



# 일본의 노동시장과 2011년도 노동정책

오학수 (일본 노동정책연구·연수기구 주임연구위원)

## ■ 머리말

일본은 2008년 가을에 발생한 미국발 세계 금융위기로 큰 충격을 받았다. 광공업 생산지수는 위기 이전인 2005년에 비해 2009년의 경우 81.1로 급감하였고, 국내총생산(GDP)도 94.2에 머물렀다. 그뿐만 아니라 미국 등에서 도요타 자동차의 리콜 문제로 일본의 주력 산업인 자동차산업이 큰 충격을 받아 고전을 하였다.

2009년 하반기부터 점차적으로 회복하고 있으나 아직 위기 이전의 수준으로 회복하고 있지 못하다. 그에 따라 노동시장도 매우 악화되어 있다. 실업률은 5%로 높은 수준에 머물고 있고, 유효구인배율은 0.5로 매우 낮은 수준이다.

이번 글에서는 일본의 노동시장과 2011년도 노동정책을 소개하여 일본에 대한 이해를 높이고, 우리나라의 노동정책에 조금이나마 시사점을 제공하고자 한다. 노동정책에 대한 내용은 주로 후생노동성 담당자가 본 연구소에서 2009년 8월 31일 발표할 때 사용한 「2011년도 노동정책 중점사항 등에 관하여」와 2009년 11월 1일에 발표하였을 때 이용한 「신졸자의 취직환경」 자료를 활용하였음을 밝혀둔다.

## ■ 일본의 노동시장

### 생산지수, 소비자물가 및 임금

먼저 일본의 광공업 생산지수를 살펴보기로 하자. 2008년 가을 미국발 세계 금융위기로 일본은 매우 큰 영향을 받았다. 2005년 광공업 생산지수를 100으로 하였을 때 2006년 104.5, 2007년 107.4로 2년 연속 증가하였으나 2008년 103.8로 전년에 비해 감소하였고 2009년은 81.1로 급감하였다. 2010년에 들어와 약간 회복하여 5월 96.1까지 증가하였으나 그 후 거의 지속적으로 감소하여 10월 90.9에 그쳤다.

소비자물가도 2005년을 100으로 하였을 때 2006년 100.3, 2007년 100.3, 2008년 101.7로 증가하였으나 금융위기로 인해 2009년 100.3으로 전년에 비해 크게 저하하였다. 2010년 들어와 물가는 100을 밑돌아 7월 99.2로 가장 낮았으나 그 후 증가세로 돌아 10월 100.2로 2005년 물가 수준으로 회복하였다.

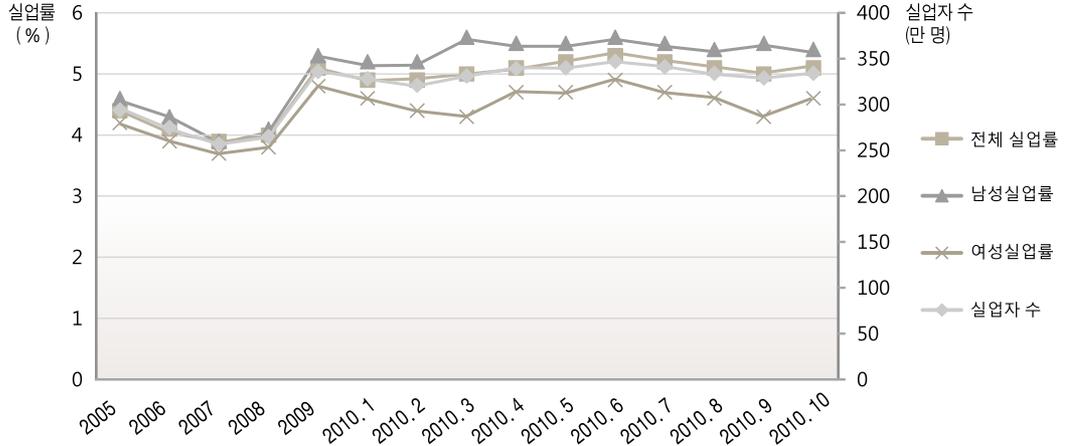
한편, 임금을 보면 2005년 334,910엔을 100으로 하였을 때 2006년 100.3으로 약간 증가하였으나 그 후 2007년 98.8, 2008년 99.1로 2005년에 비해 1% 전후 감소하였다. 그러나 금융위기 다음해인 2009년은 94.3으로 크게 감소하였다.

