

한국과 일본의 노인복지정책 형성 및 전개과정 비교*

- 사회문화적 관점의 접근 -

오영란**
ohyr21@gntech.ac.kr
정태준***
jtj@naver.com

<目次>

- | | |
|---------------------------|---------------------------|
| 1. 서론 | 3. 한국과 일본의 노인돌봄정책 형성과정 |
| 2. 선행연구 검토 및 이론적 실증적 개념이해 | 3.1 일본개호보험의 가족주의 영향과정 |
| 2.1 선행연구 동향 | 3.2 한국 장기요양보험의 가족주의 영향과정 |
| 2.2 가족주의개념의 이론적 이해 | 4. 비교분석 및 결론 |
| 2.3 가족주의개념의 실증적 이해 | 4.1 한국 일본의 노인돌봄정책과정 비교 분석 |
| | 4.2 결론을 대신하여: 향후 정책전개의 제언 |

主題語: 한국 일본 노인장기요양보험(Korea long-term care insurance), 개호보험(Japan long-term care insurance), 가족주의(familism), 현금급여(cash benefit), 노인돌봄(eldery care)

1. 서론

한국과 일본에서의 고령사회의 진전은 노인복지에 다양한 변화를 가져왔다. 일본은 고령화의 경험에 길어 1963년 노인복지법의 제정을 시작으로 2000년의 개호보험의 도입까지 다양한 변화를 거듭해왔으며, 한국의 경우 일본의 노인복지정책의 경험을 학습하면서 1981년에 노인복지법이 제정되었고 2008년에는 장기요양보험도 실시되었다. 장기요양보험제도는 일본의

* 본 논문은 2014년 정부(교육부)의 재원으로 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임(NRF-2014S1 A5A2A03065966)

본 논문의 서론에 해당하는 부분은 한국일본근대학회 제32회 국제학술대회(2015.10.31)에서 발표한 바 있음

** 경남과학기술대학교 사회복지학과 조교수, 제1저자

*** 동명대학교 일본학과 교수, 교신저자

개호보험제도와 유사하게 노인의 케어(이하, 돌봄)문제에 대한 지원을 주요내용으로 하고 있는 것이다. 이와 같이 한국과 일본은 노인복지정책에 있어 기본이 되는 노인복지법부터 최근의 돌봄지원제도에 이르기까지 유사한 경로를 지나오고 있으나, 그러나 그 정책의 결과는 반드시 동일한 내용으로 만들어져온 것은 아니다. 예를 들면, 한국의 장기요양보험은 일본의 개호보험을 참고로 하였지만 일본의 제도에는 포함되지 않는 가족급여, 즉 가족이 돌보는 경우 현금을 제공하는 급여를 일부 도입하고 있으며, 돌봄서비스를 제공하는 인제시스템도 확연히 다르다. 즉, 한국과 일본은 급속한 고령화의 속도¹⁾를 경험하는 유사한 환경속에서도 그 정책의 결과는 차이가 있다. 이것은 고령화이외에도 노인복지정책의 결정에 영향을 주는 다른 요소가 있음을 의미한다.

본 연구에서는 노인복지정책의 형성과 변화 과정에 있어 정책결과가 국가마다 다른 것은 그 사회가 가지고 있는 사회문화적 요소의 영향에 의한 것임에 주목하고 있다. 한 국가의 사회문화적인 특성이라고 하는 변수는 산업자본주의의 성숙도, 정치구조의 특징 등과 함께 사회정책의 발달에 있어, 왜 국가 간의 정책유형의 차이가 존재하는 것인가를 설명할 수 있는 중요한 변수로 인식되고 있다(박광준·김해도·오세영·오영란, 2010). 또한 최근에 와서는 노인과 관련하여 다양한 니즈가 증가하고 있어, 지금까지의 정치경제적인 배경이나 고령화 등의 관점에서는 설명할 수 없는 문제가 많이 나타나고 있는 것도 현실적인 요인이다. 예를 들면, 소득보장의 경우 기초생활보장을 위해 지급되는 생계비는 부양가족이 할 수 없는 경우에만 대상이 되는 것, 노인자살율의 증가는 그 원인이 경제적빈곤도 있지만 소외나 고독의 원인도 많은 것 등, 거시환경적인 관점에서는 설명할 수 없는, 그래서 사회문화적인 관점의 접근이 보다 필요함을 보여주고 있다.

또한 정책형성의 시기와 함께 정책의 내용이 왜 그렇게 형성되었는가 하는 것을 살펴볼 때 더욱 사회문화적 관점이 요구된다. 예를 들면 사토(佐藤滿, 2010)는 일본의 개호보험의 성립 정책과정론을 통해 검토하였다. 그에 따르면, 개호보험법 성립과정에서 법안통과를 가까이 두고 1996년 6월 17일 국회법안 제출을 단념하게 되어 그만큼 제도형성이 늦어지게 되었는데, 이 과정에서 정치환경의 영향을 말하고 있다(佐藤滿, 2010; 朝日新聞, 1996.6.18.). 후생성이 당시 1996년 5월에 노인보건복지심의회에 시안을 제출하였는데 그에 대해 관방장관이 서두를

1) 고령사회는 전체인구 중 노인인구가 차지하는 비율이 7%일 때를 고령화사회(aging society), 14%를 넘으면 고령사회(aged society)라고 규정하고 있는데 고령화속도란 고령화사회에서 고령사회로 이동하는데 걸리는 시간을 의미한다. 일본의 경우 1970년부터 1994년까지 24년이 걸렸으며 20%를 넘는 초고령사회까지도 12년이 걸렸다. 한국의 경우 2000년부터 2017년까지 17년이 걸렸고 20%의 초고령사회까지는 9년 걸릴 것으로 예측하고 있다(통계청, 2006). 이와 같은 속도는 유럽의 각 국이 50년 이상 걸리는 것과 비교하면 매우 빠른 속도이며 이는 그만큼 대응할 수 있는 사회정책의 정비도 빠른 시간이 필요하다는 것을 말한다.

필요가 있는가라고 했던 의문을 비롯하여 정부 여당내에 신중을 기하지는 여론이 강해지면서 특히 거액의 세금이 들어가는 여러 문제에 대한 처리가 진행되는 과정이고 총선거가 다가오는 시점에서 국민들에게 새로운 부담의 짐을 안겨주는 것은 피하고 싶다는 의원들의 심리가 여당 특히 자민당의원사이에 널리 퍼졌던 것을 주요한 요인으로 꼽고 있다(佐藤滿, 2010; 767). 즉, 정책형성의 타이밍에 있어 정치과정의 영향이 작용하고 있음을 보여준것이다. 이후 2000년 제도실행에 이르는 과정에서도 연립정권의 정치적 과정이 보다 다양하게 이어지고 있음을 볼 수 있다.

또한, 마쓰다(増田雅暢, 2002)는 개호보험법의 제정과정은 관료조직의 이익과정에서 생성된 것임을 설명하고 있다. 후생성의 조직이익의 실현과 후생관료의 사회적 이익의 실현이라는 상호 이익이 융합되어 검토작업이 이어진 것이 새로운 사회보험제도의 창설이 되었다고 하였다. 더불어 소비세 인상논의에 맞추어 노인복지변화가 부응한 것이라는 해석도 함께하고 있다.

이렇듯 정책 형성과 관련하여 정치적 환경의 변화나 외부 사회적 환경과 조직체의 네트워크 또는 특정이슈와의 관련성 등의 요인을 들고 있고 이것은 왜 그 정책이 그 시기에 형성되었나를 잘 설명해주고 있음을 알 수 있다. 그러나 본 연구에서는 ‘그 시기에 정책은 왜 그러한 내용으로 만들어졌는가’에 대한 해석은 사회문화적 관점에 영향을 받는다는 것에 주목한다. 즉, 정책이 형성 전개되는 과정에서 그 내용적 요소는 그 사회의 사회문화적 관점에서 접근하는 것이 필요함을 인식하였다. 이에 본 연구의 목적은 한국과 일본의 노인복지정책의 형성과정을 사회문화적인 관점에서 비교하는 것이다. 그 사회에 살고 있는 사회구성원의 가치, 생활양식, 사회관습가운데서 나타나는 사회문화적인 관점을 통해 새로운 해석을 하고자한다.

이를 위해 본 연구에서 주요하게 고찰하는 내용과 방법은 아래와 같다.

첫째, 본 연구에서는 노인복지정책에 영향을 주는 ‘사회문화적 관점’의 주요내용을 무엇으로 할 것인가에서 ‘가족주의’에 주목한다. 가족주의는 구체적으로 말하면 가족책임주의, 가족이데올로기를 의미하는 것인데, 생활부양의 책임이 가족에게 있다는 것으로 가족이 우선적으로 문제해결의 책임을 가지고 있으며 그것이 불가능할 경우에 한정해서 국가가 문제해결의 책임을 가진다고 하는 정책이념을 의미한다(박광준, 1994). 또한 김상균(1994)은 한국은 산업화과정을 거치는 가운데에도 가족 간의 강한 결속의식과 가족책임 부양이데올로기를 가지고 있어 사회적으로 조직화되고 구조화되는 사회복지활동에 대해 국가책임이 가족 또는 개인의 책임으로 전가되는 형태로 나타나 복지국가의 발전을 제약할 가능성이 있음을 지적한 바 있다(김상균, 1994).

가족주의는 실제로도 일본의 노인과 관련되는 다양한 정책변화에 있어서도 주요한 이슈로

서 제기되는 문제이며 실제 정책의 결정과정에서 가족과 제도가 어떻게 분담하고 또는 연합하는 것인가가 항상 논의의 대상이 되어왔다²⁾. 한국에서도 가족은 노인부양의 책임자로서 그 분담역할을 안고 있으며 장기요양보험제도의 취지도 가족의 부양책임에서의 완화가 포함되어 있다. 이와 같이 한국과 일본에서 가족주의는 공통적인 소재이면서도 반드시 같은 결과를 낳는 것도 아님을 보여준다. 이런 점에서도 가족주의는 비교분석의 틀로서 유효하다고 할 수 있다.

