
일본 사회복지정책 수행체계 고찰에 관한 출장 보고서

2007. 11. 8 ~ 11. 11

출장자: 이 현 주 · 김 영 종

□ 출장 목적

- 일본의 사회정책 수행체계에 관하여 중앙정부와 일선의 서비스 제공체계를 중심으로 정보를 수집함.
- 온라인 상 수집하기 어려운 부처 간 기능 재조정의 배경이나 일선 사무소의 현황 및 변화 경향 등에 대하여 정보를 수집하는데 초점을 두었음.
- 한국 사회정책 수행체계의 개편 안 마련에 시사점을 모색함.

□ 일정 개요

- 2007년 11월 8일 오후
 - 노동후생성방문: 사회원호국 총무과 과장보좌 和田康紀(Wada Yasunori) 면담
- 2007년 11월 10일 오전
 - 世田谷區(세타가야)의 보건복지센터 방문
- 2007년 11월 10일 오후
 - 일본복지대학 복지사회개발연구소 소장, 히라노 교수와 면담.

□ 세부 내용

○ 노동후생성 방문

- 방문 전 논의 희망 내용을 전달하였으며 면담에서 기 전달된 질의내용을 중심으로 논의를 진행하였음.

<참고> 사전 발송한 질의 내용 개요

- 일본의 후생성이 후생노동성으로 변화된 배경과 과정
 - 후생노동성으로 부처가 통합된 후 겪었던 어려운 점과 긍정적 효과
 - 보건과 복지, 그리고 고용의 결합으로 구성된 대부처의 장점과 단점
- 부처 통합 이후 일선의 복지전달체계의 변화
 - 후생노동성으로 부처가 변화된 후에도 부처 간 협의가 필요한지, 주로 어느 부처와 협력하게 되는지, 협력은 어떠한 방식으로 이루어지는지?
- 공공부조제도를 기획하고 집행하는데 있어 부처 내 부서간 협력은 잘 이루어지는가?
 - 협력이 필요한 경우 부서 간 경계를 넘어서는(예를 들어 보건분야 또는 노동분야) 협력은 어떠한 방식으로 진행되는가?

- 2001년 노동성과 후생성은 후생노동성으로 통합이 이루어졌음. 1990년대 후반 하시모토 수상시절부터 부처통합에 대한 방침이 강력하게 유지되어 왔음. 결국 수상 주도로 부처통합이 추진된 것으로 이해할 수 있음. 다른 부처들도

