

# 일본의 사회복지 기초구조개혁과 복지행·재정을 둘러싼 제 문제

## 공적 복지조치서비스제공에서 복지서비스 이용계약시로

사토 스스무\*

### 1. 서론

일본에서는 ‘사회복지기초구조’라는 확실치 않은 의미의 모르는 말이 사용되고, 이 구조개혁의 실현을 목표로 1997년도 후생성·중앙사회복지심의회 ‘사회복지구조개혁분과회’가 발족되었다. 이 위원회는 제2차 세계대전 후 50년 간, 요원호인 아동·심신장애인·모자·고령자·피생활보호자 등에 대해서, 재택 혹은 시설 입거를 통해 그 요구에 부응하는 대인서비스(Personal Social Service)를 공적책임 = 공적부담에 의해 전문적인 처우자에 따라 제공해 온 사회복지서비스제공제도(공적복지조치서비스제도)를 폐지하고 새로운 서비스 제공제도로 개혁할 제도검토를 행하였다.

이 새로운 사회복지서비스제공제도는 미국에서 재평가된 제도로, 영리·비영리서비스 제공사업자와 이용자간에서 행해져 온 것으로, 그 목적은 일본의 고경제성장정책에 의해 윤택해진 국민이 전후 50년 간 전개를 보아 온 공적조치복지제도는 공비제공에 의해 극히 구조적·획일적으로, 요구의 다양화에 전부 대응할 수 없다. 게다가 이용자의 권리무시 행정조치에 의한 것이라는 비판에 답하는 것이었다. 이 비판은 정부로서도 고령사회나 小児化사회의 도래에 맞춰 나라의 재정역경인 재난에 아동이나 심신장애인이나 고령자나 피생활보호자의 복지서비스로의 요구의 다양화에 답하는 공적인 복지재정의 억제에

\* 니이가타대학 간호복지심리학부 교수(사회복지, 사회보장법), 법학박사.

미치는 정책의 전환에도 대응하고 있었다.

첫 번째는, 만사공적책임=공비부담의 공적조치제도에 의한 다양한 요구충족을 위한 사회복지수요에 답하기 위해서는, 이용자=수용자에 대해서 '수용'과 '부담'에 즉응한다. 이용자와 공·민서비스제공자의 공급증대에 맞춰 이용자와 사업자와 간의 대등한 양당사자의 '계약'에 의한 유료, 비용부담에 의한 필요한 서비스제공으로 개혁하는 방식을 비교적 더 좋다고 했던 것이다.

두 번째는, 새삼 사회복지사업의 본연의 자세를 공적조치복지제도에서 이용계약제도로 개혁하는 법제도의 준비를 2001년 '사회복지사업법' 개정에 의해 행하고, 법의 명칭을 사회복지법으로 개정했다. 그리고 대인적인 사회서비스 제공에 관계된 아동·신체장애인·지적장애인·고령자관계의 복지법도 일제히 개정한다.

이 같은 변혁의 제1차적인 법개정은 이미 1997년 아동복지법개정법(보육소 입소에 관한 복지사무소의 입소조치사무를 폐지하고 보호자와 보육소 간의 '이용자계약' 방식과 개정)이나 1997년 개호보험법제정(65세 이상의 공적연금수급자의 요개호고령자의 특별양호노인 홈등에 입거 등 공적조치복지제도를 폐지하고 요개호고령자에게 보험제도에 의한 보험료부담 → 요인정후, 재택홈헬프 그 밖의 입소개호서비스 및 방문개호·방문간호관리의료서비스 등의 급부를 행한다) 등을 행하고 '계약개호복지'로의 준비를 행하여 왔다.

다시 한번 필자 나름대로 일본사회복지제도의 추이를 볼 때, 이미 공적조치복지제도의 기본에서, 소득능력에 의한 고령자특양홈 등의 입거함에 있어 상당한 고액의 조치비 지불이 의무로서 점점 확대중인 상황은, 공적조치제도하의 '입거비 지불'로서 계약복지가 사실적으로 행하여지고 있었다고 말할 수 있다.

