

공공기관 비정규직의 정규직 전환 정책이 국가 재정 및 공공기관 지출에 미치는 영향

하 태 옥¹⁾

목차

1. 서론	2
2. 선행연구와 정규직 전환 사례	3
가. 선행연구	3
나. 민간기업 비정규직의 정규직 전환 및 처우 개선 사례	4
다. 서울시 정규직 전환 사례	5
3. 공공기관 정규직 전환 계획	7
가. 기존 공공기관 인력관리 제도와 현황	7
나. 비정규직의 정규직 전환 가이드라인	10
다. 정규직 전환 예정 인원	11
4. 정규직 전환 정책의 영향	13
가. 기간제 근로자의 정규직 전환이 국가재정에 미치는 영향	13
나. 기간제 및 단시간 근로자 차별 처우 개선	17
다. 간접 고용 근로자의 정규직화가 공공기관 지출에 미치는 영향	19
5. 결론	21

1) 본 연구는 필자의 개인적 의견으로 공공기관연구센터의 공식적인 견해와 다를 수 있습니다.
문의: 02-2186-2247, hatw@kipf.re.kr

1. 서론

- 비정규직을 축소하고 정규직화해야 한다는 요구가 있음
 - 1998년 이후 노동유연성을 높이기 위해 기업에서 비정규직 사용을 늘려왔고 이에 따라 경제가 성장을 하더라도 양질의 일자리가 늘어나지 못한다는 노조와 시민단체의 주장이 있음
 - 2006년 「기간제및단시간근로자보호등에관한법률」이 제정되고 2007년에 시행됨에 따라 기간제 근로자의 무기계약직화가 이루어지고 있음
- 기업 입장에서 비정규직을 정규직으로 전환 시 비용이 부담되고 노동유연성이 떨어져 기업의 생산성이 떨어질 것이라는 주장이 있음
 - 기업에서는 정규직보다 임금 수준이 낮은 비정규직을 정규직으로 전환하게 되면 그에 따라 임금이 상승하여 기업 경영에 어려움이 있을 것이라고 주장
 - 노동유연성이 낮은 정규직이 늘어남에 따라 해고 비용이 증가하여 경영에 어려움이 있다는 주장도 있음
- 개별 기업 입장에서는 비정규직을 사용하는 것이 효율적일 수 있지만 사회적으로는 비효율적일 수 있어 정부에서는 비정규직의 정규직 전환을 추진 중
 - 기업 입장에서 비정규직 근로자는 노무관리 비용을 감소시키기에 효율적일 수 있음
 - 고용이 불안정한 근로자가 증가할수록 사회적으로는 실업에 대한 비용을 지불해야 하기에 사회 전체적으로는 손해가 발생할 수 있음
 - 우리나라는 영미식 국가복지 시스템이 아니라 일본의 기업복지 시스템에 가깝기 때문에 비정규직 근로자가 계약 종료가 되어 실업자가 되면 생계에 위협을 받는 구조
 - 가정이 가족의 생계를 책임지는 시스템에서 가정의 실직은 가족의 해체로 이어지는 구조임
 - 특히 청년 비정규직의 증가는 결혼과 출산을 포기하는 결과를 초래하게 되어 저출산 현상을 가속화시키게 됨

- 비정규직 전환이 재정에 미치는 긍정적인 영향에 대한 분석이 필요
 - 기존 연구에서는 비정규직의 정규직 전환 시 들어가는 재정부담에만 초점이 맞추어져 있어 비정규직의 정규직 전환이 사회적으로 주는 긍정적인 효과에 대해서는 분석이 부족
 - 시뮬레이션을 통해 공공기관 비정규직의 고용안정성이 높아질 경우 감소되는 실업급여 수준 추정이 필요
 - 비정규직의 차별 처우 현황과 해소에 필요한 재정 지원액 검토가 필요
 - 공공기관에서 용역과 파견으로 이루어지고 있는 업무를 서울시와 같이 자회사 형태로 전환할 경우 절감되는 비용 추정이 필요

2. 선행연구와 정규직 전환 사례

가. 선행연구

- 정재호·오주연(2009)은 비정규직의 고용이 노동생산성과 재무적 성과에 영향을 주지 못한다고 분석
 - 사업체 패널자료를 활용하여 분석을 실시한 결과, 비정규직 고용은 노동생산성과 재무적 성과와 상관관계가 없음
 - 회귀분석에서도 비정규직 고용과 생산성에는 영향이 없음
- 김유선(2012)은 서울시 비정규직의 정규직화를 위한 실태 분석과 관리방안을 제시
 - 서울시와 서울시 지방공기업을 대상으로 비정규직 실태 조사를 실시
 - 비정규직 근로자의 정규직화에 따른 임금체계와 관리방안을 제시
- 라영재(2013)는 공공기관 비정규직 실태를 조사하고 전환 비용을 추정
 - 전체 공공기관을 대상으로 비정규직 실태를 조사
 - 기간제 및 단시간 근로자가 무기계약직으로 전환 시 들어가는 전환비용을 추정
 - 무기계약직 관리방안과 기간제 근로자 사용 제한 방안 제언

나. 민간기업 비정규직의 정규직 전환 및 처우 개선 사례

- 2013년 1월 한화그룹 비정규직 전환 이후, 10대 그룹에서 비정규직의 정규직 전환이 활발히 이루어지고 있음
 - 한화와 SK, 현대, 삼성, 롯데, GS, CJ, 신세계, LS 등에서 비정규직의 정규직화를 추진
 - 대기업 비정규직의 정규직 전환은 해당 근로자에게 어떤 호혜를 베푸는 측면에서 이루어지기보다는 기업의 사회적 책임을 다한다는 차원에서 추진됨
 - 10대 대기업에서는 비정규직의 비율을 3~10% 수준으로 낮출 계획
- 대기업에서는 비정규직의 정규직 전환에 따른 비용보다는 효용이 더 크다고 판단했기에 전환을 추진
 - SK에서는 비정규직의 정규직 전환이 재무적인 부담이 되지 않는다고 밝힘²⁾
 - 한화에서는 비정규직의 정규직 전환에 따라 비용이 늘어나기는 하지만 근로자의 이직률 하락으로 인해 서비스 품질과 생산성을 동시에 향상시킬 수 있어 큰 부담이 되지 않을 것으로 전망함³⁾
 - 비정규직의 정규직 전환에 따른 근로자의 이직률 감소와 생산성 향상, 기업 이미지 향상이 비정규직의 계속 사용에 따른 기업이미지 하락과 높은 이직률 등을 고려해서 복합적인 판단하에 의사결정이 이루어졌을 전망
- 대기업 비정규직의 정규직 전환은 기획조정실에서 주도
 - 비정규직의 정규직 전환에 따른 비용을 감수하고서라도 정규직 전환이 이루어지려면 회사 내 비용통제부서인 기획조정실에서의 판단이 필요함
 - 소수 우수 비정규직을 정규직으로 전환하는 것은 인사부서에서 주도하더라도 부담이 적으나 인력 운영 방식에 따른 정규직 전환은 인사부서 단독으로 판단 불가

