

## 공공부문 지자체 비정규직 실태와 특징\*

### - 일본 지자체 비정규직 실태 -

(한국노동사회연구소 연구위원)

#### I.

- 전 세계적으로 1980년대 신자유주의적 공공정책은 공공부문의 고용과 노동의 질에 많은 영향을 미쳤음. 특히 공공부문의 효율성 원리는 ‘작은 정부’ 라는 이름으로 공공부문의 업무를 민간으로 이양하는 소위 ‘민영화’ (지자체 민간위탁)가 추진되었음. 특히 고용구조는 공공부문의 외주화로 인한 비정규직 증가를 초래했고, 외주화 이전과 비교하여 비정규직 노동자들은 개별적 근로관계(임금, 노동조건, 채용, 인사 및 배치)와 집단적 근로관계(노동조합 가입, 단체협약 적용 등)에서 차별을 받게 되었음.
- 사실 공공부문 비정규직 증가는 1980년대 영국에서부터 시작된 신공공관리론(NPM)의 영향으로 ‘공공부문 선진화 정책’ (경영혁신 및 합리화)이 도입·시행되면서 비핵심 업무로 인식되는 일자리들이 외주화가 되었음. 일본과 한국 모두 공통적이 특징은 지방 재정 축소(업무 대비 공무원 규모 감소), 민간위탁(업무 외주화, 비정규직화, 여성화), 신규 업무 창출 업무의 비정규직 업무 대체 등임.
- 그렇다면 한국의 공공부문 중 지자체 비정규직 상황은 우리와 비슷한 경로를 밟았던 일본과 비교하여 어떤 차이점과 공통점이 있는지 살펴보는 것도 정책적 차원뿐 아니라, 실천적 차원에서도 의미 있다고 판단됨. 이런 이유로 이 글은 2012년 한국과 일본 지자체 비정규직의 규모와 실태를 살펴보고, 각 나라의 지자체 비정규직 증가 흐름과 원인을 탐색적인 차원에서 살펴보고, 그 시사점을 도출하기 위해 작성한 것임.<sup>1)</sup>

## II. 공공부문 지자체 비정규직 실태와 특징

### 1. 한일 공공부문 지자체 비정규직 규모

- 일본 지자체 모두 비정규직 비율(한국 15.8%, 일본 17.9%) 정도를 차지하고 있으며, 정규직 10명 중 2명 정도가 비정규직인 것으로 확인 됨. 2012년 기준 한국 지자체 비정규직은 약 6만명 정도(정규직 32만4천명, 84.2%)이며, 일본 지자체 비정규직은 60만 3천명(정규직 276만8천명, 82.1%)이었음([표1]).

[표1] 한국과 일본 지자체 비정규직 규모(2012년)

	한국 지자체		일본 지자체	
합계	385,050	100.0%	3,372,495	100.0%
정규직	324,281	84.2%	2,768,913	82.1%
비정규직	60,769	15.8%	603,582	17.9%

\* 주 : 한국 지자체 정규-비정규직 규모에서 사무, 시설 등 민간위탁(사회복지시설, 청소년수련관, 각종 센터)은 포함되어 있지 않은 수치. 한일 양국 모두 지자체 비정규직 규모에서 산하기관(공기업, 재단 등)은 제외된 수치임.

\* 자료: 1) 한국 지자체 비정규직은 고용노동부 공공부문 비정규직 개선대책 자료(2012)

2) 일본 지자체 비정규직은 간바야시 요지 지방자치총연합연구소 연구원의 한국노동사회연구소118차 노동포럼 발표 자료 재인용(원자료: The Situation of Non-regular Public Employees in Japan, Yoji Kanbayashi)

[표2] 한국과 일본 지자체 비정규직 직종별 분포(2012)

한국 지자체		일본 지자체	
직종	비율	직종	비율
사무행정정보조	15.9%	일반사무	16.7%
시설청소	11.8%	기술직	3.9%
경비	1.9%	의사	<b>25.7%</b>
시설관리	<b>27.6%</b>	의료기술직	17.8%
환경미화 (가로수 폐기물)	16.9%	간호사	13.4%
돌봄 사회서비스	2.9%	보육교사	<b>50.8%</b>
조리배식	0.9%	학교 조리	<b>54.1%</b>
주차관리	1.5%	공원녹지	<b>34.0%</b>
기타	<b>20.6%</b>	교사/강사	8.5%
전체	100.0%	기타	<b>20.4%</b>
		전체	100.0%

\* 주 : 1) 일본 지자체 비정규직 중 2008년 대비 2012년 직종별 비정규직 증감율이 높은 직종은 교사/강사 38%, 기타 28%, 의료기술직 27%, 일반사무 25%, 기술직 20%, 보육교사 15%, 간호사 11%, 공무원녹지 10% 등의 순서임.

