

[ 발표 3 ]

## 일본의 여성 노동정책 형성과정 고찰 - 남녀고용 기회균등법의 제정과정을 중심으로 -

오영란(신라대 강사)

### I. 연구의 목적과 방법

본 연구의 목적은 일본의 여성노동정책의 형성과정을 보다 심층적으로 고찰하는 것에 있다. 이러한 연구목적은, 젠더주류화(gender mainstreaming)를 요구하는 글로벌 아젠다의 확산으로 1990년대 후반 일본은 여성의 평등노동권을 보장하기 위한 각종 법적 제도정비가 이루어져 법제도의 외형적인 측면에서는 완비의 수준에 이르고 있다고 할 수 있으나 그러한 외형적인 제도의 진전에도 불구하고 여성노동문제를 둘러싼 현실적 상황에서는 여전히 차별적 젠더구조와 불평등한 고용관행이 존재하고 있다는 문제의식에서 출발한다. 본 연구는 이러한 법제도의 현상적 차원에서의 진전과 실제적 노동현실사이에 존재하는 간극을 규명하기 위해 정책의 형성과정에 주목하였다.

사회정책의 형성과정연구(Studies of Process)는 정치·사회적 요인을 중심으로 정책형성의 다이나믹스에 초점을 두고 있는 분석이며(朴光駿,2004:8), 또한 정책과정연구는 '정책이 형성되는 방식은 그 정책의 내용에 영향을 미친다'(C.Jones,1975;정정길,1988:96)는 관점에 기초하고 있는데, 이는 어느 특정의 정책이 어떠한 과정을 통해 형성되었는가 하는 것은 그 정책의 내용이 어느 정도의 충실함을 담고 있는가 하는 것과 관련하는 중요한 요소임을 시사해주고 있다. 따라서 여성노동정책의 형성과정을 고찰하는 것은 현재의 다양한 여성노동정책이나 제도의 진전에도 불구하고 왜 불평등한 고용현실은 여전히 존재하는가라는 것에 대한 근본적인 해명이 가능하다.

본 연구는 이러한 연구목적을 달성하기위해 일본에 있어 여성의 평등노동을 보장하기 위해 1985년 성립된 남녀고용기회균등법(이하, 균등법)을 사례로 하여 동법의 형성과정을 고찰하였다. 균등법은 그 제정과정에 있어 여성의 평등노동권을 둘러싼 다양한 사회세력의 대립과 갈등을 가장 구체적으로 파악할 수 있으며, 또한 여성문제해결을 위한 국내정책형성에 관련하는 국제적인 영향요인을 함께 살펴볼 수 있다는 점에서 여성노동정책의 형성과정고찰의 유용한 사례라 할 수 있다. 또한 본 연구에서는 균등법의 형성과정을 각 참가자들의 활동을 비롯한 정책과정 전반을 보다 역동적으로 검토하기 위해 킥톤의 정책과정모델을 분석틀로 원용하였으며, 이와 함께 균등법과 관련한 국외적 영향을 살펴보기위해 국제사회의 글로벌 아젠다가 국내정책형성에 미치는 영향에 대한 이론적 검토를 행하면서 법제정과정의 관련 참가자에 관한 실증적 자료와 문헌, 관계자의 면담조사를 병행하여 정책형성의 실제적 과정을 고찰하였다.

