



일본의 경제위기 극복을 위한 고용대책

은수미 (한국노동연구원 부연구위원)

■ 머리말

일본 정부는 지난 2008년 12월 24일 심각한 경기침체를 극복하기 위하여 수상을 본부장으로 하는 「긴급고용·경제대책본부」를 내각부에 설치하였고, 2009년도 예산을 포함하여 '3단계 경제위기 대책'을 수립, 총 75조 엔의 사업비를 편성한 바 있고 이후 추가예산을 배정하였다. 문제는 「긴급고용·경제대책본부」의 경제위기대책 특히 '고용대책'의 기초와 방향인데, 일본 정부가 '성장'이나 '규제완화'보다 '고용안정과 취업연계·생활지원'에 초점을 맞춘 사실은 주목할 필요가 있다. 왜냐하면 이것이 2001년 출범한 고이즈미 내각 시절의 '노동유연화' 정책과는 뚜렷한 차이가 있으며, 특히 사회보험(고용보험)과 생활보호(한국에서의 기초생활보장제도와 유사) 모두에서 배제되는 비정규직과 영세자영업자를 위한 제2의 사회안정망을 만드는 등 '정책 전환'이 뚜렷하기 때문이다.

일본 정부의 정책 전환은 최근 한국과 일본이 노동시장의 변화에서의 유사성을 고려한다면 그 함의가 적지 않다. 예를 들어 일본의 비정규직 비중은 2008년 현재 34.5%로 한국과 큰 차이가 없으며, 기업별 노사관계 시스템 및 기여에 의한 사회보장 등 제도적 유사성 역시 높다. 물론 파견과 파트타임이 일본 비정규직의 상당 부분을 차지하는 것은 기간제가 많은 한국과의 차이일 수 있지만, 일본의 파트타임은 유럽의 파트타임보다는 한국의 기간제와 오히려 유사하다. 왜냐하면 주요 업무에 배치되고 비정규 근로가 대부분이며 근로시간도 상대적으로 길어 '호칭 파트'라고 불릴 뿐만 아니라 임금 및 근로조건에서 정규 근로와의 격차가 크기 때문이다.

따라서 이 글은 일본 정부의 정책 전환 및 그것이 한국의 고용대책에 던지는 의미를 살펴보는 것을 목적으로 한다. 이 글의 주요 자료는 2008년 11월부터 2009년 5월까지 총 네 차례에 걸쳐 진행한 일본 학계 및 노동계, 사회단체, 지자체, 정부출연기관 등에 대한 인터뷰와 후생노동성 발간 자료 등에 의한 것이다.

■ 일본 정부의 고용대책

개요

일본은 2008년 10월 경제위기 직후부터 현재까지 3단계 대책을 제시한 바 있으며, 대책의 초점이 단기적으로 사회보장, 중소기업 지원 및 지방활성화, 생활자 지원에 초점이 맞추어져 있고, 중장기적으로는 성장전략에 집중하는 모양새이다. 이 중에서도 고용대책은 '고용유지와 취업연계·생활지원' 등 주로 적극적 노동시장정책에 초점이 맞추어져 있을 뿐만 아니라 파견규제 법안까지 계류 중이라 기존의 노동유연화 정책과는 큰 차이를 보인다.

그런데 새로운 추가 대책이 계속 나온다는 점에서 일일이 대책을 쫓아가기보다는 핵심적인 대책을 중심으로 그 의미와 효과 등을 살펴보는 것으로 할 것이다.

소개할 대책은 크게 네 가지이다.

첫째, 고용조정조성금 제도의 개선

둘째, 정규직 전환 지원 및 고용보험 제도의 개선

셋째, 고용보험과 생활보장 모두에서 배제되는 취업자를 위한 제2의 사회안정망 신설

넷째, 파견근로의 규율

〈표 1〉 일본 3단계 경제위기 대책(요약)

	1단계	2단계	3단계
	1차 추경예산 (2008년 10월 16일)	2차 추경예산 (2009년 1월 27일)	2009년도 예산 (2009년 3월 27일)
생활자 지원	<ul style="list-style-type: none"> 고령자의 의료비 부담감감 등(2,500억엔) 	<ul style="list-style-type: none"> 정책급부금 실시(2조엔) 자자체에 의한 고용기회 창출(4,000억엔, 기금) 임산부 건강진단 무료(800억엔) 실직자대상 주택, 생활지원 	<ul style="list-style-type: none"> 비정규노동자 고용보험 적용(1,700억엔) 고용보험료 인하(6,400억엔) 출산육아일시금 증액 주택 감세(3,400억엔) 환경자동차(2,100억엔)
중소기업 지원	<ul style="list-style-type: none"> 긴급보증(6조엔) 정부계 금융 긴급대출(3조엔) 	<ul style="list-style-type: none"> 보증, 대출(30조엔으로 확대) 금융기관에서의 자본주입(10조엔 추가) 	<ul style="list-style-type: none"> 에너지절약 설비 등의 투자추진감세(1,900억엔) 중소기업 세율 인하 등(2,400억엔)
지방활성화	<ul style="list-style-type: none"> 긴급방재, 재해복구 등(4,400억엔) 	<ul style="list-style-type: none"> 지역생활화교부금(6,000억엔) 고속도로요금 대폭인하(5,000억엔) 	<ul style="list-style-type: none"> 고용창출 등을 위한 교부세 증액(1조엔) 지역활력기반창조교부금(9,400억엔)
총액	11.5조엔 「경제위기 극복을 위한 긴급종합대책」	27조엔 「생활대책」	37조엔 「생활안정을 위한 긴급대책」

자료: 일본 경제위기대책(2009).

