

일본 신정부의 노동정책

오학수 (일본 노동정책연구 · 연수기구 주임연구위원)

■ 머리말

2009년 8월 일본 중의원 선거에서 압승한 민주당은 9월 사민당과 국민신당을 통합하여 연립정부를 구성하였다. 이로 인해 자민당의 장기집권이 막을 내렸다.

민주당 연립정부가 정권을 잡을 수 있었던 요인은 여러 가지를 들 수 있겠으나, 무엇보다도 2008년 가을 리먼 쇼크로 인한 세계경제위기로 일본 경기가 크게 나빠진 것을 들 수 있다. 즉 많은 국민들이 경제적 어려움으로 자민당 정권에 등을 돌리고 민주당에서 활로를 찾았던 것이다. 2008년 리먼 쇼크 이후 경제지표를 보면, 전년 대비 GDP성장률은 2008년 2/4분기(4~6월)¹⁾ 1.3%, 3/4분기(7~9월) -2.3%, 4/4분기(10~12월) -0.8%, 2009년 1/4분기(1~3월) -3.0%, 2/4분기 -0.7%, 3/4분기 -0.9%로 마이너스 성장을 기록하였다. 이에 따라 근로자의 임금도 마이너스 행진을 지속하였다. 즉 2008년 3/4분기 0.4%에서 4/4분기 -0.5%, 2009년 1/4분기 -2.8%, 2/4분기 -4.6%, 3/4분기 -3.8%였다. 또한, 실업률도 2007년 3.9%, 2008년 4.0%이었던 것이 2009년 들어와 1월 4.1%, 2월 4.4%, 3월 4.8%, 4월 5.0%, 5월 5.2%, 6월 5.4%, 7월 5.7%로 지속적으로 증가하였다. 그 후 약간 감소하여 2009년 11월 현재 5.2%를 기록하였다.

1) 일본의 분기는 우리나라보다 3개월씩 늦다. 즉 1/4분기는 4월~6월까지인데, 혼란을 피하기 위하여 우리나라를 기준으로 하였다.

이러한 마이너스 경제성장과 근로자의 임금 감소, 그리고 실업률 증가라는 형태로 경제 및 노동 시장 상황이 악화되었는데, 그 중에서도 가장 큰 피해를 입은 계층은 비정규직 근로자였다. 세계 경제위기 직후부터 비정규직 고용상황을 집계한 후생노동성의 자료에 의하면, 2008년 10월부터 2010년 3월까지 해고 또는 해고예정자 비정규직 근로자 수는 25만 6,731명이었다. 그것을 비정규직의 고용형태별로 보면, 파견근로자가 전체의 57%로 가장 많고, 이어 기간직 22.7%, 하청 7.7%, 기타 12.4%였다. 파견근로자를 중심으로 해고와 동시에 주거를 상실하는 근로자도 같은 기간 동안 14만 5,221명인 것으로 판명났다.

심각한 경제 및 노동시장 상황으로 집권한 민주당이지만 집권당으로서의 문제해결은 쉽지 않았다. 무엇보다도 위기를 극복할 수 있는 경제정책, 긴급고용대책, 그리고 비정규직 고용대책이 가장 핵심 과제였다.

이와 같은 점을 고려하여 본고에서는 신정부의 경제정책으로서 신성장정책, 긴급고용대책, 그리고 비정규직의 정규직 전환과 최근 파견법 개정 움직임 등을 중심으로 일본의 상황을 소개하기로 한다. 본고가 일본의 경제 및 고용정책에 대한 이해를 높이고, 조금이나마 우리나라에 시사를 줄 수 있기를 기대한다.

■ 일본의 신성장전략

일본 정부는 2009년 12월 30일 「신성장전략」²⁾을 발표하였다. 신성장전략은 다음과 같이 6개 부문으로 구성되어 있다. 첫째, 녹색 혁신(Green Innovation)에 의한 환경·에너지대국 전략, 둘째, 생활 혁신(Life Innovation)에 의한 건강대국 전략, 셋째, 아시아 경제 전략, 넷째, 관광입국·지역활성화 전략, 다섯째, 과학·기술입국 전략, 그리고 여섯째, 고용·인재 전략이다.

간략하게 6개 부문의 전략 내용을 설명하기로 한다.

첫째, 녹색 혁신에 의한 환경·에너지대국 전략이다. 2020년까지 50조 엔 이상의 환경 관련 신규

2) 「참고 자료」 수상관저 홈페이지: <http://www.kantei.go.jp/jp/hatoyama/actions/200912/30seichou.html>

시장을 개척하고, 140만 명의 환경 분야 신규고용을 창출하기로 하였다. 그리고 민간 기술을 활용하여 13억 톤의 온실효과가스 삭감을 실시한다.

둘째, 생활 혁신(Life Innovation)에 의한 건강대국 전략이다. 2020년까지 의료, 개호, 건강 관련 서비스 수요에 맞는 산업 육성과 고용창출을 하는데, 그에 따른 효과는 신규 시장에 의한 매출액은 45조 엔, 신규고용은 약 280만 명으로 잡고 있다.

셋째, 아시아경제 전략이다. 2020년까지 아시아태평양 자유무역권의 구축, 아시아 성장을 위한 국내 개혁 추진, 인재, 재화, 재원의 흐름 2배 증가, 아시아 소득 2배 증가를 통한 성장기회를 확대한다.

넷째, 관광입국·지역활성화 전략이다. 2020년까지 외국관광객 2,500만 명의 일본 방문을 목표로 하고, 장래에는 그 목표를 3,000만 명으로 늘린다. 이러한 외국관광객의 방문으로 인한 경제과급효과는 약 10조 엔, 신규고용은 56만 명으로 예측하고 있다.

다섯째, 과학·기술입국 전략이다. 세계를 리드하는 녹색 혁신과 생활 혁신, 독자적인 분야에서 세계 정상 수준의 대학·연구기관 수 증가, 이공계 박사과정 수료자의 완전고용 달성, 중소기업의 지적재산 활용의 촉진, 정보통신기술 활용으로 국민생활 편의 제고, 생산코스트 삭감, 국민 전체의 연구개발투자를 GDP의 4%까지 끌어올린다.

여섯째, 고용·인재 전략인데, 좀더 구체적으로 소개하기로 하면 일본 정부는 “고용이 내수확대와 성장력을 뒷받침 한다”는 인식하에, 2020년까지의 고용·인재전략의 구체적인 목표로 다음과 같이 내걸고 있다. 청년층 프리터의 반감, 니트의 감소, 여성 경제활동참여율의 M자 커브의 해소, 고령자 취업촉진, 장애인 취업촉진, 잡카페 카드 취득자 300만 명, 유급휴가 취득촉진, 최저임금 인상, 그리고 근로시간 단축이다.

