

## 공공부문 비정규직 문제 상황과 과제

- △ 발 표 : 간바야시 요지 지방자치총합연구소 연구원  
다케노부 미에코 와코대학교 교수
- △ 사 회 : 이정봉 한국노동사회연구소 연구실장

- 일 시 : 2015년 6월 26일(수) 오후 4시30분
- 장 소 : 한국노동사회연구소(KLSI)
- 주 최 : 한국노동사회연구소(KLSI)

# The Situation of Non-regular Public Employees in Japan

By Yoji Kanbayashi

Research Fellow of the Japan Research Institute for Local Government

## 1. 1. Increase of non-regular employment in the local public service

Table 1 Number of Temporary/Part-time Employees (by job category)

Ministry of Internal Affairs and Communications

(unit : persons)

Job category	2005	2008	2012	Increase 2008-2012		Increase 2005-2012	
General clerical worker	112,315	119,810	149,562	29,752	25%	37,247	33%
Technical worker	7,147	7,388	8,855	1,467	20%	1,708	24%
Medical doctor	9,955	9,335	8,743	-592	-6%	-1,212	-12%
Medical technician	7,216	8,637	10,969	2,332	27%	3,753	52%
Nurse	21,312	23,477	25,947	2,470	11%	4,635	22%
Child care worker	79,580	89,563	103,428	13,865	15%	23,848	30%
School cook	35,313	37,305	39,294	1,989	5%	3,981	11%
Public field worker	57,926	54,018	59,254	5,236	10%	1,328	2%
Teacher/lecturer	46,530	57,327	78,937	21,610	38%	32,407	70%
Others	78,546	92,442	118,593	26,151	28%	40,047	51%
Total	455,840	499,302	603,582	104,280	21%	147,742	32%

Table2 Number of Regular employees / Non- Regular employees by local governments 2012

Ministry of Internal Affairs and Communications

(unit : persons)

	Regular employees	Non- Regular employees	Total Numbers	Regular employees Ratio	Non- Regular employees Ratio
Prefecture	1,510,179	126,587	1,636,766	92.3%	7.7%
Designated city	242,950	65,680	308,630	78.7%	21.3%
Municipality(city, town, village and others)	1,015,784	411,315	1,427,099	71.2%	28.8%
Total	2,768,913	603,582	3,372,495	82.1%	17.9%

As of April 1, 2012, there are 1,727 local governments (prefectures, designated cities and municipalities) in Japan. In 43 municipalities (2.5% of all local governments), non-regular employees outnumber regular employees.

**Table 3 Number of Temporary/Part-time Employees and Ratio (by job category) 2012**

Ministry of Internal Affairs and Communications

Job category	Regular employees	Non- Regular employees	Total Numbers	Non- Regular employees Ratio
General clerical worker	743,767	149,562	893,329	16.7
Technical worker	216,435	8,855	225,290	3.9
Medical doctor	25,224	8,743	33,967	25.7
Medical technician	50,794	10,969	61,763	17.8
Nurse	168,072	25,947	194,019	13.4
Childcare worker	100,331	103,428	203,759	50.8
School cook	33,282	39,294	72,576	54.1
Public field worker	115,039	59,254	174,293	34.0
Teacher/lecturer	853,278	78,937	932,215	8.5
Others	462,691	118,593	581,284	20.4
Total	2,768,913	603,582	3,372,495	17.9

## 2. Replacement of regular public employees by non-regular public employees

**Table 4 Number of Temporary/Part-time Employees (by job category)**

( unit: persons )

Job category	Increase/ decrease of regular employees		Increase / decrease of non-regular employees		Compared with 2005 b / a
	2005-2012 a	Rate of change	2005-2012 b	Rate of change	
General clerical worker	-85,820	-10%	37,247	33%	0.43
Technical worker	-35,730	-14%	1,708	24%	0.05
Medical doctor	-3,579	-12%	-1,212	-12%	-
Medical technician	-7,702	-13%	3,753	52%	0.49
Nurse	-15,016	-8%	4,635	22%	0.31
Childcare	-19,879	-17%	23,848	30%	1.20

