Special Feature

일본의 최저임금제도*

야마코시 게이치(山越 敬一) (일본노동정책연구・연수기구 이사)

■ 머리말

일본에서 근로자 임금은 기본적으로 노사가 협상을 통해 자주적으로 결정해야 한다고 여겨지고 있다. 그러나 이러한 완전 자유방임하에서는 임금이 허용 수준을 넘어 하락할 우려가 있기 때문에 임금최저액을 국가가 보장하는 최저임금제도를 시행하고 있다.

■ 일본의 최저임금제도

제도 연혁과 2008년의 제도 개정

일본의 최저임금제도는 최저임금법에 의거하고 있다. 현재 제도는 '지역별 최저임금' 및 '특정 최저임금제도'로 구성되어 있다. 지역별 최저임금은 '특정 지역별'로 정해지고, 특정 최저임금제도는 특정 종류의 '사업' 또는 '직업'별로 정해진다. 그중 지역별 최저임금은 전국 모든 지역에서 정하고 그 지역 모든 근로자에게 적용된다. 즉 지역별 최저임금은 전국 모든 근로

* 이 글은 2014년 9월 26일 일본 도쿄에서 개최된 제12차 동북아노동포럼에서 발표된 자료를 재정리한 것이다.

자에게 임금의 최저액을 보장하는 제도로 제정되어 있다.

연혁을 살펴보면 최저임금법이 처음으로 제정된 것은 1959년이다. 그 후 1968년과 2008년 두 차례에 걸쳐 대개정이 이루어졌다. 1959년 입법 시에는 ① 업자 간 협정에 의한 최저임금(업자 간 협정방식) ② 노동협약에 의한 최저임금 (노동협약 확장방식) ③ 최저임금 심의회의 조사심의에 의한 최저임금(심의회방식)의 세 가지 결정방식이 있었다. 그러나 실제로는 업자 간 협정방식이 주로 이용되었다.

1968년 법 개정에서는 업자 간 협정방식을 폐지하고 심의회방식의 결정요건을 완화하여 활용이 용이하도록 개정했다. 이로 인해 최저임금제도는 제도적으로 심의회 방식과 노동협약 확장방식으로 이원화되었다. 그러나 정부는 실제로 행정 주도의 심의회 방식을 활용한 최저임금제도의 보급을 서둘렀다. 심의회 방식의 최저임금은 법률상으로 ① 지역별 ② 산업별 ③ 직업별로 정할 수 있는데, 실제로 활용된 것은 지역별 최저임금과 산업별 최저임금이다. 1971년에는 ILO의 '최저임금 결정제도에 관한 조약(제26호)' 등 두 조약이 비준되면서 최저임금의 연차추진계획(1971~75년)이 결정되었다. 이 계획을 근거로 1973년부터 1976년 1월까지 전국 각 광역자치단체(도도부현)에서 순차적으로 지역별 최저임금이 정해졌다. 한편 산업별 최저임금도 산업을 크게 분류하면서 원칙상 광역자치단체 단위로 결정되어 적용 근로자의 범위를 확대해 나갔다.

이렇게 지역별 최저임금이 정비되면서 최저임금제도는 모든 근로자에게 적용되는 제도가 되었다. 그러나 한편으로는 광역자치단체별 결정이었기 때문에 최저임금액의 전국적 정합성(整合性)이 결여된다는 측면도 있었다. 따라서 노동계는 전국에 일률적으로 적용되는 최저임금제도의 제정을 요구하게 되었다. 1975년 총평 4단체가 '전국일률 최저임금제'를 요구하였고 이에 응한 사회당 등 4야당이 국회에 개정법안을 제출했다. 법안은 가결되지 않았지만 중앙최저임금심의회에서 최저임금의 전국적 정합성 검토가 이루어지게 되었다. 1977년 동 심의회는 매년 임금액 개정 시에 개정의 기준을 작성하여 지방 최저임금심의회에 제시하도록 하였고(통칭 '기준방식') 이듬해부터 실시했다.

