

주간 노동 N 이슈

제11호 | 2018.06.25.(월)

행정기관 무기계약직 실태와 이른바 '공무직제' 신설을 통한 처우 개선

김기우연구위원(wcolaw@naver.com)

이 자료의 내용은 집필자의 개인 의견으로서
한국노총의 공식 견해를 나타내는 것은 아닙니다.

이 주의 시선 >>>

‘무늬만 정규직’ 공무직을 아십니까?

행정기관 내에는 공무직이라 불리는 무기계약 노동자들이 상당수 일하고 있습니다. 그 수는 점점 늘어 2016년 기준 중앙행정기관에 2만명, 지방자치단체에 5만2천명, 총 7만2천여명이 행정기관에서 일하고 있습니다. 이 인원은 결코 적은 수가 아닙니다. 그럼에도 불구하고 이들의 처우는 기간제 노동자와 별 차이가 없습니다. 이에 이들의 처우개선 요구가 계속되어 왔습니다. 이들의 요구 중 가장 큰 비중을 차지하는 것은 실질적인 고용보장입니다. 왜냐하면 이들은 정규직 전환이라는 이름 하에 또는 신규채용의 형식으로 기간의 정함이 없는 노동자로 행정기관 내에 편입되었지만, 이들을 규율하는 조례나 훈령에서는 사업의 폐지나 업무의 이관으로 언제든지 인력 감축대상이 될 수 있다고 정하고 있기 때문입니다.

이들을 위한 보호 필요성이 제기되었고, 처우개선의 법적 근거를 마련하기 위해 지방자치단체 공무직에 대한 직제신설이 국회에 청원되었습니다(진선미 국회의원, 지방자치단체 공무직 근로자에 관한 법률안, 2016. 11. 1). 또한 일부 다른 국회의원실에서도 이들의 처우개선을 위한 관심의 끈을 놓지 않고 있습니다. 이때 기본적으로 고려되어야 할 내용은 중앙행정기관과 지방자치단체 공무직의 고용보장입니다. 이 규율에서는 지방자치단체 공무직뿐 아니라 중앙행정기관 공무직까지 포괄해야 합니다. 지방자치단체 공무직이 직무별로 특화되어 있고 그 직무단위의 인원수가 많아 규율대상으로 삼는데 용이하다는 장점이 있습니다만, 중앙행정기관 공무직이라 하여 고용보장의 필요성이 적다고 할 수는 없기 때문입니다.

공무직의 고용보장 및 처우개선을 위해 법적 근거를 마련해야 합니다. 그 대표적인 방법으로 공무직제의 신설을 생각할 수 있습니다. 또한 행정기관 공무직은 총액인건비 혹은 기준인건비의 제한 하에서, 사실상 공무원의 임금을 책정한 후에 임금책정이 이루어지는 게 현실입니다. 또한 중앙행정기관과 지방자치단체에는 공무직에 관한 통일된 임금체계도 없습니다. 이것이 각 행정기관 내, 각 중앙행정기관과 각 지방자치단체 사이 임금 등 노동조건의 격차를 발생시키는 주요 요인이 되고 있습니다. 서울시 등 일부 지방자치단체의 경우에는 조례나 훈령을 통해 해당 공무직의 처우 개선에 노력해 왔습니다만, 이러한 개별 조치들로 각 행정기관 간의 공무직 처우나 노동조건의 격차까지 줄이는 데는 한계가 있습니다.

여기서는 임금문제와 함께, 공무직의 주된 요구사항인 고용보장에 관한 규율을 중심으로 공무직제 신설방안을 제시하였습니다. 모쪼록 이러한 제안이 행정기관 공무직의 처우개선에 도움이 되었으면 합니다.

