

# 일본 정부의 장시간 근로 대책과 향후 과제

Overtime Work in Japan: Policy Measures and Challenges

김명중, 닛세이기초연구소 준주임연구원

## 1. 들어가며

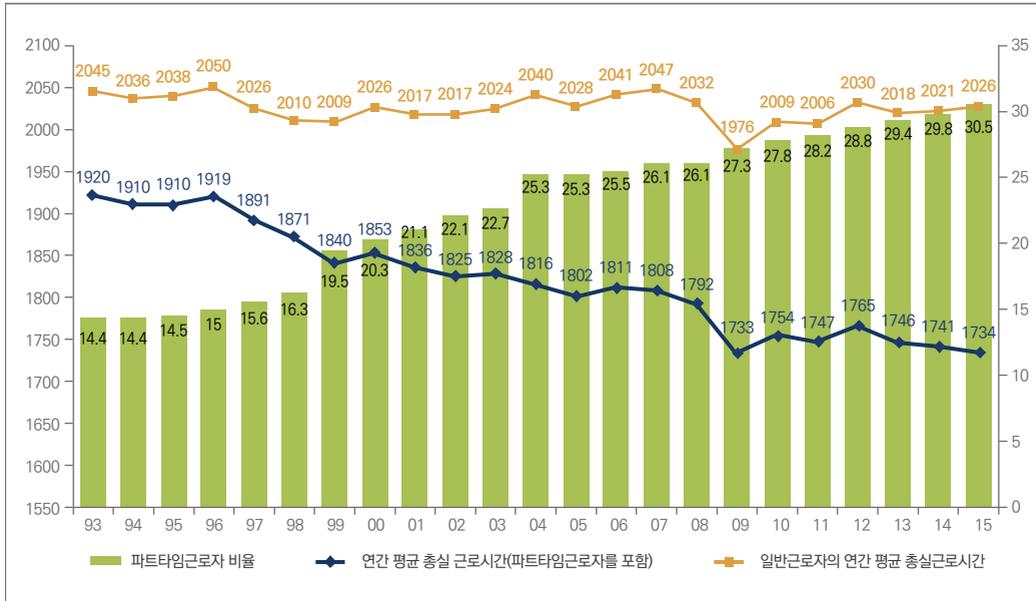
경제활동인구의 감소로 장래 노동력 부족을 우려하는 일본 정부는 장시간 근무와 산업의 악습이 일본 경제의 발목을 잡고 있다고 판단하고, 장시간 근로 관행을 개혁하는데 주력해 왔다. 더욱이 최근 과로사가 중대한 사회문제로 대두함에 따라 장시간 근로 관행의 개혁은 동일노동·동일임금 정책과 함께 가장 핵심적인 정책으로 부상했다. 본고에서는 일본의 장시간 근로 현황과 이에 대한 정부의 대책, 그리고 지속적인 개혁 과제에 대해 논하고자 한다.<sup>1)</sup>

## 2. 장시간 근로 현황

그림 1은 1993년부터 2015년까지 조사된 일본 근로자의 연평균 총실(實)근로시간 등의 동향을 나타낸다. 시간제근로자를 포함한 근로자 1인당 연평균 총실근로시간은 1993년 1920시간에서 2015년 1734시간으로 크게 감소하였다. 하지만 시간제근로자를 제외한 일반 근로자(정규직 근로자)의 연평균 총실근로시간은 2015년 2026시간으로 1993년의 2045시간과 별 차이를 보이지 않는다. 이것으로 보아 일본 근로자의 근로시간 감소는 시간제근로자를 포함한 비정규직 근로자의 증가에 큰 영향을 받았다고 추측할 수 있다. 실제로 전체 근로자 중 시

1) 본고는 金 明中(2017) 「過重労働、長時間労働是正のための取り組み課題~「働き方改革」との関連」『月間労働調査』2017년 5월호를 일부 인용 및 수정·보완하였다.