이렇게 지역별 최저임금제도로 근로자 전체를 포괄하는 제도가 정착되자 산업별 최저임금을 어떻게 정할 것인가가 과제로 떠올랐다. 이에 중앙 최저임금심의회에서 산업별 최저임금의 바람직한 제도설계가 노사 간에 장기간 논의되었다. 그 결과 ① 산업별 최저임금은 노사가 주도하는 제도로서, 노사단체가 희망할 경우에 한해 심의회에 자문을 구하고 결정 등의 절차를 개

시하고, ② 산업의 분류를 세분화하여 기간적(基幹的) 근로자에게 적용하기도 했다(산업별 최저임금). 또 지역별 최저임금을 밑도는 산업별 최저임금은 순차적으로 폐지하도록 했다.

2008년의 최저임금법 개정은 이러한 연혁을 전제로 하여 이루어졌고 그 내용은 다음과 같다.

① 심의회 방식에 의한 최저임금제도는 법률적으로 지역별 최저임금과 산업별 최저임금이라는 두 가지 결정방식을 구분하여 규정했다. 기존 법률에서는 모두 심의회 방식이라는 결정방식으로 묶어서 규정되어 있었다.

② 지역별 최저임금제도가 강화되었다. 우선 최저임금은 '지역별로 결정되어야 한다'라고 정하여 지역별 최저임금이 필요한 사항임을 명확히 했다. 또 광역자치단체의 노동국장의 허가를 통해 최저임금을 적용 외로 하는 기존의 제도를 폐지하고 예외 없이 모든 근로자에게 적용되도록 했다. 또 벌금 인상도 이루어졌다.

③ 최저임금이 생활보호 수준을 밑돌지 않도록 최저임금 결정에 '생활보호와의 정합성을 배려'하도록 정했다.

④ 산업별 최저임금은 '특정최저임금'으로 관계노사가 신청한 경우에 한하여 결정하도록(임의적 설정) 정했다. 산업별 최저임금은 노사의 주체적 실천에 의해 결정되는 제도임을 명확히 한 것이다.

⑤ 결정실적이 거의 없었던 노동협약 확장에 의한 최저임금[1]은 폐지되었다.

제도의 개요

일본 최저임금제도의 특징은 지역별 최저임금을 중심으로 한 제도로 모든 노동자를 포괄한다는 점, 지역별 최저임금 금액이 매년 개정된다는 점, 그리고 노사정위원으로 구성된 심의회의 심의를 거쳐 결정된다는 점이다.

최저임금법은 '임금최저액 보장을 통해 노동조건 개선을 꾀하고 근로자의 생활안정, 노동력의 질적 향상 및 사업의 공정한 경쟁확보에 이바지하면서 국민경제의 건전한 발전에 기여'(최

1) 노동협약의 확장에 의한 최저임금은 결정실적이 2건에 불과했다.

저임금법 제1조)하는 것을 목적으로 한다.

현행 최저임금법은 '지역별 최저임금'과 '특정 최저임금' 두 가지 제도를 두고 있다.

우선 지역별 최저임금법을 특정 지역별 최저임금으로 정의하고 전국 전역에서 결정해야 한다고 규정했다(제9조). '특정 지역'이란 실질적으로 광역자치단체를 가리킨다.

'지역별 최저임금'은 그 지역(광역자치단체)에 있는 모든 산업, 직업, 고용형태의 근로자에게 적용된다. 앞서 서술한 것처럼 2008년 개정에서 적용 제외 제도가 폐지되어 예외가 없다. 단, 신체나 정신적 장애로 인해 노동능력이 낮은 자나 불연속적인 노동에 종사하는 자 등에 대해서는 '감액특례' 제도가 창설되어 광역자치단체 노동국장 허가하에 최저임금 이하의 금액(최저임금액을 일정 비율 감액한 금액)을 지불할 수 있다(제7조). 단, 이는 특례조치로 당초에는 허가기간이 1년으로 제한되는 등 엄격히 운용되고 있다.[2] 지역별 최저임금은 산업, 직업, 고용형태 등에 관계없는 일률적인 금액으로 시간액[3]으로 정해진다.

최저임금법은 최저임금 결정 시에 고려해야 할 요소로 ① 지역 근로자의 생계비, ② 지역 근로자의 임금, ③ 일반적인 사업의 임금지불능력을 제시하고 있다(제9조).

또한 앞서 서술한 것처럼 2008년 개정을 통해 근로자의 생계비를 고려할 때 생활보호와 관련된 시책과의 정합성을 배려하도록 했다.