## II. 정책형성과정 분석을 위한 이론

### 1. 킹돈의 정책과정모델

킹돈의 정책과정모델(policy window model)은 쓰레기통모형(garbage can model)의 유연성에 대한 과도한 강조를 수정하고 참가자의 역할을 중시하며 또한 정책과정에 있어서의 정치사회적 배경에 의한 영향요인에 주목하고 있어 보다 포괄적인 정책과정을 설명할 수 있다. 킹돈의 정책모형은 정책흐름을 참가자와 과정이라는 2개의 범주로 구성하고 있는데, 참가자는 가시적 참가자(visible participants)와 비가시적 참가자(hidden participants)로 구별되며(Kingdon,2003:87,199), 과정은 문제(problems stream), 정치(political stream), 정책의 흐름(policy stream)으로 구성된다. 문제의 흐름은 특정의 문제가 어떻게 정책과제로서 관심의 대상이 되는가를 설명하고 있는데, 상황의 악화를 나타내는 지표의 변화나 관심을 집중시키는 위기, 또는 특정의 사건 기존프로그램의 환류 등을 통해 부상하게 된다. 정치흐름은 의회에 있어서 다수과정당의 교체나 정권교체와 같은 정치적 사건 등이 정책결정에 주요한 영향을 미치며, 또한 선거 및 그 결과, 국가적 분위기의 동요나 정부에 대한 다양한 압력을 행하는 이익집단, 그리고 정치적 동원과 정치엘리트의 정책세력의 영향 등도 포함된다. 정책의 흐름은 주로 정책대안의 구체화과정에 영향을 미치게 되는 것으로 학자, 연구자, 관료, 의회의 참가자 그리고 이익집단에서 활동하는 전문가 등 다양한 참여자간에 나타난다. 이러한 3가지 흐름은 독자의 패턴을 가지면서 전개되다가 어느 특정한 시점이 되면 서로 결합하여 정책결정이 이루어진다는 것이다. 킹돈은 이때 정치적 사건이나 변화, 그리고 새롭게 주목되는 문제 발생 등을 주요요소로서 강조하고 있으며(Kingdon,2003:167-8), 또한 정책과정의 핵심적 참가자인 정책주도자(policy entrepreneur)의 역할을 강조하고 있다. (Kingdon,2003:204). 일본에 있어 킹돈의 정책과정모델을 통해 정책과정을 분석하고 있는 연구로서는 NPO법(비영리 민간활동 촉진법)의 형성과정을 연구한 고지마(小島,2003)의 연구가 대표적이며, 오오다케(大獄,1990), 미야가와(宮川,1995) 등에 의해 킹돈의 정책과정 이론에 대한 소개가 이루어졌다. 그러나 여성노동정책영역에서의 이러한 시도는 지금까지 행해지지 않았는데, 남성부양자모델을 근간으로 하고 있는 일본노동시장 구조에서의 여성노동정책의 형성과정은, 킹돈의 정책과정모델에서 강조되고 있는 정치적 영향요인과 밀접한 관계를 가지고 있다는 점을 고려할 때, 킹돈이론의 적용은 일본여성노동정책의 보다 현실적이고 실제적인 분석을 가능케 할 것이다.

### 2. 정책형성과정 정책확산

균등법의 제정과정 고찰을 위해 간과할 수 없는 부분이 국제사회의 글로벌 아젠다(agenda)가 국내정책형성에 미치는 영향, 정책확산에 대한 검토라고 할 수 있다. 이는 균등법의 제정은 UN여성차별철폐조약의 비준을 위한 전제조건이라고 하는 국외적 요인이 영향을 주고 있기 때문이다. 이러한 영향요인을 분석하기 위해 본 연구에서는 국제사회가 공통으로 지향하는 아젠다, 혹은 정책과 제도들이 국내에 도입되는 과정에 대한 정책형성 메커니즘에 대한 이론적 논의를 함께 검토하였다. 조르젠(H.Jorgens,2004)은 국제사회의 글로벌목표나 아젠다가 어떠한 경로를 통해 국내정책형성에 영향을 주고있는가 하는 관점에서 국제 아젠다를 국내적으로 실행하는, 즉, 국내정책형성에 영향을 주는 세가지 메커니즘을 제시하고 있다. 그것은 국제적 조화(multilateral harmonization), 강요(unilateral imposition), 국가간 확산(cross-national diffusion)이며, 이 3가지 요소는 국내실행

에 관한 의무의 정도와 운영방법, 그리고 국내정책결정자의 특별한 동기라고 하는 측면에서 다소 상이한 차이를 가지고 있다(Jorgens,2004:249). 이와 같은 내용을 표로 정리하면 다음과 같다.

