

세계화와 일본의 사회적 협의

- 지역수준의 고용문제를 중심으로: 아이치 현과 사이타마 현의 경우 -

임 상 훈

목 차

I. 서론	1
II. 세계화에 대한 일본 노사정 협력	5
1. 세계화와 국가 수준의 사회적 협의	5
2. 지역수준 사회적 협의의 건설	18
III. 아이치현 및 사이타마 현의 사회적 협의	25
1. 지역 경제환경	25
2. 지역 노사관계 당사자의 조직역량과 전략	28
3. 고용 문제와 사회적 협의	36
IV. 결론	46
부 록	48
참고문헌	54

I. 서론

본 연구는 노조, 사용자 및 정부라는 일본의 사회적 행위자들이 세계화¹⁾에 대응하여 어떻게 사회적 협의²⁾를 구축하였는가를 기술하고자 한다. 특히 이 글은 세계화가 진행되는 과정에서 거의 모든 나라가 겪고 있는 고용불안성의 문제를 해결하기 위해 일본 지역수준의 사회적 행위자들이 어떻게 협력하였는가를 검토한다. 지역의 노사정 사회주체들이 지역경제가 세계화에 편입되면서 발생한 고용의 문제에 대하여 왜 독자적 방식이나 기업수준의 노사협력으로 해결하지 않고 지역수준의 사회적 협의를 선택하였는지 그 이유도 모색하고자 한다.

일본 경제의 성장은 세계화와 더불어 진행되었다. 특히 1970년대 오일쇼크 이래 일본 경제의 세계 경제로의 통합은 가속화되었다. 1980년대에는 일본의 엔화 가치가 급등하였고 교역국 - 주로 미국으로 대표되는 세계 시장에서의 경쟁국 - 으로부터 자본 및 무역 자유화에 대한 요구가 증가하였다. 1990년대 초 버블 경제의 붕괴 이후 현재까지 10년이 넘는 기간 동안 일본은 무역 흑자를 지속하였음에도 불구하고 엔화 가치 상승과 장기 경기침체에 시달려 왔다.

경제발전과 세계화를 경험하면서 일본의 노사정 사회적 행위자들은 세계화 과정에서 발생한 도전을 극복하기 위해 사회적 협의를 계속해 왔다. 특히 고용불안의 문제는 노사정이 해결해야 할 주요한 도전 중 하나

1) 본 논고에서는 세계화를 세계 시장으로의 통합으로 정의한다.

2) 일본의 경우 서구에서 관례화된 사회적 협의(Social concertation) 대신 사회적 자문(Social Consultation)에 보다 가깝다. 사회적 협의회가 정부의 공공정책 결정과정에서 노사의 참여로 정의할 수 있는 반면, 사회적 자문은 정부의 정책수립시 노사로부터의 의견 수렴으로 정의할 수 있다. 일본의 경우 노사정간 만남은 정보의 공유, 공감대 형성에 초점을 두고 있기 때문에 사회적 자문의 성격이 강하다. 여기에서는 독자의 편의를 위해 두 개념을 동일하게 사회적 협의로 통일하기로 한다.

2 세계화와 일본의 사회적 협의

였다. 일본의 노사정은 여러 차례 경제적 어려움에 부딪힐 때마다 사회적 협의를 통해 걸림돌을 디딤돌로 바꾸어 왔다. 일본 노사정이 국가적 수준의 사회적 협의인 산업노동간담회(산노간 Sanrokon)를 통해 임금을 억제하고 고용안정을 도모하면서 두 번의 오일쇼크를 극복하고 국가경쟁력을 제고하였던 사실은 많은 문서에 잘 기록되어 있다.

일본 국가수준의 산업노동간담회(산노간) 중심의 사회적 협의는 1980년대 이후 세계화가 가져온 새로운 도전에 직면하여 변화를 겪지 않으면 안되었다. 1980년대와 1990년대에는 엔화 가치의 급등으로 해외투자의 유출이 심화되었고 산업은 공동화되었으며, 실업률은 서서히 증가되었다. 임금억제를 중심으로 전개된 사회적 협의는 그 유용성을 잃어가기 시작하였으며 산노간의 기능도 약화되었다. 산노간은 점차 주목을 잃어가다가 결국 1990년대 후반 이후 모임이 정지되기에 이르렀다. 기존의 사회적 협의와는 다른 모습이 개발되어야 하였던 것이다.

일본의 노사정은 유럽의 노사정이 걸었던 길과는 다른 방식을 채택하였다. 유럽의 노사정은 1980년대 세계화나 신자유주의의 득세 속에서 보수 정부의 탈규제화와 분권화로 인해 사회적 협의의 침체를 경험하였지만 1980년대 말 이후 그리고 1990년대 이후 사회적 협의를 부활시켰다. 일본의 노사정은 국가적 수준의 사회적 협의의 주요 기구인 산노간을 강화하고 부활시키기보다는 사회적 협의를 다양화하는 방식을 채택하였다.

일본의 전국적 행위자들은 산노간 밖에서 국가수준의 사회적 협의를 진행하였다. 고용불안의 심화는 일본의 노사정이 사회적 협의를 포기하도록 하지 않았다. 이들 사회 주체들은 형식화되어 있던 산노간을 대신하여 문제해결 중심의 비상설적 사회적 협의를 출범시켰다. 1990년대 말과 2000년대 초기의 실업문제에 대한 삼자간 합의는 그 성과로 기록되고 있다. 그러나 이러한 성과에도 불구하고 비상설과 비제도화의 사회적 협의는 합의이행의 어려움을 낳고 있다. 고용불안정의 문제를 해결하기 위해서는 국가 수준의 사회적 협의회가 아닌 그 무엇인가가 지속적으로 요구되고 있는 것이다.

지역수준의 사회적 협의회가 1980년대 중반 이후 건설되어 일본의 사회

I. 서론 3

적 협의를 다양화할 뿐만 아니라 고용불안정성의 문제를 해결하기 위한 대안을 모색하고 구체적 조치들을 실현하고 있다. 특히 우리나라의 광역자치단체 단위인 일본의 현(縣)에서 사회적 협의회가 활성화되고 있다.

세계화는 개별 현에 각기 다른 모습으로 고용불안정성의 문제를 야기하였고 노사정의 사회적 협의회에 독특한 영향을 미쳤다. 이는 각 현마다 독특한 경제구조 및 노동시장을 갖추고 있기 때문이다. 각 현의 노사정은 세계화가 초래한 여러 가지 도전을 극복하기 위해 사회적 협의회를 진행하였다. 특히 지역경제가 세계 시장으로 통합되면서 초래된 고용문제의 해결을 위해 지역의 노사정 사회주체들은 광범위한 부문에서 공동의 노력을 기울였다. 이미 OECD는 지역의 경제적 어려움을 극복하고 실업문제를 해결하는 정책을 개발하고 시행하는데 있어서 지역파트너십이 가장 창의적이고 효과적이라는 사실을 강조해 왔다(OECD 1998). 노사정은 지역파트너십의 주요한 주체이며 이들 사이의 사회적 협의회는 지역파트너십을 대표한다.

일본의 지역 노사정이 사회적 협의회를 건설하여 왔음에도 불구하고 이를 구체적으로 기술한 문서는 찾아보기가 쉽지 않다. 위에서 언급한 OECD 연구에서도 일본은 지역수준의 노사정 파트너십이 거의 존재하지 않는 것으로 기록되어 있을 뿐이다. 일본의 중앙 노사관계 전문가에서도 지역파트너십이나 지역수준의 노사정간 사회적 협의회는 주요하게 다루어지지 않고 있다. 그러나 세계기구나 국가기구의 무관심 속에서도 일본의 지역 노사정 사회적 주체는 사회적 협의회를 지속적으로 진행하고 발전시켜 왔다. 지역수준의 사회적 협의회는 일본의 사회적 협의회를 다양화하고 풍부하게 할 뿐만 아니라 구체적인 합의를 만들고 이행하여 산노간의 대안으로 발전하고 있는 것이다.

본 연구는 서론과 본론 이외에 두 개의 장으로 구성되어 있다. 다음 장은 일본의 사회주체들이 세계화에 대응하여 어떻게 사회적 협의회를 건설하였는지 자세히 살펴보기로 한다. 역사적 관점에서 국가수준의 사회적 협의회가 진행되고 지역수준의 사회적 협의회가 어떻게 건설되었는지를 기술한다. 그리고 그 다음 장은 본 연구의 핵심부분으로서 아이치현과 사이타마현의 사회적 협의회를 비교·검토한다. 여기서는 두 현의 삼자간

4 세계화와 일본의 사회적 협의

협력 활동에 초점을 맞추어 이들 현에서 추진되고 있는 사회적 협의의 유사점과 차이점을 보여준다. 유사점을 통해 지역수준의 사회적 협의에 적용될 수 있는 일반적 원리를 찾아보고 차이점을 통해서 지역 사회주체들의 창조성의 중요성을 강조하며 지역주체와 지역환경, 제도간 상호작용의 개방성을 지적하고자 한다. 결론 부분은 연구결과를 정리하면서 세계화와 고용불안정성에 대응하여 노사정 모두에게 요청되는 지역 수준의 사회적 협의에 대한 필요성을 다시 한번 강조한다.

II. 세계화에 대한 일본 노사정 협력

1. 세계화와 국가 수준의 사회적 협의

일본은 1960년대 이래 무역 자유화에 착수하면서 세계 경제로의 통합을 본격화하였다. 상품의 자유화 비율은 1960년 40%에서 1963년 92%로 급등하였다³⁾(Kosai, 1981: 146~147). 이러한 통합은 일본의 국제기구 가입과 동시에 병행되었다. 일본은 1955년에 관세 및 무역에 관한 일반협정(General Agreement on Tariffs and Trade: GATT) 그리고 1964년 경제협력개발기구(Organization for Economic Cooperation and Development: OECD)에 가입하면서 무역 자유화를 진행하였다. 이러한 진행은 일본 경제가 세계 경제에 보다 편입될 수 있는 근거가 되었다.

일본은 또한 1967년 정부의 자본거래 자유화 계획을 계기로 1960년대 후반 자본시장도 개방하기 시작하였다. 정부의 자본거래 자유화로 인해 일본 기업들은 국내시장에서의 생존을 위해 내부 경쟁자뿐만 아니라 외부 경쟁자를 의식하여 경쟁력을 제고시켜야 한다는 당위성에 직면하게 되었다. 즉, 자본시장의 개방으로 외국 기업들이 일본 시장에서 일본 기업들과 경쟁할 수 있게 되었기 때문이다.

그러나 이와 같은 일련의 무역과 자본시장의 자유화는 1970년대 초 첫번째 오일쇼크까지 일본의 사회적 행위자들에게 큰 위협이 되지 않았다. 오히려 1960년대는 일본의 고도성장과 저실업이 유지되었던 시기였다. 1960년대 전반기의 평균 실질경제성장률(Real GDP Growth)은 12%

3) 이처럼 빠른 속도로 무역 자유화가 진행되었지만 일본은 전략적으로 집적회로 및 컴퓨터와 같은 몇몇 품목은 1970년대 중반까지 시장 개방을 늦추고 소고기와 쌀은 1990년대 말에야 수입을 허용하였다. 이와 같은 시장 개방 지연은 미국과 일본간의 무역 갈등을 심화시켰고 1980년대와 1990년대 인화의 가치 상승을 더욱 가속화하기도 하였다(Koshiro, 2000).

6 세계화와 일본의 사회적 협의

를 기록하였고 이러한 고도성장은 후반기에도 계속되어 연평균의 10.8%의 성장률을 보였다. 실업률의 경우도 1.1%에서 1.3%의 매우 낮은 수치를 기록하였다. 무역의 경우도 1960년대 초반 자율화가 급속히 진행되었음에도 불구하고 무역적자의 폭이 점차 줄어들어 1965년 전후 최초로 무역흑자를 기록하면서 후반기 5년간 누계로 298백만달러의 흑자를 실현하였다⁴⁾.

1960년대에 급속한 경제성장이 지속되면서 일본 기업과 노조는 계속해서 임금을 인상할 수 있었다. 노사는 1960년대 초에는 임금인상률을 10%로, 1960년대 후반에는 20%로 하는데 합의하여 고율의 임금인상을 지속하였다. 정부 역시 '소득배가정책'을 채택함으로써 이와 같은 임금상승을 부추겼다(Koshiro, 2000).

더욱이 고정 환율제로 인해 고율의 임금인상 현상은 더욱 가속화되었는데, 이는 1960년대 후반의 무역 흑자로 인해 통화 공급량이 급속히 증가하였기 때문이다. 결국 1960년대 후반의 갑작스러운 임금인상은 일본 경제의 세계 경제로의 편입과 일본 노사정간의 전략적 제휴가 상호 작용하면서 발생한 것이었지만 인플레이션의 위험성을 수반하였다.

인플레이션의 위험성을 조절하기 위해 일본의 사회적 행위자들은 타 선진국이 취하였던 소득정책 대신 자신들의 독특한 전략을 개발하였다. 우선 정부는 다른 선진국 정부가 하였던 바와는 달리 거시경제정책을 결정할 권리를 노조나 사용자와 같은 다른 사회적 행위자에게 넘기지 않았다. 대신 노조와 사용자 및 학계를 포함한 사회적 행위자들과 정부 사이의 상호 이해를 강화하는 방식을 추진하였다⁵⁾. 일본 정부는 동시에 노사 등 사회적 행위자들에게 생산성 제고를 요구했다. 사용자와 노조 역시 생산성에 기초한 임금결정의 원칙에 따를 것을 선택했다(Imamura,

4) 이 장에서의 경제성장률, 무역흑자, 시장개방성(무역의존도), 실업률 통계는 일본중앙은행의 Comparative Statistics(연간)를 참조하였다.

5) 이러한 방식은 정부 내 몇몇 부처 - 특히 경제기획청(Economic Planning Agency: EPA) - 가 고려하였던 선진국 소득정책의 방식과는 다른 것이었다. 경제기획청은 계속되는 임금인상이 인플레이션을 초래하고 국가경쟁력을 저하시킬 가능성이 클 것을 우려하여 이러한 정책의 필요성과 실행가능성을 검토하였다(Koshiro, 2000).

II. 세계화에 대한 일본 노사정 협력 7

1992). 이들 노사 사회적 행위자들은 소득정책과 동일한 개념의 생산성 원칙을 따르긴 하였지만 정부 간섭을 최소화하고 노사자치주의를 유지하는 기존의 기업별 교섭구조를 고수하였다.

일본 경제가 세계 경제로 더욱 통합되면서 일본의 무역구조는 변하기 시작했고 일본의 사회적 행위자들은 이러한 변화에 적응해야만 했다. 1970년대가 가까워지면서 금속산업이 전통산업들보다 수출을 더 많이 하게 되었다. 1969년 철강산업이 섬유산업을 제치고 수출 1위를 기록하였다. 미국과 유럽공동체(European Community: EC⁶⁾)는 증가하는 일본의 수출에 규제를 가하였다. 이러한 규제 때문에 일본의 사회적 행위자들은 새로운 방법을 찾아야만 하였고 정부가 1969년 민간업의 해외투자를 허용하자 일본 기업들은 무역 마찰을 피하기 위해 해외투자를 증가시키기 시작하였다.

1970년대 들어 일본의 노사정 사회적 행위자들은 외부 환경 및 내부 정부실책으로 인해 발생한 경제위기를 극복하기 위해 사회적 협의를 본격화하기에 이르렀다. 세계 경제환경이 근본적으로 변화하기 시작하였는데 이는 미국의 달러 강세 정책과 달러의 금태환성의 포기로 대변되었다. 일약 Brettonwoods체제의 붕괴가 1970년대 진행되었다. 이로 인해 세계 금융체제는 변화가 불가피하였고 선진국들은 변동환율 체제를 채택해야 했다. 이는 각국 정부의 거시경제 정책상의 독자성을 약화시키는 결과를 낳았다. 일본도 변동환율 체제를 채택해야만 했다.

도쿄 환율시장은 1973년에 변동환율 체제를 도입하였고 일본은 불안정한 세계 환율시장 체제하에 놓이게 되었다. 이로 인해 일본 경제의 외부 충격에 대한 민감도가 증가하였다. 당시 다나카 정부의 대규모 건설 프로젝트로 인해 부동산 투기 및 일용품 가격이 급등하자 일본 경제는 더욱 불안해졌다.

수입 오일에 대한 의존도가 높은 일본은 유가가 급등하자 결국 경제 위기를 맞게 되었다. 1974년 초반, 소비자 물가는 20% 이상 뛰어올랐고, 주요 민간업의 평균임금은 30% 넘게 상승하였다. 1960년대 말 이후로

6) EU 전신으로 1989년 마스트리히트 협약에 의거 유럽통화의 도입과 유럽연합 진입을 위한 전제조건에 합의한 이후 EU라는 명칭이 본격화되었다.

8 세계화와 일본의 사회적 협의

확대되어온 무역흑자는 무역적자로 반전되었다. 1971~72년 각각 43억 달러, 51억달러의 무역흑자는 1973~75년에는 14억달러, 66억달러, 21억달러의 무역적자로 바뀌었다. 그렇지만 이와 같은 경제 위기는 그 자체가 대재앙은 아니었다. Koshiro에 따르면 일본의 위기의식은 노사정으로 하여금 재난을 축복으로 바꾸는 데 큰 도움을 주었다⁷⁾.