〈표 2〉 일본 정부의 고용대책(개괄)

시작시기	내 용
平成 20년 (2008년 10월)	<ol style="list-style-type: none"> 주택 및 생활지원 <ul style="list-style-type: none"> 12월 15일부터 전국 공공직업안정소(ハロ-ワ-ク)에 특별상담창구 개설, 취업알선(3월 30일 현재 신규상담자수 29,944건) 공공직업안정소에서 심사, 노동금고에서 대출하는 「취직안정자금용자」(3월 30일 현재 총 5,691건 354천억엔의 대부) 고용조정조성금 확대를 통한 고용유지 <ul style="list-style-type: none"> 중소사업장에 수당 등의 4/5를 조성(2월 계획 30,621사업소, 1,865,792인분) 채용내정취소에 대한 지도
平成 20년12월 (2008년12월)	<ol style="list-style-type: none"> 도도부현과 협력한 고용창출 <ul style="list-style-type: none"> 향토(ふるさと)고용재생특별교부금: 2,500억엔 긴급고용창출사업: 1,500억엔 재취직지원대책 <ul style="list-style-type: none"> 정규직전환 지원: 장년 프리터, 내정취소된 취직미결정자, 파견노동자를 직접고용 혹은 정규고용으로 전환 사업장에 1인당 100만엔(대기업 50만엔)을 지급(2월 6일 개시, 6개월 경과후에 지급개시) 이직자 훈련강화: 훈련기간중의 생활보장급부제도 확대
平成 21년 3월	<ol style="list-style-type: none"> 고용보험의 세이프티넷(セーフティネット) 기능을 강화 <ul style="list-style-type: none"> 비정규노동자의 적용범위를 확대(피보험자 기간 1년이상 -> 6개월 이상) 재취업이 곤란한 경우 급부일수를 특별적으로 60일 연장 21년도의 고용보험료를 1.2%에서 0.8%로 인하 이직자훈련 대폭 강화: 장기훈련 강화 및 훈련 기간 생활보장급부제도 확대 고용조정조성금 재확대

자료: 일본 후생노동성(2009년 4월).

고용조정조성금¹⁾의 확대

일본 정부는 2008년 10월부터 고용조정조성금의 확대를 통해 정규 근로자뿐만 아니라 비정규 근로자까지 포함하여, 기업이 이들에 대한 해고 대신 휴업이나 직업훈련 등을 통해 고용유지를 할 경우 이에 대한 지원을 하고 있다.

〈표 3〉 고용조정조성금 제도의 재인식

		평성 20년도 초 (2008년)	1차보정 (12월1일 실시)	생활대책 등 (12월 말)	생활대책 등 (2009년 2월 6일)
생산량 요건	대기업	최단 6개월의 생산량이 전년동기 대비 10% 이상 감소	<ul style="list-style-type: none"> • 최근 3개월의 생산량이 전년동기대비 감소 • 전기결산 등이 적자 	<ul style="list-style-type: none"> • 최근 3개월의 생산량이 직전 3개월 또는 전년동기대비 5% 이상 감소 	생산량 요건에 있어서는 매상고 또는 생산량을 파악
	중소기업			<ul style="list-style-type: none"> • 최근 3개월의 생산량이 직전 3개 월보다 또는 전년동기대비 감소 • 전기결산 등이 적자 	
고용량 요건	대기업	최근 6개월의 고용량이 전년동기 대비 증가하지 않음	<ul style="list-style-type: none"> • 최근 3개월의 고용량이 전년동기대비 증가하지 않음 	철폐	
	중소기업				
조성률	대기업	1/2	4/5		
	중소기업	2/3			
교육 훈련비	대기업	1,200엔	6,000엔		
	중소기업				
지급한도일수		1년간 100일 3년간 150일	<ul style="list-style-type: none"> • 1년간 100일 • 3년간 150일(대기업) • 3년간 200일 (중소기업) 		1년간 200일 3년간 300일
ク-リンク기간		あり			철폐
휴업 규모	대기업	1/15 이상			철폐
	중소기업	1/20 이상			
대상 노동자		피보험자 기간 6개월 이상		<ul style="list-style-type: none"> • 피보험자: 기간불문 전원 • 피보험자 이외: 고용기간 6개월 이상 	
단시간 휴업		이하의 휴업이 대상 <ul style="list-style-type: none"> • 사업소 단위에 1시간 마다 • 노동자단위에 1일마다 			이하의 휴업을 추가 <ul style="list-style-type: none"> • 노동자 단위에 1 시간

자료 : 일본 후생노동성 (2009년 4월).

