

2

일본의 고용전략 변화

— 비정규직과 제2안전망

은수미



- (위) 노동자 파견법의 개정을 요구하고 있는 일본 최대노조 '렌고'(連合)의 집회
- (오른쪽 페이지 위 왼쪽부터) '반빈곤 네트워크'의 로고, 삿포로 로컬유니온의 정기대회 모습, 시즈오카 노동금고가 자리하고 있는 시즈오카 노동자종합회관



1. 머리말

일본의 고용전략이 자민당 정부 시절인 2008년 말부터 규제완화에서 규제강화로 급격하게 바뀌었다. 그동안의 노동유연화 정책과는 전혀 다른 기조라는 점에서 배경 및 원인이 궁금하다.

1992년 거품경제 붕괴로 인한 장기적 경기침체에 따라 일본에서도 비정규직 비율이 늘어나 최근에는 한국과 유사한 규모이다. 많은 일본 기업들이 정사원(정규직) 대신 아르바이트, 파트, 계약직, 파견, 청부 등을 적극적으로 활용했고, 고이즈미 내각 역시 강력한 규제완화 방침을 표명하였다.¹⁾

대표적인 것이 2003년 근로기준법, 파견법 그리고 직업안정법의 개정이다. 예를 들어 근로기준법(14조 1항)에서는 사용기간이 1년인 유계약(한국에서는 기간제)을 3년으로 바꾸고, 예외적으로 3년의 사용기간을 인정했던 경우도 상한을 5년으로 넓히는 방식으로 유연화했다.²⁾ 또한 파견법은 1999년 포지티브 시스템(positive system)에서 네거티브 시스템(negative system)으로 바꾼 후³⁾ 2003

* 지은이 | 은수미 현재 한국노동연구원 연구위원으로 재직 중이다. 주로 산별 노사관계, 비정규직과 근로 빈곤 등에 관한 연구를 하고 있으며 독자 저술로는 『IMF 위기』, 『비정규직과 한국 노사관계 시스템 변화』 등이 있고 공저로는 『리영희 프리즘』, 『좌우파 사진』, 『산별노사관계 실현가능한 미래인가』 등 다수가 있다.

** 본 논문은 한국학술진흥재단 2008년도 인문사회분야 기초연구과제 지원을 받은 것이다.

1) 사카이 스미오(坂井澄雄), 『일본의 파견근로자 제도와 현황』, 국제노동브리프 2(6), pp. 79~87.

2) 이때 예외는 고도의 전문지식 등을 소유한 근로자와 체결하는 계약이나 만 60세 이상 근로자와 체결하는 계약에 한정한다.

3) 포지티브 시스템은 파견을 허용하는 직무나 업종을 법률로 정하고 나머지는 금지하는 방식이기 때문에 파견허용이 제한적인 반면 네거티브 시스템은 기본적으로 파견을 전제 직무나 업종에서 허용하되 일부 예외를 규정하는 방식이다. 당시 일본에서는 제조업, 의료업, 건설업, 향만운수 등을 제외한 대부분의 업종에서 파견을 허용하였다. 반면 한국은 일부

년에는 제조업까지 파견을 허용하는 한편 파견 기간을 1년에서 3년으로 연장하고⁴⁾ 이미 파견이 허용된 전문직 26개 업무와 근무일수가 상당히 적거나 육아나 산전후 휴가를 취득한 근로자의 업무에는 파견기간 제한을 없앴다.

하지만 2008년 10월 전 세계 동시다발 경제위기(일본에서는 리먼쇼크로 통칭)로 회복세를 보이던 일본경제가 또다시 휘청이자 일본 자민당 정부는 2008년 12월 24일 수상을 본부장으로 하는 ‘긴급고용·경제대책본부’를 내각부에 설치하고, 2009년도 예산을 포함하여 ‘3단계 경제위기 대책’을 수립, 총 75조 엔의 사업비를 편성한 바 있고 이후 추가예산을 배정하였다.

이 대책에서 가장 눈길을 끄는 것은 일본 자민당 정부의 고용전략이 ‘성장’이나 ‘규제완화’보다는 ‘고용안정과 취업연계·생활지원’ 즉 ‘규제강화’에 초점이 맞추어져 있고, 사회보험과 생활보호 모두에서 배제되는 비정규직과 영세자영업자를 위한 제2의 사회안전망 신설을 추진한다는 사실이다. 이와 같은 정책변화는 54년 만의 정권교체로 보도된 민주당 정부에서도 그대로 나타난다. 일본의 후생노동성이 2010년 7월 발표한 고용정책연구회 보고서 「지속가능하고 활력 있는 사회를 실현하는 경제·고용시스템」이 그 단적인 예이다.

그렇다면 일본정부의 고용전략 변화의 구체적인 내용은 무엇인가? 이것을 규제완화라고 할 수 있을까? 또한 바뀌었다면 그 이유는 어디에 있을까? 여론이나 정권교체 효과일까?

2007년을 전후하여 고이즈미 내각의 유연화 정책에 대한 부정적 평가가 없지 않았다. “실업완화보다 빈곤강화” 효과가 더 크다는 지적이 그것이다(파견노조, 와키타 시게루脇田滋 교수, 요코타 노부코横田伸子 교수와의 인터뷰). 또한 1990년대 후반부터 일본에서 ‘격차사회’, ‘하류사회’라는 용어가 눈길을 끌었으며 근로빈곤(working poor) 역시 유사한 의미로 자주 거론되는 등 부정적 여론이 끼친 영향이 있을 것이다.⁵⁾ 더불어 정권교체 효과도 고려해야 한다. 하지만 일본정부

업종에만 파견을 허용하는 포지티브 시스템을 채택하고 있다.

4) 단 제조업에서만 법 시행 후 3년간 파견기간을 1년으로, 그 이후에는 3년으로 하여 다른 업종과 약간의 차이를 두었다.

5) 湯淺誠, 『反貧困:『すべり台社会』からの脱出』, 東京:岩波出版, 2008.

〈표 1〉 인터뷰 대상 및 시기

일시	해당 기관	직함(이름)
2009년 5월 26일	시즈오카 대학	후카와 히사시(布川日佐史), 인문대학 교수
	로컬유니온시즈오카 (시즈오카 지역노조)	다네모토 요시히코(種本良彦), 집행위원장 가타기리 쇼지로(片桐正二郎), 시즈오카현 노동연구소 소장
	시즈오카노동국	사카이 유키히로(酒井幸寛), 총무부 기획실 기획실장 고노 마사유키(紅野雅之), 총무부 총무과 인사주임 무라카미 도시오(村上利夫), 직업안정부 수급조정사업과 과장 미나노가와 노리오(皆野川順夫), 노동기준부 감독과 임금실 임 금계장 무라타 세이키(村田政義), 직업안정부 직업대책과
2009년 5월 27일	일본 여자대학	이와타 세이키(岩田正義), 인문사회학부 교수, 현대여성캐리어 연구소장
	렌고(連合) 비정규노동센터	다쓰이 요지(龍井葉二), 총합국장
2010년 5월 24일	렌고	신타니 노부유키(新谷信幸), 연합노동국 종합국장 진 히로노부(陳浩展), 연합노동국 고용법제대책국 국장
	일본 내각부	유야사 마코토(湯淺誠), 내각부 본부 참여
	렌고	시노하라 준코(篠原淳子), 연합정책국 생활복지국 국장, 비정규 센터 소장
2010년 5월 25일	일본 노동정책 연구·연수기구	하마구치 게이치로(濱口桂一郎), 교수
	일본 도쿄파견노조	세키네 슈이치로(関根秀一郎) 파견유니온 서기장 외 4인
2010년 5월 28일	시즈오카대학, 로컬유니온시즈오카 (시즈오카 지역노조)	후카와 히사시, 시즈오카대학 교수 하야시 가쓰시(林克), 시즈오카현 노동조합 평의회의장 가타기리 쇼지로, 시즈오카현 노동연구소 사무국장 다네모토 요시히코(시즈오카현 로컬유니온 집행위원장)
	시즈오카현 노동국	후루타 히로마사(高田宏昌), 시즈오카현 노동국 총무부장 가모 세이치(嘉茂精一), 시즈오카현 노동국 직업안정부 수급조 정사무과 과장 스즈키 고스케(鈴木康介), 시즈오카현 노동국 직업안정부 직업 대책과 과장 운노 가쓰마(海野一万), 시즈오카현 노동국 직업안정부 직업안 정과 과장 아이소 가쓰미(相磯克己), 시즈오카현 노동국 총무부 총무과 과 장 나가사키 야스유키(長崎康幸), 시즈오카현 노동국 직업안정부 직업안정과 고용보험감찰관 요시다 가즈마사(吉田和正), 시즈오카현 노동국 직업안정부 직 업대책과 고용개발 담당관 야마다 고지(山田貢司), 시즈오카현 노동국 직업안정부 직업안 정과 지방노동시장 정보관 하시모토 노부히토(橋本信仁), 시즈오카현 노동국 직업안정부 직업안정과 과장보좌

의 정책 선회가 이미 자민당 정부에서부터 시작되었다는 점에서 정권교체 효과 만으로는 충분한 설명이 어려우며 좀더 다양한 검토가 필요하다.

따라서 이 글은 첫째, 경제위기 극복을 위한 일본정부의 고용전략을 파견법 개정 논의 및 제2사회안전망의 도입을 중심으로 소개하면서 그것이 규제강화로 해석되는 이유를 살펴본다. 그 시기는 자민당 정부하의 2008년부터 정권교체 이후 현재까지이다. 둘째, 일본정부의 고용대책이 규제완화보다는 규제강화에 방점이 찍힌 원인을 분석한다. 셋째, 그것이 한국에 던지는 함의를 정리하는 것을 목적으로 한다.

연구 자료는 일본과 한국의 1, 2차 문헌이며, 2009년과 2010년 필자가 직접 수행한 일본 현지 인터뷰자료를 활용한다. 또한 필요할 경우 그 이전에 일본을 방문해 얻은 인터뷰 결과도 활용한다. 인터뷰 대상 및 시기는 <표 1>과 같은데 일본 내각부 및 시즈오카현 노동국, 정부출연기관인 일본 노동정책연구·연수기구, 일본 최대노조 렌고(連合), 지역노조 및 파견노조, 학계 인사 등이 주요한 대상이다.

3. 일본 자민당 정부의 고용대책

<표 2>는 2008년 10월 경제위기 직후부터 4월 현재까지 일본정부가 제안한 3단계 대책이다. 이 중 고용대책의 핵심은 정규직 전환지원 등 재취직 지원, 주택 및 생활지원 및 고용보험 강화를 통한 ‘사회안전망의 확충’이다. 또한 이때부터 파견법 개정 논의가 본격화되었는데 이 글에서는 사회안전망과 파견법 개정 논의를 중심으로 살펴볼 것이다.

1) 사회안전망의 확충

일본의 사회안전망은 생활보호(한국의 기초생활보장제도에 해당)와 사회보험의 두 축으로 이루어져 있다는 점에서 한국과 유사하다. 또한 생활보호나 사회보험 어느 곳에도 가입되지 않은 이른바 사각지대의 비중이 높은 것 역시 한국과 비슷한 점이다.

