

일본의 최저임금제도

김명중 (일본경제연구센터 연구원)

■ 머리말

1959년 최저임금법의 제정과 함께 본격적으로 실시된 일본의 최저임금제도는 근로자의 생활안정과 국민경제 발전에 커다란 기여를 했다고 볼 수 있다. 산업구조가 변화하고 비정규노동자가 증가하는 등 취업형태가 다양화하고 있는 현 시점에 있어서 사회안전망으로서의 최저임금제도의 역할은 더욱 더 그 중요도가 증가하고 있어, 전문가 등을 중심으로 최저임금제도의 개선에 대한 연구가 활발히 진행되고 있다. 따라서 본고에서는 일본의 최저임금제도의 도입 과정과 특징 및 최근의 동향을 살펴보고자 한다.

■ 최저임금제도의 변천

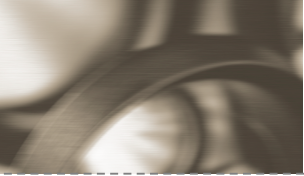
일본의 최저임금제도는 1919년 「대일본노동총동맹우호회」 대회에서 처음으로 거론된 이후 일부 정당과 노동조합의 노동 및 투쟁운동의 슬로건으로 채택되는 등 그 실시를 위한 준비가 활발하게 진행되었다. 하지만 1923년 9월 1일 도쿄와 그 주변 지역에 발생한 관동 대지진은 노동운동에 대한 정부의 탄압을 강화시켜 최저임금제도를 슬로건으로 하는 노동운동은 거의 자취를 감추게 된다. 이후 제2차 세계대전의 개시와 함께 전시임금통제수단의 일환으로서 실시되게 되는 최저임금제도는, 노동조건 개선을 위한 조치라고 하기보다는 물가 억제를 위한 물가통제령과 함께 임금 인상 방지를 위한 수단으로서 이용되었다고 볼 수 있다. 제2차 세계대전 이후에도 연합국총사령부의 인플레이 억제정

책 등에 의해 좀처럼 실시되지 못하던 최저임금제도는 우여곡절 끝에 1959년 단독 입법으로 제정되게 되었다. 실시 초기에는 업자간 협정방식¹⁾을 중심으로 점차 그 적용 범위를 확대하였는데 1968년 최저임금법 개정에 의해 업자간 협정방식이 폐지되고 심의회방식에 의한 최저임금 결정방식이 도입되었다. 그 후 1971년부터 최저임금의 연차 추진계획에 의해 지역별 최저임금의 설정을 추진한 결과 1976년에는 전 도도부현²⁾에 지역별 최저임금이 설정되게 되었고, 모든 근로자에게 최저임금이 적용되게 되었다.

1975년에는 4개 노동단체와 4개 야당이 전국적으로 일률적인 최저임금을 요구함에 따라 중앙최저임금심의회에서 전국일률최저임금제도의 문제를 포함한 향후 최저임금제도의 방향에 대한 검토가 이루어졌다. 그 결과 1977년 중앙최저임금심의회는 답신에서 최저임금액을 결정하는 전제가 되는 기본적 사항에 대해서 가능한 한 전국적으로 통일적인 처리가 이루어지도록 중앙최저임금심의회가 심의 내용을 정리하여 이것을 지방최저임금심의회에 제시할 것과 최저임금액의 개정에 있어서 전국적으로 정합성 있는 결정이 이루어지도록 중앙최저임금심의회는 기준안을 작성하여 지방최저임금심의회에 제시하는 안이 제안되었다. 그 후 1978년도부터 지역별 최저임금액을 개정하는 데에 있어서 최저임금 기준안이 도입된 이후 지금까지 매년 중앙최저임금심의회가 후생노동성이 실시하는 임금개정상황 조사결과 등 각종 관계지표의 동향 등을 근거로 하여 기준안을 결정하여 지방최저임금심의회에 제시하고 있다.

