

# 사회공공성 강화투쟁 해설서



전국공공운수사회서비스노동조합연맹  
서울 성동구 성수 2가 3층 301-28  
거영빌딩 2층  
전화 02-497-7338 팩스 02-497-0444  
이메일: kosa@nbo.net

사회공공성 강화투쟁 해설서 2005  
인권정보자료실  
ESe1.50



# 사회공공성 강화투쟁 해설서

2005. 5



전국공공운수사회서비스노동조합연맹

## 목차 일람



### 사회공공성이란 무엇인가 ...1

1. 공공성의 개념 ...1
  2. 사회공공성 강화 투쟁의 성격과 지향 ...5
  3. 공공서비스 노동자로서의 당면 과제 ...11
- [보론] 신자유주의와 사회공공성 ...16

### 2005 공공부문 특징과 동향

#### 공공부문 구조개혁 동향 ...27

1. 성과주의 통제방식을 이용한 상시적 개혁체계 ...27
2. 정부산하기관의 관리체계 ...28
3. 경영평가의 주요 쟁점과 과제 ...34

#### 공공부문 비정규직 확산 동향 ...38

1. 비정규직의 유형별 개념 ...38
2. 비정규직의 실태 ...39
3. 정부의 대책 ...41
4. 정부 정책의 문제점 ...42
5. 과제와 요구 ...47
6. 소결 ...49

**지방분권화 동향 ...52**

- 1. 지방분권의 의미 ...52
- 2. 지방분권 전략 요약 및 현황 ...53
- 3. 문제점 ...54
- 4. 대응방안 ...56

**민간위탁 동향 ...66**

- 1. 민간위탁이란? ...66
- 2. 민간위탁 현황 ...66
- 3. 문제점 ...68
- 4. 대응방안 ...70

**사회공공성 강화 투쟁 - 4대 핵심과제 예설**

**① 공공서비스의 시장화사유화 저지 투쟁 ...72**

- 1. 공공서비스를 상품화하는 세계화 협상들 ...72
- 2. 어떻게 추진되고 있는가 ...75
- 3. 대응방향 ...91

**② 안정된 일자리 창출 투쟁 ...97**

- 1. 서론 ...97
- 2. 현황 ...98
- 3. 정부대책과 문제점 ...100
- 4. 대안 ...105
- 5. 투쟁계획 ...111

**③ 사회임금 확충 투쟁 ...113**

- 1. 사회임금 확충 투쟁의 취지 ...113
- 2. 05-06년 목표와 방향 ...120
- 3. 주요사업 과제 ...121

**④ 정부산하기관 지배구조 민주화 투쟁 ...124**

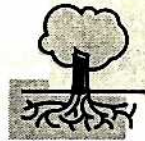
- 1. 공공부문 노동기본권의 회복과 사회공공성 ...124
- 2. 대응방향 ...126
- 3. 실행계획 ...127

**부록**

- 사회공공성 단체협약 요구안 모범협약 예시 ...132
- 2004년 주5일제 관련 단체교섭 지침 ...170
- 연봉제란 무엇인가? ...184
- 연봉제 법률적 검토 ...189
- 임금피크제 - 올바른 대응을 위한 10문 10답 ...192
- [참고] 2005년 정부 예산안 분석 - 민주노동당 ...211







## 사회공공성이란 무엇인가

### 1. 공공성의 개념

#### 1) 무엇이 “공공(公共)”적인 것인가?

- ▶ 우리가 당연히 돈을 내야한다고 생각하는 것들을 생각해보자.
  - 병원비, 약값, 애들 학원비, 버스요금, 전화요금... 당연히 전기요금, 수도요금, 우표값, 은행수수료...
  - 요즘 우리가 상상할 수 없는 것들 ; 공중목욕탕, 극장, 연금, 대출...
  
- ▶ 혼자만의 것이 아닌 것이 있다. 무엇인가.
  - 환경, 의료지식 및 신약(백혈병 치료제, AIDS 치료제 등), 식량, 신기술이나 문화창작 등의 지적재산권
  
- ▶ 보편적으로 사회를 위한 것, 사회가 해주어야 한다고 생각하는 것이 공공재다.
  - 공공재는 사회를 위해 필요한 것, 민간이 할 수 없거나 민간이 맡는 것이 부적당한 재화 및 서비스다.
  - 아담 스미스는 ‘첫째 국방, 둘째 사법행정, 셋째 공공시설과 공공사업’이라고 꼽았다.
  - 공공재의 규모와 범위는 사회적 필요에 의해 결정된다.

▶ 그런데 의문이 생긴다.

- 그런데 요즘 대부분의 공공재를 돈을 내고 이용한다. 왜 그럴까.
- 공공재의 규모와 범위를 정하는 사회적 필요는 어떻게 결정할까.

2) '공공(公共)적인 것'은 어떻게 생산되고 운영되는가?

▶ 공공재를 생산하는 우리 노동의 성격은 무엇인가?

- 환경미화, 폐기물 처리, 예술공연, 창작, 시설관리, 과학기술연구, 인문사회 과학 연구, 전력 생산 및 배전, 공적보험 관리 및 업무처리, 교통 및 운송, 행정업무 등
- 즉 기업의 이익을 넘어서 대중이 향유하는 재화를 생산하고, 제공하는 일 및 행정업무를 한다.

▶ 그렇다면 공공서비스 노동의 특성은,

- 사회적 소비가 이루어진다. ; 대중이 혜택을 누린다.
- 수익성이 없거나 수익성을 따져서는 안되는 일도 있다.
- 정부 혹은 지자체가 투자하고 운영한다. 그렇지 않더라도 정부정책에 의해 많이 좌우된다(통제된다).

▶ 이를 정리하면, 다음과 같이 정리할 수 있다.

- 공공부문 ; 정부의 재정투자와 그에 의한 직간접 통제를 받는 분야
- 공공서비스 ; 공공부문 포함, 공공재를 생산하고 제공(서비스)하는 일
- 노동의 성격이 공공성을 갖는 노동자를 공공서비스 노동자라고 하자.

▶ 살펴보면, 공공서비스는 시장원리와 국가 통제가 혼합되어 운영하고 있다.

- 공공서비스는 본질적으로 사회체제 혹은 국가를 유지하기 위한 속성이 있으므로, 국가의 통제(법, 제도, 정책, 예산, 관리) 아래 있어왔다.
- 도로, 다리, 항만, 관개수로, 운하, 철도, 전기, 우편체제 등 시설투자가 많이 드는 공공서비스를 국가가 (국민의 세금으로) 건설하고 이후 민간자본이 이

양 받아왔다.

- 자본주의 시장경제를 표방하는 국가로서는 공공서비스도 체제발전(자본축적)을 위한 것이므로'시장원리에서 자유로울 수 없다.

공공서비스 전개과정

[초기산업자본주의 단계]  
 18, 19세기에는 수송과 공익사업의 새로운 하부구조 서비스가 민간에 의해 시작되었으나, 나중에 공공기관이 접수하여 더욱 확대하였다. 이러한 서비스에는 철도, 운하, 가스, 수도, 전기 등이 포함된다.(PSI, '공공서비스가 답이다', 2003)

[독점자본주의, 국가독점자본주의 단계]  
 20세기에 들어서면서 과거 민간운영체제의 비효율성, 비용과 부패 때문에, 공적 소유와 공적 서비스의 제공으로 거의 대체 되었다. 19세기 말 이러한 주요 변화는 시영화(市營化)였다...공적으로 소유·운영되는 지자체 서비스의 이러한 발전은 '지방자치 사회주의(또는 가스와 수도 사회주의)라고 불려졌다.' (PSI, '공공서비스가 답이다', 2003)

[신자유주의 이후]  
 신자유주의자들은 국가는 "작은 정부"로 물러나 갔고, 시장에 모든 것을 맡기라고 한다.  
 시장경제의 활성화를 위해 무역자유화(관세철폐) 및 사유화가 본격적으로 추진되었다.  
 예를 들어, 유럽연합은 공공부문 독점을 금지하는 법률지침들을 제정하였고, 기존에 국가의 독점권 보장에 의해 탄탄한 산업으로 형성한 가스와 전기부문을 분할매각되었다. 하지만 결국 구매자들은 독점체로서 안정적으로 성장한 사유기업들이었고, 그들은 유럽전역에 걸친 과점체제를 만들었다.1)

▶ 시장이 아니라, 국가가 소유하거나 운영하면 잘될까.

- 아니다. 결국 공공서비스조차도 자본축적(자본 형성)을 위한 투자였고, 민중은 대상(수동적인 수혜자)으로 전락하고 있다.

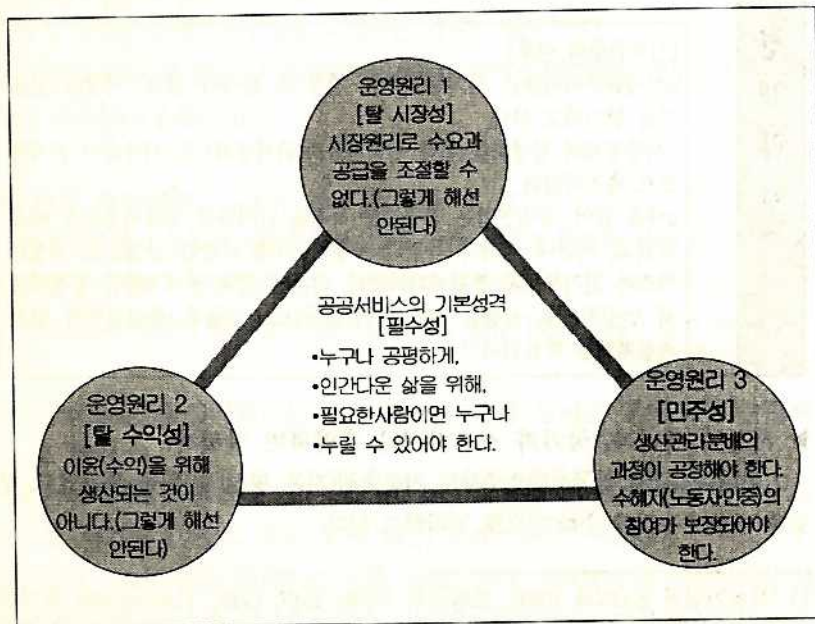
1) '독일기업인 E.ON과 RWE, 프랑스의 (국유) EdF, GdF, Tractebel는 헝가리, 체코, 슬로바키아에서 배전 및 발전을 맡게되었다.'(PSI, '공공서비스가 답이다', 2003)



▶ 공공서비스는 사회적으로(노동자 대중이) 생산하고 사회적으로(노동자 대중이) 소비해야 하는 것이므로, 국가 통제를 지양하고 사회적 통제(민중적 통제)와 자치를 통해 올바르게 실현될 수 있다.

○ 「자본주의 사회의 사회구성원들은 공공재화를 소비하는 목적을 서로 달린다. 노동자민중은 노동력을 재생산하는 조건의 변화를 목적으로 한다. 사회적 생산력의 발전에 상응하는 만큼, 생활의 질을 향상시키려는 것이다. 반면에 자본가 계급은 자본의 생산성을 향상시키는 것을 목적으로 한다. 사회적 생산력을 이용하여 자본의 잉여가치를 확대하려 한다. 이처럼 공공재화를 전유하려는 목적이 서로 상이하다. 국가자본과 노동자·민중간의 계급투쟁이 발생하게 되는 주요 원인이다.」(김영수, '노동자민중은 공공성을 어떻게 이해할 것인가'. 2003)

▶ 살펴본 바에 의하면, 공공서비스의 특징은 다음과 같이 정리할 수 있다.



## 2. 사회공공성 강화 투쟁의 성격과 지향

### 1) '사회공공성 강화 투쟁'의 역사적 맥락 고찰

'사회공공성'이란 용어가 노조운동 내에서 흔히 쓰이기 시작한지는 불과 4-5년 전이라고 할 수 있다. 여전히 '사회공공성 강화투쟁'의 의미와 내용에 대해 명쾌하게 정리되지 못한 상태이지만, 그것은 이 투쟁이 여전히 진행 중이기 때문이라고 할 수도 있다. 단지 사업장 내의 문제가 아니라 "전사회적인 의제"에 관한 것이며, "공익성", 사회적 "형평성"을 실현하기 위한 투쟁이라는 점에서 보면, '사회공공성 강화 투쟁'은 지난 민주노조운동에서 역사적 맥을 이어온 투쟁이라고 할 수 있다.

노선과 실천전략은 다르더라도 전노협이 결성 당시 "평등사회 건설"을 지향으로 내건 것이나 민주노총 출범 당시 "국민과 함께하는" 노조운동을 표방했던 것에서 보듯, "사회를 바꾸는" 과제는 민주노조운동의 존재 근거였다. 노동자의 손으로 성과를 거두지 못했지만 87년 대투쟁을 통해 전두환 군사독재 정권을 몰러 앉혔고, 92년, 97년, 02년 대선에 노동자민중 후보를 내었을 뿐 아니라 민주노총 조합원이 대중적으로 참여하는 민주노동당을 건설함으로써 민주노조 운동의 정치적 성격을 드러내왔다. 단사의 개별적인 경제적인 투쟁으로는 근본적인 문제를 해결할 수 없다는 정치경제적 원칙에 입각한 것이었다.

이미 민주노총은 1995년 출범 때부터 '사회개혁'을 무게 있게 내걸어 왔고, 매년 사업계획에서 사회개혁 투쟁을 빼놓지 않았다. 1997년에는 사회개혁위원회가 만들어져 사회개혁 투쟁을 위한 조직적 체계까지 만들었다. (당시) 민주노총 20대 기본 과제를 보면, "16. 우리는 사회보장제도와 주택, 교육, 의료제도를 개혁하여 전 국민의 인간다운 삶을 쟁취한다. 18. 우리는 세제, 재정, 물가, 금융, 토지, 환경, 교통 등과 관련한 제도와 정책을 개혁한다"가 있다. 심지어 사회개혁이라는 용어가 매우 광의로 사용되기도 하였다. 1997년 내세운 13대 사회개혁 요구를 보면, "정격유착 근절, 부정부패 척결, 재벌개혁과 중소기업 보호, 사회보험 제도 개혁, 교육 개혁, 세제개혁, 언론개혁, 노사관계 개혁, 북한 동포 돕기" 등이 모두 포괄되어 있다." (오건호, '사회공공성 투쟁의 기본 성격



과 몇가지 논점', 2004)

그러나 사회개혁 투쟁은 노동운동의 이념적 좌초와 맞물려 사회의 소유문제와 분배문제에 대해 제한적인 요구투쟁으로 국한되는 한계가 있었다. 물론 이 지점은 사회공공성 강화투쟁 역시 극복하지 못한 부분으로서 정립해야 할 과제라고 할 수 있다. 「사회개혁 투쟁은 96-7년 노동법 개악저지투쟁, 98년 이후 구조조정 저지 투쟁에 밀려 상징적 구호로만 남게 되었고, '노선에 대한 논란'으로 말미암아 내부 동기가 형성되지 못한 채 특정노선과 동일시되는 경향이 있었고, 사업 주체영역이 방대하고 전문적인 대안정책과 광범위한 연대가 필요함에도 민주노총 내부 실질역량이 마련되지 못한 문제」를 노정한 채 머물고 말았다.(오건호, '사회공공성 투쟁의 기본 성격과 몇가지 논점'에서 발췌 인용, 2004)

그렇지만 새로운 변화 발전의 싹이 텄다. 「사회개혁 투쟁은 민주노총 중앙에서는 미미하였으나 산업별 수준에서 실질적으로 진행되어 왔던 것이다. 이 과정에서 투쟁의 이름도 변화되어 '공공성'이 등장하기 시작하였다. IMF위기 이후 구조조정 반대 투쟁과정에서 사회공공성 의제가 부상한 것이다. 우선 교육노동자의 투쟁을 보자. 사실상 노동자성을 획득한 전교조는 교육민주화를 위한 투쟁을 나아갔고, 이제 사교육 체제, 교육개방 문제를 제기하는 데에 이르고 있다. 병원노동자는 초기에 민주노조 건설, 병원 경영민주화, 병원 구조조정 반대를 외치다가 마침내 의료체제 자체를 문제시 하는 투쟁을 벌이고 있다. 발전, 철도, 가스 등 기간산업 노동자도 공공성 투쟁에 함께 서있다. 처음에 기간산업 노동자는 고용안정, 구조조정 반대를 내걸었으나, 이제는 전력의 공공성, 공공철도 건설로 나아가고 있다. 최근 공공연맹을 중심으로 각 공공부문 노총도 합들이 자신의 사업장, 산업의 공공성을 찾고 확장하는 작업 역시 의미있는 전진이다.」(오건호, '사회공공성 투쟁의 기본 성격과 몇가지 논점'에서 발췌 인용, 2004)

이렇게 현장과 무관하게 인식되던 '사회공공성'이 현장의 문제와 직결됨을 인식하게 된 것은 사회개혁 투쟁이 '사회공공성 강화 투쟁'으로 질적으로 전환하

는데 중요한 계기를 마련한다. IMF 구제금융을 통해 본격적으로 도입된 신자유주의 정책들은 '사회개혁 투쟁'이 가진 추상성을 다시 한 번 일깨워주는 계기를 제공하였다고 볼 수 있다. IMF 구제금융 프로그램에 의해 각 금융사, 한국통신, 발전, 대우자동차, 포철 등 기간산업 및 공기업들이 이시기에 집중적으로 매각되거나 사유화되었다. 대대적으로 단행된 구조조정으로 인해 실업률이 급증함은 물론 비정규직이 확산되었다. 이로 인해 빈부격차는 심각해졌고 사회는 양극화로 치닫고 있다. 공공부문 노동자들은 '고용'의 문제를 통해 '공공서비스' 기능이 시장논리에 의해 근본적으로 위협받게 된다는 것을 피부로 느끼게 되었다. 언론은 특히 공공부문 노동자 투쟁을 "철밥통 지키기" 투쟁으로 매도하며 여전히 맹포화를 퍼붓고 있지만, 자신의 노동이 갖는 공공성을 지키는 투쟁과 일자리를 지키는 투쟁을 결합시키지 않으면, 정당성도 없고 답도 없는 투쟁이 된다는 것을 인식하게 된 것이다.

## 2) 사회공공성 강화 투쟁의 의의

노동조합은 자신의 힘을 바탕으로 임금과 노동조건을 개선하고 정치적 참여를 통해 사회개혁적 과제들을 수행해 왔다. 서구 복지국가 모델에서 보듯이 노조는 산별로 응집된 물리력을 바탕으로 '사회적 합의'(코포라티즘)를 통해 임금 및 노동조건을 개선하거나 '개혁 요구안'을 관철시킬 수도 있었던 것처럼, 대량생산 시대에는 대량소비를 위해서 자본과 노동 간의 일정한 타협이 존재할 수 있었다. 그러나 장기적 불황상태에 빠진 현 시대는 자본이 더 이상 내어줄게 없는 것이 현실이다. 그래서 자본은 투기자본을 집중적으로 육성하고, 공공서비스 영역에 대해 시장원리를 강화함으로써 위기를 극복하려 하고 있다. 그리고 임금과 복지에 투자하여 생산성을 높이는 것이 아니라 '효율화'란 미명하에 탄력적 고용과 해고, 탄력적 시간제 노동을 통해 생산을 조절하려고 하고 있다.