둘째, 노인복지정책의 대상을 무엇으로 할 것인가도 주요한 내용이다. 본 연구에서는 가장 사회문화적인 요소인 가족주의가 강하게 작동하고 있는 정책이라고 할 수 있는 일본의 개호보험과 한국의 장기요양보험을 그 대상으로 한다. 이 두 제도는 ‘돌봄의 사회화’를 슬로건으로 하면서 지금까지 가족이 노인돌봄을 책임지고 담당해온 것을 사회보험제도를 통해 사회적인 책임으로 전환할 것을 정책의 목적으로 하고 있는 것이어서 가족주의와의 관련성이 깊다. 특히 양국의 두 보험제도는 모두 그 내용에서 노인돌봄을 가족이 하는 경우에 제공하는 가족 현금급여와 관련한 치열한 논쟁들이 이루어졌다는 점은 본 연구에서 주목하는 부분이다.

이상의 내용을 살펴보기 위한 연구방법으로는 첫째, 정책의 형성과정을 탐구하기 위하여 관련 문헌자료를 중심으로 고찰하였다. 한일양국의 관련논문자료 및 관계자회의자료, 관련 법제자료, 신문 및 각종 언론자료 등의 관계된 실증자료를 중심으로 분석하였다. 둘째, 질적 조사로서 한국과 일본양국에서 정책과정과 관련된 관계자 및 사회문화적 관점을 읽을 수 있는 가족관계자, 서비스제공자 등을 대상으로 인터뷰조사를 행하였다. 일본의 경우는 (1) 개호보험법의 제정당시 관련내용에 대하여 제안을 해왔던 단체로 [고령사회를 좋아지게 하는 여성회] 관계자, (2) 치매노인을 돌보면서 이를 위한 법제정 및 관련내용을 제안해온지 30년에 이르는 단체로 [치매노인과 가족회] 관계자, (3) 최근 가족케어의 담당자로서 등장한 남성케어자를 오랫동안 연구해온 연구자를 대상으로 면담조사를 행하였다.

한국의 경우는 (1) 노인돌봄을 직접 하다가 최근 재가서비스시설로 옮겨 돌봄제도서비스를 이용하고 있는 가족돌봄자 (2) 노인돌봄서비스를 제공하고 있는 시설종사자 (3) 여성계 관련실무자를 대상으로 하였다. 이러한 면담조사는 노인의 입장을 지원해온 단체와 연구자와의 직접적 경험과 이야기를 통해 정책과정의 심층적인 다이내믹즘을 고찰할 수 있어 유효하다.

2) 예를 들면 개호보험법의 개정과정에서 노인의 재가서비스지원의 내용을 축소할 적이 있는데 축소된 부분이 홈ヘル퍼의 가사지원서비스였다. 이유는 그것은 가족이 담당하면 된다는, 일정부분 가족의 케어의 책임을 규정하고 있어 한번더 가족주의(재가족화)에 대한 논란을 불러왔다(오영란, 2013)

셋째, 양적통계조사로서 양국의 노인들을 대상으로 설문조사를 행하였다. 이는 당사자인 노인들의 가족주의에 대한 인식과, 향후 돌봄정책과 관련한 견해 등을 살펴보기 위하여 이루어졌다. 조사의 대상은 일본의 경우 교토시(京都市) 소재 5개 노인복지센터를 이용하고 있는 노인 133명을 대상으로 하였고, 한국의 경우 부산노인복지관협회 소속의 6개 노인복지관 이용노인 174명을 대상으로 하여, 전체 307명에 대한 조사가 이루어졌다.

2. 선행연구 검토 및 이론적 실증적 개념이해

2.1 선행연구 동향

한국과 일본의 노인복지정책에 대한 선행연구를 살펴보면 먼저 본 연구와 같이 직접 상호비교한 연구는 박광준(2001)의 동아시아 노인복지정책의 비교연구이며 이는 한중일 3국의 노인복지정책의 비교연구로 주로 정책의 내용과 이념을 중심으로 분석되고 있다. 또한 노인복지 가운데 장기요양보험을 중심으로 한 과정연구, 비교연구를 볼 수 있는데, 예를 들면, 최재성, 차홍봉, 김익기, 서혜경(2000)의 노인장기요양보험의 한일비교연구, 현외성(2002)의 한일노인복지정책 비교연구, 이광재(2011)의 장기요양보험의 정책결정과정에 대한 한일비교연구, 오세영(2007)의 일본의 장기요양보험의 정책결정과정에 관한 연구, 김미주(2011)의 일본비교관점에서 접근한 연구, 그리고 이진숙, 조은영(2012)의 장기요양보험법의 정책결정과정연구를 들 수 있다. 이러한 연구들은 정책과정에서 정치 경제적으로 정책의 영향을 설명하면서 또한 구조적 역할, 정치적 경제적 이익관계 및 역학관계를 중심으로 정책 행위들을 연구 분석하는 것이다.

본 연구는 노인복지정책의 형성과 변화에 사회문화적인 관점을 도입하여 이에 대한 비교과정을 분석하는 것이며, 특히 정책형성과정에서 노인의 돌봄과 관련한 가족주의의 영향을 사회 문화적 배경속에서 살펴보고자 한다. 이는 그 사회의 내재적 가치와 관습 등이 정책형성에 어떠한 영향을 주는가를 볼 수 있다는 점에서 새로운 연구과정이라 할 수 있다.

2.2 가족주의 개념의 이론적 이해

2.2.1 가족주의

가족주의는 한국사회의 주요 특성을 다루는 주제로 많은 사회과학자들에 의해 언급되어 왔다(박광준, 1994; 장경섭·진미정·성미애·이재립, 2013; 김태길, 1983). 그럼에도 불구하고 가족주의에 대한 명확하고 일관된 개념정의는 정립되지 않은 채 사용되고 있는 것이 또한 현실이다. 박광준(2015)은 동아시아 복지국가의 유형구분에서 가족주의가 주요한 특징으로 언급되면서 다양하게 사용되고 있지만 추상적 논의가 주류적으로 계속될 뿐 연구의 축적은 활발하게 진전되지 못하고 있음을 지적하였다(박광준, 2015:4). 그런 가운데 기존의 연구들에서 정의되는 가족주의에 대한 개념을 살펴보면, 장경섭 외(2013)는 한국사회의 가족주의를 형성적 차원에서 3가지 차원으로 구분하였다. 첫째는 전통적으로 사회성원으로서 공유되는 이념적 요소로서의 이념적 가족주의, 두 번째는 특정한 역사적 사회적 상황속에서 나타나는 것으로 상황적 가족주의이다. 세 번째는 제도적 가족주의로 여러 사회제도들의 형성과 운영과정에 가족적 차원의 책임과 의무를 강화하는 효과로 설명하고 있다. 특히 제도적 가족주의는 한국사회의 가족중심주의가 사회제도에서도 배태된 효과로서 나타나고 있는 것을 보여주고 있어 본 연구에서의 정책형성과정에서의 가족주의관점의 영향과 밀접한 관련성을 가진다고 할 수 있다.

또한 박광준(2015)은, 가족주의가 어떠한 개념의 반의어로 사용되는가를 가지고 분류하였는데, 개인주의에 반하는 가족주의, 가족의 다양화에 반하는 가족주의, 그리고 국가책임주의에 반하는 가족주의(가족책임주의)로 구분하였다. 개인주의에 반하는 가족주의는 일본에서는 기업 등의 운영원리로서 사용되며 개인주의의 대안으로서도 사용된다. 그러나 지나친 가족주의의 강조는 가족주의적 질서 내에서의 구성원의 헌신 등이 요구되어야 하는 점을 지적하게 된다. 두 번째, 가족의 다양화에 반하는 가족주의는 일정의 바람직한 가족상을 이미지화하며 그에 반하는 가족형태는 차별대상으로서 인식하는 경우이다. 셋째, 특히 가족책임주의로서의 가족주의는 복지문제의 책임을 우선적으로 가족에게 맡겨 그 대처능력이 없다는 것이 증명될 때에만 국가가 지원하는 원칙을 말하며 이때 가족의 책임이라는 추상성이 실제로는 여성의 책임으로 구현되는 경향이 높다고 지적하였다(박광준, 2015:4-5).

이상의 가족주의 개념논의에서 본 연구에서 검토하고자 하는 가족주의의 개념과 유사성 측면에서 제도적 가족주의와 가족책임으로서의 가족주의에 주목하였다.

특히 일본에서의 가족주의에 대한 역사적 경위는 메이지시기 가족이 국가적 역할을 행하는 가족국가관이테올로기가 형성되면서 유교적 가족주의와 국가주의가 조합되어 근대가족을

형성해오는 경로에서부터 나타나고 있다. 이를 통해 가족 내에서 부모자녀의 공경과 가정에 의한 가족부양책임이 강조되는 경향이 주류를 이루게 된다. 그러나 가족주의와 복지의 직접적 연관성에 대한 접근은 1970년대 후반 등장한 [일본형복지사회]에서 시작된다(埋橋孝文 외, 2010; 岩間大和子, 2003). [일본형복지사회]는 지역과 가족을 기반으로 하는 일본 독자의 복지 사회를 구축하자는 내용을 담고 있으며 이 배경은 1970년대 후반 오일쇼크로 인해 등장한 신자유주의의 영향으로 복지축소 흐름에 편승되면서 구축되었는데 이때 중시된 것이 자조와 가족, 지역사회에 의한 상호부조였다. [일본형복지사회]에서 특히 강조된 것은 아동의 양육과 노인부양은 일차적으로 가족의 책임이라는 점이며 그 중에서도 복지의 전달자는 가족 특히 여성이라는 것이 명확하게 자리잡게 되는 계기를 만들었다(春日井典子, 2014: 34-35). 이에 대해 우즈하시 외(埋橋孝文 외, 2010)는 가족주의는 일본형복지의 주요한 특성을 잘 나타내주고 있다고 적시한 바 있다(埋橋孝文 외, 2010:5-6). 이러한 맥락에서의 일본의 가족주의는 주로 가족부양과 관련되는 역할전형으로서 인식되어 가족책임주의로서의 가족주의로 이해될 수 있다. 또한 이러한 인식이 제도적으로는 주로 가족현금급여 제공여부, 가족의 돌봄제공 지지 등의 형태로 나타나고 있어 본 연구에서는 이를 중점적으로 검토할 것이다.

한편, 가족주의와 자주 유사하게 인식되는 유교주의의 개념을 여기서 가족주의의 맥락에서 함께 살펴보면 그 예를 장경섭 외(2013)에서 볼 수 있다. 동 연구에서는 가족주의 개념이해에서 제안된 이념적 가족주의는 유교적 가족주의처럼 현재는 규범과 이데올로기로만 남아있는 가족주의적 특성을 가지고 있다고 해석하고 있는데 이때 유교적 가족주의가 의미하는 것을 보면 조선중기 이후부터 이어진 유교적 가족관과 사회관에 근거한 것으로 가족주의 이념의 콘텐츠로 설명하고 있다. 즉 이는 가족주의 속에는 유교주의적 지향성의 내용들이 포함될 수 있는 것으로 해석할 수 있다(장경섭 외, 2013:14-16).