이러한 광공업 생산지수, 소비자물가, 임금의 저하에 따라 고용 사정도 매우 악화된 상태를 크게 벗어나고 있지 못하다. 구체적으로 근로자 수는 2005년 5,393만 명에서 2006년 5,472만 명, 2007년 5,523만 명, 2008년 5,524명으로 증가하였으나 2009년은 5,460만 명으로 전년에 비해 98.8%의 수준에 그쳤다.

### 실업률 및 유효구인배율

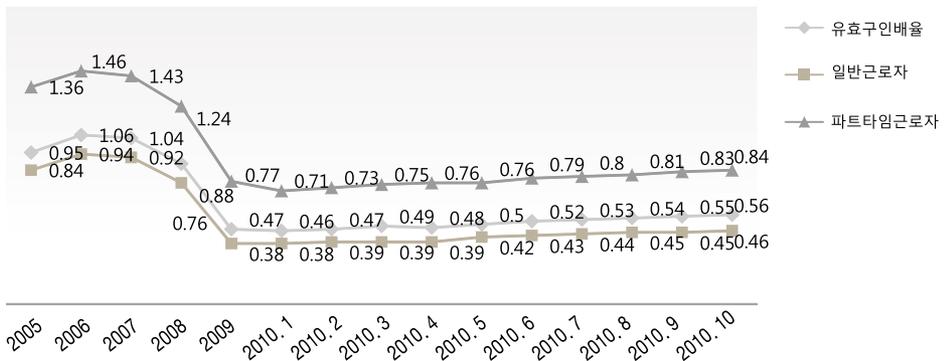
일본의 전체 실업률은 2004년 4.7%에서 2005년 4.4%, 2006년 4.1%, 2007년 3.9%로 전년에 비해 지속적으로 감소하였으나 2008년에는 4.0%로 전년에 비해 0.1%포인트 증가하였고 2009년에는 5.1%로 전년에 비해 1.1%포인트나 증가하였다. 2010년에 들어와 약간 감소하였으나 6월에는 5.3%로 최고치를 기록하였고 그 후 저하하여 10월 현재 5.1%를 기록하고 있다. 실업률을 성별로

[그림 1] 일본의 실업자 수 및 실업률의 추이



출처: 일본 총무성 (노동력조사)

[그림 2] 유효구인배율의 추이



자료: 일본 후생노동성 (일반직업소개상황)

보면 전체적으로 남성이 여성보다 높으나 금융위기 후 그 격차는 더욱 커졌다. 즉 금융위기 이전의 경우 남성의 실업률이 여성보다 약 0.4%포인트 높았으나, 금융위기 이후는 1%포인트 가깝게 격차가 벌어졌다. 실업자 수도 2004년 313만 명에서 2007년 257만 명으로 감소하였으나 2008년 265만 명, 2009년 336만 명으로 증가하였고, 2010년에 들어와서 약간 감소하였으나 6월 347만 명

으로 증가하는 듯하다가 다시 감소 경향을 보이고 있는데 10월 현재 334만 명에 이르고 있다.

