



■ 연구보고서 2014-10-2

각국 공공부조제도 비교연구: 일본편

【책임연구자】

노대명 한국보건사회연구원 연구위원

【주요저서】

일을 통한 빈곤탈출지원 추진방안 연구
보건복지부·한국보건사회연구원, 2013(공저)

국민기초생활보장제도의 맞춤형 급여체계 개편방안을 위한 연구
보건복지부·한국보건사회연구원, 2013(공저)

【공동연구진】

이현주 한국보건사회연구원 연구위원

임완섭 한국보건사회연구원 부연구위원

전지현 한국보건사회연구원 전문연구위원

김근혜 한국보건사회연구원 연구위원

박광준 일본 교토 불교대학교 교수

고이시 노리미치 일본 오사카 시립대학교 교수

Dan Finn University of Portsmouth Professor

Neil Lunt University of York Professor

John Hudson University of York Professor

연구보고서 2014-10-2

각국 공공부조제도 비교연구: 일본편

발행일 2014년 12월 31일

저자 노대명

발행인 최병호

발행처 한국보건사회연구원

주소 (339-007)세종특별자치시 시청대로 370
세종국책연구단지 사회정책동 1F~5F

전화 대표전화: 044)287-8000

홈페이지 <http://www.kihasa.re.kr>

등록 1994년 7월 1일 (제8-142호)

인쇄처 대명기획

정가 8,000원

© 한국보건사회연구원 2014

ISBN 978-89-6827-160-1 (세트)

ISBN 978-89-6827-238-7 93330

발간사 <<

현재 한국사회가 처해 있는 경제·사회여건은 경제성장을 위한 동력을 되찾고, 악화된 소득분배구조를 바로잡는 일이 매우 시급하다는 점을 잘 보여주고 있다. 하지만 이 문제들을 해결하는 것은 결코 용이하지 않은 것도 사실이다. 그 중에서도 소득분배구조를 개선하고 국민들의 삶의 질을 개선하는데 중요한 역할을 하고 있는 사회보장체계의 정비는 많은 정치사회적 논쟁을 야기하고 있다. 물론 거의 예외 없이 정치사회적으로 그 필요성을 인정받는 정책 또한 존재하고 있다. 그것은 주로 빈곤층을 위한 공공부조제도의 확충이다.

사실 복지후발국가들은 장기간 저복지 상태로 체제를 유지해 왔으며, 사회보험제도를 비롯한 중심 복지제도를 강화한 것은 최근의 일이다. 이들 국가에서 거의 공통적으로 발견되는 현상은 사회보험제도의 보호를 받지 못하고 있고, 공공부조제도를 비롯한 빈곤층 지원제도의 보호 또한 제대로 받지 못하는 배제된 취약계층이 증가하고 있다는 점이다. 전통적 안전망이 붕괴되는 과정에서 이를 대체하는 새로운 사회안전망이 온전히 구축되지 않은 까닭이다.

한국이 처한 현실도 크게 다르지 않다. 사회보험을 강화하고 전 국민을 대상으로 하는 제도로 개편한지 상당한 시간이 흘렀지만, 여전히 사회보험 미가입자 규모가 큰 상황이다. 더욱이 각종 공적소득이전과 사회서비스 공급도 활성화되지 않은 상황이다. 문제는 이처럼 중심적 사회보장제도가 제 역할을 하지 못하는 상황에서 빈곤층 및 취약계층을 대상으로 하는 각종 부담이 공공부조제도에 집중되는 양상을 보이고 있다는 점이다.

전체 사회보장제도의 관점에서 적절한 역할분담이 이루어지지 않고 있는 것이다.

이런 상황에서 공공부조제도의 개편을 둘러싼 논의는 입장 차이를 보일 수 있게 된다. 하나는 공공부조제도가 사회보장제도의 사각지대에 있는 빈곤층과 취약계층을 신속하게 보호할 수 있도록 지출을 당장 대폭 확대해야 한다는 것이다. 다른 하나는 복지지출의 소득재분배 효과를 높이는 방향으로 제도를 개편하고, 다른 사회보장제도의 역할을 함께 강화하는 단계적 접근을 해야 한다는 것이다. 이 상반된 입장이 화해할 수 없는 것은 아니다. 그리고 외국 공공부조제도의 역사를 보면, 그 화해가 어떠한 전제와 방식에 따라 가능한지 시사점을 찾을 수 있을 것이다.

이러한 취지에서 본 연구는 한국 공공부조제도의 개편이 정치적, 사회적 쟁점으로 부각되어 있는 상황에서, 각국의 공공부조제도를 보다 심층적으로 분석함으로써 그 고민을 해결하는 기초적인 근거자료를 제공하는 데 그 목적이 있다. 그리고 이러한 목적에 충실하게 다년간의 기획연구로 설계하여 연도별 분석대상 국가를 선정하였고, 분석내용은 국가별 비교가 가능하도록 공통주제를 중심으로 기술하고 있다.

먼저 분석대상국가는 현존하는 주요 복지레짐을 대표하는 국가들이 고르게 반영되도록 선정하였다. 즉, 자유주의 복지레짐, 사회민주주의 복지레짐, 보수주의 복지레짐, 그리고 에스핑-앤더슨의 분류에 포함되지 않는 기타 국가를 선정하는 방식을 취하였다. 제1차 연도에는 영국과 일본을 분석대상으로 선정하였는데, 그 이유는 이들 국가에서 최근 큰 폭의 공공부조제도 개편이 진행되었기 때문이다. 제2차 연도에는 미국과 프랑스 그리고 스웨덴을 분석대상으로 선정하였다.

이어 분석내용과 관련해서는, 각국의 공공부조제도가 어떠한 정치, 경제, 사회적 환경 속에서 생성되었는지 역사적으로 진단하고, 전체 사회보

장제도와와의 관련성 하에서 공공부조제도에게 부과된 역할은 무엇이었으며, 공공부조제도를 지탱하는 원칙과 세부 내용은 어떻게 구성되어 있는지 살펴보고 있다. 그리고 최근 각국 공공부조제도가 당면한 과제, 즉 근로빈곤층에 대한 지원제도를 어떻게 개편하고 있는지도 별도의 장으로 구성하였다. 끝으로 이러한 제도를 집행하는 전달체계, 즉 집행체계의 문제에 대해서도 살펴보고 있다.

이 연구는 한국보건사회연구원의 노대명 연구위원의 연구책임으로 이루어졌다. 그리고 이 연구에는 많은 연구자들이 참여하였다. 한국보건사회연구원에서는 이현주 연구위원, 임완섭 부연구위원, 전지현 전문연구원, 김근혜 연구원이 연구에 참여하였고, 외부 전문가로는 영국 Portsmouth 대학교의 Dan Finn 교수, York 대학교의 Neil Lunt 교수와 John Hudson 교수, 일본 교토불교대학의 박광준 교수와 오사카시립대 고이시 노리미치 교수가 연구에 참여하였다. 그리고 이 연구를 수행하는 과정에서 영국과 일본의 공공부조제도에 대해 좀 더 깊은 이해를 하는데 많은 분들의 도움이 있었다. 이 자리를 빌어 그 모든 분들께 감사드린다.

많은 사람들의 참여와 노력으로 만들어진 연구결과가 한국의 공공부조제도 개편, 그리고 연구자들의 공공부조제도 연구에 밑거름이 되기를 기대해 본다.

2014년 12월
한국보건사회연구원장
최 병 호



목 차

Abstract	1
요 약	3
제1장 연구목적과 연구방법	9
제1절 연구 개요	11
제2절 연구 배경	12
제3절 연구방법 및 연구범위	14
제4절 국제비교를 위한 연구방법	20
제2장 환경진단과 전망	37
제1절 인구 및 가족구조의 변화	39
제2절 노동시장 및 고용구조의 변화	50
제3절 소득분배구조의 변화	62
제4절 경제와 정부재정의 변화	67
제3장 공공부조제도의 역사	75
제1절 역사문화적 풍토	78
제2절 생활보호법 이전의 공공부조	87
제3절 생활보호법 체제의 성립	96
제4절 생활보호법체제의 발전과정	103
제5절 사회보장에서 생활보호제도의 위상	122
제6절 맺는말	129

제4장 공공부조제도의 기본구조 131

제1절 들어가며 133

제2절 생활보호제도의 목표와 원칙 135

제3절 공공부조제도의 구성체계 141

제4절 공공부조제도의 최근 쟁점 151

제5장 생활보호제도의 현황 157

제1절 선정과 급여의 기본원칙 159

제2절 선정기준 161

제3절 급여내용 및 수준 172

제4절 생활보호제도 수급자 현황 186

제6장 공공부조제도의 집행체계 197

제1절 들어가며 199

제2절 행정체계와 사회복지 전달체계 200

제3절 생활보호제도의 전달체계 207

제4절 생활보호제도와 취업지원 212

제7장 최근의 제도개편 동향 217

제1절 제2의 안전망에 대한 지원 221

제2절 생활보호법 개정의 내용: 생활보호비 절감이라는 명백한 목적 227

제3절 생활공공자 자립지원법의 내용: 지역복지와 취업지원의 믹스 230

제4절 전국 자치단체 시범사업의 실시상황 및 제도시행을 위한 준비상황 235

제5절 맺는말 238

제8장 결론	241
제1절 연구결과와 그 함의	243
제2절 정책적 시사점	244
참고문헌	247

표 목차

〈표 1-1〉 OECD 국가들의 타겟팅 방법1)(Targeting Mechanisms Employed by Select OECD Countries)	24
〈표 1-2〉 Gilbert & Terrell의 분석틀	34
〈표 1-3〉 분석틀 적용을 통한 MISSOC 주요 변수의 분류	35
〈표 2-1〉 일본의 지니계수 및 10분위 소득배율의 변화	65
〈표 2-2〉 GDP 대비 부문별 공적사회지출	71
〈표 3-1〉 공공부조관련 법률과 수급자 비율(1945년 기준)	94
〈표 3-2〉 전후 일본의 경제성장	104
〈표 3-3〉 근로세대제 1/5분위 1인당 소비지출과 1인당 생활부조기준액의 추이	106
〈표 3-4〉 1인 월소비지출과 격차의 추이(東京都 區지역)	108
〈표 3-5〉 사회보장관계비 구성비율의 연차추이(당초예산)	125
〈표 3-6〉 사회보장급여비의 구성과 연차추이	126
〈표 4-1〉 일본의 내셔널미니멈 산출방식의 변천	140
〈표 5-1〉 자산 보유의 인정 범위	166
〈표 5-2〉 생활보호제도의 급여종류와 내용	173
〈표 5-3〉 생활부조 체계	174
〈표 5-4〉 각종 가산 및 지원대상	174
〈표 5-5〉 생활부조 제1류·제2류 기준액 및 동계가산액: 1급지-1(2014년 기준)	182
〈표 5-6〉 각종 가산액	183
〈표 5-7〉 가구유형별 생활부조수준(2014년 기준)	184
〈표 5-8〉 가구유형별 최저생활보장수준(2014년 기준)	185
〈표 5-9〉 세대유형별 수급가구 수 및 추이	188
〈표 5-10〉 생활보호제도의 부조별 수급자 수	189
〈표 5-11〉 생활보호제도의 수급률 추정방식	193
〈표 5-12〉 가구규모별 수급률	193
〈표 6-1〉 복지사무소 설치현황	208

〈표 6-2〉 복지사무소의 배치인력과 직무	209
〈표 6-3〉 복지사무소의 지역별 정원	210
〈표 6-4〉 사찰지도원 및 현업원의 배치현황	210
〈표 6-5〉 생활보호담당 현업원의 배치 상황	211
〈표 6-6〉 복지사무소 종사인력의 자격 취득현황	212
〈표 6-7〉 공공직업안정소의 주요 사업실적	215
〈표 7-1〉 생활근공자 자립지원제도의 이념들	231
〈표 7-2〉 생활근공자 자립지원제도 각 사업의 개요	234

그림 목차

[그림 2-1] 합계출산율 추이	40
[그림 2-2] 연령대별 인구 비율 추이	40
[그림 2-3] OECD국가 근로연령인구 비율 비교	41
[그림 2-4] 노인부양비 추이	42
[그림 2-5] 일본의 인구구성 추이	43
[그림 2-6] 일본의 생애 미혼율 추이	44
[그림 2-7] 일본의 외·맞벌이 가구수 추이	45
[그림 2-8] 일본의 세대수 및 평균세대원수 추이	46
[그림 2-9] 일본의 세대구성 추이	47
[그림 2-10] 일본 핵가족가구의 세대구성 추이	48
[그림 2-11] 일본의 노인가구비율 추이	49
[그림 2-12] 연령대별 고용률 추이	51
[그림 2-13] 연령대별 실업률 추이	52
[그림 2-14] 장기실업자 비율 추이	53
[그림 2-15] 일본의 구인·구직자수 및 구인배율 추이	54
[그림 2-16] 임시고용(temporary employment) 비율 추이	55
[그림 2-17] 시간제 근로(part-time employment) 비율 추이	56
[그림 2-18] 비정규직 근로자(non-standard worker) 비율 추이	56
[그림 2-19] 고용형태별 고용자수 추이	57
[그림 2-20] 일본의 프리터 및 청년 무업자 추이	58
[그림 2-21] 현금급여총액 및 소정내급여의 증가율 추이	59
[그림 2-22] 전일제 근로자 대비 시간제 근로자의 시간당 임금 비율 추이	60
[그림 2-23] 가구주의 고용형태별 가구의 근로소득	61
[그림 2-24] 일본의 상대빈곤율 및 빈곤갭의 변화	63
[그림 2-25] 연령대별 빈곤율 변화	64
[그림 2-26] 연령대별 지니계수 변화	66
[그림 2-27] 1인당 GDP 추이(US \$, current prices and PPPs)	68

[그림 2-28] 일본의 실질 GDP 성장률 추이	69
[그림 2-29] GDP 대비 공적사회지출 추이	70
[그림 2-30] 공적사회지출의 부문별 구성비	72
[그림 2-31] GDP 대비 정부부채 추이	73
[그림 3-1] 제도시기별 공공부조 보호율	101
[그림 3-2] 사회보장관계비 구성비의 연차추이	124
[그림 4-1] 일본 사회보장제도의 구성체계	143
[그림 4-2] 일본 사회보장체계의 개편방향: 3층 구조에서 4층 구조로	144
[그림 4-3] 일본 최저생활비의 구성체계	150
[그림 5-1] 생활보호 소득기준	162
[그림 5-2] 수입인정액 계산방법	163
[그림 5-3] 민법상 부양의무자의 범위	169
[그림 5-4] 최저생활비 산출방법(2014년 기준)	180
[그림 5-5] 일본 생활보호제도의 수급가구 및 수급자 추이	187
[그림 5-6] 세대유형별 수급가구의 장기 추이	188
[그림 5-7] 생활보호제도의 부조제도별 수급자 수 추이	190
[그림 5-8] 생활보호제도 수급자의 수급기간 분포	191
[그림 5-9] 일본 생활보호제도의 최근 동향: 수급가구 구성 변화를 중심으로	195
[그림 5-10] 생활보호 수급자의 수급개시의 주된 사유 및 그 추이	196
[그림 6-1] 일본의 행정구역	201
[그림 6-2] 후생노동성의 조직도	204
[그림 6-3] 사회복지 실시체제의 개요(2013년 현재)	206
[그림 6-4] 고용 관련 사회안전망의 구조	214
[그림 7-1] 일본과 한국의 노동시장 및 사회보장제도 현황	223
[그림 7-2] 제1~제3의 안전망 개념도(가동연령층)	226
[그림 7-3] 생활근공자 자립지원체계도	234
[그림 7-4] 취업준비지원사업 실시의향조사: 복지사무소설치 기초자치단체(856개소)	236



Abstract <<

A Comparative Study on Social Assistance in Japan

The aim of this study is twofold: to examine how social assistance systems in other countries have changed under the processes of globalization, post-industrialization, and population aging; and to develop a social assistance reform model for Korea. Finally, the research would help build a baseline data of recent social assistance reforms of various countries.

This study proposes an in-depth analytical framework of international comparison of social assistance systems. The five focus areas are: historical background of social assistance; basic structure and features of social assistance; eligibility and benefit payment of each social assistance program; recent policy reforms; and administration and delivery of social assistance.

Much of Korean social assistance policy is originated in Japanese system, especially in regard of objective and form of policy. However, there were not many researches on recent Japanese social assistance reform and trend in Korea. A better understanding and introducing Japanese social assistance will be crucial to plan Korean social assistance reform.



1. 연구목적과 연구방법

이 연구는 최근 우리 사회보장정책에서 중요한 정책현안이자 쟁점으로 부각된 공공부조제도 개편방안에 대한 연구의 일환으로 기획되었다. 그것은 세계화와 탈산업화 그리고 인구고령화라는 시대적 환경변화 속에서 각국이 공공부조제도를 어떻게 개편하고 있으며, 이를 통해 우리 공공부조제도가 어떠한 방향으로 개편을 모색해야 하는지 시사점을 찾는 데 그 목적이 있다. 그리고 보다 장기적 관점에서는 지금까지 많은 논의에도 불구하고 사실상 제대로 연구되지 않았던 최근 각국의 공공부조제도 개편을 분석함으로써 학술연구를 위한 기초자료를 제공한다는 의미 또한 갖고 있다.

각국 공공부조제도에 대한 보다 객관적이고 최근의 개편내용을 담을 수 있는 연구방식에 대한 고민이 있었다. 그리고 이를 위한 방법의 하나로 각국 공공부조제도의 역사적 생성과 변화 그리고 최근 제도개편동향에 대한 연구는 각국 전문가에게 원고를 의뢰하는 방식을 선택하였다. 그것은 외부에 알려진 제도 실태 등을 넘어 그러한 정책이 결정되게 된 배경에 대한 보다 종합적인 이해를 도모하는데 그 목적이 있었다. 따라서 영국의 전문가 2인과 일본의 전문가 2인이 이 연구에 참여하여 값진 연구 결과물을 제출하였다.

이 연구는 다년간에 걸친 <각국 공공부조제도 심층연구> 및 이를 토대로 한 <국제비교연구>라는 점에서 각국 공공부조제도 연구의 특수성을 훼손하지 않는 범위에서 국제비교를 위한 분석틀을 마련하고자 하였다.

4 각국 공공부조제도 비교연구: 일본편

그것은 공공부조제도를 어떻게 정의할 것이며, 각국의 다양한 예외적 사례들을 어떻게 담아낼 것인가 하는 점이였다. 이런 취지에서 이 연구는 다음과 같은 내용을 보고서의 핵심내용을 구성하였다 : ① 공공부조제도의 역사적 변화, ② 공공부조제도의 기본구조와 특징, ③ 공공부조제도 각 급여의 선정기준과 급여수준, ④ 최근 제도개편 동향, ⑤ 공공부조제도의 집행체계가 그것이다.

그리고 위에 언급한 다섯 가지 연구내용은 다음과 같은 문제의식을 토대로 분석하고 기술하고자 하였다. 첫째, <공공부조제도의 역사적 생성과 발전과정>에 대한 분석이다. 이는 각국 공공부조제도의 다양한 발전경로를 보여주는데 목적이 있다. 많은 국제비교연구가 천착하는 수렴경향이나 공통의 경로보다 각국의 공공부조제도가 어떠한 요인에 의해 지금의 형태로 구조화되었는가를 설명하고자 하는 것이다. 둘째, <공공부조제도와 전체 사회보장제도의 관계>에 대한 분석이다. 사실 공공부조제도의 지출규모나 수급자 규모가 크다고 무조건 좋은 것은 아니다. 공공부조제 수급자가 되기 전에 다른 복지제도의 보호를 받을 수 있어, 공공부조 수급자 규모가 적은 것이 더 바람직할 수 있기 때문이다. 따라서 해당 국가의 공공부조제도가 다른 사회보장제도와 어떤 관계를 설정하고 있으며, 어떠한 역할을 담당하고 있는지 설명하고자 하는 것이다. 셋째, 공공부조제도의 선정기준과 급여수준에 대한 분석이다. 각국 공공부조제도의 특징과 실태는 지원대상을 어떻게 설정하고 있으며, 각 급여의 보장수준을 어느 정도 설정하고 있는지를 보면 알 수 있다. 예를 들어, 지원을 받는데 필요한 선정기준에서 소득기준이 높더라도 다른 기준으로 수급을 억제하고 있는 경우도 확인이 필요하다. 마찬가지로 각 급여제도가 제시한 최대 급여액이 높더라도 실제 보장하는 급여수준이 낮은 경우도 확인이 필요하다. 넷째, 최근 제도개편의 동향에 대한 분석이다. 각국의 공공부조제

도는 1990년대 중반이후 나타나고 있는 경제사회적 환경변화에 적응하기 위한 개혁을 경험하고 있다. 그리고 그 개혁은 다양한 형태를 취하고 있다. 그것은 공공부조제도의 개혁이 각국이 처한 정치, 경제, 사회적 환경과 무관하지 않기 때문이다. 실제로 미국의 1996년 복지개혁과 근로연계복지(Workfare), 프랑스의 2009년 고용복지연계정책 개혁(RSA), 영국의 2012년 단일 크레딧제도(Universal Credit) 도입, 일본의 2013년 생활보호제도개편과 생활곤궁자자립지원제도(生活困窮者 自立支援制度) 도입 등은 상이한 성격을 가진 개혁이다. 그리고 각각의 개혁에 영향을 미친 요인과 그 정도는 상이하다. 왜 각국이 그러한 선택을 하게 되었는지 설명하는 일이 중요한 이유이다. 다섯째, 공공부조제도의 집행체계에 대한 분석이다. 최근 각국 공공부조제도에서 집행체계 개편을 둘러싼 핵심 쟁점은 근로빈곤층에게 고용서비스와 복지서비스를 통합적으로 연계하는데 최적의 방식이 무엇인가 하는 점이다. 그것은 대부분의 국가에서 공통적으로 나타나고 있는 현상이다. 다만 이 연구에서는 국가별로 집행체계를 하나의 독립된 장으로 분리하지 않는 경우도 있을 것이다. 일부 국가의 경우에는 최근의 제도개편 동향을 설명하며, 근로빈곤층 지원정책의 개편 부분에서 전달체계 문제를 함께 설명하는 방식을 취할 것이다.

2. 일본의 공공부조제도

한국의 생활보호제도 그리고 현재의 국민기초생활보장제도는 많은 부분을 일본의 생활보호제도에서 차용하였다. 제도의 목표와 형식 등에 대한 것이 그것이다. 하지만 정작 일본의 생활보호제도가 최근 어떻게 변화하고 있는지에 대해서는 제대로 정리된 연구결과가 거의 없는 실정이다. 따라서 일본 생활보호제도를 온전히 이해하고 소개하는 것은 현재 기초생활보장제도 개편을 위해서도 중요한 의미를 갖는다.

이러한 취지에서 이 연구는 일본 공공부조제도를 다음과 같은 내용을 중심으로 분석하였다. 첫째, 일본 공공부조제도를 둘러싼 경제사회적 환경을 진단하는 것이다. 둘째, 일본 공공부조제도가 역사적으로 어떻게 변모해 왔는지 좀 더 심층적으로 살펴보는 것이다. 셋째, 일본 공공부조제도가 전체 사회보장제도와의 관련성 하에서 어떠한 위치를 점하고 있는지 살펴보는 것이다. 넷째, 일본 공공부조제도의 최근 개편동향을 정리하는 것이다. 이는 2013년 생활보호법 개정 및 생활곤궁자 자립지원법의 제정을 지칭한다. 다섯째로 일본 공공부조제도를 지탱하는 전달체계, 또는 집행체계에 대해 살펴보았다. 위에 언급한 다섯 가지 내용은 위 보고서의 각 장에 잘 정리해 두었다.

이 연구보고서는 위의 다섯 가지 내용 외에도 일본 공공부조제도의 수급자 보호율이 매우 낮은 이유를 살펴보았다. 일본의 경우, 상대빈곤율이 높은 상황임에도 불구하고 생활보호제도의 수급률이 전체 인구의 1.6%로 매우 낮은 양상을 보이고 있다. 외형적으로 보면, 일본 공공부조제도가 빈곤층 생활보호 및 자립지원을 위해 제 역할을 다하지 못하고 있는 것처럼 보인다. 하지만 실제 일본의 사회지출은 OECD 평균수준을 넘어서고, 한국보다 월등하게 높은 수준이다. 그렇다면 이 문제를 어떻게 해

석할 수 있는가? 이 문제에 대해 본 보고서는 일본의 사회보험제도와 장애수당 등 기타 복지제도의 역할이 상대적으로 강하다는 점을 지적하고 있다. 이는 일본 사회보장체계에서 공공부조제도에 가해지는 재정적 압력을 분산시키려는 다양한 시도가 존재하고 있으며, 그것이 사회보험을 통한 위로부터의 분산과 장애수당 등을 통한 분산이 함께 진행되고 있음을 보여주는 것이다.

또한 일본이 최근 시도하고 있는 생활보호제도 개정과 생활곤궁자 자립지원제도 도입에 대해서도 언급이 필요하다. 생활보호법의 개정은 지난 수십 년간 일본 공공부조제도에서 가장 주목할 만한 개혁이라고 말할 수 있다. 그것은 일차적으로 생계급여 수준을 낮추는데 있다고 말할 수 있다, 아울러 생활곤궁자 자립지원제도도 일본 공공부조제도의 고민을 잘 말해주고 있다. 주로 근로능력이 있는 빈곤층 또는 취업빈곤층을 대상으로 소득보장과 사회서비스 그리고 취업지원 서비스를 어떻게 제공해야 하는지 좌표를 제시해주기 때문이다.

일본 공공부조제도에 대한 연구가 우리나라 공공부조제도에 주는 정책적 시사점은 각별하다. 우리나라는 기초생활보장제도를 도입하기에 앞서, 오랜 기간 일본의 생활보호제도를 답습한 같은 이름의 생활보호제도를 운영해 왔기 때문이다. 물론 생활보호제도를 구성하는 사업목적과 핵심원칙 등에 있어서는 일본과 한국 사이에 차이가 있을 수 있다. 하지만 일본의 생활보호제도가 경제사회적 환경변화 속에서 지속적으로 개편을 거듭해 온 반면, 한국의 생활보호제도는 크게 변화하지 않았다. 이제 제도가 현실변화에 적응해야 할 때인 셈이다.

일본 공공부조제도에 대한 연구가 우리 공공부조제도에 주는 정책적 시사점은 크게 세 가지로 정리할 수 있다. 첫째, 경제사회여건의 변화와 사회보장제도의 발전전략이라는 관점에서 공공부조제도의 확장전략을

재검토할 필요가 있다는 점이다. 일본 생활보호제도는 사회보험과 사회수당 등을 통해 그 압력을 분산하는 전략을 취했던 것처럼 보인다. 그 중에서 상대적으로 빈곤위험에 노출될 개연성이 큰 장애인 등을 대상으로 하는 지원제도가 강화되었다는 점에 주목할 필요가 있다. 현재 빈곤층 규모가 크다고 무한적 공공부조제도를 확장하는 방식을 취하기보다, 공공부조제도에 선행하는 복지제도를 강화하는 방안에 대한 사회적 합의가 필요하다는 점을 말해준다. 둘째, 한국 사회가 최저생계비라는 상징적 개념에 주목하고 있지만, 정작 일본의 최저생활비 개념이 갖는 강점에 충분히 주목하지 못했다는 점 또한 지적해야 할 것이다. 사실 일본은 최저생활비를 산정하는 방식과 관련해서 다양한 선택을 해 왔으며, 다섯 단계에 걸쳐 현재에 이르렀다. 그리고 그것은 사회보장 기본선이나 최저선 등 선정기준의 의미를 갖는 것이 아니라, 빈곤가구의 특성에 맞게 적절한 급여를 설정하는 방식을 취해 왔다. 이는 향후 한국의 최저생계비 개편과 관련해서 많은 정책적 시사점을 준다고 판단된다. 셋째, 일본 생활보호제도가 개편되고, 이 과정에서 생활근공자 자립지원법이 제정되었다는 점 또한 주목할 필요가 있다. 앞서 자세하게 언급한 바와 같이, 일본 생활근공자 자립지원제도는 생활보호제도와 사회보험제도 사이를 매개하는 중간적 지원제도로 간주되고 있다. 그리고 그것은 생계부조와 같은 현금급여를 지급하기보다 각종 사회서비스를 연계하는데 초점을 맞추고 있다는 점에 그 특징이 있다. 그렇다면 소득보장이 전제되지 않은 근로빈곤층 지원제도로서 주거급여와 각종 사회서비스 그리고 취업지원을 결합한 방식이 어떠한 성과를 거둘 것인지 주목할 필요가 있다. 물론 아직 제도가 본격적으로 시행된 것이 아니라는 점에서 그것을 평가하기는 이르다. 하지만 한국의 근로빈곤층 지원정책 또한 개혁을 둘러싸고 많은 진통을 겪고 있다는 점에서 주목할 대목이다.



제1장

연구목적과 연구방법

제1절 연구 개요

제2절 연구 배경

제3절 연구방법 및 연구범위

제4절 국제비교를 위한 연구방법



1

연구목적과 연구방법 <<

제1절 연구 개요

이 연구는 각국 공공부조제도에 대한 다년간의 국가별 심층연구로 기획되었다. 그리고 이 연구는 각국 공공부조제도의 기본구조와 특징, 현황과 쟁점, 그리고 최근 개편동향에 초점을 맞추도록 설계되었다. 더 구체적으로 설명하면, 각국의 공공부조제도를 그 역사적 발전의 맥락에서, 그리고 전체 사회보장제도와의 관련성 하에서 이해하는데 초점을 맞추고 있으며, 시기적으로는 1990년대 이후의 변화에 주목하여 제도 개편동향을 분석하고 있으며, 공공부조제도의 실태와 관련해서는 가급적 가장 최근의 통계자료를 토대로 분석을 시도하고 있다. 각국 공공부조제도를 그 역사적 생성, 사회보장제도와의 관계, 그리고 현재 진행 중인 개혁에 초점을 맞추어 분석하고 있는 것이다.

이 연구가 각국 공공부조제도에 대한 비교연구로 기획되었다는 점 또한 부연설명이 필요하다. 이 연구는 몇 년에 걸친 각국 공공부조제도 심층연구가 토양을 이루고, 이를 바탕으로 각국 공공부조제도에 대한 국제비교연구가 수행되도록 설계되어 있음을 의미한다. 이처럼 개별국가의 공공부조제도에 대한 심층연구를 수행하고, 이를 바탕으로 각국 공공부조제도를 비교하는 것은 나름의 이유가 있다. 지금까지 많은 연구는 예산과 시간의 제약으로 각국 제도에 대한 충분한 연구 없이 국제비교를 해왔던 측면이 있다. 문제는 이러한 연구 대부분이 기존의 연구결과를 재구성하거나, 특정한 주장을 정당화하는 방향으로 귀결되는 양상을 보이기 쉽다는 점이다. 따라서 이 연구는 국제비교연구의 토양을 구축하는데 많

은 노력을 기울였다.

이 기획이 갖는 또 다른 특징은 전체 연구진 중 절반이상을 해당 국가의 연구자로 구성했다는 점이다. 이는 크게 두 가지 강점을 갖는다. 하나는 각국 공공부조제도에 대한 보다 깊이 있는 이해를 가능하게 한다는 점이다. 지금까지의 연구수행 과정에서 각국 공공부조제도의 생성에 영향을 미친 역사적 환경에 대한 이해가 매우 중요하다는 점을 확인할 수 있었다. 다른 하나는 최근 제도개편 동향과 관련된 정치적, 사회적 맥락에 대한 이해의 문제이다. 1990년대 이후 각국이 공공부조제도 개혁을 추진해 왔지만, 그 정치사회적 배경과 정책결정과정에서 작용하는 다양한 힘 관계를 이해하는 것 또한 용이하지 않은 일이다. 이러한 이유에서 본 연구는 각국의 공공부조제도 관련 전문가와의 협동연구 방식으로 수행되었다.

제2절 연구 배경

위에 언급한 방식으로 각국 공공부조제도에 대한 비교연구를 기획하게 된 배경에 대해서도 설명이 필요하다. 그것은 크게 두 가지로 정리할 수 있다.

첫째, 세계 각국이 직면하고 있는 빈곤문제와 그에 대한 제도적 대응방식의 다양성을 이해하는데 도움을 주기 위해서이다. 이미 잘 알려져 있는 바와 같이, 공공부조제도 관련 지출규모가 크고 수급자가 많다는 것이 해당 국가의 복지제도가 건강하게 확장되고 있음을 의미하지 않는다. 그렇다고 복지지출이 낮은 국가에도 이러한 도식이 적용되는 것은 아니다. 이런 국가는 사회보장제도가 성숙기에 이를 때까지 공공부조제도가 빈곤층에 대한 생활지원에 상당한 역할을 담당해야 할 수 있기 때문이다. 이처

럼 공공부조제도의 다양성이라는 관점에서 각국의 공공부조제도를 소개하고자 한 것이다. 다만 어떻게 분석대상 국가들을 선정할 것인가에 대한 고민이 있었다. 여기서는 그 방법의 하나로 에스핑-앤더슨이 제안하고 수정했던 주요 복지레짐을 대표하는 국가들을 연구대상국가로 설정하였다.

둘째, 한국 공공부조제도를 개혁하는 과정에서 외국 공공부조제도에 대한 보다 객관적인 자료를 축적해야 할 필요성 때문이다. 2014년 현재 한국은 대표적 공공부조제도인 기초생활보장제도를 새로운 구조의 제도로 개혁하는 실험을 하고 있다. 이른바 맞춤형 급여체제로 개편하고 있는 것이다. 이 과정에서 외국 공공부조제도에 대한 객관적인 연구는 매우 중요하다. 대부분의 국가는 자신의 복지제도를 개혁하는 과정에서 주변 국가들이 문제를 어떤 방식으로 해결하는지 주의해서 관찰하게 된다. 그리고 그로부터 자신들의 선택을 정당화하는 논거를 발견하기도 한다. 실제로 영국이나 프랑스 그리고 일본 등은 정부 또는 공공기관 차원에서 각국의 복지제도 및 공공부조제도에 대한 포괄적인 연구를 수행하고, 수시로 개혁동향을 점검하고 있다. 이는 제도개혁 과정에서 왜곡된 정보전달이나 이미 사라진 제도에 대한 인용 등 다양한 문제를 예방하는데 큰 도움이 된다. 이 점에서 지금 우리나라 공공부조제도 개혁을 위해 가장 절실한 연구과제 중 하나는 외국 공공부조제도에 대한 보다 객관적인 분석, 각국 제도의 최근 실태에 대한 보다 구체적인 정보, 그리고 최근 공공부조제도 개편동향 속에서 발견되는 각국의 고민과 해결방식에 대한 이해라고 말할 수 있다.

사실 대부분의 국가가 외국의 제도변화를 주시하고, 그로부터 자신들의 제도를 개편하는데 필요한 교훈을 도출하고 있다. 하지만 외국의 제도에서 어떤 시사점을 찾으려는 강박관념이 지나쳐서는 곤란하다. 사실 외국 제도에 대한 종합적인 이해가 전제되고, 그것이 우리나라에 적용되는 경

우 야기할 다양한 문제점에 대한 분석이 선행되어야 한다. 새로운 제도를 도입하려는 성급한 마음으로 이루어지는 연구에서 실효성 있는 교훈을 발견하기 힘든 이유이다. 이러한 이유에서 각국 공공부조제도의 특징과 최근 개혁을 그 전체적인 맥락 속에서 이해하는 기획을 하게 된 것이다.

제3절 연구방법 및 연구범위

1. 전체 연구의 기획과 그 특징

이 연구는 2014~2015년 총 2년간의 연구로 기획되었고, 다음과 같은 계획에 따라 진행되게 된다.

먼저 이 연구는 다섯 국가를 대상으로 공공부조제도를 연구하게 된다. 연구대상 국가는 다음과 같은 기준에 따라 선정하였다 : 1) 복지레짐의 관점에서 다양한 유형의 복지국가를 포함시키고자 하였으며, 2) 공공부조제도의 최근 개편 유무를 중요한 선정기준으로 고려하였고, 3) 해당 국가의 제도개편이 우리에게 주는 시사점 또한 고려하였다. 다만 영국과 미국은 동일한 복지레짐으로 분류되지만, 자료접근성과 제도구성의 특징 등을 감안하여 모두 포함하였다.

이어 이 연구는 2년에 걸쳐 단계적으로 이루어지게 된다. 연구단계별로 다루게 될 국가는 다음과 같다. 제1차 연도(2014년)는 영국과 일본의 공공부조제도를 분석하고, 제2차 연도(2015년)는 스웨덴, 프랑스, 미국의 공공부조제도를 분석하는 것으로 계획되어 있다. 물론 추후의 연구가능성도 담혀 있지는 않다. 하지만 현재 시점에서는 총 2년으로 규정하고 있다.

끝으로 연구보고서는 각 국가별로 독립된 보고서로 출간할 계획이다.

〈주요국 공공부조제도 연구〉라는 공통의 제목 하에서 영국, 일본, 스웨덴, 프랑스, 미국 편으로 단행본 형식으로 발간하는 것이다. 다만, 제1차 연도의 연구보고서는 추가적으로 다음과 같은 내용을 포함하게 될 것이다 : 1) 전체 연구를 관통하는 공통의 연구방법 제시, 2) 공공부조제도 국제비교를 위한 연구방법의 제시 등이 그것이다.

2. 연구의 범위

이 연구는 각국 공공부조제도에 대한 비교연구를 지향하고 있다는 점에서, 공공부조제도가 무엇을 지칭하는지 구체적인 정의가 필요하다. 여기서 공공부조제도란 다음 조건을 모두 충족하는 제도로 정의하고 있다 : 1) 비기여형(non-contributory) 복지제도, 2) 선별주의(selectivism)에 따른 대상자 선정, 3) 법에 근거를 둔 공적 지원제도라는 점이다. 이 정의는 공공부조제도가 각 개인의 기여(contribution)를 전제하는 사회보험과 달리 조세를 재원으로 하는 소득보장제도이자, 소득기준이나 재산기준 등을 적용하는 엄격한 선별주의 또는 잔여주의 복지제도이며, 자선과 같은 민간의 지원이 아니라 법적으로 지원을 강제하는 제도임을 말해준다.

기타 연구범위와 관련해서는 분석대상기간을 1990년대 이후에 초점을 맞추는 것으로 설정하였다. 하지만 역사적 생성이라는 관점에서 보면, 장기간에 걸친 시계열적 분석이 불가피하다는 점에서, 1990년대 이후는 주로 수급자 규모나 실태분석, 제도의 재원 등에 국한하였다. 물론 각국 공공부조제도란 가장 최근 시점, 즉 2014년 시점의 제도를 지칭하는 것으로 설정하였다.

각국 공공부조제도에 대한 연구내용은 다음과 같이 구성하였다. 참고로 이 연구보고서가 담고 있는 주요 연구내용은 그것에 고유한 문제의식

을 갖고 있다. 주요 연구내용과 그 문제의식을 정리하면 다음과 같다 :

1) 공공부조제도의 역사적 생성과 발전과정에 대한 분석이다. 이는 각국 공공부조제도의 다양한 발전경로를 보여주는데 목적이 있다. 많은 국제 비교연구가 천착하는 수렴경향이나 공통의 경로보다 각국의 공공부조제도가 어떠한 요인에 의해 지금의 형태로 구조화되었는가를 설명하고자 하는 것이다.

2) 공공부조제도와 전체 사회보장제도의 관계에 대한 분석이다. 사실 공공부조제도의 지출규모나 수급자 규모가 크다고 무조건 좋은 것은 아니다. 공공부조제도 수급자가 되기 전에 다른 복지제도의 보호를 받을 수 있어, 공공부조 수급자 규모가 적은 것이 더 바람직할 수 있기 때문이다. 따라서 해당 국가의 공공부조제도가 다른 사회보장제도와 어떤 관계를 설정하고 있으며, 어떠한 역할을 담당하고 있는지 설명하고자 하는 것이다.

3) 공공부조제도의 선정기준과 급여수준에 대한 분석이다. 각국 공공부조제도의 특징과 실패는 지원 대상을 어떻게 설정하고 있으며, 각 급여의 보장수준을 어느 정도 설정하고 있는지를 보면 알 수 있다. 예를 들어, 지원을 받는데 필요한 선정기준에서 소득기준이 높더라도 다른 기준으로 수급을 억제하고 있는 경우도 확인이 필요하다. 마찬가지로 각 급여제도가 제시한 최대급여액이 높더라도 실제 보장하는 급여수준이 낮은 경우도 확인이 필요하다.

4) 최근 제도개편의 동향에 대한 분석이다. 각국의 공공부조제도는 1990년대 중반이후 나타나고 있는 경제사회적 환경변화에 적응하기 위한 개혁을 경험하고 있다. 그리고 그 개혁은 다양한 형태를 취하고 있다. 그것은 공공부조제도의 개혁이 각국이 처한 정치, 경제, 사회적 환경과 무관하지 않기 때문이다. 실제로 미국의 1996년 복지개혁과 근로연계복지(Workfare), 프랑스의 2009년 고용복지연계정책 개혁(RSA), 영국의

2012년 복지개혁(Universal Credit), 일본의 2013년 생활보호제도개편과 생활곤궁자자립지원제도(生活困窮者 自立支援制度) 도입 등은 상이한 성격을 가진 개혁이다. 그리고 각각의 개혁에 영향을 미친 요인과 그 정도는 상이하다. 왜 각국이 그러한 선택을 하게 되었는지 설명하는 일이 중요한 이유이다.

5) 공공부조제도의 집행체계에 대한 분석이다. 최근 각국 공공부조제도에 서 집행체계 개편을 둘러싼 핵심 쟁점은 근로빈곤층에게 고용서비스와 복지서비스를 통합적으로 연계하는데 최적의 방식이 무엇인가 하는 점이다. 그것은 대부분의 국가에서 공통적으로 나타나고 있는 현상이다. 다만 이 연구에서는 국가별로 집행체계를 하나의 독립된 장으로 분리하지 않는 경우도 있을 것이다. 일부 국가의 경우에는 최근의 제도개편 동향을 설명하며, 근로빈곤층 지원정책의 개편 부분에서 전달체계 문제를 함께 설명하는 방식을 취할 것이다.

3. 연구방법

이 연구는 다음 세 가지 연구방법을 그 특징으로 하고 있다. 먼저 각국 공공부조제도에 대한 문헌분석이다. 외국 공공부조제도의 구조와 특성을 이해하기 위해서는 기존 선행연구에 대한 검토가 매우 중요하다. 그것은 해당 국가의 공공부조제도를 이해하는데 도움이 될 뿐 아니라, 비교연구를 위한 분석틀 마련을 위해서도 중요하다.

이어 각국의 빈곤실태나 공공부조제도 운영실태, 그리고 그 효과성에 대한 실증분석이다. 대부분의 국가에서 공공부조제도는 해당 국가의 빈곤율 변화와 밀접한 관련을 갖고 있다. 이 점에서 필요한 경우, 각국의 빈곤율이나 수급률(take-up rate)을 분석하게 될 것이다. 그리고 필요한

경우는 각국의 공공부조제도 급여수준의 적정성을 다른 국가와 비교할 것이다.

끝으로, 각국의 공공부조제도 전문가 및 해당 행정담당자의 해석을 수용하고자 하였다. 앞서 언급한 바와 같이, 각국 공공부조제도의 역사적 형성과정에 대해서는 해당 국가 전문연구자의 도움이 매우 중요하다. 마찬가지로 최근 복지제도 개편과 관련해서도 그 배경과 향후 전망에 대해서는 해당 국가의 전문가와의 도움이 중요하다. 이를 위해 연구진은 해당 국가를 방문하여 각종 자료를 수집하고, 해당 국가 연구자로부터 필요한 정보를 취합하고자 하였다.

4. 제1차 연도 연구의 특징

〈각국 공공부조제도 비교연구〉에서 제1차 연도(2014년) 연구는 이후 진행될 일련의 연구를 위한 방법론적 기틀을 마련하는데 그 의의가 있다. 그것은 다음과 같이 정리할 수 있다.

첫째, 국제비교연구를 위한 이론적 토대 정립이다. 각국의 공공부조제도는 다양한 역사적 배경 속에서 상이한 경로로 구체화된다. 따라서 각국의 어떤 제도를 공공부조제도(Public Assistance)로 규정할 것인가가 중요한 쟁점이 된다. 〈공공부조제도란 무엇인가〉를 설명하기 위한 정확한 개념정의를 필요한 것이다. 그 키워드는 선별주의, 자산조사, 비기여형제도 등이다. 즉, 공공부조제도는 전체 인구를 대상으로 하는 것이 아니라, 심각한 경제사회적 위협에 노출되어 경제사회적 지원이 필요한 집단을 대상으로 하며, 이들을 선별하는 원칙은 엄격한 자산조사라고 말할 수 있다. 그리고 이 제도는 사회보험과 달리 각 개인의 사전적인 기여(contribution)가 없이, 조세로 재원을 조달하는 특징을 갖는다. 이러한

이론적 검토가 제1차 연도 연구가 감당해야 할 역할인 셈이다.

둘째, 연구구성을 위한 공통의 포맷을 제시하는 일이다. 제1차 연도 연구는 이후에 수행될 국제비교연구가 가능하도록 공통의 포맷을 제시해야 한다. 개별 국가에 대한 심층연구가 비교하기 힘들게 제각각의 포맷을 갖지 않도록 하는 일이 중요한 것이다. 물론 이 과정에서 다음과 같은 위험성에 대해서도 주의하였다. 지나치게 엄격한 형식은 각국 공공부조제도 연구가 갖는 특징을 위축시킬 위험성이 있다는 것이다. 따라서 국가별 연구가 답아야 할 핵심적인 내용을 제시하였다. 그것은 각국 공공부조제도 생성과 변화의 역사적 과정, 공공부조제도의 구조와 특징, 주요 급여제도의 선정기준과 급여수준, 수급자의 규모와 실태, 최근의 제도개편 동향, 전달체계 개편 등이다.

