

일본 「동일노동 동일임금」 법개정과 한국에서의 시사점

- 일본의 「동일노동 동일임금」 제도, 불공정한 임금 차별을 없앨 수 있을까

지난 6월 19일 한 야당대표가 “외국인 근로자에게 동일한 임금을 주는 건 공정하지 않다” 라고 발언하여 문제가 되고 있습니다. 이는 이른바 「동일노동 동일임금」 이라는 노동의 글로벌 스탠다드와 정면으로 위배되기에 사회적으로 논란이 커졌습니다.

지금까지 노동계는 대기업과 중소기업, 정규직과 비정규직, 남성과 여성노동자의 임금격차를 해소하기 위한 방안으로 「동일노동 동일임금」 원칙을 제시해 왔습니다. 그럼에도 별다른 성과가 없었던 것은 「동일노동 동일임금」 원칙이 서구에서 주로 통용되는 직무급을 전제하기 때문입니다.

그런데 한국과 유사하게 연공적 임금체계를 가지고 있는 일본에서 지난 2018년 6월 29일 정규직과 비정규직 간 임금격차 해소를 목적으로 하는 「동일노동 동일임금」에 관련된 개혁 법률이 통과되며, 2020년 4월 시행을 앞두고 있습니다.

이번 6월호 <노동N이슈>에서는 일본 노동문제 전문가인 국회입법조사처의 조승래 환경노동팀장의 글을 소개합니다.

조승래 팀장은 일본의 임금체계가 연공적 성격이 가미된 직능급시스템으로, 「동일노동 동일임금」 실현이 쉽지 않지만, 실제적인 「단시간·유기고용 노동자 및 과건노동자에 대한 불합리한 대우 금지 등에 관한 지침」(이하 ‘가이드라인’)을 판단기준으로 공표하는 등 정규직과 비정규직 간 불합리한 차별을 줄여나가는 데에 목표를 두고 있다고 설명합니다. 물론 가이드라인에 대한 해석의 여지가 크다는 지적이 있으며 노동자 간 차별을 실질적으로 없앨 수 있는가에 대한 논쟁도 존재합니다.

그럼에도 불구하고 일본은 급속도로 변화하는 노동환경에 현실적으로 대응하기 위해, 「동일노동 동일임금」이라는 원칙을 세우고 점진적으로 노동시장 불평등을 개선할 수 있는 정책대안을 마련하고 있다는 점에 우리는 주목할 필요가 있습니다.

필자는 우리나라에서 「동일노동 동일임금」 원칙에 따른 입법화를 추진할 경우, 다른 직무에 종사하는 노동자 간 균형을 확보하는 방안까지 포괄하는 「동일가치노동 동일임금」 원칙까지 폭넓게 논의될 필요가 있다고 설명합니다. 그 과정에서 사회적 합의를 꾀하고 분쟁해결을 도모할 수 있는 노사협의를 비롯한 제도적 뒷받침도 필수적이라고 합니다. 아울러 노동자집단의 이해를 대변하고 사용자와 협의를 이끌어 낼 수 있는 노동조합의 역할도 중요하다고 밝히고 있습니다.

노동N이슈 <6월호>에는 2020년 시행을 앞두고 있는 일본의 「동일노동 동일임금」 정책을 소개하고 한국에서의 시사점을 여러분과 공유합니다.

* 이 자료의 내용은 집필자의 개인 의견이며 한국노총의 공식 견해를 나타내는 것은 아닙니다.

일본 「동일노동 동일임금」 정책 사례와 시사점

조승래 (국회입법조사처 환경노동팀장)

1947년 일본 「노동기준법」 제정 이후 가장 중요한 노동개혁인 「일하는 방식 개혁법률」(이하 ‘개혁법률’)¹⁾이 2018년 6월 29일 일본 의회에서 의결되어 성립했다. 개혁 법률은 ① 장시간 노동 근절, ② 비정규직 차별 시정 및 ③ 근로대가의 기준을 ‘성과’로 전환하는 ‘고도 프로페셔널(高度プロフェッショナル)제도의 도입 등 노동규율 패러다임의 변화를 시도하고 있다. 이 글에서는 개혁 법률의 내용 중 「동일노동 동일임금」을 중심으로 우리나라에 주는 시사점을 도출하고자 한다.