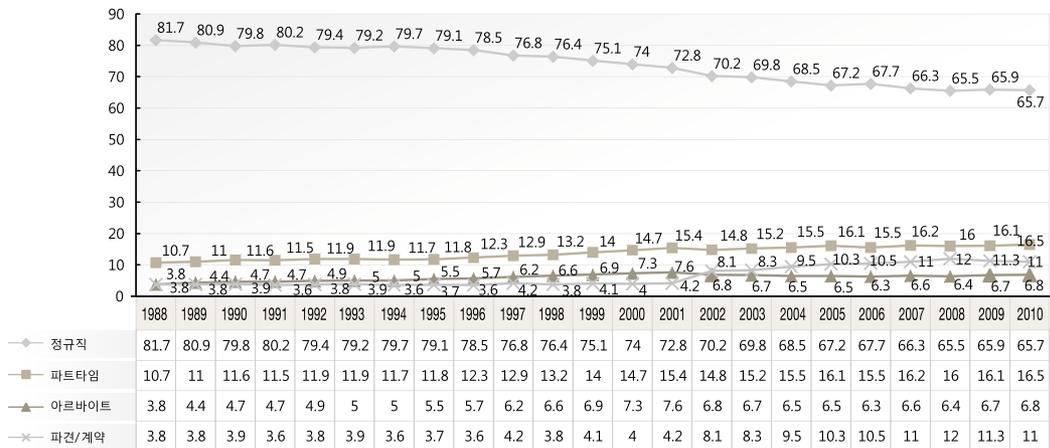
한편, 유효구인배율을 보면, 2006년 1.06, 2007년 1.04를 기록하여 구직자 수보다 구인자 수가 많았다. 그러나 2008년은 0.88, 2009년은 0.47로 급격히 감소하였다. 2010년에 들어 거의 매달 0.1 포인트씩 개선되고 있으나 10월 현재 0.56으로 매우 낮은 수준에 그치고 있다.

유효구인배율을 일반 근로자와 파트타임 근로자로 나누어 보면, 전체적으로 파트타임 근로자의 유효구인배율이 일반 근로자보다 약 0.40~0.50의 수준으로 높다. 경기가 좋을 때 격차는 컸고, 경기가 악화될 때 줄어들고 있다. 그런데, 경기가 좋았던 2006~07년에도 일반 근로자의 유효구인배율은 1을 밑돌아 전체적으로 일본 기업은 고용의 증가를 일반 근로자보다는 파트타임 근로자를 통하여 커버하고 있음을 엿볼 수 있다.

## 비정규직의 추이

1990년대 이후 일본 노동시장의 최대 문제인 비정규직의 추이를 살펴보기로 하자. 1990년 파트타임 근로자, 아르바이트, 계약, 파견근로자 등의 비정규직이 전체 고용근로자에서 차지하는 비율이 20.2%에 불과하였으나, 그 후 거의 일관되게 증가하여 최근에는 30% 증반대를 기록하고 있다.

[그림 3] 일본 고용형태별 근로자 구성비율 추이



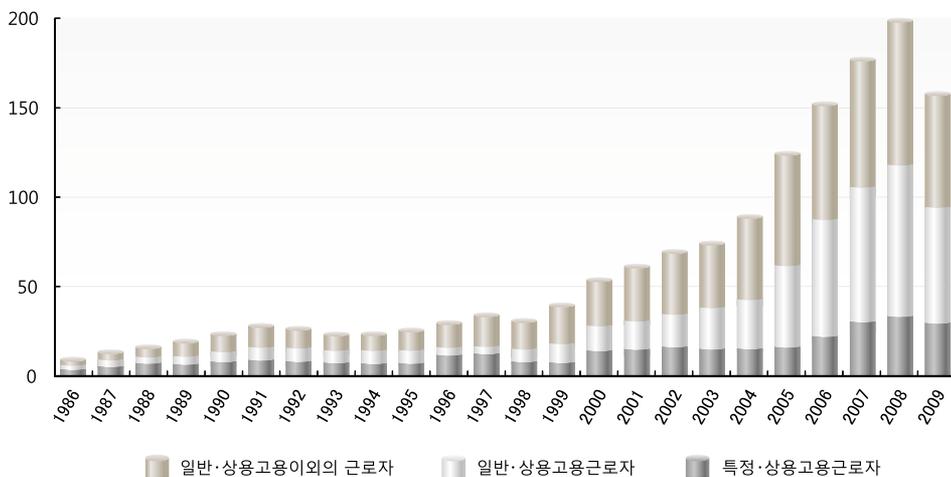
자료: 일본 총무성통계국, 「노동력 조사(상세집계)」, 각년.

비정규직의 증가는 주로 파트타임 근로자의 증가에 따른 것이었으나 1999년 파견법이 개정되어 일부 업무를 제외하고 모든 업무에 파견근로가 가능하게 된 이후 파견근로자는 급속히 증가하여 비정규직 비율 증가를 주도했다고 해도 과언이 아니다.

