



# 일본 1억 총활약 계획의 내용 : 노동분야를 중심으로

International Labor Trends

국제노동동향 ④ - 일본

오학수 (일본 노동정책연구·연수기구 주임연구위원)

## ■ 머리말

일본 정부는 2016년 5월 18일 인구 1억 명 유지를 위하여 ‘일본 1억 총활약 계획’을 발표하였다. 이 계획은 저출산·고령화 문제에 대응하고, 경제의 선순환 등을 지향하기 위한 아베노믹스의 두 번째 단계이다. 이 계획에서는 과거 3년간의 아베노믹스(대담한 금융정책, 기동적인 재정정책, 민간투자를 환기하는 성장정책)를 통해서 국민총소득 40조 엔 증가, 세금 15조 엔 증가, 취업자 수 100만 명 증가, 임금인상 등의 성과를 올렸다고 평가하고 있다. 이 계획에서 일본 정부는 ‘GDP 600조 엔, 출산율 1.8, 병간호 이직 제로’라는 목표를 설정하고, 이를 달성하기 위해서 다음의 세 가지 방안을 제시하였다. 그 내용은 첫째, ‘희망을 만드는 강한 경제’, 둘째, ‘꿈 있는 육아지원’, 셋째 ‘안심 사회보장’이다.

이 계획은 2015년 10월부터 2016년 5월까지 정부 관계부처 대신(우리나라의 장관에 해당)과 학자 등으로 구성된 ‘1억 총활약국민회의’에서 여덟 차례의 논의를 거쳐 완성되었는데, 모든 논의에는 아베 수상이 참가하였다.<sup>1)</sup>

아베노믹스 두 번째 단계의 목표를 달성하기 위하여 다양한 정책을 제시되었는데, 여기서는 주로 노동분야를 중심으로 이 계획의 내용을 살펴보기로 한다. 이 글이 일본 정책에 대

1) 국민회의의 개최 경과나 논의 내용, 제출 자료는 일본 내각부 홈페이지를 참조(<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/ichiokusoukatsuyaku>). 또한 이 계획에 대해서는 다음 사이트에 게재되어 있음(<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/ichiokusoukatsuyaku/dai8/gijisidai.html>).

한 이해와 함께 우리나라의 정책 기획 및 입안 등에 조금이나마 참고가 되길 기대한다.

## ■ 1억 총활약 계획의 노동분야 내용

### 청년층의 고용안정과 처우개선

먼저, 청년층 고용안정과 처우개선에 대하여 살펴본다. 15~34세 청년층의 비정규직 비율은 2005년 26.6%에서 2015년 27.7%로 증가하였고, 20대 중 연봉이 300만 엔 미만인 자의 비율이 2002년 65.3%에서 2012년 68.3%로 증가하였다. 또한 ‘정규직 일자리가 없어서 어쩔 수 없이 비정규직’으로 일하는 비자발적 비정규직 비율은 25~34세 연령층에서 28.4%까지 높아져 최고치를 기록하였다. 그리고 30~34세 연령층이 고용형태별로 ‘배우자가 있다’라고 응답한 비율은 정규직 57.8%, 비정규직 23.3%, 무직 10.2%였다.

이를 통해 청년층의 비정규직화와 연봉 저하로 이들이 점점 결혼하기 어려워지고 있음을 알 수 있다.<sup>2)</sup> 따라서 정부는 청년층의 다양한 문제를 해결하기 위하여 첫째, 비정규직의 정규직 전환을 위하여 경력향상 지원금의 활용을 촉진하고, 각 업계에 대해 정규직 전환 요청을 추진하기로 했다.

둘째, 노동계약법에 의해 2018년부터 같은 기업에서 연속 5년간 근무하면 무기전환 신청을 할 수 있게 되었는데, 실질적 효과를 내기 위해서 정부는 사전에 노사에 집중적으로 법 내용을 주지시키기로 했다. 또한 정부는 이를 계기로 다양한 정사원 제도 등 인사제도의 개선을 촉진하는 지원을 강화하기로 했다.

셋째, 청년촉진법<sup>3)</sup>을 착실히 시행하고, 필요 시 개정하여 기업정보 공개 등을 강화하기로

2) ‘결혼자금’이 결혼에 장애가 된다고 한 비율은 남성 41%, 여성 38%로 최고치를 기록하였다.

3) 이 법은 2015년 10월부터 시행되었는데, 청년의 적절한 직업선택, 직업능력 개발/향상 조치 등을 종합적으로 규정하고 있는 법으로, 기업은 구직자가 원하면 과거 3년간 학졸 신규채용자 수, 이직자 수, 성별구성, 평균근속연수 등의 정보를 제공하고, 고용센터에서는 근로기준법 등 법률 위반 사업주에 구인서비스를 중단하는 것이 주요 내용이다. 또한 청년고용에 관련한 우량기업에는 인증마크를 부여한다.

