

일본의 청년실업 해결 관련 법제

I. 도입

II. 일본의 고용정책 기타 실업대책의 경과 과정

1. 2차 대전 이전
2. 경제부흥기
3. 경제성장시기
4. 고도성장기
5. 저성장기
6. 산업구조변화에 대한 대응
7. 버블붕괴 후의 새로운 고용정책 전개
8. 정리

III. 일본의 청년실업 대응을 위한 최근의 법 정책 현황

IV. 「청소년 고용기회 확보지침」 개정 후의 동향

V. 정 리

노 호 창

(서울대학교 법학전문대학원 강사)

[특 집]

2012년도 Global Legal Issue는 최근 사회적 의제의 중심이 되고 있는 '공생발전'에 관한 다양한 국가의 법제를 주제별로 다룰 계획입니다. '공생발전'은 '자본의 책임'과 '상생번영'이 중시되는 시장경제모델의 밑바탕이 될 것입니다.

[연재순서]

- 고용관계에서의 평등확립을 위한 법제
- 노인복지 관련법제
- 재창업, 재취업의 기회보장을 위한 법제
- 청년실업 해결을 위한 법제
 - 일본, 프랑스
- 영세자영업자 보호를 위한 법제
- 기업의 사회적 책임 제도화
- 대·중소기업 상생협력 관련법제
- 대기업의 중소기업 기술유출 방지를 위한 법제

I. 도입

인간이 일을 한다는 것은 자기존재의 본질이자 확인이다. 그런 의미에서 일을 할 수 있는 능력이 있고 또 일을 하기를 원하지만 그러한 기회를 가지지 못하거나 일자리로부터 해고될 수밖에 없는 것은 심각한 문제가 아닐 수 없다. 이와 같은 실업의 문제는 IMF를 전후한 당시 이후에는 주로 정리해고를 중심으로 하여 기존의 근로관계에서 집단적으로 배제되는 현상이 주류를 이루었다면, 2012년을 절반 이상 넘어온 현재 시점에는 애초에 근로의 기회조차 가져보지 못하는 청년실업이 더욱 심각한 사회문제이자 노동문제로 자리매김하게 되었다.

청년실업의 경우 정규교육 과정을 마친 구직자가 졸업 후 곧바로 실업자로 전락하는 것이기에 직업을 구하는 것이 쉽지 않은 한국적 현실을 고려한다면, 구직자가 자칫 실업의 악순환을 경험하다가 결국 구직포기자로 전락하게 된다는 점에서 이미 취업하고 있던 자가 해고·근로계약기간만료 등으로 실업을 하게 되는 것보다 더욱 고통스러운 측면이 있다. 왜냐하면 청년실업의 경우 실업급여 수급요건조차 갖추 수 없어서 생존권적 측면에서 더욱 사각지대로 내몰리기 때문이다.

우리의 경우 실업 자체에 대한 법적 대응방안으로는 고용정책(노동시장정책) 전반에 걸쳐 지도원리 내지 지침을 정하고 있는 「고용정책 기본법」과 구체적인 법정정책 노력으로서 피보험자(근로자)의 권리의무를 설정하고 있는 「고용보험법」이 있다. 「고용보험법」에서는 노동시장 전반의 활성화를 위한 적극적 정책으로서 고용안정·직업능력개발사업을 실시하고 있고 실업자의 생존권 확보를 위해 실업급여사업을 실시하고 있다. 한편, 청년실업에 대한 특별한 법정정책 대응책으로서 청년 미취업자의 고용을 확대하고 국내외 직업능력 개발훈련을 적극 지원함으로써 청년실업 해소 및 지속적인 경제발전과 사회안정에 기여할 것을 목적으로 「청년실업 해소특별법」(青年失業解消特別法, 2004.3.5. 법률 제7185호)을 제정하여 시행을 시작했다. 이 법은 2009년 10월 9일부터는 「청년고용촉진 특별법」으로 법제명을 변경하고 내용을 개정하여 현재 시행 중에 있다.

「청년고용촉진 특별법」에서 청년이란 취업을 원하는 15세 이상 29세 이하인 자를 말한다. 이 법에서는 청년 미취업자에 대한 고용확대·직업지도·직업능력개발훈련 등을 위한 법제도적 방안과 지원책을 마련하고 있다. 구체적 내용으로는 공공분야에 대한 채용 지원, 청년 미취업자를 고용하거나 직업훈련을 실시하는 중소기업체에 대하여 그 비용을 지원하는 것 등이 있다.

한편 청년실업의 문제는 우리와 이웃한 일본의 경우에도 해결해야 하는 국가적 과제로 되고 있다. 글로벌 시대에서 노동문제, 그 중 특히 청년실업의 문제는 우리

만의 문제가 아니라 국가 간에 공통된 문제라는 점에서 우리와 유사한 법체제를 가지고 있고 다양한 노동시장의 문제를 우리보다 먼저 경험해 본 일본의 사례를 살펴보는 것도 우리 문제의 해결에 시사점을 줄 것으로 기대한다. 이하에서는 일본에서의 실업대책 및 고용대책을 간략히 살펴본 후 그 연계선상에서 등장하는 청년실업 해결을 위한 법정정책적 대응을 짚어보고자 한다.