경제위기에도 불구하고 정부는 공식적인 소득정책을 도입하지 않았다. 1974년 6월 임금동결을 위해 경제기획청은 위원회를 설립하였고 이 위원회는 계속해서 소득정책의 도입을 검토하였다. 그렇지만 정부는 소득정책을 취하지 않았고 대신 노동성⁸⁾이 제안하였던 사회적 협의를 채택하였다. 노동성은 노조, 사용자, 학계 지도자들과 정부가 경제와 정책에 관한 정보를 공유하고 상호 이해를 증진하는 모임이었던 기존의 산노간을 위기 극복에 활용할 것을 제안하였다. 노동운동의 지도자들 - 특히 IMF-JC - 역시 국가경제의 안정에 맞추어 임금을 인상한다는 원칙을 세우기는 하였지만 공식적인 소득정책을 제도화할 것을 주장하지 않았다. 정부는 산노간이 비상설의 비제도화된 모임으로서 사회적 협의를 원활하게 하기 위해 부족한 부분이 많았기 때문에 보완책을 강구하였다. 정부는 보완을 위해 기존에 산노간을 주관한 노동성 장관의 참여에 그치지 않고 경제와 사회관련 부처 장관과 총리로 하여금 회의에 참가하도록 하여 정부와 노사 지도자 등 사회적 행위자간 사회적 협의를 진행하도록 하였다. 산노간 회의에서 참가자들은 비록 서면합의라 하여도 합의에 공식적인 성격을 부여하지 않았다. 그렇기 때문에 합의를 실행하겠다는 공식적 약속이나 이에 대한 평가 등도 필요하지 않았다. 노사 지도자는 일본 노조 중앙조직이나 사용자단체의 공식적인 대표임을 부인하고 개인자격으로 참여함을 강조하면서 산노간의 비공식성⁹⁾을 지원

7) 1970년대 초반의 첫번째 오일 위기는 에너지 절약과 마이크로 전자공학의 개발을 촉진함으로써, 또한 노조가 임금동결을 수용함으로써 일본의 국제경쟁력을 강화하는 계기가 되었다. 일본은 또한 1970년대 후반의 두번째 오일 쇼크때 첫번째 오일 위기에서 얻은 교훈을 적용함으로써 타선진국보다 더 나은 경제성장을 유지할 수 있었다(Koshiro, 2000).

8) 노동성(The Ministry of Labour: MOL)은 2000년 보건후생성과 합병하여 후생노동성(The Ministry of Health, Labour and Welfare(MHLW))으로 전환되었다.

하였다.

일본의 노사정 사회적 행위자들은 사회적 협의를 정례화하였고 이를 통해 상호 협력을 증진하면서 사회적 영향력을 확대하였다. 사회적 협의는 춘투시기에 맞춰 전개되었고 임금인상과 관련한 사회적 행위자들 사이의 서로 다른 입장들을 조정하였다. 사회적 협의를 통해 참여자들은 춘투 이전에 국가경제 상황에 대한 상황을 공유하고 임금억제가 필요하다라는 공감대를 형성할 수 있었다.

이와 같은 상호 이해는 춘투에서도 존중되었고 따라서 임금억제가 성공적으로 이루어졌다. 1975년 주요 민간기업의 평균임금 인상률은 1974년 30%에서 13%로 하락했다. 1976년 이후에는 10%대의 임금인상이 거의 이루어지지 않았다. 이는 생산성 증가율, 소비자물가율 및 경제성장률과도 부합하는 수치였다.

1970년대 말의 두번째 오일쇼크기간 동안에도 산노간은 사회적 협의를 정례화한 비공식적 모임으로 노사정이 경제위기를 극복하는데 도움을 주었다. 노조, 사용자 및 정부 지도자들은 한 달에 한 번씩 모임을 갖고 경제상황 및 임금억제에 대해 상호 이해를 증진하였다. 한편 산노간의 합의문이 참여자들간의 서면 합의문이었음에도 불구하고 정부는 이를 의회에 보고함으로써 산노간의 지위를 향상시키고자 하였다(Mori et al., 1981). 이같은 일본의 사회적 협의는 국내뿐만 아니라 해외에서도 크게 인정받기도 하였다(Soskice, 1989).

일본의 노사정이 산노간을 통해 경제위기를 극복하여 왔음에도 불구하고 고용안정성은 약화되기 시작하였다. 정부의 긴축재정 정책과 맞물려 오일쇼크는 1974년 일본의 산업 생산량을 크게 감소시켰다. 노동성에 따르면, 제조업 부문 기업의 3분의 2 이상이 구조조정을 단행하였고

9) 이러한 비공식성은 산노간의 이중성을 이해하는데 도움을 준다. 한편으로 산노간은 비공식성으로 인해 보다 유연할 수 있다. 그러나 다른 한편으로 사회적 협의의 실효성을 약화시킨다. 즉, 사회적 협의를 통해 합의에 도달하여도 이는 선언적 의미에 불과할 뿐이다. 선언적 협의를 실제 이행으로 연결되기 위해서는 노사의 높은 중앙집중성과 조직력, 노조에 우호적인 좌파정당, 사회적 관습과 사회적 협의의 역사 등 여러 조건들이 필요하게 된다. 산노간의 고의적 비공식성은 참여한 노사 지도자가 결원할 경우 노사단체의 장이 그 자리를 승계하도록 하는데서도 잘 나타난다.

10 세계화와 일본의 사회적 협의

이로 인해 정규직 근로자수가 경제위기 3년간 크게 감소하였다(1998, 백서).

잉여근로자의 해고를 금지하는 법원의 규정 때문에 사용자들은 종종 시간외 근무 감소나 신규채용 중단과 같은 대안을 사용하였다. 이와 같은 대안을 통해 미국의 경우와 같은 급속한 실업자 증가를 막을 수 있었다. 그럼에도 불구하고 1970년대 두 번의 경제위기를 겪으면서 실업률은 1973년 1.3%에서 1980년 2.0%로 거의 두 배로 증가하였고 높아진 실업률은 경기회복에도 불구하고 지속되었다. 한편 사용자들은 정규직 근로자들을 유지하는 데 높은 비용이 든다는 점을 인식해 업무를 하도급에 주기 시작하여 고용의 불안정성이 증가하였다(Takanashi, 1989).

고용안정의 상황이 악화되면서 노사정간 사회적 협의의 어려움은 증가하였다. 노조들은 청년 근로자, 계절적 근로자 및 여성 근로자와 같은 근로 빈곤층의 실업수당을 감소시키는 실업보험 개정에 합의하지 않았다. 오일 위기 이후 추가로 삼자간의 논의가 이루어지지 않은 채, 1974년 말에 실업보험 체계가 수립되었을 뿐이었다. 이와 같은 개정 과정은 앞으로 일본의 사회적 행위자들이 세계화가 진전되면서 대두될 실업문제를 해결하는 데 있어서 봉착할 어려움을 예고하는 것이었다.

두 번의 오일쇼크를 성공적으로 극복하기는 하였지만, 일본은 세계화로 인해 발생한 도전을 피할 수는 없었다. 일본 경제는 1970년대 후반의 연평균 성장률 4.4%를 포함하여 1970년대 동안 평균 5.8%의 경제성장을 이루었다. 두 번의 경제위기를 거치면서 품질 및 생산성 제고를 통해 국제경쟁력을 높인 일본의 제조업, 특히 금속산업은 경제성장을 주도하였다. 1차 오일쇼크인 1973~75년 기간과 2차 오일쇼크인 1979년을 제외하면 모든 기간 동안 무역흑자를 기록하였다. 1970년대 동안 기록한 누적된 무역흑자는 220억달러에 달해 1960년대 동안 누적된 50억달러의 무역적자는 손쉽게 해소하였다. 이러한 무역흑자와 더불어 엔화 가치는 상승하였는데 1969년의 1달러당 358엔이었던 환율은 1978년 210엔으로 거의 40%나 하락하였다.

그러나 이와 같은 해외시장에서의 경쟁력 제고와 지속적인 무역흑자는 무역 갈등을 증가시켰다. 특히 미국과의 무역 마찰은 점차 악화되었

다. 일본 기업들은 증가하는 무역 마찰을 피할 수 있는 방법을 찾아야만 했다.

일본 기업들은 해외 직접투자를 늘렸고 생산시설을 해외로 이전하였다. 이와 같은 해외투자의 증가는 엔화 가치 상승 덕택에 촉진될 수 있었다. 일본 정부 또한 자본 이동을 자유화시킴으로써 이와 같은 상황을 더욱 가속화시켰다. 예를 들어, 정부는 1980년에 외환거래 자유화를 단행하였다. 해외 직접투자 규모는 이후 1973년 35억달러에서 1980년 365억달러로 10배가 증가하였다.

이와 같은 1970년대 해외투자의 급격한 상승은 일본 경제가 더욱 더 세계 경제로 통합되었고 외부 요건의 영향을 더 많이 받게 되었음을 시사한다. 해외투자과 더불어 무역에서도 일본 경제의 세계 경제로의 통합정도가 강화되었음을 알 수 있다. 1970년대가 지나면서 일본 경제의 개방성(무역의존도)은 크게 증가하여 1970년 19%에서 1980년 26%로 증가하였다. 1970년대 5.8%의 연평균 경제성장률과 40%의 엔화 가치의 상승을 고려하면 1970년대 개방성의 증가는 일본 경제의 세계 경제로의 편입이 가속화되었고 국내 경제에 대해 해외부문의 영향력이 강화되었음을 알 수 있다¹⁰⁾.

일본 경제의 세계 경제로의 지속적인 통합은 고용불안정을 높였다. 1970년대 수출을 주도한 금속산업도 예외가 아니어서 전기연합은 1973년에서 1978년 사이 해외 직접투자로 동 업종의 해외고용은 87,000명에서 181,000명으로 증가한 반면, 국내고용은 140만명에서 120만명으로 줄어들었다고 주장했다(Denki Roren, 1979). 엔화 가치의 상승과 함께 지속적인 해외 직접투자의 증가¹¹⁾로 인해 일본의 제조업 고용은 공동화

10) 1981~1983년까지 일본 경제를 주춤하게 만들었던 것은 국내 요인이 아니라 세계적인 경기침체 때문이었다. 1985년 플라자합의(Plaza Accords) 이후 엔화 가치의 급등으로 1986년 단기 침체가 발생했다. 또한 뉴욕 증시의 폭락으로 1987년 10월 일본 증시가 단기 하락하였다(Koshiro, 2000).

11) 일본에서 GDP 대비 해외로부터 유입된 투자액은 매우 적은 것으로 나타나 있다(Standard & Poors, 2003. 4. 24). S&P 분석가인 나오코 니미토에 따르면, 일본의 경제구조는 해외자본에의 의존을 피하도록 만들어져 있다. 나오코 니미토는 일본 시장은 잠재 투자자들에게 있어서 걸림돌이 매우 많은 곳이기 때문에 해외로부터 유입된 투자가 미국이나 영국 수준에 이르려면

12 세계화와 일본의 사회적 협의

현상을 겪게 되었다.

1970년대 말의 2차 오일쇼크를 지나 1980년대 들어 경기가 회복되기는 하였으나 고용불안의 악화를 해결하지는 못했다. 1980년대 연평균 4.2%의 경제성장을 기록하면서 일본의 명목 GDP는 거의 두 배로 증가하였다. 1981년 이후 매년 무역 흑자를 기록하여 누적 흑자 4,562억달러를 이루었다. 이와 같은 거대한 무역 흑자로 일본의 엔화 가치는 1980년 1달러당 227엔에서 1989년 138엔으로 크게 상승하였다. 1990년 일본은 세계 최대의 채권국이 되기에 이르렀다. 이러한 1980년대의 경제성장은 1980년대 말 버블 경제를 초래하였다. 그러나 1980년대 동안 실업률은 서서히 증가하여 1980년 2.0%에서 1989년 2.3%로 높아졌다.

실업률의 낮은 증가율과 버블경제에 즈음한 실업률의 일시적 하락은 일본의 노사정으로서 하여금 1980년대 나타난 경제성장이 계속될 것이라는 착각에 빠지게 하였다. 특히 1980년대 말의 노동력 부족 현상은 노사정으로서 하여금 버블경제 붕괴에 대처하기 어렵게 하였다. 1980년대 동안 정부뿐 아니라 노조와 사용자 모두 기존 기업별 노사자치주의와 평생고용체제에 안주하도록 하였다¹²⁾.

1980년대가 지나면서 나타난 일시적인 고용불안정의 완화와 버블경제의 시작은 향후 더 심각한 고용불안을 예고하는 것이었다. 무역 흑자와는 정반대로 1980년대 해외투자는 주로 달러화의 약세 때문에 큰 손실을 입었다. 한 연구 결과에 따르면, 자산 가치로 35조엔이 해외투자로 낭비되었다(Koo, 1994). 경제는 성장하였지만, 실업률은 결코 오일쇼크 이전으로 돌아오지 않고 오히려 꾸준히 증가하였다. 한 연구위원회(Kokusai Kyocho no Tame no Keizei Kozo Kenkyukai)는 1987년 경고문을 통해 세계적인 도전을 해결하고 일본 기업들의 적응을 돕기 위해

매우 오랜시간이 걸릴 것으로 예상된다. 이러한 낮은 수준의 해외투자 유입은 높은 수준의 해외투자 유출을 상쇄하지 못해 자본자유화가 일본의 고용에 불리한 영향을 가져온다고 할 수 있다.

- 12) 일본의 중소기업은 1980년대 저실업률과 1980년대 말의 노동력 부족현상으로 사회적 비용을 가장 많이 부담해야 했다(Koshiro 2000). 한편 노동력 부족에 대한 처방은 지연되어 일본의 노사정은 1990년대 들어서야 겨우 외국 근로자들의 유입을 허용하였고 1980년대 초에 합의한 주5일 40시간 근무제 역시 1989년부터 1997년까지 3단계로 실시하기로 하였다.

II. 세계화에 대한 일본 노사정 협력 13

근무시간을 줄이도록 제안하기에 이르렀다. 실업률의 지속적인 상승은 1980년대에 일본 기업들이 고용조정시 해고나 감원 대신 시간외 근무 단축 등의 대안을 고수하였음에도 나타났기 때문에 고용불안정을 해소하기 위해 새로운 접근이 개발되어야 할 필요성이 제기되었다(노동성, 1998).

일본 경제가 세계화의 진전으로 기존의 방식으로 해결하기 어려운 문제들이 발생함에 따라 기존의 정례화된 사회적 협의(산노간)은 그 유용성을 잃기 시작했다. 고용안정이 문제가 되자 산노간의 주요 주제였던 임금억제는 우선순위에서 멀어졌다. 이는 평생직장, 연공식 임금제도 및 기업 노조주의라는 세 기둥으로 이루어진 일본의 노사관계 체제가 지속될 수 있는지에 대해 의문을 던졌다. 일본 경제의 세계 경제로의 통합과정에서 일본 노사정은 마침내 그동안 세계가 경탄하였던 지속적인 경제성장과 이를 가능하게 한 노사관계 체제가 도리어 걸림돌로 작동하는 것을 지켜보고만 있게 되었다. Koshiro에 따르면, 버블경제는 4가지 주요 원인으로 붕괴되었다(2000). 우선, 일본 은행들은 해외 차입금과 투기성 투자에 지나치게 의존한 나머지 국제결제은행(Bank for International Settlement: BIS)의 8% 비율과 같은 엄격한 국제적 기준을 견뎌내는 것이 무척 어려웠다. 둘째, 일본 금융기관의 유동성이 부족한데다 독일중앙은행(Bundesbank)이 긴축통화정책을 채택하고 이자율을 인상함에 따라 일본 금융기관이 보유한 막대한 양의 외환이 독일로 흘러 일본 금융기관의 유동성이 고갈되었다. 셋째, 세계 주식시장의 하락 및 일본 중앙은행의 할인율 인상으로 일본 주식시장이 폭락하였다. 넷째, 일본 정부는 일본 금융부문의 와해를 저지하기 위한 조치를 취하지 않았고 금융 붕괴가 일본 경제를 장기 불황으로 이끌 수 있다는 가능성을 인식하지 않았다. 이러한 4가지 주요 원인은 짧게는 1980년대 길게는 1970년대 이후 진행된 세계화와 경제성장에서 내재화된 것이었다.

1990년대 초 버블경제가 붕괴한 이후 일본 경제는 간헐적인 호전이 있기는 하였지만 장기 침체에 접어들었다. 1990년대의 평균 경제성장률은 1.7%로 1960년대, 1970년대, 1980년대의 11.4%, 5.8%, 4.2%에 비해 훨씬 낮아졌다. 그러나 문제는 시간이 지날수록 성장의 동력이 약화되

14 세계화와 일본의 사회적 협의

어 1990년대 초반의 경제성장률 (2.2%)보다 하반기의 성장률 (1.2%)이 낮아졌다는 것이었다.