즉 고용조정조성금의 대상, 요건, 조성률, 조성 기간 등을 끊임없이 완화하여, ① 대상 노동자를 피보험자 전원 및 피보험자 이외의 근로자까지 확대하고, ② 중소기업에 대한 지원 폭을 대폭 강화하여 해고 혹은 실직을 예방한다.

이외에도 일본의 고용조정조성금에는 잔업삭감고용유지장려금 제도가 있다(양자를 구분하기 위해 일반적인 고용조정조성금 제도는 ‘고용유지 충실형’이라고 부른다). 이것은 잔업시간의 삭감으로 정규 및 비정규 노동자(파견 포함)의 고용을 유지하는 경우에 조성금을 지급하는 방식이며 요건은 고용유지 충실형과 유사하다.

〈표 4〉 잔업삭감 고용유지장려금의 지원 내용

	유기계약근로자	파견근로자
중소기업 사업주	15만엔(연30만엔)	22.5만엔(연45만엔)
중소기업 사업주 이외의 사업주	10만엔(연20만엔)	15만엔(연30만엔)

자료: 오학수(2009).

정규직 전환 등 재취직 지원

두 번째로 파견근로, 내정취소자 그리고 청장년 프리터의 ‘정규직 전환에 대한 지원’ 대책이 눈에 띈다. 우선 일본 정부는 파견근로자 고용안정을 위한 행정지도를 대폭 강화하였다. 그 내용을 보면 첫째, 계약기간 만료로 근로자 파견 계약이 갱신되지 않는 경우 고용주인 파견회사가 당해 파견근로자의 고용유지를 위해 노력하도록 요구하고, 계약기간 만료 전에 계약을 해지하는 경우 파견회사와 파견사용주에게 파견근로자의 고용안정을 꾀하도록 지도한다. 둘째, 파견법 위반 사항의 시정 지도에서 파견근로자의 고용안정에 초점을 맞추며, 파견법을 위반하여 파견근로자를 사용

- 1) 고용조정조성금이란, 경제위기나 구조조정 등의 불가피한 상황에 처한 기업이 해고 대신 휴업, 휴직, 직업훈련 등의 방식으로 고용을 유지할 경우 정부가 그것을 지원하는 제도이며, 한국에서는 유사한 제도로 ‘고용유지지원금’이 있다.

하고 있는 사업주에 대해서는 해당 파견근로자를 직접 고용하도록 권장한다. 셋째로는 계약 도중인 파견근로자를 30일 전에 통보하지 않고 해고한 경우(이때 파견회사가 해고예고수당을 지불하였다면) 파견사용주가 파견회사에 대해 손해를 배상하도록 지침에 명기하였다. 넷째로 파견회사에 관한 허가 요건을 강화하여 자산 요건을 1천만 엔에서 2천만 엔으로, 현금예금 요건을 800만 엔에서 1,500만 엔으로 증액하였다.

다음으로 「파견근로자고용안정화 특별장려금」을 신설하여 파견근로자의 정규직 전환을 장려하고 있다.

〈표 5〉 파견근로자 고용안정화 특별장려금

	기간의 정함이 없는 노동계약			6개월 이상 기간의 정함이 있는 노동계약		
	계			계		
대기업	50만엔	6개월 경과후	25만엔	25만엔	6개월 경과후	15만엔
		1년 6개월 경과후	12만5천엔		1년 6개월 경과후	5만엔
		2년 6개월 경과후	12만5천엔		2년 6개월 경과후	5만엔
중소기업	100만엔	6개월 경과후	50만엔	50만엔	6개월 경과후	30만엔
		1년 6개월 경과후	25만엔		1년 6개월 경과후	10만엔
		2년 6개월 경과후	25만엔		2년 6개월 경과후	10만엔

자료: 오학수(2009).

특별장려금의 적용 시기는 2009년 2월 6일부터 2012년 3월 31일까지이며 대상은 6개월 이상 계속하여 파견근로자를 사용하고 있는 업무에서 파견근로자를 무기 또는 6개월 이상 직접 고용하는 사업주나, 파견 기간이 종료되기 전에 파견근로자를 직접 고용하는 사업주를 대상으로 장려금을 지원하는 것으로, 한국식으로 말하면 비정규직의 정규직전환지원금이다. 특히 중소기업에서 파견근로를 정규직으로 전환하면 전환근로자 1인당 2년 6개월간 총 100만 엔(한화 약 1,300만원)을 지급한다는 점에서 지원 규모가 크다.

또한 「청년층 등 정규고용화 특별장려금」을 만들어 사업주가 고용지원센터를 통하여 장년(25세~39세) 프리터를 정규직으로 채용하거나, 트라이얼 고용중인 프리터나 유기실습형 훈련중인 프리터를 정규직으로 채용하는 경우, 채용된 근로자 1인당 중소기업 경우 100만 엔, 대기업의 경우 50만 엔을 특별장려금으로 지원한다. 동 지원 내용은 취직 내정이 취소된 신규 졸업자를 고용지원센

터를 통하여 정규직으로 고용하는 기업에게도 적용된다.