위와 같은 고용·인재 전략은 저출산 고령화라는 문제를 해결하고, 성장력을 뒷받침한다고 보고 있다. 즉 저출산 고령화는 일본의 잠재적인 성장엔진의 출력을 약화시킬 우려가 있기 때문에, 출생률 회복을 꾀하는 저출산대책 추진이 불가결하다고 일본 정부는 보고 있다. 저출산대책으로 여성을 더 많이 경제활동에 참여할 수 있도록 하고, 더 나아가 청년층과 고령자도 경제활동에 참여하도록 촉진하고, 사회 전체가 직업능력개발 등의 인재육성을 추진할 필요가 있다고 보고 있다.

청년층, 여성, 고령자, 그리고 장애자의 취업촉진에 장애가 되고 있는 제도/관행의 시정, 그리고 보육서비스 등 취업환경의 정비 등을 2년간 집중적으로 실시하기로 하였다.

이러한 고용·인재 전략을 꺾이는 것은 정부뿐만 아니라 시민, NPO, 기업 등이 적극적으로 공공적인 재화·서비스의 제공 주체가 되어 교육, 자녀양육, 마을 만들기, 개호나 복지 등의 분야에서 활약할 수 있는 ‘새로운 공공(公共)’의 실현을 위해 원탁회의를 설치하여 민간의 목소리를 들으면서 추진하는 것이 중요하다고 밝히고 있다. ‘새로운 공공’을 담당할 인재를 육성하기 위해, NPO나 사회기업가 등 ‘사회적 기업’이 주도하는 ‘지역사회 고용창조’를 추진하기로 하였다.

저출산대책과 아울러 ‘어린이의 웃음 넘치는 일본’을 만들기 위해 2020년까지 출생률을 높여 인구의 급격한 감소 경향을 막고, 취학전/취학기의 대기아동을 신속하게 해소하고, 출산/육아 후 일하고 싶은 모든 국민에게 직장복귀를 꺾하고, 국제적인 학습 도달도 조사에서 항상 세계의 정상 수준에 있는 정책을 실시하기로 하였다. 이를 위해 첫째, 현재 분리되어 있는 보육과 유치원의 일체화를 꺾하기 위해 각종 제도와 규제를 재편하고 다양한 사업주가 참여할 수 있도록 하고, 둘째, 육아휴업 취득기간과 방법의 탄력화(육아기 단시간 근무활용 등), 셋째, 교원의 질 향상, 넷째, 고등교육 충실, 그리고 다섯째, 어린이 안전을 확보하기 위한 사회환경을 정비하기로 하였다.

■ 일본의 신노동정책

일본의 신노동정책에 대해서는 전술한 고용·인재 전략에 나와 있는데, 여기에서는 매우 어려운 고용사정하에서 긴급히 실시되고 있는 긴급고용대책에 관하여 살펴보기로 한다.

긴급고용대책

2009년 9월 발족한 민주당 중심의 신정부는 12월 8일 「내일의 안심과 성장을 위한 긴급경제대책」³⁾을 발표하였다. 동 경제대책은 현재 어려운 경제 및 고용상황하에서 직면해 있는 엔고와 물가하락에 대응하여 확실한 경제회복을 실현하기 위한 것이었는데, 주된 대책 내용은 고용, 환경,

3) 「참고자료」 내각부 홈페이지: http://www5.cao.go.jp/keizai1/2009/1208_taisaku.pdf

경기인데, 여기에서는 고용을 중심으로 긴급경제대책을 소개하기로 한다.

먼저, 기업의 고용유지 노력을 지원하기 위한 시책으로서 고용조정조성금(우리나라의 고용유지 지원금)의 수급요건을 완화하였다. 적자기업에 대해서는 기업규모에 관계없이 생산량이 2년 전에 비해 10% 이상 감소한 경우도 지급 대상으로 하였다. 구직자 지원으로서는 직업공공안정소(우리나라의 고용지원센터)에서 특정일에 원스톱 서비스를 실시하기로 하였다. 즉, 고용지원센터에서 직업상담, 주택수당, 생활보호 등 각종 제도에 대한 상담·절차를 일괄적으로 실시하게 된다. 이직 중인 자의 생활지원(제2의 안정망)으로서 이직자의 주택 확보를 지원하기로 하였다. 동경의 경우 1인당 월 53,700엔을 주택수당으로 지급하는 한편, 비어 있는 사원기숙사 등을 빌려 이직자에게 제공하기로 하였다. 신규졸업자에 대한 지원으로서는 대학 등에 직업상담원을 배치하고, 공공직업안정센터에 '고졸, 대졸 취업 잡 서포터'를 긴급 증원하기로 하였다. 또한 미취업 졸업자를 위한 직업훈련의 실시 및 훈련/생활 지원금부의 충실화를 꾀하기로 하였다. 훈련은 6개월 코스로 사회인으로서 갖추어야 할 태도, 취업에 필요한 기초력의 양성, 주요 업계 등에서의 단기간 직장체험 기회를 제공하고, 세대 연 수입이 300만 엔 이하인 미취업 졸업자에게는 훈련기간 중 월 10만 엔의 생활보장급여를 주기로 하였다. 여성의 취업환경 개선을 위하여, 보육서비스를 확충하는 데 중점적으로는 대기아동의 1/2을 차지하는 저연령 아동의 보육개선을 실시하기로 하였다.

마지막으로 성장 분야의 고용창출로서는 「중점분야 고용창조사업(가칭)」을 창설하여 개호, 의료, 농림, 환경 등 성장 분야에서 새로운 고용창출(고용기간 1년)을 꾀하기로 하였다.

위와 같은 고용대책에는 약 6,000억 엔을 예산으로 책정하고 있는데, 긴급경제대책의 전체 예산액은 7조 2,000억 엔이다.