지역별 최저임금을 위반할 때는 벌칙(50만 엔 이하의 벌금)이 있다. 또 민사상 효력의 경우에도 최저임금액에 달하지 않는 노동계약은 임금 부분이 무효가 되고 최저임금과 같은 임금으로 간주하도록 정해져 있다(강행적, 직률적 효력).

한편 '특정 최저임금'은 특정 종류의 '사업' 또는 '직업'에 적용된다. 특정 최저임금은 노사의 신청으로 결정되는데, 벌칙규정은 없고 민사적 효력(강행적 직률적 효력)을 가지는 데 그친다는 점이 지역별 최저임금과는 다른 점이다.[4] 특정 최저임금도 시간액으로 결정된다.

2) 장애인의 감액특례는 노동능률이 현저히 낮다는 것을 객관적 자료로 증명해야 한다. 2012년의 감액특례 허가건수는 11,682건, 허가인원은 14,619명이다(노동기준감독연보).

3) 지역별 최저임금은 2001년까지 시간급 표시와 일급 표시가 함께 존재했지만 2002년부터 시간급 표시로 통일되었다.

4) 단, 특정 최저임금을 밑도는 임금의 경우 최저임금법 제4조에 의거하여 최저임금액에 달하지 않는 노동계약은 임금 부분이 무효가 되고 최저임금과 같은 임금으로 간주하기 때문에 최저임금 이상의 임금을 지불해야 한다. 그러므로 이를 밑도는 임금밖에 지불하지 않았을 경우 노동기준법 제24조 임금전액

지역별 최저임금 결정의 실제

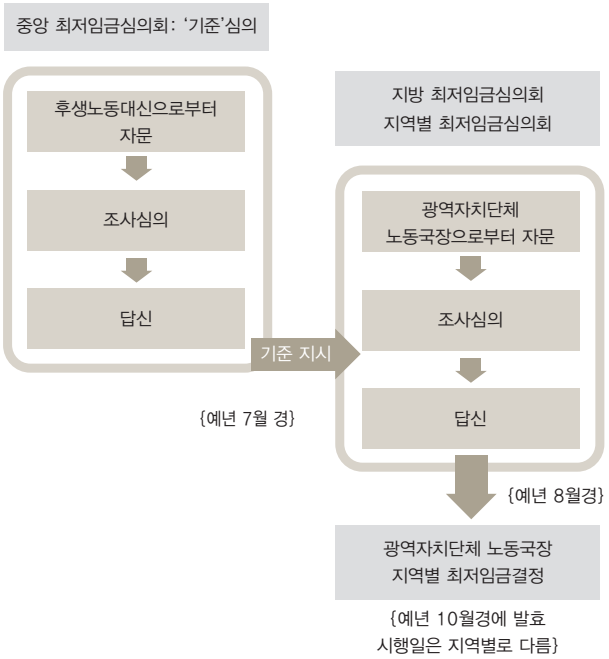
다음으로 지역별 최저임금의 실제에 관해 알아보자.

일본에서는 매년 봄에 '춘투'라는 임금협상이 실시된다. 이때 금속노협 등 전체 임금인상에 큰 역할을 하는 대기업 협상이 이루어지고 그 결과를 고려하여 중소기업의 임금인상 협상이 이루어진다. 그리고 지역별 최저임금은 사실상 중소기업의 임금인상 상황을 고려하여 이루어지기 때문에 심의는 중소기업의 임금인상 상황이 명확해지는 시기를 가늠하여 6월 하순에서 7월 초순에 시작된다. 이를 나타낸 것이 [그림 1]이다.

[그림 2]는 지역별 최저임금액을 결정하기까지의 과정을 나타낸 것이다.

[그림 1] 춘투와 최저임금 결정

[그림 2] 지역별 최저임금 결정 방식



불 규정 위반이 되어 형벌의 대상이 된다.

우선 중앙 최저임금심의회에서 기준에 대한 심의가 실시된다. 이 심의는 예년 6월 하순에서 7월 초순에 후생노동대신이 심의회에 기준 심의 자문을 요청하면서 시작된다. 심의회는 예년 7월 말이나 8월 초순에 기준에 대한 답신을 한다. 구체적인 기준액 심의는 심의회에 설치된 '기준 소위원회'에서 실시한다.

