



# 민주당 집권 후 일본의 노동복지 이슈

International Labor Trends

국제노동동향 ③ - 일본

오학수 (일본 노동정책연구 · 연수기구 주임연구위원)

## ■ 머리말

일본 자민당은 2009년 8월 중의원 선거에서 패하여 약 50년간이라는 장기간 유지하였던 정권을 잃게 되었다. 압승한 민주당은 소수당인 사민당 및 국민신당과 연합하여 정권을 교체함으로써 일본에서 본격적인 정권 교체를 이루었다.

민주당 정부는 선거공약에서 내건 약속을 실천하려고 하지만, 오키나와 미군기지 문제, 당내 내분, 그리고 지난해 대지진 등으로 수상이 두 번 바뀌는 등 매우 어려운 상황에 봉착해 있다. 2012년 6월 6일 현재, 소비세 인상(현재 5%에서 2015년 10%)을 둘러싸고 당내 의견불일치, 야당과의 협상이라는 어려운 고비를 넘을 수 있을지가 최대 관심사이다.

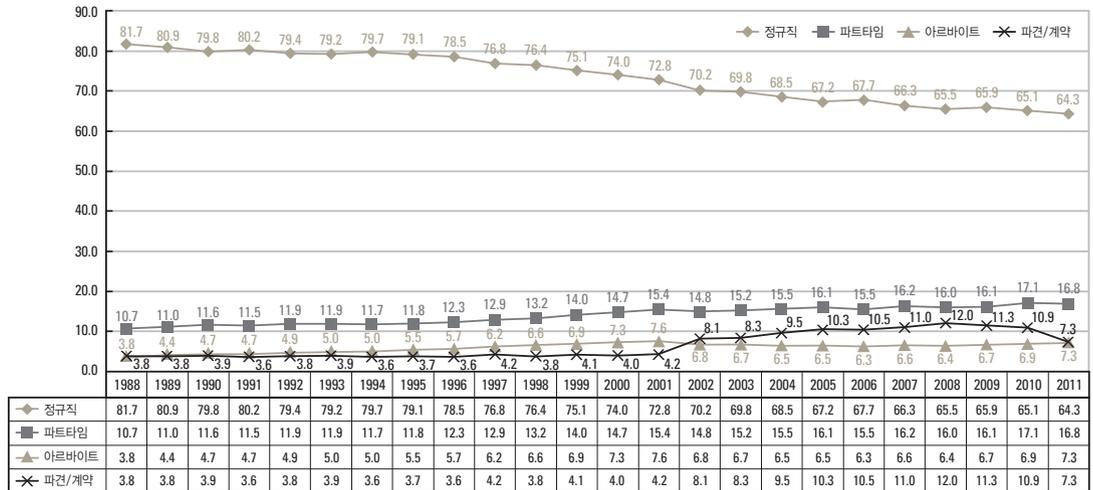
본고에서는 민주당 정권 집권 이후 쟁점화되었던 노동복지 이슈를 소개하여 일본의 노동복지 이해하고 우리나라의 논의에 조금이나마 기여하길 기대한다.

## ■ 주요 노동이슈

일본의 노동이슈는 거의 대부분 비정규직과 관련있다고 해도 과언이 아니다. 총무성 통계국의 「노동력조사(상세집계)」에 의하면, 비정규직이 전체 고용노동자에서 차지하는 비율은 일관되게 증가하고 있다(그림 1 참조). 10년에 걸쳐 6% 정도 증가하고 있는 것이다. 2011년 10~12

[그림 1] 일본 고용형태별 근로자 구성비율 추이

(단위 : %)



자료: 총무성 통계국, 「노동력 조사(상세집계)」.

월 기준으로 비정규직 비율은 35.7%이다. 통계는 우리나라와 달라, 하청노동자, 특수고용노동자를 비정규직으로 집계하고 있지 않다. 이러한 고용형태를 포함하면 비정규직 비율은 지금보다 더 높아진다.

주요 노동이슈를 법 제·개정을 중심으로 살펴보기로 한다. 먼저 파견법을 살펴보자.