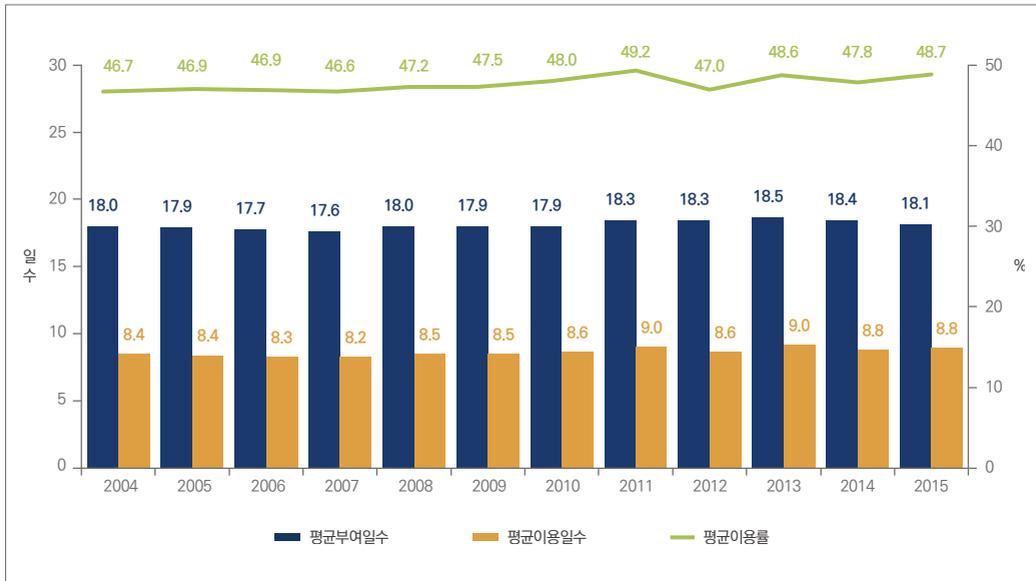
그림 1. 일본 근로자의 노동시간 등의 추이



주: 사업소 규모 5인 이상

자료: 厚生労働省「毎月勤労統計調査」.

그림 2. 연차유급휴가의 평균 이용률 추이



자료: 厚生労働省「就労条件総合調査:結果の概要」各年度.

간제근로자의 비율은 1993년 14.4%에서 2015년 30.5%로 증가하였다.

한편 연차유급휴가(이하 연가) 이용률도 개선되지 않고 있다. 일본의 노동기준법<sup>2)</sup> 제39조는 사용자가 채용일로부터 6개월간 근속하고 전 근무일의 80% 이상을 출근한 근로자에게 최소 10일간의 연가를 제공하도록 의무화하고 있다. 하지만 실제 연가 이용률은 2015년 기준 48.7%로 2005년의 46.9%에 비해 크게 개선되지 않았다(그림 2).

### 3. 과로사, 장시간 근로 등에 대한 주요 대책

#### 가. 과로사등방지대책추진법 제정

일본에서 과로사가 사회적으로 주목받기 시작한 것은 1980년대 후반이다. 당시 일본의 연평균 총실근로시간은 2100시간 정도로 다른 선진국에 비해 200~300시간 높은 수준이었다. 이런 장시간 근로나 잔업은 종신고용제, 연공서열제, 기업복지주의 등 일본적 경영이 실시되던 당시의 상황을 고려하면 근로자들이 회사에 대한 충성심을 표현하는 행동이었을지도 모른다. 그러나 과로사가 '가로시(Karoshi)'로 국제사회에 알려지고 국내 언론의 관심이 커지자 일본 정부는

1988년 6월 변호사, 의사 등의 직업병 전문가를 중심으로 과로사 전화 상담 창구인 '과로사 110번'을 설치하였다. 또한 같은 해 10월에 결성된 '전국과로사변호단협의회'와 1991년에 결성된 '전국 과로사를 생각하는 가족모임' 등이 전화 상담을 개설하거나 심포지엄을 개최하는 등 과로사 방지를 위한 활동이 서서히 확산되었다. 2011년에는 그 해 결성된 '과로사방지기본법제정실행위원회'가 서명운동 등을 통해 국회와 지방의회가 관련법을 제정하도록 압력을 행사하였다. 이러한 노력의 결과 143개 지방의회에서 의결서가 채택되고 국회에서 법 제정을 목표로 하는 의원연맹이 결성되어 2014년 6월 「과로사등방지대책추진법」이 제정되었고 그 해 11월 시행되었다.