구체적으로 파견근로자의 증가를 살펴보면 크게 3유형으로 나눌 수 있다. 첫째, 특정/상용고 근로자로서 파견 회사에 기간의 정함이 없는 고용계약으로 근무하고 있는 자로서, 1986년 파견법 시행 초기에는 파견근로자의 1/2을 차지하였으나 그 후 그 비율은 점차 낮아지고 있으나, 절대수치는 2000년 이후 증가하고 있다(구체적으로는 그림 4를 참조).

둘째, 일반/상용고 근로자로서 파견 회사와의 고용계약이 기간의 정함이 없는 고용계약이거나 1년 이상 계속 근무하고 있는 형태이다. 일반/상용고 근로자는 파견법 시행후 1993년까지는 3유형 중 가장 적었는데, 그 후 크게 증가하여 거의 특정/상용고 근로자 수보다 많은 경향을 보여주고 있다. 셋째, 일반/상용고 이외의 근로자는 파견 회사와의 고용계약이 1년 미만인 자이다. 1989년에서 2007년까지 3유형 중 가장 많았다. 일반/상용고 이외의 근로자 수는 상용근로자 수로 환산한 수치이다. 즉 기간을 정하고 고용된 파견근로자의 연간 총근로시간을 당해 사업소의 상용근로자 1인당 연간 총근로시간으로 나눈 값이다.

[그림 4] 파견근로자 수의 추이

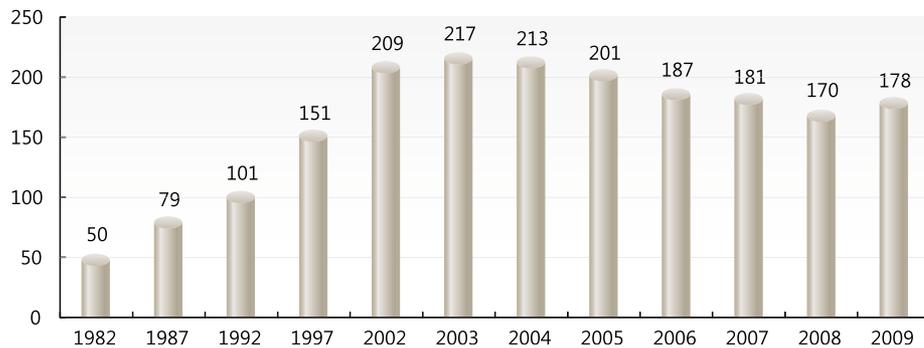


자료 : 일본 후생노동성, 「근로자파견사업보고」, 각년.

이 같이 급속히 증가하였던 파견근로자 수가 2008년 금융위기로 크게 줄어들었다. 2008년 약 200만 명에 달했던 파견근로자 수는 다음해인 2009년 약 160만 명으로 약 20%포인트나 급감하였다. 고용불안이 가장 심각한 고용형태임을 엿볼 수 있다.

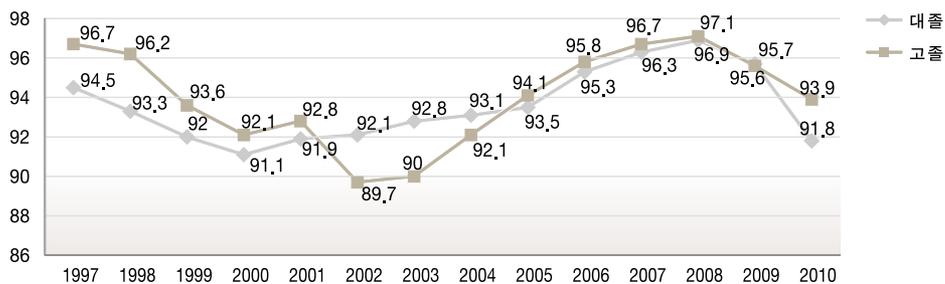
일본 청년층 고용 문제의 대명사로 여겨져 왔던 프리터의 수를 보면, 2003년 217만 명을 정점으로 점차 감소하여 왔는데, 2009년은 전년도에 비해 8만 명이 증가하여 악화된 노동시장을 반영하고 있다.

