

일본의 생활보호제도 형성과정(1945년-1950년)¹⁾

이혜원

- I. 서론
- II. 이론적 배경
- III. 일본의 「생활보호법」 형성과정 (1945-1950)
- IV. 형성과정에 따른 일본 생활보호제도의 성격
- V. 결론

I. 서론

본 연구는 제2차 세계대전 이후 일본에 있어서 빈곤정책으로 도입된 생활보호제도의 형성과정을 「생활보호법」이 제정되고 1차 개정(일명 「신생활보호법」)되는 1945년부터 1950년까지의 시기를 중심으로 고찰하고, 그것의 성격과 영향을 분석하여, 오늘날 우리 나라 빈곤정책에의 실천적 함의를 모색하는 것을 그 목적으로 하고 있다.

한 나라의 빈곤정책은 그 나라의 사회적 가치관, 빈곤문제에 대한 인식, 빈곤을 정의하고 측정하는 방법의 선택, 그리고 경제·정치적 환경 등에 의하여 영향을 받게 된다. 따라서 한 나라에서 초래되는 빈부의 격차 양상은 나라마다 서로 다른 산업화의 단계, 역사적 상황 등에 따라 달라지게 마련이다. 본 연구에서는 전후 지속적인 고도성장으로 세계 제2의 경제대국으로 성장

1) 본 논문은 1996학년도 성공회대학교 학술연구비 지원에 의하여 수행되었음.

한 일본이 패전 직후의 사회문제, 특히 대다수 국민의 절대적 빈곤문제를 어떻게 규정하고, 어떠한 정책을 마련하여 대처하였는 가?, 그리고 그러한 정책이 오늘날 공식적 빈곤율이 낮은 수준으로 지속되고 있는 현상에 영향을 미치고 있는 가?를 검토하기 위하여 생활보호제도의 형성 과정을 고찰하고자 한다.

특히 생활보호제도 형성과정의 시기 가운데, 패전 직후 1945년 8월부터 1950년 5월까지의 '전후 개혁기'²⁾를 다루고자 한다. 이 시기는 또한 정치적 관점에서 연합국 총사령부(General Head Quarters, 이하 GHQ)에 의한 일본 점령기(1945년-1952년)에 해당되는 시기이기도 하다.

패전후 일본은 1952년까지 GHQ의 점령하에 놓이게 되었다. 당시 GHQ의 점령정책은 일본의 군국주의를 철폐하기 위하여 비군사화와 민주화를 목표로 간접 통치에 의하여 다양한 분야에서 실행되었다. 이러한 GHQ의 점령정책은 사회복지의 기초 형성에도 크게 기여하였다³⁾. 소위 'GHQ의 3원칙'을 통하여 1946년부터 1950년에 걸쳐 「생활보호법」, 「아동복지법」, 「신체장애자복지법」이 제정되어 '사회복지 3법'체제가 정비됨으로써 사회복지제도의 기초가 마련되게 되었던 것이다. 이들 3법 가운데 특히 「생활보호법」의 제정 및 개정에 의한 전체 국민의 최저 생활보장 개념과 사회보장제도의 확립은 GHQ의 가장 두드러진 개혁으로 평가된다⁴⁾. 특히 일본의 점령기 관련 선행연구들에 의하면, 점령기에 형성된 사회복지제도는 미국의 사회복지제도에 의하여 직접적인 영향을 받은 것으로 간주되어 왔다⁵⁾. 이들의 후속연구에서도 이러한 전제를 바탕으로 진행되어 왔다.

그러나 이러한 전제가 과연 타당한 가 또는 그렇지 않은 가의 검증은 지금까지 충분하지 못하였다고 할 수 있다. 제2차 세계대전 이후 52년간의 사회복지 발전의 원점(原點)을 점령기의 사회복지제도라고 인정하고자 한다면, 특히 점령기부터 형성·전개되어 지금까지 지향되어 왔던 것이 무엇인가를 명확하게 확인하는 것이 매우 중요하다고 하겠다. 따라서 단순히 미국 사회복지제도의 직접적 영향이라고 수용할 것이 아니라, 과연 그러한 가? 또는 왜 그렇게 되었는 가?

2) 一番ヶ瀬康子, 仲村優一, 佐藤 進, 三浦文夫, 講座 社會福祉2: 社會福祉の歴史, 東京:有斐閣, 1987年, pp. 81-93.에 의하면, 1945년부터 1951년까지의 시기를 일본 사회복지 발달사에 있어서 '전후 개혁기'로 분류하고 있다.

3) 하상락편, 한국사회복지사론, 박영사, 1989, PP. 84-87.

4) 日本社會事業大學 救貧制度研究會, 日本の救貧制度, 東京:經草書房, 1976, PP. 343-375.

5) 吉田久一, 昭和社會事業史, 東京:ミネルウア, 1971.

一番ヶ瀬康子, "日本の社會事業の歩み:占領期の社會事業Ⅱ", 月刊福祉, No. 19, 1973, pp. 53-61.

伊部英男, "社會福祉行政の基本的視點", 社會福祉研究, No. 24, 1979, pp. 39-44.

中村優一, "占領期社會事業の原流", 社會事業研究所年報, No. 22, 1986, pp. 5-24.

古川孝順, "占領期對日福祉政策と緊急聯邦救濟法", 社會事業史研究, No. 15, 1987, pp. 59-69.

등과 같은 상세한 검토가 필요하다고 하겠다. 또한 명치유신 이후 서서히 발전되어 패전 직전까지 존재하여 왔던 사회복지제도와 점령기에 형성된 사회복지제도와 관계는 어떻게 설명될 수 있을까?의 문제도 제기된다. 즉 점령기에 이르러 사회복지의 역사가 단절된 것으로 간주되어야 하는가? 또는 연속적인 것으로 간주되어야 하는가?를 파악하는 것이 매우 중요한 연구과제이다.

이러한 시점(視點)에서 본 연구는 일본의 점령기 생활보호제도의 형성과정과 GHQ와 일본정부간의 역학관계를 고찰하고, 형성과정에 따른 생활보호제도의 성격과 영향을 파악함으로써 우리 나라 빈곤정책에의 실천적 함의를 도출하고자 한다.

그러나 본 연구에서 다루는 빈곤의 개념은 최저생활 수준 이하의 결핍 상태를 의미하며, 이에 대한 빈곤정책 가운데 생활보호제도에 국한하고자 한다. 따라서 빈곤계층은 국가에 의하여 최저 수준의 생활을 보장받는 피생활보호계층을 의미한다. 이는 1945년부터 1950년까지에 이르는 일본의 점령기 빈곤정책이 갖는 시대적 특수성과 제도적 제한성을 반영하기 때문이다. 이외에 자료의 제한 등으로 인하여 본 연구는 단계별 개념틀에 기반한 분석적 연구를 진행하지 못하고, 일본의 초기 생활보호제도의 형성과정을 주로 기술적으로 고찰하였다는 제한점이 있다. 이러한 제한점에도 불구하고 본 연구는 사회복지학의 관점에서 본격적으로 시도된 일본의 빈곤정책 발전과정에 관한 기초적 연구로서의 의의를 지니고 있다고 할 수 있다.

II. 이론적 배경

1. 일본의 점령기(1945-1952) 연구에 관한 고찰

최근에 와서야 점령기의 연구에 새로운 관점을 제시하는 논문들이 발표되고 있다. 이들 가운데 石田雄의 연구(1984), 副田義也의 연구(1985), 中村優一의 연구(1986) 등이 있다.

石田雄의 연구(1984)는 비교정치학의 관점에서 점령기에 있어서 GHQ와 일본측의 역학관계를 분석하고 있으며, 副田義也의 연구(1985)는 사회운동론자의 관점에서 실제로 생활보호제도를 형성하고 운영하여온 후생성(우리나라의 보건복지부에 해당) 관료의 입장을 분석하고 있다⁶⁾. 그리고 中村優一의 연구(1986)는 1978년에 출판된 일본 사회복지연구소의 제1차 점령기 보고서 자

6) 東京大學社會科學研究所編, 福祉國家4:日本の法と福祉, 東京大學出版部, 1984, pp. 3-58.

7) 東京大學社會科學研究所編, 福祉國家6:日本の社會と福祉, 東京大學出版部, 1985, pp. 117-191.

료에 근거하여 점령 초기의 사회복지정책 전개과정을 중심으로 논함으로써 전후의 사회사업의 원류에 접근하고 있다⁸⁾).