II. 일본의 고용정책 기타 실업대책의 경과 과정

일본에 있어서 고용정책의 중심을 이루는 것은 근로자의 고용안정과 고용촉진을 위한 정책 및 시스템이다. 이는 일반 근로자가 경제적 불황이나 산업구조가 변동하는 가운데 고용을 잃지 않게 하기 위한 구조 및 구조적 불황하에 있는 산업 및 지역의 일반 근로자를 위하여 실업을 방지하거나 고용을 창출하는 구조를 말하며, 여기에는 노동시장에 있어 불리한 입장에 있는 특정그룹에 속하는 근로자들을 위하여 고용을 촉진하고 안정화시키는 정책도 포함된다.¹⁾ 일본의 고용정책의 특징을 보면 1970년대 후반부터는 정책의 중심적 목표가 고용안정(실업방지)으로 설정되어, 이를 실현하기 위하여 적극적 고용정책이 전개되어 왔으며, 고용안정 대책의 주된 방법으로서 경제불황과 환경변화 속에서도 고용을 유지하면서 이에 대응하는 사업주에 대하여 고용유지를 위한 인사관리상의 시책을 ‘고용조정조성금(雇傭調整助成金)’으로 원조하며, 불황하에서 정부는 지급요건을 완화하고 지급률을 인상하는 등 기업이 기존의 고용을 유지하도록 하는 방식의 지원책을 강화하고 있다.²⁾ 이하에서는 시기별로 일본의 고용정책의 변화과정을 간략히 살펴보겠다.³⁾

1. 제2차 세계대전 이전

제2차 세계대전 이전에는 1921년(다이쇼 10년)에 「실업안정법」의 전신이라고 할 수 있는 「직업소개법」이 제정되었으나, 당시의 법정정책하에서는 실업보험이라던가 직업훈련제도가 없었기 때문에 소극적 고용정책이라고 하더라도 이는 지금에 비하

1) 菅野和夫(이정 역, 2001), 「고용사회와 노동법」, 박영사, 2001, 83면.

2) 菅野和夫(이정 역, 2001), 위의 책, 87~88면. 여기서 고용조정조성금은 우리 고용보험법상의 고용유지지원금과 유사한 제도이다. 이는 기업이 경영상 어려움으로 정리해고를 고민할 때 기업에 대해 지원금을 지급하여 경영난을 극복하도록 조력함으로써 근로자에 대한 해고를 방지하거나 늦추는 기능을 하기 위한 지원금이다.

3) 이하의 일본 고용정책의 경과 내용은 荒木尙志, 「勞働法」, 有斐閣, 2009, 612면~619면 번역 및 정리.

여 매우 불충분한 것이었다. 그 후 쇼와 시대에 접어들어, 전시체제를 위한 일련의 노동통제법령이 제정되어 특수한 적극적 고용정책이 채택된 적이 있었다. 하지만 고용정책이 체계성을 갖고 전개된 것은 전후(戰後)의 일이다.⁴⁾

2. 경제부흥기(종전~쇼와 30년): 직업안정 3법의 시대

전후의 일본의 고용정책도, 기본적으로는 직업소개와 실업보험을 중심으로 하는 소극적 고용정책으로 시작되었다. 이를테면, 직업안정 3법이라고 명명되는 1947년의 「직업안정법」, 「실업보험법」, 1949년의 「긴급실업 대책법」(실업보험의 혜택을 받지 못하게 된 실업자를 실업대책사업으로 흡수하기 위한 법) 제정이 그러하다. 이는 시장에 실업자가 흘러넘친다고까지 일컬어지던 그 당시의 심각한 실업상황에 대응했던 전형적인 시책이었다고 할 수 있다.

3. 경제성장시기(쇼와 30년대): 적극적 고용정책의 맹아

일본경제가 성장을 시작하는 쇼와 30년대가 되어서 국가는 노동시장에 대해서 적극적인 개입을 개시하였다. 소극적인 고용정책에서부터 적극적인 고용정책에로의 전환의 맹아가 보이기 시작했다. 이를테면, 경제성장과 기술혁신의 진전에 의해서 기능노동자 부족이 문제가 되기 시작한 것을 기화로 1957년에는 「고용심의회 설치법」에 의해서 고용심의회가 설치되어, 소극적 실업대책으로부터 이탈하여 완전고용달성을 목표로 하는 점이 강조되기 시작하였다.

그 다음 해인 1958년에는 「직업훈련법」이 제정되어 직업훈련소의 설치, 기능검정제도 도입 등 직업훈련제도의 정비가 개시되었다. 이에 더하여 특정 분야의 노동력 수급 불균형 및 대량실업에 대응하기 위해서, 1958년에는 「주류군관계 이직자(駐留軍關係離職者) 등의 임시조치법」이, 1959년에는 「탄광이직자 임시조치법」이 제정되었고, 1960년에는 「직업안정법」이 개정되어 광역직업소개제도가 도입되었다.

4) 일본 연호의 서기 연도는 다음과 같다.

