

연구보고서

2013-04

공공부문 비정규직 노동운동10년 평가와 전망

2014. 02.

제갈현숙 · 김혜진 · 박주영 · 손소희 · 엄진령

PPiP
Public Policy Institute for People

공공운수정책연구원
사회공공연구소

[연구자 소개]

제갈현숙 사회공공연구소 연구실장[연구책임]

김혜진 전국불안정노동철폐연대 상임활동가

박주영 전국금속노동조합 법률원 노무사

손소희 공공운수노조 대구지역본부(전)전임자

엄진령 전국불안정노동철폐연대 사무처장

요약

제I장 서론

- 연구배경: 신자유주의 패러다임 적용 이후 고용유연화 정책의 전면화. 노동력 관리 차원에서 수차례 ‘비정규직법’을 개악 하는 등 비정규직 확산에 집중해 옴. 공공부문 역시 다양한 비정규직 노동 증가해 옴. 공공부문의 비정규직 노동자들은 비정규직 정규직화, 비정규직 철폐 등을 내걸고 지난 10여 년간 투쟁해 옴. 10년 간의 투쟁에 대해 평가하고 향후 전망 모색을 위한 연구 필요성 대두.
- 연구목적: 10년 평가는 향후 공공부문 비정규직 투쟁 방향을 모색하기 위한 과거의 지표이자 미래의 기틀로 유의미함. 역사적 평가를 바탕으로 현재 공공부문 비정규투쟁에 대한 진단과 분석 수행. 또한 지난 10년간 정부의 공공부문 비정규 정책 분석 및 현재 고용형태 및 성격에 대한 진단을 병행함으로써 노동진영 대 국가 및 자본의 전략을 비교 및 분석. ‘역사평가-현재진단’을 통해 향후 공공부문 비정규투쟁의 전망을 모색하고, 주요 투쟁요구 및 조직발전 구조에 대한 방안 제시.
- 연구내용: 연구구조는 크게 세 가지로 구성됨. 첫째, 공공부문 구조조정과 비정규직 투쟁으로 공공부문의 전 영역에 진행됐던 대표적인 투쟁을 중심으로 관련자 인터뷰 및 해당시기 자료 등을 기반으로 분석. 둘째, 공공운수노조·연맹의 비정규전략조직화 사업에 대한 종합적인 분석. 2007년 공공운수노조 건설 이전 공공노조시절부터 2012년 공공운수노조연맹 건설이후까지 6년 동안의 노조 사업이 분석. 셋째, 정부의 공공부문에 대한 비정규 전략에 대한 법적 정책적 분석을 수행. 정부의 비정규직 활용전략의 정책분석 및 일련의 비정규대책 분석, 공공부문의 비정규직 확산 추이와 전망을 중심으로 분석됨.

제II장. 공공부문 구조조정·외주화에 맞선 비정규투쟁 10년

- 공공부문 비정규직 노동자들의 투쟁은 공공부문 구조조정과 밀접한 관련을 맺음. 김대중 정부 이후 공공부문에서 하위직과 비정규직에 대한 대량해고 시작됨. 예산통제로 공공부문의 일상적 구조조정을 강제하면서 비정규직 형태가 다양해지고, 노동조건은 떨어짐. 이에 저항하는 근로복지공단비정규직 노동자들의 투쟁 이후 정부는 1차 비정규직 대책 발표. 투쟁하는 이들 중심으로 실질적인 정규직화가 이루어짐. 이후 ‘상시업무는 정규직이 되어야 한다’는 요구를 걸고, 한국산업인력공단 비정규직 노동자들이 투쟁. 하지만 이 투쟁이 모든 공공부문 투쟁으로 확대되지 못하면서 정부의 2차 비정규직대책으로 ‘무기계약’과 ‘외주화’가 제시됨. 또한 총액인건비제도와 총인건비제도 등 예산통제도 강화됨. 결국 공공부문에서 비정규직이 제도화되면서 현재에 이르게 됨.
- 정부는 구조조정 초기부터 ‘비핵심업무’에 대한 외주화 시작. 초기 외주화된 노동자들은 저하된 노동조건을 되돌리기 위한 투쟁을 함. 칠곡환경이나 KTX 승무원 등의 투쟁에서는 저하된 노동조건을 변화시키려고 하더라도 외주화를 직접고용으로 되돌리지 않으면 불가능하다는 것을 깨닫고 직접고용 쟁취를 위해 투쟁했으나, 외주화가 대세라는 국면에서 투쟁의 승리는 어려웠음.
- 공공기관의 정규직 숫자는 계속 감소됨. 상시업무는 무기계약으로, 기간제는 무기계약의 전 단계로써 노동자들을 선별하는 장치로 활용. ‘일자리 창출’이라는 미명 아래 단시간 노동자 확대. 계속 외주화를 시도하면서 결국에는 사유화를 위한 과정을 밟아감.
- 공공부문 사유화에 맞서는 투쟁의 힘을 만들기 위해서, 공공성의 훼손의 심각성을 막기 위해서라도 일상적으로 진행되는 구조조정을 막아야 함. 비정규직에 대한 차별적 처우라는 형태로 진행되는 일상적 구조조정에 맞서는 투쟁에 연대하고, 작은 투쟁이라고 하더라도 그 투쟁이 갖는 의미를 확산시켜야 함.
- 외주화는 사회화의 전 단계이자 그것 자체가 이미 공공성을 훼손하고 노동자들

의 노동권을 무력화하는 것이므로, 외주화를 직접고용으로 전화하기 위한 전략이 시급함. 또한 정규직화라는 미명 아래 양산되는 허울 좋은 무기계약직제도를 제대로 된 정규직화로 전환시켜야 함. 공공운수노조·연맹은 그 투쟁이 정규직과 비정규직 모두의 힘으로 승리할 수 있도록 조직하고 함께 투쟁해야 함. 그러기 위해서 정규직 노동자들에게 비정규직 투쟁이 우리 모두의 과제라는 것을 알려야 하고, 비정규직 노동자들도 고용형태의 차이를 넘어 단결할 수 있도록 공동투쟁을 만들어내는 데 힘을 다해야 할 것임.

제III장. 공공운수노조·연맹 비정규 사업

- 산별노조 비정규사업 개관: 산별노조의 연도별 사업 목표 대비 비정규 사업 목표, 비정규 사업의 위치
- 비정규 전략 조직화 사업 시기 구분: 공공노조 및 공공연맹 시절과 공공운수노조·연맹 시기 구분 개괄
- 공공부문 비정규철폐 사업본부: 공항, 간병 및 요양, 버스전략조직화사업단, 지자체전략조직화 사업 분석
- 비정규사업 및 전략 사업 평가: 공공운수노조 전환 이전과 이후로 비교
- 비정규직 조직 사례 비료: 학교비정규직본부와 돌봄지부 개별 심층인터뷰 및 FGI결과 비교

제IV장. 정부의 공공부문 비정규 전략

- 공공부문 정부의 법제도와 정책이 비정규직 활용을 강화하거나 우회하는 행보에 대응하면서, 비정규직 노동자들의 투쟁이 조직되고 운동의 요구와 방향이 정립되어 옴. 비정규직 운동의 미래를 전망하고 투쟁의 전략을 재정립하기 위해서는 정부의 공공부문 비정규직 활용전략의 본질을 이해하는 것이 중요함.

- 정부가 주도해온 비정규직 확산의 흐름과 구조는 공공부문의 비정규직 활용전략의 변천과정 속에서 형성되어 옴. 공공부문 비정규직 활용전략은 크게 세 가지 측면에서 변화 양상을 띤.
- 공공성을 띠는 사업에 경영효율성을 도입, 일상적인 기관 운영의 기준으로 삼도록 만드는 공공부문 구조조정이라는 시장화 전략은 그 자체로 공공성의 훼손을 의미 함.
- 조직축소의 핵심은 줄어든 만큼을 비정규직으로의 전환하는 것, 특히 비용감소를 위한 민간위탁, 외주용역을 확대하는 것으로 완성됨. 정부는 공공부문에 시장원리를 도입, 시장원리의 도입이란 민간부문에 적합한 기능의 민영화 또는 민간위탁, 유사/중복 기능의 통폐합 등을 통한 규모 축소. 결국 공공부문 구조조정은 외주화·간접고용화를 확대함.
- 2006년 종합대책에서 비정규직 해소방안은 무기계약직이라는 또 다른 비정규직을 만들어냄으로써 정규직과 다른 임금 및 처우상의 차별이 사실상 지속되는 구조 취함. 동일한 상시업무 중에서도 무기계약직과 기간제가 상존하면서 비정규직 노동을 계층화함.
- 2008년 2차 대책은 무기계약직 전환의 기본방향을 “공공기관의 구조개혁이 진행·예정되고 있는 점을 감안 구조개혁시 예외 및 기관의 자율성 인정”으로 삼음. 공공부문 경영효율화를 명목으로 구조조정을 요구하면서 사실상 모든 공기업에서 2년 이상 근무한 비정규직의 해고를 부추겼다고 할 수 있음. 한국도로공사, 대한주택공사, 한국토지공사, 폴리텍대학, KBS, 보훈병원 등 공공기관 비정규직의 무더기 계약해지 사태를 방치 또는 유도하는 등 기간제 노동의 사용기간제한을 유연화하기 위한 기간제법 개악을 시도하였으나 불발로 끝남.
- 2011년 지방자치단체 선거 이후 야당 당선 지자체들을 중심으로 자발적으로 무기계약직 전환 추진. 비정규직 확산을 막기 위한 지자체의 적극적인 시도가 주목받기 시작함. 2011년 공공부문 비정규직 대책은 ‘상시·지속적 업무’와 ‘2년 이상 계속 근로’라는 조건에 더하여 ‘평가에 따라 전환 여부를 달리하는 엄격하고 제

한적인 기준 도입. 이러한 자의적 평가체계의 도입은 사실상 부적절한 현장통제 전략으로 악용됨으로써 공공부문 비정규직 해법이 아니라 상시적인 비정규직 활용을 위한 체계화과정으로 분석됨.

□ 2013년 박근혜 정부 대책에서는 무기계약직을 정규직화하겠다고 공약을 내걸었던 것과 달리 무기계약직이 곧 정규직화를 의미하는 것으로 규정. 3년간 6만5천명을 무기계약직으로 전환하고 이들을 정원으로 포함시키겠다는 전환계획은 사실 오직 6만5천명만이 전환될 수 있을 뿐이고, 나머지는 여전히 비정규직이거나 계약해지됨. 그리고 3년 종료시 6만5천명을 포함하여 무기계약직 정원이 확정되면 이제 무기계약직 전환의 창구는 닫히게 됨. 이후 무기계약직 전환, 나아가 공공부문 비정규직 대책은 존재할 수 없게 됨. 또한 정원의 5%까지 비정규직 활용을 제한하는 원칙에 대한 예외도 매우 넓어서 실질적으로 비정규직 사용제한규정이란 보기가 어려움.

□ 국가는 기간제 노동을 양적으로 확대하는 전략 대신 새로운 유형의 비정규직을 다변화하면서 비정규직의 활용도를 높이는 전략을 취함. 시간제 노동은 시간급 임금체계를 기초로 저임금화를 초래하였는데, 전일제 업무를 단시간 업무로 변경하는 과정에서 기존에 받던 임금보다 임금수준이 저해되는 등 시간제 일자리의 확대가 공공부문 비정규직의 저임금화와 근로조건 저하로 나타남.

□ 비정규직 고용형태가 제도적으로 고착되어 가면서, 공공부문에서는 최초의 고용형태를 기간제로 하여 2년 후 업무의 상시성 등을 판단하여 무기계약으로 전환하는 시스템이 자리 잡고 있음. 뿐만 아니라 상시적인 경제위기에 대응한 정부의 일자리 정책으로 인해 또 한 축에서 비정규직이 확산되었으며, 이는 기존의 비정규직 유형에 얽혀 노동권의 보장으로부터 끊임없이 이탈되는 노동자 군 형성.

□ 사회서비스 노동은 정부가 적극적으로 양산하는 비정규직 일자리이며, 기존의 특수고용 노동형태와 유사한 노동과정을 가짐으로써 지속적으로 노동자성 배제의 위협에 노출되어 있는 분야임. 정부는 사회서비스를 국가가 제공하는 공적 서비스로 구축하기 보다는 제도를 설계하고 시장을 형성, 대자본을 끌어들여 시장

을 키워가는 기반을 구축하는데 주력하였음. 당연히 사회적으로 제공해야 하는 것이고 서비스 이용자에게는 권리인 영역에 시장의 논리가 개입하면서 그 안의 노동은 불안정한 비정규직 노동으로 자리 잡고, 서비스 이용자에게는 안정된 서비스의 제공이 아니라 비용을 지불하는 만큼 지급받을 수 있는 것이 되어 버림.

□ 또 학교현장의 경우 지속적으로 비정규직 직종이 늘어나고 있는데 이는 학교 현장에 교육 외의 돌봄의 영역이 요구되고 있는 사회의 변화, 그리고 교원 업무 경감이라는 기조 아래 지속적으로 비정규직 업무를 분리해 구축하고 있는 것이 그 원인임. 이들 비정규직 노동자들은 단기계약에 단시간화, 교육청의 사용자 책임 회피로 인해 끊임없이 불안정한 상태에 놓여 있으며, 더 나아가 사회적 기업과의 연계라는 방식으로 교육의 영역이 외부화 되는 움직임도 일어나고 있음. 교육기관에 대한 사회적 요구에 대해 공교육의 확대나, 교육기관의 공적 책임의 확보로 이어지지 않고, 비정규직 활성화로 응변해 온 과정이 지금의 학교 비정규직들의 고용불안정과 권리 박탈을 낳고 있음.

□ 고용서비스는 국가의 역할임에도 공공부문 축소 과정에서 민간위탁이 지속적으로 늘어나고 있고, 공적 고용서비스의 구축은 극히 미미한 수준임. 민간위탁의 증대를 통해 민간 고용서비스 기관에 시장을 열어주는 정책은 정부의 다른 일자리 사업과도 연동되어 노동의 불안정화를 부추기는데, 특히 간병이나 가사도우미 등 사회서비스 영역은 정부의 적극적인 고용서비스 민간위탁에 의해 외부로 수탁되고, 이 과정에서 취업알선을 비롯한 직업훈련 교육 등이 공적 영역이 아닌 영리를 목적으로 하는 단체에게도 개방되기 시작함. 각종 공공서비스의 민간위탁은 이렇게 민간 고용서비스 기관의 활성화를 위한 토대를 만들고, 그 토대 위에 자본이 투입되어 시장으로 형성되어 가면서 고용서비스의 공공성도 사라지고 시장화 속에서 사회서비스의 공공성 또한 상실되게 되는 것임. 뿐만 아니라 고용서비스 산업의 발달이라는 이름으로 다양한 소개, 알선, 파견 등 고용서비스 영역 자체가 적극적으로 시장화 되고, 이는 고용시장의 혼잡성을 야기하여 다시 비정규직 활용의 유연성을 극대화하는 것으로 이어짐.

- 공공부문에 시장논리가 도입되기 시작하면서 개항된 인천국제공항은 100% 비정규직으로 운영되는 사업장임. 다만 인천국제공항공사만이 아니라 비정규직을 확대하는 움직임은 공공부문의 지속적인 구조조정 정책 속에서 강제되는데, 조직된 노동자들의 저항에 부딪친 사용자들은 신규로 확장되는 영역에서 노조를 배제하고 비정규직을 전면적으로 도입하려는 시도를 하기도 함.
- 이와 같은 비정규직의 양적 증대만이 아니라 다양한 논리를 동원하여 고용을 유연하게 하는 시도들도 생겨나고 있음. 최근 시간제 노동을 확산하면서 더 짧은 시간 일하는 정규직이 가능하고, 이에 더해 다양한 정규직 유형이 가능하다는 논리가 정부에 의해 펼쳐지고 있는데, 비정규직 활용이 구조적으로 안착된 상태에서 다양한 정규직 논리는 새롭게 창출되는 일자리의 비정규직화만이 아니라 기존의 그나마 안정된 노동시장의 유연화를 의도함. 이와 유사한 형태로 일본 후생노동성은 ‘전형적인 정규직’ 외에 다양한 정규직의 유형으로 잔업을 제한하는 노동시간 제한형, 근무지 이동을 제한하는 지역 한정형, 업무 이동을 제한하는 업무한정형 등을 제시하고 있음. 현재 한국도 노동시간의 유연화를 접목하여 다양한 정규직을 이야기하고 있음. 이러한 고용형태는 고용 자체에 대한 직접적 조치 없이도 노동력의 유연한 활용을 가능하게 하는 것으로 진전될 여지가 있으며, 정규직의 개념을 희석시키고, 고용을 더욱 유연하게 하면서도 노동자들 간의 차별을 합리화하는 기제로 작용할 수 있음.
- 공공부문의 간접고용은 더욱 심화되고 있음. 인천공항 사례에서의 재하청이나 동산의료원 영양실의 외주화 및 외주 업체의 파견을 통한 노동자 공급 시도처럼 간접고용은 공공부문에서도 1차에 그치지 않고 다단계 하도급 구조를 형성하며 노동권을 파괴함. 최근에는 간접고용 노동자들의 노동권 문제에 대한 대책이라는 방식으로 또 다른 흐름이 발생하고 있는데, 간접고용 노동자들을 시설관리공단에 직고용하거나, 사회적 기업이라는 방식으로 공공성을 위장하거나, 노동자들이 협동조합을 구성하여 이에 우선 위탁하는 방식 등으로 우회하는 흐름이 그것임. 이는 일견 직영화의 경로로 보이지만 이 역시 다른 방식으로 간접고용을 포장해

사용한다는 점에서 오히려 간접고용을 더욱 고착화시킬 우려가 존재함.

제V장 결론

- 조직과 투쟁에서 전망 필요: 공공부문 고용형태에 대한 장기전략 개별 투쟁의 의미 재구성 및 공공부문 투쟁을 총괄하는 컨트롤타워 구성
- 분할된 노동자간 동질성 확보를 위한 조직전략: 노동자 분할은 정부 정책에 대한 대응 형성을 어렵게 함. 분할의 핵심기제(총인건비 등)에 대한 전략적 대응, 비정규직 고용형태별 조직구조의 한계 공공부문 고용구조 변화에 대응하기 위한 조직 전략 수립, 공공부문 고용구조 변화에 대응하기 위한 조직 전략
- 비정규직 투쟁에서의 과제: 공공부문 구조조정과 사유화 투쟁과의 연결, 공공부문 비정규직 노동자들의 노동권을 확보하기 위한 투쟁
- 비정규직을 양산하는 제도변화에 대한 저항: 공공부문 비정규직 실태파악, 비정규직을 양산하는 법과 지침의 변화, 총인건비제도와 경영평가제도 바꾸기

목차

I. 서론	1
1. 연구배경 및 목적	1
1) 연구의 배경	1
2) 연구 목적	2
2. 연구방법 및 연구내용	3
II. 공공부문 구조조정·외주화에 맞선 비정규직 투쟁 10년	6
1. 서론	6
2. 공공부문 구조조정과 비정규직 투쟁	9
1) 공공부문 구조조정 과정과 비정규직 노동자들의 저항	9
(1) 대량해고의 수량적 구조조정에 저항했던 투쟁들	11
(2) 상시구조조정에 따른 비정규직 확산, 저임금화에 맞선 투쟁	14
(3) 기간제법과 공공부문 비정규대책의 허구성	17
(4) 공공부문 비정규직화의 제도적 완성	20
2) 공공부문 구조조정에 맞선 주요 투쟁	25
(1) 한국통신 계약직	25
(2) 근로복지공단 비정규직	28
(3) 산업인력공단 비정규직	30
(4) 국민체육진흥공단 비정규직 노동자 투쟁	33
3) 구조조정에 맞선 비정규직 투쟁의 교훈과 과제	35
(1) 공공부문 일상적 구조조정에 맞서는 비정규직 투쟁	35
(2) 공공부문 정규직과 비정규직의 공동투쟁	38
(3) 투쟁의 지속성과 노동조합의 유지	42
(4) 공공부문 비정규직 단위간의 공동투쟁	44
3. 외주화와 간접고용에 맞서는 투쟁	46
1) 정부의 외주화 정책과 비정규직 노동자들의 투쟁	46
(1) 김대중 정부의 민간위탁 외주화 방침	50
(2) 노무현 정권의 공공부문 비정규직 대책: 외주화 확대	54
(3) 이명박 정부의 복잡하고 더욱 열악해진 간접고용	59
2) 민간위탁 및 외주화 저지 주요 투쟁 개괄	63
(1) 철곡환경 투쟁	63

(2) KTX 승무원 노동자들의 투쟁	65
(3) 경주 재활용선별장 투쟁	67
(4) 인천공항 노동자들의 투쟁	70
3) 외주화 및 민간위탁에 맞선 투쟁의 의미와 과제	72
(1) 사유화 전단계로서 외주화	72
(2) 공공성 훼손에 대한 사회적 문제제기	75
(3) 지역사회와의 연대망 구축	78
(4) 외주화에 맞선 투쟁의 목표로서 재직영화	80
4. 공공운수노조·연맹의 비정규투쟁 평가	83
1) 구조조정 저지 투쟁	83
2) 개별사업장 단위를 뛰어넘는 공동투쟁 전략	85
3) 투쟁의 의미 재구성과 전망 제시	87
* 참고 문헌	90

Ⅲ. 공공운수노조·연맹의 비정규 사업	92
1. 서론	92
2. 산별노조의 비정규직 사업 개관	94
1) 산별노조의 사업목표 및 주요 사업	94
(1) 연도별 노조의 사업목표	94
(2) 주요 사업 계획에서 비정규 사업의 위치	95
2) 비정규 전략 조직화 사업	98
(1) 공공노조·공공연맹 시기(2007-2011 상반기)	98
① 2007년	98
② 2008년	99
③ 2009년	101
(2) 공공운수노조·연맹 건설 이후(2011이후)	103
① 비정규직 사업	104
② 전략조직화사업	105
가. 전략조직화 사업체계 구축 및 영역별 사업 대상	105
나. 비정규직 사업체계 정비와 전략조직화사업 확대	106
③ 2012년	107
(3) 공공부문 비정규철폐 사업본부	108
① 공항	110
② 간병, 요양	111

③ 버스전략조직화사업단	111
④ 지자체전략조직화	112
3) 비정규조직 사업 예산 규모	113
3. 주요 비정규사업 및 전략사업 평가	115
1) 공공운수노조 전환 이전 시기	115
(1) 2007년도 주요 쟁점	115
(2) 2008년도 쟁점	118
(3) 2009년 쟁점	122
(4) 2010년 쟁점	124
2) 준비위 및 공공운수노조연맹 시기	127
(1) 2011년 사업평가	128
(2) 2012년 공공운수노조의 산별 비정규 사업평가	130
4. 비정규직 조직 사례조사 결과	134
1) 조사일반개요	134
(1) 목적	134
(2) 조사 방법 및 내용	135
2) 결과	136
(1) 공공운수노조 학교비정규직본부	136
① 전회련의 탄생	136
② 업종 및 조합원 특징	139
③ 조직화 방식 및 어려움	140
④ 주요투쟁 및 특징	146
⑤ 공공운수노조연맹과 학교비정규직노조	148
(2) 돌봄지부 심층면접 결과	152
① 조합현황 및 역사	152
② 업종 및 조합원 특징	154
③ 조직화 과제	157
④ 공공운수노조연맹과 돌봄지부	161
IV. 정부의 공공부문 비정규직 활용전략의 특성과 변화 양상	164
1. 서론	164
2. 정부의 비정규직 활용 전략의 흐름과 특성	165
1) 공공부문 구조조정을 통한 비정규직 확산	166
(1) 정원감축과 기구개편을 통한 비정규직 확대	166

(2) 예산통제 및 인건비 축소를 통한 인력감축	169
(3) 경영성과평가와 예산통제를 연계한 상시적인 구조조정 체계 구축	174
① 중앙 및 지방행정기관의 평가체계 정비	174
② 공기업·준정부기관의 평가체계 정비	176
(4) 총인건비제를 통한 자율통제의 심화와 비정규직 활용	184
① 총액인건비제를 통한 예산 통제	185
② 지방교부세에 인센티브 도입으로 예산통제	186
③ 지방교육행정기관의 총액인건비제 전면시행	188
(5) 공공부문 구조조정 완성. 규모 축소에서 간접고용으로 안착화	189
① 단순·비핵심 기능의 외주화	190
② 민간위탁의 비핵심·단순업무에서 핵심업무로의 확장	193
③ 민간위탁·외주화의 원칙적 허용과 간접고용 활성화제도의 정비	195
④ 공공 사무의 시장성 강화와 외주화의 보편화	197
⑤ 공공기관 선진화 정책	198
⑥ 공공기관 합리화 정책: 상시적 기능점검체계의 시장화 테스트	200
2) 공공부문 비정규직 대책과 비정규직의 고착화	203
(1) 공공부문 비정규직 대책의 흐름과 특성	203
① 2004년 비정규직 대책의 주요내용과 한계	204
② 2006년 비정규직 대책의 주요내용과 한계	204
③ 2008년 비정규직 대책의 주요내용과 한계	206
가. 구조조정을 이유로 한 기간제 해고 정당화	206
나. 공공부문 비정규직 대책의 중단과 기간제법 개악 시도	208
④ 2011년 비정규직 대책의 주요내용과 한계	209
가. 평가제도 도입을 통한 상시적 비정규직 활용	209
나. 차별의 합리화를 체계적으로 정비하여 비정규직 활용	211
⑤ 2013년 비정규직 대책의 주요내용과 한계	213
가. 무기계약직의 고용상 지위에 대한 인식의 한계	213
나. 3년 후 무기계약직 전환통로의 차단과 외주화 개방	214
3) 시간제 노동 등 노동유연화 재편 통한 비정규직 다변화	217
(1) 비정규직 상시적 활용을 위한 무기계약직 전환경로의 활용	218
(2) 시간제 노동과 근로시간 유연화 전략	221
① 시간급 임금체계에 의한 노동시간 통제전략	222
② 노동자의 자기결정권 없는 시간제 노동 강요	224
③ 단시간 적합직무의 발굴을 통한 성과급제도 및 외주화의 확산	226

④ 여성의 비정규직화 현상과 시간제 노동으로의 구조개편	227
⑤ 시간제 결합형 비정규직과 탈법적 전략	228
3. 공공부문 비정규직 확산과 전망	230
1) 신규시장과 비정규직	231
(1) 신규시장 확대	231
(2) 사회서비스 노동	232
① 사회서비스 일자리의 증가와 정부의 정책	232
② 노동 과정의 특성에 기인한 불안정 노동화 경향	233
③ 사례별 구체 양태와 문제점	234
가. 간병인	234
나. (재가)요양보호사	237
④ 권리 영역의 시장화	238
(3) 학교 비정규직	239
① 학교 비정규직의 증가와 정부의 비정규직 대책	239
② 신규 직종의 지속적인 증가와 비정규직화	240
③ 사례별 실태와 문제점	241
나. 영어회화 전문강사	243
④ 권리 영역에서 지속적으로 배제하는 정부 정책	246
(4) 고용서비스 일자리	247
① 고용서비스의 필요성 증대와 민간위탁 확대	247
② 정부 정책에 따른 단기 계약직 활용	250
③ 사례별 양태와 문제점: 취업성공패키지 상담원	250
④ 고용서비스의 공공성 상실	251
(5) 100% 비정규직 공장의 꿈	253
① 비정규직의 전면적 활용의 시도	253
② 사례별 양태와 문제점	254
가. 인천국제공항공사	254
나. 칠곡 경북대 병원	256
(6) 신규 일자리의 비정규직화의 특징과 문제점	258
2) 비정규직 사용의 내용적 확장: 고용유연성의 극대화	259
(1) 노동자 인적 속성과 결합된 유연한 고용형태	260
(2) 시간제 일자리와 결합된 다양한 정규직 논리	261
(3) 정부의 다양한 정규직 논리의 문제	263
3) 공공부문 간접고용의 확산	266

(1) 하청의 재하청을 통한 간접고용의 심화	267
① 인천국제공항공사의 재하청	267
② 간접고용 심화로 인한 노동조건의 하락	270
(2) 최근 간접고용의 유형	271
① 시설관리공단 또는 자회사 고용 방식의 검토	272
② 사회적 기업 및 협동조합 방식	275
③ 정규직화의 왜곡으로써 직접고용	277
(3) 간접고용 구조 변화의 특성과 공공성의 관계	278
① 공공성의 왜곡과 사용자 책임의 회피	278
② 노동자들의 노동조건 상승의 한계	280
③ 정규직 개념 및 정규직화 요구의 왜곡	280
4) 소결	281
*참고문헌	283
V. 결론	286
1. 공공부문 비정규직 투쟁과제	286
1) 투쟁 로드맵 필요	286
(1) 공공부문 고용형태에 대한 장기전략	287
(2) 개별 투쟁의 의미 재구성	289
(3) 공공부문 투쟁을 총괄하는 컨트롤타워 구성	290
2) 분할된 노동자간 동질성 확보를 위한 조직전략	292
(1) 공공부문 고용구조 복잡화의 함의	292
(2) 비정규직 고용형태별 조직구조의 한계	293
(3) 공공부문 고용구조 변화에 대응하기 위한 조직 전략	295
3) 비정규직 투쟁에서의 과제	298
(1) 공공부문 구조조정과 사유화 투쟁과의 연결	298
(2) 정규직과 비정규직의 단결을 위한 노력	299
(3) 공공부문 비정규직 노동자들의 노동권을 확보하기 위한 투쟁	300
3) 비정규직을 양산하는 제도변화에 대한 저항	303
(1) 공공부문 비정규직 실태파악	303
(2) 비정규직을 양산하는 법과 지침의 변화	304
(3) 총인건비제도와 경영평가제도 바꾸기	306

표목차

<표 1> 지방자치단체 공무원 분류별 감축인원 및 점유율	12
<표 2> 지방자치단체 정원 외 상근인력 직종별 감축결과(1998-2000	12
<표 3> 과학기술계 정부출연기관 연구직 비정규직 인원증가	15
<표 4> 2004년 정부 공공부문 비정규 대책 내용	18
<표 5> 공공부문 비정규직 인원 현황(단위: 명,%, 정부 발표 자료)	35
<표 6> 2011년 공공기관 경영평가 지표	36
<표 7> 공공부문 비정규직 현황	47
<표 8> 민간위탁 조사기관 및 민간위탁 사업건수	48
<표 9> 지자체 민간위탁실시 현황(1998~2000)	51
<표 10> 참여정부 정부인력 감축 및 전환·재배치 총괄(단위 : 명,%)	55
<표 11> 외주업무 직접수행 전환 현황	56
<표 12> 민간위탁 대상 기준 및 대상 분야	76
<표 13> 08년 비정규기금에서 전략조직화사업비의 집행 내역(단위: 원)	103
<표 14> 공공부문 비정규철폐본부 주요사업	109
<표 15> 정규직·비정규직 조합원 규모 추이	127
<표 16> 2012년 공공운수노조 대정부 요구 및 임단협 요구 공동요구안	132
<표 17> 면접대상자 정보	135
<표 18> 2001년도 공공부문 인력감축 현황(단위: 천명)	174
<표 19> 총액인건비제 시행전후 비교	189
<표 20> 공공기관 선진화 정책과 공공기관 합리화 정책방향 비교	201
<표 21> 공공부문 비정규직 규모	219
<표 22> 공공부문 비정규직 규모(2011~2012)	220
<표 23> 2011년도 「취업지원 민간위탁사업 개관」	248
<표 24> 무기계약근로자 및 기간제근로자	250
<표 25> 각국의 국가고용서비스 인프라 현황	252
<표 26> 인천공항과 김포공항 외주화 업무 비교	255
<표 27> 칠곡병원 업무위탁 범위 및 인원	257
<표 28> 단시간 노동자 및 비정규직에 대해 제외되는 사회보험 등 규정	263
<표 29> 인천국제공항공사 2013년 토목시설유지관리 용역 입찰공고문	267

그림목차

[그림 1] 연구 구조 모형	3
[그림 2] 공공부문 구조조정과 비정규직 확산과 저항의 과정	10
[그림 3] 간접고용 확대와 그에 맞서는 투쟁의 양상	49
[그림 4] 사업본부제와 분할사유화, 그리고 외주하청간의 관계	73
[그림 5] 공공부문 비정규철폐 사업본부 체계도	109
[그림 6] 동산병원 환자식당 외주화 사례	271

I. 서론

1. 연구배경 및 목적

1) 연구의 배경

IMF 이후 김대중 정부는 위기 극복을 내세워 신자유주의 패러다임을 전 사회에 적용했고, 그 결과 고용유연화 정책이 전면적으로 등장하면서 비정규직 노동이 본격적으로 양산되었다. 한국 역대 정부는 노동력 관리 차원에서 수차례 ‘비정규직법’을 개악했고, 2007년 기간제 및 단시간 근로자 보호 등에 관한 법을 제정하며 무기계약직이라는 또 하나의 비정규직 노동자를 양산하고 있다.

공공부문 역시 정부의 일자리 마련이라는 취지하에 중앙행정기관, 공공기관, 공기업, 지자체, 교육기관 등에서 비정규직 노동자가 100여만 명에 이르고, 공공부문 비정규직 노동자의 형태는 직접고용, 간접고용(단시간, 용역·파견)으로 다양하게 증가해왔다.

비정규직 정규직화 투쟁은 사회적으로 비정규직이라는 신분상의 불안과 차별, 저임금 노동이라는 악순환을 끊어내고 정규직 전환을 이루려는 투쟁

이기도 하지만 민주노총을 중심으로 했던 노동조합 내에서는 노동조합 조직화의 위기 상황에서 조직혁신, 광범위한 노동자 조직이라는 자체적인 과제로서 전략적으로 추진되어 왔다.

공공운수노조·연맹 역시 공공산별건설에 있어 비정규직 조직화에 큰 비중을 두고 근로복지공단 이용석 열사 투쟁, 철도 승무원 투쟁부터 현 시기 미조직·비정규직 전략조직화 사업에 이르기까지 비정규직 정규직화, 비정규직 철폐 투쟁을 10여 년간 조직하고 진행해왔다. 이러한 10년간의 투쟁에 대해 평가하고 향후 전망 모색을 위한 연구의 필요성이 대두되었다. 공공부문 비정규직 조직화 및 투쟁 10년 흐름과 변화는 계속적으로 추진될 비정규직 노동자 투쟁에 하나의 이정표로 작용할 것이다. 특히 진보교육감 당선, 지자체장 선거 등, 정치 구조조적 변화가 존재했던 시기 비정규직 고용조건과 조직화에 미친 영향을 분석하는 것은 향후 정치공간을 활용하는데 있어 유의미할 것이다. 또한 공공운수노조 전략조직화 사업 및 미조직비정규 노동자 조직화 사업 평가는 산별노조의 비정규 운동 전망 계획에 중요한 자료로 활용될 수 있다. 이러한 필요성에 근거해서 연구사업이 기획되었다.

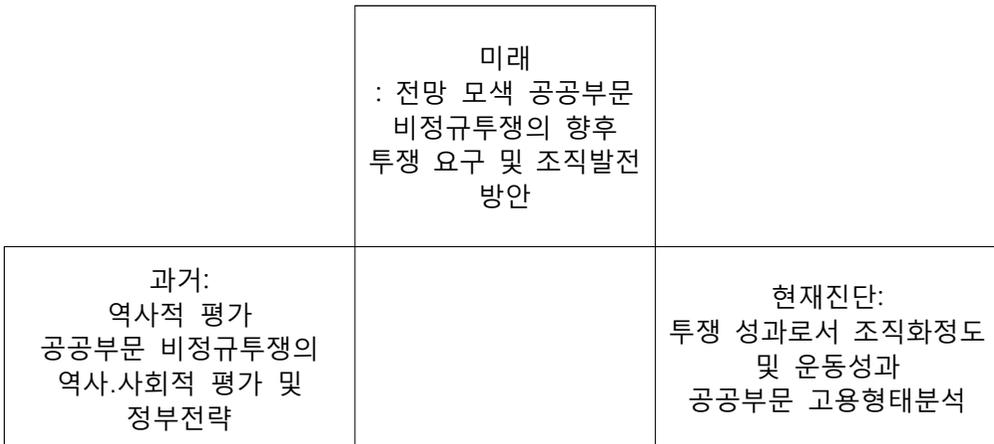
2) 연구 목적

2013년은 이용석 열사 10주기였다. 이용석 열사의 정신은 다양한 공공부문 비정규 투쟁에서 이어져 왔지만, 이러한 투쟁에 대한 종합적이 기록과 사회적이고 역사적인 평가가 미미한 상태이다. 이에 본 연구는 지난 10년 동안 공공부문 비정규 투쟁이 갖는 역사적이고, 사회적인 평가를 현장투쟁을 중심으로 수행한다.

10년 평가는 향후 공공부문 비정규직 투쟁 방향을 모색하기 위한 과거의

지표이자 미래의 기틀로 유의미하다. 이에 역사적 평가를 바탕으로 현재 공공부문 비정규투쟁에 대한 진단과 분석을 수행했다. 또한 지난 10년간 정부의 공공부문 비정규 정책 분석 및 현재 고용형태 및 성격에 대한 진단을 병행함으로써 노동진영 대 국가 및 자본의 전략을 비교 및 분석했다. 나아가 ‘역사평가-현재진단’을 통해 향후 공공부문 비정규투쟁의 전망을 모색하고, 주요 투쟁요구 및 조직발전 구조에 대한 방안 제시했다.

[그림 1] 연구 구조 모형



2. 연구방법 및 연구내용

공공부문 비정규직 10년 운동평가는 매우 광범위한 연구영역이다. 이에 연구 구성을 크게 세 가지로 분류했다. 첫째, 공공부문 구조조정과 비정규직 투쟁으로 공공부문의 전 영역에 진행됐던 대표적인 투쟁을 중심으로

관련자 인터뷰 및 해당시기 자료 등을 기반으로 분석했다. 사업장 분류는 구조조정에 맞선 투쟁 및 해당 투쟁의 비정규 투쟁의 교훈 및 과제, 외주화와 간접고용에 맞선 투쟁 개괄, 공공운수노조연맹의 비정규 투쟁 평가이다. 담당 연구자가 해당 투쟁 시기 주요 현장에 함께했고, 이러한 경험을 바탕으로 관련자 인터뷰 및 시기별 주요 쟁점이 정리되었다.

사업장 분류는 크게 4유형으로 나뉘었다. 제1유형으로 공공부문 구조조정과 비정규직 투쟁에서 2000년 한국통신 계약직, 2003년 근로복지공단 비정규직, 2005년 한국산업인력공단, 2008년 국민체육진흥공단이 조사되었다. 제2유형은 외주화와 간접고용에 맞서는 투쟁으로 2005년 칠곡환경 투쟁, 2006년 KTX 승무원 투쟁, 2009년 경주재활용선별장 노동자들의 투쟁, 2013년 인천공항 비정규직 노동자들의 투쟁이 분석되었다. 제3유형으로는 사회서비스 및 청소노동자등 불안정노동자들의 조직과 투쟁으로 2011~2012년 흥익대 청소노동자 투쟁 등 청소노동자 투쟁, 돌봄지부 설립 전후로 한 간병 및 요양 등 돌봄노동자 투쟁이, 그리고 제4유형으로 공공운수노조의 구조조정저지 투쟁, 공동투쟁 등이 연구대상이 되었다.

두 번째 연구 주제는 공공운수노조·연맹의 비정규전략조직화 사업에 대한 종합적인 검토가 진행되었다. 2007년 공공운수노조 건설 이전 공공노조시절부터 2012년 공공운수노조연맹 건설이후까지 6년 동안의 노조 사업이 분석되었다. 초기 연구설계에서는 노조 대대자료 종합을 통합 해당 담당자 및 사업장의 종합적인 토론을 거친 분석이 목표였지만 2013년도 다양한 현장 투쟁과 파업 등으로 이와 같은 작업을 아쉽게도 수행되지 못했다. 이에 대의원대회 사업보고자료 및 사업계획자료 등을 기반으로 종합화하는데 역점을 두었고 가능한 재분석은 추가하지 않았다. 또한 공공운수노조의 지원을 받았던 비정규직 사업장과 독립적으로 조직해서 산별노조에 가입했던 사업장 두 곳의 노조 간부 및 조합원과의 심층 인터뷰를 통해 공공부문 비정규직 노동자의 현황, 노조의 상황 및 상급단체인 공공운수노

조와의 관계 등에 대한 조사를 수행했다. 이를 통해 산별노조의 비정규 지원 전략의 몇 가지 쟁점이 파악되었다.

세 번째 연구 주제는 정부의 공공부문에 대한 비정규 전략에 대한 법적 정책적 분석을 수행했다. 이 연구는 크게 정부의 비정규직 활용전략의 정책분석 및 일련의 비정규대책 분석, 공공부문의 비정규직 확산 추이와 전망을 중심으로 분석되었다. 정부정책에서 공공부문 구조조정 방식, 총인건비(총액인건비제)를 통한 억압 정책, 비정규대책을 통한 개악의 확대, 시간제 일자리 확대 등을 통한 노동유연화의 만성화 측면이 주된 분석의 대상이 되었다. 공공부문 비정규직 확산 및 전망에서는 신규노동시장으로서 사회서비스 시장의 규모 및 문제점이 조명되었고, 학교비정규직, 고용서비스 일자리, 100% 비정규직으로 이루어진 사업장으로서 인천국제공항공사 등을 분석했다.

이렇게 3단계로 구조화된 연구를 통해 지난 10년간의 공공부문 비정규직 투쟁의 성과 및 과제를 결론에서 정리했다.

II. 공공부문 구조조정 · 외주화에 맞선 비정규직 투쟁 10년: 역사적·사회적 의미

김혜진 ■ 손소희

1. 서론

국가는 대규모의 노동자들을 고용하고 있는 사용자로 역할하고 있다. 이러한 사용자로서의 국가와 공공부문 노동자가 만들어내는 노사관계와 노동시장 정책은 하나의 전형으로서 민간부문에까지 광범위하게 영향을 미친다. 즉 모범적 사용자(model employer)'로서 국가가 공공부문에서 선도적으로 추진하는 정책이 준거 기준으로 작동하는 것이다.¹⁾

그것은 비정규직 문제에서도 마찬가지이다. 정부는 비정규직을 제도화하고 확산하기 위해 ‘파견법’이나 ‘기간제법’ 등을 만들어왔고, 이 정책을 공

1) 한국비정규노동센터(2007), 「공공부문 비정규직 현황과 정규직 전환을 위한 개선방안」, 국회환경노동위원회

공공부문에서부터 현실화하기 위해서 ‘공공부문 비정규대책’을 내놓기도 했다. 공공부문 비정규대책은 한편으로는 노동유연화 정책의 산물이지만 또 한편으로는 지속되어왔던 비정규직 노동자들의 투쟁 요구를 일정하게 반영한 것이기도 하다. 정부는 비정규직 노동자들의 요구는 어느 정도 반영하되, 여전히 공공부문에서 분할과 위계를 유지하고 비정규직을 확산하는 방향을 고민해왔고, 그것이 ‘공공부문 비정규대책’으로 표현된 것이다. 이렇게 만들어진 비정규대책은 ‘무기계약직 전환’과 ‘외주화’를 기본으로 한다.²⁾

이런 공공부문 비정규 정책은 다양한 형태로 민간영역에도 강제되었고, 정규직 전환은 ‘무기계약 전환’이라는 형태로 일반화되었다. 그렇기 때문에 공공부문에서의 비정규대책을 연구하는 것은 단지 공공부문 비정규직 노동자들의 문제만이 아니라 노동유연화에 대한 정부 정책의 진행과정을 보여주기 위함이기도 하다. 앞서 이야기했듯이 공공부문의 비정규직 대책은 노동자들의 저항에 따라서 변화를 겪기도 하고 노동자들의 요구를 일정하게 반영하기도 했다. 따라서 공공부문 노동자들의 투쟁을 통해서 이러한 대책이 어떤 변화를 겪었는지를 살펴보는 것은 중요하다.

공공부문 비정규직 투쟁을 연구하는 또 하나의 이유는 이것이 구조조정과 연관되어 있기 때문이다. 90년대 중반 이후 공공부문에서 노사관계의 핵심 쟁점은 사유화(민영화)와 구조조정이었다. 공공부문 노조운동은 사유화(민영화)와 구조조정에 맞서 노동자의 권리를 지키고 공공성을 지키기 위해서 투쟁해왔다. 물론 한국통신은 사유화되는 과정에서 민주노조가 무력화되었고, 발전노조도 복수노조로 인해서 예전과 같은 힘을 발휘하지 못하고 있으나 공공부문에서의 구조조정과 사유화는 전체 노동자들과 민중들의 삶에 큰 영향을 미치기 때문에 이 투쟁은 사회적으로 큰 이슈가 될

2) 공기업의 간접고용 활용 비중은 75.8%로서 민간기업의 58.0%에 비해 높으며, 김대중 정부에서부터 최근 박근혜정부에 이르기까지 경영혁신이라는 이름의 구조조정은 예산과 연계된 인력감축과 외주화라는 형태로 일관되게 나타난다. 자세한 내용은 공공운수노조·연맹, 2012, ‘공공부문 외주화와 민간위탁’ 「공공고용정책연구」 참조.

수밖에 없었다. 그런데 그 과정에서 공공부문 비정규직 노동자들의 투쟁은 많이 주목받지 못했다. 그 규모나 파괴력이 크지 않아서일 수도 있을 것이다. 하지만 근원적으로는 공공부문 비정규직 노동자들의 투쟁이 곧 구조조정 투쟁임을 인식하지 못했기 때문이다.

공공부문의 구조조정은 모든 노동자들에게 평등하게 작용하지 않으며, 하위직 노동자들로부터 시작하여 노동자들 사이에 시차를 두고 이루어지거나 혹은 불평등하게 이루어졌다. 그런데 정규직 노동자들에 대한 구조조정 전에 이루어져서 먼저 투쟁하게 된 공공부문 비정규직 노동자들의 구조조정 저지투쟁은 ‘비정규직 투쟁’으로만 성격이 규정되면서 부차적인 문제로 다뤄졌다. 하지만 비정규직 노동자들의 투쟁을 촉발한 노동조건의 변화는 구조조정의 서곡이었고, 비정규직 투쟁과 구조조정 투쟁은 분리될 수 없는 것이었다.

이 연구에서는 공공부문 구조조정과 외주화 과정에서 비정규직이 어떻게 양산되었고 비정규직 노동자들은 어떻게 저항해왔는지, 그리고 그 저항이 정부 정책에 어떤 영향을 미치면서 지금의 비정규직 구조를 만들어왔는지 살펴보고자 한다. 1998년 이후 공공부문의 구조조정과 비정규직 양산이 본격화되었지만, 여기에서는 2000년 한국통신계약직 투쟁에서부터 2013년까지의 시기를 검토할 것이다. 공공부문에서 비정규직 노동자들의 투쟁이 대규모로 시작된 것은 2000년 한국통신계약직 노동자들의 투쟁에서부터이기 때문이다.

이 장에서는 공공부문의 중요한 비정규직 투쟁을 살펴보지만 공공부문에서 벌어졌던 모든 비정규직 투쟁을 다루는 것은 아니다. 공공부문 구조조정에 맞선 투쟁 중에서 한국통신계약직 노동자들의 투쟁, 근로복지공단비정규직 노동자들의 투쟁, 산업인력공단비정규직 노동자들의 투쟁, 국민체육진흥공단의 투쟁을 살펴볼 것이고, 외주화에 맞선 투쟁에 대해서는 칠곡

환경과 KTX 승무원, 경주재활용수집센터, 그리고 2013년 9월 현재 투쟁 중인 인천공항 투쟁에 대해서 살펴볼 것이다. 모든 투쟁 역사를 개괄하는 방식보다는 구조조정과 외주화에 이 투쟁들이 어떻게 상호 영향을 주고받았는지를 살펴보기 위해서이다. 특히 이 부분에서는 자료조사만이 아니라 각 사업장에서 투쟁했던 이들, 그리고 그 투쟁에 연대했던 이들, 혹은 상급단체의 담당자로서 함께했던 이들에 대한 인터뷰를 병행했다. 당시의 문제의식과 투쟁의 의미를 생생하게 이해하기 위해서였다.

2장에서는 공공부문 구조조정 과정에서 비정규직 노동자들의 처지와 상황이 어떻게 변화했는지 검토할 것이다. 그리고 그에 맞선 대표적인 공공부문 비정규직 투쟁의 사례를 연구할 것이다. 그를 통해 공공부문 구조조정 과정과 그에 맞선 비정규투쟁이 어떻게 상호 연관을 주고받고 있는지를 분석하게 될 것이다. 그 분석을 통해서 이후 대응지점을 모색해본다.

3장에서는 공공부문의 외주화가 어떻게 진행되었는지, 그 외주화에 저항하는 투쟁은 어떤 의미를 지니고 있는지를 투쟁사업장 사례를 중심으로 살펴볼 것이다. 그리고 그 속에서 외주화에 맞서는 대응전략을 모색해보고자 한다.

4장은 공공부문 비정규직 투쟁 10년의 역사적 과정에서 공공운수노조·연맹이 어떤 역할을 해왔는지 살펴보고자 한다. 그 속에서 공공운수노조·연맹이 이후 공공부문 구조조정과 외주화에 맞서는 투쟁을 만들어나가기 위한 과제는 무엇인지 검토해보고자 한다.

2. 공공부문 구조조정과 비정규직 투쟁

1) 공공부문 구조조정 과정과 비정규직 노동자들의 저항

경제위기 이후 공공부문은 비정규직 노동자를 양산하는 대표적인 부문이 되었다. 1998년 이후 ‘공공부문 구조조정 및 경영혁신 지침’ 등 다양한 형태의 지침과 법제를 통해, 전면적인 사유화와 외주화 전략, 인력감축과 조직체계 개편이 시작되었고, 이로 인해서 공공부문 노동자 전반의 고용도 불안정해졌다. 그리고 비정규직이 복잡하고 다양한 고용형태를 갖게 되었고, 양적으로도 비정규직이 매우 빠르게 확대되었다.

이 글에서는 공공부문 구조조정 과정에서 비정규직이 확산되고 저항하는 과정을 시기별로 나누어서 살펴보고자 한다. 정부는 1998년에서 2000년 사이에 많은 인원을 조정하는 수량적 구조조정 시기를 거친다. 그리고 수량적 구조조정이 어느 정도 완성되어 인원이 축소된 이후 2001년부터는 상시적 구조개혁 시스템을 마련하여 구조조정이 일상적으로 이루어지도록 한다. 그로 인해 차별받고 고용이 불안정한 비정규직 노동자들의 불만이 촉발되고, 이 저항을 억누르고자 정부는 2004년 공공부문 비정규직 대책을 내놓는다. 공공부문 비정규직 대책 초기에 노동자들이 집단적 저항을 할 수 있었다면 어느 정도는 노동자들의 권리가 보장되는 대책을 만들 수 있었을 텐데, 그런 싸움을 만들지 못하면서 공공부문의 비정규직은 제도적으로 완비되고, 그 결과로 공공부문에서는 외주화와 무기계약, 기간제 등 다양한 형태의 비정규직이 상존하게 되었다. 2007년부터 공공부문 비정규직은 제도적으로 완비되었고 현재에까지 이르고 있다.

이 시기구분은 공공부문의 구조조정이 어떤 양상으로 전개되었는지를 이야기하기 위한 시기구분은 아니다. 정부의 구조조정 정책이 비정규직 노동자들에게 어떤 영향을 미치고, 비정규직 노동자들이 어떤 쟁점으로 저항하고 투쟁했는지를 보여주기 위한 시기구분이다.

[그림 2] 공공부문 구조조정과 비정규직 확산과 저항의 과정

1998~2000	2001~2003	2004~2006	2007년~2013년
대규모 해고 중심의 구조조정에 맞서는 투쟁	예산통제를 중심으로 한 비정규직의 차별에 저항하는 투쟁	공공부문 비정규대책의 방향을 둘러싼 투쟁 시기	공공부문 비정규직의 제도적 완비
→	→	→	
<ul style="list-style-type: none"> -경제위기 이후 공공부문 구조조정을 빌미로 한 수량적 구조조정의 시기 -하위직과 비정규직 중심의 대량해고 시작 	<ul style="list-style-type: none"> -상시적 구조개혁 시스템으로 상시업무에 비정규직 채용 -다양한 형태의 비정규직 등장 -예산통제로 인해 비정규직 노동자들의 임금과 노동조건 훼손 	<ul style="list-style-type: none"> -2004년 공공부문 비정규대책에서 일부 공무원화와 상용직화 -기간제법을 통한 기간제 제도화에 맞선 투쟁의 시기 	<ul style="list-style-type: none"> -총인건비제 실시로 예산통제 -공공부문 비정규대책으로 외주화와 무기계약직화 -기간제법 통과로 비정규직의 자유로운 활용 -단시간제등 새로운 형태의 비정규직 양산
한국통신계약직 노조의 투쟁	근로복지공단비정규직 투쟁	산업인력공단비정규직 투쟁	국민체육진흥공단노동자 투쟁

(1) 대량해고의 수량적 구조조정에 저항했던 투쟁들

김대중 정부는 경제위기 극복이라는 명분 아래 강력한 신자유주의 이데올로기에 근거한 공공부문 구조조정을 시작했다. 이것은 정부 조직의 슬림화, 민영화, 규제완화로 표현되었고, 수량적 유연성을 위해서 대규모로 정원을 축소했다. 공기업의 경우 1998년부터 2000년까지 3년에 걸쳐 공기업 인력의 24%에 달하는 41,200명의 인력을 감추는 것을 계획하여 이 계획을 초과한 41,700명을 감원했고 이는 전체 공기업 인력의 약 25%에 해당하는

규모였다. 정부 산하기관의 경우에도 2001년까지 20,000명이 감축되었고 이는 97년 말 정원의 25%에 해당하는 규모였다.(기획예산처, 2002) 지자체에서도 20.6%나 되는 인원이 감축되었다. 이러한 조직슬림화와 비용감소를 위해 외주용역을 확대하고 이로 인해 인력감소 및 비정규직 확대가 이루어졌다. 그런데 이런 인원감축 과정은 하위직 중심의 인원 감축이었다.

<표 1> 지방자치단체 공무원 분류별 감축인원 및 점유율(단위: 명,%)

분류	감축 전 인원	감축 인원	정원의 점유비율
일반직	177,715명	28,264명(15.9%)	65.3%
기능직	63,382명	19,173명(30.2%)	18.4%
고용직	5,738명	3,418명(60.6%)	0.9%

* 자료: 감사원(2003), 자료 재구성 / 사회공공연구소(2008: 235)에서 재인용

<표 2> 지방자치단체 정원 외 상근인력 직종별 감축결과(1998-2000, 단위: 명, %)

직종별	감축 전 인원	감축인원/비율		감축 후 인원
계	70,643	26,524	37.5%	44,119
행정정보조원	10,583	10,547	99.7%	36
단순노무원	12,310	3,664	29.85%	8,646
환경미화원	30,819	8,059	26.1%	22,760
도로보수원	4,727	1,135	24.0%	3,592
청원경찰	12,204	3,119	25.6%	9,085

* 자료: 행정자치부, 지방자치단체의 비정규 상근인력 관리운영지침(2001, 4, 3, 자제 122000-245), 사회공공연구소(2008: 235)에서 재인용

위 <표1>과 <표2>에서 볼 수 있는 것처럼, 지자체에서는 일반직 공무원보다 기능직과 고용직 감축 비율이 매우 컸고, 정원 외 상근인력인 상용직은 무려 37.5%가 감원되었다. 행정정보조원은 99.7%가 감원되었다. 대규모 수량적 구조조정은 하위직과 비정규직을 대상으로 이루어진 것이다. 그러나 이에 맞선 투쟁은 잘 조직되지 않았다. 하위직이나 비정규직의 경우 집단적 교섭력도 강하지 못했고, 시험을 통해서 들어온 것이 아니라는 이데올로기도 강하게 작동했던 것으로 보인다. 그리고 이후 외주화나 민간위탁

으로 전환함으로써 완전한 해고보다는 조금 더 열악한 조건의 비정규직으로 이동한 것이기 때문에 ‘경제위기 시기’에 이 정도 희생은 감수해야 한다는 이데올로기도 많이 있었을 것으로 판단된다.

유일하게 한국통신계약직 노동자들이 조직되어서 517일간의 파업 투쟁을 벌였다. 한국통신계약직 노동자들이 다른 곳과 달리 투쟁에 나설 수 있었던 이유는 대규모 정리해고 이전에 집단적 조직화가 되어 있었기 때문이다. 한국통신계약직 노조는 구조조정이 본격화되기 전인 2000년 4월에 노동조합을 결성했다. 90년대에 수차례에 걸쳐 정규직으로의 특채가 이루어져왔는데, 경제위기 이후 특채가 이루어지지 않은 것에 대한 불안감도 있었고 한국통신이 계약직을 도급으로 전환한다는 소문도 무성했기 때문이다. 특히 6년 이상 한국통신에서 일해왔던 비정규직이 많았으므로 1995년 한국통신 노조민주화 과정을 지켜보았던 계약직 노동자들은 노동조합을 통해 권리를 찾을 수 있다는 믿음을 갖고 있었다.

그러나 한국통신계약직 노동자들의 투쟁은 승리하지 못했다. 하위직이나 비정규직 중심의 구조조정은 정부주도로 폭력적으로 이루어졌기 때문에 이에 대한 저항이 쉽지 않았다.³⁾ 또한 한국통신계약직 노동자들의 투쟁 과정에서 보여준 정규직 노동자들의 적대적인 태도는 공공부문의 대규모 해고라는 수량적 구조조정 과정에서 정규직의 목인이나 방조가 일반적이었음을 보여준다.⁴⁾

그러나 한국통신계약직 노동자들의 투쟁으로 인해서 비정규직에 대한 해

3) 한국통신의 경우 비정규직과 여성노동자 중심의 구조조정이 이루어지면서 본격적인 사유화(민영화) 공세가 진행되었다. 한국통신은 다른 공공부문의 구조조정과 마찬가지로 대규모 인원감축과 외주화를 시도한다. 우선 2000년 12월 한국통신 계약직 노동자 7,000명에게 정리해고를 통보하고 그 업무를 외주화(3,200명) 했다. 또한 계약직 노동자들을 정리해고 한 이후에는 114 전화번호 안내, 110 전화고장신고 등의 업무를 외주화하기 위해서 그 업무를 담당하고 있던 정규직 여성노동자들 4,000명을 다시 해고하고, 분사화하기도 했다.

4) 2000년 12월 19일 정규직 노조가 구조조정에 맞서 명동성당에서 농성을 벌일 때 계약직노조가 연대를 하기 위해 찾아갔으나 정규직 노조에서 함께 투쟁하는 것을 거절당한 바 있다. 그리고 정규직 노조는 공공연맹이 한국통신계약직 노동자들의 투쟁을 지원하는 것에 대하여 문제제기를 하면서 맹비 납부를 거부하기도 했다.

고가 공공부문 구조조정과 결부되어 있다는 사실을 폭로했고, 이러한 구조 조정의 폭력성을 드러냈다. 그리고 공공부문에서 정규직과 비정규직의 공동투쟁이 필요하다는 점을 민주노조 운동 내부에 각인시켰다. 한국통신계약직 노동자들이 목동전화국 점거농성을 비롯한 고강도 투쟁을 벌였기 때문에 정부도 대규모 해고 중심의 수량적 구조조정에는 부담을 가질 수밖에 없었다.

(2) 상시구조조정에 따른 비정규직 확산, 저임금화에 맞선 투쟁

1998년부터 시작된 인력감축 중심의 양적 구조조정은 2001년에 들어서면서부터 변화한다. ‘상시적 구조개혁 시스템 정착’이라는 목표 아래 구조조정을 일상화하는 방식으로 변화한 것이다. 수량적 구조조정으로 인해 어느 정도 인원이 정리되었기 때문이기도 하지만 한국통신계약직 노동자들의 고강도 투쟁으로 공공부문 구조조정에서 수량적 구조조정의 폐해가 많이 사회화되었기 때문이기도 하다.

‘상시적 구조개혁 시스템’은 주무기관이나 부처들이 경영혁신 계획을 수립하고 미이행시에는 예산배정을 유보하거나 예산을 삭감하는 방식이다. 예를 들어 ‘2001년 정부 산하기관 구조조정 지침’을 보면 인력감축과 외부 위탁, 유사·중복 기능을 시행하는 부서 조직 통폐합, 예산운영의 적정성 확보 등을 지침으로 내리고, 만약 이러한 개혁과제를 제대로 추진하지 않을 경우 예산집행을 중지한다는 위협을 가하고 있다. 정원은 동결되어 있고, 구조조정 방침은 내려오는데, 절대인원은 부족하다보니, 기관들은 비정규직을 투입함으로써 인원 문제를 해결하게 된다.

그래서 공공부문 구조조정으로 해고된 정규직 노동자들이 비정규직으로 재고용되기도 하고, 기존에 비정규직이었던 노동자들도 다시 비정규직으로 고용되거나 혹은 더 조건이 나쁜 간접고용으로 전환된다. 아래 <표3>에서

볼 수 있듯이 과학기술계 정부출연기관의 연구직 비정규직 인원도 1년 동안 무려 11.1%가 증가하였다. 결국 ‘상시적 구조개혁’ 시스템 아래에서 계약직등 비정규직 도입이 비공식적으로 제도화된 것이다.

<표 3> 과학기술계 정부출연기관 연구직 비정규직 인원증가

구분	2000년 말	2001년 말	비고
전체인원	11,434명	13,695명	2,261명↑
비정규인원	3,870명	5,529명	1,659명↑
비율	33.8%	40.4%(11.1%↑)	

* 자료: 과학신문 2002. 2. 6/사회공공연구소(2008:249)에서 재인용

그런데 이렇게 비공식적으로 확산된 비정규직 노동자들의 노동조건은 열악할 수밖에 없었다. 경영평가지표에서 생산성과 계량인건비, 계량관리비 지표를 핵심으로 삼고 있기 때문에 공기업 및 산하기관에서 비정규직은 늘어나고, 지원부문의 외주·용역화는 촉진되지만⁵⁾ 이렇게 상시업무에 투입된 비정규직들의 경우 예산의 한계 때문에 결코 노동조건이 좋아질 수 없었던 것이다.

공기업들은 편법적으로 상시업무에 비정규직 인력을 유연하게 활용하면서 예산이 통제된다는 이유로 비정규직 노동자들의 노동강도를 강화시키고, 노동조건을 떨어뜨렸다. 공공부문 정규직 대비 비정규직의 월임금은 2002년 53.6%에서 2003년 50.4%로 하락하는 등 임금격차는 더욱 심화되었다. 이에 따라 임금소득 불평등도 상위 10%의 임금소득이 하위 10%의 5.6배로 2000년의 5배에서 빠른 속도로 증가했으며, 이는 민간서비스부문 5.3배보다 크게 높은 수치다. 특히 공공부문 비정규직의 69%가 저임금 계층

5) 2005년 경영평가에서 3위, 2006년 경영평가에서 1위를 기록한 도시공사는 공기업 가운데 대표적인 비정규직 활용 사업장이다. 도로공사의 경우 공사측이 공시한 인원현황만 보더라도 비정규직 비율이 37.4%에 달한다. 공기업 산하기관 비정규직 비율 26.3%보다 매우 높은 비율이다. 실제로 경영평가에서 높은 점수를 받은 이유가 영업소 관리인력 절감, 외주영업소 공개 전환 등 비정규직 사용 확대를 경영개선 노력으로 인정받아 높은 점수를 받은 것으로 알려져 있다.

(OECD 기준 120만원)에 속하는 것으로 나타났다. 정부 공공행정직에 종사하는 비정규직은 무려 87.1%가 저임금 계층이었다. 국민연금과 건강보험 가입률도 눈에 띄게 낮아 36~39%에 불과하고, 퇴직금과 시간외수당이나 상여금 적용률은 13~24%밖에 안 되었다.(국가인권위원회, 2003)

당연히 비정규직 노동자들의 불만이 터져나올 수밖에 없었다. 근로복지공단 비정규직은 정규직과 동일한 업무를 하는 등 핵심영역에서 일해왔다. 그러나 정규직에 비해 열악한 노동조건과 저임금이 지속되자, 노동자들은 이에 대한 저항으로 노동조합을 만들고 파업을 준비했다. 2003년 10월 26일 파업 시작일이자 1회 ‘전국비정규노동자대회’가 있던 날 근로복지공단의 이용석 열사가 분신하면서 노동자들은 단순히 단체협약과 임금 등 노동조건 개선 요구를 넘어서서 정규직화 요구를 내걸고 투쟁을 해나가게 되었다. 이 투쟁으로 공공부문 비정규직 노동자 문제의 심각성이 알려지게 되었다. 공공연맹 안에서도 비정규직노동자 조직화의 필요성이 제기되었고, 지역 비정규직 노동자들을 조직하는 ‘지역공공서비스 노조’ 건설의 흐름도 만들어졌다.

그런데 정부의 상시적 구조조정 시스템은 한편으로는 비정규직을 음성적으로 제도화하면서도, 또 한편으로는 인건비 예산에 포함되는 비정규직 상근인력은 감축하도록 부추겼다. 행자부는 2003년 5월 15일 발표한 ‘지방자치단체 비정규 상근인력의 관리보완 지침’을 통해 비정규 상근인력의 관리에 대해 지자체에 자율성을 부여한다고 하면서도 자치단체별로 정한 상근인력의 기준정수를 초과하지 않는 범위 내에서 인력운영을 해야 하며, 보통교부세 산정 시 ‘기준점수’를 기준으로 예산을 배정하여 예산통제를 통한 실질적인 정원통제를 할 수 있는 근거를 남겨두었다.(국가인권위원회, 2003) 그렇기 때문에 ‘상시적 구조개혁 시스템’의 시기에서도 여전히 비정규직 노동자들이나 하위직들에 대한 해고는 지속되었다.

경찰청 고용직들도 하위직 중심의 일상적 구조조정의 피해자들이다.

2004년 말 경찰청에서는 고용직의 직제를 없애고 일용직으로 재편하고자 시도했다. 경찰청은 이 재편과정을 통해서 비정규직의 임금을 올리고, 일반직을 늘리겠다고 주장했다. 이것은 고용직 노동자들의 고용불안을 동반했다. 주로 여성으로 이루어진 고용직 노동자들은 여성 최초의 고공농성, 집단단식 등 1년을 넘게 투쟁한 끝에 부분적 정규직화를 쟁취했다. 그렇지만 대다수 비정규직 노동자들은 구조조정의 희생양이 되지 않기 위해서 더 나쁜 노동조건을 감수하거나 성과적 경쟁 시스템을 수용했다.

(3) 기간제법과 공공부문 비정규대책의 허구성

정부는 2004년 5월 18일, 1차 비정규직 대책을 내놓는다. 근로복지공단 이용석 열사 투쟁 이후에 공공부문 비정규직 문제의 심각성이 알려졌고, 이에 대한 노동자들의 분노가 매우 컸다. 그렇기 때문에 정부는 어떻게 해서든 공공부문 기간제 노동자들에 대한 대책을 마련할 수밖에 없었다.

그런데 이 대책은 ‘기간제법’의 사전포석이기도 했다. 정부가 2004년에 공공부문 비정규대책을 내놓을 당시, 이미 기간제법을 준비하고 있었다. ‘비정규직 보호법’이라는 명분으로 2년이 지나면 정규직으로 간주한다는 조항이 포함되어 있으나, 실 내용은 기간제 노동자를 사용사유 제한 없이 자유롭게 사용할 수 있도록 하겠다는 것이었다. 정부에서는 기간제법을 관철시키기 위해서 ‘2년 후 정규직 간주’ 조항의 효과를 선전해야 했다. 이를 위해서 공공부문에서부터 기간제 노동자의 정규직화가 이루어질 수 있다는 것을 보임으로써 기간제법에 대한 저항을 효과적으로 차단하고자 했던 것이다.⁶⁾

6) 노동자들은 비정규직 ‘보호’ 조항이라고 하는 ‘2년 제한’ 조항이 비정규직의 대량 해고를 촉발시키는 것이며, 비정규직법이 비정규직 노동자들을 늘리는 효과만 발휘할 뿐임을 알고 있었기 때문에 ‘기간제법’을 악법으로 규정하고 투쟁을 시작했다. 2004년 정부에서 이 법안을 제출한 이후 ‘전국의 비정규노조’들은 열린우리당을 점거하고 법안의 철회를 요구했다. 민주노총은 비정규직 노동

<표 4> 2004년 정부 공공부문 비정규 대책 내용

방안	대상 직종	인원	세부 개선방안
공무원화	상시위탁 집배원	2,589	증원 통해 공무원화. 2003년 863명 증원 이어 올해 863명 추가 증원. 나머지 863명은 추후검토. 1,517명은 비정규직으로 유지
	영양사	1,842	단계적 공무원 정원확대, 비공무원으로 운용 시 동종 공무원 수준으로 점진적 처우개선
	사서	1,051	공무원 정원화 방향설정, 비공무원으로 운용 시 동종 공무원 수준으로 점진적 처우개선
상용직화	환경미화원	21,657	1년 단위 계약제에서 무기계약 또는 계약 자동갱신
	도로보수원	3,211	갱신
	직업상담원	1,766	03년에 이미 계약자동갱신제(정년 57세) 도입
	근로복지공단 계약직	740	3년간 단계적으로 정원 확대, 정규직화
처우개선	사무보조	4,490	일용직에서 1년 단위 연봉계약제로 운영. 보수는 기능10급 초임호봉을 기준으로 근무일수에 비례지급하고 5년간 점진적 개선. 퇴직금·유급휴가 등 근로기준법상 권리 정상 부여
	교무보조	4,647	
	실험보조	4,153	
	전산보조	4,806	
	실습보조	102	
	조리사	4,619	
	조리보조원	35,669	
정부부처 사무보조	7,081	상시필요인력은 일용직에서 ‘기타직’ 보수로 운영. 기타 일용직은 필요시에만 임시적으로 사용.	
근로조건 보호	용역·파견 노동자	38,916	근로기준법 등 위반업체에 대해 정부용역 계약시 불이익 등 제도개선

이 대책의 정규직화는 ‘무기계약직’이 아니라 실질적인 정규직화였다. 상시위탁집배원의 정규직화는 무기계약직화가 아닌 정규직화였다. 그런데 이런 성과를 남긴 곳은 대다수가 이미 노동자들의 투쟁으로 노사합의된 사항이었다. 상시위탁집배원의 경우 이미 2003년 긴급노사합의를 통해 4,106

자들의 요구를 받아서 ‘기간제 사용사유제한’을 받아들이지 않으면 기간제법을 인정할 수 없다는 입장을 분명하게 하고, ‘비정규약법 폐기’를 위한 총파업 투쟁을 선언한다.

명 중 2,589명을 단계적으로 정규직화하기로 합의한 바 있으며, 환경미화원과 도로보수원도 상용직 노조의 투쟁을 통해 정년이 보장되는 상용직화를 쟁취한 바 있다.

즉 이미 투쟁의 결과로 정규직화를 한 내용에 정부의 공공부문 대책이라는 외피를 덮어씌운 것이다. 또한 공무원화를 하겠다는 영상사나 사서는 현재의 비정규직을 정규직으로 전환하는 것이 아니라 공개채용을 통해 공무원 정원을 확대하는 방식이어서, 오히려 비정규직 노동자들의 고용불안을 가중시켰다. 처우를 개선하겠다고 한 사무보조와 실험보조의 경우 상용직으로 일을 하다가 정부 대책의 일환으로 ‘학교회계직원계약관리기준’을 마련하여 시행하는 과정에서 1년 기간의 근로계약서를 강제로 쓰기도 했다.

이 공공부문 비정규직 대책은 그동안 상시업무에 일하면서도 열악한 조건에 고통받아온 비정규직 노동자들을 달래면서 ‘기간제법’을 만들면서 상시업무에 대해서는 정규직화 할 터이니 2년간 기간제를 자유롭게 쓰는 것을 받으라는 메시지가 담겨있는 것이기도 했다. 그러나 현실에서는 여전히 기간제 노동자들에 대한 일상적인 구조조정이 지속되었기에 이 대책은 허구적일 수밖에 없었다. 그렇다고 하더라도 실질적인 정규직화의 가능성을 보여주었다는 점은 큰 의미가 있다.

한국산업인력공단 비정규직 노동자들은 2005년 산업인력공단과 기능대통합 과정에서 비정규직 노동자들의 고용에 대해서 책임지지 않은 행태에 문제제기하며 투쟁을 시작한다. 이 노동자들은 기간제법과 정부의 공공부문 비정규직 대책이 ‘상시업무의 정규직화’라는 원칙을 무시하고, 선택적인 정규직화를 하고 있음을 지적했다. 그리고 ‘기간제한’의 한계에 대해서도 문제제기를 했다. 공공부문 비정규직 노동자들의 고용안정은 ‘사용사유 제한’을 통해서 이루어지고, ‘상시업무의 정규직화’라는 원칙에 입각해야 한다는 것을 제기한 것이다. 그러나 이 투쟁은 ‘무기계약직 전환’으로 마무리되

었다.

만약 이 시기에 더 많은 공공부문 비정규직 노동자들이 투쟁에 나설 수 있었다면, 그래서 1차 공공부문 비정규대책에서 유일하게 의미가 있었던, ‘투쟁한 단위들의 정규직화’의 의미를 더 살려나가면서 밀어붙일 수 있었다면 이후의 공공부문 비정규직의 양상은 조금 달라졌을지 모른다. 이 때 노동자들이 집단적으로 조직되면서 ‘정규직화’의 성과를 남길 수 있었다면, 그리고 기간제법이 ‘사용사유 제한’을 핵심으로 해야 한다는 문제의식이 확산되었다면 아마도 기간제 노동자들의 정규직화 방향은 매우 의미있게 진전되었을 것이다. 그러나 1차 비정규대책에서 의미가 있었던 부분을 끝까지 밀고나가는 투쟁 주체들이 많이 형성되지 못하면서 이후부터는 왜곡된 형태로 공공부문 비정규직 대책이 만들어지게 된다. 즉 정규직 전환이 ‘무기계약 전환’으로 고착된 것이다.

(4) 공공부문 비정규직화의 제도적 완성

정부는 2006년 공공부문 2차 비정규대책을 내놓는다. 또한 2007년 노동자들의 반대에도 불구하고 기간제법을 통과시킨다. 그리고 2007년 1월부터 총인건비제도를 전면 시행하면서 예산과 연계한 공공부문의 상시적 구조조정 체계를 완성한다.⁷⁾

2006년에 마련된 공공부문 2차 비정규대책은 ‘상시업무 정규직화’라는 원칙을 무시하고, 비정규직의 정규직 전환이라는 이름 아래 직군을 분리하여 차별적 처우를 유지하는 ‘무기계약 직군’을 양산했다. 2006년 12월 28일에

7) 총액인건비제만이 아니라 예산을 통한 정원 통제는 다양한 형태로 이루어지고 있다. 지방교부세 인센티브제도의 경우 경비절감 노력에 대한 인센티브 항목이 있는데, 그 내용에는 지방공무원 정원 감축 노력 정도, 경상경비의 절감규모, 사무보조 일용인부의 절감 정도, 읍면동 통합을 통한 구조조정 노력 정도, 상수도요금의 현실화율이 전국 평균에 비해 높은 정도, 지방공공청사 관리적 정화 등이 포함되어 있다. 또한 각종 경영혁신지침과 평가제도를 활용하여 구조조정을 강제하고 비정규직 활용을 부추기고 있다.

[무기계약 및 1년 이상 기간제 근로자 관리지침]을 수립·시행하였으며, 이 지침에서는 무기계약 노동자 및 기간제 노동자의 사용기준과 향후 인력관리방안을 제시하였다. 즉 정규직과 달리 관리규칙을 별도로 작성하여 적용하는 별도직군으로 만들었고, 해고사유가 포괄적이고 성과를 평가하여 성과에 미달하는 노동자를 계약해지할 수 있도록 해놓았으며, 차별시정대상에서 제외하고 업무가 변경되거나 달라질 경우 해고할 수 있도록 규정하는 등 사실상 불합리한 비정규직으로 제도화한 것이다. 게다가 무기계약 전환의 예외조항도 규정하여 기간제 노동자들 중에서 무기계약으로 전환되지 못하는 노동자들도 만들어놓았다. 그 예외조항 중 대표적인 것이 “조직개편, 업무량 감소 등 구조조정이 예정돼 인력조정이 불가피한 경우”는 전환의 예외로 한다는 것이어서 공공부문 구조조정을 앞세워 무기계약 전환도 회피하고 있다.

2006년 공공비정규 대책 (2006. 8. 정부발표자료)

- 기간제 근로자 사용원칙
 - 반복적으로 근로계약기간을 갱신하여 기간제 근로자를 사용하는 상시적·지속적 업무에 대해서는 원칙적으로 ‘기간의 정함이 없는 근로자(무기계약근로자)’가 담당토록 함
 - 다만, 명백하게 기간을 정하여 사용할 합리적인 이유가 있는 때에는 예외 인정
- 무기계약 근로자로 단계적 전환
 - 각 기관은 ‘기간제 근로자 사용원칙’에 따라 무기계약근로자 전환 여부에 대한 계획서를 작성하여 소관 중앙행정기관에 요구
 - 각 기관은 심의결과에 따라 단계적으로 무기계약근로자로 전환 추진
 - 전환되는 무기계약근로자 처우는 담당하는 업무의 성격 등을 감안하여 결정(무조건 기존의 정규직 수준으로 조정하는 것은 아님)
- 저임금 근로자 임금수준 인상
 - 청소, 경비 등 단순노무인력의 임금수준이 유사·동종 민간분야에 비하여 지나치게 저하되지 않도록 예산편성방식 개선
 - 시중노임단가 인상률을 감안, 예산 집행시점까지의 적정 임금인상률

반영

- 단순노무 외주업무(청소, 경비 등) 예산편성 시 적용 노임단가를 직접고용 수준으로 조정(집행시점까지의 적정 임금인상을 반영)

○ 외주화 대상업무 선정원칙

- 기관의 업무를 ‘주변업무(또는 부가업무)’와 ‘핵심업무(또는 본연의 업무)’로 구분
- ‘주변업무’에 대해서는 외주화를 허용하되 시장임금수준보다 불합리하게 낮은 임금으로 사용하기 위한 외주화는 불인정
- ‘핵심업무’에 대해서는 공공기관이 직접 수행하되 합리적인 이유가 있는 경우는 예외 인정

○ 외주화 타당성 여부 일제 점검

- 각 기관은 외주업무를 일제 점검하고 ‘외주화 대상업무 선정원칙’에 따라 검토서를 작성하여 소관 중앙행정기관에 제출

이 내용을 보면 ‘합리적 외주화 기준 마련’이라는 이름 아래 핵심업무에 대한 외주화와 민간위탁의 길을 열어놓았다. ‘핵심업무’에 대해서는 공공기관이 직접 수행하되 합리적인 이유가 있는 경우 예외를 인정하도록 하였으며, 핵심업무 여부는 기관의 설립목적, 기능을 감안하여 판단하도록 하였다. 결국 이로 인해서 공공부문에서 외주화를 자유롭게 할 수 있도록 열어놓은 것이다. 그리고 1년 이하 기간제 노동자를 포괄적으로 사용하게 해서 기간제, 무기계약직, 외주업무 등 다양한 비정규직 활용 구조를 안착시켰다.

이러한 비정규직의 확산과 제도화는 총액인건비제도를 통해 일상적으로 정착되었다. 총액인건비제는 2005년 7월부터 8개 중앙행정기관 및 23개 책임운영기관에서 시범 실시하다가 2007년 1월부터 전면 시행되었다. ‘자율과 책임성’이라는 이름 아래, “정규직에게는 직무성과계약제를 적용”해서 내부 경쟁과 고용불안을 야기하고, “인건비를 통해 총정원을 관리함으로써 예산과 인사제도 혁신의 수단으로 삼겠다”는 것인데, 실상은 비정규직을 늘리고 고용을 불안정하게 만드는 것이다. 각 기관이 성과를 늘리는 방향으로 자체 인력을 탄력적으로 운영하도록 하고, 총정원 및 포괄적 정원관

리 기준 범위 내에서 유연한 인력 조정이 가능하도록 자율성을 부여한다고 하지만 이미 예산으로 통제가 되므로 각 기관은 필요인력을 기간제로 사용하게 된다.⁸⁾

기간제법을 통과시킨 후 기간제를 자유롭게 쓰되, 2년이 되면 정규직 전환 대신 무기계약으로 전환하거나 혹은 해고하거나 외주로 전환하는 등 다양한 형태의 변형이 가능해졌다. 2007년 이랜드와 뉴코아에서는 기간제 노동자들을 외주로 전환시키려고 했고 이에 맞선 투쟁이 사회적으로 확산되었다. 기간제법이 제정된 후 2년이 되던 해인 2009년에는 공공기관들이나 지자체가 어떤 형태로 변형할 것인지를 선택하게 되면서 외주로 전환하거나 해고되는 노동자들도 많이 생겨났다. 2009년 9월 4일 노동부는 다음과 같이 주장했다.

“비정규직법이 발효된 직후인 7월16일부터 8월12일까지 기간제 근로자 5명 이상을 고용하는 1만4천331개 표본 사업장 중 조사에 응한 1만1천426개 사업장을 상대로 실태조사를 한 결과, 비정규직법에 따라 정규직으로 바뀐 비율이 62.9%에 달했다. 구체적으로 7월 계약기간이 만료되는 기간제 근로자 1만9천760명 중 7천276명(36.8%)은 정규직으로 전환됐고 5천164명(26.1%)은 기간제 계약 갱신 등을 통해 계속 일을 하고 있는 것으로 나타났다. 이들 근로계약이 유지된 근로자 26.1%는 기간제 근로자의 근속기간이 2년이 넘으면 정당한 이유 없이 해고할 수 없는 정규직으로 자동 전환되는 기간제법에 근거할 때 사실상 자동으로 정규직이 된 케이스로, 법적 정규직이 된 근로자가 62.9%에 달하는 셈이다. 반면 계약이 종료돼 실직한 근로자는 7천320명(37.0%)으로 조사됐다.”

8) 2007년도 행자부와 기획예산처, 중앙인사위원회의 중앙총액인건비제 운영지침에 의하면, 인력증원의 범위는 “각 시행기관은 직지에 규정된 총정원의 3% 이내에서 직제시행규칙을 통해 자율적으로 인력을 증원·운영할 수 있다. 각 시행기관은 총정원의 3% 범위 내에서 추가로 정원을 증원할 경우, 계약직을 우선적으로 활용하도록 한다”고 하고, 2007년도 운영지침 Q&A에 의하면 “3% 내 인력증원은 기관이 자율적으로 운영할 수 있는 범위이므로 긴급하거나 일시적인 행정수요 등이 발생하여 인력의 탄력적 운영이 필요한 경우 총액인건비 한도 내에서 증원할 수 있으며, 인력증원은 계약직 채용을 적극 장려하고 있음”이라고 이야기하고 있다.

이 통계는 근로계약이 2년간 유지된 노동자들만을 대상으로 한 것이다. 즉 2년 가까이 일하지 못한 노동자들은 이 통계 안에는 들어오지 않는 것이다. 그리고 이 때의 정규직 전환은 무기계약직이며, 실제로는 1/3정도만이 안정적인 고용이 유지된 셈이다.⁹⁾

공공부문에서는 선택적인 방법으로 무기계약으로 전환하기도 하고, 외주화하기도 했다. 예를 들어 KBS에서는 계약직 노동자들을 전면 외주화하는 방향을 택했다. 하지만 계약직 노동자들이 노동조합을 만들어서 강하게 저항하면서 투쟁하자 결국 투쟁한 노동자들을 무기계약으로 전환했다. 하지만 이미 외주로 넘어간 노동자들을 그대로 두고, 투쟁한 노동자들만 무기계약으로 전환한 것이기 때문에 사실상 외주화는 일정하게 성공한 셈이다. 국민체육진흥공단의 경우에도 경륜·경정장에서 경주권을 발매하는 노동자들에 대해 단순업무라는 이유로 외주화를 택하려고 했다. 그러나 노동자들이 노동조합에 집단 가입하면서 투쟁을 시작한 끝에 대다수가 무기계약으로 전환했다.

노동자들의 입장에서 보면 2006년 이후의 투쟁은 2년 가까이 고용되기도 어렵거니와 설령 2년 기간이 되더라도 정규직으로의 전환이 아니라, 무기계약으로 전환할 것인가, 아니면 외주노동자가 될 것인가를 선택할 수밖에 없게 된다. 무기계약 자체가 또다른 형태의 비정규직이고, 이에 맞서는 투쟁이 필요하지만 외주화 혹은 해고를 강요당하는 노동자들은 당장의 고용 안정이 중요하기 때문에 투쟁의 목표가 ‘무기계약 전환’이 되어버리기도 한다. KBS 계약직 노동자들처럼 무기계약으로 전환하기 위해서 1년 넘는 투쟁을 하게 되는 것이다.

9) 정규직으로 전환되었다고 하는 노동자들은 대다수가 무기계약으로 전환한 것이다. 2013년 4월 고용노동부의 ‘고용형태별 근로자 패널조사’에 따르면 2년 이상 일한 기간제 노동자의 정규직 전환은 5.8%이고, 이직 후 정규직이 된 노동자는 5.6%, 무기계약은 34.9%, 파견과 용역으로 전환한 경우는 21.9%, 기간제로 유지되는 경우는 13%, 해고로 인해 비경제활동인구가 된 경우는 9.4%로 조사되었다.

이렇게 무기계약제도가 정착되었지만 무기계약직 노동자들의 임금과 노동조건은 결코 나아지지 않았다. 총인건비제도로 정원을 관리하고, 예산을 통제하는 이상 무기계약직 노동자들의 노동조건이 나아질 수 없는 것이다. 무기계약직 노동자들은 ‘정규직화’라는 화려한 수식 밑에서 여전히 불안정한 차별받는 비정규직 형태로 남아있게 되었다. 무기계약직으로 전환한 노동자들의 집단적인 조직화와 투쟁만이 이런 왜곡된 상태를 폭로하고 노동자들의 노동조건을 변화시킬 수 있다. 이렇게 왜곡된 무기계약 제도에 맞서는 투쟁은 광범위하게 조직되어 투쟁을 준비하는 학교비정규직 노동자들의 몫으로 남게 되었다.

또한 이명박 정부 말기부터 시작된 단시간 노동의 확대는 공공부문에서도 심각한 문제로 대두된다. 박근혜 정부 들어서서 ‘고용률 70% 달성’이라는 목표 아래 단시간 노동자들을 양산하기 위해서 공공부문에서부터 각종 지침이 하달되는 것이다. 특히 정부는 공공부문에서 신규채용의 10% 가까이 단시간으로 하도록 강제하고, 단시간 적합직무를 개발하도록 함으로써 자율적인 시간 조정이 아니라, 단시간 무기계약직, 혹은 단시간 계약직이라고 하는 새로운 형태의 비정규직을 만들어내고 있다. 공공부문의 비정규직은 제도적으로 고착되었지만 이제는 새로운 형태의 비정규직 도입 시도도 지속되는 것이다. 특히 학교비정규직들의 경우 15시간 미만의 초단시간 계약도 강제되고 있다. 따라서 공공부문 구조조정 과정에서 고착된 비정규직 제도를 뒤엎는 싸움은 학교비정규직 노동자들만의 문제를 넘어서 공공부문 비정규직 노동자들의 권리를 다시 찾고, 실질적인 정규직화를 만들어나가는 싸움이라는 점에서 매우 중요하다.

2) 공공부문 구조조정에 맞선 주요 투쟁

(1) 한국통신 계약직

한국통신은 1997년 이전까지만 해도 계약직 노동자들을 일부 정규직으로 특채해왔다. 하지만 정부 차원에서 구조조정이 진행되면서 1997년 이후 신규채용이 없어지고, 계약직의 정규직 채용도 이뤄지지 않았다. 그러나 계약직 노동자들이 선로유지보수 분야에서는 주력을 이루고 있었기 때문에 한국통신은 노동자들이 그만두지 않도록 정규직 채용에 대한 기대를 심어 놓았고, 계약직들은 조금만 기다리면 정규직채용이 가능하다는 희망의 끈을 놓지 못하고 계속 일을 할 수밖에 없었다.

외환위기가 오면서 회사측에서는 고통분담 차원으로 140만원대 임금을 93만원대로 삭감할 것을 요구했었고 노동자들은 이 위기만 잘 이겨내면 다시 좋아질 것이라 믿으며 이 임금 삭감안을 받아들였다. 3개월이 지나고 6개월이 지나면서 10만원을 추가로 삭감 당했다. 그런데 정규직의 임금은 성과급 형태로 보전되었지만 비정규직은 임금은 올라가지 않고 유급휴가는 무급휴가로 처리되고, 야간 고정대기와 휴일근무를 도맡아 하면서도 수당은 지급받지 못하는 등 상황이 악화되었다. 정규직이 될 수 있다는 희망으로 참고 견뎠지만 신규채용이 중단되었기 때문에 노동자들의 불만은 쌓여만 갔다. 한국통신은 2000년 계약직 임금 인상 대신 계약직 노동자들의 계약기간을 임의로 조정한 2개월이나 3개월짜리 임금계약서를 들이밀었다.

이에 2000년 1월 22일 4개 지국 계약직 노동자들이 모여 임금 및 근로조건에 대해 논의를 하게 되고 그 자리에서 노동조합 설립을 준비한다. 그런데 한국통신에는 약 4만여 명을 대상으로 하는 정규직노조가 있었고 여기에 계약직도 가입할 수 있는 규약이 있었기 때문에, 독자노조를 설립하는 대신 정규직노조에 노조가입 신청서를 제출하기로 결정한다. 하지만 정규직노조로부터 노조가입을 거부당했다. 고용형태가 다르고, 고용이 불안정하기 때문에 희생자구제기금을 동일하게 적용할 수 없다는 이유에서였다. 그 이후 계약직노동자들은 독자노조를 건설하기로 하고 4월에 조설립신고

서를 냈으나 “복수노조 금지조항”을 이유로 반려당하게 된다. 정규직 노조에 이미 계약직을 조직대상으로 포함하는 규약이 있었기 때문이다. 2000년 10월 11일 한국통신 정규직 임시대의원대회에서 계약직을 조직대상에서 제외하는 규약 변경을 한 후에야 10월 14일 서울지방노동청으로부터 노조 설립신고필증을 받을 수 있게 되었다.

한국통신은 2000년 12월 계약직 노동자 7000명에 대한 정리해고방침을 발표하였다. 한국통신은 계약직 노조와의 교섭을 해태한 채 2000년 11월말 1,000명, 2012년 12월말 6,000명에 대해 계약해지를 통보하였다. 한국통신계약직노동조합은 12월 13일 총파업에 돌입하여 혹한의 추위에 본사 상경투쟁과 농성투쟁을 하며 전국 각지에 흩어져있는 한국통신계약직노동자들을 모아내는 총력투쟁을 전개해 나간다.

한국통신 정규직역시 2000년 12월 19일에 구조조정반대 파업투쟁에 돌입하고 명동성당으로 집결했다. 그 때 계약직 노동자들은 정규직과 연대하여 함께 투쟁하고자 명동성당에 찾아갔으나 정규직 노동조합은 이를 거부하고 얼마 후에 복귀하게 된다. 하지만 현장은 희망퇴직실시, 전화번호안내 전화고장신고 등을 분사하여 성차별적인 구조조정이 실시된다. 정규직 노동자들은 단결하여 투쟁하기보다는 하나씩 잘려나가는 것을 보고 침묵하였고 그 결과 노동조합도 무너지고 회사의 통제가 강해져서 상시적인 구조조정시스템을 구축하게 된다.

한국통신계약직 노동자들은 2011년 3월 목동전화국 점거농성에 들어가 “비정규직을 우선해고 하는 구조조정의 문제점”을 알려내며 격렬하게 투쟁하였지만 경찰특공대에 의해 폭력적으로 진압당하여 198명 전원 연행되었고, 지도부를 비롯한 6명이 구속되는 초유의 사태가 벌어지게 된다. 전국 각지의 한국통신계약직 노동자들이 서울상경투쟁을 비롯해 각 지역별 농성투쟁, 집회투쟁, 구조조정을 앞두고 있는 정규직·비정규직 조직과 투쟁을 전개하여 517일간의 긴 투쟁을 끌어오지만 2002년 5월 13일 조합원총회를

거쳐 도급으로의 전환이라는 노사합의사항을 가결시키고 노조 청산을 결정한다. 노조는 청산위원회로 전환하여 1지사 1사업체로 고용보장, 보상금 정리 등의 청산활동으로 전환하며 사실상 투쟁을 마무리한다.

한국통신계약직 투쟁은 패배로 마무리되었지만 민주노조운동에 중요한 문제제기를 던졌다. 하나는 구조조정이 결코 평등하게 진행되지 않지만 결국에는 모든 노동자들의 구조조정으로 귀결된다는 점이다. 계약직 노동자들에 대한 해고 이후, 정규직 여성노동자들에 대한 분사화가 이루어졌다. 그리고 강제 희망퇴직이 이어졌다. 이 과정에서 노동조합은 힘을 잃게 되었고 한국통신은 KT로 사유화된다. 그리고 지금은 높은 노동강도와 영업강요 등으로 정규직 노동자들도 고통을 받고 있다. 정규직 노동자들의 침묵이 결국 사측의 구조조정과 사유화를 용이하게 만드는 결과를 가져왔다는 것이 확인되면서 ‘구조조정에 맞서는 정규직·비정규직 공동투쟁’의 필요성이 각인된다.