## 근로자파견법

정권교체 후 최대 노동이슈는 파견법 개정이었다. 민주당은 야당 시절 상기한 사민당 및 국민신당과 함께 파견법 개정을 적극적으로 추진하였는데, 정권교체로 이것이 가능하게 되었다. 그러나 개정안은 당초 제시한 내용에서 후퇴한 형태로 2012년 3월 28일 국회를 통과하였다. 이 개정안 내용을 살펴보기로 한다. 먼저, 파견법 명칭을 개정하였다. ‘노동자파견사업의 적정한 운영 확보 및 파견노동자 취업조건의 정비 등에 관한 법률’을 ‘노동자파견사업의 적정한 운영 확보 및 파견노동자 보호 등에 관한 법률’로 바꾸어, 노동자 보호에 중점을 둔 법이라는 목적을 표명하였다. 주요 개정내용을 보면 다음과 같다.

첫째, 파견회사는 파견요금과 파견근로자 임금과의 차액(마진율) 평균을 공표해야 한다. 이로 인해, 파견근로자는 임금이 적정한지 판단할 수 있어, 보다 유리한 파견회사를 선택할 수 있는 기회가 증가하여 파견근로자의 처우 향상에 기여할 수 있는 여지가 생기게 되었다. 또한 지금까지 문제시되었던 부당한 임금의 공제 등이 해소될 수 있게 된다.

둘째, 30일 이내 단기간 파견을 원칙적으로 금지하였다. 그간 30일 이내의 단기 파견으로 파견근로자의 고용불안이 크게 문제시되었는데, 이번 개정으로 그러한 문제가 일정 정도 해소된다.

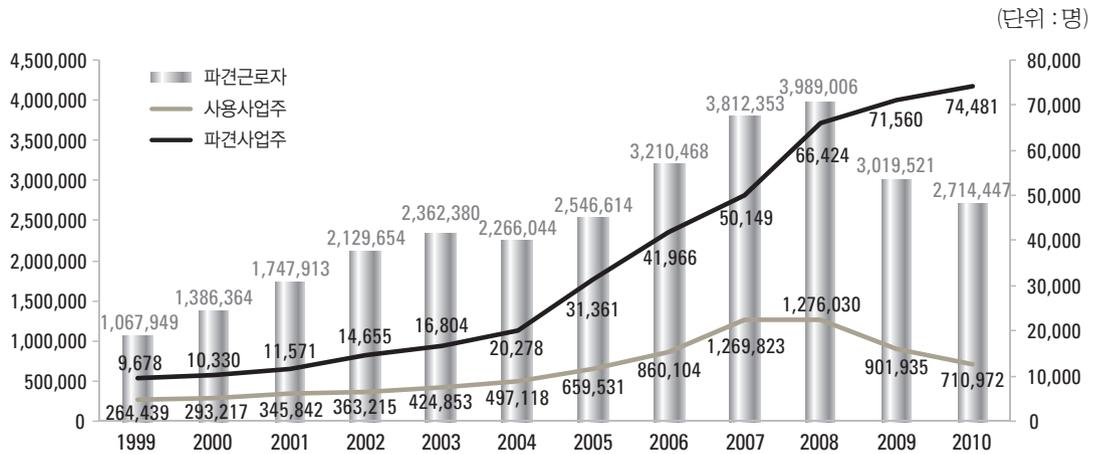
셋째, 파견회사가 특정 기업 그룹 내에 파견근로자의 80% 이상 파견하는 것을 금지하였다.

넷째, 불법/위법파견인 경우 파견사용사업주가 파견근로자에게 직접고용을 신청한 것으로 간주한다. 이 규정은 개정법 시행 3년 후에 시행된다.