기준액은 예년 노사의 의견 차가 커서 1981년 이후에는 심의회의 공익위원의 의견이 '공익위원 견해'라는 이름하에 각 지방 최저임금심의회에 제시되었다. 기준에 관한 공익위원 견해는 광역자치단체를 A, B, C, D 4등급으로 나누어 인상액을 제시한다. 지금까지 최고 기준 인상률은 1980년의 7%이다. 한편 최저 기준 인상률은 2003년의 0.0%, 2002년, 2004년, 2009년은 '현행수준 유지를 기본으로 하여 인상 기준을 제시하지 않는 것이 적절하다'는 결과였다.

기준이 제시되면 각 광역자치단체의 최저임금심의회가 광역자치단체 노동국장의 자문요청을 받아 조사, 심의를 실시하고 지역별 최저임금액에 대한 답신을 한다. 이는 보통 8월 중에 실시된다. 광역자치단체 최저임금심의회의 답신은 공시되며 해당 광역자치단체 근로자 및 사용자의 이의신청 절차를 거쳐 공시 후 30일 후에 새로운 지역별 최저임금이 발효된다. 발효일은 광역자치단체마다 다르지만 예년 10월 말 내지 11월 초순이다.

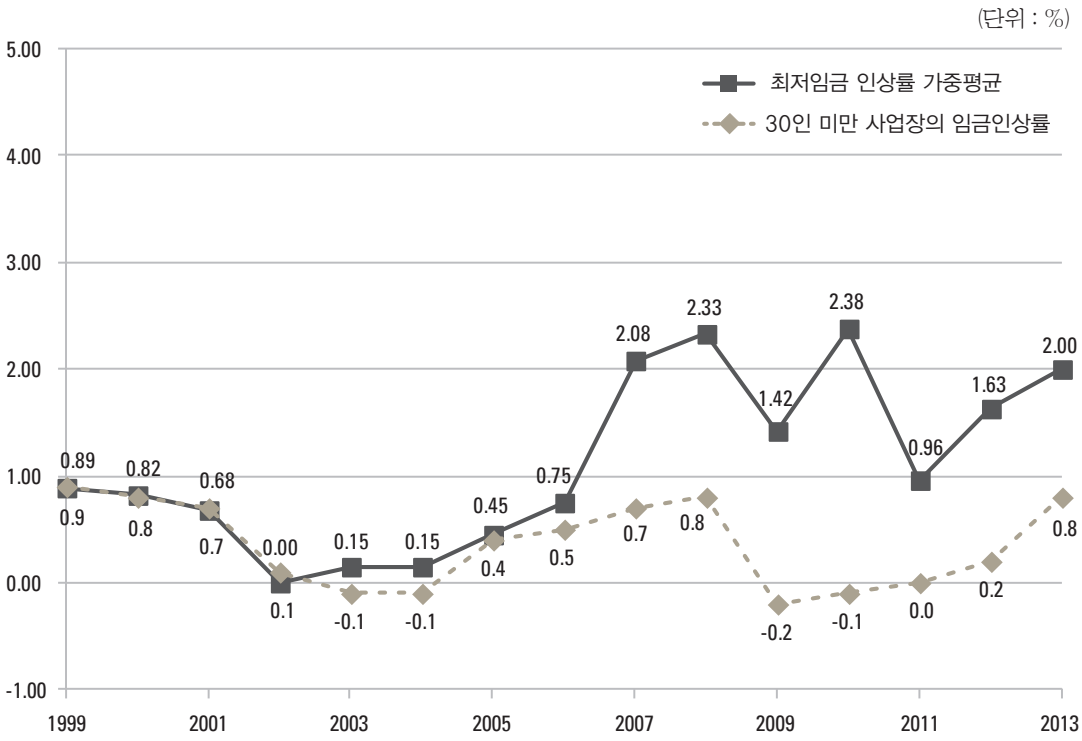
또 중앙 최저임금심의회 기준 소위원회에서 심의되는 '기준'은 동 심의회 '기준제도의 바람직한 모습에 관한 전원협의회'에서 그 방향성이 다양한 관점으로 재차 논의되어 왔다. 최근에는 2011년에 동 협의회 보고가 발표되었다.