- 통합의 흐름으로 영향을 받았음. 부처 통합은 외부의 정치적 힘에 의하여 주도되었지만 당시 부처 내부에서도 부서 간 연계의 문제가 지적되기도 하였음.
- 후생노동성 외 기타의 부처들도 통합의 과정을 경험하였음. 통합에서는 흡수합병과 대등합병이 공존하였는데 후생노동성의 경우 겉으로는 대등합병이었으나 실질적으로는 작은 규모의 노동성이 후생성으로 흡수 합병된 성격을 보임.
 - 후생노동성 중 가장 대표적인 통합부서는 고용균등·아동가정국으로 노동성과 후생성이 통합되면서 양 부처의 업무가 한 국으로 통합된 것임. 여성 취업 평등과 같은 업무에서 시너지 효과를 보이고 있음. 사회원호국은 후생성의 부서였으며 부처 통합 이후 조직적 변화를 경험하지는 않았으나 노동영역과 연계가 좋아졌음.
 - 부처가 통합된 이후로도 국내 연계는 향상되었으나 국간 경계를 넘는 협력은 여전히 어려움이 있음. 조직통합이 궁극의 답이라기보다는 업무교류의 시간을 충분하게 갖고 경험을 갖는 것이 더 중요함.
 - 사실 양 부처는 1998년부터 인력을 공동으로 채용하여왔으며 30대 직원들은 후생성, 또는 노동성 배경으로 분리되지 않고 동질성을 갖고 있음. 이러한 점이 부처 통합에서도 큰 무리를 일으키지 않도록 기여하였음.
-
- 부처 통합 이후 조직이 커지면서 정책의지를 펼치는데 어려움을 겪고 있음. 사회정책과 관련된 사건, 사고가 적지 않은데 1인의 장관이 이러한 모든 문제를 모두 감당하기에는 부담이 있음. 한편 후생노동성의 예산은 일반회계의 1/3을 차지하고 있어 정책의 확대 등을 추진하기에 한계로 작용함. 통합 이후 재개편 논의는 없음. 그러나 예산사용에 대한 엄격한 외부 모니터가 있음.
-
- 부처가 통합된 이후로도 주로 재무성-예산 관련 협의-이나 총무성-주로 지방자치단체 관련 협력-과 협력을 하여야 하지만 특별한 협력의 기제를 갖고 있는 것은 아니며 사안에 따라 장관수준에서 논의하거나 일선의 직원수준에서 협의하는 등 일상적 협력의 관계를 활용하고 있음.
 - 부처 간 협의가 필요한 경우 수상 아래 내각관보에서 관계부처를 모아 회의를 개최하는 방식을 활용하기도 함.
-
- 1990년 이후 생활보호대상자의 수가 증가하고 있으며 실업율도 높아지고 있음. 이러한 상황에서 2005년부터 시정촌의 복지사무소에 자립지원 프로그램을 실시하도록 권고하고 있음. 생활보호대상자 중 근로능력자는 할로워크라는 노동사무소에 의뢰함. 2005년부터 할로워크와의 연계는 좋아졌으며 약 20,000명 정도를 지원하였음. 지금까지 약 11,000명 정도가 취업하였음.
 - 1950년과 비교하여 최근 일선의 복지사무소의 복지사의 단독업무는 많이 감소하였음. 복지사무소는 보건소와 통합하는 등 대개 형태를 변화시키고 있음. 사

무소의 이름은 지역마다 상이함. 보건소와 통합하는 모델 외 지역진흥센터로도 건설 등의 업무를 포함하는 사무소에서 노동후생성의 사무소 업무도 수행하기도 함.

- 할로워크에 근무하던 인력 중 퇴직 후 복지사무소에서 취로지원업무를 수행하는 인력이 증가하고 있음.
- 부처가 통합되었지만 복지사무소는 지자체 소속으로 후생성의 권고를 받으나 자체적인 대안 마련의 방식을 따르고 반면 할로워크는 중앙조직의 하위 조직으로서 정부의 관리를 받는 특징이 유지됨. 고용은 정부의 몫이라는 인식이 전통으로 자리잡고 있어 할로워크의 지방자치단체로 이양하는 안은 별로 검토되지 않음.
- 사회정책 예산의 흐름을 보면 생활보호제도의 경우 중앙이 도도부현, 시정촌으로 예산을 지원. 이는 프로그램 예산일 뿐이며 기타 필요 경비는 총무성에서 지원.
- 최근 사회정책의 수행에서 민간에 대한 강조가 더 강력하여지는 경향을 보임.
- * 연계를 강화하기 위한 내부적 동인보다 외부적 압력으로 통합이 주도된 사례로 이러한 경우 부처통합으로 기대할 수 있는 연계의 강화는 한계를 가진다는 점을 확인.
- * 부처통합으로 부처의 규모가 커지는 경우 해당 부처의 정책 확대에는 장애가 발생할 수 있음. 특히 예산 규모의 증가를 초래하는 새로운 정책의 집행에는 견제가 적지 않을 것임. 따라서 사회정책의 확장기에 사회정책부처를 대부처로 통합하는 데에는 주의가 필요.
- * 부처 통합 외에도 부처간 인력의 교류를 활발하게 추진하는 방안도 연계를 강화하는데 기여할 것으로 판단.
- * 일본의 사례는 부처통합으로 일선의 서비스 조직이 조정될 것이라는 기대는 현실성이 거의 없음을 보여줌.

