

제11차 미래노동개혁포럼

최근 일본 노동개혁의 쟁점과 과제

일시 2024.11.27 화요일 13:00

장소 일본 오사카 경제법과대학 연구실 및
류코쿠대학 내지회의실

미래노동개혁포럼

토론 구성원

A CHAIRPERSON, SPEAKER, AND DEBATER

좌장

이승길 미래노동개혁포럼 대표 (前 아주대 법전문 교수)

토론

유각근 오사카경제법과대학 교수

토론

안주영 류코쿠대학 교수

<미래노동개혁포럼 제 10 차 자료>

일본의 일하는 방식 개혁에 관한 연구

-일본의 사회적 배제를 중심으로-

2024.11.27(수)

안주영

(일본 류코쿠대학 정책학부, 교수)

목차

1. 일본의 사회적 배제에 관한 연구의 필요성	1
2. 일본 복지국가의 특징	4
1) 노동시장 관행과 정부의 고용정책	5
(1) 기업주의적 노동시장 관행의 정착	5
(2) 공공사업을 통한 고용유지정책	8
2) 낮은 수준의 사회보장제도	9
(1) 고령자 중심의 사회보장정책	10
(2) 성역할분담을 유도하는 사회정책	12
3. 경제사회변화와 사회적 배제의 부상	15
1) 경제사회환경의 변화	15
(1) 경제위기와 경제환경의 급속한 변화	15
(2) 기업관행과 고용환경의 변화	17
(3) 가족구조의 변화	18
2) 다양한 계층의 사회적배제 문제의 등장	19
(1) 아동	20
(2) 여성	21
(3) 청년	23

(4)고령자.....	24
4. 사회적 배제 관련 일본의 정책기조	26
1)자민당 정권의 정책전환.....	26
2)민주당 정권의 등장과 정책전환.....	28
3)자민당 아베정권의 탄생과 정책전환?.....	30
5. 사회적 배제론에 관한 학계 논의와 일본의 특수성	31
1)일본학술회의 포섭적사회정책에 관한 다각적검토분과회.....	32
(1)경제위기에 맞서는 포섭적 사회정책을 위하여.....	32
(2)지금이야 말로 포섭하는 사회의 기반 만들기.....	34
2)사회적 배제를 둘러싼 일본내 쟁점	36
(1)빈곤과 사회적 배제의 차이.....	36
(2)근로 유인 VS 강제.....	38
(3)중앙정부와 지방정부의 조화.....	40
6. 일본의 사회배제 담론이 한국에 주는 시사	41

1. 일본의 일하는 방식 개혁 연구의 필요성과 내용

1) 일하는 방식 개혁 연구의 필요성

○ 한국과 일본은 기업별 노사관계, 연공임금제도, 정규직과 비정규직의 임금체계 차이 등에서 유럽에 비해 유사한 특징을 보이고 있는데 이러한 기존의 고용관행이 한계에 부딪히고 있다. 양국 모두 새로운 고용관행과 제도, 노동시장 정책, 노사관계 전반에 대한 검토가 필요해 진 것임.

- 일본에서도 다양한 논의가 진행되고 있으며 그 가운데 2018 년에 일하는 방식 개혁 관련법이 통과되었다. 이 때 개정된 법은 고용대책법, 노동기준법, 노동안전 위생법, 노동시간설정 개선법, 파트타임 노동법, 노동자 파견법을 포함하고 있으며 그 내용이 광범위하다. 유사한 고용관행을 보이고 있는 일본에서 어떠한 배경과 목표로 정부가 법 개정을 추진했는지를 살펴보고 한국의 노동시장 개혁에 시사를 얻을 수 있을 것임.

○ 노동 관련법은 노사가 포함된 심의회를 거쳐야 하고 근본적 법 개정은 노사의 참여한 갈등이 수반된다. 따라서 이상적 법안이 있다 하더라도 노사가 합의할 수 있는 안을 도출할 필요가 있기 때문에 정부의 전략과 추진기구 등 정치과정에 대한 검토가 필요함.

- 일본의 이번 노동 관련법 개정은 정부 주도의 톱다운 방식으로 진행되었지만 노동조합의 반대에 부딪혀 재량적 노동시간제도는 원안이 삭제되기도 했다. 노동 관련법 정치과정이 유사한 일본의 사례를 통해 한국의 정치과정에서 발생할 수 있는 갈등 비용을 줄일 수 있는 방안을 검토할 필요가 있음.

○ 법 개정의 핵심 목표와 내용은 노동시간 규제와 고용형태에 따른 차별시정이다. 지금까지 일본에서는 잔업시간의 상한규제가 없는 상황(노사합의를 통해 잔업이 사실상 무제한적으로 가능한 상황)에서 원칙적으로 월 45 시간으로 제한하게 되었고, 고용형태에 따른 차별을 시정하기 위해서 동일노동 동일임금을 주요 의제로 해 법 개정이 이뤄짐.

- 일본의 주요 법 개정 내용과 추진실적에서 나타난 법 개정의 의의와 한계를 통해 한국에서 추진되고 있는 노동시장개혁이 어떠한 효과를 낼 수 있을지 검토하고자 함.

2) 일하는 방식 개혁의 내용

(1) 일하는 방식 개혁의 배경

- 일본의 고용시스템과 일하는 방식이 과거 일본이 산업화하고 경제적으로 번성하는 시기에 형성되고 완성된 바, 헤이세이불황을 거치고 노동인구가 줄며, 여성들이 경제활동 참여가 늘어나는 환경에서 새롭게 개혁해야 할 필요성 대두
- 일본경제의 재생을 위한 기업문화와 풍토의 변화, 노동생산성 향상, 분배개선을 위한 임금상승을 통해서 성장과 분배의 선순환 구축을 위해서도 일하는 방식의 개혁이 필요함.

2) 일하는 방식 개혁의 전략

□ 국가적, 중기적 프로젝트화

- 일하는 방식의 개혁은 매우 포괄적인 노동시장과 고용시스템의 개혁을 지향하는 것으로 수상이 직접 의장을 맡고 별도의 장관 자리를 두어 부의장으로서 후생노동성 장관과 함께 실행을 책임지도록 하는 국가적이고 중기적 중점프로젝트로 삼았음.
- 또한 일하는 방식의 개혁을 위해 정부 뿐만 아니라 전문가, 기업측, 노조인 렌고의 참여 속에 노사정과 전문가들이 참여하는 ‘일하는 방식개혁 실현회의’라는 최고 의사결정과 심의기구를 별도로 두어 추진함.

□ 톱다운 방식과 노사정 역할에 대한 검토

- 일본에서 일하는 방식 개혁은 일하는 방식 개혁 실현회의를 통해 톱다운 방식으로 비공식적 노동상급 단체인 렌고와 경영자 단체, 정부의 고위관계자 간의 협의가 이뤄졌지만, 원래는 심의회를 통한 합의 등을 거쳐야 하는

과정을 거치지 않는 채 법개정이 이루어졌음.

- 본 과제는 정부의 당초 전략과 함께 의사결정 과정 속에서 정책 내용이 어떻게 변했는지를 살펴보고, 법 개정을 둘러싼 갈등구조를 검토함.

3) 일하는 방식의 개혁 내용

□ 정규직의 장시간 노동과 비정규직의 차별 시정

○ 아베정권은 2012 년부터 추진한 아베노믹스 정책을 통해 일정정도 경기부양에는 성공했지만 2015 년부터 양극화 문제에 대한 비판이 거세게 제기되었다. 이에 대한 대응으로 아베정권은 동일노동 동일임금을 주요 담론으로 내세우며 노동시장 개혁을 추진하였다. 특히 덴쓰라는 일본 굴지의 광고 대행사 기업에서 동경대 출신의 신입사원이 자살하는 사건이 발생하고 장시간 노동이 사회적 이슈가 되면서 정부 주도로 법 개정이 급속하게 진행됨.

○ 이러한 배경으로 정규직의 장시간 노동과 비정규직의 저임금을 해소하기 위한 법 개정이 추진되었지만 그 이면에는 정부가 임금체계를 시간급이 아니라 성과급으로 바꾸기 위한 노동시간 규제 변화 또한 포함되어 있었음.

- 결국 노동시장 개혁은 다양한 목표가 혼재되어 있는 상황에서 정부의 전략적 판단 하에서 추진되었다 평가할 수 있다. 본 과제는 일본 법 개정의 단편적 내용이 아니라 그 배경과 정부의 복합적 목표를 검토함.

□ 임금인상과 노동생산성 향상

- 기업들의 임금인상에 관한 적극 노력
- 생산성 향상을 통한 임금인상하기 좋은 환경의 정비

□ 유연하게 일하는 방식

- 텔레워크 방식의 일하기 도입지원과 가이드라인
- 일과 생활의 균형 촉진과 부업·겸업 추진의 가이드라인

□ 각종 사회정책의 추진계획

- 여성과 청년의 인재육성 등 활약하기 좋은 환경 정비
- 여성들에 대한 재교육 등 개인의 재교육에 대한 지원
- 다양한 여성활약의 촉진

- 취업이 어려운 세대과 청년의 활약을 향한 지원과 환경정비
- 자녀양육과 돌봄과 일의 양립, 장애인 취업
- 자녀양육과 돌봄의 양립지원책의 충실, 활용촉진
- 장애인 등의 희망과 능력을 높이는 취업지원의 촉진
- 고용흡수력, 부가가치가 높은 산업으로의 전직과 재취업 지원
- 전직자를 받아들이는 기업지원과 전직자 채용 확대를 위한 지침 마련
- 전직, 재취업의 확대를 향한 직업능력과 직장정보의 가시화
- 누구에게라도 기회가 있는 교육환경의 정비
- 외국 인재의 수용과 확대

4) 일하는 방식 개혁의 내용과 추진실적 평가

□ 노동시장 개혁의 내용과 사회복지제도의 제도적 상보성에 대한 검토

○ 일본의 노동시장 개혁은 연공임금과 기업 내 복리후생 제도가 한계에 봉착하면서 다양한 세대가 안정적 생활을 영위하게 하기 위해서 진행되었다. 따라서 기업 내 생활급과 복리후생을 누려온 대기업 정규직 노동자 이외의 다양한 노동자들이 어떻게 생활을 영위할 수 있게 할지를 고민할 필요가 있다. 이를 위해서는 노동시장뿐만 아니라 사회복지 제도와의 제도적 상보성에도 주목해야 할 필요가 있는 것이다. 일자리 방식 개혁 또한 다양한 사회복지정책과 함께 추진되었음.

- 본 과제는 일자리 방식 개혁이 어떠한 사회정책 전략 속에서 추진되었는지를 검토함.

□ 일하는 방식 개혁의 추진실적

○ 일하는 방식의 개혁이 가져온 추진실적을 위의 계획내용에 비추어 살펴보고 평가함.

2. 일본 복지국가의 특징

-복지체제는 노동의 상품화와 관련된 노동시장 규제와 노동시장에서 배제된 사람을 대상으로 한 사회보장정책이 두 축으로 이루어져 있다. 복지체제 연구의 선구자라고 할 수 있는 에스핑 앤더슨은 노동시장과 복지의 유기적

관계에 대해 지적하고 있다(Esiping-Andesen 1990).

-따라서 각국의 복지체제를 검토할 때 노동시장과 사회보장제도를 각각 검토할 필요가 있다. 유럽에서는 각국의 복지에 따라 노동시장정책이 결정되었다고 지적하고 있지만, 일본에서는 오히려 노동시장정책에 따라 복지가 결정되는 경향이 강했다(宮本 2008). 이러한 일본의 특징을 고려하여 제 2 장에서는 일본의 고용과 복지의 특징을 각각 알아보도록 하겠다.

1)노동시장 관행과 정부의 고용정책

-일본 노동시장의 특징은 기업주의적 고용관행이 정착되어 있는 점과 정부가 완전고용을 달성하기 위해 공공사업과 규제정책을 적극적으로 활용했다는 점이다. 이하에서는 이러한 특징을 각각 살펴볼 것이다.

(1)기업주의적 노동시장 관행의 정착

-일본의 노동시장은 장기고용, 연공임금체계, 협조적 기업별 노사관계로 특징지어지는 기업주의적 노동시장이었다. 이러한 노동시장이 완성된 시기는 1970 년대이다. 기업주의적 고용관행은 1960 년대말까지 전근대적이라는 비판을 받았고 경영자 단체에서도 유럽의 직무급으로 전환하려는 시도를 해왔지만 1970 년대부터 경영자단체는 직무급 전환 시도를 더이상 하지 않았다 (濱口 2018:15). 경제 위기 속에 전환배치 등으로 인력을 유연하게 조정할 수 있는 것이 큰 이점이었던 것이다. 1980 년대에 들어서는 일본의 고용관행이 유럽의 고용관행에 비해 효율적이라는 평가가 나오기 시작했다.

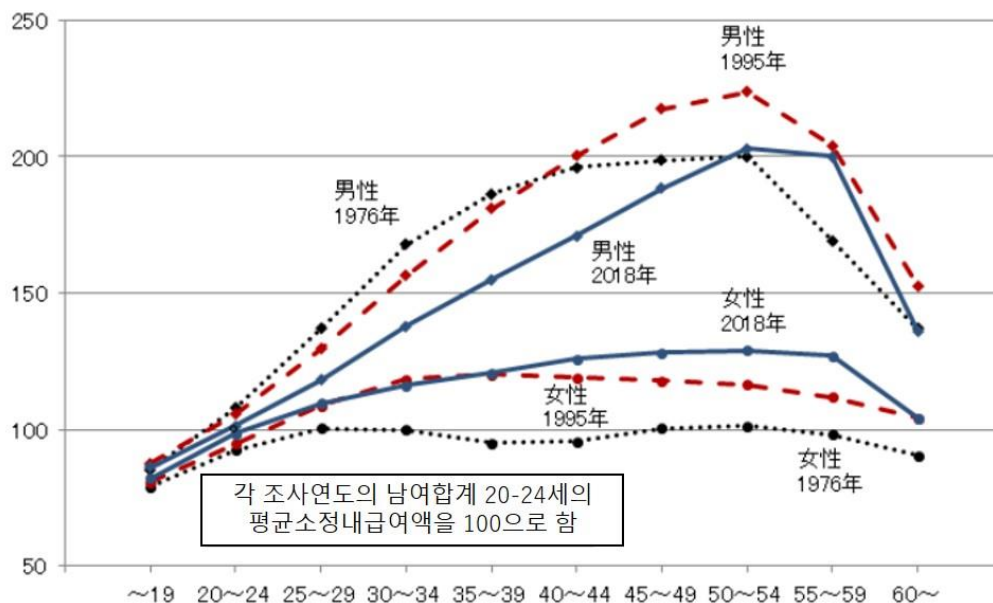
-일본 정부의 정책 또한 1970 년대부터 내부노동시장을 중시하는 쪽으로 전환되었다. 이의 대표적인 정책이 1974 년에 개정된 고용보험법이다. 1974 년에 개정된 고용보험법은 실직한 상태의 생활보장을 위한 실업급여를 중심에 둔 제도에 실업을 방지하기 위한 고용안정사업과 능력개발사업이 추가되었다. 기존 제도에 비해 적극적 노동시장정책이 강화되었던 것이다. 그러나 이 정책의 중심은 기업간 노동이동이 아니라 기업내 실업예방과 고용유지에 있었다 (荒木 2009: 614-615). 즉 고용안정사업과

능력개발사업은 기업내 배치전환 등을 통해 고용을 유지하는 기업에게 혜택이 돌아가는 사업이었기 때문에 기업내 고용유지를 장려하는 정책이었던 것이다.

-이 때의 고용보험법 개정을 계기로 노동법정책 전체가 기업내부의 고용관리에 초점이 맞춰지게 되었다. 이를 실현하는 구체적 정책으로서 고령자의 정년연장, 직업능력개발정책의 기업내부 교육훈련으로의 전환 등이 이루어지고 기업내부의 고용관리를 위한 남녀고용균등법이 새로운 법체계로 등장했다(濱口 2018 : 16).

-기업주의적 노동정책이 강화되면서 노동시장의 이중구조는 더욱 견고해졌다. 대기업 정규직 노동자는 연공임금과 종신고용으로 고용안정과 생활임금을 보장받게 되었다. 물론 이러한 대가로 노동자는 노동시간, 업무범위, 근무지를 제한없이 받아들이게 되었다(野村 1998). 그림 1 의 남성노동자의 임금커브의 변화에서 보여지듯이 1976 년에서 1995 년까지 임금피크 시기의 임금이 초임에 비해 더욱 높아졌다. 즉 이 시기에 연공임금제도가 더욱 공고화되었다고 할 수 있다.

[그림 1] 성별, 연령계급별 임금커브(1976, 1995, 2018년)

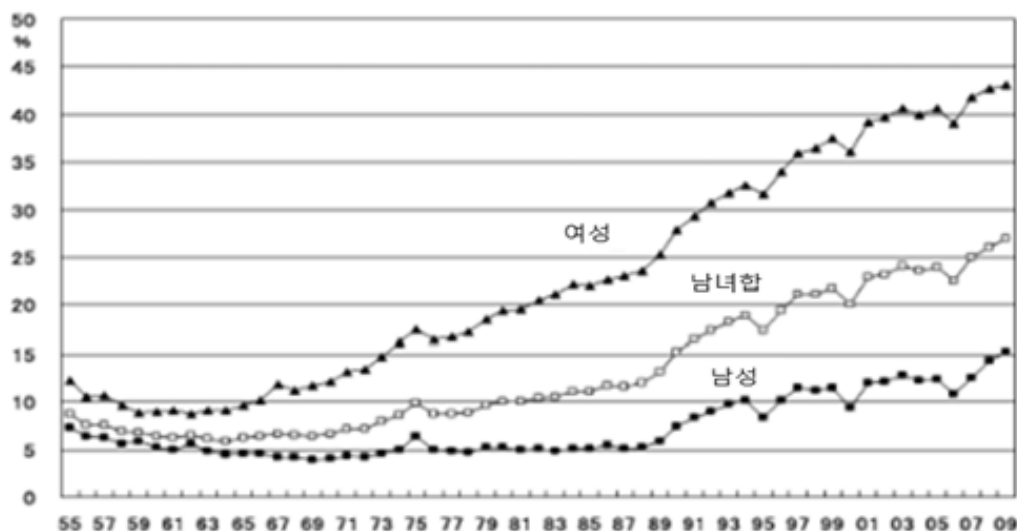


자료: 厚生労働省「賃金構造基本統計調査」労働政策研究 ・ 研修機構

홈페이지 재인용(<https://www.jil.go.jp/kokunai/statistics/timeseries/html/g0405.html>)

-이렇게 보호받게 되는 내부노동시장과 달리 저임금 비정규직 노동자의 처우는 열악한 채로 그 규모는 1970년대부터 급증했다. 노동시장의 이중구조가 견고해진 것이다(新川 2008). 1970년대 초반의 경제위기와 노사분규에 대응하기 위해 기업들은 업무 자동화를 도입했고 이와함께 단순작업 공정이 대기업에서 중소기업으로 이전되었다. 중소기업은 이에 필요한 인력을 여성 파트타임 노동자로 대체하기 시작했다. 이와 동시에 업무를 외주화하면서 비정규직이 급속하게 증가한 것이다. 그림 2에서 확인되는 것처럼 1970년대부터 남성보다는 여성에서 파트타임 노동자의 증가가 확연하게 드러난다.

