

비정규직 공무원 여성 전국 네트워크 (하무네트) 3 년간의 활동 안정된 고용과 정당한 임금을 요구하며

하무네트 공동 대표·사이타마대학 교원 세야마 노리코

하무네트(はむねっと)의 설립¹

코로나19의 영향과 지방자치단체 비정규직원에 관련한 새로운 ‘회계연도 임용직원 제도’가 시작된 2021년 3월(2020 회계연도 말)에 하무네트 설립의 계기가 된 집회 ‘관계 워킹푸어 여성들: 코로나19 이후의 실태’가 개최되었다.² 이 집회는 2019년 9월에 열린 ‘여성들이 생각하는 비정규직 공무원 문제’ 집회와 그 기록을 모아 2020년 가을에 출판한 『관계 워킹푸어 여성들』(이와나미 북클럽)에서 비롯되었다.

필자는 2020년 3월까지 여러 공립 남녀 공동 참여 추진 센터에서 약 19년간 비정규직으로 근무해 왔다. 그 과정에서 관련 행정 부서나 상담 기관, 사회교육 기관 등의 많은 비정규 직원들이 행정 시책의 중요한 담당자로 근무하고 있는 현실을 목격했다. 그리고 이 담당자들의 대부분은 여성이었으며, 정규직과 비교하면 급여가 압도적으로 적고, 대부분 승급 체계도 없이 단년 계약을 반복적으로 갱신하며 일하는 불안정한 노동자였다.

지방자치단체가 저임금으로 불안정한 노동자를 양산하고 있다.³ 이는 해당 노동자가 배치된 직무에 대한 경시로 볼 수 있으며, 이 노동자들이 여성이라는 배경에는 여성을 경제적 자립이 필요 없는 존재로 간주하여 여성의 자립을 방해하는 현 사회 구조가 깔려 있다.

집회 개최 과정에서 받은 메시지 하나를 소개하고자 한다.

‘행정 서비스의 근간이 여성들의 노동력과 보람을 당연한 듯 착취하는 형태로 이루어져 온 것은 일본 사회의 커다란 구조적 결함이라고 생각합니다. 저 또한 오랫동안 착취당해 왔습니다. 이 목살되어 온 모순을 지금 표면화하여 개선해 나가지 않는다면 여성들뿐만 아니라 일본 사회 전체가 송두리째 무너질 것입니다.’

집회에는 이러한 절실한 의견들이 가득 모였다. 그리고 집회가 끝난 후에도 문제 제기를 계속해야 한다는 뜻이 모여, 비정규직 공무원 여성 전국 네트워크(하무네트)로서 활동하게 되었다.

¹ ‘하무네트’는 일본어 약칭 ‘はむねっと’를 음역한 것으로, 원어 명칭을 괄호 안에 병기하였다.

² ‘회계연도 임용 직원 제도’는 일본의 ‘會計年度任用職員制度’를 직역한 용어로, 한국의 공공부문 비정규직 제도와의 구분을 위하여 원어의 뉘앙스를 유지하였다.

³ 일본의 지방자치단체(도도부현, 시정촌) 관련 용어는 한국의 행정 체계와 직접적인 대응 관계가 없으므로, ‘지방자치단체’로 통일해서 표현했다.

1년차 활동

당사자의 목소리를 모아, 연대를 찾아서

활동을 시작하고 가장 먼저 한 일은 비정규직 공무원 당사자를 대상으로 한 인터넷 설문 조사였다.

지방자치단체의 비정규직 공무원에 대해서는 총무성에서 2005년 이후 조사를 공표해 왔다. 또한 노동조합도 처우 등을 중심으로 비정규직 공무원 실태 조사를 실시해 왔다. 그러나 당사자를 대상으로 한 전국적인 조사는 지금까지 실시된 적이 없었다. 비정규직 공무원은 전체 100만 명이 넘는 큰 집단이다. 그렇기에 조사를 통해 실태를 명확히 밝히는 것은 간단한 일이 아니다. 하지만 그런 상황에서도 당사자의 목소리를 모아 연대하고자 설문 조사를 실시했다.

