

韓·日의 雇傭政策에 關한 比較研究*

高 南 旭**

目	次
I. 序 論	IV. 韓·日의 雇傭政策의 課題
II. 完全雇傭을 爲한 經濟·雇傭政策의 展開	1. 韓國의 産業·職業構造政策을 통한 雇傭의 維持·擴大政策
1. 雇傭問題의 重要性	2. 日本의 終身雇傭慣行의 새로운 展開와 高齡社會에 대응하는 雇傭政策
2. 雇傭政策의 經濟政策과의 連繫性	V. 日本 雇傭政策의 韓國 雇傭 政策에의 政策的 含蓄性
III. 韓·日의 雇傭政策의 成立背景과 그 內容	
1. 韓國의 雇傭政策의 展開	
2. 日本의 雇傭政策의 變遷개관	

I. 序 論

第2次 世界大戰後 세계의 先進諸國은 完全雇傭의 重要性을 인정하여 國家의 經濟정책에 完全雇傭에 대한 새로운 比見을 제시하고 있다.

韓國의 경우나 日本에서는 經濟부흥이 끝나서 급속한 經濟成長이 시작되고, 이후 장기에 걸쳐서 高度성장인 지속되는 동안에 고용수요가 확대되어 왔다.

이 때문에 經濟成長 그 自體를 추구하는 政策이 不完全就業을 서서히 해소하고 完全雇傭達成에 크게 기여해 왔다.

* 이 논문은 1984년도 문교부 학술연구비에 의하여 연구되었음.

** 社會科學大學 經濟學科 副教授

이와같이 고도성장하에서의 經濟政策은 고용의 유지·확대 및 안정은 물론 失業者에 대한 생활 안정, 실업자의 再就業등에 관련되는 일련의 정책을 수행해온 고용정책을 주도하여 오므로써, 고용정책을 경제정책에 종속되는 정책패턴으로 유지하여 왔다. 그러나 1970年代에 들어서서 경제기조가 安定成長으로 전환할려는 시점에서 이와같은 패턴은 일변했다. 그러므로 새로운 환경여건하에서 完全雇傭을 실현하기위한 지금까지의 政策展開패턴은 일변해서, 逆으로 고용정책 측면에서 경제정책에 적극적으로 대처해 나가기 위한 정책전환으로 서두를 필요가 있었다. 이와같은 필연성은 고용문제의 중대성이 높아지고 있음을 의미하며, 이는 또한 雇傭政策은 이미 一般經濟政策에 從屬되는 것이 아니라는 것을 의미하는 것이다.

本小稿에서는 한국과 일본의 고용정책의 전개과정을 기존의 문헌이나 자료를 통하여 비교 검토함으로써 日本의 雇傭政策의 韓國雇傭政策에의 政策的含意를 얻고자 한다.

따라서 연구범위 및 내용으로서는 序論에 이어 第2章에서는 완전고용을 위한 일반적인 경제·고용정책을 展開하는 가운데 고용문제의 중요성, 고용정책의 경제정책과의 연계성, 나아가서 雇傭政策의 體系의 展開方向을 서술하고, 第3章에서 한·일의 고용정책의 시대적 특성과 내용을 개관하는 과정에서 이러한 주요정책의 성립배경과 그 내용의 고찰을 통하여 그것이 어떠한 경제적 여건하에서, 어떤 체제적 경로를 통하여 정책으로 구체화 되었는가를 보고자 한다. 그리고 第4章에서는 兩國의 당면하는 고용정책의 과제를 검토하면서 특히 한국의 현재 및 미래의 산업사회에 대비한 雇傭政策方向을 음미해 보고자 한다.

마지막으로 第5章에서는 結論대신에 일본의 고용정책이 우리에게 시사하는 政策的含蓄性을 試論적으로 정리하였다.

Ⅱ. 完全雇傭을 위한 經濟·雇傭政策의 展開

Ⅰ. 雇傭問題의 重要性

고용문제가 중요시 되는 첫째의 요인은 고도성장기에 비해서, 경기순환의 정체국면에서 보다 심각한 고용불안이 나타날 가능성이 증대되었다는 것이다. 1973年 석유파동 이후의 불황과정에서 각국의 성장률이 대폭적으로 감속되었고 노동력의 수급관계도 현저히 악화하게 되었다. 그래서 앞으로의 노동력수급의 문제는 금후 경기회복과 함께 서서히 호전될 것으로 기대되나 경기순환의 고용에 미치는 이와같은 영향에는 기본적으로 큰 변화가 없는 것으로 예상된다.

따라서 고도성장기에 있어서도 경기순환의 정체국면에서 보는바와 같은 고용불안이 경기의 상

황에 따라서 가끔 문제화 될 것으로 생각된다. 또한 과거에는 第一次産業등에 불완전취업의 형태로 잠재화 된 실업자가 금후에는 현재화 될 가능성이 있으므로 이런 측면에서도 실업문제는 크게 부각될 것이다.

둘째는 産業構造가 변화됨에 따라 노동수급의 불균형이 特定産業分野에서 크게 나타날 가능성이 증대된 것이다.

1970년에 들어서서 세계적인 경제질서의 변동으로 인하여 수출에 대한 국제적 마찰, 국내시장개방에의 압력과 보호무역주의적 경향이 높아지고 에너지 및 자원수급에 대한 제약성이 국제경제와의 상호존성을 높게 하고 있다. 이들이 각국의 산업에 미치는 영향은 매우 심각하다. 또한 국내 경제면에서는 설비투자의 침체 및 유효수요 부족등 지금까지의 성장을 유도해 온 요인이 크게 변화 되어오고 있다. 이러한 사태가 1973년의 第一次석유과동 이후의 경기혼미속에서 소위 構造不況業種을 발생시켰다. 금후 이와같은 급격한 산업조정 움직임이 크지 않더라도 각국은 산업을 중장기적으로 체질전환을 추진하지 않으면 안되게 되었다. 이러한 추세에 따라 모든 先進國家에서는 第3次産業分野의 擴大를 체질전환의 일면으로 추구하고 있다. 이러한 산업구조변동은 우선 고용면에서는 사양산업부문에서의 이직자문제와 직업전환문제를 야기시키는 한편, 成長産業部門에서는 필요한 노동력의 확보·새로운 생산기술과 전문 경영인의 양성, 그리고 사양산업부문의 노동자 배치전환등의 문제를 발생시키고 있다. 즉 산업면에서의 조정과 고용면에서의 조정을 어떻게 원활하게 양립시킬 것인가 하는 중요한 정책과제가 나타나고 있다.

동시에 그것은 근로자에게 부여되는 고용기회의 창출에 관련되는 문제이다. 이와같이 산업구조정책은 고용문제를 떠나서는 성립할 수 없게 된다. 가까운 장래에 노동력 인구의 高齡化 및 高學歷化 그리고 최근의 여자고용자의 증가 및 가정주부등의 노동시장에로의 再參入現象등의 변화추세를 보면 노동력공급시장에 지금까지 없었던 큰 질적변화를 초래하고 있다. 따라서 이와같은 노동력공급의 변화속에서 이들의 특성과 능력에 맞는 고용기회를 창출하는 문제와 더불어 지금까지의 경제운용과 산업구조가 그대로 이들에게 안정된 고용기회를 제공할 수 있을까 하는 문제가 대두된다. 그리고 이러한 노동수요에 대비한 노동력공급측에 관점을 둔 새로운 정책대응도 나오지 않으면 안된다. 고용문제는 인구도시집중, 노동시간의 단축, 일하는 주부의 증가 뿐만아니라 아동, 고령자 대책과 같은 복지정책과 관련되는 사회변동과도 깊은 관계를 갖게 되므로 고용정책을 단지 경제측면이란 좁은 관점에서만 인식되어서는 안된다.

이상 고찰한 바와같이 經濟·社會政策면에서 고용정책이 접하는 비중은 점점 높아지고 있다. 따라서 雇傭政策은 오늘날에 복합적인 정책의의를 가지고 있으므로 앞으로 국가의 정책체계속에서 보다 고차원적인 시책을 추구하지 않으면 안된다. 정부당국은 이상과 같은 인식하에서 먼저 고용정책과 연계성을 강화하고 다음에 고용정책을 일층 체계적으로 전개시켜 나가야 할 것이다.

2. 雇傭政策의 經濟政策과의 連繫性

完全雇傭 實現을 위해서 經濟政策과의 連繫를 강화하기 위한 중요한 시책은 경제여건변화속에서 完全雇傭을 유지하기 위한 實質經濟成長率을 결정하여 이것을 경제정책의 기본방침에 반영시키는 것이다. 경제가 새로운 성장단계에 들어서서 실질경제성장률을 이룩하기 위해서는 총체로서의 고용량의 확대문제를 결정하는 것이 정책당국의 기본적인 과제이다. 이 경우 총량으로서 고용수요와 동시에 최종수요의 산업별·지역별·규모별·연령별·학력별·성별등의 내역과 노동시간과 고용량과의 관계에 대해서도 중장기적 관점에서 분석 검토해서 적정고용수준을 경제정책에 반영시켜야 한다. 이를 위해서는 첫째, 고용대책기본계획의 책정, 고용대책법의 운영, 고용심의위원회에 의한 심의등의 고용정책과 경제정책과의 연계성을 맺는 기구활용을 강화하는 것이 바람직하다. 둘째, 정부가 전체로서의 노동수급에 대한 인식을 높이고, 경제정책의 각 국면에 걸쳐서 적절한 대처를 수립하는 것이 필요하다. 지금까지의 完全失業率, 求人倍率의 정보와 병행해서 새로운 고용실업지표로서 노동력 수급의 내용과 노동시장의 실태를 다각적으로 파악하는 정보를 수립 정리하는 방법을 개발해서 그의 결과를 제공하는데 노력할 필요가 있다.

3. 雇傭政策의 體系的 展開方向

완전고용의 실현과 고용의 안정을 위한 고용정책은 다음과 같은 3가지의 측면에서 살펴볼 수 있다.

첫째는 기업내의 고용을 유지하고 될수 있는 한 이직자를 방지하려는 실업방지, 고용유지의 대책이 있고 둘째는 발생한 실업자에 대하여 그의 생계유지를 도모하면서 再就業을 촉진하는 대책 그리고 셋째는 再就業이 곤란한 실업자에 대하여는 정부가 적극적인 고용창출을 시도하는 대책이다. 모든 국가에서는 일반적으로 첫째의 조건에 중점을 두고 不況期라든가 産業構造轉換期에 될 수 있는 한 이직자를 내지 않는 것을 목표로 하고 있다. 특히 일본의 경우에는 중전부터 불황시에도 될 수 있는 한 고용보장정책을 실시해오고 있으며 특히 석유위기 이후의 고용대책에 있어서는 雇傭調整給付金制度등의 僱傭慣行을 전제로 한 제시책이 실시되어 일정한 효과를 얻고 있다.¹⁾ 실업은 사회적 자원 손실이며 이들의 생계유지를 위해서는 社會的 코스트가 발생할 뿐만 아니라 再就業이 이루어지는 기간 중에는 기능, 경험이 활용되지 않는 不經濟와 같은 여러가지 유형, 무형의 코스트를 수반하는 것을 고려할 때 될수 있는 한 이직자를 방지하는 고용정책이 상

1) 隅谷三喜男編, 「日本の 雇傭政策 の 展望」, 日本經濟新聞社, 1978. p. 13.