2) 한국은 교육기관(학교)이 별도로 공공부문 영역으로 구분되나, 일본은 교육기관(학교)이 지자체에 포함되어 있음.

\* 이 글에서 일본의 공공부문 지자체 비정규직 규모와 내용은 한국노동사회연구소의 제118차 노동포럼 발표 자료인 다케노부 미에코(와코대학교 사회학과 교수), 간바야시 요지(일본 지방자치총연합연구소 연구원) 자료를 재정리한 것임.

[ 3] 한일 지자체 비정규직 노동시간과 임금(2012)

	한국 지자체			일본 지자체		
	주당 근로시간	시간당 임금 수준	성별 임금격차	주당 근로시간	시간당 임금수준	성별 임금격차
합계	41.8			37.7%		
정규직	43.5	100.0%		38.7%	100.0%	
비정규직	40.2	33.3%	?	36.8%	26.0%	여성 39.3% 남성 33.9%

\* 자료: 1) 한국 지자체 비정규직은 고용노동부 공공부문 비정규직 개선대책 자료(2012)  
 2) 일본 지자체 비정규직은 간바야시 요지 지방자치총연합연구소 연구원의 한국노동사회연구소118차 노동포럼 발표 자료 재인용(원자료: The Situation of Non-regular Public Employees in Japan, Yoji Kanbayashi)

- 물론 한국과 일본 각 나라별로 지자체 비정규직 측정 기준에 따라 차이가 있을 수 있음. 예를 들면 한국은 지자체 비정규직에 파견용역과 같은 간접고용 비정규직이 포함되었으나 민간위탁은 미포함되어 있음. 반면에 일본은 민간위탁 비정규직까지 포함되어 있는 수치임.
- 이런 이유로 한국과 일본 지자체 비정규직 직종별 현황에서도 차이가 있음. [표2]에서 알 수 있듯이, 한국 지자체 비정규직은 시설관리 27.6%, 기타 20.6%, 사무행정보조 15.9% 업무 비정규직 비중이 높은 편임. 반면 일본 지자체 비정규직은 학교 조리 54.1%, 보육 교사 50.8%, 공원녹지 34%, 의사 25.7%, 기타 20.4% 등의 순임.
- 한국과 일본의 공공부문 지자체 영역 구분의 차이 때문에 비정규직 직접적인 비교를 어렵지만 유의미한 점은 지자체 신규행정 수요 때문에 발생하는 업무 종사자를 비정규직으로 활용하고 있다는 점이 특징임. 실제로 한국과 일본 각 나라별로 기타 직종에 해당하는 비정규직이 10명 중 2명 정도 인데, 이들 업무 대부분이 새로운 정책사업 종사자들임.[\* 일본 기타 업무 다수는 생활, 지역, 취업 등의 상담사들이 많음]
- 일본 지자체 비정규직 주요 직종은 도서관 사서, 보육 교사, 급식 조리원, 여성센터의 기획 담당 직원 등, 여성이 많은 공적 서비스 영역에서 비정규직화되고 있음. 특히 2000년 개호보험법(노인장기요양보험법) 도입 이후 시설 직원, 재가 요양이 민영화되었고, 일본 인사원 권고 준거로부터 빗나가 최저임금 적용을 받지 못하는 영역으로 방치 됨.<sup>1)</sup>

1) 일본 정부는 “여성은 남편이 있기 때문에 저임금·불안정한 자원봉사로 괜찮다” 라고 하는 착각을 이용하고 있고, 이는 남성 일자리로 파급되어, 청소 등 남성이 많은 직장에서도 민간위탁되고 있음.

