

# 일본의 빈곤 문제와 비정규직 노동

노상헌\*

## I. 들어가는 말

일반적으로 빈곤하다는 것은 사람의 생활에서 필요한 것의 ‘결핍’을 의미하고, 생존 자체를 위협하는 절대빈곤과 상대적 박탈감을 느끼게 하고 희망을 잃게 만드는 상대빈곤으로 설명한다. 빈곤의 주된 원인은 소득부족에서 시작된다. 소득은 개인 또는 가족세대가 생활하는 데 필요한 경제적 기반으로, 소득이 절대적으로 부족할 때 경제생활이 빈곤하게 되는 것이다. 빈곤의 원인이 되는 소득부족에 대하여 전통적으로 게으름(나태), 질병, 장애, 노령, 실업, 다산 등 여러 요인(사회적 위험)을 들고 있고, 특히 개인의 무능력과 태만 등을 빈곤의 원인으로 설명한다.<sup>1)</sup>

빈곤은 여러 이유와 원인으로 발생하지만, 절대적 빈곤을 해결한 현재 우리 사회의 빈곤원인을 앞에서 열거한 원인보다는 ‘불안정고용과 저임금’에 기인한다는 분석이 보다 설득력을 가진다.<sup>2)</sup> 소득은 여러 경제활동에서 발생하지만, 그 중에서 일을 하면서 얻는 소득(근로소득)이 중요한 부분을 차지하고 있다. 개인의 소득활동은 주로 근로자(피용자)나 자영업자로서 일하는 것, 즉 근로를 통해서 이루어진다. 헌법도 근로의 가치를 국민의 기본적 권리이자 의무로 규정하고 있어 경제활동의 근간으로 보고 있다(헌법 제32조). 소득창출의 근원이 되는 근로활동에서 불안정고용과 저임금의 고용구조는 근로소득의 감소 또는 중단으로 빈곤화를 심화시키거나 빈곤 탈출을 불가능하게 만드는 주된 원인이 된다. 이러한 근로빈곤층(working poor)을 ‘신빈곤’이라 하며 전통적인 빈곤문제와는 다르

\* 서울시립대 법학전문대학원 교수(shroh@uos.ac.kr).

1) 전광석(2010), 『사회보장법(제8판)』, 법문사, p.4.

2) 장지연(2012), 『복지국가의 고용과 사회안전망』, 『KLI 고용·노동 리포트』 제16호(2012. 2), p.3에서 근로빈곤의 원인을 고용불안정, 저임금, 그리고 사회보험체계와 연결되지 않는 일자리 등 세 가지로 요약하고 있다.

게 접근한다.)<sup>3)</sup>

우선 노동시장 측면에서 전통적 빈곤이 노인, 아동, 장애인 등 근로무능력계층으로 소득창출능력이 부족한 면에서 기인한 것이라면, 신빈곤은 1997년 외환위기 이후 실업과 불안정고용, 그리고 열악한 취업조건으로 말미암아 근로빈곤계층으로 전락하는 것과 밀접하게 관련되어 있다.<sup>4)</sup> 일을 하고 싶지만 적정한 일자리를 찾지 못한 청년실업계층, 일을 하고 있지만 열악한 근로조건으로 인해 소득이 최저생계비 이하의 저소득근로계층, 실직과 취업을 반복하는 비정규직계층 및 영세자영업자 등 이들이 신빈곤계층을 형성하고 있다. 구체적으로 외환위기 이후 중산층에서 빈곤층으로 떨어진 이들은 종전의 빈곤층과 달리 노동시장의 유연성과 고용의 불안정, 산업구조의 재편 및 구조조정 등으로 새로이 빈곤층으로 전락한 이들을 말하며, 비정규직 근로자, 영세 자영업자, 구조조정으로 퇴출된 직장인, 생계책임을 지는 여성 등이다. 이와 같이 우리 사회의 빈곤문제는 이른바 ‘신빈곤’ 문제로 상대적 박탈감과 가난이 대물림되는 ‘절망의 빈곤’이라는 점에서 빈곤문제에 대한 인식과 대처를 달리하여야 할 필요가 있다. 즉 경제성장시대의 빈곤이 ‘희망의 빈곤’이라면 지금의 저성장시대의 빈곤은 한번 빠지면 빠져나오기 힘든 ‘절망의 빈곤’이라는 점이다.

최근 통계청 조사를 보면 우리나라의 빈곤율은 2006년 14.4%에서 2012년 16.5%로 상승세를 거듭해 왔다. ‘빈곤의 여성화’와 ‘빈곤의 노인화’ 현상이 두드러지고 있다. 지난해 여성의 빈곤율은 18.4%로 남성 빈곤율(14.6%)의 1.3배에 달했다. 고령층(65세 이상) 가구의 빈곤율이 50.2%로 30대 개인 빈곤율(9.0%)을 크게 웃돌았으며, 특히 70세 이상은 53.9%였다. 요컨대 2014년 현재 국민의 6분의 1 정도(16.5%)가 연간 1,068만 원도 안 되는 가처분소득으로 1년을 살아내고 있다.<sup>5)</sup> 이러한 문제의식에서 우리와 같이 빈곤 문제가

3) 사실상 ‘신빈곤’이란 개념은 학문적으로 정의 내리기 쉽지 않은 다소 모호한 개념이며, 무엇을 ‘구 빈곤’과 ‘신빈곤’의 경계로 삼을 것인가 논란이 될 수 있다. 하지만 여기서는 ① 산업화를 통해서 빈곤을 해결했다고 믿었던 선진산업사회에서 빈곤이 퇴행적으로 확산되거나 고착화되고 있다는 점, ② 빈곤화가 실업 및 일자리의 불안정과 밀접히 관련되어 있다는 점에 중점을 둔다. 그리고 빈곤화 현상에 ‘새롭다’는 의미의 관형어를 붙인 까닭은, 이러한 일련의 현상들이 ‘전지구적 자본주의(global capitalism)’로 표현되는 ‘새로운’ 세계경제질서에서 비롯되었기 때문이다(신명호(2006), 『한국 사회의 양극화와 빈곤』, 『아세아연구』 49(1), p.8; 노대명(2002), 『외환위기 이후 신빈곤 문제의 현황과 과제』, 『도시와 빈곤』 58, p.80 이하.