이 법은 시행 목적을 '과로사 등에 관한 조사 연구 등을 규제하고, 과로사 등의 방지 대책을 추진하며, 일과 생활의 조화를 추진하여 건강하고 충실한 근로 환경을 수립하는 것'으로 정하고, 국가와 지방자치단체, 사용자, 기타 이해관계자가 서로 협력해 과로사 등의 방지 대책을 실시할 것을 강조하였다.

2) 일본에서는 일반적으로 '근로' 대신 '노동', '근로시간' 대신 '노동시간'이라는 용어가 사용된다. 따라서 본고에서는 법률명의 경우에는 일본식 표현 그대로 '노동' 및 '노동시간'을 사용하였다.

후생노동성은 과로사등방지대책추진법에 근거하여 2016년 10월 처음으로 '2016년 과로사 등 방지 대책 백서'를 발행하여 과로사 현황을 소개하고, 아래와 같이 과로사 방지를 위한 향후 목표를 설정하였다.

- ① 2020년까지 주당 노동시간이 60시간 이상인 근로자 비율을 5% 이하로 줄일 것(2015년 현재 8.2%).
- ② 2020년까지 연차유급휴가의 이용률을 70% 이상으로 올릴 것(2015년 현재 48.7%).
- ③ 정신건강대책을 추진하고 있는 사업장 비율을 80% 이상으로 올릴 것(2014년 현재 59.7%).

#### 나. 장시간 근로를 줄이기 위한 법률

##### 개정 및 제정

일본 정부는 장시간 근로를 줄이기 위해 「노동기준법」을 개정하고 「노동시간 단축 촉진에 관한 임시조치법」(이하 노동시간 단축 촉진법)을 제정했다. 1988년 4월에 시행된 개정근로기준법에서는 주 40시간제를 명기하고, 1997년부터 이를 전면적으로 시행했다(일부 예외 있음). 또한 1992년에는 법정근로시간의 단계적 단축을 원활히 실행하기 위해 주휴 2일제 도입을 위한 노사의 자주적인 노력을 지원하고, 연평균 총실근로

시간을 1800시간까지 단축하는 것을 목표로 하는 노동시간단축촉진법을 제정했다.

일본의 연평균 총실근로시간은 2004년에 1816시간까지 단축되었다. 하지만 이처럼 근로시간이 단축된 이유는 위에서 설명한 바와 같이 노동시간단축촉진법의 효과보다는 단시간근로자의 비율이 증가한 데 있었다. 이렇듯, 근로시간이 긴 근로자와 짧은 근로자가 공존하는 「근로시간의 양극화」 현상이 일어나게 되니 더 이상 근로자의 연평균 총실근로시간을 1800시간으로 설정하는 것이 큰 의미가 없게 되었다.

이에 따라 일본 정부는 전체 근로자의 평균근로시간을 계산하여 일률적인 목표를 정하고 있던 노동시간단축촉진법을 개정하여 2006년 4월부터 근로시간 단축, 근로자의 건강한 삶, 다양한 근무 형태 대응 등을 위한 자발적 노력을 장려하기 위해 「노동시간 등 설정 개선에 관한 특별조치법」을 시행하게 되었다.

#### 다. 연차유급휴가의 계획적 할당 제도

일본 정부는 연가의 이용을 장려하기 위해 연가 중에서 5일을 제외한 나머지 연가에 대해서는 노사협정을 체결하면 계획적으로 휴가일을 할당할 수 있는 연가의 계획적 할당 제도를 장려하고 있다. 연가는 ① 기업

또는 사업장 전체의 휴업에 의한 일제 이용, ② 작업반·그룹별 교대 이용, ③ 연가 할당 계획표에 의한 개인별 이용 등의 방법으로 이용할 수 있다.

후생노동성의 조사 결과에 의하면 연가의 계획적 할당 제도를 도입한 기업의 유급 휴가 평균 이용률은 동 제도를 도입하지 않은 기업에 비해 8.6%포인트(2008년 기준)나 높은 것으로 나타났다. 하지만 동 제도를 도입하고 있는 기업의 비율은 2012년 기준 19.6%로 1998년의 19.5%와 커다란 차이를 보이지 않는다.