2018년 6월25일

노동이슈

행정기관 무기계약직 실태와 이른바 ‘공무직제’ 신설을 통한 처우 개선

종래 비정규직 및 무기계약직에 대한 정책 기초

우리 정부는 IMF 외환위기 이후 2003년부터 본격적으로 소위 ‘신공공관리론’에 따라 비정규직 정책을 전개해 왔다. 신공공관리론은 작지만 효율적인 정부를 추구하여 행정 국가시대의 정부실패에 대응하기 위한 이론으로 1980년대 이후 대처 정부와 레이건 정부로 대표되는 앵글로색슨계 나라들의 시장지향적 정부개혁을 뒷받침하였다. 종래 우리나라도 작지만 효율적인 정부의 추구라는 기초 속에서 무기계약직과 비정규직의 처우문제를 다루어 왔다.

행정기관 무기계약직의 ‘공무직’으로 명칭 변경

2007년에 공공부문 비정규직 종합대책이 시행되면서, 우리나라에서 최초로 상시·지속적 업무에 종사하는 2년 이상 기간제 노동자가 무기계약직으로 전환됐다. 이들은 기존의 상용직(종전 정원의 상근인력)과 함께 ‘무기계약직’이라 불리게 되었다.

그런데 이러한 무기계약직으로의 전환이 정규직 전환이라 표현되었다. 2017년 신정부의 ‘공공부문 비정규직 근로자

정규직 전환추진계획’ (2017. 7. 20)에서도 무기계약직(21만 1천 950명)들은 정규직으로 분류되었다. 이 계획에서도 무기계약직으로의 전환을 정규직 전환이라 칭했다. 2016년 전후 일부 지방자치단체에서 무기계약근로자 관리규정을 개정하면서 ‘무기계약직’이라는 명칭이 ‘공무직’으로 변경되어 명명되었다.

행정기관 공무직(무기계약직) 현황

행정기관 공무직(무기계약직)의 통계를 보면, 2016년 기준 중앙행정기관에 약 2만여명, 지방자치단체에 약 5만 2천여 명이 근무하고 있음을 볼 수 있다.

<표 1> 중앙행정기관 및 지방자치단체 무기계약직 현황 (단위: 명)

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

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

민간부문에서 무기계약직 전환이 이루어지면서 이들에 관한 쟁점들이 부각되었고, 다음과 같이 관련 쟁점이 정리되

었다. 이 민간부문 무기계약직의 특징들은 행정기관 공무원에 대해서도 거의 그대로 적용될 수 있다.

(1) 무기계약직은 ‘형식적’으로 고용이 보장되고 있다. (2)일자리 특성이 특정 직군에 한정되어 있거나 저숙련 일자리이다. (3)임금, 승진기회, 능력개발, 경력형성 등에서 정규직과 격차가 존재한다. (4)무기계약직은 정규직으로 간주되는 관계로 기간제법상 차별시정의 대상에서 배제된다.

행정기관 공무원의 처우 수준

행정기관 공무원도 종전 민간부문 무기계약직의 특징을 갖고 있으며, 이들의 처우는 정규직인 공무원보다 기관 내 기간제 노동자 등 비정규직에 훨씬 가깝다. 달리 말해 일반 공무원과 기간을 정해 노무를 제공하는 기관 내 비정규직 사이에 놓여 있다.

그런데 행정기관 공무원들은 공무원들이 기피해 온 대민 업무와 협업업무를 최일선에서 수행해 오고 있다. 또 그 수는 계속 늘어 왔다. 그럼에도 실질적인 고용보장은 이루어지지 않았다.

행정기관 공무원들이 기간의 정함이 없는 고용 하에 있다고는 하나, 조례나 훈령 등에서 사업의 폐지나 중단, 담당업무를 공무원으로 대체하거나 그 업무에 공무원 신규채용,

잉여인력 진단결과, 공무원의 퇴직 등의 상황이 발생하면 언제든지 인력감축의 대상이 될 수 있다고 정하고 있기 때문이다. 이 내용은 구조조정의 근거로 활용될 수 있고, 공무원과의 형평성 문제까지 발생시킬 수 있다.

공무원 관리규정의 예 : 대전광역시

일례로 대전광역시 공무원의 경우 ‘공무원 관리규정’에서 공무직을 “기간의 정함이 없는 근로계약을 체결한 사람으로서 「지방공무원법」 제2조에 따른 공무원이 아닌 사람을 말한다”고 정하고 있는데, 여타 지역의 공무직 관리규정도 이와 유사하게 정의하고 있다.

