

일본 개호정책의 전개과정에 나타난 ‘가족개호의 비용화구조’*

김 지 미

(경남대학교 사회복지학과)

[요 약]

본 연구의 목적은 일본 개호정책 전개과정에서의 ‘가족개호(가족에 의한 개호제공)’에 대한 금전적 평가에 초점을 맞추어, 특히 개호보험제도의 도입이 ‘가족개호의 비용화’에 미친 영향을 살펴봄으로써 ‘가족개호’의 제도화 현상을 포착하는 것이다. 이를 위해 본 연구에서는 ‘개호의 사회화’ 이념을 ‘가족개호의 비용화’라는 분석개념으로 조작적으로 정의하고, 이 ‘가족개호의 비용화’ 상황과 그에 대한 국가의 개입방식을 개호서비스 제공에서의 가족의 역할과 가족개호에 대한 사회적 평가의 수준, 그리고 가족개호자(여성)의 가정 내 환경 및 노동시장에서의 지위 등과의 관련 속에서 분석한다. 이러한 분석을 통하여, 본 연구에서는 일본 개호정책의 전개과정에 나타난 ‘가족개호의 비용화구조’를 밝힘으로써 개호보험제도 실시와 더불어 현금급여가 극히 잔여적으로 도입될 수밖에 없었던 정책적 맥락을 이해하고자 한다.

주제어 : 개호정책, 가족개호의 비용화, 개호보험제도, 현금급여

1. 서론

1980년대 이후, 특히 1990년대에 들어서면서 서구의 많은 복지국가들에서는 복지국가체제 재편을 통해 새로운 합의정치의 산물로서 현금급여라는 정책수단을 장기요양제도 내에 도입하거나 확대해 왔다(Evers et al., 1994; Glendinning et al., 1997; Knijn and Kremer, 1997; Ungerson, 1997; Daly, 2001, 2002). 이러한 움직임은 1970년대 중반 무렵의 석유파동을 계기로 위기에 처한 복지선진국들이 복지재정의 삭감을 도모하는 복지국가체제 재편과정 속에서 추진해왔다는 점에서 주목할 만하다.

* 본 연구결과물은 2011학년도 경남대학교 학술진흥연구비 지원에 의한 것임.
논문의 완성도를 높일 수 있도록 조언해주신 익명의 심사위원들께 진심으로 감사드립니다.

서구 복지선진국들이 복지국가체제 재편과정을 통해 현금급여를 도입하게 된 배경을 살펴보면, 우선 첫째, 복지국가 위기 이후 복지자원의 한계에 직면해 있던 가운데 현금급여가 현물(서비스)급여보다 비용억제에 효과적일 것이라는 국가적 차원의 의도가 작용하고 있었다. 그리고 둘째, 시민권(citizenship)의 확대에 기반하여 서비스 이용자가 자신에게 필요한 서비스를 스스로 결정할 수 있도록 결정권을 부여함으로써 이용자의 독립성 및 권한부여 제고라는 측면이 있었다. 이와 동시에 셋째, 소비자주의에 근거하여 서비스 이용자에게 현금급여를 제공함으로써 자신이 원하는 서비스를 자유롭게 구매할 수 있도록 서비스의 선택권을 확대하고자 하는 의도가 내포되어 있었다. 이를 통해 넷째, 서비스 제공자들 간의 경쟁을 유도하여 보다 유연하고 질 높은 서비스를 제공함으로써 이용자의 서비스 만족도를 높일 수 있을 것이라는 논리적 가정이 전제되어 있었다. 마지막으로 다섯째, 지금까지 가족·친족 등 비공식 보호체계에 많은 부분을 의존해왔던 고령자케어 영역에 현금급여를 도입하여 비공식 돌봄제공자에게 금전적 보상을 함으로써 가족에 의한 돌봄제공('가족수발')을 유지·촉진시키는 데 이점이 있을 것이라는 기대 등이 작용하고 있었다고 한다(석재은 2006; 김미혜·이석미, 2007; Evers et al., 1994; Ungerson, 2003; Wiener et al., 2003). 이처럼 다양한 맥락에서 도입되었지만, 오늘날 서구 복지선진국들에서는 수발욕구에 대해 현물급여뿐만 아니라 현금급여로 대처하는 것이 일반화되어 있다고 말할 수 있겠다.

반면, 서구와 마찬가지로 1980년대 중반 이후 복지국가체제 재편과정을 통해 다양한 복지개혁을 단행해온 일본의 경우, 1990년대를 통하여 고령자개호정책이 재편(특히 1990년대 후반 개호보험제도의 도입)되는 과정에서 현금급여라는 정책수단은 배제되었다. 단, 개호보험제도의 특례조치로서 '가족헬퍼'를 인정하고, 극히 잔여적인 사회부조방식의 '가족개호위로금'제도를 신설함으로써 현금급여를 대신하는 대책을 개호정책 내에 강구하였다. 즉, 일본은 현물급여 원칙 아래 극히 잔여적으로 현금급여를 도입하는 정책적 선택을 하였던 것이다. 그러나, 일본의 경우 고령자개호정책의 중핵이 개호보험의 틀로 재편되는 과정에서 보편적인 현금급여 도입이 처음부터 배제된 것은 아니었다. 개호보험제도 도입을 둘러싸고 '가족개호에의 보상'과 관련하여 현금급여 도입이 논의되었지만, 최종적으로는 배제하는 정책적 결정을 한 것이었다. 그 배경에는 '가족개호에의 여성역할 종속화'를 이유로 현금급여 도입을 반대하는 여성단체의 강력한 주장(高齡社會をよくする女性の會, 1995; 樋口恵子編, 2000)이 있었다고 한다.¹⁾ 즉, 현금급여를 실시하게 되면 전통적인 가족주의 문화로 인해 가족개호가 고정화되고 여성이 가족개호에 구속될 것이라는 여성계의 반발(내지는 여성계를 의식한 정치적 의도)이 그것의 도입을 가로막은 커다란 이유 중 하나로 작용하였던 것이다. 그렇지만, 주목할 것은 개호보험제도 도입 이래 여성의 시민권과 케어할 권리 등을 이유로 현금급여(특히 가족개호에의 현금지불)를 보편적인 제도로 도입해야 한다는 주장이 끊이지 않고 제기되고 있다고 하는 것이다(イト・ベング, 1999; 深澤和子, 2003; 菊池いづみ, 2010). 이러한 주장은 현금급여 도입을 반대하였다고 하는 여성단체의

1) 부연하면, 현금급여가 도입되지 않은 주된 요인이 여성단체의 반대 때문이라고 인식되고 있는 데에는 당시 개호보험제도안을 검토하는 심의회(노인보건복지심의회 등)에서 여성들의 반대가 강했기 때문이다. 그러나, 이에 대해서는 심의회위원의 의견이 현금급여 제도화를 부정했다고 보는 것은 정책결정과정에서의 심의회의 기능을 과대평가한 것이라는 의견도 있다(増田雅暢, 2003: 161).

주장과는 상반되는 것으로서 비교사회정책론적 또는 젠더론적 관점 등에 의한 '여성주의'의 입장이다. 이처럼 일본에서는 개호정책(특히 개호보험제도) 내에서의 현금급여 도입을 둘러싸고 '여성계' 내에서도 상반된 주장을 하고 있는 것이다.

이와 같은 일본에서의 현금급여 도입을 둘러싼 '여성계'의 상반된 주장이 시사하는 바는 무엇일까? 이는 무엇보다도 일본 개호정책에서의 '가족개호에의 보상'과 관련하여서는 가족(여성)에게 고통자개호에 대한 금전적 보상이 필요하다(또는 필요하지 않다)는 시각만으로 접근해서는 안 된다고 하는 것일 것이다. 이에 필자는 일본의 경우 '가족개호에의 보상'과 관련하여 '현금지불'을 논하기에 앞서 먼저, 개호정책이 재편되는 과정을 통하여 종래 무상으로 제공되던 가족·친족에 의한 개호제공('가족개호')이 제도 내에 어떻게 반영되었는지 살펴볼 필요가 있다고 생각한다.²⁾ 따라서, 본 연구에서는 일본 개호정책 전개과정에서의 '가족개호'에 대한 금전적 평가에 초점을 맞추어, 특히 개호보험제도의 도입이 '가족개호의 비용화'에 미친 영향을 살펴봄으로써 '가족개호의 제도화' 현상을 포착하고자 한다.³⁾ 이러한 연구는 '가족개호'의 비용화 상황에 대한 정부차원의 개입방식을 포착함으로써 개호보험제도 실시와 더불어 현금급여가 극히 잔여적으로 도입될 수밖에 없었던 정책적 맥락을 밝힐 수가 있을 것이다. 나아가, 본 연구는 일본과 마찬가지로 현물급여 원칙 아래 현금급여가 극히 제한적으로 실시되고 있는 한국의 장기요양정책에도 유용한 시사점을 제공할 수 있을 것이다.⁴⁾

2. 선행연구의 검토

1) 일본에서의 가족개호에의 현금지불을 둘러싼 논의

우선, 일본 국내에서 전개되고 있는 가족개호에의 금전적 보상(현금지불)을 둘러싼 논의를 보면 사회보장제도론, 법제도론, 젠더론, 복지전문주의 등의 다양한 이론적 입장에서부터 다음과 같은 주장들이 제기되어 왔음을 알 수 있다.

첫째, 사회보험제도시스템에서의 합리성 관점에서 가족개호에 대한 현금지불 문제를 이해하고자 하는 사회보장제도론에 입각한 논의를 들 수 있다. 가령, 개호보험제도 도입 당시 고통자개호시스템의

2) 본 연구에서는 '가족개호'를 지금까지 가족·친족(주로 여성)에 의해 무상으로 제공되어온 돌봄노동을 의미하는 것으로 사용하고 있으며, 이러한 '가족개호'에 대해 현금이 지불되는 것 또는 지불되는 현금을 총칭하여 '가족개호에의 현금지불'이라 부르고 있다.

3) 후술하지만, 본 연구에서 말하는 '가족개호의 비용화'란 개호의 사회화론에 근거하여 '개별 가구 입장에서 볼 경우의 개호부담 비용의 사회화'를 가리키는 것이다.

4) 본 연구에서의 수발, 개호라는 용어사용에 대해 말해두면 다음과 같다. 한국에서는 'long-term care'에 해당하는 의미로서 수발과 장기요양(보호)이라는 용어가 통일되지 않은 채 사용되고 있지만, 일본에서는 개호라는 용어가 사용되고 있다. 따라서, 한·일 구분없이 기본적으로 일상생활을 하는 데 원조가 필요한 사람을 보살피고 돌본다는 의미를 지니는 용어로서는 '수발'(혹은 케어)을 사용하고 있으며, 한국이나 일본 고유의 상황이나 제도 등을 지칭할 때는 장기요양정책(노인장기요양보험제도) 또는 개호정책(개호보험제도)이라는 용어를 사용하고 있다.

재정방식을 조세방식으로 할 것을 강력하게 주장한 이토·슈헤이(伊藤周平, 2000: 135-136)는, 사회보험방식으로 시작한 이상 “서비스가 부족한 지역뿐만 아니라 스스로가 원하여 현금급여를 선택할 경우에도 보험료 징수에 대한 급여로서 현금급여를 실시할 필요”가 있다고 하였다. 또한, 비슷한 논의로서 니키·류(二木立, 2001: 143)는 “동일위험에 대한 동일급여”라는 사회보험원리에 비추어 볼 경우 현금급여 도입이 필요함을 주장하였다. 마찬가지로, 토미나가·겐이치(富永健一, 2001: 195)는 개호보험제도가 40세 이상의 모든 국민에게 보험료를 부과하는 강제보험임에도 불구하고, “흠뻏퍼를 고용할 경우에는 급여를 받을 수 있지만 가족 내에서 누군가가 고령자를 개호할 때에는 수급이 이루어지지 않는다”고 하는 것은 비합리적임을 주장하였다. 즉, 이들 주장은 사회보험방식에 의한 사회보장제도가 합리적으로 운용되기 위해서는 현물급여뿐만 아니라 현금급여가 이루어질 필요성이 있음을 지적하고 있다 하겠다. 나아가, 사회보장법상의 가족개호에 대한 평가 측면에서 개호보험제도 구상에서의 현금급여 과제를 다룬 에구치·다카히로(江口隆裕, 1997: 34-38)는, 서비스양이 부족하여 외부서비스가 제공되지 않을 경우(지역)와 서비스수급자와의 공평성 확보라는 관점에서 볼 때 “무엇인가의 평가”가 이론적으로 필요함을 지적하였다. 단, 그는 개호보험제도 도입 당시 일본정부가 개호서비스 기반정비를 충실히 할 것을 우선하여 현금급여를 유보한 것에 대해서 “합리적인 선택”이었다는 입장을 취하고 있어(江口隆裕, 1997: 38), 앞서 살펴본 주장들과는 다른 입장을 견지하고 있다고 할 수 있다.