처음에는 최소 세 자릿수 답변을 목표로 설문 조사를 시작했지만, 실제로는 설문 조사를 시작한 날부터 약 한 달 후인 마감 시간까지 단 하루도 빠짐없이 응답이 수집되어 전국에서 총 1,305건의 설문 답변이 도착했다.

설문 조사 응답자의 약 90%는 여성이었고, 연령은 40~50대가 60% 이상이였다. 근무지는 대도시권이라는 답변이 많았지만 전국 광역자치단체로부터 답변이 왔다. 직종은 일반 사무가 23%로 가장 높았고, 그 외 도서관, 박물관, 공민관, 여성 관련 시설, 상담 지원직, 교원, 보육 교사 등 다양한 직무 분야에서 답변이 있었다.

취업 형태는 지방자치단체에서 비정규직 공무원으로 근무하는 ‘회계연도 임용 직원’이 풀타임과 파트타임을 합쳐 76%를 넘어 가장 많았으며, 국가의 기간 업무 직원이나 민간 위탁처에서 근무하는 사람들의 답변도 있었다. 고용 계약 기간은 1년이 90% 이상을 차지하고 있어, 많은 비정규직 공무원이 불안정한 신분으로 근무하는 현상이 드러났다.

노동 수입에 관한 답변에서는 절반 이상인 53%가 2020년 노동 수입이 200만 엔 미만이었으며, ‘회계연도 임용 직원’은 풀타임인데도 200만 엔 미만이 40%, 250만 엔 미만이 약 80%였다. 한편 응답자의 3명 중 1명은 스스로가 주된 생계 유지자라고 답변했다.

그리고 최근 한 달간의 건강 상태를 묻는 질문에는 30%가 넘는 사람들이 신체적으로 불편함을 느꼈으며, 40%가 넘는 사람들이 정신적으로 불편함을 느낀다고 답했다. 또한, 미래에 대한 불안에 대해서는 90% 이상(93.5%)이 ‘불안을 느낀다’고 답변했다.

조사 결과를 종합해 7월에는 후생노동성에서 기자회견을 열었다. 당시 신문을 비롯한 매스미디어에서 이 내용을 다루었는데 아직 코로나19 긴급 사태가 선포되어 있던 시기였고, 특히 코로나19 상황이 주로 여성에게 그 폐해가 전가되는 ‘여성 불황’으로 주목받던 사회적 흐름도 있었기에 어느 정도 관심을 끌었다고 돌이켜본다.

하무네트는 설문 조사 실시 약 반 년 후인 2021년 11월에 ‘회계연도 임용 직원

제도를 재검토해 주십시오’라는 요망서를 내각 총리 대신, 총무 대신, 후생노동 대신에게 제출하고, ‘여성 비정규직 문제의 대상에 공무원 부문 비정규직도 포함시켜 주십시오’라는 요망서를 남녀 공동 참여·여성 활약 대신에게 제출했다. 요망서에는 설문 조사로 수집한 응답자의 자유 의견도 개재했다. 요망서에 대한 답변은 국가가 현행 제도를 유지하는 이유가 적힌 혼한 내용이었지만, 현장에서 모은 의견을 국가에 직접 전달한 것에는 큰 의의가 있었다고 생각한다.

또한 2021년 12월에는 ‘2021년도 직원의 기말·근면 수당에 관한 감액 권고 대상에 회계연도 임용 직원을 포함시키지 마십시오’라는 요망서를 전국 69개 인사위원회에 보냈고, 대부분이 정해진 형식의 회신이었지만 모든 인사위원회로부터 문서 회답을 받을 수 있었다.

9. 2020 年 (1 ~ 12 月) の就労収入

2 人に 1 人以上 (52.9%) は 200 万円未満であり、
4 人に 3 人以上 (76.6%) は 250 万円未満だった。

①100 万円未満	166 人 (13.3%)
②100 ~ 150 万円未満	231 人 (18.5%)
③150 ~ 200 万円未満	264 人 (21.1%)
④200 ~ 250 万円未満	298 人 (23.8%)
⑤250 ~ 300 万円未満	136 人 (10.9%)
⑥300 ~ 350 万円未満	67 人 (5.4%)
⑦350 万円以上	57 人 (4.6%)
⑧非該当	11 人 (0.9%)
⑨無回答	21 人 (1.7%)



하무네트 1년차 조사 결과
연수입 200만 엔 미만이
전체의 50%를 넘음. 응답자의
3명 중 1명이 주된 생계
유지자. 주된 생계 유지자의 40%
이상이 2020년도 노동 수입이
200만 엔 미만

2년차 활동

‘3년 차 계약 해지/공모 문제’에 착수⁴

2022년은 ‘회계연도 임용 직원 제도’가 시작된지 벌써 3년째가 되는 해였다.

