

일본의 파견법 개정 논의의 지평 변화

하마구치 게이치로(濱口桂一郎) (일본 노동정책연구 · 연수기구 총괄연구원)

■ 머리말

일본의 노동자파견법은 1985년 제정된 이래 규제 완화와 규제 강화라는 상반된 흐름 속에 우여곡절을 거듭해 왔다. 1900년대 후반부터 2000년대 중반까지는 규제를 풀자는 목소리가 커지면서 파견사업에 대한 규제가 완화되었다. 2000년대 후반에 들어서 파견노동이 양극화의 원흉으로 지목되자 구 자민 · 공명 연립정권 시절과 특히 민주당 정권하에서 사업 규제를 강화하려는 움직임이 강해졌다. 두 정권이 국회에 제출한 파견법 개정안을 보면 이를 명확히 알 수 있다. 그러나 2010년대에 접어들어 다시 규제 강화에 대한 비판이 거세졌고 2012년에는 당시 여야 간 합의를 통해 국회에서 법안 수정 작업이 이뤄지면서 민주당 정권이 제출한 법안의 핵심 부분이 삭제되었다. 그러나 구 자민 · 공명 연립정권이 내놓은 법안에도 포함되어 있던 규제 강화에 대해서도 여전히 비난의 목소리가 강해 현 정권하에 후생노동성에 설치된 유식자연구회에서 추가적인 수정을 위한 검토 작업이 진행되고 있다.

이 글에서는 지난 약 5년간 나타난 규제 강화와 규제 완화의 동향을 중심으로 서술하고 그 의미를 적절하게 이해할 수 있도록 파견법 제정 이전까지 거슬러올라가 이 문제의 추이를 간략히 개괄하고자 한다.

■ 일본 노동자파견법의 역사

파견법이 제정되기까지

일본법에서 ‘노동자파견’이란, 파견사업주와 노동자 간에는 고용관계가 존재하지만, 사용자업주와 노동자 사이에는 고용관계가 성립되지 않는 고용형태를 의미하는데, 파견법이 제정되기 전에는 고용관계의 유무와 상관없이 ‘노동자공급’이라는 개념으로 묶어 원칙적으로 (노동조합이 조합원을 공급하는 경우는 제외) 금지했다. 이는 종전 직후 미군 점령기에 연합군 최고사령부의 노동부서 담당자였던 콜레트가 건설업과 항만하역 현장에서 노무를 공급하는 사업자(노동보스)들이 일본 민주화의 걸림돌로 작용한다는 신념하에 단행한 것이다. 즉 공급되는 노동자를 보호하는 것이 규제(금지)의 목적이었다.

이후 일본이 고도경제성장을 거듭하면서 미국의 맨파워 사 등의 파견업체가 일본에 진출했다. 미국에서는 이러한 사업에 대해 아무런 규제가 없었던 것이다. 그들은 노동자공급사업이 일본 국내에서는 법적으로 금지되어 있기 때문에 사무처리용역이라는 형식을 취했지만, 실상은 노동자공급사업이었다. 그러나 남녀차별이 심한 일본에서 이러한 형태의 고용은 중장년층 여성들에게 일할 기회를 제공하기도 했다. 그런 이유로 시대에 뒤쳐진 규제(금지)에서 벗어나 파견사업을 합법으로 인정해야 한다는 목소리가 커졌다.

1985년, 우여곡절 끝에 파견법이 제정되었는데 일본의 파견법은 다른 선진국의 파견법과는 다른 큰 특징이 있었다. 유럽국가들의 파견법은 파견노동자의 보호를 주된 목적으로 삼았기 때문에 파견노동자의 상용고용계약이나 파견기간을 제한했다. 즉 파견형태를 취하는 유기고용계약을 제한하는 데 중점을 두었다. 이에 반해 당시 일본에서는 종신고용과 연공서열형 제도로 대표되는 일본형 고용 관행이 바람직하다는 정책적 사고가 지배적이었기 때문에 사용자업주에서 일하고 있는 상용 노동자를 대체하지 않으므로 파견이 가능한 업무를 전문적 업무에 국한시키는 방식을 채택했다. 이를 포지티브리스트 방식이라고 한다. 일본의 좋은 관행에 나쁜 영향을 미치지 않도록 파견노동자를 가능한 특정 몇몇 업무에만 제한하는 것이 ‘상용직 대체방지’의 취지였으며 정작 파견노동자를 보호하기 위한 제도는 거의 마련되지 않았다. 상용고용계약이 아닌 등록형 파견은 파견법이 제정된 당시부터 허용되었기 때문에 이것과 ‘상용직

대체방지'는 논리적으로 관계가 없다. 이 점에 대해서는 일본의 관계자 중에서도 잘못 알고 있는 사람이 많다.