이제 더 이상 임금인상 투쟁은 노동자 전체의 이해를 반영하지 못한다. 자본과 정부는 경제난경영난을 들먹이며 '고용안정'이란 사과를 먹을건지, 임금 인상 억제를 선택할 건지 택하라고 한다. "고용"을 볼모로 한 협박은 많은 노동자들에게 명예퇴직 혹은 비정규직화의 길로 택하게 하였고, "양보"와 "굴종"을 강



요하였다. 또한 전격적인 성과급제 도입으로 인해 노동자 내부 간의 경쟁을 유발하지만 사실상 대다수 노동자들을 '예정된 게임'에 휘말리게 하였다. 노동자 간 경쟁 격화와 비정규직화는 노동자 내부의 빈부격차를 심화시키고 있기 때문에, 조직된 노동자들이(노동조합이) 임금인상 투쟁에만 머무는 것은 당연히 비판의 대상이 될 수밖에 없다.<sup>2)</sup> 즉 임금인상 투쟁이 무의미 한 것이 아니라 민주노조의 중심 투쟁 축을 근본적인 방향에서 재설정하여야 한다는 의미이다. 그런 의미에서 고용의제를 중심으로 한 비정규직 철폐 투쟁은 향후 투쟁의 중심 축이다. 실업과 비정규직을 양산하는 것이 신자유주의 정책의 핵심적인 전략이자 자기모순이기 때문이다. 또한 공공서비스를 사유화하고 상품화하는 것 역시 신자유주의가 갖는 태생적인 전략이자 모순이다.

공공서비스가 전개되어 온 역사를 보더라도 사회공공성의 범위는 사회구성원에 의해서 넓혀지기도 하고 좁혀지기도 해왔다. 자본주의 발달 과정에서 공공서비스는 자본의 축적을 돕기 위해 국영이 되기도 했고, 사유화되기도 했다. 신자유주의가 사회복지를 감축하고 교육, 의료, 운송 등 필수 공공서비스마저 영리적으로 운영함에 따라 노동자민중의 삶은 (기업)임금만으론 턱없이 부족하게 되었다. 불공평한 소득재분배 및 실업률 증가 등으로 인해 사회는 극단적으로 양극화되고 있다. 신자유주의 정책들은 이제 시장에 있지 않았던 에너지, 물, 자연환경마저 사유화하고 상품화시키려 하고 있다. 공공서비스가 사유화되어감에 따라 편중된 부를 '가진자'들은 보다 질 높은 서비스를 돈을 주고 향유할 수 있고 때론 선택할 수도 있지만, 그렇지 못한 절대다수 '없는자'들은 "필수적인 것"조차도 누릴 수 없게 된다.

사회양극화는 사회복지 감축과 같은 사회공공성 후퇴를 부추기는 악순환을 보인다. 주기적인 공황의 발생, 빈곤층의 확산은 자본주의의 구조적인 모순에서 기인하는 것임에도 불구하고, 자본이 위기를 극복하는 방식은 빈곤층이 탄 보

2) 경총이 '대기업노조가 임금동결에 협조하면 임금인상을 3.9%를 비정규 채용 개선에 활용하겠다'(한겨레기사, 050422)고 하면서 "정규직만의 노동운동"을 조롱하고 나섰다. 이는 사태의 본질을 왜곡하여 조직된 노동자(노동조합)들을 고립시키려는 알팍한 수작에 불과하다. 임금 인상은 양보할 수 없다. 가뜩이나 살기 어렵기 때문이다.

트를 뒤집어 엎어버리는 것이다. 즉 각종 규제 완화와 세제혜택 등으로 자본 축적을 도우면서도, 기업과 국가의 부담을 줄이기 위해 사회복지 예산을 축소하고, 비정규직과 실업을 양산하여 생계마저 위협하는 것이다. 자본주의의 약육강식 논리가 사회임금을 저하시키고 노동자민중의 삶을 계속 파탄내고 있다.

여기서 '사회공공성 강화' 의제가 중요하게 대두된다. "국민들의 따가운 시선을 지지로 바꾸어내기 위함"도 아니고, "조직된 노동자들이 비정규직 문제와 사회 문제를 포용하고 나아가야 하기 때문"도 아니다. 현 사회를 총체적으로 뒤흔들고 있는 신자유주의에 보다 공세적으로 그리고 전면적으로 대응하는 돌파구를 찾아야 하기 때문이다. 그 가능성을 사회공공성 강화 투쟁에서 찾고자 한다.

### 3) 공공서비스 강화 투쟁의 성격과 지향

#### ▶ 개념적 정의

• 사회공공성 강화 투쟁은 "인간다운 삶을 누리기 위해 필수적인 재화와 서비스를 필요한 자에게 공급하는" 투쟁이다.

#### ▶ 투쟁의 지향점

- 상품화(시장화)와 사유화에 맞서 공공서비스를 민중의 것으로 지켜내는 투쟁이다.
- 사회임금의 확장, 질 좋은 공공서비스 실현을 통해 민중의 이익에 복무하는 투쟁이다.
- 공공서비스 노동자의 현장을 개혁하는 투쟁이다.
- 공공서비스 노동자를 비롯한 노동자민중이 주체가 되는 투쟁이다.

공공서비스의 올바른 실현을 위해서 공공서비스를 공급하는 기관, 즉 우리의 노동현장을 바꾸어내는 투쟁이 필요하다. 공공서비스 노동자의 고용과 노동조건을 개선하고, 기관 상층을 포함한 지배구조를 민주화시켜내는 투쟁은 공공서비스 노동자인 우리의 현안이다.



그런데 사실 현장의 상황은 계속 밀리고 있다. 98년 IMF 구조조정 이후 공공 부문의 임단협 기간은 평균 70일정도로 현저하게 길어지고 있다. 공공부문의 비정규직 비율은 현재 38%로 확대일로에 있다. 아래 인용하는 글이 원래 제시 하려던 해법과 여기서 제출하는 해법이 다르지만, 공공서비스 노동자의 현장을 적나라하게 보여주는 글이 있어 잠시 발췌하여 인용하여 보면 다음과 같이 지적하고 있다. 「공공부문 업무의 민간위탁, 사유화, 기관 통폐합 등으로 공무원이 8만명, 공기업에서 15만명, 정부출연 및 위탁기관에서 2만명 등 고용규모의 대규모 축소가 진행되면서, 장기근속자들의 조기 퇴직과 명예퇴직이 추진되었다. 상대적으로 유리했던 복지제도 즉 퇴직금누진제, 대학생 장학금 지급, 주택자금 무상지원이 폐지되었다. 그대신 개별 공공기관에서는 비정규직의 증가와 고용불안정성의 증가, 성과급과 연봉제 등 신인사관리 체제가 도입되었다. / 정부가 이사회를 통한 통제, 기획예산처를 통한 예산통제, 행정자치부를 통한 인력과 인세제도 통제, 중앙인사위원회를 통한 임금 통제 그리고 관련부처를 통한 일상적인 업무 감독과 통제가 진행되고 있다.」(임상훈, 배규식, 강병식, 공공부문 구조조정과 노사관계 안정화, 한국노동연구원, 2004)

‘시장을 위한 혁신’의 칼날은 공공서비스를 해체하고 공공노동자들을 분할하고 있다. 그러므로 임단협 기간이 길어지는 이유가 공공부문 노사관계의 특수성 때문만이라고 치부할 수 없다. 신자유주의 공세가 강화될수록 개별 단사에서 해결할 수 있는 노사문제가 점점 줄어들고 있는 상황을 직시해야 한다. 동시에 공공부문에 대한 구조조정은 필연적으로 공공서비스의 사유화나 민간위탁과 직결되어 있다.

또한 공공서비스 노동의 특성 상 현장을 바꾸는 것만으로는 부족하다. 제 노동자민중과 함께 정부의 법제도에 개입하고, 정부의 일방통제로 작동되는 공공서비스를 노동자민중통제로 바꾸어 내는 계급적 시야가 필요하다. 이는 경쟁과 수익의 논리로 운영되는 이 사회체제를 바꾸어, 노동자민중의 새로운 사회를 만들어가는 모색이자 실천이다.

신자유주의 세계화에 의한 전지구적 양극화의 심화와 국민경제의 몰락은 사회

공공성의 피폐화로 직결되고 있다. 사회공공성이 더 이상 국가의 책임영역이 될 수 없을 만큼 국가란 기구의 불공정성(친자본성)은 극대화되어 있다. 국가의 책임성을 지양하고 사회적 책임으로 사회공공성을 만들어내야 한다. 예를 들어 공공서비스 예산의 편성결장집행 과정에 대한 사회적(민중적) 통제와, 감시를 강화하는 것이다. 이와같이 일반 민주주의적 사회개혁 요구를 넘어서는 의제를 개발하고, 특히 공공노동자로서 현장투쟁과 사회공공성 의제를 결합시켜 노동자 계급의 당면 투쟁으로 확산시키는 과제가 우리에게 있다.

사회공공성을 전 민중의 요구로 강화할 것인가 아니면 시장의 논리로 해체할 것인가는 계급적 역관계에 달렸다. 공공부문 평가관리제 강화, 민간위탁 등 현안 하나하나를 보더라도 이는 신자유주의와의 싸움이며, 자본주의 체제 원리와 의 싸움이기 때문이다. 동시에 대중교통요금 인상, 비정규직 확산 등 현안 어느 하나도 노동자민중의 삶과 직결되지 않는 것이 없기에 ‘모두’의 싸움이 아닌 것이 없다. 하기 때문에 사회공공성 강화투쟁이 공공노동자만의 투쟁일 수는 없다. 공공노동자도 계급의 한 주체로서 전 노동자민중의 계급적 요구를 담아 투쟁을 확산시키고 강화하여야 한다. 우리가 전개하여야 할 사회공공성 강화투쟁은 공공서비스의 강화와 지배구조에 대한 민중적 통제를 통해 노동자민중의 생존권을 옹호하고 대안적 사회를 지향하는 투쟁으로 나아가야 할 것이다. 신자유주의 공세에 모든 것이 밀리는 느낌이 현실이다. 사회공공성 강화투쟁을 통해 “저지”를 넘어서 “확장”을 요구하는 공세적 투쟁을 조직하자.

### 3. 공공서비스 노동자로서의 당면 과제

#### - 05년 투쟁을 중심으로.

#### 1) 05년 투쟁의 기초와 목표

- ▶ 사회공공성 의제에 입각한 현장 투쟁의 조직과 총화
  - 부문별, 업종별, 특성별, 지역별 사회공공성 의제개발<sup>3)</sup> 독려

3) 연맹 가맹조직의 특성상 모든 투쟁이 사회공공성과 결부되어 있다고 할 수 있



- 현장 투쟁에 대한 전략적, 정책적 지도
- 연맹 차원 사회공공성의제 개발 지속

▶ 사회공공성에 입각한 대(對)사회적 전선 구축

- 일자리, 사회복지 의제에 입각한 이데올로기 투쟁 강화
- 반세계화, 고용안정 의제에 입각한 대중 투쟁 전개

## 2) 05년 투쟁의 핵심 과제

### 1) 공공서비스 시장개방 및 사유화 공세를 막아내자.

공공서비스의 시장화와 개방화를 강요하여 물에너저교육의료와 같은 필수 서비스는 물론 기간산업을 자본의 이윤도구로 전락시키고, 일국 내 투쟁만은 구조조정과 노동유연화를 막아낼 수 없을 체제로 전환시키는 신자유주의 세계화 공세가 전면화 되고 있다.

한-일, 한-아세안, 한-미, 한-중-일 등 진행되고 있는 자유무역협정(FTA) 협상 및 WTO-DDA 협상을 실질적으로 중단시켜내기 위한 투쟁에 적극 나서야 한다.

WTO-DDA를 비롯한 국제규범을 자세히 보면 그 불공평한 계약의 당사자들을 알 수 있다. 하나는 초국적(투기)자본이고 다른 하나는 대상국가의 민중이다. 국제 규범이기 때문에 국가 대 국가간의 협정과 같은 외양을 띠고 있지만 '투자자와 피투자 국가(민중)'의 종속적 관계를 규정하고 있다. 한마디로 "투자자의, 투자자를 위한, 투자자에 의한" 규범일 뿐이다. 그러나 그 권한은 막강하여 근대주권국가의 개념마저 송두리째 뒤흔들고 있다. '헌법위의 헌법'으로서 각 나라의 국내법을 간단하게 무력화시키고 있다. 사실 대다수 국내 자본은 자본간 경쟁 속에서 사멸될 가능성이 높으므로 외국의 초국적 거대자본과 금융자본으로 대치될 가능성이 높기 때문에 민족(국내)자본과 해외자본의 구도로 파악해서는 본질이 희석될 수 있다.

○나, 사회공공성 투쟁에 대한 전략적 인식과 정책 대안 마련은 미진한 상태임.

우리가 대응해야 할 투쟁의 본질을 정확하게 이해하자. 신자유주의 단계에서 자본이 이윤을 창출할 틈새는 이제 공공서비스의 사유화나 투기, 전쟁 같은 것들 밖에 남아 있지 않은 것이다. 이것이 슬프게도 우리가 경과하고 있는 시대인 것이다. 신자유주의 공세 속에서 우선 우리가 일하는 현장, 우리가 지키고자 하는 사회 공공성과 맞부딪혀 있는 상태이다. 공공서비스의 시장화, 공공부문 구조조정의 태풍의 눈은 세계화에 있다. 세계화와 시장개방을 막아내는 투쟁은 우리의 일자리를 지키는 투쟁이자 공공부문, 기간산업을 민중의 것으로 지켜내는 투쟁이다.

### 2) 안정된 일자리 쟁취, 비정규직 철폐 투쟁으로 노동유연화에 맞서자.

임금과 고용의 양극화가 심화되어 저임금 비정규직 노동자가 전체 노동자의 56%를 상회하고, 고임금 상위 30%그룹과 하위 30%그룹의 양극화가 급속히 진행되면서 중간임금층이 하위그룹으로 전락되고 있다. 비정규직 확산 추세 속에서 노동의 기회(양) 못지않게 노동의 질 문제, 노동빈곤층(working poor) 문제가 심각하게 대두되고 있는 것이다. 04년 케도연대의 공동파업과 같이 연맹과 가맹노조들이 이제까지 진행해 온 '일자리 창출 투쟁'을 계승발전하여 모범 사용자로서의 정부의 고용책임과 일자리 질의 문제를 의제화하고, 당면 비정규직 철폐 투쟁과 결합시켜 내어야 한다.

### 3) 사회임금 확충투쟁으로 공공서비스를 강화하자.

또한 양극화를 가중시키는 하나의 요인으로서 노인 요양보험산재보험건강보험 등 사회보험의 사유화 공세가 05년 들어 더욱 두드러질 것으로 예상된다. 사회적 안전망의 확충, 고령화 사회 대책 및 보육에 관한 공적책임 강화로 집중시켜야 할 것이다. 연맹은 각종 사회보험의 사유화 저지와 대중교통의 양질의 공공서비스와 저렴한 요금의 확보를 중점으로 사회복지 확충 투쟁의 일차적인 전선을 형성할 것을 결의한 바 있다. 이제 사회개혁적 요구의 한계를 극복하고 대안 담론으로서 '사회임금' 쟁취 투쟁으로 나아가자.

「공공서비스를 약화시키는 가장 무서운 것은 소득과 사회계층간의 차별화가 발생한다는 것이다. 돈이 많은 부자들은 구지 공공서비스의 혜택을 볼 이유가



없고 따라서 공공서비스에 필요한 재원을 제공하려 않게 되기 때문이다. 이런 현상이 확산되면 공공서비스에 필요한 자원 확보가 어려워지며 공공서비스를 계속 유지하려는 정치적 의지 역시 약화될 뿐 아니라 공공서비스 확충에 필요한 재원이 소위 말하는 시장으로 빠져나가는 결과를 빚게 된다. 결과적으로 공공서비스에 쓰여야 할 돈이 일부 계층만 혜택을 보는 시장으로 흘러들어가는 일이 발생한다.»(PSI, '공공서비스가 답이다', 2003)

4) 지배구조를 개혁하고 공공서비스에 대한 민중적 통제 장치를 마련하자. 위에서 살펴보았듯이 공공부문의 소유만이 아니라 지배구조에서 민주적 민중적 통제가 가능할 때 공공성이 강화될 수 있으며, 국가의 혹은 경영진의 일방적 지배가 아닌 생산자(노동자), 소비자(이용시민) 등이 제도적으로 지배구조에 참여하고 개입할 수 있어야 한다. 이러한 전망을 가지고 노동조합이 앞장서서 제 민중사회단체들을 규합하고 공동의 투쟁 전선을 형성하는 것이 필요하다.

또한 우리는 공공서비스 노동자로서 공공서비스의 원래 주인은 노동자민중임을 환원시키고, 우리의 현장에 각인시켜야 할 임무가 있다. 노동조합이 관료주의와 부패에 맞서 싸우고, 공공서비스의 사유화를 막아내는 것은 나의 현장을 민주화 시키는 일이자, 고용안정을 쟁취하는 것과 직결되어 있다. 또한 공공서비스 노동자로서 우리 노동의 수혜자인 노동자민중에게 유리한 것이 무엇인가를 가장 잘 알 수 있다. 현장에서 전체 민중의 이해를 대변하는 개혁적 요구를 제시하고 이끌어 내는 투쟁을 조직하여야 한다.

건강보험 수혜자의 권익과 보장성 강화를 위해 직장의보와 지역의보를 통합할 것을 주장하며 투쟁하여 '건강보험공단'을 통합시킨 사회보험노조의 투쟁이나 '철도를 국민에게'라는 기치로 사유화 저지 투쟁을 벌여온 철도노조, 시민의 안전을 지키고 부패를 척결하기 위한 건설엔지니어링 노조의 '공공감리성 쟁취 투쟁' 등 연맹 가맹 조직들의 투쟁은 현장과 사회공공성을 연결시킨 투쟁들이라고 할 수 있다.

08년까지 지속적인 국가 정책으로 운용되어질 '국가재정운용 계획'과 '지방분

권화계획'에 의거해, 시·도의 예산배분 권한이 점차 확대되어갈 것이다. 예산 배분을 둘러싼 사군구의 권한쟁탈전과 지구 경쟁이 가열되면서 지자체의 민간 자본 도입, 민간위탁, 외주용역화 및 구조조정이 기증될 것이다. 중단기적으로 지방분권 시대를 준비하는 지자체 대응 전략과 주체형성이 절대적으로 필요상황이다. 왜냐하면 지자체를 대상으로 임금과 고용안정을 놓고 투쟁하는데는 한계가 있다. 중앙정부의 예산과 지침이 첫 번째 장벽으로 가로막고 있기 때문이고, 두 번째 장벽은 이제까지 우리 노동조합들이 그 예산의 편성과 운영에 철저히 소외되어 있었기 때문에 개입하기 어렵다는 것이다. 이제부터라도 뚫어야 한다. 사회복지, 교육, 문화 및 지방공기업 등에 대한 예산 편성 개입과 집행에 대해 제 민중사회단체들과 연대의 폭을 넓혀 민중적 통제 장치를 마련하도록 하자.

특히 경제특구, 연구개발 특구 등 지역특구 유치 불뿐만 아니라, 민간투자법 개정으로 인해 보육, 장애, 노인요양시설 등 사회간접시설에 대한 민자유치가 본격적으로 추진되고 있고 지자체별로 시행되고 있다. 이에 대한 지역적, 중앙적 대응투쟁을 전개하여야 한다.



**[보론] 신자유주의와 사회공공성**

1) 그럼, 신자유주의란 무엇인가.

