

현안분석 2004-

고령사회법제 6

일본의 노인복지법제

A Study on Japanese Laws on Welfare of the Aged

연구자 : 김정순(연구위원)
Kim, Jeong-Soon

2004. 10.



국문요약

현재 일본사회는 고령화가 급속하게 진행되고 있다. 이러한 고령화는 사회의 여러 분야에 영향을 미침에 따라, 고령화사회에 어떻게 대응해야 할 것인가는 현안의 중요한 과제가 되고 있다.

고령화사회는 여러가지 사회경제적 문제들을 발생시키는데 그 가운데 하나가 노인복지의 문제이다. 고령사회에서의 노인복지 문제는 노인들에 국한된 문제만이 아니고 고령'사회' 자체의 문제이다.

그러나 고령사회에서의 노인복지는 고령사회를 예정하지 않은 사회와는 달리 복지의 내용이나 성격을 달리 할 수 밖에 없다. 특히 고령화가 저출산과 동시에 진행되는 현 상황은 노인인구의 증가와 함께 부양인구 내지 경제활동인구의 상대적 감소를 가져와 가족의 부양기능이 현저히 약화되어 사회적인 노인복지비용의 증가문제뿐만 아니라 다양한 노인복지수요의 증대문제를 야기함에 따라 노인복지문제를 더욱 더 종합적이고 체계적이며 효율적으로 대응할 것을 요구하기 때문이다. 따라서 증가하는 노인복지의 입법정책은 고령사회에 부응하면서도 고령자가 인간으로서의 최소한의 존엄성을 유지하면서 생활할 수 있도록 노후를 보장하는 내용이어야 한다는 것이 기본방향임은 말할 필요도 없다.

이에 본 보고서에서는 우리나라에서 급격히 진행되고 있는 고령사회현상에 대응하여 노인복지제도를 어떻게 만들어 가는 것이 바람직한 지를 모색하기 위한 전단계로서 일본에서의 노인복지정책과 입법의 현황을 고찰하는 것을 목적으로 한다.

이를 위해 일본의 사회복지의 전반적인 법제의 역사와 체계를 살펴본 후, 일본 노인복지법제의 현황을 고용, 소득, 개호, 주택 등의 구체적인 제도를 중심으로 검토한다.

키워드 : 고령사회, 일본의 노인복지, 소득보장, 의료 및 주거보장

Abstract

One of socio-economic problems caused by aging of society will be the welfare of the aged. In the aging society, the welfare for senior citizens is related to the society itself in addition to the aged living in such society. The problem could be based on the situation where the welfare demand is increasing and of variety by the increase of the population of the aged and simultaneously the community's burden for the welfare has been increasing because of the decrease of family support to its parents and relatives.

Accordingly, this issue should be considered in a context which the aged can perform its living activities in the aging society from the point of human dignity. It also does require comprehensive, systematic, economic and efficient system corresponding to the current demand of welfare in consideration of aging society.

This study purposes to analyze and review the legal system of senior citizens in Japan in order to find out more reasonable legal system of the welfare for the aged in expected aging society. For doing this, we have reviewed the social welfare system in Japan and the principles supporting such system to identify the legal principles and system for the welfare of the aged in the total system of Japan social welfare. This study also reviews the developments in the Japan legal system for the welfare of the aged and the relevant supports relating to income, housing, and medical insurance, in order to clarify the characteristics of Japan legal system.

The basic idea of the Japan legal system of the welfare for the aged is the aged integration into the community through the spirit of social solidarity, which has inspired several systems. Main characteristics of individual systems are that the income security is ensured, that disease prevention is emphasized, and that social welfare enjoyed at home are developed. This trend has been made in the field of welfare for the aged. In this regard, this study reviews some points such as how and with what methods such trend has been developed, who has provided the service, what are the contents of the service, who bears the expenses for the service, etc.

Key word : aged society, welfare for the aged, income security, medical and housing security

목 차

국문요약	3
Abstract	5
제 1 장 서 론	9
제 1 절 연구의 목적	9
제 2 절 연구의 범위	10
제 2 장 일본 사회복지정책 및 법제개관	11
제 1 절 일본의 사회복지정책과 법제의 역사	11
1. 근대사회의 사회복지와 법	11
2. 현대사회의 사회복지와 법	14
제 2 절 일본의 사회복지제도의 체계	18
1. 사회보험	18
2. 공적부조	24
3. 사회수당	25
4. 사회복지서비스	25
제 3 장 일본의 노인복지제도 입법 현황	27
제 1 절 개 요	27

제 2 절 취업·소득	28
1. 노인 고용촉진제도	29
2. 연금제도	39
제 3 절 보건·개호·복지	48
1. 노인복지법	48
2. 노인보건법	61
3. 개호보험법	69
4. 생활보호법	83
5. 소 결	83
제 4 절 자립지원 및 생활환경조성	84
1. 성년후견제도	84
2. 주거생활의 확보	89
3. 이동권의 확보	94
제 4 장 결 론	97
참고문헌	99

제 1 장 서 론

제 1 절 연구의 목적

현재 일본사회는 고령화가 급속하게 진행되고 있다. 이러한 고령화는 사회의 여러 분야에 영향을 미침에 따라, 고령화사회에 어떻게 대응해야 할 것인가는 현안의 중요한 과제가 되고 있다.

인구통계상에서는 총인구 중에서 65세 이상이 접하는 비율을 '고령화율(Aging rate)'이라 하며, 이 비율이 7%를 넘는 사회를 '고령화사회(Aging society)', 14%를 넘는 사회를 '고령사회(Aged society)'라고 부르고 있다.

일본은 1970년대에 이미 고령화사회로 접어들어, 1994년에 고령사회 진입하는 등, 불과 24년만에 고령화율이 2배로 증가했다. 이런 속도로 고령화가 진행된다면, 2015년에는 고령화율이 25%를 넘어 국민 4사람 중 1사람이 노인인 초고령사회의 도래가 전망된다. 이처럼 일본은 유례를 찾아보기 힘들 정도로 고령인구가 많은 나라 중의 하나가 될 것이 확실하며, 이러한 일본의 급격한 고령사회로의 진행은 세계의 주목을 받고 있다.

이와 같은 인구의 급속한 고령화의 이유로서는 첫째, 의학기술의 발달, 생활조건의 개선 등에 기인한 사망률의 저하, 평균수명의 연장을 들 수 있으며, 둘째로는 위와 같은 배경 하에서의 아동사망률의 저하, 사회적·경제적 변화에 따른 여성들의 급속한 경제활동 참여, 그리고 가족형성의식의 변화에 따른 급격한 저출산이 들어진다.

이러한 고령사회에서의 노인복지는 고령사회를 예정하지 않은 사회와는 달리 복지의 내용이나 성격을 달리 할 수 밖에 없다. 고령화가 저출산과 함께 진행하여 노인에 대한 가족의 부양기능이 현저히 약화되고 있는 상황은 노인복지문제를 더욱 더 종합적이고 체계적이며 효율적으로 대응할 것을 요구하기 때문이다. 그리고 늘어나는 노령층의 복지정책은 고령사회에 부응하면서도 고령자가 인간으로서의 최소한의 존엄성을 유지하면서 생활할 수 있도록 노후를 보장하는 것이어야 할 것이다.

따라서 본 보고서에서는 우리나라에서 급격히 진행되고 있는 고령사회

현상에 대응하여 노인복지제도를 어떻게 만들어 가는 것이 바람직한지를 모색하기 위한 전단계로서 일본에서의 노인복지정책과 입법의 현황을 고찰하는 것을 목적으로 한다.

제 2 절 연구의 범위

인구고령화에 대응하여 일본은 고령사회대책기본법¹⁾을 제정하여 고령사회의 입법정책에 대한 기본적인 골격을 규정하고 있다. 그리고 고령자의 복지에 대해서는, 노인복지법 이외에, 노인보건법에 의한 보건·의료보장, 개호보험법에 의한 개호보장, 연금관련법 및 고용관련법에 의한 노령연금 및 고용정책에 의한 소득보장, 주환경관련법에 의한 주택정책에 의한 주거보장 등의 분야에서 법제개선과 정책을 실시하고 있다.

이에 따라 본 보고서에서는 제2장에서 일본 사회복지정책과 법제의 역사, 일본 사회복지제도의 체계를 통해서 일본의 사회복지정책과 법제의 역사를 살펴보고, 제3장에서는 일본의 노인복지제도 입법현황을 노후소득보장을 위한 고령자고용촉진제도와 공적연금제도, 보건·개호·복지와 관련한 개호보험제도, 노인의 주거환경확보 등을 개별분야별로 노인복지제도와 입법현황을 고찰해본다.

1) 1995년 12월 16일 제정, 법률 제129호

제 2 장 일본 사회복지정책 및 법제개관

제 1 절 일본의 사회복지정책과 법제의 역사²⁾

1. 근대사회의 사회복지와 법

이시기는 근대 명치유신에서 제2차세계대전종결까지이다. 이시기의 사회현상은 “국가로부터의 자유와 평등”으로 표현된다, 그 결과 이시기에 많은 생활불안자들이 탄생했으며, 사회가 존재하는 한, 봉건사회이든 근대사회이든 사회구조적인 대응이 필요할 수 밖에 없게 된다. 그러나 근대일본사회의 주체는 천황이었고, 일반시민인 사람들이 아니었기에, 사업사업이라는 것이 국가와의 관계에 있어서도 공사(公私)의 주체에 의해 조직화되고 행해지는 못했으므로, 사회사업에 대한 국가책임이 정리되고 평가되지는 못했다.

(1) 明治社會(1868년 9월 8일~1912년 7월 30일)의 사회복지 정책과 법

1) 개요

명치유신은 막부의 정치·경제, 그리고 사회 자체를 개혁하고 근대국가로서의 일본을 탄생시켰다. 신일본의 탄생은 동시에 무사계급의 실업자군³⁾, 구사회로부터 계승된 궁민(窮民), 명치유신의 정치적 변혁에 따라 발생한 이재궁민을 다수 포함하였기 때문에, 이에 대한 국가의 조직적인 빈곤대책이 불가결하게 되어 법제도면의 정비가 서둘러졌다. 이에 , “홀구규칙(恤救規則)”⁴⁾, 및 “비황(備荒)저축법”⁵⁾이 제정되었다.

2) 志田民吉・伊藤秀一(編著), 君島昌志・菅原好秀・中村 勝森 長秀・和田謙一郎(共著), 社會福祉サービスと法, 建帛社, 2004, 2-9쪽과 163-169쪽 참조.

3) 탈번무산자(무사가 소속된 藩을 빠져나와 낭인, 무산자가 됨)와 몰락사족(몰락한 무사계급)을 말한다.

4) 1874년 12월 8일 太政官報 제162호

5) 1880년 6월 15일 太政官布告 제31호

2) 홀구규칙(恤救規則)

일본의 공적구빈입법의 선구는 1874년의 홀구규칙으로 대표된다. 홀구규칙의 특색은 「막번시대의 隣保相互扶助의 법제화」에 있었다. 즉, 홀구규칙은 친족 및 공동체에 의한 상호부조인 「인민상호의 정의」를 전제로 하여, 그것을 기대할 수 없는 경우 국가가 빈민을 구제하는 것이었다. 그것은 국가에 의한 ‘공적구제의무주의’를 채용하지 않은 것이며 동시에 동 규칙의 구제대상은 한정적이었다.

동 규칙의 구제내용은 ‘폐질자’, ‘70세 이상의 중병 혹은 노쇠자’, ‘질병 있는 자’, ‘13세 이하의 자 중에서 독신으로 노동능력이 없는 빈민’에 대해서 약간의 쌀을 지급하는 극히 제한적인 범위와 정도였고, 실상 동규칙에 의해 구제를 받은 자는 드물었다. 홀구규칙은 이처럼 제한부조주의이다. 또한 시행에 있어서 1875년에 「窮民恤救調査簡條」를 통지하여 엄격히 그 구제대상을 제한했다. 이처럼 홀구규칙은 본질적으로 봉건사회의 관행의 법령화이고 이런 경향은 1929년의 구호법의 제정까지 계속된다. 이는 막부체제하에서의 봉건적 공조제도를 계승하였고, 구막부를 초월하여 시책을 행하는 정치기반이 없는 필연의 결과이기도 했다. 명치정부의 부국강병, 식산흥업(자본주의경제의 보호육성)정책이 결과를 본 것은 후세의 일이었다.

2) 구호법

구호법의 특색은 일본에서 처음으로 ‘공적부조의무주의’를 채용했다는 점이다. 공적부조라는 것은 공적책임 특히 국가의 직접책임이라는 공적부담에 의해 이루어지는 생활곤궁자에 대한 경제부조 제도이다. 또한 시정촌의 장을 구호기관으로 하여, 생활·의료·재산·생업의 4종류의 부조를 두고, 거택구호와 금전급부를 원칙으로 하여 구호비용도 시정촌이 부담하고 국가가 1/2, 도부현이 1/4을 부조할 것 등을 결정했다. 더구나, 홀구규칙은 원칙적으로 의탁할 곳이 있으면 부조를 받을 수 없었던 반면, 구호법에서는 ‘부양능력이 있는 부양자가 있는 경우 구호를 받을 수 없다’로 완화되었다. 다만, 구호대상에 관한 제한부조주의 및 은혜적

성격을 그대로 두고, 피구호자 및 그 세대구성원은 선거권 등의 공민권의 상실규정 등이 있었다.

(2) 대정사회(1912년~1926년)의 사회복지 정책과 법

이 시기에 일본경제는 제1차세계대전(1914년~1919년)의 군수품수출의 확대에 따른 대전경기(大戰景氣)를 맞이하여 산업의 비약적 증강, 재정 여유, 무역을 통한 외교면의 강화가 촉진되었다. 또한 일본최초의 May Day(1920년 5월 2일), '大正 민주주의'라고 명칭이 붙은 보통선거획득운동이나 민주주의, 자유주의, 사회주의사상의 고양이었다. 내무성 구호과의 설치(1917년 8월 - 내무성분과규정 중 개정), 구호과가 사회과로 개칭(1919년 12월 - 내무성분과규정 중 개정), 사회과가 사회국으로 승격(1920년 8월 24일 - 내무성관제 중 개정, 칙285 사회국의 설치)했다. 법제면에서는 하사병졸가족상부조령(下士兵卒家族救助令⁶⁾)을 대신하는 군사구호법⁷⁾이나 직업소개법이 있다. 군사구호법은 각종의 권리보호조항을 포함하고 있지만, 어디까지나 '은혜'의 범위에 그치는 것이었다.

(3)昭和戰前社會(1926년~1945년)의 사회복지 정책과 법

이시기는 이른바 昭和공황⁸⁾, 만주사변의 발발(1931년 9월), 일중전쟁(1937년 7월), 제2차세계대전, 그리고 종전으로 이어진다(1945년 8월 15일). 이시기는 계속적인 전쟁 상황에 있었기 때문에, 사회사업의 목적도 「건민(健民)·건병(健兵)정책」의 일환으로 인적자원의 보호육성으로서의 전시후생사업이었다. 건병정책의 중심정부기관으로서 후생성이 설치되었고(1938년), 법제면에서는 구호법⁹⁾, 사회사업법¹⁰⁾이 있었다.

6) 명치37년(1904년)

7) 대정6년 7월 20일 법률 제1호

8) 1927년(소화2년)~1931년. 세계공황은 1929년

9) 1929년(소화4년) 4월2일 법률 제39호

10) 1938년(소화13년) 법률 제59호

2. 현대사회의 사회복지와 법

제2차세계대전은 1945(소20)년 9월 2일 일본의 항복문서조인으로 종결되었다. 점령기의 법체계는 1945년 9월 20일에 공포된 긴급칙령 제 542호(포츠담칙령)에 기해 발한 명령(칙령, 각령, 성령)에 의해 집행이 이루어졌다. 1947년 5월 3일, 일본국헌법이 시행되고, 동칙령은 정령(포츠담정령)이 되어, 1952년 4월 11일 법률 제81호에 의해 칙령 제 542호가 샌프란시스코강화조약의 발효로 실효되기 까지 계속되었다. 연합군총사령부(General Headquarters:GHQ로 약칭함.)도 강화조약의 발효와 동시에 폐지되었다. 실질적으로 독립국으로서의 책임이 생긴 것은 1956년 국제연합가입 이후의 일이다.

(1) 1945년(소화20)~1954년(소화29년)

i) GHQ는 일본점령관리의 최고기관이고, 일본의 점령정책의 실시는 GHQ가 일본정부에 지령하고 일본정부가 실행하는 간접통치의 형태를 취했으며, 최고사령관의 명령은 일본 전체의 법령에 우선하였다(GHQ각서). 전후의 사회복지사업도 GHQ각서인 「구제및복지계획건」(1945년 12월)을 지령하여, 일본정부는 동월에 임시적 응급적 조치인 「생활근공자긴급생활원호요강」을 각의에서 결정하고 총합적 보호입법을 내용으로 하는 「구제복지에관한건」을 GHQ에 제출하였다.

ii) 이 시기는 사회보장의 기본적 이념을 명시한 헌법 및, 1950년 「사회보장제도심의회의 권고」 등을 기초로 일본은 복지국가의 길로의 모색을 시작했다. 사회보장제도심의회의 권고는 「국민이 곤궁에 처하는 원인은 다양하기 때문에, 국가가 국민의 생활을 보장하는 방법 역시 다양하다 해도, 그 때문에 국민의 자주적 책임의 관념을 해치는 것이어서는 안된다. 그런 의미에서 사회보장의 중심을 이루는 것은 자신이 그것에 필요한 경비를 각출할 만한 사회보장이어야 한다。」고 하여, 인적 적용범위를 전국민으로까지 확대하는 계기가 되었다.

iii) 이기에 구법을 전면개정한 현행 '생활보호법'이 1950년 5월에 성

립했다. 동법은 ① 헌법 제 25조와의 관계에서 생존권보장의 목적을 명확히 하고, ② 보호청구권, ③ 불복신청의 규정, ④ 결격조항의 폐지, ⑤ 실시주체로 훈련된 전문직원(사회복지주사)을 두어 민생위원이 협력하는 것으로 하는 등, 구법보다 크게 진전되었다. 다만, 보호내용을 규정하는 보호기준은 극히 적고, 피보호자의 자산 및 능력의 활용을 구하는 보속성 원리의 적용을 엄격히 하는 등 문제점도 존재했다.

iv) 이 시기는 전제자 혹은 귀환자였던 생활곤궁자 및 전재고아·부랑자·귀환고아, 전쟁으로 장애를 입은 사람들에게 생활원호 및 보호가 시급한 일인 관계로, 전후 혼란 중에서 특히 이와 같은 생활곤궁자의 긴급지원이라는 구빈시책에 힘을 기울였다. 구빈시책에서는 생활보호의 정비 등, 사회복지행정의 기반정비가 진행되고 있었다.

v) 이 시기의 사회복지관련법률로서 (구)생활보호법, 민생위원법, (신)생활보호법, 사회복지사업법·아동복지법·신체장애자복지법, 이른바 복지3법 등이 성립되고, 일본의 사회복지제도의 기본구조가 만들어졌다.

(2) 1955년(소화30년) ~ 1973년(소화48년)

i) 소화30년대(1955년~1964년)의 특징은 고도경제성장 및 그 영향으로 대변된다. 池田내각(1960(소35)년 7월)은 경제심의회 의 「소득배증(倍增)계획의 답신」(1960년 11월 1일)에 근거하는 ‘국민소득배증계획’을 세웠고, 경제는 고도성장쪽으로 치우쳐 있었다. 고도경제성장정책은 시민의 생활격차와 저소득계층의 현저한 고정화를 가져왔다. 또한 도시로의 과도한 인구집중과 아울러 농·산·어촌의 과소화 현상을 만들어 냈고, 인구이동에 따른 가족형태 및 기능의 변화, 생활환경의 격변에 따른 정신장애자의 증가 등, 국민의 생활기반에 커다란 변화를 가져왔다.

이 시기에는 국민건강보험법(1958년), 국민연금법(1959년)의 성립으로 전국민보험, 전국민연금체제가 정비되었고.

또한 정신박약자복지법(현 지적장애자복지법), 노인복지법, 모자복지법(현 모자및과부복지법)이 성립되어, 복지6법의 시대가 되었다.

ii) 소화40년대(1965년~1974년)에 들어서면 산업 우선의 고도경

제성장정책의 추진은 각종 공해소송이나 결함차(欠陥車)소송, 약해(藥害)소송 등으로 인해 국민생활에 현저한 부정적 영향을 끼쳤으며, 서서히 국민의 관심은 생활의 질적 향상의 촉진을 지향하기 시작했다. 1967년(소화42년)에는 「복지」우선의 시책을 내건 혁신도정(都政)이 성립하였다. 이 시기의 법률로 심신장애자대책기본법이 성립되었다(1970년 5월 21일).

(3) 1974년(소화49년)~1988년(소화63년)

1973년(소화48) 오일쇼크 이후, 고도성장이 종언을 맞고, 재정재건, 사회보장·복지의 재평가 시대에 들어서게 된다.

의료보험의 분야에서는 1972년에 노인복지법을 개정하여 만든 노인의료비지급제도가 노인의료비의 대폭 팽창을 초래하여, 새로운 각 의료보험자에 의한 의료비각출금제도를 주된 내용으로 하는 노인보건법¹¹⁾이 제정되고, 1984년에는 건강보험법의 개정으로 인한 피보험자 본인의 1할정률 자기부담과 퇴직자의료제도가 도입됨으로써 사회복지비용의 부담에 「수익자부담」을 포함시켰다.

또한 연금보험의 분야에서는 1985년(소화60년)에 기초연금제도를 창설하기 위한 국민보험법의 개정이 이루어졌다.

그 후 남녀기회균등법(1985년), 1987년에는 사회복지사및개호복지사법이 성립되었고, 후생성 및 노동성(당시)은 이른바 「복지비전」¹²⁾를 발표하여, 보건·의료·복지서비스의 연계라는 방향성을 갖게 되었다.

(4) 1989년(平成元年) 이후

1972년, 1973년 달러·오일쇼크를 계기로 인한 복지비용의 종언에도 불구하고, 일본의 인구고령화현상은 계속 진전되어, 고령자복지를 중심으로 한 복지 욕구는 더욱더 높아졌다. 이에 따라 복지욕구는 높으나 이를 받쳐주는 재원 확보가 상극인 가운데, 복지시책의 시행착오시대가 시작되

11) 1982년8월17일 법률 제80호

12) 「장수·복지사회의 실현을 위한 시책의 기본적 사고와 목표에 대하여」(1988년 10월

었다.

i) 1986년 1월부터 심의가 개시된 후생성의 자문기관인 복지삼심의회¹³⁾는 “금후 사회복지의 방안에 대하여”(복지관계삼심의회합동기획분과회) 의견을 구하여(1989년3월30일), 동년 12월 21일에는 “고령자보건복지추진10개년전략”(Gold Plan)을 공표하였다. 이 제언을 받아, 「복지의 보편화·일반화, 시정촌행정의 적극추진, 행정집약형복지로부터 공·사협동에 의한 다원적 복지공급시스템의 구축, 복지·보건·의료의 연계 또는 총합화의 촉진, 주민참가에 의한 각 자치체의 계획적 행정의 추진」등을 도모하고, 1990년 6월 22일, 노인복지법등의일부를개정하는법률(복지관계 8법)이 제정되어, 1993년 4월 1일에 시행되었다.

ii) 그 후, 고령자보건복지10개년전략(Gold Plan)에 열거된 제 목표수치의 실현을 위해 간호부등의인재확보촉진에관한법률¹⁴⁾ 등의 이른바 Man Power관련법의 정비나 장애자의고용촉진에관한법의 정비 등이 있었다.

그리고 출생률의 저하경향이 심각한 상황에 대응하기 위한 관련법으로서, 아동수당법의 일부개정이나 육아휴업법의 제정이 있었다.

1993년 12월 고령자보건복지대책의 총합적인 검토를 가능하게 하는 관계심의회의 통합 등을 내용으로 하는 중앙사회복지심의회 노인복지분과회의 의견을 구해, 1994년 3월 28일에는 Gold Plan의 대폭적인 개선을 내용으로 하는 新Gold Plan의 책정을 제언하는 「21세기 복지비전」이 발표되었다.

또한, 1995년 5월에는 ‘정신보건법의일부개정법’이 성립되어, ‘장애인기본법’(1993년 12월)과 아울러, 정신보건과 복지의 대상 범주로 자리잡았다. 1996년 6월에는 의료영역과 복지영역의 일원화를 목표로 하는 행정조직의 일부개편이 이루어졌고, 1997년 12월에는 오랜 기간 현안 법안이었던 ‘개호보험법’이 성립되었고, 또한 1987년의 사회복지사및개호복지사법에 뒤이어 정신보건복지사법도 성립되었다.

iii) 그리고 1998년에는 합계특수출생률 1.38% 시대의 요청에 의해

13) 중앙사회복지심의회·신체장애자복지심의회·중앙아동복지심의회를 말한다.

14) 1992년6월26일 법률 제86호

자녀육아의 지원대응을 중심으로 하는 아동복지법의 개정이 1998년 4월부터 시행되었고, 또한 사회복지기초구조개혁과 관련하여 '중간정리'가 중앙사회 복지심의회분과회로부터 제안되었다(1998년 6월 17일). 그 후 통지에 의한 지역복지권리옹호사업과 민법 등의 개정에 의한 성년후견제도의 창설에 의해, 의사결정이 불충분한 시민의 의사실현을 지원하는 제도가 생겼다.

그리고 1998년의 "중간정리"에 이어, 사회복지기초구조개혁이라는 이름 하에, 2000년 4월에는 개호보험법의 시행, 2000년 5월~6월에 걸쳐 사회복지법(구 사회복지사업법개정)의 성립, 시행되어 사업주체에 의한 서비스이용자의 권리보호를 목적으로 한 고충해결제도의 설치나 서비스의 자기평가시스템의 도입 등이 이용자주체와 계약제도의 도입에 의해 복지서비스에 관련된 형태의 제도 및 실천에서 크게 변화하였다. 또한 2003년 4월에는 지원비제도가 개시되었다. 또한 의료보험에 대해서도 근본적인 개혁이 큰 과제가 되었다. 2004년에는 연금개혁도 있었다.

제 2 절 일본의 사회복지제도의 체계¹⁵⁾

현재 일본의 사회복지제도의 중요한 수단으로 이용되고 있는 것은 사회보험, 공적부조, 사회수당, 사회복지서비스로 구분될 수 있다.

1. 사회보험

(1) 사회보험의 특징

「보험이란 위험에 노출되는 다수의 경우를 모아서 전체로서의 수지가 균등하도록 공통의 준비금을 형성하고, 그것에 의해 위험의 분산을 피하는 기술」¹⁶⁾을 말한다. 사회보험은, 보험의 기술을 노동자 혹은 국민의 생활사고에 대한 생활보장을 위해서 이용하는 것이고, 「보험」에 고유한 원리와 「사회성」(부양성)원리라는 2개의 상이한 고찰법을 결부시키는 것

15) 西村健一郎, 社會保障法, 有斐閣, 2003. 25-30쪽 참조.

16) 西村健一郎, 앞글, 주 28 인용(近藤文二, 社會保險, 岩波書店, 1963. 68쪽).

에 그 특징이 있다. 따라서, ①수지상당의 원칙, ②급부·반대급부균등의 원칙, ③보험기술적 평등의 원칙(가입자평등대우의 원칙)에 입각하고 있는 사보험과는 많은 점에서 다른 특징을 보이게 된다.

사회보험의 기본적 특징으로는 다음의 점들을 들 수 있다.