비정규직의 정규직 전환 정책⁴⁾

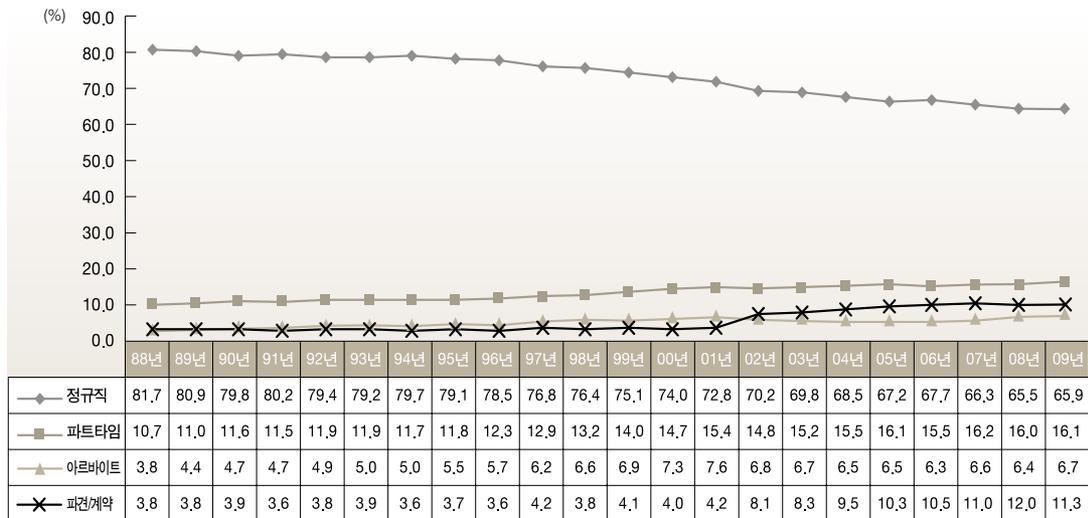
신정부 노동정책의 핵심 과제는 무엇보다도 비정규직 문제해결이라고 해도 과언이 아니다. 해결의 한 수단이 비정규직의 정규직 전환인데, 여기에서는 그것에 초점을 맞추어 살펴보기로 한다.

4) 이 부분의 상세한 내용은 노동부(2009), 「외국의 정규직 전환지원제도 조사」를 참조하길 바란다.

비정규직 현황

먼저, 일본의 비정규직 현황을 간략하게 살펴보기로 하자. 일본의 파트타임 근로자, 아르바이트, 파견/계약 등 비정규직 비율은 1990년의 경우 19.2%로 20%에도 못 미쳤다. 그러나 1991년 버블 경기가 붕괴된 이후 비정규직 비율은 점차적으로 증가하여 2003년에는 30.2%로 30%를 넘고, 최신 통계인 2009년 7~9월에는 34.1%까지 증가하였다. 근로자 3명 중 1명은 비정규직인 셈인 것이다. 비정규직 중에서 파트타임 근로자가 가장 큰 비중을 차지하고 있다. 파트타임 근로자가 전체 근로자에 접하는 비중은 1990년 11.6%에서 점차 증가하여 2005년 16.1%에 달한 후 거의 증가하지 않고 있다. 아르바이트도 1990년 4.7%에서 점차 증가하여 2001년 7.6%로 최고점에 달하였으나, 그 후 감소나 평행선을 나타내고 있다. 그런데 파견/계약사원의 경우 1990년 3.9%에 불과하였으나 2002년 8.1%, 그리고 2008년 12%로 최고점을 기록하였고, 2009년에는 11.3%로 높은 비율을 차지하고 있다.

[그림 1] 일본의 고용형태별 근로자 구성비율 추이



주 : 1) 2002년부터 2006년까지는 7~9월 평균치, 2007년은 1~3월, 2008년은 7~9월 평균치임. 총무성 통계국, 「노동력조사(상세조사)」.

2) 고용형태 구분은 직장에서 불리어지는 호칭을 기준으로 한 것임.

3) 파견/계약에는 촉탁, 기타도 포함되어 있음.

자료 : 총무성 통계국, 「노동력조사특별조사」, 각년 2월 기준.

이처럼 2000년대에 들어와 파견/계약사원이 크게 증가한 것은 1999년 파견법의 개정으로 몇 개의 업종을 제외하고 전 업종에 파견노동이 허용되었고, 2004년부터는 제조 현장에도 파견노동이 허용되어 파견사원이 급격히 증가하였기 때문이다.

2009년 현재, 비정규직 내에 파트타임 근로자가 접하는 비율은 47.2%로 여전히 가장 높고, 파견/계약사원 등이 33.1%, 아르바이트가 19.7%를 차지하고 있다.

이렇게 비정규직이 1990년대 이후 크게 증가한 배경에는 간단하게 말하면 기업의 수요 측과 근로자의 공급 측의 수급 균형이 있었기 때문이다. 그것을 후생노동성 「취업형태 다양화에 관한 종합실태조사보고」을 통해서 간략히 보기로 한다. 먼저, 수요 측을 보면, 비정규직을 활용하는 이유를 보면 가장 큰 요인은 2007년 조사의 경우 ‘임금절약을 위해’ 40.8%였고, ‘1일, 주중 繁閑에 대응’ 31.8%, ‘곧 쓸 수 있는, 능력 있는 인재확보’ 25.9%, ‘전문적 업무에 대응’ 24.3%, ‘정사원을 확보할 수 없어’ 22%, ‘경기변동에 따른 고용량 조절’ 21.1% 등으로 나타났다. 비정규직 활용 이유를 4년 전인 2003년과 비교하면, ‘임금절약’과 ‘경기변동에 따른 고용량 조절’이 큰 폭으로 감소한 반면, ‘1일, 주중 繁閑에 대응’, ‘정사원을 확보할 수 없어’, ‘고령자 재고용 대책’이 증가하였다. 기업은 여전히 임금절약이나 고용조정을 위해 비정규직을 활용하고 있으나 최근에는 정규직을 확보할 수 없거나 고령자의 재고용을 위해서 비정규직을 늘리고 있는 점도 무시할 수 없는 요인으로 보여진다.

정규직 전환 희망과 전환제도 도입기업 비율

비정규직의 정규직 전환 정책을 살펴보기에 앞서, 현재 비정규직이 정규직 전환을 어느 정도 희망하고 있고, 또한 기업의 정규직 전환제도가 어느 정도 도입되어 있는지를 살펴보기로 한다.

① 정규직 전환 희망

비정규직 근로자가 앞으로 희망하고 있는 취업형태를 보면(후생노동성(2007), 「취업형태 다양화에 관한 종합실태조사」), ‘현재의 취업형태를 계속하고 싶다’가 68.8%로 약 70%의 비정규직이 현재와 같은 비정규직의 취업형태를 원하고 있다. 나머지 30.6%는 ‘다른 취업형태로 바꾸고 싶다’라고 응답하였다. 다른 취업형태로 바꾸고 싶다고 응답한 자 중 ‘정규직’으로 전환하고 싶다고 응답한 비율은 90.9%로 대부분이었고 2003년의 84.6%보다 5.4%포인트 증가하였다. 나머지 9.1%

는 비정규직의 다른 형태로 전환하고 싶다고 응답하였는데, 그 중 비중이 많은 고용형태 순으로 보면 계약사원이 3%, 파트타임 근로자 2.6%, 파견근로자 1.5%, 촉탁사원 0.9%, 임시직 0.2%, 출향사원 0.1%, 그리고 기타 0.9%였다.

