

일본 : 물류업계 노동개혁과 화물차 운전자에 대한 정책적 한계

International Labor Trends

국제노동동향 ② - 일본

서성광 (일본 사이타마대학교 인문사회연구과 박사과정)

■ 머리말

일본에서는 노동시간 단축과 일과 삶의 균형을 통해 여성의 노동시장 진출을 장려하며, 저출생 및 고령화에 따른 노동력 부족에 대응하기 위해 사회 각계각층이 노력하고 있다. 이러한 노력은 업무 특성상 장시간 노동이 일반적인 물류업계에서도 마찬가지이며, 그 노력 중 하나로 2024년 물류업계의 노동시간 단축을 목표로 한 “업무방식 개혁 관련법”이 시행될 예정이다. 이 법안의 시행으로 국민생활과 경제를 떠받치는 물류업계 노동자의 노동환경이 개선될 것이라는 긍정적인 의견이 있지만, 물류업계의 미숙한 대처로 “2024년 문제”라는 물류대란을 우려하는 부정적인 측면도 존재한다. 이 글에서는 일본 화물차 운전자의 과로 문제 및 법률 제·개정, 2024년 문제, 물류업계의 과제, 일본 정부의 대응 등을 살펴보겠다.

■ 과로 문제 및 입법

일본에서는 1990년 이후 두 차례에 걸쳐 화물운송시장에 대한 규제완화가 이루어졌다. 구체적으로는 사업자등록이 면허제에서 허가제로, 운임과 요금이 인가제에서 사전제출을 거친 사후제출제로 변경되었으며, 사업의 범위가 일정 구역에서 모든 지역으로, 사업 최소 규모가 지역별로 차량 5~15대에서 전국 일괄 5대로 개정되었다. 이러한 개정으로 화물운송기업은

1990년 4만 72개 사업소에서 2004년 6만 개 사업소까지 확대되었고 현재 약 6만 2천 개 사업소 정도를 유지하며 경쟁이 심화하였다.¹⁾

화물운송사업자는 낮은 수익률을 보전하기 위해 화물차 운전자들에게 장시간 노동을 강요해 지난 20년간 화물차 운전자의 과로가 심각한 문제로 떠올랐다. 또한 화물차 운전자에 대한 젊은 층의 기피 현상과 고령화²⁾로 인한 노동력 부족 속에서 전자상거래 시장의 급성장에 따른 물류운송량 증가³⁾로 장시간 노동이 만성화되었다.⁴⁾ 이에 대한 대응으로 일본 정부는 화물차 운전자와 관련된 법률 제정 및 개정에 돌입했다.

화물자동차운송사업법 개정

2018년 12월 화물차 운전자의 노동조건을 개선하기 위한 화물자동차운송사업법이 일부 개정되었다. 이 법안은 적절한 규제 시행 및 사업자 준수 사항의 명확한 제시, 심도 있는 화주 대책 적용, 표준운임 고시제도 도입 등 화물차 운전자의 노동조건 개선과 화물차 운송사업 건전화에 이바지하는 조치가 주를 이룬다.⁵⁾

업무방식 개혁 관련법 제정

2018년 7월 제정된 “업무방식 개혁 관련법”에 따라 2019년 4월 1일부터 노동기준법 개정이 시행되면서 노동자의 시간 외 노동 상한이 더욱 낮아졌다. 구체적으로 연 1,176시간이었던 화물차 운전자의 시간 외 노동 상한선이 연 960시간으로 제한되어 216시간이 줄어

1) 国土交通省(2022), 『令和4年版 国土交通白書』, 国土交通省.

2) 2021년 기준 일본 노동자의 평균 연령은 전체 산업 43.4세, 중소형트럭 운전자 47.4세, 대형트럭 운전자 49.9세였다. 厚生労働省(2022), 『令和3年 賃金構造基本統計調査』, <https://www.mhlw.go.jp/> (2023.4.17).

3) 일본의 연간 택배 취급 수량은 1998년 18억 개에서 2021년 50억 개로 확대되었다. 国土交通省(2022), 『令和3年度 宅配便取扱実績について』, <https://www.mlit.go.jp/> (2023.4.17).

4) 全日本トラック協会(2022), 『日本のトラック輸送産業 - 現状と課題 - 2022』, 全日本トラック協会.

5) 国土交通省(2018), 『貨物自動車運送事業法の一部を改正する法律(平成30年法律第96号)について』, <https://www.mlit.go.jp/> (2023.4.17).

