

일본 과로사방지법 10년, 그리고 그 교훈

유청희 집행위원장

일본 과로사 방지법 제정 운동

일본의 과로사 등 방지 대책 추진법(이하 ‘과로사방지법’)에서 “과로사 등”이란 ‘업무상 과중한 부하에 의한 뇌혈관 질환 또는 심장 질환을 원인으로 하는 사망 또는 업무상 강한 심리적 부하에 의한 정신 장애를 원인으로 하는 자살에 의한 사망 또는 이러한 뇌혈관 질환 또는 심장 질환 또는 정신 장애’(제2조 정의)를 뜻한다. 1980년대부터 이어진 과로사 문제에 대해 과로사, 과로자살 유가족, 변호사, 의료인 등 전문가, 그리고 시민들의 열의를 모아 일본 사회는 2014년에 이 법을 제정했다.

버블경제가 절정기에 치달았던 1980년대 후반 일본의 노동자들은 과로로 인해 쓰러지고 사망하기 시작했다. 당시에는 과로사라는 말은 없었지만 노동자들의 돌연사가 뉴스에 올랐다. 1988년 변호사, 의료인 등이 ‘과로사 110번’을 설립해 상담하기 시작

했다. 과로사 유가족들 역시 과로사, 과로자살 예방을 위해 목소리를 내기 시작했다. 이들은 곳곳에서 가족모임을 갖기 시작했는데, 1991년 ‘전국 과로사를 생각하는 가족회’가 결성되었다. 2010년대에는 과로사를 막을 법 제정을 위해 과로사 유가족들이 온 사회에 호소했고, 법률가, 의료인 등 전문가들 역시 함께 싸웠다. 그 결과 참의원 본회의에서 찬성 239표, 반대 0표로 정당을 초월해 전원 찬성을 끌어내며 만들어냈다. 일본 사회가 과로사, 과로자살에 대해 심각하게 인식하고 있으며, 해결해야 할 문제임을 보여주는 운동이었다.

그렇다면 이 법에는 어떤 내용이 담겨 있을까? 제1조는 사회적으로 심각한 문제인 과로사 등에 관한 조사연구 등을 정함으로써 과로사 등 방지를 위한 대책을 추진하고, 이를 통해 과로사 등이 없으며 일과 생활을 조화시키고 건강하고 충실하게 계속 일할 수 있는 사회 실현에 기여하는 것을 목적

으로 한다고 정하였다. 그리고 무엇보다 이 법이 과로사와 과로자살에 대해 법적 정의를 내렸다는 의미가 있다. 과로사 등에 대한 연구조사를 시행해 일본 사회의 과로사 실태를 파악하고 과로사 등의 예방을 위해 활용하며, 결과적으로 과로사 등의 예방 중요성을 국민에게 인식시킨다는 점을 강조한다(제3조). 또한, 법 제7조는 과로사 등 방지를 위한 대책을 효과적으로 추진하기 위하여 과로사 등 방지를 위한 대책에 관한 대강을 정하는 것을 정부 의무로 정하고 있다. 이 대강은 후생노동성이 관계행정기관의 장과 협의하고, 과로사 등 유가족, 노사 대표로 구성된 ‘과로사 등 방지대책추진협의회’의 의견을 수렴하여 3년에 한 번 작성하도록 하고 있다. 과로사, 과로자살 예방에 유가족들을 중요한 주체로 참여하게 한다는 것이다. 또한, 조사연구 등, 계발, 상담체계 정비 등, 민간단체의 활동에 대한 지원 등 네가지를 과로사 등 방지 대책으로 삼고 있다. 매년 제6조(정부가 과로사 등 방지를 위해 강제한 시책 상황에 관한 보고서 제출)에 따라 과로사방지백서를 발간하고 있다.

법 제정 10년, 그 후 변화는?

과로사, 과로자살을 줄이는 데는 무엇보다 노동시간 규제가 중요하다. 그러나 일본은 2014년 과로사방지법을 제정했는데도 노동시간 규제 및 노동시간 단축이 즉각 이루어지지 않았다. 2018년 의회에서 마침내 초과노동시간 제한 조항에 처벌을 부과하는

개정안을 통과시켰다. 상한을 1개월에 45시간, 1년에 360시간으로 정하고 위반 시 6개월 이하의 징역과 30만엔 이하의 벌금을 부과한 것이다. 하지만 당시 법 개정은 예외 규정이 많고 초과노동시간 규제에 휴일 노동시간이 포함되지 않는 등의 문제를 안고 있다는 비판을 받았다.¹⁾

그렇지만 일본의 노동시간이 줄어온 것은 사실이다. 매년 OECD에서 발표하는 각국의 1년 노동시간 통계를 보면 2023년 1년 일본 노동자들은 1,611시간 일했다.(한국은 1,872시간) 2009년에는 1년에 1,714시간(한국 2,014시간), 법이 시행되던 해인 2015년에는 1년에 1,719시간(한국은 2,082시간)으로 점차 노동시간이 단축된 것을 알 수 있다.