셋째, 국제적인 연구네트워크를 구축하는 일이다. 각국 공공부조제도에 대한 비교연구는 높은 정책적 관심에도 불구하고, 국제기구들이 주도하는 경우가 많지 않다. 1990년대 초반 OECD에서 발간한 연구보고서가 가장 포괄적인 연구이며, 이후 공공부조제도 국제비교연구는 거의 이루어지지 않았다. 개별 국가차원에서 각국 공공부조제도에 대한 연구 인프라가 구축되어 있다는 점을 감안하면, 국제비교연구가 희소하다는 점은 매우 흥미로운 일이다. 그것은 공공부조제도 국제비교연구를 통해 많은 국가에게 공통적으로 제시할 정책적 시사점을 발견하기 힘들다는 점과 무관하지 않을 것이다. 그만큼 맥락(context)이 중요한 연구인 셈이다. 본 연구 또한 이러한 특징을 감안하여 한국 공공부조제도의 개혁과 지속적인 연구의 인프라 확충이라는 관점에서 국제네트워크를 구축하고자 하는 것이다.

제4절 국제비교를 위한 연구방법

1. 개념정의와 분석대상 정책의 범위

본 연구는 공공부조라는 제목으로 연구를 하고 있지만, 내용적으로는 ‘사회부조’를 연구대상으로 하고 있음을 밝혀둔다. 그렇다면 사회부조가 어떠한 정책을 지칭하는 것인지 명확하게 규정할 필요가 있다. 그것은 사회부조에 대한 개념정의가 전체 연구범위에 큰 영향을 미치기 때문이다.

사회부조의 사전적 정의는 적절한 생계의 방법이 없는 취약한 개인이나 가구에 현금이나 현물 자원을 이전하는 것을 의미하며, 이때 취약한 집단은 한부모, 노숙인, 그리고 신체적, 정신적으로 어려움을 겪는 집단을 포함한다. 이현주 외(2003)의 연구에서는 공공부조를 사회보장제도의 하나로서 모든 국민의 인간다운 생활을 위해 생활유지능력이 없거나 생활이 어려운 국민의 최저생활을 국가 및 지방자치단체가 보장하고, 이들의 자립을 지원하는 제도라 정의하였다. 어들리(Eardley) 외(1996)는 사회부조를 욕구를 가진 이들에게 자원(resources)에 대한 조사(test)를 하고 기초수준을 보증하기 위하여 제공하는 급여와 서비스로 정의하고 있다.

선행연구 고찰을 통해 사회부조의 정의를 이해해 보려 한다. 먼저 어들리(1996)는 사회부조라는 개념은 고정되었거나 또는 보편적 의미를 지니는 것은 아니며, 소득이나 서비스 제공 방식에 따른 구분이라 주장하였다. 개인이나 가구에 소득이나 서비스를 할당하는 방식은 기본적으로 세 가지로 나뉘는데, 하나는 보편적이거나 수렴되는 급여제공방식, 두 번째는 사회보험으로 고용지위나 기여에 근거하는 방식, 세 번째는 소득이나 자산조사에 근거하는 급여이다. 사회부조는 세 번째 방식을 기반한 것이

며, 자원조사급여는 때론 '표적화된(targeted)' 급여로 표현되기도 한다. 조사에 근거한 급여도 구분이 되는데, 고프(Gough)(1994)에 따르면 일정 선 이하 생활, 삶의 기본적인 수준 이하를 전제로 하는 빈곤조사, 또는 그 이상의 선에서 기준으로 이루어지는 조사 등이 그 구분 사례이다. 이에 따라 사회부조를 다음의 세 가지, 1) 특정 기초소득선 이하 사람들을 대상으로 하는 현금급여와 같은 일반적 지원(assistance) 2) 실업급여 등 특정 집단에 대한 현금급여와 같은 범주적 지원 3) 주거지원과 같은 현금 지원과 연계된 급여와 서비스 제공(tied assistance) 등으로 분류할 수 있으며, 위의 세 가지 모두를 사회부조로 구분한다면, 터키의 경우 의료 지원도 연계된 급여로(tied)로 사회부조에 포함되어진다.

린덜트(Lindert)(2002)는 사회보호를 사회안전망 중 하나로 빈곤에 대한 최후 안정망으로 설명하고 있는데, 사회적 보호(protection)는 사회보험과 사회보호로 구성된다. 사회보호에는 세 가지 유형의 급여가 있는데, 이는 아래와 같다.

1. 일반적 급여: 일정 소득 이하 사람이 받을 수 있는 급여
2. 범주적 급여: 일정 소득 이하 특정 집단이 받을 수 있는 급여 예를 들어 영국의 근로 가구 세액 공제(working Families Tax Credit)
3. 현물 또는 조건급여: 주거, 직업훈련, 학교급식 등 비현금자원에 대한 접근. 일정 소득이하 주거비 지원 등 용도가 지정된 지원

비버리지(Beveridge)나 디토와 다이(DiNitto & Dye), 그리고 OECD와 UN과 같은 국외의 공공부조에 대한 정의들에서 나타난 공공부조의 특징은 도움을 받아 마땅한 상태의 사람을 자산조사로 선정한다는 점, 비

용을 국가가 부담한다는 점, 최저생활수준이 기준이 된다는 점이다.

공공부조에 대한 여러 정의를 종합해보면 공공부조는 저소득층 또는 빈곤층을 대상으로 하며, 자산조사에 기초하여 대상이 선정되고 이들에게 무기여의 원칙에 따라 급여가 지급되고, 정부의 책임 하에 일정수준(최소한의 인간적 생활)의 생활보장을 목적으로 하는 사회보장제도로 정의될 수 있다. 또한 공공부조제도의 급여는 현금급여, 즉 경제적 원조로 규정되는 경우가 많으나 실제 공공부조프로그램을 규정하는데 있어서는 현금급여 외에 의료급여와 같은 현물급여도 공공부조로 분류되고 있다. 결론적으로 사회부조의 범위는 다양하게 정의할 수 있다.

사회부조 또는 공공부조에 대한 범위는 자산조사에 근거한 지원, 빈곤층을 대상으로 하는 지원으로 한정하되, 급여내용이나 대상 욕구는 한정하기 어렵다. 이 기준을 적용하여, 범주화된 급여나 서비스도 포괄하기 때문인데, 예를 들어 노인의 기초연금, 근로능력자에 대한 실업부조는 사회부조로 포괄하여야 할 것이다. 영국의 경우 보건과 교육은 보편적 지원으로 사회부조의 범위 안이라 보기 어렵지만, 한국은 이와 상이하여 의료 지원과 교육지원이 자산조사에 기반하고 있다. 결국 사회에 따라 사회부조의 범위는 달라질 수 있다. 단, 기초욕구를 감당하는 여타의 보편적, 준보편적 지원은 공공부조의 맥락이나 환경으로 고려하는 것이 적절하다.

지원 내용의 측면에서 사회부조는 아래의 것들을 포괄할 수 있다¹⁾. 신체적, 신체적 장애, 고아, 약물중독 등 취약집단을 대상으로 제공되는 복지 또는 사회서비스, 식품권과 가족수당과 같은 현금 또는 현물 이전, 긴급생활지원(life-line tariffs), 주거지원, 위기 시 주식비 할인 등과 같은 일시적 지원 등이다. 또한 사회부조 프로그램은 사회부조 프로그램의 범

1) wikipedia 홈페이지, Social protection(http://en.wikipedia.org/wiki/Social_protection), 2014.5.15 추출

위(scope)에 근거하여 다음의 세 가지로 구분하여 유형화 시킬 수 있다 (Barrientos, Nino-Zarazua and Maitrot, 2010).

1. 순수한 현금이전(pure income transfers)
2. 현금이전과 함께 인적, 재정적, 신체적 자산형성을 목적으로 하는 지원을 더하는 현금이전 연계지원(transfer plus)
3. 통합 빈곤완화 프로그램(Integrated poverty reduction)으로 조 건화된 현금이전보다 넓은 지원을 포괄할 뿐만 아니라 현금이 중심 요소가 아닌 특징이 있음

이러한 구분은 프로그램의 특징을 정확하고 탄력적으로 포착하는데 도움이 된다. 또한 사회부조에 대한 개념적 기반의 차이를 보인다는 점을 인식하게 하며, 빈곤은 소득의 부족, 자산의 결핍, 다차원적인 것으로서의 빈곤으로 빈곤 개념정의를 다른 것임을 알 수 있다.

24 각국 공공부조제도 비교연구: 일본편

〈표 1-1〉 OECD 국가들의 타겟팅 방법¹⁾(Targeting Mechanisms Employed by Select OECD Countries)

국가명	개인조사방법 (Individual Assessment Mechanisms)	
	자산조사 (Means Tests)	범주형(Categorical)
스웨덴	주거수당 지방정부 공공부조 (Municipal social welfare allowance) (일부 지역은 사회복지사가 활동)	실업자 정액요금 현금지원(Flat-rate unemployment cash assistance) (KAS: 지난 12개월 중 5개월 이상 근무경험이 있거나, 졸업 후 3개월이 지나지 않아 실업보험 지원을 받지 못하는 구직자에게는 KAS지급)
영국	구직자수당 (소득보조, 비기여방식) 가족 크레딧 (Family Credit: 직업이 있지만 소득이 일정금액을 넘지 않는 부모에 대한 소득지원) 지방세 환급, 학교급식비, 건강지원 장례비 지원(social fund payment for funerals) 출산휴가 난방지원(cold weather payment) Discretionary cases 주거급여	장애인 급여(benefits for the disabled) 한부모가정은 소득보조를 위한 활동심사(activity test) 면제 특정그룹(가족, 한부모가정, 장애인, 장애인 가족을 돌보는 가정)에 대해 소득보조에서의 보험료(premium) 추가지원
네덜란드	사회부조(social assistance) 주거급여 부가적 급여(additional benefit) (사회보험 수급자에 대한 추가 지원) 50세 이상의 사회보험 수당을 모두 수급한 최저 임금자에 대한 소득기반형 급여 실업보험이 만료된 고령의 또는 부분적 장애인 근로자, 또는 과거 자영업자였던 노인과 장애인에 대한 특별수당	50세 이상의 사회보험 수당을 모두 수급한 최저 임금자에 대한 소득기반형 급여 실업보험이 만료된 고령의 또는 부분적 장애인 근로자, 또는 과거 자영업자였던 노인과 장애인에 대한 특별수당 57.5세 이상의 실업자와, 5세 이하의 아동이 있는 부모는 구직요건(job searching requirements) 면제
캐나다	일반적 사회부조 프로그램 사회부조 수급자에게 지급되는 건강보험 주거급여 저임금 가족에게 지급되는 아동수당(National Child Benefit)	주(province)의 특성에 따라 다른 범주를 포함하는 포괄적 수당(장애인, 한부모가정, 미망인 등) 부모의 수입 중 일부는 필요성 심사(needs tests) 없이 아동양육비용으로 사용(몇몇 주는 한부모가정에게 더 많은 수입의 일부 요구)
한국	국민기초생활보장제도	기초연금, 장애인연금, 한부모가족지원

주: 1) 집단별/지역별(Group/Geographic)범주는 해당이 없어 제거하고, 한국을 추가하여 수정한 표이다.

국가명	검증-표적화 (Self-targeting)	지역기반 (Community-based)	보편적 (Universal)	비고
스웨덴		지방정부 공공부조 (Municipal social allowance)	아동수당 (child allowance) (한부모가정과 일반가정에게 동일한 지원) 보육료지원 (child care)	
영국	비기여형 구직수당 급여자에 대한 활동 심사 (activity test)	주거급여(국가규제 관리-administer national regulation)	아동수당 (Child benefits) * 교육지원과 의료지원도 보편적	
네덜란드	구직요건 (job searching requirements)	지방정부 관리 (Local governments administer) 사회부조 부가 수당 (supplementary benefits to social assistance)	아동수당 (Child benefits)	
캐나다	일반적 사회부조 수급자에게 시행되는 활동심사	기본적 사회부조 (Basic social assistance)		
한국	조건부수급	지방정부의 저소득층 지원	보육료지원	교육비지원, 의료지원, 주거급여가 중앙정부의 사회부조 범위 안에 편제

2. 분석유형과 분석전략

사회보장제도 또는 사회보장제도에 포함된 공공부조 등의 사회복지정책의 비교분석을 수행하기 위해서는 비교대상에 대해 체계적으로 접근하면서 효과적인 연구결과를 도출하여 연구목적에 달성케 할 수 있는 논리적이면서 적절한 분석유형의 선택과 이에 대한 체계적인 분석틀 적용이 필요하다.

사회복지정책 연구를 위한 대표적인 분석 방법 또는 유형에는 길버트 & 스펙트(Gilbert & Specht)(1974)가 주창한 정책분석 유형인 3Ps 즉, 과정(Process) 분석²⁾, 산출(Product) 분석³⁾, 성과(Performance) 분석⁴⁾이 있으며, 많은 경우에서 이들 분석유형 중 연구목적과 연구대상 등을 고려하여 적절한 분석유형을 선택하고 있다(닐 길버트 & 폴 테렐, 2005).

본 연구의 목적은 주요 선진국(영국, 일본 등)의 공공부조제도의 기본 구조와 특징, 현황과 쟁점, 그리고 최근 개편동향에 파악하는 것이다. 따라서 각국의 공공부조제도를 역사적 전개과정 및 사회 발전과정 측면의 맥락(context) 차원과 전체 사회보장제도와의 관련성을 중심으로 이해하는데 초점을 맞추고 있기 때문에 주로 과정 및 산출 분석의 적용이 요구된다. 물론 성과분석과 앞의 과정분석과 산출분석이 실제 분석에 있어 명

-
- 2) 과정분석은 사회정치적 그리고 기술적-방법론적 변수들과 관련된 정책형성의 역동성에 초점을 맞추고 있는 접근방법을 말하며, 정책형성에 영향을 미치는 다양한 요소들에 대한 관계성과 상호작용과 계획된 자료의 투입이 어떻게 이루어지는지에 대한 이해를 주된 관심으로 한다(Gilbert, Specht & Terrell, 1993:17-18; 닐 길버트 & 폴 테렐, 2005:25).
 - 3) 산출분석은 기획과정을 통해 연계 되는 일련의 정책선택인 산물에 여러 가지 쟁점을 분석하는 방법으로 산출연구를 위한 분석틀에는 할당, 급여, 전달, 재정⁴⁾의 네 가지 차원이 적용되어진다(닐 길버트 & 폴 테렐, 2005: 25; 이해경, 2009).
 - 4) 성과분석은 특정한 정책선택에 의해 실행된 프로그램이 낳은 결과를 기술하고 평가하는데 관심을 둔다(닐 길버트 & 폴 테렐, 2005:27).

확히 분리되지 않는 동시에 분석방법상의 상호 연관이 적지 않기 때문에 (닐 길버트 & 폴 테렐, 2005), 그리고 제도의 성과 측면의 국제비교도 본 연구에서도 주요하기 때문에 성과 측면에서의 분석 또는 기술도 본 연구에 포함된다.

본 연구의 주된 관심사는 각 국가별 공공부조 전개과정의 맥락과 구조적 특성을 파악하는 것이기 때문에 과정과 산출 분석에 초점을 두고 있다고 볼 수 있다. 하지만, 과정분석의 경우 과학적인 분석방법으로는 미흡하다는 비판을 받고 있으며 연구자의 주관적 선입견이 작동할 여지가 크기 때문에 이에 대한 주의가 필요하다(이혜경, 2009: 81). 한편, 산출연구의 경우 정책과정을 통해 정책대안들 중 선택된 정책의 내용을 특정 기준이나 분석틀을 통해 분석하는 것으로 정책설계의 주요한 구성요소들을 구분하고 분해하여 정확히 파악하는데 초점을 두고 있으며(닐 길버트 & 폴 테렐, 2005), 비교적 오랜 역사를 가진 분석틀을 가지고 있기 때문에 본 절에서 중심으로 다루고자 한다.

이러한 분석유형에 대한 고려와 함께 국가간 비교연구를 위해서는, “변수중심방법(variable-oriented methods)”과 “사례중심방법(case-oriented methods)”으로 대표되는 분석 전략을 고려해야 한다(Ragin, 2008 재인용: 남승연, 2013: 290). 변수중심방법은 양적방법으로 사례중심방법은 질적 연구로도 지칭 되는데, 사례중심방법과 질적 연구는 꼭 일치하는 것은 아니며(최영준, 2009: 2), 본 연구도 제도에 대한 문헌 및 통계 자료 고찰이 연구의 핵심 방법이므로 본 연구의 분석전략을 질적 연구보다는 사례중심방법이라고 지칭하는 것이 합당하다. Ragin(1994)에 의하면 변수중심방법은 관찰 가능하고 측정 가능한 경험적 사실들을 계량적 접근을 이용하여 변수들 간의 상관관계 및 인과관계 등의 관계성을 분석하여 산재되어 있는 요소들의 공통적인 속성을 파악하는 일반화를

지향하는 반면, 사례중심방법은 비교 가능한 독립적인 실체들을 가정하고 변수간의 인과관계와 같은 영향 측면보다는 사례자체의 맥락과 특수성에 관심을 두어 특정결과가 발생하는 상황적 특성을 밝히는데 그 초점을 둔다(안상훈, 2002 재인용; 이현주 외, 2003 재인용).

계량적 방법론은 앞의 세 가지 분석유형 모두에 적용될 수 있지만 주로 성과분석에 있어 정책효과성 평가로 작동하는 경우가 많다. 산출분석은 계량적 분석 보다는 주로 분석틀을 적용한 체계적 접근을 통해 정책선택의 원인과 원칙, 형태와 구조를 분석하고 있다(Gilbert & Terrell, 1998 재인용; 강욱모 외, 2006). 이 두 방법 중 변수중심방법은 지나친 일반화에 대한 지향으로 개별 사례가 갖는 특수성과 요인간의 교호 작용을 간과하는 측면이 있으며(남승연, 2013: 290), 사례중심방법의 경우는 이와 반대로 각 사례들을 포괄하여 일반화시키기 어렵다는 한계점을 가지고 있다(안승국, 2002: 58).

본 연구는 이러한 장단점을 가지고 있는 분석전략들 중에서, 변수중심 방법 즉, 계량적 접근방법을 통해 국가간 또는 국가내 사회복지정책관련 변수들 간의 관계성을 파악하기 보다는, 사례중심방법론을 적용 역사적 맥락을 고려한 개별화를 통해 각국 공공부조의 현제도 선택에 대한 특성을 파악하고자 한다. 그리고 앞에서 언급한 과정분석을 연구에 적용하여 정책형성과정에 영향을 미치는 요인들에 대해 심도 있는 파악을 시도해 보고자 한다. 이러한 접근은 논리적으로 정교한 분석틀을 가지고 있는 것으로 평가되는 산출연구의 분석틀과 본 연구에서 병행적으로 사용하여 국가별 공공부조제도를 다양한 차원에서 검토할 예정이다.

3. 분석틀 설정 관련 선행연구

사회복지정책의 국가별 비교의 분석틀 마련을 위해 검토할 선행연구들은 복지정책 분석차원 측면에서 분석틀을 구성하거나, 이러한 분석틀을 기반으로 실제 국제비교 및 제도설명을 수행한 연구들로 분류할 수 있다. 전자는 연구자들이 비교연구의 틀을 구성하기 위해 수행했던 연구방법론 연구들이, 후자는 국가간 비교를 위해 국제기구에서 수행한 공표자료들이 주를 이룬다. 후자의 경우 분석차원 및 각 분석차원에 활용될 구체적 변수들이 제시되어 있어 분석틀의 각 차원에 대입한 해당 변수들을 제시하고 있다. 복지 및 관련제도 분석틀에 대한 연구를 살펴보면 다음과 같다.

길(Gil)(1973)은 사회복지정책을 사회정책의 한 영역으로 보고 사회정책 전반을 개괄하는 동시에 사회복지정책을 사회 전체와 관련하여 이해하고자 하는 분석 틀을 제시하였다(이혜경, 2009 재인용; 박차상, 2012 재인용). 프리그몰과 애서턴(Prigmore & Atherton)(1979)은 사회복지정책평가의 접근방법으로 1) “문화적 가치”, 2) “영향력과 의사결정”, 3) “지식에 관한 고려사항”, 4) “비용-편익” 등의 네 가지 차원의 준거 틀을 제시하였다(봉민근, 2003: 3 재인용).⁵⁾ 앞에서 언급된 바와 같이 비교연구를 위한 산출연구의 대표적이고 전형적인 분석적 접근방법으로 3Ps(Process, Product, Performance)가 있으며, 각 접근방법은 계획, 행정, 그리고 연구의 전문적인 역할과 주요하게 연관되어 있는 사회복지정책의 문제들을 다루고 있다(Gilbert et al., 1993: 17).

본 연구의 주된 관심은 산출분석으로, 길버트와 스펙트(Gilbert & Specht)(1974)는 산출분석과 관련하여 다음 네 가지 차원의 분석틀을 제시하고 있다. 1) “사회적 할당의 근거는 무엇인가?(What are the bases

5) 봉민근(2003). 서울시 장애인복지정책의 현황과 정책방향, 한국행정학회 춘계학발표논문집.

of social allocations?)” 2) “할당된 사회적 급여의 형태는 무엇인가?(What are the types of social provisions to be allocated?)” 3) “이러한 급여들의 전달에 대한 전략은 무엇인가(What are the strategies of the delivery of these provisions?)” 4) “이러한 급여 재원을 조달하는 방법은 무엇인가(What are the ways to finance these provisions?)” 로 이것은 각각 대상, 급여, 전달체계, 자원문제에 해당하는 것이다(Gilbert, Specht & Terrell, 1993: 43). 번스(Burns)는 사회보장제도를 구상하는데 있어서 1) “급여의 성격과 양(the nature and amount of benefits)”, 2) “보장해야 될 위험의 대상과 유형(eligibility and types of risks to be covered)에 관한 것들”, 3) “재원조달 방법(the means of finance)”, 4) “행정의 구조와 성격(the structure and character of administration)”을 분석틀로 제시하였다(이성기, 2006: 21 재인용).⁶⁾ 남기민(2001: 259)은 길버트와 스펙트(Gilbert & Specht)(1974)와 맥길(Magill)(1986)⁷⁾의 분석틀을 기초해서 사회복지정책의 분석틀을 1) 목표체계 2) 대상체계 3) 급여체계 4) 전달체계 5) 자원체제로 구분하여 제시하였다.

길버트와 스펙트(Gilbert & Specht)(1974) 그리고 번스(Burns)가 제시한 네 가지 차원의 분석틀은 포괄적이면서 명료성을 가지고 있기 때문에 사회복지정책 비교분석에서 폭넓게 적용되고 있다. 하지만 분석틀 선정과 함께 이러한 네 가지 차원에서 사회복지제도의 내용을 분석할 수 있는 변수들은 별도로 선정과정을 거쳐야 한다. 즉, 사회복지제도(본 연구에서는 공공부조제도)의 국가간 비교분석을 위해서는 해당 분석틀에서 해당하는 비교 변수들을 선택해야 하며, 이러한 분석틀에 맞는 요인과 변수들은 사

6) 이성기(2006), OECD 국가의 사회보장제도 비교연구, 한국보건사회연구원

7) Magill(1986)은 사회복지정책의 분석틀로 1) 정책목표 2) 급여체계 3) 전달체계 4) 자원조달을 제시(남기민, 2001:259 재인용)

회과학 연구의 영역 중 국제기구의 사회부문 통계에서 선택할 수 있다. 이러한 국제기구에서 생산한 자료들의 경우 국가간 비교를 위한 공통 영역들과 구체적인 변수들을 제시하고 있다.

국제기구의 사회부문 통계중 가장 대표적인 것은 OECD의 Social Expenditure Database(SOCX)이다. SOCX는 OECD 가입국가들의 사회복지지출을 기능별 영역으로 분류하여 제시하고 있는데, 주로 영역별 급여의 형태와 하위영역으로서의 세부적 프로그램들과 그것의 지출이 제시되어 있다. SOCX를 통해 주요 국가들의 기능별 또는 정책대상별 주요 프로그램 현황과 규모를 파악할 수 있지만, 사회보장관련 통계지표의 국제비교가 주된 목적이므로 해당 국가 제도의 상세한 내용 즉, 대상 및 급여 수준, 자원, 전달체계 등의 정보는 제공되지 않는다.

MISSOC (Mutual Information System on Social Information)은 EU 가입 국가들 간에 사회보호관련 정보의 지속적인 변화를 공유하는 역할을 하고 있으며, 최근에는 아이슬랜드, 리히텐슈타인, 노르웨이, 스위스까지 포함한 사회보호(Social Protection)의 정보까지 포괄하고 있다⁸⁾.

MISSOC은 위 국가들의 사회복지제도를 12개 하위 영역과 300개 이상의 세부 항목으로 구분하여 세부적이고 비교 가능한 정보를 제공하고 있다(강혜규 외, 2012). MISSOC Comparative Tables⁹⁾은 앞에서 언급한 12개의 하위 정책영역으로 구성된다. 구성영역들은 다음과 같은데, I.재정(financing), II.보건(healthcare), III.질병(sickness), IV.출산(maternity), V.근로무능력(invalidity), VI.노령(old-age), VII.유족(survivors), VIII.산재(employment injuries and occupational dis-

8) MISSOC 홈페이지(<http://www.missoc.org>, 2014.6.28 추출)와 강혜규 외(2012) 참조

9) MISSOC(2007, 2009) 참조

ease), IX.가족(family Benefit), 실업(unemployment), XI.최저생계보장(guaranteed minimum resources), XII. 장기요양(long-term care) 으로 구성되며, 이중 최저생계보장(Guarantee of sufficient resources)은 공공부조제도와 관련한 국가 간 비교가 가능한 분석틀을 제시해 주고 있다.

국제적 비교를 위한 최저생계보장(Guarantee of sufficient resources)의 세부 영역들을 살펴보면¹⁰⁾, 먼저 일반적 비기여형 최저보장제도명(Designation)과 이에 대한 적용법률(Applicable statutory basis), 원칙(principle), 수급권자(entitled persons) 등을 제시하고 있으며, 세부영역별로 살펴보면, 첫째 수급일반조건(general conditions)으로 기간(duration), 국적(nationality), 거주조건(residence), 연령(age), 노동의사(willingness to work), 다른 급여청구와의 관계(exhaustion of the claims), 기타 조건(other conditions)같은 변수들이 포함 된다. 둘째, 최저보장과 관련한 최저보장수준의 결정(determination of the minimum), 결정의 수준(level of determination), 자산조사적용 가구 범위(domestic unit for the calculation of resources), 고려되는 자산(resources taken into account)등이 포함된다. 셋째, 급여와 관련해서는 범위(categories), 가족수당과(family allowances)의 관계, 급여액(amounts), 급여환수(recovery), 급여수준 조정방법(indexation), 사회통합촉진관련(measures stimulating social and professional integration), 기타 권리(associated rights)로 의료(health), 주택(housing), 난방(Heating) 등이 포함된다. 넷째, 전달체계와 관련해서는 행정기구의 조직과 성격의 변수가 포함되며, 다섯째, 재정과 관련해서는 재정규모(costs), 재원조달(financing) 등의 변수들이 포함된다.

10) MISSOC(2007, 2009) 및 이성기(2006) 참조

MISSOC에서 제공하고 있는 변수들을 앞에서 언급한 산출분석의 분석틀에 배치하기 위해서는 분석틀의 각 차원(대상, 급여, 자원, 전달)의 성격을 좀 더 구체적으로 살펴볼 필요가 있다. 다음 표는 ‘Gilbert & Terrell의 분석틀’의 각 차원에 대한 의미와 선택의 대안을 보여주고 있다. 먼저 대상의 경우 ‘사회적 할당’의 근거를 파악하는 것을 의미하며, 이는 수급자격을 결정하는 기준의 문제와 급여를 지급하기 위해서 어떤 원칙을 적용할 지를 선택하는 것이 중요하다. 두 번째, 급여의 경우 ‘사회적 급여 형태’를 파악하는 것으로 기본적으로 복지제도에서 수급자들에게 지급되는 현물 또는 현금 등의 급여 형태와 이를 더 확장하여 전이 가능성¹¹⁾ 정도에 따른 기회, 서비스, 재화, 증서 및 세액공제, 현금, 권력 등의 범주로 급여형태를 분류하고 제시하는 것이 중요하다. 세 번째, ‘전달에 대한 전략’은 대상과 급여가 결정되었을 때 그것을 이어주는 시스템, 즉 전달체계와 관련하여 복지급여 전달의 관리운영 주체와 전달전략에 관한 분석을 그 핵심으로 한다. 마지막으로 재정은 자원과 이전체계에 관한 것을 핵심으로 한다(닐 길버트 & 폴 테렐, 2005 재인용: 전연일, 2011).

11) “수혜자에게 얼마나 많은 선택의 자유를 부여할 수 있느냐”하는 정도를 의미함(닐 길버트 & 폴 테렐, 2005: 235)

34 각국 공공부조제도 비교연구: 일본편

〈표 1-2〉 Gilbert & Terrell의 분석틀

구분		의미	선택의 대안
대상	수급자격 (할당영역)	사회적 할당의 기반(근거)은 무엇인가?	귀속적 욕구, 사회적 공헌/심신상태에 대한 전문가 판단 개인/가족의 자산상태에 따른 욕구
급여	급여종류 (대책영역)	사회적 급여형태는 무엇인가?	기회/권력/사회서비스/물품/신용/ 물품교환권/현금
재원	재원마련 (재정영역)	사회적 급여에 필요한 재정을 마련하기 위한 방법은 무엇인가?	사용자부담/민간모금/사회보험, 과세(국세, 지방세, 특별세, 목적세 등)/위의 혼합
전달	전달방법 (전달체계)	사회적 급여를 전달하기 위한 전략은 무엇인가?	공공전달체계(중앙집권/지방분권) 민간전달체계(영리조직/비영리조직) 위의 혼합(공공조직과 민간조직의 혼합형 태, 영리와 비영리조직의 혼합)

자료: 남찬섭·유태균(2007), p.111 재인용: 전연일(2011), p.178

4. 분석틀 적용방향

앞에서도 언급한 바와 같이 기본 틀을 국가별로 동일하게 적용하기 위해서는 분석대상이 되는 변수들과 그것에 대한 범주가 정해져야 한다. 분석의 차원은 길버트와 스펙트(Gilbert & Specht)(1974) 또는 길버트와 테렐(Gilbert & Terrell)(2007)의 분석틀을 활용하고, 분석 차원별 변수의 구성은 MISSOC(2007, 2009)에서 제시하는 변수들을 활용하고자 한다. 즉, 주어진 분석틀과 이에 대한 선행연구들을 검토해 분석틀의 각 분석차원과 분석차원을 통한 제도비교를 위한 각 구성변수들의 기본적인 개념과 방향성을 파악하고 이를 고려해 MISSOC이 국제비교를 위해 제시한 범주별 변수들을 분석차원별로 아래와 같이 구성할 수 있다.

〈표 1-3〉 분석틀 적용을 통한 MISSOC 주요 변수의 분류

차원	구성변수	비고
공통	제도명(designation), 적용법률(applicable statutory basis), 기본원칙(basic principles), 급여의 목적(goal)	공통
대상	수급권자(entitled persons) 수급일반조건(general conditions) : 기간(duration), 국적(nationality), 거주조건(residence), 연령(age), 근로참여의사(willingness to work), 다른 급여청구와의 관계(exhaustion of other claims), 기타 조건(other conditions) 최저보장관련 : 자산조사적용 가구범위(domestic unit for the calculation of resources), 고려되는 자산(resources taken into account),	수요측면
급여	최저보장관련 : 최저보장수준의 결정(determination of the minimum), 결정 수준(level of determination) 급여관련 : 급여의 범위(categories), 특수목적의 부가 및 단일급여(specific supplements & Single benefits), 최저보장과 가족수당과의 관계(family allowances), 급여액(amounts), 급여환수 관련(recovery), 급여수준 조정방법(indexation), 사회통합촉진(measures stimulating social and professional integration) 관련 권리(associated rights) : 의료(health), 주택 및 난방(housing & heating) 등	수요측면
전달체계	행정기구의 조직과 성격	공급측면
재정	재원조달원칙(Financing principle), 가입자 및 고용주의 기여, 보험료를 또는 보험료를 상한(ceiling), 공공부문 기여, 장기급여 재원마련 시스템 등	공급측면

자료: MISSOC Comparative table(2007, 2009)과 이성기(2006:22) 내용을 재구성 및 업데이트

국제비교에 적용되는 변수들의 경우 국가별로 공통적 제도의 구성요소일 가능성이 높기 때문에 제도의 기본적 성격과 국제비교에 용이하지만 국가별 특수성을 설명하기에는 부족한 경우가 있을 수 있다. 따라서 본 연구에서는 국가별 세부 제도와 관련된 선행연구를 통해 국가별 공공부조 제도의 특수성을 밝힐 수 있는 해당 국가 고유의 변수의 발굴 등 국가별 특성을 밝힐 수 있는 측면과 공통적인 부문을 통해 서로를 비교해 볼 수 있는 두 부문 모두가 고려되어야 할 것이다.





제2장

환경진단과 전망

제1절 인구 및 가족구조의 변화

제2절 노동시장 및 고용구조의 변화

제3절 소득분배구조의 변화

제4절 경제와 정부재정의 변화

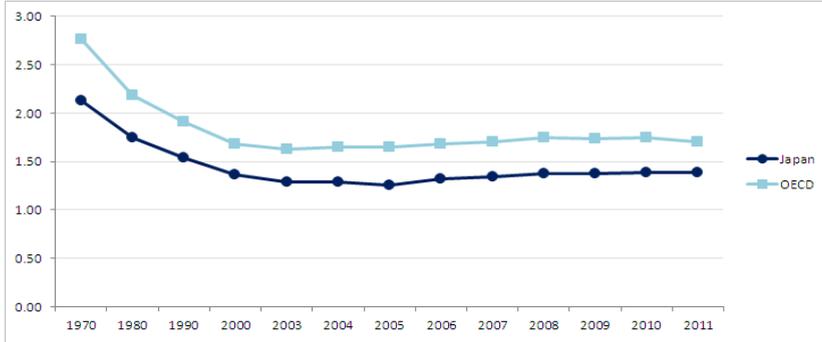


제1절 인구 및 가족구조의 변화

일본 인구구조의 변화는 저출산 및 이에 따른 근로연령인구의 감소와 인구 고령화를 특징으로 한다. 일본의 출산율은 OECD 국가들과 비교해 볼 때 평균보다 계속 낮은 수준으로, 1970년대 중반 이후에는 이미 2명 미만으로 떨어져 장기간에 걸쳐 완만한 감소세를 보이며 낮은 수준을 유지하고 있다. [그림 2-1]에서 보면 OECD 국가의 평균 출산율은 1970년 2.76명에서 2011년 1.70명으로 감소하였으며, 일본의 출산율은 그에 비해 계속 낮은 수준으로 1970년 2.13명에서 2011년 1.39명으로 감소하였고 상대적으로 하락 폭이 적은 것을 알 수 있다. 2000년대 이후 추이를 좀 더 상세하게 살펴보면 그 경향에 있어 차이를 보이는데, OECD 국가 평균 출산율은 2003년 이후에는 증가하다 2008년 글로벌 경제위기 이후 다시 줄어드는 양상을 보이고 있는 반면, 일본의 경우에는 2000년 이후에도 계속 감소세를 유지하다가 2005년 1.26명으로 과거 최저 수준을 기록하고, 2006년부터는 소폭 증가하는 양상을 띠고 있다. 즉, 2006년 1.32명으로 증가하고, 2007년 1.34명, 2008~2009년 1.37, 2010~2011년 기준 1.39명으로 유지 및 소폭 상승하였다. 그러나 최근 일본 합계출산율이 이와 같이 서서히 회복의 기미를 보이고는 있으나 여전히 낮은 수준에 머무르고 있어 장기적인 저출산 추세가 지속되고 있다.

40 각국 공공부조제도 비교연구: 일본편

[그림 2-1] 합계출산율 추이

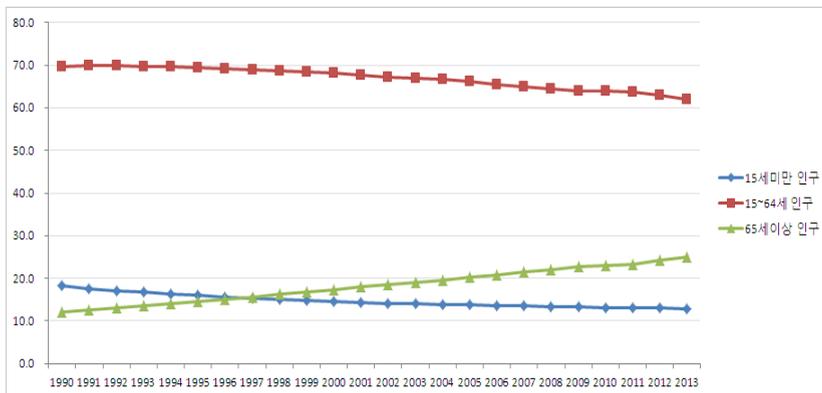


자료: OECD(2014), OECD Factbook 2014.

저출산 현상과 맞물려 일본은 생산가능한 연령대의 인구가 지속적으로 감소하고 있다. [그림 2-2]에서 연령대별 인구 비율의 추이를 보면 15세 미만 및 15~64세의 근로연령대 인구비율이 감소하고 있음을 볼 수 있다. 전체 인구 중 15세 미만은 1990년 18.2%에서 2013년 12.9%로, 15~64세는 1990년 69.7%에서 2013년 62.1%로 그 비중이 감소하였다.

[그림 2-2] 연령대별 인구 비율 추이

(단위: %)

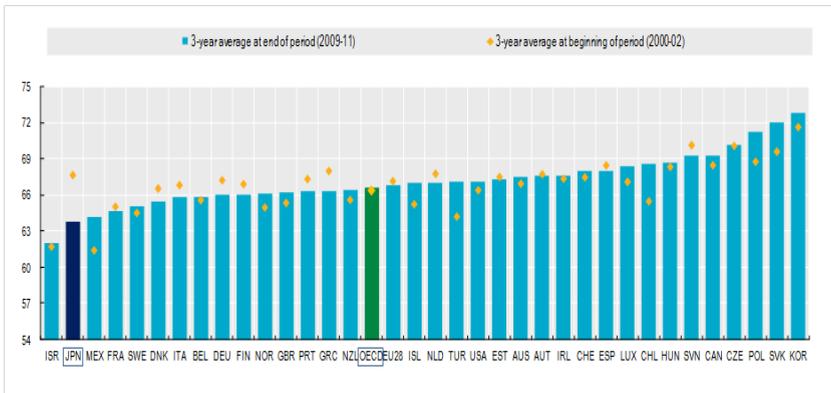


자료: OECD.Stat, Employment and Labour Market Statistics, 2014.5.28 추출.

[그림 2-3]에서 OECD 국가들의 2000~2002년 3년간 15~64세 근로연령인구 평균 비율과 2009~2011년 3년간 평균을 비교한 결과를 보면, OECD 국가들에서는 근로연령인구 비율이 2000~2002년 평균 66.4%에서 2009~2011년 66.7%로 약간 증가한 반면, 일본의 경우에는 67.7%에서 63.8%로 근로가능인구가 감소한 동시에 그 감소폭도 가장 크게 나타났다.

[그림 2-3] OECD국가 근로연령인구 비율 비교

(단위: %)



자료: OECD(2014), OECD Factbook 2014.

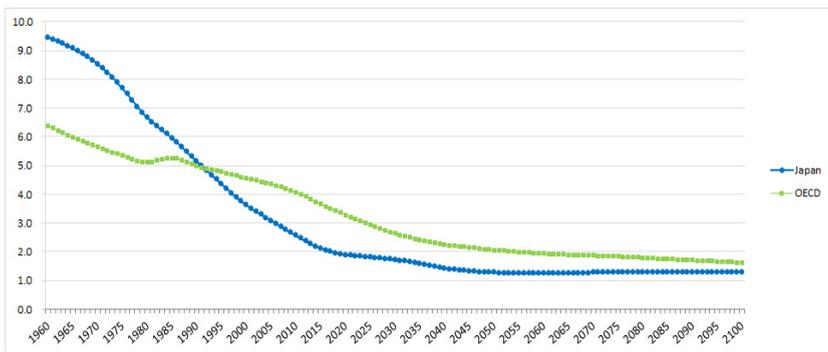
반면, 출산율 저하와 기대수명 연장에 따라 일본의 인구고령화는 가속화되고 있다. 앞의 [그림 2-2]에서 볼 수 있듯이 전체 인구 대비 65세 이상 인구 비율은 1994년에 이미 14.1%로 고령사회로, 2005년에는 20.2%로 초고령사회로 들어섰으며, 2013년 현재 25.1%에 달하고 있다. 2010년을 기준으로 OECD 국가 평균과 비교해보면 일본의 경우 23.0%로 OECD 14.7%에 비해 65세 이상 노인인구 비중이 높은 수준이고, 향후 2050년에는 38.8%로 상승이 예측되고 있는데 이는 OECD 평균

25.3%보다 훨씬 높은 수준이다(OECD, 2014).

이와 같이 출산이 감소하고 인구의 고령화가 진전됨에 따라 노인 부양에 대한 현역세대의 부담은 증가할 수밖에 없다. [그림 2-4]에서 65세 이상 노인 인구 1명당 20~64세 근로연령인구로 계산되는 노인부양비의 추이를 살펴보면, OECD 국가 평균과 비교해볼 때 일본의 경우 급격하게 하락하는 것을 볼 수 있다. 일본은 60년대 이후 고령화가 급격하게 진행되어 1960년 노인부양비가 9.5에서 1991년 5.0까지 떨어졌으며, 1992년에는 4.8로 OECD 평균(4.9)과 반전되기 시작하여 이전에는 OECD 평균보다 높았지만 이후에는 계속해서 더 낮은 수치를 보이고 있다. 이러한 감소세가 지속되어 2013년 현재는 2.3으로 1990년대 초 대비 절반 수준으로 떨어졌으며, 이후 계속 감소하여 2040년대 중반부터는 1.2~1.3 가량으로 전망되고 있다.

OECD 국가들의 노인부양비는 일본과 비교해 상대적으로 완만하게 감소하여 1960년 평균 6.4에서 1990년 5.0, 그리고 2013년에는 3.8로 떨어졌으며, 이후에도 마찬가지로 고령화가 지속되어 2040년대 2.3에서 2.1, 2050년대 초반부터는 2.0이하로 떨어질 것으로 예측되고 있다.

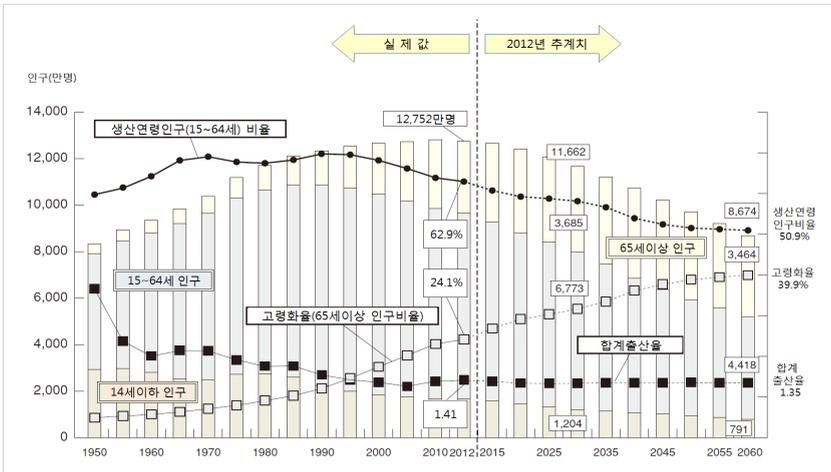
[그림 2-4] 노인부양비 추이



자료: OECD(2013), Pension at a Glance 2013.

요컨대, 일본의 저출산·고령화 현상은 증장기적으로 전체적인 인구구조에도 매우 큰 영향을 미치고 있다. 일본 인구구조의 변화와 전망을 살펴보면 젊은 연령대의 인구 감소를 비롯하여 총 인구수도 감소하기 시작하였으며 고령화 현상은 심화되고 있음을 알 수 있다. 다음 그림은 일본 인구구성비의 추이를 종합적으로 보여준다. 먼저 총 인구수를 살펴보면, 1950년대부터 계속 증가하여 1990년 1억2,361만명에서 2010년에는 1억2,806만명으로 정점에 이르고, 이후 감소하기 시작하여 2012년 현재 1억2,752만명으로 떨어졌다. 그리고 현재 추세대로라면 2025년에 1억1,662만명, 2060년에는 8,674만명으로 지속적인 인구감소 현상이 예상되고 있다. 이러한 인구감소는 저출산에서 비롯되는데, 합계출산율이 2012년 기준 1.41명에서 향후 2060년에는 1.35명으로 감소가 예상되고, 15~64세 생산연령인구 비율 또한 2012년 62.9%에서 2060년 50.9%로 감소가 예상되고 있다. 반면, 65세 이상 고령인구는 2012년 24.1%에서 2060년 39.9%로 더 증가할 것으로 전망된다.

