

日本の 社會福祉에 있어서 再考의 動向

서 윤 *

| | |
|--------------|-----------------|
| 1. 序 論 | 4. 今後の 福祉再考의 方向 |
| 2. 福祉再考論의 대두 | 5. 結 論 |
| 3. 福祉再考의 전개 | |

I. 序 論

근래 세계 제일의 장수국으로 부상한 일본은 급속한 속도로 고령화사회로 돌입하고 있다. 일본의 인구 고령화의 특징을 吉田壽三郎씨가 첫째로 인구 고령화의 속도가 대단히 빠르고, 둘째로 인구 고령화의 정도가 격심하다고 두 가지로 분석하고 있는 것처럼¹⁾ 일본의 인구 고령화는 구미의 여러 선진국에서 예를 볼 수 없을 만큼 빠르고 심하게 진전되고 있다.

이와 같은 고령화 사회에로의 이행은 생산연령인구의 감소, 노년인구의 증가를 가져와 노년인구에 대한 부양 부담을 증가시킴으로써 국가 재정에 압박을 가하게 되고 노인의 介護문제를 야기시키게 되었다. 따라서 그에 대한 국가적·사회적 대응의 전개를 필요로 하게 되었다. 일본에서 그 국가적 대응의 일단으로서 전개된 것이 바로 사회복지의 再考²⁾이다.

일본에서 福祉再考가 처음으로 대두된 것은 1973년의 오일쇼크를 계기로

* 원광대학교 사회복지학과 교수

1) 吉田壽三郎, 高齡化社會, 講談社, 1982, pp.21~22.

2) 再考라는 말의 원래 일본어는 「見直し」로서 그 뜻은 「다시 보다」「다시 평가하다」라는 의미를 갖고 있는데 여기서는 再考로 번역하기로 한다.

한 低경제성장하의 재정난에서 비롯되었으나, 그것은 그 후 급격한 고령화의 진전과 직접·간접으로 연관성을 갖게 되면서 더욱 심각해진 것이다. 현재 이 사회복지의 再考는 사회복지 전 영역에 걸쳐서 그 제도의 변혁을 진행시키고 있는 중이다.

본 논문에서는 어떠한 경제적·사회적 배경 아래 사회복지의 再考가 대두되었으며 그동안 어떤 변혁을 해왔고, 앞으로 再考의 방향을 어떻게 취하고 있는가를 살펴보기로 한다.

Ⅱ. 福祉再考論의 대두

일본에 있어서 사회복지의 태동은 이미 明治시대(1868~1912)에서부터 시작되었으나, 그 후 1945년의 패전까지 사회복지는 전쟁 수행을 위한 인적 자원 육성을 담당하는 사업으로 전락하고 만다. 사회복지의 국가책임이 강조되고 헌법에서 국민의 생존권이 보장되는 등 본격적이고 참다운 의미에서의 사회복지의 성립은 패전을 계기로 이루어졌다고 할 수 있다. 따라서 일본의 사회복지 발달의 시기 구분은 패전 이후 정치적 변혁과 고도 경제성장에 의한 사회변동 등 정치·사회·경제적 변화를 배경으로 하여 3기로 나눌 수 있다.

즉 제1기는 전후 회복기인 1945~1954년(昭和 20년대)까지로 근대적 사회복지의 정비기라고 할 수 있고, 제2기는 고도경제성장기인 1955~1969년(昭和 30년대~40년대 전반)까지로 사회복지의 전개기라고 할 수 있다. 제3기는 1970년 이후(昭和 40년대 후반~) 현재에 이르는 시기로 사회복지의 再考期라고 할 수 있다. 먼저 사회복지의 再考가 대두되기까지의 배경이 되었던 제1기, 제2기를 간략하게 살펴본 후 本題에 들어가기로 한다.

1. 제1기

패전 후 일본은 약 7년간 연합군 총사령부(G.H.Q.)의 지배를 받아 점령군의 통치하에 놓이게 된다. 점령군은 일본의 非軍事化·民主化라는 방침에 의해 여러 부문에 걸친 개혁을 지시했고, 사회복지부문에서는 패전 후 긴급

과제였던 생활곤궁자의 최저생활보장에 대하여 「救濟 및 福祉計劃에 관한 件」³⁾ (1945.12.8), 「社會救濟」⁴⁾ (1946.2)의 覺書 등을 지령하여, 일본정부로 하여금 「생활보호법(舊)」을 제정(1946.9)케 하였다. 이어서 1947년에는 「아동복지법」, 1949년에는 「신체장애자복지법」이 제정되었고, 1950년 5월에는 舊생활보호법이 전면 개정되어 「新생활보호법」이 공포됨으로써 복지 3법체제가 이루어졌다.

1951년 3월에는 사회복지사업의 전분야에 있어서의 공통적 기본 사항을 정한 「사회복지사업법」이 제정되어 사회복지의 기본체제가 이루어지게 되었다. 이 법률은 1938년에 제정되었던 「사회사업법」이 패전 후 死文化했기 때문에 이에 대신하는 것으로서 제정되었다고 하나, 1949년에 접령군이 지시한 이른바 「6항목」⁵⁾의 요구가 제정의 직접적 계기가 되었다.⁶⁾ 同法은 사회복지사업을 제1종과 제2종으로 나누고 제1종의 경영주체를 국가, 지방 공공단체, 사회복지법인으로 한정했다. 또 행정조직적으로는 복지 3법의 現業機關인 福祉事務所의 설치, 社會福祉主事の 배속을 정했고 사회복지협의회의 성립을 규정했다. 그러나 公私分離의 원칙의 관철은 민간사회복지사업의 제정에 크나큰 곤란을 줌과 동시에 국가의 책임에 대해서도 민간에의 조치위탁이라는 형태의 책임전가의 길을 남겼다.⁷⁾

3) 英文名은 "Relief and Welfare Plans"로서 실업자, 빈곤자에 대한 차별대우의 방지를 지시하고 要援護者數·비용의 推定·援助·措置의 포괄적 계획, 새로운 기관의 설치에 대하여 同年 12월 31일까지 제출하도록 한 覺書이다.

4) SCAPIN 775호, "Public Assistance"로 생활곤궁자의 원조에 대한 기본방침으로서 ① 무차별평등, ② 국가책임, ③公私분리, ④ 필요충분하게 라는 공적부조의 4원칙을 명시했다.

5) 접령군이 사회복지행정에 관한 목표로서 후생성에 지시한 것으로서, ① 능률적·경제적으로 행해지는 후생행정지구의 확립, ② 市가 행하는 후생행정의 재조직, ③ 후생성이 행하는 조언적조치, 실지 사무지도의 실시, ④ 公私 사회복지사업의 책임과 분야의 명확화, ⑤ 사회복지협의회 설치, ⑥ 유급전문원에 대한 현임 훈련의 실시를 내용으로 하고 있다.