‘회계연도 임용 직원 제도’가 시작될 때 총무성이 작성한 매뉴얼에는 국가의 비정규직에 적용되는 ‘공모를 거치지 않는 갱신은 두 번까지’라는 예시가 있었다. 따라서 2022년 말에는 전국에서 실제 근무 중인 회계연도 임용 직원 중 다음 해 이후에도 근무하기를 희망하는 사람이 일반 공모를 받게 됨으로써 결과적으로 채용되지 않을 가능성, 즉 계약 해지를 당할 가능성이 우려됐다. 하무네트에서는 이것을 ‘3년 차 계약 해지/공모 문제’로 인식하고 홈페이지나 SNS에서 이 문제에 대한 정보를 계속해서 발신했다.

공공 부문에는 민간에서 적용되는 무기고용 전환 제도가 적용되지 않는다. 따라서 공공 부문에서 근무하는 비정규직은 민간보다 불안정하고 자의적인 계약 해지가 공모 결과 채용 불가라는 형식으로 가능해진다. 이는 지금까지도 이어지는 가장 큰 과제 중

⁴ ‘공모’(公募)는 일본의 비정규 공무원 재임용 시 경쟁 채용 절차를 지칭하며, 한국어 ‘공모’라는 용어와는 차이가 있다.

하나라고 할 수 있다.

이러한 상황에서 이 해에도 인터넷 설문 조사를 실시했다. 2년차 답변 수는 715건으로, 이 해에도 전국의 광역자치단체에서 근무하는 이들로부터 답변을 얻을 수 있었다.

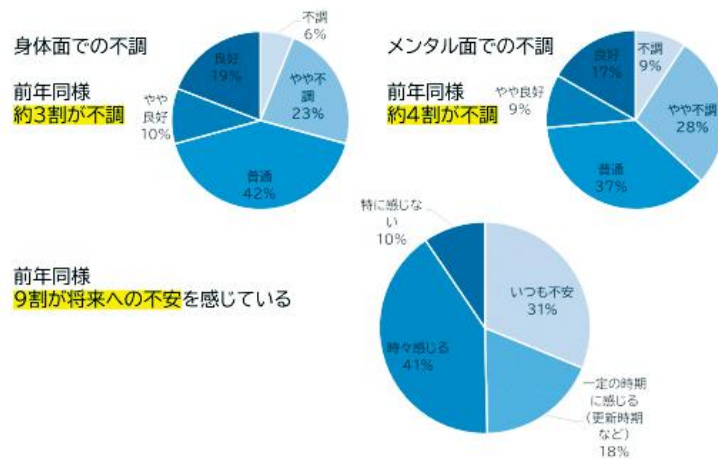
설문 조사에는 처음에 ‘공공 서비스 담당자로 근무함에 있어 당신이 전하고 싶은 것이 있으면 자유롭게 적어 주십시오’라는 항목을 마련했다. 이에 ‘회계연도 임용 직원 제도가 시작되고 나서 내년에도 다시 고용될지 안 될지에 대한 불안이 커져 매년 연도 말이 되면 고민이 많아진다’, ‘계약 해지가 될까 봐 무서워서 직장에서 자유롭게 의견을 말할 수도 없다’ 등 고용 불안을 느끼며 근무하는 많은 사람들의 의견이 모였다. 또한 가장 전하고 싶은 현실에 관한 선택식 답변 항목에서는 ‘고용이 불안정(유기 고용)’이라는 답변이 가장 많았고, ‘적은 급여’, ‘정규직과의 큰 격차’가 뒤를 이었다.