<표 1: 정책형성의 메커니즘>

	국제적 조화 harmonization	국제적 강요 imposition	국가간 확산 diffusion
운영방법	국가간 협력에 의한 정책결정	일방적 조건부과	분산적 모방과 설득, 학습
의무정도	다소 강함	강함	약함
국내정책 결정자의 동기	초국가적인 문제에의 대응, 국제사회의 변화 동향과의 일체화를 통한 정치적 이익획득	국제기구, 국제조약에의 결합, 재정적, 기술적 이익의 획득	국내문제의 해결책 모색, 타국의 유사정책실행에 대한 부정적 요소예방, 국내외정책의 정당성확보
추진동력	이익	파워	지식

<자료: H.Jorgens, 「Governance of diffusion」,2004:250에 기초하여 작성>

### Ⅲ. 일본 남녀고용기회균등법의 형성과정 분석

#### 1. 참가자들의 활동

균등법의 제정과정에서 주요참가자는 세계여성의해를 계기로 일본국내의 여성차별을 해소하고자 결성된 여성단체 및 여성노동자, 일본적 고용관행을 유지하기위해 균등법제정의 반대입장을 유지했던 사용자측, 그리고 여성차별철폐조약(이하 조약)의 비준을 위해 균등법의 입법추진을 가속화했던 정부측을 들 수 있다. 여성단체 및 여성노동자측은 1975년 UN 세계여성의해를 계기로 조직되어 여성노동자의 고용차별재판을 함께 지지하면서 실제적인 평등법제정의 필요성을 인식시키는 한편, 성차별 해소와 고용상의 평등 및 사회 각 분야에서의 여성의 평등권을 확보하고자 균등법의 입법요구활동을 적극적으로 전개하였다.

또한 균등법제정에 관한 정부측의 활동은 두 가지 역할을 통해 나타나고 있는데 그것은 여성노동자측과 사용자측간의 대립과 관련한 조정활동과 그 과정에서 나타난 정책추진체계 정비활동이라고 할 수 있다. 입법과정에서의 여성노동자측과 사용자측의 대립을 완화하고자 제안한 남녀평등전문가회의와 공익시안, 그리고 사용자측의 입법반대에 대한 조정을 통한 반대가속화의 완화, 그리고 법제화추진준비실의 설치 등을 통해 입법추진을 전개하였다. 이에 대해 사용자측은 균등법으로 인해 발생하는 여성평등고용에 대한 비용의 상승과 기업경쟁력의 저하를 이유로 일본의 고용관행과의식은 바꿀 수 없다는 입장을 견지하였지만 조약비준을 고려할 때 계속적인 반대가 어렵게 됨을 인식하고 균등법의 입법을 가급적 최소한의 내용으로 할 것을 전제하며 법안의 실효성을 축소시키고자 하였다.

#### 2. 문제의 흐름

균등법의 제정과정에서 나타난 문제의 흐름은 경제성장기 과정을 통해 증가된 여성노동력의 변화와 고용상의 차별문제의 표면화를 들 수 있다. 1960-80년대 사이에 나타난 경제성장의 변화는

여성노동력에 급격한 변화를 가져다주게 되는데, 그 주된 변화로는 첫째, 여성노동력의 양적증가, 둘째, 고용형태의 다양화, 셋째, 여성노동력공급주체의 변화를 들 수 있다. 여성노동력은 경제성장과 산업구조의 변화로 지속적인 증가세를 나타내었으며(1965년1903명,1980년2185명,여성고용자수 1970년1096명, 1980년1354명), 특히 1970년을 기점으로 기혼여성노동력 비율이 미혼여성노동력비율을 상회하게 되었으며, 이것은 파트타임노동자의 증가와 무관하지 않아 여성노동력의 불안정한 고용형태를 가져왔다. 여성노동력에 대한 이러한 변화들은 동시에 여성노동력의 질적 저하, 고용상의 불평등과 차별문제를 가져와 여성의 평등노동보장을 위한 법적정비의 필요성을 강화하는 요인이 되었다.

또한 여성노동자를 둘러싼 다양한 상황가운데 균등법 입법의 논의를 불러일으키는 두드러진 계기는 여성노동자에 대한 차별적 고용관리에 의한 고용차별의 표면화를 들 수 있는데 여성노동자를 대상으로 하는 조기퇴직제, 결혼 및 임신·출산퇴직제 등이 해당되며, 여성의 조기퇴직제의 관행은 근속년수를 축소시켜 동시에 임금격차의 차별을 가져와 여성에 대한 불평등고용의 악순환을 불러 일으키는 원인이 되고 있었다. 1970년대 후반 이후에는 여성노동자의 양적증가가 여성의 노동자의 식을 향상시켜 계속적 고용상태를 유지하고자 했던 여성노동자들은 현행의 차별적 고용현실을 재판운동을 통해 이의제기를 행하는 등의 도전을 계속하여 여성의 평등노동을 보장할 수 있는 새로운 고용평등법의 제정을 요구하게 되었다.