(2) 근로복지공단 비정규직

근로복지공단은 2003년 당시 비정규직이 정규직과 동일한 상시업무를 하고 있었지만 임금격차는 상당히 벌어져있었다. 공공부문의 구조조정과 상시구조개혁 시스템으로 인해서 공공부문에서는 비정규직이 늘어났고 예산 절감을 이유로 비정규직 노동자들의 노동조건이 매우 악화되었던 시기였다. 눈에 보이는 차별도 많았다. 근로복지공단은 임금 외에 업무추진비를 지급하는데 정규직들에게만 봉투로 지급했다. 똑같은 일을 하면서도 정규직들만 두툼한 봉투를 받아서 집으로 돌아가는 모습을 보면서 많은 비정규직들이 허탈했다고 한다. 공단의 비정규직 노동자들이 노동조합을 만들어야 한다는 이야기를 공공연하게 할 때 정규직 채용시험을 잘 보는 것이 낫다며 만류하는 입장도 많았지만 동일한 업무를 하는 이들끼리 경쟁하여

일부만 정규직이 되는 것에 회의적이었다.

그래서 2003년 정규직노조에 가입하려고 했으나 대의원대회에서 가입 안건이 부결되었고 결국 독립적으로 비정규직 노조를 만들 수밖에 없었다. 초기에 800명이 노조에 가입했고, 각 지역별로 지역본부 체계를 꾸리면서 임단협을 준비했다. 그리고 2003년 10월 26일 1박 2일 파업을 하게 된 것이다. 그 파업을 시작하자마자 사측에서는 시험 발표를 했고, 조합원들은 1박 2일 파업만을 생각하고 서울로 상경을 했다. 그 날은 최초로 전국비정규노동자대회가 열리던 날이었다. 그런데 바로 그 자리에서 근로복지공단의 이용석 열사가 분신을 했다. 많은 노동자들이 죽음으로 항거하던 분신정국이었고 근로복지공단의 이용석 열사도 그렇게 몸을 불사른 것이다.

조합원들은 황급히 근로복지공단 본부로 이동했고, 돌을 던지고 몸싸움을 하면서 투쟁을 시작했다. 그 과정에서 많은 조합원들은 사람이 죽고 몸싸움을 하는 것, 파업기간이 길어질 것에 대한 두려움, 경계심, 감당할 수 없는 부담감 등으로 이탈했고, 결국 100여명이 자리를 떠났다. 6개월밖에 되지 않은 신생노조이며, 이제 막 파업을 시작해서 권리를 찾으려고 했던 조합원들에게 열사투쟁은 감당하기 어려운 투쟁이기도 했다. 하지만 파업대오에서 이탈하지 않은 조합원들은 끝까지 자리를 지켰고, 49일간의 파업 끝에 단체협약도 체결하고 정규직화의 요구도 구체화되었다.

이용석 열사의 분신과 근로복지공단 비정규직 노동자들의 투쟁으로 공공부문의 비정규직 문제가 사회적으로 확산되기 시작했다. 정부에서도 공공부문 비정규직에 대한 대책을 내놓을 수밖에 없었고, 결국 2004년 1차 공공부문 비정규직 대책이 발표된다. 그 때 당시의 대책은 지금과 같은 무기계약 형태보다는 '정규직화'가 주요 내용이었다. 그만큼 공공부문 비정규직에 대한 문제의식이 확산된 것이다. 또한 동일노동 동일임금에 대한 문제의식도 확산되었다. 동일한 노동을 하는데도 오랫동안 계약서만 바꿔 쓰면서 일해 왔던 노동자들에 대한 노골적인 차별 상황이 알려졌고 이 문제는

사회적으로 반향을 불러일으켰다. 그 힘으로 근로복지공단 비정규직 노동자들도 투쟁으로 버티나갈 수 있었다.

또한 517일간 진행되었던 한국통신계약직 노동자들의 투쟁이 패배로 막을 내린 후 민주노조운동 안에서도 그에 대한 평가와 반성이 많았고, 그렇기 때문에 근로복지공단 비정규직 투쟁에 대해서는 공공연맹 차원에서 최선을 다해서 지원하고, 사회적인 지원과 연대도 매우 확장되었다. 특히 열사투쟁 국면에서 신생노조의 조합원들이 파업을 하는 상황이었기 때문에 공공연맹은 사무실을 근로복지공단 앞으로 옮겼다고 이야기를 할 만큼 연맹의 역할을 충실하게 하면서 투쟁과 교섭을 지원했고, 민주노총에서도 집중적인 지원을 했다.

49일간의 파업 투쟁 이후, 단체협약이 체결되었다. 그리고 정규직 T/O를 확보하고 단계적으로 정규직화하기로 합의했다. 한 달에 한 번씩의 시험을 통해 조합원 대부분이 정규직으로 전환했다. 투쟁을 통해서 정규직T/O를 확보한 것은 매우 소중한 성과이지만 아무리 형식적이더라도 ‘시험을 통한 정규직화’라는 방식으로 합의가 되어서 결국 입직통로의 차이를 극복하지는 못했다. 정규직화 이외에 다른 현안에 제대로 대응하지는 못했다. 특히 회사측에서 노동조합으로 조직되어서 투쟁했던 비정규직과 다르게, 일용직 형태의 계약직을 두고 있었다. 그런데 이 계약직의 경우 단순작업만 시켜왔고, 정규직으로 전환시키지 않았다. 그리고 현재도 비정규직 노동자들의 업무를 완전하게 분리해서 차별신청의 소지를 없애려고 하고 있다. 이러한 비정규직 문제에 대응하고 투쟁하는 힘을 어떻게 만들 것인가가 관건이다.

(3) 산업인력공단 비정규직

노동부산하 기관인 한국산업인력공단은 2004년 산업인력공단과 기능대를

통합하는 구조조정을 진행했다. 그러나 그 과정에서 비정규직 노동자들의 고용문제는 논의 대상이 되지 않고 있었다. 정부에서는 이미 2004년에 비정규직 법안을 상정한 상태였고, 그 비정규직법 안에 기간제법이 포함되어 있었다. 그동안 산업인력공단에서 교사로 일하는 비정규직 노동자들은 기간제로 일하고 있었는데 이 법안이 오히려 기간제를 자유롭게 쓰도록 하고, 2년 이상 정규직화라는 명분으로 오히려 기간제 노동자들의 고용불안을 부추기는 제도라는 것을 알게 되었다. 이런 허구적인 기간제법의 문제를 밝히고, 상시업무는 정규직이 되어야 한다'는 분명한 요구를 갖고 2005년 파업투쟁을 시작했다. '상시업무 정규직화'가 전제되지 않으면 공공부문의 각종 구조조정 과정에서 기간제 노동자들의 고용은 불안정해질 수밖에 없으며, 특히 기간제법이 발효될 경우 노동자들의 해고가 불 보듯 했기 때문이었다.

산업인력공단 비정규직 노동자들은 2004년 초부터 노동조합 설립에 관한 논의를 하기 시작했다. 우선 직업능력훈련개발 교사들의 교사협의회와 직업상담사들이 모여서 논의를 시작하고, "비정규직 교사가 비정규직 학생들을 사회에 배출할 수 없다. 직업상담을 통해서 안정된 일자리를 제공해야 하는데 비정규직 신분의 상담사가 그것을 할 수 없다. 이런 악순환의 고리를 끊으려면 스스로 처지를 극복하는 투쟁으로부터 시작하자"고 이야기했다. 전국 학교 순회간담회를 하고, 그 성과를 모아서 2004년 9월에 노동조합을 설립했다.

2004년 11월과 12월에 노동자들이 순차적으로 계약만료 통보를 받은 후, 노조는 총파업 지침을 내리고 상경투쟁을 시작했다. 그 상경투쟁을 통해서 '단체교섭 중에는 해고하지 않는다'는 협약서를 쟁취했고 이후 안정적으로 총파업을 준비할 수 있었다. 노동조합을 인정받은 후에 투쟁을 하게 되었기 때문에 다른 사업장처럼 해고상태에 내몰리지 않고 준비된 싸움을 만들어나갈 수 있었던 것이다. 가르치는 학생들도 동맹휴업까지는 아니어도

수업거부를 하는 등 적극적인 지지를 했다. 2005년 66일간의 파업 투쟁을 통해서 산업인력공단과 기능대 통합 과정에서 고용승계와 단계적 정규직화에 합의하였다.

이 싸움 과정에서 한국산업인력공단비정규노조, 노동부 직업상담사노조, 근로복지공단비정규노조, 산업안전공단 비정규노조 등 노동부 산하 4개 비정규노조가 공동투쟁을 했다. 정부에서는 비정규직 종합대책을 발표하는데, 노동부 산하 기관들은 오히려 비정규직이 양산되고 있는 현실을 폭로하기 위해서였다. 상급단체의 상이함을 떠나 공동협력체계를 구축해서 노동부에 대한 대응전선을 확보하고자 했고, 2005년 9월 정기국회 개원 시점에 국회 앞과 노동부 앞에서 기자회견을 하는 것을 시작으로 하여 공동투쟁을 해왔다. 노동부 산하 기관들이 정부 대책의 허구성을 밝히면서 공동투쟁을 진행한 점은 의미가 크다.

산업인력공단비정규노조(평생교육노조)는 고용안정을 쟁취한 이후에도 2006년과 2007년에 다시 투쟁을 했다. 임금이나 근로조건이 계약직 신분이었을 때보다 나아졌지만 경력을 인정받지 못했기 때문에 파업이 마무리된 이후에도 동일노동 동일임금을 주장하면서 계속 싸웠다. 각 기관마다 경력을 인정하는 곳도 있고 아닌 곳도 있고, 또한 임금테이블도 복잡한 상태이다. 이런 상태를 변화시키고 노동조건 개선을 위해서 계속 투쟁 중이다. 또한 66일 파업에 함께했던 이들 중에 그 때 당시 2년이 되지 않았던 이들은 직급부여를 받지 못한 채 ‘정원외’로 되어 있다. 이 부분에 대해서도 계속 싸우고 있다.

이 투쟁의 결과로 공공기관에서 구조개편을 할 때 비정규직이 계약만료를 이유로 대규모 해고를 하지 못하도록 어느 정도 방어선을 형성했다. 또한 “상시업무에 대해서는 기간제 노동자를 사용하지 않게 해야 한다”는 원칙을 제시했다는 점은 매우 의미가 있다. 기간제법의 허구성을 밝히고, ‘상시업무의 정규직 전환’이라는 중요한 요구를 구체화한 것이다. 산업인력공

단의 이 요구는 이후 정부의 비정규직 대책을 성안하는 데에도 영향을 미쳤다. 그러나 파업 66일의 결과가 온전한 의미의 정규직 전환이 아니라 여전히 ‘무기계약’이라는 별도 직군 형태의 고용안정이라는 점에서 지속적으로 투쟁의 과제가 남아있다고 할 수 있다.

(4) 국민체육진흥공단 비정규직 노동자 투쟁

2006년 정부는 공공부문 2차 비정규대책을 발표한다. 이것은 기간제법을 정착시키기 위한 방안으로서 ‘2년 이상 정규직화’라는 기간제법의 의미를 홍보하기 위한 것이었다. 하지만 이 때 정부가 내놓은 방안은 정규직화가 아니라 무기계약 형태였다. 그리고 여기에 더해 공공부문에서 외주화를 광범위하게 할 수 있도록 만들어놓았다. 각 공공기관들은 계약직으로 일하던 노동자들을 외주화 할 것인지, 아니면 무기계약으로 전환할 것인지를 자유롭게 선택할 수 있게 되었다.

경륜과 경정 경기장에서 발매 업무를 하던 노동자들에 대해서 국민체육진흥공단은 ‘단순업무’이므로 정규직화 대상이 되지 않는다고 판단하고, 외주화를 시도한다. 2006년도 잠실에서 광명으로 경륜장을 이전하는 과정에서 발매업무를 용역화하겠다는 것이었다. 그래서 노동자들은 노동조합을 만들어서 권리를 쟁취하겠다고 결심한다. 그런데 한국노총 산하에 상용직들로 구성된 노동조합이 이미 있었고, 발매원들도 가입대상이므로 상용직 노조에 대거 가입을 했고, 그 과정에서 용역화 문제는 백지화되었다. 하지만 투쟁을 하지 못한 청소노동자들이나 시설관리 노동자들은 모두 외주화되었다.

발매원 대다수가 노동조합 가입 이후에 무기계약으로 전환했다. 그러나 말만 무기계약이지 노동조건은 좋지 못했다. 정규직은 일반직, 그 다음 상용직 노동자들은 준운영직, 그리고 발매원은 지원직으로 이름이 붙여졌다.

여전히 일급제로 임금을 받고 계약서를 쓰지 않는 것 외에는 달라진 것이 없었다. 게다가 발매원들이 소속되어 있는 한국노총 산하 노동조합에서는 발매원을 조합원으로 제대로 인정하지 않으려고 했다. 발매원을 제외하고 임금협상을 체결하기도 했다. 그래서 결국 2007년 한국노총 산하 노조에서 탈퇴하여 민주노조를 구성하게 되었다.

민주노조가 구성된 이후 핵심임원들에 대한 징계해고 등 다양한 해고와 민주노총 조합원들에 대한 탄압이 지속되고 있다. 특히 말로는 ‘무기계약’이라고 하였지만 인사고과를 이유로 한 해고가 자행되고 이 해고가 법적으로 인정되는 등 무기계약이라고 하더라도 고용은 불안정한 상태이다. 이런 상황에서 민주노총 조합원으로 남으려면 각종 불이익을 감수해야 한다. 그래도 노동조합이 생긴 이후에 휴일수당을 받고, 성폭력 예방교육도 하는 등 노동조건은 조금씩 개선되었고 노동자들이 자기 목소리를 낼 수 있기 때문에 민주노조를 지키기 위해서 버텨왔다.

2007년부터 2009년까지 해고가 계속 자행되었다. 2009년 7월 30일에는 집행부 파업을 하고 8월부터 12월까지 전면파업을 하는데 그로 인해서 해고자들이 또 발생했다. 2007년 해고자들은 2008년 9월에 복직했다가 행정법원에서 패소하면서 다시 해고되었다. 2010년 11월 10일 G20 행사를 앞둔 11월 3일에 천막을 치고 단식을 하며, 해고자복직 요구를 걸고 투쟁을 시작한다. 그러나 큰 성과를 남기지 못하고 2011년 4월에 천막을 철거했다. 복수노조 아래에서 노동자들은 민주노조를 지키고 해고자들을 복직시키기 위해서 투쟁하고 있다. 그러나 아직은 제대로 노동조합을 인정받지 못하고 있다. 사측은 노조사무실도 제공하지 않고, 타임오프도 일부만 적용하려고 한다. 그렇지만 민주노조를 지키기 위한 싸움은 지속되고 있다.

외주화에 맞서 싸워서 무기계약을 쟁취한다 하더라도 비정규직 노동자들은 여전히 차별적 처우로 인해서 고통을 당하고, 구조조정도 지속되고 있다는 것을 국민체육진흥공단의 사례가 보여주고 있다. 국민체육공단 발매

원들 중에는 매년 퇴직자들이 20명씩 발생하는데 그 자리에는 2개월과 3개월짜리 계약직을 신규채용하고, 무인발매기를 늘려가고 있다. 그러다보니 2006년에는 발매원이 1,200명이었는데 지금은 700명도 되지 않는다. 무기계약으로 전환되었다고 해서 끝이 아니며, 임금과 노동조건의 차별만이 아니라 지속되는 구조조정에도 맞서 싸워야 한다. 그렇기 때문에 투쟁의 중심인 민주노조를 지키는 것이 정말로 중요한 일이다.

3) 구조조정에 맞선 비정규직 투쟁의 교훈과 과제

(1) 공공부문 일상적 구조조정에 맞서는 비정규직 투쟁

김대중 정부는 하위직 중심의 수량적 구조조정을 진행했고, 한국통신등은 수량적 구조조정을 밀어붙이면서 사유화를 관철시켰다. 그렇기 때문에 하위직 중심의 대량해고는 공공부문 구조조정 전체와 연관될 수밖에 없는 것이었다. 이런 수량적 구조조정으로 인해 공공부문 노동자의 수가 축소되는 것이 아니라, 대다수의 노동자들이 비정규직으로 전환했다. 그리고 공공부문 구조조정 정책이 일상적 구조조정으로 전환한 이후에도 비정규직의 확대는 지속되었다. 다음 표에서 볼 수 있듯이 정부 발표 자료만으로도 비정규직 비율은 계속 늘어나고 있다.

<표 5> 공공부문 비정규직 인원 현황(단위: 명,%, 정부 발표 자료)

구 분	2003년 실태조사				2006년 실태조사			
	총인원 (A=B+C)	정규직 (B)	비정규 직 (C)	비율 (C/A)	총인원 (a=b+c)	정규직 (b)	비정규직 (c)	비율 (c/a)
합 계	1,249,151	1,014,836	234,315	18.8	1,553,704 (1,464,575)	1,242,038 (1,176,330)	311,666 (288,245)	20.1 (19.7)
중앙행	272,605	237,004	35,601	13.1	273,715	243,408	30,307	11.1

정기관								
지자체	305,089	260,442	44,647	14.6	383,801	311,564	72,237	18.8
교육부 문	476,358	377,281	99,077	20.8	527,804	415,411	112,393	21.3
공기업· 산하기 관	195,099	140,109	54,990	28.2	368,384 (279,255)	271,655 (205,947)	96,729 (73,308)	26.3 (26.3)

*자료: 관계부처 합동. “공공부문 비정규직 실태분석 결과”, 2006. 8

* ()는 '03년(202개)과 동일기준인 '경영혁신대상 기관(224개)'을 조사한 결과

* 국회 환경노동위원회(2012)에서 재인용

비정규직의 확대는 공공부문이 ‘공공성’보다는 ‘효율성’을 중요한 가치로 여기게 되었다는 것을 보여준다. 예산을 통제하면서 강제하는 구조조정 지침들, 그리고 각종 평가제도는 바로 ‘효율성 논리’에 입각하여 공공기관들이 자발적으로 인원을 축소하고 노동조건을 떨어뜨리도록 만든다.

<표 6> 2011년 공공기관 경영평가 지표

평가범 주	지 표 명	비계량		계량		합계	
		가중 치	등급	가중 치	특점	가중 치	특53점
리더 십· 책임 경영	1. 리더십	5				5	
	2. 책임경영	3				3	
	3. 국민평가			5		5	
	4. 사회적 기여						
	(1) 사회공헌	2				2	
	(2) 정부권장정책			5		5	
경영 효율	1. 업무효율			8		8	
	2. 조직 및 인적자원관리	4				4	
	3. 재무예산관리 및 성과						
	(1) 재무예산관리	4				4	
	(2) 재무예산성과			6		6	
	(3) 계량관리업무비			2		2	
	4. 보수 및 성과관리						
	(1) 보수 및 성과관리	4				4	
(2) 총인건비 인상률			4		4		
5. 노사관리	3				3		
주요 사업	1. 항공운송사업	4		12		16	
	2. 공항운영사업	5		10		15	

3. 미래성장사업	3	6	9
4. 허브인프라 구축사업	3	2	5
전체 합계	40	60	100

* 자료: 공공운수노조연맹(2012), '공공기관 경영평가와 고용' 「공공고용정책연구」

위의 표에 나타나는 '리더쉽'은 고용정책과 정부지침 수행 정도 평가이고, '사회공헌지표'도 기관의 신규인력 채용노력과 함께 아웃소싱, 기술이전 등을 통한 민간부문 일자리 창출 지원노력을 의미한다. '업무효율 지표'는 노동생산성과 자본생산성을 중심으로 판단하며, '조직 및 인적관리지표'는 유연근무제 등 다양한 근무형태의 도입과 인턴·단시간근로 고용 등을 평가하는 것이다. 결국 각종의 평가 지표들은 공공 업무 본연의 목적에 부합하는가가 아니라, 효율성을 중심으로 하는 평가인 것이다. 이런 평가가 바로 공공부문 구조조정을 강제하고 있다.

공공부문 비정규직 투쟁은 이런 공공부문 구조조정의 문제점을 드러내는 투쟁이다. 공공부문 구조조정은 지금까지 사유화 저지투쟁으로 집중되어 있었다. 가스와 철도, 물 사유화 등 중요한 기간시설의 사유화에 맞선 투쟁은 매우 중요하다. 하지만 공공부문 사유화 정책은 그 이전에 진행되는 구조조정을 전제로 한다. 한국통신의 사례는 공공부문 사유화의 과정이 비정규직 해고에서 여성노동자 해고로, 그리고 정규직의 희망퇴직으로 이어지는 일련의 과정을 거친다는 것을 보여주었고 이에 대해서 공동대응하지 못하면 사유화 저지투쟁이 힘을 발휘할 수 없다는 것을 보여주었다.

사유화를 하지 않더라도 일상적 구조조정을 통해 노동자들을 통제하고 '효율성논리'를 중심으로 공공업무를 재편하는 것 자체가 이미 공공성을 훼손하는 것이다. 그렇기 때문에 이런 일상적 구조조정에 맞서는 투쟁이 매우 중요한 것이다. 상시업무에 대한 비정규직 사용과 차별 등은 점차로 강화되며, 이것이 바로 일상에서 공공성을 훼손하고 사유화를 위한 기반을 닦는 행위이다.

공공부문 비정규직 투쟁이 일상적 구조조정에 맞서는 투쟁임을 인식하고 이 투쟁에서부터 함께 해야 대규모 사유화 정책에 맞서는 힘을 구축할 수 있다. 이미 비정규직의 형태가 제도적으로 완성된 이 시점에서 외주로 전환되어버린 노동자들이 외주화의 문제를 알리고 다시 직영으로 돌리는 투쟁을 시작하고 있다. 인천공항 비정규직 노동자들이다. 그리고 무기계약으로의 전환이 결국 ‘직군분리형태’의 차별에 불과함을 보여주는 학교비정규직 노동자들의 투쟁이 시작되고 있다. 일상적 구조조정에 저항하는 비정규직 노동자들의 투쟁에서 승리할 때 공공부문의 구조조정과 사유화를 막는 힘이 생긴다.

(2) 공공부문 정규직과 비정규직의 공동투쟁

한국통신계약직 노동자들의 투쟁을 다룬 영상물의 제목은 [이중의 적]이다. 정부의 구조조정과 대량해고가 비정규직 노동자들을 고통스럽게 만들었지만, 동시에 정규직 노조의 무관심 혹은 적극적인 배제정책이 비정규직 노동자들의 투쟁에 걸림돌이 되었다.¹⁰⁾ 2000년 12월 18일 한국통신의 정규직 노동조합은 민영화에 맞선 파업을 선언했다. 비정규직이 파업을 시작한 지 5일만이였다. 이렇게 5일 간격으로 민영화와 정리해고에 반대해서 벌어

10) 2000년 3월 정규직 노조는 계약직 노동자들의 노조 가입을 거부했으며, 심지어 가입원서를 받는 것과 노조가입 여부를 대의원대회 안건으로 상정하는 것조차 받아들이지 않았다. 이런 상황에서 계약직 노조가 선택했던 것이 ‘규약개정투쟁’이었다. 즉 계약직 노동자들도 노동조합에 가입할 수 있게 한 규정을 빼는 방식으로 규약을 개정해서 비정규직이 독자노조를 건설할 수 있도록 하자는 것이었다. 그러나 9월 30일 대의원대회의 결과 전체 대의원 480명 가운데 투표자수 377명, 이중 찬성 242명, 반대 132명, 무효 3명으로 규약 개정을 위한 2/3선에 10명이 부족해서 규약개정은 부결되었다. 조합원으로 가입을 받지도 않으면서 독자적인 노조도 건설하지 못하도록 방해한 셈이다. 물론 다음 대의원대회에서는 규약이 변경되었으나 이런 문제들이 한국통신에서만 벌어진 것은 아니다. 근로복지공단의 경우 계약직들은 근로복지공단 노동조합에 가입자격이 있었으나 대의원대회에서 계약직에 대한 가입을 부결시키고 사실상 노조가입을 반대했다. 국민체육진흥공단은 상용직 노조가 가입을 승인했으나 임단협 과정에서 발매원들만을 임금협상에서 분리하고 차별을 하는 등 노동자들의 권리를 전혀 보호하지 않았다. 그렇기 때문에 국민체육진흥공단 노동자들은 한국노총을 탈퇴하고 별도의 민주노조를 만드는 선택을 했던 것이다.

진 정규직과 비정규직의 파업은 ‘정규-비정규 노동자간의 연대의 가능성’을 보여주는 듯했다. 당시 한국통신 정규직노조는 일방적 민영화와 명예퇴직 반대를 내걸고 1만7천명이 명동성장에 집결했지만 비정규직이 공동으로 한국통신 자본에 대항하여 투쟁하자고 제안한 ‘구조조정 저지 공동투쟁본부’ 제안을 받아들이지 않았다. 심지어 12월 19일 명동성당 앞에서 열린 민주노총 연대집회에서 한국통신계약직 노조 위원장의 발언도 준비되어 있었으나 집회는 취소되었다. 민주노총은 집회 무산 이유를 ‘한국통신 정규직 노조 집행부가, 연대집회에 대해 민주노총과 사전협의를 없었기 때문’이라고 이야기했으나, 그리고 계약직 노조에게 발언을 주는 것을 부담스럽게 생각했던 것도 하나의 요인이었다.

구조조정은 모든 노동자들에게 평등하게 진행되지 않는다. 대량해고는 하위직들에게 집중된다. 상시적 구조조정 체계로 들어서면 정규직 노동자들도 경쟁체제가 되고, 위계를 통해서 자신의 안정성을 보장받으려는 심리가 강하게 형성된다. 정부 정책이 이런 위계를 강화하기 때문에 정부 정책에 전면으로 맞서서 투쟁하지 않는 이상 정규직과 비정규직은 계속 갈등관계에 놓일 수밖에 없다. 공공부문의 구조조정은 순차적으로 들어오기 때문에 당장은 내 문제로 여겨지지 않는다 하더라도 결국 공공부문의 공공성을 훼손하고 모든 노동자들의 구조조정으로 이어진다는¹¹⁾ 것을 충분히 설득할 수 있을 때에야 공공부문에서 정규직과 비정규직의 공동투쟁이 가능해진다.

공공부문에서 정규직과 비정규직의 공동투쟁을 가로막는 것 중 하나가 ‘입직통로’ 문제이다. 공공부문은 정규직과 비정규직의 입직통로가 다르기

11) 2000년 민영화 반대, 명예퇴직과 분사를 저지하고자 했던 한국통신 정규직 노조의 명동성당 파업은 5일 만인 12월 22일 극적인 타협으로 마감되었다. 당시 명예퇴직 조항이 ‘합의’에서 ‘협의’로, 114 등 분사화 방침이 ‘중단’에서 ‘충분히 협의’로 변화된 것은 노조가 자신의 입장에서 후퇴했기 때문이다. 파업이 종료된 지 3~4달이 지나지 않아 한국통신은 파업 관련자 424명에 대한 대규모 징계 및 114 분사 등 구조조정 방침을 발표함으로써 12월에 체결된 노사 간의 합의를 파기했다. 그 이후 114 등에 대한 분사조치가 발표되었고, 결국 한국통신은 사유화 된다.

때문에 비정규직의 정규직화에 대해서 부정적인 견해들이 많다. ‘시험’을 보지 않았다거나 혹은 공무원신분이 아니라는 점 때문에 비정규직 노동자들의 고용안정에 찬성하면서도 ‘무기계약’ 이상에 동의하지 못하는 것이다. 2003년 근로복지공단 이용석 열사의 분신 이후 지속된 파업투쟁에도 불구하고, 정규직으로 전환하기 위해서는 ‘시험’을 거쳐야 한다는 압력을 뛰어넘지 못했다. 정규직과 오랜 시간 같은 일을 해왔는데도 ‘시험’이라는 통과 의례를 거치지 않는 이상 동일한 자격을 가진 것으로 인정하지 않겠다는 것이다. 이런 분할과 위계가 공공부문에서 이윤논리 중심의 민간부문 확장을 가능하게 하고, 구조조정에 맞서는 공동투쟁을 방해한다.

그렇기 때문에 비정규직 고용정책에 대한 장기적인 전망을 공유하는 것이 매우 중요하다. 지금 당장 비정규직 모두를 공무원으로 전환시키지 못한다 하더라도 단계적으로는 공무원을 늘리고, 비정규직을 줄이는 정책을 시행해야 한다. 그리고 현재 일하고 있는 비정규직들을 단계적으로 정규직으로 전환하기 위한 시도를 해야 한다. 그것은 정부에서 이야기하는 ‘무기계약직’과 같은 차별적 비정규직 형태여서는 안 된다. 다만, 차별을 없애는 것도 단계적으로 할 수밖에 없다는 점을 고려한다면, 학교비정규직 노동자들이 요구하는 것처럼 ‘공무원은 아니지만 공공사무를 담당하고 있는 노동자’들을 ‘공무직’ 정규직으로 인정하고 고용안정과 노동조건을 보장하는 것을 고려할 수도 있다.

최근 공공부문은 일상적 구조조정을 통해서 직무와 고용형태와 임금체계를 분리하는 정책을 가속화한다. 소위 ‘비핵심업무’들은 외주화되었고 비핵심업무라는 이유로 낮은 임금을 줘도 된다는 주장이 정당화된다. 그리고 무기계약 전환도 2년 이상 일한 노동자들을 대상으로 하는 것이 아니라, 특정 ‘직무’에 대해서 선별적으로 무기계약으로 전환하는 정책을 취함으로써 특정 직무를 ‘무기계약 직군’으로 고착한다. 이렇게 직군별로 다른 고용형태가 만들어지면, 그 직무에서 일하는 노동자들의 직무를 ‘낮은 것’으로

간주하고, 차별과 고용불안을 정당화게 된다.

공공부문에서 일한다는 것은 ‘공공의 업무’를 수행한다는 것이고, 그러한 공적인 업무를 수행하는 사람으로서 공공부문 노동자들은 고용형태가 어떠하든 정당한 권리를 보장받아야 한다. 업무의 성격에 대한 분할적 인식을 넘어 ‘공공사무’는 공공부문에서 일하는 모든 노동자들의 업무라는 것을 인식하고, 이것을 수행하는 노동자들의 고용안정과 평등의 추구가 공공성과 전체 노동자들의 삶의 안정성에 기여한다는 것을 이해해야 한다.

그런데 노동자들의 분할과 위계는 단지 정규직과 비정규직 사이에서만 벌어지는 것은 아니다. 비정규직 노동자들 사이에서도 고용형태에 따라 조직이 분화되고 공동투쟁으로 나아가지 못하는 경우가 많이 있다. 정부는 이런 ‘분리’를 적극적인 차별정책으로 전환시키면서 노동자들의 단결을 방해한다. 예를 들어 국민체육진흥공단에서 일하는 경륜과 경정 발매원들은 일반 공단 직원과는 다른 취급을 받았다. 그런데 단지 정규직화 비교해서 차별적 처우를 받는 것이 아니라 상용직 노동자들과도 차별적 처우를 받았다. 이들의 업무에 대해서 단순직무라는 이름으로 외주화 대상이라고 간주했고, 상용직노조는 이들을 가입시켜놓고도, 단체협약을 체결할 때 발매원을 그 단체협약의 범위에서 제외하는 등 다른 취급을 해왔다. 그렇기 때문에 노동자들은 ‘복수노조’라는 형태로 별도의 노동조합을 만들 수밖에 없었던 것이다.

이런 일이 지속되면 민주노조를 지향하고 공동투쟁을 지향하는 노동자들도 고용형태에 따라 조직이 달라지는 것에 문제의식을 갖지 못하게 된다. 간접고용 노동자들과 직접고용 노동자들이 다른 조직형태를 갖게 되고, 직접고용 중에서도 무기계약 노동자들의 경우에는 다른 비정규직들과 자신의 조직을 분리하려고 하게 된다. 국가인권위원회 비정규직 노동자들의 경우 무기계약 노동자들이 직접고용 기간제 노동자들도 조합원으로 가입시키고 공동의 투쟁으로 노동조건을 개선하기 위해서 노력했다. 스스로의 고

용형태에 갇히지 않고, 한 기관의 노동자 전체가 단결하는 기풍을 만들어 노동자들을 위계화하고 분리하는 차등적 구조조정에 저항하려 한 것이다.

(3) 투쟁의 지속성과 노동조합의 유지

공공부문 구조조정은 일상적으로 지속된다. 정부에서 예산을 통제하면서 인력 구조조정에 대한 압력을 행사하고 있기 때문이다. 예를 들어 한국통신이 민영화를 위한 과정으로서 분사를 시행하는데, 한국통신산업개발(KTRD)도 KT의 자회사로서 1997년에 분사된다. 그 이후 2000년 정부의 공기업 민영화 정책에 따라서 매각되었고 e-미래통신으로 낙찰된 바 있다. 그런데 미래통신은 2002년 경비사업을 폐지했고, 2004년 사옥관리 용역협약을 체결했으며 용역기간을 1년으로 하고, 용역인원을 316명 감축하고 위탁대가를 110억 원 감액했다. 그리고 2005년 정규직 전원을 부당해고 했다. 그 자리에 KT 명예퇴직자를 신규 채용하기 위해서였다. KT는 자신들의 구조조정을 자유롭게 하기 위해서 자회사나 분사한 회사의 노동자들을 마음대로 해고했고, 그 자리를 대체하여 들어간 노동자들은 다시 저임금과 나쁜 노동조건에 시달리게 되었다.

마찬가지로 공공부문 비정규직 노동자들은 한 번 투쟁해서 어느 정도의 권리를 인정받았다 하더라도 지속적으로 구조조정의 압력에 시달릴 수밖에 없다. 그래서 공공부문 비정규직 노동자들의 투쟁은 진행형인 것이다. 국민체육진흥공단 계약직 노동자들은 외주화를 하려는 공단에 맞서 2007년 말 노조를 결성했고, 투쟁했다. 그리고 2008년 무기계약으로 전환할 수 있었다. 그러자 이제 공단은 더 이상 발매원들을 신규채용하지 않고 '무인 발매기'를 들여놓기 시작했다. 그 결과 1,200명가량 되었던 발매원들의 수는 절반으로 줄었다. 그리고 최근에는 발매원들의 행동을 통제하는 CCTV를 달겠다고 한다. 사고를 예방하기 위해서라고 하지만 사실상 발매원들의

행동 통제 의도가 분명하다.

산업인력공단 노동자들도 투쟁을 통해서 무기계약을 쟁취했지만 여전히 노동자들에 대한 차별적 처우는 지속되고 있다. 산업인력공단은 정규직의 직급을 1~6급까지 일반적으로 단일화했고, 비정규직 노동자들은 일반직 7급으로 편재했다. 그런데 이 과정에서 기존에 근속했던 경력을 불인정했다. 시험을 보면 승진이 가능한 구조를 만들기는 했으나, 기존 6급이 너무나 많은 상황에서 7급에서 시험을 봐서 승진을 하는 것은 사실상 어려운 구조이다. 어렵게 투쟁을 통해서 고용안정을 쟁취했다 하더라도 차별적인 처우에 맞서는 투쟁을 할 수밖에 없다.

대다수의 무기계약직 노동자들이 이런 상황에 처해있다. 외주화를 거부하고 투쟁하면서 ‘고용안정’을 쟁취했다고는 하지만 ‘무기계약직’이 직군을 분리하면서 차별적 처우를 유지하는 것이기 때문에 지속적으로 차별적 처우를 개선해야 하는 문제가 남아있다. 게다가 ‘고용안정’이라고 하지만 언제라도 해고할 수 있는 조항¹²⁾들을 만들어놓고 있기 때문에 진정한 의미의 고용안정도 아니다. 또한 지속적 차별도 존재한다.¹³⁾ 승진과 승급, 진급과 표창에서 제외되는 것만이 아니라, 총인건비제로 통제되고 있기 때문에 임금차별도 유지된다.

노동자들이 투쟁을 지속하지 않는 이상, 그리고 ‘무기계약’ 혹은 외주화 형태로 고용을 왜곡하는 현실이 그대로 있는 이상 설령 한 번의 투쟁으로 고용안정을 쟁취했다 하더라도 노동자들의 삶이 더 나아지지는 않는다. 그

12) 교육기관 무기계약 인사관리(취업규칙) 중 해고 관련 조항을 보면 ‘직제와 정원의 개편 또는 사업의 종료, 기관의 통·폐합, 학생수 감소, 공무원충원 등에 의한 폐직 및 예산축소’(서울, 인천시 교육청), ‘근무성적 평가 결과에서 2회 이상 최하위 등급을 받은 자로서 직무수행 능력이 부족하다고 인정된 때’(울산시교육청), ‘근무성적 평가 결과 연속 3회 최하위등급(불량)을 받은자’(경기도 교육청) 등 각 교육청 별로 해고조항을 확대하였다.

13) 2012년 12월 4일에 열린 [경찰청 무기계약직 차별실태와 사례] 토론회에서는 경찰청 무기계약직 노동자들의 다양한 증언이 쏟아졌다. “경찰서 민원실에서 근무하는 공무원은 민원수당이 지급되지만 동일업무를 하는 무기계약직은 수당은커녕 진급과 표창에서도 제외됩니다. 진급과 표창, 포상금, 성과금은 다 공무원 차지이고 우리와는 거리가 멉니다.”(유경자·인천지방경찰청 교통과의 증언)

렇기 때문에 투쟁을 지속할 수밖에 없는데, 구조조정으로 인한 고용불안에 맞서 투쟁을 했던 경험이 있는 노동조합은 다시 닥칠 구조조정 국면에서 노동조합을 유지하고 안정적으로 투쟁하기 힘들다.

한국통신계약직 노동자들은 투쟁에서 패배하면서 도급직으로 전환하는 것을 전제로 하여 노조의 깃발을 내렸다. 그리고 산업인력공단노동자들은 무기계약직으로 전환하면서 상급단체를 한국노총으로 변경했다. 그러면서 노조의 일상 활동과 활력은 예전 같지 않게 되었다. 근로복지공단 비정규직 노조는 조합원 대다수가 시험을 통해 정규직으로 전환했으므로 노동조합의 틀이 사라질 수밖에 없었다. 남아있는 계약직 노동자들을 위해 노조를 유지하고자 하였으나 쉽지 않은 일이었다. 그나마 남아있는 국민체육진흥공단지부의 조합원은 600명에서 70명으로 줄었다. 일상에서 차별이 지속되면서 조합 탈퇴가 줄을 이었다. 복수노조 아래에서 소수노조로서 제대로 된 협상을 하기 힘든 조건이 반영된 것이다.

문제의 해법은 투쟁에 대한 장기적인 전망을 구상하는 것이다. 문제가 닦혔을 때에만 투쟁하면 설령 그 문제를 해결한다 하더라도 이후에 싸움을 지속하기 쉽지 않은 조건이 된다. 그런데 대학청소노동자들은, 단지 개별 사업장의 임단협에 그치지 않고 대학청소노동자 전체의 투쟁을 통해서 고용안정을 쟁취하겠다는 전망을 공유했기 때문에 집단교섭도 가능하고 신규조직화에 힘을 쏟는 것도 가능했다. 인천공항 노동자들도 ‘직접고용’의 전망을 공유했기 때문에 더 많은 노동자들을 조직하려는 노력이 지속된다. 노동조합이 한 번의 싸움에서 지치지 않도록 공공부문 비정규직 노동자들의 투쟁이 나아가야 할 바를 밝히고, 이를 위한 장기적인 전망을 세우면서 투쟁해야 한다.

(4) 공공부문 비정규직 단위간의 공동투쟁

공공부문 구조조정은 사업장 단위로 시작되지만 대다수 공공기관이나 지자체에서 유사한 형태로 진행된다. 그렇기 때문에 동일한 문제를 안고 있는 공공부문 비정규직 노동자들의 투쟁이 공동투쟁으로 발전하는 것은 당연한 일이다. 그러나 공공부문 비정규직 투쟁 과정은 주로 ‘대표성’을 가진 투쟁을 중심으로 이루어졌고, 공동의 과제를 가진 이들의 ‘공동투쟁’의 형태로 이루어지지 못했다. 공공부문 비정규직 투쟁이 확산되지 못한 것도 하나의 이유일 것이고, 투쟁이 목적의식적으로 조직되는 것이 아니라, 정부 구조조정의 양상에 따라 자생적으로 발생하는 경우가 많았기 때문이다.

공공부문 비정규직 노동자들의 공동투쟁에서 유의미한 경험으로는 2005년 구성된 ‘노동부 비정규직 노조 공동투쟁본부’의 활동이 있다. ‘노동부 비정규직 노조 공동투쟁본부’를 결성한 것은 정부에서 비정규직 대책을 내놓고 정규직으로 전환하겠다고 했으나 여전히 노동부 산하 기관에서는 비정규직 노동자들이 양산되는 현실을 폭로하기 위해서였다. 그 때 당시 한국노총이나 민주노총, 혹은 독자적인 노동조합으로 구성되어 있었던 노동부 산하 노조들이 공동의 대응을 위해서 조직을 만든 것이다. 노동부 직업상담사노조와 당시 산업인력공단비정규노조, 근로복지공단비정규노조, 산업안전공단 비정규노조에서 위원장들이 문제의식을 같이 토론하면서 노동부에 대항하는 공동전선을 형성하고자 했고, 2005년 9월 정기국회 개원 시점에 국회 앞과 노동부 앞에서 기자회견을 하고 공동투쟁을 진행했다. 그러나 그 이후에는 각각의 상태가 달라지면서 지속적으로 공동투쟁을 이어가지는 못했다.

공공부문에서의 공동투쟁만이 아니라 다른 비정규직과 함께하는 공동투쟁도 매우 중요한 시기가 있다. 2007년 비정규법 제정 이후 뉴코아·이랜드 기간제 노동자들의 대량해고가 있었다. 이에 맞서 사회적인 연대도 활발했으나 동일한 문제를 가진 다양한 노동자들의 공동투쟁으로 확산되지 못했다. 하지만 이 기간 동안 송파구청 비정규직 노동자들의 투쟁이나 학교

비정규직 노동자들과의 투쟁이 공동으로 이루어졌고 뉴코아-이랜드 등이 함께하는 공동투쟁이 만들어지기도 했다. 2009년 대량해고 시기에 KBS 계약직 노동자들과 유치원임시강사노동자들의 투쟁 등 기간제법으로 인한 기간제 노동자들의 해고에 맞서는 공공부문 비정규직 노동자들의 투쟁이 있었지만 이 투쟁이 상승효과를 누리지 못했다. 대다수가 개별사업장의 투쟁으로 간주되고, 공공부문 비정규대책에 맞서는 공동의 투쟁으로 기획되지 못했기 때문이다.

그런 한계를 넘어 이제 공공부문 비정규직의 큰 연대체가 출범했다. 2013년 4월 4일 공공운수노조 전국회계직연합회 학교비정규직 본부, 경찰청 주무관노조, 도로교통공단상생노조 등 20여개 공공부문 비정규직 노조로 구성된 '공공부문 비정규 연대회의'가 출범한 것이다. 이미 10만여 명에 이르는 비정규직 노동자들이 조직되어 있기 때문에 출범이 가능했다. 정부에서는 계속 '공공부문 비정규직 정책'을 이야기하지만 이 정부 정책이 얼마나 기만적인지를 알고 있는 이들이 공동의 투쟁으로 현실을 돌파해야 한다는 문제의식에 동의했기 때문이다. 공공부문 비정규직 노동자들은 '무기계약 전환'의 허구성을 알리고 무기계약직의 정규직제를 법제화하는 방안과 민간위탁의 직영화에 대한 공동의 인식을 갖게 되었기 때문이다. 연대회의의 결성 자체가 그동안 공공부문 비정규운동의 성과이기도 하다. 정부의 구조조정에 단위사업장의 힘으로 맞서기보다는 제도와 정책 그 자체를 변화시켜나가는 힘으로 발전해야 할 때이다.

3. 외주화와 간접고용에 맞서는 투쟁

1) 정부의 외주화 정책과 비정규직 노동자들의 투쟁

정부는 1998년 파견법을 만든 이후에 지속적으로 간접고용을 확대해왔다. 공공부문에서는 특히 사유화의 전단계로서 외주화정책이 활용되었다. 현재 용역과 외주화 등 사내하도급을 활용하는 비중은 공기업이 75.8%로 민간 기업의 58.0%에 비해 높으며, 사내하도급을 활용하는 경우에 원청 근로자 대비 사내하도급 근로자의 비중은 공기업이 27.9%로서 민간기업의 16.9%에 비해서도 높은 상황이다(은수미, 2011). 외주화된 노동자들은 대다수가 최저임금에 지속적인 고용불안을 경험했다. 그렇기 때문에 이에 맞서는 투쟁은 필연적이었다.

<표 7> 공공부문 비정규직 현황

구 분	2006년			2011년		
	직접고용		파견·용역	직접고용		파견·용역
	정규직	기간제 등		정규직	기간제 등	
합계	1,242,038	246,844(15.9)	64,822(4.2)	1,350,220	240,993(14.3)	99,643(5.9)
중앙행정	243,408	22,813(8.3)	7,494(2.7)	266,262	18,575(6.3)	7,811(2.7)
자치단체	311,564	67,595(17.6)	4,642(1.2)	327,842	47,516(12.3)	10,259(2.7)
공공기관	271,655	54,614(14.8)	42,115(11.4)	293,085	49,815(12.4)	59,438(14.8)
교육기관	415,411	101,822(19.3)	10,571(2.0)	463,031	125,087(20.5)	22,135(3.6)

* 자료 출처 : 고용노동부, 공공부문 비정규직 고용개선 대책, 2011. 11.

<표 7>에서 보더라도 공공부문의 간접고용은 부쩍 증가해있다. 그런데 이 표에서는 공공부문의 외주화 현황만 나타나있고 공공부문 간접고용의 핵심인 민간위탁 현황은 나타나있지 않다. 민간위탁의 실태는 각 기관별로 달리 집계하고 있거나 혹은 현황 파악 자체가 되어 있지 않기 때문에 정확한 전체 실패를 파악하기는 어렵다. 그런데 2010년 94개 사업 분야를 외

부 민간업체에 넘긴 강남구청의 사례를 보면 96년 2,053명이었던 공무원 수가 1,330명까지 줄었다. 거의 절반가량의 인원이 줄어들었는데 이 인원 만큼 업무가 외주화되었다는 것이다. 청사 시설관리, 구립도서관 운영, 가로청소, 민방위 교육, 건축인·허가에 이르기까지 광범위하게 민간위탁된 상황이다. 실질적으로 민간위탁된 노동자들이 수가 전체 공무원의 숫자를 넘어서고 있다는 것을 추정하게 한다.

전국민주연합노조가 행정안전부의 자료를 분석한 결과 2008년 6월, 전국 232곳의 기초자치단체 가운데 55곳(23.7%)에서 청소노동자들을 직접 채용해서 청소 업무를 처리하고 있으며, 나머지 177곳(76.2%)에서 생활폐기물 수집·운반업무의 일부 또는 전부를 민간업체에 위탁하고 있는 것으로 나타났다. 또한 한국지방행정연구원의 2008년 조사 결과에서도 민간위탁 사업건수는 2,800건이 넘는 것으로 확인되었다. 민간위탁 사업분야는 일반행정(통계, 자료처리, 정보화 등), 보건복지의료(노인, 여성, 장애인, 청소년, 어린이 등), 환경위생(청소, 공원, 가로수, 폐기물, 분뇨, 상하수도, 방역 등), 문화예술관광(문화재, 예술축제, 문화예술회관, 관광안내소 등), 교통안전(주차장, 가로등, 보안, 관용장비(자동차) 등), 지역경제(양묘, 원예, 육종 등), 교육(급식 등), 체육(체육시설) 등 광범위하게 진행되고 있고, 이 중 보건복지·의료분야 민간위탁이 전체의 40.5%(1,133건)로 가장 많은 부분을 차지하고 있으며, 환경위생 분야가 20.8%(583건), 교통안전분야가 10.3%(287건)으로 나타난 바 있다.(사회공공연구소, 2011)

<표 8> 민간위탁 조사기관 및 민간위탁 사업건수

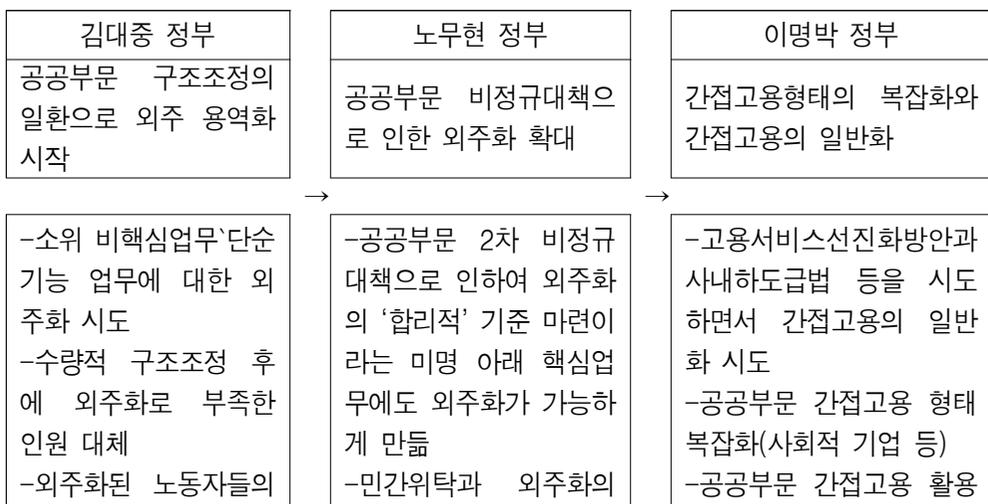
구분	광역			기초			
	시	도	합계	시	군	구	합계
지자체수	7	8	15	72	81	67	220
사업건수	249	111	360	1,307	276	857	2,440
전체합계	조사기관 지자체의 수 235개, 민간위탁 사업건수 2,800건						

* 자료: 한국지방행정연구원, 2008 : 146, 지방자치단체사무의 민간위탁 효율성 진단

그러나 공공기관에서 외주화를 막기 위한 노력은 오히려 후퇴했다. 공공 부문 노조의 단체협약 가운데 노조 활동과 비정규직 사용 관련 조항이 4년 동안 대폭 후퇴했다. 179개 공공기관들의 2007년과 2011년 단체협약을 비교해보면 단체협약에 ‘노사 합의를 거쳐야 비정규직 사용이 가능’하도록 돼 있던 노조가 2007년 27곳에서 2011년 15곳으로 12곳이나 줄었다. 또 최근 사회적 문제로 떠오른 간접고용(용역·도급)도 노사 합의가 있어야 가능했던 노조가 2007년 19곳에서 2011년 6곳으로 확 줄었다.(기획재정부, 2011) 단체협약에서조차도 외주화를 막는 기능이 축소되었기 때문에 공공 부문 외주화의 확대는 필연이었다. 그리고 이 외주화를 막기 위한, 혹은 외주화된 노동자들의 투쟁도 필연적이었다.

정부의 외주화 정책은 김대중정부에서 이명박정부로 갈수록 더 확대되고 복잡해졌다. 그리고 그에 따라 노동자들의 투쟁도 외주화로 인해 떨어진 노동조건을 회복하기 위한 투쟁에서 외주화 자체를 반대하는 투쟁으로 전면화 되었다.

[그림 3] 간접고용 확대와 그에 맞서는 투쟁의 양상



노동권 박탈로 임금저하 심각, 이것을 되돌리기 위한 투쟁
-경기도노조, 부산일반노조 등 민간위탁 노동자들의 투쟁 -대학청소노동자들의 투쟁

폐해를 느낀 간접고용 노동자들이 직접고용을 요구하며 투쟁 시작
-철곡환경 노동자들의 투쟁 -KTX 승무원들의 투쟁

에서 비정규대책 준수여부 평가기준에서 폐기 -직접고용 투쟁의 일반화
-경주재활용선별장 투쟁 -인천공항 비정규직의 투쟁

각 정부에서 외주화 확대가 어떤 과정을 거쳐서 이루어졌는지, 이에 맞서는 노동자들의 투쟁은 어떻게 진행되었고, 그 투쟁이 외주화에는 어떤 영향을 미쳤는지에 대해서 이야기해보자.

(1) 김대중 정부의 민간위탁 외주화 방침

1997년 12월부터 본격화된 공공부문 구조조정은 2000년 연말까지 공공부문 사유화, 14만 명에 이르는 인력감축, 외주·용역화, 각종 복지제도의 축소, 성과주의 임금체계 도입 등으로 관철되었다. 1998년 4월 13일 기획예산위원회는 ‘국민과 함께 하는 국가경영혁신’을 대통령에게 보고했다. 경영혁신의 원칙으로서 “건물 등 시설물 관리, 주차장 관리, 식당 운영 등 비교적 단순기능으로 수행하는 업무” 등을 민간위탁 할 것을 정하였다. 그리고 1999년 예산편성 10대지침의 하나로, 비핵심 단순기능업무의 민간위탁 확대를 기본방향으로 정했다. 그 결과 98년 초 26개 위탁대상사업에 67개 사업을 민간위탁 하여 1,179명의 인력 감축했다.

‘2001년 정부산하기관 경영혁신계획 검토기준’에서는 정규직 대 비정규직 비율을 3:7로 변화시키는 것을 중장기 과제로 제기했고, 또 ‘2001년 정부산하기관 경영혁신 추진 계획 보완제출’ 공문에서는 전산, 출판, 시설관리, 식당운영 민간위탁을 제시했다. 2002년 경영혁신 추진지침에 따르면 단순집

행적인 서비스제공이나 전문적인 지식과 기술을 요하는 기능, 공공시설이나 장비의 운영과 관리, 외부자원 활용으로 서비스향상과 비용절감이 기대되는 분야, 급속히 발달하는 업무와 기능 등의 습득이 필요한 사무, 정보시스템의 운영과 유지보수에 대한 사무, 현업기능 및 생산·제작기능에서 민간위탁을 강제했다. 그래서 44개 기관, 54건을 민간위탁하기로 계획했던 것을 초과하여, 49개 기관, 59건의 민간위탁이 완료되었다. 그리고 ‘자치단체사무의 민간위탁 추진지침’을 시달하여 지자체의 시설운영 및 사무가운데 민간에 위탁된 사업만 1,644에 이르고 해당사업에 해당된 인원 총 7,631명을 감축했다.

<표 9> 지자체 민간위탁실시 현황(1998~2000)

	시설수	수탁기관수	인력감축				예산절감효과(백만원)	입찰방식	
			계획		실적			경쟁	비경쟁
			정규직	정규직	비정규직	합계			
서울시	135	23	1,472	1,473	38	1,511	7,896	20	2
부산시	92	21	273	283	152	435	15,203	15	6
대구시	48		511	547	123	670	8,602	11	9
인천시	58	50	185	198	0	198	1,455	12	11
광주시	38	10	105	147	25	172	2,028	7	3
대전시	37	32	214	245	86	331	3,077	7	10
울산시	82	25	58	58	145	203	2,259	19	6
경기도	329	137	1,085	648	541	1,189	11,825	65	72
강원도	126	64	483	256	329	585	7,742	15	27
충북	66	24	148	105	57	162	4,842	20	4
충남	83	28	479	186	208	394	4,072	23	5
전북	95		358	154	8	162	4,467	15	11
전남	75	41	249	154	141	295	8,023	19	7
경북	92	35	522	331	196	527	13,973	29	6
경남	260	119	563	296	379	675	9,645	73	71
제주도	28		70	61	61	122	1,492	8	3

전체	1,644	609	6,775	5,142	2,489	7,631	106,602	358	253
----	-------	-----	-------	-------	-------	-------	---------	-----	-----

* 자료: 국가인권위원회(2003:102) 재인용, 원자료: 행정자치부가 국가인권위원회에 제출한 민간위탁 현황 (2003.9)

김대중 정부 아래에서 민간위탁과 외주화 혹은 파견으로의 전환은 노동자들의 노동조건을 매우 불안정하게 만들었다.

KBS 등 방송사는 2000년 6월말로 2년이 경과한 파견노동자의 일부를 계약직으로 채용한 것 말고는 전원 해고하고 다른 파견노동자로 교체하였다. KBS의 경우를 보면, 2000년 5월 2년 경과자 28명을 해고하였고 이를 시작으로 거의 매달 2년이 된 파견노동자가 해고되고 있다. 이와 같이 일방적으로 해고된 파견노동자는 KBS의 경우, 촬영보조 81명, 운전직 77명을 비롯하여 총 227명(2000년 현재), MBC, SBS, YTN 등 방송 4사를 합치면 전국적으로 수천명에 이르렀다. 이들의 경우 “파견근로자 2년 이상 경과자를 용역업체에 교체 사용”한다는 KBS의 지침에 따라 거의 전원이 해고되었다. 파견법의 직접고용의무를 탈법적으로 회피하려는 방송사측의 부당 행위로 인해, 방송사에서 장기간 근속하여 온 파견노동자들이 하루아침에 일자리를 잃는 결과가 초래되었다. 이렇게 파견노동자가 해고되자 그 일자리에선 고스란히 다른 파견노동자들이 신규 채용되었다.

- 전국불안정노동철폐연대, 2002, [간접고용 실태조사 보고서]

이후 5년에 걸친 해고싸움 끝에 KBS비즈니스라는 자회사로 전환하는 것으로 싸움은 정리되었다. 간접고용으로 인한 고용불안정을 막아냈다고는 하지만 또 다른 형태의 간접고용으로 전환된 것이다. 이 시기에는 민간위탁 혹은 외주화된 노동자들의 열악한 노동조건이 사회적으로 잘 알려지지 않았다. 초기에 민간위탁이나 외주화를 할 경우 일정한 기간의 고용보장이나 노동조건에 대한 승계를 약속하는 경우가 일반적이었기 때문이다. 하지만 이미 이 시기에도 노동자들의 노동조건은 매우 열악한 수준이었다. 서울대 시설관리 노동자들이 2000년 파업을 시작했을 때의 임금은 최저임금에도 미달하는 수준이었다. 2003년 공공부문 비정규직 실태조사에 의하면 서울대공원에서 분노 수거 및 쓰레기 처리업무를 담당하는 용역노동자의 경우, 주 평균 48-50시간, 월 평균 28일 근무를 하면서 받는 임금은 50

만원에 불과했다. 노동조합을 만들고 어느 정도 임금과 노동조건을 개선하더라도 노동조합 활동을 방해받을 수밖에 없었다.

용역계약서상에 노동3권 행사를 제한하는 내용이 포함되어 있는 경우로서, 서울대공원의 경우 “노사문제로 인하여 환경작업 용역수행에 중대한 영향을 미치는 파업, 태업 등의 발생”을 계약해지사유로 포함하고 있다. 도시철도 청소용역계약의 경우에도 “노사분규(파업, 태업 등)로 용역업무 수행에 지장을 초래하는 경우”를 금지하고 있고, 서울대의 경비청소 용역계약의 경우도 마찬가지이다.

이외에도 간접고용 노동자의 노동3권 행사에 대하여 사용자업체가 “다른 곳으로 발령 강요” 및 “조합탈퇴 강요”(인천공항공사), “사업장 내 조합활동 금지”(한국방송공사), “용역업체와의 재계약 거부 위협”(인천지하철) 등 다양한 방식으로 제한하고 있음이 확인되었다. 또한 수도권매립지관리공사의 경우 2002년 5월 26일 노동조합이 결성되자 5월 31일 설계변경을 이유로 용역노동자들의 현장출입을 차단하였고 용역업체는 6월 1일자로 원거리 배치전환을 강요하여 사실상 노동조합 와해를 시도한 사례도 있다.

- 공공서비스부문 저임금간접고용 조사사업단, 2003, [공공서비스 부문 간접고용 실태와 요구]

이처럼 간접고용으로의 전환은 노동자들에게는 고용불안과 임금과 노동조건이 저하를 의미했다. 민간위탁으로 전환된 노동자들도 마찬가지였다. 민간위탁이 되면서 지자체 직영 소속이었던 환경미화원들은 임금이 대폭 삭감되기 시작했다. 민간위탁이 비용절감을 이유로 시행되었기 때문에 노동자들의 임금삭감은 필연적이었다.

의정부시의 경우 1999년 7월 1일 가로청소업무를 시설관리공단에게 위탁하기로 결정하면서 그 업무를 담당하던 환경미화원들을 강제 전직시켰다. 당시 환경미화원들은 처우를 동일하게 보장한다는 의정부시장의 말만 믿고 비정규직이 되었으나, 실제로는 한 달 평균 50만 원씩 임금이 삭감되게 되었다. 이를 계기로 노동조합이 결성되고 투쟁을 하는 과정에서, 이전부터 민간위탁업무를 담당하고 있던 의정환경이 시청이 지급하는 도급금액에 포함되어 있던 경운기 기름 값, 수리비까지 환경미화원에게 전가시켰을 뿐 아니라 인원수까지 부풀려 이득을 취해왔던 사실이 드러나게 되었다. 이런 식으로 의정환경이 착복했던 임금은 모두 11억 원에 달하는 규모였다.

- 공공서비스부문 저임금간접고용 조사사업단, 2003, [공공서비스 부문 간접고용 실태와

요구]

“우리의 작업구역은 예산읍입니다. 새벽 3시에 출근해서 4시부터 작업에 들어가 7시 반에 아침 먹고 다시 오후 1시까지 근무하고 퇴근합니다.” 새벽부터 시작하는 일의 특성상 조합원들은 항상 피곤에 젖어 있다고 한다. 그런데 예산군청에선 2000년 여름경부터 군청 직영 소속인 환경미화원들을 민간위탁으로 돌려버리려 했다. “그때 우연히 민간위탁이 되면 새로 정해질 임금단가 산출내용을 봤어요. 행자부에서 제시한 평균임금보다 40~50만원이 삭감되더라구요. 이걸 잘못된 거다 생각했죠. 그래서 민간위탁업체에 대해서도 알아보니까 이걸 일도 더 어려워지고 사람도 잘려나가겠다는 판단이 들었어요. 그때 나도 모르게 노조를 떠올렸어요.”

- 참세상 [노동자의 얼굴] 2002. 5, 22 예산환경관리노조 김성진 위원장

위의 인터뷰기사에서 볼 수 있는 것처럼 민간위탁된 노동자들의 저항은 지속되었다. 2000년 의정부에서 민간위탁된 노동자들이 노조를 결성하면서 경기도노조가 만들어졌고, 부산일반노조에서도 민간위탁된 노동자들이 투쟁을 시작했다. 전국적으로 민간위탁된 노동자들의 임금인상과 노동환경 개선을 위한 투쟁은 지속될 수밖에 없었다. 그러나 이 시기에는 민간위탁이 대세였기 때문에 이것을 되돌리는 투쟁으로 나아가기는 어려웠다. 대폭 축소된 임금삭감에 저항하고 고용불안정에 맞서 싸우는 것이 중요한 과제일 수밖에 없었던 것이다.

(2) 노무현 정권의 공공부문 비정규직 대책: 외주화 확대

2003년 참여정부는 출범과 함께 정부혁신지방분권 로드맵을 설계하면서 행정서비스 전달체계 개선 과제 중 하나로 행정서비스 민간위탁 제도의 개선을 강력하게 추진하였다(행정자치부, 2008:168). 참여 정부 들어서 민간위탁 제도 개선을 위한 추진 경과는 다음과 같다.

- 1) 행정업무의 민간위탁을 위한 ‘행정권한의 위임 및 위탁에 관한 규정’ 정비(04.1)
- 2) 행정서비스 민간위탁 실태조사(04, 4~6), 민간위탁 정책화 방안 마련(04,12)
- 3) 행정서비스 민간위탁제도 개선평가(05,9, 혁신관리과제로 선정, 5개 부처)
- 4) 위임·위탁대상 사무 추가 발굴 수요조사 및 규정 개정(05.11~06.2)
- 5) ‘민간위탁 확대 관리강화 지침’ 시행(06,5), 민간위탁 개선 연구용역(06,6~9)
- 6) 상시적·전문적 조직진단을 위한 ‘조직진단센터’ 발족(06.7): 정부기능의 효율화를 위한 진단 시스템 마련 및 민간위탁 사무 발굴
- 7) 민간위탁 실효성 확보를 위한 조직성과 평가와의 연계 강화(06.11~12)
- 8) ‘민간위탁 실효성 확보를 위한 사후관리강화 지침’ 시행(07,4) : 민간위탁 관리책임자 지정·운영, 위탁사무의 정기적인 평가 등
- 9) 신규 발굴 민간위탁 대상사무의 근거 마련을 위한 ‘위임·위탁 규정’ 개정(07.6)

* 자료: 전국공공서비스노동조합·사회공공연구소(2008:262)

이런 각각의 규정 개정과 정비, 그리고 민간위탁 사무 발굴 등으로 인해서 참여정부에서는 정부인력 감축 및 전환·재배치가 급격하게 진행되었다. 아래 <표10>에서 볼 수 있는 것처럼 그 중에서도 민간위탁이 가장 높은 비율을 차지하고 있다.

<표 10> 참여정부 정부인력 감축 및 전환·재배치 총괄(단위 : 명,%)

총계	아웃소싱				퇴·불필요 기능 재배치				유사·중복기능통합
	소계	민영화 공사화	민간 위탁	지방 이양	소계	단순보조기 능축소·폐지	기능 퇴	기능 폐지	
5,606	820 (15.6%)	161	465	246	1,926 (34.4%)	940	708	278	2,808 (50.1%)

* 철도청 공사화 감축인력(29,756) 명을 제외한 자료임

* 자료: 행정자치부, 참여정부 인력과 조직을 어떻게 관리하고 있나, 2007, 11

2006년 정부는 제2차 공공부문 비정규직 대책을 마련한다. 이 안에는 2

년 이상 기간제 노동자들의 무기계약 전환, 그리고 외주화 대책이 포함된다. 기관 업무를 주변업무와 핵심업무로 구분하고 주변업무는 외주화하되, 핵심업무에서도 합리적인 이유가 있는 한 ‘예외적인 사유’¹⁴⁾를 인정하여 모든 공공부문에서 외주화를 허용하는 것으로 방향을 잡은 것이다. 물론 외주화 타당성 여부를 일제 점검하여 이미 외주화된 부분에 대해서 직접 수행 여부 등을 결정하겠다고 했으나 말뿐이었다. 경남도의 경우 민간위탁, 용역 등 외주형태로 운영하는 33개 업무를 업무 성격으로 구분했을 때 17개 핵심업무, 16개 주변업무 중 단 1개의 핵심업무(문화예술회관 운영관리)를 제외하고는 모두 외주화가 타당하다는 결론을 내린 바 있다.(유현경, 2007)

2007년 정부에서 직접고용 지침을 내린 곳은 다음의 14개 기관 18개 업무에 불과했다.

<표 11> 외주업무 직접수행 전환 현황

부 문	외 주 업 무			직접수행 전환업무 (근로자)
	합계 (근로자)	고유업무 (근로자)	지원업무 (근로자)	
중앙부처(37)	445 (10,881)	30 (3,566)	415 (7,315)	6 (98)
국립대학(43)	178 (3,189)	1 (1)	177 (3,188)	1 (1)
공기업·산하 기관(197)	748 (57,654)	38 (9,363)	710 (48,291)	11 (255)
총 계(277)	1,371 (71,724)	69 (12,930)	1,302 (58,794)	18 (354)

* 자료 출처 : 2007. 공공기관 비정규대책 실무추진단

14) ①고도의 전문기술, 고가의 시설·장비 또는 대규모 인적·물적 네트워크 등을 필요로 하여 자체 충당이 곤란한 업무 ②상시적인 업무이기는 하나 단시간 또는 간헐적으로 수행됨으로써 해당 인력을 직접 고용할 경우 지나치게 비용이 소요되는 경우 ③외주화에 의해 ‘규모의 경제효과’ 등으로 비용절감 효과가 크고 명백한 경우 ④내부노동시장의 특성으로 인해 임금 등의 처우를 시장수준에 맞추기 어려운 경우 ⑤공공부문의 생산성, 서비스 질 제고 등을 위하여 민간부문과 경쟁시킬 목적으로 병렬적으로 설치된 유사·동일업무 부서(조직) 중 일부를 외주화 하는 경우 ⑥ 기타 외주화의 필요성 또는 직접 수행의 불합리성이 명백한 경우

결과적으로 외주화 타당성 조사 후 타당하지 않은 곳은 직접고용으로 전환하겠다고 이야기했으나, 외주화의 합리적 기준만을 확대하면서 외주화를 늘려나간 것이다. 특히 외주화는 대다수 노동자들의 노동조건을 불안정하게 만들었고 외주화된 노동자들은 투쟁할 수밖에 없었다. 그런데 김대중 정부 시절과의 결정적인 차이라고 한다면 이 때의 노동자들은 외주화된 이후 악화된 노동조건을 회복을 요구한 것이 아니라 외주화 자체에 문제 제기하면서 투쟁했다는 점이다. 대표적인 것이 2005년 부산지하철 매표노동자들의 투쟁과 칠곡환경 노동자들의 투쟁, 그리고 2004년부터 지속되었던 KTX 승무원들의 투쟁이다. 이 투쟁들은 외주화된 노동자들이 노동조건을 높이기 위해서 투쟁하는 과정에서 근원적인 문제는 결국 외주화 자체라는 점을 깨닫고 외주화를 되돌리기 위해서 투쟁했다는 점에서 의미가 있다.

98년 경제위기 이후 정부기관 구조조정으로 생활쓰레기운반업무가 민간 위탁되었다. 칠곡군 환경미화원들도 당시에 외주화되었다. 외주업체로 고용이 승계되었으나 임금은 50% 이상이 삭감된 채 쉬는 날 없이 일하면서도 저임금에 야간작업에 시달렸다. 칠곡군청 민간위탁업체인 경북위생 소속 노동자 12명이 노조를 결성하여 임금과 노동환경 개선을 요구하며 업체와 임단협을 시작했으나 업체는 비용 상승은 받아들일 수 없다고 하면서 임단협에 응하지 않았다. 결국 노동자들이 파업을 준비하자, 업체는 폐업신고를 했고, 칠곡군청은 폐업신청 하루 만에 대행업무 허가 취소를 승인하여 전원 해고상황으로 몰고 갔다. 애초에는 임단협을 생취하기 위해서 투쟁을 시작했으나 교섭 중에 업체가 폐업하면서 해고문제로 중심이 옮겨 갔다. 투쟁 과정에서 노동자들은 외주화 되면서 오히려 청소비용이 증가하고, 공공성이 훼손되면서 그 피해가 고스란히 주민과 노동자들에게 돌아간다는 것을 알게 되었다. 그래서 노동자들의 고용을 칠곡군청이 책임져야

하고 직접고용으로 전환해야 한다는 요구로 전환하게 되었다. 칠곡군청 점거 투쟁 등으로 12명 노동자 투쟁에 4명이 구속되는 초유의 사태가 벌어졌다. 그만큼 타협의 여지가 없었던 것이다.

이것은 부산지하철 매표업무 노동자들의 투쟁에서도 마찬가지이다. 부산교통공단이 2002년 부산지하철노조와 시민사회단체의 반대에도 불구하고 매표업무를 민간위탁 한다. 이러한 매표소 민간위탁이 불법파견이라고 노동부가 판정을 내리기도 했지만 부산교통공단은 시정조치를 하지 않았다. 매표노동자들은 결국 용역으로 전환되었고, 임금과 노동조건이 저하되었다. 그런데 2005년 부산교통공단이 무인매표화를 추진하면서 매표소 폐쇄를 결정했다. 결국 구조조정으로 인한 외주화, 그리고 해고의 수준을 낮게 된 것이다. 매표소 노동자들은 부산일반조조에 가입하여 치열하게 투쟁했으나 칠곡환경 노동자들과 마찬가지로 싸움에서 승리하지 못했다. 직접고용의 요구는 전반적인 외주화와 민간위탁 추세에서 받아들여지기 힘든 요구였던 것이다.

철도의 경우 이미 외주화가 다양하게 확대되어 있었다. 기존 철도는 외주화를 하려고 하면 저항에 부딪치게 되는데, 마치 인천공항이 2001년 개항 때부터 외주 노동자로 대부분을 채워온 것처럼, 철도에서도 새로 운행을 시작한 KTX는 처음부터 승무원업무가 외주화되어 있었다. 승무원업무는 철도공사의 표현대로라도 핵심업무에 속하지만 외주화를 해버린 것이다. 이미 새마을호 여승무원들이 계약해지를 앞두고 투쟁하여 해고를 철회시키는 성과도 있었기 때문에 철도노조의 경우 구조조정 투쟁과 더불어 투쟁하면 외주화를 막을 수 있을 것이라고 생각했다. 노동자들은 “직고용 정규직화”를 요구하되, 기간제를 거치는 것까지도 전제하고 있었다. 그래서 2006년 3월 1일부터 파업에 돌입하게 된 것이다. 하지만 외주화에 대해서 강력한 의지를 갖고 있는 정부정책으로 인해서 사측은 ‘자회사 정규직화’를 고집했고, 결국 승무원들은 정규직화라는 분명한 원칙이 있고 외주가

문제이므로 타부서로 전환배치를 하는 방식으로 고용을 승계하는 것은 올바르지 않다는 판단 아래 요구를 왜곡시키는 안을 받지 않고 투쟁을 마무리했다.

(3) 이명박 정부의 복잡하고 더욱 열악해진 간접고용

외주화를 다시 직영으로 돌리는 투쟁에서 패배하면서 공공부문에서 외주화는 거침없이 확대된다. 이명박 정부 들어서면서 민간위탁은 단지 정원 축소만이 아니라 기능조정과 조직정비까지 포함한 다각적인 이유로 추진된다. 예를 들어 철도공사는 총 정원 32,092명 중 5,115명을 감축(15.9%)하도록 되어 있었기 때문에 단순한 현원감축이 아니라 업무 자체를 다른 방식으로 처리하지 않으면 운영을 할 수 없는 상태가 되었다. 이에 따라서 각 지역 직영 식당 외주화를 추진하고 비정규직을 해고한다. 정규직 전환 대상이 아닌 곳은 외주화되는 것이다.(박준형, 2010)

이명박 정부 들어서 2008년 서울지하철에서는 상시적 퇴출구조를 정착시키기 위해 만들어진 ‘서비스 지원단’이나 노동유연화를 강화하고 노동조건을 개악하기 위한 ‘창의혁신 프로그램’이 진행되었다. 이것은 도시철도에서 먼저 시행된 바 있다. 그리고 곧 이어 차량정비 업무에 대해서도 외주위탁이 실시되었다. 마구잡이 외주화도 진행되는데, 철도의 경춘선의 경우 90년대에 민간업체에 위탁했다가 효율적 유지·보수가 되지 않아 2002년 다시 직영으로 전환했으나 다시 외주화 계획에 포함되기도 했다. 한전도 2012년까지 정원의 11.1%인 2천 420여 명을 감축하도록 되어 있는데, 주력업무인 설비 유지·보수 업무가 외주화되었다.

그러나 경제위기가 가속화되고 공공부문에서부터 비정규직 문제에 대해 전향적인 태도를 취할 것을 요구하는 목소리가 높아지자 이명박 정부는 2011년 11월 28일 「공공부문 비정규직 고용개선 대책」을, 2012년 1월 16

일에는 「추진지침」을 발표한다. 그런데 이 과정에서 드러난 비정규직 문제에 대한 정부의 기본인식은 “공공부문도 행정수요가 증가하고 효율적인 예산 및 인력운영에 대한 국민적 요구도 있어 비정규직 활용이 불가피”하다는 것이다. “다만, 아직도 처우수준의 미흡 등 불합리한 관행도 상존”한다는 수준이었다. 따라서 정부는 “상시·지속적 업무 종사자의 원칙적 무기계약직 전환·채용”이라는 원칙하에 “2년 이상 계속되고, 향후에도 지속되는 업무를 담당하는 기간제를 대상”으로 “직무분석·평가 기준에 따라 기관별로 일정 기준 해당자를 무기계약직으로 전환”하겠다고 하였지만 이 대책에서도 간접고용 문제는 빠져있다.

외주문제에 대한 정부의 대책은 “청소·경비 등 단순업무 외주 시 근로자 보호지침 마련”과 “청소용역 직영 전환 또는 사회적기업 위탁 시 지원”이 중심이었다. 또한 “용역계약 시 업체선정·관리 등 준수사항 명시, 표준계약서 보급·활용, 직영 전환 또는 사회적기업 위탁 시 민간전문가 경영 컨설팅 지원” 등의 내용으로 되어 있어서 비록 처우개선을 이야기하고는 있지만 사실상 외주화와 민간위탁이라는 기본 지침은 그대로 유지하고 있고, 심지어는 외주화 관련하여 공공성 훼손 가능성 여부나 외주노동자 근로조건 보호여부는 평가지표에서 제외되어 있다.¹⁵⁾

뿐만 아니라, 이명박정부는 간접고용의 형태를 더욱 복잡하게 하고 일반화하는 시도도 계속했다. 고용서비스선진화방안이라는 이름 아래 파견업체들을 대형화하며 새누리당에서 ‘사내하도급법안’을 상정하면서 간접고용 일반이 정상적 고용형태인 것처럼 만드는 시도를 하고 있는 것이다. 공공부

15) 노무현 정부는 <07년도 특정평가 대상 범직 의무·권장 사항 평가지표>에 비정규직 인력의 합리적 운영이라는 이름으로 공공부문 비정규직 대책에 대한 준수 여부를 평가항목으로 배정하였다. 그러나 이명박 정부는 2008년 5월 6일자 국무총리실 발표를 통해 정부 업무평가에 있어 평가실용성 제고, 부처자율성 확대, 평가지표 축소 등을 통해 부담을 완화시키겠다고 하여 범직 의무 권장 사항(6개분야), 정책홍보관리 2개 부문은 평가대상에서 폐지하였다. 이로써 공공부문 비정규직 대책 이후 2006, 2007년 정부평가지표에 권장사항부문으로 들어가있던 공공부문 비정규직 대책 준수 여부는 2008년 이명박 정부 들어서자마자 폐지되었다.(전국공공서비스노조,사회공공연구소, 2008 : 273)

문에서도 이미 만연해있는 불법과건이 정당화되고 간접고용이 일상화되도록 만들려는 시도이다.

이런 상황에서 외주화와 민간위탁에 대한 저항은 쉬운 것은 아니다. 지방자치단체 시설관리, 청소 등을 중심으로 대부분의 업무가 민간업체에 위탁되고 있으며, 그나마 일부 직영으로 운영하던 지역도 민간위탁을 추진하게 된다. 2009년 7월 1일 기간제로 일하던 경주 재활용선별장 노동자들은 계약해지 되었다. 기간제법으로 인해서 무기계약으로 전환해야 할 재활용선별장의 노동자들을 민간위탁 하겠다는 것이었다. 이미 3년에서 15년 가까이 일하던 노동자들이기 때문에 정규직으로 전환되어야 하지만 경주시는 5월에 조례를 만들어서 재활용선별장을 민간위탁 해버렸다. 이에 맞서는 투쟁이 시작되었다. 민간위탁으로 인해서 비용은 더 많이 들어가고 운영상의 문제점이 계속 발견되었지만 경주시에서는 오히려 투쟁하는 노동자들을 폭력 진압하여 두 명이 구속되었다.

경주 재활용선별장 노동자들은 직접고용으로의 전환에는 성공하지 못했다. 경북일반노조는 투쟁을 시작할 때 깨질 각오로 투쟁에 임했다고 한다. 공공부문의 구조조정과 민영화 문제에 맞서고자 한 것이었기 때문이다. 그런데 투쟁 중에 민간위탁이 조례로 통과된 후 내부 논쟁이 커지면서 민간위탁의 문제점은 부각시키지 못하고 해고 문제로만 남는 투쟁이 된 것은 한계였다고 본다. 하지만 민간위탁의 문제점에 대한 부각만이 아니라, 정부가 강하게 추진하려고 하는 민간위탁에 대한 저지, 직접고용을 다시 쟁취하려는 시도는 그 자체로 매우 중요하다. 이러한 시도로 인해서 민간위탁의 문제점이 알려지고 이후 민간위탁을 저지하거나 되돌리는 힘을 축적하게 된 것이다.¹⁶⁾

16) 경주재활용선별장 노동자들은 '위탁업체로의 고용승계'라는 안이 제시되기는 했으나, 그것을 받아들이지 않고 투쟁을 마무리했다. 민간위탁 자체가 문제이며, 노동자들은 직접고용되어야 한다는 문제의식 아래 투쟁을 했기 때문이다. KTX 승무원들도 전환배치를 통한 직접고용안이 나오기도 했으나 외주화된 승무업무를 직접고용으로 되돌려야 한다는 목표로 투쟁했기 때문에 그 안을 거부한 바 있다. KTX 여승무원과 경주재활용선별장 노동자 모두 민간위탁·외주화를 막고 직접고용

2010년 동희오토 노동자들의 투쟁에서부터 ‘진짜 사장이 고용해!’라는 간접고용 노동자들의 집단 투쟁이 시작된다. 2010년 대법원에서 현대자동차 비정규직인 최병승 조합원에 대한 불법파견 정규직화 판결이 내려지고 간접고용과 관련한 사회적인 문제제기가 확산된다. 청소노동자들의 집단적인 조직과 투쟁으로 외주·용역화가 노동자들의 고용을 불안정하게 만들면서 원청업체의 사용자 책임을 면하게 해주는 것에 불과하다는 것이 알려졌고, 중간착취로 인한 고통도 보여주었다. 간접고용 문제에 대하여 사회적으로 환기가 되고 있었던 것이다. 특히 현대자동차 비정규직 노동자들의 불법파견 투쟁은 간접고용에 대한 직접고용 투쟁이 가능하며, 그 요구가 정당하다는 것을 보여주었다. 거기에 힘입어서 청소노동자들의 직접고용 요구도 조심스럽게 제출되었다.¹⁷⁾

공공부문에서는 이미 외주화로 인한 공공성의 훼손 문제가 심각하게 제기되고 있다. 2011년 9월에 제출된 ‘코레일 철도안전 점검·평가 결과’에 의하면 인력 운영 효율화를 재검토 하고, 위탁업무 중 중요한 부분을 재직영화 할 것이 권고되고 있다. 외주화를 하게 되면 기술 인력들이 점진적으로 이탈하게 되고 경력 3년 미만자들이 많아서 기술력을 확보하지 못하고, 임금이 높지 않아서 숙련공의 이탈이 지속되므로 제대로 된 유지 보수 업무가 불가능하다는 것이다. 고속1단계 이직률이 3년에 41%로 거의 절반수준이라서 외주보수 안정화에 악영향을 끼친다고 이야기한다. 공공부문의 존재 이유이기도 한 공공성을 유지하고 안전성을 보장하기 위해서도 재직영화가 필수적이라는 사실을 알 수 있다. 위탁된 업무들은 대부분 상시일자

을 쟁취해야 한다는 문제의식을 마무리 시점까지 살리기 위해서 고군분투했다. 이 싸움에서 둘 다 패배했지만 민간위탁과 외주화를 직접고용으로 전환해야 한다는 문제의식을 사회적으로 던졌다는 점에서 큰 의미가 있다.

17) 공공서경서비스지부 청소노동자들은 집단교섭과 투쟁 이후에 직접고용에 대한 요구를 조금씩 시작하고 있다. 2013년 시립대 청소노동자들이 서울시의 정책으로 직접고용으로 전환했으나 오히려 고령노동자들이 해고되는 상황이 발생했다. 그 결과 노동자들은 정부 정책이나 시혜적인 방식으로의 직접고용이 아니라 노동자들의 투쟁으로 인한 직접고용이 중요하다는 점을 각인하게 되었다.

리고, 정부에서는 공공성을 유지하기 위해서 필연적으로 위탁된 사업장에 간섭할 수밖에 없는 조건이다. 결국 위탁이 아닌 직접고용이 해법이라는 것을 의미한다.

이런 속에서 인천공항 노동자들이 집단적인 조직화와 투쟁을 통해서 ‘직접고용 투쟁’을 준비하고 있다. 2011년 공공운수노조의 전략조직사업의 성과가 이어지면서 이후 민주노총의 전략조직사업지로 선정되었고, 간접고용 노동자들이 집단적으로 조직화되었다. 2012년 민주통합당과 통합진보당노동위원회, 공공운수노조·연맹 공동주최로 열린 ‘인천공항 간접고용 비정규직 정규직화 방안 마련을 위한 토론회’에서 인천공항 노동자들을 직접고용하는 것이 비용편익으로도 낫다는 연구결과가 발표되기도 했다. 전체 노동자의 87.4%에 이르는 간접고용 노동자들의 집단성, 그리고 임금과 노동조건 열악함으로 인해서 급격하게 노동조합으로 조직된 노동자들은 직접고용을 자신의 요구로 구체화하고 있다. 2001년에 개항한 인천공항의 경우 처음부터 대다수의 인력이 간접고용으로 일을 하는데 이 노동자들 절대다수를 조직하면서 동시에 비정규직 문제에 대한 사회적인 지원에 힘입어서 투쟁을 확장하고자 한다. 이 싸움의 승패에 따라 공공부문에 만연한 간접고용 투쟁의 방향이 달라질 것이다.

2) 민간위탁 및 외주화 저지 주요 투쟁 개괄

(1) 칠곡환경 투쟁

1998년 IMF경제위기가 닥치면서 공공부문 구조조정이라는 이름 아래 쓰레기수거·운반처리 업무가 민간위탁으로 전환된다. 칠곡군청도 그에 발맞춰 직접 수행하던 청소업무를 민간위탁으로 전환시킨다. 당시 기존에 일했

던 환경미화원에 대해서 임금과 근로조건을 유지하는 것을 전제로 하여 민간위탁업체인 (주)경북위생으로 고용이 승계되었다.

민간위탁으로 전환되자마자 환경미화원들은 임금을 50% 삭감당하고, 365일 쉬는 날 없이 야간작업과 저임금에 시달려야 했다. 칠곡군청 수탁업체인 (주)경북위생(이하“업체”라 함) 환경미화원 12명은 2005년 3월 노조를 결성하고 △임금인상 △정년연장 △노조활동 인정 △쓰레기 톤수 조작 금지 △유령직원 인건비 착복 금지 △체불임금 청산 등을 요구하며 임-단협 투쟁을 전개했다. 그런데 투쟁 중에 갑작스레 업체가 폐업을 하게 된다. 칠곡군청은 2005년 5월 청소대행업체의 허가취소를 단 하루 만에 승인하여 업체소속의 환경미화원들은 전원 해고되어 버렸다.

업체가 폐업되었을 당시만 해도 업체와 칠곡군청의 노조와해공작으로 위장폐업으로 인식한 노동자들은 “위장폐업 철회”를 주요 요구로 걸고 청소업체 사업장투쟁을 시작하였다. 그러나 투쟁 속에서 칠곡군청의 원청 사용자성, 민간위탁의 지배구조에 대한 문제의식, 업체사장의 재위탁이 현실 불가능하다는 판단 등을 근거로 “민간위탁 철회, 칠곡군청의 직접고용”으로 요구를 전환하여 칠곡군청 앞 천막농성에 돌입하게 된다. 환경미화원들과 함께하는 역전거리 문화제, 칠곡 언론사를 통해 칠곡군청 관료 행정에 대한 비판여론 형성, 칠곡 명망가 100인 선언, 칠곡군청 점거농성, 칠곡군수 배상도 낙선운동 등 다양한 활동을 전개하며 지역민을 대상으로 선전하고 지역민의 투쟁 지지를 받으며 사업장 투쟁을 넘어 지역투쟁으로 만들어가고자 노력했다. 하지만 칠곡군이라는 지리적 약점과 지역 내 운동주체가 형성되어있지 못한 가운데 지역사회를 전체를 움직이기 쉽지 않은 한계도 존재하였다.

칠곡환경 투쟁은 12명의 조합원으로 시작하여 1년 6월 투쟁하는 동안 6명의 구속자를 내는 초유의 사태가 벌어지기도 했지만, 결국 고용문제를 해결하지 못했기 때문에 패배했다는 평가를 내릴 수 있다. 그리고 공공부

문이 가지는 지역과의 밀착성으로 지역민들이 지지하고 응원을 했지만 지역의제를 확대해나갈 수 있는 운동주체의 부재로 인해 이 투쟁이 지역운동으로 성장해나가지 못한 점은 아쉬움이 남는다. 또한 제조업의 불법과건 혹은 ‘원청의 사용자 책임’ 요구가 한창 화두가 되기 시작했는데, 공공부문에서는 그러한 간접고용 투쟁과 연계하지 못했다는 점에서도 안타까움이 있다. 또한 환경미화원에 대한 동정과 안타까움으로 지역연대는 형성했으나 이것이 지역의 공공성을 지키기 위한 주요 요구와 과제로 설정되지 못한 아쉬움도 있다.

그러나 철곡환경 노동자들이 민간위탁 철회와 직접고용을 내걸고 했던 원칙적인 투쟁은 이후 환경미화원의 저임금, 열악한 환경을 사회적으로 부각시켰을 뿐만 아니라, 지자체를 대상으로 한 교섭과 투쟁을 만들고자 하는 흐름을 확대시켜왔다는 점에서 중요한 의미가 있다.

(2) KTX 승무원 노동자들의 투쟁

2004년 4월 고속철도의 개통을 앞두고 KTX 여승무원들은 한국철도유통으로 고용되었는데, 철도공사의 비용절감을 이유로 외주화된 자매회사가 위탁 계약을 한 것이다. 고속철도 여승무원을 처음 채용할 당시 ‘선로 위의 스텐더디스’라는 호칭이 있을 만큼 노동조건이 좋을 것이라는 예상이 있었다. 처음 여승무원을 300명가량 선발할 때 4천여 명의 지원자가 몰려 무려 13대 1이 넘는 경쟁률을 기록했다고 한다. 고속철도 개통을 앞둔 상태에서 여승무원들은 철도공사로부터 “2년 내 정규직 전환”이라는 약속을 받았고 이 때문에 그들의 기대감도 매우 컸다. 그런데 한국철도유통에서 열악한 노동조건을 참으며 일하다가 2년 후 정규직으로 전환할 것을 요구하자, 한국철도공사가 아닌 한국철도유통의 정규직으로 채용하겠다는 이야기가 들리게 된다. 그리하여 이들의 불만은 커질 수밖에 없었다.

KTX 여승무원은 서울과 부산 본부에 소속되어 있었고 처음에는 철도산업노조 홍익회본부의 승무지부로 2005년 4월에 노조를 설립하였다. 2006년 2월에 철도산업노조를 집단 탈퇴하고 철도노조 가입을 준비하게 된다. 철도노조는 산별노조로서, 철도산업에 종사하는 노동자는 외주노동자라도 규약 상 노조 가입이 가능했다. 당시 철도노조의 미조직·비정규 특별위원회 활동으로 2005년 4월경 철도공사 서울지방본부에 노동법교실을 개최하였고, KTX 승무지부의 간부들이 교육에 참여하는 것이 계기가 되어 철도노조는 KTX 승무지부의 교섭과 파업준비를 지원하게 되었던 것이다.

KTX 여승무원들은 임금 갈취와 비인권적인 문제들로 불만이 누적되어 있었다. 그리고 승무업무 자체가 위탁을 해서 안 되는 업무라는 인식도 매우 컸다. 초기 준법투쟁을 하면서 내부 결속력도 강화하고 파업의지도 확고해지기 시작했다. 또한 철도노조가 2006년 3월 1일 파업을 예고하고 있었기 때문에 공동파업에 들어가기로 하고, 철도노조 가입을 결의한다. 그런데 규약상 철도노조 가입이 가능하다 하더라도 철도노조 내에서는 KTX여승무원들의 노조 가입을 반대하는 여론도 만만치 않게 있었다. 그렇지만 그전에 새마을여승무원들의 계약해지를 철회시키는 투쟁의 경험과 철도노조 미비특위 비정규전략기금을 통해 비정규직노동자 조직화와 투쟁을 노조 전체사업으로 만들어갔고, KTX 여승무원들이 노조에 가입하는 것을 기정사실화하는 여론작업등 사전작업을 꾸준히 한 결과 철도노조에 집단가입을 할 수 있었다.

2006년 3월 1일 철도노조 총파업투쟁에 맞춰 KTX 여승무원들도 함께 파업에 들어가지만, 철도노조는 3월 4일에 현장복귀를 하게 된다. KTX 여승무원들은 현장복귀가 아닌 파업을 계속하자는 의견이 압도적으로 나와 계속 파업을 전개하게 된다. KTX 여승무원들의 요구는 “정규직화 쟁취!”였다. 다만 ‘기간제 형태의 직접고용 시기를 거쳐서 순차적으로 정규직화할 수 있다’는 점은 전제하고 있었다. 철도공사는 ‘자회사 정규직화’ 입장을

고수하고 있었고, 용역업체는 4월 19일 정리해고를 강행하고, KTX 여승무원들에게 2006년 5월 31일까지 현장으로 업무복귀 할 것을 최종 통보했다. 그러나 몇몇 승무원이 새로 철도공사와 도급계약을 체결한 KTX 관광레저(주)의 정규직으로 채용된 것을 제외하고는 대다수 여승무원들은 복귀를 거부했고 자동으로 계약해지 되었다.