그러나 이들 연구자의 적극적인 자세에도 불구하고 점령기의 사회복지 연구가 아직 충분한 결실을 얻지 못하고 있는 것은 자료의 한계라는 문제에 기인하는 것으로 사료된다. 1997년 현재 까지 발굴되어 출판된 점령기 관련 자료로는 ①日本 社會福祉研究所의 연구(1978), ②日本 兒童福祉法研究會의 연구(1978), ③日本 兒童福祉法研究會의 연구(1979), ④日本 全國社會福祉協議會의 연구(1986) 등이 있다.

이들 가운데 ①은 秋山智久가 渡美하여 워싱턴 D.C의 공문서관을 중심으로 수집한 미국측 자료를 중심으로 편집하고, 후생성에 보관되어 왔던 자료를 함께 수록한 것이다. GHQ측의 자료로서 기본적인 내용은 대부분 수록되어 있다¹⁰⁾. ②와 ③은 小川利夫, 小川政豪 등을 중심으로 점령기 「아동복지법」의 제정과정에 관한 자료 수집에 초점을 두고, 제2차 세계대전 이전까지 거슬러 올라가 관련 자료를 총망라하여 수록하였다¹¹⁾. 점령기 아동복지 관련 자료로서 높이 평가 받고 있다. ④는 점령기 사회복지 관계 자료를 요약적으로 수록한 것으로서 당시 시대적 흐름을 거시적으로 파악하기에는 매우 유용하다¹²⁾.

이외에 점령기 당시 GHQ/공중위생복지국(Public Health & Welfare)의 국장으로서 일본의 사회복지행정에 관여하였던 C. F. Samuth의 연구(1986)와 村上貴美子の 연구(1987) 등이 출판되었다. 이상과 같이 귀중한 자료집들이 출판되었음에도 불구하고, 「아동복지법」에 관한 자료를 제외하고는 아직 충분하게 발굴되었다고 할 수 없다.

본 연구는 발굴된 자료들 가운데 점령기 빈곤정책에 관련된 선행연구와 일본 후생성 대신관 방 총무과의 영구보존문서에 근거하여 사회복지학의 관점에서 「생활보호법」의 제정 및 개정과정을 파악하고자 한다. 이를 통하여 궁극적으로 「생활보호법」에서 형성된 기본 이념은 무엇이고, 그러한 이념체계가 오늘날까지 어떠한 영향을 미치고 있는가?를 규명하고자 한다. 한편 본 연구의 자료수집을 위하여 일본여자대학 도서관과 동경도 사회복지협의회 자료실의 협조를 받았음을 밝힌다.

8) 中村優一, 앞 글, 1986, pp.5-24.

9) 日本 社會福祉研究所編, 占領期における社會福祉に関する研究報告書, 東京:社會福祉研究所, 1978.

10) 日本 社會福祉研究所編, 앞 글, 1978.

11) 日本 兒童福祉法研究會編, 兒童福祉法成立資料集成 上, 東京:ドメス出版, 1978.

日本 兒童福祉法研究會編, 兒童福祉法成立資料集成 下, 東京:ドメス出版, 1979.

12) 日本 全國社會福祉協議會編, 社會福祉關係資料集1, 東京:全國社會福祉協議會出版部, 1986.

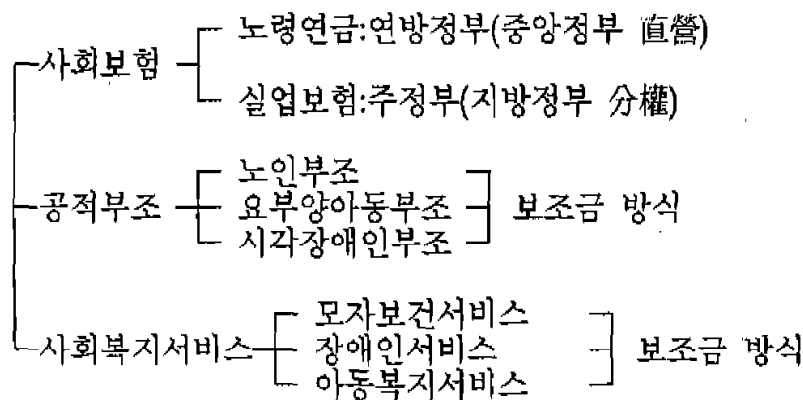
2. 점령기 對日 빈곤정책의 배경

1) 미국 사회보장제도의 영향

점령(military occupation)이라는 본래 의미가 승자가 패자를, 또는 강자가 약자를 지배하는 형태를 지니고 있으므로 점령기의 정책 전개는 점령자의 사상 내지는 점령 본국인 미국의 제도 및 정책의 영향을 받지 않을 수 없다. 일본의 점령기 사회복지정책에 있어서도 점령 당국인 미국의 사회복지제도 및 정책의 영향을 받았음이 지적되고 있다¹³⁾¹⁴⁾.

미국의 사회보장제도는 연방정부 차원에서 New Deal정책의 일부로서 1935년에 「사회보장법」이 제정됨으로써 최초로 제도화되었다. 당시 경제공황으로부터 탈피하고자 하는 경제정책의 일환으로서 제정된 「사회보장법」은 주로 경제생활의 보장을 목표로 하였다. 특히 노인·요부양아동·시각장애인을 제외한 일반 빈곤자에 대한 원조는 연방정부의 책임이 아니다라는 기본 전제하에, 빈곤자를 고용이 가능한 자와 고용이 불가능한 자로 구분하였다. 前者에 대해서는 연방정부 책임에 의한 직할사업으로서 일시적 실업자에 대한 실업보험을 제공하고, 後者에 대해서는 선별적으로 노인·요부양아동·시각장애인을 중심으로 공적부조(Public Assistance) 급여를 제공할 것을 제안하였다. 따라서 미국의 「사회보장법」(1935)은 다음 <그림1>과 같이 3종류 8항목의 사회보장 급여로서 구성되어 있다.

<그림1> 미국의 사회보장제도



자료: Walter A. Friedlander and Robert Z. Apte, Introduction to Social Welfare, New Jersey: Prentice-Hall, Inc., Englewood Cliffs, 1974, pp. 222-279.에 근거하여 본 연구자가 구성하였음.

<그림1>에서와 같이 미국의 사회보장제도는 공적부조와 사회복지서비스를 중핵으로 하고, 2

13) 東京大學社會科學研究所編, 앞 글, 1984, pp. 8-13.
 14) 村上貴美子, 占領期の福祉政策, 東京:勁草書房, 1987, pp. 2-5.

종류의 사회보험을 부가한 방식을 채택하였다.

이러한 미국의 사회보장제도는 對日 빈곤정책의 형성과정에 영향을 미쳤을 것으로 분석된다¹⁵⁾. 물론 제2차 세계대전 직후 빈곤자 대책을 긴급한 정책 과제로 설정할 수밖에 없었던 사회적 환경 요인이 對日 빈곤정책 결정에 중요하게 작용하였으나, 무엇보다도 당시 미국의 사회보장제도, 특히 공적부조제도의 영향이 직접적으로 작용하였던 것으로 주장되고 있다¹⁶⁾.

한편 村上貴美子(1987)의 연구에 의하면, 미국의 「사회보장법」(1935)에 규정된 공적부조제도와 일본의 「생활보호법」(1946)에 규정된 생활보호제도는 다음 <표1>과 같이 비교된다.

<표1> 미국의 공적부조제도(1935)와 일본의 생활보호제도(1946)의 비교

	미국의 공적부조제도(1935)	일본의 생활보호제도(1946)
기본 원칙	공적부조(Public Assistance)	생활보호(무차별평등)*
대상자	요보호대상자 (노인·요보호아동·시각장애인)	전체 생활곤궁자 (군인·실업자 포함)
기본 이념	자조(선별주의)	국가적 책임(보편주의)
사회보장제도의 체계	공적부조를 중핵으로 하는 사회보장제도 ┌ 사회보험 ├ 공적부조 └ 사회복지서비스	생활보호를 중핵으로 하는 사회보장제도 ┌ 사회보험 ├ 공중위생(예방의료) ├ 생활보호(생계부조+의료부조) └ 사회복지서비스

자료: 村上貴美子, 占領期の福祉政策, 東京:勁草書房, 1987, pp.2-5.에 근거하여 본 연구자가 작성하였음.

*일본정부의 전후 군인대책과 GHQ의 비군사화정책의 접점으로서 무차별평등의 원칙이 설정됨.