[그림 2-5] 일본의 인구구성 추이

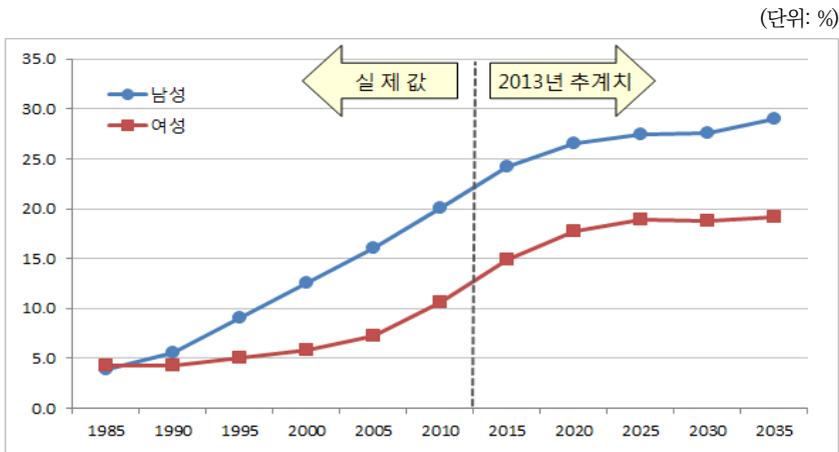


자료: 厚生労働省(2014c), 厚生労働白書 資料編.

44 각국 공공부조제도 비교연구: 일본편

일본의 낮은 저출산 문제는 청년층이 결혼과 출산을 미루거나 생애 한번도 결혼을 하지 않는 등 라이프스타일의 변화와 관련이 있다. [그림 2-6]은 성별에 따른 생애 미혼율의 추이를 보여주고 있는데, 여기서 생애 미혼율이란 50세 시점에서 한번도 결혼한 적이 없는 사람의 비율을 의미한다. 남성의 경우 1985년 3.9%에서 2010년 20.1%로 미혼율이 급증하였으며, 2035년에는 29.0%로 더 증가할 것으로 예상되며, 여성의 경우에도 1985년 4.3%에서 2010년 10.6%, 2035년에는 19.2%로 그 비중이 증가할 것으로 전망되고 있다.

[그림 2-6] 일본의 생애 미혼율 추이



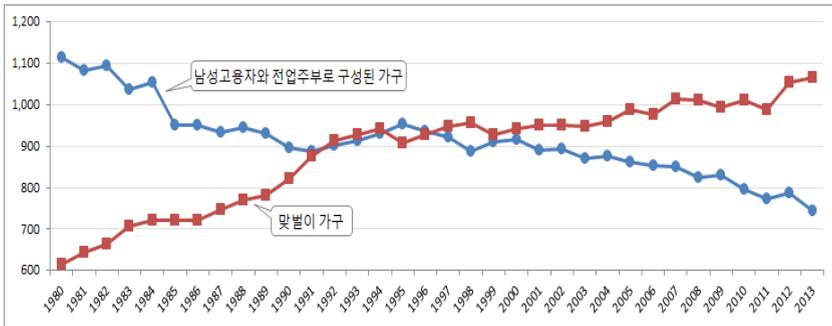
자료: 厚生労働省(2014b), 厚生労働白書(国立社会保障・人口問題研究所「日本の世帯数の将来推計(全国推計)(2013年1月推計)」, 「人口統計資料集(2014年版)」 자료)

그리고 결혼을 하더라도 부부의 경제활동 여부와 관련하여 과거와는 다른 패턴을 보이고 있다. 다음 [그림 2-7]에서 맞벌이가구와 외벌이가구의 가구수 추이를 보면, 1997년 이전에는 대체적으로 전업주부가 있는 외벌이가구의 비중이 높았으나 둘의 가구수 차이가 점점 줄어들어 1997

년부터는 맞벌이가구의 수가 계속해서 웃돌고 있는 동시에 그 격차가 더 크게 벌어지고 있다. 1980년 외벌이와 맞벌이가 각각 1,114만, 614만 가구에서 1997년에는 각각 921만, 949만 가구로 둘의 규모가 반전되기 시작하여, 2013년 현재는 외벌이 745만 가구, 맞벌이 1,065만 가구로 차이가 더 크게 나타나고 있다.

[그림 2-7] 일본의 외·맞벌이 가구수 추이

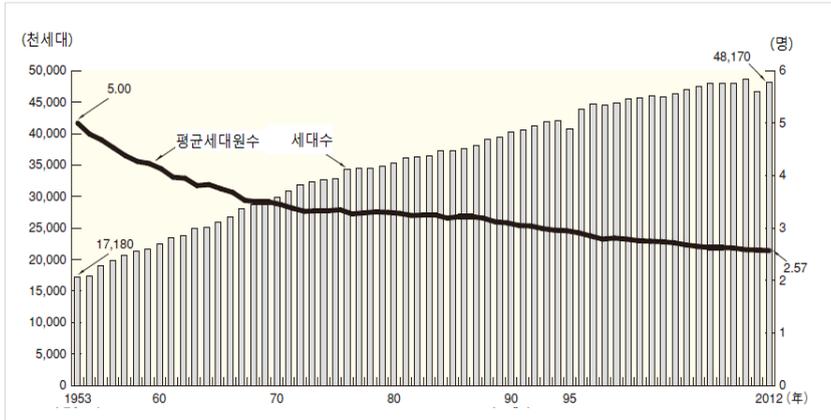
(단위: 만세대)



- 주: 1) 남성고용자와 전업주부로 구성된 가구- 남편이 비농림업에 종사, 아내가 비취업자인 가구
 2) 맞벌이 가구- 부부 모두 비농림업에 종사하는 가구
 3) 2011년 수치는 이와테 현, 미야기 현 및 후쿠시마 현을 제외한 전국 결과
 자료: 厚生労働省(2014b), 厚生労働白書(内閣府「平成26年版 男女共同参画白書」 자료)

생활양식의 변화를 비롯하여 저출산·고령화 등 인구구조의 변화는 가구규모 및 가족구조에 있어서도 특징적인 변화를 가져왔다. 먼저 [그림 2-8]에서 일본의 세대구조를 살펴보면, 세대수가 1953년 1,718만 가구, 1975년 3,287만7천 가구, 1990년 4,027만3천 가구, 2012년 현재 4,817만 가구로 총 세대수는 전반적으로 증가하는 추세이다. 이에 반해, 세대의 평균 가구원수는 1953년 5.00명에서 2012년 현재 2.57명으로 세대규모가 계속 축소되어 왔다.

[그림 2-8] 일본의 세대수 및 평균세대원수 추이

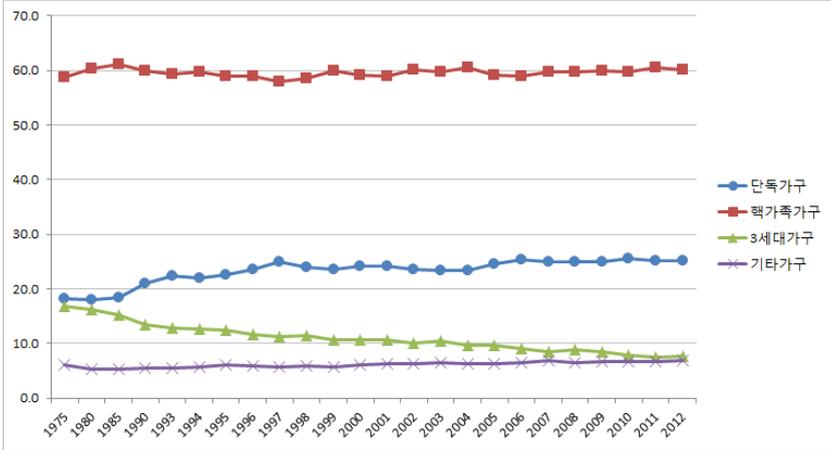


주: 1) 1995년 효고 현 제외한 수치
 2) 2011년 이와테 현, 미야기 현, 후쿠시마 현 제외한 수치
 3) 2012년 후쿠시마 현 제외한 수치
 자료: 厚生労働省(2014c), 厚生労働白書 資料編.

가구구성 및 유형의 변화를 구체적으로 살펴보면 다음 [그림 2-9]~[그림 2-11]에서와 같다. 세대구조에 따라 가구를 단독가구, 핵가족가구(부부가구, 부부+미혼자녀가구, 편부모+미혼자녀가구), 3세대가구, 기타가구 등 크게 4가지 유형으로 구분하고 있다. [그림 2-9]를 보면 단독가구 및 핵가족가구와 기타가구는 전체적으로 증가추세에 있으며, 3세대로 구성된 가구는 감소세를 보이고 있다. 단독가구의 경우 1975년 전체 가구 중 18.2%, 1990년 21.0%, 2012년 현재 25.2%로 증가하고 있으며, 핵가족가구의 경우에는 이에 비해 매우 소폭 증가하여 1975년 58.7%, 1990년 60.0%, 2012년 60.2로 나타났다. 반면에, 3세대가구는 1975년 16.9%, 1990년 13.5%, 2012년 7.6%로 그 감소폭이 더욱 두드러졌다.

[그림 2-9] 일본의 세대구성 추이

(단위: %)



- 주: 1) 단독가구-가구원 한명만으로 구성된 가구
핵가족가구-부부가구, 부부+미혼자녀가구, 편부모+미혼자녀가구,
3세대가구-세대주를 중심으로 직계 3세대 이상으로 구성된 가구
기타가구-이 외의 가구
2) 1995년 효고 현 제외한 수치
3) 2011년 이와테 현, 미야기 현, 후쿠시마 현 제외한 수치
4) 2012년 후쿠시마 현 제외한 수치

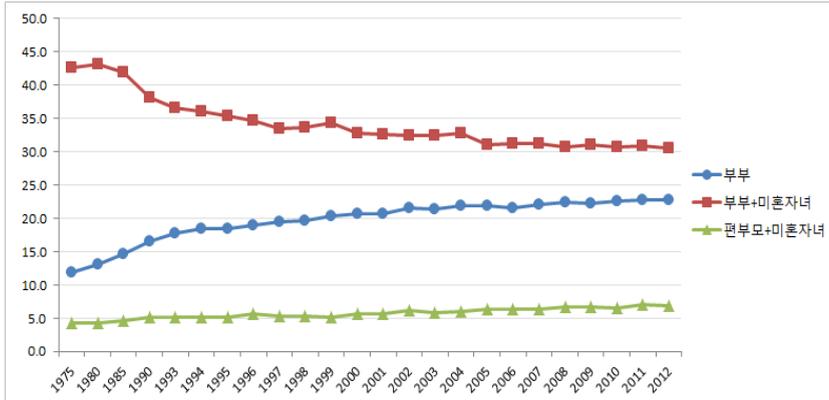
자료: 厚生労働省(2014c), 厚生労働白書 資料編.

핵가족가구를 앞서 그림에서와 같이 통틀어서 보면 증가세이긴 하나 큰 변동이 없었다. 그러나 핵가족가구의 가구구성을 좀더 세분화해서 보면 그 경향성이 보다 분명하게 드러난다. 다음 그림은 전체 가구 중 핵가족가구의 유형별로 차지하는 비중을 보여주고 있으며, 같은 핵가족가구라고 하더라도 가구구성에 따라 다른 양상을 띠고 있음을 알 수 있다. 부부가구 및 편부모+미혼자녀가구의 경우에는 증가세를 보이고 있는데, 특히 부부가구의 증가가 1975년 11.8%, 1990년 16.6%, 2012년 22.8%로 더 뚜렷하게 나타났다. 그러나 부부와 미혼자녀로 구성된 가구의 비율은 이와 반대로 1975년 42.7%, 1990년 38.2%, 2012년 30.5%로 좀더 큰

폭의 감소세를 띠고 있다.

[그림 2-10] 일본 핵가족가의 세대구성 추이

(단위: %)

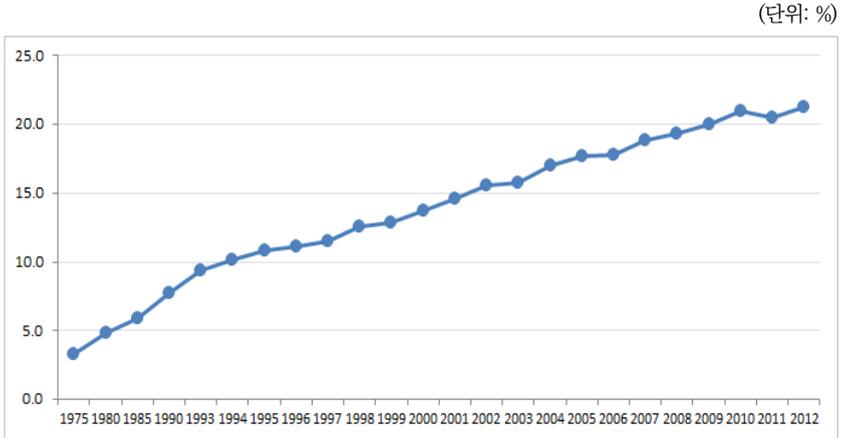


주: 1) 부부가구-세대주와 배우자로만 구성된 가구
 2) 부부+미혼자녀가구-부부와 미혼자녀로만 구성된 가구
 3) 편부모+미혼자녀가구-편부모와 미혼자로만 구성된 가구
 자료: 厚生労働省(2014c), 厚生労働白書 資料編.

다시 말해, 일본 가족구조의 변화를 살펴보면 전체 가구 중 특히 단독 가구와 부부가구가 크게 증가하고 있으며, 반면 3세대 가구와 부부+미혼자녀는 감소 추세에 있다. 즉, 가족구조 변화의 두드러지는 특징이 가구 규모의 감소와 관련이 있음을 알 수 있다.

그리고 가구유형별로 보면, 전체 가구 중 노인가구(65세 이상 노인)로만 구성되었거나 혹은 18세 미만의 미혼자가 포함된 노인세대)의 비율이 1975년 3.3%, 1990년 7.7%, 2000년 13.7%, 2012년 기준 21.3%로 급증한 것을 볼 수 있다.

[그림 2-11] 일본의 노인가구비율 추이



자료: 厚生労働省(2014c), 厚生労働白書 資料編.

최근 출산율이 소폭 증가추세를 보이고는 있으나 사회전반에 대한 불안감과 미래에 대한 불확실성이 여전하여 결혼을 미루거나 포기하는 현상이 더욱 확산될 것으로 보이며, 이에 따라 저출산 및 인구고령화의 심화 또한 지속될 것이라는 전망이 제기되고 있다. 결국 현역세대의 부담도 확대될 것이라는 것을 예상할 수 있다. 또한, 독신가구 및 노인가구 등 가족구조의 변화는 개별 가족에게 보호 및 부양의 전통적인 기능을 기대하기 어려워졌고, 그만큼 다양한 사회적 위험에 노출될 가능성이 증가하였음을 의미한다.

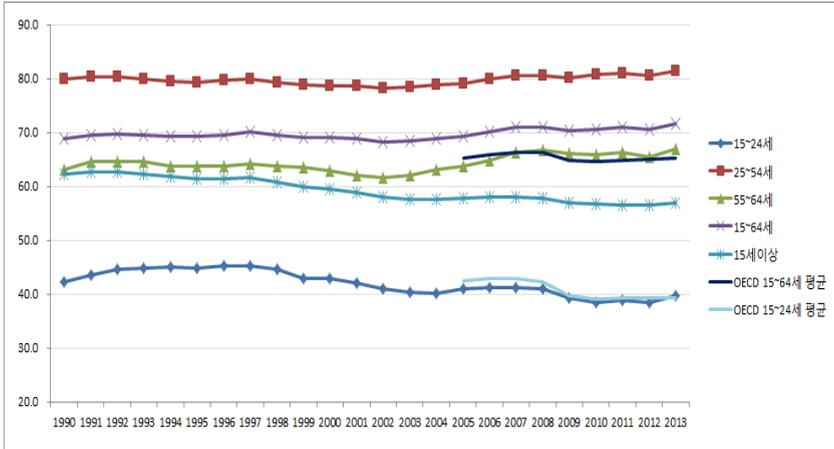
제2절 노동시장 및 고용구조의 변화

일본은 인구고령화의 문제뿐만 아니라 노동시장의 환경 변화와 고용구조의 변화에 따라 근로연령세대의 실업과 빈곤문제가 핵심적인 문제로 대두되고 있다. 1990년대 이후 기준에 완전고용 및 중신고용을 유지하던 일본의 전통적 고용시스템에 변화가 생기면서 실업과 불안정 고용이 증가하기 시작하였다. 최근에는 특히 청년층의 취업난과 비정규직 등 고용불안 문제가 일본 노동시장에서 최대 쟁점으로 부각되고 있으며, 이러한 현상은 임금격차를 확대시키고 결국 소득분배구조의 악화로 이어지게 된다.

먼저, 15세 이상 인구의 고용률을 살펴보면 1980년대 후반에서 1990년대 초반까지 고용률이 이전에 비해 다소 증가하다 거품경제 붕괴 이후 꾸준히 감소하여 1992년 62.7%에서 2004년 57.6%로 약 5%포인트 하락하였으며, 2005년 이후 다시 소폭 증가하였으나 2008년 글로벌 경제 위기 이후에는 다시 감소 추세로 돌아서 2013년 현재까지 약 57% 수준을 유지하고 있다. 연령대별로 보면, 핵심 근로연령대인 25~54세의 고용률이 2013년 현재 81.4%로 가장 높고, 55~64세가 66.9%, 15~24세의 청년층의 고용률이 39.7%로 가장 낮게 나타났다. 15~64세 근로연령층의 OECD 평균 고용률 65.2%와 비교해볼 때 일본의 경우에는 71.7%로 약 7% 포인트 높다. 반면, 15~24세의 고용률은 OECD 평균이 39.3%로 일본이 약간 높기는 하지만 거의 차이를 보이지 않으며, 사실 2013년을 제외하고는 OECD 평균보다 낮게 나타났다. 즉, 청년층의 고용률은 상대적으로 낮은 것을 알 수 있다.

[그림 2-12] 연령대별 고용률 추이

(단위: %)



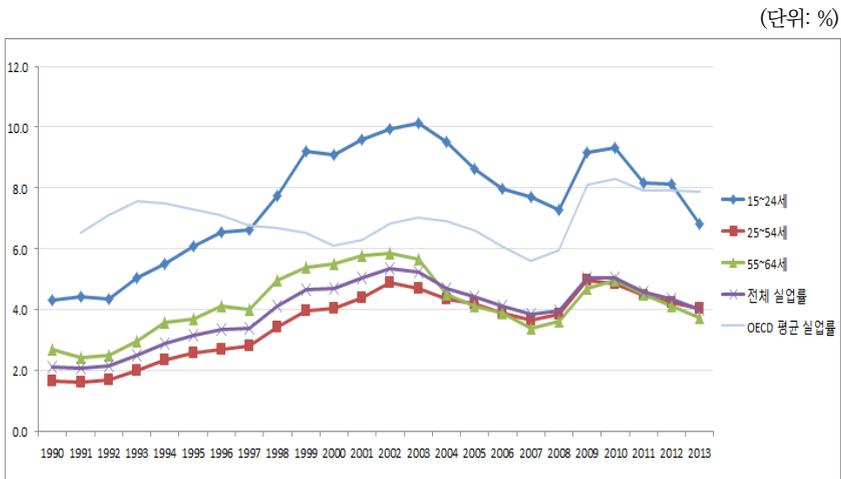
자료: OECD.Stat, Main Economic Indicators, 2014.6.2 추출.

일본 노동시장에서 가장 큰 변화 중 하나는 실업률의 증가라고 할 수 있다. 일본의 실업률은 1990년 2.1%에서 2013년 현재 4.0%로 지난 20여 년간 약 2배가량 증가하였다. 사실 이는 OECD 평균 실업률 7.9%와 비교할 때는 매우 낮은 수준이다. 그러나 서구 국가들과 비교해보면 상대적으로 낮은 수준이지만 고용보장이 사회보장을 대체해왔던 일본 복지국가체제의 특징에서 보면 이는 간과할 수 없는 중요한 변화라고 할 수 있다(김성원, 2011: 37). 일본의 실업률 추이와 특징을 살펴보면 거품경제 붕괴 이후 1990년대 중반부터 급격하게 증가하여 2002년 5.4%로 정점을 찍고, 이후 감소하는 양상을 보였지만 2008년 경제위기 이후 다시 빠르게 증가하여 2009~2010년 5.1%에 이르렀으며, 최근에는 다시 감소하는 추세이다.

연령대별로 좀더 구체적으로 살펴보면, 15세에서 64세까지 모든 연령대에서 전체 실업률의 추이와 유사한 경향성을 보이지만 그 수준에 있어

서는 특징적인 차이를 보인다. 특히, 15~24세 청년층의 실업률(6.8%)은 고용률을 통해서도 짐작할 수 있듯이 다른 근로연령층의 실업률(25~54세 4.1%, 55~64세 3.7%)에 비해 상대적으로 매우 높다. 또 다른 특징은 2004년까지는 25~54세의 실업률이 55~64세 실업률에 비해 낮은 수준이었던 반면, 2005년부터는 핵심 근로연령층인 25~54세의 실업률이 55~64세 실업률보다 더 높거나 유사해진 것을 볼 수 있다. 1900년 25~54세 실업률 1.6%, 55~64세 2.7%에서 2013년 현재 각각 4.1%, 3.7%로 25~54세 실업률이 더 큰 폭으로 증가하였다.

[그림 2-13] 연령대별 실업률 추이

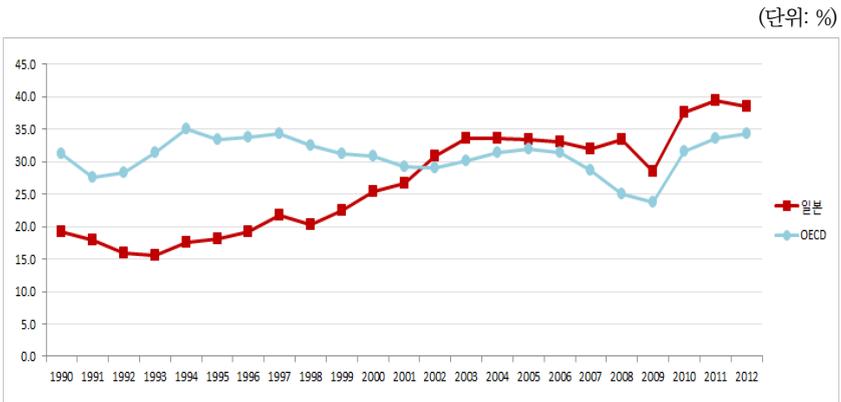


자료: OECD.Stat, Main Economic Indicators, 2014.6.2 추출.

실업률 증가와 함께, 경기악화에 따라 장기실업 및 구직포기자 또한 증가하고 있다. 전체 실업자 중 1년 이상 장기실업자 비중은 계속 증가 추세를 보이며 1990년 19.1%에서 2012년 현재 38.5%로 매우 크게 증가하였다. 이에 비해 OECD 국가들은 평균적으로 1990년 31.3%에서 2012

년 34.3%로 소폭 증가하였다. 2001년까지는 전체 실업률과 마찬가지로 OECD에 비해 일본의 장기실업률이 비교적 큰 폭으로 낮게 나타나다가, 1990년대 후반에서 2000년대 초반 일본의 장기실업이 가파르게 증가하면서 2002년부터는 일본의 장기실업 비중이 더 높게 나타나고 있다.

[그림 2-14] 장기실업자 비율 추이

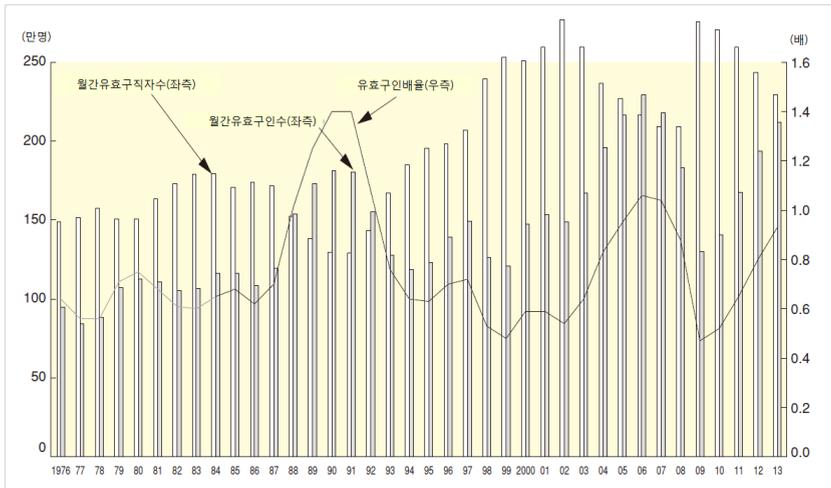


자료: OECD.Stat, Main Economic Indicators, 2014.5.28 추출.

다음 [그림 2-15]는 1970년대 후반 이래 일본의 구인·구직자수 및 구인배율을 보여준다. 구인배율은 구직자 1인당 일자리수를 의미하는 지표로, 기업들이 일할 사람을 찾는 구일자수를 일자리를 찾는 구직자수로 나누어 산출한다. 1970년대 후반에서 80년대 중후반까지는 구인 대비 구직자수가 많아 구인배율이 대체로 0.6~0.7배 정도 수준으로 낮게 나타나다가 1988~1992년에는 구인수가 더 많아져 구인배율이 1.0배 이상으로 증가하며 이 중 1990~1991년에는 1.4배 수준으로 최고점에 달하였다. 그러나 버블경제 붕괴 이후부터 다시 구인배율이 낮아지기 시작하여 2000년대 중반까지 1.0배 미만 수준을 계속 유지하다가 2006~2007에 잠시 높아졌으나, 2008년 글로벌 경제위기 이후에는 다시 구인배율이 낮

아졌다. 2009년에 0.47배로 최저수준으로 떨어지고 난 후 최근 높아지는 추세이기는 하나 2013년 현재 여전히 0.93배로 나타나고 있다. 즉, 구직자 대비 일자리가 부족한 것을 의미한다.

[그림 2-15] 일본의 구인·구직자수 및 구인배율 추이



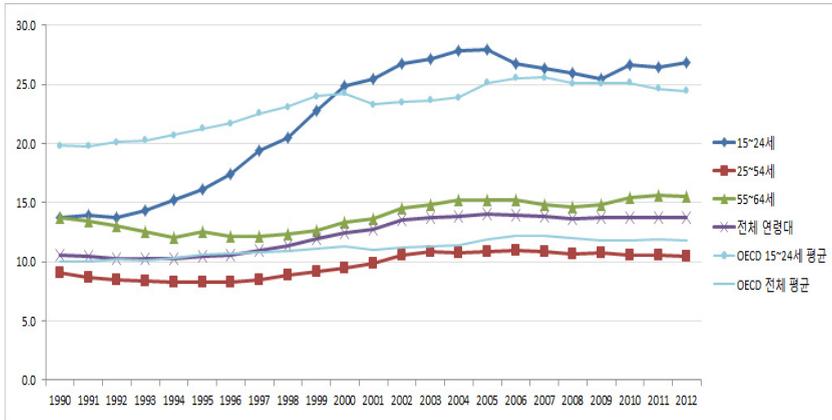
주: 신규졸업자 제외, 파트타임 포함
 자료: 厚生労働省(2014c), 厚生労働白書 資料編(厚生労働省, 「職業安定業務統計」 자료)

앞서 고용 및 실업 규모의 변화를 주로 살펴보았다면, 이하에서는 고용의 질적인 측면에서 고용형태 및 임금 등 노동시장에서의 격차를 살펴보 고자 한다. 먼저 고용의 지속성 측면에서 임금근로자 중 임시고용 (temporary employment)의 비중을 살펴보면 1990년 10.6%에서 다 소 감소하다 1990년대 중반 이후 증가하기 시작하여 2005~2006년에 14.0%로 정점을 이룬 후 소폭 감소하여 2012년 현재는 13.7%에 달한 다. 이는 OECD 국가 평균인 11.8%보다 높은 수준이며, 그 추이를 보더 라도 OECD에 비해 일본의 경우 상대적으로 가파르게 상승한 것을 볼 수 있다. 연령대별로는 25~54세 및 55~64세의 경우에는 1990년 대비

2012년 현재 2% 포인트 내에서 증가하여 각각 10.5%, 15.6% 수준인 반면, 15~24세 청년층의 경우에는 13% 포인트 이상 급격하게 증가하여 2012년 현재 다른 연령대에 비해 약 2배 이상 높은 26.9%에 달하고 있다. OECD 국가의 청년층 임시직 비율을 보면 평균 24.5%로 전체 임시직 비율에서와 마찬가지로 일본에서 더 높게 나타나는데, 2000년 이전에는 일본보다 OECD 국가에서 청년층 임시직 비율이 평균적으로 더 높게 나타나다 2000년 이후에 그 양상이 뒤바뀐 것이다.

[그림 2-16] 임시고용(temporary employment) 비율 추이

(단위: %)

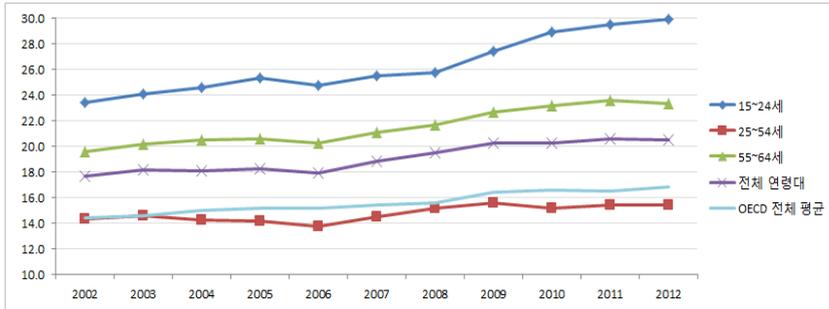


자료: OECD.Stat, Employment and Labour Market Statistics, 2014.5.29 추출.

다음으로 총 고용 중 주당 30시간 이하의 근로형태인 시간제 근로(part-time employment)가 차지하고 있는 비중을 살펴보면, 2002년 17.7%에서 2012년 20.5%로 증가하였으며, OECD 평균 16.9%보다 높은 수준이다. 연령대별로는 15~24세에서 시간제 근로 비율이 30.0%로 가장 높고, 55~64세 23.4%, 25~54세 15.4%로 나타났다.

[그림 2-17] 시간제 근로(part-time employment) 비율 추이

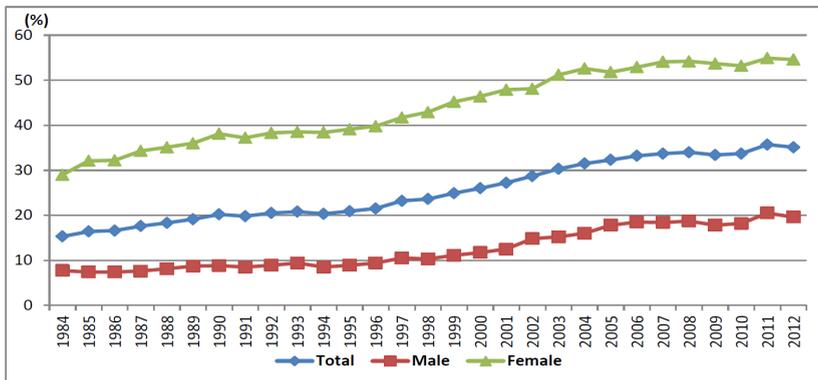
(단위: %)



자료: OECD.Stat, Employment and Labour Market Statistics, 2014.5.29 추출.

전체 근로자 중 시간제, 계약직, 임시직 등을 포함한 비정규 근로자(non-standard worker)의 비율을 보면 지난 30여 년간 꾸준히 증가하여 1984년 15.3%에서 2012년 35.1%로 2배 이상 그 비율이 증가하였다. 즉, 현재 전체 고용자의 1/3 이상을 차지하고 있으며, 특히 여성의 경우에는 1/2 이상이 비정규직임을 볼 수 있다.

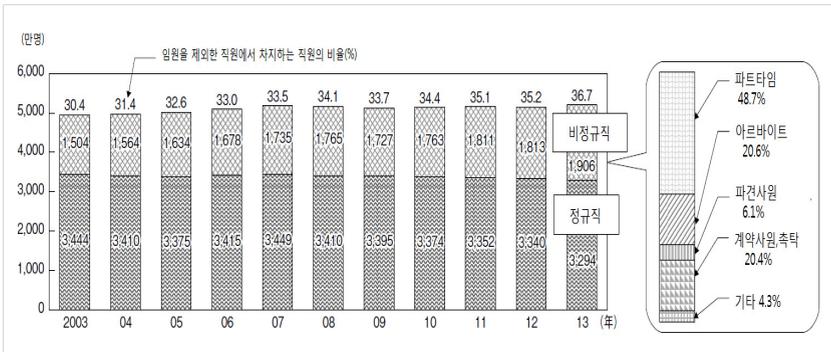
[그림 2-18] 비정규직 근로자(non-standard worker) 비율 추이



자료: Ohtake et al.(2013), Growing Inequalities and their Impacts in Japan(Ministry of Health, Labour, and Welfare, 『The Special Survey of the Labour Force Survey(1984-2001)』 및 『Labour Force Survey(2002-present)』 데이터 이용)

[그림 2-19]는 최근 비정규직 규모와 비정규직의 세부 고용형태별 구성을 보여준다. 2013년 현재 비정규직 비율은 36.7%로 여전히 증가세를 보이고 있으며, 이 중 파트타임 형태가 48.7%로 비정규직의 거의 반을 차지하고 있다. 나머지는 아르바이트가 20.6%, 계약 및 촉탁사원 20.4%, 파견사원이 6.1% 등의 순으로 나타났다.

[그림 2-19] 고용형태별 고용자수 추이



자료: 厚生労働省(2014a), 労働経済の分析(総務省 統計局「労働力調査」 자료).

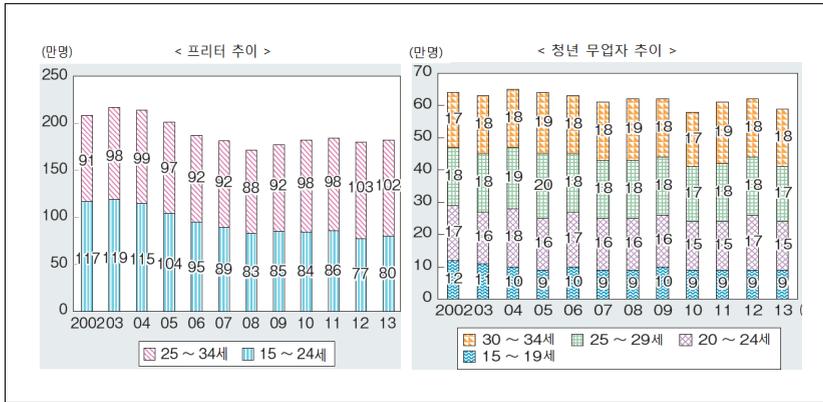
앞서 고용률과 실업률을 비롯해 임시고용과 파트타임 등의 비율에서도 볼 수 있듯이 특히 청년층의 취업난과 고용불안은 더욱 심각하다. 일본은 고용환경이 악화되면서 그 여파로 청년들이 아르바이트와 같은 불안정한 일자리로만 전전하는 프리터(freeter)¹²⁾ 또는 아예 취업활동을 포기한 채 일하려고 하지 않는 니트(NEET)¹³⁾족으로 변질되는 사회문제에 봉착하고 있다. [그림 2-20]에서 프리터의 추이를 보면, 2013년 현재 전년 대비 2만명이 증가한 182만명으로, 2000년대 초반 이후 감소하다가 2008년 글로벌 경제위기 이후 다시 증가하기 시작하였다. 청년 무업자(無業者)

12) 프리(free)와 아르바이트(arbeiter)의 합성어

13) Not in Employment, Education or Training의 약자

는 2002년 이후 대체로 60만명 이상으로 집계되고 있으며, 2013년 기준으로는 59만명으로 전년 대비 3만명이 감소하였다. 그러나 향후 정책 대응이 이루어지지 않을 경우 수년 이내에 니트 인구는 120만명(2020년)을 초과할 것이라는 전망(リクルート(株), 2004, 正社員時代の終焉 등; 한국은행, 2010: 33에서 재인용)이 제시되고 있다. 더욱이 출산율 저하로 근로연령 인구는 감소하고 인구 고령화가 심화되는 가운데 청년 프리터 및 니트족의 확산은 더 심각한 사회문제로 대두될 수 있다.

[그림 2-20] 일본의 프리터 및 청년 무업자 추이

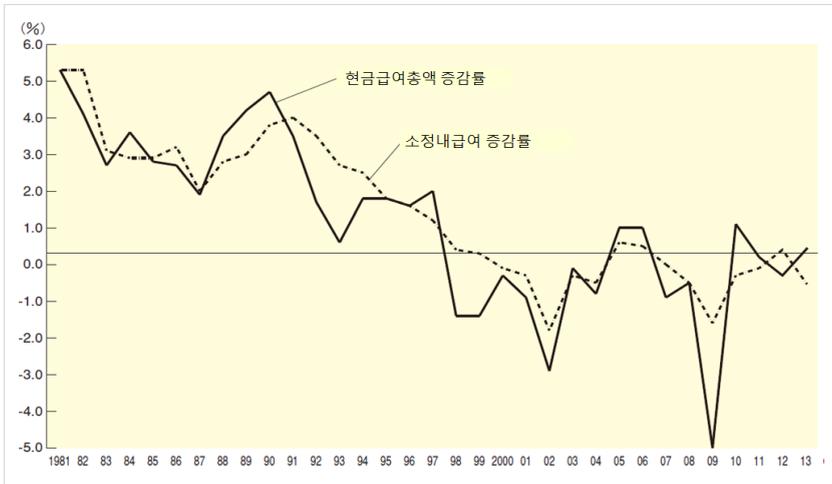


주: 1) 프리터는 15~34세(남성은 졸업자, 여자는 졸업자에 미혼) 자 중 다음에 해당하는 자
 · 취업자 중 파트타임·아르바이트인 자
 · 전체 실업자 중 찾고 있는 일의 형태가 파트타임·아르바이트인 자
 · 비경제활동인구에서 가사나 재학에 해당하지 않는 '기타'의 자 중 원하는 일의 형태가 파트타임·아르바이트인 자
 2) 청년 무업자는 15~34세 비경제활동인구 중 가사에도 재학에도 해당하지 않는 자
 3) 2005년부터 2011년까지의 수치는 2010년 인구조사 확정인구에 근거하여 추계인구(신 기준)로 전환 집계한 값이며, 2011년 수치는 동일본 대지진에 의한 보완 추정치.
 자료: 厚生労働省(2014a), 労働経済の分析(総務省 統計局「労働力調査」 자료).

일본의 임금 동향을 살펴보면, [그림 2-21]은 전년 대비 현금급여 총액(명목임금)의 증감률과 기본급 등 소정내 급여의 증감률 추이를 보여준

다. 1980년대 이후 일본의 현금급여 총액 증가율은 전체적으로 떨어지는 추세인데, 특히 1998년~2004년과 2007년~2009년, 그리고 2012년에는 전년 대비 마이너스 증가율을 보이고 있다. 글로벌 경제위기 직후인 2009년에 -5%로 가장 높은 감소율을 보였고, 2002년에 -2.9%, 아시아 금융위기의 여파로 1998년~1999년에 -1.4%로 높은 감소세를 보였다. 2013년 현재 현금급여 총액은 전년 대비 증가율이 0.3%로 다소 증가하였으나, 물가상승을 고려한 실질임금지수는 전년비 -0.4%로 2012년에 이어 감소세가 지속되었다.

[그림 2-21] 현금급여총액 및 소정내급여의 증가율 추이



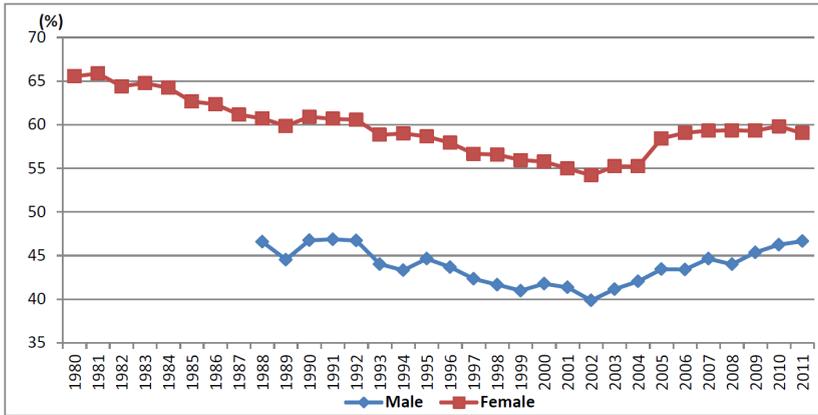
주: 30인 이상 규모의 사업장 기준

자료: 厚生労働省(2014a), 労働経済の分析(厚生労働省大臣官房統計情報部「毎月勤労統計調査」 자료)

다음 그림은 근로시간에 따라 전일제 근로자와 시간제 근로자 간에 임금격차를 보여준다. 남성과 여성 모두 1980년대부터 2000년대 초반까지 전일제 근로자 대비 시간제 근로자들의 시간당 임금이 대체로 감소하

였으며, 이후에는 다시 증가하는 추세를 보이고 있다. 그러나 여전히 전 일제에 비해서 시간제 근로자의 임금수준은 1/2 정도 수준에 지나지 않는다(남성 약 50%, 여성 약 60%).

[그림 2-22] 전일제 근로자 대비 시간제 근로자의 시간당 임금 비율 추이



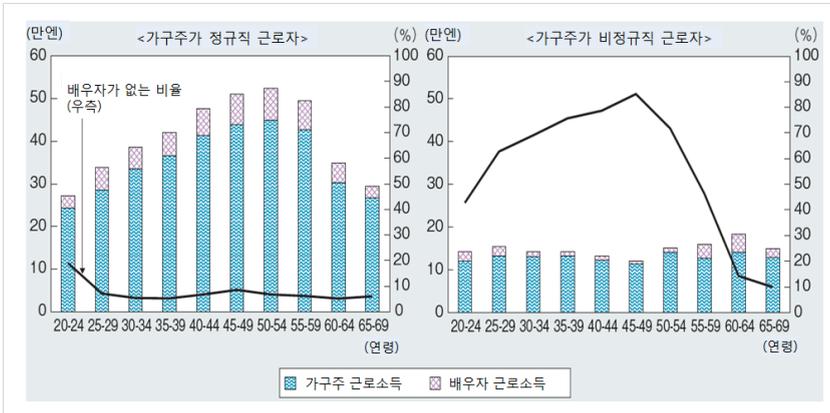
자료: Ohtake et al.(2013), Growing Inequalities and their Impacts in Japan(Ministry of Health, Labour, and Welfare,「Basic Survey of Wage Structure」데이터 이용)

[그림 2-23]은 가구주의 고용형태별로 가구의 근로소득(가구주 근로소득+배우자 근로소득)을 보여주며, 동시에 고용형태별로 배우자가 없는 비율을 제시하고 있다. 먼저 가구주의 소득을 살펴보면, 가구주가 정규직인 경우 비정규직인 경우에 비해 근로수입이 연령대별로 약 2배에서 최대 4배까지 높게 나타나고 있다. 배우자의 소득도 이와 유사한 경향을 보이는데 그 격차가 더 크게 나타나, 가구주가 비정규직인 경우보다 정규직인 경우에 배우자의 근로수입이 최대 10배까지 높게 나타났다. 가구주의 고용형태에 따라 가구주 본인의 소득과 배우자의 소득이 모두 가장 큰 차이를 보인 연령대는 45~49세이고, 대체로 40~54세 사이에서 고용형태에 따라 임금 격차가 크게 나타나는 것을 알 수 있다. 가구주가 45~49세

의 정규직인 경우 가구주와 배우자의 직장소득이 각각 43.9만엔과 7.1만엔으로 나타난 반면, 동일 연령대의 가구주가 비정규직인 경우에는 가구주와 배우자 소득이 각각 11.4만엔과 0.7만엔으로 나타났다. 이는 정규직인 경우 어느 정도의 연령대가 되면 근속연수가 높아지면서 경력직으로서 임금도 상승하는데 비해, 비정규직인 경우에는 그렇지 못한 현실을 반영하고 있다.

또한, 가구주가 정규직인 가구에서 배우자의 직장소득이 높은 것은 비정규직 세대에서 배우자가 없는 비율이 높은 것과도 관련이 있을 것이다. 비정규직 세대에서 배우자가 없는 비율이 높은 점에 대해서는 각종 조사들에서도 일관적으로 나타나는 결과인데, 비정규직에 종사하고 있는 경우 결혼할 의사가 적을 뿐더러 실제 결혼하는 비율도 낮아지는 경향이 있기 때문이다(厚生労働省, 2014a: 55).

[그림 2-23] 가구주의 고용형태별 가구의 근로소득



주: 2인 이상 가구

자료: 厚生労働省(2014a). 労働経済の分析.

제3절 소득분배구조의 변화

일본은 1990년대 이후 장기불황을 극복하기 위해 기업의 구조조정 및 노동시장 규제완화 등을 추진함에 따라 실업과 비정규 고용이 증가하였고, 정책적으로도 실업 및 빈곤문제에 적절히 대응하지 못한 결과 저소득층이 증가하고 소득격차 문제가 점차 심화되었다. 여기서는 일본의 소득분배구조의 변화와 그 실태를 살펴보기 위해 빈곤 및 소득불평등 관련 지표들을 검토한다.

