

# 일본의 국가자격법제

● 신청기관: 한국소비자원 시장조사국

## I. 국가자격법제 현황

일본에서는 현재 총 3000여 개에 이르는 자격들이 존재한다.<sup>1)</sup> 그 중에서 국가 및 공공단체가 부여하는 자격<sup>2)</sup>은 1200개 정도로, 2011년 10월에 일본 총무성이 집계한 국가자격에 관한 조사보고서(검사검정, 자격인정 등에 관한 이용자부담경감에 관한 조사결과 보고서)에 따르면 순수 국가자격은 총 313종류에 이르는 것으로 집계되었다. 이 중에서 선발방식이 시험을 통해 이루어지는 것은 158개이고, 나머지는 강습방식이나 관련 양성시설을 졸업함으로써 자격을 취득하게 된다.

자격의 성질을 기준으로 국가자격을 분류하면, 업무독점자격과 명칭독점자격 및 필요자

1) 국가자격 외에 도도부현 및 일본상공회의소가 시험을 실시하여 인정하는 자격 및 공익법인이 각 성청으로부터 인정을 받아 시험 등을 실시하는 자격으로 130여 종류가 있다. 수화통역사, 비서검정, 일본상업부기, 공업부기, 영어검정, 한자검정, 색채검정, 속기기능검정, 주산능력검정 등이 그것이다.

그 외, 각종단체나 민간기업 혹은 공익법인 등이 각 성청의 인정없이 실시하는 민간자격도 1500종류가 존재한다. 대표적인 것으로, 의료비서기능검정, 의료보수사무능력시험, 증권애널리스트, FR 증권세일즈맨, 세무회계능력검정, 건설업경리검정 등 있는데, 이러한 민간자격은 시대적인 필요와 유행을 반영하는 동시에 자격취득과 관련하여 법률 제정 등이 늦어질 때 국가 및 공적 자격을 보완하는 역할을 하기도 한다.

2) 이를 통틀어 국가자격이라 한다. 즉, 국가자격이란 국가가 법률에 기해서 국가나 지방공공단체, 국가로부터 위탁받은 기관이 실시하는 시험에서 합격한 자에게 주어지는 자격을 말한다.

격으로 나뉜다. 업무독점자격은 특정업무를 행함에 있어서 특정의 자격을 취득한 자에게만 당해 업무에 종사할 수 있도록 하고, 자격이 없는 자에게는 업무수행을 금지하는 자격을 말한다. 대표적인 것으로 공인회계사, 변호사, 세무사, 의사 등이 있다.

명칭독점자격은 자격을 취득한 자만이 해당업무 명칭을 사용할 수 있도록 한 자격으로, 자격취득자 이외의 자가 해당 자격의 호칭을 사용하는 것이 법령으로 금지되어 있는 자격이다. 대표적인 것으로, 개호복지사와 사회복지사, 기술사, 영양사, 맨션관리사, 중소기업진단사 등이 있다. 명칭독점자격은 업무독점자격과는 달리 독점하는 것은 명칭만이기 때문에 자격을 가지고 있지 않더라도 유자격자와 동등한 행위를 할 수는 있다.

필요자격은 설치의무자격이라고도 불리는데, 특정사업을 하고자 하는 경우에 당해 사업소 등에 일정한 자격을 보유한 자를 반드시 두어야 한다고 법률로 정한 자격을 말한다. 예컨대, 보육사나 여행업무취급관리자, 택지건물거래사, 통관사 등이 이에 해당한다. 자격의 성질상, 취업이나 전직을 원하는 경우 필요자격을 가지고 있는 것만으로도 채용가능성이 높아지는 자격이다. 주요 국가자격을 주관청별로 살펴보면 아래와 같다.

〈표 1〉 각 부처별 관할 국가자격

주관청	자격내용
내각부	공인회계사
총무성	전기통신주임기술자, 소방설비사, 행정서사, 공사담당자, 위험물취급자, 무선종사자
법무성	사법시험, 법무사, 토지가옥조사사
재무성	세무사, 통관사
문부성	방사선취급주임자, 기술사
후생노동성	의사시험, 간호사시험, 조산사, 의지장구사, 언어청각사, 이학요법사, 임상검사기사, 치과기공사, 뜸, 유도골절탈구교정사, 미용사, 사회복지사, 정신보건복지사, 사회보험노무사, 조리사, 작업환경측정사, 노동위생컨설턴트, 직업훈련지도원, 건축물환경위생관리기술자, 치과 의사, 약제사, 보건사, 구급구명사, 시각능력훈련사, 임상공학기사, 진료방사선기사, 작업요법사, 치과위생사, 침, 안마마사지지압사, 이용사, 클리닝사, 개호복지사, 보육사, 제과위생사, 독극물취급책임자, 노동안전컨설턴트, 기능검정, 급수장치공사주임기술자
농림수산성	수의사, 토지개량환지사

주관청	자격내용
경제산업성	중소기업진단사, 고압가스판매주임자, 가스주임기술자, 화약류 취급보안책임자, 원자로주임기술자, 보일러 터빈주임기술자, 전기공사사, 에너지관리사, 계량사 채석업무관리자, 변리사, 고압가스제조보안책임자, 액화석유가스설비사, 화약류 제조보안책임자, 핵연료취급주임자, 댐수로주임기술자, 전기주임기술자, 항공공장검사원, 공해방지관리자, 자갈채취업무주임자, 정보처리기술자
국토교통성	건축사, 토목시공관리기사, 전기공사시공관리기사, 조경시공관리기사, 선박승선위생관리자, 선박요리사등록시험, 해기종사자, 선박기술종사자(해기사, 소형선박조종사), 토지구획정리사, 관리업무주임자, 건축기준적합판정자격자, 승강기검사자격자, 정화조설비사, 측량사, 기상예보사, 운행관리자, 건축시공관리기사, 관(管)공사시공관리기사, 건설기계시공기사, 자동차정비사, 도선사, 해사대리사, 부동산감정사, 맨션관리사, 택지건물거래사, 특수건축물 등 조사자격자, 건축설비검사자격자, 측량사보, 여행업무취급관리자, 정비관리자, 유류오염방지관리자, 유해액체오염방지관리자
환경성	악취판정사, 정화조관리사