마지막으로 신입사원 내정취소에 대한 대책이 존재한다. 이에 따르면 먼저 신규 졸업자의 내정을 취소하려는 사업주는 사전에 고용지원센터 및 해당 학교에 통보해야 한다. 그리고 다음의 경우 내정취소 기업명을 공표하는데, 2년 연속 신규 졸업자의 내정취소를 한 기업, 동일 연도 내에 10명 이상에 대해 내정취소를 한 기업, 어쩔 수 없이 사업 활동을 축소하였다고 명확히 인정되지 않는데 내정취소를 한 기업, 내정취소가 어쩔 수 없는 이유였다고 당해 내정취소되는 신규 졸업자에게 충분한 설명을 하지 않았거나, 내정취소 신규 졸업자가 다른 취직 자리를 확보하도록 지원하지 않은 경우 등이다.

사회안정망의 확충

세 번째로는 이직에 따른 사회적 위험을 경감하기 위한 사회안정망의 확충이다. 이것은 크게 두 가지로 나뉘는데, 하나는 고용보험의 요건 완화이고 다른 하나는 고용보험과 생활보호 사이에 제 2의 사회적 안정망을 한시적(3년간)으로 신설한 것이다.

우선 고용보험의 변화를 살펴보면 일본의 사회안전망은 생활보호(한국의 기초생활보장제도 등에 해당)와 사회보험의 두 축으로 이루어져 있다는 점에서 한국과 유사하다.

사회보험은 임금근로자를 대상으로 하는 보험과 임금근로자 이외의 시민(프리랜서, 5인 미만 자영업자 등) 대상으로 하는 보험으로 나뉘며, 이 중 고용보험은 1969년 그 포괄 범위를 5인 미만 사업장으로 늘렸고 일본의 자영업 비중이 상대적으로 낮기 때문에 표면적으로는 포괄 범위가 넓다.

하지만 파견 및 단시간 근로 등 상당수의 비정규직이나 중소기업·서비스업 근로자들이 고용보험에서 배제되는 경우가 많기 때문에 일본 정부는 2009년 4월 법개정을 통해 파견 등에 대한 고용보험의

〈표 6〉 일본의 사회보험 구조

	연금	직역(직장)보험	기타
임금근로자	후생연금	직장건보, 고용보험, 특수직역 (국가공무원, 지방공무원, 사립교직원)	노재보험, 선원보험
임금근로자 이외 시민	지역연금 (국민연금)	지역건보	농업 및 자영업대상 보험

〈표 7〉 일본 실업급여 수급자격 (2009년 4월)

2009년 4월 개정	<ul style="list-style-type: none"> - 이직 전 2년간, 피보험자 기간이 통산하여 12개월 이상일 것(피보험자 구분이나 일반적인 수급 자격 요건은 동일). - 특정 수급자격자 또는 특정 이유 이직자*일 경우 : 이직 전 1년간 피보험자 기간이 통산 6개월 이상 파견노동자도 고용계약 기간 종료시에 피보험자자격 획득 (유예기간 없음) * 특정 이유 이직자 : ① 기간의 정함이 있는 고용계약이 완료되고 갱신되지 않은 경우 ② 정당한 이유가 있는 自己都合(자발적) 이직
-------------	--

자료 : 일본 후생노동성.

수급자격 요건을 완화하였다. 즉 계약기간 종료 등 특정 이유로 이직할 수밖에 없는 노동자의 경우 이직 전 1년간의 피보험자자격이 6개월 이상일 경우 수급자격을 갖게 하여 고용보험에서 배제되었던 파견 및 기간제의 적용률을 확대한 것이다.

또한 급부일수는 피보험자 기간과 연령에 따라 다른데 재취직이 어려운 특정 수급자격자 및 특정 이유 이직자의 경우 급부일수를 60일 연장하여 최저 90일(1년 미만 전 연령층)에서 최대 330일(45세~59세, 20년 이상)이다.

문제는 이와 같은 고용보험법의 개정에도 불구하고 비정규직 등 사회적 취약계층의 배제가 불가피하다는 점이다. 건강보험과 연금의 경우에도 마찬가지인데 왜냐하면 직장보험과 후생연금의 경우는 5인 미만 사업장이 원천적으로 배제되기 때문이고, 임금근로 이외의 시민들이 가입하는 정액제 지역연금과 보험은 보험료 부담 때문에 미가입자가 꽤 많다.

그렇다고 배제되는 사람들이 모두 생활보호 대상자인 것도 아니다. 일본에서는 1950년에 생활보호의 기본구조가 생겼으며 큰 틀은 현재까지 유지된다. 생활보호는 전 국민을 대상으로 하고 전 국민이 빈곤한 상황이라면 모두 받을 수 있는 ‘무차별 평등(이것을 일반부조라고 함)’을 선언한 것이기 때문에 일을 하고 있어도 자신이 가난하면 받을 수 있게 되어 있다²⁾. 하지만 한국에서와 같이 자산조사 등에 기초하고 있어서 사회보험과 생활보호 모두에서 배제되는 계층이 존재하고 비정규 근로의 증가 등 노동유연화에 따라 더욱 늘어나는 추세이다.

