

전환기의 일본 노사관계: 노동시장의 현황과 개혁을 중심으로

이 재 윤
(노동부 주일 노무관)

아시아의 경제대국, 세계최강의 제조업대국으로 일컬어지던 일본이 10여년간의 불황의 늪에 빠져 헤어나질 못하고 있다. 재정적자, 부실채권, 국가신용 하락, 고실업, 마이너스 성장 등등 온통 부정적인 말만 횡행할 뿐, 세계경제를 집어삼킬 것만 같았던 기세는 찾아보기 어려운 상황이다.

불황의 원인이 무엇인지를 간단히 설명하기도 쉽지 않다. 분명한 것은 현재 일본 정부는 재정적자와 부실채권으로 인해 경기진작을 위한 재정·금융·세제정책을 시행할 여력이 거의 없다는 것이다. 단적인 예로 2003년도 예산(안)의 총세출규모가 약 82조엔인데 이중 45%에 달하는 36조엔을 공채발행으로 조달하려 한다는 점이다.

이 글에서는 경제위기가 노동시장과 노사관계에 어떤 영향을 주었고, 노사정의 대응책은 무엇이며, 노동정책은 어떻게 변화할 것인가를 단편적이거나 살피보고자 한다.

■ 일본의 노동시장 현황과 대응

노동시장과 고용대책

진정기미 없는 실업사태

2002.11월 일본의 완전실업률은 5.3% (계절조정치), 완전실업자수는 338만명을 기록했다. '91년 실업률 2.1%대, 실업자수 136만명과 비교하면 폭발적인 실업의 증가다.

지난 10년간 노동시장 변동상황[표 1]을 보면, 2001년의 노동력인구는 6,752만명으로 이중 피용자 5,369만명, 자영업자 및 가족종사자 1,018만명, 완전실업자는 338만명이다. 이를 10년전인 '91년과 비교하면 노동력인구는 +247만명, 취업자 +43만명, 자영업 및 가족종사자 -330만명, 실업자는 +204만명이다. 특히 15세이상 인구의 증가 687만명을 감안한다면 고령자 요인을 감안하더라도 실제실업자수는 매우 과소평가 되었다고 보아도 무리는 아니다. 일부 전문가들은 실망실업인구 600만명과 주 30시간 미만 취업자 1,000여만명 등을 감안할 때 실제 실업인구가 2,000만명에 달한다는 주장까지 나오고 있다.

즉 노동력인구의 증가 이상으로 고용도 증가했으나, 자영업 및 가족종사자의 대폭감소가 실업으로 이어졌다는 분석도 가능하다.

산업별 취업자수 및 피용자수[표 2]를 살펴보면 상황은 보다 분명해 진다. 제조업을 제외한 모든 업종에서 자영업자보다 피용자의 증가폭이 크게 나타나는 바, 이는 영세 자영업자가 몰락하여 서비스업 및 도·소매, 음식업 등에 흡수된 결과이다.

다시 말하면, 현재의 고실업은 경기침체에 따른 고용둔화와 제조업의 쇠퇴 및 해외이전으로 인한 고용감소가 주된 원인이지만, 산업구조의 변화(대형 서비스업의 등장→영세자영업의 몰락)에 기

[표 1] 노동력인구와 구성의 변화

(단위 : 만명)

| 연도 | 구분 | 15세이상 인구 | 노동력인구 | 취업자 | | | 완전실업자 |
|-------|----|----------|-------|-------|-------|-------|-------|
| | | | | 소계 | 피고용자 | 자영업자등 | |
| 1991년 | | 10,199 | 6,505 | 6,369 | 5,002 | 1,348 | 136 |
| 2001년 | | 10,886 | 6,752 | 6,412 | 5,369 | 1,018 | 340 |
| 증감 | | +687 | +247 | +43 | +367 | -330 | +204 |

※ 자료 : 勞働力調査, 日本總務省 統計局, 各월분.

[표 2] 주요 산업별 취업자수

(단위 : 만명)

| 연도 | 구분 | 농림업 | 건설업 | 제조업 | 운수, 통신업 | 도·소매, 음식업 | 서비스업 |
|-------|------|----------|--------------|----------|--------------|--------------|--------------|
| | | 1991년 | 391 | 604(479) | 1,550(1,357) | 378(356) | 1,433(1,047) |
| 2001년 | 286 | 632(520) | 1,284(1,185) | 407(387) | 1,473(1,203) | 1,768(1,536) | |
| 증감 | -105 | +28(+41) | -266(-172) | +29(+31) | +40(+156) | +322(+342) | |

※ 출처 : 勞働經濟指標, 日本厚生勞働省, 各월분.