2) 對日 경제정책하의 빈곤정책

1994년 12월에 미국무성·육군성·해군성의 3성 조정위원회가 설치된 이후 유럽 중심의 對獨 정책이 對日 정책으로 전환되었다. 따라서 1945년 6월에 「패전후 미국의 초기 對日 정책방침」이 다음과 같이 설정되었다¹⁷⁾.

① 미국의 對日 점령 목적은 비군사화와 민주화이다.

15) 村上貴美子, 앞 글, 1987, pp.3-4.

16) 副田義也, 生活保護制度の社會史, 東京大學出版會, 1995, pp. 5-88.

17) 미국무성·육군성·해군성의 3성 조정위원회, 「패전후 미국의 초기 對日 정책방침」, 1945. 6.

- ② 對日 경제정책의 목적도 비군사화와 민주화이다.
- ③ 對日 빈곤정책은 일반 경제정책과 연계되어 있다.
- ④ 빈곤정책의 주체는 일본정부로서 일본의 자력을 갱생함을 목적으로 한다.

그러나 현실적으로 점령 정책은 일본의 경제와 국민생활의 최저한의 안정을 바탕으로 전개될 수 있기 때문에, 패전 직후 일본 사회에 있어서 기아선상의 절대적 빈곤문제를 일본 정부에게만 떠맡길 수 없는 딜레마(dilemma)에 놓이게 되었다. 이는 세계 경제정책(global economic policy)의 관점에서 피할 수 없는 상황이었다.

따라서 GHQ는 일본 사회의 질병 및 불안을 해결하고 예방할 수 있는 최소한의 對日 원조를 제공하지 않을 수 없게 되었다. 「Government and Relief Occupied Areas」(1947)에 의하면, 실제로 일본 전국 도시에 있어서 1日 1,500 칼로리 이내의 실질 섭취량 범위 내에서 GHQ의 식량 원조가 실시되었음을 보고하고 있다¹⁸⁾.

Ⅲ. 일본의 「생활보호법」 형성과정(1945년-1950년)

1. 사회적 배경

1) 전후 복원 및 실업문제

1945년 8월 15일 패전 직후 일본정부, 특히 후생성은 식량문제, 실업문제, 복원자문제 등 전국적 긴급과제에 직면하게 되었다. 실제로 국토의 45%가 유실되고, 1945년의 대홍작 등으로 인하여 식량문제가 심각하였다. 또한 전쟁 중의 군수산업에서 전후 민수산업으로 전환되면서 공업자본 설비능력의 44%가 감소되고, 재외자본이 점차 감소됨으로써 일본의 경제활동은 사실상 전쟁전의 상태에서 동결되었던 것으로 분석되고 있다¹⁹⁾.

더구나 전후 국내외 복원자의 증가로 인하여 1945년부터 1946년까지의 1년간 1,300만명 이상의 인구가 급증되었다. 이들 복원자를 시기별로 분석하면 다음 <표2>와 같다.

18) 日本 大藏省財政史室編, 昭和財政史: 終戰-講和3, 東京:東洋經濟新報社, 1976, pp. 270-274.

19) 日本 經濟企劃廳戰後經濟史編纂室, 戰後經濟史, 東京:經濟企劃廳, 1957, p. 3.

<표2> 복원자 수(1945년-1946년)

제1차 복원자 수(1945. 10)

국내 군복원자	396만명
산업복원자(공업 폐·휴지로 인한 실업자)	413만명

소계 809만명

제2차 복원자 수(1946. 10)

국내 군복원자	365만명
국외 군복원자(해외 인장자)	150만명

소계 515만명

제1·2차 복원자 수

총계 1,324만명*

자료: 日本 厚生省勤勞局, 失業對策資料第1集, 1946, p. 3.

*총 복원자 1,324만명 가운데 취업불가능자는 600만명에 달하였다.

1945년 11월 16일에 후생성에 의하여 발표된 「실업대책에 관한 요망」은 <표2>에 제시된 1,324만명의 복원자를 위한 실업대책으로서 원직(原職)복귀와 대체취업(代務就業)을 제안하였다²⁰⁾. 前者는 지식계층을 유용한 인력으로서 흡수하고 특히 직업군인을 우선적으로 배려하기 위한 실업정책이었으며, 後者는 청장년층 남성의 취업을 촉진하기 위하여 여성·노인·아동 등을 직장으로부터 해고시키는 실업정책이었다. 특히 後者의 경우는 성 차별적 정책으로서 이후 전쟁 미망인의 소득보장 문제가 심각하게 제기되는 계기가 되었다. 이러한 일본 정부의 차별적 실업정책, 그 중에서도 군인 우선 실업정책은 GHQ로 하여금 일본정부를 경계하고 불신하는 근거가 되기도 하였다.

한편 일본정부는 1945년 11월 22일에 「실업대책 연락본부」를 설치하고, 본부장으로 후생성 근로국장을 임명하였다. 같은 해 12월 3일에 「실업대책위원회」를 설치하여 세부 실업대책으로 ①민수산업의 진흥, ②근로의욕의 촉진, ③지식계급의 취업, ④여성의 취업 등이 제시되었다. 이

20) 日本 厚生省援護局, 引場と援護の歩み30年, 1977, p. 61-63.

들 가운데 특히 ③지식계급의 취업을 위하여 노동행정 부문의 강화, 조사연구기관의 설치, 대학 등 고등교육기관에서의 복학·취학 등의 대책이 제시되었으며, ④여성의 취업을 위하여 미망인 등 특수 사정에 따른 여성의 취업대책과 남성과의 동등한 대우 등이 추구되었다²¹⁾.

1946년 1월 26일에는 일본정부에 의하여 「경제위기 긴급대책 실시요강」이 발표되었으며, 같은 해 2월 25일에는 「긴급 취업대책 요강」 및 「실업보험법」이 발표·제정되었다. 이를 통하여 일본 정부는 전후 부흥을 위한 공공대책을 전개하게 되었다. 그러나 당시 실업자들의 취업 욕구 및 근로의욕은 낮았던 것으로 보고되고 있다²²⁾.

2) 빈곤문제 : 긴급 생활보호문제

앞 절에서 고찰된 바와 같이, 전후 복원자·해외 인장자 등으로 인하여 전체 인구가 급격하게 증가되었으며, 패전·홍작 등으로 인하여 식량문제가 심화되었다. 따라서 전체 국민의 생활보호 문제가 긴급하게 제기되었다.

한편 1945년 당시 구호(救護) 관계 입법으로는 다음과 같이 5法 2規則이 있었다²³⁾.

- ① 「군사부조법」(1918년 1월 1일 시행, 적용 대상: 298.0만명)
- ② 「구호법」(1932년 1월 1일 시행, 적용대상: 9.3만명)
- ③ 「모자보호법」(1938년 1월 1일 시행, 적용대상: 8.5만명)
- ④ 「의료보호법」(1941년 10월 1일 시행, 적용대상: 240.5만명)
- ⑤ 「전시재해보호법」(1942년 4월 30일 시행)
- ⑥ 국민근로동원부조규칙(1942년 1월 1일 시행)
- ⑦ 응징선원부조규칙(1945년 1월 15일 시행)

그러나 이상의 구호 관계 입법은 패전 당시 전국적으로 슬럼화된 전체 국민의 생활보호문제를 해결하기에는 미흡하였다. 따라서 전후 빈곤문제에 보다 적절하게 대처하기 위하여 1945년 10월 27일에 당시 후생성 건민국이 사회국으로 개편·조직되었으며, 기존의 사회복지시설 관련 사항도 함께 관리하게 되었다.

또한 같은 해 12월 15일에는 「생활곤궁자 긴급 생활원호 요강」이 일본정부에 의하여 발표되었다. 이는 특히 전후 긴급한 상황에의 대응책이라는 일본정부의 빈곤정책과 GHQ의 정책간의 접점에 의하여 성립되었던 것으로 분석되고 있다²⁴⁾. 본 요강의 피보호대상자로서 의 생활곤

21) 日本 厚生省勤勞局, 앞 글, 1977, p. 483.

22) 日本 經濟企劃廳戰後經濟史編纂室, 앞 글, 1975, p.69.

23) 吉田久一, 앞 글, 1971, p. 187.

24) 村上貴美子, 앞 글, 1987, p. 55.