2) 뉴스핌, 「SK텔레콤, "비정규직의 정규직 전환 재무적 부담 없다」, 2013.05.02.

3) 경향신문, 「한화, 비정규직 2,043명 정규직 전환」, 2013.01.28.

- 모기업만이 아닌 자회사에서의 비정규직 전환이 계획에 포함되어 있으며 비핵심 업무자도 전환 대상에 포함
 - 본사 근로자만이 아니라 자회사 비정규직의 정규직화도 이루어졌음
 - 콜센터 민원상담과 전산, 사무보조, 시설관리 등 비핵심업무자에 대해서도 정규직 전환 대상에 포함됨

다. 서울시 정규직 전환 사례⁴⁾

- 서울시에서는 박원순 시장 당선 직후 비정규직 전환을 추진
 - 2012년 1월부터 비정규직 전환을 위한 연구가 크게 세부분으로 진행되었음
 - ①서울시 소속 근로자, ②출연기관과 투자기관 소속 근로자, ③용역·파견업체 소속 근로자 등으로 조사가 이루어짐
- 서울시 정규직 전환 정책은 서울시 재정에 심각한 부담을 준 것은 아니었고 오히려 원가 절감 효과가 있었음
 - 청소 분야의 경우 정규직 전환과 처우 개선이 있었음에도 민간 용역업체에 지불하는 이윤과 관리비, 부가세 등의 경비를 절감하여 예산이 53억원 절감
 - 호봉제를 도입했으나 대부분 50세 이상 고령자라 호봉 상승속도가 빠르지 않음
 - 서울시 본청에 대해서는 조사와 정규직 전환이 상대적으로 수월했으나 출연·투자기관에서는 어려움이 있었음
 - 정규직 전환을 추진한 조직과와 예산과, 일자리정책과가 아닌 실무부서와 출연·투자기관에서는 정규직 전환에 대한 반발이 심각했으며 특히 복지과와 건설과가 강하게 반대
 - 서울연구원에서는 내부구성원의 반발로 인해 정규직 전환이 추진되지 못함

4) '서울시 좋은 일자리 만들기 기본방안 연구'에 참여한 한국노동사회연구소 연구실장 김종진 세미나 내용 요약, 2013.03.04.

- 서울시 비정규직의 정규직은 조직과와 예산과, 일자리정책과 합동으로 추진됨
 - 비정규직을 정규직화하기 위해서는 정원과 예산 변경이 이루어지기에 조직담당부서와 예산담당 부서가 필수적으로 참여해야 가능한 특성이 반영
 - 비정규직 실태 조사 및 관리방안을 마련하기 위한 연구는 서울시 산하 서울연구원 이 아닌 (사)한국사회노동연구소에서 수행

- 서울시는 2012년 말까지 1,367명을 정규직으로 전환함
 - 일시·간헐적 업무자 804명과 기간제법 예외대상자 851명을 제외한 인원을 정규직화하였고 임금체계는 호봉제로 설계
 - 기간제법 예외 대상자라도 상시 지속적 업무 수행자면 전환 대상에 포함
 - 용역·파견업체 소속 근로자 6,231명은 2013년 1월 1일부터 단계적으로 전환 중
 - 서울시 용역·파견업체 근로자는 서울시 직접 고용 형태로 정규직화 추진 중
 - 출연·투자기관 용역·파견업체 근로자는 조직문화의 차이로 인해 직접 고용이 아닌 자회사 형태로 정규직화를 진행

- 비정규직의 정규직 전환과 향후 비정규직이 늘어나는 현상을 방지하기 위해 서울시는 비정규직 사용 제한을 실시
 - 비정규직 사용에 대해서는 엄격한 규제를 실시하여 비정규직 사용 계획을 매년 심의 받도록 하여 비정규직 사용을 최대한 억제하도록 제도를 변경
 - 기존 비정규직 전환 대책들이 비정규직의 정규직 전환에만 초점을 맞추어 비정규직이 늘어나는 현상을 막을 수 없었던 반면 서울시에서는 사용 제한을 통해 비정규직이 늘어나는 현상을 원천 봉쇄

- 서울시 정규직 전환 정책은 추가적인 예산소요 없이 박원순 서울시장의 지지율에 기여했을 것으로 추정됨
 - 2013년 6월 여론조사 결과 박원순 서울시장 지지율은 49.3%로 홍준표 경남지사(35.4%), 김문수 경기도지사(41.3%), 안희정 충남지사(46.0%)에 비해 높은 수치⁵⁾
 - 비정규직의 정규직 전환 정책은 박원순 서울시장의 3대 주요 정책인 ①학교 무상

급식과 ②서울시립대학교 반값등록금, ③비정규직의 정규직 전환 중 유일하게 예산이 추가 소요되지 않음

3. 공공기관 정규직 전환 계획

가. 기존 공공기관 인력관리 제도와 현황

1) 관리 제도

- 공공기관 인력은 크게 직접 고용된 근로자와 간접 고용 근로자로 구분되며 정원 내 정규직을 제외한 근로자를 비정규직으로 볼 수 있음
 - 정규직은 직접 고용 근로자 중 기획재정부 예산상 정원 내 인력을 의미
 - 기간제 근로자라도 정원 내 인력은 정규직에 해당됨
 - 무기계약직과 기간제 근로자는 직접 고용 근로자 중 정원 외 인력을 의미
 - 무기계약직이라도 정원 외 인력이라면 비정규직에 해당되며 고용안정성이 정규직에 비해 떨어짐
 - 기간제 근로자 중에는 단시간 근로자도 포함될 수 있음
 - 공공기관과 직접적인 고용계약을 체결한 상황은 아니지만 파견이나 용역 형태로 근로하는 근로자는 간접 고용 근로자로 구분됨
 - 파견은 파견업체에 소속된 상태에서 원청의 지시를 받는 근로자이며 용역은 용역업체에 소속되어 있으나 원청의 직접 지시를 받지 않는 근로자를 의미