4) 남재량·류근관·최효미(2005), 『고용불안계층의 실태 및 고용정책과제』, 한국노동연구원, p.83에서는 ‘고용불안의 증대’를 ‘실직 가능성의 증대’와 ‘재취업 가능성의 하락’으로 정의하고, 실업에서 취업으로 이행할 경우 상용직으로 옮겨갈 확률은 크게 하락하여 일용직으로 이행할 가능성이 크게 높아졌다는 점에서 재취업의 질을 떨어뜨려 고용불안을 높이는 중요한 역할을 한다고 한다.

5) 통계청, 금융감독원, 한국은행이 조사한 「2013년 가계금융·복지조사 결과」에 따르면, 2012년 빈곤선(중위소득의 50%)은 연간 1,068만 원이고, 처분가능소득 기준 빈곤율은 16.5%를 기록했다. 2011년 빈곤율(16.6%)과 비슷한 수준이다. 빈곤율은 1인 가구가 49.6%로 4인 이상 가구(9.0%)보다 압도적으

날로 심각해지고 있는 일본의 빈곤 문제와 대책을 저임금의 비정규직 노동정책을 중심으로 검토하여 우리에게 주는 시사점을 언급하고자 한다.

## II. 일본의 빈곤 현황과 대책

### 1. 일본의 빈곤 현황

일본은 1990년대에 버블경제가 붕괴된 이후 오랫동안 경제 불황이 계속되고 소득 불균형이 심화되면서 평등주의가 지배하던 사회 분위기가 일변하여 심각해지는 빈곤 문제에 직면하고 있다. 일본에서도 예전부터 빈곤은 존재해 왔지만, ‘일부의 사람’의 ‘특수한 문제’로 여겨져 온 느낌이 강하며 사회문제로 간주되어 오지 않았다. 대부분 중산층이라고 믿고 있던 많은 일본인들은 그러한 의미로 빈곤의 ‘재발견’이라고 할 수 있다. 일본 사람들에게 빈곤의 현실을 보여준 하나의 예가 2008년 말부터 활동이 시작된 ‘파견마을(派遣村)’이다. 도쿄 중심부에 있는 히비야(日比谷) 공원에 생긴 파견마을이 뉴스 영상으로 보도되면서 빈곤 문제가 가시화되었다. 히비야 공원의 ‘파견마을’은 ‘룰(rule) 없는 고용’이라 일컬어지는 고용 파괴, 급증한 비정규근로자에 대한 일시 해고가 그 원인이다.<sup>6)</sup> 2000년대 이후 ‘양극화(격차)와 빈곤’에 대한 관심이 높아졌으며, ‘워킹 푸어’라는 용어도 일반적으로 사용되어 일본에서도 확실히 빈곤화 또는 소득의 양극화가 심화되었다는 것이 사실이다.<sup>7)</sup> 이를 입증하듯 후생노동성은 2010년 현재 일본 전체 인구의 1/6에 해당하는

로 높았다. 근로연령층(18~64세) 가구에서 취업자가 없는 가구의 빈곤율은 63.2%였다. 연령별로는 65세 이상 노인층 빈곤율이 48.4%로 근로연령층(18~64세)의 빈곤율(12.0%)에 비하여 4배 이상 차이가 났다. 연령별 빈곤율은 20~50대에서 10% 정도를 유지하다 60대에 28.3%, 70세 이상에 53.9%로 급증했다. 교육수준별로는 초등학교 졸업 이하가 26.0%, 중학교 졸업 22.8%, 고등학교 졸업 14.6%, 대학교 졸업 이상은 6.6%로 학력이 낮을수록 가난했다. 성별로는 남자가 14.6%인 반면, 여자는 18.4%로 여성이 빈곤에 더 취약했다. 2년간 빈곤을 지속한 비율은 11.0%였고 빈곤에서 탈출한 가구는 5.0%, 빈곤에 진입한 가구는 5.4%였다. 빈곤탈출가구의 25.4%는 취업자가 늘고 6.1%는 취업자가 감소한 반면, 빈곤진입가구에선 25.8%가 취업자가 감소하고 13.9%만 취업자가 늘어 취업이 빈곤 여부에 크게 영향을 미치는 것으로 나타났다.

6) 고용환경의 변화로 인한 비정규근로자의 증가와 이로 인한 근로빈곤층의 증가는 ‘인터넷 카페 난민(ネットカフェ難民)’이라고 불리는 새로운 사회계층을 만들어냈다. 홈리스의 일종으로 월세 및 집세 등의 체납 등에 의해 종전에 살고 있던 아파트나 기숙사 등을 나와 24시간 영업하는 인터넷 카페에서 주거하며, 파견노동 등의 일용직 단순노동으로 생활을 영위하고 있는 젊은 층을 일컫는 신조어이다.

7) 1929년에 발표된 ‘蟹工船’(게를 어획하여 선상에서 통조림으로 가공하는 공장 시설을 갖춘 어선)은

2,000만 명이 가처분소득이 112만 엔 이하의 빈곤층에 해당된다고 발표하였다(2012년 현재 빈곤율 16.0%).

우리와 마찬가지로 일본에서도 빈곤의 대표적인 원인으로 ① 실업과 고용형태의 다양화에 따른 저임금 비정규직 근로자의 증가, ② 이혼 증가와 모자세대의 증가 등을 들고 있다.