연호	연도	연호	연도	연호	연도	연호	연도
明治 1년	1868년	大正 1년	1912년	昭和 1년	1926년	平成 1년	1989년
明治 44년	1911년	大正 14년	1925년	昭和 63년	1988년	平成 21년	2009년

4. 고도성장기(쇼와 40년대~쇼와 48년-오일쇼크시기): 적극적 고용정책의 기반정비

쇼와 40년대의 고도경제성장기에는 젊은 노동자들을 중심으로 한 노동력 부족과 중년 및 고령 노동자의 취직난과 같은 연령대 간의 노동력 수급의 불균형, 그리고 지역 간의 불균형이 현저해졌다. 그런 이유로 국가는 노동력 수급 조정에 있어서 적극적인 고용정책을 취하게 되었다. 적극적인 고용정책은 예를 들어, 탄광이직자에 대한 (노동)수첩교부, 수첩소지자에 대한 수당의 지급, 탄광이직자를 고용한 사업주에 대한 보조금의 지급 등과 같은 구체적인 대책으로 나타내게 되었으며, 이에 더하여 적극적 고용정책의 방향을 더욱더 명확히 한 것은 1966년(쇼와 41년)에 제정된 「고용대책법」이었다. 동법은 제1조 제1항에서 국가는 고용정책의 목표를 ‘노동자의 직업 안정과 경제적·사회적 지위의 향상’ 및 ‘국민경제의 균형 있는 발전과 완전고용의 달성에 이바지하는 것’이라고 규정하고, 이를 위한 기본 방침은 ‘국가가 고용에 관한 정책의 전반에 있어서, 필요한 정책을 종합적으로 강구하며 노동력의 수급이 질과 양 모두를 균형 있게 촉진하고 노동자가 그 능력을 유효하게 발휘하도록 하는 것’이라고 규정하고 있다. 노동력 수급 조정에 있어서 양적인 측면에 있어서뿐만 아니라 질적인 측면에 대해서도 언급하고 있는 것이 주목할 만한 부분이다. 그리고 동법은 제4조에서 국가로 하여금 고용대책기본계획을 만들어서 완전고용정책의 구체적인 정책을 정하는 것을 의무로 하고 있다. 이와 관련하여 1969년(쇼와 44년)에는 「(구)직업훈련법」을 전면 개정한 「직업훈련법」이 제정되어, 평생직업훈련의 설정, 공공직업훈련과 인정직업훈련(認定職業訓練)의 기준 통합 등이 행하여졌다.

5. 저성장기(쇼와 49년~쇼와 50년대): 적극적인 고용정책의 본격화

1973년(쇼와 48년) 말의 오일쇼크에 의해서, 일본경제는 심각한 불황에 처하게 되었다. 기업에는 대규모의 구조조정이 실행되었고, 중소기업의 도산도 연속되었다. 이후 일본은 저성장기에 들어간다. 국가는 저성장하에서 인플레이션 없이 완전고용의 달성·유지를 목표로 여러 종류의 적극적인 시책을 실행하였다(이른바 제3차 고용대책기본계획). 1974년(쇼와 49년)에는 「실업보험법」을 대신하여 「고용보험법」이 제정되어 실업급여체계가 정비되고 합리화되었을 뿐만 아니라 이에 더하여 고용개선사업, 능력개발사업, 고용복지사업이라고 일컬어지는 고용보험 3대 사업을 창설하여 ‘고용조정급부금(후에 이것은 고용조정조성금이 됨)’ 등의 각종 조성금을

활용하는 역동적이고 탄력적인 적극적 고용정책을 실행하는 체제가 정비되었다.⁵⁾

그 시기에 고용정책은 외부시장에서 이미 발생한 실업에 대한 대책으로부터 내부 시장에 있어서 사전적·예방적 대책을 통해 고용을 유지하여 실업이 발생되지 아니하는 방향으로 전환되어 적극적 고용정책이 본격적으로 전개되기 시작하였다.

다만 구조적인 실업문제에 대처하기 위해서 「특정불황업종 이직자 임시조치법」(1977년, 쇼와 52년), 「특정불황지역 이직자 임시조치법」(1978년, 쇼와 53년), 「특정 불황업종·지역 고용안정법」(1988년, 쇼와 58년) 등 법률들이 잇따라 실행되었다.

6. 산업구조변화에 대한 대응(쇼와 60년~버블경제기): 고용정책의 다양화

1980년대가 되면서, 대폭의 대외수지흑자에 의한 미국과 일본 간의 무역마찰, 1985년 9월의 플라자 합의(Plaza Agreement 또는 Plaza Accord)⁶⁾에 의한 급격한 엔화 평가절상과 이에 동반한 수출산업의 수익 악화 등에 대처하기 위해서 일본경제는 수출의존형에서 내수주도형으로 경제의 체질 개선에 직면했다. 그렇게 진행된 경제·산업의 구조변화와 동시에 노동시장이 출산율의 감소와 고령화의 진행이라고 일컬어지는 구조적인 변화에 직면하면서 고용정책은 새로운 과제에 대한 대처를 필요로 하게 되었다.