한국의 사회복지에서 문화적 요소의 영향을 검토한 연구(박병현, 2008)에 의하면 한국사회의 문화를 유교주의문화와 가족중심주의문화에 대해 고찰하고 있다. 이에 따르면 한국의 유교문화는 종교라기보다 하나의 행동양식으로서 지배적 문화로 인식되고 있다고 하면서 유교문화의 핵심은 노인공경 부모효심, 집단우선, 가부장적 권위와 성별역할분리 여성종속 등이 포함되고 이를 정리하면 가족주의 효사상, 공동체의식으로 정리될 수 있음을 말하고 있다(박병현, 2008:246-247).

또한 복지국가의 유형구분을 시도함으로써 복지국가유형연구를 활성화한 에스핑엔더슨의 영향 이래 아시아, 특히 한국의 복지국가 유형을 어떻게 구분할 수 있는가의 작업이 진행되면서 유교주의적 복지국가의 특성을 논의한 연구(홍경준, 1999)가 있다. 그는 유교주의적 복지국

가의 특성을 개인주의 보다는 집합주의가치가 강하며 각종 연줄망과 비공식적 결속의 지속성과 강도가 강한 것으로 설명하며 또한 가족주의는 비공식적 결속이 사회성원의 복지욕구에 대한 대응기제로 활용되며 국가역할은 약한 것으로 해석하고 있다(홍경준, 1999:330-331).

이와 같은 논의의 과정을 살펴보면 본 연구에서는 유교주의와 가족주의가 접합되는 특성이 분명 있음을 이해하고 그것이 가족내 부양과 돌봄에 대한 가족적 책임성으로 해석하는 것에 일정부분 동의될 수 있는 것이 가능함을 고찰하였다.³⁾

2.3 가족주의 개념의 실증적 이해

이론적으로 살펴본 가족주의의 개념에 대해 실제 한국과 일본의 노인당사자들은 가족주의의 특성에 대해 어떻게 인식하는가를 보다 실증적으로 살펴보기 위해 한일 양국의 노인들을 대상으로 설문조사를 실시하였다.

한국과 일본의 노인들이 인식하는 가족주의는 구체적으로 무엇인가를 보고자 “가족주의를 대표하는 특성이라고 생각되는 것이 무엇인가”로 질문하였다. 이에 대해 한일양국의 전반적 응답을 살펴보면, 부모가 거동이 힘들면 가족이 돌보아야 한다는 ‘노인돌봄’으로 26.8%(77명)로 나타났고, ‘가족에 대한 경제적 부양책임’에서 21.6%(62명), 가족끼리는 모여살면서 서로 고통과 즐거움을 나누어야 한다는 ‘가족에 대한 정서적 부양책임’ 19.9%(57명), ‘자녀는 부모가 양육해야한다’ 13.2%(38명) 순으로 비교적 높은 응답을 보였다. 그 외 자녀는 부모를 모시고 살아야 한다는 ‘부모 봉양’과 자녀는 부모에게 순종해야 한다는 ‘부모에 대한 순종’ 항목이 각각 4.5%(13명), ‘남여 성역할 분리’ 2.8%(8명), ‘가부장문화’ 1.7%(5명) 순으로 낮은 응답을 보였다. 이를 국가별로 다시 살펴보면 한국의 경우 1순위는 ‘노인돌봄’ 항목에서 30.4%(52명)로 가장 높은 응답을 보였으며, 다음으로 ‘가족에 대한 정서적 부양책임’ 22.8%(39명), ‘가족에 대한 경제적 부양책임’ 20.5%(35명) 순으로 비교적 높은 응답을 보이고 있다.

반면, 일본은 ‘부모의 자녀양육 책임’ 항목이 27.6%(32명)로 가장 높은 응답을 보였으며, 다음으로 ‘가족에 대한 경제적 부양책임’ 23.3%(27명), ‘노인돌봄’ 21.6%(25명), ‘가족에 대한

3) 본 연구에서 사회문화적 관점의 접근 가운데 가족주의와 함께 유교주의에 대한 부분을 구분지어 조사시도를 하였으나 설문대상이 되는 노인들에게 사전조사를 실시한 결과 유교주의와 가족주의에 대한 유사성에 대한 인식이 많은 점 따라서 두 용어에 대한 구분을 명확하게 하지 않고 있는 점이 한국에서 나타난 현상이었다. 그리고 일본의 경우 유교주의에 대한 용어의 낯설음과 일반적으로 사용하지 않고 있다는 일본 노인복지현장에서의 의견이 있었다. 이는 일본의 노인관련기관에서 실무를 맡고 있는 담당자들이 노인들을 대상으로 일차적 질문을 행하면서 검토된 것이다. 이러한 과정을 통하여 한일 양국에서의 가족주의 개념속에는 유교주의적 해석이 포함되어 인식하는 것을 알 수 있었다.

정서적 부양책임' 15.5%(18명) 순으로 비교적 높은 응답을 보이고 있다.

이러한 결과에서 보면, 일본의 노인들은 가족주의의 대표적 특성으로 자녀는 부모가 양육해야 한다는 항목에서 가장 높은 응답을 보인 반면, 한국은 부모가 혼자 거동이 힘들면 가족이 돌보아야 한다는 항목에서 가장 높은 응답을 보여 차이를 보이고 있다. 무엇보다 한국의 노인들은 일본 노인들이 가장 높게 응답한 부모의 자녀양육에 대한 항목에서 3.5%라는 낮은 응답을 보이고 있어 상당한 차이를 보이고 있다. 가족주의 대표적 특성에 대한 응답분포는 통계적으로도 유의한 차이를 보였다(<표 1> 참고).

<표 1> 한국과 일본의 가족주의 특성에 대한 인식

변수	속성	국적		전체	χ^2 (df)
		한국	일본		
		n(%)	n(%)	n(%)	
가족주의의 대표적 특성	가족에 대한 경제적 부양책임	35(20.5)	27(23.3)	62(21.6)	44.274 (8)***
	노인돌봄	52(30.4)	25(21.6)	77(26.8)	
	부모봉양	11(6.4)	2(1.7)	13(4.5)	
	가족에 대한 정서적 부양책임	39(22.8)	18(15.5)	57(19.9)	
	부모의 자녀양육	6(3.5)	32(27.6)	38(13.2)	
	자녀의 부모에 대한 순종	11(6.4)	2(1.7)	13(4.5)	
	가부장문화	3(1.8)	2(1.7)	5(1.7)	
	남녀 성역할분리	7(4.1)	1(0.9)	8(2.8)	
	기타	7(4.1)	7(6.0)	14(4.9)	
	전체	171(100)	116(100)	287(100)	

** $p < .001$

정리하면, 한국과 일본의 노인당사자들이 가지는 가족주의에 대한 인식은 다수의 응답들이 주로 노인돌봄, 경제적 부양, 정서적돌봄, 아동양육 항목에서 높게 나타나고 가부장문화, 남녀성역할분리, 부모순종, 부모봉양의 항목에서는 전반적으로 낮은 응답이 나온 것으로 보아 위에서 가족주의의 이론적 논의에서 살펴보았던 것과 유사하게 가족주의에 대한 생각은 주로 가족의 부양과 관련되는 가족책임주의로서의 특성으로 인식하고 있음을 볼 수 있었다.

3. 한국과 일본의 노인돌봄정책 형성과정

3.1 일본개호보험의 가족주의 영향과정

3.1.1 개호보험의 가족급여 도입논의 : 정부차원의 논의와 대응

일본에서 노인돌봄정책의 대표적인 제도는 개호보험이다. 개호보험제도는 급속한 고령화의 진행 속에 그동안 가족의 전담으로 유지되어왔던 노인돌봄이 장기화됨에 따라 가족에 대한 애정만으로 부담이 지속되지 못하면서 다양한 불평등론이 대두되었다. 예를 들면, 가족 돌봄자가 있는 가족과 없는 가족간 불평등, 가족 중 누구에게 개호의 책임이 있는가에 따른 불평등의 문제 등이었으며(山田昌弘, 1994:24), 또한 저성장기 가족의 위험분산을 위해 여성노동력이 외부적으로 필요해지는 가운데 개호노동에 대한 가치하락 등이 돌봄문제의 심각성을 내포하게 되었다.(春日井典子, 2014:35).

1990년대 가족개호의 문제를 인식하기 시작한 정부가 1990년 노인보건복지계획을 책정하고 1993년 노인관계심의회에서 있었던 고령자시책의 기본방향에 관한 간담회보고에서 노인의 다양한 개호니즈에 대응한 서비스전개를 모색할 필요성에 대해 강조하였다. 이후 개호보험 제도의 창설이 필요함에 대한 논의의 시작은 비공식적으로는 1994년 3월 후생대신의 사적간담회인 [고령사회비전간담회]에서 “21세기복지비전”을 발표하여 사회보장급여비구조에 대한 변경을 논의하면서 제도창설이 언급되어졌다. 개호보험 창설의 공식적 제안은 그로부터 6개월 후 1994년 9월 사회보장제도심의회 사회보장장래상위원회 제2차 보고에 의해서이다. 이 보고회의에서 개호보장의 확립을 주제로 개호서비스 정비와 동시에 공적개호보험제도창설이 제안되었다(月刊地域福祉情報, 1996.10월).

또한 1994년 12월, 고령자개호자립지원시스템연구회에서 [새로운 고령자개호시스템의 구축을 목표로]라는 보고서를 제출하고 새로운 제도의 구체화를 제안하였다. 이때에도 개호보험 제도 내에서의 가족개호에 대한 현금지급이 검토되었다(岩間大和子, 2003:13). 가족개호에 대한 현금급여의 제공여부, 즉 가족급여⁴⁾는 아키다신보(秋田新報)가 “개호보험의 최대이슈”로 논평한 것처럼(秋田新報 사설 1996.1.8.), 개호보험 형성과정에서 가장 첨예한 가족주의의 논쟁이 되었다. 이것은 가족이 노인을 돌보는 경우 그 해당가족에게 현금으로 보상을 할 것인가에 대한 것으로 개호의 사회화에 대한 필요성이 검토되는 동안 계속 함께 논의가 되었

4) 이시바시(石橋潔, 2001:117)는 일본에서 가족에 대한 인식은 또는 가족의 역할을 어떻게 생각하고 있는 것인가라는 문제는 바로 개호보험에서 가족개호에 현금급여를 지급할 것인가 지급하지 않을 것인가라고 하는 과정을 통해 지켜볼 수 있다고 지적하고 있다.