장기 침체 속에서도 일본 경제의 세계 경제로의 통합은 계속되어 1997년 아시아 금융위기 시에는 1992년 버블 붕괴와 같은 형태의 증시 폭락, 금융기관의 회수불능채권 증가, 정부의 긴급경제정책 집행 등이 이루어졌다. 일본의 노사정은 버블경제의 붕괴가 한시적으로 끝나는 것이 아니라 경기 침체의 장기화로 이어지는 것을 목격했다. 이전의 경기 침체와는 달리, 버블경제 붕괴 이후의 경기 침체는 금융부문의 약화와 엔화의 강세로 침체기간이 장기화되었다. 금융부문은 회수불능 채권 때문에 어려움을 겪은 반면, 일본 기업들은 엔화 가치의 급등 때문에 국내투자를 늘리는 대신 해외투자에 더욱 매력을 느낄 수밖에 없었다. 이처럼 일본 기업들이 해외투자를 늘리게 되자 국내투자의 위축은 물론 산업의 공동화가 가속화되는 것을 경험했다. 상황을 더욱 악화시켰던 것은 미국과의 무역 흑자가 지속되었다는 사실인데 이로 인해 시장 개방이 더욱 가속화된 것은 물론이며 엔화의 강세도 계속되었다.

경기 침체가 계속되자 고용은 더욱 더 불안하게 되었는데, 실업률은 1990년 2.1%에서 2000년 4.7%로 두 배 이상 증가하였다. 경기 침체 초기의 고용조정의 방식을 보면 사용자들은 여전히 시간외 근무로 고용을 조정하는 것으로 나타난다. 지난 30년 동안 첫번째 오일쇼크 때 다음으로 1990년 버블경제 붕괴시 총근무시간이 가장 많이 줄어들었다(Koshiro, 1995). 이와 같은 사실은 사용자들이 고용의 구조조정에 있어서 여전히 과거와 유사한 전략을 유지했음을 시사한다. 노동성에 따르면, 해고 및 감원이 고용조정의 마지막 잣대인 반면, 시간외 근무시간의 축소가 사용자의 고용조정에 있어서 우선적 방식이었던 것이다(1998).

그러나 경제 침체의 장기화는 고용조정의 방식에 점차 변화를 가져오면서 고용불안정성을 확대하였다. 사용자들이 과거보다 고용유지에 대한 인내심이 적어져 고용조정을 하고자 하는 비율이 증가하였다. 또한 과거와는 달리 해고와 같은 고용조정 방식이 더욱 많이 채택되었다. 이러한 변화는 1997년의 금융 위기로 촉발된 두번째 침체 국면 이후 분명하게 나타나고 있다(노동성, 1998). 이에 따라 고용불안성은 더욱 악화

되었고 드디어 1999년 일본은 4.9%라는 제2차 세계대전 이후 최고의 실업률을 경험하였다. 그러나 이러한 고용불안정성은 감소되지 않고 악화되어 실업률은 2001년 5%를 넘어서게 되었다.

경기 침체기간 중 나타난 노동력 수요 부족과 고용불안정성의 증가가 초래한 비용은 근로자별로 서로 다르게 나타났다. 대기업의 정규직 근로자들은 중소기업 근로자들보다 더 안정적이 되었을 뿐만 아니라 기업들이 자연 감소를 통해 잉여노동력을 줄여 나갔으므로 예전과 거의 동등한 수준의 고용안정을 유지할 수 있었다.

한편 청년층(30세 이하)과 노년층(60세 이상)이 가장 큰 고용불안의 부담을 지게 되었다. 기업들은 사법부의 직장 보호 결정 및 기업별 노조의 저항 때문에 근로자들의 감원을 피하려는 경향이 있었고 근로자와 노동조합은 고용안정을 우선시하였다¹³⁾. 또한 기업들은 교육비용뿐만 아니라 거래비용을 절약하기 위해서도 직원들을 유지하려는 경향이 있다(Lee and Lim, 1999). 이러한 이유를 근거로 대기업들은 신규 채용을 중단한다. 이러한 기업들의 경향으로 인해 청년층과 노년층은 신규채용에서 벗어나 고용불안의 부담을 전적으로 짊어지게 된다. 이들 근로자의 상당부분은 임시직 및 파견근로자와 같은 비정규직 근로자가 되어 비정규직 근로자의 숫자를 증가시킨다 한 조사에 따르면 비정규직 근로자는 전에 근로자의 30%에 달하는 것으로 나타났다(일본 총무성, 2002).

경기 침체가 계속되면서 세 개의 기둥을 기초로 한 일본의 노사관계 체계가 위기에 봉착했다. 과거와 달리 기업들은 조직적인 목소리로 연공형 임금체계라는 한 개의 기둥을 공격하기 시작했다. 일본경단련(일본경제단체연합회)¹⁴⁾는 더 나아가 임금삭감의 필요성을 제기하고 나섰다

13) Kohiro는 1975~95년 사이 임금결정 및 인플레이션 사이의 관계를 밝힌 자신의 분석에서 일본의 조직화된 근로자들은 좋은 일자리가 매우 부족하다는 사실을 잘 알고 있다고 밝혔다. 조직화된 근로자들은 1970년대 초 오일 위기, 치열해진 국제경쟁, 변동환율 체제의 도입 및 이로 인한 지속적인 엔화 가치 상승의 결과로 만연해진 경제적 제약하에서 더 많은 급여를 받기 보다는 안정된 직장에서 일하는 것을 선호한다(Kohiro, 2000).

14) 일경련(the Japan Federation of Employers Association) 및 경단련(경제단체연합회, the Japan Federation of Economic Organizations)은 2002년 5월 일본경단련(일본경제단체연합회(Japan Business Federation))으로 통합되었다.

16 세계화와 일본의 사회적 협의

데 이는 연례 임금인상 및 춘투 관행에 부합되지 않는 것이었다. 정부는 1997년 고용 서비스의 독점을 해제하면서 노동시장의 유연성을 높이기 시작했으며 1999년에는 파견근로자의 제한에 관한 규정을 없앴다. 이와 같은 대책은 이직 및 임시고용을 늘리기 위한 것이었는데, 이는 평생고용이라는 또 하나의 기둥에 상반되는 것이었다. 또한 기업별 조합주의는 비효과적인 것으로 비난받기 시작했다. 기업별 조합주의는 비정규직 근로자를 제외하고 있어 조직력은 크게 하락했다. 개별 근로계약하의 근로자들의 숫자는 점점 증가하였지만 이들은 기업별 정규직 위주의 고충처리 절차의 적용을 받지 못했다. 몇몇 노조는 기업별 조합주의에 기초한 전통적인 임금협상을 포기하기도 하였다. 철강노조는 전통적인 연례교섭 대신 1999년 2년마다 임금을 협상하겠다고 발표했다.

고용불안 문제가 계속 악화되고 있었음에도 불구하고 산노간(정례화된 사회적 협의)은 어떠한 해결책도 마련하지 못했다. 1970년대의 경험과는 달리, 이번에는 사회적 협의가 재앙을 축복으로 바꾸어 놓지 못했다. 노동운동의 단일화 - 1989년 일본노총(레고)의 설립 - 조차도 사회적 협의를 강화시키지 못하였다¹⁵⁾.

일본의 노사정 사회적 행위자들은 고용안정 해결책을 마련하는 데 있어서 산노간이 유효성을 잃어가고 있음을 인식했다. 정부 소유의 자원 감소가 바로 이런 상황의 원인 중 하나일 수 있었는데 정부는 증가하는 사회보장 비용 때문에 재정 적자에 시달리고 있었다. 그러나 산노간이 1999년 이후 모임을 정지한 것을 보아도 정부가 사회적 협의를 소홀히 한 것이 주요한 원인이었다¹⁶⁾. 산노간의 상설화와 제도화 부족도 정부의 무관심을 초래한 원인이었다. 한편 제도화의 부족은 정부가 무관심할

15) 이러한 현상은 사회적 협의를 활성화하는 전제조건으로 노조내 이해의 독점력 제고를 드는 전통적 논리에 의문을 던지는 것이기도 하다.

16) 정부의 사회적 협의에 대한 무관심은 이후에도 영향을 미쳤다. 즉, 사회적 협의가 고용불안정을 중심으로 나타났지만 협의의 결과가 효과적이지 못하게 한 원인으로 정부의 무관심이 지적되고 있다(중앙노사단체 인터뷰). 한편 고용정책이 효과를 발휘하기 위해서는 전체 정부기관의 광범위한 공공 정책들간의 조정이 필요하다(Takanashi, 1989). 그러나 정부의 무관심은 이들 정책들간의 조정을 불가능하게 한다.

II. 세계화에 대한 일본 노사정 협력 17

경우 사회적 협의를 더 이상 진행시킬 수 있는 근거를 제공하지 못하였다. 노사 역시 고용불안정성의 증가 속에서 산노간이 추구했던 임금억제 기능에 대한 매력을 잃었다.

그러나 일본의 노사정은 세계화의 과정에서 발생한 고용문제를 극복하기 위한 대안을 찾으려 노력하는 가운데 사회적 협의를 포기하는 대신 사회적 협의를 다양화하고 초점을 전국수준에서 지역수준으로 바꾸는 선택을 택하였다.

사회적 협의의 다양화는 1990년대 후반 산노간 이외의 비공식적 삼자회의가 진행되면서 더욱 분명해졌다. 일본노총은 1998년 9월 삼자 협의회의 설립을 제안함으로써 사회적 협의를 부흥시켜 고용문제를 개선하고자 하였다. 일본경단련은 정부가 협의회를 설립하여 가능한 한 빨리 고용문제를 해결하도록 하자는 일본노총의 요구를 지지했다. 이 요구를 받아들여 마침내 후생노동성은 정노사고용협의회(Government, Labor and Management Employment Council: GLMEC)를 개최하기에 이르렀다(Oh, 2003). 산노간 활성화의 첫번째 국면과 마찬가지로 일본 정부는 후생노동성 이외에 통산성을 협의회의 일원으로 참여토록 하면서 성실하게 협의회를 이끌어 나갔고 총리는 협의회에서 공유된 의견을 반영하겠다고 약속했다. 이 협의회를 통해 일본노총, 일본경단련 및 정부는 고용문제에 대해 토론을 계속해 나갔다. 고용문제 검토 및 해결책 모색을 위해 삼자 연구그룹을 설립했다. 산노간과 마찬가지로 이 협의회도 정치적 문제를 둘러싼 자유민주당과 일본노총의 갈등 때문에 활동중지에 놓이기도 하였다. 그러나 산노간과 달리 1998년 이후 1년 6개월의 중단에도 불구하고 협의회는 다시 열리기 시작하였다. 고용문제가 더욱 악화되어 노사정 삼자는 다시 협의회를 개최하지 않을 수 없었다.

협의회 출범 이후 4년 동안 10번의 회의를 통해 협의회 참여자들은 고용안정을 확정하고 고용을 창출하며 노동시장을 개편한다는 합의를 이끌어 내었다. 협의체의 세 당사자들은 고용문제에 있어서도 몇몇 합의를 도출하는 데 성공하였다. 세 당사자들 모두 일자리 나누기를 고용유지와 실업 억제의 효과적인 대책으로 인식하고 있었기 때문에 일자리 나누기는 뜨거운 논제가 되어 왔다. 일자리 나누기의 비용을 어떻게

18 세계화와 일본의 사회적 협의

분담하느냐는 질문을 남기기는 했지만 일본노총, 일본경단련 및 정부는 2002년 일자리 나누기에 대한 합의를 이끌어 내는데 성공하였다. 노조는 실질임금을 인상하고 근무시간을 줄이는 것을 주장한 반면, 사용자들은 임금부담을 줄이고 노동시장의 유연성을 증가할 것을 요구하였지만 고용창출과 노동시장 개편의 필요성이라는 큰 틀에서의 합의를 만들었던 것이다. 총리의 약속에 따라 정부는 이 합의를 공공 정책에 반영하고자 노력해 왔다. 그러나 발표 이외에 추가로 구체적인 대책은 나오지 못했으며 정부 정책의 반영에 지금까지 큰 성과는 없는 것으로 평가되고 있다. 이러한 사회적 협의의 발전과정을 지켜보면서 일본 노사정은 중앙수준이 아닌 지역수준 - 특히 현 단위 - 의 사회적 협의에 더 큰 무게를 실게 되었다.

2. 지역수준 사회적 협의의 건설

일본의 노사관계 행위자들은 두 가지 방식으로 지역수준의 사회적 협의를 건설하였다. 우선, 지역 노조 및 사용자단체는 양자간 논의를 계속하면서 공유한 의견을 지역의 정부 - 후생노동성과 같은 중앙정부의 지방사무소 혹은 지방정부 - 에 전달하여 지역정부가 나중에 개입하는 방식이 발달하였다. 노사 양자간 논의는 주로 지역내 고용, 근무시간 감축, 유급휴가 및 퇴직과 같은 노동문제에 초점을 맞추었는데 대부분 비공식적 협상의 형태를 띤다. 두번째로 세 당사자들이 삼자회의를 만들어 현안에 대해 지역수준에서 상호 이해를 도모하는 방식이 구축되었다. 두번째가 지역수준의 사회적 협의의 전형적 양태이다.

지역수준의 사회적 협의의 전형인 삼자 회의는 중앙정부인 후생노동성 산하 지방최저임금위원회, 지방노동위원회 및 지방노동관리위원회라는 세 기관으로 제도화되면서 발달하였다. 지방최저임금위원회와 지방노동위원회는 주로 행정적 기능을 담당하고 지방노동관리위원회는 사회적 협의를 촉진하는 기능을 담당한다. 기능은 서로 달라도 이 세 기관 모두 노동조합이나 사용자단체 등 지역 노사 행위자들로 하여금 공식적인 삼자회의에 참여하도록 하는 법적인 근거를 보유하고 있다. 이들 세

II. 세계화에 대한 일본 노사정 협력 19

기관의 법적인 위치를 이용하여 노동성은 지역의 사회적 협의를 주도하여 왔다. 1970년대 산노간의 전성기 시절, 노동성은 지방 산노간의 설립 타당성을 검토하기까지 하였다(Mori, 1981).

지방정부는 노조와 사용자단체의 목소리를 지방의 공공정책 수립과정에 반영함으로써 사회적 협의의 주최자 및 선발자라는 노동성의 자리를 서서히 대신하게 되었다. 최근 들어 후생노동성의 지방사무소가 주최한 사회적 협의는 정부의 공공정책을 설명하고 노조와 사용자의 이해를 확대하는 것이 주기능이 되었다. 이러한 현상을 경험하면서 지역 노조 및 사용자단체는 사회적 협의에 참가하여 자신들의 이익을 대변하는 데 있어서 더욱 실용적인 접근방식을 채택하는 경향을 보인다. 이들은 비공식적이고 임시적인 회의라 할지라도 특정 문제에 대한 해결책을 찾기 위해 혹은 노조와 사용자단체의 협력을 구하기 위해 지방정부가 마련한 삼자회의에 기꺼이 참여한다.

더욱이 노조는 전국 삼자협의체 및 중앙정부가 마련한 행동 프로그램 등의 국가적 차원의 여러 시도에 실망하였기 때문에 실용적인 대안을 찾으려 노력하고 있다. 한편 기업별 노조가 세계화로 야기된 문제를 극복하는데 어려움을 맞게 되자 노동조합은 예전보다 지역수준에서 이루어지는 노사 혹은 노사정 협력에 더 큰 중점을 두게 되었다. 고용불안은 세계화가 기업별 노조에 남긴 대표적인 문제였다. 점차 노동조합은 고용불안정의 문제와 노동시장 유연성, 산업공동화의 문제를 풀어 가는데 한 기업에서의 노사간 협력은 큰 한계가 있음을 자각하게 되었다(일본노총 Rengo와의 면담, 2004).

노사정 사회적 행위자들이 지역수준에서 사회적 협의를 구축하고 이를 통해 문제를 해결하려 한 이유는 지방의 고용문제에 있어서 사회적 협회가 여러 가지 장점을 지니고 있기 때문이다. 우선, 사회적 협회를 통해 사회적 행위자들은 지역내 고용문제의 특성을 인식할 수 있고 그렇기 때문에 문제에 대한 효과적인 해결책을 찾아볼 수 있다. Takanashi가 지적한 것처럼 실업은 산업의 구조조정 과정에서 발생하고 지역경제의 산업구조간 차이점은 각 지역의 실업에 특징적으로 반영된다(1989). 중앙정부가 마련한 공공정책은 이러한 특징을 거의 반영하지 않은 것이어

20 세계화와 일본의 사회적 협의

서 효과가 낮은 경우가 많다.

두번째로 사회적 협의는 광범위한 공공정책을 조율할 수 있는 효과적인 장치를 제공한다. 효과적인 고용정책은 산업 개발, 투자, 금융, 세제, 사회보장 정책을 망라하는 광범위한 경제 및 사회정책 패키지를 만들어 내야 한다(Takanashi, 1989). 산노간은 다양한 공공정책을 동시에 조율하는 기능을 수행해 왔었다(Mori, 1981). 이러한 정책조율 기능은 고용정책 실행에 있어서 반드시 필요한 기능이다. 노사정의 사회적 협의는 고용정책에 관련한 여러 가지 정책들을 논의할 수 있도록 함으로써 조정의 가능성을 열어 놓는다. 특정 정책과 관련한 정부주도의 삼자회의나 특정 정부부처 주도의 정책집행이 사회적 협의에 비해 다양한 정책을 조정하기 어렵다는 사실은 쉽게 추정할 수 있다.

세번째로 사회적 협의는 사회적 행위자들로 하여금 서로 다른 행위자들간 및 동일한 행위자 그룹내의 다양한 이해를 조율할 수 있도록 한다. 위에서 설명한 대로 고용문제에는 광범위한 경제 및 사회문제가 연루되어 있다. 이로 인해 수많은 이해단체들이 서로 자신들의 목소리를 높이기 위해 경쟁하게 되고 이렇게 되면 고용정책의 수립 및 시행은 어려워진다. 사회적 협의는 사회적 행위자들에게 각자 내부의 목소리를 조율하면서 자신들의 권리를 주장할 수 있는 권한을 부여한다. 또한 사회적 협의에 참여하는 행위자들은 서로간 각기 서로 다른 이해를 조율하면서 문제해결 방안을 모색하게 된다.