둘째, 가족개호의 법적인 자리매김과 현금지불의 관계를 이해하고자 시도된 법제도론적 입장에서의 논의를 들 수 있다. 일본의 경우 ‘가족개호’는 복지정책의 과제임과 동시에 친족부양에 관한 문제이므로 사회보장법과 민법의 경계선상에 있는 문제라 할 수 있다(山脇貞司, 1997). 일본 민법에 규정된 부양의무를 보면 부부간 및 미성년자에 대한 부모의 부양의무인 ‘생활유지’의 의무와 기타 직계혈족간 및 형제자매간 등에 성립하는 부양의무인 ‘생활부조’의 의무로 나누어져 있다(山脇貞司, 1997: 92-93). 때문에, 가족개호의 경우 부부간에 이루어지는 개호는 생활유지의 의무, 자식 등 친족에 의한 개호는 생활부조의 의무와의 관련 속에서 살펴볼 필요가 있는 것이다. 그렇지만, 야마와키·사다시(山脇貞司)는 생활유지의 의무로 규정되는 부부간개호의 경우에도 생활부조의 의무로 규정되는 친족개호의 경우에도 가족에 의한 개호행위는 부양의무의 범주에 속하지 않기 때문에 개호의 법적근거는 부양의무가 아니라 개호자와 요개호자와의 ‘합의(계약)’임을 주장하였다(山脇貞司, 2005: 74-76). 따라서, 그는 가족을 ‘게젤사프트’화하여 가족개호를 시장서비스의 하나로 간주하고⁵⁾ 독일의 수발보험처럼 개호보험제도 내에 현금급여를 제도화하여 개호노동을 유사화함으로써 사회보장상의 권리를 보장할 수 있게 된다고 하였다(山脇貞司, 2005). 이러한 논의를 통하여 그는, 현행 일본 법제도상의 문제점으로서 ‘가족으로부터 개호받을 권리’와 ‘가족이 개호할 권리’가 존중되어 있지 않음을 지적하고, 이들 권리는 일본국 헌법 제13조 행복추구권의 하나로 위치지울 수 있으므로 정부는 이를 위한 조건정비를 해야 한다고 주장하였던 것이다(山脇貞司, 2005: 66-67). 이는 즉, 무상노동인 가족개호를 법제도상으로 정당

5) 山脇貞司(2005: 63-64)에 의하면, 독일 수발보험에서의 현금급여의 제도화는 가족을 ‘게젤사프트’화한 것이라 할 수 있는 것으로서, “요개호자와 개호자(가족·볼런티어)의 관계를 사용자와 피용자의 관계”로 의제함으로써 후자에게 산재보험·연금보험·실업보험·손해배상책임보험의 적용을 인정하고 있다고 한다.

하게 평가해야 한다는 입장에서 가족개호에 대한 현금지불의 제도화를 주장한 것이라 하겠다.

셋째, 복지정책으로서의 가족개호에의 현금지불을 둘러싸고 한편으로는 무상노동의 유상노동화를 적극적으로 평가하는 반면, 다른 한편으로는 여성을 개호역할에 종속시킨다고 하는 소극적인 평가로 양분되어 있는 젠더론적 관점에 의한 논의를 들 수 있다. 특히, 일본의 경우 가족개호에의 현금지불에 대한 소극적인 평가는 개호보험제도 내에 보편적인 현금급여가 도입되는 것을 반대하는 원인으로 작용하기도 하였다(高齡社會をよくする女性の會, 1995; 樋口恵子編, 2000). 그러나, 무상노동의 유상노동화를 평가하는 주장에 의하면, 케어에의 현금지불이 여성역할 종속화와 “여성직” 형성의 강화로 작용할지라도 급여수준의 향상과 사회권의 확충 등 사회적 평가의 수준 여하에 따라서는 종래의 젠더 관계를 변혁시킬 가능성을 내포하고 있다고 하였다(深澤和子, 2003: 93-94). 이는 곧 케어에의 현금지불은 가정 내에서의 무상의 케어노동을 사회보장과 결부시킴으로써 여성의 사회권을 보장하고(イト・ベング, 1999), 나아가 그 보장의 수준을 높임으로써 젠더관계를 변화시킬 수도 있음을 시사하는 것이라 할 수 있겠다.

넷째, 복지전문주의 입장에서의 논의로서, 사회복지학자인 교코구·다카노부(京極高宣, 1997: 35-36)에 의하면 “가족개호를 평가하기 때문에 좋다고 하는 것은 비교적 단순한 평가”이며, 전문적인 서비스의 전개에 있어서는 마이너스 요인이 되기 때문에 개호보험제도 도입 당시 복지관계자의 대부분이 현금급여를 반대하였다고 한다. 관련하여, 그는 당시 현금급여가 도입되면 서비스정비가 지체되는 결과를 초래할 수 있으므로 장래에 화근이 될 가능성이 있다고 주장하였다(京極高宣, 1997: 35-36). 단, 그는 스웨덴과 같이 가족개호자가 공공헬퍼로 등록하여 개호제공자가 될 경우에는 개호가 사회화되는 것이므로, 이 경우에는 개호노동의 대가로서 검토할 필요가 있다고 하였다(京極高宣, 1997: 97). 이러한 입장은 현금급여 도입을 반대하는 것이지만, 현금급여 도입시 복지의 전문성과 공공성이 훼손되지 않도록 유의할 필요가 있음을 시사하고 있다 하겠다.

이상으로 일본 국내에서 전개되고 있는 가족개호에의 금전적 보상을 둘러싼 선행연구를 살펴본 결과, 복지정책(개호정책)으로서의 가족개호에 대한 현금지불과 관련하여 다양한 이론적 관점에서 논의가 축적되고 있음을 알 수 있다. 그렇지만, 대부분의 논의들이 사회정책 수단으로서의 가족개호에의 현금지불의 제도화를 ‘주장 혹은 반대’하는 ‘찬반론’으로 귀결되고 있는 것 또한 사실이다. 즉, 일본의 경우 개호정책의 전개과정 속에서 실제 가족개호에 대한 금전적 평가가 어떻게 전개되었는지에 관한 실증적인 연구는 그다지 이루어지지 않고 있는 실정이라 하겠다.⁶⁾ 이는 개호정책에서의 현금급여가 잔여적인 제도로 시행되고 있는 것과 무관하지 않을 것이다. 그러나, 현금지불의 제도화를 찬성하는 입장들에 공통적으로 나타나듯이 가족에 의한 무상의 개호노동을 사회보장법상 자리매김하는 것과 관련하여 현금급여가 도입되어야 한다는 지적은 개호정책의 전개과정을 통해 가족개호에 대한 금전적 평가의 정책적 맥락을 살펴보고자 하는 본 연구에도 시사하는 바가 크다고 생각된다.

6) 단, 최근에는 1990년대의 개호정책을 가족개호의 ‘비용화’와 ‘대체성’이라는 두 개의 분석축을 사용하여 실증적으로 검증한 연구(森川美繪, 2004)와 개호정책에서의 가족개호에의 현금지불을 둘러싼 지방자치단체의 의사결정과정 분석을 통하여 가족개호에 대한 현금지불의 정책적 방향과 과제를 제시하고 있는 실증적 연구(菊池いづみ, 2010)가 이루어지고 있어 주목할 만하다.

2) 서구에서의 현금지불 논의와 시사점

다음으로, 비공식케어(informal care)⁷⁾에의 현금지급이 보편적인 정책수단으로 널리 보급되어 있는 서구에서는 가족케어(비공식케어)에의 현금지불을 둘러싼 논의가 어떻게 전개되고 있는지 살펴보고, 본 연구에서의 분석을 위한 시사점을 얻고자 한다.

첫째, 여성과 케어라는 문제를 복지국가론에서의 여성과 시민권의 문제로 발전시켜 비공식케어에의 현금지불을 복지정책으로 제도화할 것을 주장하는 논의를 들 수 있다. 이러한 젠더론적 관점에서의 논의는 앞서 살펴본 일본 국내에서 전개된 무상노동의 유상노동화를 주장하는 논의들에 커다란 영향을 미쳤는데, Ungerson(1997)과 Knijn와 Kremer(1997)의 논의가 대표적이다. 가령, 케어노동에 대한 현금지불의 형태를 다섯 가지 모델로 분류한 Ungerson(1997)에 의하면,⁸⁾ 케어에의 현금지불이라 하더라도 그 내용 및 수준(상징적인 지급액인지 아니면 수발자와 요수발자의 경제적 자립을 보충하기에 충분한지)에 따라 여성의 사회적 시민권의 존재방식에 차이가 나타나고, 또 각 모델을 둘러싼 환경·조건(수발자의 노동시장에서의 지위 등)에 의해서도 차이가 있을 수 있음을 강조하였다. 마찬가지로 Knijn와 Kremer(1997)에 의하면, 복지국가에서의 케어에 대한 지불경로는 케어에 대한 직접적인 경제적 보상, 케어에 대한 간접적인 경제적 보상, 전문적인 케어제공을 들 수 있지만, 이 세 가지 경로를 통한 금전지불이 케어제공자(수발자)와 케어받는자(요수발자)에게 미치는 귀결은 다양하다고 하였다. 예를 들면, 케어할 권리를 보증하는 형태의 시책이라 하더라도 그것이 케어제공자에게 언제나 플러스로 작용하지는 않는다고 한다(Knijn and Kremer, 1997: 333). 다시 말해, 케어를 제공하지 않는다고 하는 수발자의 선택을 저해하고 수발자를 가족수발과 가정 내에 머물게 하는 시책으로서 국가에 의한 케어에의 지불이 이루어지는 경우도 있을 수 있다는 것이다. 이들 젠더론적 관점에서의 논의에 입각하자면, '케어에의 현금지불'과 관련해서는 그 내용 및 수준뿐만 아니라 케어제공자의 가정 내 환경 및 노동시장에서의 지위 등과의 관련 속에서 검토해야 할 필요가 있음을 시사하고 있다 하겠다.

둘째, 국제비교 관점에서 비공식수발자가 고령자를 재택에서 수발할 경우 지급되는 현금급여에 대한 서구 국가들의 정책을 비교·검토하고, 네 가지 개념에 근거한 모델을 제시한 Glendinning 외의 논의(Glendinning et al., 1997)를 들 수 있다. 그들이 제시하는 네 가지 모델은 먼저, 영국과 아일랜드에서 볼 수 있는 '사회보장 접근'(a social security approach)으로 수발 때문에 취업기회를 상실한 경우 그 소득보장을 목적으로 사회보장제도를 통해서 수발자에게 현금이 지불되는 모델이다. 두 번째는, 독일사례와 같은 '사회보험 접근'(a social insurance approach)으로 공적인 사회보험제도의 보험급여로

7) 최근 서구 선진국들의 복지정책에 관한 연구(Daly, 2001: 36)를 보면, 가족케어를 제한적으로 사용하기보다는 비공식케어로 포괄적으로 이해하고 있는 경향이다.

8) 다섯 가지 모델이란, ① 사회보장과 조세제도에 의해 지급되는 '케어제공자수당'(carer allowances), ② 국가 및 국가기관에 의해 지급되는 '정식임금'(proper wages), ③ 케어이용자에 대한 직접지불을 통해서 지급되는 '경유임금'(routed wages), ④ 가족·친족과 이웃 등에게 케어 이용자로부터 지불되는 '상징적 지급'(symbolic payments), ⑤ 볼런티어조직과 지방정부에 의해 볼런티어에게 지불되는 '유상볼런티어'(paid volunteering)이다.

씨 요수발자에게 현금이 지불되는 모델이다. 세 번째는, 사회보장 접근과 사회보험 접근 양자의 요소를 조합한 '요수발자수당 모델'(an attendance model)로서, 급여대상은 사회보험 접근과 동일하게 수발을 필요로 하는 고령자이고, 요수발고령자는 수당을 통하여 가족수발자 등으로부터 제공되는 수발노동을 보상하는 모델이다. 네 번째는, 핀란드로 대표되는 스칸디나비아 국가들에서 볼 수 있는 '사회서비스 접근'(a social service approach)으로, 서비스를 공급하는 대신에 비공식케어에 대해 금전적 지원을 실시하고 있어 현금지불이 사회서비스의 대체로 간주되고 있는 모델이다. Glendinning 외는 이러한 네 가지 모델의 차이는 복지서비스의 역사적 형성과정, 고령자수발에서의 가족책임 이데올로기의 강약, 가족과 노동시장에서의 여성에 대한 태도 등의 상이에 의한 것이라고 하였다. 따라서, 일본의 경우 현금급여가 보편적인 제도로 도입되지는 않았지만, 개호정책 전개과정에서의 가족개호에 대한 금전적 평가의 정책적 맥락을 살펴봄에 있어서는 개호서비스의 역사적 전개 및 고령자개호에서의 가족의 역할과 노동시장에서의 여성의 지위 등과의 관련에도 유의할 필요가 있음을 시사한다 하겠다.