- 5) 일본의 고용조정조성금(雇備調整助成金)제도는 우리의 고용유지지원금제도와 매우 유사한 제도로 주요한 내용은 다음과 같다. 고용조정조성금(당초에는 고용조정급부금이라고 불렀음)은 불황에 있어서 사업활동을 부득이 축소하게 되어 잉여 인원을 보유한 기업이 일시휴업, 교육훈련, 고용조정을 위해서 방향을 설정하는 경우에 기업이 지불하는 휴업수당이나 전직임금 부담액의 절반에서 3분의 2를 국가가 보조금으로 하여 지급하는 것이다. 이는 잉여 인원을 보유한 기업이 해고를 회피하고 고용을 유지하게 하는 데 큰 효과가 있고, 이는 장기고용시스템을 지원하는 시책의 하나로 볼 수 있다. 그 후 일시적으로 중요성이 저하되었다는 지적이 있기도 하였지만, 2008년 흔히 말하는 리만(Lehman Brothers) 사태 이후 정부는 고용조정조성금제도를 확충하여 일정기간 해고를 행하지 아니하는 사업주에게 보조율을 상향시켜 주는 등(상향 후에는 국가가 4분의 3까지 보조) 적극적으로 활용하고 있다.
- 6) 플라자 합의(Plaza Agreement 또는 Plaza Accord)란 1985년 9월 22일 미국 뉴욕에 있는 플라자 호텔에서 G5 경제선진국 재무장관, 중앙은행총재들의 모임에서 발표된 환율에 관한 합의를 의미한다. 당시 미국은 대외 무역수지 불균형과 안으로는 재정적자에 시달리고 있었다. 이것이 레이건 정부의 유명한 쌍둥이적자이다. 그리하여 경제선진국들에 도움을 요청하여 성립한 합의가 플라자 합의이다. 합의에서는 달러화의 가치를 내리고 엔화의 가치를 높이는 정책이 채택되었다. 발표일 다음날에 달러화 환율은 1달러에 235엔에서 약 200엔이 하락하였다. 1년 후에는 달러의 가치가 거의 반이나 떨어져 120엔대에 거래가 이루어지는 상태까지 되었다. 1980년대 초 미국은 인플레이션의 억제를 목적으로 한 엄격한 금융 긴축 정책이 행하여졌다. 금리는 두 자리에 달하였고 세계의 자금은 미국으로 집중되었다. 그 결과 달러 시장은 호황으로 이어져 수출 감소와 수입 증대를 상계할 수 있었다. 고금리에 의한 민간 투자 억제와 수요·공급 균형이 개선되어 인플레이션 탈출도 성공하였다. 결과적으로 막대했던 무역 적자가 줄어들게 되었다.

노동력의 급속한 고령화에 대응하기 위해서 1986년(쇼와 61년)에는 「고연령자 고용안정법」(「중고연령자 고용촉진 특별조치법」의 개정법)이 입법되었고, 1990년(헤이세이 2년), 1994년(헤이세이 6년) 개정에서는 60세 정년제 보급에 대해 조치가 취해졌다. 또한 1994년(헤이세이 6년)에는 후생연금지급개시연령을 상승시키거나 고연령자고용계속급부제도의 창설 등이 이루어졌다.

그리고 노동력의 다양화에 직면하여 「노동자 파견법」의 제정(1985년, 쇼와 60년), 「남녀고용 기회균등법」의 제정(1985년, 쇼와 60년), 아르바이트 노동자에 대한 실업급부를 마련했다. ‘단기간노동 피보험자’ 제도의 도입(「고용보험법」의 개정, 1989년, 헤이세이 원년), 「육아휴업법」의 제정(1991년, 헤이세이 3년) 등이 행해졌다. 노동력의 다양화에 대응했던 시책은 이후 규제완화시대에도 발전하여 충실히 계속되고 있다.

특정 노동시장에 대한 시책과 관련해서는, 「장애자 고용촉진법」(「신체장애자 고용촉진법」의 개정, 1987년, 쇼와 62년), 「항만노동법」(1988년, 쇼와 63년), 「중소기업 노동력확보법」(1991년, 헤이세이 3년), 「개호노동자 고용개선법」(1992년, 헤이세이 4년) 등이 등장했다.

이 시기에는 적극적 고용정책을 유지하면서 다양화되는 노동자나 산업구조전환의 필요에 대처하기 위해서 시장정책 메뉴의 다양화를 꾀하고 있다.

7. 버블붕괴 후의 새로운 고용정책 전개(헤이세이 6년경부터): 규제완화와 신규제에 대한 외부노동시장의 기능강화책

1990년대 초의 버블경제 붕괴 이후, 장기화되는 불황을 극복하기 위해서 국가는 규제완화정책을 진행했다. 고용정책은 외부노동시장의 규제완화, 그 중에서도 특

그 후에 인플레이션이 진정됨에 따라 금융 완화가 진행되었다. 경기 회복으로 무역 적자가 증대되었다. 금리 하락에 의하여 무역 적자를 기록하던 미국의 달러는 매력을 잃고 그와 함께 달러시장은 점차 불안정화의 길로 들어선다. 요컨대 1970년대 말기와 같은 달러 위기의 재발을 두려워한 선진국이 협조적 달러 안정화 내지 하락의 실시를 꾀했던 까닭에 이 합의가 이루어졌다.