책인 것이다. 이러한 정책목표는 단기적으로는 기업효율의 악화 등 마이너스측면도 있으나 장기적으로는 社會的·政治的 코스트와 같은 총체로서의 코스트를 적게하는 효과를 갖도록 유의할 필요가 있다.

이상과 같은 사실에서 정책당국은 기업내의 고용을 유지하기 위하여 勞使의 이해와 협력은 물론 현재의 고용대책의 정책효과 등을 분석 검토해서 기업의 부담을 경감하기 위한 조치가 필요하다.

더우기 정책당국은 이직자가 발생할 경기변동이 예상되는 경우에는 조속히 대책을 강구해서 가능한 마찰을 적게하는 기동적인 체제를 준비하는 것이 필요하다. 이와같은 체제는 예측을 불허하는 사태 발생에 직면해서도 탄력적으로 대응할 수 있는 준비로서 필요한 것으로 기대된다.

현 시점의 경제에서는 무역마찰, 자원 및 에너지 문제, 환경문제 나아가서는 인플레이 압력과 같은 요인이 경제정책의 실현에 많은 제약을 가하고 있어 완전고용을 위한 경제성장의 달성에 많은 차질을 초래케 하여 고용면에 중대한 영향을 미치고 있다.

경제성장이 정체되어 만족할 만한 유효수요가 창출되지 못하면 실업이 계속 증대될 위험이 있다. 이와같은 경우에는 고용정책당국이 주도성을 가지고 여기에 대처할 수 있도록 대책을 검토하지 않으면 안된다. 종래는 고용문제가 오로지 국내문제로만 생각하여 왔지만 금후는 국제적인 경제변화에 따라 새로운 제약속에서 고용대책수단을 검토해야 할 국제적인 문제로 나타나고 있다. 특히 새로운 국제경제질서와 고용유지·확대와의 조화를 이루는 것이 보다 중요하게 되었다. 그러므로 정부나 노사레벨에서는 국제사이의 실리와 이해를 깊게 하는 노력이 바람직하다.²⁾

이상에서 고용정책이 體系的으로 展開되는 段階를 經濟的 여건변화에 대응하는 측면에서 살펴본다. 또한 이러한 고용정책의 단계를 시대구분을 통한 史的側面에서 보기로 하겠다.³⁾ 第一次의 인 段階는 대체로 노동력의 不足이 심하지않은 노동시장의 조건과 경제발전의 단계에 있어서도 그다지 좋지않은 단계를 전제로 한다. 이 단계에서의 고용정책은 실업대책을 위한 고용정책이며 그 내용으로서는 失業保險制度의 정비운동, 공공산업에의 실업자 흡수, 失業者의 再就業의 촉진 등 보호적 고용정책을 中心으로 전개되었다. 고용정책의 史的側面에서 보더라도 이 단계의 정책은 현재의 歐美先進資本主義의 제국의 1960年 까지의 고용정책의 경우에 해당된다.

둘째단계는 1960年 이후 OECD등을 중심으로 주장되어 온 적극적 노동정책으로써 第一段階의 그것보다 훨씬 노동력 고용에 있어서의 질적인 면을 중시한다. 따라서 직업훈련 또는 인력개발을 中心으로 하는 노동력의 향상과 노동력의 지역간·산업간의 流動化를 촉진시키며 勞働者의 能力을 최대한 발휘시킴은 물론 最適配分을 기도하는 것등이 포함된다. 第1段階의 정책이 事後的 保護的 雇傭政策인데 비하여 第2段階의 특징은 經濟成長과 福祉에 기여하는 직접적 적극적

2) 隅谷三喜男編, 前掲書, p. 15.

3) 裴茂基, 「日本の 雇傭政策研究」, 한국노동경제학회, 「勞動經濟評集」第5卷, 1982, 9, p. 21.

인 고용정책이다.

第3段階의 경우에는 1970年代의 석유파동과 전반적인 세계경제의 침체에 있어서 그에 대응하는 고용정책이다.

歐美先進國에서는 이미 成長率도 크게 저하 하였을 뿐만 아니라 勞動市場도 구조적인 변화를 거쳤기 때문에 成長率이 높아진다고 하더라도 失業率이 크게 개선되지 않은 상태로 되었다. 이러한 조건의 배경에는 노동의 수요측면에서는 第3次産業化의 진전이 있고 공급측면에서는 여자, 고령자, 청소년, 심신장애자 등의 높은 노동시장 참가현상이 있다.

따라서 단순한 경기부양책만으로는 실업의 해소가 잘 안되게 되고 노동력의 수급양면에서의 조절을 필요로 한다. 이러한 조건을 배경으로 하여 고용정책은 훨씬 더 적극적인 고용기회의 창출과 年間勞働時間의 단축, 時間外勞働의 제한 교체노동, 고령자의 조기퇴직, 장기훈련휴가, 시간제한 노동 확대 등등으로 표현되는 워크 셰어링 (Work Sharing) 등의 도입으로 발전하였다.

Ⅲ. 韓·日의 雇傭政策의 成立背景과 그 內容

1. 韓國의 雇傭政策의 展開

고용정책은 經濟, 社會的 與件과 政治的 상황에 따라 여러가지 형태로 나타나고 있음을 先進諸國의 고용정책의 발전단계에서 알수가 있다.

이는 우리의 경우에도 그러하다. 1945年 行방이후 1960年에 이르는 기간은 前近代的農業社會에서 이상적인 勞動保護政策만 宣言的으로 내걸고, 실천은 하지 못했던 시기였고, 1960-1980年에 이르는 高度成長期는 고용창출만이 근로자의 복지를 증진시켜줄 것이라는 前提下에 先成長·後分配를 강조했던 시기였다. 그러나 1980年代에 들어오면서 1960-1970年代의 그같은 정책이 자기모순에 봉착하고 만다는 것을 알게되고 生産과 分配가 동시에 이루어지지 않으면 안된다는 여러가지의 징후를 찾게 되었으며, 이를 위해서는 勞使間의 制度發展이 무엇보다 급선무라는 것을 알게 된 것이다.

本章에서는 고용정책을 해방후 1950年代말까지로 볼수있는 혼란기와 1960-1970年代의 成長期 그리고 1980年代의 成熟期로 區分해서 各時代別로 나타난 중요한 고용정책의 성립과정을 검토하고자 한다. 4)

4) 韓國經營者總協會, 「84年勞働經濟年鑑」 1984. 8.

1) 混亂期 (1945-1960)

당시 우리의 사회·경제적 여건을 살펴보면 民族資本은 물론 近代的 産業施設은 보잘것 없는 실정에 놓여 있었다.

따라서 近代的 고용관계란 것이 성립될 수도 없는 半封建的 農業社會였던 시기였다. 이를 충분히 이해하지 못했던 美軍政廳은 各種 近代的 勞務保護施策을 1945年10月30日에 공표하였다.

중요사항을 살펴보면, 첫째로 자유로이 취업할 수 있는 權利의 保障을 선언했고, 생산시설에서 노동쟁의가 발생할 경우에는 美軍政廳이 설치한 勞動調停委員會에서 해결하도록 하였다. 1946年7月에는 노동문제에 관한 公共政策을 발표하여 근로자 복지향상을 위한 노동행정기구를 部로 설치하는등 민주주의적 勞動組合의 발전을 위하여 여러가지 使用者의 의무조항을 규정하였다.

이러한 민주적 노동운동의 장려라든가 근로조건에 관한 보호입법, 특히 노사분쟁해결을 위한 조정절차의 관련과 같은 勞動立法은 당시 美國의 Wagner 法에 준하여 고찰된 근대적 勞使制度로서 당시 우리나라 산업관계질서로 보아서는 상당히 外來的이고 납득하기 힘든 制度였다. 이는 민주적 노사분쟁조정제도에 관한 法制發展의 시초를 이루었다는 점에서는 그 意義가 있을지는 몰라도 실제 勞使慣行上에 끼친 영향은 없고 오로지 형식적인 文書에 지나지 못했다.

政府가 수립된 이후 勞動法 制定의 필요성이 인정되어 그 준비작업은 상당기간 진행되어 오다가 6.25 동란시 부산으로 피난간 상태에서 立法하게 되었던 것이다.

歐美先進國에서는 산업혁명후 임금노동자들과 사용자 압력단체와의 사이에 타협이 이루어져서 勞動立法이 생겨났다.

日本의 경우에는 패전후 외세의 영향속에서 민주화 노동입법이 진행되었고 자유중국은 1930年代의 進歩思想을 바탕으로 하여 점진적으로 노동자의 권한을 인정해주는 방법으로 勞動法이 制定되었다.

이들 대부분의 국가(日本을 제외하고)가 保守勢力의 집권하에서 근로자측 요구에 부분적으로 양보한다는 선에서 法制化가 이루어졌는데 비해서 우리나라의 경우는 당시 民族資本의 축적은 없고, 더구나 건전한 保守勢力이라 할만한 權力構造도 채 갖추기 이전단계에서, 다시말하면 使用者없는 勞動運動에 호응하여 허구적인 未來指向的 約束어음만을 이상적이라는 명분만 가지고 政治人들이 裏書해 준것이냐 다름이 없었다. 근로기준법에 제시된 진보적인 諸條項이나 勞動組合法 및 爭議調整法의 諸規定과 헌법에 규정된 목표들이 미국측으로 부터 제시된 자유주의적 이념을 토대로 하여 이루어졌다. 그러나 현실적으로 기업의 지불능력이나 관리자측의 경영기법의 후진성을 감안하지 않은채 제정한 근로자보호법이나 조정제도가 그 實效性을 거둘 수 없었음은 그 후의 역사가 증명했듯이 너무나 당연한 일이었다. 오히려 이로인해 勞使間에는 준법정신이 약화되는 결과를 초래했으며, 이로써 근로자들은 法에서 제시된 社會開發目標가 현실적으로 실천

되지 않은 사실에 대해 정부에 책임을 추궁하는 위치에 서게 되었던 것이다.⁵⁾

2) 開發 및 成長期 (1961 - 1980)

1945-1960기간에 있어서는 이상적인 法은 制定되었으나 그 실효성은 보지 못했지만 근로자를 보호해주려고 하는 소위 勞動福祉를 위한 政策時期였다고 하면 1960-1970年代는 고용정책기였다고 할 수 있을 것이다. 근로조건의 향상과 노동복지를 제아무리 강조한다 하더라도 고용기회가 창출되지 못하고 대량의 잠재적 실업이 있는한 그 모두가 허구적인 것에 지나지 못한다는 것을 체험한 나머지 60年이후 최대관심사는 고용증대를 위한 고도성장이었다.

그리고 이 시기에는 分配나 福祉보다는 취업기회의 확대를 위한 先成長·後分配의 이론적 타당성이 만성적 실업때문에 정당화 되었던 것이다. 따라서 人力은 生産手段으로서 그 의의를 찾았고 때문에 人力開發의 과제는 고용극대화와 고도성장이라는 두가지 목표를 동시에 만족시켜주는 발전전략이 되었다. 이 成長期の 고용확대정책에 관해서 좀더 살펴보기로 하자.

(1) 經濟開發計劃속의 雇傭創出意志

「第2次 經濟開發 5 個年計劃」資料에 의하면 급속한 경제성장이 노동력의 수요를 증대시킬 것인바 그 主眼을 보면 다음과 같다.