▶ **잠깐, 신자유주의로 넘어오기 전에 자본주의는 제국주의, 수정주의의 단계를 거친다.**

자본의 집적과 집중을 위해 식민지 쟁탈 전쟁과 독점자본 형성을 위한 국가 개입이 필요했으므로 제국주의 형성. 1차대전 발발하였다.

소련 등 사회주의진영과의 대결, 2차대전의 결과 엄청난 호황에도 불구하고 자유주의로써는 노동재생산을 위한 사회적 투자가 이루어지지 않음<sup>4)</sup>으로 인해 수정주의 노선 채택하게 되었다.

▶ **자유주의의 부활**

신자유주의 선봉대였던 영국의 대처와 미국의 레이건의 정신적 지주나 다름없었던 하이예크(Hayek)는 다음과 같은 이론으로 죽어있던 자유주의를 부활시켰다.

; 「구조적으로 무지한 인간」들이 “~하지 말라”라는 도덕규칙, 전통 및 법규칙에 의해 사회질서를 만들어왔는데, 이것을 외부의 간섭없이도 스스로 조정되는 ‘자생적 질서’라고 한다. 이것의 대표적인 것이 시장경제다. 그에 반해서 “~을 해라”라고 하는 인위적 질서가 있는데, 이것은 집단적 목표를 달성하기 위한 것이므로, 이미 ‘합리적으로 판단할 수 있는 개인, 계약의 주체’가 스스로 통제하고 있는 시장(자생적 질서)에 개입을 하면 시장기능이 마비된다. 시장기능이 마비된 상태에서 그것을 대신할 관료들은 오류투성이 지식을 가지고 인간의 행동을 통제하여 결국 사회주의 계획 경제처럼 실패할 수 밖에 없다. 정부의 부분적인 간섭 또한 중대한 부작용을 초래하게 될 것이다.」(공병호, ‘시장경제와 법의 지배원칙을 밝힌 자유주의 선구자’ 중 발췌, 2003)

4) ‘노동집약적 생산(포드주의)→생산성 상승→실질임금 상승→소비증대→생산 및 투자 증대→생산성 상승’의 순환 시대였으므로, 소비축진 및 노동력 재생산을 위한 사회복지 투자와 임금 인상이 이루어짐.

▶ **신자유주의는 어떻게 등장했나.**

1970년 중반 두차례의 오일쇼크를 계기로 자본의 구조적 위기가 또 드러나고, 장기불황에 빠지게 되었다. 자본은 이를 극복하는 방법을 ‘노동에 대한 공격’에서 찾았다. 신자유주의가 원하는 것은 “모든 규제를 철폐하고 자유를 달라”는 것이다. 무한정 이윤 추구를 위해서 ‘해고의 자유, 노조 말살의 자유, 자본 이동의 자유, 공공재를 상품화할 수 있는 자유...’를 갈망하고 있다.

▶ **신자유주의의 특징을 정리하면 다음과 같다.**

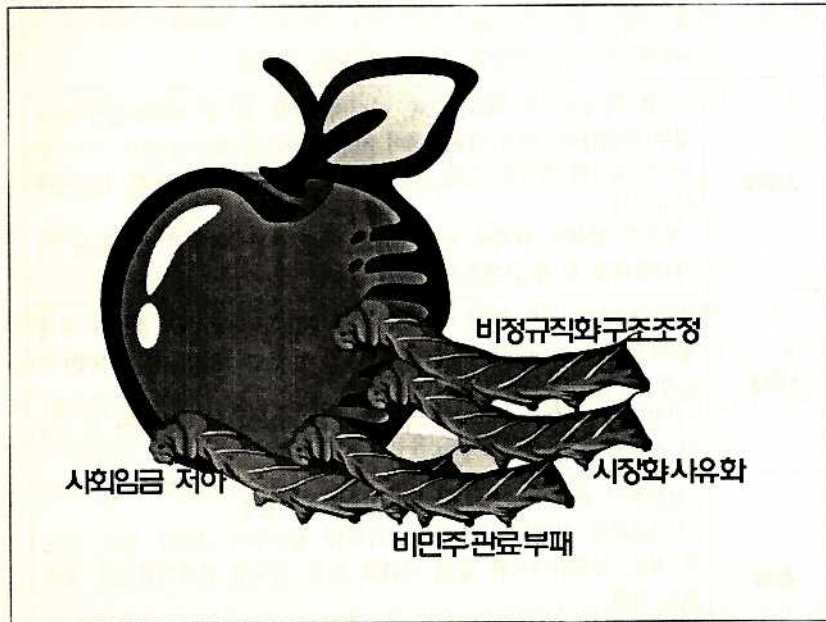
탈규제	o“작은 정부”, 관세철폐, 제 3세계 보호무역 완전 해제 o특히 금융(투기)자본에게 무소불위의 권력을 부여하고, o독점기업에겐 세금 감면과 각종 특혜 부여
노동유연화	o복지예산 감축, o정리해고 절차완화, 비정규직 확산, 파견제 확산, 외주·하청 및 특수고용 확산, 민간위탁 o변형근로제 및 다양한 교대제 시행, 야간노동 수당 및 연월차·생리휴가 축소 또는 무급화 o성과급제 도입, 임단협 무력화, 자동화·기계화
자유화	o농업, 지적재산권, 의료, 교육, 에너지, 운송, 물 등 자연환경은 물론 정부 행정서비스까지 상품화하여 시장원리로 제공 o전엔 생산력 발달을 위해 국가와 자본이 제공했지만, 이전 민중에게 부담전가 o생산력 발전의 한계에 부딪힌 자본에겐 공공서비스의 상품화는 기사회생의 기회 제공(새로운 시장의 개척)
시장화	oWTO-DDA 협상 뿐만 아니라 FTA, BIT등 각종 무역협상과 경제협력 등으로 제 3세계에 대한 시장개방 압력 행사(제 3세계 시장 및 비생산품의 상품화 요구), o선진국의 경제적, 군사적 우위가 초국적 자본의 도구가 되어 제 3세계 정치까지 지배할 수 있음
전쟁	o자본주의 축적의 위기 시 마다 전쟁이 있어왔음. o신자유주의 전쟁은 레이건의 그라나다 침공부터 코소보 침공, 걸프만 침공, 아프가니스탄 침공, 이라크 침공, 대북한 전쟁위협으로 계속되고 있음. o신자유주의 세계화 모순으로 인한, 제 3세계 민중의 저항 확산과 격화 역시 계속되고 있음.(정점은 9.11테러)



저임금 노동력과 무한한 소비시장이 있는 제 3세계에겐 '관세'와 같은 국경의 벽을 허물라하고, 이제까지 '장사' 영역이 아니었던 공공부문을 사유화하자고 달려들었다. '세계화'란 그럴듯한 이름으로 전개된 이런 작전들은 자본의 독과 점이 세계적 차원으로 확장된 것이었고, 이러한 초국적 자본과 이해영달을 같이 하는 선진국 정부들에 의해 착착 진행되어 왔다.

다른 한편으로 '노동유연화' 공세를 가하는 것이었다. 일상적으로 정리해고를 할 수 있고 비정규직 고용을 확대하기 위한 법제도 개정에 착수하였고, 임금 체계를 성과급화하고, 각종 사회복지 예산을 축소함은 물론 사회보장제도를 해체하기 시작하였다. 이러한 조치들을 수월하게 진행하기 위하여 당근과 채찍의 양동작전으로 노동조합을 체제 내화시키거나 잔혹하게 말살하였다.

2) 한국에서의 신자유주의 공격들



1) WTO-DDA, FTA 등 국제무역협정들과 개방압력이 공공서비스를 말살시키고 있다.

WTO-DDA(도하개발의제)가 더 이상 낮은 소리로 들려서는 안된다. 특히 GATS 라고 하여 '서비스 무역에 관한 일반협정'을 담고 있기 때문에 국제적인 압력으로 공공서비스의 사유화, 시장화를 촉진시키고 있기 때문이다. 자세히 살펴보면 다음과 같다. 세계은행, IMF는 한통속으로 공공서비스 사유화 정책을 전 지구상에 퍼뜨리고 있다.<sup>5)</sup>

한국 정부는 1차 양허안에서 통신, 건설, 금융을 비롯한 12개 분야 155개 세부업종 중 104개 세부 업종을 양허하였다. 우루과이라운드 협상 당시 78개였던 것에서 26개를 새로이 양허한 것이다. 서비스 협상에 임하는 한국 정부의 기본인식은 "대통령 말씀"에 잘 나타나있다. 지난 2004년 12월 경제민생점검 회의에서 노무현대통령은, "서비스 산업을 세계적인 경쟁력을 갖춘 전략산업으로 육성"하자는 말과 함께 공익적 부분과 산업적 부분을 분리시켜 산업적 부분에 대한 육성정책을 과감히 추진할 것을 당부했다고 한다.('DDA 서비스 협상 동향', 외교통상부 통상교섭본부, 05.3.28)

그런데 정부가 인식하고 있는 공익적 부분과 산업적 부분의 경계선은 무지할 정도로 단순하다. '독점'과 '사업성'을 기준으로 공익성을 이해하고 있기 때문에, 그 공익성을 생산하고 향유(공급)하는 과정은 배제되어 있다. 예를 들어 금융, 교육, 의료서비스는 분명 공공서비스이고 공익적인 것이지만 독점도 아니고 이미 상당부분 시장구조에 편입되어있다. 발전, 통신을 사유화시켜서 협상 항목에 포함시킨 것과 마찬가지로 독점을 해체하여 세계 시장 좌판에 내놓기도

5) 세계은행은 상수도와 에너지 산업의 사유화 정책을 높이 평가하며 열심히 선전하고 다닌다. 세계은행 내부에는 국제금융회사(International Financial Corporation, IFC)라는 조직이 있는데, 이 회사는 민간부문에게만 자금을 융자해준다. IFC는 아프리카 민간 병원과 의료관련 기업에게만 사업자금을 빌려주었다. 또한 자금을 융자해주는 조건으로 사유화 정책 도입을 요구하기도 한다. 가나정부에게 긴급자금을 빌려주면서 상수도 사업을 사유화할 것을 요구했다.(PSI, '공공서비스가 답이다', 2003)



해왔다. 운송, 예술 분야도 마찬가지다. 철도 신규 노선을 양허하고, 공연분야 거대 자본이 들어오도록 1차 양허안에서 양허해 놓고 국내적으로는 철도 공사화, 세종문화회관 등 각 문화예술단의 법인화 등 공공서비스의 사유화 공세를 진행해 왔다. 정부는(각 국의 정부들은) 필수 공공서비스에 대한 독점을 해체하고 사유화함으로써 '공익성'을 오히려 공격해 왔다.

심지어 이번 2차 양허안에서 '생활 폐수 및 쓰레기 수거 및 처리, 거리 청소 및 제설, 자연경관 보호' 등의 환경서비스도 포함될 위기에 놓여있다. '지자체나 중앙정부에 의해 직접 공급되지 않는' 환경서비스 즉 민간위탁된 부분에 대해선 개방하겠다는 것을 검토하고 있는 것이다. 이미 진행되고 있는 민간위탁 공세는, 해당 종사 5만여 노동자의 고용을 위협하며 폐기물 처리 및 시설환경 관리 분야 전역에서 현재 추진되고 있는 실정이다. 물론제도 심각하다. 순환하는 물의 특성 상, 폐수 및 상하수도 관리는 음용수 문제와 직결됨에도 불구하고 '민간위탁'이란 명목하에 폐수 처리를 우선 개방한다면 조만간 상하수도도, 나아가 음용수도 순번을 기다리는 형국이 되기 때문이다. 환경서비스 2차 양허안에 대한 공무원노조와 공공연맹이 제기한 이의에 대해서 환경부에선 일단 이번 2차 양허안 항목에는 포함시키지 않겠다는 답변을 했지만, 3차, 4차 양허안으로 가는 과정 혹은 대외경제장관 회의 등 2차 양허안이 확정되는 과정에서 어떻게 변질될 지 안심할 수 없는 상황이다.

FTA에 대해서도 관심을 가져야 한다. 칠레, 싱가포르와는 이미 체결하였고, 일본, 미국, 멕시코, 동남아국가연합(10개국), EFTA(유럽 4개국), 캐나다, 남미공동시장 등과 협상 혹은 준비연구 중이다. 그 내용은 DDA에 담지 못한 세부적인 항목들을 포함하는 구체적인 것들로 채워질 것이다. 상대적으로 가난한 나라(후진개발도상국)와 체결한다고 하여도 그들의 뒤에는 초국적 자본이 버티고 있다. FTA를 통해 초국적 자본이 한국에 우선 요구하는 것은 노동유연화다. 아래의 예를 보자.

대(對) 한국 일본투자자의 모임인 '서울-재팬 클럽'은 지난 04년 8월 10일 산자부 장관을 불러다 놓고 49건에 달하는 건의사항을 제기했다. 몇가지 예를 들

어보면, 노사협정(임단협) 관행시정, 단시간 근로자(파트타임) 지침 폐지, 노조 전임자수 감축 및 임금지불 금지, 노조의 불법행위에 대한 엄정하고 신속한 법적 적용을 요구했다. 산자부 장관은 이날, '한국에 투자한 일본계 기업의 흑자비율이 84.2%로서, 아세안 국가에 투자한 기업의 70.9%, 중국에 투자한 기업의 74.4%보다 수익률이 월등히 높다'며 한국에 많이 투자해 줄 것을 부탁할 따름이었다. FTA 협정안을 만들기 위한 한일 산관학 합동보고서에 의하면 비관세 조치(NTMs) 요구 13개 중, '종업원지주조합에 신주 우선배정 규정 폐지', '무노동무임금 원칙 준수', '미사용 휴가에 대한 사용자 보상의무 폐지' 등 노동유연화 관련 요구가 6개에 달한다.

## 2) 노동유연화가 본격적으로 강행되고 있다.

「1998년 1월에 있었던 노사정위원회의 출범과 10대 과제를 포함한 사회협약 체결은 한국의 노동시장제도를 급격히 변화시킨 중요한 사건이다. 정부는 노동자 대표 및 사용자 대표와 함께 노사정위원회를 구성하고 "기업은 과감한 구조조정을 추진하고 이 과정에서 무분별한 해고와 부당노동행위가 일어나지 않도록 최선을 다하고, 노동조합은 기업의 회생과 경쟁력 강화를 위한 생산성 및 품질향상에 최선을 다하며 기업의 급박한 경영상의 사유가 있을 경우 임금 및 근로시간 조정에 적극 노력한다"는 것을 골자로 하는 사회적 협약을 체결하였다.» (이성균, '신자유주의와 세계노동자계급의 대응', 한울아카데미, 2002)

주 5일제를 빌미로 년월차 및 생리휴가를 폐지하였다. 성과급제 정착을 위해 성과상여금 비율을 단계적으로 증진하고, 연봉제를 도입하는 한편 임금피크제 등의 구조조정을 공공부문에서 강행하고 있다. 05년부터 시행되는 총액배분제(Top-down)식 예산편성에 의해 공공부문 노동유연화 및 구조조정은 더욱 가중될 것이다.

1년 유기계약이 아닌 이상 무기계약(無期契約, 계속고용)으로 정한 근로기준법의 기본원칙을 버리고, 3년을 초과하지 않는 범위 내에서 '기간제 노동자'를 고용할 수 있게 하는 '기간제 및 단시간근로자 보호 등에 관한 법률'(이하 기간제법)을 입법하려고 하고 있다. 이법은 사유와 조건이 제한되어야 할 비정규직



고용 요건이 열려져 있으며, 법 자체에 예외규정도 많다. 이로 인해 어느 직종, 직무에서나 3년 고용하고 단기해고하고 다시 3년 고용하는 식의 편법적 비정규 고용을 조장하게 되므로 비정규직이 대거 양산될 것이다.

기간제법과 더불어 총과업까지 결의하며 격들을 준비하고 있는 '과견근로자 보호등에 관한 법률'(이하 과견법) 개정안은 현행 26개 과견허용 업무를 전 업종에 걸쳐 자유화하려고 하고 있다. 과견 허용기간을 2년에서 3년으로 연장하고 과견 사용기간에 제한을 받지 않는 경우 즉 예외조항을 신설하여 사실상 전면 허용하려는 것이다.

### 3) “생산적 복지”에 “민간투자법”까지... 그나마 없던 복지가 해체되고 있다.

노무현 정부는 ‘참여 복지’를 표방하고 있지만, 김대중 정부의 ‘생산적 복지’의 연장선에서 추진되고 있다고 볼 수 있다. 이는 참여와 복지수혜권을 연결한다는 것, 즉 ‘일해야 복지혜택도 받을 수 있다’는 것이다. 국민기초생활보장법은 이 정책을 선명하게 드러내준다. 이 법에서 “근로능력이 있는 사람에 대해서는 구직활동, 직업훈련, 자활공동체 사업에 자율적으로 참여하는 조건으로 생계비를 지급하고 소득산정시 근로활동으로 발생하는 소득 일부를 공제한다”는 조항이 있다. 이는 신자유주의적 복지정책의 근간이라고 할 수 있는 ‘노동-복지 연계정책(Welfare to work)’의 연장선상에 놓여있다고 할 수 있다.

한국의 ‘GDP대비 사회복지 예산비율’은 10% 수준으로써 OECD 가입국가 30개국 중 29위다. 한국 보다 낮은 곳은 멕시코뿐이며, 사회복지 영역의 상당부분이 민간화 되어 있는 미국보다도 한참 뒤떨어지는 사회복지 투자 현실이다.

노무현 정부는 2005년에 보육투자를 전년보다 50%이상 증액한 6,077억원으로 편성하고, 저소득층 생활안정을 위해 부양의무자 기준을 완화하여 기초생활보장 대상을 140만명에서 146만6천명으로 확대하고, 11세 아동과 입양아 18만명에 대해 신규로 의료급여 혜택을 주는 등 기초생활 보장을 위해 모두 4조 1628억원이 지원한다고 했다. 짐짓 사회복지 예산을 확충하여 양극화 현상을

해소에 도움이 될 듯하지만 실상은 양극화 현상을 부추기게 된다. 노무현 정부가 한술더 떠 한국형 뉴딜 정책을 이야기 하며 사실상 사회복지영역의 민간화를 촉진하고 있기 때문이다.

늘어난 보육투자예산을 통해 시설은 늘어날 수 있어도 보육서비스를 실현할 노동자들에 대한 인력충원 예산 및 처우개선 예산편성은 지극히 소극적이어서 보육서비스의 질 저하와 비정규직 확산이 우려된다. 노인요양 보험의 신설이나 장애 및 요양 시설에 대한 예산 역시 인건비 확충은 고려되어 있지 않다. 뿐만 아니라 이러한 사회복지 예산을 지방자치단체에 위임함으로써 문제를 더욱 심각하게 만들고 있다. 지방분권화 계획과 더불어 ‘민간투자법’은 SOC 외에 사회복지 영역도 민간자본의 사업 소재로 제공하고 있기 때문이다. 2005년 지방이양 대상 사업 163개 중 41%에 달하는 67개 사업, 5,988억원이 사회복지 서비스 분야다. 지자체가 이 예산을 충원하기 위해 민간위탁, 비정규직화, 시설통폐합을 추진함으로써 사회복지 서비스의 민간화는 가속될 전망이다.