던 부분이다.

가족급여의 현금보상에 대한 논의시작은 1989년 개호대책검토회에서 정리한 보고서에서 개호수당으로 언급되었고 당시에는 여러 가지 문제점에 대한 검토가 행해지면서 신중한 대응을 주문하는 소극적 견해로 정리되었다(増田雅暢, 2001:47).

이후 가족급여의 논의는 1994년 4월 설치된 개호대책본부에서의 보고내용에 당초 독일과 같은 개호수당의 도입이 제안되었고, 9월 사회보장제도심의회에서도 [공적개호보험이란 요 개호상태가 되었을 때 현금급여, 현물급여, 혹은 양자의 조합하는 형태로 개호서비스를 제공하고 그 비용을 부담하는 것]의 내용을 담고 제안되었다. 그러나 1994년 12월 고령자개호자립 시스템연구회 보고서에서 가족개호의 현금급여에 대한 찬성과 반대의 양론입장이 유지되면서도 입장변화를 미세하게 보였다. 동보고서에서는 현금급여를 인정해야하는 이유로 가족의 부의 개호서비스를 이용하는 사람과의 형평성 문제와 가족개호에 따른 경제적 부담을 경감해 줄 필요가 있고 개호선택의 폭을 넓혀준다는 것이었다. 그에 맞서 반대의 논리들은 개호수당으로 인해 서비스공급이 확대될 것이라는 보장이 어렵고 대상의 보편성이 확보되기도 어려울 것이라는 견해들이었다(高齢者介護自立支援システム研究会, 1994.12).

이러한 논의 속에 가족급여 건은 관련되는 심의회에서 중요한 의제로 떠올랐다. 노인보건복지심의회는 가족급여 논의안에 대해 1995년2월부터 지속적인 검토과정을 자문하면서 찬반논의가 진행되었고 그해 7월, 심의회 중간보고 후 1995년 9월, 각분과회(개호급여분과회, 기반분과회, 제도분과회 등)를 설치하여 집중적으로 제도에 대한 논의를 이어갔다. 분과회에서의 논의는 가족급여의 찬반양론이 활발하게 이루어졌는데 그 주요내용은 이른바 소극론과 적극론으로 소개되었다. 현금급여지급에 대해 반대입장을 가진 “소극론”은 ① 가족에게 개호를 기대하는 것은 곤란하다는 입장과 ② 평가방법에 따라 가족개호를 고정화할 우려가 있으니 신중해야한다는 의견이었다. 이에 반해 현금급여를 찬성하는 적극론 입장은 ① 가족역할론적 입장에서, 사회적 개호서비스는 가족개호의 완전한 대체는 되지 못한다, 따라서 가족개호를 외부에서 지원하는 체제의 정비가 중요하다는 의견, ② 제도적으로 적절히 가족개호를 평가해야한다는 입장에서 주장되었다.

이후 1996년 4월 심의회의 최종보고가 후생성에 제출되고 이를 바탕으로 1996년 5월 [개호보험제도시안]이 제출되었다. 이때 [시안]의 내용에는 가족급여에 대해서는 금번에는 실시하지 않는 것으로 하고 그를 대신하여 개호서비스를 충실히 하는 현물급여를 원칙으로 할 것을 내용으로 담아 제출되었고 그대로 1997년 12월 성립 가결되었다.

<표 2> 정부안의 주요내용 변화

	노인보건복지심의 회최종보고 (1996. 4.22)	후생성 최종시안 (1996.5.30)	제도안 (1996.6.6) : 노인심에 자문
수급자/ 부담자	65세이상/20세이상	모두 40세이상	부담자:40세이상 수급자: 40세이상 노화에 따른 개호가 필요한 사람, 65세이상 지원이 필요한 사람
운영주체와 재정지원	시정촌 국가 병행 기입	시정촌이지만 개호보험자 연합회를 도도부현마다 설치	시정촌 및 특별구 사업주부담:50%부담법제화
가족개호의 현금급여	소극론 적극론 병기	원칙적으로 당면에는 행하 지 않으나 각종 가족지원사 업이 가능	좌동
시행시기	필요한 준비기간을 설치하고 단계적 실 시도 검토	99년 4월부터 재택서비스, 2001년에 시설서비스 실시	좌동

자료:朝日新聞(1996.5.31.)

3.1.2 정부안에 대한 반응과 과정

가족급여는 실시하지 않는 것을 최종안으로 제출되면서 이와같은 정부시안에 대해 각계의 반응은 매우 다양하게 분출되었다.

① 국회 및 지자체에서의 반응과정

정부안으로 제출된 개호보험법안은 중의원과 참의원의 국회과정을 거치는 동안 수정과 부대결의를 동반하는 내용으로 성립될 만큼 국회에서의 논의도 활발하였다고 할 수 있다. 개호보험법안은 1996년 11월에 국회 제출되어 1997년 12월 가결되었는데 이 과정에서 다양한 문제들이 질의되었다. 이 중 가족급여에 대한 부분도 다루어졌는데 국회 의견은 가족급여가 법안에 담겨있지 않아 현금급여를 지급해야하는 각 당의 의원들이 이에 대한 활발한 질의가 있었다. 전반적인 의견은 개호서비스가 수요를 따라가지 못할 때, 개호의 사회화를 위해서도 가족개호가 필요하며 이에 대한 현금급여는 제공되어야 한다는 견해였다(岩間大和子, 2003:16).

또한 각 정당들도 가족급여에 대해 찬반양론이 팽배했는데 현금급여를 찬성하는 입장에 있었던 쪽은 공명당과 일본공산당이였다. 이들은 현금급여의 실시를 주장하면서 특히 공산당

의 경우는 동법안의 폐기와 함께 새로운 개호시스템을 제안하면서 가족급여에 대한 개호수당 제도를 주장하였다(介護保険制度の安定運営に関する提案, 1998.6). 이에 비해 가족급여를 반대하던 쪽은 민주당과 사회민주당 등이었는데 민주당은 현금급여를 인정하지 않고 홈ヘル퍼의 경우 자신의 가족을 개호하는 경우에는 한정된 조건하에서 인정해주는 의견을 나타내었다(介護保険実施のための当面課題と見解, 1999.6.29.). 사회민주당은 개호보험제도가 추구하는 개호의 사회화에 반하는 것으로 인식하여 가족급여를 반대하였다(家族介護の現金支給, 1999.10). 이에 대해 각 당에서 지방을 대상으로 펼쳤던 지방공청회에서 나타난 지자체들의 견해에도 가족개호에 대한 현금급여의 필요성을 강조하였고 특히 도서벽지 지역에서의 서비스공급 부족을 우려하는 지자체의 경우 이에 대한 요구가 많이 나타났다(石橋潔, 2001).

② 여론 및 관련 이해관계자 반응과정

개호보험에 대한 국민여론조사는 다양하게 실시되었는데, 그 중 가족급여에 대한 여론조사를 살펴보면, 1995.7월 중간보고제출 후 총리부에서 주관하여 여론조사를 실시하여 12월에 공표하였는데, 이때 주요 질문이 가족개호자에게 개호수당으로 현금급여를 제공하는 것에 대해 어떻게 생각하는가였다. 조사결과는 58.3%찬성, 27.6%반대이며 찬성이유는 ‘휴직 등으로 없어진 수입을 보완가능’이 가장 많았고 반대이유는 ‘개호를 금전으로 평가하는 것은 부적절’이 가장 많이 나타났다. 또한 동경도사회복지협의회 조사(1995.10.31.)에서 가족급여가 있는 것이 좋다는 응답은 30.8%, 필요한 서비스정비가 이루어질 때까지 과도기적으로 있는 것이 좋다는 응답이 25.7%, 없는 것이 좋다는 응답은 14.1%에 머물렀다. 아사히신문사(朝日新聞)의 조사에서는 찬성48%, 반대 42%(1996.2), NHK조사는 현금급여7%, 현물급여25%, 현물현금급여 양자모두가 63%의 응답을 보였다(1996.11).

한편 개호보험 형성과정에서 관련되는 이해관계자의 반응을 살펴보면, 개호보험에서의 가족급여의 도입에 대해 사회각계에서 보여준 반응과 관여는 대체적으로 찬성의 여론이 높은 것을 볼 수 있다. 노동계의 반응은 현금급여도입은 가족개호와 공적개호의 공평성 확보 차원에서 그리고 노인의 선택권 확대차원에서 가족급여가 필요하다는 주장을 하였다(新たな介護システムに関する基本的な考え, 1995.9.7). 사용자단체인 일본경제인연합회에서는 현물급여의 정착이 이루어진 뒤 현금급여 도입이 필요하다는 신중론을 표명하였고 이들은 개호서비스 사업주체의 다양화를 요구하였다(わが国の産業の競争力強化のための1次提案, 1999.5.18.).

관련기관 가운데 현금급여도입의 적극적 반대를 표명한 것은 여성단체였는데 대표적으로 [고령사회를 좋게하는 여성회]였다. 이들은 공적개호보험의 원칙으로서 고령자 최우선으로 생각하며 가족내 남녀평등을 내세우고 현금급여에 반대의 표명을 해왔다. 그것은 현금급여의

도입은 주고 가족개호 주담당자인 여성의 취업기회를 빼앗는 것이며 가족개호에서의 여성역할을 고착화시키고 개호가 밀실화 된다는 우려였다(新たな公的介護システムに関する要望, 1995.7).

또한 일본유권자연맹요코하마지부에서 여성의원들을 대상으로 한 조사에서 가족급여 찬성이 42%, 반대가 18%로 나타났는데 반대의 견해에는 여성을 가정에 묶어두는 것이며 공적개호는 행정이 책임져야한다는 대답이 추가되었다.

3.2 한국 장기요양보험의 가족주의 영향과정

3.2.1 제도과정 : 정부안의 변화

장기요양보험에 대한 최초의 제안은 1999년 10월 김대중 정부에서 노인보건복지 중장기발전계획에서 도입의 건의가 이루어졌고 2000년 보건복지부 산하 노인장기요양보호정책기획단이 설치되면서 장기요양보험 제정이 공식화되었다. 2001년 대통령의 제도도입 약속이 있은 후 동년 9월 국무총리실에 노인보건복지위원회를 설치하고 본격적 법제정 과정이 진행되었다(이진숙 외, 2012:12). 동위원회는 약 10개월간 심도있는 논의를 거쳐 2002년 노인보건복지종합대책이라는 보고서를 발표하였고 이 보고서에서 새로운 공적노인요양보장체계의 구축방안으로 노인요양보험제도 도입을 제안하였다(김미숙, 2005:11).