「동일노동 동일임금」 개혁의 추진배경

저출산·고령화로 일본에서는 2008년부터 인구감소가 시작되었으며, 향후 취업자 수의 감소가 빠르게 진행될 것으로 예상된다. 일본의 실업률은 지속적으로 개선되고 있으나(2009년 5.5%→2017년 2.8%), 정규직 고용자 수는 정체되고 있는 반면 비정규직이 빠르게 증가하고 있다. 정규직과 비정규직 노동자 간 임금격차도 약 2.8배로 큰 수준이다(아래 [표1] 참조). 아울러 제4차 산업혁명 등 산업구조의 변화에 따른 다양하고 유연한 노동수요에 대응할 수 있는 노동규율의 변화도 요구되고 있다.

현재 일본 노동시장의 두드러지는 특징은 고용지표가 개선되는 데 비해, 기대만큼 임금인상이 이루어지지 않고 있다는 점이다. 일본 학계에서는 비정규직의 증가와 함께 세대별 임금격차 즉, 버블경제 붕괴 후 취업한 취업 빙하기 세대 상당수가 저임금 비정규직에 남아있는 것을 그 원인 중의 하나로 보고 있다.²⁾

1) 정식명칭은 ‘일하는 방식 개혁을 추진하기 위한 관계 법률의 정비에 관한 법률(働き方改革を推進するための関係法律の整備に関する法律)’이다. 「노동기준법」 등 관련 8개 법률을 일괄하여 개정하는 형식이다.

2) 이외에도 경제성장 기대의 저하(기업이 장래 부담할 고정비용 증가 억제), 일본의 고용관행(불황 시 해고가 어렵고, 노동자도 안정된 일자리 유지 위해 임금인상요구 억제 경향), 인력수급 업종의 편차(운수·서비스업 등 가격경쟁 및 원가관리가 치열한 업종에서 인력부족이 특히 심각)도 임금인상을 억제하는 요인으로 분석되고 있다.

[표1] 일본의 고용형태별 고용자 수와 평균임금 추이

(단위: 만명, 천엔)

연도	정규직		비정규직	
	고용자 수	평균임금	고용자 수	평균임금
2012	3,345	4,676	1,816	1,680
2013	3,302	4,730	1,910	1,678
2014	3,288	4,777	1,967	1,697
2015	3,317	4,849	1,986	1,705
2016	3,367	4,869	2,023	1,721

주: 통산 1년 이상 근무한 근로자를 대상

자료: 후생노동성(2017) 및 국세청(2017) 자료를 재구성

「동일노동 동일임금」 관련 주요 입법내용

「동일노동 동일임금」 원칙은 서구와 같은 직무급 사회를 전제로 하고 있다. 따라서 일본처럼 연공적 성격이 가미된 직능급 사회에서는 실현이 쉽지 않다. 이를 고려하여 일본정부는 2016년 12월에 「동일노동 동일임금 가이드라인(안)」을 발표했으며, 개혁법률이 성립한 이후 이를 보완하여 2018년 12월에 「단시간·유기고용 노동자 및 파견노동자에 대한 불합리한 대우 금지 등에 관한 지침」(이하 ‘가이드라인’)을 공포한 바 있다. 가이드라인은 불합리한 차별에 관한 판단기준으로 삼을 수 있도록 어느 정도 처우 차이가 합리적 또는 불합리인지 구체적인 사례를 상정하여, 불합리한 차별을 줄여나가도록 하는 방식을 취하고 있다.

[표2] 「동일노동 동일임금 가이드라인」의 주요내용

균등대우가 요구되는 사항	
수당	<ul style="list-style-type: none"> •통근수당, 출장여비, 식사수당, 단신부임수당 •개근수당, 작업수당, 심야·휴일수당 등
복리후생	<ul style="list-style-type: none"> •식당·휴게실·탈의실의 이용 •경조휴가, 질병휴직
차이가 인정되는 사항	
기본급	직업경험·능력·실적·성과·근속연수 등의 차이에 맞게 지급
상여	실적 등 공헌도에 따라 지급하는 경우, 공헌도의 차이에 맞게 지급

[노동N이슈]