〈표 2〉 일본 지민당 정부의 주요 고용대책

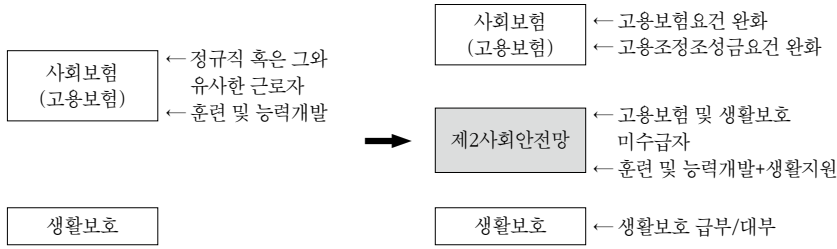
시작시기	내용
2008년 10월	① 주택 및 생활지원 — 12월 15일부터 전국 공공직업안정소(ハローワーク)에 특별상담창구 개설, 취업알선(3월 30일 현재 신규상담자 수 29,944건) — 공공직업안정소에서 심사, 노동금고에서 대출하는 '취직안정자금 융자'(3월 30일 현재 총 5,691건 354천억 엔의 대부) ② 비정규직까지 고용조정조성금 확대 ⁶⁾ 를 통한 고용유지 — 중소기업장에 수당 등의 4/5를 조성(2월 계획 30,621사업소, 1,865,792인분) ③ 채용내정 취소에 대한 지도
2008년 12월	① 도도부현과 협력한 고용창출 — 향토(ふるさと)고용재생특별교부금: 2,500억 엔 — 긴급고용창출사업: 1,500억 엔 ② 재취직지원대책 — 정규직전환 지원: 장년 프리터, 내정 취소된 취직미결정자, 파견노동자를 직접 고용 혹은 정규고용으로 전환 사업장에 1인당 100만 엔(대기업 50만 엔)을 지급(2월 6일 개시, 6개월 경과 후에 지급 개시) — 이직자 훈련강화: 훈련기간 중의 생활보장급부제도 확대
2009년 3월	① 고용보험의 세이프티넷(セーフティーネット) 기능을 강화 — 비정규노동자의 적용범위를 확대(피보험자 기간 1년 이상→6개월 이상) — 재취업이 곤란한 경우 급부일수를 특별적으로 60일 연장 — 2009년도의 고용보험료를 1.2%에서 0.8%로 인하 ② 이직자훈련 대폭강화: 장기훈련 강화 및 훈련기간 생활보장급부제도 확대 ③ 고용조정조성금 재확대

자료: 日本厚生労働省, 2009년 4월.

때문에 일본정부는 기존 사회보험의 개선 특히 고용보험 요건을 완화하여 일부 비정규근로까지 고용보험 수급자격의 폭을 넓히는 한편 고용보험과 생활보호 사이에 제2의 사회적 안전망을 한시적(3년간)으로 신설하여 사각지대의 비중을 낮추고자 하였다(〈도표 1〉 참고). 이것이 일본 사회보장제도의 근본적 개편인지는 두고보아야 하지만 상당한 변화인 것은 분명하기 때문에 구체적으로 살펴볼 필요가 있다.

6) 고용조정조성금이란 경제위기나 구조조정 등 불가피한 상황에 처한 기업이 해고 대신 휴업, 휴직, 직업훈련 등의 방식으로 고용을 유지할 경우 정부가 그것을 지원하는 제도이며 한국에서는 유사한 제도로 '고용유지지원금'이 있다. 일본 정부는 2008년 10월부터 고용조정조성금의 확대를 통해 정규근로뿐만 아니라 비정규근로자의 경우도 해고 대신 휴업이나 직업훈련 등을 통해 고용유지를 할 경우 이에 대한 지원을 하고 있다. 후생노동성의「고용조정조성금 제도의 재인식」에 따르면 경제위기를 전후하여 대상, 요건, 조성률, 조성기간 등을 끊임없이 완화하여, ① 대상노동자를 피보험자 전원 및 피보험자 이외의 근로자로까지 확대하고, ② 중소기업에 대한 지원 폭을 대폭 강화하여 해고 혹은 실직을 예방한다.

〈도표 1〉 일본의 사회보장제도와 제2 사회안전망 도입



〈표 3〉 일본의 사회보험 구조

	연금	지역(직장)보험	기타
임금근로자	후생연금	직장건보, 고용보험, 특수직역 (국가공무원, 지방공무원, 사립 교직원)	노해보험, 선원보험
임금근로자 이외 시민	지역연금 (국민연금)	지역건보	농업 및 자영업대상 보험

우선 일본의 사회보험은 임금근로자를 대상으로 하는 직장보험이나 후생연금과 임금근로자 이외의 시민(프리랜서, 5인 미만 자영업자 등)을 대상으로 하는 지역보험으로 나뉘며 이 중 고용보험은 1969년 그 포괄범위를 5인 미만 사업장으로 늘리는 등 지속적으로 가입대상을 확대하였다.

그런데 90년대 중후반 이후 파견 및 단시간 근로 등 상당수의 비정규직이나 중소기업·사업장 근로자들을 중심으로 고용보험 미가입 비중이 커지자 일본정부는 2009년 4월 법 개정을 통해 파견근로 등 비정규직이 실업급여를 받을 수 있는 자격을 완화한다. 즉 계약기간 종료 등 특정이유로 이직(실직)하는 노동자의 경우 기존에는 이직 전 2년간 12개월 이상 고용보험을 냈을 경우만 자격이 있었다. 하지만 법 개정으로 이직 전 1년간의 피보험자격을 6개월 이상일 경우 수급자격을 갖게 하여 파견 및 기간제(주로 시간제 근로)가 실업급여를 받을 수 있도록 한다.

이때 실업급여 수급일수는 피보험자기간과 연령에 따라 다른데 재취직이 어려운 특정수급자격자 및 특정이유이직자(자발적 이직)의 경우 해당 일수를 60일

〈표 4〉 일본 실업급여 수급자격(2009년 4월)

2009년 4월 개정	이직 전 2년간, 피보험자기간이 통산하여 12개월 이상일 것(피보험자 구분이나 일 반적인 수급자격요건은 동일). 다만, 특정수급자격자 또는 특정이유이직자일 경우는, 이직 전 1년간 피보험자기간 이 통산 6개월 이상. 파견노동자도 고용계약기간 종료 시에 피보험자자격 획득(유예기간 없음).
-------------------	--

※ 특정수급자격자 = ① 도산에 의한 이직, ② 해고에 의한 이직

※ 특정이유이직자 = ① 기간을 정하고 있는 고용계약이 완료되고 갱신되지 않은 경우

② 개인사정에 의한(自己都合) 이직

자료: 시즈오카 노동국

연장하여 최저 90일(1년 미만 전연령층)에서 최대 330일(45세~59세, 20년 이상) 로 확대하였다. 또한 한국보다 늦긴 하지만 2010년부터 1개월 이상 고용된 자에 게 고용보험 적용을 확대하였다.

그러나 고용보험법의 개정에도 불구하고 고용기간이 6개월이 넘지 않는 근 로자나, 영세자영업자는 실직시 실업급여를 받을 수 없으며, 수혜 대상일지라도 생활의 어려움을 겪는 등 근로빈곤 문제가 여전하다.⁷⁾ 이것을 해결하는 것이 중 간단계의 사회적 안전망의 도입이며, 2009년 4월 ‘직업훈련, 재취직, 생활에 대한 종합적 지원’을 목표로 한 ‘긴급인재육성·취직지원기금’의 신설 등이 그 대표적 인 사례이다. 이 기금은 3년간 한시적으로 운영되며 노동계와 시민단체 등에서는 이 기금을 영구적인 것으로 전환하기를 요구한 바 있다.

이 기금이 만들어진 과정을 보면, 원래 일본정부는 경제위기 직후인 2008년 11월 ‘훈련기간 중 생활보장제도’⁸⁾를 만들었고 2009년 1월 15일 직장을 잃은 파 견 노동자에게까지 확대하였다. 이 제도의 대상은 직업훈련 수강자인데 ① 잡카 드 제도 중 위탁형훈련, ② 파견근로자 등 취약계층으로 고용해지나 해고 등을 당 한 공공직업훈련 수강자, ③ 징검다리 훈련(실질적인 직업훈련 수강이 어려운 자에

7) 건강보험과 연금의 경우에도 마찬가지인데 왜냐하면 직장보험과 후생연금의 적용범위가 5인 이상 사업장이며 그 이 하 는 정액제 지역연금 및 보험 대상이기 때문이다. 하지만 지역연금 및 보험은 100% 개인 부담이어서 보험료 부담이 크 고 미가입자가 계속 증가할 수밖에 없다.

8) 이자율 3%로 훈련기간 중 생활비를 대출해 준다. 대출액은 46,200엔, 100,000엔, 120,000엔의 세 종류가 있으며 세대 소득이 연간 200만 엔 이하이어야 한다.

〈표 5〉 반환면제액

대출액	46,200엔	100,000엔	120,000엔
구직활동중인 경우	36,960엔	80,000엔	100,000엔
취직한 경우	46,200엔	100,000엔	120,000엔

자료: 오학수, 「일본의 지속가능한 사회 실현을 위한 고용시스템」, 국제노동브리프 8(7), 2010, pp. 76~87.

게 실시하는 기본적인 훈련) 수강자 중 어느 한 가지에 해당하는 사람이다. 이 제도는 대출 형태라는 것이 또 하나의 특징이며 대출금 반환면제 제도를 동시에 운영한다. 2009년 1월 15일부터 실시한 대출금 반환 면제제도는 취직했거나 훈련을 수료한 경우 100% 혹은 상당 금액을 갚지 않을 수 있게 하는 것이다. 취직만 하면 대부금을 갚을 필요가 없다는 점에서 적극적인 취업유도책이며, 일본의 제도를 취업연계복지 형태라고 보는 이유가 여기에 있다.

그런데 고용사정이 악화되자 대상이나 지원액을 대폭적으로 확대한 정책의 필요성이 커지면서 유사 제도들이 도입된다. 일반 조세에서 재정을 충당하고, 실직한 자로서 고용보험 수급자격이 없는 근로자, 수급이 종료된 근로자 또는 자영업자까지를 포함하는 ‘긴급인재육성·취직지원기금’의 신설 등이 그것이다.

더불어 2008년 12월 22일부터 실시된 ‘취직안정자금 융자’는 그 내용과 범위에서 매우 흥미롭다. 이 융자제도는 해고나 고용기간 만료 등에 따라 고용이 정지되고 사원주택 혹은 기숙사 등으로부터 퇴거명령을 받아 주거를 상실한 사람에게 주거 확보 및 안정적 취직활동을 지원하여 빠른 재취업을 실현하는 것을 목적으로 한다.

이때 대부대상자는 ① 비자발적 실직으로 주거가 없는 실업자, ② 지속적으로 취직활동을 하고 있는 것이 확인되는 자 ③ 예금과 저금 자산이 없고 ④ 실직 전에 주생계부양자 등이다. 대출액은 6개월간 최고 176만 엔(한화 약 2,300만원)이며⁹⁾ 6개월 이후에 6개월 이상 근속직장에 취업할 경우 최대 113만 엔(한화 약 1,500만원), 대출액의 64%를 갚을 필요가 없는 상환면제제도를 함께 운영한다.¹⁰⁾

이 제도에서 주목해야 할 것은 취업시 대출금 일부를 갚을 필요가 없는 융자

〈표 6〉 취직안정자금 융자

대부 대상	보증 및 상환방법	대부 절차
① 비자발적 이직으로 주거 상실 상태인 이직자, ② 상용취직활동을 하고 있는 것이 확인되는 자 ③ 예금과 저금 자산이 없고 ④ 이직 전에 주생계부양자 등	① 보증불필요(신용보증기관 이용을 조건) ② 금리(1.5%), 10년(최종연령 65세 이하) ③ 대부 후 6개월 이내에 6개월 이상 근무지에 취업하면 주택 입주 초기 비용의 100%, 생활 취직활동비의 50% 상환면제	도도부현에 설치된 공공직업안정소(고용지원센터) 방문, 자격요건 확인 → 노동금고에서 대부
대부 대상 비목	대부액	대부 방법
① 주택입주 초기비용		
a.임대료 b.공익비 c.관리비 d.임차보증금, 사례금 등	실비(상한 40만 엔)	집주인(貸主) 혹은 위임을 받은 사업주의 구좌에 입금
e.중개수수료		부동산중개업자의 구좌
f.화재보험료 g.기타		계약사업자의 구좌
h.이사비, 가구집기 등	필요액(상한 10만 엔)	본인가좌
② 가구보조비	실비(상한 월6만 엔)×상한 6개월 *고용보험수급자격이 없는 경우로 한정	전액을 일괄 집주인 혹은 수탁받은 사업주의 구좌에 입금
③ 생활 취직활동비		
a.상용취직활동비	필요액(상한 월15만 엔)×6회(월1회) *고용보험수급자격이 없는 자로 한정 *고용보험일반피보험자격을 취득한 익월분까지	본인의 구좌(1만 엔 단위)

자료: 日本厚生労働省 자료(2009년 3월 2일 개정판)

제도라는 것 외에 렌고 등 노동단체가 중심이 되어 1950년대에 만들어진 서민 금융기관인 노동금고가 대상자를 선발하여 안정자금을 대부해 준다는 것이다.

