

고령자 복지정책을 통해보는 일본의 복지사회

홍진이*

hongjinie@hanmail.net

Contents

- I. 들어가는 말
- II. 일본의 고령사회와 고령자 복지정책
- III. 고령자 복지정책, 일본 복지시스템의 전환
- IV. 맺음말-새로운 「협력의 영역」 구축의 시도

Abstract

21世紀に日本にとって最大の課題が早いスピードで進行される高齢化であると叫ばれ、社会保障制度の抜本的な改革が急務であると広く認識させている。高齢者政策は、これから日本の行く道を示す里程標になるはずである。従って、日本で高齢社会を向かえて考える福祉社会の将来は、単なる経済や財政上の問題ではなく、むしろ新しいタイプの社会における説得あるいは意思決定の問題になると考えているらしい。小論は、高齢者福祉政策の轉換とともにそのような日本の福祉システムを明らかにし、これからの方向性を予想しようとするものである。そのため、本文の中でEsping-Andersenの福祉國家を分類する三つの枠組を借りて日本の福祉システムや福祉政策の特徴を説明する試みを行う。

Key Words : 高齢化、日本の福祉政策、福祉システム(Aging Society, Welfare policy in Japan, Welfare system)

I. 들어가는 말

일본은 급격한 고령사회로의 이전과 더불어 80년대 이후 땀질식 처방이 반복되는 가운데 변화하는 고령자복지정책이 논의의 중심이 되어 근래 복지시스템 그 자체에 대한 진지한 접근과 고민이 활발하게 이루어지고 있다.

* 서울대 행정대학원 한국행정연구소 특별연구원 일본행정, 고령자 복지

사실 1960~70년대에 걸친 급속한 고령화가 복지국가에 미친 영향은 무척 크다. 급격한 고령화 자체가 복지국가체제에 대한 위기 인식을 파급시켰다고 볼 수 있다. 일본은 급격한 고령화로 인해 오히려 복지제도 그 자체가 논의의 중심이 되고 있는 듯하다. 즉, 국가가 복지정책을 통해서 무엇을 해야만 하는가 하는 ‘일반적인 공평’에 대한 의식구조, 그 경우에 발생하는 코스트를 각 계층 간 어떻게 부담할 것인가 하는 ‘부담 배분’에 관한 물, 또한 복지정책의 집행에 관한 ‘절차적 정의’라는 세 가지 규범적 요소를 구체화하는 계기로 작용하고 있는 듯하다.

이런 경우, 단순히 합리적 선택이라는 방향의 전제만으로 규범적 요소를 포함하여 사회보장시스템의 초기 정책이념을 확고하게 구축하지 못하는 장애요인이 될 수도 있다.

당연히 이러한 논의과정에는 다양한 요소들 특히, 어떤 특정한 가치나 이념논쟁도 필요할 것이다. 밀너(H. Milner)에 따르면 복지반동을 상징하는 감세 제안 프로포지션 13에 찬성하는 캘리포니아 주의 화이트칼라도, 감세에 반대하는 사민당에게 투표하는 스웨덴의 화이트칼라도 투표행위로서는 합리적이다. 캘리포니아의 화이트칼라에게 복지정책 확대를 위한 세금부담은 독립심이 결여된 빈곤층에게 ‘버려지는 돈’이나 다름없는 것으로 받아들여졌으나 스웨덴의 화이트칼라에게 복지는 자신들의 인생설계에 필요한 것으로 판단한 것이다. 왜 이런 차이가 발생하는가? 복지정책에 대한 규범적인 요소에 대한 인식차이에서 발생한다고 볼 수 있다. 이러한 규범적 요소는 역사적 배경, 계급의식 등으로부터 생성되는 것보다 오히려 복지국가 제도 그자체가 만들어가는 것이라는 지적도 있다(Rothstein, 1994, 162-175, 임성근, 2001 재인용).

따라서 복지국가 제도 및 어떻게 사회를 유지 발전시켜나갈 것인가라는 기본적인 고민이 부족한 가운데 경제성장기를 보낸 일본이 급격한 고령화를 맞이하여 극심한 혼란에 빠지는 것도 당연한 일인 듯싶다. 우선 제도적 기반이 타 선진공업국가에 비해 턱없이 부족한 탓이다.

확실히 21세기 일본에 있어서 최대의 과제는 소자·고령대책임에는 일본정부 뿐만 아니라 일본국민 모두가 동의하고 있는 듯하며, 궁극적으로 사회보장제도의 발본적 개혁이 국가적 급무로 인식되고 있다. 그러나 문제는 이제까지 실시

되고 있는 사회보장제도의 개혁은 연금, 의료, 실업, 개호(간병) 등 개별, 분야별로 종합적이고 상호적인 맥락이 없이 단편적으로 진행되고 있다는 인상을 주고 있다는 점이다. 특히, 이런 측면에 대해 神野直彦, 金子勝 등 일본 내 대표적인 학자들의 비판이 끊이지 않고 있다.

사회보장제도의 발본적인 개혁을 목소리 높여 강조하지만 현실적으로는 소자·고령화가 진행됨에 따라 현재도의 사회보장부담 증대 위험만 강조되고 있는 측면이 강하다는 지적이다. 실제로 연금개혁이나 의료보험개혁 등은 전반적으로 고부담 저급부의 방향으로 단순한 개혁안만이 반복되고 있는 점도 사실이다.

고령자 증대는 동시에 고령사회특유의 행정수요를 발생시키며 그에 따른 종합적 시각의 정책설계가 요구된다. 고령사회에 따른 대책은 다름 아닌 인생60에 맞추어진 라이프 사이클을 인생80으로 전환하는 작업으로 사회 전 부분에서 20년이라는 기간을 늘려가는 일이기 때문이다. 이러한 시각에서 볼 때 일본의 고령화에 따른 복지개혁은 단순히 사회보장제도의 일부 전환 내지 수정이 아닌 근본적 개혁을 의미하고 있다고 할 수 있다. 최근에는 이러한 고민이 일본정부의 고령사회대책의 일환에 따른 구체적 정책방향에서 조금씩 모습을 보이며 구체성을 띠고 있다.

소고는 일본의 고령자복지정책을 중심으로 일본의 복지제도를 이해하며 앞으로 지향하는 복지사회의 방향을 전망해 보는 데에 목적이 있다. 이를 위해 일본 복지제도의 전환과정의 특징적 요소들을 설명하는 과정에서는 에스핑엔더슨의 복지국가 유형¹⁾에 준하여 설명하고자 한다.

한편 일본사회에서 급격한 고령화가 기존의 복지시스템을 벗어나 새로운 협력의 영역을 구축하고자 하는 진지한 시도들의 최대 압력요인으로 작용하고 있음을 아울러 살펴보고자 한다.

1) 에스핑엔더슨은 그의 세 유형에 딱 들어맞지 않는 몇 가지의 사례에 대해서는 복수의 모델 간의 경계 사례로서 위치 지었다(Esping-Andersen, 1999). 그림 2 참조

II. 일본의 고령사회와 고령자 복지정책

1.1. 일본 고령사회의 현황

1.1.1. 초고령사회의 대두

65세 이상을 고령자로 보는 현재의 기준을 적용해본다면, 2005년에 고령화를 20%를 넘어 세계에서 가장 고령화가 진전된 일본은 이후 인구감소와 더불어 고령자의 증가가 계속되어 고령화가 일층 가속될 것으로 예상되고 있다. 50년 후의 2055년에는 고령자비율이 40%에 이를 것으로 예측되고 있다. 아직 어느 국가도 경험해보지 못한 수준으로 전 인구의 5인에 2인이 고령자가 되는 전례 없는 고령사회가 현실화되게 된다.

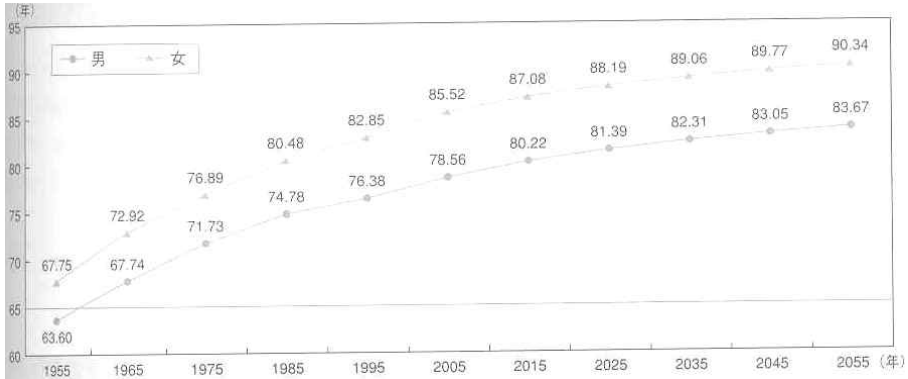
또한 후기 고령자가 전인구에 차지하는 비율을 본다면 2035년에는 20%를 넘어 2055년에는 26.5%에 도달, 전 인구의 4인에 1인은 후기고령자가 되는 사회가 예상된다.