2006년 9월 KTX 승무지부장이 민주노동당사에서 삭발식 및 단식농성에 돌입하고, 2007년 1월에는 전직 새마을호 여승무원들과 함께 농성하기 시작했으며 3월부터 서울역, 용산역에서 단식농성을 전개, 전국 지역본부를 순회하며 집회투쟁을 전개하였다. 시민·사회단체 중재단이 나서서 철도공사와 협의하는 과정에서 역무 기간제로 채용하는 안이 나오기도 하고, 철도노조와 교섭 중에 무궁화호 차장직으로 채용하는 안이 나오기도 하였다. 그런데 교섭권한을 철도노조가 갖고 있었는데, 현장의 요구를 제대로 이해하고 투쟁의지를 교섭에 반영하지 않는 문제들로 인해서, 노동자들이 원하지 않는 안이 나오면서 투쟁에 혼란이 오기도 하였다.

KTX 여승무원들은 ‘정규직화’라는 분명한 원칙이 있었고, 외주화 그 자체가 문제라고 인식하여 파업투쟁을 전개하였다. 자신의 원칙이 분명했기 때문에 타부서로 전환배치하여 채용되는 것은 옳지 않다고 판단하였고, 조합원 총회에서 KTX여승무원의 요구를 왜곡시키는 협상안은 받지 않는 것으로 조합원 결정하고 법정투쟁을 남겨두고 투쟁을 마무리하였다.

(3) 경주 재활용선별장 투쟁

경주시에서 재활용선별장이 가동된 것은 쓰레기 재활용품 분리-수거가 시작된 1999년 부터였다. 재활용선별장 노동자들은 매년 1월에서 12월말까지 1년 단위의 근로계약서를 작성했지만 만60세까지의 정년도 적용되고 있었다. 그런데 2009년 들어 경주시는 1년 단위 계약이 아닌 3개월짜리 단

기계약을 체결할 것을 요구했다. 비정규법(기간제및 단시간근로자보호등에 관한 법률)에 의거해 법 시행 2년이 지나는 2009년 7월 1일 이후에는 무기계약직으로 전환해야 하는데 경주시가 무기계약직 정원이 없기 때문에 6월 말까지만 고용할 수밖에 없다는 것이 이유였다.

노동자들은 분노했고 난생 처음으로 일손을 놓았다. 2009년 1월 2일부터 5일까지 4일간 작업을 거부하며 단기계약서 철회를 요구했으나 경주시의 입장은 변화가 없었고 결국 노동자들은 고용을 보장받기 위해서는 노동조합밖에 없다고 판단하여 경북일반노조에 문을 두드리게 된다. 긴박한 상황에서 노조 가입을 하자마자 경주시와 교섭을 진행했지만 경주시는 교섭에 불성실하게 임했고, 비정규직법을 회피하기 위한 방법으로 타지역 사례조사를 통해 민간위탁이라는 방안을 찾아내고 경주시의회에 재활용선별장 민간위탁안을 전격 상정하게 된다.

2009년 3월부터 경주 재활용선별장 투쟁은 민간위탁 저지투쟁으로 방향을 선회하게 된다. 이후 경주시의회 봉쇄투쟁 등 민간위탁안 의회 통과를 막아내는 투쟁을 전개하며 경주시청 앞 피켓시위, 대시민 선전전, 경주시장 및 경주시의회 의장 항의방문, 서명운동, 집단항의 팩스, 경주지역 노조대표자 연서명 민간위탁반대 성명서 발표 및 신문광고 등과 항의 집회, 경주시청 항의 농성투쟁을 전개하는 등 쉽 없는 투쟁을 이어갔다. 경북일반노조는 재활용선별장 민간위탁 저지투쟁을 △비정규직-여성노동자의 생존권보장 투쟁 △비정규법의 폐해를 바로잡는 투쟁 △신자유주의 사회공공성 후퇴를 저지하는 투쟁 △민주노조를 사수하기 위한 투쟁으로 규정하고 투쟁을 전개했다.

5월 7일 경주시 천군동 쓰레기매립장 봉쇄투쟁을 전개한데 이어 8일 경주시청 앞에서 민주노총 경북본부가 경주시의회 진입투쟁을 전개할 때 경찰의 무차별적인 폭력으로 핵심간부가 척추뼈가 부러져 병원에 입원하게 되는 등 지역 노동자들이 크고 작은 부상을 당했다. 유혈사태가 벌어지고

있는 그 시각에 경주시의회는 한나라당 의원들만으로 임시회의를 개최해 재활용선별장 민간위탁안을 전원 찬성으로 처리하고 만다. 재활용선별장 민간위탁안이 경주시의회를 통과하면서 경주시는 민간위탁추진에 속도를 내기 시작하고 “주민지원협의체”를 중심으로 경주시종합자원화단지“라는 법인을 설립해 위수탁계약을 체결한다. 민간위탁을 거부한 조합원들에 대해서는 6월 30일자로 해고예고통보를 한다.

지역차원으로 확대된 민간위탁 철회투쟁도 본격적으로 진행되면서 “재활용선별장 민간위탁 철회를 위한 경주지역 대책위원회”(이하 대책위라 함)를 구성하고 경주시청 앞 천막농성 돌입, 촛불문화제 자전거대행진, 대시민선전전, 4번의 경주지역 총과업결의대회, 단식농성 등의 고강도투쟁이 전개된다. 그러나 민간위탁안이 상정되고 시의회에서 통과되어 본격적으로 추진되자 운동단위 내에는 논쟁이 발생하게 된다. “투쟁기조는 민간위탁 철회라는 것을 분명히 하여 치열하게 투쟁해야한다”는 입장과 “이미 경주시의회에서 민간위탁이 통과되어 계약까지 이뤄진 만큼 이를 철회시키는 것은 사실상 어렵기 때문에 민간위탁안을 수용하여 고용승계와 노동조건 개선, 노조활동보장을 위한 투쟁을 전개해야 한다”입장으로 나뉘지게 되고 경주시는 민간위탁 철회 절대 불가라는 입장을 더욱 확고부동하게 관철시킨다.

경주시는 “민간위탁 시설에의 취업알선”을 제시하였지만, 531일간 투쟁속에서 재활용선별장 노동자들은 민간위탁 철회라는 분명한 요구와 원칙을 고수한 채 경주시의 제안을 거부하고 투쟁을 정리한다. 고용이라도 유지해야 하는 것 아니냐는 의견도 있었지만 민간위탁 철회라는 의지를 끝까지 분명하게 해야 한다는 데에 투쟁 주체들이 의견을 같이 했다.

경북일반노조는 민간위탁이 공공부문 구조조정과 사유화라는 큰 문제의 한 부분이라는 점을 분명하게 하면서 맞서고자 했었고, 민간위탁의 문제가 공공부문 비정규직의 최전선이라고 생각했다. 그러나 투쟁 중 민간위탁조

례가 통과된 시점으로부터 민간위탁 철회에 대한 투쟁 기조를 둘러싼 내부논쟁은 노동조합의 실력과 한계를 그대로 드러냈다. 결국 민간위탁의 문제점을 전사회적으로 부각시키지 못한 채 해고문제로만 남아 투쟁의 의미를 축소시키게 된다. 투쟁주체들은 민간위탁을 저지하지는 못했지만 민간위탁업체로 들어가서 일할 수 없다는데 의견을 같이했다. 비록 싸움에서 이기지 못했지만 민간위탁의 문제점을 알리고 민간위탁을 저지하는 힘을 축적시켰던 것이다.

(4) 인천공항 노동자들의 투쟁

인천공항은 항공산업과 운송(물류)산업, 그리고 서비스산업이 결합된 복합 산업적 공간이다. 이곳은 효율성 논리에 떠밀려 가장 많은 비정규직이 일하고 있는 곳이기도 하다. 인천공항 시설 내 주된 서비스인 보안검색, 청소, 세관, 소방 등등은 거의 비정규직으로서 공항 전체 노동자의 87%가 간접고용 노동자들이다. 대다수는 공공적인 노동을 제공하면서도 고용형태는 시장화되어 민간기업의 통제를 받고 있으며 상시적으로 해고의 위협에 직면해있는 것이다.

공공노조는 2009년에서 2011년 사이 인천공항에서 간접고용으로 일하는 노동자 조직화를 '전략조직사업'으로 선정하고 재정지원을 했고, 그 성과로 청소노동자 등 간접고용으로 일하는 노동자들이 조직될 수 있었다. 또한 운수노조 산하 공항항만운송본부는 물류노동자들을, 화물연대 역시 물류단지를 오가는 화물노동자들을 조직해왔다. 이러한 조직사업을 전제로 하여 조직을 확대하기로 한 결과 민주노총 2기 전략조직사업 대상지로 선정된다. 처음에는 항만운송노동자 중심의 조직사업으로 계획이 제출되었으나 총연맹이 선정 과정에서 공항지역에서 일하는 비정규직 노동자들로 조직대상을 확대하도록 권고함으로써 조직대상은 확대되었다.

2012년 벽두에 세관분회의 투쟁이 벌어진다. 인천공항세관과 새로이 계약한 용역업체가 2011년 12월 31일 전체 용역업체 노동자들 중 공항전략 조직화사업으로 조직된 31명 조합원을 계약해지하면서 투쟁이 벌어졌다. 공항 내 주요 지역에서의 집중선전전과 점거농성, 조합원 교육 등으로 투쟁의 힘을 모아나갔다. 3주 정도 지속된 투쟁 결과 2012년 1월 18일 세관분회는 용역업체, 공항세관과 전원 고용승계 등을 포함하는 합의에 이르렀고, 용역업체 변경 시에도 고용유지, 용역업체 할당된 인건비 100% 지급 등을 확보하게 되었다. 이를 계기로 공항지역의 간접고용 노동자들이 급격하게 조직되는 계기가 마련되었다. 그 이후로 인천공항공사의 간접고용 노동자들이 급격하게 조직된다. 2012년 상반기에 조직된 로템(탑승교 유지관리)나 오티스(승강기 유지관리)와 같은 민간 아웃소싱 업체만이 아니라 세관 하청노동자 경비용역노동자 등도 조직되었다. 인천공항에서 청소를 담당하는 노동자들도 대거 조직되었다. 공항지역지부를 중심으로 진행된 정책사업, 교육사업, 조직사업, 상담사업을 통해 공항 전략조직사업은 빠르게 안착되었다.

공항전략조직사업단은 인천공항 간접고용 노동자들의 직접고용을 쟁취하기 위한 전략적 방향을 마련하기 위한 연구도 지속한다. 2012년 5월에는 현장노동자들이 참여하는 ‘직접고용 전환 방안 마련을 위한 정책워크숍 및 공개토론회’를 진행하면서 현장의견을 청취하고, 2012년 6월에는 ‘인천공항 간접고용 비정규직 정규직화 방안 마련을 위한 공개토론회’를 국회에서 개최하여, 중요한 전략적 결정을 내린다. 그것은 직접고용의 방안으로서 ‘공단화’라는 우회로를 폐기하고 바로 ‘인천공항 아웃소싱 부문 공사화’라는 전략 의제를 설정한 것이다. 이를 통해서 공항 간접고용 노동자들의 정규직화를 사회적으로 이슈화하는 작업만이 아니라 이를 현실화하기 위한 투쟁을 기획하였다. 그것은 지역통일교섭과 공동투쟁을 통해서 정규직화 투쟁의 힘을 만들어나가는 것이었다.

2013년에는 지역통일교섭을 추진하고 그 성과로 미조직노동자 조직화의 성과를 남기고자 했다. 그래서 중간허리로서 노조간부 양성을 위한 지속적인 교육을 실시하고, 전조합원 교육을 진행하며, 공동교섭을 추진하였다. 그리고 공동의 파업을 위한 준비를 시작하였다. 하지만 노동위원회의 행정 지침으로 인해 투쟁 일정이 차질이 생겼고, 공항공사 사용자들에 대한 영향력 행사와 노조탈퇴 압박으로 인해서 일부 사업장이 집단탈퇴를 하기도 하였다. 하지만 이런 한계에도 불구하고, 집단교섭과 집단투쟁이라는 방침 아래 투쟁을 조직하고 있으며 직접고용 투쟁이라는 의미있는 싸움을 현실화하기 위한 준비를 하고 있다.

3) 외주화 및 민간위탁에 맞선 투쟁의 의미와 과제

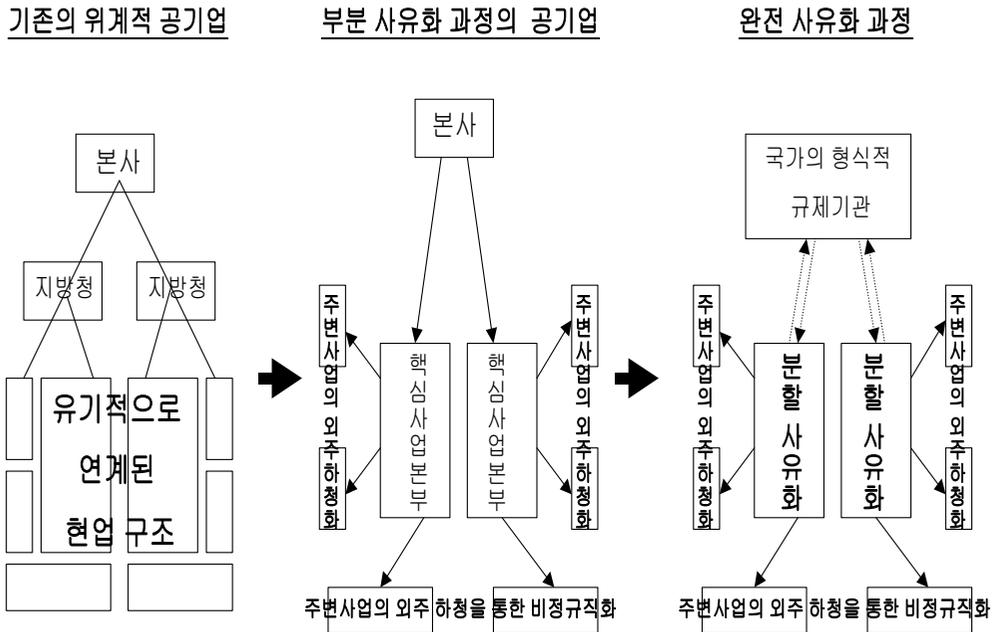
(1) 사유화 전단계로서 외주화

[그림 4]에서 볼 수 있는 것처럼 공공부문의 사유화 과정은 민간위탁과 외주화를 전단계의 과정으로 한다. 본사를 핵심사업본부로 나누고, 그 외의 주변사무의 경우 외주화 하고, 주변사업의 경우에는 하청으로 전환하는 등 비정규직을 늘리게 된다. 이 과정에서 이미 공공역역에 이윤을 중심으로 하는 민간논리를 도입하는 것이다. 공공부문의 외주화는 처음에는 비핵심업무에서부터 들어온다. 청소, 식당 등의 외주화로부터 시작하여 이후에는 중요업무까지 외주화가 된다.

도시철도의 경우 비핵심업무에서부터 외주화가 시작되었다. 하지만 차량기지 내 입환 업무를 하는 기관사에 대해서 외주위탁이 실시되는 등 핵심업무인 기관사 업무에도 외주위탁이 시작되고 있다. 서울시에서는 강력한 문제제기로 입환 업무 기관사에 대한 외주위탁이 중단되었으나 대구

등에서는 외주위탁이 진행되면서, 사실상 핵심업무도 외주화가 가능하다는 것을 보여준다.

[그림 4] 사업본부제와 분할사유화, 그리고 외주하청간의 관계



* 김성구, 심용보편(2008). “신자유주의와 공공부문 구조조정”. 문화과학사. 72쪽

철도에서도 핵심사업부문은 ‘사업부제’화 하여 중점적으로 관리하되 주변 사업부문은 외주나 하청으로 분리했다. 승차권 발매, 레일 및 침목교환, 정비창 주물공장과 청소 및 수선, 전산정보, 철도청 전기설비, 정치창의 무개화차 등으로 이어져 핵심업무라고 할 수 있는 선로유지보수 업무도 외주화되고 있다. 철도공사는 2011년 11월 말 경의선, 안산선, 중앙선, 경전선의 4개사업소 선로유지보수 업무를 외주화하겠다고 밝히고 계속 추진 중에 있다. 특히 2007년 철도공사 외주화타당성 보고서에 의하면 핵심업무라고 할 수 있는 고속철 전기설비나 통신망관리, 고속철 제어설비와 건널목 보

수와 관계센터 SCADA 보수나 철도전기설비보수에까지도 외주화가 진행된 상태이다. 그리고 전문성이 요구되는 업무라는 이유로 외주화를 유지하는 것이 타당하다는 방침도 나와 있다. 이제는 핵심과 비핵심업무의 구분이 없이 외주화가 진행되는 것이다.

한국통신은 분사와 도급화라는 구조조정으로 진행되었다. 계약직 노동자들에 대한 해고와 도급으로의 전환은 여성 정규직 노동자들에 대한 분사로 이어졌고, 이것은 결국 한국통신 사유화, 즉 KT로의 전환으로 이어졌다. 사유화(민영화)는 어느 날 갑자기 진행되지는 않는다. 철도도 정비 등의 외주화로부터 시작해서 KTX의 승무를 외주화하고 각종 자회사를 만들어서 외주를 공식화해왔다. 코레일은 지금 자회사 설립을 뼈대로 하는 경쟁체제 도입 방안 등으로 사유화를 진행한다. 외주화는 이미 사유화의 전 단계이자, 또는 그 자체가 사유화이다. 도급과 외주화는 이미 공공사무의 운영을 민간에게로 위임하는 것이기 때문이다.

그런 점에서 한국통신계약직이나 KTX 승무원들의 투쟁은 그 자체가 이미 사유화에 저항하는 투쟁일 수밖에 없는 것이다. 하지만 철도노조의 사례에서 볼 수 있는 것처럼 정규직 노동자들의 구조조정에 맞서는 투쟁과 KTX 승무원들의 투쟁은 분리되었다. 정규직과 비정규직의 공동 파업이 공동의 목적 아래 진행되는 것이라는 인식이 많지 않았고, 승무원들의 투쟁은 단지 비정규직 문제인 것으로 치부되었다. 그렇기 때문에 대다수 철도노동자들은 KTX 여승무원 투쟁에 ‘연대’했지, 이것을 자신의 투쟁으로 간주하지 못한 것이다.

2006년 당시 철도노조가 3월 1일자로 파업을 예고하고 있었기 때문에 승무원들도 함께 파업에 들어가는 것으로 결정하고 철도노조에 가입하였다. 그러나 철도노조는 3월 4일, 파업에서 복귀하였고 승무원들만이 남아서 투쟁하게 되었다. 그리고 철도노조가 그 파업을 받쳐주지 못했다. 2007년에는 임단협의 원칙으로 승무원 문제를 분리시키지 않는다는 방침이 있었다. 그러나 해고자복직 등 노사협상안은 잘 나왔지만 승무원문제 해결이 되지 않

왔고 그 원칙에 따라 노조에서 그 안을 받지 않겠다고 하다가 결국 탄핵을 당했고, 보궐선거로 당선된 지도부는 투쟁을 마무리하기 위해서 회사측의 '자회사' 안을 받아 승무원들에게 강요하기도 했다.

- 이철의(당시 철도노조 미비특위 담당자) 인터뷰 내용

철도의 외주화는 아직도 진행형이다. 기관사 1인승무 확대, 역 56곳의 무인화, 열차 승무원들의 강제 순환전보, 그리고 전기업무의 일부 외주화 등 구조조정은 지속된다. 그리고 분할 사유화도 본격화되고 있다. 이제는 공공부문의 외주화가 사유화의 전단계라는 사실을 인식하고 공동투쟁을 시작해야 한다. 특히 외주화를 막기 위한 싸움만이 아니라 이미 외주화된 부문의 노동자들을 적극 조직하고, 그 노동자들과 더불어 재직영화를 위한 싸움을 만들어야 한다. 그럴 때 공공부문의 사유화를 막고 공공성을 지켜낼 수 있다.

(2) 공공성 훼손에 대한 사회적 문제제기

공공부문의 민간위탁과 외주화는 공공성을 훼손하게 된다. 민간위탁의 대상 기준에 대해서 정부에서는 '민간수행이 효율적인 비교적 단순집행 기능'을 중심으로 한다고 이야기하지만 그 기준은 대단히 포괄적이어서 얼마든지 민간위탁 대상 업무를 확대할 수 있다. 특히 유지보수 업무나 안전점검 업무의 위탁은 안전을 위협하고, 생활쓰레기 업무에 대한 민간위탁은 지역 토호들과 결탁하여 더 많은 비용을 들이면서도 쓰레기 처리가 제대로 되지 않게 한다. 전산시스템의 민간위탁으로 개인정보가 함부로 유출될 가능성도 있다. 민간위탁은 결국 공적으로 진행되어야 할 공공사무를 민간에게 맡기고, 이것을 '비용'의 개념으로 환원함으로써 공공성을 훼손한다는 문제점을 갖는다.

<표 12> 민간위탁 대상 기준 및 대상 분야

	대상 기준	대상분야
1	민간수행이 효율적인 비교적 단순집행 기능	시설물 유지·보수, 공원시설관리 등, 식당운영, 전산시스템 유지·보수관리 등
2	비권력적 시설관리 기능등 민간참여로 전문성을 높일 수 있는 기능	하수처리장, 쓰레기소각장, 분뇨처리장 등의 운영
3	민간이 더 우수한 전문기술을 갖춘 시험·연구조사기능	교량안전점검, 안전시험 등
4	단순집행적인 시설·장비관리기능	청사관리, 조경관리, 방호관리, 가로등·전기 시설관리, 관광지·유적지관리 등
5	서비스제공 기능	방역, 예방접종, 민간교육, 장묘(납골당, 공원묘지) 관리 등
6	민간운영시에 운영이 활성화되는 기능	문화예술회관, 체육시설 같은 시민이용 개방 시설 등
7	비영리단체에 재정보조 등을 통해 관리가 효율적인 기능	각종 사회복지시설, 청소년 수련시설 등
8	민간시장 기능을 통해 자원동원이 효율적으로 이용 가능한 기능	양모, 화훼관리, 잠종관리, 원종관리 등
9	급속히 발달하는 기술기능 습득이 필요한 사무	기술교육, 직업훈련 등 교육위탁사업 등
10	현업 및 생산·제작 기능	공보발간, 홍보물 제작, 기타 간행물 제작 등

* 자료: 유현경(2008). 「서울시 민간위탁 현장과 문제점」, 서울시 민간위탁·외주화 대응을 위한 활동가 워크샵 보고서

정부는 효율성이라는 미명 아래 공공부문 간접고용화를 적극 추진하지만, 공공성은 훼손되고 있다. 정부가 성공사례로 꼽는 논산 상수도 위탁 전과 후를 보면 1인당 연간 수도요금 평균 21,983원에서 38,482원으로 상승했고, 재활용 처리 업무가 민간위탁 되면서 서비스 질도 급격하게 나빠졌다. 레디앙의 2006년 5월 5일자 김승균 광주전남공공서비스노조 사무국장의 인터뷰에 따르면, “재활용 업무가 민간업체로 이전되면서 업체는 재활용 마크가 찍힌 폐기물만 처리하고 있다”고 하며, “생활식료품 용기나 조각난 스티로폼 등 재활용품으로 분류되지 않는 용품들은 처리되지 못하고

버려져 환경오염이 심화되고 있다”고 한다. 철곡환경 노동자들도 외주화 이후에 오히려 청소비용이 증가하고 철곡 주민들에게 손해를 끼쳤다고 판단하고 있다.

이것은 KTX도 마찬가지이다. 여승무원들이 불법파견의 가능성을 제기 하자, 철도가 직접 개입하지 않는다는 것을 보여주기 위해서 여승무원들에게 안전과 관련한 업무를 하지 말도록 지침이 내려가기도 했다. 정비의 외주화는 더 심각하다. 철도 외주회사인 코레일테크에서는 전차선 분야 기술자를 구하기 어렵기 때문에 기술자 자격요건 완화를 요청하고 있다.¹⁸⁾ 전차선 분야 기술자가 들어오지 않거나 이직이 잦은 이유는 나쁜 노동조건과 노동환경 때문인데 노동조건은 높이지 않고 기술자 자격요건을 완화하여 저임금 인력을 채용하려고 하는 것이다. 결국 숙련공들은 이탈하고 잦은 인력교체로 인해서 유지보수 품질은 떨어질 수밖에 없는 상황이다.¹⁹⁾

예산낭비도 심각한 상황이다. 한국전력에서 발전 5개사가 분사된 이후, 전력산업인력을 재편하면서 경쟁체제를 도입하였고, 1,300여 명의 정비기술자를 감축하면서 전력 공급이 불안정해지기도 했다. 게다가 발전의 주 연료인 유연탄을 구입할 때 발전회사 간 경쟁을 함으로써 연료구매 경쟁력이 약화되어서 5년간 7,700억 원의 정부 손실이 발생하기도 했다. 안양시로부터 생활폐기물 수집·운반 업무를 위탁받은 성일기업, 원진개발은 경비 중복계상(24억여원), 환경미화원 수 부풀리기(2억여원), 환경미화원 임금 착복(10억원) 등으로 수십억원의 부당이익을 취했으나 안양시는 이미 위탁한 업무에 대해 책임이 없다는 입장을 고수하여 크게 문제가 되기도 했다.

민간위탁으로 인한 사고의 책임도 불분명해진다. 서울대병원은 전기와

18) 철도청의 ‘용역품질 향상을 위한 코레일테크(주) 간담회’ 건의사항 검토 결과. 2011. 7. 28.

19) 2011년 11월 인천공항철도 계양역에서 인부 5명이 열차에 치여 사망하는 참극이 벌어졌다. 인천공항철도의 경우 코레일이 레일테크라는 회사에 선로유지보수 업무를 외주화 하였는데, 일이 힘들고 저임금이다 보니 근속년수가 짧고 고령자들이 많을 수밖에 없었다. 그래서 기술축척도 힘든 상태였다. 비용 절감을 우선으로 하는 민간 기업은 열차 안전에 대한 관심도 없고 일하는 이들의 안전수칙도 제대로 지키지 않는다.

시설관리를 담당하는 업무가 외주화 되었는데 사측은 노조 탄압을 위해 조합원들을 무원칙하게 순환배치하면서 태풍으로 인한 전기공급 중단 사태에 제대로 대응하지 못했다. 병원의 전기 및 시설과 설비는 환자의 생명과 직결되는데도 무분별하게 외주화하고 원칙 없이 배치전환을 하면서 생긴 문제인 것이다.²⁰⁾ 특히 서울대병원의 경우 환자에게 제공하는 급식의 경우 치료의 연장으로 보기 때문에 핵심업무로 분류하고 외주화를 하지 말아야 하고, 교육부도 환자급식업무의 경우 주변업무인지를 검토할 필요성이 있다고 했지만 서울대병원은 외주화를 유지하는 것으로 결론을 내리고 있다.²¹⁾

외주화에 맞서는 공공부문 노동자들의 투쟁은 공공성의 훼손에 대한 문제제기가 핵심이며, 어차피 공공기관이 직접 관리하고 감독할 수밖에 없다면 공공성을 지키기 위해서라도 직접고용을 요구해야 한다.

(3) 지역사회와의 연대망 구축

공공부문은 시민들의 삶과 긴밀한 연관을 맺는다. 특히 지자체의 공공사무는 지역사회의 공공성을 지킬 수 있느냐와 긴밀하게 연관을 맺게 된다. 외주화된 직무를 다시 직영으로 돌리는 싸움은 지역주민들의 삶과 연관되어 있기 때문에 지역 주민들의 지지 속에서 힘을 얻는 경우가 많이 있다.

민간영역에서의 조직화 및 노동권 보장 투쟁과 공공부문에서의 투쟁은 그 의미가 서로 다르고 이에 따라 투쟁이나 조직화 양상도 달라져야 한다. 노동권의 확보와 살맛나는 일터 만들기는 해당 노동자의 이해관계 뿐 아니라 공공서비스를 향유하는 지역 주민들의 이해관계와도 맞아떨어져야 한다. 그렇다면 노동권 보장의 문제를 공공성 확보의 문제로까지 확장해서 고민하고 실천하는 것이 필요하다. 지역주민은 매우 이중적이다. 행정행위의 대

20) 공공노조 의료연대, 2010, 외주화 저지 교육안

21) 2007년 서울대병원 외주화 타당성 검토 보고서

상으로서 수동적이고 힘없는 존재이기도 하지만 세금을 납부하고 이에 걸맞는 대우를 요구하는 적극적 소비자이기도 하다. 공공부분의 승패가 단지 단일 사용자를 향한 투쟁주체의 역량에만 달려있는 것이 아닌 이유이기도 하다. 투쟁 명분에 있어서 공공서비스의 수요자인 주민들의 호응을 적극적으로 조직하는 것이 요구 관철 여부에서 주요하게 작용한다. 따라서 직영 노조이든 위탁사업장 노조이든 노동권 보장 요구를 공공성 확보의 문제로 연결지어서 적극적으로 주민들에게 선전하고 공익적 차원에서 결합시켜야 한다.

- 한국비정규노동센터, 2006, [지방자치단체 환경미화업무 민간위탁의 문제점과 대안], 한국노총 중앙연구원

경기 안산시 상록도서관은 민간위탁 후 수강료 위주의 사업을 집중 기획하는가 하면, 비용절감을 위해서 전문 사서의 수를 줄이고 상시적인 단기 일용직을 고용하기 시작했다. 그러다보니 도서관리가 제대로 이루어지지 않고, 장서구입을 회피하는 등의 문제가 발생했다. 결국 공공도서관으로서의 기본 운영보다 돈벌이에 급급한 운영에 참다못한 시민들의 비판이 이어져 시 직영으로 재전환되었다. 시민들의 직접적인 문제제기가 직영 전환으로 이어진 것이다. 전주시 상수도 민간위탁 투쟁도 마찬가지이다. 2004년부터 시작된 상수도 민간위탁에 대해서 2005년 전주시민회 등 18개 지역 시민사회단체들이 ‘전주시 상수도 민간위탁 반대 물 공공성 확보를 위한 시민사회단체 대책위원회’를 만들어서 반대투쟁을 함께 했다. 상수도 민간위탁은 결국 공공부분의 사유화 과정이며, 이는 결국 물에 대한 시민의 통제력 상실과 상수도 요금 인상 등 시민부담을 가중시키는 결과를 나타낼 것이라는 점에서 지역 투쟁을 함께 만들어낸 끝에 민간위탁을 저지할 수 있었던 것이다.

칠곡환경 노동자들의 투쟁은 지역투쟁을 만들어내기 위한 노력을 많이 기울였다. 칠곡군청을 상대로 한 투쟁이면서 칠곡군이라는 소규모 지역에 노조를 만드는 발판이 되기도 했던 것이다.

칠곡환경 노동자들의 투쟁은 공공적인 투쟁이면서 지역적인 투쟁이었다. 환경미화원이 저

임금과 열악한 환경을 개선하기 위해서 노조를 만들었지만 생활쓰레기 수거·운반은 지역민의 삶에 직접적인 영향을 주는 공공영역이었으므로 주민들의 응원과 지지가 있었고, 사업장의 투쟁이 아니라 칠곡군청을 상대로 한 지역적 투쟁으로서의 의미도 있었다. 칠곡환경미화원들과 함께하는 역전거리의 투쟁문화제, 칠곡신문사를 통한 칠곡군청 관료행정에 대한 비판여론 형성, 칠곡 명망가 100인 선언, 배상도 낙선운동 등의 다양한 활동을 통해 지역민들과 함께 호흡하고 소통하며 투쟁을 만들어나갔다. 투쟁의 타겟은 배상도 군수라는 칠곡군청이었으나 지역투쟁을 만들기 위해서 지역민을 대상으로 한 선전활동을 많이 했다.

- 김진근(2006년 투쟁당시 대경공공서비스 노동조합 조직국장) 인터뷰

환경미화원들의 인권선언이며 시민권 획득 투쟁이기도 했던 칠곡환경의 투쟁은 단지 노동자들의 노동권에 그치지 않고 지역민들과 함께하는 공공성 투쟁이었고, 소단위 지역에서 지역민으로 공고동락하던 지역민인 환경미화원의 실상과 실태를 폭로하면서 마을 구석구석까지 선전전을 하면서 지역여론을 확산시킨 투쟁이었다. 생활쓰레기가 지역민들과 밀착된 사안이기도 해서 그럴 수 있겠으나 이 투쟁 자체를 지역민들과 함께하는 투쟁으로 만들기 위한 부단한 노력의 결과이기도 했다. 공공부문 외주화에 맞서는 투쟁에서는 지역민들과 함께하는 공간을 확보하고 함께 투쟁하고자 하는 노력이 중요하다.

(4) 외주화에 맞선 투쟁의 목표로서 재직영화

김대중 정권 시절 민간위탁·외주노동자들의 투쟁은, 애초의 약속을 지키지 않고 외주화된 노동자들의 노동권을 떨어뜨리는 것에 대한 저항이었다. 그러나 외주화와 민간위탁이 일반화되고 난 이후 노동자들의 노동권을 지키는 것은 결국 재직영화밖에 없다는 것을 깨닫게 되었다. 공공부문의 외주화는 ‘인건비 절감’이라는 목표 아래 진행되는 것이고, 그 속에서 외주노동자들의 노동권이 지켜질 수는 없었기 때문이다. 따라서 노무현 정권시절부터 재직영화를 위한 투쟁이 줄기차게 진행되었다. 칠곡환경 노동자들

의 투쟁, KTX 승무원 노동자들의 투쟁, 그리고 경주 재활용 선별장 노동자들의 투쟁에 이르기까지 매우 지난한 투쟁들이 있었다. 이 투쟁은 대부분 무모한 투쟁으로 평가받았지만 민간위탁과 외주화 저지투쟁의 의미와 명분이 있었기 때문에 사측에서 자회사 방식 등으로 고용승계안을 다시 내밀었을 때 과감하게 그 안을 수용하지 않고 투쟁을 마무리했다. 그 과정에서 민간위탁과 외주화의 문제점이 사회적으로 알려진 것이다.

경주재활용선별장 투쟁은 패배한 투쟁이다. 경북일반노조가 깨질 각오로 투쟁에 임했던 것은 공공부문의 구조조정과 민영화 문제에 맞서고자 했던 것도 있고 공공부문 비정규직의 최전선이라고 판단했기 때문이다. 그런데 투쟁 중 민간위탁이 조례로 통과된 후 내부 논쟁이 커지면서 민간위탁의 문제점은 부각시키지 못하고 해고문제로만 남는 투쟁이 되어서 패배한 투쟁이라고 생각한다. 선별장 투쟁은 깨질 각오로 시작했다. 다른 투쟁보다도 더 힘든 싸움이라고 각오를 했었다. 이 투쟁에 대한 기초와 방향을 설정하고 설득하여 민주노총 경주지부가 좀 더 단합했더라면 설사 깨질 가능성이 높더라도 경주지역에서 획을 긋는 투쟁이 되었을 것이라고 생각한다. - 오세용(투쟁 당시 경북일반노조 정책교육국장) 인터뷰

실제로 깨지는 것을 각오하고 민간위탁과 외주화의 문제를 알리기 위해서 투쟁했던 이들은 투쟁에서 패배했다. 하지만 이 투쟁은 새로운 가능성을 남기고 있다. 민간위탁과 외주화는 결코 그대로 두어서는 안 된다는 것, 반드시 재직영화를 해야 한다는 문제의식을 공공부문 운동에 던진 것이다.

‘공공적 사무’라는 공공부문 업무의 본질적인 속성상 외주화가 되었다 하더라도 이 업체는 공공기관의 유관 사무와 유기적으로 작용하여 공공적 가치에 부합하게 실행해야 하므로, 공공기관의 직접적인 지휘·감독과 불가분의 관계에 있을 수밖에 없다. 각종 법령에서 민간위탁 시에 공공기관의 관리와 감독을 명시하는 것도 민간위탁이나 외주용역을 통해 공공적 사무 수행에 대해 민간업체에게 완전히 권한과 책임을 이관하여 수행하게 하는 것이 사실상 불가능하며, 공공적 사무의 수행은 간접고용에 적합하지 않다

는 점을 드러내는 증거이다. 또한 민간업체에 위탁·용역도급하는 계약은 일정기간 주기적으로 입찰절차를 반복하여 용역계약을 맺으면서 용역업체는 매번 변경되지만 노동자는 그대로이다. 입찰절차를 통해 반복적인 용역도급계약(업체변경)을 하지만 업무수행은 동일한 노동자에 의해서 계속 이루어지는 것이다. 상시업무에 노동자들은 동일한데도 표면상 입찰계약을 통해 용역업체들만이 변경되어 들고 나는 비정상적인 시스템은 공공기관이 노동자들이 수행하는 공공적 사무에 대한 지휘·통제력은 유지하면서도 노동법상 사용자 책임은 피하기 위한 방안일 뿐이다. 그러므로 민간위탁과 외주화된 업무는 반드시 재직영화 투쟁으로 발전해야 한다.

제주 서귀포시는 1999년에 민간위탁했던 생활폐기물 수집 운반 및 재활용 폐기물 처리 업무를 2006년 직영으로 전환했다. 서귀포시는 직영화 과정에서 인력을 전원 흡수하여 업무의 안정성 및 고용안정을 확보한 모범 사례이기도 하다. 직영으로 전환한 후 연간 약 4억 원의 예산 절감 효과가 발생(관리비 및 이윤 2억, 사무원 인건비 1억, 재활용품 판매 수입 1억 등 예산 절감)했고, 청소의 신속성과 공정성이 확보되었으며 민원사항도 즉시 처리되었다고 평가한다. 또한 청소인력이 체계화되고 공무원으로서의 소속감이 커지고 인력이 적재적소에 배치될 수 있었고, 그리고 차량운영일지에 의한 운행기록 작성, 주유카드 사용 등으로 청소예산의 투병성이 확보되었으며, 각종 체육 행사 및 환경정비 등 공공청소에 신속하게 대처할 수 있었고 재활용품 판매 대금이 약 2억 원 정도 세외수입으로 들어왔다는 점을 큰 성과로 꼽고 있다.

마찬가지로 공공부문의 공공성도 확보하고 노동자들의 권리도 제대로 보장하기 위한 재직영화 투쟁을 준비하고 있는 곳이 있다. 바로 인천공항 노동자들이다. 8년 연속 서비스 1위 공항인 인천공항에서 일하는 노동자들의 87%가 비정규직이다. 대다수가 외주·용역 노동자들이다. 인천공항에 근무하는 노동자의 평균 근속연수는 7.4년이지만 대부분 1년마다 근로계약이

새로 맺어지고 근속수당도 없다. 최소 3년, 최장 8년에 한 번씩 용역업체가 교체될 때마다 노동자들은 고용불안을 느낀다. 이런 불합리한 삶을 끝내기 위해서 인천공항 노동자들은 직접고용을 요구하는 투쟁을 준비하고 있다. 2013년~2014년에 진행될 인천공항 노동자들의 '직접고용 투쟁'은 이후 민간위탁과 외주화된 노동자들의 투쟁에 큰 영향을 미치게 될 것이다. 이 투쟁에서 승리해야 하는 이유이다.

4. 공공운수노조·연맹의 비정규투쟁 평가

1) 구조조정 저지 투쟁

: 비정규투쟁에 대한 인식-정규직과 비정규직 공동투쟁

금속노조에서는 정규직과 비정규직의 갈등이 심각한 문제로 대두된다. 그에 비하면 공공부문에서는 정규직과 비정규직의 관계가 그다지 심각한 것으로 보이지 않는다. 그것은 공공부문이 대다수 업무가 고용형태에 따라 분할되어 있고 같은 일을 하는 노동자라는 인식이 많지 않기 때문이다. 이런 직무에 대한 분할 인식을 뛰어넘으면서 공공부문 구조조정에 맞서는 공동투쟁을 조직하는 것이 공공운수노조·연맹이 해야 할 역할이다.

그런데 초기 공공부문 투쟁에서는 연맹이 이러한 역할을 충분하게 하지 못했다. 그 때에는 공공부문 비정규직 투쟁이 구조조정 투쟁과 연관되어 있다고 인식하기도 어려웠고, 민주노조운동 안에서 정규직과 비정규직의 갈등이 최초로 불거진 사례이기 때문에 이것을 어떻게 조율하고 원칙에 맞게 밀고나가야 하는지에 대한 전형을 세우기 어려웠기 때문이다. 그러다보니 초기 공공연맹에서는 비정규직 투쟁의 요구를 조율하려는 태도를 가질 수밖에 없었다.

“한국통신계약직 이야기를 하면서 지금 이야기하는 것이 무슨 의미가 있을까 생각한다. 그 때에는 최선을 다한 싸움이었지만 몇몇 활동가들의 헌신으로 이길 수 있는 싸움은 아니었다. 자본가들은 총단결 하는데 우리 노동자들은 단결하지 못하는 싸움이였다. 대표적인 예로 기업별 노조와 노동자들이 연대하지 못하는 것, 즉 내부의 적이 더 많았던 것 같다. 투쟁의 의지를 꺾고 회유하려는 태도가 요즘도 나타난다. 그런데 차이라면 요즘은 그런 태놓고 그런 태도를 취하는데 그 때에는 그런 태도가 부끄러운 일이라는 것을 알았다는 차이 정도이다.

- 한국통신계약직 당시 함께했던 동지의 인터뷰

공공연맹은 대의원대회를 통해서 의사결정을 하는 구조를 가지고 있다. 당시 60%가 한국통신 대의원이었다. 한국통신 대의원들이 비정규직 문제만 나오면 모르쇠로 일관했는데 그 상황에서 연맹이 결정할 수 있는 것이 없어진다. 노노갈등이 심각했지만 연맹에서 해결의 지가 없어보였다.

- 홍준표(당시 한국통신계약직 노조 위원장) 인터뷰

물론 상황은 이후 많이 바뀌었다. 근로복지공단 비정규직 투쟁과정에서는 공공연맹 전체가 집중적인 지원을 하면서 투쟁을 승리로 이끌기 위해서 노력을 해왔다. 한국통신계약직 투쟁에서의 반성에 근거한 것이었다. 또한 칠곡환경 노동자들이 투쟁할 때 칠곡군청 점거투쟁으로 4명이 구속되는 상황에서 공공연맹이 대규모 집회를 개최하면서 칠곡으로 집중시키는 등, 작은 투쟁이라고 하더라도 공공연맹 전체가 집중하기 위한 노력을 많이 기울여왔다. 하지만 중요한 것은 대중집회라는 형태의 지원만이 아니라, 이런 투쟁이 갖는 의미를 공공연맹 조합원들에게 교육하고, 이것이 구조조정에 맞서는 공공연맹 전체의 공동투쟁으로 전환할 수 있도록 힘을 다하는 것이어야 한다.

예를 들어 KTX 승무원 투쟁을 할 때, 철도노조가 이 투쟁을 철도 구조조정 문제로 바라보지 못하고 2007년 임단협에서 승무원을 배제한 상태로 투쟁을 마무리하고, 회사측의 안을 승무원들에게 강요할 때 상급단체인 운

수노조가 적극적으로 철도노조를 설득했어야 한다. 물론 공공연맹이나 운수노조가 철도노조에 큰 영향력을 발휘하기 어려운 구조이기는 하지만 그렇다고 하더라도 이것을 개별 사업장의 판단으로만 내버려두는 것이 아니라 적극적인 개입과 지도를 통해 구조조정 싸움으로 만들어나가려는 노력이 필요했던 것이다.

특히 학교비정규직이나 민간위탁된 노동자들의 투쟁에서는 단지 공공운수노조연맹 산하 노조만이 아니라 공무원노조나 전교조와의 관계에서도 중요하게 역할을 해야 한다. 예를 들어 학교비정규직 노조의 영어전담강사의 고용문제가 심각하게 대두되고 있는데, 전교조에서 영어전담강사제도를 폐지해야 한다는 입장만 내고, 그 노동자들의 고용문제에 대해서는 대안을 내놓지 않고 있다. 이에 공공운수노조·연맹이 전교조를 설득하면서 공동의 대안을 만드는 것이 매우 중요하다.

민간위탁된 노동자들의 투쟁에서 공무원들의 태도가 문제가 될 때가 많이 있다. 칠곡환경의 투쟁 때 공무원들은 노조탄압의 선봉에 서기도 했다. 이 때 공무원노조가 나서서 칠곡군청의 공무원들이 투쟁에 대한 직접적인 지원이 아니더라도, 탄압만이라도 하지 않았다면 노동자들의 상처도 크지 않았을 것이다. 공무원노조를 만나고 연대를 촉구하는 역할을 하는 것도 공공운수노조·연맹의 역할일 수밖에 없다. 공공부문에서 정규직과 비정규직의 갈등관계는 지속될 수밖에 없다. 이에 대해서 공공운수노조·연맹이 조율하기만 하는 것이 아니라, 공공부문 비정규직 문제와 구조조정 문제는 분리된 것이 아니라는 관점 아래 정규직을 설득하고 공동투쟁을 만들어나가는 깊이 있는 개입이 요구된다.

2) 개별사업장 단위를 뛰어넘는 공동투쟁 전략

공공부문 10년 투쟁의 역사에서 개별사업장 단위를 뛰어넘는 공공부문

구조조정에 대한 공동의 대응은 그다지 많지 않았다. 개별 사업장에 대해서는 최선을 다해서 지원을 하지만, 특정한 시기에 비슷한 조건에서 벌어지는 투쟁을 묶어세우고, 이것을 정부에 대한 공동전선으로 만들려는 역할을 다하지 못한 것이다.

칠곡군청에서 투쟁을 할 때 대구지역비정규노조 연대회의 차원에서 직접적인 지원을 해왔고, 칠곡군청 점거투쟁 당시에는 전비연이 함께 결합하여 투쟁했고, 그 결과 전비연 의장이 구속되기도 했다. 그 당시에 이미 KTX 승무원 투쟁 등 외주화가 화두가 된 투쟁이 전국적으로 전개되었지만 이 투쟁을 하나로 묶는 전망을 세우지는 못했다. 산업인력공단비정규 노동자들이 ‘노동부공동투쟁본부’를 만들 때에도, 이미 그 당시에 노동부 산하 비정규직들이 동일한 조건 아래에서 고통받고 투쟁하고 있다는 전제 위에서 출발한 것이지만, 공공연맹이 여기에 적절한 역할을 하지 못했다. 2007년 송파구청이나 학교비정규직, 그리고 이랜드-뉴코아 노동자들의 투쟁, 그리고 기륭전자 노동자들이 여성사업장들을 중심으로 공동투쟁을 할 때에도 연맹이 함께하기보다는 자생적인 연대가 활성화되었던 것이다.

특정한 정세가 있을 때 노동자들의 투쟁은 터져 나오게 된다. 공공부문의 경우에도 정부의 구조조정 정책에 따라서 대규모 해고가 되기도 하고, 일상적 구조조정 과정에서 차별에 대한 문제의식이 확산되기도 하고, 대규모로 외주화가 진행된다면 그에 저항하는 투쟁이 만들어지기도 하고, 공공부문 비정규대책에 따른 해고와 저항이 만들어지기도 한다. 그 때마다 그런 투쟁들을 아우르고 하나로 만들기 위한 노력이 필요했으나 공공연맹에서는 그것을 자신의 과제로 삼기보다는 개별 투쟁에 대한 지원에 머물러 있었다. 당장 투쟁사업장이 없다 하더라도 공공운수노조·연맹은 정세에 맞는 투쟁을 기획하고 투쟁 주체를 세우면서 투쟁을 조직하기 위한 전략적인 노력을 기울여야 한다. 그럴 때에야 공세적인 투쟁도 가능해진다.

2013년에 들어와서야 ‘공공부문 비정규 연대회의’가 출범했다. 하지만 이

것은 여전히 한시적 공동투쟁체이다. 게다가 아직은 각 사업장 단위의 요구를 하나로 묶는 전선을 형성하지 못한 채 각 사업장의 요구가 나열되고 있다. 특히 사업장 단위에서도 이 연대회의에 적극적인 곳과 그렇지 못한 곳으로 분리되어 있다. 현재는 정책적으로 요구를 마련하는 수준에 그치고 있으며, 공동 농성등 공동투쟁을 했지만 이것이 정부의 공공부문 비정규대책에 맞서는 ‘전선’으로 형성될 만큼의 공동투쟁으로 진전하지는 못하고 있다. ‘공공부문 비정규연대회의’를 보다 안정적인 공동의 투쟁체로 발전시키고, 정부의 왜곡된 공공부문 비정규직 대책에 맞서는 투쟁의 공간으로 확대할 수 있도록 해야 한다.

3) 투쟁의 의미 재구성과 전망 제시

정부의 구조조정에 맞서는 비정규직 투쟁은 사실상 승리하기 쉽지 않다. 한국통신계약직 투쟁은 517일간의 파업투쟁을 끝내면서 노동조합의 깃발을 내렸고, 수많은 힘을 집중했던 근로복지공단 비정규직 투쟁도 사실상 ‘시험’을 보는 방식으로 정규직 전환을 했다. 그 이후 비정규직들의 독자적인 노조는 유지되지 못했다. 산업인력관리공단이 노동자들의 요구를 쟁취했지만 민주노총을 탈퇴하고 한국노총으로 조직전환을 했고, 무기계약 전환을 한 국민체육진흥공단 노동자들도 70여명만이 간신히 노동조합을 지키고 있다. 칠곡환경, KTX 승무원, 경주재활용선별센터 등 열심히 투쟁했지만 외주화를 막지 못한 노동조합은 결국 깃발을 내리게 되었다.

개별 사업장에서 투쟁의 승리는 사실 쉽지 않다. 그렇지만 이 투쟁 하나 하나는 나름대로 매우 중요한 의미들을 가졌다. 이 투쟁이 있었기 때문에 정부에서도 함부로 구조조정을 하기 어려웠고, 공공부문의 외주화를 전면화하는 데에 어려움을 겪을 수밖에 없었다. 그리고 이 투쟁이 있었기 때문에 정부는 공공부문 비정규직 대책을 내놓을 수밖에 없었고, 비록 제한적

이지만 노동자들의 고용안정과 노동조건 개선을 위한 대책을 마련해야 했다. 비록 공공부문 비정규직 대책이 지금은 외주화의 전면화와 무기계약 전환이라는 왜곡된 형태로 가고 있지만 이 투쟁 때문에 공공부문의 구조 조정에 대한 일정한 방어막이 형성되고 있는 것이다.

그러므로 공공부문 비정규직 투쟁에 대해서 이후에는 전략적 지원이 필요하다. 개별 사업장의 개별 투쟁으로 막판까지 투쟁하다가 사그라들게 하는 것이 아니라, 공공운수노조·연맹 차원에서 투쟁의 전망을 제시하고 장기적 안목에서 투쟁을 이끌어가는 것이 필요하다.

단일한 노조가 아니라 느슨한 연합체수준의 연맹 구조에서 투쟁에 대한 책임성은 상당히 약할 수밖에 없었다. 부조의 의미로 연대는 가능했지만 위력적인 투쟁은 불가능한 구조였다. 특히나 빈곤한 환경미화원에게 생활을 저버린 투쟁 기간 동안의 투쟁 기금 및 생계비 등을 지원할 수 있는 구조가 상당히 불안정했다. 투쟁이 지속될 수 있는 재정지원구조가 절실했다.

- 김진근(당시 대경공공서비스노조 조직국장) 인터뷰

이렇게 된 데에는 여러 가지 이유가 있을 것이다. 우선 개별 투쟁에 대한 정책지원이 연결되지 못했다는 점이다. 칠곡군청의 싸움이나 산업인력공단의 싸움이나 모든 싸움들은 사후적으로 평가된다. 그 투쟁이 진행될 당시에는 이 싸움의 의미가 사회화되지 못하고, 그 투쟁을 통해서 무엇을 남기고 어떻게 전진해야 할지에 대한 일반화하는 정책논의가 이루어지지 못했다. 지금 인천공항의 경우 정규직화의 방향을 결정하기 위해서 정책단위와 결합하고 현장과 소통하는 논의를 지속해왔고, 대학청소노동자들의 집단투쟁도 정책단위와 결합한 전망 속에서 이후 방향을 잡아가고 있다. 이렇게 특정한 투쟁에서만 정책과 전망이 연결되도록 하는 것이 아니라 공공부문에서 벌어지는 대다수 비정규직 투쟁이 정책과 결합해서 진행될 수 있도록 연결하는 것이 필요하다.

또한 투쟁이 개별화되지 않도록 하는 중앙의 집중성이 중요하다. 그래야 다른 투쟁의 교훈과 경험이 새로운 투쟁과정에서 계승될 수 있다. 공공운수노조·연맹에서 오랫동안 투쟁해왔던 복지시설 노동자들의 투쟁은 보육노동자들의 투쟁에 중요한 경험과 교훈을 제공해줄 수 있다. 그러나 이 경험이 일반화되고 공공운수노조·연맹으로 집중되어 있지 않으면 이 경험이 서로에게 전수되기도 어렵다. 공동투쟁의 경험을 만들기 위한 집중도 중요하지만 과거의 투쟁과 현재의 투쟁을 연결시키기 위한 집중도 중요하다. 그런 점에서 공공운수노조·연맹이 공공비정규직 노동자들의 투쟁을 개별사업장 투쟁의 형태로만 지원해왔던 점을 극복해야 한다.

그 한계를 극복하려면 공공부문 고용정책에 대한 장기전략을 세워야 한다. 정부의 구조조정을 막는 것을 넘어서 공공부문의 고용형태에 대한 구상이 필요한 것이다. 특히 지금처럼 정규직 규모가 줄어들고 비정규직이 다양하게 확산되는 상황에서는 더더욱 공공고용정책이 수립되어야 한다. 우선 ‘정규직을 늘리고, 비정규직 확산을 막는다’는 큰 전제 아래, 지금 비정규직으로 있는 이들의 단계적 정규직화 방안을 모색해야 한다. 이것을 현실화하기 위해 공공부문 비정규직 노동자들의 집단적 조직화를 모색해야 한다. 그러려면 현재 투쟁하고 있는 이들이 투쟁에서 승리할 수 있도록 최선을 다해서 집중하는 것이 필요하다.

참고 문헌

- 고용노동부. 2011. 공공부문 비정규직 고용개선 대책
- 공공서비스부문 저임금·간접고용 조사사업단. 2003. 「공공서비스 부문, 간접고용 실태와 요구」
- 공공운수노조·연맹. 2012. ‘공공부문 외주화와 민간위탁’ 「공공고용정책연구」
- 공공운수노조·연맹. 2012. 「인천공항공사 민간위탁 노동자 실태와 직접고용 정규직화 방안 연구보고서」
- 공공운수노조연맹. 2012. ‘공공기관 경영평가와 고용’ 「공공고용정책연구」
- 국가인원위원회. 2003. ‘공공부문 비정규직 인권 실태조사’ 토론회 자료집, 2003. 3. 18.
- 국회환경노동위원회. 2012. 「공공부문 비정규대책의 평가와 대안에 관한 연구」
- 기획예산처. 2000. 2001년 정부 출연·위탁기관의 경영혁신 실태조사
- 기획재정부. 2011. 「공공기관 노사관계 선진화 성과 분석 보고서」
- 김성구, 심용보편. 『신자유주의와 공공부문 구조조정』. 문화과학사
- 남우근. 2007. ‘공공부문 간접고용(외주·용역·민간위탁)의 현황 및 문제점’. 지방자치단체 비정규직 워크샵
- 박준형. 2010. ‘공공부문 선진화와 외주화, 구조조정’. 『질라라비』 86호
- 사회공공연구소, 공공노조. 2011. 「지방지체단체 민간위탁 규제를 위한 법·제도 개선방안」
- 유현경. 2007. ‘공공부문 비정규직 문제 해결 투쟁으로 돌파해야 한다’. 『질라라비』 49호
- 유현경. 2008. 「서울시 민간위탁 현장과 문제점」. 서울시 민간위탁·외주화 대응을 위한 활동가 워크샵 보고서
- 은수미. 2011. 「간접고용의 문제점과 정책적 대응 방향:사내하도급을 중심으로」. 한국사회포럼

- 이상규의원실. 2013. 지자체 무기계약직 총액인건비 차별문제 촉구 기자회견 보도 자료. 2013. 7. 24.
- 전국공공서비스노동조합,사회공공연구소. 2008. 「공공부문 구조조정 대응과 사회공공성 강화를 위한 연구」
- 전국불안정노동철폐연대. 2002. 「간접고용 실태조사 보고서」
- 철도청. 2011. ‘용역품질 향상을 위한 코레일테크(주) 간담회’ 건의사항 검토 결과
- 한국비정규노동센터. 2006. 「지방자치단체 환경미화업무 민간위탁의 문제점과 대안」. 한국노총 중앙연구원
- 한국비정규노동센터. 2007. 「공공부문 비정규직 현황과 정규직 전환을 위한 개선방안」. 국회환경노동위원회
- 한국비정규노동센터. 2008. 「공공부문 비정규직 문제와 노동조합의 대응전략」
- 한국지방행정연구원. 2008. 「지방자치단체사무의 민간위탁 효율성 진단」
- 행정자치부. 2007. 「참여정부 인력과 조직을 어떻게 관리하고 있나」
- 행정자치부. 2008. 『행정자치부 정책백서(2003-2007)』

III. 공공운수노조·연맹의 비정규 사업

제갈현숙

1. 서론

공공운수노조·연맹의 강령은 순서 없이 총 10가지로 구성되는데 이 중 다섯 번째 위치에 “우리는 차별철폐 원칙을 바탕으로 권리보호와 권익향상을 위한 산별협약을 쟁취하고, 비정규직을 철폐하며 노동의 소유·통제권을 확보하기 위해 투쟁한다”로 명시한다. 그리고 규약의 제4조 사업에서 다섯 번째로 “비정규·특수고용 노동자 조직화와 차별철폐, 고용안정에 관한 사항”으로 규정했다. 이렇듯 공공운수노조·연맹은 비정규직 노동의 문제를 산별노조의 핵심적인 과제로 설정하고 있고 이에 매년 꾸준한 사업을 진행해왔다. 이렇듯 공공운수노조·연맹은 산별노조로의 전환과정에서 비정규노동자 조직 및 투쟁을 조직의 중요한 목적으로 설정했고, 이에 대한 실

천을 수행해왔다. 더욱이 공공부문에서 고용의 비정규직화는 공공재 및 공적 지배구조의 민영화를 위한 선제적인 구조조정이라는 관점에서 공공부문 비정규직 노동자의 투쟁은 노동문제뿐만 아니라 사회적인 투쟁이기도 하다. 또한 국가는 공공부문의 비정규직화를 통해 민간 고용시장의 노동유연화에 직접적인 영향을 미쳐왔다. 노동조합의 수준에서뿐만 아니라 공공성과 관련된 사회적인 영향까지 고려해 볼 때, 산별노조의 비정규직 투쟁은 노동자 계급 문제와 더불어 공공성 강화의 사회적 의제 개입의 관점에서 상당히 중요한 의미를 차지하고 있다. 이러한 과점에서 지난 시기 공공운수노조·연맹의 비정규직 조직화 및 투쟁사업 평가에 대한 검토는 산별노조의 핵심과제에 대한 전략 평가 및 과제에 대한 분석을 가능하게 한다.

연구 분석의 기간은 공공운수노조·연맹으로의 전환이전 시기인 2007년부터 2012년까지로 총 6년이다. 2007년부터로 연구기간을 설정한 이유는 2008년 “공공부문 비정규직 문제와 노동조합의 대응 전략(사회공공연구소)” 이후 노조차원의 비정규직 운동에 대한 총괄적인 평가 연구가 수행되지 못했기 때문이다. 이 시기 이전의 연구는 사회공공연구소의 분석을 통해 한 차례 진행됐기 때문에 그 이후의 시기를 연구대상 기간으로 설정했다. 이에 본 연구는 2008년 연구이후 기간을 평가기간으로 설정함 2007년부터 2011년 6월까지 분석 연구 대상은 공공노조가 되고 2011년 6부터 2012년 말까지는 공공운수노조·연맹이 된다. 주된 분석 자료로는 연도별 공공노조와 공공운수노조의 대의원대회자료집 및 부분적으로는 해당 연도의 사업보고를 참고했다. 연구방법으로는 비정규직 관련 사업 관련 분석은 대부분 노조 자료를 통한 문헌분석 방법을 사용했다. 더불어 비정규직 대표사업장에 대한 사례조사에서는 개별심층면접과 집단심화인터뷰(FGI)를 통한 질적 연구방법을 활용했다.

2. 산별노조의 비정규직 사업 개관

1) 산별노조의 사업목표 및 주요 사업

(1) 연도별 노조의 사업목표

2007년의 핵심 과제는 산별 조직역량강화로서 산별 조직안정화, 5만 조합원 확보로 노조 안정화, 공공부분 비정규직 조직화 조직 확대, 중장기 노조발전계획(안) 마련이었다. 주요 투쟁과제로는 공공부분 비정규직 종합대책 대응 투쟁과 상시적 대책으로 비정규직 투쟁 평가와 전략조직화를 대안 마련 후 비정규직 상시대책 추진이었다.

2008년 상반기 핵심 사업방향은 투쟁 주체별 조직화가 부각되었고, 이에 비정규직 단위 투쟁의 경우 간접고용 비정규직 철폐, 제도개선 투쟁을 중심으로 핵심투쟁과 결합하는 것을 목표로 했다. 조직발전의 관점에서 미조직비정규직 사업 강화를 위해 노조의 비정규직 기금사용계획을 수립하고, 비정규직 운동주체를 형성하기 위한 비정규직 활동가교육, 조직 강화를 역점 사업으로 추진하기로 했다. 하반기 사업계획에서는 공공성 쟁취 등 대정부 투쟁과제를 제시하면서 “공공부분 비정규직 종합대책” 2차 대책에 따른 제도개선 요구 및 정규직화 투쟁을 제시했다.

2009년도 주요사업목표는 조직체계 정비, 조직운영 개선, 현장지원 강화를 통한 조직 강화 토대 마련, 공공부분 일자리 확대, 고용보장, 노동기본권 쟁취, 공공성요구 사회적 확산, 10만 공공운수노조로 조직 확대였다. 사업 목표에 따른 핵심과제 중 두 번째 목표로 공공부분 일자리 확대, 고용보장, 노동기본권 쟁취가 제기되었다. 이에 제시된 구체 의제로는 ▶인력

감축 저지(공공기관 10%인력감축, 상용직 구조조정 등), ▶ 비정규직 생존권 사수(비정규직 인력감축, 외주용역화 등), ▶ 복수노조교섭창구단일화 · 전임자임금지급 금지 저지, ▶ 임단협 교섭권박탈 저지(공공기관임금동결 등 예산지침, 경영평가 등), ▶ 필수유지업무제도 폐지였다.

2010년 사업목표는 조직전환을 준비하면서 산별투쟁의 조직역량 강화에 있었다. 비정규 관련 목표는 여전히 공공부문 비정규직 정규직화와 차별철폐가 제시되었고, 미조직비정규직사업 및 전략조직화이 추진되기 시작했다.

2011년 조직전환을 준비하며 공공운수노조 준비위의 사업안이 제시되었다. 주요 사업목표로는 공공·운수부문 공공성 강화, 대정부교섭 토대구축, 비정규·특수고용노동자 노동기본권 쟁취, 전략조직화로 조직 확대, 노동탄압 분쇄와 복수노조 시대 민주노조 사수 및 강화, 신속한 산별노조 조직정비와 운영혁신, 민중연대, 사회적 연대 강화가 제시되었다.

2012년 정기대의원대회를 통해 조직의 노선정립 및 발전방향 수립을 위한 단위를 구성하였고, 2013년 정기대의원대회 보고를 하기로 했다. 계획됐던 미전환조직의 산별전환으로 이완 문제 등으로 공공운수노조 출범대의원대회(2011. 6.24)에서 2011년부터 5년간 중기사업계획 수립 추진이 주문됐다. 이에 조직운영혁신 및 발전전략 재정립이 산별노조의 핵심 과제로 부각되었다.

각 년도 마다 노조는 비정규직 노동의제를 노조의 사업목표 중 하나이상으로 제시했고 해당하는 사업이 편재되는 방식으로 비정규직 조직화 및 투쟁 사업이 진행돼왔다는 것을 알 수 있다.

(2) 주요 사업 계획에서 비정규 사업의 위치

2007년 조직의 구조는 본부체계로써 기본방향이 제시되고 세부사항의 경

우 각 본부별로 위임되는 구조였다. 이에 노조 제시사항은 ‘모범안’으로써 기능했고 본부별로는 재정과 인력을 고려하여 가능한 선에서 취사선택할 수 있도록 했다. 지역본부는 일상 조합 활동에 주력하는 것이 주요 사업 계획이고, 지역본부 5대 사업방향 중 다섯 번째로 공공부문 비정규노동자 조직화가 제시되었다. 이에 지역본부 미조직비정규직 위원회 구성, 공공시설, 사회복지를 중심으로 한 ‘미조직비정규직 전략조직화 사업단’ 활동, 사업장 내 직간접 고용 비정규직 조사와 조직화사업이 제시되었다.

2008년 상반기 사업에서 주목할 만한 사업계획은 “공공성 쟁취 등 대정부 투쟁과제”로 투쟁과제 중 세 번째로 비정규직 철폐, 간접고용 철폐, 제도개선을 적시했다. 이를 위해 대정부 투쟁 전선구축, 간접고용 비정규직 노동자의 원청사용자성 인정을 위한 제도개선 투쟁 등 노조 차원 기획 투쟁, 지방자치단체 민간위탁 비정규직노동자 지자체 직접 교섭 추진을 핵심²²⁾으로 내세웠다. 그리고 지역본부 체계에서 2007년과 비슷한 전략적인 기조로써 본부의 특성과 필요에 맞게 사업계획이 수립되도록 표준사업계획이 제시되었다. 눈여겨 볼 점은 미조직 및 비정규노동자 조직화를 위해 업종 및 초업종 지역지부를 통해 미조직, 비정규직 노동자 조직화한다는 점과 비정규직 활동가 양성을 위한 교육 및 조직화 사업 집행이 계획됐다. 하반기에는 <조직발전위원회 중간보고서>가 제출되면서 노조지부의 발전 방향에 대해 단위기업지부는 지역의 유사한 업종 또는 다른 노동자들과 함께 지역 지부로 통합 또는 전환해 가야하며, 비정규 미조직노동자 조직화, 지역사회 공공성 투쟁 등 지역 활동에 결합해야하는 것과 전국단위기업지부의 경우 지역본부를 중심으로 지역 활동을 강화하면서, 직간접 비정규노동자를 포괄하여야한다고 보고되었다.

22) “비정규직 철폐” 요구로써 ① 공공기관의 비정규직 우선 구조조정(정리해고) 저지, ② 저임금, 간접고용 비정규직 노동자의 노동권 쟁취로 구분하여, 전자는 “공공부문 구조조정 분쇄” 투쟁 과제의 일환으로 정규직 사업장과 관련 비정규직 단위를 투쟁단위로 조직, 후자는 간접고용 비정규직 단위를 투쟁단위로 조직하고 투쟁시기를 집중하기로 했다.

2009년도 핵심 사업은 투쟁력을 강화를 위한 사업들이 제안되었다. 주요 사업대상은 ▶공공부문 일자리 확대, 총고용 유지, 공공부문 구조조정(선진화, 효율화) 저지²³⁾, ▶비정규, 저임금, 실업 노동자 생존권 사수, ▶공공부문 노동자 노동기본권 쟁취(복수노조-전임자, 필수유지업무, 정부지침)²⁴⁾이었다. 두 번째 의제인 비정규, 저임금, 실업 노동자 생존권 사수의 핵심 투쟁요구는 대사용자요구로써 비정규직, 외주용역 노동자 실질임금 인상(물가인상 이상 임금인상, 최소한 사업장별 정규직-비정규직 정액임금인상, 최저임금 이상의 임금쟁취)이었다.

2010년 비정규 핵심 사업으로써 ‘미조직비정규직사업 및 전략조직화’가 제안되었다. 그리고 최저임금 인상을 위한 연중사업인 최저임금노동자 조직화와 캠페인 사업 등을 강화하기로 했다. 또한 2010년 중 청소용역 저임금 비정규직 노동자의 노동기본권 쟁취를 위한 “따뜻한 밥 한 끼의 권리” 운동을 정규직 사업장지부를 포함한 전조직적 사업으로 진행하는 한편, 민주노총과 제반 사회운동에 제안하여 본격적으로 전개하기로 계획되었다.

2011년 정책기획팀의 고용·비정규직 정책 사업이 제시됐는데 ▶주요 국가 노동정책 대응²⁵⁾과 공공부문 비정규직, 특수고용 관련 정책 현안대응, ▶공공기관노조의 비정규직 차별철폐 사업 지원, ▶비정규직 사업장 대표자회의 정책토론 및 교육 등 지원과 같은 비정규 대응이 제시되었다. 특히 2011년도의 경우 여성위원회에서 저임금, 비정규직 여성노동자의 노동권

23) 주요요구: [대정부] 정규직과 비정규직을 포함하는 고용 보장(공공기관 전체, 비정규직 포함 고용 보장), 비정규법안 개악 시도 중단, 정규직 및 비정규직 해고 중단, 1년 이상(2년이 다가오는) 비정규직 정규직 전환, 기간산업 사유화 반대 [대사용자] 정규직 및 비정규직을 포함하는 고용 보장(기관별, 비정규직을 포함한 고용 유지협약), 정규직 및 비정규직 해고 중단, 1년 이상(2년이 다가오는) 비정규직 정규직 전환

24) 주요요구: [대정부요구] 간접고용 비정규직 원청사용자 책임 인정, 영세사업장·특수고용노동자 노동기본권 보장, [대사용자요구] 간접고용 비정규직 원청사용자 책임 인정, 학비, 보육, 간병, 자활참여 노동자 노동기본권 보장

25) ‘국가고용전략 2020’ 대응 사업: 공공기관 경영평가, 기획재정부 지침 중 국가고용전략에 따른 노동유연화 정책 대응, 관련법률 개악 저지(공공운수부문 관련 이슈화), 최저임금 투쟁 조직화를 위한 정책·교육 지원, 공공부문, 운수부문 노동유연화 저지와 일자리 확충을 위한 운동전략 수립

확보를 중요한 사업목표로 설정하면서 비정규직 여성노동자 노동권확보 정책 연구 활동, 연대사업(타 노조, 사회단체와 비정규직 여성노동자 노동권 확보 연대 토론회 개최, PSI-KC 여성위원회 참석) 등이 제시되었다.

2012년 투쟁과 연계한 공세적인 조직 확대를 추진한다는 목표 아래 ‘비정규철폐사업본부’가 제안됐다. 이를 통해 미조직비정규직과 전략조직화 사업단 총괄 단위 구축, 전략조직사업단 각 업종영역의 공동사업 강화, 정부의 공공기관비정규직대책 등에 대한 신속하고 효율적인 대응을 구현하는 것을 목표로 했다. 이 밖에 복수노조 허용 이후 민주노조 건설 투쟁과 연계한 조직 확대 사업 강화(민주버스본부 등), 전략조직사업 확대가 주요 사업으로 부각되었다.

2) 비정규 전략 조직화 사업

(1) 공공노조·공공연맹 시기(2007-2011 상반기)

① 2007년

2007년 1년차 비정규직 전략 조직화 사업이 시작되었다. 지부 내 직접고용 비정규직에 대한 지부규정 또는 단체협약 상 가입 제한 규정을 철폐하고, 비정규직사업을 전담할 전담자를 배정했다. ‘국가고용전략 2020’ 대응 사업으로 공공기관 경영평가, 기획재정부 지침 중 국가고용전략에 따른 노동유연화 정책 대응 및 관련법률 개악 저지, 최저임금 투쟁 조직화를 위한 정책 및 교육 지원을 계획했다. 또한 공공부문·운수부문 노동유연화 저지와 일자리 확충을 위한 운동 전략이 수립되기 시작했다. 이 시기 공공노조와 운수노조는 현재와 같은 산별노조로 전환하는 것을 계획하고 있었기

때문에 공동 사안에 대한 연대 전략 수립이 가능했다. 그 밖에 온라인을 활용한 상담활동과 예비노동자 조직화 등 다양한 조직화 방안 집행, 비정규직관련 공통요구안인 기간제 사용사유 제한, 차별시정, 최저임금 등을 확정했고 집행했다.

② 2008년

2007년 공공부문 비정규직 조직화와 조직 평가 결과 자연발생적인 투쟁과 조직화가 확대된 것으로 노조는 파악했다. 비정규직 투쟁이 확대되면서 지역을 중심으로 조합원이 크게(약 3000여명) 증가되었다. 이에 대해 노조는 미조직비정규직 노동자의 경우 개인이 ‘지역본부직가입’을 통해 보다 수월하게 노조에 가입할 수 있도록 한 것이 조직률 제고에 영향을 미쳤다. 또한 이렇게 조직된 조합원에 대한 투쟁조직 및 지원이 가능해지기 시작했다. 이것은 광범위한 공공서비스부문 미조직비정규 노동자의 조직화가 가능하다는 사례로 매우 유의미한 성과로 평가되었다. 반면 전략조직화 사업은 공공연맹 시기 사업을 승계한 이상으로는 구체적으로 진행되지는 못했으나, 사업을 진행하기위한 논의 단위 구축과 사업계획 수립 등, 사업의 기반을 구축해가고 있다고 노조는 진단했다.

미조직비정규직 전략조직화 사업 계획으로 우선 2008년 전략조직화 사업 목표로 ▶전략조직화사업에 대한 노조 중앙의 관장력 확보, ▶지역본부의 안정적 논의와 집행구조 정착, ▶전략업종에 대한 정책지원구조 마련, ▶전략조직화사업에 대한 인식 확대가 제시되었다. 비정규직 기금 운용 방안으로 비정규기금 운용 규정이 산입되었다. 노조 기금운용규정 제5장 제18조 기금의 용도에 따르면 비정규직 기금은 ‘비정규노동자 조직화와 투쟁지원을 위해 중앙위원회에서 목적사항을 명기하여 결정한 사항’에 사용한다.

전략조직화사업은 전략조직화사업단위가 계획하는 사업으로 전략조직화사업을 위한 각종회의와 토론회, 전략조직화단위의 주체양성사업 및 교육, 지역 전략조직화를 위한 선전물발간, 전략조직화 정책지원 사업 등임으로 제한했다.²⁶⁾ 비정규 기금운용방안이 마련되면서 이에 따른 사업선정과 실행계획은 두 가지 사업 방향으로 제시됐다. 첫째, 공공서비스노조를 건설하면서 우리는 계급적 산별건설, 비정규직 조직화를 주요과제로 설정했다. 그러나 기업별 정규직 조직운영과 활동방식을 넘어 정규직·비정규직, 업종 구분 없이 서로 연대하고 투쟁하고 단결하는 조직적 조건을 만들지 못하고 있다. 공공노조가 공공서비스부문의 노동자를 대표하고 자본의 신자유주의 분할, 분열전략을 분쇄하는 민주노조운동의 조직적 과제를 실현시켜 나가기 위해서는 조직운영과 활동방식에서 미조직 비정규노동자의 조직화를 제1의 과제로 설정하여야 한다. 둘째, 총연맹 50억 비정규기금에 의한 한시적이고 소수의 외부 활동가 투입을 통한 조직화 방식은 조직 내 미조직 비정규조직화에 대한 인식과 조직활동, 교육활동, 선전활동, 투쟁 등 조직운영과 활동 전반에 있어서 조직적 기반이 형성되지 못함으로 진전되지 못하고 있다. 산별노조로써의 위상으로써 비정규직 노동자 조직의 위상 제고 및 실질적인 조직화를 위해 조직 내외적 역량을 최대한 투입해야 한다. 사업의 대상으로 미조직비정규직 운동의 사회적 의미와 과제를 제기하면서 산별노조의 조직운영과 활동의 혁신, 조직화, 투쟁의 모범적 사례를 만들고 지역과 전국적 조직화에 기여할 수 있는 대상으로 선정할 것을 기준으로 했다. 전략조직화 대상에 대한 논의와 집행을 위해 중앙에 전략조직화사업단을 설치하고 그 산하에 조직대상에 따른 지역별 사업단위를 설치와 운영한다. 지역별 사업단은 지역에서 조직화대상을 실질적으로 조직하

26) 기금집행 기준으로는 선정된 지역전략조직화사업단위에 총 2년 간 사업비를 지원하고, 6개월 단위로 사업비를 지원하고 단위별 반기별 사업계획서와 결산보고를 해야 한다. 사업부실 및 재정문제 발생, 장기간 사업 중단, 본부나 지부의 일반사업비나 운영비로 사용하는 등 현저한 문제 발생될 경우 중집위의 의결로 사업비 지원을 중단하기로 했다.

기 위한 지역적 논의와 집행을 책임지는 단위이다. 따라서 지역사업단은 미조직비정규 조직화 전담인력을 기존 인력에서 확보하고 지역사업에 대한 책임성을 높이기 위한 자체 전략조직화사업비를 조성하고 마련해야 했다. 이를 통해 중앙의 지원 하에 각 조직화의 실질적인 주체로서 지역의 여건 조성을 위해 전략조직화사업이 구상되었다는 점을 확인할 수 있다. 이러한 것을 가능하게 하기 위해 전략조직화사업이 비정규기금에 의한 한시적 사업이 되지 않도록 하기 위해 공공노조는 2009년도부터 조합비에서 비정규조직화를 위한 일반기금을 조성하기로 했다.

③ 2009년

비정규직 전략조직화 사업은 하반기부터 활성화되었지만 중앙차원의 기획과 조율이 부족한 것으로 평가 되었다. 비정규사업장대표자회의 등을 통해 노조 내 미조직노동자 조직화, 비정규직 투쟁에 현장단위가 결합하고 논의할 수 있는 틀을 구축해야 할 필요성이 제기되었다. 비정규직 간부양성을 위한 기획교육은 진행되지 못했고, 대구경북, 광주전남 등 지역지부별로 사업이 자율적으로 진행되었다. 또한 비정규직 사업이 여전히 미조직 비정규직 사업으로만 사고되는 경향이 상당했던 것으로 평가되었다. 이에 노조의 주요사업으로 위상을 갖추어 추진되어야 할 필요성이 제기되었다.

2008년도 계획이후 전략조직화 사업단이 구성되었다. 사업단은 격월 1회 전체회의를 진행하는데 노조(미비실, 정책실, 교선실, 연맹 법규국)와 전략조직화 선정 지역단위별 1인, 노조 미비실이 주관했다. 전략조직화 사업의 기획·조정 및 단위별 전략조직화 사업을 위한 지원책 마련되었다. 전략업종별 정책단위가 구성(정책지원)되어 각 전략조직화 업종에 대한 정책논의 단위와 지자체, 간병 및 요양시설, 중소병의원 등 정책논의단위 가동되

었다²⁷⁾. 지역별 전략조직화 사업단도 구성되어 지역 전략조직화 사업 논의 및 집행단위가 참여했고 지역본부 운영위에서 공식 설치하고 본부장(또는 운영위원 중 1인)을 대표로 하여 지역별 전략조직화사업단 회의가 시작되었다. 해당 회의에는 지역본부(대표 및 본부전담자)와 지역지부 및 관련지부 지부장(또는 대표)과 전담자 및 미비실 지역담당자를 기본 구성으로 하고 지역에 따라 지역 유관 지원단체 등을 결합되었다.

비정규직 기금 운용에 있어 기금의 용도가 규정된 이래 중앙집행위원회에서 심의 의결하여 결정한 전략조직화사업을 위해 사용되었다. 전략조직화사업은 전략조직화사업단위가 계획하는 사업으로 전략조직화사업을 위한 각종회의와 토론회, 전략조직화단위의 주체양성사업 및 교육, 지역 전략조직화를 위한 선전문발간, 전략조직화 정책 지원 사업 등에 투입되었다.

영역별 주요 전략조직화사업으로 간병요양조직화사업과 서울지역 중소병의원노동자 조직화 사업이다. 간병요양조직화 사업은 ▶간병요양조직화 정책기획팀을 운영하면서 조직화 상황 총괄 및 지역별 상황 소통 및 공유, 간병/요양 조직화 관련 정책생산, 중앙 조직화사업 기획 및 집행, 대정부투쟁 기획 등의 역할 수행, ▶간병활동가교육을 통해 간병요양 노동자 조직화를 추진, 특히 간병인분회 간부들이 기초 활동가로 성장하여 현장을 기반으로 한 간병노동자 조직화를 실천해 나갈 때 실질적인 조직화가 추진, ▶선전사업으로 간병요양보호사 조직화를 위한 월 1회 소식지 발간, 요양 시설 구조조정 문제 관련 선전문 발간, 노인장기요양보험제도 관련 선전문 발간, ▶노인장기요양보험 대응 사업을 진행하면서 노인장기요양보험과 관련한 내용 공유 및 기본적인 대응 사업과 언론 대응 등 진행했다. 그밖에도 국정감사 및 장기요양위원회 대응 사업과 노인장기요양 공공성 강화를 위한 연대단위 구축했다. 지역단위에서 전북지역 전략조직화사업단회의와

27) 간병·요양시설 조직화 정책논의단위는 서울, 대경, 전북, 희망터, 그리고 노조 중앙으로 결합되어 진행되었다.

대구경북지역의 관련 단위 조직화가 진행되었다.

서울지역 중소병의원노동자 조직화 사업에서는 전체회의와 집행위원회 체계를 구축했고, 주요 사업으로 선전전 사업, 소모임 사업(테디베어 소모임 매주 진행, 월 1회 등산모임 진행), 요양보호사 교육원을 통한 조직화, 지역조직화 관련 매뉴얼 작업, 개별 조직화 사업, 대중 강연회를 통한 조직화 사업이 추진되었다. 이 밖에도 인천공항지역 조직화 사업, 서울지역 대학비정규조직화 사업이 제시되었다.

<표 13> 08년 비정규기금에서 전략조직화사업비의 집행 내역(단위: 원)

사업명(기간)	예산액	이자수익	집행액	잔액
서울중소병의원조직화 (08.8-12월까지)	12,510,000	2,860	8,302,264	4,210,596
전북간병요양조직화 (08.10- 12월까지)	10,000,000	2,341	6,317,400	3,682,600
간병요양 정책기획단회의			704,900	

(2) 공공운수노조연맹 건설 이후(2011이후)

2010년 사업평가에서 전략조직화사업의 체계화의 필요성이 대두되었다. 공공노조와 운수노조가 각각 추진하던 전략조직화사업을 준비위 사업으로 집중하고 체계화하여 추진할 수 있는 토대를 구축하였다. 2010년 중 공동사업체계를 구성하였고, 본격적인 사업은 인천공항전략조직화 사업, 공공노조 2기 전략조직화사업(요양·간병 및 지자체 비정규직)이 2011년부터 본격화되었다. 2010년 중 사업의 성과로 전북지역 버스노동자들의 집단적인 가입이 이루어졌고 민주노조 건설투쟁으로 이어졌다.

① 비정규직 사업

비정규직 사업은 크게 세 가지 방향으로 진행됐다. 첫째, 이 시기부터 최저임금 투쟁은 비정규직 사업장을 중심으로 투쟁이 집중적으로 전개되었다. 특히 공공노조 서경지부, 운수노조 택시본부 등 해당단위의 투쟁을 묶어내고 독자 집회 투쟁 등이 진행됐다.²⁸⁾ 둘째, “따뜻한 밥한끼의 권리” 운동을 중심으로 여성/저임금/간접고용 비정규직 노동자의 문제를 사회적으로 폭로하여 큰 호응을 얻었으며, 비정규직 조직화와 현장투쟁, 사회운동과 노조운동의 결합, 맞춤형 간부교육을 통한 중고령 여성 활동가 양성을 실현하는 등 대단히 성공적인 사례를 성취하였다. 연계 사업으로 청소노동자 간부학교, 청소노동자행진, 청소노동자 가요제 ‘장미빛 인생’ 등을 진행했다. 이러한 경험을 바탕으로 미조직비정규직 사업을 계속 발전하도록 지원하는 것이 과제로 제시되었다. 셋째, 지방자치단체 환경미화원 노동자를 중심으로 ‘환경미화원 씻을 권리 캠페인’을 진행했다. 이 캠페인에 노동안 전보건 사업과 사회운동, 비정규직 차별철폐 사업을 결합시켜서 다수의 지방자치단체에서 샤워장 등 관련시설을 설치하고 처우를 개선하는 등 실질적인 성과를 얻어냈다.

이 시기 국민체육진흥공단비정규직, 대전 롯데백화점, 대전 계룡대, 대구 동산병원 영양실, 광주 서구 미래환경, 순천 인애원, 일신정공, 전북지역 버스사업장 등 비정규직 사업장에서 장기투쟁이 있었다. 이에 대해 지역조직을 중심으로 지역 내 역량을 총동원하여 지원하였으나, 전조직적 지원은 충분치 않았던 것으로 평가되었고 향후 비정규직 장기투쟁 사업장 투쟁승리를 위한 지원 및 연대 확대가 과제로 제시되었다.

28) 산별연맹별 민주노총 선전전 등에 이어, 6/29 최저임금 현실화 및 생활임금 쟁취 전국노동자대회에 집중했다.

② 전략조직화사업

가. 전략조직화 사업체계 구축 및 영역별 사업 대상

공공노조와 운수노조 차원에서 진행되던 전략조직화 사업을 준비위 차원의 공동사업으로 추진할 수 있는 체계를 구축했다. 그러나 전략조직화 사업 추진계획에도 별도 예산이 확보되지 않았다. 이로 인해 해당 사업의 담당 인력의 부족이 부각되었고 나아가 전략사업의 취지에 맞는 조직적 투자의 필요성이 절실하게 제기되었다.

영역별 전략조직화 사업으로 우선 공공노조의 1기 전략조직화사업(5개 지역/업종) 평가를 바탕으로 2기 조직화 영역선정(요양/간병 및 지자체 비정규직)한 이후 조직화 전략을 수립했다. 특히 공공노조의 전략조직화사업 중 청소용역노동자 조직화 사업을 “따뜻한 밥 한 끼의 권리” 운동과 연계면서 큰 성과를 거두었다. 운수노조의 경우 전북지역 버스노동자 조직화 사업이 민주노조 건설로 성과를 거두면서 전면 파업투쟁으로 진행되었다. 그 외에 민주노총 전략조직화사업으로 선정되었던 인천공항지역조직화사업은 운수노조 소속조직(항공본부, 공항항만운송본부)과 공공노조 소속조직(인천지역본부, 인천공항지역지부)이 함께 사업에 착수하면서 추진되었다. 이 밖의 조직화 사업으로 직접적인 전략조직화 사업은 아니지만 공공노조(지역지부 및 학교비정규직분과)를 중심으로 진보교육감 당선 운동에 결합했다. 이를 토대로 학교비정규직 노동자 조직화 사업을 민주노총의 ‘비정규직 없는 학교 만들기’ 사업과 연계하는 성과를 냈다. 그러나 서울지역일반노조 및 전국학교비정규직노조추진위원회와 조정은 실패했고 학교비정규직 유관 조직체 내부 간의 합의도출의 난관에 직면했다.

주요사업으로 ‘비정규·특수고용노동자 노동기본권 쟁취’ 및 전략조직화를 통한 조직 확대가 계획됐다. 비정규·특수고용노동자 노동기본권 쟁취를 위한 실행사업으로 민주노총차원의 “(가칭)비정규직철폐 공동투쟁단”을 세우

고, 공공운수노조 내 실행단위 구성한다. 간접고용(용역) 노동자의 원청사용자 책임을 밝히는 투쟁모토로 “진짜 사장이 책임져라”로 결정됐다. 그 밖에도 특수고용노동자(화물, 간병 등) 노동기본권 쟁취를 위한 법제도 개정 투쟁, 비정규직 확산하는 직업안정법, 비정규법, 파견제 확대 개악 저지를 위한 일상적 계획이 제시되었다.

최저임금 현실화 및 전조직적 투쟁과제로 확대하기 위해 우선 2011년 최저임금 인상률을 공무원, 공공기관노동자의 평균 시급인상액 수준으로 요구했다. 그리고 정규직·비정규직 전사업장 비정규직 최저임금 위반사례 조사, 고발운동, 최저임금 투쟁사업장 임금인상 파업투쟁 지원(서울경인공공서비스지부 등), 최저임금 투쟁과 연계한 조직화 캠페인 추진, 최저임금 심의기간 중 최저임금사업장 파업 등 집중 투쟁 집중 조직 등이 기획되었다.

나. 비정규직 사업체계 정비와 전략조직화사업 확대

비정규직 사업 및 전략조직화 사업체계를 구축함과 동시에 예산확보에 대한 기획이 제시되었다. 공공운수노조 건설과 함께 미조직·비정규직 사업체계 정비 및 사업 추진 인력배치, 전략조직화위원회 구성 및 재정, 인력 배치, 기존 노조 청산과정에서 남은 자산에 대한 전략조직화사업기금으로 출연 권장, 조합비 중 일정비율 전략조직화사업기금 적립 등으로 예산확보를 위한 방안이 제시되었다. 또한 일반사업비 중 비정규직 사업예산은 사업비 중 가급적 우선순위로 배정하고 집행하며, 2012년 이후 비정규직 사업예산 투자의 단계적 확대를 제도화하기 위한 방안을 모색하기로 했다.

영역별 전략조직화 사업으로 공공부문(간병요양, 지자체, 공공시설 청소용역)과 운수부문(인천공항, 부산항만, 버스-노조민주화)으로 추진되었다. 비정규직 조직화 및 차별철폐 캠페인 사업으로 ‘따뜻한 밥 한 끼의 권리’, ‘청소노동자에게 씻을 권리를!’ 사업 등이 지속적으로 추진되었고, 전략조

직화 사업과 연계할 수 있는 운동의제 개발의 필요성이 제시되었다. 또한 정규직 사업장 내 비정규직 차별철폐 및 조직화 사업을 위해 공공기관업무 민간위탁, 외주화 실태조사 및 대정부 대응, 정규직 사업장 비정규직 실태조사, 조직화 전략수립 지원, 캠페인 등이 추진되었다.

③ 2012년

미조직 비정규직 전략조직화 사업으로 우선 인천공항, 버스, 간병·요양, 지자체 등 비정규직노동자 전략조직화 사업이 각 사업단의 자체적인 운영 구조를 확보하였다. 또한 미국 제2노총인 CtW(Change to Win)와의 연대·교류사업을 통해 미조직비정규직 노동자 전략조직화와 국제적 연대투쟁을 모색할 수 있는 기반을 구축했다. 전략조직화 영역이외에도 서울지역 대학 청소용역노동자 조직화, 학교비정규직노동자 조직화 등에 성과를 냈다. 특히 학교비정규직의 경우 ‘전국학교회계직연합’이 노조로 전환하면서 조직 확대에 크게 기여했다.

이 시기부터 미조직비정규사업과 전략조직화 사업이 결합된 ‘공공부문 비정규 철폐 사업본부’ 설치를 위한 준비가 시작되었다. 2012년 총·대선을 기점으로 ‘신자유주의 종식-비정규 철폐’ 요구를 전면화하고, 정부정책에 대한 비판을 넘어서 비정규직-정규직화, 일자리 창출(인력충원) 정책쟁점을 선점, 공공운수노조(산별운동)에 맞게 비정규 관련 정책생산과 공동투쟁 전개를 목표로 두었다. 중요한 전략으로는 비정규직 철폐와 처우개선을 위한 ‘예산확충’투쟁이었다. 총·대선 국면에서 고용과 복지확충과 관련된 관한 예산편성을 둘러싸고 정치적 쟁점이 첨예해질 것으로 예상하며 실효성 있는 고용(비정규) 관련 대책을 이끌어 내기 위해 실질적인 필요재원 산출과 예산편성에 대한 구체적 대안과 요구 제시의 필요성이 대두되었다. 이에 총·대선에서 쟁점으로 부각될 ‘보편적 복지실현과 조세개혁’

정책 중 공공부문 비정규직 고용안정 및 처우개선 (예산확충)을 중심적 의제(정책공약)로 만들도록 한다고 전술을 세웠다. 또한 2013년도 예산편성 준비기부터 비정규직 대책을 쟁점화하고 하반기 정기국회에서 관련 상임위(환노위, 기재위, 행안위, 보건복지위, 교과위 등)와 예결위에 대한 전방위적 대응전개를 제시했다.

비정규직 철폐를 위한 공세적인 제도개선 대응으로는 공공부문 비정규 관련 제도개선 총괄단위를 중앙과 업종(직종)별 담당자들로 구성하여, 민주노총(노동단체) 공동대응, 대정부(정당), 대지자체(시의회) 관련 대응을 총괄하여 정책협의를 쟁점화를 추진하기로 했다. 공공부문 비정규(직·간접) 관련 노동관계법, 고용관계법, 민간위탁조례, 총액인건비제 등 제도 관련 전반의 내용을 포괄하는 요구를 총론과 각론으로 이루어진 정책자료를 제시하고 교육홍보자료로 활용하기로 했다.