규제 완화의 시대

1990년대 중반부터 2000년대 중반은 구조개혁과 규제 완화가 정책의 주요 과제로 인식되었던 시대였으며, 노동정책은 이를 단적으로 보여주는 분야였다. 파견사업 규제 완화 역시 같은 맥락에서 제기되었고 1997년에 채택된 ILO의 새로운 민간직업소개업체협약(제181호)도 영향을 미쳤다. 이러한 흐름 속에 파견법은 기존의 포지티브리스트 방식에서 1999년의 개정을 통해 네거티브리스트 방식으로 바뀌었다. 이로써 비전문적 업무라도 1년이라는 한정된 기간 동안 파견이 가능해진 것이다. 그러나 이는 1985년 제정 당시와 마찬가지로 상용직 대체방지를 위함이었다. 결과적으로 파견노동자 보호가 아니라 사용자사업주의 상용 노동자의 보호를 주된 목적으로 삼는 일본의 파견법 기본구조는 그대로 유지된 셈이다. 또한 1999년에 파견법이 네거티브리스트 방식으로 개정되었다고는 하지만 제조업 파견만은 허용하지 않았다. 제조업 파견 허용과 비전문적 업무의 파견 기간을 1년에서 3년으로 연장한 것은 2003년에 개정된 내용이다. 이때가 바로 고이즈미 내각이 집권했던 시기였기 때문에 이 내용이 규제 완화의 중심인 것처럼 거론되기도 하지만 오히려 1999년 개정의 후속처리였다고 봐야 할 것이다. 또한 이 개정에서 처음으로 파견노동자의 직접고용을 촉진하기 위해 희망하는 파견노동자에 대한 사용자사업주의 고용 신청이 의무화되었다.

이후 2006년 무렵까지는 규제를 완화하는 움직임이 강했다. 그러나 같은 해 말부터 2007년에 걸쳐 양극화가 커다란 사회적 이슈로 떠오르면서 파견노동이 양극화 현상의 주범이라는 비난이 쏟아졌다. 전자상가로 유명한 아키하바라에서 파견노동자가 무차별 살인사건을 저지른 것이 그 계기였다.

구 자민·공명 연립집권 시절의 파견법 개정안

이렇게 시대적 분위기가 역전되는 가운데 정부 정책은 서서히 규제를 강화하는 쪽으로 바뀌었다. 당시 집권 여당(자민당과 공명당)의 프로젝트팀이 내놓은 제언이 나오면서, 고용형태가 상당히 불안정한 일용직 파견을 원칙적으로 금지하겠다는 방향성이 제시되었다. 이에 후생노동성 연구회도 일용직 파견의 원칙적 금지를 요구하는 보고서를 내놓았고 노동정책심의회도 논의를 거쳐 2008년 말에 법 개정안을 국회에 제출했다.

그런데 이 시기에 이미 2008년 미국발 경제위기의 여파가 일본에까지도 미치기 시작하면서 자동차산업을 비롯한 상당수 제조업에서 파견노동자나 기간제 노동자의 대대적인 인원 감축이 시작되고 있었다. 특히 갑자기 고용계약이 해지된 파견노동자들이 파견업체 기숙사에서 쫓겨나 살 곳을 잃었다는 사실이 드러나면서 파견노동에 대한 비난 여론이 더욱 거세졌다. 한편 2008년 말부터 2009년 초반까지 히비야 공원 내에 ‘해넘이 파견촌’이 운영되었고 숙박용 텐트와 생활 물자, 무료 급식 등이 제공되었다. 이러한 상황 속에 당시 마스조에 후생노동성 장관은 기자회견에서 제조업 파견 금지를 시사했고, 정부 법안은 심의에 부쳐지지 않은 채 국회에 계류되었다.