<그림 1> 공공기관 근로자의 구분

직접 고용			간접 고용	
정원 내	정원 외			
정규직	무기계약직	기간제	파견	용역

- 정부에서는 공공기관 인력이 무분별하게 증가하는 것을 막기 위해 공공기관 정원 관리와 총인건비 관리를 하고 있음
 - 정원은 최대 정규직 인원을 의미하며 정원을 넘어서는 정규직 인력을 증가시킬 수는 없음

5) 한국경제신문, 「지자체장 내년 지방선거 출마때 지지율은 박원순 49%, 홍준표 35%」, 2013.06.26

- 정원을 넘는 정규직 인력을 유지할 경우 감사원 감사 및 경영평가에서 불이익을 받으며 정원 감축 시 정리해고가 가능해짐
- 공공기관 정원 관리는 공기업·준정부기관 경영혁신 지침 제16조와 기타공공기관의 혁신에 관한 지침 제16조에 근거함
- 공공기관 정규직 근로자의 무분별한 인건비 인상을 방지하기 위해 총인건비 관리를 하고 있음
- 공공기관 총인건비 관리는 공기업·준정부기관 예산편성 지침에 근거함

■ 비정규직의 경우 정규직과 달리 특별한 제한 규정은 없음

- 공공기관에서는 정규직이 아닌 기간제 근로자는 정원과 상관없이 자유롭게 인력 사용이 가능
 - 2012년까지는 기간제 근로자 증가 시 노동생산성지표에서 불이익을 받았으나 2013년 평가편람개정 시 기간제 근로자는 제외하도록 변경됨
- 공공기관 기간제 근로자의 인건비는 특별히 관리되고 있지 않음

■ 공공기관이 아닌 정부에서는 무기계약직까지 정규직에 해당됨

- 무기계약직이 비정규직에 해당되는 공공기관과 달리 정부에서는 무기계약직까지 정규직에 해당되며 정원 관리 대상임
- 정부에서는 무기계약직이 정원 관리 대상이므로 총액인건비 관리에 포함됨

2) 무기계약직과 기간제 및 단시간 근로자 현황

■ 공공기관 정원 외 무기계약직과 기간제 근로자 중에는 취약 계층이 다수

- 정규직과 비교하여 비정규직 여성과 청년, 저학력 근로자의 비중이 높음
- 무기계약직과 기간제 근로자에는 20~30대 비중이 높고 여성의 비중이 높음
- 기간제 근로자 중 단시간 근로자에는 30대 이상 여성 근로자의 비중이 높아 경력 단절 여성이 다수 포함되어 있을 것으로 추정됨

- 공공기관 기간제 근로자의 임금은 정규직 신입사원 초봉과 비슷하기에 차별이 있다고 보기 어려움

- 2012년 1인당 연평균 연봉이 무기계약직은 2,772만원이고 기간제 근로자가 3,066만원인데 정규직 신입사원 평균 연봉이 약 3천만원 수준이므로 무기계약직 근로자와 기간제 근로자가 정규직에 비해 낮은 임금을 받고 있다고 보기 어려움
- 정규직 평균 연봉은 6,085만원으로 무기계약직과 기간제 근로자 보다 높으나 근속이 길기에 상대적으로 높음

3)간접 고용 근로자

- 공공기관 간접 고용 근로자는 58,531명으로 파견이 5,714명이고 용역이 52,817명으로 공공기관 정규직의 20% 수준

- 간접 고용 근로자가 수행하는 업무는 대체로 공공기관에서 비핵심업무로 분류하는 업무에 해당됨
- 청소업무(15,420명)가 가장 많으며 시설관리(9,566명)와 경비(8,842명), 기타 업무(사무보조 또는 연구보조 등 10,742명) 순
- 대기업에서는 자회사 형태로 운영되는 민원업무와 전산, 판매, 시설관리 업무 등이 아웃소싱되어 있는 상황

- 공공기관 간접 고용 근로자의 임금이 민간 대비 낮지 않기에 차별이 있다고 보기 어려움

- 경비와 청소, 판매, 시설관리 업무 등에 종사하는 간접 고용 근로자의 평균 임금이 민간보다 높음
- 비서와 운전, 민원, 전산, 조리 업무 등에 종사하는 간접 고용 근로자의 평균 임금은 민간보다 낮음
 - 비서와 운전은 파견 비중이 높기에 2년 미만 경력으로 인해 급여가 낮을 수 있다는 것을 고려할 필요가 있음

나. 비정규직의 정규직 전환 가이드라인

- 정부에서 발표한 공공기관 비정규직 정규직 전환 가이드라인의 핵심은 비정규직 사용 제한에 있음
 - 정원의 5% 이내에서만 기간제 근로자의 사용을 허용하여 기간제 근로자의 증가를 방지
 - 정원의 5% 이내로만 기간제 근로자를 사용하게끔 되어 있어 최대한 기간제 근로자를 정규직으로 전환하는 효과가 있음
- 무기계약직을 정원 관리 대상과 총인건비 관리 대상에 포함시킴
 - 기존에는 무기계약직을 정원 관리 대상과 총인건비 관리 대상에서 제외했으나 비정규직 전환 가이드라인에 따라 무기계약직도 정원과 총인건비 관리 대상에 포함
 - 무기계약직도 정원과 총인건비 관리 대상이 됨에 따라 정규직 신분으로 변경
 - 기존 무기계약직 임금이 상승하는 것은 아니나 정원에 편입됨에 따라 기존 정규직 직급으로 승진이 가능해졌고 성과에 따라 성과연봉을 받을 수 있게 됨