셋째, 복지국가체제 재편과정을 통해 서구 복지선진국들에서 발전한 비공식케어에의 현금지불의 원리와 형태를 규명한 Evers 외의 공동연구(Evers et al., 1994)를 들 수 있다. 그들은 복지다원주의론에 입각하여 케어에의 현금지불에 관한 국제비교연구를 시도하였다. 공동연구자의 한사람인 Pijl(1994: 4)에 의하면, 그들이 제시한 케어의 공급주체는 '정부부문', '민간비영리부문', '가구(비공식부문)', '시장부문'의 네 부문이다. 복지다원주의가 주장하는 다원화전략은 공급주체로서의 정부부문의 역할을 축소하고, 이를 비공식부문과 민간비영리부문으로 이양하자는 것이다(Johnson, 1987). 따라서, 복지다원주의론에 입각하면 비공식케어에의 현금지불의 제도화를 위해서는 비공식부문과 민간비영리부문에 의한 케어공급을 어떻게 늘릴 것인가가 최대의 과제이다. Pijl(1994: 5-7)에 의하면, 정부는 이러한 과제에 대하여 비공식부문의 수발제공자(Carer)와 요수발자(Care Recipient)에게 현금지불을 하거나 민간비영리부문에 대한 재정적 지원을 통하여 케어공급자로 동원하는 것을 지향한다고 한다. 즉, 현금지불은 양자의 동원을 위한 인센티브로서 중요한 역할을 수행한다는 것이다. 이러한 복지다원주의론적 관점에서의 현금지불 논리는 일본정부가 개호정책을 재편함에 있어서 '비공식부문'에 의한 개호공급을 어떻게 활용하고자 했는지 살펴볼 필요가 있음을 시사하고 있다 하겠다.

3. 연구방법

그럼, 본 연구에서는 일본 개호정책 전개과정에서의 가족개호에 대한 금전적 평가의 정책적 맥락에 어떻게 접근할 것인가? 본 연구에서는 '개호의 사회화' 이념을 '가족개호의 비용화'라는 분석개념으로 조작적으로 정의하고, 이 '가족개호의 비용화' 상황에 대한 국가의 개입방식을 상술한 선행연구에서의 시사점 등에 근거하여 분석하기 위해 다음과 같이 '가족개호의 비용화구조'라는 분석틀을 설정하고자 한다.

1) 연구의 분석틀

일본에서 '개호'가 사회보장을 구성하는 하나의 하위영역으로 명확하게 자리매김된 것은 일본정부에 의해 개호서비스의 충실을 기하는 정책과제가 본격적으로 거론되기 시작한 1990년대 중반 이후이다.⁹⁾ 주목할 것은, 그 당시 새로운 개호시스템 구축을 둘러싼 논의과정 속에서 종래 무상으로 제공되어온 가족개호에의 '보상'에 적극적으로 관심을 가지기 시작하였다는 것이다. 특히, 그 과정에서 '개호의 사회화'를 정책이념으로 표방하는 개호보험제도 구상이 본격화되면서 가족개호에의 현금지불이 정부의 정책대상으로 검토되었던 것이다. 이에, 본 연구에서는 우선 '개호의 사회화' 이념을 정책분석을 위한 분석개념(즉 '가족개호의 비용화')으로 조작적으로 정의하고자 한다.

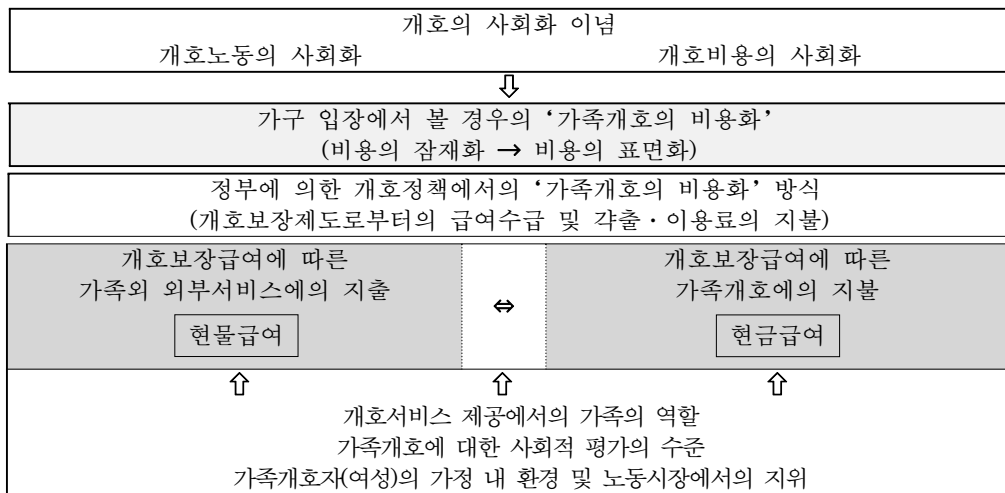
본 연구가 '개호의 사회화'라는 용어를 정책분석을 위한 분석개념으로 사용하기 위하여 착안한 것은 '가정경제학'에서의 '생활의 사회화' 개념이다. 가정경제학에서 말하는 생활의 사회화는 '가사노동의 사회화'와 '가계(비용)의 사회화' 두 가지로 대별되어 있다. 가사노동의 사회화는 가사노동의 일부가 사회적 분업 노동으로 대체되는 것을 의미하고, 가계의 사회화는 사회보장급여(수입측면)와 공적·사회적 외부서비스의 소비·이용(지출측면)을 의미하는 것이다(伊藤セツ, 1990: 255-275). 이러한 생활의 사회화를 '개호생활'에 적용할 경우, '개호의 사회화'는 '개호노동의 사회화'(즉 가족에 의한 개호노동이 외부의 서비스·노동으로 대체되는 것)와 '개호비용의 사회화'(즉 개호에 관한 가계의 일부가 사회보장급여에 의해 조달되거나 사회적인 개호제도에의 각출과 공적 개호서비스 이용에 따른 지불이 이루어지는 것)로 구분할 수 있을 것이다(森川美繪, 2004: 139-140). 이에, 본 연구에서는 이러한 '개호의 사회화론'에 근거하여 '개별 가구 입장에서 볼 경우의 개호부담 비용의 사회화'를 가리키는 것으로 '가족개호의 비용화'라는 용어를 사용하고자 한다.

특히, 이와 같은 의미를 담고 있는 '가족개호의 비용화'를 요개호자가 있는 가구가 가족개호 혹은 가족개호의 대체물을 획득하는 것에 대하여 금전지출을 하는 것이라고 한다면, 그 비용화 방식에는 '가족개호에 대한 직접적인 금전지출'과 '가족개호를 가족외 외부서비스로 대체하는 것에 대한 금전지출'이 있을 수 있다. 따라서, 일본정부에 의한 개호정책(개호보장제도)에서의 '가족개호의 비용화'는 '개호보장제도로부터의 급여수급 및 각출·이용료의 지불'이라는 형태로 비용화되는 것이라 할 수 있다. 이에, 개호보장급여에 따른 가족개호에의 지불(즉 가족개호에의 현금지불)과 개호보장급여에 따른 가족외 외부서비스에의 지출(즉 공적 개호노동 이용에 대한 지출)이 있을 것이다.

이렇게 볼 경우, 일본 개호정책 전개과정(특히 재편)에서의 '가족개호의 비용화'를 위한 국가의 개입방식('가족개호의 제도화')에는 '공적 개호노동 이용에 대한 지출'(현물급여)과 '가족개호에의 현금지불'이 있다고 할 수 있겠다(<그림 1> 참조). 그런데, 이러한 국가의 개입은 앞서 살펴본 선행연구에 근거하자면, 종래 가족(비공식부문)이 무상으로 제공하였거나 시장부문이나 비영리부문 혹은 정부부

9) 따라서, 개호정책이라는 영역이 확립되기 시작한 것도 1990년대 중반 이후라 할 수 있지만, 본 연구에서는 그 이전의 고령자복지정책 하에서 제공된 개호서비스를 가리킬 때에도 개호정책이라는 용어를 사용하고 있음을 밝혀둔다.

문이 제한적으로 담당했던 것을 개호보장제도라는 보편주의적인 정부제도의 틀 속에서 다양한 주체들이 제공하게 되는 것을 의미한다고 할 수 있다. 이에, 본 연구에서는 ‘가족개호의 비용화’ 상황을 살펴봄에 있어서는 정부에 의한 개호정책이 확대·재편되는 과정을 통하여 과거 무상으로 제공되던 가족개호가 정부부문으로 흡수되면서 그 개호노동의 사회적 평가의 수준이 시장부문 및 비영리부문에서의 개호노동과 관련하여 어떻게 전개되었는지 유의하고자 한다. 특히, 이 경우 일본정부에 의한 ‘가족개호의 제도화’를 포착함에 있어서는 선행연구들이 시사하는 것처럼 개호서비스 제공에서 종래 가족이 담당해온 역할과 가족개호자(여성)의 가정 내 환경 및 노동시장에서의 지위 등과의 관련도 시야에 담을 것이다.



주) 伊藤セツ(1990: 255-275)와 森川美繪(2004: 139-142)의 논의를 참고하여 필자가 새롭게 작성함.

〈그림 1〉 가족개호의 비용화구조

즉, 본 연구에서는 일본 개호정책 전개과정(특히 재편)에서의 ‘가족개호의 제도화’ 현상을 포착하기 위하여, 개호정책에서 전개된 가족개호의 비용화 상황과 그에 대한 국가의 개입방식이 개호서비스 제공에서의 가족의 역할과 가족개호에 대한 사회적 평가의 수준, 그리고 가족개호자(여성)의 가정내 환경(외부서비스 이용을 통한 개호노동의 대체가 가능한지) 및 노동시장에서의 지위 등과의 관련 속에서 어떠한 귀결을 초래하였는지 살펴보고자 하는 것이다. 특히, 본 연구에서는 이러한 연구의 틀을 ‘가족개호의 비용화’와 구분하여 ‘가족개호의 비용화구조’라 부르하고자 한다(〈그림 1〉 참조).

2) 연구의 분석대상

본 연구에서 말하는 ‘가족개호의 제도화’(특히 가족개호에의 현금지불)는 종래 무상으로 제공되어 온 가족·친척에 의한 개호부담이 정부의 정책대상으로 구체화되는 것을 말한다. 이와 관련하여, 본

연구가 '가족개호의 비용화구조'를 통해 궁극적으로 밝히고자 하는 '가족개호에의 현금지불'이라는 정책현상에 대해 간단히 언급해두고자 한다.

일반적으로 사회복지정책의 목적을 실현하기 위해서는 사회보험 또는 공적부조의 틀 속에서 현물급여 또는 현금급여라는 급여수단을 사용한다. 일본의 경우, 종래 고령자개호는 공적부조의 틀 속에서 기본적으로 현물급여로써 대응해 왔다. 그런데, 이러한 개호서비스의 급여체계는 개호보험제도를 도입(1997년 개호보험법 제정, 2000년 시행)함으로써 공적부조에서 사회보험의 틀로 재편되었다. 이를 계기로 당시 일본에서는 가족개호에 대한 현금급여 도입이 검토되었다(老人保健福祉審議會, 1995, 1996a, 1996b). 시설입소의 경우에는 현물급여로 제한되지만, 재가보호의 경우에는 현금급여라는 선택지도 있을 수 있기 때문이었다. 그러나, 최종적으로 현금급여는 제도설계에 포함되지 않았다(高齢者介護對策本部, 1997). 단, 개호보험제도의 도입과 함께 극히 제한적인 형태로서 현금급여를 대신하는 대책(즉 '가족헬퍼'파견의 인정 및 '가족개호위로금'의 신설)이 강구되었다. '가족헬퍼'란, 개호보험제도의 특례조치로서 일정 운영기준을 충족할 경우에 동거가족의 개호를 하는 홈헬퍼(방문개호원)에 대해서도 개호보수를 인정한다고 하는 것이다(社會保險研究所, 2002: 112). 이 경우 가족헬퍼에게 지급되는 현금은 고용계약을 맺은 사업소로부터 받는 임금이기 때문에 정부(지방자치단체)가 지급하는 현금급여와는 다르다. 그러나, 개호보수의 예산이 개호보험의 틀 내에서 이루어진다는 점에 주목하면 사회보험급여체계에서 가족개호자에게 지급되는 '현금지불'로 구분할 수 있다. 그리고, 가족개호위로금이란, 개호보험제도와는 별도의 정부보조사업으로서 지방자치단체가 임의로 실시하는 가족개호자에 대한 현금급여사업이다(厚生省, 2000: 167). 이는 사회복지정책상으로 조세에 의한 현금급여로 구분할 수 있으며, 특히 가족개호자에 대한 공적부조에 의한 현금지불이라 할 수 있다.

