

공공부문 비정규직 대책 이후 여성 비정규직의 변화*

윤자영 · 김복순**

I. 머리말

정부는 공공부문 비정규직 문제 해결에 있어서 민간부문을 선도하기 위해 공공부문 비정규직 대책을 몇 차례 발표하였다. 최근 2011년 9월 9일 「비정규직 종합대책」과 2011년 11월 28일 「공공부문 비정규직 고용개선 대책」을 연이어 발표하면서 비정규직 고용의 문제점에 대한 각종 정책들을 추진하고자 하는 의지를 표명하고 있다. 공공부문 비정규직을 위한 대책은 비정규직 가운데 제한된 범위, 즉 상시적이고 지속적인 일을 하는 기간제 근로자를 무기계약직으로 전환하는 것을 주요 골자로 하고 있다.

공공부문의 비정규직의 대다수는 여성이다. 공공부문에서의 비정규직 성별 편향이 상대적으로 심각하고, 심화되고 있는 가운데 공공부문 비정규직을 위한 대책은 곧 공공부문 여성 비정규직의 고용과 밀접한 관련이 있다고 해도 과언이 아닐 것이다. 정부의 공공부문 비정규직 고용개선 대책은 향후 비정규직의 고용개선을 위한 중요한 기준과 방향을 담고 있기 때문에 정책이 실질적으로 성별 관점에서 여성 비정규직 문제를 개선할 수 있는 적절한 대책인지에 관심을 기울일 필요가 있다.

따라서 본 연구에서는 공공부문 비정규직의 현황과 여성고용 이슈를 분석하고, 공공부문 비정규직 정책의 여성고용 영향과 개선과제를 도출하고자 한다.¹⁾

* 본고는 여성가족부의 「여성 비정규직 근로자의 고용 및 근로여건 방안을 위한 연구」의 일부 내용을 정리한 것이다.

** 윤자영=한국노동연구원 연구위원(jayoung@kli.re.kr), 김복순=한국노동연구원 책임연구원(secsaram@kli.re.kr).

1) 본고의 제II장에서는 통계청의 「경제활동인구조사 부가조사(8월)」 자료를 이용하여 공공부문을 5인 이상 공공행정, 국방 및 사회보장행정('O')과 교육서비스업('P')으로 국한하여 분석하였다. 통계청의 「경제활동인구조사 부가조사」에서는 '무기계약직'이라는 고용형태를 별도로 조사하지는 않는다. 경제활동인구조사가 개인이 응답하는 방식을 취하고 있기 때문에 무기계약직 근로자가 본인의 고용형태를 정규직으로 응답했을지, 아니면 기간제로 응답했을지는 명확하지 않다. 많은 연구들이 지적했

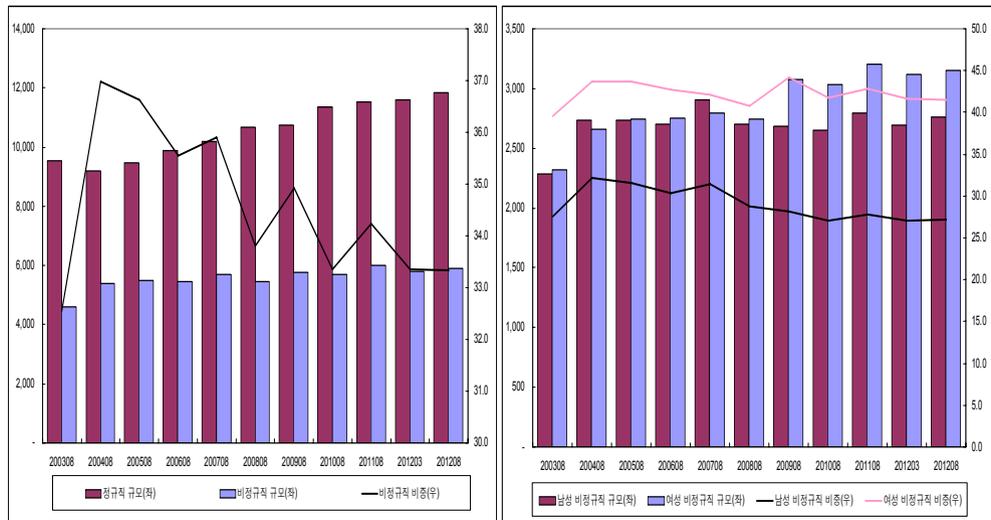
II. 공공부문 비정규직 추이와 고용형태 변화

1. 공공부문 비정규직 추이

2012년 8월 현재 우리나라 임금근로자는 17,734천 명으로 취업자의 71.3%를 차지하고 있으며, 이 중 비정규직 근로자는 임금근로자의 33.3%인 5,911천 명으로 나타났다. 비정규직 근로자는 2004년 전체 임금근로자의 37.0%를 차지함으로써 정점에 도달한 이후 등락을 거듭하면서 2012년 8월 현재 33.3%로 하락하는 추세를 보이고 있다. 2012년 8월 현

〔그림 1〕 우리나라 성별 비정규직 규모 및 비중 추이

(단위: 천 명, %)



자료: 통계청, 『경제활동인구조사 부가조사』 원자료.

듯이 무기계약직이 기존의 정규직과 질적으로 동일한 고용형태가 아니지만 형식적으로는 정규직으로 포함된다는 것이다. 따라서 기간제 근로자의 근속기간을 2년 미만과 2년 이상으로 나누어 살펴 보았으며, 2년 이상 근속의 기간제 근로자는 정규직(무기계약직)일수도 있고 기간제 근로자일수도 있음에 유의할 필요가 있다.

본고의 제Ⅲ장은 한국노동연구원 이 행정안전부의 의뢰로 『중앙행정기관 무기계약 및 기간제 근로자 인력관리 개선방안』에 관한 연구를 수행하기 위해 개발한 조사를 일부 분석한 것으로 중앙행정기관의 비정규직 실태조사를 바탕으로 하고 있다.

재 여성의 비정규직 비중은 41.5%로 2007년 7월 1일 비정규직법이 시행된 시점(42.1%), 법 시행 이후 2년이 경과한 2009년 8월 시점(44.1%)보다 하락한 것으로 나타났다.