다른 취업형태를 희망하는 자 중 정규직 전환을 희망하는 비정규직을 연령과 현재의 취업형태로 보기로 한다. 먼저, 연령계층별로 보면, 15~19세 25.4%, 20~24세 65.9%, 25~29세 57.9%, 30~34세 48.6%, 35~39세 50.1%, 40~44세 26.9%, 45~49세 25.5%, 50~54세 20.4%, 55~59세 11.4%, 60~64세 12.1%, 그리고 65세 이상 5.0%였다. 정규직 전환희망 평균 비율 30.6%를 초과하는 연령계층은 20~39세까지의 연령계층이었다. 그 중에서도 가장 많은 연령계층은 20~24세로 평균보다 2배 이상인 65.9%에 달하였다.

다음, 현재의 취업/고용형태별로 정규직 전환희망 비율을 높은 순으로 보면, 계약사원 93.2%, 파트타임 근로자 92.5%, 파견사원 91.9%, 출향사원 86.1%, 임시직 75.8%, 촉탁사원 71.2%, 기타 88.4%이었다. 취업형태를 바꾸고자 하는 자 중 정규직으로 전환하기를 원하는 고용형태 중에서 가장 많은 것은 계약, 파트타임 근로자, 파견사원이라고 말할 수 있다.

② 정규직 전환 제도 도입 비율

비정규직 근로자 중 정규직으로 전환하기를 희망하는 비율은 상기와 같이 27.8%이었다. 이러한 비정규직의 정규직 전환희망이 있다 하더라도 기업이 정규직으로 전환하려는 의도나 제도가 갖추어져 있지 않으면 실현 불가능하다.

후생노동성의 「유기노동계약에 관한 실태조사」에 의하면, 2009년 7월 1일 현재, 정규직 전환제도를 도입하고 있는 기업의 비율은 46.5%이고, 동 제도를 도입하고 있는 기업 중 실제로 정규직 전환 '실적이 있다'고 응답한 기업은 52.2%, '실적이 적다'는 31.2%, '실적이 없다'는 15.9%였다. 정규직 전환제도가 있는 기업 중 정규직 전환 실시에 따른 지장이 있는지를 보면, '특별히 지장이 없다'가 51.3%로 과반수였고, 그 외는 지장이 있다고 응답하였는데, 지장의 내용을 보면 '정규직 포스트가 적다'가 20.8%로 가장 많았고, 이어 '정규직으로 전환하기는 능력이 부족' 17.1%, '응모가 적다' 15.0%, '정규직으로 전환하면 고용조정이 어렵다' 9.3%, '정규직 전환을 받아들일 환경/의식이 갖추어져 있지 않다' 3.4%였다.

이상 비정규직 근로자 중 27.8%가 정규직 전환을 희망하고 있고, 46.5%의 기업이 정규직 전환

제도를 도입하고 있음을 확인하였는데, 조금이라도 정규직 전환을 촉진하기 위해서는 정부의 지원제도가 요구된다고 보여지는데, 구체적으로 어떠한 지원제도가 있는지 구체적으로 살펴보기로 하자.

정규직 전환지원금제도

일본의 경우, 정부가 비정규직의 정규직 전환 촉진을 위해 기업에게 지원해 주는 지원제도는 크게 나누어 4종류가 있다. 단시간노동자 균등대우 추진 등 조성금(파트타임 근로자의 정규직 전환 지원), 중소기업고용안정화장려금, 청년층 등 정규고용화 특별장려금, 그리고 파견노동자 고용안정화 특별장려금 등이 그것이다. 차례로 동 지원제도의 내용을 살펴보기로 하자.

• 단시간노동자 균등대우 추진 등 조성금(파트타임 근로자의 정규직 전환지원)

2007년 개정되고 2008년 4월 1일 시행된 파트타임노동법은 취업형태의 다양화가 진전되는 상황에 대응하기 위하여 직장의 공통 룰(rule)을 확립하기 위하여 개정되었다. 주된 내용은 사업주는 파트타임 근로자에 대해 첫째, 노동조건에 문서교부/설명을 의무적으로 실시해야 한다. 의무화를 하지 않은 경우 과료가 부과될 수 있다. 둘째, 균형된 처우의 확보를 꾀하여야 한다. 즉, 일의 내용/공헌에 맞는 공정한 처우의 결정 룰을 정비해야 한다. 구체적으로 모든 파트타임 근로자를 대상으로 통상근로자와 균형된 처우 확보조치를 의무적으로 해야 하는데, 특히 통상 근로자와 동일시되는 파트타임 근로자에 대해서는 차별적인 처우를 해서는 안 된다. 셋째, 파트타임 근로자의 통상 근로자로의 전환(정규직 전환) 조치가 의무화되었다. 넷째, 정부가 파트타임 근로자의 고충처리나 분쟁 해결원조를 실시할 수 있게 되었다. 기업은 파트타임 근로자의 고충을 자주적으로 해결해야 하는데, 만일 자주적으로 해결하지 못할 경우, 47개 도도부현 노동국의 고용균등실이 해결을 위한 지원을 실시할 수 있게 되었다. 이번 개정의 목적은 파트타임 근로자와 정규직 간의 공정한 처우를 실현하여, 파트타임 근로자의 능력을 한층 유효하게 발휘하도록 하여 노동생산성을 향상시키는 데 있다.

기업이 이러한 파트타임 노동법에 근거하여 파트타임 근로자의 균등처우 추진 등을 실시하는 기업에 대해서는 정부가 지원한다. 그것을 ‘단시간노동자 균등대우 추진 등 조성금’이라고 한다. 구체적인 지원 메뉴와 지원금은 다음 <표 1>과 같다.

〈표 1〉 단시간 노동자 균등대우 추진 등 조성금

지원대상 메뉴	지원금	
	제1회	제2회*
- 정규직과 공통의 처우제도의 도입	25만엔	25만엔
- 파트타임 근로자의 능력/직무에 따른 처우제도의 도입	15만엔	15만엔
- 정규직 전환제도의 도입	15만엔	15만엔
- 단시간 정사원제도의 도입	15만엔	15만엔
- 교육훈련제도의 도입	15만엔	15만엔
- 건강진단제도의 도입	15만엔	15만엔

주 : 제1회는 제도를 도입하고, 동 제도의 적용자가 나온 경우 지급하고, 제2회는 동 제도의 적용자가 6개월 정착하였을 경우 지급됨. 제2회째의 경우, 중소기업 사업주에게는 각 지원대상 메뉴의 지급액에 10만 엔을 증액함. 예를 들어 정규직 전환제도를 도입하고 동 제도의 적용자가 나온 경우 제1회 지원금으로 15만 엔이 지원되는데, 동 제도의 적용자가 6개월이상 정착한 경우 제2회의 지원금으로서 25만 엔이 지원됨.

자료: 후생노동성, 「단시간노동자균등대우추진등 조성금」(2009.11.17).