이상, 일본의 구조개혁의 서론을 지적하였지만, 일본의 사회복지구조개혁은 일본과 유사한 사회복지관계법과 그것에 의거해서 행·재정을 취한 한국에 앞으로의 행·재정도 충격을 준다는 점이 우려되는 것이다.

## 2. 본론

### 1) 일본의 사회복지기초구조개혁정책의 배경과 그 실시에 대해서

#### (1) 개혁의 정책적 시점은

일본의 사회복지기초구조개혁은 국가의 재정사정에 기인하는 것에 의한 것이 많다. 후

술의 <표 2>에서 보는 바와 같이, 일본의 사회보장, 사회복지행정에서 보는 재정의 본연의 자세는 극히 복잡하지만 대인적 서비스의 사회복지행정으로의 재정지출은 극히 적고 그 무게는 사회보장(소득보장 = 현금에 의한 경제적 급부)에 걸리는 각종의 사회보장제도, 특히 공적연금, 의료보험(노인보건을 포함) 등으로 지출이 극히 많다. 여기에 관한 생활보장, 사회연금에서는 그다지 나오지 않는다.

이 정책적 시점은 1970년대부터 1980년대의 고경제성장정책에서 저경제성장정책으로의 정치경제정책과 재정정책으로의 궤도수정에 따라, 특히 1980년대의 제2차임시행정조사의 창설과 그 다양한 행·재정합리화추진지향의 각종 정책으로의 답신 실시 계속이라고 볼 수 있다. 1980년대의 미국(레이건대통령), 영국(마가렛총리대신), 일본(나가소네총리대신)의 신자유주의, 신보안주의에 의해 구미형 고복지·고부담복지국가의 비판과 아울러 일본형복지국가 형성으로 향해 ① 자립자동, ② 서구제국에서 본 복지국가로의 의존회피, ③ 민간활력의 이용에 기초로 한 일본사회복지개혁이 추진되어 간다. 이 개혁은 특히 공적복지조치제도에 기인한 대인서비스공급시스템에 대해서, 공적책임과 행·재정조치에 의한 서비스의 공급독점(공적조치제도에 의한 비영리의 공적기관, 민간의 사회복지법인으로의 위임을 중심)과 그 서비스제공체재개혁을 목표로 해서, 자유와 경쟁원리에 의해 규칙완화에 의한 영리·비영리의 복지서비스공급조직 시장으로의 참입, 유료화 복지서비스사업의 확충, 이용자의 선택과 자기결정에 의한 이용방식의 정책유도가 추진되어 가게 된다.

## (2) 개혁의 목표와 그 실현방향에 대해서

### ① 개혁의 필요성(복지를 둘러싼 상황의 변화)

- ㄱ. 소자·고령화사회의 도래와 가정기능의 변화, 저경제성장으로의 이행
- ㄴ. 사회복지에 대한 국민 의식의 변화
- ㄷ. 국민전체 생활의 안정을 지지하는 사회제도의 기대가 정책검토에 있어서 인식되었다. 특히 개혁의 대상이 된 공적사회복지제도에 대해서

② 이 제도의 기본적 틀은 제2차대전직후의 생활근공자 정책을 전제로, 50년 간 유지되어 왔던 것

(3) 제도의 현상대로 증대, 다양화될 복지서비스 수요에 공비부담의 행·재정으로는 충분히 대응해 가는 것은 곤란하다는 것(전기의 아동복지법개정·개호보험법제정 등 참조)이 지적되었던 것이다.