6) 厚生統計協會, 國民の福祉の動向, 1987年版, p.51.

7) 仲村優一·佐藤進, 開座社會福祉2·社會福祉の歴史, 有斐閣, 1984.p.87.

사회복지사업법 제5조는 사업경영의 기본 원칙으로 「公私分離」를 명기하고 공사간의 책임전가나 부당한 간섭을 금지했으나, 현실적으로는 민간사회복지사업의 운영은 同法56조에 의해 민간에의 자원 원조의 길이 열렸고 민간에의 조치위탁을 인정하게 되었다.

사회보장에 있어서는 1950년에 사회보장제도심의회가 「社會保障制度에 관한 勸告」를 발표하여 사회보장제도는 사회보험, 국가부조, 공중위생, 사회복지의 종합 一元的 운영임을 주장하고, 사회보장의 중심에 사회보험을 두고 공적부조를 보완적 제도로 했다.⁸⁾ 同권고는 아울러 사회복지에 대해서는 「국가부조의 적용을 받는 자, 신체장애자, 아동, 그 밖의 원호육성을 요하는 자가 자립하여 그 능력을 발휘할 수 있도록 필요한 생활지도, 갱생보호, 그 밖의 원호육성을 행함을 말한다」⁹⁾고 하여 사회복지를 협의의 사회복지의 개념, 즉 사회보장의 하위개념으로 위치지우고 있다. 이 구상은 지금까지도 유지되어 오고 있다고 할 수 있다. 참고로 現사회보장제도의 체계를 보면 그림 1과 같다.

2. 제 2기

패전 후 극심한 궁핍에 처했던 일본의 경제적 상황은 한국전쟁을 계기로 경기가 상승하기 시작하였고, 경제개발의 강조에 따른 계획적인 경제계획¹⁰⁾을 통해 昭和 30년대(1955~1964)부터 본격적인 고도경제성장을 이룩하게 되었다. 이러한 경제의 고도성장정책의 진행 아래 사회복지도 고도성장형으로 변화하게 되어, 이때의 경제계획에 있어서의 사회보장 사회복지의 위치는 고도경제성장을 대전제로 하여 그것을 보충하는 종속적인 위치에 배치되어 있었다.¹¹⁾

고도경제성장정책은 富와 貧困의 양극 분해를 촉진하여 새로운 빈곤을 빚어냈으므로 그때까지의 구빈대책에서 방빈대책으로의 전환이 필요하게 되었고, 이리하여 1961년에 國民皆年金 및 國民皆保險체제의 확립은 사회복지분야의 지연을 한층 두드러지게 했고, 고도경제성장에 의한 국민생활의 변화, 가족

8) 石田紀久恵・高田眞治, 地域福祉講座 1・社會福祉の新しい道, 中央法規出版, 1986, pp.29~30.

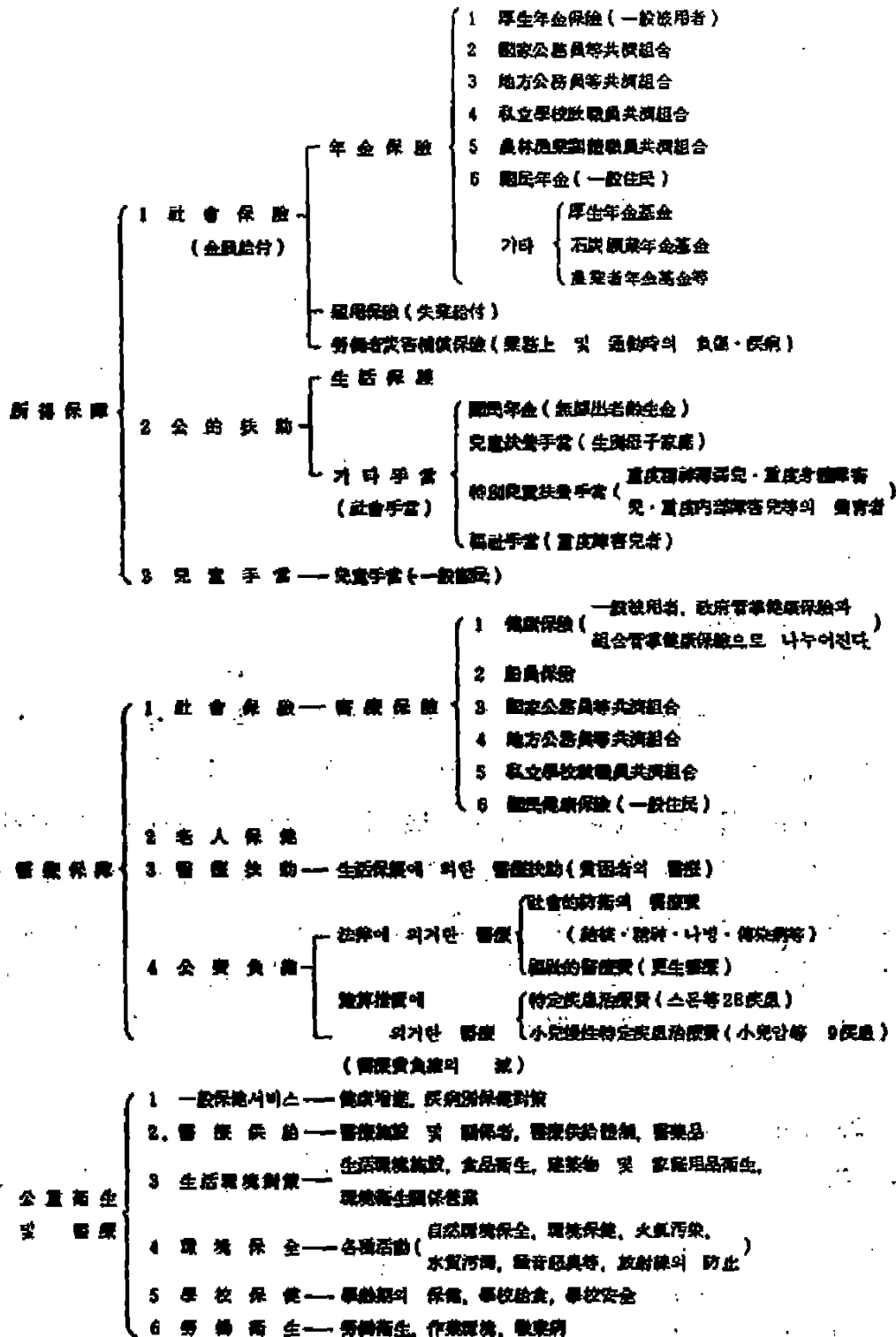
9) 一番ヶ瀬康子, 社會福祉事業概論, 誠信書房, 1983, p.29.

