



일본의 노동정책결정 과정의 경향

박효숙 (도쿄대학교 노동법 박사과정)

■ 머리말

일본의 노동정책결정과정의 특징 중 하나는 정당정치와 관계가 있다. 1950년부터 1960년대 전반의 노동정책과정에서는 여·야가 강하게 대립하는 등 정당이 노동정책에 미치는 영향력은 적지 않았다. 그러나 일본은 1933년부터 1996년까지의 기간을 제외하고는 2006년 현재까지 자유민주당(1955년 결성)에 의한 장기 집권으로 인하여, 정당 교체에 따른 노동정책의 변화를 찾기란 쉽지 않다. 또한 정권이 노동정책에 미치는 영향이 크지 않았다. 이는 종래의 노동정책은 노동성(후생노동성)이라는 소관 행정기관이 제도의 범위 내에서 이해관계자인 사용자와 노동자의 대표를 참가자로 하여, 양 당사자의 이해관계를 조절하면서 노동정책을 결정하는 방식을 취하였기 때문이다. 그러나 이와 같은 현상은 최근 규제완화의 흐름 속에서 노동정책의 기본이 후생노동성에 설치된 노동정책심의회나 노동조건분과회 등의 논의를 거치지 않은 채로 이루어지는 등, 후생노동성을 포함한 각 성(省)의 역할은 상대적으로 저하되고, 내각부가 대폭적인 결정권한을 갖는 등의 변화를 겪고 있다. 이하에서는 이러한 일본의 노동정책결정과정의 변화를 중심으로 검토한다.

■ 1990년대 이전의 노동정책¹⁾

1950년대부터 1960년대 전반의 노동정책은 여·야간의 주장이 대립되는 사례가 많았고, 제1



차 오일쇼크 후의 고용정책 결정과정에서는 야당의 역할이 상당히 컸다. 그러나 자민당의 일당 우위체제가 장기간에 걸쳐 지속됨에 따라, 노동조합이 야당을 거치지 않고 직접 정부와 교섭하는 ‘政勞交渉’의 채널이 확충됨에 따라, 노동정책 결정은 점차 여야 간의 대립 구도를 보이지 않게 되었다. 즉 노동조합의 정책과정 전반에의 참여는 확대된 반면, 정당정치적 의미에서의 노동정책 결정과정의 ‘비정치화’가 진전되어 왔다고 할 수 있다.

그러나 노동정책과정에 있어서의 정치화의 정도는 그다지 높지 않았다. 그 이유로는, 종래 일본의 노동정책 결정은 노동대신(勞働大臣)의 사적 자문기관인 노동기준법연구회나 노사대표와 공익대표로 구성된 중앙노동기준심의회 등이 중요한 역할을 담당해 왔기 때문이다.

예를 들어, 1986년에 법정 노동시간의 단축을 골자로 한 노동기준법의 개정 과정을 보면, 1986년 개정과정 당시에는 법정 노동시간 단축에 격렬하게 반대하는 사용자측과 시간 단축을 요구하는 노동자측의 대립이 있었다. 이러한 대립 속에서, 중앙노동기준심의회는 노사쌍방이 공익안에 승인하도록 적극적인 활동을 벌였으나, 결국, ‘공익위원이 독자적으로 기본적인 방침을 정리하여, 그 수락을 노사쌍방에게 설득하는 방법’이 취해졌다. 따라서 법정 노동시간에 대해서는, 당초 45시간제였던 것을 주40시간제로 하여 노동기준법에 명기한 후, 일정 기간 동안은 46시간, 그 다음에는 44시간으로 단계적으로 주40시간을 실현해 나간다는 공익안이 작성되었다. 1986년의 개정에서는 노동정책이 노동성의 심의회에서 양 당사자간의 이익조정을 중심으로 이루어지고 있었던 점이 주목된다.

■ 1990년대 이후의 노동정책

변화의 움직임과 원인

최근의 노동법제 재판의 움직임은, 그 방법에 있어서도 현저한 특징을 보이고 있다. 위에서 언급한 것처럼 노동법제의 재판에 있어서, 종래는 노동기준법연구회나 중앙노동기준심의회 등이

1) 久米郁男, 『労働政治』, 中公新書, 2005, pp.65~72 참조.

중요한 역할을 담당해 왔다. 즉 중앙노동기준심의회 등은 공익위원이나 노동성이 양 당사자의 사이에 개입하여 양 당사자간의 이해관계의 조정을 도모하면서 정책을 입안해 온 것이다. 그러나 일본의 1990년대는 변화의 시대였다. 버블 붕괴 후의 ‘잃어버린 10년’으로 불리는 장기에 걸친 경기불황은 일본의 금융계와 산업계에 큰 영향을 끼쳤고, 이는 일본의 기업 조직이나 고용 시스템의 변화로 연결되었다. 즉 1990년대의 규제완화의 물결 속에서 종래의 노동정책 결정방법은 크게 전환되었다.