1) 강제보험

사회보험은 강제보험이라는 점이다. 사회보험은 적용대상인 노동자·주민 등을 사회적 보호를 하기 위해서, 노동자·주민 등을 피보험자로서 강제가입시키는 것을 원칙으로 하고 있다. 위험 분산을 원칙으로 하는 사회보험제도에서 임의가입으로 한다면, 사고발생이 미리 확정되고 있는 자 혹은 위험이 높은 자, 부담이 적지 않은 자만이 보험관계를 맺게 되는 「역선택」이 발생하게 되어, 보험제도의 위험분산기능이 현저히 약해지게 된다.¹⁷⁾ 사회보험에서는 이러한 역선택의 방지를 목적으로 일정한 조건에 합치하는 자의 강제가입을 원칙으로 하고 있는 것이다. 사회보험이 강제보험이라는 점에 의해, 사회보험의 보험관계는 소정의 사유가 발생하는 것으로 자동적으로(당사자의 의사에 관계없이) 성립하게 된다. 즉, 법 소정의 사유가 존재하면, 당사자에게는 보험료의 급부·부담의무가 생기고, 보험사고의 발생에 의해 피보험자등에게 보험급부의 청구권이 발생하게 되는 것이다.

2) 피용자보험과 지역보험(주민보험)의 구별

사회보험은 보험관계성립에 노동관계(사용관계)의 존재 여부에 의해, 피용자보험과 지역보험(주민보험)의 구별이 있다. 그러나, 노동관계(사용관계)가 존재해도 지역보험(주민보험)의 피보험자로 되는 예가 있어서(건강보험·후생연금보험이 적용되지 않는 사업의 피용자), 이것도 절대적인 기준은 아니지만, 피용자보험과 지역보험과는 제도의 구성, 급부, 보험료에 있어서 다음과 같은 현저한 차이가 있다.

17) 사회보험의 강제가입의 중요한 전제로서, 민간사보험에서는 배제되는 高위험자가 배제되는 것을 방지하는 것을 들고 있다.

i) 피용자보험에서는 통상 급부는 소득(보수)에 비례하고 보험료도 보수에 비례하여 산정된다. 소득이 낮은 계층을 대상으로 하는 경우, 보험료는 이 계층에 속하는 자라면 부담할 수 있는 금액이어야 하고, 급부에 대해서는 사회적 위험을 커버하기에 족한 것이어야 한다. 이러한 모순을 해결하기 위해서, 사회보험은 개개의 피보험자의 위험발생율을 무시하여 소득이 높은 자에게는 많은 보험료부담을 부과하고, 소득이 낮은 자에게는 낮게 각출시키는 소득비례의 보험료 각출방식을 채용하고 있다. 또한, 건강보험, 후생연금, 고용보험 등에서는 보험료의 노사절반부담이 정해짐으로써, 사업주에게는 사회보험료의 납입이 의무지워진다.

ii) 이에 대해, 지역보험에서는 수익적인 요소(応益割)와 応能的인 요소(応能割)의 쌍방을 고려하여 보험료를 산정하는 등의 궁리를 하든지(국민건강보험), 단순히 균일각출(균일급부)의 원칙을 채용하든지(국민연금)의 어느 쪽인가의 방법이 채용되고 있다. 또한, 피용자보험과 같이 사업주의 보험료부담이 없기 때문에, 그것을 보충하는 의미에서 공비부담이 재원의 많은 부분을 차지하는 점도 지역보험의 특징이다.

3) 부양적 성질

사회보험의 급부는 부양적 성질을 갖는다. 건강보험 등의 피부양자는 스스로 보험료를 부담하는 일 없이 의료급부를 받을 수 있고, 연금급부에서는 실질가치를 유지하기 위해서 물가·임금슬라이드제가 채용되고, 또한 장애후생연금·유족후생연금에서 수급요건의 완화(후생연금법 제50조제1항·제60조제1항)가 행해지고 있는 것은, 사회보험의 부양적 성질을 나타내는 것이다.

피보험자는 일정한 보험사고의 발생과 법정의 수급요건의 충족에 의해 보험급부청구권을 취득한다. 급부의 형태를 보면, 소득보장을 목적으로 하는 보험에서는 통상 정형화된 금전급부의 형태를 취하나, 의료보험에서는 의료의 현물급부가 원칙이다.

(2) 사회보험의 종류

사회보험은 국민이 질병, 부상, 출산, 사망, 노령, 장애, 실업 등 생활에 곤란을 초래하는 사고(보험사고)를 당한 경우 일정한 급부를 제공하여 그 생활의 안정을 도모하는 것을 목적으로 하는 강제가입 보험제도이다. 사회보험제도에는 지금까지 의료·연금·고용·노동재해 4종류의 보험이 있었지만, 2000년 4월부터 개호보험이 추가되었다. 국민은 사전에 가입해서 보험료를 납부하면 질병·실업 등의 경우 보험료의 지급 및 서비스를 받을 수 있다. 사회보험을 보험사고의 종류에 따라서 분류하여, 주요한 것을 살펴보면 다음과 같다.

1) 의료보험

의료보험은 질병, 부상 등이 발생한 때에 치료를 위하여 의료서비스를 제공하고, 휴업에 의한 소득의 감소·중단을 보장하기 위한 급부가 제공된다. 의료보험은 피용자를 대상으로 하는 「지역보험」과 자영업자 및 정년퇴직자 등 지역주민을 대상으로 하는 「지역보장」으로 나뉘어진다.

국민건강보험은 자영업자 등의 일반국민과 지역보험 퇴직자를 대상으로 한다. 질병, 부상 등이 발생한 경우에 그 치료를 위해 의료서비스를 제공하고 휴업에 따른 소득의 감소를 보장하기 위한 급부를 제공한다. 구체적으로는 국민건강보험·선원보험·각종공제·노인보험 등이 있다.

의료보험 급부에는 질병 및 부상을 당한 경우에 의료서비스를 받을 수 있는 요양의 급부(피부양자에 대해서는 가족요양비) 등의 「의료급부」, 출산육아일시금(분만비용), 사망시의 매장료, 휴업중 소득을 보장하는 상병수당금·출산수당금과 같은 「휴업급부」 등이 있다.

의료급부는 자영업자·농업자 등을 제외, 보험의 대상인 본인(피보험자)만이 아니라 그 부양 가족(피부양자)에 대해서도 이루어진다. 또 의료급부는 의료기관에서 일부부담금을 지불하는 것만으로 의료 서비스가 제공되는 「현물급부」이고, 관련비용 중 일부부담금 이외의 부분에 대해서 보험의 운영주체(보험자)가 사후에 지불하는 것이 된다. 한편, 출산육아일시금, 매장료, 상병수당금, 출산수당금 등은 현금을 지급하는 「현금급부」이다.

2) 연금보험

연금보험은 연령, 장애, 사망 등으로 노동능력 및 활동수단 상실한 경우 소득의 감소·중단을 보장하기 위한 급부가 제공된다. 구체적으로는 국민연금, 후생연금, 공제연금, 국민연금기금, 후생연금기금 등이 있다. 이에 대해서는 제3장에서 후술한다.

3) 고용보험

고용보험이란 노동자가 실업한 경우와 고용의 계속이 곤란한 경우에, 생활을 보장하거나 고용안정과 취업촉진을 피하기 위한 급부를 행하는 제도이다.

실업노동자의 생활의 안정에 머무르지 않고, 재취직을 촉진함과 함께, 노동자의 직업안정에 의한 복지증진을 목적으로 하여 1974년에 고용보험법이 성립되었다.

구체적으로 일부 농림수산업 등을 임의적용으로 하는 외에는 원칙적으로 전면적으로 당연적용되는 것이 되어, 급부면에 있어서도, 중고연령자 등 취업곤란한 자등을 중심으로 실업보상기능을 확충함과 함께 고용조정 급부금에 의한 실업예방대책등 불황에 대해서도 적극적인 대책을 강구하는 것이 되었다. 또한 종래의 실업보험급부이외에 고용구조의 개선, 노동자의 능력개발의 향상 기타 노동자의 복지증진을 피하기 위한 사업(고용보험3사업)¹⁸⁾이 아울러 행해지게 되었다.

18) 「고용보험3사업」의 구체적 내용은 다음과 같다.

① 고용안정사업은, 실업예방, 고용상태의 시정, 고용기회의 증대, 기타 고용안정을 피하기 위해서 행해지는 것이다. 고용조정조성금, 특정구직자고용개발조성금의 지급등이 있다. ② 능력개발사업은, 직업생활의 전기간을 통하여 노동자의 능력개발과 향상을 촉진하기 위하여 행하는 사업이다. 능력개발사업은, 직업능력개발단기대학교, 직업능력개발촉진센터, 직업능력개발교, 직업능력개발대학교 등의 공공직업능력개발시설의 설치·운영 및 직업훈련을 행하는 것이 중심이 된다. 또, 중소기업인재양성사업조성금의 지급등 사업주가 행하는 직업훈련에 대한 조성(중소기업대상)과 자기개발조성급부금등의 생애능력개발급부금의 지급도 행해지고 있다. ③ 고용복지사업은, 직업생활상의 환경의 정비개선, 취직의 원조 기타 피보험자 등의 복지증진을 피하기 위해서 행해지는 것으로, 고용복지사업의 일부는 고용촉진사업에 의해 행해지고 있다. 고용촉진 주택(이전취업자용숙사), 지적장애자직업센터의 설치·운영, 전국근로청년회관, 중소기업

1984년의 개정에 의해, 재취직수당이 창설되고, 수급자의 조기재취직의 촉진이 피해지게 되었다. 또한 65세이상의 자를 원칙적으로 고용보험의 적용에서 제외함과 함께, 피보험자기간과 실업급부일수와의 상관관계를 도입하는 제도개정이 행해졌다.

1994년의 개정에서는 고령자와 여성의 육아휴업취득자의 취업생활의 원활한 계속을 촉진하기 위하여, 고용계속급부가 신설되었다.

1998년의 개정에서는, 노동자의 주체적인 능력개발을 지원하기 위한 급부 및 개호휴업을 하는 노동자의 고용의 계속을 피하기 위한 급부를 창설함과 함께, 고연령구직자급부금액 등의 개정, 실업등급부에 관련되는 국고부담의 검토등이 행해졌다.

2003년 5월 1일부터 시행되는 개정법에서는 고용보험료율의 인상을 2년간 동결하고, 실업수당의 지급액삭감과 조기재취직의 촉진책등을 추가한다. 60세이상의 대폭임금인하를 보충하는 「고연령고용계속급부」의 수취는 조건을 엄격히 하여 고연령자에 대한 급부를 억제했다.

일본의 고용보험에는, 고용보험법에 의거하여, 일반피용자, 단기피용자, 고연령피용자, 일용노동자를 대상으로 하여 국가가 운영하는 「고용보험」과, 선원보험법에 기초하여 선원을 대상으로 하여 국가가 운영하는 「선원보험」(실업보험)이 있다.

결국 고용보험의 급부(실업등 급부)를 정리해 보면, 노동자가 실업한 경우에, 생활안정을 피하기 위해서 지급되는 기본수당 등의 「구직자급부」, 구직활동을 용이하게 하는 등 취업을 촉진하기 위해서 지급되는 재취직수당등의 「취업촉진급부」, 노동자의 주체적인 능력개발을 지원하는 「교육훈련급부」, 나아가, 1995년4월부터 도입되어 노동자에 대해서 고용의 계속이 곤란하게 된 경우에 그 고용의 안정을 피하기 위한 고연령 고용계속급부와 육아휴업급부, 개호휴업급부라는 「고용계속급부」가 있다.

4) 개호보험

개호보험은 40세 이상의 전국민이 피보험자(보험가입자)가 되는 보험

업테크리에이션센터 등의 복지시설의 설치·운영등이 있다(志田民吉·伊藤秀一(編著) 앞글, 165-6쪽).

료를 부담하고 개호가 필요하다고 인정된 때 비용의 일부(원칙 10%)를 지불하고 개호 서비스를 이용할 수 있는 제도이다. 65세 이상의 자(제 1호 피보험자)는 개호 및 지원이 필요하다고 인정되는 때에 서비스를 이용할 수 있다. 40세 이상 65세 미만의 자(제 2호 피보험자)는 노년초기 치매·뇌혈관질환 등 특정의 질병을 원인으로 개호 및 지원이 필요하다고 인정된 때에는 서비스를 이용할 수 있다. 개호보험에 대해서는 제3장에서 상술한다.

2. 공적부조

공적부조는 건강하게 문화적인 최저한도의 생활을 유지할 수 없는 생활곤궁 자에 대해서, 국가가 그 책임으로 행하는 부조제도이다. 그 재원은, 오로지 세금 기타 국가 또는 지방공공단체의 일반수입으로 조달되고, 수급권자에게 각출의무는 없다. 다만 스스로의 힘(자산의 활용, 부양의무의 이행 등)에 의해서도 법정의 최저생활수준에 달할 수 없는 것이 급부의 요건이 되고 있으므로, 그것을 확인할 필요에서 자산조사, Means Test가 행해진다. 즉, 보호의 실시에 앞서서, 생활곤궁자가 그 자산, 능력 기타 모든 것의 활용에 의해서도, 나아가 최저수준의 생활을 유지할 수 없는지 아닌지가 조사되는 것이다. 이런 조사에서, 이른 바 요보호자의 생활자기책임이 수행되고 있는지 어떤지가 확실해지는 것이 된다. 급부는 그 조사에 근거하여, 최저생활을 유지하기에 충분하지 않는 부분에 대해서 보충적으로만 행해지는 것이 된다. 보호는, 원칙적으로 요보호자 본인의 신청에 근거하여 행해지지만, 긴급한 경우는 직권에 의한 보호가 행해진다(긴급보호).

즉, 공적부조는, 각출을 요건으로 하지 않고, 생활곤궁에 빠진 원인을 불문하고, 최저생활수준을 하회하는 사태에 임하여, 그 불충분을 보충하는 한도에서 행해지는 급부이다. 일본에서 헌법 제25조제1항에서 말하는 「건강하고 문화적인 최저한도의 생활을 영위할 권리」에 가장 밀접하게 관련되며, 생활보호법이 전형적인 입법이다. 일반적으로 사회보험과의 대비에 있어서, 제도적 특징으로서 들어지는 것은, ① 급부내용에서의 개별

성(필요즉응의 원칙), ② 자산·소득조사, ③ 빈곤에 대한 사후적 대응, ④ 일반세입(조세)을 재원으로 하는 점, 등이다.¹⁹⁾

공적 부조는 생활보호법에 의해 행해지고, 그 내용은 「생활·의료·교육·주택·출산·실업·장제·개호부조」이다.

3. 사회수당

사회보험의 형태를 취하지 않는 소득보장의 방법으로서 주목되는 것이, 사회수당이다. 그 특색은 수급권자의 자출을 전제로 하지 않고, 법정의 생활사고가 발생안 것만을 조건으로 하여, 급부가 주어지는 것이다. 또한 그것은, 자산조사를 수반하지 않는, 정형화된 금전급부인 점에서 공적 부조와도 구별된다. 다만, 급부의 요건으로서 소득제한 혹은 연령제한이 부과되는 것이 적지 않다. 일본에서는, 生別母子世帯의 아동 등을 대상으로 하는 아동부양수당, 20세미만의 중요심신장애자를 감호하는 부모 또는 모 등에 지급되는 특별아동부양수당, 일정한 연령의 아동을 부양하는 부모에게 지급되는 아동수당이 그것에 해당하는 것이고, 종전의 국민연금제도에서의 무자출의 복지연금(노령·장애·모자 및 準母子의 각 복지연금)도, 사회수당의 범주에 속하는 것이다.

4. 사회복지서비스

신체장애, 노령, 모자 등 생활을 영위함에 있어서의 사회적 핸디캡을 요보장사고로 파악하고, 그것에 대해 후생 혹은 육성의 의료, 시설에의 입소, 거택에서의 개호 기타 현물급부등, 주로 비금전적인 급부(서비스)를 지급하는 것에 의해, 생활상의 핸디캡을 경감·완화 혹은 제거하는 것을 목표로 하는 것이, 사회복지서비스이다.

사회보장제도심의회가 1962년에 제출한 권고(「사회보장제도의 종합적 조정에 관한 기본방침에 관한 답신 및 사회보장의 추진에 관한 권고」, 이른 바 제2차 권고)에 의하면, 사회복지는, 사회보장중에서, 사회보험

19) 加藤智章·前田雅子 등, 社會保障法(第2版), 有斐閣アルマ, 2003, 23쪽.

에 의해 커버하기에 빈곤에 빠져들 公算이 큰 저소득자계층(Boarder line층)에 대한 防貧대책의 기능을 수행하는 것으로서, 사회보험과 공적부조의 중간에 위치되고 있다. 그러나, 사회복지서비스의 제도를 일상생활을 함에 있어서의 핸디캡을 경감·완화 혹은 제거하는 것을 목적으로 하는 제도로서 고찰하는 경우, 그 대상을 저소득자계층에 한정할 필연성은 반드시 존재하지 않는다. 사회적인 핸디캡을 갖는 자는 소득계층에 관계없이 널리 이 제도의 대상이 된다고 해야 할 것이다.

사회복지는, 앞에서 거론된 50년권고 당시에 있어서는 공적부조를 포함하는 저소득층에 대한 시책이라는 색채가 농후했지만, 현재는 저소득층에 한정되지 않는 일정한 생활상의 핸디캡을 갖는 사람에 대한 서비스 급부를 중심으로 파악되고 있다.²⁰⁾

20) 앞글, 23쪽.

제3장 일본의 노인복지제도 입법 현황

제1절 개요

일본의 경우 노인복지의 입법정책에 대한 기본적인 골격은 ‘고령사회대책기본법’(1995년 11월 15일 제정 법률 제129호/1995년 12월 16일 시행.)에서 정하고 있다. 고령사회대책기본법은 「자립과 연대의 정신에 입각한 사회, 공정하고 활력있는 사회, 건강하고 충실한 생활을 영위할 수 있는 풍요로운 사회의 형성」과 관련하여, 고령자의 건강·복지시책과 함께 취업·소득, 생활환경, 학습 및 사회참가에 관한 시책의 책정 및 실시 책무를 국가와 지방공공단체에게 부여하고 필요한 법제상 또는 재정상의 조치, 기타조치를 강구하도록 하고 있으며, 또한 국민의 노력의무를 규정하고 있다(동법 제3조 내지12조). 이 법률에 근거하여 1996년 7월 15일에 「고령사회대책의 대강에 관하여」(각의 결정, 2001년 12월 28일 개정)가 제정되고, 고령사회대책의 추진에 임하는 기본자세, 중점 과제, 그리고 분야별 기본시책에 대한 지침의 설정과 실시에 대하여 규정하고 있다. 이에 근거하여 기본적인 시책분야를 입법정책적인 관점에서 보면 ‘고령자의 고용촉진제도’, ‘연금제도’, ‘보건·의료·개호·복지제도’ 및 ‘자립지원 및 생활환경조성’ 등으로 분류할 수 있다. 이하에서는 이 4개 부문을 중심으로 한 관련법제를 살펴보기로 한다.²¹⁾

고령자의 복지에 관한 법제도는, 단지 노인복지법에서 규정되는 제제도에 머무르지 않고, 각 연금법에 의한 소득보장, 개호보험법에 의한 개호보장, 그리고 노인보건법에 의해 40세이상의 주민을 대상으로 하는 각종의 노인보건사업 등이 있다.

또한 「고연령자등의고용의안정등에관한법률」(이하 ‘고령자고용안정법’이라 한다.)²²⁾등에 의한 고령자의 고용촉진시책 등이 있다. 고령자의 주

21) 이하에서는 日本厚生労働省, 『厚生労働白書』(2004년); 内閣府, 『高齢社会白書』(2004); 이정, “고령사회와 일본의 입법적 대응”, 고령사회의 도래와 각국의 입법적 대응 및 현황(I), 한국법제연구원, 2003. 6. 27. 참조.

22) 종래의 「중고연령자등의고용촉진에관한특별조치법」(1971년 법률 제68호)을 1986

거환경정비와 이동권과 관련하여는 1994년의 하트빌법(「고령자·신체장애자들이원활하게이용할수있는특정건축물의건축축진에관한법률」, 법률 제 44호), 2000년의 교통Barrier Free법(「고령자·신체장애자들의공공교통기관을이용한이동의원활화의축진에관한법률」, 법률 제68호), 2001년의 고령자의거주안정확보에관한법률(법률 제26호) 등에, 근거하여 국가, 지방공공단체 등은 적극적으로 고령자의 주거환경정비과 이동권확보를 위한 관련시책을 전개하고 있다. 그리고 개호보험법에 의거하는 주택개수비지급제도와 각종의 주택용자제도가 고령자의 주거환경정비를 지원하고 있다.

또한 민법의일부를개정하는법률, 임의후건계약에 관한 법률, 후견등기 등에관한법률, 민법의일부를개정하는법률에따른관계법률의정비에관한법률²³⁾에 의해 새로운 성년후건제도가 도입되어 증가하는 고령자의 의사결정능력을 보충해줌으로써 고령자의 복지와 관련한 법률행위를 도와주고 있다. 이런 성년후건제도는 복지관계법상의 지역복지권리옹호제도²⁴⁾에 의해 보완되고 있다.

제 2 절 취업·소득

고령사회대책기본법은 취업 및 소득에 관한 기본적 시책으로 다음과 같이 규정하고 있다(동법 제9조).

국가는 활력있는 사회의 구축을 위해, 고령자가 그 의욕과 능력에 따라 취업할 수 있는 다양한 기회를 확보하고, 또한 근로자가 장기간에 걸친 직업생활을 통해 직업능력을 개발하여 고령기까지 능력을 발휘할 수

년에 대폭적으로 개정하여 만들어진 법으로서 최근 2004년 6월 11일 법률 제103호로 개정되었고, 2004년 12월 1일부터 시행된다.

23) 4개의 법률이 1999년 12월1일 제정되어 2000년 4월 1일부터 시행되고 있다.

24) 일본의 지역복지권리옹호제도는 성년후건제도를 보완하고 있다. 비교적 경미한 법률행위를 포함하는 서비스의 이용의 원조, 그에 부수하는 일상적 금전관리나 서류 등의 예치를 원조함으로써 재택복지서비스를 이용하는 치매성 고령자, 지적장애자, 정신장애자 등 판단능력이 불충분한 자가 지역에서 자립된 생활을 할 수 있도록 한다. 자세한 것은 本澤 巳代子, “成年後見制度の改革と地域福祉權利擁護制度”, 「아세아여성법학」, 제3호(2000. 6), 아세아여성법학연구소, 15쪽이하 참조 .

있도록 필요한 시책을 강구하도록 한다.

또한 국가는 고령기의 생활안정을 위하여 공적연금제도에 관하여 고용과의 연계를 도모하면서 적정한 급부수준을 확보하도록 필요한 시책을 강구하도록 한다.

그리고, 국가는 고령기의 보다 풍요로운 생활의 실현을 위하여 국민의 자주적인 노력에 의한 자산의 형성등을 지원하는 필요한 시책을 강구하도록 한다.

1. 노인 고용촉진제도

(1) 고령자 고용정책의 이념과 현황

소자·고령화의 급속한 진전에 의하여 2015년까지 생산 연령 인구는 약 840만명 감소하고 노동력 인구도 젊은 층 및 장년층의 대폭적인 감소에 의하여 약 90만명 감소할 것으로 전망되고 있다. 또한 2007년부터 2009년에 걸쳐 이른바 베이비붐세대(1947년에서 1949년 출생)가 60세에 도달한다. 한편, 일본의 근로 의욕은 상당히 높고, 총무성 통계국 「노동력 조사」(2002년)에 의하면, 60세대 전반의 남성의 노동력율은 70%를 초과하고 있다.

이에 정년연장, 계속고용 제도의 도입등에 의한 65세까지의 고용 확보를 위해 법률상의 노력의무이외에 노사에 의한 자주적인 노력이 이루어져 왔지만, 적어도 65세까지 고용을 확보한 기업의 비율은 전체의 약 70%, 희망자 전원을 적어도 65세까지 고용할 수 있는 기업은 전체의 약 30%에 그치고 있는 실정이다(후생 노동성 「고용관리 조사」(2003년)). 또, 모집·채용시의 연령제한 등에 의하여 중고연령자는 일단 이직하면 재취직은 극히 곤란한 상황에 있다.

또한 후생연금의 지급개시연령이 단계적으로 65세까지 높아지는 점등도 감안하면, 생계유지를 위한 수입확보, 사회보장제도의 버팀목 확보가 필요하다.

따라서 일본 경제 사회의 활력을 유지하기 위해서는 높은 근로 의욕을 갖는 고령자가 오랜기간 쌓아온 지식과 경험을 살리고, 사회의 담당자로

서 계속 활약할 수 있는 노동 시장의 정비를 진척시켜 나가는 것이 필요하게 된다.

결국 일본정부의 노동입법정책의 중점은 근로의욕과 능력이 있는 고령자가 어떻게든 65세까지 계속해서 일할 수 있도록 하는 환경을 정비하고 나아가서는 연령에 상관없이 일할 수 있는 사회를 실현하는 데 있다 할 수 있다.

(2) 고령자 고용촉진 관련 법제의 정비

고령자고용에 대한 현행 법제를 살펴보면, 우선 고령사회와 맞물려서 고령자고용에 대처할 필요가 있는 바 고령사회대책기본법이 있다. 그리고 고용대책 전체에 대한 일반법으로 「고용대책법」²⁵⁾이 있고, 고령자고용의 중심입법으로서 「고령자고용안정법」이 있다. 「고용보험법」²⁶⁾은 일반 실업자를 위한 안전망인 구직자급여와 함께, 사업주에게 여러 가지 조성금을 교부하여 고용정책의 실행을 유도하는 고용안정사업 등을 지원하고 있다. 「직업안정법」²⁷⁾ 직업소개를 통하여 고령실업자에게 취업기회를 제공하여 고용안정에 기여하고 있다. 「직업능력개발촉진법」²⁸⁾은 직업능력의 개발 및 향상의 촉진이 산업발전의 변화, 기술의 진보 기타 경제적 환경의 변화에 의한 업무내용의 변화에 대한 노동자의 적응성을 높이고, 또한 전직함에 있어 원활한 재취직에 도움을 줌으로써 고용의 안정에 기여한다. 「노동자파견사업의적정한운영의확보및파견노동자의취업조건정비등에관한법률」(이하 「노동자파견법」이라 한다.)²⁹⁾은 파견대상업무 및 기간의 확대를 통해 고용기회를 부여하고 취업조건정비를 통해 고

25) 1966년 법률 제132호로 제정되었고 최종개정은 2004년 6월 11일 법률 제103호이나 현재 미시행되고 있다.

26) 1974년 12월 28일 법률 제116호로 제정되고 최근개정은 2004년 6월 2일 법률 제76호이다.

27) 1947년 11월 30일 법률 제141호로 제정되고 최근개정은 2003년 6월 13일 법률 제82호이다.

28) 1969년 7월 18일 법률 제64호로 제정되어 최근 2004년 6월 2일 법률 제76호로 개정되었으나 미시행중이다.

29) 1985년 7월5일 법률 제88호로 제정되어 최종개정이 2004년 6월 11일 법률 제104호이나 미시행중이다.

용안정 기타 복지증진에 이바지한다.

일본에서는 인구고령화와 함께 고령자에 대한 고용촉진이 중요한 정치경제적 과제가 되고 있다. 이에 급속한 고령화의 진행 등에 대응하여, 고연령자의 안정된 고용의 확보 등을 도모하기 위해 이미 서술했듯이 1986년에 종전의 '중고연령자등의고용촉진에관한특별조치법'(1971년 법률 제68호)을 대폭적으로 개정하여 '고령자고용안정법'으로 성립되어, '60세 정년제'의 보급과 함께 60~65세의 고연령자를 위한 고용·취업의 기회를 확보하는 시책이 입법화되었다(1986년 법률 제54호). 그리하여 연금의 지급개시연령을 60세에서 65세로 단계적으로 높이는 것과 아울러 고령근로자가 65세까지 고용이 유지될 수 있도록 하는 고령근로자의 재취직촉진을 위한 조치를 강화하고 있다. 또한 최근에는 중고연령자에 대한 고용상황이 악화됨에 따라, 종래의 고연령자를 대상으로 규정해 온 고용촉진조치를 중고연령자를 대상으로 하여 재취업촉진에 초점을 두는 정책으로 선회하고 있다.