10) 「經濟自立個年計劃」(1955), 「新長期經濟計劃」(1957), 「國民所得倍增計劃」(1960), 「中期經濟計劃」(1965), 「經濟社會發展計劃」(1967), 「新經濟社會發展計劃」(1970), 「經濟社會基本計劃」(1973) 등이 있다. (右田紀久恵・高田眞治, 「前掲書」, p.38)

11) 仲村優一・佐藤進, 「前掲書」, p.105.

그림 1

社會保障制度의 體系



자료: 厚生統計協會, 「國民의 福祉의 動向」 1987年版, p. 54

지역의 상호부조기능, 지역공동체기능의 붕괴와 그에 따른 국민의 사회복지에 대한 높은 기대는 종래의 복지 3법만으로는 대응할 수 없게 되었다.¹²⁾ 그리하여 「정신박약자복지법」(1960), 「노인복지법」(1963), 「모자복지법」(1964)이 잇달아 제정되어 이른바 「복지 6법」체제가 확립되게 되었다. 이로써 사회보장·사회복지의 체계가 형식적으로는 일단 완료되었던 것이다.

1955년부터 시작한 경제의 고도성장은 11.1%라는 高率의 평균 경제성장을 보였고, 국민총생산은 1968년 이후 자본주의국가 중에서 2위를 차지하게 되었다.¹³⁾ 반면에 소비자물가의 상승이 계속되었고 생활환경시설의 부족, 도시·공장에서의 공해문제가 한층 심각하게 되었다. 이 때문에 성장 폐이스를 극복할 수 없는 노인·심신장애자·모자세대의 생활은 여전히 어려운 상태였고, 특히 핵가족의 진행, 정년제 개선의 지연, 낮은 연금수준과 과중한 의료비 부담 등에 시달리는 일반주력노인의 문제도 사회문제로 등장하게 되었다.¹⁴⁾

또한 눈부신 고도성장에도 불구하고 사회보장비의 비율이 타국에 비해 저조하고¹⁵⁾ 저임금·소비자물가 상승으로 인한 대도시의 빈곤 저소득층의 증가, 농촌에서 도시로의 이동에 따른 지역간의 소득격차 확대, 노인·심신장애자·모자세대 등의 사회복지대상의 확대에 대한 사회복지행정의 대응은 매우 소극적이었다고 할 수 있다. 이러한 低福祉와 공해는 거기에 반대하는 주민운동의 교양을 가져와 장애자와 노인운동을 중심으로 하는 사회복지운동이 활발하게 전개되었다. 주민의 사회복지운동은 사회복지의 민주적 발전을 가져왔고, 사회복지가 지방정치의 중심에 놓이게 되는 등 자치단체의 주민에 대한 사회복지시책의 발전을 가져왔다.¹⁶⁾

3. 福祉再考論의 대두

사회복지에 대한 주민운동의 교양은 국가정책에도 커다란 영향을 주게 되

12) 「前掲書」, pp. 103, 106~108.

13) 「前掲書」, p. 114.

14) 厚生統計協會, 「前掲書」, p. 52.

15) 1960년대의 일본의 사회보장비는 다른 나라와의 차가 1/3~1/2수준이었다.

16) 仲村優一·佐藤進, 「前掲書」, pp. 116~129.

어 사회복지정책이 보다 구체적으로 구상되게 되었다. 1970년에 심신장애 대책기본법, 사회복지시설정비 5개년 계획의 책정 71년에 아동수당법, 72년에 노인복지법의 일부 개정(70세 이상 노인의 의료의 무료화) 등이 실시되었다. 또 1973년에는 의료보험의 급여율 인상과 함께 高額療養費 지원 제도가 신설되었고, 연금제도에 있어서는 후생연금과 국민연금 수준의 인상이 물가 슬라이드제가 도입되었다.

이 결과 1973년도 사회보장관계비의 당초 예산액은 비약적으로 증대했고, 이 해를 경제성장 우선에서 복지 우선으로의 전환을 꾀하고자 했다하여 「福祉元年」이라고 일컫게 되었다.¹⁷⁾

그러나 일본경제는 1970년경부터 불황으로 접어들기 시작하여 1973년의 오일쇼크를 계기로 마이너스 1.3%의 성장을 기록했다. 이리하여 1970년대 의 일본경제는 15년간에 걸친 고도경제와 결별하고 새로운 경제구조와 정책의 전환을 하지 않을 수 없게 되었다.¹⁸⁾

低경제성장하에서 국가·지방의 재정은 예상 이상의 稅收부족으로 적자재정이 발생하였고 그에 따른 복지재원의 재정난은 「福祉再考論」의 문제로서 제기되었다.

총래의 고도경제성장하에 있어서의 복지에 대한 반성으로서 논의된 「복지재고론」은 두가지 흐름을 갖는다. 하나는 그때까지의 복지가 우선 순위를 상실한 이른바 「흠어 뿌리기」 또는 「인기 얻기」식의 시책이었다하여 복지시책을 반성하고 보다 효율적인 복지시책을 강구한다는 것으로, 주로 재정면에서 주장된 견해이고, 또 하나는 경제의 동향과는 직접 관계없이 오히려 국민생활과 의식의 변화속에서 복지정책욕구가 바뀌었으므로 이 관점에서 복지를 새롭게 검토해야 한다는 견해이다.¹⁹⁾

그러나 사실 복지재고론은 재정난으로 인해 심각해진 것으로서, 「복지재고」는 「복지삭감」으로 발전했고, 이러한 정책의 동향을 정부는 「日本型 복지

17) 厚生統計協會, 「前掲書」, p. 52.

18) 右田紀久恵・高澤武司・古川考順編, 社會福祉の歴史, 有斐閣, 1983, p. 308.

19) 全國社會福祉協議會, 現代社會福祉事典, 1982, pp. 387~388.

사회의 실현」이라는 말로 표현하고 있다. 이 日本型이라는 표현속에는 ① 일본의 사회복지 수준이 이미 유럽 여러나라의 수준에 도달했다. ② 서구 여러나라의 사회복지정책이 일본에 마이너스로 작용한다고 하는 의미가 포함되어 있어서 日本型 社會福祉란 일반적으로 일본의 문화와 풍토에 적합한 사회복지라는 뜻을 내포하고 있다. 그러나 정부가 여기에서 사용한 「日本型」이 의미하는 것은 「新經濟社會 7개년 계획」(1979)에 따르면 自助와 相互扶助의 다른 용어일 뿐이다. 따라서 日本型 社會福祉의 구체적 내용은 「高福祉 高負擔」이라는 이름의 고부담과 수익자 부담의 증대, 국가·자치체의 사회복지정책의 억제와 自助·相互扶助의 강화, 사회복지의 기업화와 下請化, 복지노동자의 삭감등이다. 그리고 사회복지운동에 대해서는 「福祉心の 발양」에 의한 불런티어운동을 대치하도록 한 것이다.²⁰⁾

Ⅲ. 福祉再考의 전개

일본에서 행해지고 있는 사회복지의 再考·改革은 고령자수의 증대와 출생수의 감소, 핵가족화의 진전과 부양외식의 변화, 소득수준·생활수준의 상승에 따른 국민의 사고방식의 변화, 혹은 정부의 재정 압박 등과 같은 여러가지 사회·경제상의 전제조건이 바뀌어 왔기 때문이겠지만 그 중에서도 인구 고령화의 진전이 가장 큰 요인이라고 할 수 있다.