즉 노동금고는 대출을 해준 후 해당자가 취직을 하여 갚지 않는 대출금은 물

9) 개인 보증은 필요하지 않으나 소정의 신용보증기관을 이용할 것을 조건으로 하며 대부이율은 1.5%(신용보증료 0.5% 포함), 상환방법은 6개월 거치 이후 10년 이내(최종연령은 65세)이다.

10) 상환면제를 위해서는 최초 대부실행일 이후 6개월까지 6개월 이상의 고용을 보장하는 취업을 하여 고용보험일반피보험자격을 취득하고, 그 자격취득일의 익월 15일까지 공공직업안정소에 신고하면 된다.

론이고 갚아야 하는데도 갚지 못할 경우 발생하는 재정 적자를 전액 정부로부터 지원받는다. 이것은 필요할 경우 신용불량자 양산을 막을 수 있고, 다른 한편 노동계가 실업 및 취업문제에 직접 개입하는 방식이라는 점에서 특징적이다(시즈오카 대학 후카와 히사시 布川日佐史 교수, 렌고 비정규노동센터 다쓰이 요지 龍井葉二 인터뷰).¹¹⁾

이와 같은 변화는 첫째, 제1안전망이 고용보험과 최후의 안전망인 생활보호(한국의 기초생활보장제도) 사이에 제2의 사회안전망을 신설하는 신호탄이며, 둘째, 그동안 필요시 특정 집단에 한정된 부가적 제도(즉 단시간 근로에만 해당하는 특별법 등)를 만들어 온 것과 달리 기존의 제도를 확대하거나 보편적인 제도를 만드는 방식이라는 점에서도 일본 사회보험 제도에 근본적 변화를 의미할 수 있다.

2) 파견법 개정 논의

일본의 파견법 제정 및 2003년 전면허용까지의 개정 과정은 다음과 같다.

일본정부는 1980년 4월 노동성 직업안정국장의 사적 자문기관인 노동력공급시스템연구회의 제언을 받아 업무처리도급의 확대현상을 추인하고 파견업을 공인하는 것을 목적으로 직업안정법 개정작업을 진행하여 1985년 7월에 근로자파견법을 제정하였다. 이 법에 의거하여 근로자파견사업이 원칙적으로 합법화된 것이다.

당시 중요한 내용을 살펴보면 ① 포지티브 리스트 방식에 의해 '신속하고 명확한 수행을 위해 전문적인 지식, 기술 또는 경험을 필요로 하는 업무' 및 '취업형태, 고용형태 등의 특수성으로 인해 특별한 고용관리를 행할 필요가 있다고 인정되는 업무' 중에서 정령에서 정하는 업무만을 파견가능업무로 했다. 허용업무는 16가지 업무로 한정하였고, 항만운송, 건설 기타 정령에서 정하는 업무에서는 포지티브 리스트에 해당하는 업무라도 근로자파견을 금지하였다. ② 1년 이상의 고

11) 후생노동성 자료에 따르면 전국의 노동금고에서 2008년 12월 22일부터 3월 30일 현재까지 5,691건 354억 엔의 융자가 발생했다. 하지만 아직 시행기간이 짧아 실적 후 빈곤문제를 완화할 만한 충분한 효과를 검증하기는 어렵다고 한다

용계약 전망이 있는 상용형 파견과 그렇지 않은 등록형 파견을 허가하였다.¹²⁾

그 이후 지속적인 개정을 통해서 파견업무가 26개까지 확대되었지만 포지티브 리스트 방식은 그대로 유지되었다. 하지만 1999년의 파견법 개정을 통해 항만 운송·건설·경비·의료관계·제조공정 등의 업무(파견금지업무)를 제외한 업무에 대해서 전면적으로 근로자파견을 허용하는 이른바 네거티브 리스트 방식으로 전환하였다. 다만 장기고용시스템의 침식(정규직을 대체하는 것 등)을 방지하기 위해서 종래의 26개 전문 업무 이외의 업무에 대해서는 파견기간을 1년으로 제한하였다. 또한 근로자파견사업의 활성화에 상응하여, 파견근로자의 보호를 위하여 1년을 초과하는 파견근로자의 사용에 대해서는 사용사업주에게 고용노력의무를 부과하는 한편, 행정기관에는 이를 위한 조언·권고 및 사실 공표권을 부여했다. 그리고 이미 앞에서 살펴본 것처럼 2003년에 접어들면 제조업까지 파견을 허용하고 파견기간 역시 무제한 혹은 3년으로 확대하는 등을 내용으로 하는 개정안을 통과시켰다.

그런데 2008년 9월 일본정부는 다음과 같은 내용의 파견법 개정안을 마련하여 그동안의 규제완화 방침과는 다른 규제강화 방침을 천명하고 국회에 개정안을 제출한다. 주요한 내용은 ① 일용 혹은 30일 이내 파견의 원칙적 금지, ② 등록형 파견의 정규직화, ③ 파견근로자의 처우 확보 조치, ④ 그룹기업에 속하는 파견회사가 소속 그룹에 근로자를 파견할 때 소속 파견 근로자 전체의 80% 이하로만 허용하는 것 등이다.

또한 2009년 1월 5일 당시 후생노동성 장관이 제조업 파견 금지를 공식적으로 표명하고 야당은 2개월 이내 파견 금지, 파견근로의 중도해지에 대한 배상금 지급 등을 추가적으로 요구하였다. 하지만 총선 등의 선거일정과 맞물려 파견법 개정안은 국회에 계류되었다.

12) 한국과 일본에서의 상용형 파견 및 등록형 파견에 대한 정의가 다르다. 한국에서는 상용형 파견이 파견기간과 근로계약 기간이 일치하지 않는 파견이며 등록형 파견은 양 기간이 일치하는 파견이다. 따라서 한국에서 등록형은 파견기간의 종료와 더불어 근로계약도 종료하는 반면 일본에서는 양 기간이 일치하더라도 1년 이상 고용이 기대되는 형태이기 때문에 사실상 상용형 내에 등록형이 포함될 수 있다.

4. 일본 민주당 정부의 고용대책

1) 일본 민주당 정부의 주요 고용대책

2009년 8월 일본 중의원 선거에서 압승한 민주당은 9월 사민당 및 국민신당과 연합하여 연립정부를 구성하였다. 정부 구성 직후인 2009년 12월 30일 일본 민주당 정부는 '신성장전략'을 발표한다. 신성장전략은 ① 녹색혁신(Green Innovation)에 의한 환경·에너지 대국 전략, ② 생활혁신(Life Innovation)에 의한 건강대국 전략, ③ 아시아 경제전략, ④ 관광입국·지역활성화 전략, ⑤ 과학·기술 입국 전략, ⑥ 고용·인재 전략이다.

이 중 이 글의 관심사인 고용·인재 전략은 “고용이 내수확대와 성장력을 뒷받침한다”는 인식하에, 2020년까지 청년층 프리터¹³⁾의 50% 감소, 니트¹⁴⁾의 감소, 여성경력단절 해소, 고령자 및 장애자의 취업촉진, 잡카페 카드 취득자 300만 명, 유급휴가 취득 촉진, 최저임금 인상, 근로시간 단축 등의 내용이다.

또한 2009년 12월 8일 '내일의 안심과 성장을 위한 긴급경제 대책'을 발표하여 경제 및 고용상황에 대한 진단 및 대응방안을 제시하였다. 여기에는 ① 기업에 대한 지원대책으로 고용조정조성금 수급요건의 완화가 포함되며, 다른 한편 다

13) 프리터는 자유롭다는 의미의 free와 학생들의 시간제 취업인 arbeit에 사람을 지칭하는 접미사 er이 붙은 free-arbeiter라는 일본식 신조어의 약칭 명칭이다. 일본 발음으로는 후리터(フリーター)인데 1987년 일본의 대표적 취업알선업체 리쿠르트사의 아르바이트정보지에서 처음 쓰인 것으로 알려져 있다. 1990년도 『프리터백서』에 따르면 “학생도 정사원도 주부도 아니며 아르바이트, 계약파견사원으로 일하고 있는 청년들로 현재 정사원이 되는 것을 희망하지 않는 자”이다. 또한 후생노동성 ‘노동백서’에서는 “15~34세의 청년으로 남성의 경우 취업자 중 근무하는 곳에서의 호칭이 아르바이트나 파트타임이면서 취업 연수가 1~5년 미만인 자와, 일을 하지 않으면서 가사활동 및 통학활동을 하지 않고 아르바이트 혹은 파트타임을 희망하는 자를, 여성의 경우 취업자 중 근무하는 곳에서의 호칭이 아르바이트나 파트타임이면서 미혼으로 주로 일을 하는 자와, 일을 하지 않으면서 가사활동 및 통학활동을 하지 않고 아르바이트나 파트타임 취업을 희망하는 자”로 정의한다. 반면 내각부 국민생활국의 ‘국민생활백서’에는 이외에도 예비군과 전일제 취업 중 비정규직 성격을 갖는 취업자 즉 파견노동자, 촉탁사원, 정사원에의 취업을 희망하는 실업자까지를 프리터에 포함시킨다.

14) 니트(ニート)는 교육도 받지 않고 취업도 하지 않으며 훈련도 받지 않는(Not in Education, Employment or Training) 젊은이를 의미한다. 2004년 후생노동성에서 발간한 ‘노동경제백서’에서 최초의 통계가 제시된 바 있는데, 비노동력 인구(취업자 및 실업자 이외의 사람들) 중 연령이 15~34세로 학교를 졸업하고 미혼자이며 가사 및 통학을 하지 않는 자로 정의하는데 이중 가사를 보조하는 자를 니트로 넣을 것인지에 따라서 통계수치가 다르다. 내각부 연구회에 따르면 ① 고교 및 대학 등의 학교 및 예비고(입시학원), 전수학교 등에 통학하지 않고, ② 배우자가 없는 독신자이며, ③ 평소에 수입을 동반하지 않는 15세 이상 34세 이하의 개인을 니트로 보고 그 수치를 2002년 현재 약 85만 명으로 추정한다. 김기현, 「니트(NEET): 일본청년무업자(若年無業者)의 특징과 실태」, 국제노동브리프 3(5), 2005.

양한 구직활동을 지원하기 위해서 ② 고용지원센터에서 특정일을 지정하여 구직자에 대한 원스톱 서비스(직업상담, 주택수당, 생활보호 등 각종 제도에 대한 상담 절차를 일괄적으로 수행) 실시, ③ 이직자의 주택확보 지원, ④ 신규졸업자에 대한 취직지원 상담 확대, ⑤ 미취업졸업자를 위한 직업훈련 및 훈련/생활 지원금부 등이 포함된다. 또한 고용창출을 위해 ⑥ 개호(돌봄), 의료, 농림, 환경 등 성장 분야에서 새로운 고용창출(고용기간 1년)을 꾀하고, ⑦ 비정규직의 정규직 전환지원을 적극 실시한다. 이와 같은 내용은 자민당 정부 하의 긴급경제 대책과 매우 유사하다.