■ 지역별 최저임금 인상

최근의 인상 상황

그렇다면 일본의 최저임금 인상은 어떤가? [그림 3]은 1999년 이후 지역별 최저임금 인상 상황(각 광역자치단체의 인상률을 근로자 수로 가중평균한 것)을 나타낸 것이다. [그림 3]에서 알 수 있는 것처럼 인상률이 낮기는 하지만 매년 일정한 인상이 이루어지고 있다. 단 2002년부터 2004년은 거의 인상되지 않았다. 한편 2007년에는 인상률이 비교적 높았다. 그림에는 30인

[그림 3] 최저임금 인상률 추이



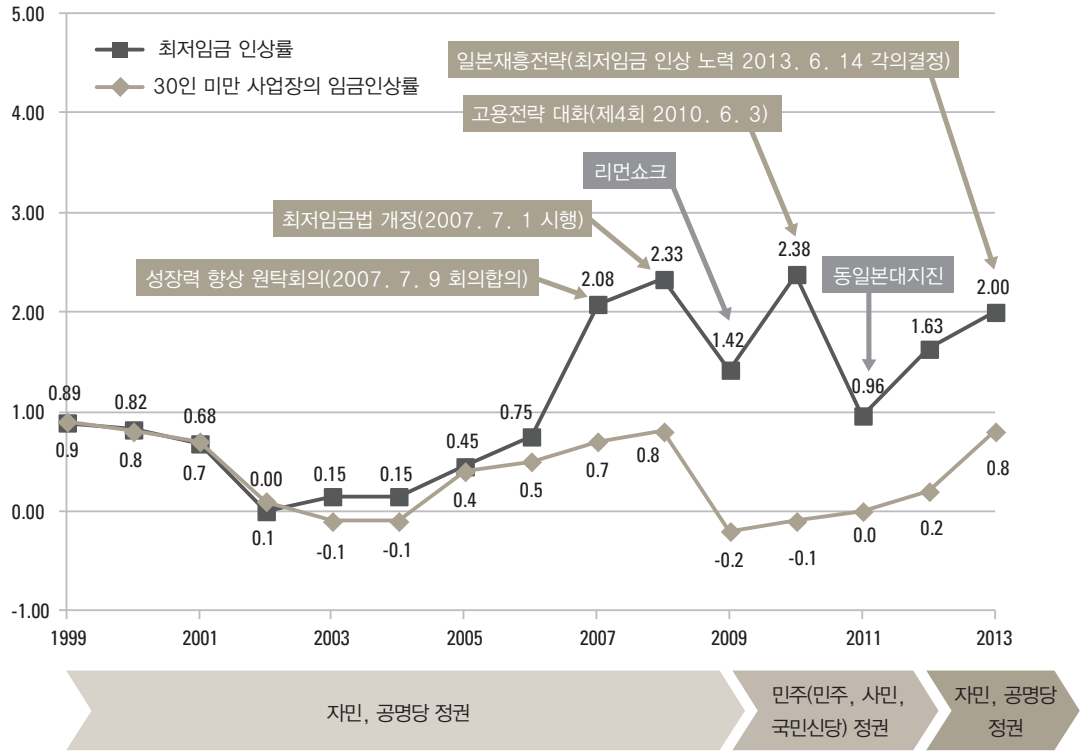
자료: 후생노동성, 최저임금 심의회 기준에 관한 소위원회 자료. 30인 미만 사업장의 임금인상률은 각 해 임금개정상황 조사결과(제4표(2011년 이후는 제4표①))의 일반 근로자 및 시간제 근로자의 임금인상률).

미만 사업장의 임금상승률 추이도 나타나 있다. 2006년까지는 30인 미만 사업장의 임금인상률과 최저임금 인상률이 거의 동률이었다. 이에 대해 2007년 이후에는 최저임금 인상률이 30인 미만 사업장의 임금인상률을 넘어섰다.