[그림 2] 제도 변경에 따른 공공기관 근로자의 구분 변경

기존			전환			
직접 고용	정원 내	정규직	기존 정규직 기존 무기계약직 전환된 무기계약직	정규직	정원 내	직접 고용
	정원 외	무기계약직				
		기간제				
간접 고용	파견 용역		기간제(정원 5%)	정원 외	파견 용역	간접 고용

- 5% 기준에 단시간 근로와 출연연 연구직, 간접 고용 근로자는 제외되어 전환은 제한적일 전망
 - 기간제 근로자 중 단시간 근로자와 출연연구소의 연구직이 상당수 포함되어 있음
 - 간접 고용 근로자 5만8천명이 전환대책에서 제외되어 정책적인 파급효과는 서울시나 대기업에 비해 제한적일 전망
 - 기간제 근로자의 사용을 제한함에 따라 파견이나 용역이 늘어날 우려 있음

다. 정규직 전환 예정 인원

- 노동부에서는 공공기관 기간제 및 단시간 근로자 4만6천명 중 1만3천명을 2015년까지 무기계약직으로 전환할 계획이라고 발표
 - 기간제법 예외사항자는 전환대상에서 제외
 - 2013년 5월 고용노동부에서 공공기관을 대상으로 전환 계획을 조사한 자료

<표 1> (노동부 발표) 공공기관 비정규직의 정규직 전환 계획

(단위: 명)

비정규직수	전환대상	전환일정		
		2013년	2014년	2015년
46,138	13,136	5,491	4,930	2,725

자료: 고용노동부, 「공공무분 비정규직 6만 5천 명 '15년까지 정규직(무기계약직) 전환」, 2013.09.05 보도자료
 주: 프로젝트성 사업 등 비상사업무(25,113명), 일시·간헐적 업무(7,874명)는 전환제외, 2013년 5월 조사 자료

- 공공기관 비정규직 전환 가이드라인 제시 이후 정규직 전환예정인원은 노동부 조사 1만3천명에서 1만4천명으로 1천명 증가
 - 2013년 7월 14일부터 8월 11일까지 전체 공공기관을 대상으로 조사를 실시
 - 가이드라인 제시 이후 공공기관에서 보다 적극적으로 정규직 전환을 추진
 - 공공기관 평균 전환율은 평균 33.1% 수준
 - 고용노동부 산하기관의 평균 전환율은 22.9%로 다른 부처 산하 공공기관에 비해 전환율이 낮아 공공기관 평균에 미달

<표 2> 공공기관 비정규직 전환 가이드라인 이후 전환 계획

(단위: 명)

	현재 무기계약직	현재 기간제 및 단시간 근로자		
		전환 예정 인원	미전환 인원	전환율
시장형 공기업	87	73	564	11.5%
준시장형 공기업	1,645	339	10,674	3.1%
기금관리형 준정부기관	1,249	1,487	1,347	52.5%
위탁집행형 준정부기관	2,784	4,866	2,737	64.0%
기타공공기관	4,993	7,565	13,581	35.8%
계	10,758	14,330	28,903	33.1%

* 자료: 한국조세재정연구원, 「공공기관 비정규직 채용 조사」, 2013
 주: 2013년 6월 30일 기준

- 공공기관 비정규직 중 미전환 사유별 인원에는 재검토가 필요한 인원 2만명이 포함되어 있음
 - 주 15시간 미만 단시간 근로자와 고령자 등 취약계층이 만명으로 가장 많음
 - 전문기술직과 연구직이 6천명으로 다수에 속함

<표 3> 공공기관 비정규직 미전환 사유별 인원

(단위: 명)

미전환 사유별 인원	전환 재검토					전환 재검토 제외			
	전환자와 동일 직무	비핵심 업무	취약 계층	연구직 (전문기술직)	계	일시 사업	대체 근로	기타	계
시장형 공기업	1	-	175	10	186	170	157	51	378
준시장형 공기업	16	16	9,554	66	9,652	642	17	363	1,022
기금관리형 준정부기관	64	136	38	203	441	706	101	99	906
위탁집행형 준정부기관	245	213	142	236	836	1,670	220	11	1,901
기타 공공기관	1,489	1,232	496	5,606	8,823	3,959	485	314	4,758
계	1,815	1,597	10,405	6,121	19,938	7,147	980	838	8,965

* 자료: 한국조세재정연구원, 「공공기관 비정규직 채용 조사」, 2013
 주: 2013년 6월 30일 기준

4. 정규직 전환 정책의 영향

가. 기간제 근로자의 정규직 전환이 국가재정에 미치는 영향

- 기간제 근로자가 정규직으로 전환됨에 따라 고용 안정성이 높아져 실업 급여 지출이 최대 3백억원 감소 가능했으나 현재 계획대로면 1백억원 감소 가능
 - 공공기관 기간제 근로자 중 계약종료에 따라 퇴사하는 인원이 매년 1만명 수준이었는데 계약 종료에 따라 퇴사를 하게 될 경우 실업급여를 최소 3개월 간 1백만원씩 지급받고 있었으므로 매년 3백억원의 재정 지출이 이루어지고 있었음
 - 이번 정규직 전환 계획에 따라 자발적 퇴사가 아닌 계약 종료에 따른 기간제 근로자의 비자발적 퇴사가 감소되므로 최대 3백억원의 실업급여 지출이 감소 가능하나 정규직 전환이 제한적(평균 33.1% 전환율)으로 이루어지고 있으므로 1백억원 규모가 될 전망
 - 공공기관 기간제 근로자는 정규직에 비해 고용안정성이 떨어짐
 - 공공기관 정규직은 연초 인원 대비 평균 4.8%가 채용되고 평균 3.6%가 퇴사하는 반면, 공공기관 비정규직은 연초 인원 대비 평균 66.8%가 채용되고 평균 56.7%가 퇴사, 2.3%가 정규직 전환, 3.6%가 무기계약직으로 전환되고 있었음
 - 공공기관에서 정규직이 아닌 기간제 근로자를 사용한 주된 이유는 정원 부족⁶⁾

<표 4> 공공기관 정규직 근로자 채용 및 퇴직 현황

(단위: 명, %)