2005년 최저생계비가 1인가구 기준 41,400원, 4인 가구 기준 1,136,300로 발표되었다. 2004년에 정부에 의해 가계부 조사를 실시한 결과 4인 가구기준 최저 생계비가 123만원으로 밝혀진 결과에 비하면, 정부 정책 결정의 모순이 보여진다. 최저생계비 수급자들의 인간다운 생활은 정부의 예산 지급 정도에 의해 결정되는 셈이되고 있다. 최저생계비의 현실성은 말할 것도 없거니와 근로능력이 없거나 노동에서 소외된 이들, 차상위계층에 대한 사회안전망은 구멍 뚫린 그대로 방치되고 있다.

고용보험은 1995년 처음 도입되어 실직노동자의 생활안정을 위해 실업급여를 지급한다고 하였으나, 실직 전 급여의 절반 정도의 급여수준 때문에 고용불안 심리 해소는커녕 실업자 생계에 도움이 되지 못하고 있다.

04년 12월, 경제특구법 개정을 통해 경제특구 내 병원의 내국인 진료를 허용한 것을 시작으로하여 05년에 민간보험 도입과 교육과 의료부문 영리법인 허용 등 지속적인 법개악이 추진될 것이다. 건강보험의 보장성은 강화하지 못할



망정, 비보험 병원을 인정하고 민간보험을 촉진함으로써 의료혜택의 빈익빈부익부를 가중시키려 하고 있다.

4) 사유화 및 공공부문 구조조정이 본격적으로 강행되고 있다.

한국정부는 IMF 구제금융 관리를 받으면서 시장화개방화 요구에 충실히 부응해 왔다. 아래의 인용글을 통해 공공서비스 영역에 대한 한국 정부의 인식을 단적으로 알 수 있다.

위기 극복을 위해 정부가 추진한 4대부문(기업, 금융, 노동, 공공) 개혁의 핵심은 시장메카니즘의 회복을 통한 효율성의 제고이다. 민간주도, 시장경제, 기업가적 경영, 경쟁과 개방 등 당시 개혁의 화두였던 용어들은 국민의 정부의 개혁방안을 상징적으로 보여준다.

공공부문 개혁 역시 이러한 방향에서 추진되었다. 공공부문의 슬림화를 통한 민간경제영역 확대, 경쟁과 성과관리 도입을 통한 효율성의 제고 등을 통해 보다 경쟁력 있고 생산성 높은 정부를 만드는 것을 공공개혁의 기본 방향으로 삼았던 것이다.

기획예산처, 공공개혁백서(2003.1)

그러나, 보다 질 높은 서비스를 위해 공공영역에 시장원리를 도입해야 한다는 정부의 논리가 공색하기 이를 데 없는 변명이라는 것은 쉽게 드러난다. 조직 효율성과 수익성의 논리로 공공서비스에 대한 국가 예산을 축소하고 사회복지를 후퇴시켜 온 것 자체로도 공공서비스의 질과 포괄범위가 급락하였을 뿐만 아니라, 사실상 수익성이 있는(경쟁력이 있는) 주요 필수서비스 산업에 대해서도 구조조정과 사유화를 진행해 왔다. 공기업 사유화의 예를 살펴보자.

포철, 한국중공업, 한국통신, 담배인삼공사 등의 공기업은 매각 당시 상장기업들보다 부채율도 낮고 매출액 순이익률도 상장기업들보다 두배에 달했던 것으로 나타난다. 그러나 이들 공기업은 모두 정부국책은행 지분 매각, 해외 예탁 증서 및 교환사채 발행, 제한경쟁입찰 등의 방법으로 국내의 대자본에게 최종 매각되었다. 반면 96년 개업 이래 단 한번도 수익을 낸 적이 없는 '한국종합화학'은 수차례의 공개입찰과 유찰을 거듭하여 청산절차에 들어가기 전 간신히(?) 매각되었다.

2003년 정부는 '한국철도공사법'을 입법함으로써 공기업을 정부투자기관으로 만들어버렸다. 과정에서 세차례에 걸친 철도노조의 완강한 사유화저지 투쟁은 '주식회사 출범과 단계적인 주식매각을 통한 사유화' 계획을 '주식을 발행하지 않는 정부투자기관으로의 공사화'로 낙착시켰지만 국가기간산업으로서의 철도(공공 철도)를 지켜내기엔 역부족이었다. 이제 시설과 운영의 분리, 노선별 분할, 차량 중정비와 경정비의 분할, 철도 전 영역에 걸친 핵심분야와 비핵심 분야로의 분할에 직면해 있으며 이에 의해 대규모 외주화와 비정규직화가 눈앞에 있는 실정이다. 이러한 일련의 철도 구조조정 공세는 러시아와의 가스 송수관 연결 등과 더불어 대륙으로 물류망을 형성하고 한반도를 거대한 물류기지화 하겠다는 김대중노무현 정부의 '동북아 구상'과 연결되어 있다.

2002년 기간산업 사유화 저지를 위한 3사노조 공동파업(가스, 발전, 철도)에 직면하여 정부는 매각을 유보하겠다고 하였지만, 발전사업에 대한 외국인지분을 제한하겠다고 해놓고 한전 발전자회사 해외매각까지 추진했다. 가스 역시 지난 04년 8월 산자부가 LG그룹의 직도입을 인가하고, 포스코에 대한 도입판매 경쟁을 허용하는 조치를 취하는 등 실질적인 가스산업의 시장화가 은밀하게 강행되고 있다. 07년 혹은 08년 법안 상정을 목표로 하여 각개적인 전술로 시장화 정책을 추진하고 있는 것이다. 가스산업의 경우 전력과 마찬가지로 엘본, 텍사코 등 에너지 거대자본을 등에 업고 미국과의 협상에서 강력하게 요구받고 있는 상황이다.

공공부문에 시장논리를 도입하여 경쟁력을 강화하고 효율성을 제고하고 있다고 주장하고 있는 '정부 공공개혁백서'를 보면, 1998년 이래 인원 감축현황은 중앙정부 기준 정원의 14%인 22,400명, 지방자치단체 기준 정원의 19%인 56,633명의 정규직을 해고하였고, 비정규직(고용직, 일용직, 별정직) 72,000명에 대해 '구조조정을 단행한 성과'가 있었다고 보고하고 있다.(2002)

또한 간접적인 인력감축의 방안으로 민간위탁, 지방공사화, 이웃소싱 등을 추진 중에 있으며, 민간위탁의 경우 행정업무 분야 76개 사업을 민간위탁 대상 사업으로 지정하여 현재까지 1,179명의 인원을 감축하였고, 2007년 12월 31일



까지 이 부분에 대한 민간위탁을 완료할 것이라고 보고하고 있다.('정부혁신지방분권위원회 참여정부 인사개혁 로드맵 보고서', 2003)

민간위탁과 관련해 하수도의 경우 196개 지방자치단체가 민간위탁을 완료한 상태이며, 상수도(물)분야의 민간위탁도 수도법을 개정하여 정읍, 논산 등지에서 이미 민간위탁이 시작되었고 전주에서도 추진되고 있다. 중앙정부 및 지자체의 고유 업무에 대해서도 이와같이 지방공사화 등을 통해 민간위탁의 범위를 지속적으로 넓힌다는 계획을 가지고 있다.



## '2005 공공부문 특징과 동향

### 공공부문 구조개혁 동향

#### 1. 성과주의 통제방식을 이용한 상시적 개혁체계

IMF 직후 김대중 정부는 '기획예산위원회'를 발족하고 지문기구로 '행정개혁위원회'를 설치하여 정부관료 조직의 문제해결과 정부에 대한 신뢰회복을 명분으로 공공부문의 구조조정을 강도 높게 추진하였다. 정권초기부터 대대적인 정리해고와 공기업 민영화, 기구통합과 분사, 민간위탁 등의 대대적인 구조조정을 추진하였고 후반부에는 기획예산위원회를 기획예산처로 전환하고 별도의 '정부개혁위원회'를 발족하면서 소위 상시적 개혁체계 구축으로 정책을 전환하였다.

정부가 말하는 상시적 개혁체계라 함은 정부산하기관과 소관부처가 지속적·자율적으로 경쟁력을 향상하고 경영의 효율성·투명성을 제고할 수 있도록 「연도별 공기업 및 산하기관 경영혁신의 기본방향」을 제시한다는 것이다. 그리고 산하기관 관리를 체계화하고 경영평가를 통한 책임경영 유도를 목적으로 제도적 기반을 마련하기 위하여 2003년 '정부산하기관관리기본법'을 만들게 된다. 한편 이전에 강도 높은 구조조정을 담당했던 정부개혁위원회의 민간위원들 대부분이 경영평가단으로 옮겨와 지속적인 관리업무를 담당하고 있다.



상시적 관리체계의 골간은 구조조정의 실효성을 확보하기 위해 개혁과제의 이행실적과 예산지원을 연계하는데 있다. 즉 인력감축, 연봉제·계약제 도입 등 구조조정 과제의 이행실적이 부진하거나 퇴직금 누진제 폐지 등 감사원 지적사항에 대한 개선이 이루어지지 않는 기관에 대해 인건비, 경상비 등 일부 예산을 감액하고 이행실적에 따라 예산을 차등 지원하는 방식으로 개혁과제의 조속한 이행을 강제하는 것이다. 또한 예산편성과 예산집행에서도 개혁과 예산을 연계하여 개혁과제가 이행되지 않고 있는 기관에 대해 수시배정 등을 통한 예산집행 중단 등의 조치를 취하였다.

정부의 이러한 구조개혁은 공공성의 심각한 훼손, 단체협약 무력화와 노동기본권의 압살이라는 문제에도 불구하고 사회적으로 일정한 지지여론을 형성하고 있다. 이는 60~70년대 개발독재로 표현되는 국가주의적 경제개발이 초래한 국가부문의 관료주의에 대한 개혁과 부정부패 척결이라는 사회적 요구가 그만큼 팽배하고 있기 때문이다. 이러한 사회적 요구는 공공부문 노동운동에게 신자유주의 구조조정·사유화 반대라는 과제와 더불어 전근대적 관료주의, 공공부문 민주화라는 이중적 과제를 부여하였고 이를 온전하게 수행하기에 역부족인 조건에서 공공부문의 신자유주의 반대운동은 반개혁적 경향이라는 비판을 받기도 하였다.

## 2. 정부산하기관의 관리체계<sup>1)</sup>

### 1) 정부산하기관 관리체계

현재 정부의 공공부문에 대한 경영혁신 점검 과정은 1) 각 특별법에 의한 경영평가, 2) 세출예산 집행지침 및 '경영혁신추진지침'에 의한 경영혁신 점검, 3) 예산편성지침(투자기관, 지방공기업)에 의한 경영혁신 점검, 4) 감사원 감사 등 중복적 통제로 진행되고 있고, 정부는 더 나아가 '국정평가기본법(안)' 제정을 통해 이러한 경영혁신 점검 및 경영평가 전반을 또다시 점검하는 통제방식을

1) 「민주적 예산지침 및 지배구조 관련 공공연맹 특별사업(안)」, 박용석 2005. 3.

구체화하고 있다.

공공연맹에는 현재 정부투자기관, 정부출연연구기관, 정부산하기관 등이 다수 포진되어 있고, 각 부문별로 경영평가 및 경영혁신 점검 과정에 개별적으로 대응하고 있으며, 이와는 별도로 정부가 추진하는 공공부문 개혁(기관장 선임 및 지배구조 등)에 개별적으로 대응하고 있는 바, 이에 대한 통일적 대응 투쟁이 필요하다. 임·단협 교섭 및 전반적인 공공기관 운영에 대한 개입근거가 되는 정부예산지침(예산편성 및 집행지침)에 대한 통일적 대응을 연맹이 주도적으로 전개할 필요가 있다.

### 2) 정부산하기관 관련 법률

#### ① 정부예산지침 관련

예산회계법 제25조에 의해 기획예산처 장관은 일반회계에서 예산 지원(출연금, 보조금)을 받는 각급 부처의 산하기관의 구체적 예산편성기준을 규정하는 '예산편성지침'(3월경)을 발표한 후, 이에 근거하여 '세출예산집행지침'(차년도 1월)을 발표한다. 이 일반회계상의 '예산편성지침'에 적용되지 않는 특별회계 기관(정부투자기관, 지방공기업중 정부보조금 지급 기관)에 대해서는 각 소관부처 별로 별도의 예산편성지침이 발표된다.

정부는 예산회계법 제35조(예산배정)에 근거하여, '세출예산집행지침'을 매년 1월에 발효하는데, 기 배정된 예산에 대해 정부가 예산편성시의 전제조건이 이행되지 않거나, '공기업 및 정부산하기관의 경영혁신' 이행실적이 저조하거나 '경영실적 평가'가 저조한 경우 주무부처가 예산 배정을 유보한다. 이 '세출예산집행지침'이 각 단위의 경영혁신 점검 및 경영실적 평가의 근간으로 작용하고, 이 지침을 준용하여 각 정부부처는 독자적으로 세부실행지침을 만든 후 각 산하기관의 경영혁신 및 임·단협 교섭에 개입하고 있다.

이러한 '세출예산집행지침' 및 각 부처가 별도로 시행하는 '예산집행지침'을 포괄하여 '예산집행관리지침'이라 하고 있다. 여기에는 ▲인건비 집행 기준(구 '임금가이드라인')<sup>2)</sup> ▲인력운영(사업비상의 계약직, 일용직) 기준 ▲위탁, 용역

2) '임금가이드라인'의 경우 정부가 지난 91년부터 발표하고 예산에 반영했으나,



기준 ▲노사관계 기준(전임자 등) ▲복지 기준 ▲퇴직적립금 및 법정수당 적립 기준 ▲예산 예비비 설치 ▲결산 잉여금 및 자체 수입 전용 기준 ▲성과급 지급 근거 등 노조의 임단협 내용이 상당수 포함되어 있다.

공공부문 대정부 직접교섭체계(독일, 스웨덴)나 공공부문 노사정협의체계(네델란드, 이탈리아 등)가 작동되는 서구 각국의 공공부문의 임금교섭은 사실상 '예산집행관리지침'을 대상으로 하고 있다.

② 정부투자기관관리기본법(이하 정투법)

약 490여개의 정부산하기관(2003년 현재)이 경영효율성 증대라는 명분으로 기관평가가 도입된 것은 1983년 '정부투자기관관리기본법'이 제정되어 사후적 관점에서 정부투자기관을 평가하면서부터이다. 하지만 실질적으로 기관평가가 영향력을 발휘하기 시작한 것은 1998년부터 공통평가지표를 이용한 기관간 경쟁체계가 도입된 이후라 할 수 있다.

현재 정투법에는 '투자기관운영위원회'가 구성되어 있고, '사장추천위원회'가 명문화되어 있으나 노동계의 참여가 원천적으로 배제되어 있다. '투자기관운영위원회'는 투자기관 예산 편성 및 집행 전체를 총괄하는 '투자기관예산편성지침' 제정권한(투자기관의 예산은 국회 심의를 거치지 않는 특별회계 예산), '사장추천위원회'에 직접 개입할 수 권한 등이 부여되어 있다.

③ 정부출연연구기관설립·운영및육성에관한법률(이하 정출연법)

국무총리실 산하 5개 연구회(연합이사회)는 정부출연연구기관의 사실상 지배구조로서, ▶'출연연 예산편성지침' ▶기관장 선출 ▶경영평가 내용 심의 및 결과 반영 등의 출연연 전반에 개입하고 있다. 연구회는, 산(産), 학(學), 연(硏), 정(政)으로 구성되어 있고, 산(産) 부문은 경총이 독점하고 있는 상태에서, 연구회 이사회는 정부의 구조조정 및 경영혁신 지침의 이행 도구이자 자본가단체의 입김이 강하게 반영되는 구조이다. 또한, 과학기술계 출연연의 경우 별도 법안 제정(2004년 9월 '과기계출연연법')이 되었음에도 총리실의 경영평가를 받고 있고, 또한 '과학기술기본법' 상의 경영혁신 점검도 받고 있다.

의형적으로 이 제도는 99년에 폐지되고, '정부투자기관예산편성지침'에서 '인건비 인상 권고'의 형태로 현재는 사실상의 효력을 발휘하고 있다.

④ 지방공기업법

지방공기업법에 의거해서 설립되고 지방자치단체가 관장하는 지방공기업 및 지자체 출연기관이 별도로 있다. 정부는 예산회계법 제35조(예산배정)에 근거하여, '세출예산집행지침'을 매년 1월에 발표하는데 행정자치부는 이를 기반으로 별도의 '지방자치단체 예산집행지침'을 매년 발표하여, 지방공기업의 경영혁신 점검 및 경영실적 평가의 기초로 활용하고 있다. 2003년 현재 기관수는 93개에 달하고 있다. (지하철공사 : 5개, 지방공사의료원 : 35개, 도시개발공사 : 11개, 시설관리공단 : 24개, 지자체 출연기관(주로 연구기관) : 17개) 이 기관들은 '행정자치부 예산편성지침'에 의해 별도 관리되고 있다.

⑤ 정부산하기관관리기본법 (이하 정산법)

앞에 기술한 관련 법률에도 불구하고 정부는 여전히 정부산하기관의 고비용 저효율의 방안 경영이 있다는 이유로 다시 2003년 12월에 정부산하기관관리기본법(이하 정산법)을 제정하였다. 주무부처의 과도한 개입과 경영간섭을 효과적으로 조정하여 자율성을 최대한 보장하면서도 경영환경변화에 신속하게 대응하면 기관의 역량을 제고시킬 필요가 있다는 것이다.

■ 정산법 대상 사업장

분 류	기 관 명
1. 검사·검증기관 (12개)	산업기술시험원, 한국전기안전공사, 한국가스안전공사, 한국석유품질검사소, 한국무선국관리사업단, 선박검사기술협회, 한국승강기안전관리원, 한국소방검정공사, 축산물등급판정소, 교통안전공단, 요업기술원, 가축방역지원본부
2. 금융수익기관 (11개)	대한저적공사, 한국감정원, 한국방송광고공사, 증권예탁원, 한국마사회, 88관광개발, 한국전력거래소, 한국지역난방공사, 별정우체국연합회, 대한주택보증(주), 전국신용보증재단연합회
3. 문화·국민생활기관 (14개)	국제방송교류재단, 대한체육회, 독립기념관, 국민생활체육협의회, 한국원자력문화재단, 한국정보문화진흥원, 한국소비자보호원, 한국영상자료원, 국민건강보험공단, 건강보험심사평가원, 한국과학문화재단, 국립공원관리공단, 도로교통안전관리공단, 민주화운동기념사업회



4. 산업진흥기관 (16개)	한국디자인진흥원, 한국인터넷정보센터, 한국환경자원공사, 영화진흥위원회, 한국방송영상산업진흥원, 한일산업기술협력재단, 석탄산업합리화사업단, 한국게임산업개발원, 한국전산원, 한국소프트웨어진흥원, 한국정보보호진흥원, 에너지관리공단, 한국문화콘텐츠진흥원, 한국교육학술정보원, 한국보건산업진흥원, 한국산업단지공단
5. 연수교육훈련기관 (5개)	한국청소년수련원, 한국산업인력공단, 한국노동교육원, 한국해양수산연수원, 한국농림수산정보센터
6. 건설·시설기관 관리 (9개)	제주국제자유도시개발센터, 부산교통공단, 한국시설안전기술공단, 환경관리공단, 한국컨테이너부두공단, 산재의료관리원, 한국보훈복지의료공단, 부산항만공사, 한국철도시설공단
7. 연구개발지원기관 (5개)	한국원자력안전기술원, 한국과학재단, 한국광기술원, 한국학술진흥재단, 한국산업기술평가원
8. 연금운영기관 (16개)	국민연금관리공단, 공무원연금관리공단, 사립학교교직원연금관리공단, 기술신용보증기금, 신용보증기금, 한국사학진흥재단, 근로복지공단, 한국자산관리공사, 국민체육진흥공단, 한국수출보험공사, 예금보험공사, 한국문화예술진흥원, 정보통신연구진흥원, 한국장애인고용촉진공단, 한국산업안전공단, 한국주택금융공사

정산법의 주요 내용은 1)정부산하기관운영위원회의 설치, 2)지출경영의 체제하에서 사후평가시스템 도입, 3) 예산운용의 적정성 확보, 4) 효율적 인력관리, 5) 고객만족 경영체제 도입 등이다. 특히 20인 이내로 구성되는 운영위원회에 노동계 대표(민주노총 1, 한국노총 1)의 참여와 경영평가단에 노동계 추천 전문가가 참여를 보장받은 것은 정산법 투쟁의 성과물 이기도 하다.