따라서, 본 연구에서는 일본 개호정책에서 전개되고 있는 '가족헬퍼'파견과 '가족개호위로금'제도를 가족개호에의 현금지불로 이해하고자 한다. 즉, <그림 1>의 '가족개호의 비용화구조'에 비추어 말하자면, '가족개호의 비용화'를 위한 국가의 개입방식('가족개호의 제도화')의 하나인 '가족개호에의 현금지불'(현금급여)에 해당하는 부분이다. 이는 개호보험제도에서의 '현물급여'와의 관련성 속에서 살펴볼 것이다.

3) 자료수집방법

본 연구에서는 상기와 같은 '가족개호의 비용화구조'를 해명하기 위하여 현지에서 수집한 문헌자료를 중심으로 분석하였다. 현지에서의 자료수집방법은 다음과 같다. 일본에서의 자료수집은 2012년 1월부터 2월까지의 현지방문을 통해 이루어졌으며, 고도경제성장기 이후 개호보험제도 도입을 전후한 개호정책의 전개과정에 관한 자료를 중심으로 수집하였다. 구체적으로는 일본정부 및 지방자치단체에 의해 발간된 행정자료와 민간 개호기관에 의해 발간된 간행물, 각종 심의회 자료, 지방자치단체협의회 및 시민단체가 제안한 정책요구서 등을 중심으로 수집·분석하였다.

4. 개호정책의 전개와 가족개호의 비용화구조

일본 개호정책의 전개과정에 나타난 '가족개호의 비용화구조'를 이해하기 위해서는 우선 무엇보다도 개호서비스가 역사적으로 어떻게 전개되어 왔는지 알아둘 필요가 있다. 일본에서 고령자개호 관련 서비스 제공의 법적 근거가 마련된 것은 1963년 노인복지법의 제정이다. 노인복지법 시행 이후 고령자복지정책의 전개를 보면, 개호서비스는 1960·70년대의 고도경제성장기부터 1980년대 중반까지 "가족개호우선원칙"에 입각하여 극히 잔여적으로 제공되어 왔음을 알 수 있다(藤崎宏子, 1993; 里見賢治ほか, 1996; 平岡公一, 1998). 그런데, 주목할 것은 1980년대 이후 복지국가체제 재편과정 속에서 개호정책에 변화가 일어나 1980년대 후반 이후부터 개호서비스의 충실을 기하는 정책이 전개되었다고 하는 것이다. 즉, 고령자개호를 위한 재가·시설서비스의 양적확대를 도모하면서 '가족개호우선'에서 '가족개호지원'으로 개호서비스의 방향이 전환되었으며, 중내에는 '가족개호'의 한계를 인정함으로써 '개호의 사회화'라는 정책이념을 내걸고 개호보험제도가 도입되기에 이른 것이다(平岡公一, 1998: 42-44; 増田雅暢, 2003: 84-87; 菊池いづみ, 2010: 80-84). 특히, 개호보험제도는 일본정부가 1980년대 중반 이후 개호서비스 분야에서 추진해온 복지개혁의 결정판으로, 이로써 공·사의 다양한 개호서비스 공급주체가 공공개호시스템 내에 제도적으로 편입되었다.

본 장에서는 이와 같은 개호정책의 역사적 전개를 염두에 두고, 개호서비스에서의 '가족개호의 비용화' 상황과 그에 대한 정부의 개입방식이 개호서비스 제공에서의 가족의 역할과 가족개호에 대한 사회적 평가의 수준, 가족개호자(여성)의 가정 내 환경 및 노동시장에서의 지위 등과의 관련 속에서 어떻게 전개되었는지 살펴봄으로써 '가족개호의 비용화구조'를 이해하고자 한다.¹⁰⁾

1) 개호보험제도 도입 이전의 가족개호의 비용화

먼저, 개호보험제도가 도입되기 이전 고령자를 재택에서 직접 개호하던 개호가족(가구)의 경우 그 '가족개호'의 비용화 상황은 어떠했을까?

(1) '가족개호우선'의 개호정책과 가족개호 비용의 잠재화

상술한 바와 같이, 일본의 개호정책(당시는 고령자복지정책)은 고도경제성장기 이래 1980년대 중반까지 '가족개호우선원칙' 아래 많은 부분을 가족개호에 의존해 왔다. 정부에 의한 개호서비스 제공은 공격부조의 틀 속에서 극히 제한적으로 이루어졌으며(가령, 저소득층 홈ヘル퍼과견사업 등), 대부분의

10) 단, 본 장에서의 구체적인 정책상황 분석과 관련하여서는 일본 전체의 움직임을 잘 반영하고 있는 지방자치단체에서의 정책전개를 들고 있는 경우도 있음을 밝혀둔다. 또한, 본 장에서의 분석에서는 '가족헬퍼'와 '가족개호위로금'이 개호보험제도 시행에 즈음하여 도입된 제도인 점을 고려하여 개호보험제도 도입 이전과 이후로 나누어 분석하기로 한다.

경우 가족(여성)에 의한 개호공급이 주된 개호제공의 수단이었던 것이다. 그러나, 이러한 가족개호의 실태를 보면 대부분의 개호가족은 “가족인 이상 어쩔 수 없다”는 체념의 심정으로 개호하고 있었다(川崎市民生委員児童委員協議會, 1978: 10-17; 1981: 19-33). 특히 그러한 개호가족(가족개호자) 중에는 신체적·정신적 부담과중으로 인해 외부개호자(외부서비스)의 필요를 요청하는 목소리가 높아졌다. 그런데, 이러한 요청에 대해 당시 행정당국이 고령자 개호가족의 경제적 상황 등을 개선하기 위해 지급하였던 것은 지방자치단체 차원의 단독사업에 의한 저액의 ‘개호원조수당’(당시는 ‘와상노인복지금’ 등으로 불림)이었다.¹¹⁾ 그 결과, 당시 개호가족은 여러 가지 신체적·정신적·경제적 부담과 희생을 강요받고 있었다 할 수 있겠다.

한편, 이런 가운데 개호가족을 지지해준 것이 지역사회에서 ‘전업주부층’을 중심으로 고령자복지·개호 관련 볼런티어활동을 전개하던 볼런티어그룹이었다는 사실은 주목할 만하다(梓の會, 1988: 127-40). 가령, 당시 ‘와상노인’을 개호하고 있던 가족개호자에게 개호의 어려움과 행정에 대한 요구 등을 물은 조사결과에 의하면, “근처에 볼런티어가 있어서 예기치 못한 일이 생기면 부탁드리고 있으므로 별로 없습니다”(川崎市民生委員児童委員協議會, 1981: 25)고 응답하고 있는 것은 그 단적인 예가 될 것이다. 그러나, 이와 동시에 당시의 시대적인 상황 속에서도 고령자개호를 위해 가정부와 간병인 등 외부서비스를 이용할 수 있었던 ‘개호가족’이 존재했던 것 또한 사실이다. 가령, 1970년에 지방자치단체(가나가와현)가 실시한 ‘와상노인실태조사’에 의하면, 고령자개호 때문에 가정부(일당 9,900 엔)와 ‘간호부’ 등의 외부간병인을 고용하고 있다고 대답한 가족이 3.2%(12세대) 포인트 존재하고 있었던 것이다(神奈川縣民生部社會課, 1971: 39).

즉, 일본의 경우 1980년대 중반까지 가족개호의 비용화 상황은, 한편으로는 정부에 의한 공적부조의 틀 속에서 저소득층에게 가족개호를 대체하는 외부서비스(홈헬퍼서비스)가 무료 혹은 저비용으로 제공되었던 반면, 다른 한편으로는 극히 일부이지만 시장부문을 통한 가족개호 비용의 고비용화와 비공식부문(볼런티어활동)을 통한 가족개호 비용의 무상화가 전개되어 왔다고 할 수 있겠다. 이러한 가운데, 지방자치단체 차원에서 제공되었던 ‘가족개호원조수당’은 ‘가족개호에의 보상’적 성격을 지니고 있었다 할 수 있지만, 개호가족의 부담을 보상(혹은 대체)하기에는 너무나 부족한 금액으로 결국은 가족개호를 독려·유지하는 데 기여했다 하겠다. 이러한 것들에 근거하여 말하자면, 1980년대 중반까지 대부분의 개호가족의 경우 가족의 개호부담을 경감하는 데 필요한 외부서비스 구입에 소요되는 비용이 표면으로 드러나지 않고 잠재화되어 있었다 하겠다. 이러한 속에서, 그 몫은 고스란히 가족개호자(여성)에 의한 무상의 개호제공(나아가 지역사회 볼런티어그룹에 의한 무상의 개호제공)으로 대체되고 있었던 것이다.¹²⁾

11) 이 제도는 고도경제성장기에 선구적인 지방자치단체들이 단독사업으로 실시한 것으로서, 가와사키시(川崎市)의 예를 들면 1971년도부터 연간 12,000엔이 지급되었으며, 1980년도에는 24,000엔으로 증가하였다(川崎市, 1981년도 『民生事業概要』).

12) 가령, 1971년 당시 약 95% 수준이었던 가족개호(주개호자가 가족·친족인 경우)의 규모(川崎市民生局厚生部保護課, 1971: 9)가 1992년 현재에도 97.8% 포인트로 나타나고 있어(川崎市民生局高齢社會總合對策部計畫課, 1993: 37), 고도경제성장기 이후 1980년대까지 채택에서의 고령자개호는 대부분 ‘가족’(주로 여성)에 의해 이루어졌음을 엿볼 수 있다.

(2) '가족개호지원'의 개호정책과 가족개호 비용의 표면화

그러나, 1980년대 후반 일본에서는 인구고령화의 급속한 진행이 사회적으로 널리 인식되고, 21세기 초반에는 초고령사회에 진입할 것이라는 인구예측치가 제시되면서 본격적인 고령사회에 대비한 개호시책의 필요성이 크게 부각되었다. 당시 후생성(2001년부터는 후생노동성)은 “고령자의 가정에서의 개호지향, 그에 대한 가정의 배려에도 불구하고 핵가족화와 여성의 사회진출 증대 등 최근 가정을 둘러싼 환경이 두드러지게 변화함에 따라 개호문제도 새로운 국면을 맞이”하고 있어, “지금까지 여성에게만 의존했던 개호의 존재방식에 대해 재고해야 할 시기에 접어들었다”는 인식을 표명하고 있다(厚生省, 1989: 42-43). 즉, 일본정부는 1980년대 후반에 이르러서야 가족개호에 의존해온 고령자개호의 기본원칙을 전환할 필요가 있음을 인정했던 것이다. 이러한 가운데, 한편으로는 복지개혁의 흐름 속에서 복지서비스공급체계의 다원화를 도모하고, 다른 한편으로는 재가·시설서비스의 양적확대(가령, 1989년 12월 '고령자보건복지추진10개년전략' 수립)를 통하여 '가족개호'를 지원하는 개호정책이 전개되었다. 주목할 것은, 이러한 움직임 속에서 1990년대를 통하여 '상대계약'¹³⁾에 의한 개호서비스 제공주체로서 영리부문과 '비영리자발부문'이 등장하여, 이들을 통하여 가족에 의한 개호부담의 비용화(가족의 개호부담이 외부서비스로 상품화되는 것)가 조금씩 표면적으로 드러나기 시작하였다는 것이다. 당시의 가족개호의 비용화 상황을 보면 다음과 같다.