[그림 5] 프리터 수의 추이



자료 : 일본 총무성통계국, 「노동력 조사(상세집계)」, 각년.

[그림 6] 신규학졸자의 취직 내정률



주 : 고졸은 3월말 현재, 대졸은 4월 1일 현재임.

자료 : 후생노동성, 「직업안정업무통계」, 각년; 「대학 등 졸업예정자 취직 내정 상황 조사」(문부과학성 공동조사).

일본 기업은 고용조정 시 가장 우선적으로 실시한 조치는 신규채용의 억제 및 동결이다. 그 때문에 경기불황 시 가장 큰 타격을 받는 자는 신규졸업자이다. 일본의 경우 전체적으로 초임 수준이 낮고 내부노동시장이 발달되어 있어 신규졸업자의 취직내정률은 높은 수준이다. 일반적으로 고졸 학졸자의 취직내정률은 95%를 넘고 있으나 1999년에서 2005년까지 95%를 밑돌았다. 대졸 학졸자는 95%를 밑돌았으나 2006년 95.3%, 2007년 96.3%, 2008년 96.9%, 2009년 95.7%를 기록하여 95%를 초과하였다. 그러나 금융위기의 영향을 받은 2010년의 경우 91.8%로 급감하였다. 고졸 학졸자의 취직내정률도 2010년 93.9%로 전년의 95.6%에 비해 크게 감소하였다. 이러한 고졸, 대졸 학졸자의 취직내정률은 2011년은 더욱 악화될 것으로 예측되고 있다.

## ■ 2011년도 노동정책

상기한 노동시장 하에서 일본 후생노동성이 추진하는 2011년도 주요 노동정책을 몇 가지로 나누어 소개하기로 한다.

### 성장력을 뒷받침하는 ‘재기 가능(trampoline)형 사회’의 구축

이를 위해 첫째, 고용지원센터를 거점으로 적극적 취로/생활지원대책을 추진하기로 하였다.

구체적으로 보면, ① 구직자 지원제도를 창설하고 담당자제로 취직을 촉진하기로 하였다. 고용보험 실업급여를 수급하지 못하는 자가 구직활동을 하는 경우, 생활지원금부지원을 받으면서 직업훈련을 받을 수 있는 제도를 영구적으로 창설하고, 그들 개개인에게 담당자를 붙여 직업소개를 실시한다. ② 고용보험의 기능 강화로서 낮추어진 고용보험 국고 부담률(13.75%)을 25%로 끌어올리고, 비정규직에 대한 고용보험 적용을 확대하기로 하였다. 즉 고용보험 적용대상자를 고용예정기간 6개월에서 31일로 단축한다. ③ 취직에 대한 준비 부족 등으로 상기한 구직자 지원제도를 이용하지 못하는 자를 민간에 위탁하여 개별 상담이나 생활지도 등을 통하여 의욕/능력의 향상이나 직업소개를 행하는 취직활동 준비사업을 실시한다. ④ 지자체와 고용지원센터와의 협정에 근거하여 취로/생활지원사업을 전개한다. 고용지원센터를 적극적인 취로/생활지원대책의 거점으로

삼아, 그 기능을 강화하는 차원에서 취직곤란자 및 생활곤란자에 대해 팀을 구성하여 지원하는 '복지에서 취로' 지원사업 등을 실시한다. ⑤ 퍼스널 서포터 모델 프로젝트의 실시로서 자립을 위해 특히 개별적이고 지속적인 지원을 필요로 하는 구직자에 대해서 중앙정부, 지자체, NPO 등이 협동하여, 퍼스널 서포터가 본인의 입장에서 생활지원에서 취로지원까지 일관된 지원을 실시하기로 하였다.

둘째, 다양한 형태로 비정규직의 정규직 전환 추진을 꾀하기로 하였다.