「量的으로 증대되는 노동력이 금후로 계속될 것이 예상되므로 되도록 고용흡수율이 높은 노동집약적 산업을 확대시킨다」, 「많은 잠재 실업자가 고용권에 포함되어 있기때문에 표면상 낮은 실업율을 시현하고 있는바 계획기간중 고용에 포함된 잠재 실업자를 극소화시켜야 한다」⁶⁾ 이와 같은 고용확대정책 의지는 3次計劃과 4次計劃이 준비되는 동안에는 1次計劃試案으로 부터 추계된 노동수요가 이와 별도로 추계된 경제활동참가인구에 비해 너무 적으므로 고용효과가 많은 산업으로 부문별 투자계획을 수정하여 최종안을 확정지었다.⁷⁾

이와같이 每 5 個年計劃마다 정부는 늘어나는 經濟活動可能人口를 고용으로 흡수키 위한 성장목표를 먼저 세우고 그에 필요한 재원을 조달하는 전략을 택해 왔거니와 4次計劃준비중 상술한 바와같이 고용효과가 큰 산업에의 투자를 유도하는 것과 같은 전략은 人力計劃의 적극적인 활용으로서 그 본분을 다한 것이라 할 수 있다.

(2) 失業對策

고용기회의 확대를 위해 경제성장의 속도를 늦추지 않은 것은 수요불충분으로 인한 경기적 실

5) 金秀坤, 「韓國勞使關係 發展에 미친 外國의 영향」, 고려대학교 아세아문제연구소 社會開發研究총서 第10卷, pp. 95-139 참조.

6) 經濟企劃院, 「第2次 經濟開發 5 個年計劃 資料」, 1966. 8, p. 94.

7) 大韓民國政府, 「第4次 經濟開發 5 個年計劃 1977-1981」 및 金秀坤, 「長期雇傭 및 技術人力計劃」, 韓國開發研究院, 1976.

업을 방지하기위한 실업대책이라 할 수 있지만 수요가 부족될때에는 公共事業을 일으켜서라도 유희노동력을 고용에 흡수해야 하는 것이 근대국가의 보편화된 실업대책이다.

우리나라는 第1次석유과동으로 인한 불황이 오자 1974년에 1.14 긴급조치가 선포되었고 이와 함께 영세민에 대한 취업기회를 제공하기위하여⁸⁾ 긴급취로대책비 137억원을 방출하였으며 불황이 계속됨으로 인해 그 이듬해에는 200억원을 지출하였다. 이때에는 경기변동률이 급히 하락한 시기였고 노동시장의 求人倍率을 보더라도 0.94로서 求職者가 남아돌아가고 있었다. 1976년부터 경기가 회복됨에 따라 취로사업비지출은 서서히 내려가기 시작하였고 1978년에는 100억원에 달했다. 그러나 경기는 이미 호황으로 과열상태에 있었음을 경기변동률이나 求人倍率로서도 가히 짐작할 수 있다. 다음 1979년에는 경기의 급격한 하락과 더불어 293억원의 자금을 방출하였거니와 1982년에는 480억원까지나 지출하였다가 경기가 회복되기 시작한 1983년에는 100억원 수준으로 다시 내려가게 되었다. 그와 반대로 자금방출을 줄인것으로 보아 대체로 영세민취로사업비 지출시기에 관해서는 실업자구제책으로서 그 역할을 충분히 했다고 할 수 있을 것이다.

(3) 安定期의 雇傭政策과 勞使制度發展의 必要性

60-70年代의 고용극대화정책은 고도성장에 크게 기여한데 반하여 오히려 物價와 賃金의 급상승을 초래케하여 우리나라 기업의 對外競爭力을 잠식시켰고,⁹⁾ 그러면서도 소득분배는 악화되어¹⁰⁾ 80년에 內需不足으로 인한 不況을 퇴치하는데 가장 큰 장애요인이 되기도 하였던 것이다. 이와같이 우리는 70年代의 高度成長을 이룩하여오는 가운데 값진 경험과 교훈을 얻기까지 하였다. 이 기간에 나타난 몇가지 문제를 살펴보기로 하겠다.

① 賃金浮上

70年代 후반에는 重化學工業에로의 投資擴大에 의한 고급인력수요증대와 中東 건설붐으로 인한 전반적인 경기과열현상이 마침내 우리나라 勞動市場을 무제한 노동공급국으로 부터 부분적으로 노동결핍을 느끼게 되는 中進國으로 그 전환점을 통과하게 되었다.

아무튼 이와같이 勞動市場이 그 전환점을 통과했음에도 불구하고 經濟成長目標는 再調整되지 않은채 잠재실업자가 많다는 假定下에 팽창일변의 정책만을 고수해 왔던 것이다. 당시의 실업률이 완전고용수준인 3.2%까지 내려왔을 뿐만 아니라 求人倍率은 1을 훨씬 상회하여 人力求得難을 도처에서 볼수 있었다. 근로자는 단체교섭을 통해서 임금을 인상하는 것이 아니라 오히려 직장을 바꿈으로써 임금인상을 꾀하였고, 이는 결과적으로 한때 노동생산성을 증가하는 실질임금의 증가율로 나타났던 것이다.

8) 韓國經營者總協會, 「84 勞動經濟年鑑」, 1984. 8.

9) 韓國經營者總協會, 「低成長下의 임금관리방향」, 1980.

10) 朱鶴中, 「한국의 所得分配와 決定要因」, 韓國開發研究院총서 49, 1982.

우리나라 노동시장에서의 임금상승이 한때 코스트·푸쉬의 요인으로 작용했다면 그것은 노동조합의 과격한 임금인상 요구때문이 아니라 기업간의 과다경쟁으로 인한 임금부상현상 때문이었던 것이다.¹¹⁾ 따라서 너무나 급격한 인력수요가 유발되어 그것이 점진적으로 顯在化하는 새로운 勞動力을 흡수하고도 남을 경우 임금 浮上현상은 불가피한 것이었다.

1970年代의 고도성장이라는 성공사례의 뒷면에는 勞動市場의 기능이나 그 제약성을 감안하지 못했던 아쉬움이 있었고, 노동시장여건을 중요변수로 받아들이지 않은 정치적 소홀함은 1980年代의 安定成長이라는 기치하에서도 서로 별로 달라지지 않았음을 지적하지 않을수 없다.¹²⁾

② 勞動生産性的 鈍化

임금인상에 따른 근로자 스카우트현상이 만연됨으로써 근로자는 한직장에서 정착하지 못함으로써, 기술축적은 물론 품질관리나 능률제고면에서 막대한 지장을 초래하였던 것이다.

우리나라 製造業의 月平均 離職率은 4~5%를 상회하고 이것이 호황이었던 1970年代 후반에는 더욱상승했으나 平均的으로는 半以上の 노동력이 이동을 하는 것으로서 생산계획에 막대한 지장을 초래해 했던 것이다. 이를 막기위한 스카우트방지법의 제정을 제안한 적도 있었지만 그것은 헌법에 보장된 계약자유의 원칙에 위배될 뿐만 아니라 경제적 자원배분의 효율성이란 관점에서는 찬성할 수 없는 처사로서 당연히 실현되지 않았다. 따라서 이와같은 문제를 가지고 거시적인 차원에서는 과열경기를 냉각시켜야 할 것이고 미시적인 차원에서는 다음과 같은 경영기법의 개선이 있어야 할 것이다. 한 조사결과에 의하면¹³⁾ 이직율이 높은 기업들은 ① 평균임금수준이 비교적 낮았고, ② 직장만족도가 낮았으며, ③ 노조가 대개 결성되어 있지 않았고, ④ 사내훈련이 全無했다. 또한 이직 하고자 하는 생산직 근로자들의 대부분은 고용의 안정성, 회사정책, 보수, 복지후생, 성취감등과 같은 직무요인에 대해 특히 불만이 높은 것으로 드러나고 있어 경영자들의 이와같은 점에 대한 시정이 이루어지면, 이직률을 상당히 저하시킬 수 있을 것으로 기대된다.

③ 勞使制度 發展의 必要性

고용기회만 증대되면 소득평준화도, 노사협조도 다 잘될 줄 생각했지만, 70年代의 그같은 놀라운 팽창에도 불구하고 상당한 양의 체불임금이 항상 문제화되어 정부당국의 개입을 기다려야 비로소 해결되는 전근대적인 雇傭慣行이 존속되어왔고 아직도 존속하고 있다. 이는 노동의 대가를 그때그때 지불 받지못한 근로자의 피해뿐만 아니라 습관성 체불업체와 그렇지 않은 업체간에 不正行爲를 묵인해 주는 것과 같은 효과를 낳는다는 점을 명심해야 할 것이다. 따라서 勞使의 關係에서 뿐만 아니라 사용자와 사용자간의 공평한 질서의 확립을 위해서도 적절한 제도의

11) 金秀甲, 「한국노사관계의 특징과 소득평준화 정책」, 「韓國開發研究」 1983 가을호, pp. 2-18.

12) 每日經濟新聞 1984年 4月 9日 社說, 「경기회복세를 주시한다」 참조.

13) 金秀坤, 「이직률의 국제비교 및 결정요인 분석」, 「韓國開發研究」, 1981 가을호, pp. 66-85 및 「韓·日·美 증업원의 이직성향 비교와 직장만족도」, 「韓國開發研究」, 1982 봄호, pp. 127-143.

발전이 있어야 할 것이다.

또한 간과할 수 없는 것은 60~70年代의 고도성장하에서도 노사당사자간에 자율적으로 과실을 분배할 수 있는 역량을 기르지 못했다는 점이다. 이것 역시 고용기회만 증대하면 자동적으로 해결될 줄로 알았으나 그렇지 못했다.

勞動組合이 있는 곳에서는 비교적 制度化가 되었으나 非組織業體에서는 임금 및 근로조건에 관한 의사결정이 경영측 일변도로 끝나기 때문에 이에 불만이 있는자는 이적을 해버리거나 아니면 소극적인 반항이나 비협조를 하다가 정치적인 공백기가 되면 한꺼번에 폭발해 버리는 경우가 많았다. 그러했을 경우 勞組가 결성되어 있지 않았기 때문에 그 대표자를 파악할 수 없었고 타협 의 실마리를 찾아낼 수가 없어서 불법적인 단체행동이 장기화 하곤 했던 것이다.

그러므로 이에대한 안전밸브역할을 할 수 있도록 하자는 의도하에서 생겨난 것이 80년말 제정된 勞使協會法인 것이다. 그러나 이것이 勞組를 통한 단체협약제도의 代用物로 고안된 것이 결코 아님에도 불구하고 노사쌍방은 정부에 계속 의존함으로써 유리한 협조를 얻고자 하는 동기때문에, 당사자 주의적 노사제도 발전이 미흡한 실정에 놓여있다.

이렇게 볼때 고용극대화만이 최선의 정책이라 할 수는 없다. 노동공급이 증가할 수 있는 속도에 알맞게 고용기회의 창출을 수용할 수 있는 적정수준의 경제성장이 필요할 것이다. 이를 위해서는 경영자의 인력경영기법의 근대화를 수반해야 할 것이며, 그리고 공정한 분배의 새로운 동기 유발을 위해서는 노사관계의 자율적인 제도발전이 있어야 할 것이란 점에서 80년대는 단순한 고용정책이라기 보다 총체적인 인력정책을 펴나가야 할 것이다.