이상이 주요 개정내용이다. 동법 개정은 1999년 전 업종 파견의 원칙적 허용(포지티브 리스트에서 네가티브 리스트로 전환), 2003년 제조업 파견 허용 이후 파견근로에 많은 문제가 발생하여 파견근로 규제강화가 2008년 이후 최대 이슈가 되었다. 2009년 정권교체를 실현한 민주당은 2010년 3월, 파견근로자의 보호를 강화하는 개정안을 국회에 제출하였으나, 수상의 교체, 참의원 과반수 미달, 최대 야당인 자민당의 반대 등으로 국회를 통과시키지 못했다. 이번에 통과된 개정법에는 당초 민주당의 개정안 중 가장 중요한 규제내용인 제조업 파견금지, 등록형 파견금지가 들어가 있지 않다. 그 때문에 노동계로부터 비난의 목소리가 나오고 있는 것이다. 이 개정법은 조만간 실행될 예정이다.

한편, 파견근로자 수와 사용사업주 수는 2008년 금융위기 이후 급속히 감소하고 있다(그림 2 참조). 급격한 매출액 감소에 따른 파견근로자 삭감뿐만 아니라, 2008년 12월 파견총, 그리고 파견근로자의 대량살상 이후 파견법 개정논의가 본격화되면서 사용사업주가 파견근로자의 활용을 꺼려하였기 때문으로 보인다. 특히 제조업 파견금지가 당초의 법 개정에 포함되어 있었기 때문에 제조업을 중심으로 파견근로자를 줄이고, 계약사원으로 대체하거나, 사내하청으로 돌리는 경향이 나타났다.

[그림 2] 파견사업주, 사용사업주, 파견근로자 수의 추이



자료 : 후생노동성, 「노동자와파견사업보고서」.

## 구직자지원제도(제2 안전망)

일본은 오랫동안 최저생계를 보호하는 생활보호제도를 운영하고 있는데, 생활보호 대상자가 되기 위해서는 노동능력이 낮거나 자산이 적을 것 등 매우 까다로운 요건이 충족되어야 한다. 노동자가 실직한 경우 고용보험에서 실업급여를 받는데 그것이 종료된 경우 직장을 구하지 못하면 생계를 이을 수 없다. 또한, 비정규직의 증가로 고용보험에 가입하지 않거나 고용보험 가입기간이 짧은 경우가 많은데, 그들이 실직하면 실업급여를 받을 수 없기 때문에 생활보호 대상자가 되거나, 아니면 정부로부터 전혀 지원을 받지 못하는 상황이 발생하였다. 특히, 2008년 미국발 세계금융위기 이후 실업자가 급증하였는데, 그중에는 실업급여를 받지 못하는 자도 다수 발생하였다.

자민당 정권 시절, 이들에 대한 안전망으로서 구직자지원제도를 창설하여 운영하였는데 한시적이였다. 민주당 정권은 이 제도를 항구적인 제도로 바꾸는 법을 제정하여 2011년 10월부터 실시하였다. 구체적인 내용은 다음과 같다.

이 제도는 고용보험을 수급할 수 없는 구직자에 대해, 취직에 필요한 기초적 및 실천적인 직업능력을 높이기 위한 훈련을 수강할 수 있는 기회를 주고, 구직자가 일정 요건을 채우면, 훈련

기간 중 생활을 지원하기 위한 급부금을 지급한다. 공공직업안정소(우리나라의 고용지원센터)가 중심이 되어 상세한 취직지원을 실시함으로써 조기에 취직할 수 있도록 지원하는 것이다.

지원 대상자는 고용보험 수급 종료자, 고용보험 수급요건을 채우지 못한 자, 고용보험적용 대상자가 아니었던 이직자, 학졸 미취업자, 자영업 폐업자 등의 구직자인데, 공공직업안정소에 구직신청을 하고 이 제도의 지원이 필요하다고 안정소 소장이 인정한 자이다.

훈련은 노사의 의견을 반영하여 새롭게 기획하고, 취직지원 시 고용지원센터가 중심이 되어 훈련실시기관과 밀접하게 연계하여 일관되게 지원한다.

급부금의 지원요건은 대상자 본인이 훈련기간 중 일정 수입이 없고, 동거 세대의 지원이 필요한지가 고려되며, 훈련출석률이 80% 이상이어야 한다. 그리고 급부금의 수준은 대상자 1인당 10만 엔(동거 세대가 있는 경우 12만 엔)으로 하고, 교통비는 별도 지급한다. 급부기간은 원칙적으로 1년이지만, 자격취득을 위해서 1년이 넘는 훈련이 필요한 경우 예외적으로 2년까지 인정하기로 하였다.

