목포시	1,008,000	19,888,000	1,098,000	21,328,000	1,298,000	24,528,000
강원	양구군	1,544,000	21,168,000	1,544,000	21,168,000	1,544,000	21,168,000
대구	달성군	1,064,000	20,532,000	1,064,000	20,532,000	1,064,000	20,532,000

## 2) 편차가 큰 임금체계 및 임금 수준

면접조사를 통해서 확인할 수 있는 것과 같이 무기계약직 임금체계로 호봉제를 적용하는 지자체(대전시, 전주시, 임실군)가 있는 반면 일급제로 운영되는 곳(충북도청)도 있다. 지자체마다 무기계약직이 수행하는 직무의 종류가 유사하다고 볼 때 임금체계의 상이함은 임금 수준의 격차를 유발하게 된다. 호봉제 적용은 근속에 대한 보상이 핵심인데 이에 대한 적용 여부가 전체 임금액 수준을 결정한다.

호봉제를 적용하더라도 동일직무의 임금 수준이 지자체마다 천차만별이다. 아래의 사례를 국정감사자료로 제출된 2015년 무기계약직 임금을 지역별로 비교한 것이다. 동일한 직무인 도로보수원임에도 불구하고 10호봉에 해당하는 연봉이 2천만 원에서 4천만 원까지 두 배 차이가 난다. 동일직무임에도 불구하고 지역별로 임금차이가 큰 현상은 도로보수원 이외의 다른 직무들도 마찬가지다.

## 3) 정원 관리 기준

정원 관리 기준은 고용안정성과도 연관되지만 노동 강도와도 관련성이 있다. 해당 직무에 필요한 인원이 적정하게 정해지지 않으면 소수 인원으로 과다한 업무량을 소화해야하기 때문이다.

공무원에게는 없는 정원 삭감 규정이 공무원 관리규정에는 대부분 들어가 있다. 해당 사무가 공무원에 의해 대체되거나, 사무가 중단된 경우, 인력진단 결과 잉여인력이 발생한 경우, 심지어는 근로자가 퇴직하였을 경우 등을 정수를 삭감하는 이유로 규정한 것은 공무원과의 형평성에 문제가 있고, 구조조정의 명분으로 활용될 수도 있다. 무기계약직으로

근무하고 있는 사람을 해고하지는 않더라도 충북도청의 경우처럼 희망퇴직을 유도해서 인력을 줄이거나, 대부분의 지역에서 볼 수 있듯이 자연퇴사자를 제때에 충원하지 않음으로써 노동 강도를 강화시키기도 한다. 그 동안 지자체에서 무기계약직이 수행해온 업무는 상시지속적일 뿐만 아니라 증가하는 대민서비스로 인해 인력소요가 더 필요한 경우가 대부분이다. 보다 합리적이고 안정적으로 정원이 관리될 수 있는 상위 규정을 둘 필요가 있다.

### 〈충청북도 무기계약 및 기간제 근로자 관리규정〉

#### -제5조(정수책정·운용)

③ 관리부서는 적정한 인력관리를 위하여 사용부서의 인력 및 사무량 등을 종합적으로 검토하여 정수를 책정하고 다음 각 호의 사항이 발생하였을 경우 정수를 조정하여야 한다.

1. 사용자가 정수책정 사무와 다르게 임의로 사무를 변경할 때 정수 삭감
2. 정수를 책정한 사무가 중단 또는 종료된 경우 정수 삭감
3. 인력진단 결과 잉여인력이 발생한 경우 정수 삭감
4. 채용목적 외로 근로자를 채용한 경우 정수 삭감
5. 근로자가 퇴직하였을 경우 정수 재조정 (신설 2009. 7. 10)

#### -제5조의 2(정수의 총수)

① 도에 두는 무기계약근로자의 총 정수는 237명 이내로 하며, 직종별 정원은 다음과 같다.

1. 행정보조·단순노무원·도로보수원 : 186명 이내
2. 청원경찰·청원산림보호직원 : 51명 이내



#### 4) 승급 체계 부재

지방자치단체 중 무기계약직에 대한 승급제를 운영하는 곳은 없다. 일부 지자체에서 노사교섭을 통해 승급제 도입을 논의하고 있는 수준이다. 호봉제 등 임금체계가 없는 곳도 있으니 승급 체계를 기대하기는 더욱 난망한 노릇이다. 승급체계는 임금인상 효과만이 아니라 능력과 성과, 조직기여도에 대한 사회적 인정을 통해 직장 생활하는데 있어서 직무몰입도를 높이는 중요한 동기가 된다. 따라서 직무별로 적절한 승급체계를 갖추는 것이 필요하다.

현 정부가 발표한 ‘공공부문 비정규직의 정규직화 가이드라인’ (2017. 7. 20.)에도 무기계약직의 처우개선과 관련해서 “직군, 교육훈련, 승급체계 마련 등 체계적인 인사관리를 강화” 하겠다고 밝혔다. 말 그대로 처우개선, 동기부여 차원에서 적절한 승급체계가 시급히 마련되어야 하고, 이를 위해 공무원 법제화가 필요하다.

#### 5) 공무수행에 대한 권한 문제

공무수행에 따른 정식 직제의 필요성은 업무수행 상의 권한 시비 때문에 중요한 문제이다. 지자체 무기계약직 중 일부는 공무원과 동일한 업무를 수행하고 있지만 대민 행정처분이 필요한 업무에 투입되더라도 행정적 권한이 없어서 법적 시비가 발생하고 있다. 주차단속, 노점단속, 현수막 철거 등 주민들과 직접 부딪힐 수밖에 없는 업무의 경우 시비가 발생할 수 있고, 이러한 시비가 발생할 경우 당사자가 스스로 대응해야 하는 부당함이 존재한다.

업무상 필요한 공무차량 운전의 경우도 마찬가지이다. 공무원이 아니면 공무차량을 운전할 수 없도록 되어 있지만 운전직 공무원의 부족으로 인해 무기계약직이 운전하는 경우가 빈번하다. 운전시 사고발생의 경우 역시 당사자가 법적 문제를 떠안아야 하는 문제가 발생한다. 도로보수원의 경우 공무차량으로 등록된 장비를 이용하면 손쉽게 처리할 문제를 수작업으로 하는 경우도 많다. 업무의 비효율성이 발생하는 것이다.

공무원과 공무원(무기계약직)이 구분 없이 투입되는 공무수행에 대한 시비를 벗어나기 위해서는 직무의 공식화를 통해서 권한문제를 극복할 수 있도록 공무원 법제화가 필요하다.



# 직제 신설(법제화) 필요성

김기우(한국노총 중앙연구원 연구위원)

## ■ 공무직제 신설의 필요성과 내용

### 〈차 례〉

- I. 문제인식
- II. 공무직제 신설의 필요성
- III. 공무직제의 내용
- IV. 맺으며

### I. 문제인식

올 5월 문재인 정부가 출범하면서 공공부문의 비정규직을 정규직으로 전환하겠다고 발표했다. 대통령 취임직후인 5월 12일 인천공항공사를 방문하면서 비정규직의 처우개선을 위해 정규직 전환을 보장하겠다는 정부발표가 이루어졌다.<sup>24)</sup> 현재 인천공항공사 내에는

24) 인천공항공사 방문의 주요 이유 중 하나는 이곳이 2012년 기준 87.4%, 2016년 기준 86.1%라는 높은 간접

비정규직 처우개선을 위한 ‘정규직 전환협의회’가 출범한 상태이다. 이를 계기로 전국 852개 공공기관에서 일하고 있는 기간제 근로자(19만1천233명), 파견·용역근로자(12만 655명) 등 비정규직 31만1천888명 가운데 2년 이상 일할 인력은 정규직(무기계약직) 전환대상이 된다고 하였다.<sup>25)</sup>

비정규직의 처우개선을 위해 맨 먼저 손꼽는 방법은 ‘정규직 전환’이다. 하지만 현실에서는 사실상 ‘무기계약직 전환’이 정규직 전환인 것처럼 사용되고 있다.<sup>26)</sup> IMF 외환위기 이후 소위 신 공공관리론<sup>27)</sup>에 따라 정부는 비정규직정책을 전개해 왔다. 무기계약직과 비정규직의 처우개선이 어려운 주요 이유 중 하나는 작지만 효율적인 정부를 추구하는 신 공공관리론에 따른 정부의 정책기조에 있다 할 것이다. 이와 같은 환경 속에 별다른 처

고용 비정규직 비율을 갖고 있어서이다. 높은 비정규직 비율과 정규직과 비정규직(외주업체 포함)의 분리는 정규직 중심으로 노조를 만들거나 정규직만으로 노조를 만들 경우 사업장 내 대표성 문제를 낳는다.

25) 정부는 국정현안점검조정회의를 열어 ‘공공부문 비정규직 정규직 전환 추진계획’을 심의·의결했다. 여기에 소요되는 재원은 2018년 예산에 반영할 계획이라고 한다. 다만 고용노동부는 이에 대한 실태조사 후 정규직 전환규모를 정하게 될 것이라고 하였다. 연합뉴스 2017. 7. 20일자, “웃음 짓는 비정규직 근로자” .

26) 무기계약은 “기간제 및 단시간근로자 보호 등에 관한 법률”에서 ‘기간의 정함이 없는 근로계약’을 말하고, 무기계약직 또는 무기계약 근로자는 ‘기간의 정함이 없는 근로계약’을 체결하고 노무를 제공하는 자를 일상에서 부르는 표현이다.