했다. 또한 취직·채용 시 대졸자 일괄 채용에 국한하지 않고 다양한 채용 기회를 제공하도록 한다.

넷째, 청년층의 능력개발 및 경력형성을 촉진하기 위해 잡카드<sup>4)</sup> 활용을 촉진함과 동시에 제조업에 종사할 인재를 육성하기 위해 국가자격인 기능검정 취득을 쉽게 하기로 하였다. 또한 경력형성 촉진 지원금을 활용하여 교육훈련 휴가제도 도입을 촉진하고 능력개발을 촉진 하기로 하였다.

그 밖에도 정부는 비정규직 처우개선 추진을 위해 동일노동 동일임금을 실현하기로 했다. 일본의 비정규직 임금은 정규직의 56.6%로 낮은 편인데, 이를 서구 수준인 약 70~80%로 올리기 위해서, 정부는 노동계약법, 파트타임노동법, 노동자과건법에 명기된 ‘비합리적인 차별 금지’ 조항을 적확하게 운용하고 가이드라인을 작성하여 어느 정도의 격차가 합리적인지를 사례를 통해 제시하기로 하였다. 가이드라인을 통하여 불합리한 격차에 대한 시정 내용을 명기하는데, 이때 동일노동 동일임금 실현에 관련된 판례 내용의 정비, 정규직과 비정규직 격차에 관한 사용주의 책임을 포함한다. 또한 동일노동 동일임금 실현을 위해 위에서 언급한 관련 3법 일괄 개정안을 국회에 제출하기로 하였다.

정부는 최저임금은 경제성장률을 고려하면서 매년 3% 정도 인상하여, 전국 가중평균이 1,000엔이 되도록 지향하기로 하였으며, 최저임금인상을 위해 중소기업·소규모 사업장의 생산성 향상 등에 대한 지원이나 거래조건의 개선을 꾀하기로 하였다.

## 근로방식의 개혁

근로방식의 개혁을 위하여 정부는 다음과 같은 정책을 추진하기로 하였다. 먼저, 장시간 노동을 개선하기 위하여 총노동시간을 억제하는 법을 신속히 개정한다. 현재 노사가 산업·휴일 협정을 맺으면 얼마든지 잔업을 시킬 수 있는데, 이 협정을 그대로 유지할 것인지 검토한다. 월 80시간을 넘는 잔업시간을 협정한 사업체에 대해서는 지도를 강화하여 장시간 노동을 완화한다. 또한 장시간 노동의 원인으로 감질을 들 수 있는데, 하도급법이나 독점금지법(물류특

4) 직업경력, 훈련경력 등을 기재한 카드이다.

수 지정) 위반이 의심되는 경우 단속하여 장시간 노동을 시정하도록 관계부처와 협의한다. 이러한 장시간 노동의 시정과 업무 중 휴식시간 확보(인터벌 규제)를 노사가 자발적으로 도입하도록 전문지식이나 노하우를 활용하여 조언 및 지도를 해나가고, 이러한 제도의 적극적 도입을 계획하는 기업에는 새로운 지원책을 강구하여 제공한다.

또한 고령자 고용촉진을 위해 정부는 다음과 같은 정책을 추진하기로 하였다. 60세 정년 이후 계속고용의 상한 연령(65세)이나 정년연령을 연장하기 위해 2016년도부터 2020년도까지를 집중 추진기간으로 정하고, 기업지원을 추진함과 동시에 이를 구체적으로 실현하는데 필요한 매뉴얼을 만든다. 더 나아가 2020년에는 고령자 고용의 인센티브 효과나 실태를 검증하여 계속 고용제도나 정년연장에 관련된 바람직한 제도를 검토한다.

## 여성활약 추진

현재, 일본 여성 비경제활동인구 중 취업을 희망하는 자는 301만 명이다. 그중 25~44세의 연령층이 152만 명으로 50.5%를 차지한다. 또한 관리직, 고위직 여성 비율이 낮다. 예를 들어, 민간기업의 과장 이상 중 여성 비율은 9.8%에 불과하다. 더 나아가 여성에 대한 성희롱 문제 대응도 충분하지 않다. 여성에 대한 성희롱에 '대응하고 있다'라고 응답한 기업은 59.2%에 그친다. 취업을 원하는 사람이 노동시장에 진출하도록 하고, 여성의 관리직, 고위직 비율을 높이고, 직업환경을 개선하기 위해 정부는 다음과 같은 정책을 펼치기로 하였다. 첫째, 자녀양육 등으로 경력이 단절된 여성이 정규직으로 복직할 수 있는 길이 열리도록 기업을 독려하고 선진사례를 제공하며 동시에 복직 지원 내용을 여성활약 추진법(후술)의 정보공표 항목에 넣는 것을 검토한다. 또한 복직이나 경력향상을 지향하는 여성에 대학 등에서 실천적인 교육기회를 부여하고, 어머니 고용센터를 늘림과 동시에 그 기능을 강화한다.