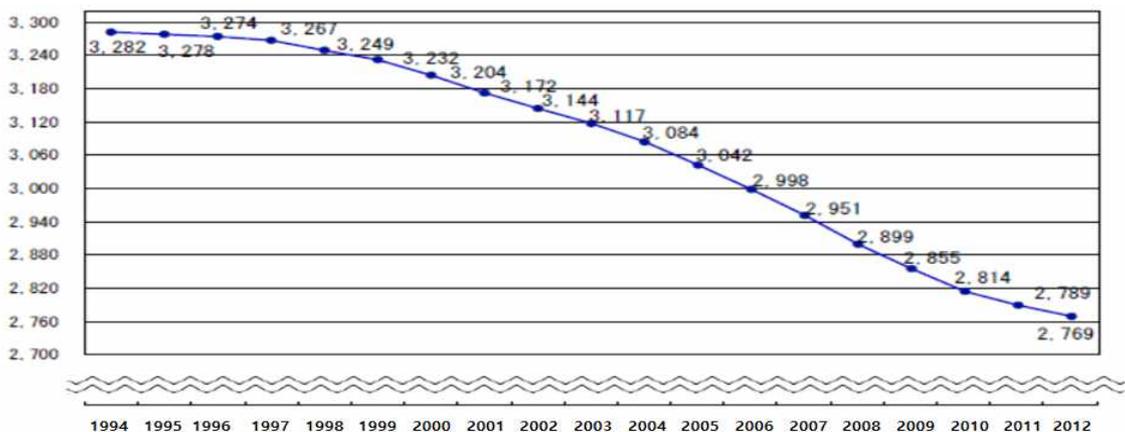
- 일본 지자체 비정규직의 시간당 임금은 정규직의 26% 수준에 불과하고, 특히 여성 비정규직의 시간당 임금은 정규직의 39.3% 수준 정도로 확인됨. 한국 지자체 비정규직의 시간당 임금 또한 33.3% 수준으로 일본과 큰 차이가 없이 공공부문에서도 한일 양국의 임금 격차가 발생하고 있음. 이런 이유로 최근 영미권의 나라는 물론 일본과 한국에서 공공부문의 생활임금 논의는 최저임금의 보완정책으로 의미가 있다고 보여짐.

### Ⅲ. 공공부문 지자체 비정규직화 배경과 흐름

#### 1) 지자체 비정규직 규모 확대 배경

- 일본 공공부문의 비정규직화 배경은 ‘작은 정부의 진행’ 으로부터 시작되었음. 일본은 영국과 미국의 신자유주의 정책이 진행되던 시점인 1979년 일본형 사회복지 구상(1979년)이라는 정책을 통해 국가의 시장친화적 정책이 본격화된 것으로 볼 수 있음. 1979년 일본의 사회복지 구상은 우선 가족, 다음에 기업, 보조로서 시장, 모두 안되면 국가라는 정책을 밝힘.

[그림2] 일본 공공부문 공무원 감소 추이 : 지방정부 공무원 현황(1994-2012)



\* 자료: 일본 간바야시 요지 지방자치총연합연구소 연구원의 한국노동사회연구소118차 노동포럼 발표 자료 재인용(원자료: The Situation of Non-regular Public Employees in Japan, Yoji Kanbayashi)

- 특히 2001년 코이즈미 정권에 의한 ‘삼위 일체 개혁’ 으로 국고보조 부담금 폐지 감축, 세의 재원 이양, 지방교부세의 일체적 재검토가 되었고, 이 시기 “지방에서 할 수 있는 것은 지방으로, 민간에서 할 수 있는 것은 민간으로” 라는 작은 정부 정책이 추진되

. 실제로 [그림 2]에서 알 수 있듯이 일본의 작은 정부 추진으로 지난 20년 사이 지방정부의 공무원 규모는 50만명 정도 감소했음.

- 하지만 이 시기 일본 사회에서 오히려 일본 공공행정 서비스에 대한 요구는 증대하고 있음. 전 세계적인 흐름과 맞물린 현상이지만 빈곤과 불안정한 일자리 증가, 복지 축소, 저출산 고령화 현상 등을 정부가 책임져야하는데, 일선 현장의 어린이 집과 같은 공공 시설이 민간위탁되고, 해당 업무는 재정이 열악한 상황이유로 비정규직으로 활용 되고 있음(인건비 75% 절감 효과, 비정규직은 인건비가 이난 사업비로 책정). 일본 비정규직은 현재 한국과 달리 5년 동안의 기간제를 대상으로 정규직 전환 자격이 있는 상태임.
- 최근 일본 아베 정권 아래에서 진행되는 고용 부문이 공공부문에서 민간부문으로 더 가속화 되고 있음(국가 중심에서 가족 중심 정책으로 이동). 예를 들면 고도의 프로페셔널 제도(하루 8시간 규제 철폐 + 저출산 대책 여성 활용)를 통한 비정규직화 가 진행되고 있음. 국가경제 특구(전략 특별구)에서 외국인 가사 지원 인력의 파견 정책 도입 등의 규제 완화 정책이 논의되고 있음. 이는 일본 비정규직이 여성화를 동반하는 것을 반영하는 대표적인 사례임.<sup>2)</sup>
- 사실 일본의 공공부문 비정규직은 노동법 적용을 받지 못하며, 공무원법 보호 대상도 아닌 사각지대임. 현재 일본의 공무원제도는 경력직(캐리어) 비경력직(논캐리어), 정규·비정규, 현업·비현업에 관계없이 모두 임용(인사권자의 명령에 의거해) 공무에 종사하고 있음. 한국 지자체 비정규직과 달리 일본의 비정규는 지자체 등 정부에 고용되면 노동계약법 비적용(=계약이 아니기 때문에)으로 무기 전환할 수 없는 상태임.