시험의 출제범위나 깊이, 문제수준, 시험출제형식, 해답방식, 수험자격, 경쟁률 및 합격률, 필요학습시간 등을 기준으로 가장 난이도가 높다고 평가되는 국가자격시험은 단연 사법시험이다. 그 외 국가공무원종합직(5~6%), 공인회계사(10% 전후), 법원사무관(1종 1%, 2종 5%), 중·참의원 사무국직원(1종 1%, 2종 2%), 변리사(6~9%), 법무사(3% 전후), 외무성전문직(10%), 제1급 종합무선통신사(6~7%), 국회도서관직원(1% 전후) 등도 합격이 어려운 국가자격에 들어간다. 이들보다는 다소 난이도가 떨어지지만 여전히 5~20%대의 합격률에 머무는 것으로, 사법시험 예비시험(20% 전후), 국회의원정책담당비서(4~5%), 가정법원조사관(9~15%), 부동산감정사(7~12%), 세무사(8~15%), IT기술컨설턴트인 기술사(10~13%), 1급 건축사(5~10%), 중소기업진단사(5%전후), 지적재산관리기능검정 1급(6%), 사회보험노무사(10%전후), 통역안내사(17%), 전기주임기술자(10% 전후), 국가공무원 일반직(1차시험은 25% 정도), 행정서사(7% 전후), 토지가옥조사사(5% 전후), 법무성 전문직원(10% 정도), 기상예보사(5% 전후), 황실경호관(5% 정도), 국세전문관(20%), 관리영양사(25~30%) 등이 있다.

## II. 최근 주목받는 국가자격

### 1. 택지건물거래사자격

최근 인기가 상승 중인 국가자격으로는 택지건물거래사를 들 수 있다. 인기의 배경에는 2020년에 개최되는 동경올림픽에 대한 기대감이 자리잡고 있다. 올림픽 개최를 계기로 대도시권을 중심으로 지가상승이 예상되고, 그에 따라 부동산경기가 되살아날 것으로 전망되기 때문이다. 일본의 택지건물거래업법(동법 35조)은 부동산 매매나 중개를 할 때 택지건물거래사로 하여금 매도인 및 매수인에게 거래와 관련된 중요사항을 설명하도록 하고 있고, 동법 시행규칙 제15조의 5의 3은 택지나 건물거래를 업으로 하는 자는 직원 중 5분의 1 이상을 택지건물거래사로 하여야 한다고 의무화하고 있어, 올림픽 열기를 타고 택지건물거래사의 인기는 당분간 지속될 것으로 보인다. 택지건물거래사시험은 매년 10월에 실시되며, 작년 응시자수는 23만 8000명에 이르렀다.

택지건물거래업법은 총칙(제1조~제2조), 면허관련규정(제3조~제14조), 택지건물거래사의 업무처리원칙 및 의무관련규정(제15조~제24조), 영업보증금관련규정(제25조~제30조), 업무내용에 관한 규정(제31조~제64조), 택지건물거래업 보증협회관련규정(제64조의 2~제64조의 25), 감독규정(제65조~제72조), 잡칙(제73조~제78조의 4)과 벌칙(제79조~제86조) 등으로 구성되어 있는데, 면허<sup>3)</sup>와 관련하여 주목할 점은 「폭력단원에 의한 부당한 행위방지 등에 관한 법률」 제2조 제6호가 규정하는 폭력단원 또는 동호에서 규정하는 폭력단원이 아니게 된 날로부터 5년을 경과하지 아니한 자와 폭력단원 등이 사업을 지배하는 자는 택지건물거래사로 등록할 수 없다는 점이다(동법 제5조).

이는 그간 폭력단체 또는 그 단원들이 생계유지나 재산의 형성 또는 자신들의 사업수행에 필요한 자금을 얻기 위해 폭력 및 위력을 행사하거나, 그로 인해 주변 주민들에게 불안감을 조성하는 행위를 근절하기 위해 새로이 규정된 것으로, 올해 4월 1일부터 시행되었다.

3) 택지건물거래업법은 택지건물거래업을 하려는 자가 두 개 이상의 도도부현에서 사무소를 설치하는 경우에는 국토교통대신으로부터, 하나의 도도부현에서 사무소를 설치하는 경우는 해당 사무소 소재지를 관할하는 도도부현지사의 면허를 받아야 한다고 규정한다(제3조).

택지건물거래사 업무를 하기 위해서는 원칙적으로 면허가 필요하지만, 예외적으로 면허 없이도 택지건물거래가 가능한 경우로는 ① 일정한 요건을 갖춘 신탁회사 및 신탁업을 겸하는 은행이 국토교통대신에게 신고한 경우(동법 제77조), ② 국가 혹은 지방공공단체가 행하는 택지건물거래(동법 제78조)<sup>4)</sup>, ③ 자신이 소유하는 택지건물의 임대차만을 그 업으로 하는 경우(동법 제2조), ④ 사망 또는 회사합병에 따른 일반승계인 및 파산, 해산, 폐업 시의 당사자가 당해 사업자가 체결한 거래를 종료시킬 목적으로 택지건물거래를 하는 경우(동법 제76조) 등이 있다.