응답자 중 전년도 조사에 답변한 사람은 20%였고, 80%는 신규 응답자였지만, 절반 이상이 전년도와 마찬가지로 연수입이 200만 엔 미만이었고, 30%가 신체적 불편함을 느꼈으며, 40%가 정신적 불편함을 느꼈고, 90%가 미래에 대한 불안을 가지고 있다고 답변했다.

이러한 의견을 국가에 전달하고자 우리와 마찬가지로 관제 워킹푸어 문제로 활동 중인 다른 단체들과 공동으로 이 해 7월에 국회의원을 통해 총무성·후생노동성·내각부 남녀 공동 참여국과의 간담회를 가졌다. 그리고 연도 말에 예상되는 ‘3년 차 계약 해지/공모 문제’가 발생하지 않도록 어떤 형태로든 국가가 방안을 마련해 줄 것을 제안했다. 또한 11월에는 ‘STOP! 3년 공모제! STOP! 회계연도 임용 직원 제도! STOP! 여성 차별!’이라는 슬로건을 내걸고 중의원 제1의원회관 대회의실에서 원내 집회를 개최했다.

그 이후 지방자치단체에도 의견을 전달하고자 ‘1789프로젝트’라는 이름으로 전국 지방자치단체 1789곳의 수장, 의장, 인사·공평 위원회에 ‘회계연도 임용 직원의 불안정 고용 문제에 대한 긴급 요망서’와 하무네트 조사 보고서를 우편으로 발송했다. 그 결과 전국 170개 자치단체로부터 어떤 형태로든 문서 답변이 있었을 뿐만 아니라, 지방의회에서 요망서를 바탕으로 국가에 제출한 의견서를 채택했다는 보고를 8개 자치단체(아키타현 오가시, 아키타현 이카와마치, 후쿠시마현 가와카타마치, 사이타마현 스기토마치, 나가노현 미나미아이키무라, 고치현 도요초, 고치현 모토야마초, 오키나와현 이해야손)로부터 받았다. 지방자치단체가 국가에 의견서를 보내는 움직임은 지금도 이어지고 있다.

2022년 12월 23일, 3년 차 공모에 대해 기술한 총무성 매뉴얼이 개정되어, 3년 차 공모는 필수가 아님이 명시되었다. 다만 필자가 아는 한 2022년 말까지 ‘회계연도 임용 직원 제도’ 도입 이전에는 없었던 3년 차 공모가 실시되어 계속적인 고용을 원함에도 불구하고 채용이 되지 않아 계약 해지가 발생한 자치단체도 적지 않았다.



하무네트의 2년차 조사 결과

많은 사람들이 신체적, 정신적인 불편함과 미래에 대한 불안을 느끼는 현실

3년차 활동

다시 한번 설문 조사를 실시하며

3년차에는 전년도 2022년 말에 무슨 일이 일어났는지를 밝히고자 설문 조사를 실시하기로 했다.

이 해에는 응답자를 지방자치단체에서 근무하는 '회계연도 임용 직원'에 한정했으며, 전국에서 523건의 답변이 있었다. 2023년도 조사 또한 전국 광역자치단체에서 근무하는 이들로부터 답변을 얻을 수 있었다.

그 결과 육아 휴직 중 계약 해지를 포함한 부당한 계약 해지가 있었음을 확인했다. 선택식 답변 항목에서는 '일을 계속 하고 싶었지만 계약이 해지되었다'는 답변이 40%였고, 서술식 답변 항목에서는 본인이 아니라 주위에 계약 해지를 당한 사람이 있다는 내용도 여러 차례 확인됐다. 또한 애초에 고용이 3년짜리 계약이라 공모에 응모할 수도 없는 지방자치단체가 있다는 것도 알 수 있었다. 한편 응답자 중에는 이미 10년 넘게 근무 중인 사람도 여러 명 있어, 이동이 많은 정규직 대신 오랫동안 근무하는 비정규직이 담당하게 되는 업무가 늘어난다는 답변도 있었다.