그리고 일본 후생노동성은 2010년 7월 「지속가능하고 활력 있는 사회를 실현하는 경제·고용시스템」이라는 고용정책연구회 보고서를 발표하여 고용대책의 기본 계획을 제시하였다. 기본 방향은 첫째, 고용의 질이 향상되는 취업방식의 구축. 둘째, 이직과 재취업을 지원하는 사회안전망과 청년층, 여성, 고령자 등에 대한 취업지원을 실시하는 ‘전원 참가형 사회’ 실현. 셋째, 일자리의 충분한 확보 및 일-가정 양립, 생활을 뒷받침하는 균형적인 임금 등이다. 구체적인 내용을 살펴보면, ① 다양한 정사원의 도입, ② 비정규직의 정규직 전환을 핵심으로 하는 복선형 커리어 선택, ③ 근로자 파견제도의 재편, ④ 공정한 처우 및 계약갱신과 고용해지 등에 관한 유기(기간제)고용 룰의 정비, ⑤ 임금 및 처우 개선, ⑥ 일-가정 양립 실현 등이다.

결국 일본 민주당 정부의 고용대책은 자민당 정부와 큰 차이는 없으며 다만 규제강화의 범위를 확대하는 것이라 할 수 있다. 이와 같은 특징은 파견법 개정 및 사회안전망 확충에서 뚜렷하게 나타난다.

2) 파견법 개정안

2009년 6월 야3당(민주당, 사민당, 국민신당)은 파견법 개정에 가장 적극적인 사민당의 안을 중심으로 3당 합의안을 국회에 제출한다. 이 개정안에는 제조업 파견과 등록형 파견의 원칙적 금지, 균등대우 원칙의 확립, 사용자책임의 책임 강화(파견계약 준수, 연차유급휴가 및 육아휴업 등을 이유로 한 불이익 취급 금지, 체불임

금 등에 관한 파견사업주와의 연대, 안정위생 책임의 강화, 성차별 금지, 개인정보 제공 금지, 단체교섭 응낙의무 등), 사용사업주와의 고용계약 간주 규정 도입 및 벌칙의 강화 등이 포함되어 기존의 자민당 정부 안보다 규제강화 성격이 강하다.

정권교체 직후 2009년 10월 15일 노동정책심의회는 개정 파견법 논의를 시작하고, 등록형 파견금지, 제조업 파견 금지, 균등대우 및 위법 파견에 대한 대응 등이 핵심쟁점으로 대두한다. 후생노동성은 노동정책심의회의 논의 결과를 근거로 2010년 3월 19일 파견법 개정안을 174회 통상국회에 제출하였다.

법안명을 ‘근로자 파견사업의 적절한 운영확보 및 파견근로자의 보호 등에 관한 법률’로 바꾸어 파견근로자에 대한 보호 입장을 명시한 개정안의 내용을 살펴보면 다음과 같다. 첫째, 등록형 파견을 금지하여 “파견사업주는 상시 고용하지 않는 근로자에 대해 근로자 파견을 하여서는 안 된다”를 원칙으로 한다. 원칙의 예외는 산전 및 산후휴업, 육아휴업, 개호휴업 취득자를 대체하는 파견, 60세 이상의 고령자 파견, 소개예정 파견 등이다. 둘째, 제조업 파견을 금지하되 다만 상용형 파견은 예외적으로 허용한다. 셋째, 일용 파견을 금지하여 “일용 근로자 또는 2개월 이내의 기간을 정하여 고용하는 근로자 파견은 금지하되 예외적인 허용 업무를 설정한다”. 넷째, 그룹기업 내 파견의 80% 금지로 특정 파견처(원청)에 전적으로 의존하는 파견을 금지한다. 다섯째, 파견사업주는 무기고용으로 전환 노력을 해야 하며 사용사업주는 파견근로자와 직접고용, 근로자 간의 균형 처우를 위해 노력해야 한다. 여섯째, 위법파견(금지업무에 대한 파견근로자 사용, 무허가 및 미신고 파견업체로부터의 파견이용, 기간제한을 초과한 파견, 위법사내하청, 상용형 근로자가 아닌 자의 파견 등)은 근로계약을 청구한 것으로 간주한다¹⁵⁾.

개정안은 현재 국회에 계류 중이며 몇 가지 쟁점이 있다. 우선 상용형 파견의 정의이다. 일본에서 상용형이란 1년 이상 고용될 전망이 있는 근로형태인데, 그런 점에서 파견기간이 18개월이고 근로계약기간도 18개월이어서 파견기간 종료와 더불어 근로계약이 종료되는 파견, 즉 한국에서는 등록형 파견이 일본에서는

15) 일본의 파견법에서 새롭게 도입된 간주조항 등은 한국 파견법의 영향이다.

〈도표 2〉 일본의 제2사회안전망의 종류

종류	명칭	실시
제1사회안전망	고용보험	2010년 1인 이상 사업장으로 확대
제2사회안전망	① 취업안정자금 융자사업	2008년 12월 16일 도입
	② 장기실업자 등 지원사업(취업안정자금 융자)	2009년 6월 22일 도입
	③ 취직활동곤란자 지원사업	2009년 6월 22일 도입
	④ 훈련·생활지원자금 융자&급부	2009년 7월 10일 도입
	⑤ 주거 등 곤궁 이직자에 대한 상담지원	2009년 9월 18일 도입
	⑥ 주택수당 긴급특별조치사업	2010년 10월 1일 도입
	⑦ 생활복지자금 대부사업	2010년 10월 1일 개정
	⑧ 임시특례자금 대부제도	2010년 10월 1일 제정
최후의 사회안전망	생활보호	유지

자료: 시즈오카현 노동국(2010년)

상용형 파견으로 분류될 수 있다(신타니 노부유키新谷信幸, 연합노동국종합국장 인터뷰). 또한 기간을 정하고 있는 근로계약의 반복 갱신이 상용형인가 하는 문제는 노동정책심의회의 심의과정에서도 지적된 사항이다. 이 때문에 시민당이 상용고용 = 무기고용으로 정의하는 내용을 법안에 반영시켜야 한다고 주장하였으나 개정안에는 이와 같은 내용이 포함되지 않았다.¹⁶⁾ 다음으로 위법파견 특히 위장청부는 한국에서와 마찬가지로 일본에서도 그 구분이 분명하지 않아 향후 논란이

16) 최석환, 「일본의 근로자 파견법 개정과 관련한 최근의 논의」, 국제노동브리프, 2010, pp. 24~25.

예상된다. 또한 제조업에서의 파견을 금지하지만 상용형 파견은 인정한다는 점에서 법 개정이 불충분하다는 의견이 있다.

3) 제2사회안전망

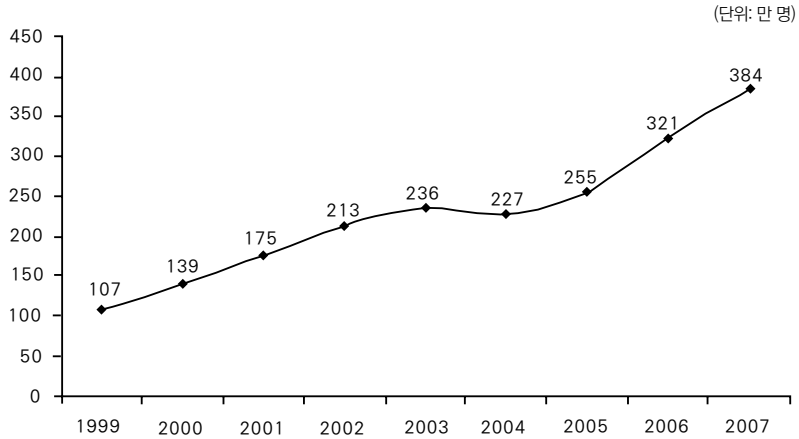
민주당 정부의 사회안전망 확충 논의는 자민당 정부에서 도입된 틀을 유지하고 있다는 점에서 큰 차이가 없다.

2010년 현재 제2사회안전망은 크게 8가지가 도입되었다. <도표 2>의 제2사회안전망 중 1번부터 5번까지의 5가지는 후생노동성 산하 할로워크(한국의 고용지원센터에 해당)이 관장하며 6번은 생활보호를 담당하는 시와 현(한국의 시, 군, 구)의 복지사무소가, 7번과 8번은 사회복지협의회(비영리단체)가 수행한다. 또한 1번부터 5번까지는 자민당 정부 시기에 도입되었으며 나머지 3가지가 민주당 정부 시기에 해당한다.

또한 그 방식에 있어서도 단순한 소득보장이 아니라 취업을 전제로 하며, 무상으로 지원하는 부조와 용자가 동시에 활용되며, 재원은 정부에서 충당한 점에서 자민당 정부 시절과 유사하다. 예를 들어 용자와 부조가 결합된 훈련·생활지원자금 용자&급부의 경우 훈련을 받는 사람에 관해서는 단신자 매월 10만 엔, 가족이 있는 경우는 12만 엔을 부조하며 그 기간은 훈련 종류에 따라 상이하며 최장 2년이다. 주요 대상은 고용보험이 적용되지 않거나 실업급여 수급기간이 끝난 후에도 취직을 하지 못한 사람들과고, 이들 중 연수입 200만 엔 이하(세대는 300만 엔 이하), 금융자산이 800만 엔 이하인 자, 현재 자신이 살고 있는 곳에 토지나 건물을 소유하고 있지 않은 자 등의 조건을 충족해야 한다. 또한 이들 중 생활비가 더 필요할 경우 용자할 수 있는 자격을 준다.

다만 차이가 있다면 자민당 정부의 제2사회안전망은 3년간의 한시적인 대책이던 반면 민주당은 이것을 영구적인 제도로 바꾸려 한다는 점이다. 또한 경제위기 때문에 급격하게 도입한 제도들 간의 상충의 문제도 해결해야 할 과제 중의 하나이다.

〈도표 3〉 일본 파견노동자 변화 추이(1999~2007)



자료: 日本厚生労働省職業安定局需給調整事業課集計, 2008.

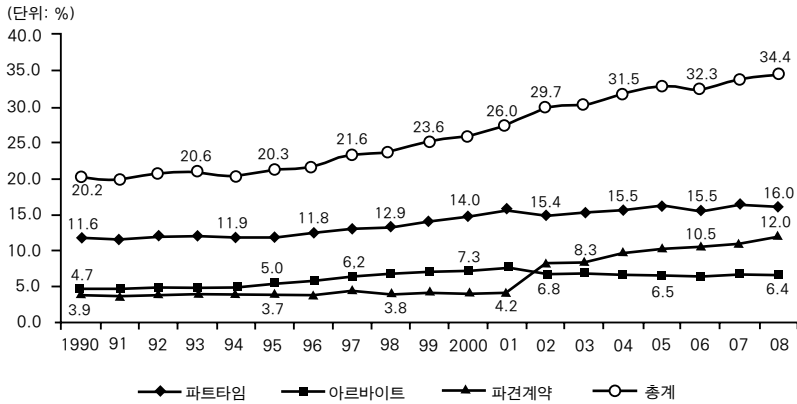
5. 경제위기와 빈곤강화

그렇다면 일본 자민당 정부가 규제완화를 포기하고 고용안정 및 생활지원을 핵심으로 하는 제2의 사회안전망을 도입하고 민주당 정부에 들어서서 그것이 확대된 이유는 무엇일까?

우선 경제위기의 충격이 파견근로를 비롯한 비정규직 등 취약계층에 집중되면서 규제완화의 ‘실업완화’ 효과보다는 ‘빈곤강화’ 효과가 더 커진 것이 중요한 요인이다. 제조업까지 파견을 허용하는 2003년도 법 개정¹⁷⁾ 이후 2009년 현재 파견근로자는 384만 명이며 파견업체도 5만 개가 넘고 사용자업체는 127만 개에 이른다.