산업별 최저임금은 종래부터 일반적 최저임금의 역할이 가장 중시되어 왔는데 1976년에 지역별 최저임금이 전 도도부현에 설정됨에 따라, 그 역할이 중복되어 지역별 최저임금과 산업별 최저임금의 각각의 성격과 기능을 분리할 필요성이 생겨났다. 이에 따라, 중앙최저임금심의회는 1981년 종래의 대분류에 의한 산업별 최저임금이 담당하여 왔던 최저임금 적용의 효율적 확대를 도모하는 경과 조치적 역할 및 기능을 수정하여, 산업별 최저임금은 관련 노사가 노동조건 향상 또는 사업의 공정 경쟁을 확보하는 관점에서 지역별 최저임금보다 높게 설정할 필요가 있다고 인정하는 경우에 한하여 설정되었다. 하지만 대분류(일본표준산업분류의 대분류 또는 복수의 중분류)로 설정된 산업별 최

- 1) 업자 단체가 자주적으로 협정한 최저임금에 대한 결정을 노사정 3자가 같은 수로 구성된 심의회의 심의를 거쳐 법적 강제력을 가지는 최저임금으로서 결정하는 방식
- 2) 일본의 행정구역은 도도부현(都道府縣)으로 나뉘며, 현재 1도(都), 1도(道), 2부(府), 43현(縣)으로 구성되어 있다.



〈표 1〉 일본의 최저임금제도의 변천 과정

연도	내용
1959	최저임금법 제정 중앙최저임금심의회 설치
1961	최저임금제도 보급 계획(1961-1963년): 적용대상자수 250만명을 목표, 업자간 협정방식
1964	최저임금제도 추진 계획(1964-1967년): 적용대상자수 510만명을 목표
1968	최저임금법의 일부를 개정하는 법률 성립업자간 협정에 바탕을 둔 최저임금과 업자간 협정에 바탕을 둔 지역적 최저임금방식 폐지, 최저임금심의회에의 조사 및 심의에 바탕을 둔 최저임금 및 노동협약에 바탕을 둔 지역별 최저임금방식 도입
1976	전도도부현에 지역별 최저임금 설정
1977	최저임금 기준안제도 도입
1989	신산업별 최저임금으로 전환

저임금은 근로자 구성과 임금실태가 상이하고 업종 및 직종 또는 직무가 다른 근로자를 일률적으로 적용하고 있다는 문제점이 지적되었다. 더욱이, 산업구조의 변화에 의해 이러한 모순이 점차 커짐에 따라 업종이 너무 광범위하여 관련 노사를 특정하기가 힘들다고 하는 문제점이 발생하였다. 이러한 배경하에 중앙최저임금심의회는 대분류에 의한 산업별 최저임금을 폐지하고 근로자의 상당수에 최저임금 협약이 적용되고 있는 산업과 공정경쟁을 확보하는 관점에서 최저임금이 필요한 산업에 대해서 관련 노사의 신청을 계기로 작성하는 소분류(일본표준산업분류의 소분류, 경우에 따라서는 세분류)에 의한 산업별 최저임금의 방향을 제시하였다. 그 후 당시의 산업별 최저임금이 수정되어 오늘날의 산업별 최저임금에 이르게 된다.

■ 일본의 최저임금제도

일본의 최저임금제도는 저임금근로자의 최저임금을 보장하고, 노동조건의 개선을 도모함과 동시에, 근로자의 생활안정과 노동력의 질적 향상, 사업에 있어서 공정한 경쟁 확보를 지향하여 국민경제의 건전한 발전에 기여하는 것을 목적으로 하고 있다. 일본의 최저임금제도는 지역별 최저임금과 산업별 최저임금 및 노동협약의 확장 적용에 의한 지역적 최저임금의 3종류로 구분할 수 있다.

① 지역별 최저임금

지역별 최저임금은 산업이나 직종에 관계없이 원칙적으로 모든 근로자와 그 사용자에게 적용되는 최저임금으로 각 도도부현마다 ‘○○현 최저임금’이라는 명칭으로 설정되어 있다(총47건).

② 산업별 최저임금

산업별 최저임금은 특정 산업에 대해서 관련 노사가 근로자를 대상으로 하여 지역별 최저임금보다 금액 수준이 높은 최저임금을 정할 필요가 있다고 인정할 경우 설정하며, 이와 관련해 전국적으로 ‘○○현 ○○업 최저임금’이라는 명칭으로 총 249건이 설정되어 있다.