이 결과 일본 정부에서는 사회보험(특히 고용보험)과 생활보호 사이에 새로운 형태의 안정망을 구축해야 한다는 노동계 및 학계의 요구에 부응하여 중간 단계의 사회적 안정망을 한시적으로 도입하였다.

그 대표적인 것이 2009년 4월 ‘직업훈련, 재취직, 생활에 대한 종합적 지원’을 목표로 기존의 대부 제도를 통합한 「긴급인재육성·취직지원기금」의 신설이다. 이 기금은 3년간 한시적으로 운영되며 노동계와 시민단체 등에서는 이 기금을 영구적인 것으로 전환하기를 요구하며 그 산하에 다양한 기금이 운영되고 있다. 또한 이 기금은 취직할 경우 대부액의 상당 부분이 상환 면제되는 적극적 취업유도책의 일환이며, 반환을 못할 경우 신용불량자로 전락하는 것을 막기 위해 일종의 대부은행인 노동금고를 별도로 신설하여 기금 중 일부를 관리한다.

이와 관련된 매우 흥미로운 기금은 2008년 12월 22일부터 실시된 「취직안정자금융자」이다. 이 제도는 해고나 고용 기간 만료 등에 따라 고용이 정지되고 사원주택 혹은 기숙사 등으로부터 퇴거 명령을 받아 주거를 상실한 사람에게 주거 확보 및 안정적 취직활동을 지원하여 빠른 재취업을 실현하는 것을 목적으로 한다.

공공직업안정소가 상담을 행하는 한편, 노동금고와 연계하여 주택입주 초기비용 등 자금을 융자해 주는 시스템을 갖추고 있으며, 급부조건을 살펴보면 대부 대상자는 다음과 같다.

- ① 비자발적 이직으로 주거상실 상태인 이직자
- ② 상용취직활동을 하고 있는 것이 확인되는 자
- ③ 예금과 저금 자산이 없는 자
- ④ 이직 전에 주 생계부양자 등이 그것이다.

또한 보증은 필요하지 않으나 소정의 신용보증기관을 이용할 것을 조건으로 하며, 대부 이율은 1.5%(신용보증료 0.5% 포함)이다. 상환방법은 6개월 거치 10년 상환(최종 연령은 65세)이다.

2) 전 국민을 대상으로 한 생활보호의 틀이 만들어진 것은 1950년대의 특성 때문이다. 1950년부터 1960년대까지의 시기는 일본의 고도성장기 전 시기에 해당된다. 전 국민 중 노동자가 많았고 노동자 중에서도 가난한 사람들, 빈곤층이 그만큼 많아서 전 국민을 대상으로 한 생활보호의 기본틀이 갖춰졌다. 그런데 경제의 고도성장기를 통해 개보험·개연금 제도가 들어오면서 사람들이 노동시장으로 진출하고 개보험·개연금으로 들어왔다, 그래서 실제로 생활보호 대상자로 남게 된 사람들이 경제활동을 하지 않는 사람들, 혼자 사는 사람들(단신자)이 결과적으로 생활보호 대상자로 남게 되었다.

〈표 8〉 취업안정자금 용자

대부 대상		보증 및 상환방법	대부 절차
① 비자발적 이직으로 주거상실상태인 이직자, ② 상용취직활동을 하고 있는 것이 확인되는 자 ③ 예금과 저금 자산이 없고 ④ 이직 전에 주 생계부양자 등		① 보증불필요(신용보증기관 이용을 조건) ② 금리(1.5%), 10년(최종 연령 65세 이하) ③ 대부 후 6개월 이내에 6개월 이상 근무지에 취업하면 주택입주초기 비용의 100%, 생활취직활동비의 50% 상환면제	도도부현에 설치된 공공직업안정소 (고용지원센터) 방문, 자격요건 확인 → 노동금고에서 대부
대부 대상 비목		대부액	대부 방법
① 주택입주 초기비용	a.임대료 b.공익비 c.관리비 d.임차보증금, 사례금 등	실비(상한 40만엔)	貸主(집주인) 혹은 위임을 받은 사업주의 구좌에 입금
	e.중개수수료		부동산 중개업자의 구좌
	f.화재보험료 g.기타		계약사업자의 구좌
	h.이사비, 가구집기등	필요액(상한 10만엔)	본인 구좌
② 가구보조비		실비(상한월6만엔)×6개월 • 고용보험 수급자격이 없는 경우로 한정	전액을 일괄 집주인 혹은 수탁받은 사업주의 구좌에 입금
③ 생활 취직 활동비	a. 상용취직활동비	필요액(상한월15만엔)×6회(월1회) • 고용보험수급자격이 없는자로 한정 • 고용보험일반피보험자격을 취득한 익월분까지	본인의 구좌(1만엔 단위)

자료: 일본 후생노동성 자료 (평성21년 3월 2일 개정판).