(4) 개혁실현의 방향으로서

- ① 서비스이용자의 자기선택과 서비스자기결정과, 그 원칙에 기초로 해서 공·민 서비스제공사업자의 대등한 계약관계의 확립-유료복지와 권이용호의 시스템 창조
- ② 개인의 다양한 요구와 그 충족을 위해 서비스수요로의 지역에서의 종합적인 지원체제
- ③ 폭넓은 수요에 답하는 다양한 서비스 사업주체의 참입 촉진, 영리·비영리의 공·민간과의 협력에 의한 혼합복지(*mixed welfare*)와 공적인 서비스제공의 독점적·경직성의 타파와 경쟁원리의 관철
- ④ 신뢰와 납득을 얻을 수 있는 서비스의 질과 효율성의 향상
- ⑤ 공·민간의 서비스제공업자에 의한 정보공개 등에 의한 접근과 사업운영의 투명성의 확보
- ⑥ 증대되는 비용의 공평 또한 공정한 부담
- ⑦ 주민의 적극적인 참여에 의한 복지의 문화의 창조가 제기되었다.

그러나, 이상의 계약복지찬가는 이것이 주민, 이용자로의 공평인 동시에 공정한 서비스제공을 행하는 더 좋은 복지제공인 시스템인가, 공적복지조치서비스는 나뉘었던 것인가는 차후 검증될 것이다. 단지, 일본의 공적조치복지서비스시스템은 그 무권리적인 성격의 본질로, 재택서비스 제공은 가족 시스템과 내부시장화의 공급에 맡겨져서 보충적인 시설서비스 공급부족도 공적조치복지의 재정보조의 빈약함에 의한 것이고 이 일은 현재의 개호보험제도의 근원에서도 고령자서비스수요에 대해서 재택, 시설서비스 공급부족 상태이다. 계약복지가 성숙되는 것은 국민의 소득증가와 서비스 구입력의 성숙에 따라, 복지서비스 시장에 있어서 비영리, 영리서비스 사업자의 공급과대와 경쟁력을 기대하여야 하고, 거기로는 도달로는 공적책임의 선행복지를 요한다.

2) 공적조치복지제도와 이용계약제도와 비교와 그 현상

일본에서는 사회복지구조개혁정책이 시대의 흐름으로서 공적조치복지제도에 있어서 대신하는 것도 어쩔 수 없는 일로 받아들여지고 있다.

이것과 아울러 일본에서는 대인복지서비스의 이용당사자에 의한 이용계약 총괄의 유료 복지서비스에 대해서 50년 간 저비용의 공적조치복지제도에 의한 복지서비스의 본연의 자세도 재평가되고 있다. 왜냐하면, 정책에 의한 계약이용복지제도의 도입이 전기의 신 사회복지법이나 계약이용복지제도로의 전환을 나타냈던 아동복지법개정에 의한 보육소로의 입소나 보험기술을 이용하는 개호보험제도의 개호서비스 이용자채, 필요한 서비스의 질적·양적인 양적부족이나 급부에 맞춰 일부 부담의 내재, 더욱이 저소득자의 서비스 이용 유료에 의한 황당함이 보여지기 때문이다. 2001년 4월부터 지적장애인복지, 2003년 4월부터 신체장애인복지 관계법의 채택 및 입거시설로의 계약 이용 복지 제도 적용에 있어서도 문제가 많은 발생하는 것이 예상되고 있는 것 같다.

그러면 이하, 필자나름대로 법제도에서 본 공적조치복지제도와, 이용계약복지제도와 의 대비표시에 의해서 그 문제점을 지적하겠다.

〈표 1〉 계약서비스 이용제도와 공적조치 복지제도 대비

계약방식에 의한 이용제도	공적조치복지급부제도
(1) 국가와 시정촌의 제도상의 역할	
당사자간에 의한 이용계약제도의 기반정비와 이용료 등의 조성	공적조치제도의 조치행정의 실시
(2) 서비스이용의 결정형식	
이용자와 공·민간서비스제공사업자 간의 계약에 의한 합의	시정촌 법에 의한 공적조치권한에 의한 급부결정
(3) 서비스이용과 비용부담	
이용자 계약에 의한 이용자부담	시정촌 행정조치결정에 대해 결정조치비의 교부
(4) 국가·지방자치체의 공비부담형태	
계약이용에 대해, 저소득자으로의 협의에 의한 이용자의 지원으로서 비용의 사업자에 대리수령에 의한 교부	시정촌 조치비(사업자로의 조치위탁비)의 사업자로의 교부 편의제도 등
(5) 서비스제공사업자의 규칙	
공·민간의 영리·비영리서비스 또는 제공사업자의 시장참입과 자유화	공·민간의 사회복지법인등의 공적규칙하에서의 사업자
(6) 서비스이용과 불복심사와 재판소송	
조치복지행정적용의 신청각하, 조성취소, 변경, 급부내용에 가능, 이용계획분쟁은 민사소송가능	시정촌등 법에 의한 조치결정해제, 정지, 변경 처분에 대한 행정불복심사, 행정소송가능