본고의 분석대상인 5인 이상 공공부문에서의 비정규직 비중은 2012년 8월 현재 32.5%로 전년동월대비 0.5%p 감소하였고, 2007년 7월 1일 비정규직법 시행 이후 2년이 지난 시점인 2009년 8월 37.2%보다 감소하였다. 교육서비스업에서의 비정규직 비중은 40.2%로 공공행정, 국방 및 사회보장행정에서의 비정규직 비중(29.1%) 보다 상대적으로 높은 것으로 나타났다. 특히 「공공부문 비정규직 고용개선 대책」이 발표된 2011년 11월 이후 공공부문에서의 여성 비정규직은 44.2%(2011년 8월)에서 42.3%(2012년 8월)로 감소한 반

〈표 1〉 공공부문 비정규직 규모와 비중 추이

(단위: 천 명, %)

		2004. 8	2005. 8	2006. 8	2007. 8	2008. 8	2009. 8	2010. 8	2011. 8	2012. 3	2012. 8
전 체	전 체	1,849	1,901	2,003	1,989	2,097	2,468	2,186	2,165	2,168	2,166
	비정규직	544	556	590	564	582	919	728	714	705	704
	(비중)	(29.4)	(29.3)	(29.4)	(28.3)	(27.7)	(37.2)	(33.3)	(33.0)	(32.5)	(32.5)
	기간제	347	387	389	370	381	730	547	532	512	506
	(비중)	(18.8)	(20.3)	(19.4)	(18.6)	(18.2)	(29.6)	(25.0)	(24.6)	(23.6)	(23.4)
	파견용역	5	4	11	10	8	6	12	11	6	10
	시간제근로	177	167	202	194	219	234	284	297	288	307
남 성	전 체	948	971	970	984	1,033	1,151	1,028	1,041	1,027	1,040
	비정규직	151	170	173	179	186	278	213	217	232	227
	(비중)	(15.9)	(17.5)	(17.8)	(18.2)	(18.0)	(24.2)	(20.7)	(20.9)	(22.6)	(21.8)
	기간제	99	121	119	128	127	237	170	173	181	185
	(비중)	(10.5)	(12.4)	(12.2)	(13.0)	(12.3)	(20.6)	(16.5)	(16.6)	(17.6)	(17.8)
	기간제*	81	102	87	101	92	124	103	104	108	111
	(비중)	(9.0)	(10.9)	(8.4)	(10.0)	(8.7)	(9.4)	(8.9)	(9.3)	(9.4)	(9.9)
파견용역	1	1	3	2	2	2	4	1	2	-	
시간제근로	36	46	57	54	60	61	82	82	94	92	
여 성	전 체	901	930	1,032	1,005	1,064	1,317	1,158	1,125	1,141	1,126
	비정규직	393	387	416	385	396	641	515	497	473	477
	(비중)	(43.6)	(41.6)	(40.3)	(38.3)	(37.2)	(48.7)	(44.4)	(44.2)	(41.5)	(42.3)
	기간제	247	266	271	242	254	493	378	359	331	321
	(비중)	(27.5)	(28.6)	(26.2)	(24.1)	(23.8)	(37.4)	(32.6)	(31.9)	(29.0)	(28.5)
	기간제*	222	244	232	207	207	337	286	283	264	252
	(비중)	(24.6)	(26.2)	(22.4)	(20.6)	(19.4)	(25.6)	(24.7)	(25.2)	(23.1)	(22.4)
파견용역	4	3	8	8	6	10	7	5	8	10	
시간제근로	140	120	145	140	159	223	215	206	212	222	

주: 기간제*는 5인 이상 55세 미만 공공부문에서의 기간제 근로자를 대상으로 함.
 자료: 통계청, 「경제활동인구조사 부가조사」 원자료.

면, 남성 비정규직은 동 기간 20.9%에서 21.8%로 증가한 것으로 나타나 상반된 결과를 보이고 있다.

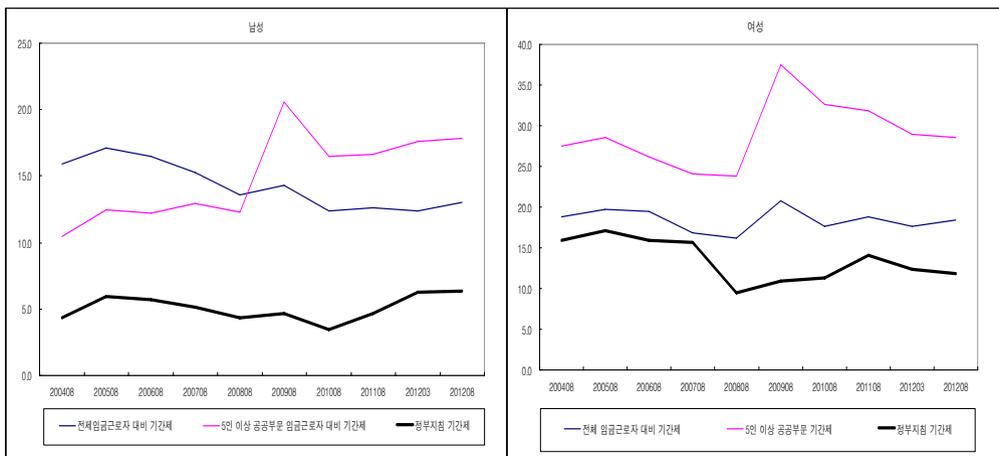
2. 공공부문 비정규직의 고용형태 변화

공공부문 비정규직 여성의 고용형태 변화를 통해 비정규직 고용 대책의 영향을 살펴보고자 한다. 이들의 노동이동을 정확하게 파악하는 데는 자료의 제약이 있지만 남성과는 다른 양상을 보이고 있음을 확인할 수 있었다. 최근 여성 비정규직의 감소세는 한시근로(기간제, 계약반복, 계속근무불가)와 비전형근로(파견·용역을 제외한 특수고용, 재택근로, 일일단기근로)의 감소에 기인한 것으로 보인다. 기간제 근로자의 일부가 무기계약직으로 전환되면서 한시근로자가 감소하고 있는 실태를 반영한 것으로 보인다. 그러나 여성의 파견·용역직과 시간제 근로는 증가하고 있으며, 특히 시간제 근로의 증가세는 가파른 것으로 나타났다.