[그림 4]는 2007년 이후의 최저임금과 관련한 정부의 대응을 나타낸 것이다. 2007년 이후 최저임금에 관한 시책방침이 연이어 발표되었다. 우선 2007년에 성장력 향상 원탁회의가 설치되었다. 이 회의는 정부가 노사단체에 촉구하여 개최된 회의이다. 이 회의에서는 2007년 7월 9일에 최저임금 인상에 관한 합의가 이루어졌다. 2008년에는 최저임금법이 개정되어 생활보호와의 정합성을 고려하게 되었다. 또 전년도에 이어서 성장력 향상 원탁회의가 개최되어 최저임금의 5년간 인상을 목표로 노력하기로 합의했다(중소기업의 생산성 향상과 최저임금의 중

[그림 4] 최저임금 인상 관련 대책

(단위 : %)



장기적 인상의 기본방향에 대하여('원탁합의' 2008년 6월 20일)).

2009년은 리먼쇼크의 영향으로 전년을 밑도는 인상률이었지만 2010년에는 민주당 하토야마 내각 총리대신의 주도로 열린 '고용전략대화'에서 가능한 한 조기에 전국 최저 800엔 확보를 목표로 하기'로 합의했다. 2012년 말에 출범한 자민당 아베 내각 총리대신하에서는 임금상승과 기업수익 향상의 선순환을 실현하는 관점에서 '최저임금 인상을 위해 힘쓴다'('일본재흥전략' 2013년 6월 14일)는 방침이 제시되었다. 2013년 9월에는 앞에서 서술한 것처럼 '경제 선순환 실현을 위한 노사정회의'가 개최되어 경제 선순환을 위한 실천으로서 임금상승을 위해 노력하겠다는 합의가 이루어졌다. 게다가 2014년 6월 1일에 각의결정된 '일본재흥전략' 개정 2014에서도 다시 최저임금 인상을 위해 노력하겠다는 목표가 제시되었다.

2007년 이후는 이러한 노사정회의 등이 개최되는 가운데 최저임금심의회의 심의가 이루어

졌다. 중앙 최저임금심의회의 기준에 대한 심의는 법의 원칙이나 기준제도에 의거하여 '그때 그때의 사정'을 종합적으로 감안하여 '노사정의 진지한 논의를 바탕으로 최저임금이 형성되어왔다.'[5] 그 결과 2007년 이후 거의 매년 2% 내외의 인상이 이루어지고 있다.

생활보호와의 정합성

2008년의 최저임금법 개정으로 최저임금과 생활보호의 정합성 고려가 결정되면서 이후 최저임금심의회(기준 소위원회)는 최저임금의 기준을 정할 때 최저임금이 생활보호를 밑돌지 않도록 검토해 왔다.

구체적으로는 2008년의 기준심의 시에 각 광역자치단체의 생활보호비(청년 1인 세대 생활부조 기준의 광역자치단체 내 인구 가중평균에 주택부조 실적치를 더한 액)와 최저임금액(시간액에 173.8시간을 곱한 금액을 기준으로 세금 · 사회보장료 상당액을 공제한 가처분소득액)을 비교하여 괴리가 있는 광역자치단체(2008년 시점 12개 광역자치단체)는 2~5년에 걸쳐 이를 해소하기로 했다. 그 후 이 괴리액은 매년 재계산되어 괴리가 남아 있는 광역자치단체에 대해 매년 괴리해소를 위한 최저임금 인상이 실시되었다. 그 결과 최종적으로는 2014년 최저임금 개정으로 모든 광역자치단체의 괴리가 해소될 예정이다.

2014년도 최저임금심의회 심의 상황

2014년도 최저임금 심의는 7월 1일에 지역별 최저임금 개정 기준에 관한 자문이 이루어져 중앙 최저임금심의회(기준 소위원회)에서 심의가 시작되었다. 7월 29일에는 개정기준을 A등급 19엔, B등급 15엔, C등급 14엔, D등급 13엔, 전국 가중평균 16엔(대체로 2.1% 상당)으로 하겠다고 답신했다. 참고로 2014년 30인 미만 사업장의 임금인상률은 1.1%였다. 이 기준을 고려하여 광역자치단체의 지역별 최저임금 개정이 진행되고 있다.

5) 중앙 최저임금심의회 기준제도의 바람직한 모습에 관한 전원협의회 보고(2011년 2월 10일).

최저임금 인상의 영향

그렇다면 최저임금 인상은 어떤 영향을 미치고 있을까?