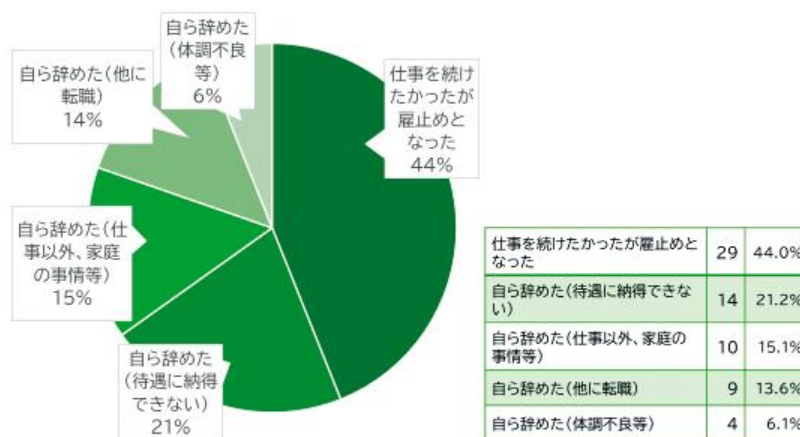
또한 연도 말에 빠듯한 기한으로 공모·선고·발표가 이루어지는 실태도 드러났다. 답변에서는 1월에 공모 실시, 2월에 선고, 3월에 발표(36.5%)가 가장 많았고, 그중에서도 3월이 되어서야 모집(5.9%)·선고(11.7%)가 이루어지는 경우도 있었다. 설문 조사에서는 '재임용 여부를 연도 말이 되어서야 알 수 있어, 재임용이 되지 않을 경우 재취업이 어렵다', '무엇보다 채용 결과가 늦게 나와서 3월 중순에 채용 결과, 3월 말에 근무처가 결정되는데 채용이 되지 않을 경우의 구직 활동과 이동 시의 후처리에 대한 배려가 없다', '4월부터 직업을 잃을 가능성을 가진 채로 3월 중순을 맞는 것이 공포였다'라는 의견이 모였다.

공모·선고에 관해서는 재직자에 대한 배려가 있었다는 답변이 60%였던 반면, '공모는 보여주기식이라고 느낀다. 현직자가 계약 갱신을 희망하는 경우에는 공모를 하지 않았으면 좋겠다. 이미 결과가 정해진 경쟁에 응모하는 분에게 미안함을 느낀다',

“‘공평성’이라는 명분 자체가 무너져 있다’라는 의견도 있었다. 동시에 자신의 채용 가능 여부가 걸려 있는 상황에서는 직장에서 의견을 말하기 힘들다는 것, 설문 조사에서도 ‘정규직으로부터 차별이나 괴롭힘이 버젓이 이루어지고 계약 해지를 들먹이는 경우도 있어 의견을 낼 수 없다’라는 서술도 있었다.

조사 결과를 바탕으로 한 기자 발표 시에는 22년간 지방자치단체 도서관에서 근무하며 조합 활동을 통해 대우 개선을 이루어낸 경험이 있는 분이 2022년도 공모에서 ‘채용 불가’ 통보를 받고 계약이 해지된 경험을 공유해 주었다.

하무네트에서는 이 해 상담을 하고 싶어도 상담처와 연결되어 있지 않은 사람이 있다는 설문 조사 결과를 반영하여 상담처 리스트를 작성하여 공표했다.



하무네트 설문 조사
2023: 회계연도
임용 직원 제도
3년차에 무슨 일이
어려났는가!

미래를 향하여

지난 3년간 비정규직 공무원 문제에 대해서 그 담당자의 대부분이 여성이라는 사실에 초점을 맞춰 알려졌다. 다행히도 그 사이 관심이 확산되었다고 느낀다. 불안정한 고용과, ‘공평성’이라는 미명하에 자의적으로 운용되는 공모 제도를 옳다고 여기는 국가나 자치단체를 허용한다면 노동 현장은 지금보다 더 피폐해질 것이다.

안정된 고용과 미래를 내다보는 지속 가능한 업무 방식, 그리고 정당한 급여를 받을 수 있는 사회상을 찾아내는 것이 시급하다.

※하무네트가 실시해 온 지금까지의 설문 조사 및 활동은 하무네트 홈페이지 (<http://www.nrwwu.com>) 에 게재되어 있습니다.