더불어 종래, 도시화에 의해 젊은 층이 빠져나감으로 지방의 문제로 인식되었던 고령화는 이후 유입되었던 사람들이 고령기에 도달하여 도시부에 있어서도 두드러지게 나타나고 있어 일본 전체의 문제로서 대응할 필요가 있다는 점에 반론의 여지가 없어지고 있다.

이러한 전례 없는 고령사회 도래의 영향을 15세 이상 65세 미만의 생산연령 인구로 보면 현재 고령자 1인당 생산연령인구 3.3인의 비율로 나타나고 있으나, 2055년에는 고령자 1인당 생산연령인구 1.3인의 비율이 된다. 이러한 비율의 변화는 실제 고령자의 불안감과 생산연령인구를 차지하는 사람들의 부담감으로 이어지게 된다.

한편, 오랜 좌식생활과 다다미문화에 의한 것인지 고령자층에서 24시간 누워서 간병을 필요로 하는 허약인구가 급증함에 따라 기존 가족 안에서 해결해왔던 간병의 문제가 사회문제화 되면서 복지제도자체가 이슈화되는데 큰 영향을 미친다.

그림 1) 평균수명의 추이와 장래추계



자료: 2005년까지는 후생노동성 「완전생명표」
 2015년 이후는 국립사회보장·인구문제연구소 「일본의 장래추계인구(평성18(2006)년 12월 추계)의 사망중위가정(死亡中位仮定)에 의한 추계결과

1.1.2. 고령사회와 분권-지방정부의 역량강화

일본은 2000년 4월 기관위임사무의 전면적인 폐지와 더불어 법정수탁사무와 자치사무로 명백히 구분하여, 분권화가 가속되었으며 자치단체의 자기결정이 존중되고 있다²⁾. 그러나 한편, 개호보험의 주체인 자치단체간 서비스의 격차가 크며 일부에서는 요개호인정 및 보험운영의 효율성을 높이기 위한 노력으로 광역연합, 자치단체간 합병이 진전되고 있다.

지방에서의 구도는 자치단체간의 공조에 머무르지 않고 가족, 비영리조직, 영리기업과 행정기관과의 협동을 시도하고 있다. 보육부문에서 먼저 시작한 이러한 움직임이 공적개호보험의 출범과 더불어 확대되어가고 있다³⁾

이러한 협동화작업을 진행해가기 위해서는 먼저 사회적 공통자본이 지역사회에 축적되는 것이 필요하나, 이러한 네트워크가 지역사회에서 풍부하게 존재하는 것은 아니다. 일본에서의 그러한 움직임의 시초는 특히 보건·복지 분야에서 일본 자치단체의 「우와노세 요코다시(上乘せ横だし)」 정책을 들 수 있다. 이는

2) 기관위임사무의 원칙적 폐지를 주장한 간베(神戸)권고는 일본 점령기 말의 1949년이였다.
 3) 보육서비스에서 기업의 진입이 허용되기 시작한 것은 야간보육, 연장보육, 휴일보육의 수요에 공립과 사회복지법인의 공급주체가 충분하게 대응하지 못한 이유에서 비롯된다. 이 점에서 자유주의 이데올로기에 기반한 복지 수요에 대한 다원주의적 공급의 확대이기 보다는 오히려 지역에서의 자구적 노력으로 보는 것이 옳다.

중앙정부보다 지방정부에서 보건·복지·환경정책에서 법률에 위반하지 않는 범위에서 조례제정을 행함으로 보건·복지 분야에서는 대상자의 확대를 환경 분야에서는 규제 강화를 더욱 강화함을 의미한다. 이를 통해 지방정부에서는 중앙정부에 앞서 보건·복지 분야에서는 폭 넓은 서비스를 실시하게 된다. 즉, 「우와노세 요코다시(上乘せ横だし)」는 공공서비스를 적극적으로 개발하고자하는 지방정부의 노력을 지칭하며 아울러 이를 통한 지방정부의 자체 역량강화와도 연계가 된다.

우와노세 요코다시의 배경에는 중앙정부의 경제우선 정치에 대한 비판으로 등장한 혁신자치단체장들의 역할이 크다. 혁신계 자치단체장 등은 중앙정부 보다 앞장서 복지 분야의 정책개발에 적극적이었다. 지방정부의 이러한 노력들이 오히려 고령사회에 따른 여러 문제점들이 분권을 통해 해결될 것이라는 면에서 국민의 과대한 관심과 기대로 모여 있는 점이 한편으로 분권을 어렵게 만드는 요인으로 작용되고 있다는 지적까지 있다(中邨 章, 1997).

우와노세 요코다시 경향은 계속 이어져 개호보험의 인증단계에서도 치매노인에 대한 일정이상의 일괄적인 등급판정을 자치단체에서 이끌어 내기도 하였다⁴⁾.

그러나 문제는 사회복지 지출 확대에 따라 지방비 부담액도 빠르게 증가하고 있으며 특히 대도시에 비해 지방 중소도시의 고령화의 진전속도가 빠르다는 점을 감안할 때 지방정부의 어려움은 크다⁵⁾. 이러한 경향은 분권화가 진행될수록 가중된다는 점에서 지방정부입장에서는 분권을 강하게 추진하지 못하는 이유이기도하다.

-
- 4) 치매노인의 증상은 다양하며 시간별로도 차이가 있어 개호등급을 판정하는데 많은 어려움이 있다. 또 한편 건강한 치매노인의 요개호판정이 제대로 이루어지지 않는 문제들이 초기에 발생하였다, 지방자치단체는 이러한 어려움을 치매간병을 담당하는 가족의 의견을 존중하는 한편, 치매 환자로 인정되는 경우에는 외견상 건강과 구별하지 않고 일정등급이상의 판정이 나오도록 최저선을 정해놓고 요개호도판정이 이루어지도록 제도개선을 하였다.
- 5) 우리나라의 경우에도 사회복지 분야에 대한 지방비의 부담은 지방자치단체의 가용재원을 상회하는 수준으로 증가함에 따라 지방재정의 압박요인으로 작용하고 있는 것으로 나타나고 있다. 2002~2007년간 가용재원은 연평균 8.5% 증가한 반면, 사회보장비 지방재정부담액은 연평균 17.4%나 급증하였다(국회예산정책처, 2009).

1.2. 고령자 복지정책의 주요내용

1.2.1. 단계의 개혁과 정책내용(1990년대 이전)

일본 정부는 급속히 증가하는 고령화 문제에 대응하기 위해 이제까지 여러 가지 의미 있는 정책을 펴 왔다.

그 중에 1963년에 책정된 노인 복지법은 노인복지 개혁의 의미를 가지고 있다고 평가되어 왔다. 그러나 사실 노인 복지법은 1962년 4월에 개최된 통상국 회에서는 언급조차 되고 있지 않다가, 1962년 7월의 참의원 선거 중에서 선거 공약으로 공표 되었다. 고령자 복지의 충실만이 목적이 아니라, 일부는 선거를 의식한 정치적 배경도 작용했다고 볼 수 있다.

1960년대의 일본의 고도경제성장은 사회구조를 변화시키며 새로운 복지수요를 창출시켰다. 경제우선 정치에 대한 비판은 혁신자치단체를 등장시켜, 혁신계 자치단체장 등을 중심으로 중앙정부 보다 앞장서 새로운 고령자 정책 등을 전개해 나갔다. 그 중에서도 동경도(東京都) 분쿄오구(文京區)의 소득조사에 기반을 두지 않는 보편주의 방식의 노인 의료비 무료제도 정책은 당시로는 획기적인 시도이다. 동경도의 자치구를 중심으로 많은 지방자치단체로 확산되어가며 일본 정부는 노인 의료비 무료제도를 중앙정부차원에서 도입을 이끌어 내기 까지 한다⁶⁾.