27) 신 공공관리론은 ‘작지만 효율적인 정부’를 추구하여 행정국가시대의 정부실패에 대응하기 위한 행정학 이론이다. 1980년대 이후 대처정부와 레이건 정부로 대표되는 앵글로색슨계 나라들이 추진한 시장지향적인 정부 개혁에서 비롯되었다고 한다.

신 공공관리론은 시장주의와 신 관리주의의 결합으로 이루어져 있다. ‘시장주의’ 개념에는 경쟁원리와 고객주의를 포함하는데, 기존의 독점적 정부서비스에 경쟁과 고객선택권을 최대한 적용하여 행정서비스를 제공하도록 하라는 것이다. ‘신 관리주의’는 인사나 예산 등에서 내부통제를 대폭 완화하고 일선관리자에게 관리상의 재량권을 부여하여, 일선관리자가 책임을 지고 성과를 향상시키는(성과주의) 기업가적 정부를 실현하도록 행정운영방식을 개선하려는 것을 말한다. 이러한 원리를 실천하기 위해 민영화와 민간위탁, 고객 중심의 시민헌장제도, 경쟁과 고객서비스의 지향을 위한 TQM(Total Quality Management, 전사적 품질경영 또는 종합적 품질경영으로 번역한다. 제품 및 서비스의 품질을 향상시켜 장기적인 경쟁우위를 확보하기 위해 기존의 조직문화와 경영관행, 조직구성원의 자질까지 품질개념에 넣어 관리하는 것을 말한다.) 등의 기법 등이 도입되었다고 한다. 행정학용어표준화연구회(2015), 행정학 용어사전, 새 정보미디어, 68-69쪽; 네이버 지식백과사전, ‘신 공공관리론’; 김규정(1998), 행정학원론, 법문사, 111쪽; 이종수·윤영진 외(1997), 새 행정학, 대영문화사, 131쪽.

우 개선 없는 무기계약직 전환이 정규직 전환의 주방향으로 사용되어 왔다.<sup>28)</sup> 그래서 무기계약직은 사실상의 고용불안과 차별적 노동조건, 직무분리와 권한의 제한을 겪고 있다.

무기계약직에 관한 공공부문에서의 논의는 2006년 정부가 발표한 「공공기관 비정규직 종합대책」에서 ‘상시 지속적 업무에 2년 이상 근무한 기간제 노동자를 무기계약으로 전환’하기로 하면서 종래의 ‘정규직’과 다른 ‘무기계약직’이라는 고용형태가 나타난다. 그리고 2007년 이후 중앙행정기관과 지방자치단체 내의 무기계약 방식의 상용고용은 사실상 기존의 정원 외 상근인력인 ‘상용직’<sup>29)</sup>과 기간제 등의 비정규직에서 전환되거나 새로 채용된 ‘무기계약직’으로 이분화 되어, 이들 간 노동조건 차이가 고용형태에 따른 위계화로 나타났다.

2017년 신정부의 ‘공공부문 비정규직 근로자 정규직 전환추진계획’ (2017, 7, 20)에서도 많은 인원의 무기계약직(21만 1천950명)을 정규직으로 분류하고 있다. 이와 같은 분류를 전제로 차별해소 및 처우개선조치가 시행될 것이다.<sup>30)</sup> 그런데 지금까지 무기계약직

28) 정부는 공공부문 비정규직 대책을 2004년, 2006년, 2008년(‘공공기관 기간제 근로자의 무기계약 전환계획’), 2011년(‘공공부문 비정규직 고용개선 대책’), 2013년(‘13~15년 공공부문 비정규직 정규직(무기계약직) 전환계획’)에 내놓았다. 신정부도 공공부문 비정규직 대책을 발표했다. 그간의 공공부문 비정규직 대책의 시행에도 불구하고 비정규직의 사용은 점차 확대되어 왔고, 이들의 고용형태는 더욱 복잡해졌다. 이승우·엄진령·박주영·김기범(2014), 공공부문 간접고용 규율을 위한 법·제도 개선방안 연구, 사회공공연구원, 18-25쪽 참고. 이러한 대책들의 제시와 함께 그 내용을 중앙행정기관과 지방자치단체가 먼저 지켜야 공공기관이나 민간부문을 계도해 나갈 수 있을 것이다. 이 제안은 이러한 측면에서도 의미를 가질 수 있다.

29) 종래 지방자치단체에서는 공무를 처리하는 공무원이 아닌 인력을 정원 외의 상근인력으로 사용해 왔다. 이들은 통상 ‘상용직’이라 불렀는데, 지방자치단체가 수행하는 각 부서의 민원 현업업무를 담당하는 노동자로 ‘공무원이 아닌’ 지방자치단체의 직원이었다. 상용직이 하는 주된 업무는 공원·녹지 관리, 가로수 관리, 가로 시설물·적치물 관리, 하수도·하천·수방시설 관리 및 수방간급작업/동원, 하천·제방 및 수리, 행정보조, 폐기물 관리 등이었다. 이 상용직에 대해 1998년부터 2001년까지 총인원의 30% 감축을 목표로 사무보조, 단순노무, 환경미화원, 도로보수원, 청원경찰 등 5개 부문에서 인력감축방침을 시행했고, 그 결과 목표치보다 높은 37.5%(26,524명)의 인원이 감축되었다. 이후 2001년 「지방자치단체의 비정규 상근인력 관리운영지침」에 따라 인원증원이 통제되고 각 지방자치단체의 「정원 외 상근인력 관리규정」(훈령)을 통해 엄격한 정수관리체제로 운영되어 왔다고 한다. 공공운수노조·공공운수연맹(2012), 공공부문 비정규직 문제해결을 위한 정책보고서, 56쪽.

30) 참여정부시절 비정규직 종합대책에서는 정규직(무기계약직) 전환자 처우개선에 1,152억 원의 예산사용을 계

의 처우는 정규직인 공무원보다 비정규직에 훨씬 가깝다.

현재 중앙행정기관에 약 2만여 명, 지방자치단체에 약 5만여 명 정도의 무기계약직이 근무하고 있다. 공공부문 내 무기계약직의 처우는 정규직과 비정규직(무기계약직 포함)의 상이한 채용경로에 기인하는 바가 크다.

〈표 1-1〉 중앙행정기관 및 지방자치단체 무기계약직 현황

(단위: 명)

	2011년	2016년
중앙행정기관	12,133	20,582
지방자치단체	45,783	52,939

\*자료: 2011년 고용노동부 공공부문 비정규직 실태조사 결과; 2017년 공공부문 비정규직 근로자 정규직 전환 가이드라인 및 실태조사 설명자료 중 ‘공공부문 비정규직 및 무기계약직 현황’

행정기관의 경우도 공무원과 비공무원인 직원은 채용경로가 달라 비정규직에게 그대로 기존 공무원과 동일한 지위를 부여하는 것은 원칙적으로 허용되지 않는다. 그리고 행정기관의 비정규직은 예산에 대한 고려와 일시적 인력수급의 원활을 필요로 하여 사용되는 관제로, 이러한 점도 공무원 수준으로의 처우전환을 어렵게 하는 요인이 되고 있다.

서울시 등 상당수 지방자치단체에서 일반 공무원과 동일 또는 유사한 업무를 수행하는 무기계약직에게 ‘공무직’이란 신분을 공식적으로 부여하고 있고, 진선미 국회의원실에서는 “지방자치단체 공무직 근로자에 관한 법률안” (2016.11.1.)을 발의해 놓은 상태이다. 그리고 최근 공공연대노조에서 “공무직의 업무 및 처우에 관한 법률(안)”을 제안하였다.

표현에 있어서도 지방자치단체가 일상적으로 공무직이라는 표현을 사용하는데 반해,<sup>31)</sup> 중앙행정기관은 아직 공무직이라는 표현보다는 무기계약근로자 또는 무기계약직이라는 표현을 계속 사용하고 있다.

일부 지방자치단체에서 조례나 훈령을 통해 공무직의 처우개선에 노력하고 있지만, 각 지방자치단체별로 그 규율내용이 상이하고 이에 따른 처우나 노동조건도 상이한 것으로

획했었다.

31) 공무직이라는 명칭을 자체 훈령에서 사용하는 지방자치단체는 2016년 12월 현재 92/243개로 나타나고 있다.

나타난다. 여기에 전국단위의 규율필요성이 존재하는 바, 이른바 ‘공무직제 신설’에 관한 그간의 논의들을 참고하여 규율내용을 구체화하려 하였다.

## II. 공무직제 신설의 필요성

그간 정부가 추진해 온 공공부문의 비용절감과 이를 위한 인건비 축소의 일환으로 고용 유연화가 도모되어 왔다. 이는 사회적 관점에서 보았을 때 행정기관 내에 법제도적 근거가 불명확한 무기계약직을 사용하는 것이 공공부문의 바람직한 발전방향에 부합하느냐 하는 질문과 연결된다. 보다 근본적으로는 2004년부터 최근까지 정부에 의해 추진되어 온 무기계약직을 포함한 비정규직에 대한 고용정책이 우리나라 헌법 제32조 제1항의 모든 국민이 가지는 근로의 권리 및 이와 결부된 제34조 제1항의 인간다운 생활을 할 권리, 그리고 제33조에서 정하고 있는 노동3권의 실질적 보장에 부합하느냐 하는 것이다.

중앙행정기관과 지방자치단체 내에서 비정규직의 지위를 막 벗어난 무기계약직의 권익 보호문제를 다루는 것이 기간제 노동이 대체로 무기계약 노동으로 전환된다는 점에서 비정규직 문제와의 연관 하에 이들의 고용안정 및 처우개선방안을 마련해 가는데도 유의미한 작업이 될 것이다.