이와 같은 장점으로 사회적 협의는 지역수준에서 고용문제를 해결하는 데 있어서 효과적인 기구로 간주되었다. OECD는 1998년 일본을 포함한 회원국의 지방 고용정책의 다양한 관리기구를 검토한 연구 결과를 발표하였다. OECD 연구에 따르면, 지역수준의 고용정책은 중앙집권적인 핵심지역 공략정책, 중앙정부 정책권한의 지역으로의 이전, 지역적 파트너십의 설립 등과 같은 3가지 방식으로 수행될 수 있다¹⁷⁾. OECD는 지역적 파트너십의 설립이 다양한 장점을 가진 최고의 방법이라고 추천했다. 앞서 설명한 장점이 주요 장점들이다. 또한 OECD는 지역적 파트너십이 다른 두 방법의 효과를 촉진하기 때문에 다른 두 방법과 함

17) 이와 같은 방식은 고용정책의 지방 분권화/지역화의 세 가지 방식이다.

게 활용될 수 있다고 지적했다. OECD의 연구에서 밝힌 것처럼 노조, 사용자 단체 및 정부간의 사회적 협의는 지역적 파트너십의 가장 대표적·전통적 양식이다.

일본의 지방 고용정책은 일본 경제의 세계 경제로의 통합, 즉 세계화와 연관되어 발전되어 왔다. 1970년대 두 번의 오일쇼크를 거치면서 창업을 통한 지방 고용창출을 장려하기 위해 두 개의 법이 제정되었다. 하나는 1977년에 제정된 법으로서 특정 침체산업의 해고근로자들의 임시 처리에 관한 것이었고, 다른 하나는 1978년에 제정된 법으로서 부진한 지역 경제로 인해 해고된 근로자들의 임시 처리에 관한 것이었다 (Takanashi, 1989).

1980년대 중반 엔화 가치 급등으로 일본 경기가 악화된 이후, 이 두 법은 1987년 지역고용개발촉진법으로 통합되었다. 이 지역고용법은 고용대책 마련을 위한 지방행정기관을 설립했을 뿐만 아니라 지역산업 기반을 강화하고 선진 기술을 양성하는 지역 산업정책과도 부합하는 것이었다. 이 고용법은 구직자의 채용을 도우고 해고회피 노력을 유도하였다. 때로는 해고금지를 강권하기도 하고 특정 혜택을 부여하면서 지역 기업의 지역주민 고용을 촉진하기도 하였다.

지역고용법의 발달과정에서 후생노동성이 노조와 사용자들의 협력을 이끌어내기 위해 관련 협의회/위원회를 설립하기 시작하면서 고용과 관련한 지역의 사회적 협력이 시작되었다. 1979~1981년 사이에 노조, 사용자, 공공기관으로 이루어진 지역 고용발전위원회가 농업을 중심으로 한 현(우리나라의 도 단위의 광역자치단체)에서 설립되었다. 경제 어려움에 처한 일부 특수 지역에서 지역 고용촉진을 위한 보조금을 관리하고자 노사정 삼자 사회적 협의기구인 위원회(예, 지방 고용발전 촉진을 위한 위원회)도 1982년 설립되기 시작하였다. 1987년 지역 고용발전법의 시행 이래 노사정 삼자 위원회/협의회는 더 많은 자원을 가지고 더 활발한 활동을 전개해 나가며 확산되어 갔다 예를 들어, 현의 고용개발위원회는 위탁 수수료 1,500만엔에서 3,000만엔을 가지고 지역 기업과 노동자를 대상으로 고용과 관련한 상담, 지도, 연구, 인사교육 등과 같은 지역 고용발전촉진 서비스를 주도하게 되었다.

22 세계화와 일본의 사회적 협의

지방 (현) 정부들도 더 많은 보조금과 교육장려금을 관리하게 되면서 공공교육에 있어서 자신의 목소리를 더욱 높일 수 있게 되었다. 이러한 보조금과 장려금은 지방 중소기업의 근로자들을 우선적으로 지원하기 위한 것이었다. 예를 들어, 현 정부들은 1975년 이후 근로자들을 직업훈련 시설에 보내는 중소기업들에게 혜택을 주었다. 1987년 이후에는 근로자들이 업무 활동을 변경하거나 다양화할 수 있는 교육을 제공하는 중소기업에게 혜택을 주고 있다.

일본에서 이러한 사회적 협의의 건설에도 불구하고 이들 노사정 삼자 협의회/위원회가 고용문제에 있어서 지역의 사회적 행위자들간 파트너십을 증진하면서 실질적이고 효과적인 대책을 마련해내고 있는 지에 대해 종종 의문이 제기되고 있다. 1998년의 OECD의 연구서는 일본의 고용정책은 확고하게 중앙집권화되어 있다고 평가하였다. OECD의 검토에 따르면, 중앙정부인 후생노동성은 고용정책의 설계에 책임을 지는 반면 노조, 사용자단체와 같은 사회적 행위자들의 의견은 국가 차원에서만 개진되고 있다. OECD는 일본의 고용정책의 수립과 집행에 있어서 지역적·사회적 협의가 실효성있게 그리고 실질적으로 영향을 미치고 있다는 단서를 찾지 못하였다. 다만, OECD는 공공고용 서비스가 47개 현 단위 행정조직의 감독하에 후생노동성의 다양한 부서에 의해 관리되었다고 밝혀 고용정책의 분권화 가능성만 인정하였다. 그러나 실제로는 후생노동성이 고용정책의 모든 세부 사항을 담당하였고 현 단위 사무소는 노동성 정책을 보완하는 의견을 개진할 뿐이다. 한편 OECD에 따르면, 현 지방정부는 270개의 직업훈련소에 대한 감독권을 가진 것으로 기록되어 있으며 이에 대한 노동조합과 사용자단체의 참여여부는 전혀 언급되어 있지 않다(1998).

1990년대 이후 고용문제가 더욱 악화되자 후생노동성을 제외한 중앙정부의 타부처들도 지역경제 활성화와 지역차원의 대책마련의 필요성을 인식하게 되었다. 당시까지 타중앙부처는 지역에 대한 관심이 미미하였고 일반적으로 지역에 관한 정책의 수립과 집행에 있어서 사회적 협의를 인정하지 않았었다. 시간이 지나면서 타중앙부처의 지역에 대한 관심은 증가하였으나 여전히 사회적 협의에 대해 큰 의의를 두고 있지는

않은 형편이다.

점차 경제산업성은 지역산업 발전의 중요성을 강조하면서 지역에 대한 관심을 키워나갔다. 1990년대 중반부터 경제산업성은 고용을 유지하고 창출하기 위해서 뿐만이 아니라 국가경쟁력을 제고하기 위해서 지역 차원의 해결책을 찾아야 할 필요성을 깨닫게 되었다. 경제산업성은 1985년 엔화 가치의 급등 이후 초래된 일본 산업의 공동화가 빚어낸 실업문제를 결코 간과할 수 없었다. 경제산업성에 따르면, 2000년 제조업체수는 1985년 수준의 4분의 3으로 줄었으나 2000년 제조업에서 해외생산이 차지하는 비중은 15%로 1985년의 3%보다 크게 늘어났다. 또한 경제산업성은 하락하는 일본의 국가경쟁력을 회복할 수 있는 방법을 찾아야만 했다. 한 국제기구(IMD)의 평가에 따르면, 일본의 국가경쟁력은 1980년대 중반 1위에서 1990년대 이후 10위로 떨어졌다. 일본의 경쟁력 순위는 상승하지 못하고 더욱 하락하여 2003년 11위로 떨어졌다(IMD, 2003).

자체 정책분석 시리즈¹⁸⁾에서 경제산업성은 경쟁력 하락의 주요 원인 중 하나로 세계화에 대한 비효과적 대응을 들었으며 지역경제 강화를 주요 해결책으로 제시했다. 경제산업성은 산업집적화 체제를 통해 지역경제를 활성화하려는 시도에서 1995년 중소기업의 집적화(clustering) 촉진법을 입안하였다. 한 공공연구기관은 세계화에 대한 중소기업의 활발한 역할을 강조하고 지역에서의 이들에 대한 지원을 강조하였다. 일본중소기업연구소는 일본 정부 및 학계는 중소기업이 세계화에 대응하여 경제구조적 개혁을 진행하는 과정에서 일자리를 창출하고 혁신을 일으키기 때문에 이들 중소기업을 지역의 주요 기업가로 대우해야 한다고 주장했다(Japan Small Business Research Institute, 2002). 그러나 경제산업성이나 일본중소기업연구소는 당시 산업집적화에 사회적 협의를 포함시키지 않았다. 대신 지역내 산학 및 정부기관 사이의 협력적 관계를 강조했다.

18) 대외 무역에 관한 연간 백서 및 구조적 개혁에 대한 정기정책 정보 등이 경제산업성의 지역경제 활성화 정책의 방향을 보여 주는 주요 자료이다 (www.meti.go.jp).

24 세계화와 일본의 사회적 협의

경제산업성은 2001년부터 11개 지역에서 19개의 산업집적화 프로젝트를 실시하면서 지역경제 활성화의 노력을 가속화하였다. 경제산업성의 11개 지방사무소가 프로젝트를 관리하였기 때문에 경제산업성은 이 행정단위로 이들 지역의 프로젝트를 구분하고 있다. 2002년 경제산업성의 프로젝트 예산은 약 400억엔이었다. 이들 프로젝트는 비정부 핵심 단체들에 의해 추진되었는데 이는 경제산업성이 지방의 민간주체들로 하여금 산업집적화를 이끌도록 계획하였기 때문이다. 핵심 민간주체로 보통 지방대학교의 교수, 지방 공공기관 전문가, 지방기업가나 사용자단체를 거론하고 있으나 노동조합은 주체로 인정되고 있지 못하다(www.meti.go.jp).

경제산업성과 더불어 또 다른 중앙정부기관인 문부과학성도 2002년 이후 15개 지역에 13개 지식집적화 체계를 설립하면서 지역경제 발전에 직접적으로 관여하게 되었다. 지식집적화 프로젝트는 경제산업성의 산업집적화와 동일한 방식으로 시행된다. 사용자와 대학간의 협력이 지식집적화의 핵심 자원이되 노동조합은 역시 배제되고 있다(www.mext.go.jp). 문부과학성은 프로젝트의 예산으로 연간 약 70억엔을 사용하고 있다.

이와 같이 일본의 중앙정부는 세계화의 도전에 대응하기 위하여 지역경제를 활성화시키는 중요한 조치들을 21세기에 들어서면서 시행하기 시작했다. 즉, 지역경제 활성화를 통해 정부는 국가경쟁력 향상과 고용 창출을 꾀하고 있는 것이다. 일본 정부는 이러한 새로운 접근방식의 채용과 더불어 정책 행정에 있어서도 혁신을 도모하였다. 지역경제와 고용정책의 효용 및 효율을 높이기 위해 경제산업성과 후생노동성은 2001년 이래 지역산업 및 고용촉진 프로그램을 통해 협력하고 있다. 즉 경제산업성과 후생노동성의 지역사무소, 기타 관련 조직들에게 협력을 구하면서 지역 차원에서 산업 및 고용정책을 상호 조율하고 두 부처간 협력을 구축하고 있다(METI, 2002). 이러한 부처간 정책조율과 협력은 기존의 고용정책이 각 부처별로 독립되어 수행되면서 발생하는 중복성의 문제를 극복하고 고용정책과 관련 산업, 조세, 복지정책 등을 모아 효과적인 정책패키지를 개발하여 고용불안정의 문제를 종합적으로 해결할 수 있도록 한다.

III. 아이치 현 및 사이타마 현의 사회적 협의

1. 지역경제 환경¹⁹⁾

경제(기술적) 환경은 노사정 사회주체가 노사관계 체계를 형성하는데 주요한 영향을 끼친다(Dunlop, 1958). 지역수준의 경우 지역의 산업 구조 및 노동시장 구조는 노사관계 행위자들이 상호 작용하면서 지역단위의 노사관계 제도나 관행을 구축하도록 한다. 아이치 및 사이타마 현에서도 지역의 경제환경은 지역의 노동조합, 사용자단체, 정부로 하여금 고용문제와 관련하여 지역 고유의 사회적 협의를 형성하도록 한다.

아이치 및 사이타마 현은 지역 생산에서 제조업 부문의 비중이 줄어드는 것을 확실히 지켜보았다. 이는 일본 국가 경제 전체에서 제조업 부문이 차지하는 비중이 줄어드는 현상과 궤를 같이하는 것이기도 하다. 일본에서 제조업 부문의 비중감소 현상은 노조원의 감소, 전체 근로자 중 정규직 근로자의 감소 등과 같은 사회적 현상과 병행하고 있다. 그러나 이 과정 속에서 현 단위의 지역수준의 사회적 협의는 계속 발전하여 왔다.

20세기의 마지막 10년 동안, 일본의 제조업 총생산은 1990년 117조엔에서 2000년 112조엔으로 줄어들었다. 이와 같은 제조업 생산의 감소는 국가경제의 성장과 비교했을 때 더 명확해진다. 경제적 어려움에도 불구하고, 일본의 국내 총생산(GDP)은 동 기간 동안 450조엔에서 510조엔으로 늘어났다. 그러나 제조업 생산의 감소로 말미암아 제조업의 비중은 1990년 26.1%에서 2000년 22.0%로 줄어들었다.

아이치와 사이타마 현도 이와 같은 경향을 경험했다. 아이치 현에서는 제조업 총생산이 1990년 12조 4천억엔에서 2000년 10조 6천억엔으로

19) <부록 1>과 <부록 2> 참조.

26 세계화와 일본의 사회적 협의

줄었다. 현 단위 제조업 부문의 비중은 동 기간 동안 40.1%에서 31.5%로 거의 10%포인트가 하락하였다. 사이타마 현에서는 제조업 부문 생산이 1990년 5조 8천억엔에서 2000년 4조 9천억엔으로 줄어들어 현 경제 내의 제조업 비중이 32.3%에서 24.3%로 줄었다. 제조업 부문의 고용 또한 유사한 상황을 경험했다.

이처럼 일본 제조업 부문이 일본 전체 경제에서 차지하는 비중이 줄어들게 되자 전국적 및 현 단위의 노사관계에도 변화가 일어났다. 특히 일본의 노조는 많은 조합원들을 잃었다. 조합원들의 숫자가 1990년 1,230만명에서 2000년 1,150만명으로 줄어들자, 조직률은 25.2%에서 21.5%로 하락했다. 이와 같은 노조원의 감소는 명백하게 제조업 부문의 축소와 궤를 같이 하는 것이었다. 조직률의 하락에 더하여 제조업 내에서 조합원이 차지하는 비중도 같은 기간 31.5%에서 29.8%로 줄어들었다. 아이치와 사이타마 현 역시 모두 제조업내 조합원의 비중이 줄어들었다.

비록 제조업 부문에서 보여준 특징이 비슷하긴 하였지만 아이치와 사이타마 현은 각각 매우 독특한 경제적 특성을 가지고 있다. 우선, 제조업 내의 회사규모 분포가 두 현 사이에 크게 다르다. 업계 전체의 일반적인 상황으로 보면, 아이치와 사이타마 현 모두 회사의 규모가 비슷한 것처럼 보인다. 전국 단위로 보면, 전체 산업에 걸쳐 종업원 300명 이상 대기업의 비율은 0.2%에 이른다. 아이치와 사이타마 현 모두 이 비율이 0.2%이다. 평균고용 숫자도 비슷하다. 전국 평균이 한 기업당 9.5명인데 아이치는 10.2명, 사이타마는 9.6명이다. 대기업의 고용이 차지하는 비율도 크게 다르지 않다. 일본 전체가 12.9%인데 아이치는 15.5%, 사이타마는 10.9%이다.

그러나 회사규모의 측면에서 볼 때 아이치와 사이타마의 제조업에는 큰 차이가 존재한다. 종업원 300명 이상 대기업의 고용비율은 매우 다르다. 일본 전체가 25.9%인데 반해 아이치는 34.9%, 사이타마는 20.8%이다. 아이치에서는 대기업들이 제조업을 주도하고 있는 반면, 사이타마의 제조업은 중소기업이 주도적 역할을 하고 있다는 사실이 드러난다.

두번째로 아이치 현과 사이타마 현에서의 세계화 양상이 다르다. 세

계화(세계 시장으로의 통합)는 종종 경제의 개방 정도, 즉 국가나 지역 경제에서 무역이 차지하는 비중을 바탕으로 그 정도를 가늠한다. 일본의 개방 정도에 변화가 컸지만 일본 경제는 미국을 제외한 다른 선진국보다 그 개방 정도가 낮았다. 일본은 1990년 16.7%의 개방률을 보였으나 1995년 14.7%로 하락하였다가 2000년에는 18.2%로 증가하였다.