1970년 후반의 오일쇼크로 인한 경제 악화로 복지재정의 억제를 의도한 복지 개선론, 가족간의 상호부조를 강조한 가족주의적 복지론이 등장하게 된다. 이 시점에서부터 일본 정부는 서구유럽 복지국가와는 일정한 거리를 둔, 독자적 정책을 본격적으로 수립하기 시작했다고 판단되어 진다. 복지 개선론, 가족주의적 복지론 등의 논리와, 제2차 임시행정조사회의 답신에 의거해서, 공·사의 역할 분담, 자조의 노력을 강조한 복지정책이 80년대에 있어서의 중심적 흐름이 되었다.

또한 1983년의 노인보험제도 제정이래, 복지정책의 중심은 자치단체로 이양

6) 노인의료비 무료화정책은 곧 이은 오일쇼크로 인해 폐지의 수순을 밟게 되며, 이 정책은 오히려 일본국민에게 보편주의 방식의 복지정책의 확대에 일종의 경계의식을 심어주는 역효과를 가져오며(자민당정부와 보수언론에 의한 대대적인 홍보에 의한 면도 있으나) 복지제도의 확충과 기반마련에 일본정부의 소극적 태도를 형성하게 하는데 기여한 측면도 있다.

하여, 고령자 복지정책에 대한 중앙의 관여는 축소되어 왔다.

일본 정부는 급격한 고령사회로의 이전을 염두에 두어, 1985년 7월, 내각에 ‘장수사회대책 관계각료회의’를 설치했다. 이것은 1973년 4월 13일에 폐지된 ‘노인대책본부’를 대신한 것으로, 작은 정부·민간 활력의 중시를 배경으로 하고 있다. 즉, 공적서비스를 최소화하며 시장중심의 복지시스템을 만들어가겠다는 의미이다.

1986년 1월에는 ‘중앙사회복지심의회’를 열어, 장수사회에 적합한 사회보장 시책에 관한 검토를 시작하여, 21세기의 고령사회에 대응하기 위하여, 인생 50년 시대에 형성되어진 사회보장 제도를 개선하여, 인생 80년 시대의 사회경제 시스템에 대응하기 위한 제도로 전환할 필요가 있다고 지적하고 있다. 즉, 기존의 정치·행정에 대한 개혁의 필요성이 완곡하게 표현된 것이라고 볼 수 있다.

1989년 12월에는 후생성(厚生省), 대장성(大藏省), 자치성(自治省) 3대신의 합의에 의한 ‘고령자 보건복지 추진 10년 전략(일명 골드 플랜)’이 수립되었다. 골드 플랜은 고령자 보건복지의 분야에 있어서 공공서비스의 기반정비를 이끌어 내면서 재택복지(在宅福祉), 시설복지 등의 분야에 있어서 실현해 나갈 10년간의 목표를 세운 것이다.

그러나 골드 플랜은, 일본 정부의 소비세 도입에 따른 여론의 반발을 잠재우기 위한 전략의 하나로써 여당 자민당이 의도적으로 계획했다는 비판을 받고 있다.

1990년에 이르러 1963년에 책정된 노인 복지법이 대폭으로 개정되어졌다⁷⁾. 개정의 결과, 고령자 복지정책의 실시 주체가 중앙정부로부터 시정촌(市町村) 중심으로 옮겨져 온다. 이것은 중앙집권체제를 강화하는데 고령자 정책이 이용되어 왔다는 비판으로 인한 점도 있으나, 중앙정부가 이전과 마찬가지로 중심이 되어 고령자 정책을 실시하기에는 재정 부담이 너무 커졌다는 점도 큰 이유 중 하나가 아닐까 한다.

7) 노인복지법은 1963년에 공포되어 시행된 94년까지 15회에 걸쳐 개정되었다.

표 1) 노인복지법의 주요개정내용

년월일	주요 내용
1972년 개정 (6월 23일)	법률제 96호「노인복지법의 일부를 개정하는 법률」에 의해 제10조의 2(노인의료비의 지급)를 덧붙이고 관련하여 손해배상등에 관련 제 36조부터 41조를 추가
1982년 개정 (8월17일)	법률제 80호 「노인보건법」의 공포에 의해 노인보건법부터 건강조사(제10조)와 노인의료비의 지급(제10조의 2) 및 보건소의 기능 중 노인보건시설에의 협력이외의 규정이 삭제 (제8조)
1990년 개정 (6월 29일)	법률제58호 「노인복지법등의 일부를 개정하는 법률」에 의해 복지개혁의 총결산의 하나로서 노인복지법도 대개정이 이루어짐 -제2조(기본적 이념)를 「노인은 다년에 걸쳐 사회의 진전에 기여해온바 풍부한 지식과 경험을 가진 사람으로서 존경받아야 하며 삶의 기쁨을 가지고 쾌적하고 안락한 생활을 보장 받아야 된다」라고 개정 -제3조에서는 「노인은 고령과 더불어 발생하는 심신의 변화를 자각하고 항상 심신의 건강을 유지하고 또한 그 지식과 경험을 활용하여 사회적활동에 참가할 수 있도록 노력할 것」으로 개정 -제29조부터 31조, 제 31조의 2부터 4를 추가해서 유료노인홈에 대해서는 설치전에 신청제에 의해 개설규제를 정하고 사업자단체인 전국유료노인홈협회에 대해서는 법정법인으로 하여 회원에게 지도 권고하도록 함

1993년에 본래 예상보다 고령자 문제가 심각해져 당국의 정비목표 보다 훨씬 공적 서비스의 양을 늘려야 하는 절실한 필요성이 대두되어 골드 플랜의 전면적인 재검토가 시작되었고 1994년 12월에 당초의 목표량을 수정해서 신 골드 플랜이 책정되었다. 예를 들면, 골드 플랜에서는 홈 헬파가 10만 인을 목표로 책정되었으나, 신 골드 플랜에서는 17만 인으로 수정되는 등 전반적으로 시설·인원의 확장을 결정했다.

1.2.2. 90년대 이후 주요 정책과 정책방향의 전환

90년대 이후부터의 2단계 정책내용은 장기적인 관점에서 연령별 인구 구성비의 변화에 대한 대책 중 효과적인 출산 장려정책을 수립하는 한편, 노인층이 소외되지 않으면서 인간다운 삶을 살 수 있도록 배려하는 정책을 동시에 추진하고 있음을 알 수 있다. 복지정책의 단절성이 지적되는 가운데 고령사회대책은 각 분야별로 종합적으로 연계하는 시도로서 이 부분에 있어 정부의 책임을 명확히 하고 있어 두드러진 변화를 보여주고 있다. 이러한 움직임을 대표할 수 있는 몇 가지 정책전환을 중심으로 보면 개호보험의 도입 및 고령사회대책기본법

의 제정, 고령자고용대책등을 들 수 있다.

1.2.2.1. 일본의 개호보험(介護保險)

일본의 개호보험은 고령화의 진전과 더불어 와상고령자의 급증에 따라 개호에 대한 급속한 증대가 예견되는 가운데, 인간의 평균 수명의 연장과 의료비에 있어 노인의료비가 큰 비중을 차지하게 되면서 도입되었다. 네덜란드(1962년), 독일(1995년)에 이어 세계에서 3번째로 2000년도부터 실시한 일본의 개호보험은 새로운 정책의 전개와 재정자금의 투입으로 정책의 내실성을 보여주었다. 고령자의 개호문제를 사회전체가 지원하는 장치로 제정된 것이 1997년 개호보험법(수발보험법)이며, 2004년 4월 1일부터 개호보험제도가 시행되어 요개호상태에 있는 자가 요개호를 인정받아 개호서비스를 받을 수 있게 되었다.

그 내용으로는 65세 이상 노인 당사자는 보험 비용의 10%만 내고 나머지는 보험재원과 국가, 자치체의 예산으로 충당하며, 노인의 불편한 정도에 따라 6개 등급으로 분류되어 노인시설이나 자신의 집에서 전문개호복지사로부터 개호 서비스를 받는 것이다. 하지만 개호보험의 총사업비가 시작 당시에 4조 3천 엔으로 만만치가 않았다.

개호보험 실시가 지속될수록 재정난으로 인한 케어인력 부족이 발생하였고 초기 개호보험관련 주식회사 등이 무분별하게 생기면서 재정적인 압박을 통해 도산될 위기에 처하는 사업체도 적지 않다. 이는 개호보험의 도입 전에 충분한 토론과 철저한 준비가 수반되지 않았기 때문이라는 지적이 있으며, 현재의 개호보험은 재정적인 문제로 서비스를 제공할 수 있는 비용 내에서 케어플랜을 작성하는 방식으로 변질되는 경향도 나타난다. 그러다 보니 개호보험의 시행상의 문제로 인한 관련 소송도 계속 일어나고 있다.