상환 면제는, 최초 대부 실행일 이후 6개월까지 6개월 이상의 고용을 보장하는 취업을 하여 고용 보험 일반피보험자격을 취득하고, 그 자격취득일의 익월 15일까지 공공직업안정소에 신고하면 다음의 금액에 대해 상환 면제를 받는다.

일본 후생노동성 자료에 따르면 전국의 노동금고에서 2008년 12월 22일부터 2009년 3월 30일 현재까지 5,691건 354억 엔이 용자되었다.

〈표 9〉 상환 면제액

공제 대상 비목	공제액
주택 입주 초기비용 중 임차보증금을 제한 금액	대부액의 100% 상당액
생활 취직활동비	대부액의 50% 상당액

자료 : 일본 후생노동성 자료(평성21년 3월2일 개정판).

파견법 개정

규제 완화가 아닌 규제 강화의 측면에서 파견법을 개정하는 것은 경제위기 이전에 시작된 정부의 대책이다. 후생노동성은 2008년 9월 11일 파견법 개정안을 확정·발표하였고 11월 3일 내각을 통과하였지만 아직 국회에서 계류 중이다. 그 내용을 보면 다음과 같다.

첫째, 일용파견 금지(일용 또는 30일 이내의 파견금지)이다. 일용파견을 원칙적으로 금지하되 다만 일용파견이 일상화되어 있는 업종이나 전문성 있는 업무로 노동자의 보호상 문제가 없는 업무에 한하여 일용파견을 제한적으로 허용한다³⁾. 또한 30일 이내 단기파견이 금지되는 업종에 종사했던 노동자의 고용안정을 위해 고용지원센터의 직업소개를 충실히 한다.

둘째, 등록형 파견의 정규직화이다. 일본에서도 파견의 상당수가 상용형이 아닌 등록형⁴⁾이다. 정규직화의 내용은 파견노동자를 기간을 정하지 않고 고용하든지 처음부터 정규직으로 고용할 것을 권장하고, 정규직화를 위해 파견노동자에 대한 교육훈련 조치 등을 취할 것, 그리고 소개예정파견(정규직 채용을 전제로 몇 개월간 파견사원으로 근무하는 형태)의 정규직화를 촉진하는 등의 조치를 파견회사에 노력하고 의무화한다⁵⁾.

셋째, 파견노동자의 처우 확보이다. ① 파견회사는 파견노동자의 임금을 결정할 때 직무의 내용,

3) 해당 업무는 총 18개인데 소프트웨어개발, 기계설계, 통역·번역·속기 등이 포함되어 있다.

4) 상용형 파견과 등록형 파견은 다음과 같은 점에서 차이가 난다. 상용형 파견은 파견회사에서 항상적으로 고용되며, 파견회사에서의 근속기간과 파견받는 회사(사용사업주)와의 계약기간이 불일치한다. 파견회사의 정규직 신분이라고 할 수 있다. 반면 등록형 파견은 파견회사에 등록만 해놓고 사용사업주로부터 파견 요청을 받으면 파견회사와 고용계약을 맺고 사용사업주의 사업장에서 근무한다. 따라서 파견회사에서의 근속기간과 사용사업주와의 계약기간이 일치한다.

성과, 의욕, 능력 또는 경험을 고려하도록 노력하고 의무화하였다. 이를 위해 파견사용주의 동종 노동자의 임금을 고려 사항의 하나로 지침에 명기할 예정이다. ② 파견노동자의 경력 형성을 고려한 적절한 교육훈련의 실시, 취업기회의 확보 등을 강구할 것을 파견회사에 노력하고 의무화하였다. ③ 파견사용주는 파견회사가 파견노동자의 임금, 교육훈련 등을 수행할 때 필요한 정보를 제공하는 것을 노력하고 의무화하였다. ④ 파견요금, 파견노동자의 임금, 파견요금과 임금의 차액 등에 관련된 정보를 공개하도록 파견회사에 의무화하였다. ⑤ 파견회사는 파견노동자에게 사업운영의 상황, 구체적인 처우결정 방법, 파견제도의 설명을 실시하도록 의무화하였다.

넷째, 전속파견(못바라 파견) 금지이다. 그룹 기업에 속하는 파견회사가 소속 그룹에 파견노동자를 파견할 때 전체 파견노동자의 80% 이하가 되도록 해야 하며, 80%를 초과할 경우 지도, 권고, 허가 취소 등의 조치를 취할 수 있다.

다섯째, 불법파견시 직접고용 조치이다. 파견금지업종에의 파견, 파견기간 위반, 무허가 사업소로부터의 파견, 위장도급으로 파견사용주에게 일정한 책임이 있는 경우, 후생노동성이 파견사용주에게 임금 및 고용계약 기간에 관하여 이전보다 강력한 조건으로 고용계약을 신청하도록 권고할 수 있다.

그런데 최근 민주당, 공민당, 사회당 등은 이 내용보다 더 한 발 앞선 파견법 규제안을 발표한 바 있는데 최대 2개월 이내 파견금지, 차별금지 등의 명문화가 그것이다.