일본에서는 헌법25조(생존권보장)에 의해 일단 생활의 공적보장을 행하는 것으로 되어 있다(단지 이 생존권보장은 사회복지(대인적인 시설 재택에 의해 서비스제공·현금급부에 의하지 않는다), 현금급부의 사회보장보험(부조방식·공비부담에 의한 생활보호), 사회보험(의료보험·건강보험·노인보건 등) 공적연금보험(노인·유족·장애인으로의), 노동재해(직업의 질병보상보험), 고용보험(실업보험), 개호보험(65세 이상의 연금수급자 및 40세 이상에서 65세미만 노동자에 대한 재택·입소개조서비스 및 방문간호, 관리의료서비스 급부, 사회부조(가족수당 등), 참가해서 공중위생 등).

이상의 헌법25조는 국가의 국민에 대한 도의적 책임에 그친다고 되어 있다. 이 착수에 참가해서 헌법14조(평등보장), 헌법13조(행복추구권) 등이 국민의 사회생활 위협사항에 대해서 이상의 정책에 의해 세이프라이·넷 시책을 준비하는 것으로 되어 있다.

특히, 일본의 경우에는 <표 2>에서 볼 때, 생존권 보장의 네트워크라고 해도 그 재정 지출을 볼 때, '현금급부'를 행하는 사회보험제도가 중심을 이루고 있다.

<표 2> 사회보장관계비용구조성비(실지출) (단위 %)

구 분	평성4년도 (1992)	5 (1993)	6 (1994)	7 (1995)	8 (1996)	9 (1997)
사회보장및관련제도합계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
공적부조	2.2	2.1	2.0	2.1	2.0	2.1
사회복지	4.7	4.6	5.0	5.2	4.9	5.3
사회보장	70.5	69.0	69.0	70.1	70.1	70.3
의료보험	23.6	22.5	22.9	21.4	21.2	20.5
연금보험	41.9	41.2	41.6	43.2	43.6	44.3
고용보험	2.9	3.2	3.4	3.6	3.5	3.6
그 외	2.1	2.0	2.0	1.9	1.8	1.9
공중위생·의료	6.5	8.1	6.8	6.4	6.2	5.8
노인보건	11.4	11.3	11.8	12.1	12.7	12.6
그 외(주)1	4.7	5.0	4.4	4.1	4.0	3.9
연금	3.0	2.7	2.5	2.3	2.2	2.1
그 외(주)2	1.8	2.3	1.9	1.8	1.9	1.9

(주) 1. 업무재해보상보험 및 공제조합의 업무처리, 보건경리로 되어 있다.

2. 전정희생자원호, 주택대책, 고용(실업) 대책으로 되어 있다.

3. 사회보험의 의료보험에는 노인보건출금은 포함되지 않는다.

(사회보장총계년보)<평성11년판> p. 145.

따라서 대인적 서비스가 관계된 '사회복지'제도(아동·모자·노인·신체장애인·지적장애인·생활보호에 관한 복지)는 일본에 있어서는, 재정적으로 극히 적다. 그러나 서비스 적용대상은 매년 서비스수급자가 증대하는 한편 재정공비지출은 적었지만 장래의 수급자 증대와 일본의 부유함과 생활의 질 향상에서 보는 다양한 요구와 그 충족의 공적부담의 증대와 그 합리화가 국민의 의의와 그것에 대한 활용계약으로의 정책선택으로 향해 있다고 말해도 좋을 것이다.