## 2) 지자체 비정규직 규모 확대 배경

- 1990년대 이후 한국은 민간부문 못지않게 공공부문에서도 고용구조를 악화시키는 정책(일명: 공공부문 선진화 정책)으로 인해 비정규직이 증가했음. 이는 그간 공공부문의 경영합리화(성과주의 경영전략 도입: BSC 성과균형지표, ABC 원가회계, MBO 목표관리제

---

2) 일본 사회에서 정규직 공무원 일자리는 남성 일자리로 인식되어, 여성 임금 낮아도 괜찮다는 인식 존재하고 있음. 현재 일본은 제한적으로 공공서비스 기본법(2009), 공계약 조례 등을 통해 시민사회(주민) 시각에서 공공부문의 일자리와 고용 문제를 대응해야한다고 보고 있음. 예를 들면 일본 지자체의 생활임금제도는 지자체 민간위탁이나 수탁 업무를 수행하는 기간에서 계약단가(생활임금 수준 인건비 제시) 이하를 지급할 경우 다단계 하청 일지라도 위약금, 계약해지 등이 가능하도록 되어 있음.

평가, 총액인건비제, 기준인건비 등의 다양한 프로그램) 정책이 무차별하게 도입되었기 때문이다.

- 한국의 경우 IMF 구제금융 이후 비정규직 증가는 민간부문 못지 않게 공공부문(중앙정부 및 지자체, 공공기관, 교육기관)에서 오히려 더 많았던 것으로 볼 수도 있음. 특히 IMF 구제금융 이후 공공기관의 경우 정부의 경영합리화 정책이 가장 먼저 시행되면서 외주화가 가장 많이 진행된 곳 중 하나임.
- 2012년 한국 공공부문 중 공공기관 비정규직 중 공공기관(중앙 공기업, 지방 공기업)의 비정규직 규모는 129,101명인데 이중 간접고용 비정규직은 73,206명으로 직접고용 비정규직(55,895명)보다 더 많은 상황임. 특히 공공기관 간접고용 비정규직 규모는 공공부문 4개 영역 중 가장 많은 규모를 차지하고 있음.
- 한국의 지자체는 정원과 예산을 기재부와 행자부로부터 사실상 통제(정원 관리, 총액인건비, 기준인건비, 총인건비 등)를 받기 때문에 지자체 고용의 비정규직화를 정부가 강제 혹은 방관한 것임. 실제로 지자체 비정규직은 약 60,769명(간접고용 11,420명)이나 정부 통계에 포착되지 않는 민간위탁 비정규직 규모는 더 많은 상황임.

[그림 1] 서울특별시 민간위탁 업무 현황 추이 비교(단위: 개)



\* 주 : 한국 광역지자체 민간위탁 적게는 100건 많게는 340건 정도임(서울 342건, 광주시 119건)  
 \* 자료 : 서울시 조직과 내부자료 재구성(2012)

- 2012년 기준 현재 지자체 민간위탁 비정규직 규모는 25% 남짓으로 파악되나 정부에서 정확한 실태와 구체적인 규모조차 파악되고 있지 않은 상황임. 광역지자체 중 서울시 사례만 보더라도 2012년 기준으로 직접고용 비정규직(약 2,900명)에 비해 간접고용 비정

(약 6,200명)이 2배 정도 많았고, 서울시 민간위탁 고용 규모(342건)는 그보다 6배나 많은 약 1,700천여명 정도로 파악되었음. 서울시 민간위탁은 이명박, 오세훈 전임 시장 시절 대폭 증가했음. 광주광역시 경우 민간위탁 규모(119건)는 1,133명 정도임.