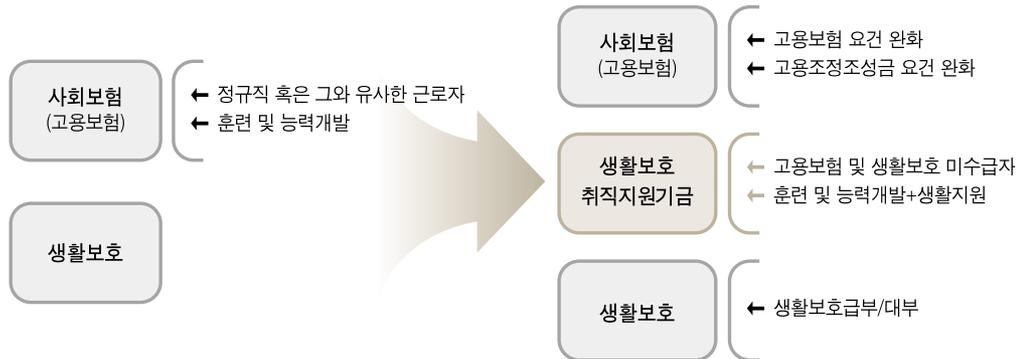
■ 일본 고용대책이 갖는 함의

사회보장 시스템의 변화

일본 정부의 고용대책은 일본 사회의 고용 및 복지 시스템에 상당한 변화를 야기하였으며, 그것을 요약하면 [그림 1]과 같다.

5) 앞에서 살펴본 것처럼 일본 정부는 「파견근로자고용안정화 특별장려금」을 창설하여 파견근로자를 직접고용으로 전환하든가 정규직화할 경우 50만 엔에서부터 100엔까지 전환기금을 지원하는 대책을 별도로 시행하고 있다.

[그림 1] 일본 사회보장 시스템의 변화



실업급여로 시작된 일본의 고용보험은 직업훈련이 결합되면서 현재의 고용보험이 되었다. 문제는 이 고용보험이 정규직 혹은 정규직과 유사한 비정규직 일부에게만 해당되며, 교육훈련 역시 전적으로 기업의 OJT에 맡겨지기 때문에 해고 혹은 실직이 잦은 파견근로 등 비정규직은 수혜를 받을 수가 없다는 사실이다.

따라서 경제위기 시기에 일본 정부는 고용보험과 생활보호 사이에 생활 및 훈련지원기금을 3년간 한시적으로 도입함으로써 고용보험 수혜 대상이 아니고 생활보호 적용도 받지 못하는 임금근로자 및 자영업자를 위하여 직업훈련을 통한 능력개발에 초점을 둔 제2의 안정망을 신설하였다. 제2의 안정망의 특징은 직업훈련과 생활보장의 결합이며, 취업이 될 경우 대부분의 대부분 상환을 면제 받는다는 점에서 매우 적극적인 취업유인책이다. 또한 실직 혹은 해고자의 직업훈련을 위해 기업이 아닌 지역 혹은 단체 수준에서 지원을 하며, 그 재원이 일반 조세라는 것 역시 특징적이다.

동시에 고용보험의 수혜를 확대를 위해 요건을 완화하고 고용조정조성금을 통해 고용유지에 주력하는 한편, 다양한 대부 제도를 도입하여 생활보호의 범위도 확대하는 등 기존의 제도 역시 보완하였다.

파견촌 운동과 노동정치의 변화

다른 한편, 일본 정부의 정책 전환은 노동정치에서의 변화를 반영하는 것이다. 그동안 일본은 정

규직 중심의 기업별 노사관계 시스템과 자민당의 오랜 집권을 특징으로 하였다. 때문에 파견이나 단시간 근로 등이 기존 노동정치 지형에서는 다루어지기 어려웠다.

문제는 2000년대 이후 기존 제도나 정치 시스템의 외부에서 새로운 사회운동이 싹을 틔웠으며 이들의 영향력이 급속하게 커졌고 2008년 12월 말 일본 사회의 최대 관심사로 부상한 히비야 공원 파견촌 운동을 이끌면서 일본 정부의 정책 전환에 간접적으로 영향을 끼쳤다.

히비야 공원 파견촌 운동은 크게 세 가지 사회운동의 결합이라고 할 수 있다. 하나는 2007년 10월 결성된 ‘반빈곤 네트워크’의 결성이다. 반빈곤 네트워크는 빈곤 문제를 해결하기 위해 변호사나 빈곤연구자 등 개인들이 최초로 만든 네트워크이다. 네트워크의 대표는 우츠노미야 켄지 변호사이고, 사무국장은 일본의 베스트 셀러로 떠오른 『반빈곤』(反貧困-‘すべり台社会’からの脱出)으로 유명한 유아사 마코토 씨이다. 반빈곤 네트워크는 근로빈곤 문제를 사회적 의제로 만들 뿐만 아니라 야당이나 노동조합, 시민단체 등을 상호 연계하는 역할을 한다. 반빈곤 네트워크의 매개(bridge) 역할은 매우 중요한데, 지금까지 일본 정당과 노동조합 그리고 시민사회단체는 파벌갈등으로 인해 사실상 협력하지 못하였기 때문이다. 개인으로 이루어진 제3의 조직인 반빈곤 네트워크는 이와 같은 파벌 갈등으로부터 상대적으로 자유로웠기 때문에 기존 단체들 간의 매개 역할을 할 수 있었다. 또한 단체뿐만 아니라 개인 상호 간을 연결하는 역할도 가능하여 수십년 만에 처음으로 파견촌 활동에 남녀노소가 함께 할 수 있었다는 평가이다.