행정기관의 경우에 인력의 외부화는 총액인건비로 충당되지 않는 인건비가 발생할 경우에 그 사업을 계속하기 위해 민간위탁 방식으로 행해지기도 하는데,<sup>32)</sup> 민간위탁은 애초 공공서비스의 책임자인 중앙행정기관과 지방자치단체가 고용에 대한 책임을 져야 함에도 위탁업체에게 이에 대한 책임을 미루는 결과를 낳는다. 따라서 중앙행정기관이나 지방자치단체에서 비정규직의 무기계약직으로의 전환이나 무기계약직의 채용이 이들을 조직 내

32) 아래 사례에서 민간위탁의 단면을 볼 수 있다. 이 사건은 2012년 경산시청 쓰레기 수거업무를 위탁받은 5개 업체 가운데 경산환경 소속 환경미화원이 차량브레이크 오작동으로 추정되는 사고로 사망한 경우였다. 경산시청 직영 쓰레기수거차량은 7년마다 차량을 교체하는데 민간위탁업체의 쓰레기수거차량은 정비도 제대로 안 되었다. 경산시청은 경산시 남산 쓰레기 매립장 인근 주민들과 불법쓰레기 반입문제로 갈등을 빚어 오다 그 동안 적체돼 있던 쓰레기를 일거에 치우도록 하면서 예비차량이 점검 없이 투입되어 사고가 난 것으로 추정된다. 미디어오늘 2012. 11. 10일자, “14년 된 낡은 트럭, 사고는 충분히 예고됐었다”. 이 사례는 민간위탁을 통해서도 해당 업종 노동자의 노동조건 향상이나 고용안정의 확보가 매우 어려움을 보여준다.

부에 머무르게 함으로써 중앙행정기관이나 지방자치단체 스스로 고용관련 책임성을 강화하는 것이 현재 정부의 노동정책 기조 하에서 현실적인 방법일 수 있다.<sup>33)</sup> 최소한 외주화 등 간접고용을 통해 중앙행정기관이나 지방자치단체의 고용관련 책임회피는 발생하지 않을 것이기 때문이다.

중앙행정기관과 지방자치단체의 공공적 사무의 속성상 무기계약직 수행업무의 유관사무들과의 유기적 작용을 통한 공공적 가치의 실현을 위해 중앙행정기관과 지방자치단체의 직접적인 지휘·감독이 효과적일 것이다.

## 1. 공무직(행정기관 무기계약직)의 문제점

무기계약직의 문제로 지적돼 온 것은 다음과 같다. 즉 (1) ‘형식적’으로 고용이 보장되지만, (2) 일자리의 특성이 특정 직군 또는 저숙련 일자리라는 점, (3) 임금, 승진기회, 능력개발, 경력형성 등에서 정규직과의 격차가 존재한다는 점, (4) 무기계약직은 정규직으로 간주되는 관계로 “기간제 및 단시간근로자 보호 등에 관한 법률” (이하 ‘기간제법’이라 한다)상 차별시정의 대상에서 배제된다는 점이다.<sup>34)</sup> 이는 행정기관 무기계약직인 공무직에 대해서 마찬가지이다.

## 2. 직제 신설의 필요성<sup>35)</sup>

### 1) 고용안정에 기여

행정기관 공무직의 임금이나 복지수준은 일반 공무원과 차별이 크며, 그 직업훈련이나

33) 행정기관 관련사례는 아니지만, 최근 여러 번 발생한 카드사 개인정보 유출사건도 금융업계의 개인정보 및 금융정보 전산업무의 외주화와 관련돼 있다. 조세일보, 2014. 1. 28일자, “금융노조, IT업무 외주화 금지 등 당국에 건의” .

34) 김훈·임상훈·유규창·이희진·진숙경(2013), 무기계약직 고용관리 실태와 개선과제, 4쪽과 142쪽에서는 이외에 전환자 대부분이 여성이기 때문에 간접차별이 고착화될 우려가 있음도 지적한다.

35) 학교 및 교육행정기관에 종사하는 교육공무직의 경우는 “교육공무직원의 채용 및 처우에 관한 법률안”이 교육문화체육관광위원회에 회부되었다가 2016년 12월 29일 철회된 상태이긴 하지만, 그 직무의 특성, 지방자치단체의 장과 교육감과의 관계 등을 감안할 때, 별도 규율하는 것이 타당해 보인다.



승진 등과 같은 처우에서도 기간제 노동자에 가깝다.<sup>36)</sup> 기획재정부가 관련예산을 삭감할 경우 중앙행정기관이나 지방자치단체는 공무원을 우선 보호대상으로 삼아 무기계약직의 고용을 종료시키려하기 때문에 이들의 고용은 기간을 정하지 않은 근로계약을 체결했음에도 쉽사리 불안정해질 수 있다.

#### ○ 행정안전부 무기계약 및 기간제 근로자 등 운영규정

-제15조(계약의 해지 등)

② 무기계약근로자 등이 다음 각 호의 어느 하나에 해당될 때에는 장관 및 소속기관의 장은 근로계약을 해지하거나 재계약을 하지 않을 수 있다.

4. 업무량 변화, 예산감축, 직제와 정원의 개폐 등으로 고용조정이 불가피한 때

#### ○ 서울특별시 공무원 관리규정(서울특별시훈령 제1006호, 2017.7.13, 일부개정)

-제8조(정원의 관리)

조직담당관은 공무원의 정원을 관리함에 있어 다음 각 호의 사항을 준수하여야 한다.

〈개정 2016.2.4.〉

2. 축탁직 고용, 공무원 정원 등으로 책정된 분야가 공무원 정원으로 대체될 경우에는 그 정원을 감한다.

#### ○ 서울특별시 상근인력 관리규정(서울특별시훈령 제959호, 2009.9.24., 일부개정)

-제8조(정수의 관리) 조직담당관은 상근인력을 관리함에 있어 다음 각 호의 사항을 준수하여야 한다.

2. 상근인력정수로 책정된 분야가 정규직 공무원 정원으로 대체될 경우에는 그 정수를 감한다.

36) 2011년 고용노동부의 실태조사 결과를 보면, 행정기관 무기계약직에 국한된 것은 아니지만, 통상 무기계약직의 평균임금은 정규직의 60% 수준인 것으로 조사되었다.

중앙행정기관 및 지방자치단체에 행정기관 무기계약직제 즉 공무직제가 마련되면, 기본적으로 예산과 정원의 제약을 받겠지만 직제에 기반 하여 각 행정기관 무기계약직의 정원과 그 정원에 부합하는 인건비 규정을 둘 수 있다. 이는 고용의 안정으로 이어질 것이다.

위와 같은 규정과 사실들로 인해 행정기관 무기계약직에 대한 직제신설은 이들의 고용안정과 노동조건을 개선하는 현실적인 방법이 될 것이다. 즉 직제신설로 확보된 정원을 기반으로 산출되는 행정기관 무기계약직의 인건비는 총액인건비제 하에서 사실상 공무원의 인건비를 산출한 후 책정되는 방식보다 나은 여건을 조성할 것이다.

기간제 노동자뿐 아니라 무기계약직은 언제든지 공무원 인력으로 대체할 수 있도록 정해져 있어 정부의 조직축소방침이 세워지면 공무원에 앞서 인원조정대상이 된다. 물론 이때 공무원도 인원감축을 한다. 하지만 감축되는 인원수나 비율은 공무직이 공무원에 비해 월등히 높다고 한다.

지금까지 행정기관 무기계약직의 보수는 예산에 좌우되어 인원조정을 하거나 해당업무에 공무원의 정원이 배정되면 행정기관 무기계약직의 인원은 이와 연동하여 통제되는 모습을 보였다. 직제가 신설되면 이러한 행태는 사라질 것이다. 이러한 사실을 바탕으로 고용안정에 관한 사항을 조문형태로 정리하면 아래와 같다.

**-제○○조(고용안정)**

① 행정기관은 공무직이 담당하는 사업 또는 소속부서의 폐지 등 특별한 사정이 발생한 경우에 유사한 업무로의 전환이나 유사 업무를 수행하는 관련기관으로의 전출을 통해 정년을 보장하여야 한다.

② 관계법령 또는 소속기관의 특별한 사정으로 공무직이 전담하고 있는 업무가 국가공무원 또는 지방공무원의 업무로 전환될 경우에 이를 이유로 해당 공무직 근로자를 해고 해선 안 된다. 제1항에 의한 고용유지가 어려운 경우에 해당 공무직이 공무원으로 전환될 수 있도록 특별채용의 기회를 부여하여야 한다. 특별채용의 방법 등은 대통령령으로 정한다.

## 2) 행정기관 무기계약직의 권리보전의 기초 마련

비정규직의 정규직화가 무기계약직화로 읽히는 현실에서 직제의 신설은 그나마 무기계약직의 권리보전의 기초가 될 수 있다. 이의 대상인 공무직을 정의해보면 아래와 같다.

### -제○조(정의)

“공무직”이라 함은 중앙행정기관 또는 지방자치단체에 근무하는 자 중 국가공무원, 지방공무원이 아닌 자로서 상시·지속적 업무를 수행하는 기간의 정함이 없는 근로자를 말한다.