① 재직중인 비정규직의 균등처우 및 정규직 전환의 추진으로서, '균등처우 및 정규직화 추진장려금' (가칭)을 창설하여 기간직 및 파트타임 근로자의 균등처우, 정규직 전환을 일체적으로 추진한다. ② 실업자의 정규직 취직지원으로서, 고용지원센터가 비정규직 구인기업에 대하여 정규직 구인이 되도록 재촉함과 동시에, 근무지 한정사원, 직종한정 정사원 등, 다양한 형태로 정규직 구인을 확보하기로 하였다. ③ 기간제 근로자 노동조건에 관련한 시책(우리나라의 비정규직법)을 검토한다. ④ 현재 국회에 제출되어 있는 근로자파견법 개정안이 통과되면, 그것에 의거하여 균등처우 배려의무를 사용자에게 주지 및 지도하고, 「파견근로자 고용안정화 특별장려금」을 활용하여 파견근로자의 직접고용을 촉진하고, 지도감독을 철저히 한다. ⑤ 비정규직의 근로조건을 확보하기 위해, 근로기준법, 노동계약법, 파트타임 근로자법 등 관계 법령의 주지, 개몽/지도를 실시하기로 하였다.

셋째, 인재 니즈에 대응한 직업능력개발의 충실 및 강화이다.

① 저출산 고령화, 산업구조의 변화, 노동력 수급구조의 변화 등을 감안하여 중앙정부, 도도부현, 민간교육훈련기관 등의 역할 분담 하에 중점 분야를 정하여 직업훈련을 전략적으로 추진하기 위한 종합적인 중장기 직업훈련 비전을 책정한다. ② 고용안정망 기능 강화, 성장 분야를 지탱하는 인재 육성을 위한 직업훈련의 충실·강화를 꾀하기로 하였다. 이를 위해 인재 니즈에 대응한 계획적인 인재육성의 추진, 개호·복지, 의료 등의 분야에 직업훈련의 추진, 민간기관과 성과보수제도를 활용하여 훈련 효과를 향상하고, 국제기준화 등 동향을 감안하여 교육훈련의 질을 확보하기 위한 조치를 취하기로 하였다. ③ 교육훈련과 연결된 실천적인 직업능력의 평가제도를 구축한다. 이를 위해 잡카드제도를 착실히 확대해 나가고, 직업능력 평가기준의 정비 및 활용촉진을 꾀하기로 하였다. ④ 직업생애를 통한 커리어 형성에 대한 일층 지원으로서 기업을 방문하여 기업의 커리어 형성 지원체제를 정비하도록 하고, 근로자의 자발적인 능력개발을 위한 지원제도를 활용할 수 있

도록 주지하고, 학교교육 단계에서부터 커리어 형성지원을 추진하기로 하였다. 그것의 하나로써 대학 재학시절에서 잡카드 취득을 촉진해 나간다.

## 청년층·여성·고령자·장애자 등의 취업실현

여기에서는 청년층, 특히 신규학졸자에 대한 정책에 초점을 맞추기로 한다.

일본 정부는 상기한 신규학졸자의 낮은 취직내정률로 인한 고용 문제를 해결하기 위하여 2010년 10월 8일 ‘긴급종합대책’의 일환으로 ‘신규졸업자 고용에 관한 긴급대책’을 발표하였다. 동 긴급대책은 신년도에도 이어질 것으로 예상되는데 구체적으로 살펴보기로 한다.

첫째, 잡 서포터(job supporter)를 928명에서 1,753명으로 2배 증가시켜 학졸자에 대한 상세한 지원을 실시하기로 하였다. 잡 서포터는 고용지원센터나 고교 및 대학 등에 나가서 학생들에 대한 취직활동 상담, 직업적성검사, 취직활동에 관한 세미나 개최 등 취직지원을 실시하고 있고, 또한 기업을 방문하여 구인을 개척하고 지역의 중소기업과 신규졸업자 간의 매칭을 실시하고 있다.

둘째, 47개 도도부현에 설치되어 있는 ‘신규졸업자 응원 고용지원센터’를 통하여 원스톱으로 신규졸업자의 취직을 지원하기로 하였는데, 이를 위해 상기한 잡 서포터를 1,753명에서 2,003명으로 증가시키기로 하였다. ‘신규졸업자 응원 고용지원센터’는 대학 등 졸업예정자나 졸업 후 3년이 지난 졸업자 등을 대상으로 전국적인 네트워크를 활용한 구인정보의 제공, 직업상담, 직업소개는 물론 취직까지 일관하여 담당자가 지원하고 있고, 후술하는 임상심리사에 의한 심리적인 서포트, ‘졸업 후 3년 이내 졸업자의 트라이얼 고용장려금’이나 ‘채용확대장려금’의 활용촉진을 꾀하고, 더 나아가 단기의 인턴십 기회를 제공하는 역할을 하고 있다.