구체적으로 대전광역시 공무직 관리규정은 공무직 직종을 현장기술실무원, 도로보수원, 환경미화원, 행정실무원, 청원경찰 등 5개로 분류하고 있다. 도로보수원과 환경미화원을 제외한 현장업무를 담당하는 공무직을 ‘현장기술실무원’이라 칭하고 있다. 대전광역시 공무직 관리규정의 5개 직종의 구분은 아래 그림과 같다.

대전광역시 공무직 관리규정을 포함한 지방자치단체 무기계약직 관리규정들을 살펴보면, ‘무기계약직’과 ‘공무직’이라는 명칭이 혼재되어 있고, ‘공무직’이란 명칭을 동일하게 사용하고 있어도 지방자치단체마다 공무직의 직

제4조(직종의 구분) ① 공무직은 다음 각 호의 직종별로 구분 관리하여야 한다.

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

그럼에도 여전히 사업비 내에 편성되고 있어 사업의 축소 등에 따른 감원 가능성이 있다. 또한 사업비의 증액이 인건비의 증액에 그대로 반영되지 않아, 예산이 증액되더라도 호봉승급분 정도 인상되는 수준에 그친다.

임금 격차

중앙행정기관의 공무직 노동조합들은 그동안 호봉제 도입을 우선 과제로 삼아 많은 활동들을 해 왔다. 일부 공무직 노동조합들은 호봉제 도입을 이루기도 하였다. 그러나 예산의 제약으로 충분한 임금인상을 이루진 못했고 동일하거나 유사한 직무를 수행하는 공무원과의 임금 기타 노동조건 격차도 커졌다. 이는 공무원에게 지급되는 수당항목이 공무직엔 없는 현실, 사실상 공무직의 임금이 총액인건비 혹은 기준인건비의 제한 하에 공무원의 임금을 책정한 후 정해지는 현실에 기인한다.

공무직의 임금지급방식과 임금수준은 지방자치단체마다, 직무마다 차이를 보인다. 한국노총 중앙연구원의 연구보고서(김기우·남우근·엄진령(2017), 공공부문 무기계약직 처우 개선방안- 중앙행정부처 및 지방자치단체 공무직제 신설을 중심으로) 실태조사 대상 중 전주시 공무직은 월급제로, 충북도청 공무직은 일급제로 임금이 지급된다.

무 수행범위를 다르게 설정하고 있다. 자치법규정보시스템(<http://www.elis.go.kr/>)에 따르면, 2017년 12월1일 현재 ‘공무직 관리 규정’을 가지고 있는 지방자치단체 수는 전체 245개 중 118개이다. 절반에 가까운 48.2%가 공무직이라는 명칭을 공식 사용하는 조례·훈령·규칙을 가지고 있는 것으로 나타났다. 다만 중앙행정기관에서는 공무직이란 표현을 사용하지 않는다.

공무직 인건비의 편성 방식

다음으로 중앙행정기관 기간제 노동자 및 무기계약직의 인건비 편성방식을 보면, 이들의 인건비는 사업비 내에 편성되어 있다. 종전에는 인건비가 사업비로 흩어져 정확한 규모조차 알기 힘들었는데, 2016년부터 사업비 중 무기계약직의 인건비 예산을 분리하면서 정확한 규모가 파악되었다.

그리고 대전시와 전주시·임실군은 호봉제가 적용되는 반면, 충북도청은 호봉제가 적용되지 않는다. 그리고 일급제로 운영되는 충북도청 공무원직은 대전시나 전주시의 공무원직에 비해 연 1천만원 이상 낮은 임금을 받는 것으로 나타났다. 이런 격차는 현실에서 일부 행정업무를 공무원에게 더 부여함으로써 발생하기도 하고, 관리 직무를 공무원에게 부여함으로써 발생하기도 한다. 하지만 공무원과 공무원직이 수행하는 직무가 모두 공적 사무의 성격을 가진다는 사실에 집중한다면, 현재 유사한 업무를 수행함에도 존재하는 보수격차가 정당한 것이라 하긴 어렵다. 또한 공무원의 직무들이 애초 공무원이 수행하고 있었던 직무라는 점을 감안하면 더욱 그렇다.