이와 같은 기간제 근로자를 포함한 한시근로자의 감소로 인한 여성 비정규직의 감소세는 공공부문에서도 확인되고 있다. 2012년 8월 현재 공공부문에서의 기간제 근로자 비중은 전산업 평균보다 높은 수준이다. 그러나 2012년 8월 현재 공공부문에서 기간제 근로자가 차지하는 비중이 감소한 데는 대부분 20~30대 여성 기간제 근로자의 감소에서 기인한 것으로 확인되었다. 반면 남성 기간제 근로자는 정부대책 이후 증가하고 있으며, 파견·용역 근로자는 줄어든 것으로 나타났다.

〔그림 2〕 우리나라 성별 기간제 근로자 비중 추이

(단위 : %)



주 : 정부지침 기간제는 5인 이상 55세 미만 공공부문에서의 기간제 근로자 비중임.
 자료 : 통계청, 『경제활동인구조사 부가조사』 원자료.

2011년 11월 공공부문 비정규직 대책의 주요 내용은 근속기간이 2년 이상인 기간제 근로자를 무기계약직인 정규직으로 전환하고자 하는 것이다. 따라서 경제활동인구조사와 같은 통계 자료에서 '2년 이상의 기간제 근로자'의 감소는 비정규직 대책의 영향을 가늠할 수 있는 하나의 지표이다. 분석 결과를 보면, 전체 공공부문 기간제 근로자는 근속기간이 2년 미만인 근로자를 중심으로 감소하였고, 이들 대부분은 여성근로자인 것으로 나타났다. 또한 무기계약직 전환 대상인 근속기간이 2년 이상인 기간제 근로자는 여성의 경우 2013년 8월 현재 전년동월대비 8천 명 감소한 반면 남성은 오히려 10천 명 증가한 것으로 나타났다. 최근 나타난 근속기간이 1년 미만인 여성 파견·용역 근로자의 증가는 기간제 근로자 가운데 정규직으로 전환이 안 된 여성근로자의 일부가 흡수된 것을 반영하는 것으로 해석할 수 있다. 여성 기간제 근로자들 중 일부가 간접고용 형태인 파견·용역직으로 재취업되었을 개연성은 높다.

〈표 2〉 공공부문 정규직·기간제 근로자의 근속연수별 추이

(단위: 천 명, %)

		2004. 8	2005. 8	2006. 8	2007. 8	2008. 8	2009. 8	2010. 8	2011. 8	2012. 3	2012. 8
기간제 근로자	전체	303	345	319	308	299	460	389	387	371	363
	1년 미만	51.4	46.9	43.4	45.9	52.8	67.2	64.4	54.4	50.8	53.7
	1~2년 미만	16.0	17.4	18.1	16.3	19.1	11.0	12.7	15.5	15.4	13.7
	2년 이상	32.6	35.7	38.5	37.8	28.1	21.8	22.9	30.1	33.8	32.6
	남성	81	102	87	101	92	124	103	104	108	111
	1년 미만	47.6	44.0	47.4	49.1	54.1	65.9	66.7	62.3	50.0	53.1
	1~2년 미만	15.7	16.1	9.8	16.9	12.1	6.4	11.4	8.4	11.4	10.2
	2년 이상	36.7	39.9	42.8	34.0	33.8	27.7	21.9	29.3	38.6	36.7
	여성	222	244	232	207	207	337	286	283	264	252
	1년 미만	52.8	48.1	41.9	44.3	52.3	67.7	63.5	51.5	51.2	54.0
	1~2년 미만	16.1	17.9	21.2	16.0	22.2	12.6	13.2	18.2	17.0	15.2
	2년 이상	31.1	33.9	36.9	39.7	25.5	19.6	23.2	30.3	31.9	30.7

자료: 통계청, 「경제활동인구조사 부가조사」 원자료.

한편 근속기간이 2년 이상인 기간제 근로자의 종사상 지위를 2011년과 비교해 보면 남성의 상용직 비중은 증가한 반면 여성의 상용직 비중은 국제 금융위기 이전보다도 낮은 67.7%로 나타났다. 근속기간이 2년 이상인 남성 기간제 근로자의 상용직 비중이 증가했으나 여성은 오히려 감소했다는 결과는 2년 이상 기간제의 무기계약직으로의 전환이 여성보다는 남성에게서 더 활발히 일어나고 있음을 반영한 결과로 보인다.

〈표 3〉 공공부문 근속기간이 2년 이상인 기간제 근로자의 성별·지위별 추이

(단위: 천 명, %)

			2004. 8	2005. 8	2006. 8	2007. 8	2008. 8	2009. 8	2010. 8	2011. 8	2012. 3	2012. 8
공공 부문	전체	상용직	65.9	74.7	79.5	79.6	73.5	67.4	73.9	74.9	72.3	72.6
		임시직	33.6	24.6	20.5	20.4	26.5	30.1	24.8	25.1	27.7	27.4
		일용직	0.6	0.7	0.0	0.0	0.0	2.4	1.3	0.0	0.0	0.0
	남성	상용직	77.8	77.3	85.0	85.0	80.3	83.2	77.8	76.1	78.1	82.0
		임시직	20.3	21.5	15.0	15.0	19.7	9.7	17.0	23.9	21.9	18.1
		일용직	1.9	1.2	0.0	0.0	0.0	7.1	5.2	0.0	0.0	0.0
	여성	상용직	60.7	73.4	77.1	77.3	69.4	59.3	72.6	74.4	69.4	67.7
		임시직	39.3	26.1	22.9	22.7	30.6	40.7	27.4	25.6	30.6	32.3
		일용직	0.0	0.5	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0

자료: 통계청, 「경제활동인구조사 부가조사」 원자료.