	2010년	2011년	2012년	평균
연초 인원	222,866	225,832	230,249	226,316
채용	8,069	11,470	13,020	10,853(4.8)
정년 퇴직 ¹⁾	2,358	2,355	3,079	2,597(1.1)
비위자 해고 ²⁾	217	134	177	176(0.1)
저성과자 해고 ³⁾	1	2	3	2(0.0)
정리 해고 ⁴⁾	4	313	2	106(0.0)
명예 퇴직 ⁵⁾	1,301	936	1,066	1,101(0.5)
기타 퇴사 ⁶⁾	3,851	4,275	4,337	4,154(1.8)

주: 1. 기관 신설로 인해 2011년에 2,629명이 증가하고 2012년에 962명이 증가, 비정규직에서 정규직으로 전환된 것도 채용에 포함

1) 정년이 되어 퇴직된 경우

6) 박한준, 『공공기관 채용현황과 개선방향 연구』, 한국조세재정연구원, 2013

- 2) 근로자의 비리로 해고 된 경우
- 3) 근로자의 성과가 현저히 낮아 인사규정에 의해 해고된 경우
- 4) 사업의 축소, 공공기관 통폐합, 정원 감축 등에 의해 명예퇴직이 아닌 방법으로 해고된 경우
- 5) 명예퇴직 위로금을 받고 정년 전에 퇴직하면 명예퇴직
- 6) 정년 퇴직과 비위자 해고, 저성과자 해고, 명예 퇴직 등을 제외한 자발적으로 근로자가 퇴사를 결정한 경우와 사망 등이 포함

자료: 박한준, 『공공기관 채용현황과 개선방향 연구』, 한국조세재정연구원, 2013

<표 5> 공공기관 기간제 근로자 채용 및 퇴직 현황

(단위: 명, %)

구분	2010년	2011년	2012년	평균
연초 인원	33,383	36,476	39,212	36,357
비정규직 채용	22,716	24,511	25,597	24,275(66.8)
계약 종료	8,112	8,510	8,803	8,475(23.3)
사업 종료에 따른 해지	1,576	1,636	2,373	1,862(5.1)
계약 종료 전 자발적 퇴사	10,026	10,371	10,432	10,276(28.3)
저성과자 계약 종료 전 해고	3	4	0	2(0.0)
비위자 계약 종료 전 해고	3	4	5	4(0.0)
정규직 전환	813	743	947	834(2.3)
무기계약직 전환	2,186	587	1160	1,311(3.6)

주: 신설기관 설립으로 인해 2011년에는 3,096명이 늘었고 2012년에는 80명이 증가
 자료: 박한준, 『공공기관 채용현황과 개선방향 연구』, 한국조세재정연구원, 2013

- 2013년도 공공기관 무기계약직과 기간제 및 단시간 근로자 인건비는 총 1조 5천억원이 편성되어 있음
 - 자체수입에서 1조원이 편성되어 있으며 재정에서는 5천억원이 편성되어 있음
 - 재정에서는 일반회계가 3천4백억원이고 기금이 8백억원, 특별회계가 5백4십억원 편성되어 있음

<표 6> 2013년도 공공기관 무기계약직과 기간제 및 단시간 근로자 인건비 자원

(단위: 천원, %)

	자체수입	재정			계
		일반회계	특별회계	기금	
시장형 공기업	9,526,697 (99.8)	16,000 (0.2)	- (0.0)	- (0.0)	9,542,697
준시장형 공기업	196,258,427 (100.0)	- (0.0)	- (0.0)	- (0.0)	196,258,427
기금관리형	30,038,151	10,871,837	25,006	50,358,900	91,293,894

	자체수입	재정			계
		일반회계	특별회계	기금	
준정부기관	(32.9)	(11.9)	(0.0)	(55.2)	
위탁집행형 준정부기관	113,156,464 (42.4)	102,838,188 (38.5)	36,125,469 (13.5)	14,880,414 (5.6)	267,000,535
기타공공기관	724,704,756 (73.6)	228,070,202 (23.2)	17,386,015 (1.8)	13,845,930 (1.4)	984,006,903
계	1,073,684,495 (69.4)	341,796,227 (22.1)	53,536,490 (3.5)	79,085,244 (5.1)	1,548,102,456

주: 2013년 예산 편성 기준, 8개 공공기관 자료 미제출로 제외
 자료: 한국조세재정연구원, 「공공기관 비정규직 채용 조사」, 2013

- 기획재정부의 정규직 전환 계획인 1만4천명을 전환하기 위해서는 향후 정규직 총인건비가 7천2백억 증가하고 사업비와 경비가 그만큼 감액되어야 함
 - 공공기관 정규직 인건비와 달리 무기계약직과 기간제 및 단시간 근로자의 인건비는 사업비와 경비로 편성되어 있었기에 정규직으로 전환하기 위해서는 사업비와 경비에 편성된 인건비를 정규직 총인건비로 전환해야 가능
 - 자체수입은 국회 승인을 요구하지 않아 정부에서 인정하는 것만으로도 가능하나 재정에 속하는 일반회계와 특별회계, 기금에 속한 사업비와 경비의 인건비 전환은 국회의 예산승인이 필요하므로 예산서 반영이 필요

<표 7> 정규직 전환 계획에 따라 향후 총인건비로 전환되는 금액

(단위: 천원, %)

	자체수입	재정			계
		일반회계	특별회계	기금	
시장형 공기업	4,843,269 (99.7)	13,538 (0.3)	- (0.0)	- (0.0)	4,856,807
준시장형 공기업	102,654,184 (99.5)	287,258 (0.3)	238,921 (0.2)	- (0.0)	103,180,363
기금관리형 준정부기관	12,609,506 (27.1)	6,566,340 (14.1)	10,948 (0.0)	27,304,557 (58.7)	46,491,352
위탁집행형 준정부기관	90,869,875 (44.5)	82,909,418 (40.6)	20,458,498 (10.0)	9,789,192 (4.8)	204,026,984
기타공공기관	273,039,082 (73.7)	85,592,025 (23.1)	6,125,977 (1.7)	5,801,119 (1.6)	370,558,202
계	484,015,916 (66.4)	175,368,579 (24.1)	26,834,344 (3.7)	42,894,869 (5.9)	729,113,708