궁자를 ①일반 국내생활자, ②실업자, ③전재자, ④해외 인장자, ⑤在外者 잔류가족, ⑥상이군인 및 가족, 군인 유족 등 6가지로 분류하였다. 그러나 최저 생활보장에 관한 구체적 기준이 규정되어 있지 않으며, 다만 해당 세대의 생활실태에 대응하여 보장하는 것으로 표기되어 있다. 한편 도·도·부·현과 시·정·촌의 지방행정기관을 보호 실시기관으로 하며, 방면위원과 민간 사회사업단체 등을 협력기관으로 하였다²⁵⁾.

일본정부의 「생활곤궁자 긴급 생활원호 요강」은 같은 해 12월 31일에 보다 구체적 형태의 「구제(救濟)복지계획」으로 발전되었다²⁶⁾. 여기서 구제는 구빈(救貧), 구호(救護) 등과 유사한 개념으로서 권리로서가 아닌 시혜로서 빈곤계층의 문제를 해결하는 것을 의미하며, 근대적 개념의 빈곤대책이라고 할 수 있다. 「구제복지계획」의 대상자는 GHQ의 지시에 의하여 전체 국민으로 확대되었으며, 최저생활보장 기준도 표준세대(당시 5인 가족 기준) 월 200엔으로 책정되었다. 그리고 기존의 민간 원호단체인 전재원호회, 해외동포원호회, 군인원호회 등을 정리·통합하여 실시기관으로 정하였으며, 제일선 기관으로서 방면위원의 활동을 확충·강화하도록 하였다.

3) 舊일본군인 처우문제

일본에 있어서 패전 직전까지 존속하여 왔던 군인은급제도는 특권적 군국주의의 이념하에 세습 군인계급을 영속화함으로써 일본의 침략정책에 기여하는 제도이다. 따라서 일본 정부는 패전 후에도 가능한 범위 내에서 전쟁에 희생된 군인계급의 불만을 해소하고 복원할 수 있는 특별조치를 모색하였다. 이에 대하여 GHQ의 점령 목표는 비군사화와 민주화으로써 군국주의를 근절하기 위하여 군사력을 파괴하고 군인은급제도 등 군인 특별조치를 정지할 것을 명령하였다. 즉 일본정부와 GHQ는 舊 일본군인에 대한 기본 이념에 있어서 근본적 차이를 나타내고 있었다²⁷⁾.

이러한 이념적 배경으로 GHQ는 1945년 11월 24일에 「군인은급 및 연금에 관한 각서」를 일본정부에게 전달하였다. 본 각서는 장애인을 제외하고는 군에 관련된 사람의 연금·급여금·보조금 등의 지급을 1946년 2월 1일 이후 정지할 것을 주요 내용으로 하고 있다. 여기서 '군에 관련된 사람'은 GHQ에 의하여 해산된 협회·단체 관련자, 공직 추방된 자, 유폐·체포된 자 등을 모두 포함한다. 따라서 본 각서는 일본의 퇴역군인이 특권계급으로서 잔존함을 금지시키고, 궁극적으로 일본 사회의 민주주의를 촉진시킴을 목적으로 하고 있다.

이에 대하여 일본정부는 1945년 11월 26일에 「군인은급 정지에 관한 선후조치」를 발표함으로써 GHQ와의 절충안을 제시하였다. 즉 ①직업군인은 대상에서 제외, ②소집병에 대한 후생연금, ③상이군인에 대한 장해연금 및 일시금, ④전몰유족자에 대한 유족연금, ⑤장기군복무자에

25) 日本 厚生省社會局編, 社會局30年, 1950, p. 94.

26) 日本 厚生省社會局援護課編, 生活保護30年史, 東京:社會福祉調査會, 1981, p.104..

27) 日本 社會保障研究所編, 戰後の社會保障:資料編, 東京:至誠堂, 1968, p. 3.

대한 노령연금 등을 제안하였다²⁸⁾. 이러한 절충안은 여러 차례 검토되어, 1945년 12월 28일에 봉급생활자 후생연금제도가 제정됨으로써 군인의 생활보호를 위한 종래의 은급제도가 새로운 형태인 후생연금보험으로 탈바꿈하여 전개되기에 이르렀다.

2. 「생활보호법」의 제정과정(1945년-1946년)

1) SCAPIN775의 형성

점령 초기에 있어서 GHQ의 對日 빈곤정책은 구제정책으로서 SCAPIN775에 의하여 본격화되었다. 본 문서에는 ①무차별 평등의 원칙, ②국가책임의 원칙, ③필요충족의 원칙 등 3가지 실시 원칙이 제시되어 있다. 이러한 내용은 갑작스럽게 일본 정부에게 시달된 것이 아니라, 다음과 같이 일련의 3단계에 걸쳐 형성되었다²⁹⁾.

(1) 제1단계:군용물자 관리 관련 시기(1945년 9월 2일-1945년 12월 8일)

GHQ는 일본군으로부터 반환된 군용물자의 관리에 관한 일련의 각서를 일본 정부에게 다음의 ①, ②, ③, ⑤, ⑦과 같이 시달하였다. 이에 대하여 일본정부는 다음의 ④, ⑥과 같이 회답하였다.

- ①지령 제1호(1945. 9. 2.):GHQ→일본정부
- ②SCAPIN53(1945. 9. 24.):GHQ→일본정부
- ③SCAPIN98(1945. 10. 6.):GHQ→일본정부
- ④CLO219(1945. 10. 10.):일본정부→GHQ
- ⑤SCAPIN151(1945. 10. 16.):GHQ→일본정부
- ⑥CLO372(1945. 10. 26.):일본정부→GHQ
- ⑦SCAPIN333(1945. 11. 22.):GHQ→일본정부

상기 문서들 가운데 특히 ③SCAPIN98은 GHQ가 일본정부의 전후 구제계획을 요구한 것이다.

28) 日本 財團法人厚生團編, 厚生年金保險10年史, 東京:厚生團出版會, 1953, pp.26-30.

29) 村上貴美子, 앞 글, 1987, pp. 65-82.

SCAPIN은 Supreme Commander for the Allied Powers Institution의 약자로서 연합국군 최고사령부의 지령을 의미한다. 실제로 GHQ의 對日 정책은 SCAPIN에 의하여 일본정부에게 전달되었다. 이에 대하여 CLO는 Centra Liaison Office의 약자로서 중앙섭외국(GHQ/SCAP와 일본정부를 연결하는 행정조직)을 의미하며, 실제로 일본정부의 정책은 CLO에 의하여 GHQ에 전달되었다.

이는 1945년 11월 15일 이후 종료가 예정된 국제적십자사의 구호활동과 관련하여 對日 구제정책 대안을 모색하였던 것으로 분석된다. 또한 ⑦SCAPIN333은 GHQ가 제시하는 대일 구제계획으로서 다음과 같다.

- ㉠구제용 물자의 배급관리는 일본정부의 책임이다(국가책임의 원칙).
- ㉡군경력자를 특별 취급하지 않는다(무차별 평등의 원칙).
- ㉢구제 기준은 개인의 곤궁에 한한다.

따라서 對日 빈곤정책의 형성을 위한 제1단계에서는 군용물자와 관련하여 기본 방향을 설정하였다. 즉 군용물자는 국민의 빈곤문제 해결과 경제 부흥을 위하여 사용되며, 복원 군인을 특별 대우하지 않음으로써 무차별평등의 원칙을 준수한다는 것이다. 한편 실시기관으로서 후생성을 지정하였다.

(2) 제2단계:구제계획 수립의 구체적 방향 결정(1945년 12월 8일-1945년 12월 31일)

GHQ와 일본정부간에 다음과 같이 일련의 각서가 교환되었다.

- ①SCAPIN404(1945. 12. 8.): 「구제복지계획」, GHQ→일본정부
- ②CLO1092(1945. 12. 14.): 「생활곤궁자 긴급생활원호요강」, 일본정부→GHQ
- ③SCAPIN473(1945. 12. 22.):GHQ→일본정부
- ④CLO1484(1945. 12. 31.): 「구제복지계획」, 일본정부→GHQ

상기 문서들 가운데 ①SCAPIN404는 당시 배급 계획에 관련된 법체계 및 행정 시책을 재검토함으로써 지방행정 기관에서의 구제행정 내용을 구체적 항목으로 제시하였다. 또한 '최저생활'의 용어를 사용함으로써 SCAPIN333보다 구체적이며 체계적인 구제계획을 제시하였다. 따라서 본 문서는 대일 구제정책의 기본 방침이 되었다.