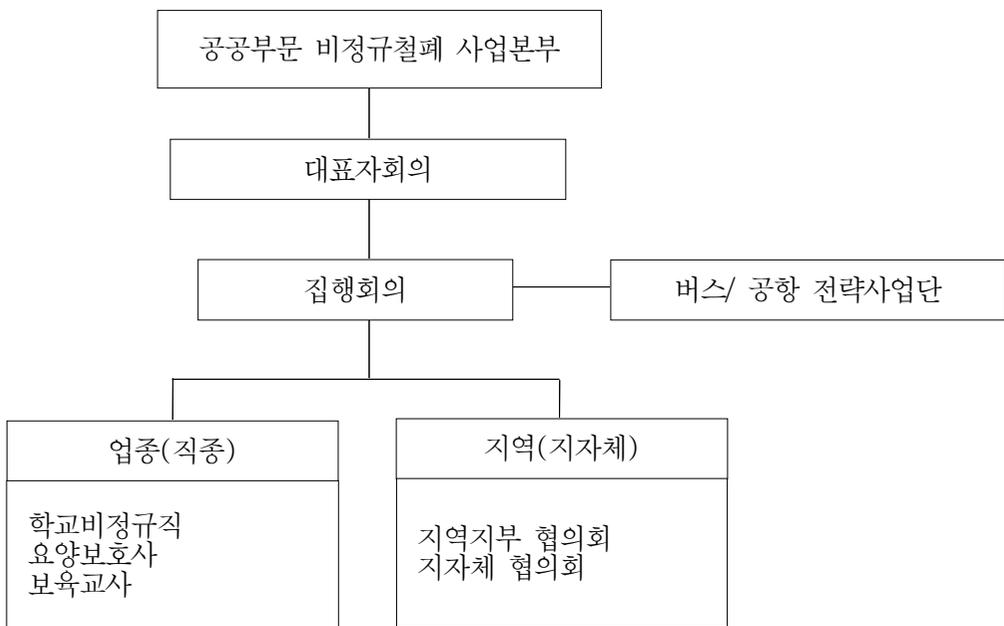
공공부문 비정규 철폐 중앙 집중투쟁으로는 각 업종(직종), 지역별로 진행되고 있는 현안과제 중 공통·집중과제를 모아 중앙투쟁을 조직하기로 했다. 특히 제도개선 투쟁과 관련하여 집중시기를 설정하고 공공운수노조차원의 중앙투쟁, 민주노총 연대투쟁을 전개하고, 이를 위해 공공부문의 직접고용 소속(상용직, 지역)지부와 공공화 요구 주요업종(학교비정규, 간병요양, 보육 등)지부가 참여하는 노조(지부)대표자회의를 상시적으로 운영하기로 했다. 이를 통해 집중투쟁에 대한 요구와 방침, 투쟁계획의 구체적 수립하고, 공공부문 간접고용의 직영화(공영화, 공단화 포함)를 고용안정대책과 처우개선에 대한 입장을 통일하기로 했다.

(3) 공공부문 비정규철폐 사업본부

새롭게 정비된 비정규철폐 사업본부는 공공부문 비정규 관련 전체(지부와 본부) 대표자회의를 정례화하기로 했다. 집행회의 구성은 ‘조직(2)+미비

(4)+정책(1)+대협(1)+교육(1)+선전(1)'으로 계획됐다. 버스 및 공항 전략조직화는 기존사업체계를 유지하고 대표자회의와 집행회의에 결합하기로 했다. 간병 및 요양 전략조직화는 요양보호사 노조조직화를 중점사업으로 추진한다. 이에 전략조직사업단으로 공항, 간병요양, 버스 그리고 지자체 부문이 선정되어 특화되었다.

[그림 5] 공공부문 비정규철폐 사업본부 체계도



<표 14> 공공부문 비정규철폐본부 주요사업

구분	집행회의 역할	주요사업
정책·정치 대응	정책/미비/대협	<ul style="list-style-type: none"> - 고용노동부 비정규 실태조사 자료 수급 - 정책연구 및 토론회 - 국회 "일자리창출·비정규대책 특별위원회" - 환노위, 기재위, 행안위, 보건복지위, 교과위와 예결위 - 분야별 소위원회: 공공부문 비정규 대책 (법률개정안/예산안) 등, 반기 정기국회 상정

현장 투쟁 교육· 선전	조직/미비 교육/선전	<input type="checkbox"/> 상반기 (3월 / 6월) - 전국선전전 (2~3회), 지역/업종 간부순회교육(간담회) 등 - 3월 생활임금투쟁 + 공공부문 비정규직 철폐투쟁 조직화 - 5말 6초 임단투 시기집중 대정부, 대국회 중앙집중투쟁 : '공공부문 비정규 철폐' -> 비정규 정규직화 / 임금 및 처우 / 제도개선 <input type="checkbox"/> 하반기 (9말10초) 총력집중투쟁
연대 사업	정책/미비	<input type="checkbox"/> 민주노총 (사회단체, 공공용역대책위 등) - 민주노총 공공부문 비정규 대응단위 - 국회 비정규대책 특별위원회 구성 제안 <input type="checkbox"/> 공무원노조 - 지자체 비정규직 정규직화 대응 매뉴얼 - 국회 특별위원회 공동대응

① 공항

정책연구사업의 결과를 바탕으로 정부 공공부문 비정규직 종합 대책에 대응하는 투쟁의제를 확정하고, 전략조직화를 위한 부문별 정책과 투쟁 의제를 법·제도 개선으로 연결한다. 상반기 전략조직화 성과를 바탕으로 공공운수노조·연맹의 2012년 3, 6, 9월 총력투쟁시기에 맞춰 투쟁을 배치해 전략조직화사업의 실질적 성과를 만들어 내고, 항공물류 및 지상조업, 화물운송, 공항운영, 항공사부문 등 4개 영역에서 조직활동가 양성 및 집중조직화 진행, 공항전략조직화사업단 체계 정비하는 것을 목적으로 한다.

집중 사업 부문으로는 조직화사업(부문별 조직화사업: 항공산업, 김포공항 간접고용노동자 조직화/지상조업, 창고노동자 조직화/인천공항 간접고용노동자 조직화/화물운송노동자 조직화), 공항노동자의 삶을 바꾸는 행동(가칭, 삶·바 문화제/증언대회, 가입 선언식/건강권 캠페인/조직활동가 전략조직화 활동 체계화), 선전사업, 네트워크 선전망 구축, 교육사업, 정책사업(공항공사 간접고용노동자 고용형태 전환을 위한 연구, 공항노동자 건강권 확보), 상담사업이 계획되었다.

② 간병, 요양

협회 사업지원을 통한 실질적 조직(조합원) 확대, 요양법 개정 및 종사자 처우개선법, 간병의 건강보험 적용 공론화, 공공부문 및 사회서비스 비정규직 문제해결을 위한 연대활동, 총선 및 대선 시기 정책요구안 개발, 공약 반영이 주요 목표로 설정되었다.

2011년 추진됐던 1년차 간병요양 전략사업에서 노조중앙은 본부 및 지역지부와 사업계획을 함께 세우고 예산과 실무운영을 지원하고 지역조직팀이 적극적으로 활동했다. 2012년 2년차에서 지역전략사업팀의 조직적 성과를 토대로 조직화 방향과 전략을 구체적으로 기획하여 실질적 성과를 거두는 것을 주요 사업으로 설정했다. 또한 총선, 대선을 앞두고 중고령 사회서비스 여성노동자들의 연대를 모색하고 간병제도화 및 요양법 개정운동을 활발히 전개하기로 했다. 요양보호사 및 간병노동자 조직 확대, 법 개정 관련 및 총, 대선시기 주요 사업, 공공부문 사회서비스 비정규직 공동 대책, 효과적인 전략조직사업을 위한 운영체계 및 연대단위 재정비, 일상적 법률상담 및 소송체계 정비 등이 해당된다.

세부사업으로는 조직화 사업, 정책사업 관련(요양제도 상시 모니터, 분석자료 발행/개별가입 조합원 임단협 모델 연구/간병제도화 시기 간병인력 고용방안 연구/요양 및 간병노동자 처우개선과 서비스 질 향상을 위한 지자체 조례 등 계발), 법 개정 및 제정사업 관련, 활동가 교육사업, 선전 및 언론대응, 딱끈따끈 캠페인사업단 및 연대사업 관련, 간병요양노동자 건강권 확보 사업 등이 제시되었다.

③ 버스전략조직화사업단

조직화 사업을 위한 토대구축을 위해 조합원 10,000명 이상 확보하기로 했다(서울/경기/인천 수도권 3,000명 이상 조직화) 사업방향으로는 공세적 조직화로 조합원 10,000명 이상 확보하고, 민주버스본부 조직강화와 조합원 재조직화, 전략조직화 영역 및 전략지역 선정, 고속·직행버스, 전세버스 조직화에 대한 중장기적 계획수립하기로 했다. 상반기 집중적인 조직화 성과를 바탕으로 6월과 9월 집중 투쟁을 진행하고, 서울지역 마을버스 준공영제 편입요구와 버스공영제 시행을 위한 정책연구 및 추진계획 수립했다.

사업계획으로 조직체계 안정화(본부 집행력 강화 등), 전략조직화사업단 체계강화, 정책연구사업 계획(버스노동자 실태조사 사업/ 버스노동자 조직화 및 활동방침 수립을 위한 정책연구 사업/지자체의 버스정책에 대한 대응/정책기획팀 구성), 조직사업 계획 등이 계획됐다.

④ 지자체전략조직화

광주전남지역과 인천지역을 중심으로 계획이 수립됐다. 광주전남지역의 경우 전남지역 환경미화원을 중심으로 한 자치단체 직접고용 비정규직노동자 조직화, 광주지역 지자체 산하기관과 유관기관, 지역소재 공공기관 간접고용 노동자 조직, 지자체 사무 공공성 강화 및 비정규직 조직 연대활동 창출이 주된 목표로 제시됐다. 이를 위해 조직·상담사업²⁹⁾, 정책교육사업(토론·설명회), 대중선전사업, 연대사업(생활임금 쟁취, 간접고용 철폐 공동행동(가) 구성)이 계획됐다.

29) 전남지역 영광, 장성 전남 서부권 지역 조직 구성 완성을 위한 실질적 조직화 사업전개, 무안·함평 민간위탁 철회 투쟁을 확장한 서부권 조직화, 보성군청분회 조직 안정화 및 강화를 통한 남부권 조직화, 기존 관계망 활용한 화순, 담양, 고흥 조직주체 발굴을 위한 사업장 현장 방문 및 일대일 조직상담 진행, 전라남도 청사 청소, 시설, 민원안내, 조경, 건축업무 담당 용역업체 간접고용노동자 조직, 농민회와 공조해 직간접 사업장 기본실태 파악 및 조직 주체 발굴, 광역·기초의원, 민주노총전남본부 등과 협조해 사업장 기본실태 파악 및 지역 인적 망 확인 활용 조직 주체 발굴, 체불 및 조직 관련 일상적인 법규 상담활동

인천지역의 경우 지자체 무기계약 전환 비정규직 노동자 조직화 토대마련, 인천광역시와의 교섭구조 토대마련, 2011년도 간접고용 환경미화원 조직화사업 지속 추진한다는 목표아래 정규직전환 대상 사업장 비정규직 조직사업, 인천광역시와의 노정협의회 구성, 간접고용 환경미화원 노조가입사업 등이 제시되었다. 주요 사업으로는 간접고용 환경미화원 조직화, 인천광역시 노정협의회 구성 사업(정규직 전환 대상자 노동권보장을 위한 대책기구 구성 제안과 참여/노조-인천광역시 노정협의회 구성), 정규직전환 사업장 비정규직 조직사업을 추진하기로 했다.

3) 비정규조직 사업 예산 규모

비정규조직화 사업을 위해 기본적으로 필요한 것은 인적 자원 및 물적 자원이다. 산별노조 전환의 필요성 중 하나가 바로 비정규직 노동자 조직을 위한 물적 토대 구축의 긍정적인 효과였고, 공공노조와 이후 공공운수노조·연맹은 이러한 효과를 극대화하고 지속가능하게 하기위한 노력을 이어왔다. 사업예산의 규모와 비정규직 사업을 위한 재정적 노력을 살펴본다.

2007년도 공공노조의 총 예산 규모는 5,176,919,500원으로 이중 사업비는 전체의 4.27%인 221,180,000원이고 비정규사업에 배정된 비율은 전체 사업비의 15%인 33,177,000원이었다. 공공부문 비정규 결의대회에 투입한 재정규모가 가장 큰데 이 행사는 일회성 회사이고 지속적인 사업 중 전략조직화 사업에 총 예산의 약 15%인 3,400,000원이 투입되었다.

2008년도 노조의 총 재정규모는 7,332,826,080원으로 이중 사업비는 4.99%인 366,976,000원이다. 사업비 중 비정규사업비는 전년대비 총액은 45,000,000원으로 증가했지만 비율은 12.6%로 감소했다.

2009년도가 되면서 산별노조로서 공공노조가 지속적으로 발전시켜야 할

중심 사업으로써 ‘공공성의제 개발과 사회적 확산’과 미조직 비정규직 노동자에 대한 ‘전략조직화사업’을 지속적으로 발전시키기 위한 안정적 재원 확보의 필요성이 대두되었다. 그리고 전체 노동운동의 핵심과제인 미조직 비정규직 노동자를 공공노조 조합원으로 조직화하는 사업의 중장기적 계획 수립과 이를 지속적으로 추진할 수 있는 재정과 인력의 투입이 필수 조건으로 제안되었다. 이에 안정적 재정확보를 위해 매월 ‘조합비의 1%’를 미조직 비정규 노동자를 조직화하기 위한 전략조직화 기금조성이 결정되었다. 이러한 조합비 방침의 변화로 2009년 노조의 재정규모는 7,701,651,117원이고 이중 사업비는 628,627,533원(8.16%)로 전년대비 사업비 예산이 증가했다. 비정규관련 사업비는 사업비의 5.2%에 해당하는 32,600,000원이고, 전략조직화 기금은 전체 기금의 0.96%인 74,219,206원이 적립하기로 했다. 결산보고에서는 전략조직화기금이 82,053,165원으로 전체 지출총계의 1%를 차지했다.

2010년 예산규모는 8,463,373,303원 중 사업비는 5.3%(450,109,919원) 수준으로 책정했고 이 중 비정규사업 지원 예산은 7.6%로 34,000,000원으로 전년대비 약간 증가했다. 전략조직화기금으로는 6,692,400원이 책정되어 전체 예산규모의 0.95%를 차지했다.

2011년은 공공운수노조 출범 전의 준비위 예산과 출범 이후에는 공공운수노조와 연맹 예산을 통합운영하기로 했다. 이에 2011년 준비위 예산은 1~4월까지 편성되었고, (가)공공운수노조 출범과 함께 공공운수노조 예산 편성으로 연맹예산이 편성³⁰⁾되었다. 두 예산을 종합한 2011년도 노조의 사업규모는 12,840,000,000원으로 대산별 통합에 따른 예산의 증가가 뒤따랐다. 이 중 8.61%에 이르는 1,105,609,721원이 노조연맹의 사업비로 책정되었고, 미조직 비정규사업비로는 사업비 대비 6.3%에 이르는 70,000,000원이 전략조직화기금으로는 84,000,000(0.65%)원이 계획되었다.

30) 2011년 예산안 = (준비위 예산 월평균 × 4개월) + (산별 + 연맹 월평균 × 8개월)

2012년도 예산 규모는 13,520,815,364원으로 전년대비 5.3% 증가했고, 사업비규모는 전체의 7.31%에 해당하는 977,826,063원으로 책정되었다. 이 중 미조직비정규사업비는 50,740,000원으로 5.19%를 차지했고, 전략조직화 기금은 전체예산의 0.72%에 해당하는 117,360,000³¹⁾원이 예산으로 책정되었다.

전략조직화 사업이 시작되기 이전인 2007년과 2008년도에는 노조 사업비 예산 중 비정규사업에 각각 15%, 12.6%가 배정되었다. 2009년 이후 전략조직화 기금이 적립되기 시작했고 사업비 배정은 미조직비정규 사업으로 지원되기 시작했다. 2009년부터 2012년 사이 사업비 예산 규모 대비 미조직비정규 사업비 비율은 각각 5.2%, 7.6%, 6.3%, 5.19% 수준으로 지원되었다. 전략조직화기금은 총예산대비 1%로 시작해서 0.95%, 0.65%, 0.72%로 증감을 반복했다. 비율상 증감을 반복했지만 비정규직 및 미조직 전략사업에 대한 재정적 지원 및 원칙은 산별의 전통으로 자리매김 되었다.

3. 주요 비정규사업 및 전략사업 평가

1) 공공운수노조 전환 이전 시기

(1) 2007년도 주요 쟁점

2007년도 사업평가에 대해 2008년도 정기대의원대회 자료를 보면 비정규사업에 대한 평가는 ‘공공부문 비정규직 조직화와 조직 확대’에 대해 첫째, 자연발생적인 투쟁과 조직화 확대로 비정규직 투쟁이 확대되면서 지역을

31) 조합비 납부 조합원수×100원×12개월

중심으로 조합원이 크게 증가되었다(약 3000여명³²⁾). 이것은 미조직비정규직 노동자가 쉽게 가입할 수 있도록 공공노조의 문턱을 낮춘 효과와 더불어 비정규 투쟁을 만들고 지원함으로써 가능했다. 이를 통해 광범위한 공공서비스부문 미조직비정규 노동자의 조직화가 실현 가능하다는 중요한 사례로 평가했다. 둘째, 전략조직화 사업은 공공연맹 시기 사업을 승계한 이상으로는 구체적으로 진행되지는 못했으나 사업을 진행하기 위한 논의 단위 구축과 사업계획 수립 등, 사업의 기반을 구축해 가는 것으로 보고되었다.

사업보고에서 중요한 몇 가지 쟁점을 보면 우선 1년차 비정규직 전략 조직화 사업으로 다음 사항을 집행되었다. 이에 ▶ 지부 내 직접고용 비정규직에 대한 지부규정 또는 단체협약 상 가입 제한 규정 철폐, ▶ 비정규직 사업을 전담할 전담자 배정, ▶ 전략 조직화 대상 업종의 비정규직 노동자와의 일상적 연계체계를 확보, ▶ 온라인을 활용한 상담활동과 예비노동자 조직화 등 다양한 조직화 방안을 집행, ▶ 비정규직관련 공통요구안(기간제 사용사유 제한, 차별시정, 최저임금 등)을 확정, 집행되었다. 노조 중앙은 지역본부와 함께 지역별 비정규직 조직화 프로그램을 상시적으로 설치, 운영하였고 조직화 모범사례를 발굴해 교육선전활동에 적극 활용했다. 또한 비정규직 임단투 요구에 대해 정규직 노조의 임단투시 공동요구를 할 것, 공공노조 공식 결의, 대정부·대지자체 요구안을 반영하는 것이 시작되었다. 대지자체 협약(안)은 크게 네 가지 방침을 가졌다. 산별교섭은 공공부문의 대지자체 통일교섭을 보장 할 것, 비정규직에 대해서는 지자체가 모범 사용자로서 정규직 고용, 양질의 공공부문 일자리를 창출할 것, 외주 제한의 경우 중간착취·비리를 불러오는 공공서비스 민간위탁·외주용역 중단할 것과 사회복지에서는 지역 사회복지 강화와 사회복지노동자 처우개

32) 노조 중앙은 비정규사업에 대한 지역별 순회 간담회를 통해 지부 내 각종 비정규직 관련 규정을 정비했고, 지부 내 직접고용 비정규직에 대한 가입 문턱을 제거했다.

선을 할 것으로 진행되었다. 필수요구에서 비정규직관련 요구는 단체협약이 있는 모든 지부가 요구하는 것을 원칙으로 했고 해당 지부는 임단협요구(안) 제출 전에 노조에 대해 사전협의를 거치도록 했다.

<비정규직 관련 단협 요구안>

제00조 【근로계약서의 교부】

- ① 사용자는 비정규직노동자와 기간제 근로계약을 체결하는 경우 반드시 근로계약서를 교부하여야 한다.
- ② 사용자가 근로계약서를 교부하지 않은 경우 사용자는 해당노동자의 주장에 반하여 근로계약상의 권리를 주장하지 못한다.

제00조 【비정규직의 정규직 전환】

- ① 사용자는 1년 이상 근무한 비정규직 노동자를 정규직으로 전환하며, 1년 미만 비정규직 노동자의 경우에도 정당한 사유 없이 일방적으로 재계약을 거부할 수 없다. 이 경우 정당한 사유의 유무에 대해서는 조합과 합의하여야 한다.
- ② 사용자는 신규채용, 결원 총원시 정규직으로 채용하고 이 경우 당해 사업 또는 사업장의 동종 또는 유사한 업무에 종사하는 비정규직을 우선 고용하여야 한다.
- ③ 사용자는 비정규직 노동자의 경우 6개월 후에는 정규직 전환기회를 부여하며, 정규직 전환에 대한 구체적 사항은 별도의 노사합의에 의한다.
- ④ 사용자는 비정규직에서 정규직 전환 시 근속기간을 인정하고 이에 따른 동종 유사업무의 정규직과 동일한 임금, 복리후생 등 노동조건을 보장한다. 간접고용노동자 경우 동종 유사업종정규직이 없을 경우 직접고용비정규직과 동일하거나 그를 상회하는 노동조건을 보장한다.

제00조 【임금·직급체계의 개편】

- ① 사용자가 임금, 직급체계 등을 개편하려 할 때에는 사전에 조합과 합의하여야 한다.
- ② 사용자는 어떠한 명목에도 불구하고 비정규직을 차별적으로 처우할 목적으로 비정규직 단독직군 혹은 비정규직에서 전환된 정규직만으로 혼재하도록 하는 방법으로 직군을 편제하여서는 아니 된다.

제00조 【차별 처우 금지】

- ① 사용자는 사업(장)의 동종 또는 유사한 업무에 종사하는 비정규직 노동자를 정규직 노동자에 비하여 차별 처우할 수 없으며, 동종유사업무는 상호 대체성, 업무성격 유사성, 업무가치 동등성으로 분류하되 세부내용은 노사동수로 구성하는 고용차별개선위원회에서 합의로 정한다.
- ② 비정규직 노동자가 차별시정을 신청할 시 비교대상은 다음 각 호와 같다.

1. 기간제 노동자는 당해 사업 또는 사업장의 동종 또는 유사업무 정규직 노동자로 한다.
2. 파견·도급·용역 노동자는 사용자사업주 사업 내의 동종 또는 유사업무 정규직 노동자로 한다.
- ③ 당해 사업 또는 사업장에 비교가능한 노동자가 없을 시 정규직에게 적용되는 단체협약을 기준으로 균등대우가 가능토록 한다.
- ④ ①, ②에 해당하는 차별 비교대상이 없을 경우 당해 산업 동종 또는 유사업무 정규직 노동자로 한다.

2007년 대의원대회에서 ‘비정규직 조직화를 위한 결의문’이 채택되었다. ▶지부운영규정의 조합원 가입 범위를 비정규직 노동자에게까지 확장하고, 비정규직 노동자 조직화에 앞장선다, ▶비정규직 노동자도 단체협약의 적용을 받을 수 있도록 단체협약 쟁취 투쟁을 힘 있게 진행한다, ▶우리 지역에서 벌어지고 있는 모든 비정규직 투쟁에 적극 연대한다, ▶정부의 공공부문 비정규직 종합대책과 비정규 개악법의 폐기를 위해 투쟁한다, 이상 네 가지 결의 사항 중 구체적 사업으로 이어졌던 앞의 두 가지 사항은 사업보고상 조합원 확대 및 단협 지침 변경 및 적용 등에서 확인될 수 있었다.

(2) 2008년도 쟁점

2008년도 사업에 대해서는 크게 네 가지로 평가되었는데 첫째, 비정규직 전략조직화 사업은 하반기부터 활성화되었지만 중앙차원의 기획과 조율이 부족했던 것으로 평가되었다. 둘째 비정규사업장대표자회의 등을 통해 노조 내 미조직노동자 조직화, 비정규직 투쟁에 현장단위가 결합하고 논의할 수 있는 기틀을 구축했고, 셋째, 비정규직 간부양성을 위한 기획교육은 진행되지 못했지만, 대구경북·광주전남 등 지역지부별로 자율적으로 사업을 진행하기도 했다. 넷째, 비정규직 사업이 여전히 미조직비정규실 사업으로

만 사고되는 경향에 대한 우려의 평가가 제기되었다. 이에 노조의 주요사업으로 위상을 갖고 추진될 수 있도록 배치하는 것이 필요하다고 지적되었다.

노조는 2008년도 비정규직을 둘러싼 정세에 대해서 우선 중앙 정부부처 통폐합, 공공부분 구조조정에 따른 민영화 확대로 정규직노동자의 고용불안이 가중되고 비핵심업무의 외주화 확대는 물론 핵심업무영역에서도 아웃소싱을 예상했다. 그리고 7월부터 비정규법이 100인 이상 사업장으로 확대 적용됨에 따라 계약해지나 외주화 문제 등이 증폭되면서 상반기 임단협부터 관련 사항이 쟁점화 될 것으로 보았다. 비정규법 개정의 필요성에 대한 노사입장 표면화와 개정 등을 둘러싼 공방, 정부의 공공부분 비정규직 종합대책에 의한 2차 무기계약전환대상 발표 등 비정규직 문제를 둘러싼 노정(사) 갈등이 증폭될 것으로 보았다.

이에 비정규법과 공공부분 비정규 대책에 대한 문제점을 폭로하고 사회 여론형성과 비정규 연대투쟁을 적극적 조직하고 실천했던 노조의 07년 성과를 이어 08년 100인 이상 사업장의 비정규법 적용에 따른 계약해지, 외주화 확대 등의 문제점을 지속적으로 여론화하고 비정규 투쟁을 조직적으로 확대하면서 비정규법 폐기와 제 개정 투쟁으로 이어가도록 하는 것을 중요한 목표로 설정했다. 공공서비스부문 비정규직 차별철폐와 정규직화를 위한 대정부요구로 ▶ 상시업무 정규직전환과 무분별하게 추진되는 외주 위탁 중지, ▶정규직 전환에 따른 차별시정 예산확보 대책 마련, ▶ 공공부분 저임금 해소를 위해 전체 평균임금의 50%이상 기준요구, ▶ 외주용역 입찰계약시 적격심사기준 준수여부 노정 공동실태조사, ▶ 지방자치단체 조례로 위수탁업체 변경 시 기존노동자 고용승계반영과 같은 5대 요구안이 마련하고 투쟁했다.

미조직비정규노동자 전략조직화 사업이 조직적으로 실천될 수 있도록 ‘중앙-지역-지부단위’ 사업시스템을 새롭게 구축하고 구체적인 사업계획과

로드맵을 가지고 이에 따른 인력, 재정, 정책 등을 지원하도록 했다.

노조의 주요 사업으로 공공부문 비정규직 철폐와 간접고용 원청사용자 책임성 확보투쟁과 사업장 직간접고용노동자 조직화와 전략조직화 사업, 산별노조의 계급성 강화를 위한 비정규인식 교육 강화, 비정규 사업장 지원³³⁾이 추진되었다.

2008년도 정기대의원대회에서 비정규직의 조합원 범위를 제한한다는 문구를 삭제함으로써 비정규직 가입범위 제한 규정이 삭제되었다. 또한 비정규직의 정규직화 및 고용안정을 위해 다음과 같은 지침을 확정했다.

[비정규직 정규직화]

- ① 회사는 임신, 출산, 육아 또는 질병, 부상 등으로 발생한 결원을 대체할 경우를 제외하고는 비정규직을 채용할 수 없다. 단, 조합과 합의된 경우는 예외로 한다.
- ② 회사는 상시업무 또는 직접고용업무를 외주, 용역, 도급으로 전환해서는 안 되며, 불가피할 경우 노사합의하여야 한다.
- ③ 회사는 1년 이상 근무한 비정규직 노동자(계약직, 임시직, 축탁직, 용역직, 파견직 등)를 정규직으로 전환한다. 단, 출산, 휴직, 병가 등의 대체인력은 제외할 수 있다.
- ④ 회사는 고용형태의 차이를 이유로 노동조건, 임금, 복리후생 상의 차별적 대우를 할 수 없으며, 어떠한 명목으로도 비정규직을 차별 처우할 목적으로 단독직군(직제)으로 편재하여서는 안 된다.

[비정규직 고용안정]

- ① 회사는 조합과 공동으로 외주용역업체 실태파악을 위한 조사사업을 2008년 내에 진행한다.
- ② 회사는 외주, 용역업체를 새로 선정할 시 조합의 참여를 보장하고 외주, 용역 업체가 최저임금법, 근로기준법 등 노동관계법과 산업안전보건법 등을 준수하도록 하여야 한다.
- ③ 원·하청(파견, 용역) 계약해지 시 노동조합과 합의해야 하며, 기존 노동자의 고용, 임금 및 근로조건 단체협약, 노동조합을 승계한다.
- ④ 회사는 비정규직을 계약기간 중 해고하거나 재계약을 거부할 수 없다.

그리고 지역본부 표준사업계획이 마련되어 지역본부의 특성과 필요에 맞

33) 전국단위 비정규사업장 지원 강화(관련부서와의 지원체계를 구축하여 정책 및 기획투쟁 지원)로써 학교비정규직, 노동부비정규직, 국민체육진흥공단 등 전국단위 비정규사업장에 대한 노조중앙 미비실과 조직실, 지역본부담당자간의 상호 소통구조 마련과 집행력 강화했다.

게 사업계획이 수립되도록 재편했다. 지역전략조직화사업관련해서 지역별 전략조직화사업과 미비사업 점검을 지역미비담당자와 월1회 진행하기 시작했다. 그러나 비정규법의 통과와 공공부문 비정규대책에 의한 공공노동자들의 고용불안의 변화로 자발적인 조직화의 계기가 형성되었지만 사업장의 집단적 조직화나 지역 조직화로 확장되지 못하고 개별적이고 분산적인 조직화 수준에서 머물고 있는 것으로 평가되었다. 반면 사업장 집단가입의 경우 계약해지나 외주화에 대한 집단대응 중심으로 조직화되었지만 투쟁과정에서 조직이 해체³⁴⁾되었고 인력개발사업단 비정규(무기계약전환), 국민체육공단비정규(집단 외주화)등이 집단 가입해서 계속 투쟁 중이었다. 학교비정규직의 경우 무기계약전환을 둘러싼 취업규칙과 근로계약서 개악 등에 조직적인 투쟁으로 대응하면서 지역별 조합원이 확대되었다³⁵⁾. 미조직비정규 전략조직화 사업을 위해서 지역지부를 중심축으로 설정해서, 지역지부 건설 및 강화를 위해 전략업종의 일부가 지역지부로 편재되어 활동했다. 그러나 지역지부가 전체적으로 상근 전임활동가 부재, 교육선전 등 일상적 조직활동 어려움, 사업장 임단협의 반복과 투쟁 장기화, 운영 및 사업재정의 부족 등으로 조직운영이나 전략조직화사업을 담당할 간부 등 주체형성에 어려움이 발생하는 것으로 평가되었다.

노조 기금운용규정 <제 5장 비정규기금>³⁶⁾에 따라 중앙집행위원회에서 심의 의결하여 결정한 전략조직화사업을 위해 사용하기로 했다. 전략조직화사업은 전략조직화사업단위가 계획하는 사업으로 전략조직화사업을 위한 각종회의와 토론회, 전략조직화단위의 주체양성사업 및 교육, 지역 전략조직화를 위한 선전문물발간, 전략조직화 정책지원사업 등으로 제한됐다. 지역전략조직화사업단위에 대해 총 2년 간 사업비를 지원하되, 단위별 반

34) 노사발전재단, 서울도시철도공사, 구미원예수출공사 등

35) 성신여고, 인주초등학교, 송파구청의 사례는 계약해지에 따른 사업장의 집단조직화로 확장되지 못하고 1인의 복직투쟁을 중심으로 사업이 전개되기도 했다.

36) “제18조(기금의 용도) 비정규직 기금은 비정규노동자 조직화와 투쟁지원을 위해 중앙위원회에서 목적사항을 명기하여 결정한 사항에 사용한다”

기별 사업계획서와 결산보고가 수행되어야 한다.³⁷⁾

(3) 2009년 쟁점

미조직비정규직 사업 및 전략조직화 사업에 대한 종합적인 평가로 첫째, 비정규직 전략조직화 사업은 하반기부터 활성화되었지만 중앙차원의 기획 및 조율이 부족하다는 지적이 있었다. 둘째, 비정규사업장대표자회의 등을 통해 노조 내 미조직노동자 조직화, 비정규직 투쟁에 현장단위가 결합하고 논의할 수 있는 틀을 구축했고, 셋째, 비정규직 간부양성을 위한 기획교육은 진행되지 못했으며, 대구경북·광주전남 등 지역지부별로 자율적으로 사업을 진행하였고, 넷째, 비정규직 사업이 여전히 미조직비정규직 사업으로만 사고되는 경향에 대한 지적이 계속됐다. 이에 노조의 주요사업으로 위상을 갖고 추진될 수 있도록 배치할 필요성이 대두되기도 했다.

2009년도 노조의 핵심 5대 과제 중 두 번째가 ‘비정규직 생존권 사수(비정규직 인력감축, 외주용역화 등)’로 설정되어 적극적으로 사업이 계획되었다.

미조직 비정규노동자 전략조직화사업 강화 및 확대를 위해 첫째, 1차 전략조직화 사업 공유 및 지원이 시작되었다. 중소병의원, 간병요양단위 사업공유 및 09년 사업진행, 간병요양 정책기획단 사업 강화, 간병요양 관련 유관단위와의 연계사업 등 지원 강화가 해당 사업에 속했다. 둘째, 2차 전략조직화사업 확대를 서울대학비정규, 인천공항 전략조직화 사업 진행되었다. 셋째, 전략단위 활동가 교육 사업으로 간병요양 조직활동가 교육이 추진되었고, 대학비정규와 인천공항에서 사업단위별 조직활동가 교육이 수행되었다.

비정규직 해고와 간접고용 확대 저지, 비정규직 노동자의 생존권 확보

37) 사업부실 및 재정문제 발생, 장기간 사업 중단, 본부나 지부의 일반사업이나 운영비로 사용하는 등 현저한 문제 발생될 경우 중집위의 의결로 사업비 지원 중단하도록 함

투쟁 조직적 전개에서 ▶대정부 및 사업장 임단협 요구의 조직화³⁸⁾, ▶최저임금 및 비정규법 개악저지 투쟁, ▶노조 비정규 대표자회의, ▶지역 사회단체, 정당 등 관련사업장 연대 확장, ▶지역, 단위별 공동교섭과 투쟁³⁹⁾, ▶비정규단위 소통강화와 지원⁴⁰⁾ 추진되었다.

2009년 공공노조 통일요구에서 요구5. [비정규직 가입범위제한 삭제]에서 (원·하청의 모든) 비정규직 5대 보험가입 등을 요구할 경우 단협 적용 대상에서 제외되지 않도록 하기 위해 08년 필수요구안에서 권고요구안으로 변경되었다. 요구6. [비정규직노동자 5대 보험 가입]에서 ‘회사는 사업장 내 근무하는 비정규직 노동자와 업무를 외주, 위탁하거나 파견노동자를 사용할 경우 계약한 업체가 고용한 노동자는 반드시 건강보험, 노인장기요양, 국민연금, 고용, 산재보험에 가입한다’ 결정했다. 즉 원청, 하청 사업장에 근무하는 모든 비정규직 노동자의 5대 사회보험 가입을 노조 요구안으로 확정한 것이다.

공공노조 최저임금 수준은 ▶회사에 고용된 비정규직 노동자의 시간당 급여는 5,000원 이상으로 한다, ▶회사는 업무를 외주, 위탁하거나 파견노동자를 사용할 경우 계약한 업체가 고용한 노동자의 시간당 급여 5,000원 이상이 될 수 있도록 한다, 로 결정했다. 09년 법정최저임금은 시급 4,000원이지만 민주노총 최저임금 인상액은 ‘법정최저임금(4,000원)+1,000원’으로 결정함에 따라 공공노조도 09년 공공노조 최저임금은 시급 5,000원으로 결정했다.

비정규직 정규직화에서 ▶회사는 1년 이상 근무한 비정규직 노동자(계약

38) 계약만료 또는 계약기간 중 해고 금지, 1년 이상 비정규직 정규직 전환, 최저임금 인상요구(현재 시급 4000 +1000원), 용역입찰시 고용승계 명문화

39) 원청사용자 책임성 인정과 고용보장 집회, 선전전(서명), 공동투쟁이 가능한 단위의 집단 조정 신청과 투쟁

40) 비정규사업장 대표자회의(2월 1회 정례회 및 참석단위 확대)를 통해 교육사업, 비정규 조직활동 총화 사업(활동가 대회 등) 공동사업을 전개했고, 조직화 안내서 발간했다. 비정규동향 온라인 자료 발간(4회), 국민체육, 학교비정규직에 대한 계속 지원 유지됨.

직, 임시직, 촉탁직, 용역직, 파견직 등)를 정규직으로 전환한다, ▶ 원·하청(파견, 용역) 계약해지 시 노동조합과 합의해야 하며, 신규 업체선정 시 기존 노동자의 고용, 임금, 근로조건에 관한 단체협약, 노동조합 승계를 입찰계약 조건으로 명시한다에 대해 원청 정규직 사업장 중심 요구사항으로 추진했다.

전략조직화사업의 경우 전략조직화 사업단 구성되어 격월 1회 회의가 정례화되었다. 참여단위는 노조(미비실, 정책실, 교선실, 연맹 법규국), 전략조직화 선정 지역단위별 1인이고 주관은 미비실에서 하고, 주요 기능은 전략조직화 사업의 기획-조정 및 단위별 전략조직화 사업을 위한 지원책 마련하는데 있었다. 간병요양조직화사업단의 경우 총 9차 회의 진행했고 해당 사업의 발전 전망이 세워졌다⁴¹⁾. 지역 전략조직화사업으로 전북지역에서 가. 전북지역 전략조직화사업단회의 등이 진행되었고, 대구경북지역에서는 담당자의 부재로 사업이 구체화되지 못했다. 서울지역 중소병의원노동자 조직화 사업이 진행되었다. 인천공항지역 조직화 사업과 서울지역 대학비정규조직화 사업이 차기 전략조직화사업으로 선정되기 위한 준비 정도가 보고되었다.

(4) 2010년 쟁점

2010년 미조직비정규직의 사업목표로는 ▶5개 전략조직화사업 안정적 추진 및 2기 전략조직화사업 계획 마련, ▶비정규직 요구의 사회화 및 사업장 내 비정규직 조직화 기반 마련, ▶비정규-최저임금법 개악저지 등 비정

41) 전략조직화사업비를 지원으로 간병활동가교육(총 3회, 69여명이 참여), 간병요양보호사 조직화를 위한 월 1회 소식지 발간, 요양시설 구조조정 문제 관련 선전물 발간, 노인장기요양보험제도 관련 선전물 발간, 노인장기요양보험 대응 사업(공공노조 노인장기요양보험 대응 기획팀 구성, 7월 31일 노인장기요양보험제도 공공성 강화를 위한 기자회견 및 보복부 면담 진행, 언론대응 사업, 노인장기요양보험제도 공공성 강화를 위한 워크숍 개최, 국정감사 및 장기요양위원회 대응 사업, 장기요양 공공성 강화를 위한 연대단위 구축) 등 진행되었다.

규-최저임금 투쟁 강화, ▶비정규단위 소통 및 지원 강화로 제시되었다.

비정규직 사업 평가에서 첫째, 2010년 최저임금 투쟁에 비정규직 사업장을 중심으로 집중투쟁 전개되었다. 특히 공공노조 서경지부, 운수노조 택시본부 등 해당단위의 투쟁을 집중시켜 독자(사전)집회 투쟁 등이 진행되었다. 둘째, “따뜻한 밥 한 끼의 권리” 운동을 중심으로 여성/저임금/간접고용 비정규직 노동자의 문제를 사회적으로 폭로하여 큰 호응을 얻었으며, 비정규직 조직화와 현장투쟁, 사회운동과 노조운동의 결합, 맞춤형 간부교육을 통한 중고령 여성 활동가 양성을 실현하는 등 대단히 성공적인 사례를 성취하였다. “따뜻한 밥 한 끼의 권리” 운동은 정규직 사업장지부를 포함한 전조직적 사업으로 진행되는 한편, 민주노총과 제반 사회운동에 제안하여 본격적으로 전개하면서 핵심 사업으로 부각되었다. 연계 사업으로 청소노동자 간부학교, 청소노동자행진, 청소노동자 가요제 ‘장미빛 인생’ 등이 진행되었고, 향후 이러한 전형을 바탕으로 미조직비정규직 사업을 계속 발전하도록 지원하는 것이 과제로 평가되었다. 셋째, 지방자치단체 환경미화원 노동자를 중심으로 ‘환경미화원 씻을 권리 캠페인’이 진행되었다. 노동안전보건 사업과 사회운동, 비정규직 차별철폐 사업을 결합하여 다수의 지방자치단체에서 샤워장 등 관련시설을 설치하고 처우를 개선하는 등 실질적인 성과를 이뤘다.

국민체육진흥공단비정규직, 대전 롯데백화점, 대전 계룡대, 대구 동산병원 영양실, 광주 서구 미래환경, 순천 인애원, 일신정공, 전북지역 버스사업장 등 비정규직 사업장에서 장기투쟁이 지속되어 왔다. 이 사업장에 대한 지원은 주로 지역조직을 중심으로 지역 내 역량을 총동원하는 방식으로 유지되어 오면서 전조직적 지원은 충분하지 못했다. 이에 비정규직 장기투쟁 사업장 투쟁승리를 위한 지원과 연대 확대가 중요한 향후 과제로 부각되었다.

전략조직화 사업을 위한 체계 구축으로 공공노조와 운수노조 차원에서

진행되던 전략조직화 사업을 준비위 차원의 공동사업으로 추진할 수 있는 체계를 구축하였다. 전략조직화 사업 추진에도 불구하고 준비위 차원의 별도 예산이 확보되지 않았던 문제로, 향후 '전략'사업의 취지에 맞게 조직적 투자를 확대하여야하는 필요성이 대두되었다.

영역별 전략조직화 사업을 보면 공공노조의 1기 전략조직화사업(5개 지역/업종) 평가 및 2기 조직화 영역선정(요양/간병 및 지자체 비정규직) 및 이후 조직화 전략 수립이 계획되고 있었다. 운수노조의 전북지역 버스노동자 조직화 사업이 민주노조 건설로 성과를 거두었으며, 전면 파업투쟁으로 진행되는 성과를 낳았다. 민주노총 전략조직화사업으로 선정된 인천공항지역조직화사업은 운수노조 소속조직(항공본부, 공항항만운송본부)과 공공노조 소속조직(인천지역본부, 인천공항지역지부)이 함께 하는 사업으로 착수하여 추진되기 시작했다.

전략조직화 사업으로 추진된 것은 아니지만 공공노조(지역지부 및 학교비정규직분과)를 중심으로 진보교육감 당선 운동에 결합해서 학교비정규직노동자 조직화 사업을 민주노총의 '비정규직 없는 학교 만들기' 사업과 연계하여 추진하기 위해 결합했다. 그러나, 서울지역일반노조, 전국학교비정규직노조추진위원회와 조정 실패 및 내부적 합의 실패 등으로 계획했던 성과를 거두기에 한계가 있었다.

무엇보다 이 시기 공공노조와 운수노조가 각각 추진하던 전략조직화사업을 준비위 사업으로 집중하고 체계화하여 추진할 수 있는 기반을 준비하기 시작했다. 이를 위해 2010년 공동사업체계를 구성했고, 본격적인 사업은 인천공항전략조직화 사업과 공공노조 2기 전략조직화사업(요양·간병 및 지자체 비정규직)이 차기년도부터 구체화 될 수 있도록 기획되었다.

종합적으로 전략조직화 영역뿐만 아니라 서울지역 대학청소용역노동자 조직화, 학교비정규직노동자 조직화 등에 성과가 있었던 한 해로 기록되었다. 특히 학교비정규직의 경우 전국학교회계직연합이 노조로 전환이후, 가

입함으로서 조직이 확대에 기여했다.

2) 준비위 및 공공운수노조연맹 시기

공공운수노조연맹설립을 위한 준비위 시기 공공영역과 운수영역의 비정규직 규모는 양 영역의 조합원수 대비 24.7%에 이른다. 산별노조 건설이후 공공운수 노조 내부의 비정규직 규모는 45.3%로 대폭 증가했다. 비정규조합원의 양적인 증가는 2007년 이후 지속적으로 유지됐던 노조의 조직사업의 성과측면과 새로운 조직 건설에 따른 긍정적인 효과 등이 복합적으로 작용했다고 볼 수 있다. 그리고 재정적으로 상대적으로 안정적인 산별 구조에서 비정규사업장에 대한 보다 적극적인 지원과 조직이 가능하다는 것이 결과로 나타났다고 볼 수 있다.

<표 15> 정규직·비정규직 조합원 규모 추이

2010년 12월 기준				
	공공	운수	미전환	합계
정규직(공공)	24,809	25,130	46,937	96,876
정규직(민간)	1,293	13,312	5,663	20,268
비정규직	9,402	11,786	1,574	22,762
합계	35,504	50,228	54,174	

2012년 6월 기준					조합원수 증감
	공공운수	운수	미전환	합계	
정규직(공공)	26,062	21,623	35,254	82,939	- 13,937
정규직(민간)	9,439	6,719	7,124	23,282	- 3,014
비정규직	29,423	0	1,499	30,922	+ 8,160
합계	64,924	28,342	43,877		

※ 정규직(공공) : <공공기관운영에관한법률>, <지방공기업법>의 적용을 받는 조직의 정규직 조합원

※ 단위(노조/지부) 구성에 따라 정규직과 비정규직이 혼재되어 있는 경우 주된 구성원에 따라 분류함

(1) 2011년 사업평가

연간사업목표 중 비정규·특수고용노동자 노동기본권 쟁취, 전략조직화로 조직 확대가 제시되면서 비정규·특수고용노동자 노동기본권 쟁취 사업과 전략조직화 사업이 핵심 사업으로 계획되었다. 비정규·특수고용노동자 노동기본권 쟁취 사업은 ▶국민체육공단비정규직지부 등 개별 투쟁사업장 투쟁 지원을 중심으로 진행되었고, ▶대학청소용역노동자 투쟁(홍익대 및 고대·고대병원·연대·이대 등 상반기 집단교섭 투쟁사업장) 통해 최저임금 문제 및 비정규직 간접고용(용역) 문제를 사회적으로 부각되었으며, ▶화물연대본부가 표준운임제와 노동기본권 법제화, 화물운송 법제도 개선, 수급동결 사수, 생존권 쟁취 요구를 걸고 9.17 총력투쟁결의대회 및 2012년 투쟁을 조직했다. 전략조직화사업으로는 ▶4개 영역(간병·요양, 지자체, 버스, 인천공항)의 전략조직화 사업체계 구축되었다.

최저임금 현실화와 전조직적 투쟁과제로 진행하기 위해 2011년 최저임금 인상은 공무원, 공공기관노동자 평균 시급인상액 수준으로 요구하는 것으로 방침을 정했다. 공공기관 임금격차 축소를 위해 공동요구안은 기본급에 대한 정액임금 인상으로 요구하기로 했다. 이러한 요구의 취지는 정규직과 비정규직 노동자의 임금요구를 통일하여 공동투쟁의 토대 구축하기 위함이었다⁴²⁾. 또한 요구안의 통일뿐만 아니라 실질적인 공동투쟁을 전개하기 위한 계획 수립되었다. 또한 최저임금 투쟁사업장 임금인상 파업투쟁 지원(서울경인공공서비스지부 등)하기로 하는 등 예년에 비해 투쟁사업의 구체성이 추가되었다.

42) 요구의 통일로 시작하여 투쟁의 통일로 “정규직부터 최저임금 노동자까지 시급 1,000원 이상 인상!” 인상수준: 공공부문 직간접고용 비정규직노동자 시급 1,000원 인상, 법정최저임금 시급 1,000원 인상 요구와 병행, 법정최저임금 인상투쟁과 현장에서 임금투쟁이 직접 연결될 수 있도록 요구안을 통일함.

2012년 정기대의원대회 보고된 사업평가에 따르면 미조직 비정규직 전략조직화 사업이 발전된 편으로 평가했다. 인천공항, 버스, 간병·요양, 지자체 등 비정규직노동자 전략조직화 사업이 각 사업단의 자체적인 운영구조를 확보했다는 점이 예년과 대비해 볼 때 비약적인 발전으로 평가될 수 있다. 또한 미국 제2노총 CtW와의 연대·교류 사업을 통해 미조직비정규직 노동자 전략조직화와 국제적 연대투쟁을 모색할 수 있는 기반을 구축하기도 했다.

전략조직화 영역뿐 아니라 서울지역 대학청소용역노동자 조직화, 학교비정규직노동자 조직화 등에 성과가 있었는데, 특히 학교비정규직의 경우 전국학교회계직연합이 노조로 전환 및 가입함으로써 조직 확대에 기여한 것으로 평가 되었다. 지역협의회와 특성협의회와 전략조직화위원회가 가동되기 시작했다. 지역추진팀장이 파견된 지역(서울, 경기, 인천, 중부권)을 중심으로 공공운수노조(준)지역협의회를 구성하고 활동하였으며, 각 지역에서 지역협의회 구성사업이 진행되었다. 아쉽게도 영남권은 지역추진팀장을 파견하지 못하였으며, 호남권은 전북지역 버스투쟁 지원 등으로 지역추진팀장으로서 역할을 수행하지 못한 한계를 보였다. 그러나 지역추진팀 차원의 활동으로 미전환조직의 지역조직 참가가 촉진되었다. 또한 ‘서울지역연대의 날’과 같이 지역차원의 공동사업 조직화가 진행되기도 했다. 그러나 전체 지역에서 공공운수노조 출범 시점까지 공공노조 지역본부, 운수노조 지역본부, 미전환노조 지역조직이 참여하는 ‘협의회’가 안정적으로 구축되지 못했다고 보고됐다.

‘지자체 사업단’을 구성해서 전략지역을 선정한 후 지역사업의 전형을 만드는 기획을 했지만, 담당인력 배치 어려움 등으로 인하여 구체적인 사업은 진행되지 못했다. 특성협의회는 ‘공공기관노조협의회(공공노협)’만 2010년 하반기에 구성되어 활동했다. 상반기 중 대표자회의 등 회의구조 안정화, 현장대응과제 지원, 의정포럼 등 기획사업 추진 등 사업이 확대되어

진행되었으며, 현장의 피드백 및 호응이 있었던 사업으로 평가되었다.

비정규직 사업체계 정비와 전략조직화사업 확대를 위해 비정규직 사업, 전략조직화 사업체계 구축 및 예산확보를 계획했다. 공공운수노조 건설과 함께 미조직, 비정규직 사업체계 정비 및 사업 추진 인력 배치, 전략조직화위원회 구성 및 재정 및 인력 배치, 기존 노조 청산 시 남은 자산은 전략조직화사업기금으로 출연할 것을 권장하기로 했다(조합비 중 일정비율 전략조직화사업기금 적립). 일반사업비 중 비정규직 사업예산은 사업비 중 가급적 우선순위로 배정하고 집행하기로 했으며, 2012년 이후 비정규직 사업예산 투자의 단계적 확대를 제도화하기 위한 방안 마련하기로 했다.

(2) 2012년 공공운수노조의 산별 비정규 사업평가

2009년 3월 공공부문노조의 산별 전환은 27,884명이었고, 이중 공공기관 노조의 전환은 23,436명(철도노조의 운수노조 전환 25,010명 제외)에 불과했다. 중앙정부 산하 공공기관 22,436명(국립대병원 3,996명 포함), 중앙정부 산하 공공기관의 비정규직(별도노조) 1,245명, 지자체 산하 공공기관(문화예술기관, SH사업단 등) 1,000명, 지자체 산하 사회서비스(상용직, 비정규직, 중소기업 등) 3,203명으로 이루어졌다. 당시 미전환노조는 47,911명으로서, 철도(운수노조 전환)를 제외하고 공공기관노조의 산별(공공노조, 운수노조)전환은 32.8%(71,347 중 23,436명)에 불과했다. 공공운수노조는 2011년 6월 공공운수노조 출범 이후 신규 조합원이 15,396명이 증가⁴³⁾하면서 조직의 확대가 시작되었다. 공공운수노조의 조직 구성은 공공기관(정규직

43) 신규 가입 조직의 조합원수는 11,664명이었고, 공공운수노조 자체 소속 조직의 조합원수 증가는 3,732명이었다. 연맹의 기존 노조 전환은 공항항만운송본부(3,346) 등이었고, 신규 가입 조직은 전회련학교비정규직(6,596), 민주인삼공사(241), 부산문화회관(209) 등이었다. 공공운수노조 가입 조직 중 민주버스본부에서 2,300여명 증가했다. 각 지역 공공서비스노조에서 꾸준히 증가하는 등 조합원수 증가는 운수부문과 사회서비스부문, 그리고 공공기관의 비정규직에 집중되었고, 공공기관의 정규직 조직 확대는 정체되었다.

중심) 부문, 운수 부문, 사회서비스 부문이 조직 규모 및 위상에서 비슷한 지위를 갖게 되었다. 다만 기존의 (구)공공연맹 조직 중 미전환노조의 절대 다수가 공공기관노조이고 비공공기관노조는 3,000명 수준이었다. 산별 노조건설 시기부터 현재까지 결국 공공운수노조의 지속가능성에 중요한 변수는 미전환노조의 전환 여부가 될 것이다.

공공운수노조는 ‘비정규철폐사업본부’를 건설했다. 미조직비정규직과 전략조직화 사업단 총괄 단위 구축, 전략조직사업단 각 업종영역의 공동사업 강화, 정부의 공공기관비정규직대책 등에 대한 신속하고 효율적인 대응을 위한 기구로 계획되었다. 또한 전략조직사업의 확대가 계획되었다. 학교비정규직노동자 조직화 사업을 전략조직 영역으로 추가했고, 조직화 전략 발전을 위하여 미국 제2노총(Change to Win Federation) 등과 연대사업 추진되었다.

비정규 사업을 산별구조에서 시행하기 위해 세워진 ‘공공부문 비정규 철폐 사업본부’에 대해 좀 더 살펴보자. 본부의 목적은 2012년도 총·대선을 기점으로 ‘신자유주의 종식-비정규 철폐’ 요구를 전면화하고 정부정책에 대한 비판을 넘어서 비정규직의 정규직화, 일자리 창출(인력충원) 정책쟁점을 선점하기 위함이다. 이를 실현하기 위해서 비정규직 철폐와 처우개선을 위한 ‘예산확충’투쟁, 비정규직 철폐를 위한 공세적인 제도개선 대응, 공공부문 비정규 철폐 중앙집중투쟁이 세 가지 기조로 제시됐다.

본부의 구조는 공공부문 비정규 관련 전체(지부, 본부)대표자회의를 정례화했고, 조직/미비/정책/대협/교육/선전의 기능을 모두 한 본부에서 담당하는 것으로 구조화됐다. 버스·공항 전략조직화는 기존사업체계를 유지하면서 대표자회의와 집행회의에 결합하기로 했고, 간병·요양 전략조직화는 요양보호사 노조조직화를 중점사업으로 추진하기로 했다.

2012년 대정부 요구 및 임단협 요구를 위한 공동요구안이 채택됐는데 네 번째 요구로 ‘비정규직 차별철폐, 정규직화, 외주화 중단’이 제시되었다.

<표 16> 2012년 공공운수노조 대정부 요구 및 임단협 요구 공동요구안

요구4. 비정규직 차별철폐·정규직화, 외주화 중단	
1. 공공부문 비정규직 차별 철폐, 정규직화	<ul style="list-style-type: none"> ▶ 직접고용 원칙의 확립(상시업무 비정규직의 정규직화) ▶ 비정규직의 정규직화 및 차별해소를 위한 예산 확보 ▶ 공공부문 총액인건비제, 인력감축 중단 ▶ 동일노동 동일임금 원칙의 확립
2. 학교/지자체 비정규직· 무기계약직의 정규직화	<ul style="list-style-type: none"> ▶ 지자체 무기계약직·비정규직: 직접고용 정규직으로 전환 ▶ 학교회계직 노동자: 교육청 직접 고용 정규직으로 전환
3. 공공부문 민간위탁 중단· 간접고용노동자의 노동기본권 보장	<ul style="list-style-type: none"> ▶ 공공부문 업무의 무분별한 외주화 중단 ▶ 외주노동자 생존권 보장, 직고용 전환 ▶ 공공사무의 민간위탁 규제 및 재공공화
4. 돌봄노동자 및 중고령여성노동자의 노동기본권 확보	<ul style="list-style-type: none"> ▶ 고용안전판의 역할로서 사회서비스 일자리가 아닌 좋은 일자리로서의 사회서비스 정책 ▶ 지역별 공적 사회서비스 공급구조 20% 이상 확대 ▶ 지자체별 사회서비스 총괄기구 설립 ▶ 돌봄 노동자의 생계형 일자리 보장 ▶ 근골격계·산재 없는 돌봄 현장 만들기 ▶ 근로기준법 최저임금 준수 ▶ 간병서비스 건강보험 급여화 및 간병노동자 직접고용 ▶ 노인장기요양보호법 전면 재개정 및 요양보호사처우개선 을위한특별법 제정

임단협요구에서 비정규직 차별철폐는 21건(15.6%)합의안에 반영되었고, 53건(39.3%) 합의안에 반영되지 않았다. 61건(45.2%)합의안은 임금, 보충협약 등으로 해당사항 없는 합의안이었다.

공공운수노조의 단협 지침 중 비정규직 정규직화 및 차별철폐는 다음과 같이 정리되었다.

[비정규직 정규직화/차별철폐]

제○조 [비정규직 사용제한과 정규직화]

① 회사는 조합이 인정하는 불가피한 사유가 있는 경우를 제외하고 비정규직을 사용하지 않는다.

② 상시 업무에 종사하고 있는 비정규직을 정규직화 하고, 세부사항은 노사합의로 결정한다.

제○조 [비정규직 고용안정 및 차별처우 금지] ① 회사는 비정규직을 계약기간 중 해고하거나 특별한 사유가 없는 한 재계약을 거부하지 않는다.

② 회사는 고용형태의 차이를 이유로 노동조건, 임금, 복리후생, 노동안전보건 상의 차별적 대우를 하지 않는다.

제○조 [원청 사용자의 책임] ①회사는 하청(용역, 도급)업체 변경시 기존 노동자 및 노동조합의 고용, 임금, 노동조건, 단체협약 등이 승계되도록 하여야 한다.

② 회사는 하청 계약시 하청노동자의 적정임금 및 적정인원 보장, 근로기준법, 산업안전보건법 등 제반노동관계법령 준수를 계약상에 반영한다.

제○조[사업장내 비정규노동자 노동인권 보장] ① 회사는 비정규노동자(미화노동자등)의 탈의와 휴식을 위해 인원수를 고려한 적정 넓이의 휴게시설과 냉난방시설·샤워시설 등 편의시설을 갖추어야 한다.

② 회사는 비정규노동자들이 구내식당 등 회사복지시설을 이용할 수 있도록 하며, 식사는 회사가 제공한다.

비정규직은 공공운수노조 건설 이후 조직 확대 지속의 핵심 대상이 되었다. 공공운수노조 설립과 함께 5개 영역(간병·요양, 지자체, 버스, 인천공항, 학교비정규직)에 각 영역별 전략조직화 사업체계 구축되었다. 산별노조 전환, 전략조직사업과 비정규노동자들의 자발적인 가입 등을 통해 공공운수노조 조합원은 2011년 6월 출범 당시보다 약 1만4천여 명 증가하였다. 가장 큰 폭의 조합원 증가는 전회련학교비정규직본부로 초기 약 5,000여명 가입 후 약 6,500명으로 조직 확대되었으며, 7월 현재에는 약1만2천명으로 확대되었다. 연맹 기준 조합원의 소폭 감소에도 불구하고 공공운수노조가 조직한 비정규직 조합원 증가로 인해 전체 조직은 확대되는 성과를 낳았다. 이에 따라 공공운수노조 소속 조합원 비중은 2012년6월 기준으로 공공기관 정규직 26,062명(40.1%), 민간부문 정규직 9,439명(14.5%), 비정규직 29,423명(45.3%)로 집계되었다.⁴⁴⁾ 비정규직 노동자의 가입증대와 조직 확

대로 인하여 공공·운수부문의 조직대표성과 조직력은 더욱 강화되었다고 평가할 수 있다.

(구)공공노조는 비정규직 및 중소영세 조직화의 과제를 충실히 수행한 결과 그 성과가 가시적으로 나타났으며, 운수노조에서도 일정한 성과가 있었다. 이러한 경험은 공공운수노조 건설이후 비정규직 및 중소영세 조직화의 실천 확대에 긍정적 성과를 제공했다. 결과적으로, 초기의 전략적 좌표로 설정한 비정규직 조직화라는 한국사회 산별운동의 ‘보편적 과제’는 우리의 공공노조와 공공운수노조에서 나름대로 의미 있는 성과를 얻었다. 미조직비정규직 노동자 조직화와 계급적 단결의 확대는 산별노조가 아닌 기업별노조 체제에서는 한계가 분명했을 것이라는 점에서 산별노조 운동의 성과라고 할 수 있다. 공공노조는 조직적 투자를 통해 비정규직 노동자 신규 조직 확대사업을 활발하게 진행하였다. 이러한 조직화의 70%를 지역지부가 담당했다. 또한 공공노조 및 공공운수노조, 총연맹 전략조직화사업을 진행했던 서경지부와 인천공항지역지부가 지역지부 조직 확대의 60.7%에 이른다. 이것은 전략조직화사업의 성과로 평가될 수 있다.

4. 비정규직 조직 사례조사 결과

1) 조사일반개요

(1) 목적

44) 같은 시기 연맹 전체적으로는 공공기관 정규직 82,939명(60.5%), 민간부문 정규직 23,282명(16.9%), 비정규직 30,922명(22.5%)을 나타냈다.

공공운수노조연맹의 조직력 확대에 비정규직 조직화는 상당한 영향을 미쳤다. 그런데 비정규직 조직력 확대는 크게 두 가지 차원에서 접근할 수 있다. 공공노조시기부터 전략적인 지원으로 조직화된 경우와 산별노조의 이점을 공유하고 연대하고자 자발적으로 공공운수노조로 가입한 경우이다. 이 두 가지 다른 조직화의 사례가 공공운수노조 비정규직 사업과 갖는 관계와 영향력 나아가 향후 비정규직 사업을 계획하는데 고려해야할 요소를 파악하고자 사례조사는 계획되었다. 노조의 지원을 통해 조직화된 사례로서 돌봄지부를 선택했고, 자발적 조직전환의 사례로 학교비정규직본부를 조사했다. 조사결과 양 조직의 조직화 차이가 산별지원 여부에서 결정되기 보다는 직종의 특징, 교섭주체의 명확성, 주류 노동자의 조건 등이 보다 많은 영향을 보인 것으로 조사되었다. 그러나 양 조직 모두 산별노조에 대한 기대가 아직 상당하다. 비정규직 조직이 증가할수록 산별조직의 양적 확대는 달성되지만 조직 내적 내실을 다지는 요소가 복잡해진다. 이러한 현상이 두 조직을 통해 확인되었고, 관련된 요소에 대한 대응 전략이 필요하다.

(2) 조사 방법 및 내용

2013년 7월 한 달 간 학교비정규직본부 2명의 간부와 돌봄지부 1명 상근 활동가, 1명 간부, 2명 조합원을 대상으로 개별 심층면접 및 FGI를 2시간 정도 수행했다. 심층면접 대상자 선정은 본부와 지부의 조직담당자의 도움으로 선정되었다. 심층면접의 목표가 각 조직의 역사부터 최근 산별노조의 활동까지 평가를 기반에 두어야 하기 때문에 간부중심으로 면접대상자가 선정되었다.

<표 17> 면접대상자 정보

구분	소속	성별	나이	지위	노조활동기간
A	학교비정규	남	50대	노조간부	6년
B	직본부	여	59세	노조간부	4년
C	돌봄지부	남	37세	채용간부	1년 미만
D		여	63세	협회간부	2년
E		여	53세	분회장	1년
F			47세	일반조합원	1년

면접의 설계는 동일한 질문을 계획했지만 두 조직의 다양한 차이로 인해 정리의 방식은 조직의 특성이 드러나도록 했다. 주요조사내용은 노조의 역사 및 조직화 방안, 조직화 당시 주요 노동문제 및 성공사례, 업종의 특성 및 관련 현안, 공공운수노조와의 관계 및 요구사항, 향후 투쟁과제 등이다. 기술에 있어 추가적인 해석은 최대한 반영하지 않았고, 면접대상자의 응답을 기술하되 주제별로 정리하는 방식을 선택했다. 내용의 구체성과 상황에 대한 이해를 위해 녹취내용을 그대로 옮기기도 했다.

2) 결과

(1) 공공운수노조 학교비정규직본부

① 전화련의 탄생

학교 비정규직 조직화의 시작은 11년~12년 전으로 거슬러 올라간다. 초기 학교비정규직에 대한 조직은 여성노조에서 먼저 시작됐는데 여성운동

하시던 분들이 주체가 돼서 여성들을 조직화 한 게 여성노조였다. 여성노조가 이제 학습지나 보험과 같은 여성이 많은 사업장을 조직해오다가 학교에 여성들이 많으니까 가장 먼저 학교비정규직 조직을 시작했다. 2002년 정부터 시작된 것으로 기억한다. 김대중, 노무현 정권 시절에 상당히 여성노조는 확대됐었다. 그 시기 이후부터 계속 조직이 줄어드는 상황에 들어갔고 그즈음 전회련의 조직화 사업이 시작됐다.

B: 아마 노조를 지금처럼 긍정적으로 생각했었다면, 그때 당시에 10년 전에 제가 여성노조를 가서 활동을 했었을 거예요. 그런데 실제로 여성노조를 갔었어요. 10명 정도를 보내서 거기 가서 하고, 그쪽에서 으쌰으쌰하면 우리가 도와주마. 그래서 실컷 도와줬어요. 그런데 보니깐 아니더라고요. 우리가 알던 애들이 아니라 변해있더라고요. 노조를 가니까. 그래서 역시나 생각했던 대로 노조 가입해서는 안 되겠다 그랬었어요.

학교에 기능직 공무원으로 조직된 지금의 기능직 공무원 노조가 있었다. 상급단체 없이 기능직들끼리만 모여 있는 노동조합으로 2005년도에 결성되었다. 당시 전공노로 가입해서 활동하라고 지원했지만 독립적인 노조로 결성됐다. 이유는 전공노 소속의 교육청 노조는 사무직 특히, 학교 사회의 뚜렷한 위계질서가 반영됐다. 같은 공무원이어도 행정직 중심으로 하는 일 반직이 있고, 기능직이 있다. 행정직이 위고, 기능직이 그 아래라는 의식 때문에 내부의 주종관계가 강하고 노조 내부까지 이러한 의식이 영향을 미칠 것으로 예상했기 때문이다. 조직통합을 하게 되더라도 기능직 중심으로 힘을 키워야 위계관계를 깨 나갈 수 있다고 이해당사자들이 판단했고 지원세력들은 이 부분을 설득시키지 못했다고 한다. 이분들을 통해서 학교 비정규직의 존재를 알게 된 A씨는 2008년도에 해당 노조의 간부 연수에 교육을 하러 갔다가 학교 비정규직 실태의 심각성을 느끼게 되어 적극적으로 조직화에 뛰어들게 됐다.

A: 처음에 그 분들과(학교비정규직 노동자들) 상담하면서, 얘기 들으면서, 어쨌든 어렵지

않겠다는 생각을 했어요. 나름대로 경험이 있고, 이렇게 있으니까. 얘기를 들으면서 이제 처우개선으로 하면 상당히 쉽겠구나... 내가 그 얘기를 들으면서 기가 막힌 게, 학교에서 어떻게 이럴 수가 있나? 학교 비정규직이 있다는 것은 알고 있었지만, 그래도 공공기관인데 좀 낫지 않겠나? 나도 이렇게 생각하고 있었거든. 근데 뭐 형편이.. 너무도 형편없었기 때문에 조금만 푸시하고 하면은 충분히 해결될 수 있다. 그 분과 상담하면서 굉장히 쉽다, 쉬운데, 내가 대신은 못해준다. 누가 나서야 된다. 어쨌든 할 의향이 있으면 사람들 몇 명 모아봐라. 했더니, 이제 2009년도 초에 10여명 모인 거예요. 화성과 수원 쪽에 있는 조리사, 조리원들로 한 10여 명 모였어요.

B: 서울지역은 우리가 지금 4개나 있어요. 다른 지역은 3개나 2개 있고. 서울만 4개가 있어요. 그런데 4개 노조가 전체 20%가 안 돼요. 그런데 우리 노조가 작진 않아요. 그런데 이제 그게 새롭게 많이 들어와야만 하는데. 그래도 처음에는 우리가 언제 100명 되나.. 그랬었는데, 100명이 넘어가고, 그 다음에 200명이 넘어가, 500명 되, 그리고 그 다음에 1000명이 넘어가, 1500명이 넘어가고 그러더라고요.

10여 명 모인 자리에서 ‘전국교육기관회계직연합회 준비위원회’가 만들어졌고 이후 ‘전회련’조직이 된 것이다. 처음 명칭과 관련해서 ‘전국 교육기관 비정규직연합’을 제안되었다. 노조로 출발하지 않으면, 학교가 개별 학교장 고용관계이기 때문에 해마다 계약을 하게 되기 때문에 학교장 눈치를 볼 수밖에 없는 상황이었다고 한다. 학교장과의 계약관계고, 해마다 계약을 갱신을 해야 하고, 전국에 만 천개 정도가 학교가 퍼져있는데, 소수 노조로 조직해가지고는 영향력 미치기도 어렵다는 판단에 덜 부담스러운 방법으로 ‘협회’형태가 제안되고 결정되었다.

A: 그래서 이제 비정규직 연합회로 하자고 했는데, 비정규직 이야기는 듣기 싫다. 듣기 싫고, 자기네들이 학교에서 불리는 이름이 회계직이라고 불린다. 이 회계직이라는 이름이 아주 정체불명의 이름이에요. 학교 회계에서 임금을 지출한다고 해서 회계직이라고 하는 거예요. 이게 마땅한 명칭도 없고 그래서 임금을 회계에서 지출한다고 해서 회계직이라고 그러는 거야. 일반 사람들은 회계직이라고 하면 돈 만지는 사람인줄 알아...그러니까 사람들이 자기네들을 회계직이라고 부르니까 비정규직은 듣기 싫고, 회계직이라고 했으면 좋겠다고 하는 게 그래도 비정규직이 맞다라고 주장을 하다가, 다들 회계직을 원해. 그래서 그 걸로 갑시다. 해서 전회련이 된 거예요.

처음에는 전부 다 연합회로 있다가 그 다음에 지부별로 노조를 다시 설립 했다(서울의 경우 2010년도 서울지역학교비정규직 이라는 이름으로 시작 했다).

② 업종 및 조합원 특징

학교비정규직 의 업종은 총 80여종에 이른다. 노조로 조직된 업종은 약 50~60여개에 이르고, 40~50%가 급식실의 노동자들(영양사, 조리사, 조리원 등)이다. 그밖에 행정실, 교무실, 과학실, 도서실 등 학교 거의 모든 공간에 비정규직 형태의 노동자들이 다양한 직종으로 분류되어 종사하고 있다. 청소노동자의 경우 직접 고용되는 경우는 드물고 대부분 외주 용역 형태를 띠고 있어서 아직 조직하지 못하고 있다. 현재 조합원은 2만 여명 수준으로 확대되었다.

최근 통계에 따르면 학교비정규직 노동자는 약 40만 명에 이른다. 이 중 회계직으로 분류되는 노동자는 약 15만 명가량이다. 그 다음으로 강사 직종, 영어회화 전문 강사, 방과 후 강사 등 약 16만 명에 이른다. 여기에 기간제 교사가 약 5만 명가량이다. 외주 용역으로 분류된 노동자가 약 5만 명가량이다. 진보교육감이 있는 지역의 경우 교육감 직고용으로 전환되기도 했다. 40대~ 40대 중·후반의 노동자들이 지배적이다.

B: 학교에 처음 들어올 때만 해도... 급식실에 조리사, 조리원, 영양사, 교무, 전산, 사서, 청소, 숙직.. 뭐 이정도 밖에 없었어요. 그런데 제가 지금 16년 하거든요, 그런데 지금은 학교에 제가 모르는 직종이 너무 많아서 다 셀 수가 없어요. 그래서 기존에 것들만 내가 알고 나머지는 몰라요.

거의 다 여성이고, 남성이 드물다. 남성의 경우 연세가 높은 편이다. 남

성노동자의 경우 주로 보안관, 숙직, 강사 선생님 정도이 주를 이룬다. 고용형태는 무기계약이 많고, 2년 계약직도 상당하고, 최근 무기계약으로 전환되기도 했다. 그런데 새로 들어온 직종은 무기계약으로 계약하지 않는다. 시간제의 경우, 15시간 다 채우면 안 되기 때문에 15시간 밑으로 시간도 쪼개고 있는 게 현실이다.

B: 나이 대는 좀 많은 편이에요. 한 번 들어오면 잘 안 나가고 죽 하는 편이니까. 40대가 반 정도 되고, 그 미만도 어느 정도 있고...현재는 50대가 많죠. 40내 후반, 50대 초반이 제일 많을 거예요. 저희가 퇴직을 하면 연령대가 좀 젊어지겠죠. 한번 들어오면 오래 있다 보니까...

조직화 당시 임금수준이 80만 원대에 머물렀다. 현재는 100만원 수준으로 인상되긴 했지만, 그 당시만 해도 저임금이 심각한 문제였다. 반면 임금수준에 비교했을 때 노동강도는 매우 강하다. 특히 급식실 노동이 대표적으로 살인적이었다.

B: 여름 같은 때는 체감온도 60도. 안전 때문에 완전무장하고, 장화부터 시작해서...장화가 땀으로 절벽절벽 하게 되는 사람들이 다 근무하는 조건들이예요. 그렇게 힘들고 어려운데, 임금은 이것밖에 안되고...그 다음에...아무리 아파도 쉴 수가 없었죠. 연가 같은 게 있지만, 그림의 떡. 일단 누군가가 한 사람이 빠지게 되면 동료들이 죽어나는 거예요. 같이 호흡을 딱 맞춰서 해야 하는데, 누구 하나 빠지면 완전히 죽어나는 거예요. 그러니까 사람들이 한 사람 빠지는 만큼 일을 천천히 해야 하는데, 책임감들이 워낙 또 강해요. 애들 밥을 먹여야 하는데, 그러니까 그 시간 죽기 살기로 해서 또 맞춰. 그러니 골병들어요. 그런 하소연. 사람들이 처음 만나면 화풀이 장이 되요.

③ 조직화 방식 및 어려움

2009년도 2월 10명 정도의 사람들과 전국준비위원회를 구성했다. 2010년에 지자체 선거가 예정되어 있었고 처음으로 모든 지역에 직선제로 교육

감을 선출하게 되었다. 이 시기를 통해 학교비정규직에 대한 인정투쟁과 새로운 계기를 만들 수 있다고 판단했다. 그래서 2009년부터 전국준비위원회를 만들어서 전국에 소식지를 팩스로 가입원서랑 함께 보내면서 알리기 시작했다. 초기 공감대 형성을 위한 의제는 학교에서 공무원들로부터 받던 차별을 부각시켰고 ‘맞춤형 복지제도’라는 것을 고안했다. 공무원들에게 맞춤형 복지라는 게 있다.

B: ‘공무원 복지카드’가 있어요. 이게 맞춤형 복지에요. 공무원들은 복지 카드를 쥐서 얼마 범위 내에서 쓸 수 있도록 그런 게 있는 거죠. 그게 공무원들한테 있는데, 학교 비정규직들한테는 없는 거예요. 근데 상식적으로 가장 조건이 어렵고 힘든 사람들에게 복지를 해주어야 하는데, 거꾸로 이지 않아요? 이런 걸 문제제기하면 충분히 명분이 확실하다. 그 다음에 공무원처럼 한꺼번에 많은 액수를 주기는 어렵더라도, 이것 제기하면 그 다음해에 교육감 직선으로 뽑는 선거가 있기 때문에 그걸 요구하면 가능성이 높다. 그렇게 봤어요. 그래서 뭔가 사람들이 노조라는 게 그냥 가입하지 않아요. 노조 가입하는 사람들은 몇 날, 며칠 고민을 하면서 결단의 과정을 거쳐서 가입을 해요. 굉장히 어렵게 생각해요 노조를. 불이익 당한다, 뭐한다, 이런 이데올로기가 있기 때문에. 그래서 우리 지금 가입원서 오는 사람들 중에 2-3년 전에 써냈던 가입원서 지금 보내는 사람도 있어요. 그런 식으로 사람들이 쉽지가 않아요.

B: 처음엔 노조를 하면 큰일 나는 줄 알았어요. 노조를 하면 일단 이상한 집단이다 해서 안했는데.. 저는 조리사예요. 급식실에 조리사인데, 조리사들 모이고, 너무 열악하니까 뭔가 바꿔보려고 시도를 한 10년 전부터 해서 모이면서 서로의 경험을 공유를 하고 있었어요. 서울 시내에 있는 학교 조리사들 모임을 해서. 그랬다가 서울이 제일 처우가 열악해. 급식실에서 일하는데, 식비도 따로 내야 되고...그러다 보니까 모이고 했던 사람들도 떨어져 나가서 정말 모임이 잘 안 되는 상황이 있어서 답답하고, 그런 상황에... 그리고 활동은 하고 있었던 상태예요.

처음에는 가입속도가 늦었고 진척이 잘 되지 않는 듯 했다. 그래서 성과가 필요했고 맞춤형 복지는 그러한 목적에 부합했다. 작은 것 하나라도 과정에서 당사자 스스로가 만들어가는 경험이 필요하다고 판단해서 전국적인 서명운동을 팩스로 시작했다. 서명운동은 폭발적이었다. 그래서 당시 연합회가 만들어졌고, 기능직 노조 사무실 한쪽에서 책상과 컴퓨터 등 빌

려 쓰며 조직화에 박차를 가했다.

A: 팩스와 전화기 한 대만이 순수한 우리 거였다. 팩스가 며칠 만에 고장이 났어요. 열을 너무 많이 받아가지고, 너무 많이 와가지고. 이제 그렇게 처음에는 서명을 하면서, 연락처 같은 걸 확보 하려고 학교 이름하고, 전화번호를 적게 했어요. 이거 안 적어, 사람들이. 그래서 나중에는 빼고 그냥 지역하고 학교하고 이것만 쓰게 했어. 학교 안 쓰는 사람들이 많았어요. 지역만 쓰고. 피해의식들이 있는 거예요. 요즘은 그게 많이 없어졌죠. 아무튼 그거를 가지고, 바로 이제 각 교육청마다 제기를 했고, 우리 예상대로 다른 교육청들이 그 때 우리가 2009년도에 서명운동을 했으니깐, 2010년부터 예산을 반영할거 아니에요? 2010년도에 많은 데는 30만원 적은 데는 8만 3천원 이렇게 까지 전국, 모든 데를 했죠. 그러니까 사람들이 조금씩 가입들이 늘기 시작했어요. 모든 조직운동이 마찬가지지만, 사람들이 움직이는 거는 뭔가 변화에 대한 희망과 실제 변화하는 경험들을 해보아야지 움직여요. 성과가 구체적으로.. 우리도 조직이 확 늘어날 때가 있어요. 뭔가 결과물을 향해 투쟁이 활발할 때, 그리고 성과가 딱 나타날 때. 이럴 때 굉장히 많이 늘어났지.

맞춤형 복지의제로 조직화의 기회가 확대되었다. 그 다음에 2010년도 교육감 선거에서 진보진영 교육감이 된다면 좀 더 유리한 조건이 형성될 것으로 판단했다. 그런데 2011년도 학교비정규직 임금체계가 일방적으로 바뀌고 변경되었다. 임금체계가 기능직 공무원 10급 1호봉에 21배, 즉 기능직 공무원 초봉 수준에 딱 맞춰져 있었다(기능직 1호봉에 21배하면 비슷한 연봉이 나옴). 그런데 이것을 기능직 10급에 그 이전에는 26배였다가 21배로 축소된 것이다. 공무원 임금을 복잡한 수당체계로 제공하다가 단순화해서 기본급으로 편입시켜서 기본급 수준이 올라갔다. 그래서 기본급에 26배하면 굉장히 많이 상승하니까 21배로 축소시킨 것이다. 그 당시 노조가 만들어져 있었기 때문에 합의 없이 일방적으로 진행시키지 못하기 때문에 근거 자체를 없었다. 그 대신 취업규칙대로 적용한다고 해서 집단 소송을 시작했다. 취업규칙은 본인의 동의를 얻어야 하는데 그런 동의는 존재하지 않았다. 만원씩 내고 소송에 참가(만인 만원 물방울 소송단)하는 소송단을 모집했는데 폭발적이었다. 전국적으로 7천 명 가량이 소송에 참가 했다.

A: 당시에 우리가 이길 거라고 생각은 안했는데, 우리 임금 가지고 지들 멋대로 하는 거에 대해서 굉장히 항의도 한 번 해야 한다. 뭐 이런 거. 최근 판결 나온 건 우리가 졌어. 재네들이 이제, 취업규칙이 일방적으로 변경되긴 했는데, 근로조건이 하향된 건 아니다. 그게 우리가 다른 조건들이 여러 가지가 좋아지긴 했으니까 예전보다 줄어든 건 아니다 이런 판결이 나와서 졌는데, 뭐, 그런 계기를 통해서 많이 늘었고. 그리고 어쨌든 그동안 몇 년 동안 열심히 싸우고 해가지고 없었던 수당이 한 11가지가 생겼어요. 열 몇 가지. 그러니까 개선이 된 거지. 이제 그런 것 속에서. 아무래도 다 여성분들이고 가정도 있고 하니깐 만원 한 장도 벌벌 떨고 그래요. 근데 이제 실제로 많이 받기도 하니깐 이제 미안해서 가입하는 사람들도 있고. 그 다음에 폭발적으로 늘었던 계기는 작년에 파업 앞두고. 조합원만 파업할 수 있다. 이런 것을...그때 이제 굉장히 많이 늘었죠.

집단소송을 계기로 공식성을 갖는 게 좋겠다는 의견이 모아졌다. 사람들을 오게 하려면, 공식성을 가지고, 가능하면 교육청에서 공문이 나가게 하는 게 가장 이상적으로 보였다. 공무원사회는 모든 게 공문이기 때문에 공문으로 처리 되는 것이 중요했다.

그 다음으로 진행한 것이 ‘취약계층 권리보호 프로그램’이었다. 경기도 교육청의 경우 진보 교육감 이전에 학교 비정규직 회계직 대상으로 노동법 교육을 했다. 노동교육원 소속의 노무사가 와서 기본적인 근로기준법에 대한 기본적인 교육을 했었다. 이런 교육들이 있다는 것을 알고 홍보하러 가기 시작했다.

A: 교육하는 곳에 갔는데 노동교육원에 있는 사람이 못 들어오게 막는 거야. 그래서 이친구하고 큰소리치고 좀 싸우다가, 그럼 책임자 만나자 해서 노동교육원에 들어갔어. 노동교육원에 들어가서 노동자 권리 하면서 권익 지키게 하는 걸 못하게 하는 게 말이 되냐? 설명할 수 있는 시간을 달라. 하면서 들어갔는데, 예전에 노동운동 하다가 포기하고 간 사람들이 연구원에 많아. 그 사람들이 서로 윈윈하는 방법을 찾자고 해서, 좋다, 윈윈하자. 그런데 노무현 정권 때 노동 연구원에 그래도 이제 좀 프로그램이 있었던 게, 취약계층 권리보호라고 해서 그 사람의 생각은 직접 노동법 교육 같은 걸 해주고 그런 걸 생각 했나봐. 그래서 예산을 천만 원을 잡아놓고, 그런 게 있는 거야. 그런데 이걸 조직을 못한 거야. 어디 가서 할 수가 없고, 해달라고 하는데도 없고. 내가 그 소리를 듣는 순간 귀가 번쩍

뜨었어요. 그거 같이 하자. 내가 자리는 만들겠다. 그래서 만든 게 이제 그거였어요. 그래서 경기도 교육청에 진보 교육감이 됐으니까 그 이후에 그 중에서 이야기가 통할만한.

예산문제에 부딪혔다. 그래서 노동교육원에서 하는 프로그램에 교육청에서 참가를 독려하는 공문만 보내달라고 요청했다. 이게 여섯 번 공문 나갔는데 두 번 프로그램 진행한 후 예산이 떨어졌고 자체적으로 재정을 마련했다. 프로그램을 진행하면서 모인 사람들에게 확신을 심어줘야 한다는 판단을 했다. 노동법에 대한 교육 하나와 ‘학교 회계직의 역할과 자세’와 같이 자부심과 긍지를 갖고 하는 일에 조건역시 만들어져야 한다는 주제로 강의를 추가했다. 권리 찾기가 핵심이었고 전회련을 적극적으로 알렸다. 이를 통해서 많은 사람들이 조직화되기에 이른다. 노동교육원측에서는 예산을 들이지도 않고 수 천 명을 했기 때문에 매우 놀라워했다.

B: 전에는 그냥 정말 주어진 일, 오늘도 내가 일하는 구나, 너무 힘들다. 이렇게만 하고 살았는데, 지금은 생각이 바뀐 게 어떻게 바뀌었냐면, 내가 지도부에서 앞에서 역할도 했었지만, 내가 하는 일이 체계적이고 더 전문적으로 해야겠구나. 그래서 틈틈이 자격증도 많이 뒀어요. 그리고 내가 노조활동을 하기 때문에 내 일에 절대 소홀히 하면 안 되는 거예요. 노조활동 하니까 니가 이렇게 소홀히 하지 않니, 그러니까 노조 하면 안 된다.. 이런 이야기 안 들으려고, 더 열심히 했고, 더 일찍 다녔고, 그랬어요. 그리고 그렇게 마음을 먹으니까 힘든 과정이 있어도 힘들게만 느껴지지 않았어요. 내가 훌륭한 일을 하고 있구나. 아이들을 위해서도 그렇고. 저는요 우리 직업이 천하다고 생각해가지고, 저 말고 5명 더 있는데, 절대로 회식 같은데 가서 게걸스럽게 먹지 말고 미리 뭐 좀 먹고 가라고 그랬어요. 밥하는 사람들이니까 그렇다고 볼까봐. 그리고 웃도 이렇게 너무 막 입고 다니지 마라, 그리고 화장도 하고 다녀라. 굉장히 그걸 강조했었어요. 그런데 지금은 그렇게 얘기 안하죠. 지식이 생명이고, 알아야 안당하고 살고. 그리고 우리 일은 기본이다, 잘 하는 거. (하도 말해서) 이제는 딱지가 앉았어요. 이제는 자부심이 생겼어요.

B: 수당을 한꺼번에 7가지를 만들고 나니까, 우리가 진짜 무슨 활동을 했어야 됐구나.. 그런 생각이 들어서 열심히 활동했던 거...그게 저야 내년 7월이면 만 60세로 퇴직이거든. 그런데 나처럼 고생하고 너무 골병든 우리 사람들을 위해서 뭐 하나라도 더 해놓고 가야 되겠다 싶어서 열심히 뛰었던 거지. 우린 그게 중요한걸 알았기 때문에...이제 공부를 하게 되잖아요. 투쟁을 ‘왜 해야되는가’에 대한 공부를 하게 되고, 흐름을 알게 되잖아요? 전에

는 그냥 진짜 일만하고.. 그런데 지금은 정세라든가 파악하고 공부하잖아요. 그러기 때문에 생활도 달라지고, 사고도 달라지고.

조합원들은 파업에 대규모로 참가하기도 했고 범률이 발의되면 금방 바뀌는 것으로 안다.

A: 파업 한 번 하면 금방 뭐가 되는 건줄, 그렇게 생각하는 경향이 있어요. 그런데 당장 이게 나타나는 게 아니잖아. 그런 성과는 다양하게 축적되면서 올라가는 건데, 작년 파업 이후에 ‘어, 대통령도 다른 사람이 됐지, 아무것도 안되네?’ 그러면서 탈퇴도 좀. 여기는 들어왔다가 나갔다가 이런 사람들이 의외로 좀 있어요. 노동자 의식이라든지 이런 게 있는 게 아니고, 노조 가입하는 것도 분위기 때문에 가입하는 게 많아요. 같이 일하니까 누구는 가입하고, 누구는 가입 안하는 거 이런 걸 사람들이 잘 못 봐요. 처음에 조직화 하면서 사람들이 주눅이라든가 이런 게 깊이 들어있으니까 실제 가입이 잘 안 되는 거예요. 10명 쯤 시작했다가 30명. 더 이상 안 되는 거예요. 그런데 사람들을 모이게 하는 방법이 별로 없잖아요. 그래서 지역마다 다니면서 설명회를 했어. 설명회를 했는데, 설명회 해도 학교에다 팩스 같은걸 보내긴 했지만 그게 잘 전달도 안 되고, 행정실로 가니까 잘 전달이 안 돼요. 전교조라든가 다른 노조를 통해서 현장에 알려 달라, 사람들 모이게 해 달라 했지만 여전히 그것도 잘 안모여요. 사람들이 어느 정도냐면, 제주도에서 지금 이제 열심히 활동하는 간부인데, 제주도에서 도의회에서 일부러 의회에 거쳐서 간담회 자리를 만들었어요. 그런데 거기에 참석했던 한 사람이 그 주변을 몇 바퀴를 빙빙 돌았다는 거야. 내가 들어가는 거를 카메라 촬영 같은 거를 하는 거 아닌가. 그러다가 들어왔다는 거야. 그러니까 이런 식으로 큰 부담감을 가지고 있는 거야. 그러니까 잘 모여지지 않아요.

학교 사회, 학교 문화는 가장 전근대적인 장소인 것 같다. 교장, 교사, 행정직 공무원, 기능직 공무원, 그 밑에 비정규직 이런 식으로 위계구조가 매우 심각하다. 학교 근무하는 사람들은 좋은 교장이거나 좋은 행정실장 만나면 천국이라고 하고, 그렇지 않으면 지옥이 된다고 한다. 관리자의 성향에 따라 조직문화가 좌우된다. 이렇다보니 기본적으로 노동자 의식이 형성되기 어렵다.

④ 주요투쟁 및 특징

조직화초기부터 내내 투쟁이었다. 일 년마다 고정적으로 연말, 연초시기에 계약 해지와 관련된 투쟁이 상시적이다. 조직화 이후 연말연초에 전화가 끊이지 않았다.

A: 계약 해지가 해마다 연말연초 되면 계속 불안 한 거야. 이렇게 잘리고, 저렇게 잘리고. 이런 상담. 이런 게 이제 어마어마해요. 그러니까 사람들이 이제 그때까지는 노조 가입하지 않고 있다가 발등에 불 떨어지면 그때 노조 가입한다고. 그래서 연말연초 되면 계약 해지와 관련된. 그리고 기획한 싸움들이 많아요. 맞춤형 복지 같은 게 기획한 거지. 그리고 우리가 두 번째로 싸운 게 명절 휴가비라고 하는 거를 따냈어요. 명절 때 되면 사람들이 공무원들, 정규직들은 상여금, 성과급 다 받아 가는데, 우리는 1원 한 푼 없었으니까. 그거 따내는 싸움 해가지고 지금은 적으면 10만 원, 많으면 20만 원. 이런 식으로 이제 만들기 시작하고 있는 거죠. 그런 것도 만들어낸 싸움 이었었고. 그 다음에 우리가 중요한 투쟁 중에 하나가 법과 관련된 투쟁들이 많아요. 학교 비정규직이 이렇게나 많은데도 법률적인 근거가 거의 없어. 그러니까 유령이야, 법적으로. 아무런 근거가 없어. 그래서 법을 만들어내는, 법제화 투쟁들을 계속 벌였어요.

B: 그 분들은 죽 고용안정을 시켜주고 불안하지 않게 해서 하면 아마 좋은 일자리가 될 거예요. 그런데 이게 2년 안에는 이게 2년 안에 무기계약 안 해주고 다 내보내려고 하고. 그러다보니까 제일 불안한데가 학교예요. 그리고 16년 일했지만, 운이 좋아서, 우리학교가 그동안 계속 상태를 했지만, 한 번도 그런 꼴을 못 봤지만, 다른 학교는 정말 비일비재해요. 학생 줄어들면 늦게 온 사람들과 나이가 많은 사람들과, 예를 들면 그 업무에 효율적이지 못하게 하는 사람 그러는 거예요. 누구 하나 나가야 된다. 그런데 이렇게 하면 나운데, 니네끼리 평가를 해라. 우리 스스로. 자기가 안 나가야 하나까 스스로 평가를 하는 거야. 그래가지고 우리 조직은요, 특히 이 급식실은 상호 보완되게 해야 되잖아. 그래서 서로 단결이 안 되고 마음이 안 맞으면 일하기 어려워요. 거기다가 위험한 게 너무 많고. 그런데 그런 일들이 계속 일어나고 있어요.

공무원이나 교사들의 경우 교직원 공제회법이 있어서 여러 가지 혜택이 있다. 여기서 업무처리를 하는 사람은 비정규직인데 해당 제도의 가입대상이 못된다. 그래서 교직원으로서의 법률적 근거를 만드는 게 가장 쉬울수

도 있겠다는 판단을 했다. 그래서 교직원 공제회법 개정안을 제출했다. 교직원 공제회 법에 학교 비정규직과 무기계약직들을 교직원 공제회 법 가입대상이 되도록 해야한다는 내용이다. 법안 개정에 성공한 다음 지역 교육청 별로 조례 만들기와 교육공무직법 투쟁으로 이어졌다.

진보교육감 선출로 얻은 효과는 적어도 문제를 풀려고 계속 대화 채널이 계속 가동 된다는 점이다. 이것을 통해 문제를 풀수 있는 계기가 만들어진다. 진보교육감이 아닌 지역에서는 대화채널 자체가 성사되기 어렵다. 이것이 조합원들에게 미치는 영향은 상당하다.