### 3. 정치의 흐름

균등법제정과정에서의 정치 흐름에는 나카소네내각의 정치적 위기와 이를 극복하기 위해 집중되었던 대외정책의 강화, 노동대신의 교체 그리고 국제사회의 공동목표에 대한 영향과 규제를 들 수 있다. 1982년 자민당내 정치기반의 약화와 총리취임 후 발생한 정치윤리적 문제로 인해 중의원해산을 통한 새로운 총선을 할 수 밖에 없었던 나카소네총리는 1983년 총선에서의 참패결과로 자민당 창당이후 처음으로 타당과의 연립내각을 구성해야 하는 위기를 맞게 되었다. 당시의 정치적 위기를 극복하고 이후의 당지지도와 내각 신뢰도를 회복하기 위해 나카소네 총리는 정책내각으로서의 전환을 꾀하면서 적극적인 대외정책을 실시하였는데 실제로 1984년12월에서 1985년 6월까지의 국회에서의 법안가결 비율은 91.7%에 이르렀다. 특히 나카소네총리의 대외정책의 강화에서 주목되는 점은 국내정치에서의 기반약화를 대외정책을 통해 극복하고자 하고 있다는 점이다. 대외적인 일본의 신뢰도를 높이고 국제사회에서의 리더쉽을 발휘하여 경제대국으로서의 일본 뿐 아니라 정치대국으로서의 중심적 지위를 확고히 함으로서 국내 지지율을 높이고자 하였던 것이다. 이러한 정책 자세는 국제사회가 공동으로 채택한 남녀차별철폐의 아젠다를 실현하는 UN여성차별철폐조약에 비준함으로써 국제사회의 새로운 정책동향에 일치하는 조화의 메커니즘이 작용하고 있다고 할 수 있다.

정치흐름에서 또한 살펴볼 수 있는 것은 일본의 UN여성차별철폐조약에의 서명과 비준을 요구하는 국제사회의 기대와 영향이다. 당시 서구선진국가들은 일본의 고도 경제성장에 대해 관심을 표명하면서도 여성에 대한 차별적 고용관행이 존재하고 있는 것에 대해 주목하고 이의 개선이 필요함을 지적하고 있었으며 이러한 관심은 해외언론을 통해 일본내에도 전해지고 있었다. 또한 일본 정부는 UN여성차별철폐조약의 성립당시부터 실무그룹에 참가하는 등의 적극적 활동을 한 바가 있어 일본정부의 조약 서명과 비준은 국제사회에서 암묵적 기대를 요구받고 있었다. 이러한 국제사회의 기대와 영향은 나카소네 내각의 대외정책강화와 조합됨으로서 균등법 제정에 많은 영향을 주

었다고 할 수 있다.

#### 4. 정책의 흐름

정책의 흐름에서는 여성의 평등노동을 보장하는 새로운 법제의 필요성을 제안함으로써 균등법 제정의 논의를 시작하게 했던 노동기준법연구회보고서와 남녀평등판단 기준보고서를 먼저 들 수 있다. 전자의 보고서는 새로운 여성고용평등법제를 제안하면서 동시에 노동기준법상의 여성보호조항을 폐지할 것을 함께 제안함으로써 여성노동자측의 격렬한 반대에 부딪히게 된다. 이후 여성노동자측의 항의완화와 남녀평등에 대한 전문가들의 객관적 기준을 마련하기 위해 남녀평등전문가회의에서 남녀평등판단기준보고서를 제안하였다. 그러나 동보고서는 남녀평등의 범위와 의미를 기획균등으로만 한정시켜 여성에 대한 적극적 조치를 인정하지 않고 있다는 점, 여성과 관련한 사회구조적 배경을 고려하지 않는 균등한 기회만을 강조하고 있다는 점에서 소극적인 대응에 머물렀다고 할 수 있다.