한편 ②CLO1092의 목적은 원호를 통하여 생활곤궁자의 생업에 의한 경제적 자립을 도모하고, 국민들간의 상호공제(相互共濟) 분위기를 조성함에 있다. 실제로 제공되는 원호의 내용은 최저생활을 유지할 수 있는 현물급여, 기본 열량을 위한 식료품 배급, 그리고 생업 지도를 위한 在家授産, 취업지도 등이다. 또한 원호실시기관은 방면위원이며, 지역사회 교육자, 종교가, 의사, 보건부, 청년단체 및 부인단체 등을 협력기관으로 한다고 규정되어 있다. 이후 본 문서는 CLO1484로 발전되고, GHQ에 의하여 여러 차례 검토·수정됨으로써 「구제복지에 관한 정부 결정 사항 관련 건 보고」(1946. 4. 30.)로 변경·실시된다.

(3) 제3단계:SCAPIN775의 형성(1945년 12월 31일-1946년 2월 27일)

SCAPIN404 이후 GHQ는 구제용 배급물자의 분배계획에서부터 구체적으로 개입하였으며, 통

치자로서의 입장을 명확하게 명시하였다. 특히 군용물자 취급·관리에 있어서 일본정부를 신뢰하지 않았다. 한편 제3단계에서는 GHQ와 일본정부간에 다음과 같은 일련의 각서가 교환되었다.

- ①CLO1484(1945. 12. 31.): 「구제복지계획」, 일본정부→GHQ
- ②SCAPIN668(1946. 1. 29.): 「구제복지계획」, GHQ→일본정부
- ③SCAPIN775(1946. 2. 27.):GHQ→일본정부

상기 문서들 가운데 SCAPIN775는 일본정부가 제출하였던 CLO1484의 회답으로서 구제용 배급물자에 관한 분배원칙뿐만 아니라 구제정책의 기본 원칙을 수립하였다. 이로써 구제 개념이 구제용 물자의 배급 개념에서 광의의 공적부조 개념으로 확대·전개되었으며, GHQ 내부에서도 대일 구제정책의 기본 원칙이 정립되게 되었다. 따라서 지령 제1호(1945. 9. 2.) 이후 SCAPIN775(1946. 2. 27)에 이르러서야 GHQ의 대일 구제정책의 기본 원칙이 확립되었던 것이다. 한편 SCAPIN775의 목적은 다음과 같다.

- ①일본의 생활곤궁자를 위한 식량·의류·주거·의료·경제원조·복지서비스를 제공하기 위한 일본정부의 계획을 수행하게 한다.
- ②구제프로그램에 관한 지방행정을 감독하는 단일 정부기관을 설치하게 한다.
- ③전체 생활곤궁자의 욕구가 차별됨이 없이 평등하게 충족되도록 한다.
- ④구제행정이 지방정부 차원에서 지역사회 욕구에 적절하게 대응하도록 한다.

이러한 목적을 수행하기 위하여 GHQ는 지방군정(GHQ의 지방행정 단위)으로 하여금 지방 구제행정을 감독하게 하고, 가정방문을 통한 사례조사를 실시하도록 지시하였다.

주지하는 바와 같이 GHQ는 포츠담 선언 이후 군용물자 관리 등과 관련하여 일본정부의 구 일본군인에 대한 우대조치를 금지할 것을 강력하게 촉구하였으며, 현행 구호 관련 법을 폐지할 것을 지시하였으며, 국가책임을 민간단체에 전가하는 것을 금지시켰다. 이에 대하여 일본정부는 군사부조법 등 현행 구제 관련 법을 폐지·조정하고, 전체 국민의 빈곤문제를 해결 하기 위한 종합적 법령을 새롭게 제정할 것을 약속하였던 것이다. 이의 초기 실행으로서 일본정부는 CLO1484를 GHQ의 지시에 따라 「구제복지에 관한 정부 결정 사항 관련 건 보고」(1946. 4. 30.)로 변경·수정하여 구제를 실시하기에 이르렀다.2) 「생활보호법」의 제정

GHQ는 당초 일본에 있어서 전체 국민의 생활보장을 위한 사회보장제도를 통하여 사회복지 를 실시할 것을 의도하였으며, 실제로 미국의 사회보장법과 같은 법률을 제정할 것을 요구하였다. 그러나 GHQ와 일본정부간의 생활보장에 관한 기본 개념에 차이가 있었다³⁰⁾. 즉 GHQ는 자

30) 葛西嘉資, 中村優一, “前後社會福祉制度體系の原點をさぐる”, 月刊福祉, 1986年 1月, pp. 12-37.

선과 구별되는 공적부조의 개념이었으며, 일본정부는 당시 「군사부조법」이나 「전시재해구호법」에 해당되는 구호(救護)의 개념으로 이해되었다.

실제로 일본정부는 Public Assistance를 사회구제, 공공보조, 사회보호 등으로 번역하였다. 따라서 법 명칭상의 문제가 제기되었는데, 일본 후생성은 처음에는 「사회보호법」으로 제정하였다. 그러나 후생성 사회국장인 葛西嘉資는 보다 명확한 의미를 위하여 「생활보호법」(Daily Life Security Law)으로 개칭하였다³¹⁾. 이는 당시의 생활보호제도가 공적부조제도의 수준에 미치지 못하였음을 의미한다고 하겠다. 그러다가 1948년에 사회보장제도심의회 안에 공적부조 소위원회가 설치되면서 서서히 공적부조의 수준으로 제도적 발전을 하게 되었다.

일본정부는 1946년 4월 30일에 「구제복지에 관한 정부 결정 사항 관련 건 보고」와 함께 「생활보호법안요강」을 GHQ에게 제출하였다³²⁾. 본 요강의 보호내용은 생활부조, 의료부조, 생업부조, 조산, 장제 등 5가지로 구성되어 있다. 이에 대하여 같은 해 5월 GHQ는 특히 생활곤궁자 원조의 국가적 책임을 강조하면서 다음의 4가지 실시원칙을 제시하였다.

- ①일본에 있어서 생활보호보다 발전된 공적부조의 개념 정착
- ②공적부조의 피부조자 및 신청자의 권리 보장
 - ㉠공적부조의 신청권리(가족상황에 따른 욕구수준 결정)
 - ㉡재심 및 공소의 권리(반사적 권리로서의 피보호권리)
 - ㉢지역사회가 인정하는 최저한도의 욕구충족 권리
 - ㉣차별받지 않는 권리
- ③공적부조의 피부조자로서의 의무(자산목록 작성, 수급 이후 생활실태 보고)
- ④공적부조의 급여기준(계절별·행정단위별·지역사회별 차이, 지방행정의 자유재량권)

그러나 실제로 이들 원칙이 적용되었는지를 분석할 수 있는 자료가 아직 발굴되어 있지 않다.

1946년 5월 31일에 일본정부는 「생활보호법」 제정의 이유를 각의청의(閣議請議)로서 제출하였으며, 같은 해 7월에는 중앙사회사업협회가 주최가 되어 「생활보호법」안에 관한 회의를 개최하였다. 본 회의에 국회의원, 후생성과 GHQ의 관계자, 사회사업가 등 40여명이 참석하였으며, 생활보호 담당 전문직원의 확보 및 양성방안에 관하여 논의하였다. 이때 후생성은 생활보호 담당 전문직원 양성방안으로서 사회사업가 양성학교(오늘날의 일본사회사업대학)와 조사연구기관을 설립하고, 당시 방면위원(보조기관)을 후생대신의 임명에 의하여 민생위원(협력기관)으로 전

31) 村上貴美子, 앞 글, 1987, p. 77.

32) 東京大學社會科學研究所編, 앞 글, 1984, p. 49.

환하는 계획을 발표하였다³³⁾. 즉 지금까지 구제 실시기관으로서의 방면위원의 역할과 개입이 제한되게 되었다. 이와같은 각 계의 의견이 반영되어 1946년 9월 9일에 「생활보호법」이 제정되었다.

3. 「생활보호법」의 개정과정(1946년-1950년)

1) 「생활보호법」의 실시

(1) 생활보호 기준액의 설정

「생활보호법」이 제정되었던 1946년 9월 당시 일본정부는 최저생활비에 관한 이론이 아직 정립되지 못한 상태였으므로 보다 객관적 생활보호 기준액을 설정하지 못하였다.