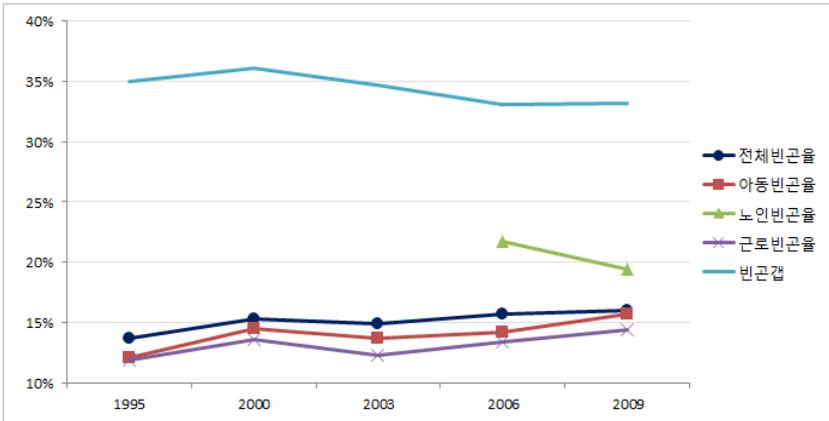
먼저 [그림 2-24]는 전체 인구 중 중위소득 50% 미만의 인구 비중을 나타내는 전체 상대빈곤 규모와 더불어 아동, 노인, 근로연령층 등 연령 집단별로 좀더 세분화하여 상대빈곤율의 추이를 보여준다. 2009년 현재 가처분소득 기준 일본의 상대빈곤율은 16.0%로 나타나고 있으며, 인구 집단별로는 65세 이상 노인빈곤율 19.4%, 18세 미만 아동빈곤율 15.7%로 취약계층의 빈곤율이 상대적으로 높고, 18~65세 미만의 근로빈곤율은 14.4%로 비교적 낮게 나타나고 있다. 그러나 이는 OECD 국가들의 평균과 비교해볼 때 모두 높은 수치로, 전체 상대빈곤율의 경우 34개 OECD 국가들 중에서 6위로 높게 나타나며, 나머지의 경우에도 10위 내에 위치해있다.

또한, 1990년대 중반 이후 추이를 살펴보면 전체적으로 일본의 상대빈곤율은 증가하는 추세에 있다. 1995년 13.7%에서 2009년 현재 16.0%로 지난 15년 여간 2.3%포인트 증가하였다. 데이터 접근이 가능한 대부분의 OECD 국가들에서도 1990년대 중반부터 2010년경까지 전체 상대빈곤율이 증가하는 경향을 보였으며, 그 증가폭은 대체로 1.5%포인트 정도로 나타나고 있다. 그러나 연령대별로 보면 일본의 경우 아동빈곤율과 근로빈곤율은 증가한 반면, 노인빈곤율은 감소한 것을 볼 수 있다. 아동

빈곤율은 1995년 12.1%에서 2009년 15.7%로 3.6%포인트 증가, 근로 빈곤율은 1995년 11.9%에서 2009년 14.4%로 2.5%포인트 증가한 반면, 65세 이상 노인빈곤율은 2006년도와 비교해볼 때 2006년 21.7% 대비 2009년 현재 19.4%로 2.3%포인트 감소하였다.

[그림 2-24] 일본의 상대빈곤율 및 빈곤갭의 변화

(단위: %)

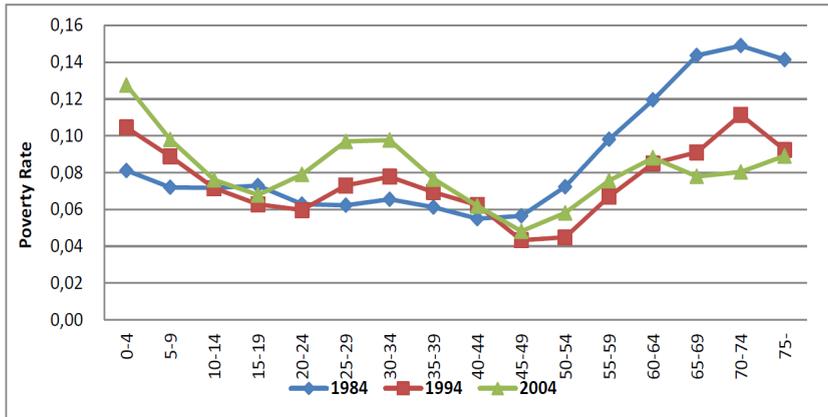


자료: OECD.Stat, OECD Social and Welfare Statistics, 2014.5.15 추출.

다시 말해, 1990년대 중반 이후 일본의 빈곤율 증가는 노인빈곤율보다는 젊은 연령층의 빈곤율 증가와 관련이 있다고 할 수 있다. 물론 일본의 노인빈곤율은 다른 연령층에 비해 여전히 높은 수준이며, 인구 고령화의 급속한 진전과 함께 노인빈곤 문제는 더욱 두드러지게 드러날 수밖에 없다. 그러나 최근 빈곤율의 변화와 관련하여 눈에 띄는 특징은 노인빈곤율은 감소세를 보인 반면, 아동 및 근로연령층의 빈곤율은 증가하였다는 것이다. [그림 2-25]를 보면, 세 연령대에서 높은 빈곤율이 관찰되고 있는데, 바로 10세 미만, 20대 후반~30대 초반, 60세 이상에서이다. 그런데 연도별 변화를 살펴보면 고령자층에서는 빈곤율이 급격히 하락한 반면,

10세 미만 및 25세~35세에서는 빈곤율이 큰 폭으로 증가한 것을 알 수 있다.

[그림 2-25] 연령대별 빈곤율 변화



주: 가처분소득 기준

자료: Ohtake et al.(2013), Growing Inequalities and their Impacts in Japan(Statistic Bureau, 「National Survey on Family Income and Expenditure」데이터 이용)

앞서 [그림 2-24]는 빈곤율과 더불어 빈곤갭의 추이를 보여주고 있다. 빈곤갭은 빈곤율을 통해서는 확인할 수 없는 빈곤층의 상대적 소득수준을 보여주는 지표로서, 빈곤층의 평균소득과 빈곤선과의 차이를 계산한 값으로 값이 클수록 빈곤 정도가 심해졌다는 것을 의미한다. 일본의 빈곤갭은 1990년대 중반 35.0%에서 2006년 33.1%로 감소하였다가 2006년 대비 2009년에는 소폭 상승하여 33.2%로 나타났다. 이 또한 OECD 평균에 비해 좀더 높은 수준으로, OECD 국가들의 경우 빈곤층의 소득이 빈곤선에서 평균적으로 30% 정도 떨어지는 것으로 나타났다.

다음은 일본의 불평등 정도를 살펴보기 위해 지니계수와 소득배율을 살펴본 것이다. 지니계수란 소득불평등도를 나타내는 지표로서 0에서 1

사이 값을 가지며 1에 가까울수록 불평등도가 높은 상태임을 의미하는데, 일본의 경우 1960~1970년대 고도성장기 중 지니계수는 대체로 하락하는 모습을 띠다가 1980년대 이후 소득격차 확대에 따라 지니계수가 상승하기 시작하면서 “1억 총중류사회(1億 總中流社會)”라는 국민의식이 희박해지게 되었다(한국은행, 2010: 16). <표 2-1>을 보면 일본의 지니계수는 1995년 0.323에서 2009년 기준 0.336으로 증가하였으며, 2010년경 OECD 국가들의 평균 0.314와 비교해볼 때도 높은 수준으로 34개 OECD 국가들 중에서 10위를 차지하였다.

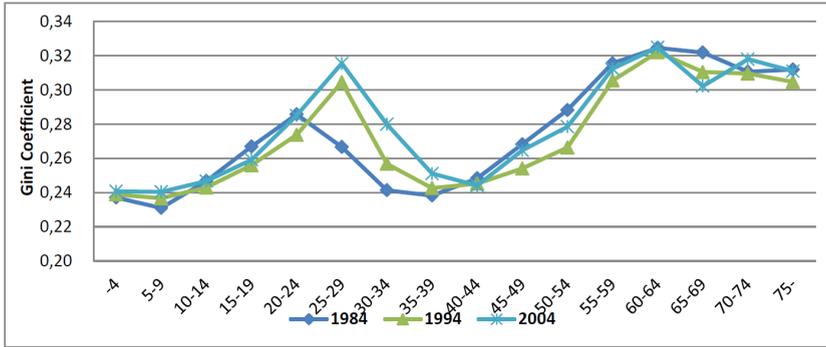
<표 2-1> 일본의 지니계수 및 10분위 소득배율의 변화

	1995	2000	2003	2006	2009
지니계수	0.323	0.337	0.321	0.329	0.336
10분위 소득배율	10.2	11.7	10.1	10.3	10.7

주: 가처분소득 기준
 자료: OECD.Stat, OECD Social and Welfare Statistics, 2014.5.14 추출.

다음 그림은 연령대별 지니계수의 변화를 보여주는데, 20대 후반~30대 및 5세~9세의 연령집단에서는 시간이 지남에 따라 소득격차가 더 확대된 반면, 55세 이상에서는 그러한 확대가 관찰되지 않는 것을 알 수 있다.

[그림 2-26] 연령대별 지니계수 변화



주: 세전소득 기준
 자료: Ohtake et al.(2013), Growing Inequalities and their Impacts in Japan(Statistic Bureau, 「National Survey on Family Income and Expenditure」데이터 이용)

앞서 <표 2-1>에서 10분위 소득배율은 하위 10%와 상위 10%의 소득 격차를 보여주는 지표이다. 일본의 경우 2009년 기준 상위 10%의 평균 소득이 하위 10%의 약 11배 수준으로 높게 나타났으며, 1990년대 중반과 비교해볼 때 그 격차가 다소 증가한 것을 볼 수 있다. 이는 OECD 평균(9.5)보다 역시 높은 수준으로, 34개 OECD 국가들 중 8번째로 높은 수치를 보였다.

요컨대, 일본의 빈곤율 및 불평등 정도는 OECD국가들과 비교해볼 때 높은 수준에 있는 동시에 증가세를 보이고 있으며, 이러한 빈곤 및 불평등의 확대는 특히 아동 및 청년층에서 두드러지게 나타나는 특징을 보였다. 1990년대 이후 일본의 소득불평등 문제는 계속 심화되었으나 사실 2000년대까지도 빈곤 및 소득재분배에 대한 일본인들의 태도는 큰 변화가 없었다. 다시 말해, 대다수가 빈곤한 사람은 게으르다는 인식이 있었고, 소득불평등 해소가 정부의 책임이라는 인식은 절반 수준에 불과하였다(Ohtake et al., 2013: 3). 일본에서 빈곤 및 소득격차 문제를 정책적 과제로 인식하고 본격적으로 관심을 둔 것은 2000년대 후반에 들어서이

다. 즉, 글로벌 금융위기 이후 2000년대 후반에 들어서야 빈곤 및 소득격차 문제에 대한 비판적 논의들이 대거 등장하고, 정부에서도 문제를 인식하고 정책적으로 접근하기 시작한 것이다. 이와 같이 소득재분배 정책에 대한 일본 사회의 인식 변화가 더디게 진행됨과 동시에 이러한 과정에서 나타난 또 다른 특징은 중고령층에 비해 근로연령층에 대한 대책에는 소극적이었던 것이다. 이는 인구고령화 현상의 심화와 더불어 중고령층의 높은 투표율로 인한 그들의 정치적 영향력과의 관련이 있다. Ohtake et al.(2013: 4)에 따르면 일본의 경우 세대간 투표율의 차이는 OECD 국가들 중에서도 두드러지는 것으로, 55세 이상의 투표율이 35세 이하보다 25%나 높게 나타나고 있다. 즉, 이는 일본 사회가 정치적으로 노령세대에게 보다 관심을 집중하게 만드는 요인이 되었고, 그 결과 반대로 아동 및 근로연령세대의 빈곤과 상대적 박탈감은 더욱 심화된 것이다.

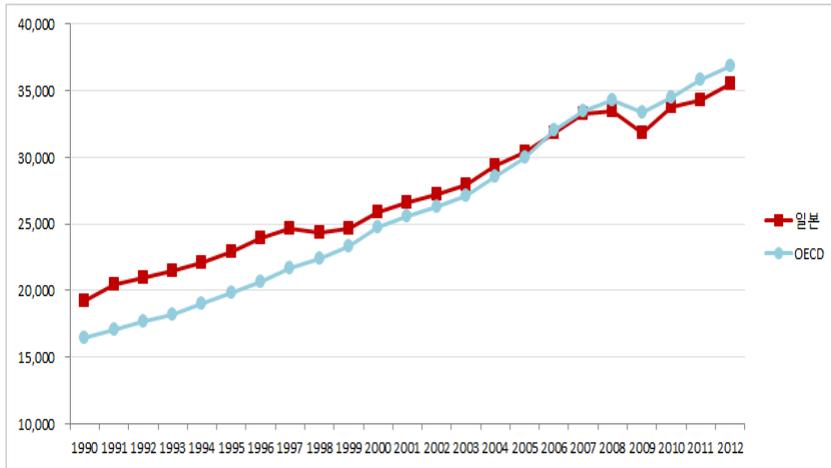
제4절 경제와 정부재정의 변화

일본의 경제는 1960~1970년대 고도성장기에 이어 1980년대에도 비교적 높은 경제성장을 지속하였다. 그러나 1990년대 초 들어 거품경제가 붕괴되면서 “잃어버린 10년” 혹은 “잃어버린 20년”이라고 불릴 만큼 장기간의 경기침체를 경험하게 된다. 1997년에는 아시아 금융대란과 2008년 리먼 쇼크 등을 겪으면서 일본의 경제상황은 더욱 악화되었다.

일본의 경제성장 관련 지표들을 살펴보면, 먼저 1990년 이후 일본의 1인당 GDP는 금융위기 시기였던 1998년과 2009년을 제외하고는 계속 증가하고 있는 추세이다. 그러나 이 증가세는 1970~80년대에 비해서는 상대적으로 완만한 것이며, OECD 국가 평균과 비교해볼 때 2005년까지는 OECD 국가들에 비해 일본의 1인당 GDP가 더 높게 나타났던데 반

해, 2006년부터는 역전되어 일본에서 그 수준이 더 낮게 나타나기 시작하였다.

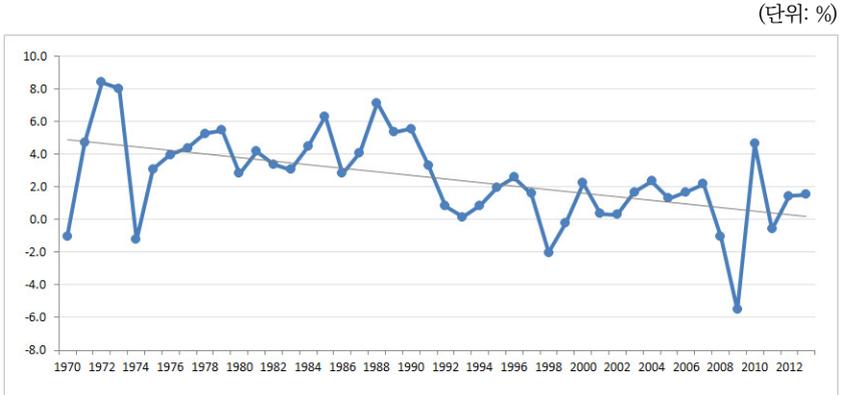
[그림 2-27] 1인당 GDP 추이(US \$, current prices and PPPs)



자료: OECD.Stat, National Account Statistics, 2014.5.27 추출.

[그림 2-28]에서 1970년대 이후 일본의 연간 실질 GDP 성장률을 살펴보면, 전체적으로는 감소 추세를 보이고 있다. 1970~1980년대에는 비교적 높은 성장률을 기록하다가 1990년대 초반 거품경제 붕괴 이후 1% 미만으로 급격히 떨어졌다. 1990년대 중반 이후 잠시 회복세를 보였지만, 1998년 아시아 금융위기의 영향으로 -2%까지 떨어져 1973년 석유위기 이후 처음으로 마이너스 성장을 기록하였다. 이후 -1.0%~2% 대의 낮은 성장률을 유지하다가 2008년 글로벌 금융위기의 여파로 2009년에는 -5.5%로 가장 낮은 성장률을 기록하게 된다.

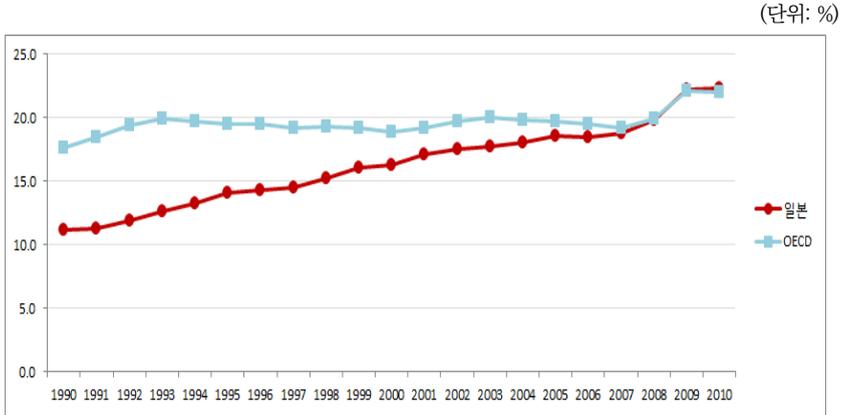
[그림 2-28] 일본의 실질 GDP 성장률 추이



자료: World DataBank, World Development Indicators, 2014.11.27. 추출.

일본은 지난 20여년간 경제성장이 정체된 상황에서 사회보장 지출은 급증하였다. [그림 2-29]는 OECD 사회지출 데이터를 활용해 GDP 대비 공적사회지출 수준을 살펴본 것이다. 일본의 공공사회지출은 1990년 이후 꾸준히 증가하여 시간이 지남에 따라 OECD 국가 평균 수준과 유사해지는 것을 볼 수 있다. 즉, 1990년 GDP 대비 11.1%에서 1998년에는 15%를 넘어섰고, 2008년 이후에는 20%를 넘어 2010년 현재 22.3%로 OECD 평균 22.1%보다 약간 더 높게 나타나고 있다.

[그림 2-29] GDP 대비 공적사회지출 추이



자료: OECD.Stat, Social Expenditures Statistics, 2014.5.15 추출.

다음 <표 2-2>에서는 GDP 대비 사회보장 영역별 공적사회지출의 추이를 볼 수 있다. 2009년 현재 노령과 보건 부문의 지출이 GDP 대비 각각 10.4%, 7.2%로 월등하게 높고, 다음으로 유족 관련 지출이 1.4%, 근로무능력 및 가족 부문 각각 1.0%, 적극적 노동시장 및 실업 부문 각각 0.4%, 기타 0.3%, 주거 0.2%의 순으로 나타나고 있다. 즉, 노령화 및 건강과 관련된 지출은 매우 높은 반면, 근로능력자와 관련된 지출 비중은 매우 낮고, 주거 관련 지출은 극단적으로 낮은 것을 알 수 있다. 연도별 추이를 보면 GDP 대비 지출 비중이 상대적으로 높았던 노령, 보건, 유족, 근로무능력, 가족 부문은 그 추이도 지속적인 증가세를 보이는 반면, 지출 수준이 매우 낮았던 적극적 노동시장 프로그램과 실업 부문의 경우에는 2008년까지 하락세를 띠다가 2009년에 약간 상승한 수치이다. 한편, 지출수준이 극히 낮았던 주거와 기타 부문의 경우에는 증가하는 양상을 보였다.

〈표 2-2〉 GDP 대비 부문별 공적사회지출

(단위: %)

	노령	유족	근로 무능력	보건	가족	적극적 노동시장	실업	주거	기타	전체
1990	4.0	0.9	0.6	4.4	0.4	0.3	0.3	0.0	0.1	11.1
1991	4.1	0.9	0.6	4.6	0.4	0.3	0.3	0.0	0.1	11.3
1992	4.3	1.0	0.6	4.8	0.5	0.3	0.4	0.0	0.1	11.9
1993	4.6	1.0	0.6	5.0	0.5	0.3	0.4	0.0	0.1	12.6
1994	4.9	1.0	0.7	5.2	0.5	0.3	0.5	0.0	0.1	13.2
1995	5.2	1.1	0.7	5.6	0.5	0.3	0.5	0.0	0.1	14.1
1996	5.4	1.1	0.7	5.7	0.5	0.3	0.5	0.0	0.1	14.3
1997	5.6	1.1	0.7	5.6	0.5	0.3	0.5	0.0	0.1	14.5
1998	5.9	1.1	0.8	5.8	0.6	0.3	0.6	0.0	0.1	15.2
1999	6.4	1.2	0.8	6.0	0.6	0.3	0.6	0.0	0.1	16.0
2000	6.8	1.2	0.8	5.8	0.6	0.3	0.6	0.0	0.1	16.3
2001	7.3	1.2	0.8	6.0	0.7	0.3	0.6	0.0	0.1	17.1
2002	7.7	1.2	0.8	6.0	0.7	0.3	0.6	0.1	0.2	17.5
2003	8.0	1.3	0.8	6.0	0.7	0.3	0.5	0.1	0.2	17.8
2004	8.3	1.3	0.8	6.0	0.8	0.3	0.4	0.1	0.2	18.0
2005	8.6	1.3	0.7	6.3	0.8	0.3	0.3	0.1	0.2	18.6
2006	8.7	1.3	0.8	6.1	0.8	0.2	0.3	0.1	0.2	18.5
2007	8.8	1.3	0.8	6.3	0.8	0.2	0.3	0.1	0.2	18.8
2008	9.3	1.4	0.9	6.6	0.9	0.2	0.2	0.1	0.2	19.8
2009	10.4	1.4	1.0	7.2	1.0	0.4	0.4	0.2	0.3	22.2

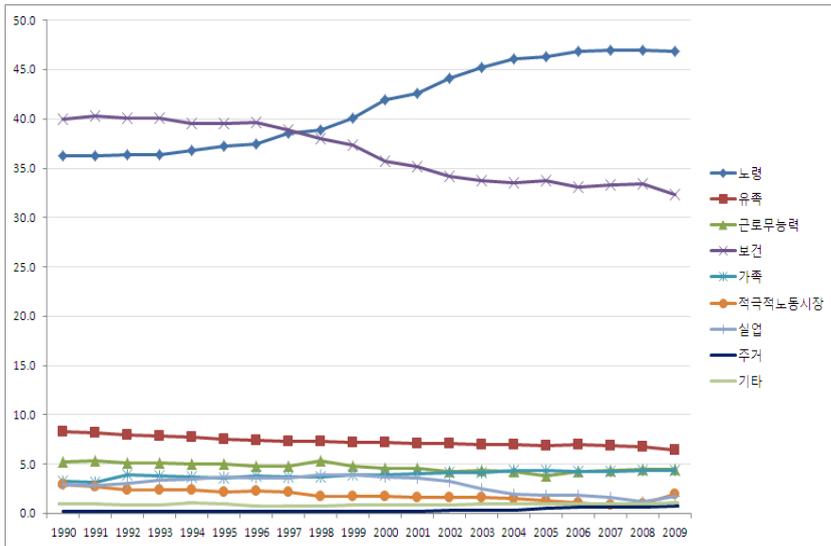
자료: OECD.Stat, Social Expenditures Statistics, 2014.5.16 추출.

다음은 공적사회지출의 영역별 구성비를 좀 더 명확하게 살펴보기 위해 각 연도별로 GDP 대비 공적사회지출을 100으로 하여 부문별 지출 비중을 나타낸 것이다. 앞서 GDP 대비 지출 비중에서 보았듯이, 2009년 현재 노령 부문 지출이 전체 중 거의 50%가량으로 가장 높은 비중을 차지하고 있으며, 보건이 약 30%로 노령과 보건 부문에 대한 지출이 전체 공적사회지출에서 약 80% 정도로 대부분을 차지하고 있음을 알 수 있다. 다음 순으로 유족 부문 지출이 6.4%, 근로무능력 및 가족이 각각 4.5%와 4.3%로 상대적으로 높게 나타났고, 적극적 노동시장 및 실업 부문의 지

출은 1.9%와 1.7%, 기타 1.1%, 주거 0.7%로 매우 낮게 나타났다. 구성비의 추이를 살펴보면, 보건, 유족, 근로무능력 부문을 제외하고는 GDP 대비 비율 추이와 유사한 경향성을 보인다. 이 세 부문의 지출은 전체 공적사회지출 중 그 비중이 낮아지는 경향을 보이고 있다.

[그림 2-30] 공적사회지출의 부문별 구성비

(단위: %)



자료: OECD.Stat, Main Economic Indicators, 2014.5.16 추출.

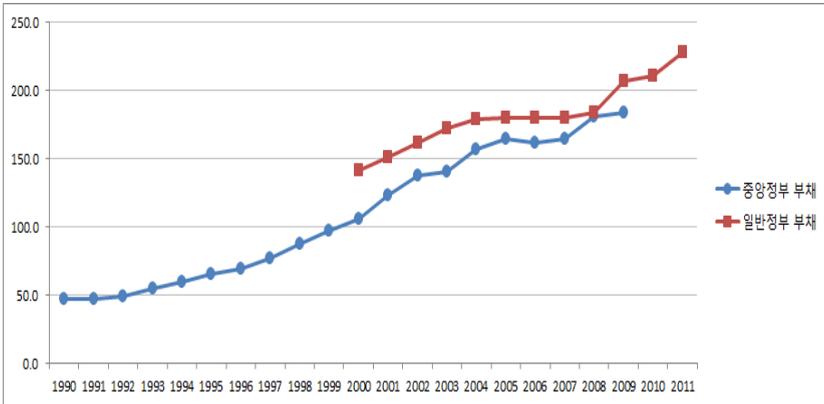
일본 정부는 그동안 노인을 위한 사회보장 지출은 확대해왔으나, 이에 반해 근로연령층을 위한 직업훈련 및 교육 등에 대한 지출은 매우 낮은 수준이다. 저소득층의 증가 및 소득격차 확대가 청년층을 비롯한 근로연령층에서 더욱 심화됨에 따라 이에 대응하기 위한 정책적 대책이 시급하게 요구됨에도 불구하고, 정부는 정치적·재정적 이유로 효과적인 정책방안 수립 및 이행에 성공하지 못하였다(Ohtake et al., 2013: 4). 앞서 언

급했던 바와 같이 노인인구비중의 증가와 그들의 높은 정치참여율은 일본사회로 하여금 근로연령층보다는 중고령자층에 대한 정치적 관심을 집중시켰고, 그 결과 근로연령층의 실업 및 빈곤문제에 대한 정부의 정책적 대응은 소극적이었다.

일본의 사회보장지출은 계속해서 증가하고 있지만 소득불평등 등을 해소하기 위한 효율적인 정책 수립이나 근본적인 제도개혁에 성공하지 못하였고, 이러한 상황에서 정부부채는 빠르게 증가하고 있다. 일본의 정부부채는 중앙정부를 비롯하여 일반정부 부채 모두 증가 추세에 있다. 2011년 현재 GDP 대비 일반정부의 부채 비율은 약 230%로 OECD 국가들 중에서 가장 높게 나타나고 있다.

[그림 2-31] GDP 대비 정부부채 추이

(단위: %)



자료: 일반정부 부채는 OECD(2014), OECD Factbook 2014; 중앙정부부채는 OECD.Stat, National Account Statistics Database, 2014.5.28 추출.





제3장

공공부조제도의 역사

제1절 역사문화적 풍토

제2절 생활보호법 이전의 공공부조

제3절 생활보호법 체제의 성립

제4절 생활보호법체제의 발전과정

제5절 사회보장에서 생활보호제도의 위상

제6절 맺는말



3

공공부조제도의 역사 <<

‘일본사회복지가 경제발전수준에 비하여 뒤떨어져 있고, 유사한 경제 수준의 국가에 비하여 복지제도가 뒤늦게 도입되었으며, 잔여적 복지모형이다’는 것은 일본 국내외 관련학자들의 주류적인 견해이다. 혹자(Kasza, 2006)는 위와 같은 견해에 조목조목 논박을 시도한 바 있는데, 그러한 관점의 저자조차도 ‘공공부조에 관한 한 일본의 복지정책이 매우 잔여적’이라는 점을 인정하고 있다. 그러므로 일본공공부조가 매우 억제적 성격을 가지고 있다는 것에 대해서는 이미 관련 연구자들간에 의견일치가 있다고 해도 과언이 아닐 것이다. 그러나 이것은 일본공공부조의 급여수준이 낮다는 것을 의미하지는 않는다.¹⁴⁾ 급여수준은 다른 선진복지 국가에 비하여 결코 낮다고 보기 어렵지만, 수급자의 선정기준과 그 기준의 적용이 매우 엄격하게 적용되어 왔고 수급률이 매우 낮다는 점에서 억제적이라는 뜻이다.

이러한 성격의 공공부조제도는 어떻게 제도화되었는가? 이 글에서는 일본 공공부조제도에 관련된 역사문화적 풍토를 검토한 후, 근대국가 성립 이후 공공부조가 어떻게 변모하여 왔는가, 그리고 그 핵심적인 특징이 어떻게 변하지 않고 존속해 왔는가를 규명하려고 한다. 복지제도발전을 규명하는 것에는 물론 그 정치적 경제적 사회적 배경을 밝히는 것이 중요하지만, ‘일본’ 공공부조에 관한 연구는 그 자체가 비교연구이므로, 비교

14) 예를 들어, 일본의 후생노동성(厚生労働省)이 2014년 7월 발표한 자료에 의하면 최저임금으로 일하여 얻는 소득보다 생활보호를 수급하는 경우의 소득이 더 높은 소위 ‘역전현상’이 전국 5개 광역자치단체에서 발생했다고 한다. 그 중 하나인 도쿄(東京都)의 경우, 최저임금은 시간당 869엔이었다(전국평균은 764엔).

적 관점을 보다 명확하게 하여 그 발전과정을 기술하는 것이 무엇보다 중요하다. 비교적 관점에는 한국과의 비교, 동아시아국가간의 비교, 서구복지국가와의 비교 등이 포함되는데, 이러한 연구방법을 통해서 비로소 공공부조제도의 '일본적 특성'을 명확히 할 수 있다.

제1절 역사문화적 풍토

1. 전통사회의 구조적 특성과 가족제도

현재의 도쿄(東京)인 에도(江戸)에 막부(幕府)가 만들어진 1603년부터 메이지유신(明治維新, 1868년) 이듬해 수도를 교토(京都)에서 도쿄로 옮긴 시기까지가 에도시대로 불린다. 이 시대는 봉건제시대였으며 정치체제는 '막번(幕藩)체제', 즉 중앙의 막부와 지방의 번의 체제였다. 이 시대의 최고권력자는 쇼군(將軍)으로 불리는 봉건영주였는데, 막부는 쇼군의 행정기구였다. 번은 장군의 가신(家臣) 내지 부장(部將)인 다이묘(大名)의 행정기구였고 전국에 10여개 있었다.

다이묘(大名)로 불리는 번의 최고권력자의 신분은 세습되었다. 이것은 한국이나 중국과는 다른 일본 특유의 사정이다. 그러니까 번이란 작은 국가와 같은 성격을 가졌다. 중앙집권체제였지만 각 지역은 독특한 문화를 형성할 수 있었다. 다이묘는 다시 자신의 가신들에게 토지와 농민에 대한 지배권을 줌으로써 지배체제를 다질 수 있었다. 막번체제는 국제적으로 쇄국정책을 취했는데, 그것은 일본의 제도나 사회문화, 국민의식 등의 측면에서 일본 특유의 모습을 갖추게 하였다.

신분질서를 보면 봉건영주계급이나 무사계급(士)이 농공상(農工商)의

계급을 지배하는 체제였다. 정치적 지배는 ‘병농(兵農)분리’라고 불리는데, 지배계급인 무사계급은 농업의 생산과정에 대해서는 일체 관여하지 않았다. 농민은 토지에 속박되어 있었으며 그들은 생산량(石)¹⁵⁾을 단위로 계산된 연공미(年貢米)라고 불리는 쌀을 조세로서 바쳤는데, 그것이 막번체제의 재정적인 기초가 되었다. ‘깨기름과 농민은 짜면 짤수록 나온다’는 말이 있을 정도로 농민이 수탈되는 경우가 많았다. 이러한 신분사회를 안정적으로 유지하기 위해서 만들어진 것이 사농공상의 밑에 다시 ‘천민’을 두는 독특한 신분제였다. 그들은 부락민(部落民)으로 불리는데, 그들에 대한 차별은 현재까지 남아 있다. 실제로 UN에서는 인도의 카스트제도와 같은 신분차별제도가 남아 있는 몇안되는 국가의 하나로 일본을 들고 있다.

국민생활의 안정은 번의 비황(備荒)대책을 중심으로 이루어졌는데, 농민의 일상생활에 큰 영향을 미친 것은 ‘오인조(五人組)제도’였다. 이것은 촌락의 최소지역단위로서 몇가구를 5인조로 조직하여 납세나 치안유지를 연대책임으로 행하도록 한 것으로, 병자나 고아, 자연재해 등이 발생했을 경우 우선 오인조제도에 의해 대처되었다. 오인조는 농촌주민들의 상호감시와 연대책임을 의무지운 것으로 농민지배의 말단기구의 역할을 수행하였다.

농민들의 자조적 조직도 있었다. 코(講)라고 불리는 것으로 자조적 공제금융제도였다. 타노모시코(賴母子講, 無盡講)는 그 대표적인 것이었다. 독지가에 의한 자선적 성격의 코도 있었다. 농민의 생활상의 어려움 등은 기본적으로 이러한 공동체조직에 의하여 대처되었으며 마을주민의 수준으로 대처하기 어려운 일에 한하여 번에 의한 구제책이 이루어졌다.

15) 石(코쿠)은 10말에 해당한다. 성인 한사람이 1년간 먹은 양, 보통 두 가마에 해당한다. 한국에서는 지방에 따라 천석꾼 만석꾼 등의 낱말이 남아 있다.

에도시기의 일본 인구는 약3천만명으로 추정되며, 이 인구규모는 에도 시대 약200년간 거의 변하지 않았다고 추정한다. 19세기를 통하여 인구가 급증하지 않은 것은 19세기말 이후 일본 근대화의 플러스요인으로 지적된다. 이러한 인구정체는 식량난 등의 사정도 있지만 일본 특유의 가족제도와 결부되어 있다(与那覇, 2011). 일본의 가족제도는 한국 중국과 달리 부계(父系)에 집착하지 않는다. 즉, 중국이나 한국과는 달리 일본사회에서는 아무런 혈연관계가 없는 사람이라도 집안에 양자로 데려오는 일이 예사이다. 따라서 다른 동아시아국가들과는 달리 자식이 없어서 혈통이 끊어지는 것에 대한 걱정이나 불안은 별로 없었다는 것이다. 식량난과 더불어 이러한 배경에 의해, 자식 중 장남만이 결혼하고 차남 이후의 남자는 결혼하지 않는 경우가 많았는데, 그것이 인구정체를 가져온 중요한 원인이었다는 설명이다. 혼인수는 인구변동에 결정적으로 중요한데, 결국 혼인의 제한이 인구정체를 가져왔다는 것이다.

일본에서는 여성의 인구이동도 비교적 활발하였다. 농사일도 여성이 중요한 역할을 하였다. 결혼 전에 다른 집안에 가서 1~2년 생활하는 경우도 많았다. 일본의 산업화과정에서 집 떠난 여공(女工)이 많았다는 것은 이러한 문화의 반영이다. 이러한 상황은 여성이 집밖으로 나가는 활동하는 것을 꺼린 중국이나 한국과는 다른 풍토이다. 그러나 메이지유신 이후 일본은 일왕을 정점으로 한 수직적인 사회구조 만들기를 위하여 민법을 제정(1898년)하여 소위 '이에(家)제도'를 만들었다. 메이지 정부는 다른 측면에서는 서양문물을 받아들이면서 가족제도에 대해서는 무사계급의 봉건적 가족제도를 제도화하였던 것이다. 이 가족제도에 의하면 가족이란 호주(戶主)와 가족으로 구성되는데, 호주는 가족에 대한 부양의무를 지는 대신에 가족을 통솔하는 막강한 권한을 가졌고, 다른 가족의 권리가 희생되는 경우가 있었다. 남녀도 수직적 질서 속에서 규정되었다. 수직적

인 사회관계는 근대국가성립과 부국강병이라는 국가이념의 확립과 더불어 더욱 강화되었고, 여성의 사회적 지위는 더욱 낮아졌다. 흔히 일본의 가부장제도는 '전통적 제도'라고 표현되기도 하지만, 그것은 근대국가 성립시에 형성된 것일 뿐, 그것이 일본 역사를 통틀어서 발견된다는 의미가 아니다. 그러한 의미에서 가부장제도는 '메이지정부의 발명품'이라고 일컬어지는 것이다. 이러한 가족제도는 전후 만들어진 새로운 헌법의 시행과 더불어 폐지되었지만 그 영향은 지속되었다. 더욱이 여성에 관한 일본적 관념은 중국이나 한국에도 큰 영향을 남겨왔다. 이러한 가족제도의 영향으로 공공부조에 있어서 가족이나 친족의 부양책임이 강조되고 있다.

공공부조의 수급결정과정에서 '행정담당자의 재량이 큰 것이 일본적 특성'(Kasza, 2006: Chap4)이다. 그러한 경향의 역사적 배경에는, 복지가 국민의 권리가 아니라 황실의 특별한 배려에 의한 것이라는 점을 강조한 메이지정부 이래의 정책기조가 자리잡고 있다. 메이지정부는 민간의 사회사업활동에 대해서도 공적 재정과 더불어 황실의 내탕금(內帑金)을 일부 투입함으로써 빈민구제가 '황실의 특별한 배려'라는 것을 강조했고, 이것은 한편에서는 사회복지의 공사관계를 모호하게 하고 다른 한편에서는 사회복지의 권리성이라는 인식의 형성을 억제하였다.¹⁶⁾ 이러한 분위기속에서 공공부조 신청자에 대해서는 창구 직원의 재량으로 신청을 억제하는 관행이 형성되었다.

16) 민간복지와 공적사회복지가 혼합된 일본 특유의 복지체제가 성립하게 된 것은, 메이지 초기부터 통치이데올로기로서의 천황제를 자선구제사업에 적용시키는 방식으로 진행하면서부터였다. 20세기 전후 사회구조적 빈곤이 심화되면서 순수한 민간자선사업이 활성화되자 당시의 지배층은 그것이 사회운동 내지 사회주의운동으로부터 사회체제를 방어하는 사업으로 규정하였다. 그러나 일본은 그것을 국가주체의 공적제도화를 추진하지 않고, 민간자선사업을 천황이나 황실의 특별한 은혜로 규정지음으로서 그것을 국민지배 내지 포섭의 중요한 수단으로 삼으려 하였다. 황실은 '칙어(勅語)라는 이름이 붙여 복지사업에 재정지원을 하였다. 예를 들면 1911년의 '시약구료(施藥救療)의 칙어'에 의해서 시약구료시설이 설립되었는데, 천황으로부터의 하사금 150만엔을 기금으로 하여 여기에 기부금 등을 합한 재원으로 '은혜재단 제생회(濟生會)'가 설립되었다.

2. 강한 노동윤리와 엄격한 빈곤관

일본사회의 노동윤리는 ‘프로테스탄트의 노동윤리 보다도 강하다’(青木紀, 2005: 69)고 알려져 있다. ‘일하지 않는 자는 먹을 자격이 없다’(働かざる者食うべからず)라는 속담은 일본사회에 널리 알려져 있고 또 흔히 사용된다. ‘간바리즘’이라는 용어는 ‘힘을 내다’라는 뜻의 간바리(頑張り)에서 연유한 용어로, 노동이나 기타 어떤 상황에 대처함에 있어서 ‘온힘을 다한다’는 의미인데, 그것이 어떤 바람직한 행동양식으로 받아들여지고 있다.

후카와(Fukawa, 2006: 99-100)는 1966년의 한 조사에서 정년퇴직 후에도 일하고 싶다는 응답이 74.6%였으며, 1987년의 조사에서는 비록 돈을 벌 필요가 없다고 하더라도 일할 수 있는 한 일하는 것은 좋은 일이라고 하는 응답이 87.4%였다는 조사를 상기하면서 전후 일본의 급속한 경제성장은 이러한 노동관의 덕분이라고 지적한다. 또한 ‘과로사’라고 하는 일본 특유의 현상도 전후의 급속한 경제성장과 분리해서 생각하기 어렵다고 말한다.

노동의 강도에 있어서 뿐만 아니라 노동에서의 규율 또한 엄격하다. 노동윤리에 대한 강조가 두드러진다는 것은, 다르게 표현하면 일하지 않는 자(노동능력을 상실한 자 포함)에 대한 차별과 편견이 심하다는 것을 의미한다. 일본어로 ‘부지런하게 일한다’는 의미의 단어는 ‘마지메’(真面目)인데, 이 단어의 원래 뜻은 ‘눈을 깜작이다’는 것으로 주위를 살피면서 신중하고 열심히 행동하는 모습이다. 그에 반대되는 게으름뱅이라는 뜻의 용어로 자주 인용되는 방언이 ‘즈쿠나시’인데 ‘즈쿠’는 인내심, ‘나시’는 없음을 의미하므로 ‘참을성이 없는 사람’이 된다. 참고 일하지 못하는 사람이라는 뜻이다.

이러한 노동윤리의 형성에는 어떠한 역사문화적 배경이 자리잡고 있는가?

에도시대의 사회구조가 수직적이고 또한 차별적이었다는 것은 잘 알려져 있다. 열심히 일하지 않고서는 살아가기 힘든 사회였다. 그러나 그 속에서도 경쟁이 존재하고 있었고 경쟁에서 승리한 자에게는 그 나름대로의 보상이 이루어졌다. 직인(職人)으로 불리는 숙련노동자 중에서도 특출한 기술을 가진 장인(匠人)은 큰 부와 명예를 누릴 수 있는 사회였다. 그것은 1597~1600년 일본을 관찰한 『간양록(看羊錄)』¹⁷⁾에는, ‘일본 풍습에는 어떠한 재주, 어떠한 물건이라도 반드시 천하제일을 내세우는데, 천하제일이란 장인의 손을 거쳐 나온 것이라면 제아무리 추악하고 하찮은 물건이라도 천금을 아끼지 않고 탐버든다’고 기술되어 있는 것에서도 엿볼 수 있다. 이것은 수직적 사회질서가 철저한 사회 속에서도 산업기술이나 숙련노동에 대한 일본 지배층의 태도가 한국과는 달랐다는 것, 그러한 사회분위기가 강한 노동윤리의 형성으로 이어진 것으로 볼 수 있다.

흔히 구제가치가 있는 빈민(the deserving poor)과 구제가치 없는 빈민(the undeserving poor)이라는 구빈법적 구분이 비교적 명확하게 남아 있는 국가의 대표적인 경우가 미국으로 지목되는데, 이 경우 아동, 장애인, 노인으로 대표되는 전자에 대해서는 매우 관대한 사회복지서비스를 제공하는 대신, 노동능력이 있는 빈민인 후자에 대한 사회적 태도가 매우 엄격하다. 이러한 구분은 일본에서도 비교적 명백하게 이루어지는 경향이 있다. 또한 미국에서 이러한 경향이 형성된 배경에, 19세기까지 존재했던 변경지(프론티어)의 존재가 사실상 사회복지급여의 성격을 띠고 있었다는 것과 무관하지 않다고 지적되기도 하는데, 일본의 경우도 근대국

17) 강항(姜沆, 1567-1618)이 임진왜란시에 왜군의 포로가 되어 일본에 억류되었던 1597년에서 1600년까지 일본에서 보고 들은 것을 기록한 책이다. 여기에서는 이윤호역(2005)을 참고하였다.

가 성립 이후 홋카이도(北海道)개척, 그리고 만주나 몽고의 개척이민사업을 국가주도로 행했다. 근대국가성립 이후에도 노동능력이 있는 자를 공공부조 대상자에서 배제해 온 배경에는 전통적인 빈곤관과 더불어 개척지의 추진이 있었다는 사정을 부정하기 어렵다.

이러한 사회분위기는 오늘날에도 보여지는데, 1963년 공공부조 담당자인 사회복지주사들의 간담회 내용을 보면(社会福祉協議会, 1963), 다음과 같은 발언이 실려 있다. ‘농촌지역에서 작은 논밭이라도 가지고 있는 사람이 생활보호대상자가 되면, 주민으로부터 재산을 가지고 있음에도 생활보호수급자가 되는 것에 대하여 강한 비난이 있다. 수급자가 영화관에 가도 거센 비난이 있다. 생활이 어려워져서 중도에 생활보호자가 된 경우 피보호자가 좋은 옷을 입고 있어도 강한 비난이 있다. 사회복지주사의 관점에서 본다면 그 사람에게는 좋은 옷밖에 없기 때문에 그것을 입는 것이라고 이해를 하지만 주민의 눈은 너무나 차갑다.’

3. 전쟁과 빈곤정책의 발전

근대국가 성립 이후 일본은 부국강병, 식산흥업의 정책이념을 견지하였다. 이후 수차례에 걸친 전쟁은 구빈제도에도 큰 영향을 미쳤다. 그 영향은 다음의 세 가지의 방향에서 이루어졌다.