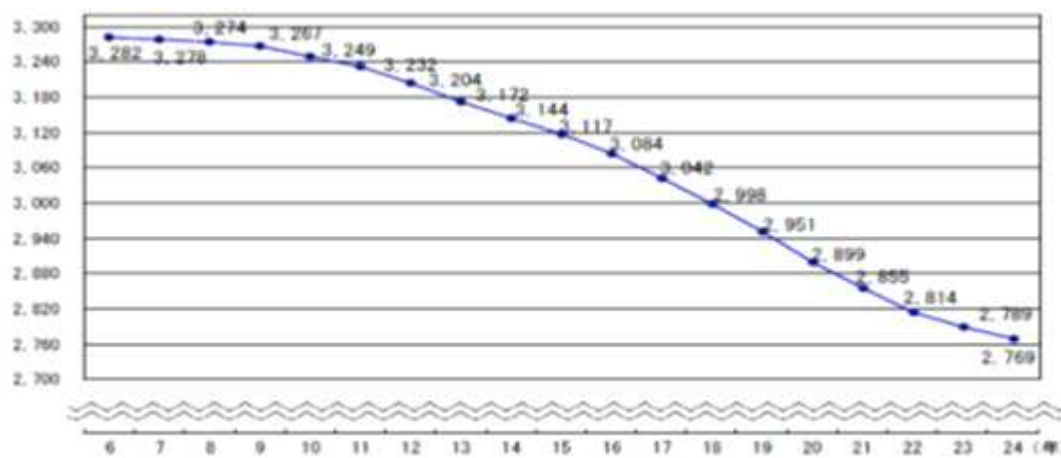
worker					
School cook	-23,909	-42%	3,981	11%	0.17
Public field worker	-66,609	-37%	1,328	2%	0.02
Teacher/lecturer	-23,809	-3%	32,407	70%	1.36
Others	8,844	2%	40,047	51%	-
Total	-273,209	-9%	147,742	32%	0.54

Source: Compiled by the author from the statistics on all local governments in the Annual Survey on Temporary/Part-time Employees by the Ministry of Internal Affairs and Communications

### 3. 3Factors for the increase of non-regular employees in the local public service

The first is a sharp decrease of regular public employees in local governments.

Figure 1 Change in the Number of Regular Local Public Employees



The second factor is the aggravating fiscal deficit in local governments. And they find Non-regular employee as cheap labor.

Table 5 Remuneration and Work hours of Non-Regular Clerical Workers

		Average hourly pay (A) (yen)	Average weekly work hour (B) (yen)	Annual equivalent (A×B×52weeks) (yen)	Annual earning gap with regular employees *
Prefecture	Special service	1,097	29.5	1,682,798	27%
	Regular service	951	31.7	1,567,628	25%
	Temporarily employee	854	38.4	1,705,267	27%
Designated city	Special service	1,305	31.0	2,103,660	34%
	Regular	848	32.0	1,411,072	23%

	service				
	Temporary employee	861	36.8	1,647,610	26%
Municipality (city, town and village)	Special service	1,253	32.5	2,117,570	34%
	Regular service	1,006	33.5	1,752,452	28%
	Temporary employee	841	36.5	1,596,218	26%

Source: Compiled by the author from the Survey on Temporary/Part-time Employees 2012 by the Ministry of Internal Affairs and Communications

※Above figures were obtained by dividing annual equivalent of non-regular public employee's pay divided by annual earning of regular public employee. Average annual earning of regular public employee was calculated by the author from the Survey on Pay Level of Local Public Employees in 2012 by the Ministry of Internal Affairs and Communications (Average age 43.1 years old). The calculation was as follows: 411,270yen (average monthly pay (wage+allowance) of a full-time local public employee in general administrative post as of April 1, 2012) ×12 (months) +1,624,517yen (semi-annual seasonal and diligence allowance) = 6,243,437yen (average annual earning).