아이치 현은 2000년 개방률이 35.6%로 전국 평균인 18.2%의 두 배에 가까운 높은 수치를 보였다. 아이치의 이와 같은 경제개방률은 1990년 28.6%, 1995년 28.5%에서 더욱 증가한 것이다. 이와 같은 높은 개방률은 아이치 현의 지역경제의 주요한 특징을 보여준다. 높은 개방률은 아이치 현의 경제성장에도 영향을 미치는데, 이는 무역 흑자에 크게 의존하고 있다고 할 수 있다. 1990년에서 2000년 사이 아이치 현의 총생산은 30조 9천억엔에서 33조 6천억엔으로 약 10%인 3조 3천억이 증가한 반면, 무역 흑자는 3조 7천억엔에서 5조 1천억엔으로 무려 40%에 해당하는 1억 4천억엔 증가하였다. 아이치 현은 1990년 48.2%, 1995년 38.5%, 2000년에는 47.6% 등 일본 전체의 무역 흑자에서도 상당한 비중을 차지한다.

현재까지 아이치 현의 무역 흑자가 증가하는 것으로 봤을 때 세계화는 아이치 현에 폐해보다는 혜택을 더 많이 제공하고 있는 것으로 보인다. 그럼에도 불구하고 아이치 현의 개방 정도가 높다는 것은 불안정한 세계 경제에 더욱 노출된다는 것을 의미하기 때문에 지역의 노사정이 지역경제의 불안정성과 세계화에 대해 매우 민감할 수 있음을 보여준다.

아이치 현과 달리 사이타마 현에서는 세계화가 장점보다는 단점을 더 많이 제공한다. 사이타마 현 정부를 포함한 다른 공공기관이 밝히는 사이타마 현의 개방률에 대한 통계는 발굴하지 못하여 아이치 현과의 직접적인 비교는 매우 어렵다. 대신 사이타마 현의 노사정 사회적 행위자들과 면담한 결과 사이타마 현은 세계 경제로의 통합으로 심각한 도전을 겪은 것으로 나타났다. 면담 결과에 따르면, 사이타마 현은 기업, 고용 및 제조업 생산에서 감소를 경험했다. 경기가 최고조에 달했을 때인 1980년대 말에 비해 버블경제의 붕괴와 제조업 공동화로 1995년까지 4,000개의 회사, 75,000명의 종업원, 3조엔의 생산이 감소하였다.

28 세계화와 일본의 사회적 협의

사이타마 현의 이와 같은 어려움은 사이타마 현의 제조업 부문이 중소기업에 크게 의존하고 있다는 경제구조와 무관하지 않은 것처럼 보인다. 사이타마 현의 많은 중소기업들이 부품 협력업체이며 이들 협력업체들은 세계화로 두 가지 도전을 맞게 되었다. 우선, 이들 협력업체의 생산은 대규모 조립업체에 의존하는 것이었는데 이들 조립업체들은 세계 시장에서의 가열되는 경쟁에서 이기기 위해 부품 비용을 줄이고자 했으며 따라서 부품협력업체에 대해 비용절감을 요구하였다. 또 한편으로 조립업체들이 점점 더 해외에서 생산된 저비용의 부품을 구입하려고 하는 것과 동시에 사이타마 현의 중소기업들은 개발도상국 및 저개발 국가의 저임금을 활용하여 부품을 생산하는 것에 대해 매력을 가졌다. 이러한 이유들로 사이타마 현의 부품생산 중소기업들의 중국진출과 좀 더 생산비용이 싼 지역으로의 이전이 나타났고 이로 인해 고용의 불안정도 높아졌던 것으로 보인다.

2. 지역 노사관계 당사자의 조직역량과 전략²⁰⁾

일본 현 단위의 지역수준에서는 4개의 주요 사회적 행위자들 - 일본노총의 현 지부, 경단련의 현 지부, 현 지방정부 및 후생노동성의 현 사무소 - 이 지역시장 환경에 맞추어 전략을 수립하고 상호 작용을 하면서 사회적 협의와 같은 노사관계 제도를 구축한다. 이들 사회주체의 전략은 종종 자신들의 조직구조에 의해 영향을 받기도 한다.

일본노총 아이치 현 지부와 일본노총 사이타마 현 지부는 사회적 협의과정에서 두 현의 근로자들을 대변하는 권리를 가지고 있다. 전국의 상황과 비교했을 때, 아이치 현의 노조들은 더 많은 근로자들을 조직하고 있는 반면, 사이타마 현의 노조들은 적은 근로자를 포괄하고 있다. 2000년 현재 기준으로 일본, 전체 아이치 현, 사이타마 현의 노조 조직률은 각각 21%, 23%, 13%이다.

일본 전국 평균에 비해 높은 조직률을 보이고 있으나 아이치 현의 노동조합은 1990년 이후 상대적으로 급속한 조직률 하락을 경험하였다.

20) <부록 3>과 <부록 4> 참조.

1990년의 27%에서 2000년 23%로 아이치의 노동조합 조직률은 4%포인트 하락하였다. 아이치현에 비해 조직률이 10%포인트가 낮은 사이타마 현의 경우 1990년 이후 10년 동안 14%에서 겨우 1%만 하락하였을 뿐이다.

아이치 현에서 조직률이 지속적으로 하락하였음에도 불구하고 일본 노총 아이치 현 지부는 조직을 확대하면서 아이치 현 근로자 이해대변의 독점성을 강화하였다. 아이치 현의 일본노총 사무소는 2000년 아이치 조합원들의 71%를 포괄하기에 이르렀는데 이는 1990년의 68%보다 증가한 수치이다. 사이타마에서는 상황이 달라 사이타마 현 일본노총의 조직률은 1990년 55%에서 2000년 51%를 기록해 사이타마 노총은 3.5%포인트의 조직률 손실을 경험했다. 이와 같이 아이치 현과 사이타마 현이 서로 다른 현상을 보여 주었는데, 전국적으로는 아이치 현의 경우처럼 일본노총의 조직률이 동 기간 동안 2% 늘었다.

노조 조직화와 관련하여 아이치 현과 사이타마 현에서 나타난 독특한 모습은 각 현의 제조업 부문의 노조 조직화의 변화를 반영하고 있는 것으로 보인다. 제조업에서 노조원들이 차지하는 비중은 아이치 현에서는 거의 그대로였지만 사이타마 현에서는 크게 줄었다. 아이치 현에서는 1990년과 2000년 모두 제조업 부문의 노조가 노조원의 48%를 차지하였다. 그렇지만 사이타마 현의 경우 동 기간 동안 1990년 38%에서 2000년 31%로 이 수치가 7%포인트 감소하였다. 이는 사이타마 현의 제조업 중소기업들이 1990년대의 경제적 어려움을 극복하지 못하고 무너짐에 따라 아이치 현보다 사이타마 현의 노동조합이 경기 침체의 영향을 더 많이 받았다는 것을 의미한다.

더 많은 조합원과 재정적 자원을 바탕으로 아이치 현의 노조들은 사이타마 현의 노조들보다 자신들의 파트너들과 더 자유롭게 전략적 상호작용을 전개하고 있다. 2000년 기준으로 아이치 현의 평균 1노조당 평균 조합원수 규모는 265명으로 사이타마 현보다 거의 80명이 더 많다. 또한 아이치 현의 노조는 노조원들의 급여가 높기 때문에 조합비를 더 많이 징수할 수 있었다. 2000년 기준으로 아이치 현의 평균임금은 396,000엔인 반면, 사이타마 현은 348,000엔이었다.

이와 같은 노조 조직률 및 재정적 우위로 인해 아이치 현의 노조들은 공공정책 문제에 대해 노사정 삼자 전략이나 노정, 노사 등 양자 전략을 활발하게 전개할 수 있다. 아이치 현의 노조에 비해 더 규모도 작고 동원할 재정적 여유도 적은 사이타마 현의 노조들은 공공정책에 대한 전략을 마련하는데 다양한 방식을 채택하기가 어려웠다.

그러나 인적·재정적 규모에도 불구하고 아이치 현의 기업별 노조들도 1990년대를 헤쳐 나가면서 자신들이 얼마나 왜소한 지를 점차 깨닫게 되었다. 아이치 현의 노조당 조합원수는 1990년 275명에서 2000년 265명으로 감소하였다. 사이타마 현은 중소기업의 도산으로 1990년 184명에서 2000년 188명으로 평균 노조 규모가 약간 증가하였을 뿐이다. 아이치 현의 노동조합은 조합원수가 지속적으로 감소함에 따라 기존 기업별 수준에서의 노사협력에 비해 등한시하였던 사회적 협의에 대한 참여를 더욱 확대하였다.

아이치 현의 노조들은 노사와 노정간 양자 전략뿐만 아니라 노사정 삼자 전략을 통해 사회적 협의에 활발히 참여함으로써 세계화 및 고용 문제에 대한 대응에 있어서 선구자의 역할을 담당하고 있다. 일본노총 아이치 현 지부는 사용자나 정부와 함께 국제회의나 국제투자 유치를 홍보하고 있다. 2005년 엑스포의 경우 일본노조 아이치 지부는 준비과정에서부터 사용자와 정부와 함께 주최자의 역할을 다하고 있다. 일본노총 아이치 현 지부는 세계화에 소극적으로 대응하는 것이 아니라 해외투자 활용 등 적극적으로 대응하고 있다.

일본노총 아이치 현 지부는 제조업 부문뿐 아니라 다양한 산업에 대한 해외투자를 유치하려 하고 있다. 이와 같은 계획을 통해 고용 창출을 더 유연하게 이끌어낼 수 있다고 인식하고 있다. 이러한 적극적 대응전략은 아이치 현 지부로 하여금 노조와 사용자간의 양자 회의는 물론 더욱 활발한 노사정 협력을 만들어 나가도록 한다. 일본노총 아이치 현 지부의 이와 같은 접근방식은 아이치 현의 경쟁력 제고 전략을 반영하는 것이기도 하다. 아이치 현의 노사정은 고도의 기술 및 노사 협력을 바탕으로 기업들의 경쟁력을 제고함으로써 세계화에 대응하고 고임금 및 안정적 고용을 유지하는 High-Road 전략을 채택하고 있다. 아이

치 현에서는 정보통신산업을 포함한 기타 부문들이 기술 개발에 투자를 늘리는 반면, 제조업은 여전히 세계 시장에서 높은 경쟁력을 자랑하고 있다.

사이타마 현의 노동조합은 세계화가 고용에 미치는 부정적 영향을 줄이는 데 주로 관심을 기울이고 있다. 아이치 노총지부가 고용 창출에 관심을 가지고 있는 것과는 달리 사이타마 현에서는 고용 창출보다 고용안정 유지에 많은 노력을 기울인다. 이와 같은 경향은 중소기업이 대기업의 협력업체인 경우가 많은 사이타마 현의 산업구조를 반영하는 것이다. 일본노총 사이타마 현 지부도 아이치 현의 경우와 마찬가지로 세계화에 대응하여 산업구조조정과 고용을 조화시킬 수 있는 방법으로 High-Road 전략을 채택하고 사회적 협의에 참여한다. 그러나 사이타마 현의 노조들은 실업률이 계속 증가함에 따라 세계화의 도전을 극복해 나가는 데 큰 어려움을 겪고 있다. 사이타마 현의 고용 불안정성이 증가하였을 뿐만 아니라 임금도 하락하였다. 1995년에서 2000년 사이 아이치 현 제조업 근로자의 월평균 임금은 369,000엔에서 396,000엔으로 증가하였으나 사이타마 현의 경우 같은 기간 동안 월평균 임금이 356,000엔에서 348,000엔으로 하락하였다.

세계화가 가져다주는 어려움을 극복하고 자신들의 이해를 대변하기 위해 아이치 현과 사이타마 현의 사용자들은 자신들의 조직적 힘을 만들어내고 목소리를 높이고 있다. 노조의 경우와 마찬가지로 아이치 현의 사용자들은 사이타마 현의 사용자들보다 조합원들의 숫자도 더 많고 재정적 기반도 탄탄하다. 이와 같은 현상은 제조업에서 확실히 드러난다. 아이치 현의 제조업체들은 2000년 평균 15명의 조합원을 보유한 사이타마 현의 사용자들보다 3명의 조합원을 더 보유하고 있다. 동시에 아이치 제조업체들의 35%는 300명 이상의 조합원들을 고용하고 있는 반면, 사이타마 현의 제조업체들은 21%만이 300명 이상의 조합원들을 고용하고 있다.

아이치 현의 사용자들은 세계 시장에서 높은 경쟁력을 보유하고 있다. 1990년에서 2000년 사이 아이치 현의 사용자들은 3조 7천억엔에서 5조 1천억엔으로 무역 흑자가 40% 증가하였다. 무역 흑자 규모는 일본 전체

무역 흑자 10조 7천억엔의 거의 절반을 차지했다. 아이치 현과 사이타마 현 사용자들의 이러한 차이점은 이들의 조직, 즉, 일본경단련 아이치 현 지부 및 사이타마 현 지부에도 반영되어 일본경단련 사이타마 현 지부와 비교했을 때, 아이치 현 지부는 세계화의 도전을 극복하는 데 있어서 더 많은 재정적 자원을 누리고 있다. 또한 아이치 현 지부는 공공정책에서 사용자의 입장을 대변하는데 있어서 대기업의 이해를 보다 잘 인식하고 있다.

노동조합과 마찬가지로 일본경단련의 아이치 현 지부와 사이타마 현 지부는 세계화로 야기된 고용문제에 대한 해결책을 마련하는데 부심하고 있다. 아이치 현과 사이타마 현 지부는 고용을 창출하고 고용을 유지하는 것은 개별 기업의 몫인 만큼 고용문제의 궁극적 해결책은 회사 차원에서 마련되어야 하며 고용문제를 해결하기 위해서는 조합원들과 회사가 협력해야 한다고 믿는다. 그러나 아이치 현 지부는 고용문제 해결에 있어서 노사 양자의 해결노력을 강조하는 반면, 사이타마 현 지부는 노사정 사회적 협의에 대한 활발한 참여를 통해 해결하고자 한다. 이와 같은 차이점은 지역 산업구조와 사용자의 재정적 능력을 반영하는 것이다. 아이치 현의 경쟁력있는 제조업 사용자들은 고용 및 임금문제를 해결하는데 사용할 수 있는 재정적 자원이 더 많아 기업수준의 노사 협력이나 현 수준의 사용자단체와 노동조합간 협력을 우선시한다. 그러나 사이타마 현의 중소기업 제조업 사용자들은 고용문제 해결을 위해 지역정부의 재정적 지원을 필요로 하여 노사정간 협력을 보다 절실하게 요구한다.

고용문제 해결을 위한 사회적 협의에서 노조 및 사용자들과 자리를 같이 하는 정부 또한 노사관계의 한 행위자로서 역할을 담당한다. 그러나 정부는 고용문제의 처리에 있어서 여러 가지 제약을 가지고 있다. 우선, 누가 정부를 대변하는지, 다양한 정부기관들 모두에 걸친 공공정책을 조율하는 책임을 누가 맡고 있는지가 분명하지 않다. Takanashi가 지적한 대로 고용문제에는 많은 정부기관이 관련되어 있다. 특히 고용 창출 및 고용 유지에 있어서는 산업정책, 세금정책, 교육 및 훈련정책, 노동정책, 사회보장 정책을 모두 포괄하는 효과적인 공공정책 패키지를

개발해야 한다. 중앙정부기관들, 즉 후생노동성이나 경제산업성의 지방 사무소들은 지방 현 정부의 공공서비스와 별도의 서비스를 제공한다. 중앙정부기관과 현 정부는 때때로 경쟁하기도 한다. 예를 들어, 구직/구인 서비스 등이 그 예이다.

둘째, 현 수준의 정부기관들은 지역경제를 관리할 수 있는 자율적인 공공정책 능력과 권한을 보유하고 있지 않다. 이들은 중앙정부와 달리 외환정책, 통화정책, 재정정책과 같은 거시경제 정책에 있어서 지역경제를 위해 자신들의 목소리를 높일 수 있는 경우가 거의 없다. 재정적 자원은 풍부하지만, 중앙정부의 지방사무소는 자치권의 부족으로 사회적 협의를 활발히 주도하지 못하고 있다. 대부분 지방사무소는 중앙정부의 공공정책 수립 권한을 갖고 있지 않다. 특히 정책 집행과 예산 측면에 있어서 지방사무소의 자치권은 지극히 한정되어 있다. 따라서 지방사무소는 중앙정부가 정한 공공서비스를 이행하는 기능과 중앙정부가 제정한 지침에 따라 재정적 자원을 배포하는 기능만을 담당할 뿐이다.

그러나 중앙정부의 지방사무소도 사회적 협의의 활성화를 위해 중요한 역할을 할 수 있는 가능성이 있다는 사실을 주목할 필요가 있다. 즉, 지방사무소가 중앙에서 세워진 공공정책이라 하더라도 지역의 실정에 맞춰 수행하기 때문에 공공정책 안전과 예산 배정에 있어서 우선 순위를 정할 수 있다. 지방사무소가 관리하는 예산이 크기 때문에 노조 및 사용자들은 정부기관과 협력하려 하고 반드시 협력해야만 할 때도 많다. 지방사무소보다 훨씬 적은 지방 현 정부의 고용관련 예산을 고려해 볼 때 이와 같은 중앙정부의 지방사무소가 갖는 강점은 명백하다.

아이치 현과 사이타마 현에서 고용문제에 관련되는 중앙정부의 지방 사무소는 두 곳이다. 후생노동성 아이치 현 노동국과 사이타마 현 노동국이 그 한 곳이고 경제산업성 간사이사무소 및 간토(關東)사무소가 또 다른 하나이다. 현별로 나누어져 있는 후생노동성 지방노동국(關西)에 비해 경제산업성의 지방사무소들은 더 넓은 지역(보통 다수의 현) 혹은 더 좁은 지역(주로 한 도시)에 적용되는 산업정책을 관장하기 때문에 현 수준의 고용문제에 관한 직접적인 정책을 만들어내지 않는다.