이렇게 해서 2005년 현재 정부의 경영평가 및 경영혁신 점검을 받아야 할 대상은 정부투자기관 6개, 정부재투자기관 8개, 정부출연연구기관 33개, 정부산하기관 39개에 달하고 있으며 지자체는 서울시 산하 5개 공기업(서울지하철, 서울도시철도, 서울시설공단, 서울농수산물공사, SH공사)이 2003년부터 경영평가 대상에 포함되었다.

■ 2005년 경영평가 및 경영혁신 점검 대상 (공공연맹 소속)

구분	세부분류	대상기관 (노조)
정부투자기관	정투법	한국철도공사(2005년 1월), 한국조폐공사, 한국관광공사(3)
	민영화대상	한국가스공사, 한국항공공사, 인천국제공항공사(3)
	특별공기업	없음
정부재투자기관	-	한국전력기술, 5개 화력발전(발전노조), 한국원자력연료, 한국지역난방기술 (8)
정부출연연구기관	정출연법	한국여성개발원, 통일연구원, 한국청소년개발원, 산업연구원, 한국보건사회연구원, 에너지경제연구원, 한국노동연구원, 농촌경제연구원(연전), 국토연구원, 정보통신정책연구원(이상 연전 참관), 환경정책평가연구원, 과학기술정책연구소, 한국과학기술연구원, 생명공학연구원, 한국생산기술연구원, 한국화학연구원, 한국식품개발연구원, 한국전기연구원, 한국한의학연구원, 한국기계연구원, 한국건설기술연구원, 한국표준과학연구원, 한국에너지기술연구원, 한국자원연구원, 한국항공우주연구원, 한국해양연구원, 한국과학기술정보연구원(이상 과거), 한국전자통신연구원(과거 참관) (29)
	기타 연구기관	한국과학기술원, 한국원자력연구소, 광주과학기술원(이상 과거), 한국정신문화연구원(연전) (4)
정부출연·위탁기관	정산법	부산교통공단, 한국철도시설공단(운수분과) 국민건강보험공단(전국사회보험), 대한지적공사, 한국방송광고공사, 축산물등급판정소(공공서비스분과) 공무원연금관리공단, 사학연금관리공단, 한국승강기안전관리원(경사분과) 에너지관리공단, 한국전기안전공사, 한국가스안전공사, 한국지역난방공사, 한국석탄산업합리화사업단, 환경관리공단(환경에너지분과) 한국소비자보호원, 한국노동교육원, 한국장애인고용촉진공단, 한국학술진흥재단, 한국방송영상산업진흥원, 영화진흥위원회, 국민체육진흥공단, 독립기념관



	(연전노조) 한국산업기술평가원, 한국과학재단, 한국과학문화재단, 한국원자력안전기술원, 한국시설안전기술공단, 정보통신연구진흥원(과기노조) 한국문화예술진흥원, 한국청소년수련원, 한국해양수산연수원(기타)(32)
기금운영 기관	정산법 대상 중 '-----' 기관(6)
기타	한국갱생보호공단, 경북관광개발공사(이상 공공서비스) 중소기업진흥공단, 대한상공회의소(이상 경사분과) 대덕단지관리본부, 과학기술단체총연합회(이상 과기) 예술의전당, 정동극장, 민족문화추진회(기타) (7)

### 3. 경영평가의 주요 쟁점과 과제

#### 1) 경쟁체제의 강화

경영평가는 기관간 평가와 기관내 평가를 통해서 상호경쟁과 그에 따른 인센티브를 적용하는 것으로 공공부문 노동자들의 수평적 연대를 차단하고 개별적 통제를 원활하게 하는 효과를 가진다. IMF이후 한국경제가 저성장단계로 전환됨에 따라 공공부문 정규직(조직) 노동자들의 투쟁동력은 정부의 예산편성지침에 대항할 만큼 높지 않다. 예산편성지침으로 정부산하기관 노사 간의 임금협상은 별 의미를 가질 수 없는 상황이고 경영평가를 통한 인센티브 적용은 그나마 약간의 임금인상을 합법적으로 보충할 수 있는 수단이 되고 있어 자연스럽게 경쟁이 유도되고 있는 실정이다.

현재 단위노조에서는 단체협약으로 인센티브를 최소화하거나 노동조합이 암묵적으로 성과금을 균등배분하는 방식으로 내부 경쟁을 방지하고 있기는 하나 이후에 경영혁신 점검과 경영평가에 지적대상이 될 것이어서 대책이 필요한 상황

이다. 그리고 경영평가 항목 중 책임경영이라는 명분으로 기관장에 대한 평가를 강화하여 노동조합 활동에 대한 도발을 부추기고 있다.

#### 2) 노동통제를 강화하는 경영혁신 지침

2005년 경영혁신 추진지침은 내용적으로 예년과 크게 다르지 않지만 범주를 공통추진과제와 자율추진과제로 나뉘어 지침이행에 유연성을 보이고 있는 것이 특징이다. 즉, 공통추진과제는 경영평가과정에서 경영평가단이 점검·평가하고 자율추진과제는 주무부처가 추진실적을 점검하고 우수사례를 발굴하여 포상 등을 추진한다는 것이다.

올해 경영혁신 추진지침의 주요쟁점은 공통추진과제에 보수관리의 합리화로 연봉제 즉 성과주의 임금체계의 도입과 확대이고 또 하나는 소위 투명한 인력관리에 포함되어 있는 노동조합 전임인력에 대한 관리이다. 이 외에도 자율추진과제로 편제되어 있는 ▶성과관리시스템 구축, ▶전사적 자원관리시스템 도입, ▶경영의 효율성 제고를 명분으로 한 외부위탁 추진 등은 의무이행 사항이 아니라고 하지만 기관장이 기관평가를 의식하여 끝임없이 도발할 수 있는 쟁점사항이다. 특히 노조 전임자 문제에 대해서는 노조활동의 축소를 지향한다는 점에서 정부의 경영혁신은 노동조합 배제 성격을 분명히 하고 있음을 확인할 수 있다.

공공부문의 혁신목표가 경쟁을 통한 조직의 효율화와 공공서비스의 질 향상을 목표로 하고 있지만 전반적으로 공공서비스는 질적으로 후퇴하고 있다. 정부출연 국책연구소들은 삭감된 예산을 만회하기 위해 민간기업의 연구용역에 열중하면서 국책연구는 뒷전으로 밀리고 있으며 인건비 부족으로 연구원을 계약직으로 채우는 것은 이제는 일반화되고 있다. 에너지부문의 경우 5개사로 분할된 발전사들은 비용절감을 위해 안전점검 시간을 단축되고 설비확장에 따른 인력 충원을 용역과 비정규직으로 채우면서 전반적인 사업부실화가 일어나고 있다. 그리고 연료비 절감을 위해서 천연가스를 줄이고 유해한 석탄, 석유를 늘이는 등 환경문제도 초래되고 있는 실정인 것이다. 이렇듯 시장경쟁 체제에 입각한



공공부문의 경영평가 모델은 이미 공공부문의 정체성을 상실시키고 있으며 소유구조에 있어서만 공공부문이지 기능과 역할에 있어서는 사기업들과 큰 차이가 없는 상태에 이르고 있다.

### 3) 대응과제

여기서 우리가 고민해야 할 것은 정부정책의 문제에도 불구하고 노동조합의 문제제기가 사회적 쟁점으로 되지 못한다는 것이다. 노동조합이 여러 문제를 제기하지만 해결방안을 담고 있지 못한 한계가 있고 더불어 정부조직의 관료성에 대하여 노동조합이 일정하게 타협하는 문제가 있기 때문이기도 하다. 정부가 개혁을 주장하면서도 관료적 전신행정이 여전하듯이 노동조합이 개혁을 요구하면서도 명확히 주체로 서지 못한 문제가 있어 사회적으로 신뢰를 받지 못하고 있는 것이다.

이제 노동조합의 주요 역할이 임금인상과 노동조건 개선이던 상황은 크게 변하고 있으며 조합원들도 이제는 노동조합이 더 이상 이러한 역할을 담당하기 어렵다는 것을 분명히 인식하고 있다. 노동조합도 공공부문의 개혁주체로 역할을 분명히 하고 개혁방안을 제시해 가야 한다. 진정한 공공서비스의 질 향상, 사회공공성의 강화 관점에서 정부조직의 관료성을 넘어서는 개혁의 주체가 되어야 하는 것이다.

정부의 고도화되는 경영평가를 전화위복의 과정으로 만들어 가야 한다. 노동조합도 독자적으로 평가를 수행하고 기관의 문제점과 해결방안을 제시하여 정부정책의 문제점을 구체적으로 드러내는 작업을 해야 한다. 시장경쟁 모델에 기초한 공공부문 개혁에 대항하는 사회공공성 강화 개혁모델을 개발하고 공공기관의 정체성을 살리는 공기업 경영진단과 평가시스템을 만들어 가야 한다.

정부는 '국정통합평가제도'를 도입하여 행정기관뿐만 아니라 정부 투자 산하·출연기관 등 모든 공공기관 평가까지 통합적으로 관리하는 국정평가기본법을 준비하고 있다. 이 법안은 위축되어 있는 노동조합으로 하여금 운신의 폭을 더욱

더 협소하게 만들 것이 분명하다. 이런 상황에서 노동조합은 공공부문 관련법에 관한 개정 투쟁을 통해서 노동계의 입장을 관철하는 노력도 전개되어야 하나 우선되어야 할 것은 사회적 지지기반을 확보하는 것이 중요하다. 그러기 위해서는 노동조합도 내부개혁의 노력과 더불어 공공부문 개혁에 관심을 갖는 사회단체들과도 적극적인 연대가 모색되어야 할 것이다.



## 공공부문 비정규직 확산 동향

### 1. 비정규직의 유형별 개념

많은 논란에도 불구하고, 일반적으로 비정규 고용은 정규 고용의 잔여개념으로 정의된다. 즉 정규직 고용은 "단일 사용자와 기간을 정하지 않은 항구적인 고용계약을 맺고 전일체로 일하는 고용관계"로서 "노동법상의 해고보호와 정기적인 승급이 보장되며 고용관계를 통한 사회보험 혜택이 부여되는 경우"로 정의되고 있다. 반면 비정규고용은 위의 조건을 충족하지 못하는 경우로서 정의된다.)

<표 1> 비정규직 유형 및 개념<sup>2)</sup>

구 분		개 념
직접고용	기간제	근로계약 기간이 길거나 짧긴 간에 그 기간의 정함이 있거나 일용 또는 임시직 등의 형태로 노동을 하고 있어 언제든지 일자리를 잃을 위험이 있는 노동자 예) 일용직, 축탁직, 계약직, 임시직 등으로 불리면서 근로계약기간을 정하여 일하는 노동자
	단시간노동	정규노동자 소정 근로시간보다 1시간이라도 짧은 시간동안 일할 것을 조건으로 고용된 자
간접고용	파견직	임금이나 고용관계는 파견업체의 관리를 받지만 업무상의 지시는 파견되어 일하는 사업체의 사용

1) 공공부문 비정규직 인권실태조사, 2003.12  
 2) 민주노총, 『민주노총 비정규노동자 실태조사 보고서』, 2001

	사업주의 관리를 받으며 일하는 노동자
용역직	용역업체에 고용되어 용역업체로부터 임금을 받고 있으며 용역업체와 용역 계약을 맺은 다른 업체에서 용역업체(고용업체)의 지휘 하에 노동을 제공하고 있는 노동자 예) 용역, 도급, 임대, 위탁
특수고용직	사용자가 직접 고용하는 형태를 취하지 않고, 모집·판매·배달·운송 등의 업무를 위탁계약 등의 형태를 취하여 노동을 제공하고 그 일한 만큼의 대가를 받는 노동자 예) 학습지 교사, 보험설계사, 골프장 경기보조원, 지입차주, 쿠키서비스 배달기사 등

기간제에 해당되는 경우는 ① 명시적 또는 묵시적으로 고용기간을 정하고 일하는 노동자, ② 위 근로계약을 계속 반복 갱신하는 방식으로 근무하고 있는 노동자, ③ 일시적으로 정해진 일이어서 일이 끝나면 그만 두어야 하는 노동자, ④ 전에 일하던 사람이 복귀하는 경우 그만 두어야 하는 일자리에 일하는 노동자, ⑤ 특정 계절 동안만 일하는 노동자, ⑥ 일용, 임시직 형태로 일하고 있거나 징계해고 또는 경영상 정리해고에 해당하지 않는 경우에도 본인의 의사와 무관하게 언제든지 일자리를 그만두어야 하는 노동자이다.

시급으로 임금을 지급할 뿐 전일근무를 하는 노동자는 단시간노동자에 해당되지 않는다.

### 2. 비정규직의 실태

경제활동인구조사 부가조사(2004.8)에서 공공부문(공공서비스업) 비정규직의 규모와 실태를 보면 정부가 공공부문부터 비정규직 남용을 억제하겠다고 공언했던 실상과 달랐다. 공공부문 비정규직은 2002년 8월 147만명에서 2003년 8월 151만명(임금노동자의 37.6%)으로, 그리고 2004년 8월에는 165만명(40.0%)로 전년도 보다 14만명이나 증가했고 비율은 2.4% 증가했다. 공공부문 비정규직 비율은 민간서비스업(72.9%), 농림어업건설업(77.6%)보다 낮고, 광공



업(40.0%)과 같다. 그러나 공공부문에서 일하지만 민간서비스업(사업서비스업)으로 분류되는 파견근로와 용역근로를 합치면, 공공부문 비정규직은 더 늘어날 수 있다.

<표 2> 산업별 비정규직 규모와 분포 (2004년, 단위:천명, %)

산업분류	규모			비율	분포	2003년	
	정규직	비정규직	임노동자			비율	분포
광공업	2,165	1,441	3,606	40.0	17.7	39.9	17.7
공공서비스업	2,474	1,652	4,126	40.0	20.3	37.6	19.3
민간서비스업	1,465	3,940	5,405	72.9	48.3	72.9	48.2
농림어업건설업	323	1,122	1,445	77.6	13.8	79.6	14.8

기획예산처와 행정자치부를 제외한 38개 공공기관을 조사한 결과<sup>3)</sup> 전체 직원 중 정규직이 71.6%, 비정규직은 28.4%를 차지하는 것으로 나타났다. 공공기관의 비정규직은 계약직, 상용직, 일용직, 시간제, 아르바이트, 파견, 용역, 특수고용 등 매우 다양하였으며 담당하는 업무도 청소, 식당 등 간접부서의 단순업무에서부터 직업상담, 우편배달 등 기관의 핵심업무에 이르기까지 광범위하다. 특히 이 가운데 계약직은 주로 기관의 핵심적 상시업무를 대체하는데 활용되고 있으며, 일용직, 용역 등은 단순업무 등에서 인건비 및 관리비용 절감 등을 위해 활용되고 있다.

공공부문에서의 본격적인 비정규직화는 IMF 구제금융 이후 공공부문 구조조정이 강도높게 추진되면서 부터이다. 특히 기획예산처와 행정자치부 등의 부처를 중심으로 각종 경영혁신 지침에 의한 인력감축과 함께 주변업무에 대한 민간위탁, 매각 등을 추진하도록 지시하였고, 공공업무 용역에서 요구되는 신규인력 대부분을 비정규직으로 충원해 온 것도 비정규직 증가의 주요한 원인이다.

중앙정부와 지자체, 공기업 및 산하기관의 구조조정 추진과정에서 인력감축 및

3) 국가인권위원회, 『공공부문 비정규직 인권실태조사』, 2003. 12.

민간위탁의 주된 대상은 하급직의 기능직 공무원이나 여성 노동자, 상용직 노동원 등 약자들이 주된 대상이 되었고 이후 이들이 주로 비정규직으로 전환되었다.

또한 대부분의 기관이 정부의 구조조정 및 경영혁신 지침에 의해 공통적으로 인력감축, 민간위탁을 추진했고 그 과정에서 필요정원에 맞는 예산을 확보하지 않은 채 부족인력을 비정규직으로 충당해 왔다고 밝히고 있다.

### 3. 정부의 대책4)

2003년 10월 26일 근로복지공단 비정규직노조 이용석 열사의 분신으로 공공부문에서의 비정규직 노동자의 실태가 폭로되면서 정부는 2003년 연말까지 공공부문 비정규직 대책을 발표하겠다고 했으나 이 약속은 지켜지지 않았고 다음해 3월에 “공공부문 비정규직 10만 명 정규직화 또는 처우개선”에 관한 노동부(안)이 언론에 보도되었다가 관계부처간 이견을 이유로 발표가 연기된 적이 있다. 2004년 5월 발표된 정부 대책은 공공부문 비정규직 노동자 가운데 △상시위탁배원, 학교영양사, 사서 등 4천6백여 명 공무원으로 채용, △환경미화원과 도로보수원 등 2만 7천여 명 상용직화, △학교 조리보조원과 정부부처 사무보조 등 6만 5천명 처우개선 등에 관한 것이다.

<표 3> 정부발표 공공부문 비정규직 대책(2004. 5. 19.)

방안	대상직종	인원	세부 개선 방안
공무원화	상시위탁배원	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 운용시 동종 공무원 수준으로 점진적 처우개선

4) 정부 공공부문 비정규직 대책의 문제점, 윤애림, 2004 『공공부문 비정규직 정부대책에 대한 공청회 자료집』



	사서	1,051	공무원 정원화 방향설정, 비공무원으로 운용시 동종 공무원 수준으로 점진적 처우개선
상용직화	환경미화원	21,657	1년 단위 계약제에서 무기계약 또는 계약자동 갱신
	도로보수원	3,211	
	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 정부용역계약 시 불이익 등 제도개선

#### 4. 정부 정책의 문제점5)

정부가 내놓은 공공부문 비정규직대책은 그동안 노조의 투쟁으로 이미 쟁취한 부분을, 그나마도 부분적 수용이거나 후퇴에 불과한 내용을 새로운 대책인 것처럼 다시 내놓은 것으로 생색내기에 불과하다. 상시위탁집배원의 경우 2003년 긴급노사합의를 통해 전체 상시위탁집배원 4,106명 중 2,589명을 2003년부터 2005년까지 단계적으로 정규직화 하기로 합의한 바 있다. 환경미화원과 도로보수원의 경우 상용직노조 등의 투쟁을 통해 서울시에서는 이미 정년까지 고용이 보장되는 상용직화를 쟁취한 바 있다. 노동부 직업상담원과 근로복지공단 계약직의 경우도 이미 2003년 파업투쟁을 통해 자동계약 갱신제(정년 57세)나

정규직화를 쟁취한 바 있다.