()는 산업별 피용자수.

인한 측면도 있다는 것이다.

한편 고이즈미 내각은 불량채권(일정부는 52조엔, 민간은 100~150조엔으로 추정) 정리와 구조개혁의 신속한 추진을 강조하여 왔다. 불량채권의 정리가 본격화 될 경우 건설업, 제조업, 부동산업 등 분야에서 수십만~100만명 가량의 신규 실업자 발생이 예상되어 실업사태는 더욱 악화될 것이 확실시되는 바, 일본 정부는 금년 실업률을 5.6%로 전망하고 있다.

고용실업대책

일본정부는 실업과 고용불안의 심각성을 인식하고 2001.9월의 “종합고용대책”, 2002.10월의 “개혁가속을 위한 종합대응책” 등 신산업 육성에 의한 고용창출을 중심으로 한 대책을 마련하여 시행중에 있다. 그 주요내용은

- ① 교육·복지·환경분야에서의 규제 완화와 IT등 신산업 육성을 통한 고용창출(향후 5년간 500만명 규모)
- ② 고용의 미스매치 해소를 위한 관민 합동 “직업정보네트” 구축, 민간교육기관을 활용한 다양한 능력개발 기회 확충, 재량노동시간제의 확대와 근로자과건제의 개선
- ③ 고령자·퇴직예정자 재취직 지원, 실업급여 종료자에 대한 훈련급부 확대, 실직 자영업자에 대한 생활안정자금 융자 등 고용안정망의 정비

- ④ 긴급지역고용창출특별교부금, 인턴사원제장려금, 개호·보육등 서비스업 창업을 통한 실업자고용특별장려금('03. 2월 신설예정)등

한편 2002.12.4에는 「고용문제에 관한 노사정합의」를 통해 고용의 유지·확보 및 일자리나누기에 노사가 협력하고, 정부는 재취직 촉진을 적극 지원하며, 취업형태의 다양화를 위한 노동시장의 개혁을 추진하기로 노사정이 합의하였다. 2002.12.26에는 「다양한 노동방식과 일자리나누기에 관한 노사정합의」도 발표되었다. 이러한 노사정간의 합의는 매우 높이 평가되고는 있지만, 고용안정과 실업감소에 실효성을 보여줄 수 있을지를 평가하기에는 아직 이른 것 같다.

노동계의 약화와 실리추구전략

1950년대 50%대의 조직률을 자랑하던 일본 노동계는 2002.6월말 현재 조직률이 20.2%로 추락하여 경제적·사회적·정치적 영향력이 급속히 감소하고 있다. 노동계는 조직률 하락의 원인이 비정규직의 급증에 있다고 보고, 파트타임 조직화등을 중점목표로 선정하여 추진중에 있으나, 비정규직의 조직률이 아직 2%대에 불과한 실정이고 조직화도 여의치 않은 상황이다.

60~70년대 안정·고도성장기의 상징이던 춘투도 유명무실의 도를 더해 작년부터는 일률적인 임금인상 요구안 조

차 내놓지 못하고 있다. 금년의 경우 춘투 활동을 시작했으나, “임금카브(연령이나 근속년수에 따른 정기승급) 확보”와 “임금의 최저도달목표”(35세 17년 근속-245,000엔, 30세 12년 근속-216,000엔)를 제시하는데 그쳤다. 일본 경단련은 “春闘의 終焉”이라고 발표하여 노동계를 공개적으로 망신주기도 했다.

노동계의 정치적 응집력도 실종되어 노동계의 정책제안이 정치권에 더 이상 압력으로 작용하지 못하고 있다.

특히 노동계가 크게 평가하는 “고용문제에 관한 노사정합의”에 대해서도 고용안정이란 명목적 선언을 얻는 대신 고용시장개혁이란 실질적 이익을 경영계에 안겨주었다는 비판마저 듣고 있다.

필자의 견해로는 령고가 더 이상 명분만에 집착하지 않고, 좁아진 입지 속에서도 존재가치를 살리기 위해 경제현실을 인정하는 실리적인 전술로 운동방향을 전환한 것이다.