민주당 집권 시절의 파견법 개정안

당시 야당 측 주장을 보면, 사회민주당은 등록형 파견과 제조업 파견 금지를 주장했지만, 민주당은 신중한 입장을 보였다. 그러나 총선이 치러지기 직전인 2009년 6월, 당시 민주당과 사회민주당 그리고 국민신당의 야당 3당의 합의가 성사되면서 사회민주당이 제시한 안에 따라 등록형 파견과 제조업 파견을 원칙적으로 금지한다는 내용이 법안에 포함되었다. 그리고 이러한 내용이 담긴 선거공약을 내걸었던 야 3당이 8월 총선에서 압승을 거두었다. 9월에 민주당을 중심으로 한 3당 연립정권이 탄생하자 노동정책심의회에서 선거 공약에 맞춰 논의가 재개되었고, 2010년 4월에 등록형 파견과 제조업 파견을 원칙적으로 금지하는 내용을 중심으로 한 법 개정안이 국회에 제출되었다. 그 밖의 주요 개정 사항으로는 파견기간 초과 등 위법 파견의 경우에 사용자주와의 직접고용이 성립한 것으로 간주하는 규정을 들 수 있다.

그러나 5월에 오키나와 미군기지를 둘러싼 문제 때문에 파견법 개정에서 가장 적극적으로었던 사회민주당이 연정에서 탈퇴했다. 여기에 6월에는 하토야마 총리가 사임을 했고 7월에는 참의원 선거에서 민주당이 참패했다. 이로 인해 참의원에서 여소야대 형국이 되면서 원안 그대로는 가결이 어려워 사실상 법안은 방치됐다.

이후 2011년 말에 되어서야 민주당과 당시 야당이었던 자민·공명 양당 간에 등록형 파견과 제조업 파견을 원칙적으로 금지하는 규정을 삭제키로 합의했다. 같은 해 3월 발생한 동일본대지진으로 고용정세가 여전히 좋지 못한 상황에서 금지 규정이 파견노동자의 일자리를 빼앗을 것이라는 우려가 작용했기 때문이다. 단 위법 파견일 경우 사용자업주와의 직접고용이 성립했다고 간주하는 규정은, 시행시기를 3년 뒤로 미루기로 하고 그대로 남겨두었다. 이 수정안은 2012년 3월에 국회를 통과했고 조율 끝에 결국 몇몇 부분이 달라지기는 했지만 구 자민·공명 연립정권 시절의 개정안과 가까운 내용으로 개정이 이루어진 것이다.

현 자민·공명 연립정권의 재검토 동향

3월 개정 때, 파견법의 앞으로의 방향에 대한 검토가 이루어져야 한다는 부대결의가 추가되어 2012년 10월부터 다시 후생노동성 주도의 전문가 연구회가 시작되었다. 같은 해 12월 총선에서 자민당과 공명당이 압승을 거둬 다시 정권이 교체되면서 보다 규제를 완화하는 쪽으로 논의가 진전되고 있다. 한편 자민·공명 양당이 재집권하면서 규제개혁회의 등도 부활하여 파견노동을 비롯한 여러 분야에 대한 의견이 제기되기 시작했다.

현시점에서는 아직 구체적인 방향성이 제시되고 있지 않지만 커다란 흐름에서 본다면, 지난 5년 남짓한 기간 동안 정책 과정에 나타났던 사업규제를 강화하려는 추세가 완전히 바뀌어 규제를 완화하는 방향으로 논의가 이뤄지고 있다고 할 수 있다. 한편 파트타임노동자, 유기계약노동자 등 비정규직 처우 개선과 고용안정을 위한 노동조건 관련 정책은 그간 차질 없이 추진되었으며 2012년 개정안에도 파견노동자의 처우 개선 등 이와 궤를 같이하는 개정 내용이 포함되어 있다. 이러한 (사업규제와는 구별되는) 노동자를 보호하기 위한 규제 강화는 사업규제 완화와 함께 진전될 것으로 보인다.

■ 일본 노동자파견법의 근본적인 문제와 개정 방향

이하에서는 위에서 객관적으로 서술한 일본 노동자파견법에 대해 필자가 생각하고 있는 근본적인 문제점에 대해 논하고, 바람직한 개정 방향을 제시하고자 한다.