2. 日本의 雇傭政策의 變遷개관*

1) 1945 - 1960

이 기간에 있어서 日本의 고용정책은 노동성의 설립을 통하여 職業安定行政機構의 設立과 失業保險 및 失業對策事業等を 중심으로 한 실업대책을 위한 제도의 창설에 역점을 두었다.

이에 대한 法の 制定시기를 보면, 1947年 10月에는 「職業安定法」과 실업자를 보호하고 그들의 再就業을 목적으로 한 「失業保險法」의 제정을 보았고, 1948年에는 일본의 현저한 인플레이션을 막기위하여 占領軍最高司令部는 「經濟9原則」을 지령하였다. 그리고 이에 근거하여 닛지플랜이 실시된다. 그런데 이러한 일련의 디플레이션정책으로 실업이 크게 예상되어 1949年에 「緊急失業對案法」을 제정하고, 1957年 4月에는 「雇傭審議會設置法」이 제정되었다. 이 밖에도 1960年에는 호황에도 불구하고 쉽사리 취업되지 않고 있는 신체장애자를 위하여 「身體障害者雇

* 裴茂基, 「日本의 雇傭政策研究」, 한국노동경제학회, 「勞動經濟論集」第5卷, 1982, 9

傭促進法」을 제정하였다. 이상의 고용정책의 설립내용을 개관하여 보기로 하겠다. 1947년에 제정된 「職業安定法」에서는 직업안정기관이 관계행정청 또는 관계단체의 협력을 얻어서 각인에게 그가 가진 능력에 적당한 직업에 나아갈 기회를 줌으로써 공업, 기타산업에 필요한 노동력을 충족시키고 나아가 직업의 안정을 도모함과 동시에 경제의 발전에 기여하는 것을 목적으로 한다고 그 목적을 밝히고 있다.

이러한 職業安定法の 제정은 1947년의 失業保險法和 함께 日本의 실업대책, 고용확대사업에 크게 기여하였다. 그러나 1960年代初에 들어와서는 失業對策問題전반에 대한 재검토의 소지가 있어 職業安定法이 개정되었는데 그 특징을 보면 中·高年齡失業者에 대한 취직촉진의 조치를 신설한다는 내용이다.

이에 의하면 직업지도, 직업소개, 공공직업훈련, 직장적응훈련등 각종의 취직촉진의 조치가 효과적으로 실시되도록 하는 계획을 작성하도록 하고 있다. 이러한 직업안정법상의 改定으로 中·高年齡失業者에 대한 취직촉진조치가 취해진 것은 전반적으로 노동시장의 수급관계가 개선되었음에도 불구하고 中·高年齡者나 신체장애자들의 취직이 해결되지 않고 있는 사정 위에서 이들에 대한 특별한 보호조치를 했다는 데에 그 경제적 의의가 있다고 할 수 있다.

이러한 조치를 통하여 일본의 직업안정행정은 일단의 높은 수준으로서의 발전을 보였던 것이다.

「失業保險法」에서는 실업자의 생활안정과 노동력의 유지보존, 취업의 알선등을 내용으로 하는 失業保險制度로서 많은 발전을 거듭하여 왔다. 그리고 사회적 요청에 따라 이 법은 적용범위를 확대하여 日傭失業保險의 창설 給付日數의 연장, 여러가지의 附加給付의 창설등 수습회에 걸쳐서 개정이 이루어져 오는 동안에 실업자의 생활안정에 크게 기여해 왔다.

1955년과 1959·60년에는 호황에 힘입어 일본의 고용사정도 대체적으로 크게 호전되어 노동시장의 구조면에서도 지역적 질적인 불균형이 나타나고 종래와 같은 실업대책만으로는 부족한 문제들이 새롭게 대두되었다. 따라서 1957년에는 종래까지의 事後救濟의 政策에서 일보진전하여 경제정책의 일환으로서의 고용대책이라는 넓은 입장에서 종합적으로 검토되어 비로소 「雇傭審議會設置法」이 제정되었다. 또한 1955년 이후부터는 전반적인 실업문제라기 보다도 特定地域이나 産業에 집중적으로 실업현상이 발생하기 시작하였다. 즉 美軍의 철수에 따른 실업문제 석탄광업의 합리화, 제염업의 합리화 등으로 失業多發部門이 발생하였으므로 노동성은 이들에 대하여 실업다발지역으로 지정하여 실업대책사업을 기동적으로 실시하였다.

2) 1960年代

일본은 1955년이후의 고도성장으로 인하여 1950年代末 또는 1960年代初에 전환점을 맞이하게 되어, 노동력의 과잉시대로부터 부족시대로의 노동시장의 구조변화를 통하여 산업간, 지역간, 그리고 연령계층별로 수급상의 불균형이 나타나기 시작하였다. 또한 中·高年齡者의 취직곤란문

제가 대두되었으며 노동시장의 보다 효과적인 조직화에 의한 직업안정업무의 개선의 필요성도 크게 부각되기 시작하였다.

이와같은 필연적인 시대적 배경위에서 1961년에 「雇傭促進事業團」의 설립, 日傭勞働者轉換促進訓練開始, 항만노동자진급대책을 비롯하여 1966년에 「雇傭對策法」의 制定을 보았다. 그리고 1967년에는 第1次 「고용대책기본계획」을 수립하여 보다 근본적인 대책을 강구하기에 이르렀다.

동기간중 주요 고용정책의 성립배경과 내용을 간추려 보기로 하겠다.

「고용촉진사업단」은 1960년경을 고비로 무제한적 노동공급상태에서 제한적 공급상태로 바뀐 巨視的인 勞働市場의 사정을 기초로 하고 있는점에 주목할 만 하다. 그리고 數年에 걸치는 석탄산업에서의 대량실업의 발생 등 산업구조의 급격한 개편에 따라 불가피하게 발생한 실업자의 증대 및 그들에 대한 고용안정이라는 사회적 요구를 반영한 것이다.

이 事業團은 「노동자의 기능습득 및 향상, 지역간 및 산업간의 이동의 원활화, 기타 취업의 협조에 관한 필요한 업무를 행함으로써 노동자의 능력에 적응하는 고용을 촉진하고 나아가 노동자의 복지증진과 경제발전에 기여할 것을 목적으로 하고 있다.

日本經濟는 1950年代 후반부터 출몰 60年代 후반에 이르는 일련의 高度成長의 과정에서 노동력부족이 나타나고 이것이 경제발전의 저해요인으로 작용하게 되었다. 이러한 사정을 배경으로 해서 즉 노동력의 流動化와 勞働力需給의 不均衡의 是正, 노동력의 질적향상을 통한 기술노동력 부족문제의 해소, 등등 과거에 택하였던 것보다 훨씬 적극적인 노동력 대책이 필요하게 되었다.

따라서 1960年代 중반에는 이러한 勞働市場의 變化를 배경으로 하여 보다 적극적인 고용, 실업대책이 「고용대책법」으로 나타났고 이 법에 근거하여 第1次 「雇傭對策基本計劃」을 수립하게 되었다.

「雇傭對策法」의 目的을 보면 다음과 같다.

국가가 고용에 관하여 그 政策全般에 걸쳐 필요한 시책을 종합적으로 강구함으로써 노동력의 수급이 질적, 양적으로 균형을 이루도록 촉진하고 노동자가 자신의 능력을 충분히 발휘하도록 함으로써 노동자의 직업안정과 경제적 사회적 지위의 향상을 도모함과 함께 국민경제의 균형 있는 발전과 완전고용의 달성에 이바지하고자 하는 것이다.]

이러한 對策法의 구체적인 내용을 살펴보면 첫째, 求職者 및 求人者에 대한 指導등에 대하여는 능력과 직종을 중심으로 하는 근대적 勞働市場의 형성을 촉진하기 위한 규정을 마련하고 있고 둘째, 기능노동자의 양성확보를 위하여 직업훈련의 실시, 내용등을 충실하게 함과 동시에 公共訓練과 事業內訓練의 연결을 도모하면서 技能勞働者를 양성·확보할것, 세째 職業轉換給付金에 대한 내용을 규정하고 있다. 네째, 中·高年齡者 등의 고용촉진에 대하여는 中·高年齡者 및 身體

障害者의 고용률의 설정, 적합한 직업의 선정등을 규정하고 있으며, 1973年의 「고용대책법」의 개정에 의한 停年年齡의 연장실시, 停年도달자의 재취직의 促進등의 규정이 추가 되었다. 다섯째 대량고용 변동의 경우 각출의 의무를 규정하고 그 지역의 노동력수급의 현저한 불균형이 나타나지 않도록 노력하는 職業安定機關의 책임을 정했다.

이러한 「고용대책법」의 재정은 정부가 완전고용의 달성을 정책의 목표로서 명시하고 정부단체의 정책으로서 고용대책을 「고용대책기본계획」에 따라 종합적이고 적극적으로 추진할 태세를 확립했다고 하는점에서 일본의 고용정책사상 획기적인 의의를 가진다고 할 수 있다.

1967~1971 사이의 5個年計劃으로 발표된 第1次 「雇傭對策基本計劃」은 日本에서는 처음으로 국민앞에 내놓은 종합적인 고용정책으로서 이것은 단순한 실업대책사업에 그치는 것이 아니고 직업훈련, 기능노동자의 배치, 고용의 촉진과 관련이 있는 모든 문제에 대하여 그 대상을 광범위하게 잡고 있다는 것이 하나의 특징이다. 第1次 「고용대책기본계획」의 발표에 즈음하여 고용정책의 목표로 내세우고 있는 것을 보면 모든 사람이 적성에 알맞는 일을하고 능력을 충분히 발휘할 수 있도록 그 경제적, 사회적 지위의 향상을 촉진함과 동시에 국민경제의 발전에 기여하는 것으로 정하고 있다. 따라서 국가는 이러한 목표를 실현하기 위하여 종합적인 시책을 행함으로써 그 조건을 정비함과 동시에 노사를 필두로 국민모두의 노력이 결실할 수 있도록 노력할 커다란 책무를 맡는다 라고 하였다. 이것은 노동력의 완전고용을 국가의 의무로 규정한 미국의 고용법의 내용과 유사하다고 할 수 있다. 이 第1次 「雇傭對策基本計劃」의 기본적인 사업은 다음과 같다.

첫째, 직업훈련제도의 정비확충을 통하여 기능노동력의 양성확보

둘째, 中·高年齡者의 고용촉진이다.

셋째, 不安定雇傭인 임시노동자, 계절마다 도시에 진출하는 노동자, 심신장애자 등에 대한 대책

네째, 직업능력과 직종을 중심으로 하는 근대적 노동시장의 형성을 들수있다. 여기에는 고용, 임금관행의 개선과 사회풍조의 시정, 노동조건 개선, 고용정보의 제공, 직업에 관한 조사연구 등에 의한 고용서비스의 강화, 산업별 고용대책의 추진, 직업안정기관의 체제정비등이다.

3) 1970 - 1980

1970年代의 고용정책은 그간의 보호적 노동정책에서 대부분의 주요 고용문제는 해결되고 있었기 때문에 中·高年齡者, 신체장애자, 부녀노동자등을 위한 소위 적극적 노동정책으로 전환되는 특징을 갖고있다 하겠다.