단시간 노동자 균등대우 추진 등 조성금이 지급된 건수는 2008년 한 해 동안 2,735건이다. 그 중 정규직 전환제도의 도입에 대한 지원건수도 포함되어 있지만 정확한 건수는 집계되어 있지 않다.

• 중소기업고용안정화장려금

후생노동성은 중소기업 사업주가 유기계약 근로자 고용관리를 개선하기 위해, 노동협약 또는 취업규칙에 새롭게 정규직 전환제도를 도입하고, 또한 동 제도를 적용하여 유기계약 근로자를 정규직으로 전환시킨 경우 정규직 전환제도장려금을 지급한다. 동 장려금을 받을 수 있는 중소기업 사업주는 다음의 요건을 모두 갖추어야 한다. 첫째, 고용보험의 적용사업주일 것. 둘째, 당해 사업주가 고용하는 전체 유기계약 근로자를 대상으로 정규직 전환제도를 노동협약 또는 취업규칙에 새롭게 규정한 사업주일 것(취업규칙의 경우, 관할 근로기준감독서에 제출한 날). 일본의 노동기준법은 근로자 10인 이상을 고용하는 사업주는 취업규칙을 만들어 근로자의 의견을 기입/첨부하여 관할 근로기준감독서에 제출해야 한다. 10인 미만 기업의 경우, 동 제도를 신청하기 위해서 취업규칙을 만들어도 되고, 만일 취업규칙을 만들지 않은 경우 사업주와 전체 종업원의 서명으로 신청해도 된다. 셋째, 다음의 모든 사항에 해당되는 유기계약 근로자에 대하여 전환제도에 근거하여 1명 이상

정규직으로 전환시킨 사업주일 것. ① 정규직으로 전환하기 전 6개월 이상 유계약 근로자로서 해당사업주에 고용된 고용보험 피보험자일 것. 피보험자가 아닌 자를 정규직으로 전환시킨 경우 공공직업안정소(우리나라의 고용지원센터) 또는 유료/무료 직업소개사업소의 소개로 고용된 자일 것. ② 정규직으로 전환된 후에도 계속하여 고용될 전망이 있는 자일 것. ③ 정규직 전환일 전일부터 거슬러 올라가 과거 3년간 해당 사업주가 정규직으로 고용한 자가 아닐 것. ④ 정규직으로 고용할 것을 전제로 고용한 유계약 근로자가 아닐 것. 넷째, 새롭게 정규직 전환제도를 도입한 날의 전 날부터 거슬러 올라가 6개월 전날부터 정규직 전환제도를 적용하여 유계약 근로자를 정규직으로 전환시킨 날로부터 6개월이 경과하는 날까지의 기간(즉 1년간) 근로자를 해고(권고퇴직 등을 포함)한 사업주가 아닐 것. 다섯째, 당해 정규직 전환제도를 공평하고 적정하게 실시하는 사업주일 것.

지원금은 다음과 같다. 즉 새롭게 정규직 전환제도를 도입하고 동 제도를 적용하여 유계약 근로자를 1명 이상 정규직으로 전환한 사업주에게는 35만 원을 지원하고, 동 제도를 도입한 날로부터 3년 이내에 3명 이상(모자가정의 경우 2명 이상)의 유계약 근로자를 이 제도로 적용하여 정규직으로 전환한 사업주에게는 대상근로자 10명까지 1인당 10만 엔(모자가정의 경우 15만 엔)을 지원한다.

지원금을 지급받기 위해서는 다음과 같은 절차를 밟아야 한다. 즉 사업주는 「중소기업 고용안정화 장려금 지급신청서」를 관할 지역의 노동국장(우리나라의 노동청장 또는 노동지방사무소장)에게 제출하여야 하는데, 전환제도 도입에 따른 지원금의 경우 이 제도에 근거하여 정규직으로 고용하고 1개월분의 기본급을 지급한 날로부터 1개월 이내이고, 3명 이상 정규직 전환의 경우 정규직으로 고용하고 6개월분의 기본급을 지급한 날로부터 1개월 이내이다. 3명까지는 일괄하여 지원금을 지급하고, 4명째부터는 각각 지급한다.

중소기업 고용안정화 장려금은 비정규직의 고용안정/고용개선을 꾀하기 위하여 2008년도에 도입하였다. 도입 연도인 2008년 1년간 실적을 보면, 정규직 전환제도를 도입한 기업은 531개 사이고, 정규직으로 전환된 근로자 수는 751명이다. 후생노동성은 동 장려금을 지급한 사업소에서 유계약 근로자가 정규직으로 전환하여 동 사업소의 유계약이 실시되기 전에 비해 3% 이상 저하는 것을 2009년도의 목표로 설정하였는데, 목표가 달성될지 주목된다.

후생노동성은 2010년도 예산요구(안)에서는 동 제도를 확충하기 위하여 대기업도 지원대상에 포함시키고, 지원요건도 다음과 같이 완화하였다. 즉 정규직 전환제도 도입시 지원 금액을 중소기업의 경우 현재 35만 엔에서 40만 엔으로 증액하고, 대기업의 경우 30만 엔으로 책정하였다. 또한

3명 이상을 정규직으로 전환하는 경우 1명당 10만 엔을 지원하였는데, 그것을 2명 이상 정규직으로 전환하는 사업주로 요건을 완화하였고 지원금액도 1명당 10만 엔에서 20만 엔으로 증액하였다. 대기업의 경우 5명 이상 전환한 경우 지원금을 지급하는데 금액은 1인당 10만 엔으로 책정하였다. 이러한 예산 요구(안)가 어떻게 확정될지 주목된다.

• 청년층 등 정규고용화 특별장려금

후생노동성은 정규직으로 취직하기 어려운 장년프리터 및 30대 후반의 불안정 취업자 또는 채용 내정이 취소되어 취업이 결정되지 않은 학생 등을 정규직으로 채용하는 사업주에게 지원금을 지급하고 있는데 그것이 청년층 등 정규고용화 특별장려금이다. 이 장려금은 2012년 3월 31일 까지의 잠정적인 조치이다.

