

일본의 실업부조제도

정영훈 (헌법재판연구원 책임연구원)

■ 고용보험에 의한 실업자소득보장과 그 한계

고용보험제도의 적용사업 및 적용대상 근로자의 범위

일본 고용보험제도의 적용사업, 적용대상 근로자의 범위, 그리고 급부는 1947년 제도 도입 이래 지속적으로 확대되어 왔다.

먼저 적용사업에 대해서 보면 근로자가 고용되는 사업은 그 종류를 불문하고 강제적으로 적용되지만, 법인이 아닌 개인이 하는 농림수산업으로서 상시 5인 미만의 근로자를 고용하는 사업에 대해서는 강제 적용되지 않는다. 다만 이 사업도 사업주가 임의가입을 신청하고 후생노동대신이 인가를 하면 인가를 한 날부터 그 사업에 대해서 고용보험에 관한 보험관계가 성립한다. 2018년 1월 말 현재 고용보험의 적용사업소 수는 2,225,983개소이다.

다음으로 적용대상 근로자의 범위에 대해서 보면 고용보험이 적용되는 사업에 고용되는 근로자는 고용보험의 피보험자¹⁾로 된다. 고용보험법상의 '근로자'란 사업주에게 고용되어 사업

* 본고는 2017년 고용노동부의 연구용역사업으로 한국노동연구원에서 수행한 『고용보험 및 실업급여와 타 사회안전망 연계 관련 해외제도 연구』 중 필자의 집필 부분을 요약·정리, 수정 및 보완한 것이다.

1) 참고로 일본 고용보험법에서는 네 종류의 피보험자를 규정하고 있다. 첫째, 일반피보험자로, 이

주로부터 지급되는 임금에 의하여 생활하고 있는 사람과 사업주에게 고용되는 것에 의하여 생활하려고 하는 자로서 현재 그 의사에 반하여 취업할 수 없는 사람을 말한다. 그러나 다음의 사람들은 피보험자가 될 수 없다.

- ① 1주간의 소정 근로시간이 20시간 미만인 사람, 단 제43조 제1항에서 규정하는 일용근로피보험자에 해당하게 되는 사람은 제외한다.
- ② 동일한 사업주의 적용사업에서 계속하여 31일 이상 고용될 것으로 예상되지 않는 사람.
- ③ 계절적으로 고용되는 사람으로서 4개월 이내의 기간을 정하여 고용되는 사람 또는 1주간의 소정근로시간이 20시간 이상 30시간 미만인 사람.
- ④ 학교교육법 제1조, 제124조 등의 학교의 학생으로서 ③에 준하는 사람으로서 후생노동성령에서 정하는 사람(휴학 중인 사람, 정시제의 과정에 재학 중인 사람 등).

구직자급여의 체계

고용보험법의 급부에 관해서 보면 일본 고용보험법 제3장 제10조 제2항의 ‘구직자급부’와 제3항의 ‘고연령구직자급부’, ‘단기고용특례구직자급부금’, ‘일용근로구직자급부금’, 그리고 제4항의 ‘취업촉진급부’로서 취업촉진수당, 이전비, 구직활동지원비가 있다.²⁾ 이들 급부 중에서 실업자의 소득보장에 있어서 가장 중요한 역할을 하는 것은 구직자급부로서 이루어지는

는 다음의 피보험자 이외의 모든 피보험자를 말한다. 둘째, 고연령피보험자로, 65세 이상의 피보험자를 말한다(고용보험법 제37조의2 제1항). 다만 다음의 셋째 및 넷째의 피보험자에 해당하지 않는 사람이어야 한다. 셋째, 단기고용특례피보험자이다. 단기고용특례피보험자란 계절적으로 고용되는 사람 중에서 ① 4개월 이내의 기간을 정하여 고용되는 사람과 ② 1주간의 소정근로시간이 20시간 이상 30시간 미만인 사람을 제외한 사람이다(고용보험법 제38조 제1항). 이 경우에도 다음의 넷째 피보험자에 해당되지 않아야 한다. 넷째, 일용근로피보험자이다. 일용근로피보험자란 일용근로자로서 ① 적용구역에 거주하고 적용사업에 고용되는 사람, ② 적용구역 외의 지역에 거주하고 적용구역 내에 있는 적용사업장에 고용되는 사람, ③ 적용구역 외의 지역에 거주하고 적용구역 외에 있는 적용사업으로서 후생노동대신이 지정하는 사업에 고용되는 사람이다.

2) 이들 급부는 우리 고용보험법 제4장 제37조에서 규정하고 있는 실업급여로서 ‘구직급여’와 ‘취업촉진수당’에 상당하는 것이다.

‘기본수당’이다. 구직자급부에는 기본수당 이외에도 기능학습수당, 기숙수당, 상병수당이 있지만 이들 수당은 기본수당 수급자가 일정한 요건을 갖춘 경우에만 수급할 수 있다. 따라서 일본 고용보험제도에서 실업자의 소득보장을 위한 가장 핵심적인 기능은 일반피보험자에 대해서 지급되는 구직자급부 중 기본수당이라고 할 수 있다.