둘째, 여성 지도자 육성 모델 프로그램을 전국에 보급하고 여성의 경력이 단절되지 않고 계속 일하여 지도층으로 등용될 수 있도록 임원 후보 여성을 대상으로 지도자 육성 연수 등을 추진한다.

셋째, 여성의 새로운 경력개발 형태로 창업지원을 강화한다.

넷째, 성희롱 예방을 위해 '남녀고용기회균등법' 등을 착실히 이행하고, 노동국(우리나라의

노동청에 해당)을 통하여 인사담당자뿐만 아니라 일반 노동자나 관리직에 대해서도 동법의 주지·계몽활동을 실시한다. 또한 원스톱 지원센터를 설치하여 성범죄 대책을 충실히 시행한다.

일본에서는 2015년 8월 ‘여성활약 추진법(정식 명칭: 여성의 직업생활 활약 추진에 관한 법률)’이 제정되어 2016년 4월 시행되었다. 이 법은 직장에서 활약하기를 희망하는 모든 여성이 자신의 개성과 능력을 충분히 발휘할 수 있는 사회를 만들기 위하여 여성활약 추진을 위한 수치적 목표를 넣은 행동계획의 수립과 공표, 여성의 직업선택에 도움이 되는 정보 공표를 중앙정부, 지방정부, 그리고 민간기업 등에 의무화하고 있다. 근로자 300명 이하의 민간기업의 경우는 ‘노력 의무’로 되어 있다.

민간기업은 이 법에 따라 여성 채용 비율, 평균 근속연수의 남녀 차이, 매월 평균 잔업시간 등의 근로시간 상황, 관리직 중 여성 비율 등의 상황을 파악하고 수치적 목표 달성을 위해 어떠한 과제가 있는지를 분석해야 한다. 그뿐 아니라 민간기업은 행동계획을 작성하는데, 여기에는 계획기간, 수치적 목표, 대응 내용, 대응 시기를 넣어 사내에 공표해야 한다. 또한 노동관서에 행동계획을 제출해야 한다. 행동계획을 잘 수행하고 있다고 판단하는 기업은 노동관서에 인정마크를 신청할 수 있는데, 일정 수준 이상<sup>5)</sup>이라고 인정되면 인정마크가 부여된다.

정부는 대상 기업 모두 ‘여성활약 추진법’에 따르도록 하고, 기업의 모든 공표 정보를 데이터베이스화하여 기업 간 비교를 쉽게 한다. 동법 시행 후 3년이 경과하여 개정할 때는, 정보 공개 항목 중 반드시 공개해야 할 필수항목의 적용대상을 중소기업으로 확대하는 등의 조치를 하면서, 필요 시 ‘남녀고용균등법’ 개정도 검토하기로 하였다.

또한 정부는 일·가정 양립을 위해, 근로자가 다양한 고용형태 및 근로방식을 선택할 수 있도록 한다. 그리고 정부는 장시간 노동의 시정, 동일노동 동일임금 실현을 추진하는 동시에 기업이 근무시간, 근무지 한정 정사원, 스마트 워크, 유연근무제 등을 도입할 수 있는 지원체제를 정비한다. 일·육아 양립을 위해 유아휴직 취득률이 낮은 비정규직이 육아휴직을 더 많이 취득할 수 있도록 하고, 임신·출산·육아휴직 등으로 인한 불이익을 방지한다. 더 나아가 남성도 가사, 육아, 병간호 등에 주체적으로 참가할 수 있도록 하기 위해 이를 촉진하는 기업에 인센티브를 주고, 국가적 분위기를 조성하며, 더 나은 촉진 정책을 종합적으로 검토한다.

5) 예를 들어 여성 관리직 비율이 같은 산업의 평균 이상, 월 평균 잔업시간 45시간 미만 등이다.

이러한 정책을 통하여 정부는 2020년에는 여성 관리직 비율을 15%로 올리고, 단시간 정사원 제도 도입 기업의 비율을 29%까지 올리기로 하였으며, 육아 등에 관련된 어려움이 전혀 없도록 한다는 목표를 달성하기로 하였다.