[그림 2] 파트타임노동자의 증가경향(1955년-2009년)



자료: 1999년까지는 노동력조사연보, 2000년이후는 노동력조사. 森岡 (2011: 3) 재인용

-이러한 변화로 일본에서는 정규직과 비정규직의 고용형태가 젠더문제와 겹치게 된다. 표 1에서 보이는 것처럼 남성은 정규직 비율이 78.2%인데 반해, 여성은 43.3%에 불과해, 남성보다는 여성의 비정규직 비율이 압도적으로 높게 나타나고 있다.

[표 1] 일본 남녀 비정규직 근로자 현황 (2014년)

	남성		여성		전체	
		구성비		구성비		구성비
임금근로자 전체	2,889	100%	2,351	100%	5,240	100%
정규직 전체	2,259	78.2%	1,019	43.3%	3,278	62.6%
비정규직 전체	630	21.8%	1,332	56.7%	1,962	37.4%
(1) 파트·	304	10.5%	1,042	44.3%	1,346	25.7%
(2) 파견사원	48	1.7%	71	3.0%	119	2.3%
(3) 계약사원·	235	8.1%	177	7.5%	412	7.9%
(4) 기타	43	1.5%	42	1.8%	85	1.6%

단위: 만 명, %

자료: 総務省「労働力調査（詳細推計）」

-일본에서도 정규직과 비정규직의 임금격차가 크다는 것을 감안하면 여성과 남성의 임금격차도 크다는 것을 유추할 수 있다. 그림 1 에서 확인되는 것처럼 남성은 연공임금제가 적용되는 것에 반해, 여성은 거의 적용되지 않고, 남성에 비해 여성이 저임금 상태이다. 1990 년대 이후 남성의 임금커브가 완만해지고 여성의 임금상승이 나타나고는 있지만 여전히 남성과 여성의 임금격차는 지속되고 있음을 알 수 있다. 이러한 여성의 저임금은 이후에 설명하게 될 사회보장정책과도 깊은 관련이 있다.

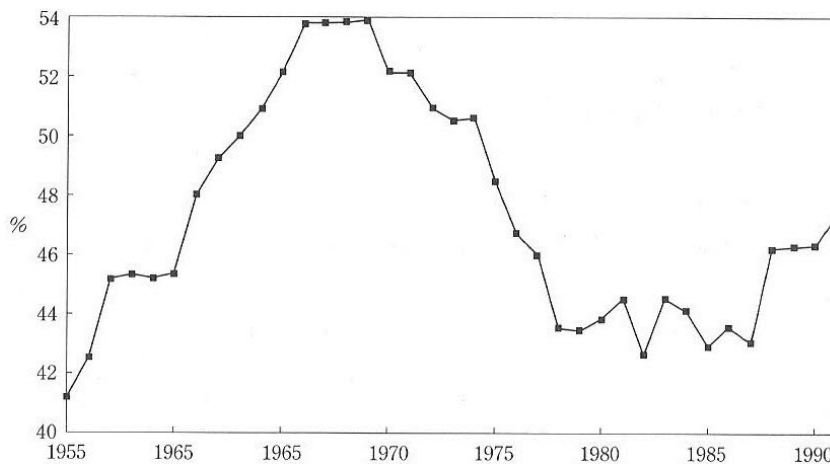
(2) 공공사업을 통한 고용유지정책

-앞에서 언급한 대기업 정규직 노동자는 내부노동시장에서 보호받게 되었지만 1 차산업이나 지방의 건설업, 자영업 등의 저생산부문은 이에 해당되지 않았다. 저생산 부문 산업 이해관계자에 지지기반을 두고 있는 자민당 정권은 이들을 위해 공공사업과 보호 및 규제정책을 실시해 고용을 유지해 왔다.

-공공사업 정책에 관해서는 이호리 교수와 도이 교수가 산출한 공공투자의 도시권 비율의 변화(그림 3)에서 나타나듯, 전후 설비투자를 위해 도시권의

공공투자가 늘어나다가 1970 년을 기점으로 급격하게 줄고 있다. 즉 1970 년대 초반부터 지방의 공공사업 비율이 급격하게 늘어났다. 공공사업이 전후 초기에는 사회인프라를 구축하는 역할을 했지만 점점 지방의 건설업을 활성화해 지방의 고용을 유지하는 쪽으로 변해간 것이다(北山 2003).

[그림 3] 공공투자의 도시권 비율(실질공적고정자본형성)



출처: 井堀・土井 (1998: 147)

-이와 함께 자영업을 보호하는 정책이 오랫동안 유지되어 왔다. 1973 년에 제정된 '대규모소매점포에 따른 소매업의 사업활동의 조정에 관한 법률'은 점포면적 500 제곱미터 이상의 매장에 대해 주변 중소 소매업자의 사업활동의 기회를 보호하는 목적으로 매장규모와 영업시간, 영업일 등을 조정하는 법률이다. 이러한 법률 등으로 영세 소매업이 보호되어 왔다.

-이렇게 기업주의적 노동시장을 촉진하는 정책과 함께 저생산부분의 보호정책, 보조금을 통한 고용유지 정책은 일본의 저발전된 복지를 기능적으로 대체하는 역할(functional equivalent)을 했다(Estévez-Abe 2008; Miura 2012).

2) 낮은 수준의 사회보장제도

-이와같이 고용정책이 사회보장정책을 대체해 왔기 때문에 사회보장정책 자체는 최소한의 수준에 머물러 있었다. 이하에서는 일본의 사회보장 정책의

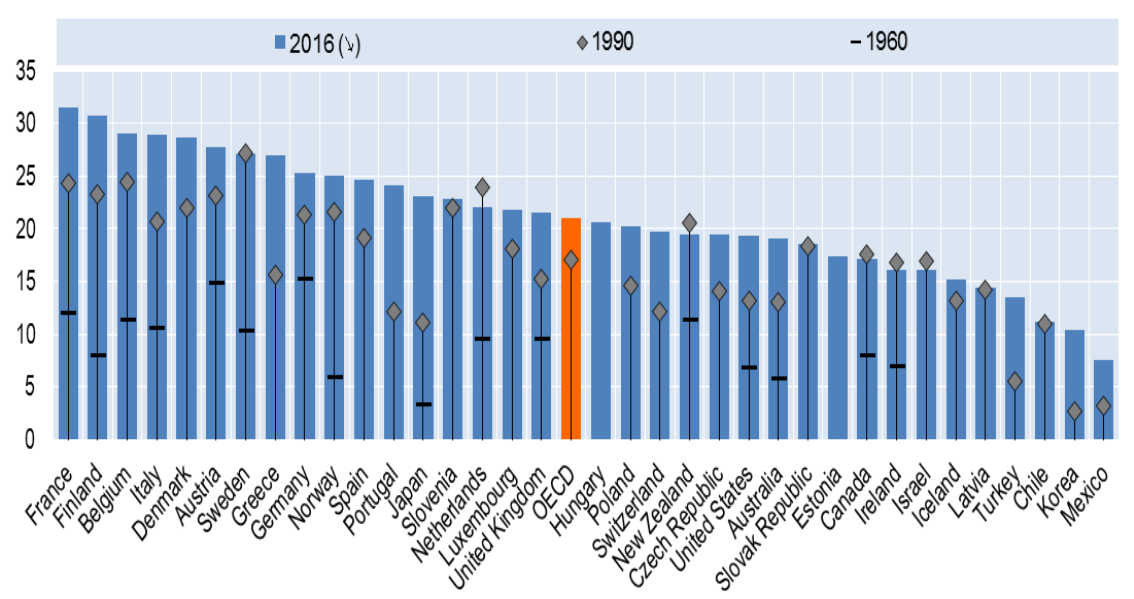
특징을 살펴보고자 한다.

-세계대전 이전부터 직역별 사회보험 체계가 형성되었지만 본격적으로 사회보장제도가 도입되고 체계화된 것은 1945 년 이후이다(多田編 2018). 새롭게 실업보험(1947 년)과 생활보호법(1950 년)이 도입되었고 기존의 직장인을 대상으로 한 후생연금과는 별도로 1961 년에 자영업자 등을 대상으로 한 국민연금이 발족해 전국민 연금제도가 확립되었다. 동시에 1961 년에 국민건강보험법이 개정되며 의료보험 또한 전국민을 대상으로 한 제도로 확대되었다. 일본은 1960 년대초에 이미 복지국가로서 제도적 기틀을 마련한 것이다.

(1)고령자 중심의 사회보장정책

-전후부터 1960 년대 초에 걸쳐 보편적인 제도가 확립되었으나 급부 수준은 다른 선진국에 비해 낮은 수준에 머물러 있었다. OECD 국가의 GDP 대비 사회지출의 추이를 살펴보면(그림 4), 1960 년 일본의 수준은 주요 선진국의 사회지출에 절반에도 미치지 못하는 수준이었고, 1990 년대까지도 낮은 수준에 머물러 있었다.

[그림 4] OECD국가의 GDP대비 사회지출의 비율의 추이

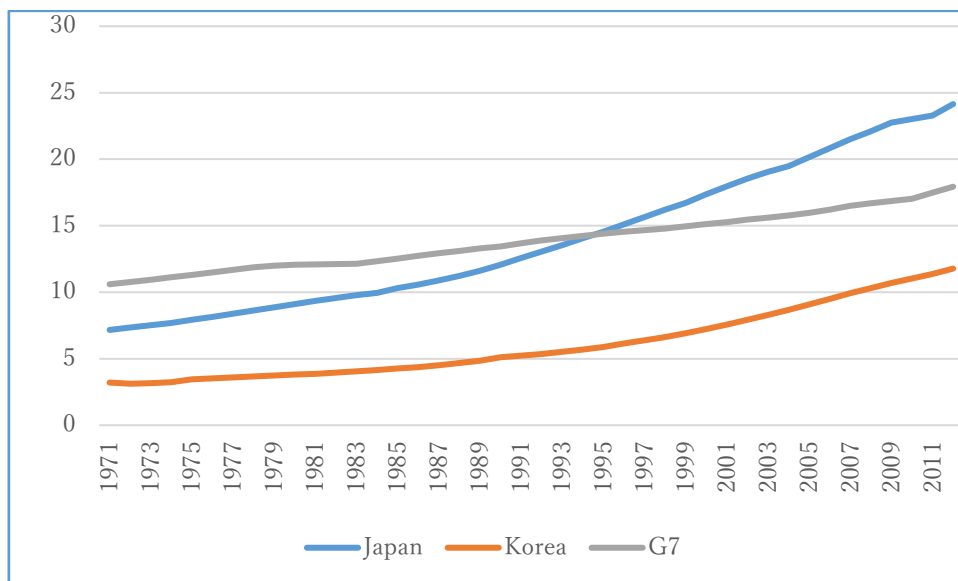


자료: OECD Stats

-따라서 일본은 미국이나 영국처럼 선진국중 복지가 낮은 수준인 선별주의적 복지국가라는 지적이 있지만 이들 국가와는 또 다르다는 점에 주의해야 할 필요가 있다. 영국과 미국은 저소득층을 위한 사회지출이 상대적으로 높았지만 일본은 그렇지 않았다(宮本 2017: 13-14). 생활보호는 1960년대중반부터 고령자와 장애인 등 근로능력이 없는 계층으로 제한되어 있었기 때문에 GDP 대비 생활보호 지출도 영국과 미국에 비해 훨씬 낮았다. 선별주의적 복지국가라고 하기에다 미비한 수준이었던 것이다.

-그림 4 에서 확인되듯이 일본의 사회지출은 2016 년에 OECD 평균 이상의 수준을 보이고 있다. 그러나 이러한 변화는 사회복지의 제도적 확충노력이라기 보다는 급격한 고령화로 인한 자연증가에 따른 것으로 이해해야 한다. 일본은 그림 5 에서 확인되듯이 OECD 국가 중 급격하게 고령화가 진행되고 있는 국가이다. 이에 따라 사회지출 비용이 자연 증가하고 있는 것이다.

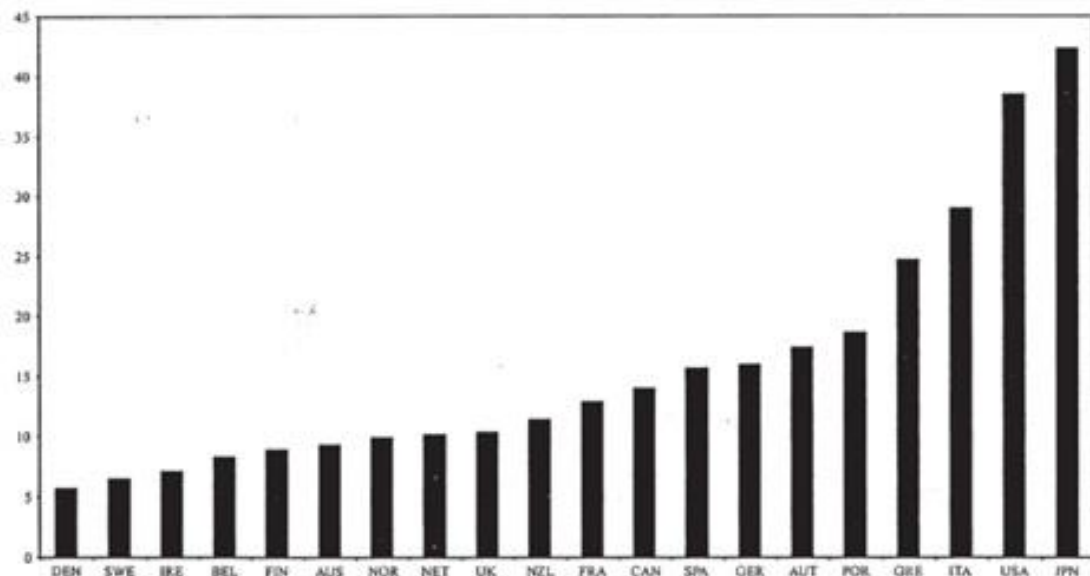
[그림 5]일본, 한국, G7의 고령화율 추이



자료: OECD(2019), Elderly population(indicator).

-이는 일본의 사회지출이 다른 선진국에 비해 고령자에 집중되어 있는 사실에서도 드러난다. 그림 6 은 주요 선진국의 비고령자 대비 고령자 사회지출의 비율을 나타낸 것이다. 고령자에 대한 사회지출이 비고령자에 비해 높다는 공통점이 있지만 일본은 40 배가 넘는 수치를 나타내고 있다. 선진국 중에서도 고령자에 대한 사회지출 비중이 압도적으로 높다고 할 수 있다. 즉 일본은 고령화가 급격히 빠르게 진행되어 사회지출이 증가할 수밖에 없는 구조인 것이다.

[그림 6]주요 선진국의 고령자와 비고령자에 대한 사회지출 비율(1985-2000년 평균)



(출처)Lynch(2006: 5)

(2)성역할분담을 유도하는 사회정책

-낮은 수준의 사회보장제도로 인해 가정 내에서 짊어져야 할 케어노동의 부담이 커지게 된다. 게다가 가정 내의 부담은 성역할분업이라고 하는 사회적 규범때문에 주로 여성에 전가되게 된다. 표 2 는 주요 선진국 여성의 연령별 경제활동참여율이다. 일본에서도 한국과 마찬가지로 여성의 노동시장참여와 케어노동의 사회화를 위한 정책이 추진되었음에도 불구하고,

여성의 연령별 경제활동참여율이 출산과 육아의 연령대인 30 대에 낮아지다가 40 대중반 이후 회복하는 M 자형 커브를 나타내고 있다. 다른 선진국과 달리 일본은 여전히 출산과 자녀 양육 시기에 여성이 노동시장에서 이탈하고 있다는 것을 알 수 있다.

[표2] 주요 선진국의 여성 연령별 경제활동참여율(2015년)

Age	France	Germany	Italy	USA	Japan	Korea
15 to 24	34.2	47.1	21.7	43.1	43.1	33.8
20 to 24	58.2	66.5	36.9	68.5	68.5	56.3
25 to 29	79.1	79.4	60.3	80.3	80.3	72.7
30 to 34	81.1	79.9	67.3	71.2	71.2	61.6
35 to 44	85.2	82.8	69.0	73.4	73.4	60.6
45 to 49	85.5	85.8	66.5	77.3	77.3	70.4
50 to 54	81.5	83.3	62.1	76.3	76.3	67.4
55 to 59	71.2	76.2	51.6	69.0	69.0	58.7
60 to 64	29.0	50.2	26.4	50.6	50.6	48.3
65+	1.9	4.1	1.7	15.3	15.3	23.2

Source: OECD. Stat

-이러한 성역할분담의 배경에는 사회정책이 있었다. 일본의 세제와 사회보장제도는 가족을 단위로 실시되고 있어 여성이 가사와 육아를 분담하도록 설계되어 있는 것이다. 1985 년에 도입된 국민연금의 제 3 호 피보험자 제도는 후생연금(직장인 가입)과 공무원 연금 가입자의 배우자 소득이 130 만엔 이하인 경우 그 배우자가 원래 부담해야 할 월 15000 엔

정도의 연금 보험료를 납부하지 않고도 연금 수급권을 얻게 된다. 전업주부의 연금수급권을 보장하는 제도이지만 여성의 가사부담을 우대하고 성역할분담을 촉진하는 제도로 평가되고 있다.