1985년 현재 일본인의 평균수명은 남성이 74.84세, 여성이 80.46세로 세계 제일의 장수국이 되었다. 전체인구 중 65세이상인 자가 차지하는 노년인구비율은 1985년에 10.3%로서 1할선을 넘고 있다. 인구의 고령화는 앞으로 수십년간은 지금 이상으로 급속하게 진전될 전망이다.

이러한 인구의 고령화와 장수화는 증대하는 고령자의 부양이나 介護문제, 연금과 의료비의 부담문제, 그리고 교육, 주택, 고용문제 등 경제, 사회, 전체에 대하여 기본적인 과제를 던지고 있기 때문에 이에 대한 적절한 대응이 국민적인 과제가 되고 있다.

20) 仲村優一·佐藤進, 「前掲書」, pp. 131~133.

그동안 전개되어 온 福祉再考의 동향을 보면 먼저 사회보장부문에서는 사회보장급부비의 규모가 인구의 고령화, 연금제도의 성숙화와 함께 계속 증대되어 오고 있다. 1984년의 사회보장급부비의 對國民所得比는 14.01%로 10년간에 약 2배에 가까운 수준에 달하고 있다. 그 구성에 있어서는 80년까지는 의료급부비가 연금급부비를 상회했으나 81년 이후는 반대가 되고 있고 앞으로도 연금급부비의 비율이 한층 상승하리라고 생각된다(표1 참조). 그러나 사회보장급부비의 對國民所得比는 선진국중에서는 여전히 낮은 수준에 머물러 있는 실정이다(표2 참조)

표1 社會保障給付費(對國民所得比)의 推移

(單位: %)

| 區 分 | 對 國 民 所 得 比 | | | |
|------|-------------|------|------|-------|
| | 醫 療 | 年 金 | 기 타 | 計 |
| 70年度 | 3.41 | 1.41 | 0.97 | 5.79 |
| 71 | 3.42 | 1.54 | 1.07 | 6.02 |
| 72 | 3.60 | 1.59 | 1.12 | 6.31 |
| 73 | 3.53 | 1.78 | 1.10 | 6.40 |
| 74 | 4.19 | 2.38 | 1.36 | 7.93 |
| 75 | 4.62 | 3.19 | 1.67 | 9.48 |
| 76 | 4.90 | 3.89 | 1.67 | 10.46 |
| 77 | 4.96 | 4.36 | 1.71 | 11.03 |
| 78 | 5.31 | 4.71 | 1.80 | 11.82 |
| 79 | 5.43 | 5.04 | 1.79 | 12.26 |
| 80 | 5.49 | 5.40 | 1.79 | 12.68 |
| 81 | 5.63 | 5.94 | 1.90 | 13.46 |
| 82 | 5.81 | 6.34 | 2.00 | 14.16 |
| 83 | 5.89 | 6.57 | 2.00 | 14.46 |
| 84 | 5.60 | 6.49 | 1.91 | 14.01 |

자료: 「社會保障年鑑」 1987年版, 東洋經濟新報社, p.7

표 2 日本과 EC 主要國의 國內總生産(GDP)에 대한 社會保障費의 비율
(單位: %)

| 國 | 70年 | 75年 | 80年 | 83年 | 84年 |
|---------|------|------|------|------|------|
| 日 本 | 4.8 | 7.9 | 10.1 | 11.4 | 11.3 |
| 서 독 | 21.5 | 29.7 | 28.5 | 29.1 | 28.9 |
| 프 랑 스 | 19.2 | 22.9 | 25.9 | 29.0 | : |
| 이 탈 리 아 | 18.4 | 22.6 | 22.8 | 27.1 | : |
| 네 델 란 드 | 20.8 | 26.7 | 30.4 | 33.9 | : |
| 벨 기 에 | 18.7 | 24.2 | 28.1 | 30.9 | 29.6 |
| 룩셈부르크 | 15.9 | 22.4 | 26.4 | 26.5 | : |
| 영 국 | 15.9 | 19.4 | 21.4 | 23.8 | 23.8 |
| 아 일 랜 드 | 13.2 | 19.7 | 20.6 | 23.9 | 23.5 |
| 덴 마 크 | 19.6 | 25.5 | 28.7 | 30.0 | 27.9 |

(資料) 日本은 「社會保障給付費의 推移」(社會保障研究所) 및 OECD, NATIONAL ACCOUNTS DETAILED TABLES, VOLUME II, 1970-1982 및 1972-1984에 의함
EC, Social Accounts, 1977.
EUROSTAT, Statistical Bulletin, European system of integrated social Protection statistics (ESS, PROS, 26.09.1986.

出所: 「社會保障年鑑」 1987年版, 東洋經濟新報社, p.23

일반회계 세출에 있어서 사회보장관계비는 국가재정의 악화로 인해 근래 세출총액에서 차지하는 비율은 저하하고 있으며(표 3 참조) 앞으로도 이 경향은 계속되리라고 보여진다. 21)

다음으로 사회복지부문에서는 적자재정으로 인하여 세출을 억제하려는 움직임은 1981년도 정부예산에서 현실화되어, 그 해의 세출규모는 전년도에 대한 신장율이 1959년 이래 22년만에 低率이 되었고, 기존제도의 再考도 행해지게 되었다.

21) 健康保險組合連合會, 社會保障年鑑, 1987年版, 東洋經濟新報社, p.7.

표 3 社會保障關係總費用이 國民所得, 一般會計歲出에서 차지하는 비율

(單位 %))

| 區 分 | 75年度 | 80年度 | 82年度 | 83年度 | 84年度 | |
|---------------------------|---------------------|------|------|------|------|------|
| 社會保障關係總費用이 國民所得에서 차지하는 비율 | 狹義의 社會保障 { 實支出 | 9.9 | 13.2 | 14.5 | 14.7 | 14.7 |
| | { 實收入 | 13.1 | 16.5 | 18.1 | 18.1 | 18.3 |
| | 廣義의 社會保障 { 實支出 | 10.6 | 14.2 | 15.6 | 15.7 | 15.7 |
| | { 實收入 | 13.9 | 17.5 | 19.2 | 19.1 | 19.2 |
| | 社會保障 및 關連制度合計 { 實支出 | 10.9 | 14.4 | 15.8 | 16.0 | 15.8 |
| | { 實收入 | 14.1 | 17.7 | 19.4 | 19.3 | 19.4 |
| 國庫負擔金이 一般會計歲出에서 차지하는 비율 | 狹義의 社會保障 | 21.3 | 21.3 | 22.5 | 21.2 | 21.8 |
| | 廣義의 社會保障 | 25.3 | 25.4 | 27.2 | 25.2 | 25.7 |
| | 社會保障 및 關連制度合計 | 26.8 | 26.3 | 28.1 | 26.0 | 26.5 |

(注) 1. 國民所得은 經濟企劃廳 「國民經濟計算年報」(昭和60年版)에 의함.
2. 一般會計歲出은 決算額을 사용했다.