후생노동성의 지방노동국은 현 단위의 고용문제에 있어서 사회적 협

34 세계화와 일본의 사회적 협의

의의 직접적인 당사자이다. 후생노동성의 사이타마 현 노동국과 비교했을 때 아이치 현 사무소는 고용문제 해결에 더 적극적이다. 아이치 현의 후생노동성 노동국은 고용과 관련하여 제공하는 공공서비스의 범위를 넓히려는 반면, 사이타마 현의 후생노동성 노동국은 중앙정부가 개발한 정책들을 수행하는데 주안점을 두고 있다. 이와 같은 차이점에도 불구하고 후생노동성 지방노동국은 새로운 형태의 사회적 협의를 만들어내거나 기존의 사회적 협의를 강화하고자 하는 적극적인 역할을 하지 않는다. 즉, 정부정책을 노사에게 전달하거나 노사정간 공감대를 형성하는 정도 이상의 사회적 협의기능을 수행하지 않는다.

중앙정부의 지방사무소와 달리 지방 현 정부는 사회적 협의에 있어서 점차 적극적인 역할을 담당하게 되었다. 고용문제는 경제문제로 그치지 않고 정치적으로도 민감한 사안이기 때문에 선출직 지방자치단체장들은 이를 해결해야 할 필요를 느끼게 된다. 환율이나 통화 등 거시경제 정책을 수행할 여력이 없기 때문에 지방 현 정부는 재정정책을 통해 고용문제를 해결하려 꾀한다. 따라서 지방 현 정부는 예산 상황에 있어서 매우 민감하다. 그러나 2000년 지방 현 정부의 평균 예산 자립도가 49%를 기록했다는 것에서도 지방 현 정부의 예산은 충분하지 않다는 것을 알 수 있다.

그럼에도 불구하고 지방 현 정부의 예산이 부족하다고 하여 사회적 협의에 반드시 부정적인 영향만 미치는 것은 아니다. 도리어 지방정부의 예산이 충분하면 노조와 사용자들은 사회적 협의에 활발히 참여하지만 현 정부는 예산이 충분하므로 독단적으로 정책을 시행하고 사회적 협의에 참여하지 않을 수 있다. 반대로 예산이 부족하면 지방 현 정부는 고용문제 해결에 있어서 노조 및 사용자들과 더욱 협력적인 관계를 구축해야 할 필요를 느끼게 된다.

예산 자립도가 더 낮음에도 불구하고 사이타마 현 정부는 고용문제 해결을 위해 사회적 협의에 아이치 현 정부에 비해 더 활발히 참여하고 있다. 사이타마 현의 재정적 자원이 부족하다는 것은 문서로 명확히 나타나 있다. 사이타마 현의 재정 자립도는 1990년 63.8%에서 2000년 52.3%로 크게 하락했다. 이와 같은 재정적 어려움으로 사이타마 현 정

부는 노조 및 사용자들과 다양한 삼자회의에 참여하게 되었다. 현 정부의 재정 능력이 약화되었음에도 불구하고 일본노총 사이타마 현 지부와 일본경단련 사이타마 현 지부는 사회적 협의에 더욱 적극적으로 참여하고 있다. 이는 이들 단체의 예산 역시 충분치 못하여 노조와 사용자가 단독으로 혹은 양자 행동으로 고용문제를 해결할 수 없었기 때문이다.

예산 자립도가 더 높음에도 불구하고 아이치 현 정부의 사회적 협의는 제한적이다. 아이치 현 정부는 현 단위의 일반적 고용문제가 아닌 취약계층의 고용문제 해결에 초점을 맞추고 있다. 아이치 현의 재정 자립도는 1990년에서 2000년 사이 80%에서 65%로 줄어들면서 계속 하락하고 있다. 이처럼 재정 자립도가 하락함에도 불구하고 아이치 현은 현재 전국 평균보다 거의 20%포인트 정도 더 높은 재정 자립도를 유지하고 있다. 사이타마 현 정부와 같이 노사정 삼자 협력에 의한 방식보다도 아이치 현 정부는 보다 독립적인 방법으로 현의 고용문제를 해결하고자 하며 이의 구체적인 방안으로 취약계층의 사회보장에 더 큰 관심을 기울이고 있다. 즉, 아이치 현 정부는 현 수준의 고용문제 자체를 해결하기보다는 일부 경제 낙후지역의 고용문제를 해결하거나 중소기업 근로자의 낮은 사회보장 수준을 보완하는데 노력하고 있다.

아이치 현 정부의 이러한 전략은 아이치 현 사용자와 노동조합의 전략과 결합하면서 제한적인 사회적 협의가 진행되고 있다. 아이치 현의 사용자들은 기업단위에서 고용문제를 해결하고 양자적 해결책을 찾으려는 반면, 노조들은 사회적 협의의 범위를 넓히려 한다. 이러한 입장의 차이 속에서 노조와 사용자 모두 현 단위의 사회보장 상황을 제고하려는 현 정부의 노력을 지지한다. 따라서 아이치 현은 사회적 협의가 현 수준의 고용문제를 해결하는데 중점을 두기보다는 일부지역과 일부 근로자를 대상으로 하는데 그치고 있다. 그러나 비록 제한적이라 하더라도 아이치 현은 사회보장 수준의 향상이라는 결과를 낳고 있다. 1990년대 중반 이후 아이치 현 노사정은 사회적 협의를 통해 현 수준의 사회보장을 측정하는 척도를 개발하였다. 이 척도를 근거로 노사정은 사회보장 수준 향상의 중장기 목표를 세우고 연간 개선상황을 평가하며 개선 대책을 마련하여 시행하고 있다. 아이치 현의 노사정은 예전 일본

중간에 머물렀던 아이치 현의 사회보장이 개선되어 현재 선진지역으로 분류하는데 동의하고 있다.

3. 고용문제와 사회적 협의²¹⁾

고용문제는 고용 창출, 노동시장의 유연성, 임금 및 근로시간과 같은 근로조건 등을 통해 분석할 수 있으며 고용 규모가 축소되고 실업률이 상승할 때, 고용 규모가 줄어들고 비정규직 근로자수가 늘어날 때, 또한 고용 규모가 줄어들고 근무조건이 악화될 때 고용문제가 심각하다고 인식한다. 일관성있는 통계자료의 부족으로 본고에서는 1990년대 후반의 상황만 살펴보고자 하겠다. 1995년에서 2000년 사이 앞서 말한 모든 현상들이 일본 국가수준에서 발생했다. 고용 규모는 6,400만명에서 6,300만명으로 줄어들었으며 실업률은 3.2%에서 4.7%로 상승하였다. 정규직 근로자 비율은 1996년 60%에서 2001년경 56%로 줄어들었다. 월평균 임금도 363,000엔에서 355,000엔으로 하락했다. 월평균 근로시간도 159시간에서 154시간으로 줄었다.

고용문제를 안고 있기는 하였지만, 아이치 현과 사이타마 현은 같은 기간 동안 다른 방식으로 나타난다. 일본 전체로 볼 때와 마찬가지로 두 현의 실업률도 1990년대 후반 증가하였다. 그렇지만 증가폭은 전국의 실업률 증가폭만큼 크지 않았다. 아이치 현에서는 3.7%에서 4.2%로, 사이타마 현에서는 4.4%에서 4.7%로 상승하였다.

1995년 이전과 이후를 비교해 보면, 흥미로운 사실을 발견할 수 있다. 1995년 이전에는 아이치 현과 사이타마 현의 실업률이 전국의 실업률보다 높지만 1996년 이후에는 도리어 전국 실업률보다 낮아지는 현상을 보였다. 1996년 이후에 이 지역에 어떤 일이 발생하였기에 이러한 현상이 나타났는지 불분명하다. 그러나 이 두 현에서 사회적 협의가 강화되었다는 사실이 가능한 답이 될 수 있다.

일본 전체의 경우와 두 현의 경우가 다르다는 사실은 고용 규모와 근무조건을 봤을 때 확연히 알 수 있다. 고용 규모가 감소하였던 전국의

21) <부록 5>와 <부록 6> 참조.

경우와 달리, 1995년에서 2000년 사이 두 현의 고용 규모는 적어도 동일한 수준에 머물렀다. 아이치 현에서는 고용이 3,685천명에서 3,687천명으로 늘어났으며 사이타마 현에서는 3,513천명에서 3,528천명으로 증가하였다. 일본의 다른 지역과 비슷하게 사이타마 현은 임금 삭감을 경험했지만, 아이치 현의 평균임금은 상승했다. 이러한 차이점은 이 기간 동안 어떤 일이 있었는지에 대해 다시 한번 의문을 던지게 한다. 사회적 협의가 또 답이 될 수 있을까? 그럴 가능성이 있다.

전국적인 경우와 다른 모습을 띠기는 하였지만, 아이치 현과 사이타마 현 모두 고용문제를 완전히 해소한 것은 아니었다. 단지 아이치 현과 사이타마 현의 고용문제가 전국의 경우만큼 심각한 것은 아니다. 예를 들어, 아이치 현은 근무시간을 줄이고 실업의 증가를 억제하면서도 고용 및 임금의 증가를 기록했다. 그럼에도 불구하고 노동시장의 유연성 면에서는 두 현 모두 심각한 문제를 경험하였다. 정규직 및 상근직의 규모는 아이치 현과 사이타마 현에서도 급격히 감소하였다. 1996년에서 1999년 3년이라는 짧은 기간 동안, 정규 및 상근직 근로자들이 전국적으로는 60%에서 59%로 줄어든 반면, 아이치 현에서는 63%에서 60%, 사이타마 현에서는 57%에서 52%로 크게 감소하였다.

이와 같은 고용문제는 주요 사회적 행위자들에게 각기 다른 혜택 및 비용이 부담되었음을 의미한다. 1990년대 후반, 아이치 현과 사이타마 현의 노조들은 고용 증가로 실업을 억제할 수 있었지만 고용안정을 잃었다. 아이치 현과 사이타마 현의 사용자들은 노동 시장의 유연성 면에서 약간의 이익을 보았지만 임금 인상 및 근무 시간 축소를 허용했다. 아이치 현과 사이타마 현 정부는 노동시장의 유연성 및 고용의 증가를 환영했지만 실업의 증가, 비정규직 근로자수의 증가 및 지방경쟁력 제고라는 숙제는 여전히 안고 있다.

아이치 현과 사이타마 현의 노조, 사용자, 지방정부는 각자의 혜택을 늘리고 비용을 줄이기 위해 노력하는 한편 사회적 협의를 통한 고용문제 해결에도 지속적인 노력을 기울였다. 지역경제의 세계 경제로의 통합으로 두 현의 사회적 행위자들은 고용문제 해결을 위해 공동의 노력을 기울여야만 하였으므로 1990년대 후반 이래 사회적 협의는 빠른 속

도로 진전되었다.

현 수준의 노사정 삼자간 노력은 국가수준의 사회적 협의와도 맞물려 진행되었다. 아이치와 사이타마 현의 노사정이 혁신적 정책을 개발하였을 때 이것이 국가수준의 사회적 협의의 의제가 되기도 하였다. 또한 지역수준의 노사정이 자신의 상급단체인 국가수준의 행위자들로 하여금 사회적 협의를 통해 고용문제에 있어서 전국적 합의를 이끌어 내도록 기폭제가 되기도 하였다. 역으로 이와 같은 국가수준의 합의가 현 수준의 사회적 협의를 활성화시키는 계기로 작용하기도 하였다.

아이치 현과 사이타마 현의 노사정간 공공정책을 둘러싼 논의는 다양한 방법으로 진행되었다. 우선 노조와 사용자단체, 노조와 정부간, 사용자단체와 정부간 양자 회의의 형태로 공공정책을 둘러싼 논의가 이루어지는 경우가 존재하였다. 그러나 대체적으로 공공정책을 둘러싼 논의는 중앙정부의 지방사무소가 노사정 삼자간 회의를 주도하거나 현 정부가 노사정 삼자간 회의를 조직하는 방식으로 진행되었다. 본고에서는 아이치 현과 사이타마 현의 사회적 협의로 노조와 사용자간의 양자간 회의 및 노사정 삼자간 회의만을 다룰 것이다. 노사 양자회의 협의체를 포함시키는 이유로서 이와 같은 노사협의체는 주로 사회적 협의로 발전하기 때문이다. 즉, 노조와 사용자들은 토론을 통해 합의된 사항을 정부에 제출하며 정부는 이를 받아들여 삼자 협의체에서 안건을 논의하게 된다. 노조와 사용자간의 양자 협의체와 달리, 다른 형태의 양자간 협의체는 사회적 협의로 발전하는 경우가 거의 없다. 이는 대부분의 경우 노조와 사용자들이 정부에 로비를 하거나 자신의 입장을 밝히고 정부정책에 반영할 것을 요구하는 정도에 머물기 때문이다.

고용문제 해결을 위한 삼자간 회의는 두 개의 범주로 나눌 수 있다. 일본노총, 경단련 및 후생노동성의 지방사무소로 이루어진 한 범주와 현 정부, 일본노총 및 일본경단련의 지방사무소로 이루어진 두번째 범주가 그것이다. 아이치 현과 사이타마 현은 유사한 사회적 협의체계를 갖추고 있으므로 본 논문에서는 아이치 현의 사례를 집중적으로 다루었다. 그러나 고용문제 해결을 위한 두 현의 사회적 협의간의 특징을 명확히 하기 위해 두 현의 주요 차이점도 기록하였다.

III 아이치 현 및 사이타마 현의 사회적 협의 39

정노사고용협의회(The Council of Government, Unions, and Employers on Employment: CGUEE)는 아이치 현 사회적 협의의 첫번째 범주를 대표하는 회의이다. 지역 노사정의 최고위 지도자들로 구축된 정노사고용협의회는 이전의 비정기·비공식으로 진행된 노사정간 간담회가 2001년 정기적이고 공식적인 사회적 협의로 탈바꿈한 것이다. 이 협의회는 후생노동성의 행정명령에 의해 제도화된 것이다. 고용에 관한 국가 차원의 사회적 협의가 생성된 것에 고무되어 후생노동성은 아이치 현 노동국에 정노사고용협의회를 설치할 것을 지시하였다. 일본 노총 아이치 현 지부장, 일본경단련 아이치 현 지부장, 후생노동성 아이치 현 노동국장과 나고야 상공회의소 회장, 일반인을 대표하는 학자 등이 이 협의회의 정규 회원이다.

정노사고용협의회는 본회의와 실무회의 두 층으로 이루어져 있어서 실무협의회에서 실질적인 논의가 진행될 수 있도록 하였다. 정노사고용협의회 하부 실무위원회는 회장 직속 사무국장급의 일본노총 아이치 현 지부, 일본경단련 아이치 현 지부 및 기타 참여그룹의 실무자들로 구축되어 있다.

정노사고용협의회는 공식적 법적인 지위에도 불구하고 사무국을 두지 않아 재정 및 행정적 자원을 스스로 보유하지 않으며 영구적 조직으로 보장받고 있지 않다. 정노사고용협의회는 평균적으로 1년에 한 번 열리는 이 협의회가 사회적 협의의 기구로 아직 완전히 가동되지 못하고 있다는 점을 시사한다. 그러나 후생노동성의 지방노동국은 하부 실무위원회에서 논의되어 제안이 만들어질 경우 이를 공공정책에 반영하도록 노력한다.

정노사고용협의회는 지난 활동은 회의 규칙을 정하고 노사정 중심의 고용문제 관련 연구팀을 만들어 아이치 현의 고용문제를 파악하는데 중점을 두었다. 늦은 속도이기는 하지만 노사정 사이에 고용문제가 무엇인가에 대한 공감대가 형성되고 있어 사회적 협의의 기반이 만들어지고 있다고 평가받고 있다. 속도감에 대한 문제점이 제기되기도 하는데, 한 예로 아이치 현의 중소기업들의 신용불량 해결책을 논의하는데 3년의 시간을 보내기도 하였다.

40 세계화와 일본의 사회적 협의

지난 정노사고용협의회의 논의가 단편적인 것에 치우치고 있다고 평가하는 후생노동성 지방노동국은 향후 아이치 현의 노년층 및 젊은층의 실업문제는 물론 노동력 수급 등과 같은 장기적이고 구조적인 고용문제를 협의회에서 노사와 함께 직접적으로 다루고 해결책을 구하려 계획하고 있다. 그러나 협의회의 최우선적 기능에 대해 참가자들 사이에 합의가 아직 이루어지지 않고 있다. 후생노동성 지방노동국은 고용과 관련한 정책에 관한 정보를 노사에게 알리는 한편 현 수준에서 노사에 의해 만들어진 제안을 후생노동성 본부에 전달하는 것을 최우선으로 한다고 주장한다. 이에 반해 사용자들은 정노사고용협의회가 중앙정부의 정책을 집행하는 과정에서 노사의 공감대를 구하고 정보를 확산하는 기능을 가진 중앙집권화 연장선상에 있는 사회적 협의로 여긴다.