첫째, 전쟁은 산업화와 상호관련 속에서 행해졌고, 그로 인한 격심한 경기변동은 쌀 등 물가변동으로 이어지고 그것이 빈곤을 심화시키는 요인이 되어 구빈제도에도 큰 영향을 주었다. 일본의 산업혁명기는 19세기 말에서 20세기 초에 해당하는데, 그것과 불가분의 관계에 있는 것이 ‘청일전쟁’, ‘러일전쟁’, 그리고 ‘제1차 세계대전’이다. 그 각각의 전쟁은 국가주도의 산업화와 밀접히 관련되어 있었고, 전쟁 후의 불황과 그로 인한 노동운동

의 격화, 사회주의사상의 보급은 구빈제도의 변화를 강요하였다.

제1차 대전까지 일본자본주의는 아직 경공업중심의 산업구조를 가지고 있었기 때문에 집을 떠난 노동자나 여성노동자에 의해 노동자층이 구성되어 있었고, 따라서 노동자의 생활상의 불만은 밖으로 표출되지 않는 경우가 많았다. 그러나 1차 대전 이후 중공업의 급속한 발전과 더불어 일반적인 노동자층이 형성되면서 노동운동은 격화되었다. 특히 주목할 것은 1918년의 '쌀소동'이다. 이것은 쌀가격이 급등과 물가상승 등을 배경으로 한 전국규모의 민중운동으로 70만명 이상으로 참여하였고, 쌀도매상과 자본가, 정부기관이나 경찰기관까지 공격하는 경우가 있었다. 이 쌀소동 이후에 노동자의 조직화가 급속히 진행되었고 1922년에는 일본 농민조합이 결성되었고, 소작쟁의도 급증하였다.¹⁸⁾

이러한 정세에 대처하여 일본이 취한 태도는 독일 비스마르크가 1880년대에 취했던 소위 '당근과 채찍'의 정책이었다. 채찍에 해당하는 것으로는 1900년에 제정된 치안경찰법과 행정집행법으로 이에 근거하여 노동자들의 사회운동 내지 사회주의운동은 강력하게 탄압되었다. 당근에 해당하는 것은 1910년 공장노동자를 보호하기 위한 '공장법'인데 이것이 일본 최초의 노동자보호법이다. 12세 미만 아동의 고용금지, 15세 미만 아동 및 여성의 심야노동금지와 12시간 이상 노동 금지 등이 규정되었다.¹⁹⁾ 산업재해로 인한 부상이나 사망시에는 사업주의 부담으로 본인이

18) 농촌에서는 자작농에서 소작농으로 전락되어가는 비율이 높아졌다. 소작지의 비율은 1897년에 41.1%였으나, 1922년에는 46.4%, 1932년에는 47.5%로 높아졌다. 지주는 지주조합을 결성하여 소작료의 인상하는 등으로 인하여 농촌에서의 소작쟁의가 증가하였다. 1929년의 경우 소작쟁의건수는 2,434건, 소작쟁의 참여인원은 81,998명이었다 (安藤編, 1979: 129의 표)

19) 아동노동의 상황은, 1919년 3월의 농상무성조사에 의하면 약139.7만명으로 공장법 적용 노동자수의 57.2%를 점했다. 15세 미만의 아동만도 9.13%에 달했는데, 여아가 남아보다 5배 이상 많았다. 일본이 국제적 압력의 결과 국제연맹의 '부인 및 아동 매매금지'에 관한 협약을 비준하였다. 다만 연명제한 규정과 식민지에의 적용은 보류한 채 비준하였다.

나 가족에 대한 부조가 행해지도록 되어 있었다. 청일전쟁 이후 노동자보호를 위한 공장법 추진이 이루어졌지만 자본가들의 강한 반대에 의해 그 성립까지는 상당한 시간이 걸렸다.

둘째, 일찍이 티트무스(R. Titmuss)가 언급한 것처럼, 전쟁은 복지제도 특히 의료제도의 발전과 깊은 연관을 가지고 있다. 징병검사에 있어서 징병대상인 청년의 병약함이 명백하게 드러나고 그 원인에 장시간노동이나 노동의 착취가 있다는 사회적 인식이 확산되어 그것이 복지제도의 형성에 영향을 미쳤다는 역사적 사례는 이미 영국의 보아전쟁(1899~1902)에서 확인할 수 있는데, 그것이 그 20여년 후 일본에서도 그대로 나타났다. 만20세의 남자 전원이 강제적으로 받았던 징병검사의 합격율은 1925년의 72.1%에서 1935년에는 52.2%(清水·朴, 2011: 20)로 저하된 것이 알려지면서 정책적 개입의 여론을 형성하였기 때문이다. 일본에서 결핵환자용 병원이 처음으로 설립된 것은 1914년이지만, 1899년에는 전 사망자의 7.1%가 결핵에 의한 사망자였다. 특히 청장년층의 결핵율이 높았고, 1935년 결핵사망자수는 13만명을 넘어섰다. 이러한 상황은 의료영역의 공공부조의 개선에 영향을 주었다.

세 번째의 영향은 전쟁이 필연적으로 많은 전사자와 부상병을 낳았고, 전사자유족과 부상병을 위한 생활지원제도의 도입이 전시동원체제를 유지하기 위해서도 필요하였다는 것이다. 그런데 주목할 것은 이들을 위한 제도는 일반빈곤자의 법제도와 분리되어 성립하였다는 것이다. 1906년 군사원호대책으로서 폐병원법(廢病院法)을 제정하였고 그것이 1917년 군사원호법으로 발전하여 부상병뿐만 아니라 그 가족까지 보호대상에 포함된다. 가정봉사원사업이 추진된 동기가 전쟁미망인의 취로사업이었다는 것은, 전쟁이 사회복지부문에 영향을 미친 일본적 특성을 보여주는 좋은 예이다. 1937년에는 군사구호법을 개정하여 군사부조법이 성립되었

다. 군사원호자에 대한 공공부조는 그 수급과정에 있어서나 급여수준에 있어서 일반인의 공공부조법인 구호법에 비하여 관대하였고, 스티그마가 없었다. 빈곤구제의 이중구조가 확립된 배경을 파악하기 위해서는 전쟁과 사회복지발전에 관한 고찰이 필수적이다.

제2절 생활보호법 이전의 공공부조

1. 근대국가성립과 출구규칙

근대 이전 일본의 구빈제도의 근거법은 ‘대보율령’(大宝律令)이다. 이 법은 대보원년(大宝元年) 즉 서기 701년에 당나라의 법령을 기초로 도입한 법령이다. 이것은 중앙정부조직, 형법에 해당하는 율, 민법에 해당하는 령을 그 내용으로 하는 것으로 그 속에 구빈과 관련 있는 조항이 포함되어 있다. 우선 소위 환(鰥: 61세 이상의 홀아비), 과(寡: 50세 이상의 미망인), 고(孤: 16세 이하의 부모 없는 아이), 독(獨: 61세 이상으로 자식이 없는 노인)과 빈곤자, 질환자 등에 대해서는 가까운 친척이 돌보는 것으로 하고, 근친자가 없는 경우는 그 지역에서 구제하는 것으로 되어 있었다. 그 이외에도 행려병자의 구제제도가 규정되어 있었고 비황제도로써 의창이 규정되어 있었다.(小山, 1951: 제1장) 하지만 이 법령은 제대로 시행되지 않았고 의창 등이 실제적으로 구빈이나 방빈의 역할을 거의 하지 못했다. 이것은 한국 상황과는 다른 일본의 특성이다. 구빈은 가족과 친척, 그리고 근린의 부양의무가 강조되어, 주로 ‘5인조제도’에 의해 대처되었다.

근대국가로서의 메이지(明治)정부가 성립하면서, 빈곤문제를 상호부조 원리로 대처하는 전통적인 방법이 입법화하였다. 1868년 메이지정부는

정부의 정책지침이자 국민에 대한 금지사항 5개항(소위 ‘五榜の揭示’라고 일컬어짐)을 제시한 되었는데, 국민의 윤리도덕을 규정한 그 첫번째 항목에서 ‘환과고독과 폐질자를 가엽게 여김’이 포함되어 있었다. 이것은 대호법령의 접근을 그대로 답습한 것이며, 그러한 구빈이념은 홀구규칙(1874년), 비행저축법(1880년), 행려병자 및 행려사망자취급법(1899년) 등으로 구체화되었다.

메이지유신에 의한 막번의 폐지는 번의 봉록을 받는 200만명에 달하는 무사계급과 그 가족의 생활기반을 붕괴시켰다. 무사계급을 상대로 한 많은 직인이나 상업인의 생활도 어려워져 많은 소요가 발생하였다. 번의 폐지는 번이 주체가 되어 시행하던 빈곤구제사업이 폐지됨을 의미하였기 때문에, 당시까지 각 번에서 시행되던 구빈제도를 바탕으로 전국 통일의 새로운 구빈제도의 창설이 요구되었는데, 그에 대한 대책이 1874년의 ‘홀구규칙’이었다. 이것은 원래 시가현(滋賀縣: 구 히코네번(彦根藩))이 빈민들에게 구조쌀을 지급하는 종래로부터의 구빈사업을 대장성에 신청한 것이 계기가 되어 만들어진 것이었다. 이것은 빈곤문제를 상호부조원리로 대처하는 전통적인 방법이 입법화된 것으로, 5개 조항으로 된 간략한 규칙이었다. 강한 구제역제주의, 공동체적 상호상부주의의 강조, 국왕의 인정(仁政)의 강조, 그 실시에 있어서 강력한 중앙집권제가 채용되었다는 것(菊池他編, 2003: 28, 56) 등이 그 특징이었다.

홀구규칙(恤救規則)²⁰의 규정에 의하면 그 대상자는, 독신으로 노동능력이 없고 부양의무를 가진 친족이 없는 자 중, ①폐질자, 중병자, 만70세 이상의 노쇠자, ②독신이 아니라도 위의 네 개 조항에 해당하고 가족의 부

20) 참고로, 식민지조선의 경우 홀구규칙과 거의 같은 내용으로 ‘은사진홀자금 궁민부조규정(恩賜賑恤資金 窮民救助規定, 1916)’이 적용되었다. 1910년부터 이 규정이 적용된 시기까지의 구빈대책은 ‘임시은사금’에 의해 이루어졌다. 1918년의 식민지조선의 수급자수는 1,521명이었다(박광준, 2013: 132-133).

양을 받지 못하는 자, ③가족의 부양을 받을 수 없는 사정이 있는 13세 이하의 아동으로 되어 있다. 이들 대상자에 대한 급여는 ①폐질자, 70세 이상 노쇠자, 중병자에게는 1년에 쌀1석8두, ②질병자의 경우 1일 남자 3합, 여자 2합의 증량을 인정, ③13세 이하의 아동은 1년 쌀7두였다.

메이지초기부터 일반국민의 빈곤에 대해서는 응급적 구호적인 대책으로 일관했지만 군인이나 그 가족 그리고 관료에 대한 생활보장은 일찍부터 발전할 뿐만 아니라 그 보호수준도 높았다. 이러한 경향을 확인할 수 있는 최초의 규정은 1875년의 ‘육군무관 상이부조 및 그 가족부조 개칙(概則)’이다(菊池他編, 2003: 26-27). 이것은 부국강병의 방침에 따른 제도운영이었다. 이러한 현상은 일본의 사회복지의 시작이 근대화를 통한 군사대국화를 지향한 부국강병책과 식산흥업정책이 시행되기 시작하는 시기와 일치하는 것에서 비롯된 것으로 보이지만, 더 깊은 곳에 그 문화적 뿌리가 있다. 그것은 에도시대를 통한 가부장적 봉건주의체제의 영향으로, 무사계급은 국가에 봉직한다는 이유로 항시 일반인보다 유대를 받고 지배적인 지위에 있었던 것이다.

비록 전근대적이고 제한적 성격이었지만 자립하기 어려운 빈곤층은 홀구규칙에 의한 급여신청을 행할 수밖에 없었다. 그런데 이 규칙의 시행 이듬해에는 그 신청자가 증가한다는 것을 문제삼아 주관부서인 내무성은 구제신청을 억제하라는 업무지시를 내리고 있다. 그러므로 그 수급자는 극히 한정적이었다. 수급자수를 통계로 확인할 수 있는 최초의 연도인 1876년의 경우 2,521명이었고 1910년의 그 수급자는 3,991명이었다. 홀구규칙 시행 이후 1931년 구호법으로 대체되기 직전의 시기까지 가장 많았던 수급자는 30,783인(1931년), 가장 적었던 경우는 1,187명(1877년)에 불과하였다(帝國統計年鑑). 공공부조를 이렇게 억제적으로 운영하는 한편, 무사계급 등의 홋카이도 개척을 목적으로 한 이주장려 등이 행

해졌다. 원래 수급억제적인 구휼규칙도 러일전쟁 이후부터는 부국강병책이 노골화되면서 그 억제성이 더욱 강화되어 1909년에는 수급자수가 3,753명까지 줄어들었다. 그렇게 수급자수를 줄일 수 있었던 것은, 지역 주민에게까지 부양의무를 강제적으로 짐지웠기 때문이다. 그것은 ‘지도적 조연’ 혹은 ‘행정지도’라고 불리는 것으로, 수급신청자에 대하여 근친관계가 아니라도 성이 같다는 이유로 근린주민에게 생활부양의 책임을 지우는(小川, 1958: 176; 三和, 1999: 43) 경우도 있었다. 이것이 일본공공부조의 억제적 성격의 역사적 배경을 이루고 있다.

2. 구호법의 제정

휼구규칙의 전근대성을 개선하기 위하여 새로운 입법을 추진하는 움직임이 없었던 것은 아니나 실현되지 못했고, 결과적으로 휼구규칙은 구호법에 의해 대체될 때까지 50년 이상 대표적인 구빈법률로 존속하였다. 1932년 구호법은 휼구규칙에 비하면 근대적이었지만, 여전히 억제적인 요소를 강하게 품고 있었다. 구호법의 자격요건은 다음의 두 가지였다: 첫째, 빈곤으로 인하여 생활이 불가능한 경우, 둘째, 정신적 혹은 신체적 장애, 혹은 유약, 노쇠, 출산으로 인하여 노동이 불가능할 것. 기초자치단체(시정촌)가 구호사무를 관장하게 되어 있었고, 재원조달에 있어서는 원칙적으로 기초자치체가 부담하고 중앙정부 1/2 이내, 광역자치단체 1/4의 보조가 규정되었다. 급여의 종류에 있어서는 생활부조, 의료부조, 조산(助産)부조, 생업부조가 있었고 거택보호를 원칙으로 하면서 부분적으로 수용보호를 인정하였다. 구호시설에 대해서는 누구라도 설립이 가능하였지만, 자치단체의 허가를 필요로 하였고 이 시설은 기초자치단체의 구호위탁을 거부할 수 없게 되어 있었다.²¹⁾

구호법에 대한 평가는 빈곤구제에 대한 국가책임을 명확하게 하였다는 것을 높게 평가하는 견해도 있고 다른 한편 그것의 억제적 성격을 지적하는 견해도 있다. 전자의 견해는 이것을 국가독점자본주의의 공공부조체제로 파악하여 공공부조 의무주의를 명확하게 했다는 점, 구호대상자를 확대하고 급여범위를 확대하였으며 재원조달의 책임분담을 명확히 하였다는 점을 강조한다. 수급대상자수를 보면, 1928년 17,443명이었던 것이 1932년에는 157,564명(中央社會事業協會, 各年度)으로 급증하였고, 구호비용 역시 약7배 증가하였다. 한편, 후자의 견해는, 의무주의라고는 하였지만 국가책임을 법조문에 명기하지 않았으며, 실업에 의한 빈곤은 적용제외되었다는 점, 그리고 요구호자의 구제권리를 인정하지 않았고 수급자에 대해서는 선거권을 박탈하는 등 신규빈법의 열등처우원칙이 적용되었다는 점에 주목하여 결과적으로 홀구규칙의 인보부조의 정신이 그대로 계승된 법률로 간주하고 있다. 전자의 대표적인 견해는 田多(2001), 후자의 대표적인 견해는 小川(1964), 小山(1951)가 있는데, 후자의 견해가 주류라고 할 수 있다.

구호법의 성립배경은 두 가지로 나누어 볼 수 있다. 첫째는 세계자본주의체제에 편성된 일본경제가 국제적 환경과 국내적 환경의 영향을 받으면서 빈곤이 심화되었고, 그것을 배경으로 하여 쌀소동으로 대표되는 사회혼란이 있었다는 점이다. 이에 대하여 정부는 자본주의 사회의 모순을 완화 혹은 해소하기 위해서는 빈곤문제에 대한 공동체적 책임이 필요하다는 논의와 더불어, 그러한 접근의 사상적 근거로서 프랑스의 사회연대 사상을 동원하였다. 그래서 ‘근린상조에서 사회연대’라는 사상적 변환이 구호법의 배경에 있다고 지적되기도 한다.²²⁾

21) 이 구호법의 내용 거의 그대로 만들어진 ‘조선구호령’이 1944년 해방직전에 식민지조선에 적용되었다. 그리고 이것이 1961년 생활보호법이 성립할 때까지 한국 공공부조의 기본법이었다. 1961년 생활보호법의 부칙은 ‘조선구호령이 폐지됨’을 규정하고 있다.

두 번째의 배경으로서는 지역주민의 자격으로서 구빈행정에 직접적으로 관여하는 방면(方面)위원제도가 성립하여 그들을 중심으로 구호법 실현을 위한 적극적인 운동이 전개되었던 점이다. 구호법이 방면위원제도와 그 운영상 불가분의 관계가 있었다는 점 이외에도 구호법의 실시에 있어서도 방면위원의 영향력이 큰 역할을 담당하였다는 점에서 양자의 관계는 특별하다. 즉 구호법은 1929년 4월 성립하여 1930년부터 시행이라는 부대결의가 있었지만 예산상의 이유로 그 시행이 미루어지자 전국의 방면위원을 중심으로 구호법실시촉진운동이 전개되었다. 그러나 결국 뜻을 이루지 못하자 방면위원조직은 일본국왕에게 구호법의 실시를 청원하는 상소를 제기하였고 그에 놀란 정부가 1932년부터 시행하기로 서둘러 결정하였다고 전해지고 있다.²³⁾

3. 구빈행정의 정비

공공부조에 있어서 전달체계와 공사협력관계의 형성과정을 살펴보자.

홀구규칙이 제정된 이후 구제의 행정사무는 내무성의 소관으로 되어 있었다. 1917년 군사구호법이 제정되어 그 사무를 관장하는 기관으로서

22) 구호법의 의의나 그 사상적 배경에 관해서는 의견이 대립되고 있다. 예를 들면 이 시기의 구빈제도의 사상적 배경이 사회연대에 있었다는 견해에 대하여, 1923년 관동대지진이 발생했을 경우, 노동운동지도자가 학살된 것이나 집단심리의 선동으로 죄없는 조선인들이 학살된 것 등을 고려한다면 사회연대사상이 이 시대의 주류를 형성했다는 주장에는 한계가 있다(石田, 1989: 271)는 주장이 오히려 설득력이 있다.

23) 방면위원제도는 천황제체제와 분리해서 생각하기 어렵다. 우선 그 성립에 있어서 오카야마에서 시작된 계기가 국왕이 오카야마지사에게 지역의 빈민에 관한 하문을 한 것이었다. 방면위원들의 의식 속에서도 신민으로서의 의무감이 강하였다고 전해진다. 한편, '민생위원제도 70년사'에는 '모든 수단에도 목적을 달성하지 못하고 국왕에의 상소를 결의하고 황궁 앞에 정렬한 전국의 방면위원대표'라는 사진이 게재되어 있다. 온정주의적 정치문화의 한 단면이다(朴, 2014). 이 상소로 말미암아 구호법의 시행이 결정되었다고 하기 때문에, 가부장제도의 전통을 가진 국가의 정책형성에 걸리는 시간이 자유주의적 전통을 가진 국가의 경우보다 짧다고 하는 일반적인 견해가 적용될 수 있다.

내무성 지방국에 구호과가 설치되는데 이것이 중앙정부조직으로서는 처음으로 구제행정을 전담하는 부서였다. 구호과는 1919년 사회과로 개칭되었고, 1920년에는 사회국으로 승격하였으며, 1922년 내무성의 외국(外局)이 되어 사회사업과 노동행정을 전담하는 독립조직이 되었다. 사회국의 사무는 ①노동관련사무, ②공장법시행, ③광업법 중 광부관련사무, ④사회보험, ⑤실업구제와 예방, ⑥국제노동사무, ⑦진흙구제, ⑧아동보호, ⑨군사원호, ⑩기타 사회사업관련사무, ⑪노동통계(清水·朴編, 2011: 15) 등으로 현대적 용어로 말하면 광의의 사회복지업무 수행하는 전담 부서가 되었다. 여러 성(省)에 분산되어 있던 빈곤구제사무를 통합한 것이며, 이것이 1938년 후생성의 탄생으로 이어진다.

한편 광역공공단체나 기초공공단체에 있어서도 사회사업업무를 전담하는 행정부서가 1918년 이후 설치되게 되어 중앙정부와 지방정부간의 전달체계가 확립되어 지방의 사회사업 확대로 이어졌다.²⁴⁾

구호법이 제정되었지만 매우 제한적이고 차별적이었던 관계로 수급자의 요구와 현실적인 구호의 사이에는 큰 간극이 있었고 그것을 메우기 위해서 특별법이 제정되면서 빈곤의 구제는 몇 가지의 법률에 의해 대처되는 ‘분산화의 경향’(小山, 1951)을 띠게 되었다. 즉 특별법으로서 아동학대방지법(1933년), 모자보호법(1937년), 군사부조법(1937년), 의료보호법(1941년) 등은 이러한 사정으로 제정된 법률이다. 이러한 특별법의 등장과 구제의 분산화로 말미암아 구호법의 대상자의 많은 부분이 이러한 특별법의 대상자로 흡수되었고, 다른 특별법으로는 구제할 방도가 없는 소수의 낙오자를 구호하는 특이한 제도로 전락한다. 예를 들어 1945년 기준으로 법률별 공공부조 대상자는 다음의 <표 3-1>과 같다.

24) 당시 식민지조선의 경우, 각도에 사회과가 신설되어 전국적인 전달체계가 만들어진 것은 1938년이다. 1940년에 사회과에서 노동행정사무가 분리되어 노무과가 신설되는데, 이러한 전달체계가 지금까지 거의 유지되고 있다(자세한 내용은 박광준, 2013: 제3장 참고).

〈표 3-1〉 공공부조관련 법률과 수급자 비율(1945년 기준)

공공부조 법률	수급자수(명)	수급자 비율(%)
구호법	93,327	1.7
모자보호법	85,392	1.5
군사부조법	2,979,562	53.6
의료보호법	2,404,600	43.2
계	5,562,881	100.0

자료: 小山(1951:12)

1932년의 구호법과, 1917년의 군사구호법을 개정한 1937년의 군사부조법을 비교하면 이 이중구조를 잘 이해하게 된다. 양자는 모두 빈곤의 구제를 목적으로 한 제도였지만, 그 대상자가 전(前)군인인가 일반인인가에 따라 보호내용이나 사회적 처우에는 많은 차별이 있었다. 군사부조법은 급여수준이 높았고 그 비용은 전액 국고부담으로 운영되었다. 그리고 수급을 이유로 선거권을 제한하지 않는 것도 구호법과의 중요한 차이였다. 용어 그 자체에서도 근본적인 구별이 있었다. 즉 ‘구호’와 ‘부조’라는 용어 차이이다. 부조라는 용어에는 전쟁의 수행이라는 특별한 사정에 의한 국가보호, 수급의 권리성이라는 뉘앙스가 있었던 것이다. 이러한 제도는 일본의 군국주의화 과정과 복지제도와의 관계를 나타내주고 있다.

공공부조에 있어서의 공사협력체제와 인력배치에 있어서 중요한 제도는 방면위원제도이다. 그 기원은 1917년 오카야마(岡山)의 제세고문(濟生顧問)제도, 혹은 1918년 오사카 방면위원규정에 있다. 이것은 주로 중산층을 주체로 하는 민간독지가를 명예직의 방면위원으로 선정하여 지역의 구빈활동에 중사하도록 하는 것이었다. 구체적으로는 빈곤지역과 빈곤가구를 조사하여 필요한 원조를 행하는 것으로 워낙 제한적이었던 홀구규칙체제를 보완하기 위하여 고안되었다. 즉 이 제도가 생성됨으로써 구빈시스템은 ‘공공의 홀구규칙과 민간의 방면위원’이라는 공사협력체제

가 되었던 것이다. 일본에서는 사회복지분야에 있어서 공사협동의 기원이 방면위원제도에 있다는 견해가 지배적이다(菊池他, 2003: 87; 小野, 1994). 이 제도는 급속하게 보급되어 1931년에는 전국방면위원연맹이 결성되었고 1936년의 방면위원령에 의하여 지역마다 방면위원회가 조직되었다. 이 시기가 되면 공공부조에 있어서 방면위원은 그 핵심적 구성요소가 된다(朴, 2014). 예를 들어 1935년에는 전인구의 6.2%가 민생위원의 대상자가 되어 있었고, 1938년 기준으로 민생위원이 원조 지도를 행한 대상자수가 약 72만세대 278만여명에 달했다는 것으로도 그 규모를 짐작할 수 있다.

방면위원은 임기는 4년으로 '인보상부의 미풍에 기초하여 상호구제의 정신으로 빈민의 보호 지도를 행하는 자'로 규정되었다. 그 시행초기에는 민간성이 비교적 강조되었으나 일본이 전시체제로 편입되면서 점차 변질되어 기초공공단체의 사무의 보조기관이 되었고, 나아가 지역통제지배의 말단 기능을 수행하게 된다.

한편, 구빈업무의 전달체계를 정비하는 과정에서 지방에 사회사업전담 직원을 배치하기 시작한 것은 1922년의 일이다. 그 이후 1925년에는 광역의 지방공공단체(道府縣)에 사회사업주사 혹은 주사보를 배치하게 되어 구빈행정 담당자의 전문화가 진행되었다.

제3절 생활보호법 체제의 성립

1. 패전과 점령군정책

제2차 세계대전은 1945년 8월 15일 일본의 무조건항복으로 막을 내렸다. 일본은 자국민 300만명의 사상자를 내었고, 국부의 4분의 1이 파괴되었으며, 중국과 한국 등 아시아 여러 나라의 국민 2천만명의 사상자를 발생시켰다. 1945년의 쌀 생산량은 그 이전 평균의 2/3수준이었다. 다소 회복된 1946년의 공업생산은 1934~36년 평균치의 39.6%까지 떨어져 있었다. 전쟁이재민이 925만명, 해외로부터의 귀환자 306만명, 실업이나 반실업자가 450만이었다(菊池他, 2003: 153). 일본은 국권을 상실하였고, 1945년부터 1952년의 7년간 일본통치를 위한 연합국의 중앙관리기구인 연합군총사령부(General Headquarters, 이하 GHQ로 표기함)의 명령이나 승인 하에서 국정이 이루어졌다. 그 사령관은 맥아더였다. 일본국민은 GHQ정책에 대해 매우 협조적이었다고 알려져 있다.²⁵⁾ 평화헌법이라고 불리는 새헌법이 제정되었고, 그것이 일본의 현행헌법이다.²⁶⁾

GHQ정책은 철저하게 비군사회와 민주화를 기본으로 하여 시행되었

-
- 25) GHQ의 보건복지부문 책임자였던 샴스(C.F.Sams)는 자신의 회고록에서 항복직전까지 자살공격 등 극단적으로 대항하던 일본인들이 왜 GHQ에 호의적인가를 한 일본인 유력 인사에게 물었는데, 그는 다음과 같이 대답하였다고 기술하고 있다: ‘과거 일본이 근대화할 추진하였을 때, 유럽의 사상이나 문물을 도입하여 발전하였고, 특히 독일을 그 모델국으로 삼았는데, 미국은 일본에 승리했을 뿐만 아니라 독일에도 승리하였으므로, 일본인은 미국의 우수한 문물을 도입하는 것에 협조적인 것이다(竹前榮治編訳, 1986).’
- 26) 헌법은 연합군사령부의 초안을 기초로 일본정부와 협의 하에서 수정 등이 이루어졌다. 권리의 평등성에 관하여 남녀평등을 규정하였고 인종이나 사회적 신분에 의한 차별을 금지시켰다. 그러나 연합군사령부 초안에 들어 있던 ‘국적차별’(national origin)에 의한 차별금지 조항은 삭제되었다. 따라서 헌법이 규정하는 권리는 ‘국민’에게 한정되었고, 제국일본시대에 일본국민으로 취급되었던 식민지 국민은 그 대상에서 제외되었다.

다. 국왕의 인간화, 국가신도(神道)의 폐지, 군국주의교육의 폐지 등이 추진되었다. 이러한 경험은 사회의 모든 부문에 걸쳐 봉건적이며 가부장제의 일본사회를 민주주의적 사회로 전환(Rose & Shiratori, 1986)시키는 데에 결정적인 역할을 한 것으로 평가되고 있다.

사회복지부문에 있어서도 GHQ정책은 일본사회복지발전에 획기적인 발전을 가져왔다. 1945년 12월 GHQ는 ‘생활곤궁자긴급생활원호요강’을 발표하고 이듬해부터 시행에 들어갔다. 그 내용은 일반 생활곤궁자와 더불어 실업자와 전재민, 상이군인과 그 가족 중 생활이 현저히 어려운 자(약800만명)에게 생활필수품 등을 지원하고 생업을 알선하는 것이 그 주된 것이었다. 다만 이 ‘요강’의 실시에는 공공부조에 있어서 일반인과 군인 등을 차별하는 일본의 전통적 관행을 시정한다는 의미가 있었음에 주목할 필요가 있다. 즉, 이미 앞장에서 지적하였듯이, 군사부조법, 전시재해보호법, 구호법, 모자보호법은 그 각각의 대상에 대하여 생활원조금을 지출하였는데, 그 원조금의 수준을 보면 군사원조법의 수준이 가장 높고 구호법과 모자보호법의 수준이 가장 낮았기 때문에 일률적인 기준을 평등하게 지급하기 위하여 그 기준에 미달하는 금액을 이 요강에 기초하여 국고금에서 지출하는 것을 그 내용으로 한 것이었다.

노동능력을 가진 빈민이 공공부조의 대상자로 인정받게 된 것은 일본에서는 처음 있는 일이었다. 군인만을 따로 분리하여 보호하는 은급(恩給)은 폐지되었다. 1948년에 전국규모로 전쟁부상장애인의 유일한 단체였던 재단법인 공조회가 해산되었다. 그 전신이 대일본상이군인회라는 이유였다. 상이군인수는 1945년 12월 조사로 4.3만명이었으나, 공습의 피해로 말미암은 일반인 장애인은 그보다 많았다(蟻塚, 2009: 47). 근대국가 성립 이후 상이군인을 특별히 우대하는 전통적인 정책이 GHQ에 의해 폐지된 결과 일반인보다 관대한 구제를 받아오던 상이군인들이 크게 반

발하였다는 것은 쉽게 짐작할 수 있는 일이다. 1949년 12월 성립한 신체장애자복지법은 상이군인을 포함한 신체장애자의 재활과 복리향상을 도모하기 위한 법이었다.

GHQ 당국자들은 일본의 사회복지체제를 만드는 데에 있어서 ‘미국의 사회복지체제보다 더 포괄적인 시스템을 지향했다’고 일컬어진다. 미국의 복지모형이 잔여적 모형이라는 사실은 잘 알려져 있는데, 그러한 모델에서 탈피한 보다 이상적인 모형을 추구했다는 것이다. 그리고 이러한 정책은 복지역제적 관념에 사로잡혀 있던 일본의 행정관료들의 낡은 생각을 바꾸는 계기가 되었다고 생각된다.²⁷⁾

한편 일본은 샌프란시스코 강화조약을 통하여 1952년 4월 피점령국에서 탈피하여 독립국이 되었는데, 그 이후의 복지전개과정을 보면 GHQ시대에 개선되었던 관행이 다시 과거로 되돌아가는 경향을 보였다. 강화조약 직후인 1953년에는 GHQ에 의해 억제되었던 퇴역군인의 은급제도가 부활되었다. 그러나 거기에는 국적조항이 마련되어 있어서 전에 군인이라도 식민지출신자는 제외되었다. 전쟁으로 인한 피해자라도 일반인과 군인을 차별적으로 처우하는 태도, 같은 군인이었더라도 식민지국민과 자국민의 차별적 처우는 전혀 바뀌지 않았던 것이다.

2. 생활보호법의 성립과 그 이념

전후 생활보호법의 형성의 흐름은 GHQ가 그 방향을 지시하고 일본정

27) 예를 들면 어린 아이를 가진 젊은 미망인에 대한 구제에 있어서, 일본의 관리들은 아동을 아동복지시설에 입소시킨 다음 젊은 어머니가 노동하게 함으로써 복지지출을 억제하려고 하였다고 한다. 그러나 보건복지책임자인 삼스는 어린 아이에게는 어머니와의 동거가 필요하다고 판단하여 노동능력을 가진 어머니가 아동과 동거하는 경우에도 생활보호를 수급할 수 있도록 하는 명령을 내렸다고 회고하고 있다(삼스(C.F.Sams) 회고록 제 16장: 竹前榮治編訳(1986) 참고).

부가 그 방향에 맞도록 계획을 세우는 것이었다. 1946년 2월 GHQ는 ‘사회구제(SCAPIN775)’²⁸⁾라는 제목의 각서를 통하여 전후 일본 공공부조의 기본원칙을 제시하였다. 그것은 최저생활의 유지, 무차별평등의 처우, 정부책임의 명료화 등을 지시하는 문서였다. 또한 구빈행정에 있어서의 공사분리가 제시되었다. 민간인 신분의 방면위원이 구빈신청과 그 결정에 큰 영향을 미치는 일본 특유의 관행에 대해서 GHQ는 강한 개혁의지를 가지고 있었음이 많은 문서에서 확인된다.

GHQ의 이러한 원칙은 전후 일본의 공공부조행정에 중요한 지침이 되었는데, 이 지침에 근거하여 성립한 것이 1946년의 생활보호법으로 이것은 ‘구(舊)생활보호법’으로 불린다. 이 법은 우선 ‘국가책임에 의한 보호’를 명문화하였다. 동법 제1조는 다음과 같이 규정하고 있다: 즉 ‘이 법은 생활보호를 필요로 하는 상태에 있는 자의 생활을 국가가 차별적 혹은 우선적인 취급을 하지 않고 평등하게 보호하여 사회의 복지를 증진하는 것을 목적으로 한다.’ 급여 즉 보호의 종류는 생활부조, 의료부조 등 5종류였고, 재정부담은 국가 8/10, 광역단체 1/10, 기초단체 1/10으로 규정되었다. 대상자선정방법은 명확하지 않았으나, 1948년의 제8차 생활보호기준의 개정²⁹⁾에 의하여 마켓바스켓방식이 채택되었고 그것은 획기적인 개선이었다. 이 방식은 1960년 ‘앵겔계수방식’으로 변경될 때까지 적용되었다. 또한 소위 ‘일반구호주의’에 기초하여 노동능력의 유무에 관계

28) 이 문서의 원제목은 ‘Public Assistance’이다. 현재 일본에서는 공적부조, 한국에서는 공공부조로 번역되는데, 당시 일본에서는 공적부조라는 용어가 없었기 때문에 ‘사회구제’로 번역되었다고 한다. SCAPIN은 ‘Supreme Command for Allied Powers Instruction Note’의 약자이며, 연합군 최고사령관(SCAP)으로부터 일본정부에게 전달되는 훈령이다. 연합군최고사령부 훈령으로 번역된다.

29) 구생활보호법은 1946년 10월부터 시행되었는데, 그에 근거한 생활부조기준은 시행 1년 만에 5차례의 개정이 있었고 1949년 5월까지 10차 개정이 있었다. 그 이유는 급격하게 진행되는 물가상승에 대응하여 생활부조의 수준을 유지하기 위한 것이었기 때문에 그 기준액은 높아졌다.

없이 생활곤궁자를 그 대상으로 하였다.

다만, 이 법은 중요한 결점도 가지고 있었다. 하나는 개개의 요호보자에게 국가보호를 적극적으로 요구할 권리는 없다고 해석하였다는 점이다. 즉, 구빈의 국가책임은 명기하되, 국민의 수급권리는 인정하지 않았다. 두번째의 결함은 보호대상자의 결격조항을 두고 있었다는 것이다. 즉 동법 제2조는 ①능력이 있음에도 불구하고 근로의 의지가 없는 자, ②소행불량한 자³⁰⁾ 중 어느 하나에 해당하는 자는 보호를 행하지 않는다고 규정하였다. 도덕적 판단이 개입되고 담당자의 재량이 수급결정을 좌우할 가능성이 있었다. 그리고 세번째의 결점은 실제의 생활보호를 민간인이 깊이 관여하는 체제에 아무런 개선이 없었다는 것이다. 즉, 방면위원을 민생(民生)위원이라는 이름으로 개칭하여 생활보호행정을 보조하게 하는 시스템을 그대로 유지하고 있었던 것이다.

그 후 1948년 7월 GHQ의 각서로서 '사회보장제도에의 권고'(1947. 12)가 일본정부에 전달되었다. 이 권고에는 '생활보호제도의 강화'라는 항목이 포함되어 있었고 국회 및 정부에 대해서 사회보장제도의 기획, 입안, 실시에 관하여 권고를 행하는 기관을 설치할 것이 포함되어, 이 권고에 의해 1949년 5월 내각총리대신의 자문기관으로서 '사회보장제도심의회'가 설치되었다. 1949년 9월 사회보장제도 심의회는 생활보호제도의 개선 강화에 관한 권고를 행하였다.

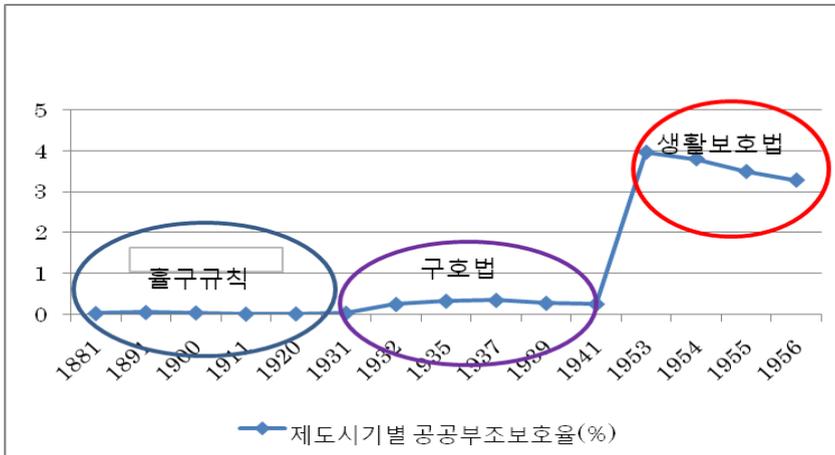
한편, 1946년 11월 일본국헌법(1947년 5월 시행)이 공포되었고, 제25조에는 '모든 국민은 건강하고 문화적인 최저한도의 생활을 영위할 권리'(제1항)와 '국가는 사회보장 등의 증진에 노력해야 함'(제2항)이 명기

30) 구생활보호법의 '소행불량한 자' 규정에 관하여, 당시 공중위생복지국장이었던 삼스에게 법안설명을 했던 관료의 회고에 의하면, 그것을 'persons of indifferent behavior'라고 번역하여 설명하였으나 이해를 구하기 어려웠다고 한다. 그래서 '알콜중독이나 마약' 등의 행위자를 의미한다고 하여 이해를 얻었다고 한다(葛西嘉資씨의 회고, 生活保護三十年史(厚生省社会局保護課編, 1981)에 수록).

되었다. 따라서 소행불량자 등을 수급대상에서 제외한다는 조항을 가진 구생활보호법은 헌법의 정신에 맞게 개정할 필요가 있었다. GHQ는 같은 해 11월 후생성에 대하여 생활보호에 관련된 6개항의 요구를 제시하였다. 민생위원을 공공부조책임에서 해제할 것, 사회복지주사제도의 창설, 복지지구와 복지사무소를 설치, 공사분리와 책임분리, 사회복지협의회 창설, 유급전문직원의 훈련과 사찰지도가 그것이었다. 이에 근거하여 새로운 생활보호법이 1950년 5월에 공포·시행되었다. 이전까지 존재했던 구호법, 군사부조법, 모자보호법 및 전시재해보호법은 폐지되어 이법에 통합되었다.

생활보호법의 성립으로 공공부조의 수급자수와 수급률은 급증하였다. [그림 3-1]에서 보는 바와 같이 홀구규칙의 시행초기인 1876년 보호율은 0.01%, 구호법에 의한 1932년의 수급률은 0.24%였으나, 생활보호법의 시행으로 1953년의 세대수급률은 3.96%로 급증하였다.

[그림 3-1] 제도시기별 공공부조 보호율



자료: 厚生省社会局保護課編(1981), 生活保護三十年史 통계표에 근거, 필자작성.

신법에는 생활보호제도가 헌법 제25조에 규정된 생존권의 이념에 근거하고 있음이 명문화되었고, 4개의 기본원리(국가책임의 원리, 무차별 평등의 원리, 최저생활의 원리, 보호 보족성의 원리)와 보호실시에 있어서의 4가지 원칙(신청보호의 원칙, 기준 및 정도의 원칙, 필요즉응의 원칙, 세대단위의 원칙)이 확립되었다. 부조의 종류는 이전의 다섯 종류에서 교육부조와 주택부조를 추가하여 7종류가 되었다. 재정부담은 구생활보호법과 마찬가지로였다. 이 법이 현재까지도 일본의 대표적인 공공부조법이다.

구법이 가진 세 가지의 결함을 해소하였다는 것이 신법의 중요한 의의였다. 첫째, 생존권이념이 명기되어 국민이 생활보호를 국가에 요구할 권리가 인정되었고, 이의신청도 제도화되었다. 둘째, 일정조건을 갖추면 누구나 건강하고 문화적인 최저한도의 생활유지에 필요한 수준의 보호를 받을 수 있게 되었다. 그리고 셋째, 보호의 실시는 사회복지주사라고 하는 새로운 복지인력에 의해 행해지며, 민생위원은 그 협력기관³¹⁾으로 되어 전달체계의 일선에서 물러나게 되었다.

신생활보호법의 시행과 더불어 복지사무소라고 하는 새로운 전달체계가 확립되었다는 것 또한 중요한 발전이었다.

31) '생활보호법의 실시에 관한 건'(1950.5.20. 각 지사에 대한 후생성 사무차관의 통지)에는 다음과 같이 기술되어 있다. '구법에서는 민생위원으로 하여금 시정촌의 사무를 보조하도록 되어 있었기 때문에, 민생위원의 부담이 과중하고, 다른 한편 법의 집행에 있어서 공적인 책임이 애매해지는 문제가 있었기 때문에, 신법에서는 유급의 전임직원을 시정촌장의 보조기관으로 하고, 민생위원에 대해서는 사회봉사자라고 성격으로 보아 적당하다고 생각되는 범위 내에서 협력을 구하는 것으로 하여, 법률의 운영상 양자의 책임 구분을 명확하게 하였다.'

제4절 생활보호법체제의 발전과정³²⁾

전후의 혼란기에 성립한 생활보호법은 사회가 안정되어가면서, 그리고 일본경제가 고도경제성장기로 진입하면서 그 내용에 있어서 충실한 방향으로 전개되어 간다. 그러나 그러한 정책기조가 늘 유지되었던 것이 아니라 ‘적정화정책’이라는 이름으로 공공부조 수급자를 줄이기 위한 사회적 캠페인을 전개하는 등 복지억제적인 정책기조가 혼재되어 있었다. 전후 생활보호제도의 전개과정에 관한 소에다(副田, 1995)의 연구는 제도 성립 이후 1983년까지의 과정을 다음의 6단계로 나누고 있다. 즉, ‘제도형성기’로서 (1) 제도준비기(1945~1949), (2) 제도초창기(1950~1953), (3) 수준억압기(1954~1960), ‘제도전개기’로서 (4) 수준향상기(1961~1964), (5) 체계정비기(1965~1973), (6) 격차축소기(1974~1983)의 구분이 그것이다. 대부분의 선행연구는 공공부조의 변화와 발전을 위와 같이 시기별로 나누어 기술하는 방식을 취하고 있다.

그러나 본고에서는 이러한 시기별 기술방식을 지양하고, 생활보호법의 발전과정을 네 항목의 중요한 구성요소, 즉 ①생활보호기준(최저생계비 산정방식)의 발전, ②급여대상자와 수급의 권리성의 발전, ③ 복지전달체계와 전문인력의 발전, ④생활보호와 재일한인문제로 나누고 그 구성요소별로 발전과정을 고찰하고자 한다. 이러한 방법이 일본의 생활보호법을 한국에서 관찰할 때 가장 명확하게 발전과정을 이해하게 할 수 있다고 믿기 때문이다. 사회보장제도에 접하는 생활보호제도의 위상과 그 변화

32) 생활보호법의 성립과 전개과정에 관해서는 『生活保護三十年史』(厚生省社会局保護課編, 1981)가 가장 중요한 참고문헌이며, 입법이나 제도개선에 관여했던 인사들에 의한 증언이나 회고를 포함하여 방대한 자료가 수록되어 있다. 후생성의 고위관료를 역임한 사람의 저서(小山, 1951; 木村, 1981) 또한 중요한 문헌이다. 특히 전자는 생활보호법을 매우 자세히 해석하고 있고, 법규정 성립의 배경에 대해서도 상세하게 기술되어 있다. 소에다(副田, 1995)도 좋은 참고문헌이지만, 기본적으로 위의 자료들을 정리한 것이다. 여기에서는 이상의 자료를 참고로 하면서 이후의 연구논문 등을 인용하기로 한다.