공공행정부문에서 기간제 근로자의 대표 직종별 고용형태 변화를 살펴보면 산업별 직종별 편차가 있음을 확인할 수 있다. 공공행정, 국방 및 사회보장행정 부문에서의 청소 및 경비 관련 단순노무직종 기간제 근로자는 2011년에 비해 소폭 감소한 반면 정규직이나

〈표 4〉 공공행정부문 기간제 근로자의 대표 직종별 고용형태 변화

(단위: 천 명, %)

		규 모						비 중					
		2008. 8	2009. 8	2010. 8	2011. 8	2012. 3	2012. 8	2008. 8	2009. 8	2010. 8	2011. 8	2012. 3	2012. 8
청소경비 관련직종	전 체	28	76	34	31	33	28	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
	정규직	17	18	19	20	23	20	60.4	24.1	54.0	63.7	70.6	69.2
	비정규직	11	58	16	11	10	9	39.6	75.9	46.0	36.3	29.4	30.8
	기간제	7	56	15	10	7	9	26.0	73.2	44.6	32.9	21.7	30.8
	파견용역	0.5	0.2	0	0	0	0	1.7	0.3	0.0	0.0	0.0	0.0
	시간제	3	6	4	2	3	2	12.4	8.1	10.4	8.0	8.8	8.1
경영회계 관련직	전 체	372	401	366	392	382	358	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
	정규직	334	328	317	348	341	322	89.8	81.8	86.7	88.9	89.2	90.0
	비정규직	38	73	49	44	41	36	10.2	18.2	13.3	11.1	10.8	10.0
	기간제	29	71	46	44	36	34	7.8	17.7	12.5	11.1	9.4	9.5
	파견용역	0.5	0.7	0	0	0.8	0	0.1	0.2	0.0	0.0	0.2	0.0
	시간제	5	5	10	3	8	6	1.3	1.2	2.8	0.7	2.0	1.7

자료: 통계청, 「경제활동인구조사 부가조사」 원자료.

시간제 근로의 고용변화는 거의 없었던 것으로 나타났다. 그러나 경영 및 회계 관련 사무직에서는 기간제가 큰 폭으로 감소한 반면 시간제 근로의 증가가 컸던 것으로 나타났다. 특히 이 직종에서의 기간제 근로자 감소는 1년 미만 여성 기간제 근로자의 감소에 기인한 것으로 나타나 별 변화가 없었던 남성과 차이를 보이고 있다.

다음은 교육서비스업에서 기간제 비중이 높은 대표 직종(교육전문가 및 관련직, 경영 및 회계 관련 사무직, 조리 및 음식서비스직종)에서의 고용형태 변화를 보여주고 있다. 교육전문가 및 관련 직종에서는 2008년 이후 기간제 근로자 수와 비중이 꾸준히 증가하다가 2011년 정부발표 이후 기간제 근로자 수와 비중이 다소 감소했다. 그러나 교육서비스업에서의 경영 및 회계 관련 직종에서는 오히려 기간제 근로자가 늘어난 것으로 나타났다.

교육서비스업에서 기간제 근로자의 대표 직종별 근속기간을 보면, 먼저 교육전문가 및 관련 직종의 경우 여성 기간제의 1년 미만 비중이 2012년 현재 52.7%로 남성에 비해 높은 수준으로 나타났다. 최근 들어 급격히 증가하고 있는 방과후 강사 및 돌봄관련 직종이 단기·임시직의 고용형태를 띠고 있는 현실이 반영된 것으로 보인다. 한편 경영 및 회계 관련사무직 직종에서 기간제 근로자 수는 2008년 이후 증가하고 있으며, 이는 1년 미만 남성 기간제 근로자를 중심으로 증가한 것으로 나타났다. 조리 및 음식서비스직은 교육

〈표 5〉 교육서비스 산업의 대표 직종별 고용형태변화(사업체 규모 10인 이상)

(단위: 천 명, %)

		규 모						비 중					
		2008. 8	2009. 8	2010. 8	2011. 8	2012. 3	2012. 8	2008. 8	2009. 8	2010. 8	2011. 8	2012. 3	2012. 8
교육전문 관련직	전 체	677	718	668	645	631	636	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
	정규직	470	495	432	400	407	405	69.5	68.9	64.6	61.9	64.5	63.8
	비정규직	206	224	236	245	224	230	30.5	31.1	35.4	38.1	35.5	36.2
	기간제	132	135	149	166	149	151	19.5	18.9	22.3	25.7	23.6	23.8
	파견용역	2	7	3	1	2	2	0.3	0.9	0.5	0.1	0.3	0.4
	시간제	69	89	89	95	83	84	10.2	12.4	13.3	14.7	13.2	13.3
경영회계 관련직	전 체	121	166	162	151	171	170	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
	정규직	92	117	121	105	117	112	75.7	70.6	74.5	69.5	68.4	65.8
	비정규직	29	49	41	46	54	58	24.3	29.4	25.5	30.5	31.6	34.2
	기간제	24	43	37	36	45	46	19.9	26.2	23.0	23.9	26.5	27.0
	파견용역	-	-	-	-	1	1	0.0	0.0	0.0	0.0	0.4	0.4
	시간제	4	10	9	9	16	17	3.2	6.1	5.3	5.8	9.3	10.0

주: 공공부문이라고 간주되는 표본을 추출하기 위해 사업체 규모 10인 이상에 속한 근로자로 한정함.
 자료: 통계청, 「경제활동인구조사 부가조사」 원자료.

서비스업 내 다른 직종에 비해 기간제 근로자 수가 상대적으로 적지만, 2년 이상 기간제 근로자의 비중은 가장 높은 직종이다. 이 또한 각 학교에서 상시·지속 업무인 조리 및 급식에 무기계약직 근로자를 많이 사용하고 있는 현실을 보여주고 있다.

3. 공공부문 비정규직 근로자의 근로조건

정부의 비정규직 대책 발표 이후 공공부문 비정규직 근로자의 임금이나 사회보험 등 근로조건에는 어떤 변화가 있었는가? 2012년 8월 현재 공공부문 기간제 근로자의 임금은 정규직의 52.3% 수준으로 2011년에 비해 격차가 다소 확대된 것으로 나타났다. 그러나 근속기간이 2년 이상인 기간제 근로자의 임금은 정규직의 67.2% 수준으로 2011년에 비해 격차가 다소 줄어든 것으로 나타났다.

근속기간 2년 이상 기간제 근로자의 정규직 대비 임금격차는 성별로 차이를 보이고 있다. 남성의 경우 동 조건 정규직의 82.1%의 임금수준을 받고 있는 것으로 나타나 정부대책 이후 임금격차가 줄어들고 있는 반면 여성은 임금격차가 확대되고 있는 것으로 나타났다. 특히 근속기간이 2년 이상인 같은 기간제라 하더라도 여성의 임금은 남성의 59% 수준인 것으로 확인되었다.