먼저, 영리부문을 통한 비용화로서, 그 대표적인 사례는 개호가족이 민간 실버서비스를 이용하고 그에 대한 대가를 지불하는 것이다. 일본에서는 1980년대 이후 인구고령화의 급속한 진전으로 인해 사회전반적인 위기의식과 함께 고령자복지욕구가 확대되고, 또 당시의 신자유주의적인 복지국가 비판의 흐름 등을 배경으로 '영리복지서비스'에의 관심이 높아졌다. 가령, 당시 후생성은 1985년에 '실버서비스진흥실'을 설치하여 영리적인 복지서비스의 확대를 도모하기도 하였다(平岡公一, 2004: 296). 이러한 움직임이 곧바로 개호서비스에서의 영리부문의 확대로 이어지지는 않았지만, 1990년대를 통하여 민간 실버서비스가 점진적으로 확대된 것은 사실이다. 다음으로, '비영리자발부문'을 통한 비용화로서, 그 대표적인 사례는 '유상형 볼런티어단체'와 '주민참여형 재가복지서비스제공단체'에서 제공하는 서비스를 이용하고 그에 대한 대가를 지불하는 것이다. 전술한 바와 같이, 일본에서는 1970년대 중반부터 지역사회에서 '전업주부층'을 중심으로 고령자복지·개호 관련 볼런티어활동이 활발하게 전개되어 왔다. 이러한 볼런티어단체의 활동은 종래 무상으로 제공되었다. 그러나, 1980년대 후반 이후 정부에 의한 개호서비스가 강화되면서 단체 내부에도 변화가 일어나 일부 활동에 유상성이 가미되는가 하면 지역사회 주민회원을 대상으로 '회원제 유상유료형'의 '주민참여형 재가복지서비스제공활동'을 중심으로 1990년대를 통하여 다양하게 전개되었다(全社協, 1987; 全社協·地域福祉部, 1998). 특히, 당시 유상형 볼런티어단체와 주민참여형(주민호조형) 재가복지서비스단체는 재가개호서비스 제공에서 두드러진 역할을 하였다(社會福祉·医療事業団, 1998: 151). 이러한 새로운 유형의 비영리복지단체에 의

13) 가족내 개호부담의 비용화와 관련하여 상대계약에 의한 외부서비스의 전개에 주목하는 것은, 상대계약에 의한 외부서비스가 전개되고 있다는 것은 곧 개호가족이 “비용을 지불할 의사를 가지고 서비스를 이용하고 있다”(森川美繪, 1994: 145)고 보기 때문이다.

한 개호제공이 당시의 재가개호서비스 전체에서 차지한 비중 자체는 그다지 크지 않았지만, 이들 단체는 1980년대 이후 지역사회를 단위로 급속하게 성장(가령, 주민호조형의 경우 1989년 75단체에서 1998년 646단체로 증가)하였던 것이다(全國社會福祉協議會, 2000: 1).

이러한 가운데, 1990년대를 통하여 재택에서 고령자를 개호하던 개호가족이 시장을 기반으로 하는 실버서비스와 지역사회를 기반으로 하는 주민참여형 재가복지서비스(및 유사형 볼런티어단체가 제공하는 서비스)를 이용함으로써 가족개호의 비용화가 표면적으로 드러나기 시작한 것이었다. 이에, 당시의 비용화 상황과 관련하여 가족에 의한 개호부담의 비용화 수준을 상대계약 요금의 평균치(시간당)를 통해 살펴보면, 민간 실버서비스의 경우는 1,675엔, 주민호조형 재가복지서비스의 경우에는 830엔, 유사형 볼런티어단체의 경우는 654엔이다(社會福祉·医療事業団, 1998: 153). 그런데, 이러한 상대계약에서의 요금문제 과제로서, 실버서비스사업자와 유사형 볼런티어단체의 경우는 이용자본인부담액 설정 및 다른 기관과의 요금격차를 문제로 보는 비율이 높은 반면, 주민호조형 단체는 그것을 중요한 문제로 여기는 비율이 상대적으로 낮았다(社會福祉·医療事業団, 1998: 199).¹⁴⁾ 이를 통해서는, 이용자의 비용부담을 고려할 때 실버서비스사업자와 유사형 볼런티어단체의 경우에는 자기관의 요금수준이 '높아' 서비스이용자의 비용부담감이 증가할 것이라 보고 있고,¹⁵⁾ 주민호조형 단체의 경우에는 상대적으로 요금수준이 '적당'하여 서비스이용자의 비용부담감이 그다지 크지 않을 것이라 여기고 있었다는 것을 알 수 있다. 이러한 것들에 근거하자면, 1980년대 후반 이후 지역사회를 기반으로 전개된 주민참여형(주민호조형) 재가복지서비스제공단체에 의한 요금수준(비용화 수준)이 1990년대를 통하여 가족에 의한 개호부담이 개호비용으로 드러나는 데 '적당한' 가격으로 기능하였음을 짐작할 수 있겠다.

그런데, 지금까지 잠재화되어 있던 가족에 의한 개호부담의 비용화가 주민참여형 재가복지서비스제공단체에 의한 요금수준(830엔 정도)으로 사회적으로 평가받기에 이른 이유(배경)는 무엇일까? 우선 주목할 것은, 이들 단체에 의한 복지활동이 '가족개호'를 지역사회에서 대신하고자 했던 것과 무관하지 않다고 하는 것이다. 가령, 당시 도쿄 인근 지역사회(가와사키시)에서 활동하던 한 단체는 행정당국과 영리기업이 제공하는 서비스와의 차별성을 강조하면서 지역주민의 욕구에 유연하게 대응하고자 '가족이 제공하는 것 같은' 서비스제공을 목적으로 활동하였다(川崎市民參加型福祉協議會, 1994: 鮫島由喜子, 1999: 42-43).¹⁶⁾ 특히 이때, 40~60대 중·고령의 여성들로 구성된 이들 단체는 가족에 의한 개호부담을 상품화함에 있어서 그 수준(이는 곧 그들의 임금수준임)을 '주부가 노동시장에서 파트타임으로 일할 경우의 임금수준'(시급 약 850엔 정도)과 비슷한 수준으로 책정하였던 것이다(神奈川

14) 사업주체별로 상대계약에서의 요금 관련 과제에 응답(복수응답)한 결과(社會福祉·医療事業団, 1998: 199)를 보면, 이용자 본인부담액 설정 및 타기관과의 요금격차를 과제로 보는 비율이 실버서비스사업자의 경우에는 각각 61.5%와 46.2%, 주민호조형 조직의 경우에는 각각 47.3%와 38.2%, 볼런티어단체의 경우에는 각각 71.4%와 57.1%로 나타났다.

15) 유사형 볼런티어단체의 경우에는 과거 무상으로 서비스를 제공하였기 때문일 것이다.

16) 이러한 활동에 대해, 당시 지방자치단체는 '가족개호처럼 상황변화에 즉시 대처할 수 있는 서비스를 제공하고 있다'고 평가하고(川崎市民生局高齢社會總合對策部計畫課, 1993: 97-98), 행정서비스를 위탁함으로써 이들 단체를 통하여 '가족개호를 지원'하는 정책을 전개하였다.

ワーカーズ・コレクティブ連合會, 2000). 그러나, 이에는 고도경제성장기 이래 노동시장에서의 일본여성의 노동력이 일본경제를 지탱하는 '파트타임 노동'으로 활용되어 왔다(大澤眞理, 2002: 57-66) 고 하는 사회적 배경이 작용하고 있었음은 두말할 필요도 없다.¹⁷⁾

즉, 이상에서의 분석결과에 근거하자면, 일본의 경우 종래 무상으로 제공되었던 가족에 의한 개호 노동 비용은 1990년대에 지역사회에서 활동하던 주민참여형 재가복지서비스제공단체를 통하여 여성들이 노동시장에서 일할 경우의 임금수준이라 할 수 있는 '파트타임 임금수준'으로 비용화되었다 할 수 있겠다.¹⁸⁾ 지금까지 가족(여성)이 무상으로 제공해온 가정내 개호역할·개호노동의 부담(무상의 개호노동)은 '노동시장에서의 여성파트타임 수준의 개호노동'(유상의 개호노동)으로 탈바꿈되었던 것이다. 그러나, 당시 주민참여형 재가복지서비스단체에 의해 제공된 '가족개호의 대체'가 개호서비스 제공에서의 가족개호의 역할을 크게 완화시키지는 못했다.¹⁹⁾ 그렇지만, 가족개호자(여성)에 의한 무상의 가족개호 부담을 비용문제로 부각시키는 데에는 크게 기여했다 하겠다.

2) 개호보험제도 도입 이후의 가족개호의 비용화

그럼, 지금까지 살펴본 가족개호의 비용화 상황은 1990년대 후반 개호보험제도가 수립되면서 어떻게 전개되었을까? 일본의 경우, 전술한 바와 같이 1980년대 후반 이후 고령자개호대책이 일본정부(후생성)의 중점 정책과제 중의 하나였다. 이러한 움직임 속에서, 1993년 11월 후생성 내에 '고령자개호문제 검토 프로젝트팀'이 발족하면서 개호시스템 자체를 새롭게 구축하고자 하는 움직임이 본격적으로 시작되었다. 이 프로젝트팀은 1994년 3월에 「고령자개호신시스템시안」이라는 내부분서를 통하여 현행 일본 개호보험제도의 원형이라 할 수 있는 '개호보험제도안'을 제시하였다(増田雅暢, 2003: 173-174). 이를 계승하는 형태로 1994년 4월에는 후생성 내에 고령자개호대책본부가 설치되었으며, 이후 '개호의 사회화'라는 캐치프레이즈와 함께 '개호보험제도 구상'을 둘러싼 검토가 본격적으로 전개되어 1997년 12월에 개호보험법이 성립되었던 것이다. 이하에서는, 개호보험제도의 도입이 가족개호의 비용화와 관련하여 어떠한 의미를 지니고 있는지 살펴봄으로써 가족개호의 제도화를 둘러싼 정책적 맥락을 이해하고자 한다.

17) 국제조사에 의하면, 1980년 현재 일본의 여성취업자 수는 21,163,951명, 그중 파트타임노동자는 8,013,313명(37.9%)으로 나타났다(總務廳統計局, 1985: 144).

18) 이와 관련하여서는, 1990년대를 통하여 이들 단체에 의해 제공된 재가개호서비스가 재가개호의 경제적 평가의 근거를 '주부파트' 수준으로 정착시키는 데 크게 기여하였음을 비판하는 목소리도 있다(森川美繪, 2004: 147-148). 그러나, 당시 볼런티어단체에 의한 요금설정이 이보다 더 낮은 수준임에도 불구하고 종래 무상으로 제공되었던 탓에 비싼감이 있었다는 점을 감안하면, 오히려 주민참여형 재가복지서비스단체가 가정 내 개호노동의 비용화 수준을 노동시장에서의 '주부파트' 수준으로 끌어 올렸다는 측면도 무시할 수 없을 것이다.

19) 가령, 1998년 현재 가족개호 규모는 94.4% 포인트로 종래의 수준과 그다지 차이가 없다(川崎市健康福祉局長壽社會部, 1999: 130).

(1) 개호서비스공급체제 표준화의 함정: '가족개호를 전제한 비용화'

가족개호의 비용화 상황과 관련하여 볼 경우, 개호보험제도의 도입은 개호보험급여에 따른 가족외 서비스(외부서비스)에의 지출이 가능해진 것이다. 이로써 가족개호를 제도적으로 대체할 수 있는 길이 열린 것이다. 그 가능성을 당시의 개호보험제도 구상을 통해 살펴보기로 하자.

이를 위해 우선 본 연구가 주목한 것은, 개호보험제도의 도입으로 보험자인 지방자치단체와 그 위탁사업주체인 사회복지법인인 물론 1990년대를 통하여 가족개호의 비용화를 추진했던 영리부문과 비영리자발부문 등 공·사의 다양한 공급주체가 개호보험사업에 사업자로 참여할 수 있게 되었다고 하는 것이다.²⁰⁾ 그런데, 개호보험제도 하에서는 정부부문이나 영리부문이나 비영리자발부문이나 공히 일률적인 개호보수단가가 적용됨으로써 개호보험사업자들 간에 서비스비용이 표준화되었다(東京都社會福祉協議會, 2000). 그리고, 서비스 이용료는 대부분의 개호보험서비스의 경우에 개호보수(서비스비용)의 1할이 적용되어 개호가족의 외부서비스에의 지출비용 또한 표준화되었다. 당시, 히라오카·코이치(平岡公一, 1998: 50)는 후생성 관계자의 말을 빌려 서비스비용의 1할에 해당하는 금액은 재가·시설서비스 공히 대략 월 29,000엔에서 43,000엔 정도가 될 것이라고 추정하였다. 즉, 가구입장에서 볼 경우 개호가족의 서비스 이용단가는 개호보험제도 이전에 사회적으로 적절하다고 받아들여졌던 주민참여형 재가복지서비스제공단체에 의한 가격설정 기준을 상당히 밑도는 수준으로 조정되었던 것이다.