2012년도 이 제도에 의한 직업훈련 내용을 보면 다음과 같다. 훈련내용은 기초적 능력만을 습득하는 직업훈련(기초코스)과 기초적 능력에서 실천적 능력까지 일괄하여 습득하는 직업훈련(실천코스)이 있다. 기초코스는 6만 명, 실천코스는 약 24만 명을 계획하고 있는데, 실천코스의 훈련분야로는 개호(간병)가 가장 많은 6만 명, 정보계통 3만 6,000명, 의료사무계통 약 1만 7,000명, 그외 성장분야인 농업, 환경, 관광 등이다.

취업을 목표는 기초코스 60%, 실천코스 70%이다. 이러한 목표를 달성하기 위하여, 공공직업안정소는 수강자에 대해 경력 컨설팅을 통하여 적절한 훈련코스를 선택하도록 지원하고 있다. 이러한 구직자지원제도의 창설에 의해, 실업자가 안심하고 훈련을 받고 재취직할 수 있는 환경이 갖추어지게 되는데, 제도가 실시된 지 얼마되지 않아서 구체적인 실적 집계는 이루어지고 있지 않다.

## 유기노동계약

일본의 비정규직 노동자는 상기한 바와 같이 거의 지속적으로 증가하고 있다. 그에 따라 고용불안, 저임금, 정규직과 비정규직의 격차, 경력단절로 인한 직업능력개발의 저해 등 다양

한 문제가 나타나고 있다. 이러한 비정규직 관련 문제를 해결하기 위하여 일본 후생노동성은 2010년 10월 ‘노동정책심의회 노동조건분과회’에서 ‘유기노동계약’에 관련한 노사공익의 논의를 진행하였다. 이 분과회는 2011년 12월 ‘유기노동계약의 방향성’을 후생노동 대신에게 건의하였고, 대신은 그것에 근거하여 2012년 3월 23일 ‘노동계약법 일부 개정 법률안’을 국회에 제출하였다. 법률안<sup>1)</sup> 내용을 보면 다음과 같다.

첫째, 유기계약노동자의 고용안정이나 유기노동계약의 남용억제를 위해 유기노동계약이 동일 노동자와 사용자 간에 5년을 넘어 반복갱신되는 경우, 노동자가 계약종료 전에 기간의 정함이 없는 노동계약 체결을 신청할 때 사용자는 신청을 승낙한 것으로 간주한다. 그 경우 노동조건은 별도의 정함이 없는 경우 현재의 노동조건과 같은 것으로 한다. 단, 반복갱신할 때 6개월 이상의 간격(냉각기간, 또는 공백기간)이 있을 경우 이전의 고용기간은 통산하지 않는다(즉 5년의 기간에 넣지 않는다).

둘째, 고용해지 법리의 법제화이다. 유기노동계약이 반복갱신되어 무기노동계약과 실질적으로 다르지 않거나, 노동자가 계약기간 만료 후 고용관계가 계속될 것으로 기대할 만한 합리성이 인정되는 경우, 노동자가 계약기간 만료 전이나 만료 후 지체없이 유기노동계약 갱신을 신청할 때 사용자가 노동자의 계약체결을 거절하는 것이 객관적으로 합리성을 결하고, 사회통념상 상당하다고 인정되지 않는 이상, 종전의 유기노동계약의 내용으로 노동자의 계약신청을 승낙한 것으로 간주한다.

셋째, 유기노동계약을 이유로 한 불합리한 처우의 해소이다. 유기노동계약을 체결하고 있는 노동자의 노동조건이 고용기간의 정함이 없는 동일 사용자의 노동자와 다른 경우, 노동자의 업무내용 및 당해 업무에 따른 책임의 정도, 직무내용 및 배치 변경범위, 기타 사정을 고려하여 불합리하다고 인정되지 않을 것이다.