〈표 6〉 공공부문의 정규직 대비 고용형태별 상대임금 추이

(단위 : %)

	비정규직			기간제			근속기간 2년 이상 기간제*		
	전체	남성	여성	전체	남성	여성	전체	남성	여성
2007. 8	63.0	70.4	67.7	61.0	68.9	63.8	63.6	92.7	55.8
2008. 8	60.8	61.3	70.3	61.7	62.7	70.5	80.1	98.4	75.2
2009. 8	48.4	44.7	59.0	45.6	42.2	55.3	77.4	95.2	74.8
2010. 8	53.0	51.7	62.9	49.5	47.8	58.8	63.0	72.3	67.6
2011. 8	57.7	59.4	65.6	55.0	57.0	61.6	66.4	79.1	69.5
2012. 3	55.0	54.6	62.0	54.6	54.2	61.2	70.2	80.3	70.1
2012. 8	53.3	52.2	60.3	52.3	53.3	56.8	67.2	82.1	62.5

주: 5인 이상 공공부문을 대상으로 하였으며 정규직 대비 임금수준임.

*기간제'는 55세 미만 2년 이상 정규직 대비 동 기준 기간제 근로자의 임금수준임.

자료: 통계청, 『경제활동인구조사 부가조사』 원자료.

한편 공공부문에서 근속기간이 2년 이상인 기간제 근로자 중 저임금근로자는 2012년 8월 현재 전년동월대비 8천 명 정도 증가하였고, 저임금근로자 비중은 23.1%를 기록하였다. 특히 여성 저임금근로자의 비중이 큰 폭으로 증가한 것으로 나타났다.

공공부문의 근속기간이 2년 이상인 기간제 근로자의 사회보험 가입률 추이를 보면 성

〈표 7〉 공공부문에서의 고용형태별 저임금근로자 비중

(단위 : %)

	공공부문 전체 근로자	비정규직			기간제			기간제*			정규직*		
		전체	남성	여성	전체	남성	여성	전체	남성	여성	전체	남성	여성
2007. 8	13.5	34.4	27.7	37.5	38.9	30.7	43.1	26.5	4.3	35.7	1.8	0.3	4.0
2008. 8	12.7	31.5	25.8	34.2	33.7	26.4	37.4	17.0	4.9	24.1	3.1	0.1	7.6
2009. 8	19.4	43.4	46.4	42.0	48.5	49.5	48.0	15.2	3.2	21.4	3.3	0.2	7.5
2010. 8	17.1	39.9	39.3	40.1	44.3	41.2	45.7	22.2	4.3	28.3	3.9	0.5	8.4
2011. 8	13.8	34.2	30.1	36.0	36.8	32.0	39.1	16.6	6.3	20.3	2.9	0.2	6.6
2012. 3	15.5	38.6	38.0	38.9	43.5	43.2	43.7	18.9	6.1	25.3	3.3	0.4	6.5
2012. 8	14.6	37.1	39.4	35.9	41.4	42.9	40.5	23.1	10.7	29.6	3.0	0.4	5.9

주 : 5인 이상 공공부문을 대상으로 함.

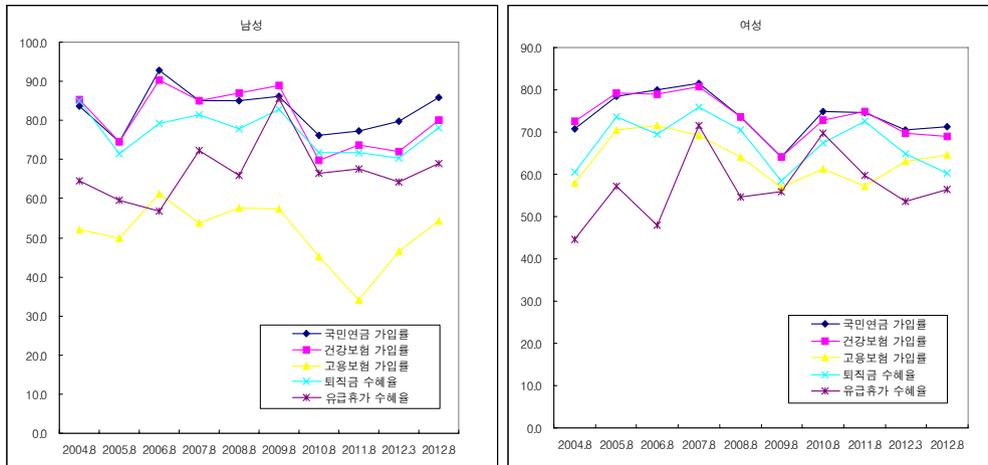
기간제*와 정규직*는 55세 미만 근속기간이 2년 이상인 근로자를 대상으로 함.

자료 : 통계청, 「경제활동인구조사 부가조사」 원자료.

별 차이가 존재함을 확인할 수 있다. 남성의 국민연금 가입률, 건강보험 가입률, 고용보험 가입률, 퇴직금 수혜율, 유급휴가 수혜율 모두 2011년에 비해 2012년 8월 다소 높아졌다. 그러나 여성의 경우 고용보험 가입률을 제외하고는 2011년에 비해 낮아진 것으로 나타나 공공부문에서의 2년 이상 여성 기간제 근로자의 근로조건이 남성에 비해 낮은 수준임을 확인할 수 있다.

〔그림 3〕 공공부문 2년 이상 근속기간 기간제 근로자의 성별 사회보험 가입률 추이

(단위 : %)



주 : 5인 이상 공공부문을 대상으로 55세 미만 근속기간이 2년 이상인 근로자를 대상으로 함.

자료 : 통계청, 「경제활동인구조사 부가조사」 원자료.

Ⅲ. 공공부문 비정규직 대책의 성별 영향 평가²⁾

2011년 8~9월에 중앙행정기관, 지방자치단체, 교육기관, 공공기관 등을 대상으로 한 관계부처 합동 실태조사에 따르면, 무기계약직 전환으로 인해 기간제 근로자가 대폭 감소하였지만 간접고용 형태인 파견·용역이 교육청과 학교 등 교육기관을 중심으로 크게 증가한 것으로 나타났다(표 8 참조).