택지건물거래사에게 거래와 관련하여 금지되는 각종 제한들로는 손해배상액의 예정 등에 관한 제한(제38조), 계약금액에 관한 제한(제39조), 하자담보책임특약에 관한 제한(제40조), 계약금 등의 보전조치(제41조, 제41조의 2), 할부매매계약의 해제 등에 관한 제한(제42조), 소유권유보 등의 금지(제43조) 등이 있다. 예컨대, 손해배상액의 예정과 관련해서는 계약해제에 따른 손해배상액의 예정 및 위약금을 정한 경우, 그 합계액이 대금액의 20%를 넘어서는 아니되고, 20%를 넘는 부분에 대해서는 무효라고 되어 있다.<sup>5)</sup>

택지건물거래업자가 매수인으로부터 받는 계약금에 있어서도 마찬가지로 대금액의 20%를 초과해서는 아니되고, 초과 시 그 부분은 무효가 된다. 또한, 계약금을 교부한 경우 당해 금액은 통상 해약금으로 해석한다. 이때, 택지건물거래업자는 계약금에 대해 보전조치를 하지 않으면 원칙적으로 계약금을 수령할 수 없다(이는 대금일부, 중도금 등 명칭을 불문하고 적용된다). 여기서 말하는 보전조치란 은행 등을 통한 보증, 보험사업자에 의한 보증보험, 지정보관기관에 의한 보관 중의 하나를 말한다. 다만, 계약금 등이 1000만 엔 이하이고 미완성건물인 경우에 대금의 5% 이하이거나, 완성된 건물대금의 10% 이하인 경우에는 보전조치의무가 면제된다. 매수인이 당해 택지건물에 대해 소유권을 등기한 때에도 마찬가지이다. 하자담보책임과 관련해서는 매수인이 하자의 존재를 안 때로부터 1년간의 하자책임을 부과하고 있는 민법 제570조보다 매수인에게 불리한 특약은 무효가 되지만, 하자담보 책임기간을 인도일로부터 2년 이상으로 하는 특약은 허용된다(실제로도 이러한 특약을 체결

4) 도시재생기구 등과 같은 독립행정법인은 그 근거법에 기해 국가로 간주되고, 지방주택공급공사 역시 지방공공단체로 간주되지만, 농업협동조합은 지방공공단체로 보지 않는다.

5) 손해배상액의 예정과 관련하여 법원이 상당하지 않다고 판단하는 경우 감액할 수 있다고 규정하는 우리와 달리, 일본 민법은 법원에 의한 증액은 물론 감액도 인정하지 아니한다(민법 제420조 제1항).

하는 경우가 일반적이다). 또한 신축주택에 관한 매매계약에 대해서는 주택의 「품질확보촉진 등에 관한 법률」이 우선 적용된다. 택지건물거래업자가 매도인으로서 택지건물에 대해 매수인과 할부매매계약을 체결한 경우에는 매수인이 할부금을 지급하지 않는 경우에도 30일 이상의 기간을 정하여 매수인에게 지급을 최고하지 않으면 할부금 미지급을 이유로 계약을 해제하거나 잔금전액의 지급을 청구할 수 없다. 그 외, 소유권유보특약과 관련해서는 택지건물업자가 수령한 금액이 대금액의 30% 이하인 경우 및 매수인이 잔대금을 담보하기 위해 저당권 혹은 선취특권을 등기하는 것에 협조하지 않고 잔대금을 보증할 보증인도 세우지 않는 경우를 제외하고, 소유권유보 및 양도담보부 매매계약은 원칙적으로 금지된다.

한편, 택지건물거래사는 매수인에 대하여 당해 택지건물에 관한 중요사항을 설명해야 할 의무(동법 제35조)를 부담하는데, 토양오염대책법에서 규정하는 ‘토양오염 지정구역’과 폐기물처리법상의 ‘지하매장 폐기물 지정구역’(폐기물처리법상의 지정구역은 각 지자체에서 공표한다) 및 석면의 유무 등에 대해서는 설명의무를 해태할 경우 업무정지 등의 처분을 받게 된다.

중요사항에 대한 택지건물거래사의 설명의무와 관련하여, 만약 거래목적물인 건물에서 자살 및 살인사건 등이 발생한 경우 임대차계약을 체결한 임차인에게 그에 대해 설명해야 하는지가 문제된다. 만약 임차인이 그에 관한 설명을 들었다면 거래를 단념할 가능성도 있으므로, 일반적으로 이것은 설명을 요하는 중요사항에는 해당되지 않지만, 동법 제47조에서 규정되어 있는 고지의무 사항에는 들어간다. 다만, 살인사건 및 자살사건이 발생한 건물이라도 사건발생 직후의 임차인이 아닌 경우에는 고지의무가 면제된다.<sup>6)</sup> 이에 따라, 실거래계에서는 시세보다 훨씬 저렴한 임대료 등을 받고 살인이나 자살사건이 발생한 택지건물을 타인에게 임대하는 등으로 설명의무책임을 면하고 있다. 그러나 그 기간이 지나치게 짧은 경우에는 면제되지 않는다. 고지의무를 부담하는 기간에 대해서는 법률에는 명시규정이 없으나, 5~10년 정도로 보는 것이 일반적이다.