일반피보험자에게 지급되는 기본수당은 피보험자가 실업한 경우에 이직한 날 이전 2년간에 피보험자 기간이 통산하여 12개월인 때에 지급받을 수 있다. 그런데 도산, 사업의 축소·폐지, 해고 등에 의한 이직자(이른바 특정수급자격자) 또는 기간제 근로계약이 근로자의 갱신 희망에도 불구하고 그 의사에 반하여 갱신되지 않았던 것 등에 의한 이직자(이른바 특정이유 이직자)인 경우에는 이직한 날 이전 1년간에 피보험자 기간이 6개월 이상이면 된다. 기본수당의 지급기간은 원칙적으로 이직한 날의 익일로부터 1년간이다. 하지만 이 사이에 질병, 임신, 출산 등의 이유에 의하여 계속하여 30일 이상 취업할 수 있는 상태가 아닌 사람은 그 취업할 수 없게 된 일수만큼 지급기간을 연장할 수 있다. 단, 그 기간이 4년을 초과할 수는 없다.

기본수당의 수준은 기본수당일액(日額)에 의하여 결정되는데, 기본수당일액은 임금일액에 급부율을 곱하여 산정된다. 여기서 임금일액은 피보험자 기간으로서 계산된 최후의 6개월에 지급된 임금의 총액을 180으로 나눈 액이다. 그런데 임금일액은 하한액이 있고 연령별로 다음과 같은 상한액이 있다.

<표 1> 임금일액의 연령별 상한액

연령구분	임금일액 하한액	임금일액 상한액
30세 미만	2,290엔	12,740엔
30세 이상 45세 미만		14,150엔
45세 이상 60세 미만		15,550엔
60세 이상 65세 미만		14,860엔

급부율은 연령과 임금일액의 수준에 따라서 다음과 같이 차등적으로 설정되어 있는데, 임금일액이 적을수록 급부율을 높게, 임금일액이 높을수록 급부율을 낮게 설정하고 있다.

<표 2> 기본수당의 급부율

60세 미만			60세 이상 65세 미만		
임금일액	급부율	기본수당일액	임금일액	급부율	기본수당일액
2,290~4,580엔	80%	1,832~3,664엔	2,290~4,580엔	80%	1,832~3,664엔
4,580~11,610엔	80~50%	3,664~5,805엔	4,580~10,460엔	80~45%	3,664~4,707엔
11,610~15,550엔	50%	5,805~7,775엔	10,460~14,860엔	45%	4,707~6,687엔

기본수당의 급부일수는 이직의 사유, 연령, 피보험자 기간에 따라서 다음과 같이 차등화되어 있다.

<표 3> 특정수급자격자와 특정이유이직자의 소정급부일수

구분 \ 피보험자 기간	1년 미만	1년 이상 5년 미만	5년 이상 10년 미만	10년 이상 20년 미만	20년 이상
30세 미만	90일	90일	120일	190일	-
30세 이상 35세 미만		90일	180일	210일	240일
35세 이상 45세 미만		90일	180일	240일	270일
45세 이상 60세 미만		180일	240일	270일	330일
60세 이상 65세 미만		150일	180일	210일	240일

<표 4> 장애인 등 취업곤란자의 소정급부일수

구분 \ 피보험자 기간	1년 미만	1년 이상 5년 미만	5년 이상 10년 미만	10년 이상 20년 미만	20년 이상
45세 미만	150일	300일			
45세 이상 65세 미만		360일			

<표 5> 그 외의 이직자의 소정급부일수

구분 \ 피보험자 기간	1년 미만	1년 이상 5년 미만	5년 이상 10년 미만	10년 이상 20년 미만	20년 이상
45세 미만	-	90일	90일	120일	150일
45세 이상 65세 미만					

이상의 소정급수일수는 일정한 사유에 따라서 연장될 수 있는데, 이러한 연장급부에는 훈련연장급부, 광역연장급부, 전국연장급부가 있다.

제도의 한계

2018년 1월 말 현재 피보험자수는 42,910,957명이다. 그런데 고용형태별로 보면 비정규직 근로자의 고용보험 가입률은 정규직 근로자에 비하여 상대적으로 낮다. 후생노동성의 '2014년도 취업형태의 다양화에 관한 종합실태조사(개인조사)'³⁾를 보면 정규직 근로자의 경우에는 고용보험 가입률이 92.5%이지만 정규직 근로자 이외의 근로자의 경우에는 67.7%이다. 정규직 근로자 이외의 근로자에 대해서 그 고용형태별로 고용보험 가입을 보면 파견근로자가 83.8%, 기간제 근로자가 83.0%, 단시간근로자가 60.6%로 나타나고 있다. 이와 같이 단시간근로자가 여타의 비정규직 근로자에 비하여 고용보험 가입률이 낮은 이유가 제도에 있는지는 명확하지 않다. 즉 비정규직 근로자의 상당수가 여전히 고용보험에 의한 보장을 받을 수 없다는 점은 현재의 실업자소득보장체계의 가장 큰 문제점이라고 할 수 있다.

다음의 문제점으로서서는 근로의 능력과 의사가 있음에도 노동의 기회를 얻지 못하여 생계가 곤란한 사람에 대한 소득보장에 관한 법제도 간의 간극이 매우 컸다는 점이다. 종래 일본에는 생활보호법⁴⁾에 의한 최저생활보장과 고용보험에 의한 구직자급여가 존재하였지만 양 제도의 사이에는 매우 큰 간극이 존재하였다. 이러한 간극에 놓여 있는 사람은 심각한 생계 곤란에 처할 가능성이 있고, 결국 이러한 상태가 장기간 지속되는 경우에는 생활보호법의 수급대상자로 전락하게 될 우려가 있다. 후생노동성의 통계를 보면 2015년도에 공공직업안정기관에 신규로 구직 신고를 한 사람 중에서 고용보험 수급자는 1,526,787명이고, 고용보험 비수급자는 2,626,924명이다. 이들 비수급자가 고용보험과 최저생활보장제도의 간극에 존재한다고 할 수 있다.⁵⁾

이러한 두 가지의 문제점을 해결하기 위하여 일본에서는 2011년 5월에 '직업훈련의 실시

3) <http://www.mhlw.go.jp/toukei/itiran/roudou/koyou/keitai/14/dl/02-01.pdf>.