그 대비에서 정책변경에 대해서 코멘트를 시도해 보고 싶다.

첫 번째는 국가와 시정촌과의 복지제도상 역할의 변화이다.

공적조치복지제도의 시기는 국가(중앙)가 사회적 복지실시책임(국가의 공적인)을 떠맡고, 그 구체적인 실시책임을 시정촌장에 조치복지행정책임으로 맡기고(우리나라위임사정), 이 조치복지에 대해서 '조치비'(보조금)를 시설 등으로 교부해 왔다.

그러나 당사자의 자유로운 이용계약방식에 있어서는 국가·시정촌은 당사자관계가 존재하지 않으므로 이 이용계약제도는 계획정비나 행정 감시적인 역할에 그친다.

단지 모든 지역주민이 유산으로 이용료의 부담능력이 있을 까닭 없이 시정촌의 공적책임을 사회적으로 약소한 사람들에게 시설입거·통소서비스 이용에 있어서 '공적조치복지'로서 남게 된다(일본의 경우, 아동복지법은 보육소, 심신장애인이거나 아동양호·자립지원 등의 통소시설을 비롯해 모자복지법의 모자가정개호사업, 참가해서 노인복지법의 양호노인홈, 생활보호법의 보호시설입거 등이 남아 있다. 더구나 이 공적 조치에 대해서 국가 50%, 도도부현25%, 시정촌25%의 재정부담의무가 있다).

문제는 이용계약당사자와 공적조치제도 수급자와의 권리·의무의 법적문제가 남게 되거나, 평등한 권리처리가 필요한 것이다.

두 번째는, 공적조치복지제도의 서비스이용은, 이용자의 시정촌으로의 신청, 수급자격결정, 서비스급부에 의해 수급결정을 보지만 조치제도의 근본은 행정조치제도와 그 행·재정력에 의한 일방적으로 결정되어, 권리는 극히 약했던 것이다.

계약이용방식에서는 이용자와 공·민간 서비스 제공사업자와의 사이에서 '서비스이용계약' 체결이라는 합의에 의한 것이 된다. 이 경우는 '계약' 내용과 이용료(이용료도 자유결정이라고 해도 무제도는 아니다)와의 문제, 그 이용계약의 실현과 그 실행을 둘러싼 민사적인 분쟁의 처리, 서비스제공사업자와 거기에서 취업하는 종사자의 교육 등이 문제가 된다.

세 번째는, 서비스의 이용결정과 계약에 의한 자기의 비용부담이다. 국가의 공적조치복지제도는 두 번째에서도 진술한 바와 같이 행정조치 결정이 행하여 질 때, 법에 입각

해서 수급자에 대한 '조치비'로서 시설관계비용을 포함시켜서 보조금으로서 시설 등에 교부되어 왔다.

이용계약제도방식의 근원은 계약에 의한 이용자자기부담을 빼고, 시정촌 자체도 부분적으로 조성해서, 국가·도도부현과 모두 일정 비율로 조성하게 된다.

네 번째는, 국가·지방자치제의 공비부담형태지만, 공적조치복지제도의 본질은 전기의 절차에 의한 조치결정을 거쳐, 공·민간복지법인 등의 서비스제공시설 등에 '조치비'가 위탁비로서 사업자보조로서 교부되어, 이 조치비가 그 용도에 따라 제도를 첨가되어 지거나, 시설입구에 관한 규모나 서비스제공사업자에 의해 보조단위의 차이나 가산제도가 존재하였다.

이용계약제도방식에서는 국가나 지방자치제도 저소득층이용에 대해 시정촌과 이용자와의 사이에서 협의에 의해서 그 부담능력과 관계된 급부를 결정해서, 이용자보조 = 지원금 혹은 조성금으로서 이용자본인이 아닌 사업자에게 '대리수급'을 인정하는 제도를 설치하고 있다. 여기에서도 조치적 성격이 강하게 남겨져 있다고 해도 좋을 것이다.