6) 과거 자살사건이 발생한 건물에 대해 임대인에게 하자담보책임 및 손해배상의무가 발생할 것인가와 관련해서 일본의 법원은 이를 부정하는 듯하다. 왜냐하면, 건물의 미관이나 거주자의 거주환경의 쾌적함을 해치는 데 불과한 하자는 하자담보책임에서 말하는 하자에 해당하지 않는다고 판단하였기 때문이다(最高裁, 2011年7月21日, 判例時報 2129号, 36頁).

## 2. 보육사 자격

택지건물거래사 외에도 관심이 집중되는 국가자격으로는 보육사 자격이 있다. 보육사 자격은 특히, 유치원 및 보육원에 들어가지 못해 대기상태에 있는 아동문제<sup>7)</sup>와 관련하여 아베 수상이 정권출발 당시 대기아동 해소를 중요공약으로 내세웠기 때문에 향후 일자리의 증가가 예상되기 때문이다. 보육사 자격은 도도부현(都道府県)이 실시하는 보육사 시험에 합격하거나, 국가가 양성시설로 지정한 대학 및 단대 혹은 전문학교 등을 졸업함으로써 취득할 수 있다(아동복지법 제18조의 6). 지난 2013년도의 경우, 시험을 통해 자격을 취득한 자는 8900명이었고, 양성시설을 졸업하여 자격을 취득한 자는 4만명 정도였다.

보육사 자격은 과거 보육사 자격이 사칭되는 등으로 사회적 신용이 저하되는 한편, 지역 아동들의 교육과 양육을 책임지는 보육사 양성의 중요성이 날로 높아짐에 따라 지난 2003년 아동복지법을 개정하여 보육사 자격을 아동복지시설의 임용자격에서 명칭독점자격으로 변경하였다(아동복지법 제18조의 23). 시험을 통해 보육사를 선발하는 경우, 응시과목은 총 8과목(사회복지, 아동가정복지, 교육심리학, 아동보건, 아동의 식사와 영양, 보육원리, 교육원리 및 양호원리, 보육실습이론)으로 전 과목의 합계점수로 합격여부를 결정하는 것이 아니라, 각 과목 60% 이상의 점수를 취득하면 합격이 인정된다. 또한 합격과목은 합격일을 포함하여 3년간 유효하기 때문에, 3년 동안 8개 과목을 합격하면 된다.

이처럼 시험을 통해 보육사가 되는 경우 합격 후 도도부현에 보육사등록을 하여야만 보육사로서 활동할 수 있는데, 후생노동성은 2015년부터 아동복지시설 등에서 실무경험을 쌓은 자가 당해 시설의 증명을 받아 신청하는 경우, 최장 5년간 시험과목의 일부를 면제받을 수 있도록 하는 제도를 실시하고 있다. 예컨대, 1년 동안 1440시간의 실무경험을 쌓은 자는 4년간 시험면제를 받게 되고, 2년간 2880시간의 실무경험을 쌓은 자는 5년간 시험을 면제받을 수 있다.

7) 일본 도시부 99개 시에 걸쳐 인가보육원에 입학하고자 하나 입학할 수 없는 아동수는 2014년 4월 1일 현재 5만 4739명에 이르고 있다.

### 3. 신규 자격

신규 자격들도 속속 등장하고 있다. 최근에 생겨난 국가자격으로는 후생노동성이 관할하는 등록판매자 자격(2008년)<sup>8)</sup>과 금융청이 관할하는 대금업무취급주임자 자격(2009년)<sup>9)</sup>, 총무성이 관할하는 방재관리자 자격(2009년)<sup>10)</sup>, 환경성이 관할하는 토양오염조사기술관리자 자격(2010년)<sup>11)</sup> 등이 있다. 그리고 원래는 민간자격이었으나 사회적인 관심도가 높아지면서 국가자격화된 경우도 있다. 예컨대, 2004년에 민간자격으로 출발한 지적재산관리기능검정은 2008년에 국가자격인 ‘지적재산관리기능사’<sup>12)</sup>로 승격했는데, 이는 2002년에 일본에서 지적재산기본법이 제정되어 기업들이 가지고 있는 발명, 디자인, 저작물 등에 대한 보호문제가 주목받게 되면서 생겨난 자격이라고 하겠다.

지난 2012년 4월에는 중학교 교과목의 하나로 ‘댄스’가 필수과목으로 지정되었는데, 이에 따라 ‘힙합댄스 기본기능지도사’라는 자격이 민간에 생겨났다. 댄스지도자의 육성을 목적으로 만들어진 본 자격의 시험을 주관하는 단체는 후생노동성으로부터 인가받은 재단법인 직업기능진흥회로서, 향후 힙합댄스 기본기능지도사가 국가자격화가 될 것인지 주목된다.

그 외, 2009년에 발족한 소비자청의 경우에도 소비생활상담원 자격을 국가자격화하기 위해 추진 중에 있고(시험은 국민생활센터가 주관할 것으로 예상), 후쿠시마 제1원자력발전소 사고를 계기로 오염제거업무 및 방사선량 측정업무를 일명 ‘방사선취급업무’라는 국가자격으로 창설하는 내용의 법안이 자민당에서 검토되기도 하였다.