4) 우리나라의 국민기초생활보장법에 상당하는 법이다.

5) 후생노동성의 발표에 의하면 2017년 4월 시점에서 전국의 생활보호수급세대수는 163만 7,405세대이고 피보호실인원은 213만 1,676명이라고 한다. 이 세대 중에서 65세 이상의 사람으로 구성된 고령자세대가 85만 9,498명으로 52.7%를 차지하는데, 고령자세대 중에서 단신세대가 78만 259세대로 47.9%이다. 고령자세대 외에 상병세대가 22만 9,188세대, 장애인세대가 19만 2604세대, 모자세대가 9만 5,489세대, 기타 세대가 26만 901세대이다.

등에 의한 특정구직자의 취직 지원에 관한 법률'을 제정하였다(이 제도는 일본에서 일반적으로 '구직자지원제도'로 불리기 때문에 이하에서는 편의상 구직자지원법 또는 구직자지원제도라고 부르기로 한다). 아래에서 동 제도의 창설 경위 등에 대해서 살펴보기로 한다.

■ 구직자지원제도의 창설 경위

제2층 고용안전망의 필요성 제기

구직자지원법과 같은 제도의 필요성과 입법화에 관한 논의는 상당히 오래전부터 있었다.⁶⁾ 특히 2001년에 야당인 민주당이 제출한 '고용보험의 재정 안정화와 구직자 등에 대한 능력 개발지원을 위한 긴급조치에 관한 법률'은 현행 구직자지원법의 원류에 해당한다고 평가되는데, 실제로 그 내용도 구직자지원법과 매우 유사하였다. 이 법안의 작성이 추진되고 있던 무렵은 일본 정부가 금융구조개혁의 일환으로 금융기관의 불량채권처리를 신속하게 추진하고 있던 때였기 때문에 그 여파로 대규모의 이직자나 실업자가 발생할 것이 예상되고 있었다. 이에 대해서 일본 정부는 긴급히 편성된 추가경정예산 속에 일정한 조건을 충족하는 실업자나 폐업한 자영업자 등에 대해서 생활자금대부제도를 창설하였다. 이 제도는 고용보험의 구직자급여 수급 종료 등으로 인하여 생계유지가 곤란한 세대(世代)에 대해서 이직일로부터 2년간 월액 20만 엔 이내의 금전을 대부하는 제도였다. 위에서 언급한 민주당이 2001년에 제출한 법안은 정부의 이와 같은 임시적인 대출제도에 반대하여 법률에 근거하는 상시적인 소득보장적 급부제도를 창설하려는 것이었다. 이 법안의 가장 중요한 특징은 능력개발훈련을 받는 조건으로 그 훈련을 받는 기간 동안에 '구직자능력개발급부'를 지급하겠다는 것이었다. 하지만 민주당의 법률안은 국회에서 부결되었다.

2001년 민주당의 입법화 실패 이후 이에 관한 논의는 한동안 잠잠하였으나 3층 구조의 고

6) 2011년 구직자지원법 제정에 이르기까지의 경과에 대한 이하의 설명은 濱口桂一郎(2011), 「求職者支援制度の成立」, 『季刊労働法』 第235號, pp.209~221과 塩田晃司(2011), 「求職者支援制度の創設にむけて」, 『立法と調査』, 第315號, pp.8~21을 정리한 것이다.

용안전망의 필요성 및 입법적 해결을 본격적인 노동정책상의 의제로서 제기한 것은 일본노동조합총연합회였다. 동 연합회는 2007년 6월에 공표한 ‘정책·제도 요구와 제언’에서 현행의 생활보호제도와 고용보험제도를 근간으로 하여 적극적인 고용노동정책과 연계된 고용보험의 기능강화(제1층), 취로·생활지원을 위한 생활보호제도와는 다른 새로운 급부제도(제2층), 건강하고 문화적인 최저한도의 생활을 영위할 권리를 보장하기 위한 최후의 보루로서의 급부제도로 구성되는 3층 구조의 사회안전망의 재구축을 제언하였다. 이 제언에서도 새로운 급부를 수급하기 위해서는 각자의 연령, 능력, 경험, 건강상태, 환경 등에 맞추어 적절하게 책정되는 취로·자립지원 프로그램에 참가하는 것을 요건으로 하고 있었다. 동 연합회는 이러한 제2층의 생활보장제도 아래에 존재하는 제3층의 생활보호제도에 대해서는 현재보다도 수급요건을 완화할 것을 제안하는 것과 함께 취로가능한 사람들은 제2층의 대상으로 할 것을 제안하였다.