1998년의 노동기준법 개정의 경위는, 일본에 있어서도 노동법의 유연화 및 규제완화에 대한 대항세력이 존재한다는 것을 보여주고 있지만, 2003년의 노동기준법 개정으로 인한 대폭적인 규제완화는 노동자측의 저항이라는 브레이크의 한계를 잘 보여준다. 아래의 몇 가지 사례에서 볼 수 있듯이 일본의 노동정책은, 버블 붕괴 후인 1993년부터 일경련(현 日本經團連)을 중심으로 한 경제단체가 규제완화의 물결에 편승하면서, 정부의 규제완화에 관한 요구를 제출하였고, 그 요구사항은 노동조합의 반대에도 불구하고 대부분 정부의 규제완화 계획에 의해서 실현되고 있다.^{2,3)}

최근의 노동정책 결정에서 이와 같은 톱다운 방식이 확대되어 온 이유로는 첫째, 실업률이 5%를 넘어 불황으로부터의 탈출을 쉽게 전망할 수 없는 상황에서 고용 문제가 중요한 정치적 과제로 된 점, 둘째, 노동자측의 주된 이익대표인 연합이 규제완화의 물결 속에서 이미 종래만큼 자본이나 정부의 정책에 대하여 ‘잘 이해하는’ 태도를 보이지 않게 된 점, 셋째, 행정개혁=중앙성·청(省廳)재편에 의하여 내각부가 대폭적인 결정권한을 가지게 됨으로써 후생노동성을 포함한 각성(省)의 역할이 상대적으로 축소되고 있는 점을 들 수 있다.⁴⁾

이하에서는 몇 가지 사례를 들어 1990년대 이후의 노동정책결정과정에 있어서의 이러한 변화를 구체적으로 살펴보기로 한다.

2) 2007년판 경영노동정책위원회보고(개요)에 대해서는 <http://www.keidanren.or.jp/japanese/policy/2006/091.html> 참조. 더불어 2006년 12월 8일, 노동정책심의회노동조건분과회에서는, 심의중인 노동계약법제 및 노동시간법제에 관한 최종보고안이 제시되었다. <http://labor.tank.jp/wwwsiryou/messages/215.html> 참조.

3) 구체적인 내용은 http://www.kisei-kaikaku.go.jp/publication/2005/0331/item050331_03-11.pdf 참조.

4) 西谷敏, 『規制が支える自己決定』, 法律文化社, 2005, pp.82-84 참조.

구체적인 사례

단적인 예로, 1993년에 행해진 「주46시간 근로제의 유예조치」를 1년 동안 연장하는 노동기준법의 政令 개정을 들 수 있다. 즉 중앙노동기준심의회는 1994년 3월 말에 기간이 끝나는 「유예조치」를 1년간 연장하는 政令 개정안 요강에 대하여, 조건부로 실시를 인정한다는 답신을 勞相(후생노동성 장관)에게 제출하였다. 그러나 개정안에 항의하는 노동자측 위원 7명이 심의회에 전원 불참함으로써, 학식 경험자들로 구성된 공익위원과 사용자위원만에 의한 이례적인 답신이 이루어졌다.

이러한 상황의 배경에는, 법정 노동시간을 1994년도부터 원칙 40시간으로 하는 노동기준법 개정안이 국회 제출이 준비되던 중, 사용자측이 경기불황을 이유로 46시간제의 연장을 자민당에게 강력하게 요청하고 있었다. 노동성은 중앙노동기준심의회에 자문하기 전에, 사용자단체의 뜻을 받아들인 자민당에게 근로시간 연장을 약속하였고, 그 후에 ‘심각한 경제상황을 고려한 긴급피난’이라고 하여 중앙노동기준심의회에 연장할 것을 자문하였다. 이에 연합은 “처음부터 결론이 나와 있는 심의에는 따를 수 없다”고 강하게 반발하였고, 공익위원은 연장은 인정하였지만, 답변의 견해에 “노동성의 대응이 심의회와의 충분한 논의없이 이루어진 것은 유감이며, 이에 대한 반성과 향후의 적절한 대응을 요구한다”는 뜻을 밝히고 있다. 이는 노동성 차원에서 정책이 결정되었던 1990년대 이전의 상황과 비교하면, 노동정책 결정과정에 있어서의 정치화의 정도가 높아진 결과라고 볼 수 있을 것이다.⁵⁾

또 다른 예를 보면⁶⁾, 1990년대에는, 취업구조나 산업구조의 변화, 규제완화로의 움직임 등으로 인하여 노동법제의 재검토가 이루어졌고, 1999년 6월에는 노동자파견법과 직업안정법이 개정되었다. 이러한 일련의 대규모 법제 개정과정에서도, 1993년의 政令 개정의 과정만큼은 아니더라도, 종래의 정책결정으로부터의 변화를 관찰할 수 있다. 이하에서는 1993년의 노동시간법제를 둘러싼 그 후의 움직임을 검토한다.