이러한 법률안에 대해, 다방면에서 평가와 비판이 제시되고 있는데, 일본변호사연합회의 의견을 간단하게 소개한다. 연합회는 고용에 대해 무기고용이 원칙이라는 것을 명문화할 것,

1) 후생노동성 홈페이지, <http://www.mhlw.go.jp/topics/bukyoku/soumu/houritu/dl/180-33.pdf>

유기노동계약의 경우 사유를 제한할 것, 5년의 기간을 단축하고 정한 기간이 지나면 기간의 정함이 없는 고용으로 전환되었다고 간주할 것, 즉 노동자의 신청을 삭제할 것, 6개월의 공백기간을 설정하지 말 것, 그리고 무기고용계약으로 전환될 경우 전환 전의 노동조건으로 한다는 것은 전환된 무기고용계약자의 차별적 처우를 정당화하기 때문에 동일가치노동 동일임금원칙을 적용할 것 등의 주장을 하고 있다.

개정안이 이번 정기국회 때 심의·통과될지는 아직 불투명한 상황이다.

## 65세까지 고용확보

일본 후생노동성에 설치되어 있는 ‘금후 고연령자고용에 관한 연구회’는 2011년 6월 7일 제 5회 연구회를 열어 65세까지 계속근무를 희망하는 자 전원을 기업이 고용하도록 하는 연구내용을 발표하였다.<sup>2)</sup>

일본은 1994년 고연령자고용안정법으로 정년을 60세 이상으로 의무화한 뒤, 2004년 동법을 개정하여 2006년부터 65세까지 기업이 고용확보조치를 취하도록 의무화하였다. 고용확보조치는 크게 세 가지로 나누어진다. 첫째, 정년제도의 폐지, 둘째, 정년을 65세로 연장, 셋째, 65세까지 계속고용제도 도입이다. 이러한 65세까지의 고용확보조치를 취하고 있는 기업은 2010년 현재 종업원 51인 이상 기업의 경우 97.6%(31인 이상 96.6%)로 거의 대부분의 기업이 고용확보조치를 취하고 있는 것으로 나타났다. 고용확보조치의 내용을 보면, 정년제도의 폐지가 2%, 65세 이상 정년연장 11.6%, 계속고용제도의 도입 86.2%로, 대부분의 기업이 정년은 60세로 두고, 축락 등으로 재고용을 통하여 65세까지 고용하는 계속고용제도를 활용하고 있는 것으로 나타났다.

계속고용제도도 세 가지 형태로 나누어진다. 즉, 희망하는 근로자 전원을 고용하는 희망자 전원고용형태와, 노사가 협정을 맺어 기준을 정하고 그 기준을 충족하는 근로자만 고용하는 노사협정형태, 그리고 기업이 취업규칙 등으로 기준을 정하고 그것을 충족하는 근로자만 고용하는 취업규칙형태로 구분된다. 2010년 현재 그 분포를 보면, 희망자 전원고용형태 37.6%, 노

2) 후생노동성 홈페이지, <http://www.mhlw.go.jp/stf/shingi/2r9852000001eu2c.html>

사협정형태 52.2%, 취업규칙형태 10.2%이다. 참고로 기준으로 가장 많은 것은 ‘근로자가 건강상 지장이 없을 것’이 91.1%, ‘일할 의사·의욕이 있을 것’ 90.2%, 그리고 ‘출근율/근무태도’ 66.5% 등이었다.

이러한 고연령자 고용확보는 일본의 연금수령 연령의 연장에 맞추어 실시되고 있다. 정액 부분의 기초연금은 2013년부터 수령연령이 65세로 연장되고, 보수비례의 연금은 2013년부터 현재 60세에서 61세로 연장되며, 그 후 3년마다 1세씩 연장되어 2025년 65세가 된다.

이러한 연금수령 연령의 연장에 맞추어 정년연령을 65세로 연장하는 것도 하나의 선택이지만, 사용자 측의 반대가 심해 현재 노사협정형태나 취업규칙형태로 기준을 정하여 계속고용자를 선별하고 있는데, 그것을 없애고 희망자 전원을 고용하는 형태로 하는 것이 가장 현실적인 것으로 결론짓고 있다.