- 
- 8) 개정 약사법에서 신설된 일반의약품을 판매하는 자격으로, 판매가능한 의약품은 일반용의약품 제2류 의약품(지정 제2류를 포함) 및 제3류 의약품에 한정된다.
  - 9) 당해 영업소 또는 사무소에서 대금업 업무에 종사하는 사용인 및 기타 종업원들에게 대금업에 관한 법령규정을 준수하고 대금업 업무를 적정하게 행하는 데 필요한 조언 또는 지도를 하는 것이 대금업무취급주임자의 일이다. 대금업자는 대금업무취급주임자가 이러한 조언 및 지도를 적절하게 수행할 수 있도록 배려하여야 하고 대금업무에 종사하는 사용인 기타 그 종업원들도 대금업무취급주임자가 행하는 조언을 존중하고 지도에 따라야 한다.
  - 10) 일정한 대규모 고층건물에서 지진 등 화재 이외의 재해에 따른 피해를 경감하기 위해서 방재계획의 작성 및 피난훈련의 실시 등과 같이 재해관리상 필요한 업무를 행하는 책임자를 말한다. 소방법에 기해서 건물관리권자가 선임한다.
  - 11) 토양오염대책법에 기해 토양오염상황조사 시 그 절차와 조사방법의 설계 및 관리감독을 하는 것을 업무로 한다. 토양오염대책법에 기한 지정조사기관의 경우, 토양오염조사기술관리자의 설치가 의무화되어 있다.
  - 12) 발명 및 상품디자인, 상표, 저작권, 실무상 발생할 수 있는 문제들을 발견하고 해결하는 능력 등에 관한 법률지식과 실무능력을 인정하는 자격이다.



### Ⅲ. 고령화사회와 국가자격

한편, 일본사회가 급속히 고령화되면서 수요가 높아지고 있는 것이 간병인 관련 자격이다. 지난 2015년 9월 21일, 우리의 노인의 날에 해당하는 경로의 날을 맞아 일본 총무성 통계국이 발표한 통계자료에 따르면, 일본의 65세 이상의 노인인구는 2015년 9월 15일 현재 3384만명으로, 인구대비 26.7%에 이르렀다. 다시 말해, 현재의 일본인구 4명 중 1명은 노인이라는 계산인데, 이러한 현상은 앞으로도 계속될 전망이어서 일본의 베이비붐 세대라 할 수 있는 1971년에서 1974년 사이에 출생한 40대가 노인인구로 진입하게 되는 2040년 경에는 일본인구 중 노인인구가 차지하는 비율은 무려 36.1%에 이를 것으로 추산된다.<sup>13)</sup>

급속한 고령화사회로의 진입은 정년퇴직 등으로 정기적인 수입원이 끊긴 노인들이 자연적인 수명을 다할 때까지 생활을 어떻게 영위할 것인가에 관한 문제(연금제도 등)나, 직업 전선에서 물러난 후에도 충분한 노동능력을 보유하고 있는 신체건강한 노인들의 일자리 창출문제 등을 제기하기도 하지만, 한편으로 건강하지 않은 노년층을 위해 사회가 부담해야 하는 의료비용 및 여러 케어 관련 문제들도 해결이 요구되는 사안이다. 그런데 고령화가 진전되면서 고된 업무내용으로 인해 이직률이 높은<sup>14)</sup> 간병인의 수적 확보가 노인국가 일본에서 최근 중요과제 중의 하나로 떠오르고 있는 것이다.

얼마 전 메르스사건이 발생했을 때 독특한 간병문화로서 외국 언론들이 지적했던 것처럼, 고령의 부모가 병상에 있을 때 그에 대한 간병책임이 자식들에게 있다고 생각하는 우리와는 달리, 일본의 경우에는 노인들이 거동이 불편해지면 자식에게 신세를 지기보다는 대개 유료 노인홈에 들어가거나 간병인을 고용하여 일상적인 케어를 받는 경우가 적지 않다.<sup>15)</sup> 우리의 간병인을 일본에서는 개호복지사라는 용어로 부르는데, 사회복지사 및 개호복지사법 제2조 제2항은 ‘개호복지사’를 동법 제42조 제1항에서 규정하는 등록을 마친 후, 개호복지사 명칭을 사용하여 전문적인 지식과 기술을 가지고 신체적·정신적 장애로 인하

13) [http://www.soumu.go.jp/menu\\_news/s-news/01toukei09\\_01000005.html](http://www.soumu.go.jp/menu_news/s-news/01toukei09_01000005.html)을 참조.

14) 2007년도 고용통계에서는 개호직원 및 홈 헬퍼(Home Helper)의 이직률은 21.6%로, 전체 근로자이직률보다 5.4% 정도 높았다. 다만, 최근에는 18% 정도에 머무른다.

15) 참고로 2012년에 발표된 자료에 따르면, 유료 노인홈에 입소한 노인인구는 31만명을 넘어서고, 그 중 간병인이 상주하는 유료 노인홈에 입소한 노인인구는 19만명으로 전체 입소자 중 62%를 차지하였다고 한다. [http://www.yurokyo.or.jp/investigate/pdf/report\\_h24\\_01.pdf](http://www.yurokyo.or.jp/investigate/pdf/report_h24_01.pdf) 참조.

여 일상생활을 영위하는 데 지장이 있는 자에 대해서 심신의 상태를 고려하여 간호(담의 흡입 및 기타 일상생활을 영위하는 데 필요한 행위로서 의사의 지시 아래 행해지는 것<sup>16)</sup>을 포함)하고, 피간병인 및 간병인에 대해서 간호와 관련된 지도를 행하는 것을 그 업으로 하는 자라고 정의하고 있다. 이미 기술한 바와 같이 개호복지사는 명칭독점자격 중의 하나이며, 병원이나 노인간병보건시설, 특별양호노인홈, 데이케어센터 및 장애복지서비스사업소 등과 같은 사회복지시설에서 주로 활동한다.

개호복지사 자격은 문부과학대신 및 후생노동대신이 지정한 학교 또는 도도부현 지사가 지정한 양성시설에서 일정기간 개호복지사로서 필요한 지식 및 기능을 습득하거나 개호복지사시험에 합격한 자(동법 제39조)에게 주어진다.