1997년 4월부터의 주40시간 근로제로의 완전이행에 대하여 중앙노동기준심의회는 그 이후에

5) 久米郁男, 앞의 책, pp.73~74 참조. 나아가 저자는 이러한 노동정책과정의 정치화가 초래된 원인을 몇 가지 가설을 들어 설명하고 있다(pp.78~88 참조). 이 가설에 대한 비판으로는 <http://sp.mt.tama.hosei.ac.jp/users/igajin/rousei.htm>를 참조.

6) 久米郁男, 앞의 책, pp.75~77 참조.

도 심의를 해왔다. 중앙노동기준심의회는, 이행에 따르는 혼란을 피하기 위하여 2년 동안의 지도 기간을 마련하여, 노동시간의 위반이 있더라도 바로 적발하지 않고, 행정지도에 중점을 둘 것을 강조하였다. 이에 대하여 노동자측은 주40시간제로 이행하지 않는 기업에 대한 시정 권고나 벌칙적용이 운용상 ‘완화’ 되는 것을 염려하였으나, 노동자측이 최종적으로 보고안에 반대하지 않았던 이유는 “위법 상태를 방치하지 않고 걱정한 지도에 따라 시정을 도모한다”고 한 노동기준국장의 발언 때문이었다. 그러나 심의에서는, 노동자측 위원 7명 중 3명(이 중 1명은 대리출석)이 보고안에 불만을 표하여 그 결정에 불참할 의사를 표하는 사태가 발생하였다. 그 후에도 노동기준법의 재검토가 행해졌으나, 1997년 11월 21일에 중앙노동기준심의회가 답변한 「향후의 노동시간법제 및 노동협약 등 법제의 방향」에 대하여 연합 등 노동단체는 격렬한 반발을 보였다. 노사의 의견이 가장 강하게 대립한 부분은 ① 시간외 · 휴일 · 심야노동의 남녀 공통규제의 상한규제, ② 재량노동제, ③ 변형노동시간제, ④ 노동계약 기간의 4대 항목이었고, 법안 작성은 노동성에 맡겨져 있었다.

이에 연합은, 당시 정권 내에 있었던 사민당을 설득하여 노동성이 작성한 개정법안 요강(정부안)에 연합의 주장을 반영시키도록 노력하였고, 나아가 민주당이나 신진당 등 야당의 지지 · 협력 정당에게도 4대 항목의 요구에 대한 이해 및 정부안에 대한 대안을 만들 것을 요청하였다. 연합이 1998년 1월에 개정법안 요강을 중앙노동기준심의회에 자문한 결과, 심의회에서는 ‘대체로 타당하다’는 답변을 하였으나, ④ 노동계약 기간을 제외하고는 노동자측이 마지막까지 이의를 주장하였기 때문에 노사양측 의견에 배려하여 政省슈를 작성하게 되었다.

개정안에 대해서는, 중의원위원회심의회에서 재량노동제에 대해서는 그 실시를 1년간 연장하고, 기업이 이를 도입할 경우에는 규제를 강화한다는 등의 내용에, 공산당을 제외한 6여 · 야당은 합의하였다. 그러나 결국 동 법안은 일단 계속 심의의 대상이 되어 1998년 9월에 성립하게 되었다.

이와 같이, 1990년대의 노동정책 형성과정에서는, 종래의 심의회 중심의 노동정책결정구조에서, 이익조정이 정당 차원에서 논의되는 경향을 보이고 있다.

■ 고용 · 노동분야의 규제개혁에 관한 최근의 움직임⁷⁾

1998년의 노동기준법 개정은, 우선 사용자단체의 요구가 정부의 규제완화 계획에 의해 받아들여



저, 중앙노동기준심의회에서 형식적인 검토를 거쳐 법안이 작성된 것이다. 이러한 경향은 최근 한층 강화되고 있다.⁸⁾ 규제완화를 추진하는 체제는, 1998년에 행정개혁추진본부하에 설치된 규제완화위원회(1999년에 규제개혁위원회로 명칭 변경)에서, 내각부에 설치된 종합규제개혁회의⁹⁾로 이어져, 나아가 2004년 4월부터는 「규제개혁·민간개방추진회의」로 재편되었다.¹⁰⁾ 규제 ‘완화’에서 규제 ‘개혁’으로 명칭이 변경되었으나 그 기본 조직은 동일하다. 뿐만 아니라, 종합규제개혁회의의 위원 15명 중 10명, 규제개혁·민간개방추진회의의 위원 13명 중 8명을 재계인사가 차지하고 있어(나머지는 연구자), 경제계의 의도를 흔들림 없이 바로 정책에 반영시킬 수 있는 구조로 되어 있다.