지방자치단체별 임금편차를 보면, 울산의 경우 공무원 대

비 72.7%, 전북의 경우 34.4%의 편차를 보였다(2014 지방정부 일자리 보고서(2014), 지방정부와 좋은 일자리 위원회 참고).

아래 <표 2>, <표 3>은 공무원직과 동일 또는 유사업무 공무원과의 적지 않은 임금격차를 보여준다. 즉 공무원 농업경영체조사원과 농업경영체 담당공무원, 공무원 통계조사관과 통계공무원 간에 큰 보수차이를 보여준다. 행정기관 내 일반 공무원의 임금이 일관되게 책정되고 있다면, 지방자치단체가 다르다고 해서 공무원의 임금이 지방자치단체별로 큰 격차를 보이는 것은 바람직하지 않다. 왜냐하면 공무원의 임금이 지방자치단체별로 큰 편차를 보인다는 것은 기준 인건비 내 공무원의 임금이 자의적으로 책정되고 있다는 사실의 방증이기 때문이다.

<표 2> 농업경영체 등록조사원(무기계약직)과 농업경영체 담당공무원과의 보수 비교(2014년)

구 분	1년차		3년차		5년차	
	조사원	공무원	조사원	공무원	조사원	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%	

* 김주범(2015. 01), “중앙부처 무기계약직 근로자의 법적 지위와 차별시정- 국립농산물품질관리원 무기계약직을 중심으로”, 행정기관 무기계약직 법적 지위에 관한 토론회 발제문(공공연맹) 참고

<표 3> 통계조사관(무기계약직)과 통계공무원과의 보수수준 비교(2014년)

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 복지포인트 등은 반영하지 않았음.

** 최호웅(2015), “행정기관 무기계약직 노동자 차별적 처우에 대한 사법절차상 해결방안에 관하여-통계청 무기계약직 노동자 실태를 중심으로” 참고.

처우개선의 기초로 ‘공무직제’ 신설 : 규율형식과 내용

중앙행정기관과 지방자치단체는 공무원이 중심을 이루는 조직이었는데 이견이 있을 수 없다. 하지만 공공적 사무의 본질상 중앙행정기관과 지방자치단체에서 수행하는 공무직의 업무가 공무원이 수행하는 업무와 유기적으로 작용해 왔음도 인정돼야 한다.

달리 말해 공무직의 업무도 ‘공무’의 이름으로 이행하는 관계로, 공무직의 업무수행을 위한 행정기관 내 업무관계 및 대민관계에서의 기본적인 지위 보장 조치가 필요하다. 기본적으로 이러한 관점에서 ‘공무직제’의 신설을 제안하려 했다. 이것은 행정기관 공무직의 고용보장 및 임금 등 처우개선의 기초가 될 것이고, 특히 고용안정의 제도적 근거가 될 것이다.

위에서 살펴본 것처럼 공무직 또는 무기계약직으로 혼재되어 불리는 호칭의 통일성 결여, 공무직(무기계약직) 관리 규정의 다양한 수준 등은 노동조건 차이뿐 아니라 공무직의 자존감에도 영향을 미칠 수 있다. 통상적으로 사용돼 온

‘무기계약직’이라는 호칭은 고용형태의 특성일뿐 직명으로 사용하기에는 적절치 않아 보인다. 또한 이미 지방자치단체 절반 가까이가 ‘공무직’이라는 직명을 사용하고 있음을 볼 때, 호칭의 일관된 사용도 가능해 보인다. 이를 위

해 근거규정을 마련하는 것도 한 방법이 될 것이다.