- 게다가 일본과 마찬가지로 한국 지자체는 포괄적인 국·시·구비 보조사업(매칭사업: 보건복지건강사업의 간호사, 상담사, 의료급여사 등)들이 증가하면서 지자체 비정규직이 갈수록 증가하고 있음. 하지만 현재 2007년 제정된 비정규직 보호법의 기간제 시행령을 보면 무기계약 전환 예외 대상자(18가지)에 해당 업무들이 포함되어 있어, 각 지자체에서 전환 대상에 포함하지 못하고 있는 상황임.
- 이런 이유로 한국 정부 차원에서도 공공부문 비정규직 종합대책을 발표했으며, 지난 MB 정부에서도 ‘공공부문 비정규직 고용개선 대책 및 추진지침’ (2011.11, 2012.1)을 발표했음. 주된 내용은 기간제 노동자의 무기계약직 전환과 처우개선을 다루고 있음. 게다가 2012년 공공부문 각 기관별로 무기계약직 전환 실태계획 및 전환(상·하반기)을 진행한 상태이며, 2016년부터 2017년까지 2단계 정책을 추진하겠다고(2015.6.17)고 밝혔음.

#### IV.

- 한국과 일본 공공부문 지자체 비정규직 실태 공통점은 1980년대 이후 중앙 정부의 신자유주의적 정책(정원, 재정 통제)으로 공공서비스의 민영화가 진행되었고, 이 과정에서 고용의 비정규직화가 동반된 것이 특징임. 2012년 기준 한국과 일본 각국의 지자체 비정규직 비율은 15.8%~17.9% 수준인 것으로 확인되며, 주요 지자체 비정규직 직종을 보면 여성 다수 직종이 많고, 정부의 새로운 정책(행정수요) 과정에서 비정규직 활용이 높은 것이 확인됨.
- 이와 같은 한국과 일본 상황을 종합적으로 비교 검토해 볼 때 우리나라에 주는 시사점은 아래와 같음. 먼저, 한국 사회에서 일본과 마찬가지로 비용편익적 차원(정부의 재정 열약, 주민 세금인상, 공공부문 안정성)만을 생각할 경우 결국 사회적 차원(불안정한 일자리 증가, 여성의 비정규직화, 공적 서비스 약화)에서 부정적 현상이 강화된다는 것임.
- 결국 일본의 사례를 반면교사로 삼아 공공부문 비정규직 문제 해결은 정부(지자체)가 모범사용자로서 ‘좋은 일자리’를 창출하지 않으면 안 된다는 것임. 현재 공공부문 비정

대책(1단계: '12~' 15년, 2단계: '16~' 17) 진행되고 있는 시점에서, 각 지자체 별로 비정규직의 정규직화나 생활임금제 도입 등의 노동정책은 유의미한 그나마 위안으로 삼을 수 있음.

- 사실 우리나라 공공부문 각 영역별 기관과 조직에서 비정규직 문제 해결 의지가 있더라도, 중앙정부(기재부, 행자부, 고노부)의 보다 구속력 있는 공공부문 비정규직 대책이 필요한 상황임. 예를 들면 상시지속 기준의 전향적인 개선(상시지속 기간 단축, 고용령화 시대 전환 연령 확대, 상시지속 공모사업 참여 인력의 정원화 등), 간접고용의 직접고용까지 포함된 정원과 예산 증원(총액인건비, 기준인건비 확대), 공공부문 산하 기관의 경영평가 가점 확대(조직 관리 효율성보다 비정규직 정규직화 가점 향상), 지자체 민간위탁까지 포함된 포괄적인 비정규직 실태조사, 무기계약직의 인사승진 및 처우개선, 상시 지속적인 국시구비 보조사업까지 포함된 비정규직 대책 등이 필요함.
- 현재 정부가 노동시장 구조개혁의 내용 중 공공부문 비정규직 보호 강화 대책을 발표하였으나, 좀 더 전향적으로 서울시, 인천시, 광주시 사례가 주는 의미와 시사점을 반면교사로 삼고 이러한 상황을 구조적으로 변화시켜 우리 사회 공공부문 비정규직 해결이 진척될 필요가 있음. 현 시기 공공부문 비정규직의 현황과 전환을 재검토하고, 공공부문 비정규직 모범 사례(고용의 질: 고용안정과 처우개선)를 확대하는 정책을 펼칠 필요가 있음.