이와 같은 개호보험제도를 통한 개호서비스공급의 표준화가 가족개호의 비용화 상황에 함의하는 바는 첫째, 개호보험제도 시행 이전부터 가족개호의 부담을 영리부문이나 비영리자발부문을 통하여 비용화한 가구(중산층 이상의 가구)의 경우에는 종전보다 비용부담이 감소하고, 그만큼 다른 개호서비스 이용에의 접근성이 증가함으로써 가족개호가 감소할 가능성이 커졌다고 하는 것이다. 그러나 둘째, 개호보험제도 시행 이전에 공적부조의 틀 속에서 무료(또는 저부담)의 공공개호에 의존해온 가구(저소득층)의 경우에는 서비스이용에 대한 비용부담(감)이 발생(또는 비용부담이 증가)하여, 그것이 가족개호로 대체될 가능성이 초래되었다고 하는 것이다. 이러한 것들에 근거하자면, 개호보험제도를 통한 개호서비스공급체제의 표준화는 가족개호의 비용화를 일률적으로 촉진(개호가족의 개호비용을 단일화)하는 것이 아니라, 오히려 개별 가구입장에서 볼 경우 개호가족의 개호부담 비용화에 다양성을 초래하는 것이었다고 할 수 있다.

이러한 가운데 전개된 개호보험제도 하에서의 가족개호(가족내 주개호자가 '가족 및 친족' 비율)의 규모를 보면, 2004년 현재 80.0% 포인트로 나타나고 있어 종전보다 약 15% 포인트 감소하였음을 알 수 있다(川崎市健康福祉局長壽社會部高齢者事業推進課, 2005: 130). 그러나, 여기에서 간과해서는 안 될 것이 개호보험제도 시행 10년이 지난 2010년 현재에도 가족개호의 규모가 78.7% 포인트를 차지하고 있어 제도시행 당초와 그다지 변화가 없다는 것이다(川崎市健康福祉局長壽社會部高齢者事業推進課, 2011: 171). 즉, 개호보험제도 시행 초반에 일정 정도 무상의 가족개호가 축소된 이후 더 이상 가족개호의 비용화(개호보험급여에 따른 가족외 외부서비스에의 지출)가 진행되지 않고 있는 것이다.

20) 당시, 유상형 볼런티어단체와 주민참여형 재가복지서비스단체는 개호보험제도의 도입과 함께 제정된 NPO법인을 취득한다든지 임의단체 형태로 참여하였다.

그 이유는, '개호의 사회화'를 내걸고 도입된 개호보험제도이지만, 제도시행 당시 일본정부가 발표한 서비스모델을 보면 가족유무에 따라 이용가능한 서비스양에 차이가 설정되었기 때문이다(中山正次, 2000). 또한, 당초 平岡公一(1998: 50)가 우려하였던 것처럼 개호부조제도 등 저소득층대책이 신설되었지만 개호보험제도의 이용자 1할 부담이 저소득층의 서비스이용을 가로막고 있기 때문일 것이다. 이처럼 개호보험제도 하에서 제공되는 재가개호서비스는 '가족여건'(가족유무, 가족의 경제적 상황 등)에 따라 서비스이용이 제한되어 있는 것이다. 즉 이러한 것들을 통해서는, 개호보험제도의 도입으로 종래 가계(특히 중산층) 내에 잠재화되어 있던 개호비용이 부분적으로는 비용화되었지만, 그 비용화 자체가 '가족개호'를 전제함으로써 개호보험급여(방문개호 등)를 통한 가족개호의 대체 범위는 일정 수준으로 제한되어, 가족(여성)은 여전히 무상의 개호노동으로부터 자유롭지 못한 상황 속에 놓여 있음을 알 수 있다.

요컨대, 이상에서의 분석결과에 근거하자면, 개호보험제도를 통한 개호서비스공급체제의 표준화는 가족개호의 비용화에 다양성을 초래하여 전체적으로는 가정 내 무상의 개호노동이 일정 정도 축소되는 데 기여하였지만, 그 비용화 자체가 '가족개호'를 전제함으로써 일정 수준 이상으로 무상의 가족개호가 축소되지 못하는 '합정'으로 귀결되고 있다고 할 수 있겠다. 그러나, 이처럼 개호보험제도를 통한 가족개호에의 비용화 방식(현물급여)이 가족개호를 전제한 배경에는 전술한 주민참여형 재가복지서비스제공단체 등에 의한 '가족과 같은 개호공급'을 개호보험제도 하에서의 공공개호(특히 '제도화된 가족개호')를 짊어질 주체로 활용하고자 한 일본정부의 의도가 있었음을 간과해서는 안 될 것이다(川崎市民生局高齢社會總合對策部計畫課, 1993: 11-12, 95-98). 이는 당시 지역사회에서 '가족개호'를 지지·대체해온 여성들이 개호사업소의 개호인력(방문개호원)으로 대거 편입되었다는 데서 잘 알 수 있다(介護労働安定センター, 2001, 2003). 이와 동시에, 당시 개호사업소에서 방문개호원(홈헬퍼)으로 일하는 여성들의 임금수준(통상 평균임금 약 13만엔)은 노동시장에서의 '파트타임노동자'의 임금수준으로 일반화되었다(介護労働安定センター, 2001: 49). 이렇게 보면, 개호보험제도 도입 이전에 가족에 의한 개호노동 비용을 '여성파트타임 임금수준'으로 비용화하여 가족개호에 대한 사회적 평가의 틀을 제공한 주민참여형 재가복지서비스제공단체에 의한 가족개호의 비용화 수준이 그대로 개호보험제도로 계승되었음을 짐작할 수 있겠다.

(2) '가족개호의 비용화구조' 속에서의 가족개호에의 현금지불

한편, 이상과 같은 '가족개호를 전제한 비용화' 속에서는 가족개호 그 자체에 대한 지불(가족개호에의 현금지불)은 극히 잔여적인 것이 될 수밖에 없었다.

주지하듯이, 일본의 경우 현물급여 원칙 아래 개호보험제도가 도입되었다. 그런데, 1994년에 후생성 내에서 작성된 「고령자개호시스템시안」에 제시되어 있는 '개호보험제도안'을 보면, "보험급여로서 가족개호를 평가(즉 가족개호비 지급)한다"는 것을 내세우고 있다(増田雅暢, 2003: 173). 이를 통해서는, 당시 후생성이 주도하여 새로운 개호시스템 구축을 모색하던 과정 속에서 가족개호에 대한 현금급여 도입이 검토과제로 부상하였음을 알 수 있다. 가령, 후생성 고령자개호대책본부장(후생사무차관)의 사적인 연구회로서 1994년 7월에 발족한 「고령자개호·자립지원시스템연구회」는 그해 12월에 내

놓은 보고서를 통해 '가족개호에의 현금지불'의 제도화를 제안하였다(増田雅暢, 2003: 174). 그리고, 1995년 2월부터 고령자개호문제에 관한 심의를 시작한 노인보건복지심의회의 경우, 초기에는 가족개호를 평가하는 입장을 전제했지만 점차 논의가 진행됨에 따라 반대론이 우세하게 되었다(老人保健福祉審議會, 1995, 1996a). 그러나, 1996년 4월에 제출된 노인보건복지심의회의 최종보고서에는 '가족개호에 대한 현금지급'을 둘러싼 소극적 입장과 적극적 입장이 모두 포함됨으로써 제도화의 시비를 가리지 못하였다(老人保健福祉審議會, 1996b: 22-23). 이로써, 제도화의 여부는 후생성으로 위임되었지만, 1996년 6월에 완성된 '개호보험제도안대강'에는 가족개호에 대한 현금급여가 제도설계에 포함되지 않았던 것이다(増田雅暢, 2003: 180). 당시 후생성 고령자개호대책본부 사무국의 일원이었던 마사다-마사노부(増田雅暢)에 의하면, 그 무렵 후생성이 현금급여 제도화를 보류한 가장 실질적인 요인은 재정적인 관점을 중시한 대장성(한국의 기획재정부)의 반대론이 강하여 재정당국의 의사를 무시할 수 없었고, 또 노인보건복지심의회 위원 중에서도 신중론이 강하였기 때문에 무리하게 제도화할 필요가 없다고 판단했기 때문이라고 한다(増田雅暢, 2003: 178-179, 186).²¹⁾ 그렇지만, 후생성의 '개호보험제도안대강'을 입법화한 개호보험법이 국회에 상정되어 1997년 12월 개호보험법이 국회를 통과한 후에도 '현금급여'의 필요성을 제기하는 목소리는 끊이지 않고 제기되었다. 가령, 1998년 10월 전국정촌회(全國町村會)는²²⁾ 긴급요망으로서 "정촌에 있어서는 가족개호에 의존하는 정도가 높은 현상에 비추어 현금급여를 포함하여 가족개호에 대한 지원책의 충실에 대하여 검토할 것"을 주장하였다(全國町村會·財団法人全國自治協會, 1999: 88) 이러한 가운데, 일본정부는 2000년 4월의 제도시행을 앞두고 특례조치로서 '동거가족에 대한 방문개호'(즉 '가족헬퍼'에의 보수지급)를 인정하였으며, 극히 잔여적인 사회부조방식의 '가족개호위로금'제도를 신설함으로써 현금급여를 대신하는 대책을 개호정책 내에 강구하였던 것이다.

먼저, '가족헬퍼'제도는 가족개호자가 홈헬퍼자격을 취득하여 방문개호원으로서 동거가족에 대하여 방문개호서비스를 제공할 수 있도록 강구한 것이다. 개호보험제도의 경우, 원칙적으로 재가개호서비스는 방문개호원(홈헬퍼)에게 동거가족 이용자에의 서비스제공을 금하고 있지만, 일정 요건을 충족할 경우에 한하여 예외적으로 인정하기로 했던 것이다(社會保險研究所, 2002).²³⁾ 그 배경에는 개호보험법 제정 후 개호보수 내용에 관한 심의과정에서 시정촌(市町村, 이는 일본의 기초자치단체인 시·정·촌의 총칭임) 관계자로부터 '동거가족에 대한 방문개호'를 인정해달라는 강한 요망이 있었다. 이에, 후생성은 개호보험제도의 원활한 도입을 위하여 '동거가족에 대한 방문개호'를 "주민참여형 방문

21) 이들 요인에 더해, 당시 개호보험제도의 도입을 비즈니스 기회로 보고 있던 민간사업자들이 현금급여가 제도화되면 외부서비스(현물급여) 이용이 늘지 않을 것이라고 생각하여 반대입장을 전개했던 것도 작용하였다고 한다(増田雅暢, 2003: 179).

22) 일본의 '정촌(町村)'은 일본의 기초자치단체인 정(町)과 촌(村)을 말함.

23) 그것은 다음과 같은 다섯 가지 요건으로, ① 이용자가 지정방문개호만으로는 필요한 서비스확보가 곤란하다고 시정촌이 인정하는 지역(낙도, 산간벽지 등)에 살고 있을 것, ② 재가개호지원사업자의 개호서비스계획(케어플랜)에 근거하여 제공될 것, ③ 사업소의 서비스 제공책임자가 수행하는 구체적이지시에 근거한 서비스 제공일 것, ④ 신체개호(목욕·배설·식사 등의 개호)를 주된 내용으로 하는 서비스 제공일 것, ⑤ 담당방문개호원 등의 동거가족에 대한 종사시간이 총 근무시간의 절반을 넘지 않을 것 등이다(社會保險研究所, 2002: 112).

개호서비스"로 자리매김하여 개호보험급여 대상이 되는 쪽으로 심의회에 제안하였다(增田雅暢, 2003: 187). 그러나, 당시 심의회에서는 "형태를 바꾼 현금급여"라는 맹비난이 쏟아졌기 때문에(樋口恵子, 1999), 후생성에서는 보험급여 대상이 되는 조건을 매우 엄격하게 함으로써 심의회로부터 승인을 얻을 수 있었던 것이다(增田雅暢, 2003: 188).²⁴⁾ 즉, 일본의 가족헬퍼제도(한국의 '가족요양보호사'제도와 비슷함)는 개호보험제도 도입 당시 현금급여 반대론이 강하게 남아있던 가운데, 제도시행 이후에도 가족개호에 의존할 수밖에 없는 지역실정을 배려하여 헬퍼부족을 보완하는 제한적인 조치로서 가족이 방문개호서비스 종사자가 되어 서비스를 제공할 경우에 그에 대한 대가를 지불하고자 한 것이었다. 이로써 동거가족에 대한 방문개호서비스는 보험급여의 대상으로 개호보수가 인정되고, 해당 방문개호원(가족헬퍼)에게는 사업소로부터 계약에 근거한 임금(방문개호보수 수준의 임금)이 지불되기에 이르렀다. 이렇게 보면, 가족헬퍼는 무상의 가족개호를 유상노동화한 시책이라 할 수 있는 것으로서, 이 '가족헬퍼'를 통한 가족개호에의 현금지불 수준은 공공개호의 장에서 일하는 '방문개호원의 임금수준'이 되었던 것이다.