〈표 8〉 부문별 비정규직 현황

(단위: 명, %)

	2006			2011		
	직접고용		파견·용역	직접고용		파견·용역
	정규직	기간제 등		정규직	기간제 등	
전 체	1,242,038	246,844(15.9)	64,822(4.2)	1,350,220	240,993(14.3)	99,643(5.9)
중앙행정	243,408	22,813(8.3)	7,494(2.7)	266,262	18,575(6.3)	7,811(2.7)
자치단체	311,564	67,595(17.6)	4,642(1.2)	327,842	47,516(12.3)	10,259(2.7)
공공기관	271,655	54,614(14.8)	42,115(11.4)	293,085	49,815(12.4)	59,438(14.8)
교육기관	415,411	101,822(19.3)	10,571(2.0)	463,031	125,087(20.5)	22,135(3.6)

주: 비정규직은 2011년 현재 341천 명으로 2006년 대비 29천 명 증가함.
 자료: 관계부처 합동(2011).

본절에서는 학교 비정규직 실태에 관한 기존 연구 자료와 한국노동연구원이 행정안전부의 의뢰로 「중앙행정기관 무기계약 및 기간제 근로자 인력관리 개선방안」에 관한 연구를 수행하기 위해 개발한 조사를 일부 분석하여 학교와 중앙행정기관의 비정규직 실태와 성별함의에 대해 살펴보기로 한다.

1. 학교 비정규직의 성별 편향성

초중등학교에서 근무하는 근로자들은 교원, 일반직, 기능직 등의 정규직과 기간제 교원, 시간제강사, 회계직 등의 비정규직으로 구분되고 있다. 현재 학교 비정규직 근로자는 임금체계, 고용불안, 복리후생의 미적용, 경력불인정 등에서 정규직과 차별적인 처우를

2) 조사는 11월 말부터 12월 중순까지 실시되었고, 전수조사였으나 총 497개 기관 가운데 308개 기관이 설문에 응했다.

받고 있다. 2006년 8월 정부관계부처 합동으로 발표된 「공공기관 비정규직 종합대책」 이후 각 시도교육청은 학교 비정규직 처우 개선을 위한 정책을 실시하였으며, 2007년 7월에 비정규직보호법 시행을 통해 지속적으로 무기계약 전환, 기간제 근로자의 차별처우 금지를 위해 노력함으로써 공공부문 비정규직 대책은 가시적인 성과를 보였다(강승복, 2012). 그러나 2011년 11월 발표된 「공공부문 비정규직 고용개선 대책」에 따르면 여전히 학교 비정규직의 경우 임금과 수당 등 복리후생에서 학교 정규직 교원과 차이를 보이고 있다.

학교 비정규직 중 영양사(여성이 99.8%), 조리사(여성이 99.6%), 사서(여성이 97.3%), 교무행정보조직(여성이 93.4%) 등에서 알 수 있듯이, 여성 비정규직이 압도적으로 많은 비중을 차지하고 있다. 특히 유사직종이더라도 공공부문에서 직종의 여성 편향이 나타나고 있는 것으로 확인되었다. 이들 학교 비정규직 직종의 여성비중이 상당히 높은 상황에서 기간제의 무기계약 전환을 유도한 공공부문 비정규직 대책이 고용안정성에 있어서는 상당히 효과를 거두고 있어 학교 비정규직 근로자들의 무기계약직 전환은 비교적 순조롭게 진행되고 있다.

그러나 일반 정규직 교원과 임금체계와 근로계약 등 근로조건에서 여전히 다른 처우를 받고 있고, 무기계약직 전환 근로자라 하더라도 고용불안이 존재하고 있다. 학교회계직이 아닌 일부 직종에 대해서는 무기계약직 전환마저 여의치 않은 것으로 나타나고 있다. 이러한 문제의 근본적인 원인은 일반 정규직 교원과 같이 교육청의 직접고용이 아니라 개별 학교장이 이들을 고용하고 있으며, 학교통폐합이나 학생 수 감소로 인한 구조조정이 ‘경영상의 불가피한 이유’에 해당되어 정리해고 가능성이 상존하기 때문이다.³⁾

2. 중앙행정기관의 성별 편향성⁴⁾

중앙행정기관의 비정규직 근로자의 상당수는 여성이다. 중앙행정기관에 고용되어 있는 기간제 및 단시간 근로자의 경우 총 근로자의 수는 14,840명이며, 남성근로자에 비해 여성근로자가 많음을 알 수 있다. 또한 무기계약직은 기간제 근로자 규모보다 적은 6,522명으로 여성근로자가 남성근로자보다 더 많다는 것은 기간제와 다르지 않다. 더불어 기간제, 무기계약직 중 여성근로자의 비중이 80%가 넘는 직종은 사무보조원, 청소원, 환경미화원, 조리(보조)원, 영양사, 사서, 기록물정리요원, 전화상담원, 돌봄 등 사회서비스, 통계조사원 등으로 비슷한 양상을 보인다.

3) 학교 비정규직 근로자의 근로조건 실태를 밝히고 처우개선방안을 제시한 한국노동사회연구소(2011)와 강승복(2012)의 연구를 참조하길 바란다.

4) 한국노동연구원이 행정안전부의 의뢰로 수행한 「중앙행정기관 무기계약 및 기간제 근로자 인력관리 개선방안」에 관한 연구의 조사를 활용한다. 총 497개 기관 가운데 308개 기관이 설문에 응했다.

전체적으로 기간제 근로자인 경우 여성 비중은 55.2%였으며, 무기계약직 근로자인 경우 67.6%였다. 기간제보다는 무기계약직에서 여성근로자 비중이 높다는 사실이 여성 고용에 미치는 양가적이라 할 수 있을 것이다. 일단 고용안정이 더 높은 무기계약직에서 여성 비중이 더 높다는 사실은 긍정적이라 할 수 있으나, 무기계약직이 일반 정규직과 처우에서 동등하지 않다는 사실을 감안하면 무기계약직이라는 고용 형태가 여성을 중심으로 보편화되어 가고 있는 점이 그리 긍정적이라고 볼 수는 없다.

〈표 9〉 기간제 근로자, 무기계약직의 성별 빈도 및 비중

(단위: 명, %)

기간제 근로자			무기계약직		
전 체	남성	여성	전 체	남성	여성
14,840	6,648 (44.79)	8,192 (55.21)	6,522	2,115 (32.42)	4,407 (67.58)

자료: 중앙행정기관 무기계약 및 기간제 근로자 인력관리 개선방안 실태조사(2012).