우선 일본은 2002년에 5.4%까지 증가하였던 실업률이 경기의 회복과 함께 계속 감소하여 2012년 현재 완전실업자 수는 261만 명(전년 같은 기간과 비교하여 19만 명 감소)이고, 그 가운데 실업기간이 '1년 이상'인 자는 101만 명으로 2만 명 감소하여 2011년 4~6월기 이후 10기 연속 감소하고 있다. 이러한 일본의 통계자료에 따르면 최근의 빈곤의 주된 원인은 실업률의 증가에 의한 것보다도 고용형태의 다양화에 따른 저임금의 비정규직 근로자 증가에 있다고 이해한다. 일본 총무성 통계국의 『노동력조사』에 따르면 1990년에 20.3%였던 비정규근로자의 비율은 2006년에는 33.4%까지 증가하였다. 비정규직은 계속적으로 증가하여 2013년 11월 공표한 노동력조사 상세집계(勞働力調査詳細集計 2013년 7~9월기)에 의하면, 임원을 제외한 고용자는 5,205만 명이고, 그 가운데 비정규직은 1,908만 명으로 분기마다 집계를 시작한 2002년 1~3월기 이후 최고를 기록하여 비정규직 비율은 36.7%에 이르고 있다. 업종별로는 음식·숙박업, 서비스업, 도소매업 등에서 저임금의 비정규근로자 비율이 높은 것으로 나타났다. 이를 근거로 저임금의 비정규근로자 증가와 고용형태에 따른 소득분포의 차이가 근로빈곤층을 증가시키는 커다란 요인으로 작용하고 있다고 본다.

빈곤의 둘째 원인으로 이혼율 증가와 이로 인한 모자세대의 증가 그리고 여성근로자의 비정규직화이다. 후생노동성 통계에 따르면 2002년 약 29만 건을 정점으로 이혼 건수는 감소하는 추세지만, 이혼하는 확률은 증가하여 2012년 인구 1,000명당 이혼율 1.88(2011년 1.87)이다. 자녀가 있는 부부의 이혼 건수도 1980년의 약 9만 6,000건에서 2003년에는 17만 건까지 증가하였는데, 이 중 약 80%의 여성이 자녀의 친권을 획득하여 모자세대를 구성하고 있다. 일반적으로 모자세대는 부자세대에 비해 빈곤의 위험이 있는데, 그 이유로 상당수의 여성이 저임금의 비정규직으로 노동시장에 참가하고 있기 때문이다. 모자세대는 여성의 빈곤화와 아동 빈곤 문제가 교착하는 동시에 빈곤 아동이 성년이 되어서도 빈곤이 해결되지 못하는 '빈곤의 대물림'이 사회문제로 등장하고 있다.

---

가혹한 노동현실과 가난한 노동자의 군상을 묘사한 소설로 80년이 지난 2008년 일본의 젊은이들에게 다시 조명을 받았다는 것을 보면 노동과 빈곤의 문제의 심각성을 알 수 있다.

## 2. 빈곤의 함정 - 저임금 비정규직

### 가. 비정규직에 대한 입법정책

2009년 일본 민주당 정권은 비정규직<sup>8)</sup>의 저임금 문제를 해결하기 위한 가장 효과적인 방법으로 ‘최저임금’을 단계적으로 대폭 인상하는 방안을 강구하였다. 하지만 사용자 측의 반대 및 정권교체 그리고 여러 경제상황으로 인해 최저임금의 대폭적인 인상 계획은 결국 유보되었다. 여기서는 비정규직의 대표적 유형인 파견근로, 기간제고용 및 시간제고용을 중심으로 일본의 저임금 노동에 대한 정책을 검토한다.

#### 1) 파견근로자

##### 가) 근로자파견법의 제정과 개정

일본에서는 파견법이 1985년 7월에 제정되었고, 이듬해 1986.7.1.부터 시행되어 직업안정법에서 금지하여 온 근로자공급이 ‘사업으로서 근로자파견’이라는 새로운 고용서비스 산업으로 인정되었다. 파견법의 제정이유는 크게 두 가지이다. 첫째는 노동력 수급의 적절한 조정을 위하여 근로자파견 사업의 적정한 운영을 강구하는 것이고, 둘째는 파견근로자의 취업에 관한 조건정비로 파견근로자의 고용안정 기타 복지증진에 이바지하는 것이다(파견법 제1조). 둘째는 이제까지 사실상 위법적으로 행하여 온 ‘근로자공급사업’, ‘위장도급’, ‘불법파견·용역’ 등을 사회·경제적 변화에 맞추어 그 일부를 합법화하여 법의 테두리 내에서 보호하자는 것이다. 이에 따라서 파견법에서 규정하는 파견과 구별되는 ‘업무도급’ 등에 대한 구별기준을 정하고 이를 시행함과 동시에 파견대상업무도 원칙적으로 자유화하여 가능한 한 파견법에 포섭하고자 하였다. 그러나 근로자파견은 직업안정법에서 금지하는 근로자공급 사업의 한 형태로, 이를 전면적으로 허용하는 것에 대해서는 반대 견해가 강하여 일부 업종만을 허용하는 것으로 타협안이 마련되었다.

근로자파견은 파견사업주가 고용하는 근로자를 사용사업주의 지휘명령하에서 노무를 제공하도록 하는 것이다(파견법 제2조 제1호). 근로자파견은 기업이 외부노동자를 이용하는 형태의 하나지만, 파견근로자의 근로계약상의 사용자는 파견사업주이며, 사용사업주는 지휘명령을 행사하지만 근로자와의 계약관계는 발생하지 않는다는 점에서 도급이나 근로자공급과 구별된다. 파견법이 제정된 1985년에는 파견대상을 13개 전문업종(나중에 26개 업종으로 확대됨)으로 한정하였고, 파견기간도 임시적, 일시적 업무로 한정하여

8) 일본에서 비정규직에 대한 명시적인 정의규정은 없지만, 일반적으로 ① 장기계속고용(무기고용), ② 전일제고용(풀타임고용), ③ 직접고용이라는 정규직 고용의 속성을 하나라도 결여한 고용이라고 이해하고 있다.