‘상용직 대체방지’를 위한 파견법, 이대로 괜찮은가

필자가 생각하기에 지금으로부터 28년 전에 제정된 일본 노동자파견법의 가장 큰 문제점은 파견노동자의 보호가 아닌 사용자업주의 상용직 노동자를 대체하지 않도록 한 것을 이 법의 최대의 목적으로 삼았다는 점이다. 이는 1980년대 당시, 일본이 종신고용, 연공서열의 일본형 고용 관행을 매우 높이 평가하는 시대적 정신이 지배적이었기 때문인데, 그 후 노동시장의 유동화가 정책과제로 제기된 후에도 파견법의 근본이념으로서의 ‘상용직 대체방지’에는 거의 의문이 제기되지 않았었다.

상당수의 사람들이 파견법 성립 당시 ‘상용직 대체방지’의 내용을 이해하지 못한 채 프랑스 등에서 시행되고 있는 파견기간 제한과 비슷한 ‘무기고용원칙’과 혼동하고 있었던 것도 사실이다. 그러나 파견법 제정에 힘을 쏟았던 고 다카나시 아키라(高梨昌)의 해설서에 명시되어 있듯이 ‘상용직 대체방지’란 일본식 고용 관행에 악영향을 주지 않기 위해, 신규 졸업생 채용에서부터 정년퇴직까지의 종신고용 관행이 적용되는 정규직이 아닌 다른 분야에 국한하여 파견직을 인정한다는 의미에 불과하다. 이것은 명분상 ‘전문적인 업무’로 되어 있으나, ‘서류 정리’나 ‘사무용 기기 조작’에서 전형적으로 나타나듯이 실제로는 반드시 전문성을 띤 업무라고 할 수 없었다. 정책적으로는 결혼으로 인해 퇴직한 일반 여성의 노동력을 활용하는 것이 목적이었기 때문일 것이다.

1999년 개정에서 도입된 파견기간 제한도 프랑스식 무기고용원칙을 바탕으로 한 것이 아니라 어디까지나 사용자업주의 상용직 노동자를 대체하지 않도록 설정된 것이었으며, 그 취지 또한 다카나시의 해설서에 명시되어 있다.

이처럼 ‘상용직 대체방지’는 파견노동자의 보호와는 관계가 없을 뿐 아니라, 오히려 이를 부정하는 효과도 초래했다. 예를 들어 일본의 고등법원은 이요은행 직원 서비스 사건에서 ‘동일

노동자의 동일사업소에 대한 파견을 장기간 지속함으로써 파견노동자의 고용 안정을 도모하는 것은 상용직 대체방지의 관점에서 동 법이 예정하는 바가 아님’, ‘원고의 계속고용에 대한 기대는 파견법의 취지에 비추어 보았을 때 합리성이 없으며 보호해야 할 대상이라 할 수 없음’ 이라고 판결하였으며, 대법원도 이를 인정했다. 즉 일본 노동자파견법의 금과옥조인 상용직 대체방지 원칙이야말로 직접고용된 유기 노동자라면 누구나 고용이 계속될 것이라고 기대하고 그로 인해 계약해지로부터 보호받을 권리를 인정받을 수 있는데, 일본 노동자파견법의 금과옥조인 상용직 대체방지 원칙이 이 권리를 빼앗고 있는 것이다. 이러한 의미에서 파견법의 기본 원칙으로 자리 잡고 있는 상용직 대체방지를 재검토하는 것이야말로 모든 면에서 중요한 전제가 된다고 할 수 있을 것이다.

일용직 파견 금지의 패러독스

2012년 개정으로 가장 큰 영향을 미친 것은 자민·공명 연립정권 시대의 개정안에서부터 포함되었던 일용직 파견의 원칙적 금지일 것이다. 실은 앞서 기술한 국회 수정으로 인해 60세 이상, 주간 학생, 고수입자 등의 예외 대상이 설정되었다. 이러한 사람들은 일용직으로 생계를 잇는 것은 아니므로 문제가 적을 것이라 판단했기 때문이었다. 그러나 이것은 바꾸어 말하면 생활이 어려워 다른 방법으로는 수입을 얻을 길이 없는 사람이 가장 간단하게 수입을 손에 넣을 수 있는 방법인 일용직 파견 노동을 할 수 없게 된다는 것을 의미하기도 한다. 여유가 있는 사람들의 용돈 벌이는 인정하고, 정작 일용직 일자리를 필요로 하는 사람의 생계 수단으로는 금지한다는 점에서, 사회정책으로서 모순점이 많다고 느끼지 않을 수 없다.