이러한 일본의 개호보험의 재정적인 문제는 시대적인 경제흐름과 밀접한 관계를 가지고 있다. 1970년대 두 차례의 석유위기(Oil crisis)를 거치며 동시에 급속하게 진행된 고령화는, 재정적자와 조세·사회보장비 부담의 증가를 가져오고, 마침내 개인 소득의 축소로 나타나게 되었다. 이러한 상황에서 일본은 고복지수준 정책인 개호보험을 진행하였고 이는 다른 국가들이 한편에서 복지절약책을 주장하는 것과 반대의 현상을 나타나게 하였다. 개호보험제도는 현재 7

년을 경과한 시점으로 개호서비스 이용자수는 출발시점보다 2배를 넘는 등 고령기의 국민생활을 지탱하는 제도로써 역할을 감당하고 있다.

2005년 6월 개호보험법의 일부가 개정되었으며, 그 주된 내용은 ① 예방중시형 시스템에의 전환, ② 시설급부의 개선, ③ 새로운 서비스체계의 확립, ④ 서비스 질의 확보·향상, ⑤ 요개호인정사무의 개선 등이다. 한편 개호보험서비스 이용자 수는 2000년 4월 149만 명에서 2004년 4월 307만 명으로 약 2배 증가하였으며, 재택서비스는 95만 명에서 231만 명으로 138% 증가하였다.

표 2) 개호보험서비스의 이용 상황(개호서비스수급자 수)

(단위: 천인)

	총수	요지원등	요개호1	요개호2	요개호3	요개호4	요개호5
수급자총수(65세이상의 수급자)	3,418.9 (100.0)	473.0 (13.8)	1,099.7 (32.2)	539.1 (15.8)	477.7 (14.0)	454.4 (13.3)	375.1 (11.0)
남	950.2 (100.0)	105.8 (11.1)	290.1 (30.5)	174.4 (16.1)	153.4 (16.1)	132.3 (13.9)	94.2 (9.9)
여	2,468.7 (100.0)	367.1 (14.9)	809.6 (32.8)	364.6 (14.8)	324.4 (13.1)	322.1 (13.0)	280.9 (11.4)

자료) 후생노동성 「개호급부비실태조사월보(평성18(2006)년 4월 심사분)」

주: ()은 총수에 차지하는 비율(단위:%)

1.2.2.2. '고령사회대책기본법'의 제정

고령사회대책기본법은 1995년 7월에 제정되어 12월부터 시행되었으며, 고령사회대책을 종합적으로 추진하여 경제사회의 건전한 발전과 국민생활의 안정향상을 꾀함을 목적으로 한다. 고령사회대책의 기본이념으로는 공정하고 활력 있는 지역사회가 자립과 연대의 정신에 입각하여 형성되는 풍요한 사회구축을 내걸고 있다.

국가 및 지방공공단체는 각각 기본이념에 따라 고령사회대책을 책정하여 이를 실시하는 책무가 있으며, 아울러 국민의 노력에 관해서도 규정하고 있다⁸⁾. 또한 중앙정부가 강구해야 할 고령사회시책으로서는 취업 및 소득, 건강 및 복

8) 특히, 개인의 생애에 걸친 건강만들기를 국가가 종합적으로 시행한다는 방침을 표명하고 있어 특징적이다. 한편, 이를 위해 개인이 행할 세부사항까지 규정하여 제시하는 것이 다소의 외이다.

지, 학습 및 사회참가, 생활환경 등이며, 정부가 기본적으로 종합적인 고령사회 대책의 대강을 정하도록 규정하고 있다.

특히 「건강·복지」 분야에 대해서 고령사회대책대강에서는 생애에 걸친 건강 만들기를 종합적으로 추진한다는 방침을 표명하고 있다.

한편, 고령사회대책은 취업·소득·건강·복지, 학습·사회참가, 생활환경, 조사연구 등의 추진이라는 폭넓은 시책에 걸쳐 어느 정도 진전을 보이고 있다는 평가도 받고 있으며 일반회계예산에서 관계예산을 보면 평성18(2006)년도에는 13조 246억 엔에 이르고 있다. 각 분야별로 보면 취업·소득 6조 8,260억 엔, 건강·복지 6조 1,400억 엔, 학습·사회참가는 216억 엔, 생활환경은 125억 엔, 조사연구 등의 추진 246억 엔으로 나타나고 있다. 이 부분의 재정적 부담은 앞으로 더 늘어날 전망이다.

표 3) 고령사회대책관계예산(일반회계)

(單位：億圓)

	就業・所得	健康・福祉	学習・社会参加	生活環境	調査研究等の推進	計
平成8年度	43,269	39,516	766	449	340	84,340
9	43,176	41,698	686	452	385	86,396
10	44,078	45,476	593	404	380	90,932
11	52,095	49,694	583	399	445	103,215
12	53,386	52,297	516	418	851	107,467
13	54,884	55,862	356	329	968	112,398
14	56,387	59,264	358	292	1,187	117,488
15	57,705	61,298	346	267	1,114	120,730
16	59,943	63,098	277	130	453	123,901
17	64,355	61,960	266	128	274	126,982
18	68,260	61,400	216	125	246	130,246

자료: 내각부

주1) 고령사회대책관계예산에는 일반회계 외에도 특별회계 등이 있음

주2) 본표의 예산액은 고령사회대책관계예산으로서 볼 수 있는 항목들만으로 합계를 한 액수임

2006년도에 추진된 고령사회대책에 대해서는 주로 관련된 법률의 제정·개정 의 움직임이 활발해지고 있다. 예를 들어 「고용의 분야에 있어서 남녀의 균등한 기회 및 대우의 확보 등에 관한 법률 및 노동기준법의 일부를 개정하는 법률」, 및 「건강보험법 등의 일부를 개정하는 법률의 개정」, 「주생활(住生活)기본법」의 성립, 「고령자, 장애자등의 이동 등의 원활화 촉진에 관한 법률」의 성립 등을 들 수 있다.

1.2.2.3. ‘고령자 고용안정법’의 시행

일본에서 의무퇴직 체계가 형성되기 시작한 것은 1900년대 초이다. 대기업들은 1920~30년대 인사 및 노무 관리의 한 방법으로 의무퇴직 체계를 갖추기 시작했고 2차 대전 이후엔 한동안 퇴직 연령이 55세로 자리잡았다. 그러나 정부는 이후 최소 의무퇴직 연령을 60세로 연장토록 권장했고 80년대 후반부터 이를 받아들인 기업들이 크게 늘어나게 됐다. 이후 일본정부는 지난 1986년 정년 연장 등을 골자로 한 고령자 고용안정법을 제정한 뒤, 수차례 개정을 통해 60세 정년제 확립, 65세까지 계속고용제도 도입, 고령자에 관한 파견사업 특례 창설 등 고령자의 고용촉진 및 취업기회 확보를 위한 전반적인 대책을 수립했으며, 정규퇴직 연령연장, 여성퇴직 연령을 남성과 같은 연령으로 인상조정, 완전노령연금 보험기여 기간연장, 조기퇴직 연금제한, 연금수령액 개선 등을 도입했다.

고령자 고용안정법은 1994년에 개정되면서 98년 이후엔 퇴직 연령을 60세 이하로 하는 것을 폐지하였다. 또한 2000년 고령자 고용안정법을 다시 개정하면서 의무퇴직 연령을 최소 60세로 하고 65세까지 고용을 보장토록 했다. 일본 정부는 이후 연공서열 대신 능력과 의지를 갖춘 사람은 누구나 나이 제한 없이 일할 수 있도록 하기 위해 2001년 고용조치법을 개정했고, 고용 및 보직 결정시 연령에 관계없이 적절하게 동일한 기회를 제공토록 하는 연령지침서를 채택하기도 했다. 이런 과정을 거쳐 고령자 고용안정법을 2006년 4월부터 시행하고 있다. 정년퇴직 사원의 재고용을 단계적으로 의무화하여 정년 65세 연장, 계속 고용제도 도입, 정년제도폐지 등, 이 가운데 각 기업이 경영노사 관행에 맞는 적절한 제도를 선택하도록 하였다. 이로 인해 대기업을 중심으로 정년연장, 재고용이 확대되고 있는 추세이다.

일본의 대표적인 고령자취업형태를 살펴보면 아래와 같다.