2008년 경제위기 대응책으로서 긴급인재육성지원사업의 실시

2008년 가을 이후 미국발 금융위기가 일본 경제에 본격적으로 충격을 주기 시작하고 고용상황이 급격히 악화되자 일본노동조합총연합회는 후생노동성에 대해서 ‘유럽 각국의 실업부조제도를 참고로 하면서 미취업자나 장기실업자 등을 대상으로 하여 직업훈련 기간 중의 생활보장제도를 발본적으로 확충할 것’을 제안하였다. 이에 일본 정부는 추가경정예산을 편성하여 두 가지 대책을 마련하였다. 첫째로는 생활안정자금의 용자로서 고용보험으로부터 급부를 얻을 수 없는 실업자에 대해서 생활·취직활동비로 15만 엔 × 6개월 = 90만 엔, 주거임대료로서 6만 엔 × 6개월 = 36만 엔을 용자하고 6개월 이내에 취업을 하면 그 일부에 대해서 변제를 면제하는 제도였다. 둘째로는 모자가정의 모, 중고령자, 청년 등과 같은 취업곤란자를 대상으로 하여 직업훈련기간 중의 생계를 보장하는 급부제도로서 연소득 200만 엔 이하의 사람에 대해서 월 10만 엔(부양가족이 있는 경우에는 월 12만 엔)을 대부하고 직업훈련을 적절하게 수료하면 그 변제를 면제하는 제도였다. 이들 제도는 취직 또는 직업훈련을 조건으로 하는 무거출의 실업부조라고 할 수도 있기 때문에 일본노동조합총연합회가 요구하여 온 제2층의 생활보장제도와 유사한 기능을 하였다.

다음 해인 2009년에 들어서 일본노동조합총연합회는 일본경제단체연합회와 일련의 협의를 거친 뒤에 같은 해 3월에 후생노동성에 대한 공동요청의 형태로 “고용보험 등의 급부를 받을 수 없는 사람이 직업훈련을 수강할 때 생활안정을 확보하기 위하여 ‘취로지원급부제도(가칭)’를 잠정적으로 창설하고 일반회계에서 그 재원을 거출”할 것을 제안하였다. 같은 달에 여당인 자민당도 유사한 내용의 고용대책을 발표함에 따라 정부는 구체적인 시책의 하나로 고용보험으로부터 구직자급여 등을 수급할 수 없는 사람을 대상으로 하여 직업훈련을 발본적으로 확충하고 훈련 기간 중의 생활보장을 위한 ‘훈련·생활지원급부(가칭)’를 지급할 것을 결정하였다. 이를 위하여 정부는 2009년도의 추가경정예산에 긴급인재육성·취업지원기금에 관한 예산(7,000억 엔)을 편성하고 이를 재원으로 긴급인재육성지원사업을 3년간 한시적으로 실시하기로 하였다. 이 사업은 2009년 7월 시작되었는데, 후생노동성은 중앙직업능력개발협회에 이 사업의 집행을 위탁하였다. 이 사업에서는 공공직업안정기관이 고용보험으로부터 수급을 받을 수 없는 구직자에 대해서 중앙직업능력개발협회가 인증한 직업훈련을 위한 수강을 장려하고 구직자가 수강하면 중앙직업능력개발협회에 의한 심사를 거쳐 수강 기간 중에 단신자에게는 월 10만 엔, 복수의 세대원이 있는 자에게는 월 12만 엔의 훈련·생활지원급부가 지급되었다. 이 급부를 받기 위해서는 구직자는 다음의 여섯 가지 조건을 충족시켜야 했다. ① 공공직업안정기관의 장의 알선에 의하여 직업훈련을 수강하고 있을 것, ② 고용보험의 구직자급여 등을 수급할 수 없을 것, ③ 원칙적으로 신청 시점의 전년도에 세대의 주된 생계비 부담자일 것, ④ 연간 수입이 200만 엔 이하이고 세대 전체의 연간 수입이 300만 엔 이하일 것, ⑤ 세대 전원이 보유하는 금융자산이 800만 엔 이하일 것, ⑥ 현재 거주하고 있는 토지·건물 이외에 토지·건물을 소유하고 있지 않을 것이다.

구직자지원법의 제정 및 제도의 개요

이상과 같이 정부에 의해서 잠정적인 조치로서 긴급인재육성지원사업이 구상되고 실행되고 있던 상황에서 당시 야당이었던 민주당은 일본노동조합총연합회의 요청을 받아들여 2009년 3월에 제2층의 고용안전망으로서 ‘구직자지원법안’을 국회에 제출하는 한편, 2009년 8월 총선거에서도 동 법안의 입법화를 공약에 포함하였다. 2009년 8월 총선거에서 승리

한 민주당은 일본노동조합총연합회와의 협의를 거쳐서 2009년 7월부터 시행되고 있던 ‘훈련·생활지원급부제도’를 확충하여 항구적인 법제도로 할 것과 동 제도를 2011년도부터 시행할 것을 밝혔다. 이를 법제화하기 위한 논의는 후생노동성대신의 자문기구인 노동정책심의회에서 1년여 동안 이루어졌는데, 2011년 1월 31일에 동 심의회는 심의 결과를 정리하여 동 제도의 입법화를 위한 구체적인 안을 건의하였다. 정부는 이 건의안에서 제시한 내용을 거의 그대로 입법화하여 2011년 2월 11일에 국회에 구직자지원법안을 제출하였고, 동 법안은 같은 해 5월 13일에 최종 가결되었다(시행은 같은 해 10월 1일).

구직자지원제도는 고용보험을 수급할 수 없는 구직자가 직업훈련에 의한 직업능력 향상을 통하여 조기취직을 달성하기 위한 제도이기 때문에 동 법상의 급여는 다음과 같이 크게 세 가지로 구성되어 있다. 첫째는 공인된 ‘구직자지원훈련’ 또는 ‘공공직업훈련’을 원칙적으로 무료로 수강할 수 있는 기회를 부여하는 것이다. 둘째는 훈련기간 및 훈련 종료 후에도 공공직업안정기관이 적극적인 취업지원을 하는 것이다. 셋째로 수입, 자산 등의 일정한 요건을 충족하는 사람에게 훈련기간 중에 ‘직업훈련수강급부금’을 지급한다.⁷⁾

2011년에도 제정된 구직자지원의 구성은 제1장 총칙(제1조 내지 제2조), 제2장 특정구직자에 대한 직업훈련의 실시(제3조 내지 제6조), 제3장 직업훈련수강급부금(제7조 내지 제10조), 제4장 취직지원계획의 작성 등(제11조 내지 제13조), 제5장 잡칙(제14조 내지 제19조), 제5장(제20조 내지 제22조), 부칙으로 구성되어 있다. 이하에서는 제2항의 직업훈련과 제3장의 직업훈련수강급부금에 대해서만 살펴본다.