투쟁의 특성으로 볼 때 학교라는 장소의 특수성이 있다. 보통 일반 사업장에서는 관리자들과의 눈치를 보는 것이 일반적이다. 그런데 학교에는 학생들이 있고 일반 사람들의 시선이 곱지 못하다. 그래서 학교 밖인 교육청 앞 투쟁 등은 선호되는데 아직까지는 학교와 직접 부딪히고 투쟁은 잘 되지 않고 있다.

A: 직접 본인이 직접 부딪히면서 하는 거에 대한 부담감. 이것도 굉장히 큰 특징 중에 하나가 있는 거고. 그것도 이제 학교라는 게 주는 영향이기도 하겠죠. 학교 밖에 있는 사람들 생각에서는 여기가 다른데도 아니고 학교인데, 봉사하는 차원에서라도, 이런 식의 개념들도 사실은 많이 있고. 또 학교에 생긴 여러 가지 직종들이 예전에 학부모들이 봉사차원에서 했던 직종들이 많아요. 그래서 임금 수준도 안 돼 있는 경우도 많아. 그런 식의 알게 모르게 조금씩 있는 거야. 학부모였다가 이렇게 했던 사람들이 많아. 그런 게 있으니까 학교하고 직접 부딪힌다는 이런 것들에 대한 굉장히 큰 부담으로 있는 거지.

B: 내가 한창 우리 조합원들한테 자긍심을 심어주는데, 학교에다 알리지 말아 달라...그러는 게 너무너무 안타까운 거예요. 학교는 니가 말 안하면 모른다. 그랬는데, 자부심을 가져라. 지금은 노조에 가입했다고 그러면 학교가 무시를 못하지, 노조를 안했다고 하면 더 뭉갬다. 그런걸 알아라. 어떤 경우에도 노조에 가입된걸 말 안하고 할 필요가 없다고. 그래서 많이 당당해진 사람이 많이 있고. 알긴 알아요. 아까 말했잖아요. 어떻게 이 사람들을 조직을 하고, 의식을 키워줄 수 있겠는가...지금은 의식이 많이 성장했어요.

섬에서부터 산골짜기에 이르기까지 만 천여 개의 학교에 비정규직이 없

는 곳이 없다. 전국적일 수밖에 없고 정치적으로 민감할 수밖에 없다. 이러한 특징을 그동안 잘 활용하면서 조직화했다. 지방 의회에서 처우개선을 위한 예산통과 등과 같은 제도개혁이 진행되어야 한다. 그런 면에서 현장 투쟁이 제도개혁을 위한 의회활용 등으로 더욱 확산되어 전개되어야 할 것이 당면 과제이기도 하다.

⑤ 공공운수노조연맹과 학교비정규직노조

학교 비정규직은 많은 직종, 복잡한 관계 등으로 노조에서 제대로 역할을 수행하는 데까지 시간도 걸리고 활동가들 역시 훈련의 시간이 필요하다. 공공운수노조에서 직접적인 지원을 받는 것은 쉽지만은 않다. 초기 가입 시기에 법률자문과 상담 등으로 법률원과 정책연구원에 대한 기대가 컸다. 그런데 노조의 규모에 비해 정책연구원의 경우 지원할 수 있는 한계가 제한적이어서 학비관련 정책의제 개발이 어려웠다.

A: 우리 투쟁이 갖는 의미는 비정규직이 이렇게 일단 많고, 노동운동이 당 시대의 대표성을 가지려면 그 시대의 전형적인 노동자들을 대표할 수 있어야 대표성을 가지는 거잖아요. 민주노총은 사실 그런 부분을 못 갖고 있는 거예요. 누구나 원하고 선망하는 직장들. 민주노총이 대부분 대기업들이니까. 그런데 이제 비정규직 조직화에 있어서 화물연대 이후에 화물연대 보다 더 크게 조직화 된 대표적인 사례일거예요. 아마 이게 비정규직들의, 공공 부문 비정규직 뿐 만 아니라 전체 비정규직 조직하는데 있어서 상당히 좀 자신감을 갖게 하고, 움직임을 만들 거예요. 이미 만들고 있는 것 같아요. 다양하게. 그 동안에는 학교 비정규직이 워낙 다양하니까. 학교 비정규직 중에 강사 직종들이 있어요. 영어, 예술 강사 이런 식의, 전혀 관심 없었던 이런 사람들이 노조 만들어 달라, 이런 식으로 확산되는. 비정규직 노동 활성화에 있어서 이런 것이 중요한 의미를 갖는 게 아닌가. 노동운동은 일단 비정규직 중요성을 강조해도, 조직화 되지 않으니깐 이게 뭐, 중심적 역할을 못하는데, 민주노총도 이런 지점에서 좀 바뀌어야 되겠죠?

그러나 산별노조의 조직전환을 이루면서 조합원 조직화에 도움이 되기도

했다. 또한 노조활동에 대한 조합원들의 이해의 폭도 예전에 비해 높아졌다.

B: 급식실 이야기를 하자면. 다른 데는 배치기준이 있어요. 일인당 학생수를 담당해야하는 숫자를 배치기준이라고 하는데, 그 숫자가 너무 높아요. 담당해야하는 아이들 숫자가. 그게 너무 높고, 이게 서울이 제일 높아요. 이미 경기에서는 연가가 14일이 나와 있고, 여러 가지 조례 같은 것도 만들어서 실제로 받고 있고 그러더라고요. 그래서 그걸 보고, 우리도 그걸 하자. 그래서 만들고 나서...공공운수로 가니까...공공운수에 위원장님이 계시잖아요. 서울 지역 전회련 학비 본부에 서울 지부장이 됐고, 그렇게 해가지고 그때부터 해서 조합원 수가 폭발적으로 늘었지.

B: 내가 항상 활동을 하고, 이야기를 해주고 하니까. 오늘은 이렇게 이렇게 해서 일찍 나가야 돼. 해놓으면, 내가 눈치 안보고 나갈 수 있도록 배려를 해줘요. 그러니까 제가 지부장을 할 수 있었고, 지금도 노조 활동을 할 수 있었던 게 동료들의 배려였어요. 안 그러면 힘들어요. 왜냐면 내가 그만큼 일을 안 하잖아. 일을 그만큼 안하고 나오기 때문에. 그리고 예를 들면 내일 민주노총 선거가 있어서 오전 근무만 하고 나와야 돼요. 그러면 이런 경우에도 없으면 힘들잖아요. 그런데 힘든 걸 감내 하고 싫은 내색을 안 해요. 중요한 걸 아니까. 지내가 전부 나가서 할 수 있지는 않지만, 언니가 대신 앞에서 해서 성과가 있었기 때문에. 실제로 굉장히 달라졌잖아요. 성과가 있었기 때문에 배려를 해주는 거예요.

박근혜 정권의 ‘시간제 정규직’은 바로 학교비정규직이기도 하다. 학교에는 이미 시간제로 일하는 사람들이 다양하게 존재한다. 시간제 정규직의 실체는 바로 현재 학교에서 시간제로 일하는 비정규직과 같은 존재가 될 것이다. 고령 노동자 문제, 시간제 문제, 각종 강사제도로 발생하는 문제가 끊임없이 제기된다.

공공부문 비정규직은 계속 화두가 될 수밖에 없다. 정부기관에서부터 먼저 바뀌어야 한다 한다. 정부가 하는 비정규직의 정규직화의 모범사례는 무기계약의 정규직화로 축소한다. 무기계약은 무기한 비정규직의 다른 이름일 뿐이다. 그렇기 때문에 공공부문에서 정규직화의 새로운 상을 만들어내고, 하나의 모범사례로 만들어 내는 것이 과제가 될 것이다. 학교에서 정규직

화 한다면, 교사직종은 교사로 나머지는 공무원으로 하는 것을 바로 주장하는 것은 아니다. 지금처럼 공무원과 교사가 특권화 되어있는 조건 속에서 쉽게 풀리지 않을 것이다. 이에 학교비정규직 노조는 현재 ‘교육공무직’이라는 새로운 정규직 상을 만들고 있다. 뿐만 아니라 학교 비정규직 운동은 학교 비정규직 처우 개선을 넘어서 우리 교육을 바로 잡는 일에도 관심을 두고 있다. 교육기관을 구성하고 있는 3분의 1에 해당하는 우리 조합원들이 교육의 당당한 주체로 제대로 역할을 할 수 있도록 만들어 내야한다. 교육을 바로 잡는 일이 바로 공공운수노조의 중요한 과제인 사회공공성 확대와 연결된다.

B: 노조에 대한 바람이 있다면, 우리가 사실은 계획도 없었고, 사실은 다른 노조는 통진당 이런데서 당원들이 엄청나게 투입되어 조직하는 데 앞장서서 했었어요. 전교도 등에 업고. 어떤 조직도 다 업고 했는데, 우리는 그런 게 없었어요. 오로지 우리 실무자들 하고, 본부장님 하고, 이처장님 하고 몇 분에서 이걸 이끌고 온 거예요. 그래서 우리가 공공운수노조를 선택한 거는 다른 노조는 윗 단체, 뭐라고 하지? 상급단체, 상급단체의 지원을 받아서 커지고 있기 때문에 저는 적어도 우리가 공공운수로 가면 조직을 하는데 필요한 인력을 많이 받을 수 있을 줄 알았어요. 그런데 역시나 아직까지 그런 지원까지는 아직도 못 받고 있는 걸로 알아요. 그래서 우리가 지금 공공운수가 더 커나갈 수 있는 비전이라고 하는...제가 지금까지 봐온 걸로는, 앞으로도 마찬가지로, 학교 비정규직을 늘리는 거예요. 학교 비정규직 숫자를 늘리려면 조직 하는 사람이 많이 있어야죠. 그런데 우리 노조는 그 뒷바라지 할 수 있는 최소한의 인원밖에 없잖아, 실무자가. 그래서 내가 정말 바란다면, 상급단체에 바란다면 그런 조직을 많이, 다른 노조처럼 그렇게 많이 투입을 해서...제가 원하는 게 그거예요. 그리고 지금 현재 있는 조직을 활용해서 할 수 있는 방법이 많이 있다고 생각해요. 예를 들어 한 학교에 우리는 단일화가 아니라 많거든. 그러면 한두 명씩이라도 가입이 되어 있으면 그 사람을 매개체로 해가지고 노력하면 얼마든지 공략할 수 있다고 생각하거든요. 그런데 지금은 최소한의 인원만으로만 해야 하나까...는 간절히 원하고 바래요.

학비본부가 상급단체인 공공노조에게 직접적으로 느끼고 있는 요구는 조직관리에 대한 직접적인 지원이다. 노조차원에서 지원이 없던 것은 아니었지만 해당 사업장의 기대에는 못 미치고 있다. 조합원들의 의식은 노조를

통해 사업이 기획되고 조직되어 조직이 커져야 한다는데 이르렀다. 2012년 국회앞 단식농성 등을 추진하면서 학교비정규직 문제에 대한 사회적 여론을 형성하고 국회에 인지도를 높였다고 평가하고 있다. 그런 결과물로 더욱 노조활동의 소중함을 일깨웠다고 한다.

조합원 중에 아직 공공운수노조 가입을 통해 얻을 것이 무엇인가에 대해 의문을 갖고 있는 사람들도 존재한다고 한다. 그러나 조직의 성장 및 노조운동의 활성화라는 측면에서 상당한 동의가 형성됐다.

B: 공공운수에 조직을 늘리는 사업을 할 수 있는 비전을 가지고 있다고 봐요. 학교 비정규직 본부데다가 많은 투자를 하면 엄청난 걸 얻을 수 있다고 저는 봐요. 근데 그걸 안하고 있더라고요. 사실 그게 불만이에요. 내가 볼때는...현재 있는 정규직, 비정규직 사이에 차이가 많거든. 그래서 많이 공부를 하셔서.. 공공운수에서 공부하시는 조직을 우리한테 많이 할당을 해줬으면.. 그래서 여기 와서 학교 비정규직에 대해서 공부도 하고 학교로 직접 투입이 됐으면 해요. 현장에 해서 하면 우리 공공운수가 커지는데 큰 보탬이 되지 않을까.. 전국적으로 있으니까. 그거를 내년 예산 세우고 계획을 세울 때 거기에 중점을 두면 우리 전화련도 커지고, 전화련이 커지면 공공운수노조도 커지겠지. 꼭 좀 전해주세요. 우리가 공공운수로 간지 좀 됐잖아요. 그런데도 너무 미미한 거예요. 처음에는 우리가 굉장히 반대했어요, 거기로 가는 거를. 그래서 우리 이름을, 이름까지 버리고 가는 거는 안한다고 해가지고, 전화련 이름을 쓸 수 있게 해서 그렇게 간 거예요. 우리가 이름이 길잖아요. 그런데 사실 초창기부터 지켜봤는데, 불만이 많아요. 그래서 아직 미약해요. 그래서 더 지원을 많이 해줘야 한다고 생각해요. 그리고 더 늦으면 안 돼요. 조직을 키우는데 있어서 많은 인원과 재정을 지원해야 우리도 커질 것이고, 공공운수도 커질 거예요.

재정 및 인적 자원에 대한 지원이 학비본부 조합원들이 바라는 구체적인 노조에 대한 요구였다. 노조상근으로 노조사업을 하지 않는 조건에서 다른 노조나 당에서 우리가 했던 성과와 그들의 성과가 구분되지 않아서 우리 노조로 가입하지 않고 다른 조직으로 가입하는 사람들이 상당하다고 한다. 현재는 노조존재에 대해 예전에 비해 알려져서 이와 같은 상황은 많이 줄어들었지만 사람들이 노조활동에 대한 부담은 여전하다. 전남에서 전국 학비가 건설되고, 여성노조의 활동도 존재하는 등 노조가 경쟁적으로 활동하

다보니 오히려 전체적으로는 각 조직의 조합원 수는 감소하고 있는 추세이다. 이 점에서 공공운수노조가 학비 대상 조합원들에게 좀 더 강한 정체성과 가입유인을 제공해줬으면 하는 바람역시 제기되었다.

(2) 돌봄지부 심층면접 결과

① 조합현황 및 역사

조합원 규모는 2013년 7월 기준으로 간병인 500명, 요양보호사 400명, 활동보조인 300명으로 약 1,200명에 이른다. 협회의 경우 약 1,400명 중 돌봄지부 조합원은 8,00명으로 협회원이면서 조합원인 이중 멤버십이 존재한다.

2012년 10월 공공운수노조의 돌봄지부로 출범했다. 2003년 서울대 병원 간병인 투쟁과 2007년 경북대 병원 간병인 투쟁이 있었다.

D: 2007년 대구 경북대 병원 간병인 투쟁은 2007년에 똑같이 병원이 직접 공개 모집을 했어요. 본래 간호과에서 간병인 면접을 본 후 뽑았으며, 정기 교육과 직원식당 이용 가능, 근로계약서 작성을 하였죠. 그러나 2007년에 병원이 간병인 해고했어요. 그리고 간병인 총무를 뽑았는데 병원 측에서 총무에게 개인사업자등록을 제안하고 이 제안을 받으려는 움직임을 포착되었죠. 그래서 야간에 수간호사가 없을 때 돌면서 사인을 받아 노동조합 상담을 받고 희망터를 처음 만나게 되었습니다. 병원 측에서 서비스 질 저하를 근거로 경쟁체제를 도입한다고 했고 간병분회에서 반대하는 투쟁을 전개했어요.

이 투쟁을 통해 간병 분회가 조직되었다. 간병분회는 의료연대 소속이었고 의료연대 안에 병원노동자 희망터 조직이 있었다. 2008년 노인장기요양보험법이 도입되면서 요양보호사들이 처음 생겨났고, 전국 요양보호사협회가 설립되었다.

D: 그동안 협회원으로 수년간 활동 하면서 간병분회 조합원들은 처음부터 조합원이었고,

협회원이었던 분들은 그 중에 조금 연령층이 낮은 분들이 정보나 생각이 다르니까 그 일 자리에서도 자기 직종에서 오래 근무할 여건이 되기 때문에 가입해요.

희망터에서 전국요양보호사협회를 만들고, 협회와 간병인이 합쳐져서 돌봄지부가 건설되었다. 희망터에서 400여명 정도 요양보호사들을 조직하는데 큰 역할을 했다고 평가된다. 이를 통해 요양보호사 처우 문제를 공론화시킬 수 있었다. 노조로 전환되면서 조합원들이 안정적으로 조직되기도 했다. 희망터 사업을 통해서 협회가 생겼고, 협회를 통해서 요양보호사 처우에 대한 이야기들이 공론화되어서 보건복지부나 국회에도 전달됐다. 그 결과 처우개선비가 제도적으로 마련되었다.

D: 희망터는 보건의료노조에서 따로 조직이 의료연대로 나오면서 비정규 사업장 내 불안정 노동자들을 조직하겠다는 의지로 만들기로 한 거였죠. 희망터가 있었기 때문에 간병 조직이 되었고, 간병이 조직이 되어 협회까지 설립이 될 수 있었어요.

요양보호사, 활동보조인, 간병인들의 처우는 매우 열악하다. 영리목적 기관들이 생기면서 근로기준법을 대부분 위반하고, 노동강도가 강한 상태에서 상담이 많이 들어 왔다. 돌봄지부가 생기기 전에는 희망터를 통해 상담이 진행됐다. 전체적으로 조직화에 대한 필요성이 대두되었고, 희망터와 의료연대를 통해서 이러한 문제의식은 노조결성으로 성장하게 되었다. 요양보호사 처우개선 설명회를 진행하면서 조합가입이 독려되었다.

E: 협회 가입을 2010년 초에 했다. 왜냐면 요양보호사 협회 임원들이 아마 요양보호사들 조직을 위해서 저희 센터로 오셔서 협회 가입을 하라고 해서 센터 선생님들 다 하면서 저도 협회만 가입만 하고 있는 줄 알았는데. 아마 협회 가입하고 한 두, 세달 있다가. 그때 협회나 돌봄 지부 준비하는 일들, 집회나. 오라고해서 만날 불러 다니다 보니 협회 일도 하고 노동조합 일도 하게 됐다...(처음에) 센터로 와서 협회 가입을 했다. 그 당시에는 노조가 없어 협회 가입만 했다. 협회 와서 요양보호사 활동을 하다 보니 노조가 있다, 이렇게 해서 노조 가입을 해야 한다고 해서 자연스럽게 하게 된 것 같다. 협회활동 하다보니까

장기요양제도가 나름 열심히 일을 하지만 정말 월급도 얼마 안 되고. 대상자 돌아가시면 우리는 기본급이 없고. 대상자가 없으면 우리는 센터 소속감이 없어서. 4대 보험은 안 되니까 그날부터 우리는 어디로 가야하는지 완전히 길 잃은 외기러기처럼 하는 게 너무 싫고. 대상자 집에 가면 우리 요양 업무 외에 일 하는 것이, 이거는 국가자격증을 따고 요양 업무를 하는데 대상자 케어만 해야 하는데 대상자 케어 업무외 일을 하는 건 아니지 않나. 돈 들어서 국가자격증 땀는데 이런 일 하자고 여기 온건 아니다 싶어서 협회 일을 하다보니까 목소리도 내야겠다 싶어서 노조가 필요하다고 생각했다.

희망터와 의료연대의 조직화를 위한 일련의 사업은 노조의 비정규직 전략조직화 사업 지원을 힘입어 지속적으로 실현될 수 있었다. 희망터 사업 자체가 전략조직화 사업의 일환이었으므로 한시적이었고, 사업을 마무리하는 시점에서 외화된 형태로써 노조건설이 제기되었다. 전국요양보호사협회는 노조에 대한 반감이나 조직화의 어려움을 완화하기 위해서 제시되었던 방안이었다. 현재도 협회는 직능단체로서 기능을 유지하고 있다. 희망터는 2012년 해소되었다.

간병인은 특수고용으로 분류되어 산재적용이 어렵고 노동강도가 심각했다. 또한 근로기준법 위반, 휴게시간 문제, 최저임금 위반, 체불임금 문제 등 노동현안 중심으로 상담과 진정이 진행되고 노조의 주요 투쟁과제로 설정되었다.

노조체계로 의료연대본부, 돌봄지부, 분회로 이루어져서 지역별 분회와 시설 분회가 있다. 현재 총 13개의 분회가 있다. 지역 분회는 대부분 재가 요양보호사들로 구성됐고 지역은 약 13개 분회에 준한다. 총 준비하고 있는 지역까지 포함하면 20개로 증가한다. 처우개선 설명회가 조직을 확대하는 계기가 되고 있다. 단지 조합원이 느는 것뿐만 아니라 전체적으로 돌봄 지부 존재나 요양보호사 문제의식이 확산되고 있다.

② 업종 및 조합원 특징

대부분 여성노동자가 주류를 이루고 있다. 고용형태는 간병인의 경우 특수고용이고, 요양보호사는 시설과 재가로 나뉘어 기관에 따라 정규직과 비정규직 형태로 구분되어 있다. 재가의 경우 제공한 급여시간대로 임금을 지급받기 때문에 불안정한 고용과 임금이 문제가 된다.

F: 초반에 학원에서 교육받을 때 30대 후반, 40대 초반이 많았다. 막상 자격증을 따서 일을 시작해보니 파출부지 이거는 요양보호사가 전혀 아니다. 사명감이 없으면 이 일을 하지 못한다. 봉사정신도 있어야 한다. 그래서 지금 남아있는 분들은 연세 드신 분들이 남아있지 제 또래는 거의 없다. 한, 두 달 해보고 다 그만둔다. 다른 일 하고. 식당가서 차라리 서빙하는 게 낫지 왜 이걸 하나는 식으로. 임금은 너무 박하고 해서.

시설의 경우 고용은 어느 정도 안정적이지만 노동강도가 강하고 임금수준이 열악하다. 활동보조인도 재가요양보호사와 비슷해서 조건에 처해있다.

조직화는 주로 요양보호사를 중점적으로 진행되고 있다. 상담이과 교섭을 통해 조직화가 진전 중이고 설명회가 꾸준히 이루어지고 있다. 상담 사례를 모아 사회적 교섭을 시도하거나 직접 시설에 방문하는 방식으로 구체화되고 있다.

간병인은 특수고용형태로 병원이 직접고용 안하면서 개별적인 일대일 개별적 계약으로 일을 하고 있다.

D: 돌봄 영역의 노동자들에 대해 봉사하는 마음으로 수행해야 한다는 사회적 인식이 강해요. 이런 부분으로 노동의 가치가 저평가되고, 해당 노동자들은 스스로를 노동자로 인식하지 못하고 있어요.

F: 보장이 없다. (돌보던 이용자가)돌아가시거나 시설에 들어가시게 되면 정말로 받고 있는 임금, 일자리가 필요해서 일 하는 건데. 그 날부터 바로 급여가 없다. 그리고 대기 기다려야 하고. 나오면 다행인데 안 나오면 한, 두 달 기다리시는 분들도 많고. 그런데 협회에 가입하면 소개를 많이 해주신다고 하더라. 저는 기존에 시작했을 때 했던 분들을 계속 하고 있는데. 주위 분들이 거의 그만두시고, 돈이 안 되니까 그만두고 하니까 협회에 가입하면 소개가 빠르다고 해서 가입 하는 게 좋을 것 같아 가입했다.

노동자 의식이 없었기 때문에 일하는 사업장에서 불이익, 모호한 문제 때문에 고민하다가 전화를 걸거나 방문해서 상담을 나누다가 협회에 가입하는 경로가 가장 많았다. 자발적으로 상담을 거치지 않았어도 협회건설이 후 가입하고 싶어 가입하는 사람들이 증가했고 최근엔 노조 가입을 권유하고 있다.

중고령 여성들의 보수적인 성향으로 인한 노동조합에 대한 거부감을 가지고 있고 협회 회비와 노조 조합비 비용에 대한 부담감으로 노조가입에 소극적이다. 또한 자신의 문제가 해결된 후 협회나 노조를 외면하는 성향이 강하다. 또한 중고령 여성 중심성과 사업장의 다양성으로 정기적이고 규모 있게 모임을 유지하기가 어렵다.

D: 서울 중랑시립요양원은 노동자 평균 연령이 40~50대 여성으로 상대적으로 젊은 편이었어요. 사업장 내 밀집되어 있어 공감대 형성이 수월했지요. 자기들끼리 공감대를 형성하면서 저렇게 하니깐. 시설 안에서 불편 사항이나 불이익 상황들이 공통적으로 발생할 때는 그것 자체만으로 결집이 되기도 했어요.

E: 우리가 일을 하면 아무래도 노동이다. 노동이긴 하지만 노동이라고 정당화 되지는 않는 것 같다. 노동이라고 인정받지 못하고. 그냥 멸시 받는다거나, 노동에 대한 존중을 받지 못한다. 우리 일을 보면 대상자 케어를 하면 정말 이런 일, 저런 일 하는데 주변 인식 때문인지는 몰라도 제대로 보는 시선이 곱지 않다. 파출부 일하러 온, 오히려 파출부는 시급이라도 많이 받지만 요양보호사는 파출부보다 시급도 적다. 대상자들은 윗사람이고, 우리 아랫사람이다. 동등한 입장이 안 된다는 게 마음 아프다. 우리가 지금 고령화 사회에 살면서 대상자를 우리 자식들이 아니면 대상자를 우리가 케어 안하면 장기요양법에서 요양보호사 제도를 만들어서 일을 하게 된 배경이 고령화 사회도 접어들고 핵가족화 시대에 있고 자식들이 부모들을 환자가 있으면 한 사람이 올인을 해야 한다. 그것이 정말 가정의 큰 문제이니깐 그걸 우리가 해주면 자식들이 하는 일, 국가가 하는 일을 요양보호사가 하는 것이다. 그만큼 우리가 사명감을 갖고 케어를 해주면 이 사회에서 그나마 좋은 일을 우리가 하고 있다고 개인적으로 그 누군가는 해야 하는 일이다. 우리 부모를 모시는 일, 특히 나이 드시면 찾아오는 병마 이런 걸 자식들이 다 해야 하는 일을 장기요양법에서 요양보호사를 파견해서 케어를 해주면 이 사람들의 직업이 존중받고. 이 사회에서 좀 그래도 괜찮은 직업이라고 인정받아야 될 것 같다. 왜냐면 대상자의 케어를 다 우리가 해주는 게 자

식들이 안하고 우리가 해줘서 그 사람들은 직장생활하고 자기들 생활을 언제든 할 수 있다. 우리의 직업이 괜찮은 직업이라고 하고 싶다.

③ 조직화 과제

초기에는 간병 조합원들만 조직 되다가 요양보호사들로 차츰 확대되어 왔다. 불이익을 당하거나, 협회의 필요성을 느끼더라도 직접 가입하는 경우는 많지 않았다. 또한 고용 불안정성 때문에 1~2년 일 하다 어떻게 될지 모르는 다는 불안정성 때문에 해당 사업장의 노동들은 조직화에 매우 소극적인 편이다.

비정규직이 자체적으로 조직이 되기 어렵기 때문에 정규직 조합원들의 연대가 필요하다. 이전에 간호사들과 위화감이 있었는데 투쟁을 통해 같이 연대하며 ‘우리 편’이라는 의식이 생겼다. 그러나 정규직 분회에 비정규직 조합원들이 부담이 되는 상황이 되면서 어려움과 한계가 느껴지고 있다.

간병 조합원들은 해당 사업장을 벗어나 조직을 확대하려고 하지 않는 관성이 있고 타 사업체를 낯설게 여기며 노동환경이 좋지 않기 때문에 활동을 하는 것을 어려워하고 있다. 이러한 환경으로 돌봄지부가 정규직 조합원들에게 부담이 되는 상황일수도 있다.

간부 양성 프로그램, 활동가 양성 프로그램 등 지속적으로 운동할 수 있도록 하는 게 필요하다. 그런데 노조에 관련된 프로그램들이 있는데 (돌봄지부와) 얼마나 적합할지, 어느 정도 가능할지 불확실하다.

협회와 노조가 공존하는 상황에서 협회 가입보다는 노조 가입을 독려하고 있지만 협회에서 노조로 전환하지 않는 회원들이 상당하는 점이 문제로 부각된다.

C: 협회에서 노조로 넘어가지 않는 회원들은 대부분 '노조' 자체가 두렵고, 부담스럽다는 이유로 가입하지 않아요. 그리고 회비 차이(협회 2천원, 조합 7천원 또는 1만원)가 있어서 이 비용을 부담스러워 하기도 합니다.…굉장히 오래 걸리더라도 계속 신경을 써야 합니다. 예를 들어 진정사건의 경우 한명, 한명 책임 져줘야 함. 그리고 인력 부족 문제 등요. 요양원 내에서 자체적으로 연락을 하시는데 돌봄지부 내에서 모두 감당 하지 못하고 있어요.

D: 협회는 노동조합의 문턱을 쉽게 넘을 수 없는 노동자들을 조직하기 위해 만들었죠. 노조 건설 이전에 협회가 노조 역할까지 맡아 수행했어요. 장점은 끊임없이 협회활동을 하면서 노조를 선전할 수 있었던 것. 노조는 사업장 내에서 교섭권도 있고, 사회적 교섭권도 있지만, 협회는 직능별 단체로 요양보호사 권익 향상 활동을 할 수 있는 전체적인 직능별 단체로 필요하기도 해요…원래 일하는 현장이나 처우가 불안정한 노동이다 보니 본인들 스스로 포기하기도 해요. 일자리 자체를 같은 여성이면서도 조금 받아도 되지, 경제 보조 활동 정도로 생각하시는 분들도 많아요. 이 직업으로 생계가 유지되어야하고, 직업에 대한 자부심이나 사회적 역할에 대한 생각이 많이 부족하다보니 협회활동에도 적극적 역할을 이끌어내는데 한계가 있어요.

요양보호사대회, 토론회, 돌봄노동자 한마당대회 등을 통해 조직화에 박차를 가하고 있다. 특수고용문제 돌봄제도 설계의 문제로 발생하는 노동의 문제, 시설 난립으로 비롯된 문제 등으로 근본적인 국가차원의 개선 없이 노동현실이 바뀌는 것은 어렵다고 판단된다. 이에 돌봄지분의 노동문제는 곧 사회공공성 의제와 연결된다.

조합원들의 경우 처우개선을 일차적 과제로 본다. 가장 핵심적으로 임금 인상이 주요하고, 노동강도, 휴게시간 문제, 근로계약서 문제 등 현안으로 제기되고 있다. 또한 민간 시설 중 폐업을 해버리는 곳이 증가하고 있는데 이로 인해 발생하는 해당 노동자의 해고 등의 문제가 심각하다.

E: 정말 불안한 일자리. 일 하다가 대상자가 사망하게 되고, 병원에 들어가거나 시설에 들어가 버리면 그 날부터 기본급이 없다. 고용이 안정이 안 되는 거다. 그날부터 휴직이고 실업이다. 그렇다고 근로기준법에 실업급여 수당을 주는 것도 아니고. 우리는 그 날부터 센터 소속감도 없어지는 거고. 우리는 앞으로 복지부나 공단에 요구해야할 것이 월급제 그러니까 불안한 일자리를 해소하려면 각 지자체에서 요양보호사들을 공공기관으로 설립해서 요양보호사들이 일자리가 끊기면 그 안에서 관리하고 월급을 주는 제도를 만들어야 그

나마 요양보호사들이 불안한 일자리, 기본급 없는 일자리보다는 안정되고 기본적인 월급이 있어서 생활에 보탬이 되고. 내가 일하는 것으로 자존감도 있어야하지 않을까 싶다. 그래서 우리가 앞으로 월급제를 해달라고 복지부에 목소리를 내야할 것 같다.

시설 유형의 특징으로 규모가 크지 않으며, 재가요양보호사들의 경우 일 단 모이기가 쉽지 않고 이직률이 굉장히 높아서 조직화하는데 어려움이 상당하다. 조직하는데 있어 돌봄지부의 노력만으로 힘들기 때문에 지역 단체와 연대를 많이 하고 있다. 그런데 이것도 이해관계가 다르기 때문에 예상하지 못한 문제가 발생하기도 한다.

C: 시간이 없다고들 해요. 본인들 시간도 없고, 조직 대상자들도 시간이 없고. 그리고 돌봄지부는 노조활동을 처음 하니까 잘 모르시는 게 아직 많아요. 아예 여기로 들어오면 안 된다고 생각하시는 분들이 꽤 있어요. 그래서 자기는 이 만큼만, 연령대가 보통 높기 때문에 자기는 이 만큼만 하고 다른 여가생활을 한다거나...활동가들의 질박함이 별로 느껴지지 않아요.

E: 옛그제 요양보호사의 날에도 요양보호사 60명 정도밖에 안 왔다. 오전, 오후 타임으로 일을 하게 되면 나올 수가 없다. 안타까운 것이 반나절 한, 두 시간 대상자와 시간 조절해서 나올 수가 있는데 아직까지 그런 마음이. 저 같은 경우에는 일을 하더라도 오전에 기자 회견을 간다고 하면 한, 두 시간 일찍 가든지 이후 시간을 조정해서 가기도 하는데. 아직 요양보호사분들은 그런 것이 아직은.

산별노조의 지원만큼 조직화의 성과가 조속히 달성되지 않는 이유에 대해 대부분 조직 대상자가 산개된 돌봄 시설에 따로 존재한다. 이로 인해 조합원들을 모으기 어렵다. 또한 기관 형태도 요양원, 재가, 비영리, 영리가 있어 이걸 모으려면 사회적 교섭 또는 중앙 정부를 대상으로 한 투쟁이 필요하다. 그러나 아직 그러한 요구를 추진하기에 조합원 동력이 형성되지 않았다. 그렇기 때문에 시청, 지자체, 보건복지부를 상대로 한 사회적 투쟁의 필요성이 제기된다. 학비본부와 비교해 본다면 노동자가 한 장소로 모이고 사업주의 책임소재가 명확하다는 점이 조직화 성과에 미치는 결정적

인 차이로 비춰진다.

투쟁과정에서 가장 문제가 됐던 법제도(투쟁에 장애가 됐던 가장 심각한 악법 혹은 규제)는 160시간 노동시간 규정 문제와 처우개선비 지급 문제와 시설 신고제 문제였다. 돌봄지부가 뭘 하느냐가 주목받고 있다. 요양보호사협회가 뭘 하는지, 기관들끼리 정보교환이 이루어지고 있다. 이렇다 보니 교섭시 원장 입에서 다른 기관 교섭 이야기가 나온다. 지자체는 지부에 대해 민감한 반면 보건복지부나 건강보험공단은 전혀 신경 쓰지 않고 있는 것 같다.

E: 노조활동에 대해 좋다고 얘기하는 사람이 없을 것 같다...프로그램 하는 것도 지금 보건복지사업연구원과 은평보건소가 하는 프로그램이기 때문에 요양보호사협회와 돌봄지부가 하는 게 아니기 때문에 여기서 노동조합을 얘기할 수가 없다. 그래서 제가 첫 날 오면 돌봄지부라고 인사는 하지만 그 이상, 그 이하도 못 한다. 제가 여기 와서 요양보호사들과 어울리면서 요양보호사 현실, 돌봄지부와 협회에서 이런 역할을 한다고 떠들어서 이분들이 정보를 듣고 인식 변화가 돼서 노조에 가입해야겠다고 해야지 제가 억지로 가입하세요라고 하면 이 분들이 가입도 안하십니다. 7천원 회비가 부담스러워서 가입 안하시는 분들도 많다. 7천원이 노조랑 협회랑 같이 나가면 재가요양보호사는 7천원이고, 시설요양보호사는 방문요양보다 많아서 1만원씩 받는다. 그런데 그 것도 부담스러워서 안하시는 분들이 많다. 그런 거 보면 나는 활동하면서 마음이 상하는 게 그 자리에서 할 때 분위기 상 '노조 가입해요', 가입서 주면 다 쓰다가도 어떤 사람은 일부러 계좌번호를 안 적는다.

E/F: 처우개선비 직접 주는 거, 기본급 주는 거, 지자체에서 공공기관 만들고 각 구마다 요양보호사 쉼터 만들고 산재 인정해주는 거. 대상자하고 넘어지면 그 자리에서 사진 찍고, 안 일어난 이상은. 그런데 요양보호사들은 대상자 목욕 갖다가 넘어질 수도 있다. 그런데 그 자리에서 사진 찍고 증언을 해주지 않으면 산재 인정받기가 어렵다. 다 자비로 치료받고, 일도 못한다. 그런 것도 노조에서 앞으로 할 일은 많다. 중요한건 50~60대 엄마들이다 보니 노조에 대한 선입견이 많다. 노조를 많이 꺼려한다. 그래서 노조 가입시키기가 어려움이 많다. 노조 가입 시켜서 같이 하자고 하면 내 생활들이 있고, 일 하는 환경이 오전이나 오후에 일을 다 해야 돈이 이 만큼 되니까, 내가 빠지면 돈이 안 되니까. 그걸 잘 못해서 목소리가 나오지 않는다. 각 분회가 있기는 하는데 지금 활동을 잘 못한다.

중요투쟁의 과제로 임금안정화, 노동환경개선 및 산업안전에 대한 요구

가 크다. 더불어 노조자체에 대한 불인정과 노동자들의 노조에 대한 인식 등으로 노조활동이 상당히 위축받고 있는 것을 알 수 있다. 보다 안정적인 환경에서 권리로서 노조활동이 보장될 수 있는 방안 강구가 요구된다. 또한 노조투쟁을 통해서 적어도 임금구조의 안정화에 대한 요구가 절실하다.

E: 기본급이 있어야 한다. 이게 불안한 일자리인 게 제일 큰 문제 중 하나이다. 불안한 일 자리를 안 만들려면 각 자치구마다 공공기관을 설립해서 요양보호사들이 일자리가 끊이지 않게 해야 한다. 일자리가 끊겼다 해도 거기서 기본급 주면서 일자리가 날 때까지 직무교육을 받거나, 요양보호사 업그레이드 교육을 시켜서 요양보호사들이 대상자 케어하는데 좀 더 나은 서비스를 해줄 수 있도록 지자체에서 관리가 필요할 것 같다. 그런 걸 요구하고 싶다. 그리고 요양보호사들이 와서 내 속에 있는 얘기하면서 현장이 달라질 수 있도록, 각 구마다 쉽터가 있었으면 좋겠다. 그리고 노무사들이 같이 겸비되어 있으면. 요양보호사들이 자기가 일 한 만큼 월급을 받는지, 안 받는지 모른다. 특히 나이 드신 분들은 제가 알려드려도 답답한 게 ‘그냥 이려고 살려다’고 한다. 이런 분들 때문에 요양보호사들 발전이 안 되는 것이, 발목을 잡는 게 아닌가 싶어 속이 상한다. 60대 이상 되시는 분들은 ‘우리가 일을 하면 얼마나 할까, 그냥 할래’라는 분들 때문에 우리처럼 조금 젊은 사람들은 환경을 바꾸고자 얘기를 하면 같이 하면 좋을 텐데 여기서 얘기하면 잘리면 어떡하나. 잘려도 일할 곳은 많다. 그런데 그 센터만 오로지 갈 생각만 하고 다니는 것을 봤을 때 환경 달라지는데 문제가 많겠구나 생각한다. ... 노조가 활동을 많이 해야 한다.

④ 공공운수노조·연맹과 돌봄지부

사회적으로 간병인도 노동조합을 만들 수 있는 노동자라는 인식을 심어 주게 되어 유의미한 발전이 있었다. 또한 조합활동을 통해 작게나마 노동 환경 개선의 성과를 보았다.

A: 작년에 우리가 처우개선비 때문에 복지부나 공단을 많이 다녔다. 작년에 처우개선비 받아내기까지 우리가 참 많이 쫓아다녀서 받게 됐다. 처우개선비가 나오기는 하는데 배달사고가 많다. 처우개선비를 제대로 안주고. 그런 것 때문에 작년에 복지부 TFT에 들어갔을 때도 처우개선비 직접 쥐라, 센터에 주지 말고 직접 주라고 했더니 복지부에서는 직접 줄

근거가 없다든지, 자료가 없다고 얘기해서 한, 두 달간은 전산작업을 해서 센터를 통해서 준다고 하더라. 우리가 지금 실태조사를 하다보니까 어느 센터는 원래 1월 달에 들어오는 신입생들은 처우개선비를 안준다고 했더라. 처우개선비는 그것과 관계없이 요양보호사들이 받게 돼 있다. 그런데 그 처우개선비도 제대로 안주고 있는 것이 작년에 그렇게 힘들게 했는데 보람이 없어서 힘이 빠지는 것 같다. 노조 활동을 통해 처우개선비를 해결 했지만 공단에서 대상자들 시간을 줄였다.

B: 별 다른 변화가 많이 못 느끼고... 처우개선비 다 받고 있다. 저는 일은 안했지만 고생하신 분들이 있으셔서 다행이다. 제가 시간이 꼭 차 있다 보니 같이 하지는 못했다...협회가 노조가 있는지조차 모르는 분들이 태반이다.

A: 센터들 중 노조에 가입된 줄 알면 바로 퇴사시키려고 하기도 한다.

희망터가 성과를 내는데 약 4년이라는 시간이 걸렸고 공공운수노조, 산별체계 지원, 의료연대 지원을 보면 한시적이다. 공공운수노조에서 전략조직화사업으로 2013년 약 5천 만 원 정도 지원받았다. 그렇기 때문에 산별노조 지원 평가부분에 대해 단순화할 수 없다. 분명 지원을 받고 있지만 이것은 1년이란 한시성이 존재하고 이 지원을 통해 단시간 성과를 내기는 어렵다. 재정적 지원은 한계가 있더라도 조직적으로 지역 차원에서 연대투쟁할 수 있는 부분에 대한 조직적 지원과 연대가 절실하다.

D: 재정적, 인적 지원을 받고 있어요. 돌봄지부가 결집할 수 있게 한 퇴비이자 거름이라고 생각해요. 그러나 협회와 노동조합이 공존하는 상황에 대해 문제제기가 있고, 산별노조 지원이 되는 것 역시 산별노조 내부에서 이해받지 못하고 있는 것 같아서 어려워요.

공공성을 확보할 수 있는 방안은 서비스 전달체계와 관련된 문제를 해결되어야 하는데 관련된 노조 전략이 구체적이지 않다. 보건복지부나 정부에 요구할 사안들이 공공성을 강화하는 것과 관련해서는 산별차원의 요구와 투쟁이 반드시 함께 진행되어야 한다. 현재 돌봄지부 내에서 정책 담당자가 없고, 지부 차원의 사업은 상담과 진정, 교섭, 투쟁이 중심적이다. 전체적인 구조에서 사회공공성 의제와 관련된 계획을 세우는 것이 필요하다.

D: …단물, 쓴물 다 뽑아먹은 찌꺼기를 우리가 지금 케어 하는데 아주 저렴하게 버리다시피 하고 있죠. 이걸 찌꺼기를 버리는 것과 마찬가지로요. 찌꺼기라고 말하는 게 맞지 않지만. 노동력이 떨어진, 그동안 국가 발전에 크게 이바지한 사람들이 자본이나 권력이 났을 때는 찌꺼기다. 이렇게 (정부와 자본이) 비하 한 거죠. 지금 이 말이 맞지 않지만. 지금 정부나 자본이 그렇게 대접하고 있어요. 돌봄 노동자들을 비하하고, 저임금이고, 골병들게 아주 열악하게 내모는 것은 그 사람들을 찌꺼기 취급하는 것과 같아요. 노인들도 장애인들도 사회가 찌꺼기 취급하는 것예요. 그런 사람들을 정부가 책임지고 살 수 있게끔 제대로 해줘야 하는데…

비정규직 투쟁을 당위적으로 이야기하는 부분들이 많다. 전체적인 전환으로 비정규직 투쟁에 대해 완전히 다르게 접근할 필요성이 있다. 대안으로 비정규직의 정규직화 말고 또 무엇이 있을지, 정규직화가 답인지에 대한 재고찰이 대두된다.

D: 공공은 공적인 서비스가 되어야 해요. 중요한 사실은 열차나 학교 이런 공무원 업종뿐만 아니라 다른 모든 공공 서비스는 국유화, 공영화해야 하는데도 불구하고 지금도 계속 민간화로 가는 게 크게 우려스럽죠. …특히 노동법, 근로기준법…다 있는데 정부가 앞장서서 탄압만 하죠. 그리고 고용노동부가 왜 노동자 편이 못 되는지도 이해 안 가요. 왜 있는지. 그리고 법은 약자를 위해 만들어지는 게 분명한데, 힘 있는 사람들은 법이 없어도 그 자체가 권력이고 힘인데…그런데 서민들이 조금만 위법하면 적용하면서 사용자들은 근로기준법 위반하지만 노동자가 제기 안하면 절대로 적용을 안 하지 않나…공공 그 말 자체대로 공공성을 지금보다 훨씬 살려야지 제대로 굴러갈 수 있지 않나. 그게 과제이기도 하다.

공공운수노조의 비정규직 지원 및 전략조직화사업에 대한 종합적인 평가로 비정규사업에 대한 축소 등을 결정하기엔 아직 시기상조이다. 비정규직 사업장의 성과는 단기간 효과를 보기엔 여러 가지 특수성이 존재한다. 그러나 매해 평가와 다양한 요구를 사업으로 반영해야 하는 산별노조의 현실에서 비정규직 사업장을 위한 특별한 평가와 지원 기준이 필요하다.

IV. 정부의 공공부문 비정규직 활용전략의 특성과 변화 양상

박주영 ■ 엄진령

1. 서론

정부가 비정규직 활용에 적극적으로 뛰어들어 법제도를 개편하고 정책을 제시하기 시작한 것은 IMF 이후부터라고 할 수 있다. 이러한 변화는 민간부문의 자본시장의 변동으로부터 영향을 받은 것이지만, 정부가 민간부문에게 비정규직을 활용할 수 있는 방식에 대한 준거를 제시하고, 노동법적인 규율과 해석의 폭을 넓혀주는 정책적 시그널을 제공해줌으로써 민간부문의 비정규직 확산의 흐름과 구조를 만드는 선도적인 역할을 하였다고 평가할 수 있다.

비정규직 노동자들의 투쟁과 운동도 공공부문 정부의 법제도와 정책이 변화하면서 비정규직 활용을 강화하거나 우회하는 행보에 대응하면서 투

쟁을 조직하고 운동의 요구와 방향을 재정립해왔다. 우리 비정규직 운동의 미래를 전망하고 투쟁의 전략을 재정립하기 위해서는 정부의 공공부문 비정규직 활용전략이 어떠한 양상으로 변화·발전해가는지 그 본질을 이해하는 것이 중요하다.

이번 장에서는 그동안 정부의 비정규직 활용전략이 어떠한 과정을 통해 시작되었는지 살펴보고자 한다. 초기 비정규직 활용은 비정규직을 늘리는 직접적인 전략에서 출발하였다면 점차 비정규직을 줄인다는 명분을 활용하여 다양한 방식으로 비정규직을 변용하여 활용의 방식을 바꾸어왔다. 비정규직 활용전략의 흐름을 살펴보면서 앞으로 어떻게 진화해 나가는지 예측하면서, 우리 운동의 미래를 설계하고 전망해보기로 한다.

2. 정부의 비정규직 활용 전략의 흐름과 특성

정부가 주도해온 비정규직 확산의 흐름과 구조는 공공부문의 비정규직 활용전략의 변천과정 속에서 형성되어왔다고 할 수 있다. 공공부문 비정규직 활용전략은 크게 세 가지 측면에서 변화 양상을 띠는데, 첫째 공공부문 구조조정을 통한 인원감축과 기관통합의 과정에서 나타났고, 둘째 공공부문 비정규직 대책을 통해서, 셋째는 임금과 노동시간에 대한 통제전략의 과정에서 두드러진 변화의 특징을 보여주고 있다.

정부의 이러한 변화의 특성들은 향후 공공부문의 신규시장과 사유화·민영화의 과정 속 복합적으로 결합되면서 새로운 유형의 비정규직을 창출하는 방향으로 옮겨가고 있기 때문에, 정부의 비정규직 활용전략의 흐름을 통해 공공부문 비정규직 확산의 경향성을 예측하는 것은 미래의 비정규직 운동을 준비하는데 있어 중요한 방향타가 될 수 있다.

1) 공공부문 구조조정을 통한 비정규직 확산

1997년부터 본격화된 공공부문 구조조정은 경영혁신이라는 이름으로 진행된 공공영역의 시장화라고 일축할 수 있다. 공공부문의 시장화란 공공부문이 수행하는 업무의 최우선가치가 공공성에서 시장성으로 이전했다는 것, 공익적 가치를 증대시키는 것이 아니라 자본효율을 극대화하는 시장원리를 중심으로 사업전략을 노골적으로 변경하였음을 의미한다. 이미 1997년 구조조정 초기부터 정부가 추진한 구조조정의 목표는 분명했다. 정부는 ▲기능축소·기관통합 등을 통한 핵심업무와 주변업무의 선별, ▲핵심업무의 인력감축, ▲주변업무의 외주화, ▲시장성 있는 핵심업무의 사유화라는 동시에 대대적으로 시작하였다.

가장 먼저 정부는 공공기관의 인력계획이나 구조개편에 대한 정부의 통제근거를 정비하는 것을 시작으로, 단 2~3년 만에 대규모 인력감축을 단행하였다. 정부투자기관들에 대해서는 가장 강력한 무기인 예산집행에 대한 통제를 통해, 인건비 감축에서 인력감축으로 효과적인 규모축소를 유인했다. 이러한 다운사이징을 바탕으로 2001년부터 정부는 자기검열을 활용한 자기통제를 일상화하는 ‘상시적 구조조정 체계’를 시작하였고, 2003년 자기검열을 위한 경영평가시스템을 예산 통제와 연계시켰다. 중앙 및 지방행정기관에도 2007년부터 총액인건비제도와 같이 경영평가와 예산통제의 연계가 강화된 상시적 구조조정시스템을 전면 시행하기에 이르면서 현재까지 지속적으로 시장화를 확대·강화하고 있다.

(1) 정원감축과 기구개편을 통한 비정규직 확대

IMF 이후 김대중 정부에서 추진한 초기 공공부문 구조조정은 조직슬림

화로 명명되는 대규모 인적 구조조정에 초점이 맞추어져 있었다. 행정부의 직속기관으로서 중앙 및 지방행정기관들은 행정부의 직접적인 명령으로서 기구축소와 인력축소를 단행하였다. 이미 1994년 정비를 마친 「행정기관 조직 및 정원에 관한 통칙」(대통령령 제14102호 1994.1.17. 일부개정; 현행 대통령령 제24462호) 및 1997년 개정한 「지방자치단체의 행정기구와 정원 기준 등에 관한 규정」(대통령령 제15267호 1997.2.4. 일부개정; 현행 대통령령 제24425호)에 통해 가능했다. 정부는 대통령령에 따라 정부조직관리 지침과 인력운용계획을 통해 일괄 정원 축소를 하달하고 하급 기관의 조직 개편을 단행하였다.

중앙행정기관의 조직과 정원은 행정사무를 총괄하는 행정안전부가 기구 개편안과 소요정원안의 기준을 정한 정부조직관리지침에 따라 각급 기관은 구체적인 안을 제출하게 하고 행정안전부장관이 최종 결정하기 때문에, 중앙정부의 의지에 따라 일률적으로 정원과 조직의 규모를 축소하도록 이끌 수 있었다. 이러한 공공부문의 조직 규모 축소는 단순히 대규모 인력 감축으로만, 즉 실질적인 공공부문의 축소가 아니라 축소된 인력만큼을 비정규직으로 대체하는 비정규직 확대로 귀결되었다.

행정기관의 조직과 정원에 관한 통칙
[대통령령 제24462호, 2013.3.23, 일부개정]

제8조(조직관리지침의 통보와 직제등의 제정 또는 개정) ① 행정안전부장관은 매년 3월 말일까지 당해 연도의 정부행정조직의 관리·운영방침과 다음 연도의 기구개편안 및 소요정원안의 작성에 필요한 기준을 정한 정부조직관리지침을 수립하여 국무총리의 승인을 얻어 중앙행정기관의 장에게 통보하여야 한다. <개정 1994.1.17, 1998.2.28, 2005.3.24, 2008.2.29>

② 중앙행정기관의 장은 당해 기관과 그 소속기관의 기구와 정원을 조정할 필요가 있다고 인정할 때에는 제1항의 지침에 따라 다음 연도의 기구 개편안과 소요정원안을 작성하여 당해연도 4월말일까지 행정안전부장관에게 제출하여야 하며, 행정안전부장관은 이를 검토하여 다음 연도의 기관별 소요기구와 정원을 책정하여야 한다. <개정 1998·2·28, 2008.2.29>

④ 중앙행정기관의 장은 당해연도 중에 긴급히 기구와 정원을 조정할 필요가 있다고 인정할 때에는 제1항의 정부조직관리지침에서 정한 바에 따라 기구개편안과 소요정원

안을 행정안전부장관에게 제출할 수 있다. <개정 1994.1.17, 1995.4.12, 1998.2.28, 2008.2.29>

제9조(직제 등의 개정에 따른 예산조치) ① 행정안전부장관은 제8조제2항의 규정에 의한 다음 연도의 기관별 소요기구와 정원의 책정결과를 당해연도 6월 말일까지 기획재정부장관에게 통보하여야 하며, 기획재정부장관은 통보된 정원의 범위안에서 다음연도의 인건비예산을 편성하여야 한다. <개정 1994.12.23, 1998.2.28, 1999.5.24, 2008.2.29>

지방행정기관의 인력계획은 원칙적으로는 지방자치단체의 자율성에 기초하는 것으로 보이나 실제 지방행정기관의 조직과 정원도 최종 행정안전부와의 협의를 통해 중기기본인력운영계획을 수립하여야 하고 이에 따라 인력운용 및 정원관리가 가능하도록 하고 있기 때문에, 행정안전부가 작성한 정부조직관리지침의 기본방향을 지방행정기관에도 그대로 투영시키는 것이 가능하다.

지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정
[대통령령 제24425호, 2013.3.23, 타법개정]

제23조(인력운용계획의 수립·시행) ① 지방자치단체의 장은 계획적이고 효율적인 인력운용을 위하여 중기기본인력운영계획(이하 "기본인력계획"이라 한다)을 수립·시행하여야 한다.

② 기본인력계획은 매년 1월 1일을 기준으로 하여 5년간의 연간계획으로 수립하되, 「지방재정법」 제33조에 따른 중기지방재정계획과 연계되도록 하여야 한다.

③ 기본인력계획을 수립할 때 시·도지사는 행정안전부장관과, 시장·군수·구청장은 시·도지사와 협의하여야 하며, 시·도지사는 시·군·구와의 협의결과를 행정안전부장관에게 보고하여야 한다. <개정 2008.2.29>

⑤ 제3항의 경우 행정안전부장관과 시·도지사는 기본인력계획의 적정성 등을 검토하고 보완사항 등 협의결과를 알려야 하며, 협의결과를 통보받은 지방자치단체의 장은 협의결과에 따라 기본인력계획을 보완·운영하여야 한다. <개정 2008.2.29>

⑥ 기본인력계획에 포함할 사항은 행정안전부령으로 정한다. <개정 2008.2.29>
제35조(조직관리지침의 시달) 행정안전부장관은 필요한 경우 지방자치단체간의 조직이 균형되고 규모가 적정하여지도록 하거나 정부의 조직관리 방향을 고려하여 지방자치단체가 지방행정환경에 능동적으로 대처해 나갈 수 있도록 조직관리 방향 등 그 지침을 시달할 수 있으며, 지방자치단체의 장은 행정안전부장관이 시달한 조직관리 방향과 그 취지에 따라 지방자치단체의 지역특성에 맞는 조직으로 관리하여야 한다. <개정

(2) 예산통제 및 인건비 축소를 통한 인력감축

행정부의 직속 행정기관이 아닌 공기업 기타 각종 정부투자기관들은 당연히 정부의 조직개편지침이 직접 작용하지는 않는다. 국가와 지자체에 속하지 않기 때문에 외관상 기관 운영의 자율성을 보장한다고 하나 본질적으로 정부투자나 출자로 운영되기 때문에 사실상 중앙정부 기획재정부의 통제를 받는다. 따라서 중앙정부의 조직관리지침이나 예산지침이 그대로 공공기관에 하달되고, 투영될 수밖에 없다.

이미 1980년대부터 국가/지자체는 정부투자기관관리기본법(2007년 폐지, 공공기관의 운영에 관한 법률로 통합)을 통해 정부투자기관들에 대한 간접적 통제·관리를 하고 있었다. 1997년 공공부문 구조조정이 본격화되면서 정부투자기관관리기본법을 개정하여, 정부가 예산편성지침을 내리고 그에 따라 구조조정원칙을 관철될 수 있도록 예산통제를 한층 강화하였다.

정부투자기관관리기본법 [법률 제5376호, 1997.8.28, 일부개정]

제2조 (적용범위)①이 법의 적용대상이 되는 투자기관은 정부가 납입자본금의 5할 이상을 출자한 기업체로 한다. <개정 1987.11.28, 1997.8.28>

②제1항의 규정에 불구하고 한국방송공사법에 의한 한국방송공사, 한국산업은행법에 의한 한국산업은행, 중소기업은행법에 의한 중소기업은행 및 한국수출입은행법에 의한 한국수출입은행은 이 법을 적용하지 아니한다.

제20조 (회계원칙)①투자기관의 회계는 경영성과와 재산의 증감 및 변동상태를 명백히 표시하기 위하여 기업회계원칙에 의하여 처리한다.

②제1항의 규정에 의한 회계처리의 기준과 절차에 관한 사항은 재정경제원장관이 정한다.

<개정 1997.8.28>

제21조 (예산편성지침) 재정경제원장관은 매년 10월 31일까지 다음 회계연도의 각 투자기관의 예산편성에 적용되는 사항에 관한 지침을 작성하여 이를 각 투자기관의 사장에게 통보하여야 한다. <개정 1997.8.28>

재정부를 통하여 예산편성지침이 시달되고, 이에 따라 투자기관의 장이 예산계획을 통보하도록 함으로써 중앙정부의 예산통제권이 법적으로 확보되면서 정부가 원하는 조직개편과 인원감축 지침은 수시로 정부산하 공기업과 투자기관들에게 직접적으로 특정한 구조조정 방식을 이행하도록 요구하였다. 정부는 1998년 정부출연·위탁기관 경영혁신방안을 통해 인력감축을 요구하고, 1999년 ‘정부보조기관 등 경영혁신 추진계획’을 통해 인건비 및 복리후생비 축소, 퇴직금 누진제 폐지 등 강력한 인건비 통제를 추진하였다.

정부보조기관 등 경영혁신 추진계획(1999. 12.)

- 보수인사 제도 개선
 - 계약제, 연봉제 도입, 성과상여금 확대 추진
 - 공무원 수준으로 정년 단축
- 과도한 인건비, 복리후생비 등을 적정 수준으로 조정
 - ‘98년 인건비·경상비 예산 총액 대비 2000년 인건비·경상비 예산 총액 15%(±5%) 수준 삭감
 - 단, ‘99년말까지 퇴직금/명예퇴직금제도 개선 기관 예산 사정에 따라 3%인센티브 가산 가능
 - 본 경영혁신 방안에 따른 2000년도 인력감축에 의한 삭감분을 제외한 후 삭감.
- ‘98 『출연·위탁기관 경영혁신방안(‘98.8.17.)』에 의거 경영혁신을 추진해온 기관은 예산사정에 따라 ‘99년 인건비·경상비 예산 총액 대비 2000년 인건비·경상비 예산 총액을 5% 수준에서 증액가능
- 단, ‘99년 말까지 퇴직금 및 명예퇴직금제도를 개선한 기관은 예산사정에 따라 3% 인센티브 가산 가능.

특히 정부출연연구기관은 정부통제의 강화를 위한 대폭적인 기구개편에 착수하였다. 정부는 1999년 개별 연구원법들을 폐지하고, ‘정부출연연구기관 등의 설립·운영 및 육성에 관한 법률’을 제정하여 감독기관을 국무총리로 일원화하고 5개 연구회를 신설하였다. 이제 연구기관들은 국무총리가 작성한 예산요구기준에 근거하여 작성제출하고, 해당 연구회의 승인을 얻

어야 하기 때문에 중앙정부에 의해 강력한 예산통제가 가능해졌다. 이에 따라 비교적 전문적 영역으로 평가받던 정부출연 연구기관들도 시장논리에 따라 연구과제의 내용에 있어서도 정부의 효율성 차원에서 관리통제가 강화되면서 직접적으로 예산상의 제약을 받게 되었다.

정부출연연구기관 등의 설립·운영및육성에관한법률

[시행 1999.1.29.] [법률 제5733호, 1999.1.29., 제정]

제13조 (예산 및 사업계획의 승인등) ① 중앙행정기관의 장은 매년 연구기관에서 연구함이 상당하다고 인정되는 과제에 대한 우선순위와 소요예산 등을 기재한 의견서를 대통령령이 정하는 바에 따라 국무총리에게 제출할 수 있다.

②국무총리는 제1항의 규정에 의하여 제출된 의견서등을 종합적으로 검토하여 매년 4월 15일까지 다음 사업연도의 연구기관의 예산요구시 적용되는 사항에 관한 기준(이하 이 조에서 "예산요구기준"이라 한다)을 연구회에 통보하여야 하며, 연구회는 이를 제18조제1항의 규정에 의한 해당연구분야의 연구기관(이하 "소관연구기관"이라 한다)에 통보하여야 한다. 이 경우 국무총리는 제18조제1항의 규정에 의한 기초기술연구회·산업기술연구회 및 공공기술연구회 소관연구기관의 예산요구기준에 관하여는 과학기술혁신을위한특별법 제4조의 규정에 의한 국가과학기술위원회(이하 "국가과학기술위원회"라 한다)의 의견을 들어야 한다.

③연구기관은 대통령령이 정하는 기간이내에 예산요구기준에 따라 다음 사업연도의 예산요구서 및 사업계획서를 작성하여 소속연구회에 제출하여야 한다.

④연구회는 제3항의 규정에 의하여 제출된 예산요구서 및 사업계획서를 심의하여야 한다. 이 경우 소관연구기관간 유사·중복기능의 조정 및 정비(연구기관의 신설·통합 및 해산을 포함한다)가 필요한 때에는 소관연구기관의 다음 사업연도의 예산요구 및 사업계획을 조정할 수 있다.

⑤연구회는 제4항의 규정에 의하여 심의한 소관연구기관의 예산요구서 및 사업계획서를 총괄하여 대통령령이 정하는 기간이내에 국무총리에게 제출하여야 하며, 국무총리는 이를 중앙행정기관의 장에게 통보하여야 한다.

⑥연구기관은 국가의 예산이 성립된 때에는 소속연구회의 정관이 정하는 바에 따라 해당 사업연도의 예산 및 사업계획을 소속연구회에 제출하고, 그 승인을 얻어야 한다.

⑦연구기관은 제6항의 규정에 의하여 승인을 얻은 예산 또는 사업계획의 중요한 내용을 변경하고자 하는 때에는 미리 그 변경할 내용 및 사유를 명시한 예산 또는 사업계획을 소속연구회에 제출하고, 그 승인을 얻어야 한다.

제19조 (연구회의 관할)연구회는 소관연구기관을 지도·관리한다.

제24조 (이사회) ① 연구회에 이사회를 둔다.

②다음 각호의 사항은 이사회의 의결을 거쳐야 한다. 이 경우 제2호 및 제4호의 사항은 재적이사 과반수의 찬성으로 의결한다.

1. 연구회 및 소관연구기관의 예산 및 사업계획의 승인에 관한 사항
 2. 소관연구기관의 원장 및 감사의 임면에 관한 사항
 3. 소관연구기관의 경영목표의 승인에 관한 사항
 4. 소관연구기관의 기능조정 및 정비(소관연구기관의 신설·통합 및 해산을 포함한다)에 관한 사항
 5. 소관연구기관의 연구실적 및 경영내용에 대한 평가에 관한 사항
 6. 소관연구기관간의 협동연구를 위하여 필요한 조치에 관한 사항
 7. 기타 정관이 정하는 사항
- 29조 (감독관청등) ① 국무총리는 연구기관 및 연구회의 감독관청이 된다.

나아가 2007년 공공기관의 관리기준을 정비하여 ‘공공기관의 운영에 관한 법률’을 제정하면서 단지 예산상의 통제만이 아니라 중앙정부의 기획재정부를 통해 기관의 신설, 기능의 조정, 보수 지침 등을 결정하도록 하였다. 이는 1990년대 말 2000년대 초반의 초기 구조조정과 달리, 단지 예산 통제를 통해 간접적인 구조조정 요구가 아니라 이제 공기업과 준정부기관 등의 경우에도 인력 구조 및 활용방식에 대한 중앙정부의 직접적인 통제가 가능하게 되었음을 보여준다.

연구기관뿐만 아니라 정부출연기관도 기획예산처가 제시하는 예산편성지침의 구속을 받는 주무부처의 승인을 얻어야 하므로 사실상 정부의 직접적인 통제 하에 있게 되며, 감독기관 이사회에 주무부처에서 당연직 이사로 참여하므로 인사예산 및 제반운영을 실질적으로 주도하게 된다. 지방공기업 역시 지방공기업법상 행정자치부에서 지방공기업 예산편성지침을 통해 개입할 수 있도록 하고 있다.

공공기관의 운영에 관한 법률

[시행 2007.4.1.] [법률 제8258호, 2007.1.19., 제정]

- 제8조(공공기관운영위원회의 설치) 공공기관의 운영에 관하여 다음 각 호에 관한 사항을 심의·의결하기 위하여 기획재정부장관 소속하에 공공기관운영위원회(이하 "운영위원회"라 한다)를 둔다. <개정 2008.2.29, 2008.12.31, 2009.12.29>
1. 제4조 내지 제6조의 규정에 따른 공기업·준정부기관과 기타공공기관의 지정, 지정 해제와 변경지정
 2. 제7조의 규정에 따른 기관의 신설 심사

3. 제11조제1항제13호에 따른 공공기관의 경영공시
 4. 제12조제3항에 따른 공시의무 등의 위반에 대한 인사상 조치 등
 5. 제14조의 규정에 따른 공공기관의 기능조정 등
 6. 제15조의 규정에 따른 공공기관의 혁신지원 등
 7. 제21조제2항 단서에 따른 시장형 공기업과 준시장형 공기업의 선임비상임이사 임명
 8. 제25조 및 제26조의 규정에 따른 공기업·준정부기관의 임원 임명 등
 9. 제33조에 따른 보수지침
 10. 제35조제2항의 규정에 따른 공기업·준정부기관의 임원에 대한 해임이나 해임 건의 등
 11. 제36조의 규정에 따른 비상임이사·감사에 대한 직무수행실적 평가 등
 12. 제48조의 규정에 따른 공기업·준정부기관의 경영실적 평가 등
 13. 제50조의 규정에 따른 공기업·준정부기관의 경영지침
 14. 제51조제4항의 규정에 따른 공기업·준정부기관에 대한 감독의 적정성 여부의 점검과 개선
 15. 그 밖에 공공기관의 운영과 관련하여 대통령령이 정하는 사항
- 제9조(운영위원회의 구성) ① 운영위원회는 위원장 1인 및 다음 각 호의 위원으로 구성되되, 기획재정부장관이 위원장이 된다. <개정 2008.2.29, 2013.3.23>
1. 국무조정실의 차관급 공무원으로서 국무조정실장이 지명하는 공무원 1인
 2. 대통령이 정하는 관계 행정기관의 차관·차장 또는 이에 상당하는 공무원
 3. 제2호에 해당하지 아니하는 주무기관의 차관·차장 또는 이에 상당하는 공무원
 4. 공공기관의 운영과 경영관리에 관하여 학식과 경험이 풍부하고 중립적인 사람으로서 법조계·경제계·인문계·학계 및 노동계 등 다양한 분야에서 기획재정부장관의 추천으로 대통령이 위촉하는 11인 이내의 사람

1997년 경제위기 이후 정부는 정부조직관리지침과 중기기본인력운용계획을 통해 통제함으로써 공공부문의 기구축소와 정원감축을 요구하였고, 그 결과 1998년부터 2000년까지 3년에 걸쳐 공공부문에 인력감축규모는 무려 727,000명에 이른다(김태현, 2001, 아래 표 참조). 공기업의 경우 전체인력의 24%에 달하는 41,200명의 인력을 감축하는 계획을 수립하였으나 실제 41,700명을 감축함으로써 공공기관 중 최대인 25.1%를 감축, 계획을 초과 달성하였다. 그리고 2000년 말부터 2001년 2월까지 중앙정부 3,000명, 공기업 5,000명, 산하기관 1,700명 등 1만 명을 감축하고, 2001년 말까지 중앙정부 4,000명, 지방자치단체 7,000명 등 1만 2,000명을 추가 감축, 김대중 정부 5년 내내 인력감축이 지속되었다.

<표 18> 2001년도 공공부문 인력감축 현황(단위: 천명)

	인원 (97년말)	'98~'01 계획(A)	'98~'01			진도율 (C/A %)	인력감축 비율(%)	'01년 계획
			계획(B)	실적(C)	(C/B %)			
계	727	142.6	130.3	131.1	101	92	18.3	12.8
중앙부처	162	26.0	21.9	21.41	98	82	13.2	4.6
지자체	298	56.6	49.5	49.5	100	87	16.6	7.1
공기업	166	41.2	41.2	41.72	101	101	25.1	-
산하기관	101	18.8	17.7	18.53	105	98	18.3	1.1

- 1.항만공사법지연에 따라 502명은 '01년으로 이월
- 2.조폐공사 260명, 농업기반공사 174명 등 초과감축
- 3.건강보험공단 1,080명, 우정산업진흥회 63명 초과감축

(3) 경영성과평가와 예산통제를 연계한 상시적인 구조조정 체계 구축

대폭적인 인력감축 이후 2000년대 초반 정부는 구조조정을 일상화하기 위한 자기통제전략을 구축하기 시작하였다. 정부가 사전에 경영혁신지침을 제출하면, 이에 맞추어 각 기관이 경영혁신계획을 작성하고 계획을 자율적으로 이행하도록 한 후 사후 평가결과를 통해 예산 배정에 영향을 줌으로써 각 기관들은 정부의 구체적인 지시 없이도 스스로 정부의 구조조정 지침에 맞추어 자기검열을 내면화하게 된다.

① 중앙 및 지방행정기관의 평가체계 정비

정부는 2002년 처음 정부업무에 대한 평가체계를 체계화하여 효과적으로 인력활용 및 예산운용에 개입하고자 '정부업무등의평가에 관한 기본법(2006년 폐지, 정부업무평가기본법으로 통합)'을 제정하였다. 이를 통해 중앙행정기관에 대한 기관평가, 지자체의 경우 국가위임사무·국고보조사업 그밖에 국가의 주요 시책 등에 대한 평가, 중앙행정기관과 지자체의 자체

평가 등에 대한 기본사항을 정하였다.

정부업무등의평가에관한기본법

[시행 2001.5.1] [법률 제6347호, 2001.1.8, 제정]

제5조 (중앙행정기관평가) 국무총리는 대통령령이 정하는 바에 따라 중앙행정기관에 대한 기관평가(이하 "중앙행정기관평가"라 한다)를 실시한다.

제6조 (지방자치단체평가) ① 중앙행정기관의 장은 국정의 효율적 운영을 위하여 지방자치단체 또는 그 장이 위임받아 처리하는 국가사무·국고보조사업 그밖에 대통령령이 정하는 국가의 주요 시책 등에 대하여 지방자치단체에 대한 평가(이하 "지방자치단체평가"라 한다)를 실시할 수 있다.

제16조 (평가결과의 활용) ① 국무총리는 제5조 내지 제7조 규정에 의한 평가결과에 따라 예산조치가 필요한 사항에 대하여는 기획예산처장관 및 관계 중앙행정기관의 장에게 이를 통보한다.

② 국무총리는 제15조제1항의 규정에 의한 시정을 요하는 사항중 감사가 필요한 사항에 대하여는 해당 행정기관의 장에게 감사를 요구할 수 있으며 해당 행정기관의 장은 감사결과를 국무총리에게 보고하여야 한다.

③ 중앙행정기관의 장 및 지방자치단체의 장은 해당기관의 각종 평가결과를 최대한 예산에 반영한다.

정부는 중앙정부와 지방자치단체 간 경영평가 주체의 이원화를 해소한다는 명분으로 2003년부터 평가주체를 행정자치부장관으로 일원화하여 중앙정부의 통제력을 보다 강화하였다. 정부는 2006년 ‘정부업무평가기본법’을 제정하여 개별 법령에 의하여 이루어지는 개별적이고 중복되는 각종 평가를 통합·체계화하고, 소관 정책을 스스로 평가하는 자체평가를 정부업무평가의 근간으로 삼았다. 이는 자율적인 평가역량을 강화, 공공기관을 포함한 정부업무 전반에 걸쳐 통합적인 성과관리체제를 구축하기 위한 것이라고 하나 정부는 성과주의 평가원칙을 규정하고 결과에 따라 조직·예산·인사·보수체계와 연계한 포상 및 제재의 법적 근거를 마련하고 있다.

정부업무평가기본법

[시행 2013.3.23.] [법률 제11690호, 2013.3.23., 타법개정]

제1조(목적) 이 법은 정부업무평가에 관한 기본적인 사항을 정함으로써 중앙행정기관·

지방자치단체·공공기관 등의 통합적인 성과관리체제의 구축과 자율적인 평가역량의 강화를 통하여 국정운영의 능률성·효과성 및 책임성을 향상시키는 것을 목적으로 한다. 제28조(평가결과의 예산·인사 등에의 연계·반영) ① 중앙행정기관의 장은 평가결과를 조직·예산·인사 및 보수체계에 연계·반영하여야 한다.

② 중앙행정기관의 장은 평가결과를 다음 연도의 예산요구시 반영하여야 한다.

③ 기획재정부장관은 평가결과를 중앙행정기관의 다음 연도 예산편성시 반영하여야 한다. <개정 2008.2.29>

제29조(평가결과에 따른 자체 시정조치 및 감사) 중앙행정기관의 장은 평가의 결과에 따라 정책등에 문제점이 발견된 때에는 지체 없이 이에 대한 조치계획을 수립하여 당해 정책등의 집행중단·축소 등 자체 시정조치를 하거나 이에 대하여 자체감사를 실시하고 그 결과를 위원회에 제출하여야 한다.

제30조(평가결과에 따른 보상 등) ① 중앙행정기관의 장은 평가의 결과에 따라 우수사례로 인정되는 소속 부서·기관 또는 공무원에게 포상, 성과급 지급, 인사상 우대 등의 조치를 하고, 그 결과를 위원회에 제출하여야 한다.

② 정부는 정부업무평가의 결과에 따라 우수기관에 대해 표창수여, 포상급지급 등의 우대조치를 할 수 있다.

행정안전부는 중앙 및 지자체 각급기관에 대한 정원감사 및 조직진단을 통해 업무효율성이 낮은 경우 조직개선계획을 수립하여 기능개선과 정원 배치에 관한 시정을 명할 수 있다. 이는 중앙정부가 조직슬림화를 위한 통제력을 확보할 수 있는 제도적 장치를 갖추게 되었음을 의미하며, 공공부문의 인력을 최소화하고 외주화하려는 입장을 취할 경우, 얼마든지 정원감축 및 민간위탁 · 외주화를 직접적으로 개입 · 통제할 수 있는 체계를 구성하게 된 것이다.

② 공기업 · 준정부기관의 평가체계 정비

공공부문 구조조정 초기 공기업 등의 경영평가체계 및 인건비 예산에 대한 통제와 관련해서는 ‘정부투자기관관리기본법’(2007년 공공기관의 운영에 관한 법률 제정으로 폐지)을 통해 기획예산처의 통제를 정비하였다. 1997년 정부투자기관관리기본법에 따라 경영실적평가를 기획예산처가 수행할 수 있도록 정하고, 1999년 실질적으로 경영실적평가를 근거로 정부가 투자기관의 임원을 경질할 수 있는 권한을 마련함으로써 정부의 통제를 강화

하였다. 특히 정부투자기관 임직원의 보수는 기획예산처 장관이 작성·통보하는 ‘정부투자기관 예산편성지침’에 따라 투자기관의 사장이 예산을 편성하고, 이를 이사회가 의결로 확정하도록 정함으로써 정부의 통제가 높아진 반면, 공공부문 구조조정 지침을 통해 퇴직금 누진제 폐지, 연봉제 및 계약제 도입 등 임금체계 전반에 걸친 공세적 변화에 노동조합이 대응할 수 있는 여지는 좁아졌다.

정부투자기관 관리기본법

[시행 2006.10.4] [법률 제8049호, 2006.10.4, 일부개정]

제1조 (목적) 이 법은 정부투자기관의 자율·책임경영체제에 관한 기본적인 사항을 규정함으로써 투자기관의 경영합리화와 정부출자의 효율적 관리를 도모함을 목적으로 한다.

<개정 1999.2.5>

제2조 (적용범위) ① 이 법의 적용대상이 되는 정부투자기관(이하 "투자기관"이라 한다)은 정부가 납입자본금의 5할이상을 출자한 기업체로 한다.

제7조 (경영실적평가) ① 기획예산처장관은 제6조의 규정에 의하여 투자기관이 제출한 경영실적보고서와 제13조의5의 규정에 의하여 체결한 계약의 이행에 관한 보고서를 토대로 투자기관의 경영실적을 평가한다. <개정 1997.8.28, 1999.2.5, 1999.5.24>

⑤ 기획예산처장관은 투자기관의 경영실적을 평가한 결과 경영실적이 저조한 투자기관에 대하여는 사장 및 상임이사의 임면권자에게 그 해임을 건의할 수 있다. <개정 1999.2.5, 1999.5.24>

제21조 (예산편성지침) 기획예산처장관은 투자기관의 예산편성에 관한 지침을 작성하여 이를 투자기관의 사장에게 통보할 수 있다. <개정 1999.5.24> [전문개정 1999.2.5]

제22조 (예산의 편성) ① 투자기관의 예산은 예산총칙·추정손익계산서·추정대차대조표 및 자금계획서로 한다.

② 투자기관의 사장은 제5조의 규정에 의한 경영목표와 제21조의 규정에 의한 지침에 따라 다음 회계연도의 예산을 당해 회계연도 개시전까지 편성하여 확정되도록 하여야 한다.

2001년 초 정부는 본격적으로 2001년 연말까지 ‘상시적 구조개혁 시스템 정착’을 목표로 세우면서 주요 기관의 경영혁신이행평가를 예산과 연계하겠다고 발표하였다. 즉 정부산하기관에 대한 경영평가지 정부 구조조정지침의 이행실적을 고려하여 인사·예산상의 조치 및 성과급 지급율을 결정하도록 하고 있으며, 특히 김대중 정부 당시 경영혁신추진과제로 제시해왔던 인원감축과 외주화 추진을 유도하고, 추진과제를 미이행할 경우 예산집행

중지 등 강도 높은 제재수단을 사용하였다.

정부산하기관 구조조정 지침
(기획예산처 2001. 1. 31.)

<2001년 정부산하기관 구조조정 지침 : 정부혁신추진위원회 제5차 회의 결과(1.30)>

- ▶ 기본방향 : 지속적인 경영혁신추진, 시장을 중심으로 한 상시개혁체제
- ▶ 분야별 추진지침 : 기 계획된 경영혁신 추진과제를 차질 없이 마무리
 - 인력감축: 연구(8) : 지원(2) 비율
 - 외부위탁 또는 민영화 지속 추진 --> 대상기관 3월 내 선정
 - 유사중복 기능을 수행하는 부서조직 통폐합
 - 예산운영의 적정성 확보 : 사내복지기금에 지출방지, 복리후생 경비 억제 및 폐지
 - 경영의 효율성 제고 : 연봉제, 계약제 강화

<2001년도 세출예산집행 지침 : 기획예산처(2.1)>

- ▶ 개혁과제 미추진시 예산집행 중지

또한 기획예산처는 2001년 ‘정부산하기관 경영혁신계획 검토기준’이라는 지침을 통해 경영평가의 구체항목을 기준까지 제출하는데 총 15개의 평가 지표 평가지표항목, 37개항의 평가요소, 59개의 평가 기준 등 현장에 대한 정부의 직접통제가 이루어지게 되었다. 주요항목을 살펴보면 ▶인력관리 21% ▶경영합리화 49% ▶복리후생제도 20% 등으로 이중 경영합리화 항목에서는 ▶연봉제 14점 ▶계약제 8점 ▶인사고과와 업적평가 5단계 16점 ▶퇴직금누진제 16점 ▶정년 3점등 경영혁신 과제를 점수로 모두 환산하고, 여기에 정규직 대 비정규직의 비율을 3:7로, 정기배정을 수시배정으로 변화시키는 것을 중장기과제로 제출하고 있다. 이러한 경영평가항목은 모두 정부가 강력히 추진하는 인력감축, 복리후생적 인건비 감축, 연봉제·계약제 도입, 퇴직금 누진제 폐지 등 구조조정방침을 얼마나 잘 이행하였는가를 기준으로 예산상의 통제를 가하였다.

이러한 상시적 구조조정체계는 2003년 ‘공기업 경영혁신 추진지침’, ‘정부산하기관 관리기본법 제정’으로 심화되었다. 핵심사업 위주로 구조조정을 지속 추진하고, 책임경영체제를 강화(공기업 경영혁신 추진지침, 2003)하는

한편, 납입자본금 50% 이상의 공기업뿐 아니라 출연금·보조금을 받는 정부산하기관 전반에 대해 경영평가제도를 전면 도입하기 위해 ‘정부산하기관관리기본법’을 제정하여, 평가지표 내에 인사, 조직, 재무, 보수, 노사관리, 예산, 경영정보 등 경영관리부문 전반을 정부가 관리통제할 수 있게 되었다.

정부산하기관관리기본법

[시행 2004.4.1] [법률 제7057호, 2003.12.31, 제정]

제2조 (정의) 이 법에서 사용하는 용어의 정의는 다음과 같다.

1. "정부산하기관"이라 함은 정부로부터 출연금·보조금 등을 받는 기관 또는 단체, 법령에 의하여 직접 정부로부터 업무를 위탁받거나 독점적 사업권을 부여받은 기관 또는 단체로서 제3조의 규정에 의한 기관 또는 단체를 말한다.

제3조 (적용범위) ① 이 법은 다음 각호의 1에 해당하는 기관 또는 단체에 대하여 적용한다.

1. 정부로부터 받는 출연금이 연간 50억원 이상인 기관 또는 단체
2. 정부가 납입자본금을 출자하여 최대지분을 보유하고 있는 기관 또는 단체
3. 정부로부터 받는 출연금과 보조금의 합계(법령에 의하여 직접 정부로부터 업무를 위탁받거나 독점적 사업권을 부여받은 기관 또는 단체의 경우에는 그 위탁업무 또는 독점적 사업으로 인한 수입금을 포함한다)가 해당 기관 또는 단체의 연간 총수입의 50퍼센트 이상이고, 연간 50억원 이상인 기관 또는 단체

제8조 (정부산하기관운영위원회) ① 정부산하기관의 운영 및 관리에 관한 사항을 심의·의결하기 위하여 기획예산처에 정부산하기관운영위원회(이하 "운영위원회"라 한다)를 둔다.

② 정부산하기관에 관한 다음 각호의 사항은 운영위원회의 의결을 거쳐야 한다.

1. 제11조제2항의 규정에 의한 경영실적 평가방법 및 평가기준
2. 제11조제4항의 규정에 의한 경영실적의 평가결과
3. 제11조제5항의 규정에 의한 경영실적의 평가주체·평가방법 및 평가기준 등
4. 제11조제7항의 규정에 의한 인사 또는 예산상의 조치
5. 제14조의 규정에 의하여 외부감사를 받아야 하는 정부산하기관
6. 제15조의 규정에 의한 예산관리기준
7. 제16조제1항제6호의 규정에 의한 사항
8. 제17조제2항의 규정에 의하여 고객만족도 조사를 실시하여야 하는 정부산하기관
9. 그 밖에 정부산하기관의 운영·관리에 관하여 대통령령이 정하는 사항

③ 운영위원회는 20인 이내의 위원으로 구성하되, 다음 각호의 자로 구성한다.

1. 기획예산처장관
2. 주무기관의 차관·차장 또는 이에 상당하는 공무원 10인 이내

3. 학식과 경험이 풍부한 자중에서 대통령이 위촉하는 민간위원 10인 이내
 ④운영위원회의 위원장은 기획예산처장관이 된다.
 제9조 (경영목표 및 사업계획 등)①기관장은 매년 정부산하기관의 경영목표와 사업계획을 수립하고 예산을 편성하여 당해 회계연도 개시전까지 주무기관의 장에게 제출하여야 한다.
 ②주무기관의 장은 기관장과 협의하여 제1항의 규정에 따라 제출된 경영목표 및 사업계획 등을 조정할 수 있다.
 제11조 (경영실적 평가)①주무기관의 장은 제10조의 규정에 의하여 정부산하기관이 제출한 경영실적보고서 등을 토대로 정부산하기관의 경영실적을 평가한다
 ②주무기관의 장은 정부산하기관의 공식성·효율성 및 경영목표의 달성도 등을 객관적으로 측정할 수 있도록 소관 기관장의 의견을 들은 후 운영위원회의 의결을 거쳐 경영실적의 평가방법 및 평가기준을 정한다.
 ④주무기관의 장은 매년 6월말까지 소관 정부산하기관에 대한 전년도 경영실적의 평가결과를 기획예산처장관 및 국회 소관 상임위원회에 제출하여야 하며, 기획예산처장관은 제출된 경영실적의 평가결과를 종합하여 운영위원회에 상정한다.
 제13조 (조직·정원의 조정 통보)기관장은 당해 정부산하기관의 조직 또는 정원이 조정된 경우에는 주무기관의 장에게 이를 지체없이 통보하여야 하며, 주무기관의 장은 그 통보받은 사항을 행정자치부장관 및 기획예산처장관에게 지체없이 통보하여야 한다.
 제15조 (예산관리기준)기획예산처장관은 예산운용의 적정을 기하기 위하여 정부산하기관이 공통적으로 적용할 일반적인 기준을 수립하여 운영위원회의 의결을 거쳐 주무기관의 장에게 통보할 수 있다.

그 후 2007년에는 ‘공공기관의 운영에 관한 법률’의 제정으로 정부투자기관과 정부산하기관에 대한 경영평가를 단일하게 통합, 300여개 공공부문이 통합관리체계 안에 들어오게 되었다. ‘공공기관의 운영에 관한 법률’ 제15조에서는 공공기관의 지속적인 경영혁신 추진을 명시하고, 이에 대한 지침을 제정하도록 하고 있는데, 공공기관 혁신에 관한 지침들은 중앙 및 지방행정기관과 유사하게 조직 및 인력 운영에서의 효율성을 위해 인력을 최소한으로 할 것을 강제하고, 경영진단 및 평가에 따라 정(+) · 부(-)의 인센티브를 부과하였다. 이로 인해 인건비절감을 위한 노력이 상시적으로 진행되고, 이는 비정규직화, 간접고용화로 귀결되었다. 또한 반대의 측면에서 급격한 인건비 감축의 지침으로 인해 고용조정이 쉬운 비정규직 노동자가 우선 해고의 대상이 되기도 하였다.

공공기관의 운영에 관한 법률

[시행 2013.8.29.] [법률 제11845호, 2013.5.28., 타법개정]

제5조 (공공기관의 구분) ① 기획예산처장관은 공공기관을 공기업·준정부기관과 기타공공기관으로 구분하여 지정하되, 공기업과 준정부기관은 직원 정원이 50인 이상인 공공기관 중에서 지정한다.

② 기획예산처장관은 제1항의 규정에 따라 공기업과 준정부기관을 지정하는 경우 공기업은 자체수입액이 총수입액의 2분의 1 이상인 기관 중에서 지정하고, 준정부기관은 공기업이 아닌 공공기관 중에서 지정한다.

③ 기획예산처장관은 제1항 및 제2항의 규정에 따른 공기업과 준정부기관을 다음 각 호의 구분에 따라 세분하여 지정한다.

1. 공기업

가. 시장형 공기업 : 자산규모가 2조원 이상이고, 총수입액 중 자체수입액이 대통령령이 정하는 기준 이상인 공기업

나. 준시장형 공기업 : 시장형 공기업이 아닌 공기업

2. 준정부기관

가. 기금관리형 준정부기관 : 「국가재정법」에 따라 기금을 관리하거나 기금의 관리를 위탁받은 준정부기관

나. 위탁집행형 준정부기관 : 기금관리형 준정부기관이 아닌 준정부기관

제15조(공공기관의 혁신) ① 공공기관은 경영효율성 제고 및 공공서비스 품질 개선을 위하여 지속적인 경영혁신을 추진하여야 한다.

② 기획재정부장관은 제1항의 규정에 따른 경영혁신을 지원하기 위하여 운영위원회의 심의·의결을 거쳐 관련 지침의 제정, 혁신수준의 진단 등 필요한 조치를 할 수 있다.

<개정 2008.2.29>

제48조(경영실적 평가) ① 기획재정부장관은 제31조제3항 및 제4항의 규정에 따른 계약의 이행에 관한 보고서, 제46조의 규정에 따른 경영목표와 경영실적보고서를 기초로 하여 공기업·준정부기관의 경영실적을 평가한다. 다만, 제6조의 규정에 따라 공기업·준정부기관으로 지정(변경지정을 제외한다)된 해에는 경영실적을 평가하지 아니한다. <개정 2008.2.29>

⑦ 기획재정부장관은 운영위원회의 심의·의결을 거쳐 매년 6월 20일까지 공기업·준정부기관의 경영실적 평가를 마치고, 그 결과를 국회와 대통령에게 보고한다. <개정 2008.2.29, 2008.12.31, 2009.3.25>

⑧ 기획재정부장관은 제7항에 따른 경영실적 평가 결과 경영실적이 부진한 공기업·준정부기관에 대하여 운영위원회의 심의·의결을 거쳐 제25조 및 제26조의 규정에 따른 기관장·상임이사의 임명권자에게 그 해임을 건의하거나 요구할 수 있다. <개정 2008.2.29, 2008.12.31, 2009.3.25>

⑨ 기획재정부장관은 제1항에 따른 경영실적 평가 결과 인건비 과다편성 및 제50조제1항에 따른 경영지침 위반으로 경영부실을 초래한 공기업·준정부기관에 대하여는 운영위원회의 심의·의결을 거쳐 향후 경영책임성 확보 및 경영개선을 위하여 필요한 인사상 또는 예산상의 조치 등을 취하도록 요청할 수 있다. <신설 2008.12.31, 2009.3.25>

시행령 제27조(경영실적 평가) ③ 기획재정부장관은 운영위원회의 심의·의결을 거쳐

평가결과에 따른 인사상 또는 예산상의 조치에 대한 건의 및 요구, 성과급 지급률 결정 등의 후속조치를 할 수 있다. <신설 2011.7.14>

이와 함께 기획재정부는 공기업·준정부기관 등에 대한 경영혁신지침을 정하여, 조직 인력을 최소화하여 운영하고, 처우개선이나 정원 증원에 대해서 엄격한 제한을 둘 뿐만 아니라 경영평가 중 특히 인력구조조정과 같은 조직진단을 특별히 규율하는 법적 근거를 마련함으로써 대규모 인력감축을 지속하고자 하는 정부의 전략에 대한 통제방안을 정비하였다.

공기업·준정부기관 경영 및 혁신에 관한 지침
[기획재정부지침 2007. 4. 11.제정]

제16조(조직·인력운영의 기본원칙) 공기업·준정부기관은 조직·인력 운영에 있어서 다음 각 호의 원칙을 준수하여야 한다.

1. 경영합리화를 위해 조직과 인력을 필요한 최소한도로 운영
2. 조직과 인력은 그 업무의 성질과 업무량을 정확히 분석하여 적정규모를 유지하고 원칙적으로 정원과 현원은 일치시켜 운영 <개정 2007.12.26>
3. 당해 기관의 인적자원이 대국민 서비스 및 핵심 사업 분야에 중점 배분되도록 내부 경영지원 기능을 최대한 효율적으로 운영(예, 지문·고문 인력은 법률·세무 등 전문적 지식이나 경험이 필요한 경우에 한하여 최소한도로 운영) <개정 2007.12.26>
4. 업무폐지, 자산매각 등의 경우에는 관련 인력을 감축하고, 업무량 변동에 따른 기구신설이나 확대, 인력증원소요가 발생하는 경우 원칙적으로 일하는 방식 개선, 업무 프로세스 개선, 정보화, 업무효율화 등을 통한 자체 기능조정 또는 인력의 재배치로 해소 <개정 2007.12.26>
5. 기구 확대와 인력 증원은 불가피한 경우를 제외하고는 그 소요를 미리 예측하여 다음연도 예산에 먼저 반영한 후 예산의 범위 내에서 추진
6. 임금인상 등 처우개선이나 상위직 증원을 목적으로 하는 새로운 직급의 신설이나 유사 직급의 운영은 원칙적으로 금지하고, 조직·인력을 확대하고자 하는 경우에는 반드시 이 사회의 의결을 거친 후 시행 <개정 2007.12.26>

제20조(조직 및 경영진단) ① 공기업·준정부기관은 당해 기관의 조직구조·기능·인력에 대해 과학적이고 전문적인 경영진단을 실시하는 등 조직과 기능의 합리적 운영을 위해 노력하여야 한다.