제안된 노인요양보험제도의 성립과정에서 전반적 내용의 주요 쟁점을 먼저 살펴보면, 첫째, 제도운영방식에서 사회보험방식의 장기요양보험을 채택하였다는 점, 이것은 제도 성립과정에서 독일과 일본의 개호보험을 학습해가는 과정에서 수렴된 것으로 이에 대해 타 선진국의 기존 사회보장체제에 흡수하는 형태가 제도의 미성숙과 국민적 신뢰확보가 미흡한 한국의 상황에서는 혼란을 줄 수 있는 것으로 사회보험방식의 제도운영이 바람직한 것으로 평가하고 있는 것을 볼 수 있다(김진수, 2005:18). 두번째는 재정조달과 비용부담에 대한 논의가 비중있게 이루어졌는데 그것은 비용부담은 3자부담을 원칙으로 하여 이용자부담을 구성하고 본인부담 20%수준으로 예상하고 있는 점이 주요 논쟁이었다. 본인부담율이 일본의 10%보다 높은 수준이며 특히 공적연금의 미성숙으로 인해 노인빈곤문제가 심각한 상황에서 본인부담율이 너무 높다는 지적들이 이어졌다(한국여성단체연합, 2005). 셋째, 관리운영방식에 대한 부분이 최초에는 지자체로 할 것인지 건강보험공단으로 할 것인지에 대해 논의가 이루어졌으나 보건복지부 산하의 건강보험공단의 경우 관리운영위탁의 방식이 용이하고 통제가능성도 확보되어 건강보험공단으로 공고되었다(유은주, 2008;이진숙 조은영, 2012).⁵⁾

5) 여기에는 지방자치단체의 행정수행 능력과 재정의 운용 등을 고려하여 기존의 인프라를 활용한다는 것을 감안하여 건강보험공단이 설득력을 얻었다고 보고 있다(김진수, 2005:27).

이러한 프레임을 토대로 계속적인 논의들이 이어졌는데, 2003년 3월 제도추진을 위해 공적 장기요양추진기획단을 설치하고 공청회, 실태조사 등을 통해 2004년 2월 공적노인요양보장체계에 관한 최종보고가 있었고 여기에 동년 3월 공적노인요양보장체계실행위원회를 설치하여 구체적인 실행방안을 포함하여 2004년 8월 노인요양보장체제시안을 발표하였다. 발표 후에는 이를 검토하기 위한 전국 공청회가 열렸고⁶⁾, 이때 현금급여와 관련한 논의는 가족수발의 경우 현금급여를 인정할 것인가에 대한 것으로 추진기획단에서는 가부를 결정하지 못한 채 결론을 유보하였고, 실행위원회가 주관한 공청회에서는 현금급여를 인정해야한다는 의견이 다수였다. 또한 실행위원회에서는 국가자격을 보유하고 직접 수발하는 경우에 한하여서는 현금급여를 예외적으로 인정하는 것으로 제안하였다(이광재, 2011:17).

이후 장기요양제도는 2005년 9월 최종적 정부안을 토대로 공청회를 개최하였고 곧이어 10월에 입법 예고되었다. 이 과정에서 관련기관들의 의견수렴의 시간을 거친 뒤 2006년 2월 국회제출 후 2007년 4월 국회에서 장기요양보험법으로 통과되고 2008년부터 실시하게 되었다.

2005년 9월 최종적 정부안에 대해 개최된 공청회에서는 다양한 논의들이 이루어졌다. 먼저, 명칭에 대한 것으로 이전에 계속 사용해오던 요양의 명칭이 수발로 변경되어 발표된 점에 대해 비판의 지적이 있었다. 정부는 2005년 2월 최종보고안에서는 노인요양보험법으로 명칭 사용하던 것을 9월의 최종정부안에서는 노인수발보장법으로 변경한 것에 대해 각계의 견해가 달랐다. 의료계, 간호계, 여성계, 그리고 노인회는 수발이 보건과 복지를 포괄하는 통합개념으로 부적절함을 지적하여 반대하였고(이은화, 2008:80; 梁昶準, 2014:32), 게다가 여성계에서는 전통적 가족책임의 돌봄을 의식한 것이라는 지적을 강하게 하였다(한국여성단체연합, 2005). 한편 경제계 및 시민단체 등은 수발을 선호하였다.

현금급여와 관련하여서는 정부안에서는 현금급여제도에 대해 인정사유를 더욱 제한하는 내용이 포함되었다. 2005년 2월 실행위원회 최종보고안에서는 현금급여인정 범위가 “서비스 공급자가 없는 지역”으로 규정되었다가 2005년 9월 정부최종안에서는 “현물급여이용이 어려운 경우 보완적으로 수발수당, 특례수발비, 요양병원수발비의 현금급여를 인정”하는 것으로 대상의 세부제한이 이루어졌다. 그리고 이 내용은 2006년 2월 최종정부안에서도 그대로 옮겨졌고 노인수발보험법으로 국회에 제출되었다(이은화, 2008:78-79).

6) 여기서는 제도의 명칭을 비롯한 제도수혜범위에 장애인을 포함하는지의 여부에 대한 논의, 관리운영주체로는 건강보험공단을 보험자로 하고 지방자치단체는 요양보호 노인 발굴, 요양시설 확충 등 일부역할을 부여하는 것에 대한 논의 그리고 현금급여를 포함한 급여 등에 대한 내용들이 토의되었다.

3.2.2 제도성립과정에서의 관련 이해관계자의 개입: 가족급여 관련

한국의 노인장기요양보험제도의 성립과정에서 가족개호에 대한 현금급여인정을 어떻게 할 것인가에 대한 논의는 일본과 비교할 때 그다지 활발하게 일어났던 것은 아니다. 그러나 초기 법안골격을 세워가는 중에 토의가 결론지어지지 않을 정도의 찬반이 있었던 것도 사실이다.

초기 추진기획단의 보고서에서 가족개호 현금급여는 가정 및 가족을 지원하기 위해 서비스 다양화를 지향하고 가족개호의 인정이나 가족 등의 선택의 폭을 넓히기 위해 현금급여나 현물급여 등 급여의 종류를 폭넓게 검토하였다. 외부로부터 제안된 가족급여 견해는 현물급여를 원칙으로 하면서도 의료서비스와 달리 가족에 의해 행해질 수 있는 것이어서 독일과 같이 현금급여를 인정해야한다는 의견도 언급되었다(이광재, 2009:83). 그러나 추진기획단보고서에서는 위에 언급한 바대로 현금급여에 대해 독일과 일본의 제도를 검토하고 장단점을 각각 제시하는 것에 머물고 결론을 내지 않았다.

이러한 가족급여는 실행위원회보고서 관련 공청회에서도 다양한 견해들이 나왔는데 이때는 노인의 선택권보장 및 인프라 부족의 문제와 재정 절약을 이유로 현금급여를 실시할 것을 요구하는 의견들이 다수였다(梁昶準, 2014:50).

이러한 검토과정을 통해 정부는 2006년 2월 노인수발보험법안을 국회 제출하였다.

① 여성계⁷⁾

2005년 10월9일 입법 예고된 노인수발보장법에 대해 여성계에서는 몇가지 쟁점을 중심으로 견해를 밝혔다. 첫째는 법안 명칭에 대한 부분이었다. 현재의 노인수발보장법을 장기요양보장법으로 변경할 것을 요청하였다. 수발이라는 명칭이 가까이에서 노인을 돌본다는 의미에서 부합되는 점은 있지만 이 명칭은 전통적 가족관계속에서 노인을 부양해온 전근대적인 의미를 내포하기 때문에 법률 명칭으로는 중립적이지 못한 한계를 가지고 있다고 보았다(한국여성단체연합, 2005.11.4.) 또한 수발서비스라는 용어의 한계로 비전문적 서비스로 평가될 수 있으며 서비스제공자의 노동력가치도 저평가될 수 있는 점을 꼽았다.

둘째, 법안의 목적에 대한 부분이었다. 입법 예고된 법안의 제1조 목적에는 정책의 방향과 철학이 담기지 못했다는 점을 지적하였는데, 예를 들면, “혼자서 일상생활 수행이 어려운 국민에 대하여 일상활동지원 등의 수발급여를 제공함으로써 이들의 삶의 질을 향상시키고 가족의 복지증진에 기여함을 목적으로 한다”로 명시된 부분을 가족복지증진의 부분을 좀 더 명확

7) 여성계 입장의 반영은 한국여성단체연합에서의 2005년 11월 4일 성명서의 내용을 토대로 작성되었음

히 명시할 것을 요청하였는데 예를 들면 “급여제공자의 권리를 보장하고 가족돌봄노동의 사회화와 이를 통한 가족복지증진에 기여함을 목적으로 한다”로 변경할 것을 요구하였다. 즉, 여기에는 가족의 돌봄노동이 사적가족 의존이 아닌 제도창설을 통한 사회화로 전환할 것에 대한 의지의 반영이라 할 수 있다.

셋째, 급여원칙 부분으로 수발급여는 현물급여를 원칙으로 할 것을 요구하였다. 이때 다만 예외적으로 수발수당을 허용할 수 있으며 허용조항에 대한 명확성을 나타내도록 요구하였다. 즉, 동법안 제46조 수발수당의 경우 가족으로부터 방문간병 수발에 상응하는 서비스를 받은 때에는 수발수당을 지급할 수 있다는 부분을 그대로 유지하면서 그 해당조건을 “성격이상” 등의 애매하게 규정되어있는 것을 수정하여 신체 및 정신질환 등 사유가 명확한 것으로 규정할 것을 요구하였다. 이는 현물급여원칙에서 그에 벗어나는 예외사례가 늘어날 수 있음을 예방한 것이다.

또한 여기서 주요하게 지적한 것은 가족수발수당을 누구에게 지급할 것인가의 문제와 관련하여 수발인정자가 아닌 수발을 제공하는 자에게 지급되어야한다고 명시했다. 일부에서 수발 인정자가 수발수당으로 서비스를 선택할 수 있는 권리를 존중해서 수발인정자에게 수당이 지급되도록 해야 한다고 주장하였지만, 한국과 같은 가족관계와 가족문화를 반영할 때 수발수당이 돌봄노동에 대한 가치인정 대신 다른 용도로 사용될 가능성이 높다는 점을 환기하였다 (한국여성단체연합, 2005.11.4.).