#### 4. 최근의 주요 대책

##### 가. 프리미엄금요일제도의 실시

일본 정부는 장시간 노동 관행을 고치고 개인 소비를 활성화할 목적으로 2017년 2월부터 매월 마지막 주 금요일 퇴근 시간을 평상시보다 3시간 앞당기도록 장려하는 '프리미엄금요일(Premium Friday)제도'를 실시하고 있다. 그러나 프리미엄금요일제도의 도입 여부를 각 기업의 판단에 맡기고 있어 회사의 경영 방침과 기업 문화에 따라 활용도에 차이가 발생한다. 특히 월말에 업무가 몰리는 금융업계와 회계부서 등은 제도 도입에 제약이 많다고 할 수 있다. 닛세이키초연구소가 올 8월에 전국 3208개 기업을 대상으

로 실시한 조사 결과에 의하면 근로시간 단축을 위해 프리미엄금요일제도를 실시하고 있는 기업은 응답 기업의 1.4%에 그치는 것으로 나타났다(金明中, 白波瀨, 2017). 더욱이 많은 기혼 근로자가 퇴근 시간을 앞당겨도 바로 귀가하지 않고 공원 등에서 책을 읽거나 게임센터 등에서 소일하는 것으로 나타났다. 올 9월 일본의 공영방송인 NHK는 이와 같은 후라리맨(특별한 목적 없이 빙빙 돌아다니는 샐러리맨이라는 의미)의 실태를 보도한 바 있다. 이들 후라리맨들은 '집이 아이 중심으로 돌아가기 때문에 집에 있어도 마음이 편하지 않아서', '육아 스트레스가 있는 아내를 상대하기 싫어서' 등을 이유로 들었다.

일본 정부가 실시하고 있는 일하는 방식 개혁의 목적 중 하나는 남성과 여성 모두가 효율적으로 근무하고, 그렇게 얻은 시간을 가사와 육아 분담에 활용하는 양육 친화적인 사회를 만드는 데 있다. 하지만 후라리맨 같은 남성의 존재는 일·가정 양립을 어렵게 함으로써 여성의 노동시장 참여를 어렵게 한다. 여성의 노동시장 참여를 촉진하려면 일본 남성들의 의식 개혁이 필요하다고 할 수 있다.

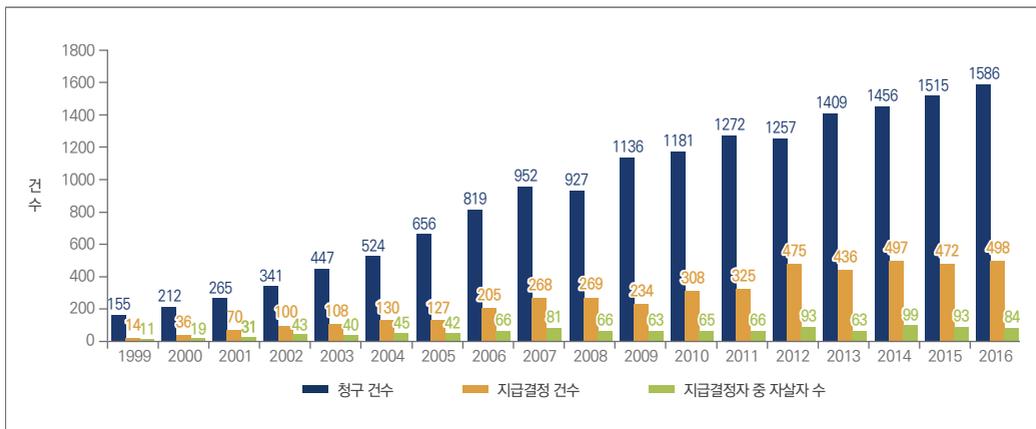
## 나. 잔업시간 규제

일본경제단체연합회와 일본노동조합총연합회는 2017년 3월 13일, 일하는 방식 개혁의 일환으로 잔업시간을 최대 월 60시간(1년 기준 720시간)으로 제한하는 잔업시간 상한제에 합의하고 아베 신조 일본 총리에게 합의문을 전달했다. 잔업시간 상한제가 실시되면 그동안 사실상 무제한으로 잔업시간을 늘릴 수 있었던 ‘36 협정(사부로 협정)’이 제한된다. 일본의 노동기준법 제36조는 노사가 합의하고 노동기준감독서장에게 신고한 경우에는 합의 범위 내에 있는 잔업 및 휴일근무를 허용한다. 또한 잔업시간은 가령 월 45시간으로 제한되어 있지만 특별한 사정이 있는 경우에는 임시로 잔업시간 상한을 초과해 근무할 수 있다고 정한 ‘특별