-그리고 1987년에는 기존의 배우자 공제제도에 더해 배우자특별공제제도가 도입되어 임금근로자의 배우자에 대해 소득세 감면을 받을 수 있는 소득범위를 확대했다. 배우자 공제는 소득이 없거나 소득이 적은 배우자(103 만엔 이하)가 있는 사람의 세금을 감면해주는 제도이고, 배우자특별공제는 배우자 공제가 설정한 조건보다도 소득이 높은 배우자에 대해 세금을 감면해 주는 것이다. 이 제도는 여성의 노동참여를 일정 소득 이하로 억제하는 효과를 낳았다. 실제 여성 노동자의 연간 수입이 103 만엔이나 사회보험료 납부가 면제되는 130 만엔 이하에 집중되는 결과로 나타나고 있다.

-이러한 제도는 정규직에 근무하는 남편과 이의 부양을 받는 배우자를 우대하는 것으로 남성 세대주 모델을 촉진하는 조치였다. 전업주부나 가계보조적인 파트타임 노동에 종사하는 주부에게 가족내 케어나 가사를 담당하게 하는 동시에 기업 입장에서는 주부를 값싼 노동력으로 사용할 수 있게 하는 체제가 형성된 것이다.

-이상에서 살펴본 것처럼 일본에서 복지의 주요 부담 주체는 국가가 아니라 기업과 가족이었다는 것을 알 수 있다. 이는 자민당 정권이 1972 년 복지원년을 내걸고 노인의료 무료화를 추진하는 등 변화를 추구했지만 경제위기와 재계의 반발로 인해 다시 공적 복지의 억제나 축소로 회귀했다. 그리고 1970 년대말 자민당은 '일본형 복지사회'를 내걸며 복지 체제의 재구축을 시도했다. '일본형 복지사회'의 중심 내용은 가족간 유대와 경제활력에 초점을 맞춰 새로운 국민통합을 달성하는데 있었다. 가족과 기업을 중요한 복지 주체로 삼고 경제성장에 초점을 맞춰 공적 복지를 억제하고자 한 것이다.

3. 경제사회변화와 사회적 배제의 부상

-앞서 살펴본 것처럼 일본은 기업주의적 노동시장을 유도하고 저생산성 부분의 고용을 유지하는 고용정책을 통해 사회복지에 관한 공적 책임을 최소화하는 선에서 사회보장정책을 실시해왔다. 그러나 1990년대 들어서 사회경제적 환경변화로 이러한 복지체제는 한계에 직면하게 된다. 이하에서는 복지체제가 한계에 직면하게 된 환경변화는 무엇인지 그리고 이와 동시에 사회문제로 등장하게 된 계층을 살펴보고자 한다.

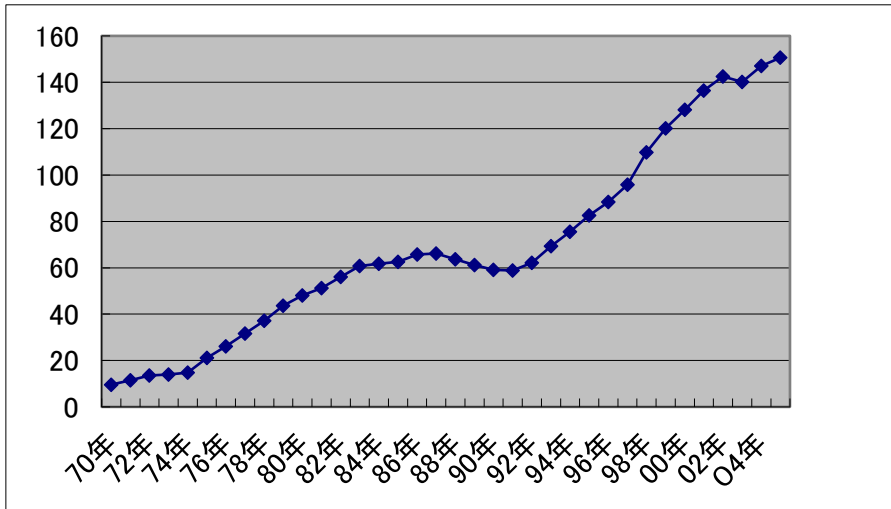
1) 경제사회환경의 변화

(1) 경제위기와 경제환경의 급속한 변화

-1990년부터 경기하락이 두드러진 이른바 버블경제붕괴가 나타났다. 1980년대말에 진행된 부동산 버블을 잡기 위해 정부가 금리인상을 단행하고 플라자 합의이후 엔고 현상이 진행되자 급격하게 경기가 후퇴한 것이다. 증시가격이 하락하기 시작한 이후 부동산 가격이 폭락했다. 무분별한 담보대출로 토지를 구입한 개인과 법인의 파산이 이어지고 급기야 은행까지 도산하는 상황이 벌어졌다.

-이러한 경기후퇴를 막아보고자 1990년대초부터 거의 해마다 막대한 추가경정예산을 편성했지만 디플레이션을 막을 수는 없었다. 정부가 막대한 공공사업을 실시했지만 토목공사 중심의 공공사업으로는 그 효과를 거두기 힘들었다. 이에 따라 일본의 재정적자는 더욱 심각해져갔다. 그림 7에서 확인되듯이 1970년대 중반부터 GDP 대비 국가채무의 비율이 높아지고 있었으나 급속하게 악화된 것은 1990년대 들어서이다.

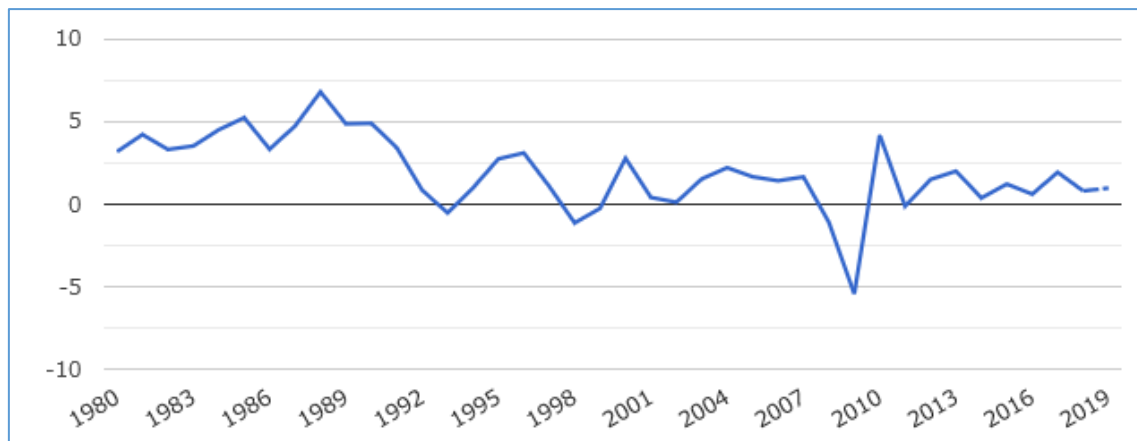
[그림 7] 일본의 GDP대비 장기국가채무의 비율 추이



(출처) 財務省홈페이지(https://www.mof.go.jp/budget/fiscal_condition/basic_data/201804/sy3004h.pdf, 2019년 4월 20일 접속)

-그림 8에서 나타나듯이 전년 GDP대비 성장률은 1993년에 마이너스 성장을 기록한 이후 저성장 추세가 지속된다. 이러한 가운데 디플레이션이 지속되고 실질임금이 하락하게 된다. 국내소비 또한 침체될 수밖에 없고 모든 경제 지표가 하락하는 현상을 보이게 된다.

[그림 8] 일본의 전년대비 GDP 성장률 추이



(자료) IMF - World Economic Outlook Databases

(2)기업관행과 고용환경의 변화

-일본 기업은 이러한 경기침체 속에 지금까지의 기업주의적 고용관행에서 벗어나려는 시도를 하기 시작했다. 경영계 내에서는 기존의 기업주의적 고용관행 및 경영을 중시하는 쪽과 주주를 중시하는 쪽의 치열한 논쟁이 있었다. 이 논쟁 끝에 일본경영자단체는 1995 년 '새시대의 일본적 경영'을 발표했다. 여기에는 내부노동시장 중심의 고용관행에서 외부노동시장을 적극적으로 활용하려는 내용이 담겨져 있다. 재계의 주류가 내부노동시장의 관행을 축소하고 연공임금의 커브를 완만하게 하는 등 기업주의적 고용관행을 탈피하는 방향으로 인사관리를 전환한 것이다 (菊池 2005) .

-정부도 이러한 기업의 요구를 받아들여 1990 년대말부터 노동시장의 규제완화를 적극적으로 추진한다. 기업이 정규직 노동자의 노동시간을 유연하게 관리할 수 있도록 하고 외부노동시장을 용이하게 활용할 수 있는 방향으로 노동법이 개정되었다. 구체적으로 정규직 노동자의 노동시간에 관해서는 1997 년, 1998 년, 2002 년, 2003 년의 노동기준법 개정으로 기업이 노동시간을 탄력적으로 운용할 수 있는 노동자의 업종과 범위가 확대되었다.

-또한 비정규직을 유연하게 사용할 수 있도록 법개정도 이뤄졌다. 노동자파견법은 1999 년 개정으로 파견이 가능한 업종이 일명 포지티브 리스트에서 네거티브 리스트로 변경되었다. 즉 이 개정으로 일부 업종을 제외한 모든 업종에서 노동자파견이 허용되게 된 것이다. 그리고 2003 년 개정 때는 제외 업종으로 인정되던 제조업까지 파견노동이 허용되었다.

-2012 년 일시적으로 파견법이 규제강화되기도 했다. 일용파견의 원칙적 금지 및 1 년 이상 근무한 파견노동자에 대해 무기계약 전환 추진 조치가 도입되었던 것이다. 그러나 규제완화의 방향은 이후에도 지속되었다. 2015 년에 개정된 노동자 파견법에서는 노동자파견의 규제대상을 업무에서 사람으로 변화시켜 사람을 대체하기만 하면 그 직종을 파견노동자로 지속할 수 있게 되었다. 이로써 한시적 업무에 한해 허용되던 노동자파견이 상시업무에도 가능하게 되었다.

-또한 2001 년 고용대책법 개정으로 지금까지의 기업내 고용유지 정책을 재취업 지원계획으로 변경하고 같은해 고용보험법개정으로 노동이동조성금을 창설하는 등 기존의 기업내 고용유지를 강조하던 정책에서 기업간 노동이동에 초점을 둔 정책으로의 전환이 이루어졌다고 할 수 있다.

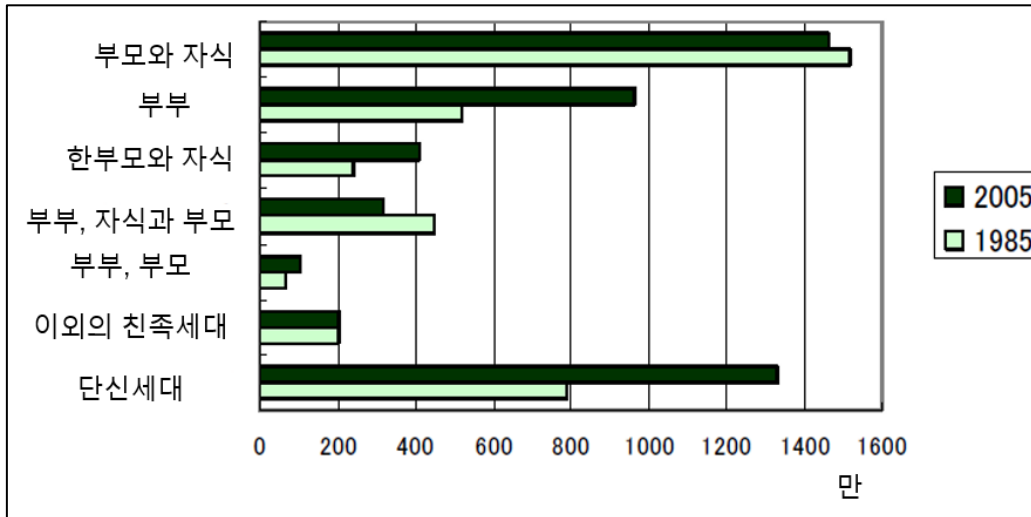
-이렇게 기업의 인사관리와 정부의 정책 전환이 진행되었고 이와함께 비정규직 노동자의 비율도 급격하게 증가한다. 1989 년 비정규직노동자 비율은 19.1%에 불과했지만 2005 년에 31.4%를 기록하고 2015 년에는 37.4%에 이르렀다(노동력조사(상세조사)). 비정규직이 비약적으로 증가하면서 안정된 고용과 가족 내 복지분담을 전제로 한 복지체제가 더 이상 유지되기 힘들게 된 것이다.

(3)가족구조의 변화

-앞서 언급한 것처럼 기업과 가족이 공적 복지의 기능적 대체를 할 당시, 가족의 모델은 '표준세대'였다. 표준세대는 부부와 자식 2 명으로 구성된 세대의 형태이며 이 때 부부는 회사원인 남편과 전업주부의 구성을 의미한다. 이러한 표준세대를 모델로 사회정책이 수립된 것이다.

-그러나 이러한 표준세대 모델은 1980 년대 이후 급격히 줄어들게 되었고 이것이 앞선 기업주의적 노동시장의 쇠퇴와 더불어 복지체제의 기능부전을 심화시켰다. 1985 년과 2005 년 사이에 가족구성의 변화를 살펴본 것이 그림 9 이다. 여기에서 확인할 수 있듯이 부부만 있는 세대와 한부모와 자식으로 구성된 세대, 단신세대가 크게 증가하고 있는 반면, 부모와 자식으로 구성된 세대와 3 세대 가족은 감소하고 있다.

[그림 9] 일본의 가족구성의 유형 변화(1985 년과 2005 년)



(자료) 総務省「国勢調査」

-이러한 가족구조의 변화는 일본뿐만 아니라 한국을 비롯한 선진국에서 공통적으로 나타나는 현상이라고 할 수 있다. 다만, 일본에서는 복지에서 가족이 차지하는 부담과 책임이 크기 때문에 가족구조의 변화가 일본사회의 복지체제에 더 심각한 영향을 미칠 수 있는 것이다.

2) 다양한 계층의 사회적배제 문제의 등장

-기존의 연금제도나 케어 시스템은 단신세대나 한부모 가정을 전제하지 않고 있기 때문에 노인의 고독사나 한부모 가정의 빈곤이 새로운 사회 문제로 부상하였다. 이하에서는 주요 빈곤 계층의 문제를 정리할 것이다. 일본에서도 빈곤을 정확히 측정하는 조사가 불충분하다는 지적이 있지만 여기에서는 상대적 빈곤율을 사용하고자 한다.

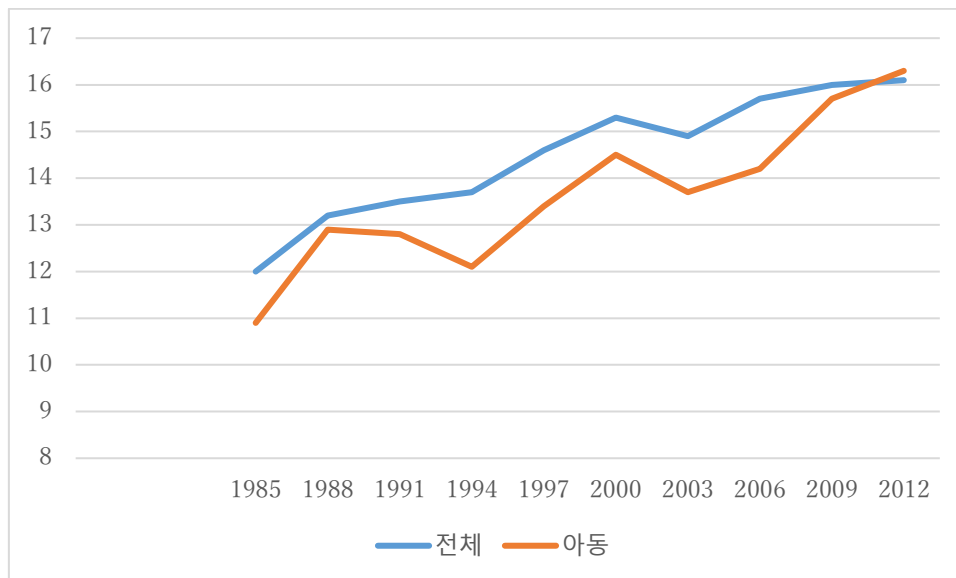
-일본 정부는 오랜기간 동안 상대적 빈곤율을 발표하지 않았지만, 2009 년 민주당 정권 때부터 상대적 빈곤율을 발표하고 있어 이것이 빈곤상태를 측정하는 데이터로서 사용되고 있다. 상대적 빈곤율은 세대의 등가가처분 소득이 중위소득의 50%미만인 가계의 비율을 의미한다. 즉 중간 소득의

절반에도 미치지 못하는 계층의 비율을 의미하기 때문에 이 수치를 이용해 각 계층의 사회적 배제 문제를 살펴보겠다.

(1)아동

-빈곤이 개인의 나태함 또는 사회구조의 문제에서 기인하는 것인지에 대해서는 논쟁이 있어왔다. 그러나 아동의 빈곤은 그 부모의 경제상황에 의해 좌우되는 것으로 아동 개인의 노력으로 해결되지 않는 사회 문제이다. 일본 아동의 상대적 빈곤율은 그림 10 에서 보여지듯이 1985 년부터 경기변동에 따라 조금의 변화는 있지만 2009 년까지 계속 상승하는 경향을 보이고 있다. 그리고 아동의 상대적 빈곤율은 전체 상대적 빈곤율과 비슷한 추이를 보이고 있지만 아동의 상대적 빈곤율이 더 급속한 상승을 보이고 있다. 이 수치는 선진국 중에서도 상당히 높은 수준으로 아동의 빈곤이 심각한 사회문제임을 알 수 있다.

[그림 10] 일본의 전체세대와 아동세대의 상대적 빈곤율 추이(%)



(자료) 厚生労働省「平成 25 年国民生活基礎調査の概況」

-아동시기의 빈곤은 그 이후 인생에 악영향을 미친다 (阿部 2014) . 빈곤상황에서 자란 아이는 학습능력의 저하, 건강상태의 악화, 성인시기의 빈곤상태에 빠질 위험이 크다. 결국 아동시기의 빈곤이 저학력뿐만 아니라

비정규직으로 연결되기도 한다. 이러한 것들이 복합적으로 영향을 주면서 저소득으로 연결되고 성인 이후의 경제적 빈곤 상태를 낳기도 한다. 아동시기의 빈곤이 학력과 소득에 복합적으로 영향을 미치고 있는 것이다.