최근 2004년에는 ①정년의 연장, ②계속고용제의 도입, ③정년의 정함의 폐지의 조치를 강구하여야 함과 동시에, 고연령자등의 재취직의 촉진에 관한 조치를 충실히 하는 이외에, 정년퇴직자등에 대한 임시적이고 단기적인 취업등의 기회확보에 관한 조치의 충실을 도모하는 것을 내용으로 하는 개정 고연령자고용안정법이 성립(2004.6.11 법률 제103호)되었다. 기타 위에서 언급한 고용대책법, 고용보험법, 직업안정법, 노동자파견법, 직업능력개발촉진법 등의 개정이 또한 있었다. 이하에서 구체적 내용을 살펴본다.

1) 65세까지의 고용의 확보

현행 고령자고용안정법은 60세미만정년의 금지와 65세까지의 고용확보조치(정년연장, 계속고용제도의 도입, 기타 정년의 정함의 폐지 등)의 노력의무를 규정하고 있다.

가) 60세미만 정년의 금지

현행 고령자고용안정법은 사업주가 정년을 정할 경우 '당해 정년은

60세를 하회할 수 없다'라고 하여 60세이상 정년제를 강제하고 있다(동법 제4조). 이는 개정법에서도 마찬가지이다. 따라서 만약 사업주가 이 규정에 반하여 60세를 하회하는 정년연령을 정할 경우에는 그 정함은 무효가 되어 정년의 정함이 없는 것이 된다. 여기서 '정년'이란 근로자의 의사에 상관없이 근로계약관계를 일정한 연령에 도달함에 따라 종료시키는 제도를 말한다고 해석되므로, 임의의 조기퇴직우대연령과 임의의 재적출향(出向)의 연령 등은 여기에 해당하지 않는다. 이 60세 정년제원칙은 '고연령자가 종사하는 것이 곤란하다고 인정되는 업무로서 후생노동성령으로 정하는 업무'에 종사하는 근로자에게는 적용되지 않는다(동조 단서, 동법 시행규칙 제4조의 2에서는 '갱내작업의무'로 하고 있다).³⁰⁾

나) 고용확보조치

현행 고령자고용안정법은 정년을 정하고 있는 사업주가 당해 정년을 연장하거나 정년 후에도 계속해서 고용을 하는 제도를 도입 또는 개선하거나 기타 고연령자(55세 이상인 자)를 65세까지 안정된 고용을 유지하도록 하기 위하여 필요한 조치('고령자고용확보조치')를 강구하도록 노력할 것을 규정하고 있다(동법 제8·9조). 이 고령자고용확보노력의무규정이 2004년 현재 미시행인 개정법에서는 실시의무로 바뀌었다. 그러나 이 고용확보조치실시의 의무규정은 2006년 4월 1일부터 시행된다. 개정법의 내용은 다음과 같다.

첫째, 정년(65세미만에 한한다.)을 정하고 있는 사업주는, 그가 고용하는 고연령자의 65세³¹⁾까지의 안정된 고용을 확보하기 위하여, ①정년의 연장, ②계속고용제도³²⁾의 도입, ③정년의 정함의 폐지의 조치(고연

30) 이정, 앞글, 17쪽.

31) 정년의 연장, 계속고용제도의 도입등의 연령은 연금(정액부분)지급개시 연령의 연장시스템에 맞추어, 2013년 4월 1일까지 단계적으로 연장한다(부칙제4조제1·2항). 즉, ① 2006년 4월 1일부터 2007년 3월 31일까지는 62세, ② 2007년 4월 1일부터 2008년 3월 31일까지는 63세, ③ 2008년 4월 1일부터 2009년 3월 31일까지는 64세, 그리고 ④ 2009년 4월 1일 이후는 65세이다.

32) 계속고용제도는, 「현재 고용하고 있는 고연령자가 희망하는 경우는, 당해 고연령자를 정년후에도 계속해서 고용하는 제도」를 말한다(동법개정법률 제9조제1항제2호). 계속고용제도에는 ① 정년연령이 설정된 대로, 정년연령에 도달한 자를 퇴직시키지 않

령자고용확보조치)를 강구하여야 한다(동법개정법률 제9조제1항)³³⁾고 규정하여 확보조치노력규정이 아니라 조치실시를 의무화하고 있다.

둘째, 사업주는 노사협정에 의해, 계속고용제도의 대상이 되는 고연령자에 관한 기준을 정하여 당해 기준에 기초한 계속고용제도를 도입한 경우는 계속고용희망자전원을 대상으로 하지 않는 제도도 가능하며, 이 경우 계속고용제도의 조치를 강구한 것으로 보고 있다(동법개정법률 제9조제2항)

셋째, 사업주가 노사협정을 위해 노력했음에도 불구하고 합의를 이루지 못한 경우는 시행부터 정령에서 정하는 날까지의 사이³⁴⁾는, 노사협정이 아니라 취업규칙에 의해 고연령자에 관한 기준을 정하고 당해 기준에 의해 계속고용제도를 도입할 수 있도록 하고 있다(동법개정법률 부칙 제5조제1·2항).

넷째, 현행법에 규정이 없는 이행확보수단을 두고 있다. 즉, 후생노동대신은 조치실시의무를 위반하고 있는 사업주에 대하여, 조언·지도를 행하고, 계속해서 위반하고 있는 사업주에 대해서는 권고를 행할 수 있다(동법개정법률 제10조).

2) 중고령자의 재취직의 촉진

앞에서 언급했듯이 중고령자의 고용시장은 매우 어렵고, 그리고 중고령자는 일단 이직하면 재취직이 극히 저조한 상황에 있다.

이에 현행 고령자고용안정법은 고연령자등의 재취업촉진을 피하기 위한 여러 가지 사항을 규정하고 있다. 즉, 후생노동대신은 고연령자의 취업안정에 관한 대책의 기본이 될 방침('고연령자등직업안정대책기본방침')

고 계속 고용하는 「근무연장제도」와 ② 정년연령에 달한 자를 일단 퇴직시킨 후, 다시 고용하는 「재고용제도」의 2개 제도가 있다(<http://www.mhlw.go.jp/general/seido/anteikyoku/kourei/dl/leaflet2.pdf>의 4쪽).

33) 이 경우 사업주는 2013년까지 당해 정년의 폐지, 계속고용제도의 도입 또는 개선 기타 당해 고연령자의 65세까지의 안정된 고용의 확보를 위해서 필요한 조치를 강구하여야 한다(부칙제4조제2항)

34) 대기업의 사업주는 2009년 3월 31일까지 중소기업(상시고용노동자수가 300인이하의 기업)의 사업주는 2011년 3월 31일까지(고령자고용안정법시행령 부칙 제4조 내지 6조)

을 책정한다(동법 제6조). 국가는 고연령자들의 재취직 등을 촉진하기 위해 직업지도·직업소개·직업훈련 기타의 조치가 효과적으로 연관하여 실시되도록 배려하고(동법 제12조), 공공직업안정소는 구인의 개척등과, 구인·구직정보의 수집·제공(동법 제13조), 구인자 등에 대한 지도·원조(제14조)등을 실시한다. 또 동법은 사업주에 대해서 고연령자 등의 재취직의 원조등을 규정하고 있다. 즉, 재취직원조의 조치(동법 제15조), 5인 이상이 이직하는 경우의 직업안정소장에 대한 신고(동법 제16조), 공공직업안정소장의 일정사업주에 대한 재취직원조계획의 작성요청(동법 제17조제1항) 및 사업주의 관련노동자에 대한 재취직지원계획서의 교부(동법 제17조제2항), 정년퇴직등에 대한 퇴직준비원조(동법 제19조) 등이다.

둘째, 재취직의 원조등 고연령자들의 고용기회의 증대에 이바지하는 조치를 강구하는 사업주 또는 그 단체에 대한 급부금지급(동법 제49조)을 규정하고 있다.

셋째, 고연령자의 어려운 고용정세를 감안하여, 위의 시책과는 별도로 2001년에는 고용대책법이 개정되어 ‘근로자의 모집 및 채용에 대하여 그 연령에 관계없이 평등한 기회를 주도록 노력’할 의무를 규정하고(동법 제7조), 그 내용을 구체화하는 지침(연령지침: 2001년 10월 1일 厚勞告 제295호)을 정하고 있다.

이하에서는 주된 제도를 중심으로 살펴본다.

가) 재취직원조계획³⁵⁾

① 현행제도

현재 재취직원조계획은 고용대책법에 의거한 재취직원조계획과 고령자 고용안정법에 의한 재취직원조계획이 있다.

고용대책법에서, 사업주는 그 실시예 수반하는 한 개의 사업소에서 상당수의 노동자의 이직이 부득이한 것이 예상되는 사업규모의 축소등을 행할려고 하는 경우는, 재취직원조계획을 작성하고, 공공직업안정소장의

35) <http://www.mhlw.go.jp/general/seido/josei/kyufukin/a02-1.html>

인정을 받아야 한다(동법 제24·25조). 고용대책법과 별도로, 고령자고용안정법에서 사업주는 해고등에 의해 이직이 예정되어 있는 고연령자등(만45세 이상 65세미만)이 재취직을 희망하는 경우는 개별적으로 재취직원조계획을 작성·교부하고, 구직활동을 위한 휴가의 부여와 求人의 개척등의 재취직원조조치를 강구하는 데 노력하도록 규정하고 있다(동법 제17조).

〈고용대책법과 고령자고용안정법상의 재취직원조계획〉

계획의 명칭		고용대책법 재취직원조계획	고령자고용안정법 재취직원조계획
대상 노동자	연령	제한없음	45세이상 65세미만
	퇴직이유	사업규모의 축소등에 수반하는 이직	정년 해고 기타 사업주사정 (자기책임귀속사유로 인한 것등은 제외)
작성	대상인수	1개월에 30인이상	1년에 5인이상
	의무등	의무(간접적으로 별척있음) ※30인미만의 경우에도 임의로 작성·제출 가능	사업주가 자주적으로 작성 ※필요에 따라 공공직업안정소장의 요청있음
제출방법		공공직업안정소장에게 계획의 인정을 신청	공공직업안정소장의 요청에 의거하여. 재취직원조계획교부보고서를 제출
본인에의 통지		안정소가 사업주를 통하여 증명서를 교부	사업주가 계획서를 교부
관계자의 의견청취		과반수노동조합등의 의견청취	과반수노동조합등 및 본인의 의견청취
계획에 의거하는 급부금		노동이동지원조성금(중 구직활동등 지원급부금 및 정착강습지원급부금). 특정구직자고용개발조성금(중 긴급취직지원자고용개발조성금)	노동이동지원조성금(중 구직활동등 지원급부금 및 정착강습지원급부금). 특정구직자고용개발조성금(중 긴급취직지원자고용개발조성금)
계획에 의거하는 급부금지급창구		각 공공직업안정소	독립행정법인 고령·장애자고용 지원기구

② 개정고령자고용안정법상 구직활동지원서의 작성 및 교부의 의무화

현행고령자고용안정법에서는 재취직원조계획서(동법 제17조)제도가 존재하는데, 동법개정법에서는 재취직원조계획서가 폐지되고 사업주의 사정 등에 의해 이직이 부득이한 고연령자등에 대한 구직활동지원서로 대체되어 그 작성·교부가 의무화되고 있다(동법 제17조), 이 제도는 2004년 1월부터 시행된다.

〈현행고연령자고용안정법의 재취직원조계획서와 개정고령자고용안정법의 구직활동지원서의 작성관계〉

	현행고령자고용안정법	개정고령자고용안정법
명칭	재취직원조계획서	재취직원조계획서는 폐지 구직활동지원서
대상자	· 정년 해고 계속고용제도의 정 합에 의한 이직예정자 · 45세이상 65세미만의 자	· 45세이상 65세미만의 해고등에 의한 이직예정자
교부절차	공공직업안정소장이 필요하다고 인정하는 경우에는 사업주에게 작성요청. 요청받은 사업주는 재 취직원조계획서를 작성하고 이직 예정자에게 교부	이직예정자가 희망하는 경우에 사업주는 구직활동지원서를 작성 하여, 당해 이직예정자에게 교부 의무
기재사항	사업주가 강구하여야 할 재취직원 조조치의 내용*	· 이직예정자의 직무경력, 자격· 면허·직업능력등** · 사업주가 강구해야 할 재취직원 조조치의 내용
이행확보 조치	없음	위반 사업주에 대하여 조언·지도 를 행하고 계속해서 위반하는 사 업주에 대해서는 권고를 행한다.

*사업주가 강구해야 할 재취직원조조치의 구체적인 예

- 구직활동을 위한 휴가의 부여
- 재직중의 구직활동에 대한 경제적 지원의 실시
- 구인의 개척, 구인정보의 수집·제공, 관련기업등에의 재취직의 알선
- 재취직에 도움되는 교육훈련, 카운셀링등의 실시, 수강등의 알선
- 민간의 재취직지원회사에의 위탁 등

**구체적인 예: 그 회사에서의 職歷, 상당한 업무내용 및 실적, 갖고 있는 면허·자격, 강좌등의 수료이력, 특필해야할 직업능력 등

나) 모집·채용시의 연령제한 시정

앞에서 서술한 바와 같이 현재 2001년 개정 고용대책법이 ‘근로자의 모집 및 채용에 대하여 그 연령에 관계없이 평등한 기회를 주도록 노력’할 의무를 규정하고 있고(동법 제7조), 연령제한을 금지하고 있지는 않다

또한 노동후생성장관이 정하는 지침(연령지침 : 2001년 10월 1일 厚勞 제295호)에서 ① 체력, 시력 등 가령에 따르는 기능이 저하가 채용후의 근무기간을 통하여 일정수준이상인 것이 불가결한 업무의 경우, ② 기능·노하우 등의 승계의 관점에서 노동자의 연령구성을 유지·회복시키는 경우, ③ 정년 연령과의 관계에서 고용기간이 단기에 한정되는 경우 등의 10항목을 연령제한이 인정되는 사유로 인정하고 있다.

현행고령자고용안정법에는 모집·채용시의 연령제한의 시정에 관한 명시적 규정이 없다. 동개정법에서는 노동자의 모집 및 채용시 연령제한을 하는 경우에 이유제시를 의무화하는 규정을 두고 있으며(제18조의2), 이는 2004.12.1부터 적용된다. 즉, 노동자의 모집 및 채용에 관하여 부득이한 이유³⁶⁾에 의해 상한연령(65세미만의 경우에 한한다.)을 정하는 경우에는, 구직자에 대하여 모집 및 채용시에 사용하는 서면 또는 전자적 기록(구직자가 직업소개사업자등을 이용하는 경우에 제출하는 구인신청서등을 포함한다.)에 그 이유³⁷⁾를 제시하여야 한다. 이유제시의 유무 또는 이유내용에 관해서 필요가 있다고 인정되는 경우는 사업주에 대하여 보고징수, 조언, 지도, 권고를 행한다.³⁸⁾

36) 연령지침의 연령제한이 인정되는 경우(10항목)

37) 이는 단지 연령지침에서 정하고 있는 10개항목의 경우를 그대로 써서 주는 것이 아니라, 구직자가 볼 때, 이것이 지침에 근거한 것임이 명확하고 또한 각기업의 실정에 따른 개별 구체적인 이유를 말한다.

38) 부득이한 이유를 적절히 명시하지 않는 사업주는, 고령자고용안정법 제18조의2제항의 규정에 근거하여, 공공직업안정소부터 보고의 징수, 조언, 지도, 권고등의 조치를 받는 경우가 있다. 또한 부득이한 이유를 제시하지 않는 구인신청은, 직업안정법 제5조의5 단서에 의거하여 공공직업안정소와 직업소개사업자로부터 수리를 거부당하는 경우가 있다.

3) 다양한 취업기회의 확보

고령기에는 근로의욕이나 체력조건이 개인차가 확대되고 고용·취업에 대한 요구도 다양하므로 이에 대응하여 고용·취업기회를 확보해 가는 것이 중요하다.

i) 현행고령자고용안정법은 국가 또는 지방공공단체는 정년퇴직자등에 대한 취업기회의 확보를 위해 임시적이고 단기적인 취업 또는 경이한 업무에 대한 상담을 실시하고, 또한 취업기회를 제공하는 단체의 육성등의 조치를 강구하도록 규정하고 있다(동법 제40조).

ii) 동법은 고연령자의 계속고용을 촉진하는 등 고연령자에 대한 고용안정 및 기타 복지증진을 피하기 위한 공익법인으로서 '고연령자등고용안정센터'(제32조 내지 제39조)를 제도화하여 60세이상의 고연령자가 의욕 및 능력에 따라 직업경험을 통해 얻은 지식 또는 기능을 활용할 수 있는 단기적인 고용에 의한 취업기회의 확보 및 제공 등을 하게 하고 있으며, 또한 정년퇴직자 기타 고연령퇴직자의 임시적이고 단기적이거나 또는 경이한 업무에 관한 취업(고용에 의한 것을 제외함)의 기회를 확보하기 위한 자주적 조직으로서 '실버인재센터'(동법 제41조 내지 제48조)를 제도화하고 있다.

iii) 2004년 동개정법에서는 실버인재센터가 임시적이고 단기적인 또는 경이한 업무에 관련된 노동자파견사업을 행하는 경우에 대해서 종전의 허가제에서 신고만으로도 가능하도록 특례를 규정하여(동개정법 제42조 제2항), 더 많은 취업기회가 확보되도록 하고 있다. 이 특례규정은 2004년 12월 1일부터 시행된다.

iv) 그 밖에 경제활력의 유지·향상을 위해 고령자에 의한 창업·기업을 장려하는 것도 중요하다. 이를 위해 중고령자 창업·기업의 경우 우대금리적용이나 담보면제특례 등을 취지로 하는 융자제도, 상법상의 최저자본금규제의 특례조치 등에 의해 중고령자에 의한 창업·기업을 지원하고 있다. 또한 중고연령자가 경험이나 지식을 살려서 3인이상이 공동으로 기업하여, 중고령자를 고용하고 지속적인 고용·취업의 장을 창설·운영하는 경우에 있어서 조성조치(고연령자등공동취업기회창출조성

금) 를 강구하고 있다.

〈고령자고용관계조성금제도의 개요〉

계속고용정착촉진조성금	61세 이상의 연령에의 정년연장등을 실시한 경우, 또는 희망자전원을 65세이상까지 고용하는 계속고용제도(재고용등)를 마련한 경우이외에, 60세이상 65세미만의 자의 고용율이 15%를 넘고 있는 사업주에 대해 조성
재직자구직활동지원조성금	정년해고등에 의해 이직이 예정되고 있는 중고연령자 중 이직후 재취직을 희망하는 자에 대해서 구직활동을 위한 휴가를 준 사업주, 민간의 재취업支援회사를 활용하여 당해 중고연령자의 재취직을 실현한 사업주, 재취직을 위한 지원체제를 정비한 중소기업사업단체의 장 및 당해 고연령자들을 고용한 사업주에 대해 조성
이동고연령자고용안정조성금	그룹내 기업에서 송출되는 중고연령자를 받아들여 61세이후의 고용을 확보하는 사업주에 대해 조성
중고연령자試行고용장려금	중고연령구직자를 단기간의 試行고용으로서 받아들이는 사업주에 대해서 조성
고연령자등공동취업기회창출 조성금	45세이상의 중고연령자 3인이상이 공동으로 새로운 법인을 설립하여 사업을 개시하여 노동자를 고용하고 지속적인 고용·취업의 장을 창출하는 경우에 조성
특정구직자고용개발조성금	60세이상 65세미만의 구직자를 공공직업안정소 또는 무료·유료직업소개사업자의 소개에 의해 계속해서 노동자로서 고용한 사업주에 대해 조성

자료: 후생노동성 / 출처: 내각부 「고령사회백서」(2004), 70쪽, 표2-3-2

2. 연금제도

일본은 1959년 제정된 국민연금법(1959년 4월 16일 법률 제141호)에 의해 전국민연금제도가 1961년부터 시행되었으나, 종전부터 각 지역별로 운용되어온 연금제도가 그대로 존속하여 복잡하고 다양한 형태를 띄고 있었다.³⁹⁾ 그리하여 1985년의 법개정에서 기초연금제도의 도입과 공적연금제도의 통합을 통해 현재의 공적 연금체계를 갖게 되었다.

그 후 일본의 연금제도는 인구고령화와 사회경제적 문제로 세대간 및 세대내 급여와 부담의 형평성문제 등으로 제도개선의 필요성이 부각되었고, 또한 국민 각자의 자조적인 노력에 의한 노후소득확보에 대한 지원이 필요하게 되었다. 이러한 변화에 대응하여 연금관련법제를 계속 정비해오고 있다.

일본의 연금관련법제의 정비방향을 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 공적연금제도의 안정적 운영이다. 이를 위해 ① 고령화·소자화 현상에 대응하여 장래의 현역세대의 부담이 과중한 것이 되지 않도록 부담과 급여의 조정과 함께 공적연금이 앞으로도 노후소득보장의 역할을 다해 갈 수 있는 지속가능한 안정적 공적연금제도의 확립이 필요하다. 이와 관련하여 연금개시연령의 60세에서 65세로 상향조정, 기초연금국고부담비율의 1/2에의 상향조정⁴⁰⁾, 연금보험료의 조정·인상과 보험료 수준의 고정⁴¹⁾, 급부수준의 하한제⁴²⁾ 도입이 이루어졌다. 또한 ② 다양한 생활방식 및 취로방식에 대응하는 제도의 도입이다. 이와 관련하여 재직노령연금제도의 재평가, 단시간근로자에의 후생연금적용확대 등이

39) 당시 일본의 공적연금제도는 3종(① 각종공제연금, ② 후생연금, ③ 국민연금), 8제도(① 선원보험(나중에 후생연금보험에 통합), ② 후생연금보험, ③ 국가공무원공제조합, ④ 지방공무원등공제조합, ⑤ 공공기업체직원등공제조합(나중에 국가공무원공제조합에 통합) ⑥ 사립학교교직원공제조합, ⑦ 농림어업단체직원공제조합(나중에 후생연금보험에 통합), ⑧ 국민연금)로 되어 있었다. 노상현, 일본의 공적연금법제의 개혁과 과제, 한국법제연구원, 2004, 15쪽.

40) 기초 연금에 대한 국고부담 비율의 상향조정은, 장래의 보험료 부담의 과중화를 피하면서, 적절한 급부 수준의 확보를 위한 것으로, 2004년의 국민연금법개정에서 2009년도까지 현재의 1/3에서 1/2로 끌어올리는 것으로 하여, 2004년부터 상향조정에 착수하기로 하고 그 일정을 명확히 하고 있다.

41) 2004년의 국민연금법개정에서, 보험료의 상승을 적극 억제하고 장래의 보험료 수준을 고정하는 것으로 하여, 보험료 수준은 2017년까지 후생연금은 18.3%, 국민연금은 16,900(2004년도 가격)엔으로 단계적으로 끌어올린 다음 고정하고 있다. 이에 따라 후생연금은 매년 0.354%, 국민연금은 매년 280엔(2004년도 가격)이 인상된다.

42) 2004년의 국민연금법개정은, 기초연금 및 후생연금의 급부 수준에 관해서, 현역세대의 가치분소득에 대한 고령부부 세대의 소비지출 비율이 50%정도로 되어 있는 점등에 입각하여, 65세가 되어 연금을 수취하기 시작한 시점에서, 후생연금의 표준적인 연금액이, 현역 세대의 평균임금의 50%를 상회할 것 같은 수준을 확보하는 것으로 하고 있다(2023년도 이후 50.2%로 시산)

이루어졌다.

둘째, 자조노력에 의한 고령기의 소득확보지원⁴³⁾이다. 이를 관련하여 기업연금등의 정비 등이 있다.

현재 일본의 연금제도는 전국민을 대상으로 하는 국민연금, 민간기업 근로자를 대상으로 하는 후생연금보험, 공무원 등을 대상으로 하는 각종 공제조합의 공적연금제도와 기업에서 실시하고 있는 기업연금이나 금융기관 등에서 행하는 사적 연금이 있다.

이하 국민연금법, 후생연금보험법, 확정급부기업연금법⁴⁴⁾, 확정각출연금법⁴⁵⁾ 등을 중심으로 살펴본다.

(1) 공적연금제도

연금제도를 통한 연금소득이 국민의 노후소득보장의 커다란 부분을 차지하고 있으며 그 중에서도 국가가 관장하는 공적연금제도가 차지하는 역할이 크다⁴⁶⁾.

43) 자조노력에 의한 고령기의 소득확보지원방안으로 기업연금등의 정비이외에도 퇴직금제도의 개선, 고령기에 대비한 자산형성등의 촉진을 들 수 있다. 기업에 있어서 퇴직금 제도에 관하여, 고령화의 진전에 수반하는 퇴직자의 증가, 산업 구조의 변화 등에 의한 노동 이동의 증가등에 대응한 제도의 존재방식에 관하여 검토가 필요하다. 또한 여유 있는 생활을 위한 고령기의 소득 안정을 목적으로 한 저축 등의 자조 노력에 의한 자산 형성을 촉진하기 위해, 금융상품의 개발, 자산 운용의 다양화, 각종 금융 서비스의 충실등이 진행되고 있다. 근로자자산형성연금저축에 관해서는, 퇴직후의 생활에 준비하는 근로자의 계획적인 자조 노력을 지원하기 위해, 원금 550 만엔을 한도로 이자 등에 관해서는 비과세 되고 있으며, 또한 제형저축 활용 급부금·조성금제도에 의하여, 일반 제형저축을 활용하여 개호등의 비용으로 충당하는 근로자에게 급부금을 지급한 사업주에 대하여 조성을 행하고 있다. 그리고 장기생활지원자금대부제도가 시행되고 있다. 이는 2002년 도도부현 사회복지협의회에서 자가에서 계속 살기를 희망하는 저소득의 고령자 세대에 대하여 해당 부동산을 담보로 하여 생활 자금의 대부를 행하는 제도창설이 이루어진 것으로, 2004년 1월 1일 현재, 35의 도도부현에서 대부 업무가 시작되어 93 건의 대부 결정이 이루어지고 있다. 고령사회백서(2004), 82-84쪽 참조.

44) 2001년 6월 15일 법률 제50호, 최종개정 : 2004년 6월 11일 법률 제105호

45) 2001년 6월 29일 법률 제88호, 최종개정 : 2004년 6월 11일 법률 제104호

46) 일본의 공적연금수급권자는 3,000만명을 초과하여, 일본인의 4.1인 당 1인이 연금을 받는 것이 된다. 2002년도말 시점의 연금 총액은 연간 42조엔을 초과하여, 이것은 국민 소득의 약 12%에 상당한다. 노후의 생활 설계에 관한 조사에서도, 국민의 7 할이 공적연금을 고령기의 생활 설계의 기본으로서 생각하며(내각부 「공적연금

일본의 공적 연금으로는 ‘국민연금’과 ‘후생연금’이 대표적이며, 이에 대해서는 ‘국민연금법’(1959년 법률 제141호) 및 ‘후생연금보험법’(1954년 법률 제115호)에서 상세히 규정하고 있다. 공적연금은 세대간 부양에 기초를 둔 부과방식의 요소가 강한 재정운동을 하고 있다. 그러나, 경제상황에 대응하여 임금제평가나 물가연동제를 도입하여 연금의 실질적 가치를 보장하는 한편, 연금제도의 안정적 운영의 도모를 위해 연금의 지급개시연령을 65세로 늦추는 것에 중점을 두어, 60세 전반 층의 감소된 연금을 임금으로 보완하기 위하여 고령자에 대한 고용 촉진을 유도하는 정책과 연계하여 연금제도를 운영하고 있다.