다만, 가이드라인은 정규직과 비정규직 간 임금체계가 동일하다는 것을 전제로 하고 있다. 즉 임금체계가 다른 경우는 충분히 고려되지 않았다. 이에 가이드라인은 정규직과 비정규직의 임금체계를 다르게 하는 경우에는 직무내용, 직무내용·배치의 변경범위, 기타 사정의 객관적·구체적인 실태에 비추어 불합리한 점이 없어야 한다고 강조하고 있다. 사실 가이드라인에 대한 해석의 여지가 너무 크다는 지적도 존재한다. 아울러 가이드라인에서는 생산목표 미달성에 따른 책임 유무 등 직무 차이가 존재하면 정규직과 비정규직 간 기본급 등의 차이를 용인하고 있다. 이에 오히려 기업측이 차별을 정당화하기 위하여 자의적인 직무분리를 꾀할 수도 있다는 우려도 제기된다.

개혁법률은 가이드라인의 근거규정을 정비하고 있으며, 「동일노동 동일임금」 원칙 관련 주요 입법사항은 다음과 같다. 1) 정규직·비정규직 노동자 간 불합리한 차별을 시정하기 위한 규정의 정비, 2) 노동자에 대한 대우에 관한 설명의무, 3) 행정권 주도의 이행확보조치 및 재판 외 분쟁해결절차(ADR, Alternative Dispute Resolution) 정비에 관한 사항이다.

1) 정규직·비정규직 노동자 간 불합리한 차별을 시정하기 위한 규정의 정비

- 단시간·유기(有期)고용 노동자(고용계약의 기간을 정한 노동자)에 관한 규율 정비
 - 기본급·상여 기타 개개의 대우에 관하여 통상의 노동자와 비교하여 불합리한 차이를 두지 않도록 함(균등·균형 대우)
 - 직무의 내용 및 배치 등을 고려할 때 통상의 노동자와 동일시되는 경우, 단시간·유기 고용 노동자라는 이유로 기본급·상여 기타 개별 대우에서 차별을 받아서는 안됨
- 파견노동자에 관한 규율을 다음과 같이 새롭게 마련
 - 파견된 곳의 노동자 간 균등·균형 대우
 - 일정한 요건(동종 업무의 일반 노동자 평균적인 임금과 동등 이상의 임금일 것 등)을 충족하는 노사협정에 따른 대우
 - 앞의 사항들에 관한 가이드라인의 근거규정을 정비

2) 노동자에 대한 설명의무

단시간 노동자·유기 고용 노동자·파견노동자에 관하여 정규고용 노동자와 대우 격차의 내용·이유 등에 관한 설명을 의무화

3) 행정권 주도의 이행확보조치 및 재판 외 분쟁해결절차(ADR) 정비

1)의 의무 및 2)의 설명의무에 관한 행정권 주도의 이행확보조치 및 재판 외 분쟁해결절차(ADR)의 정비

「동일노동 동일임금」을 원활하게 실현하기 위한 방안

「동일노동 동일임금」을 실현하고, 정규직과 비정규직 노동자 간 임금 격차를 시정하기 위한 방법은 두 가지로 생각할 수 있다.

첫째, 노사협약에 따르는 것이다. 가이드라인을 참고해 노사가 임금 체계에 관해 합의를 도출해, 정규직과 비정규직 노동자 간 임금격차를 시정해 나가는 방법이다. 노사협약이 이루어져 정규직과 비정규직 노동자 간 임금격차가 시정된다면 노사는 재판 등의 소송을 피할 수 있다. 이 때문에 「동일노동 동일임금」의 실현을 위해 비정규 노동자와 함께 노사가 협의하는 장을 만드는 것이 중요하다.

둘째, 재판에 따르는 것이다. 임금수준이 낮은 비정규직 노동자 등이 소송을 제기해 재판을 통해 임금격차를 시정하는 방법이다. 주요한 판례로서는 나가사와 운수(長澤運輸)사건(最判平成30・6・1民集72卷2号202頁) 및 하마교렉크스(ハマキョウレックス) 사건(最判平成30・6・1民集72卷2号88頁) 등이 있다. 그러나 재판에 따른 해결은 종료에 이르기까지 비교적 장시간이 소요되고, 불필요한 비용과 갈등이 유발된다. 실제로 나가사와 운수사건 및 하마교렉크스 사건 당시 각 심급마다 위법한 차별이라고 본 급여항목을 다르게 판시하는 등 혼란이 발생한 바 있다. 이러한 점을 고려하여 개혁 법률은 행정청을 중심으로 비정규직 노동자와 함께 노사가 협의하여 분쟁을 해결할 수 있도록 재판 외 분쟁해결절차(ADR)를 강화하고 있다.