7) 구직자지원법에는 명확한 법적 근거는 없지만 직업훈련수강급부금의 지급 결정을 받은 사람에게 대해서는 생활비를 융자하는 제도를 운영하고 있다. 이는 ‘노동금고’에서 융자를 받는 것인데, 융자액은 동거 또는 생계를 함께하는 별거의 배우자, 자 또는 부모가 있는 경우에는 상한 월액 10만 엔(1만 엔 단위) × 수강예정훈련월수(최대 12개월)이고, 단신자의 경우에는 상한 월액 5만 엔(1만 엔 단위) × 수강예정훈련월수(최대 12개월)이다. 이 융자금에 대해서는 반환 면제에 관한 규정은 없고, 이자율은 연 3.0%이며 반환기간은 융자 총액이 50만 엔 이하인 경우에는 5년 이내에, 50만 엔 이상인 경우에는 10년 이상이다.

■ 구직자지원제도의 대상자 및 급부

구직자지원제도의 대상자

구직자지원제도의 대상자를 구직자지원법에서는 ‘특정구직자’라고 하는데, 동 법 제2조는 ‘공공직업안정기관에 구직 신청을 하고 있는 사람 가운데 근로의 의사 및 능력을 가지고 직업 훈련 기타 지원조치를 행할 필요가 있는 사람이라고 공공직업안정기관의 장이 인정한 사람’이라고 규정하고 있다. ‘공공직업안정기관에 구직 신청을 하고 있는 사람’ 중에서 고용보험법 제4조 제1항의 피보험자와 제15조 제1항에서 규정하는 수급격자⁸⁾는 제외된다.

동 법 제2조가 이와 같이 공공직업안정기관에 구직 신청을 하고 있는 사람이면 광범위하게 동 제도의 대상자로 될 수 있음을 규정하고 있는데, 이와 같은 대상자에 대한 구체적인 예를 들면 고용보험 가입 자격이 없는 사람(학졸미취업자, 자영업을 폐업한 사람 등), 고용보험상의 구직자급부에 관한 수급자격이 없는 사람, 고용보험의 급부가 종료된 사람 등이다.

직업훈련

훈련의 종류 및 훈련의 인정

직업훈련은 기초코스와 실천코스로 나뉘는데,⁹⁾ 훈련기간은 기초코스는 2개월 이상 4개월 이하이고, 실천코스는 3개월 이상 6개월 이하이다.

훈련 시간은 1일당 원칙적으로 5시간 이상 6시간 이하,¹⁰⁾ 1개월당 100시간 이상이다. 그리고 1코스당 정원은 10인 이상 30인 이하다. 훈련을 수료하기 위해서는 1코스의 수업에 대

8) 고용보험법 제15조 제1항은 ‘기본수당은 수급자격을 가지는 사람이 실업하고 있는 날에 대해서 지급한다’고 규정하고 있다.

9) 기초코스는 사회인으로서의 기초적 능력 및 단시간에 습득할 수 있는 기능 등을 부여하기 위한 직업훈련 코스이고, 실천코스는 취직희망직종의 직무수행을 위한 실천적인 기능 등을 부여하기 위한 직업훈련 코스이다.

10) 다만, 육아 중에 있는 사람 등에 대한 구직자지원훈련의 경우에는 1일 4시간 이상으로 훈련 시간을 설정할 수 있다.

해서 80% 이상의 출석이 필요하다.

공공직업훈련 이외에 민간기관이 실시하는 직업훈련에 대해서는 후생노동대신의 인정을 받아야 하는데, 이때 인정에 관한 사무는 ‘독립행정법인 고령·장애·구직자고용지원기구’가 실시한다.

수강절차

공공직업안정기관이 구직자 본인의 희망이나 경험을 바탕으로 직업상담을 실시하고 취직에 필요한 훈련으로 유도하여 수강신청을 받는다. 단, 응모서류는 구직자 본인이 훈련기관에 제출한다.

훈련기관은 응모한 구직자 중에서 수강자를 선발하여 그 결과를 희망 수강자 및 공공직업안정기관에 통보하는데, 통보를 받은 공공직업안정기관은 선발된 수강자에 대해서 훈련의 수강을 지시한다. 그런데 응모자수가 수강 코스가 예정하고 있는 정원의 반수에 미치지 못하는 경우에는 훈련기관은 선발절차에 들어가기 전에 훈련코스의 개강을 중지하는 것이 가능하다.

훈련기간 중의 취직지원조치 및 훈련기관에 대한 장려

훈련기간 중에 훈련기관은 특정구직자에 대해서 훈련내용의 습득도 평가, 직업상담(훈련기간 중 3회 이상) 등의 취업지원조치를 한다.