노후소득보장을 위한 고령을 사유로 하는 공적 연금제도는 국민연금법상의 노령기초연금, 후생연금보험법상의 노령후생(동법 제32조)과 특별노령후생연금(동법 부칙 제8조)을 중심으로 아래에서 간단히 살펴본다.

1) 국민연금법상의 노령기초연금

국민연금사업은 보험자로서 정부가 관장하며, 사업의 일부는 정령이 정하는 바에 의하여 ‘공제조합 등’⁴⁷⁾이나 시정촌(특별구를 포함한다.)의 장이 실시할 수 있다(동법 제3조). 국민연금의 피보험자는 제1호, 제2호 및 제3호 피보험자로 분류된다(동법 제7조)⁴⁸⁾

국민연금법상의 노령기초연금은 만 65세에 도달하고, 25년의 자격기

제도에 관한 여론 조사」(2003년)). 또한 고령자 세대의 소득 상황을 보면, 소득 전체(304.6만엔) 중, 공적연금·은급이 차지하는 비율은 약 7할(212.6만엔)(후생노동성 「국민생활 기초조사」(2002년))이나 되어, 공적연금제도는 확실히 고령자의 생활의 기본적 부분을 지지하는 역할을 다하고 있다고 할 수 있다. 후생노동백서(2004년), 208쪽.

47) 이는 법률에 의해 조직된 공제조합, 국가공무원공제조합연합회, 지방공무원공제조합연합회 또는 사립학교교직원공제조합법의 규정에 의하여 사립학교교직원공제제도를 관장하는 일본사립학교진흥·공제사업단을 말한다(국민연금법 제3조제2항).

48) 제1호피보험자는 일본국내에 주소로 갖는 20세이상 60세미만의 자로 제2호 및 제3호의 피보험자에 해당되지 않는 자(피고용자연금 각법(후생연금보험법, 국가공무원공제조합법, 지방공무원공제조합법, 사립학교교직원공제법)에 근거하는 노령 또는 퇴직을 지급사유로 하는 연금급여, 기타 노령 또는 퇴직을 지급사유로 하는 급여로 정령으로 정하는 것을 받을 수 있는 자는 제외한다.)이며, 제2호피보험자는 피고용자연금 각법의 피보험자, 조합원 또는 가입자이며, 제3호피보험자는 제2호피보험자의 배우자로 주로 제2호피보험자의 수입으로 생계를 유지하는 자(제2호피보험자를 제외한다.)중 20세이상 60세미만의 자를 말한다.

간을 지급요건으로 한다(동법 제26조). 25년의 자격기간은 ① 보험료납부기간, ② 보험료면제기간 이외에도 ③ 재외국민 등의 임의가입이 가능한 미가입기간도 포함된다. 연금액은 정액제로, 40년간 보험료를 납부한 자는 연간 804,200엔을 지급받는다. 40년을 초과하여 보험료를 납부해도 납입기간에 비례하는 증액은 없지만, 보험료의 미납은 기간에 비례하여 감액된다(동법 제27조).

기초연금급여에 필요한 재원은 제1호 피보험자의 보험료, 국고부담 및 제2·3호 피보험자의 각출금으로 충당한다. 제2·3호 피보험자의 각출금은 후생연금보험의 보험자가 부담하는 것이다.

2) 후생연금보험법상의 노령후생연금과 특별노령후생연금

가) 노령후생연금

① 개요

후생연금보험은 원칙적으로 정부가 관장한다(후생연금보험법 제2조). 국가, 지방공공단체 또는 법인에 사용되는 자로서 공제조합의 조합원이나 임시로 사용되는 자 등은 피보험자가 될 수 없다(동법 제12조).

노령후생연금은 후생연금보험의 피보험기간에 있는 자가 국민연금법상의 '노령기초연금'의 자격을 취득하였을 때, 즉, 65세에 도달하고, 보험료납입기간과 보험료면제기간의 합산이 25년 이상일 때에 연금수급권이 발생한다(동법 제42조). 연금액은 보수비례연금액과 피보험자의 의한 부양가족에 따라 지급되는 가산연금액으로 산정된다. 보수비례연금액은 평균표준보수월액 $\times 5.481/1000 \times$ 피보험자기간 월수로 계산하고, 가산연금액은 후생연금보험의 피보험자기간이 240개월 이상인 경우, 당해 피보험자에 의하여 생계를 유지되는 65세 미만의 배우자, 18세 미만의 자녀(장애를 가지고 있는 경우에는 20세 미만)에게 지급되는 것으로 배우자와 2명의 자녀까지는 각각 231,400엔을 지급하고, 3명 이후부터는 1명에게 각 77,100엔을 지급한다(동법 제44조). 연금급여에 대해서는 국민연금법상의 기초연금의 수급자격기간을 충족하는 경우에는 국민연금급여에 가산하여 지급한다.⁴⁹⁾

② 재직노령후생연금

고령자들의 취로로 인한 임금감소부분을 보완하기 위하여 재직노령후생연금제도가 있다. 처음에 재직노령연금은 기본적으로 임금에 대응하여 지급액을 결정(표준보수월액의 3, 5, 2할/8할에서 1할씩 적어져 최저가 1할로 됨)했으나 이러한 제도는 임금이 조금만 증가해도 임금과 재직연금의 합계가 역으로 되는 불합리한 점이 발생하여 취업활동에 인센티브가 없게 되어 고령자의 취업의욕에 부정적인 영향을 주었다. 이에 1994년의 개정에서 임금수입이 있으면 연금을 일률적으로 2할씩 감액하고, 2할 감액한 연금과 임금의 합계가 22만엔에 이르기까지 연금과 임금을 병행하여 지급하는 등 재직노령연금액의 결정방법을 바꿈으로써, 임금이 증가함에 따라 임금과 연금의 합계도 증가하여 피보험자의 근로의욕을 감퇴시키는 요인을 완화했다. 이는 고용정책의 논리를 우선시한 것이다.⁵⁰⁾

그러나, 고령자의 취업과 소득보장을 동시에 확보하기 위하여 2004년의 국민연금법개정에서는 60세부터 65세 미만의 재직노령후생연금제도에 대하여 종래의 일률 20% 지급정지를 폐지하여 근로의욕이 저하되지 않도록 했으며(2005년 4월 시행), 또한 70세이상의 취업자의 후생연금 급여에 대해서도 60대후반의 취업자와 동일하게 임금과 노령후생연금의 합계액이 현재 취업중인 남자 피보험자의 평균 임금을 상회한 경우에 노령 후생연금의 전부 또는 일부를 지급정지할 수 있도록 하였다. 그러나 보험료는 지급하지 않는다(2007년 4월 시행). 또한, 수급 시작 연령에 관하여 수급자의 선택의 폭을 넓히기 위해, 65세이후의 노령후생연금에 관하여 연기제도를 도입하였다(2007년 4월 시행).⁵¹⁾

나) 특별노령후생연금

1985년 후생연금보험법의 개정에 의해 노령후생연금의 지급개시연령이 '노령기초연금'과 마찬가지로 65세로 상향조정되었지만(후생연금보험법

49) 노상현, 앞글, 26-27쪽.

50) 이정, 앞글, 23쪽.

51) 후생노동백서(2004), 215쪽.

제42조), 경과조치로 당분간은 60세에서 64세까지 특별지급형태로 노령후생연금(정액부분과 보수비례부분의 합계액)을 지급되었다(동법 부칙 제18조). 그러나 1994년의 개정법에서는 이와 같은 형태의 노령후생연금을 대체하여 별도의 연금(보수비례부분에 상당한 부분연금)을 지급하도록 하였다. 후생연금보험의 피보험자기간이 1년 이상이고, 노령기초연금의 수급자격기간을 충족하는 자가 60세(여성의 경우에는 생년월일에 따라 55~60세) 이상으로 퇴직하는 경우 또는 피보험자 자격을 상실한 후에 60세에 달한 때에는 65세가 될 때까지 지급한다. 이러한 부분연금으로의 전환은 남자근로자에 대해서는 지급개시연령을 2001년부터 3년마다 1년씩 연장하여 12년후인 2013년에는 완결되며, 여자근로자에 대해서는 5년이 늦은 2006년부터 12년에 걸쳐 시행하게 되었다(동법 부칙 제8조제1항제1호). 이러한 개정의 목적은 연금지정의 건전화와 함께 세대간의 공평성을 실현하기 위한 것이었다.

(2) 기업연금제도

풍요롭고 다양한 노후생활을 위하여 공적연금을 토대로 하면서, 노후의 준비에 대한 자주적 노력을 지원하는 것이 필요하다. 이에 기업연금 등의 역할의 증대가 요청된다.

일본의 공적연금에 추가된 기업연금 제도에는 확정급부형의 기업연금으로서 후생연금의 일부를 국가를 대신하여 지급함과 함께 독자적인 연금을 추가한 「후생연금기금」⁵²⁾, 기업 독자적인 연금만의 「확정급부기

52) 후생연금기금은 후생연금보험의 노령자에 대한 급부를 정부에 대행해 행하면서, 일정 가산 급부를 목적으로 1965년에 창설되었다. 2001년 3월말 현재, 1737 기금, 1087만 명이 가입해 있다. 후생연금기금은 후생연금보험의 적용사업소의 사업주와 거기서 사용되는 피보험자로서 조직된다. 설립형태로는 단독의 사업주가 설립하는 단독설립(가입원 500명 이상), 동일 자본계열로 복수사업주가 설립하는 연합설립(800명 이상), 동종동업의 다수기업이나 공업단지 등의 복수사업주가 설립하는 총합설립(3000명 이상)이 있다(후생연금보험법 제110조). 기금을 설립하는 경우, 각 적용사업소에 사용되는 피보험자 2분의 1 이상의 동의, 그리고 피보험자 3분의 1 이상으로 조직되는 노동조합이 있는 경우에는 그 조합의 동의도 얻어서 규약을 작성하고, 후생노동대신의 허가를 얻어야만 한다(동법 제111조). 기금이 설립되면, 그 적용사업소에 사용되는 피보험자는 전부 강제적으로 가입원이 된다(동법 제122조). 후생연금기금에 의한 연금급부는 가입원이나 가입원이었던 자가 노령후생연금의 수급권을 취득한 경우에 이루어진다. 이 연금급부는 노령후생연금에 해당하는 부분(대행부분)과 노령

업연금」, 사외에 자산을 적립하는 등의 요건을 구비한 것에 세계상의 특례를 인정하는 「적격퇴직연금」⁵³⁾ 등이 있다. 또한, 확정급부형의 기업연금 등에 더하여, 국민의 자조 노력을 지원하기 위한 선택으로서, 각출한 부금액과 운용 수익과의 합계액을 기초로 급부액이 결정되는 「확정각출연금」이 있다.

이러한 제도에 관해서는, 공적연금 제도 개혁과 병합하여 검토를 행하여, ① 후생연금기금의 면세보험료율의 동결 해제 및 후생연금 기금 해산시의 특례조치, ② 확정각출연금의 각출한도액의 인상과 중도인출 요건의 완화, ③ 후생연금기금·확정급부기업연금간의 상호이동 및 확정각출연금에의 이동의 인정에 의한 기업연금의 통산 조치의 확보 ④ 확정급부기업연금의 중도탈퇴시 및 제도종료시의 연금화 인정 등, 기업연금 제도의 안정화와 충실을 도모하기 위한 재평가가, 2004년 국민연금법등의일부를개정하는법률에 반영되었다.⁵⁴⁾

후생연금기금과 세계적격연금은 합쳐서 약 2300만 명의 가입자를 갖고 있으며 노후의 소득보장에서 차지하는 역할은 상대적으로 늘고 있다. 그러나 경기악화와 저금리를 배경으로 하는 적립금 부족때문에 급부액을 인하하거나 해산하는 경우가 잇달았고, 그리고 지금까지 임의가입의 소득보장시스템은 중소기업이나 자영업자에 충분하게 보급되지 않은 점이나 전직시에 연금자산의 이관이 확보되지 않은 점으로 노동이동에 대한 대응이 곤란하다는 문제점 등이 있었기 때문에, 2001년 6월 확정급부기업연금법과 확정각출연금법이 연이어 제정되었다.

이하에서는 확정급부기업연금법과 확정각출연금법을 중심으로 간단히 살펴본다.

후생연금의 연금액을 1할 이상 상회하는 부분(가산부분)으로 구성되고, 부금은 가입원과 사업주의 절반을 원칙으로 하지만, 사업주 부담분을 증가시키는 것이 가능하여, 가산부분은 기업만이 부담하는 경우가 많다.

53) 세계적격연금은 노인에 대한 세법상의 우대조치로서 1962년에 도입되었다. 이는 사업주가 생명보험회사 등과 법인세법시행령 159조에 정해져 있는 적격요건(종업원의 퇴직연금의 지급만을 목적으로 하는 것 등)을 충족시켜서 국세청장관의 승인을 얻은 퇴직연금계약을 체결하고 퇴직자에게 퇴직연금이나 일시금을 지급하는 제도이다. 그러나 확정급부기업연금법의 성립에 따라, 세계적격연금의 신규계약은 인정되지 않고, 기존의 적격연금도 2012년 3월까지 다른 기업연금으로 이행하도록 되어 있다.

54) 고령사회백서(2004), 81-82쪽; 후생노동백서(2004), 218-220쪽 참조.

1) 확정급여기업연금

본격적인 고령사회의 도래에 대비하여 공적연금을 토대로 하면서 자주적인 노후준비노력에 대한 지원을 함으로써 노후소득보장이 가능하고 신뢰할 수 있도록 할 필요가 있다. 이에 연금수급권보호의 관점에서 노사의 자주성을 존중하면서 통일적인 구조하에 필요한 제도정비를 행하기 위하여 '확정급여기업연금법'이 제정되어 시행되고 있다.

이 법률에 제정으로 노사합의의 연금규약에 근거하여 사업주가 운용기관과 계약하여 직접 실시하는 '규약형 기업연금'과, 또한 노사합의의 연금계약에 근거하여 기금을 설립하여 실시하는 '기금형 기업연금'이라는 새로운 확정급여형 기업연금이 만들어 졌다. 이 연금은 후생연금적용사업소의 피보험자들을 대상으로 하며, 규약형의 경우 가입자자격을 정할 수 있다.

이 법의 내용을 보면, 확정급여형의 기업연금에 대하여, 적립기준, 수탁자(기업연금의 관리운영을 하는 자)책임, 종업원에의 사업주의 정보제시등 통일적인 기준을 정하고, 이것을 충족시키는 경우에 승인을 하며, 또한 세제상의 조치도 행하고 있다. 후생연금기금에 대해서는 후생연금의 대행을 행하지 않는 다른 기업연금제도에의 이행을 인정하며, 이 법의 시행으로 신규의 적격퇴직연금계약은 인정하지 않으며 기존의 적격퇴직연금에는 10년의 경과기간을 설정하여, 다른 기업연금제도등에 이행시키도록 하고 있다.

2) 확정각출연금

확정각출연금은 불입금과 그 운용수익과의 합계를 기초로 개인마다의 급여액이 결정되는 자기책임에 근거를 둔 연금이다. 공적연금을 보충하는 연금의 새로운 선택의 한 방법으로 '확정각출연금법'이 제정되었다. 확정각출연금에는 기업마다 실시하는 '기업형 연금'과 국민연금기금연합회가 실시하며 개인적으로 가입하는 '개인형 연금'이 있다.

소자고령화의 진전, 고령기의 생활의 다양화 등의 사회경제적 상황의 변화에 비추어, 개인 또는 사업주가 각출한 자금을 개인이 자기책임하에 운용의 설계를 행하여, 고령기에 그 결과에 근거한 급부를 받을 수 있도록

록 하기 위하여, 확정각출연금에 대하여 필요한 사항을 정하고, 국민의 고령기에 대비한 소득확보에 관한 자주적인 노력을 지원하는 것으로서 공적연금을 보충하는 연금의 새로운 선택의 한 방법으로서 '확정각출연금법'이 제정·시행되었다.

확정각출연금은 불입금과 그 운용수익과의 합계를 기초로 개인마다의 급여액이 결정되는 자기책임에 근거를 둔 연금이다. 확정각출연금에는 기업마다 실시하는 '기업형 연금'과 국민연금기금연합회가 실시하며 개인적으로 가입하는 '개인형 연금'이 있다. 기업이 부금을 각출하여 60세미만의 종업원을 전부 가입자로 하여 기업마다 실시하는 '기업형연금'과 국민연금기금연합회가 실시하면 자영업자 등이 개인적으로 가입하는 '개인형연금'을 정하고 있다. 기업형연금 및 개인형연금 모두 노령급부금, 장애급부금, 사망일시금 및 탈퇴일시금이 지급되지만, 구체적인 급부액은 운용실적에 따라 다르다(동법 제28조 이하).

기업형연금은 노사의 합의에 의해 후생노동대신의 승인을 얻은 규약에 따라, 60세 미만의 후생연금보험피보험자나 사학공제가입자를 대상으로 조직된다. 사업주는 은행 등 주무대신의 등록을 받은 확정거출연금운용관리기관에 자산관리업무를 위탁할 수 있다(동법 제7조 및 제88조 이하). 신탁회사 등과 자산관리계약을 체결해야만 한다(동법 제8조). 부금은 전액사업주가 부담하고, 자산관리기관에 납부하여야 한다.

개인형연금은 60세 미만의 국민연금 제1호피보험자, 후생연금기금이나 기업연금의 가입자를 제외한 후생연금보험의 피보험자가 국민연금기금연합회에 가입을 신청한다(동법 제62조). 따라서 국민연금의 제3호피보험자인 전업주부나 공무원은 개인형연금에는 가입할 수 없다. 부금은 전액 가입자 자신이 각출한다.

제 3 절 보건·개호·복지

1. 노인복지법

고령자의 생활보장에 관해서는, 노인복지법 이외에, 노인보건법에 의한 보건·의료보장, 개호보험법에 의한 개호보장, 노령연금 및 고용정책에 의한 소득보장, 주택정책에 의한 주택정책 등, 다른 많은 제도도 관련되

어 있다. 특히 노인복지법은, 노인보건법 및 개호보험법이 정하는 조치와 연계하여(동법 제10조·제10조의2), 노인의 심신의 건강유지 및 생활안정을 위해서 필요한 조치, 즉 거택에서의 개호등 및 노인홈에의 입소 등의 복지조치를 종합적으로 실시하기 위한 것이다(동법 제1조)

(1) 노인복지법의 연혁

1) 제정까지

노인복지법(1963년 7월 11일 법률 제133호)의 제정이전, 일본에서 고령자복지에 관한 법은, 일반구제제도 중의 일부로서 존재했다. 명치이후의 근대법제에 있어서는 우선 '홀구규칙'(1874년)이 그때부터 반세기를 거쳐 동법의 발본적인 개정법이 된 구호법(1929년)중에 있는 孤老에 대한 구제규정 등이 그것이다.

제2차세계대전후, 경제, 사회, 문화 등 모든 면에서의 격변과 혼란 중, 대량의 빈곤계층에 대처하기 위해, (구)생활보호법(1946년 법률 제17호)이 제정되었다. 그러나 동법은 자혜적 성격을 다분히 가지고 있었던바, 일본헌법 제25조의 생존권이념을 구현하기 위해 (현행)생활보호법(1950년 5월 4일 법률 제144호)가 제정되었다.

그러나, 이들 법은 모두 일반 구빈법으로서 모든 요구제자를 대상으로 하는 것이고, 생활보호법과 전후해서 아동복지법(1947년 12월 12일 법률 제164호), 신체장애자복지법(1949년 12월 16일 법률 제283호)이 제정되고, 그 위에 지적장애자복지법(1960년 3월 31일 법률 제37호)이 제정되기에 이르러, 고령자를 대상으로 한 개별법이 강하게 요구되었다. 게다가 1959년의 국민연금법에 의해 노령연금이 제도화(우선 무각출의 복지연금, 이어서 1961년의 각출제연금)되어 노후의 소득보장제도가 충실해진 반면에 연금이외의 복지정책의 불비가 지적되어, 모든 고령자를 대상으로 한 재택복지·시설복지·건강과 사는 보람 만들기 시책의 실시 근거가 되는 법제도가 요구되어, 1963년에 노인복지법이 제정되었다. 노인복지법이 성립되기까지는, 고령자가 입은 사회복지서비스는, 생활보호법에 의한 거택보호와 양로원에의 수용보호가 중심이었다.

2) 제정이후

노인복지법 제정후의 주된 개정 및 관계법령과 국가의 각 시책·플랜 등의 동향에 대하여 간략히 기술하면 대략 아래의 표와 같다.

〈노인복지법제정후의 개정 및 관계법령·국가시책·플랜등의 동향〉

1966년(소화41년)	경로의 날 제정
1972년(소화47년)	노인복지법개정에 의한, 노인의료비지급제도(1973년~1982년)
1978년(소화53년)	SHORT STAY SERVICE 사업 개시
1979년(소화53년)	DAY SERVICE 사업개시
1982년(소화57년)	노인보건법 제정
1986년(소화61년)	장수사회대책대강책정
1989년(평성원년)	「고령자보건복지추진10개년전략(골드플랜)」책정·도도부현 고령자종합상담센터 설치
1990년(평성2년)	노인복지법개정(복지8법개정)에 의한, 재택복지서비스의 추진, 노인보건복지계획의 작성, 복지서비스의 실시권한의 시정촌에의 委讓, 노인건강保持사업의 촉진, 유료노인홈에의 지도감독의 강화 등
1994년(평성6년)	노인복지법개정에 의한, 재택개호지원센터의 법정, 치우의 질 평가, 시정촌의 정보제공의무·「신·고령자보건복지추진10개년전략(신골드플랜)」책정
1995년(평성7년)	고령사회대책기본법 제정
1997년(평성9년)	개호보험법 제정
1999년(평성11년)	골드플랜21 책정
2000년(평성12년)	개호보험법 시행

(2) 입법취지·기본이념과 법의 구성

노인복지법의 목적은, 「노인복지에 관한 원리를 명확히 함과 함께, 노인에게 대해, 心身の 건강유지 및 생활안정을 위해서 필요한 조치를 강구함으로써 노인의 복지를 도모하는 것」(제1조)이다. 즉, 노인복지의 기본이념을 명확히 하는 기본법으로서의 이념에 대해서 규정하는 것과, 고령자에게 고

유한 요구에 대응하기 위한 복지서비스의 제공의 존재방식에 대해서 규정하는 것의 2개의 점을 입법목적⁵⁵⁾으로 하고 있다.

나아가, 동법에서는 「노인」의 정의는 없다. 이것은 노인이라 해도 그 심신상황에 개별차가 크므로 연령으로 획일적으로 정할 것이 아니라 사회통념에 맡기는 취지라는 것으로 이해하지만, 거택생활지원사업 등(동법 제10조의 4)과 노인홈에의 입소조치 등(동법 제11조)의 대상연령에 대해서는 만 65세이상으로 정해지고 있다. 한편, 노인보건법에 기초하는 노인의료급부에 대해서는, 그 대상을 원칙적으로 만75세이상 및 65세이상의 장애자등으로 정하고 있어 법제도에 따라서도 차이가 보인다.

(3) 복지조치의 실시기관 등

노인복지법에 규정되어 있는 복지조치의 실시기관 및 협력기관은 시정촌, 도도부현, 복지사무소, 재택개호지원센터, 보건소 및 민생위원 등이다.

1) 시정촌(제5조의4)

시정촌은 65세 이상의 자 및 그 개호자에 대해서 필요한 복지조치(재택복지 및 시설복지)를 실시한다. 거주지주의에 의해 원칙적으로 주민을 대상으로 하지만, 거주지가 없거나 불명인 자에 대해서는 현재지의 시정촌이 조치를 행한다. 단, 생활보호시설에 입소한 자에 대해서는 입소전의 주소를 소관하는 시정촌이 실시자가 된다(주소지특례, 제5조 제1항 단서).

시정촌은 노인복지법의 실시에 관해서 정보의 파악과 제공, 상담(개호지원상담을 포함)·조사·지도 및 그 관련업무를 행한다(동법 제5조의4).

55) 우선, 노인복지법 제2조에서 「노인은 다년에 걸쳐 사회의」진전에 기여해 온 자로서 또한 풍부한 지식과 경험을 갖는 자로서 경해됨과 함께, 삶의 보람을 갖고 건전하고 안전한 생활을 보장받는 것으로 한다.」고 규정하고 있고, 다음으로 제3조에서는 「노인은 노령에 따라 발생하는 심신의 변화를 자각하여, 항상 심신의 건강을 보지하고 또한 그 지식과 경험을 활용하여 사회활동에 참가하도록 노력하도록 한다. 또한 노인은 그 희망과 능력에 따라, 적당한 업무에 종사할 기회 기타 사회활동에 참가할 기회를 부여받도록 한다.」고 규정되고 있다.

2) 도도부현(제6조의3)

도도부현은 개호조치 등의 실시에 관해 시정촌 상호간의 연락조정, 시정촌에 대한 정보의 제공 기타 필요한 지원을 하면서 이들의 부수업무를 한다. 또한 광역적 견지에서 실정파악에 힘쓰도록 하고 있다. 그리고 도도부현지사는 시정촌에 대해서 개호조치 등의 적절한 실시를 확보하도록 필요시 조언할 수 있다. 또한 도도부현지사는 동법의 규정에 의한 도도부현 또는 도도부현지사의 업무의 전부나 일부를, 그 관리를 하는 복지사무소장에게 위임할 수 있다.

3) 복지사무소(제5조의5·제7조)

복지사무소는 노인복지법, 생활보호법, 기타 법률에서 정하는 원조 등의 조치에 관한 사무를, 조치권자인 시정촌장으로부터 권한의 위탁을 받아서 복지현장의 제1선에서 법에서 정하고 있는 복지관계사무를 실시하는 현업기관이다. 시정촌 복지사무소에서 행하는 사무는 ① 노인복지에 관해 필요한 사정 파악 업무 및 ② 노인복지에 관한 상담에 대해, 필요한 조사 및 지도실시 업무 등으로 정해져 있다. 시정촌 복지사무소에서는 사회복지주사(主事)가 있어서, 노인복지에 관한 기술적 지도를 소원(所員)에 대해 행하며, 전문기술을 필요로 하는 업무를 담당한다. 일반적으로는 노인복지지도주사라고 불린다. 한편, 도도부현 복지사무소는 도도부현지사의 상기 위탁을 받아서 도도부현차원의 복지기관업무를 담당하지만, 복지사무소는 상기 사무에 관한 전문기술의 지도 등을 위해 사회복지주사를 두어야만 한다(동법 제6조).

4) 노인개호지원센터(재택개호지원센터, 제6조의2)

재택노인 등에 대해서 시정촌으로부터 위탁을 받은 경우에는 동법 제5조의4에 정해져 있는 사무, 즉 ① 노인복지에 관해 필요한 정보의 제공, 및 ② 재택의 개호를 요하는 노인 및 그 양호자에 대한 전문지식·기술의 제공을 담당한다.

5) 보건소(제8조)

보건소는 협력기관으로서 노인복지시설 등에 대한 영양의 개선 외에

보건위생사항에 관한 협력을 행하도록 되어 있다.

6) 민생위원

민생위원은 협력기관으로서 동법의 시행에 대해 시정촌장, 복지사무소장, 사회복지주사(主事)의 사무집행에 협력하는 것이 의무로 되어 있다.