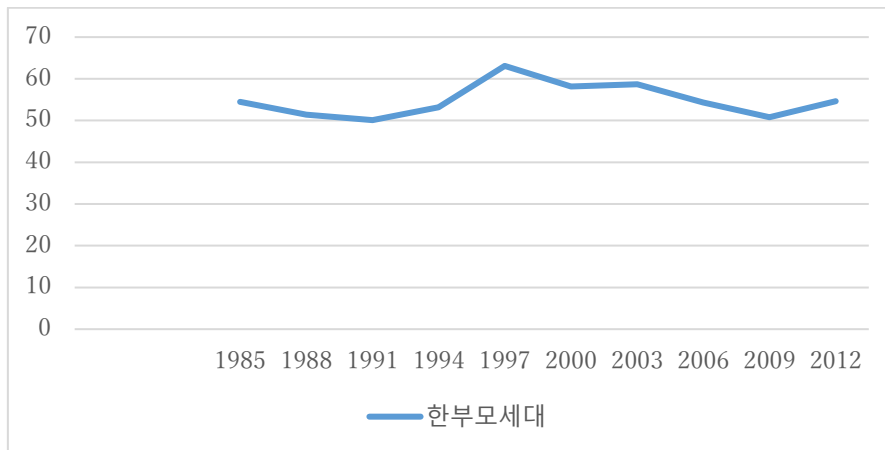
-그리고 아동 빈곤은 그 개인뿐만 아니라 사회적으로도 큰 손실이 아닐 수 없다. 아동 빈곤은 개인의 교육기회를 제한해 개인이 충분한 능력을 발휘하지 못하게 된다. 이는 사회전체의 유동성과 공정한 경쟁을 억제하기 때문에 장기적으로 생산성 향상과 경제성장에 악영향을 줄 수 있는 것이다.

-이러한 문제가 사회적으로 공유되기 시작하면서 2009 년 민주당이 부모의 소득 제한없이 아동수당 26000 엔을 지급할 것을 공약으로 내걸고 정권을 잡았다. 하지만 자민당의 반대 등으로 결국 13000 엔이 되었다. 그 후 자민당 정권은 부모의 소득제한(부양가족의 수에 따라 소득상한의 차이가 존재)을 도입하고, 아동의 나이(만 3 세미만 15000 엔, 3 세-중학생 10000 엔)에 따라 수당금액을 조정하는 법 개정을 단행했다. 아동 빈곤을 해결하려는 문제의식은 공유되고 있으나 그 방법을 두고 정책적 대립이 존재하는 것이다.

(2)여성

-아동 빈곤과 함께 고려해야 할 문제가 여성의 빈곤이다. 일본의 한부모 가족 세대의 상대적 빈곤율은 그림 11 에서 확인되듯이 50%를 넘어 아동 빈곤율보다 압도적으로 높다. 특히 2011 년 한부모 세대의 구성을 보면 전체 146 만 1 천세대 모자세대는 123 만 8 천세대이고 소득면에 있어서도 2016 년 모자세대의 모친 연간 평균소득이 200 만엔인데 비해 부자세대의 부친 연간 평균 소득은 398 만엔이다(平成 23 年度 全国母子世帯等調査結果). 아동 빈곤 문제가 여성 빈곤과 직결된다는 것을 알 수 있다.

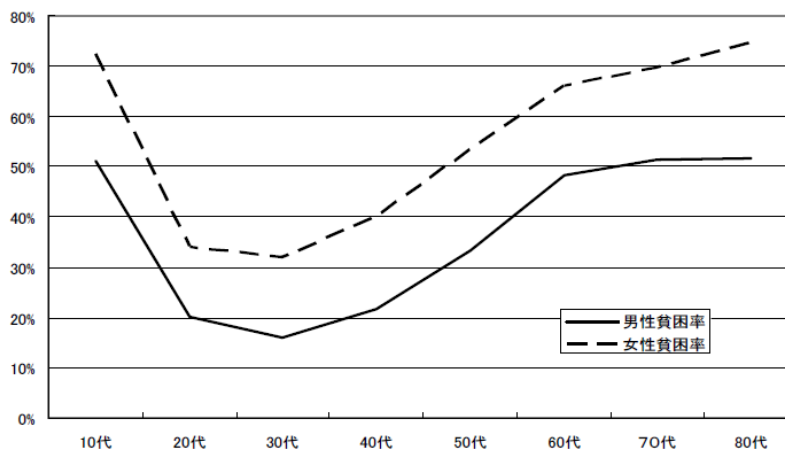
[그림 11]한부모세대의 상대적 빈곤율 추이



(자료) 厚生労働省「平成 25 年国民生活基礎調査の概況」

-앞서 언급한대로 일본의 복지정책은 표준세대를 전제로 하고 있고 남성을 주요 생계 부양자로 간주하는 노동시장이 형성되어 있기 때문에 이 표준세대에서 이탈하면 할수록 빈곤층으로 전락할 위험이 커진다. 여성 또한 그러한 계층의 하나이다. 그림 12 은 단신세대의 빈곤율을 남녀 연령계층별로 본 결과이다. 여기서 확인되듯이 모든 연령 계층에서 남성보다 여성의 빈곤율이 압도적으로 높다. 2007 년 단신 세대의 상대적 빈곤율은 여성이 31.6%인 반면, 남성은 25.1%이다. 고령자 단신세대의 빈곤율도 여성이 46.6%인 반면, 남성은 27.8%이다. 전체적으로 여성의 빈곤율이 높은 가운데 특히 고령 여성이 남성보다 앞도적으로 빈곤율이 높다는 특징을 보이고 있다.

[그림 12]남녀 연령별 단신세대의 빈곤율(2007 년)



(자료) 内閣府男女共同参画局「生活困難を抱える男女に関する検討会」

-이렇게 여성이 남성에 비해 빈곤에 빠질 위험이 높은 것은 노동시장의 특징과 관련이 크다. 표 1 에서 확인했듯이 남녀별 비정규직의 분포를 보면 남성은 정규직 비율이 높은 반면에 여성에 비정규직이 집중되어 있다. 여성이 불안정한 저임금 노동에 종사하는 비율이 높다는 것을 의미한다. 이러한 여성의 비정규직화는 앞서 언급한 가정내 여성의 역할과도 관련이 있다. 일본에서는 여성이 가정내 가사와 케어를 분담하고 시장노동을 남성 세대주가 담당하는 인식과 정책지원이 여전히 강하기 때문이다 (筒井 2016).

-일본은 육아와 가사 부담을 경감하는 사회서비스 확충뿐만 아니라 젠더 편향적인 노동시장의 관행을 바꾸어야 하는 상황에 놓여 있다고 할 수 있다.

(3)청년

-1990 년대 사회경제적 변화에 따른 직접적인 피해를 직접적으로 받은 계층은 바로 청년층이다. 버블붕괴 직후 노동시장이 악화되면서 먼저 고졸자의 미취업과 아르바이트가 증가했다. 이에 따라 학습의욕의 저하와 고등교육의 공동화가 진행되었다. 1990 년대말에 이르면 대졸자의 노동시장까지 악화되어 2000 년대에는 청년고용문제가 사회적 문제로 대두되었다(宮本 み ち 子 2012). 재취업 시장이 발달하지 않은 일본에서 신규채용시장에 진입하지 못한 졸업자는 불안정 고용과 실업자에서 벗어나지 못한채 프리터나 니트로 남게 되었다.

-대졸자가 취업에 성공했다 하더라도 사회진출과 동시에 학비 상환이라는 여전히 큰 문제가 남아 있다. 일본의 대학(전문대학 포함) 진학율 또한 해마다 증가하여 2018 년에는 57.9%에 이르렀다(学校基本調査). 일본에서도 고등교육을 받은 학생이 사회로 진출하는 것이 중요한 문제이다. 고등교육의 학비 부담과 졸업 취업 상황 등을 통해 일본의 청년이 사회에서 배제되어 가는 구조적이 문제를 살펴보고자 한다.

-일본의 대학학비도 급격하게 상승했다. 1975 년에 36000 엔이었던 국립대학 수업료는 2005 년에 535,800 엔으로 상승했고, 같은 기간 사립대학의

수업료는 182,677 엔에서 864,384 엔으로 상승했다¹. 대졸 초임임금이 1975 년 89,300 엔에서 2005 년 196,700 엔으로 상승했다는 것을 고려했을 때, 대학 수업료의 상승비율의 폭이 얼마나 큰지를 짐작할 수 있다.

-일본의 대학교 장학금 제도는 한국과 다른 특징을 가지고 있다. 일본학생지원기구라는 문부성 산하기관이 장학제도의 큰 역할을 담당하고 있다. 이 기구의 장학생 인원은 123 만명으로 전체 장학 사업의 71.8%에 이르고 있으며 예산은 1 조 118 억엔으로 87.7%를 차지하고 있다(平成 22 年度奨学金事業に関する実態調査). 다만, 일본학생지원기구가 실시하는 장학금제도는 급부형이 아니라 대출형이다. 금리가 낮기는 하지만 졸업후 일정금액을 상환해 가야하는 것이다.

-장학금 신청자는 2000 년대 들어 급증해 전체 대학생의 40%에 육박하고 있다. 문제는 이들이 졸업 이후에 앞서 언급한 기업주의적 고용관행의 혜택을 누리지 못하는 세대라는데 있다. 비정규직이 늘어나고 있으며 정규직이라 하더라도 연공임금제의 임금커브가 완만해지고 있기 때문에 졸업후 대출을 상환하는 것이 점점 어려워지고 있다.

-장학금 반환자에 관한 속성 조사결과에 따르면 2014 년말 기준으로 일본학생지원기구에서 대출금 상환을 해야하는 수는 342.4 만명인데 하루이상 연체자가 32.8 만명이고 3 개월이상 연체자 또한 17.4 만명에 이른다(奨学金の返還者に関する属性調査). 일본에서도 고등교육에서 취업에 이르는 길이 불안정해지면서 청년층의 구조적 불안 문제가 제기되고 있다.

(4)고령자

-일본에서 2015 년에 출판된 '하류노인'이라는 책이 베스트셀러가 되었다. 이 책에서 하류노인은 생활보호기준 수준으로 생활하거나 그 염려가 있는

¹ 文部科学省 홈페이지

http://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/kokuritu/005/gijiroku/attach/1386502.htm,

2019 년 4 월 30 일 접속

고령자를 일컫는다. 즉 고령자 빈곤 문제를 다룬 책이 베스트셀러가 되었고 연말에 열리는 신조어·유행어 대상에 '하류노인'이 후보로 오르기까지 했다. 일본에서도 노인 문제가 개인의 문제가 아니라 사회 구조적인 문제로 인식되게 된 것이다.

-2012 년 고령자 전체의 상대적 빈곤율은 남성이 15.1%, 여성이 22.1%이다. 전체 세대 평균보다 고령자의 상대적 빈곤율이 높다. 그 중에서도 세대유형별로 보면, 고령자의 단신세대 비율이 가장 높다. 남성이 29.3%이고, 여성이 44.6%이다. 고령자 단신세대의 빈곤율이 고령자 전체의 빈곤율보다 2 배정도 높은 수준으로 나타나고 있다.

-고령자의 주 수입원이 공적연금이기 때문에 고령자의 빈곤은 공적연금 체계에서 그 이유를 찾을 수 있다. 따라서 일본의 연금체계를 살펴보면, 일본의 연금은 국민연금이라고 불리는 1 층 부분과 후생연금이라고 불리는 2 층 부분으로 구분된다. 국민연금인 1 층 부분은 후생연금에 가입되지 않는 자영업자나 학생, 주부 등이 포함되며 최대 월 6 만 5 천엔을 받을 수 있는 부분이다. 즉 국민연금은 정액부담·정액급부이다. 이에 반해 후생연금은 국민연금에 소득비례연금 부분이 더해져 수급액이 높다.

-국민연금 생활자의 평균 수급액은 보험료 납부기간이 짧으면 감액되기 때문에 2018 년 기준 월 55,615 엔이고, 후생연금은 147,051 엔이다(平成 29 年度厚生年金保険・国民年金事業の概況). 후생연금은 가입기간과 급여에 따라 지급되는 연금 수급액이 달라질 수 있다. 그래서 남성과 여성의 후생연금 수급액 차이가 큰데 남성은 166,668 엔이고, 여성은 103,026 엔이다.

-이러한 금액을 생활보호 지급액과 비교해보면, 단신세대 고령자의 빈곤 구조가 드러난다. 즉 동경도에 사는 60 대 단신 고령자를 가정해 생활보호제도에 따른 지급액을 산출해 보면 2017 년 기준 생활부조와 주택부조 합계 133,490 엔이다(平成 29 年度生活保護制度における生活扶助基準額の算出方法

) . 국민연금을 받는 단신 고령자는 생활보호 부조액보다 턱없이 낮은 수입을 얻게 되는 것을 물론, 후생연금을 받는 고령자 중에서도 생활보호 부조액 이하를 받는 고령자가 많다는 것을 의미한다.

-결국 현재 연금체제에서는 고령자 빈곤이 구조적으로 발생할 수밖에 없다. 특히 비정규직 고용이 증가하는 속에서 소득비례 부분인 후생연금의 혜택을 누리지 못하는 계층이 증가하고 있기 때문에 고령자의 빈곤 위험은 더욱 커질 가능성이 있다.

4. 사회적 배제 관련 일본의 정책기조

-앞서 언급한 사회경제 변화와 이에 따른 사회배제 계층이 증가하면서 종래의 사회정책을 전환할 필요성이 제기되었다. 자민당도 이러한 환경 속에 사회적 포섭과 배제의 개념을 사용하기 시작했고, 이후에 등장한 민주당 정권은 정책전환을 적극적으로 추진하고자 했다. 이하에서는 각 정권의 사회적 포섭과 배제에 관한 정책을 살펴보고자 한다.

1)자민당 정권의 정책전환

-자민당은 지지기반이었던 영세상공인과 농업인을 배려하는 보조금이나 보호정책을 펴왔지만 1990년대 들어서 경제불황과 정치부패 문제가 불거지면서 정치개혁이 단행되었다. 정치개혁의 주요 내용은 수상의 권한을 강화하고 중의원 선거제도를 중대선거구제에서 소선거구제(300석)와 비례대표(180석)를 병행해 실시하는 선거제도 개혁이었다. 이와 함께 하시모토 류타로와 고이즈미 신이치로로 대표되는 자민당 소속 수상들이 신자유주의적 노선을 중시하는 정책을 펴기 시작했고 이에 대항하는 야당 또한 정치인, 관료, 업계의 고리를 타파하기 위한 신자유주의적 개혁을 주요한 노선으로 내걸었다.

-따라서 1990년대초부터 기존의 일본 사회복지가 기능부전에 빠져 있다는 비판이 제기되었지만, 사회적 포섭을 비롯해 복지체제의 전환을 시도하려는

정치권의 노력은 크지 않았다고 볼 수 있다. 일본 정부에서 사회정책의 전환과 사회적 포섭이 본격적으로 논의되기 시작하는 것은 2000 년 이후의 일이다. 2000 년 7 월 ‘사회적 구호를 필요로 하는 사람들에 대한 사회 복지의 이상적 형태에 관한 검토회’가 후생성 산하에 설치되어 9 번의 회의를 걸친 끝에 같은해 12 월 8 일 보고서를 발표했다².

-이 보고서에는 “영국과 프랑스에서도 사회적 포섭이 하나의 정책 목표가 되었고, 이것을 유대관계의 재구축을 향한 행보로 이해하는 것도 가능할 것이다.”라고 언급되어 있다. 이 보고서는 전후 일본의 사회복지가 빈곤 탈출의 사회목표에 일정정도 공헌한 것이었다고 평가하면서도 사회복지가 그것을 필요로 하는 사람들에게 제공되지 않는 부분을 지적하면서 사회적 연대뿐만 아니라 사람들 간 유대관계의 재구축의 필요성을 제기하고 있다.

-이 보고서는 경제환경의 변화, 가족관계의 변화, 도시환경의 변화, 가치관의 변화 등으로 인해 새로운 형태의 불평등과 격차가 발생하고 있는 것을 지적하고 있지만, 공적 제도의 변화보다는 지역사회의 자발적 움직임을 지원하는 데 초점을 맞추고 있다. 해당 보고서의 정책 제안 내용은 정보교환·정보제공의 장을 창조, 지역 복지문제의 발견·대응하는 조치강화, 인재양성에 관한 제언, 자원봉사 정신의 양성 등에 한정되어 있다. 일본의 사회적포섭·배제 논의는 유럽의 논의에 비해 한정된 범위에서 출발했다(福原 2007: 4). 결국 일본에서도 사회적 포섭이라는 새로운 담론이 사용되기 시작했지만 공적 복지를 최소화하고자 하는 기존 자민당 정권의 정책전환을 위한 담론으로서 사용된 것은 아니라고 평가할 수 있다.

-그러나 리먼쇼크를 계기로 1990 년대부터 적극적으로 신자유주의적 개혁을 추진해오던 자민당 정권도 정책전환을 시도하게 된다. 자민당 아소정권은 ‘안심사회실현회의’을 발족시켜 2009 년 6 월 15 일에 ‘안심과 활력의 일본으로’라는 보고서를 발표했다. 여기에는 5 가지 안심할 수 있는 사회를

² https://www.mhlw.go.jp/www1/shingi/s0012/s1208-2_16.html, 2019 년 4 월 10 일 접속

제안하고 있는데 그 내용은 ①고용에 관한 안심 ②안심하고 아이를 낳고 키울 수 있는 환경 ③배움과 교육에 관한 안심 ④의료와 건강에 관한 안심 ⑤노후와 노인양육에 관한 안심 등이다³. 정부의 공식문서에 처음으로 '사회통합·사회적 포섭의 실현'이 포함되었고, 급부형 세액공제제도의 도입과 소득보장형 직업능력개발 제도 등 단순한 워크페어에서 진일보한 정책이 제시되었다.