(資料) 總理府社會保障制度審議會事務局編 「社會保障統計年報」(昭和61年版)
出所: 「社會保障年鑑」 1987年版, 東洋經濟新報社, p.22

다음으로 사회복지부문에서는 적자재정으로 인하여 세출을 억제하려는 움직임은 1981년도 정부예산에서 현실화되어, 그 해의 세출규모는 전년도에 대한 신장율이 1959년 이래 22년만에 低率이 되었고, 기존제도의 再考도 행해지게 되었다.

1982년에는 1973년부터 실시된 노인의료비 지급제도가 무료였기 때문에 노인의 급속한 受診率의 상승으로 인한 의료비의 급격한 증가가 보험제정을 압박하게 되어 고령화사회에 대응한 노인보건의료대책의 再考가 이루어진 결과 「老人保健法」의 제정을 보았다. 同法은 4년 뒤인 1986년에 개정을 보게 되는데 개정의 요점은 가입자 按分率의 비율을 높게 하여 피용자보험에서의 각출을 많게 하고, 의료기관에서 환자의 창구 자기부담의 증액, 의료와 복지의 중간에 위치하는 기능을 가진 노인보건시설의 신설이었다. 즉 각출금을

늘리고 노인의료비 지출을 억제하는 것이 주된 목표였고, 노인보건시설은 노인의료비 억제책으로서 새로이 채택된 것이다.²²⁾

노인보건법의 의료대상자는 70세 이상 및 65세 이상 70세 미만의 장애 인정을 받은 기동불능노인이며, 일부 부담금으로서 의례는 1개월에 800엔, 입원은 1일에 400엔을 지불하게 되어 있다. 그러나 사실 노인성 질환이란 단기간에 차도를 보기가 어렵고 또 장기간 입원한다 하여도 완쾌를 기약할 수 없으므로 노인의료비의 자기부담은 큰 부담이 아닐 수 없다.

따라서 노인보건법은 「국민 건강의 향상 및 노인복지의 증진을 도모한다」는 목적을 갖고 있으나 실제로는 사회보장예산 축소의 희생물이고 노인의 의료비 자기 부담은 특히 저소득 노인에게는 큰 부담이 되고 있다.²³⁾

1985년에는 국고보조금의 보조율의 再考가 이루어졌다. 그 해에 보조율의 인하가 논의되어 다음 해(1986년) 5월에 「국가 보조금의 임시특례 등에 관한 법률안」이 가결 성립되어 공포 시행되었다. 厚生省관계의 보조율 인하는 표4와 같다. 즉 본래의 보조율이 국가가 8/10, 지방이 2/10였던 것이 1985년도에는 국가가 7/10로 잠정 조치되었고, 86년부터 88년까지는 생활보호는 국가 7/10, 사회복지시설에 대해서는 5/10로 국가와 지방이 절반씩 부담하도록 인하 조치되었다.²⁴⁾

1985년에 아동수당법도 개정되어 지금 연령을 중전의 중학교 졸업까지에서 국민학교 입학전으로 낮춘 반면 이전의 셋째 자녀 이하에게 지급되었던 것을 둘째 자녀도 지급대상으로 하였다. 수당액은 둘째 자녀는 월액 2,500엔이고 셋째 자녀 이하는 월액 5,000엔이다.

또 연금보험의 공적연금 비용의 증대에 대응하여 「국민연금법등의 일부를 개정하는 법률안」이 1985년에 성립 공포되어 新연금제도가 제정되었다. 연금개혁의 기본 목표는 본격적인 고령화 사회의 도래에 대비하여 公的 연금제를 장기적으로 건전하고도 안정적으로 운영해가기 위한 기반 확보에 있다.

22) 「前掲書」, p. 26.

23) 「前掲書」, pp. 26~33. 참조.

24) 厚生統計協會, 「前掲書」, pp. 62~63.

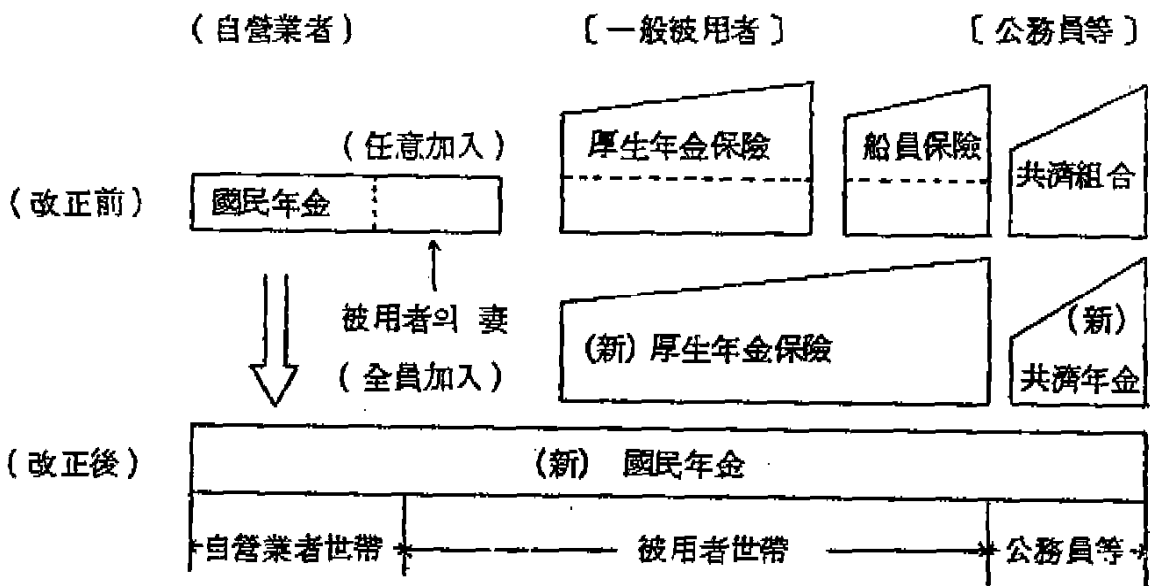
| 法律名 | 補助事業의 |
|-------------------|----------------|
| 兒童福祉法 | 兒童福祉施設의 入所措置 |
| 身體障害者福祉法 | 身體障害者更生援助施設의 |
| 精神衛生法 | 精神障害者措置入院 |
| 生活保護法 | 要保護者의 保護 |
| 結核予防法 | 從業禁止・命令入所患者의 |
| 麻薬取締法 | 麻薬中毒者措置入院 |
| 賣春防止法 | 一時保護・收容保護 |
| 精神薄弱者福祉法 | 精神薄弱者援護施設의 入所 |
| 兒童扶養手當法 | 兒童扶養手當의 支給 |
| 老人福祉法 | 養護老人等의 入所措置 |
| 特別兒童扶養手當等의支給에關한法律 | 特別障害者手當, 障害者福祉 |
| 母子保健法 | 妊産婦等의 保健指導, 養育 |
| 國民年金法等의一部를改正하는法律 | 經過措置로서의 福祉手當의 |