1년 이내로 제한하였다. 그러나 1999년과 2003년 대폭적인 규제완화로 항만운송, 건설, 경비, 의료 업무를 제외한 모든 업무에 대해서 근로자파견을 허용하게 되었다. 즉 이른바 포지티브 방식에서 네거티브 방식으로 전환되어 금지된 업무와 업종 이외에는 근로자파견이 전면 허용된 것이다. 파견기간도 전문 26개 업종에 대해서는 제한이 없어졌고, 그 밖의 업종에 대해서도 사용자업주가 근로자파견수 대표의 의견을 들어 3년을 초과하지 않는 기간에서 파견기간을 결정할 수 있도록 하였다. 또한 일정한 기간의 파견 종료 후에는 취업을 할 수 있도록 하는 소개예정파견<sup>9)</sup>도 인정하였다. 이처럼 근로자파견에 대한 규제를 완화하여 왔지만, 최근에는 파견근로자의 불안정한 고용과 저임금 등의 문제가 심화되고 근로자파견의 폐해가 전면적으로 나타나자 이를 개선하고자 일용근로자의 파견을 원칙적으로 금지하고, 사용자업주의 직접고용의무를 강화한 법개정이 있었다.

#### 나) 최근 개정된 파견법의 내용

2003년 파견법 규제완화 이후 법에서 금지된 대한 파견이나 이중파견 등의 위법행위뿐만 아니라 제조업을 비롯한 모든 업무에서 이루어지는 일용직 파견이 고용불안정과 저임금의 근로빈민층(working poor)을 양산한다는 비판이 제기되었다. 특히 2008년 세계 금융 위기로 드러난 파견근로자 등 비정규직 문제의 심각성이 일본사회에 경종을 울리게 되었다(앞에서 언급한 파견마을). 이에 이제까지의 규제완화에 대한 반성으로 파견법의 규제를 강화하여 파견근로자 등 비정규직근로자를 보호하는 방향으로 파견법을 개정하였다.<sup>10)</sup>

2012.10.1.부터 시행된 파견법은 ① 일일파견(1일 또는 30일 이내의 파견)의 원칙적 금지, ② 전속파견의 제한(특정 기업에 80%를 초과하는 근로자 파견 금지), ③ 일정한 유기고용 파견근로자의 무기고용으로의 전환 추진 조치,<sup>11)</sup> ④ 파견근로자의 처우를 개선할 사용자업주의 의무,<sup>12)</sup> ⑤ 파견수수료의 공개(이른바 파견사업주의 마진을 공개), ⑥ 위법한 파견은 사용자업주의 근로계약 청약으로 간주하는 제도(직접고용의무는 2015. 10. 1.부터 시행) 등을 규정하여 사용자업주의 직접고용의무를 강화하는 한편, 무분별한 파견근

9) 소개예정파견은 사용자업장에 직접 고용되는 것을 전제로 일정기간 파견근로자로 취업하고 파견기간이 종료할 때 기업과 근로자가 동의하는 경우 정규직근로자로 채용되는 파견형태이다(파견법 제2조 제6호). 파견기간은 최대 6개월이며 평균 3개월 정도로 설정되는 것이 보통이다.

10) 법률명을 「근로자파견 사업의 적절한 운영의 확보 및 파견근로자의 취업조건 정비 등에 관한 법률」에서 「근로자파견 사업의 적절한 운영의 확보 및 파견근로자의 보호 등에 관한 법률」로 개정하여 ‘파견근로자의 보호’를 위한 것이라고 명기하였다.

11) 유기고용 파견근로자(고용기간이 통산 1년 이상)가 요청하면 기간의 정함이 없는 고용(무기고용)으로 전환되는 것을 골자로 한다.

12) 파견근로자의 처우수준을 동종 업무에 종사하는 사용자업주의 근로자와 균형을 고려하여 배려할 의무를 명문화하였다(파견법 제30조의2, 제40조 ③).

로의 확대를 제한하고 있다.

다) 근로계약 청약간주 제도의 도입

앞서 소개한 2012년 개정된 파견법에서는 근로계약 청약간주 제도가 도입되었다(2015. 10. 1. 시행). 근로계약 청약간주 제도는 사용사업주가 위법한 파견임을 알면서 파견근로자를 사용하는 경우, 위법한 파견이 발생한 시점에서 사용사업주가 파견근로자에게 근로계약의 청약(직접고용 신청)을 한 것으로 본다. 일본 파견법은 ① 파견금지 업무의 파견 근로자 사용, ② 무허가·무등록 파견사업주로부터 파견, ③ 파견기간을 초과한 사용, ④ 위장도급 등 4개 유형을 위법한 파견으로 규정하고 있다(제40조의6 제1항). 사용사업주가 위법한 파견임을 알거나 또는 알지 못한 것에 과실이 있는 경우, 파견근로자에게 근로계약의 청약(직접고용 신청)이 있는 것으로 간주되어 해당 파견근로자의 승낙이 있으면 사용사업주가 직접 고용한 것으로 된다. 근로계약의 청약이 간주된 경우, 근로조건은 간주 시점의 근로조건과 동일한 내용으로 한다. 근로계약의 청약기간(즉 파견근로자가 직접고용을 승낙할 수 있는 기간)은 위법한 파견이 종료한 날로부터 1년이다.

2) 기간제고용(유기근로계약)

일본의 유기근로계약법제를 논의할 때 고려하여야 할 두 개의 문제가 있다. 첫째는 일본에서 기간제근로자가 증가하고 있으며, 기간제고용은 가장 대표적인 비정규직이라는 점이다. 1990년대 이후 대기업을 중심으로 비정규직이 꾸준히 증가하는 가운데 기간제고용은 2011년 현재 1,212만 명으로 전체 근로자의 23%, 비정규직근로자의 68%를 차지하고 있다.<sup>13)</sup>

일본에서 유기근로계약법제를 논의할 때 고려하여야 할 둘째 문제는 ‘고용불안정’이다. 유기근로계약은 기간이 만료됨과 동시에 계약이 자동적으로 종료하게 되며, 계약이 종료된 후에 계약을 갱신할지의 여부는 당사자의 자유의사에 따르는 것이 계약법상의 원칙이다. 하지만 갱신의 자유는 사용자의 일방적인 자유에 불과하고, 근로자의 고용보장이 라는 측면에서 보면 문제의 소지가 있으며, 특히 기간제고용은 해고규제를 잠탈하기 위한 수단으로 보고 있다. 이에 따라 유기근로계약의 기간만료에 따른 갱신 여부를 둘러싸고 많은 분쟁이 발생하고 있다.