아울러 개혁 법률은 사업주에게 단시간 노동자, 계약직 노동자, 파견 노동자 등 비정규직과 정규직 노동자와 처우 차이의 내용·이유 등에 관한 설명의무를 부여하고 있다. 이에 따라 기업은 비정규직과 정규직 사이의 처우 차이의 이유가 무엇인지 합리적인 설명을 마련할 필요가 있다. 특히 기존에 차별적인 임금제도를 유지했던 기업은 임금체계에 대한 근본적인 재검토가 불가피해졌다. 이에 개혁 법률은 「동일노동 동일임금」 관련 규정은 2020년 4월부터 시행되지만, 중소기업의 경우 2021년 4월부터 시행되도록 유예기간을 1년 더 부여하고 있다.

아직 일본에서는 개혁 법률이 시행 전이다. 현재 일본에서는 일손부족 현상이 심각한 물류·소매 업종 등 중심으로 비정규직 대우개선이 이루어지고 있다. 예를 들어, 물류업체인 일본통운(日本通運)은 2019년 4월부터 지점에서 근무하는 비정규직 임금체계를 정규직과 유사하게 만드는 동시에 정규직의 연공서열형 임금체계도 정비한 바 있다.

일본형 고용시스템의 한계 극복을 위한 「동일노동 동일임금」

일본에서는 1980년대 말 버블경제가 붕괴하면서 종신고용과 연공서열 임금체계로 상징되는 일본형 고용시스템의 한계가 있다는 문제제기가 지속되어 왔다. 버블경제 붕괴 당시 비교적 고소득자였던 장년층 노동자는 구조조정의 직접적인 피해자가 되었다. 또한 당시 청년세대 역시 현재까지도 저임금 비정규직의 굴레에서 벗어나지 못하고 있다. 이제 한 회사에서 인재를 육성하는 일본형 고용시스템이 글로벌 경영환경에서 경영방식으로 적합한가에 대한 의문이 제기된다고 볼 수 있다.

사실 이미 일본에서는 1960년대부터 능력주의 관리체제를 도입하여 “연공급+직능급” 임금체계가 정착되었다. 버블경제가 붕괴한 1990년대 이후에는 “연공급+직능급+성과급”으로 임금체계가 진화했다. 직원의 숙련 형성에 초점을 맞춘 임금체계 도입으로 임금이 보다 개별화되었다는 점에서 우리나라의 많은 기업에서 채택하고 있는 연공급 임금체계와는 다른 모습을 보이고 있다.

아울러 일본정부는 「동일노동 동일임금」 정책을 도입을 통해 기업에게 정규직 중심의 인사 제도를 수정하도록 유도하고 있다. 또한 일본 청년층이 선호 일자리도 ‘어디에서든 통용되는 능력을 기를 수 있는 회사’를 꼽는 비율이 증가하는 등 취업에 대한 기준 역시 변화하고 있다.

우리나라에서 논의 시 고려하여야 할 사항

우리나라에서 「동일노동 동일임금」 원칙에 관한 입법화를 추진할 경우, 일본의 정책사례를 고려하여 다음 사항을 고려할 필요가 있다.

첫째, 임금격차 시정을 위한 원칙의 적용범위이다. 우리나라에서는 「동일가치노동 동일임금」 원칙, 즉 직무의 가치를 평가하여 그것을 감안한 임금체계를 설정함으로써 다른 직무에 종사하는 노동자 간 균등한 대우를 확보하는 방안이 폭넓게 논의되고 있다. 특히, 「동일가치노동 동일임금」 원칙은 남녀 중 어느 한 성(性)이 주로 종사하는 직무에 대한 가치 평가 등을 통하여 남녀 간 임금격차 시정까지 도모할 수 있다는 점에서 주목된다. 이에 비해 일본의 개혁법률은 「동일노동 동일임금」 원칙에 따라 균등 및 균형대우를 유도하는 방향으로 입법화되었다. 서로 다른 직무의 내용을 평가·비교하는 것은 어려운 면이 있다는 점이 고려되었기 때문이다.