-이는 자민당 정권의 지지율 하락을 멈추고자 하는 급조된 조치라는 평가가 있기도 하지만, 복지정책이 일본에서 주요한 쟁점으로 부상하고 있다는 것을 시사한다. 아소정권은 2009 년 7 월 부터 '긴급인재육성사업'이라는 이름으로 고용보험 수급자격이 없는 비정규직 노동자나 청년 등에게 직업훈련기회의 제공과 이 기간동안 지원하는 급부금을 실시하는 제도를 기간한정(2011 년 9 월까지)으로 시행했다. 보수정권인 자민당 정권에서도 기존의 사회보험 중심의 사회복지 시스템의 한계를 인식하고 개선해 나가려는 시도를 하기 시작한 것이다.

2)민주당 정권의 등장과 정책전환

-2009 년 9 월 실시된 선거로 정권교체를 이룬 민주당 정권은 사회정책의 전환을 모색한다. '콘크리트에서 사람으로'라는 슬로건을 내걸고 기존의 공공사업을 축소하고 보편적 복지를 실현하는 정책을 실시하고자 했다. 민주당 정권은 2011 년 1 월 18 일 총리 직속 조직으로서 '한사람 한사람을 포섭하는 사회' 특명팀을 설치했다. 그 직후인 2011 년 3 월 11 일 발생한 일본 동북지역의 대지진으로 인해 피해지역의 사회적 배제 문제가 급부상하고 4 월에는 특명팀의 정책을 구체화하는 실행부서로서 내각관방에 사회적 포섭 추진실을 설치했다.

- 2011 년 5 월에는 '사회적 포섭을 추진하는 기본적 생각'을 발표함으로써, 사회적 포섭이 민주당 정권의 주요 정책 기조로 부상했다. '사회적 포섭을

³ https://www.kantei.go.jp/jp/singi/ansin_jitugen/kaisai/dai05/05siryou1-1.pdf, 2019 년 4 월 24 일 접속.

추진하는 기본적 생각'은 3 가지로 정리되어 있다(一人ひとりを包摂する社会特命チーム 2011). 그 3 가지 내용은 '사회적 포섭을 전략적으로 추진할 필요성', '대지진에 의한 사회적 배제 리스크의 상승과 예방적 대책의 중요성', '어떤 사람도 배제하지 않는 사회의 구축을 목표로 하는 전국적인 추진체제의 구축'이다.

-첫째, '사회적 포섭을 전략적으로 추진할 필요성'에서는 경제세계화, 고용의 불안정화, 지역과 가족간 유대 약화 등 경제사회의 구조 변화 속에서 사회적으로 고립하고 생활곤란을 겪게 되는 새로운 사회적 리스크가 높아지고 있는 반면, 여전히 기존의 사회안전망은 안정된 고용과 이를 전제로 한 부양과 케어를 책임지는 가족이 주요한 토대가 있다고 지적하고 있다. 이를 수정하려는 기존의 시도가 충분하지 못했고 그 결과 빈곤과 사회적 고립, 자살 등의 다양한 리스크를 안고 불안을 겪고 있는 사람이 증가하고 있다고 지적하고 있다.

-둘째, '대지진에 의한 사회적 배제 리스크의 상승과 예방적 대책의 중요성'에서는 대지진으로 많은 사람들이 생활과 생업의 기반을 잃어버리고 가족과 지역주민과의 유대가 끊어져 버렸다는 것을 지적하고 있다. 특히 지진의 영향이 국가 전체의 고용 약화에도 영향을 미칠 수 있는 우려가 있고 비정규직의 증대는 사회적 배제를 더욱 증대할 가능성이 있기 때문에 피해지역의 부흥과 피해지역 주민의 생활재건을 위해 포괄적인 정책전개가 필요함과 동시에 사회적 배제를 야기할 수 있는 다양한 요인을 예측하고 대응하는 조치가 필요하다는 점을 명시하고 있다.

-셋째, '어떤 사람도 배제하지 않는 사회의 구축을 목표로 하는 전국적인 추진체제의 구축'에서는 사회적 포섭에 관한 지역간 격차가 있고 사회적 포섭 체제가 관민을 포함해 종적 관계에 머물러 있는 문제점을 지적하고 있다. 사회적 배제를 경험하고 있는 사람은 저학력에서 불안정취업으로, 그리고 노숙자로 변화하는 등 리스크 연쇄로 인한 불안한 상태에 놓이게 된다. 이에 따라 분야나 영역의 지원체계를 존중하면서도 각 분야의 종적 관계를 극복하는 지원체계를 구축할 필요성을 지적하고 있다.

-이상과 같이, 민주당 정권에서 제시한 사회적 포섭에 관한 계획은 이전의 자민당 정권이 제시한 것보다 사회적 배제 문제에 관한 체계적 이해를 바탕으로 사회복지 체제의 변화를 추구한 계획으로 평가할 수 있을 것이다.

-그러나, 민주당은 자민당에 대항하는 정당으로 성장해 왔기 때문에 당내 다양한 세력이 존재했다. 자민당보다 더 철저하게 규제완화나 신자유주의적 개혁을 해야 한다는 세력, 자민당의 이익배분정책을 민주당 지지기반에 맞게 재설계해야 한다는 세력, 사회복지를 강화하고 노동규제를 강화해야 한다는 세력이었다. 이러한 당내 다양한 세력분포는 당의 지지율 하락에 따라 극심한 대립과 분열 형태로 극명하게 드러났다.

-정권말기 소비세 인상과 TPP 참가 여부를 두고 민주당 내 대립이 극해져 정권 운영이 사실상 불가능해졌고, 노다총리는 결국 당내 분열이 심각해지고 과반수를 유지하기가 힘들어지자 2012 년 12 월 26 일 내각 총사퇴를 하고 중의원 선거를 실시하는 승부수를 띄우지만 민주당은 대패하고 자민당 정권으로 교체된다. 민주당 정권이 앞에서 언급한 것처럼 사회적 포섭을 전면에 내걸었지만, 민주당이 이 담론을 공유하고 적극적으로 추진하려는 의지를 가지고 있었다고는 보기 힘들다. 결국, 민주당 정권의 실각과 함께 사회적 포섭 추진실은 해체되고 만다.

3)자민당 아베정권의 탄생과 정책전환?

-아베정권은 민주당 정권의 경제실패를 지적하며 경제성장을 위한 정책운영의 3 가지 주요한 축을 제시했다. 그것은 대담한 금융정책, 능동적인 재정정책, 민간투자를 환기하는 성장전략이었다. 이는 아베노믹스로 불려졌다.

-대담한 금융정책은 무제한적 양적완화와 2%의 인플레이 목표, 엔고 현상의 개선 등을 포함하고 있었다. 능동적인 재정정책은 대규모의 공공투자를 자연재해에 강한 국토강인화라는 명목으로 실시했다. 성장전략은 과소투자,

과잉규제, 과당경쟁의 문제점을 근본적으로 해결하는 것을 주요내용으로 하고 이 외에도 고용제도개혁, 과학기술혁신의 추진, 세계최고수준의 IT 사회의 실현 등이 포함되어 있다. 아베정권의 초기 정책은 신자유주의적 정책을 견지하면서도 적극적 재정정책과 금융정책을 펴는 등 다양한 성격을 견지하고 있다고 볼 수 있다 (中北 2017) .

-아베정권은 헌법개정을 추진하기 위해서는 중의원과 참의원 의석 3분의2를 확보할 필요가 있기 때문에 양극화 문제나 빈곤문제에 더욱 적극적으로 나설 필요가 있었다. 2015 년 10 월 아베정권은 3 차 내각 인사를 단행하는데 이 때 아베총리가 이후 3 년을 아베노믹스의 제 2 스테이지로 칭하고 '1 억총활약사회'를 제시하며 정책전환을 시도한다. 이를 실현하기 위해 내각부 산하에 '1 억총활약 추진실'을 10 월 15 일 발족했다.

-2016 년 6 월 2 일 각의 결정된 '일본 1 억총활약 플랜'은 고령자나 청년, 여성, 남성, 장애나 불치병을 가지고 있는 사람, 한번 실패를 경험한 사람도 포섭되고 활약하는 사회, 한사람 한사람이 개성과 다양성을 존중받고 가정과 지역 그리고 직장에서 각각의 희망이 이루어지고 능력이 발휘되어 삶의 보람을 느끼는 사회, 강한 경제의 성과에 따라 육아지원과 사회보장 기반을 확충해 성장과 분배의 호순환을 낳는 새로운 경제사회 시스템을 추구하고 있다.

-이에 따라 기존의 새로운 3 가지 주요한 정책을 변경해 '희망을 낳는 강한 경제', '꿈을 이어가는 육아지원', '안심으로 연결되는 사회보장'을 제시했다. 이전의 자민당보다도 적극적으로 복지정책을 추진하고 있으며 민주당이 제시한 사회적포섭을 주요한 정책으로 내세우고 있음을 알 수 있다. 이러한 정책 변화를 발전국가에서 사회투자국가로의 변화로 평가하기도 한다(권순미 2018).

5. 사회적 배제론에 관한 학계 논의와 일본의 특수성

-제 5 장에서는 사회적 배제에 관한 학계 논의를 살펴보고 일본에서 진행되고

있는 사회적 배제론의 보편성과 특수성을 정리해보고자 한다.

1)일본학술회의 포섭적사회정책에 관한 다각적검토분과회

-일본학술회의는 과학이 문화국가의 기초가 된다는 신념에 따라 행정, 산업 및 국민생활에 과학(인문사회과학 포함)을 반영시킬 목적으로 1949 년 1 월 내각총리 대신의 소관이지만 정부에서 독립되어 직무를 행하는 특별 기관으로 설립되었다. 일본학술회의는 과학의 중요안건을 심의하고 그 실현을 도모하며 과학에 관한 연구의 연계를 도모해 그 능률을 향상시키는 것에 있다.

-이 일본학술회의 산하 여러 분과중 사회학 위원회와 경제학 위원회가 공동으로 '포섭적 사회정책에 관한 다각적 검토 분과회의'를 설립해 사회적 포섭과 배제에 관해 연구와 제언을 해왔다. 2009 년 6 월 25 일에 '경제위기에 맞서는 포섭적 사회정책을 위하여'라는 제언을, 그리고 2014 년 9 월 8 일에는 '지금이야 말로 포섭하는 사회의 기반 만들기'라는 제언을 발표했다. 이 두 제언은 다양한 분야의 학자들이 모여 작성한 것으로 이 두 내용을 살펴봄으로써 일본내 사회적 포섭에 관한 학계 흐름을 파악할 수 있다.

(1)경제위기에 맞서는 포섭적 사회정책을 위하여

-이 제언이 작성된 배경은 리먼쇼크 이후 전례없는 실물경제 위기 이후 비정규고용을 중심으로 실업자와 홈레스 등이 급격하게 증가함에도 불구하고 이들이 고용보험의 적용대상이 되지 않는 경우가 적지 않은데 있었다. 또한 이러한 경제위기 뿐만 아니라 다른 선진국과 마찬가지로 격차문제나 근로빈곤을 비롯한 각종 사회적 배제 문제가 부상하고 있기 때문에 이에 대한 대응이 필요해졌다고 진단하고 있다.

-이에 대한 정부의 개별적 정책이 수립되어 높게 평가할 부분도 있지만 각각의 정책으로 포괄되지 않는 계층이 존재함을 인식하고 사회보장·고용정책을 근본적·종합적으로 재수립하는 방향을 검토해야한다고

보고서는 지적하고 있다. 이러한 문제의식에서 보고서가 제안하는 내용은 다음의 4 가지이다⁴.

-첫째, 사회정책의 종합적인 입안에 필요한 조사심의기관의 설치이다. 사회보장을 계속적이고 포괄적으로 조사하고 심의해 개혁의 나아갈 방향을 제시하기 위해서는 총리 산하에 새로운 항구적 조사심의 기관을 설치할 필요가 있다. 구사회보장제도심의회가 그 설치법에 의해 자문에 의하지 않고도 조사와 심의를 할 수 있는 임무와 권한이 주어져 있었고 국회의원과 관계성청의 직원이 위원회에 포함되어 있던 것이 참고가 될 것이다. 동시에 연금수급자나 복지서비스 이용자 등 당사자의 참가도 검토해봐야 할 것이다.

-둘째, 종합적인 정책입안의 정보 인프라가 되는 통계의 정비이다. 국세조사를 비롯해 정부통계 등이 존재하지만 사회정책을 종합적으로 입안하고 평가할 수 있는 데이터가 충분치 않다. 조사심의 기관은 수집된 데이터의 다각적인 분석에 따라 심의할 필요가 있다. 데이터는 신속히 공개되고 연구자의 독자적인 검증이 가능한 것이 바람직하다.

-셋째, 행정기관의 보다 긴밀한 연계가 필요하다. 후생노동성내의 하부 조직간 보다 긴밀한 연계와 부서의 재편, 또는 국토교통성의 주택관련부국이나 문부과학성 등과 후생노동성의 연계는 필수불가결이다. 각 지역의 일선기관(노동기준감독서, 사회보험사무소, 공공직업 안정소와 복지사무소, 보건소, 소비자센터)의 보다 긴밀한 연계도 검토되어야 한다.

-넷째, 실업은 고용정책으로 아동은 교육정책이라는 단선형 대응은 효과가 제한적이기 때문에 다양한 생활방식을 전제로한 맞춤형 대응이 기본이 되어야 한다. 맞춤형 대응이란 최저생활비와 주택의 보장을 토대로 하고 상황에 따라 취업지원, 교육지원, 보건의료·개호서비스, 복지서비스 등을 거기에 추가하는 것이다.

⁴ 이 부분은 日本学術会議(2009)를 발췌하며 소개하고자 한다.

-이상과 같이 일본에서는 종래의 고용정책과 사회보장정책이 제 기능을 못하고 있기 때문에 근본적인 정책전환이 필요하고 사회적 포섭과 배제가 이를 위한 담론으로서 학계에서 논의되고 있다는 것을 확인할 수 있다. 다만 제안 내용의 3 가지는 사회정책을 충실히 하기 위한 조치이고 4 번째에 포섭적 사회정책의 개념이 등장하고 있다. 따라서 이 때까지만 해도 아직 일본 내에서 사회적 포섭과 배제 담론이 충분히 논의되고 있다고는 보기 힘들다.

(2)지금이야 말로 포섭하는 사회의 기반 만들기

-2014년 9월에 일본학술회의가 발표한 '지금이야 말로 포섭하는 사회의 기반 만들기'는 사회적 포섭과 배제 개념을 적극적으로 사용하고 있다. 먼저 보고서의 문제의식에서도 그 개념이 잘 드러나고 있다. 빈곤의 세대간 연쇄와 격차의 확대 등 지금까지 상정하지 않았던 문제가 발생하고 있다는 지적은 이전 보고서와 같다. 다만 EU 등 선진국에서는 현금급부를 주요 수단으로 하던 빈곤 완화를 목표로 한 사회정책에서 사회통합과 사회참가를 목표로 한 사회적 포섭정책으로 전환이 이루어지고 있다고 지적하며 이러한 선진국의 경험을 참조하면서 일본 특수성을 고려한 사회적 포섭 개념의 정립을 제안하고 있다. 사회적 포섭을 사회정책의 기본개념으로 하고 모든 사람이 잠재적 능력을 충분히 발현시킬 수 있는 사회를 구축해야 할 필요성을 다음과 같이 3 가지로 정리하고 4 가지의 대안을 제시하고 있다⁵.

-첫째, 일본의 노동력인구 감소가 불가피한 가운데 경제나 사회의 기능을 유지 발전시키기 위해서는 국민 한사람 한사람이 사회에 참여해 각각 잠재적인 능력을 발휘하는 환경을 정비할 필요가 있다. 여성, 고령자, 가족의 육아와 개호를 담당하는 개인, 장애나 질병을 가지고 있는 개인, 외국인 등은 사회적 약자로 볼 수 있으나 그 다양한 경험을 통해 귀중한 자원이라고도 여겨지는 사람이다. 모든 사람이 사회적 공헌이 가능하도록 사회의 틀을 바꾸어 가는 것이 필요하다.

⁵ 이 부분은 日本学術会議(2014)를 발췌하며 소개하고자 한다.

-둘째, 사회적 포섭의 개념은 일본의 유상, 무상 노동의 질 문제와 직결되는 문제이다. 유럽에서는 사회적 포섭 정책의 중심이 고용촉진에 있지만, 일본에서는 근로빈곤과 장시간 노동 등 노동의 질 문제가 존재하고 있기 때문에 고용이 사회적 포섭을 의미하지 않는다. 노동정책에 사회적 포섭의 개념을 포함시키는 것은 특히 일본의 문맥에서 중요하다.

-셋째, 재정 상황이 어려운 가운데 국가의 우선순위를 확인하고 어떠한 사회안전망 기능을 견지하고 충실히 할 것인지 국민적 합의를 이끌어 낼 필요가 있다. 이 때 사회적 포섭이 사회의 기본개념이 될 수 있다. 현재 국민 대다수가 막연한 불안과 정부에 대한 불신감을 가지고 있고 그러한 불안과 불신감을 불식시키기 위해 정책의 직접적 영향을 받는 당사자나 정책운행을 담당하는 행정, NPO 관계자를 포함해 국민적 논의의 장을 만들고 장래의 사회상을 명확히 공유하는 것이 필요하다.

-이러한 필요성에 따라 보고서는 다음과 같이 5 가지의 정책제안을 하고 있다. 첫째, 사회정책의 기본이념으로서 사회적 포섭의 정립이다. 정부는 기존 세제나 사회보장제도의 틀에 구애받지 않고 모든 사람의 포섭을 목표로 한 사회적 포섭 전략을 책정해야 한다는 것이다.

-둘째, 빈곤과 사회적 배제에 관한 공적 통계의 정비이다. 빈곤과 사회적 배제의 지표를 측정하는 외국의 예를 고려해 상대적 빈곤율을 비롯한 빈곤과 사회적 배제의 공적 지표를 수립하고 정기적 조사를 실시하여 결과를 공표해야 한다.

-셋째, 정부의 재분배기능의 개선이다. 일본 세제의 누진성과 사회보장제도가 다른 OECD 에 비해 현저하게 낮은 것을 감안해 이것을 개선할 필요가 있다. 특히 상대적 빈곤율의 개선이 긴급한 과제이고 아동수당이나 아동부양 수당 등의 확충 등 구체적인 정책을 시급히 검토해야만 한다.

-넷째, 포섭 정책의 그랜드 디자인을 설계하는 상설 기관의 설치이다.