자료: 厚生統計協會, 「國民の福祉の動向」 1987

그러기 위해서는 세대내·세대간의 공평성의 확보가 중요한 시점이 된다. 이 개정의 포인트는 기초연금의 도입에 의한 제도체계의 재편성(그림2 참고) 급부와 부담의 적정화, 부인의 연금권 확립, 장애연금의 개선을 주요 골자로 한다. 이는 국민개연금체제가 발족된 이래의 대개정이며 동시에 國公的 연금제도 일원화의 기본 스텝으로 위치 부여할 수 있다.²⁵⁾

新연금제도의 개요를 알기 쉽게 정리하면 표5와 같고, 봉급 생활자의 연금은 기초연금과 제도별 연금의 이중구조 연금이 된다.

그림 2 制度再編成圖



자료 : 「保險と年金の動向」 1987年版, p. 41

1986년에는 사회복지관계 사무사업의 再考가 이루어져서 「지방공공단체의 집행기관이 군가의 기관으로서 행하는 사무의 정리 및 합리화에 관한 법률안」이 공포되었다. 이 법률안의 기본적인 생각은 다음과 같다. 즉, 지역 주민의 일상생활에 밀접한 관계를 갖고 또한 지역마다의 다양한 욕구에 대응

25) 厚生統計協會, 保險と年金の動向, 昭和62年版, p. 40.

| | | 國 民 年 金 |
|-----------------------|------|---|
| 基 礎 年 金 | 對 象 | 自營業者等 (20 ~ 59 歲) |
| | 國庫負擔 | 給付費의 1/3 |
| | 老齡年金 | ① 25 年以上의 資格期間 ② () ③ 50,000 円 / 月 () |
| | 障害年金 | ① 保險料納付期間 2/3 以上 () ③ 62,500 円 / 月 (1 級) 50 |
| | 遺族年金 | ① 保險料納付期間 2/3 以上 ② 妻 또는 자녀 ③ 50,000 円 / |
| 制 度 別 年 金 | 對 象 | 自營業者等 (20 ~ 59 歲) |
| | 國庫負擔 | 없 |
| | 老齡年金 | 付加年金 |
| | 障害年金 | |
| | 遺族年金 | 寡婦年金 |
| 保 險 料 | | 6,800 円 + 400 円 (附加) |

注 金額은 모두 昭和 59 年度價格
 자료 : 厚生統計協會, 「國民의 福祉의 動向」 1988:

하여 제공되어야 하는 복지서비스에 대해서는 전국적으로 통일적, 획일적으로 처리해야 하는 생활보호 등과는 구별하여 기관위임사무에서 단체위임사무로 변경한다는 것과, 종래국가가 일괄적으로 행사해 온 사회복지법인의 설립인가 등의 권한을 사무처리의 감소·합리화 등을 꾀하는 관점에서 지방에 위양한다는 것이다. 특히 복지서비스를 생활보호와는 구별하여 지방의 자주성이 발휘되기 쉬운 단체위임사무로 변경한 것은 사회복지행정에 있어서의 사고의 전환으로서 중요한 의미를 갖는 것으로 생각된다.²⁶⁾

1987년에는 「社會福祉士 및 介護福祉士法」이 제정되었다. 1986년 1월부터 중앙사회복지심의회 등 복지관계 3심의회²⁷⁾의 합동기획분과회에서 中長期的인 사회복지제도의 再考가 시작되어 여기에서 사회복지종사자의 자격제도에 대하여 검토가 이루어져서 1987년 3월에 「福祉關係者の 자격제도에 대하여」라는 意見具申이 행해졌다. 이 의견구신에서는 자격제도의 법제화의 필요성에 대하여 ① 고령화와 복지요구에의 적절한 서비스의 선택에 대한 원조와 在宅介護체제의 정비 ② 국제화와 복지전문가의 양성 ③ 실비서비스²⁸⁾의 동향과 자격제도의 필요성으로써, 급속한 고령화에 따라 확대되고 있는 실비서비스에 종사하는 자의 자격제도의 창설이 급선무라고 하였다.²⁹⁾

이 意見具申을 기초로 하여 社會福祉士 및 介護福祉士法案은 1987년 5월에 공포되었다. 同法の 취지는 기동불능노인 등의 介護수요의 증대를 감안하여 이들에 관계되는 상담원조의 업무 및 간호 등의 업무에 종사하는 자의 업무의 적정을 꾀하고 사회복지의 증진에 기여하고자 하는 것이다. 업무로써는 사회복지사는 복지에 관한 상담원조의 업무를 담당하고 介護福祉士는 기동불능노인 등의 간호 등을 담당한다. 그 양성과정은 그림 3, 4와 같다.

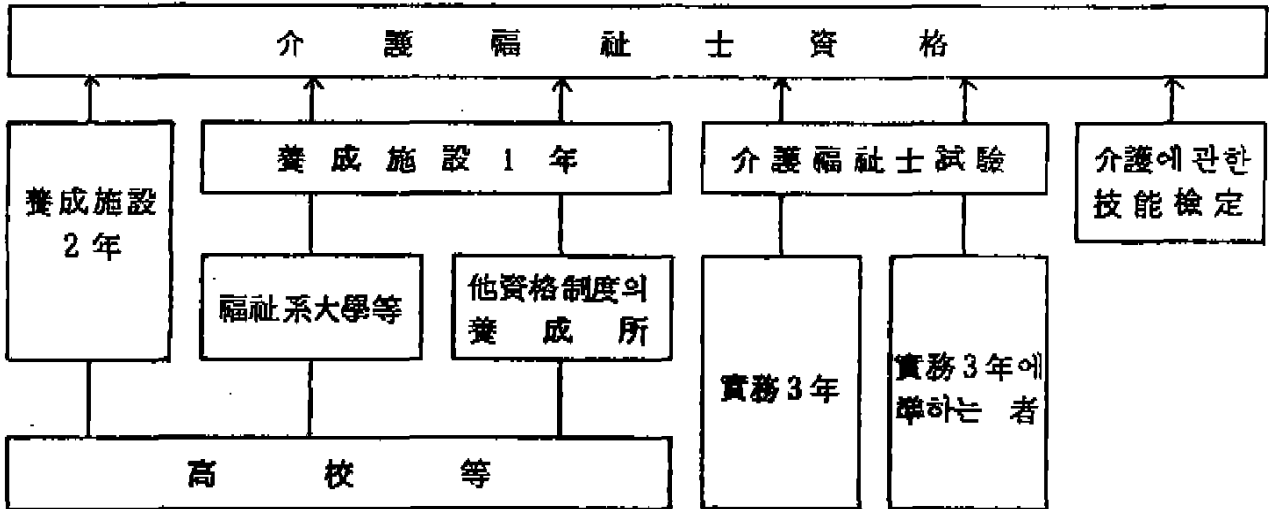
26) 全國社會福祉協議會, 社會福祉の 動向, 1987年版, pp.6~7.