중앙정부인 후생노동성 지방노동국 중심의 사회적 협의와 대비되어 지방 현 정부가 중심이 되는 사회적 협의로 근로자복지추진위원회(The Committee of Promoting Employee Welfares: CPEW)가 활동하고 있다. 이 위원회에는 아이치 현 정부를 대표하여 현 지사와 일본노총 아이치 현 지부장 그리고 일본경단련 아이치 현 회장이 참여하고 있다. 이 위원회 역시 정노사고용협의회처럼 2000년경에 비공식적 조직에서 공식적 조직으로 전환되었다. 즉, 아이치 현 정부내 노동담당 부서가 기존에 운영하여 왔던 비공식 노사정 간담회가 부서의 공식적 위원회로 1999년 등재되었다.

근로자복지추진위원회는 일본노총 아이치 현 지부가 1993년 주창하고 1994년 노사정 공동노력으로 개발된 평생사회복지기준에 맞춰 현의 사회복지증진 계획을 마련하고 그 진척 상황을 검토하는 일을 주로 맡고 있다. 평생사회복지기준은 위원회 이전의 비공식적 노사정 간담회에서 필요성이 제기되어 고용문제 전문가들이 참여하여 공동으로 만들어진 최초의 고용과 복지 관련 합의 성과물이다. 이들 참여자들은 현 수준의 사회복지 발전을 평가하는 5개의 기준 중 하나로 고용 안정을 포함하고 있어 1990년대 중반부터 아이치 현의 노사정 세 주체가 고용문제에 대해 함께 고민하고 있었음을 보여주고 있다.

후생노동성 주관의 정노사고용협의회에 비해 근로자복지추진위원회의

법적 지위는 미흡하다. 그러나 이 위원회는 본 위원회와 하부 실무위원회를 두어 사회적 협의의 실질화를 꾀하고 있다. 정노사고용협의회와 마찬가지로, 근로자복지추진위원회의 본회의는 최고 지도자인 일본노총 아이치 현 지부장, 일본경단련 아이치 현 회장 등이 참가한다. 근로자복지추진위원회가 자발적 참여를 존중하고 있지만 아이치 현 정부의 노동 관련 부서가 이 위원회를 관장하고 있어 이들 최고위직 참여자들의 참석을 유인하기는 매우 어렵다. 아이치 현의 지사는 이 위원회에 참석하지 않고 대신 노동관련 국장이 참석하고 있는 정도이다. 본회의는 연례 회의에서 하부 실무위원회가 마련한 안건을 검토한다. 본회의의 고위직 참가자들은 토론 중에 갈등이나 경쟁을 빚지 않으려 하며 공식적인 합의 역시 만들려 하지 않는다. 이러한 형식에 치우친 본회의에 비해 실무위원회는 분기에 한 번씩 정기회의를 열어 노사정 실무대표로 하여금 현실적 대책 - 예를 들면, 중소기업 근로자 및 청년층의 복지 향상을 위한 현실적 대책 - 을 마련하도록 한다. 노조는 위원회에서 다루어지는 안건의 범위를 확대하려 노력해 2002년과 2003년 실무위원회는 일자리 나누기 및 선택적 복지체제를 현안으로 다루게 되었다.

비록 현 정부는 토론의 결과를 반드시 반영하여야 할 의무는 없지만 실무위원회에서 토론되어 합의된 제안을 정책에 반영하려고 노력한다. 예를 들어, 현 정부는 실무위원회에서 필요성을 인정받은 '청년층의 구직을 돕기 위한 일자리 카페테리아 프로젝트'를 지원하기로 결정하고 2004년 예산을 배정하였다. 이와 같은 결정을 내린 배경으로 현 정부가 아이치 현의 노동시장 문제로 청년층의 졸업후 구직률이 전국 최고이지만 이직률 또한 최고 수준을 보이고 있다는 점을 주시하게 되었다는 점을 들 수 있다. 이와 같은 노동시장 상황은 청년층 근로자가 정규 상근직 근로자가 아닌 비정규근로자(주로 후리타, free arbiter)로 근무하면서 고용불안정의 부담을 안고 있다는 점을 시사한다. 노사는 일자리 카페테리아 프로젝트를 통해 이와 같은 문제를 해결할 것을 촉구하고 있으며 아이치 현 정부는 현 수준에 산재하여 있는 청년층 고용관련 기관 사이의 협력 증대를 도모하고 있다. 현 수준 정부기관들의 고용정책 모두를 통합할 공동 네트워크에는 후생노동성의 아이치 현 노동국이 관장하고

42 세계화와 일본의 사회적 협의

있는 청년구직지원센터나 나고야 학생구직센터 등이 포괄될 예정이다.

사이타마 현의 노사정 삼자간 사회적 협의도 아이치 현의 경우와 유사한 행태를 가지고 있다. 후생노동성의 사이타마 현 노동국은 일본 노총 사이타마 현 지부 및 일본경단련 사이타마 지부와 함께 공식적인 고용관련 회의를 조직하고 있다. 사이타마 현 정부 또한 이들 두 단체와 함께 비공식적 회의를 진행하기도 한다. 그러나 두 현의 고용관련 사회적 협의에는 약간의 차이가 발생한다.

아이치 현 정부에 비해 사이타마 현 정부는 고용문제를 해결하는데 있어서 사회적 협의에 좀더 적극적이며 사회적 협의의 논의 의제를 확대하고 있다. 아이치 현과는 달리 일본 노총 사이타마 현 지부와 일본경단련 사이타마 현 지부는 현 단위 경제개발 프로젝트에 함께 참여한다. 현 지사는 창업을 지원하고 벤기업의 관리를 도움으로써 고용을 창출하고자 하는 목적으로 이 프로젝트를 시작하였으며 노조와 사용자의 참여를 촉구하였다. 사이타마 현 정부가 사회적 협의에 대해 더 신실한 노력을 기울이는 것은 사이타마 현의 경제가 중소기업을 기반으로 이루어진 것이기 때문이다. 일자리를 창출하고 유지하기 위해서 사이타마 현 정부는 단독의 행정집행보다도 노조 및 사용자들의 협력이 보다 유효하다고 보는 것이다.

아이치와 사이타마 현 모두 노조와 사용자간 양자 토론이 사회적 협의로 발전하는 모습을 보이고 있다. 아이치 현에서는 노조와 사용자단체가 양자간 토론을 진행하면서 지역의 노동시장 상황과 지역의 경쟁력에 대한 정보를 공유하여 왔다. 이와 같은 토론을 통해 아이치 현의 노사는 1990년대 중반 이래 고용문제에 대해 다양한 공동작업을 진행하였고 성과물을 만들어 냈다. 아이치 현의 노사간 고용과 관련한 공동연구와 합의는 2000년대 들어 중앙 노사정이 고용문제 해결을 위해 삼자합의에 이룬 것보다 앞선 것이다.

일본노총 아이치현 지부와 일본경단련 아이치 지부의 최고 지도부는 봄의 임금교섭 시기(춘투) 즈음에 한 차례 그리고 11월에 한 차례 1년에 두 번의 정기회의를 갖는다. 2년마다 노사는 회의에서 공동제안을 마련하는데 이는 향후 노사가 취할 행동 프로그램의 골자가 된다. 1999

년에 마련된 ‘아이치 현 고용창출 계획에 대한 공동제안 및 직업경력 개발에 대한 공동제안’은 노조와 사용자가 자신들의 전략을 공유한 대표적인 경우이다.

노조와 사용자단체의 실무자들로 이루어진 실무위원회는 정기회의에서 다룰 안건을 정리하고 합의된 의견을 제공하며 정기회의는 이들 안건과 의견을 대부분 이견없이 채택한다. 따라서 이 실무위원회는 중요한 역할을 담당한다고 할 수 있다. 이 실무위원회는 일종의 연구팀으로 활동하는데 주요 현안에 따라 공동조사를 거쳐 결과물을 발표하기도 하고 토론을 통해 정책제안을 만들어내기도 한다.

1990년대 중반 이래 아이치 현 노사 양자간 협의는 거의 매년 고용에 대한 연구 결과물을 발간해 오고 있다. 일본노총 아이치 현 지부 및 일본경단련 아이치 지부는 노인근로자 및 일자리 나누기에 토의의 초점을 맞추어 왔다. 2003년 아이치 노사는 마침내 상용근로자와 자동 연봉 인상에 기초한 현재의 고용 관행을 고친다는 원칙에 합의하였다. 이후 노사는 그 원칙에 입각하여 고용문제를 해소하기 위해 근무시간 감축과 임금동결 필요성에 합의하면서 어떻게 공평하게 근로자와 기업에 그 혜택과 비용을 분배할 것인가에 대해 토론을 지속하고 있다.

노사 양자간 대화는 때때로 삼자간 합의로 발전해 왔다. 예를 들어, 일본경총 아이치 지부를 비롯한 다수의 사용자단체, 일본노총의 아이치 지부, 그리고 후생노동성 지방노동국은 2002년 12월 아이치 일자리 지원 프로젝트(Job Support Aichi: JSA)의 설립을 합의하였다. 이 기관은 일방적 구직 프로그램(기업이 구인광고를 내면 구직인이 회사를 방문)이 아닌 쌍방적 구직 프로그램(구직인이 하는 것처럼 기업도 구직인의 정보를 보고 구직인에게 접근)이다. 이 기관 설립을 내용으로 한 공동제안을 만들기 위해 일본노총 아이치 지부와 일본경단련 아이치 지부는 1999년 노조와 사용자가 공동의 협력을 기원한다는 합의를 정부에 증명하여야 하였다. 쌍방적 구직 프로그램은 근로자 보호를 위해 일방적 구직 프로그램만이 허용된다는 노동법과 배치하는 것이었기에 노사 협의가 필요하였던 것이다.

후생노동성의 혁신적인 지역 고용정책의 제공과 아이치 노사단체의

44 세계화와 일본의 사회적 협의

적극적인 활용전략이 이러한 발전을 이루었다. 후생노동성은 지방의 노사정 삼자위원회가 후생노동성의 고용지원 프로젝트를 수행하도록 하며 이 지방위원회에게 재정 지원뿐만 아니라 프로젝트를 구체화할 수 있는 자율권을 제공하겠다는 정책을 발표하였다. 아이치 노사 그리고 후생노동성의 지방노동국은 이를 활용할 구체적인 방안을 논의하였다. 결국, 일본경단련 아이치 현 지부가 아이치 일자리 지원 프로젝트의 고용서비스 기능을 관리하는 권한을 가지는 데 마침내 합의하였고 진참여자들이 계속해서 프로젝트에 참여할 것을 약속하였다. 아이치 일자리 지원센터는 구직자, 노조 및 사용자들이 직업정보를 인터넷을 통해 공유할 수 있도록 하는 지원 체제가 되었다.

비록 이 체계가 아이치 지역의 부적절한 노동시장 수급현상을 시정하고 고용을 창출하기 위해 설립되었지만, 사용자들이 구직자들이 제공한 정보를 검토한 후 구직자 명단을 선택할 수 있도록 노조의 동의를 얻어야만 했다. 고용문제를 해결하기 위해 일본노총 아이치 현 지부는 유연한 결정을 내려서 2002년의 노사정 합의를 받아들였다. 대신 일본노총 아이치 현 지부는 아이치 일자리 지원 프로젝트를 통해 일자리 나누기를 연구하는 하위 모임을 조직하고 중고등학생들에게 직업훈련을 실시하도록 하였다. 일본노총 아이치 현 지부는 일본노총 본부를 설득하여 근로자 보호를 위한 요구를 후생 노동성에 제출하기도 하였다. 후생노동성은 이들의 요구를 받아들이면서 지방의 모든 일자리 지원 서비스 기관은 반드시 검토위원회를 설립하도록 의무화하였다. 이렇게 해서 사용자단체가 지방의 일자리 지원서비스 관리 권한을 남용할 수 있는 가능성을 제약하였다.

아이치 현에 비해 사이타마 현의 고용을 위한 노사 양자간 토론은 원칙상의 변화를 겪었다. 이전의 노사 '대결'에서 노사 '협력'이라는 극적인 변화를 맞이한 것이다. 세계화가 야기한 도전은 노조와 사용자간의 관계에 직접적인 영향을 미쳤다. 특히 엔화 가치의 급등과 경쟁력 약화는 제조업 부문에 큰 타격을 입혔다. 사이타마 현의 5,000여개의 제조업체가 빠르게 사라지는 붕괴현상을 해결하기 위해 노조와 사용자들은 해결책을 찾아야만 했다. 사이타마 현의 제조업 일자리는 1990년대 초에 약

75,000여개가 사라졌다. 이와 같은 어려움 때문에 노조와 사용자들은 고용문제 해결에 협력을 기울이게 되었다. 일본노총 사이타마 현 지부와 일본경단련 사이타마 현 지부는 산업활동을 촉진하고 고용을 창출할 수 있는 대책을 찾을 연구단을 설립했다. 이 두 조직은 연구단을 통해서도 논의를 계속했고 현 정부로 하여금 이 연구단의 연구 결과를 고용정책에 반영하도록 설득했다. 노사간의 협력을 넘어 노사정간 협력을 건설하였던 것이다.

아이치 현의 경우와 마찬가지로 사이타마 현의 양자간 논의도 노사정 삼자간 행위 프로그램으로 발전하기도 하였다. 사이타마 현의 일자리 찾기 시스템(Job Finding System: JFS)은 아이치 일자리 지원 프로그램과 매우 유사한 것으로서 구인, 구직 및 고용 지원을 담당하는 시스템이다. 사이타마 현의 일자리 찾기 시스템이나 아이치 현의 일자리 지원 프로그램 모두 인터넷을 활용하여 구직자들이 일자리를 찾고 사용자들이 구직자들에 대한 정보를 수집할 수 있도록 도와준다.

그러나 아이치 일자리 지원 프로그램과 달리, 사이타마 현의 일자리 찾기 시스템은 후생노동성의 지방노동국 대신 현 정부를 동원하였다. 이는 중앙정부가 급속히 악화되는 사이타마 현의 실업문제의 부담을 줄이고자 예산을 투입하기는 하였지만 일자리 찾기 시스템의 경우 현 정부가 재정을 담당하도록 하였기 때문이었다. 사이타마 현의 노사는 현의 재정적 지원을 요청하였고 현 정부는 노사의 참여와 협력을 구하였던 것이다.

또한 사이타마 현 일자리 찾기 시스템은 아이치 일자리 지원 프로젝트와 달리 일본경단련 사이타마 현 지부와 같은 사용자단체가 이 시스템을 관리하도록 하지 않았다. 대신 공공단체를 설립하여 일자리 찾기 시스템을 관리하도록 하였다. 전직 일본노총 사이타마 현 지부 사무총장이 이 공공단체의 책임자를 맡게 되었다. 이 단체는 기업들과 구직자들을 연결시켜 주었는데 기업들은 이 단체를 통해서만 구직자들과 접촉할 수 있으며 구직자들에게 직접 접근할 수는 없다. 사이타마 현 일자리 찾기 시스템은 2000년 6월 이래 서비스를 확장하였으며 현 정부는 시스템의 운영을 위해 재정적 지원을 확대하고 있다.

IV. 결 론

1960년대 이후 일본 경제의 세계 경제로의 통합이 진전되는 속에서 국가수준의 노사정 사회적 협의도 발전하게 되었다. 일본 노사정 사회적 행위자들은 경제적 어려움이라는 난제를 국가경쟁력을 제고하는 기회로 바꾸기 위해 공동의 노력을 기울여 왔다. 이와 같은 공동노력은 산노간의 경우에서 볼 수 있듯이 많은 성공을 거두었다.

국가수준의 사회적 협의와 다른 노사정간 협력도 조성되었다. 현 수준의 노조, 사용자단체 및 정부(현 정부는 물론 중앙정부의 지방사무소까지 포함)들은 세계화가 야기한 지역의 고용문제 해결을 위해 논의를 발전시켜 왔다. 지역경제의 세계 경제로의 통합이 계속되면서 지역의 고용이 더욱 불안정해지는 것을 지방의 행위자들은 인식하게 되었다. 지역의 행위자들은 고용 창출 및 일자리 나누기를 위한 해결책을 찾을 수밖에 없었고 1990년대 중반 이후 지역수준의 사회적 협의는 더욱 가속화되었다.

아이치 현과 사이타마 현의 경우, 지역 노동조합과 사용자단체들이 다양한 정부기관과 함께 사회적 협의에 참여하게 되었다. 한편으로 노조와 사용자단체가 정부를 설득하여 지속적인 양자간 연구 및 논의에서 도출된 자신들의 합의점을 정책에 반영하도록 하였다. 다른 한편으로 정부는 노조 및 사용자들과 공공정책에 대한 정보를 공유하였고 참여자 사이에 서로에 대한 이해를 확대하였다. 이러한 과정에서 아이치 현과 사이타마 현의 사회적 협의는 더욱 발전하였고 노사정 사회적 행위자들 사이의 협력도 증가하였다.

사이타마 현에서는 노사정이 고용문제의 해결책을 찾기 위해 서로간의 대립적 관계를 해소했다. 노사는 그간의 비타협적 긴장관계를 협력관계로 전환하였다. 재정적으로 넉넉하지 않았음에도 불구하고 현 정부는 적극적으로 노사정간 토론을 주관하였다. 융통성있는 다양한 회의를

통해 사회적 협의는 더욱 발전할 수 있었고 노사정은 고용문제에 대한 공동 전략을 마련할 수 있었다.