## 3) 임금격차 해소

공무직제의 신설은 고용안정과 임금 등 공무직의 처우조건을 개선시킬 것으로 예상된다. 직제가 신설되면 공무직에 대한 공통된 규율이 이루어질 것이고, 이에 따라 그 동안 지방자치단체에 따라 달리 책정된 임금, 즉 정규직 대비 상이한 임금격차를 줄이는 역할도 수행할 것이다. 다만 공무직의 보수는 직종과 기관의 성격을 감안하여 정해야 한다. 현재 지급되고 있는 직종에 따른 보수의 차이를 일거에 없앨 수도 없고, 그것이 바람직하지도 않기 때문이다.

## 4) 불합리한 중층적 고용관계 확대방지

공무원과 행정기관 무기계약직을 통합 관리하는 총액인건비제도로 인해 이 제도로부터 비롯된 인건비 제약에서 벗어나기 위해 공공부문은 외주화를 시도하기도 한다. 이로 인해 고용관계의 중층화가 야기된다. 중앙행정기관과 지방자치단체의 경우에도 마찬가지로 민간위탁<sup>37)</sup>은 고용관계의 중층화를 발생시킨다. 외주화 내지 민간위탁을 통한 간접고용은 행정기관 내의 고용관계, 이들의 지시를 받는 위탁업체의 고용관계, 이 위탁업체로부터 다시 업무를 위탁받은 재 위탁업체의 고용관계를 만듦으로써 중층적 고용관계를 심화시킨다.<sup>38)</sup> 공무직제의 신설은 총액인건비 내 공무직 인건비의 변동 폭을 줄이고, 공무직 인건

37) 공공부문에서 고용의 외부화는 ‘민간위탁’과 ‘용역도급’으로 구분되어 설명되기도 하는데, 민간위탁은 법령에 명시된 소관사무 중 국민의 권리의무와 직접 관계되지 아니한 사무를 민간에 맡기는 것을 말하고, 이러한 소관사무 이외에 이루어지는 외부화된 통상적인 고용에 기반한 사무 처리를 용역도급이라 말한다.

38) 사업 이전에 관한 유럽연합의 1998년 지침(Council Directive on the approximation of the safeguarding of employees' rights in the event of transfers of undertakings, businesses or part of businesses (98/50/EC)을 보면, 영업양도와 같이 양도인과 양수인 사이에 법적 계약관계를 형성하는 기업변동뿐 아니라, 외주, 하도급, 민영화 등 고용주의 법적 지위가 변경되는 모든 형태에 지침이 적용된다고 한다(조경배

비의 외연확대에도 기여한다면 이러한 중층적 고용관계의 확대를 막을 것이다.

### 5) 대민 업무 시 불필요한 갈등 감소

공무직이 수행하는 공무들은 대체로 기존 공무원이 꺼리거나 회피하려 한 업무인 경우가 대부분이다. 그럼에도 상대민원인들이 요구할 때 자신의 신분과 권한을 공적으로 확인시켜 주기 어렵다. 이로 인해 민원인들과 종종 마찰이 빚어지고 있다. 예컨대 과적단속원과 방문 통계조사원 등과 같이 업무의 속성상 당연히 대민업무가 포함되어 있음에도, 그 대상 국민이 신분증을 요구할 경우 신분을 확인시켜 줄 수 없어 단속대상자나 조사대상자에게 신뢰를 주지 못해 왔다. 이는 곧바로 대상 국민으로 하여금 반발을 일으키는 원인이 되곤 한다. 물론 해당 기관장의 이름으로 무기계약직임을 나타내는 신분증이 발급되기도 했으나 이것만으로는 대상국민을 설득하지 못해 왔다. 중국적 그러한 권한을 갖고 있는지가 관건이지만, 공무직이라 불려온 이들 행정기관 무기계약직의 직제화는 위의 사실을 해결할 수 있는 제도적 실마리를 제공할 것이다.

### 6) 공무수행으로 인한 사고 시 순직처리의 근거

행정기관 무기계약직들이 수행하는 직무는 당연히 공무이며, 만약 이들이 공무를 수행하다 사망하였다면 이는 공상 처리나 산재 처리될 것이 아니라 순직으로 처리되는 게 타당할 것이다.

최근 진선미 의원실에서 “공무원 재해보상법 법률(제정안)”을 대표발의(2017.11.2)하였다. 공무직제의 신설은 이 특별법을 제정함에 또 다른 법적 근거가 될 것이다. 따라서 향후 공무직제의 신설과 공무직의 순직처리에 관한 법률은 상호가 그 제정에 긍정적 영향을 줄 것이다.

-제○조(순직인정)

공무직 근로자의 순직에 관한 사항은 「공무원 재해보상법」에 따른다.

(2010), "아웃소싱과 고용승계에 관한 유럽공동체의 법과 판례", 「법제연구」 제40호). 영리, 비영리와 상관 없이 공공과 민간에 모두 적용되는 것이 원칙이다. 다만, 공공 행정기관의 행정적 차원의 재구조화나 행정기관 간 행정기능의 이전에는 적용되지 않는다(제1조 1항 c호). 이후 2001년 지침(2001/23/EC)에서는 1998년 지침의 내용을 거의 그대로 유지한 채 조문의 재구성이 이루어졌다.

### Ⅲ. 공무원직제의 내용

아래서는 공무원직제 신설 근거의 존재형식과 관련한 대표적 내용들을 살펴기로 한다.

#### 1. 공무원직제 근거의 존재형식

중앙행정기관과 지방자치단체는 공무원이 중심을 이루는 조직이다. 이때 무기계약직을 위한 직제신설의 방법으로 다음의 두 가지를 생각할 수 있다. 하나는 공무원화 하는 것이고, 다른 하나는 무기계약직화 하는 것이다. 전자의 방법으로 정규직화 하는 것이 원칙적인 모습일 수 있지만, 이 방법은 정원과 예산의 문제가 수반되고 확연히 다른 채용경로로 인해 채택되기 어렵다. 따라서 후자의 접근이 현실적인 방법일 수 있다. 후자의 방법은 아래와 같이 세 가지 형식으로 규율될 수 있는데, 정부조직법상의 직제와는 별도의 직제신설을 말하며, 이를 ‘공무원직제의 신설’이라 부르기로 한다.

##### 1) 현행 ‘통칙’ 과 ‘규정’ 에 공무원직제를 포함시키는 방법

어디에 공무원직제를 둘 것인가. 먼저 현실적으로 공무원에 관한 규정을 두고 있는 “행정기관의 조직과 정원에 관한 통칙”(대통령령) 및 “지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정”(대통령령)에 공무원직제에 관한 규정을 신설하는 방법을 생각할 수 있다.

##### 2) 별도의 대통령령을 신설하는 방법

기존 규정을 개정하는 방법이 용이하지 않을 경우에 무기계약직에 대한 별도의 대통령령을 신설하는 방안을 강구할 수 있다.<sup>39)</sup> 현재 각 규정이 공무원 정원의 관리와 배치기준에 대해 정하고 있는 관계로 기존 규정을 개정하는 것이 용이하지 않다면, 행정기관 무기계약직의 직제와 정원 및 보수, 지급 등에 대해 별도의 대통령령을 제정할 수 있다. 이때 행정기관 무기계약직의 정원 보장 및 고용안정, 보수에 관한 내용은 포함되어야 할 것이다.

##### 3) 법률로 공무원직제에 관한 내용을 담는 방안

지금까지는 공무원의 처우에 대한 규율의 존재형식은 대통령령에서부터 훈령까지의 형

39) 공공운수노조공공운수연맹(2012), 공공부문 비정규직 문제해결을 위한 정책보고서, 128쪽.

식으로 이루어졌었다. 그런데 진선미 의원이 발의한 “지방자치단체 공무직 근로자에 관한 법률안” (2016. 11. 1.)을 기화로 공무직제의 신설을 법률로 담는 방안이 공식화되었다.<sup>40)</sup> 이를 계기로 노동계에서는 법률의 형식으로 공무직제에 관한 내용을 담으려 하고 있다. 이 글에서는 이 방식을 취하였다.

## 2. 공무직제의 내용

아래서는 공무직제의 내용으로 직제신설을 전제로 사실상 존재하고 있는 공무직에 관해 정리가 필요한 몇 가지 사항들을 다루고, 이후 법제화 과정에 반영될 필요가 있다고 생각 되는 사항에 대해 조문의 형태로 정리하였다.<sup>41)</sup>

### 1) 이른바 ‘공무직’ 에 대한 공식적 신분 부여

직제의 신설을 위해서는 기본적으로 직제의 구성에 관한 대략을 정할 수 있도록 근거규정을 두어야 할 것이다.

#### -제○조(공무직제)

- ① 중앙행정기관 및 지방자치단체의 공무직에 대해서 공무원과 별도의 직제를 둔다.
- ② 공무직제에 따른 신분증 발급, 호봉체계, 정원, 관리 및 운영에 관한 규정을 둔다.

### 2) ‘공무직제’ 관련 구체적 내용

기존 일반 공무원과 채용절차의 상이 등에서 오는 갈등을 최소화하고 공무직의 공무수행의 실효성을 극대화하기 위해선 별도직제를 마련하여 운영하는 것이 타당하고 현실적이다. 다른 한편으로 이는 그간 노동계를 중심으로 노정간에 일정 정도 공감대가 형성된 ‘상시·지속적 업무 직접고용 원칙’ 에도 나름 부합한다.

40) 행정자치부는 지방자치단체별로 상이한 근무여건을 일률적으로 법률에서 통일적 규정을 마련하는 것은 “지방자치단체의 혼선 유발과 자율성을 제약할 가능성이 있다” 는 우려를 표명하였다. 지방자치단체 공무직 근로자에 관한 법률안 안전행정위원회 검토보고서(2017. 2), 8쪽 이하.