4. 비교분석 및 결론

4.1 한국과 일본의 노인돌봄정책과정 비교 분석

4.1.1 일본의 정책과정 분석

지금까지의 가족의 사적개호에 대해 사회화가 필요하다는 인식하에 실시하고자 했던 개호보험제도는 그 형성과정에서 가장 이슈적이었던 것은 가족개호에 대한 현금보상을 둘러싼 논쟁, 즉 가족급여에 관한 것이었다. 이는 최후까지 이 부분에 대한 찬성과 반대가 조정되지 않아 찬반양론을 병기해가면서 법안들이 진행된 점을 보더라도 짐작할 수 있는 것이었다.

본 장에서는 개호보험의 가족급여정책을 선택 또는 비선택(non-decision)⁸⁾의 과정에서 가족

8) 비선택이란 박광준(2013)에 의하면, 정책은 실행하고자 결정한 것의 결과로 나타나는 것이지만 그러나

주의가 어떻게 영향을 미쳤는가에 대한 분석이다. 여기서 가족주의는 서두에서 정의한 바와 같이 가족책임주의를 의미하며, 가족이 개호를 책임져야하는 것을 당연시 여기는 태도나 인식이 제도선택에 어떻게 반영되었는가 하는 문제이다. 먼저 개호보험에서 가족급여는 선택되지 않은 제도로 나타나 이미 같은 개호보험을 실시하고 있는 독일이 가족급여를 제도적으로 선택하고 있는 것과는 다른 양상이다. 그렇다면 왜 일본은 최초 제도설계과정에서 참고로 하였던 독일의 가족급여제도와 같이 유사한 선택을 하지 않았는가 즉 정책의 비선택은 어떠한 영향 때문인가에 주목하고 이를 고찰하였다. 이것은 가족주의가 정책의 비선택에 어떻게 영향을 주었는가를 고찰하는 것이기도 하다.

① 첫째, 가족급여에 대한 정부안이 변화를 보이는 시점은 언제인가? 이는 초기 개호대책본부보고서를 비롯한 정부의 각 보고서에서 가족급여가 포함되어 논의선상에 올라오던 것이 어느 시점에서 현금급여 도입에 대한 부정적 논의로 전환되는 것을 볼 수 있는데 그것은 1995년 9월 개호급여분과회에서의 논의가 시작된 이후이다. 당초 후생성은 제도 구성과정에서 독일의 수발보험을 학습하면서 가족개호의 현금급여를 포함시켜 논의의 대상으로 하였고 이후 계속적인 찬반양론의 쟁점이 되었다. 어느 한쪽의 편향이 두드러지지 않고 찬반양론을 병기하면서 논의진행을 해오던 중 급격히 현금급여의 도입을 반대론에 치우치게 했던 것이 분과회에서의 분과위원 토론이다.

가족개호의 현금급여에 대한 심의회 논의는 개호급여분과회의에서 강력한 비판에 직면하게 되는데 그 당사자는 분과회위원이면서 [개호의 사회화를 추진하는 일만인화: 고령사회를 좋게하는 여성회] 단체의 대표인 히구치게이코(樋口恵子)였다. 그녀에 의해 현금급여에 대한 강한 비판이 지적되었고 그 지적 내용은, 첫째, 현금급여는 여성 특히 며느리에게 개호부담이 집중되며 따라서 여성의 조기퇴직을 촉진시킨다. 둘째 현금급여가 주어지므로 와상상태를 계속 유지시키려하는, 서비스 질은 확보하지 않은 채 급여만 받으면 된다는 식으로 고령자 학대의 온상, 개호의 밀실화가 될 수 있다. 셋째 현금급여를 제공하므로 현물서비스의 질 개선 확충 등은 방치될 수 있다는 것이 비판의 주요내용이었다(石橋潔, 2001:121).

분과회에서의 강력한 반대의견이 표명되고 난 뒤 가족급여 논의는 더욱 활발해졌으며 반대론에 비중이 높아지는 경향을 보이게 되었다. 이는 1996년 4월 심의회 최종보고에서 확인하는데 동 보고서에는 찬반양론이 병기되기는 하였지만 실제적으로는 현물급여가 기본적인 중심이 되어야 한다는 것으로 선회하고 있었다(石橋潔, 2001:122; 岩間大和子, 2003:13-15)

결정의 의미에는 실행하지 않는다는 결정 즉 비선택이 포함되는 것을 강조하지 않으면 안된다고 하였다. 그는 또한 히긴즈의 논의를 토대로 비교연구는 연구대상을 보다 완전하게 하는 것으로 여기에는 실시하지 않는 정책까지도 포함함으로써 더 풍부해질 수 있음을 적시하였다(朴光駿, 2013:13).

이에 대해 캠퐸(Cambell, 2009)은 히구치를 비롯한 여성위원들이 다양한 위원회참여활동을 해오고 있었으며 또한 명료한 의견표명과 많은 일반인들로부터 반향을 가져오고 있어 그에 대한 반론이 어려울 정도였을 것이며 그들의 견해는 효과적이었다고 평하고 있다(Cambell, 2009:272).

히구치위원의 제안이후 가족급여문제는 젠더 문제가 되어 지금까지 가족개호문제로 가려 보이지 않았던 여성의 개호가 드러나게 되었던 것이다. 현금급여제공을 보상으로 한 여성의 돌봄책임이 과거 [일본형복지사회]의 정책목표에서 강조했던 전통적 가족의 책임으로 다시 재현된 것이다. 일본은 역사적으로 메이지시대 가족국가관(家 중심)을 통해 가족이 국가역할을 통해 복지적 제공이 가능하도록 하는 새로운 가족이미지를 구현하고자 했던 역사적 과정부터 1970년대의 가족중심의 복지구현을 주창했던 일본형복지사회에까지 가족은 항상 제도권 밖에서 부양의 책임주체 역할을 담당해왔던 정책적 유산을 가지고 있었다. 심의회 개호급여분과회에서의 반대론은 이러한 역사적 경로를 다시 상기하게 되었다고 할 수 있다.

이러한 해석은 캠퐸에서도 읽을 수 있는데, 그는 일본에서 가족개호에 대한 현금보장을 거부하도록 결정한 것에 대해 역사와 이데올로기적 측면에서 일본의 경우 서구국가들에 비해 복지가 사회적으로 지원되기보다는 가족에게 의존해왔고 매우 많은 레토릭들에 의해 가족개호의 착취에 대한 감정적 반발이 있다고 지적하였다(Cambell, 2009:273-274).

② 둘째, 결국 가족급여의 비선택은 1996년 5월 후생성시안에서 지금까지의 양론병기가 폐기되고 금번에는 실시하지 않는 것으로 결정하게 되었다. 이러한 과정에는 [고령사회를 종계하는 여성회] 등의 여성계의 다양한 반대활동과 그 내용적 영향이 있다. 동 단체는 1995년 7월 가족급여에 관한 설문조사를 실시하여 그것을 참고자료로 심의회에 제출하였는데 그 내용은 유사한 시기에 했던 총리부의 여론조사와는 달리 현물서비스에 대한 선호가 높게 나타났다. 예를 들면, 홈헬퍼의 현물서비스와 현금급여 중 선택하고 싶은 서비스가 무엇인가에 대해 현금급여는 10.6%, 현물서비스는 62.8%로 매우 높게 나타났다(岩間大和子, 2003:15). 또한 1996년 5월 24일에는 현금급여 도입과 관련하여 긴급토론회를 개최하였는데, 180여명이 참가하여 개호의 사회화가 물려서지 않도록 해야하는 것, 내용이 불충분한 점이 있지만 개호를 머느리에게 맡기면 된다, 또는 공적개호를 진행하면 가족의 결속이 무너진다는 의견이 강한 것에 대해 이를 바꾸는 방향으로 움직여야할 것을 결의하였다(朝日新聞(동경), 1996. 5.27).

실제 후생성관련 사무국에서 가족급여는 소극론 즉 반대론이 유력하다는 언급이 있었는데 그 이유가 첫째, 노인보건심의위원회 가족개호분과에서의 논의가 소극론이 다수이며, 둘째, [고령사회를 종계하는 여성회]의 여론조사결과가 여성들이 현물급여를 선호(현금급여 반대)

하는 결과가 있었으며, 셋째는 대장성에서 새로운 부담이 증가되는 것에 대한 의견과 넷째, 개호서비스를 제공하는 민간단체로부터 소극론이 나왔기 때문이다(増田雅暢, 2002:25-26).

이들 여성계의 활발한 반대운동은 가족주의의 기초아래 강요되어왔던 여성들의 성별역할에 대한 역사적 경로를 답습해서는 안된다는 의식이 발현된 것이었다. 예를 들면, 치매가족개호자협회 관계자는 “정말 필요한 것은 사회적으로 개호가 가능하도록 하는 것이었고 가족이 개호하는 경우 돈을 받아도 힘든 것은 그대로이며 설사 돈을 받는다고 하여도 그것이 어떤 용도로 사용될지에 대해 확신하기 어려웠던 시절이다. 본인에 대한 좋은 케어가 어떻게 하면 사회적으로 만들어질 수 있을까지 돈이 필요한 것은 아니어서 현금급여에 반대했다.”(관계자A인터뷰: 2015.8.24.) 또한 [고령자를 종계하는 여성회] 지역관계자의 경우도 “현금급여는 안되는 것을 당시 전국이 강하게 어필했던 부분이다. 만일 그렇다면 며느리가 금전을 받고 개호하는 것이 너무나 당연한 것으로 되는 것이라 생각했다. 당시 우리는 며느리입장에서 생각해보는 개호보험을 만들자고 했었다”(관계자B인터뷰, 2015.8.26.).

4.1.2 한국의 정책과정 분석

한국의 경우도 일본과 같이 노인돌봄의 부담이 지금껏 가족에 의해 의존되어온 특성을 가지고 있으며 최근 그러한 가족부양기능이 약화되면서 제도창설의 논의가 시작되었다. 그러한 가운데 유교적 가족주의 또는 가족책임주의의 영향이 정책과정에서 어떠한 모습으로 나타나는지에 주목하고 탐구하고자 하였다. 한국의 노인돌봄정책의 대표적 제도로서 장기요양보험의 성립과정을 탐색하면서 일본과 같은 공통점을 발견할 수 있는지 등에 주목하였다.