이로써, 노동정책의 기본은 후생노동성에 설치된 노동정책심의회나 그 노동조건분과회 등의 실질적인 논의를 거치지 않은 채 우선 이들 기관의 답변 등에서 결정되어, 각의 결정이 이루어진다. 따라서 각 省廳이나 심의회의 개정작업은 적어도 공식적으로는 이미 결정된 기본 방침에 대한 구체화를 주된 임무로 한다.

고용·노동분야의 규제개혁에 관한 최근의 움직임은, 2001년 3월에 「규제개혁 추진3개년 계획」이 각의 결정된 이후 몇 번의 개정을 거쳐 현재에 이르고 있다. 2006년의 「규제개혁·민간개방추진3개년 계획(개정)」(「2005년 3월 25일 각의 결정」의 결정 내용)의 중요한 검토사항¹¹⁾으로는 ① 원활한 노동이동을 위한, 구직자로부터의 수수료 규제의 완화, 취업이 곤란한 자의 취업지원, 모집·채용에서의 제한의 완화 및 차별철폐 등의 검토 ② 취로형태의 다양화를 위한, 파견노동자에 대한 고용계약 신청의무의 재검토, 재량노동제의 도입절차 등의 검토 ③ 새로운 노동자상(像)에 따른 제도개혁으로는, 해고를 둘러싼 분쟁의 규제절차로서 ‘금전배상방식’의 도입, 노동시간 규제의 적용제외 확대¹²⁾, 심야영업 규제의 적용제외 등을 검토할 전망이다.

7) 西谷敏, 앞의 책, pp.76~81 참조.

8) 日本經團連의 2005년도의 우선 정책사항과 자유민주당의 정책·대처에 관해서는 <http://www.keidanren.or.jp/japanese/policy/seiji/20050329shiryo.pdf> 참조.

9) <http://www8.cao.go.jp/kisei/>

10) 정부의 규제개혁추진에 관한 움직임에 대한 자세한 내용은, 平成17年版, 『厚生労働白書』, 厚生労働省編, pp.379~380 참조.

11) http://www.kisei-kaikaku.go.jp/publication/2006/0905/item0905_11.pdf

12) <http://analyticalsociaboy.txt-nifty.com/yoakemaeka/files/rouseishin06z21.pdf>, <http://www.asahi.com/life/update/1227/015.html>

■ 맺음말

종래 일본의 노동정책과정은, 후생노동성의 차원에서 노사 당사자간의 이해관계를 조정하면서 노동정책을 결정하는 방식을 취함으로써 정권이 노동정책에 미치는 영향은 그다지 크지 않았다. 그러나 버블 붕괴 후의 장기에 걸친 경기불황 및 글로벌화의 진전은 노동법제의 규제완화로의 흐름을 더욱 가속화시켰고, 경제단체의 규제완화 요구가 정부의 규제완화 계획에 의해서 실현되게 되었다. 이러한 현상은 정책과정에서의 심의회의 역할에 대한 비판적 재검토로 연결되어, 종래 노동정책 형성에 큰 역할을 담당해 온 심의회의 역할에 변화를 초래하게 되었다. 즉 일본의 노동정책의 기본은 종래의 심의회 중심의 노동정책 결정구조에서 노동정책 결정의 톱다운 방식의 확대로의 변화를 보이고 있다고 할 수 있다. **KLI**

참고문헌

- 久米郁男(2005), 『労働政治』, 中公新書.
- 西谷敏(2005), 『規制が支える自己決定』, 法律文化社.
- 厚生労働省編(2005), 『厚生労働白書』, 平成17年版.
- <http://sp.mt.tama.hosei.ac.jp/users/igajin/rousei.htm>
- <http://www.kisei-kaikaku.go.jp/index.html>
- <http://www.keidanren.or.jp/japanese/policy/seiji/20050329shiryo.pdf> 참조.
- <http://www8.cao.go.jp/kisei/>
- <http://www.keidanren.or.jp/japanese/policy/2006/091.html>
- <http://labor.tank.jp/wwwsiryu/messages/215.html>
- http://www.kisei-kaikaku.go.jp/publication/2005/0331/item050331_03-11.pdf
- http://www.kisei-kaikaku.go.jp/publication/2006/0905/item0905_11.pdf
- <http://analyticalsociaboy.txt-nifty.com/yoakemaeka/files/rouseishin06z21.pdf>
- <http://www.asahi.com/life/update/1227/015.html>