다른 하나는, 파견노조 및 지역노조의 결성이다. 이들은 기존의 기업별 노사관계 시스템 외부에서 또한 일본 최대 노동조합인 렌고나 전노련 ‘외부’에서 만들어진 조직으로, 노동자이면 누구나 개별적으로 가입할 수 있다. 기업별 단위로 조직되는 렌고나 전노련과 달리 지역수준에서 파견 및 단시간 근로자 등의 조직화와 임금 및 근로조건의 개선을 목적으로 한다. 이 조직의 중요한 역할을 부당해고나 부당노동행위에 대한 단체교섭, 취업 및 생활지원, 언론을 통한 사회적 의제화 등으로 파견촌 활동이 가능하였던 또 하나의 축이었다.

마지막으로 렌고 등 기존 노동조합의 적극적 결합 역시 무시할 수 없다. 물론 이들의 역할은 부차적인 것이었지만 렌고와 전노련이 파견촌의 대의에 동의한 것은 정부 정책 전환에 상당한 영향을 끼쳤다.

한국에 던지는 함의

일본의 정책 전환은 한국도 일본과 유사하게 경제위기의 충격이 파견 등 비정규 노동자 및 사회적 취약계층에 집중되고, 청년실업 및 청년 일자리의 악화 현상이 두드러진다는 점에서 주목하지 않을 수 없다.

또한 외형적으로 ‘고용안정과 취업연계 생활안정’에 초점을 맞춘 고용대책이 일본 정부에 의해 주도된다는 사실은 노동유연화를 주도하는 한국 정부와의 뚜렷한 차이점이다. 예를 들어 일본 정부는 고용보험 시스템의 부분적 개선(파견 및 기간제 노동자를 대상으로 한 고용보험 수급요건의 완화)과 파견법의 개정, 새로운 생활 및 취로지원 시스템의 신설, 다양한 급부 제도의 신설, 정규직 전환의 촉진 등을 적극적으로 시도하고 있으며 이를 위해 수십조 엔의 재정을 마련하였다. 일과 주거를 잃은 사람들의 보호를 위한 보정예산만 14조 엔에 달한다. 물론 한국에서도 비정규입법 제정 당시 기간제 사용 기간을 2년으로 제한하면서 정규직 전환을 적극적으로 권장하였고, 정규직 전환 지원대책을 마련하기 위해 2007년 4월 노사정위원회 산하 비정규입법 후속대책위원회를 결성한 후 정규직 전환을 위한 다양한 대책을 모색하였다. 하지만 2008년부터 정규직 전환에 대한 논의는 실종되었고 기간제 사용기간 연장 등 노동유연화에 초점을 맞춘 비정규입법 개정이 추진된 바 있다.

또한 일본 정부는 대기업보다는 중소기업 지원정책에 주력하고 있다. 중소기업에 대한 지원은 일본 사회의 오랜 전통이라는 점에서 새로운 것이 아니다. 하지만 경제위기 시기에 일본이 중소기업에 대한 지원, 지역 활성화에 주력하고 내수 진작을 꾀하고 있다는 것을 간과해서는 안 된다. 경제위기 시기 그 충격이 중소기업이나 영세자영업에게 집중되는 것을 막고 괜찮은 일자리로의 연계가 가능하려면 중소기업에 대한 진흥정책이 시급하기 때문이다.

더불어 노동계 및 시민사회단체, 언론계 모두가 협력하여 규제 강화 및 취약자 보호를 호소하고 있다. 일본의 노동계 및 시민사회단체, 정당은 오랜 기간 파벌 갈등의 역사를 갖고 있지만 사회적 취약계층을 보호하기 위해 분열의 강을 넘어선 것이다. 반면 한국에서는 최근 10년 동안 사회 양극화의 심화에도 불구하고 노동계 및 시민사회단체는 상대적으로 고용과 차별, 배제 문제에 대한 관심이 적었고 단체들 간의 연합 역시 활발하지 못하였다. 시민사회운동의 활성화 정도가 일본보다 한국이 더 높다는 사실을 고려한다면 향후 이와 같은 차이가 발생한 원인을 살펴볼 필요가 있다.

결론적으로 노동시장 및 노사관계, 사회보험 제도, 가부장적 사회문화 등 일본과 한국은 유사한 점이 상당히 많다. 비정규직 문제로 몸살을 앓고 있는 것 역시 유사하다. 그러나 경제위기 시기의 해결책에서는 상당한 차이가 있는데 차이가 원인이나 단기적인 효과뿐만 아니라 중장기적인 효과를 비교 연구하는 것은 한국이 선진국으로 도약하기 위해서도 필요한 일이라고 보인다. **KLI**