법 제정 전후로 과로사, 과로자살에 어떤 변화가 있었을까? 2023년 ANROEV(아시아직업환경피해자네트워크)에서 발표한 일본 노동단체 POSSE의 이와하시 마코토는 뇌심혈관계질환 산업재해 신청과 승인을 발표했다. 2014년 산업재해 신청자 수가 763명, 이중 승인된 사례는 277건(승인률 36.30%)이었다. 반면에 법 제정 이후인 2021년에는 753명 신청자 중 승인 사례는 172건(22.84%)으로 오히려 감소했음을 지적했다. 한편 과로, 실적 압박, 직장 내 괴롭힘 같은 업무 스트레스에 시달리다가 스스로 목숨을 끊는 경우인 과로자살. 업무상 정

1) “일본은 시간외근무 월45시간 넘으면 처벌”. 한겨레. 2018.7.15. https://www.hani.co.kr/arti/economy/economy_general/853310.html

수치 목표	2018년	2019년	2020년
2020년까지 주 60시간 이상 일하는 노동자 비율을 5% 이하로	6.90%	6.40%	5.10%
2020년까지 근무 간 인터벌 제도에 대해 근로자 30인 이상 기업 중 '제도를 모르는 기업의 비율'을 20% 미만으로	26.60%	15.40%	10.70%
2020년까지 근무 간 인터벌 제도에 대해 근로자 30인 이상 기업 중 '제도 도입 기업의 비율'을 10% 이상으로	1.80%	3.70%	4.20%
2020년까지 연차유급휴가 취득률을 70% 이상으로	51.10%	52.40%	56.30%
2022년까지 정신건강 대책에 힘쓰고 있는 기업 비율을 80% 이상으로	59.20%	-	-
2022년까지 고민이나 스트레스 상담처가 있는 기업 비율을 90% 이상으로	73.30%	-	-
2022년까지 스트레스 체크 결과를 활용한 기업 비율을 60% 이상으로	63.70%	-	-

▲ 후생노동성『과로사방지백서』중 수치 목표치와 실적에 대한 결정항 내용(2018). 구로다 겐이치(2021) 글 재인용.

신질환은 법 제정 이후에도 기대와 달리 산업재해 신청 및 승인이 감소하지 않았다. 이런 흐름에 대해 메이지대학의 구로다 겐이치 교수는 법률과 그에 기반한 대책에 있어 기업의 노력이 턱없이 부족하며, 각 기업이 경제 원리를 우선시하며 법 준수는 등한시하고 있다는 점을 지적하고 있다.²⁾

과연 일본 사회와 기업이 과로사, 과로자살을 예방해야 할 문제라고 인식하고 있는지가 과로사, 과로자살 발생을 줄이는 데 무엇보다 중요하다. 그러나 여전히 일본 기업들은 “노동시간을 줄이고 과도한 업무를 지시하지 않는 등의 일이 기업의 책임”임을 받아들이지 않는 것으로 보인다. 기업 내 장시간 노동자 비율 감축은 달성했지만, 연차유급휴가 사용률을 70% 이상으로 정한 목표

는 2020년 56.3%에 불과해 충족하지 못했다. 근무 간 인터벌 제도(근무일 사이 휴식)는 ‘일하는 방식 개혁’ 관련 법에서 노력을 의무화했는데도 4.20% 시행에 그쳤다.³⁾

일본의 과로사방지법 제정 10년에서 배울 것

9월 6일, 7일 일본 교토에서 개최한 과로사방지학회에서는 과로사방지법 제정 10년을 돌아보며, 발제자와 토론자들이 이 법의 한계 및 적용상 문제 등 여러 측면에서 짚었다. 산재 신청 및 인정 건수가 여전히 낮으며 특히 여성노동자의 산재 인정률이 낮다는 것, 그리고 프리랜서, 플랫폼 노동 등 새로운 노동형태에 대한 적용을 배제한다

2) 過労死等防止対策推進法と防止対策大綱の意義と課題. 黒田 兼一 (明治大学名誉教授). 過労死防止学会誌 第2号 (2021年度)

3) 過労死等防止対策推進法と防止対策大綱の意義と課題. 黒田 兼一 (明治大学名誉教授). 過労死防止学会誌 第2号 (2021年度)



▲ 일본 과로사방지학회 특별세션 모습, 출처: 유청희

는 점이 지적되었다. 과로사 노동자의 초과 노동을 포함한 실제 노동시간을 확인할 때 후생노동성이 기업 실적에 영향을 줄 우려 때문에 노동시간 인정에 소극적이라는 정부 문제도 지적되었다. 파워하라 방지법⁴⁾이 2020년부터 시행되고 있지만, 실질적 감독이 이루어지지 않는다는 점 역시 짚었다.

이번 과로사방지학회에서 발제한 과로사 유가족모임의 테라니시 에미코 씨는 “몇 년 걸려 산재 인정을 받고 승소해도 죽은 사람은 돌아오지 않는다”고 말했다. 장시간 노동, 과중한 업무 강도로 인해 가족을 잃은

슬픔을 안고 산재 신청과 소송까지 이어가야 하는 유가족의 고통을 말한 것이다. 결국 과로사, 과로자살을 예방하는 일이 무엇보다 중요하다는 결론에 이를 수밖에 없다.

일본의 과로사방지법 10년, 우리 사회가 배울 점이라면 법 제정만으로 해결되는 일은 없다는 사실이다. 법을 제정할 당시 사회적 지지가 높았음에도 일본에서 과로사가 사라지지 않았기 때문이다. 기업 내 노동자의 노동권을 보장하는 일, 그리고 노동시간을 기업을 위해 유연하게 하는 것이 아니라 노동자 건강권 보장 측면에서 규제하는 조치가 제대로 이루어져야 할 것이다. 

4) 힘(power)과 괴롭힘을 뜻하는 하라스먼트(harassment)를 합친 말로, '같은 직장에서 일하는 사람에 대해 직무상의 지위나 인간관계 등의 직장 내의 우위를 바탕으로, 업무의 적정한 범위를 넘어, 정신적·육체적 고통을 주거나 직장 환경을 악화시키는 행위'를 뜻함