이 합의로 인해 일본에서는 급속한 엔고 현상이 진행되어 엔고에 의한 불황의 발생이 우려되어 저금리 정책의 시행이 계속되었다. 이 저금리 정책이 부동산이나 주식에로의 투기를 가속화하여 거품 경제 가열을 초래하였다. 또 엔고에 의하여 일본 경제의 규모는 상대적으로 급속히 확대되었다. “반액 세일”이라고까지 일컬어지는 미국자산 사들이기, 해외여행의 붐, 자금이 싼 나라로의 공장 이전 등이 계속되었다. 이러한 현상을 일본인들은 일억총중류라는 개념으로 파악하기도 하였다. 그 후에 지나쳤던 달러화 하락 현상에 브레이크를 걸기 위하여 환율의 안정화를 꾀하기 위하여 1987년 다시금 각국이 협조하기로 하는 루브르 합의가 이루어졌다.

[http://ko.wikipedia.org/wiki/%ED%94%8C%EB%9D%BC%EC%9E%90_%ED%95%A9%EC%9D%98\(2012년 6월 10일 방문\).](http://ko.wikipedia.org/wiki/%ED%94%8C%EB%9D%BC%EC%9E%90_%ED%95%A9%EC%9D%98(2012년 6월 10일 방문).)

히 민간유료직업소개사업과 노동자과건사업의 규제완화가 크게 부각되었다. 고용 유동화에 대처하기 위해 「직안법시행규칙」의 개정(1996년, 헤이세이 8년) 또는 「직업안정법」개정(1999년, 헤이세이 11년)이 있었고 유료직업소개사업 대상업무의 소극적인 리스트화, 노동자과건사업 대상업무의 소극적인 리스트화(즉 대상업무를 하나하나 열거하는 것이 아니라 배제하는 방식, 1999년, 헤이세이 11년)가 실행되었다.

이에 더하여 2003년(헤이세이 15년)의 「노동자과건법」 개정에서는 1999년 개정에서 자유화되었던(종래 허가되었던 26가지 업무 이외의) 업무에 더해서 1년의 기간 제한을 3년까지는 임시직이라고 간주하는 것으로 했다. 또 일정기간 자유화의 대상 외의 것으로 되어 있었던 제조업에 대한 파견을 상한 1년 이내로 하여 인정했다. 이러한 제조업으로의 파견은 2006년부터 다른 파견업무에도 적용되어 상한 3년 이내로 되었다.

국가의 고용정책도 고용유지중심 정책으로부터 실업 없는 노동이동촉진(1995년의 제8차 고용대책기본계획), 2001년(헤이세이 13년) 「고용대책법」 개정에 의한 고(高)고용유지 등 계획으로부터 재취직 원조계획으로의 변화, 동년의 「고용보험법」 개정에 의한 노동이동지원조성금의 창설 등 노동이동을 전제로 했던 외부노동시장의 기능을 보조하는 시책으로 전환했다.

또 능력개발에 있어서도 기업에 이를 지원하지 않고, 직접 노동자의 주체적인 능력개발을 지원하기 위해 1998년(헤이세이 10년)에는 교육훈련급부제도(노동자 자신이 비용을 부담해서 행한 교육훈련에 대해서 그 비용의 일부를 고용보험으로부터 당해 노동자에게 직접 지급하는 제도)가 창설되었다. 이는 지원주체를 사용자로부터 노동자로 변경하는 새로운 시책으로 주목 받았으나, 그 이후 이용실태가 본래의 취지로부터 이탈하여 있다는 문제(직업능력과 관계가 없는 일반적인 영어회화 레슨의 수강에 이용되는 등)가 지적되었다.

다른 한편으로는 종래의 규제 재편이나 규제 도입을 행하고 있다. 일단 실업자에 대한 구직자급부에 대해서는 2000년(헤이세이 12년)의 「고용보험법」 개정에서 연령 획일적인 급부일수를 개정하여 이직(離職)이 예정되어 있는 사람에 대한 급부를 압축하여 도산, 해고 등에 있어서 이직을 하지 않을 수 없는 근로자(특정급부자격자)에 대한 급부를 강화하는 개정을 행하였다.

또한, 2001년(헤이세이 13년) 「고용대책법」 개정에서는 재취업 원조의 노력의무, 모집 채용에 있어서 연령차별을 하지 않는 노력의무를 부과하여 2007년(헤이세이 19년) 개정에는 모집 채용 시의 연령차별을 하지 않는 노력의무가 의무규정으로 강

화되었다.

그리고 고연령자 고용은 2004년(헤이세이 16년) 「고연령자 고용안정법」의 개정을 통해서 공적연금 지급연령의 상승을 연동시키고 60세 정년부터 65세의 연금지급개시 연령 시까지 고용을 계속되게 하기 위해서 정년연령을 상승시키는 한편 계속고용 또는 정년 폐지의 고용확보조치를 확보하는 것을 의무로 하여 2006년(헤이세이 18년)부터 시행되고 있다.