후생노동대신은 훈련기관에 대해서 장려금을 지급할 수 있는데, 장려금지급단위기간(통상 1개월)마다 수강자 1인당 기초코스의 경우에는 기본장려금으로 월 6만 엔을, 실천코스의 경우에는 월 5만 엔을 지급한다. 다만 수강자의 출석률이 80% 이상이어야 한다. 실천코스의 경우에는 취업실적에 따른 단가(2만 엔 또는 1만 엔)를 장려금지급단위기간마다 수료자의 수에 따라서 추가적으로 지급할 수 있다. 예를 들어 훈련수료자 중에서 특히 안정된 고용에 취업한 자, 즉 고용보험의 피보험자로 된 자가 60% 이상인 훈련에 대해서는 5만 엔에 2만 엔을 추가하고, 35% 이상 60% 미만의 경우에는 5만 엔에 1만 엔을 추가하여 지급한다. 40% 미만인 경우에는 추가장려금은 지불되지 않는다.¹¹⁾

11) 이상의 장려금 이외에 특정구직자가 양육하는 초등학교의 취학 시기에 이르기까지의 자녀에 대

직업훈련수강급부금

지급액, 지급기간, 지급절차

직업훈련수강급부금은 급부금지급단위기간(1개월)마다 10만 엔을 지급한다. 단, 지급단위기간의 일수가 28일 미만인 경우에는 3,580엔에 수강일수를 곱한 금액을 지급한다.

직업훈련수강급부금 외에 통근수당과 기숙수당을 지급할 수 있는데, 통근수당은 훈련기관에의 통근을 위하여 공공교통기관, 자동차 등을 이용하는 사람에 대하여 교통비(운임상당액)를 지급한다. 그리고 기숙수당은 동 제도를 통하여 공공직업훈련을 수강하는 경우에 동거의 배우자 등과 별거하여 기숙하는 경우에는 별도로 월 10,700엔의 기숙수당이 지급된다. 기숙수당의 경우 통상의 교통기관을 이용하여 통근하기 위해서는 왕복소요시간이 4시간일 때, 교통기관의 시발착 시간과 교육시간이 맞지 않는 등의 사정에 의하여 통근에 현저한 장애가 있을 때, 훈련을 수강하는 훈련시설의 특수성에 의해서 부득이하게 기숙하지 않을 수 없을 때의 어느 하나에 해당하면 지급된다.

위 급부금 등의 지급기간은 훈련을 수강하고 있는 기간에 지급하고 12의 급부금지급단위기간(1년에 상당)을 상한으로 하는데, 필요한 경우에는 24 단위기간(2년에 상당)으로 연장할 수 있다.

급부절차는 훈련개시 전에 급부금의 지급가능성을 개략적으로 파악하기 위하여 공공직업안정기관에서 사전심사를 실시하고, 훈련개시 후에는 매월 1회의 지정된 방문일에 공공직업안정기관을 방문하여 지급을 신청한다.

직업훈련수강급부금을 받게 된 자는 그 수급권을 양도하거나 담보에 제공할 수 없고, 그 수급권은 압류할 수 없다. 그리고 조세 기타의 공과는 직업훈련수강급부금으로서 지급을 받은 금전을 표준으로 부과할 수 없다.

해서 보육시설을 운영하는 사업을 스스로 행하거나 다른 사람에게 위탁하여 행하는 경우에 그 사업에 필요한 경비에 대해서 아동 1인당 1개월당 66,000엔을 한도로 훈련시설내보육실시장려금이 지급된다.

지급요건

직업훈련수강급부금은 다음의 일곱 가지 요건을 모두 충족하는 사람에 대해서 지급한다.

- ① 수입이 8만 엔 이하일 것(여기서 수입이라고 함은 세전의 급여 등 외에 연금 기타의 모든 수입을 말하는데, 실비변상적 성격의 통근수당은 수입에서 제외된다)
- ② 세대의 수입이 25만 엔 이하일 것(여기서 세대라 함은 동거 또는 생계를 함께하는 별거의 배우자, 자, 부모를 말한다)
- ③ 세대의 금융자산이 300만 엔 이하일 것
- ④ 현재 거주하고 있는 토지·건물 이외에 토지·건물을 소유하고 있지 않을 것
- ⑤ 훈련의 전일에 출석하고 있을 것(원칙적으로 지각·조퇴한 경우에는 1일분을 결석으로 취급하지만, 부득이한 사유에 의한 경우로서 1실시일의 훈련의 1/2에 상당하는 부분을 수강한 경우에 대해서는 1/2분 수강한 것으로 취급함), 단, 부득이한 사유에 의하여 출석할 수 없는 실시일이 있는 경우에는 80% 이상 출석하고 있을 것(부득이한 사유라 함은 본인의 질병, 친족의 간호, 친족의 관혼상제, 구직자와의 면접, 열차지연, 교통사고, 대규모 재해가 발생하여 훈련실시기관에 통소하는 것이 곤란한 경우, 재판원 등에 선임된 경우, 공공직업훈련을 수강하고 있는 수강자가 지정방문일에 공공직업안정기관에 방문할 필요가 있는 경우, 공공직업안정기관에서 지시를 받은 직업활동을 하는 경우 등)
- ⑥ 세대원 가운데 당해 급부금을 수급하면서 훈련을 수강하고 있는 사람이 없을 것
- ⑦ 과거 3년 이내에 실업등급부 등의 부정수급을 하고 있지 않을 것

그런데 급부금의 지급을 받는 훈련의 최초 지급단위기간의 초일로부터 기산하여 6년을 경과하고 있지 않은 경우나 부득이한 사유 없이 공공직업안정기관의 장의 지시에 따르지 않은 경우에는 급부금을 지급하지 않는다.