1971년에는 「中·高年齡者등의 고용촉진에 관한 特別措置法」이 제정되었고 1973년에는 第2次 「고용대책기본계획」이 수립되었다. 그리고 1974년에는 과거의 失業保險事業은 물론 고용정책을 종합적으로 추진하는 체제를 확립할 것을 목적으로 하여 「고용보험법」을 제정하였다.

1976年에는 또한 「身體障害者雇傭促進法」의 技術的인 改正이 있었다. 또한 同年에 第3次 「고용대책기본계획」 수립. 「建設勞動者雇傭改善法」이 제정되었다.

1977년에는 「雇傭保險法」등의 一部 改正으로 「雇傭安定資金制度」를 창설하였으며 1978년에는 「高年齡者雇傭開發協會」가 설립되었다. 또한 같은시기에 「特定不況地域離職者 臨時措置法」이 제정되었다. 1979년에는 第4次 「고용대책기본계획」 및 「高齡化 社會에 대응하는 勞動政策의 總合的 推進策」을 각각 발표하였다.

이하에서는 이 기간동안에 나타난 주요고용정책의 成立배경과 그 內容을 간추려 보기로 하겠다.

第2次 「雇傭對策基本計劃」은 1972 - 1976年까지의 5個年間을 計劃期間으로 하고 「여유있고 충실한 직업생활」의 실현을 과제로 하고 있는바 그 內容에 있어서는 고용정책의 積極적인 목표는 완전고용의 달성과 그 수준을 유지하는데 있으며 이를 실현하기 위한 조건기반을 정비하는 것을 과제로 하고 있다. 第3次 「고용대책기본계획」은 日本經濟가 장기적이고 지속적인 고도성장으로 부터 第1次석유위기를 계기로 감속성장화로 바뀌는 전환기에서 앞으로의 고용대책을 장기적으로 고려한 기본계획이었다. 즉 이 계획은 成長率低下속에서 인플레이션 없는 完全雇傭을 달성 유지하는 것」을 과제로 하고 있다.

이 계획의 重要시책은 다음과 같다.

첫째, 不況期에는 企業의 고용조정방법도 과거와 같은 一時休業外에 직업훈련, 배치전환등 다양화할 경향이 있을 것이기 때문에 이들 조치에 대한 對策을 정비함과 동시에 이런것들이 不況期에 집중적으로 실시되도록 고용안정을 위한 基金制度의 확립에 대하여 검토할 것을 지적하고 있다.

둘째, 人口 및 노동력의 급속한 老齡化에 따라 앞으로 高年齡者의 고용문제가 더욱 심각화할 것으로 예상되므로 이들에 대한 企業의 정년을 연장하도록 장려하고 心身障害者의 고용촉진에 대하여도 특별히 고려할 것을 내세우고 있다.

셋째, 사양산업이나 산업구조개선을 필요로 하는 事業에서 부득이 離職者가 발생할 것을 대비하여 직업훈련을 통한 職業轉換對策을 강구하고 동시에 현행 「고용대책법」에 기초한 職業轉換給付金制度의 制定등을 행할것도 지적되고 있다. 이러한 일련의 計劃에 맞추어 고용대책은 그 중점이 「身體障害者雇傭促進法」 및 「中·高年齡者등의 고용촉진에 관한 特別措置法」의 일부개정과 「雇傭安定資金制度」의 창설로 귀결되었다.

그러나 第3次 「고용대책기본계획」은 1976년에 책정되었지만 일본 엔貨의 價値上昇과 構造不況業種의 문제등 日本經濟의 構造的인 變化가 진전되었고 또한 노동력 인구의 高年齡化, 高學歷化, 第3次産業에서의 고용증대, 가정주부층을 중심으로 한 노동력공급압력의 강화, 기술노동력부족등등 노동력의 수급양면에 새로운 構造的變化도 대두되기에 이르렀다.

이러한 상황에 대응하기 위하여 第3次計劃의 계획기간은 아직도 2年가까이 남겨놓고 있지만 「新經濟社會 7個年計劃」과의 조화를 도모하면서 1979부터 1985년까지의 7個年計劃期間으로

하는 第4次計劃이 1979년에 책정되었다.

이計劃에서는 「安定成長下에 完全雇傭을 달성함과 동시에 닥쳐오고 있는 본격적인 高齡化社會를 맞이하는 준비를 확실히 하는것」을 과제로 하여 다음과 같은 것을 목표로 하였다.

첫째, 1985年の 完全失業率을 1.7%정도 이하로 억제한다고 하는 구체적인 정책목표를 설정하고 완전고용의 실현을 지향하여 적절한 경제운영에 노력함과 동시에 실업자의 재취직의 촉진이나 失業예방에 그치지 않고 고용의 확대, 창출에 연결되는 대책을 충실히 할것.

둘째, 고령화의 진전에 대응하여 1985年에서는 60세 停年을 일반화 할것.

셋째, 노동자의 복지향상과 동시에 장기적인 고용기회의 확보라는 관점에서 週休2日制를 포함하는 노동시간의 단축을 추진할것 등 여러가지 시책을 강구할 것이라는 점이다.

이상과 같이 日本의 고용정책을 시대적 특성에 따라 개관하였다. 따라서 다음에는 앞에서 본 고용정책의 발전단계를 종합하여 日本의 雇傭對策의 특성을 단순화시켜 요약해 보겠다.¹⁴⁾

첫째, 日本의 雇傭政策은 事前豫防의이다. 즉 失業者가 발생한 연후에도 이들에 대한 生計補助나 再就職을 위한 지원을 하지않는 바는 아니나 무엇보다도 실업의 발생 그 자체가 일어나지 않도록 사전에 예방노력을 크게 하고 있는 것이다.

이러한 사전 예방은 대체로 구조적 불황업체등에 대한 조성금의 지불, 高年齡者, 心身障害者를 많이 고용하는 기업등에 대한 지원등의 형태로 하고 있다. 이러한 조성금의 지급은 고도의 행정서비스의 수준을 전제로 한다고 볼 수 있는데 정부와 기업이 서로 믿을 수 있도록 행동함으로써 그것이 가능하고 상당한 성과를 거두었다.

둘째, 年齡, 性, 地域, 職種別 또는 특수한 노동자(심신장애자 등) 등에 대하여 각각에게 알맞는 특별실업대책을 강구해 오고 있다는 점이다. 물론 선진제국의 경우 대체로 비슷한 방향으로 고용정책을 시행하고 있지만 특히 일본의 경우는 이들 범주별로 독특한 실업대책을 세우고 있음을 본다. 예컨대 中·高年齡者의 고용을 일정한 비율이상으로 하도록 강제하는 방법이라든가 心身障害者에 대하여도 그렇게 하는것, 광산등 사양산업에 대한 특별실업대책, 駐留外國人機關의 감축에 따른 실업대책을 펴오고 있는 점은 先進諸國에 비하여 하나의 日本的雇傭政策上的 특징이라고 하지 않을수 없다.

셋째, 歐美先進諸國에서는 주로 젊은 청소년노동자에 대하여 특별한 고용정책을 펴고 있는데 반하여 일본의 경우는 中·高年齡者에 대한 것은 있어도 청소년 노동자에 대한 대책은 거의 없다는 점이다. 他國의 경우 예컨대 미국, 프랑스, 이태리등에서는 청소년근로자의 실업대책이 크게 부각되어 있다. 그러나 일본의 경우는 그렇지 않은데 그 이유는 주로 노동력의 구조상의 차이에 기

14) 裴茂基, 「일본의 고용정책연구」, 한국노동경제학회, 「勞動經濟論集」第5卷, 1982. 9, pp. 22-23.

인한다고 생각된다. 즉 일본의 경우에는 日本的인 終身雇傭制 등이 확립되어 있는데다가 청소년 노동력은 진학등으로 크게 부족한 상태에 있다. 그러나 미국등 나라에서는 청소년층의 이동률도 높은데다가 人種문제등으로 얽혀 있기 때문에 청소년층의 실업률은 매우 높고 심각한 사회문제로 되어 있는 경우가 많다.

끝으로 日本의 雇傭政策에서는 歐美諸國에 비교하여 적극적인 신규고용창출정책을 잘 택하지 않는다는 점이다. 물론 일본의 경우에도 전후에 시작되었던 실업대책사업에 취로하고 있는 一部의 노동자에 대하여는 계속 자금을 투입하고 있다. 그러나 이들 노동자는 대개 고령으로서 平均年齡이 남자는 66세, 여자는 63세로 되어있다. 따라서 이들의 예외적인 존재를 제외하면 새롭게 고용을 창출하는 정책은 쓰지 않는 편이다. 이것은 물론 이제까지의 日本경제의 高度成長의 결과 거의 완전고용에 도달된 노동시장사정에 기인한다. 그 뿐만 아니라 일본에는 인종상으로나 기타 요인으로 구조적 실업자에 속하는 노동력이 적어 고령자와 심신장애자에 대한 특별 고려만 하면 그밖에는 큰 문제가 없기 때문이라고도 생각된다.

일본은 무리한 성장을 추구하지도 않고, 고용정책에 있어서도 인플레이션을 야기시키지 않는 범위내에서 대단히 조심스럽게 정책적 협조를 해오고 있다. 그러나 고용정책이 가장 중요한 고차원의 경제정책의 하나로서 끊임없이 그에 대한 관심과 주의가 집중되고 있고 每年 발표되는 勞働白書등이 사회적으로 매우 중요한 영향을 미치고 있는 점은 특이하다.

그리고 終身雇傭制, 年功序列型賃金, 企業別勞働組合이라는 소위 日本的 勞使關係의 3大支柱가 또한 고용정책과도 밀접히 관련되고 있다. 일단 고용된 이상 勞使는 서로 특별한 일이 없는 한 해고되지 않도록 하며 상당히 많은 時間外 勞働을 平素에 하고 있고 그밖에도 임시공, 시간제노동 등을 교묘하게 이용함으로써 일본의 고용정책은 기업수준에서 많은 문제를 잘 해결해 나가고 있다.

정부적 차원에서는 産業構造의 변화때문에 사양화하는 構造不況産業이나 景氣變動의 영향을 지나치게 입고있는 産業등에 대하여 조성금등으로 원만하게 기업과 노동자들이 업종을 전환하거나 불황을 벗어나도록 해주면 된다. 따라서 日本的 勞使關係의 특징이 또한 日本的 雇傭政策의 특징과 밀접히 관련됨을 알수 있다.

IV. 韓·日의 雇傭政策의 課題

1. 한국의 産業·職業構造政策을 통한 雇傭의 유지·확대 정책

1) 産業構造의 轉換과 勞動政策의 과제

우리나라는 수출산업을 주도하여 경제발전을 이룩하여왔다. 특히 중화학공업을 기축으로 하는 高度成長 시기에 고용확대를 유지해 왔지만 1970年代 후반에 이르러서 産業構造上에 큰 전환을 맞이하게 되었다. 노동정책면에서 이러한 構造變化는 한국의 경제력과 국제경쟁력을 유지하는데 보다 質的인 勞動力을 계속 확보하여야 함을 의미하며, 지금까지 고용확대를 주도해 온 산업이외도 새로운 고용의 흡수분야를 찾아서 여기에 노동력을 적절하게 배치함으로써 고용을 유지하여야 함을 의미한다. 여기에 수반해서 노동자의 직업전환을 원활하게 할 수 있도록 人力을 開發, 育成해 가지 않으면 안된다. 고용의 유지, 확대를 이와같은 조건에서 용이하게 해가는 것이 앞으로의 중요한 과제이다.