표 4) 일본기업의 고령자 재고용사례

기업명	재고용사례
후지전기 (富士電氣)	<ul style="list-style-type: none"> ■ 일본에서 제일 먼저 65세 정년제 도입 ■ 60~65세 근무자에게 현역시 임금의 약50% 지급
도요타 자동차 (豊田自動車)	<ul style="list-style-type: none"> ■ 60세 정년퇴직근로자를 대상으로 건강상태, 근무태도, 기술숙련도를 종합평가해 63세까지 고용

가토제작소 (加藤製作所)	<ul style="list-style-type: none"> ■ 전체직원 90명중 약 40명이 60세 이상 고령자이며 노인들이 일하기 좋은 작업환경을 위해 기업시스템전환 ■ 그림을 통한 기계조작으로 고령자라도 한눈에 생산라인을 알 수 있게 하고, 부품자동계산기와 같은 자동화설비를 구매함으로써 고령자의 신체적 부담을 줄이도록 하는 기업 시스템 전환으로 노인들의 근로 의욕 향상
신일본제철 (新日本製鉄)	<ul style="list-style-type: none"> ■ 정년퇴직자 전원에 대해 본인이 원하는 한 원칙적으로 재고용하는 제도 도입 ■ 인건비부담은 다소 늘지만 품질 유지에 도움이 된다는 판단 하에 제도도입

Ⅲ. 고령자 복지정책, 일본 복지시스템의 전환

1.1. 일본형 복지모델에 대한 논의

그동안 일본은 서구선진복지국가와는 그 유형을 달리하는 방향으로 복지시스템을 구축해 왔고 이를 때로 일본형 복지국가라고 통칭하기도 했다.

일본형 복지국가의 특질은 그 형성을 주도한 자민당이 도시의 대기업 노사를 기반으로 한 자유주의 세력과 지방의 보수주의 세력을 포괄하는 정당이었다는 것을 반영하고 있다. 자민당은 혁신자치단체의 신장 속에서 뒤늦게 복지국가 전략에 착수할 수밖에 없었고 그러한 과정에서 자민당은 복지정책 자체는 최대한 억제하여 작은 정부를 유지하는 데에는 어느 정도 기여를 한다. 자민당은 대기업 특히 노사연합의 자유주의적인 이익추구 때문에 지방 보수 세력의 이익이 일방적으로 손해 보지 않도록 복지정책을 대신하여 공공투자와 중소기업, 유통업에 대한 보호·규제 등의 경제정책을 통해서 지방의 고용에도 힘을 기울였다. 그 결과 한동안 일본은 사회민주주의적인 완전고용이 실현된 것처럼 보였는데 그러한 외관은 자민당을 중심으로 한 다자간 세력균형이 만들어낸 것이라는 점에 주의할 필요가 있다⁹⁾. 실제로는 공공사업과 보호·규제를 통해 만들어진 남성위주의 고용시스템을 전업주부에 의한 육아, 간병과 연동시키는 의사복지(疑似福祉)시스템으로 보는 시각이 우세하다(宮本太郎 2003).

9) 에스핑 앤더슨은 그의 저서에서 이와 같은 균형 잡힌 역학관계 케이스에 대해서 좀 더 주의 깊게 분석을 하고 있다(Esping-Andersen, 1999:86-94). 일본에 대해서는 자유주의 모델과 보수주의 모델의 '세계적으로 독특한 혼합체'라는 견해를 보이면서도 가족주의와 기업복지라는 점에서는 보수주의 모델에 가깝다고 보고 있다.

이러한 시스템에서는 사회의 각 부분이 충분히 연계되지 못하고 단절화 되는 것을 개인들이 경험한다. 즉, 교육, 노동, 결혼, 퇴직 등 각 단계에서 상호간에 유연하게 대처하지 못하는 ‘일방통행형’ 사회가 된다. 노동시장에서 한번 벗어나게 되는 일에는 커다란 리스크가 따른다. 특히, 여성의 경우 출산·육아를 위해 노동시장을 떠나게 되면 특별한 경우가 아닌 이상 정규직으로 노동시장으로의 복귀는 힘들다. 즉, 개인의 라이프 설계에 있어서 각 단계간 연결을 돕는 사회적 안전망이 형식화되어 있어 제 기능을 발휘하지 못하기 때문이다.

한편, 일본형 복지국가는 경제성장을 최우선 과제로 해서 복지정책을 개발정책 혹은 경제정책에 종속시켰다는 점에서 데요가 지적한 ‘개발보완형 사회정책’과 크게 다를 바 없을 것이다(Deyo, 1992). 동아시아 복지체제와 관련해서 유교주의의 영향을 강조하는 견해도 많으며(Jones, 1993), 에스핑 엔더슨은 일본에서는 유교적인 이념이 보수주의 레짐에서 기독교 민주주의의 기능적 대체물이 되었다는 견해를 보였다(Esping-Andersen, 2001).

시대의 흐름에 따라 주요 특징적 요소는 구별되나 비교론적으로 본 일본형 복지국가의 특질은 에스핑 엔더슨의 유형에 비추어 볼 때 미국의 자유주의 모델과 유사하다. 재정대비 사회지출의 규모나 선별주의적인 색채가 강하다는 점에서 그러하다고 볼 수 있다. 한편, 육아와 수발의 영역을 포함하여 나타나는 가족에 대한 유대감, 복지제도에서 보이는 지역별 분절화와 계층성의 특징은 보수주의 모델과도 유사하다는 점은 앞서도 지적한바와 같다. 한편으로 고도 성장기를 포함하여 2000년대 초반까지 낮은 실업률을 유지하며 정치적인 안정성을 보이는 측면에서는 사회민주주의 모델과도 비교가 가능하다¹⁰⁾. 복지국가체제를 지향하며 고용을 중시하며 정치적 안정을 통하여 정권을 장기화시켰다는 점에서 스웨덴의 사민당 정권과 일본의 자민당 정권은 공통적이다¹¹⁾.

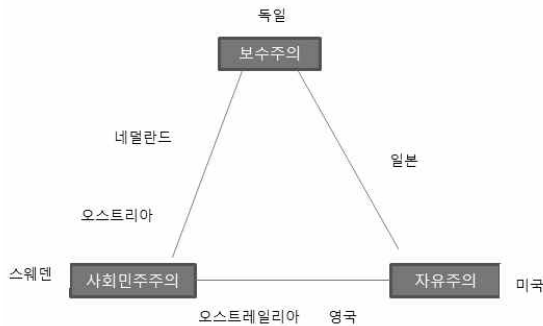
그러나 대체적으로 일본의 복지체제의 성격을 특징짓는다면 보수주의와 자유

10) 다만 이 부분에 있어서는 다소의 논쟁이 있을 수 있다. 일본이 고용에 있어서 적극적 전략을 취한 것은 자유주의 세력(대기업 노사연합)과 보수주의(자민당)의 결합으로 인한 결과로 사회민주주의 전략과는 아무 상관이 없다. 한편, 일본의 노동시장은 형식적으로는 완전고용에 가까워도 중소기업 노동자나 자영업·가족노동자가 고용자의 다수를 차지하여 민간부문과 공공섹터가 고용의 상당 부분을 창출한 스웨덴과는 대조적인 구조를 가지고 있기 때문이다.

11) 그러나 일본과 스웨덴의 복지정책의 내용은 어떤 의미에서는 대조적이다.

주의의 중간 위치를 차지하고 있다고 보아도 좋을 것이다. 사실 급격한 고령화에 대응하기 위한 일본의 고령자복지정책의 전개과정을 보면 때로는 보수주의쪽으로, 때로는 자유주의의 양방향으로 정책이 오가고 있었다. 예를 들어 공공의 영역을 축소하여 시장주의를 도입하여 민간시장의 활성화를 모색한 1980년대의 개혁의 방향은 미국으로 대표되는 자유주의 방향으로의 개혁이었다. 그 후 노인복지법의 개정을 통한 일련의 정책전개, 특히 개호보험제도의 전면적인 도입은 보수주의 입장에서의 개혁이라고 볼 수 있다¹²⁾.

그림 2) 복지레짐의 경계



출처: Esping-Andersen, 1999, 宮本太郎(1999)에서 재인용

이러한 일본의 정책방향은 고령화의 속도가 완만하며 한편으로 경제성장이 지속적으로 이어지는 한 나름대로 유효한 전략일 수도 있다. 그러나 일본의 현실은 그리 간단하지 않다. 유례없이 빠른 고령화와 더불어 경제는 장기침체상태로 사회·경제·행정 각 부분에서 과부하를 일으키는 주요 요인이 되고 있다¹³⁾.