개호복지사가 행하는 업무내용은 식사보조나 양치·배설 등 개인위생관리와 관련된 간단한 것들도 있지만, 입욕을 위해 노인들을 들어 옮겨야 하는 고된 육체노동도 당연히 포함된다. 또한 야근 및 휴일근무 등도 적지 않아 개호복지사는 국가자격에 해당함에도 불구하고 젊은 구직자들부터 외면을 당하는 직종 중의 하나가 되고 있다. 수입도 그다지 많지 않아 개호복지사의 월평균수입은 제세공과금을 제하고 나면 대략 14~15만엔 선으로 알려져 있다.<sup>17)</sup> 이마저도 올해 4월에 인하되었다. 이러한 개호복지사의 열악한 업무환경은 간병인을 필요로 하는 곳에서의 만성적인 인력부족상태를 불러오는 원인으로 작용하였는데, 바꿔 말하면 이것은 기존 종사자들의 업무가중을 의미한다. 업무가중으로 육체의 피로가 누적되고, 이것이 다시 정신적 스트레스를 유발<sup>18)</sup>하여 그로 인해 인성이 파괴된 개호복지사들 중에는 더러 시설의 노인들을 상대로 학대를 자행하거나 범죄의 대상으로 삼는 등의 불상사를 일으키기도 한다. 실제로 지난 9월에는 개호복지사가 자신이 돌보던 노인을 학대하는 모습이 가족들이 몰래 설치한 카메라에 촬영되어 그 영상이 뉴스에서 보도되기도 했다. 또한 거동 자체가 불편한 80~90대의 고령의 입소자들이 노인홈 건물에서 연속으로 추락하여 사망한 사건이 발생했는데, 아직 그 원인은 밝혀지지 않았지만 고령인 노인들이 자신보다도 키가 큰 베란다 난간을 뛰어넘어 자살을 한다는 것이 물리학적으로 거의 불가능하

16) 후생노동성이 그 령으로 정한 것에 한한다.

17) 이는 타직종 종사자에 비해 10만 엔 정도 낮은 금액이다.

18) 간병인들에게 나타나는 이러한 현상을 일본에서는 燃え尽き症候群(소진증후군)이라고 부른다.

다는 조사결과가 나오면서, 아마도 그간의 업무스트레스를 이기지 못한 개호복지사가 저지른 소행일 것이라는 조심스런 추측도 나오고 있다.

이처럼, 고령화사회는 급속하게 진행되는데 개호복지사 업종에서의 인력부족현상이 날로 심각해짐에 따라<sup>19)</sup> 일본의 후생노동성은 임시방편으로 당초 2016년부터 시행할 예정이던 개호복지사 양성학교 졸업자에 대한 국가시험 응시강제를 다시 6년 후인 2022년도에 실시하기로 방침을 변경했다. 동시에 2017년부터 2021년까지를 자격의무화를 위한 경과기간으로 설정하여, 개호복지사 양성학교 졸업자가 국가시험에 합격하지 못한 경우에도 5년간은 잠정적으로 개호복지사 자격을 부여받되, 당해 유예기간 동안 국가시험을 통과하지 못하거나 현장에서 5년 동안 근무하지 않았다면 개호복지사 자격을 박탈하는 조치도 단행했다. 개호복지사 양성학교 졸업자의 시험의무화를 연기하게 된 배경에는 앞서도 밝혔듯, 현재 일본 내의 개호시설 중 약 60%(5만 개)가 만성적인 인력부족에 허덕이고 있다는 점과, 시험의무화를 강행할 경우 업계로부터 점점 더 젊은 인력층이 멀어질 지도 모른다는 우려가 작용하고 있다.

그 외에도, 개호복지사의 부족을 해결하기 위해 일본 정부가 내놓은 또 하나의 교육지책은 필리핀, 인도네시아, 베트남 등지에서 간병인력을 일본 내로 들여와 활용하는 방안이다. 이를 위해, 올해 3월 6일에는 입국관리법도 개정하였는데, 외국인의 일본 내 체류자격요건으로 ‘개호’라는 항목을 새로 추가시킨 것이 주된 개정내용이다. 기존의 체류자격이었던 ‘기능실습’에 개호항목이 추가됨으로써 개호복지사가 되려는 외국인은 자격을 취득할 때까지 기능실습기간이 연장되고, 간병시설 등지에서의 취업도 가능하게 되었다. 또한, 가족체류요건 항목에도 개호복지사 자격취득자 및 EPA(Economic Partnership Agreement, 경제연계협정)에 기해 특정활동을 인정받은 개호복지사 후보자의 배우자와 그 자녀라는 내용이 추가되었고, 개호복지사에 관한 국가시험을 실시할 때 외국어를 병행하는 내용과 개호복지사로 계속해서 취업하기를 희망하는 경우 갱신기한의 상한을 철폐한다는 내용 등이 새로 들어갔다.<sup>20)</sup> 본 개정법에 따라 일단 유학생 자격으로 일본에 입국한 후 일본 정부가 지정하는

19) 베이비 붐 세대가 75세 이상이 되는 2025년도에는 248만 명의 간호인력이 필요해질 것으로 전망되는데, 지금의 상황을 그대로 방치할 경우 약 33만 명의 간호인력이 부족할 거라고 예상되고 있다.

20) 이러한 개정내용은 2016년부터 시행될 예정이며, 개정 전 입국관리법은 전문적인 기술을 갖는 투자·경영, 의료 등과 같은 16개 직종에 대해서만 취업을 허용하는 체류자격이 주어졌다.