일본 정부는 이 연구보고서 내용을 바탕으로 법 개정안을 2012년 3월 9일 국회에 제출하였는데 이번 정기국회 통과는 불투명한 상황이다.

## 안전위생

민주당 정부는 다음과 같은 ‘노동안전위생법 개정안’을 국회에 제출하려고 하고 있다. 그 주요 내용을 보면,

첫째, 정신건강 대책의 충실·강화로, 사용주는 노동자의 정신건강을 위하여 의사 또는 보건사로 하여금 검사를 하도록 해야 하고, 노동자는 그것을 받아들여야 한다.

둘째, 검사를 실시한 의사나 보건사는 검사결과를 당해 노동자에게 통지해야 하는데, 사용주에게는 통지할 때에는 노동자의 동의를 얻어야 한다.

셋째, 검사결과를 통지받은 노동자가 의사의 면접지도 신청을 할 경우, 사용주는 그것에 응해야 한다. 사용주는 그것을 이유로 불이익 처분을 해서는 안 된다.

넷째, 사용주는 노동자의 면접지도 결과, 의사의 의견을 듣고 필요한 경우 해당 노동자에게 작업의 전환, 노동시간 단축, 기타 적절한 취업상의 조치를 취하여야 한다.

다섯째, 수동흡연방지 대책의 충실·강화이다. 수동흡연을 방지하기 위하여 사용주는 직장

의 전면금연, 공간분연을 실시해야 한다. 단, 당분간 음식점, 기타 상기 조치가 곤란한 직장은 수동흡연 정도를 낮추기 위하여 일정 노동 또는 환기기준을 지킬 것을 의무화한다.

## ■ 복지이슈

일본 민주당 정부는 현재 5%의 소비세를 2014년 8%, 2015년 10%로 단계적으로 인상하는 법안을 현 정기국회에 제출할 것으로 보인다. 인상된 5%의 소비세의 재원은 약 13조 엔에 이르는 것으로 보이는데 이것을 다음과 같은 복지에 쓸 것으로 예상되고 있다.

첫째, 사회보장비의 충당이다. 고령화로 인해 연금, 의료, 간병 등에 소요되는 사회보장비가 계속 증가하고 있는데, 인상되는 소비세 재원의 약 7조 엔을 충당할 예정이다.

둘째, 연금의 국고 부담 1/2의 재원으로 2.9조 엔을 충당한다.

셋째, 소비세 인상에 따라 새롭게 발생하는 연금, 진료보수 등의 비용에 0.8조 엔을 충당한다.

넷째, 사회보장의 충실을 기하기 위하여 2.7조 엔을 충당한다. 구체적으로 보면, 자녀/육아대책으로서 보육원에 들어가지 못하고 대기하는 아동을 해소하기 위하여 보육원이나 방과후 아동 보살핌의 양적 확충, 입원의료의 강화와 재택의료/간병의 강화, 저소득층에 대한 연금가산, 연금수급기간의 단축에 따른 비용 충당, 그리고 저소득층에 대한 빈곤이나 격차해소 대책 강화이다.

민주당은 이상의 소비세 인상으로 복지강화를 꾀함과 동시에 장기적으로 새로운 연금제도로서 '최저보장연금'의 도입을 제시하고 있다. 2012년 2월 17일 각의결정한 '사회보장/세금 일체개혁 대강'<sup>3)</sup>에 의하면, 최저보장연금이란 연금에 가입한 모든 자가 최저보장연금으로 약 월 7만 엔 이상을 수급할 수 있는 제도이다. 이 제도는 현재 자영업자, 민간기업 노동자, 공무원

3) <http://www.kantei.go.jp/jp/kakugikettei/2012/240217kettei.pdf#search=‘一体改革大綱’>

등으로 구분되어 있는 연금제도를 통합하여 직종을 불문하고 모든 자가 같은 연금제도에 가입하여 소득이 같으면 같은 보험료를 납부하고 같은 연금을 수령하는 제도이다. 노령연금에 해당되는 연금보험료는 소득의 15% 정도로 예상하고 있다. 이 제도에서는 평생 평균 연수입을 기준으로 일정액 수준 이하까지는 7만 엔 전액을 급부하고 그 수준을 초과하는 경우 점차 급부금액을 감소시켜 최종적으로는 제로로 함으로써 저소득자의 생활을 보장하는 것을 목적으로 하고 있다. 또한 연금수령 요건 중 하나인 현재 보험료 납부기간이 25년으로 되어 있는데, 10년으로 단축할 예정이다. 연금재정의 1/2을 국고에서 충당하게 된다.