동 장려금은 크게 4가지 형태로 구분되는데 각각의 지원요건을 살펴보기로 한다. 첫째, 연장프리터 등을 대상으로 한 구인수를 적극적으로 설정하여 정규직으로 채용하는 ‘직접고용형’이다. 직접고용형의 경우, 채용일 현재 만 25세 이상 40세 미만의 자로, 채용일로부터 과거 1년간 고용보험의 피보험자가 아닌 자이거나, 기타 직업경험, 기능, 지식 등으로 보아 장려금의 활용이 적당하다고 고용지원센터장이 인정한 자로서 센터장의 소개로 그들을 정규직으로 채용하여 계속 6개월 이상 고용한 사업주이어야 한다. 둘째, 트라이얼 고용 종료 후 정규직으로 계속 고용하는 ‘트라이얼 고용활용형’이다. 트라이얼 고용활용형의 경우, 고용지원센터의 소개로 트라이얼 고용으로 근로자를 채용한 사업주가 트라이얼 고용일 현재 근로자의 연령이 25세 이상 40세 미만이고 트라이얼 고용 전 1년간 고용보험의 비보험자가 아닌 자를 트라이얼 고용후 계속 6개월 이상 정규직으로 고용한 사업주일 것. 트라이얼 고용은 사업주가 고용지원센터의 소개를 통하여 실시하고 있는데, 트라이얼 고용기간은 3개월이다. 트라이얼 고용으로 근로자를 고용한 사업주에 대해서는 해당 근로자 1인당 월 4만 엔을 지원해 주고 있다. 2008년도 트라이얼 고용으로 채용된 근로자는 41,000명(2007년의 경우, 42,000명. 이하 같음)인데 그 중 3개월간 트라이얼 고용기간을 종료한 자는 33,700(37,600)명이다. 그 중 약 27,000(30,000)명인 80.1%가 정규직으로 채용되었다. 정규직 채용비율을 높이기 위하여 이번 특별장려금이 적용되었다. 셋째, 유기실습형 훈련수료자를 정규직으로 고용하는 ‘유기실습형 훈련수료자 고용형’이다. 유기실습형 훈련수료자 고용형의 경우, 유기실습형 훈련 개시일 현재 만 25세 이상 40세 미만이고, 유기실습형 훈련의 전 과정을 이수한 자를

동 훈련 수수료 후 3개월 이내에 고용하고, 6개월 이상 계속 정규직으로 고용한 사업주일 것. 유기실습형 훈련은 잡카드(Job Card)의 일환으로 실시되고 있다. 유기실습형 훈련은 졸업 후 6개월이 지나고 정규직 경험이 적어 직업능력형성 기회가 적었던 프리터 등을 대상으로 실시되고 있다. 유기실습형 훈련은 기업이 정규직 또는 비정규직으로 근로자를 고용하여 3개월~6개월(특별한 경우 1년) 이내의 기간에 Off-JT(집단훈련)을 총 훈련시간의 10~90% 이하 실시한 경우, 훈련비용과 해당 근로자의 임금의 2/3(중소기업 3/4)를 지원해 주고 있는데, 이번 특별장려금은 유기실습형 훈련을 받고 있는 비정규직의 정규직화를 지원하기 위하여 도입되었다. 그리고 넷째, 채용내정이 취소되어 취직이 결정되지 않은 학생 등을 대상으로 구인수를 정하여 해당 대상자를 정규직으로 고용하는 '내정취소 고용형'이다. 내정취소 고용형의 경우, 채용시 연령이 만 40세 미만 신규 학졸자이고 취직 내정이 취소되거나 철회된 자로 원칙적으로 졸업년 6월말까지 고용지원센터에 구직등록을 한 취직예정 기업이 취직 내정을 취소하거나 철회한 자 중 고용지원센터장이 안정된 직업을 갖기가 극히 곤란하고, 장려금 활용이 적당하다고 인정한 자를 졸업 다음 연도 말까지 고용지원센터의 소개로 고용하여 계속 6개월 이상 정규직으로 고용한 사업주일 것이다. 채용내정 취소는 2008년 가을 경제위기로 적지 않은 기업이 실시하였다. 구체적으로 후생노동성이 2009년 2월 19일 현재 발표한 채용내정 취소건수는 342개 사업장 1,574명이었다. 그 중 고등학생의 채용내정 취소 사업장은 108개 294명, 대학생 등은 300개 사업장 1,280명에 이르렀다. 이러한 채용내정 취소자에게 정규직 고용을 부여하기 위하여 이번 특별장려금을 도입하였다.

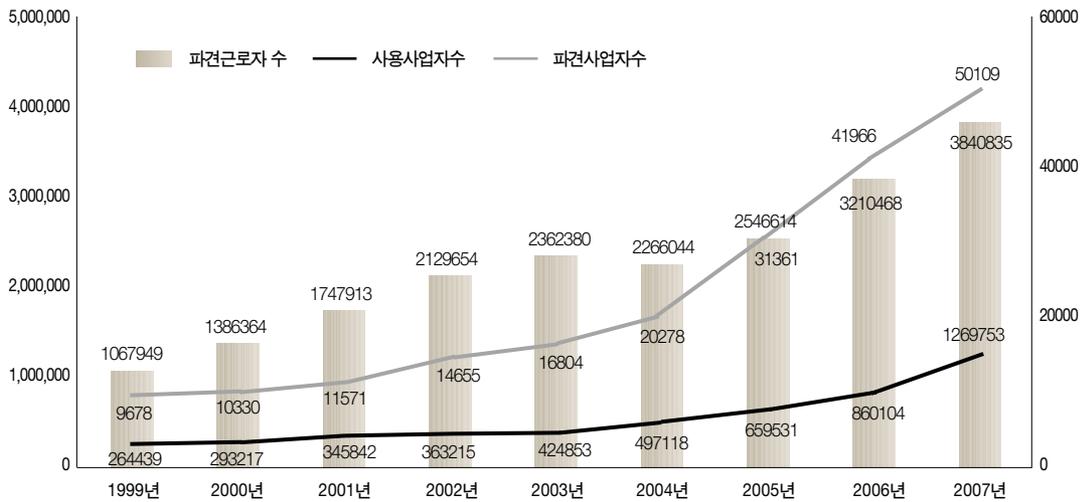
지원금은 다음과 같은 형태로 지급된다. 즉 기업이 상기와 같은 청년층을 고용기간의 정함이 없는 고용계약에 따라 고용을 개시한 날로부터 6개월간을 제1기, 고용 개시일로부터 1년 6개월을 제2기, 그리고 고용 개시일로부터 2년 6개월까지를 제3기로 구분하여, 지원금을 제1기에는 해당 근로자 1인당 25만 엔(중소기업 사업주의 경우 50만 엔, 이하 같음), 제2기와 제3기에는 각각 12만 5천 엔(25만 엔)을 지급한다. 즉 상기의 청년층을 정규직으로 채용/전환하여 2년 6개월 계속고용한 사업주에게는 해당 근로자 1인당 100만 엔(대기업의 경우 50만 엔)이 지급된다.

이 특별장려금은 2009년 2월 6일부터 시행되었는데, 그 배경에 관하여 간단히 살펴보기로 한다. 일본의 비정규직 문제 중 가장 큰 것의 하나는 많은 프리터의 존재였다. 프리터 수는 다음 [그림 2]와 같이 2003년 217만 명을 정점으로 감소하고 있다. 감소는 15~24세의 연령계층에서 두드러지고, 25~34세는 감소폭이 적어 2007년부터는 15~24세 연령계층을 상회하는 추이를 보이고 있다.