셋째, 임상심리사 등을 활용한 심리적 서포트를 실시하기로 하였다. 고용지원센터가 실시하는 면접회, ‘신규졸업자 응원 고용지원센터’에서 취직내정을 받지 못해 심리적인 문제를 안고 있는 신규졸업자 등에 대하여 서포트를 실시한다.

넷째, 47개 도도부현의 노동국(우리나라의 노동청 또는 지방노동사무소)에 고용지원센터, 지방 공공단체, 노동계, 경영계, 학교 등의 관계자들로 구성하는 ‘신규졸업자 취직응원본부’를 설치하여 각 지역의 실정에 맞는 취직지원을 실시하기로 하였다.

다섯째, 학교졸업 후 3년 이내의 졸업자를 정규직 신규채용할 경우 ‘채용확대장려금’을 창설/지

원하기로 하였다. 정규직으로 채용 후 6개월이 경과한 시점에서 동 사업주에 대해 100만 엔의 지원금을 지급한다.

여섯째, 학교졸업 후 3년 이내의 졸업자를 정규직으로 고용하기 위해 우선 기간제로 채용하고, 그 후 정규직으로 이행하는 사업주에게 ‘졸업 후 3년 이내 졸업자 트라이얼 고용장려금’을 지급하기로 하였다. 구체적으로는 사업주가 졸업자를 대상으로 기간제로 고용한 경우 매월 10만 엔씩 지원하고 그 후 정규직으로 이행하고 3개월이 경과하면 50만 엔을 지급하는 제도이다. 동 제도에서는 사업주에 대해 고용/정규직 전환되는 근로자 1인당 지원하고 있다.

일곱째, 고용지원센터에서 취직 미내정자나 졸업자를 대상으로 단기(최장 1개월) 인턴십 기회를 제공하기로 하였다.

여덟째, ‘청소년고용기회확보지침’을 개정하여 졸업 후 3년간은 신규졸업자 채용에 응모할 수 있도록 하기로 하였다. 일본에서는 고용대책법에 의거하여 ‘청소년고용기회확보지침’을 제정/개정하고 있다.

이와 같은 청년층/신규학졸자에 대한 지원정책 외에 고령자 고용정책으로서 2013년 연금수령연령이 65세로 높아지는 것에 맞추어 희망자 전원이 65세까지 일할 수 있는 환경을 구축하고, 더 나아가 70세까지 일할 수 있는 기업을 늘리기 위하여 지원제도의 확충, 우수사례의 보급 등을 추진하기로 하였다.

## 디센트 워크(decent work, 일할 보람이 있는 인간적인 일)의 실현

이를 위해 ① 최저임금을 인상하는 데 최저임금 인상이 원활하게 실시되도록 하기 위해 중소기업에 대한 지원책을 강구하기로 한다. 또한 최저임금을 철저히 준수하도록 최저임금에 대한 주지활동을 철저히 함과 동시에 각 사업장에 대한 지도감독을 철저히 하기로 하였다. ② 워크라이프 밸런스 대책으로서 육아휴직, 단시간근로 등을 이용하기 쉽게 직장환경을 정비하고, 연차유급 휴가의 취득을 촉진한다. 특히 노사가 연차휴가 취득 촉진을 꾀하기 위하도록, 연차휴가의 계획적인 부여제도의 도입, 장시간근로 억제 등에 필요한 구체적인 방법을 직종이나 기업의 특성에 맞게 컨설팅하는 등 구체적인 지원을 하기로 하였다. ③ 장시간근로를 하는 사업주에 대해 중점적인 감독/지도를 실시하여 장시간근로를 억제기로 하였다. ④ 단시간 정사원제도의 도입/정착을 촉진

하기 위해 지원금을 지급함과 동시에 도입기업의 구체적인 사례에 근거한 노하우를 제공하기로 하였다.