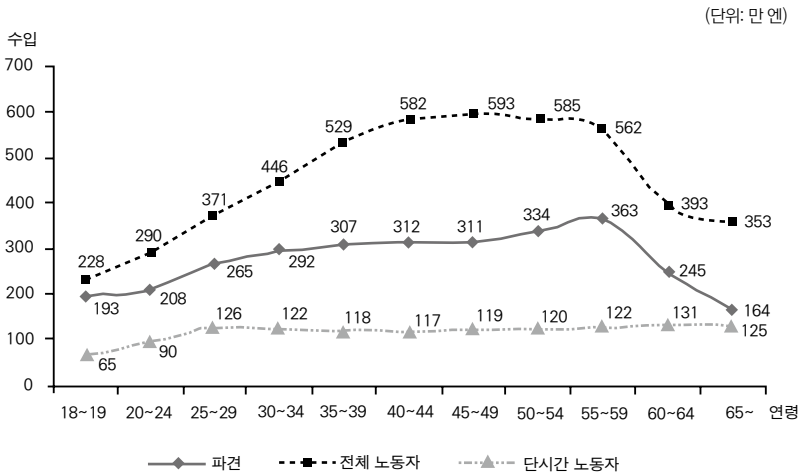
17) 일본은 1985년 파견법을 제정한 후 지속적으로 규제완화를 실시하였다. 가장 대표적인 것이 1999년 파견대상을 종래의 26개 업종에서 향만운송, 건설, 제조공정 등 일부 업종을 제외하고 모든 업종으로 확대하는 이른바 네거티브 리스트 방식으로의 개정이다. 또한 2003년에는 제조공정에도 파견이 허용되었으며 2006년부터는 제조공정에서의 파견기간이 기존의 1년에서 3년으로 확대되었다. 이 결과 소위 ‘2009년 문제’(제조업에서 파견으로 일한 근로자가 2009년이면 사용기간이 종료되는데 이때 상당수가 해고될 것인지 여부를 둘러싼 사회적 문제가 일찌감치 사회적 쟁점이 되었다. 그런데 2008년 경제위기에 따라 기업에서 파견근로자를 중심으로 때 이른 해고를 시작하거나 일부 사내하청으로 바꿈으로써 사실상 2009년 문제의 양상이 분명해졌다.

〈도표 4〉 일본의 고용형태별 비정규직 규모변화(1990~2008)



자료: 日本総務省統計局, 「労働力調査特別調査」(2000~2002); 「労働力調査詳細結果」(2003~2008)

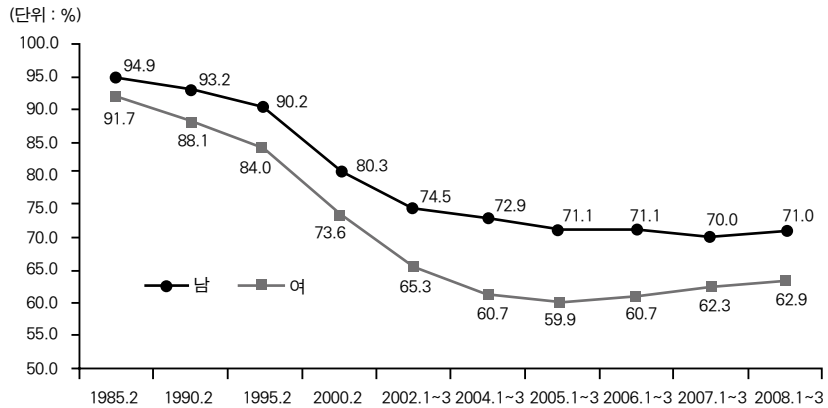
〈도표 5〉 파견 및 단시간 노동자의 연령별 연수입 변화(2005)



자료: 日本厚生労働省, 「賃金構造基本統計調査」; 「労働力需給制度についてのアンケート調査」(여기서 앞의 「賃金構造基本統計調査」는 전체 노동자와 단시간 노동자의 임금을 조사한 것이고, 뒤의 「労働力需給制度についてのアンケート調査」는 파견노동자의 임금을 조사한 것이다).

또한 여성 중심의 파트타이머가 전체 임금근로자의 16%에 달하는 등 비정규 근로가 증가하면서 1990년 20.2%이던 비정규직이 2008년 34.4%로 늘어났다. 게다가 전체 노동자 대비 파견노동자와 파트타이머의 연수입은 상당한 차이가 있어 '격차사회'를 가중시킨다.

〈도표 6〉 15~24세 청년층의 정규고용추이



주: 「労働力調査」(1985~2001년, 각 2월 특별조사; 2002년 이후 상세조사, 각년 1~3월 평균)

자료: 遠藤公嗣 外, 「労働, 社会保障政策の転換を反貧困への提言」, 東京: 岩波出版, 2009, 27쪽.

더불어 파견노동자의 60%가 35세 이하 남성 청년층에 집중되어 있어 청년층의 정규고용 비중이 떨어졌다. 〈도표 6〉에 따르면 1985년 94.9%에 달했던 남성 청년의 정규직 고용 비중이 2008년에는 71.0%에 불과하다. 이것은 남성의 실업만이 아니라 가구 빈곤 위험을 높인다. 왜냐하면 일본사회가 ‘남성 정규직 생계 부양자-여성 파트타임 배우자’ 체제를 가지고 있기 때문에 남성의 정규직 비중이 떨어지는 것은 남성만이 아니라 가구 전체의 빈곤 문제가 될 수 있기 때문이다. 따라서 경제위기 이전부터 남성 비정규직에 대한 우려는 상당히 컸다.

그런데 경제위기 충격이 기간제 및 파견 등으로 집중되면서 이같은 우려가 현실로 나타났다. 왜냐하면 2008년부터 대규모 제조업의 구조조정이 기간제 및 파견 등 비정규사원을 중심으로 이루어졌기 때문이다.

특히 남성 파견직 중심의 고용조정 양상은 매우 뚜렷하다. 일본 제조업 노동자들은 지난 2008년 10월부터 2009년 3월까지 총 157,806명이 일자리를 잃었는데 그 중 68%가 파견근로이며 계약직이 18%로 특정 고용형태에 집중되어 있다. 또한 불법인 계약 중도해지 형태의 해고 역시 비일비재하다.

그리고 기간제와 파견직의 확대 결과 일본 고용보험 적용률이 해마다 줄어

〈표 7〉 최근 일본기업의 고용조정 상황

기업명	고용조정규모	대상 및 내용
닛산자동차	780명	파견근로자
마쓰다자동차	1,300명	파견근로자
미쓰비시자동차	1,100명	파견근로자 및 기간제
샤프전자	330명	파견근로자
도요타자동차	5,800명	기간제
도시바	380명	파견근로자 및 기간제
일본 IBM	1,000명	정사원
가와사키제작소	500명	파견근로자와 기간제
소니	16,000명	정사원, 파견사원 반반
일본정공	2,000명	파견근로자
산요반도체	500명	정사원
NEC	20,000명	정사원과 비정규사원, 협력업체에 대한 업무위탁중지
히타치제작소	7,000명	정사원, 비정규사원
파나소닉	15,000명	정사원, 비정규사원
산요전기	500명	정사원
JVC	480명	정사원
켄우드	추가 100명	정사원
클라리온	3,000명	정사원, 비정규사원
오키전기	300명	관리직
미쓰이금속	960명	정사원
일본판유리	5,800명	정사원, 비정규사원
후지중공업	800명	파견근로자 및 기간제

자료: 김명중, 「최근 일본기업의 고용조정과 정부 대책 등에 대해서: 파견근로자에 대한 고용조정 등을 중심으로」, 국제노동브리프 7(2), 2009, pp. 44~61; 김은지, 「일본기업의 고용조정가속화와 정책적 대응변화」, 대외정책연구원, 2009.

〈표 8〉 고용형태별 해고상황

	총인원	파견	계약직	하청직	기타
해고자 수	157,806	107,375	28,877	12,988	8,566
%	100.0	68.0	18.0	8.0	6.0

자료: 日本厚生労働省(2009)

〈표 9〉 고용보험 적용률의 축소

(단위: 만 명, %)

연도	고용보험 피보험자 수	수급자 실인원	노재보험적용 노동자 수	완전 실업자 수	대(對)노재보험 적용자비율	수급자 비율
1983	2,671	87	3,451	156	77.4	55.8
1988	2,963	55	3,972	155	74.6	35.5
1993	3,358	70	4,663	166	72.0	42.2
1998	3,420	105	4,800	279	71.2	37.6
2001	3,365	111	4,858	340	69.3	32.6
2002	3,366	105	4,820	359	69.8	29.2
2003	3,398	84	4,792	350	70.9	24.0
2004	3,463	68	4,855	313	71.3	21.7
2005	3,526	63	4,919	294	71.7	21.4
2006	3,618	58	5,071	275	71.3	21.1
2007	3,740	54	-	257	-	21.0

주: 대노재보험적용자비율 = 고용보험피보험자 수/노재보험적용노동자 수, 수급자 비율 = 수급자 실인원/완전실업자
(2007년 12월 현재)

자료: 『雇用保険事業年報』, 『社会保障統計年報』, 『労働力調査』 각년판에서 작성

들어 고용보험 피보험자 중 실 수급자는 2007년 12월 현재 20.8%에 불과하다. 『마이니치신문』, 『아사히신문』 등의 일본 언론이 연일 이 문제를 보도하였을 뿐만 아니라 NHK방송에서는 2006년부터 근로빈곤 문제를 기획기사로 다루었다. 2008년 10월 이후에는 기사의 비중이 더 높아졌고 그에 반비례하여 자민당 정부의 지지율이 낮아졌다.

게다가 이와 같은 불안정 계층을 중심으로 무차별 살상 등의 개인적 저항이 발생한다. 예를 들어 2008년 6월 8일 도쿄 중심지 아키하바라 변화가에서 비정규직으로 근로하다 해고된 20대 청년남성이 무차별 살상을 저질러 7명의 일본 시민이 목숨을 잃었다. 그는 파견근로를 전전하다가 결국 해고되고 사건 전 몇 주간 실직과 버림받은 것에 대한 공포를 인터넷 사이트에 올렸다고 한다. 이외에도 2008년 말부터는 편의점, 식당 등에 들어와 칼을 휘두르며 돈을 요구하는 실직자에 대한 뉴스가 언론에 종종 보도된 바 있다.

6. 시민사회의 대응

하지만 경제위기의 부정적 효과만으로는 정책변화를 설명하기 어렵다. 그것을 인식하고 저항을 조직하며 대안을 확산시키는 ‘조밀한 시민사회’¹⁸⁾ 즉 행위자 요인에 관해 살펴볼 필요가 있는 것이다. 일본에서 정책변화를 요구한 행위자는 개인가맹 유니온이라 불리는 비정규직 노동조합 및 시민단체, 기존 노동조합 그리고 이들 간의 연대를 가능하게 한 반빈곤네트워크의 결성이라 하겠다.