12) 일본의 개호보험제도는 피보험자혜택을 볼 수 있는 대상을 65세 이상으로 한정하였으며 40세 이상이 보험료를 의무적으로 납부하게 되어있으나 65세 미만자가 보험혜택을 위해서는 해당 질병과 가령(加齡)의 인과관계를 증명해야 되며, 한편 개호단계의 인정을 단계별로 구분하여 보수적인 접근방법을 취하고 있다.

13) 1980년판의 「후생백서」를 보면 「고령사회로의 연착륙을 위해」라는 부제가 붙어 ‘고령사회를 안정되고 활력있는 복지사회로 만들기 위해서는 사회경제시스템을 어떻게 변혁시켜갈 것인가 하는 문제가 국민적 과제이다’라고 강조하고 있다. 이는 30여년이 지난 오늘날에도 여전히 중요한 과제이다.

1.2. 고령자복지정책 전개과정의 주요 배경과 특징

1960년대의 일본의 고도경제성장은 사회구조를 변화시키며 새로운 복지수요를 창출시켰다. 1970년도에 이미 고령화 7%를 넘어가고 있었다. 그러나 1970년 후반의 오일쇼크로 인한 경제 악화로 복지재정의 억제를 의도한 ‘복지개선론’, 가족간의 상호부조를 강조한 ‘가족주의적 복지론’이 등장하게 된다.

이 시점에서부터 일본 정부는 서구유럽 복지국가와는 일정한 거리를 둔, 독자적 정책을 본격적으로 수립하기 시작했다고 판단된다. 복지 개선론, 가족주의적 복지론 등의 논리와, 제2차 임시행정조사회의 답신에 의거해서, 공·사의 역할 분담, 자조의 노력을 강조한 복지정책이 80년대에 있어서의 중심적 흐름이 되었다.

이러한 일본형 복지사회의 전환은 시장기능의 활성화와 시장경제원리의 사회 각 분야로의 도입을 명제로 내세우게 되나 전반적인 사회시스템에 대한 서포터 기능을 축소하여 재정 부담을 최소화하는 방향으로 전개된다. 이러한 흐름은 3가지로 정리해 볼 수 있다.

첫 번째, 공공서비스의 공급에 시장원리를 도입하여 무상의 공공서비스를 유상으로 전환해나가는 시도이다. 한편으로 「公私의 역할분담에 대한 개선」 「민간활력의 활용」 등을 전면적으로 내세워 민간건설회사를 통한 고급 노인홈의 건설 · 판매, 민간보험회사에 의한 개호보험의 판매 등이 「실버비즈니스」로 통칭화되며 조장되었다.

두 번째, 1981년에 폭력단에 의한 생활보호부정수급문제¹⁴⁾가 발생하게 되며 이를 기회로 화폐급부(현금부조)의 삭감 · 억제정책이 추진된다. 생활보호 급부는 기관위임사무로서 집행은 지방정부가 수행하나 이는 단지 중앙정부의 사무를 지방정부가 집행하는 것에 불과하다. 그러함에도 생활보호에 대한 중앙정부의 부담금 보조율이 1985년에 8할에서 7할로 삭감하였다. 이러한 부담금삭감에 중앙정부는 「적정화」 논리로 대응하였으나 의도적인 생활보호비의 억제이다.

마지막으로 제3의 흐름은 사회보험의 억제이다. 특히 의료부문에 있어서 노

14) 생활보호대상자 관련해서 「생활보호의 적정실시의 추진에 대해서」라는 123호 통지가 대상자에게 전달되는데 이 사건을 계기로 후생성에서 대대적으로 123호 통지 부정수급시정 캠페인을 벌이게 된다.

인의료비 무료화가 초점이 된다. 제2차 임시행정조사사회에서도 「노인보건법안의 조기성립을 모색하며 조합건강보험, 국민건강보험 등 보험자간의 부담의 공평화, 환자일부부담의 도입 등을 내용으로 하는 노인보험제도를 시급히 실시한다」라는 내용으로 노인의료비 무료화제도의 폐지를 제안하고 있다. 한편, 고령화가 진행될수록 늘어나는 연금수급자에 대응하여 1980년대에 제2차 임시행정조사회의 방침에 따라 보험료를 올리고 급부수준은 하향조정, 연금개시 연령을 높이는 방향이 제시되었다.

국가재정지출에서 차지하는 복지지출비율이 높아지면 경제성장기를 거쳐 이미 성숙기에 이르러 고성장을 기대할 수 없는 상황을 고려한다면 큰 과제가 아닐 수 없다.

물론 이는 모든 선진 국가가 동일한 문제일 수도 있으나 일본의 경우는 좀 더 상황이 다르다. 급격한 저출산 고령화비율의 상승과 더불어 상대적으로 고도성장기에 복지환경의 제도정비가 소홀했다는 점에서 타 경제선진국과 대처방법에 근본적 차이를 두고 있다. 한편, 타 선진공업국가에 비해 복지환경의 정비가 늦었다는 점에서 일본은 「작은 정부」에 해당한다. 세계적으로 재정규모의 축소가 주목받는 시기이나 일본의 재정규모 축소에는 한계가 있다. 오히려 주목할 점은 일본은 1980년대의 조세정책이 법인세를 중심으로 하는 자본소득의 ‘증세’로 출발했다는 점이다¹⁵⁾. 따라서 선진 각국이 공통적으로 걸어온 개혁의 방향, 즉 민영화¹⁶⁾, 규제완화, 행정개혁의 주요내용인 공공부문에서 민간부문으로의 권한이양이라는 방향성을 그대로 답습할 수 없는 이유이기도 하다.

한편으로, 1980년대 이후의 정책전개에서 보인 특징으로 시장원리의 확장을 계속적으로 주장하면서 가족 및 지역사회의 협력관계를 요구하는 것에 대해서 학계일각에서 강한 이의를 지속적으로 제기하고 있다는 점이다¹⁷⁾. 2000년에 접

15) 임시행정조사회, 1987년.

16) 일본은 국영기업수가 적고 국영기업을 민영화한다면 일부 남아있는 철도 혹은 통신사업정도이다. 이는 시장시스템에서 처리할 수 있는 영역이 이미 충분히 확대되어있다는 의미로 해석할 수 있다.

17) 대표적인 학자인 神野直彦(1998)에 의하면 근본적인 시장의 개혁 없이 단지 협력원리를 주장하는 것에 다음과 같이 비판하고 있다. 시장경제나 경쟁원리에 기반하여 자원이 배분된다면 강자의 가계에는 많은 양이 약자의 가계에는 적은 양 밖에 분배되지 못한다. 적은 양 밖에 분배받지 못한 가계는 정치시스템(공공의)안에서 생활보장을 의뢰하지 못하고 오히려 가족

어 들면서 이러한 기조가 서서히 바뀌게 되며 고민 속에 새로운 「협력의 영역」을 구축하는 방향의 모색이 일본사회에서는 어쩌면 당연한 귀결이라 할 수 있다.

IV. 맺음말—새로운 「협력의 영역」 구축의 시도

일본형 복지국가의 경우, 창출된 고용은 대기업이든 공공사업이나 규제행정의 혜택을 입은 중소기업이든지 기본적으로 남성소득자 위주임은 주지의 사실이다¹⁸⁾. 아울러 육아, 간병의 사회서비스는 최근까지(개호보험실시이전) 남성소득자의 수입을 기초로 해서 가족 특히 여성이 부담하는 구조가 정착되었다. 일본에서는 이런 시스템형성을 토대로 선진공업국으로서는 예외적으로 전업주부가 증대하였다(落合, 1994).

이러한 일상적인 현상이 큰 문제로 대두되는 배경은 다름 아닌 급격한 고령화이다. 가족의 문제가 사회문제로 확대되며 곧 한계에 다다르게 된다. 정부가 해결해나가야 할 최우선과제로 복지시스템의 전면적인 개혁과 확대뿐만 아니라 정치·경제·사회·고용에 이르기까지 사회 각 분야의 개혁으로 이어지는 것은 필연적이라 하겠다.

일반시민에 대한 라이프 찬스 혹은 기초적인 잠재능력의 배분이라는 점을 무엇보다도 우선시하면서 아울러 늘어나는 복지수요에 따른 재정부담을 어떤 방식으로 컨트롤하며 사회적 비용을 줄여나갈 것인가, 이것은 간단한 문제는 아니다. 여기에 일본 정부의 고민이 깊어갈 수밖에 없을 것이다. 동 시대의 선진공업국가와의 동일한 방향으로 일본도 경쟁원리 및 시장원리를 사회의 구석구석까지 전파하려고 하는 시도를 1980년대 이후 줄곧 시도해왔다. 때로는 「증세 없는 재정재건」 혹은 「민간 활력의 도입」, 「재정구조 개혁」이라는 명명아래 관에서 민으로의 공공영역의 이전이 개혁의 중요한 성과로 인식되기도 하였다.