2) 産業構造의 轉換 방향

고용의 유지·확대방향은 바람직한 산업, 직업구조의 비전과 조화가 이루어져야 한다. 한국의 90年代에 바람직한 산업구조의 비전은 所得彈力性基準, 生産性基準 및 勤勞內容基準이란 지침에 입각해서 지식집약형 산업구조로 전환하는 방향으로 나가야 한다. 더우기 최근에,

① 국제경제환경이 불투명하여 수출이 어려워짐으로 해서 내수지향을 강화하여 오고 있으며 ② 소득수준이 높아짐에 따라 소비자 욕구의 다양화, 고도화가 진전되고 있으므로 소비자에 대한 양질재화의 공급과 고도의 서어비스의 수요가 증대되고 있음은 물론 ③ 결혼, 출산후에도 계속 취업하는 여자 노동자의 수가 증가하고 있다. 이러한 경제, 사회적 여건변화를 수용하는 적합한 산업구조가 지향되어야만 한다.

이상에서 살펴 본 바와같이 노동수요 공급의 쌍방을 감안한 産業構造에 지향하는 것이 국가 경제력을 지속시키고 또한 고용의 유지, 확대를 위해서도 바람직하다. 또한 高度成長의 과정에서 第一次 産業部門의 취업자수가 격감해지고 다른 産業分野에서는 취업자의 高年齡化에 의한 퇴직자의 증대도 예상되어 취업자 비율은 더욱 저하하는 것으로 예측되기 때문에 고용의 유지, 확대면에서 第一次 産業部門에서는 큰 역할을 기대할 수는 없다. 그러므로 제조공업을 새로운 분야로 개척해 나가야 할 것이며 이를 위해서는 技能, 知識 등의 면에서 높은 능력을 가진 노동력의 수요확보가 시급하며 이는 금후에도 계속급증할 것이므로 여기에 맞는 노동력 공급의 확보는 중요한 과제가

된다. 이 경우 제조공업부문에 있어서는 세계적 최첨단 기술을 기반으로 하는 高度成長工業部門을 육성해야 할 것이다. 이에 병행해서 中小企業部門에 있어서도 품질향상, 참신한 디자인 성능의 고도화 등 非價格競爭의 強化를 이룩함으로써 새로운 시장을 적극 확대해가는 노력이 중요하다. 또한 신규사업을 개발함은 물론 大企業과 中小企業間의 系列化를 통하여 中小企業部門에서 고용수요가 창출되도록 産業政策을 펴나갈 필요가 있다.

3) 第3次産業의 展望

장기적 관점에서 第3次産業의 伸張方向을 설정해서 그 속에서의 고용유지, 확대의 가능성을 모색하는 것이 노동정책상 중요한 과제가 된다.

경제가 성숙됨에 따라 국민소득수준면에서 뿐만 아니라 취업면에서도 第3次産業比重이 높아지고 또한 가계소비지출의 형태가 변화하고 물재중심의 소비구조로부터 서서비스수요확대의 방향으로 전환되고 있다. 이러한 서서비스경제는 소득수준의 상승을 배경으로 보건, 위생등의 확대에 대응하는 사회적 서서비스의 필요성을 높이고 더욱 第2次産業에 있어서 기술혁신, 생산성의 향상과 같은 생산활동의 진전에 따라 이에 새로운 서비스수요가 증대하고 있다. 또한 생산의 확대자체가 유통부문의 활동을 넓히고 對事業所 서서비스 수요의 증대를 가져오고 그 결과 第3次産業의 성장을 유발케 하고 있다.

우리나라는 이와같은 요인에 의해서 유발 될 서서비스 수요의 잠재력이 높다고 생각되므로 앞으로 아직 기업화 되지않은 잠재적 수요를 개발하는 노력과 더불어 第3次産業에 대한 수요가 유발되어 취업자가 증대되는 것이 기대된다.

서서비스 경제화를 雇傭面에서 보면 그것이 가지는 雇傭增加效果는 극히 크다고 생각된다. 그러므로 서서비스 경제의 발전속에서 급후 성장이 기대되는 분야로서는 職業構造와 聯關해서 人口의 高齡化에 대응한 건강관련산업, 생활의식과 욕구의 다양화를 반영한 교양문화관련산업, 리크레이션관련산업, 복지연관산업경제의 고도화에 대응한 연구, 교육산업, 정보산업등을 생각 할 수 있다.

이러한 부문은 석유위기후의 경제속에서도 착실한 성장을 계속하고 있다. 장래의 第3次産業의 內容은 재래적인 이미지와는 다른 방법으로 발전해가고 있다. 예를 들어 유통부분만 해도 유통기능과 서서비스기능이 복합된 새로운 업체가 高度로 신장되어 갈 것으로 예상된다. 이와같이 第3次産業의 추세는 근대화, 고도화를 목표로 성장해가고 있기 때문에 석유위기 이후 第3次産業의 취업자는 증가하여가고 있다.

4) 勞動供給의 質的變化와 職業構造

직업구조의 다양화에 관해서 고용정책의 입장에서 보면, 특히 중요한 것은 이 다양화의 방향으로 급후의 노동력공급의 질적변화가 잘 대응해 나갈 수 있을까 하는 것이다.

예상되는 노동력 공급의 질적변화로서는 ① 高經歷化, ② 高齡化 및 ③ 女子勞動者문제의 3가지가 중요하다. 고령자는 전문능력이 높음과 동시에 여러가지 응용능력 및 창조적 능력에 뛰어나고 있다. 이와같은 특성은 서어비스 경제화 속에서 발달하는 지적, 전문적 직업에 적합하다. 또한 제조업부문에서도 앞으로는 연구개발, 기술의 고도화등이 중시되기 때문에 高經歷者가 활용되는 범위는 확대될 것이다. 中·高年齡者는 그 풍부한 지식, 경험을 살린 전문적 직업과 섬세한 서비스를 내용으로 하는 직업에서 활약의 범위를 넓혀 나갈 가능성이 있다.

이상으로 기술한 것은 女子勞動問題에도 해당되고 그 이외에 여자노동자에 대해서는 결혼, 출산 후도 계속해서 勞動市場에 再參入하는 가정주부층의 증가문제가 있다. 이러한 사람들에 대해서는 지금까지 보조적인 노동력 또는 한계적인 매뉴얼 노동력으로 볼 가능성이 있었으나 금후는 본격적인 직업능력을 유효하게 발휘할 수 있게끔 능력개발, 사회시설의 정비로써 그것을 가능하게 하는 조건을 정비해가는 것이 중요한 과제가 된다. 전문적 지식, 기술을 서어비스하는 직업등은 이와같은 노동력의 흡수에 적합한 것으로 생각된다.

이상과 같은 모습으로 노동력 공급과 직업구조가 상호대응해 가기 위해서는 노동자 본인의 자각과 노력, 기업에 있어서 적절한 인사, 노무관리, 정부, 公共團體의 협조가 필요하다.

5) 産業構造變動에 대비한 雇傭政策의 展開

고용유지, 확대를 시도함에 있어서 노동정책당국과 산업정책당국간에 일치하는 공통의 産業構造를 전망할 필요가 있다.

이와같은 공통인식 위에서 산업유도와 고용수요의 확대를 도모하고 여기에 대응해서 노동정책의 측면에서는 각 산업직업분야 나뉠대로 노동력 수급균형을 도모해 나갈 수 있는 계획성 있는 체제 확립이 필요하며 공통의 전망과 계획적 정책관계를 추진해 감에 있어서는 노동정책당국은 고용, 노동에 관한 통계이외의 정보제공을 시도할 필요가 있다.

(1) 직업구조의 변화에 대응한 대책

산업구조의 전환과 신기술개발도입은 노동자의 직업전환과 새로운 직업발생을 촉진함으로써 금후 이러한 직업에 관한 고용정책의 중요성이 더해 갈 것으로 생각된다. 이 때문에 다음과 같은 대책을 검토 할 필요가 있다. 직업에 관한 정보 특히 새로운 직업에 대한 정보를 취업전의 노동자에게 제공하고 직업진로의 넓은 선택이 가능하게끔 환경정비를 도모하여야 할 것이다.

직업전환은 일반적으로 中·高年齡者에 있어서는 어려움이 많으므로 새로운 직업에는 될 수 있는 한 신규자를 유도하고 中·高年齡者는 경험을 쌓은 직업에 계속해서 취업할 수 있게끔 하는 것이 합리적이라고 생각된다. 이를 위해서는 직업정보의 기능을 지금보다 더 이상으로 발휘시킬 필요가 있다. 이를 위해 직업구조의 변화에 대응한 새로운 직업정보가 수시 제공되는 체제의 확

립은 물론 직업 안정기관의 정보를 활용하는 방법에 대하여 검토를 해야만 할 것이다. 우선 公共職業安定機關이 시행하고 있는 직업상담, 전문적 직업의 소개 등을 충분히 검토할 필요가 있지만 직업이 다양하게 분화해가는 추세에 따라 전문적 직업 등에 대해서는 민영직업소개사업의 역할이 크게 기대된다.

다음에 직업구조의 변화에 적응해서 직업훈련 체제를 정비해 가야 한다. 이를 위해 公共職業訓練에 대해서는 第3次産業關係職種 등 새로운 훈련직종의 개발과 산업기술의 진보에 맞는 훈련 내용의 개선을 추진하여야 할 것이고 기업이 행하는 직업훈련에 대해서는 관련되는 교육훈련기관과의 연계를 통하여 다양한 직업훈련의 기회를 부여해야 할 것이다.

(2) 離轉職者의 對策

산업구조 및 직업구조가 변화하는 과정에서는 직업간에 노동이동이 심화되지만 이 이동을 될 수 있는 한 최소화하여, 안정된 고용이 계속 유지되도록 함으로써 불완전 취업을 방지해 나가지 않으면 안된다. 그리고 직업소개와, 직업훈련 나아가 求職者의 생활안정을 도모할 일련의 대책도 마련되어야 한다.

離轉職者를 안정된 고용으로 유도하는 것은 노동자가 가진 기술, 기능 및 경험을 새로운 직장에서의 연계성 내지 관련성을 맺게 하는 것이다. 이를 위해서는 노동자 각자의 특성을 감안한 면밀한 작업지도가 필요하지만 이것과 병행해서 離轉職者를 그 기능, 경험을 감안해서 취직할 수 있는 好況産業, 成長業種등에 유도하여 노동이용을 계획적으로 추진하는 것이 중요한 것이다.

후자에 대해서는 산업간의 협조가 필요하며 산업측에서 고용기회가 창출되도록 官·民일체가 되어 이에 대한 대책이 마련되지 않으면 안된다. 또한 離轉職對策에 있어서는 中·高年齡者의 취업에 대한 충분한 배려가 필요하다. 轉職訓練에 대해서는 中·高年齡者에게 익숙하기 쉬운 직종의 훈련을 실시하는 등의 훈련체제가 중요하다. 또한 이러한 불리한 조건에 있는 사람들이 직업 전환이 이루어지는 동안 생활안정을 도모할 대책도 마련할 필요가 있다.