○ 世田谷區(세타가야)의 보건복지센터 방문

- 방문 전 논의 희망 내용을 전달하였으며 면담에서 기 전달된 질의내용을 중심으로 논의를 진행하였음.

<참고> 사전 발송한 질의 내용 개요

- 기초적 확인으로 사무소가 담당하는 지역의 주민 수와 지역의 크기는 어느 정도인지? 담당하는 사무는 어디까지인지?
- 일본의 복지사무소가 당면한 문제와 그 해결방안에 대한 최근 쟁점은 무엇인가?
- 근로지원원 배치 현황과 그 이후 업무 처리의 변화는?
- 사무소 내의 보건과 복지, 그리고 고용지원과의 연계 현황과 어려운 점은?
- 사무소 외 기타 협력을 하는 외부 기관들은 주로 어디인가, 그리고 그들과 협력하는 주된 방식은 무엇인가?
- 민간과의 협력은 주로 어느 기관들과 이루어지는지, 어느 수준으로 이루어지는지, 어떠한 기제를 통하여 이루어지는지?

- 동경 23구 중 서남부에 위치한 구로 제일 85만명 이상이 거주하여 인구가 많은 구임. 녹지가 많아 인구밀도는 낮은 편이지만 동경구 내 13위임. 인구구성을 보면 65세 이상 노인이 동경 시 평균 24%보다는 조금 낮아서 17.5%임. 양육세대가 계속 유입 중임. 농지가 아파트 지구로 전환 중이며 주거지가 증가추세에 있음.
- 8년 후부터는 인구감소 예상. 고령자 인구도 증가될 듯. 단신세대와 부부세대가 많은 것이 특징. 노인부부가구가 증가하는 것으로 추정되어 고령자 복지가 이후 과제 될 듯 함.
- 세타가야구의 보건복지사무소는 10년 전부터 보건과 복지를 통합한 역사를 가지고 있음. 1996년 4개 보건소를 통합하면서 보건복지센터¹⁾를 설치하기 시작함. 이전에는 보건소와 복지사무소가 별도로 설치되어 있었음. 보건소는 구에 하나로 독립 설치되어 있음(구 단위 보건소의 업무는 주로 방역 등의 업무로 대민서비스가 아닌 것들을 중심으로 두고 대민서비스, 보건방문 등의 서비스는 지역사무소로 이전통합된 것 아닌가 하는 추측).
- 보건복지사무소는 3개 과-건강만들기·보건복지과·생활지원과-로 구성됨. 2년 전 조직이 개편되었고 보건복지센터로 명명하지는 않으나 그 구조는 유지됨.
- 본청이 있고 이 곳은 하부 소속조직임. 구 내 하부 보건복지사무소는 복지권역별로 총 5개 정도이며 본청과 전산으로 연결되어 있음. 이런 형태의 사무소 외

1) 이 명칭을 쓰지 않게 되었음. 그 이유는 실제 조직은 그대로 남겨진 상태이지만 총무성으로 조직담당이 넘어가고 형식적으로만 조직의 슬림화를 위하여 사라지게 되었기 때문임.

더 작은 단위로 개호보험기구가 설치되어 있으며 고령자상담업무 등을 수행함. 예를 들어 이 구에는 27개의 지구로 구분되어 개호보험업무를 수행하는 지역 센터 27개가 설치되어 있음.