(4) 복지의 조치

노인복지법에서는, 복지조치로서, 자립생활을 영위하는 데 필요한 지원체제의 정비, 개호보험법의 적용이 현저히 곤란한 자에 대한 재택개호의 실시와 양호노인홈에의 입소조치위탁, 상시개호가 필요한 노인으로 개호보험법에 의한 개호노인복지시설의 입소이용이 현저히 곤란한 자에 대한 특별양호노인홈에의 입소의 조치위탁, 양호위탁의 조치, 교양강좌·레크리에이션등 노인복지증진을 위한 사업의 실시, 국가에 의한 개호방법·생활용구·기능훈련용구등의 연구개발등이 규정되고 있다(동법 제10조의3 내지 제13조의2).

동법에서 정해진 시책은, 재택복지서비스와 시설복지서비스로 대별된다. 재택복지서비스는 요원호고령자대책 및 사회활동촉진시책으로 나뉘며, 시설복지서비스는 입소시설에 의한 것과 이용시설에 의한 것으로 분류된다. 이들 국가차원에서의 주된 사업의 명칭 및 개요는 다음 표에서 보는 바 이지만, 기타 도도부현 및 시정촌차원에서도 다양한 독자사업이 실시되고 있다.

이들 각 사업중에서 노인복지법에서 규정되고 있는 것을 살펴보면, ① 노인재택생활지원사업(동법 제5조의2 및 제10조의4) 및 ② 노인홈에의 입소등(동법 제11조)으로 나눌 수 있다. ①은 ㉠ 노인거택개호사업등(홈헬퍼서비스), ㉡ 노인주간서비스사업, ㉢ 노인단기입소사업, ㉣ 치매대응형노인공동생활원조사업(Group home) 및 ㉤ 일상생활용구의 급부등이다. ②의 입소시설은, ㉦ 특별양호노인홈, ㉧ 양호노인홈 및 ㉨ 양호위탁이다. 나아가 개호보험의 도입(2000년)에 의해 ①의 ㉠, ㉡, ㉢ 및 ②의 ㉦에 대해서는 보험급부에 의하는 것이 원칙이고, 부득이 한 이유에 의해 개호보험제도에 의한 서비스의 이용이 곤란하다고 인정되는 경우에만 동법에 의한 조치의 대상으로서 서비스를 받도록 되어 있다.⁵⁶⁾

〈노인복지법에서 규정하는 주된 시책의 개요〉

명 칭		개 요
재 택 복 지 대 책 요 원 호 고 령 자 대 책	Day service	요원호고령자의 서비스센터에의 通所. 급식. 입욕. 일상 동작훈련 등의 서비스의 제공. 누워만 있는 고령자등의 가정을 방문하여, 급식, 입욕 등의 서비스를 제공
	Short stay	개호를 행하는 가족이, 개호에 지장을 초래하는 경우등 에, 시설에서 행해지는 단기간개호
	Home help service	일상생활에 지장이 있는 누워만 있는 고령자등에 개호, 가사 등을 행하는 홈헬퍼의 파견
	고령자서비스 종합조정추진사업	보거·의료·복지의 각 서비스의 조정과 종합적 추진. 도도부현지정도시 차원-고령자서비스종합조정추진회의, 시정촌차원-고령자서비스조정팀
	재택개호지원센터 운영사업	재택의 요원호고령자와 그 가족 등에 대해서, 재택개호 등에 관한 상담에 응하고, 이용자의 개호 등에 관한 니 즈에 대응한 각종 보거·복지 서비스가 주어지도록 시 정촌등의 관계행정기관, 서비스 실시기관 및 거택개호 지원사업소 등과의 연락·조정
	치매대응형노인공동 생활원조사사업	치매상태에서 일상생활을 영위하는 데에 지장이 있는 고령자가 공동생활을 하는 주거에 있어서, 식사제공이 나 기타 일상생활상의 원조
	노인일상생활용구 급부 등 사업	혼자 사는 고령자 등의 일상생활을 용이하게 일상생활 용구의 급부나 대여(화재경보기, 자동소화기, 노인용전 화(대여), 전자조리기)
개호예방·생활지원 사업 (개호예방·지 역지원사업-2003년 도부터)	요원호고령자나 혼자 사는 고령자 등에 대해서, 개호를 요하는 상태에 빠지지 않도록 개호예방시책이나 생활지 원서비스를 제공하고 자립과 생활의 질 확보를 도모하 다. 삶의 보람이나 건장을 위한 활동 및 지나치 수면 예발을 위한 지식의 보급개발이나, 종합적인 보건복지 의 향상을 도모한다.	

56) 노인복지법은 복지조치로서, 거택에서의 개호(노인복지법 제10조의4) 및 노인홈에
의 입소(노인복지법 제11조) 등을 규정하고 있다. 개호보험의 도입에 의해 이들 조치
에 상당하는 서비스는 보험급부의 대상이 되었는데, 「부득이한 사유에 의해」, 개호보
험법에 규정하는 거택개호의 이용 또는 개호노인복지시설에의 입소가 「현저히 곤란하
다고 인정되는 경우」에는, 시정촌은 직권으로 이들 조치를 실시하는 것이다. 「부득이
한 사유」로서 오로지 염두에 두어지고 있는 것은, 혼자 살고 판단능력이 저하되어 있
다거나, 가족으로부터 학대를 받고 있다고 하는 케이스이다. 거택개호의 조치는, 개
호보험법의 보험급부를 받을 수 있는 자인 것이 전제가 되고 있는데(노인복지법시행
령 제1조의5), 입소조치에 대해서는, 이와 같은 제한이 마련되고 있지 않으므로, 개
호보험의 급부대상이 아닌 고령자일지라도 조치의 대상이 될 수 있다고 해석된다. 개
호보험법의 급부대상에 포함되지 않는 조치, 특히 양호노인홈에의 입소조치에는, 이
와 같은 급부사유의 한정은 없다. 그 외에, 법률상은 복지조치에 해당하지 않으나,
노인복지의 증진을 목적으로 하는 사업(특히 노인복지시설에 해당하는 經費노인홈과
노인복지센터, 노인그룹의 운영 등)에 대하여, 노인복지의 증진이라는 이념에 좇아
운영되도록, 그 체제정비가 시정촌의 책무가 된다(노인복지법 제10조의3)(加藤智
章·前田雅子 등, 앞글, 256쪽.).

명 칭		개 요	
재 택 복 지 대 책	사회활동 고령자의 삶의 보람과 건강을 위한 추진사업	고령자의 사회참가촉진과 삶의 보람과 건강을 위한 추진. 도도부현 밝은 장수사회만들기 추진기구사업·고령자의 삶의 보람과 건강을 위한 종합추진시행적 시정촌사업·고령자방문지원활동추진원양성추진시행적 사업·고령자의 삶의 보람촉진을 위한 취업지원사업·장수사회개발센터나 전국노인클럽연합회가 실시하는 사업	
	촉진 노인클럽활동 등 사업	노인클럽이 행하는 각종 활동에 대한 조성	
	대책 도부현고령자종합상담센터연영사업	고령자세대가 일상생활에서 직면하는 곤란 등에 대응할 수 있는 종합상담체제의 확립	
	고령자능력개발정보센터연영사업	대략 65세 이상의 자에 대해 그 희망과 능력에 대한 적절한 일의 알선	
시 설 복 지 대 책	입 소 시 설	특별양호노인홈	65세 이상의 누위만 있는 고령자 등으로 상시 개호를 필요로 하고, 거택에서의 생활이 곤란한 자를 입소시켜 양호한다.
		양호노인홈	60세 이상으로 가족환경이나 주택사정으로 거택에서 생활하기가 곤란한 자가 저액으로 이용할 수 있는 시설, A형-급식서비스 가능, B형-원칙 자취
		경비노인홈 (care-house)	고령자의 care를 배려하고 자립생활을 확보할 수 있도록, 휠체어 생활을 쉽게 할 수 있게 고안된 주택으로의 기능을 갖는다. 생활상담, 급식 등의 서비스 제공
		노인단기입소시설	양호자의 질병 기타의 이유로 거택에서 개호를 받는 것이 일시적으로 곤란하게 된 65세 이상의 자를 단기입소시키는 양호
		유료노인홈	당시 10인 이상의 고령자를 입소시켜, 식사 기타 일상 생활상 필요한 편의를 제공
	이 용 시 설	노인 day-service 센터	65세 이상의 자로서, 신체상 또는 정신상의 장애 때문에 일상생활을 영위하기에 장애가 있는 자를 통근시켜, 입용, 식사의 제공, 기능훈련, 개호방법의 지도 기타 편의를 공여
		생활지원house(고령자생활복지센터)	고령자대상의 개호지원기능, 거주기능 및 지역에 있어서의 교류기능을 종합적으로 갖는 소규모의 복합시설
		노인복지센터	지역의 고령자로부터의 각종 상담에 응하고, 건강증진, 교육의 향상 및 레크레이션 등을 위한 편의를 공여
		노인휴식의 집	지역의 고령자에 대해서 무료나 저렴한 요금으로 교육의 향상, 레크레이션 등을 위한 장소를 제공하고, 고령자의 심신건강을 도모한다. 노인클럽의 거점이 되고, 노인복지센터보다도 소규모
		노인휴양홈	경승지, 온천지 등의 휴양지에 고령자의 보양휴양, 편안한 휴식의 장소로 설치된 숙박시설, 고령자가 가볍게 이용할 수 있도록 국민숙소보다도 저요금

(5) 사업, 시설 및 규제감독

1) 사업 및 시설

노인복지법에 규정된 사업은 ① 노인거택개호등사업(노인홈ヘル프서비스사업), ② 노인Day service사업, ③ 노인단기입소사업 및 ④ 치매대응형인공동생활원조사업의 4개로 되어 있다.

또한 법이 규정하는 노인복지시설은 7개이며, ① 노인홈서비스센터, ② 노인단기입소시설, ③ 양호노인홈, ④ 특별양호노인호스센터, ⑤ 輕費노인홈, ⑥ 노인복지센터 및 ⑦ 노인개호지원센터이다. 이외에 관련시설로서, 유료노인홈, 노인휴양홈, 노인 휴식집 등이 있다.

2) 규제감독

i) 이들 사업 및 시설에 대해서 노인복지시설의 내용에 관한 규정 이외에, 사업의 개시절차, 사업의 정지·폐지등 및 시설기준, 보고의 청취·立入검사, 개선명령, 조치의 수인의무, 사업·시설설치자의 처우의 질의 평가의무 등이 규정되고 있다(동법 제14조 내지 제20조의7의2).

노인복지법은, 노인거택개호등사업, 노인Day service사업, 노인단기입소사업, 치매대응형노인공동생활원조사업이라는 노인거택생활지원사업의 개시·폐지와 운영등에 관해서 그리고 특별양호노인홈, 노인Day service센터, 노인단기입소시설, 노인개호지원센터 등의 설치·폐지등을 규제하는 규정이 있다(동법 제14조 이하). 또한, 이들 운영에 관한 개선명령·사업정지명령등, 그리고 특별양호노인홈·양호노인홈에 관해서는 그 설비·운영의 최저기준에 적합하도록 하기 위해, 설치인가의 취소를 포함하는 규제감독을 행하는 규정을 두고 있다(동법 제18조 이하). 개호보험법 중에 사업의 개시와 시설의 설치 등의 규제에 관한 규정이 없는 것은, 노인복지법의 이들 규정의 적용이 있기 때문이다.

ii) 유료노인홈은 노인복지시설은 아니지만, 고령자복지의 견지에서 입소자 처우의 상태를 간과할 수 없다고 하여, 노인복지법은 이것을 규제감독의 대상으로 한다. 즉, 설치 및 사업의 휴·폐지에 대해서 신고의무

를 부과함과 함께, 입소자의 처우에 관해 부당한 행위를 하거나, 또는 그 운영에 관해 입소자의 이익을 해치는 행위를 했다고 인정되는 때는 입소자 보호를 위해 필요한 한도에서 개선명령을 행한다(동법 제29조). 다만, 노인복지시설에 비하여 규제는 보다 느슨하다. 유료노인홈의 설치수는 증가했지만, 경영이 안정되지 않고 도산되는 예가 많다. 재판례로, 종신이용형의 유료노인홈에 대해서 예상보다는 대폭적으로 경영이 파탄나고 계약내용의 불이행이 충분히 예측가능했으므로, 入居계약을 체결하여 入居者에 손해를 준 경우에 시설설치자의 배상책임을 인정한 예⁵⁷⁾가 있다.

(6) 기 타

1) 노인복지계획

시정촌은 노인거택생활지원사업 및 노인보건시설에서의 사업(노인복지사업)의 공급체제의 확보에 관한 시정촌노인복지계획을, 도도부현은 시정촌노인복지계획달성을 위한 광역적 견지에서 도도부현노인복지계획을 책정하는 것이 의무지워지고 있다(노인복지법 제20조의8 및 9).

① 시정촌 노인복지계획은 당해 시정촌이 확보해야 할 노인복지사업량의 목표, 노인복지사업량의 확보를 위한 대책, 기타 노인복지사업의 공급체제확보에 필요한 사항을 규정하고 있다(동법 제20조의8조 제2항). 사업의 목표량을 정함에 있어서는 개호보험급부등서비스의 종류별로 양의 검토를 감안하여야 한다(동조 제3항).

② 도도부현 노인복지계획은 개호보험법의 규정에 따라 당해 도도부현이 정하는 구역별의 당해 구역에서의 양호노인홈 및 특별양호노인홈의 필요입소정원총수 기타 노인복지사업량의 목표, 노인복지시설의 정비 및 노인복지시설상호간의 연계를 위해 강구하는 조치에 관한 사항, 노인복지사업에 종사하는 자의 확보 또는 질의 향상을 위해 강구하는 조치에 관한 사항, 기타 노인복지사업의 공급체제의 확보에 관한 필요한 사항을 정하는 것 이외에(동법 제20조의9 제2항), 개호보험시설의 종류별 필요

57) 津地判平7・6・15〈百選 113〉

입소정원총수를 감안하여야 한다(동조 제3항).

이것은 1990년의 이른바 복지8법개정에 의해, 노인복지법 및 노인보건법에 규정되는 노인의 보건·의료서비스의 정비목표량등에 관한 계획의 책정을 시정촌 및 도도부현에 의무지었던 것이다. 따라서 실제에서는 노인보건법에 근거하는 노인보건계획(노인보건법 제46조의18조 내지 21조)과 일체적으로 정하는 것으로 되어 있는 점 때문에, 시정촌 노인복지계획, 도도부현 노인보건복지계획으로서 책정되고 있고, 1993년까지 모든 시정촌 및 도도부현에서 작성되었다.

게다가, 개호보험법에 근거하는 개호보험사업(지원)계획에서의 노인복지에 관한 사항과의 조화를 갖도록 요구되고 있다(동법 제20조의8 및 9조). 이들 계획에 관해서 도도부현지사는 시정촌에 대해서, 후생노동장관은 도도부현에 대해서 필요한 조언을 할 수 있는 것으로 되어 있다(동법 제20조의10).

나아가, 이들 복지계획과 마찬가지로, 사회복지법에 의한 '시정촌지역복지계획' 및 '도도부현지역복지지원계획'(사회복지법 제107조 및 108조), 그 위에 국가의 관련복지행정계획과의 정합성을 도모하는 것도 과제이다.

노인보건복지계획은, 1999년도까지를 목표로 한 제1기계획을 마치고, 이미 제2기계획도 마칠려고 하고 있다. 동계획은 지역사회별 특성과 요구를 감안하여 자치체에 의해 책정되는 것이므로, 개호보험에서의 급부대상의 서비스가 기본적으로 전국공통의 것임에 대해, 계획에 의한 시책(생활지원, 개호예방, 지역케어 등)은 당연히 각각 다른 것이 된다. 앞으로의 초고령사회에 대응함에 있어서, 전국적인 일정한 방향성과 수준을 확보하는 것도 필요하기는 하지만, 구체적 시책의 책정·실현에 대해서는 지역별 고령자의 요구에 대응하고, 그 질을 높여서 지방분권의 시점에 입각한 계획목표의 설정이 한층 요구된다.

2) 지정법인

노인복지법은 지방공공단체에 대해, 노인의 심신의 건강의 유지에 이바지하는 교양강좌, 레크리에이션 기타 널리 노인이 자주적이고 적극적

으로 참가할 수 있는 사업(노인보건유지사업)의 실시와 노인클럽 등의 사업을 행하는 자에 대한 적당한 원조를 노력의무로서 부과하고 있다(동법 제13조). 후생노동장관은 노인의 사는 보람과 건강만들기사업에 정통하고 실천하는 민간단체에 대해서, 전국에서 1단체에 한해 이것을 행하는 법인으로 지정할 수 있다(동법 제28조의2). 지정법인은 장관에게 제출하고 승인을 받은 사업계획 등에 기초하여, 노인건강유지사업의 개발 보급, 실시, 실시자에 대한 원조, 조사연구, 종사자의 연수 등을 행하는 이외에, 사회복지·의료사업단이 실시하는 것으로 되어 있는 사회복지진흥사업자에 대한 조성사업 등을 대신하여 행한다. 현재 이런 후생노동장관의 지정을 받고 있는 법인은 재단법인 「장수사회개발센터」이다.

3) 유료노인홈

민간에 의한 유료노인홈에 대해서는, 설치·경영주체에 관한 법적 규제는 없으며, 사회복지법인에서 주식회사까지 다양한 주체에 의해 설치·운영되고 있다.

유료홈에 대해서는 과도한 행정규제가 주저되는 것이, 입소자에게는 마지막 거처가 되는 점, 입주시에 다액의 일시금을 지불하는 경우가 일반적인 점 등에서, 그 업무 및 경영에 관한 건전성의 확보가 강하게 요구되고 있다.

노인복지법에서는, 유료노인홈의 설치자에 대해서 도도부현지사에서의 사전신고의무를 부과하고, 도도부현지사는 보고징수와 조사권고이외에 홈운영에 문제가 있는 경우에는 개선명령을 내릴 수 있도록 되어 있다(동법 제29조). 또한, 유료노인홈협회를 법률상의 단체로 설립시켜, 계약내용의 적정화, 입주자들의 고충해결에 적극적 대처를 추진함과 아울러, 협회 및 협회회원에 대해서 명칭 독점에 의해 법적 보호를 피하고 있다(동법 제30조 및 제31조).

(7) 비용부담

노인복지의 조치등에 관한 비용에 대해서는 이하와 같이 국가, 도도부현 및 시정촌이 각각 지불하는 것으로 되어 있다.

1) 시정촌이 지불하는 비용

- ① 시정촌이 행하는 노인생활지원사업에 요하는 비용
- ② 치매상태에 있지만 개호보험법에서 규정하는 치매대응형공동생활개호를 이용하는 것이 현저히 곤란한 자의 재택개호에 요하는 비용
- ③ 65세이상의 자를 양호노인홈에 입소시키거나 혹은 입소를 위탁하거나 또는 양호수탁자에게 위탁하는 것에 요하는 조치를 위한 비용
- ④ 65세이상의 자를 특별양호노인홈에의 입소위탁을 행하기 위한 비용
- ⑤ 시정촌이 설치하는 양호노인홈 및 특별양호노인홈의 설치에 요하는 비용

2) 도도부현이 지불하는 비용

- ① 복지사무소를 설치하지 않는 시정촌이 노인의 시설입소의 조치를 위해 지불한 비용, 양호노인홈 및 특별양호노인홈의 설치에 요한 비용의 1/4(다만, 거주지가 없거나 불명한 경우는 1/2)
- ② 복지사무소를 설치하는 시정촌이, 노인의 시설입소의 조치를 위해 지불한 비용의 1/4이내(다만, 거주지가 없거나 또는 불명한 경우는 1/2이내)
- ③ 도도부현이 설치하는 양호노인홈 및 특별양호노인홈의 설비에 요하는 비용
- ④ 시정촌 또는 사회복지법인에 대한, 노인복지사업에 요하는 비용의 일부의 보조

3) 국가가 지불하는 비용

- ① 시정촌 또는 도도부현이 지불한 노인의 시설입소비, 시설설비비의 1/2
- ② 시정촌이 거택지원사업을 행하기 위해서 지불하는 비용의 1/2이내
- ③ 도도부현이 지불하는 비용의 1/2
- ④ 시정촌 또는 도도부현에 대한 노인복지사업에 요하는 비용의 일부의 보조

(8) 앞으로의 과제

노인복지법상의 조치의 다수는 개호보험법의 시행에 따라 개호보험급부를 전제로 하는 보충적인 것이 된다. 즉, 개호보험의 급부신청을 하지 않거나 또는 신청할 수 없는 자에 대해서는 조치에 의하는 것이 되고 있다. 그러나, 조치의 원인이 지적 장애나 정신장애에 의하는 경우에는 지역복지권리옹호사업이 1999년 10월 1일부터 시행되고, 또한 새로운 성년후견법이 2000년 4월 1일부터 시행되고 있다. 따라서 앞으로는 이런 자들에 대해서도 사회복지법의 복지서비스이용원조사업에 의하거나, 신청이나 계약체결에 필요한 원조를 생활지원원이 행하는 것으로 되고 있고, 또한 후견인들이 거택개호서비스등의 이용계약을 체결할 수 있도록 되어, 점차 조치의 대상이 되는 케이스는 감소될 것이다.

또한 개호보험제도의 도입에 의해, 이전부터 계약시설로 되어 있었던 經營노인홈(Care house포함)과 함께 특별양호노인홈도 개호노인복지시설로서 계약시설이 된다. 그 결과, 입소시설로서의 조치시설은 양호노인홈만이 되고, 보다 중요한 요개호노인이 입소하는 특별양호노인홈은 개호보험의 급부대상이 되는 개호노인복지시설에 요개호노인이 입소할 수 없는 예외적인 경우에 한해, 조치시설이 되는 것에 지나지 않게 된다. 복지시설로서의 양호노인홈에 대해서도 대해서는 앞으로 다시 검토가 필요하다. 또한 개호보험제도가 도입되었다 해도, 노인복지의 행정주체로서의 시정촌의 역할이 없어지는 것은 아니다. 개호와 지원을 필요로 하지 않는 고령자에 대해서도 사는 보람과 건강만들기 대책등이 필요하고, 또한 개호가족을 위한 개호실습과 리플레쉬 사업등이 필요하다. 시정촌은 개호보험의 급부대상이 되는 개호·지원서비스를 중심으로 노인복지·보건사업의 종합 코디네이터로서의 역할을 수행하여야 할 것이다.

2. 노인보건법

(1) 노인보건법의 제정 경위⁵⁸⁾

1963년 제정된 노인복지법은 1973년에 일부가 개정되었고, 노인의료

58) 小山秀夫, “高齢者の醫療・介護における前後の成果と21世紀の課題”, 「月刊福祉」, 2002년 1월호, 30-35쪽.

비무료화가 개시되었다.⁵⁹⁾ 노인의료비무료화란 의료보험제도의 자기부담 부분을 공비로 처리해주는 제도였다.⁶⁰⁾

그러나 고령사회의 진전이나 오일쇼크라는 사회경제상의 문제만이 아니라, 노인의료비지급제도의 구조상의 문제 때문에 노인의료비무료화는 한편으로는 고령자의 진찰촉진이라는 효과를 주면서, 다른 한편으로는 무료에 의한 과잉진찰을 발생시키는 계기가 되었다

이에 노인의료비지급제의 평가가 재검토되기 시작했다. 제도의 변경에는 그 후 10년의 세월을 필요로 했고, 그 사이 의료비의 양등, 고령사회의 진전 등이 문제가 되고, 보건·의료·복지 분야만이 아니라 행정 전체의 방향성으로서 “작은 정부”가 주창되게 되었다.

따라서 ①이제도가, 사회보장재정과 시정촌의 재정에 부담을 강제하는 것이 되고 있었던 점, ②고령사회의 도래를 목전에 두고, 세대간의 연대를 기초로 한 제도의 필요성이 인식되고 있었던 점, ③질병구조의 변화와 의료와 보건과의 연계의 필요성 등이 인식되어 왔던 점 등에서 제도적 대응이 요망되어 노인보건법이 제정되기에 이르렀다.

이러한 배경에서 1982년에 노인의료비지급제도는 폐지되게 되었고, 새로운 노인보건법(1982년 8월 17일 법률 제80호)이 제정되었다. 노인

59) 노인복지법 제10조의 2에 새로 첨가된 「노인의료비의 지급」이란 70세 이상인 자의 질병이나 부상에 대해서 건강보험 등의 피용자보험이나 국민건강보험에서 이른바 자기부담부분에 대해서 공비로 보장하는 것이다. 1971(소화46)년에 발족한 田中角榮내각에 의한 「복지원년」 선언을 받은 제도창설이었다. 노인의료비무료화(정확히는 노인의료비지급제도)는 노인복지보전제도로서 신기원을 이루는 것이라고 할 수 있다.

60) 고령자는 퇴직으로 수입을 상실한 경우가 많았고, 저축이나 연금으로 생활비를 확보해야만 하지만, 연금제도자체가 성숙해 있지 않았기 때문에, 노후의 의료비는 생활을 직접적으로 어렵게 하는 결과가 되어 왔다. 당시의 피용자보험인 건강보험제도는 피보험자 본인이라고 하면 10할 급부였지만, 정년퇴직후는 지역보험인 국민건강보험 제도로 이행해야만 했다. 당시의 국민건강보험제도는 7할 급부였기 때문에 의료기관에서 진찰을 받은 경우 3할의 자기부담이 발생하였다. 고령이 되면 유병률(有病率)이 높아질 뿐만 아니라 복수의 질병을 갖는 경우가 많아서, 3할의 자기부담을 지불하는 것이 경제적 압박이 되어, 필요한 의료를 받을 수 없는 상황이 종래부터 문제가 되어 왔다. 그래서 노인의료비지급제도의 창설에 의해 고령자가 의료보험제도의 자기부담 부분을 지불하는 것이 경제적으로 부담이 안되기 때문에 진찰을 받는 것을 삼가는 현상이 없어지고, 고령자가 진찰을 받는 것을 촉진하였다.

보건법은 ① 예방에서 사회복지까지의 포괄적인 의료를 고령자에게 제공하는 것, ② 고령자의 의료비용을 국가, 지방공공단체, 의료보험제도가 보험자로서 지출하는 것, ③ 고령자는 진찰을 받을 때에 일부 비용을 부담함으로써 부담의 공평화와 적절한 진찰을 촉진하는 것을 목적으로 하였다. 따라서 노인보건법의 제정에 의해, 종래 노인복지법에서 실시되어 온 고령자의 의료보험이 새로운 제도로 별도로 만들어지고, 일본 고령자의 복지제도와 의료·보건제도의 2가지 체제로 고령자의 생활을 보장하는 체계가 되었다.

노인보건제도는 그 후에도 개정이 계속되어 오늘에 이르렀다.

1986년의 개정에서는 ① 시설에서 가정의 중간, 의료와 복지의 중간이라고 하는 새로운 시설인 노인보건시설의 창설(시설의 시행은 1988년 4월), ② 외래·입원 고령자의 일부 부담의 인상, ③ 각 보험자간의 노인의료비에 관한 부담을 공평화하기 위한 가입자 안분률의 인상이 이루어졌다.

1990년에는 각 시정촌이 노인보건계획을 정하고, 고령사회에의 대응을 계획적으로 실시할 것이 요구되었다.

1991년에는 ① 재택요원호고령자를 위한 노인방문간호스테이션이 개설되었고, 노인방문간호제도가 창설되었다. ② 노인의료가 요하는 비용 중, 개호에 관한 부분은 매우 공공성이 높기 때문에 공비의 부담부분을 3할에서 5할까지 인상하였다. ③ 외래·입원의 일부 부담을 인상하고, 일부 부담액에 대해서는 소비자물가의 변동률에 따라서 개정하는 구조로 하였다. ④ 65세 미만이어도 초기 노인의 치료와 보호의 경우에는 노인보건시설이 이용될 수 있도록 개정이 이루어졌다.