2009 년에 제안한 내용처럼 세제의 방향성 등을 포함해 사회보장을 비롯한 사회정책을 포괄적이고 지속적으로 조사심의하기 위해서 총리 산하에 새로운 항구적 조사심의 기관을 설치할 필요가 있다. 이 때, 과거에 있었던 사회보장제도 심의회와 같이 조사심의를 수행하는 임무와 권한이 주어질 것과 제도의 직접 영향을 받는 당사자의 참가가 필요하다.

-다섯째, 기업이 노동법을 준수하도록 철저히 감시 감독하는 것이다. 노동시장 규칙(노동법)이 준수될 수 있도록 법령위반에 대해 행정이 엄정한 태도를 취하고 이를 근절하기 위한 충분한 체제(인원·예산)를 구축할 필요가 있다. 특히 근로빈곤층과 맞벌이 가정의 빈곤 상황은 시급히 해결되어야 하고 최저임금이 철저하게 지켜지는 체제를 구축한 가운데 최저임금의 원활한 상승이 요구되어 진다.

-위에서 살펴본 것처럼 일본학술회의는 2009 년 보고서를 시작으로 2014 년 보고서에서는 사회적 포섭과 배제에 대한 체계적 이해를 바탕으로 정책 제안을 하고 있다. 학계에서도 사회적 배제와 포섭이 종래의 복지체제를 변화시켜 나가는 담론으로서 인식되고 있다는 점이 확인된다.

2) 사회적 배제를 둘러싼 일본내 쟁점

-전체적으로 학계에서도 사회적 배제와 포섭이 주요한 담론이 되고 있지만 사실 사회적 포섭 개념을 명시적으로 구현한 정책이 있지 않으며 사회적 포섭이 일본의 사회정책에 자리잡고 있다고 말하기 힘든 상황이다. 즉 사회적 포섭이 주요한 담론으로 자리잡고 있지만 이를 정책화하기 위해 많은 과제들이 존재하는 것이다. 이하에서는 몇가지 연구들이 제기하는 쟁점을 중심으로 일본의 특수성을 정리하고자 한다.

(1)빈곤과 사회적 배제의 차이

-유럽에서 기존의 빈곤대책이 사회적 포섭으로 이어지지 않는다는 문제의식으로 사회적 배제와 포섭 개념이 등장했기 때문에 빈곤과 사회적 배제의 차이를 고려할 필요가 있다.

-빈곤은 경제적 요인의 문제로 제한하는 것에 비해 사회적 배제는 이것에 더해 고용과 교육, 주택 등 다원적 요인으로 발생하는 사회적 관계로부터의 배제에 주목한다. 즉 빈곤 개념은 자원의 많고 적음에서 발생하는 결과를 문제시하는데 비해 사회적 배제는 문제가 누적되어 가는 과정을 중시한다(Barnes 2005: 15-16). 물론 사회적 배제가 빈곤개념을 대체하는 것이 아니고 빈곤의 재발견을 유도한다는 반론도 있지만(lister 2004), 이러한 논쟁자체는 사회적 배제가 빈곤개념과 차별화하면서 정립되어 왔다는 것을 보여준다.

-그런데 일본에서는 1980 년대까지 빈곤에 대한 사회적 관심이 극히 낮았고 버블경제 붕괴위기 이후에 빈곤이 본격적으로 논의되기 시작했다. 1970 년대 OECD 가 수행한 국제비교 연구는 일본의 불평등 정도가 북유럽과 비슷할 정도로 낮다고 주장했고(Sawyer 1976), 일본 내에서도 중류사회로 가고 있다는 연구가 제시되어(村上 1984) 평등한 사회로 인식되어 왔던 것이다.

-이러한 인식은 1990 년대 경제위기 이후 변하기 시작했다. 1990 년대 초반의 버블경제 붕괴이후 양극화가 실제로 나타났고 이에 대한 격차 논쟁이 촉발되었다. 이와 함께 빈곤 연구도 활발히 진행되었다. 그리고 이와 비슷한 시기에 유럽에서 제기된 사회적 배제개념이 일본에서도 사용되기 시작한 것이다. 결국 EU 에서는 빈곤개념의 유효성에 의문이 제기되는 상황에서 사회적 배제가 등장했지만, 일본에서는 지금까지 인식되지 못하던 빈곤이 재발견되는 상황속에서 사회적 배제 개념이 등장했다고 볼 수 있다(石田 2010).

-이 때문에 빈곤과 사회적 배제에 대한 충분한 논쟁없이 사회적 배제가 일본 내에서 사용되고 있다는 비판이 제기되고 있기도 하다(志賀 2016). 이러한 비판은 사회적 포섭을 정책으로 구현화할 때 더욱 명확히 나타난다. 지금까지 빈곤대책이 충분히 이뤄지지도 않았고 빈곤대책의 효과가 검증되지도 않은 상황이기 때문에 사회적 포섭이 기존의 사회정책의 어떠한 문제를 해결하기 위한 설계인지가 명확하지가 않기 때문이다. 따라서

일본에서는 사회적 포섭을 실현하기 위한 급선무로 어김없이 재분배 강화가 지적되고 있다(日本學術會議 2014; 岩田 2008; 石田 2010).

-유럽의 경험은 재분배 정책만으로 사회 참여가 가능하지 않다는 것을 보여주지만 재분배 정책이 미비한 상황에서 사회 참여를 촉진하는 정책의 효과 또한 제한적일 수밖에 없다는 데도 주목해야 한다. 그러므로 일본에서는 어떤 재분배 정책을 강화하면서 사회 참여를 제고할 것인지가 중요한 정책 과제라 할 수 있다.

(2)근로 유인 VS 강제

-일본에서도 사회적 포섭의 중요한 방법 중 하나가 취업에 있다는 것은 부정할 수 없으며 어떠한 방법으로 노동시장 참여율을 제고할 것인지를 둘러싸고 논쟁이 있다. 정부 정책으로 자립지원을 목표로 다양한 취업 지원 정책이 펼쳐졌는데, 2007 년 발표된 ‘복지에서 고용으로 추진 5 개년 계획’은 장애인, 생활보호 세대, 모자 가정세대의 특성과 과제에 따라 가능한 취업에 의한 자립과 생활의 향상을 도모하는 것을 목표로 하고 있다(厚生労働省 2007).

-그러나 이러한 노동참가를 촉진하는 자립지원책은 재분배 정책이 확립되지 않은 일본에서 사회적 배제를 낳을 가능성이 있다는 문제점이 있다. 취업지원은 노동능력을 기준으로 복지대상의 선별을 촉진해, 자립지원형 복지가 가치 있고 급부형 복지는 낭비라는 인식을 낳아 포섭 정책이 새로운 배제를 낳을 가능성이 있는 것이다(岩田 2008: 173).

-또한 노동 참가가 강조되면서 고용의 질이 간과될 수 있는 위험이 있다. 앞서 언급했듯이 일본은 노동의 이중구조가 견고하고 외부노동시장에서 내부노동시장으로 이동하는 것이 극히 제한되어 있다. 따라서 비정규직 노동자는 근로빈곤으로 전락할 우려가 크고 이 상태에서 벗어날 가능성이 낮다. 지금까지 일본 정부는 노동시장의 이중구조를 극복하는 방법으로 노동시장의 규제완화를 적극적으로 추진했지만, 아베정권의 일하는 방식

개혁에서 시장주의에 한정되지 않는 방법을 모색하기 시작했다. 그러나 이 개혁이 동일노동 동일임금 실현 등을 내걸고 추진되었지만 여전히 미비한 상황이고 노동참여가 자립으로 이어질 가능성이 극히 낮다. 이러한 상황에서 노동참여와 복지를 어떻게 관계 설정할 것인가가 중요한 문제로 떠오른다.

-일본에서도 취업지원에 의한 자립지원을 강조하면서 고용과 복지 중 어디에 강조점을 줄 것인지를 두고 정책적으로 갈지자 행보를 해왔다. 일본에서도 한국과 마찬가지로 고용을 중시해 왔기 때문에 초기에는 고용을 촉진하기 위한 유인책이나 페널티로서 복지를 이용하는 측면이 강했다. 이러한 정책에 변화를 보이기 시작한 것이 리먼쇼크 이후 도입된 '긴급인재육성사업'이다. 2009년 7월 부터 실시된 '긴급인재육성사업'은 3년간 한시적으로 고용보험 수급자격이 없는 비정규직 노동자나 청년 등에게 직업훈련기회의 제공과 이 기간동안 지원하는 급부금(단신 월 10만엔, 부양자 있을 경우 12만엔)을 실시하는 제도였다. 그리고 2009년 10월부터는 실직으로 보금자리를 상실한 사람에게는 주택수당을 지급하는 제도가 시행되었다. 취업을 위한 복지제공에서 복지자체에 중점을 두는 쪽으로 변화한 것이다.

-한시적 사업이었던 '긴급인재육성사업'은 2011년 5월에 구직자지원법이 성립되면서 영구적 제도가 되었다. 그런데 이 때 급부금의 성격이 변화되었다. 긴급인재육성사업에서는 생활곤궁자에 대한 최저생활보장으로서 급부금이 운영되었지만, 구직자지원법에서는 직업훈련의 수강을 용이하게 하는 조치로 운영되었다(福原 2012: 268). 또한 도덕적 해이를 막기 위해 직업훈련의 출석요건과 정부의 취업지원 참가를 엄격하게 하고 이를 이행하지 않을 경우 급부금이 미지급되는 벌칙이 도입되었다(濱口 2011). 제도화되면서 워크페어의 성격이 강해진 것이다.

-이러한 가운데 학계에서는 '반(半)복지·반(半)취업'이 주목을 받게 되었다(福原 2019). 생활보호 수급자 자립지원책에서 경제적 자립뿐만 아니라 일상생활 자립, 사회생활 자립 등을 목표로 한 '반복지·반취업'이 모델이 대안으로 주목받은 것이다. 다만 이를 실현할 때 복지지원과

취업지원을 어떻게 설정하고 연계할 것인지, 그리고 취업이나 사회참가에 이르는 과정에서 어떠한 방법으로 실행하고 어떠한 연계를 할 것인지에 따라 다양한 지원 형태가 있을 수 있다.

-일본내에서 사회적 포섭이 중요한 담론으로 제기되고 정책적으로 추진되고 있지만, 정책적으로 고용과 복지의 관계에 관해 철학과 비전이 공유되어 있지는 않다. 여전히 고용과 복지의 관계를 어떻게 재구축하고 사회적 포섭을 실현할 것인지가 중요한 쟁점으로 남아 있다.

(3)중앙정부와 지방정부의 조화

-사회적 포섭을 추진하기 위해서는 단편적인 제도 개혁이 아니라 라이프 스타일에 맞는 종합적인 대책이 필요하다. 따라서 일본학술회의의 제안에서도 그랜드 디자인을 설계하는 부서의 필요성이 포함되었다. 그러나 한편으로는 각 지역의 복지 수요가 다양해지면서 복지의 분권화를 추진하고 지역 커뮤니티를 활성화할 필요성도 제기되고 있다(駒村 2016).

-많은 지자체가 독자적인 복지 정책을 실행하거나 지원체계를 수립하여 사회적 배제를 방지하려는 노력을 하고 있다. 홋카이도 釧路(쿠시로)가 시험적으로 실시한 '중간적 취업'이 후생노동성이 2009년부터 시작한 '취업 의욕 환기 지원사업'의 모델로 소개된 것이 대표적인 예이다.

-쿠시로시의 중간적 취업은 앞서 언급한 학계에서 논의되는 '반복지·반취업'의 모델이 된 사업이다. 생활보호대상자가 장래에 일반취업을 목표로 취업의욕의 유지와 향상 외에 심신양면의 건강증진, 다른 참가자나 지원자와의 커뮤니케이션을 통한 사회참여 의욕을 배양하도록 하는데 있다. 단지, 취업촉진이라는 경제적 자립지원이 아니라, 일상생활과 사회생활의 자립지원을 포함해 종합적인 지원을 하는 것이 쿠시로 모델의 특징이었다. 이는 자립 상태가 일반취업에 따른 생활보호 종료가 아니라 반취업·반복지의 상태까지도 포함하는 것이다(正木 2014). 이러한 정책은 생활보호 대상자가 급속히 증가하는 지자체의 시행착오를 통해 정착되었다고 할 수 있다.

-이렇게 지자체에서 실시한 독자적인 정책이 전국으로 전파되는 예도 있지만, 예산과 인력이 제한되어 있는 지자체가 다양한 정책을 실시하는데는 한계가 있다. 따라서 지방자치 단체가 다양한 복지정책을 구상하고 있지만 이들 대부분이 사회복지협의회를 포함해 민간단체와 행정기관이 협력하여 생활보호 대상자를 조기에 발견하고 지원하는 네트워크 구축에 한정되어 있다. 이러한 네트워크가 중요하지 않은 것은 아니지만 다양한 지원정책이 뒷받침될 때 이러한 네트워크가 더욱 효과를 발휘할 수 있을 것이다. 그러한 점에서 현재 진행되고 있는 일본의 복지 분권화를 어떻게 중앙정부의 지원과 조화시켜 사회적 포섭을 이뤄나갈 것인가가 중요한 과제라고 할 수 있다.

6. 일본의 사회배제 담론이 한국에 주는 시사

-이상에서 살펴본 것처럼 일본에서는 보수와 진보를 떠나 사회적 배제와 포섭이 중요한 담론으로 자리잡았다. 이러한 배경에는 고용을 통한 복지와 가족간 유대로 공적 복지를 대체해왔던 일본의 복지체제가 더이상 유지되기 힘들다는 인식이 강해졌기 때문이다. 즉 고용관계와 가족이 다양해지면서 표준적 고용관계와 표준가족에서 이탈한 계층이 빈곤층으로 전락하는 상황에서 사회정책의 전환이 필요해진 것이다.

-이에 따라 보수정당인 자민당 정권에서도 사회적 배제와 포섭을 논의하기 시작했고 진보정당인 민주당 정권이 적극적으로 사회적 포섭의 정책화를 추진했다. 다시 자민당 정권이 복귀해 성장중심의 정책을 초기에는 펼쳤지만 집권 중반부터 사회적 포섭 개념을 적극적으로 사용하기 시작했다. 적어도 정치적으로 사회적 포섭은 일본에서 주류 담론으로 자리잡고 있는 것이다.

-이와 함께 학계에서도 사회적 포섭이 활발히 논의되기 시작했고 사회정책의 전환을 추진하는 담론으로 자리잡게 되었다. 그리고 일본학술회의의 보고서나 각 연구동향에서도 드러났듯이 유럽의 사회적 포용과 배제를 적극적으로 수용하면서도 일본의 현실에 맞는 이론적 논의가 진행되어 오고 있다.

-그러나 문제는 사회적 포섭을 어떻게 실현하고 이를 위해 어떠한 정책이 필요한지 합의에 이르지 못했고 이러한 정책이 적극적으로 추진되고 있다고 평가하기도 힘들다는 점이다. 특히 복지제도가 충분치 못한 일본의 경우, 사회적 포섭을 실현하기 위해서는 지금까지 저발전된 재분배 정책을 어디까지 그리고 어떻게 실현할 것인지가 선결과제이다. 일본의 많은 연구에서 사회적 포섭을 실현하기 위해 재분배 정책이 중요하다고 언급하는 이유이기도 하다. 이 부분에 대해서는 정치적으로 여전히 논쟁중에 있다고 할 수 있다.

-또한 사회참여의 방법으로서 취업을 어떤 식으로 촉진할 것인지가 중요한 쟁점이다. 구직자 지원법을 둘러싼 논쟁에서도 살펴보았듯이 일본은 여전히 노동을 복지 가치 위에 두는 워크페어의 측면이 강하다. 그러나 일본에서는 노동시장의 이중구조로 미취업 상태에서 취업상태가 되었다 하더라도 경제적으로 자립하기가 힘들 뿐만 아니라 사회적으로 고립되어 무기력에 빠진 사람이 취업을 하기는 더더욱 힘든 구조이다. 이러한 상황에서 취업을 강조하는 사회적 포섭은 결국 새로운 배제를 가져올 가능성이 높다.

-따라서 일본에서는 노동과 복지의 관계를 어떻게 재구축할 것인가가 중요한 과제가 되었고, 많은 연구들이 단순한 취업지원으로는 사회적 포섭정책이 성공할 수 없다고 지적하고 있다. 쿠시로시의 중간적 취업 모델에서 확인했듯이 반취업·반복지 등 고용이나 복지냐의 이분법적인 사고가 아니라 고용과 복지의 다양한 관계가 모색될 필요가 있는 것이다.

-일본에서는 고용과 복지의 관계 재구축을 위해 아래의 세가지가 크게 논의되고 있다. 워크페어(workfare), 활성화(activation), 기본소득(basic income)이다 (宮本 2013). 워크페어는 가족의존상태, 교육과정, 실업상태, 노령기나 심신이 약한 상태에서 고용에 진입하도록 지원하고 유인하는 정책이다. 따라서 워크페어에서는 고용상태를 벗어날 조건이 엄격하다고 할 수 있다. 반면, 활성화는 가족의존상태, 교육과정, 실업상태, 노령기나 심신이 약한 상태의 사람을 소득보장이나 서비스를 통해 노동하도록 유인하는 것이 아니라 포섭의 장을 가족, 교육이나 지역 사회 등 고용 외에서도 찾도록

설계해 인적자본과 고용의 질을 높이는 것을 의미한다. 마지막으로 기본소득은 다양한 입장이 존재하지만, 워크페어나 활성화에 비교하면 고용상태에서 급부를 분리시킨 복지제도로 이해할 수 있다.

-즉 워크페어와 활성화, 기본소득을 고용과의 관계로 파악해보면, 워크페어는 임금노동을 유인하고 강제하기 위한 정책이고, 활성화는 복지와 노동을 양립하기 위한 정책이라고 한다면 기본소득은 임금노동에서 벗어나게 하기 위한 복지정책이라고 볼 수 있다. 현 상황에서 기본소득이 주류 사회정책으로 자리잡는다는 시간이 걸릴 수밖에 없지만 표준고용관계를 전제로 한 복지정책이 비정규직 고용의 증가 등으로 유지되기 힘든 상황 속에서 기본소득이 전제하고 있는 고용과 복지의 관계가 일본에서도 더욱 활발하게 논의되고 있다(原田 2015 ; 井上 2018). 이와 함께 앞서 언급했듯이 중앙정부와 지방정부의 역할 분담도 중요한 과제가 되고 있다.