간병인력 양성기관(2014년 4월 기준으로 378곳)에서 교육을 받고 자격증을 취득하게 되면 개호복지사 체류자격이 부여되게 된다. 현재 전체 양성기관들이 수용 가능한 인원은 매년 약 900명 정도로서, 개호복지사 자격을 취득한 외국인은 특별히 불법행위 등을 저지르지 않는 한 체류기간(5년 이내)을 계속해서 갱신할 수 있게 된다.

외국인을 개호복지사의 인재풀로 활용하려는 이러한 일본 정부의 시도에 대해서는 일각에서 의문을 제기하기도 한다. 왜냐하면, 선발인원이 수요에 비해 지나치게 소수라는 점과, 가령 외국인들이 개호복지사 자격을 취득한다 하더라도 언어장벽 등을 이유로 실제로 현장에 투입하기가 쉽지만은 않을 것이라는 것이 그 이유이다.

#### IV. 제도설계와 운영의 괴리

사법시험제도가 폐지되는 2017년 이후 법조인 선발방식으로 새로 예비시험제도를 도입할 것인지 여부가 최근 우리나라에서 관심을 모으고 있는 가운데, 올해 발표된 일본의 신사법시험 합격자 결과를 살펴보면, 예비시험을 통해 법조계로 진입한 자의 최종합격율은 61.79%로 로스쿨출신자들의 합격률 23.1%를 월등히 추월했다.<sup>21)</sup> 원래 일본의 예비시험제도는 사회인들이 로스쿨에 들어가지 않고도 법조인으로 진출할 수 있는 통로를 열어주기 위해 마련된 것이었으나, 실제로는 법학부 출신자들이 로스쿨을 거치지 않고 법조인이 될 수 있는 우회로로 이용되고 있는 것이 현실이다. 만약 앞으로도 예비시험을 통한 신사법시험 합격자들의 고합격률이 계속될 경우, 로스쿨제도 전반에 대한 회의적 시각은 더욱 강해질 것임이 틀림없다.

20%대의 저조한 사법시험합격률에 대한 비판도 끊이지 않는다. 사실 로스쿨도입과 함께 2006년부터 실시되고 있는 일본의 신사법시험제도는 당초 3000여명의 합격자를 배출하는 것이 목표였다. 그러나 제도시행 후 10여 년 가까이 지난 지금, 실제 합격자수는 2000여명 내외에 머무르고 있어 이 역시 로스쿨에 대한 소극적 평가를 유도하는데 한 몫하고 있다. 또한, 비법학부출신자 및 사회인들을 로스쿨로 유도하여 법조계로 진출시킴으로써 다양한

21) <http://tsuruma-law.jp/archives/966>.

인재풀을 확보하겠다는 취지 역시 거의 실현되지 못하고 있다. 법학부 폐지에 대해서는 로스쿨 도입 당시 견해가 대립되었던 탓에 일본은 우리와 달리 미국형 로스쿨제도를 그대로 도입하지 않고 법학부와 로스쿨을 병치시키는 쪽으로 제도를 설계했다. 그에 더해, 신입생 선발에 있어서도 법학부출신자에 관한 정원제한을 별도로 강제하지 않았기 때문에 로스쿨 입학정원에서 법학부출신자들이 차지하는 비율은 시간이 지날수록 증대하고 있다. 법학부가 존치되어 있는 상황에서 지금과 같이 비법학부 출신자의 낮은 합격률이 이어진다면, 타학부출신자 및 사회인들이 로스쿨로 진학할 의사는 낮아질 게 뻔하다. 이는 구태여 기존 사법시험제도를 폐지하고 로스쿨제도라는 옥상옥을 만든 이유를 의문스럽게 하는 부분이지만, 현시점에서 일본정부가 이에 대해 특별한 해결방안을 제시하고 있지는 않은 듯하다.<sup>22)</sup>

한편, 최근에는 시험출제위원들의 윤리의식(moral)도 도마 위에 오르고 있다. 이미 언론에서 보도되어 알려져 있는 바와 같이, 明治대학의 어느 원로 헌법교수가 연정을 품은 어린 여제자에게 헌법시험 2차문제를 사전에 가르쳐 준 것이 문제되었다. 자칫 아무도 모르고 묻힐 뻔했던 사건의 전모가 드러난 이유는 여성의 헌법답안이 비정상적으로 완벽한 데 대해 의심을 품은 법무성 직원이 조사를 실시하면서라고 한다. 과거에도 慶応대학소속의 시험출제교수가 수업을 통해 시험문제를 유출시킨 것이 문제가 되어 시험위원에서 배제된 바 있었는데, 이처럼 합격률 및 사적인 감정에 얽매어 시험문제를 사전에 유출시키는 등의 행위를 근절시키기 위한 장치가 필요하다는 지적이 제기되고 있다. 이와 함께 출제위원 스스로가 윤리의식을 높이는 데 힘써야 한다는 자성의 목소리 또한 높다.

## V. 자격이권으로 변질되는 국가자격제도

일본의 국가자격법제는 시대적 흐름과 상황에 따라, 혹은 정권교체로 새로운 내각이 들어서 정부에 신규부서가 생겨남으로써, 그리고 사회적으로 반향을 불러 일으킨 대형 사건

22) 비법학부출신자 및 사회인을 무리하게 로스쿨에 확보하려는 시도를 하다 보면 자칫 법조인의 지식부족을 초래할 수도 있다는 우려도 제기된다. 미국의 경우에도 법학전문가의 양성은 로스쿨을 통해 이루어지는 것이 아니라, 실제 업무를 통해 행해지는 OJT에 의존하는 바가 크다는 점에서, 기능의 고도화와 인재의 다양성의 확보는 실제로 양립하기 어렵다고 보는 것이다. 구체적인 내용은 小野秀誠·李淳東·權敬殷, “韓國の弁護士試験と日韓の法曹養成の動向”, 國際商事法務 43卷 7号(2015年7月), 1009-1013頁 참조.