② 공기업·준정부기관은 경영진단 결과에 따라 기능개편, 업무프로세스 개선 등을 위해 적극적으로 노력하여야 하며, 불필요한 인력을 감축하는 등 조직·인력 운영을 효율화하여야 한다. <개정 2007.12.26>

③기획재정부 장관은 공공기관에 적합한 경영진단 기법을 개발하여 각 기관에 보급하고, 전문인력을 지원할 수 있다. <개정 2008.6.12>

④기획재정부 장관은 법 제14조의 규정에 따른 공공기관의 기능조정 등을 위해 주무기관의 장과 협의한 후 공공기관운영위원회의 심의·의결을 거쳐 공공기관에 대한 기능 적정성 점검 및 조치계획을 수립하고 시행한다. <개정 2008.6.12>

기타 공공기관 혁신에 관한 지침
[기획재정부지침 2007. 4. 25. 제정]

제16조(조직·인력운영의 기본원칙) 공공기관은 조직·인력 운영에 있어서 다음 각 호의 원칙을 준수하기 위해 노력하여야 한다.

1. 경영합리화를 위해 조직과 인력을 필요한 최소한도로 운영
2. 조직과 인력은 그 업무의 성질과 업무량을 정확히 분석하여 적정규모를 유지하고 원칙적으로 정원과 현원은 일치시켜 운영 <개정 2007.12.26>
3. 당해 기관의 인적자원이 대국민 서비스 및 핵심 사업 분야에 중점 배분되도록 내부 경영지원 기능을 최대한 효율적으로 운영(예, 자문·고문 인력은 법률·세무 등 전문적 지식이나 경험이 필요한 경우에 한하여 최소한도로 운영) <개정 2007.12.26>
4. 업무폐지, 자산매각 등의 경우에는 관련 인력을 감축하고, 업무량 변동에 따른 기구신설이나 확대, 인력증원소요가 발생하는 경우 원칙적으로 일하는 방식 개선, 업무 프로세스 개선, 정보화, 업무효율화 등을 통한 자체 기능조정 또는 인력의 재배치로 해소 <개정 2007.12.26>
5. 기구 확대와 인력 증원은 불가피한 경우를 제외하고는 그 소요를 미리 예측하여 다음연도 예산에 먼저 반영한 후 예산의 범위 내에서 추진
6. 임금인상 등 처우개선이나 상위직 증원을 목적으로 하는 새로운 직급의 신설이나 유사 직급의 운영은 원칙적으로 금지하고, 조직·인력을 확대하고자 하는 경우에는 반드시 이 사회의 의결을 거친 후 시행 <개정 2007.12.26>

제17조(조직 및 경영진단) ① 공공기관은 당해 기관의 조직구조·기능·인력에 대해 경영진단을 실시하는 등 조직과 기능의 합리적 운영을 위해 노력하여야 한다.

②공공기관은 경영진단 결과에 따라 기능개편, 업무프로세스 개선 등을 위해 적극적으로 노력하여야 하며, 불필요한 인력을 감축하는 등 조직·인력 운영을 효율화하여야 한다. <개정 2007.12.26>

③기획재정부 장관은 공공기관에 적합한 경영진단 기법을 개발하여 각 기관에 보급하고, 전문인력을 지원할 수 있다. <개정 2008.6.12>

④기획재정부 장관은 법 제14조의 규정에 따른 공공기관의 기능조정 등을 위해 주무기관의 장과 협의한 후 공공기관운영위원회의 심의·의결을 거쳐 공공기관에 대한 기능 적정성 점검 및 조치계획을 수립하고 시행한다. <개정 2008.6.12>

특히 공공기관 경영평가 지표에는 일회성 일자리에 불과한 청년인턴제나 시간제 일자리 확대와 같은 정부의 일자리 대책 시행 정도가 포함되는데,

이는 일자리 창출을 명목으로 단기적이고 불안정한 일자리를 늘리는 원인이 되었다. 또한 노동생산성이나 계량인건비, 총인건비인상률 등 적은 임금으로 얼마나 많은 수의 노동자들을 고용하였는지를 평가의 지표로 삼고 있어 비정규직 활용을 유인하게 된다.

(4) 총인건비제를 통한 자율통제의 심화와 비정규직 활용

상시화된 구조조정 체계는 경영성과평가와 예산통제로 압축되는데, 이는 자기통제 시스템을 지속하기 위한 인건비 예산의 단순한 통제에서 그치는 것이 아니라 인건비 예산삭감에 대한 성과배분의 집중을 통해 강화되었다.

인원감축을 독려하기 위해 정부는 ‘과감한 인력감축으로 인건비를 절감한 기관장에게는 절약된 만큼 남아있는 사람들을 위해 쓸 수 있는 재량권을 부여’하는 등 다수를 희생시켜 얻은 인건비 감축분을 소수에게 성과배분하는 소득불평등을 초래하는 불공정한 전략을 취하였다. 정부의 구조조정 지침의 일부로서 이러한 성과배분 혜택을 주기로 하고, 중앙행정기관의 경우 1999년 예산회계법에 성과배분의 근거를 마련하였고, 2006년 예산회계법과 기금관리기본법을 폐지하고 국가재정법을 정비하면서, 관련 규정을 여전히 반영하고 있다. 2000년 잇따라 지방재정법을 개정하여 지방자치단체의 경우에도 구조조정에 대한 성과배분이 가능하도록 법적 근거를 신설하였다. 이는 관리자들로 하여금 고용의 질이 낮은 계약직 및 간접고용의 적극적인 활용을 유인하는 것이고, 그에 상응하여 자신들에게 돌아오는 성과배분의 증가로 귀결된다.

근거 법령

예산회계법 제36조의2 (예산성과금 지급등) ① 각 중앙관서의 장은 예산의 집행방법 또는 제도의 개선등으로 수입이 증대되거나 지출이 절약된 경우에는 증대 또는 절약된 예산의 일부를 이에 기여한 자에게 성과금으로 지급하거나 다른 사업에 사용할 수 있다.

② 각 중앙관서의 장이 제1항의 규정에 의한 성과금을 지급하거나 다른 사업에 사용하고자 할 경우에는 예산성과금심사위원회의 심사를 거쳐야 한다.

③ 제1항 및 제2항의 규정에 의한 성과금 지급 및 다른 사업에의 사용, 예산성과금심사위원회의 구성·운영 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

[본조신설 1999.2.5]

국가재정법 제49조(예산성과금의 지급 등) ① 각 중앙관서의 장은 예산의 집행방법 또는 제도의 개선 등으로 인하여 수입이 증대되거나 지출이 절약된 때에는 이에 기여한 자에게 성과금을 지급할 수 있으며, 절약된 예산을 다른 사업에 사용할 수 있다.

② 각 중앙관서의 장은 제1항의 규정에 따라 성과금을 지급하거나 절약된 예산을 다른 사업에 사용하고자 하는 때에는 예산성과금심사위원회의 심사를 거쳐야 한다.

③ 제1항 및 제2항의 규정에 따른 성과금 지급, 절약된 예산의 다른 사업에의 사용 및 예산성과금심사위원회의 구성·운영 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

지방재정법 제48조(예산 절약에 따른 성과금의 지급 등) ① 지방자치단체의 장은 예산의 집행 방법이나 제도의 개선 등으로 예산이 절약되거나 수입이 늘어난 경우에는 절약한 예산 또는 늘어난 수입의 일부를 이에 기여한 자에게 성과금으로 지급하거나 다른 사업에 사용할 수 있다.

② 지방자치단체의 장은 제1항에 따른 성과금을 지급하거나 다른 사업에 사용하려면 예산성과금 심사위원회의 심사를 거쳐야 한다.

③ 제1항에 따른 성과금의 지급과 다른 사업에의 사용, 제2항에 따른 예산성과금 심사위원회의 구성 및 운영 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다. [전문개정 2011.8.4]

구조조정을 통한 인건비 절감에 대한 성과배분은 나아가 인건비 전체에 대해 기관 스스로가 공공부문 비정규직 활용을 재생산하도록 체계화하는 예산통제 방법으로 총액인건비제, 지방교부세 인센티브제, 지방교육행정기관의 총액인건비제 등으로 구체화되었다.

① 총액인건비제를 통한 예산 통제

총액인건비제란 예산당국이 인건비 총액만 정해주고 급여 및 조직은 인건비 총액 내에서 각 기관이 자율로 정하도록 한 제도이다. 정부는 2003년 정부혁신지방분권 로드맵 과제로 총액인건비제를 선정하고 이후 도입방안 및 규정 등을 제정하여 2005년 7월부터 8개 중앙행정기관 및 23개 책임운영기관에 시범실시하다 2007년 1월부터 부터 전면 시행하였다. 교육행정기관도 2009년 12월부터 시범운영한 후 2013년부터 전면 시행하기에 이르렀

다.

총액인건비제는 자율성이라는 이름으로 기관 스스로 지속적으로 인력감축 및 민간위탁·외주화의 실적을 보여줌으로써 조직슬림화를 더욱 강화하는 체계이다. 각급기관들은 총액인건비 중 상당한 인건비 절감을 성과로서 평가받기 때문에 인건비가 아닌 사업비·잡비항목으로 비정형적인 비정규직 인력을 활용하거나 민간위탁·외주용역을 통해 조직슬림화를 하게 되는 것이다.

근거 법령

행정기관의 조직과 정원에 관한 통칙

29조(총액인건비제의 운영에 관한 특례) ① 중앙행정기관의 조직 및 정원 운영의 자율성을 보장하고 합리화를 도모하기 위하여 행정안전부장관이 지정하는 중앙행정기관(「고등교육법」 제2조 및 제3조에 따른 국립대학을 포함한다)의 경우 중앙행정기관별 인건비 총액의 범위안에서 조직 또는 정원을 운영하는 총액인건비제를 운영할 수 있다. <개정 2006.12.29, 2008.2.29>

② 제1항의 규정에 의하여 총액인건비제를 운영하는 중앙행정기관의 정원의 규정방식 및 배정기준에 대하여는 제4조제2항제5호, 제8조의2제1항, 제23조제1항, 제24조제1항, 제25조 및 제26조의 규정에 불구하고 행정안전부장관이 따로 정하는 바에 의한다. <개정 2006.12.29, 2008.2.29, 2011.7.4>

③ 행정안전부장관은 제1항에 따라 총액인건비제를 운영하는 중앙행정기관의 조직 및 정원의 운영실태를 점검하여 그 적정성 및 타당성 등에 대한 평가를 실시하고, 그 결과를 기획재정부장관과 협의하여 해당 기관의 다음 연도 총액인건비에 반영되도록 하는 등 필요한 조치를 하여야 한다. <개정 2006.12.29, 2008.2.29>[본조신설 2005.3.24]

지방자치단체의 행정기구와 정원 등에 관한 규정

제4조(총액인건비제 운영) ① 지방자치단체는 기구와 정원을 총액인건비를 기준으로 자율성과 책임성이 조화되도록 운영하여야 한다.

② 행정안전부장관은 지방자치단체의 행정수요, 인건비 등을 고려하여 매년 총액인건비를 산정하고 전년도 12월 31일까지 각 지방자치단체의 장에게 통보하여야 한다. <개정 2008.2.29>

③ 제2항의 총액인건비의 구성요소, 산정방법 등 총액인건비 산정에 관한 구체적인 사항은 행정안전부장관이 정하는 바에 따른다. <개정 2008.2.29>

④ 행정안전부장관은 지방자치단체의 총액인건비 운영에 대한 분석을 실시하고 그 결과를 다음 연도 총액인건비에 반영하는 등 필요한 조치를 할 수 있다. <개정 2008.2.29>

② 지방교부세에 인센티브 도입으로 예산통제

지방자치단체의 재정지원을 위해 지급하는 지방교부세의 산정과 관련하여 정부는 경비절감 노력에 대한 인센티브 항목을 강화하여 지방자치단체 스스로 구조조정을 강제하도록 제도화하고 있다. 11개 교부세 산정항목 중 구조조정 및 경비절감과 관련된 항목은 ① 지방공무원 정원의 감축노력 정도, ② 경상경비의 절감규모, ③ 사무보조 일용인부의 절감 정도, ④ 읍면동 통합을 통한 구조조정 노력정도, ⑤ 상수도요금의 현실화율이 전국평균에 비해 높은 정도, ⑥ 지방공공청사 관리적정화(지방교부세법 시행규칙 별표6)이다.

따라서 지방자치단체는 구조조정 성과에 따라 지방정부의 예산상의 인센티브/패널티를 받게 된다. 경비절감 항목 중 정원감축 및 경상경비 절감은 표준정원 및 표준경비기준을 통해 이보다 낮은 수준을 유지할 경우 구조조정 노력분으로 인정하여 인센티브를 제공하는 것으로, 반대로 기준을 상회할 경우 그만큼 패널티를 줌으로써 직접고용 인력의 고용의 질을 저하시키고, 축소된 인력을 민간위탁 및 외주용역으로 유도하게 되는 것이다. 특히 사무보조 일용인부의 인건비를 전년도 수준과 감소시킬 경우, 인건비의 증액/감액분을 인센티브에 연동하여 증감시키기 때문에 사무보조 일용인부의 인건비 절감을 요구함으로써 직접고용 비정규직의 사용억제를 통해 민간위탁과 외주용역을 촉진하는 요인이 된다.

근거 법령

지방자치단체의 행정기구와 정원 등에 관한 규정 제34조(조직분석·진단 등) ⑥ 행정안전부장관은 재정의 건전화를 꾀하고 조직의 효율적 운용을 기한 지방자치단체에 대하여는 행정적·재정적인 우대를 할 수 있다. <개정 2008.2.29>

지방교부세법(법률 제10434호, 2011.3.7, 일부개정) 제8조의3(건전재정운영을 위한 자체노력 반영) ① 지방자치단체의 건전재정운영을 유도·촉진하기 위하여 제7조에 따른 기준재정수요액과 제8조에 따른 기준재정수입액을

산정함에 있어 지방자치단체별로 건전재정운영을 위한 자체노력의 정도를 반영할 수 있다.

② 제1항에 따라 지방자치단체별 자체노력의 정도를 반영할 때 항목 및 산정기준은 행정안전부령으로 정한다. [본조신설 2011.3.7]

③ 지방교육행정기관의 총액인건비제 전면시행

2013년부터 시행되고 있는 지방교육행정기관의 총액인건비제 역시 지방교육행정기관(시·도교육청)의 정원 및 조직운영에 수반되는 인건비성 예산의 총액을 기준으로 기구와 정원을 자율적으로 관리하도록 하는 제도이다. 이는 2012년 지방교육행정기관의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정(대통령령 제23645호)의 전면개정을 통해 2013년 1월 1일부터 시·도교육감 소속 지방공무원, 재정결함보조금을 지원받는 사립학교 행정직원, 학교회계직원(13개 직종)에 대해서 시행되고 있다.

지방교육행정기관의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정 [시행 2013.6.12.] [대통령령 제24530호, 2013.5.8., 일부개정]

제4조(총액인건비제 운영) ① 지방교육행정기관은 기구와 정원을 총액인건비를 기준으로 자율성과 책임성이 조화되도록 운영하여야 한다.

② 교육부장관은 지방교육행정기관의 행정수요, 인건비 등을 고려하여 해마다 총액인건비를 산정하고 전년도 12월 31일까지 해당 교육감에게 통보하여야 한다. <개정 2013.3.23>

③ 제2항의 총액인건비의 구성요소, 산정방법 등 총액인건비 산정에 관한 구체적인 사항은 교육부장관이 정하는 바에 따른다. <개정 2013.3.23>

④ 교육부장관은 지방교육행정기관의 총액인건비 운영에 대하여 분석하고 그 결과를 다음 해 총액인건비에 반영하는 등 필요한 조치를 할 수 있다. <개정 2013.3.23>

제23조(조직 분석·진단 등) ① 교육부장관은 정원의 효율적인 관리·운영을 위하여 교육부령으로 정하는 바에 따라 기구와 정원의 관리·운영 상황을 분석하고, 그 결과 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 지방교육행정기관에 대해서는 조직 진단을 하여야 한다. <개정 2013.3.23>

1. 학교·학생 수 감소 등으로 인하여 교육행정수요가 조직 설치 당시에 비하여 현저히 줄어든 경우

2. 직속기관 등의 설치 당시 목적이나 기능 등을 상실한 경우

3. 조직이 법령상의 설치 요건에 현저히 미달되는 경우
4. 그 밖에 교육부장관이 필요하다고 인정하는 경우
- ② 교육부장관은 제1항의 조직 분석·진단 결과를 공개할 수 있다. <개정 2013.3.23>
- ③ 교육부장관은 제1항에 따른 조직 분석·진단 결과 필요하다고 인정하는 경우에는 해당 지방교육행정기관에 대하여 조직 개편 등이 포함된 조직관리 개선계획을 수립하여 시행하도록 할 수 있다. <개정 2013.3.23>
- ④ 교육부장관은 기구와 정원의 효율적인 관리·운영을 위하여 필요하면 지방교육행정기관의 행정수요와 업무량 분석, 기능배분과 정원배정의 적정성 분석·평가 등 정원관리 실태에 관한 감사를 할 수 있으며, 그 결과에 따라 시정할 필요가 있다고 판단되는 경우에는 해당 시도 교육감에 대하여 시정조치를 명하여야 한다. <개정 2013.3.23>
- ⑤ 교육부장관은 조직의 효율적 운영으로 재정의 건전화를 도모한 지방교육행정기관에 대해서는 행정적·재정적으로 우대할 수 있다. <개정 2013.3.23>
- 제24조(조직관리지침의 운영) 교육부장관은 정부의 조직관리 방향을 고려하여 지방교육행정기관 간의 균형과 규모의 적정화를 위한 조직관리 등에 관한 지침을 교육감에게 시달할 수 있으며, 교육감은 그 지침에 따라 해당 지방교육행정기관을 그 지방자치단체의 지역적 특성에 맞는 조직으로 관리하여야 한다. <개정 2013.3.23>

이에 따라 교육부는 각 시도교육청의 조직 분석 및 평가를 통해 조직개편 및 인원구성에 대한 지침을 내리고 직접 시정을 명할 권한을 가지고 있을 뿐 아니라 이를 총액인건비에 반영함으로써 인력활용에 대한 실질적으로 통제력을 지속하게 된다.

<표 19> 총액인건비제 시행전후 비교

총액인건비제 시행전	총액인건비제 시행후
<ul style="list-style-type: none"> 정원조정시 교육부승인 	<ul style="list-style-type: none"> 총정원 자율적 관리 단, 4급이상 정원 책정은 교육부 승인
<ul style="list-style-type: none"> 초과근무수당, 연가보상비, 정액급식비 등에 대한 자율적 운영권한 없음 	<ul style="list-style-type: none"> 수당 등의 조정가능 절감재원으로 성과급 또는 맞춤형 복지 점수 추가
<ul style="list-style-type: none"> 사업비에서 인건비로서의 이·전용, 예비비의 사용가능으로 인건비 규모 증대 가능성 	<ul style="list-style-type: none"> 사업비에서 인건비로의 이·전용, 예비비의 사용 등은 원칙적으로 금지, 총인건비 규모 억제
<ul style="list-style-type: none"> 전용외 범위에 대한 시도 교육청 자율권 제한 	<ul style="list-style-type: none"> 총액인건비 내 대상경비간 전용은 각 기관의 장에게 원칙적으로 위임

(5) 공공부문 구조조정 완성. 규모 축소에서 간접고용으로 안

착화

직접적인 인력축소와 예산통제를 통한 조직슬림화는 단순히 규모 축소가 목표가 아니다. 조직축소의 핵심은 줄어든 만큼을 비정규직으로의 전환하는 것, 특히 비용감소를 위한 민간위탁, 외주용역을 확대하는 것으로 완성된다. 정부는 공공부문에 시장원리를 도입하여, 고유업무와 핵심업무에 전념할 수 있는 구조재편을 한다는 명분을 앞세우고 있는데, 시장원리의 도입이란 민간부문에 적합한 기능의 민영화 또는 민간위탁, 유사/중복 기능의 통폐합 등을 통한 규모 축소를 의미하는 것으로 결국 공공부문의 간접고용화를 확대하는 것을 핵심방향으로 삼고 있다.

① 단순·비핵심 기능의 외주화

정부의 행정사무를 민간위탁할 수 있도록 법적 근거를 마련한 것은 1983년 「행정권한의 위임 및 위탁에 관한 규정」을 전면개정(대통령령 제 10955호 1982. 12. 11.)하면서 부터이다. 그러나 전문적 기술이나 지식 등 특히 민간의 전문성을 필요로 하는 사무가 갑자기 생겨나는 것도 아니고, 공공부문 내 기존 인력을 통해 수행해왔던 업무를 민간위탁으로 전환해야 할 긴급한 사정도 없었기 때문에 공공부문의 민간위탁 등 간접고용은 주목할만한 규모는 아니었다.

공공부문 전반에 간접고용이 확대되기 시작한 것은 앞서 살펴본 것처럼 IMF 경제위기극복이라는 명분하에 추진된 공공부문 구조조정을 통해서였다. 경영효율성 제고와 경영혁신이라는 이름으로 김대중 정부가 시행한 공공부문 구조조정은 인원 감축을 통한 비용절감에 있었고, “예산과 연계한 정원 통제”방식을 핵심으로 한 정부의 인력감축계획은 고용규모 자체의 축소와 고용구조의 변화로 나타났다.

IMF 이후 공공부문 구조조정 초기, 예산압박을 받는 정부기관들은 신속한 인원감축을 위해, 비핵심·단순노무 중심의 외주화를 추진하였다. 공공부문의 인력을 줄이기 위해서는 민간으로 이전할 수 있는 사업부문을 민간위탁·외주시행함으로써 효과적으로 인력과 규모를 다운사이징할 수 있기 때문이다.

1998년 정부는 경영혁신의 원칙으로 “건물 등 시설물 관리, 주차장 관리, 식당 운영 등 비교적 단순기능으로 수행하는 업무” 등을 민간위탁으로 하도록 정하였고, 1999년 예산편성지침의 하나로 “비핵심 단순기능업무의 민간위탁 확대”로 삼았다.

행정자치부, 지방공기업 경영혁신 지침(1998)

- ① 기구개편
 - 유사기능 수행 부서의 통폐합
 - 다단계 계선조직의 축소조정
 - 지원부서의 최소화 및 사업주서의 '팀'제 도입
 - 직원수 500인 미만 법인의 상임감사제 폐지 등
- ② 인력조정
 - 공사·공단별 경영개선(적자 최소화) 목표설정에 근접한 인력감축
 - 유사사업 수행 공사·공단의 평균비율보다 높은 수준의 관리직 비율 조정
 - 행정지원 인력의 사업수행 인력에 대한 비율이 과다한 경우 지원인력 조정
 - 공공성을 저해하지 않고 민간부문의 효율성과 안정성이 확보될 수 있는 분야의 외주시행
- ③ 제도개선
 - 임직원 정년 조정
 - 명예, 조직퇴직 수당 신설 및 정비
 - 임직원 공개채용, 계약제 도입 및 점진적 확대
 - 보수체계정비 : 공무원형 보수체계 → 기업형 보수체계(연봉제 도입)

정부는 단순히 비용절감 차원이 아니라 핵심역량 인력을 중심으로 한 기구개편을 목적으로 핵심부문을 제외한 모든 부문에 걸친 과감한 민간위탁·외주화를 주문하였다. 김대중 정부는 1999년 예산편성 10대 지침의 하나로

외부위탁 추진을 채택하여 기존 비핵심 단순기능업무의 민간위탁을 확대를 기본방향으로 하였다. 그 후 정규직 구조조정이 마무리 단계에 들어간 2002년 본격적으로 청소, 시설관리, 검사, 검정에서부터 전산기능, 특정기관 운영에 이르기까지 민간위탁의 범위를 대폭 확대하였다. 그 결과 추가대상 사업 검토지침에 따라 1998년 초 26개였던 중앙행정기관의 민간위탁사업을 67개로 늘렸고, 그만큼 1,179명의 인력을 감축하기에 이르렀다.

기획예산처, 1999년 예산에 반영된 정부기능 외부위탁대상

- ① 98년 2월 정부 개편 시에 정부조직 개편심의위원회에서 기 결정된 26개 사업
- ② 민간위탁 시 서비스개선, 비용절감 등의 효과가 크게 예상되는 사업
- ③ 민간시장이 활성화되어 있는 청소, 시설관리, 매포업무
- ④ 단순집행업무성격의 시험관리, 인력양성 등의 사업
- ⑤ 민간의 창의와 효율성이 기대되는 전산개발 및 운영분야
- ⑥ 관련 산하단체가 있어 기존 인력과 노하우를 활용할 경우 개선이 기대되는 사업

한편 정부는 공공서비스의 효율성 강화를 위해 지자체 사무에 대해서도 민간위탁을 추진하도록 요구하였다. 정부는 ‘자치단체사무의 민간위탁추진 지침(행정자치부, 1998)’을 시달하여 행정개혁차원에서 각종 시설·장비 관리 및 이관사무분야에서 지역실정에 맞게 민간위탁을 확대 추진하도록 지시하였고, 1999년 자치단체별 민간위탁 가능사무를 발굴하여 2000년부터 민간위탁 추진계획을 하달, 중앙정부 주도의 하향식 집행을 시행한다. 그 결과 1998년부터 2000년 사이에 지방자치단체의 시설운영 및 사무 가운데 민간에 위탁된 사업만 1,644개 시설에 이르고 해당 사업에 고용된 인원 총 7,631명의 인원을 감축하게 되었다(행정자치부, 2003).

또한 2001년 정부는 ‘지방자치단체의 비정규 상근인력관리 운영지침’ 및 2003년 ‘비정규 상근인력관리 운영보완지침’을 시달하여 비정규 상근인력의 신규 수요시 민간위탁 등 외부자원 활용을 적극 추진할 것을 지시하였고, 예산통제를 받는 지자체들은 강제적으로 민간위탁을 통한 인력감축을 대대적으로 시행하는 근거가 되었다.

정부는 '자치단체사무의 민간위탁 추진지침'을 시달하여 지자체의 시설운영 및 사무를 민간위탁으로 추진하였고, 2000년까지 약 3년 간 전국 1,644건을 민간위탁하고, 총 7,631명을 감축하였다. 이후 2001년, 2003년 시행된 '지방자치단체의 비정규 상근인력관리 운영지침' 및 '지방자치단체의 비정규 상근인력관리 보완지침'은 직접고용 비정규직 가운데 상용고용의 증원을 금지·억제함으로써 임시일용직 및 간접고용을 증대시키는 것으로 귀결되었다.

한편 공기업 체질개선을 명분으로 정부는 '공기업 외부위탁 활성화 및 외부위탁 대상사업선정'에 대한 연구용역을 발주하고, 기존 60개 업무에 69개 업무를 추가 발굴하여 2000년 공기업 경영혁신 추진지침에 이를 반영하였다. 경비, 청소 등 주변·부대업무 아웃소싱에서 전산, 홍보, 전시, 시장조사, 정보관리 등 주요사업관련 분야에 대해서도 외주위탁을 확대할 것을 지시하였다(기획예산처, 2000).

② 민간위탁의 비핵심·단순업무에서 핵심업무로의 확장

공공부문 구조조정 초기 가시적인 인력감축 효과를 위해 각급행정기관들은 노동력집약적인 부문의 민간위탁에 집중하였다. 이는 청소·환경미화·시설관리·운영 등 전문적이고 독자적인 기술력이나 노하우를 가진 민간자원을 활용한다는 의미가 아니라 단순히 민간을 통해 노동력을 공급받는 파견용역업체를 통해 인건비를 절감하는데 초점을 맞추고 있었고, 민간의 파견용역업체들은 인건비를 낮추어 자신의 이윤(사실상 중간착취의 성격을 갖음)을 확보하기 때문에 공공부문의 현업사무를 수행하는 노동자들의 임금 기타 노동조건을 악화시키는 결과만을 초래하였다.

하지만 비핵심업무이기 때문에 외주화한다는 정부의 주장은 실제 업무의 핵심·비핵심과는 무관하다. 핵심·비핵심의 구분은 실질적인 근거에 따른

것이 아니라 정부가 추진하고자 하는 형식적인 외주화 요구에 따라 비핵심 업무라고 거꾸로 끼워 맞춰진 것일 뿐이다. 그동안 정부는 민간시장이 형성되어 있으면 형성되어 있다는 이유로, 그간 민간시간이 활성화되어 있지 않으면 시장을 활성화한다는 명분으로 민간위탁과 외주화를 추진하였다. 이러한 구분 자체는 귀에 걸면 귀걸이, 코에 걸면 코걸이일 뿐이기에 정부와 자본의 외주화 논리에 휩쓸리지 않고 공공부문 시장화·사유화라는 본질을 꿰뚫어 볼 필요가 있다.

1990년대 초반부터 민간부문에서 청소나 경비 등 노동집약적 단순노무에 대한 용역도급이 점진적으로 확산되어 왔는데, 이에 대한 사회적 문제의식 없이 오히려 공공부문에서 이를 경영혁신이라고 평가하고, 공공부문 민간위탁·외주용역화에 적극적으로 채용한 것은 노무도급을 통한 저임금화와 이를 통한 이윤확보가 사회적·공공적으로 마치 정당한 경영전략인 것처럼 확신을 줌으로써 공공부문을 넘어 전사회적으로 간접고용을 확산시키는 악영향을 미쳤다. 특히 이러한 공공부문의 행보는 끊임없이 핵심·비핵심부문을 새롭게 가르면서 과거에는 핵심업무라고 했던 주요 사무들을 비핵심 외주화의 영역으로 넓히는 계기를 제공하였다.

이는 다시 공공부문의 외주·위탁의 대상범위를 확대하는 정책으로 이어지는데, 2003년 노무현 정부가 시작되면서 주요 개선과제 중 하나로 행정서비스 민간위탁제도 개선을 강력히 추진하였다. 정부조직관리지침으로 민간위탁대상을 ① 단순 집행적인 서비스제공 기능, ② 전문적인 지식과 기술을 요하는 연구·조사 및 검사기능, ③ 공공시설이나 장비 등의 운영·관리기능, ④ 외부자원 활용으로 서비스 향상, 비용절감이 기대되는 분야, ⑤ 급속히 발달하는 기술·기능 등의 습득이 필요한 사무, ⑥ 정보시스템의 운영 및 유지보수에 관한 사무, ⑦ 현업 기능 및 생산·제작기능으로 기술하고 있으나, 정부는 단위사무보다 포괄적인 기능을 이관하여 위탁의 실효성을 높이고, 민간위탁시 업체선정방식에 경쟁방법을 도입하여 비용절감을

유도하는 전략을 취하고 있다. 따라서 단순·비핵심업무에 국한되지 않고 효율성을 높일 수만 있다면 그 대상을 폭넓게 확대할 수 있도록 하였다.

③ 민간위탁·외주화의 원칙적 허용과 간접고용 활성화제도의 정비

김대중 정부 당시 직접적인 수량적 인원감축은 주로 조직 비중이 높은 하위직에 집중되어 있었고, 즉각적이고 가시적인 인력감축 실적을 위해 경비·청소·식당 등 노동집약적인 단순업무와 현업업무를 중심으로 먼저 민간위탁과 외주화로 대체되었지만 참여정부 들면서 인력감축은 보다 세분화된 방식으로 조직 재편을 다듬었고, 보다 기능적인 측면에서 외주화가 추진되었다. 감축된 인력이 수행하는 상시적 지속적 업무를 대체하기 위해서는 필연적으로 새로운 인력을 필요로 하였고, 신규인력은 더 열악한 조건의 비정규직으로 채워지거나 비핵심업무로 분류하여 민간위탁화 또는 외주용역화하였다.

참여정부는 이전의 노동집약적 업무를 넘어 공공서비스 전반에서 외주화·민간위탁을 확대해나갔다. 특히 2006년 참여정부는 무분별한 공공부문 비정규직의 확산을 막기 위해 상시적·지속적 업무에 대한 무기계약 근로자 사용원칙을 밝히고, 2년 이상 사용한 기간제 근로자에 대한 무기계약 전환 대책을 마련하게 되었다. 이를 위해 정부는 공공부문 비정규직 종합대책의 일환으로 ‘공공기관 비정규직 근로자 관리 등에 관한 규정(국무총리훈령 제527호 2008. 11. 17. 일부개정)’을 제정하였다. 그러나 외주화를 제한한다는 명분으로 정부가 발표한 합리적 외주화 기준은 사실상 외주화를 위한 보편화된 기준을 만듦으로써 외주화를 일반적으로 확산시키는 포문을 열어주었다. 정부의 외주화 지침은 원칙적으로 기관의 업무를 주변업무와 핵심업무로 구분하여 주변업무를 외주화할 수 있는 것으로 정하고 있다. 그

러나 핵심업무에도 합리적인 이유가 있는 한 예외적으로 허용될 수 있도록 외주화를 추진할 수 있도록 근거를 마련해줌으로써 사실상 모든 공공 부문에 외주화를 허용해주고자 하는 정부 정책방향을 밝힌 것이었다.

특히 핵심업무의 외주화 예외사유를 살펴보면, 비용부담이 크거나 비용 절감 효과가 큰 경우, 인건비 부담이 크거나 민간과의 경쟁을 통해 비용절감이 가능하다고 판단되는 경우에는 얼마든지 외주화할 수 있도록 함으로써 공공적 사무도 시장성에 맞추어 평가지표를 정비한 것이다. 비용절감의 목적이라면 핵심업무라도 외주화를 추진하는 것을 광범위하게 허용하게 되기 때문에, 포괄적인 예외사유는 사실상 외주화의 규제기준이 아니라 외주화의 활성화 기준임을 재확인시켜주었다.

또한 핵심업무인지 여부의 판단을 기관의 설립목적이나 기능을 감안하여 각급 행정기관이 재량적으로 판단할 수 있도록 하고 있다. 이는 핵심업무인지 여부에 대한 객관적인 평가기준이 존재하지 않는 상태에서 사실상 핵심/비핵심의 구분을 정부의 자의적으로 할 수 있도록 하였다. 특히 외주화의 필요성이 사회적으로 인정되는 경우라는 매우 모호한 기준은 상황에 따라 쉽게 외주화의 필요성을 인정해줄 수 있다는 근본적인 문제는 내포하고 있으며, 외주화에 의한 공익성 또는 공공성 훼손 가능성이 낮은지 검토하도록 하고 있으나 비용절감 효과가 매우 높다면 효율성이 높게 평가되는 반면 공공성 훼손에 대한 위험성은 저평가되어 외주화가 허용될 소지가 있다. 따라서 각급기관이 자체적으로 평가하여 제출하는 ‘외주화 타당성 보고서’상 비용절감 효과를 과대포장하여 효율성을 높다고 분석할 경우 언제든지 핵심업무의 외주화를 가능하게 되는 것이다. 즉 핵심-비핵심 구분논리는 외주화하고자 하는 정부의 편의에 따라 시장성이라는 잣대만 들이대면 언제든지 비핵심 영역이 될 수 있도록 하기 위한 것이고, 이러한 조건에서의 외주화 기준이란 결국 외주화 규제대책이 아니라 외주화 확대의 제도적 정비였다고 평가할 수 있다.

공공기관 비정규직 근로자 관리 등에 관한 규정

제7조(외주화의 기본원칙) ① 국가행정기관의 장은 그 기관의 설립목적, 기능 등에 비추어 주변적인 업무 또는 부가적인 업무에 대하여는 합리성이 인정되는 경우 외주화의 방법으로 업무를 수행할 수 있다.

② 제1항에 따라 외주화하는 경우에도 시장 임금수준보다 불합리하게 낮은 임금이 지급되도록 하여서는 아니된다.

③ 국가행정기관의 장은 그 기관의 설립목적, 기능 등에 비추어 핵심적인 업무 또는 본연의 업무에 대하여는 직접 수행하여야 한다. 다만, 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 때에는 그러하지 아니하다.

1. 고도의 전문기술, 고가의 시설·장비 또는 대규모 인적·물적 네트워크 등을 필요로 하여 자체해결이 곤란한 업무
2. 일정기간 또는 간헐적으로 수행됨으로써 해당인력을 직접 고용할 경우 지나치게 많은 비용이 소요되는 경우
3. 외주화에 의할 경우 비용절감의 효과가 크고 명백한 경우
4. 내·외부 환경의 변화에 대응하기 어려운 내부노동시장의 불합리성으로 인하여 임금 등의 처우를 시장수준에 맞추기 어려운 경우
5. 민간부문과의 경쟁을 통하여 생산성 향상, 서비스 질 제고 등의 효과를 달성하기 위하여 유사 또는 동일한 업무를 담당하는 병렬적 조직 또는 부서업무의 일부를 조직 또는 부서단위로 외주화하는 경우
6. 그 밖에 외주화의 필요성이 사회적으로 인정되는 경우

④ 국가행정기관의 장은 제3항 단서에 따라 외주화하는 경우에도 다음 각 호의 요건 모두가 충족되는지 여부를 검토하여 외주화 여부를 결정하여야 한다.

1. 관련 분야의 외부시장이 충분히 형성되어 있어 외주업체 선정에 어려움이 없고, 외주업체에 문제가 발행하여 서비스 공급이 어려울 때 다른 업체로 신속한 대체가 가능할 것
2. 외주화에 의하여 공익성 또는 공공성의 훼손 가능성이 낮을 것
3. 다른 업무와의 업무분리가 용이하고, 업무수행에 상당한 정도의 독립성이 보장될 것

④ 공공 사무의 시장성 강화와 외주화의 보편화

정부는 공공부문 비정규직대책을 통해 외주화타당성 검토와 합리적 기준을 마련하여 무분별한 외주화의 확대를 규제하겠다는데 다른 한편으로는 민간위탁을 활성화하기 위한 관리체계를 정비하였다. 2003년 참여정부어제는 정부혁신지방분권 로드맵 중 행정서비스전달체계 개선 과제의 하나로 행정서비스 민간위탁을 추진하기 시작하였다.

정부는 행정서비스 민간위탁 실태조사를 통해 위임·위탁대상사무의 추가

발굴을 추진하고, 이에 대한 ‘민간위탁 확대 관리강화지침(2006. 5.)’을 통해 경쟁체제를 도입하고, ‘민간위탁 확대 사후관리강화지침(2007. 4.)’을 통해 관리책임자를 지정·운영하도록 하고, ‘민간위탁 실효성 확보를 위한 조직성과평가와의 연계강화(2006. 11.)’ 및 민간위탁의 정기적인 성과평가체계 도입을 통한 민간위탁 효율성을 높이도록 압박하였다. 결국 정부의 외주화 확대강화정책 기조 속에서 기존의 핵심업무는 더욱더 시장성을 띠도록 개편되고, 공공서비스를 민간으로 넘기는 것이 자연스러운 현상처럼 보편화하기 시작하였다.

⑤ 공공기관 선진화 정책: 10% 효율성 향상을 통한 끊임없는 민영화

공공부문 구조조정을 통해 인력감축을 한 효과는 궁극적으로 민간위탁과 외주화 등 공공부문 간접고용으로 연결되었고, 이는 단순한 현업부서에 국한된 것이 아니라 단순업무와 핵심업무의 경계없이 시장성을 축으로 외주화를 확장하게 된다. 즉 단순업무와 핵심업무의 경계를 점점 넓힘으로써 사유화의 기반을 형성하는 역할을 해왔다. 따라서 공공부문 구조조정과 민영화 시도는 동시에 혹은 연쇄적으로 추진되어왔다.

대대적인 인력감축을 시도했던 1997년 공공부문 구조조정 당시 이미 정부는 공기업의 구조조정의 궁극적인 목표로서 민영화를 전제하고 구조조정을 추진해왔다.

공기업의경영구조개선및민영화에관한법률 [법률 제5379호, 1997.8.28, 제정]

제1조 (목적)이 법은 국민경제에 중요한 영향을 미치는 공기업에 대하여 전문경영인에 의한 책임경영체제를 도입하여 경영의 효율성을 향상시키며 조속한 민영화를 추진하는 한편,

이를 추진함에 있어 경제력집중을 방지할 수 있도록 함으로써 건전한 기업문화의 창달과 국민경제의 균형있는 발전에 이바지함을 목적으로 한다.

제16조 (정부의 주주권 행사) ① 정부가 소유하는 대상기업의 주식의 주주권은 주무부장관이 재정경제원장관과 협의하여 행사한다.

이명박 정부 들어 공공부문의 민영화 흐름은 공공기관 선진화 정책을 통한 조직 재편을 앞세워 구조조정의 핵심 목표임을 숨기지 않았다. ‘공공기관 선진화’ 정책은 이명박 정권의 임기동안 총 6차례에 걸쳐 진행된 공공부문 구조조정 정책의 또 다른 표현이라 할 수 있다. 공공기관 선진화는 ‘인력감축과 급여 삭감, 방만경영을 바로잡는다는 경영효율화 공세, 노사관계 선진화를 통한 공공기관 노조 무력화 시도’ 등으로 압축하여 설명할 수 있다.

2008년의 1·2차 선진화계획 발표 당시 조직개편지침 및 사유화 방안에 따라 공무원 1만명 감원, 공공기관 노동자 1/3에 해당하는 7만명 감원, 각 기관별 정원 축소 비율에 따른 무기계약직, 비정규직 감원과 민간위탁·외주화 확대 등이 발표되었다. 정부는 인력감축뿐만 아니라 기관장 계약경영제를 도입하여 기획재정부에 의한 공공기관 장악력을 획기적으로 높였고, 기관매각과 축소, 통폐합과 병행하여 예산배정을 연계하는 각종 지침들이 이어지면서, 경영합리화를 이유로 한 공공기관 축소방침이 하달되었다. 대표적으로 정부는 방만경영을 해소하고 효율성과 경쟁력을 제고한다는 취지에서 비효율성을 제거를 이유로 모든 기관에 대해 10% 이상의 예산 절감을 요구하였다. 기관 입장에서 사업을 줄일 수는 없으므로 당연히 인건비 예산을 축소해야만 하는 구조이고, 이는 직접적으로 비정규직 인력의 구조조정 또는 외주화의 압박으로 연결되었다.

이명박 정부의 공공기관 선진화정책은 공공기관의 민영화와 통폐합, 인력감축 및 보수체계 합리화 등 외형적 구조개혁이 2008년부터 2~3년 사이 집중적으로 진행되었다. 이 과정에서 공공기관 정원은 2008년 261,117명에서 2010년 247,455명으로 13,662명 감축(전체 대비 5%)되는 한편 공공기관

의 비정규직 숫자는 2008년 37,387명에서 2010년 41,149명, 2011년 45,977명으로 대폭 증가하게 된다.

이러한 막대한 인력감축과 일방적인 10% 예산 삭감으로 초래된 정리해고와 외주화는 탈이 날 수밖에 없었다. 당시 정부가 추진한 “10% 효율성 향상”지침에 따른 정리해고에 대해 법원은 정리해고 요건을 갖추지 않은 무효라고 판단하였다.

사례	서울남부지법 2011.6.10. 선고, 2010가합2894, 판결 (부산공항공사) 정부가 추진하는 ‘공공기관 선진화’ 정책에 따라 주무부처로부터 3~4년에 걸쳐 단계적으로 인원을 감축하라는 취지의 지침을 통보받은 공사가 통보를 받은 해에 총 정원을 감축하는 내용으로 직제규정을 개정한 후 희망자를 대상으로 전직 및 명예퇴직, 희망퇴직을 실시하여 목표하였던 인원 대부분을 감축하고 목표에 미달하는 나머지 인원은 근무성적, 피부양자 수 등에 따라 선정하여 직권면직을 한 사안에서, 위 직권면직은 근로자의 의사에 반하여 고용관계를 일방적으로 종료시키는 것으로 실질이 근로기준법상 해고에 해당하며, 공사의 경영효율화를 추진하고자 하는 목적에서 이루어진 것이므로 결국 성질상 정리해고에 해당하는데, 정리해고 실시 당시까지 공사의 매년 매출액과 당기 순이익이 증가 추세에 있었던 점, 전직 및 명예퇴직, 희망퇴직 실시로 당초 목표하였던 대부분의 인원을 이미 감축한 상황이어서 추후 정년퇴직으로 인한 자연감소, 추가적인 전직, 명예퇴직, 희망퇴직 실시 등으로 충분히 정리해고 없이도 나머지 인원을 감축할 수 있었던 점 등에 비추어 보면, 정리해고가 긴박한 경영상 필요에 의한 것이라거나 해고를 회피하기 위한 노력을 다하였다고 볼 수 없다.
사례	서울고법 2012. 3. 28. 선고 2011누25922 판결 (인천공항공사) 이 사건 선진화 계획을 수립하는 과정에서 그 전에 이미 참가인이 노동조합과 합의서까지 작성함으로써 단체협약에 따라 규범적 효력이 인정되고 있던 “소방 직렬의 현원을 정년까지 보장한다”는 이 사건 합의의 존재와 효력 및 그 존속, 그 밖에 이 사건 소방 직렬을 정리해고하지 않고서는 달리 이러한 정책 목표를 달성할 방안을 마련할 수 없는지 등을 충분히 고려하였다고 인정하기 어려운 점을 더하여 살펴보면, 정부가 ‘공공기관 별 효율성 10% 이상 향상’이라는 정부정책을 추진하기 위해 마련하여 참가인에게 시달한 이 사건 선진화 계획으로 말미암아 이 사건 합의가 실효 또는 해지되어 그 효력이 소멸하였거나 참가인이 정부로부터 이 사건 선진화 계획을 시달받은 이상 이 사건 합의를 고려할 필요 없이 이 사건 선진화 계획에 따라 이 사건 소방 직렬 정리해고를 단행하여야 할 긴박한 경영상 이유가 있다고 인정할 수는 없다.

⑥ 공공기관 합리화 정책: 상시적 기능점검체계의 시장화 테

스트

최근 박근혜 정부는 ‘공공부문 합리화’라는 이름으로 새로운 방식의 민영화 전략을 지속하고 있다. 2013년 대통령 업무보고에서 인수위 국정과제에 포함된 공공기관 책임경영 강화 등과 함께 공공기관의 일자리 창출, 공공기관의 정보공개·공유 확대, 공공기관의 협업 활성화, 그리고 관리운영체계 개선 등을 총체적으로 종합한 「공공기관 합리화 계획」에 대해 기획재정부가 5월까지 의견수렴 등을 거쳐 제출키로 하였다가 2개월이 지난 2013. 7. 8. “공공기관 합리화 정책방향”을 발표하였다. 박근혜 정부의 공공기관 합리화는 기본적으로 이명박 정부의 공공기관 선진화정책과 그 본질에서 크게 다르지 않다.

<표 20> 공공기관 선진화 정책과 공공기관 합리화 정책방향 비교

	공공기관 선진화	공공기관 합리화
기능조정	기관간 기능조정 : 주된 기능수행기관 중심으로 일원화	유상중복기능 조정, 기관 통폐합 등 구조조정 병행
	기관 내 기능 조정 : 고유 핵심역량 중심으로 인력과 예산 재배치	기존 공공기관에 대한 상시적 기능점검체계 구축
자율·책임경영	성과연봉제	-
	인력·조직·예산상의 자율성을 부여하고 이에 대하여 평가 및 환류하는 경영자율권 제도	경영자율권 제도의 대상을 시장성 기준 등으로 유형화하고 유형별로 자율권 차등화
	공공기관의 방만경영을 방지하기 위한 내부건제 시스템	상시 경영 모니터링 체계 마련하여 적시 문제 해결 추진
재무건전성 강화	기관별 중장기 재무관리계획 수립 제출	중장기 재무관리계획의 실효성 제고
	예비타당성 조사	예비 타당성조사 제도를 재정사업 예타제도 수준으로 내실화
	공공기관 경영실적 평가에 부채 관련 평가 강화(2011년~)	공공기관 부채에 대한 정보공개 확대, 사후 심층평가제도 도입

*김철, “공공기관 합리화 정책방향의 쟁점과 과제”, 공공기관을 국민의 품으로 의정포럼 토론회자료

「공공기관 합리화 정책방향」은 상시적인 기능점검체계를 구축하여 협업을 통한 시너지 효과 창출과 유사·중복기능 조정, 기관 통폐합 등의 구조조정을 병행할 것임을 시사하였다. 정부는 이를 위해 올해 12월까지 경영평가, 모니터링 등과 연계하여 점검대상을 선정하는데, 1단계로 ▲중소기업에 대한 맞춤형 서비스지원이 필요한 산업진흥분야, ▲개인정보보호, 방송·컨텐츠 지원 등 협업이나 기능 조정이 필요한 정보화 분야, ▲협업이 중요한 고용·복지분야, ▲그간 해외투자가 급속히 증가한 분야에 대해 우선 분야별 TF를 구성, 기능점검을 실시하고 협업방안, 유사·중복기능조정 방안을 마련하기로 하였다. 이는 협업이라는 이름으로 대체된 기능조정 또는 기관 통폐합이라고 할 수 있으므로 사실상 구조조정이라 할 수 있다.

또한 협업효과창출이라는 이름으로 협업과제를 상시 발굴하여 협업을 촉진하도록 하고 이를 점검하기 위한 성과평가지표를 마련하되, “평가결과 단순한 협업수준을 넘어 기능·조직의 융합이 더 효과적인 경우에는 기능점검 등을 조정을 추진”하도록 하였다. 결국 협업을 요구하는 본질은 기능중복이 있거나 협업의 효과가 없음을 확인하면, 곧바로 구조조정으로 연결될 수 있는 구조라 할 수 있다.

기재부는 정책방향이 공기업 민영화를 도모하고 있지 않으며, 공공기관 구조조정도 염두에 두고 있지 않다고 밝히고 있지만 최근 각 부처별 주도하에 행해지고 있는 철도공사 분할 민영화, 민자발전 활성화를 통한 전력 민영화, 가스 경쟁도입을 통한 가스공사 우회적 민영화 등도 공공부문 구조조정 내지 민영화 정책가 아니라고 하는 정부의 입장을 고려할 때, 모두 시장원리를 도입하고자 하는 은폐된 민영화·구조조정 정책이라고 평가할 수 있다.

특히 정부는 공공기관 신설에 대한 점검체계를 강화하면서, 민간과 경합

가능성이 있는 공공기관 자회사 신설시 시장화 테스트를 도입하도록 하고 있다. 그런데 시장화 테스트란 민영화를 추진하기 전 민영화의 방향과 절차를 정하기 위한 기능점검의 과정에서 수행되는 것인데, 이를 사전적으로 기관 설립시부터 적용한다는 것은 언제든지 민간기업으로 이관할 수 있도록 관리하는 것을 의미할 뿐 아니라 향후 기존 기관에 대한 민영화 대상 적합기관을 선정하기 위한 기준으로 확대될 가능성이 농후하다.⁴⁵⁾

한편 정부의 시장화 테스트는 신설단계에서만이 아니라 신설된 이후 설립 3년동안 운영성과를 평가하여 존치여부를 검토하도록 하는 내용도 포함하고 있다. 이러한 현상은 마치 과거 공공기관 내의 인력을 임시계약직을 활용하다가 점차 기관의 특정한 사업 전체를 일정한 기간동안만 추진하는 방식으로 비정규직 사용기간제한 문제를 회피해갔다면, 이제는 사업단위의 임시성을 넘어서 공공기관 운영 자체도 임시적으로 활용하고 언제든지 폐지하는 시스템을 상시화하겠다는 것이다. 이는 공공부문 비정규직 활용의 논리가 공공기관 민영화의 논리로 어떻게 변화·발전하면서 연결되는지 여실히 보여준다.

2) 공공부문 비정규직 대책과 비정규직의 고착화

(1) 공공부문 비정규직 대책의 흐름과 특성

45) 이미 이명박 정부때 시장화 테스트는 민영화 대상기관을 선정하기 위한 공공기관의 기능적정성 점검의 일환으로 검토된 바 있다. 공공부문 선진화 계획에서는 기능조정 대상기관을 크게 세부분, 즉 민간부문이 활성화되었거나 설립목적의 달성 등으로 더 이상 공공부문에 존치할 필요가 없거나 역할이 축소된 경우, 비핵심 사업 비중이 과다한 경우, 기관간의 역할분담을 재검토하여 효율성 제고가 가능하고 이용 편의성이 증가할 수 있는 경우 등으로 나누어 검토하였고, 그 결과 20개 공공기관에 대한 기능조정계획을 수립하여 추진하였다.

① 2004년 비정규직 대책의 주요내용과 한계

2000년대 초반 공공부문 구조조정의 결과로 공공부문에는 비정규직이 급격히 늘었고, 비정규직에 대한 차별과 고용불안이 전사회적인 사회문제로 인식되기 시작하면서, 정부는 2004년 공공기관의 기간제 근로자 일부를 정규직으로 전환하는 시도가 있었다. 2004년 5월 공공부문 비정규직 대책은 정보통신부의 위탁집배원 1,726명을 공무원 정원확대를 통해 정규직화하였고, 영양사와 사서 2,400여명에 대해서는 단계적으로 정규직화를 추진하되 시험방식 등 일정한 전환경로를 설정, 비정규직으로 남은 경우 처우개선 사항을 일부 반영하였다. 근로복지공단도 정원을 확대하여 기간제 근로자 705명을 2004년부터 2006년까지 3년간 단계적으로 정규직화하기로 하였다. 한편 지자체 환경미화원이나 도로보수원, 노동부의 직업상담원 26,634명은 무기계약 또는 자동 계약갱신되도록 하였고, 교육부 조리종사원 등 58,486명에 대해서는 계약직으로 운영하되 처우개선을 조치하였고, 정부부처의 사무보조 7,081명은 일용직지위를 그대로 유지하고 처우개선 수준에 그쳤다. 이처럼 2004년 비정규직 대책은 주로 비정규직 규모가 집중된 일부 직종에 대한 제한적인 대책이었으며, 그 방식에 있어서 일부 정규직 정원 확대를 적용하였지만 주로 ‘무기계약직 전환 또는 계약자동갱신, 이도 아니면 단순 처우개선’에 그친 임시적 고용안정화 조치였다.

② 2006년 비정규직 대책의 주요내용과 한계

2004년 대책과는 달리 2006년 공공부문 비정규직 종합대책은 중앙정부차원에서 공공부문 전체의 비정규직에 대한 통일된 기준을 마련하여 일관되게 추진될 수 있도록 한 최초의 비정규직 대책이라 할 수 있다.

2006. 8. 『공공부문 비정규직 종합대책』(이하 『대책』이라 한다)이 발

표되었다. 이를 근거로 2006. 10. 국무총리 훈령 제486호 『공공기관 비정규직 근로자 관리 등에 관한 규정』을 제정하게 되고, 동 총리훈령에 따라 추진위원회가 구성되었다. 동 총리훈령 제9조는 “행정자치부장관은 국가행정기관 및 지방자치단체에 채용되어 종사하고 있는 근로자로서 사용기간이 1년 이상인 기간제 근로자에 대하여 그 규모가 적정수준이 되도록 관리하여야 한다”고 정하고, 이에 따라 행정자치부에서 2006. 12. 『중앙행정기관 무기계약 및 1년 이상 기간제근로자 관리지침』(이하 『관리지침』)을 발표하게 된다.

한편 동 훈령에 따라 설립된 실무추진단에서는 2007. 4. 『무기계약 전환 및 외주화 타당성 검토관련 주요 검토 기준안』을 마련 각 부처 및 기관의 무기계약전환대상업무 및 규모를 심의하였다. 추진위원회는 2007. 4. 『무기계약 및 기간제 근로자 등 인사관리 표준안』(이하 『표준안』)을 발표하여 무기계약 및 기간제 노동자의 인사관리 사항에 대한 기준을 정하고, 2007. 6. 26. 『무기계약 전환, 외주화 개선 및 차별시정 계획』(이하 『무기계약전환계획』)을 통해 상시·지속적 업무로 2007. 5. 31. 현재 근속기간이 2년 이상이 경우 무기계약직 노동자로 전환하도록 하여, 대상 공공기관의 전환대상 직종 및 인원을 확정하였다. 따라서 중앙·지방·학교행정기관(이하 각급 행정기관)은 행자부의 『관리지침』을 근거로 각 부처·기관의 훈령으로서, 학교행정기관은 학교 자체의 취업규칙으로서, 추진위원회의 『표준안』을 기준으로 “관리규정”을 제정하게 되었다(조경배외7, 2008: 139).

2006년 8월 종합대책은 3년을 목표로 하여, 상시·지속적 업무에 대해서는 첫째 2년 이상 기간제 노동자를 우선 무기계약직으로 전환하고, 2년이 되지 않은 기간제 노동자를 다음해에 전환, 마지막으로 1년 미만이었던 기간제 노동자들이 2년 이상 근무하게 되는 3년차에 무기계약직 전환을 함으로써 단계적으로 상시·지속적 업무에 비정규직을 없애는 전략을 취하고

자 하였다. 이를 위해 당시 참여정부는 “2차 대책 시행 전까지 법령·예산 등에 따른 사업의 종료·폐지와 같은 합리적 사유 외에 고용계약을 종료하는 일이 없도록 할 것”을 지시하였다(공공기관 비정규직 대책추진위원회, 2007).

그러나 2006년 종합대책에서 비정규직 해소방안은 무기계약직이라는 또 다른 비정규직을 만들어냄으로써 정규직과 다른 임금 및 처우상의 차별이 사실상 지속되는 구조를 취하였고, 무기계약직 전환은 상시업무로서 과거 2년 이상 계속 근로한 기간제 노동자를 대상으로 제한하고 있어서 동일한 상시업무 중에서도 무기계약직과 기간제가 상존하면서 비정규직 노동을 계층화하는 문제가 나타났다. 무기계약직은 ‘민간인 정규직’이라는 표현을 사용하면서도 기실 운용의 기준을 설정함에 있어서는 그 본질이 ‘비정규직 인력활용’임을 분명히 하고 있다. 무기계약직과 기간제를 함께 묶어 별도의 직제와 보수기준을 적용하도록 하는 ‘관리지침’의 본성이 그러하고, 무기계약직이란 언제든지 정원이 조정되면 상시적으로 구조조정될 수 있는 ‘비정규 인력’ 또는 ‘임시적 인력’으로 활용될 수 있도록 정리해고의 요건을 완화하여 규정하고 있는 점, 공무원의 근로조건 등 인사관리를 인사부서에서 담당하는 것과 달리 무기계약직의 인사관리는 총무부서에서 담당하는 식으로 인사관리 자체를 별개로 구분하여 운영하는 점이 또한 그러하다. 정부 스스로 무기계약직이 정규직과는 다른 또 하나의 비정규직이라는 점을 이미 알고 있었음에도 무기계약직을 근로계약기간이 정하여지지 않은 근로자라고 표현하면서 정규직으로 본질을 호도하였고, 여전히 무기계약직 전환 이후에도 비정규직 차별이 지속되었다.

③ 2008년 비정규직 대책의 주요내용과 한계

가. 구조조정을 이유로 한 기간제 해고 정당화

2006년 종합대책에 따라 2007년 정부는 2년 이상 근무한 공공부문 비정규직 노동자 71,861명을 무기계약직 전환대상으로 확정하였고 근로기간 2년을 채우지 못해 전환대상에 들지 못한 2만여명의 비정규직은 2008년 2차 대책을 세워 전환할 방침이라고 밝혔으나 이명박 정부가 들어서면서 이행실적은 그에 미치지 못하였다.

2008년 이명박 정부는 참여정부 당시 공공부문 비정규직 대책추진위원회에서 예정하였던 2008년 2차 대책을 마지못해 발표하였으나 무늬만 비정규직 대책인 사실상 인력구조조정 대책이었다. 2008년 2차 대책은 무기계약직 전환의 기본방향을 “공공기관의 구조개혁이 진행·예정되고 있는 점을 감안 구조개혁시 예외 및 기관의 자율성 인정”으로 삼았다. 따라서 공공기관들이 무기계약 전환계획을 제출하되 “조직개편, 업무량 감소 등 구조조정이 예정돼 인력조정이 불가피한 경우 전환예외로 인정한다”는 내용을 명시함으로써 경영효율화라는 기조 하에 사실상 공공기관들에게 무기계약직 전환계획 제출을 회피할 수 있는 근거를 마련해준 것이며, 나아가 구조조정을 적극적으로 유인하기 위한 ‘당근’으로 활용되었다. 심지어 구조조정 계획이 확정되지 않은 공공기관에게도 구조조정이 예고되어 있다는 사정으로 ‘무기계약직 미전환 사유서’를 제출하기만 하면 비정규직 정규직 전환의무를 부담하지 않도록 하는 지침을 내렸다(공공부문 비정규직 대책추진위원회, 2008). 이는 공공부문 경영효율화를 명목으로 구조조정을 요구하면서 사실상 모든 공기업에서 2년 이상 근무한 비정규직의 해고를 부추겼다고 할 수 있다. 원래 공공부문 비정규직 대책의 출발은 공공부문 구조조정으로 인한 비정규직 남용 문제의 해소에 있었다. 그런데 이명박 정부에서는 오히려 비정규직을 확대하는 공공부문 구조조정을 비정규직 대책에 대한 이행의무를 회피하게 함으로써 구조조정으로 인한 비정규직 확대를 합리화해주었다. 따라서 이명박 정부의 공공부문 비정규직 대책은 비정규

직 대책을 제출하기로 한 약속을 이행하였다는 명문만을 취할 뿐 2006년 공공부문 비정규직 종합대책의 3년 계획에 명확히 배치되는 행보를 취하였다고 평가할 수 있다.

그 결과 이명박 정부는 2008년 6월말 기준 2년 이상 계속근로자 65,674명 중 오직 16,950명만을 전환대상으로 반영하였고, 2009년 5월 기준 실제 전환실적은 14,961명에 그쳤다. 이는 2007년 당시 후속 대책으로 2년 미만인 기간제 노동자에 대한 2만여명을 전환대상으로 예정하였던 규모의 25% 수준에 이르는 5,139명이 무기계약직으로 전환되지 못하였음을 의미한다.

나. 공공부문 비정규직 대책의 중단과 기간제법 개악 시도

오히려 이명박 정부는 국무총리훈령에 따라 2009. 8. 31. 까지 공공기관 비정규직의 무기계약 전환을 위해 운영되어야 할 공공부문 비정규직대책 추진위원회와 실무추진단을 2009. 6. 30. 해체하고 관련업무를 고용차별개선정책과로 이관함과 동시에 정부는 한국도로공사, 대한주택공사, 한국토지공사, 폴리텍대학, KBS, 보훈병원 등 공공기관 비정규직의 무더기 계약 해지 사태를 방치 또는 유도하였다. 이로서 공공부문 비정규직 대책은 2007년부터 2009년까지 3년의 단계적 이행전략은 불완전한 시도로 끝나고 말았다.

공공부문 비정규직 문제에 대한 이러한 정부의 인식은 2009년 7월 기간제법 2년이 도래하는 시점에 기간제법상 기간제 사용기간 제한을 2년에서 4년으로 확대하자고 요구하는 경총의 인식과 족적이 일치한다. 이명박 정부는 2009년 6월 공공부문 비정규직 대책추진위원회의 해산과 동시에 노동부가 100만 해고대란설을 언급하면서 2년마다 해고대란이 발생하니 기간제 사용기간을 4년으로 늘리자는 경총의 주장을 반복하였고, 마치 이를 뒷받침이라고 하기 위해서 공공기관을 중심으로 기간제 노동자에 대한 집

단적인 해고가 연쇄적으로 일어났다. 아이러니하게도 이러한 대량해고는 공공기관에서만 조직적으로 발생하였을 뿐 100만 해고대란설은 거품이었다는 사실을 드러냈고, 실제로 기간제법을 회피하기 위한 정리해고의 정당성을 인정할 수 없다는 법원의 판결과 함께 기간제법 개정요구는 힘을 잃었다.

문제는 이명박 정부가 ‘공공기관은 무기계약직 전환을 통해 기간제법을 적극적으로 이행하고, 민간부문의 정규직화를 선도하겠다’는 공공부문 비정규직 종합대책의 취지를 이행할 의사가 전혀 없다는 점과, 나아가 공공부문 비정규직 대책이라는 명분을 역으로 공공부문 구조조정과 비정규직의 대량해고를 통해 비정규직 활용 전략에 이용하고자 하였다는 점을 분명히 한 것이다.

사례 서울고등법원 2012. 1. 27. 선고 2010나103071 판결 한국방송통신공사 갱신거절을 회피하기 위한 어떠한 노력이나 합리적이고 공정한 기준에 따른 대상자 선정 절차도 거치지 않은 채 기간제법 시행으로 2년을 초과하여 근무한 기간제 근로자의 경우 기간의 정함이 없는 근로자로 의제되는 상황을 앞두고, 단지 그 대상자가 연봉계약직 근로자이기만 하면 갱신거절 또는 업무이관의 대상으로 정한 다음, 그 이유만으로 이 사건 갱신거절에 이른 것이므로, 이 사건 갱신거절은 정당성을 결여한 것으로 그 효력을 인정할 수 없다. ... 정규직에 비해 상대적으로 저임금의 연봉계약직 근로자들만을 대상으로 한 이 사건 갱신거절은 경영합리화를 위해 인원감축을 하고 있다는 외관을 만들어 내는 효과가 있을 뿐 실제로는 기간제 및 단시간근로자 보호 등에 관한 법률의 시행으로 2년을 초과해 근무한 기간제 근로자의 경우 기간의 정함이 없는 근로자로 의제되는 상황을 앞두고, 단지 그 대상자가 연봉계약직 근로자이기만 하면 그 이유만으로 갱신거절에 이른 것이므로 정당성을 결여해 효력을 인정할 수 없다

④ 2011년 비정규직 대책의 주요내용과 한계

가. 평가제도 도입을 통한 상시적 비정규직 활용

2008년 공공부문 비정규직 2차 대책이 중단된 이후 2년여동안 외주화 확

산과 비정규직에 대한 반복된 해고 문제가 계속 사회 문제가 되었다. 2011년 지방자치단체 선거 이후 야당 당선 지자체들을 중심으로 자발적으로 무기계약직 전환을 추진하기 시작하였고, 비정규직 확산을 막기 위한 지자체의 적극적인 시도가 주목받기 시작하자 이명박 정부는 2008년 후속대책이 있는 지 4년이 지난 2011년 11월에 이르러서야 공공부문 비정규직 대책을 발표하게 된다.

2011년 공공부문 비정규직 대책은 ‘상시·지속적 업무’와 ‘2년 이상 계속 근로’라는 조건에 더하여 ‘평가에 따라 전환 여부를 달리하는 엄격하고 제한적인 기준을 도입하였다. 따라서 상시업무를 2년 이상 해왔다 하더라도 기관 내 평가에서 전환대상에서 배제된다면 개별 비정규직 노동자는 비정규직 대책이 있는 것과는 아무 상관없이 똑같은 고용불안을 겪게 된다. 2006년 종합대책에서도 전환여부에 대한 평가제도를 도입하지 않았으나 기간제법 시행을 앞둔 상황에서 민간부문에서 활용하였던 무기계약직 전환평가방식을 대학병원 등 일부 공공기관에서 자의적으로 적용하면서, 이러한 전환평가제도는 비정규직의 중층화를 가져온다는 비판이 제기되어 왔다. 그럼에도 불구하고 이명박 정부는 이에 대한 문제의식 없이 전환평가제도를 비정규직 대책에 반영하여 무기계약직 전환 경로를 통제하고 비정규직 규모를 관리하는 전략을 공식화하기에 이른다. 결국 이명박 정부의 대책은 근본적으로 비정규직을 없애는 것이 아니라 비정규직 활용을 기본으로 한 고착화 전략이라 평가할 수 있다.

한편 2011년 공공부문 비정규직 대책에서 무기계약직 전환평가와 관련하여, 또한 평가기준은 근무실적, 업무수행능력, 업무수행태도를 고려하여 무기계약직 전환여부를 결정하도록 하였으나 정작 근무실적이나 업무수행능력, 태도 등을 어떤 방식으로 평가할지에 대해서는 아무런 정한 바가 없다. 객관적인 평가기관에 의해 운영되는 것이 아니라 상급자의 재량에 따라 주관적인 평가가 될 수밖에 없는 조건에서, 전환평가란 오히려 무기계약직

전환계획을 수립하는 기관의 입장에서 전환 규모를 자의적으로 결정하고 2년 이상 계속근로한 기간제 노동자들을 전환대상에서 제외시키기 위한 근거를 마련해주기 위한 수단으로 이용될 수밖에 없다.

특히 상급자의 자의적이고 주관적인 평가에 따라 무기계약직 전환 여부가 결정된다면 이는 비정규직 노동자에게는 살생부가 될 수밖에 없다. 비정규직 노동자는 2년 뒤 무기계약직 전환을 위해서라면 업무상의 비리를 발견하거나 불합리한 업무지시를 받더라도 이를 거부하기 쉽지 않고, 산재가 발생하거나 직장내 성희롱·인격모독을 당하더라도 이를 막기 위한 문제제기에 스스로 나서기 쉽지 않다. 나아가 자신의 권리와 근로조건 개선을 위해 노동조합을 설립하거나 가입하는 등 노동3권을 실현하기 위한 적극적인 조치는 더욱 어려워질 수밖에 없다. 따라서 이러한 자의적 평가체계의 도입은 사실상 부적절한 현장통제전략으로 악용될 수 있는 바, 공공부문 비정규직 해법이 아니라 상시적인 비정규직 활용을 위한 체계화과정이라 할 수 있다.

나. 차별의 합리화를 체계적으로 정비하여 비정규직 활용

2006년 참여정부의 종합대책에서 무기계약 전환자에 대한 인건비를 동종·유사 정규직 임금수준으로 상향조정하도록 하되 2007년 첫해는 자체 예산으로 이·전용하고 2008년도에 본예산, 총액인건비에 반영하도록 지침을 정하였으나 실제 2008년도 2차 대책시에는 제대로 된 정원으로 관리되고 인건비 예산에 정상적으로 반영되지 못하였다.

2008년 이명박정부의 비정규직 대책에서는 “무기계약직 전환에 따른 처우개선은 각 기관별 실정에 따라 자율적으로 조치하며, 필요시 해당기관별로 추가소요예산을 반영”하라는 단 한 문장 외에는 처우개선에 대한 어떠한 언급도 없다. 결국 무기계약직 전환을 위한 예산상의 아무런 방안도 마

런하지 않은 것에 다름 아니다. 무기계약직 전환으로 총액인건비 및 지방교부금 초과분이 발생할 경우 예산삭감의 패널티가 발생할 수 있는 상황에서 무기계약직 전환예산을 알아서 반영하라는 것은 공공기관이 자체적으로 무기계약직 전환규모를 축소하거나 무기계약직 전환시에 처우개선을 하지 않는 지침을 내린 것과 같다.

2011년 비정규직 대책에서도 이명박 정부는 비정규직을 쓰고 버리는 소모품이라는 인식에서 크게 벗어나지 못하였다. 2011년 비정규직 대책에서는 무기계약직 전환의 목적이 ‘고용보장이므로 보수 인상을 의미하는 것은 아니’라고 명시함으로써 정규직과의 임금차이를 용인하는 한편 “여타 근로자들과의 차별처우 등 논란을 방지하기 위해서는 무기계약직에 대한 합리적 보수체계 운영 필요”를 명시하였다. 이는 원칙적으로 정규직과 임금차별을 유지하더라도 차별로 문제되지 않도록 정당화 방안을 마련하도록 한 것이다. 또한 비정규직의 처우개선에 있어 상여금이나 복지포인트 등을 지급하도록 하였으나 기관별 차등지급에 대한 재량을 허용함으로써 일관성 있는 처우개선이 되지 못하고 있다.

한편 정부는 무기계약직을 정규직으로 분류하면서도 무기계약직 전환자에 대한 임금 및 처우의 수준은 기간제 근로자의 저임금수준에 맞추으로써 기간제법상 기간제 및 단시간 근로자들의 차별 주장을 원천적으로 차단하는 방패로 삼고 있다. 차별판단을 위해서는 비교대상자를 선정해야 하지만 기간제 노동자들은 동종 또는 유사업무를 수행하는 기존 정규직이 아닌 무기계약직과 비교하게 됨으로써 사실상 차별을 인정받을 수 있는 가능성이 차단되는 것이다. 이러한 차별회피효과는 시간제 등 다양한 비정규직의 확산으로 더욱 강화된다. 하나의 사업장 내에 단순 기간제뿐만 아니라 기간제 + 시간제 결합형, 민간위탁 + 시간제 결합형, 일용직, 용역/파견 등 다양한 비정규직이 존재하는 경우 비정규직의 차별을 판단하기 위한 비교대상을 특정하기 어렵게 만듦으로써 차별규제를 효과적으로 회피

할 수 있는 효과적인 방법이 될 수 있기 때문이다.

⑤ 2013년 비정규직 대책의 주요내용과 한계

가. 무기계약직의 고용상 지위에 대한 인식의 한계

2012년 대선 당시 박근혜후보가 내놓은 공공부문 비정규직 공약은 간단 명료하고도 자극적이었다. “국가, 지자체, 공기업, 국책은행 등 공공부문의 경우 2015년까지 상시·지속적 업무에 대하여 비정규직 고용을 전면 폐지하고 정규직으로 고용”한다는 것이다. “목표달성을 위해 「비정규직→무기계약직→정규직화」를 해나가고 신규 채용은 정규직으로 채용”하겠다고도 밝혔다(새누리당 비상대책위원회, 2012). “비정규직의 근원적 문제를 뿌리 뽑는다”는 제목 하에, 여당의 정책자료에서는 볼 수 없었던 “공공부문 비정규직 철폐”라는 구호를 접한 것은 매우 이례적인 일이었으나 공허한 약속(공약)이 그렇듯이 2013. 4. 9. 박근혜 정부가 발표한 공공부문 비정규직 대책은 공약과의 선명한 괴리를 보여주었다.

박근혜 정부는 공공부문에서 상시·지속적 업무에 종사하는 비정규직 근로를 2012년에 22,069명 무기계약직으로 전환하였다고 밝히면서, “2015년까지 정규직(무기계약직)으로 전환”을 추진해나가겠다고 발표하였다(고용노동부, 2013). 새누리당은 무기계약직이 정규화된 인력이 아니라는 사실을 인지하고 무기계약직을 정규직화하겠다고 공약을 내걸었던 것과 달리 2013년 박근혜 정부 대책에서는 무기계약직이 곧 정규직화를 의미하는 것으로 규정하고, 무기계약직이라는 기존 비정규직 활용전략을 답습하였다.

상시·지속적 업무에서 비정규직 전면폐지란 해당 업무를 수행하는 근로자가 2년 이상 계속근로하였는지 여부와 상관 없이 해당 업무에 소속된 비정규직 전체를 정규직화하는 것은 의미한다고 할 수 있다. 그러나 박근혜

해 정부는 2011년 이명박 정부가 추진한 공공부문 무기계약직 전환계획에 따른 이행실적 보고를 발표하면서, “12년 전환계획 대비 실적 비율은 96.3%이며, 일부 기관에서 `13. 1. 1.자로 7백여명이 전환된 점을 감안하며, 무기계약직 전환이 정상적으로 추진되고 있다”고 평가하고 있다(고용노동부, 2013a). 이명박 정부의 공공부문 비정규직대책은 연중 계속되는 업무로서 지난 2년 이상 계속되었고, 향후 2년 이상 계속될 업무여야 하고, 그러한 업무를 수행한 비정규직 노동자가 2년 이상 계속근무한 경우에만 무기계약직 전환 대상이 됨. 또한 기간제 예외사유에 해당하는 업무 또는 비정규직 노동자이면 제외하도록 하고, 무기계약직 전환대상자가 되었어도 향후 행정수요 감소가 예상된다면 제외해도 무방하다고 전환기준을 밝히고 있었다. 따라서 이러한 전환기준은 상시·지속적 업무에서의 비정규직 전면 폐지를 의미한다고 볼 수 없다. 하지만 박근혜 정부는 상시·지속적 업무의 범위와 전환대상자에 대한 재량적인 예외를 둔 전환기준에 대한 아무런 문제의식도 보이지 않았다. 이는 박근혜 정부가 추진하겠다고 하는 2015년 까지의 무기계약직 전환계획은 상시·지속적 업무에서의 비정규직 철폐를 의미하지 않는다는 점을 분명히 하고 있다.

나. 3년 후 무기계약직 전환통로의 차단과 외주화 개방

정부는 2013. 4. 9. 발표한 비정규직 전환대책에 대한 가이드라인을 마련하여 7. 15.~19. 공공기관 의견수렴을 거쳤으며, 8. 30. 기재부장관에 보고하여 내부절차를 완료하였다. 그 후 9. 5. 국가정책조정회의를 거쳐 당일 고용노동부를 통해 발표하였다. 2013. 9. 5. 정부의 보도자료에 따르면, 공공부문 비정규직 전환계획은 상시지속업무에 종사하는 비정규직 65,711명에 대해서만 15년까지 3년간 단계적으로 무기계약직으로 전환하는 것이다(고용노동부, 2013b).

정부의 가이드라인(안)에서 밝힌 전환대책의 상세 내용을 살펴보면, 무기계약직 전환기준은 이명박 정부의 전환기준과 전혀 다르지 않다. 과거 2년 이상 계속되어 향후에도 계속 지속될 것으로 예상되는 업무를 무기계약직 전환대상으로 삼고, 개별 노동자가 무기계약직이 되려면 해당 공공기관 자체의 인사위원회에서 전환심사를 거쳐야 하며, 심사기준은 기관 자율에 맡겨져 있다. 이는 이명박 정부의 상시적 비정규직 활용전략과 완전히 일치한다. 즉 상시업무라도 평가결과에 의해 무기계약직 전환자와 비정규직이 공존한다는 의미이다.

이번 가이드라인의 특징이라면, 정부가 앞으로의 비정규직 인력관리에 대해 밝히면서, 2015년까지 전환계획에 따라 전환되는 6만5천명의 무기계약직을 포함하여 무기계약직 정원이라는 별도 정원에 반영하여 관리하고, 전환시점을 기준으로 비정규직 인원을 동결하며, 무기계약직으로 전환된 업무는 다시 비정규직으로 활용하는 것은 원칙적으로 금지하도록 하였다.⁴⁶⁾ 또한 단계적으로 규모를 축소하되 2016년에는 정원의 5%범위 내로 비정규직 인력활용을 제한하도록 정하고 있는 점이다. 언뜻 보면 정원의 5%까지로 비정규직 인원이 제한되므로 근본적으로 공공부문 비정규직의 전체적인 규모가 축소·제한될 것처럼 보인다.

그러나 금번 대책을 들여다보면 몇 가지 은폐된 진실이 있다. 첫째 3년의 기간 동안에는 기관들이 정원으로 포함시킬 수 있다고 전환계획을 밝힌 6만5천명만이 전환될 수 있을 뿐이고, 3년이 종료되면 무기계약직 정원은 6만5천명을 포함하여 확정되게 된다. 즉 무기계약직 전환의 창구는 닫히게 된다는 의미이며, 앞으로 무기계약직 전환, 나아가 공공부문 비정규직 대책은 존재할 수 없게 된다.

둘째, 그렇다면 3년동안 상시업무의 모든 비정규직 노동자들이 무기계약

46) 무기계약직으로 전환된 업무에 대해서는 원래 '다시 비정규직 사용금지'로 작성하였다가 기관의 의견수렴을 거쳐 최종 가이드라인에는 '다시 비정규직을 사용하는 것을 "원칙적으로" 금지'하는 것으로 후퇴·변경하였다.

직으로 전환되는 것인가? 3년간 전환계획을 밝힌 것은 오직 6만5천명뿐이다. 이 규모는 공공부문에서 상시업무를 하는 기간제 노동자 전체 규모를 의미하지 않는다. 즉 상시업무를 하는 기간제 노동자들은 3년간 3차례 정도의 전환심사를 거치게 되고, 전환되지 못한 상태에서 근속 2년이 되면 계약종료가 된 후 더 이상은 무기계약직 전환의 기회를 얻을 수 없게 된다.

셋째, 그렇다고 정부가 전환된 무기계약직만을 사용하고 더 이상 비정규직은 활용하지 않는 것인가? 그렇지 않다. 정부는 2016년부터는 전환된 무기계약직 정원을 포함한 정원의 5% 범위내에서 비정규직 사용을 제한하기로 하였다. 하지만 정부가 말하는 정원 5% 범위 내로 제한되는 비정규직은 무기계약직 전환의 대상이 되는 상시업무에만 국한되는 것인지 공공부문에서 사용하는 모든 비정규직을 의미하는지 불분명하다. 상시업무가 아니거나 기간제법상 기간제한의 예외에 해당되는 경우 등 전환대상에서 제외된 경우는 비정규직 활용제한의 적용을 받지 않는 것으로 해석된다면 결국 상시업무로 분류되지 않은 분야는 여전히 아무런 제한없이 계속 비정규직을 활용할 수 있고, 상시업무에 대하여도 항상적으로 5% 내외 수준의 비정규직을 사용할 수 있다는 의미가 된다.

이러한 상시적인 비정규직 활용기준은 ‘무기계약직으로 전환된 업무에 다시 비정규직을 사용하지 않는다’는 원칙을 왜곡시킬 가능성도 있다. 즉 공공기관이 무기계약직 전환업무 중 항상적으로 비정규직을 사용할 수 있는 5% 내외 수준을 처음부터 제외하고 현재의 비정규직 인원 중 일부만을 무기계약직 전환계획에 반영하게 될 수 있기 때문이다. 즉 이번 대책은 무기계약직 정원을 신설하면서 정규직(공무원) 정원, 무기계약직 정원, 정원 외 비정규직이 공존하는 구조를 전제로 무기계약직 전환규모를 운영하도록 설계되어 있다.

한편 무기계약직으로 전환된 업무는 ‘다시 비정규직을 사용하는 것을

“원칙적으로” 금지’하도록 하면서, 일시적인 업무량 증가 등 한시적 필요시 사용인원, 필요사유, 기간 등을 이사회에 보고하여 승인받으면 예외적으로 허용되도록 하고 있다. 결국 이사회 승인만으로 무기계약직 정원의 인력을 기간제로 사용할 수 있도록 허용한다는 것이라서 사실상 정원제도의 취지에 반한다. 더 큰 문제는 일시적으로 사용가능한 기간이 언제까지인지 분명하지 않고, 일정한 기간 사용 후 다시 일시적 필요를 이유로 반복적으로 이사회 승인을 받는 등 편법적인 방식이 원칙이 훼손될 가능성도 존재한다는 점이다. 또한 정원의 5%까지 비정규직 활용을 제한하는 원칙에 대한 예외도 매우 넓어서 실질적으로 비정규직 사용제한규정이라고 보기 어렵다. 가이드라인은 ▲수탁사업 등 특정업무수행을 위해 사업기한을 정한 경우에는 5%를 상회하더라도 기간과 사용인원을 정해서 예외적으로 운영할 수 있고, 심지어 ▲장기간 계속사업으로 인원축소가 어려운 경우에는 사업종료시까지 유예가 가능하도록 하여 사실상 해당사업이 없어질 때까지 계속 비정규직을 사용할 수 있도록 허용해주고 있다.

특히 문제가 될 수 있는 부분은 금번 대책에서 간접고용에 관한 규제는 전혀 언급이 없다는 점이다. 2013. 4. 박근혜 정부는 “상시·지속적인 업무에 종사하는 간접고용 근로자를 바로 직접고용 무기계약직으로 전환이 가능하도록 하겠다”는 방침을 발표하였다. 즉 상시업무에 대한 직접고용원칙을 분명히 해야 하지만 이번 대책에서는 간접고용에 대한 아무런 대책도 담고 있지 않다. 따라서 무기계약직 전환된 상시업무를 다시 기간제로 채용할 수는 없으나 해당 업무 전체를 외주화하는 것에 대해서는 아무런 제한도 없는 셈이라서, 결국 정원의 5%라는 비정규직 활용제한의 취지는 쉽게 탈각될 수 있다.

3) 시간제 노동 등 노동유연화 재편 통한 비정규직 다변화

(1) 비정규직 상시적 활용을 위한 무기계약직 전환경로의 활용

정부의 무기계약직 전환기준은 2008년 공공부문 비정규직 후속대책에서 밝힌 바와 같이 구조조정시 무기계약직 전환의 예외를 인정해주었다. 무기계약직 전환대상이라도 향후 행정수요 감소가 예상되는 경우 제외해도 무방하고, 기관별로 근무실적, 업무수행능력, 업무수행태도를 평가하여 무기계약직 전환 여부를 판단하여 무기계약직 전환계획을 제출할 수 있게 해주었다. 2008년 대책은 “무기계약직 전환은 고용보장을 도모하는 것이 목적이므로 전환 자체가 보수 인상을 수반하는 것은 아”니라고 명시하여 차별처우가 개선될 것을 기대할 수 없고, 오히려 정기적으로 근무성적 평가할 수 있는 체계를 도입하도록 지시하여, 성적불량이나 행정수요 감소 등의 사정으로 고용관계 종료할 수 있음을 명기할 것을 특별히 당부함으로써 무기계약직이라고 고용안정을 보장받을 수 있는 것도 아니었다.

한편 이명박 정부의 비정규직 대책은 2년 이상 계속 근로한 기간제 노동자 중 극소수에게만 무기계약직 전환의 기회를 부여하고, 대다수는 해고한 후 새로운 비정규직으로 채우고, 해고된 비정규직도 근무지나 부서를 변경하여 또 다른 새로운 1년차 기간제의 지위에서 비정규직 인생을 반복하게 되는 구조를 전제로 하고 있다. 거기다 이미 무기계약직으로 전환된 일부의 노동자들 가운데에도 정년이 도래하여 자연감소되거나 해마다 성과평가에 따라 혹은 행정개편 등의 사정으로 다시 일정 인원을 해고하게 되면, 공공부문 비정규직 대책을 통해 부분적으로 축소되었던 비정규직 규모가 다시 늘어나면서 원점으로 돌아가는 구조를 취하고 있다. 즉 정부의 무기계약직 전환대책이란 간헐적으로 극소수에게 무기계약직 전환을 하고 그 중 일부는 다시 해고하면서 사실상 비정규직 규모를 항상적으로 유지하는

조삼모사식 전략이라 평가할 수 있다.

2011년 이명박 정부가 발표한 공공부문 비정규직 실태조사 현황을 살펴 보더라도 비정규직 규모를 전혀 줄어들지 않았다. 정부의 2006년 공공부문 비정규직 실태조사와 2011년 실태조사의 비정규직 규모변화를 확인해보면, 2006년 이래 2007년 7만명, 2008년 1만5천명이 공공부문 비정규직 대책으로 무기계약직 전환이 되었고, 5년동안 2년 이상 계속근로한 근로자가 순차적으로 무기계약직 전환이 되었다면 전체 노동자 중 기간제 노동자 비중이 훨씬 줄어들어야 할 것이나 2011년에도 전체 공공부문 노동자 중 비정규직 규모는 변화가 없고 기간제 노동자 규모도 고작 4만명 감소에 그치고 있다. 이는 8만 5천여명을 무기계약직으로 전환하고도 기간제 근로자가 도로 4만5천명이 증가하였다는 점을 보여준다. 이는 항상적으로 일정한 비율을 유지하면서 비정규직을 지속적으로 활용하는 전략의 일부로서 무기계약직 전환대책이 활용되어왔다는 사실을 한눈에 확인할 수 있는 것이다.

<표 21> 공공부문 비정규직 규모

		노동자	정규직	비정규직	직접고용				간접 고용
					소계	기간제	시간제	기타	
수 (명)	2006	1,553,704	1,242,038	311,666	246,844	218,324	27,391	1,129	64,822
	2011	1,690,856	1,350,220	340,636	240,993	176,671	54,360	9,962	99,643
	증감	137,152	108,182	28,970	-5,851	-41,653	26,969	8,833	34,821
비율 (%)	2006	100.0	79.9	20.1	15.9	14.1	1.8	0.1	4.2
	2011	100.0	79.9	20.1	14.3	10.4	3.2	0.6	5.9
	증감	0.0	-0.1	0.1	-1.6	-3.6	1.5	0.5	1.7

자료 : 관계부처 합동, 공공부문 비정규직 고용개선 대책, 2011. 11. 28.자 참고

2007년과 2008년의 무기계약직 전환으로 공공부문 기간제 노동자의 규모가 감소되었다면 공공부문의 비정규직 비율이 감소되어야 할 것이나 실제 2006년과 2011년 사이에 비정규직 비율에는 아무런 변화가 없다. 이는 무

기계약직 전환이 공공부문 비정규직 해소에 별다른 영향을 미치지 못하였다는 점을 반증하는 것이다. 오히려 시간제 노동자나 기타 청년인턴이나 공공근로 등 단기일자리, 용역·파견 등 간접고용 일자리 증가 비중이 기간제 노동자 감소분을 압도하고 있고, 특히 간접고용 인력이 현격히 증가하였다. 즉 공공부문 비정규직은 기간제 노동만이 아니라 매우 다양한 비정규직들로 확산되어가고 있다는 점을 확인할 수 있다.

한편 이명박 정부는 2011년 11월 공공부문 비정규직 대책을 밝히면서 공공부문의 비정규직 34만명 중 무기계약직 전환 대상자로 97,000여명이 혜택을 입게 될 것이라고 전환규모를 예정한 바 있다(고용노동부, 2011). 그러나 2013년 4월, 2012년 무기계약직 전환 실적을 살펴보면 전환인원은 오직 22,000여명에 불과했다. 즉 상시·지속적 업무를 2년 이상 수행해왔던 기간제 근로자 75,000여명은 무기계약직 전환에서 배제되었다는 의미이며, 그 상당수는 해고되었다고 추정될 수 있다.

<표 22> 공공부문 비정규직 규모(2011~2012)

		노동자	정규직	비정규직	직접고용				간접고용
					소계	기간제	시간제	기타	
수 (명)	2011	1,690,856	1,350,220	340,636	240,993	176,671	54,360	9,962	99,643
	2012	1,754,144	1,393,889	360,255	249,614	197,026	48,719	3,869	110,641
	증감	63,288	43,669	19,619	8,621	20,355	-5,641	-6,093	10,998
비율 (%)	2011	100.0	79.9	20.1	14.3	10.4	3.2	0.6	5.9
	2012	100.0	79.5	20.5	14.2	11.2	2.8	0.2	6.3
	증감	0.0	-0.4	0.4	-0.1	0.8	-0.4	-0.4	0.4

자료 : 고용노동부, 공공부문 비정규직 현황, 2013. 4. 9. 참고

또한 2012년 비정규직 현황에서는 오히려 공공부문 노동자 전체에서 기간제 노동자가 차지하는 비중이 더욱 증가하였다. 이는 공공부문의 비정규직 경향이 강화되고 있다는 점, 즉 공공부문 비정규직 대책이 비정규직을 해소하는데 무력하거나 혹은 비정규직 악화에 플러스 효과를 미쳤으리라

는 점을 짐작케 한다.

2011년 시간제와 일용직의 급격한 증가세에 비해, 2012년에는 오히려 시간제와 일용직의 규모가 줄어들었다. 이는 비정규직 악화가 개선되었음을 의미하는 것은 아니다. 왜냐하면 시간제와 일용직 규모의 축소에도 불구하고 전체 비정규직 비중은 증가하였다는 점이며, 오히려 2011년 정부가 대대적으로 시간제 일자리를 늘리기 위한 정책적 노력으로 시간제 노동형태가 반짝 급증한 효과라고 추정해볼 수 있다. 2011년에 비해 2012년 실태조사에서 시간제 일자리가 현저히 감소하였다는 사실은 정부가 ‘반듯한 시간제 일자리’로 상용형 시간제를 확대하였다고 홍보하였던 것과 달리 정부정책의 효과로 급증한 대부분의 시간제 일자리는 고용이 불안정한 기간제, 임시직 일자리였음을 반증하는 것이라고 할 수 있다.

(2) 시간제 노동과 근로시간 유연화 전략

정부의 비정규직 현황에 따르면 2006년 이후 2011년 사이에 시간제 및 일용직 등 새로운 유형의 비정규직이 대폭 증가하였고, 이러한 새로운 비정규직 유형은 무기계약직 전환에 따른 기간제 노동자 감소분을 능가하였다. 이는 무기계약직 전환만으로는 비정규직을 없애는 충분한 해법이 될 수 없음을 의미할 뿐만 아니라 단순한 직접고용 기간제만이 아닌 다양한 형태의 비정규직을 확대함으로써 공공부문의 비정규직 활용을 확산시키고자 하는 정부의 일관된 전략을 읽어내야 한다.

정부는 2009년 공공부문 기간제 노동자에 대한 대량 해고를 통한 기간제법 개악, 즉 기간제 활용요건의 유연화를 시도하였으나 뜻대로 되지 않았다. 그후 정부는 기간제 노동을 양적으로 확대하는 전략 대신에 새로운 유형의 비정규직을 다변화하면서 비정규직의 활용도를 높이는 전략을 취하게 된다.

2009년 말 정부는 ‘퍼플잡’이라는 이름으로 여성의 경력단절 해소 및 일가정양립이라는 명분을 내세우며 시간제 노동 및 근로시간 유연화 확대를 위한 시도를 시작하였다. 2010년 퍼플잡의 이름으로 추진된 유연근무제는 공공부문의 시간제 공무원제도와 상용직 시간제 채용을 시작으로 시범실시를 한 후 2011년 전체 공공기관에 대하여 기관별 정원의 10%를 시간제로 충원하도록 지침을 내리는 등 전면실시를 하기에 이르렀다(박주영, 2010). 그 결과 2011년 공공부문의 시간제 노동은 2006년에 비해 26,969명(98.5%) 증가하였고, 2012년 공공기관의 시간제 노동에 관한 규모만을 비교하더라도 2011년 4,061명에서 2012년 7,642명으로 3,581명(전년대비 88.2%) 증가한 것으로 나타났다.