41) 따라서 공무직의 정원확보와 같은 문제도 중요한 사항이긴 하지만, 여기서는 다루지 않기로 한다.

(1) 공무원 채용 및 전환

아래의 신규채용규정 예시에서는 중앙행정기관 및 지방자치단체의 장을 신규 채용권자로 하였다. 직제가 신설된다면 중앙행정기관 및 지방자치단체의 장이 채용권자가 되는 것이 타당하다고 생각되기 때문이다. 다만 공무원직제의 신설과 몇몇 처우개선사항들이 받아들여지게 된다면, 공무원의 채용절차상의 투명성에 관한 논의가 제기될 것이다.

기간제 노동자의 공무원 전환의 근거규정은 아래와 같은 방식으로 둘 수 있다. 특히 전환절차는 현행 기간제법에서 정하고 있는 것보다 엄격해선 안 될 것이다. 예산과 정수를 감안하면 순차적으로 공무원 전환을 피하는 방법이 현실적이며, 이를 위해선 부칙에 경과규정이 마련돼야 할 것이다.

<p><b>-제○○조(신규채용)</b></p> <p>중앙행정기관 및 지방자치단체의 장은 상시·지속적 업무에 종사하는 공무원의 결원이 생기거나 상시·지속적 업무가 새로이 발생한 경우에 공무원의 채용을 원칙으로 한다.</p>
<p><b>-제○○조(기간제 근로자의 공무원 전환)</b></p> <p>중앙행정기관 및 지방자치단체의 기간제 근로자가 상시·지속적 업무에 종사하는 경우에는 이 법에 정한 바에 따라 공무원으로 전환한다.</p>

(2) 보수

‘공무원직제’를 신설한다면, 이는 공무원 보수규정을 마련하는 근거가 될 것이며, 아래와 같이 보수에 관한 사항을 규정할 수 있다. 여기서는 <1안>과 <2안>을 구별하여 적시하였다. 다만 보다 세부적인 보수에 관한 사항들은 향후 마련될 ‘보수규정’에 의해 정해질 것이다.

<p><b>-제○○조(보수)</b></p> <p><b>&lt;1안&gt;</b></p> <p>① 공무원의 보수는 유사직급 공무원의 보수, 표준생계비, 물가수준 등을 고려하여 정한다. 단 이 법에 따라 정해진 공무원의 보수는 기존의 보수보다 저하될 수 없다.</p> <p>다음 각 호의 사항에 대해서는 대통령령으로 정한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 봉급·호봉 및 승급에 관한 사항</li> <li>2. 제수당 및 상여금, 경력수당에 관한 사항</li> <li>3. 보수 지급방법, 보수의 계산, 그밖에 보수 지급에 관한 사항</li> </ol>
---

〈2안〉

① 공무직의 보수는 유사직급 공무원의 85/100이상이 되도록 하며,<sup>42)</sup> 다음 각 호의 사항에 대해서는 대통령령으로 정한다. 단 이 법에 따라 정해진 공무직의 보수는 기존의 보수보다 저하될 수 없다.

1. 봉급·호봉 및 승급에 관한 사항
2. 제수당 및 상여금, 경력수당에 관한 사항
3. 보수 지급방법, 보수의 계산, 그밖에 보수 지급에 관한 사항

② 공무직의 보수는 직종 및 기관의 성격을 감안하여 정한다. 정해진 보수가 중앙행정기관의 총액인건비, 지방자치단체의 기준인건비를 초과한 경우에는 그 사유를 관할 상급행정기관에 소명하여야 한다.

③ 상급 행정기관인 각 중앙정부처 및 특별시, 광역시(특별자치시 포함), 도(특별자치도 포함)는 소명된 내용의 타당성을 검토한 후, 기획재정부와 협의하여 차년도 예산조정에 고려하여야 한다.

(3) 복리후생

대체로 공무원에게 제공되는 복리후생도 공무직 에게는 제공되지 않는다. 복리후생의 유무에서 오는 공무직의 상실감은 적지 않다. 다만 해당 행정기관은 차별이 아니라 직군의 상이에서 오는 차이로 보고 있다.

-제○○조(복리후생)

중앙행정기관과 지방자치단체의 장은 공무원에게 적용되는 복리후생제도를 동일한 수준에서 적용하여야 한다.

42) 현재 각 중앙행정기관 및 지방자치단체의 보수의 편차와 위 제2항에 적시된 개개 직종의 특수성, 그리고 통일적 규율의 필요성을 감안하면 구간범위로 공무직의 보수를 제시할 수 있다.



### 3) 차별의 문제

행정기관이라는 하나의 조직 내에 공무원과 공무원직이 동일한 사업장에서 같이 일함으로써 노동조건 등에 차이가 발견되는 경우,<sup>43)</sup> 차별적 처우의 존재에 관해 다툼이 생길 수 있다. 그럼에도 앞서 말했다시피 기간제법 제8조 이하에 기초하여 시정명령을 신청할 수 있는 사안은 아니다. 하지만 공무원 노동조합의 역량에 따라선 이를 단체교섭사항으로 삼아 문제제기하여 논의를 끌어갈 수 있을 것이다.

행정기관 무기계약직제의 도입은 공무원에 비해 차별적 노동조건을 유지·온존시키면서도 사실상의 차별을 수면아래 머무르게 하거나 정당화시켜주는 측면이 있다. 그럼에도 공무원직제의 신설은 현실적으로 이들의 처우를 보완해주는 제도적 방법이 될 것이다. 다음과 같은 차별금지규정을 만들어 공무원직제의 불완전성을 보완하고, 실효적 운영을 위해서 차별금지규정 위반에 대한 벌칙규정을 함께 마련할 필요가 있다.

**-제○○조(차별금지)**

- ① 공무직은 소속기관의 공무원과 이유 없이 차별받지 않을 권리를 가진다.
- ② 사업장 내 공개된 모든 시설의 사용에 공무원과 차별을 두지 않는다.

---

43) 현실에서는 기능직 공무원과의 관계도 검토되어야 할 부분이 있다. 종래 기능직 공무원이나 공무직은 대체로 수시채용을 통해 일용직에서 시작한 경우가 대부분이었다. 즉 일용직으로 근무하다가 공지된 기준이나 인사관리원칙이 아닌 우연한 계기에 별정직 공무원을 거쳐 기능직 공무원이 된 경우가 많았고, 공무직도 대개 일용직이나 계약직에서 전환되었던 것이다. 원래 기능직 공무원은 철도현업, 정보통신현업, 토건, 전신, 기계, 화공, 선박, 농림, 보건위생, 사무보조, 방호 등의 직종에 관한 기본적인 행정업무와 실무지원을 하는 공무원을 말한다. 이들은 원칙적으로 공채시험으로 선발되는 국가기능직과 수시채용으로 된 지방기능직으로 나뉜다. 실제에서 국가기능직은 거의 뽑지 않는다고 한다. 이중 특히 공무직과 비교되는 경우는 사무보조 직군에 속한 기능직 공무원이다. 이들은 행정보조 업무, 세입금 징수 등 각종 회계업무의 지원, 문서입력 등 전산업무 보조, 기술 표준정책 업무보조를 하도록 규정되어 있다. 업무내용도 총괄부서를 제외한 일반부서에서 수행하는 기능직 공무원과 공무직인 사무(보조)원의 업무가 유사하다. 양자 모두 해당 부서의 회계입출이나 출장관리, 단순 서류작성만을 담당하는 경우가 많다. 과장, 서기관, 사무관, 주무관과의 업무지시나 본인의 업무수행, 협업 등 업무이행과정이나 업무장소 등도 거의 동일하다. 김훈·임상훈·유규창·이희진·진숙경 (2013), 무기계약직 고용관리실태와 개선과제, 20-22쪽.

#### 4. 노동조합의 역할

공무직제의 신설과 함께 검토되어야 할 노동조합의 역할에 대해 보면 아래와 같다.

1) 근본적으로 공무직 노조의 역할은 현재 공공부문 노조들의 약한 대표성 문제와 연동된다. 중앙행정기관과 지방자치단체의 공무직 노조는 공무원 노조와의 연대관계도 형성되어 있지 않고 간혹 직무별로 공무직 노조가 분리된 경우도 있어서 소속 행정기관 사업장에 대해 갖고 있는 노동자들에 대한 대표성이 크지 않은 경우가 많다.<sup>44)</sup> 이는 현실에서 공무직 노조가 자신들의 집단적 요구를 관철시키기 위해 행사할 수 있는 파업권이 사실상 제약받고 있는 것과도 관련된다. 그렇더라도 공무직 노조는 최소한 공무직의 노동권 보호를 위해 이들의 권익을 대변할 수 있도록 교섭대표권을 유지하는데 힘써야 한다. 이것이 우리나라 기업별 중심의 노동조합 조직체계에서 중앙행정기관 및 지방자치단체 내 공무직의 권익을 대변하는 최소한의 방법이기 때문이다. 또한 중앙행정기관과 지방자치단체가 고용관련 책임성을 갖도록 견제하는 방편도 될 것이다.

그리고 직제의 신설과정에 공무직 노조가 참여해야 한다. 이때 정부는 이들의 기관별 참여보다 큰 참여구조를 마련해야 할 것이다. 그래야 일관성 있는 방향설정이 가능할 것이기 때문이다. 공무직 노조도 개별 행정기관단위를 넘어서 조직된 것일수록 정책적 합의 도출에 유용할 것이다.