27) 중앙사회복지심의회·중앙아동복지심의회·신체장애자복지심의회이다.

28) 민간기업이 고령자에 대하여 각종 서비스를 제공하는 활동을 말한다.

29) 全國社會福祉協議會, 「前掲書」, pp.9~11.

그림 4 介護福祉士の養成課程



자료 : 厚生統計協會, 「國民の福祉の動向」 1987年版, p.199

IV. 今後の福祉再考의 방향

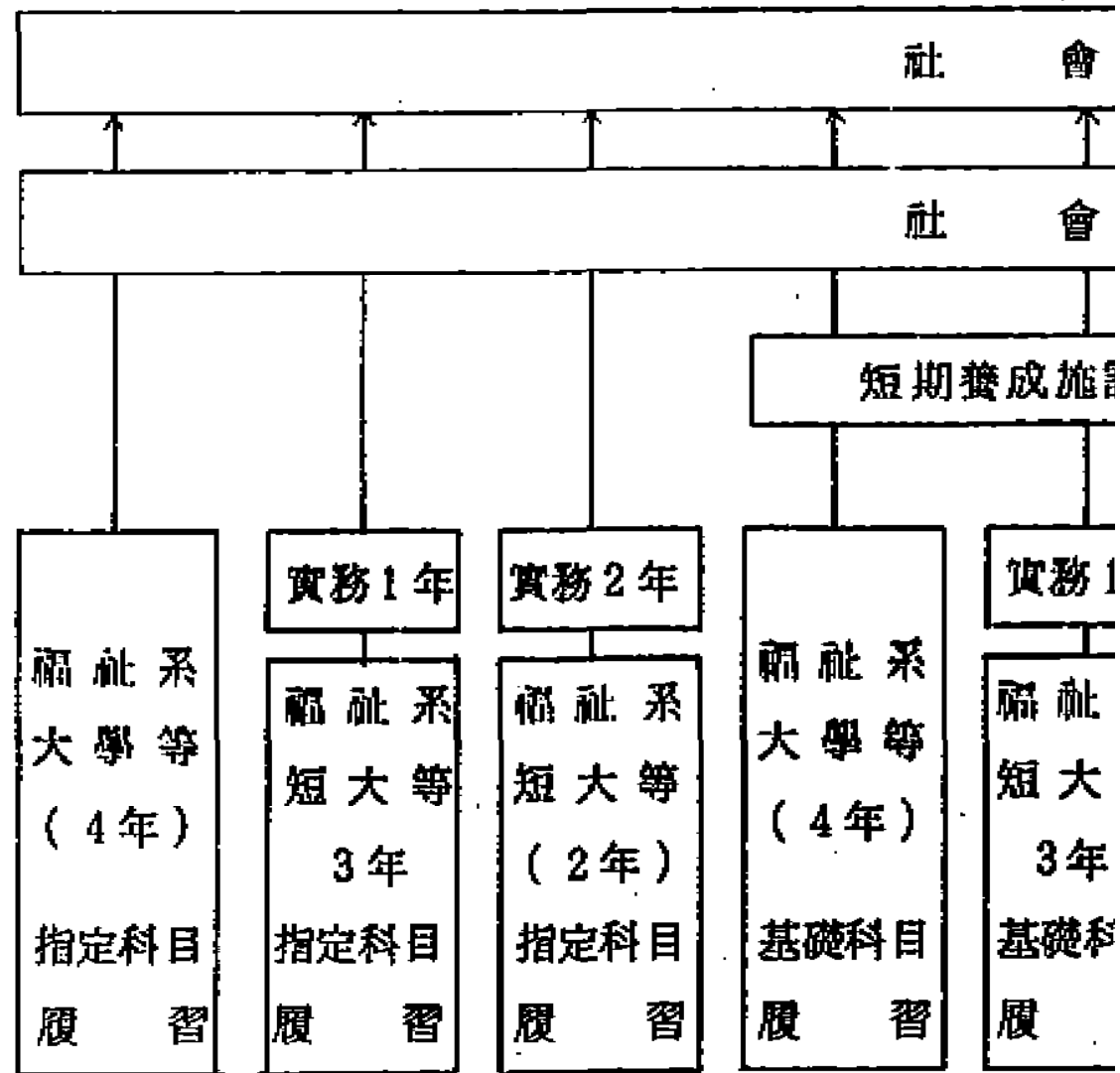
장수사회에 대응하는 관점에서 일본정부는 1985년 7월에 장수사회대책관계 각료회의를 열고 장수사회대책大綱을 책정하여 「활력과 포용력 있는 풍요로운 장수사회」를 건설하기 위한 종합적 시책을 추진하기로 했다. 또한 厚生省도 同年 9월에 고령자대책 기획추진본부를 열고 장수사회에 적합한 사회보장시책의 검토를 추진하여 86년 4월에 본부 보고를 정리하여 발표하는 등 장수사회에 적절하게 대응해가기 위하여 정부 전체가 각종 검토·대책을 강구하고 있다.³⁰⁾

고령화 아래에서 사회보장제도를 안정적으로 유지해가기 위해서는 제도의 재구축이 불가피하게 된다. 이 재구축에 있어서 기본적 원칙이 되는 것은 첫째는 경제사회의 활력의 유지로써, 물가의 안정과 지속적인 경제성장은 국민생활을 안정·향상시킴과 동시에 사회보장제도를 지탱하는 경제적 기반을 유지·강화시킨다. 둘째는 自助·互助·公助의 역할 분담으로써, 自助·互助·公助

30) 厚生省, 厚生白書, 1986年版, p.10.