2012년 이명박 정부는 ‘반듯한 시간제 일자리’라는 이름으로 상용직 시간제를 확산시키겠다고 하였으나 6월 4일 발표된 ‘고용률 70% 로드맵’에서도 현재 시간제 일자리의 92.3%가 임시·일용직이라고 밝히고 있다. 이는 시간제 노동이 상용형 안정된 일자리라기 보다는 사실상 대표적인 비정규직의 하나로 확산되어 왔다는 사실을 보여주며, 정부의 시간제 일자리의 상이 결코 질 좋은 일자리가 될 수 없음을 의미한다. 2013년 박근혜 정부도 ‘반듯한 시간제 일자리’가 아니라 ‘양질의 시간제 일자리’라고 이름을 바꾸었을 뿐 정원 재분류를 통해 시간제근무 가능부서를 발굴하도록 하고, 신규일 자리를 시간제 일자리로 창출하도록 하는 방안과 이명박 정부때 추진하려 했던 ‘시간제 근로 보호 및 고용촉진에 관한 법률’의 제정을 재추진하는 방안 정도에 그치고 있어 이명박 정부 때와 정책적으로 크게 변화된 것이 없다.

① 시간급 임금체계에 의한 노동시간 통제전략

시간제 일자리가 비정규직의 특성을 갖는 첫 번째 이유는 시간제 노동의

고용형태가 “단시간”이라는 점에 있다기 보다는 본질적으로 시급제 임금체계를 취함으로써 저임금 노동으로서의 자리잡았다는 점에 심각한 문제가 있다. 시급제 임금체계는 통상 월급제에 포함된 복리후생적 급여나 직간접적으로 근로계약관계에 기인한 처우에 있어서 시급제 임금체계는 매우 분리한 조건에 처할 수밖에 없다. 따라서 시급제를 통한 저임금화는 시간제 노동이 전일제 노동과 비교하여 균등한 처우를 의미하는 비례원칙이 관철될 수 없도록 만드는 가장 큰 걸림돌이 된다. 실제 2012년 고용노동부 실태조사에 따르면, 취업자를 제외한 15세 이상 인구 중 시간제 일자리'를 원하는 사람은 14.2%에 불과하다. 이는 시간제 일자리에 대한 국민들의 인식을 보여줄 뿐만 아니라, 시간제 일자리로는 적절한 수준의 삶의 질을 영위할 수 없다는 현실을 방증한다.

특히 기존의 월급제 임금체계에서 시간제 일자리로 전환하면서 시급제 임금으로 변경할 때 ▲기존 업무량에 비해 근로시간을 짧게 편성하는 노동시간 통제전략이 활용될 수 있다. 따라서 시간제 노동으로 전환되면서 오히려 노동강도는 높아지고 임금은 저하되기 때문에 시간제 노동이 비정규직이라는 규정을 할 수밖에 없다. 또한 근로시간에 관한 계약의 내용을 왜곡함으로써 인건비를 편법적으로 축소하는 대표적인 방법 중의 하나는 ▲출퇴근시간 사이에 휴게시간을 늘려서 임금이 지급하는 근로시간을 줄이는 방법으로 임금을 깎기도 하고, ▲단시간 노동자의 근로시간이 전일제 노동자의 근로시간과 별 차이가 없게 편성하여⁴⁷⁾ 사실상 전일제 노동자와 똑같이 일할 수밖에 없도록 만들고도 근로시간이 짧다거나 시간급 임금체계라는 이유로 현저히 낮은 임금을 지급하는 경우도 있다. 또한 ▲강사의 강의준비시간과 같이 업무상 당연히 부수되는 근무시간을 제외함으로써

47) 가령 전일제 노동자의 경우 법정기준근로시간인 일일 8시간을 근무할 때, 단시간 근로자는 일일 7시간 30분을 일하도록 근로계약을 맺으면 실제 전일제 근로자들보다 30분 일찍 퇴근하는 것이 쉽지 않을 뿐만 아니라 업무량이 근로시간에 맞추어 줄이는 것이 현실적으로 불가능하기 때문에 거의 전일제 근로를 하게 되는 효과를 악용하는 사례이다.

임금저하를 목적으로 한 시간제 일자리도 있다.⁴⁸⁾

실제로 전일제 업무를 단시간 업무로 변경하는 과정에서 기존에 받던 임금보다 임금수준이 저해되는 등 시간제 일자리의 확대가 공공부문 비정규직의 저임금화와 근로조건 저하로 이미 현실화되고 있다.⁴⁹⁾ 이처럼 근로시간의 왜곡으로 생활을 유지하기에 충분한 임금수준이 보장되지 않기 때문에, 시간제 노동자는 여러 개의 일자리를 구할 수밖에 없고, 결국 이는 다시 노동자의 장시간 노동과 불안정한 생활로 이어질 수밖에 없다.

② 노동자의 자기결정권 없는 시간제 노동 강요

2013년 고용률 70% 로드맵을 통해 박근혜 정부는 “학업, 육아 및 점진적 퇴직 등 근로자 개인의 자발적 수요를 충족”하기 위해 “고용이 안정되고, 근로시간에 비례해 임금, 복지 등에서 불합리한 차별을 받지 않고 최저임금과 4대 보험 가입 등 기본 근로조건이 보장”되어야 ‘양질의 시간제 일자리’라고 정의하였다. 그러나 정부의 시간제 일자리 창출방안은 노동자의 시간에 대한 권리를 전제로 설계되지 않았다. 정부는 시간제 일자리를 창출하기 위해 기업이 시간제 근무가 가능한 분야를 발굴하도록 하는 것에 초점을 맞추고 있다. 실제 노동자들이 원할 때 자신이 하던 일을 시간제 근무로 전환할 수 있고 다시 전일제로 전환하고자 하면 이를 가능할

48) 근로시간을 왜곡하여 임금저하를 피하는 방법은 간접고용의 경우에도 마찬가지로 활용되고 있을 뿐만 아니라 더 보편적으로 활용되고 있다. 휴게시간을 늘리는 방법뿐 아니라 위탁 또는 외주화 업무를 분리할 때 비용을 절감하기 위해 해당업무량에 대한 저평가하여 임금을 저하시키는 방식도 많이 활용되고 있다. 시간제 결합형 비정규직 후술.

49) 단시간 근무제로 바뀌면서 기존에 받던 임금보다 임금수준이 저하되는 경우로는 광주시 방과후 학교운영실무원(12년 연937만9천원에서 13년 849만4천원으로 감소), 대전시 청소원(12년 연1142만원에서 13년 934만1천원으로 감소), 대전시 통학차량보조(12년 연709만원에서 13년 619만4천원으로 감소), 강원도 당직전담직원(12년 연878만원에서 13년 867만3천원으로 감소), 충남 통학차량보조(12년 연433만9천원에서 13년 414만3천원으로 감소), 전남 방과후학교운영실무원(12년 연551만1천원에서 13년 548만5천원으로 감소), 제주도 초등돌봄전담실무원(12년 연923만2천원에서 13년 733만1천원으로 감소), 세종시 초등돌봄전담실무원(12년 연923만9천원에서 13년 761만4천원으로 감소) 등이 있다.(공공부문 시간제 일자리 증언대회, 2013)

수 있도록 직무시스템을 변경하는 것이 아니라 기존의 일자리에서 시간제로 쪼갤 수 있는 부수적이고 단순한 업무를 단시간 적합직무로 분리해내어 노동자들에게 강제적으로 시간제 노동을 할당하는 정책만을 고수하고 있다.

고용률 70%를 만들어 내기 위해 기획재정부는 무조건 공공기관에 신규 채용의 일정 인원을 시간제로 채용하라는 지침을 내리고, 2013. 9. 17. 안전행정부는 시간선택제 일자리를 밀어붙이기 위해 ‘공무원임용령 및 지방공무원 임용령 개정안’을 입법예고하였다. 정부가 추진하는 시간제 일자리는 일주일에 적게는 15시간, 길게는 25시간을 일하는 시간제 공무원으로, 하루 4시간 일주일에 20시간을 기준으로 근무하도록 하는 시간선택제 공무원이다. 그러나 시간선택제 일자리는 전일제로 전환할 수도 없으며, 신분도 일반직이고 공무원연금도 적용되지 않으며 공무원의 급여의 1/3 수준에 불과하다. 이러한 강제할당시 시간제 일자리는 전일제 업무와 시간제 업무의 구분없이 연속적으로 업무를 수행하는 것이 아니라 단시간 적합직무로 강제적으로 직무를 분할하고 인력을 인위적으로 재배치하면서 기존의 전일제 노동자들의 노동강도도 높힐 우려가 있고, 실질적으로는 시간제 노동자도 전일제 업무와 구분없이 업무를 수행하면서도 임금에서는 현저한 차별만 당할 수 있다.

공무원임용령 일부개정안 [2013. 9. 17. 입법예고]

제4조의3(근무시간의 단축 임용) ① 임용권자 또는 임용제청권자는 일반직공무원을 채용할 때 법 제26조의2에 따라 통상적인 근무시간보다 짧게 근무하는 공무원(이하 “시간선택제채용공무원”이라 한다)으로 채용할 수 있다.

② 시간선택제채용공무원의 1주당 근무시간은 「국가공무원 복무규정」 제9조에도 불구하고 20시간으로 한다. 다만, 임용권자 또는 임용제청권자는 기관 운영상 필요한 때에는 5시간 범위에서 조정할 수 있다.

③ 시간선택제채용공무원을 통상적인 근무시간동안 근무하는 공무원으로 임용하는 경우에는 어떠한 우선권도 인정하지 아니한다.

특히 정부는 시간선택제 공무원의 경력이나 승진연한을 시간에 비례해서 전일제의 1/2만 인정하는 것은 비례원칙에 적합한 것처럼 말하지만 이는 사실상 시간제 공무원은 승진할 수 없다는 말과 마찬가지이다. 가령 전일제 5년 근무시 승진을 한다면 시간제 노동자는 10년을 기다려야만 승진할 수 있다는 것이다. 하지만 이러한 승진체계는 시간제 노동자라고 해서 승진하기에는 너무 오랜 시간을 기다리는 구조, 즉 사실상 승진이 불가능한 구조이기 때문에 평등하다고 볼 수 없다. 시간제 노동자와 전일제 노동자 그룹 별로 각 노동자의 비율에 따라 승진규모를 달리하더라도 양쪽 집단 모두 동일한 경력과 승진연한이 적용하는 것이 바람직하다. 즉 시간제 노동자와 전일제 노동자의 규모가 2:8이라면 시간제 노동자와 전일제 노동자 모두 동일한 승진연한과 근속기간이 적용되지만 승진인원의 비율은 2:8 수준이 되도록 하는 것이 시간제 노동자의 승진을 장기간 완전히 봉쇄하지 않음으로써 훨씬 평등에 부합하다고 할 수 있다.

③ 단시간 적합직무의 발굴을 통한 성과급제도 및 외주화의 확산

시간제 일자리는 인위적으로 만들어진다고 보다는 전일제 노동자가 언제라도 업무량을 줄임으로써 시간제 일자리로 전환할 수 있고, 다시 전일제로 회복할 수 있는 권리가 보장되는 것이어야 한다. 따라서 단시간 적합직무라는 것이 따로 있을 수 없다. 그런데 정부는 시간제 적합직무를 분리해내야만 시간제 일자리가 형성된다는 강제적인 할당방식을 고집하고 있다.

시간제 적합직무를 발굴이라는 미명하에 주변적이고 부수적인 작업을 분리해내면서 노동시간에 대한 업무량 통제를 강화하는 것을 시간제 일자리 창출방식으로 이해하는 한 시간제 일자리는 열악한 저임금 일자리가 될

수밖에 없고 정규일자리 역시 노동강도가 강화되는 결과를 초래하게 된다. 또한 단시간 적합직무를 분리해내는 과정에서 근로시간당 업무량에 대한 통제방식이 결합될 경우, 성과평가제도의 도입을 쉽게 할 수 있는 근로환경을 조성하는데 이용될 소지가 있다. 결국 시간제 적합직무로 분리된 업무는 언제든지 곧바로 외주화로 연결될 수 있기 때문에, 정부의 시간제 일자리 창출전략은 근본적으로 외주화를 위한 기반을 조성하기 위한 단계적 전략으로 이해될 수밖에 없다.

④ 여성의 비정규직화 현상과 시간제 노동으로의 구조개편

저임금화된 시간제 노동의 특성상 낮은 수준의 임금/근로조건으로 설계 하더라도 이를 통해 노동력을 운용할 수 있으려면 임금이 높지 않아도 되는, 즉 가계 보조적 노동으로 족하다라고 가정되는 노동자, 즉 ‘여성’ 노동자들에게 적합한 일자리에 집중될 수 있다. 2012년 기준으로 단시간근로 종사자 중 72%를 여성노동자가 차지하고 있다. 또한 임신출산으로 인한 경력단절을 막기 위한 방안으로 시간제 노동을 확대하고자 하지만 주로 노동부 조사(2012.8)⁵⁰ 결과에 따르면 시간제 일자리를 실제 활용하는 연령대가 60세 이상이 81%이고, 30대에서 41%로 가장 낮게 나타났다.

이는 단시간 노동이 실제 30대의 경력단절 여성들에게 원하는 일자리 대안이 된다고 단정하기 어렵다. 오히려 임신, 출산, 양육으로 인해 여성의 경력단절이 가장 심한 30대 초반 - 중반의 여성에게 단시간 일자리만을 강요하게 될 수 있다. 따라서 퍼플잡이라는 이름으로 여성노동자의 일가정 양립을 위한 일자리로 포장되었으나 오히려 강제 할당식 시간제 일자리의 확대는 여성노동자를 단시간·저임금 노동구조로 고착화시키고 보다 안정된 ‘좋은 일자리’로의 진입을 더욱 어렵게 만듦으로써 여성의 비정규직화

50) 통계청, ‘2012년 유연근무제 활용 현황 집계 결과’, 2012. 8. 30

를 더욱 확대하는 효과가 우려된다.

한편 단시간 적합직무로 분류된 영구적인 시간제 노동형태를 강제적으로 확산하는 정부전략은 출산휴가나 육아휴직에 대해 부정적인 사용자로 하여금 출산, 육아로 일정기간 휴가를 사용하고자 하는 노동자들을 시간제 노동을 선택하도록 강요하는 동기요인을 자극할 수 있다. 이러한 요인은 노동자들이 정당한 휴가권 사용을 스스로 위축시키는 효과를 유발할 수 있다. 실제로 정부가 추진하는 시간선택제 공무원과 같은 영구적인 시간제 노동의 확산전략은 육아휴직을 사용하려는 노동자에게 차라리 시간제 노동으로 전환하라는 압력에 사회적 힘을 실어줄 위험이 크다.

⑤ 시간제 결합형 비정규직과 탈법적 전략

정부는 기간제 노동을 줄이고, 시간제 노동을 확대하되 기간제가 아닌 질 좋은 상용형 시간제 일자리를 확대하겠다고 하나 현실에서는 이미 근로계약기간을 정한 시간제 노동이 확산되어 있다. 최근 들어 시간제 노동은 ‘기간제 + 시간제 결합형’뿐 아니라 ‘위탁계약 + 시간제 결합형’, ‘특수고용 + 시간제 결합형’이 빠르게 확산되고 있다.

위탁계약 + 사건제 결합형은 개인 노동자가 개인사업자 형태로 사용자와 위탁계약을 체결하면서 근로시간수를 단위로 계약을 하게 된다. 이러한 신종 비정규직화는 개인과 회사와의 개별위탁계약 과정에서 근로시간수를 정하는데 있어 대등한 교섭력을 가질 수 없으므로 사용자 임의대로 통상 소요되는 근로시간보다 짧은 시간만을 계약하도록 하고, 노동강도를 높혀 인건비를 줄이는 방식으로 활용된다. 시간제 노동은 열악한 임금/근로조건에 머물러 있을 뿐 아니라 노동법의 적용을 회피할 수 있기 때문에 고용도 현저히 불안할 수밖에 없다. 이러한 ‘위탁계약 + 시간제 결합형’은 우체국의 위탁집배원, 한전의 검침원 등 이미 공공부문에 널리 확산되어 있다.

그러나 정부의 ‘양질의 시간제 일자리’ 대책에는 이미 공공부문의 질 낮은 시간제 노동에 대한 적절한 개선방안은 전혀 다루고 있지 못하다.

최근 공공부문에서는 시간제 노동을 활용하여 임금을 저하시키는 또 하나의 방법으로 초단시간 노동을 널리 활용하고 있다. 즉 주 15시간 미만의 초단시간 노동형태를 통해 노동법상 사용자의 의무를 최소화시킴으로서 인건비를 축소하는 전략이다. 초단시간 노동자의 경우 「기간제 및 단시간 근로자보호 등에 관한 법률」 제4조, 시행령 제3조에 의하여 2년을 초과하여 기간제노동자로 사용할 수 있는 예외사유에 해당된다. 즉 초단시간 노동자는 2년의 기간제 사용기간의 제한을 받지 않으므로 초단시간제+기간제 결합형을 효과적으로 활용하면, 계속적으로 기간제를 사용하면서도 기간만료를 통해 손쉽게 근로관계를 단절할 수 있고, 무기계약직 전환대상에서 배제시키기 위한 수단으로 악용될 수도 있다. 또한 근로기준법에서도 주 15시간 미만을 근로하는 경우에는 퇴직금, 주휴일, 연(월)차휴가수당 등 주요한 근로기준법 조항들이 적용되지 않으므로 노동법상 임금부담과 관련한 사용자의 책무로부터 상당히 자유로워질 수 있다.

특히 단시간 노동은 근로기준법상 탄력근로시간제와 같은 노동시간 유연화제도에 대한 아무런 제한도 받지 않는다. 따라서 시간제 노동과 탄력근로제가 결합될 경우, 노동시간 유연화를 통해 시간제 노동자의 근로시간은 더욱 유연화되면서 근로환경은 더욱 불안정해지고 노동자가 자신의 시간을 지배하지 못하는 현상은 더욱 증폭될 수 있다. 과거 정부의 근로기준법 개정방안대로 탄력적 근로시간제의 단위기간을 3개월에서 1년으로 확대하게 될 경우, 사용자는 상시적으로 시간외근로수당의 지급 없이 주당 52시간까지 초과노동을 시킬 수 있고, 주당 최장 64시간까지 연장노동이 가능하게 된다. 사용자가 통상 하루 8시간의 근로시간을 단축하여 단시간 근로계약을 체결한 후 탄력적 근로시간제에 대한 동의를 받아 가산수당의 부담 없이 초과노동을 활용하게 된다면, 통상 정규직 노동을 활용하였을 때

보다 인건비를 축소하면서도 손쉽게 노동통제가 가능해질 수 있다. 시간제 +탄력적 근로시간제 결합형과 같은 노동유연화의 확장은 정규직 일자리마저도 위협할 수 있고, 궁극적으로 이는 양질의 시간제 일자리 확대를 통한 ‘노동자의 삶의 질 개선’이 아닌 시간제 확대를 통한 “비정규직의 정상화”를 초래할 위험이 크다.

또한 시간제 노동과 다양한 비정규직 고용형태가 결합되는 새로운 변종 비정규직 유형은 비정규직 차별에 있어서도 매우 취약할 수밖에 없다. 비정규직 차별은 하나의 비정규직 유형을 기준으로 정규직과 비교하여 차별적 결과가 있는지 적시해야 한다. 그런데 여러 가지 비정규직 유형이 복합된 형태는 비교대상을 특정하기 어렵기 때문에 차별이 존재한다는 점을 입증하기가 매우 곤란하다. 따라서 비정규직을 활용하고자 하는 정부의 전략을 끊임없이 고용 구조를 복잡화하고 위계화, 다변화하면서 노동자의 분할을 심화하는 방식으로 진행될 것이다.

3. 공공부문 비정규직 확산과 전망

공공부문 비정규직 노동은 정부의 정책적 주도 하에 점점 더 확산되고 제도화되어 왔다. 이 장에서는 특히 새롭게 생겨나는 일자리 분야에서 비정규직이 어떻게 확산되고 있는지, 또한 불안정 노동을 유연한 정규직 유형으로 포장하는 정부의 논리와 그렇게 만들어지는 일자리들이 내포하는 위험성, 그리고 공공부문에서 간접고용이 광범위하게 존재할 뿐만 아니라 내적으로 어떻게 더 심화되고 고착되고 있는지에 대해 살펴보고자 한다. 이에 대한 검토를 통해 공공부문에서의 비정규직 활용이 이후 어떻게 전개될 것인지 전망하고 대응 방향 마련을 위한 기본적 문제 지점들을 확인

하고자 한다.

최근 10년의 경향성을 토대로 살펴보겠지만, 특히 비정규직법 제정 이후 비정규직이 점차 제도화되고 안착되어 가는 가운데 발견되는 최근의 경향성을 중심으로 살펴보고자 한다. 조사방법은 기본적으로 기존 문헌 및 관련 자료에 대한 검토를 기초로 하고 필요한 경우 인터뷰를 통해 보충하였다.

1) 신규시장과 비정규직

(1) 신규시장 확대

정부의 비정규직 대책과 함께 공공부문 비정규직 사용은 제도적으로 고착되어 가고 있다. 특히 비정규직법의 제정과 함께 기간제 노동의 사용이 정상적인 것으로 간주되면서 공공부문에서는 최초의 고용형태를 기간제로 하여 2년 후 업무의 상시성 등을 판단하여 무기계약으로 전환하는 시스템이 자리 잡고 있다. 뿐만 아니라 상시적인 경제위기에 대응한 정부의 일자리 정책으로 인해 또 한 축에서 비정규직이 확산되었으며, 이는 기존의 비정규직 유형에 얽혀 노동권의 보장으로부터 끊임없이 이탈되는 노동자 군을 형성하고 있다. 이에 대해서 사회서비스 노동, 학교 비정규직, 고용서비스 일자리에 대해 살펴보고자 한다.

사회서비스 노동은 정부가 적극적으로 양산하는 비정규직 일자리이며, 기존의 특수고용 노동형태와 유사한 노동과정을 가짐으로써 지속적으로 노동자성 배제의 위협에 노출되어 있는 분야이다. 또 학교현장의 경우 사회 변화와 교원 업무 경감이라는 기조 아래 지속적으로 비정규직 유형이 늘어나고 있는데, 이미 다양한 비정규직들이 활용되고 있는 가운데 그 복

잡성과 불안정성이 강화되고 있는 곳이다. 고용서비스는 국가의 역할임에도 공공부문 축소 과정에서 민간위탁이 지속적으로 늘어나고 있고, 적극적인 민간위탁 가운데 노동시장의 불안정성을 더욱 높이는 역할을 하고 있는 영역이다. 이 세 분야에 대한 검토를 통해 기존의 공공부문에 만연한 비정규직 사용 위에 새로운 비정규직 노동이 어떻게 확산되고 있는지에 대해 살펴보고자 한다. 또한 공공부문에서 100% 비정규직을 사용하거나 비정규직 활용의 전면화를 시도하는 사례를 통해 노동의 불안정화에 저항하는 노동자들의 투쟁에 대응하여 정부 자본이 어떻게 비정규직화를 이루어 왔는지를 신규시장의 형성과 함께 비정규직화 되는 유형으로 함께 살펴볼 것이다.

(2) 사회서비스 노동

① 사회서비스 일자리의 증가와 정부의 정책

자본은 점점 더 늘어나는 재택노동자, 가내노동자, 가사도우미와 같은 호출근로 등 기존의 노동시장에 포함되지 않았던 영역을 자신의 이윤을 위해 사업화 하고, 시장화하고 있다. 그리고 이는 정부의 사회서비스 영역 일자리 창출 정책과도 연관되어 있다. 정부는 사회서비스를 “개인 또는 사회 전체의 복지 및 삶의 질 제고를 위해 사회적으로 제공하는 서비스”라고 정의하는데, 사실 한국에서의 사회서비스는 정부의 시장 활성화를 위한 정책의 일환으로 상당부분 중심축이 기울어 왔다. 여기서는 정부가 ‘산업’화하고자 하는 영역으로서의 사회서비스 시장을 중심으로 그와 관련하여 발생하는 일자리의 불안정성을 살펴보고자 한다.

정부는 사회구조 및 생활양식의 변화에 따라 수요가 발생하는 영역에서

새로운 일자리들을 만들면서 명목상 일자리 개수를 늘리는 것에 집중하여 왔다. 제조업에서의 일자리 창출력의 둔화와 서비스 산업의 성장 가운데 사회서비스 산업은 경제위기를 돌파할 수 있는 일자리 창출의 블루오션으로 인식되었고, 일자리 00만개 창출 정책 가운데는 늘 사회서비스 일자리가 있었다. 그러나 그때마다 새로 생겨나는 일자리들은 노동권이 보장되는 안정된 일자리는 되지 못하였다. 새롭게 성장하는 산업은 기존의 노동관계 구조와는 다른 노동구조를 가지는 경우가 많았고, 이러한 노동구조는 기존의 노동관계법상의 노동자의 권리 및 사용자의 의무를 일탈하는 범위에 있는 것으로 상당부분 해석되어 왔다. 또한 적극적으로 노동권을 박탈하는 구조로 유도되기도 했다.

그리고 노동권이 보장되지 않는 불안정한 일자리는 필연적으로 서비스 제공의 불안정성으로 이어져 공적으로 제공되어야 하는 서비스의 질조차 확보되지 못하였다. 그렇게 사회서비스 일자리의 증가는 일자리 및 서비스 질의 확보를 고려하지 않고 정부의 일자리 창출 성과의 선전용으로서의 성격을 더 강하게 드러내며 불안정한 비정규직 일자리를 늘리는 것으로 진행되어 왔다.

② 노동 과정의 특성에 기인한 불안정 노동화 경향

이처럼 새롭게 집단화되어 노동시장에 등장하는 사회서비스 노동자들-가사사용인, 간병인, 요양보호사 등-은 현재 가사사용인, 프리랜서 등으로 불리면서 대부분 노동권이 제대로 보장되지 않고 있다. 이들의 노동관계는 기존의 노동관계와는 또 다른 독특한 특성을 가지기 때문이다.

이들의 노동관계의 특성은 주되게 은폐된 고용관계, 고정되어 있지 않거나 자주 변경되는 업무 장소, 불안정한 노동시간과 임금으로 특징지을 수 있다. 사용자 대 노동자의 관계, 즉 근로계약 관계로 드러나기 보다는 노

동자를 확보하고 소개하는 업체 혹은 기관을 통해 노동자들을 실질적으로 사용하는 사업주 또는 서비스 이용자에게로 중개되는 형태를 띠므로, 사실상 근로관계는 은폐되거나 서비스 이용자 개인과의 근로관계로 위장된다. 이 노동자들의 경우 대다수는 특정한 사용자의 사업을 위하여 일하고 있고, 포괄적인 업무지시가 존재하지만, 이렇게 위장되거나 은폐된 근로관계에 대하여 노동부에서는 가사사용인과 유사하다고 보아 노동자성을 부정하고 있다.(박주영 외, 2010:275)

불안정한 고용관계는 파견, 도급, 특수고용 등 다양한 고용형태로 전화되는데, 실제로 간병노동자의 경우 파견업체가 개입되어 파견과 도급을 오가며 노동력을 공급하고 있다. 서비스 이용자가 확보되어야 성립되는 노동이라는 특성은 자본에게는 이윤의 불확정성을 야기하는 요소가 되고, 이에 따라 자본은 노동력 확보를 필요로 하면서도 전면적 고용이 아닌 자유롭게 활용할 수 있는 방안을 강구하게 된다. 그것이 결국 불안정한 고용형태 즉, 특수고용이라거나, 파견, 직업소개 등의 형태로 나타나는 것이다. 또한 서비스 이용자가 확보되어야 성립한다는 노동의 특성은 자본의 이윤 확보의 불확정성을 야기하기도 하지만, 노동자들에게도 고용 및 노동시간의 불안정성을 낳는다. 고용의 연속성이 파괴되고 노동시간은 지나친 장시간이 되거나 단시간화 되는 두 경향성을 동시에 드러내는 것이다.

이러한 불안정한 고용형태에서는 노동자의 권리가 보장되기 힘들다. 이윤을 취하는 자는 있으나 노동자의 노동에 대한 사용자 책임은 서비스 이용자 개인에게 돌려질 뿐이다.

③ 사례별 구체 양태와 문제점

가. 간병인

간병인은 주로 유료 소개업체를 통해 환자를 살피는 일을 하게 되며, 일을 하는 경우 병원에 24시간 머물면서 주 6일을 근무하게 된다. 업무에 있어서는 환자를 간병하는 일이기에 병원의 포괄적 지휘 하에 있게 되고, 의사나 간호사에게 업무지시를 받고 일을 하게 된다. 간병인의 경우 간호사 업무를 대체하는 경우가 많고 병원의 직접적 지휘 하에 있는 경우도 많지만 노동자성이 인정되지 못하고 있다. 특수고용 노동자로 분류되어 개인사업자로 취급되거나, 가사사용인으로 보아 노동법을 적용하지 않고 있는 것이 현재의 해석이다. 병원은 소개 절차에 직접적 개입을 배제하는 형식을 띠고 있기 때문에 이 노동관계에 대해 병원은 사용자가 아니고, 소개업체는 소개를 한 것일 뿐이며, 환자와 간병인이 계약을 한 것으로 해석하고 있는 것이다. 그렇게 노동자성이 인정되지 않아 노동관계법이 적용되지 않고, 4대 보험 등의 적용 역시 부재하다.

간병인의 부당해고를 다룬 사건에서 행정법원과 고등법원 모두 노동자성을 부정한 사례가 있는데, 이 판례들에서는 ‘간병인의 업무 대부분이 환자 또는 그 보호자가 해야 할 일들을 대신하여 도와주는 것으로 이러한 보조 업무는 병원 측이 입원한 환자들에 대하여 당연히 제공해야 하는 용역이 아니며, 병원 운영에 있어서 필요불가결한 것이라고 할 수 없다’는 것 등을 이유로 하여 병원과 간병인 사이의 근로계약관계를 부정하였다.

사례

서울행정법원 2008구합7694, 2008.7.22 (서울고등법원 2008누 24011, 원고승)

이 사건에 있어서 참가인이 원고들에 대하여 임금을 목적으로 근로를 제공하는 근로자인지에 여부에 관하여 살피건대, 위 인정사실에 의하면, ① A병원에서 일하는 간병인은 A병원 운영자인 원고들과 사이에 근로계약·고용계약 등의 노무공급 계약을 전혀 체결한 바 없고, 원고들이 간병인을 직접 모집하지 아니하고 B간병인 등 직업소개소를 통하여 간병인을 소개 받아 A병원에서 간병업무를 수행하도록 하여온 점, ② 목욕, 식사, 체위변경, 침상정리, 식사량 확인, 체온 확인, 대소변량 및 색깔 확인 등 간병인의 업무

대부분은 환자 또는 그 보호자가 하여야 할 일들을 대신하여 도와주는 것으로서 위와 같은 보조업무는 원래 병원 측이 입원 환자들에 대하여 당연히 제공하여야 하는 용역 제공이 아니어서 간병인에 의한 이와 같은 용역 제공이 병원 운영에 있어서 필요 불가결한 것이라고 할 수 없는 점, ③ 참가인은 A병원 취업규칙 또는 인사규정의 적용을 적용받지 않았고, 원고들로서는 간병인들이 업무상 지시를 거부하거나 태만하는 경우 업무협약 제5조에 따라 전**에게 연락하여 조치를 취하게 하는 이외에, 직접적인 징계 내지 제재 수단을 마련하고 있지 아니하고 있고, 참가인의 간병 업무는 업무 대체가 가능하여 필요시에는 교대 간병인과 협의 하에, 또는 전**내지 A병원 간호팀장의 주선으로 대체 근무자를 투입하여 왔던 점, ④ 참가인이 원고들로부터 회비, 수수료를 공제한 간병료를 직접 지급받았다 할지라도, 이는 원고들과 B간병인 전**와의 합의에 따라 환자로부터 간병료의 수납과 간병인에 대한 간병료 지급이 이루어진 것일 뿐 원고들이 임금의 형태로 간병인들에게 이를 지급한 것으로 보기는 어려운 점 ... 이러한 여러 사정을 종합하여 보면, A병원에서 일하는 간병인인 참가인은 A병원 운영자인 원고들에 대하여 사용종속관계하에서 임금을 목적으로 근로를 제공하는 근로기준법 제2조에서 말하는 근로자로 볼 수 없다. ... A병원에서간병인에 대하여 출·퇴근 시간과 교대시간 준수 여부를 확인하거나 간병과 관련된 업무지시를 하였다고는 하나, 간병업무는 병원에 입원한 환자들의 진료 및 치료와 밀접한 관련이 있는 것이어서 병원으로서의 입원 환자들의 진료 및 치료와 관련도니 범위 내에서는 간병 업무가 원활하게 수행될 수 있도록 어느 정도는 관여할 필요성이 있다고 보여지므로, 위와 같은 사정이 있다고 하여 원고들이 참가인을 포함한 간병인의 업무내용이나 업무 수행에 관한 구체적이고 직접적인 지휘·감독을 한 것으로 보기는 어렵다고 할 것이다.

노동부 또한 ‘간병인과 환자 측이 직접 근로계약을 맺고 간병료를 환자 측이 간병인에게 직접 지급하는 경우라면 병원이 운영하는 무료직업소개소에서 간병인을 모집 · 소개하였다도 근로기준법상 사용자는 계약당사자인 환자 측이 된다’고 보면서, 간병인과 환자 측의 관계에 있어서는 ‘근로기준법 적용이 배제되는 가사사용인에 가깝다’고 보아 근로기준법의 적용을 배제했다.(근기68207-2409, 2001.7.27)

결국 간병인의 노동은 직업소개를 통해 중개되고 그 가운데 소개 수수료 및 각종 비용이 서비스 이용자인 환자와 노동자에게 부담된다. 간병인의 노동을 통해 병원은 환자 확보와 치료에 도움을 받고, 소개업체도 중개 이

득을 취하지만 노동자들은 이로 인해 저임금 장시간 노동에 처해지고, 환자들은 제대로 된 간호서비스를 받지 못하게 되는데, 이에 대한 책임 주체는 고용관계가 복잡화 되는 가운데 사라져 버린다.

나. (재가)요양보호사

재가요양보호사의 경우 장기요양제도에서는 노동자로 규정하고, 기관이 직접 고용할 것을 노인장기요양보험법으로 정하고 있다. 이에 따라 재가요양보호사는 요양보호기관과 근로계약을 체결하고 서비스 이용자의 집으로 방문하여 요양서비스를 제공하게 된다. 하지만 노동시간, 즉 이용자 수와 서비스 제공 시간에 따라 임금이 결정되기 때문에 노동시간과 임금 수준이 불안정하고 저임금화가 일어나고 있으며, 방문해서 이루어지는 서비스이다 보니 업무에 요양 이외의 가사 일이 혼재되는 문제도 발생하고 있다.

법적으로 고용주체에 대해 명확히 하고 있지만, 영리기관의 진입이 허용되다 보니 기관 간에 격화되는 경쟁의 부담은 노동자들에게 환자를 유치해 와야 하는 부담으로 전가되거나, 노동권 보장의 축소를 야기한다. 요양보호사의 노동 역시 일대일 간병과 마찬가지로 이용자 수요의 불안정성이 존재하는데, 요양보호사의 경우 이 수요의 불안정성은 이를 시장으로 형성하기 위한 정부 정책의 잘못으로 인해 야기된 측면이 크다. 과당경쟁으로 인한 자본 이윤 확보의 불안정성은 고정 비용 축소를 위한 고용형태의 위장을 유혹하였고, 특히 간병인 등 다른 유사한 노동과정을 지닌 업종에서 이미 존재하는 비정규직 고용형태는 요양보호사의 경우에도 약간의 계약형태의 변경으로도 쉽게 비정규직화 할 수 있는 길을 열어 주었다. 따라서 위법임이 자명한데도 현장에서는 직접 고용한 노동자들을 파견으로 돌리거나, 개인 사업자화 하는 등 불법적인 고용형태의 왜곡이 발생하기도 한

다.

이로 인해 현장에서는 요양보호사의 산재보험 가입이 거부되는 사례가 종종 일어나는데, 근로복지공단은 요양보호사의 산재보험 가입을 거부하고, 노동부는 이에 대해 요양보호사의 노동자성 여부에 대해 부정하는 판단을 내림으로써 노인장기요양보험법의 규정을 무력화시키는 일이 발생하는 것이다.

사례

노동부 근로조건 지도과-2479, 2009.4.30. 요양보호사의 근로자 여부

3. 귀 질의서상 “요양보호사”와 근로계약서를 작성하고 보수지급방식에 있어서 시급(6,000원)이 정해져 있는 점 등 형식적인 면에서 근로자성을 인정할 수 있겠으나,
 - 출·퇴근 시간이나 근로시간이 정해져 있지 않은 점, 업무수행 과정에서 구체적인 지휘·감독을 받지 않는 점, 요양보호사 개인의 근무가능 시간에 따라 요양보호대상자 수가 결정되는 점, 사업주의 업무지시를 거부하여도 별도의 제재가 없는 점, 개인사업자로 등록되어 개인사업자 소득세를 납부해 온 점, 4대 보험에 가입하지 않은 점 등을 볼 때 근로기준법상 근로자로 보기 어려울 것입니다.
4. 다만, 이 경우에도 요양보호사의 운영형태 다양화 등으로 이를 일률적으로 판단할 수 없으므로 당사자 간에 체결한 계약의 내용, 복무규정·인사규정 등을 종합하여 판단하여야 할 것으로 사료됩니다.

④ 권리 영역의 시장화

고령화, 핵가족화, 여성경제활동 증가와 같은 사회적 변화는 기존 가정 내에서 이루어지던 가사 및 간병 서비스의 사회적 수요를 늘렸고, 이 영역을 새로운 이윤 창출의 시장으로 포착한 자본에 의해 가정 내에서 혹은 민간의 작은 직업소개 시장에서 비공식적으로 이루어지던 노동이 공식적인 대자본의 영역으로 끌어들여졌다. 그리고 이러한 사회서비스 노동은 공식적 영역에서 제도화의 단계를 밟아 가고 있다. 요양보호사를 필두로 다

양한 돌봄 노동이 제도의 영역에서 구축되고 있으며, 이는 정부의 제도 구축 이후 자본의 시장으로 다시 확장되어 간다.

정부는 사회서비스를 국가가 제공하는 공적 서비스로 구축하기 보다는 제도를 설계하고 시장을 형성, 대자본을 끌어들여 시장을 키워가는 기반을 형성하는데 주력하면서, 그 효과를 일자리 창출의 명목으로 선전하고 가져간다.

그렇게 당연히 병원 혹은 국가에서 제공해야 하는 것, 서비스 이용자에게는 권리인 영역에 시장의 논리가 개입하면서 그 안의 노동은 불안정한 비정규직 노동으로 자리 잡고 있다. 결국 노동자들에게는 노동권이 제대로 보장되지 못하는 일자리가 주어졌을 뿐이며, 이용자에게는 서비스가 필요한 만큼 안정적으로 제공되는 것이 아니라 비용을 지불하는 만큼 지급받을 수 있는 되어 버리고 말았다.

(3) 학교 비정규직

① 학교 비정규직의 증가와 정부의 비정규직 대책

90년대 이후 교육 지원 인력 수요의 증가로 학교 현장에서 비정규직이 생겨나기 시작했으며, 이렇게 늘어난 인력은 이후 2004년, 2006년 최근 2011년까지 정부의 세 차례에 이르는 비정규직 대책에도 불구하고 비정규직의 수는 줄어들지 않고 오히려 고용불안정성의 증대와 차별의 심화를 겪고 있다.

정부의 비정규직 종합 대책이 세 차례 시행되는 과정에서 학교 비정규직 노동자들의 고용형태는 일용직에서 기간제 비정규직으로 제도적으로 고착화되기 시작하였다. 2004년 비정규직 대책에서는 급식조리원, 조리보조원,

과학실험보조원 등 ‘일용계약직’을 ‘연봉계약직’으로 이름만 바꾸었을 뿐 1년 단위로 재계약을 해야 하는 고용불안은 해소되지 못했다. 2006년 비정규직 대책에서는 무기계약화라는 방식으로 전환하며 오히려 취업규칙의 개악 등 현장의 노동조건을 더욱 불안정하게 만드는 과정이 있었다. 또한 최근 이명박 정부 이후의 비정규직 대책 역시 노동조건 개선 없는 무기계약직으로 전환하는 것일 뿐이며, 그 가운데 업무통합을 이유로 구조조정 정도 벌어지고 있다. 또 노동시간을 단시간화하여 무기계약 전환의 경로를 완전히 차단하는 경우도 나타나고 있다.

② 신규 직종의 지속적인 증가와 비정규직화

학교 비정규직의 경우 정부의 정책에 의해 해당 직종이 지속적으로 새롭게 만들어져 왔는데, 과학행사 업무 보조를 위한 과학실험 보조, 학교급식 제도 도입에 따른 조리종사원의 증가가 있었으며, 2000년대 들어서는 교원 업무 경감을 이유로 행정보조, 교무업무보조가 생겨났다. 이 외에도 각 시도교육청 또는 개별 학교 단위에서 체육순회코치, 일용직 영양사, 조리보조원, 청소원, 사서보조원, 행정보조원 등 해마다 새로운 직종의 비정규직이 꾸준히 증가하고 있다.

뿐만 아니라 초중등 교육기관에 요청되는 사회적 요구들은 학교 내에 다양한 프로그램들을 형성하게 했는데, 그 영역들의 수행은 공교육의 영역을 벗어난 부위에서 수요자의 부담으로 이루어지고 있다. 이는 결국 노동자들에 대한 저임금, 비정규직 활용으로 이어져 학교 내에 다양한 비정규직 군을 형성하게 했다. 기존의 회계직원 외에 최근 새로이 형성되는 스포츠 강사, 영어전문강사 등이 생겨났고, 회계직원 내에도 그에 대한 보조 업무들이 생겨났으며, 회계직원 내에도 전문상담사나 학교 보안관 등의 직종이 새로 생겨났다.

학교 기관에 요구되는 다양한 사회적 요구는 공교육의 확장, 안정된 일자리의 창출로 이어지지 못하고 오히려 비정규직을 양산하는 방향으로 진행되어 온 것이다. 정규직 교사 및 공무원 대신 비정규직을 반복적으로 사용해 온 학교 현장에서는 새로운 직종이 생길 때마다 비정규직으로 해당 업무를 수행해 왔다. 교원 업무 경감이라는 큰 화두 아래 주변업무, 보조업무로 분류하여 지속적으로 비정규직을 양산해 왔고, 해당 업무가 학교 내에서 이루어짐에도 불구하고 일정 수준 학교의 책임을 벗어나는 방식으로 노동관계를 구성하여 온 것이다. 그 결과 학교 기관 내에는 매우 복잡하고 다양한 비정규직 군이 형성되어 왔다.

③ 사례별 실태와 문제점

가. 방과 후 코디네이터(방과 후 학교 운영실무원)

방과 후 학교는 1995년 도입된 특기 · 적성 교육으로 시작되었고, 2005년 3월부터 교육인적자원부가 맞벌이 부부의 증가, 엄청나게 비대해진 사교육 시장, 심화되는 교육 양극화 등의 문제점을 개선하고자 하는 취지로 기존의 특기 · 적성 교육과 방과후 교실, 수준별 모충학습을 방과 후 학교로 일괄 통합하여 시범운영을 거친 뒤, 2006년부터 전면 실시되기 시작하였다.(이남신 외, 2010:99) 방과 후 학교가 활성화되면서 해당 업무가 늘어나자 담당교원 업무 경감 차원에서 2009년 교육부 주도하에 학부모 코디네이터란 사업이 시작되었는데, 이것이 방과 후 코디네이터 직종이 생겨난 시작이다.

방과 후 코디네이터는 교사 지원 및 강사관리, 학생관리 등 행정적인 업무를 담당하는 노동자들이다. 그러나 노동시간은 주 20시간 내지 30시간의 단시간이며, 시간당 임금은 4,100원 수준으로 최저시급에도 못 미치는 수

준이다. 1년 단위 계약으로 학교를 지속적으로 옮겨 다녀야 하기 때문에 고용도 불안정하다.

그럼에도 방과 후 코디네이터는 정부의 여성 일자리 창출 사업이라는 이유로 무기계약 전환에서 제외되어 여전히 비정규직으로 종사하고 있다. 게다가 부산지역의 경우 지난 2012년 말 430명에 이르는 방과 후 코디네이터를 집단 해고하고, 신규채용 방식으로 새로 고용하면서 주 12시간의 초단시간으로 고용하고 있다. 주 15시간미만의 노동자들에 대해 근로기준법의 주요 조항이 적용 제외되며, 장기적으로 이 노동이 무기계약 전환 대상이 되더라도 주 15시간미만의 경우에는 기간제법상 고용의제 예외에 해당되어 전환 대상에서 제외되기 때문이다.⁵¹⁾

부산광역시교육청, 2012.12. 학교회계직원 처우개선 및
주요쟁점에 대한 교육청 입장

방과후코디네이터(427명)

[요구사항]

- 전원 일괄 무기계약 전환
- 타 회계직종 수준의 임금인상 등 처우개선

[교육청 입장]

- 2012년 이후 2년을 초과하여 계속 근무한 방과후코디네이터 무기계약 전환 추진
 - ※ 방과후코디네이터는 2009년 정부의 일자리 창출 사업의 일환으로 학부모 자원봉사자로 시작된 사업이며 사업기간(2009년~2011년)은 ‘기간제 및 단시간근로자 보호 등에 관한 법률’에 따른 한시적 사업으로 무기계약 전환 대상 기간에서 제외되어 있음
- 2013년에는 학급수 및 담당 업무량에 따라 초·중학교 근무시간 구분 채용
 - 초등학교 : 24학급 이상은 20시간 근무, 24학급 미만은 12시간 근무
 - 중학교 : 중학교는 초등학교에 비해 방과후 수업시수가 적어 학급수와 관계

51) 학교비정규직 연대회의 등, 2013.2. 학교비정규직 고용불안 해결을 위한 긴급토론회 자료집, 이시정, “학교비정규직 고용불안의 원인과 특징” 참고

없이 주12시간 근무

※ 기간제 및 단시간근로자 보호 등에 관한 법률 시행령 제3조제3항 제6호에 의하면 주 15시간미만 근로자는 무기계약 대상자에서 제외됨

○ 방과후코디네이터의 처우개선을 위하여 2013년도에는 시간급 단가를 26% 인상하였음

- 2012년 : 시간급 4,807원

- 2013년 : 시간급 5,846원(학교회계직원 연봉기준 단가 적용)

※ 학교회계직원 처우개선 수당 지급 기준에 의거 처우개선수당 지급 예정

또한 방과후 코디네이터나 돌봄강사의 경우 사회적 기업으로의 위탁 대상이 되는 업무이기도 하다. 방과후학교의 활성화를 위한 것이라는 목적과 달리 노동은 점점 학교 밖으로 외부화 되고 있고, 이는 고용의 불안정성과도 연동된다.

나. 영어회화 전문강사

영어회화 전문강사는 2009년 이명박 정부 당시 영어회화 교육을 강화한다는 목적으로 도입된 제도에 따라 채용된 노동자들이다. 당시 정부의 ‘영어공교육 완성 실천방안’에 따라 초등 영어 수업시수 확대 및 중등 수준별 영어 이동수업을 확대하면서 추가로 늘어나는 수업을 담당할 인력 수요에 대처하기 위하여 영어회화 전문강사제도를 도입한 것인데, 정규교원을 늘리지 않고 기간제 근로계약 형태로 강사를 채용하였다.

영어회화 전문 강사는 정규 영어수업, 학습시간 종료 후 또는 방학기간 중의 교육활동, 원어민 영어보조교사 관련 업무 및 지원, 기타 학교의 요구와 여건에 따라 계약으로 정한 영어 관련 업무를 담당하며, 현재 약 6,200여명에 이르고 있다.

이들은 한 학교에서 4년까지 일을 할 수 있도록 되어 있는데, 그 근무연한이 차는 2013년 8월부터 계약 만료로 해고되는 노동자들이 처음으로 발

생하였다. 이에 대해 노동자들의 고용 대책을 요구하였으나 정부는 재계약 없이 다시 새롭게 선발절차를 마련해 신규채용할 것을 주문하였다. 이렇게 되면 4년 주기로 해고와 신규채용이 반복되고, 1년 단위 기간제 계약이 무한히 반복되는 비정규직으로 지속적으로 사용되는 것이다.

최근 국가인권위원회에서는 영어회화 전문강사들의 대량 해고 사태에 대하여 △ 초·중등교육법 상 국공립학교 영어회화 전문강사에 대한 고용주체를 학교장으로 규정하고 있는 부분을 국가와 광역자치단체로 하는 내용으로 개정할 것 △ 영어회화 전문강사에 대하여 무기계약직 전환 등 고용안정 대책을 마련할 것을 권고한 바 있다.

사례	국가인권위원회 상임위원회 결정, 2013.8.14. 영어회화 전문강사 처우개선을 위한 권고
----	----------------------------------------------------

3) 「초·중등교육법 시행령」 상 국·공립학교의 영어회화 전문강사에 대한 고용주체가 학교장으로 되어 있으나 「지방교육자치에 관한 법률」 제20조 등을 보면 영어회화 전문강사에 대한 임면권이 교육감에게 부여된 것으로 보아야 하며 교육부의 ‘영어회화 전문강사 제도 업무편람’을 보아도 연봉 기준 결정권이 교육감에게 있는 바 결국 영어회화 전문강사에 대한 실질적 고용주체는 국가나 시도교육감으로 보는 것이 타당하다. 더불어, 학교장의 고용이 아닌 국가나 광역자치체의 직접고용이 이루어진다면 이들에 대한 인력배치 및 운용의 탄력성이 확보되어 고용안정의 효과를 기대할 수 있을 것으로 보인다.

나. 무기계약직 전환 등 고용안정 대책 마련

1) 근로계약은 근본적으로 상용근로가 원칙이고, 경제적 효율성을 위한 노동의 유연화 방안은 정당한 범위내에서 제한적으로 허용되는데, 영어회화 전문강사가 무기계약 전환의 예외로 보는 것이 합리적인지 살펴보면 기간제법 제4조 제1항 6호에서 2년 이상의 기간제 사용이 불가피한 경우를 ‘일이나 상황의 성격에 따라 근로계약의 기간이 정해질 수밖에 없는 경우’와 ‘기간제 근로자의 보호필요성이 약한 경우’로 한정하여 해석할 때, 영어 회화 전문강사는 그 제도의 지속 전망, 업무의 상시성 등을 볼 때 기간제 고용의 불가피성이 인정되기 어렵다는 것이다.

2) 또한, 교육부는 영어회화 전문강사 제도를 계속 유지하는 방침을 취하고 있고, 제도 도입의 취지로 볼 때 그 필요성이 해소될 것으로 보이지 않는다. ...

다. 소결

따라서 영어회화 전문강사들의 고용안정과 근로조건 개선을 위해 국·공립학교의 고용주체를 학교장으로 규정하고 있는 「초·중등교육법 시행령」 제42조 제2항 중 부분을 국가와 광역자치단체로 하는 내용으로 개정할 것과 이들의 고용안정을 위해 무기계약직으로의 전환 등 그 대책마련을 권고하는 것이 필요하다고 판단된다.

그러나 교육부는 재정적 부담의 증가, 학생 수 감소로 인한 잉여인력 발생 가능성, 기존 교원 양성 및 수급체계와의 불일치로 인한 이해당사자의 갈등, 기간제법상 무기계약 전환의 예외 대상임 등을 주장하며 무기계약 전환을 회피하고 있다.

교육부 설명자료, 2013.7.5, '2013.7.4. 아시아 경제의 "학교 영어강사 500명 무더기 해고" 보도 관련 설명'

무기계약 전환 예외 직종

○ 현재, 영어회화 전문강사는 「기간제및단시간근로자보호등에관한법률 *」에서 정하고 있는 기간제 근로자 사용기간 예외사유에 해당하여 무기계약직 전환 대상이 아니며,

* 법률 제4조 제1항 제6호 및 같은 법 시행령 제3조 제3항 제1호(붙임 참고)

○ 타교원대체직종(기간제 교원, 수준별 강사 등)과의 형평성, 학급당 학생수 감소 추이, 교원수급정책 등을 고려하여 무기계약직 전환은 어려움

'09.9월 최초 임용되어 동일 교 4년 근무기간이 만료된 영어회화 전문강사(526명)는 신규채용절차를 거쳐 동일교 및 타학교에 재임용 가능하며,

○ 학교별 채용 및 수급이 원활히 이루어지도록 채용하고자 하는 학교와 지원자들에게 충분한 정보를 제공할 계획임

○ 특히, 법제처의 법령해석 결과('13.5.28)에 따라 영어회화 전문강사들이 신규채용절차를 거쳐 동일교 재임용이 가능함

○ 신규채용절차를 통해 우수한 영어회화 전문강사들을 재임용하여, 학생, 학부모 등 교육 수요자에게 양질의 교육이 제공될 것임

(공정한 임용) 학교별 채용이 공정하게 이루어지도록 노력

○ 채용과 임용 과정에서 부당 사례(채용비리 등)가 발생하지 않도록

④ 권리 영역에서 지속적으로 배제하는 정부 정책

학교 기관에 종사하는 비정규직 노동자의 수는 교육부 통계로도 회계직원만 14만 여명에 이르고, 이에 제외되는 기간제 교사, 방과후 교사 등을 포함하면 그 수는 훨씬 더 늘어난다. 그러나 이들 노동자들의 고용은 단기 계약에 단시간화, 교육청의 사용자 책임 회피로 인해 끊임없이 불안정한 상태에 놓여 있다. 교육부에서 제출한 2013년 학교회계직원 통계자료⁵²⁾에 따르면 방과후 코디네이터의 평균 근속기간은 1년 2개월, 전문상담사는 1년, 학교보안관은 1년 1개월로 지극히 짧다. 또 무기계약 전환이나 각종 근로계약상 비용 부담을 덜기 위해 이루어지는 단시간화는 노동자들의 고용불안을 더 키우고 노동조건을 하락시킬 뿐 아니라 노동 강도 역시 증가시킨다.

학교 기관에 종사하는 비정규직 노동자들에 대하여 사법부는 일관되게 학교장이 고용주체가 될 수 없고, 교육청이나 지방자치단체에 고용의 책임이 귀속된다고 보고 있다. 그러나 학교 기관에 새로 생겨나는 직종은 계속해서 학교장을 근로계약상 사용자로 내세우고, 1년 이하의 단기간으로 계약하여 고용불안정을 심화시키고, 노동시간까지 단시간화하고 있다. 이에 더 나아가 사회적 기업과의 연계라는 방식으로 교육의 영역이 외부화 되는 움직임도 일어나고 있다.

교육기관에 대한 사회적 요구가 높아짐에 따라 학교 기관이 사실상 교육뿐만 아니라 돌봄의 영역까지 포괄하는 것이 지금의 현실이다. 그러나 이에 대해 공교육의 확대나, 교육기관의 공적 책임의 확보로 이어지지 않고, 비정규직 활성화로 응변해 온 과정이 지금의 학교 비정규직들의 고용불안

52) 교육부, 2013년 학교회계직원 실태조사

정과 권리 박탈을 낳은 것이다.

(4) 고용서비스 일자리

① 고용서비스의 필요성 증대와 민간위탁 확대

고용서비스란 노동자들에게 직업을 소개하거나, 직업에 필요한 교육을 제공하거나, 직업선택에 필요한 심층상담을 제공하는 것 등을 의미한다. 98년 외환위기 이후 파견제와 정리해고제를 도입한 정부는 한편에서 대량 실업 대응을 위해 고용지원센터를 설치하는 등 일부 공공 고용서비스 인프라를 확장하는 모습을 보였다. 그러나 인력 충원 등 실질적인 공공 고용서비스 토대를 형성하는 것은 되지 못하였으며, 오히려 공공 고용서비스가 아닌 민간의 인력업체를 활용하는 방향으로 적극 선회를 시작하였다. 파견제의 도입으로 파견업체들이 대거 등장하면서 기업 외부에서 노동력을 공급하는 시스템이 갖추어졌고, 이런 파견업체는 98년 789개에서 99년에는 1,244개로 한 해 사이에 급격히 늘어났다. 이들은 영세한 규모의 인력소개업체와는 달리 대규모로 노동시장의 구조를 바꾸어내기 시작했다.

이러한 민간의 적극적 활용, 공공과 민간의 연계 정도의 제고를 위한 방안들이 2000년 중반 이후 적극적으로 제출하기 시작했다. 그리고 이는 제도화로 이어져 2007년에는 정부의 고용업무를 민간에 위탁하거나, 민간과 공동으로 수행할 수 있는 근거들을 마련하였고, ‘고용지원서비스 우수기관 인증제’를 통해 향후 고용서비스 시장에서 선도기업이 될 수 있는 업체들을 지원하기 시작했다. 이 흐름은 2008년 경제위기를 겪으며 빠르게 속도를 붙였다. 2008년 경제위기 이후 경기의 회복에도 불구하고 계속되는 실업은 정부로 하여금 ‘고용 없는 성장’에 대한 불안을 갖게 하였고, 고용 창

출을 전 국가적 과제로 인식하게 된다. 2009년 직업안정법 개정(2008년 말 입법예고), 고용서비스 선진화를 위한 노사정위 논의 개시(2009년 6월)로 본격적인 제도화의 단계를 밟기 시작하였으며, 2010년 국가고용전략회의를 토대로 하여 ‘고용’을 중심에 둔 국가 정책 수립에 들어서게 된다.(엄진령, 2010:21-22)

이러한 고용서비스의 민간위탁 및 민간시장 활성화 정책을 여기서 특별히 살펴보는 이유는 고용서비스 자체가 국가에 의해서 제공되어야 할 공적 서비스이기 때문이다. 그러나 그나마 IMF 외환위기 이후 고용안정센터를 중심으로 확대한 고용서비스의 내용은 고용안정센터를 만드는데 그쳤고, 이는 노동시장 자체의 불안정성을 해소하기 보다는 정리해고제와 근로자 파견의 제도화 이후 노동시장의 불안정성에 대한 대처방안에 불과하였다. 또한 초기 고용안정센터 구축을 중심으로 한 공공 고용서비스의 확장은 필요 인력 자체의 확충으로 이어지지 않는다고, 이후 주로 민간위탁하는 방식으로 해결되어 왔다.

노동부의 민간위탁사업은 2006년 장기실직자 재취업을 중심으로 처음 도입한 이래 매우 빠르게 증대되고 있다. 대표적으로 취업지원과 관련한 사업들이 전부 또는 일부 민간위탁으로 운영되고 있는데, 청년층 뉴스타트 프로젝트가 전부위탁으로 운영되고 있고, 취약계층에 대한 취업지원 사업 일부, 2009년부터 시행되고 있는 취업성공패키지 지원사업 일부 등이 민간위탁되고 있다.

2010년 10월 고용노동부가 제출한 2011년도 취업지원 민간위탁 사업 계획에 따르면 총 12개 사업에 66,630백만원에 달하는 비용이 책정되어 있다.

<표 23> 2011년도 「취업지원 민간위탁사업 개관」

사 업 명	사 업 내 용	수탁(대상)기관	소요 예산	지원기관 수	
				'10	'11

계			66,630	292	49(28)
취업성공패키지 (청년·고령자뉴스 타트 통합)	저소득층·위기청년·고령자 등 취약계층에 대한 통합 적 취업지원	유·무료 직업소개 사업자	57,386	214	예산 범위내
노숙인 취업지원사업	노숙인(거리·쪽방)에 대 한 취업알선 전담	노숙인상담보호 센터 등	303	5	5(2)
건설인력 취업지원사업	건설일용 근로자에 대한 취업알선 전담	비영리법인, 노사 단체 등	984	9	15(4)
산업단지 취업지원사업	주요 산업단지내 중소기업 지원 및 취업알선 전 담	산업단지 관 리기관 등	303	5	5(3)
결혼이민자 취업지원사업	결혼이민자에 대한 취업 알선 전담	비영리법인 및 유·무료 직업소개 사업자 등	361	6	6(3)
집단상담 프로그램 인소싱	고용지원센터 내 집단상 담 프로그램(CAP·취업 희망·성실 등) 운영을 민간에 위탁	유·무료 직업소개 사업자 등	2,182	0	예산 범위내
취약계층 취업알선 및 집단상담 프로그램 아웃소싱	취약계층 구직자의 취업의 욕 제고·구직기술 향상 등 을 지원하는 집단상담 프 로그램 및 취업알선 위탁 운영	유·무료 직업소개 사업자 등	1,587	0	예산 범위내
전직지원 취업지원사업	정년·계약기간 만료 등에 따라 전직지원이 필요한 근로자에 대한 전직지원	유·무료 직업소개 사업자 등	1,800	0	10
구직자 스트레스 관리 프로그램 운영위탁	실직충격 등으로 인한 스트레스 관리 프로그램 운영을 민간에 위탁	프로그램 운영능력(경력)이 있는 (비)영리 법인	2,782	48	48(24)
취업·테마박람 회	채용박람회 외부 전문가 관에 위탁	비영리법인 및 단체	1,528	0	예산 범위내
우량중소기업 DB구축	구인 및 기업정보 등을 제공하기 위해 중소기업 의 유효 구인정보를 실 시간으로 Job-Young 사이트에 등재	유·무료 직업소개 사업자 등	450	3	예산 범위내
잡영프라자	대졸 청년 구직자에 대한 특화된 취업상담·취업알 선서비스 제공	민간 취업컨설팅기 관	9,244	2	12(10)
'11년 총예산	66,630백만원				

※ 고용노동부 보도자료, 2010.10.25, 고용서비스 민간위탁 사업 대폭 개편 추진

② 정부 정책에 따른 단기 계약직 활용

민간위탁이 꾸준히 추진되고 있는 반면 공적 영역의 증대는 미미하다. 뿐만 아니라 민간에 위탁되지 않고 직접 운영하는 경우에도 정부는 단기 계약직을 활용하는 것을 기본으로 한다.

정부의 공공부문 비정규직 대책에 따라 2006년 무기계약 전환이 있었지만, 이후 정부의 일자리 정책에 따라 생겨나는 새로운 직종들은 다시 기간제로 채용이 되어 왔다. 고용노동부는 2009년 전국 82개 고용지원센터에서 근무할 ‘직업능력개발계좌제 훈련상담원’ 300명을 9개월 이내의 계약기간을 정하여 채용했으며, 그 외 구인상담원, 전화 상담원 등을 1년 이하의 계약직으로 고용해 왔다. 우선 단기기간의 계약직으로 고용한 뒤 특별한 문제가 없으면 재계약을 통해 업무를 지속하고 2년이 지나면 상시지속 업무 여부를 평가하여 해당 노동자들을 무기계약직으로 전환하는 방식으로 운영해 온 것이다.

③ 사례별 양태와 문제점: 취업성공패키지 상담원

2013년 채용된 취업성공패키지 상담원의 경우 2013년 3월말부터 12월까지 8개월의 계약기간으로 고용되며, 취업성공패키지 참여자의 취업상담 및 개인별 취업활동계획을 수립하는 고유 업무를 수행하게 된다. 이들은 이후 필요에 따라 2년 이내의 기간 동안 재계약이 되거나 교체 사용될 것이다.

<표 24> 무기계약근로자 및 기간제근로자

구분	근로계약기간	근로시간	임금(월)
① 구인상담원	‘13.3.29 ~	주 5일(월~금) 40시간	1,159,210 (시급 5,546원)

② 훈련상담보조원	'13.3.29 ~	주 5일(월~금) 40시간	1,159,210 (시급 5,546원)
③ 취업성공패키지상담원	'13.3.22~12.31 (8개월)	주 5일(월~금) 40시간	1,571,680 (시급 7,520원)

※ 고용노동부 공고 제 2013-50호, 고용노동부“무기계약근로자(구인상담원, 훈련상담보조원) 및 기간제근로자(취업성공패키지 상담원)“채용공고, 2013.2.14

취업성공패키지 사업은 기존에 청년, 고령자, 저소득층에 대해 각각 실시 하던 민간위탁 사업을 단일화한 사업으로, 고용률 70% 달성을 이야기 하는 현 정부 정책에서도 취업애로 계층의 노동시장 진입을 위한 주요 프로그램으로 다루어지고 있다. 빈곤의 핵심이 일자리 부족이고, 일자리 제공이 곧 복지 정책이라는 정부 대책의 문제와는 별도로 그 정책 하에서도 중요하게 제기되는 사업인 것이다.

그러나 2008년 경제위기 이후 일자리 창출이 정부의 주요 과제로 지속적으로 제기되어 왔으나, 안정적인 고용서비스의 확충보다는 그때그때 임시방편적으로 일자리 사업이 제기되고 그에 따라 필요한 노동력은 단기 고용의 비정규직으로 채워져 왔다. 취업성공패키지 사업의 경우에도 기존 사업 기간을 포함하면 이미 2009년경부터 시작되어 온 사업이다. 이미 상시 지속적 업무로서의 성격이 분명함에도 정부의 정책에 따라 조금씩 정책의 이름을 달리하며 취업지원 사업이 이루어지면서 기간제 노동을 교체사용하고 있는 것이다.

④ 고용서비스의 공공성 상실

고용서비스는 정부가 인프라를 갖추고 보장해야 할 기본적 공공서비스 중 하나이다. 그러나 현재 한국은 공공과 민간 영역 모두 고용서비스 인프라가 취약한 상황이고, 특히 공공부문의 고용서비스는 매우 취약하다. 해외 다른 나라 사례와 비교해 볼 때 직원 1인 당 경제활동 인구수는 2008

년 3월 기준으로 영국이 384명, 독일이 479명이고, 미국과 일본의 경우 이보다 훨씬 높은 3천명 이상으로 나타나고 있는데, 한국은 2009년 3월 기준으로 이보다 훨씬 높은 8,293명에 달한다. 그만큼 공적 고용서비스가 취약함을 말해준다.

<표 25> 각국의 국가고용서비스 인프라 현황

구 분	독 일	영 국	미 국	일 본	한 국
국가고용서비스기관수	830	1,500	2,841	600	81
직원수	8.7만명	8만명	7만명	1.8만명	2,859명
직원 1인당 경제활동인구	479명	384명	3,312명	3,705명	8,293명

※ 세계공공고용서비스협회(WAPES) 자료('08.3월 기준), 한국은 '09.3월말 현재

※ 노동부, 2009.5.8. “고용지원 분야 「서비스산업 선진화 방안」 ”

그러나 공적 영역에서 고용서비스를 확충하기보다 민간에서 고용서비스 시장을 활성화하는 것에 목표를 둔 정책은 오히려 공적 영역의 취약성을 내버려 둔 채 민간의 수익 영역을 열어주고 있는 것이다. 2010년 고용서비스 민간위탁 사업을 개선하면서 공공성을 강화하겠다는 것은 기껏 여성노동자를 위한 간병·가사도우미 취업지원센터를 전국에 15개소 신설하고, 건설경기 하락으로 어려움을 겪는 건설일용 근로자를 위한 취업지원센터를 6개소 추가하여 15개소로 확대하겠다는 것뿐이다. 그러나 이 역시 민간위탁으로 운영된다. 또한 사회적 기업에 민간위탁하는 것도 공공성을 강화한 것으로 선전되었다.

고용노동부 보도자료, 2010.10.25, 고용서비스 민간위탁 사업
대폭 개편 추진

공공성을 강화하기로 하였다.

○ 금년중 새롭게 취업 취약계층인 여성근로자를 위해 간병·가사도우미 취

업지원센터를 전국에 15개소 신설하고 건설경기 하락으로 어려움을 겪는 건설일용 근로자를 위한 취업지원센터를 6개소 추가하여 15개소로 확대하기로 하였다.(10.10.25~11.5 고용센터에서 수탁희망기관 접수)

- 또한, 비영리법인 등이 취업취약계층에 대해 일 경험, 직업훈련 등을 제공하여 취업역량을 높인 후, 해당분야의 안정적인 일자리로 취업시키는 “취업지원형 사회적 기업”의 형태로 신청할 경우 우대키로 하여 민간위탁사업에 공공성을 강화해 나가기로 하였다.

이렇게 민간위탁의 증대를 통해 민간 고용서비스 기관에 시장을 열어주는 정책은 정부의 다른 일자리 사업과도 연동되어 노동의 불안정화를 부추긴다. 간병이나 가사도우미 등 사회서비스 영역은 정부의 적극적인 고용서비스 민간위탁에 의해 외부로 수탁되고, 이 과정에서 취업알선을 비롯한 직업훈련 교육 등이 공적 영역이 아닌 영리를 목적으로 하는 단체에게도 개방되기 시작한다. 각종 공공서비스의 민간위탁은 이렇게 민간 고용서비스 기관의 활성화를 위한 토대를 만들고, 그 토대 위에 자본이 투입되어 시장으로 형성되어 가면서 고용서비스의 공공성도 사라지고 시장화 속에서 사회서비스의 공공성 또한 상실되게 되는 것이다. 뿐만 아니라 고용서비스 산업의 발달이라는 이름으로 다양한 소개, 알선, 파견 등 고용서비스 영역 자체가 적극적으로 시장화 되고, 이는 고용시장의 혼잡성을 야기하여 다시 비정규직 활용의 유연성을 극대화하는 것으로 이어진다. 그리고 이는 다시 비정규직의 다양한 활용을 제도적으로 구축하는 힘을 형성한다.

(5) 100% 비정규직 공장의 꿈

① 비정규직의 전면적 활용의 시도

공공부문의 지속적인 축소 정책은 공무원 및 정규인력의 감축과 비정규직 확대를 낳았고, 중앙으로부터의 강력한 예산과 정원의 통제는 비정규직의 규모의 추산조차 어렵게 만들었다. 뿐만 아니라 지속적인 외주화와 비정규직 확대의 흐름은 예산과 정원의 통제만이 아니라 고용상 책임을 탈피하고자 하는 정부와 자본의 적극적인 노력과 결부되면서 비정규직 활용을 극대화한다. 이렇게 2000년대 이후 공공부문에 적극적으로 도입되는 시장 논리는 공공부문에서도 비정규직 규모가 100%에 달하는 사업장을 만들어 냈다. 대표적인 사례가 인천국제공항공사로 인천공항은 거의 90%에 이르는 간접고용 비정규직 노동자들로 운영되는 공항이다. 또한 지속적으로 이러한 움직임들은 늘어나고 있어, 새롭게 사업장을 신설하는 등의 경우보다 광범위하게 비정규직을 도입하여 저비용 구조를 꾀하려는 움직임들을 보이고 있다.

② 사례별 양태와 문제점

가. 인천국제공항공사

인천공항은 2001년에 개항하면서, 신자유주의 정책이 일반화된 시기에 설립된 만큼 처음부터 업무부문을 가리지 않고 외주를 광범위하게 사용하였다. 그리하여 인천국제공항공사의 비정규직 비율은 공공부문 중에서 가장 높으며, 개항시부터 대다수를 민간위탁으로 운영하였을 뿐만 아니라 용역의 수와 업체 수도 증가하여 2012년 현재 39개업무가 용역으로 운영되고 있으며, 업체 수는 46개에 이르고 있다.(김성희 외, 2012:30) 특히 한국공항공사에서 외주화가 안된 분야, 예를 들면 주전산기 운영 및 유지보수 분야, 소프트웨어 개발 분야, 소방, 수하물관리 등의 분야에서도 인천국제공항공사에서는 외주화가 진행되었다.⁵³⁾

<표 26> 인천공항과 김포공항 외주화 업무 비교

구분	업무명	인천공항	김포공항
일반운영	청사관리	○	×
	안내	○	○
	의전	○	△
	셔틀버스	○	○
	차량정비	○	×
	자료관리	○	×
	방송실	○	○
	의무실	○	○
	주차장	○	○
전산	주전산기 운영 및 유지보수	○	×
	소프트웨어 개발	○	×
	PC 등 장비유지보수	○	○
경비	외곽경비	○	○
	청사내 경비	○	×
	경비과학화 유지보수	○	○
소방 및 조류퇴치	소방	○	×
	조류퇴치	○	×

※ 신철(2010.1), 인천국제공항 비정규직 현황 및 현안 쟁점, 전국불안정노동철폐연대 법률위원회 워크숍 발표문. 박하순, 2001, “공항서비스 구조조정 및 노동조합의 대응평가와 이후 전망”에서 재인용, 한국공항공단노동조합·노동조합기업경영연구소

또한 공항공사의 경영공시자료에 따르면 2011년 계약인원은 5,960명으로 공항공사 정규직 정원 907명을 포함한 전체 인원 대비 87%에 이르는 인원이 간접고용 되어 있다. 이 인원은 2006년 4,018명에 비해 48.3% 증가한 것이다. 2013년 현재 정부가 집계하고 있는 바로는 ‘용역노동자’로 분류된 인원이 5,990명이 있고, 다른 비정규직 유형은 없는 것으로 나타난다.⁵⁴⁾ 그

53) 신철, 2010.1, 인천국제공항 비정규직 현황 및 현안 쟁점, 전국불안정노동철폐연대 법률위원회 워크숍 발표문

54) 고용노동부 보도자료, 2013. 4. 9. 공공부문 상시.지속적 업무 비정규직 근로자, '15년까지 정규직

러나 정작 이 숫자도 1차 하청 노동자 수로 파악되고 있으며, 2, 3차 하청까지를 포함하면 간접고용 숫자는 더 늘어날 것으로 추측된다.

광범위한 외주화는 정규직 대비 절반에도 못 미치는 저임금 구조를 형성할 수 있는 기반이 되었다. 임금뿐만 아니라 인천공항의 광범위한 규모에 비해 간접고용 노동자들의 휴게공간이나 대기시설은 극히 열악하거나 미비한 상태이며, 무엇보다 24시간 운영되어야 하는 공항의 특성상 충분한 인력의 확충이 필수적임에도 불구하고 낮은 비용구조는 저임금에 최소한으로 노동력을 운영하도록 만들었고, 그로 인해 노동시간 및 휴일, 휴가 등은 제대로 준수되지 못하고 있는 상태이다. 업체변경으로 인한 고용불안 역시 당연하게 벌어지고 있다.

인천공항 간접고용 노동자들이 맡고 있는 업무들은 상시적이고 핵심적인 업무임에도 불구하고 간접고용 및 임시계약직이라는 비정규직 형식을 취하고 있다. 공항에서 전기나 통신, 소방 시설 등을 관리하는 일, 보안과 경비를 하는 일, 토목을 유지·보수하는 일, 이런 일들은 비교적 숙련을 요하는 핵심 업무일 뿐 아니라, 무엇보다도 공항의 대형 사고를 방지하는 것과 관련되어 있다. 그런데 이러한 일들을 모두 정규직 없이 간접고용이자 임시계약직인 비정규직으로 사용하면서, 노동자들을 불안정하고 불만이 가득하게 만드는 것이다. 이처럼 인천공항의 사례에서 보았듯이, 결국 ‘공공부문 외주화’는 공공부문의 공공성 그 자체를 포기하는 것이 아닐 수 없다. (비정규직 없는 세상만들기 네트워크, 2010:70)

나. 철곡 경북대 병원

정규직 노동조합에서 비정규직 노동자를 조직하고 비정규직 문제에 함께 대응하며 구조조정에 맞서는 경우 공공기관으로서는 비정규직의 자유로운

(무기계약직)으로 전환

활용에 제약을 받는다. 그런 경우 분원이나 신규로 설립되는 조직에서 애초 기획부터 전면적인 비정규직 사용 및 광범위한 외주도입으로 사업을 시작하는 경우들이 발생한다.

경북대학교 병원의 경우 그간 정규직 노동조합이 비정규직을 조직하면서 비정규직 문제에 대해 적극적으로 대응을 해 왔었다. 그런 가운데 진료보조와 급식업무의 외주화 시도가 노조의 투쟁으로 무산되자, 경북대병원은 칠곡 분원 개원과 함께 본원에서는 직접고용하고 있는 업무 제반을 외주 형태로 도입하고자 시도했다.

<표 27> 칠곡병원 업무위탁 범위 및 인원

구분	근무위치	업무내용	인원
병동보조	일반병동	delivery	15
	응급실	delivery	2
	집중치료실	delivery	8
	수술, 회복실	delivery	4
	신장실	delivery	2
	병동통합	delivery	14
	중앙공급실	delivery	8
	책임자	지시/감독/교육	1
	소계		54
외래보조	외래진료실	사무보조 및 delivery 업무	28
	건강증진센터	사무보조 및 delivery 업무	5
	항암화학요법(주사실 포함)	사무보조 및 delivery 업무	2
	생리기능검사부	사무보조 및 delivery 업무	3
	책임자	지시/감독/교육	1
	소계	사무보조	39
사무보조	원무창구	사무보조	15
		사무보조	4
	정보통신실	사무보조	5
	총무팀	사무보조	1
	교환실	사무보조	1
	책임자	지시/감독/교육	1
	소계		27
			120

※ 의료연대 대구지역지부 경북대병원분회 투쟁속보 7호, 2010.10.15.

2010년 칠곡경북대병원이 개원하면서 노조와 협의 절차도 없이 급식업무는 삼성 에버랜드와 계약을 맺고 진료보조업무는 용역업체에 의뢰를 계획하고 있었다. 노조는 2010년 임단협 교섭을 통해 환자식당과 진료보조업무 외주용역화 반대를 결고 9일간의 파업투쟁을 전개해서 진료보조는 직접고용을 하고 환자식당은 외주업체와 3년 계약이 끝나는 2013년 직영으로 전환하는 것으로 노사 합의하였다. 하지만 시설관리, 원무과 수납, 교환업무, 경비업무, 청소·주차관리는 외주업체로 넘어갔다.⁵⁵⁾ 업무보조, 진료보조, 사무보조 등 비핵심 업무로 분류하여 임시직으로 채용한 노동자들은 이후 정원을 확보해 정규직화를 하는 것 또한 노사합의에 포함되었다. 그러나 병원은 업무 평가를 통해 재계약을 실시했고, 2012년 말 2년이 도래하자 재계약에 탈락된 노동자들 6명을 해고했다. 그리고 그 자리는 다시 비정규직이 신규 채용되었다.

(6) 신규 일자리의 비정규직화의 특징과 문제점

사회구조 및 생활양식의 변화, 산업구조의 변화에 따라 새로운 영역에서 일자리들이 만들어지고 있다. 그러나 이러한 일자리들은 비정규직 사용이 확산되고 비정규직법 제정 이후 비정규직 고용형태가 제도화되면서 불안정 노동으로 고착되어 가고 있다.

공공부문 비정규직 문제 해결을 위해 정부에서 세 차례 무기계약 전환을 골자로 한 대책 시행이 있었으나, 여전히 유지되는 공공부문 축소 방침으로 인해 비정규직 대책은 공문구에 그치고 오히려 그 과정에서 비정규직

55) 김영희, 2013.3.19. “경북대병원의 외주 용역화 시도와 노동조합의 대응” 국립대병원 비정규직 증가가 환자에게 미치는 영향-진료 보조 및 환자 급식 업무 비정규직화를 중심으로 토론회 자료집 참고, 공공운수노조 의료연대본부 등

이 해고되거나 외주화되는 일도 빈번히 일어났다. 비정규직 사용에 대한 근본적인 제한 없이 일정 기간 후 무기계약으로의 전환이라는 방식은 그 기간 내에 비정규직 사용을 합리화하고 확대해 왔다.

그렇게 비정규직이 일반화되는 가운데 기존의 비정규직 노동과 유사한 업무이거나, 유사한 노동과정을 가진 경우 지속적으로 비정규직화 되는 경향성을 나타냈다. 가사사용인이나 특수고용 노동자에 대한 근로기준법 적용의 배제는 간병인에게 동일한 노동자성 부정으로 나타났고, 간병인과 유사한 노동과정을 가진 요양보호사의 경우에는 요양기관이 직접고용하도록 제도화하였으나 끊임없이 비정규직화하려는 경향성을 띤다. 학교 비정규직 역시 마찬가지이다. 학교 기관에 새롭게 도입되는 교육 프로그램들은 교육과 함께 돌봄 노동의 성격을 갖는다. 그러나 공교육의 범주로 확립되지 못하고 사회서비스 노동자의 비정규직 고용형태가 그대로 인입되거나, 기존의 비정규직 활용에 동반하여 간다. 특히 고용서비스의 민간위탁은 이러한 노동의 이동까지를 시장화하면서 비정규직 사용과 확산을 부추긴다. 근본적으로 비정규직 사용을 제어하지 않고 시장화하려는 정부의 정책이 공공 부문 비정규직 문제 해결을 요원하게 하는 주요한 요인이 되고 있는 것이다.

2) 비정규직 사용의 내용적 확장: 고용유연성의 극대화

비정규직의 양적 증대만이 아니라 다양한 논리를 동원하여 고용을 유연하게 하는 시도들이 생겨나고 있다. 이미 2006년 정부의 공공부문 비정규직 대책으로 만들어진 무기계약직 고용형태가 등장하여 계약 기간의 정함이 없지만 업무의 폐지나 예산 감축, 근무 평가 등에 의해 언제든지 해고될 수 있는 차별받는 새로운 비정규직 유형으로 나타났다. 정규직이기는 하지만 정규직이 아닌 고용형태가 등장하였고 노동자들간의 고용은 더욱

세분화되었다. 이에 더해 최근 시간제 노동을 확산하면서 더 짧은 시간 일하는 정규직이 가능하고, 이에 더해 다양한 정규직 유형이 가능하다는 논리가 정부에 의해 펼쳐지고 있다.

이에 대해 노동자 인적 속성과 결합된 유연한 고용형태의 사례, 시간제 일자리와 결합된 다양한 정규직 논리의 문제점 등을 일본의 ‘다양한 정사원’ 제도 도입에 대한 검토와 함께 살펴보고자 한다.

(1) 노동자 인적 속성과 결합된 유연한 고용형태

무기계약직 고용형태의 고용불안정적 속성은 지금도 많은 비판을 받고 있다. 무기계약이라고 하지만 과잉인력이 발생하거나, 해당인력이 공무원으로 대체되는 경우 정수를 삭감하도록 되어 있고, 학교행정기관에서도 공무원의 충원을 계약해지의 사유로 정하고 있다. 또한 예산의 삭감이나 업무 조직의 축소나 개편에 의해 언제든지 해고되고 대체될 수 있는 임시적이고 예비적인 인력으로 취급되고 있는 것이다.

이러한 무기계약직의 고용불안정 요소는 노동자의 인적 속성과 결합되어 더욱 유연한 인력 활용형태로 전개될 수 있다. 예를 들어 고용노동부의 전 화상담원들은 무기계약직으로 4.5시간을 근무하는 노동자들이었는데, 정부 청사 이전에 따라 기관이 안양에서 울산지역으로 이동하면서 대다수가 40대 이상의 여성인 노동자들은 이 직장을 포기할 수밖에 없었다. 해당 노동자들은 고용노동부를 상대로 같은 지역 내의 다른 장소에서 이전과 같은 근무를 지속할 수 있도록 할 것을 요구했으나, 결국 민간위탁으로 넘어가게 되었다. 중년의 여성이라는 노동자들의 특성은 기업의 이전에 따라서도 쉽게 정리될 수 있는 이름뿐인 정규직이었던 것이다.

대다수 기혼 여성 노동자들은 해당 사업장 인근에서 출퇴근이 가능하다거나, 노동시간이 가사를 돌보는 시간을 보장할 수 있어야 한다거나 하는

조건들이 충족되어야 일을 할 수 있다. 이러한 여성노동자들의 제약 조건은 이들을 저임금의 비정규직으로 활용할 수 있는 인력으로 만들었다. 정부의 일자리 대책은 주로 이러한 여성노동자들을 노동시장에 진출시키기 위해 시간제 일자리를 내세우지만, 고용안정을 보장한다고 하더라도 결국 이동성과 노동할 수 있는 시간이 제한되는 ‘여성’이라는 인적 속성이 고용의 완전한 안정성을 보장하지 못하는 요소가 되고 있는 것이 현실이다.

(2) 시간제 일자리와 결합된 다양한 정규직 논리

일자리 창출을 위해 2010년경부터 정부가 유연근무제의 확대 및 단시간 노동의 도입과 확산을 정책으로 제시하고, 지침을 통해 공공부문에 강제하기 시작하면서 단시간 노동이 확대되기 시작하였다. 당시 정부에서는 이를 ‘상용형’ 단시간 일자리로 선전하였으나 실질에서는 기간제의 성격을 강하게 드러내면서 사실상 보다 유연한 비정규직의 한 유형으로 자리 잡기 시작했다.

현 정부에서도 고용률 70% 로드맵을 제출하면서 시간제 노동을 일자리 창출의 핵심으로 두고 있으나, 6월 4일 발표된 ‘고용률 70% 로드맵’에서도 현재 시간제 일자리의 92.3%가 임시·일용직이라고 밝히고 있다. 사실상 유연한 고용형태의 하나로 이미 인식되고 있는 시간제 일자리를 양질의 일자리가 되도록 하는 것은 불가능에 가깝다.

시간제 일자리의 특징은 시급제 임금이다. 시급이 충분한 수준이 되지 않는 한 노동자는 생활을 유지하기 위해 여러 개의 일자리를 구할 수밖에 없고, 결국 이는 다시 노동자의 장시간 노동과 불안정한 생활로 이어진다. 그래서 시간제 일자리는 임금이 높지 않아도 되는, 가계 보조적 노동을 하고 있다고 사회가 일방적으로 가정하는 ‘여성’이라는 노동자들에게 집중된다. 정부도 여성의 경력 단절과 일 가정 양립을 이유로 유연근무제, 단시

간 일자리를 이야기 하고 있다. 이는 이 정책의 바탕에 여성 노동자들의 노동에 대한 가치 저평가를 포함하고 있기에 나오는 발상이다.

2010년 여성가족부, 농림수산식품부, 송파구 등 20개 기관을 선정하여 유연근무제를 시범 실시 했을 때도 단시간 노동은 주로 하위직과 여성공무원을 중심으로 시행된 것으로 나타났었다. 특히 당시 단시간 노동의 대상 업무를 ‘모든 업무’ 영역으로 확대 시행할 것을 정부가 강조하였음에도 불구하고 민원 업무와 같은 주로 단순 업무로 분류되는 영역에서만 가능하다는 것이 해당 기관들의 판단이었다. 단시간 노동으로의 전환이 인사에서의 불이익을 우려하여 노동자들이 회피할 뿐만 아니라 업무의 연계성 측면에서도 부분적 단시간 노동의 도입이 쉽지 않다는 것을 의미한다.(박은희 외, 2010:29-31)

게다가 현재 한국에서 단시간 노동은 노동관계법상 권리 보장이 매우 불충분한 상태이다. 게다가 주당 근로시간이 15시간미만인 경우에는 기간제법 상의 고용의제 조항의 적용도 받지 못한다. 하기에 일선에서는 비정규직의 무기계약화를 피하기 위해 주 15시간미만의 초단시간 근로계약으로 강제 전환하는 움직임도 벌어지는 것이다. 그럼에도 정부는 일자리 확대, 고용률 70% 달성이라는 대명제 하에 권리가 보장되지 않는 시간제 노동을 양산하려 하고 있다.

<표 28> 단시간 노동자 및 비정규직에 대해 제외되는 사회보험 등 규정

	단시간 노동자에 대한 적용 제외
고용 보험	- 가사서비스업(고용보험법 시행령 제2조 3호) - 1개월간 소정근로시간이 60시간 미만인 자(1주간의 소정근로시간이 15시간 미만인 자를 포함). 다만, 생업을 목적으로 근로를 제공하는 자 중 3개월 이상 계속하여 근로를 제공하는 자는 제외(고용보험법 시행령 제3조 2호)
산업 재해 보상 보험	- 가구 내 고용활동(산재보험법 시행령 제6조 1항 4호) * 특수형태근로종사자에 대한 특례 (산재법 제125조): 특례 방식으로 보험모집인, 학습지 교사, 레미콘 운전기사, 골프장 경기보조원, 택배기사 5개 직종에만 적용(산재법 시행령 제125조)
국민 건강 보험	- 고용 기간이 1개월 미만인 일용근로자 (국민건강보험법 제6조 2항 1호) - 비상근 근로자 또는 1개월 동안의 소정근로시간이 60시간 미만인 단시간 근로자 (국민건강보험법 시행령 제9조 1호)
국민 연금	- 일용근로자나 1개월 미만의 기한을 정하여 사용되는 근로자. 다만, 1개월 이상 계속 사용되는 경우는 제외 (국민연금법 시행령 제2조 1호) - 1개월 동안의 소정근로시간이 60시간 미만인 단시간근로자. 다만, 해당 단시간근로자 중 생업을 목적으로 3개월 이상 계속하여 근로를 제공하는 사람으로서, 「고등교육법 시행령」 제7조제3호에 따른 시간강사 및 사용자의 동의를 받아 근로자로 적용되기를 희망하는 사람은 제외 (국민연금법 시행령 제2조 4호)
기간 제법	- 「근로기준법」 제18조 제3항에 따른 1주 동안의 소정근로시간이 뚜렷하게 짧은 단시간근로자를 사용하는 경우(주 15시간 미만인 경우) 2년 고용의 제 예외 (기간제법 시행령 제3조 제3항 6호)

(3) 정부의 다양한 정규직 논리의 문제

정부는 지속적으로 상용형 시간제 노동을 확대하려는 움직임을 보이고 있다. 이러한 시간제 일자리는 기존의 무기계약직 고용형태와 더불어 새로운 정규직의 유형으로 포장되고, 정규직의 고용까지를 장기적으로는 유연하게 만드는 것으로 기능할 가능성이 있다.

최근 박근혜 정부는 상용형 시간제 일자리를 시작으로 다양한 정규직이 존재할 수 있다는 논리를 펴고 있다. 그러나 기존 고용구조의 외곽에서 형성되는 새로운 고용형태는 쉽게 안정적 일자리로 형성되지 못한다. 공공부문의 정규직 노동시장의 확장 자체가 엄격하게 통제되고 있고, 반면 비정규직 활용은 너무도 광범위하게 구조화되어 있기 때문이다.

비정규직 활용이 구조적으로 안착된 상태에서의 다양한 정규직 논리는 새롭게 창출되는 일자리의 비정규직화만이 아니라 기존의 그나마 안정된 노동시장의 유연화를 겨냥한다. 기존의 정규직 일자리의 불안정화를 노동시간이라는 측면에서 유도해 가는 것이다. 이를 현 정부는 시간제 공무원을 도입하는 것에서 시작한다고 한다. 이미 2010년부터 관련법을 개정해 시간제 공무원의 사용 근거를 마련하였고, 사용연한도 폐지해 지속적으로 사용할 수 있는 시스템을 갖추었다. 그리고 공공기관들에 대해서는 지침을 내리고 경영평가제도를 통해 시간제 사용을 강제해 오고 있다. 현재는 업무의 연계나 기존 노동자들의 기피로 인해 새롭게 채용되는 인력을 중심으로 시간제 노동이 도입되고 있지만, 직무분석을 통한 시간제 적합 직무 발굴을 통해 시간제 노동으로 끌어들이지는 직종은 주변적, 보조적 노동으로 평가되는 업무를 중심으로 해서 점차 확대될 것이다.

이와 유사한 형태로 일본에서는 지역 한정 정사원, 업무 한정 정사원과 같은 다양한 정사원 개념이 자본에 의해 주장되고 있다. 이의 제도화를 위해 현재 후생노동성 검토가 진행 중인데, “다양한 형태의 정규직”에 관한 연구회’ 보고서에서는 근로자 파견과 같은 간접고용을 제외한 모든 직접고용형태를 정규직으로 개념화하면서 진짜 정규직을 ‘전형적인 정규직’으로 명명하며 그 외 다양한 정규직의 유형이 존재한다고 말한다. 잔업을 제한하는 노동시간 제한형, 근무지 이동을 제한하는 지역 한정형, 업무 이동을 제한하는 업무 한정형이 그에 해당한다.⁵⁶⁾

56) 일본 후생노동성, 第9回「多様な形態による正社員」に関する研究會, 平成24年3月28日共用第

연구회보고서에 첨부된 ‘다양한 형태의 정사원 도입 포인트’에서는 기존 기업 사례들을 통해 제도 도입의 필요성을 설명하고 있는데, 사례로 비정규직과 진짜 정규직 사이에 다양한 형태의 정규직을 둬으로써 비정규직에서 정규직으로의 전환 단계를 유연하게 하는 사례, 일정 연령에 달하였을 때 희망에 따라 다양한 정사원에서 진짜 정규직으로 전환하는 사례, 임금 등 노동조건이 차등 지급 사례, 승진 승격 등에 있어서 노사합의로 차등을 둔 사례, 지역이나 업무 한정 사원의 경우 해당 지역이나 업무가 소멸되었을 경우 이동 신청을 가능하게 한 사례 등을 소개하고 있다.⁵⁷⁾

이러한 후생노동성의 검토 과정은 자본이 그동안 유연한 고용형태로 활용해 온 변형된 비정규직 유형을 ‘다양한’ 정사원이라는 이름으로 확대하기 위한 제도적 기반을 마련하는 과정이다. 그리고 이를 비정규직 사용을 포함한 인력 유연성 확보의 주요 기제인 한편, 비정규직에서 정규직 전환시의 갑작스러운 노동조건 변화를 완충시키는 기제로서의 역할도 기대하고 있다. 그만큼 고용형태의 분할은 세밀화되고 노동조건 차별이 고용형태의 차이를 이유로 합리화되는 것이다.