1) 반빈곤네트워크의 결성

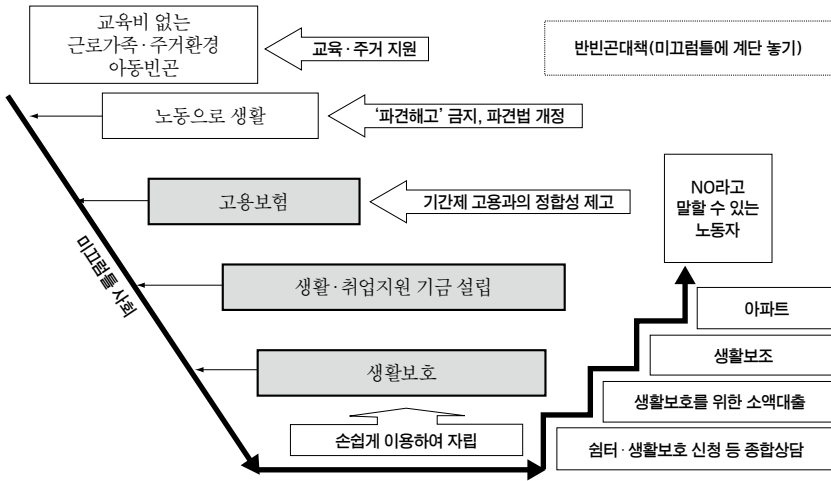
일본사회의 격차와 빈곤 문제에 적극적으로 대응하기 위해 변호사, 교수 등 지역의 유력한 개인이 새로운 사회단체를 만들거나 기존의 단체에 뛰어들었다. 또한 이들은 비정규직이나 중소기업사업장의 정규직이 중심이 된 파견 등 개인가맹 노조 및 렌고 등의 기존 노조와 연계하여 2007년 10월 개인들의 연합체인 ‘반빈곤네트워크’를 결성한다.

반빈곤네트워크는 다양한 단체에서 활동하는 개인들이 빈곤문제 해결이라는 하나의 목적을 가지고 만들었다는 점에서 특징적이다. 또한 반빈곤네트워크의 사무국장이며 일본 학계에 충격을 던진 저서 『반빈곤』으로 유명한 유아사 마코토(현재 내각부 자문)는 파견근로 등 비정규직과 빈곤계층이 아무런 지원도 받지 못하는 사회를 미끄럼틀 사회라고 표현하며 이 문제를 해결하기 위한 별도의 사회적 안전망이 필요하다고 주장한다.

반빈곤네트워크는 2008년 12월 31일부터 2009년 1월 5일까지 도쿄 중심지인 히비야공원에서 새해맞이 파견노동자 마을을 운영(촌장 유아사 마코토)하여 일본사회에 매우 커다란 반향을 불러일으켰다. 그곳에 전국에서 1,700여 명의 자원자들이 몰려들었으며 500여 명의 파견노동자들이 법률 자문 등으로 보상금을

18) Dietrich Rueschemeyer, Evelyne Huber Stephens, and John D. Stephens, *Capitalist Development and Democracy*, Cambridge : Polity Press, 1992(박명림·조찬수·권혁용 옮김, 『자본주의 발전과 민주주의 : 민주주의의 비교역사 연구』, 나남, 1997).

〈도표 7〉 미끄럼틀 사회에 대한 대책



받기도 했다.

당시 파견촌의 핵심 슬로건은 ‘일과 주거를 동시에 잃어버린 사람에 대한 대책’이며, 구체적으로는 생활보장과 고용보험 사이에 제2사회안전망으로 ‘생활·취로지원기금을 창설’하자는 것이다. 이것은 전통적인 실업부조와는 차이가 있지만 일반 재정을 통해 기금을 만들어 일과 주거를 동시에 잃어버린 사람들에게 생활 및 취업을 지원하는 제도이다. 〈도표 7〉에서 알 수 있듯이 이와 같은 주장은 후생노동성의 제2의 사회안전망과 유사한데 시민사회의 의견이 정책에 반영되어 규제강화로의 전환 계기를 형성한 것이다.

더욱이 개인들의 자발적 모임인 반빈곤네트워크는 매개(bridge) 역할에서도 효과적이다. 기존 일본의 정당과 노동조합 그리고 시민사회 단체는 파벌갈등의 역사를 갖고 있고 이것이 협력을 가로막아 왔다. 그러나 과거의 단체들로부터 상대적으로 자유로운 개인의 연합인 반빈곤네트워크는 정당, 노조, 사회단체들 간의 매개가 가능하며 개인가맹이라는 특성으로 인해 젊은 세대의 호응을 얻기도 쉽다. 파견촌이 일본 열도 전체의 뜨거운 관심과 지지를 받은 것은 반빈곤네트워크의 조직적 특징 때문이기도 하다.

2) 파견노조와 개인가맹 지역노조(커뮤니티유니온)의 설립과 활동

또한 2000년대 이후에 만들어진 파견노조 등 개인가맹 노조의 활동 역시 정책변화의 중요한 촉매제였다. 일본 학계는 주로 지역노조 형태로 결성된 개인가맹 노조에 주목하면서 이것을 커뮤니티유니온으로 명명하는데,¹⁹⁾ 그 생성 배경을 살펴보면 2003년경부터 일본에서는 근로자파견법 등 노동유연화 조치가 근로빈곤을 창출한다는 비판이 강력하게 제기되었다. 특히 위장청부 업체에서 일하던 노동자의 과로사가 언론에 보도되면서 파견 및 위장청부에 대한 사회적인 관심이 커졌다.

2003년 즈음에 위장청부로 일하는 노동자가 과로사했다. 니콘(카메라회사)에서 일하던 사람인데 당시 이 노동자는 위장청부 업체 중 가장 큰 크리스탈에서 일한 노동자였으며 그 결과 크리스탈이 폐업되었고 굿월(청부업체)에 흡수되었다(파견유니온도쿄 서기장, 인터뷰)²⁰⁾

이와 같은 분위기를 타고 만들어진 노조 중 파견유니온은 노조 서기장이 직접 현장에 취업하여 일용파견 근로자의 현실을 조사하고 회사의 불법 수수료 취득 관련 자료를 확보하는 등 활발한 활동을 하였다. 또한 관련 자료가 『아사히신문』에 보도되자 후생노동성은 만 명 이상의 노동자를 고용한 파견업체 두 개를 폐업조치하였고, 근로자들은 수수료 반환 소송을 제기하여 전체 근로자가 수수료를 돌려받았다.

이외에도 각 지역별로 일본 아이치현 노동조합총연합(AIROREN), 일본 나고야 후레이이유니온(NFU), 로컬유니온시즈오카(ローカルユニオン静岡) 등 지역노조가 등장한다. 이들 노동조합은 정규직 중심의 렌고나 전노련에 가입해 있지 않

19) 기존의 노동조합 즉 렌고나 전노련의 경우 개별 노동조합이 가입하는 형태인 반면 커뮤니티유니온은 지역 혹은 산별 수준에서의 개인가맹을 특징으로 한다.

20) 파견유니온도쿄의 서기장은 진보적이거나 개혁적 신문보다, 동양경제신문과 같은 상대적으로 친기업적 신문에 실린 것이 위장청부나 파견문제의 심각성을 알리는 데 보다 효과적이었다고 한다.

으며 주로 개인가맹의 형태로 지역에서 활동하면서 지역시민사회(지역공동체)와 긴밀하게 협조하고 있는데 주요활동을 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 파견법 개정운동이다. 지역노조 등은 정부의 일용파견 금지 등의 개정안이 매우 불완전하다는 입장에서 네거티브 리스트 방식에서 포지티브 리스트 방식으로의 근본적 전환, 차별의 원천적 금지 등을 주장한다.

둘째, 생활 및 취업관련 노동상담이다. 노동상담을 통해 지역노조는 임금 및 근로조건 파악하고, 부당해고와 여타 기업의 불법적 활동을 확인하여 해결을 도모하며, 취업 및 생활상의 어려움 해소를 지원하면서 조직화를 시도한다.

예를 들어 로컬유니온시즈오카(ローカルユニオン静岡)의 서기장은 상담이 들어오면 그 내용을 파악하여 부당해고나 임금체납의 경우에는 사용주와 단체교섭을 하고, 실업급여지급이나 생활지원이 필요한 경우에는 현의 할로워크(공공 직업안정소, 한국의 고용지원센터)에 함께 방문하여 실업급여나 대부를 받게 한다고 답변한다.

셋째, 지역의 공공직업안정소 등과 연계하여 적극적인 고용 및 생활안정, 사회보장 적용 등을 추진한다.

예를 들어 지역노조는 정부의 ‘훈련기간 중 생활보장 급부제도’나 ‘취직안정 자금 용자’ 등을 해고자나 고용보험미수급자들이 받을 수 있도록 지원한다. 또한 지역노조에서 실업급여 돌려받기 운동을 활발하게 전개한 바 있는데, 고용보험 피보험자의 경우 고용보험을 납입하지 않았더라도 일정 요건을 갖추면²¹⁾ 실업급여를 받을 수 있다는 사실을 알리고 할로워크를 통해 해당자가 실업급여를 받을 수 있도록 지원하는 것이다.

넷째, 부당해고, 임금체납 등의 문제를 사용주와의 단체교섭을 통해 해결하며 비록 조합원은 수십 명 혹은 수백 명에 불과하지만 조직된 사업장 수가 조합원과 크게 다르지 않을 정도로 영향력이 있다.

21) 일본의 경우 고용보험피보험자는 고용보험을 납입하지 않았다 하더라도 실직 후 2년 이내에 실직 이전 통산 피보험 기간이 1년 이상(파견 등 비정규직은 6개월 이상)이면 실업급여를 받을 수 있다.

일본에서는 대규모 사업장에서 한두 명이라도 지역노조 조합원으로 가입할 경우 지역노조가 직접 사업주를 상대로 교섭을 하는데 이때 대기업의 인사노무 관리 담당자가 교섭석상에 참석하는 것이 일반적인 관례이다. 지역노조 인터뷰에 따르면 대기업은 교섭을 거부하는 경우가 거의 없는데, 그 이유는 소수노조가 법적으로 교섭권을 완전히 보장받고,²²⁾ 대기업이 교섭에 불응하는 등 법을 지키지 않으면 언론에 보도되어 도덕적 비난을 받고 체면을 잃는 관행이 있기 때문이다. 따라서 해당 기업 종업원 중 단 한 명만 가입한 지역노조라도 교섭을 요구하면 사용자측은 성실히 교섭한다.

다른 한편 도쿄여성노조나 가텐케연대(ガテン系連帯)²³⁾ 등 상당히 오랜 역사를 갖는 노조들도 최근 파견 등 기존의 노동조합에 조직되기 어려운 노동자들을 상대로 한 조직화를 한다.

우리의 이름이 건설 운송이지만 조합 이름과 틀린 분야의 조직화도 해야 한다고 생각하여 제조업 분야의 일용 파견 등의 조직화를 시작했다. 그 이유는 제조 공장 노동자 청부(사내하청)와 파견이 많아졌는데도 조직화가 안 되기 때문이다.(가텐케연대 서기장)

1995년에 결성된 여성노조는 초기에는 조합원 중 비정규직의 비중이 30%였는데 최근에는 40% 이상이 일용파견, 호칭파트 등의 비정규직이다.(도쿄여성노조 서기장)

파견노조나 개인가맹 노조의 결성이 새로운 사회운동의 부활인가라는 질문에 일본 학계나 노동계의 반응은 매우 신중하다. 하지만 그것이 일본정부의 정책 변화에 영향을 끼친 것만은 분명하다.

22) 복수노조 허용을 이유로 사실상 소수노조의 교섭권을 가로막는 배타적 교섭제를 채택한 한국의 현실과는 상당히 다르다.

23) 제조업과 토목, 건설, 운수 업종에서 일하는 파견, 하청, 기간제 노동자들의 연대를 위해 만들어진 단체이다. 가텐케(ガテン系)라는 말은 리쿠르트출판사에서 나오는 취업정보지 「가텐(ガテン)」에서 비롯되었다.