〈표 10〉에서는 기간제 및 단시간 근로자의 직종별 여성 비중을 통해 직종의 여성화 정도를 살펴보았다. 직종별로 살펴보면, 사무보조원 직종이 있는 기관 가운데 여성근로자의 비중이 100%인 기관은 88개로서 55.7%를 차지했다. 조리보조원, 영양사, 사서, 기록물

〈표 10〉 기간제 및 단시간 근로자, 무기계약직의 직종별 여성 비중에 따른 기관 분포

(단위: 명/n, %)

		남성집중	남성다수	여성다수	여성집중
기간제 및 단시간 근로자	사무(보조)원	13(8.23)	12(7.59)	45(28.48)	88(55.70)
	청소원(시설물 청소)	5(7.81)	5(7.81)	16(25.00)	38(59.38)
	조리(보조)원	1(1.37)	1(1.37)	4(5.48)	67(91.78)
	영양사	-	-	-	11(100.00)
	사서	-	1(8.33)	3(25.00)	8(66.67)
	돌봄 등 사회서비스	-	-	2(28.57)	5(71.43)
무기계약 직	사무(보조)원	2(1.28)	3(1.29)	34(21.79)	117(75.00)
	청소원(시설물 청소)	3(6.38)	3(6.38)	7(14.89)	34(72.34)
	조리(보조)원	-	-	5(5.88)	80(94.12)
	영양사	1(7.14)	1(7.14)	-	12(85.71)
	시험연구(보조)원	3(11.54)	3(11.54)	10(38.48)	10(38.48)
	전화상담원	-	-	1(7.14)	13(92.86)

주: 기간제 및 단시간 근로자를 고용한 기관의 여성근로자 비중을 남성집중(0%), 남성다수(1~49%), 여성다수(50~99%), 여성집중(100%)으로 범주화함.

자료: 중앙행정기관 무기계약 및 기간제 근로자 인력관리 개선방안 실태조사(2012).

정리요원, 전화상담원, 돌봄 등 사회서비스 등의 직종이 있는 기관들에서 여성근로자 비중이 100%로 이루어진 곳이 가장 많은 비중을 차지했다. 무기계약직이 있는 직종별로 기관별 여성 비중의 분포 또한 기간제와 마찬가지로 사무보조원, 청소원, 조리보조원, 영양사, 전화상담원, 안내원, 비서 등의 직종이 있는 기관의 70% 이상이 이들 직종에 100% 여성을 채용하고 있음을 알 수 있다.

현재 기간제 중 무기계약직 전환 대상으로 논의되고 있는 직종은 38.6% 정도로 조사되었다. 기간제 근로자의 업무 성격 및 무기계약직 전환과 관련하여 직종의 여성 집중 정도가 무기계약직 전환과 관련하여 다음과 같은 사실을 확인할 수 있었다. 첫째, 직종의 여성화 정도와 무기계약직 전환의 상관관계는 없었다. 즉 특정 직무의 특성을 기반으로 기간제 채용 관행이 형성되어 있었지 여성 비중이 높은 직종이라고 해서 공무원으로 채용할 수 있음에도 불구하고 기간제로 채용한 것은 아닌 듯 보인다. 둘째, 보편적으로 무기계약직화가 진행되고 있는 직종이지만 여성 비중이 높은 기관에서는 무기계약직화가 더디게 진행되고 있음을 추측해 볼 수 있다. 현재 기간제의 무기계약직 전환에서 직종의 여성화 정도가 사업장 내에서의 무기계약직 전환의 공론화와 의사결정에 영향을 미치고 있는 것은 아닌지 의심해 볼 수 있는 지점이다.

가. 채용과정에서의 성별 영향

정부의 공공부문 비정규직 대책 실시 이후 기간제 근로자의 선발과정에서의 변화에 대해, 매우 큰 변화가 있었다(7.14%), 어느 정도 변화가 있었다(37.86%), 그저 그렇다(14.29%)라고 응답했다. 변화내용을 살펴보면 업무능력 검증이 강화되었다는 편이라는 응답이 46% 정도, 조직적응능력에 대한 검증이 강화된 편이라는 응답이 41% 정도 차지하였다. 특히 ‘같은 능력이라면 여성보다는 남성을 선호하게 되었다’는 설문에는 ‘그렇지 않다’는 응답이 71.4%를 차지했다. 이를 통해 직종이 특정 성별을 기반으로 고착화 되어 있어 기간제가 고용안정 가능성이 있는 무기계약직이라는 근로형태로 바뀌었다고 해도 여성보다 남성을 선호하지는 않는다는 것을 알 수 있다.

기관의 여성근로자의 비중에 따라 변화에 차이가 존재하는지 살펴본 결과, 채용규모의 축소, 조직적응능력 검증 강화 등의 항목에서 여성의 비중이 높은 기관일수록 선발과정에서 변화를 겪은 정도가 높았다. 그러나 통계적으로 유의한 수준에서 집단 간 차이는 아니었다.

〈표 11〉 기관의 여성근로자 비중에 따른 정부의 공공부문 비정규직 대책실시 이후 기간제 근로자 선발 과정의 변화내용에 동의하는 정도

	남성집중	남성다수	여성다수	여성집중
채용규모가 줄었다	2.25	2.66	2.94	2.54
업무능력 검증이 강화되었다	3.62	3.66	3.75	3.59
조직적응능력(친화력, 인성 등)에 대한 검증이 강화되었다	3.50	3.60	3.63	3.71
연고채용이 줄고 채용절차가 체계화되었다	4.25	3.88	3.82	3.72
같은 능력이라면 여성보다 남성을 선호하게 되었다	1.87	2.00	1.82	1.71

주: 기간제 및 단시간 근로자를 고용한 기관의 여성근로자 비중을 남성집중(0%), 남성다수(1~49%), 여성다수(50~99%), 여성집중(100%)으로 범주화함.
 5점 척도를 평균년 점수임(1. 전혀 그렇지 않다, 2. 그렇지 않은 편, 3. 그저 그렇다, 4. 그런 편, 5. 매우 그렇다).
 자료: 중앙행정기관 무기계약 및 기간제 근로자 인력관리 개선방안 실태조사(2012).