현재 한국도 노동시간의 유연화를 접목하여 다양한 정규직을 이야기하고 있다. 하지만, 앞선 고용노동부 전화상담원의 사례에서 보듯이 인적 속성과 연계된 다양한 정규직 논리는 고용에 대한 직접적 조치 없이도 노동력의 유연한 활용을 가능하게 하는 것으로 진전될 여지가 있으며, 이미 무기계약직 고용형태가 노동조건 등의 차별을 합리화 시키는 또 다른 비정규직 유형으로 존재하고 있다. 다양한 정규직 논리는 이처럼 정규직의 개념을 희석시키고, 고용을 더욱 유연하게 하면서도 노동자들 간의 차별을 합리화하는 기제로 얼마든지 작용할 수 있는 것이다.

9 會議室「多様な形態による正社員」に関する研究會報告書 참고
57) 일본 후생노동성, 多様な形態による正社員導入ポイント 참고

3) 공공부문 간접고용의 확산

2006년 공공부문 비정규직 대책 시행시 마련된 외주화의 합리적 기준은 오히려 간접고용 사용을 합리화 했고, 외주화를 이유로 무기계약 전환에서 제외되는 경우도 발생했다. 그러나 공공부문의 간접고용화는 2007년 무기계약 전환시 국민체육진흥공단의 핵심업무인 발매업무가 외주화를 이유로 무기계약 전환에서 제외되었던 점, 인천공항이 핵심, 비핵심을 불문하고 광범위하게 간접고용화 되어있는 점, 서울메트로에서 경정비와 중정비를 분사의 방식으로 분리한 점 등을 볼 때 직영과 외주 운영을 나누는 합리적 기준이라는 것은 존재하지 않는다는 것을 알 수 있다. 다만 저임금의 인력 활용을 위한 방편으로 활용되는 외주화가 거의 대다수이고, 공공부문에서 역시 다르지 않다.

게다가 공공부문의 간접고용은 더욱 심화되어 복잡한 고용의 경로를 이루고 있고, 최근에는 간접고용 노동자들의 노동권 문제에 대한 대책이라는 방식으로 또 다른 흐름이 발생하고 있다. 2011년경부터 간접고용 노동자들을 시설관리공단에 직고용하거나, 사회적 기업이라는 방식으로 공공성을 위장하거나, 노동자들이 협동조합을 구성하여 이에 우선 위탁하는 방식 등으로 우회하는 흐름이 그것이다. 이는 일견 직영화의 경로로 보이지만 이 역시 다른 방식으로 간접고용을 포장해 사용한다는 점에서 오히려 간접고용을 더욱 고착화시킬 우려가 존재한다. 또한 지난 2012년 서울시에서 비정규직 대책을 발표하면서 간접고용 노동자들에 대한 직접고용 전환 계획을 제출한 바 있는데, 그간 비정규직 대책에서 제외되어 왔던 간접고용 노동자들의 고용 문제에 접근했다는 점에서는 의미 있지만, 그로부터 파생되는 자회사로의 직고용 방안이나 정년을 통한 내부 인력 조정 등은 오히려 간접고용의 고착화 및 정규직화 개념의 왜곡으로 이어지고 있기도 하다.

이에 대해 공공부문에서 간접고용이 더욱 심화되는 사례, 그리고 최근의

간접고용의 대책으로 등장하고 있는 또 다른 간접고용 유형에 대해 살펴 보고자 한다.

(1) 하청의 재하청을 통한 간접고용의 심화

① 인천국제공항공사의 재하청

앞서 100% 비정규직 사업장의 사례로 살펴본 인천국제공항공사의 경우 하청에 재하청 방식으로 간접고용 활용이 더욱 심화되어 있다. 그 내에 이미 하청 다단계 하도급구조를 가지고 있는 것이다. 또한 용역업체들은 직접 입찰을 받지 못하는 경우 자회사를 설립해 입찰을 받기도 하고, 몇 개 업체가 돌아가며 입찰을 받기도 하는 등 불법적 운영 사례도 상당수 보고된 바 있다. 2012년부터는 입찰 공고문에 포괄적 재하청을 금지하는 내용이 추가되었으나, 부분적인 재하청을 금지하는 것은 아니며 아직 재하청이 이루어지는 사업도 있다.

인천국제공항공사의 2013년 토목시설유지관리 용역 입찰공고문을 보면 포괄적 재하청을 하지 않겠다는 내용을 포함한 근로기준법 등 관련법규 준수여부 및 기존직원의 고용안정 및 유지를 위해 노력한다는 약속서를 제출하는 경우 2~3점의 배점이 있다. 그러나 반드시 금지하는 규정이라고 볼 수 없고, 낙찰 받은 이후 재하청을 한다고 해서 낙찰이 취소되는 것 또한 아니다.

<표 29> 인천국제공항공사 2013년 토목시설유지관리 용역 입찰공고문

[붙임3-1]

근로조건 이행계획의 적정성 평가기준

심사항목	평가점수(배점한도)			비고
	제출시		미제출시	
	전문기술 분야	일반 분야		
1. 예정가격 산정시 적용한 노임에 낙찰율을 곱한 수준이상의 임금을 지급한다는 확약서 제출	2	1	0	
2. <u>근로기준법 등 관련법규 준수여부 및 기존직원의 고용안정 및 유지를 위해 노력한다는 확약서 제출</u> ① 퇴직금, 4대사회보험료 등 법정부담금을 지급한다는 확약서 제출 ② 포괄적인 재하청을 하지 않겠다는 확약서 제출 ③ 근로기준법 및 최저임금법을 위반하지 않겠다는 확약서 제출 ④ 직원을 신규 채용할 경우 기존 사업자 직원중 취업을 원하는 자에 대하여 우선적으로 고용하도록 노력하겠다는 확약서 제출 ⑤ <u>경영상 불가피한 경우를 제외하고는 해고없이 고용을 유지하도록 노력하겠다는 확약서 제출</u>	3	2	0	
계	5	3	0	

- 주) 1. “예정가격 산정시 적용한 노임” : 별도 공지 또는 열람 가능
2. “퇴직금, 4대사회보험료”는 근로자퇴직급여보장법 등에 의한 퇴직금과 국민연금법, 국민건강보험법, 고용보험법, 산업재해보상보험법 등 각각의 관계법령에서 규정한 법정부담금인 의료보험, 국민연금, 산재보험, 고용보험을 의미한다.
3. “근로기준법 및 최저임금법을 위반하지 않겠다는 확약사항”은 근로기준법 제107조 내지 제114조와 최저임금법 제28조의 벌칙조항을 위반하지 아니하고 동법규를 성실히 준수한다는 확약을 말한다.

[별표 2-3]

근로조건 이행계획의 적정성 평가기준

심사항목	평가점수(배점한도)			비고
	제출시		미제출시	
	전문기술분야	일반분야		
1. 예정가격 산정시 적용한 노임에 낙찰율을 곱한 수준이상의 임금을 지급한다는 확약서 제출	2	1	0	
2. 근로기준법 등 관련법규 준수여부 ①퇴직금,4대사회보험료 등 법정부담금을 지급한다는 확약서 제출 ②포괄적인 재하청을 하지 않겠다는 확약서 제출 ③근로기준법 및 최저임금법을 위반하지 않겠다는 확약서 제출	3	2	0	
계	5	3	0	

주)1. “예정가격 산정시 적용한 노임” : 별도 공지 또는 열람 가능
2. “퇴직금, 4대사회보험료”는 근로자퇴직급여보장법 등에 의한 퇴직금과 국민연금법, 국민건강보험법, 고용보험법, 산업재해보상보험법 등 각각의 관계법령에서 규정한 법정부담금인 의료보험, 국민연금, 산재보험, 고용보험을 의미한다.
3. “근로기준법 및 최저임금법을 위반하지 않겠다는 확약사항”은 근로기준법 제107조 내지 제114조와 최저임금법 제28조의 벌칙조항을 위반하지 아니하고 동법규를 성실히 준수한다는 확약을 말한다.

“이전에 2, 3차 하청이 있었는데, 요즘은 입찰공고 할 때 재하청 금지 서명을 받기도 합니다. 보시는 바와 같이 ‘포괄적 재하청 안한다’ 가 3~2점 점수 배점이 있습니다. 그런데 문구 그대로 포괄적 재하청을 안 한다는 것이지 부분적으로 재하청을 금지하는 것은 아닙니다. 즉 어떤 업체가 자신들이 공항공사로부터 낙찰받은 용역 전체를 재하청 할 수는 없지만 그 중 일부 업무에 대해서는 재하청을 할 수 있다는 것입니다. 또 이 확약서는 입찰공고에 응하는 모든 업체들이 사전에 제출하는 서류입니다. 만약 포괄적 재하청 안하겠다는 내용에 서명을 안해도 충분히 용역을 따낼 자신이 있으면 확약서 서명 안하고 응해도 됩니다. 심지어 고용승계를 노력하겠다는 확약서 내용에 서명하고 들어와서 공개된 채용공고 사이트에 일반인에 공개된 채용공고를 내놓고 확약서 내용을 어기는 업체가 있는 것으로 보서는 재하청 안한다는 내용도 그닥 강제조항 역할을 한다고 볼 수 없다고 봅니다.”

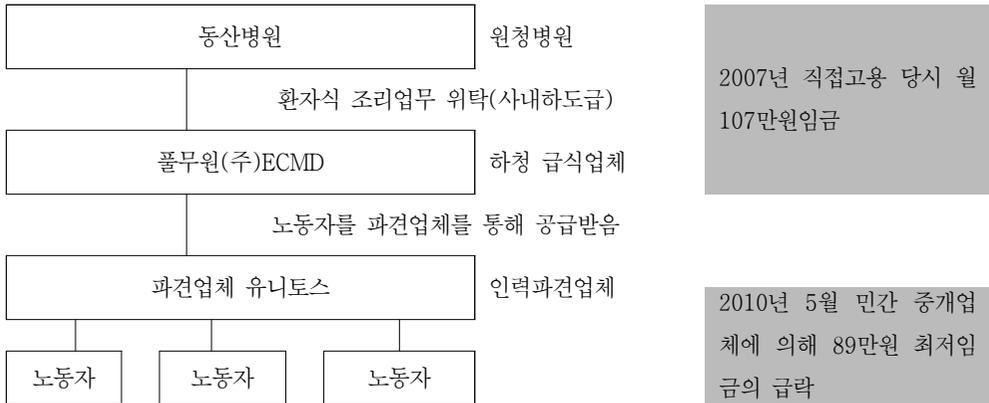
“이전처럼 재하청이 활발하다고 생각되지는 않지만, 컨소시엄을 구성해 큰기업에 작은 업체 서너개가 함께 입찰을 받는 경우는 있습니다. 데이터 접근 자체가 노조에서는 되지 않으니 정확히 알 수가 없지만, 추측해 볼 수 있는 것은 조경시설유지관리의 경우 공항공사와 계약 인원이 50여명인데 풀 뽑고, 관리하는 일을 할 때는 또 일용직을 지역에서 뽑아서 일당제로 운영을 합니다. 재하청이라 볼 수는 없겠지만, 그렇게 또 다른 비정규직을 사용하는 것입니다. 또 2008년 여객터미널 및 탑승동a 유지관리용역은 한진과 동우공영이 공동도급으로 낙찰되었는데 한진은 전기계통/기계쪽에 재하청을 계속 유지해 왔습니다. 이외에도 수하물처리시설 유지관리용역(포스코)에도 재하청이 있다고 합니다. 이들 재하청을 두고 있는 용역과 업체를 살펴보면 모두 대기업입니다.”

- 인천공항지역지부 정책기획국장 신철 인터뷰 -

② 간접고용 심화로 인한 노동조건의 하락

2010년 동산의료원의 경우 이미 외주화된 환자식 조리업무의 업체를 변경하면서 새로 위탁받은 업체인 풀무원(주)ECMD가 인력파견업체 유니토스를 통해 인력만 공급받아 운영하겠다고 하여 노동자들의 저항에 부딪혔던 사례도 있다. 이처럼 외주화는 주변 업무에 예외적으로 활용되는 것 같지만 핵심적인 업무에 확산되고, 외주화된 업무는 그 자체로 비정규직화를 재생산하여 고용형태는 더욱 복잡화되는 양상을 띤다.

[표 6] 동산병원 환자식당 외주화 사례



※ 출처: 박주영, 2010:53

실제 간접고용의 심화로 인한 노동조건 하락 사례는 KBS 방송차량 운전 노동자들의 사례에서도 잘 드러나는데, KBS의 보도, 제작, 중계 차 등 방송차량을 운전하는 노동자들은 방송차량서비스 소속의 노동자들이다. 방송차량서비스라는 회사는 KBS의 자회사인 KBS 비즈니스가 100%출자한 회사로 KBS의 손자회사에 해당한다. 파견으로 2년마다 해고되는 고용불안에 시달리는 것보다 고용이 안정된다는 이점은 수년간 임금 수준을 제자리에 머물게 했다. 그나마 KBS를 상대로 교섭을 하던 것도 2007년부터는 KBS가 권한을 자회사로 넘겨 원청과 직접 교섭도 어려운 상태가 되었다. 2005년 22일간의 전면파업을 감행했던 당시 노동자들의 임금은 월 93만원 수준이었다. 그러나 8년이 지난 2013년 4월 파업 과정에서 드러난 이 노동자들의 임금 수준은 월 95만원 남짓한 수준이었다. 2013년 39일간의 파업을 통해 노동조건을 개선하는 성과를 거두었지만, 원청이 자회사로 업무를 이관하고 또 다시 하청업체로 노동자 수급을 재하청하는 과정에서 노동권이 하락하는 것을 잘 보여주는 사례이다.⁵⁸⁾

(2) 최근 간접고용의 유형

58) 미디어스, 2013.3.22 참고, KBS 운송노동자, 휴일없이 일해도 최저임금 못받아

① 시설관리공단 또는 자회사 고용 방식의 검토

2011년 서울 노원구는 그동안 청소, 민원안내도우미 등 민간수탁기관을 통해 대행하던 업무를 산하 노원구시설관리공단 등을 통해 직접 채용해 관리하기로 하면서, 노원구는 2011년 1월 용역기간이 만료된 노원문화예술회관 시설관리, 청소 등 14명과 구청안내도우미 5명을 노원구시설관리공단을 통해 채용했고, 이후 구청 청사 청소를 맡았던 용역근로자 15명도 공단에 직접고용 하였다. 이외에 구민회관 청소 2명, 노원정보도서관 시설관리 등 10명, 월계문화정보도서관 경비 등 4명, 하계실버센터 요양보호사 등 32명, 공릉청소년문화정보센터 청소 등 3명, 노원평생교육원 시설관리 7명 등 6개 시설 총 58명을 공단 직접고용으로 전환할 것을 밝혔다.(김철 외, 2011:122)

그러나 노원구의 경우 공단을 통해 직접고용으로 전환하였으나, 우선 기간제로 채용하고 이후 다시 기간의 정함이 없는 계약으로 전환하는 방식을 취하였다. 최초에는 기간을 정한 계약을 체결하고 이를 갱신하는 방식으로 기간제법이 정한 2년이 되는 시점에 평가를 통해 정규직화 하는 구조인 것이다. 현재도 노원구 시설관리공단에서는 당시 공단 직고용화 했던 노동자들이 종사하는 것과 같거나 유사한 업무에 신규채용이 있을 시 9개월 정도의 계약기간을 정하여 기간제(일용직) 고용형태로 채용하고 있다.⁵⁹⁾

또한 당시 공단 직접고용으로 전환되었던 청소노동자들의 경우 전환 당시 약 15% 정도 인상된 158만 원 정도의 임금이 지급될 것이라고 이야기 되었으나, 기존 용역업체가 가져가던 수익을 그대로 노동자 임금에 반영했음에도 사전에 예정된 만큼의 임금 인상에는 미치지 못했고, 노원구, 성북

59) 서울서울특별시노원구시설관리공단 채용 공고 제2013-66호, 2013년 6월 17일

구 등에 생활임금제도가 도입된 2012년 말에야 임금이 20여만원 정도 인상된 135만 원 정도의 수준이 보장되었다.⁶⁰⁾

공사나 공단을 통해 직접 고용하는 경우가 노동계에서 간접고용 정규직화의 경로로 유의미하게 검토되기도 하였는데, 이는 공공부문의 경우 즉각적인 직접고용화가 어려울 경우 공사-공단화 방식이 또 하나의 방안이 될 수도 있고, 지자체 시설관리 공단 등을 통해 직영 운영할 경우 민간 위탁에 따른 지속적인 업체 변경에서의 고용불안을 해소할 수 있다는 이점이 있다고 보기 때문이다. 그리고 그 과정에서 민간에 위탁하는 경우보다 상당한 예산의 절감이 이루어지면서도 노동자 임금 수준이 오른다는 선전이 많다. 그러나 이 이면에는 열악한 간접고용 노동자들의 노동에 대한 저평가가 여전히 존재한다. 주변업무, 부수적 업무, 단순 업무라고 하여 가장 먼저 외주화되었던 업무들이 그 열악한 현실의 개선을 이유로 또한 먼저 직접고용 전환의 대상이 되지만, 그 과정에서 노동자들의 노동은 다시 한번 저평가된 가치를 그대로 이전 당하게 되는 것이다. 예산의 절감이라는 선전 뒤에는 이러한 외주화되었던 노동에 대한 저평가가 존재한다.

이처럼 공사를 통해 비정규직을 고용하는 경우 기존 다른 업무의 지자체 무기계약직이나 기간제 노동자들이 공사로 편재되어 간접고용화 될 우려가 존재한다. 지자체나 공공기관이 사용자라는 것을 분명히 하지 않으면 예산상의 이유로나 행정 효율성 등을 이유로 노동자들이 외부화 될 가능성은 상존하는 것이다. 또한 서울시는 2012년 청소노동자들을 중심으로 간접고용 노동자 직접고용 대책을 발표하였으나, 서울시 직접고용이 아닌 자회사 방식을 선택했다. 서울메트로와 도시철도공사의 경우 자회사를 설립하여 2013년 6월경부터 자회사 정규직으로 전환한다고 밝혔다. 그러나 자회사로의 고용은 노동자들에게는 결국 또 다른 용역회사로 소속을 옮기는

60) 여성신문, 2012.11.23. 참고, 생활임금 공공기관 첫 시행, 최저임금만으론 안 돼... 생활임금이 필요해!

것과 별반 다르지 않다. KTX 승무노동자들의 사례에서 보듯이 자회사 직접고용이라고 하더라도 노동조건은 지속적으로 악화되고 자회사에서 자회사로 고용이 계속 이전되는 불안정한 상태에 놓이게 되는 것이다.

도시철도공사의 경우 7개 용역업체에 직원 1천여명이 있는데, 2013년 4월 1일자로 자회사 소속으로 이전되기 직전까지 노동조건에 대한 정비조치 제대로 이루어지지 못했고, 자회사 대표나 간부자리에 각계 인사들이 몰려 북마전이라는 이야기도 나왔다. 이에 대해 노동자들은 ‘용역회사를 옮기는 것과 다름없다’, ‘급여 인상에 대해 기대했지만 10만원 정도라고 하고 상여나 휴가 등 복리후생은 언급도 없다’는 등의 회의를 보이기도 했다.⁶¹⁾

공공부문의 자회사는 사실상 용역제도의 변형이나 마찬가지로이다. 정규직 노동자에 대한 구조조정 과정에서 공공부문 노동자들은 정규직에서 공단 소속 또는 자회사 소속으로 신분이 변동되고, 이후 완전히 외주화되거나 민영화되는 경로를 밟는다. 공단이나 자회사 소속이 민간으로 위탁되는 것보다 지자체의 책임성을 강화한다고 보기에는 충분히 사용자 책임을 회피할 수 있는 구조이기에 노동권의 보장을 바라기는 어렵다. 대부분 자회사나 공단으로 간접고용 노동자들을 직접고용 할 때 개선되는 노동조건을 열거하지만 오히려 정부의 직접적인 통제하에 있는 원청인 공공기관이나 지자체가 비용절감을 의도할 경우 언제라도 노동조건이 개악되고 고용이 불안정해 질 수 있는 상태라는 점에서도 민간위탁과 큰 차이점이 없다. 결국 지자체에서 책임지고 고용하기 보다는 자회사나 공단 등으로 고용의 책임을 떠넘기고 있는 모양새이다.

공사 또는 공단의 직접고용 방식도 마찬가지이다. 우선적인 고용안정의 효과를 얻을 수 있다 하더라도, 언제든지 민간에의 재위탁이 가능하다는 점에서 여전히 간접고용 방식의 하나라고 보는 것이 타당하며, 이는 지자

61) 연합뉴스, 2013.3.25. 참고, 서울시 비정규직 정규직 전환 ‘우왕좌왕’

체 또는 공공기관의 직접고용으로 전환해 가는 하나의 단계로서 고려될 수 있을 지라도 이 자체가 해법이 될 수는 없다. 따라서 공공부문 비정규직 노동자들의 사용자는 시설관리공단이 아닌 지자체 또는 공공기관이라는 점을 분명히 하는 것이 우선이다.

② 사회적 기업 및 협동조합 방식

노무현 정부부터 시작된 사회적 기업 육성 정책은 2007년 사회적기업육성법을 제정한 이후 2009년까지 사회적 기업 창출을 중심으로 하여 진행되었다. 이명박 정부 들어서 2010년 지역별 특색에 맞는 사회적 기업을 육성한다는 명목으로 2010년 8월 ‘지역형 예비 사회적 기업 지정제’를 도입, 사회적 기업 운영을 고용노동부 중심에서 지자체로 확산할 수 있는 근거를 마련했다. 지역 사회의 사회서비스 수요를 충족하고 지역에 기반을 둔 일자리를 형성한다는 점에서 정부의 적극적인 지원이 있었으나 이는 사회서비스 영역의 시장화로 나아가기 위한 사전 포석임과 함께 공공성을 포장하기 위한 것이기도 했다. 그런 점에서 이명박 정부 하에서는 사회적 기업 확산을 위해 대기업의 참여가 매우 중요하게 고려되었다. 사회적 기업이라는 형태를 띠었지만 여전히 정부의 일자리 창출 사업의 맥락 안에 주되게 놓여 있었고, 사회서비스 공급이라는 목적은 저임금의 사회서비스 노동자를 공급하는 구조를 갖추면서 이를 시장화하는 과정이었다.

그런 가운데 소위 진보 진영에서도 기존 일자리 사업을 위탁받아온 단위들은 사회적 기업 형태로의 전환을 피하였는데, 이것이 노동력을 공급하는 영역일 경우 경쟁에서 살아남아야 하는 구조 안에서 일반 기업과 마찬가지로 저임금의 노동력을 공급해야 하는 사용자가 될 수밖에 없었다. 특히 이는 2010년 이명박 정부가 고용서비스 선진화 정책을 발표하며 노동력 공급사업을 시장으로 활성화하려는 적극적 정책이 시도되는 시기였기에

정부 정책을 뒷받침하는 흐름이 될 수 있다는 점에서 우려가 제기되기도 했다.

일례로 사회적 기업 ‘다자원’은 2010년 10월 원주시에서 만든 ‘사회적 기업 육성’에 관한 조례’에 따라 민간위탁에 진출한 생활폐기물 수집 · 운반 · 처리 민간위탁 사업에 진출한 사회적 기업이다. ‘다자원’은 진보정당의 당원과 시민사회단체 활동가들로 운영되었음에도 민간위탁 진출시 발생한 비용부담을 노동자들에게 떠넘겼고, 노동조합 활동 보장이나 노동조건 개선 요구에 대해 자본의 입장으로 대응했다. 교섭과정에서 사적조정인이 끌어낸 조정안을 노조가 수용했으나 다자원측은 거부하였고, 결국 노동조합은 파업투쟁이라는 선택을 할 수밖에 없었다. 중부지역일반노조로 조직된 이 노동자들의 투쟁은 노동기본권 쟁취, 임단협 쟁취 투쟁으로 시작되어 이후 원주시의 민간위탁 확산정책에 맞서는 투쟁으로 발전하였다. 민간위탁 폐지로까지 나아가지는 못하였지만, 다자원 투쟁은 최초로 사회적 기업에 대한 파업투쟁이었고, 지자체가 책임을 지지 않는 간접고용 · 민간위탁이라는 구조 하에서는 어떤 성격의 업체가 들어오든 노동권의 제대로 된 보장이 이루어질 수 없는 구조라는 것을 드러낸 투쟁이다.⁶²⁾

민간위탁이라는 구조를 유지한 채 업체 형태의 변형을 통해 공공성을 위장하는 방식은 최근 협동조합이라는 방식으로 파생되고 있다. 광주 광산구의 생활폐기물 처리 업무는 4개 업체에 의해 대행되고 있었는데, 이들 업체 가운데 사업주의 부정과 비리가 밝혀져 검찰에 기소가 되면서 해당 업체 소속 노동자들이 일자리를 잃을 위기에 처하였다. 노동자들은 당연히 해당 청소노동자들의 고용을 광산구가 책임지고 직접 고용할 것을 요구하였으나 광산구는 이를 거부했고, 그 과정 끝에 노동자들은 직접 협동조합

62) 중부일반노조, “원주 사회적기업 다자원에 맞선 중부일반노조 파업투쟁 결과보고”, “[성명]진보 정당 활동가들이 사회적 기업으로 지자체 청소업무 민간위탁 사업에 진출하는 것은 반노동자적 행위” 참고, 민주노총 원주시협의회 홈페이지. 중부일반노조, 2011.11.13. 2011년 전국노동자대회 특별호 메아리 참고

을 설립, 광산구는 협동조합 지원 조례를 제정함으로써 해당 협동조합과 업무 대행계약을 체결하였다.

이로 인해 협동조합이라는 노동자의 자주관리 방식이 간접고용의 또 다른 대안인 것처럼 회자되고 있지만 이것이 간접고용 문제의 해결방안이 되지는 못한다. 노동자들이 구성한 협동조합 역시 다른 업체들과 경쟁을 해야 하고, 조례를 통해 지자체는 협동조합의 서비스를 우선 구매 촉진하도록 노력할 의무를 지기는 하나 그뿐, 경쟁입찰 가운데 다시 위탁을 받을 수 있을지는 미지수다. 그런 점에서 광주지역일반노조 송광미화 · 클린광산협동조합 지회는 꾸준히 부정당업자의 처벌과 계약해지, 민간위탁 폐지, 광산구의 직접고용을 요구하고 있기도 하다.⁶³⁾

③ 정규직화의 왜곡으로써 직접고용

2012년 서울시에서는 비정규직 대책에 간접고용 노동자들을 포함, 청소노동자들에 대해 직영화하겠다는 내용을 발표했다.⁶⁴⁾ 그러나 오히려 그 과정에서 노동자들이 해고되는 처지에 처했다. 이 대책에 따라 2013년 3월 1일 서울시립대 청소노동자 63명이 직접고용으로 전환되었는데, 이는 2001년 시립대 청소업무가 외주화된 후 12년 만에 직접고용으로 다시 전환된 것이다.

그런데 직접 고용된 시립대 청소노동자들이 가장 큰 고용불안에 시달리고 있다. 70세가 넘어도 아무런 문제없이 일하고 있는 시립대 청소노동자들에게 정년 65세를 강제 적용하기 때문이다. 이로 인해 현재 시립대 청소노동자 63명 중 40%인 23명이 2014년 12월 말일로 집단해고 당할 위기에 놓였다. 시립대 청소노동자들은 적어도 70세까지만 일하게 해달라고 호소

63) 광주드림, 2013.4.19. 참고, 광주 광산구 생활폐기물 대행업체 벌금형

64) 서울시 보도자료, 2012.12.6. 서울시 간접고용 비정규직 6,231명, 직접고용 · 정규직화 추진

하고 있으나 서울시는 ‘정년은 현행 청소근로자의 통상 정년(65세), 고용보험 가입연령(65세 이하) 및 연금 수령시점(60세) 등을 연구용역을 통해 종합검토한 결과’라며 방침 변경 불가 입장을 고수하고 있다.⁶⁵⁾ 정규직화 시켜주는 대신 정규직의 규정을 적용받게 되니 정년이 짧아진다는 것이 노동자들의 직접고용 요구 자체를 왜곡시킨다. 고용안정을 위해 직접고용을 요구했으나, 오히려 그 직접고용 전환으로 인해 일자리를 잃게 된 것이다.

한국에서는 통상적으로 60세, 70세가 훨씬 넘는 고령의 노동자들이 청소노동에 종사하고 있다. 고령 노동자들이 사회보장의 혜택을 받지 못하고 일을 해야만 살아 갈 수 있는 현실도 문제가 있지만, 일하기를 원하는 노동자들에게 자존감을 느낄 수 있는 일자리와 조건을 보장하는 것이 사회의 역할이다. 그러나 서울시 대책에서는 청소노동자들의 임금을 약간 올려주는 대신 훨씬 이른 퇴직을 강요하고 있다. 정규직으로 전환되자마자 해고되는 노동자들이 발생하는 것이다.

그에 비해 인상되는 임금도 높지 않다. 기존 용역으로 일할 때보다는 상승되지만, 청소노동에 대해 한국 사회가 가지고 있는 낮은 가치의 노동, 저임금을 받아도 되는 노동이라는 인식으로 인해 여전히 생활임금에는 미치지 못하는 임금 수준을 제시하고 있는 것이다.

(3) 간접고용 구조 변화의 특성과 공공성의 관계

① 공공성의 왜곡과 사용자 책임의 회피

65) 장성기, 2013.9.6. “서울시립대 청소노동자의 고용 보장 방안” 서울시립대 청소노동자 고용보장 방안 마련을 위한 토론회 자료집. 박운기 서울시의원실. 서울시립대청소노동자의 노조탄압반대! 고용보장쟁취!를 위한 공동대책위원회.

공공부문 간접고용의 도입은 노동자 분할과 함께 업무를 분절시키기도 한다. 이는 협업이 필수적인 공적 서비스 영역, 예를 들어 병원에서의 돌봄노동이나 철도의 안전 관련 업무 등과 같이 업무가 완전히 분절될 수 없고 원하청간의 상시적인 협업이 필요한 노동의 경우에는 그 서비스의 제공 자체를 완전히 분할하여 제공한다는 것은 불가능하다. 하기에 불법과 건의 혐의를 벗기가 힘들고, 서비스 질의 보장을 위해서는 사실상 원청에 의해 직접 운영되어야 하는 업무이기도 하다. 그러나 간접고용으로 인한 인위적 노동과정의 분절은 해당 영역의 공공성 자체를 위협한다.

또한 협업이 반드시 필요치 않은 업무라 하더라도 간접고용 관계에서 끊임없이 발생하는 고용불안과 입찰 과정에서의 비리, 다단계 하도급에 의한 중간착취는 노동권을 위협하고 과도한 노동강도를 유발한다. 이는 또다시 서비스의 공공성을 위협하는 요소가 될 수밖에 없다.

그러한 위협을 감추기 위한 방편이 최근 공공부문 간접고용 유형의 최근 흐름인 사회적 기업이나 협동조합 등의 방식이다. 이는 일회적으로 보아 나온 고용의 질과 서비스를 제공하는 듯 보이지만 간접고용 구조 안에서 발생하는 근본적인 권리의 제약을 벗어나지 못하고, 특히 공공부문에 있어서는 중앙으로부터의 강력한 통제를 받는 원청이 다시 하청으로 그 부담을 넘길 수밖에 없는 구조로 고착화 되어 위탁이나 하청을 받는 주체가 누구인가와 무관하게 간접고용의 문제는 온존할 수밖에 없다.

공단 직접고용이나 자회사 방식 역시 마찬가지로 문제를 가진다. 그러면서 일면 지자체나 공공기관의 책임성을 강화하는 듯이 보이지만, 노동관계에서의 사용자 책임을 회피하는 구조는 일반적인 간접고용과 마찬가지로이다. 서울시에서 민간위탁으로 운영하는 다산콜센터 노동자들의 투쟁에 대해 서울시가 근로계약상 사용자가 아니기 때문에 업체와 노동자들 간에 해결할 수밖에 없다고 뒷짐을 진 것처럼, 고용관계에서의 책임에서는 늘 벗어나 있다.

② 노동자들의 노동조건 상승의 한계

사회적기업, 자회사, 공단 직접고용 등 어느 것도 노동자들의 정당한 노동조건을 보장하지는 못한다. 사회적 기업의 경우 민간위탁을 통해 입찰을 받는 민자기업과 동일한 입장이기에 당연하지만, 지자체의 비정규직 대책으로 이루어지는 자회사나 공단 직접고용 방식 역시 마찬가지이다. 그 과정에서 노동자들의 노동조건이 호전되고 예산이 감축되는 효과가 동시에 발생한다고 선전하며, 민간위탁으로 인해 많은 예산 낭비가 발생하고 있다는 것이 직접고용의 이유로 제기되기도 한다.

그러나 그만큼의 예산낭비는 곧 노동자들의 노동력이 그만큼 부당한 대가를 받아왔다는 것이며, 이를 그대로 노동자들에게 돌려주지 않고 다시 지자체 등의 예산 절감으로 돌린다는 것은 다시 또 다른 형태로 노동력에 대한 가치 절하가 발생한다는 것을 뜻한다. 또한 정부의 예산 감축도 노동자들의 노동조건 상승을 저해하는 요소로 상존한다. 하기에 간접고용의 구조를 그대로 유지하는 한 노동조건 상승이라는 것도 한계를 가질 수밖에 없으며, 그를 가로막는 진짜 사용자를 가리는 효과를 낼 뿐 아니라 노동의 가치 또한 투명하게 드러내지 못한다.

③ 정규직 개념 및 정규직화 요구의 왜곡

자본에게 얼마나 많은 이윤을 직접 안겨 주느냐와 무관하게 반드시 필요한 노동이라면 그만큼 존재의 가치를 인정받아야 한다. 그러나 용역으로 외주화되면서 청소, 경비 등 시설관리 노동의 가치는 급격히 저하되기 시작했고, 그에 더해 여성, 고령 노동자가 대부분이라는 이유까지 저임금을

합리화하는 논리로 작용했다. 그러한 인식은 청소노동자들을 직영으로 전환하는 가운데에도 그대로 작용해 노동자들의 임금은 여전히 저임금을 벗어나지 못한다. 더욱 심각한 것은 이것이 정년, 즉 고용기한의 문제와 연동되어 노동자들에게 선택을 강요하고 있다는 것이다. ‘정규직으로 짧게 일 할거나, 비정규직으로 길게 일 할거나’의 선택을 강요하고 정규직이 되면 마치 확일적으로 정해진 정년의 규정을 동일하게 적용받아야 하는 것처럼 논의를 이끈다.

그러나 비정규직의 정규직화는 기계적인 고용형태의 변화가 아닌 권리 확장이자 비정규직이라는 이유로 박탈당했던 권리의 회복 과정이다. 정규직 “시켜주면”, 다른 것은 노동자들이 양보해야 한다는 식으로 접근하는 논리는 마치 정규직이라는 것이 8시간 풀타임 노동을 해야 하고, 관리자의 업무 지시에 직접적으로 종속되어 시달리며, 이리저리 전환 배치가 되면 어쩔 수 없이 가야하지만 그런 대신 임금은 조금 더 받을 수 있는 것처럼 권리의 개념 자체를 왜곡시켜 버린다.

4) 소결

공공부문에서의 비정규직 사용은 점차 확대되고 있고, 이는 비정규직의 단순 확대를 넘어 고용형태를 더욱 복잡하게 하는 것으로 이어지고 있다. 특히 공공부문에서 새롭게 만들어지는 일자리는 비정규직 고용형태의 제도화 위에서 지속적으로 탈법적 고용형태 속에 노동자들을 위치지우며, 권리 박탈을 의도하고 있다.

이는 사회서비스 영역에서는 불안정한 노동의 특성이 기존의 특수고용 및 가사사용인의 노동자성 부정과 끊임없이 연관되며 고용관계 및 노동구조를 불안정하게 구조화하는 것으로 나타나고, 학교 비정규직의 경우에는 정부 정책에 따라 새로 만들어지는 일자리들이 학교 내에서 새로운 비정

규직 유형으로 계속 생겨나거나, 교육현장의 바깥으로 외부화된다. 그리고 고용서비스의 민간위탁은 이렇게 복잡해지는 고용관계 속에서 노동자들의 이동 자체를 이윤이 형성될 수 있는 시장으로 규정, 새로운 산업의 영역으로 시장을 형성해 가고자 한다. 그리고 이는 다시 노동자 고용의 불안정성을 고용관계 외부에서 뒷받침하여 안정적 노동관계와 노동조건 확보가 아닌 보다 유연한 고용과 이동을 통해 일자리 문제와 비정규직 문제를 은폐하는 효과를 의도한다.

공공부문 비정규직 대책 가운데 형성된 새로운 불안정 고용형태인 무기계약직은 고용형태를 더욱 복잡하게 만들었고, 이는 노동자의 인적 속성 및 직무, 시간 등으로 노동자들의 분할을 더욱 세분화하는 논리에 의해 다시 새로운 불안정성을 만들어 낸다. 다양한 정규직이 가능하다는 논리는 새롭게 생겨나는 비정규직 유형의 불안정성을 속이고, 안정된 일자리까지 유연한 것으로 만들어 버린다.

또한 공공부문에 심각한 간접고용 구조는 오히려 정부 대책 가운데 문제점이 해소되지 않고 오히려 합리적인 것으로 위장되며, 점점 더 간접화와 중층화를 심화시켜 가고 있다. 그나마 간접고용의 대책으로 제시되는 방안들은 정부의 사용자로서의 책임을 공단이나 자회사 등으로 떠넘기는 방식으로 구성되고 있다.

이렇게 최근 공공부문 비정규직의 활용 양상은 일면 일자리 대책의 성격과 비정규직 노동자 고용안정 대책의 성격을 띠면서 나타나는데, 이는 오히려 점점 더 비정규직 형태를 고착시키고 확산시키는 한편 복잡하게 만들고 있다. 그 가운데 권리로서의 본질을 상실케 하고 노동자간 파편화와 차등화를 심화시키고 있는 것이며, 더 나아가 다양한 정규직 논리까지 덧대어진 공공부문 고용형태의 복잡화는 전체 공공부문 노동의 유연화를 향해 나아가고 있다.

참고문헌

- 고용노동부. 2011. “공공부문 비정규직 고용개선 대책”, 2011. 11. 28.자 보도자료.
- 고용노동부. 2013a. “공공부문 상시·지속적 업무 비정규직 근로자, ‘15년까지 정규직(무기계약직)으로 전환”. 2013. 4. 9.자 보도자료.
- 고용노동부. 2013b. “공공부문 비정규직 6만5천여명 2015년까지 정규직(무기계약직) 전환”. 2013. 9. 5.자 보도자료.
- 공공기관 비정규직 대책추진위원회. 2007. “공공부문 비정규직 종합대책 - 무기계약 전환, 외주화 개선 및 차별시정 계획”, 2007. 6. 26.자 보도자료.
- 공공기관 비정규직 대책추진위원회. 2008. “08년 공공기관 기간제 근로자의 무기계약 전환계획”. 2008. 7.
- 공공운수노조 · 연맹. 2012.6. “인천공항공사 민간위탁 노동자 실태와 직접고용 정규직화 방안 연구보고서”
- 관계부처 합동. 2011. “공공부문 비정규직 고용개선 대책”. 2011. 11. 28.자 보도자료.
- 관계부처 합동. 2013. “고용률 70% 로드맵”. 2013. 6. 4.
- 광주드림. 2013.4.19. “광주 광산구 생활폐기물 대행업체 벌금형”
- 기획예산처. 2000. “공기업 외주위탁 확대대상 발표”. 2000. 5.
- 기획예산처. 2001a. “정부산하기관 구조조정 지침”. 2001. 1. 31.자 보도자료.
- 기획예산처. 2001b. “정부산하기관 경영혁신계획 검토기준”.
- 기획재정부 공공정책국. “공공기관 비정규직 정규직(무기계약직) 전환 가이드라인 (안)”, 2012. 8.
- 기획재정부. 2003. “공기업 경영혁신 추진지침”.
- 기획재정부. 2013. “공공기관 합리화 정책 방향”, 2013. 7. 8. 보도자료.
- 김철 외. 2011. 3. “지방자치단체 민간위탁 규제를 위한 법제도 개선 방안 : 환경미화 업무 사례를 중심으로” 공공운수노조. 사회공공연구소
- 김철. 2013. “공공기관 합리화 정책방향의 쟁점과 과제”, 공공기관을 국민의 품으로 의정포럼, ‘박근혜정부의 공공기관 합리화정책을 논한다’ 토론회자료집, 2013. 7. 18.
- 김태현. 2001. “공공부문 노동운동의 현황과 발전방향”. 월간 노동사회 제54호. 한국노동사회연구소.

- 김현미의원실. 2013. “공공기관 비정규직 정규직(무기계약직) 전환 가이드라인 관련 질의사항”, 기획재정부 국회제출자료.
- 노동부, 2009.5.8. “고용지원 분야 「서비스산업 선진화 방안」 ”
- 매일노동뉴스. 2013. ‘정부 시간선택제 일자리확대에 노동계 묻지마 할당 반발’, 2013. 10. 1.자 기사
- 미디어스. 2013.3.22. “KBS 운송노동자, 휴일없이 일해도 최저임금 못받아”
- 박은희 외. 2010. “공직사회 유연근무제 도입 대응방안 연구” 전국공무원노동조합
- 박주영 외. 2010. “법을 통해 들여다보는 노동자 투쟁의 역사와 비정규직” 전국불안정노동철폐연대 법률위원회
- 박주영. 2010. “일하는 사람이 알아야 할 ‘고용서비스 선진화 정책’의 진실” 민주노총 파견철폐대책회의
- 박주영. 2010. “퍼플잡 창출 확산 추진정책방향 및 대응방안”, 전국불안정노동철폐연대 월례토론회, 2010. 4. 21.자
- 박주영. 2013. “공공부문 비정규직 정부대책의 한계를 넘어 올바른 대책 마련을 위하여”. 공공부담 비정규직 대책 올바른 방향 모색을 위한 국회 토론회 자료집. 국회 복지노동포럼. 2013. 7. 15.
- 박주영외3. 2011. “공공부문 비정규직 문제해결을 위한 정책보고서”, 공공운수노조·공공운수연맹 연구용역보고서.
- 비정규직 없는 세상만들기 네트워크 등. 2010.8. “2010 간접고용 실태조사 결과 보고서”
- 새누리당 비상대책위원회. 2012. “비정규직 근원적 문제 뿌리뽑는다”, 2012. 2. 7. 자 보도자료.
- 선지연. 2001. “사업장을 통해서 본 공공부문 구조조정과 현장통제”. 한국노동사회연구소.
- 신철. 2010.1 “인천국제공항 비정규직 현황 및 현안 쟁점” 전국불안정노동철폐연대 법률위원회 워크샵 발표문
- 엄진령. 2010.9. “직업안정법 전부개정법률(안)의 문제점 검토 및 고용서비스선진화 정책의 본질” 질라라비 통권 90호
- 여성신문. 2012.11.23. “생활임금 공공기관 첫 시행, 최저임금만으론 안 돼... 생활임금이 필요해!”
- 연합뉴스. 2013.3.25. “서울시 비정규직 정규직 전환 ‘우왕좌왕’”
- 은수미의원실. 2013. “공공기관 시간제 일자리 증언대회” 별첨자료3, 2013. 6. 27.

자

- 이남신 외. 2010.10. “민간노동력 중개기구의 수수료 및 노동실태와 개선 방안” 국회의원 홍희덕 의원실
- 이시정. 2013.2. “학교비정규직 고용불안의 원인과 특징” 학교비정규직 고용불안 해결을 위한 긴급토론회 자료집. 학교비정규직 연대회의 등
- 일본 후생노동성. 多様な形態による正社員導入ポイント
- 일본 후생노동성. 第9回「多様な形態による正社員」に関する研究会, 平成24年3月28日共用第9會議室「多様な形態による正社員」に関する研究会報告書
- 장성기. 2013.9.6. “서울시립대 청소노동자의 고용 보장 방안” 서울시립대 청소노동자 고용보장 방안 마련을 위한 토론회 자료집. 박운기 서울시의원실. 서울시립대청소노동자의 노조탄압반대!고용보장쟁취!를 위한 공동대책위원회.
- 조경배외7. 2008. “중앙·지방·학교행정기관 무기계약직 노동자의 근로관계”, 국가인권위원회 무기계약직 근로자 노동인권상황 실태조사 보고서. 전국불안정노동철폐연대.
- 행정자치부. 1998. “자치단체사무의 민간위탁 추진지침”. 1998. 12.
- 행정자치부. 2003. “민간위탁 현황”. 2003. 9.

V. 결론

공공부문 비정규직 투쟁과 조직화는 정부의 공공부문 구조조정에 저항하는 투쟁이었으며, 사유화의 전단계로서 외주화에 맞서온 힘이었다. 이 투쟁은 대부분 정부의 구조조정 정책으로 인해 촉발되고 제한되었지만 정부 정책을 변화시키고 때로는 대책을 강제하기도 했다. 그리고 때로는 정부 정책이라는 큰 벽을 뛰어넘지 못해 우회로를 설정하기도 했다. 예를 들어 외주화나 민간위탁 반대투쟁의 경우 정규직화가 아닌 무기계약직으로의 전환을 고려하거나, 직접고용이 아닌 공단이나 자회사의 직접고용을 상정하는 방식이다. 그런데 정부는 이 우회로를 일상적 과정으로 만들어버리고 고용형태를 복잡하게 하거나 노동자들을 위계화하는 데 활용하였다. 무기계약직이나 공단·자회사 방식의 직접고용의 경우 노동자들의 고용불안과 차별은 여전한데, 다른 비정규직 고용형태와는 차별성이 생기면서 공공부문 노동자 전체의 단결력이 훼손되는 것이다. 공공부문 노동자들의 위계화와 분할을 넘어 비정규직만이 아니라 공공부문 노동자 전체의 고용안정과 공공성을 지키는 투쟁을 시작해야 한다.

1. 공공부문 비정규직 투쟁과제

1) 투쟁 로드맵 필요

정부는 공공부문 사유화와 경영효율성 확보라는 목표 아래 구조조정전략을 세우고, 그 결과로 공공부문 노동자들의 고용구조를 복잡하게 만들며, 내부의 위계와 경쟁을 강화했다. 정부의 구조조정 정책이 매우 전략적이었던 데 비해 공공운수노조·연맹의 대응은 의식적이고 전략적이지 못했다. 구조조정의 결과로 인한 고통 때문에 벌어졌던 비정규직 노동자들의 투쟁은 매우 자생적일 수밖에 없었고, 그나마 이 투쟁도 정규직의 구조조정 투쟁과 연계되지 못했다. 공공운수노조·연맹의 전략조직화는 매우 목적의식적으로 시작되었지만, 공공부문에서 비정규직 노동자들의 장기적 투쟁 전망을 그리면서 조직화가 진행되기보다는, 의지를 갖고 있는 주체들과 정세적인 폭발력 때문에 그 때 그 때 조직대상이 결정되는 경우가 많았다. 이제는 조직과 투쟁에서 전망이 필요하다.

(1) 공공부문 고용형태에 대한 장기전략

정부에서는 2007년 이후 공공부문의 고용형태를 큰 틀에서 제도화했고 노동자들의 투쟁이나 혹은 정부의 필요에 따라 세부적인 조정을 하고 있다. 공공고용정책의 기본틀은 정규직 인원을 줄이고 비정규직을 다양하게 늘려서 외주화와 사유화를 가능하게 하는 것이다. 우선 정규직 인원 축소는 정부의 구조조정 정책에서 일관되게 추진된 것이다. 그렇게 줄어든 정규직 일자리는 다양한 형태의 비정규직으로 채워진다. 상시적이고 핵심적인 업무에는 무기계약직을 활용한다. 그러나 처음부터 무기계약직을 채용하는 것이 아니라 기간제를 우선 채용한 후 무기계약 대상자를 선별한다. 그리고 소위 ‘비핵심업무’는 대다수 외주로 전환시킨다. 최근에는 ‘고용율 70%’라는 목표 달성을 위해 단시간노동자도 확대하고 있다. 또한 총인건비제도와 각종 경영평가제도 등 예산에 대한 중앙통제를 통해 공공기관과 지자체들이 비정규직을 양산하도록 유도한다.

이러한 공공부문 고용정책의 방향을 어떻게 바꿔나갈 것인지에 대해서 공공운수노조·연맹 차원에서 전망이 공유되어야 하며, 비정규노동자들의 조직과 투쟁은 그런 전망을 현실화하기 위한 힘을 축적하는 과정이어야 한다.

지금 당장 정규직과의 격차를 줄이고 공공부문에서 일하는 모든 노동자들을 정규직으로 전환하는 것은 쉽지 않을 것이다. 그렇기 때문에 큰 방향에 대한 합의가 필요하다. 큰 방향이란 “공무원을 늘리고, 비정규직 확대를 멈추는 것”이다. 정규직 수의 축소, 비정규직 확대라는 현재의 추세를 멈추고 정규직 인원을 늘려나가는 투쟁을 시작해야 한다. 경제위기의 시대, 청년실업 문제의 해결을 위해서도, 그리고 지나치게 인원이 줄어서 공공서비스가 축소되고 공적영역이 민간영역으로 전환되는 것을 멈추도록 하기 위해서도 공공부문에서 정규직 인원 확대 요구는 매우 중요하다. 또한 더 이상 비정규직이 늘어나지 않게 해야 한다. 무기계약 전환이라는 이름으로 별도 직제의 비정규직을 만들어내거나 혹은 외주화와 민간위탁을 하는 것, 그리고 단시간 노동자를 늘리는 것을 당장 멈추게 하는 투쟁을 시작해야 한다.

그런 방향성 속에서 “현재 일하고 있는 비정규직”을 어떻게 단계적으로 정규직화 할 것인지 대안을 마련해야 한다. 과거의 차별을 완전히 보상하는 정규직 전환은 현재 노동자들의 힘으로는 쉽지 않은 일이다. 그렇다면 미래에 차별이 계속 발생하지 않도록 해야 한다. 현재 학교비정규직 노동자들은 ‘교육공무직’을 요구하고 있다. 공무원은 아니지만 공공의 사무를 담당하는 노동자이므로 그에 적합한 명칭과 직제를 만들고 정규직으로 고용하라는 것이다. 이런 ‘공무직’ 신설도 하나의 방안일 수 있다.

그런데 이미 공공부문에는 차별과 위계가 일상화되어 있기 때문에 ‘공무직’을 신설하여 정규직화를 하더라도 어떤 직제와 임금체계를 가져야 할 것인가는 논란이 많을 수밖에 없다. 여기에서 중요한 것은 직제를 복잡하

게 만들고 위계화하는 것은 언제나 기업이나 정부가 원하는 바였다는 점이다. 노동자들은 단일한 직제를 만들기 위해서 지난하게 투쟁해왔다. 정부가 비정규직을 만들고, 하는 일에 따라서 고용형태를 분리해온 것은 차별과 위계를 정당화하고 노동자들의 단결을 가로막기 위한 것이었다. 그렇기 때문에 정규직과의 단일 직제를 원칙으로 해야 한다. 하지만 이를 개별 공공기관이나 지자체에서 현실화하기는 쉽지 않다. 그렇기 때문에 현실적으로 직제의 위계를 일부 수용하더라도, 내부 차별을 무너뜨리기 위한 지난한 노력이 필요하며, 그것이 현실화될 때까지 공공고용정책에 관한 투쟁은 진행형이어야 한다.

정규직을 늘리고 비정규직을 줄여가는 방향에서, 현재 일하는 비정규직 노동자들을 단계적으로 정규직화하고, 정규직과의 차별을 계속 줄여나가는 방안은 단지 비정규직 노동자들만을 위한 것이 아니라, 갈수록 인원이 축소되고 공공성이 훼손되는 공공부문의 가치를 되살리기 위한 대안이기도 하다. 공공부문의 사유화를 막고 공공성을 유지하기 위해서 공공부문 전체 노동자들의 단결이 가능하도록, 공공고용정책의 전망을 공유하자.

(2) 개별 투쟁의 의미 재구성

그동안 비정규직 투쟁은 개별 사안으로 다뤄지고, 그 투쟁이 공공부문 정책이나 비정규직 대안에 미치는 영향이 충분히 이야기되지 못했다. 예를 들어 한국통신계약직의 경우 그 투쟁을 통해서 공공부문의 사유화 정책이 한꺼번에 밀어닥치는 것이 아님을 보여주었다. 비정규직→여성정규직→남성 정규직의 형태로 순차적인 해고와 구조조정이 진행되면서 내부를 분열하여 공공대응을 못하게 하고, 결과적으로 사유화를 완성시키는 방식인 것이다. 그런데 이러한 교훈과 경험이 공공부문 사유화 투쟁 과정에서 충분히 공유되지 못하고 있다.

아무리 작은 사업장이라도 그 투쟁은 공공부문 구조조정에서 발생하는 문제들을 보여주고 있다. 원자력연구소의 투쟁은 그동안 공공기관들이 노동자들을 기간제 혹은 파견제로 돌려쓰기를 해왔고, 불법파견이 인정되자 정규직 전환이 아니라 무기계약직이라는 기만적인 형태로 ‘직접고용’을 하려고 한다는 것을 보여준다. 국민체육진흥공단의 경우에도 무기계약으로 전환하더라도 결국 고용이 불안정하다는 것을 보여준다. 사측에서 인사고과를 빌미로 하여 노동자들을 해고했고 이것이 법원에서 정당화되었기 때문이다. 이 투쟁들은 정부에서 확산시키고 있는 무기계약직의 문제를 가장 적나라하게 보여주는 셈이다.

투쟁사업장의 문제가 개별사업장의 문제로 간주되면 투쟁은 담당자의 몫이 되어버리고, 그 투쟁의 결과가 미칠 영향보다는 당장의 고용안정이나 노동조건 개선에 더 힘을 쏟게 된다. 그러면서 정부의 왜곡된 정책이 현장에 정착되는 것이다. 그러므로 그 사업장의 문제가 공공부문 일반의 문제이며 구조적인 문제라는 점을 드러내고, 투쟁의 방향에 대해서 공공운수노조·연맹이 함께 토론해야 한다. 특히 투쟁의 승리는 매우 소중한 경험이 된다. 공공부문 비정규직의 투쟁은 정부 정책에 저항하는 것이기 때문에 한 사업장에서 문제를 해결하면 이것이 전형이 되어서, 비슷한 유형의 비정규직 노동자들이 투쟁할 수 있는 조건을 마련하게 되고, 비슷한 유형의 탄압을 막고 정부 정책의 변화를 촉구하는 싸움으로 발전할 수 있다. 그렇기 때문에 공공부문의 비정규직 투쟁의 의미를 재구성하고 이 투쟁을 전체 투쟁과 연관시키면서 싸움에서 승리할 수 있도록 힘을 기울여야 한다.

(3) 공공부문 투쟁을 총괄하는 컨트롤타워 구성

인천공항의 간접고용 노동자 조직사업은 인천공항 노동자 전체를 아우르는 투쟁의 전망을 제공했다. 연구프로젝트를 통해 인천공항의 간접고용을

해결하는 길은 ‘정규직화’라는 점을 분명하게 했다. 이전에는 ‘공단화’라는 우회로를 설정한 바 있으나, 실증적인 분석을 통해서 직접적인 정규직화가 현실 가능한 대안이라는 점을 밝힌 것이다. 인천공항 노동자들의 투쟁은 이후 공공부문 간접고용 투쟁에서 매우 중요한 시금석이 될 수 있기 때문에 이 투쟁을 인천공항만의 투쟁이 아니라, 공공운수노조·연맹의 과제로 놓고, 이 투쟁의 경험을 전조직적으로 환류해야 한다. 또한 간접고용 단위들이 같이 모여서 힘을 발휘할 수 있도록 하며, 이 투쟁을 계기로 공공부문에서의 외주화와 간접고용 문제를 사회화하기 위한 기획을 만드는 등 하나의 투쟁을 입체적으로 배치해야 한다. 그럴 때 그 투쟁의 승리가 공공부문 구조조정에 대응하는 기틀이 될 수 있다.

이처럼 하나의 투쟁에서 정책사업을 통해 투쟁방향을 명확하게 하고, 사회 여론을 형성하며, 이 투쟁의 방향을 전체 공공부문 고용정책에 대한 투쟁으로 일치시키는 역할을 하는 단위가 필요하다. 이 단위는 개별투쟁을 하나의 투쟁으로 연계하고 정부의 법과 제도, 그리고 정책을 변화시켜나가는 힘으로 만들어나가는 기획을 세워야 한다. 즉 공공부문 비정규직 투쟁 전체를 총괄하는 컨트롤타워가 되어야 하는 것이다. 그런데 지금은 공공부문 비정규직 투쟁을 담당하는 곳도 제각각이고, 각 투쟁이 서로 연계되고, 집중되는 흐름이 없다. 그러다보니 비정규직 투쟁에서는 정책연구를 통한 제도화로의 연계, 사회 여론화사업 등의 역량배치가 어려워지는 것이다.

2013년에 ‘공공부문 비정규연대회의’가 출범했고 10만명 가량의 공공부문 비정규직 노동자들이 상급단체의 차이를 뛰어넘어 함께하고 있다. 지금 이 단위가 공공부문 각 비정규투쟁의 상황과 정보를 집중하고 있다. 하지만 ‘공공부문 비정규연대회의’는 아직 한시적인 대응체이고, 각 단위사업장의 요구를 하나로 묶는 전선으로 확대발전하지는 못했다. ‘공공부문 비정규연대회의’를 통해서 공공부문 비정규 사안에 대한 전체적인 정보를 소통하더라도 여기에서 그치지 않고 공동투쟁을 만들어내며, 필요할 때 대정부 전

선을 형성하면서 공공부문 비정규직 투쟁의 방향을 제시할 수 있도록 정책역량과 조직역량을 강화해야 한다. 그리고 공공부문 비정규직 투쟁의 의미를 확장하는 여론사업도 이루어져야 한다. 그럴 때 ‘공공부문 비정규연대회의’가 명실상부한 공공부문 비정규직 투쟁의 컨트롤타워가 될 수 있다.

2) 분할된 노동자간 동질성 확보를 위한 조직전략

(1) 공공부문 고용구조 복잡화의 함의

공공부문의 상시적 구조조정과 함께 비정규직은 지속적으로 확대되어 왔다. 정원과 예산 통제를 골자로 하는 구조조정 시스템은 이에 포함되지 않는 비정규직을 양산했고, 공공부문에 광범위하게 확대된 비정규직의 문제를 해결하기 위해 정부 차원의 비정규직 대책이 시행되었으나, 비정규직 사용을 제어하는 구조가 아닌 업무를 분할하여 비정규직 사용을 합리화하고, 외주화를 강화하는 정책이었을 뿐이었다.

비정규직 대책 가운데 무기계약직 고용형태가 최소한 고용불안정의 문제를 해결할 것이라는 기대도 있으나, 고용불안정의 문제는 여전히 온존하였고, 또한 무기계약직은 차별시정 대상에서조차 제외되어 차별이 더욱 굳어지는 결과를 낳았다. 뿐만 아니라 무기계약직의 등장으로 인해 노동자간 위계는 심화되었고, 무기계약직 전환 이후에도 비정규직의 사용은 지속되어, 2년이 되기 전에 노동자들을 해고하고 다른 비정규직 노동자로 교체 사용하는 구조 위에 무기계약직이라는 고용형태가 덧대어 지면서 고용구조는 더 왜곡되어 버린 것이다.

게다가 경제위기를 극복하기 위한 정부의 정책은 저임금 비정규직 일자리를 양산하는 것으로 집중되었는데, 새롭게 형성되는 일자리는 기존에 제

도화된 비정규직 고용형태에 얽혀져서 더욱 불안정한 일자리로 구축되었고, 적극적으로 노동권이 배제되는 영역으로 나아가고 있다.

이렇게 복잡해진 고용구조는 정부의 통일적인 인력, 예산관리 방향과 충돌하고, 이 충돌의 결과는 인력과 예산에 대한 중앙통제적 관리 구조에 포섭되는 노동자와 그렇지 않은 노동자의 분할이다. 그리고 관리 구조에 포섭되지 못한 비정규직 노동자들을 여전히 저 너머에 남겨진 채 몇 명이 어떤 노동조건으로 일하는지도 제대로 추산되지 못한 채 존재하고 있다.

이러한 노동자 분할은 정부 정책에 대한 대응 형성을 어렵게 한다. 중앙행정기관에서 다양한 직제를 일반직으로 통합하고, 학교 행정기관에서 정책적으로 직종을 통합하는 것과는 별개로 노동자들의 고용형태 자체는 점차 더 세분화되고 동일한 기반을 상실해 가고 있다. 규정상으로 무기계약직과 기간제 노동자는 총액인건비 범위에 포함되지만 현실에서는 그렇지 못하고, 총액인건비제도의 한계를 인식하는 노동자들은 총액인건비와 별도의 정원, 인건비 구조를 요구한다. 총액인건비 제도 폐지를 위한 투쟁은 여기서 한번 분할된다. 또 무기계약직이 된 노동자들은 교체 사용되는 비정규직 노동자의 해고에 둔감해진다. 그에 민감하게 대응하는 순간 해결하기 어려운 비정규직 투쟁을 함께 안아야 할 뿐만 아니라 고용과 예산 확보를 위한 투쟁으로 나아가지 못하면 스스로의 노동조건을 양보할 수밖에 없는 구조 안에서 둔감해 질 수밖에 없는 것이다. 간접고용의 직접고용 역시 그런 점에서 마찬가지로 문제를 낳는다. 즉 공공부문의 복잡해진 고용구조는 노동자들의 대응을 분리한 채 정부의 일원적 통제와 함께 그 통제 범위 밖에 무수한 비정규직 인력의 유연한 활용을 노동자 스스로 용인하게 만드는 주요한 원인이 된다.

(2) 비정규직 고용형태별 조직구조의 한계

지금까지 공공부문에서 비정규직 노동자들의 조직화와 투쟁에 열심히 나선 정규직 노동조합들이 있었다. 병원 사업장을 조직하고 있는 의료연대 노동자들은 기간제 노동자들의 해고 문제에 함께 대응했고, 외주화를 막아내기 위한 투쟁에서 성과를 거두기도 했다. 이는 정규직과 비정규직의 공동투쟁의 중요성이 10여년간의 비정규직 투쟁 과정에서 교육되고 실천되는 가운데 형성된 성과이다. 하지만 정작 비정규직 노동자들의 조직과 투쟁에서는 동일한 인식의 형성이 미미했다. 그래서 무기계약직 노동자들은 무기계약직만으로 노동조합을 구성하고, 기간제 노동자들은 기간제 노동자들만으로, 또 간접고용 노동자들은 그들대로 노동조합을 구성해 왔던 것이 비정규직 조직의 일반적인 과정이었다. 정규직 노동자들이 노조를 만들고자 할 때는 사업장 내의 비정규직 노동자들을 함께 조직하도록 교육해 왔지만, 비정규직 노동자들이 노동조합을 조직할 때는 다른 비정규직 노동자와 함께 하도록 하는 노력을 얼마나 기울여 왔는가를 되묻지 않을 수 없다.

지금까지 무기계약화 되었던 노동자들은 일용직, 임시직 등의 이름으로 입사하였으나 당연히 정규직이 될 것으로 기대했던 노동자들이었다. 공공부문에 상시 구조조정 체계가 자리잡고 정규직화 혹은 공무원화의 길이 폐쇄되면서 비정규직으로 남아있었던 것이고, 그런 이들에게 무기계약직화는 당연한 권리 확인의 과정이다. 하지만 비정규직이 완전히 제도화 된 이후에는 노동자들의 인식 자체가 달라지기 시작한다. 2004년, 2006년 대책 이후 비정규직법이 제정되고 기간제 사용이 일반화되면서 정규직화 혹은 무기계약화는 비정규직 노동자들에게도 당연한 경로로 인식되지는 않고 있는 것이다. 각종 규정이나 운영 방침에 따라 당연히 기간제로 진입하여 일정 기간을 거쳐 평가 후 무기계약직으로 전환하는 구조, 그리고 기간제 고용이 당연히 계약기간이 끝나면 종료되는 것을 전제한다는 인식은 기간제 노동의 일상적 교체 사용에 대한 적극적인 문제제기를 가로막는 요소

가 된다.

그런 가운데 비정규직 조직화에 있어서 고용형태별 조직화 구조는 이해 관계를 대립시키는 정부 정책에 제대로 대응하기 어렵게 만든다. 정부의 공공부문 인력관리 구조는 강력한 통제의 외부에 광범위한 유연한 인력 활용의 길을 열어주는 구조이고, 그 구조를 유지하는 핵심이 되고 있는 정원 통제, 평가와 경쟁을 통한 예산 통제는 다시 노동자들을 예산에 따라 고용형태에 따라 분할하여 구조화하고 있기 때문이다.

(3) 공공부문 고용구조 변화에 대응하기 위한 조직 전략

비정규직 내부의 연대성을 확보하고 정부 정책에 제대로 맞서는 투쟁으로 확장해 나가기 위한 조직과 투쟁의 형성이 적극 제기될 필요가 있다. 지금까지 정부를 상대로 한 공공부문 노동자들의 투쟁은 양대노총 연대 투쟁, 공공기관 노동자들의 연대투쟁, 무기계약직 문제를 중심으로 한 무기계약직 노동자들의 연대 구조, 학교 비정규직 연대회의와 같은 업종별 노동자들의 노조 간 연대 구조 등으로 이루어져 왔다. 영역별 요구는 공동 요구로 만들어지고 투쟁으로 형성되지만 일상적인 해고가 벌어지고 있는 하위구조까지를 연계하는 전반적인 권리 확보를 위한 투쟁은 쉽게 형성되지 못하였다. 복잡한 고용구조의 하위에 있는 노동자들의 요구를 함께 할 수 있는 공동의 요구와 투쟁 조직이 필요하고, 이는 비정규직 문제를 전체 노동자가 함께 하기 위해 공을 들였던 것처럼 교육과 선전에 많은 노력을 들여야 가능하다.

조직화에 있어 하나의 노동조합으로 조직하는 것은 분할된 노동자간 동질성을 확보하기 위한 물리적 조건의 확보라는 점에서 필요하다. 함께 조합원으로 만나는 것은 기본적으로 모든 성원의 요구를 전체 조직의 요구로 만드는 과정을 강제하고 그 과정은 노동조합의 요구와 투쟁의 폭을 확

대하는 것으로 나아갈 수 있다. 예를 들어, 각 정부부처의 무기계약직 노동자들은 무기계약 노동자들만으로 노동조합을 구성하고 있는데, 무기계약직의 처우 개선은 차별의 해소라는 점에서 중요하지만 거꾸로 기간제 노동자에 대한 차별을 묵인하는 과정이 된다. 최근 일부 부처에서는 기간제 노동자의 처우보다 무기계약직의 처우를 하향시키고 업무 권한을 박탈하는 사례도 발생하고 있다. 직무의 중요도, 고용형태의 차이라는 요인이 복합적으로 작용하여 발생하는 이 차별에 대항하기 위해서는 무기계약직, 기간제를 포괄하는 공동의 요구와 투쟁이 필요하다.

또 그렇게 조직형태의 확장 및 통합으로까지 나아가지 못한다고 하더라도 구체 요구를 중심으로 다양한 고용형태의 노동자들의 투쟁을 네트워크 할 수 있어야 한다. 예를 들어 “총액인건비 대응 투쟁은 정규직의 사안이고, 그에 포함되지 않는 비정규직은 다른 방식의 인건비 확보”라는 방식으로 우회하기 보다는 “총액인건비 폐지”라는 과제를 가지고 정규직부터 무기계약직, 기간제, 간접고용 노동자들까지 자신들의 노동조건 확보를 위한 각각의 구체 과제를 제출하며 함께 투쟁전선을 형성하는 것도 가능할 것이다.

일례로 국가인권위원회 무기계약직 노동자들은 기간제 노동자들과 함께 노동조합을 결성하였다. 2013년 3월 공공부문 비정규직의 무기계약 전환 가운데 국가인권위원회에서도 기간제 노동자들을 2년이 되기 전에 무기계약직으로 전환하겠다고 하였었다. 그러나 비용 부담을 이유로 기간제 노동자들을 무기계약직으로 전환하는 대신, 장기근속 무기계약직의 임금을 삭감하려고 했다. 이에 반발한 노동자들이 함께 노동조합을 결성하여 인권위원회 측과 단체교섭을 진행하고 있다. 기간제와 무기계약직 노동자들이 함께 할 수 있었던 배경에는 비정규직 노동자들에 대한 차별과, 무기계약직으로 전환 되더라도 열악한 수준의 처우가 나아지지 않는다는 문제점에 대한 공감기가 있었고, 전체 노동자들의 처우에 대한 개선 대책이 필요하다는 것

에 의견이 모였기 때문이었다.

2013년 3월에 국가기관 기간제들을 무기계약으로 전환하겠다는 것이 대통령 공약이기도 했었고, 인권위원회에서도 기간제로 두는 것이 부담이 상당했던 것 같다. 우리의 업무는 인권위원회의 주요 업무다. 상담은 다 우리가 받고, 지속적 상시적인 업무이다. 그런데도 정규직으로 고용하지 않고, 꼭 2년 동안 기간제를 사용하고 전환하는 방식이었다. 올해 3월에는 2년 되기 전에도 무기계약으로 전환하겠다고 하며, 대신 비용 부담이 생기니까 기존 무기계약직 임금을 삭감하는 방식으로 한다고 했다. 그렇지 않아도 처우가 열악한데. 예산이 어렵다면 장기 계획이라도 제출해 달라고 했으나 안 되니까 노조 결성을 하게 된 것이다.

기간제 노동자들과 함께 할 수 있었던 것은 -기간제와 무기계약직이 의식적으로 함께 해야 한다기보다는- 무기계약직이 되더라도 여전히 열악한 처우와 낮은 노동조건들에 대한 공감대가 형성되었기 때문이다. 그래서 시작부터 같이 하게 된 것이다. 기간제의 앞날이 무기계약직인데, 그 처우가 너무 열악하니까. 기간제 노동자들이 무기계약직으로 전환하면 일부 임금 상승은 있다. 우리가 화가 났던 것은 전체적인 처우 개선이 이루어져야 하는데, 기간제의 무기계약 전환을 이유로 장기근속자의 임금을 삭감하는 방식으로 하려고 했기 때문이다. 내부적으로도 갈등이 있을만한 문제고, 인권위원회 측은 그렇게 우리의 분열을 조장하려고 했었다. 하지만 무기계약직의 열악한 처우에 대해 공감대가 깊었고, 그에 맞서서 노조를 만든 것이기 때문에 당연히 함께 한 것이다.

- 공공노조 서경지부 국가인권위분회장 정미현 인터뷰

지금까지 큰 틀에서 정규직 비정규직의 공동투쟁을 위해 노력해 왔다면 고용형태의 복잡화에 대응하여 평등을 회복하기 위한 과정은 더 세분화된 영역에서까지 동질성 확보를 위한 다양한 노력을 기울여야 한다. 학교 비정규직 노동자들의 경우 어느 곳보다 다양한 비정규직 유형이 존재하고 직제와 직무 구조도 복잡하다. 하지만 노동조합을 조직하는데 있어 큰 틀의 업종 조직이라는 것 외에 고용형태에 따른 구분을 보이지는 않는다. 과

거 회계직 중심으로 조직과 투쟁이 시작되었으나 다양한 영역의 비정규직을 받아 함께 조직하고 함께 투쟁하고 있다. 구조조정과 고용구조의 복잡화를 통한 노동권의 침탈에 대응하기 위해서는 이렇게 비정규직 내에서도 고용형태를 뛰어 넘는 조직화 방식이 적극 고려될 필요가 있다.

3) 비정규직 투쟁에서의 과제

(1) 공공부문 구조조정과 사유화 투쟁과의 연결

공공부문 비정규직 투쟁은 공공부문 사유화 저지투쟁과 연결되어야 한다. 정부에서는 사업부서를 분할하여 경쟁체제를 도입하거나 외주화를 확대하여 이윤중심의 시스템을 확보한 이후에 전면적인 사유화를 진행한다. 그리고 일상적인 구조조정을 통해서 노동자들 내부의 경쟁과 위계, 분할을 가속화하면서 투쟁의 힘을 약화시키기도 한다. 공공부문의 사유화는 전면적으로 이루어지기보다는 점진적으로, 일부노동자들부터 진행된다. 그러면서 노동자들의 단결력을 훼손하고 조금씩 사유화를 진전시켜서 대세를 만들어가는 전략인 것이다.

그렇기 때문에 공공부문 사유화에 맞서 싸운다는 것은 소유권이 완전하게 민간으로 넘어가는 그 시점이 아니라, 구조조정이 진행되는 전 과정에 맞서는 투쟁이어야 한다. 그렇기 때문에 일상적 구조조정 양상에 대해서 더 세심하게 대응전략을 마련해야 하며, 그런 구조조정에 맞서 싸우는 주체들의 투쟁을 부각시키고 그 싸움을 노동자들 전체가 지원함으로써 이후 전면적인 사유화에 맞서는 힘을 축적할 수 있도록 해야 한다. 경북대병원 노동자들이 칠곡병원 외주화에 맞서 싸우면서 이것이 단지 노동자들의 노동권만이 아니라 경북대병원을 영리화하여 공공성을 훼손하는 과정이라는

것을 알리고 지역 주민들과 환자, 환자보호자들에게 투쟁에 대한 지지를 호소했던 것처럼 지금 벌어지는 비정규직 투쟁이 결국 사유화, 혹은 공공부문의 공공성 훼손과 연관되어 있다는 것을 우리 스스로도 인식하고, 사회적으로도 알려야 한다.

그러기 위해서는 이미 사유화 저지투쟁을 하는 단위들, 즉 가스공사나 철도노조나 병원만이 아니라 이미 공공부문에서 다양한 투쟁을 하고 있는 비정규직 단위들과 함께 대응투쟁 방향을 모색해야 한다. 일상적인 외주화와 공공부문 구조조정에 저항하여 공동투쟁을 하고, 그 힘을 바탕으로 외주화된 업무의 직영화와, 비정규직 노동자들의 정규직화, 그리고 노동조건 개선을 이뤄나갈 때 전면적인 사유화를 시도하는 정부정책을 막는 힘도 형성될 수 있고, 그에 대한 사회적 지지와 지원도 확대된다.

(2) 정규직과 비정규직의 단결을 위한 노력

정규직과 비정규직의 단결을 가로막고 있는 가장 핵심적인 문제는 ‘입직통로’의 문제이다. 대다수 공공부문 노동자들은 어려운 시험을 거쳐서 현재에 이르렀다는 점에서 자신들이 누리는 권리가 정당하다고 생각한다. 비정규직 노동자들은 정당하게 시험을 거치지 않았고 개인적인 친분관계로 들어온 경우도 많다는 점에서 비정규직 정규직화에 대해서 부정적인 평가를 내리는 경우도 많다. 이런 ‘입직통로’에 대한 왜곡된 인식을 변화시키지 않으면, 비정규직의 처우개선에 대해서는 어느 정도 동의하겠지만 구조조정에 맞서는 정규직-비정규직 공동투쟁은 어렵다.

그렇기 때문에 공공운수노조·연맹 차원의 공공부문 고용정책이 필요한 것이다. 정규직 정원이 축소되고 비정규직이 확산되며, 그 비정규직이 상시업무에 전면적으로 들어오고, 결국 노동자들 사이에 위계와 차별이 형성되며, 그것이 전체 노동자의 권리 훼손과 단결권의 무력화로 이어진다는

점을 충분히 설명해야 한다. 그리고 전체 공공부문의 고용정책이 어떻게 변화해야 하는지에 대한 전망을 모든 노동자들과 공유하는 것이 중요하다. 그런 전망이 구체화되어 있어야 공동투쟁도 당위로서가 아니라 그 전망을 현실화하기 위한 힘으로 작용할 수 있는 것이다.

또한 비정규직 노동자들과의 대면접촉을 늘려야 한다. 지금 당장 비정규직노동자들을 정규직으로 전환시키지 못한다 하더라도 사업장에서 비정규직 담당자를 세우고, 비정규직 문제의 현실을 파악하고 개선하기 위한 노력을 기울여야 한다. 비정규직 노동자들과의 대면접촉이 높을수록 정규직 노동자들은 비정규직을 ‘함께해야 할 대상’으로 인식하는 비율이 높다. 그리고 대면접촉을 늘리고 일상적인 노동조건 개선을 위해서 노력할 때 정부의 분할 정책의 실체를 인식하게 되고, 그런 경험이 축적되어야 공동투쟁도 가능하다. 비정규직 문제는 더 이상 미룰 수 없는 과제이다. 그러므로 우선 담당자를 세우고 현안을 파악하는 것에서부터 시작해보자.

정규직과 비정규직의 공동투쟁을 만들려면 공공운수노조·연맹만이 아니라 타 연맹과의 관계도 고려해야 한다. 특히 학교비정규직 노동자들의 경우 전교조와의 관계를 개선하고 공동투쟁을 만들어야 하며, 지자체 비정규직들의 경우 공무원노조와도 공동투쟁을 할 필요가 있다. 그러나 학교비정규직이나 지자체 비정규직들이 직접 공동투쟁을 제안하고 현실화하기는 쉽지 않다. 이미 내부 갈등이 심각한 곳도 있기 때문이다. 공공운수노조·연맹은 전교조, 공무원노조와의 공동투쟁이 가능하도록 일상적인 연대를 활성화해야 한다. 그리고 중요한 비정규 사안에서 공동으로 토론하는 틀을 만드는 등 비정규직 문제에 대한 연대전선을 만들기 위해 힘을 기울여야 한다.

(3) 공공부문 비정규직 노동자들의 노동권을 확보하기 위한

투쟁

공공부문에서 비정규직이 확산을 멈추고 정규직 인원을 늘리는 투쟁도 쉽지 않다. 그런 힘을 만들기 위해서라도 공공부문 비정규직 노동자들이 더 많이 조직되어야 하며, 그러려면 공공부문 노동자들의 노동권을 확보하기 위한 투쟁을 해야 한다. 서울시립대 노동자들은 직접고용으로 전환했지만 정년이 단축되고 고령노동자들이 오히려 해고의 위기에 놓였다. 정규직 전환이든 직접고용이든 이 모든 것은 노동자들 스스로의 투쟁을 통해 이루어질 때 의미를 갖는다. 하지만 지금 공공부문 비정규직 노동자들은 계약해지의 위협 속에서 투쟁할 권리조차도 빼앗기고 있다. 이 노동자들이 조직되고 투쟁에 나설 수 있도록, 노동권을 확보하는 투쟁이 중요하다.

공공부문 노동자들의 노동권을 확보하기 위해서는 공공부문이 원청 사용자로서 책임을 지도록 해야 한다. 외주위탁시 간접고용 노동조건이 제대로 이행되도록 관리감독 해야 할 국가적 책무를 명시해야 하고, 간접고용계약을 체결할 때 상호 계약책임으로서 간접고용 노동관계에 대한 원청 연대책임을 적시하도록 의무화해야 한다. 또한 간접고용 노동자들의 교섭 상대방으로서 공공기관의 교섭의무를 명문화함으로써 집단적 해결시스템을 구체화해야 한다. 즉 국가적 책무의 구체적 표현으로서 간접고용 노동자들이 요구할 때 원청인 공공기관이 교섭의 당사자로 참여하도록 명시해야 하는 것이다. 외주화와 관련해서는 각 지방자치단체에서 민간위탁 심의위원회 설치를 규정하고 있는데 공공기관은 그런 규정이 거의 없다. 민간위탁 심의위원회 설치를 명문화하면서 민간위탁과 외주·용역·기타 비정규직에 대한 재직영화와 노동권 등을 포함한 업무를 다루도록 해야 한다. 이 심의위원회에는 노동시민사회단체의 참여를 명시적으로 포함시켜야 하며, 비정규직 주체의 참여가 보장되어야 한다. 또한 입찰구조에서 업체가 변경되더라도 ‘당연 고용승계권’이나 ‘임금 및 근로조건이 저하되지 않을 권리’,

‘단체협약 효력의 지속’ 등이 명문화되어야 한다.

기간제 노동자들의 정규직화는 무기계약 전환이 아니라 정규직화여야 한다. 하지만 아직 공공운수노조·연맹의 비정규직 노동자들의 투쟁은 진정한 정규직 전환 투쟁으로까지는 발전하지 못하고 있다. 그런데 무기계약으로 전환하는 과정에서도 선별적 채용이 일상화되어 있어서 기간제 노동자들은 투쟁하지 못하고 공공기관의 눈치를 보게 된다. 선별채용이 아닌 자동 정규직 전환이 이루어질 수 있도록 해야 한다. 또한 무기계약으로 전환한 이후에도 노동자들의 고용이 불안하기 때문에 쉽게 투쟁에 나서지 못하고 있다. 국민체육공단 비정규직의 사례에서도 확인했듯이 무기계약으로 전환하더라도 인사고과를 이유로 한 해고가 얼마든지 가능하다. 그러므로 인사고과에 의한 해고를 정당화하고 있는 각종 지침을 폐기해야 하며, 노동자들의 고용을 안정적으로 보장해야 한다.

그런데 이러한 권리들조차도 노동자들 스스로가 단결하고 투쟁할 때 지켜지는 것이다. 대학청소노동자들은 전략조직화를 통해서 더 많은 노동자를 조직했고, 그 힘을 바탕으로 해마다 반복되던 계약해지를 막아냈다. 이처럼 민간위탁된 노동자들도 대규모 조직화를 통해서 해마다 고용불안에 떠는 일을 막아야 한다. 이런 조직화를 공공운수노조·연맹이 지원하고 기획해야 하는 것이다. 또한 학교비정규직의 경우 무기계약으로 전환한 노동자들이 집단적으로 조직되어서 투쟁을 시작했는데, 단지 학교비정규직만이 아니라 무기계약으로 전환한 노동자들을 집단적으로 조직함으로써 고용불안정을 만드는 독소조항을 없애고, 그 힘으로 진정한 정규직화로 전진할 수 있도록 해야 한다. 그런 점에서 노동자들의 노동권 쟁취를 위한 제도적 투쟁만이 아니라 비정규직 노동자들의 집단적 조직화에도 더 많은 힘을 기울여야 할 것이다.

3) 비정규직을 양산하는 제도변화에 대한 저항

공공부문의 구조조정은 정부 정책으로 강제된다. 그렇기 때문에 개별 사업장의 투쟁만으로는 구조조정에 맞서는 투쟁이 쉽지 않다. 정부의 정책을 어떻게 견인하고 변화시킬 수 있는가에 따라 공공부문 비정규직 투쟁 역시 큰 변화를 겪게 될 것이다. 지금까지 대부분의 비정규직 투쟁은 개별 사업장에서 진행되는 구조조정에 맞서는 것이었고, 그것을 만들어내는 정부 정책 일반을 변화시키는 투쟁으로 연결되지 못했다. 정부의 구조조정 정책의 본질을 드러내지 못하기 때문에 개별 사업장의 투쟁도 쉽게 승리하지 못하고 힘겨운 투쟁을 반복한 것이다. 공공부문 비정규 연대회의가 만들어진 지금, 공공부문 비정규직 투쟁의 구심점으로서 정부 정책을 변화시키기 위한 투쟁을 시작해야 한다.

(1) 공공부문 비정규직 실태파악

공공부문 구조조정의 본질을 드러내는 것이 정부 정책을 공략하는 시작이다. 공공부문에서 비정규직을 양산해왔던 제도의 문제점을 폭로하기 위해서는 공공부문 비정규직 실태가 명확하게 파악되어야 한다. 초기 구조조정 과정에서 하위직군 중심으로 얼마나 많은 비정규직들이 해고되었는지 밝혀졌기 때문에 공공부문 구조조정의 문제점이 알려낼 수 있었고, 그에 맞선 투쟁에 대해서 많은 이들이 지지하고 연대할 수 있었다.

그런데 최근 공공부문의 구조는 너무 복잡해지고 쉽게 인지하기 어려운 양상을 띠고 있다. 최근 단시간 노동의 확산전략에 따라 대다수의 공공기관들이 ‘단시간 적합직무’를 만들어내고 일정비율을 강제적으로 단시간 노동으로 배분하고 있다고 하지만, 이것이 실제 어떤 직무를 구체적으로 나

타내는지, 해당 직무가 실질적으로 직무분리와 외주화에 어떻게 취약한 모습으로 드러나는지를 보여주는 정확한 실태가 전혀 확인되지 못하고 있다. 공공부문 비정규직 대책으로 해고된 비정규직 노동자들의 수도 제각각이고, 그 중 얼마나 많은 이들이 재고용되거나 교체 사용되었는지도 제대로 된 추적조사가 이루어지지 못하였다.

고용노동부는 [공공기관 비정규직 고용개선 실태점검표]를 마련하여 공공부분의 비정규직 실태조사를 하고 있다. 하지만 이 자료에서 보이는 파견과 용역은 간접고용 전체의 규모를 보여주는 것이 아니다. 민간위탁의 경우 현황과 노동조건을 명시적으로 보여주는 실태조사는 이뤄지지 않고 있다. 한국지방행정연구원의 2008년 연구에 의하면 조사기관 지자체의 수 235개, 민간위탁 사업건수 2,800건에 달한다고 하는데, 이는 거의 모든 지자체에서 민간위탁을 시행하고 있다는 뜻이다. 그런데 이 민간위탁에 대한 전체 통계가 없다. 각 기관과 지역별로 민간위탁을 할 수 있도록 제도를 완화했고 이것을 정부 차원에서 총괄하지 않기 때문이다. 공공부문 간접고용에서는 외주와 용역만이 아니라 민간위탁의 실태가 명확하게 드러나야 한다. 그래야 민간위탁이 얼마나 광범위하게 벌어지면서 공공성을 파괴하는지, 그리고 민간위탁 노동자들이 하청업체 정규직이 아니라 누구나 인식할 수 있는 비정규직으로 악용되고 있다는 점을 드러낼 수 있다.

(2) 비정규직을 양산하는 법과 지침의 변화

공공부문은 많은 노동자를 고용하고 있는 산업부문일 뿐 아니라, 민간부문의 구조조정을 선도하는 역할을 한다. 그렇기 때문에 공공부문에서 비정규직 확산정책은 사회적으로 비정규직을 제도화하는 역할을 한다. 예를 들어 단시간 노동을 확대하고자 한 정부는 단시간법안을 만들기 이전에 지

자체를 대상으로 단시간 고용모델의 시범사업 및 단시간 적합직무 개발 지침, 그리고 신규채용의 10%를 단시간으로 하도록 하는 지침 등 사전에 단시간 노동의 다양한 형태를 제공했다. 이러한 지침을 통해 일부 단시간 모델이 실용화되면 이후 실제 존재하는 고용형태를 확산하고 상용화한다는 명분으로 이를 법제화로 연결시키고, 민간영역으로도 확장하는 통로를 만들어낸다. 이러한 정부의 법제도화의 전략적 흐름을 끊어내기 위해서, 공공부문 비정규직에 대한 대응은 지역의 투쟁, 단위사업장 투쟁에서도 사업장에 국한된 문제를 넘어 정부 정책을 바꾸고 제도적인 문제로까지 나아갈 수 있도록 해야 한다.

이제는 비정규직을 양산하는 지침과 법을 변화시켜야 한다. 정부가 지역과 부문에서 새로운 비정규직 형태를 현실화해내면서 이를 제도화시키는 것처럼 우리가 생각하는 정규직화의 모델을 지역과 부문에서 현실화하는 시도를 이어가야 하며, 이 과정에서 제도화로, 현실화로 뿌리를 내리기 위한 전략을 모색해야 한다. 가령 ‘무기계약 관리지침’에 의해서 무기계약직으로 전환한 노동자들은 직군분리를 통해 불합리한 차별을 받으면서도 기관들은 효과적으로 차별금지원칙을 회피해왔다. 그렇기 때문에 노동자들은 직군을 통합하여 근본적으로 차별을 해소하기 위한 시도를 지속해왔다. 그리고 공무원이 아니면 무기계약 외에는 안 된다는 정부의 지침에 균열을 만들기 위해서 ‘공무직’이라는 새로운 시도를 하기도 했다. 공무원이 아니더라도 공공사무를 담당하는 노동자들의 권리를 인정하도록 하기 위한 제도 투쟁은 현실을 조금은 다르게 재편하게 될 것이고, 이는 새로운 제도화의 근거가 될 수 있다. 이러한 새로운 제도를 만들기 위한 투쟁은 단지 법 규정상의 명칭이나 이름이 중요한 것이 아니라 그 본질, 즉 정규직화라는 우리의 전망이 어떠한 원칙을 구체화하는 것인가에 달려있다. 따라서 법제도의 개선방향은 민간위탁을 자유롭게 하도록 만드는 근거 규정들을 없애고, 공공부문에서 ‘상시업무의 정규직화’ 라는 원칙을 관철하는 목적에 부

합하는가를 고려하여야 한다.

현재 정부의 공공부문 비정규직 대책은 “일부 기간제의 활용-단시간 노동의 확대-무기계약직-외주화”의 형태로 고착되어 있다. 과학기술분야 등 프로젝트형으로 노동자들을 활용하는 곳에서는 기간제가 여전히 많은 수로 활용되고 있다. 그리고 정부에서는 소위 ‘단시간 노동’을 요구하면서 신규채용의 10%는 반드시 시간제로 활용하도록 강제하고 있다. 각 기관들은 ‘단시간 적합직무’라는 이름으로 점차 업무를 세분화하고, 외부관리가 용이한 분야는 외주화를 계속하면서 다양한 비정규직 유형을 효과적으로 접목해나가고 있다. 정부의 공공부문 비정규직대책은 이런 복합적 구조를 유지하기 위한 좀 더 효과적인 체계를 마련하기 위한 시도이다. 따라서 특정한 고용형태에 간혀 공공부문 전체의 비정규직 양상을 놓치지 말아야 한다.

한편 그동안 정부의 비정규직 대책은 법률 규정이나 예산통제 등의 실질적인 규제력을 담고 있지 않기 때문에 그나마 무기계약직 전환지침조차도 제대로 지켜지지 않았다. 즉 진정한 정규직화에 반드시 수반되어야 하는 것은 정부의 실질적인 통제와 예산상의 뒷받침이다. 또한 제도의 정비는 단순히 정부 혼자 수립하고 시행하고, 평가하는 방식의 비정규직 대책이 아니라 국회의 감시와 국민들의 직접적인 감독 하에서 제어될 수 있도록 감시체계를 제도화하는 데에도 노력을 기울여야 한다.

(3) 총인건비제도와 경영평가제도 바꾸기

정부에서 총인건비제도나 경영평가제도를 통해서 공기업들의 구조조정을 평가하고 이것을 예산과 연계시키기 때문에 하위직의 구조조정이 오히려 공공부문 정규직 노동자들에게는 어느 정도 안전판이 되는 상황이 벌어진다. 그로 인해서 정규직과 비정규직의 단결의 가능성이 봉쇄되고 있다. 무기계약직과 기간제 노동자들 일부가 총인건비제도에 포함되고, 총인건비

안에서 각 기관별 자율성이 어느 정도 보장되기 때문에 각 기관들은 비정규직 임금을 줄이고, 외주화와 민간위탁 등을 늘려서 인건비의 전용 범위를 넓히고 이를 통해서 추가인센티브를 받으려 하게 된다.

지금은 무기계약 노동자들과 정규직들이 단결하여 총인건비제도를 없애거나 혹은 예산에 대한 통제권한을 쥐고 있는 기재부에 대항하여 투쟁하기보다는, 한정된 예산에서 서로 더 많은 임금을 받기 위한 경쟁을 하고 있다. 예산을 더 늘리기 어렵다고 생각하는 경우에는, 무기계약직을 총인건비제도 항목에서 분리해서 별도의 예산구조를 마련하라고 요구하기도 한다. 정규직과 비정규직의 갈등의 소지를 없애기 위한 노력이기는 하지만 이것 역시 정규직과 비정규직의 고용구조와 임금체계를 완전히 다르게 만들어서 위계화 한다는 점에서 올바른 대안이라고 보기 어렵다. 결국 총인건비제도라는 본질, 한정된 예산 내에서 노-노간의 긴장과 갈등을 유발시키는 것을 경영시스템으로서 확대·강화하는 예산통제전략 폐지를 위한 공동의 투쟁이 구체화되어야 한다.

설령 지금 당장 총인건비제도를 없애지 못한다 하더라도 현실에서 공동투쟁의 가능성을 만들고 힘을 구축해나가는 것이 장기적으로 공공부문 노동자들의 승리에 의미가 있다. 과거 승강기안전관리원의 경우 2008년까지 내부적으로 임금의 3원칙을 세우고, 당장은 다른 이해관계에 있는 노동자들 간에 투쟁의 우선순위를 정하여 함께 투쟁하기 위한 원칙을 세웠다. 첫째가 비정규직의 정규직 예산화, 두 번째가 승진예산의 확보, 세 번째가 임금항목으로 이미 정해져있는 예산 범위 안에서 비정규직의 정규직화를 우선순위에 두었다. 이러한 임금 투쟁의 원칙 아래에서 임금동결을 감내하면서 T/O를 확보하여 3년간 207명을 정규직으로 전환시킨 바 있다. 노동조합들 간, 노동조합 내부에서 소통을 통해 이러한 원칙들을 만들어 내는 것은 갈등을 단결로 전환시킬 수 있는 힘을 축적하는 것이며, 이 힘이 총인건비제도에 맞선 공동투쟁으로 이어질 것이다.