들었다. 그러나 장시간 노동이 관행화되어 있고 단기간 내 운전자를 증원하는 것에 어려움이 있는 물류업계의 사정을 고려하여, 자동차 운전 업무에는 5년의 유예기간을 두고 2024년 4월 1일부터 상한규제가 적용되도록 했다. 또한 시간 외 노동이 월 60시간을 초과할 경우 시간 외 할증임금이 25%에서 50%로 늘어났으며, 대기업은 2019년 4월 1일부터, 중소기업은 2023년 4월 1일부터 시행되었다. 시간 외 노동 상한선과 할증임금을 위반한 사업자는 6개월 이하의 징역 또는 30만 엔 이하의 벌금에 처한다.⁶⁾

개선기준고시 개정

2024년 4월 1일부터 후생노동대신 고시를 통해 “자동차 운전자의 노동시간 등의 개선을 위한 기준”에 적용하기로 했다. 이는 노동자의 건강 확보뿐만 아니라 국민안전 확보 차원에서 화물차, 버스, 전세 택시 등 자동차 운전자에 대해 노동시간 등 노동조건 향상을 도모하기 위해 구속시간⁷⁾ 상한, 휴게시간에 대한 기준 등을 마련한 것이다.⁸⁾

<표 1> 화물차 운전자의 노동 및 휴게시간 개정

	현행	개정
연간 구속시간	3,516시간	원칙 3,300시간(최대 3,400시간)
월간 구속시간	원칙 293시간(최대 320시간)	원칙 284시간(최대 310시간)
일일 구속시간	최대 16시간	최대 15시간(장거리는 최대 16시간)
일일 휴게시간	연속 8시간	연속 11시간(최소 연속 9시간)

자료 : 厚生労働省(2022), 「自動車運転者の労働時間等の改善のための基準(改善基準告示)」, <https://www.mhlw.go.jp/> (2023.4.17).

6) 厚生労働省(2019), 「働き方改革~一億総活躍社会の実現に向けて」, <https://www.mhlw.go.jp/> (2023.4.17).

7) 구속시간이란 업무 시작부터 종료까지의 시간으로 점검·점호시간, 운전시간, 하역대기시간, 하역시간, 그 외의 작업시간, 휴게시간(가벼운 수면 시간 포함)의 합계이다. 国土交通省(2021), 「トラック輸送状況の実態調査結果(全体版)」, <https://www.mlit.go.jp/> (2023.4.17).

8) 厚生労働省(2022), 「自動車運転者の労働時間等の改善のための基準(改善基準告示)」, <https://www.mhlw.go.jp/> (2023.4.17).

■ 2024년 문제

이러한 법률 제·개정으로 화물차 운전자들의 노동환경이 개선될 것이라는 기대가 높아졌다. 그러나 “업무방식 개혁 관련법”이 자동차 운전에 적용되기까지 소요되는 5년간의 유예기간에도 일본 정부의 법 개정 속도에 물류업계의 적응 속도가 보조를 맞추지 못해 2024년 문제로 번질 위기에 맞닥뜨리고 있다. 2024년 문제란 “업무방식 개혁 관련법에 따라 2024년 4월 1일 이후 자동차 운전 업무에 대해 연간 시간 외 노동시간 상한이 960시간으로 제한됨으로써 발생하는 문제들에 대한 총칭”이다.⁹⁾

이는 물류사업자가 “현재의 수송량을 유지하기 위해서 인원수, 차량수, 운임에 대한 영향이 불가피한” 문제이기도 하지만,¹⁰⁾ 사회 전체에 미치는 영향은 더 치명적이다. 화주는 지정된 일시에 화물을 옮기지 못할 수 있고, 소비자는 택배 익일배송 서비스의 이용이 어려워질 수 있으며, 낙후지역은 수산, 청과 등 신선식품의 입수가 곤란해질 우려가 있다. “2024년 문제”에 적절하게 대처하지 못하면 2025년 28%, 2030년 35%의 화물이 제대로 운반되지 못할 것이라는 전망도 존재한다.¹¹⁾

오랫동안 노동력 부족에 시달려 온 일본의 물류업계는 성수기에 운전자의 시간 외 노동시간을 늘림으로써 수송 업무를 처리해 왔다.¹²⁾ 그러므로 시간 외 노동 규제가 더 엄격해짐에 따라 발생하는 물류대란을 방지하기 위해서는 운임을 인상하고 인력과 차량을 늘리지 않으면 안 된다.¹³⁾

9) 坂田良平(2022), 「物流の2024年問題」から人手不足の本質を考える, 『Today』, 第25巻第1号, pp.4~7.

10) 土井義夫(2022), 「2024年問題としての荷主企業・物流企業それぞれの課題」, 『物流問題研究』, 第73号, pp.33~37.

11) 野村総合研究所(2023), 「トラックドライバー不足時代における輸配送のあり方」, <https://www.nri.com/> (2023.4.17).