얼핏보면 공공부문 비정규직 가운데 13만 명 이상에게 영향을 미칠 수 있는 대책이니 만큼 비정규직 문제해결에 있어 의미 있는 사안으로 보일 수 있다. 그러나 그 내용을 들여다보면 환영할 수만 없는 심각한 문제점들을 발견하게 된다.

#### (1) 공공부문의 비정규직 규모를 둘러싼 논란

이번 정부대책에서는 공공부문 비정규직 규모를 23만 4천명 수준으로 밝히고 있는데, 이 때 '공공부문'의 범위와 '비정규직'의 개념에 관해서는 자세한 설명을 찾을 수 없다.

이에 비해 국가인권위원회 실태조사에서는 '공공부문'을 '중앙정부, 지방자치단체, 정부 투자출자기관, 재투자기관, 지방공기업, 정부 출연위탁기관, 보조기관, 특별법에 의해 공적인 목적을 위해 설립된 특수법인과 국공립 초중등학교 및 대학교 등 교육기관'으로 정의하고 있다. 그리고 경제활동인구조사 부가조사(2003년 8월)를 바탕으로 공공부문 비정규직 규모를 151만 명(공공부문 전체의 37.6%)으로 계산하면서, 공공부문에서 일하지만 민간서비스업으로 분류되는 파견근로와 용역근로를 합치면 그 규모를 161만 명(공공부문 전체의 39.1%)로 추산하고 있다.

<표 4> 공공서비스 관련 산업별 비정규직 규모(단위 : 천 명)

	전기 가스 수도		공공행정 및 사회보장행정		교육서비스업		보건 및 사회복지사업	
	노동 연구원	인권위	노동 연구원	인권위	노동 연구원	인권위	노동 연구원	인권위
정규직	67	62	612	602	808	612	400	313
비정규직	10	14	144	154	367	563	99	187

\* 자료 : 경제활동인구조사 부가조사(2003. 8) 원자료를 바탕으로 각 보고서에서 계산

5) 정부 공공부문 비정규직 대책의 문제점, 윤애림, 2004 『공공부문 비정규직 정부대책에 대한 공청회 자료집』



동일한 원자료를 분석하였음에도 이러한 차이가 나타나는 이유는 '비정규직'에 대한 개념 규정이 서로 다르기 때문이다. 이번 정부대책 보도자료에서도 공무원이 아니라도 정규직 기준에 해당하는 자(서울시 환경미화원, 건교부 도로 보수원)는 비정규직에서 제외되었다고 밝히고 있다. 그러나 일례로 지자체 등에서 근로계약기간을 정하지 않으면서 특별한 이유가 없는 한 장기고용을 보장하는 이른바 '상용직'의 경우에도 취업규칙이나 관리규정 등에 의해 예산상의 사유 또는 사업이 중단되었을 경우 근로계약이 해지될 수 있기 때문에 비정규직으로 분류하는 것이 실태에 더 적합할 것이다.

## (2) 공공부문 비정규직의 양산방식

시장논리에 입각한 민간기업 주도의 유연화 전략이 전반적으로 관철되면서 전개된 정부의 구조조정 정책에 따라서 공공부문 비정규직 역시 노동시장 전반의 고용불안과 정규직과의 차별 등이 만연하고 있다고 할 수 있다. 정부 구조조정에 따라 양산되고 있는 공공부문 비정규직들은 다음과 같은 방식을 통해서 늘어나고 있다.

첫 번째, 기간산업장치산업으로 분류되는 기관에서는 사유화 및 분할사유화를 통해 직접공정영역이 아닌 간접공정영역을 용역으로 전환하여 소유구조를 바꾸고 비정규직화 하는 방식으로 진행되고 있다. 예를들어 서울지하철의 경우(계도 사업장 전반적으로 적용) 선로보수유지 영역, 게이트 보수 유지영역, 기지 시설관리 부분 등에 대한 용역화가 이루어졌으며 우체국 택배서비스의 지입화가 바로 그러하다.

두 번째, 시설은 그대로 두고 사업에 대한 위탁을 통해 간접용역으로 비정규직화 하는 방식이다. 급식이라든지 사회복지시설, 체육문화센터 등이 이에 해당된다. 그러나 시설관리 영역에서 핵심적인 지역주민서비스라 할 수 있는 영역에 위탁을 하고 여기에다 기간제로 고용계약을 해 이중적인 상시 고용불안현대를 가져온다. 부천시장애인종합복지관에서 계약직 조합원의 해고가 발단이 되어 348일간 파업을 진행한 사례가 있다.

세 번째, 개별노동서비스영역에 대해서는 특수고용형태로 비정규직화 하는 방식이다. 간병인, 물리치료사, 노인요양, 보육, 서울장애인콜택시 등이 대표적이다. 서울장애인콜택시의 경우 서울시가 서울시설관리공단으로 위탁을 하고 서울시설관리공단은 운전기사에게 재위탁을 하면서 서울시는 고용부담을 해소하고자 하는 방식을 택했다.

공공부문에서 이렇게 시스템화 되어가는 방식으로의 비정규직 확산은 그 자체로도 문제이다. 그러나 사회가 고령화되고 핵가족화 되어가는 과정에서 정부는 책임회피를 위한 구조를 만들고 또한 그 방편이 비정규직을 더 양산하게 하는 구조를 제도화하고 있는 것이 더 큰 문제이다. 결과적으로 외형상 공공부문의 비정규직 규모가 줄어드는 것처럼 보이지만 민간부문으로의 사업전환이기 때문에 사회전반적으로 비정규직의 규모는 증가하게 된다. 무엇보다도 더 근본적인 문제는 국가가 책임져야 할 공공서비스영역이 상업화된다는 것이다.

## (3) 간접고용·민간위탁 확산을 조장

정부는 이른바 '주변업무'에 대한 외주용역화를 방침으로 가지고 있다. 이미 1998년부터 각종 「공공부문 경영혁신지침」을 통해 비핵심업무에 대한 외주용역화·민간위탁화를 지침으로 강제하고 이것의 이행실적에 따라 예산상 인센티브를 부여해왔다. 일례로 정부혁신추진위원회가 마련한 「03년도 공기업산하기관 경영혁신추진지침」에 따르면, 2002년 말 수준으로 정원을 유지하면서 외부위탁을 지속적으로 추진할 것을 강제하고 있다.

이번 정부대책에 포함된 우정사업본부의 예를 살펴보자. 「2002년도 우정사업 경영합리화시행계획」에 따르면 우편서비스 향상이라는 명분으로 우편집배업무의 민간위탁제도를 정착시키겠다는 계획이 명시되어 있다. 이를 위한 방법으로 '비정규직 항시적 적정유지'와 '비정규직 인력운영 기본계획 시행'이 제시되어 있다. 또한 운송사업에서 있어서도 보조운송망에 이어 하부운송망을 포함하여 우정사업진흥회를 '단계별 분사 및 민간위탁 확대'한다라고 명시하고 있으며, 창구업무에서도 위탁사업의 경영개선을 추진하고 있다. 이는 2004년 계획에서



도 민간위탁 확대 방침은 변함이 없었다.

#### (4) 간접고용 노동자에 대한 무대책

공공기관이 용역계약을 체결할 때에는 「국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률 시행령」에 따라 최저가낙찰제로 하도록 규정하고 있다. 조달청이 용역계약 예정가격을 책정할 때 용역노동자의 임금을 최저임금수준으로 계산하는데, 입찰의 과정에서 다시 최저가낙찰이 강제됨으로써 최저임금에 미달하는 용역계약의 문제가 발생하게 되는 것이다. 실제 서울대공원의 경우 (주)대원관리라는 용역업체와 15년 동안 수의계약형식으로 청소용역계약을 체결해 오면서, 용역업체가 한달에 50만원 이외에는 연차, 월차, 생리휴가, 주휴수당, 퇴직금 등을 일체 지급하지 않았고, 1997년에는 대원관리 대표와 관리이사가 용역계약서상에 규정된 노무비보다 파다계상하는 방법으로 공금을 착복하여 대법원으로부터 징역형을 확정 받은 바 있다(97고단4909, 99도4132). 노동조합이 결성되어 이러한 문제가 불거지자 2001년 서울대공원으로부터 재계약거부를 당했다. 그런데 2003년 4월에 다시 조달청의 물자조달계약을 통해 서울대공원과 청소용역계약을 체결한 신모빌(구 대원관리)은 노동자들의 고용승계를 거부하면서 노조 탈퇴를 강요하였다. 이에 전국시설관리노조 소속 서울대공원 노동자들은 1년 여 투쟁 끝에 복직되었다. 서울대공원의 사례는 공공부문에서의 용역계약의 문제점, 노조 파괴를 목적으로 하는 용역업체 변경과 고용승계 거부 등 종합적인 문제점을 드러낸 것이다.

또한 이번 정부대책에는 불법적 간접고용에 대한 어떠한 대책이나 심지어 실태 파악에 대한 계획조차도 포함되지 않았다. 공공부문에 만연한 외주용역민간위탁 가운데에는 불법파견의 의심이 짙은 것이 대부분인데, 일례로 부산지하철의 경우 02년도 경영혁신추진지침에 따라 73개 역사 중 34개 역 매표업무를 민간위탁 하였다. 그러나 명목상 위탁일 뿐 실제로는 간접고용으로 2002년 11월 부산지방노동청에서 불법파견으로 고발조치 된 바 있다. 그럼에도 부산지하철과 용역업체의 행정소송 진행으로 인해 여전히 불법파견으로 업무가 수행되고 있는 실정이다.

## 5. 정부 정책 개선 방향과 요구

### (1) 정부정책 개선 방향<sup>6)</sup>

공공부문의 비정규직 노동자 권리침해를 막고 부당한 차별을 해소하기 위해서는 다음과 같은 원칙 하에서 정부의 정책이 마련되어야 한다.

#### ○ 안정적 일자리 유지·창출과 비정규직 남용 제한

첫째, 공공행정과 공익적 서비스의 안정적 운영을 위하여 공공부문에서의 고용은 정규 고용을 원칙으로 한다. 현재의 안정적인 일자리가 불안정하고 나쁜 일자리로 대체되지 않도록 하고 향후 공공부문의 추가적인 인력수요는 정규직으로 충원하는 것을 우선으로 한다. 둘째, 법정 최저임금을 상회하는 수준으로 공공부문의 임금하한선을 설정하고 이를 공공부문의 직접고용 노동자와 민간위탁 및 정부의 용역조달계약 입찰제도에 확대 적용하도록 하는 방안이 필요하다. 셋째, 공공부문 전체 차원에서 비정규인력 관리에 관한 통일적인 지침을 제정하도록 한다. 아울러 위탁업체 노동자에 대한 사용자 책임을 확대하여야 한다.

#### ○ 차별금지 및 균등대우 원칙 실현

첫째, 사업장내 동일노동 동일임금의 원칙을 실현하는 것이다. 이는 동일한 사업장이 아니더라도 동종업무에 종사했던 비정규직의 경력 또한 인정할 수 있는 제도적 장치까지도 포함하는 것이다. 둘째, 복리후생에 있어서 부당한 차별을 해소하고 단체협약 적용범위를 확대해 나간다. 통일적인 기준을 마련하여 적용하도록 하고 이와 함께 단체협약의 적용확대를 통해 현실적인 차별을 개선하는 것도 필요하다.

#### ○ 비정규직 노동3권 보장과 모범사용자로서의 법률적·실질적 책임 이행

첫째, 비정규직 노동자의 조합가입 및 자유로운 조합활동을 보장하도록 한다. 둘째, 범사용자로서의 공공기관 사용자 모델을 확립하도록 한다. 셋째, 노사문

6) 국가인권위원회, 『공공부문 비정규직 인권실태조사』, 2003. 12.



제의 적극적 해결주체로서 기관별 현안대응을 넘어서서 전체 공공부문 차원에서 효율적이고 안정적인 노사관계와 비정규직 권리보호 정책을 안착시킬 수 있도록 노력해야 한다.

## (2) 요구

현재 6월 임시국회로 보류된 비정규직 보호법안에 대한 입법과정에서의 우리의 요구는 다음과 같다.

### ○ 정부의 기간제법안 폐기 및 기간제 엄격 사유제한

기간제 노동을 허용하는 것은 매우 예외적인 경우에 한정되어야 한다. 엄격한 사유제한이 없다면 사용자들은 모든 고용을 기간제노동으로 개악시키려 할 것이며, 사유제한이 없는 입법은 “비정규 확대양산법안”에 다름 아니다. 따라서 우리는 정부의 기간제법안의 완전 폐기와 엄격한 사유제한을 요구한다. 또한 상시적 업무에 투입된 기간제 노동자들은 전원 정규직으로 전환되어야 한다.

### ○ 파견법의 완전 철폐 및 불법파견 정규직화

파견법 자체가 비정규직 고통을 양산하는 ‘시대의 악법’이며, 몇 가지를 손질한다고 개선될만한 법안이 아니다. 따라서 우리는 파견법의 완전 철폐만이 비정규직의 고통을 줄일 수 있다고 요구한다. 또한 현대자동차를 비롯한 제조업 사내하청 전원에 대해서 노동부조차 불법파견임을 인정하는 상황에서, 불법파견 노동자 전체를 정규직으로 전환할 것을 요구한다. 국가인권위원회 역시 “불법파견시 직접고용”을 명문화할 것을 의견서로 채택한 바 있다.

### ○ 특수고용 노동자성 인정, 노동3권의 보장

화물지입차주, 레미콘기사, 학습지교사, 골프장경기보조원 등 이른바 ‘특수고용직’ 노동자들은 구조조정의 과정에서 사용자들이 멸절한 노동자들을 ‘자영업자’로 둔갑시켜온 결과이다. 이들은 ‘특수한 노동자’가 아니라 똑같은 노동자일 뿐이며, 따라서 노동자에게 보장되는 노동3권을 온전히 인정할 것을 요구한다.

### ○ 간접고용 원청 사용자책임 인정

사내하청, 건설일용, 시설관리, 도급 노동자 등 이른바 간접고용 비정규직에 대한 임금과 노동조건을 결정짓는 실질적 당사자는 원청 사용자들이다. 이미 현대중공업 사내하청에 대한 사용자가 현대중공업 원청이라는 중앙노동위 판결(2005.4.1)이 나왔고, 국가인권위원회 역시 원청 사용자의 사용자책임을 명기할 것을 의견서로 채택했다.

## 6. 소결

정부는 올해 1조 4천억원의 예산을 들여 공공분야 등에서 총 46만개의 일자리를 만들겠다고 발표한 바 있다. 구체적으로 △취약계층사회적 일자리 21만개 △청년실업 일자리 지원 20만개 △공무원공기업 채용 5만개 등이 포함돼 있다. 공공부문에서 일자리 1개를 만드는 데 평균 305만원 정도의 예산이 투입되는 셈이다.

그러나 실제 공기업과 공무원 채용 5만명을 제외하면 공공 일자리 대책은 대부분 3~6개월의 사회근로와 1년 미만 직업훈련, 연수, 인턴십 등 임시일용직에 집중되어 있다. 이러한 정책은 실업률을 한시적으로 낮출 수는 있지만 장기적인 실업에 대한 정책효과를 거두기는 힘들다. 정부는 2004년에도 청년실업자들을 위해 비슷한 정책을 시행했다. 그러나 당시 평가는 부정적이었다. 이같은 임시변통식 일자리 대책은 오히려 고용의 질만 떨어뜨릴 뿐이다.

통계청 조사결과 지난해 11월 임금노동자에서 상용노동자가 차지하는 비중은 51.5%로 10월보다 0.1%포인트 하락한 반면 임시 및 일용 노동자의 비중은 48.5%로 0.1%포인트 상승했다. 임시 및 일용 노동자의 비중은 지난 8월 47.2% 이후 9월 48.3%, 10월 48.4% 등을 기록하며 상승세가 지속되고 고용의 질이 계속 악화되고 있다.

정부의 공공부문 일자리 창출은 공적서비스 확보라는 방안으로 일자리 수 뿐 아니라 고용의 질도 향상시키는 공공분야의 일자리에 대한 고민이 시작되어야 한다.



또한 현재 노사정 운영위에서 논란이 일고 있는 기간제<sup>7)</sup>는 정도의 차이만 있을 뿐 분명 정규직 고용을 회피하기 위한 가장 극악한 비정규 활용전략의 산물이다. 외국에선 사유제한을 법으로 명시하든지, 노동조합과 단체교섭의 영향력으로 보호를 받든지, 일반법의 조항이 구별 없이 적용되든지, 각각 방식은 달라도 또 아무런 제한조치가 없다고 하더라도 기간제가 아무런 제약없이 남용되는 않는다는 점에 주목해야 한다. 기간제 고용이 고용의 정상적 형태는 아니며 차별받지 않는다는 보편적 원리가 밑바탕에 흐르고 있기 때문이다.

기간제 사유제한과 같은 직접적이고 명시적인 규제방식이 우리에게 필요한 이유는 우리의 상황이 절박하기 때문이다. 정규고용과 비슷한 시간, 비슷한 일을 하면서 차별받는 기간제가 비정규직의 절대 다수를 차지하는 우리 노동시장의 악성 차별구조를 직시해야 한다. 다른 나라에서 예를 찾아보기 힘든 최악의 비정규직 '악용' 현상이다.

그동안 우리 사회는 차별로부터 무방비상태로 노출된 다수를 방치하고 오히려 양산해왔다. 시장에서 사용자의 인건비 절감 욕구를 사회적 기준을 갖고 통제할 기반과 장치가 전혀 없었기 때문에 나타난 결과이다. 이제 고용의 정상적 형태로 행세하는 기간제 고용을 원래 자리로 돌려놓기 위해서, 사유제한과 같은 분명한 제동장치를 부착해야 한다. 개별 자본의 인건비 절감 욕구가 양극화라는 사회의 파탄현상을 초래하지 않도록 하기 위한 최소한의 사회적, 제도적 장치를 갖추지는 대단치 않은, 소박한 요구에 불과하다. 하지만 시장에 대한 명시적이고 직접적인 제동장치로서 '부분의 성공이 전체의 실패'를 가져오는 총합의 오류를 제어할 핵심 수단이라는 점 또한 분명하다.

물론 이러한 핵심 수단이라 얘기되는 기간제 문제가 혹시 해결된다고 하더라도 비정규법안 문제가 끝나는 게 아니다. 더욱 뜨거운 쟁점들인 <불법과건 정규직화> <간접고용 원청 사용자책임 인정> <특수고용 노동3권 보장> 문제는 거론

7) 「기간제 사유제한은 비정규해법의 핵심이다」, 김성희, 『매일노동뉴스』 2005.4.28」

조차 되지 않고 기존 입장차이만 확인하는 수준으로 논의는 일단 보류되었다.

그간 비정규미조직 사업이 민주노총 중심 사업과제로 정립되었고 주요 사업으로 실천이 전개되었다. 특히 비정규 요구 공동임단협 투쟁 및 최저임금투쟁, 2004년 하반기 비정규 요구를 내건 총파업 전개 등의 비약적인 발전이 있었다. 이로써 비정규미조직 조직화가 활성화되었고 전략조직화 사업이 조직전략 과제로 제기되었다. 이와 함께 비정규직 주체의 조직화와 투쟁이 싹을 틔우고 있다. 그럼에도 불구하고 여전히 조직률은 12%대에서 정체되고 있고, 비정규, 여성, 영세소기업 노동자 조직화는 뚜렷한 진전을 보이고 있지 못한 실정이다. 이에 따라 민주노총은 아직 정규직 중심의 조직으로 조직 내적인 한계와 외적인 공격에 취약한 상황, 즉 노동자계급 대표성에 위기를 맞고 있다.