그러나 희소성을 전제로 정당화되는 경쟁원리에 대한 신념은 고령자정책의

및 지역사회의 협력원리에 의해 생활을 유지할 수밖에 없다. 이는 모순이다.

18) 맞벌이부부에게는 중과세가 이루어지며 노인간병시설이나 탁아·보육시설이 덜 발달하게 된다. 따라서 대부분의 일본여성들은 전업주부를 택하게 되며 일을 하는 경우 정규직보다는 파트타임으로 일하며 일정소득이상이 되지 않도록 조절하기도 한다.

변환과정을 통해보면 견고하지 않은 것 같다. 결국 경쟁원리가 최선의 수단이라는 전제에 일본 국민 대다수가 동의하지 않는다는 뜻일 것이다. 오히려 경쟁이 필연적으로 가져올 비경제적 코스트 즉, 사회적 비용이 결코 작지 않다는 인식이 대불황기를 거치면서 형성되고 있다. 자민당 연립정부가 고복지수준 정책인 개호보험을 무리하면서까지 진행한 이유는 고령화에 따라 발생하는 문제에 적극적으로 대처하는 한편, 이러한 분위기를 어느 정도 일소하기 위해서 일 것이다. 이는 다른 국가들이 한편에서 복지절약책을 주장하는 것과 반대의 현상이며 기존의 기조와도 다소 벗어나는 것이다.

미국으로 대표되는 시장경쟁주의 방식의 정책전개를 더 이상 확산하고자 하는 의지는 현재 일본정부에서는 뚜렷이 보이고 있지 않다¹⁹⁾. 그렇다고 사회주의 방식 혹은 보수주의 방식을 선호한다고 볼 수도 없다. 오히려, 일본형 복지모델 안에서 수렴되어 있는 각 유형의 장점들을 유지하면서 이념의 문제도 아니며 단순한 경제 및 재정상의 문제가 아닌 새로운 타입의 사회에 있어서 ‘설득’ 그리고 ‘의사결정의 문제²⁰⁾’로 인식하고 있는 듯이 보인다.

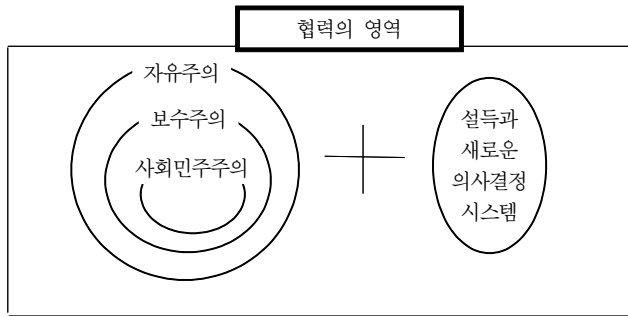
일본의 경우 개인과 가족·친족·기업의 각각의 연결고리가 비교적 강하며 저축률이 높은 편이며, 한편 정부에 대한 신뢰도는 높지만 정부에 대한 의존도에 비해서 높은 개인 부담은 선호하지 않는 경향으로 인식되어 왔다. 이러한 일반적 경향은 앞으로도 상당기간 쉽게 바뀌지 않을 것 같으며 문제는 이러한 경향이 복지환경에도 상호간에 영향을 미친다는 점이다.

따라서 일본사회가 실현을 목표로 하는 가치관을 정부가 구체적으로 제시하고 나름대로 합리적이며 이기적인 다수의 지지를 얻기 위한 전제로 ‘설득’이 미래의 정책방향을 결정하는 중요한 키워드가 되는 것이다. 실제적으로 정책설명회와 공청회 등에서 일반시민들의 협조를 구하는데 정부의 설득은 일본사회에

19) 최근 일본 총선(8.30)에서 보여준 자민당 정권의 추락과 복지확대를 전면에 내세운 민주당이 선거에 승리한 점으로 미루어 전반적인 일본국민의 지지대도 자유주의 방식의 개혁에는 부정적이라고 보는 것이 타당할 것이며, 현 민주당 정권의 성격으로 미루어 봐도 앞으로 시장경쟁주의 방식의 정책은 탄력을 잃을 것으로 본다.

20) 새로운 의사결정시스템에 대한 제기는 구체적인 논의보다는 다양한 형태로 제기되고 있는 것처럼 보인다. 때로는 정부간 관계에 있어서, 혹은 민과 관의 정책적 협력의 모습, 그리고 무엇보다도 지역 커뮤니티를 재원으로 삼고자하는 시도에서도 다양하게 거론되고 있다.

서 유효한 방법으로 통용된다. 한편, 의사결정의 문제는 현재와 미래 세대 간의 상호부조의식을 위해서 매우 중요하다. 노령연금제도에 비춰 볼 때 현세대의 결정이 미래세대를 규제하는 일이 된다. 세대에 걸친 상호부조정신이 없다면 현세대의 결정을 미래 세대가 반대하는 경우도 생각할 수 있다. 한정된 재원의 사용을 이념과 제도에 의하여 조달하는 방식이 아닌 설득과 의사결정을 추가하여 새로운 영역을 구축하고자 하는 시도이다. 특히, 고령사회대책기본법의 재개정을 통하여서 그런 시도가 시험대에 오르고 있는 것처럼 보인다.



복지의 협력원리는 타자의 이익이 자기의 이익이 된다는 실천적 전략을 목표로 하고 있다. 일본은 복지정책의 선택과 확산에 이념주의 공방은 그리 크지 않은 것처럼 보인다. 오히려 각각의 이념에서 보이는 경계선을 모호하게 만들며 수용하여 현실의 적합성을 높이고자 하는 의도가 고령자복지정책을 통해 함축되고 있다²¹⁾. 아울러 설득과 새로운 의사결정 방법이 복지사회의 협력원리를 구현하는 새로운 협력의 영역 구축을 가능하게 할 것인가 특히 우리에게 주는 시사점은 크다. 더불어 급격한 고령화가 기존의 복지시스템에 대한 한계를 인식시키며 일본형 복지제도의 '새로운 협력의 영역 구축'을 서두르게 하는 원동력으로 작용하고 있다는 점도 주지할 사항이다.

21) 앞에서 살펴본 바와 같이 초기 실버 비즈니스의 영역확장과 구축을 통해 시장경제를 통한 공공재의 공급을 적극 시도하였으나 개호보험의 도입과 같은 보수주의적 제도들을 시행하고 있다. 종합적인 고령사회대책을 수립, 국가의 책임을 명확히 하며 최근에는 관련법안의 재개정을 통해 장애 없는 사회, 차별 없는 사회를 지향하며 고령자의 라이프 설계를 위한 단계별 가교구축을 실천하고 있는 점에서는 일본 전진한 시책을 추진하고 있다. 고령자의 권리로서의 인식 전환을 엿보게 한다.

참고문헌

- 미숙외(2003) 「고령화사회의 사회경제적 문제와 정책대응방안: OECD 국가의 경험을 중심으로」 한국보건사회연구원.
- 김익식(1994) 「일본지방자치단체의 경영전략」 한국지방행정연구원 연구자료집 93-4.
- 문형표(2003) 「인구구조 고령화의 경제·사회적 파급효과와 대응과제」 한국개발연구원.
- 삼성경제연구소(2006) 「고령화에 의한 영향과 파급효과」 삼성경제연구소.
- 소순창·홍진이·김찬동·임성근(2001) 「일본의 고령자 복지정책과 기관위임사무제도의 폐지」 『한국행정학보』, 35(2).
- 조남훈 외(2006) 「저출산고령사회기본계획의 이해」 한국보건사회연구원.
- 사회보장심의위원회(1984) 「고령화사회에 대응하는 복지적 방안」.
- 홍진이(2004) 「일본의 행정개혁의 배경과 특징」 동서연구.
- 홍문식 외(1991) 「2000년대를 향한 인구정책구상」 한국보건사회연구원.
- 임성근 옮김(2001) 「복지국가 전략」 논형학술.
- 현외성(1994) 「한국과 일본의 노인복지정책 형성과정」 곡풍출판사.
- 대한민국정부(2006) 「제1차 저출산고령사회기본계획(새로마지 플랜2010)」.
- 보건복지부(1998) 「1998년도 보건복지백서」.
- _____ (2003) 「2003년도 보건복지백서」.
- 통계청(2005) 「장래인구 특별추계」.
-
- 伊藤修一郎(2002) 「自治体政策過程の動態:政策イノベーションと波及」 慶応義塾大学出版会.
- アラン・ウォーカー著、渡辺雅男・渡辺景子訳(1998) 「ヨーロッパの高齢化と福祉改革」 ミネルヴァ書房.
- 大森弥(1991) 「行政改革としての高齢者保健福祉」 『地域開発』 326号.
- _____ (1994) 「高齢者サービスの地域ネットワークに向けて」 中央法規.
- 大森弥編(2000) 「分権改革と地域福祉社会の形成」 きょうせい.
- 大嶽秀夫(1997) 「『行政』の発想」 ティビューエス・ブリタニカ.
- _____ (1997) 「政治再編の研究—新選挙制度による総選挙—」 有斐閣.
- 加藤淳子(1997) 「政策知識と政官関係」 日本政治学会編 『現代日本政官関係の形成過程』 岩波書店.
- _____ (1997) 「税制改革と官僚制」 東京大学出版会.
- 加茂利男(1993) 「日本型政治システム—集権構造と分権構造」 有斐閣.
- 河村匡由編著(2007) 「市町村合併と地域福祉—「平成の大合併」全国実態調査からみた課題—」 ミネルヴァ書房.
- 高寄昇三(1996) 「高齢化社会と地方自治体」 日本評論社.
- 宮本太郎(1999) 「福祉国家という戦略—スウェーデンモデルの政治経済学—」 法律文化社.