「생활곤궁자 긴급 생활원호요강」에 제시된 지급 기준액은 199엔으로서 패전 당시 「군사부조법」에 규정된 최고 급여기준액이었으며, 1946년 12월 불가청 조사에 의한 표준생계비와 동일한 액수였다. 이는 당시 후생연금보험의 최고 표준보수월액과도 동일한 액수였다. 그러나 상기 기준액은 실제로 최저생활을 유지하기에는 매우 낮은 금액이었다³⁴⁾.

이와같이 낮게 설정된 생활보호 기준액은 다양한 문제를 초래하였다. 특히 남구(濫救), 자립의욕의 저하, 행·재정의 비효율성 등의 문제를 초래하였다. 따라서 최저생활을 유지하기에 필요한 적정수준의 생활보호 기준액을 설정하는 문제가 중요하게 제기되었다. 또한 국민생활의 최저 기준을 생활보호 기준액으로 설정할 것인가? 또는 사회보험 기준액으로 설정할 것인가?의 문제도 제기되었다.

그러나 당시에는 최저생활비용의 측정조차 매우 어려운 과제였다. 최저생활비용은 궁극적으로 피생활보호자 본인의 가계유지를 위한 노력과 생활보호 실시기관인 민생위원의 지도에 의하여 결정되어졌기 때문이다. 이는 곧 민생위원의 구체적이며 주관적 개입에 따라 실제적 보호비용에 차이를 초래하였음을 의미한다. 환언하면, 생활보호 실시상의 보호 기준액의 설정문제는 다음에서 언급될 민생위원의 문제와 직결되어 있다고 하겠다.

(2) 민생위원의 역할

앞 절에서 고찰된 바와 같이 민생위원이 CLO1092, CLO1484, 「구제복지에 관한 정부 결정 사항 관련 건 보고」 등에 의하여 생활보호 실시기관으로서 규정되어 왔다. 그러나 민생위원의

33) 吉田久一, 一番ヶ頼康子, 昭和社會事業史へ證言, ドメス出版, 1978, pp. 99-121.

34) 岡田好治, 生活保護百問百答 第1輯, 東京:日本社會事業協會, 1947, pp. 92-112.

역할과 개입이 오히려 생활보호 실시상의 문제를 초래하게 되었던 것으로 간주되고 있다³⁵⁾. 이는 특히 제2차 대전 중 군국주의 협력자로서 전쟁수행에 기여하여 왔던 방면(민생)위원이 패전 후 하루아침에 민주주의 이념에 의한 무차별평등의 원칙을 적용하는 생활보호 담당자로서의 역할을 수행한다는 것은 매우 제한된 것으로 분석된다.

실제로 「생활보호법」의 제정 직후인 1946년 9월 16일에 일본정부는 「생활보호법 시행에 관한 건」을 제출하면서, 민생위원과 관련된 생활보호 실시상의 유의사항을 다음과 같이 제안하고 있다³⁶⁾.

- ①시혜적·구제적 관점에서 벗어나 피보호자의 자립향상을 촉진하도록 지도하여야 한다.
- ②개인적·주관적 판단을 하지 말아야 한다.
- ③요보호자의 욕구에 즉각적인 조치(필요즉응의 조치)를 하여야 한다.
- ④해당 요보호자 세대의 실태 및 욕구에 적절한 보호를 실시하여야 한다.

또한 1947년 11월에는 민생위원의 실무 참고자료로서 「생활보호법 백문백답」이 작성되었다. 이러한 노력에도 불구하고 1948년에는 민생위원에 의한 피생활보호자의 수입인정 및 보호기준액 책정상의 차별문제가 심각하게 제기되었다³⁷⁾.

이에 대하여 GHQ는 「생활보호법」에 규정된 무차별평등의 원칙에 위배되는 행위로 간주하고, 이는 곧 민주화를 지향하는 GHQ의 노선에 위배되는 것이라고 비난하였다. 따라서 GHQ는 1949년에 「생활보호법」의 개정을 요구하게 되었으며, 특히 민생위원을 동법의 보조기관으로부터 협력기관으로 위축·전환시킬 것을 요구하게 되었던 것이다.

2) 「생활보호법」의 개정

(1) 「생활보호법」의 개정 배경

1946년 10월 이후 무차별평등의 원칙에 의하여 「생활보호법」이 실시되어 왔으나, 「아동복지법」의 제정 및 실시, 시각장애인을 위한 光明療의 설치, 신체장애인을 위한 授産場의 설치, 「신체장애자복지법」의 제정 등 선별적인 차별처우가 시행됨으로써 이들 법과 「생활보호법」간의 이념적 모순이 중요한 문제로 제기되었다. 이러한 배경으로 특히 전쟁미망인 및 전몰자 유족의 생활보호문제와 관련하여 1949년 5월 12일에 「미망인 및 전몰자 유족의 복지에 관한 결의」가 제출되었으며, 전사(戰死)를 국가의 강제에 의한 공무로 인정하고 전쟁희생자에 대한 국가적 책임을 명확하게 완수할 것을 촉구하였다. 즉 전쟁미망인 및 전몰자 유족에 대해서도 선별

35) 村上貴美子, 앞 글, 1987, p. 86.

36) 日本 全國社會福祉協議會, 民生委員制度40年史, 東京:全國社會福祉協議會出版部, 1954, p. 285.

37) 小山進次郎, 改訂増補生活保護法の解釋と運用, 東京:中央社會福祉協議會, 1950, p. 28.

적 처우가 필요함이 주장되었던 것이다³⁸⁾.

한편 패전후 급증되는 실업자의 생활보호문제를 해결하기 위하여 1947년 12월에 「실업보험법」이 제정되었으나, 그 기능이 매우 제한되었다. 따라서 급여기간 및 적용범위를 확대하고 생업지도를 활성화하기 위하여 1949년 6월에 「실업보험법」이 개정되었다. 또한 공적부조소위원회에 의하여 당시의 생활보호제도를 개선하여, 궁극적으로 실업자의 최저생활을 권리로서 보장할 수 있는 본격적 최저생활보장제도의 확립을 모색하게 되었다.

이러한 배경으로 1949년 8월 24일에 공적부조소위원회는 「최저생활보장제도의 확립에 관한 권고안」을 제5회 사회보장제도심의회 총회에 제출하면서 「생활보호법」개정의 기본 원칙을 다음과 같이 제시하였다³⁹⁾.

- ①적극적 최저생활보장 개념(소득보장+자립조장)의 확립
- ②무차별평등의 원칙
- ③심사청구권(반사적 권리로서가 아닌 피생활보호자의 실제적 권리)의 인정
- ④'결격조항'⁴⁰⁾의 삭제(보편주의 실현)
- ⑤행정기관의 개선(민생위원의 법정지위 저하:보조기관→협력기관)
 - ①유자격 생활보호 담당직원의 확보(전문성 확보)
 - ②생활보호업무지침의 제시(책임의 명료화)
 - ③실태조사의 실시(사회조사 기능)
 - ④현행 민생위원의 역할/업무 축소

본 권고안은 1949년 9월 13일에 제6회 사회보장제도심의회에서 「생활보호제도의 개선강화에 관한 건」으로 제출되고 같은 해 11월에 GHQ와 후생성간의 합동회의를 통하여 '6항목 원칙'이 책정되었다. 이로써 1950년에 「생활보호법」이 개정되기에 이르렀다.

(2) 「생활보호법」의 개정 경위

「생활보호법」이 전면적으로 개정하게 되는 직접적 동기는 사회보장제도심의회의 일련의 권고였던 것으로 분석되고 있다⁴¹⁾. 실제로 1949년 9월 이후 1950년 5월까지의 「생활보호법」개정에 이르는 경위를 정리하면 다음과 같다⁴²⁾.

38) 村上貴美子, 앞 글, 1987, pp. 225-230.

39) 日本 社會保障制度審議會, 社會保障制度審議會總會議事錄要旨, 1949.

40) 「생활보호법」(1946) 제2조에는 “술을 마시는 자, 싸우는 자, 낭비하는 자 등은 피생활보호자의 자격에서 결격된다.”라고 규정되어 있다. (小山進次郎, 앞 글, 1950, p. 31.)

41) 村上貴美子, 앞 글, 1987, pp. 239-245.

42) 小山進次郎, 앞 글, 1950, pp. 50-53.