이에 2005년 이후로는 2004년 비정규 총파업 투쟁의 성과와 유리한 환경, 그간의 비정규직 관련 사업의 중심사업화를 조건으로 비정규직에 대한 전략적이고 공세적인 조직화로 사업의 질적인 전환을 해야 할 과제가 제기되고 있다. 기존 전략조직화 사업을 전면적으로 점검하여 전략조직화 사업에 대한 정책적, 인적, 물적 역량의 집중을 통해 직접적인 조직화에 나서고, 이를 위한 조직문화와 환경의 개선에 나서야 한다.

비정규직에 대한 공세적인 전략적 조직화 활동을 위해서는 ①조직화 대상을 집중하고(집중 조직화 대상 설정), ②이에 걸맞는 전략조직단위를 조직하고(5대 전략사업 중심), ③이 조직화 사업을 담당할 조직활동가를 양성하는 것이 절실하다.

비정규 조직화는 민주노총의 계급적 단결, 정체성 회복을 위한 민주노총의 재창립에 버금가는 특단의 전략적 집중과 돌파가 필요하다. 전조합원이 새롭게 비정규직과 연대하고 함께하는 사업이자 민주노조운동의 연대성 회복을 위한 사업이 전개되어야 한다. 이러한 전반적인 사업의 집중을 위해 50억 기금을 조성하고 비정규조직화센터를 설립해야한다. 이 기금과 조직으로 비정규 조직화를 위한 정책연구, 교육·선전, 조직활동가 양성에 박차를 가해야 할 것이다.



## 지방분권화 동향

### 1. 지방분권의 의미

97년 말 환란 위기를 계기로 해서 시작된 '공공부문 혁신'이 노무현정권에서도 핵심과제로 선정돼 추진되고 있다. 공공부문 혁신은 크게 정부(지자체포함)혁신과 공기업(투자출현산하기관) 혁신으로 구분된다. 공기업혁신은 주로 경영혁신 지침을 통해서 관철되고 있으며, 정부혁신은 지방분권을 비롯해서 행정개혁인 사개혁재정세계개혁전자정부 구현 등 5대 분야의 개혁을 포괄하고 있다.

지방분권<sup>1)</sup>은 중앙집권적 권력체계의 해체와 동시에 경제력의 수도권집중을 해소해야 한다는 점에서 오래 전부터 제기되어 왔던 과제이며, 사회민주화와 더불어 분출되는 민중적 요구를 외면할 수 없었던 지배세력은 지방자치제도를 90년대 초부터 도입하였다. 그러나 형식적인 지방자치제도로서는 지방분권을 제대로 실현할 수 없었기 때문에 이에 대한 개선과 근본적인 지방자치제도의 실시가 요구되어 왔다.

그런데 노무현 정권은 '지방분권'을 '동북아중심국가건설'과 더불어 국가발전전략의 하나로 제기하고 있으며, 행정수도 이전을 대선폭약으로 제시하고 본격적으로 추진하면서 지방분권은 사회적 관심사가 되었다.

1) 지방분권에 대한 접근 방식은 균형발전우선론, 지방분권우선론, 민주적지방자치우선론의 세가지 흐름이 있다. '균형발전우선론'은 분권을 국가균형발전의 도구로 보는 입장이며 '지방분권우선론'은 중앙의 권한이양에 초점을 두는 것인 반면에 '민주적지방자치우선론'은 주민자치를 우선시 하는 입장이다.

### 2. 지방분권 전략 요약 및 현황

노무현정권이 제시하고 있는 지방분권의 주요내용과 일정은 다음과 같으며, 재정과 권한의 이양을 핵심적인 내용으로 해서 2005년과 2006년에 집중적으로 이양하는 것으로 계획하고 있다.

#### ○ 지방균형발전 전략 수단

- 행정수도(행정중심도시로 변경) 이전과 지방분권

#### ○ 지방분권 관련 법령체계

- 지방자치법
- 지방분권특별법(2004.1.16 5년 한시법)
- 중앙행정권한의 지방이양촉진등에관한법률
- 기타 관련법령 : 총 33개

#### ○ 지방분권과제

- 7대 분야 47개 과제
- 연도별 추진계획

연도	2003	2004	2005	2006	2007	2008
과제수	3	3	18	19	3	1

#### ○ 지방분권의 추진원칙 및 전략

- 선분권 후보원의 원칙, 보충성의 원칙, 포괄성의 원칙
- 분권의 유발효과가 큰 선도과제를 우선적으로 추진
- 재정분권을 분권전략의 핵심전략으로 추진
- 자치단체의 자발적 혁신 및 중앙정부의 혁신과 연계

#### ○ 주요분권과제 추진상황

- 지방일괄이양법 제정
- 자치조직권 강화를 위한 총액인건비제 도입



; 04년 하반기 도입방안 마련, 05-06 시범실시, 07 전면시행

- 특별지방행정기관 정비

; 유사중복기능 수행기관 일원화(9개 기관)

- 교육자치제도 개선

- 자치경찰제도 도입

### 3. 문제점

노무현정권이 추진하는 지방분권은 '국가균형발전'이라는 측면에서 제기한 것이며 따라서 근본적으로 주민자치에 초점을 맞추기보다는 권한과 책임의 이양 그리고 행정효율성에 초점을 맞추고 있어 우리 사회를 관통하고 있는 신자유주의에 기반한 정책이라고 할 수 있다.

국가균형발전의 문제는 수도권과 비수도권의 격차를 해소하고 불균형을 시정하는 문제라고 할 수 있지만, 지방분권의 문제는 권력의 중앙집중을 해체하는 것에 있다는 점에서 근본적인 차이가 있다. 또한 국가균형발전론이 '격차해소'와 '균형'보다는 '발전'에 초점을 두고 있다는 점이 또 하나의 문제다. 이러한 지방분권은 한국사회의 기득권 세력인 성장연합의 개발 욕구를 충족시켜주고 토착지배세력의 지배력 강화수단으로 전략할 수 있다. 또한 그 결과는 지역주민들에게는 공공서비스의 축소와 공공성의 파괴로 그리고 공공부문 노동자들에게는 구조조정을 통한 인력감축과 노동조건 개선의 개악으로 나타날 가능성이 높다.

이러한 예측은 현실로 확인되고 있다. 지방분권정책에 따라 지방 이양된 국고 보조 사업이 예산편성과정에서 우선순위가 뒤로 밀리면서 예산축소로 나타나고 있는 것이다. 대표적으로 취약한 사회복지예산<sup>2)</sup>이 축소현상이 나타나고 있는데, 현재와 같이 사회복지재정이 열악한 상황에서 사회복지재정의 지방이양은 저소득계층의 빈곤심화로 이어질 것이며, 이것은 사회복지에 대한 국가책임성을 은폐하고 소비자책임성만을 강조하게 될 가능성이 높다. 더욱이 지방정부와

2) 보건복지위 소속 한나라당 전제회 의원의 보도자료(첨부자료) 참조

지방의회의 복지행정의 경험이 일천한 상황에서 지방정부로 이양된 사회복지재정은 각 지방정부별 판단에 따라서 예산이 편성되고 집행이 이루어지게 되어 사회복지시설에 대한 재정은 더욱 열악해질 가능성이 농후한 것으로 지적되고 있다.

정부의 추진전략을 분석해보면 지방분권은 또한 공공부문 노동자들에 대한 공격으로 나타날 것이 예상되고 있다. 지방자치단체의 자발적 혁신 및 중앙정부의 혁신과 연계는 불가피하게 노동에 대한 통제로 나타날 수밖에 없기 때문이다. 혁신은 경영마인드의 도입과 효율성을 중시하는 방향으로 전개될 것이며 총액인건비제 도입, 유사중복기능 수행기관 일원화 등은 인력감축 등 구조조정과 노동유연화에 초점이 맞추어지게 될 것이다.

정부가 도입을 확정된 총액인건비 제도는 이러한 의도를 관철할 전략적 수단이다. 총액인건비제도는 예산당국은 각 부처별(지자체별) 인건비예산의 총액만을 관리하고, 각 부처(지자체)는 동 인건비 한도내에서 인력의 규모와 종류의 결정, 기구의 설치 및 인건비 배분의 자율성을 보유하고 그 결과에 책임을 지는 제도이다. 그런데 자율성의 구체적 범위라는 것이 행자부는 국가공무원(지방공무원) 총정원 및 각 부처(지자체) 정원 상한만 관리하고, 정원규모 및 계급별/직급별 정원은 부처(지자체)에서 자율적으로 결정하는 것에 맞추어져 있다. 즉 인력의 상한선을 정해놓고 알아서 운영하라는 것인데 결국 총액인건비제는 처우 개선이 아니라 임금 삭감 수단이고 퇴출 강화로 공직사회 구조조정 수단으로 작동될 것이다.

한편, 지방분권화의 의도가 지방정부로의 권한과 책임의 이양이 핵심적 내용이라고 한다면 당연히 그 논의과정도 공개적이며 합리적으로 진행되어야 함에도 불구하고 지방분권화의 계획은 철저하게 폐쇄적이며 중앙집권적으로 진행되고 있다. 자율성을 부여하여 지방분권을 실현하는 것으로 주장하고 있으나 실상은 중앙에서 일정한 한도를 정한 상태에서의 자율을 강조하고 있다는 점에서 그 과정부터가 진정한 의미의 지방분권이라고 할 수 없다. 공기업 지방이전 문제도 지역균형발전이라는 측면에서 충분히 검토할 만 한 것이지만, 사업의 특성



과 해당기업에 종사하는 노동자들의 의견이 반영되지 않고 일방적으로 추진되는 문제점이 그대로 드러나고 있다.

또 하나 주목해야 하는 것은 '경제자유구역 및 지역특구'의 설치가 지방분권과 연계되고 있다는 점이다. 경제자유구역의 설치에 동북아중심국가 건설의 촉매제라는 측면도 있으나 각종 지역특구지정과 더불어 지방분권을 촉진하는 방안으로도 이용되고 있다. 거의 모든 지방자치단체가 '경제자유구역과 지역특구'를 신청하고 초국적 자본을 유치하기 위해 안달이 나 있으며 이를 위해 공공서비스 제공의무를 약화시키고 노동기본권의 심각한 침해를 제도적으로 허용하고 있다. 이미 영리법인의 병원설립과 내국인 진료의 허용이 법개정을 통해 이루어졌고 특정계층을 위한 사교육을 위한 외국교육기관설립에 관한 특별법이 추진되고 있는 실정이다. 이것은 '역차별'론으로 정당화되면서 초국적자본만이 아니라 국내자본에게도 허용될 수밖에 없으며 결국 특정 지역만이 아니라 전국으로 확대될 것이다. 이러한 사례와 현실은 노무현정권의 지방분권정책이 가지는 신자유주의적 성격을 극명하게 보여주는 것이라 하겠다.

#### 4. 대응방안

지방분권은 단순히 중앙이 그 동안 가져왔던 권한을 지방에 넘겨준다는 발상이 아니라 민주적 인 분권과 자치의 관점에서 추진되어야 한다. 따라서 현재 노무현정권이 추진하고 있는 지방분권의 신자유주의적 본질과 그에 따른 공공서비스의 축소와 노동유연화적 측면을 명확히 하는 것이 필요하다. 이러한 전제 아래 두가지 측면에서 접근이 필요하다.

첫 번째로 올바른 자치와 분권을 요구하여야 한다. 즉 제대로 된 지방자치체가 실시될 수 있도록 제도적 보완과 특히 이를 뒷받침할 수 있는 재정에 대한 지원 그리고 무엇보다 주민의 참여를 전면적으로 보장하는 것이 필요하다. 이러한 측면에서 사회복지예산의 지방이양은 전면적으로 재검토되어야 한다.

두 번째로 지방자치단체에 대한 적극적 개입이 필요하다. 지방분권이 주민자치

라는 측면보다는 '발전'이라는 담론에 기반해서 추진되는 것이지만 지방자치단체의 역할이 강화되고 적지 않은 공공사업의 주체가 지방자치단체가 될 수밖에 없는 조건이라는 점에서 지방자치단체에 대한 적극적 개입이 필요하다. 개입의 구체적인 형태 중에 하나로 주민이 직접 지방자치단체의 투자규모와 우선순위를 선정하고 그것의 집행까지를 감시해서 성공사례로 제기되고 있는 브라질의 참여예산제의 도입을 적극적으로 검토할 필요가 있다.



참고자료1> 신공공관리주의<sup>3)</sup>

○ 조직과 인력의 감축, 경쟁과 효율성을 제고하는 운영시스템으로서의 개혁, 분권화, 성과지향적인 시스템구축을 통해 작고 효율적인 정부를 추구

○ 신공공관리론(New Public Management : NPM)

목 표	근거원리	중심내용	주요 개혁프로그램	지방행정개혁	추진현황
기능성과 성과 제고를 통한 생산성향상이 목표임	작은정부론	-정부의 규모와 기능의 축소	-인력감축 -프로그램 감축 -민영화와 민간위탁 -아웃소싱 -규제완화	-인력감축 (1998) -민간위탁 (1998) -단체제개혁 -읍면동기능 전환 (1999)	-56,633명 감축 -경기도 662건 531명 -시도 -94시구 1,655동
0'생산성=산출/투입' 중 노동총비용 감소정책을 선택함으로써	탈규제화 (해방관리)	-절차와 구조적 제약완화	-분권화와 권한위임 -책임운영기관제 -절약예산의 이월 -총액예산제도 -발생주의회계	-자치권확대 -기능이양	-시도 -267개 사무이양 의결
-인력감소 -임금삭감 정책으로 귀결	-시장중심 주의 -경쟁원리 -기업식관리	-운영의 효율화와 성과관리	-목표관리제(MBO) -개방형임용제 -TQM -성과평가제 -행정서비스헌장제 -성과주의예산제	-목표관리제 -서비스헌장제 -개방형임용제 -고객중심주의 -선택적복지제도	-1-4급 6,399명 -3,137개 제정 -1-4급직위의 10% 이내 -2005년 전 기관 실시

3) 하개수, '신공공관리론', 2001

참고자료2> 보건복지위원회 한나라당 전재희 의원 보도자료 (4/18)

1. 보건복지부의 실태 조사 자료에 의하면, 지방 이양된 국고보조 사업에 대하여 교부한 분권 교부세의 시도별 총액은 5,109억원으로 이는 05년도 예산으로 보고한 6,589억원보다는 무려 1,480억원(29%)가 감소했으며, 심지어 04년 예산보다도 오히려 849억원(14%감소)감소 함.

2. 총 예산(분권교부세+시도비) 또한 1,919억원이 부족한 채로 편성, 지방이양 사업에 대한 사업 차질이 우려됨.

○ 3.24-4.8까지 보건복지부가 자치단체대상으로 실시한 실태 조사를 분석해보면,

- 1) 소요 예산 대비 예산을 85% 만 확보했으며, - 소요예산 1조 3290억원, 확보예산 1조 1371억원으로 총 1,919억원 부족
- 2) 특히 자치 단체별로 소요 예산 대비 예산 확보율에 편차 발생한 하였음. - 시도별 현황을 보면, 1위인 서울은 99.3%, 13위인 경북은 71.1%, 15위인 전북 80.7% 수준의 확보율을 보임. [상세내역 별첨]

■ 주요 시도별 예산 확보 현황 - 단위:백만원

구분	서울	대구	대전	경북	강원	전북	전남
재정자립도	95%(1)	72%(2)	71%(3)	22%(13)	22%(13)	18%(15)	12%(16)
소요예산	272,998	53,650	48,877	88,600	55,637	81,383	77,766
확보예산	271,116	50,827	41,491	62,913	44,383	65,646	62,621
부족액	1,882	2,823	7,386	25,687	11,254	15,737	15,145
확보율	99.3%	94.7%	84.9%	71.1%	79.8%	80.7%	80.5%

3) 재정 자립도 등 지방 자치 단체의 의지에 따라 소요 예산 대비 예산 확보율



에 편차 발생함.

- 사회복지관 기능 보강사업의 경우는 조사일 현재까지 미편성. [아래 현황 참조 단위: 백만원]

- 재정자립도가 높은 서울은 전년도 보다 11억 초과 책정 그러나 재정 자립도가 낮은, 강원, 전남, 전북은 전년에 비하여 예산이 적게 편성

■ 재정자립도에 따른 편차

구분	자립도	2004년	2005년	차이	비율
서울(1)	95	1,419	2,531	1,112	+78%
대구(2)	73	199	168	△32	△16%
강원(13)	22	1,525	0	△1,525	미편성
전북(15)	18	1,175	407	△768	△65%
전남(16)	16	1,545	0	△1,545	미편성

■ 지방자치단체의 의지에 따른 지역적 편차 - 정신요양시설 운영사업의 경우. [아래현황 참조]

구분	재정자립도	2004년	2005년	차이	비율
서울(1)	95	1,515	2,531	+1,016	+67%
대구(2)	73	1,425	1,389	△36	△2.5
광주(8)	54.6	2,290	774	△1,516	△66%
경북(13)	22	4,265	2,754	△1,511	△35%
전남(16)	16	4,028	3,959	△69	△1.7%

4) 전년도보다도 오히려 예산 축소 사업 발생 : 총 28개사업(42%)  
- 재정자립도가 높더라도 사업 예산을 '04년 보다 적게 편성했음.

■ 전년대비 예산 축소 주요 사업 현황

사업명	2004년	2005년	차액
-----	-------	-------	----

아동시설 운영	98,419	78,291	△20,128
사회복지전담공무원 인건비	105,719	88,168	△17,551
정신요양시설 운영	43,556	28,815	△14,741
사회복지관 기능보강	16,667	6,988	△9,679
장애인복지관 기능보강	16,838	11,590	△5,248
사회복지시설 운영	9,473	5,678	△3,795
장애인체육관 기능보강	5,000	2,716	△2,284
모자복지시설 운영	8,966	6,792	△2,174
노인복지회관 신축	12,290	10,587	△1,703
업무보조공익요원인건비	5,218	3,524	△1,694

■ 사업계획은 있으나, 실태조사일 현재 예산 미편성 사업 현황: 총 7건

구분	재정자립도 (%)순위	사업명	2005년예산 (단위:백만원)
인천	66.3%(6)	사회복지관기능보강	233
충북	25.2%(12)	장애인복지체육관기능보강	98
		장애인지역사회재활시설차량지원	140
강원	22.4%(13)	지역봉사사업	1
		사회복지관기능보강	300
울산	63.7(7)	청각장애인지원(수화통역센터운영)	151
광주	54.6(8)	사회복지관기능보강	233
계			1,156

○ 실태조사에 드러난 중요한 문제점은 이들 사업이

첫째, 신축 및 기능 보강 사업으로, 예산액수가 크기 때문에 자체의 재정 자립도에 따라 사업우선순위 선정과정에서 지역적 격차가 확대될 수 있다는 것.

예) 사회복지관 기능보강, 장애인 복지관 기능 보강, 노인회관 신축 등



둘째, 지자체의 수혜대상자 발굴 노력에 대하여 국가가 관리, 감독해야 할 사업으로 예산소요액이 지자체의 노력에 따라 유동적이어서 지자체의 재정자립도에 따라 사업 축소 가능성이 높은 사업이 포함된 것.