2012년 개정(2013.4.1. 시행)된 ‘노동계약법’에서 유기근로계약에 관하여 중요한 개정이

13) 총무성 『노동력조사(기본집계)』에 따르면 1년 이내의 계약기간으로 일하는 기간제근로자의 수는 1985년 437만 명에서 2009년 751만 명으로 증가하였다(전체 근로자 중 비정규직이 차지하는 비율이 1980년대 12%, 1990년대 20%, 2011년 35%로 증가함). 기간제근로자의 전체숫자를 파악하는 조사는 없지만, 2010년 보고서에서는 1,212만 명 정도로 추계하고 있다.

있었다. 첫째, 5년이 초과하는 유기근로계약에 대하여 근로자가 기간의 정함이 없는 근로 계약으로 전환하도록 신청할 수 있는 규정을 신설하고(무기계약 전환 신청권, 2018년부터 시행), 둘째, 유기근로계약의 갱신거절에 관한 법리를 법정화(갱신거절 법리의 법정화) 하였으며, 셋째, 기간제고용에 대한 불합리한 근로조건의 금지(기간제고용의 차별금지)를 신설한 것이다.

### 3) 시간제고용

시간제고용에 대하여 일본은 이를 파트타임 근로자라고 하며, 대부분 여성근로자가 차지하고 있다. 여성근로자 가운데 파트타임 근로자 비율의 추이를 보면, 1985년 22.0%에서 2010년 43.0%가 되었다. 파트타임 근로자는 전체 근로자의 27.1%지만(2011년), 파트타임 근로자에서 여성이 차지하는 비율은 73.5%였다(2010년). 2010년의 「취업형태의 다양화에 관한 종합실태조사」에 의하면, 여성근로자의 취업형태는 정사원 41.9%, 파트타임 근로자 40.5%, 파견근로자 4.0%, 계약사원 4.0%, 촉탁사원 1.2%, 임시 고용자 1.0%, 기타 6.7%이다. 이렇게 일본의 여성노동에서 파트타임노동의 존재는 크며, 또 여성근로자의 비정규직은 주로 단시간근로에 의하여 진행되었다.

일본에서는 단시간노동법<sup>14)</sup>이 1993년 제정되었고, 단시간 근로의 정의규정은 우리 법과 같으나<sup>15)</sup> 2007년 개정에서 두 개의 단시간 근로자 형태를 규정하였다. 즉 ① 정규직과 동등한 단시간 근로자이다. 즉 (a) 정사원과 동등한 직무내용(동일직무) (b) 고용기간의 정함이 없고, (c) 직무의 변경 등이 통상 근로자와 같이 예정되어 있는 경우이다(인력 운용과 구조). 이러한 단시간 근로에 대해서는 임금, 교육훈련, 복리후생에서 정사원과 차별적 처우가 금지되는 이른바 제8조 적용 단시간 근로자이다. 이에 해당하지 않는 ② 일반 단시간 근로자에 대해서는 균등처우를 규정하고 있다. (1) 임금에 관해서는 동등한 직무내용(동일직무)과 직무의 변경 등이 통상 근로자와 같이 예정되어 있는 경우에는 통상의 근로자 임금으로 결정하도록 노력하고, 그 외의 단시간 근로자는 통상의 근로자와 균형을 고려하여야 한다. (2) 교육훈련에 관해서는 동일한 직무를 수행하는 단시간 근로자를 교육대상에서 제외하는 것을 금지하고, 그 외의 단시간 근로자에 대해서는 통상의 근로자와 균형을 고려한다. (3) 복리후생에 관해서는 모든 단시간 근로자에게 급식시설, 휴게실, 탈의실 등의 사용을 허용하여야 하고, 정규직과 동일한 단시간 근로자에 대해서는 경조휴가, 사택 대여 등이 정규직과 동등하여야 한다. 또한 제12조에서는 단시간 근로자를 정규직으로 전환하도록 사용자에게 의무를 부과하고 있다.

14) 短時間労働者の雇用管理の改善等に関する法律(1993.6.18. 법률 제76호).

15) 파트타임노동법 제2조는 단시간 근로자를, '1주간의 소정 근로시간이 동일 사업소에 고용된 통상의 근로자의 1주간의 소정 근로시간에 비하여 짧은 근로자로 정의한다.



단시간노동법 제8조 위반은 사법상 위법으로 손해배상청구의 대상이 된다. 따라서 사업주도 노무관리를 철저히 하기 때문에 2011년의 파트타임 근로자 종합실태조사에 의하면,<sup>16)</sup> 정사원과 동일시해야 하는 파트타임 근로자가 있는 사업소는 사업소 전체의 2.5%이며, 정사원과 동일시해야 하는 단시간 근로자는 단시간 근로자 전체의 1.3%에 불과하다. 그 이유는 정규직과 동일시되는 세 가지의 요건, 특히 (c)의 인력 운용과 구조 요건을 단시간 근로자에게 엄격하게 판단하여,<sup>17)</sup> 현재까지 단시간노동법 제8조를 위반하였다는 판결은 없다.