The third factor is the demands for administrative services have rather been increasing since the 1990s, for example childcare sector and livelihood protection sector.

#### 4. Non-regular female public employees on the increase

Table 6 Percentage of Female Employees in the Non-regular and the Regular Public Service (as of April 1, 2008)

Classification	Number of non-regular public employees				Female ratio	Number of regular public employees			
	total	female	male			total	female	male	Female ratio
General clerical worker	119,810	96,802	23,008		80.8	882,697	226,277	656,420	25.6
Technical worker	7,388	2,871	4,517		38.9				
doctor	9,335	2,493	6,842		26.7	16,797	2,561	14,236	15.2
Medical technologist	8,637	7,667	970		88.8	48,085	27,992	20,093	58.2
Nurse, etc.	23,477	22,970	507		97.8	119,857	115,462	4,395	96.3
Childcare worker, etc.	89,563	85,755	3,808		95.7	113,778	105,645	8,133	92.9
School cook	37,305	36,440	865		97.7	29,902	24,278	5,624	81.2

F i e l d worker	54,018	22,401	31,617	41.5	132,938	35,622	97,316	26.8
Teacher/ instructor	57,327	39,359	17,968	68.7	871,909	432,700	439,209	49.6
others	92,442	53,553	38,889	57.9	685,058	111,102	573,956	16.2
Total	499,302	370,311	128,991	74.2	2,901,021	1,081,639	1,819,382	37.3

Source: Compiled by the author from the Survey on Temporary/Part-time Employees (as of April 1, 2008), and, as to regular public employees, from the Survey on Pay Level of Local Public Employees April 1, 2008", both by the Ministry of Internal Affairs and Communications

Note: Job classification coincides with the classification used in the Survey on Non-regular Public Employees. However, technical workers are not sampled in the Survey on Regular Public Employees.

## 5. Pay gap between regular and non-regular public employees

**Table 7-1 Wage Gaps between Men and Women and between Regular and Non-regular Workers in the Private Sector in 2008**

(units: yen, %)

Workers in the private sector		Full-time (general worker)		Part-time (short-time worker)	Wage gap between regular and non- regular workers	
		Regular employee( )	Non-regular employee( )	Non-regular employee (C)	B / A	C / A
Hourly wage	male	2,216	1,438	1,071	64.9	48.3
	female	1,565	1,094	975	69.9	62.3
Gender pay gap (male = 100)		70.6	76.1	91.0		

Note 1: Scheduled wage (without allowance) of a male regular worker was 345,300yen a month in 2008, that of female regular worker was 243,900yen, full-time non-regular male worker 224,000yen, and full-time non-regular female worker 170,500yen (Basic Survey on Wage Structure, 2008 by the Ministry of Health, Labour and Welfare). Hourly wage was calculated by dividing these figures by 155.8 (scheduled monthly work hours in the private sector according to the 2008 Final Reports of the Monthly Work Statistical Survey by the Ministry of Health, Labour and Welfare).

Note 2: As to the hourly wage of part-time workers in the private sector, Table 13 of the Basic Survey on Wage Structure, 2008 by the Ministry of Health, Labour and Welfare was used for reference.

**Table 7-2 Wage Gaps between Men and Women and between Regular and Non-regular Employees in the Local Public Service in 2008**

(units: yen, %)

Local public employees	Full-time Employees	Part-time Employee	Pay gap between regular and non-regular employees (%)

		Regular (A)	Temporary (B)	Part-time (C)	B/A	C/A
Hourly pay	Male	2,384	808	1,168	33.9	49.0
	Female	2,054			39.3	56.9
Gender pay gap (male = 100)		86.2				

Note 1: Hourly pay of a regular public employee was calculated by multiplying average monthly basic pays for male and female employees in the regular administrative service (salary+family allowance + regional allowance) (based on the Findings of the Pay Survey of Local Public Employees on April 1, 2008 by the Ministry of Internal Affairs and Communications) by 12(months) and then dividing the product by 243 (days) (annual work days in the government service in 2008) and 8 (hours which is the scheduled work hours of male and female employees in regular administrative service).