2006년경부터 비정규고용의 비율의 증대 및 그보다는 덜 중요하지만 격차문제에도 시선이 집중되고, 이것으로부터 상징되는 파견사업자에 의한 일용직 파견노동자들로부터의 불투명한 비용징수의 문제, Net-Cafe난민(Net-Cafe는 일종의 PC방인데 이곳에서 잠을 자는 것도 가능)이라고 불리는 불안정·저임금으로 하루하루 살아가는 파견근로빈곤층의 증가 등 일용직 근로자의 파견이 사회문제가 되었다. 그러던 중에 정부는 일용직파견의 원칙적 금지 등을 포함하여 파견법 개정안을 국회에 제출하여 파견노동에 대한 규제강화로 정책전환을 행하고 있다.

8. 정리

일본의 고용정책은 외부노동시장을 향한 사후구제적·수동적 고용정책으로부터 출발했지만, 장기고용시스템의 확립에 대응하여 내부노동시장에 대한 사전적·예방적인 적극적 고용정책으로 전개되어 왔다. 구조적인 실업에 대처하는 적극적인 실업정책에서는 능력개발정책이 중요하지만, 이것에 대해서도 내부시장에 있는 OJT(on-the-job training, 직장 내 교육훈련)를 중심으로 했다. 이러한 정책이 실행이 되어 공공직업훈련소를 중심으로 한 유럽의 제도와는 좋은 대조를 보였다. 하지만 노동시장의 구조변화와 버블경제의 붕괴 후 일본형 고용시스템은 동요되었고, 1990년대부터 다시 외부노동시장에 대한 정책이 개시되었다. 이를테면 ILO를 시작으로 국제적인 노동시장규제완화의 동향에 대응하여 일본에서도 외부노동시장활성화를 위해서 유료직업소개소와 노동자파견의 규제가 대폭 완화되었다.

무엇보다도 1990년대부터 고용정책은 규제완화 일변도에 있지 않고, 동시에 고용보험제도의 재편 등 시장의 아래에서부터의 지지를 강화하고, 다양화된 노동력 구조에 대응되는 새로운 규제의 도입 등도 진행되었다. 그 결과 시장규제의 완화와 재규제, 신규제가 동시에 진행되는 상황이 되었다. 그리고 2008년경부터는 시장규제 완화의 폐해가 인식되어 일단 완화되었던 규제를 재강화하는 방향으로 의견이 수렴되고 있다.

Ⅲ. 일본의 청년실업 대응을 위한 최근의 법 정책 현황

일본의 경우 청년실업에 대한 대응책으로서 우리나라처럼 새로운 특별법을 제정하여 시행한 것은 아니고 「고용대책법」을 근거로 하여 후생노동성에서 제정한 지침(고시)을 통하여 정책적 대응을 모색하고 있다.

일본에서 청년실업 그 자체에 대한 최초의 법정정책적 대응은 헤이세이 19년(2007년), 후생노동성 고시 제275호로 제정된 「청소년의 고용기회 확보 등에 관하여 사업주가 적절하게 대처하기 위한 지침」(青少年の雇用機会の確保等に関して事業主が適切に対処するための指針)이다.⁷⁾ 동 지침은 청년실업의 심화와 고용기회 확보의 어려움에 대한 대응책 마련을 위해 헤이세이 22년(2010년) 11월 15일 한 차례 개정된 바 있다.

동 지침의 개정은 신규졸업자의 취업 환경이 매우 어려운 상황을 충분히 고려한 바탕 위에서 이루어졌다. 특히 의욕과 능력이 있어도 어려운 취업환경의 시기를 맞이하였기 때문에 재학 중에 취업이 결정되지 않고 취직낭인이 되는 기졸업자가 많은 가운데 이러한 사람들에게 신규채용의 문호를 닫아버리는 것은 동시에 기업에게 또한 큰 손실이 된다는 점도 아울러 고려되었다.

이러한 사정들을 고려하여 「고용대책법」 제7조 및 제9조에 터잡아⁸⁾ 후생노동대신은 헤이세이 22년(2010년) 11월 15일 동 지침을 개정하였으며, 동 지침의 내용은 길지 않으므로 아래에서 현재 시행 중인 전문(全文)을 소개한다.

제1조[취지]

이 지침은 고용대책법 제7조에서 정하는 사항에 관한 것인데, 사업주가 적절하게 대처하는 것이 가능할 수 있도록 우리나라의 고용관행과 최근에 청소년의 고용실업 정세 등을 고려하여 사업주가 청소년이 가지고 있는 능력을 정당하게 평가하도록 하기 위한 모집 및 채용 방법의 개선, 기타 고용관리의 개선과 함께 실천적인 직업능력의 개발 및 향상을 도모하기 위해 강구해야 하는 조치에 관하여 정하는 것이다.

또한 중학교, 고등학교 또는 중등교육학교의 신규졸업예정자에 있어서는 경제단체, 학교 및 행정기관에 의한 취업에 관한 합의 등이 있는 경우 그에 유의하는 것.

7) 이는 통상 「청소년고용기회확보지침」(青少年雇用機会確保指針)으로 불린다.