1994년 개정, 1995년 개정을 거쳐서, 1997년 개정에서는 ① 일부 부담금의 인상, ② 외래 약제에 대한 일부부담의 창설(고령자에 대해서는 경과조치로서 면제시켰다). ③ 일부부담액의 의료비 연동제(외래의료비용의 변동률에 대해서 1999년도부터 2년에 1회 개정)이 이루어졌고, 1998년도 개정 후에 2000년 4월부터 개호보험법의 제정으로 개호보험제도가 시행되었다.

(2) 노인보건법의 구조와 재원

1) 노인보건법의 목적·이념

노인보건법의 목적은 「국민의 노후 건강의 유지와 적절한 의료의 확보를 도모하기 위해, 질병의 예방, 치료, 기능훈련 등의 보건사업을 종합적으로 실시하고 아울러 국민보건의 향상 및 노인복지의 증진을 도모하는 것」이다(동법 제1조).

또한 동법은 「국민은 자조와 연대의 정신에 기초하여, 스스로 加齡에 수반하여 생기는 심신의 변화를 자각하여 항상 건강의 유지 증진에 노력함과 함께, 노인의 의료에 요하는 비용을 공평하게 부담하는」것 등을 기본적 이념으로 들고(동법 제2조), 나아가 국가의 책무, 지방공공단체의 책무, 보험자의 책무에 대해서도 규정하고 있다(동법 제3조 내지 제5조).

2) 권리주체

노인보건법자체에는, 각출 급부라는 것을 매개로 한 사회보험관계는 존재하지 않는다. 그러나, 생활보호를 받고 있는 자 등을 제외하여, 고령자라도 어떠한 형태로든 각종 의료보험의 피보험자나 피부양자인 것에는 변화가 없고 이런 지위에 의거하여 노인보건법상의 급부 등이 행해지는 것이다.

권리주체는 보험사업의 종류(「의료등」이외와 「의료등」)에 따라서 2종류로 분류된다. 「의료비」이외에 관한 권리주체는 시정촌(특별구를 포함한다. 이하 같다.)에 거주지를 갖고 있는 40세 이상의 자이다(동법 제20조). 「의료비」에 관한 권리주체는, 시정촌에 거주지를 갖고 있는 70세 이상의 자(정령에서 정하는 정도의 장애가 있는 경우는, 65세이상)로, 각종 의료보험법 규정에 의한 피보험자 및 피부양자이다(동법 제25조제1항 등).

3) 실시기관

시정촌(특별구를 포함한다.)은, 당해 시정촌에 거주지를 갖고 있는 40

세 이상의 자에 대하여, 의료등이외의 보건사업을 행한다(동법 제20조). 그것에 관해서 도도부현은, 그가 설치하는 보건소에 의한 기술적 협력, 원조를 행하고, 시정촌간의 연락조정 등을 행한다(동법 제21조).

시정촌장은, 시정촌에 거주지를 갖고 있는 70세이상의 자(정령에서 정하는 정도의 장애가 있는 경우는, 65세 이상)로서 각종의 의료보험법 규정에 의한 피보험자 및 피부양자에게 의료를 행하는 것(동법 제25조제1항 등)이외에, 노인의료수급대상자가 입원하여 받은 식사요양에 소요된 비용에 대하여 식사요양비의 수급 등을 행한다(동법 제31조의2·제31조의3).

4) 비용부담

노인의료에 대한 비용부담의 구조는, 노인의료에 소요된 비용에서 일부부담금을 공제한 액의 30%를 公費(국가가 20%, 도도부현이 5%, 시정촌이 5%)에서 부담하고, 나머지 70%를 각 의료보험제도에서의 각출에 의한 공동부담으로 한다. 노인보건시설의료비등에서 개호적 요소가 강한 것에 대해서는 공비가 50%를 부담한다(동법 제47조 내지 제50조). 보험자의 각출금에 대해서는 각종 의료보험에 가입하고 있는 고령자의 비율이 다르므로, 부담비율을 어떻게 할지가 곤란한 문제이지만, 노인보건제도는 가입자 按分率이라는 방식을 도입하고 있다. 이것은 각각의 제도에 동율의 고령자가 가입하고 있다고 가정하여 각출금을 산출하는 것인데, 당초 50%인 가입자안분율은 현재는 100%이다.

의료등이외의 보건사업에 소요되는 비용은, 국가, 도도부현, 시정촌이 각각 1/3씩을 부담한다(동법 제47조·제49조·제50조).

5) 보건사업 등

가) 보건사업의 종류와 내용

노인보건법은 보건사업을, ① 의료등, ② 의료등이외의 보건사업으로 이분하고 있다(동법 제12조).

① 의료등의 보건의사업

의료등의 보건의사업에는 ㉠ 의료(의료비의 지급을 포함한다.), ㉡ 입원시 식사의료비의 지급(의료비의 지급을 포함한다), ㉢ 특정요양비의 지급(의료비의 지급을 포함한다.), ㉣ 노인보건시설요양비의 지급, ㉤ 노인방문간호요양비의 지급, ㉥ 이송비의 지급이 있다.

보건의료기관등에서 의료의 급부를 받으려고 하는 자는, ㉠ 외래의 경우에는, 각보험의료기관별로 월 4회까지 2000엔을 한도로, 1회에500엔(97년의 개정전은 1개월 1020엔이었다.), ㉡입원의 경우에는, 1일 1000엔(98년도부터 100엔씩 인상하여, 2001년부터는 의료비의 증가에 대응한 슬라이드제)을 부담한다(동법 제28조·제29조). 또한, 외래에서 받은 약제에 대한 일부부담금은 건강보험법과 마찬가지로이다.

② 의료등이외의 보건의사업

의료등이외의 보건의사업에는, ㉠ 건강수첩의 교부, ㉡ 건강교육, ㉢ 건강상담, ㉣ 건강검사, ㉤ 기능훈련, ㉥ 방문지도, ㉦ 기타 정령에서 정하는 사업이 있다.

〈 보건의사업의 일람 〉

종류 등	대 상 자	실시장소	
건강수첩의 교부	· 노인부건병의 치류수급자격이 있는 자 · 건강진단검사의 수진자, 요게호자 등으로 희망하는 자		
거 간 교 육	· 개별건강교육 · 집단건강교육 · 개호가족건강교육	· 기본건강진단검사의 결과 「요지도」 인 자 등 · 40세 이상인 자 · 필요에 대해 따라, 그 가족 등 · 40세 이상인 자 중, 가족의 개호를 부담하는 자 등	시정촌 의료센터 의료 기관 등
거 간 상 담	· 중점 건강 상담 · 종합건강상담 · 개호가족건강상담	· 40세 이상인 자 · 필요에 따라 그 가족 등	시정촌 보건센터 등

종류 등		대 상 자	실시장소
건강진검사	· 기본건강진단검사	· 40세 이상인 자	시정촌 보건센터 보건소 검진차 의료기관 등
	· 방문기본건강진단검사	· 40세 이상인 노쇠하거나 병들어 누워 있는 자 등	
	· 개호실시방문건강진단검사	· 40세 이상으로 가족 등의 개호를 부담하는 자	
	치주질환검사	· 40,50,60,70세인 자	
	골다공증검사	· 40세 및 50세 여성	
	건강도평가 · 생활습관병 예방에 관한 건강도 평가 · 개호를 요하는 상태 등의 예방에 관한 건강도평가 · 생활습관행동의 개선지도	· 40세 이상의 자	
사	간염바이러스검진	절목검진(5년 간격으로) 「40, 45, 50, 55, 60, 65, 70세로 노인보건법에 근거한 기본건강진사의 수진자」 ----- 절목외검진 「상기 절목검진 이외의 대상자 중 과거에 가기능이상을 지적당한 적이 있는 자 광범위한 외과적 처치를 받은 적이 있는 자 또는 일부·부파시에 다량으로 출혈한 적이 있는 자로 정기적으로 가기능검사를 받지 않는 자 및 기본건강진사에 있어서 ALT(GPT) 수치에 의해 요지도를 받은 자」	시정촌보건센터 보건소 검진차 의료기관 등
	수진지도	· 기본건강진사 결과 「요의료 등으로 판정 받은 자」	
기능 훈련		「A형(기본형)」 · 40세 이상인 자로서 질병 외상 기타 원인으로 신체 또는 정신기능의 장애나 저하에 대한 훈련을 행할 필요가 있는 자 「B형(지역참가형)」 · 허약노인(노쇠하거나 병들어 누워 있는 자의 판정기준인 탱크J에 상당하는 자)	시정촌보건센터 노인복지센터 개호노인보건시설 등 공민관, 집회장, 체육관, 공원 등 지역주민에게 가까운 장소
방문 지도		· 40세이상의 자로 심신의 상황, 놓여져 있는 환경 등에 비추어 요양상의 보건 지도가 필요하다고 인정되는 자	대상자의 거택

자료: 고령사회백서(2004) 표2-3-15 중에서

나) 노인보건시설 및 지정노인방문간호사업자

노인보건시설이란, 고령자등에 대해서 그 심신의 특성에 알맞는 의료적 케어와 일상생활적 서비스를 함께 제공하여, 가정복귀를 촉진하는 시설로서 1986년의 법개정에 따라 창설된 것(노인보건법 제46조의7 이하)으로, 장기적 케어에 한하지 않고 단기와 주간케어 서비스도 행하고 있다. 시정촌장은 노인의료수급대상자가 노인보건시설에서 간호, 의학적 관리하에 있어서의 간호 및 기능훈련 기타 필요한 의료를 받은 경우는, 그 자에 대하여 당해시설요양에 소요된 비용에 대하여 노인보건시설요양비를 지급한다(동법 제46조의2).

노인방문간호요양비는, 노인의료수급대상자가 도도부현지사가 지정하는 노인방문간호사업자로부터 노인방문간호를 받은 경우, 시정촌장에 의해 지급된다(동법 제46조의5의2).

6) 노인보건계획

가) 목적·의의

1990년의 노인복지법등의 개정에 따라, 노인보건법도 개정되었다. 그 개정에 따라, 각각의 시정촌, 도도부현에 대하여, 「노인보건계획」의 책정(노인보건법), 「노인복지계획」의 책정(노인복지법)이 의무지어졌다.

시정촌노인복지계획은, 시정촌이, 당해 시정촌에 있어서의 의료등이외의 보건사업의 실시에 관하여, 기능훈련, 방문지도에 관하여 확보해야 할 사업량의 목표, 기타를 정하는 것으로 한다. 이 경우, 시정촌은 후생장관이 정하는 「참작해야할 표준」과 당해 시정촌내에서의 고령자의 실태 등을 고려하여 계획을 책정하는 것으로 된다(노인보건법 제46조의18)

도도부현 노인보건계획은, 도도부현이 보다 광역적 관점에서, 시정촌의 계획등을 조정해가면서 책정하는 것이다(동법 제46조의19).

나) 과제

계획책정에 있어서는, ① 전국적인 추진을 위해서는 획일화된 기준이

필요한 점, ② 작은 시정촌의 경우에는 계획책정에 있어서, 비용과 인적 배려등에 곤란이 따르는 점 등의 이유에 의해 책정매뉴얼이랑 지침이 제시되었는데, 이것에는 커다란 문제가 있었다. 하나는 지역성의 중시라는 것과 획일적 기준이 가지고 있는 상용되지 않는 성격에서 도출되는 것이고, 또 하나는 계획책정이 의무지어진 것과 그 계획을 실시하는 것에 따르는 재원확보의 문제이었다. 이것들은 앞으로의 커다란 과제이다.

3. 개호보험법

고령사회의 최대의 문제는 노환이나 기초질병으로 인하여 침상생활을 해야만 하는 노인 및 치매증상이 있는 노인들을 ‘누가’ ‘어디서’ ‘어떻게’ 수발을 해야할 것인가 하는 점이다.⁶¹⁾

출생률저하와 평균수명의 연장으로 인한 소자화·고령화의 일본사회의 인구구조 및 가족구조의 변화로 개호를 필요로 하는 노인의 증가와 개호의 장기화 및 중도화현상, 가족의 개호기능의 약화와 가족개호의 한계는 개호의 사회화의 필요성을 제시했으며, 여기에 노인복지법과 노인보건법에 의한 기존의 개호제도의 기능으로는 불충분하다는 점⁶²⁾은 새로운 공적 노인개호제도의 창설을 필요로 하게 되었다.

기존의 공비를 재원으로 하는 공적 노인개호제도는, 동일한 상황의 고령자라도 어떤 제도와 시설을 이용하느냐에 따라 비용부담 등이 다른 점, 이용자로서는 개호제도 이용시 절차가 번잡하다는 점, 고령자에 관한 의료비 증대에 어떠한 대응책이 필요하다는 점 때문에 고령자의 개호에

61) 이정, 앞글, 25쪽.

62) 기존의 개호제도가 지방자치단체에 의한 획일적인 운영 및 복지와 의료의 별개의 제도로 연계성이 없었던 점으로 인해 나타난 문제는 ① 복지조치인 행정처분으로서 개호서비스의 종류와 내용 및 개호시설 등을 결정함으로써 이용자의 입장에서는 개호서비스에 대한 청구권이 애매모호하고, 개호서비스의 내용이 획일화하는 제약이 있었고, ② 개호제도이용시의 소득조사제도가 심리적 저항감을 느끼게 하여 개호제도의 이용을 번거롭게 만든 점, ③ 노인 및 의무부양자의 수입에 따른 능력부담의 원칙으로 중·고소득층의 부담을 가중시킨 점, ④ 개호서비스가 불충분할 뿐만 아니라 중·고소득자의 입장에서는 병원에 입원하는 것보다 개호서비스를 받는 쪽이 고비용이므로, 많은 노인들이 개호를 이유로 일반병원에 입원하는 이른바 ‘사회적 입원’을 초래하여, 노인보건제도상 개호적 성격이 강한 의료서비스에 대해 일반의료서비스보다도 공비부담율이 높은 점 때문에 결국 노인의료비를 매년 증대시켜 온 점 등이다.

관한 부분을 사회보험제도로서 별도로 창설하게 된 것이다.

이하에서는 일본의 노인개호에 대한 새로운 해결책으로 등장한 공적 개호⁶³⁾보험제도에 대하여, 그 내용 및 향후과제에 대한 검토를 하기로 한다.

(1) 개호보험제도의 개요

일본은 기존의 개호제도에 대한 문제점을 보완하여 노인들이 남은 여생을 인간으로서의 최소한의 존엄성을 유지함과 아울러, 노인을 부양하는 가족들의 삶의 질을 향상시키기 위한 사회적 지원시스템을 창설하였는데, 그것이 바로 1997년 12월에 제정되어 2000년 4월부터 실시하고 있는 개호보험법이다. 개호보험법은 개호를 요하는 상태를 보험사고로 하고, 보험사고에 대해서 보험급부를 하는 구조이다. 즉, 개호보험법의 대상자는 어디까지나 개호를 요하는 상태가 된 고령자이고 요개호자에 대해서 필요한 보건의료서비스, 복지서비스를 일체화하여 제공하는 시스템이다. 이하에서는 동법의 내용에 대하여 간단히 살펴보기로 한다.

63) '개호'라는 용어가 노인복지 영역에서 등장하기 시작한 것은 1963년의 '특별양호노인홈'을 설립할 당시에 간호사가 하는 '간호'와 구별하기 위하여 사용했다든가, 노인홈이 미국이나 유럽의 Nursing Home을 모델로 하여 만들어졌기 때문에 영어로 '돌보다'라는 의미의 'care'가 개호라는 용어로 사용되게 되었다고도 한다. 아무튼 '개호'란 용어는 사회보장법 영역에 자주 등장하는 법률용어임에도 불구하고 그 의미를 직접적으로 정의한 규정은 없다. 따라서 개호에 대한 학술적 해석이나 개호에 관련되는 규정들을 종합하여 개호의 의미를 파악할 수밖에 없다. 우선 학술적으로는 노상자 등에 대한 식사, 배설, 몸을 일으켜 세우고 눕히는 동작을 도와주는 '개조(介助)'와 구별하여, '개호'란 질병 및 장애 등으로 일상생활에 지장이 있을 때, 노상자(老床者)의 일상생활(예를 들어 취사, 쇼핑, 세탁, 청소 등)을 수발하는 행위로서, 위에서 말한 '개조'보다 넓은 의미로 파악하며, 특히 가족뿐만 아니라 복지전문가에 의한 수발을 개호의 의미로 해석해 왔다. 이러한 종래의 해석을 답습하여, 최근에는 '개호'의 의미를 '중도(重度)의 심신장애자나 노상자, 환자 등이 일상생활에서 겪게되는 여러 가지 곤란에 대한 서비스'로 해석하고 있으며, 또한 1987년에 제정된 '사회복지사및 개호복지사법'에서는 개호의 내용으로서 '입욕, 배설, 식사, 기타 개호'를 열거하고 있다(동법 제2조 2항). 이처럼 '개호'의 개념을 명확하게 정의한 규정이 없기 때문에, 그 의미에 대해서는 보는 관점에 따라 다소 차이가 있다. 하지만 이상의 내용을 종합한다면, '개호'란 '심신의 장애로 인하여 취사, 쇼핑, 배설, 세탁, 청소 등의 일상생활을 자기 스스로 할 수 없는 노상자에 대한 서비스'라고 정의할 수 있다고 하고 있다. 이정, 앞글, 26-27쪽.

1) 개호보험제도의 목적 및 기본원칙

개호보험은 요개호자가 자기 능력에 맞게 자립하여 일상생활을 할 수 있도록 보험료로 서비스 및 복지서비스를 급부함을 목적으로 한다(개호보험법 제1조). 여기에서는 오직 일상적인 생활활동의 면에서의 자립이 염두에 두어져 있다. 급부의 내용 수준을 요개호상태에 있어도 가능한 자택에서 자립하여 생활할 수 있도록 배려하는 것으로 하고 거택에서의 생활이 우선시된다. 동시에 급부는 요개호상태의 경감, 악화의 방지 또는 예방에 역점을 둘 것, 피보험자의 선택의 근거를 두는 것 등이 요구된다(동법 제2조). 국민은 공동연대의 이념에 입각하여 개호보험사업에 드는 비용을 공평하게 부담하는 것으로 한다(동법 제4조 제2항). 이것이 보험료의 설정방법과 체납자에의 제재등에 관한 정책론이고 기본이념으로써 가능하도록 유의해야 한다.

즉, 개호보험제도가 지향하고 있는 기본이념은 크게 ‘이용자의 선택에 의한 복지서비스’ 및 ‘생활의 자립지원(自立支援)⁶⁴⁾’으로 구분할 수 있는데, 이는 개호의 사회화, 거택개호 우선, 이용자 위주 및 서비스의 통합, 사회보험방식의 도입, 보험자인 시정촌중심의 제도운영으로 요약된다..

2) 개호보험의 보험자와 피보험자

가) 보험자

주민에게 더욱 가까운 행정주체인 시정촌이 개호복지의 지역성, 지금까지의 노인복지와 노인보건의 실시주체가 시정촌이라는 점과 지방분권의 차원에서 보건복지를 일원화, 더욱 종합적으로 추진하는 등의 관점에서 보험자는 시정촌(특별구를 포함한다.)으로 했다(개호보험법 제3조제1항). 보험자는 피보험자의 자격관리, 보험료 설정과 징수, 요개호 인정,

64) 사회보장의 목적으로서 “생활의 보장·생활의 안정”과 함께 “자립지원”을 들고 있다(『平成11年版厚生白書』참조). 개호보험제도를 창설할 때에도 노인개호의 기본이념으로서 “고령자의 자립지원”이 강조되어, 이러한 이념은 개호보험법상의 규정에도 반영되게 되었다. 다시 말해서 개호서비스를 제공하는 목적으로서 개호를 필요로 하는 상태로 되더라도 자기의 능력에 따라 자립하여 일상생활을 할 수 있도록 지원하는 것을 들고 있다.

보험급부, 재정운영 등에 관한 업무를 담당한다.

보험사업에도 규모의 경제가 필요한 바, 개호보험초기 기반의 정비와 재정능력이 불충분한 소규모 자치체에 의한 운영은 곤란하므로, 지방자치법에 근거한 일부 사무조합, 광역연합의 설립, 개호신청심사회의 공동설치, 시·도의 개호심사판정사무의 위탁이외에, 개호보험법에 근거한 시정촌 상호제정안정화사업(동법 제148조)이라고 하는 각종의 제도를 이용하여 보험사업, 보험자업무를 광역적으로 처리하는 시정촌이 상당수 존재한다(2002년 11월 현재).

나) 피보험자

피보험자가 되는 것은 시정촌의 구역내에 주소를 갖고 65세 이상의 자(제1호 피보험자라 한다.) 및 시정촌의 구역내에 주소를 둔 40세 이상 65세 미만의 의료보험가입자(제2호 피보험자라 한다.)이다(동법 제9조).⁶⁵⁾ 제1호와 제2호 피보험자의 차이는 수급권(보험급부)의 범위와 보험료부담 및 부과·징수방법에 차이가 있다. 피보험자는 시정촌으로부터 피보험자증을 교부받아 요개호인정의 신청과 서비스 이용시 제출한다.

3) 요개호 인정

가) 보험사고

요개호상태⁶⁶⁾ 또는 요지원상태⁶⁷⁾에 해당하는 것이 보험사고로 된다.

제1호 피보험자에 대해서는 원인을 불문하고 요개호상태등에 있는 것이 보험사고인데 대해서, 제2호 피보험자에 대해서는 요개호상태가 연령을 더함에 따라 심신의 변화에 기인하는 질병 15종의 특정 질병(뇌혈관질환, 파킨슨병, 만성관절 류마티스 등, 개호보험법시행령 2조)에 의하는 경우에 한정되고 있다.

65) 피보험자 자격의 판단은 주소의 유무가 문제가 되는 경우(불법체제의 외국인과 주거부정의 자 등)도 예상된다.

66) 신체상 또는 정신상의 장애로 일상생활의 기본적인 동작에 대해서 계속해서 항상 개호를 요하는 상태를 말한다(개호보험법 제7조1항).

67) 요개호상태로 될 위험이 있는 상태를 말한다(개호보험법 제7조제2항).

나) 신청 및 인정조사

보험급부를 받으려면 요개호인정(이하, 특별한 경우를 제외하고 요지원인정을 포함한다.)을 신청한다(동법 제27조제1항). 신청은 지정된 재택개호지원사업자⁶⁸⁾ 또는 개호보험시설이 대행할 수 있다.

신청을 받은 시정촌은 방문조사원을 피보험자 집에 파견하여 일상생활 동작능력 등을 조사시킨다. 이 조사는 지정재택개호지원사업자 또는 개호보험시설에 위탁할 수 있다. 수탁자는 비밀준수의무 이외에, 형법 기타 벌칙의 적용에 대해 공무원으로 보기 때문에(동법 제27조 제4·5항), 그 조사업무의 공정 내지 적정성을 확보하고 있다. 85개 항목에 걸친 조사결과를 컴퓨터 처리해서 요개호시간을 산출하고 그 장·단에 의거 요개호상태등에 해당하는지, 어느 요개호상태구분에 해당하는가를 판정한다(제1차 판정). 이 조사결과 이외에 신청자의 질병 등에 관한 주치의 등의 의견을 근거로 개호인정심사회가 심사판정을 한다(제2차 판정).

68) '재택개호지원사업자'라 함은 요개호자가 재택서비스를 적절히 이용할 수 있도록 피보험자의 의뢰를 받아서 개호서비스계획(케어플랜)을 작성하고 지정재택서비스사업자와의 연락·조정 및 편의제공을 하는 사업자를 말하며, 이사업을 하기 위해서는 도도분현에 신청하여 사업자지정을 받아야 한다. 요개호자(이하, 특히 기절당하지 않는 한 요지원자를 포함)의 심신의 상황과 처해진 환경에 따라서, 꼭 필요하고 적절한 서비스를 종합적이고 효과적으로 제공하기 위해서는 케어매니지먼트를 실시할 필요가 있다. 즉, ①요개호자의 요구를 파악하고(Accessment), ②서비스계획을 작성하고, ③필요한 각종의 서비스를 편성하여, 제공자간의 연락·조사를 피하여 제공하고, ④요개호자의 상황을 지켜보면서 서비스제공을 계속적으로 관리하고 효과를 측정하여(모니터링), ⑤요구의 변화와 효과에 대응하여 다시 Accessment를 한다라는 순환 프로세스가 바로 이것이다. 개호보험법은, 재택의 요개호자의 케어매니지먼트를 재택개호지원으로 위치지우고(동법 제7조제18항), 이것을 보험급부의 대상으로 한다(재택개호서비스 계획비로서 비용의 10할이 급부된다. 동법 제46조 등). 지정재택개호지원사업자로 지정되기 위한 요건중의 하나가 소정의 시험에 합격하여 실무연수를 수료한 개호지원전문원(케어매니저라고 한다.)을 배치하는 것이다(동법 제79조 이하). 재택서비스에 대해서는 케어플랜 작성은 필수가 아니지만, 작성하지 않는 경우 또 요개호자가 스스로 작성하였지만 그것을 시정촌에 제출하지 않는 경우 보험급부는 상환된다. 케어매니저는 케어플랜 작성에 대해, 요개호자의 심신상황 이외에 생활환경과 그 희망을 감안해서, 원안에 대해 요개호자에게 설명하여 문서로써 동의를 구하여야 한다(지정재택개호지원등의사업인원,설비및운영에관한기준 제13조 등). 보험급부는 작성된 케어플랜대로 서비스가 제공되는 것을 전제로 한다(지정재택서비스등의사업의인원,설비및운영에관한 기준 제16조 등). 그래서 케어매니저는 급부관리표의 작성등 급부관리 작업에도 종사한다.

다) 심사판정 및 통지 등

시정촌은 '개호인정심사회'를 설치하여 전국공통의 일률적인 기준에 따라 개호 및 지원의 필요성 여부를 판단하게 된다(제2차 판정). 시정촌은 이 심사판정결과에 따라 인정여부를 결정한 뒤 그 결과를 피보험자에게 통지한다. 이는 신청이 있는 날로부터 원칙적으로 30일 이내에 하여야 한다. 요개호인정이 있는 경우 해당하는 요개호상태구분⁶⁹⁾과 개호인정심사회가 부기한 의견을 피보험자증에 기재한다(동법 제27조). 시정촌은 보험급부대상이 되는 재택 또는 시설서비스의 종류를 지정할 수 있다(동법 제37조). 일정기간(많게는 6개월) 별로 인정의 갱신을 신청하여야 한다(동법 제28조). 나아가, 요개호인정 전에 긴급, 기타의 부득이한 이유로 개호서비스를 받은 경우에도 보험급부의 대상이 된다(특별거주개호서비스비, 동법 제4조제1항제1호).

개호 또는 지원신청이 받아들여진 경우, 피보험자는 개호지원전문원이거나 또는 스스로가 작성한 개호서비스계획서를 제출함으로써 개호서비스 신청이 되어 필요한 서비스를 받을 수가 있다. 그리고 개호인정에 대한 결정이나 보험료 징수 등에 불복하는 경우에는 도도부현에 설치되어 있는 '개호보험심사회'⁷⁰⁾에 심사청구를 한다. 그리고 개호서비스의 내용에 대한 고충처리는 도도부현에 설치되어 있는 국민건강보험단체연합회에서 행한다.

69) <요개호상태 등의 구분>

구 분	상 태	요개호인정 등 기준시간
요지원	사회적 지원 필요	25분 이상 30분 미만
요개호1	부분적 개호 필요	30분 이상 50분 미만
요개호2	경도의 개호 필요	50분 이상 70분 미만
요개호3	중고도의 개호 필요	70분 이상 90분 미만
요개호4	중도의 개호 필요	90분 이상 110분 미만
요개호5	고도의 개호 필요	110분 이상

70) 도도부현의 '개호보험심사회'는 개호보험자인 시정촌이 행하는 행정처분인 ① 요개호·요지원 인정에 관한 처분, ② 보험료부과징수에 관한 처분, ③ 보험료체납처분에 대한 불복신청을 심리하고 결정하는 기능을 하며, 피보험자대표, 시정촌대표, 공익대표들로 이루어진다.