〈표 10〉 렌고의 경제고용에 관한 긴급요청

일시	요청상대	제목
2008. 11. 13	후생노동대신	비정규 노동자들의 긴급고용대책에 관한 요청
2008. 12	내각총리대신	경제운영 및 제2차 보정·2009년도 예산편성 등에 관한 요청서
2008. 12. 25	후생노동대신	노동행정의 충실·강화에 관한 요청
2008. 02. 19	후생노동성 직무능력개발국	외국인 연수·기능실습생의 중도귀국에의 대응에 관한 요청
2009. 02. 27	후생노동대신	현하의 경제정세 과정에서의 고용대책에 관한 긴급요청
2009. 03. 03	내각총리대신	고용안정·창출의 실현을 위한 노사공동요청
2009. 03. 03		고용안정·창출을 위한 공동제언
2009. 03. 26	재무대신	경제·고용위기에 대한 긴급요청

자료: 連合, 『経済雇用に関する緊急要請 資料』, 2009.

3) 렌고 등 기존 노동조합의 태도변화

일본 노동조합의 80%를 점유하고 있는 렌고는 그동안 파견이나 기간제 등 사회적 취약계층에 관심이 적었다. 하지만 2008년에 접어들면서 그 태도가 바뀌어 빈곤네트워크나 파견촌의 요구를 적극적으로 지지하고 정부에 고용과 관련한 중요한 대책을 수차례에 걸쳐 건의했다. 렌고의 2009년 『경제·고용에 관한 긴급요청 자료』(『経済・雇用に関する緊急要請資料』)에 그 내용이 제시되어 있다.

위의 자료에 따르면 렌고는 독자적으로 혹은 경단련과 공동으로 단기대책과 중장기대책을 제시하였다. 단기대책으로는 ① 일반회계에 기초하여 제2사회안전망의 일종인 취업지원금부 만들기, ② 공적 교육훈련의 내실을 높이기(훈련메뉴의 충실, 장기훈련의 개발), ③ 직업소개기능을 강화하기(원스톱 거점의 설치, 카운슬러의 충실)의 세 가지이며, 장기대책으로는 고용보험제도의 강화가 핵심적이다. 여기서 취업지원금부 만들기는 파견촌의 중요한 요구사항을 렌고가 적극적으로 받아들인 것으로 해석가능하다. 다른 한편 렌고가 제안한 고용보험 제도의 강화는 비정규직의 고용보험 가입을 위한 요건완화, 고용조정조성금 확대, 재취업지원자 수의 확대 등이며 이것은 대부분 정부 시책에 반영된 바 있다.

일본 렌고 노동국장 하세가와 유코(長谷川裕子), 고용법제 대책국 히로오

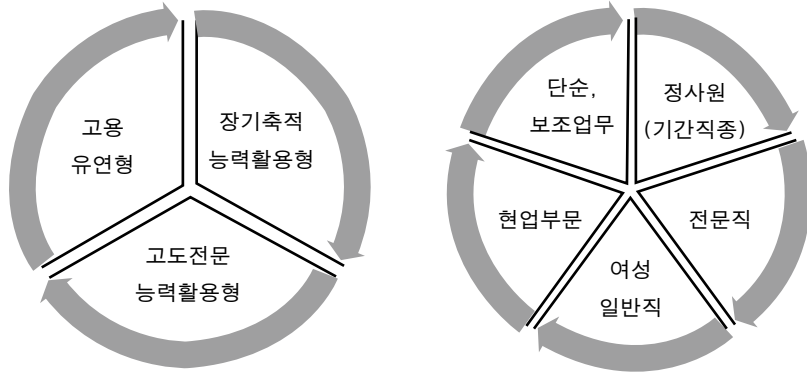
카 다쓰시(弘岡建史), 이코다 류이치(伊古田隆一), 무라카미 요코(村上陽子) 등은 일본정부 정책변화가 렌고와의 긴밀한 협의 혹은 렌고의 주도에 의해 이루어졌다고 한다. 정부 및 사용자단체와 렌고 간의 협력관계를 고려한다면 설득력 있는 주장이다. 그러나 오사와 마치코(大沢真知子) 교수는 렌고가 적극적으로 비정규직과 빈곤가구에 대한 생활지원 등을 요구한 것은 파견론 등으로 표면화된 노동계와 시민사회의 요구 때문이라고 한다. 따라서 렌고가 주장하여 제2의 사회적 안전망이 입안되었다는 렌고 간부의 발언은 과도한 것일 수 있지만 렌고의 태도 변화는 주목할 만하다. 물론 이것은 렌고 상층부의 태도이며, 지역 혹은 사업장의 렌고는 여전히 정규직 중심의 사고에 물들어 있다는 비판이 강하다. 시즈오카 대학의 후카와 히사시(布川日佐史) 교수나 지역노조의 간부들은 렌고의 정규직 이기주의를 강도높게 비난하기 때문이다.

7. 결론

고이즈미 내각의 규제완화 정책 이후 파견근로의 확장과 빈곤의 강화 현상은 일본의 주요한 경쟁력이던 숙련중시 종신고용 모델 위축을 우려하는 목소리를 낳았다. 2009년 5월 23일과 24일 양일간에 걸쳐 도쿄 호세이(法政)대학에서 개최된 일본사회정책학회의 주요 초점이 비정규직의 확산과 이에 따른 차별 및 빈곤, 고용모델의 변화인 것이 그 예이다.

류코쿠(龍谷) 대학의 와키타 시게루(脇田滋) 교수의 발제문 「노동자파견법 재검토의 과제」(労働者派遣法見直しの課題)에 따르면 1990년대 중반부터 일본 사용자단체(일경련)는 종신고용모델의 주축인 연공적 임금체계의 개편을 강조하여 고용의 삼분화가 진행되었다. 또한 전 업종에 걸친 파견근로의 확대는 고용의 삼분화와 결합하여 정사원 중심의 장기축적능력활용형 고용모델이 전체의 30% 수준으로 낮아졌다. 동시에 고용유연형과 여성에게 많이 발견되는 파트타임 중심의 고도전문능력 활용형의 비중이 커지면서 일본의 고유한 경쟁력이 위축되었다고 주장한다.

〈도표 8〉 「고용의 3분화」와 「파견 26업무」의 유사



자료: 脇田滋, 「労働者派遣法見直しの課題」, 일본사회정책학회 발표문, 2009.

이처럼 노동유연화가 일본의 전통적인 고용모델까지 뒤흔들 정도로 큰 영향을 끼쳤으며 이에 대한 노동조합과 시민단체의 저항이 조밀한 시민사회를 형성한 결과 일본 자민당 정부와 민주당 정부가 규제강화로 정책 선회를 한 것이다.

마지막으로 일본의 고용변화와 이에 대한 적극적 대책으로서의 제2의 사회안전망의 신설 등이 한국에 던지는 함의는 다음의 몇 가지로 요약할 수 있다.

첫째, 경제위기의 충격이 파견 등 비정규 노동자 및 사회적 취약계층에 집중되고 청년실업 및 청년 일자리의 악화 현상이 두드러지는 것은 일본과 한국의 닮은 점이다. 하지만 노사정 및 시민사회 모두가 규제강화의 필요성에 상당히 동의하는 것은 한국과 다르다는 점에서 규제완화 효과에 대한 시민사회의 충분한 공감대 형성이 중요하겠다.

둘째, 정부의 정책의지가 매우 중요하다. 경제위기 직후 이미 일본 자민당 정부에서 규제강화로 선회하고 막대한 재정을 쏟아부어 제2사회안전망을 도입하였다는 것은 정부의 역할을 다시 한번 생각하게 하는 대목이다.

셋째, 일본정부와 학계, 시민사회는 문제의 원인을 규제완화에서 찾는다. 1990년대 중반 이후 장기불황을 극복하기 위하여 실시한 파견법 개정, 즉 제조업까지 포함하는 파견근로의 전면허용 등의 규제완화 정책을 재평가해야 한다는

것이다. 또한 기업별 노사관계 시스템의 한계, 정규직 중심의 사회보험 시스템의 문제 등에 관해서도 우려의 목소리가 높다. 하지만 한국에서는 아직 충분한 동의나 합의가 이루어지지 않고 있다. 더군다나 노조의 노력은 여전히 취약한 편이다.

넷째, 일본정부가 시민사회의 요구를 받아들여 ‘고용안정과 취업연계 생활안정’에 초점을 맞춘 고용대책을 실시한다는 것 역시 한국과의 차이이다.

일본정부는 파견 및 기간제근로의 정규직 전환 및 생활, 취업지원 대책에 대한 논의가 시작된 지 6개월이 채 안 되어 관련 정책을 입안, 시행하였다. 법의 개정이나 제정 이전에 정부 정책으로 긴급한 사회적 위험에 처한 집단에 대한 구제에 나선 것은 주목할 만한 현상이다.

이 점이 노동유연화에 초점이 맞추어진 한국의 경제위기 대책 및 사실상 고용대책의 실종과 구분되는 측면이다. 한국에서도 비정규입법 제정 당시 기간제 사용기간을 2년으로 제한하면서 정규직 전환을 적극적으로 권장하였고, 정규직 전환 지원대책을 마련하기 위해 2007년 4월 노사정위원회 산하 비정규입법 후속대책위원회를 결성한 후 정규직 전환을 위한 다양한 대책을 모색한 바 있다. 하지만 2008년부터 정규직 전환에 대한 논의는 사라지고 한국정부는 기간제 사용기간 연장 등 노동유연화에 초점을 맞춘 비정규입법 개정을 추진한다. 이 과정에서 비정규입법 때문에 100만 해고대란이 발생할 것이라는 정부의 홍보가 대대적으로 이뤄졌다. 물론 해고대란은 발생하지 않았고 비정규 입법개정 역시 실패하였지만 정부가 나서서 노동유연화를 추진한 것은 한국 노동시장에 상당히 큰 영향을 끼쳤다. 무엇보다 한국에서는 새로운 사회안전망을 만들 수 있는 기회를 놓쳤다.

다섯째, 노동계 및 시민사회단체, 언론계 모두가 협력하여 규제강화 및 취약자 보호를 호소하고 있다는 것도 한국과의 차이이다.

일본의 노동계 및 시민사회단체, 정당은 오랜 기간 파벌 갈등의 역사를 갖고 있지만 사회적 취약계층을 보호하기 위해 분열의 강을 넘어섰다. 하지만 한국 사회는 최근 10년 동안 사회양극화의 심화에도 불구하고 노동계 및 시민사회단체는 상대적으로 고용과 차별, 배제 문제에 대한 관심이 적었다. 언론에서 이 문제

를 다루기 시작한 것도 얼마 되지 않았으며 그마저 일부 신문과 방송에 한정된다. 또한 노동계 내부의 연대가 이루어지지 않고 있으며 시민사회 단체와의 강한 연계는 여전히 취약한 편이다.

고용관련 일본의 법제도는 한국의 정책에 영향을 끼칠 가능성이 없지 않다. 한국의 법제도가 일본의 그것을 모방한 경우가 종종 있으며, 일본 정부 및 학계의 자문을 구하는 경우도 있다. 예를 들어 2008년 11월 한국정부는 비정규입법 개정과 파견근로 확대 등에 관해 일본 학자의 조언을 들었다. 당시 참석한 일본 연구자는 더 이상의 규제완화를 추진하면 한국은 무법천지가 될 것이라고 답변했다고 인터뷰에서 밝혔다. 경제위기 대책에서의 한국과 일본 간의 차이에도 불구하고 일본의 변화에 주목하는 것은 이 때문이다.

국문초록

‘격차사회’ 일본과 빈곤층 재생산 | 양준호

투고일자: 2010년 12월 6일 | 심사완료일자: 2010년 12월 20일 | 게재확정일자: 2011년 1월 13일

본고에서는 ‘격차사회’ 일본의 고용 및 소득 격차에 초점을 맞추어 그 실상을 관련 통계에 의거하여 살펴보았다. 또한 노동시장에서의 격차가 일본인들의 ‘생활’패턴에 대해 큰 규정성을 갖는 저축 및 교육과 같은 개별 가계의 기본적인 요소의 격차를 초래함으로써, 일본인들의 ‘생활’이 이전과는 달리 크게 변화하고 있음을 추측할 수 있는 단서를 찾았다.