나아가 근본적 문제는, 이 규제가 일용직 파견을 원칙적으로 금지하고 있을 뿐 일용직 고용 계약에 대해서는 전혀 금지하고 있지 않다는 것이다. 즉 이 말은, 파견사업주가 노동자 파견의 형태를 취하면 위반이 되지만, 거의 비슷한 내용일지라도 직업소개라는 형태를 취하면 법적으로는 아무런 문제가 없다는 것이다. 실제로 법 시행 후에 많은 기업이 일용직 소개 광고를 대대적으로 실시했다.

그러나 잘 생각해 보면 파견사업주가 어느 정도 파견노동자들에 대해 파악하고 있는 일용직 파견에 비해, 일용직 소개의 경우는 파견노동자에 대한 보호가 보다 허술하다고 할 수 있다. 이

처럼 일용직 소개소로 흘러들어갈 뿐, 파견노동자의 고용 안정에는 거의 도움이 되지 않는 정책은 다시 검토할 필요가 있다.

등록형 파견과 무기고용원칙

이와 관련하여 국회 수정으로 삭제된 등록형 파견의 원칙적 금지에 관해서도 언급해 두고자 한다. 민주당 정권의 개정안에서는 등록형 파견은 고용이 불안정하다는 이유로 원칙적으로 금지되어 1999년 개정 이전에 인정되던 '전문적 업무'에 관해서만 허용하기로 했다. 이 '전문적 업무'의 실태가 애매하다는 점에 관해서는 앞서서도 기술한 바 있다.

아마도 이 개정안의 배경에는 프랑스형 무기고용원칙의 발상이 자리 잡고 있었다고 생각된다. 많은 유럽 국가에서는 고용계약은 기간을 제한하지 않는 것이 원칙이라는 발상하에 직접 고용, 간접고용을 불문하고 유기계약은 예외적으로만 인정한다는 법제를 선택하고 있다. 등록형 파견은 당연히 유기고용이므로 그러한 의미에서는 전혀 이상할 것이 없는 제도이다. 그러나 내용이 의심스러운 '전문적 업무'인지 아닌지로 구분 짓는 것은 이상할 뿐만 아니라, 등록형 파견이 아니라고 해서 무기계약이라고 단정 지을 없는 것도 문제로 지적할 수 있다.

이는 일본 노동자파견법 중에서 실로 기묘한 부분으로 유기고용계약을 반복적으로 갱신해도 상용형(常用型) 파견이라고 인정된다는 점이다. 파견법상 상용형 파견에 해당한다고 해서 노동계약법상 계속고용의 기대가 보호되는 것은 아니다. 더욱이 예로 든 이요은행 직원 서비스 사건도 등록형 파견이 아닌 상용형 파견이었다. 유기계약을 갱신해서 13년 이상 '상용적'으로 일하고 있었는데, 상용직 대체방지 원칙을 이유로 고용계약 해지가 정당하게 정당화된 것이다. 등록형 파견의 원칙적 금지라는 법 정책에 대해 필자가 의문을 가지지 않을 수 없었던 큰 이유가 바로 여기에 있다.

프랑스형 무기고용원칙과 비슷한 것은, 마찬가지로 2012년에 개정된 노동계약법에 의한 유기계약에 대한 규제일 것이다. 프랑스식 입구규제(특정 요건을 충족하지 않으면 유기계약을 체결할 수 없음)는 보류되었지만 다른 유럽국가에서 볼 수 있는 출구규제(일정 기간 유기계약을 반복 갱신했을 경우 무기계약으로 전환함)가 도입되었다. 구체적으로는 유기계약을 반복 갱신하여 5년이 경과하면 본인의 신청에 따라 무기계약으로 전환된다는 것이다. 한국에서

2007년에 시행된 비정규직보호법과 비슷한 규제이다.