그림 3

社會



자료: 厚生統計協會, 「國民の福祉の動向」 1987年報

라는 말로 대표되는 개인·가정·지역사회·公的 부문 등 사회를 구성하는 것의 각 기능의 적절한 역할 분담의 원칙이다. 즉 건전한 사회란 자립 지족의 정신과 상호부조의 정신, 사회연대의 정신에 지탱되는 三重구조의 사회인 것이다. 세제는 사회적 공평과 공정의 확보로서, 국민개보험, 개연금체계하에서 사회 구성원 모두는 사회보장 부담자인 동시에 수익자이므로 사회보장 입부와 부담의 양면에 있어서 공평하고도 공정한 것이 중시되어야 한다. 특히 인구 고령화에 수반되는 피할 수 없는 부담 증가에 대해서 동일세대내에서의 공평과 공정과 함께 세대간의 공평과 공정을 확보하는 것이 중요하다. 둘째는公私의 역할 분담과 제도의 효율적 운영으로써 인구 고령화와 함께 사회보장의 욕구는 확대되고 다양화·고도화해 가는데 公的부문에 의한 서비스 공급체제만으로는 제도적·재정적으로 한계가 있으므로 자기 욕구에 맞는 서비스는 자기 부담으로라도 이용할 수 있도록公私의 역할 분담을 새로이 정리할 필요가 있다. 31)

고령화에 대응하는 복지시책의 전개에 있어서 기본적 시점은 다음과 같다. 32) 첫째는 시책의 일반화이다. 종래의 복지시책은 저소득층을 중심으로 시행되어 왔다. 그러나 근래에는 핵가족화의 진행에 의하여 독신 고령자나 고령자만의 세대가 증가하고 있고 앞으로 이 경향은 두드러져 갈 것이다. 이에 따라 소득은 있어도 복지서비스를 필요로 하는 자가 증가해 갈 것이므로 후의 시책방향으로서는 소득의 多寡를 불문하고 서비스를 필요로 하는 모든 사람을 시야에 넣는 것이 중요하다. 이러한 시책의 일반화와 함께 부담능력이 있는 자로부터는 적당한 이용자 부담을 요구하는 것도 필요하게 된다. 이런 관점에서 최근 갑자기 활발해진 민간기업이 제공하는 유료복지서비스(실버서비스)의 건전육성을 도모해 가는 것도 중요하다.

둘째는 在宅福祉서비스의 중시이다. 종래 고령자에 대한 복지시책은 노인홈에의 入所 등의 시설복지대책을 중심으로 진행해 왔다. 그러나 대부분의 고령자는 기동불능상태가 되어도 가능한 한 정든 지역에서 가족이나 이웃과 함께

31) 厚生省, 厚生白書 昭和61年版, pp. 32~34.

32) 「前掲書」, pp. 46~47.

살아가기를 희망하고 있다. 따라서 복지시책으로서도 상대적으로 뒤지고 있는 재택복지시책을 중점적으로 추진하고 가정개호에 대한 지원을 충실하게 해 가는 것이 요청되고 있다.

그리하여 1986년 6월에 임시행정개혁추진심의회는 今後の 行財政 개혁의 기본방향을 제시했다. 사회보장부문 행정시책의 개혁의 필요성에 대하여 다음과 같이 밝히고 있다.

21세기를 향하여 활력있는 복지사회를 형성해가는 것은 고령화시대를 맞이한 일본에 있어서 매우 중요한 과제이다. 臨調³³⁾ 答申의 취지에 따라 의료보험제도, 연금제도 등에 대하여 발본적인 개혁이 이루어지고 있으나, 고령화의 진전에 따르는 수요의 증대에 대응하여 사회보장제도가 세대간의 공평을 꾀하여 국민생활의 기반으로 계속 안정적으로 기능할 수 있도록 제도시책의 기본에 입각한 개혁을 할 필요가 있다. 또 노인복지를 비롯하여 국민의 다양화하는 복지욕구에 대응해가기 위해서는 「복지는 무료」라는 생각을 고치고 국가와 지방을 통하여 개인, 가정, 지역사회, 기업 및 행정의 각각 적절한 역할을 담당하도록 再考를 진행해가는 것이 중요하다.³⁴⁾

이어서 사회복지 행정시책의 개혁의 방향에 대해서는 다음과 같이 밝히고 있다.

첫째, 확대 다양화해가는 복지서비스에 대해서는 개인의 自立·自助, 사회의 相互扶助·連帶를 증시하며, 公的부문에 의한 복지서비스는 기초적인 것을 주체로 함과 동시에 그 밖의 서비스에 대해서는 민간의 다양한 有償서비스나 volunteer활동 등 민간활력의 활용을 추진하는 것으로 한다. 이러한 관점은 바탕으로 사회복지제도에 대하여 中長期的 觀點에서 전반적인 再考를 한다.

둘째, 앞으로 급속한 증대가 예상되는 노인복지서비스에 대해서는 먼저 장년기부터 종합적인 보건의료대책의 추진에 의하여 건강한 고령자를 증가시키고, 介護를 필요로 하는 경우에도 지역사회와의 긴밀한 유대를 가진 在宅福祉를 기본으로 하여 대응해가기 위한 시책체계를 확립한다. 또 복지시설에서 대응하는 경우에 있어서도 재택복지와의 균형을 고려하여 수익자가 적절한 수

33) 정식 명칭은 臨時行政調査會이다.

34) 全國社會福祉協議會, 社會福祉關係施策資料集 6, 1988年, pp.135~136.

익자 부담을 하도록 조치한다 35)

V. 結 論

현재 일본에서 전개되고 있는 福祉再考의 시책은 日本型 福祉社會의 건설이라는 미명아래 高福祉 高負擔의 방향을 취하고 있다. 그 내용은 곧 有料福祉와 在宅福祉이다. 다시 말하면 국민의 복지욕구가 다양화해가고 있고 복지서비스에 대한 국민의 부담능력이 증진되어가고 있다는 점등을 들어 公的 서비스로 충족시킬 수 없는 복지욕구를 수익자 부담으로 이용하도록 하는 것이다. 그리고 사회복지의 대상을 종래의 저소득자층에서 전국민으로 확대시킨다고 하는, 현대 사회복지에서는 지극히 당연한 사실을 강조하면서 복지시책의 초점은 아직도 많이 존재하고 있고 또 더 많이 고려해야 하는 저소득자층을 도의시키고 부담능력이 있는 자에게 맞추고 있다(사회보장관계비 중 생활보호비의 비율이 매년 감소하고 있는 실정이다). 그리고 自助·相互扶助 公助(連帶)를 내세워 福祉心を 강조함으로써 역할을 분담시키려 하고 있다. GNP로서는 최고수준에 달하고 있지만 사회보장수준은 아직도 다른 선진국의 1/2~1/3수준에 머물고 있는 실정에서 객관적으로 만족될만한 公的 복지수준으로 끌어올리기도 전에 복지에 대한 국가의 책임을 지방자치단체와 개인에게 전가시키고자 하는 의도인 것이다. 이는 복지재원의 재정난의 타개를 위해 취해지고 있는 복지정책노선으로써 이것은 분명히 사회복지의 전면적인 후퇴노선이라고 할 수 있다.

복지국가를 표방하고 있는 현대 국가에 있어서 복지자원문제는 어느 국가를 막론하고 심각한 과제로 부각되고 있다. 그러나 교묘한 복지정책노선으로 국가의 책임을 회피하거나 전가하는 것이야말로 再考되어야 한다고 본다.

35) 「前掲書」, p.136.