- ①제6회 사회보장제도심의회, 「생활보호제도의 개선강화에 관한 건」 (1949. 9. 13.)
- ②사회보장제도심의회 총회, 「생활보호법」 개정 결의(1949. 10.)
- ③제7회 사회보장제도심의회, 「생활보호법」 개정 1차안(1949. 12. 24.)
- ④제8회 사회보장제도심의회, 「생활보호법」 개정 2차안(1950. 1. 6.)
- ⑤제9회 사회보장제도심의회, 「생활보호법」 개정 3차안: 「생활보호법개정안」 (1950.1.19.)
- ⑥제10회 사회보장제도심의회, 「생활보호법」 개정 4차안: 「생활보호법안요강」 (1950.1.28.)
- ⑦ 「생활보호법안요강」 을 GHQ에 제출(1950. 2. 7.)
- ⑧제11회 사회보장제도심의회, 「생활보호법개정안」 심의(1950. 2. 13.)
- ⑨제12회 사회보장제도심의회, 「생활보호법」 개정 5차안: 「생활보호법안 수정에 관한 건」 (GHQ의 지시, 1950. 3. 10.)
- ⑩ 「생활보호법안 수정에 관한 건」 에 대한 GHQ의 승인

이들 문서들 가운데 가장 직접적 계기는 ⑧ 「생활보호법 개정안」 과 관련하여 제기된 민생위원의 생활보호 실시문제와 생활보호청구권의 확보문제이다⁴³⁾. 前者의 경우는 앞 절에서 고찰된 바와 같으며, 특히 後者の 경우는 1949년 2월 5일에 愛知縣지사가 후생성 사회국장에게 생활보호청구권에 관하여 조회함으로써 당시 반사적 권리로서만이 인정되었던 피생활보호자의 권리가 보다 실제적으로 확보될 필요성을 모색하게 되었다. 이로써 생활보호의 권리 개념이 확대·발전하여 1950년 5월에 「생활보호법」 이 개정되었다.

IV. 형성과정에 따른 일본 생활보호제도(1945-1950)의 성격

지금까지 고찰된 「생활보호법」 의 형성과정에 따른 일본 생활보호제도의 성격은 발전 단계별로 최저생활보장 개념의 확립, 자립조장 개념의 확립, 권리로서의 생존권 보장의 확립 등으로 분석·정리된다.

1. 최저생활보장 개념의 확립

앞 장에서 고찰된 바와 같이, 전후 일본에 있어서 최저생활보장의 개념은 「생활곤궁자 긴급생

43) 村上貴美子, 앞 글, 1987, p. 241.

활원호요강」(CLO1092, 1945.12.14)→「구제복지계획」(CLO1484, 1945. 12. 31.)의 실시→SCAPIN775(1946. 2. 27)의 실시→「생활보호법」의 실시(1946. 10. 1.)→「최저생활보장제도의 확립에 관한 권고안」(제5회 사회보장제도심의회)의 제출(1949. 8. 24.)이라는 일련의 과정을 통하여 단계적으로 확립되었다.

특히 SCAPIN775에 의하여 전체 국민의 최저생활보장에 대한 국가책임의 원칙(무차별 평등의 원칙, 국가책임의 원칙, 필요충족의 원칙)이 확립되었다. 이로써 광의의 공적부조 개념으로 확대·전개되었다. 또한 1946년에 일본국 헌법이 공포·시행됨으로써 헌법 제25조에 의하여 전체 국민의 건강하고 문화적인 최저한도의 생활보장을 국가적 책임으로 규정하게 되었다. 한편 사회보험제도심의회, 사회보장제도심의회 등이 설치됨으로써 전체 국민의 최저생활을 생활보호제도와 사회보험제도에 의하여 통합적으로 보장하기 위한 새로운 제도를 모색하게 되었다⁴⁴⁾. 실제로 「최저생활보장제도의 확립에 관한 권고안」(1949. 8.)에서는 헌법 25조의 생존권 보장을 위한 통합적 사회보장제도의 확립을 모색하였다. 이로써 잔여적 개념의 구빈(救貧)에서 탈피하여 생존권 이념을 바탕으로 최저생활을 보장하기 위한 제도적 개념의 방빈(防貧)을 단계적으로 지향하게 되었던 것으로 분석된다.

2. 자립조장 개념의 확립

생활보호제도의 형성과정에서 고찰된 바와 같이, 「생활보호법」 개정(1950)의 중요한 특징은 기존의 소극적 최저생활보장의 개념에 자립조장의 개념이 부가됨으로써 보다 적극적 최저생활보장의 개념으로 전환되었다는 점이다.

특히 1949년 이후 자립조장의 개념은 「최저생활보장제도의 확립에 관한 권고안」(제5회 사회보장제도심의회, 1949. 8. 24.)에 의하여 적극적으로 수용·발전되었다⁴⁵⁾. 당시 공적부조 소위원회는 일본의 생활보호제도의 발전방향을 피생활보호자 스스로가 경제적 자립을 도모하는 것으로 설정하고, 「생활보호법」의 결격조항 삭제, 시·정·촌장(기초 지방자치단체장)에의 업무지침의 필요성 등을 주장하였다. 따라서 현행의 소극적 생활보호(구빈)에서 탈피하여 보다 적극적 생활보장(자립조장을 통한 방빈), 예를들어 수산장의 증설, 생활자금 및 자활자금의 대여 확충 등을 통하여 경계선(boder line)의 피생활보호자 스스로가 경제적 자립을 도모하도록 지원할 수 있게 되었던 것이다.

44) 近藤文二, 吉田秀夫, 社會保障勸告の成立と解説, 東京:社會保障調査會, 1950, p. 38.

45) 日本 社會保障制度審議會, 앞 글, 1949.

그러나 제6회 사회보장제도심의회(1949. 9. 13.)에서는 피생활보호자의 경제적 자립을 도모하는 것과 관련하여 헌법 25조의 생존권과 헌법 27조의 노동권의 관계가 법률상 모순된다는 문제가 제기되었다⁴⁶⁾. 또한 사회보험제도심의회, 사회보험제도조사회, 사회보장제도심의회 등은 기존의 소극적 개념의 최저생활보장체계에 자립조장과 같은 적극적 의미의 새로운 개념이 부가되는 것은 특히 GHQ의 군인은급정지 정책에 위배되는 것이라고 우려하였다. 따라서 「생활보호제도의 개선강화에 관한 공고」(제6회 사회보장제도심의회, 1949. 9. 13.)에 따른 「생활보호법」의 개정 작업시에는 자립조장의 개념이 적극적으로 구체화되지 못하였으며, 다만 생활보호의 내용에 있어서 자립조장을 위한 대책을 확충하고, 자활의 기능을 도모하는 보호내용을 제시하게 되었다.

그러나 「생활보호법」 개정 2차안(제8회 사회보장제도심의회, 1950. 1. 6.)에서는 자립조장을 「생활보호법」의 목적으로 규정하게 되었다⁴⁷⁾. 또한 「생활보호법」 개정 3차안(제9회 사회보장제도심의회, 1950. 1. 19.)의 총칙에서는 자립조장의 이념이 내포되었으며, 「생활보호법」 개정 4차안인 「생활보호법안요강」(사회보장제도심의회, 1950. 1. 28.)에서도 자립조장이 「생활보호법」의 목적으로서 다음과 같이 규정되어 있다⁴⁸⁾.

제1조(법률의 목적): 본 법률은 일본국 헌법 제25조에 규정된 이념을 바탕으로 국가가 생활이 곤란한 전체국민을 위하여, 그 곤란의 정도에 따라 필요한 보호를 제공함으로써 최저한도의 생활을 보장함과 동시에 피생활보호자의 자립을 조장함을 목적으로 한다.

이로써 개정된 「생활보호법」은 최저한도의 경제적 소득보장(소극적 최저생활보장)의 기능뿐만 아니라, 피생활보호자 개인을 사회생활에 적응시켜 자립을 조장하는 사회복지제도로서의 기능(적극적 최저생활보장)도 수행하게 되었다.

3. 생존권 보장의 확립

앞 장에서 고찰된 바와 같이, 1946년에 제정된 「생활보호법」에 있어서는 생활보호의 시혜적 자의성을 배제하면서도, 국가의 책임은 국민에 대한 책임보다는 생활보호업무 시행에 관련된 실무적 책임만이 존재하였다. 따라서 피생활보호자인 국민은 국가가 동법상의 생활보호업무를 수행함으로써만이 반사적 이익을 얻는 것으로 해석되었다. 이러한 법 해석은 기본적 인권에 저촉되는 것으로서 명치(明治)시대 헌법의 이념에서 유래된다⁴⁹⁾. 즉 “국가의 법 시행에 대한 책임은

46) 副田義也, 앞 글, 1995, pp. 68-69.