#### 나. 공공부문 비정규직 대책

일본 총무성의 『2011년도 지방공공단체 정원관리 조사』에 따르면, 일본에는 약 280만 명의 ‘지방공무원’이 있으며, 그 수가 1995년을 정점으로 20만 명이 감소하였다. 공무원 감축은 행정개혁의 주요한 과제로서 지금도 진행 중이다. 총무성은 행정개혁의 지침으로 사무사업의 삭감과 효율화, 아웃소싱을 제시하였다. 그러나 지방자치단체 특히 시·정·촌(기초자치단체)의 경우에는 사람이 직접 수행하는 서비스 업무가 대다수이고, 이러한 업무는 IT화와 업무의 효율화를 진행하더라도 인원삭감이 어렵다. 오히려 저출산·고령화와 지방분권에 따라 행정수요는 증가하고, 주민들의 복지행정의 요구가 다양하여 사람의 손을 필요로 하는 업무가 증가하고 있다는 점에서 그 대안으로 비정규직을 선택하는 지자체, 특히 시·정·촌(기초자치단체)이 증가하고 있다. 예컨대 후쿠이현(福井県)의 9市 1町에서는 2000년 1,006명의 정규 보육사가 있었지만, 2008년에는 734명으로 감소하였고, 반면 비정규 보육사는 247명에서 704명으로 증가하였다. 이전에는 정규직 직원으로 운영되었던 공립보육소가 현재는 비정규직 직원이 절반이 넘고 있다. 2009년 현재 일본 보육소의 비정규직 비율은 평균 51.3%지만 그 비율이 점차 증가하고 있다.

최근 일본 총무성은 2013. 3. 29. 『임시·비상근 직원에 관한 조사 결과』를 발표하였다.<sup>18)</sup> 조사는 주당 근무시간이 19시간 25분 이상, 임용기간이 6개월 이상 또는 6개월 이상 근무할 것이 확실한 직원을 대상으로 조사하였고, 2012. 4. 1. 현재 비정규직 수는 약 60만 명이고 여성의 비율은 74.2%를 차지하였다. 지난 2008년 조사(497,796명)와 비교하면 4년 동안 약 10만 명이 증가하였다.<sup>19)</sup>

16) パートタイム労働者総合実態調査([http://www.mhlw.go.jp/toukei\\_hakusho/toukei/](http://www.mhlw.go.jp/toukei_hakusho/toukei/)).

17) 水町勇一郎(2011), 『第11章 ‘同一労働同一賃金’ は幻想か?』(鶴光太郎・樋口美雄・水町勇一郎編著, 『非正規雇用改革』, 日本評論社), p.273.

18) [http://www.soumu.go.jp/menu\\_news/s-news/01gyosei11\\_02000031.html](http://www.soumu.go.jp/menu_news/s-news/01gyosei11_02000031.html)(臨時・非常勤職員に関する調査結果について).

19) 2008년 조사에서는 임시·비상근 직원이 2005년 조사에 비해 43,000여 명 증가하여 지방공무원의

공공부문의 비정규직 직원은 1주 근무시간이 30시간에서 38시간 정도이고, 임시적 임용직원의 평균 시급은 최저임금에 10~100엔 정도 추가하는 것이 대부분이다. 생계를 책임지는 경우에도 연수입이 200만 엔 이하로서 최저생계비에도 미치지 못하고 있다.<sup>20)</sup> 증가하는 공공부문 비정규직 근로자와 그들의 열악한 고용구조에 대하여, 정부 및 자치단체가 앞장서서 근로빈곤층을 양산하여 왔다는 비판에 직면하고 있다(이른바 관(官)이 만든 워킹 푸어).<sup>21)</sup>

### 1) 공공서비스기본법 제정

일본의 공공서비스기본법(2009년 법률 제40호)<sup>22)</sup>은 국가 및 지방자치단체가 공공서비스를 위탁하는 경우, 수탁자와의 역할분담과 책임의 소재를 명확히 하면서, 공공서비스에 종사하는 근로자의 근로 환경의 정비에 노력하고, 양질의 공공서비스 제공을 보장하기 위하여 제정되었다. 고이즈미(小泉) 정권 이후 ‘작은 정부’를 지향하면서 ‘민간이 할 수 있는 공공서비스는 민간에 맡기자’는 기본방침에 따라 구조개혁이 진행되었다. 재정 건전성 유지와 비용절감을 중시한 결과 일본에서는 빈곤의 확대와 지역경제의 피폐 등 양극화의 확대와 더불어 공공서비스의 질적 저하가 초래되었으며, 민간과 공공부문의 책임분담이 모호해지고, 또한 공공서비스에 종사하는 근로자들의 근로조건이 악화 등이 법제정의 배경이 되었다. 이러한 문제의식에서 지금까지 국가나 지방자치단체가 담당해 온 공공서비스가 민간에게 위탁되는 가운데 공공기관의 책임이 명확하지 않은 점, 공공서비스에 종사하는 근로자들의 근로조건이 악화되고 있는 점, 그 결과 공공서비스의 질이 저하되어 최종적으로 국민이 불이익을 받는 문제가 지적됨에 따라 공공서비스의 수령인인 국민의 관점에서 공공서비스의 개념과 제공 주체 등을 정하는 기본법으로 공공서비스기본법을 제정하였다.

이 기본법은 공공서비스를 정의한<sup>23)</sup> 다음, 국가와 지자체 그리고 공공서비스를 제공하

17%에 이른다고 분석하였다.

20) 일본의 최저생계비는 연령, 주거형태, 지역에 따라 다르지만 1인 독신인 경우 평균적으로 72,433엔으로 책정하고 있으며, 세대원이 3명인 경우를 기준으로 하면 170,180엔(도쿄의 경우)이다.

21) 官製ワーキングプア研究会編(2010), 『なくそう!官製ワーキングプア』, 日本評論社.

22) 公共サービス基本法(2009. 5. 20. 法律第40号).

23) 제2조 이 법에서 “공공서비스”라 함은 다음에 열거하는 행위로서 국민이 일상생활 및 사회생활을 원활하게 영위하는 데 필요한 기본적인 수요를 충족하는 것을 말한다.