③ 노동협약 확장 적용에 의한 지역적 최저임금

일정 지역의 같은 업종의 근로자 및 사용자 대부분(대략 3분의 2 이상)에게 최저임금을 정한 노동협약이 적용되는 경우, 노동조합의 체결 당사자인 노동조합 또는 사용자 전부의 합의에 의한 신청이 있을 때에, 후생노동대신 또는 도도부현 노동국장이 최저임금심의회의 의견을 들은 후에 해당 노동협약의 규정을 기준으로 하여 아웃사이드도 포함한 같은 업종의 근로자 및 그 사용자 전부에게 적용되는 최저임금을 결정하는 방식이다. 현재 전국적으로 2건만이 설정되어 있으며 적용 대상자도 500명에 불과하다.

최저임금이 적용되는 임금은 매월 지불되는 기본적인 임금으로 제한되어 있으며, 결혼수당과 같이 임시적으로 지불되는 임금, 상여금, 시간외임금, 휴일할증임금, 심야할증임금, 정근 및 개근수당, 통근수당, 가족수당 등은 그 적용에서 제외된다.

산업별 최저임금은 도도부현 내의 일부 산업의 일부 사용자 및 근로자에 적용되는 데에 비해, 지역별 최저임금은 도도부현 내의 전체 사용자 및 근로자에 적용된다.³⁾ 따라서 산업별 최저임금이 결정되지 않은 업종이나 직종은 지역별 최저임금의 대상이 된다. 하지만, 일반 근로자와는 달리 노동능력에 차이가 있어 최저임금을 일률적으로 적용할 경우, 오히려 고용기회가 줄어들 가능성이 있는 근로자의 경우에는 사용자가 도도부현 노동국장의 허가를 받는다는 조건하에, 개별적으로 최저임금의 적용 예외가 인정된다.

3) 파트타임, 아르바이트, 임시, 촉탁 등 고용형태와 관계없이 적용된다.

◎ 최저임금의 적용 예외

- 정신적 및 신체적 장애에 의해 현저하게 노동능력이 낮은 자
- 시용기간 중인 자
- 인정직업훈련(사업주 등이 실시하는 직업훈련의 신청을 받아 도도부현 지사가 인정을 한 훈련)을 받고 있는 자
- 소정 노동시간이 특별히 짧거나, 경이한 업무에 종사하는 자, 단속적인 노동에 종사하는 자

■ 최저임금 기준안

일본의 최저임금제도의 특징으로서 최저임금 기준안이 설정되어 있는 점과 그것이 매년 개정되고 있다는 점을 들 수 있다. 최저임금 기준안은, 심의회 방식을 취하고 있으며, 중앙최저임금심의회에서 결정된 최저임금 인상 기준액을 기준으로 해서 각 도도부현에서 도도부현별 최저임금을 결정하게 된다. 이 때 전국의 47개 도도부현은 4개의 등급으로 나누어지며, 각 등급의 매년 인상폭이 결정된다. 후생노동성은 최근 고용정세와 기업업적이 회복되고 있다는 판단하에 중앙최저임금심의회위원회의 제안을 수용해 최저임금 기준안의 인상액을 공표하였다. 이를 기준으로 각 노동국은 8월 상순까지 지역별 최저임금을 결정하여 10월 1일을 목표로 하여 최저임금을 적용하게 된다. 도도부현별 등급 상황 및 자세한 내용은 <표 2>와 같다.

<표 2> 2006년도 지역별 최저임금액 개정에 있어서 인상액 기준안

(단위 : 일본 엔(¥))

등급	도도부현	인상금액
A	치바, 도쿄, 가나가와, 아이치, 오사카	4엔
B	도치기, 사이타마, 토야마, 나가노, 시즈오카, 미에, 시가, 교토, 효고, 히로시마	4엔
C	홋카이도, 미야기, 후쿠시마, 이바라키, 군마, 니가타, 이시가와, 후쿠이, 야마나시, 기후, 나라, 와카야마, 오카야마, 야마구치, 가가와, 후쿠오카	3엔
D	아오모리, 이와테, 아키타, 야마가타, 돗토리, 시마네, 도쿠시마, 에히메, 고치, 시가, 나가사키, 구마모토, 오이타, 미야자키, 가고시마, 오키나와	2엔