에 대해서는 다음 장에서 보다 집중적으로 다루기로 한다.

전후 일본 공공부조 발전을 고찰함에 있어서는 무엇보다 경제성장이라는 정책환경을 고려할 필요가 있다. 경제성장이 빈곤율이나 빈곤관에 큰 영향을 미친다는 것은 새삼 지적할 필요도 없을 것이다. <표 3-2>는 전후 일본의 고도경제성장을 나타내고 있는데, 1945년 이후 거의 30년 동안 연간 경제성장률이 9%를 상회하였다. 그 중에서도 1955년부터 1차 오일 쇼크가 도래한 1973년까지는 특히 고도경제성장기였다. 더구나 분배구조도 크게 개선되어 1980년대에 들어서면 선진국가 중에서도 가장 평등한 국가의 대열에 들어서게 되었다.

<표 3-2> 전후 일본의 경제성장

	기간	실질 평균 연간성장률
전후복흥기	1945-1954	9.0%
고도경제성장기	1955-1973	9.2%
안정성장기	1974-1984	4.0%
버블경제기	1985-1991	4.9%

자료: 賀川昭夫(2005)

1. 생활보호기준의 발전³³⁾

앞서 언급한 바와 같이 1948년부터 생활보호기준의 산정방식은 마켓 바스켓방식이 되었다. 기준산정의 객관성은 높아졌다고 하지만, 당시의 기준은 극히 낮은 수준이었다. 국민1인당 소비수준은 전쟁 이전의 약 60% 정도였으므로 소비수준 그 자체가 열악한 수준이었는데, 생활부조 기준은 다시 그 수준의 50% 전후였다(<표 3-3>). 생활보호기준은 거의

33) 이 부분은 生活保護三十年史(厚生省社会局保護課編, 1981)에 실려 있는 생활보호기준 산정방식에 관한 4개의 논문(石田忠 「マーケット・バスケット方式のころ」, 小沼正 「エンゲル方式採用とその背景」, 保坂哲也 「格差縮小方式への過渡期」, 藤井康 「格差縮小方式の採用」: 240-281)에 근거하여 기술한다.

음식물비였는데, 당시 후생성보호과에 근무했던 키무라(木村, 1981)는 당시의 음식물비가 생선의 경우 뼈까지, 야채의 경우는 뿌리까지 전부 먹는 것을 전제로 산정되어 있었다고 회고하고 있다. 또한 피복비의 경우는 속내의가 연간1착, 보건위생비의 경우 목욕료가 월3회로 상정되어 있었다. 이렇게 낮은 기준이 책정된 것은 당시 일본사회의 경제력이 미약했다는 것에 가장 큰 원인이 있을 것이다.

그 후 1960년까지 그 수준은 엄격하게 제한되어 이 시기는 수준억제기로 불린다. 그 배경에는 후생성과 대장성간의 힘의 균형에서 대장성이 보다 강력한 파워를 가지게 되었기 때문이라고 한다. 즉, 전후의 생활보호체제의 확립과정에서 후생성은 빈곤구제에 호의적이었던 GHQ의 권위를 등에 업고 대장성이 관장하는 예산을 통과시키는 경향이 있었는데, 1952년 GHQ의 일본점령이 끝나자 후생성에 대한 대장성의 예산통제가 크게 강화되었다는 것이다. 보호율은 점차로 낮아졌지만 특히 의료부조비가 급증하는 상황이었다.³⁴⁾ 생활보호기준의 점차적 인상이 불가능해진 후생성은 한편에서는 적정화대책이라는 이름으로 수급납용을 방지하는 엄격한 심사를 행하면서 다른 한편에서는 각종의 공제제도가 가산제도를 만들었다. 예를 들면 세대분리의 적용범위확대, 모자 가산, 임신부 및 입원환자 가산 등의 제도가 그것이다(副田, 1995: 63-64). 게다가 생활보호기준의 합리성을 강화하기 위한 ‘최저생활비’에 관한 위탁연구를 의뢰하여 당시의 기준이 건강하고 문화적인 최저한도의 생활에 절반정도 수준으로 생존권보장을 위해서는 그 기준의 2배 정도의 증액이 필요하다는 연구를 발표하였다.

34) 생활보호에서 점하는 의료부조비의 비중은 1951년에 36%, 1952년 39%, 1953년에는 49%로 급증하였다. 그 배경에는 결핵환자의 대량발생이 있었다. 후생성조사에서는 결핵환자로 입원이 필요한 자는 137만명으로 추산되었는데, 의료부조수급자 약35만명 중 결핵환자는 15만여명으로 45%정도를 차지하였다. 의료부조를 수급하는 입원환자는 12.4만명, 그중 8.9만명(72%)이 결핵에 의한 입원이었다.(厚生省社会局保護課編, 1981: 328).

〈표 3-3〉 근로세대제 1/5분위 1인당 소비지출과 1인당 생활부조기준액의 추이

(단위: 엔, %)

연도	근로세대제 1/5분위 1인당 소비지출 (A)	1인당 생활부조기준액 (1급지) (B)	B/A×100
1951	2,238	1,102	49.2
1952	2,680	1,440	53.7
1953	3,180	1,600	50.3
1954	3,340	1,647	49.3
1955	3,404	1,647	48.4
1956	3,704	1,647	44.5
1957	3,913	1,770	45.2
1958	4,037	1,814	44.9
1958	4,277	1,869	43.7
1960	4,871	1,924	39.5
1961	5,388	2,586	48.0
1962	6,340	3,053	48.2
1963	7,068	3,572	50.5
1964	8,036	4,037	50.2
1965	8,792	4,551	51.8
1966	9,715	5,166	53.2

자료: 木村(1981), 生活保護行政回顧.

1961년 전후 생활보호제도 발전에 있어서 큰 전환점으로 일컬어진다. 그 이전까지 생활보호의 법적인 골격이 완성되어 있었지만 급여수준이 낮았고, 제도운용에 있어서도 억제적인 성격이 있었으나 1961년 이후 새로운 발전단계로 접어들게 되었다. 예를 들어 1960년의 이케다(池田)내각은 사회보장을 중요정책 중에서도 가장 중요시한다는 태도를 보였다. 그 배경에 경제성장과 소득 두 배 늘리기 계획 등이 있었다.

앞의 〈표 3-3〉에서 확인할 수 있듯이 1960년의 1인당 생활부조기준액은 1,924엔이었으나 1961년의 기준액은 2,586엔으로 급상승하였다. 근로세대제 1/5분위의 1인당 소비지출에 대한 비율도 같은 기간 중

39.5%에서 48.0%로 증가하였다. 이것은 부조기준의 산정방법을 마켓바스켓방식에서 앵겔계수방식으로 전환한 결과였다.

앵겔계수방식은 표준세대를 35세의 남자, 30세의 여자, 9세의 남아, 4세의 여아라는 4인세대로 하고, 이 4명의 음식물비를 '일본인 영양소요량'(1959.2, 영양심의회 답신)에 근거하여 필요한 칼로리를 가진 음식을 시장에서 구입하는데 필요한 비용을 계산한다. 여기까지는 마켓바스켓방식이다. 총리부 통계국의 '가계조사'에 근거하여, 직업을 가진 한사람을 포함한 4인세대의 생계비를 산출하여, 소비지출계층별로 앵겔계수를 산출하여 표준세대의 앵겔계수를 구한다. 그리고 음식물비를 앵겔계수로 나누고 그에 100을 곱하여 얻은 금액이 그 세대의 최저생활비가 되는 것이다. 이러한 방식의 적용으로 생활보호기준이 획기적으로 인상되었지만, 점차 제도적 결함이 발생하여 1965년에는 격차축소방식으로 전환하게 된다.

격차축소방식은 일본사회의 전반적인 생활수준 향상과 계층간의 격차축소의 경향을 반영하여, 생활보호수급계층과 그 차상위계층, 즉 전국근로자 표준세대 제1/10분위 계층과의 격차를 축소하고자 하는 것이었다. 이러한 방식전환에 관여했던 후생성관료의 회고에 의하면, 이 방식의 장점은 세 가지였다. 즉, 그 해의 일반국민의 소비수준의 동향을 생활부조기준에 반영시킬 수가 있다는 점, 보호기준을 소비지출의 증가에 연동하게 하여 예산절충에 있어서 대장성과의 쟁점의 소지를 줄이고 생활보호기준의 비교적 안정적 개선이 가능하게 되었다는 것, 실제에 있어서 격차축소가 기대된다는 점 등이 그것이었다. 이러한 방식에 의해 생활보호기준은 1965년 이후 1973년까지는 매년 12~14%의 인상이 이루어졌고, 그 격차가 축소된 것은 사실이었다(〈표 3-4〉). 그 후 이러한 방식의 기준산정방식은 1984년 이후 '수준균형방식'으로 전환되었다. 이것은 이미

생활부조기준이 일반국민의 소비실태에 비추어 볼 때 타당한 수준에 도달했다는 판단 하에 소비지출증가율 등을 반영하여 조정만을 행하는 방식이었다.

〈표 3-4〉 1인 월소비지출과 격차의 추이(東京都 區지역)

	1960년	1965년	1970년	1975년	1980년
A: 일반노동자세대	9,039엔	14,636엔	24,659엔	49,071엔	71,530엔
B: 저소득노동자세대	-	11,246엔	15,982엔	33,994엔	50,497엔
C: 피보호노동자세대	3,437엔	7,351엔	12,646엔	28,421엔	42,274엔
격차 C/A	38.0%	50.2%	51.3%	57.9%	59.1%
격차 C/B	-	65.4%	79.1%	83.6%	83.7%
격차 B/A	-	76.8%	64.9%	69.3%	70.6%

자료: 厚生省社会課(1984)에서 재구성.

생활보호기준의 산정은 제도의 합리성과 정당성을 확보하는 데 있어서 결정적으로 중요한 부분이다. 산정방식의 변화는 전체적으로 볼 때, 이미 살펴본 바와 같이 그 기준을 인상하고자 하는 목적에서 이루어져왔는데, 그것은 국가예산을 통제하려는 경향이 강한 대장성의 입장에서 본다면 쉽게 동의할 수 없는 움직임이었다. 더구나 일본사회의 엄격한 빈곤관을 대변하는 일부 언론기관은 빈곤자에게 보다 관대한 빈곤정책에 대해서는 그 부작용을 먼저 지적하는 경향이 있어 왔다. 그러므로 결국 생활보호기준의 산정방식의 변경을 통하여 제도의 수준을 높일 수 있었다는 것은 대장성에 대해서 그리고 사회에 대해서 그 합리적 근거를 제시할 수 있는 능력을 갖추고 있었다는 것을 의미한다. 실제로 당시 후생성 담당관료들은 빈곤이나 최저생계비에 관한 상당한 수준의 전문지식을 가지고 있었던 것으로 보이는데, 그들은 복지선진국의 정책동향이나 정책이념을 파악하고 그것을 제도변화의 정당성 확보에 동원하는 전략을 구사

하였다.³⁵⁾

예를 들어, 당시 후생성 담당자였던 고누마(小沼正)씨의 회고에 의하면, 1954년 생활보호수급률이 2.13%였는데, 재무당국으로부터는 그것이 지나치게 높은 것이 아닌가 라는 지적을 받았다고 한다. 그러나 그는 당시 스웨덴이 1952년 4.2%(1939년 8.3%), 영국 1954년 5.0% 수준임을 제시하여 경제부처의 논리에 대응하였다고 한다.

2. 수급의 권리성과 급여대상의 확대

앞서 언급한대로 일본에서 빈곤구제의 국가책임을 명시한 것은 1932년의 구호법이었지만, 구호법은 물론 구생활보호법 역시 구호를 요구할 권리 즉 생존권을 인정한 것은 아니었다. 처음으로 생존권보장이 명기된 것은 신생활보호법에서였다. 그 후 수급의 권리성이라는 측면에서 볼 때 일본 공공부조 나아가 사회복지발전에 중요한 영향을 미친 사건이 소위 ‘아사히소송’이다.

이것은 생활보호의 수급자 억제정책이 진행 중이던 1957년 결핵환자로서 의료부조와 생활부조를 받고 있던 아사히(朝日茂: 1913~1964)씨가 후생성대신을 상대로 ‘낮게 책정된 생활보호수준이 헌법 제25조에 규정된 건강하고 문화적인 최저한의 생활유지를 불가능하게 할 정도로 헌법을 위반하고 있다’고 제기한 소송이다. 이것은 사회복지장투쟁 및 노동자

35) 일본에서 생활보호 산정기준이 처음으로 공개된 것은 1954년의 일이다. 비공개였던 그 기준의 상세한 산정기준을 공개하였다는 것은 그 산정기준에 대한 자신과 설명능력을 반영하는 것이라고 할 수 있을 것이다. ‘일본생활보호삼십년사’에는 당시 이미 최저생계비에 관한 연구수준이 급속히 높아졌다는 것, 그러한 연구들을 정책으로 실용화하기 위하여 후생성이 대표적인 학자들에게 연구의뢰를 하기도 하였다는 것을 기술하고 있다. 또한 예산 절충 시에는 자료수집을 위하여 서독 등에 담당자를 출장 보내는 경우가 있었다고 한다.

임금투쟁 등과 깊이 연계된 형태로 진행된 사회운동적 소송이었다.³⁶⁾

토쿄지방재판소는 1심판결(1960.10.19)에서 당시의 낮은 수준의 생활보호기준이 헌법을 위반하고 있다는 판결을 내렸다. 이 판결은 생활보호행정의 개선에 직접적으로 영향을 미쳤다. 그러나 후생성의 항소에 의한 도쿄고등재판소의 2심에서는 ‘그 기준이 낮기는 하지만 헌법을 위반한 정도는 아니다’는 역전 판결(1963.11.4)을 내렸고, 아사히씨는 다시 상고하였으나 최고재판소의 판결을 보기 전인 1964년 2월에 사망하였다. 최고재판소의 판결(1967.5.24)은 원고인 아사히씨의 사망으로 재판을 종료한다’는 것이었고, ‘헌법 제25조의 생존권규정은 생존권에 대한 국가적 책무를 선언한 것이며 그것이 곧 국민에게 구체적인 권리를 보장한 것이 아니라는 점, 그리고 그러한 구체적 권리는 헌법정신의 실현을 목적으로 제정된 생활보호법에 의해 부여된다는 점, 그 기준은 후생대신의 재량에 맡겨진 것으로 그 수준의 타당성문제는 정치책임의 문제일 뿐 그것이 곧 위법성의 문제를 발생시키지는 않는다’고 해석하였다. 결과적으로 아사히씨의 주장은 받아들여지지 않았던 것이다. 그러나 이 소송은 공공부조의 운영상의 개선³⁷⁾ 뿐만 아니라 그 권리성에 관한 국민의 이해

36) 이 소송은 1994년 서울 거택보호대상자 노인부부(심창섭, 이금순 부부)가 보건사회부(당시)장관이 고시한 ‘1994년 생계보호기준’(65,000원)이 헌법이 보장한 행복추구권과 인간다운 생활을 할 권리보장 정신에 위배된다는 이유로 청구한 헌법소원심판의 청구와 유사한 점이 있다. 이 심판청구 이후 생계보호기준은 1995년 78,000원정도, 1996년에는 107,000원정도로 상향조정된 것도 유사점이다. 다만 아사히소송의 경우는 생계보호 수준 뿐만 아니라 가족책임의 범위 등도 연계된 보다 복잡한 소송이었다.

37) 아사히소송과 공공부조행정예의 영향에 관한 일본 사회복지학계의 일반적 평가는, 1심 판결 다음해(1961년)의 생활보호기준이 18%, 소송의 초점의 하나였던 일용품비가 47% 인상된 것 등이 명백히 1차판결의 영향이라는 것이다. 이에 대하여 소에다(副田, 1995: 150)는 그러한 결론은 사실오인에 의한 것이라고 비판하고, 1961년 생활보호기준의 큰 폭 인상은 ‘이케다내각의 고도경제성장정책과 그 일환으로서의 사회보장확충정책, 그리고 대장성관료의 복지억제활동에 대하여 후생성관료들이 기준인상을 위하여 노력한 것의 합작물’이라고 주장하였다. 그러나 소에다 역시 자신의 주장 근거를 기본적인 후생성발간 문서에만 의존하고 있을 뿐 당시 후생성관료에 대한 면담조사 등에 의한 명확한 증거, 사회복지계의 주장을 반증할 증거를 제시하지 못하고 있으므로 그의 주장이 반드시 설득력이 있다고 보기 어렵다.

를 크게 확산시켰다는 것이 일반적인 평가이다.

한편, 경제적인 측면에서 생활보호수급의 객관적인 기준이 제시된 것은 사실이지만, 당시의 생활보호제도 운용에 있어서는 여전히 억제적이었다. 그러나 이러한 억제적 성격의 대상자 규정은 점차 개선의 방향으로 변화한다. 후생성 생활보호지침의 연도별 변화를 분석해 보면 그 개선은 다음 세 가지 방향에서 이루어졌다.

첫째, ‘세대분리’에 점차 관대해졌다는 변화이다. 세대분리란 같은 세대라도 그 중 일부를 다른 세대로 인정하여 그 사람을 제외하고 나머지 사람들의 소득을 합산하여 생활보호기준과 비교하여 보호비를 결정하는 것을 말한다. 이미 언급하였듯이 생활보호에는 ‘세대단위의 보호’라는 원칙이 있었고, 생활보호수급은 원칙적으로 세대단위로 이루어졌다. 한집에 거주하고 생계를 같이 하는 사람은 같은 세대로 간주되며, 같이 거주하지 않더라도 병원입원이나 학교진학 등의 경우는 동일세대로 간주되었다. 이것을 엄격하게 적용한다면 소득의 합산으로 인하여 생활보호수급의 가능성이 낮아진다. 세대분리란 세대의 일부를 동거가족과 분리하여 생활보호 대상자로 하는 것이다. 예를 들어, 입원이 장기간 계속되어 퇴원가능성이 없고 의료비가 가족의 생활비를 압박하는 경우, 입원하고 있는 사람만을 세대에서 분리하여 생활보호의 의료부조비로 입원이 가능하도록 하는 것이다. 이 경우 그 입원자는 같은 집에 살고 있더라도 다른 세대가 된다. 마찬가지로 자녀가 대학진학 하는 경우, 세대를 분리하여 장학금 등으로 취학할 수 있도록 할 수도 있다. 1963년부터 수급세대의 자녀도 고등전문학교, 단기대학, 대학에 진학할 수 있었는데, 그러한 조치가 취해진 배경에는 비록 엄격한 조건이 부과되어 있기는 하였지만 세대분리의 인정이 있었던 것이다.

두 번째로, 가정에서 보유한 물품을 이유로 수급대상에서 제외하는 억

제적 풍토가 개선되었다. 1962년부터는 TV보유를 부분적으로 허용하여, 중도(重度)장애인이 있는 세대, 60세 이상의 고령자가 있는 세대, 의무교육수로 전의 아동이 있는 세대, 해당지역에 TV 보유율이 높고 처분가치가 적은 경우 TV보유를 인정하게 되었다. 그 이듬해에는 전기세탁기 보유도 일정한 조건 하에서 인정하였다. 그 조건이란 다자녀세대 혹은 모자세대에서 가사에 종사하고 있는 자가 취업하고 있는 경우, 신체장애인세대의 경우 당사자 이외에 가사에 종사할 자가 없는 경우, 보유를 인정하더라도 해당지역의 일반세대와의 균형을 잃지 않으면서 그 처분가치가 적은 경우였다.

자산보유 인정은 매년 확대되는 경향을 보였다. 1965년에는 흑백TV가 모든 세대에서 인정되었다. 그리고 1967년에는 자산가치가 적은 것은 인정하고 처분가치가 큰 물품에 대해서는 ①인정하지 않는 경우, ②인정하는 경우, ③당해 지역의 보급율에 비추어 판단하는 경우로 세분하였다. 즉, 처분가치가 적은 것(1,000엔 이하)은 인정, 전화, 칼라TV, 자동차는 인정하지 않음, 라디오, 흑백TV, 자전거, 미싱은 인정, 전기냉장고는 전반적으로는 인정하지 않지만 당해 지역의 냉장고 보급율을 고려하여 판단할 것으로 되어 있다. 이러한 정책들은 경제발전을 반영한 것으로 볼 수 있지만 그러한 경향을 가속시키는 사건의 발생도 있었다. 예를 들면, 1966년 수급세대의 모자동반자살사건³⁸⁾이 그것으로, 그 배경에 생활보

38) 오사카의 한 지역에서 27세의 여성과 1세의 장녀가 가스자살한 사건이다. 이 모자세대는 남편이 2년 전에 병사한 후 생활보호를 수급하였는데, 자살하기 수일 전 복지사무소 직원이 방문하여 이 집안의 전기냉장고를 보고 '생활보호세대에는 전기냉장고 보유가 인정되지 않고 있으니 그것을 빨리 팔아서 생활비에 보태도록 지도'를 받았고, 그녀는 그것을 견디지 못해 자살하였다. 그 냉장고는 남편 사망 전에 맞벌이 시절에 구입한 것으로 남편의 유품 같은 물건이었다고 한다. 당시 담당직원은, 『생활보호실시요령』(후생성)에 의하면 '전화, 자동차, 귀금속, 스테레오 등은 인정하지 않을 것으로 정해져 있고 전기냉장고는 자동차 정도로 필요성이 적다는 것이 국가의 견해이기 때문에 그에 따라 냉장고의 매각을 권했다'고 말했다.

호행정의 엄격함이 있다는 국민여론을 환기시켰고 국회에서도 문제해결책이 논의되어, 그것이 물품보유 확대의 하나의 계기가 되었다.

세 번째는 수급자의 소득이나 예금 저금에 관련된 사항이다. 먼저, 수입금액 중 특별한 성격의 경우 그것을 수입으로 보지 않음으로써 소득조사를 보다 유연하고 관대하게 행하는 조치가 있었다. 예를 들어 1967년에는 다음의 금액은 수입인정에서 제외하게 된다. 즉 ①자립갱생을 목적으로 지급된 금전, ②지방공공단체 혹은 그 장이 국민의 경축일인 경로의 날 행사의 일환으로 지급하는 금전, ③전몰자 등 유족에 대한 특별조의금 지급법에 의한 특별조의금, ④전상병자 등의 부인에 대하여 특별급여지급법에 의해 교부되는 국채 상환금(厚生省社会局保護課編, 1981: 662) 등이 그것이다.

또한 근로의 대가로 현물을 수급하였을 경우 금전으로 환산하여 500엔까지 공제하고 나머지는 소득으로 인정하게 되었으며, 부모가 경제활동을 하기 위하여 아동보육비용이 들게 된 경우, 그 비용 실비를 공제하는 제도로 만들어지는 조치도 이루어졌다.

다음으로 수급자가 예금이나 저금을 가지고 있을 경우에 대한 대응이다. 생활보호법은 보호 개시의 요건의 하나로서 예금이나 저금이 없을 것을 규정하고 있다. 자산조사에서 저금 등이 발견되면 보호가 개시되지 않는 것이다. 이것은 생활보호제도의 소위 '보족성의 원리'를 엄격하게 적용한 형태이다. 1970년대 초의 상황에서 2,000엔 이상의 수입이 있다면 그 금액만큼 보호가 삭감되고 만약 그 소득이 생활보호급여를 상회한다면 보호는 중지되게 되어 있었다. 그런데 1974년에 생활보호대상자 세대에서 30여만엔의 도난사고가 있었고 다행히 그 금액은 다시 찾을 수 있게 되었으나, 다시 찾게 된 30만엔이 수입으로 인정된다면 생활보호수급이 중지될 상황에 있었고, 이 문제는 언론기관은 물론 국회에서도 논의되고

총리도 그에 대한 발언을 하는 등 큰 사회적 의제가 되었다. 논의의 핵심은 지나치게 엄격하게 운용되는 보족성 원리를 보다 유연하게 운영해야 한다는 것이었다. 이러한 분위기를 반영하여 생활보호수급액의 일정비율까지는 현금소유를 인정해야 한다는 방향이 정해졌다. 예를 들어 도쿄의 경우는 해당세대의 최저생활비(일반생활비에 교육부조와 주택부조를 합한 금액)의 2분의 1 범위 내에서 현금보유를 인정하게 된다(副田, 1995: 234-236). 2분의 1의 수준으로 정한 근거는 생활보호신청에서 수급판정까지가 2주일 이내로 정해져 있기 때문에, 수급신청의 결과가 나올 때까지의 생활비라는 논리가 작용한 것으로 추측된다.

3. 복지전달체계와 전문인력-복지사무소와 사회복지주사

공공부조의 전달체계는 '중앙정부-광역자치단체의 사회복지관련 부문-기초자치단체의 복지사무소'로 이루어진다. 중앙정부의 주무부서는 후생노동성이지만 예산편성과정에서는 대장성이 깊이 관여하는데, 대장성이란 예산삭감의 동기가 강한 부서이다. 공공부조의 경우 보호와 급여의 결정은 지방정부의 수장의 권한이지만 어디까지나 후생성의 감독 하에서 이루어진다. 복지사무소는 시 그리고 특별구는 의무적으로 설치하도록 되어 있고, 정촌(町村)의 경우는 임의설치인데, 정촌의 경우는 몇 개의 정촌을 합하여 광역자치단체가 설치하는 것이 통례이다.

이미 언급한대로 전전의 일본 공공부조에 있어서는 공공부조의 업무가 내무성 관할이었고, 수급자의 조사와 결정에 있어서 민간인 신분의 방면위원(전후 구생활보호법 하에서는 민생위원으로 명칭 변경)이 깊이 관여하였다. 이에 대한 개혁의지를 가진 GHQ는 '사회구제'라는 각서를 통하여 단일의 정부기관설립을 지시했다. 1949년에는 후생성의 행정에 대하

여 소위 '6원칙'이 정해졌는데, 그 원칙 속에는 사회복지주사제도를 창설할 것, 복지지구(地區)와 복지사무소를 설치할 것 이라는 두 항목이 포함되어 있었다. 복지사무소의 설치에 있어서는 후생성과 자치단체와의 의견절충을 거쳐서 '시'의 경우는 반드시 설치하고 그 이외의 지역에는 광역자치단체가 인구 10만명의 비율로 군부(郡部)복지사무소를 할 수가 있게 되었다. 정촌의 경우는 필요에 따라 임의로 설치할 수 있었다. 그리고 1951년 10월 사회복지사업법의 성립으로 복지사무소가 공식적으로 창설되었다. 그 후 도시화 현상과 더불어 군부복지사무소는 감소하고 시부 복지사무소는 증가하는 현상이 한동안 지속되었다.

복지사무소는 공공부조만을 담당하는 조직이 아니라 소위 사회복지관련업무도 담당하였다. 사회복지법제는 '복지3법(생활보호법, 신체장애자복지법, 아동복지법)' 체제에서 '복지6법(정신박양자복지법, 모자 및 과부복지법, 노인복지법 추가)', 그리고 '복지8법' 체제로 발전하였기 때문에 그러한 법제의 변경에 대응하여 복지사무소의 조직이나 업무에도 변화가 있었다.

생활보호체제 하에서 민생위원에 대신하여 유급전문직원으로서 배치되게 된 것이 사회복지주사이다. 민간인인 민생위원으로서는 법의 목적을 이루지 못한다는 판단에 의한 것이었다. 사회복지주사는 지구담당제, 종합성, 전문성 이라는 3원칙에 근거한 제도이다. 생활보호제도 운영의 중심적 존재가 유급의 전문직원이어야 한다는 생각에 대해서는 생활보호법안 심의 중 국회에서 강하게 지지되었고 나아가 아동복지법이나 신체장애자복지법의 운용에 있어서도 그러해야 한다는 의견이 제시(小山, 1951: 70)되어 '사회복지주사의 설치에 관한 법률'(1950.5.15)이 제정되었고 사회복지주사의 활동영역도 복지3법에 걸치게 되었다. 동법은 '광역자치단체 및 기초자치단체는 생활보호법, 아동복지법, 신체장애아

복지법의 실시에 관하여 그 사무의 집행을 보조하도록 하기 위하여 사회복지주사를 두어야 한다'(제1조)고 규정하였다. 따라서 사회복지주사는 이 3법의 실시의 책임을 맡은 일반워커(generic worker)³⁹⁾였지만, 당시 장애인이나 아동에 대한 서비스는 매우 빈약했기 때문에 사회복지주사의 임무는 주로 생활보호 관련 업무였다.

전문인력이 공공부조를 담당하게 된 것은, 생활보호법의 목적규정(제1조)과 깊은 관련이 있다. 그 목적은 (1)최저생활보장, (2)자립조장이었다. 그런데 '자립조장'이라는 목적은 단순히 최저생활의 유지에 필요한 현금 급여의 제공만으로 달성되는 것이 아니다. 대상자와의 상담이나 상호작용 속에서 자립가능성을 발견하여 당사자의 능력에 맞는 사회적응이 가능하도록 하는 것이 자립조장의 진정한 모습이라고 할 수 있다. 사회복지주사가 단순히 생활보호법을 해석하여 실무에 적용하는 것에 머무르는 것이 아니라, 생활보호법의 중요한 원리인 '자립조장'을 실현하기 위해서는 소위 '법적용외의 실패적 부분'(小山, 1951: 96)에 대한 이해와 실천이 필요했다. 당시 사회복지주사라는 전문인력을 양성할 교육기관은 정비되지 못했지만, 당시의 사회복지주사들 사이에는 업무의 사명감이 스며들어 있었다고 한다. 사회복지주사는 지방공무원으로서 일종의 임용자격이다. 즉 복지사무소나 각종 상담소 등에서 상담과 지도를 행하는 자로 생활보호나 사회복지관련법의 업무를 맡게 되었을 때 비로소 사회복지주사로 불리게 된다. 보호나 원조를 필요로 하는 사람에게 상담, 지원, 원조업무를 행하는 전문직으로 주로 생활보호법에 의한 보호를 필요로 하는 사람을 상담하고, 수급결정권자인 복지사무소장의 보조, 생활보호결정을

39) 사회복지주사의 성격에 관하여 'specific worker' 혹은 'generic worker'가 언급되는데, 전자는 단법(單法)담당, 후자는 종합담당으로 불리기도 한다. 쉽게 말하면 생활보호법의 실시에만 관여하는 것은 단법담당이 되는 것이고, 생활보호법과 더불어 아동보호법 등의 업무도 보는 것은 종합담당이 되는 것이다.

위한 자료수집을 행하며 보호결정 후에 생활지도와 조언을 행하는 전문 직이다. 여러가지 업무 중에서 생활보호의 결정과 그 결정 이후의 지도조언이 가장 중심적인 역할이라고 할 수 있는데, 그 직은 단순한 업무담당자가 아니었고, 사회복지6법 업무 전반에 관련된 케이스워크적인 활동을 수행하는 것으로 상정되었다.

다만 그러한 업무에 어울리는 자격제도가 만들어져 있는 것은 아니다. 사회복지법(1951년 사회복지사업법이 2000년에 개칭됨) 제9조는 사회복지주사에 대하여 '연령 20세 이상의 자로서 인격이 고결하고 사려가 깊으며 사회복지의 증진에 열의가 있을 것' 등 몇 가지의 요건을 제시하고 있는데, 예를 들면, 대학 혹은 단기대학에서 후생노동대신이 지정하는 관련과목 34과목 중 3과목을 이수한 자, 후생노동대신이 지정하는 양성기관 혹은 강습회 과정을 수료한 자 등이다. 그러나 이러한 간단한 자격이라도 초기에는 반드시 유자격자가 배치된 것도 아니었다. 복지사무소의 복지담당직원중 사회복지주사 유자격율은 1953년~1961년간 60%대였고, 1964년 기준으로 70% 정도(三和, 1999)였다.

주목할 만한 것은 공공부조담당 사회복지주사가 주축이 된 전국적인 연구모임이 결정되어 있다는 것이다. 그것은 1965년 '공공부조연구 전국 연합회'로 출범하였는데, 그 시기는 소위 적정화라는 이름의 수급억제정책이 강력히 추진되던 시기였다. 거기에는 전문직의 사명을 접어두고 정부의 수급억제책의 첩병이 되어 있었던 것이 아닌가 라고 하는 반성이 있었고, 그러한 반성을 촉진한 중요한 촉매가 생활보호에 있어서의 케이스워크를 둘러싼 '키시-나카무라논쟁'이었다. 이 논쟁은 나카무라(仲村優一)가 생활보호에 있어서의 케이스워크를 높이 평가한 것에 대하여 키시(岸勇)씨가 케이스워크는 빈곤의 원인이나 대책을 개인의 사회적응으로서 해소시키려고 하는 것이라고 비판하여 양자 간에 몇 차례 오갔던 논쟁

이다. 이후 공적부조연구회는 복지사무소에서 일하는 케이스워커나 빈곤 관련연구자 등으로 구성되어 빈곤연구와 더불어 사회적인 발언을 행하고 있고 『공적부조연구』라는 계간지도 발간하고 있다.

생활보호의 집행기관은 복지사무소, 보조기관은 사회복지주사, 협력기관은 민생위원이다(생활보호법 제22조). 따라서 민생위원이 어느 정도 관여하고 있다. 대부분의 자치단체는 복지사무소와 민생위원간의 관계에 관한 기본지침을 가지고 있는데, 민생위원에 대해서는 지역 내에 생활에 어려움이 있는 사람으로부터 상담이 있으면 곧바로 복지사무소에 연락하는 역할, 복지사무소를 소개하는 역할, 보호가 결정되면 그 사실을 알리고 필요한 정보를 자치단체에 제공하는 역할 등이 부과되어 있다. 자치단체에 따라서는 수급이 결정되면 수급자가 반드시 민생위원에게 그 사실을 알리도록 지도하거나, 케이스워커가 수급자와 동행하여 민생위원과 만나는 등의 관행이 있다고 한다. 이전에는 수급신청시에 민생위원과 동행하지 않으면 신청서를 수리하지 않는 경우도 있었다고 한다. 그러나 현재는 가능하면 수급자와 민생위원간의 관계는 어느 정도 거리를 두는 것이 좋다는 입장에 있다고 한다(차금 등으로 트러블의 경우).⁴⁰⁾

다만 수급자와 관련하여 세대 내에서 학대가 발생하는 등 특수한 사정이 생긴다면 그에 관한 조사를 의뢰하는 등의 협력을 구하는 경우가 있지만, 그것은 흔치 않은 케이스이고, 신청에 관련된 일은 대부분 복지사무소가 직접 관장한다. 그러나 옛날에는 민생위원의 도장을 받아오도록 하는 경우도 있다고 한다.

40) 이 내용은 사회복지담당 공무원 스미코치(隅河内)와의 면담에서 확인된 내용이다.

4. 생활보호와 재일한인문제

1945년 8월 종전 직후, 일본에 거주하는 한인수는 210만명으로 추산된다. 1952년 4월 28일의 강화조약에 의해 일본은 독립국이 되었으나 재일 한인은 일본국적을 잃게 되었는데, 1952년 기준으로 약55만명이 일본에 거주하고 있었고 그 중 거의 6만명이 생활보호수급자였다. 생활보호법은 일본국민을 대상으로 한 법률이었지만, 일본정부는 당장 수급을 중지하기는 어렵다고 판단하였기 때문에, 한인은 수급을 계속할 수 있었고 또한 새로 수급을 신청할 수도 있었다.⁴¹⁾ 다만, 그 수급은 어디까지나 ‘행정조치’로서 이루어지는 것이었고 따라서 수급결정에 대한 이의신청의 권리는 부여되지 않았다.

이와 관련하여 헌법 제25조에 규정된 ‘국민’의 범위란 당시 다음과 같이 해석되었다(小山, 1951: 94-95). 즉, 국민이란 국적법에 정해진 요건을 구비한 자(헌법 제10조)인데, 생활보호법에 있어서는 이러한 엄격한 의미로 사용하지 않고 가장 표준적인 의미로 국민이라는 용어를 사용한다는 것, 그 운용에 있어서 재일한인이나 대만인을 제외하는 의미로 사용하는 것이 아니라는 것, 다만, 평화조약 성립 후에도 일본에 거주하는 한인에게 한국국적이 부여된다면 생활보호법에 있어서도 그러한 재일한인은 외국인으로서 취급된다는 것 등이었다. 1954년 5월 8일 후생성 사회국장이 생활보호실시기관에 보낸 통지에는 이 문제에 관한 일본정부의 입장이 다음과 같이 나타나 있다(吉岡編, 1978: 16-17). 즉, ‘생활보호법은 헌법 제25조 규정의 관계상 일본국민에게 한정하고 있기 때문에, 생활이 어려운 외국인에게는 별도로 법령상의 근거를 가지고 보호제도를 만

41) 일본헌법의 전문(前文)에는 다음과 같이 규정이 있다: 즉, ‘세계의 국민이 평등하게 결핍에서 벗어나서 평화 속에서 생존할 권리를 가지고 있다는 것을 확인한다’

들어야 할 것이다. 하지만 그에 관련된 외교상의 문제가 해결되지 않고 있는 반면, 생활이 어려운 외국인이 상당수 국내에 체재하고 있기 때문에 정부가 이러한 곤궁외국인을 방치하는 것은 사회적 인도적으로 타당하지 않고 치안 상으로도 다양한 문제를 일으킬 가능성이 있으며, 현재 진행 중인 외교관계에도 고착시킬 가능성도 있기 때문에, 외국인 보호에 관한 법적 조치가 확립될 때까지는 생활보호법을 준용하는 것으로 한다'는 것이다. 쉽게 말해서 일본정부는 재일한인의 생활보장문제에 대해서 인도적 문제로서도 인식하였지만 오히려 치안상의 문제나 한국과의 외교적인 문제라는 인식에서 접근하였던 것이다.

1952년 이후 수년간 생활보호수급률의 추이를 보면, 일본인의 경우 점차 감소하는 경향을 보인 반면, 재일한인의 수급률은 수년간 급증하여, 1953년 14.7%(9만여명), 1954년 19.3%(11.9만명), 피크인 1955년에는 21.4%(13.7만명)에 이르러 일본인 수급자의 10배 이상의 수급률을 보였다.⁴²⁾

그 원인은 두 가지로 생각할 수 있다. 하나는 기본적으로 재일 한인의 생활이 경제적으로 어려웠다는 것이다. 사회적 차별이 강하게 남아 있었고 일본인에 비하여 취업기회가 현저하게 제한되어 있었다. 많은 한인들이 '막걸리 밀조'로 생계를 이어가고 있었던 모양으로, 밀주 일제단속이 행해진 후면 반드시 생활보호수급신청이 급증하였다고 한다. 다른 하나의 원인은 소위 '생활보호 획득을 위한 집단투쟁'이었다. 이것은 재일한인들이 수급신청에서 집단적인 진정이나 위협 혹은 폭력을 행사하는 경우가 있었음을 의미한다. 예를 들어 1954년부터 12월까지의 9개월간 복지사무소에 대한 집단진정 폭행 협박은 전국에서 1만건을 넘어서는 것으로

42) 수급률에 관한 통계는 生活保護三十年史(厚生省社会局保護課編, 1981)에 실려 있는 나가하라(永原勘榮 「在日外国人保護と適切化対策」)의 논문에 근거한다.

보고되고 있다.

이러한 경향에 대해서는 언론기관으로부터의 신랄한 비판도 있었고 그것이 일본인의 한인에 대한 악감정을 불러일으켰다. 일본정부는 ‘적정화 대책’이라는 명목 하에 수급심사를 엄격하게 행하였는데, 당시 수급심사와 관련된 자산조사 등 사회복지주사의 활동에는 많은 경우 경찰을 대동할 정도였다고 한다. 수급률이 높은 한인밀집지역에 대한 집중조사도 행해졌고, 그 결과 한인의 수급자비율은 점차 줄어들어 1961년에는 10% 이하로 떨어졌고 이후 계속 감소하여 1974년에는 3.88%까지 줄어들었다.

이미 언급한대로 일본국적을 상실하게 된 재일한인 문제는 외교상의 문제가 되었는데, 한일간의 외교적 교섭에는 상당한 시간이 걸리는 가운데, 일본정부는 1959년 12월 각의결정으로 재일한인의 귀국을 결정하였다. 일본적십자사가 주관한 이 사업으로 1961년 10월 이 사업이 종료될 때까지 거의 9만명이 귀국하였다고 한다.

그 후 ‘일본에 거주하는 대한민국 국민의 법적 지위 및 대우에 관한 대한민국과 일본국간의 협정’(1965년 6월 22일)이 이루어졌다. 그 전문에는 ‘대한민국 국민이 일본국의 사회질서 하에서 안정적인 생활을 영위할 수 있도록 하는 것이 양국간 및 양국민간의 우호관계의 증진에 기여한다는 것을 인정하고 다음과 같이 협정한다’고 선언하고 있는데, 제4조는 다음과 같이 규정되어 있다. 즉, ‘일본정부는 (a)일본 영주권이 있는 한국민에 대한 일본 내에서의 교육, 생활보호 및 국민건강보험에 관한 사항’에 대하여 타당한 고려를 해야 한다.’

이 협정은 6개 조항으로 이루어져있었는데, 거의 재일한인의 영주권에 관한 사항이었고, 사회보장에 관한 언급은 상기의 한 곳뿐이었다. 더욱이 국민연금이나 전상병자유족연금에 대해서는 언급조차 없었다. 현재의 입장에서 본다면 이것은 심각한 결함을 가진 협정일 수 있다. 다만, 당시 한

국정부 내에는 이 문제를 사회보장문제에까지 확대해서 협정을 체결해야 한다는 것을 인식한 식견 있는 인력이 드물었을 것이다. 한편 이 협정의 전문에 재일한인이 ‘안정적인 생활을 유지할 수 있도록’ 이라는 문구를 근거로 그것이 사회보장의 권리를 의미하는 것으로 해석되기도 한다.

제5절 사회보장에서 생활보호제도의 위상

일본에서 사회보장이라는 개념은 주로 사회보험제도를 지칭한다. ‘사회보장(론)’이라는 이름의 연구서적들은 대부분 사회보험을 그 내용으로 다루고 있으며 공공부조를 포함시키지 않는 경우가 오히려 주류이다. 한편, 사회복지라는 개념은 일반적으로 사회보장보다는 좁은 의미로 사용되며, 빈곤 혹은 저소득층에 관련된 사회제도라는 이미지가 강하다. 즉 일본에서 사용되는 사회복지라는 개념의 용례와 범위는 한국을 포함한 다른 국가에 비하여 비교적 협의의 개념으로 사용되고 있다. 여기에서는 일본에서의 개념정의에 구애되지 않고, 전반적인 사회보장시스템 혹은 광의의 사회복지체계에서 공공부조인 생활보호제도가 차지하는 비중을 논하려고 한다.

필자의 판단으로는 생활보호제도야말로 일본 사회복지의 특징을 가장 잘 나타내 주는 제도이자, 사회복지의 상징적 존재이다. 사회복지제도에 대한 일본사회의 태도는 생활보호제도에 대한 그들의 태도에서 상징적으로 나타난다고 해도 과언이 아니다. 현재 사회복지라는 용어는 공공부조 이외에 사회서비스부분을 포함하고 있지만, 사회서비스의 이용자가 비교적 사회적 약자인 것이 현실이므로, 사회복지 혹은 복지제도란 저소득층을 위한 제도라는 이미지가 강하다. 일본의 사회서비스는 주로 빈곤층만을 대상으로 하는 서비스로 시작되어 점차 이용자범위를 경제능력 있는

자로 넓혀갔기 때문에 이러한 역사적 경위로 말미암아 복지는 저소득층을 위한 것이라는 이미지가 형성되었다.

생활보호제도로 대표되는 공공부조는 패전 직후에는 넓은 의미의 사회보장제도 중에서도 핵심적인 위치를 점하였다. 그러나 사회의 안정과 경제성장에 수반되어 점차 사회보험이 사회보장의 핵심적 위치를 점하게 된다.

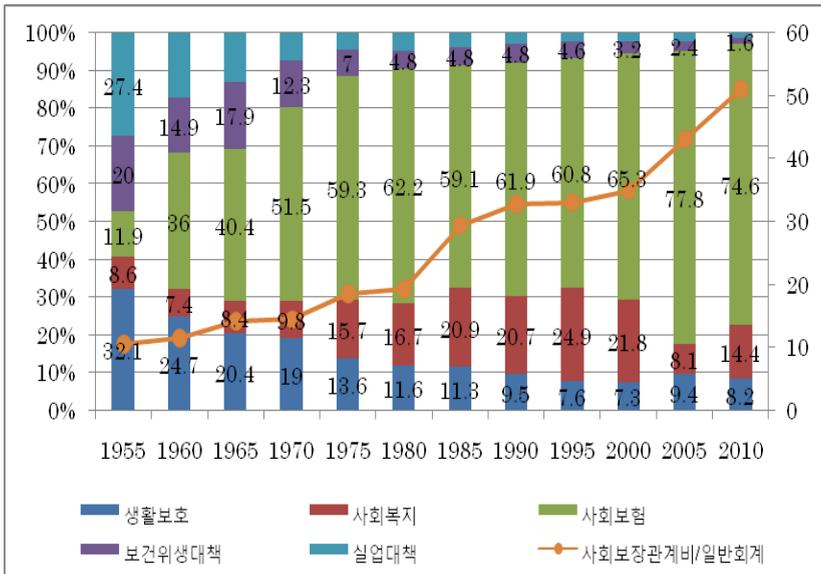
사회보장관련 지출에 있어서 대표적인 지표로서 일본에서 널리 활용되고 있는 것이 '사회보장관계비'이다. 이것은 정부예산 일반세출에서 차지하는 사회보장비용을 나타내는데, 생활보호, 사회복지(서비스), 사회보험(연금, 의료, 개호), 보건위생대책, 실업대책(고용산재대책비)로 구성된다. 그 구성비의 연차추이를 나타낸 것이 [그림 3-2]이다. 그림에서 확인할 수 있듯이, 1955년 생활보호비는 사회보장관계비의 32.1%를 점하여 가장 큰 규모의 제도였고 다음이 전후 혼란기를 반영한 실업대책비로서 27.4%였다. 반면, 사회보험비는 11.9%에 불과하였다. 그러나 1980년이 되면 생활보호제도의 비중은 11.6%로 낮아졌고 그 이후 지속적으로 낮아져서 2010년에는 8.2%로 낮아졌다. 한편 사회보험비는 동기간 중 59.1%와 74.6%로 상승하여 현재는 사회보장의 가장 중요한 부문이 되어 있다(표 3-5 참조)

사회보장의 지출비용 즉 사회보장급여비는 통산 연금, 의료, 복지 기타의 세 개 항목으로 분류되는데, 그 추이를 나타낸 것이 <표 3-6>이다. 생활보호급여는 사회보장급여비의 약 3%를 차지한다.