1. 국가(독립행정법인(독립행정법인통칙법(1999년 법률 제130호) 제2조 제1항에서 규정하는 독립행정법인을 말한다)을 포함한다. 제11조를 제외, 이하 같다) 또는 지방공공단체(지방독립행정법인(지방독립행정법인법(2003년 법률 제18호) 제2조 제1항에 규정하는 지방독립행정법인을 말한다)을 포함한다. 제11조를 제외, 이하 같다)의 사무 또는 사업으로서 특정 사람에 대해 수행되는 금전 그 밖의 물건의 급부 또는 용역의 제공

는 종사자의 책무, 국민의 의견반영 등 모두 11개의 조항으로 이루어졌으며, 주요내용은 다음과 같다. 첫째, 공공서비스를 위탁하는 경우 책임 소재의 명확화(제8조)이다. 공공서비스는 어떤 형태로 이뤄지더라도 그 실행에 대한 궁극적인 책임은 그 공공서비스를 실행할 주체가 지방자치단체라면 해당 지방자치단체에 있다는 점을 명확히 한 다음 공공서비스의 위탁이 이루어져야 한다는 것이다. 둘째, 공공서비스 수요자이자 권리자인 국민의 입장에서 공공서비스를 제공할 의무이다(제10조). 행정의 효율화라는 명목으로 제공하던 공급자 중심의 서비스에서 벗어나 수용자인 국민의 관점에서 적절한 서비스가 제공되어야 한다고 명시하고 있다. 셋째, 공공서비스 제공에 종사하는 자에 대한 규정이다. 즉 국가 및 지방자치단체는 안전하고 양질의 공공서비스를 적절하고 확실하게 실시되도록 하기 위해 공공서비스 제공에 종사하는 근로자의 적절한 근로조건 확보 및 기타 근로환경의 정비에 관하여 필요한 시책을 강구하도록 노력한다고 규정하고 있다(제11조). 예컨대 업무위탁이 경제성과 효율성만을 강조하면서 계속적으로 낮은 가격으로 입찰이 되면, 궁극적으로 서비스를 제공하는 근로자의 근로조건이 저하된다는 것은 당연한 것이고, 저하된 근로조건에서는 종사자가 ‘책임을 자각하고 자부심을 갖고 성실하게 직무를 수행(제6조)’할 수는 없을 것이다. 따라서 공공서비스 제공에 궁극적인 책임이 있는 지방자치단체는 ‘적절한 근로조건 확보 및 기타 근로환경의 정비’에 대한 검증책임이 있다는 것이다.

이 기본법은 국민의 권리로서 양질의 공공서비스를 제공받을 권리를 실현하고, 공공서비스 종사자의 근로조건 유지·향상에 실질적으로 작동하여 정책으로 연결될 것인지 주목할 필요가 있다.

## 2) 법령 등의 정비

임금 등 처우개선을 위하여 비상근 직원에 대한 수당지급제한을 폐지하였다(지방자치법 제203조의2 개정). 일반 근로자의 단시간노동법의 취지를 공공부문에 적용하여 ① 균등대우원칙과 ② 정규직 전환 의무의 적용을 요구하는 방향으로 해석할 필요가 있으며, 또한 개정된 노동계약법의 기간제 근로계약의 규정도 공공부문에 적용되어야 한다고 한다.

개정 노동계약법은 같은 직장에서 5년 이상 근무한 기간제 근로자가 희망하는 경우 기간의 정함이 없는 고용으로 전환할 의무를 사용자에게 부과하는 내용이다. 이 개정법에 따르면 2018년 4월부터 근속기간 5년 이상 된 기간제 근로자들이 무기계약으로 전환된다. 2013년 1월 일본 총무성 발표에 따르면 개정법의 적용을 받는 기간제 근로자는 전체 근로

---

2. 전호에서 열거한 것 외에 국가 또는 지방공공단체가 행하는 규제, 감독, 조성, 홍보, 공공시설의 정비 그 밖의 공공의 이익 증진에 이바지하는 행위

자의 약 26%인 1,410만 명으로 전체 비정규직 근로자(약 1,800만 명)의 약 80%를 차지한다. 그러나 2007년 우리나라에서 근무기간 2년을 조건으로 하는 기간제법이 발효됐을 때처럼 비용부담을 줄이기 위해 근무기간 5년이 되기 직전에 기간제 근로자의 계약을 해지하는 등의 방식으로 무기계약 전환을 회피하는 기업들이 나올 수 있다는 문제점이 제기되고 있다.

이러한 기간제 근로계약의 적용에 대해서는 찬반양론이 대립하고 있다. 기간제 근로계약 규정의 적용을 반대하는 견해는 기간제 비정규직을 기간의 정함이 없는 계약으로 전환할 것을 강제한다면, 공공단체는 공무원의 정원규정 및 예산상의 이유로 5년이 초과하기 전에 계약을 해지할 가능성이 크기 때문에 실제로 공공부문 비정규직의 대량해고를 초래할 위험이 있다는 것이다. 개정법이 아직 시행되기 이전이므로 일본의 논의를 조금 더 지켜볼 필요가 있다.

### 3) 조례 정비

지방자치단체에 근무하는 지방공무원의 신분을 보유하는 것이나 공공단체에서의 공공서비스 종사자에 대한 임금 등 처우개선은 국가법의 개정이 없더라도 수당의 지급, 기본급의 호봉제 도입은 조례·규칙, 단체협약 및 노사협정에 따라 적정하게 규정하면 각 지방자치단체의 자율적인 운영이 가능하다.<sup>24)</sup> 즉 지방자치법(地方自治法)의 개정 없이 조례·규칙, 단체협약 및 노사협약에 따라 비상근직원의 호봉제 도입, 수당지급 및 정년보장 등의 조치를 취할 수 있다는 법원의 판례<sup>25)</sup>에 근거하여 도쿄도(東京都) 등 지방자치단체는 ‘비상근 직원 제도’를 정비하였다.