재원

앞에서 언급한 것처럼 고용보험법에서는 직업훈련수강급부금의 재원은 그 1/2을 국고에서 부담하고 나머지는 고용보험기금에서 충당하도록 하고 있지만, 고용보험법상의 기본수당에

대해서 국고부담이 55/100의 비율로 감액된 것에 상응하여 직업훈련수강급부금에 대한 국고 부담 비율도 55/100로 감액되어 있다. 이에 대하여 직업훈련의 비용에 대해서는 국고의 비율이 정해져 있지 않지만, 직업훈련수강급부금에 대한 국고 부담 비율과의 균형을 현저하게 잃지 않도록 하면서 국고 부담을 하는 것으로 예산편성이 이루어지고 있다.

부정수급에 대한 제재조치

허위 기타 부정한 행위로 직업훈련수강급부금의 지급을 받는 자에 대해서 정부는 지급한 급부금의 전부 또는 일부를 반환할 것을 명령할 수 있고, 후생노동성대신이 정하는 기준에 따라서 당해 허위 기타 부정한 행위로 지급을 받은 급부금액의 두 배 이하의 금액을 납부하도록 명령할 수 있다(구직자지원법 제8조 제1항). 이 경우 사업주, 직업소개사업주 등이 허위의 신고, 보고 등을 하였기 때문에 그 급부금이 지급된 때에는 정부는 그 사업주 등에 대해서 그 급부금의 지급을 받은 자와 연대하여 반환·납부할 것을 명할 수 있다(동법 제8조 제2항).

■ 구직자지원제도의 실시 상황

직업훈련 코스별 수강자수 및 취업상황

2015년도의 수강자수는 합계 40,588명(기초코스 : 실천코스 = 3:7)이고, 훈련수료자 등의 취업률은 기초코스는 56.0%, 실천코스는 60.5%이다.

수강자는 제도 실시 이래 고용상황이 점차 개선되는 등의 영향으로 2012년도 상반기를 정점으로 하여 지속적으로 감소하고 있다. 2015년도 하반기에는 2012년도의 정점기를 기준으로 40%를 하회하고 있다.

직업훈련수강자의 속성을 보면 성별에 있어서는 여성이 72.5%를 차지하는데, 기초코스에서는 여성 수강자가 77.32%, 실천코스에서는 여성 수강자가 70.49%이다. 수강자에서 여성이 차지하는 비율은 점차로 증가하고 있는데, 2012년도에는 여성이 차지하는 비율은 65.5%였다. 이를 연령대별로 보면 2012년 이래 2015년도까지 모든 연도에서 25세 이상 29세 이

<표 6> 직업훈련 수강자수

	예산상의 정원 (인정상한치)	인정정원	수강자수	개강률 (중지율)	개강코스의 충족률
2011년도*	150,000 (187,500)	122,195	50,758	71.8% (28.2%)	56.9%
2012년도	240,000 (300,000)	213,034	98,541	76.0% (24.0%)	59.7%
2013년도	139,200 (199,000)	156,094	74,933	79.3% (20.7%)	59.5%
2014년도	77,000 (118,500)	104,974	55,002	83.0% (17.0%)	62.0%
2015년도	54,000 (83,080)	79,394	40,588	81.9% (18.1%)	61.7%
2016년도**	53,454 (82,200)	48,856	13,830	80.9% (19.1%)	59.8%

주: * 2011년도의 수치는 구직자지원제도의 시작이 동년 7월부터이기 때문에 동년 하반기의 합계수치이다.

** 2016년도의 수치는 동년 9월 28일 시점의 수치이다.

하의 연령대가 가장 큰 비율을 차지한다. 전체 연령대에서 30세 이하의 연령대가 차지하는 비율은 60%에 가깝다. 2015년도의 연령대 비율을 보면 20세 미만이 2.7%, 20세 이상 24세 이하가 12.2%, 25세 이상 29세 이하가 16.1%, 30세 이상 34세 이하가 14.2%, 35세 이상 39세 이하가 13.0%, 40세 이상 44세 이하가 13.1%, 45세 이상 49세 이하가 10.8%, 50세 이상 54세 이하가 8.3%, 55세 이상 59세 이하가 5.7%, 60세 이상 64세 이하가 3.2%, 65세 이상이 0.7%이다.

직업훈련수강급부금의 지급 상황

직업훈련수강급부금의 지급자는 매년 감소하고 있으며 구직자지원제도의 훈련수강자에서 직업훈련수강급부금의 지급자가 차지하는 비율은 매년 감소하고 있는 추세에 있다.

2015년도의 통계에서 직업훈련수강급부금 지급자의 속성을 보면 성별에 있어서는 여성이 69.0%를 차지하고 있다. 지급자에서 여성이 차지하는 비율은 점차로 증가하고 있는데, 2012년도에 여성이 차지하는 비율은 61.5%였다.

이를 연령대별로 보면 2012년 이래 2015년도까지 모든 연도에서 25세 이상 29세 이하의

<표 7> 직업훈련수강급부금의 수급자 추이

	구직자지원훈련 수강자수	직업훈련수강급부금의 초회수급자수	수강자에서 차지하는 초회수급자의 비율
2011년도	50,758	26,294	51.8%
2012년도	98,541	46,347	47.0%
2013년도	74,933	30,604	40.8%
2014년도	55,002	20,986	38.2%
2015년도	40,588	14,228	35.1%
2016년도	32,306	10,368	32.1%
합계	352,127	148,827	42.3%

연령대가 가장 큰 비율을 차지한다. 2015년도의 연령대 비율을 보면 20세 미만이 4.8%, 20세 이상 24세 이하가 14.1%, 25세 이상 29세 이하가 16.7%, 30세 이상 34세 이하가 14.9%, 35세 이상 39세 이하가 13.6%, 40세 이상 44세 이하가 12.8%, 45세 이상 49세 이하가 9.4%, 50세 이상 54세 이하가 6.8%, 55세 이상 59세 이하가 4.3%, 60세 이상 64세 이하가 2.0%, 65세 이상이 0.5%이다.