장기요양보험제도는 지금까지의 사적영역에서 가족책임에 의해 이루어지던 노인돌봄을 공적 영역으로 드러내어 사회적 책임으로 전환하는 것을 목적으로 하는 시스템으로 한국사회의 전통적 가족책임주의를 공적책임으로 변화시키려하는 정책이다. 그렇다면 이것은 제도창설 자체가 가족주의를 배제하고자 하는 것이며 그 영향에서 벗어나고자 하는 태생적 목적을 가지고 있는 것이다. 그러나 그럼에도 불구하고 제도창설과정에서 내용에 따라 전통적 가족주의 찬상을 유지하고자 하는 경향들이 나타나고 있는 부분이 있으며 그에 대해 정부는 어떠한 방식의 선택을 하는가 또는 선택하지 않는가에 대해 분석이 필요하였다.

법안을 구성하는데 노인돌봄을 가족이 행하고 법은 그것을 인정하고 그 보상으로 현금급여를 제공할 것을 명시하는 문제에 대해 두가지의 대립하는 논리가 있다. 첫째는 그것을 찬성하고 가족개호인정에 현금급여제공을 지지하는 입장이다. 이는 서비스제공으로 노인의 정서적 만족이 높고 비용절감과 인프라 구축이 더딘 부분을 상쇄할 수 있다는 논리가 근거이다. 둘째, 그러나 이를 반대하는 입장에서는 여기에는 돌봄으로 인한 여성의 사회참여활동의

저해라는 문제가 존재하고 전통적인 가족돌봄(특히 여성돌봄)이 모습만 바꾼 형태로 계속 유지된다는 우려를 지적한다. 즉 돌봄노동의 사회화가 아닌, 현금이 공적보상으로 주어지므로 돌봄비용만 사회화가 되는 그런 형태가 된다고 보는 입장이다. 한국의 경우 여성계의 입장이 여기에 해당한다.

결국 한국의 장기요양보험은 여성계의 입장과 같이하여 가족개호의 현금급여를 제공하지 않는 것으로 “비선택”을 결정하였다. 여기에 가족주의는 어떻게 영향을 주었나, 한국의 경우도 여러 여론조사에서도 찬성이 높고 특히 제도성립과정에서 각종 공청회 등의 논의에서 여성계를 제외하고는 대부분 현금급여를 찬성하는 경향이 높았는데 그럼에도 불구하고 반대의 선택을 한 것은 무엇인가, 그것은 첫째, 한국의 경우도 일본과 같이 전통적 가족주의 정서에 대한 역선택의 결정, 역사적 유산의 영향이라고 할 수 있다. 즉, 가족개호를 인정하게 되면 다시 가족에게 개호를 맡길 의도라는 비판을 넘지 못하며 그렇다면 새로운 제도창설이 가지는 사회화의 취지도 무색해지는 상황으로 보여진 것이다.

둘째, 한국의 경우 제도적 수렴과정으로 해석할 수 있다. 한국은 장기요양보험을 준비하는 과정에서 이미 유사제도를 실시하고 있는 일본과 독일의 제도시찰과 초청강연을 통해 학습을 다양하게 했던 상태이다. 따라서 현금급여의 필요성을 인지하면서도 독일과 다른 가족적 특성과 이미 경험적으로 일본에서 그 차이를 고려하여 만들어진 개호보험제도(가족급여 비선택)를 미리 학습한 것이 영향을 주었다. 타국의 제도학습을 통해 수렴하는 경로를 선택하는 방식이 한국에서 보여졌다고 할 수 있다.

셋째, 한국의 경우 관련이익단체들의 활동이 활발하게 이루어진 것은 아님을 볼 수 있다. 대한노인회의 활동이 일부 있었으나 개호보험의 시기를 앞당겨달라는 원론적 요구 외에는 두드러진 의견개진은 보이지 않았고 일본의 경우 활발한 여성계활동에 비해 여성단체연합이 외에는 의견개진활동은 찾아보기 어려웠다. 이는 논의처음단계부터 정부가 일본과 독일의 제도 학습을 통해 현금급여는 실시하지 않으며 일부 특정한 지역에서만 실행한다는 의지를 일찍부터 공표하여왔기 때문이다(梁昶準, 2014:53). 즉 처음부터 가족개호와 관련하여 가장 첨예한 이익단체인 여성계의 이익과 정책내용이 같은 방향이었던 것이 가족급여 논쟁을 약화시킨 배경이라고 할 수 있다. 또 하나는 당시 여성단체 측에서는 사회권위원회에서 의견개진과 참여활동을 해왔는데 이때 가족급여 외에도 다른 사안⁹⁾에 대해서도 의견표명을 하고 있었던 점도 배경이 된다. 즉 가족급여는 일본의 경우는 초기정부안에서 실시하는 것으로 시작되어 이후 이를 반대하는 입장에서부터 논쟁이 시작되었지만 한국의 경우 일찍부터

9) 예를 들면, 당시 관련되는 논의내용이 빈곤노인의 본인부담율을 낮추는 문제, 장애인을 대상범위에 포함하는 문제 등도 논의가 활발하였다

실시하지 않는다는 계획이 있었으므로 다른 사회권보장 사안에 대해 힘을 쏟게 되는 요인도 있었다.

4.2 결론을 대신하여: 향후 정책전개의 제언

이상에서 살펴본 한국과 일본의 노인돌봄정책 형성과정에서 가족주의로 특징지워진 사회문화적 영향은 한일 양국 모두 전통적 가족책임주의의 가족적 정서가 강조된 역사적 유산에 의해 가족급여의 선택은 이루어지지 않았다. 이후 양국의 노인돌봄제도는 이러한 정책과정을 의식하여 형식을 달리하는 방식으로 예를 들면, 한국의 경우 동거가족요양보호사의 등장과 일본의 동거가족홈ヘル퍼 및 개호위로금 등 제도의 경계선에서 실시하고 있는 것이 현실이다. 또한 최근 한일 양국에서 가족돌봄에 대한 현금급여 제공에 대해 지속적으로 논의가 이루어지고 있는 부분 등을 고려하여 본 절에서는 향후 정책전개 방향에 참고를 위하여 두가지의 내용을 제언하는 것으로 결론을 대신하고자 한다.

첫째는 한일 양국의 노인당사자들의 가족급여에 대한 인식을 실증적으로 조사한 내용과 둘째는 최근 일본 돌봄현장에서의 성별변화의 내용이다. 이는 향후 정책전개에서 본 연구에서 결론하고 있는 바와 같이 사회문화적 요소의 영향을 토대로 정책수립이 고려되어야 함을 강조하기 위해서이기도 하다.

먼저 첫 번째의 인식조사 부부를 보면, 한국 일본의 노인들에게 장래 희망하는 돌봄형태에 대해 질문한 결과 ‘가족+지역사회서비스’에서 47%(143명)로 가장 많은 응답을 보였다. 다음으로 높은 응답항목은 ‘노인시설이용’ 26.0%(79명), ‘가족돌봄’ 23.7%(72명) 순으로 응답되었으며, 기타 3.3%(10명)로 낮은 응답을 보였다.

국가별 응답결과를 보면 한국에서는 ‘가족+지역사회서비스’가 50.0%(87명)로 가장 높게 나타났으며, 다음으로 ‘가족돌봄’ 26.4%(46명), ‘노인시설이용’ 19.0%(33명), ‘그 외’ 4.6%(8명) 순으로 나타났다. 일본의 경우 ‘가족+지역사회서비스’가 43.1%(56명)로 가장 높았으며, 다음으로 ‘노인시설이용’ 35.4%(46명), ‘가족돌봄’ 20.0%(26명), ‘그 외’ 1.5%(2명) 순으로 나타났다. 이러한 결과를 볼 때 한일 모두 가족과 지역사회서비스의 혼합형태를 가장 많이 선호하고 있다는 공통점을 가지고 있지만, 가족돌봄은 한국이, 노인시설이용은 일본이 더 높은 응답률을 보였고, 이러한 차이는 통계적으로도 유의한 것으로 나타났다(<표 3> 참조)

<표 3> 장래 희망하는 돌봄 형태

변수	속성	국적		전체	χ^2 (df)
		한국	일본		
		n(%)	n(%)	n(%)	
장래 희망 돌봄 형태	가족돌봄	46(26.4)	26(20.0)	72(23.7)	11.896 (3)**
	가족+지역사회서비스	87(50.0)	56(43.1)	143(47.0)	
	노인시설이용	33(19.0)	46(35.4)	79(26.0)	
	그 외	8(4.6)	2(1.5)	10(3.3)	
	전체	174(100.0)	130(100.0)	304(100.0)	

** $p < .01$

위에서 살펴보듯이 한국과 일본의 노인들은 희망돌봄 형태에서 가족과 지역사회에서의 서비스이용이 가장 많은 형태로 나타났다. 이는 향후 정책수립에서 가족과 지역사회서비스를 모두 고려되어야 함을 보여주는 것이며 특히 한국의 경우는 더욱 높은 비율을 보여주어 향후 가족돌봄에 대한 급여제공이나 어떠한 형태로 적용 가능할 것인지를 정책적으로 주요하게 검토되어야 함을 시사한다.

두 번째의 성별변화를 살펴보면, 최근의 일본의 변화 중 하나는 가족돌봄자 중 남성개호가 급격히 증가한다는 사실인데, 개호하면서 일하는 남성이 130만 명을 넘는다는 통계들을 볼 수 있다(津止正敏, 2015), 이러한 배경으로 설명하고 있는 것은 성별분리의식이 약화되는 측면과 개호할 사람이 자신밖에 없어서 어쩔 수 없이 해야 하는 측면의 두가지 배경을 가지고 있다(남성개호전문연구자와의 인터뷰조사, 2015.8.25). 또한 이 과정에서 나타나는 새로운 사회적 돌봄 양상 등은 일본의 가족개호가 탈젠더화를 보여주는 것인가, 아니면 또 다른 가족화의 양상인가를 탐구하는 것도 한일 양국의 과제가 될 것이다. 왜냐하면 한국의 경우 아직 이러한 현상이 표면화되는 조사 등은 나타나지 않고 있지만 향후 우리사회의 고령화와 가족 변화가 일본의 경우와 유사한 점 등을 고려하면 발생가능한 현상일 수 있다는 점에서 검토되어야 하기 때문이다. 특히 정책과정에서의 사회문화적 관점은 개호학대 등의 새로운 돌봄문제가 사회적으로 어떻게 나타나는가를 놓치지 않는 등과 깊은 관계가 있다는 것을 인식해야 한다.