2. 日本의 終身雇傭慣行의 새로운 展開와 高齡化社會에 대응하는 雇傭政策*

1) 終身고용관행의 새로운 전개와 직업생애의 안전성 유지

(1) 終身고용관행과 노동자의 자주성

일본에 있어서 노동자의 직업생애를 보장하는 기본적인 틀은 終身雇傭慣行이었다. 經濟成長이 감속됨에 따라 고용조정이 큰 문제로 되고 부터 일부에서는 終身고용관행에 대한 재검토가 논의되

*) 隅谷三喜男編, 「日本の 雇傭政策 の 展望」, 日本經濟新聞社, 1978. 12. pp. 36-50 참조.

고 있으나 각종의 意識調査에서 나타난 結果에서는 종신고용관행이 앞으로도 기본적으로 유지돼 가는 것이 바람직하다는 것이 勞使間에 共通의 認識으로 되어 있다.

終身雇傭慣行은 일본경제의 고도성장과정에서 기술혁신과 기업환경의 변화 등 격심한 경제변동에 대하여 일본기업으로 하여금 적응력을 발휘하는데 크게 기여하여 왔다. 이러한 고용관행하에서 일본의 勞働者는 企業内에서 作業轉換이 용이하고 따라서 많은 경험과 넓은 지식을 획득할 기회가 많았다. 이런 소지가 있기 때문에 企業의 發展과 轉換때에 기업상호간에 아무런 마찰 없이 기업운영이 가능하게 되었다. 이것은 歐美의 경직적인 勞使慣行에 비하여 일본의 특색이라고 할 수 있다. 그리고, 종신고용관행이 진전되는 가운데서 노동자측에서는 직업생활면에서는 물론 私의生活面에서도 企業에 전면적으로 의존하면서 일하는 보람을 찾으려고 하는 태도가 강하고 企業의 雇傭管理面에서도 이와같이 일하는 것이 노동자의 모탈을 높이는 기반이라고 생각하는 경향이 있다. 그러나 종신고용관행이라고 해도 실제로는 노동자의 퇴직연령과는 현저하게 뒤진 연령에서의 정년제를 전제로 하는 것이므로 노동자의 직업생애의 안정과 충실을 오히려 해치는 경우도 적지 않았다.

더우기 경제정체하에서 불가피하게 인원조정을 할 경우에 종신고용관행이 고령자, 장기근속자의 고용안정에 유효한 기능을 발휘할 수 없었던 것도 사실이다. 이 때문에 종신고용관행은 미국의 先任權制度같은 것과 비교해서 오히려 노동자의 직업생애의 안정을 지탱하는 면에서는 그 기능이 약화되는 점이 있지 않을까 하는 의문도 지적되고 있다.

그러므로 금후에도 종신고용관행이 노동자의 직업생애의 안정을 보장하는 틀로서 기능을 발휘해 가기 위해서는 다음 3가지 측면을 고려해야 할 것이다.

첫째, 기업은 부득이 고용을 조정할 때에 고령자로부터 정리한다는 안이한 방법을 취하지 말고 안정적인 고용을 보장하는 준비를 해둘 필요가 있다고 생각된다. 기업측에서는 内外經濟與件이 급변하고 사회의 고령화가 진전하는 가운데 고령자, 장기근속자의 고용안정을 도모하기 위해 지금까지 고도성장하에서 유지되어 온 승진, 승격, 퇴직급과 같은 고용의 관행을 탄력성있게 변화시켜 나아가면서 고용유지, 안정을 최우선적으로 중시해야 할 것이다.

둘째, 종신고용관행을 중시한다는 것은 노동자가 특정의 기업에 종신고용되는 것이 바람직하다고 생각하는 것은 아니다. 노동자는 종신고용관행하에서 자기의 희망, 적성, 능력과 같은 것을 발휘할 수 있는 한 살려서 자기가 바라는 직업경력을 선택할 自主性을 갖도록 하는 것이다.

따라서 자주적인 노동을 통해서 自主性을 찾아야 하고 또한 그것은 노동할 의욕이 강하게 나타날 때 그 自主性은 보장되는 것이다.

셋째, 勞使間에 경영, 생산, 인사관리와 같은 경영관리 면에서 의사소통이 이루어지고 쌍방간에 일치하는 행동대응책을 취하는 것이 필요하다.

이상 3가지 측면 중에 노동자의 自主性問題와 이것과 관련된 기업과 노동자의 개별적인 문제는 지금까지 勞使間에 명확하게 규정되지 않은 분야이며, 동시에 이런 문제는 앞으로 직업생애의 안정성을 고려할 때 특히 중요한 과제이다. 노동자의 자주성을 높이기 위해서는 노동자의 자각적 노력과 아울러 기업측이 이에 대한 적극적, 계획적인 협조가 필요하다. 노동자가 취업에서 부터 정년퇴직할 때까지 능력개발이 지속적으로 이루어지고 스스로 직업선택이 행해지며 그리고 정년 후의 생활안정이 유지되도록 기업이 제도화 된 인사관리를 확립하는 것이 필요하다.

(2) 노동자의 自主性을 높이기 위한 환경정비

노동자의 자주성을 높이기 위해서는 기업측과 고용정책당국이 이에 대한 환경 정비를 도모할 필요가 있다. 앞으로 다양한 직업과 새로운 산업이 발전하는 가운데 노동자 측에서는 이를 수용하기 위한 직업의 훈련 및 교육이 필요하며 고용정책당국은 특히 직업, 산업에 관한 정보의 제공방법 및 활용수단을 연구 개발하고 이런 정보가 효율적으로 근로자에게 제공되도록 조직, 기구의 정비에 대한 검토가 필요하다. 그리고 고용정책당국은 노동조합측의 의사결정이 기업경영에 반영되게끔 기업내에서의 勞使의 自主의 노력이 진전되기 위한 기반조성을 도모할 필요가 있다.

2) 高齡化 社會에 대응하는 雇傭政策과 社會保障政策과의 連繫

(1) 고령화사회에 대응하는 기본방향

사회가 고령화됨에 따라 기업의 고용구조 및 노동시장의 구조면에서 고령노동자가 급증하는 것은 피할 수가 없을 것이다. 이런 사실에 기인하여 기업, 정부 나아가 사회전체로서 여기에 대응하기 위한 장기적인 대책이 필요하다.

사회의 고령화에 대처하는 정책단계의 조건으로서 고령노동자의 퇴임연령을 연장하고 이것을 기초로 해서 노동정책과 사회보장정책과의 치밀한 연계성을 갖도록 하는 것이 중요하다. 그리고 고령층에 대해서는 퇴직후의 생활안정대책을 마련하고 동시에 이 연령 미만의 고령자에 대해서는 그의 능력이 취업장에서 유효적절하게 발휘 되도록 고용체제를 수립할 필요가 있다.

(2) 고용정책의 사회보장정책과의 연계성 강화

사회의 고령화에 수반해서 고용정책과 고령자의 사회보장정책과의 유기적 연계를 도모하기 위한 제도개선이 검토 될 단계에 들어섰다. 금후 노동력수급문제는 고령층에 집중적으로 나타날 것으로 생각되어 고용정책당국으로서는 사회보장정책당국에 고령노동력에 관한 정보를 제공함과 동시에 고령노동력의 공급과 年金制度의 관계등에 관한 연구를 깊게 하고, 고령자에 관한 노동정책과 사회보장정책의 관련성을 명확화 하는데 노력할 필요가 있다. 노동자가 일정의 고령에 달하면 쉽게 퇴직해서 公的年金과 스스로 형성해 온 자산을 기반으로 하여 안정된 생활을 영위할 수 있도록 하는 것이 기본이다. 이를 위해서는 일반적인 停年年齡과 年金지급개시 연령이 될 수 있는 한

일치되도록 신중하게 배려할 필요가 있다.

(3) 기업 및 노동자의 직업윤리확립

일본의 終身雇傭慣行에 있어서는 종업원 대부분이 그 장기재직을 통해서 企業内の Rotation 에 의한 다각적인 경험을 쌓고 기능을 습득, 축적하고 있다.

이러한 기능, 경험을 구비한 노동자를 停年制에 의해서 어느 연령에 달했다는 이유만으로 기업외로 배출되어 버린다는 것은 기업의 큰 손실이며 산업전체에 있어서도 큰 손실이다. 이러한 점에서 기업에게 요구되는 것은 고령자가 같은 기업속에서 그 능력을 계속해서 유효하게 발휘할 수 있게끔 하는 것이다.

기업은 장래의 기술, 기능을 담당해야 할 노동력의 확보 육성문제와 동시에 中·高年齢者의 숙련을 될 수 있는 한 장기에 걸쳐서 기업활동의 발전에 도움을 줄 수 있게끔 배려해야 한다. 이런 관점에서 기업내에서 각 世代가 어떻게 서로 고용구성에 조화를 이루고 어떻게 취업에 고용을 분배해 갈 것인가에 대하여 검토할 필요가 있다. 일본의 기업은 대부분 정년제가 일반화 되고 있고 이를 기반으로 하는 고용의 기본적인 틀을 형성하고 있다.

이상과 같이 노동력의 연령별 수급균형의 동향과 고령자의 고용확보의 중요성을 인식하게 되면 停年齡을 먼저 연장하는 것이 바람직하다고 생각된다.

그래서 최종적으로는 65세 까지 고용이 유지되는 기업체제와 사회적 틀이 형성되어야만 하고 이를 위해서는 65세 정년을 포함한 고용안정 대책이 검토될 필요가 있다.

특히 勞動組合은 종진과 같이 승진, 승격을 전제로 한 중신고용관행만을 중시하여 雇傭·賃金制度의 改善만을 기대하는 것은 많은 마찰을 초래할 것이다.

따라서 정년연장을 위하여 무엇을 할 것인가를 자각할 필요가 있을 것이다. 이러한 상황에서 고령자는 그의 능력 향상을 통해서 기업에 참여할 수 있도록 능력개발, 건강유지 등에 자주적 노력이 필요하고 기업 측에서는 고령기에 노동을 계속 유지 할 수 있도록 작업방법 및 작업환경의 개선을 시도 할 필요가 있다.

(4) 고령자의 고용대책

고령자의 고용문제는 현상 그대로는 더욱 심각해질 우려가 있으므로 이에 대해서 정책당국은 현행의 고령자 고용촉진, 정년연장등을 위한 고용률, 급부와 같은 정책효과를 분석하면서 중장기적인 관점에서 고용자, 고용대책을 검토할 필요가 있다. 또한 기업측에서도 그들의 고용관행, 임금제도, 인사관리, 능력개발에 관한 제도적인 개선에 대해서는 심층적으로 검토할 필요가 있을 것이다.

V. 日本雇傭政策의 韓國雇傭政策에의 政策的 含蓄性

이상에서 고찰한 바를 배경으로 하여 日本의 雇傭政策이 한국의 雇傭政策에 미치는 政策的 含蓄性을 결론에 대신하여 試論的으로 몇가지 부언하고자 한다.

대체적으로 고용정책을 수립하는데는 勞動市場의 構造의이고, 長·短期的인 변화 추세를 고려한 기반위에서 이루어지는 것이 바람직하다.

日本은 고용정책을 수립하는 과정에서 앞에서 본 바와 같이 具體的 特徵을 보이고 있다. 그 나라는 경제의 여건변화에 따른 노동시장, 고용 및 실업에 대한 대책을 수립하는데 고용정책과 이에 관련되는 사회보장정책등과의 연계성을 중요시하고 있다. 한편 고용정책을 수립함에 있어서 노동정책당국은 물론 勞使間의 전문가와 이 분야에 많은 지식을 갖고 있는 학자들로 구성된 官·民대표로 구성된 기구를 이용하고 있음을 알수 있다.