## ■ 맺음말

이상, 일본의 노동시장과 2011년도 노동정책을 소개하였다. 일본은 2008년 미국발 금융위기의 영향을 별로 받지 않을 것으로 몇몇 경제평론가들이 예측하였는데, 실은 가장 큰 타격을 받은 국가 중의 하나로 볼 수 있다. 일본은 정부가 공공사업 등을 통하여 경기부양할 수 있는 여지도 거의 없는 이른바 성숙사회에 이르렀다. 또한, 65세 이상의 노령층이 전체 인구에 차지하는 비율도 2010년 9월 현재 23.1%로 세계 최고수준의 초고령사회이다. 이러한 가운데, 일본 정부가 실시하고 있는 노동정책은 생산가능 연령층의 취업확대로 요약할 수 있는데, 본고에서는 주로 청년층을 중심으로 살펴보았다.

청년층의 고용 문제는 일본의 내부노동시장과 종신고용하에서 경기악화로 가장 나타나기 쉬운 문제이다. 그것은 기업의 고용조정의 제 1순위로서 신규채용 억제에 활용되고 있기 때문이다. 그러나 중소기업의 경우 신규채용을 하려고 해도 청년층이 응모하지 않아 확보가 어려운 것이 현실이다. 신규졸업자 취직내정률이 매우 낮을 것으로 보이는 2011년 대졸 예정자에 대한 구인배율은 1,000인 이상 대기업이 0.57임에 비해 1,000인 미만의 중견/중소기업의 경우 2.16에 이르고 있는 것이 현실이다. 즉 노동력 수급의 미스매치가 청년층 고용 문제의 하나로 볼 수 있다. 미스매치는 다양한 요인에 의해 일어나지만 그 중 하나는 청년층의 낮은 취업의식 및 근로의식을 들 수 있다. 낮은 취업의식 및 근로의식은 학교 교육과정에서 직업교육이 제대로 이루어지고 있지 않는 것이 큰 요인이라고 볼 수 있다. 본문에서 살펴본 청년층에 대한 노동정책은 주로 취직상담 등에 관한 내용이었다. 청년층 고용 문제를 해결하기 위해서는 먼저 학교 교육과정에서 직업교육을 본격적으로 실시할 필요가 있다고 보여지는데, 우리나라도 예외는 아니라고 보여진다.

청년층 노동력 수급의 미스매치는 또한 대기업과 중소기업의 격차도 큰 요인으로 들 수 있다. 일본의 경우, 대기업과 중소기업 간 초임의 차이는 거의 없지만, 근속연수의 증가에 따라 그 격차가 벌어지고 있어, 기업규모별 격차가 큰 문제로 지적되고 있다. 우리나라의 경우, 대기업과 중소

기업의 격차는 초임부터 시작하여 근속연수의 증가에 따라 더욱 벌어질 뿐만 아니라, 임금외에 학자금 등 복리후생 등은 비교할 수 없을 정도로 큰 격차가 있다. 이러한 상황에서 미스매치의 문제는 해결이 불가능하다고 해도 과언아니다. 기업규모별 격차의 축소가 청년층 고용 문제 해결의 관건이다.

우리나라는 선진국 중 금융위기를 가장 성공적으로 극복한 나라로 평가하고 있다. 국가의 경제정책, 기업의 성장전략 등 많은 요인이 작용했다고 보여지지만, 상대적으로 우리나라는 아직 발전도중에 있는 국가임을 인지할 필요가 있다. 경제성장을 충분히 한 성숙사회가 되고, 65세 이상의 고령자가 전체 인구의 21%가 넘는 초고령사회가 되면, 국가의 경제정책이나 고용정책은 그 선택지가 좁아진다. 성장 동력이 아직 남아 있는 단계에 교육과정에서의 철저한 직업교육으로 청년층의 직업 및 근로의식을 높이고, 기업규모간 격차를 줄여서 청년층 노동력 수급의 미스매치를 해소하여 보다 바람직한 노동시장의 구축에 매진할 필요가 있다고 보여진다. **KLI**