2) 노동조합은 노동조건 등 교섭사항에 대한 실질적 권한이 없는 하급기관 또는 부서의 장이 아니라 중앙행정기관 및 시·도가 교섭상대방인 사용자로서 지위를 갖게 하는 교섭구조가 구축되도록 하는데도 힘을 쏟을 필요가 있다. 이것이 향후 공무직 노조가 주안점을 갖고 수행해야 할 사항 중 하나라 생각된다. 이에 관한 한 가지 참고사항으로, 현행 노동조합 및 노동관계조정법(이하 ‘노조 및 조정법’이라 한다)상의 사업 또는 사업장 단위 교섭

44) Guy Standing(2011), *The Precariat: The New Dangerous Class*, Bloomsbury, pp. 1 ; 이승우 외/엄진령·이승우 집필부분(2014), 공공부문 간접고용 규율을 위한 법·제도 개선방안 연구, 14쪽 참고. 민간영역에서도 정규직 노동조합과 비정규직 노동조합 사이의 연대는 어렵다. 2000년대 초 한국노총과 민주노총은 비정규직 조직화와 관련하여 조직 내 별도의 비정규직 노조건설보다는 정규직 노조와의 가입이나 기업별 노조의 산별노조 전환을 주안점으로 삼았다. 이러한 방침은 지난 15년간 크게 변화하지 않았다. 결국 정규직과 비정규직 사이의 이해차이에 주목하여 이들 사이의 이해조정과 연대 강화를 꾀하기보다 양 노총은 노동자 내부의 단결이라는 명분을 내세웠다. 이호근·임상훈·김기우/임상훈 집필부분(2017), “지속가능한 복지사회건설을 위한 ‘새로운 노사관계 모델’ 도입방안에 관한 연구”, 민주연구원 연구용역보고서, 32쪽.

창구단일화 규정을 입법론적으로 재검토할 필요도 있겠지만, 하급 행정기관의 틀을 넘는 대정부 교섭구조 구축에 대한 지속적인 검토를 해나가야 할 것이다.<sup>45)</sup>

## IV. 맺으며

지방자치단체가 그 범위는 다르지만 공무원이라는 표현을 조례, 훈령, 규칙 등에서 사용하고 있는 것과 달리, 중앙행정기관은 공무원이라는 표현을 사용하지 않고 무기계약직이란 표현을 여전히 사용한다. 이는 중앙행정기관의 무기계약직이 공무를 수행하긴 하지만, 민간인 신분임을 분명히 하려는 것으로 해석된다. 직제의 신설은 이러한 부분에서부터 영향을 미칠 것이다.

공무직제의 근거를 어디에 마련할 것인가에 대하여, 현행 “행정기관의 조직과 정원에 관한 통칙”과 “지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정”에 두는 방법, 공무원에 대한 별도의 대통령령을 두어 통일적으로 규율하는 방법, 법률로 공무직제에 관한 내용을 담는 방법을 생각할 수 있다. 이 중 후자의 두 방법은 공무직에 대한 일관된 규율이 가능하다는 장점이 있다.

무엇보다도 직제의 신설은 공무원에게 형식적인 고용안정이 아니라, 사업이나 부서의 폐지, 공무원의 공무직 업무로의 전환으로부터 고용보호를 받을 수 있는, 달리 말해 공무원 정원유지의 안전판 역할을 하는 것이 아니라 별도의 직제 하에 별도의 직군에 속한 자로써 고용을 보장받을 수 있게 할 것이다.

이는 단체행동권의 실질적 사용과 연결되어 공무원과 달리 노동3권, 특히 단체행동권의 행사를 통해 임금인상 등을 요구할 수 있게 만들 것이다. 결국 중앙행정기관과 지방자치단체 내 공무원의 노동3권의 실질적 향유와 노동조건 등 처우개선에 많은 도움을 줄 것이다. 이는 우리나라 헌법 제32조와 제34조의 근로의 권리와 인간다운 생활을 할 권리에 도달하는 현실적인 방법일 것이다.

그럼에도 행정기관의 특수성이 감안될 필요가 있다. 행정기관은 공공복리를 담보해야 하는 기관이기 때문이다. 따라서 공무직은 직제의 신설로 실질적인 처우개선을 노동3권의 바탕위에 할 수 있는 반면, 공공복리를 수행해야 하는 행정기관의 구성원으로써의 지위도

45) 김기우·조임영·김명미(2017), 사회공공성 제고를 위한 「공공기관의 단체교섭에 관한 법률」 제정에 관한 연구, 공공노련·공공연맹 참고.

가지는 것이어서 양자의 지위를 조화롭게 영위해야 할 것이다.

그럼에도 직제의 신설을 포함한 위의 사항들은 여전히 우리 앞의 현실과제로 남아 있다. 왜냐하면 공무원의 처우문제는 공공부문의 다른 무기계약직의 경우와 마찬가지로, 국가가 신 공공관리론에 이론적 기반을 두고 효율성을 우선시하는 기조로 관리·운영된 것과 궤를 같이 하고 있기 때문이다. 즉 공무원이라 불리는 행정기관 무기계약직 처우개선 어려움은 비정규직 및 무기계약직에 대한 정부의 정책기조가 타당한가에 대한 근본적인 물음과 결부되어 있기 때문이라고 할 수 있다.

# 토론문

I II III IV



# 토론문 1

이상선 (전국공무직노조 위원장)

## ■ 들어가면서

- 지난 정부는 무기계약직을 정규직으로 간주함. 지난 정부의 무기계약직 전환에 급급한 비정규직 대책으로 저임금과 신분상 차별이 고착화된 무기계약직이 대거 등장함.
- 문재인 대통령의 공약집에는 “공공부문 무기계약직에 대한 불합리한 처우 개선”이 언급되어 있으나, 구체적 현황과 개선방안은 빠짐. 7월 20일 발표된 공공부문 비정규직 대책 역시 기간제의 고용안정 및 간접고용의 직접고용 전환을 우선 추진 방안으로 제시되었음. 공공부문 무기계약직 차별 해소 방안에 대한 아쉬움이 있음.
- 문재인 정부의 비정규직 대책이 진정한 의미의 비정규직 제로시대를 여는 열쇠가 되기 위해서는, 직접 고용 원칙하에 무기계약직을 ‘변종 비정규직’으로 명명하고, 진짜 정규직 방안에 대해 고민해야 함.
- 특히 중앙·지방행정기관 무기계약직들의 경우 공무원과 한 공간에서 정보를 공유, 동일 업무, 유사업무, 연계 업무를 수행하는 등 공무수행의 한 축임을 인정하고, 대국민 서비스 질 개선을 위해서라도, 공무수행 민간인을 위한 제도적 뒷받침과 배려가 필요함.
- 무기계약직 실태에 대한 처우개선방안의 하나로 제시된 직제 신설의 대해 깊이 공감함. 발제자의 무기계약직 실태 진단에 대해 동의하며, 현장의 시각에서 공무직 직제 신설의 필요성을 중심으로 의견 제시하고자 함.

## ■ 행정기관 무기계약직들의 업무 특징

○ 한국과 일본에는 정규직과 비정규직 사이에 무기계약직이라는 직역을 만들어서 정규직으로 포장을 하였으나 그 처우나 신분상의 지위는 비정규직과 동일하거나 조금 나은 수준임. 기간제법'에 따르면 무기계약직은 '기간의 정함이 없는 근로자'를 말하며, 이것은 곧 실질적인 '정규직'임을 의미함. 그러나 현실에서 무기계약직은 정규직과 비정규직 사이에 있는 '중규직'으로 불리고 있는 실정임.

○ 행정기관 무기계약직은 각 기관별 특성에 따라 그 역할과 업무가 다양함. 행정기관의 역할은 크게 비권력적 행위인 업무와 권력적 행위인 업무로 나누어 볼 수 있는데, 그 중에 특히 후자의 경우는 공무원이 반드시 해야 할 공무원임에도 불구하고, 공무원의 인력부족을 이유로 무기계약직이 수행하는 경우가 있음.

■ **질의내용** : 정년이 보장된 무기계약 또는 기간이 정하여진 기간제 근로자를 군청 민원창구에 배치하여 단순 업무처리를 하게할 수 있는지?

**현황**] 현재, 민원창구에 근무하는 무기계약 및 기간제 근로자는 주민 등록등(초)본, 인감증명, 토지 이용계획 확인원, 여권발급, 차량등록, 차량등록원부발급, 건축물관리대장, 토지(임야대장), 지적(임야)도 등 단순 제증명 민원의 발급을 보조하고 있음.

**의견1**] 무기계약 및 기간제 근로자는 개인정보가 취급되는 민원창구에서는 공공기관의 개인정보 보호에 관한 법률 제23조 제2항의 규정에 의한 권한이 없으므로 민원창구에서 단순 제증명 발급을 보조할 수 없음.

**의견2**] 공공기관의 개인정보 보호에 관한 법률 제23조 제2항의 규정은 권한이 없는 자의 업무처리를 의미하는 것이지, 공무원과 공무원이 아닌 자를 의미하는 것은 아니며, 동법 제25조 및 동법 시행령 제3조의 규정의 내용을 살펴보면 공무원과 동일하게 무기계약근로자 등에도 권한부여(업무분장)가 될 경우 단순 제증명의 민원발급 처리는 가능함.