다음으로, '가족개호위로금'제도는 고도경제성장기 이래 선구적인 지방자치단체들에서 실시해온 '개호원조수당'을 개호보험제도의 도입과 함께 중앙정부의 국고보조사업으로 일원화한 것이다. 이의 도입은, 당시 후생성이 자민당 주도의 개호보험제도 개편에 대한 요구와 제도시행 준비를 추진해온 시정촌의 요구 등을 받아들여 1999년 11월에 개호보험제도에 관한 '특별대책'을 제시한 것과 관련이 있다(增田雅暢, 2003: 188-189). 그 특별대책의 하나로서 시정촌장이 현금급여 대신으로 제안해온 '가족개호에 대한 지원책'이 '가족개호위로사업'으로 강구되었던 것이다(厚生省, 2000: 166-167). 가족개호위로사업의 내용을 보면, 요개호 4 또는 5에 해당하는 시정촌주민세비과세세대의 고령자를 개호하는 가족에게 과거 1년간 개호보험서비스를 이용하지 않았을 경우에 그 위로로써 연액 10만엔까지의 금품(가족개호위로금)을 증정한다는 것으로(厚生省, 2000: 167), 정부는 이에 필요한 경비를 조성한다는 것이다. 이의 실시는 시정촌장의 판단에 맡기고 대상자 또한 제한적이었지만, 이는 종래 지방자치단체에서 단독사업으로 실시해온 '개호원조수당'이 전국 통일의 중앙정부사업으로 일원화된 것이라 할 수 있다.

이와 같이, 일본정부는 개호보험제도 시행을 앞두고 가족개호에의 의존도가 높은 시정촌의 요구를 받아들여 개호보험제도 내에 '가족헬퍼'를 제도화하고, 동시에 개호보험제도의 틀 밖에서 '가족개호위로금'을 실시하기로 결정하였던 것이다. 그러나, 여기에서 짚고 넘어가야 할 것은 이들 잔여적인 현금급여의 그 후의 전개이다. 즉, 가족개호위로금은 2001년 이후 연간 100,000엔이 지급되었지만, 2005년 개호보험법의 개정으로 국고보조사업으로서의 지위가 상실되었다. 관련하여, 2001년 현재 가족개호위로금의 지급률은 3.1%, 2005년에 실시한 '도시부조사' 결과에서는 0.1% 포인트로 나타나고 있다(菊池

24) 당시, 이는 헬퍼부족으로 인한 공급부족을 보완하는 일시적인 조치로 인식되어 급여 지급조건이 상당히 제한적으로 설정되었던 것이다. 이에, 필자는 서비스의 이용을 서비스공급이 부족한 지역으로 한정함으로써 서비스 이용기회가 제한되어 있고, 가족헬퍼의 파견요건이 매우 엄격하게 설정되어 있는 것 등으로부터 이를 잔여적인 현금급여로 보고 있다. 그러나, 앞으로 이러한 조건들이 대폭 완화되고, 동시에 가족헬퍼 파견이 요개호자와 개호가족(개호자) 모두가 원할 경우에는 여성의 '케어할 권리'(돌봄권)를 보증하는 중요한 시책이 될 수도 있을 것이다.

いづみ, 2010: 290-291). 더욱이, 국고보조사업으로서의 지위가 상실된 이후 현재에는 고도경제성장기 이래 단독사업으로 실시해오던 지방자치단체에서도 제도 자체를 폐지하고 있는 추세이다.²⁵⁾ 그리고, '가족헬퍼'를 과건하고 있는 지방자치단체(혹은 보험자)를 후생노동성이 실시한 조사결과를 통하여 살펴보면(菊池いづみ, 2006: 37), 2002년도 32시정촌(전국 3,241 시정촌), 2004년도 4보험자(전국 2,697보험자)로 그 규모가 미미할 뿐만 아니라 실시하는 지방자치단체가 매년 감소해 왔음을 알 수 있다.

이러한 결과는, 당시 이들 제도가 현물급여 중심의 개호보험제도를 원활히 도입하기 위한 하나의 수단으로 강구되었다는 점을 생각하면, 매년 개호서비스의 기반정비가 이루어지면서 초래된 당연한 귀결일 것이다. 그러나, 국가에 의한 '가족개호위로금'은 중단된 반면,²⁶⁾ 미미한 규모이나마 '가족헬퍼' 제도는 공고한 현물급여 원칙 하에서도 개호보험제도 내에서 '가족개호에의 현금지불'로 존재하고 있다는 점에 주목할 필요가 있다. 이는, 앞서 살펴본 개호보험제도를 통한 가족개호에의 비용화 방식(즉 현물급여)이 가족개호를 전제하고, 개호보험제도 하에서의 공공개호(제도화된 가족개호)를 담당할 주체로서 '가족과 같은 개호공급'을 제공해온 주민참여형 재가복지서비스제공단체 등을 상정하고 있었던 것과 무관하지 않다. 관련하여, 당시 후생성은 상술한 것처럼 가족헬퍼를 도입할 때 이를 '주민참여형 방문개호서비스'로 자리매김하여 보험급여 대상으로 인정했던 것이다. 즉, 개호보험제도 하에서 무상의 '가족개호'는 주민참여형 재가복지서비스 등 지역주민들이 제공하는 가족외 개호서비스(현물급여)로 '일부' 대체되었던 것이다.²⁷⁾ 이러한 가운데, 미미하지만 '가족·친족 및 근린' 등 지역사회 내의 '비공식(자발)부문'이 제공하는 '가족헬퍼'에 대해서도 현금지불이 이루어지고 있는 것이다.

요컨대, 이상과 같은 본 절에서의 분석결과에 근거하자면, 일본의 경우 '개호의 사회화'를 내걸고 개호보험제도가 도입되었지만, 개호보험제도를 통한 가족개호의 비용화 방식(현물급여)이 무상의 가족개호를 전제로 부분적으로 가족개호를 제도화함으로써 개호보험급여에 따른 가족개호의 대체 범위는 일정 수준으로 제한되고, 가족(여성)에 의한 무상의 개호노동은 여전히 개호서비스 제공에서 커다란 부분을 차지하고 있다고 할 수 있겠다. 나아가, 일본에서는 이러한 '가족개호를 전제한 비용화' 속에서 개호보험제도를 통하여 부분적으로 '제도화된 가족개호' 역할을 지역사회 내의 주민참여형 재가복지서비스 등 '비공식자발부문'이 대체하도록 함으로써 '가족개호' 그 자체에 대하여 보상(현금급여)을 할 필요성이 그다지 없었던 것이다. 이러한 가운데, 개호보험제도 시행과 함께 '가족개호에의 현금지불'이 잔여적으로 도입되었으며, 최근에는 거의 존재감이 상실될 정도로 축소되고 있다 하겠다.

5. 결론

25) 가령, 가나가와현(神奈川県) 가와사키시의 경우는 2009년 3월말로써 사업이 폐지되었다.

(<http://www.city.kawasaki.jp/35/35kaigo/23home/seido/zaitaku-service.html>)

26) 단, 아주 미미하지만 현재에도 지방자치단체 단독사업으로서는 그 명맥을 유지하고 있다.

27) 단, 개호보험제도를 통한 현물급여가 이것만이 아님은 두말할 필요도 없다.

지금까지 본 연구에서는 일본 개호정책의 전개과정에 나타난 '가족개호의 비용화구조'를 통하여 가족개호의 제도화 현상을 포착함으로써 개호보험제도가 도입되면서 현금급여가 극히 잔여적으로 실시될 수밖에 없었던 정책현상을 살펴보았다. 이러한 연구가 함의하는 바는 무엇일까?

본 연구에서의 분석결과를 간단히 요약하면 다음과 같다. 첫째, 일본에서는 '가족개호우선'의 개호정책이 전개된 1980년대 중반까지 대부분의 개호가족의 경우에는 가족의 개호노동을 경감하는 데 필요한 외부서비스 구입에 소요되는 개호비용이 표면으로 드러나지 않고 잠재화되어 있었으며, 그런 가운데 그 몫은 고스란히 가족개호자(여성)에 의한 무상의 개호제공으로 대체되고 있었다고 하는 것이다. 그러나 둘째, 이러한 '가족개호'는 1980년대 중·후반 이후 급속하게 진행된 고령(화)사회에 대한 사회적 인식과 함께 '가족개호를 지원'하는 정책이 전개되면서 지역사회에서 활동하던 주민참여형 재가복지서비스단체에 의한 개호제공으로 '일부' 대체되었다. 그리고 이와 동시에, 종래 무상으로 제공되던 가족에 의한 개호노동 비용은 1990년대에 지역사회에서 활동하던 주민참여형 재가복지서비스단체를 통하여 여성들이 노동시장에서 일할 경우의 임금수준이라 할 수 있는 '파트타임 임금수준'으로 비용화되었다고 하는 것이다. 이러한 가운데, 셋째, 1990년대 후반에 도입된 개호보험제도가 가족개호의 비용화에 미친 영향을 보면, 개호보험제도를 통한 가족개호의 비용화 방식(현물급여)이 무상의 가족개호를 전제로 부분적으로 가족개호를 제도화함으로써 개호보험급여에 따른 가족개호의 대체 범위는 일정 수준으로 제한되었다고 하는 것이다. 또한 동시에, 이러한 '가족개호를 전제하 비용화' 속에서 개호보험제도를 통한 '제도화된 가족개호' 역할을 지역사회 내의 주민참여형 재가복지서비스 등 '비공식 자발부문'이 대체하도록 함으로써 '가족개호' 그 자체에 대하여 보상(현금급여)을 할 필요성이 없었기 때문에 개호보험제도 시행과 함께 '가족개호에의 현금지불'이 잔여적으로 이루어졌다고 하는 것이다.

이러한 연구는 무엇보다도 종래 무상으로 제공되어온 가족개호에의 금전적 평가가 개호정책의 전개과정 속에서 어떻게 이루어졌는지 실증적으로 분석하였다는 점에서 의의가 있으며, 특히 학문적·정책적 측면에서 다음과 같은 시사를 제공하고 있다. 첫째, 본 연구는 일본에서 가족개호에의 금전적 보상을 둘러싼 논의들이 가족개호에 대한 현금지불의 제도화를 '주장 혹은 반대'하는 '찬반론'으로 귀결되고 있는 가운데, 극히 잔여적으로 시행되고 있는 개호정책의 현금급여가 '가족개호의 비용화구조' 속에서 이루어졌다고 하는 새로운 견해를 제시함으로써 관련 연구의 논의수준을 한 단계 끌어올렸다고 할 수 있다. 둘째, 본 연구에서 가족개호의 제도화 현상을 포착하기 위하여 분석틀로 사용한 '가족개호의 비용화구조'는 개호정책(나아가 돌봄정책 전반)에서의 '가족개호모델'²⁸⁾에 접근하고자 할 경우의 이론적 틀을 제공했다고 할 수 있다. 셋째, 정책적 측면에서 본 연구는, 개호보험제도를 통한 '가족개호에의 현금지불'(특히 가족헬퍼)의 '보상수준'이 '가족개호의 비용화구조' 속에서 공공개호의 장에서 일하는 개호노동자의 임금수준으로 조정되었다는 것을 보여줌으로써 여성의 사회권과 관련하여 중요한 시사점을 제시하였다. 즉, 여성의 사회권을 보장하기 위해서는 가족개호에의 현금지불을 통하여 개호보장제도 내에 무상의 가족개호를 자리매김하는 것뿐만 아니라 동시에 그 지불수준을 높게 설정해야 할 필요가 있다. 본 연구에서는, 이를 위해서는 무엇보다도 공적개호노동의 임금수준을 끌어올

28) 여기에서 말하는 '가족개호모델'이란, 개호정책(특히 개호보험제도)을 통해 제공되는 개호서비스를 가족개호에 의해 대체할 경우의 개호방식을 가리키고 있다.

릴 필요가 있음을 제시했다고 할 수 있다. 그리고 넷째, 본 연구가 일본과 마찬가지로 노인장기요양보험제도 내에 현금급여가 극히 제한적으로 도입·실시되고 있는 한국에 시사하는 바는,²⁹⁾ 한국에서의 가족수발의 제도화 현상 또한 ‘가족수발의 비용화구조’ 속에서 분석함으로써 장기요양정책 내에서의 가족수발에 대한 현금지불의 존재방식(특히 ‘가족요양보호사’제도)을 둘러싼 정책적 맥락과 거기에 내포된 과제 및 가능성 등을 포착할 수 있다고 하는 것이다.