- 사무소의 인력은 총무성 관할임. 업무와 프로그램은 후생노동성의 관할임. 취업지원원은 전액 국가에서 임금을 지원하지만 일부 생보프로그램과 같은 비용의 정부 지원 부족한 상태. 총무성은 인력을 줄이고자 하지만 후생노동성은 신사업을 제안하여 현장에서는 어려움이 가중됨(우리나라와 유사한 환경임).
- 사례관리는 각 과에서 문제에 따라 수행하며 문제중복가구는 센터에서 사례관리를 조정함. case worker의 담당 사례 수는 1인 90-100개 정도임. 정책적으로는 80개 사례를 권고하지만 실제로는 이보다 많음. 인구유입으로 이러한 기준을 지키기는 어려움. 하지만 다른 업무 부담은 없음.
- 최근 사무소 관련 쟁점은 구와 사무소의 연계가 쉽지 않다는 점임. 구는 주관부서로 계획을 세우지만 사업의 수행은 사무소에서 이루어짐. 사무소와 구의 계획이 잘 연계되지 않는 문제를 노정하고 있음.
- 민간과의 관계는 한국과 유사. 위탁기관에 대한 관리 등의 업무로 관계 대변. 민간의 참여에 대한 기대 높아짐.

▶ 생활지원과장

- 생활지원과는 생활상담과 생활보호 업무 수행. 주로 경제적 급부 제공 위주의 업무 수행. (녹색 자료 183쪽 참고) 생보면접원이 배치되어 이들은 주로 접수 및 사정업무를 수행함.
- 아동가정생활보호업무에서 3개 팀 협력이 가장 두드러지게 나타남. (센터의 구성과 역할을 표현한 그림 참조)
- 생활지원과는 급여를 제공하면서 상담기회를 많이 가지게 됨. 생활보호에는 취업지원이 큰 축이 되고 있음. 대상 중 모자가정이 취업지원에서 주 대상임. case worker가 직업알선 하도록 업무분담이 되어 있음.
- 2004년 이후 취로지원원²⁾을 배치하기 시작하였음. 취로지원원은 주 2회 예약제 상담을 수행하여 할로워크와 연계를 실시함. 복지사무소에서 할로워크로 보내면 그 곳의 코디네이터가 4가지 종류의 프로그램-취업지원, 공공직업훈련, 민간교육훈련강좌수강, 일반고용시책 활용- 중 선택하여 지원함.

2) 이들은 대개 할로워크를 퇴직한 OB들이었음. 구에서 고용한 비상근직원으로 1개월에 약 20만엔(16일 근무기준)정도의 보수를 지급하는 것으로 설명됨. 5개 사무소에서 업무를 수행하도록 3명이 고용되었음. 취로지원원의 임금은 국가에서 보조금으로 제공하는 것임. 동경도에는 거의 다 배치되어있음.

▶ 보건복지과

- 보건과 복지업무를 조정, 동시 수행.
- 노인, 장애인 지원업무를 주로 수행. 고령자는 개호보험이 주 서비스임. 개호보험인정조사원이 비상근으로 배치되어 있음. 장애인 자립지원업무도 이 과의 업무임.
- 사회복지사가 개호지도업무를 수행하도록 배치되어 있으며 이들은 건강만들기과와 협력. 건강만들기과의 보건사-간호사 중 지역보건위생능력을 추가적으로 갖춘 사람으로 간호사보다 한 등급 위의 자격보유자임-와 협력함.

▶ 건강만들기과

- 우리나라 보건소와 유사하며 사무직, 위생사(치과), 보건사 등이 주 인력임(방문한 시간에도 건강만들기과 소속의 보건센터에는 많은 사람들이 서비스를 이용하느라 대기 중이었음).
- 건강교실 운영, 예방접종 실시, 보건보건사업, 임신부 지원 업무, 만성질환의료비 지원 등 업무 수행.

* 보건복지사무소로 설계되어 보건과 복지의 연계는 비교적 활발함. 공간적 통합도 나름의 유용성이 있음을 보여줌.

* 고용과의 연계는 주로 생보대상 중 모자가정에 대한 지원이 중심이 되고 있는 듯하며 일반 근로빈곤층은 복지대상으로 쉽게 받아들이지 않는 분위기를 보임. 고용과의 연계가 이루어지고 있지만 대상의 규모로 보아 그리 활발하다고 하기 어려움. 하지만 사무소 내 근로지원원의 배치, 근로지원원을 노동사무소인 할로워크의 배경을 가진 이들로 채용하여 연계를 보다 견고하게 하려는 의지를 보임.