노동개혁의 가속화

후생노동성은 경제·사회·노동의 제반환경의 변화에 대응하여 노동법제를 현실에 맞게 개선하기 위한 활발한 논의를 전개하여 원칙적인 결론에 도달했다. 구체적인 법 개정안이 확정되지는 않은 상태이나, 작년 12월의 “고용문제에 관한 노사정합의”에 기초하여 금년 상반기내에 상당한 진전이 예상된다. 다음은 노동정책심의회가 후생노동대신에

게 건의한 법개정방향 및 향후 대책의 주요내용을 정리한 것이다.

노동기준법 관련

○ 「노동계약 및 취업규칙에 해고의 조건 등 명시」를 통해 노동계약 종료시 발생할 수 있는 분쟁의 예방과 신속한 해결을 도모한다.

- 취업규칙의 절대적 필요기개사항인 ‘퇴직에 관한 사항’에 “해고의 사유가 포함되도록 명시한다.

- 사용자가 노동계약의 체결시에 서면교부에 의해 명시해야 할 노동조건으로서 해고의 사유가 포함되도록 명시한다.

○ 「유기노동계약 기간을 1년에서 5년으로 연장」하여 유기노동계약이 노사쌍방에 유용한 고용형태로 활용될 수 있게 한다. 다만 합리적인 사유없이 기업이 기간의 정함이 없는 노동자에 대해 유기노동계약으로 변경하지 않도록 하는 것이 바람직하다.

- 이에 대해 노동계는 노동계약의 기본은 기간의 정함이 없는 것으로, 유기노동계약은 임시적·일시적 업무에 한정되어야 하고 반복갱신도 제한되어야 하며, 일정기간을 초과하여 고용된 경우에는 기간의 정함이 없는 노동자와의 균등처우등을 요건으로 해야 한다는 의견이 있었다.

- 경영계는 기업에 있어 기간노동자는 기본적으로 기간의 정함이 없는 고용이므로 금번의 개선으로 인해 기간노

동자를 유기노동계약으로 하는 것은 생각하기 어렵다는 의견이었다.

○ 노동계약 종료의 룰과 절차

- 판례에 의해 확립되어 있는 해고권남용의 법리를 법률에 명시하여 사용자가 정당한 이유없이 행하는 해고는 권리의 남용으로 무효가 된다는 것을 규정한다. 이와함께 판례상의 해고권남용법리가 사용자와 노동자에게 충분히 주지되지 않았으므로, 지금까지의 대표적인 판례의 내용등을 충분히 주시시키며 필요한 상담과 원조를 행하는 것이 바람직하다.

- 해고를 둘러싼 갈등을 미연에 방지하고 신속한 해결을 도모하기 위해 퇴직증명이외에 해고예고 통보를 받은 노동자가 사용자에게 대해 당해 해고의 사유를 기재한 문서의 교부를 청구할 수 있게 한다.

- 판결에 의해 해고가 무효가 된 경우 실제 원직복직이 원활하지 못한 사례가 많으므로, 재판소가 해고무효를 판결할 때에 사용자의 신청이 있는 경우에는 당해해고가 公序良俗에 반하지 않고 고용관계를 계속시키는 것이 곤란한 사유가 있다는 등을 요건으로 금전적 보상을 명할 수 있게 하는 것이 필요하다. 다만 금전보상의 기준을 정하는데 시간적 여유가 있어야 하므로 시행시키는 늦추어질 것 같다.

○ 재량노동제의 바람직한 형태

- 기획업무형 재량노동제의 도입 및 운용절차에 있어 요건을 완화하고 간소

화한다.

- 노사위원회의 합의를 요건으로 했던 것을 위원 4/5이상의 결의로 할 수 있게 하고, 노사위원회의 노동자위원회에 대해 노동자 과반수의 신임을 얻도록 했던 규정을 폐지하며, 행정관청에 대한 노사위원회의 설치보고 폐지 및 건강·복지확보조치 실시상황 보고를 간소화한다.

- 경영계가 도입 필요성을 제기했던 미국식의 ‘화이트칼라 적용제외’ 문제는 향후 추가적인 실태조사 후에 재검토하기로 하였다.