들이 터질 때마다 변화와 탄생을 거듭하고 있는데, 국가자격법제의 전반적인 운영방식과 관련해서는 다음과 같은 비판<sup>23)</sup>이 제기되고 있다. 즉, 적지 않은 국가자격법제가 낙하산 관료 및 현직 파견공무원들의 밥그릇을 챙겨주기 위한 도구로 전락하고 있다는 것이다. 현재 국가자격 관련 시험은 관공서 외곽단체들이 국가로부터 위탁을 받아 독점적으로 시험을 실시하고 그에 대한 수험료를 징수하는 방식으로 운영되고 있고, 자격에 따라서는 취득 후 일정기간이 지나면 재차 비용을 지불하고 강습을 받아야만 자격을 유지할 수 있도록 하고 있는데, 이러한 구조를 통해 국가자격제도가 전·현직 공무원들의 자격이권으로 변질되고 있다는 것이 비판의 핵심이다. 가령 택지건물거래사를 예로 들면, 시험을 실시하는 곳은 일반재단법인인 부동산적정거래추진기구로, 시험 응시자들은 본 기구에 수험료 7000엔을 지불하고 있는데, 그에 따른 총 시험사업수익은 2013년도의 경우에만 16억 4000만엔이 징수되었다. 그런데 본 기구의 상근 이사장은 전직 국토교통성 심의관이 맡고 있고, 직전 및 그 전 이사장 역시 국토교통성의 건설차관과 심의관을 역임한 인물이 맡았는데(임원 외에도 상근직원 28명 중 4명이 국가공무원 출신자), 일본정부가 발표한 특례민법법인에 관한 2013년도 연차보고에 따르면 본 기구의 상근이사에게 지불되는 평균연봉은 1600만 엔 이상~2000만 엔 미만이라고 한다.

그 외, 중소기업진단사나 보육사시험문제를 독점적으로 관할하는 전국보육사양성협회의 경우에도 상황은 다르지 않은데, 중소기업진단사의 시험실시단체인 중소기업진단협회는 유일한 상임이사인 전무이사직을 경제산업성 OB(이전 특허청 총무부 회계과장)가 차지하고 있고, 전국보육사양성협회 역시 상근직원 18명 중 2명이 국가공무원 출신자다.

이처럼, 시대적 추세에 맞춰 각종 국가자격들이 양산되는 가운데, 그것이 전직 고위공무원들의 재취업장소로 악용되어 자격이권구조를 잉태시키는 원인으로 작용함으로써, 결국 일본의 국가자격법제는 자격취득을 통해 인생설계를 꿈꾸고 있는 대다수 국민들을 우롱하는 제도로 변질되고 있다고 비판하는데, 이것은 비단 일본만의 문제는 아닐 것이다. 우리의 상황이 이들과 다른지를 한번 되돌아볼 필요가 있을 것으로 생각된다.

23) 「「おバカ国家資格」の量産でシロアリ天下り官僚が大増殖している」 週刊ポスト 47巻 16号(2015年4月3日).

## VI. 마무리

이상으로 일본의 국가자격법제에 관한 전반적인 내용을 검토하였다. 우리와 비슷한 사회적·법적 환경을 가진 일본의 상황은 여러 가지 시사점을 주는데, 일본 이상으로 급속한 고령화사회로 진입하고 있는 우리의 현실을 감안한다면, 간병인 확보에 대한 제도개선은 참고할 만한 것으로 생각된다.

또한 오늘날과 같이 여성의 사회진출이 두드러지는 상황에서는 자녀를 가진 여성들이 마음놓고 일할 수 있는 환경조성이 시급하다는 점에서 보육사육정책에 대한 일본의 제도마련 역시 참고할 부분이 크다고 생각된다. 이는 급속한 인구감소현상이 지속되고 있는 우리의 현 상황을 감안한다면, 반드시 짚고 넘어가야 할 부분이기도 하다.

다만, 여러 국가자격제도를 운영함에 있어서는 일본의 경우처럼 이것이 낙하산 공무원 및 퇴직공무원들의 자격이권을 다투는 소굴로 변질되지 않도록 투명하고 공정한 운영을 위해 노력해야 할 것이다.

권 경 은

(일본 호세이대, 이바라키대 강사)

### 참고문헌

- 小野秀誠·李淳東·權敬殷, “韓國の弁護士試験と日韓の法曹養成の動向”, 國際商事法務 43卷 7号(2015年7月).  
 “「おバカ国家資格」の量産でシロアリ天下り官僚が大増殖している”, 週刊ポスト 47卷 16号(2015年4月3日).  
 最高裁, 2011年7月21日, 判例時報 2129号 36頁.  
[http://www.soumu.go.jp/menu\\_news/s-news/01toukei09\\_01000005.html](http://www.soumu.go.jp/menu_news/s-news/01toukei09_01000005.html).  
[http://www.yurokyo.or.jp/investigate/pdf/report\\_h24\\_01.pdf](http://www.yurokyo.or.jp/investigate/pdf/report_h24_01.pdf).  
[www.mhlw.go.jp/file/05-Shingikai.../0000062879.pdf](http://www.mhlw.go.jp/file/05-Shingikai.../0000062879.pdf).  
<http://tsuruma-law.jp/archives/966>.



Japan