-또한 선진국에서는 생산체제에 맞게 고용체제가 형성되었고 소득보장을 위한 사회제도가 형성된 이후 사회서비스가 확충되는 단계를 거쳤다면 일본에서는 소득보장을 위한 사회제도와 동시에 육아나 노인양료 등 사회서비스를 확충해야하는 문제가 나타나고 있다. 이는 후발 복지국가가 겪어야 하는 어려운 문제이다(金成垣 2008). 이와 관련된 문제는 2 가지로 정리할 수 있다.

-먼저, 소득보장을 위한 사회제도 확충이 용이하지 않다는 점이다. 세계화에 따른 기업간 경쟁 격화, 불안정 고용의 증가, 국가재정의 악화 등으로 인해 선진국에서 복지국가를 확충하던 전후 시기보다 국내외의 사회경제적 요인이 훨씬 더 열악하기 때문이다. 소득보장을 필요로 하는 사람은 급격하게 증가하고 있는데도 불구하고, 소득 보장을 확충할 수 있는 국가의 재정은 더욱 열악해지고 있다. 이 속에서 소득보장 뿐만 아니라 사회서비스 확대를 동시에 확대하는 것은 더 많은 재정을 요구하기 때문에 훨씬 더 어려운 과제가 될 수밖에 없다.

-앞서 언급한 대로 일본에서는 여성, 청년, 고령자, 아동 등 다양한 계층에서 빈곤문제가 나타나고 있다. 사회서비스 측면에서 보면 여성, 고령자, 아동은 사회서비스가 미비하기 때문에 더욱 불안한 상황에 놓이게 된다. 여성은 사회서비스가 미비하기 때문에 그 부담을 져야하기 때문이고, 아동과 고령자는 미비한 사회서비스로 인해 더욱더 불안한 상황에 놓이게 되기 때문이다. 이 둘을 함께 해결해 나가는 것은 재정적으로 쉬운 일이 아니다.

-둘째, 지지동원의 관점에서도 소득보장과 사회서비스를 동시에 확충하는 것은 용이하지 않다. 소득보장은 국가가 어느수준까지 보장할 것인지 비교적 명확하고 단순한 문제이지만, 사회서비스 확충은 그렇지 않다. 사회서비스는 재정부담과 서비스 공급주체의 두가지 문제가 결합되어 있기 때문에 다양한 사회서비스의 형태가 존재할 수 있기 때문이다. 즉 이용자와 공공 부담을 어떻게 조화시킬 것인가의 재정문제와 서비스 공급을 공적 영역이 직접 담당할 것인지 민간에게 맡길 것인지의 서비스제공 주체의 문제라는 두 축으로 다양한 형태가 존재할 수 있는 것이다.

-일본 정부는 2019 년 9 월부터 만 3 세부터 6 세까지 아동의 무상보육을 실시하기로 했다. 지금까지 인가 보육원에 다니는 원생에게는 소득에 따라 무료에서 대략 7 만엔(지자체에 따라 약간 차이가 있음)의 보육료를 징수해왔다. 만 0 세부터 2 세까지는 기존의 제도에 따라 보육료를 징수하고 3 세부터 6 세까지 아동에게만 무상보육을 실시하는 것이다. 이러한 정책에 대해서는 진보세력 내에서도 반대 의견이 높다. 즉 일본에서는 보육료가 소득별 차별 징수를 행해왔기 때문에 무상보육을 실시하게 되면 고소득자에게 더 많은 혜택이 돌아가기 때문이다. 따라서 무상보육 보다는 대기아동 문제를 먼저 해결해야 한다는 의견도 있다.

-또한 일본에서는 공적 보육기관의 수가 점차줄어 전체 40%에 미치지 못하고 있고 사립 보육기관이 증가하고 있다. 결국 정부가 재정 부담을 한다고 하더라도 서비스의 질에는 차이가 있을 수 있다. 원아의 안전을 보다 중시하는 가정은 공적 보육원을 선호하지만, 다양한 교육을 하고 이용시간을 늘리는 등의 노력을 하는 사립보육원을 선호하는 가정

병존하고 있다. 이러한 다양한 선호가 존재하는 속에서 사회서비스 확충에 대해 지지를 동원하는 것은 쉬운 일이 아니다.

-이상에서 살펴보았듯이, 재분배 정책의 미비, 취업촉진을 위한 방안 구상, 중앙정부와 지방자치단체의 역할 분담, 복지 후발국으로서의 과제 등은 한국이 직면해 있는 과제이기도 하다. 이러한 과제는 기존의 복지체제와 고용관행을 근본적으로 개혁하지 않고서는 해결하기 힘든 과제이기 때문에 일본에서도 사회적 포섭이 주요한 담론으로 부상했음에도 불구하고 정책으로 구현되지 못하고 있는 실정이다. 일본의 사례는 단편적 제도 개혁보다는 전체적 복지구상 속에 상보적 제도 개혁이 필요함을 제시하고 있다.

참고문헌

- 권순미(2018) ‘발전주의 복지국가에서 사회투자국가로-일본 사례를 중심으로’ 한국사회정책학회, 제 25 권 제 1 호, 231-257.
- Armstrong Kenneth A. (2010) *Governing social inclusion : Europeanization through policy coordination*, Oxford University Press.
- Barnes, Matt(2005) *Social Exclusion in Great Britain;An Empirical Investigation and Comparison with the EU*, Ashgate.
- Esping-Andersen, Gøsta (1990) *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Princeton University Press.
- Estévez-Abe, Margarita (2008) *Welfare and Capitalism in Postwar Japan*. Cambridge University Press.
- European Commission(1992) *Towards a Europe of Solidarity: Intensifying the Fight against Social Exclusions*. Brussels.
- Gray, J. (2000) A Radical Critique P. Askonas and A. Stewart eds. *Social Inclusion: Possibilities and Tensions*. Macmillan Press.
- Lister, R. (2004) *Poverty*. Polity Press.
- Lynch Julia(2006) *Age in the Welfare state: The Origins of Social Spending on pensioners, Workers, and Children*. Cambridge University Press.
- Miura, Mari(2012) *Welfare Through Work: Conservative Ideas, Partisan Dynamics, and Social Protection in Japan*. Cornell University Press.
- 阿部彩(2014)『子どもの貧困Ⅱ—解決策を考える』岩波新書。
- 荒木尚志(2009)『労働法』有斐閣。
- 石田徹(2010)「格差・貧困・社会的排除の比較政治経済学—雇用と福祉から見た EU と日本」高橋進 編『包摂と排除の比較政治学』ミネルヴァ書房。
- 井上智洋(2018)『AI 時代の新・ベーシックインカム論』光文社。
- 井堀利宏・土居丈朗(1998)『日本政治の経済分析』木鐸社。
- 岩田正美(2008)『社会的排除—参加の欠如・不確かな帰属』有斐閣。
- 菊池信輝(2005)『財界とは何か』平凡社。
- 北山俊哉(2003)「土建国家日本と資本主義の諸類型」『レヴィアサン』32 号、123～146 頁。
- 金成垣(2008)『後発福祉国家論—比較のなかの韓国と東アジア』東京大学出版会。
- 厚生労働省(2007)『福祉から雇用へ』推進 5 か
年計画(概要)」(<https://www.kantei.go.jp/jp/singi/seichou2/dai4/setumei2.pdf>, 2019 년
5 월 20 일 접속)
- 駒村康平(2016)『分権型福祉国家・福祉社会の確立に向けて—地域共同体・福祉の構築』全労済協会。

シュミット／エノ・山森亮・堅田香緒里・山口純(2018)『お金のために働く必要がなくなったら、何をしますか?』光文社。

志賀信夫(2016)『貧困理論の再検討—相対的貧困から社会的排除へ』法律文化社。

新川敏光(2008)『幻視のなかの社会民主主義』法律文化社。

田多英範(2018)『「厚生(労働)白書」を読む:社会問題の変遷をどう捉えたか』ミネルヴァ書房。

正木浩史(2014)「釧路市の生活保護自立支援プログラムの特徴と意義」『自治総研』通巻 433 号。

日本学術会議(2009)「経済危機に立ち向かう包摂的社会政策のために」(<http://www.sci.go.jp/ja/info/kohyo/pdf/Kohyo-21-t79-1.pdf>, 2019 年 5 月 27 日 접속)

日本学術会議(2014)「いまこそ『包摂する社会』の基盤づくりを」(<http://www.scj.go.jp/ja/info/kohyo/pdf/kohyo-22-t197-4.pdf>, 2019 年 5 月 27 日 접속)

野村正實(1998)『雇用不安』岩波書店。

濱口佳一郎(2011)「求職者支援制度の成立」『季刊労働法』224 号。

濱口佳一郎(2018)『日本の労働法政策』労働政策研究研修機構。

原田泰(2015)『ベーシックインカム—国家は貧困問題を解決できるか』中公新書。

一人ひとりを包摂する社会特命チーム(2011)「社会的包摂を進めるための基本的考え方」
<https://www.kantei.go.jp/jp/singi/housetusyakai/kettei/20110531honbun.pdf>, 2019 年 4 月 25 日 접속。

福原宏幸編(2007)『社会的排除・包摂と社会政策』法律文化社。

福原宏幸(2015)「多様化するアクティベーションと社会的包摂」福原宏幸ほか編『ヨーロッパ危機と欧州福祉レジームの変容』明石書店。

福原宏幸(2019)「座長報告:『半福祉・半就労』を考える」社会保障学会編『社会政策』第 11 巻 1 号。

森岡孝二(2011)「労働時間の二重構造と二極分化」『大原社会問題研究所雑誌』627 号。

宮本太郎(2008)『福祉政治—日本の生活保障とデモクラシー』有斐閣。

宮本太郎(2013)『社会的包摂の政治学—自立と承認をめぐる政治対抗』ミネルヴァ書房。

宮本太郎(2017)「困窮と孤立を防ぐのはいかなる制度か」宮本太郎編『転げ落ちない社会—困窮と孤立をふせぐ制度戦略』

宮本みち子(2012)『若者が無縁化する—仕事・福祉・コミュニティでつなぐ』ちくま新書。

일본노동법 개혁과제에 대한 小考

일본 노동기준관계법제 연구회(후생노동성)
-2024년1~11월 / 1~14차 연구내용을 중심으로-

2024.11.27(수)

유 각 근
(일본 오사카경제법과대학 법학부 교수)

목 차

I. 일본 노동법 개혁과제의 연구목적.....	3
II. 노동시간, 휴일, 연차유급휴가	
1. 노동시간	3
2. 최장노동시간 규제.....	4
(1) 시간외 · 휴일 근로시간의 상한규제.....	4
(2) 노동시간의 의의.....	5
(3) 재량노동시간제.....	5
(4) 법정근로시간 주 44시간 특례조치.....	6
3. 노동시간으로부터의 해방규제.....	6
(1) 법정 휴일제도.....	6
(2) 연차유급휴가 제도.....	7
III. 노동기준법상의 노동자	
1. 노동기준법상 노동자에 대하여	8
2. 근로자성의 판단 기준과 예견 가능성.....	8
IV. 노사 커뮤니케이션	
1. 노사 커뮤니케이션에 대해서.....	10
2. 집단적 노사커뮤니케이션.....	11
(1) 집단적 노사 커뮤니케이션의 의의와 과제.....	11
(2) 노사협의 단위.....	12
V. 결론	12

I. 일본 노동법 개혁과제의 연구목적

1. 서설

-일본은 현재 다양한 노동법개혁 논의가 진행되고 있으며, 그 중 2018년에 “일하는 방식의 개혁” 관련법이 통과되었다. 이 개정법에서는 고용대책법, 노동기준법, 노동안전 위생법, 노동시간 설정 및 개선 법, 파트타임 노동법 등을 주제로 하고 있다.

-이후, 꾸준히 새로운 연구영역으로 등장한 노동입법 개혁과제 중에서 최근 3년간에 제정 · 개정된 주내용을 보면 2021년에 육아· 개호휴가법(산후 아빠육아 휴가제도 창설, 육아휴가의 2회 분할취득 허용, 육아휴가 취득상황의 공표의무화 등의 규제 확대)이 있다.

-2022년, 산업(노동)재해보험법의 일본 후생노동성의(산재보험의 특별가입대상에 음식배달요원, 예능종사자 IT프리랜서등 추가), 고용보험법 개정(기동적 대응을 가능하게 하는 국고조입 제도를 제정), 직업안정법 개정(구인언론, 모집정보 등 제공사업자로 규제, 여성활동 추진법의 후생노동성령) 이 있다.

-2023년~2024년, 개정은 후생노동성에서의 “노동기준관계법제 연구회(2024년)”가 발족되어 매월1~2회의 일본 노동법제 전반에 대한 개혁과제를 중심으로 연구를 진행하고 있다(11월에 제14회차 연구발표). 중요내용으로 노동시간, 휴식, 휴일, 연차유급휴가, 노동기준법상의 노동자(가사사용인 포함), 노사의 커뮤니케이션, 임금인상 등의 다양한 주제에 대한 연구형식으로 진행하고 있다.

-이 글에서는 최근 3년간(2021년~24년현재)의 일본노동법 개혁과제 중, (1) 노동시간(휴일, 연차유급휴가 포함), (2)노동기준법상의 노동자, (3)노사의 커뮤니케이션에 대한 연구결과를 정리하여 이후, 한국의 노동관련법제의 개혁방안에 대한 시사점을 제공하려 한다.

II. 노동시간, 휴일, 연차유급휴가

1.노동시간

노동기준법에서의 근로시간 규제를 이하, 세 분야로 크게 구분하고 각각에 대해서 취지 목적과 어떻게 관리(규제)해야 하는지를 검토하려 한다.

(1)최장노동시간 규제

근로시간 규제는 법정근로시간을 초월하는 노동을 제한하고 법 위반에 대해 벌칙을 과하는 강행법규로 되어있다. 현행법에서는 법정노동시간, 36협정에 의한 시간외·휴일 노동, 36협정의 특별조항에 의해 인정되는 상한까지의 시간외 · 휴일노동과 단계를 가지고 규정되어 있다.

(2)노동시간으로부터의 해방규제(노동해방 시간)

이것은, 휴식 · 휴일 · 연차유급휴가 · 근무간 휴식시간이라고 하는 「노동으로부터 해방된 시간」에 대한 사고방식이다. 노동자의 건강확보, 심신피로회복 및 기분전환, 일과 생활의 양립을 위해서 필요한 것이다.

(3)할증임금 규제

이것은, 시간외· 휴일 · 심야노동의 억제와, 그 노동을 한 경우의 합의보상을 위해 사용자에게 통상임금에 할증을 두어 부담을 요구하는 것이 된다.

2 최장 노동시간 규제

(1) 시간외· 휴일 근로시간의 상한규제

【근로방식 개혁 관련법 시행 후 평가에 관한 의견】

-근로방식 개혁으로 도입한 시간외· 휴일 근로시간의 상한규제는 전체 근로시간 감축에 일정한 효과를 나타내고 있다는 의견이 있다.

-당초부터 적용된 업종은 물론 2024년 3월 말까지 적용 유예되었던 업종에서도 제도 적용을 위한 대책이 추진되어 왔다는 의견이다.

【향후 논의의 방향성에 관한 의견 】

-장기적으로는 「시간외 노동의 상한규제 등에 관한 노사합의」(2010년

3월)에 나와 있는 바와 같이 시간외 노동의 상한을 36협정의 원칙인 월 45시간, 년 360시간에 가깝게 갈 수 있도록 노력해야 하며, 목표를 설정하고 정기적으로 재검토 논의를 해야 한다는 의견이 있다. 논의에 있어서는 시간적 여유를 가지고 하는 것이 필요하다는 의견도 있었다.

-자동차 운전자나 의사 등은 2024년도부터 시간외· 휴일노동 규제가 적용되었지만, 여전히 일반인 보다는 긴 상한이 적용되기 때문에 건강확보 조치의 기본방향과 일반 칙의 적용을 위한 노력을 어떻게 할지 논의해야 한다는 의견이 있다.

-상한규제의 의의를 건강확보에 둘 것인지, 일과 생활의 양립에 둘 것인지 고려해야 한다는 것과 근로시간의 덤핑을 막고, 가정생활을 풍요롭게 하기 위해 상한선 인하를 생각해야 한다는 의견이 있었다. 또한 노동자가 일하고 싶다는 희망이나 캐리어 형성을 근거로 하면, 일률적으로 상한을 인하해서는 안 된다는 의견도 있다.

-매년 세 자릿수의 사람이 과로로 쓰러져 있는 상황에서, 장시간 노동을 척결하려면, 직장의 다양성 확보보다는 시간을 저렴하게 거래하는 것을 허용하지 않는다는 공정한 기준을 도입해 가는 그런 정책적 관점이 중요하다는 의견이 있었다.

-근로기준법에 의한 강행법규의 규제 뿐만 아니라, 기업에 의한 정보공표 등 시장 유도적인 수법도 포함하여 논의해야 한다는 의견이 있었다.

(2) 노동시간의 의의

【향후 논의 방향성에 관한 의견】

-현재의 노동시간 제도는 건강확보를 위한 제한을 두겠다는 중심이 되는 한편, 일과 생활 양립의 관점에서 연차유급휴가 중심이 되는 한편, 일과 생활 양립의 관점에서는 연차유급휴가의 취득이 생활상의 필요대응의 중심이 되고 있는 노동자도 있는 상황이 있다는 의견이 있다.

-법정근로시간 및 근로시간 상한규제의 의의는, 과로사방지 및 건강확보에 한정되어 있는지, 일과 생활의 양립도 들어가는지를 검토해야 한다고 의견이

있다.

-다양한 직장에 맞춰 제도의 유연성을 확보하겠다는 요청이 노동시간 상한규제에 관해 어디까지 정당화될 수 있는 원리인가 라는 의견이 있었다.

-노동자의 심신의 피로회복, 기분전환이나 일과생활의 양립이라는 관점에서 일·주·월·년에서의 노동해방 시간을 생각한다는 의견이 있었다.

(3) 재량근로제·고도 프로페셔널 제도·관리감독자 등

【향후 논의 방향에 관한 의견】

- 재량근로제, 고도 프로페셔널 제도 모두 적용 대상자의 만족정도는 높지만, 일부 장시간 노동으로도 볼 수 있다는 의견이 있다.