25~34세까지의 프리터의 감소는 최근 몇년간 연령 증가에 따라 35세 이상이 되어 프리터로 집계되지 않는 35세 이상이 된 것도 크게 작용한 것으로 보인다.

일본 정부는 이러한 상황을 감안하여 40세 미만의 비정규직의 정규직화를 꾀하기 위하여 동 특별장려금을 실시하기로 하였다.

[그림 2] 파견사업주, 사용사업주, 파견근로자 수의 추이



자료: 후생노동성(2009)「노동자파견사업 2007년도 사업보고」

• 파견노동자 고용안정화 특별장려금

일본은 1985년 근로자파견법을 제정한 후 지속적으로 규제완화를 실시하였다. 가장 대표적인 것이 1999년 파견 대상을 종래의 26개 업종에서 항만운송, 건설, 제조공정 등 일부 업종을 제외한 모든 업종으로 확대하는 이른바 네가티브 리스트 방식으로 개정하였다. 2003년에는 제조 공정에도 파견이 허용되도록 법이 개정되어 현재에 이르고 있다. 파견법의 규제완화로 파견사업주, 파견 사용사업주, 그리고 파견근로자 수가 급속히 증가하였다(그림 2 참조). 파견근로자는 자동차 등 제조업 생산라인에도 크게 증가하였다.

일본 자동차 회사는 미국에 많은 자동차를 수출하고 있는데, 미국 등의 급속한 불경기로 자동차 생산대수를 크게 줄였다. 그 때문에 생산라인에 근무하던 파견근로자를 대량으로 해고(계약기간 중 파견계약 파기, 계약갱신 중지 등으로 해고)하였다. 파견근로자를 확보하기 위하여, 자동차 회사나 파견사업주는 원룸을 준비하여 파견근로자에게 유·무상으로 대여하였는데 해고와 함께 원룸을 퇴거하도록 하였다. 그 때문에 파견근로자는 직업과 집을 한꺼번에 잃게 되어, 큰 사회적 문제로 대두하였다.

그러한 파견근로자가 연말연시를 무사히 넘기기 위해, NPO와 노동조합이 동경 한복판의 히비야공원에 텐트를 치고(파견村이라고 불리웠음) 그들을 맞았다. 1월 5일 아침까지 파견촌에 들어온 자는 499명에 이르렀다고 한다. 1월 8일 현재 그들은 동경도 내의 학교 등 4곳의 공공시설에서 생활하면서 직장을 찾거나 생활보호 신청 등을 하고 있는 것으로 알려지고 있다. 이러한 NPO와 노동조합의 지원/운동이 많은 매스컴에 보도되어 연말연시 최대 사회적 문제로 부각되었다. 후생노동성은 2009년 초 강당사용 허용, 직업소개 실시 등 비상적인 대책을 실시하였다. 후생노동성에 의하면 파견근로자 등 비정규직 근로자가 2008년 10월부터 2009년 3월까지 약 8만 5,012명이 해고될 것으로 조사되었는데, 그 중 파견근로자가 67.4%, 계약근로자(기간공 등) 18.5%, 하청근로자 9.3%, 기타 4.7%로 분류되었다.

후생노동성은 이러한 파견 문제를 해결하기 위하여 파견근로자의 정규직 전환정책을 실시하였다. 그 내용을 보면 다음과 같다. 즉 근로자 파견계약 종료 전에 파견사용주가 해당 파견근로자를 직접고용(정규직 또는 6개월 이상 유기계약직으로 갱신가능)하는 것을 촉진하기 위하여 2009년 「파견노동자고용안정화특별장려금」을 도입하여 2012년 3월 말까지 실시하기로 하였다.

동 특별장려금을 수급하기 위해서는 다음의 요건을 모두 충족시켜야 한다. 첫째, 고용보험의 적용사업주일 것. 둘째, 동일 업무에 6개월 이상 계속하여 파견근로자를 사용한 사용사업주일 것. 셋째, 사용사업주가 파견계약기간 종료 전에 당해 파견근로자가 사용사업주에게 고용되길 희망하는 자와 정규직 또는 6개월 이상의 유기계약 근로자로서 직접고용하고 계속 6개월 이상 고용한 사업주일 것. 넷째, 직접고용한 날로부터 거슬러 올라가 6개월 전부터 동 특별장려금 신청서를 제출할 때(기준기간)까지 근로자를 해고하지 않은 사업주일 것. 다섯째, 특별장려금 수급 결정 등에 필요한 출근부, 타임카드, 근로자 명부 등을 갖춘 사업주일 것이다.

장려금은 직접 고용한 형태에 따라 다른데, 구체적으로는 다음 <표 2>와 같다. 먼저, 사용사업

주가 파견근로자를 정규직으로 직접고용하는 경우, 해당 근로자 1인당 2년 6개월에 걸쳐 총 50만 엔이, 중소기업의 경우 총 100만 엔이 지급된다. 구체적인 지급방법을 대기업에 관하여 보면, 직접 고용한 날로부터 6개월이 지나면 25만 엔, 1년 6개월이 지나면 12만 5,000엔, 2년 6개월이 지나면 12만 5,000엔이 지급된다. 중소기업의 경우 지원 금액은 대기업의 2배이다. 한편, 사용사업주가 6개월 이상 계약직으로 파견근로자를 직접 고용한 경우, 지원 금액은 정규직의 2분의 1이다.

〈표 2〉 파견노동자고용안정화특별장려금 지원금액

직접고용의 형태	사업주	지원금액 (총액)	직접고용 경과기간별 지원금액
정규직	대기업	50만 엔	6개월:25만 엔, 1년6개월:12만 5천 엔, 2년 6개월:12만 5천 엔
	중소기업	100만 엔	6개월:50만 엔, 1년 6개월:25만 엔, 2년 6개월:25만 엔
6개월 이상 계약직 으로 갱신가능	대기업	25만 엔	6개월:15만 엔, 1년 6개월:5만 엔, 2년 6개월:5만 엔
	중소기업	50만 엔	6개월:30만 엔, 1년 6개월:10만 엔, 2년 6개월:10만 엔

자료: 후생노동성(2009),「고용안정을 위하여-사업주용 급부금 안내」.

파견노동자고용안정화특별장려금도 올해 실시되었고, 6개월이 경과되어야만 장려금 신청을 할 수 있어 구체적인 실적은 아직 집계되고 있지 않다. 파견근로자 문제가 큰 사회적 이슈로 제기되고 있는 가운데, 동 특별장려금제도가 파견근로자의 정규직 전환 또는 6개월 이상의 계약직으로의 직접고용에 어느 정도 역할을 할 것인지 주목된다.