■ 일본적 실업자 소득보장제도의 특징

2011년에 구직자지원제도가 창설됨으로써 일본에도 3층 구조의 고용안전망이 형성되었는데, 구직자지원제도는 1층에 해당하는 고용보험제도와 제3층에 해당되는 생활보호제도의 사이에 존재하는 제2층의 고용안전망으로 평가되고 있다. 위에서 언급한 것처럼 구직자지원제도는 2007년 6월에 일본노동조합총연합회가 요구한 3층 구조의 고용안전망 중 제2층의 소득보장제도에 관한 구상으로부터 강력한 영향을 받은 것으로 평가된다.¹²⁾ 하지만 제2층의 구직자지원제도는 제1층의 고용보험과 제3층의 생활보호제도와는 관계에서 다음과 같은 특징 및 문제점을 가지고 있다.

12) 濱口桂一郎, 전계논문, p.2118.

첫째로 구직자지원제도는 현재 고용보험의 부대사업으로서의 지위를 가지고 있다는 점이다. 이는 동 제도의 재원을 일반회계에서 전액 충당하기가 어려웠기 때문이다. 2011년 구직자지원제도의 도입 단계에서 정부는 동 제도의 재원을 모두 일반회계에서 충당하기가 어렵다고 판단되자 생활보장을 위한 급여에 소요되는 재원의 1/2을 고용보험기금에서 충당하기로 하였는데, 잠정적으로는 1/2의 55/100만을 부담하는 것으로 하였다. 따라서 현재 동 급부에 소요되는 재원의 25.7/100만을 정부의 일반회계에서 부담하고 72.5/100은 근로자와 사용자로부터 징수하는 고용보험료로부터 충당하고 있다(고용보험법 제64조 및 제66조 제4호).

둘째로 구직자지원제도는 국가가 인정하는 직업훈련을 무료로 수강하고 그 수강 기간 중에 생활보장을 위한 급여를 제공하는 것이기 때문에 직업소개나 직업상담 등과 같은 취업지원을 받고 있는 기간에는 위와 같은 생활보장을 위한 급여를 받을 수 없다. 따라서 고용보험의 적용을 받을 수 없는 사람에 대해서 구직자지원법이 완전히 대처할 수 없는 상황이 발생한다.

셋째로 구직자지원법은 2009년에 자민당 정부가 실행한 긴급인재육성지원사업상의 ‘훈련·생활지원급부제도’를 확충하는 형태로 제도 설계가 이루어졌기 때문에 일정한 수입·자산요건이 규정됨에 따라서 역시 고용보험의 적용을 받을 수 없는 사람들에 대해서 완전하게 대처할 수 없다. 이와 같은 점으로 인하여 제1층과 제2층이 밀접하게 연계되어 있지 않고 여전히 상당한 간극이 존재하고 있다.

넷째로 현재의 고용보험제도는 여전히 비정규직 근로자를 완전히 포섭하고 있지 못하다는 점에서 이들 비정규직 근로자에게 실업의 위험에 닥쳤을 때 이를 고용보험과 구직자지원제도 중 어디에서 생활보장을 할 것인지에 관한 구상이 부재하다.

다섯째로 구직자지원법과 생활보호법과의 관계 역시 매우 모호하다. 현행의 생활보호제도는 가동(稼動)능력이 있는 실업자도 생활보호법상의 요건을 충족하면 생활보호제도의 급부를 받을 수 있기 때문에 가동능력이 있는 실업자들에 대해서는 일차적으로 구직자지원제도를 이용하고 그 외의 사람들은 생활보호제도를 이용하게 하는 것과 같은 제도의 적용 단계에 관한 구분이 명확히 존재하지 않는다는 점이다.

여섯째로 구직자지원제도상의 생활보장을 위한 급부와 생활보호제도상의 급부가 역전될 가능성이 있다는 점이다. 즉, 생활보호제도는 생계급여 외에 주택급여 등도 존재하기 때문에

후자의 급부 수준이 전자보다도 높을 수 있다.¹³⁾ 이는 생활보호제도의 수급자가 적극적으로 구직자지원제도를 이용하는 유인을 감소시킬 위험성을 내포한다.

일곱째, 생활보호제도로부터 급부를 받고 있는 사람에 대해서 생활보호를 실시하는 기관은 당해 수급인의 전체적인 상황을 고려하여 구직자지원제도를 이용할 것을 지도·지시할 수 있지만 이러한 지도·지시의 법적인 효력이 명확하지 않고, 생활보호를 실시하는 기관인 지방자치단체와 구직자지원제도를 실시하는 행정기관인 후생노동성의 지방조직으로서 공공직업안정기관과의 연계도 명확하지 않다.¹⁴⁾

이상의 문제점은 고용보험제도, 구직자지원제도, 생활보호제도가 3층 구조의 고용안전망 속에서 각각 어떠한 기능과 역할을 하여야 하는지에 관한 근본적인 검토의 필요성을 제기하고 있으며, 이는 제2층의 안전망의 창설을 고려하고 있는 우리에게도 중요한 시사점이 될 것이다. **KLI**

13) 木下秀雄(2011), 「求職者支援制度の検討」, 『労働法律旬報』 第1748號, p.13.

14) 木下秀雄, 전계논문, p.14.