### 다양한 보육서비스의 충실화

출산 후 또는 육아 중 취업하고 싶어도 자녀를 맡길 수 있는 보육원이 없어서 대기하고 있는 아동의 수가 2015년 4월 현재 2만 3,167명이고, 현재 취업하고 있지 않은 기혼여성 중 취업하지 않는 이유로 '자녀를 돌보아 줄 곳이 없다'라고 응답한 비율은 2011년 11월 22.4%였다. 또한 자녀의 몸 상태가 갑자기 나빠져 결근을 해야 되어 일과 육아의 양립이 어려워 '다양한 보육서비스의 충실화'를 희망하는 미취학 아동 부모의 응답률이 2011년 11월 41.4%에 달하였다. 방과 후 돌보미 서비스를 희망해도 이용할 수 있는 곳이 없어 대기하고 있는 아동 수는 2015년 5월 1만 6,941명이었다.

이러한 문제들을 해결하기 위해, 정부는 보육 돌보미를 2015년 4월 약 22만 명에서 2017년도까지 50만 명으로 증원하는 것을 목표로 하고, 보육 대기 아동 수를 제로로 한다는 매우 의욕적인 목표를 세웠다. 정부는 이러한 목표 달성을 위해 다음과 같은 정책을 추진하기로 하였다. 첫째, 지방자치단체의 보육 시설 운영비의 일부를 지원하고, 긴급할 때 보육 도우미 서비스의 활용, 보육시설 확충 또는 개선에 대한 지원확대 등을 지방자치단체의 의견을 참고하며 유연하게 실시한다.

둘째, 질병을 앓고 있는 아동의 보육, 연장 보육, 일시적 돌보미, 장애아동 지원 등 서비스를 확대하고, 필요에 따라 유연한 이용방법을 검토한다.

셋째, 빈 교실 등 지역의 공간이나 국유지의 활용을 통하여 보육시설을 확대한다.

넷째, 기업주도형 보육시설이나 시설 운영, 이용자 지원 등의 실시를 위한 재원을 확보한다.

다섯째, 방과 후 돌보미를 증원하여 2014년부터 아동 30만 명을 추가로 돌볼 수 있도록 하고(전체 약 122만 명 아동), 모든 초등학교의 방과 후 돌보미와 방과 후 어린이 교실을 일원화 또는 연계한다.

여섯째, 보육사의 확보와 정착률을 높이기 위해 2016년도까지 임금을 약 6.9% 인상하고

보육 기능과 경험을 쌓은 직원에게는 추가적으로 처우를 개선하여, 현재 전체 여성 근로자의 평균임금과 약 4만 엔가량의 격차가 있는 이들의 평균임금을 이에 근접하도록 한다. 또한 보육사가 되고자 하는 학생에게 장학금을 주고, 보육사와 보육원 간의 매칭기능을 강화할 뿐만 아니라, 미취학 아동이 있는 보육사가 계속 일할 수 있도록 그들의 아동을 우선적으로 보육원에서 받아들이고 단시간 정사원 제도 등 유연한 근무체계를 구축하도록 한다. 이를 통하여 보육사의 수를 2013년도 37만 8천 명에서 2017년도 말 48만 3천 명으로 늘린다.

## 간병인 이직 제로

고령화의 영향으로 간병인을 필요로 하는 고령자가 계속 늘고 있는데, 고령자의 수는 2000년부터 2015년까지 15년간 약 2.2배 증가하였다. 고령자의 수는 2060년에는 421만 명으로 증가할 것으로 예측된다. 고령자 병간호를 위해서 이직·전직하는 간병인 이직자 수는 2011년 10월부터 1년간 약 10만 명이였다. 이 계획에서는 간병인 이직자 제로를 목표로 하고 있다. 이 목표 달성을 위해 정부는 다음과 같은 정책을 추진하기로 하였다. 첫째, 2020년도까지 병간호 대상자 노인 약 38만 명을 추가로 받아들일 수 있는 요양병원, 요양시설 등 병간호 시설을 정비하고, 재택·시설 서비스 및 간병인 서비스가 제공되는 고령자 주택 12만 명분을 추가로 정비한다.

둘째, 간병인 서비스를 제공하는 인재를 2014년도 현재 176만 5천 명에서 2020년대 초에 231만 명으로 늘린다. 이를 위해 2017년도부터 간병인 경력향상 시스템을 구축하고, 1인당 소득을 월평균 1만 엔 정도 인상한다. 간병인이 될 수 있는 상급자격(‘개호복지사’) 취득을 위해 공부하는 학생에게 장학금 지원을 하고, 간병인 서비스 일에 복직하는 자를 대상으로 하는 재취업 준비금 대여제도의 충실한 이행을 도모한다.