이와의 균형을 생각하면, 개정법에 포함되었으나 시행되지 않았던 파견기간(3년) 초과 등의 위법 파견의 경우, 사용사업주와 직접고용이 성립되었다고 간주하는 규정도 재검토의 여지가 있다. 특히 일본 노동자파견법의 최대 관심사는 사용사업주의 상용직 대체방지이므로 파견노동자가 바뀌더라도 한 파견사업주로부터 같은 사용사업주에 동일 업무로 파견되었다면 3년 후 기간초과를 맞게 되는데, 이로 인해 우연히 초과 시점에 파견되었던 노동자가 직접고용되는 구조는 파견노동자 본인의 보호라는 관점에서는 문제가 있을 수 있다고 지적하는 연구자들도 있다.

필자로서는 우선 무엇보다도 유기계약을 반복 갱신하더라도 '상용파견'으로 간주한다는 기묘한 형태를 재검토할 필요가 있다고 생각한다.

균등·균형 처우

앞서 기술했듯이 2007년 파트타임노동법 개정, 2012년 노동계약법 개정 등 비정규직 노동자의 균등·균형 처우를 위한 법적 정비는 느린 속도이기는 하나 진척을 보이고 있다. 예를 들어 개정 노동계약법 20조에서는 기간이 정해진 데에 따른 불합리한 노동조건이 금지되어 있다. 2012년 개정 파견법에서도 사용사업주에게 동종 업무에 종사하는 노동자의 임금수준의 '균형을 고려'하여 임금을 결정할 것을 요구하고 있다. 이는 EU국가의 비정규노동정책의 흐름과 맥을 같이하는 부분이며, 한국의 비정규직보호법에도 포함되어 있는 차별금지에 비해 느슨하기는 하나, 올바른 방향성을 제시한다는 의미에서는 중요한 규정이라고 할 수 있겠다.

집단적 노사관계 시스템의 필요성

그러나 필자는 지금까지 살펴본 지난 수년간의 노동자파견법 정책에 있어서 거의 문제시되지 않았던 한 분야야말로 향후 파견법이 나아가야 할 방향을 생각하는 데 있어 가장 중요한 점이 아닐까 생각한다. 그것은 파견노동을 집단적 노사관계의 틀 속에 포함시켜 문제를 해결해 나간다는 방향성이다.

파견노동자도 노동자이기 때문에 당연히 노동조합을 결성하고, 단체협상을 할 권리가 있다. 그러나 파견사업주에게 고용되어 있으면서 대부분 사용사업주에서 근무하는 방식 때문에 현실적으로는 노동조합을 결성하기가 매우 어렵다. 이는 기업별 노조가 압도적으로 많은 일본에서는 더욱 그렇다. 그렇기 때문에 파견노동자와 관련된 노동조합이 등장하는 것은 계약 해지 등의 분쟁이 발생하고 나서, 그 해결을 위해 개인이 가입한 이른바 합동조합이 관여하는 경우로 거의 한정되어 있었다. 그러나 그것으로는 파견노동자의 임금노동조건을 집단적 틀 속에서 설정한다고 하는, 본래 노동조합에게 요구되는 기능을 수행할 수 없다.

이 문제를 해결하기 위한 방향성으로는 두 가지가 있다. 첫째는 UA젠센동맹 등 산업별로 비정규직 노동자의 조직화를 적극적으로 추진하고 있는 노동조합에서 파견노동자도 조직화하여 단체협상을 통한 노동조건결정의 틀 속에 편입시켜 나가는 것이다. 이미 UA젠센동맹은 인재 서비스 제너럴 유니언이라는 형태로 그러한 시도를 시작하고 있으나 파트타임노동자의 조직화에 비하면 매우 낮은 수준에 머물러 있다.

또 다른 길은, 노동조합이라는 자발적 단결만 기대하는 것이 아니라 유럽국가처럼 일반적인 종업원 대표제라는 공적인 집단적 노사관계 시스템을 구축하여, 그 속에서 파견노동자의 이익도 대표할 수 있도록 하는 것이다. 일본의 기업별 노조가 가까운 미래에 크게 변모하는 것을 기대하기는 어렵다는 점을 생각하면, 이 길이 더 현실적일지도 모른다. **KLI**