직업안정법 관련

○ 직업소개사업의 허가·신고제

- 상공회의소, 농협 등 특별법에 의해 설립된 단체가 그 구성원을 위해 행하는 무료직업소개사업에 대하여는, 해당 단체의 적정성이 다른 제도에 의해 확보되어 있고 무료직업소개사업의 대상자가 한정되어 있는 점을 감안할 때 사업운영의 적정성에 문제가 적은 만큼 신청만으로 행할 수 있게 한다.

- 현행 무료직업소개사업의 허가기준 중 적정한 사업운영의 요건으로 정해져 있는 “신청자의 존립목적, 형태, 규약 등으로부터 필요하고 적당하다고 인정되는 범위의 직업소개를 행하는 것” 중 “필요하고 적당한 것”에 대해서는 재량행정의 여지를 줄이는 관점에서 필요한 개정을 한다.

- 현재 지방공공단체는 할 수 없게

되어 있는 무료직업소개사업에 대해 국가와 지방의 행정의 중복되지 않도록 배려하면서 지역성이 큰 시책의 전개상 필요한 무료직업소개사업을 할 수 있게 한다.

- 직업소개사업자가 기동적으로 사업운동을 할 수 있도록 직업소개사업의 허가단위를 현재의 사업소 단위에서 사업주단위로 하고, 사업소의 설치는 신고제로 한다.

- 또한 학교등이 신고에 의해 행하는 무료직업소개 대상자에 관해서는, 현재는 재학생과 졸업자에 한정되어 있으나, 위탁훈련수료자등 졸업생에 준하는 자도 대상에 추가하도록 한다.

o 구직자로부터의 직업소개 수수료 징수

- 현재는 연수입 1,200만엔 이상의 과학기술자, 경영관리자에 대해 예외적으로 허용하고 있으나, 구직자의 실상을 감안하여 연수입에 관한 요건을 하향조정하고 그 대상범위도 노동시장의 수요를 감안하도록 한다.

노동자파견법 관련

o 파견기간의 제한 완화

- 현재는 원칙으로서 1년으로 제한되어 있으나, 이를 3년까지의 기간에서 임시적·일시적으로 판단할 수 있는 기간에 대해 파견을 사용할 수 있게 한다.

- 파견기간제한이 3년인 26개 전문직 업무에 대해서는 파견노동자의 고용안정등을 감안해 직접고용을 촉진하는

보완책과 병행하여 기간제한을 폐지하되, 대상업무의 확대문제는 향후 전문성 등에 대해 추가적인 검토를 한다.

o 파견노동자의 직접고용 촉진

- 파견노동자 사용사업주가 파견기간의 제한을 위반하는 경우에는 파견사업주가 사용사업주 및 노동자에게 파견정지를 통보하게 하고, 이 통지에 불구하고 파견노동자를 계속 취업시키는 사용사업주는 파견노동자에게 고용계약을 신청하게 한다.

- 3년이상 동일업무에 동일 파견노동자를 사용하는 사업주가 같은 업무에 신규 고용하고자 하는 경우에는 파견노동자에게 고용계약을 신청하도록 의무화한다.

o 소개예정파견의 허용

- 현재는 파견취업 종료후에 직업소개를 하도록 되어 있으나, 사용사업주의 직접고용을 실현시키는 제도로 원활히 기능하기 위해서는 파견종료전에 직업소개하는 것이 가능하게 한다.

- 파견취업 개시전의 면접과 이력서의 송부, 파견취업개시전 및 파견취업기간중의 구인조건 명시 및 파견기간중의 구인·구직의사 확인과 채용내정이 가능하게 한다.

고용보험법 관련

일본은 고실업사태의 장기화로 고용보험 재정이 고갈상태로, 요율인상은 노사의 반발로 인해 연기되었으나, 보험재정안정과 재취직촉진의 관점에서 기본수

당 및 재취직촉진급부등을 조정하기 위한 법개정을 금년 4월 시행을 목표로 추진중이다.

○ 조기재취직 촉진을 위한 급부 정비

- 기본수당: 기본수당과 재취직시 임금과의 역전현상을 해소하기 위해 급부율을 현행 60~80%에서 50~80%로 조정하고, 급부일수에 있어 일반이직자는 축소하고, 도산·해고이직자는 확대한다.