나. 인력관리 측면에서의 성별 영향

무기계약직 및 기간제 근로자의 인력관리 측면에서의 성별 영향을 보면, 근무평정은 기간제 근로자(50.32%)보다는 무기계약직(60.06%)에 대해서 비교적 많이 실시되고 있는 것으로 나타났다. 여성근로자 비중에 따른 집단과 근무평정 여부 빈도를 기간제 근로자와 무기계약직으로 구분하여 분석한 결과, 기간제 근로자의 경우 여성근로자의 비중이 50~99%인 기관에서 근무평정을 실시하는 기관은 97건(67.36%)으로 가장 많았고, 1~49%인 기관과 100%인 기관에서 근무평정을 실시하는 기관은 각각 26건(49.06%)과 29건(36.25%)이었다. 무기계약직의 경우도 기간제 근로자의 경우와 비슷한 양상을 보인다.

전반적으로 근무평정 결과를 활용하지 않지만, 징계 혹은 고용계약 해지 사유에 참작하는 경우에 활용하고 있다. 무기계약직 여성근로자 비중에 따른 두드러진 차이는 나타나지 않는다.

한편 무기계약직 근로자의 처우 가운데 가장 불합리하다고 지적되는 것이 호봉승급에 관련된 사항이다. 무기계약 근로자의 경력에 따른 호봉승급 제도를 시행한 기관은 28% 정도에 불과했다. 절반 이상의 기관이 경력에 따른 호봉제를 실시하지 않고 있는 것으로 나타났다. 여성근로자 비중의 정도에 따라 무기계약 근로자의 경력에 따른 호봉승급제도 실시에 통계적으로 유의한 차이가 나타났다. 즉 무기계약 근로자의 여성 비중이 50%를 넘는 기관은 그렇지 않은 기관에 비해 경력에 따른 호봉승급 제도를 실시할 가능성이 낮았다. 또한 여성 비중과 관계없이 무기계약직 근로자가 많은 기관에서 장기근속 수당을 지급하지 않고 있으며, 성과 인센티브 제도를 운영하고 있는 기관도 많지 않은 것으로 나타났다.

〈표 12〉 기관별 여성근로자 비중에 따른 무기계약 근로자의 경력에 따른 호봉승급 제도 실시 여부
(단위: 기관 수, %)

	남성집중	남성다수	여성다수	여성집중
그렇다 ¹⁾	5(41.67)	14(48.28)	34(38.64)	32(27.80) ²⁾
아니다	7(58.33)	13(44.83)	50(56.82)	76(66.09)
무응답	-	2(6.90)	4(4.55)	7(6.09)

주: 1) 전체 4개 집단 간의 차이는 5% 수준에서 통계적으로 유의함.
 2) 남성다수와 여성집중 집단 간의 차이는 5% 수준에서 통계적으로 유의함.
 자료: 중앙행정기관 무기계약 및 기간제 근로자 인력관리 개선방안 실태조사(2012).

IV. 맺음말

2006년 공공부문 비정규직 대책이 수립된 이후 기존의 기간제 근로자가 무기계약직으로 전환되는 기회를 갖게 됨으로써 고용안정의 기회는 향상된 것으로 보인다. 그러나 이러한 비정규직 대책은 여러 가지 점에서 공공부문 비정규직에 대한 근본적 대책이 되지 못하고 있다. 첫째, 기간제 채용사유를 제한하는 데는 적극 개입하지 않았기 때문에 기간제로 채용한 후 무기계약직으로 전환하는 관행이 변하지 않고 있다. 둘째, 무기계약직은 정규직과 비슷한 수준의 고용안정을 갖게 되었지만, 임금체계, 인력관리 등에서 정규직과 동등한 대우를 받고 있지 못해 진정한 의미의 정규직의 지위와 혜택을 보장받고 있지 못하다. 고용안정마저도 형식에 불과하여, 기관의 인력관리지침에 잠재적 고용불안 요인이 명문화되어 있는 경우도 있다. 다시 말해 공공부문에서 정규직 근로자와 비정규직 근로자의 근로조건과 복지 수준에 차이가 여전히 존재하고 있음을 확인하였다. 정규직과 동일 업무를 수행하면서도 복리후생에서 차이를 두는 차별적 관행도 여전히 상존하고 있어 무기계약직으로 전환이 되어 정규직으로 간주된다고 하더라도 기존의 정규직 근로자와 다른 대우를 받고 있는 것이다. 또한 정규직(무기계약직)으로 전환을 회피하기 위한 파견·용역의 외주화가 뚜렷이 나타나는 직종도 존재하는 것으로 확인되었다.

공공부문 비정규직 대책의 장기적 방향은 공공부문이 선도적으로 직접고용과 정규직 고용의 원칙을 세우고 단기적으로 모범 사례를 계속 만들어나가는 것이다. 공공기관에서 상시·지속업무 등을 중심으로 반드시 필요한 경우가 아니라면 기간제 근로자의 채용을 가급적 피하는 지침을 마련해야 한다. 그러기 위해서 소요인력에 대한 인건비를 안정적으로 확보할 수 있는 시스템이 마련될 수 있도록 해야 한다. 단기적으로 기간제 및 무기계약직의 사용이 불가피한 현재의 조건에서 무기계약직의 고용불안을 실질적으로 해소

하고 정규직과 동일한 근로조건을 마련할 수 있는 제도적 장치가 필요하다.

공공부문 비정규직 대책이 어떠한 성별 편향성과 성별 효과를 갖고 있는지를 평가하기란 쉽지 않다. 한 직군에 속한 남성과 여성이 다른 정도로 무기계약직으로 전환되었는지, 전환된 이후 다른 처우를 받는지 여부를 평가할 수 있다면 무기계약직 전환 대책의 성별 영향을 파악하기가 용이할 것이다. 그러나 직군이 분리직군제를 기반으로 하고 있고 여성이 지배적인 직종이 많기 때문에 현실적으로 성차별 여부를 판단해 내기가 쉽지 않다. 직종이 다르더라도 남성집중직종과 여성집중직종이 기간제에서 무기계약직화되는 과정에서 임금체계와 복지 등에서 다른 처우를 받게 된다면 비정규직 대책이 성별로 다른 방식의 효과를 발생시키고 있다고 볼 수 있을 것이며, 향후 이에 대해 면밀한 추적과 연구가 필요하다. **[44]**

<참고문헌>

- 강승복(2012), 『초중등학교 비정규직의 실태와 개선방안』, 한국노동연구원.
 한국노동사회연구소(2011), 『학교 비정규직의 실태와 개선 방안』, 한국노동사회연구소.
 행정안전부(2012. 8), 『중앙행정기관 무기계약 및 기간제 근로자 현황보고』.