라) 소결

요개호상태 등은 일상생활 동작능력과 문제행동의 유무를 본인의 심신 상황에 의해 판단되는 점, 전국공통의 조사표 및 후생노동대신이 정하는 기준에 따라 요개호인정이 행해지고, 종전의 노인복지 서비스와 달리 수급요건에 관한 시정촌의 판단여지를 인정하지 않는 점이 급부의 공평을 중요시하는 개호보험의 특징이다. 이에 대해서 개호의 필요성이 동거 가족의 상황과 거주환경 등에 좌우되기 때문에 이들 생활환경상의 요인을 시정촌이 고려할 여지를 인정해야 할 필요성도 있게 된다.

4) 보험급부와 보완사업

가) 보험급부

보험급부에는 요개호자에 대한 개호급부(동법 제40조)와 요지원자에 대한 예방급부(동법 제52조)가 있다. 이것들은 금전급부이고, 그 내용은 상술한 바와 같이 거택개호서비스계획비 이외에, 1)재택서비스의 비용 2)시설서비스의 비용(예방급부의 대상 제외)로 대별된다.

① 재택서비스

방문개호, 통소개호(Day service), 단기입소 생활개호(Short stay), 치매대응형 공동생활개호(치매성 노인의 Group home에서의 개호), 특정시설입소자 생활개호(유료노인 홈과 Care house 등에 입소하는 자에 대한 개호) 등의 복지서비스 이외에, 복지용구(휠체어, 특수침대)등의 대여, 목욕, 배설용 복지용구의 구입비, 난간설치와 段差 해소등 주택개수비의 지급도 있다.

또 방문간호, 방문 기능훈련, 재택요양관리지도(방문진료 등), 통원방문 기능훈련(Day care), 단기입소요양개호 등 보건의료서비스도 포함된다.

② 시설서비스

개호보험시설로서의 서비스로서 개호노인복지시설(노인복지법이 규정

한 특별양호노인홈)에서의 개호 등, 개호노인보건시설(동 94조에 개설허가의 규정이 있다) 및 요양병상 등의 개호요양형의료시설에서의 간호, 의학적 관리하에서의 개호·기능훈련 기타 필요한 의료 등의 보건의료가 있다. 또 본인의 표준부담액을 공제한 식사제공비용도 보험급부의 대상이 된다.

시설입소에 대해서는 시정촌의 조치결정에 의한 방식으로부터 이용자가 자유롭게 시설을 선택하고 입소계약을 체결하는 방식이 되었지만 시설수 및 제택서비스가 여전히 부족한 현상에서는, 입소의 필요성이 높은 고령자가 우선시되지 않는다는 결함이 개호보험도입 전에서 지적을 받고 있었다. 그러기 때문에 지정개호노인복지시설의인원, 시설및운영에관한기준을 개정해서, 그 제7조제2항에 개호의 필요의 정도 및 가족 등의 상황을 감안해서, 지정개호복지시설에 대하여 입소의 필요성이 높다고 인정되는 신청자를 우선적으로 입소시키는 노력의무가 정해지고, 상당수의 지방공공단체가 입소에 관한 지침을 책정하고 있다.

나아가 시설서비스 이용을 공평하게 공정하게 보장하기 위해서는 시설의 노력에 맡기지 말고 법률로 규정하는 것도 검토할 필요가 있을 것이다.

나) 보완사업

그리고 법으로 정해진 시정촌의 독자급부로서 보험급부의 횡적인 급부(침구진조, 이송, 배식서비스 등)를 조례로 정해서 실시하는 시정촌특별급부(동법 제62조)가 있다. 그 외에 개호예방을 목적으로 하는 사업, 개호지도 등 개호자지원사업 등을 포함한 보건복지사업(동법 제175조)도 있다.

고령자는 돌보기라든가 생활개선 등 그 생활을 지탱해주는 각종 원조를 필요로 하는 경우가 많다. 그러기 때문에 여러가지 생활필요에 맞추어서 복지시책을 종전부터 독자적으로 실시하는 시정촌이 적지 않다. 이와 같은 개호보험의 보완시책을 자립이 인정된 고령자도 대상으로 해서 실시할 필요성이 있다 하겠다.

5) 지급한도와 개호보수

i) 재택개호에 대한 보험급부는 요 개호상태의 구분에 따라 지급한도가 설정되어 있다(개호보험법 제43조). 이 상한을 초과해서 이용하는 것은 전액자기부담이 되기 때문에 이 한도액내에서 각종 서비스를 맞추어서 이용하게 된다. 시정촌은 조례를 정해서 후생노동대신이 고시형식으로 정하는 재택개호서비스비 구분지급한도기준액 등대신에 이를 초과하는 금액을 시정촌의 기준액으로 할 수 있다.(동법 제44조제3항 등). 그러나 이를 위한 재원은 위해서 말한 횡적인 급부와 같이 원칙적으로 제1호 피보험자의 보험료만으로 감당하는 것으로 되어 있어서 결국 보험료를 인상하는 요인이 되기 때문에 이의 도입은 진전이 안되어 있는 것이 현실이다.

ii) 보험급부의 대상이 되는 서비스의 종류마다 그 비용을 단가로 산정하는 기준이 고시되어 있다. 이는 지역에 따라 격차가 있다. 설정된 단가 여하에 따라 이용자에 따라서는 한도액내에서 이용할 수 있는 서비스내 용이 정해지고 또한 사업자, 시설에 따라 그 경영상태가 좌우된다. 2003년도에 재택생활지원과 시설입소자의 자립적 생활의 보장이라는 관점에서 개호보수가 시정되었다.

6) 이용자 부담

가) 원칙

조치제도에 있어서 비용징수는 능력에 따른 부담인 데 대해서 개호보험은 자기가 받는 이익에 대한 부담이라는 견지에서 각각 서비스에 설정되어 있는 개호보수비용의 1할을 이용자 본인이 부담한다. 이는 서비스를 이용하는 자와 이용하지 않는 자와의 부담을 공평히 한다는 측면과 아울러 비용에 대한 의식을 환기시키는 견지에서 취해지는 제도라 할 수 있다. 특별양호노인홈의 입소자에 대해서는 식비 기타의 일상생활비도 조치비로 부담했으나 개호보험법에서는 기본적으로 입소자의 부담으로 한다. 결국 종래는 무료 또는 저액서비스를 이용받았던 저소득고령자에게는 부담액이 증가된 것이 된다.

나) 이용료 경감조치 등

i) 특별한 사정으로 재택서비스 등의 비용을 부담하는 것이 곤란한 경우 9할을 초과하는 보험급부가 지급된다(개호보험법 제50조 등). 단, 재해에 의한 현저한 손해와 생계유지자의 사망 등으로 현저하게 수입감소가 발생한 경우 등에 한정되어(동법 보칙 제83조 등), 저소득자에 대해서 부담의 실질적공평을 기하기 위한 취지는 아니다.

ii) 이용자의 자기부담이 고액이 되지 않도록 월액의 부담상한액을 정해서 그 초과분을 상환불로 급부하는 고액개호서비스비제도(동법 제51조)와 개호보험법 시행전부터 home help 서비스를 이용했던 저소득자에 대한 시한적인 이용료경감, 특별양호노인홈의 구조치자에 대한 시한적인 이용료경감 및 사회복지법인에 의한 서비스이용료의 감액 등, 경과조치를 포함한 여러 부담경감조치가 강구되었다.

iii) 고령자의 생활실태를 잘 아는 시정촌에서는 이것으로는 불충분하다고 해서 독자적으로 저소득자를 중심으로 이용료의 조성시책을 도입하는 곳이 있다.

7) 보험료

i) 보험료는 급부비로부터 공비부담분을 제외한 분을 제1호 피보험자와 제2호 피보험자의 총사람수 비례(1대2)로 안분해서 산정한다.

제1호피보험자의 보험료율은 시정촌 개호보험사업계획에서 정하는 서비스의 예정량을 근거로 보험급부비의 예상액 등을 참조해서 재정균형을 이 유지되도록 3년마다 산정되며(동법 제129조), 시정촌이 정령으로 정하는 보험료율의 기준에 따라 3년마다 조례로 보험료를 정한다. 2003년도에 제2기 개호보험사업계획의 책정에 따라 보험료의 개정이 행해졌다. 보험료는 시정촌에 따라 차이가 있다. 보험료는 기본적으로 5단계 소득단계별 정액보험료이며, 본인이 부담하는 방법이 부분적으로 도입되어 기준액을 전후로 증감이 행하여진다.

제1호피보험자중 월액 1만5000엔 이상의 연금수급자의 보험료는 연금보험자가 연금지급시에 공제되고 시정촌에 납부한다(특별징수)⁷¹⁾. 이 징

수방법은 보험료의 확실한 납부와 시정촌의 징수사무의 부담경감을 의도한 것이다. 시정촌이 개별적으로 징수하는 보통징수는 세대주 및 배우자는 연대납부의무를 진다(동법 제132조)

제2호피보험자의 보험료는 각각의 의료보험의 보험자가 의료보험의 보험료와 합쳐서 징수한다. 그리고 사회보험진료보수지불기금이 의료보험자로부터 개호급부비납부금을 징수하고(동법 제150조 이하), 시정촌에 대해서 그 보험급부비의 32%를 더한 금액을 개호급부비교부금으로서 교부하는 제도로 수납된다(동법 제125조). 피용자보험의 경우 사업주 부담이 50%이고, 국민건강보험 피보험자일 경우에는 국고에서 50%를 부담한다.

ii) 시정촌의 조례가 정하는 바에 따라 “특별한 이유가 있는 자”에 대해서 보험료의 감면 또는 징수유예를 행할 수 있다(동법 제142조).⁷²⁾

부담공평이라는 개념을 관철하기 위해서 체납처분에 의한 강제징수 이외에 보험료체납자에 대해서 불이익조치가 행해진다.(동법 제66조 이하). 즉, 법정대리수령서비스로부터 상환불로 지급방법을 변경하는 조치, 보험급부의 전부 또는 일부의 지불의 일시중지, 중지된 급부액으로부터의 체납액 공제(상쇄), 보험료징수채권의 소멸후에 있어서 보험급부감액 등이다. 이와 같은 조치를 취해도 보험료감면을 통한 부담의 실질적 공평이 확보되는 것이 그 전제이다.

8) 비용부담과 재정

개호보험은 사회보험방식을 채용하였지만 개호보험의 재원의 구성을 보면, 급부재원의 50%가 공비이다. 공비부담중, 국가는 25% (정율

71) 특별징수에 대하여 연금액 기타의 소득금액의 적은 피보험자로부터 비판소리가 높으나 旭川地判 2002. 5. 21는 특별징수의 위헌성을 부정했다(공소심 札幌高判 2002. 11. 28 도 같은 취지).

72) 특별한 사유는 재해에 의한 현저한 손해가 발생한 경우에 한정한다고 하는 해석이 있으나 시정촌에 따라 고령자의 생활실태를 배려해서 일정기준이하의 수입밖에 없는 저소득자에 대해서 독자적인 감면조치를 도입하는 곳이 상당수가 있다. 이에 대해서 후생노동성은 보험료의 전액면제, 수입만에 근거한 일률적인 감면 및 보험료감면분에 대한 일반재원으로부터의 충당은 부담의 공평이라는 개호보험제도의 취지에 비추어 부적당하다는 견해를 보이고 있다.

20%+조정교부금 5%), 도도부현는 12.5%, 시정촌은 12.5%를 부담한다. 개호보험에 관한 수지에 따라 시정촌 및 특별구는 개호보험특별회계를 설치한다(동법 제3조제2항). 이 특별회계의 재원은 개호보험총급부비의 32%에 상당하는 금액을 부담하는 제2호 피보험자의 보험료를 갖고 사회보험진료보수지불기금에서 교부하는 것으로 이루어진다. 각 시정촌의 개호보험총급부비중 공비(50%)와 교부금(32%)제외한 나머지 17%는 제1호 피보험자의 보험료로 충당된다.

조정교부금은 후기 고령자율(75세이상인구/62세이상 인구)과 피보험자의 소득격차 등에 기인하는 시정촌간의 재정력 격차를 조정하는 것이므로 국가는 대상비용의 5%분에 해당하는 액에 대해 교부할 수 있다(동법 제121조 이하)

또, 급부비 증가와 제1호 피보험자의 보험료 미납에 의한 재정부족에 대해서는 도도부현별로 설치되는 재정안정화기금으로부터의 자금대부, 교부에 의한 재정보전이 규정되고 있다(동법 제147조).

(2) 개호보험제도의 특성과 문제점

1) 개호보험제도의 특성

개호보험제도의 특성을 정리해보면, 첫째, 개호를 사회전체가 지탱하는 구조, 즉 개호의 사회화를 들 수 있다. 둘째, 노인복지서비스가 조치주의에서 계약주의로의 전환을 가져왔다는 점이다. 시정청 직권에 의해 개호서비스의 내용이 결정되는 것이 아니라 이용자와 사업자의 계약에 의해 개호서비스를 받게 되는 것이다. 셋째, 구빈주의에서 보편주의로의 전환을 들 수 있다. 소득의 곤궁도가 아니라, 신체적·정신적 요개호도에 따라 서비스 급부가 결정되는 것이다. 넷째, 개호서비스공급에 있어서 대폭적인 규제완화에 의한 민간사업자가 서비스 제공자로 등장하여 이용자의 선택의 자유를 가져왔다는 점이다. 다섯째, 요개호인정절차를 통하여 요개호도의 표준화가 이루어지고 요개호도에 따라 급부의 내용, 보수가 결정되는 시스템이 형성된 점이다. 여섯째, 새로운 사회보험제도의 창설이다. 일곱 번째, 개호를 의료보험에서 분리함과 동시에 의료와 복지를 연

계하는 종합시스템의 형성이다. 이러한 특성이 있는 공적 개호보험제도는 다음과 같은 문제점을 과제로 안고 있다 하겠다.

2) 개호보험제도의 문제점

가) 요개호인정 문제

요개호인정을 위한 1차판정의 기준은 시설입소자의 조사를 기반으로 작성되어 있기 때문에, 재택에서의 치매환자의 개호 곤란 등은 반영되어 있지 않다. 그 때문에 치매고령자의 요개호도가 낮게 판정되는 경향이 있다. 예를 들어 노인성치매는 1회방문으로 치매를 알아차리는 것은 곤란하다. 마찬가지로 장애의 정도가 아닌 개호에 걸리는 시간이 판단기준이 되기 때문에, 예를 들어 「저폐(低肺)」로 자리에 누워 일어나지 못해도, 「요개호3」밖에 판정받지 못하는 경우도 생길 수 있다. 그리고 기본적으로 판정기초자료가 되는 조사에서는 조사원의 역량에 좌우되는 경우가 많은 것이 문제점으로 지적될 수 있다.

나) 보험료미납자 및 무보험자의 문제

개호보험법에는 시정촌이 조례로 보험료의 감면할 수 있다고 규정되어 있고, 현실에서는 주민세비과세세대, 생활보호수급세대 등에 대한 감면조치가 취해지고 있다. 그러나 면제기준에 해당하지 않고, 그렇다고 보험료는 지불하지 않는 경계층의 사람이 나타나게 되는 것을 피할 수 없다. 개호보험법 중에는 보험료체납의 경우, 보험급부의 전부 또는 일부 금지 등의 엄격한 벌칙이 규정되어 있다(동법 제67조). 소득이 낮아, 보험료 미납이 된 사람이 개호가 필요한 상황이 되어 개호서비스를 이용하는 경우, 보험급부의 전부 또는 일부를 금지시키기 때문에, 그 비용을 자기부담으로 하지 않으면 안된다. 보험료도 지불하지 않는 사람이 서비스 이용비를 지불할 수 있을 리가 없고, 결국 소득이 낮은 사람은 개호서비스를 이용할 수 없다고 하는 사태가 발생하게 된다.

다) 서비스의 양과 질 및 지역간 격차의 문제

보험자인 시정촌의 기반정비가 불충분하여 서비스의 양이 대폭 부족한

지역이 있다. 특히 特養은 절대수의 부족으로 재택개호하는 편이 비용도 많아지는 점, 그리고 부득이하게 시설입소를 희망하는 사람이 증가한 점도 있어, 개호보험시행후 시설입소 대기자가 많아진 지역도 적지 않다.

또한 서비스의 질에 대해서도 명확한 기준이 없고, 이를 위한 정보도 불충분하다. 이러한 상황은 '재택중시', '이용자가 선택하는 서비스'라는 개호보험의 이념과는 정반대로, (이용자를 선택)선택권을 가지고 있는 것은 사업자라고 말하지 않을 수 없다.

라) 이용료부담의 문제

보험급부를 받으려면, 원칙적으로 1환의 이용료를 지불하여야만 하지만, 이는 저소득자로서는 상당한 부담이 된다. 특히 소득이 낮고, 지금까지 조치로서 후한 서비스를 저액의 이용료로 받아 온 사람들로서는 동일한 서비스를 받기 위해 지불해야만 하는 이용료가 지나친 고액이고, 결국 서비스의 이용이 줄지 않을 수 없게 되는 점이다. 따라서 개호보험의 시행후 오히려 받을 수 있는 서비스가 줄어 부담이 늘었다는 현황에 대한 검토가 필요하다.

마) 피보험자의 범위, 개호보험의 적용범위의 확대문제

현행 개호보험에서는 제2호피보험자인 40세이상 65세미만인 사람은 요개호의 상태가 되어도, 그 원인이 노령화에 수반한 질병이 아니면 보험이 적용되지 않는데, 이유 여하에 관계없이 요개호상태가 되면 보험급부의 대상이 되도록 제도개혁이 요망된다. 이를 위해서는 피보험자의 범위를 20세이상으로 하여, 20세이상의 사람들로부터도 보험료를 징수하고 보험급부도 20세이상으로 요개호상태인 사람 모두를 대상으로 방안이 제도도입초기부터 주장되어 왔다.

이러한 개선을 한다면 (20세이상의 사람들로부터도 보험료를 징수하는 것처럼) 1인당 보험료는 현행보다 현저히 낮은 금액이 될 것으로 예상되고, 또한, 이유 여하에 관계없이 개호를 필요로 하는 피보험자 모두를 보험급부의 대상으로 함으로써 젊은 피보험자의 불공평한 기분이 경감되어, 결국 이 두가지 이유 때문에 보험료의 미납자, 체납자의 감소가 기대

될 수도 있다는 것이다. 또한 일정 소득 이하의 사람에게는 보험료부담을 면제하는 방안도 계속 제기되는 문제이다..

4. 생활보호법

생활보호법에 있어서 보호(부조)의 종류로서 종래의 7개의 부조에 추가하여, 개호부조가 창설되어, 곤궁 때문에 최저한도의 생활을 유지할 수 없는 요개호자 및 요지원자에 대해서 개호부조가 행해지게 되었다(개호보험법시행령 제54조). 개호부조등보호의 실시에 있어서는, 65세이상의 피보험자(제1호 피보험자)와 40세 이상·65세미만의 제2호피보험자자격을 갖지 않는 자로서는, 아래와 같이 그 취급이 차이가 있다. 즉, 생활보호의 피보호자가 65세 이상의 경우, 제1호피보험자가 되지만, 생활보호법에서의 보충성의 원리(자산·능력의 활용, 타법우선 등)에 의거하여, 개호보험의 급부가 행해져야 할 경우는 그것이 우선적으로 행해지고, 개호보험의 급부로 커버되지 않는 일상생활비, 개호보험의 보험료, 그리고 이용자부담에 대해서 생활부조가 행해지는 것이 된다. 이것에 대해서, 40세이상·65세미만의 피보호자는 의료보험의 피보험자자격이 없기 때문에 결국 개호보험의 제2호피보험자로는 되지 않으며, 실제로 개호보험의 급부가 필요한 경우 개호부조로서 개호보험의 급부에 상당하는 급부가 자기부담없이 행해지는 것이 된다.⁷³⁾

5. 소 결

개호보험제도의 창설로 고령자의 복지를 보장하는 노인복지법, 고령자의 의료와 보건을 보장하는 노인보건법, 고령자의 개호를 보장하는 개호보험법 3가지의 법률에 의해서 고령자의 생활전반이 거의 보장되게 된 셈이다. 그러나 고령자 보건복지제도 체계 전반을 보면, 3가지 법률이 정리되어 있으면서도 복잡하게 뒤얽혀서 존재하고 있다고 할 수 있다. 80년대 이래 매년 고령자복지보건제도는 변경되어 2001년에 발족한 현 고이즈미(小泉純一郎)내각에서도 '경제재정자문회의'나 '총합규제개혁회의'에 의해서 고령

73) 西村健一郎, 앞글, 308쪽

자복지보전제도는 계속 '성역없는 구조개혁'의 와중에 있다. 그러나 이런 일련의 작업도 결국 인간인 노인의 존엄성확보를 이념으로 진행되어야 함은 너무나 자명한 일이다.

제 4 절 자립지원 및 생활환경조성

고령자문제를 보다 근본적으로 해결하기 위하여 고령자의 '자립과 참가'라는 이념 하에 고령자의 재산관리와 신상보호를 피함과 동시에, 주거생활이나 장애배제 등의 생활환경의 정비 등에 주력하고 있다. 이 중 주요한 사항에 대하여 살펴보기로 한다.

1. 성년후견제도

고령사회의 진전으로 인한 고령자의 증가 및 성년자이지만 지적능력, 정신능력이 부족한 사람들이 증가함으로써 이들에 대한 법적 배려제도가 필요하다. 법률행위를 행함에 있어 의사결정이 곤란한 자에 대하여 그 판단능력을 보충하여 그들의 권리를 지키는 제도를 '성년후견'이라고 한다. 종전에는 금치산자 및 준금치산자(우리나라의 한정치산자에 해당된다.)를 보호하는 제도가 있었지만, 정신장애의 정도가 경미한 사람에게 과도하게 자기결정권을 제한하는 효과를 가져오는 점, 그리고 성년후견과 미성년자후견의 구별이 없는 등 여러 문제점이 있어 실제적인 이용이 적었다. 따라서 정신장애의 정도에 따른 실효성 있는 성년후견제도의 도입이 요청되었던바, 1999년에 민법의일부를개정하는법률, 임의후견계약에 관한 법률, 후견등기등에관한법률, 민법의일부를개정하는법률에따른관계법률의정비에관한법률에 의해 새로운 성년후견제도가 도입되어 증가하는 고령자의 의사결정능력을 보충해줌으로써 고령자의 복지와 관련한 법률행위를 도와주고 있다(2000년 4월 1일부터 시행).

새로운 '성년후견'에는 '법정후견'과 '임의후견'의 두 종류가 있다. 이하에서는 고령자복지의 관점에서 두 제도에 대하여 살펴보기로 한다.

(1) 법정후견

법정후견에는 ‘후견(後見)’, ‘보좌(保佐)’ 이외에, 제3의 제도로써 비교적 정도의 정신적 장애로 판단능력이 불충분한 자를 대상으로 하는 ‘보조(補助)’라는 제도를 신설하였다.

1) 후 견

‘후견’이라 함은 구제도상의 ‘금치산’에 해당하는 것으로, 정신상의 장애로 인하여 사리 판단 능력을 상실한 상황에 있는 자(민법 제7조)를 대상으로 하므로, 본인(피후견인)을 대신하여 행위를 하는 대리인이 필요하다.

후견인이 선임되면 본인의 행위능력은 제한되며, 본인의 법률행위는 취소될 수 있다(동법 제9조). 단 일용품의 구입 기타 일상생활에 관한 행위(74)는 단독으로 할 수 있다(동조 단서).

후견인의 사무에 관하여는 일본민법 제853조(75)에서 자세히 규정하고 있는데, 사무의 내용은 크게 요양감호에 관한 사무와 재산관리에 관한 사무로 나뉘어진다. 요양감호에 있어서는 개호계약이나 개호시설의 입소계약 등의 요양감호에 관한 법률행위가 사무의 내용이 된다.(76)

요양감호 및 재산관리사무 등 후견사무를 행함에 있어서는 신상배려의무를 부과시키고 있으며, 본인의사존중의 원칙을 명문화하고 있으며(동법 제858조)(77), 동일한 내용의 규정을 보좌제도(동법 제876조의5)와 보조제

74) ‘일상생활에 관한 행위’에 대하여 민법 제9조는 ‘일용품의 구입’을 그 일례로 들고 있으므로, 식료품 및 의류품의 구입이 여기에 해당함은 말할 필요도 없다. 또한 본인이 일상생활을 영위함에 있어 통상적으로 필요한 행위-예를 들어 전기, 가스, 수도 등의 광열비, 신문, 잡지, 책, 가구, 이발 등도 이에 해당한다고 볼 수 있겠다.

75) 일본민법 제853조 (재산조사·재산목록조제)는 제1항에서 “후견인은 지체 없이 피후견인의 재산조사에 착수하여 1개월 이내에 그 조사를 끝내야 하며 또한 그 목록을 조제하여야 한다. 다만, 이 기간은 가정재판소가 이를 연장할 수 있다.”, 그리고 제2항에서 “재산의 조사 및 그 목록의 조제는 후견감독인이 있는 때에는 그 입회 아래 이를 하여야 그 효력이 있다.”고 규정하고 있다.

76) 内田 貴, 親族・相續法, 285쪽.

77) “성년후견인은 성년피후견인의 생활, 요양, 간호 및 재산의 관리에 관한 사무를 함에 있어서 성년피후견인의 의사를 존중하며 또한 그 심신의 상태 및 생활상황을 배려하여야 한다.”

도(동법 제876조의10제1항)에도 두고 있다.

성년후견인의 재산관리에는 사실행위로서 재산관리와 법률행위인 대리행위가 있다(동법 제859조). 성년후견인의 대리권은 넓은 범위의 법정대리권이지만, 성년피후견인을 보호하기 위한 일정한 제한이 있다.

첫째로는 성년피후견인의 주거로 되어있는 건물이나 부지의 매각 등 처분의 경우에는 가정재판소의 허가를 얻도록 하고 있다(동법 제859조의3)

둘째로는 후견인과 피후견인의 이익상반행위에 대하여는 특별대리인을 선임하라는 제한이 그것이다(동법 제860조).

그 외에 후견인이 피후견인에 갈음하여 영업 또는 제12조 제1항이 규정하는 행위를 하거나 또는 미성년피후견인이 이를 할 것에 동의함에는 후견감독인이 있을 때에는 그 동의를 얻어야 한다고 규정하고 있다(동법 제864조 본문). 그리고 피후견인의 행위를 목적으로 하는 채무에는 본인의 동의를 받도록 하고 있다(동법 제859조제2항).

2) 보좌

‘보좌’라 함은 구제도의 ‘준금치산자’제도와 유사한 것이다. 정신장애자 중 그 상태가 중중이어서 ‘판단능력이 현저히 불충분한 자’(동법 제11조)에 ‘보좌인’을 붙여서 보호한다. ‘후견’의 경우와는 달리 본인(피보좌인)의 판단능력이 완전히 상실된 것이 아니기 때문에, 일상생활에 관한 행위는 보좌인의 동의없이도 가능하며, 중요한 행위(민법 제12조제1항에 열거된 것)⁷⁸⁾에 한하여 ‘보좌인’의 동의를 얻어 행위하여야 한다. 고령자문제에 관련해서는 의료계약, 간호계약, 시설입소계약 등이 유상일 경우에는 중요한 행위로 간주한다(동법 제12조 제3호). 보좌인이 본인(피보좌인)의 이익을 침해할 위험이 없음에도 불구하고 동의를 하지 않을 경우에는 본인의 청구에 의하여 가정재판소가 보좌인의 동의에 갈음하여 허가를 할

78) 원본을 영수하거나 또는 이를 이용하는 일, 부채 또는 보증을 하는 일, 부동산 기타 중요한 재산에 관한 권리의 취득상실을 목적으로 하는 행위를 하는 일, 소송행위를 하는 일, 증여, 화해 또는 중재계약을 하는 일, 상속의 승인, 포기 또는 유산의 분할을 하는 일, 증여 또는 유증을 거절하거나 부담부의 증여 또는 유증을 수락하는 일, 신축, 개축, 증축 또는 대수리를 하는 일, 제602조(단기임대차)에 정한 기간을 초과하는 임대차를 하는 일을 말한다.