-재량근로제나 고도의 전문가 제도는 제도를 도입하는 과정에서, 건강·복지 확보 조치가 마련되었다. 한편, 관리감독자 등에는, 노동기준법 제정 당시부터 현재에 이르기까지 특별한 건강·복지 확보 조치는 마련되지 못했다는 의견이 있었다.

-현행 관리감독자 등의 범위에 대해 본래 관리감독자 등에 해당하지 않는 노동자가 관리감독자 등으로 취급되고 있는 경우가 있다고 생각할 수 있기 때문에 요건을 명확히 하여 취급의 적정화에 노력했어야 한다는 의견도 있었다.

-건강·복지 확보 조치에 대해 가장 많이 도입된 것은 의사에 의한 면접지도나 상담창구를 설치하는데, 상담이나 지도후의 개선방법을 포함해 강화하는 것을 검토해야 한다는 의견이 있었다.

-각 제도의 건강·복지 확보조치를 알기 쉽게 갖추어 가는 동시에 보다 효과적인 조치가 되도록 근로기준법 뿐만 아니라 안전위생관계 법령의 관점에서도 그 내용을 검토해야 한다는 의견이 있다.

-건강 확보와 관련하여 기업이 내부 노동자에게 적극적으로 정보개시를 실시하는 구조나 노사가 노동자의 건강확보를 위한 개선안을 자발적으로 의논하는 자리마련을 뒷받침하는 것을 검토해야 한다는 의견이 있다.

(4) 법정근로시간 주 44시간 특례조치

【향후 논의의 방향성에 관한 의견】

-법정노동시간을 주 44시간으로 하는 특례조치 대상 사업장에 대하여 80%의 사업장이 특례조치를 사용하지 않는 현 상황에 비추어 보면, 이미 그 역할을 사용하지 않고 있는 상황에 비추어 보면, 이미 그 역할을 마쳤다고 생각되다는 의견이 있다.

-이·미용업계 등 업종에 특징적인 근로시간 실태도 있으므로, 이·미용업계 등 업종에 따른 상황차이를 파악하면서 일반원칙을 적용하는 방향으로 검토해야 한다.

3. 노동시간으로부터의 해방규제

(1) 법정 휴일제도

【향후 논의의 방향성에 관한 의견】

-법정노동시간·휴일은 일과 생활의 양립 외에 노동으로 축적된 피로회복을 위해 규정하고 있다고 이해된다는 의견이 있다.

-법정휴일에 대해서는 휴일의 특징이 의무화되어 있지 않은 것, 최저 주휴 1일로 한 후에 4주 4휴제를 인정하고 있어 상당한 연속근무가 가능해지는 것 등의 과제가 있다.

-법정공휴일 특정이나 1주 1휴 원칙을 관철하는 것을 포함해 4주 4휴제 폐지·개선에 대해, 제도의 요건을 명확히 해야 하는 것도 포함해 검토해야 한다.

(2) 연차유급휴가 제도

【근로방식 개혁관련법 시행 후 평가에 관한 의견】

-연차유급휴가의 시기지정 의무는, 연차 취득률 향상에 효과가 있다는 의견이 있다.

-연차 유급휴가의 시간단위 취득에 대해서는 노사 쌍방에 요구가 있지만, 제도의 본래 취지나 노동자의 심신 피로회복 효과 측면에서는 의문이 있다는 의견이 있다. 또 한, 시간외 노동시간 계산과의 관계도 정리가 필요하고 확대에는 신중한 논의가 필요하다고 보고 있다.

【향후 논의의 방향에 대한 의견】

-연차유급휴가는 노사가 계획적으로 완전 소화를 지향해야 하며, 취득촉진을 더욱 추진해야 한다는 의견이 있었다. 유급휴가 시기의 지정은, 사전에 계획적으로 취득할 수 있는 방법을 검토해야 한다. 또, 노동자가 시기지정권을 행사 사용한 만큼을 사용자에게 의한 연차휴가 시기지정 일수로 카운트하는 방법에 대해서도 제도의 취지에 비추어 사전 검토를 해야 한다는 의견이 있다.

-현재로서, 노동자는 병에 걸리는 것을 비롯하여 돌발적 사항에 대응하기 위해 연차유급휴가를 취득하고 있는 경우가 대부분이다. 연차휴가의 계획적 취득을 촉진하기 위해서는 이러한 요구에도 대응할 수 있는 휴가제도가 필요하다고 생각할 수 있으나 그것이 없다면, 노동자의 희망이나 상황에 따라 연차유급휴가를 받을 수 있는 제도라는 것을 인식할 필요가 있다는 의견이 있다.

-노동자가 자신이 가진 연차유급휴가의 잔여일수를 파악하지 못한 경우가 많은 것도 문제이므로 가시화가 필요하다고 생각된다는 의견도 제시되었다.

-시간단위 연차휴가는 법정 공휴일·법정노동시간과의 관계를 정리하고 그 다음에 취급을 검토하는 것은 어떠 한지, 라는 의견이 있다.

Ⅲ. 노동기준법상의 노동자

1. 근로기준법의 '근로자'에 대하여

-「노동자」에 관한 판단에 있어서 세계 공통적인 것은 「계약유형에 관계없이

실태에 따라 판단된다」는 것이다. 그렇지 않으면, 힘이 강한 사용자가 정한 계약형태에 지배되어 버린다. 일본에서는 1980년에 “근로기준법 연구회”가 판단기준을 제시하고 있으며, 이후, 행정해석도 사법판단도, 이 기준의 판단요소가 적용되고 있다.

-많은 나라에서도 업무방식의 다양화, 플랫폼 노동자의 확대, AI나 알고리즘에 의한 노동자관리의 디지털화 등의 정세에 의해 노동자성 판단이 어려운 점이 증가되어 예견 가능성이 없어져 가고 있다. 외국에서는 이러한 상황에 대응하기 위해,

(1) 개인이 업무를 제공하고 있는 자를「노동자이다」라 추정 후, 그 이론이 있는 경우에는 사용자에게 반증을 요구하는 방식(미국 캘리포니아주의 AB 5)와,

(2) 구체적인 요건을 열거하고 그 중 몇 가지를 충족하면 노동자이다 라고 추인하는 방식(2021년 12월, 유럽위원회로부터 제안된 「플랫폼 노동에 있어서의 노동조건의 개선에 관한 지령 안」이 검토되고 있으며, 본 연구회에서는 이러한 국제적인 동향을 바탕으로 검토했다.

2. 근로자성의 판단 기준과 예견 가능성

【향후 논의 방향에 관한 의견】

-현재 사용되고 있는 1980년의 연구회 보고에 의한 판단기준은 이해가 어렵고 예견 가능성이 낮음이라는 의견이 있었다. 또, 노동자나 연수의 교육과 노동의 경계 등 현행 기준을 그대로 사용되지 않는 케이스가 나오고 있는 것은 아닐까, 라는 의견도 있었다.

-외국상황을 고려하여 추정방식에 대한 검토나 노동자성 판단의 체크시트 작성 등 알기 쉬운 것으로 할 필요가 있다는 의견이 있다. 또 연구회 판단기준의 전문가에 의한 업데이트를 검토하고 행정 통달지침 등으로 제시하는 방법이 현실적이지 않은가, 라는 의견도 제시되었다.

-추정방식의 의의 중 하나가 입증책임의 적정한 분배이고, 현재는 노근로자성 입증 책임은 근로자 측에 있지만 추정방식으로 기업 측에 입증 책임을 지운다 것도 유의하여 검토해야 한다는 의견이 있었다. 이 경우도 법률상 근로자의 정의를 개정하고 있지 않으며, 실태에 맞는 판단기준을 제시하고 있다.

-추정방식을 어느 수준에서 할 것인지, 재판 규범까지 적용할 것인지, 감독관에 의한 행정상의 판단 기준인지, 일반노동자가 자신의 입장을 감독관에 의한 행정상 판단 기준인지를 생각할 때 가이드라인 인지, 어떤 수준으로 할 것인지, 검토해야 한다는 의견이 있다.

-일하는 사람(프리랜서 포함) 자신이 노동자에 해당할 가능성에 대해 인식하고, 그 일에 대해 상담하거나 지원받을 수 있도록, 행정·사법·학계 등 각각 무엇을 할 수 있는지를 검토해야 한다는 의견이 있다.

-노동자와 무엇을 구별하는지를 명확히 해야 한다는 의견이 있었다. 또한 현황은 노동자와 자영업자의 구별이 주를 이루지만, 아이돌 연습생의 현황은 노동자와 자영업자의 구별이 주를 이루지만, 아이돌 연습생, 객실승무원 훈련생, 인턴훈련생 등 개인사안에 의한 훈련과 노동의 문제도 있어 훈련과 노동의 문제도 있다.

-모든 사람이 근로자로 판단되면 되는 것이 아니라는 점에 유의해야 하며, 근로자와 개인사업주의 시장경쟁력 및 수급균형, 보수의 협상가능성 등 개별 상황에 따라 달라질 수 있는 것이라는 의견이 있다.

-프리랜서 등이 '자신이 노동자에 해당할지도 모른다'는 인정 프리랜서 등이 '자신이 노동자에 해당할지도 모른다'는 인식을 가질 수 있도록 개념이나 판단기준을 확실히 주지하는 인식을 가질 수 있도록 개념이나 판단기준을 확실히 주지하는 것 외에도 행정상 행정상담이나 노동심판제도, 사법에도 연결담이나 노동심판제도, 사법에도 연결되기 쉽게 해야 한다는 의견이 있었다.

-노동자에 해당하지 않는 사람에 대한 보호제도를 어떻게 할 것인가, 노동자의 보호제도와 연계성을 어떻게 할 것인가 하는 것이 과제라는 의견이 있다.

-프리랜서의 산재보험 특별가입 시 보험료 부담의 기본방향(기업특별가입 시 보험료 부담의 기본방향은 기업부담 등), 개인의 건강상태를 높이는 방법 등의 검토가 필요하다는 의견과 가이드라인 등의 방법에 대해서도 검토해야 한다는 의견도 있었다.

-근로기준법은 형벌 법규이므로 강하게 밀어붙이면 비노동자화를 유발할 수 있다. 어떠한 규제로 변혁을 도모할 것인가를 동시에 생각하지 않으면 의도하지 않은 결과가 될 수도 있다는 의견이 있다.

IV. 노사 커뮤니케이션

1. 노사 커뮤니케이션에 대해서

-노사가 단체교섭을 통해 보다 나은 근로조건을 설정하는 것.

-노동기준법제에 있는 최저기준에 대해 노사합의에서 예외를 인정하는 것이 있다. 전자는 춘투로 대표되는 노동조합에 의한 단체교섭을 기본으로 하는 것이고, 후자는 다수 과반수 노동조합 대표자와의 노사 협정에 따라서 최저기준의 예외를 인정하는 구조이다.

-후자의 구조는 노동기준법 제정 당시에는 36개 협정 등 한정적인 것이었지만, 1972년 개정으로 많은 노동시간제도가 도입되어 법제도와 밀접하게 관련되어 논의되어 온 것이다.

-일본 노동조합 조직률은 2023년에 16.3퍼센트밖에 되지 않다. 또한 장기적으로도 저하되고 있는 실정이다. 또한 노동조합은 스스로 조합원과 노동자의 범위를 정할 수 있다(예를 들어 정회원만을 조합원으로 하는 것은 금지되지 않는다) 때문에 노동조합만으로 종업원 전체의 의견을 대표하여 결정한다는 것이나, 과반수 대표자에 대해서도 선출 방법이나 실제 교섭에 있어서의 역할, 교섭력 등에 과제가 있다

-본 연구회에서는 집단적 노사 커뮤니케이션의 과제와 개선방법에 어떻게 무엇이 있는가를 검토해 왔다.

2. 집단적 노사커뮤니케이션의 의의와 과제

(1) 커뮤니케이션의 의의와 과제

【향후 논의 방향에 관한 의견】

-집단적 노사커뮤니케이션은 노동자개인과 사용자 사이에 있는 교섭력 격차를 메우기 위해 다수의 노동자가 단결하여 노동조합을 결성하거나 대표자를 선출하는 등으로 사용자와 대등한 입장 자리에서 교섭하는 것이다.

-노사 커뮤니케이션의 기본으로 국제적으로도 중시되어 왔고, 또한 임금 등의 노동조건에 대해 노사 대립적인 교섭을 실시하는 것뿐만 아니라, 노사 합의에 근거하는 직장의 규칙형성 등 협조적인 노사자치의 수단으로도 중요한 것이다.

-노동조합 등의 집단을 통해 노동자가 목소리를 높이기 쉬운 환경이라면, 불만을 가진 노동자도, 기업을 그만두는 것이 아니라, 개선을 요구하는 것을 선택하기 쉬워지고, 기업으로도 안정적인 경영에 이바지하는 것이 될 수 있다는 의견이 있다.

-또한, 온라인 노동의 확대나 디지털화의 진전 등 노동현장을 둘러싼 환경이 다양화, 복잡화되고 있는 가운데 국가에 의한 일률적인 규정설정은 곤란하며, 새롭고 어려운 문제일수록 기업에 노사 커뮤니케이션의 기반이 만들어져 노사자치 내에서 대응할 수 있는 것이 중요하다는 의견도 있었다.

-집단적 노사 커뮤니케이션의 중요성, 필요성 등을, 모범사례의 알림이나 노동자에 대한 교육 연수를 통해서 노동자의 노사 커뮤니케이션에 대한 인식을 높여 나갈 필요가 있지 않을까, 하는 의견이 있다.

-개인의 의향과 집단적인 의향이 반드시 일치하지 않는 경우에 어떻게 할지 고려해야 한다는 의견이 있다. 집단적인 동의와 더불어 개인의 동의를 요건으로 하는 구조는 개인의향의 청취·조정을 노사협정으로 통일할 때에 부과하는 구조를 생각할 수 있는데, 이 경우에 개인의 동의의 법적 효과를 어떻게 할 것인가, 의견 청취를 게을리한 경우에, 노사협정이 무효가 되는 것인가, 조정할 필요가 있다는 의견이 있다

-일하는 것에 관한 다양한 정보를 기업이 노동자에게 제대로 공개하는 것이 노사커뮤니케이션의 기반을 만드는데 중요하다는 의견이 있었다.

-기능하고 있는 노동조합의 활동을 저해하지 않는 것을 전제로, 노동조합 활동의 활성화나, 노동조합이 없는 사업소예의 커뮤니케이션 지원을 실시할 수 있는 제도 설계가 과제라는 의견이 있다.

-법률이나 제도적 차원이 아닌 실무상의 문제에 대해서는, 자발적인 느슨한 집단으로 직장을 생각하며, 사용자와 커뮤니케이션하는 것도 가능하지 않을까 하는 의견이 있다.

-계약규정이 되면 노사가 의논하는 것이 바람직하다고 되어 있어도 아무것도 담보되어 있지 않으므로, 노동기준법이나 노동안전위생법 관계 뿐만 아니라 노동계약법의 세계에서도 노사 커뮤니케이션을 평가하면 어떨까 라는 의견이 있다.

(2) 노사협의를 하는 단위

【향후 논의 방향에 관한 의견】

-노사협의 단위를 기업단위로 하면 아래의 요소에서, 노사관계가 유명무실해지는 것 아니냐는 의견이 있다.

V. 결 론

후생노동성에서의 “노동기준관계법제 연구회(2024년)”가 일본 노동법제 전반에 대한 개혁과제를 선별하여 문제점 및 향후 과제에 대한 충분한 논의와 의견을 제시하고 있다.

이 글에서는 시간과 지면상의 제한이 있어 이번 기회에는 그중 일부에 해당되는 세 분야만을 살펴보았다. (1)노동시간(휴일, 연차유급휴가 포함), (2)노동기준법상의 노동자, (3)노사의 커뮤니케이션에 대한 내용이었다.

필자는 연구회에서 개혁과제에 대한 지적 및 견해에 공감하면서 보충적으로 관련 주제에 대한 의문점과 향후 시사점을 제시하려 한다.

1. 노동시간 규제의 목적은 무엇인지? 생명신체의 보호만을 강하게 의식하는 것의 타당성이 있는가? 즉 평균적인 시간단축 달성과 신체건강 보호수단의

확산, 근로 방식의 다양화로 생활시간을 보호하는 것의 가치 예를 들면 육아 돌봄을 위한 특별한 휴일은? 시급·율제 등 노동자의 노동시간 삭감에 대한 것은 노동조건의 개선인가?

2. 노동시간 산정방법의 유연화와 과중노동~실노동시간이 간주시간보다 매우 긴 경우 간주노동시간제도는 유효한가, 사용자는 노동시간을 파악할 의무를 여전히 진다.
또한 재량노동 시간에는 업무수행 방법의 재량으로, 업무량의 재량은 포함되는지?
3. 1일 2시간 외 노동명령권의 유무를 검토함에 있어서 노동자 측의 사정을 고려하지 않아도 되는가? 잔업의 유연한 실시라는 기업의 요청과 노동자의 사생활상 이익의 조정이라는 시각이 필요하지 않을까?
4. 비고용형 취업자인 프리랜서의 취업조건 보호를 어떻게 생각하는가 인적 종속성은 없지만 보호가 미흡하다고 생각되는 취업자에 대해 어떤 보호를 가해야 하는가?
예) 퀵서비스·우버 배달원 등.
또한 현재의 근로자성 판단기준에 따르면 근로자성을 인정받지 못하는 근로방식을 가지고 있는 자, 자영업자지만 취업실태가 근로자와 크게 다르지 않은 취업조건 범위의 프리랜서에게 취업조건 보호가 가능할지? 등이다.

【참고문헌】

1. 『労働法』, 川田智子、長谷川聡, 弘文堂, 2020年
2. 『労働法 第5版』, 荒木尚志, 有斐閣, 2022年
3. 『労働基準法・労働契約法』, 西谷敏・奥田香子外多数, 日本評論社, 2020年
4. 『労働判例百選10版』, 村中孝史、荒木尚志、有斐閣、2022年

5. 『労働法 第3版』、西谷敏、日本評論社、2020年
6. 『雇用システムの生成と変貌—政策との関連で』、草野隆彦、労働政策研究・研修機構、2021年
7. 労働基準関係法制研究会（第1回～14回）資料参照、厚生労働省、2024年
8. 『平成25 年労働組合活動等に関する実態調査結果の概況』、厚生労働省、2014年



미래노동개혁포럼