■ **행정안전부 답변내용**: 개인정보를 처리하는 시스템에는 원칙적으로 권한이 부여된 사람만이 접근하여야 합니다. 즉 각종 등·초본 발급의 업무는 공무원의 고유 업무이므로 공무원만이 시스템에 접근하여 업무를 처리하는 것이 원칙입니다. 실제로 주민등록의



경우에는 지침을 통해 담당 공무원만이 ID를 발급받아 주민등록 처리시스템에 로그인하여 업무를 처리하도록 하고 있습니다. 이것은 공공기관의 개인정보보호에 관한 법률 제9조(개인정보의 안전성확보 등)에 의한 조치로 이해하시면 됩니다.

말씀하신 공공기관의 개인정보보호에 관한 법률 제11조와 제23조 부당한 목적으로 사용하는 경우에 적용되는 조항으로 비록 지침이나 법 원칙에 어긋나더라도 순수하게 관계 공무원의 업무지원 차원에서 이루어진 것은 해당되지 않는다고 봅니다. 정리하면 공공기관의 개인정보보호에 관한 법률 제9조(개인정보의 안전성확보 등)에 따라 개인정보를 처리하는 시스템에는 권한이 있는, 즉 정당하게 업무권한이 주어진 공무원이 접근하여 업무를 처리하는 것이 타당합니다. 공공근로, 무기계약직, 공익근무요원 등 공무원이 아닌 사람은 시스템에 접근하는 업무를 제외한 단순보조 업무만 하는 것이 타당합니다.

○ 단속과 같은 업무는 사법권행사이기 때문에 공무원이 해야 하는 공무에 해당함. 그러나 현장에서는 민간인 신분의 무기계약직이 담당함. 법률적 근거 규정이 없음. 즉, 과적차량을 단속하는 과적단속원, 개인의 정보를 수집하고 통계 조사하는 통계조사원, 농업인에게 지급되는 정부의 각종 직불금 지급을 위해 업무와 면세유 사후관리를 하는 농업경영체 등록 조사원과 같이 개인 정보를 수집하고 과태료 부과 및 벌금, 징역 등과 같은 행정벌과 형사벌에 해당하는 단속업무와 행정조사라는 공무를 수행하는 행정기관 내 무기계약직은 현재 법적 지위가 민간인임.

○ 국토교통부 무기계약직인 과적차량단속원인 경우 개인이 운전하는 차량의 운행을 정지시키고, 운전자의 신분증과 적재화물 영수증의 제출을 요구하며 개인차량의 회차나 운행중지 등 공적업무 수행. 업무에 대한 권한 부여 등 법률근거가 없어, 단속과정에 운전자와의 마찰이 발생하고 있고, 이로 인해 적발업무 과정에서 운전자의 자료제출 거부와 폭행 등 과적단속원에 대한 신체적 위협이 빈번하며, 과적차량이 고의로 단속차량과 충돌하는 등의 사고가 발생해도 업무방해죄가 적용되지 않는 등의 문제점이 있음.

○ 통계청 무기계약직인 통계조사원인 경우 통계조사관이 수행하는 통계현장조사는 “행정청이 행정목적에 적당하고 효과적으로 수행하기 위하여 필요로 하는 자료·정보 등을 수집하기 위하여 행하는 권력적 조사활동”을 하며, 통계실무관은 통계청 본청에서 내검

및 분석지권 등 통계작성 업무, 사인분류, DB구축, 시설운영, 사무보조 등 공무를 수행하는데, 이는 권력적 행정행위인 행정조사로 근거 규정 없이 수행하는 것에 대한 문제 있음.

○ 농림부 국립농산물 품질관리원의 농업경영체 등록조사원의 경우에도 각종 농업직불금 신청필지에 대하여 현장이행점검을 하고, 농업인을 위한 면세유 취급업무를 관장하는 농협과 면세유 판매처인 주유소 및 면세유를 직접 사용하는 농가에 대한 면세유 사후관리를 위해 현장실사 등을 통해 조세특례법 위반과 행정 미 이행 행위에 대한 단속을 하는 업무는 사법권행사에 필수적인 업무임에도 관련 근거 규정 없이 무기계약직 노동자가 수행하고 있음.

○ 자치단체 무기계약직인 경우 주민등록 및 인감증명 발급, 주·정차단속, 노점단속, 광고물단속 등 법적으로 공무원이 해야 할 업무지만 인원이 없다는 이유만으로 무기계약직에게 업무를 시키면서 민원인과의 문제가 발생하면 공무집행방해가 아닌 개인적인 형사사건으로 처리되어 되려 민원인에게 당하는 경우도 있음.

## ■ 처우개선방안

○ 과적차량의 단속업무와 자료 제출, 개인 정보요구, 현장실사, 면세유 사후관리 단속업무, 직불금 관련 농지 현장이행 점검, 주·정차단속, 노점단속, 광고물 단속 등 현장에서 민간인을 상대로 근무하는 무기계약직에 대하여 공무수행에 합당한 법적 지위 및 관련 근거 법률이 필요하며, 이러한 법적 지위가 있어야 단속이나 행정조사가 효율적으로 수행할 수 있음.

○ 공무원이 아닌 민간인 신분으로, 공무수행을 하는 “공무직”에 대한 국가차원의 인정, 업무 수행에 필요한 법률적 근거 마련 등의 작업이 필요.

○ 도로법 제57조 제1항에 의하여 “도로관리청은 효율적으로 도로를 관리하기 위하여 필요하면 소속 공무원 중에서 도로관리원을 임명할 수 있다.”고 규정하고 있고, 국토관리원관리규정 제2조 제1호에 의하면, “국토관리원”이란 “「국가공무원법」에 따른 공무원이 아닌 사람으로서 기간의 정함이 없는 근로계약을 체결하여 국토교통부 소속기관에 근무하는 도로보수원과 과적단속원을 말한다.”고 규정하고 있음.

○ 상위법에서는 도로법에서는 도로관리원의 법적 지위가 공무원이고, 하위 규정에서는 무기계약직으로 규정하고 있는데, 이는 상위법 우선의 원칙에 의하면 국토관리원은 공무원이라 해석할 수 있음. 과거 과적차량 단속업무는 공무원 중에 도로관리원이 할 수 있다고 규정하고 있었고, 이에 대하여 단속업무는 사법경찰관의 행사이기 때문에 도로법을 개정하여 공무원 중에 도로관리원이 한다고 개정 의견을 냈. 상위법에서는 도로관리원이 공무원인데, 하위 규정에는 무기계약직으로 규정. 이는 상위법 우선의 원칙에 의하면 도로관리원의 지위는 공무원으로 해석을 하던가 아니면, 새로운 입법을 통하여 도로관리원의 업무가 공무 중에 단속이라는 사법권 행사라는 측면에서 청원경찰법과 유사한 법령 제정 혹은 국토교통부에서 법규명령을 제정하여 도로관리원의 법적 지위가 공무원은 아니 하더라도 특별법을 제정하여 단속권을 행사할 수 있는 그런 위치를 부여할 필요가 있겠음.

○ 통계청 무기계약직인 ‘통계조사관과 통계 실무관’ 은 담당업무 및 직무내용에서 공무원과 동일한 국가사무를 담당하고 있음에도 불구하고, 실질임금 수준 뿐 아니라 복리후생, 연금 등에서 차별이 커서 상대적 박탈감과 지속적인 사기저하를 유발하고 있음. 이를 구체적으로 구현하기 위해 ‘국가 공무원법’, 또는 ‘무기계약직 등의 처우 및 지위 향상을 위한 특별법’ 과 같은 입법이 필요. 또한 국립농산물품질관리원의 무기계약직의 경우에도 농업행정 자료조사를 위해 현장을 방문하고 현장실사 등 국가사무를 수행하는 과정에서 공무원이 아니라는 법적 지위로 인하여 많은 문제가 발생하고 있고, 이로 인한 민원이 많이 발생하고 있음. 이에 대하여 법적 지위를 확보할 수 있는 특별입법이 필요함.

○ 통계청과 국립농산물품질관리원의 무기계약직에 대한 전반적인 처우개선 수준을 결정하는 데 있어서는 정부는 표준생계비 보장으로 직무에 전념할 수 있는 적정수준의 임금을 보장해야 하며, 둘째, 입사의 방식만 다를 뿐 실제 공무원과 무기계약직이 동일한 국가사무를 담당하고 있는 것이다. 측면에서 ‘동일노동 동일임금’ 원칙이 적용돼야 하며, 그것이 어려우면 차선책으로 85%정도로 올려주는 방안을 검토하여 한다고 생각한다. 그리고 마지막으로 적정수준의 임금보장을 통해 무기계약직의 동기유발 및 역량 개발을 유도할 수 있어야 하고, 역량에 따른 전문성 향상과 보수의 안정성을 제고해야 함.

○ 지방자치단체에서 현장 및 민원업무를 담당하고 있는 무기계약직인 경우 공무원과 함께 같은 업무를 수행하면서도 권한부여를 받지 못해서 담당공무원의 아이디를 사용하여 업무를 하고 있는 실정임. 또한 예술단원은 무기계약직이지만 공무원연금에 가입이 되어 있는 반면 자치단체 무기계약직은 가입 대상에서 제외된 실정임. 이러한 측면에서 ‘동일

노동 동일임금' 원칙의 적용 필요함. 적정수준의 임금보장을 통해 무기계약직의 동기유발 및 역량 개발을 유도할 수 있어야 하고, 역량에 따른 전문성 향상, 보수의 안정성 제고, 적정수준의 임금보장을 통해 무기계약직의 동기유발 및 역량 개발을 유도할 수 있어야 함.