수 있다(동조 제3항). 본인이 중요한 행위를 보좌인의 동의 없이 한 경우에는, 보좌인은 당해 행위를 취소 또는 추인할 수 있다(동조 제4항, 동법 제120·122조).

이처럼 보좌의 경우에는 보좌인이 본인을 대신하여 행위를 하는 것이 아니라, 본인이 보좌인의 동의를 얻어 자기 스스로 행위를 하게 되어 있으나, 특정한 행위에 대해서는 본인의 동의를 얻고 또한 보좌인에게 대리권이 부여된 경우에 보좌인이 본인을 대신하여 행위를 할 수가 있다(동법 제876조의4). 부동산의 처분이나 예·저금의 관리, 개호인정의 요청 등이 이에 해당한다.

3) 보 조

‘보조’란 1999년 민법개정에서 새로이 신설된 유형으로서, 정신적 장애로 인하여 판단능력이 불충분한 자(동법 제14조)를 대상으로 ‘보조인’을 붙여주는 제도(동법 제15조)이다. ‘보좌’의 대상자가 판단능력이 ‘현저히’ 불충분한 자이므로 아직 거기까지는 이르지 않는 자를 대상으로 한다. 벼운 치매, 가벼운 지적 장애, 가벼운 정신장애에 있는 자들은 일상생활을 함에 있어서는 별도의 도움이 필요하지 않지만, 고도의 판단능력을 요구하는 계약 등의 법률행위를 함에 있어서는 적절한 판단이 되지 않을 우려가 있으므로 어느 정도 행위능력이 제한될 필요가 있다.

본인이 스스로 행위를 할 경우에는 보조인의 동의를 얻을 것이 필요하며, 가정재판소는 본인의 동의를 얻어 특정법률행위에 대하여 보조인에게 대리권을 부여할 수도 있다(동법 제876조의9).

보조인의 동의를 얻음을 요하는 행위에 관하여 보조인이 피보조인의 이익을 해할 염려가 없음에도 불구하고 동의를 하지 아니하는 때에는 가정재판소는 피보조인의 청구에 의하여 보조인의 동의에 갈음하는 허가를 부여할 수 있다(동법 제16조제3항).

보조인의 동의를 얻음을 요하는 행위로서 그 동의 또는 이에 갈음하는 허가를 얻지 아니하고 한 때에는 이를 취소할 수 있다(동법 제16조제4항).

본인의 판단능력이 어떤 행위에 대해서 불충분한지의 여부가 개인에 따

라 다르므로, '보조'의 경우에는 본인의 행위능력을 확일적으로 제한하는 것이 아니라, 가정재판소가 '보좌'의 경우에 동의를 필요로 하는 행위(민법 제12조) 중에서 특정한 행위(예를 들어 부동산의 처분이나 유산분할 등)를 지정하여 정하도록 하고 있다(동법 제16조제1항).

(2) 임의후견

i) 1999년 민법의 개정에 의하여 성년후원제도(법정후견제도)가 도입됨과 동시에 '임의후견계약에 관한 법률'(이하 임의후견계약법이라고 한다)79)이 새로이 성립되어 '성년후견계약제도'가 신설되었다.

민법상의 법정성년후원제도가 판단능력이 저하된 경우에 이용되는 제도라고 한다면, 임의후견계약제도는 본인이 현재 판단능력이 충분한 경우에도 장차 치매등으로 판단능력이 저하될 경우에 대비하여 신뢰하는 사람과의 계약에 의하여 그를 임의후견인으로 정하여 두고, 그러한 때가 되었을 때에 본인의 생활, 요양간호 및 재산관리에 관한 사무의 전부 또는 일부를 위탁하고, 그 위탁에 관계된 사무에 대하여 대리권을 부여하는 위임계약이며, 임의후견감독인이 선임된 때로부터 그 대리권의 효력이 발생한다는 내용이 정하여져 있다(임의후견계약법 제2조 1호). 이는 계약 자유의 원칙이 통용되어 성년후원제도의 지도이념인 자기결정 존중의 원칙에 부합하는 제도이다.

대리권이 부여되는 재산관리에 관한 법률행위는 예금의 관리·반환, 부동산 그 밖의 중요한 재산의 처분, 유산분할, 임대차계약의 체결·해지(일본은 해제) 등이고, 신상감호(생활 또는 요양감호)에 관한 법률행위는 개호계약, 시설입소계약, 의료계약 등이다.80)

ii) 임의후견계약의 체결방식은 공정증서에 의하여야 하고(임의후견계약법 제3조), 이 공정증서에는 임의후견인이 대리권을 행사하여야 할 사무의 범위를 특정하여 기재하여야 한다. 공정증서에 대리권의 범위가 명확하게 됨으로써 임의후견계약의 등기사항증명서 등(후견등기등에관한법

79) 1999년 12월 1일 法律 第150號.

80) 原 司(法務省 民事局付 檢事), 任意後見制度について, じゅりすと, No.1172, (2000. 2.15), 31쪽; 遠藤 浩 外 5人, 民法(8) 親族, 有斐閣, (2000.9), 279-280쪽.

를 제10조)에도 대리권의 범위가 정확하게 기재된다. 이로써 대리인의 권한남용이 방지될 수 있다.

iii) 임의후건계약을 공정증서로 작성한 공증인은 계약의 등기를 촉탁하여야 한다(후건등기등에관한법률 부칙 3조에 의하여 개정후의 공증인법 57조의3). 임의후건계약의 등기는 임의후건감독인의 선임의 요건이 되어 있고(임의후건계약법 제4조제1항), 등기의 촉탁은 필요불가결한 것인데, 이는 여러 가지 이유에서 임의계약의 체결 및 효력발생의 사실이 등기되어 있을 필요가 있기 때문이다. 즉, 그 등기의 이유를 보면, 첫째, 임의후건계약의 존속(계약체결후의 종료사유의 발생의 유무)을 등기사항증명서에 의하여 확인할 필요가 있는 것, 둘째, 임의후건은 법정후건을 배제하는 효력이 있으므로 임의후건계약의 체결 및 임의후건감독인의 선임의 유무를 확인할 필요가 있는 것(후건등기등에관한법률 제4조제1·3항 및 제10조 1항·3항), 셋째, 去來安全을 위하여 임의후건인의 대리권이 소멸된 경우에는 그 소멸등기를 대항요건으로 하고 있는 것(동법 제11조) 등이다.⁸¹⁾

2. 주거생활의 확보

고령자에 있어 주거는 지속적인 자립생활의 유지라는 관점에서 매우 중요하다. 고령기의 생활은 거주를 중심으로 전개되고, 심신이 약해져도 ‘거주한다’는 행위없이 생활이 성립하지 않기 때문이다. 안정적인 거주장소나 공간의 확보는 풍요로운 노후생활실현에의 출발점이 된다. 따라서 현재의 노인의 주거생활의 확보와 관련한 시책들은 양질의 주택의 공급, 다양한 거주형태에의 대응, 자립이나 개호를 배려한 주택의 정비 등으로 분류되어 구체적으로 거주수준의 향상, 자가의 취득 및 개선노력에의 원조, 양질의 민간임대주택의 공급촉진을 위한 지원, 고령자의 민간임대주택에의 입주의 원활화, 고령자용 공공임대주택의 적절한 공급, 고령자의 자립이나 개호를 배려한 주택의 건설 및 개조의 촉진, 주택과 복지시책의 연계강화 등으로 나타나고 있다. 이하에서는 이를 중심으로 살펴본다.

81) 原 司, 앞글, 32쪽.

(1) 공영주택법 · 일본주택공단법 · 주택금융공고법

고령자를 위한 주택정책은 공영주택, 공단주택, 공고(公庫)용자 등의 여러 분야에 걸쳐 1960~70년대부터 시작되었다.

공영주택법(1951년 법률 제193호)에 의해 우선입주나 월세금의 우대조치등을 내용으로 하는 노인세대용 공영주택의 공급(1964년)을 시작으로, 노인과 직계가족부가 인접하여 살 수 있도록 하는 근린동거주택제도(1969년), 대형의 '노인동거세대용 주택'의 공급(1975년)에 이어 80년대에는 법개정에 따라 독거노인세대의 공영주택입주가 인정되었다(동법 제23조).

일본주택공단법(1955년 법률 제53호; 현 도시기반정비공단법, 1999년 법률 제76호)에 의해 공단주택에서는 1970년대 초부터 고령자세대, 고령자동거세대를 대상으로 한 추첨율의 우대, 1층 또는 엘리베이터가 붙은 계단의 배정우선, 2세대 주택 및 3세대 동거세대에 대한 우대조치 등이 행해졌다.

주택금융공고법(1950년 법률 제156호)에서는 70년대 초부터 노인과 동거하는 세대에 대한 용자 및 이자에 대한 우대조치 등이 시행되었다.

위의 조치들은 고령자에게 주택 그 자체의 확보와 제공이 주내용이 되고 있으며, 1980년대 후반 또는 1990년대부터 고령자의 신체특성을 고려한 주택구조에 대한 배려 및 노인복지정책과의 연계 주택정책의 중요한 내용이 되고 있다.⁸²⁾

(2) 주택건설5개년계획

주택건설5개년계획은 주택건설계획법(1965년 법률 제100호) 제4조에 의거하는 것으로 현재는 제8기 계획(2001.3.13 각의결정. 계획기간: 2001년~2005년)이 진행 중에 있다. 고령자주택의 '최저주거수준' 및 '주택성능수준' 등을 정하고 'barrier free(장애제거)'를 목표로 설정하고 있다. 즉, ① 고령자등의 요구(요구)의 다양성 등에 정확하게 대응하여, 가령 등에 의한 신체 기능의 저하나 장애가 생긴 경우에도 기본적으로 그대

82) 이 정, 앞글, 42쪽.

로 계속 살 수 있는 주택의 공급 및 보급, 사회 복지시설과의 병설의 추진 등의 의료·보건·복지 시책과의 연계의 강화 및 주거환경의 정비에 의하여 안정적인 질높은 거주와 확보를 강구하고 있다. ② 민간활력을 활용하여, 고령자가 안심하고 거주할 수 있는 주택 시장의 환경 정비를 추진함과 동시에 기존의 주택 재고의 활용을 도모하면서, 고령자가 거주하기 쉬운 주택의 효율적인 공급을 촉진하고 있다. ③ 주택성능수준을 정하여, 특히 고령자등에의 배려로서 주택의 배리어 프리(barrier free)화의 목표를 설정하고 있다

(3) 고령자의거주안정확보에관한법률

고령자에 대한 거주시책 중에서도 가장 늦어진 차가(借家)의 주거안정을 도모하는 것을 중심으로 누구라도 안심하고 늙어갈 수 있는 거주환경의 구축을 목적으로 하여 ‘고령자의거주안정확보에관한법률’이 2001년 4월 6일 법률 제26호로 공포되었다. 이 법률에서는 ①고령자임주 임대주택의 등록·열람제도(동법 제4조), ②고령자주거지원센터에 의한 고령자임차료채무의 보증(동법 제11조 및 제78조), ③고령자용 민간임대주택의 정비에 대한 조성(동법 제31조 및 제41조), ④고령자용 공공임대주택의 공급촉진(동법 제48조 내지 제55조), ⑤고령자(60세 이상)용 중신건물임대차계약제도의 창설(동법 제56조 내지 제75조), ⑥주택금융공고에 의한 고령자주택장애배제지원 특별용자의 창설(동법 제76조 및 제77조) 등을 정하고 있다. 위의 내용은 지금까지의 고령자주택정책을 집대성하는 함과 함께, 민간임대주택도 대상으로 하여 조성규제, 임차료채무의 보증, 특별한 계약제도의 창설 등 종합적인 시책을 새롭게 강구하고 있다.⁸³⁾

이하에서는 주된 시책을 중심으로 살펴보기로 한다.⁸⁴⁾

1) 고령자의 민간 임대주택에의 입거 원활화

민간 임대주택 시장에서는 고령자의 입거를 멀리하는 경향이 있다. 임대

83) 이 정, 앞글, 44쪽.

84) 圓田 眞理子, “高齡者の居住の安定權確保に向けて-高齡者居住法の意義と展望”, 『月刊福祉』, 2003년 2월호, 18~21쪽.

인은 거주자의 신체변화의 불안, 장래적 경제상황에의 불안, 신원보증의 불안 등으로 입거를 기피하는 것이다. 그래서 고령거주자 및 임대인(주인) 쌍방이 안심할 수 있는 환경을 조성하기 위해 2가지 제도를 규정하고 있다. 즉, '고령자세대의 입거를 거부하지 않는 임대주택의 등록·열람 제도'와 '등록주택을 대상으로 한 체납집세의 채무보증제도'의 창설이다.

등록·열람제도란 고령자의 입거를 받아들여도 좋다고 생각하는 주인이 당해 주택을 도도부현지사 또는 각 도도부현의 지정 등록기관에 등록신청하여 일반인이 열람할 수 있게 한다. 그렇게 하면 임대인은 임차인이 나타난 경우 고령을 이유로 거부할 수 없다는 것이 조건으로 되어 있다. 단, 등록주택의 넓이나 설비 등에 특별한 조건은 없다.

한편 집세채무보증제도란 임대인의 불안해소를 목적으로 한 것이다. 고령자는 등록주택에 입거하는 때에 고령자거주지원센터에 보증료를 납부한다. 이에 의해 고령자거주지원센터는 월세의 6개월을 한도로 집세의 지불채무를 보증한다.

2) 고령자대상 우량임대주택의 공급촉진

고령자가 안심하고 거주할 수 있는 장소를 늘리는 것을 목적으로 민간자원의 활용에 주안을 둔 '고령자대상우량임대주택제도'가 창설되었다.

고령자대상우량임대주택제도란 민간사업자 등이 신규 건설 또는 기존 주택의 개량 등에 의해 공급하는 고령자 전용의 임대집합주택으로, 건설이나 개량에 있어서 주택의 공용부분이나 긴급통보장치의 설치, 단차해소 등의 배리어 프리 설비에 대해서 일정 건설보조가 이루어지고, 또한 입거자의 집세부담능력과 시장에서의 집세의 차이에 대처하기 위해 일정 집세감액을 위한 보조가 이루어진다.

그리고 입거자의 소득제한을 철폐하고, 기존주택의 구입에 관한 용자를 주택금융공고용자의 특례로 만들어, 고정자산세의 경감, 소득세·법인세의 할증소각이라는 세제상의 우대를 하는 점 등이 강화되었다.

3) 종신건물임대차권의 확립

고령자의 임대주택에서의 주거의 권리관계를 명확히 하기 위해 임차인이

살아 있는 한 존속하고 사망한 시점에 종료하는 중신건물임대차제도가 창설되었다. 상속성을 배제하고, 임차인 본인 일세대에 한하는 임대차계약이다.

주택을 임대하려고 하는 자는 도도부현지사의 허가를 받아서, 고령자 대상의 중신건물임대차사업을 실시한다. 임대되는 주택은 일정한 배리어 프리의 기준을 만족시키는 것이어야 한다. 또한 고령임차인 본인이 사망하여도 동거 배우자나 고령자가 있는 경우에는 신청에 의해 동일한 권리를 인도받을 수 있고 계속거주가 보증된다. 이에 의해 지금까지 불명확 점이 있던 유료노인홈이나 기타 고령자주택의 거주에 관한 권리형태를 명확히 규정할 수 있게 되었다.

4) 특별용자제도에 의한 고령자 자가의 배리어 프리 지원

장수화와 더불어 고령자가 자가에서 안심하고 살아가는 것에는 고령기의 신체기능의 변화에 대응한 배리어 프리화 등의 주택개조가 불가결하다. 현실적으로 개조공사가 쉽지가 않다. 이에 대한 타개책으로서 주택금융공고에 의한 특별 용자제도가 창설되었다. 이는 연금생활자 등의 정기적 수입이 적은 고령자가 자가를 배리어 프리(장애제거)화 하는 개조공사를 하는 경우에 일정액을 한도로 주택금융공고 등이 빌려주고, 차수인(借受人)이 생존하는 동안 이자분만을 지불하고, 사망시에 주택자산 등을 활용하여 일괄 상환하는 방식이다. 이제도는 자가주택의 리폼에 용도를 한정된 역모기지(Reverse Mortgage)의 일종이라고 할 수 있다.

(4) 기 타

고령자의 생활특성을 배려한 설비와 함께 ‘생활원조인(life support advisor)’에 의한 일상생활지도 및 안부확인 등의 서비스를 받을 수 있는 공영·공단·지방공사 등의 공공임대주택으로 건설된 ‘실버하우징’사업(1987년). 손잡이의 설치, 단차의 해소 등 고령자를 위한 설계기준을 모든 신설 공영주택에 적용하는 ‘공용주택건설기준’(1991년), 일반주택을 대상으로 하는 신축·리폼의 가이드라인인 ‘장수사회대응주택설계지침’(1995

년), Barrier free를 주택의 성능을 나타내는 사항으로 규정하고 있는 주택의품질확보촉진등에관한법률(1999년 법률 제81호), 개호보험법에 의한 재택개호주택개수비의 지급(동법 제45조 및 제57조), 지방자치단체에 의한 주택개수의 조성·상당사업 및 고령자용 주택임대에 대한 월세보조 등이 있다. 또한 통상 복지시설로 분류되지만, 경비노인홈의 유형인 ‘care house’, 치매노인을 위한 ‘group home’도 적절한 주거환경의 확보라는 측면에서 고령자거주의 한 예로 볼 수 있겠다.

3. 이동권의 확보

고령사회가 진행됨에 따라, 고령자의 자립과 사회참가의 요청에 대응하기 위해 고령자가 안전하고 신체적 부담이 적은 방법으로 이동할 수 있는 이동권의 확보문제가 과제로 등장한다. 이동권의 문제는 도로와 교통시설에 이르기까지 다양하며, 보도의 단차제거, 유도블럭설치, 시설의 장애제거, 승강기설치 등의 시책들이 행해지고 있으며, 이에 대해 국가적 차원에서 대응하는 법이 1994년에 ‘고령자, 신체장애자등이원활히이용할수있는 특정건축물의건축촉진에관한법률’(1994년 법률 제44호, 이하 ‘하트빌법’이라 한다.), ‘고령자, 신체장애자등의공공교통기관을이용한이동의원활화의촉진에관한법률’(2000년 법률 제68호, 이하 ‘교통배리어프리법’이라 한다.) 이 제정되었다. 이를 중심으로 간단히 살펴본다.

(1) 하트빌(Heart Building)법

이 법의 대상은 병원, 극장, 관람장, 집회장, 전시장, 백화점 기타 불특정 다수가 이용하는 건축물(‘특정 건축물’이라 함, 법2조, 정령1조)이며, 고령자, 장애자 등이 원활히 이용할 수 있도록 출입구, 통로, 계단, 승강기, 화장실 등의 시설 기준의 책정, 건축주의 노력의무, 도도부현지사의 인정, 조성조치 등을 정하고 있다. 2002년에는 일정한 용도 및 규모의 특정건축물에 대한 배리어 프리 대응의 의무화 창설 및 노력의무 대상의 확대, 용적률 특례제도를 비롯한 인정 건축물에 대한 지원조치의 확대 등을 내용으로 하는 개정이 있었다. 이 법에 의해 인정을 받은 건축물에 대해서

는 보조, 일본정책투자은행등에 의한 용자 및 세제상의 특례조치를 실시하고 있다. 구체적으로 행정기관의 시설에 관해서는 고령자등 모든 사람이 원활하며 쾌적하게 시설을 이용할 수 있도록, 다기능 화장실, 창구업무를 행하는 사무실의 출입구에의 자동문의 설치 등에 의한 고도의 배리어 프리화를 목표로 한 시설 정비를 실시하고 있다. 또한, 기존 행정기관의 시설의 배리어 프리화를 도모하기 위해 창구업무를 행하는 관청이 입주한 일정 규모 이상의 저층 청사에 관하여, 승강기의 설치를 적극적으로 추진하고 있다.

(2) 교통 배리어 프리(barrier free)법

이 법은 고령자, 장애인 등이 공공교통기관을 이용할 때에 이동의 편의성 및 안전성의 향상을 꾀하기 위한 것으로서 소위 교통역세스의 개선을 위한 종합적인 입법이다.⁸⁵⁾

이 법은, 교통사업자등에 대하여, 철도역등의 여객시설의 신설·대개조 및 차량등의 신규 도입에 있어, 이동원활화기준에의 적합을 의무화 함과 함께, 철도역등의 여객시설을 중심으로 한 일정한 지구에서, 시정촌이 작성한 기본구상에 근거하여, 여객시설, 주변도로, 역전 광장등을 포함한 중점적이고도 일체적인 배리어 프리화를 진행할 제도를 도입하는 것을 내용으로 하고 있다.

동법에 근거하여, 배리어 프리화의 목표와 교통사업자 등이 강구해야 할 조치, 기본구상의 지침등을 제시한 이동원활화의촉진에관한기본방침(2000년국가공안위원회, 운수성, 건설성, 자치성 고시 제1호)이 책정되고 있다.

이 법에 의한 공공교통기관의 배리어 프리화에 대한 지원을 보면, 철도역, 버스터미널, 여객선 터미널, 항공여객터미널에 있어서 승강기·에스컬레이터 등 배리어 프리 시설의 정비에 관해서는, 보조나 일본정책투자은행등에 의한 저리 용자에 의한 지원을 행함과 동시에, 철도역에 있어서 승강기·에스컬레이터의 설치에 관하여, 세제상의 특례 조치를 강구하고 있

85) 이 정, 앞글, 47쪽.

다. 또한, 논스텝버스, 저상형 노면 전차등의 차량의 도입에 대해서는 보조 및 일본정책투자은행등에 의한 융자를 행하고 있는 이외에, 세계상의 특례 조치를 강구하고 있다.

제 4 장 결 론

일본에서 「고령자보험복지10개년계획」(이른바 gold plan)이 시작된 것은 1989년(평성원년)이지만, 1990년대에 들어오면 사회복지분야에서는 기관위임사무의 단체위임사무화, 국가의 재정부담의 억제를 위한 보조율의 삭감 등의 개혁이 주목을 받게 된다. 1990년에는 노인복지법 등 복지기관 관계법의 개정에 의한, 주민에게 가장 밀접한 자치체인 시정촌에서 복지서비스가 이루어지는 체제를 만들기 위해 시정촌에의 조치권위양 등이 이루어졌다. 일반적으로 일본의 사회보장제도가 경제의 고도성장과 국가의 적극적 정책형성으로, 전후 50년간 큰 발전을 이루었다라는 점은 부정할 수 없는 사실이다.

현재 노인복지정책과 입법은 커다란 관심사이다. 그 이유는 여러가지가 있겠지만, 21세기에 들어 일본이 지금까지 경험하지 못한 초고령사회의 진입이 확실하다는 점도 커다란 이유 중 하나이다. 청년노동력인구의 감소가 원인이 되는 소자화경향에도 제동이 걸리지 않고 있다. 21세기의 초고령화사회에 있어서, 의료(특히 고령자의 의료), 연금, 사회복지서비스 등의 급부비용이 급격하게 팽창할 것을 확실히 예상할 수 있으나, 한편 지방자치체의 재정적자는 국가재정의 경직화를 초래하고, 또한 거품경제의 붕괴로 경제발전의 회복까지는 시간이 걸릴 수 밖에 없는 상황이다. 이러한 점을 생각하면, 장래세대에 과중한 부담을 지우지 않기 위해서 세대간의 급부와 부담의 공평을 도모할 필요성이 매우 높다고 하겠다.

일본의 노인복지정책과 입법현황을 살펴보면 고령자들이 자립할 수 있도록 고령자의 고용을 촉진하는 정책을 추진하고, 또한 건강하고 인간답게 노후를 보낼 수 있도록 하기 위하여 개호보험제도와 연금제도를 정비하고 있다. 일본이 이러한 입법정책을 취하는 것은, 고령화가 급속히 진행되었기 때문에 충분한 재원을 미처 확보하지 못한 상태가 계속되면 기존의 사회보장시스템마저 유지될 수 없다는 긴급성 때문이기도 하다. 따라서 일본에서는 고용을 통해 연금을 보충하려는 의도에서 정년제를 연

장하거나 고령자의 고용을 촉진하는 입법정책을 적극적으로 추진하면서, 다른 한편으로는 노화나 질병으로 인하여 사회적 도움이 필요하게 된 고령자에 대해서는 개호를 하거나 연금을 지급하여 고령자들이 자립할 수 있도록 입법정책을 병행하고 있는 것이 특징이다.

또한 고령자의 취업, 연금, 개호제도 이외에도 고령자주거환경이나 이동권의 확보 등을 통해 자립과 사회참가를 지원함으로써 건강하고 자립적인 고령자가 건강을 유지하면서 요개호자 내지는 요지원자가 되지 않도록 하는 생활기반조성에 적극적으로 대처하고 있고 이 분야가 앞으로의 과제이기도 하다.

참고문헌

단행본

- 加藤智章・前田雅子 等, 社會保障法(第2版), 有斐閣アルマ, 2003.12.30
高齡社會の法律, 佐藤進(編), 高齡社會とAging2 , 早稻田大學出版部,
1997.10.31
- 久塚純一・古橋エツ子・本澤巳代子, 社會保障法, 日本評論社, 1998.4.15
內閣府, 高齡社會白書, 平成16年版, 2004
- 福田志津枝・古橋エツ子(編著), これからの高齡者福祉, ミネルバ 書房, 2002.4
(초판1쇄)
- 西村健一郎, 社會保障法, 有斐閣, 2003.12(초판 제1쇄)
- 蟻塚昌克, 入門社會福祉の法制度-行政財の視點からみた全體圖, ミネルバ
書房, 2004.6.25
- 田畑洋一(編著), 現代社會福祉概說, , 東京, 中央法規, 2004.6.20.
- 佐藤 進, 福祉と保健・醫療の連携の法政策(新版), 信山社, 1996
- 志田民吉・伊藤秀一(編著), 君島昌志・菅原好秀・中村 勝森 長秀・和田
謙一郎(共著), 社會福祉서비스と法, 建帛社, 2004.4

논문

- 노상현, 일본의 공적연금법제의 개혁과 과제, 현안분석 2004-4, 한국법
제연구원, 2004.7
- 小山秀夫, “高齡者の醫療・介護における前後の成果と21世紀の課題”, 「月
刊福祉」, 2002년 1월호, 30-35쪽
- 圓田 眞理子, “高齡者の居住の安定權確保に向けて-高齡者居住法の意義と
展望”, 「月刊福祉」, 2003년 2월호, 18~21쪽

참고문헌

이 정, “고령사회와 일본의 입법적 대응”, 「고령사회의 도래와 각국의 입법적 대응 및 현황(Ⅰ)」(고령사회법제워크샵, 2003.6.27), 한국법제연구원, 7~49쪽.

조상균, “일본의 고령자고용법제”, 「고령사회와 고령자고용의 법적 과제」(고령사회법제워크샵, 2003.10.17), 한국법제연구원, 37~68쪽.

인터넷사이트

內閣府홈페이지 <http://www.cao.go.jp/>
衆議院홈페이지 <http://www.shugiin.go.jp>
총무성홈페이지 <http://www.soumu.go.jp/>
후생노동성홈페이지 <http://www.mhlw.go.jp/>