조항’을 추가할 수 있도록 하고 있다. 이처럼 예외 조항이 많은 노동기준법이 실시되어 옴에 따라 일본에서는 근로자의 장시간 근로나 과로사 문제가 해결되지 않았으며, 이로 인해 업무에 대한 심리적 부담 등으로 정신장애를 앓는 근로자가 매년 증가해 왔다.

그림 3은 정신장애와 관련된 산업재해 청구 건수 등의 추이를 나타낸다. 업무에 의한 강한 심리적 스트레스로 인해 정신장애 등과 관련된 산업재해 신청 건수는 1999년 155건에서 2015년 약 10배 수준인 1515건까지 증가하였다. 더욱이 산업재해 급여 지급 결정이 난 근로자 중 정신장애 등에 의한 자살자 수는 2016년 기준 84명에 달하며, 근로 문제가 원인과 동기가 되어 자살한 근로자는 2015년 기준 2159명에 이른다.

그림 3. 정신장애와 관련된 산업재해 청구 건수 등의 추이



자료: 厚生労働省, (2016). 「平成28年版過労死等防止対策白書」.

## 5. 맺으며

일본 정부의 일하는 방식 개혁은 비정규직 근로자의 처우를 개선하고, 장시간 근로의 관행을 고치며, 일·생활 양립을 실현하고, 다양한 인재가 활약할 수 있는 노동시장을 정비하는 것을 목표로 한다. 무엇보다 동일노동·동일임금 실현과 장시간 근로 관행의 시정을 최우선 과제로 삼고 있다. 일본 정부는 지금까지 장시간 근로와 과로사 등의 문제를 개선하기 위해 과로사등방지대책 추진법 제정, 노동기준법 개정, 노동시간단축촉진법 시행, 연가의 계획적할당제도 도입, 프리미엄급요일제도 도입 등 다양한 정책을 실시했다. 또한 최근에는 노사 간 작업시간 상한제가 논의되고 있으며, 정부는 기업과 근로자의 인식 개선에 필요한 지원금을 제공하고, 일하는 방식 및 휴식 방식 개선을 위한 지표를 개발해 기업과 근로자에게 제공한다. 기업도 재택근무제도를 도입·확대하고, 연가 사용을 장려하며, 근무시간 인터벌제도 및 ‘노(No) 작업 데이(Day)’를 실시하는 등, 일본 전역에 걸쳐 장시간 근로와 과로사를 해결하기 위한 움직임이 활발하다. 이에 일본 정부가 근로시간 단축 정책을 실시하는 데 있어 몇 가지 주의해야 할 사항을 적어 보고자 한다.

첫째, 근로시간을 단축함과 동시에 인사

평가제도를 개정해 근로자의 임금 수준과 생활 수준을 유지시켜 주어야 한다. 장시간 근로를 금하면 업무의 효율성이 증가해 생산성이 향상된다는 게 일반적 인식이지만 근로자의 입장에서, 근로시간 단축은 임금 감소로 이어진다. 특히 현장 근로자들은 낮은 기본급만으로는 생활 유지가 곤란해 잔업을 선택하는 경우가 많은데, 그동안 이러한 잔업이 장시간 근로로 연결되었다고 할 수 있다. 따라서 근로시간 단축만 강조할 경우 근로자의 생활 수준이 저하될 수 있으며, 생활 수준이 저하된 근로자에게서 생산성 향상을 기대하기는 어려운 게 사실이다. 근로시간 단축으로 인해 근로자의 생활 수준이 저하하지 않도록 근로시간 단축과 동시에 인사평가제도를 개정해 임금 수준을 조정할 필요가 있다.