8) 고용대책법(쇼와 41년, 법률 제132호)

제7조 - 사업주는 청소년이 장래의 산업 및 사회를 깊어지는 자라는 것을 감안하여, 그가 가지고 있는 능력을 정당하게 평가하기 위하여 모집 및 채용의 방법의 개선, 기타 고용관리의 개선 및 실천적인 직업능력의 개발 및 향상을 도모하기 위하여 필요한 조치를 강구하는 것에 의해, 그 고용기회의 확보 등이 도모되도록 노력하는 것과 같이 하지 아니하면 안 된다.

제9조 - 후생노동대신은 전 2조에서 정하고 있는 사항에 관하여 사업주가 적절하게 대처하도록 하기 위하여 필요한 지침을 정하고 이를 공포하는 것으로 한다.

제2조[사업주가 청소년의 모집 및 채용에 임하여 강구해야 하는 조치]

사업주는 청소년의 모집 및 채용에 즈음하여, 취업 등을 통하여 증가된 능력 및 경험과 관련하여, 과거의 취업형태 및 이직(離職) 상황, 학교 등의 졸업시기 등에 얽매이지 않고, 인물 본위로 정당한 평가를 행해야 하고, 아래에 규정하는 조치를 강구하는 노력을 할 것.[밑줄, 개정 추가 내용]

제1호. 미스매치(mismatch) 방지의 관점에서 모집 및 채용 시점에, 업무내용, 근무조건, 직장에서 요구되는 능력 및 자질, 캐리어 형성 등에 관한 정보를 명시할 것.

제2호. 의욕과 능력을 가진 청소년에게 응모의 기회를 널리 제공한다는 관점에서 학교 등의 기졸업자에 대해서도 학교 등의 신규졸업예정자의 채용 틀에서 응모할 수 있다는 모집조건을 설정할 것. 당해 조건의 설정에 있어서는, 학교 등의 기졸업자가 학교 등의 졸업 후 적어도 3년 내에는 응모할 수 있다는 것을 설정하는 것.[밑줄, 개정 추가 내용]

또 학교 등의 신규졸업예정자 등을 모집하는 것에 즈음해서는 가능한 한 연령의 상한을 설정하지 아니하도록 하고, 상한을 설정하는 경우에는 청소년이 널리 응모하는 것이 가능하도록 검토할 것.

제3호. 학교 등의 신규졸업예정자 등의 채용시기에 있어서는 춘계의 일괄채용이 고용관행으로서 정착되어 있기는 하지만, 어떠한 이유에서든지 당해 시기를 놓친 청소년에 대해서도 응모의 기회를 제공한다는 관점에서 연간 상시 채용 및 추계 채용의 도입 등을 적극적으로 검토할 것.

제4호. 직업경험이 적은 것 등에 의해 청소년 고용이 처음부터 정사원으로서 채용하는 것이 곤란한 경우에는 청년 트라이얼(トライアル)⁹⁾ 고용 등을 적극적으로 활용하여 당해 청소년의 적성 및 능력 등에 관하여 깊이 있는 이해를 하면서, 당해 청소년에게 안정적인 직업에 취업할 기회를 제공할 것. 또 청소년이 잡카드(job-card) 제도를 활용하여 직업능력의 개발 및 향상을 도모하는 경우에는 안정된 직장에 취업할 기회를 제공할 것.[밑줄, 개정 추가 내용]

또한 청소년의 모집에 즈음해서는 기업이 구하는 인재상 및 채용전형에서 중시하는 점 등을 명시하고, 이른바 프리터(freeter)에 관해서도 그가 가진 적성 및 능력 등을 정당하게 평가하는 것과 함께 응모시점에 있어서의 직업경험을 보지 말고, 자원봉사 활동의 실적 등도 고려하는 등 그 장래성도 합하여 장기적인 관점에 입각하여 판단하는 것이 바람직하다.

또 채용내정을 행하는 것에 즈음해서는 채용 여부 결과를 명확하게 알려주는 것과 함께 확실한 채용 전망에 기초하여 이를 행할 것. 채용내정자에 대해서는 문서에 의하여 채용 시기, 채용 조건 및 내정 취소 사유 등을 명시하는 것과 함께 채용내정자가 학교 등을 졸업하는 것을 채용의 조건으로 하는 경우에 있어서도 내정 시에 그 취지를 명시하는 것에 유의할 것.

더욱이 채용내정자에 대하여 노동계약이 성립했다고 인정되는 경우에는 객관적으로 합리적인 이유를 결여하여 사회통념상 상당하다고 인정되지 않는 채용내정 취소는 무효가 된다는 것을 충분히 유의하고, 채용내정 취소를 방지하기 위해 최대한의 경영 노력을 행하는 등 모든 수단을 강구할 것. 또 부득이한 사정에 의해 채용내정 취소의 대상이 된 학교 등의 신규졸업예정자의 일자리 확보에 관해서도 최대한 노력할 것과 함께 이러한 자로부터의 보상 등의 요구에서는 성의를 가지고 대응할 것.

9) 이는 우리 식으로 표현하자면 시용(試用)으로 이해할 수 있다.