셋째, 간병인의 일의 매력과 의의를 사회적으로 알리고 인턴의 경우 학점 인정이 될 수 있도록 한다. 또한 간병인 자격을 ‘개호복지사’ 등과 같은 전문직과 그 이외의 간병인으로 구분하고, ‘개호복지사’의 전문성을 고도화하여 간병인의 자질 향상을 도모한다.

넷째, 간병인 서비스, 간병인보험(개호보험) 사무처리에 로봇이나 ICT(정보통신기술) 등 차세대 기술을 활용하여 간병인 서비스의 생산성 향상을 꾀한다.

다섯째, 경제연계협정(EPA, FTA보다 포괄적인 국제협정)에 따라 병간호 전문 외국인 인재를 활용하고 그 인원을 늘린다.

여섯째, 병간호하는 가족이 병간호로 인해 일을 그만두지 않도록 상담센터(4,685개소)를 널리 알려 이용을 촉진하고, 주말·휴일에도 상담에 응할 수 있도록 할 뿐만 아니라 고용센터와의 연계도 추진한다. 또한 치매환자를 지원하는 사람의 수도 2017년도 말 800만 명으로 늘린다.

일곱째, 병간호 휴직수당 지급률을 현재 임금의 40%에서 67%로 높이고 한 번밖에 취득할 수 없는 병간호 휴직을 여러 번 취득할 수 있도록 한다. 또한 병간호 휴직자의 직장복귀 지원 등 일과 병간호의 양립에 도움이 되는 고용환경을 갖추는 사업주에 대한 지원을 강화할 뿐만 아니라 상담지원을 한다.

## ■ 맺음말

이상의 내용은 일본 정부가 발표한 ‘일본 1억 총활약 계획’의 노동분야 내용이다. 일본은 2008년부터 인구가 감소하였고, 앞으로도 급속히 감소할 것으로 예측된다. 이러한 인구 감소 흐름을 최소화하고, 사회구성원 모두가 사회에 참여할 수 있는 ‘전원 참가 사회’를 만드는 것이 중요하다고 판단하여 정부가 제시한 것이 이번 계획이다. 전원 참가 사회를 만들기 위해서, 청년층의 취업 장벽, 일과 자녀 양육이나 노인 병간호에 있어 존재하는 장벽, 남녀 간 장벽, 연령의 장벽 등 다양한 장벽을 허무는 것이 필요한데, 이번 계획에서 이 문제를 겨냥한 것이라 해도 과언이 아니다. 그런 측면에서 노동 관련 내용이 정부의 이번 계획의 핵심을 이루고 있다.

대부분의 직장에서는 다양한 장벽이 존재한다. 직장에서 장벽을 허물 수 있는 환경을 만드는 것이 매우 중요한데, 종업원의 자유로운 대화·발언과 노사간 원활한 커뮤니케이션, 그것을 위한 기반을 만드는 것이 선결 과제라고 생각한다. 정부의 법이나 제도가 직장에서 실효성 있게 시행되기 위해서도 그러한 환경은 필수다. 그러나 일본에서 노조 조직률이 점점 낮아져 2015년 17.4%까지 떨어져, 노사가 직장 내에서 협의할 수 있는 환경이 줄어들고 있다.

일본에는 기업 수준에서 노사협의를 전반적으로 규정하는 법과 제도가 없다. 그런 측면에서 정부의 이번 계획의 실현 가능성이 어느 정도 있을지 회의가 든다.

또한 이 계획을 실시하는 데는 많은 예산이 필요하다. 현재 국가부채가 GDP의 약 2.4배이고, 세수 확보가 어려운 가운데 과연 필요한 예산을 확보할 수 있을지 의문이다. 고령화 대책은 많은 재원을 필요로 하고, 선진국 대부분은 소비세 인상으로 이에 대응해 왔다. 일본은 세계에서 가장 높은 고령화 비율을 기록하면서도 소비세는 가장 낮은 8%에 불과하다. 세수 확보를 위해 소비세의 대폭적 인상이 불가피한데, 이에 대한 국민적 합의를 볼 수 있을지는 매우 불투명하다.

이 계획을 본격적으로 시행하고, 소기의 성과를 올리기 위해서는 기업 내 원활한 노사커뮤니케이션 기반을 확립하고, 소비세의 대폭적 인상으로 재원을 확보하는 것이 중요하다고 여겨진다. **KLI**