연금 이외에 복지에 관련하여 가장 중요한 것 중 하나는 아동수당이다. 당초 민주당의 공약은 중학생 이하의 자녀 1명당 1개월에 26,000엔의 아동수당을 지급하는 것이었으나, 재원이 부족하고 야당의 반대가 심해 결국 13,000엔으로 감액하여 지급하였고 앞으로 더 감액될 것으로 보인다.

## ■ 맺음말

민주당은 2009년 8월 중의원 선거에서 압도적인 승리로 본격적인 정권교체를 실현하였다. 공약의 캐치프레이즈는 ‘국민 생활이 제일’, ‘콘크리트에서 사람으로’였다. 종래 자민당 정권에서 공공사업 등을 통하여 지방경제를 유지해 왔던 것을 바꾸어, 복지를 통하여 사람에게 투자하려는 의도였다. 복지는 본문에서 살펴본 바와 마찬가지로 연금이 주축이었다. 또한 육아에 대한 지원으로 아동수당도 매우 파격적인 내용이었다. 노동분야에서도 고용보험이나 생활보호의 안전망에서 빠져 있는 노동자의 제2 안전망으로서 도입된 구직자지원제도도 주목할 만하다. 그러나 민주당 정권이 노동복지 분야의 공약을 지속적으로 실천하기는 매우 불투명하다. 그 배경은 다음과 같다.

첫째, 민주당은 중의원에서는 압도적으로 과반수를 차지하고 있지만, 참의원에서는 과반수를 밀돌고 있다. 그 때문에 민주당이 원하는 내용의 정책을 국회에서 통과시키기에는 매우 어렵다. 통과시키더라도 야당과 타협해야 하므로 민주당의 공약 내용과는 거리가

있게 마련이다.

둘째, 민주당 내에서도 크게 ‘공약중시파’와 ‘현실중시파’가 있다. 전자는 오자와 전 대표가 이끌고 있고, 후자는 현재의 수상이 대표한다고 말할 수 있다. 가장 문제시되는 것은 소비세 인상이다. 공약중시파는 소비세 인상은 민주당의 공약이 아니므로 해서는 안 된다고 주장하고, 현실중시파는 국가적인 재정위기를 막고 복지재정을 마련하기 위해서는 소비세를 인상해야 한다고 주장한다. 양자의 의견 대립은 쉽게 해소되기 힘든데, 공약중시파에 속하는 국회의원이 적지 않으므로 현실중시파가 그들을 무시하기 힘들다.

셋째, 자민당 등 야당은 이러한 민주당의 대립구도를 이용하여 민주당의 분열을 노릴 뿐만 아니라 차기정권을 획득하기 위하여 민주당 흠내기를 하고 있다. 그 때문에 민주당이 제시하는 정책의 국회통과를 저지하고 있다. 또한, 하시모토 오사카 시장을 중심으로 제3의 정당이 대두할 것으로 보여 정국이 매우 유동적인 상황이다.

이 외에도 유럽위기 등 불투명한 정치, 경제상황이 있다. 그 때문에 앞서 살펴본 노동복지 이슈 중 유기노동계약, 65세까지의 고용확보, 안전위생, 그리고 최저보장연금은 현재 회기 중인 정기국회를 통과하는 것이 매우 불투명한 상황이다. 앞서 언급하였지만, 일본의 노동복지 이슈는 많은 부분이 비정규직에 관련되어 있다. 정치가 해결할 것도 많지만 노사 모두 사회적 책임 의식을 갖고 비정규직 문제해결에 적극적으로 대응하지 않으면 국가의 정치·경제·사회문제는 더욱 어려워질 것으로 예상된다. **KLI**