자료: 한국조세재정연구원, 「공공기관 비정규직 채용 조사」, 2013

- 기간제 및 단시간 근로자를 정규직으로 전환할 때 들어가는 추가적인 비용은 없음
 - 현행 「기간제및단시간근로자의보호등에관한법률」 제2조3항과 8조에 의해 기간제 및 단시간 근로자의 임금과 상여금, 성과금, 복리후생비 등에 차별이 있어서는 안 되며 차별이 있었다면 사용자는 근로자가 차별받은 금액을 지불할 의무가 있음
 - 비정규직과 정규직 간 복리후생에 차별이 있었던 경우 정규직 전환으로 인해 복리후생비가 증가되는 것이 아니라 차별 시정에 따라 비용이 증가되는 것임
 - 기간제 근로자가 정규직 전환이 될 때 승급 또는 승진의 개념으로 보던 관행이 있어서 임금이 상승할 수는 있으나, 이번 비정규직의 정규직 전환 가이드라인에서는 인력 관리 방식의 변화로 기존 기간제 및 단시간 근로자 일자리를 정규직화한 것이므로 승진이나 승급으로 볼 수 없음
 - 라영재(2013)는 전환에 따라 비용이 증가하는 것으로 추정했는데 기존 인사 운영 관행상 전환 시 승급이나 승진이 이루어진다고 가정했기에 비용이 증가

- 정규직으로 전환된 근로자의 임금을 호봉제로 설정할 경우 향후 인건비 부담이 커질 수 있음
 - 서울시와 달리 청년 비정규직이 많은 공공기관 비정규직 특성 상 전환자에 대해 호봉제를 설정할 경우 향후 부담이 될 수 있음
 - 현재 가이드라인에서는 직무급으로 설정하도록 권고하고 있으나 예산편성 지침과 예산집행 지침에서는 호봉제를 허용하고 있으므로 공기업·준정부기관 예산편성 지침과 공기업·준정부기관 예산집행 지침을 개정하여 호봉제를 허용하지 않도록 할 필요가 있음

나. 기간제 및 단시간 근로자 차별 처우 개선

- 공공기관 기간제 및 단시간 근로자 차별 처우 개선을 위해서는 공공기관에서 126억원의 지출이 추가로 이루어져야 하나 재정수입은 79억원이 증가
 - 정규직 전환과 상관 없이 근로자가 차별을 받는 것을 의미하므로 처우 개선이 이루어져야 함

- 4대 보험의 경우 공공기관 지출이 45억원 증가⁷⁾하나 근로자도 45억원을 부담하여 일반정부 재정⁸⁾이 90억원 증가하는 효과가 있음
- 퇴직금 지급에 따라 추가되는 지출은 48억원이고 이중 재정 지원이 11억원 필요
- 복리후생에 30억원의 차별이 있으나 기존 정규직에 대한 복리후생을 감소시키고 성과급을 늘리는 방향으로 진행할 경우 추가적인 지출이 발생되지 않음

<표 8> 공공기관 비정규직 차별 현황

(단위: 명, 천원)

	차별 인원	기관 수	차별 총액	차별 시정에 필요한 재정지원
고용보험, 국민연금, 건강보험 미가입	6,793	7	4,569,041	12,557
퇴직금 미지급	7,485	2	4,862,424	1,130,000
성과급 차별	1,255	13	167,284	151,160
복리후생 차별	4,985	25	3,050,715	1,122,300
계			12,649,464	2,416,017

자료: 한국조세재정연구원, 「공공기관 비정규직 재원 조사」, 2013

■ 공공기관 기간제 근로자 3만9천명 중 고용보험⁹⁾과 국민연금¹⁰⁾, 건강보험¹¹⁾ 미가입자

7) 공기업에서 45억원 지출하는 것이므로 일반정부에 포함되지 않음

8) 4대 보험은 국제재정 통계 기준인 SNA 2008에 따라 일반정부에 포함됨

9) 「고용보험법」 제10조(적용 제외) 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자에게는 이 법을 적용하지 아니한다. 다만, 제1호의 근로자 또는 자영업자에 대한 고용안정·직업능력개발 사업에 관하여는 그러하지 아니하다. **2. 소정(所定)근로시간이 대통령령으로 정하는 시간 미만인 자**

시행령 제3조(적용 제외 근로자) ① 법 제10조제2호에서 "소정근로시간이 대통령령으로 정하는 시간 미만인 자"란 1개월간 소정근로시간이 60시간 미만인 자(1주간의 소정근로시간이 15시간 미만인 자를 포함한다)를 말한다. 다만, 생업을 목적으로 근로를 제공하는 자 중 3개월 이상 계속하여 근로를 제공하는 자와 법 제2조제6호에 따른 일용근로자(이하 "일용근로자"라 한다)는 제외한다.

10) 「국민연금법」 제3조(정의 등) ① 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다. 1. "근로자"란 직업의 종류가 무엇이든 사업장에서 노무를 제공하고 그 대가로 임금을 받아 생활하는 자(법인의 이사와 그 밖의 임원을 포함한다)를 말한다. 다만, 대통령령으로 정하는 자는 제외한다.

시행령 제2조(근로자에서 제외되는 사람) 「국민연금법」(이하 "법"이라 한다) 제3조제1항제1호 단서에 따라 근로자에서 제외되는 사람은 다음과 같다.

4. 1개월 동안의 소정근로시간이 60시간 미만인 단시간근로자.

11) 「국민건강보험법」 제6조(가입자의 종류) ① 가입자는 직장가입자와 지역가입자로 구분한다. ② 모든 사업장의 근로자 및 사용자와 공무원 및 교직원은 직장가입자가 된다. 다만, 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람은 제외한다. **4. 그 밖에 사업장의 특성, 고용 형태 및 사업의 종류 등을 고려하여 대통령령으로 정하는 사업장의 근로자 및 사용자와 공무원 및 교직원**

는 6,793명(17.3%)으로 전원 주15시간 단시간 근로자에 해당됨

- 주15시간 미만 단시간 근로자는 「고용보험법」 과 「국민연금법」 , 「국민건강보험법」 상 의무 가입 대상은 아님
 - 산재보험은 주15시간 미만도 의무가입 대상
- A 준시장형 공기업이 6,671명으로 가장 많으며 이중 2천5백명은 발매업무에 종사하는 경력단절 여성으로 생계형에 해당됨
- 미가입 6,793명을 고용보험과 국민연금, 건강보험에 가입시키기 위해 공공기관이 지불해야 하는 사업자 부담분은 연간 45억원으로 추정
- 정부가 재정지원을 해야하는 B 기술원과 C 연구소, D 위원회 등에 대해서는 1천2백만원이 필요
 - A 준시장형 공기업은 100% 자체수입기관이므로 자체수입에서 해결 가능