제3조[사업주가 정착촉진을 위하여 강구해야 하는 조치]

제1호. 고용관리의 개선에 관한 조치

사업주는 청소년에 대하여 조기에 이직하는 자의 비율이 높다는 것에 입각하여 직장에서의 정착을 도모한다는 관점에서 다음에서 규정하는 조치들을 강구하는 노력을 하지 아니하면 아니 된다.

제1목. 청소년이 채용 후의 직장의 실태와 입사 전의 정보에서 격차를 느끼지 않도록, 업무내용, 근무조건, 직장에서 요구되는 능력·자질, 캐리어 형성 등에 관한 정보를 명시할 것.

제2목. 의욕 및 능력을 가진 청소년에게 안정된 고용기회를 제공하기 위해 기간을 정하여 고용되는 것 등으로 인해 불안정한 고용상태에 있는 청소년이 희망하는 경우에는 정사원으로 고용될 수 있는 가능성이 부여되는 방법을 검토하는 것.

제2호. 실천적인 직업능력의 개발 및 향상에 관한 조치

사업주는 청소년의 직장에서의 정착을 도모한다는 관점에서 직업에 필요한 실천적인 직업능력의 개발 및 향상을 도모하는 것이 중요하다는 것을 고려하여 다음에서 규정하는 조치를 강구하는 노력을 할 것.

제1목. OJT(업무 수행 과정 내에서 행하는 직업훈련) 및 OFF-JT(업무 수행 과정 외에서 행하는 직업훈련)를 계획적으로 실시할 것.

제2목. 「직업능력개발촉진법」(쇼와 44년, 법률 제64호) 제10조의2 제2항에서 규정하는 실습을 포함하는 직업훈련을 필요에 맞게 실시할 것.

제3목. 청소년의 희망 등에 응하여 청소년이 스스로 직업능력 개발 및 향상에 관한 목표를 정하도록 하기 위해 필요한 정보 제공, 직업생활 설계 및 직업훈련의 수강 등을 쉽게 하기 위한 상담 기회 확보, 기타 원조를 행할 것. 그때에는 청소년 스스로의 대전(對戰)을 쉽게 하기 위해 직업능력평가기준 등을 활용할 것.[밑줄, 개정 추가 내용]

IV. 「청소년 고용기회 확보지침」 개정 후의 동향

일본에서는 「청소년고용기회확보지침」의 헤이세이 22년(2010년) 11월 15일 개정과 동시에 후생노동대신이 245개 주요 경제단체장 앞으로 「청소년 고용기회 확보 등에 관한 요청서」를 보내어 청년 실업의 심각성을 알리는 한편 청년층의 고용 기회 확대와 제공을 위해 동 지침에 따라 협조해 줄 것을 요청하였다.¹⁰⁾

10) 후생노동성[직업안정국 파견·유기노동대책부 청년고용대책실]에서 발표한 「청소년고용기회확보지침」 개정 내용 홍보자료 참조. 헤이세이 22년(2010년) 11월 15일자.

그리고 청년 실업자를 고용하는 사업주에 대한 지원책으로 기졸업자를 채용하는 사업주에 대하여 지원하는 두 가지 장려금을 창설하였다.¹¹⁾

하나는 ‘3년 이내 기졸업자 채용확대장려금’이다. 이 장려금은 대학 등을 졸업한 후 3년 이내에 있는 기졸업자를 신규졸업자와 동일하게 취급하여 정규 고용한 사업주에게 지급되는데, 그 사업주가 당해 기졸업자를 정규 고용한 때로부터 6개월 경과 후에 100만 엔을 지급한다.

다른 하나는 ‘3년 이내 기졸업자 트라이얼(トライアル)고용장려금’이다. 이 장려금은 중학교, 고등학교, 대학교 등을 졸업한 후 3년 이내에 있는 기졸업자를 기한을 정하여(有期) 고용하여 육성하고 그 후 정규 고용으로 이행시킨 사업주에게 지급되는 장려금이다. 이때 유기고용기간은 원칙적으로 3개월이고, 이 기간 동안에는 대상자 1인당 월 10만 엔을 사업주에게 지급한다. 그리고 사업주가 유기고용 종료 후 대상자들을 정규 고용하는 경우 정규 고용한 이후 3개월이 경과하면 사업주에게 50만 엔의 장려금을 추가로 지급한다.

V. 정리

이상에서와 같이 일본의 경우 청년실업에 대하여 국회에서 제정한 특별법으로 대응하지 않고 정부 차원에서 정책적으로 대응하고 있는 모습을 볼 수 있었다. 이러한 대응 방식은 행정권이 강하게 작동하는 일본의 사회경제적 배경하에서는 국민적 공감대를 얻기에 충분할 것으로 생각되며 청년실업이 일시적인 현상일 것임을 감안한다면 법률 제정을 통한 대응에 비해서는 상당히 효과적인 법정정책적 대응방안이 아닌가 한다.

11) 이하의 내용은 후생노동성[직업안정국 과건·유기노동대책부 청년고용대책실]에서 발표한 「청소년고용기회 확보지침」 개정 내용 홍보자료 참조. 헤이세이 22년(2010년) 11월 15일자.