[노동N이슈]

둘째, 일본과 다른 임금체계 및 기업 간 임금격차를 고려해야 한다. 아직 일본의 임금체계는 사람 중심의 연공급 성격이 일부 남아있지만, 전술한 바와 같이 지난 수십 년간 직원의 숙련 형성에 초점을 맞추어 직능급 및 성과급을 강조하는 임금체계로 진화했다. 이에 반해 우리나라는 임금의 연공적 성격이 강한 편이다. 나아가 대기업 및 중소기업 간 임금격차가 매우 크게 나타나고 있는 등 일본의 노동시장과는 매우 다른 양상을 보인다. 따라서 「동일노동 동일임금」 원칙의 입법화와 더불어 임금체계 개편 등 폭넓은 사회적 합의가 있어야 할 것으로 생각한다.

셋째, 사회적 소모를 최소화할 수 있는 분쟁해결 절차 마련이 필수적이다. 특히 「동일노동 동일임금」에 관한 자세한 기준이 정립되지 않은 상태에서는 노사 간 대립이 유발될 수 있고 소모적인 소송절차로 이어질 가능성이 높다. 이를 고려하여 「동일노동 동일임금」 원칙을 입법화한 일본의 경우, 비정규직 노동자 처우와 관련한 다툼이 급증할 것으로 예상하고 행정권을 중심으로 하는 분쟁 외 해결절차(ADR)를 강화하여 분쟁의 조기 해결을 도모하고 있다. 우리나라에서도 「동일노동 동일임금」 원칙을 입법화하는 경우 노사가 자율적으로 차별 시정을 위한 노사협의를 이루어낼 수 있도록 제도적 뒷받침이 있어야 할 것이다. 나아가 노동자집단의 이해를 대변하고 사용자와 협의를 이끌어낼 노동조합의 역할 역시 강조될 필요가 있다.

※ 이 글은 필자(조승래)의 「70년만의 노동대개혁, 일본의 <일하는 방식 개혁법률>」 (『이슈와 논점』, 제149호, 2018.7.31. 국회입법조사처)를 바탕으로 본고의 취지에 맞게 추가 및 보충하여 재편집한 것입니다.

※ 이 글의 내용은 필자의 개인적인 견해이며, 국회입법조사처의 공식적인 의견이 아님을 밝힙니다.

참고문헌

- 김준(2017), 「동일노동 동일임금 제도(4): 일본의 사례와 시사점」, 『이슈와 논점』 제131호, 국회입법조사처.
- 이시다 미츠오(2017), 「일본 임금체계의 변화 - 고용관계에 대한 시사점」, 『임금체계 국회 컨퍼런스 자료집』, 139-165.
- 조승래(2018), 「70년만의 노동대개혁, 일본의 「일하는 방식 개혁법률」」, 『이슈와 논점』 제1490호, 국회입법조사처.
- 조승래 외 2인(2018), 「일본 공무국외출장 결과보고서」, 국회입법조사처.
- 岡崎淳一(2018), 『働き方改革のすべて』, 日本経済新聞出版社.
- 濱口桂一郎(2009), 『新しい労働社会 - 雇用システムの再構築へ』, 岩波新書, 岩波書店.
- 小池拓自(2018), 「労働者賃金の伸び悩みの背景 - 雇用形態と人口構成の変化を踏まえて」, 『レファレンス』 807号, 国立国会図書館.
- 厚生労働省(2018), 「労働経済の分析」(平成30年版).
- 朝日新聞(2019년1월8일), 土屋亮, 「日通、非正規社員の賃金引き上げへ 正社員と同水準に」.
- 日本経済新聞(2019년2월19일), 「肩書は「私」、フリーで複業(働き方進化論)」.
- 日本経済新聞(2019년5월10일), 大内伸哉, 「同一労働同一賃金の論点 - 法の不備、裁判の混乱招く」.

문의 및 각종 제안

정혜윤(연구위원) 02) 6277-0163

smhansa@inochong.org