47) 小山進次郎, 앞 글, 1950, pp.50-53.

48) 小山進次郎, 앞 글, 1950, p. 52.

국민의 반사적 이익이다”라는 법 이념이 「생활보호법」에도 적용되었던 것이다.

또한 동법은 GHQ의 무차별평등의 원칙을 시행하면서도, 동시에 동법 제2조에 결격사항을 규정하고있는 등 법적 모순을 지니게 되었다. 특히 「생활보호법」의 적용과 관련하여 피생활보호자의 권리문제가 직접적으로 제기된 것은, 이미 고찰된 바와 같이, 1949년 2월 5일에 愛知縣지사가 후생성에게 불복소송에 관하여 조회함으로써 비롯되었다. 이러한 조회에 대한 회답으로서 후생성은 같은 해 5월 「생활보호시행규칙」을 개정하게 되었다. 그러나 피생활보호자의 불복소송 권리를 인정하는 관점으로서가 아니라, 다만 동법의 적정한 시행을 위하여 불복소송제도가 허용되었던 것이다.

그러다가 「최저생활보장제도의 확립에 관한 권고안」(제5회 사회보장제도심의회, 1949. 8. 24.)을 통하여 비로써 법 이념으로서의 권리문제가 제기되었다⁴⁹⁾. 즉 사회보험제도의 피보험자로서의 권리와 동일하게 생활보호제도의 피생활보호자의 권리를 인정하여줄 것을 요구하게 되었다. 특히 전체 국민을 대상으로 무차별평등에 의한 사회보장제도의 확립이 중요한 이슈(issue)로서 제기되었다. 따라서 「생활보호법」 개정 결의(사회보장제도심의회 총회, 1949. 10.)에서 개정 「생활보호법」안 작성상의 중요한 이슈로서 생활보호의 불복청구, 재판소에서의 소송제기, 심사 결정절차 등 생활보호제도의 권리성 문제가 논의되었다. 이러한 논의를 거쳐 중의원 본회의(1950. 4. 13.)에서 개정 「생활보호법」의 목적을 헌법 제25조의 이념에 따라 전체 국민의 최저생활을 권리로서 보장하는 것으로 규정하게 되었다.

이와같이 전체 국민의 최저생활이 권리로서 보장받게 되는 결정요인으로는 헌법 25조의 생존권 규정뿐만 아니라, 당시 후생성 담당자의 가치관이 중요하게 작용하였던 것으로 분석되고 있다⁵¹⁾. 즉 당시 후생성 담당자가 동법 실시상의 모순을 인정하고, 이를 동법의 개정과정에서 생존권의 보장을 통하여 법적 모순을 시정하고자 노력하였던 것이다.

이상과 같이 개정된 「생활보호법」의 특성은 피생활보호자의 생존권이 법정화(法定化)되었다는 점이다. 이를 통하여 동법은 최저생활보장이라는 사회보장법 체계를 구성하면서, 동시에 자립조장이라는 광의의 사회복지법 체계를 구성하는 이중구조적 법 체계를 지니게 되었다.

49) 內藤誠夫, 生活保護法の解釋, 東京:日本社會事業協會, 1947, p. 22.

50) 日本 社會保障制度審議會, 앞 글, 1949.

51) 村上貴美子, 앞 글, 1987, pp. 250-253.

V. 결론

일본에 있어서 1945년부터 1950년에 형성된 생활보호제도는 전체 국민의 빈곤문제를 해결하고 예방하기 위하여 「생활보호법」에 의하여 지지되고 규제된 활동이라고 할 수 있다. 이러한 생활보호제도는 1945년 이전의 구빈제도에 의하여 영향을 받음으로써 역사적 연속성에 의하여 형성되었음을 알 수 있다. 이러한 생활보호제도의 형성과정에 나타난 GHQ와 일본정부간의 역학관계를 중심으로 생활보호제도의 특성을 분석하면 다음과 같다.

(1) 「생활보호법」과 생활보호제도의 형성 주체는 일본정부(후생성 사회국 보호과)이다. 따라서 5년간(1945-1950) 관료제의 일반적 성격을 유지하면서도, 특히 생존권 보장에 있어서 후생성 관료들의 민주주의를 지향하는 '자기개혁'적 특성을 나타내기도 하였다.

(2) 역사적 특수 상황에 따라 점령자와 피점령자라는 상관관계가 존재하였다. 그러나 GHQ의 점령이 간접통치의 형태를 취하였으므로 피점령자의 정책의지를 무시할 수 없었다. 따라서 GHQ/PHW는 일본정부의 원조자·감독자로서 생활보호제도의 형성에 결정적이며 진보적 역할을 수행하였다. 특히 미국의 「사회보장법」(1935) 이념을 일본에 구현하였다.

(3) 점령 초기에는 GHQ와 일본정부간에 갈등이 초래되었다. 특히 GHQ는 비군사화 정책으로 일본정부의 군인우대제도 등 군인우대조치를 금지시켰으나, 일본정부는 최우선 구호대상을 군인 및 전쟁희생자로 간주하였다. 그러다가 점차 양자의 신뢰관계가 형성되었다. 실제로 점령초기에는 빈번하였던 GHQ/PHW와 일본정부간의 문서교환이 1947년 이후 점차 감소되어 갔다.

(4) 「생활보호법」 제정의 직접적 계기는 SCAPIN775이었으며, 이 문서에 의하여 생활보호 실시 원칙(무차별평등, 국가책임, 필요즉응 등)과 최저생활보장의 원칙이 형성되었다.

(5) 「생활보호법」은 빈곤이라는 경제문제에의 대응책이었다. 따라서 동법은 패전 이후 급증하는 절대빈곤계층의 식량문제, 실업문제, 주거문제, 의료문제 등 긴급 생활보호문제를 해결하는 기능을 하였다. 1949년 이후에는 자립조장의 개념이 확립됨으로써 피생활보호자의 자활을 유도하는 기능을 하였다. 또한 최저생활보장의 소극적 개념과 적극적 개념이 점차 통합되는 방안을 모색하게 되었다.

(7) 「생활보호법」 개정과정을 통하여 권리로서의 생존권 보장이 확립되었다. 또한 기존의 생활보호제도와 사회보험제도가 통합적 사회보장제도로 확립되는 방안을 모색하게 되었다.

(8) 「생활보호법」 실시상의 문제(민생위원의 비전문성, 권리성 확보, 기준액 설정, 군인처우, 전쟁미망인 및 실업자의 급증 등)는 동법 개정의 계기가 되었으며, 1964년에 '사회복지 6법'(「생

활보호법」, 「아동복지법」, 「신체장애자복지법」, 「정신박약자복지법」, 「노인복지법」, 「모자복지법」)체계를 마련하는 중요한 계기가 되었다.

지금까지 분석된 바와 같이, 일본의 「생활보호법」은 민주주의의 관점에서 대체로 우수한 법률로 평가되며, 동법의 제정 및 개정과정을 통하여 형성된 생활보호제도는 1950년에 이미 최저생활보장의 개념, 자립조장의 개념, 권리로서의 생존권 보장 등이 확립되어 있었다는 점에서 우리나라의 현행 생활보호제도에 중요한 정책적 함의를 제시하고 있다고 하겠다. 특히 최근에 활성화되고 있는 자활지원사업에 있어서 기본 전제조건으로서 자립조장 개념 및 기본 이념이 명료하게 확립될 필요성을 제기하고 있다. 또한 최근에 제기되기 시작한 생활보호제도 관련 소송들이 행정편의주의 관점이 아닌 민주주의 관점에서 전개되고, 생존권 및 사회보장권이 실제로 보장되기 위해서는 현행 생활보호제도 관련 입법·행정·재정적 준비가 선행되어야 함을 시사하고 있다. 이로써 현행 생활보호제도와 사회보험제도와와의 통합화 방안이 모색될 수 있다.

끝으로 본 연구의 후속 연구과제로서 일본의 「생활보호법」 개정(1950) 이후부터 최근까지의 생활보호제도 형성과정을 고찰함으로써 '전후 개혁기'의 성과가 오늘날 어떠한 영향을 어떻게 미치고 있는가를 보다 정확하게 분석할 수 있다고 판단된다. 또한 우리나라의 미군 점령기(일명 '미군정기':1945년-1948년)에 있어서의 생활보호제도의 형성과정을 비교·분석함으로써 본 연구의 한계를 보완할 수 있을 것으로 생각된다.