비용지출 면에서 그 비중이 가벼워졌다고는 하지만, 생활보호제도는 일본 사회보장제도에서 여전히 매우 중요한 요소이다. 그 이유 중의 하나는 사회보험지출의 경우는 비교적 안정적인 변화를 보이는 반면, 생활보호제도는 그 증가와 감소가 비교적 심하고, 그러한 변화에 대한 국민여론

이 민감하기 때문일 것이다. <표 3-5>에서도 확인할 수 있듯이 1990년 이후의 변화를 보더라도 그 구성비가 7.3%~9.6%까지 상당한 변동이 있다. 객관적으로 본다면 일본의 공공부조 수급률은 다른 국가의 절반 이하의 수준이지만, 수급자비율이 최근 증가하고 있고, 그에 대해서는 매스컴도 민감하게 보도하고 있다. 공공부조에 대한 국민의 엄격한 태도는 매우 뿌리 깊어서 여전히 강하게 남아 있다.

[그림 3-2] 사회보장관계비 구성비의 연차추이



〈표 3-5〉 사회보장관계비 구성비율의 연차추이(당초예산)

연도	생활보호	사회복지	사회보험 ¹⁾	보건위생 대책	실업대책 ²⁾	사회보장관계비 /일반회계
1955	32.1	8.6	11.9	20	27.4	10.5
1956	31.9	8.4	14.6	19.6	25.5	10.6
1957	30.1	9.2	17.3	20.3	23.1	10.3
1958	28.8	9.0	17.8	19.5	24.9	9.7
1959	26.8	8.2	27.2	17.0	20.8	10.5
1960	24.7	7.4	36.0	14.9	17.0	11.5
1961	22.5	7.0	40.4	15.7	14.3	12.6
1962	20.6	7.8	39.6	17.9	14.1	12.2
1963	19.9	8.4	38.2	18.8	14.7	12.7
1964	21.2	8.7	37.9	18.5	13.8	13.3
1965	20.4	8.4	40.4	17.9	12.9	14.2
1966	19.9	8.2	42.5	17.2	12.2	14.5
1967	20.1	8.4	44.4	15.7	11.4	14.6
1968	20.1	8.7	47.6	13.2	10.4	14.0
1969	19.3	9.3	49.4	12.9	9.1	14.1
1970	19.0	9.8	51.5	12.3	7.4	14.4
1971	18.6	10.6	52.2	11.9	6.7	14.3
1972	18.9	11.9	51.7	11.0	6.5	14.3
1973	16.8	15.3	52.9	9.5	5.5	14.8
1974	15.3	14.9	57.4	7.6	4.8	16.9
1975	13.6	15.7	59.3	7.0	4.4	18.5
1976	13.2	16.4	59.0	6.1	5.3	19.8
1977	12.7	16.8	59.9	5.7	4.9	20.0
1978	12.4	16.2	61.3	5.3	4.8	19.8
1979	12.1	16.2	61.7	5.1	4.9	19.8
1980	11.6	16.7	62.2	4.8	4.6	19.3
1985	11.3	20.9	59.1	4.8	3.8	29.4
1990	9.5	20.7	61.9	4.8	3.0	32.8
1995	7.6	24.9	60.8	4.6	2.1	33.0
2000	7.3	21.8	65.3	3.2	2.3	34.9
2005	9.4	8.1	77.8	2.4	2.3	43.1
2010	8.2	14.4	74.6	1.6	1.2	51.0
2014	9.6	14.6	73.9	1.3	0.6	54.0

주: 1) 2009년부터 '연금의료개호보험급여비'고 개칭됨.

2) 2009년부터 '고용산재대책비'로 개칭됨.

자료: 1980년까지는 厚生省社会局保護課編(1981), 1985년 이후는 厚生労働省(各年度b).

〈표 3-6〉 사회보장급여비의 구성과 연차추이

		1970	1980	1990	2000	2010
국민소득(A)		61.0	203.9	346.9	371.8	349.3
사회 보장 급여비 (B)	계	3.5(100%)	24.8(100%)	47.2(100%)	78.1(100%)	103.5(100%)
	연금	0.9(24.5%)	10.5(42.3%)	24.0(50.8%)	41.2(52.8%)	52.4(50.7%)
	의료	2.1(58.9%)	10.7(43.1%)	18.4(39.0%)	26.0(33.3%)	32.3(31.2%)
	복지기타 ¹⁾	0.6(16.8%)	3.6(14.5%)	4.8(10.2%)	10.9(14.0%)	18.7(18.1%)
B/A		5.77%	12.15%	13.61%	21.01%	29.63%

주: 1) 2010년 생활보호급여비는 2.9조엔, 사회보장급여비의 2.8%임.
 자료: 国立社会保障·人口問題研究所(各年度), 社会保障費用統計.

〈표 3-5〉에서 찾아볼 수 있는 경향은 첫째, 일반회계에서 차지하는 사회보장관계비의 비율은 지속적으로 증가하여 2010년에는 50%를 상회하게 되었다는 점, 둘째는 생활보호제도의 보호율이 지속적으로 감소하다가 2000년대에 들어서 증가하고 있다는 것이다. 즉, 생활보호에 대한 공적통계데이터(国立社会保障·人口問題研究所, 각연도)에 의하면 생활보호수급률(수급자수 기준)은 1988년 처음으로 1% 이하(0.96%)로 떨어진 이래 1995년에는 0.7%까지 낮아졌고, 그 후 2002년(9.8%)까지 1% 이하 수준을 유지하다가 2003년(10.5%) 이후 증가하여 2011년에는 1.62%로 증가하였고 수급자수 200만명을 돌파하였다. 그렇다면 이러한 변동은 어떤 요인에 의하여 발생하는가?

생활보호수급률의 변화의 요인은 경기순환에 의한 일시적 요인(temporary component)과 그 이외의 요소인 항상적 요인(permanent component)으로 나누어 볼 수 있다. 경기순환요인으로서 리먼쇼크 이후의 불황을 들 수 있는데, 항상적 요인으로서 지속적으로 심화되는 인구고령화와 이혼율의 증가, 노동시장 비정규화의 심화, 그리고 이러한 사회경제상황에 대처하는 정부정책의 변화를 의미하는 정책제도적 요인이 있다. 그런데 2000년대 이후 수급률의 증가는 주로 항상적 요인에 의

한 것(周·鈴木, 2012)이라고 지적되고 있다. 정책제도적 요인으로서의 후생노동성이 리먼쇼크 이후 비정규직의 증가 등에 대처하여 생활보호제도 운용을 보다 관대하게 하라는 취지의 지침을 수차례 하달하였는데, 그러한 정책변화의 영향도 크다고 지적된다. 그러나 수급률이 높아지자 곧 그에 대한 비판이 제기되었고 그 반동으로서 생활보호수준의 삭감 등이 추진되었다. 생활보호에 대한 뿌리 깊은 경계심은 전후 일본 사회보장 발전 과정에서도 명확하게 나타난다.

큰 줄기로 보면 전후 일본의 사회복지는 1973년 소위 ‘복지원년’체제의 성립까지는 복지확대의 경향을 보였다. 전국민 연금체제가 확립된 것은 1961년의 일이다. 1962년 8월 사회보장제도심의회는 앞으로의 사회보장추진을 권고하였는데, 국민을 3계층으로 나누고 빈곤계층에 대해서는 공공부조에 의한 구빈, 저소득계층에는 공적인 사회복지대책을 주축으로 하여 각종의 사회보험을 적용하고, 일반소득계층에 대해서는 사회보험을 중심으로 하는 방빈과 생활안정을 도모하는 것(菊池他, 2003: 168)을 권고하였고, 1973년까지 복지는 계속 확대되었다. 비난회피 정치(politics of blame avoidance)의 시대였다. 그 배경에 경제성장이 있었던 것은 사실이지만 더욱 중요한 것은 경제성장의 과실이 국민에게 고루 분배되지 않는 현실, 경제성장에 어울리는 복지가 실현되지 않은 것에 불만을 가진 유권자들이 혁신정당(사회당, 일본공산당 등)을 지지하는 성향을 보여 혁신자치체의 시대를 열었던 상황이 있다. 그러나 바로 그해에 발생한 석유파동을 계기로 복지정책의 기조는 복지억제로 전환되었고, 특히 1980년대 이후에는 신자유주의적 복지정책이 전개되어 현재에 이르고 있다. 그러나 1979년 말에는 복지억제의 정책기조론인 일본형 복지사회론이 대두되고 1980년대에 들어서는 제2임시행정조사회의의 주도로 이루어진 개혁조치로 복지억제주의가 국가이념적인 성격을 띠게 되었다.

그러나 복지억제정책이라고 해도 인구고령화가 급속히 심화되고 있기 때문에 사회보험지출을 억제하기는 어렵고, 억제의 대상이 되는 것은 사회서비스부문과 공공부조부문이다. 전자는 시장화의 도입을 통하여 이용자 부담을 증가시키는 방향으로의 개혁, 그리고 후자 즉 공공부조에 대해서는 소위 '적정화정책'이라고 불리는 직접적 수급억제정책이 행해졌다. 그런데, 사실 생활보호에 있어서는 수급자를 억제하려는 정책이 전후 지속적으로 추진되었다고 해도 과언이 아니다. 적정화정책이란 수급자수가 너무 많기 때문에 적정규모로 억제한다는 의미로 사용되며 전후 지금까지 적어도 세 차례 행해졌다.

제1차적 정화정책은 1954~1956년에 이루어진 것으로 주로 재일한인의 수급억제를 위해 이루어졌다. 한국전쟁 직후의 불황과 그로 인한 국가재정의 압박 그리고 사회보장예산의 삭감이 그 배경에 있었다.

제2차적 정화정책(1964~1966)은 노동력유동화정책에 대응하여 저임금 최하층 노동력의 창출(松崎他編, 1997: 67)을 위해, 노동가능 연령층에 대해서는 검진(檢診)명령과 취로지도의 강화 등 강권적인 생활간섭을 통하여 생활보호대상자에서 제외시키는 등의 활동이 이루어졌다. 그 결과 공공부조의 수급자층은 고령자, 모자, 장애인 등의 비중이 매우 높아졌다.

그리고 제3차적 정화정책(1976년 이후)은 명목상 주로 폭력단에 위한 부정수급을 방지한다는 명분을 내세웠으나 다음과 같은 특징을 가지고 있었다. 즉, ①보호를 필요로 하는 사람에 대하여 생활보호 담당자가 신청서를 주지 않거나 신청서 접수를 거절하는 방법으로 수급을 억제하는 것, ②폭력단 이외에 모자세대나 노인세대에도 양육료 청구나 부양의무이행을 강화하고 그 대상을 넓혔다는 점, ③추정소득의 인정을 강화하여 부조비의 삭감을 도모하고 보호비 반환의 독촉 등을 행했다는 점이다. 3

차 적정화정책은 그 후 지속적으로 추진되어 1990년대말 아시아 경제위기 때까지 지속되었다.

제6절 맺는말

일본사회의 엄격한 구빈정책의 뿌리에는 전통사회의 엄격한 노동윤리가 자리잡고 있지만, 근대국가의 형성과정에서 그러한 노동윤리를 부국강병의 국가이념과 결부시키려고 하였던 메이지정부의 정책, 그리고 그에 찬동하는 지도적 인사의 적극적인 학술적 선전이 있었다. 국가의 적극적인 구빈정책, 빈곤구제를 국민의 권리로 인정하는 것은 국가의 파탄을 가져온다고 하는 논리가 근대적 공공부조정책에 있어서도 그대로 답습되어 빈곤정책을 보다 억제적으로 운용하게 하였다. 또한 공적구제에는 이중적 기준이 적용되어 예를 들면 구빈제도에서 그 대상이 가장이 전사상자인 경우의 빈곤가정과 일반빈곤가정을 위한 제도는 분리되었는데, 전자는 항상 그 급여수준이 높았고 사회적 처우도 관대하여, 결과적으로 빈곤에 대한 스티그마가 강화되는 모습을 보였다.

이러한 관념은 GHQ통치 하에서 큰 전환을 가져와 공공부조수급의 권리를 인정한 생활보호법이 성립하였다. 그러나 GHQ통치가 끝난 이후의 상황을 보면, 비록 생활보호에 관련된 소송이나 자살이나 기아사건 등이 발생함에 의해 국민의 관심이 고조되면 다소 개선이 이루어지기도 하였지만, 수급자가 늘어나면 복지과잉이라는 비판적 여론이 곧 형성되는 등 전통적인 복지관으로 복귀하는 경향이 지금까지도 계속되고 있다. 전후의 급속한 경제발전을 배경으로 하여 일본의 대표적인 공공부조인 생활보호의 기준이 높아지고 합리성이 제고되기도 하였으나 1990년대 이

후 생활보호수급자가 증가하자 생활보호제도 급여수준을 높이기 위하여 도입되었던 가산제도를 철폐하거나 생활보호기준 자체를 끌어내리는 개혁이 적정화정책이라는 이름으로 실행되고 있어, 생활보호수급자의 생활이나 차상위계층의 생활은 더욱 어려움에 직면할 것으로 보인다.



제4장

공공부조제도의 기본구조

제1절 들어가며

제2절 생활보호제도의 목표와 원칙

제3절 공공부조제도의 구성체계

제4절 공공부조제도의 최근 쟁점



4

공공부조제도의 기본구조 <<

제1절 들어가며

일본의 공공부조제도는 생활보호제도가 그 중심에 있다고 말할 수 있다. 그 만큼 빈곤층 지원정책에서 생활보호제도의 역할이 핵심적인 것이다. 그리고 최근 일본의 상대빈곤율은 계속 증가하는 양상을 보여 왔다. 이는 생활보호제도의 잠재적 수급대상이 증가하고 있음을 의미하는 것이다. 실제로 일본 생활보호제도의 수급자 규모는 다소 증가하는 경향을 나타내고 있다.⁴³⁾

하지만 2014년 현재 일본 생활보호제도는 전체 인구의 1.6%가량을 보호하고 있다. 이 규모는 수년전의 1% 수준에 비해 크게 증가하는 것이다. 그리고 이러한 증가는 2009년 리먼쇼크의 충격으로 가속화된 측면이 있는 것으로 알려져 있다. 그럼에도 다른 OECD 국가들과 비교하면, 일본 생활보호제도의 수급자 규모는 상대적으로 작은 규모라고 말할 수 있다. 그리고 지출규모 측면에서도, 일본 생활보호제도가 전체 GDP에서 차지하는 비중은 주거급여를 제외하면 약 0.25%, 주거급여를 포함하면 0.41%를 차지하는 것으로 나타나고 있다. 이 또한 OECD 평균에 미치지 못하는 수준이다.

그렇다면 다음과 같은 의문이 제기될 수 있다. 일본의 공공부조제도는 빈곤층에게 복지급여를 충분하게 제공하지 못하고 있는가? 이론적으로는 방대한 빈곤층 중 상당수가 생활보호제도의 보호를 받지 못하고 있다면

43) 일본 생활보호제도의 수급자 규모 변화와 관련해서는 다음 장을 참조

점에서, 방대한 사각지대가 남아 있는 셈이다. 하지만 다른 개연성 또한 생각해 볼 수 있다. 만일 일본 사회보장제도가 저소득층이 생활보호제도 수급자로 전락하기 이전에 다른 복지급여나 사회서비스를 제공함으로써, 빈곤발생을 예방하고 있는 경우이다. 예를 들어, 노인이나 장애인 그리고 아동에 대한 사회수당(Social Allowances)이 발달해 있다면, 많은 취약 계층이 생활보호제도가 아닌 다른 제도의 보호를 받게 될 것이다. 그렇다면 생활보호제도 수급자 규모가 작은 것이 자연스러운 결과이다. 마찬가지로 각종 복지서비스가 보편적으로 제공되고 있다면, 생활보호제도에 의존하는 빈곤층 규모는 더 크게 감소할 수 있다.

물론 이 연구에서 일본 사회보장제도 전체에 대한 심도 깊은 분석을 수행하기에는 한계가 있다. 장기적으로는 시장소득과 가처분소득의 변화를 중심으로 어떤 집단이 어떤 제도나 프로그램을 통해 소득을 이전받아 빈곤위험에서 벗어났는지 파악하고, 이를 근거로 일본 사회보장제도가 어떻게 생활보호제도에 가해지는 지출부담을 최소화하는 전략을 추진하고 있는지 살펴볼 필요가 있다. 따라서 이 장에서는 기존의 선행연구에 대한 검토를 토대로 이 문제에 답하고, 보다 실증적인 분석은 후속 연구과제로 남겨두고자 한다.

이 장은 일본 생활보호제도의 구성체계를 다루고 있으며, 구체적으로는 생활보호제도의 기본원칙, 사회보장체계 속에서 생활보호제도의 위상, 생활보호제도의 보장수준을 결정하는 최저생활비의 산출방식과 발전 단계, 최근 생활보호제도 개편과 관련된 주요 쟁점 등에 대해 간략하게 설명하고자 한다.

제2절 생활보호제도의 목표와 원칙

1. 일본 생활보호제도의 기본이념

일본의 헌법은 국민의 기본적 인권의 하나로서 생존권을 보장하고 누구라도 최저생활의 보장을 권리로 규정하고 있으며, 헌법 제25조는 「국민은 건강하고 문화적인 최저한도의 생활을 영위하는 권리를 가진다」고 규정하고 있다. 이는 생활보호법(生活保護法)을 비롯한 각종 복지 관련 법률의 토대를 제공하는 것으로 간주된다.

생활보호법의 기본이념은 다음 네 가지 원칙을 통해 잘 나타나고 있다.

첫째, <국가책임에 의한 최저생활보장(最低生活保障)과 자립지원(自立支援)의 원칙>이다. 생활보호법은 일본헌법에 규정된 생존권 구현을 위한 제도이다. 그것은 생활보호법 제1조에 다음과 같이 규정되어 있다는 점을 통해서도 알 수 있다. 「이 법률은 일본헌법 제25조에 규정하는 이념에 기초해서 생활이 곤궁한 모든 국민에 대해서 그 곤궁의 정도에 따라서 필요한 보호를 행하고, 그 최저한도의 생활을 보장함과 동시에 그 자립을 조장하는 것을 목적으로 한다」는 것이다. 여기서 흥미로운 점은 생활보호법이 생활이 곤궁한 국민에 대해서 최저한도의 생활을 보장하는 것 외에도 이들의 자립을 도모하는 것을 목적으로 하고 있다는 것이다. 이 자립조장의 원칙은 최저생활보장의 원칙과 더불어 생활보호제도를 지탱하는 대원칙으로 유지되어 왔다.⁴⁴⁾

둘째, <수급신청(保護請求權)과 관련하여 무차별 평등(無差別平等)의 원리>이다. 생활보호법 제2조는 빈곤층이 어떠한 원인에 따라 빈곤에 처

44) 한국의 국민기초생활보장법, 그리고 그 이전의 생활보호법은 빈곤층에 대한 최저생활보장 외에도 자립조장을 강조했다라는 점에서 일본의 생활보호법의 구도에서 크게 벗어나지 못했다고 말해도 과언이 아니다.

하게 되었는지 등을 고려하여 차별적으로 지원하지 않겠다는 원칙을 천명하고 있음을 말해준다. 이는 현재의 생활보호법을 과거의 구호법이나 구 생활보호법과 구분하는 중요한 특징 중 하나이다. 과거의 법률은 빈곤층이라 하더라도 행실이 불량한 자나 근로가 태만한 자는 보호하지 않는다고 규정해 왔기 때문이다. 이는 빈곤원인에 따라 보호여부를 결정하는 차별이 전제되어 있었음을 의미한다. 반면에 현 생활보호법 제2조는 「모든 국민은 법률이 정하는 요건을 충족시키는 경우, 차별 없이 평등하게 이 법률에 의한 보호를 받을 수 있다」고 규정하고 있다.

셋째, <건강하고 문화적인 최저생활보장의 원리>이다. 생활보호법 제3조는 최저생활보장의 성격을 문화적 생활수준의 보장으로 명확하게 규정하고 있다. 제3조는 <이 법률에 의해 보장되는 최저한도의 생활은 건강하고 문화적인 생활수준을 유지할 수 있는 것이어야 한다>고 규정하고 있는 것이다. 이는 일본 생활보호제도의 발전단계와도 무관하지 않다. 생활보호법에 따른 급여수준을 엄격하게 규정하던 단계에서 좀 더 관대하게 상대빈곤선 방식으로 규정하는 방식으로 변화함으로써 문화적 생활을 보장하게 되었음을 의미한다.

넷째, <급여 등 지원에 있어 적용되는 보충성(補足性)⁴⁵의 원리>이다. 생활보호법의 제4조는 공공부조제도가 세금으로 충당되기 때문에 보호에 앞서 각자가 가진 능력에 맞춰서 최선의 노력을 해야 한다는 점을 명확히 규정하고 있다. 따라서 공공부조제도는 각 개인의 노력에도 불구하고 최저생활을 영위할 수 없을 때 보호를 개시하는 것이다. 실제 생활보호법 제4조는 <보호는 생활이 곤궁한 자가 이용할 수 있는 자산, 능력 그 외 모든 것을 최저한도의 생활유지를 위해 활용하는 것을 기본요건으로 하고, 민

45) 공공부조제도에서 subsidiarity principle이라는 용어는 우리나라에서는 보충성(補充性)의 원칙으로 표현된다. 일본에서는 같은 용어가 보족성(補足性)의 원칙으로 표현된다. 따라서 한글로 보충성이라 쓰고, 괄호 안에는 일본어로 補足性으로 표기하였다.

법에 정해진 부양의무자의 부양 및 다른 법률에 정해진 부조는 전부 이 법률에 따른 보호에 우선해서 이루어져야 한다>고 규정하고 있다.

2. 일본 공공부조제도의 주요 시행원칙

생활보호법은 그것을 실시하는 구체적인 원칙에 대해 명시하고 있다. 그것은 「신청보호의 원칙(법 제7조)」, 「기준 및 정도의 원칙(법 제8조)」, 「필요즉응(卽應)의 원칙(법 제9조)」, 「세대단위의 원칙(법 제10조)」 등 네 가지이다.

첫째, 신청보호의 원칙(법 제7조)이다. 생활이 곤궁한 국민에게는 법률상 보호를 청구할 권리가 보장되어 있지만, 법은 신청행위를 전제로 그 권리를 보장하는 것을 원칙으로 한다. 하지만 보호의 실시기관은 요보호자를 발굴하거나, 혹은 마을의 장의 통보가 있을 경우에 적절한 처치를 취할 수 있다. 이는 법은 신청보호를 원칙으로 하고 있지만, 급박한 상황에서는 보호의 신청이 없더라도 필요한 보호를 할 수 있도록 규정하고 있다. 이는 일본 생활보호제도가 신청주의에 기초하고 있지만, 직권주의에 따른 보호 또한 가능하도록 규정하고 있음을 의미한다.

둘째, 기준 및 정도의 원칙(법 제8조)이다. 어떠한 대상자에게 어느 정도의 보호가 필요한지가 결정되어 있지 않으면, 구체적인 보호는 각 실시기관의 판단에 따라 제각기 달라질 수 있다. 국민들의 최저생활을 평등하게 보장하기 힘들어지는 것이다. 이 점과 관련해서 법 제8조는 ①후생노동대신이 정한 기준으로 측정해서, ②요보호자의 수요를 기초로, ③해당자의 금전 및 물품으로 충당할 수 없는, ④부족분을 보충하는 정도라고 규정하고 있다. 현행 보호기준은 최저생활에 필요한 비용을 각 부조마다 금액으로 나타내고 있지만, 이 기준은 보호가 필요한가를 판정하는 기능 또

한 갖고 있다. 즉, 보호의 지급기준인 동시에 보호의 필요여부(要否)를 판정하는 선정기준인 셈이다.

셋째, 필요즉응의 원칙(법 제9조)이다. 생활보호법 제9조는 보호가 요보호자의 연령별, 건강상태 등 개개의 사정을 고려한 후에 유효하고 적절하게 시행해야 한다는 것을 규정하고 있다. 이것은 생활보호제도의 기계적 운용을 금하고 개개의 요보호자의 실정에 의거해서 유효적절한 보호를 행한다는 취지로 마련된 규정으로써 반드시 유의해야 할 원칙이다.

넷째, 세대단위의 원칙(법 제10조)이다. 이는 생활보호에 따른 수급가구 선정과 급여에 있어 세대, 즉 가구를 단위로 판정과 급여를 한다는 것이다. 이 점에서 생활보호제도의 급여단위는 사회보험 등의 급여단위와 다르다. 사회보험은 주로 신청과 급여의 단위가 개인이다. 하지만 생활보호제도는 보호의 청구권은 개인에게 있지만 지원에 대한 판단은 신청자가 속해 있는 가구를 단위로 하게 된다. 이것은 빈곤이 개인단위에서 측정하는 개념이 아니라, 생계를 함께하는 가구단위에서 측정 가능한 개념이기 때문이다.

3. 기본이념과 정책의 변화

하지만 여기서는 일본 공공부조제도, 특히 생활보호제도를 지탱하던 이 원칙들이 현실에서 어떻게 유지되어 왔는지, 특히 적용과정에서 원칙과는 다르게 운영되지는 않았는지 살펴볼 필요가 있다. 그것은 제도란 본시 시대적 여건과의 합치(合致, Aggiornamento)라는 숙제를 안고 있기 때문이다.

첫째, 일본의 생활보호제도는 최저생활보장 외에도 자립조장이라는 원칙을 함께 추구하는 경향을 유지해 왔으며, 그것은 현재까지도 계속되고

있다는 것이다. 물론 고도성장기를 거치며 일본의 생활보호제도는 말 그대로 잔여적인 최소제도로 머물러 있었고, 자립조장을 강조할 필요는 거의 없었다. 하지만 장기불황을 거치며 빈곤층이 증가함에 따라 최저생활 보장을 강화하는 이상으로 근로빈곤층을 대상으로 하는 자립조장을 강조하지 않을 수 없는 상황에 들어서게 되었다.

둘째, 일본의 생활보호제도는 과거 구빈제도가 전제해 왔던 명시적 차별을 상당부분 철폐하였다. 그것은 인종이나 국적 그리고 범죄경력 등을 이유로 하는 배제사유를 철폐함으로써 빈곤에 처한 사람 중 수급조건을 충족하는 집단에게는 보편적인 지원을 하는 시스템을 구축했다는 것이다. 하지만 일본의 생활보호제도는 법규적인 차별철폐를 넘어 문화적으로 작동하는 배제의 원칙이 있을 수 있다는 점을 언급해야 할 것이다. 그것은 근로능력자가 생활보호제도에 진입하는 것이 문화적으로 힘들다는 점이다. 최근 일본 생활보호제도 수급자의 증가와 그 중에서 근로능력자로 추정되는 집단의 증가를 고려하면, 근로능력을 가진 빈곤층의 생활보호제도 진입이 원천적으로 불가능한 것은 아님을 알 수 있다.

셋째, 일본의 생활보호제도가 천명하는 문화적인 생활을 유지할 수 있는 정도의 최저생활보장이 내용적으로 무엇을 뜻하는가 하는 점이다. 사실 각종 복지급여를 통해 보장하는 지원은 현금급여의 수준과 각종 현물 급여 및 사회서비스의 질에 의해 그 수준이 결정된다. 그렇다면 생활보호제도가 보장하는 수준은 어떻게 변화해 왔는가. 모든 부조제도의 기준액을 설정하는 방식을 논하기는 한계가 있다는 점에서 생활부조의 기준액, 즉 생계급여의 급여상한액이 어떻게 결정되어 왔는지 살펴볼 필요가 있다.

일본 공공부조제도에서 생활부조의 기준액을 결정하는 방식은 다음 다섯 단계에 걸쳐 현재의 수정균형방식에 이르렀다. 그 다섯 단계는 ①표준

생계비(標準生計費) 방식(1946~1947), ②마켓바스켓(マーケットバスケット, Market Basket) 방식(1948~1960), ③엔겔(エンゲル, Engel) 방식(1961~1964), ④격차축소(格差縮小) 방식(1965~1983), ⑤수준균형(水準均衡) 방식(1984~현재)이다.⁴⁶⁾ 여기서 주목해야 할 점은 고도성장이 진행되던 시점에는 보다 적극적으로 기준선을 상향 조정하는 조치를 취하고, 이후에는 해당 수준을 유지하며 정부의 조정기능을 인정하는 방식을 취해 왔다는 것이다. 빈곤정책이 보장수준은 경제여건과 국민들의 평균적인 생활수준 변화에 따라 설정방식이 변화하는 양상을 보이는 것이 자연스러운 일임을 말해준다.

〈표 4-1〉 일본의 내셔널미니멈 산출방식의 변천

명 칭	산출 방식
표준생계비 방식	당시의 경제안정본부가 정한 가구원수별 표준생계비를 바탕으로 생계급여액을 산출하는 방식
마켓바스켓 방식	최저생활을 영위하기 위해 필요한 음식물비, 옷, 가구 집기, 목욕료와 같은 각각의 품목을 하나하나 쌓아 올려 최저생활비(最低生活費)를 산출하는 방식
엔겔 방식	영양심의회(營養審議會) 답신에 따른 영양소요량을 채울 수 있는 식품을 이론적으로 쌓아 계산하고, 별도의 저소득가구 실태조사에서 식품비를 지출하는 가구의 엔겔계수 추정치를 구하고, 이를 역산해 총 생활비를 산출하는 방식
격차축소 방식	일반 국민의 소비수준 증가율 이상으로 생활부조 기준을 높여 일반 국민과 수급가구 간의 소비수준 격차를 축소시키는 방식
수준균형 방식	당시 생계급여기준이 일반 국민의 소비실태와 균형상 거의 타당하다는 평가를 바탕으로 해당 연도에 상정되는 일반 국민의 소비동향을 감안하고 동시에 전년도까지 일반 국민들의 소비실태를 고려하여 기준액을 조정하는 방식

자료: 社会保障審議会 生活保護基準部会(2014a), 第14回, 資料1.

46) 社会保障審議会 生活保護基準部会(2014b), 第14回, 資料2 〈生活保護制度の概要 等について〉, 2014年 10月 4日, p.20

넷째, 공공부조제도는 거의 모든 국가에서 보충성의 원칙에 따른다. 그것은 일차적으로 각 개인이나 해당가구가 보유한 자원을 소비하고도 여전히 빈곤한 가구를 대상으로 지원을 한다는 점에서 그러하다. 다만, 여기서 말하는 보충성의 원칙에서 소득이나 자산 외에도 근로능력이나 가족배경 등이 포함되는지가 중요하다. 일본 외에도 한국과 중국 등은 공공부조제도의 수급조건에서 근로능력이나 부양의무기준을 적용하고 있다는 점에서 상대적으로 엄격한 원칙을 채택한 경우라고 말할 수 있다. 그리고 이러한 기준은 여전히 강하게 적용되고 있다.

제3절 공공부조제도의 구성체계

1. 사회보장제도와 공공부조제도

일본 사회보장제도의 구성체계는 다양한 관점에서 설명할 수 있다. 가장 손쉬운 방법은 사회보장제도의 각 제도를 그 목적과 운영원칙 등을 기준으로 유형화 또는 군집화 하는 방식이다. 이 방식에 따라 일본의 사회보장제도를 대별하면, 1)가입자의 기여(寄與, Contribution)를 토대로 운영되는 사회보험제도(社會保險制度), 2)정부재정을 토대로 제한된 집단, 즉 빈곤층을 대상으로 운영되는 공공부조제도(公的扶助制度), 3)정부재정을 토대로 하지만 普遍的 또는 準普遍的으로 제공되는 사회수당제도(社會手當制度), 4)정부재정과 자부담 등을 토대로 사회서비스를 제공하는 사회복지제도(社會福祉制度), 5)보건의료제도(保健醫療制度), 6)환경위생제도(環境衛生制度) 등으로 구분할 수 있다.

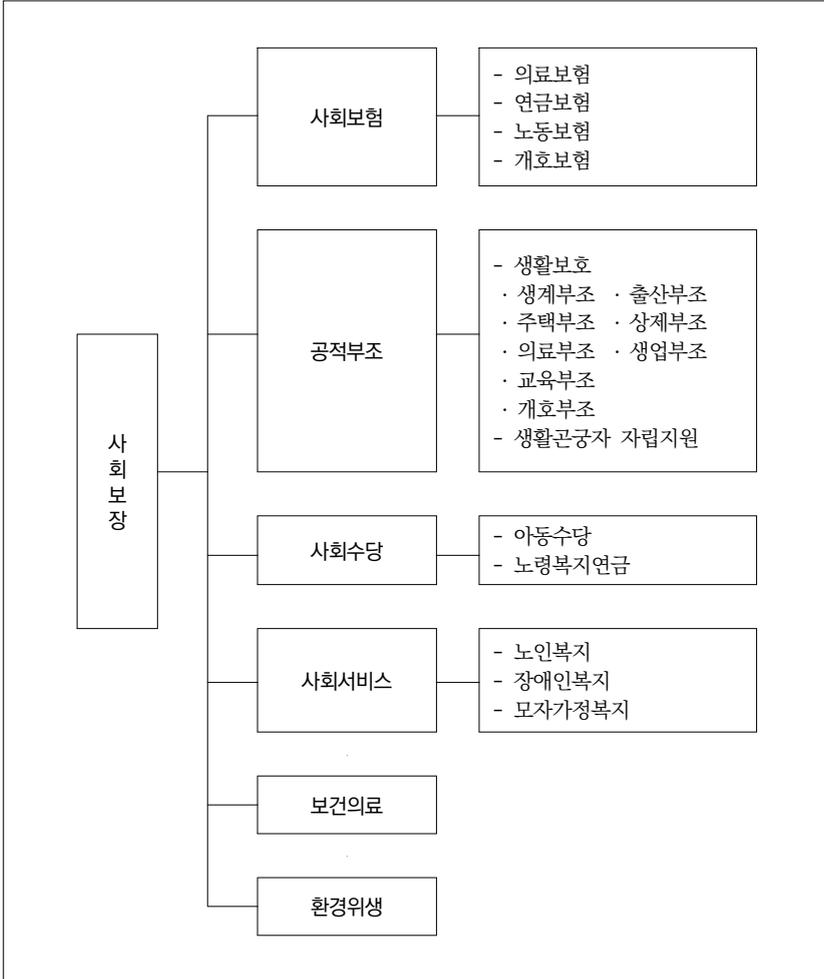
하지만 여기서 사용되는 주요 개념들에 대해 간략하게 설명하면 다음과 같다. 첫째, 공공부조(公的扶助)란 엄격한 소득조사와 자산조사를 통해

지원대상을 선별하는 선별주의(Selectivism) 원칙에 기초한 제도이다. 그리고 사회수당제도란 인구학적 집단에 대한 보편적 지원에 근접하는 또는 보편주의(Universalism)에 기초한 지원제도이다. 물론 선별주의와 보편주의의 구분점이 지원대상이 100%인가 아닌가의 문제는 아니다. 또한 49%와 51%의 문제로 환원하기에도 한계가 있다. 둘째, 사회복지제도(社會福祉制度)라는 용어는 사회서비스로 바꾸어 표현할 수 있을 것이다. 그 이유는 우리나라에서 통상 사회서비스로 분류되는 노인, 장애인, 아동, 가족을 대상으로 하는 각종 돌봄 및 복지서비스를 포괄하고 있기 때문이다. 이러한 이유에서 사회복지제도란 사회서비스로 대체해도 무방하다고 판단된다.

보다 광의에서 사회보장제도를 살펴보는 방법으로는 다양한 개별 사회보장제도를 사회안전망(Social Safety Net)의 층위로 군집화 하는 것이다. 그것은 다양한 경제사회적 위험으로부터 시민들을 보호함에 있어 가장 먼저 역할을 해야 하는 순서의 성격을 갖는다는 특징이 있다. 연구자들의 논의에서 자주 발견되는 층위구분은 다음과 같다: 제1차 사회안전망은 고용 관련 지원제도를 지칭하고, 제2차 사회안전망은 사회보험제도를, 제3차 사회안전망은 공공부조제도를 지칭하게 된다. 이런 맥락에서 보면, 일본의 사회보장제도는 사회수당제도 및 사회서비스 지원제도의 확대를 통해 다소 변화된 체계를 갖추게 된 것으로 이해할 수도 있을 것이다.

방향을 취하고 있다는 의미에서 적실성을 갖는다고 말할 수 있을 것이다. 이 점에 대해서는 뒤에 자세히 설명할 것이다.

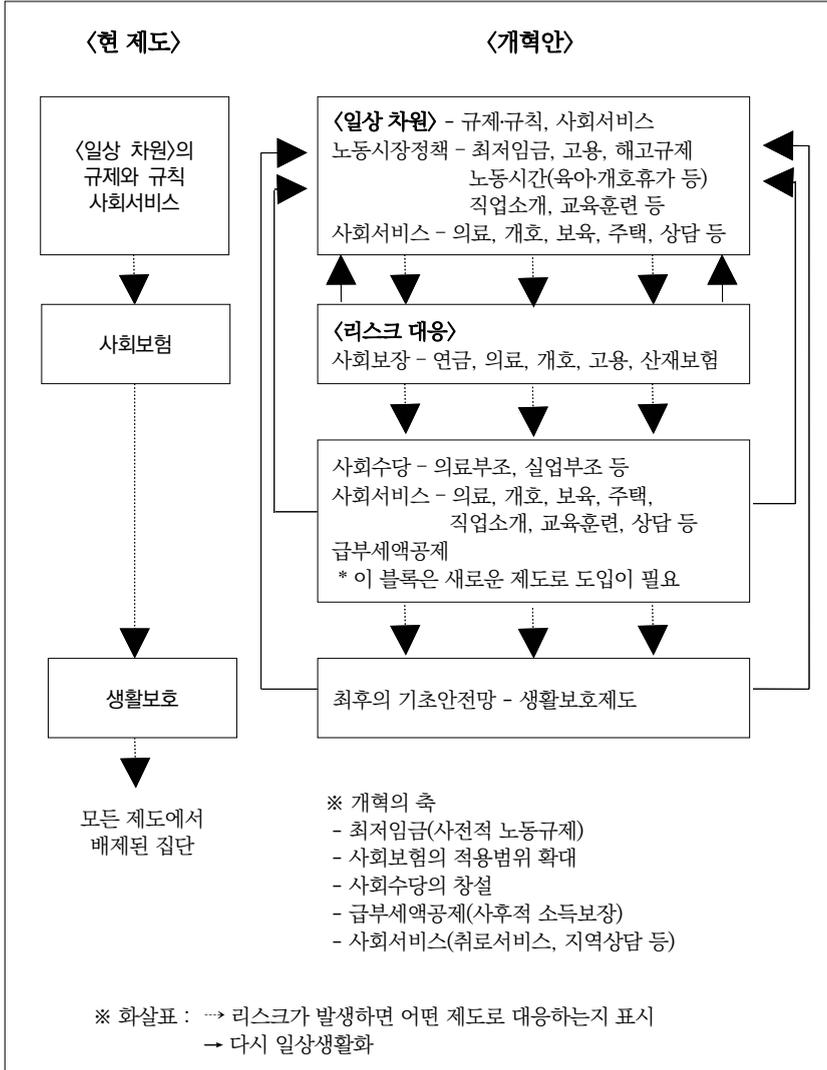
[그림 4-1] 일본 사회보장제도의 구성체계



이와 관련하여 堀橋孝文이 다음 그림을 통해 주장했던 일본 사회보장 체계의 개편방향, 즉 3층 사회안전망에서 4층 사회안전망으로의 이행은 주목할 필요가 있다고 여겨진다. 사회수당이나 실업부조제도 등이 본격적으로 도입된 것은 아니지만, 각종 사회서비스의 공급을 강화하는 각종

정책이 지속적으로 확대된 것으로 판단된다.

[그림 4-2] 일본 사회보장체계의 개편방향: 3층 구조에서 4층 구조로



자료: 埋橋孝文(2011)에서 인용

2. 생활보호제도와 유사 지원제도

최근 일본의 사회보장제도에서 새로운 지원제도가 도입되고 있다는 것은 점차 생활보호제도와 같은 최후의 사회안전망에 가중되는 부담을 선행하는 각종 지원제도를 통해 분산시킨다는 의미로 해석할 수 있다. 시민들이 공공부조제도에 지원을 신청하기에 앞서, 이미 보편적 또는 준보편적 지원제도의 성격을 갖는 제도들의 지원을 받게 되는 것이다. 실제로 보편적, 준보편적 수당이나 다양한 형태의 사회서비스의 지원을 받는다는 것은 저소득층이 생활보호제도에 지원을 신청하기에 앞서 실질적으로 지출을 절감하게 된다는 것을 의미한다.

이처럼 생활보호제도에 지원을 신청하기에 앞서 다양한 지원제도가 주어 있다면, 공공부조제도의 수급자 규모와 그에 따른 재원이 그리 크지 않은 것은 자연스러운 일로 해석될 수 있다. 그렇다면 일본의 공공부조제도는 기타 사회보장제도를 통해 그 하층이 분산됨으로써 현재의 생활보호제도와 같이 작은 규모를 유지하고 있는가. 구체적으로 공공부조제도의 비중이 크지 않은 이유는 다음 세 가지 측면에서 살펴 볼 수 있다.

첫째, 사회보험 등 중심적 역할을 하는 사회보험제도를 통한 보호가 강한 경우이다. 이는 스웨덴처럼 보편적 사회보장제도가 발달한 경우에는 공공부조제도의 수급자 규모가 크지 않다. 많은 경우, 보편적 소득보장제도를 통해 보호를 받기 때문이다. 이것이 공공부조제도의 수급자 규모나 지출규모가 크다고 복지제도가 발달했다고 말하기 힘든 이유이다. 이 점에서 보면, 일본 사회보장제도에서 사회보험 가입률은 스웨덴이나 서유럽 복지국가처럼 높지는 않지만 상대적으로 높은 수준이다. 다만 노인빈곤율과 관련해서는 공적연금제도가 발달한 서유럽 국가들과 비교하기 힘들다고 판단된다. 그것은 생활보호제도가 상대적으로 연금급여가 낮은

노인빈곤층을 상당 규모 보호하고 있다는 점에서 그러하다. 이러한 맥락에서 보면, 일본의 공공부조제도가 보편적 사회보장제도를 통해 작은 규모를 유지해도 무방하다고 말하기는 어렵다.

둘째, 기업 등 민간단위에서의 복지의 역할이 강한 경우이다. 과거 일본의 기업들이 종신고용과 강력한 기업복지를 통해 노동자들의 생활을 보장했다는 점을 감안하면, 이것이 현재 일본의 생활보호제도 등 공공부조제도의 저발전에 영향을 미쳤을 개연성이 있다. 하지만 그렇다 하더라도 최근 들어 일본의 전체 노동자 중 약 30%에 달하는 사람들이 비정규직노동자로 일하고 있다는 점을 감안하면, 이를 생활보호제도의 수급자 규모가 작은 이유로 간주하기에는 한계가 있다.

셋째, 시민들이 생활보호제도에 지원을 신청하기 전에 지원을 받을 수 있는 제도가 다양하게 존재하는 경우이다. 일본은 빈곤원인이 당사자 개인의 책임이 아닌 경우 그에 따른 위험으로부터 국민을 보호하는 방식을 취해 왔던 것으로 판단된다. 그것은 전쟁미망인 등에 대한 지원이 생활보호제도 수급자에 대한 지원보다 관대하다는 점을 통해 확인할 수 있다. 하지만 그 보다 더 실질적인 이유는 장애인 빈곤층 등 생활보호제도의 보호가 필요한 집단 중 상당수가 장애수당 및 장애인 대상 복지서비스의 제공을 받게 됨에 따라, 생활보호제도에 진입하지 않게 되었다는 점을 들 수 있을 것이다.

위에서 언급한 바와 같이, 일본의 사회보험제도는 아시아 국가들 중에서는 비교적 오랜 역사를 갖고 있다는 점, 장애수당 등을 통해 생활보호제도로 진입한 빈곤층의 상당수를 흡수하고 있다는 점 등이 생활보호제도 수급자 규모가 상대적으로 작은 이유 중 하나라고 판단된다. 물론 향후 후속과제를 통해 보다 실증적인 방식으로 논증되어야 할 것이다.