파견근로자 문제의 근본적인 해결은 하토야마 신정부의 과제로 넘겨졌다. 후생노동성은 노동정책심의회에 대해 파견법 개정안에 대한 심의를 요청하였는데, 그에 대한 답신⁵⁾이 2009년 12월 28일 발표되었다. 그 내용을 중심으로 법개정안이 결정될 것으로 보이는데 간단히 소개하면 다음과 같다.

5) 후생노동성 홈페이지: <http://www.mhlw.go.jp/stf/houdou/2r98520000003hjs.html>

첫째, 등록형 파견의 원칙금지이다. 일본의 경우, 근로자가 파견회사에 파견등록을 해 놓고 파견 회사가 파견사용사업주와 파견업무를 맺을 경우 파견근로자에게 당해 사용사업주에게 파견하는 예가 대부분이다. 그 때문에 파견근로자의 고용이 매우 불안하다는 지적이 강하였다. 이번 개정에서는 이러한 문제를 해결하기 위해 등록형 파견을 원칙적으로 금지하기로 하였다. 예외는 전문적인 26개 업무, 산전산후/육아휴직/개호휴직자의 대체요원 파견, 고령자, 그리고 소개예정 파견은 등록형 파견을 허용하기로 하였다.

둘째, 제조업 파견의 원칙금지이다. 2008년 파견사원에 의한 대량 살상사건(아끼하바라 사건)을 계기로 제조업 파견의 문제가 심각하다는 여론의 영향을 받아, 제조업 파견의 원칙금지를 정하였다.

셋째, 일용파견의 원칙금지이다. 일이 있을 때에만 짧은 기간 파견으로 근무하는 일용파견도 고용의 불안, 고용관리의 결여 등 문제가 큰 것으로 인식되어 2개월 이내의 파견은 원칙적으로 금지하였다.

넷째, 균등처우이다. 파견근로자가 정규직과 임금 등 노동조건의 균등된 처우를 받기 위하여 파견사용사업주는 동종 업무에 종사하는 근로자(정규직)와의 균등처우를 하도록 의무화하기로 하였다.

다섯째, 마진율의 공개이다. 파견회사는 파견근로자에게 파견요금을 명시하도록 하였다.

여섯째, 불법파견의 경우 직접고용의 촉진이다. 파견금지 업무에의 파견, 무허가 파견회사로부터의 파견, 파견 기간을 초과한 파견, 위장파견, 금지된 등록형 파견이다. 이러한 파견을 받아들인 파견사용사업주가 불법파견으로 판명된 시점에서 당해 파견근로자에 대해 고용계약을 신청해야 한다.

일곱째, 파견법이 파견근로자의 보호라는 측면을 강조하기 위하여, 파견법의 목적에 ‘파견근로자의 보호’를 명기하도록 하였다.

이러한 답신에 대해 사용주 위원은 여러 항목에 반대의견을 표명하였다. 앞으로 구체적인 파견법 개정 과정에서 위와 같은 내용이 어느 정도 변경될지 예측하기 어렵다. 그렇지만 그간 자민당 정권 하에서 파견법의 규제완화로 인해 파견근로자 문제가 사회적으로 심각하게 되었다는 인식이 강하기 때문에, 상기와 같은 파견근로에 대한 규제강화는 상당부분 법개정에 반영될 것으로 예측된다.

이상, 비정규직의 정규직 전환제도를 살펴보았는데, 동 제도는 2008년과 2009년에 실시되었다.

실시된 지 얼마되지 않아 시계열적인 실적은 알 수 없으나, 2008년의 경우 단시간 노동자 균형 대우 추진 등 조성금의 지급건수는 2,735건(그 중 일부가 정규직 전환 지원건수), 중소기업 고용안정화 장려금 지급건수는 531개 사(정규직 전환 근로자 수 751명), 그리고 청년층 등 정규고용화 특별장려금은 아직 성과가 나타나고 있지 않지만, 동 장려금의 지원 대상이 되었던 트라이얼 고용에 대한 지원은 약 4만 1,000명이었는데, 트라이얼 고용(3개월 코스)후 정규직으로 채용된 근로자 수는 약 2만 7,000명으로 나타났다. 이상, 정부의 지원금을 받고 비정규직에서 정규직으로 전환된 자는 2008년 최대 약 3만 명으로 추정할 수 있다. 2008년 세계 금융위기로 인해 기업이 비정규직의 정규직 전환을 적극적으로 실시하지 않았기 때문에 지원금의 지급 실적도 저조한 편이라고 할 수 있다.

■ 맺음말

지금까지 민주당을 중심으로 한 연립정부의 신성장전략과 신노동정책을 살펴보았다. 이러한 신노동정책이 어느 정도 효과를 발휘할 수 있을지는 매우 불투명하다. 일본은 현재 낮은 경제성장률, 심각한 재정적자 등 매우 열악한 상황하에 있기 때문이다. 특히 비정규직의 정규직 전환정책은 정부의 정책으로만 실현될 수 있는 문제가 아니다. 즉 기업이 정규직 전환제도를 도입하고, 실질적으로 정규직 전환을 실천하지 않으면 아무런 효과가 없다. 그러나 현재와 같은 악화된 경제상황하에서 기업이 정규직 전환을 적극적으로 추진하리라고 기대하기 어렵다.

또한, 파견법 개정도 사용자 측의 반대 목소리가 크다. 파견법 개정이 기업의 고용비용을 늘리는 형태로 전개될 가능성이 있는데, 구체적인 국회심의 과정에서 약간 변경될 여지도 있다.

일본 경제에 큰 영향력을 미치고 있는 도요타 자동차가 미국을 중심으로 사상 초유의 리콜사태를 맞고 있다. 작년 하반기부터 경기가 점차 회복하고 있는데 이러한 흐름에 이번 도요타 사태가 찬물을 끼얹고 있다.

일본의 노동조합 임금인상 요구도 정기승급에 그치고 기본급 임금인상은 요구하지 않았다. 그에 따라 국내 소비수요도 크게 좋아질 것으로 예측하기 어렵다. 이러한 점을 고려하면 올해 일본의 노동시장은 5% 전후의 실업률과 34% 전후의 비정규직 비율을 보일 것으로 보이고, 근로자의 임금

저하도 당분간 지속될 것으로 보인다.

이러한 예측 가운데, 앞서 살펴본 신정부의 성장정책과 노동정책이 구체적으로 어떻게 전개되고 어떠한 성과를 낼지 주목된다. **KLI**

참고자료

- 후생노동성(2003/2007), 「취업형태 다양화에 관한 종합실태조사보고」.
- 후생노동성(2007), 「취업형태 다양화에 관한 종합실태조사」.
- 후생노동성(2009), 「고용안정을 위하여-사업주용 급부금 안내」.