그러나, 본 연구는 일본 개호정책의 전개과정에 나타난 ‘가족개호의 비용화구조’를 밝힘으로써 종래 무상으로 제공되어온 가족개호에의 현금지불이 잔여적으로 이루어진 정책현상을 이해하는 데에는 크게 기여했다고 할 수 있지만, 가족개호에의 현금지불의 과제 및 금후의 가능성 등에 대해서는 충분한 논의가 이루어지지 않았다. 이에 논문 양적인 제한은 물론, 서두에서 필자가 밝힌 문제의식처럼 ‘가족개호에의 보상’과 관련해서는 현금지불을 논하기 이전에 개호정책이 전개되는 과정 속에서 종래 무상으로 제공되어온 가족에 의한 개호제공이 제도 내에 어떻게 반영되었는지 살펴볼 필요가 있다고 판단하였기 때문이다. 이에, 필자는 본 연구의 후속과제로서 ‘가족개호의 비용화구조’에 근거하여 개호정책에서의 ‘가족개호에의 현금지불’을 둘러싼 가능성(즉 어떻게 하면 보편적인 현금급여로 나아갈 수 있는지)과 ‘가족개호모델’ 등을 제시하고자 한다.

참고문헌

- 김미혜·이석미, 2007, “독일과 네덜란드의 장기요양제도에 관한 연구”, 『사회복지정책』, 31: 369-396.
- 김철주·홍성대, 2007, “OECD국가 노인장기요양보호체계 개혁 방안: 비공식적 장기요양보호에 대한 보상 및 지원제도를 중심으로”, 『노인복지연구』, 35: 231-251.
- 남현주, 2009, “비공식수발자들을 위한 사회정책적 지원에 관한 비교연구”, 『사회복지정책』, 36(2): 307-331.
- 석재은, 2006, “장기요양 현금급여 정책의 국가간 비교 연구”, 『한국사회복지학』, 58(2): 271-302.
- 梓の會(아즈사회), 1988, “ひとり暮らしのお年寄りに濫かいお弁当を”, 小川剛·大島明守編, 『まちが変わるわたしが変わる』, 新時代社, 127-140.
- 江口隆裕(에구치 다카히로), 1997, “高齢者介護と社会保障”, 石川恒夫·吉田克己·江口隆裕編, 『高齢者介護と家族: 民法と社会保障法の接点』, 東京: 信山社, 3-47.
- 藤崎宏子(후지사키 히로코), 1993, “老人福祉サービスの家族要件にみる家族政策のゆくえ”, 森岡清美監修, 『家族社會學の展開』, 培風館, 262-285.
- 深澤和子(후카사와 카즈코), 2003, 『福祉國家とジェンダー・ポリテックス』, 東京: 東信堂.
- 樋口恵子(히구치 케이코), 1999(9월20일), “同居家族に對する訪問介護(いわゆる家族ヘルパーへの報酬支拂い)に關する意見書”, <http://www.marimo.or.jp/~momo/doukyoikensyo.html>.
- 樋口恵子編(히구치 케이코 편), 2000, 『介護保險で拓く高齢社會』, 京都: ミネルバ書房.

29) 최근, 한국에서도 장기요양정책에서의 현금급여와 관련하여 조금씩 연구들(가령, 석재은, 2006; 김미혜·이석미, 2007; 김철주·홍성대, 2007; 남현주, 2009)이 이루어지고 있는데, 이들 연구는 선진 복지국가들에서 실시되고 있는 현금급여제도를 비교분석함으로써 한국의 장기요양정책에 여러 가지 유용한 시사점을 제공하고 있다.

- 平岡公一(히라오카 코이치), 1998, “介護保険制度の創設と福祉國家体制の再編—論点の整理と分析視角の提示—”, 『社會學評論』, 49(3): 41-57.
- _____, 2004, “社會サービスの市場化をめぐる若干の論点”, 澁谷博史・平岡公一編, 『福祉の市場化をみる眼』, 京都: ミネルバ書房, 293-312.
- イト・ペング(이토 펑), 1999, “日本型福祉國家におけるキャッシュとケアと女性の市民権”, 『海外社會保障情報』, 127: 24-37.
- 伊藤セツ(이토 세츠), 1990, 『家庭經濟學』, 東京: 有斐閣.
- 伊藤周平(이토 슈헤이), 2000, 『介護保険と社會福祉: 福祉・医療はどう変わるのか』, 京都: ミネルバ書房.
- 介護労働安定センター(개호노동안정센터), 2001, 『介護労働者の労働環境改善に関する調査研究報告書』, 東京: 財団法人介護労働安定センター.
- _____, 2003, 『平成14年度版介護事業所における労働の現状』, 東京: 財団法人介護労働安定センター.
- 神奈川縣民生部社會課(가나가와현민생부사회과), 1971, 『神奈川縣における寝たきり老人の實態』, 神奈川縣.
- 神奈川ワーカーズ・コレクティブ連合會(가나가와워커즈컬렉티브연합회), 2000, 『女性・市民が拓くあたらしい時代: 神奈川ワーカーズ・コレクティブ連合會10年のあゆみ』, 神奈川.
- 川崎市(가와사키시), 1981年度, 『民生事業概要』, 川崎.
- 川崎市健康福祉局長壽社會部(가와사키시건강복지국장수사회부), 1999, 『平成10年度川崎市高齢者實態調査報告書』, 川崎.
- 川崎市健康福祉局長壽社會部高齢者事業推進課(가와사키시건강복지국장수사회부 고령자사업추진과), 2005, 『平成16年度川崎市高齢者實態調査報告書』.
- _____(가와사키시건강복지국장수사회부 고령자사업추진과), 2011, 『平成22年度川崎市高齢者實態調査報告書』, 川崎.
- 川崎市民參加型福祉協議會(가와사키시민참가형복지협의회), 1994, 『『地域福祉』に関するアンケート調査報告書』, 川崎.
- 川崎市民生委員兒童委員協議會(가와사키시민생・아동위원협의회), 1978, 『寝たきり老人介護實態調査報告書』, 川崎市社會福祉協議會.
- _____, 1981, 『寝たきり老人入浴狀況モニター調査報告書』, 川崎市社會福祉協議會.
- 川崎市民生局高齢社會總合對策部計畫課(가와사키시민생국고령사회종합대책부계획과), 1993, 『川崎市高齢者保健福祉計畫』, 川崎.
- 川崎市民生局厚生部保護課(가와사키시민생국후생부보호과), 1971, 『川崎市の老人福祉の現況』, 川崎.
- 菊池いづみ(기쿠치 이즈미), 2006, “家族ヘルパー派遣の決定要因—全村調査より”, 『大原社會問題研究所雜誌』, No. 572: 33-48.
- _____, 2010, 『家族介護への現金支拂い』, 東京: 公職研.
- 高齢者介護對策本部(고령자개호대책본부), 1997, 『介護保険法案について』, 厚生省.
- 高齢社會をよくする女性の會(고령사회를 좋게하는여성회), 1995, “あらたな公的介護システムに関する要望”, 『賃金と社會保障』, No. 1164: 20-22.
- 厚生省(후생성), 1989, 『厚生白書(昭和63年版)』, 東京: 厚生統計協會.

- _____, 2000, 『厚生白書(平成12年版)』, 東京: ぎょうせい.
- 京極高宣(교코쿠 다카노부), 1997, 『介護保険の戦略—21世紀型社會保障のあり方』, 東京: 中央法規出版.
- 増田雅暢(마스다 마사노부), 2003, 『介護保険見直しの争点—政策過程からみえる今後の課題』, 京都: 法律文化社.
- 森川美繪(모리카와 미에), 2004, “高齢者介護政策における‘家族介護の‘費用化’ と‘代替性’”, 大澤眞理編, 『叢書現代の經濟·社會とジェンダー 第4卷 福祉國家とジェンダー』, 東京: 明石書店, 131-158.
- 中山正次(なかやま せいじ), 2000, “介護保険實施後の諸問題 ①”, 『総合社會保障』, 10月, 44-54.
- 二木立(니키 류), 2001, 『21世紀初頭の医療と介護』, 東京: 輕草書房.
- 大澤眞理(오사와 まり), 2002, 『男女共同参画社會をつくる』, 日本放送出版協會.
- 老人保健福祉審議會(노인보건복지심의회), 1995, 『新たな高齢者介護システムの確立について(中間報告)』, (1995年7月26日), 東京: 厚生省.
- _____, 1996a, 『新たな高齢者介護制度について(第2次報告)』, (1996年1月31日), 東京: 厚生省.
- _____, 1996b, 『高齢者介護保険制度の創設について(最終報告)』, (1996年4月22日), 東京: 厚生省.
- 鮫島由喜子(さめじま ゆきこ), 1999, “市民参加型福祉サービスをめぐって”, 『公共サービスのあり方に關する調査研究』, 川崎地方自治研究センター.
- 里見賢治·二木立·伊東敬文(さとみ けんじ·니키 류·이토 히로부미), 1996, 『公的介護保険に異議あり』, 京都: ミネルバ書房.
- 社會福祉·医療事業団(사회복지·의료사업단), 1998, 『介護保険を支えるこれからの在宅介護サービス』, 東京: 中央法規出版.
- 社會保險研究所(사회보험연구소), 2002, 『介護保険制度の解説 平成14年1月版』, 東京.
- 總務廳統計局(총무청통계국), 1985, 『日本の人口: 昭和55年國勢調査 最終報告書(資料編)』, 東京: 總務廳.
- 東京都社會福祉協議會(도쿄도사회복지협의회), 2000, 『2000年度介護報酬單価試算資料集』, 東京.
- 富永健一(とみなが けんいち), 2001, 『社會變動の中の福祉國家』, 中央公論新社.
- 山脇貞司(야마와키 사다시), 1997, “高齢者介護と扶養法理”, 石川恒夫·吉田克己·江口隆裕編, 『高齢者介護と家族』, 東京: 信山社出版, 76-108.
- _____, 2005, “家族介護問題と法政策”, 山中永之佑·竹安榮子·曾根ひろみ·白石玲子編, 『介護と家族』, 東京: 早稻田大學出版部, 59-89.
- 全國町村會·財団法人全國自治協會(전국초순회·재단법인전국자치협회), 1999, 『會務報告書平成10年1月から平成10年12月まで』, 東京.
- 全國社會福祉協議會(전국사회복지협의회), 2000, 『平成11年度住民参加型在宅福祉サービス団体活動實態調査報告書』, 東京.
- 全社協(전사협), 1987, 『住民参加型在宅福祉サービスの展望と課題』, 東京.
- 全社協·地域福祉部(전사협·지역복지부), 1998, 『住民参加型在宅福祉서비스団体活動實態調査報告書』, 東京.
- Daly, M., 2001, “Care Policies in Western Europe”, 33-55, in *Care Work: The Quest for Security*, edited by Daly, M., Geneva: International Labour Office.
- _____, 2002, “Care as a Good for Social Policy”, *Journal of Social Policy*, 31(2): 251-270.
- Evers, A., Pijl, M., and Ungerson, C., eds., 1994, *Payments for Care: A Comparative Overview*,

Aldershot: Avebury.

- Glendinning, C., Schunk, M., and McLaughlin, E., 1997, "Paying for Long-term Domiciliary Care: A Comparative Perspective", *Aging and Society*, 17: 123-140.
- Johnson, N., 1987, *Welfare State in Transition: The Theory and Practice of Welfare Pluralism*, Brighton: Wheatsheaf Books.
- Knijn, T., and Kremer, M., 1997, "Gender and the Caring Dimension of Welfare States: Toward Inclusive Citizenship", *Social Politics*, 4(3): 328-361.
- Pijl, M., 1994, "When Private Care Goes Public: An Analysis of Concepts and Principles Concerning Payments for Care", 3-18, in *Payments for Care: A Comparative Overview*, edited by Evers, A., Pijl, M., and Ungerson, C., Aldershot: Avebury.
- Ungerson, C., 1997, "Social Politics and the Commodification of Care", *Social Politics*, 4(3): 362-381.
- _____, 2003, "Commodified care work in European labour markets", *European Societies*, 5(4): 377-396.
- Wiener, J. M., Tilly, J., Cuellar, A. E., 2003, *Consumer-Directed Home Care in the Netherlands, England, and Germany*, Washington, D.C.: AARP Public Policy Institute, 1-79.

The Commodification of Family Care in the Japanese Long-Term Care Policy

Kim, Ji Mi
(Kyungnam University)

The main purpose of this study is to examine the rewards for "Family Care" from the Japanese Long-Term care policy, to investigate the effects of "The commodification of Family Care" after the introduction of "The Long-Term Care Insurance", and to find out the institutionalization of reward system for "Family Care". First of all, the socialization of "The Long-Term Care" is redefined to be the commodification of family care in this study. Based on this definition, the commodification of family care and the government's involvement are analyzed in conjunction with considering the role of family in the process of Long-Term Care supply, the social evaluation for family care, the family carers' home environment and the position in the labor market. In result, the commodification structure of family care in the Japanese Long-Term Care policy is found, and it helps to understand the reason why the cash payments was just partially introduced.

Key words: long-term care policy, the commodification of family care, long-term care insurance, cash payments.

[논문 접수일 : 12. 06. 29, 심사일 : 12. 07. 10, 게재 확정일 : 12. 08. 27]