이후 여성노동자측과 사용자측이 고용차별의 규제정도에 대해 강제적 금지로 할 것인가 노력의 무로 할 것인가에 대한 합의가 이루어지지 않아 계속적인 갈등상태에 놓여있을 때 공익위원은 그에 대한 중재안으로서 시안을 제안하였다. 그러나 대립하는 양측의 중재적 내용을 담고자 했던 시안은 기업에 미치는 영향을 최소화하기를 원했던 사용자측에게도, 여성보호규정을 존속시키고자 했던 여성노동자 측에게도 수용되지 못하게 되었다. 결국 건의안은 여성노동자측과 사용자측, 공익위원측의 견해를 함께 병기하는 삼론병기의 형태를 취하여 이루어졌으며 국회에 제출된 정부안은 고용차별규제의 정도를 모집 채용 승진에서는 노력의무로, 차별분쟁에 대해서는 노사쌍방의 동의 하에 조정이 발생할 수 있도록 하는 등의 지금껏 여성노동자측의 요구에서 후퇴된 내용으로 정리되었다. 이후 야당4당의 공동법안이 제출되기도 하였지만 결국 균등법은 기존법의 개정형태로 제정되게 되었다.

#### IV. 결론

본 연구는 외형적인 법 제도의 정비에도 불구하고 고용상의 성차가 존재하는 것에 대한 본질적 규명을 위해 남녀고용기회균등법의 성립과정을 고찰하였다. 참가자들의 활동과 정치적 과정에 중점을 두고 있는 킹돈의 정책과정모델을 분석틀로 원용하여 살펴본 일본 남녀고용기회균등법의 입법과정을 정리해보면 여성노동자의 증가에 따른 노동자의식 증대와 실제적인 고용차별소송에서의 법제정의 필요성에 대한 문제인식이라는 문제흐름과, 정치적 위기의 나카소네 내각이 대내외 정책의 강화에 집중하고 이러한 연장선상에서 UN여성차별철폐조약의 비준을 통해 국제사회가 지향하는 공통이념과 방향에 조화를 맞추므로 일본정부의 국제사회에서의 리더그룹으로서의 지위를 확보하고자 했던 정치의 흐름, 그리고 기존법의 개정이라는 입법형태의 전환을 통해 법안을 마련한 정책의 흐름이 함께 결합하면서 균등법의 성립이 이루어졌다고 볼 수 있다.

또한 이 과정에는 또한 국제사회의 공통선택인 글로벌 아젠다의 국내실행이라는 국제사회의 압목적 규제와 요구가 함께 작용하고 있다. 국제사회가 공동으로 추구하는 아젠다의 국내도입에 있어서는 국제사회에의 조화와 확산의 메커니즘이라고 하는 정책패턴을 볼 수 있는데, 이것은 여성차별철폐조약의 성립당시 실무그룹으로서 적극적으로 참여했던 일본정부가 실제적인 조약비준을 행하지 않았을 때 나타날 수 있는 국제사회의 규제를 고려했다는 것을 생각할 수 있다.

일본 남녀고용기회균등법의 형성은, 여성의 평등노동을 보장하기 위한 평등입법으로서 실효성 있는 내용과 형태로 제정되어야 한다는 논의보다는 우선적으로 여성차별철폐조약을 비준하기 위해 최소한의 요건정도를 갖추는 것에 더 우선적 관심을 두었다는 점에서 법의 실효성과 내용의 충실성을 떨어뜨리는 요인이 되었다. 즉 이것은 본 연구의 목적인 정책과 현실사이의 간극을 규명하는데 있어 정책의 형성과정에 대한 고찰은 유효함을 확인할 수 있었다. 또한 균등법의 형성과정에서 본 연구는 사회정책의 형성은 국내외적인 정치과정과의 밀접한 연관성을 파악할 수 있었으며 특히 여성노동정책의 형성은 기존의 남성부양자 중심의 노동구조에 대한 변혁을 요구한다는 측면에서 더욱 복잡한 갈등과정과 부딪게 된다는 점을 확인할 수 있었으며 그것이 글로벌 아젠다인 경우에 국내정책환경과의 적절한 갈등과 타협을 통해 도입되는 과정을 또한 발견할 수 있었다.