* 결국 연계는 인력 간 개인적 유대의 강화와 분리되기 어렵다는 인식을 갖게 됨. 공간적 통합도 이러한 관계형성을 고리고 연계를 강화하는 기반이 될 수 있다고 판단됨.

○ 히라노 교수와 면담

- 지역분권화로 초래된 문제:
 - 1985년 서비스의 지역차이가 커지면서 대상자들이 이주하는 모습을 보이기도 하였음. 예를 들어 무사시노시는 복지수준이 높은 지역이어서 이쪽으로 이동

- 하고자 하는 경향보이기도 함. 무사시노시는 저소득복지 중심을 탈피하여 보편적 복지를 추구하고자 하였음. 그래서 일반인들이 이주하려는 태도를 보였음. 그래서 ‘개호이주’라는 말이 나오기도 함.
- 재정분권이후 어려운 지역은 상황이 더 악화됨. 파산 지역이 나타나기도 함. 자민당 패배의 원인 중 하나로 지역격차 악화가 거론되기도 함. 자민당 응원 하던 농어촌이 모두 등을 돌리게 되었음. 지방자치단체 간 M&A가 인정되고 권장되기도 함.
 - 근로빈곤에 대한 인식 및 대응:
 - 공공부조에서 근로빈곤은 과거 4-5년 동안 쟁점이 되었음. 저소득자 중 생활 보호대상자 늘어나고 있지만 생활보호제도는 너무 엄격하여 근로빈곤층을 거의 포괄하지 못함. 일할 수 있는 사람에게는 사실 행정 억제정책이 있다고 할 수 있음.
 - 일본은 인구집단별 범주적 보호가 일반적이어서 근로빈곤층 대응 정책은 거의 없고 근로빈곤층 거의 노숙으로 방치되기도 함. 일본의 복지는 저소득자의 보호에서 급속하게 취약인구집단을 대상으로 하는 보편적 서비스로 급속하게 발전 변화하면서 근로빈곤층에 대해서는 미처 대응책을 마련하지 못하였음.
 - 노동후생성으로의 통합에 대한 반응:
 - 학계에서는 관심을 갖고 있지 않았음. 학계 연구자들은 우연히 그 사실을 접할 정도로 관심이 없었으며 문제의식도 없었음. 조직의 축소가 목적이었으므로 별 반응 보이지 않음.
 - 부처 통합이후 일선의 변화는 별로 없으나 노동을 통합 자립이 보다 강조되는 분위기임.
 - 최근의 정책적 쟁점:
 - 개호보험이 최근 가장 큰 관심 정책이며 개호보험의 집행을 위하여 소지역 단위로 지역보건포괄센터를 설치하고 보건사, 사례관리사, 사회복지사를 배치하였음. 노인을 대상으로 상담과 적절한 시설, 시설의 사례관리사로 의뢰의 업무를 수행함.
 - 개호보험은 공공과 민간, 그리고 사례관리의 분담과 연계의 특성과 문제를 실험하는 가장 대표적인 영역이 되었음. 앞으로 개호보험의 대상으로 장애인을 포괄하려는 움직임이 있음. 향후 얼마간 개호보험이 여전히 핵심적 정책 영역이 될 것으로 전망됨.
- * 지역분권에 대한 문제인식이 우리나라와 유사함. 지역분권이 초래한 문제에 대하여 심도 깊게 고려하여볼 필요성이 높음. 지역격차 악화가 초래할 수 있는 문제의 범위는 매우 큼.
- * 정치적 부처 통합은 일선과 유리되기 쉬운 것으로 확인됨. 또한 복지의 발전경로가 이후 새롭게 등장하는 문제에 대한 대응에 영향을 준다는 점을 재확인.

복지정책의 환경이 유사한 일본의 경험은 우리나라에서 경계하여야 할 것들에 대하여 미리 교훈을 제공함.