<표 1>은 최저임금의 미만율과 영향률이다. 미만율이란 최저임금을 개정하기 전 최저임금을 밑도는 근로자의 비율이고, 영향률은 최저임금을 개정한 후 개정 후 최저임금을 밑도는 근로자의 비율이다. 이 표에서 나타난 것처럼 영향률은 2006년까지 1.5% 정도로 낮았고 미만율과도 큰 차가 없었지만, 2007년부터 상승하기 시작하여 2010년에는 4%, 2013년에는 7%를 넘었다. 즉 최저임금의 개정과 함께 임금개정을 실시해야 하는 기업이 점점 증가하고 있다는 뜻이다. 한편 미만율은 2% 내외로 크게 상승하지 않았다. 이는 최저임금액 인상으로 인해 임금이 이를 밑돌게 된 기업의 대부분이 다음 해까지 임금을 최저임금을 웃도는 수준까지 인상하고 있음을 뜻한다. 이는 다수의 기업이 최저임금을 준수하여 최저임금 이상의 임금을 지불하고 있다는 것을 나타낸다.[6]

다음으로 최저임금이 고용에 미치는 영향은 어떤가?

<표 2>는 최저임금의 지역등급별로 본 종업원의 증감 상황이다.

〈표 1〉 최저임금의 미만율과 영향률

(단위 : 엔, %)

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
지역별 최저임금	665	668	673	687	709	713	730	737	749	764
미만율	1.5	1.4	1.2	1.1	1.2	1.6	1.6	1.7	2.1	1.9
영향률	1.5	1.6	1.5	2.2	2.7	2.7	4.1	3.4	4.9	7.4

주: 1) 최저임금은 전국 가중평균이다.
2) '미만율'은 최저임금을 개정하기 전 최저임금을 밑도는 근로자의 비율이다.
3) '영향률'은 최저임금을 개정한 후 개정 후 최저임금을 밑도는 근로자의 비율이다.
4) 사업장 규모 30인 미만(제조업 등은 100인 미만)을 조사대상으로 한다.

자료: 후생노동성, 「최저임금에 관한 기초조사」.

6) 2012년에 노동기준감독기관 등에 의하면 최저임금법(제4 조)을 위반한 사업장은 전국적으로 2,744건 있었다(노동기준감독연보).

〈표 2〉 최저임금의 지역등급별로 본 종업원 증감

지역등급	증가				변화 없음	감소			전체	샘플 수
	2010년 종업원 없음	+20% 이상	+10%~ +20% 미만	+10% 미만		-10% 미만	-10%~ -20% 미만	-20% 이상		
A등급	1.8	10.1	4.6	4.6	48.6	8.3	8.3	13.8	100.0	457
B등급	0.5	10.8	5.6	5.9	50.6	8.5	6.7	11.5	100.0	897
C등급	1.2	10.0	4.9	6.2	50.0	7.3	7.8	12.6	100.0	1,405
D등급	1.3	11.4	5.2	5.6	49.7	7.1	8.2	11.5	100.0	1,492
전체	1.2	10.7	5.1	5.8	49.9	7.6	7.8	12.1	100.0	4,251

자료: JILPT조사 시리즈 85, 「최저임금과 기업행동에 관한 조사」(2013).

2010년부터 2012년에 걸친 고용량 변동 상황을 중앙 최저임금심의회가 지역별 임금 인상액을 기준으로 공표할 때 설정되는 지역별 4등급 구분별로 본 것이다. 모든 등급에서 고용량 증감률별 기업분포는 거의 동일하며 등급 구분에 따른 기업의 고용량 증감 차는 없었다. 이 조사에서 최저임금이 고용에 미치는 영향은 명확하지 않다.

■ 결 론

최저임금은 최저임금심의회에서 공익, 근로자 및 사용자 측 위원의 진지한 논의하에 결정된다. 이는 매년 지역별 최저임금이 중앙 최저임금심의회(기준 소위원회), 지방 최저임금심의회에서 심의되어 결정된다는 것만을 의미하는 것은 아니다. 지역별 최저임금의 결정방식인 기준 제도 창설이나 그 운용 방향도 심의회의 노사정 논의하에 결정된다. 이렇게 최저임금이 심의회의 노사정 논의를 중시하여 결정된다는 점이 일본 최저임금제도의 특징이다. KLI