12) 2021년 기준 일본 노동자들의 연간 평균 노동시간은 전체 산업 2,112시간, 중소형트럭 운전자 2,484시간, 대형트럭 운전자 2,544시간이었다. 厚生労働省(2022), 「令和3年 賃金構造基本統計調査」, <https://www.mhlw.go.jp/> (2023.4.17).

13) 土井義夫, 中垣勝臣(2023), 「2024年問題からみた改善基準告示の経緯 トラック運転者の労働時間等の改善基準の視点から」, 『朝日大学経営論集』, 第37号, pp.95~105.

■ 사회 각계각층의 대응

물류업계의 과제

운임 인상과 인력 증원, 차량 증편을 통한 물류업계의 물류대란 대응에는 몇 가지 과제가 존재한다.

먼저, 일손 부족 문제이다. 시간 외 노동 상한 감소에 대응하기 위해 인원을 확보하려면 높은 임금과 좋은 노동조건을 제공해야 하나 이에 따른 비용을 화주에게 부담시키기 어려운 구조적 요인이 존재해 물류업계에 화물차 운전자의 인력 부족은 심각한 과제다. 일본 물류업계의 일손 부족 문제는 법 개정 이전부터 지적됐으며, 2027년 화물차 운전자에 대한 수요는 96만 명이지만, 공급은 72만 명에 머물 것으로 예상된다.¹⁴⁾

둘째, 조정과 협력이 필요한 복잡한 산업구조이다. 물류업계는 화물차 운전자와 수송업체, 창고업자, 배송업체 등 여러 업종이 관련되어 있다. 따라서 업계 내 조정이나 협력이 필요하지만, 다양한 이해당사자들의 의견을 일률적으로 조율하기 어려운 과제가 남는다.

셋째, 비용상승 문제와 투자여력의 부족이다. 시간 외 노동 상한 규제로 화물차 운전자의 노동시간이 감소함으로써 발생하는 비용상승 문제를 물류업체의 업무 효율화와 비용 절감을 통해 개선할 필요가 있다. 예를 들어, 자율주행 기술 도입 및 물류관리 시스템 활용을 통해 화물차 운전자의 운전시간을 효율적으로 활용하여 운행 효율 향상을 도모하는 것이다. 그러나 투자여력이 없는 중소기업은 대응에 고전할 것으로 보인다.

전일본운수산업노동조합연합회의 쟁점사항

전일본운수산업노동조합연합회는 화물차 운전자를 포함한 버스, 철도, 항만, 항공 등의 운송분야에서 일하는 노동자로 조직된 산업별 노동조합이며, “2024년 문제”와 관련된 화물차 운수산업을 둘러싼 다음의 네 가지 쟁점사항을 중요하게 여긴다.

14) Boston Consulting Group(2017), 「日本の物流トラックドライバーの労働力は2027年に需要分の25%が不足」, <https://www.bcg.com/> (2023.4.17).

첫째, 장시간 노동에 기인하는 뇌·심장질환 과로사를 비롯한 건강피해 발생 가능성이다. 둘째, 개선기준고시 개정으로 2024년부터 연간 구속시간이 원칙 3,300시간이 되기까지 노동 시간 개선의 역사다.¹⁵⁾ 셋째, 원자재 가격 급등으로 상승한 비용 전가가 가장 하층부인 화물차 운송으로 집중되는 화물차운송업계의 다단계 구조다. 마지막으로, 신고가 활발하게 이루어지지 않는 표준운임제와 법률 시행 유예기한까지의 절박한 상황이다.

이러한 문제를 개선하기 위해 전일본운수산업노동조합연합회는 화물차 운전자의 임금인상에 힘쓰고 있으며,¹⁶⁾ 2023년에는 5%의 임금인상을 요구했다. 현재와 같이 장시간 노동으로 임금 수준이 유지되는 임금제도를 계속하다 보면 노동시간 단축이 임금 하락으로 직결되고 산업 매력도가 떨어져 인재가 유출될 수 있다고 지적했다.¹⁷⁾

일본 정부의 대응

2023년 3월 31일 총리 관저에서 “제1회 일본의 물류 혁신에 관한 각료회의”가 개최되어 “2024년 문제”를 다뤘다. 이 회의에서 기시다 후미오 일본 총리는 “물류 정책을 담당하는 국토교통성과 화주를 맡는 경제산업성 및 농림수산성 등 관계부처가 긴밀하게 연계해, 일본의 물류혁신을 향해서 정부가 하나가 되어 속도를 내 대책을 강구”하라고 요청하였다. 또한 총리는 “1년 이내에 구체적 성과를 낼 수 있도록 대책의 효과를 정량화하면서, 6월 초순을 목표로 긴급히 대응할 수 있는 근본적이고 종합적인 대책을 정책 패키지로서 정리”하도록 지침을 내렸다.¹⁸⁾ 하지만 법 제정으로부터 4년이 지나고 시행까지 1년이 남은 시점에 총리가 첫 회