Note 2: Data concerning municipalities in the Survey of Temporary /Part-time Employees( as of April 1, 2008) by the Ministry of Internal Affairs and Communications were used for pay of temporary and part-time employees. As to non-regular employees, the data concerning non-regular part-time employees in the special service were used.

## 6. 비정규 공무원 ~ “법의 사각지대에 방치된 존재”~

### 왜, 이런 일이 방치되어 있는 것인가

- 일본의 비정규 공무원은 노동 제법의 적용이 제외되며, 공무원법의 보호 대상이 아니다.
  - 한국 공무원법은 경력직 공무원은 임용, 비정규직, 고용직은 노동계약으로 구분.
  - 독일형 공무원제도(관리(Beamt 배암테), 직원(Angestellte 안게슈테르테), 노동자(Arbeiter 아르바이터)). 관리는 임용, 직원·노동자는 고용계약
  - 전쟁 전 일본형 공무원제도(관리는 임용, 고원(雇員), 용인(傭人), 촉탁원은 고용계약)
- ※ 현재 일본의 공무원제도는 경력직(캐리어)·비경력직(논캐리어), 정규·비정규, 현업·비현업에 관계없이 모두 임용=인사권자의 명령에 의거해 공무에 종사한다. 이런 공무원제도는 세계에서 일본만.
- ※ 한국의 비정규직원은 지자체 등 정부에 고용되고 있어도 기간법제 적용에 의해 무기 전환할 수 있다. 일본의 비정규 공무원은 지자체 등 정부에 고용되면 노동계약법 비적용(=계약이 아니기 때문에)으로 무기 전환할 수 없다. 임용 제도에서는 고용하는 측의 채용 의지가 무엇보다 필요하기 때문에, 비정규 공무원 측에 오래 근무를 위해 고용 계속의 기대권이 생겼다고 해도 그 권리는 무효로 되고 용이하게 고용 중지가 된다.
- 일본의 비정규 공무원은 공무원법은 적용되지만 공무원법에 따르는 보호의 대상은 아니다.
  - 일본의 공무원법으로는 비정규 공무원에게 신분 보장 규정 “법률·조례의 이유 이외로 처분되지 않다”가 비적용.
  - ※ 비정규 공무원이란 공무원이면서 정규 공무원과 달리 사용자의 형편에 의해 기간 도중에 있어도 자유롭게 해고할 수 있는 존재. 공무원법 상의 구제 조치도 적용 제외이며, 부당노동 행위에 대한 대항은 사법 판단을 요구할 수 밖에 없다.
  - ※ 신분 보장이 없기 때문에 공무원 연금·보험제도도 적용 제외.

○ 비정규 공무원의 고용 중지 소송 상황

예) 무사시노시 의료비 청구서 점검 촉탁 직원 재임 거부 사건(도쿄 지방재판소 판결, 2011·11·9)

고용 중지된 원고는 21번 반복 재고용. 임용 계속 기간의 상한으로 여겨지는 5년을 훨씬 넘는 21년 3개월이나 장기간에 걸쳐서 무사시노시의 업무를 계속해서 담당.

판결은 「원고가 재고용을 기대하는 것이 당연한 것으로 보여지는 행위를 무사시노시가 행했다라는 특별한 사정이 있다」 라고 해서 위자료로 150만 엔을 명령.

그러나 고용 계속은 법이 인정하고 있지 않다는 이유로 기각.