또한 지방자치단체에서는 공공부문 용역근로자 보호를 위하여 공계약조례의 제정이 활발하다. 조례를 통하여 공계약의 노동조항 가운데 특히 임금의 하한액의 수준 보장을 요구하는 것이다. 예컨대 2009년 9월 치바현(千葉県) 노다시(野田市)는 앞서 언급한 공공서비스기본법을 근거로 공계약조례를 제정하였다. 이 조례는 시(市)가 위탁하는 업무에 종사하는 근로자의 임금의 하한액 기준을 정하는 공공계약 조례이다. 조례 전문에서는 공공계약에 기한 업무에 종사하는 근로자의 임금 저하를 개선하기 위해서는 “국가가 법률 정비의 중요성을 인식하고 신속하게 필요한 조치를 강구하는 것이 필요하다”고 선언하고 있다. 노다시 공계약 조례는 수주자의 의무를 조례에서 직접 규정하고 있다는 점이 특징이다. 예컨대 ① 업무 위탁, 공공기관 공사에서 지급하여야 할 임금의 하한액의 기준을 제시하고 있는 점(제6조), ② 하도급사업자나 파견사업주가 근로자에게 지급할 임금이 위의 최저금액을 하회하는 경우 원수급자는 그 차액분의 임금을 하수급자와 연대하여

24) 上林陽治(2010), 「条例による臨時・非常勤職員の処遇の改善」, 『自治総研』 제380호, p.79.

25) 東村山市 촉탁직원 퇴직수당지급 손해배상청구 주민소송 사건·東京高裁 2008. 7. 30.

지급할 의무가 있다고 명시한 점(제8조), 또한 ③ 업무위탁에 대하여 임금의 하한액을 직종별로 정하고 있는 점 등이 주요 내용이다.

### Ⅲ. 맺음말

우리나라의 ‘신빈곤’ 문제와 일본의 ‘빈곤의 재발견’은 빈곤 원인이 노동시장의 양극화와 비정규직의 확대에 있다는 점과 여성의 빈곤화라는 점에서는 대체로 동일하다.<sup>26)</sup>

국제교역이 제한적이고, 국내 생산물의 대부분이 내국인에게 배분되던 경제발전시기에는 경제성장이 곧 국내 일자리 증가와 빈곤의 축소로 이어졌다. 그러나 신자유주의적 이념과 더불어 자본의 국제적 이동과 기업의 다국적화는 경제성장의 과실이 국내 근로자에게 분배되지 않고 상당 부분이 대기업 사내에 유보되거나 국외로 유출되는 구조가 고착되어 고용 없는 성장(jobless growth)이 계속되고 있다. 오히려 경제가 성장하더라도 안정된 고용이 없다면 상대적으로 빈곤이 확대되는 것은 아닌가라는 우려마저 있는 실정이다. 경제활성화에 따른 고용증가가 자연스럽게 근로빈곤 문제를 해결할 수 있을 것이라는 경영계의 막연한 주장은 ‘양질의 일자리(decent work)’가 창출되지 않는 한 타당하지 않다. 또한 현재의 신빈곤은 국민 대다수가 가난했던 과거와 달리 사회적으로 고립, 격리되는 양상마저 나타나면서 빈곤층에 대한 관대한 태도는 점차 사라지고 이들을 사회적 낙오자로 경멸하고 무시하는 등 빈곤층에 대한 ‘사회적 배제(social exclusion)’ 현상이 두드러지고 있는 것이 특징이다.<sup>27)</sup> 이러한 현상은 일본과 다르다고 할 수 없다.

앞서 언급한 바와 같이 일본은 1990년대 버블경제 붕괴 이후 헤이세이 불황(平成不況)<sup>28)</sup>을 타개하기 위하여 규제완화와 노동시장유연화 정책으로 고용서비스를 제공하는 민간의 참여를 확대하여 왔다는 것을 알 수 있다. 또한 경제위기를 극복하고 경쟁력을 확보하기 위하여 인력운영의 유연성과 효율성을 중시하게 되어 저임금의 비정규직을 적

26) 우리나라에서 심각한 고령자의 빈곤 문제는 기초연금과 후생연금이 정착한 일본에서는 상대적으로 그 심각성이 덜하다는 점은 시사하는 바가 크다.

27) 사회적 배제(social exclusion)란 장애인의 격리와 차별이라는 개념에서 사용하던 용어였으나, 현재는 노숙인(홈리스), 장기실업자 및 사회보험에서 사실상 배제되는 불안정고용, 그리고 사회적 고립을 포함하는 개념으로 사용되고 있다(심창학(2013), 『사회적 배제 개념의 의미와 정책적 함의』, 『한국사회복지학』 제44호, p.181 이하).

28) 헤이세이 불황은 거품경기 이후 1989년(平成 원년)부터 주식 가격과 부동산 가격 급락으로 수많은 기업과 은행이 도산하고, 그로 인한 극심한 장기침체의 불황기를 말한다. 잃어버린 10년(失われた10年, Lost Decade)이라고 하며, 최근에는 ‘잃어버린 20년(失われた20年, The Lost Two Decades)’이라는 말로 바뀌어 쓰이기도 한다.

극적으로 활용하기 위한 법률을 정비하여 왔다. 그러나 노동시장 양극화에 따른 폐해, 즉 빈곤의 확대 재생산이라는 문제에 직면하여 이를 제한하는 움직임도 보이고 있다는 점을 검토하였다. 이러한 일본의 비정규직법제를 통해 알 수 있는 것은 노동법의 규제완화가 안정된 고용을 파괴하여 왔다는 점이며, 이에 대한 반성이 근로자파견법, 단시간노동법, 유기근로계약법 등의 개정을 통해 나타나고 있다. 이로써 우리가 알 수 있는 것은 변화하는 경제상황과 인건비 절감 및 효율성 제고라는 측면에서 진행되는 비정규직의 확대는 결코 노동시장의 해결책이 될 수 없다는 점이다. 무너진 노동시장에서 빈곤층으로 전락하는 근로자의 희생이 너무 크고, 가혹하기 때문이다. **KLI**