- 주15시간 미만 단시간 근로와 상시지속적 업무임에도 1년 미만 계약으로 인해 퇴직급여충당금을 쌓지 않는 인원은 7,485명
 - 「근로자퇴직급여보장법」 상 주15시간 미만 근로자와 1년 미만 계약자는 퇴직금지급의무 대상이 아님¹²⁾
 - 주15시간 미만 단시간 근로자에 해당되어 퇴직금이 미지급되는 경우는 A 준시장형 공기업 6,671명으로 만약 퇴직급여충당금을 적립하게 된다면 1인당 6십만원씩 연간 37억원 적립해야 함
 - 주 15시간 미만 근로자에 대해 퇴직급여를 설정할 경우 기존의 근속은 인정해줄 의무는 없음
 - 상시지속적 업무임에도 1년 미만 계약으로 퇴직급여충당금을 쌓지 않는 경우는 E 공단 814명으로 1년 이상 계약으로 전환하게 되면 1인당 1백4십만원 씩 총 11억원이 추가 소요

시행령 제9조(직장가입자에서 제외되는 사람) 법 제6조제2항제4호에서 "대통령령으로 정하는 사업장의 근로자 및 사용자와 공무원 및 교직원"이란 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람을 말한다. **1. 비상근 근로자 또는 1개월 동안의 소정(所定)근로시간이 60시간 미만인 단시간근로자**

- 12) 「근로자퇴직급여보장법」 제4조(퇴직급여제도의 설정) ① 사용자는 퇴직하는 근로자에게 급여를 지급하기 위하여 퇴직급여제도 중 하나 이상의 제도를 설정하여야 한다. 다만, **계속근로기간이 1년 미만인 근로자, 4주간을 평균하여 1주간의 소정근로시간이 15시간 미만인 근로자**에 대하여는 그러하지 아니하다.

- A 준시장형 공기업은 100% 자체수입기관이고 E 공단은 100% 재정지원기관이므로 퇴직급여제도를 도입하기 위해 재정 지원이 필요한 금액은 총 11억원

■ 기간제 근로자라는 이유로 성과급을 받지 못하는 인원은 1,255명

- 1인당 성과급 차별금액을 알 수 있는 6개 공공기관에서 차별 시정을 위해 필요로 하는 성과급 총액은 연간 1억 6천만원이고 재정지원은 연간 총 1억 5천만원이 필요

■ 복리후생에 차별이 있는 기간제 근로자는 4,985명

- 25개 기관에서 복리후생에 차별이 있으며 1인당 차별 금액을 알 수 있는 기관은 총 16개 기관
- 차별 시정을 위해 필요한 복리후생비는 연간 30억원이고 연간 재정지원은 11억원이 필요

다. 간접 고용 근로자의 정규직화가 공공기관 지출에 미치는 영향

■ 가이드라인에서는 제외되어 있으나 만약 공공기관 간접 고용 근로자 전원을 자회사 직접 고용 형태로 정규직화할 경우 최대 연간 1,689억원 절감 가능할 것으로 추정됨

- 2013년 3월 공공기관에서 간접 고용 업체에 지불한 금액은 1,717억원으로 연간 환산 시 2조 613억원
- 3월 인건비 지출은 1,303억원으로 지출의 75.9%를 차지하고 업체에 보장하는 이윤은 76억원으로 지출의 4.5%, 간접비는 337억원으로 지출의 19.7%
- 간접 고용 근로자의 임금수준 변화없이 자회사고용 형태로 정규직화가 이루어질 경우 업체에게 보장해주던 이윤(918억원)을 더 이상 보장해주지 않아도 되고 간접비 중 4대 보험 사업자 부담분(1,407억원)과 부가가치세(1,873억원)를 제외한 771억 원 절감이 가능할 것으로 예측됨

■ 간접 고용 근로자를 자회사에서 직접 고용할 경우 추가되는 비용은 없음

- 모회사에 직접 고용이 될 경우 복리후생 차이에 의해 비용이 발생할 수 있으나 자회사 형태로 고용될 경우 사용자가 다른 것이므로 복리후생에 차이가 있어도 범위 반이 아님
- 민간보다 임금이 낮으면 임금을 상승시킬 필요가 있지만 현재 민간 유사업무 종사자와 비슷한 임금을 받고 있으므로 임금을 상승시킬 필요는 없음

<표 9> 2013년 3월 공공기관 간접 고용 업무별 비용

(단위: 천원)

	인건비		이윤		간접비		계
	금액	비중	금액	비중	금액	비중	
경비	16,852,514	77.8%	1,006,836	4.6%	3,806,733	17.6%	21,666,082
청소	23,746,431	73.1%	1,702,215	5.2%	7,030,277	21.6%	32,478,923
비서	953,177	81.2%	59,701	5.1%	161,624	13.8%	1,174,502
운전	1,662,352	77.9%	106,492	5.0%	364,700	17.1%	2,133,543
민원	9,452,604	86.8%	247,487	2.3%	1,192,235	10.9%	10,892,326
전산	4,704,824	58.9%	547,575	6.9%	2,739,210	34.3%	7,991,610
판매	13,458,114	79.4%	30,691	0.2%	3,351,360	19.8%	16,944,714
시설관리	36,815,035	76.4%	2,436,739	5.1%	9,039,187	18.8%	48,186,411
조리	1,600,184	57.7%	52,481	1.9%	1,119,321	40.4%	2,771,986
기타	21,103,573	76.6%	1,465,977	5.3%	4,966,938	18.0%	27,536,488
계	130,348,806	75.9%	7,656,193	4.5%	33,771,586	19.7%	171,776,585