# 일본의 비정규 공무원 문제의 부상과 변용

- “관제 워킹푸어”의 발견으로부터 공무의 비즈니스화로

저널리스트 · 와코대학교 교원 다케노부 미에코(takenobu@wako.ac.jp)

## 1. 여성형 공무에 대한 조준사격

- 도서관 사서, 보육 교사, 급식 조리원, 여성센터의 기획 담당 직원 등, 여성이 많은 공적 서비스의 자격직으로부터 비정규직화
- 2000년 개호보험법(노인장기요양보험법) → 시설 직원, 재가 요양의 민영화 → 인사원 권고 준거로부터 빗나가 최저임금 밖에 제동이 없어짐/돌봄 보수는 요양의 실제 노동분 밖에 커버하지 않는다
- “여성은 남편이 있기 때문에 저임금 · 불안정한 자원봉사로 괜찮다”라고 하는 착각을 이용한 “경제적 자립이 없는 공무직” 횡행
- 남성 부문으로 파급: 청소 등 남성이 많은 직장에서도 공무 위탁화 → 한꺼번에 실업
- “비정규화=세의 절약으로 주민에게 혜택” → “‘행정=관’에 의한 일해도 먹을 수 없는 노동자 양산”으로 시각 전환을 도모한다

## 2. 배경으로 작은 정부의 진행

- 일본형 사회복지 구상(1979년): 우선 가족, 다음에 기업, 보조로서 시장, 모두 안 되면 국가
- 2001년 코이즈미 정권에 의한 “삼위 일체의 개혁”=국고보조부담금의 폐지 감축, 세의 재원 이양, 지방교부세의 일체적 재검토 → “지방에서 할 수 있는 것은 지방으로, 민간에서 할 수 있는 것은 민간으로”(작은 정부 추진) → ‘관’에 재한 원한함을 유도
- 공무 서비스에 대한 요구 증대 ⇔ 그로벌화 → 불안정화하는 사회, 빈곤화하는 노동자 → 가족적 복지의 해체/저출산 고령화 → 빈틈을 채우는 “있지만 없는 공무직”
- “시장에게 가까운 기획부문”은 창구보다 중요 = 결재 업무 > 케어적 업무(간바야시)
- 세수입이 증가하지 않는 구조는 불문 → 납세자를 기르지 않는 정책/고소득자, 법인세 감면

## 3. “관제 워킹푸어” 문제의 부상

- 2006년 “관제 워킹푸어연구회” 발족 <http://kwpk.web.fc2.com/>
- 직접 고용 비정규직의 실태, 행정의 고용 책임에 대한 비판 ⇒ 위탁을 피할 길로 함 → 공공 서비스의 새로운 열화: 후지미시 풀 문제
- 비정규직의 탈법성에 주목(지공법 22조, 3조 3항)
- 나카노구 파트 보육교사 판결
- 공공 서비스 기본법(2009), 공계약 조례 → 주민 시각에서 접근/대기업 노조, 자치노에서

지자체 의원 교육 모임

· 행정도 움직이기 시작했지만 ...

→ 법률을 바꾸지 않고 법률에 실패를 맞추는 3년, 5년 고용중지 등장/국가공무원의 일용직 고용→ 1년 계약, 3년 고용중지의 방침

#### 4. 아베 정권 아래에서 진행되는 고용 부문이 공으로부터 민으로 가는 역분사

· 고도 프로페셔널 제도 → 하루 8시간 규제의 철폐 + 저출산 대책으로서 여성 활용

→ 보육·돌봄 서비스 부족 → 국가 전략 특별구에서 외국인 가사 지원 인력 도입책

· 해고 규제의 완화 → 노동력 이동의 추진 → 인재 비즈니스의 개재(해고를 예방한 회사에 대한 보조금으로부터, 전직시켰을 경우 보조금으로) → 정사원으로부터 저임금 비정규직으로

· 산업경쟁력회의 멤버: “소비 증세는 필요 없고, 공적 복지를 그만두어 회사가 하면 된다”