이러한 대표적인 조직·기구로서는 법령에 의한 상설기관으로서의 審議會와 노동정책당국의 자문기관으로 설치되어 있는 研究會, 調査會, 懇談會등을 들수 있다.

여하튼 日本의 고용정책 수립은 이러한 機構의 활동을 통하여 경제발전의 단계와 勞動市場의 事情등에 따라서 각각의 다른 수준의 고용대책을 시행해 오는 것이 가장 특징적이다.

이러한 관점에서 본 고용정책이 우리에게 시사하는 함축성을 보기로 하겠다.

첫째, 고용정책을 수립하는데는 경제, 사회의 전반적인 사정과 노동시장의 구조적 측면을 정확하게 분석하여 그들의 변화에 대처하기 위한 장·단기적인 대책을 세우는 것이 무엇보다 중요하다.

그러므로 이런 분야에 경험과 지식을 갖고 있는 전문가 및 학자의 활용은 크게 높이 평가될 수 있다. 일본의 경우, 앞에서 본 바와 같은 전문기구인 심의회, 조사회, 연구회, 간담회등의 기구를 활용하여 얻은 意見이나 答申 또는 자문의 내용을 즉시 公開的인 토론에 회부하여 얻은 대안을 하나의 시안으로서 정책수립에 반영하여 정책시행의 과오를 사전에 방지하고 있다.

물론 日本勞動省관료들도 그들의 평소의 지식과 의견을 조직·기구의 운영에 반영시키고는 있다.

현재 한국의 경우에도 이러한 기구에 준한 기구가 있지만 인원과 예산확보 및 지속적인 조사, 연구, 심의활동이 미흡한 실정이어서 그 기구는 그 기능을 충분히 발휘하지 못하고 있는 실정이다.

이러한 사정들을 감안할때 고용정책을 수립함에 있어서, 日本的 特徵의 하나로서 위에 열거한 기구들을 활용하는 방법은 우리 경우에 좋은 例로 받아 들여진다.

둘째, 日本의 雇傭政策에서 본 바와 같이 일본은 1966年을 기점으로 하여 1985年까지 4회에 걸친 「雇傭對策基本計劃」을 세워 中·長期雇傭對策計劃을 시행해 오고 있다. 이러한 고용대

책의 중장기 계획은 고용문제 뿐만 아니라 국내경제, 국제경제 환경의 변화 그리고 물가의 추세 등을 종합하여 감안한 것이어서 최고 경제정책의 하나로서 결정된다는데 의의가 있다고 생각된다.

예컨대 한국의 경우에는 일본의 경험에 비추어 볼때 日本의 第1次計劃은 우리의 중장기계획을 수립하는데 직접적인 참고가 될것 같다.

세째, 일본은 失業對策, 雇傭政策에 있어서 事後對策的 政策接近方法에서 치밀한 事前豫防的인 고용정책으로 전환 유도하면서 고용안정을 도모하고 있다.

한국의 경우에도 현재 노동력 부족시대로 들어가고 있어 가급적 현재의 고용상태를 보다 안정적인 것으로 되도록 노력을 경주하여야 할 것은 물론이거니와 限界的 企業이 당면하고 있는 不況期 또는 構造的 産業 등에서 나타나는 실업문제를 사전에 예방하여 현재의 고용을 유지·확보하도록 유도해야 할 것이다.

물론 이 경우에 그 기업에 많은 추가적인 부담요인이 발생하기 때문에 정부의 보조금을 통하여 기업의 私的限界費用을 최소화 되도록 노력해야 할 것이다.

이런면에서는 일본의 적극적 노동정책과 사전적인 예방대책은 우리의 고용정책수립에 시사하는 바가 크다고 생각된다.

네째, 日本의 고용정책에서 우리가 얻는 政策的 含意는 失業保險 내지 고용보험의 실시이다.

일본은 전후 1947년에 이미 失業保險制度를 실시하였을 뿐만 아니라 1974년에는 「고용보험法」으로 발전하여 실업자의 사후적인 생활안정은 물론 적극적인 고용유지·확보·안정등을 유지해 오고 있다. 한국의 경우에도 일본의 경험에 비추어 보아 우리의 실정에 맞는 失業保險制度를 실시하는 것이 급선무라 하겠다.

다섯째, 한국도 앞으로 사회가 高齡化함에 따라 노동시장의 구조면에서 점유하는 中·高年齡노동자들의 비중이 높아질 것을 대비하여 日本의 경험을 활용하도록 하여야 할 것이다.

일본은 1970年代에 들어오면서 부터 中·高年齡勞動者들의 고용유지·확대와 轉業, 職業訓練 등등에 대하여 집중적인 시책을 펴왔다. 이러한 정책을 통하여 中·高年齡勞動者들의 노동력을 계속 활용함으로써 급속히 진전되고 있는 高齡化 社會에 대비하고 있다.

특히 한국의 경우에는 기술의 훈련등을 통한 人的資本의 축적이 낮기 때문에 中·高年齡層의 지식, 훈련, 경험, 기술을 사장화 시킨다는 것은 生産性向上이나 기술혁신에 역효과를 가져오게 된다. 따라서 앞으로는 가급적 停年연장을 통하여 中·高年齡者를 生産的인 노동력으로 활용해야 할 것이다. 이렇게 함으로써 앞으로 예상되는 노동력 부족 특히 기능노동력 부족문제를 해결하는데 도움이 될수 있다.

여섯째, 日本經濟의 高度成長을 이룩한 것은 日本의 勞使關係, 즉 終身雇傭制, 年功序列型賃金, 企業別勞組를 통한 것이었다. 한국의 경우는 아직도 노사관계가 많은 경우에 前近代的인 勞使關

係에 머무르고 있다. 그러므로 항상 노사 간에 상호 협조가 미흡하여 근로자들의 직업윤리가 기업에 정착되지 못하고 따라서 노동이동률이 높고, 노동능률이 떨어지고 있어 고용자체가 不安定的인 현상이 나타나고 있다. 이러한 경우에는 고차적인 고용정책이 시행된다 해도 그 실효성을 거두지 못하게 된다.

우리는 앞에서 일본의 고용정책의 개관을 통하여 알수 있는 바와같이 일본이 시행한 시대의 여건 변화에 따른 수준높은 고용정책을 조심스럽게 수용함으로써 한국적 노사관계를 정착시켜 나가야 할 것이다. 이러한 固着觀念을 통한 勞使關係의 확립이 간접적으로나마 雇傭政策에 기여할 수가 있다.

參 考 文 獻

- 經濟企劃院, 「第2次 經濟開發 5 個年計劃 資料」, 1966.8.
- 韓國經濟人聯合會, 韓國經濟政策 30 年史, 1976.8.
- 金秀坤, 「長期雇傭 및 技術人力計劃」, 韓國開發研究院 1976.
- 大韓民國政府, 「第4次 經濟開發 5 個年計劃 1977 - 1981」
- 韓國經營者總協會, 「低成長下의 賃金管理方向」 1980.
- 金秀坤, 「이직률의 국제비교 및 결정요인 분석」, 韓國開發研究院, 1981. 가을호.
- 「韓·日·美 증업원의 이직성향 비교와 직장만족도」, 韓國開發研究院, 1982. 봄호.
- 韓國經營者總協會, 84 年勞動經濟年鑑, 1982.8.
- 裴茂基, 日本의 雇傭政策研究, 韓國勞動經濟學會, 1982.9.
- 朱鶴中, 「韓國의 所得分配와 決定要因」, 韓國開發研究院 총서 49, 1982.
- 金秀坤, 「韓國勞使關係의 特徵과 所得平準化政策」, 韓國開發研究院, 1983. 가을호.
- 金秀坤, 「韓國勞使關係發展에 미친 外國의 영향」, 高麗大學校 아세아문제연구소, 社會開發研究 총서 第10 卷.
- 每日經濟新聞 1984.4.9 社說, 「경기회복세를 주시한다」
- 裴茂基, 勞動經濟學, 1984. 8.
- 隅谷三喜男編, 「日本의 雇傭政策 の 展望」, 日本經濟新聞社 1978. 12.
- 龜山直幸, “失業·雇傭政策”, 季刊「勞動法」別冊(第5號)「社會政策」, 總合勞動研究所, 1979.5.7.
- 勞動省編, 「雇傭對策 基本計劃(第4次)」, 1979.8.
- 小林謙一, 「日本 の 雇傭問題」, 東京大學出版部, 1979.12.
- 勞動省 職業安定局 失業對策部編, 「失業對策事業 30 年史」, 1980.3.
- 伊木誠(國民經濟研究協會)外, 「わが國雇傭制度, 慣行の方向とその條件 整備」, 綜合研究開發機構, 1980.3.
- 田中博秀, 「現代雇傭論」, 日本勞動協會, 1980.6.
- 關英天, 「安定成長期 の 雇傭政策」, 勞動行政研究所, 1981.2.

- 雇傭政策調査研究會, 「勞動力 需給 の 長期展望」 1981.6.
- 小林謙一, 「高齡者 の 雇傭保障」, 御茶 の 水書房, 1982.1.
- The Japan Institute of Labour, Japanese Industrial Relations Series : Employment and Employment Policy, 1979.
- Hideo Seki, " Employment Problems and Policies in Aging Society: The Japanese Experience " International Labour Review, Vol. 119, No. 3, May-June 1980.
- Shunsaku Nishikawa et al., (ed.), The Labor Market in Japan, University of Tokyo Press, 1980.

Summary

A COMPARATIVE STUDY ON THE EMPLOYMENT POLICY
IN KOREA AND JAPAN

by Ko Nam-Uook

This study aims to make a general survey of Korean and Japanese employment Policies. In the course of a comprehensive survey, I want not only to find a strategic implication Japanese employment policy can suggest to Korean one, but also to decide on the future course of Korean employment policy. The result of this study is as follows :

1. The fact that Japan made the best use of an inquiry commission, a committee of study and a consideration committee in order to cope with matters connected with employment gives a lot of valuable suggestion to us. Korea also needs to make the best use of a way through which a committee study and investigate for themselves matters connected with employment

2. In the light of past Japanese employment's experience, it is absolutely necessary for Korea to formulate a middle-long term employment plan according to changes of social and economic conditions.

3. Korea should try to carry out the conversion of an *ex post facto* countermeasure to preliminary arranged measure with government's financial help for a counter measure against unemployment and an employment policy.

4. What Korea can get from Japanese employment policy are matters connected with the enforcement of unemployment insurance and employment insurance. Korea should develop unemployment insurance. Korea should develop unemployment insurance system suitable to our circumstance as an instrument of an employment policy.

5. We should take measures to make the most of the middle-aged or over laborers' professional knowledge, technique and skill through the extension of their retiring age. To do this, we should improve a socially accepted idea about the middle-aged or over laborers and give better treatment to workers. This would be the best solution to a shortage of technical manpower with our country is confronted.

6. As is generally known, the normalization of the relations between labor and capital has made a great contribution towards the high growth of Japanese economy. But the relations between labor and capital in Korea has been always kept pre-modernized, strained and unstable. Such a unstability in labor-management relations fails to produce satisfactory result in employment policy, Korean labor-management relation system like Japanese one should plant its roots deeply in Korean soil and bear its full fruit in employment policy.