주: 1. 2013년 3월 기준

2. 인건비와 이윤, 간접비는 계약서 상 금액을 의미, 간접비에는 인건비와 이윤을 제외한 4대보험 사업자 부담분과 부가가치세 등이 포함

자료: 라영재, 『공공기관 비정규직 및 간접 고용 실태분석』, 한국조세재정연구원, 2013

- 간접 고용에서 자회사 직접 고용으로 전환된 근로자의 노무관리가 어려워져 노무관리 비용이 증가할 수 있음
 - 현재까지 간접 고용 근로자의 교섭 대상은 공공기관이 아니라 협력업체이므로 있어서 공공기관이 직접적인 비용을 지출하는 상황은 아니었음
 - 자회사에서 직접 고용하게 되면 노무관리를 자회사에서 수행해야 하므로 노무관리에 어려움이 있을 수 있음

- 노무관리 비용이 증가하는 것을 억제하기 위해서는 자회사 노무관리방안을 만들어 공공기관에 제시하거나 자회사를 기타공공기관으로 지정하여 공공기관 관리체계에 편입시키는 것이 필요
- 자회사 직접 고용으로 전환된 근로자의 임금을 호봉제로 설정할 경우 민간 대비 임금이 높아질 우려가 있음
 - 현재 공공기관 간접 고용 근로자의 1인당 월평균 임금은 해당 직무 민간 근로자의 월평균 임금과 유사한 수준
 - 자회사 직접 고용 근로자의 임금체계를 직무급이나 성과급이 아닌 호봉제를 택할 경우 근속증가에 따라 민간근로자보다 월평균 임금이 높아지게 됨
 - 현재 예산편성 지침과 예산집행 지침에서는 호봉제를 허용하고 있으므로 간접 고용 근로자가 직접 고용으로 전환 될 때 호봉제를 요구할 가능성이 높으므로 예산편성 지침과 예산집행 지침을 개정하여 호봉제를 허용하지 않도록 할 필요가 있음

5. 결론

- 비정규직의 정규직 전환으로 인해 연간 2천억원의 비용 절감 효과가 있을 수 있었으나 현재의 전환 계획으로는 100억원 실업급여 축소에 그칠 전망
 - 주15시간 미만 단시간 근로자와 출연연구소 기간제 연구원도 정원 외 5% 적용 대상이 되어야 공공기관에서 적극적인 정규직 전환이 이루어져 실업급여 300억 감소가 가능할 전망
 - 간접 고용 근로자를 자회사 설립 이후 직접 고용할 경우 연간 비용 1,689억원이 감소될 전망
- 노동부에서 발표한 비정규직 전환 대책은 정책 파급 효과가 낮을 전망
 - 공공기관에서는 민간 대기업과 서울시에서 실시한 간접고용 근로자의 정규직 전환이 포함되어 있지 못하기에 정책적인 영향력이 적을 전망
 - 민간 대기업에서는 단시간 근로자에 대해서도 4대 보험 가입과 같은 처우개선이 이루어지고 있으나 공공기관에서는 이루어지지 못함

- 기간제법 예외사항자에 대한 정규직 전환이 이루어지지 못하여 기간제 근로자 중 전환되는 비율이 민간 대기업과 서울시에 비해 낮기에 선도적인 역할을 수행했다고 주장하기 어려움
 - 비정규직의 정규직 전환 대책을 주도하는 노동부 산하 공공기관의 평균 전환율이 22.9%로 전체 공공기관 평균 33.1% 보다 낮아 노동부에서 다른 부처 공공기관을 설득할 명분도 낮음
- 공공기관 비정규직의 정규직 전환을 위해서는 기획재정부의 보다 적극적인 역할 필요
- 서울시와 민간기업 사례에서 보듯이 공공기관 비정규직의 정규직 전환은 기획재정부에서 결정할 수 있으며 개별 공공기관의 경영효율화적인 관점보다는 국가재정의 관점에서 볼 필요가 있음
 - 비정규직의 정규직 전환에 소극적인 공공기관은 향후 사업전망이 비관적이라는 의미므로 사업축소와 정원 감축 등을 검토
 - 일시사업 수행자라는 이유로 비정규직을 정규직으로 전환하지 않는 공공기관의 해당 사업에 대해서는 예산 지원 축소 또는 사업 폐지 등을 검토¹³⁾
 - 「기간제법」 예외사항에 속하더라도 전환 재검토 필요하며 비정규직 근로자도 최소한 4대 보험 가입과 퇴직금은 지급받을 수 있도록 처우 개선 권고가 필요
 - 정규직 전환된 근로자에 대해 호봉제를 적용할 경우 향후 인건비가 증가될 우려가 있으므로 예산편성 지침과 예산집행 지침 상 호봉제 허용 규정은 삭제 필요

13) 예: 위탁사업을 수행하는 고용노동부 산하 근로복지공단은 일시사업 종사자라는 이유로 두루누리 사업 종사자 403명을 전환대상에서 제외했는데 동일한 사업을 수행하는 보건복지부 산하 국민연금공단은 두루누리 사업 종사자를 상시업무자로 분류하고 전환 가능 인원에 포함시킴, 두루누리 사업은 국정과제에 포함된 사업으로 계속 사업이 예상되며 필요한 사업이나 근로복지공단은 일시사업으로 구분했으니 근로복지공단의 두루누리 사업을 국민연금공단으로 통합 이관 검토 필요

참고문헌

- 김유선, 『서울시 좋은 일자리 만들기 기본방안 연구』, 한국노동사회연구소, 2012
- 라영재, 『공공기관 비정규직 및 간접 고용 실태 분석』, 한국조세재정연구원, 2013
- 박한준, 『공공기관 채용현황 및 개선방향 연구』, 한국조세재정연구원, 2013
- 정재훈, 오주연, 「비정규직 고용이 노동생산성과 재무적 성과에 미치는 영향」, 인하대학교 경영연구소, 『경영논집』, 제15권 제2호, pp. 195 ~ 207, 2009
- 경향신문, 「한화, 비정규직 2,043명 정규직 전환」, 2013.01.28
- 뉴스핌, 「SK텔레콤, "비정규직의 정규직 전환 재무적 부담 없다」, 2013.05.02
- 한국경제신문, 「지자체장 내년 지방선거 출마 때 지지율은 박원순 49%, 홍준표 35%」, 2013.06.26

자료

- 한국조세재정연구원, 「공공기관 비정규직 채용 조사」, 2013