본고의 분석을 통해, 현재 일본에서는 정규직 노동자는 점차 줄고 비정규직 노동자는 급격하게 늘어나는 고용격차가 확대되고 있으며, 또 이는 노동자 간의 심각한 소득격차를 초래함으로써, 일본을 ‘격차사회’로 급속하게 이행시켰음을 알 수 있다. 고용 및 임금 등의 노동시장 변수의 극심한 양극화 현상은, 비정규직 노동자 가정, 저소득층 가정, 풍부한 자산을 갖지 못했던 가정, 구조조정에 의해 해고된 가장을 둔 가정, 나아가 기업 내부의 성과주의적 임금체계가 초래한 양극분해 구조하에서 하방 이동하게 된 가장을 둔 가정의 수입을 크게 떨어뜨려, 기존의 예금에서 인출하여 생활비를 확보하게 하는 등, 이들의 빈곤을 점차 심화시키고 있다. 이와 같이 일본사회에는 ‘격차사회’의 도래로 인해 각 세대의 궁핍화 현상이 현저했고, 또 이들의 자녀에 대한 교육 접근의 양극화가 초래됨으로써, 결국 또 다시 고용격차 및 소득격차, 그리고 저축격차를 고착화하는 악순환의 구조가 정착되어 있음을 알 수 있다. 이른바 ‘교육격차’는 ‘학력격차’를 낳고, 또 이로 인해 고용 및 소득격차가 심화될 수밖에 없으며, 나아가 이는 결국 일본사회 전체의 ‘격차’를 재생산하고 있다.

주제어: 고용격차, 소득격차, 저축격차, 교육격차

일본의 고용전략 변화: 비정규직과 제2안전망 | 은수미

투고일자: 2010년 12월 1일 | 심사완료일자: 2010년 12월 21일 | 게재확정일자: 2011년 1월 13일

이 글의 목적은 ‘규제완화’에서 ‘규제강화’로의 일본 고용전략 변화를 파견법 개정 논의와 제2사회안전망 도입을 중심으로 살펴봄, 일본정부의 고용전략이 바뀐 원인을 분석하고, 그것이 한국에 던지는 함의를 짚어 보는 것이다.

연구 결과 첫째, 파견법 개정 논의는 2008년 경제위기를 전후하여 뚜렷하게 바뀐다. 왜냐하면 일본정부는 1985년 도입한 파견법을 1999년 포지티브 시스템에서 네거티브 시스템으로 바꾸고 2003년 파견 허용 범위를 제조업으로까지 확대했던 것과 달리, 2008년부터는 제조업에서의 파견 및 일일파견 재규제, 고용의무 조항 삽입 등을 골자로 하는 개정 파견법을 국회에서 심의 중이기 때문이다. 둘째, 일본정부는 2008년부

터 현재까지 취업연계부조 형태의 제2사회안정망을 도입하였다. 이것은 사회보험과 공적 부조로 구성된 일본 사회보장제도의 중대한 변화이다. 일본정부가 제2사회안정망을 도입한 원인은 비정규 근로와 근로빈곤층의 증가, 커뮤니티 유니온(community union)의 결성과 저항, 반(反)빈곤네트워크 등 조밀한 시민사회의 형성 및 저항, 기존 노조의 정책변화 때문이다. 셋째, 노동시장 이중화와 기업별 노사관계, 기여형 사회보험이라는 노동배제 시스템이 사각지대를 늘린다는 측면에서 일본과 한국은 유사하다. 따라서 일본의 고용전략 변화가 노동배제 시스템의 변화인지를 좀더 살펴보고 한국 사회문제 해결을 위한 한 가지 사례로서 추이를 지켜볼 필요가 있다.

주제어: 규제, 파견법, 제2사회안정망, 조밀한 시민사회, 커뮤니티 유니온

1990년대 이후 일본의 생활보장시스템과 시민참가 | 박희숙

투고일자: 2010년 12월 11일 | 심사완료일자: 2010년 12월 22일 | 게재확정일자: 2011년 1월 13일

일본의 생활연구에서는 현재 일본의 생활보장시스템이 생활을 보장하기보다 오히려 역기능을 일으키는 것으로 본다. 생활보장시스템의 문제를 제기한 1990년대의 시민참가를 분석한 결과, 생활자 정치는 정채되고 생활문제는 지역을 넘어서 국가적인 차원으로 전개된다. 장애인의 자립생활운동은 당사자주권을 강하게 제기하고 있다. 개호보험은 생활문제의 제도화의 가능성과 한계를 드러내 주고 있다, 파견촌의 사례는 현재의 고용중심적 생활보장시스템의 허약성을 보여 주고 있다는 것을 알게 해준다. 이러한 상황 속에서 현재의 생활보장시스템의 방향성으로는 지역중심성과 공적 책임의 중요성, 당사자주권의 강화, 제도화와 시민의 협동, 사회적 연대의 필요성이 부각되고 있다는 점을 제기했다.

주제어: 생활보장시스템, 시민참가, 사회적 연대

일본 시민운동에서의 ‘생활’의 의미 | 한영혜

투고일자: 2010년 12월 17일 | 심사완료일자: 2010년 12월 29일 | 게재확정일자: 2011년 1월 13일

전후 일본의 사회운동에서 ‘생활’은 체제에 대한 비판적·저항적 의미를 지니는 전략적 개념으로서 사용되었다. 그러나 1990년대 이후 이 말이 대부분 정당의 정치적 슬로건에 등장하는 한편, 정부의 행정개혁과 맞물린 시민활동 육성정책에 의해 생활 관련 시민활동이 증대하는 가운데, 오늘날 ‘생활’에 함축된 정치적·사상적 의미는 모호해졌다. 이런 인식에 따라, 이 글은 전후 일본의 사회운동 사례들에서 ‘생활’ 개념의 비판적·저항적 의미를 끌어내어 오늘날 일본사회의 맥락에 새롭게 자리매김할 수 있는 가능성을 탐색하고자 하였다. 고찰 대상은 1955년 노동조합을 기반으로 창립되어 노동자와 주민을 함께 조직화한 쓰루오카(鶴岡)생협, 1965년 베트남 전쟁 반대를 목표로 결성되어 개인의 자발적 참가에 의한 새로운 운동 방식으로서 ‘시민운동’을 추구한 ‘베트남에 평화를! 시민연합’(베헤렌), 1968년에 설립되어 여성 특히 전업주부층을 조직화하고 생활자 정치 운동으로까지 나아간 생활클럽생협 등 세 사례다. 이들은 노동자(+지역주민), 시민, 주부 등 상이한 계층을 인적 기반으로 한 만큼 서로 다른 저항의 지

영문초록 Abstract

The Japanese Classed Society and Reproduction of The Poor _ YANG Jun Ho

This paper examines the employment and income gap disparity in Japan, or so-called “kakusa-shakai” phenomenon, based on the analysis of statistical data. The purpose of this paper is to find the clues that infer the changes in the “life” of the Japanese people over time. For, this sort of disparity in labor market has caused the disparity of the basic factors within each household, such as saving and education, which used to stipulate the conditions for the Japanese ‘life pattern’. The analysis of this paper shows that Japan has shifted into a ‘society of disparity’. The growing employment disparity means that the number of permanent employees is gradually decreasing while that of temporary employees is rapidly increasing, which causes serious income gap among the workers. This extreme polarization phenomenon of Japan’s labor market is being observed in various patterns, all of which leading to the reduction of family income. The examples of these patterns include: temporary employee’s family, low income family, the family with no particular asset, the family whose breadwinner has lost his/her job due to structural adjustment, and the family whose breadwinner went through lowering of his/her wage due to the performance-based pay system under the bipolar structure of the corporation. We know that their poverty-levels have been gradually worsening because these families withdraw from the saving deposits for their living expenses. Likewise, the advent of ‘disparity society’ accelerates the immiserization phenomenon, which is becoming ever more conspicuous when we look at the polarized access for children’s education. Ultimately, we observe the establishment of the vicious cycle, which fixates the employment disparity, the wage disparity, and the saving disparity. The education disparity begets educational background disparity, and this causes the worsened employment and wage disparities. Finally, it reproduces the ‘disparity’ within the entire Japanese society.

Keywords : employment differentials, earning differentials, saving gap, inequality of access to education institution

Changes in Japan’s Employment Strategy: Temporary Employee and the Second Social Safety Net _ EUN Soo Mi

The purpose of this study is to review the shift in Japan’s employment strategy (from “deregulation” to “stronger regulation”) with focus on the current discussions regarding the revisions of the Worker Dispatch Act and the introduction of the second social safety net. It will try to analyze the causes of such changes in the strategy and to identify its implications for Korea.

Results of the study show that the discussions on the revision of the Worker Dispatch Act took a drastically different course after the 2008 financial crisis. The Act was enacted in 1985 and it was changed from a positive system to a negative system in 1999, and in 2003 the job scope was expanded to manufacturing sectors. But since 2008, the Diet has been deliberating on an amendment bill, the gist of which consists of the re-regulations on dispatch as well as on daily dispatch in manufacturing and the new provisions on the obligation of direct hiring. Second,

the Japanese government introduced a second social safety net in 2008 in the form of job-seeking assistance. It is a major change in the Japanese social security system which, until then, consisted of social insurance and public assistance. The second safety net was put into action following the increase in non-standard workers and the working-poor, the birth of community unions and their resistance, the rise of tight-knit civil society such as the anti-poverty network, and the changes in the union policies. Third, Japan and Korea are similar in a sense that the dual structure of the labor market, the company-level unionization, and the labor-exclusionary system of contribution-based social insurance system are increasing the number of unprotected workers. Thus it would be valuable to assess whether the changes in Japan's employment strategy signal a change in the labor-exclusionary system, and whether they could be a reference point when we address Korea's social issues.

Keywords : Regulations, Worker Dispatch Act, second safety net, tight-knit civil society, community union

Livelihood Security System and Citizen Participation in Japan since 1990 _ PARK Hee Sook

The aim of this paper is to analyze the life security system and citizen participation in Japan. Since the 1990's, the livelihood security system in Japan has been in the state of dysfunction. "Politics for the people" are not solving these problems, and the independent movements by the disabled people are becoming more active. The long-term care insurance system shows both the possibilities and the limitations of the institutionalized social insurance system. "Hakenmura Problem" shows the limitations of the current livelihood security system, whose main concern lies in the issues of unemployment. Today's livelihood security system in Japan raises important issues such as decentralization(localization), empowerment of the people, cooperative systematization by the citizens, and social solidarity within the workings of the system.

Keywords : livelihood security system, citizen participation, social solidarity.

The Meaning of "Seikatsu"(Life) in the Citizen's Movement in Contemporary Japan

_ HAN Young Hae

The social movements in postwar Japan utilized the word "seikatsu"(life) as a strategic concept that contains both critical and resisting implications against the existing system. However, since the 1990s, it slowly became hard to find the political and ideological connotations within the word "seikatsu", as almost all political parties began using the term in their political propagandas regardless of their political standpoints and civic activities have increased along with the government's administrative reforms and their related policies promoting civil activities. This paper attempts to draw forth the critical and resisting implications of the concept of "seikatsu", drawing from the cases of civil movements that took place in the postwar period, and also to search for the possibilities that place those implications within the context of today's Japanese society. I will discuss the following three cases: Tsuruoka Co-op initiated by the labor unions in 1955 and encompassed both workers and local residents; "Peace to Vietnam! Citizen's Association (so-called Beheiren), formed in 1965 as a protest against the Vietnam War and proposed 'Shimin-undo'(citizen's movement) as a new type of social movement that was based on the voluntary participations by the individuals, and Seikatsu Kurabu(Life Club) Co-op, established in 1968 with the participation of housewives and developed later into life-