15) 기존 연간 구속시간은 연간 법정노동시간 52주 × 40시간=2,080시간, 연간 휴게시간 52주 × 1시간 × 5주=260시간, 연간 시간 외 노동 상한 1,176시간의 합계인 3,516시간이었다. 이에 비해서 개정된 연간 구속시간은 연간 법정노동시간과 휴게시간이 동일하지만, 시간 외 노동 상한이 960시간으로 변경되면서 3,300시간으로 줄어들었다.

16) 2021년 기준 일본 노동자들의 연간 평균 소득은 전체 산업 489만 엔, 중소형트럭 운전자 431만 엔, 대형트럭 운전자 463만 엔이었다. 厚生労働省(2022), 「令和3年 賃金構造基本統計調査」, <https://www.mhlw.go.jp/> (2023.4.17).

17) 物流ウィークリー, 「運輸労連 中央委員会「賃上げ率は28年ぶりに5%程度」」, 2023.2.27.

18) 首相官邸, 「我が国の物流の革新に関する閣僚会議」, 2023.3.31.

의를 소집한 것에 대해 늦장 대응이라는 지적이 나온다.¹⁹⁾ 또한 기시다 총리는 해당 회의에서 “화주·물류사업자 간 상업 관행 재검토”, “물류 표준화나 디지털·그린전환 등에 의한 효율화 추진으로 물류 생산성 향상”,²⁰⁾ “화주기업이나 소비자의 행동변화를 촉진하는 구조 도입” 등 기업과 소비자에 국한된 언급을 한 것이 특징이다. 복잡한 산업구조와 다양한 이해관계가 공존하는 물류업에 대해서 화주와 물류기업, 소비자 사이의 조정과 협력을 추진하는 것은 정부가 가진 주요 권한이자 임무다. 그러나 기업과 소비자를 대상으로 한 경제정책이 논의되는 와중에, 실제로 현장에서 일하고 있는 화물차 운전자들에 대한 노동정책은 다루지 않았다. “업무방식 개혁 관련법”을 통해서 화물차 운전자들의 노동시간을 낮췄으므로, 추가적인 정책들은 노동 이외의 정책에 집중하는 것으로 보인다.

■ 맺음말

이 글을 통해 일본에서 물류업계 “2024년 문제”가 발생하게 된 배경 및 물류업계의 과제, 운수노조의 쟁점사항, 마지막으로 일본 정부의 대응을 살펴보았다. 그러나 물류업계의 노동력 부족과 산업 평균보다 낮은 임금, 화물차 운전자들의 과로가 문제되는 상황에서, 기업과 소비자 사이의 협력적 관계가 구축되더라도 그들을 잇는 화물차 운전자들에 대한 노동정책이 빠진다면 본질적인 문제는 여전히 미봉책에 불과하다. 근본적으로 “2024년 문제”는 화물차 운전자들에게 과로를 강제하는 임금구조 및 노동환경이 정착된 상황에서 적절한 임금 보전 없는 일률적인 노동시간 삭감이 한 원인이었다. 그로 인해 화물차 운전자들 입장에서는 소득 감소에 따른 산업 이탈에 대한 유인이 발생하고, 물류업계 입장에서는 비용 보전을 위해 임금 인상을 억제해야 하는 제도상의 결점이 드러났다. 이에 적절히 대응하기 위해서는 현장에서 실제로 일하는 화물차 운전자들을 중심으로 한 노동정책이 선행될 필요가 있다. 노동정

19) メルクマール, 「物流「2024年問題」政府の対策は遅すぎる! よみがえる90年代以降“規制緩和ブーム”の悪夢、荷主の不当要求は本当に改善されるのか」, 2023.4.4.

20) 디지털 전환은 기업이 데이터와 디지털 기술을 활용해 고객이나 사회의 요구를 바탕으로 재화와 서비스, 사업 모델, 업무, 조직, 기업 문화를 변혁하는 것이며, 그린전환은 산업혁명 이후 화석에너지 중심의 산업 및 사회구조를 청정에너지 중심으로 전환하는 것을 말한다.

책에 대한 보완이 필요한 일본 물류업계 개혁의 한계점은 안전운임제와 지입제를 둘러싼 정부와 화물연대의 논의가 계속되는 우리나라에도 중요한 시사점을 제공한다. **KLI**