- 기존의 취직촉진급부(실업수당급부일수를 2/3이상 남기고 정사원으로 재취직한 경우에 잔여급부의 40~50%를 수당으로 지급)이외에 취직촉진수당을 신설하여 실업수당급부일수를 2/3이상 남기고 정사원으로 재취직한 경우에 국비로 잔여급부의 40~50%를 수당으로 지급한다.(2005.3월을 시한으로 하는 것으로 재취직촉진 강화와 고용보험의 재정부담을 덜어주기 위한 것임)

○ 다양한 노동방식에 대응한 급부 조정

- 단시간노동 피보험자와 일반피보험자간의 기본수당 급부내용(소정급부일수, 하한액)을 일원화한다.

- 65세 이상 고연령계속피보험자가 실업한 경우 지급하는 고연령구직자급부금의 기본수당을 현행 30~75일분(단시간노동자 50일)에서 30일로 축소 일원화한다.

○ 교육훈련급부에 있어 적절한 자기부담에 의해 수강자의 신중하고 정확한 수강을 촉구하기 위해 급부율을 8할→4

할로 축소하고 상한액도 하향 조정한다.

○ 고용보험요율의 인상문제

- 고용보험의 안정적 운영을 확보하기 위해서는 실업급부에 관한 보험요율을 현행 1.4%에서 1.6%로 인상하는 것이 불가피하다.

- 다만, 2003~4년의 경우에는 현행과 같이 1.4%로 한다. 이는 2002. 10월 보험요율의 탄력조정 규정에 의해 실업급부 요율을 1.2%에서 1.4%로 인상하고 시간이 얼마 경과하지 않은 점을 감안하여 노사의 부담을 완화하기 위한 조치이다.

○ 적용확대

- 사립대학등 미적용 사업장에 대한 적용촉진을 착실하고 신속히 추진하고, 비국가공무원형 독립행정법인에 대한 적용도 추진하는 것이 필요하다.

장 기간의 불황과 고실업, 고용형태의 다양화 등 환경의 변화 속에서 일본의 노사관계에서 「투쟁」이란 용어는 거의 사라지고 있다.

노사가 고용안정에 합의하고, 신시장 확대와 고용창출을 위해 노동시장 개혁에 뜻을 모은 양보교섭은 세계적 경쟁에서 살아남기 위해 고통을 감내하는 것으로 보여진다. 실업의 근본원인은 일자리 부족에 있고, 일자리를 만들기 위해서는 신산업(새로운 노동시장)을 육성해야 한다는데 노사가 인식을 같이 한 것이다. 고용창출이야말로 최선의 고용실업대책이라는 점을 다시 한번 확인시

켜 준 것이다.

노동계 일각에서는 집단적 노사관계는 더 이상 존재하지 않게 되고 개별적 고용관계만 남게 되었다며, 노동시장 유연화와 자유주의에 대한 경계와 우려도 제기되고 있으나, 거스를 수 없는 대세에 순응하면서도 위기를 활용하고 있다는 느낌이다.

앞으로 일본의 노동시장 개혁은 급속히 진전될 것이다. 남은 것은 일본 정부의 몫이라고 본다. 정부가 노사합의를 토대로 합리적이고 발전적인 성장의 기틀을 재건하여 고용의 안정과 건전한 노사관계를 지속시킬 수 있는 정책을 수립·실천하는 성공사례를 보여 줄 수 있을지 귀추가 주목된다.

【참고자료목록】

- 워크シェアリングに関する政勞使合意, 2002.3.29
- 雇用問題に関する政勞使合意, 2002.12.4
- 多様な働き方とワークシェアリングに関する政勞使合意, 2002.12.26
- 第36回労働政策審議会職業安定分科会民間労働力需給制度部会報告, 2002. 12.5, 厚生労働省
- 第38回労働政策審議会職業安定分科会民間労働力需給制度部会報告, 2002. 12. 26, 厚生労働省
- 労働政策審議会建議 2002.12.26 厚生労働省
- 今後の労働条件に係わる制度の在り方

について

- 職業紹介事業制度 労働者派遣事業制度等の改正について
- 雇用保険制度の見直しについて
- 2003春季生活闘争当面の方針(2002. 12. 12, 2003.1.14), 日本労働組合総連合会
- 日本経済新聞 2003.1.11자 社説(「春闘」の看板にこだわるな)
- 経営労働政策報告(2003年版), 日本経団連 経営労働政策委員会, 2003. 1月
- 経営タイムス(2003.1.14) 日本経営団体連合会
- 週刊労働ニュース(2002.12.16)
- 2002年 勞使關係研究會 報告, 日本労働研究雑誌(特別号, 2002.12.25).