- 紙野健二(1998)「改革の課題と分権推進委員会勧告の法構造」『ジュリスト』No.1127.
- 斎藤慎(1999)「行政規模と経済効率性:市町村合併はスケールメリットを生むか」『都市問題』90(3).
- 斎藤精一郎(1996)「日本再編計画」PHP研究所.
- 新藤宗幸(1998)「地方分権」岩波書店.
- 田島義介(1996)「地方分権の事始め」岩波書店.
- 松村圭一(1990)「地域福祉政策と老後生活」勁草書房.
- 多様な主体による地域づくり戦略研究会(2004)国土交通省国土計画局監修、「地域からの日本再生シナリオ(試論)~市民自治を基礎に置く戦略的地域経営の確立に向けて~」.
- 中邨章(1997)「分権論議の国際比較とわが国分権論の特色」『季刊行政管理研究』第77号、(財)行政管理研究センター.
- 中井英雄(1988a)「現代財政負担の数量分析」有斐閣.
- _____ (1988b)「地方交付税の構造変化:市町村を中心にして」『一橋大学経済研究』39(2).
- 浜川清(1998)「省庁の再編成」『ジュリスト』, No.1133.
- 寄本勝美編(2001)「公共を支ささえる民」コモンズ.
- 権丈善(2001)「再分配政策の政治経済学—日本の社会保障と医療」慶応義塾大学出版会.
- 権丈善一(2004)「年金改革と積極的社会保障政策—再分配政策の政治経済学II」慶応義塾大学出版会.
- 厚生労働省労使関係担当参事官室(2002)「日本の労働組合—歴史と組織」文唱堂印刷株式会社.
- 新川敏光(2005)「日本型福祉レジームの発展と変容」ミネルヴァ書房.
- 新川敏光・G.ボノーリ編著(2004)「年金改革の比較政治学—経路依存性と非難回避—」ミネルヴァ書房.
- 神野直彦(1999)「システム改革の政治経済学」岩波書店.
- 西尾勝(1999)「未完の分権改革」岩波書店.
- 多田英範(1999)「現代日本社会保障論」光生館.
- 並河信乃編著(2002)「検証行政改革—行革の過去・現在・未来—」イマジン出版.
- 内閣府編(2006)「高齢社会白書」(平成18年度版).
- 地方制度調査会(第27次)「今後の地方自治制度のあり方に関する答申」、2003年.
- 地方分権推進委員会事務局編(1997)「地方分権推進委員会第2次勧告」ぎょうせい.
- 日本国立社会保障・人口問題研究所(2005)「2005 人口統計資料集」.
- Alcock, P.(1996) *Social Policy in Britain*. London: MacMillan Press
- Aucoin, Peter.(1990) *Administrative Reform in Public Management: Paradigms,*

- Principles, Paradoxes and Pendulums, *Governance*, 3(2) pp.115-137.
- Becker & Whisler.(1967) The innovative organization: A selective view of current theory and research, *Journal of Business* No.40.
- Clayton, Richard and Jonas Pontusson.(1998) "Welfare-State Retrenchment Revisited: Entitlement Cuts, Public Sector Restructuring, and Inegalitarian Trends in Advanced Capitalist Societies. *World Politics*, 51(1) pp.67-98.
- Downs, A.(1960) Why the Government Budget Is Too Small in a Democracy *World Politics*, 12, pp.541-563.
- Deyo, Frederic C(1992) The Political Economy of Social Policy Formation: East Asia's Newly Industrialized Countries, R. P. Applebaum(ed.). *State and Development in the Asian Pacific Rim*, SAGE.
- Dye, T.(1966) *Politics, Economics, and the Public*. Chicago: Rand McNally.
- Esping-Andersen, G.(1990) *The Three World of Welfare Capitalism*. Princeton: Princeton University Press.
- _____ (1999) *Social Foundations of Postindustrial Economies*, Oxford University Press.
- Hofferbert, R.(1956) The Relation Between Public Policy and Some Styuctual and Environmental Variables in the American States. *American Political Science Review*, 50 pp.73-82.
- Hood, C.(1991) A Public Management for All Seasons? *Public Administration*, 69(1) pp.3-19.
- Jones, Catherine(1993) The Pacific Challenge, C. Jones(ed), *New Perspectives on the Welfare State in Europe*, Routledge.
- Jessop, Bob.(1994) "The Transition to Post-Fordism and the Shumpeterian Workfare State. In R. Burrows and B.Loader(Eds.). *Towards a Post-Fordist Welfare State?* London: Routledge. pp.49-69.
- Katzenstein, Peter J(Ed.).(1978) *Between Power & Plenty: Foreign Economic Policies of Advanced Countries*. Madison: University of Wisconsin Press.
- Lipsky, Michael.(1980) *Street-Level Bureaucracy: The Dilenmas of the Individual in Public Services*. New York: Russel Sage Foundation.
- Milner, Henry,(1994) *Social Democracy and Rational Choice: the Scandinavian Experience and Beyond*, Routledge.
- Nelson, Joan.(1996) Promoting Policy Reforms: The Twilight of Conditionality? *World Development*, 24(9) pp.1551-1559.
- Osborne, D.and T.Gaebler.(1992) *Reinventing Government: How the*

- entrepreneurial spirit is transforming the public sector*. MA: Addison-Wesley.
- Ostrom, Vincent.(1964) Developments in the “No-Name” Fields of Public Administration,
” *Public Administration Review*, 24(1) pp.62-63.
- Ostrom, Vincent and Elinor Ostrom.(1971) Public Choice: A Different Approach to
The Study of Administration, *Public Administration Review*, 31(2) pp.203-216.
- Olson, Mancur.(1971) *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory
of Groups*. Cambridge: Harvard University Press.
- Peters, B.Guy.(1996) *The Future of Governing: Four Emerging Models*. Lawrence:
University Press of Kansas. pp.16-20.
- Rorhstein, Bo.(1985) Managing the Welfare State: Lessons from Gustav Moller,
Scandinavian Political Studies 13.
- Rosenbloom, D.H.(1989) *Public Administration: Understanding Management, Politics,
and Law in the Public Sector*, 2nd ed., New York: McGraw-Hill. pp.3-31.
- Savas, Emanuel S.(1987) *Privatization: The Key to Better Government*. New
Jersey:Chatham House Publishers.
- Wilensky, H.(1975) *The Welfare State and Equality*. Berkeley: University of
California Press.
- _____ (1976) *The New Corporatism, Centralization, and the Welfare State*.
London: Sage Publications.
- Yamaguchi, Jiro.(2003) The Meaning of ‘the Social’ in Japanese Reform. Paper
presented to International Faculty Seminar on Government Reforms Graduate
School of public Administration, SNU.
- OECD(2002) *Health Data*.
- UN(2005) *World Population Prospects*. The 2004 revision.
- UNITED NATIONS, Department of Economic and Social Affairs(1956) The Aging
of Populations and its Economic and Social Implications, New York.

- ❖ 투고일 : 2010. 6. 30.
- ❖ 심사일 : 2010. 7. 14.
- ❖ 심사완료일 : 2010. 8. 2.