다섯 번째는, 서비스제공사업자이지만, 공적조치복지제도의 근원은 공적기관직접 혹은 공립민영(제3섹터), 또는 민간사회복지법인에 의한 비영리의 위탁시설운영이 위주였었고 시설·채택사업설치는 공적규칙이 지극히 엄하였다.

이용계약제도방식의 본질은 공·민간의 비영리법인에 더해서, 영리법인의 사회복지서비스제공시장으로의 침입을 꾀약사업으로서 공적규칙을 완화하는 것으로 용인하고 있다.

문제는 이용계약체결방식에 의해 서비스를 제공하는 이상, 서비스제공사업자의 업무와 경영상태 등의 정보제공과 사업자로의 접근, 게다가 서비스제공사업자·그 종사자의 서비스제공과 그 내부·외부의 업무평가 등의 충실정비를 요청되고 있다.

여섯 번째로는, 그 역할로서의 수급자·이용자의 불복제기제도의 본연의 자세이다.

공적조치복지제도의 본질에서는, 법적으로 복지사업기관에 의한 행정조치결정, 정지변경의 행정처분에 관해, 행정불복제기심사제도를 마련하고 이 제도에 한층 더 불만이 있는 경우에는 재판소로서의 행정소송도 인정되었다.

이용계약제도형식의 근원에서는 국가나 지방자치체는 전기의 공적조치복지행정이 일부의 복지지역에서 남겨져 있는 행정영역의 시정촌 신청각하, 조성취소, 급부내용결정 등에 대해서는 전술의 불복제기심사, 행정소송도 허락된다.

그러나 이용계약제도 방식에서는 공적조치에 대해 개인의 이용자와 공·민간서비스사업자와의 사이에서의 자유로운 계약체결에 의해 서비스가 제공되기로 한다. 여기에서 첫 번째로 계약을 둘러싼 불복제기 등의 대응에 대해서는 일본은 기간도시 민간사회복지법



인의 사회복지협의회에 의해 고정처리가 지역마다 처리되는 제도가 마련되어 있다.

이들의 처리결정에 불만이 있는 경우 민사계약분쟁으로서 민사의 재판소에 있어서 처리되는 일이 일어나게 된다. 이를 위해 고령자나 심신장애인들의 계약의사능력이 없는 사람으로의 '성년후견제도'나 그 권리옹호제도의 주지나 법제도의 정비가 큰 과제이다.

### 3. 결론

일본에서의 사회복지기초구조개혁은 한마디로 말하면, 일본의 법인적 서비스=사회복지제도의 공적조치복지제도에 의한 서비스제공방식을 이용자의 비용부담에 의한 공·민간의 서비스사업자로부터의 구입방식으로의 변혁이다. 일본국민의 공적조치제도의 본질에서 개인부담으로 충분하지 않았던 서비스를 받아오고 있는 고령자나, 심신장애인이나, 모자 등의 저소득자의 사람들의 이용계약제도로의 전환은 그 생존권이나 평등권을 침해 받을 일이 일어나는 것을 우려한다.

일본의 경우, 개호보협제도의 실시는 1997년, 법 제정 후, 2년여의 시정촌의 실시준비를 거쳐, 2001년 4월부터였다. 이 구조개혁도 2000년6월 신사회복지법제도를 거쳐 2001년 4월 지적장애인복지법, 2003년 신체장애인복지법으로 이용계약방식을 적용하는 등, 적용대상자나 시정촌, 현의 행정부담자로서의 교육계몽 등 실시준비를 요하고 있다.

일본의 이 방식이 한국에 미칠 때, 어떤 식의 임팩트나, 공적조치제도수급자에게 임팩트를 줄 것인가. 미국과 함께 일본제도의 행·재정상황, 계약제도의 상황에 주목을 받고 싶다. 또, 공적조치복지제도를 취하면서, 이용방식(일부부담)을 취하는 서구제국의 법인 서비스제도의 운용을 검토받고 싶다.