이를 고려하여 행정기관 공무직에 관한 보호규율은 일단 두 가지 형식으로 생각할 수 있다. 하나는 공무원화하는 것이고, 다른 하나는 무기계약직화하는 것이다. 전자의 방법이 완전 정규직화하는 원칙적인 모습일 수 있지만, 이 방법은 공무원의 정원과 예산의 문제가 수반되고, 확연히 다른 채용경로로 인해 채택되기 어렵다. 후자의 방법이 현실적일 수 있다. 이 방법으로는 세 가지를 들 수 있는데, (1)먼저, 현행 “행정기관의 조직과 정원에 관한 통칙” (대통령령) 및 “지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정” (대통령령)에 공무직제 규정을 신설하는 방법이 있을 수 있다. (2)다음으로, 행정기관 공무직에 대한 별도의 대통령령을 마련하는 방법을 생각할 수 있다. (3)마지막으로, 법률로 행정기관 공무직제를 규율하는 방법을 생각할 수 있다. 이를 통해 공무직제가 마련되면 이는 행정기관 무기계약직의 권리보전의 기초가 될 것이다.

여기서는 행정기관 공무직의 지위 보장과 권익 신장이라는 측면을 감안하여 그 규율내용을 법률에 담는 것이 바람직하다고 보았다. 예시하면 아래와 같다.

제○조(공무직제)

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

고용 안정

현실에서 지방자치단체 공무원노조 조합원이 수행하는 환경미화·도로보수·행정보조 등의 업무들은 상시적이고 지속적인 업무들이다. 이것은 지방자치단체가 지역주민에게 제공해야 할 공공서비스에 필수적으로 수반하는 일이다. 따라서 안정적 고용이 보장될 필요가 있다.

고용안정은 공무원의 처우개선 요구 중 가장 큰 비중을 차지한다. 이것은 주로 사업의 폐지나 소속 부서의 폐지 혹은 공무원의 업무로 전환됨에 따라 구조조정의 대상이 되어 고용이 유지되지 않을 수 있다는 사실에 기인한다.

현행 대부분의 공무원 관리규정을 보면, 공무원에게 없는 다양한 정원 삭감사유를 포함하고 있다. 직제의 신설은 이러한 정원 삭감사유를 제한하는 근거가 될 것이다.

심지어 행정기관을 포함한 공공부문은 공무원과 행정기관 공무원의 인건비를 통합 관리하는 총액인건비제로 인해 발생한 제약으로부터 벗어나기 위해 외주화를 시도해 왔다. 따라서 공무원제의 신설과 이를 기반한 고용안정 조치는 총액인건비제 등 인건비 제약으로 야기된 고용관계의 증충화 및 이의 확대문제를 방지하는데도 일조할 것이다.

공무원의 고용안정에 관한 사항을 예시해 보면 아래와 같다.

제①조(고용안정)

- ① 행정기관은 공무원이 담당하는 사업 또는 소속부서의 폐지 등 특별한 사정이 발생한 경우에 유사 업무로의 전환이나 종전 업무와 관련이 높은 기관으로의 전출을 통해 고용의 계속을 보장하여야 한다.
- ② 제항의 방법으로 고용유지가 어려운 경우에는 공무원으로 전환될 수 있는 특별채용의 기회를 공무원에게 부여하여야 한다.
- ③ 제2항의 특별채용의 방법 등은 대통령령으로 정한다.

차별과 공무원 노조의 대표성

직제의 신설과 직접 관련된 내용은 아니지만, 차별과 공무원 노조의 대표성도 공무원이 안고 있는 문제이다. 양자는 상호 영향을 미친다. 공무직은 행정기관 내 소수여서 차별 내지 형평성 문제가 야기되기 쉽고, 이는 공무원 노조의 약한 대표성 문제와 연결되어 있다.

소수인 공무원의 처우개선을 위해서는 현실적으로 차별의 소지에 대한 지속적인 문제제기가 있어야 한다. 이러한 문제제기 속에서 차별적 처우 문제가 논의되고 개선될 것이기 때문이다. 또한 행정기관 내 공무원 노조의 약한 대표성도 보완되어야 한다. 이에 관해서는 전통적으로 초기관별 노조 설립 및 교섭이 검토되어 왔다. 어떠한 방식으로든 공무원 노조의 대표성이 제고되어야 한다. 직제의 신설로 제도적 보호가 이루어지기 전에는 이것이 공무원 처우개선의 원동력이기 때문이다. 

문의 및 각종 제안
02) 6277-0164

메일링 등록
tokki79@inochong.org