자료 : 厚生労働省中央最低賃金審議會, 「平成 18年度地域別最低賃金額改正の目安について(答申)」, 2006. 7. 26

■ 최저임금제도의 현황

〈표 3〉은 2005년 10월 기준의 도도부현별 최저임금을 나타내고 있는데, 도쿄(714엔), 가나가와(712엔), 오사카(708엔)의 최저임금과 오키나와(608엔), 가고시마(608엔), 미야자키(608엔)의 최저임금 사이에 커다란 차이가 있음을 알 수 있다. 이와는 반대로 지역별 최저임금액 미만 근로자의 비율은 최저임금이 가장 낮은 오키나와(2.2%), 미야자키(2.1%)에서 가장 높은 비율을 차지하였다.⁴⁾

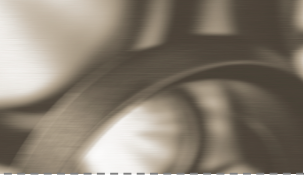
〈표 3〉 도도부현별 최저임금

(단위 : 일본 엔(¥))

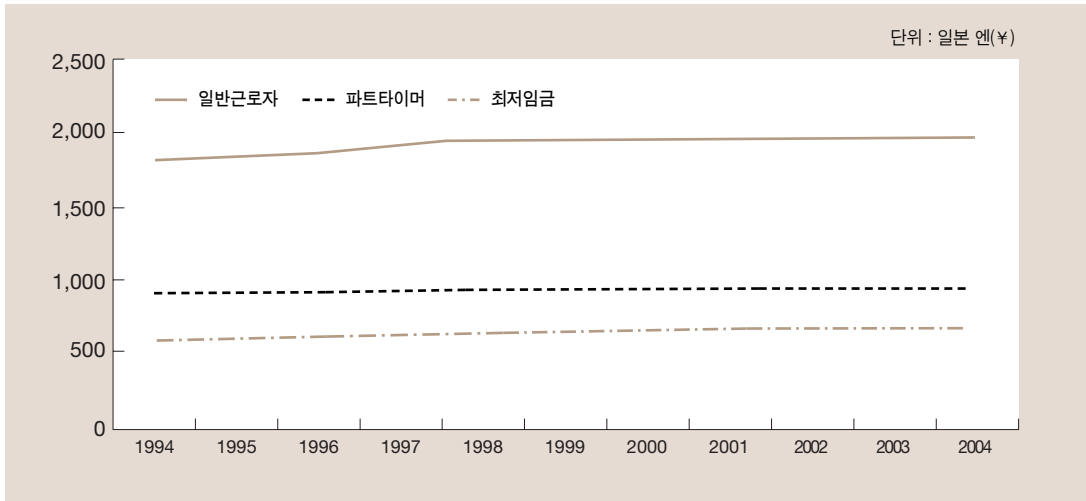
순위	도도부현명	시간당 최저임금	순위	도도부현명	시간당 최저임금
1	도쿄	714	25	후쿠이	645
2	가나가와	712	26	오카야마	644
3	오사카	708	27	야마구치	642
4	아이치	688	28	홋카이도	641
5	사이타마	682	29	가가와	625
6	치바	682	30	미야기	623
7	교토	682	31	두쿠시마	615
8	효고	679	32	후쿠시마	614
9	시즈오카	677	33	에히메	614
10	기후	671	34	고치	613
11	미에	671	35	돗토리	612
12	시가	657	36	시마네	612
13	도치기	652	37	야마가타	610
14	나라	652	38	오이타	610
15	이바라키	651	39	구마모토	609
16	야마나시	651	40	아오모리	608
17	나가노	650	41	이와테	608
18	군마	649	42	아키타	608
19	이시가와	649	43	사가	608
20	와카야마	649	44	나가사키	608
21	히로시마	649	45	미야자키	608
22	토야마	648	46	가고시마	608
23	후쿠오카	648	47	오키나와	608
24	니이가타	645		전국평균	668

주 : 2005년 10월 현재

자료 : 후생노동성 홈페이지 <http://www.mhlw.go.jp/>



[그림 1] 일반 근로자 및 파트 타이머의 시간당임금과 최저임금



주: 5인 이상 기업, 소정내 급여 및 소정내 시간으로 계산.

자료: 厚生労働省大臣官房統計情報部編, 『労働統計年報』, 各年度를 참고로 하여 작성.