아이치 현과 사이타마 현의 경제구조와 노동시장 상황이 달랐으므로 이들 두 현의 노사정이 구축한 사회적 협의의 성격도 달랐다. 아이치 현의 경제활동은 사이타마 현보다 경쟁력이 높은 대기업을 기반으로 이루어져 있다. 아이치의 근로자들은 또한 사이타마의 근로자들보다 임금도 높고 고용도 더 안정적이다. 아이치 현의 노사정은 고용 창출을 위해 유입되는 해외투자, 그리고 노동시장의 부적절한 수급상황 해결에 더 큰 관심을 쏟았다.

아이치 현과 비교했을 때 사이타마 현의 사회적 행위자들은 중소기업의 유지와 근로자의 고용불안정 해결에 더 많은 노력을 기울였다. 사회적 협의 안건은 아이치 현의 경우보다 더 광범위한데 이는 사이타마 현의 노사정 사회적 행위자들은 고용문제를 논의할 때 산업구조 조정의 문제도 함께 고려해야 하기 때문이다.

일본의 지역수준의 사회적 협회가 1970년대 오일위기 때 국가수준의 사회적 협의(산노간)가 하였던 것처럼 재난을 축복으로 바꾸었는지에 대해 아직 분명하게 그렇다고 답하기는 어렵다. 현 단위의 사회적 협회가 고용상황을 개선했는지 그 효과가 아직 통계치로 명확하게 증명되고 있지 않으며 버블경제가 붕괴된 이후 지역의 사회적 행위자들이 고용문제에 대해 활발한 논의를 개진하기 시작한지 아직 10년이 되지 않았기 때문이다. 그러나 사회적 협의의 발전으로 지역의 사회적 행위자들은 모두에게 직면한 도전에 대해 각자의 서로 다른 이해를 조율하면서 공동의 전략을 수립할 수 있었다. 한 가지 분명한 사실은 세계화의 과정에서 지역경제가 당면한 고용의 문제를 노사정 어느 행위자이든 단독으로 해결할 수는 없다는 사실이다.

<부록 1> 일본의 거시경제 지표

	경제성장률 (실질 GDP 성장률, %)	무역수지 (백만달러)	경제개방도 (무역의존도, 무역/GDP, %)	환율 (엔/달러)	실업률 (%)
1960	14.1	-436	19.8		1.7
1961	15.6	-1,574	18.9		
1962	6.4	-721	17.9		
1963	10.6	-1,284	17.9		1.3
1964	13.3	-1,264	18.2		
1965	4.4	282	18.9		1.2
1966	10.9	253	19.0		1.3
1967	12.5	-1,188	18.4		1.3
1968	14.0	-15	18.3		1.2
1969	12.2	966	18.5	357.8	1.1
1970	11.8	437	19.4	357.6	1.2
1971	5.2	4,307	19.8	314.8	1.2
1972	9.5	5,120	17.3	302.0	1.4
1973	10.0	-1,384	18.1	280.0	1.3
1974	-0.5	-6,574	25.4	291.5	1.4
1975	1.4	-2,110	22.6	296.8	1.9
1976	4.8	2,426	23.4	296.5	2.0
1977	5.3	9,686	22.1	268.5	2.0
1978	5.2	18,200	18.4	210.5	2.2
1979	5.3	-7,640	21.4	219.2	2.1
1980	4.3	-10,721	26.1	226.7	2.0
1981	3.7	8,740	25.8	220.5	2.2
1982	3.1	6,900	24.9	249.0	2.4
1983	3.2	20,534	23.1	237.5	2.6
1984	5.1	33,611	24.3	237.5	2.7
1985	4.9	46,099	23.0	238.5	2.6
1986	2.5	82,743	17.2	168.5	2.8
1987	4.6	96,386	16.0	144.6	2.8
1988	5.7	95,012	15.5	128.1	2.5
1989	4.9	76,917	16.8	138.0	2.3
1991	3.8	77,787	16.2	134.7	2.1
1992	1.0	106,639	15.4	126.6	2.2
1993	0.3	120,620	14.1	111.2	2.5
1994	0.6	121,770	14.3	102.2	2.9
1995	1.5	107,234	15.1	94.1	3.2
1996	5.0	61,749	16.5	108.8	3.4
1997	1.6	82,203	18.0	121.0	3.4
1998	-2.5	107,443	17.6	131.9	4.1
1999	0.2	108,105	16.8	113.9	4.7

자료 : 일본중앙은행, 『국제비교통계』, (매년호).

<부록 2> 일본의 사이타마 현 및 아이치 현의 경제환경, 고용, 임금 및 근로시간

	사이타마			아이치			전 국		
	1990	1995	2000	1990	1995	2000	1990	1995	2000
환경									
국내 총생산(10억엔)	17,869	19,527	20,092	30,904	32,930	33,558	449,997	496,372	509,702
제조업 총생산(10억엔)	5,764	5,217	4,891	12,407	11,508	10,588	117,315	114,669	112,114
무역 규모(10억엔)				8,841	9,392	11,940	75,312	73,080	92,592
무역 수지(10억엔)				3,663	3,842	5,103	7,602	9,982	10,716
해외로부터의 투자(10억엔)							405	370	3,125
해외로의 투자(10억엔)							8,353	4,957	5,385
고용									
근로자수('000)	3,232	3,513	3,528	3,513	3,685	3,687	61,682	64,142	62,978
제조업 부문	876	829	750	1,183	1,102	1,031	14,642	13,556	12,228
실업률(%)	2.7	4.4	4.7	2.4	3.7	4.2	2.1	3.2	4.7
임금 및 근로시간									
월 급여(전체산업, 엔)	305,516	336,544	323,945	343,603	374,642	378,672	329,443	362,510	355,474
월 급여(제조업, 엔)	330,383	356,161	348,352	342,112	369,337	395,589	321,802	357,524	371,452
월 근무시간(전체 산업)	163.9	153.3	148.7	171.0	157.8	155.4	171.0	159.2	154.4
월 근무시간(제조업)	172.0	164.3	160.1	178.3	163.2	165.0	184.5	164.3	163.9

자료: 아이치 현 및 사이타마 현 정부 홈페이지, www.pref.aichi.jp와 www.pref.saitama.jp

일본 재무성 홈페이지, www.mof.go.jp

일본 후생노동성, 「근로조건에 관한 일반조사(1999까지, 임금 및 근무시간 체제에 대한 일반조사)」.

일본 총무성 통계국, 「노동력조사 현 단위 사회적 지표」.

<부록 3> 일본 사이타마 현과 아이치현의 노조, 현 정부 및 기업

	사이타마			아이치			전 국		
	1990	1995	2000	1990	1995	2000	1990	1995	2000
노조									
노조원('000)	402	429	414	847	868	803	12,265	12,614	11,539
제조업 부문의 노조(%)	38.5	34.3	31.3	48.2	48.5	47.6	31.5	31.4	29.8
조직률(%)	14.3	13.8	13.0	26.9	25.2	22.7	25.2	23.2	21.5
노조 규모	184	197	188	275	285	265	170	178	168
포괄성(일본 노총의 포괄 범위, %)	54.9	52.5	51.4	68.2	69.6	70.7	62.1	61.2	64.3
현정부									
예산 규모(지출, 10억엔)	1,360	1,688	1,748	1,810	2,144	2,180	69,269	75,938	89,019
예산 균형(10억엔)	28	24	20	19	19	15	-4,877	-7,979	-3,862
예산 의존도(%)	63.8	55.5	52.3	80.4	66.7	65.6	47.2	48.4	48.9
기업									
총 기업수('000)	271	277	267	382	382	360	6754	6,717	6350
범위(일본경단련, %)									

자료 : 일본 후생노동성, 「노조에 대한 기본조사」.
 일본은행, .www.boj.or.jp.과 「비교경제 재무통계」.
 일본 총무성, 통계국, 「현 단위 사회적 지표」.
 일본 총무성 통계국, 「조직동향」.

<부록 4> 일본 사이타마 현과 아이치 현의 기업규모 분포

2001	사이타마		아이치		전 국	
전체 산업						
기업수(포함)	266,775	100.0	360,358	100.0	6,350,101	100.0
1~49	259,696	97.3	350,456	97.3	5,782,428	97.2
50~299	6,605	2.5	9,130	2.5	154,674	2.6
300~	474	0.2	772	0.2	11,898	0.2
(평균 9.6)				(평균 10.2)		(평균 9.5)
근로자수	2,556,596	100.0	3,689,316	100.0	60,158,044	100.0
1~49	1,639,086	64.1	2,218,360	60.1	37,558,597	62.2
50~299	639,141	25.0	897,973	24.3	15,035,516	24.9
300~	278,369	10.9	572,983	15.5	7,789,484	12.9
제조업						
기업수	37,595	100.0	52,975	100.0	651,111	100.0
1~49	35,636	94.8	50,304	95.0	607,020	93.7
50~299	1,766	4.7	2,330	4.4	36,927	5.7
300~	193	0.5	341	0.6	3,887	0.6
(평균 15.3)				(평균 17.9)		(평균 17.1)
근로자수	576,731	100.0	949,487	100.0	11,133,726	100.0
1~49	275,239	47.7	375,379	39.5	4,836,439	43.4
50~299	181,270	31.4	242,928	25.6	3,421,168	30.7
300~	120,222	20.8	331,180	34.9	2,886,262	25.9

자료: 일본 총무성 통계국, 「일본의 조직 및 기업동향」.

<부록 5> 고용 통계에 따른 근로자수 및 분포(전국, 사기업 부문)

	1996		1999		2001	
전체산업						
근로자수	57,583,042	100.0	53,806,500	100.0	54,912,703	100.0
정규 전일제 근로자	34,626,468	60.1	31,481,796	58.5	30,802,371	56.1
정규, 비전일제 근로자	11,066,724	19.2	12,544,023	23.3	14,393,750	26.2
임시 혹은 일용직 근로자	2,896,131	5.0	1,620,011	3.0	1,538,868	2.8
파견 혹은 하도급업자			2,363,398	4.4		
제조업						
근로자수	12,922,034	100.0	11,452,317	100.0	11,126,145	100.0
정규 전일제 근로자	9,401,834	72.8	8,297,496	72.5	7,873,824	70.8
정규, 비전일제 근로자	1,851,078	14.3	1,799,886	15.7	1,973,663	17.7
임시 혹은 일용직 근로자	320,389	2.5	186,367	1.6	161,304	1.4
파견 혹은 하도급업자			614,670	5.4		
운수제조업						
근로자수	1,131,728	100.0	1,011,214	100.0	1,026,216	100.0
정규 전일제 근로자	957,269	84.6	873,350	86.4	853,243	83.1
정규, 비전일제 근로자	103,338	9.1	77,875	7.7	113,218	11.0
임시 혹은 일용직 근로자	18,490	1.6	12,913	1.3	13,025	1.3

자료: 일본 총무성, 통계국, 「일본의 조직 및 기업동향」.

(일본 노동정책연구원수기(JIL)의 일본인의 업무생활 프로파일에 따라, 노동력 조사, 노동력 특별 조사에 관한 관리 및 조율 기관의 보고에 관한 일본 총무성의 보고서를 참고할 수 있었음)

<부록 6> 고용 통계에 따른 사이타마 현 및 아이치 현의 근로자수 및 분포(사기업 부문)

	사이타마				아이치			
	1996		1999		1996		1999	
전체산업								
근로자수	2,591,583	100.0	2,275,605	100.0	3,847,294	100.0	3,432,862	100.0
정규 전일제 근로자	1,464,602	56.5	1,182,207	52.0	2,422,338	63.0	2,045,877	59.6
정규, 비전일제 근로자	632,550	24.4	694,442	30.5	741,682	19.3	827,488	24.1
임시 혹은 일용직	130,617	5.0	62,409	2.7	168,758	4.4	86,646	2.5
관련 자원은 하도급업자			103,451	4.5			186,510	5.4
제조업								
근로자수	660,754	100.0	590,794	100.0	1,080,844	100.0	979,356	100.0
정규 전일제 근로자	435,825	66.0	384,516	65.1	796,325	73.7	724,636	74.0
정규, 비전일제 근로자	135,657	20.5	133,863	22.7	150,025	13.9	143,315	14.6
임시 혹은 일용직	18,078	2.7	9,675	1.6	22,665	2.1	11,696	1.2
관련 자원은 하도급업자			28,023	4.7			56,675	5.8
운수제조업								
근로자수	69,034	100.0	58,482	100.0	242,832	100.0	220,144	100.0
정규 전일제 근로자	54,880	79.5	46,958	80.3	213,986	88.1	198,666	90.2
정규, 비전일제 근로자	9,133	13.2	7,525	12.9	17,883	7.4	13,039	5.9
임시 혹은 일용직	1,262	1.8	713	1.2	3,622	1.5	1,629	0.7

자료: 일본총무성, 통계국, 「일본의 조직 및 기업동향」.

참고문헌

- Dunlop, J.T.(1958), *Industrial Relations System*, MA: Harvard University Press.
- Japan Small Business Research Institute(2002), “White Paper on Small and Medium Enterprises in Japan: the Age of the Local Entrepreneur-Birth”, *Growth and Revitalization of the National Economy*, Tokyo: JSBRI.
- Koshiro, Kazutoshi(2000), *A Fifty Year History of Industry and Labor in Postwar Japan*, Tokyo: The Japanese Institute of Labour.
- Lee, Minjin and Seojung Lim(1999), “Job Creation in Japan”, in Byungyoo Jun, (eds.), *Research on Job Creation in Developed Countries*, Seoul: Korea Labor Institute(Korean).
- Ministry of Economy, Trade and Industry(2002. 5), *Structural Reform Issues and Economic and Industrial Policy*, Tokyo: MOL, www.meti.go.jp/english/information/data/structuralreform.
- Ministry of Labor(1998), *White Paper on Labor*, Tokyo: MOL.
- Mori, et al(1981), *Japanese Industrial Relations System*, Tokyo: The Japanese Institute of Labour(reprinted in Korean by Korea Labor Institute, 1990).
- OECD(1998), *Local Management For More Effective Employment Policies*, Paris.
- Oh, Hak-Soo(2003), “High-level Consultations in Japan and Their Contribution to the Success of Social Dialogue,” in International Conference(unpublished).
- Takansahi, Akira(1994), *Recent Japanese Employment Policy Revises*, Tokyo: The Japanese Institute of Labour.
- 「地域活性化・産業空洞化対策プロジェクト」の調査報告：地域・中小

- 企業活性化に向けた労働組合の政策提言(案), 2003年 9月.
「連合第2回全国雇用対策担当者会議・資料集」, 2001年 1月.
愛知経営者協会, 「変革の時代における労使関係」, 報告書平成14年 5月.
愛知県産業労働部福祉課, 「若年者の就業問題」, 平成15年 7月.
_____, 「多様就業型ワークシェアリングに向けて」, 平成15年 7月.
愛知県職業安定部, 『愛知県尾張地域求職活動援助計画』.
愛知県地域労使就職支援機構の概要.
愛知県地域労使就職支援機構, 「Jobサポートあいち」 宣伝ちらし.
愛知県勤労者生活指標 '99.
愛知高齢者雇用推進委員会設置要綱.
愛知労働局政策労使雇用対策会議開催状況.
愛知労働局総務部, 『平成15年度 行政運営方針』.
愛知労使共同研究, 「少子・高齢社会における雇用・労働問題」, 平成16年
2月.
愛知労使共同研究, 「日本型ワークシェアリングにむけて」, 平成13年 12月.
「地域活性化・産業空洞化対策プロジェクト」の調査報告, 2003年 9月.
地域求職活動援助事業のイメージ図.
連合愛知, 「愛知県経営者協会との意見交換会資料」.
_____, 「データストック 2003年度連合愛知活動経過報告書」.
_____, 「2003~2004年 安心でこころ豊かなうるおいある愛知」.
実現のための重点要望書」.
_____, 「連合愛知の政策実現運動年間サイクル」 ちらし.
_____, 「連合第2回全国雇用対策担当者会議・資料集」.
連合愛知と愛知労働局との定例懇談会・意見交換会資料
RENGO AICHI(連合愛知) 2004.01活動パンフレット.
労使共同提言, 「あいちの雇用創出プラン」, 愛知労使懇談会 2000年 2月.
_____, 「あいちの雇用創出プラン」 骨子.
_____, 「職務能力の開発と管理」, 愛知労使懇談会 平成12年 1月.
埼玉県, 「さいたま大都市圏就職サポートセンターの状況」.

56 세계화와 일본의 사회적 협의

- _____, 「彩の國就職支援プラザ」 ちらし.
- _____, 「彩の國産業振興・雇用創出戦略」, 平成15年 3月
埼玉労働局, 「埼玉労働局労働行政運営方針(案) に對する意見等の
概要(平成14年度第2回地方労働審議會)」.
- _____, 「埼玉労働局労働行政運営に關する意見等の概要(平成 15年度
第1回埼玉地方労働審議會)」.
- _____, 「平成13年度 労働行政運営方針」.
- _____, 「平成15年度 労働行政運営方針」.
- _____, 「平成16年度 労働行政運営方針(案)」.
- 連合埼玉・經營者協會, 『彩の國 新産業・雇用創出共同研究會 報告書』,
1997年 6月.
- _____, 「彩の國 新産業・雇用創出共同研究會」, 第2次報告書, 1999年 3月.
- _____, 「彩の國 新産業・雇用創出共同研究會」, 第3次報告書, 2001年 11月.
- _____, 「新しい時代の新しい働き方検討委員會(勞使) 「新しい時代の
新しい働き方」 に關する報告, 2003年 11月.