【參考文獻】

- 김미숙(2005)「노인요양보장체계 시안의 문제점 분석」『노인복지연구』통권27호, 한국노인복지학회, pp.7-28
- 김미주(2011)「노인장기요양보험의 창설과정에 관한 소고-일본과의 비교를 통해」『노인복지연구』54호, pp.85-109
- 김상균(1994)「한국사회문화적 정체성과 사회복지학」『사회과학연구』7권1호, pp.239-252
- 김진수(2005)「노인수발보장제도의 도입과 쟁점」한국사회복지정책학회 학술대회 기획주제발표, pp.13-33
- 김태길(1983)『한국인의 가치관연구』문음사
- 박광준(1994)「가족이데올로기와 가족정책」『여성연구』제6집, 여성문제연구소, pp.101-120
- _____(2001)「동아시아노인복지정책 비교연구」『한국사회정책』제8집 제2호, pp.1-38
- 박광준·김해도·오세영·오영란(2010)『노인복지의 정책과 과제』양서원
- 박병현(2008)『사회복지와 문화-문화로 해석한 사회복지발달』집문당
- 오세영(2007)「일본의 공적개호보험의 정책과정에 관한 연구」『사회복지정책』제30호, pp.239-263
- 오영란(2013)「일본의 케어의사회화 성격고찰-개호보험의 노인케어를 중심으로」『노인복지연구』제61호, 한국노인복지학회, pp.215-239
- 유은주(2008)「노인장기요양보험의 정책과정에 관한 연구」한국정책과학학회 동계학술대회발표논문집, pp.165-185
- 이광재(2009)『한국과 일본의 노인장기요양보험제도 제정과정에 관한 비교연구』강남대학교 대학원 박사학위 논문
- _____(2011)「노인장기요양보험 정책과정에 관한 연구」『노인복지연구』제54호 한국노인복지학회, pp.7-34
- 이은화(2008)『노인장기요양보험제도 형성과정』평택대학교 대학원 박사학위논문
- 이진숙·조은영(2012)「노인장기요양보험법의 정책결정과정분석」『사회과학연구』제23권 1호, 충남대학교 사회과학연구소, pp.3-22
- 장경섭·진미정·성미애·이재림(2013)『저출산 고령화시대의 한국가족주의에 대한 진단과 정책적 함의』한국보건사회연구원
- 최선화·오영란(2008)『여성복지론』공동체출판
- 최재성·차홍봉·김익기·서혜경(2000)「노인장기요양보호에 관한 한일 비교연구」『한국노년학』20(3), 한국노년학회, pp.143-167
- 한국여성단체연합(2005.11.4)「노인수발보장법안에 대한 한국여성단체연합의 입장」
- 현외성(2002)「한국의 정치와 노인복지정책」『노인복지연구』제17호, 한국노인복지학회, pp.7-12
- 홍경준(1999)「복지국가의 유형에 관한 질적 비교분석 : 개입주의, 자유주의 그리고 유교주의 복지국가」『한국사회복지학』No.38, pp.309-335
- 秋田新報(1996.1.8.)
- 朝日新聞(1996.6.18./1996.2/1996.5.27./1996.5.31.)
- 石橋潔(2001)「介護保険と家族」『佛教大学総合研究所紀要』第8号, pp.115-131
- 岩間大和子(2003)「家族介護者の政策上の位置付けと公的支援」『レファランス』1月号, pp.5-48
- 落合恵美子,阿部彩,埋橋孝文・田宮裕子・四方理人(2010)「日本におけるケアダイヤモンドの再編成 : 介護保険は家族主義を変えたか」『海外社会保障研究』170号, pp.4-19
- 菊池いづみ(2010)『家族介護への現金支払いー高齢者介護政策の転換をめぐる』公職研
- Cambell(2009)「日本とドイツにおける介護保険制度成立の政策過程」『社会科学研究』60号, pp.249-277
- ジャパン通信社(1996.7)月刊地域福祉情報
- 高齢者介護自立支援システム研究会(1994.12)『新たな高齢者介護システムの構築を目指して』
- 佐藤満(2010)「介護保険法の成立過程」『立命館法学』5.6号, pp.737-772
- 生活保護問題対策全国会議(2012.5.30.)『扶養義務と生活保護制度の関係の正しい理解と冷静な議論のため』

に』pp.1-9

津止正敏(2015.8)「男性介護者の仕事と介護をめぐる実態と論点」『生活経済政策』223号、pp.8-13

増田雅暢(2001)「介護保険制度の政策形成過程の特徴と課題」『季刊社会保障研究』37号、pp.44-58

_____ (2002)「家族介護の評価と介護保険」『週刊社会保障』2200号、pp.24-27

春日井典子(2014)『介護ライフスタイルの社会学』世界思想社

朴光駿(2015)「東アジア家族主義と新たな社会的リスク」佛教大学総合研究所国際シンポジウム発表資料

_____ (2013)「比較社会政策の素材としての東アジア社会政策」『社会政策』第5巻 第2号、日本社会政策会、pp.9-20

山田昌弘(1994)『近代家族のゆくえ』新曜社

梁昶準(2014)『日本と韓国における介護保険制度の政策形成過程に関する比較研究—給付としての現金支給に対する議論を中心に—』佛教大学大学院 修士論文

介護保険制度の安定運営に関する提案(1998.6)

共産党, 介護保険制度の安定運営に関する提案(1998.6)

民主党, 介護保険実施のための当面課題と見解(1999.6.29)

社会民主党, 家族介護の現金支給(1999.10)

高齢社会をよくする女性会, 新たな公的介護システムに関する要望(1995.7)

日本労働組合連合会, 新たな介護システムに関する基本的な考え(1995.9.7)

日本経済人連合会, わが国の産業の競争力強化のための1次提案(1999.5.18)

논문투고일 : 2016년 07월 10일
 심사개시일 : 2016년 07월 17일
 1차 수정일 : 2016년 08월 08일
 2차 수정일 : 2016년 08월 08일
 게재확정일 : 2016년 08월 15일

〈要旨〉

한국과 일본의 노인복지정책 형성 및 전개과정 비교

- 사회문화적 관점의 접근 -

오영란 · 정태준

본 연구는 한국과 일본에서의 노인복지정책의 형성과 변화과정을 사회문화적 관점에서 비교 고찰하는 것을 목적으로 하고 있다. 한일 양국의 급속한 고령화는 노인복지정책을 다양하게 발전시켰고 이 발전과정에서 나타나는 차이와 유사점을 설명하는 요인으로서 대부분 정치적 환경과 경제적 발전의 상황들을 들었다. 그러나 본 연구에서는 이것은 주로 정책의 형성시기 즉 정책이 결정되는 타이밍(timing)과 관련하여 더 적절한 해석으로 보았고, 본 연구에서는 그시기에 왜 그런 내용으로 정책이 선택 또는 비선택(non-decision)되었는가에 주목하고 그 영향요소를 사회문화적 관점에서 접근하고자 하였다. 이때 사회문화적 관점은 한일 양국의 가족주의로 정의하고 그 분석대상은 노인장기요양보험과 개호보험제도를 하였다. 두 제도에는가족주의영향이 가장 첨예하다고 판단되는 요소인 가족개호에 대한 현금급여를 인정할 것인가가 포함되어 있으며 본 연구에서 이를 중점적으로 검토하였다.

연구 결과 한국과 일본은 공통적 요소로서 역사적유산으로서의 역선택의 영향으로 가족 현금급여를 실시하지 않았다. 일본은 현금급여제공을 보상으로 한 여성의 돌봄책임이 과거 일본형복지사회정책 목표에서 강조했던 전통적 가족의 책임으로 다시 재현되는 것으로 인식했기 때문이며 한국의 경우도 가족개호를 인정하게 되면 다시 가족에게 개호를 맡길 의도라는 비판을 넘지 못하며 그렇다면 새로운 제도창설이 가지는 사회화의 취지도 무색해지는 상황으로 보여진 것이다. 또한 한국의 경우에는 일본과 달리 가족개호에 대한 제도적 수렴현상이 작용했다. 한국은 제도창설 과정에서 선행적 제도실시를 하고있는 일본과 독일을 다양하게 학습하면서 현금급여의 필요성을 인지하면서도 독일과 다른 가족적 특성과 일본의 선행적 유사경험을 영향받았다. 타국의 제도학습을 통해 수렴하는 경로를 선택하는 방식이 한국에서 보여졌다고 할 수 있다.

A Comparative Studies on the Formation of Aging Welfare Policy in Korea and Japan-Approached on the Sociocultural Perspective

Oh, Young-Ran · Jeong, Tae-Jun

The purpose of this study is to compare and examine the establishment and changes of welfare policies for the elderly in Korea and Japan from a socio-cultural perspective. The welfare policies for the elderly in Korea and Japan have been changed and developed in many aspects due to the rapid aging in the two countries. Most of the factors that have explained such developing and differences so far include political environments around the policies and situations of economic development. However, that is mainly related to the times for the establishment of the policies, that is to say, the timing in which the welfare policies for the elderly begin to be introduced on the basis of political and economic elements in the course of policy making. Paying attention to why the policies were selected or not selected in such times with such contents, this study tries to approach the influencing factors from a socio-cultural perspective.

With respect to what is the socio-cultural perspective, this study regards it as familism in the historical context including modern families and the presentation of Japan-style welfare society, and the objects of the analysis in this study include the long-term care insurance system for the elderly.

As for the long-term care insurance system, focus is put on the examination of whether cash payments for family care, a factor most sharply influenced by familism, are admitted. In Japan, claims for and against this issue has continued in the course of policy making. Consequentially, Japan has decided to inhibit cash payments for family care due to the influence of familism because women's responsibility for care with the compensation by cash payments is recognized as a repeated realization of the traditional family responsibility emphasized by the policy purposes in the earlier Japan-style welfare society.

Korea has been similar to Japan. The Korean government decided to inhibit cash payments for family care though the majority of the people turned out to support the system in a pole at that time. This was an adverse decision for the traditional familist emotion as in Japan, and the influence of historical legacy. That is to say, the approval of family care would be criticized as it was to burden families with care roles, and the purposes of the socialization by a new institution seemed void. Second, in the case of Korea, we can tell that a political convergence for family care worked. Thus, though acknowledging the necessity of cash payments, Korea is influenced by learning the care insurance system in advance as Korean families' characteristics were different from German families' and Japan already experienced the same troubles. We can say that Korea took the way to reach the conclusion by learning other countries' systems.