[그림 1]은 일반 근로자와 파트타이머의 시간당 임금 그리고 최저임금의 최근 동향을 나타내고 있다. 일반 근로자의 시간당 임금은 2004년도에 1,964엔으로 1994년도의 1,820엔보다 8% 상승한 데 비해, 파트타이머의 동 기간 시간당 임금은 5%(1994년 : 905엔, 2004년 : 951엔) 상승에 그치고 있어 일반 근로자와 파트타이머 사이의 격차가 점점 벌어지고 있음을 알 수 있다. 일반 근로자와 파트타이머의 시간당 임금은 모두 최저임금을 상회하고 있지만, 일본의 평균임금에 대한 최저임금의 수준은 OECD가맹국 중에서도 낮은 수준이라고 할 수 있다.⁴⁾

다치바나키(2005)는 최저임금의 인상을 주장하고 있는데 그 이유로서 근로자의 근로의욕의 향상이 기대된다는 점을 들고 있다. 그는 최저임금의 인상은 노동생산성을 상승시켜 임금인상으로 인한 마이너스 효과만이 아닌 플러스 효과도 동시에 가져온다고 주장하고 있다. 또한 최저임금의 인상은 전체적인 임금 증가를 유발하게 되는데 임금인상이 기업 경영에 미치는 마이너스 영향력을 최소화

4) 전국 평균은 0.7%

5) 橋木俊詔(2005), 「最低賃金制度の擴充策」, 『生活経済政策』, 103号

하기 위해서는 누군가의 희생, 즉 고액 임금 수령자 또는 경영자의 임금을 삭감할 필요가 있다고 주장하고 있다.

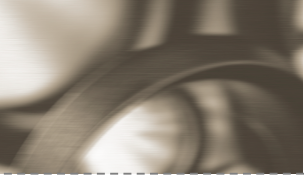
최근의 기업 및 경영자측의 최저임금에 대한 주된 관심 사항은 산업별 최저임금의 폐지라고 할 수 있다. 2003년 일본 경단련이 산업별 최저임금의 폐지를 주장한 데 뒤이어, 경영노동정책위원회, 일본상공회의소, 동경상공회의소, 중소기업단체중앙회 등도 최저임금제도의 개정과 산업별 최저임금의 폐지를 요구하고 있는 데에 비해 근로자측은 이에 강력히 반대하고 있는 상황이다.

■ 결론

본고에서는 일본의 최저임금제도의 변천 과정과 최근 동향을 살펴보았다. 우여곡절 끝에 실시된 일본의 최저임금제도는 산업구조의 변화, 취업형태의 다양화, 임금격차의 확대 등에 대응할 수 있는 제도로의 개혁이 계속해서 요구되고 있다. 특히 최근 들어 최저임금제도의 최대의 초점은 산업별 최저임금의 존폐를 둘러싼 문제로 이에 대해 기업측과 근로자측이 팽팽히 맞서고 있는 상황으로 향후 그 귀추가 주목되는 바이다. **KLI**

참고문헌

- 安部由起子(2001), 「地域的最低賃金がパート賃金に与える影響」, 猪木武徳・大竹文雄, 『雇用政策の経済分析』, 東京大學出版会.
- 安部由起子(2004), 「特集:セーフティネットの将来 —その現状と課題— / 日本の最低賃金の現状について」, 『世界の労働』, 54卷 11号.
- 橋木俊詔(2005), 「最低賃金制度の擴充策」, 『生活経済政策』, 103号.
- 荻野 登(2005), 「最低賃金はどこへ行くのか —最低賃金制度のあり方に關する研究會報告をめぐって」, 『賃金事情』, 2479号.
- 北浦正行(2005), 「我が国の最低賃金制度をめぐる諸問題」, 『労働調査』, 435号.
- 中村智一郎(2000), 『日本の最低賃金制と社会保障』, 白桃書房.
- 労働省労働基準局賃金課(1977), 『わが国の最低賃金制』, 日本労働協会.



- 厚生労働省中央最低賃金審議会「平成18年度地域別最低賃金額改正の目安について(答申)」, 2006. 7. 26.
- 厚生労働省最低賃金制度のあり方に関する研究会(2005),「第10回最低賃金制度のあり方に関する研究会議事要旨」.
- 厚生労働省大臣官房統計情報部 編,『労働統計年報』,各年度.
- 堀 春彦・坂口尚文(2005),『日本における最低賃金の経済分析』,労働政策研究・研修機構,労働政策研究報告書 No.44 .
- 山口登守(2005),「特集：勤労者の生活と賃金の現在 / わが国の最低賃金の現状と課題」,『労働調査』, 429号.