예) 소년소녀가정 지원, 가족위탁양육지원, 대도시 방문보건, 공공보건 인력 개발 사업 등.

따라서, 지금 당장에도 문제이지만, 상기 사업은 해가 거듭될 수록 차이가 누적적으로 나타나기예 지자체별로 서비스 수준의 심각한 불균등 및 사업차질 우려됨.

3. 대책 : 지방 이양 사업을 다시 국고보조로 환원시켜야 함.

○ 복지부의 대책

- 1) 지자체 추경시 복지 관련 사업의 부족 예산을 확보토록 행자부와 공동 추진.
- 2) 지방자치 단체 평가 결과 인센티브 제공을 위한 예산확보 추진
  - 평가 결과 우수 지자체에 대한 인센티브 제공
  - 지역간 복지수준 격차 해소를 위해 재정여건이 취약한 지자체에 대한 재정지원으로 지방이양 사업의 조기 정착 유도

○ 복지부의 대책은 작년 예산 심의시부터 달라진 것이 없음. 결국 복지부대책을 마련한 결과가 각 지자체의 예산 편성액 축소로 나타남.

○ 국고보조금 사업의 경우에는 지방비 부담과 국고부담의 비율이 정확하게 지켜지기 때문에 그대로 예산이 편성됨. 하지만 분권교부세로 내려 보낸 다음, 자율적으로 편성하게 하면 보건복지부와 행자부가 아무리 협의를 잘한다고 하더라도 소기의 성과를 거두기는 힘들 것임.

○ 결국 복지 예산의 이양 자체가 시기 상조였음이 확인됨. 지방 이양된 사회복지 예산은 인력 및 예산에 있어서 형평성 확보가 우선시 되어야 함.

또한 모두 저소득 소외계층의 “삶의 질” 향상에 미치는 사항이니 만큼 좀더 면밀히 검토하고 안정장치를 확보해야 함. 따라서 국고보조사업으로 환원해야 함.

[참고] 보건 복지부 실태 조사(3.24-4.8) 상세내역

1) 시도별 지방이양 사업 예산 편성 현황 (단위:백만원)

구분	총소요액 (A)	소계 (B=C+D)	분권교부세 (C)	시도비 (D)	부족액 (A-B)	총소요액대비 확보액율(%)	
계	계	1,329,010	1,137,110	510,975	626,135	191,900	85.6
	본청	266,113	261,336	80,296	181,040	4,777	98.2
	시군구계	1,064,897	875,774	430,679	445,095	189,123	82.2
서울	소계	272,998	271,116	78,164	192,952	1,882	99.3
	본청	207,860	207,693	59,174	148,518	167	99.9
	시군구계	65,138	63,423	18,990	44,434	1,714	97.4
부산	소계	90,097	77,955	43,295	34,660	12,143	86.5
	본청	1,474	1,253	575	678	221	85.0
	시군구계	88,624	76,702	42,720	33,982	11,922	86.5
대구	소계	53,650	50,827	28,921	21,907	2,823	95
	본청	4,714	4,122	1,389	2,733	592	87.4
	시군구계	48,936	46,705	27,532	19,173	2,231	95.4
인천	소계	65,843	50,684	25,050	25,634	15,158	77.0
	본청	1,004	1,004	503	501	-	100.0
	시군구계	64,839	49,680	24,547	25,133	15,158	76.6
광주	소계	46,817	37,559	22,539	15,020	9,258	80.2
	본청	1,469	4,845	923	3,922	- 3,375	329.7
	시군구계	47,347	32,714	21,616	11,098	14,633	69.1
대전	소계	48,877	41,491	20,641	20,850	7,386	84.9
	본청	16,054	13,716	7,669	6,047	2,338	85.4
	시군구계	32,824	27,776	12,972	14,804	5,048	84.6
울산	소계	28,832	22,978	9,563	13,415	5,853	79.7
	본청	4,941	4,481	1,043	3,438	460	90.7
	시군구계	23,891	18,497	8,520	9,977	5,393	77.4
경기	소계	182,401	147,098	63,014	84,084	35,303	80.6
	본청	7,321	6,729	2,212	4,518	592	91.9
	시군구계	175,080	140,369	60,803	79,566	34,711	80.2
	소계	55,637	44,383	25,914	18,469	11,254	79.8
	본청	2,039	2,039	846	1,193	-	100.0



강원	시군구계	53,598	42,344	25,068	17,277	11,254	79.0
충북	소계	62,911	54,865	28,972	25,894	8,046	87.2
	본청	3,747	2,424	905	1,519	1,323	64.7
	시군구계	59,164	52,442	28,066	24,375	6,722	88.6
충남	소계	56,548	43,701	17,335	26,366	12,847	77.3
	본청	2,380	2,380	972	1,408	-	100.0
	시군구계	54,169	41,321	16,363	24,958	12,847	76.3
전북	소계	81,383	65,546	35,696	29,850	15,838	80.5
	본청	5,185	3,107	852	2,255	2,018	59.9
	시군구계	76,198	62,439	34,844	27,595	13,759	81.9
전남	소계	77,766	62,621	35,780	26,841	15,145	80.5
	본청	2,204	1,849	778	1,071	355	83.9
	시군구계	75,562	60,772	35,002	25,769	14,790	80.4
경북	소계	88,600	62,913	22,472	40,441	25,687	71.0
	본청	377	377	173	204	-	100.0
	시군구계	88,223	62,536	22,299	40,237	25,687	70.9
경남	소계	86,234	74,330	38,912	35,418	11,904	86.2
	본청	2,219	2,266	1,004	1,263	- 48	102.2
	시군구계	84,016	72,064	37,908	34,156	11,952	85.8
제주	소계	30,416	29,041	14,709	14,333	1,374	95.5
	본청	3,126	3,052	1,279	1,773	74	97.6
	시군구계	27,290	25,989	13,430	12,559	1,300	95.2

기타복지	결연기관 운영	2,896	1,955	△941
기타복지	가정위탁양육 지원	6,877	6,060	△817
기타복지	대도시 향운보건사업	2,000	1,446	△555
장애인복지	장애인생활시설 치과유니트	800	266	△534
기타복지	미혼모중간집 운영	558	221	△337
노인복지	노인건강진단	1,028	713	△315
기타복지	공공보건사업	1,600	1,356	△244
기타복지	모자복지시설외소자 자립정착금	705	487	△218
장애인복지	정신지체인 자립지원센터운영	1,261	1,051	△210
노인복지	노인인력지원기관 운영	4,500	4,346	△154
기타복지	가정위탁지원센터 운영	1,434	1,282	△152
기타복지	입양기관 운영	322	201	△121
장애인복지	청각장애아동달팽이관수술 지원	2,500	2,393	△107
장애인복지	편의시설설치시민축진단지원	708	646	△62
기타복지	결연기관PC 구입비	20	1	△19

2) 전년도대비 예산축소 사업 현황 : 총 28개사업(42%) (단위:백만원)

구분	사업명	2004년	2005년	차액
기타복지	아동시설 운영	98,419	78,291	△20,128
기타복지	사회복지전담공무원 인건비	105,719	88,168	△17,551
기타복지	정신요양시설 운영	43,556	28,815	△14,741
기타복지	사회복지관 기능보강	16,667	6,988	△9,679
장애인복지	장애인복지관 기능보강	16,838	11,590	△5,248
기타복지	사회복지시설 운영	9,473	5,678	△3,795
장애인복지	장애인체육관 기능보강	5,000	2,716	△2,284
기타복지	모자복지시설 운영	8,966	6,792	△2,174
노인복지	노인복지회관 신축	12,290	10,587	△1,703
기타복지	전담공무원 업무보조공익요원 인건비	5,218	3,524	△1,694
기타복지	공공보건인력개발	2210	827	△1,383
기타복지	사회복지시설 공익 근무요원 인건비	3,512	2,253	△1,259
기타복지	소년소녀가장 지원	5,040	4,079	△961



## 민간위탁 동향

### 1. 민간위탁이란?

민간위탁이란 지방자치단체의 사무를 공무원을 통해 직접 처리하지 않고 법안 단체 또는 개인에게 맡겨 그의 명의로 책임하에 행사하도록 하여 공공의 목적을 달성하는 것이라고 법률적으로 정의된다. 다르게 설명하면 조직의 경량화를 통해 저렴한 행정비용으로 행정서비스를 효율적으로 공급하고 경영적 시각에서 행정업무를 관리하며 공공부문에서 직접 서비스를 공급하지 않고 민간을 통해 서비스를 제공하는 것을 의미한다.

중앙정부가 공기업을 사유화(민영화)하는 것에 중점을 두고 있다면 지방정부는 민간위탁이라는 방식을 활용한다. 민간위탁은 공공행정업무를 민간에게 위탁한다는 측면에서 직접적인 소유구조의 변화를 가져오지는 않지만 사적인 운영을 통해 장기적으로 행정업무를 책임주체의 변화를 추구한다는 점에서 공공부문 사유화의 또 다른 방식이라고 볼 수 있다. 그렇기 때문에 민간위탁은 사유화에 의한 문제점을 그대로 발생시킨다. 특히 비용절감에 중점을 두고 있기 때문에 공공서비스의 축소와 노동조건에 악화를 초래한다.

### 2. 민간위탁 현황

초기에 주변사업의 외주민간위탁은 비용절감을 목적으로 식당, 청소 등 단순기능을 중심으로 이루어졌으나 80년대 말부터 구조조정의 유력한 수단으로 활용되기 시작했다. 정부의 경우 정부기능, 지방정부, 교육훈련기관, 정부산하기관

등에서 광범위하게 이루어졌으며 추진현황을 살펴보면 다음과 같다.

#### 1) 정부기능

정부기능의 외부위탁은 76개 사업에 실시한 결과, 1,179(전체 감축목표인원 1,396명의 84% 수준)명의 인원을 감축했고, 이를 통해 정부는 총 65억6,100만원의 예산을 절감함. 예컨대 “공능원관리 사업은 경쟁입찰을 통한 수탁업체 선정으로 6억8,200만원의 예산을 절감하였고, 향만 보세구역 감시 사업은 공무원 54명을 감축하는 대신 공익근무요원을 활용하여 13억5,000만원을 절감.

#### <공무원 구조조정 상황>

- 직접적인 인력감축 : 정규직 56,633명(중앙, 지방), 비정규직 72,000명(고용직, 일용직, 별정직)
- 간접적인 인력감축 : 민간위탁, 지방공사회, 이웃소식 등
  - \* 민간위탁 : 행정업무 76개 사업을 대상으로 1,179명 감축, 2007년말까지 완료 예정
    - 하수도 196개 지자체 민간위탁 완료
    - 상수도 수도법 개정하여 용역 중

#### 2) 지방정부

지방정부의 민간위탁은 행정부의 '지방자치단체의 사무의 민간위탁 추진지침'(1998.12.29)에 따라 98년 이후 2000년까지 시설운영 및 사무에 대하여 1,644건에 이룸. 이 과정에서 이루어진 대규모 인원감축으로 인해 지자체 전체의 19.4%에 해당하는 56,633명이 감축되었음.

특히 지방자치단체가 관리하는 업무 중 사회복지시설은 거의 대부분 민간위탁되었으며, 생활쓰레기 수거업무, 공공시설관리 업무 등이 민간위탁 되었음

#### <서울시의 경우, 2003년 7월 기준>

- 서울시 본청, 의회, 직속기관, 사업소에서 198개 기관 및 업무종사 6,800여



명(직접고용 비정규직 366명)

○ 6개 투자기관 : 52개 업무 3,739명 / 공익요원 2,603명

○ 2003년부터 2006년까지 22개 기관 및 업무의 민간위탁이 계획되어 있음

### 3) 행정자치부의 지방분권과 민간위탁 계획

○ 행정자치부는 2005년에도 자치단체별 민간위탁을 더욱 확대할 계획임

-지방선거가 있는 2006년 이후에는 민간위탁이 더욱 급격하게 확대될 것으로 보임

-기존 민간위탁이 주로 생활쓰레기 업무를 중심으로 했다면, 민간위탁의 대상업무는 더욱 확대되고 있음.

-자치단체의 상수도 관련 업무는 이미 수자원 공사 등에 위탁하는 방안이 구체적으로 입안되어 각 지역별로 설명회를 진행하고 있으며, 그밖에도 하수도, 도로보수 업무 등에 대한 민간위탁이 확대되고 있음

○ 행정자치부는 자치단체 예산교부의 총액배분제(Top Down)를 적극 도입하고 확대

-자치단체 예산을 총액기준으로 교부하고 인건비, 각종 사업비를 각 자치단체가 알아서 결정하도록 방침을 변경. 이에 따라 자치단체의 필수 대민서비스 업무보다는 각 자치단체장의 생색내기 사업이 증가할 것으로 예상됨

-환경미화원 임금지침 폐지와 함께 총액배분제(Top Down)는 관련예산의 전반적 축소로 지자체에 종사하는 노동자에 대한 공세를 강화하게 할 것임

### 3. 문제점

민간위탁은 인력감축과 예산절감을 목표로 하고 있는 것에서 드러나듯이 공공부문의 상업화라는 자본의 요구를 반영하고 있다. 또한 정부는 민간위탁을 하위직 공무원 구조조정 수단으로 활용했으며, 퇴직한 고위공무원의 일자리 마련 그리고 작은 정부의 실현이라는 명분축적을 위해 활용했다.

이러한 목적 아래서 진행된 민간위탁의 결과를 살펴보면 애초에 목표했던 공공서비스의 효율성, 경제성마저도 달성할 수 없다는 것을 보여주고 있다. 오히려 공공서비스의 수준과 질을 떨어뜨리는 결과를 낳을뿐더러 재정적 효율성도 달성할 수 없는 것으로 나타나고 있다. 여러 가지 폐해 중에 특히 주목할 것은 수탁업체의 이윤보장 등으로 인한 예산이 증가하고 있으며, 수탁업체와 공무원의 결탁으로 인한 부패가 증가하고 있다는 사실이다. 실제로 정부지자체 등 위탁기관은 수탁업체를 선정하는 과정에서 투명성, 객관성을 확보하지 못해 잡음이 끊이지 않고 있다. 저가입찰에 기반할 경우에는 이 부담이 고스란히 노동자에게 전가될 뿐 아니라 부실한 서비스로 이어진다. 모호한 선정기준이나, 기존 위탁업체에 일방적으로 유리한 수의계약, 입찰자격 제한의 경우 예산을 낭비하면서까지 업체의 중간착취를 보장해주고 있다. 이 과정에서 피해를 보는 것은 공공서비스의 수혜자인 시민들이다.

뿐만 아니다. 해당업무에 종사하는 노동자들의 고용을 불안정하게 만드는 민간위탁은 ①기존의 공공서비스 생산 자체가 폐지되거나 ②성질상 공공적인 서비스를 생산하는 노동자가 사적자본의 축적과정에 투입되는 생산요소로서 노동자가 되거나 ③기존의 공공서비스를 남아있는 노동자들이 같은 양의 공공서비스를 생산하면서 노동강도가 강화되거나 ④종전에 공무원이나 공기업의 정규직원이 담당하였던 일을 여전히 다른 누군가가 담당하지만 이른바 '정원'에 포함되지 않는 영역에 방치하는 결과를 낳게 된다. 이 부문에 종사하는 노동자들은 민간위탁 업체가 변경될 때마다 고용승계가 보장되지 않아 비록 위탁업체에는 '정규직'으로 고용되어 있다고 해도 본질적으로 비정규직에 다름없는 처지에 놓이게 된다. 그러나 노동부와 노동연구원의 최근 공공부문 비정규직 조사에서도 이들은 조사 대상에도 반영되지 않고 민간부문으로 취급되고 있다. 이에 따라 공공부문에서 민간위탁된 기관의 노동자들은 공공부문 비정규직 대책에 있어서도 사각지대로 방치되고 있다. 민간위탁된 공공부문에 종사하는 노동자들은 총액기준 최저가 낙찰제 혹은 위탁 사업주의 중간착취로 인해 임금수준 및 처우가 급격히 악화되고 있다. 또한 위탁기관의 사용자 책임 회피, 유해위험 업무의 아웃소싱과정에서 산업안전 규제의 형해화 등으로 인해 열악한 노동조건에 노출된다.



#### 4. 대응방안

민간위탁은 공기업 사유화저지와 동일한 관점에서 저지해야 한다. 이러한 관점에서 몇 가지 대응방안을 모색하고자 한다.

##### 1) 민간위탁 저지와 인력충원

민간위탁이 공기업 사유화와 사실상 동일한 의미를 갖는다는 점에서 반대하고 저지하는 것이 필요하다. 또한 민간위탁이 인력감축의 수단으로 활용되고 있다는 점에서 오히려 인력충원을 요구해야 한다. 공공성을 유지하는데 있어서 인력의 문제는 가장 핵심적인 요소 중에 하나다. 구조조정의 성과를 과장하기 위해 인력감축의 방안으로 민간위탁이 추진되었던 점을 고려하면 인력충원은 민간위탁 저지의 한 방법이라고 할 수 있다.

참고로 우리나라의 공공부문 인력은 전체 인구 대비 4.5% 수준으로, 미국(14.6%)이나 20% 이상인 북유럽 여러나라는 물론, 9%에 이르는 터키와 같은 나라보다 낮은 수준에 머물고 있음. 공무원 인력의 경우에도 1.9% 수준에 불과, 7%의 미국이나, 5%이상의 유럽 여러나라들보다 크게 낮은 수준이다.

##### 2) 재직영화

민간위탁이 진행된 사업장의 재직영화를 추진해야 한다. 민간위탁이 지역주민들에게 제공되는 공공서비스의 질을 저하시킬 뿐 아니라, 해당 부문에 종사하는 노동자들의 고용불안, 노동조건 악화를 조장한다는 사실은 이미 확인된 바 있다. 따라서 민간위탁된 사업장의 재직영화는 공공서비스의 강화라는 측면에서도 반드시 필요하다. 다른 측면에서 민간위탁을 재직영화하는 과정에서 노동자들이 직접 주체로 참여하는 협동조합(혹은 자활기관) 등 사회적 기업이 업무를 수탁받는 방식도 검토해 볼 수 있다.

##### 3) 제도개선

민간위탁을 기본적으로 저지하고 반대하되 불가피한 부문에 대해서는 최소화를 전제로 외국의 경우와 같이 민간위탁에 대한 통일적인 기준과 절차, 이후 운영 문제를 규율할 수 있는 종합적인 법률이 제정되어야 한다.

특히 공공부문의 조달기준인 최저가격 낙찰제를 폐지하고 적정가격낙찰제와 최저단위가격제한제도를 실시하도록 해서, 공공부문의 업무를 수행하는 민간위탁 부문의 노동자들도 생활임금을 보장받을 수 있도록 해야 한다. 기존의 수의계약 방식이 경쟁입찰로 바뀌면서 노동조건이 더 악화되기 때문에 수의계약으로 회귀를 주장하는 경우가 있으나 이 방식은 오히려 부패가 발생할 수 있다는 점에서 바람직하지 않다.

위탁업체 노동자들에 대한 원청 사용자 책임을 강화하여야 한다. 이 부문에 종사하는 노동자들도 공공기관의 책임 하에서 업무를 수행한다는 점에서 노사관계를 비롯, 각종 부당행위에 대한 관리감독 등 사용자 책임을 명확히 하는 것이 필요하다.