둘째, 유연한 근로 환경을 만드는 것이 중요하다. 일과 육아를 동시에 담당하고 있는 여성들은 재택근무, 단시간근로제, 근무시간선택제 등 유연한 근무 형태를 더 선호한다. 일본 여성의 근로 환경은 과거에 비해 크게 개선되었지만, 여전히 노동시장에서 차별을 받는 경우가 많으며, 소위 ‘끈적한 밑단 자리(sticky floor, 능력과 상관없이 여성의 승진을 막는 관행)’나 ‘유리천장(glass ceiling, 성과에 관계없이 여성의 승진을 막는 장벽)’이 여전히 존재한다. 또한 근로시간

단축과 생산성 향상을無理하게 연결하면 근로자의 근로 강도가 강해져 근로자의 정신건강에 해를 끼칠 수도 있다. 따라서 일괄적이고 강제적인 제도의 적용보다는 각각의 근로 환경을 고려한 유연한 근로 환경을 만드는 것이 필요하다.

셋째, 기업의 실정을 고려할 필요가 있다. 일본 정부가 다양한 정책을 실시하는 것은 좋지만 기업의 상황을 고려하여 무리 없이 정책을 실시하는 것이 바람직하다. 특히 중소기업이나 영세기업은 대기업에 비해 새로운 제도를 실시할 수 있는 인력이나 재원이 부족한 게 사실이기 때문에, 무리한 정책 실시는 대기업과 중소기업에 근무하는 근로자 간 휴일 격차를 확대하는 요인으로 작용할 수 있다. 후생노동성의 '취업환경종합조사(2016년)'에 의하면, 2015년 기준 '주 5일 근무제'를 채택하는 기업의 비율은 종업원 수 1000명 이상 기업이 69.1%로 종업원 수 300~999명(60.0%), 100~299명(49.6%), 30~99명(47.2%)인 기업보다 높게 나타났다. 또한 상술한 닛세이키초연구소의 조사 결과에 따르면, 프리미엄금요일제도의 실시율도 대기업은 2.6%인 데 비해, 중견기업과 중소기업은 모두 1.2%로 매우 낮게 나타났다. 장시간 근로를 해소하기 위한 정책이 근로자 간 휴일 격차가 확대되는 결과를 낳지

않도록 신중한 논의와 검토 후 정책을 실시할 필요가 있다.

한편, 근로시간 단축은 근로자의 건강 상태를 개선시켜 생산성을 향상하고 기업의 수익 구조를 개선할 뿐만 아니라 의료비 지출을 줄여 사회보장제도의 재정건전화에도 기여할 것으로 기대된다. 이에 따라 일본 정부는 근로시간 단축과 함께 건강경영의 보급도 적극 추진한다. 건강경영은 기업이 근로자의 질병 예방과 건강 증진을 지원함으로써 근로자가 더욱 건강하게 근무하고 이를 통한 생산성 향상을 실현하는 경영으로 정의된다. 최근 일본 정부가 추진하는 재정건전화 정책은 공적 사회보험료 등 사회보장비용에 대한 기업 부담을 증가시키는 요인으로 작용하는데, 근로시간 단축에 의해 건강경영이 실현되면 의료비 지출이 감소하여 국민의료비 및 기업 부담이 감소하는 효과로 연결될 수 있다. 일본 정부가 근로시간 단축을 추진하는 또 하나의 이유라고 할 수 있다.

일본 정부의 장시간 근로 정책은 정부와 연구자들 사이에 심도 있는 논의가 이뤄지고 있다는 점에서는 높이 평가할 수 있다. 단, 이러한 논의 및 대책이 근로자의 건강 및 생활 만족도 향상을 우선하여 실시되기 보다는 생산성 향상 및 노동력 부족 해소,

소비 촉진 등 거시적 수치 개선만을 중심으로 실시되고 있는 점은 우려스럽다.

---

#### 참고문헌

厚生労働省. (2016). 「平成28年版過労死等防止対策白書」.

厚生労働省. 「就労条件総合調査:結果の概要」 各년도.

厚生労働省. 「毎月勤労統計調査」.

金明中. (2017). 過重労働,長時間労働是正のための取り組み課題「働き方改革」との関連. 「月間労働調査」, 2017년 5월호.

金明中·白波瀬 康雄. (2017). 「ニッセイ景況アンケート調査結果-2017年度調査」.