○ 최일선에서 대국민서비스를 담당하고 있는 무기계약직 노동자들, 특히 공무원 사회에서 유령신분으로 일하는 노동자들의 어려움이 큼. 정부가 직제를 마련한다는 것은 무기계약직 노동자도 공무수행 노동자임을 정부가 공식적으로 인정한다는 의미가 있음. 현재 행정기관 무기계약직은 기관별 큰 임금격차, 정규직(공무원)과의 차별 문제, 공무 수행에 대한 법적 근거 부존재 등 다양한 문제점이 얽혀있는 상황임. 문재인대통령의 공약사항인 “공공부문 무기계약직의 불합리한 처우 개선” 을 위해 복잡하게 엉킨 실타래를 푸는 첫걸음이 “정부의 공식적 인정” 즉, “직제 신설” 에서 시작되는 것이 바람직 할 것임.

## 토론문 2

한인상 (국회입법조사처 조사관)

### ■ 들어가며

- 발제문은 ‘공무직제 신설의 필요성’ 을 강조하면서, 공공부문 비정규직화의 문제점과 지금까지의 공공부문 비정규직의 정규직 전환 정책의 한계와 문제점을 지적하고 있음
- 특히 공공부문의 비정규직화의 문제점으로 이른바 ‘신 공공관리론’ 에 따른 공공부문 인력 정책 기조를 비판하고 있음
- 지금까지 이러한 정책 기조 하에 공공부문에서 비정규직이 지속적으로 확산되어 왔고, 고용 형태는 기간제 근로, 외주화 등의 간접고용이었음. 공공부문에서 지속적인 비정규직의 확산은 해당 직무를 수행하는 근로자들의 고용불안정, 차별, 근로조건의 저하로 이어져 왔음
- 공공부문 비정규직의 문제점을 인식하고 2006년 이래 각각의 정부는 이른바 ‘공공부문 비정규직 (고용/종합)대책’ 을 발표함으로써 대응하여 왔음
  - 물론 각각의 정부에 따라 대책의 내용과 범위, 기준에 있어서는 약간의 차이는 있으나, 대체로 △기간제 근로의 무기계약직으로의 전환(전환 대상과 범위에 있어서는 각 정부마다 차이가 있음, 예컨대 과거 정부에 있어서는 전환대상인 상시·지속적인 업무에 대한 판단 기준이 엄격한 반면, 현 정부는 이에 대한 기준이 일부 완화되었음), △간접고용의 직접고용으로의 전환 유도(이 역시 지난 정부와 현 정부와는 일정한 차이가 있음), △차별적 처우 금지로 요약할 수 있을 것임

○ 정부의 공공부문 비정규직 대책의 효과(?) 또는 성과(?)라면, 무기계약직의 확대라고 이야기할 수 있겠으나, 이마저도 발제자가 밝힌 바와 같이, ‘사실상의 고용불안과 차별적 노동조건’은 여전한. 이는 지금까지 공공부문 비정규직 정책의 한계를 보여주는 것임

- 정부는 공공부문 무기계약직 노동자를 정규직이라고 함. 현재 ‘공공부문 무기계약직 노동자’ 관련 지침이나 실태를 볼 때, 근로기준법상의 해고보호 법리가 엄격하게 적용되고 작동되는지 의문. 예컨대, ‘업무량의 축소’, ‘직제 개편’, ‘예산 감축’은 구조조정이나 경영해고 등과 관련되어 있는 바, 엄격한 경영해고제한 법리에 의한 심사가 이루어져야 함(→무기계약 노동자 관리규정 표준안 반영, 2013. 10). 이러한 해고보호 법리가 적용되는가?

○ 공공부문 비정규직(무기계약직 포함) 문제의 중심에는 공적 업무를 수행하는 공무원이라는 조직 또는 체계가 별도로 존재한다는 점임

- ‘현재 무기계약직이 수행하고 있는 업무’가 ‘공무원들이 수행하는 업무와 명확하게 구별되는가?’, ‘공무원으로서 수행하면 안 되는 업무인가?’ 그 이유는 무엇인가? 상시·지속적 업무이지만 부수적이거나 주변업무(핵심 업무가 아닌, 그러하기 때문에 책임과 권한 범위가 다르다?)이기 때문인가? → 공무원으로 채용할 수 있는 업무는 아닌가? 여력이 없는 것인가?

## 2. 공무직제 신설의 필요성 - 공무직제 신설이라는 대안

○ 공공부문 ‘무기계약직’과 ‘공무직’ 용어의 사용례

- “지방자치단체에서는 일상적으로 ‘공무직’이라는 용어를 사용하는데 비해(서울시 등 상당수 지방자치단체에서 일반 공무원과 동일 또는 유사한 업무를 수행하는 무기계약직에게 공무직이라는 신분을 공식적으로 부여하고 있고), 중앙행정기관은 ‘무기계약직’이라는 용어를 사용함” (발제문)

- 일부 지자체에서 조례나 훈령을 통해 처우개선에 노력하고 있으나, 규율내용이 상이하

고 처우나 노동조건이 서로 상이하여 전국 단위의 규율 필요성 존재(발제문)

○ 공공서비스의 책임자인 중앙행정기관과 지자체의 고용과 근로조건 책임성을 강화하는 것이 현실적인 방법 → 이러한 책임성을 강화하기 위해서 공무직제 신설 및 관련 법률 제정이 필요함(발제문)

○ 무기계약직이 수행하는 업무의 속성은 공공적 가치 실현을 위한 것으로 공무원의 공적 업무와 유기적으로 연계되어 있기 때문에 해당 기관이 직접적인 지휘·감독이 효과적임. 특히 위탁 자체의 이유이며, 이를 위해서 공무직제 신설이 필요함(발제문)

○ 고용안정, 권리보전의 기초, 임금격차 해소, 불합리한 중층적 고용관계 확대 방지, 대민 업무 시 불필요한 갈등 감소, 공무수행으로 인한 사망 사고 시 순직처리의 근거 등을 위해 공무직제 신설이 필요함(발제문)

- 현재의 공공부문 비정규직 정책 및 관련 기존 노동관계법의 개정 논의(예컨대, 근로기준법상의 균등처우 규정, 동일(가치)노동 동일임금 원칙 입법화)로는 일정한 한계가 존재. 그러함에도 이와 관련하여(진선미의원 대표 발의안 검토보고서 참조)

→ 행자부는 고용노동부 및 지자체와의 실태조사 실시 등 행정조사·행정지도 강화를 통해 관리의 효율성을 도모하는 것이 바람직하다는 견해 제시

→ 고용노동부는 현행 ‘무기계약직 관리규정’ 등에서 규정하고 있어 실효성이 크지 않고, 탄력 운영 저해, 법체계상 혼선 초래 및 업무 다양성, 상이한 재정 여건, 다른 공공부문 근로자와의 형평성 고려 신중한 접근 견해 제시

→ 지자체 역시 인력운영의 경직성을 들어 자율적으로(지자체 훈령) 정하는 것이 타당하다는 견해 제시

- 한편, 공무직제 신설의 경우에도 일정한 한계를 노정하고 있지 않는지? 공무직이 신설 되더라도 예산 문제는 총액인건비제도 연계되어 있지 않는지? 이를 어떻게 해결하기 위한 방안은? → ‘예산편성 운영기준’에 예산편성 요건·항목 제시 등 지도·감독 실시 등

### 3. 공무직제 신설을 위한 방법과 내용

○ 공무직제 근거의 존재 형식(발제문) → 공무원화(정원, 예산, 채용 등으로 채택 어려

음, 발제문), 무기계약직화(공무직화?) 방식. 발제자는 후자의 접근이 현실적이라고 밝히고 형식은 공무직제 신설을 위한 법률 제정 방안을 제시

○ 발제문에서 상정하고 있는 ‘법제명’ 과 ‘입법목적’ ? → 타법(예컨대, 근로기준법 등)과의 관계를 고려하여 입법 목적을 명확하게 설정할 필요(실체적 조항들과의 부합성 역시 고려)

- 법률 제정의 필요성(입법목적): ‘공무직’ 이라는 직제를 신설하고 용어를 사용함으로써 무기계약직의 고용안정 및 처우 개선 → 이 법은 지방자치단체에서 근무하는 ‘공무직 노동자의 합리적이고 효율적인 관리’ 를 위하여 채용절차, 근무조건 및 복무기준 등을 규정함을 목적?

- 법률의 법적 성격 → ‘공공부문 무기계약직 보호’ 를 위한 실체법으로서 강행규범인가? ‘무기계약직(신설된 직제 공무직)’ 의 효율적인 인사노무관리를 위한 조직규범인가? → 중앙행정기관과 지자체의 책임성을 강화하기 위한 수단

○ 적용 범위 설정 → 공무직의 명칭 부여(현행 ‘무기계약직’ 이라는 용어의 대체 용어인가?, 기간제의 경우는?), 개념 및 직무 범위, 교육기관의 경우는?

○ 발제문에서는 ‘공무직에 대한 공식적 신분 부여 ‘부분에서’ 공무직제 ‘의 근거 규정을 두고 있음 → 공무직제 신설 근거 조항은 제정법에 둔다는 의미인지? 그리고 “호봉 체계, 정원, 관리 및 운영에 관한 규정을 둔다” 는 의미는 하위법령에 위임을 한다는 의미인지?

○ 공무직 채용 및 전환, 보수 규정, 복리후생, 차별금지



---

# 토론문 3

---

김홍섭 (고용노동부 공무원노사관계과 과장)

---



---

# 토론문 4

---

이방무 (행정안전부 자치분권과 과장)

---