3. 일본 공공부조제도의 기본구조

일본의 공공부조제도, 즉 생활보호제도는 모두 8개의 부조제도(급여제도)로 구성되어 있다. 구체적으로 언급하면, 생활보호제도는 정기적 지원제도의 성격을 갖는 다섯 개의 부조제도(扶助制度)와, 일시적 또는 일회성 지원을 하는 지원제도의 성격을 갖는 세 개의 부조제도로 구성되어 있다. 정기적 지원제도란 1)생활부조(生活扶助), 2)교육부조(教育扶助), 3)주택부조(住宅扶助), 4)의료부조(醫療扶助), 5)개호부조(介護扶助)를 지칭하며, 일회성 지원제도란 6)출산부조(出山扶助), 7)생업부조(生業扶助) 및 8)상제부조(喪祭扶助, 葬禮와 祭祀)를 지칭한다.

각 부조제도의 목적과 기능은 다음과 같이 설명할 수 있다.

1) 생활부조(生活扶助)는 빈곤으로 최저한도의 생활을 유지할 수 없는 사람에게 의식(衣食)과 교통 등 그 밖의 일상생활의 욕구를 충족하기 위해 필요한 지원을 하는 것으로 규정되어 있다. 그리고 생활보호는 피보호자의 주거에서 실시하며, 시설 또는 가정에 입소한 경우에는 해당 시설이나 가정에 위탁할 수 있다. 생활부조는 현금급여로 지급되며, 현금급여 지급이 곤란하거나 목적달성을 위해 필요한 경우에는 현물급여로 지급할 수 있다.

2) 교육부조(教育扶助)는 빈곤으로 최저한도의 생활을 유지할 수 없는 사람에게 의무교육에 필요한 교과서와 학용품, 통학용품, 학교급식 및 그 밖에 의무교육을 위해 필요한 지원을 하도록 규정되어 있다. 교육부조는 현금급여를 원칙으로 하지만, 필요한 경우 현물급여로 지급할 수 있으며, 교육부조를 위한 보호금품은 피보호자의 친권자 혹은 미성년후견인 혹은 피보호자가 통학하는 학교의 장에게 위탁하고 있다.

3) 주택부조(住宅扶助)는 빈곤으로 최저한도의 생활을 유지할 수 없는

사람에게 주거나 주거의 보수 및 유지를 위해 필요한 지원을 하도록 규정되어 있다. 주택부조는 현금급여를 원칙으로 하지만, 필요한 경우에는 현물급여로 지급할 수 있다. 예를 들면, 빈곤층에게 숙소를 제공하는 등의 경우가 그것에 해당된다.

4) 의료부조(醫療扶助)는 빈곤으로 최저한도의 생활을 유지할 수 없는 사람에게 진찰, 약제 및 치료에 필요한 재료, 수술 등의 의료서비스, 요양 및 그에 다른 보호나 간호, 병원으로의 이송 등의 서비스를 제공하도록 규정되어 있다. 의료부조는 현물급여로 시행하는 것을 원칙으로 하되, 필요한 경우에는 현금급여로 행할 수 있다.

5) 개호부조(介護扶助)는 빈곤으로 최저한도의 생활을 유지할 수 없는 요개호자(要介護者)에게는 다음 지원 중 제1호~제4호와 제8호의 지원을 하도록 규정되어 있고, 요지원자(要支援者)에게는 제5호~제8호를 지원하도록 규정되어 있다. 여기서 각 지원항목을 아래와 같다: ①주택개호(住宅介護), ②복지용구(福祉用具), ③주택개수(住宅改修), ④시설개호(施設介護), ⑤개호예방(介護豫防), ⑥개호예방복지용구(介護豫防 福祉用具), ⑦개호예방 주택개수(介護豫防 住宅改修), ⑧이송(移送)이 그것이다. 개호부조는 현물급여를 원칙으로 하며, 필요한 경우에는 현금급여로 지급할 수 있다.

6) 출산부조(出山扶助)는 빈곤으로 최저한도의 생활을 유지할 수 없는 사람에게 ①분만개호, ②분만 전 및 분만 후의 처치, ③탈지면, 가제, 그 외 위생재료를 지원하도록 규정되어 있다.

7) 생업부조(生業扶助)는 빈곤으로 최저한도의 생활을 유지할 수 없는 사람이나, 그러한 우려가 있는 사람에게 ①생업에 필요한 자금 및 재료, ②생업에 필요한 기능의 습득, ③그 밖에 근로를 위해 필요한 것을 지원하도록 규정하고 있다. 물론 이러한 지원을 하는 경우에는 그 결과로 지원

을 받는 사람의 수입이 증가하거나 자립을 조장할 가능성이 있어야 한다.

8) 상제부조(喪祭扶助)는 빈곤으로 최저한도의 생활을 유지할 수 없는 사람에게 ①검안, ②사체운반, ③화장 및 매장, ④납골 및 상제를 위해 필요한 것을 지원하도록 규정되어 있다. 물론 구체적으로 이러한 지원이 필요한 사람은 다음과 같은 경우로 제한되어 있다. 하나는 피보호자가 사망했으나 그 자의 상제를 행하는 부양의무자가 없는 경우이고, 다른 하나는 사망한 자에 대해서 그 상제를 행하는 부양의무자가 없는 경우에 유품으로 상제를 행함에 있어서 필요한 비용을 충족시킬 수 없는 경우이다.

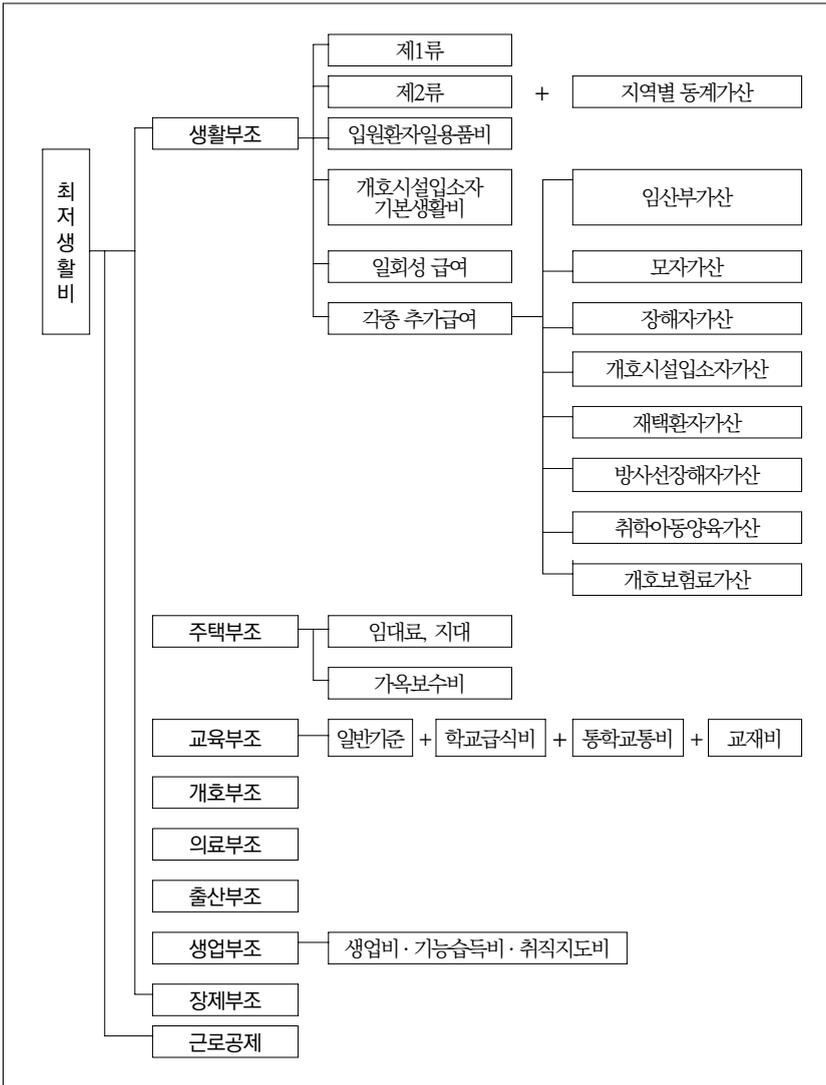
생활보호제도에서 8가지의 부조는 수급가구의 소득수준에 따라 지급되는 개수와 금액이 달라진다. 일부 수급가구는 모든 부조의 지원을 받게 되지만, 다른 수급가구는 일부의 부조만을 받게 되는 것이다. 2개 이상의 부조를 받는 경우를 병급(併給)이라 하고, 1종류의 부조만을 받는 경우를 단급(單給)이라 한다.

4. 생활보호제도와 최저생활비의 변천

각 부조제도의 지원내용과 보장수준은 이론적으로 최저생활비(最低生活費, Minimum Living Standards) 개념을 토대로 구성되어 있다. 이 개념은 빈곤층이 생활하는데 필요한 거의 모든 비용을 포괄하고 있는데, 쟁점은 각 부조제도의 급여를 산출하는 방식과 이를 토대로 최저생활비를 산출하는 방식이다. 먼저 흥미로운 부분은 생활부조제도, 즉 생계급여제도의 급여수준을 구성하는 방식이다. 그것은 빈곤층이 필요로 하는 생계비를 산출함에 있어 1류와 2류 그리고 추가급여로 구성하고 있다. 여기서 1류는 개인단위 지출을 나타내고, 2류는 가구단위 지출을 나타낸다. 그 밖에도 일회성 지원 또한 포함된다. 그 밖에도 각 개인의 여건에 따라 추가로 부담

해야 하는 지출비용을 각종 추가급여를 지급하도록 규정하고 있다.

[그림 4-3] 일본 최저생활비의 구성체계



자료: 厚生労働省 生活保護局(2010), Public Assistance System.

앞의 그림에 나타나 있는 각종 급여를 모두 합하는 경우, 그것이 최저 생활비가 된다. 즉 세대별 보장수준은 위에 제시된 급여의 합으로 구성된다. 좀 더 구체적으로 언급하면 다음 7가지 부조 금액의 합이 각 가구의 최저생활비가 되는 것이다: ①생활부조 제1류비, ②생활부조 제2류비, ③가산액(생활부조에서 장애인, 아동 등 개인 급여액 가산), ④주택부조, ⑤교육부조, ⑥개호부조, ⑦의료부조의 합인 셈이다.

여기서 주목해야 할 사항은 最低生活費란 각 扶助制度(給與制度)의 최대급여액의 합(合)을 지칭하지만, 하나의 기준선으로 단순화하기 용이하지 않다는 점이다. 그 이유는 빈곤가구라 하더라도 가구규모나 구성 그리고 지역특성에 따라 각 부조제도의 최대급여액이 다르게 설정되고, 그 부조제도별 최대급여액의 합으로 이루어진 최저생활비는 더욱 많은 경우의 수를 갖기 때문이다. 이 점에서 최저생활비를 가구규모별로 단순화시켜 하나의 수치로 발표하지 않는 것이다. 더욱이 이 값이 다른 복지제도의 선정기준으로 활용되기도 간단치 않은 것이다.

제4절 공공부조제도의 최근 쟁점

1. 몇 가지 쟁점

일본의 생활보호제도를 둘러싼 쟁점은 크게 몇 가지로 정리할 수 있다. 경기침체에 따른 수급자 수의 증가, 생활보호 수급자에 대한 지원과 저소득층 소득소비의 역전 문제, 근로 가능한 빈곤층 증가에 따른 자립지원 문제 등이 그것이다. 이러한 쟁점은 최근 일본 생활보호제도 또는 공공부조제도의 개편이나 도입에 영향을 미치는 중요한 요인으로 작용하고 있다. 그 중에서도 크게 두 가지를 제시하면 다음과 같다.⁴⁷⁾

첫째, 2013년 공공부조제도의 개혁이다. 공공부조제도란 일본 사회보장제도 중 가장 오랜 역사를 가진 제도 중 하나이다. 문제는 20세기말에 들어서면 생활보호제도 수급자 수가 증가하고 그에 따라 관련 재정지출 또한 빠르게 증가하는 양상을 나타내고 있다는 점이다. 그 만큼 이 제도를 개편해야 하는 정치사회적 압력이 증가하고 있음을 의미하는 것이다. 이 제도에 대한 가장 큰 비판 중 하나는 급여수준이 지나치게 관대하다는 점이다. 특히 생활보호제도의 지원을 받지 않는 다른 하위 10%의 저소득 가구의 소득과 비교하면, 생활보호제도의 각종 급여를 받은 이후의 소득이 더 높은 역전현상이 발생하고 있는 것이다. 예를 들면, 한부모가구의 급여수준은 자력으로 일하는 다른 많은 한부모가구의 소득보다 높다는 점이 지적되어 왔다. 많은 연구자들은 이것이 급여수준의 문제가 아니라, 많은 사람들이 소득이 낮음에도 불구하고 급여를 받지 못하는 것이 문제라고 지적하였지만, 이러한 주장은 잘 받아들여지지 않았다. 즉 수급률(捕捉率, take-up rate)이 지나치게 낮은 것이 문제인 셈이다. 그럼에도 정부는 2007년 3월 지금까지 한부모가구와 노인가구에게 지급하던 추가 급여를 폐지하였다. 그리고 이를 반복하여 2009년 12월에는 한부모가구를 위한 급여를 재도입하였다. 정부는 2013년 8월부터 최저생활보장에서 가장 핵심적인 급여인 생계급여의 급여총액을 최대 10%까지 줄이기로 결정하였다. 즉, 특정가구에 대해서는 최대 10%까지 생계급여를 줄이는 것이다. 이에 대해 일본의 학계와 시민단체는 격렬하게 반대하는 움직임을 보이고 있다.

둘째, 빈곤감소를 지향하는 정책들의 출현 경향이다. 최근 일본사회에는 빈곤층을 표적집단으로 하는 정책들이 빠르게 증가하고 있다. 그 중

47) 2014년 현재 일본 공공부조제도를 둘러싼 쟁점에 대해서는 다음 문헌 등을 참조. National Institute of Population and Social Security Research(2014), Social Security in Japan.

하나가 생활곤궁자지원법(生活困窮者支援法)이다. 이 제도는 2012년~2013년 중 많은 논쟁을 거쳐 도입여부가 논의되었고, 2014년 법률로 제정되었으며, 2015년 4월 시행을 기다리고 있다. 이 법의 목적은 전국적으로 포괄적인 서비스 공급을 담당할 복지사무소를 설치하는 것이다. 사람들이 필요로 하는 다양한 서비스를 원스톱(one stop)으로 제공하는 것이다. 그리고 이 법을 통해 얻고자 하는 또 다른 목적은 아동빈곤을 극복하는 것이다. 아동빈곤을 퇴치하고자 한다면, 그것은 근로빈곤층 지원정책을 강화함으로써 이들의 자립을 촉진해야 달성 가능한 것이다. 아동들이 성장과정에서 물질적 환경의 영향을 받아 자아실현에 불이익을 받지 않게 하는 것은 분명 중요한 목표이다. 그리고 일본 정부가 이를 목표로 각종 정책을 재설계하는 것은 자연스러운 일이다.

2. 생활곤궁자 자립지원제도의 도입

최근 경제사회환경의 변화에 따라 빈곤위험이 증가하고, 근로연령층 중 생활보호수급자도 증가하는 양상을 보이고 있다. 더불어 빈곤위험에 노출된 다양한 집단이 증가하고 있다. 생활곤궁자(生活困窮者)란 바로 이들을 지칭하는 것이다. 주목해야 할 점은 생활곤궁자가 경제적으로 가난한 사람들, 사별 등의 이유로 빈곤위험에 노출된 한부모 또는 모자가구, 실업이나 퇴직 등으로 경제적 어려움에 처한 사람들, 단신노인이나 중증 장애인처럼 사회적으로 소외된 사람들을 총칭하는 용어라는 점이다.⁴⁸⁾

48) 2013년 社會保障審議會 生活困窮者 生活支援方式에 관한 特別部會의 제1회 모임에서 발표된 자료는 생활곤궁자가 구체적으로 어떤 집단을 의미하는지 잘 말해준다. <자료 3-1> 生活困窮者 孤立者의 現狀은 단신가구, 고령단신가구, 한부모가구, 특히 모자가구, 사회적으로 고립된 사람들, 학교탈락 청소년, 파트타임이나 파견직 등 비정규직 근로자, 프리타 및 닛트족, 대부업을 이용하는 과잉부채자, 홀리스, 자살자 등을 포괄해서 설명하고 있다(社會保障審議會 산하 生活困窮者 生活支援方式에 관한 特別部會에서의 세부 논

결과적으로 생활곤공자의 증가는 빈곤위험이 다양해진다는 점에서 사회안전망을 그만큼 중층적으로 재구축해야 할 필요성을 말해준다. 이것이 일본 정부가 새로운 생활곤공자 지원체계를 구축하고 생활보호제도의 종합적 재검토를 하게 된 계기인 셈이다.

근로빈곤층을 비롯한 다양한 특성의 빈곤층을 대상으로 하는 새로운 지원제도 도입방안에 대한 논의는 社會保障審議會에 설치된 〈생활곤공자 생활지원방식에 관한 특별부회〉(生活困窮者の生活支援の在り方に関する特別部会)를 중심으로 2012년~2013년 집중적으로 논의되었다. 이 시점에 논의된 제반 내용을 보면, 생활곤공자의 생활 및 고용실태에 대한 분석, 관련 지원제도의 설계방안 등을 포괄하는 것을 알 수 있다.⁴⁹⁾ 2012년~2013년 사회보장심의회회의 특별부회에서 논의되었던 각종 내용은 2013년 보고서⁵⁰⁾로 정리되었다.

그리고 이 내용을 토대로 2013년 국회에서 생활보호법 일부개정안과 함께 〈생활곤공자자립지원법안〉(生活困窮者自立支援法案)이 제출되었다. 이 법안은 중의원에서는 가결되었지만, 참의원에서는 심의가 미완료 상태에 머물며 폐기되었다. 같은 해 10월 제185회 국회에서 두 법안이 다시 제출되었고, 그해 12월에 법안이 통과되었다. 이로써 후생노동성은 2015년 4월 생활곤공자 자립지원제도(生活困窮者自立支援制度) 시행을 목표로 자치체 단위에서 대상자 선정 및 전달체계 구축 등의 준비를 하고 있다.

의내용은 다음 사이트를 참조:

<http://www.mhlw.go.jp/stf/shingi/shingi-hosho.html?tid=126703>, 2014.9.15 추출).

49) 생활곤공자 지원대책에 대한 社會保障審議會 산하 生活困窮者 生活支援方式에 관한 特別部會에서의 세부 논의내용은 다음 사이트를 참조:

<http://www.mhlw.go.jp/stf/shingi/shingi-hosho.html?tid=126703>, 2014.9.15 추출

50) 이 보고서는 社會保障審議會 生活困窮者の生活支援の在り方に関する特別部會 報告書(案)를 지칭한다.

이 제도는 전국적으로 복지사무소가 설치된 자치체가 실시주체가 되어 준비하고 있으며, 민관협력을 토대로 지역단위 지원체계를 구축하고, 자립상담지원사업(自立相談支援事業), 주거마련급부금(住居確保給付金) 지급, 취업준비지원사업(就勞準備支援事業), 일시생활지원사업(一時生活支援事業), 가계상담지원사업(家計相談支援事業), 학습지원사업(學習支援事業), 그 밖에도 생활곤궁자의 자립촉진을 목표로 하는 다양한 사업을 실시하는 것을 목표로 하고 있다. 그 중에서도 자립상담지원사업은 생활곤궁자에 대한 상담을 통해 조기에 이들이 안고 있는 문제를 포착하여 분석하고, 분석결과를 토대로 문제해결에 필요한 과제를 중심으로 자립지원계획을 수립하게 된다. 여기서 핵심은 다양한 지원 또는 자원을 담당하는 관련 지원기관과의 연락과 조정 그리고 지원에 따른 사후관리 등이다.

도도부현지사(都道府県知事) 등은 사업자가 생활곤궁자에 대해 취업기회를 제공하고, 취업에 필요한 지식과 능력을 배양하는데 필요한 훈련 등을 실시하는 경우, 그 사업이 일정 기준을 충족하는 사업이라는 것을 인증하는 역할을 하게 된다.

이 제도에 대한 전문가나 관련 민간 사업자들의 태도는 긍정적이지만은 않다. 그것은 다양한 측면에서 언급되고 있다. 여기서는 몇 가지 핵심적인 문제점에 대해 언급할 필요가 있다.

첫째, 생활곤궁자 자립지원제도는 빈곤층이 <생활보호제도로 진입하는 것을 억제하는 것>을 목표로 도입된 측면이 강하다고 말할 수 있다. 그 이유는 생활곤궁자 자립지원법이 현 생활보호제도의 수급자를 지원에서 제외하고 있다는 점을 통해 알 수 있다. 그것은 현 수급자의 빈곤탈출을 촉진하기 위해 다양한 서비스를 연계하는데 초점을 맞추고 있지 않으며, 더욱이 빈곤층 중 생활보호제도의 보호를 받지 못하는 사각지대 빈곤층을 대상으로 소득보장을 확대하는 역할을 담당하는 것도 아니다. 전체 사

회보장체계 측면에서 보면, 이 법은 실업보험제도와 생활보호제도 사이에서 완충역할을 하도록 설계되어 있었다. 하지만 정작 이 제도는 실업부조제도의 기능을 담당하도록 설계되어 있지 않았다. 외형적으로는 다양한 서비스를 제공함으로써 근로빈곤층의 취업을 촉진하는데 큰 기여를 하는 것처럼 보이지만, 생활보호제도나 실업부조제도가 제공하는 현금급여 등 핵심적인 소득이전을 전제하지 않기 때문이다. 이는 근로빈곤층이 필요로 하는 생활안정과 취업이라는 두 가지 목표를 달성할 수 있도록 제도가 설계되어 있지 않다는 점을 의미한다.

둘째, 생활공공자 자립지원법은 취업지원전략으로서도 한계가 많다는 점이다. 먼저 생활공공자 중 대부분이 취업이 힘든 집단이라는 점이다. 그것은 취업지원전략이 안정적인 취업성과를 거두게 하는 방향으로 작동하기보다, 단기적으로 취업과 실업을 반복하게 하는 결과를 초래할 수 있는 것이다. 이어 일자리 수요 문제를 공급측면으로 해결하려 한다는 비판이다. 가난한 사람들이 취업을 못하는 이유가 적절한 직업능력이 없기 때문이라고 보고, 그에 따른 직업훈련 등을 시키려고 하지만, 정작 이러한 문제가 발생하는 핵심원인은 적정한 일자리의 부족에서 찾아야 한다. 그럼에도 이 법률은 생활공공자의 빈곤원인을 취업능력, 즉 인적자본의 부족에서 찾고 있다. 이것이 이 법률의 근본적 한계인 것이다. 또 하나 생활공공자에게는 생계급여와 같은 소득보장 프로그램이 전제되어 있지 않다는 점에서 제기되는 문제이다. 즉, 직업훈련 등 각종 프로그램에 참여하는 경우, 이 기간 동안 생활비를 지원해야 하는데, 이러한 지원이 불가능하게 설계되어 있다는 점이다. 결과적으로 자립지원법에 따른 프로그램 참여율을 감소시키는 영향을 미칠 개연성이 높다.



제5장

생활보호제도의 현황

제1절 선정과 급여의 기본원칙

제2절 선정기준

제3절 급여내용 및 수준

제4절 생활보호제도 수급자 현황



5

생활보호제도의 현황⁵¹⁾ <<

제1절 선정과 급여의 기본원칙

생활보호법에서는 제도의 기본원리뿐만 아니라 운영을 위한 구체적인 실시상의 원칙을 명시하고 있다. 즉, 신청보호의 원칙(申請保護の原則, 제7조), 기준 및 정도의 원칙(基準及び程度の原則, 제8조), 필요즉응의 원칙(必要即應の原則, 제9조), 세대단위의 원칙(世帯單位の原則, 제10조) 등 네 가지 원칙이 그것이다.

신청보호의 원칙(申請保護の原則)에 따르면 보호는 ‘신청’을 전제로 개시되는데, 보호의 신청은 요보호자 및 그 부양의무자 또는 동거하고 있는 친족에게 한정되어 있다. 신청방법은 해당지역을 관할하는 복지사무소에서 하며, 복지사무소가 설치되지 않은 지역에 거주하는 경우에는 해당 동사무소(役場)에 신청수속을 할 수 있고, 사전상담을 거쳐 신청이 수리되고 나면 자산조사 등을 통해 선정여부가 결정된다. 그러나 요보호자가 긴급한 상황에 있을 때는 이러한 보호의 신청 없이도 필요한 보호를 할 수 있다. 즉, 보호가 원칙적으로는 당사자 및 신청 권한이 주어진 자의 신청에 의해 이루어지기는 하나 긴급한 경우에는 복지사무소의 ‘직권’에 의해 이루어질 수 있다는 것이다.

기준 및 정도의 원칙(基準及び程度の原則)은 후생노동대신이 정하는 기준에 따라 측정한 요보호자의 수요를 바탕으로 그 중 그 사람의 금전 또는 물품으로 충족할 수 없는 부족분을 보충하는 정도로 지원함을 규정하

51) 제1절~제3절에서 일본 생활보호제도의 선정 및 급여에 관한 설명은 三修社(2014), 生活保護制度研究會(2014), 全國社會福祉協議會(2014)와 厚生労働省 홈페이지 내용을 토대로 정리한 것이다.

고 있다. 이 때 기준이라 함은 요보호자의 연령, 성별, 세대구성, 소재지역 등 보호의 종류에 따라 필요한 사정을 고려하여 최저한도의 생활의 수요를 충족하기에 충분한 정도로 하되 최저한도를 초과하지 않아야 한다. 즉, 보호신청자의 구체적인 지원은 후생노동성에서 정한 기준과 지원대상자의 수요에 부합되도록 보호를 실시한다는 것이다.

필요즉응의 원칙(必要即應の原則)은 요보호자의 연령, 건강상태 등 개인 및 가구의 상황을 고려하여 유효하고 적절한 지원을 한다는 것이다. 이는 생활보호제도의 기계적 운용을 금하고 개별 요보호자의 여건에 기초해 적합한 보호를 행한다는 취지로 마련된 규정이다.

세대단위의 원칙(世帯單位の原則)은 생활보호의 지원 단위가 개인이 아닌 세대를 단위로 지원의 필요여부와 정도를 결정한다는 것이다. 다만, 이것이 어려운 경우에는 예외적으로 개인을 단위로 정할 수 있다고 명시하고 있다. 다시 말해, 개개인이 보호의 청구권이 있지만 그 자가 생활곤궁에 처해 있는지, 혹은 어느 정도의 보호가 필요한지에 대한 판단은 그 자가 속해 있는 세대 전체를 고려해서 내린다는 것이다. 이것은 생활곤궁이라는 상태가 개인에게 나타나는 현상이라기보다는 생계를 같이 하고 있는 세대 전체를 관찰해야 비로소 파악되는 현상이라는 사회통념에 기초한 것이다. 세대인정의 방법은 원칙적으로 동일한 주거에 거주하면서 생계를 같이 하고 있는 자를 기준으로 한다. 즉, 동일 주거에 거주하면서 생계를 함께 하는 경우에는 친족이 아니더라도 동일 세대로 분류된다. 그러나 취업을 위해 잠시 떨어져서 생활하는 경우와 임원자와 같이 실제로 따로 살고 있는 경우에는 이것이 일시적인 것이고 경제적으로는 다른 가족과 일체성이 있다고 보기 때문에 동일세대로 인정한다. 한편, 원칙적으로는 동일 세대로 분류되나 예외적으로 특정 가구원을 별도 세대로 분리하는 경우가 있다. 예컨대, 근로능력이 있는데도 노력을 하지 않는 자가

있을 경우 이 가구원을 분리하여 다른 가족을 보호하며, 장기입원환자가 있는 경우 이 가구원만을 분리하여 보호할 수 있도록 하고 있다.

제2절 선정기준

일본 생활보호제도의 보호요건은 보호에 앞서 개인이 할 수 있는 최대한의 노력을 우선적으로 해야 한다는 점을 전제하고 있는데, 이는 일본 생활보호제도의 기본원리 중 ‘보호 보충성(補足性)의 원리(법 제4조)’와 관련이 있다. 즉, 생활이 곤궁한 자가 이용할 수 있는 <자산>과 <능력> 등 모든 자원을 최저한도의 생활유지를 위해 활용하는 것을 전제로 하고 있을 뿐만 아니라, 민법에서 정하는 <부양의무자의 부양>과 <다른 법률에 따른 부조>가 모두 생활보호법에 의한 보호보다 우선하여 이루어져야 한다는 점을 규정하고 있다. 다시 말해, <소득>을 포함해 그밖에 이용할 수 있는 모든 자원을 활용하여 생활비를 충당하고 나서도 최저생활을 유지할 수 없는 경우에만 보호의 대상이 되도록 보호요건을 까다롭게 규정하고 있다.

1. 소득 기준

기본적으로 생활보호제도 피보호자로 선정되기 위해서는 소득조사를 통한 가정의 최종 수입이 최저생활비 미만이어야 하며, 그 차액이 보호비용으로 지급되는 것이다. 즉, 앞서 법 제8조 기준 및 정도의 원칙(基準及び程度の原則)에서 살펴본 바와 같이 보호기준에 따른 최저생활비 즉, 최저생활에 필요한 비용을 보호의 종류별로 합산한 금액은 보호의 급여기준인 동시에 보호의 필요여부에 대한 판정기준이 된다.

[그림 5-1] 생활보호 소득기준

〈보호가 가능한 경우〉		〈보호가 불가능한 경우〉	
최저생활비		최저생활비	
세대의 수입	생활보호비	세대의 수입	

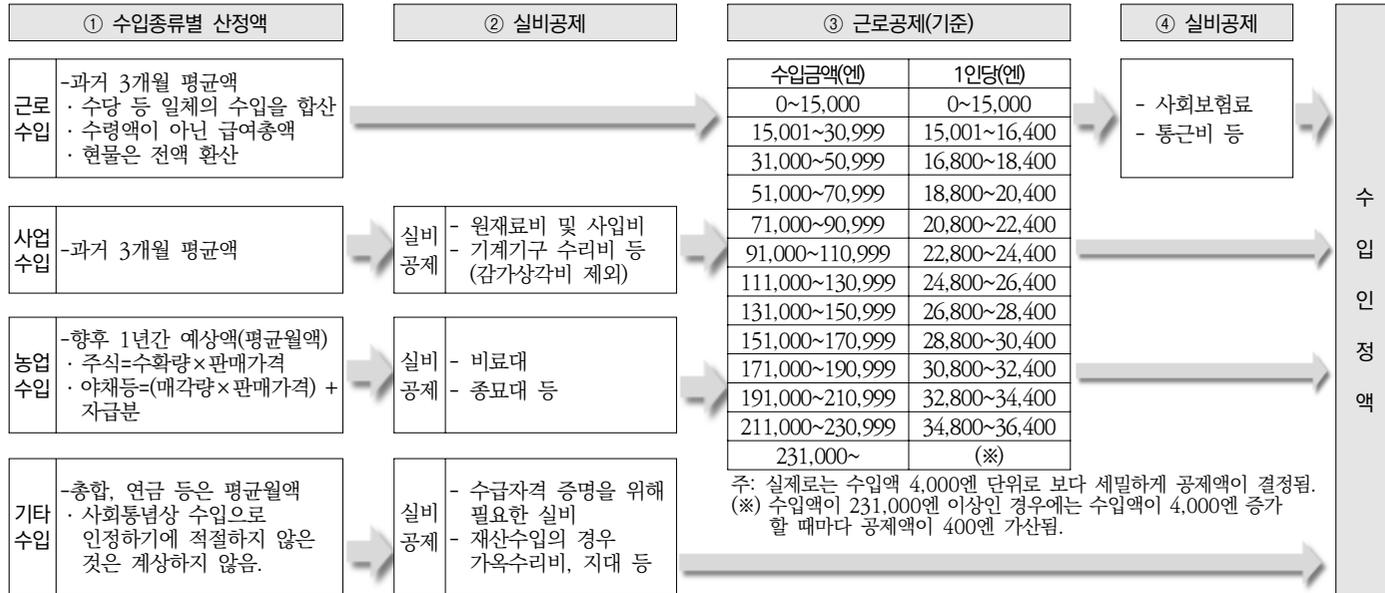
자료: 生活保護制度研究會(2014), 保護のてびき, 平成26年版.

수입인정액 계산은 현물과 현금에 관계없이 피용자수입, 자영업수입, 농업수입 등 ‘근로 수입’과 연금이나 수당 등의 공적급여, 사적이전, 재산수입 등 ‘근로외 수입’을 모두 포함한다. 다시 말해, 이렇게 수입으로 인정된 금액은 최저생활비로 사용하게 되는 것이다. 그러나 수입이지만 수입으로 처리하지 않고 수입인정에서 제외되는 항목이 있다. 예컨대, 관혼상제에 의한 부의금이나 축의금 등은 수입으로 계상되지 않는다. 결과적으로 그 금액만큼 최저생활에 추가적인 생활비가 인정되는 것이다.

그리고 이와 같이 계산된 세대원 전원의 근로 및 근로외 수입에서 실비공제 및 근로공제 등 공제액을 제하여 최종 수입인정액이 산출되게 된다. ‘근로 수입’의 경우에는 수입을 얻기 위해 필요한 경비 공제와 더불어 근로에 따른 수요를 고려하여 근로공제액을 제한 이후의 금액을 수입으로 인정하고 있다. 즉, 피용자수입의 경우 통근비를 비롯하여 소득세 및 사회보장분담금 등의 필요경비를 제외하고, 사업수입의 경우에도 교통비와 재료비, 매입비, 점포임대비, 기계수리비 등 사업운영에 필요한 경비 등이 수입에서 공제된다. 그리고 이에 더해 근로에 필요한 수요 등을 고려해 수입액에 따라 일정액을 수입에서 공제하는 것이다. ‘근로이외의 수입’에 대해서도 공적급여의 경우 수급자격 증명을 위해 필요한 실비, 재산수입의 경우 가옥수리비 및 지대 등 실비 공제가 이루어진다.

다음 [그림 5-2]는 수입인정액의 계산 절차를 보다 구체적으로 보여준다. ①에서 ②, ③, ④를 공제하여 최종 수입인정액이 산출된다.

[그림 5-2] 수입인정액 계산방법



주: 1) 세대원 전원에 대해 계산하고 합산해야함.
 2) 이 그림에서 제시한 것은 표준적인 계산방법임.

자료: 生活保護制度研究會(2014), 保護のてびき, 平成26年版.

2. 재산 기준

일본 생활보호제도의 재산 기준은 생활보호를 받기 전에 보유한 자산을 최저생활 유지를 위해 우선 활용해야 한다는 점이다. 자산 활용의 대표적인 방법으로 토지나 가옥 등 활용가능한 자산을 매각하여 그 매각대금으로 생활비를 충당하도록 하고 있으며, 매각이 어려울 때는 해당 자산을 대여함으로써 수익을 창출하는 등 활용방법을 고려해야 한다. 그러나 어떤 자산이 매각의 대상이 되는 것인지, 혹은 반대로 보유하고 있더라도 보호를 받을 수 있는 자산은 어떠한 것인지 그 자산의 범위와 정도에 대한 기준이 필요하게 된다.

일본의 생활보호제도는 자산의 활용과 관련하여 매각을 기본 원칙으로 하고 있기는 하나, 보유하고 있더라도 보호를 받을 수 있는 자산의 범위에 대해서 예외적인 조건을 두고 있고 그 원칙은 다음과 같다. ① 현실적으로 최저생활의 유지를 위해 활용되고 있어 처분하는 것보다 보유하는 것이 생활유지 및 자립조장에 더욱 효과적이라고 인정되는 경우, ② 현재는 활용되고 있지 않지만 가까운 미래에 활용될 것이 확실하여 처분하는 것보다 보유하는 것이 생활유지에 더욱 효과적이라고 인정되는 경우, ③ 처분할 수 없거나 처분하기 매우 곤란한 경우, ④ 매각 대금보다 매각에 필요한 경비가 더 큰 경우, ⑤ 사회통념상 처분하는 것이 적당하지 않은 경우가 해당된다.

그런데 이러한 원칙은 상당히 추상적인 표현으로서 이것만을 가지고 개별 사안들에 적용하여 판단하기란 매우 어렵다. 따라서 이러한 원칙들에 대해 기계적·획일적인 적용은 가능한 한 지양하고 개개의 경우에 대해 case by case 방식으로 적용하도록 하고 있다. 즉, 자산 기준은 일률적인 상한선이 있는 것이 아니라 요보호자의 다양한 상황과 환경을 종합적

으로 고려하여 적용하는 것이다. 해당지역 복지사무소가 개별 가구의 실태와 그 지역의 실정에 맞추어 자산의 보유를 어느 정도 용인할 수 있는가를 판단한다.

재산 보유의 한도 및 자산 활용의 구체적인 취급방법을 살펴보면 다음과 같다. 택지와 가옥의 경우 현재에 거주용으로 제공되는 것으로서 처분 가치와 이용가치를 비교해서 처분가치가 훨씬 클 경우를 제외하고는 보유가 인정되며, 논밭은 현재 경작하고 있는 등 이용가치가 높은 것으로서 해당 지역 농가의 평균 경작면적까지는 보유가 인정된다. 생활용품과 관련해서도 TV 등과 같은 가정용품들의 경우 해당 지역에서 보급률이 70%를 넘는 것은 그 보유가 인정되고 있다. 자동차의 경우에는 원칙적으로 보유를 인정하지 않지만, 자영업 등 사업용 자동차나 장애인 및 산간벽지에 거주하는 자 등이 통원·통근 등을 위해 필요한 경우에는 보유를 인정받을 수 있다. 요컨대, 보유하고 있는 자산과 관련하여 실제로 그곳에 거주하고 있거나 사용하고 있는 경우, 그리고 자산을 처분하는 것보다 이용했을 때 가치가 더 높은 경우에는 자산의 보유를 인정하고 있다.

〈표 5-1〉은 자산의 유형별로 그 보유가 인정되는지 여부를 원칙적인 수준에서 보여주고, 그에 대한 부연설명과 함께 예외적인 경우에 대해서도 제시하고 있다.

〈표 5-1〉 자산 보유의 인정 범위

재산	보유가능여부 (원칙)	이유 및 유의점
소유주택	△	- 주택담보대출이 없는 주택으로 거주용인 경우는 생활보호를 받을 수 있음. - 그러나 주택담보대출이 남아있는 경우에는 처분해야 함.
자동차	X	- 자동차의 보유는 원칙적으로 불가함. - 단, 신체장애인의 통원에 필요한 경우 또는 교통편이 매우 열악한 지역에 거주하는 경우에는 예외적으로 보유를 인정함.
전기제품 생활용품	△	- 사치품은 보유가 불가능하지만, 그 지역에서 보급률이 70%를 초과하는 것은 보유가 가능함. - 개별 사안에 따라 다르지만, 일반적으로 휴대전화, PC, TV, 에어컨의 경우에는 보유가 인정됨. - 그러나 최신식 대형 3D TV 등 일반 가정에 보급되지 않은 것은 매각의 대상이 됨.
현금 예·적금	△	- 현금과 예금의 합계가 최저생활비 이하면 보유하더라도 생활보호 신청이 가능함. - 그러나 최저생활비의 50%를 넘는 부분에 대해서는 최초의 보호비에서 감액함.
유가증권 귀금속	X	- 주식 등 유가증권이나 귀금속의 경우 환금성이 높기 때문에 매각해야 함.
생명보험 보험금	△	- 보유가 인정되는 생명보험의 보험금은 수령 가능함. - 그러나 복지사무소에 신고하여 보험금 분에 대한 의료비나 생활보호비는 반환해야함. - 또한, 저축성 보험은 해약하여 생활비에 충당해야 함.

자료: 三修社(2014), 福祉の法律と手続きがわかる事典.

3. 근로능력 기준

자산과 마찬가지로 근로능력 또한 최저생활 유지를 위해 우선 활용할 것을 전제로 하고 있는데, 즉 일을 할 수 있다고 판단되는 경우에는 생활 보호제도의 보호를 받을 수 없고, 일을 통해 소득활동을 우선적으로 해야 한다. 근로능력이 있는지 여부의 판단은 ① 근로능력이 있는지 여부, ② 그 구체적인 근로능력을 전제로 그 능력을 활용할 의사가 있는지 여부, ③

실제로 근로능력을 활용하는 취업의 기회를 얻을 수 있는지 여부를 기준으로 한다. 첫째, 근로능력이 있는지 여부의 판단은 연령이나 의학적인 면에서의 평가뿐만 아니라 그 사람이 가지고 있는 자격과 경력 등을 파악·분석하여 이를 종합적으로 고려한다. 둘째, 근로능력을 활용할 의사가 있는지 여부는 본인에게 신고하도록 하는 등 그 사람의 구직활동 현황을 구체적으로 파악하고, 앞서 평가한 근로능력을 전제로 진지하게 구직활동을 했는지를 근거로 한다. 셋째, 취업의 기회를 얻을 수 있는지 여부는 지역의 유효 구인배율과 구인내용 등의 객관적인 정보와 육아나 간병의 필요성 등 그 사람의 취업을 저해하는 요인을 근거로 판단한다.

예컨대, 근로능력이 있고 적당한 일자리가 있음에도 불구하고 일을 하지 않는 경우에는 보호를 받을 수 없는 반면, 근로의사와 능력이 있고 구직활동을 하고 있는데도 현실적으로 일자리가 없는 경우에는 보호를 받을 수 있다. 한편, 일을 통한 수입이 있음에도 불구하고 그 수입이 후생노동대신이 정하는 최저생활비 미만인 경우에는 보호를 받을 수 있다.

4. 부양의무자 기준

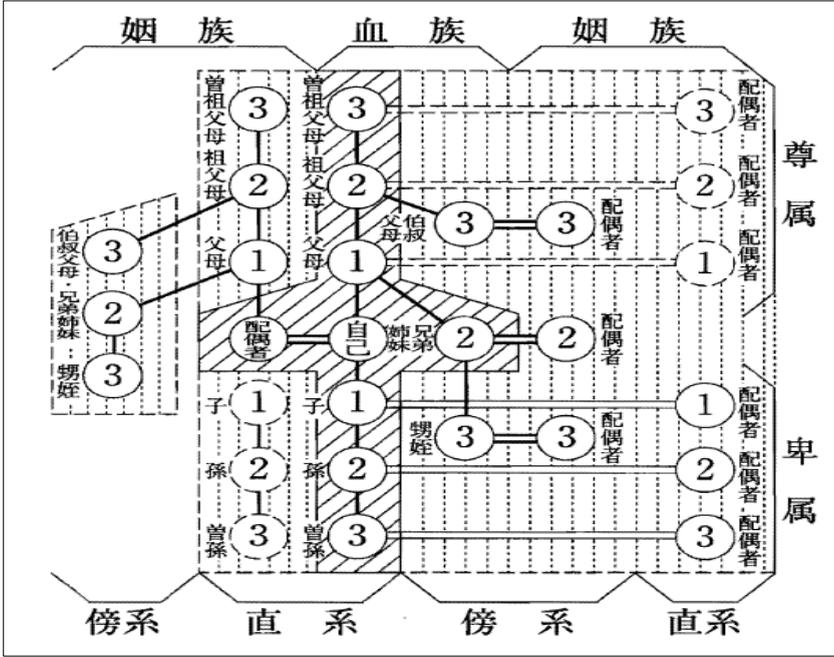
민법은 경제적으로 어려운 상황에 처한 자에 대해 그 가족 및 일정 범위 내의 친족이 지원하도록 규정하고 있고, 생활보호는 오직 이러한 지원이 불가능하다고 판단되거나 지원을 받고도 생활이 곤란한 경우에만 지급된다.

민법상 부양의무자의 범위는 [그림 5-3]에서와 같이 '절대적 부양의무자'와 '상대적 부양의무자'로 구분된다. '절대적 부양의무자'에는 배우자, 직계혈족, 형제·자매가 포함되고, '상대적 부양의무자'에는 기타 3촌 이내의 친족으로 다음에 해당하는 경우가 포함된다. (1) 현재 해당 요보호

자 또는 그 세대에 속하는 자를 부양하고 있는 자와 (2) 과거에 해당 요보호자 또는 그 세대에 속하는 자로부터 부양을 받는 등 특별한 사정이 있고, 부양능력이 있는 것으로 추측되는 자가 포함된다. 여기서 ‘특별한 사정’이란, ① 과거에 해당 신청자 또는 그 세대에 속한 자로부터 부양을 받은 경우, ② 유산상속 등과 관련하여 해당 신청자 또는 그 세대에 속한 자로부터 이익을 받은 경우, ③ 해당 친족 간의 관행 또는 해당 지역의 관행에 따라 해당 신청자 또는 그 세대에 속한 자를 부양하는 것이 기대되는 입장에 있는 경우 등을 의미한다. 요컨대, 일본 민법상 부양의무자는 배우자 및 직계혈족뿐만 아니라 형제자매, 그리고 기타 3촌 이내의 친족까지 포함하고 있으며, 이 중 특히 배우자와 미성년자의 부모의 경우에는 강력한 부양의무가 부과된다.

부양의무자 유무의 확인은 보호의 신청이 있을 경우 부양의무자 범위에 해당하는 자가 있는지 존재 여부를 신속하게 조사하게 되는데, 일차적으로는 요보호자의 신고에 근거하고, 필요한 경우 호적등본 등을 통해 확인한다.

[그림 5-3] 민법상 부양의무자의 범위



주: 절대적 부양의무자(민법 제877조 제1항)

상대적 부양의무자(민법 제877조 제2항)

① 배우자는 계부 또는 계모(繼親)의 경우 등

자(子) ①은 선부(先夫)의 자(子), 후처(後妻)가 데리고 온 자(子) 등

자료: 全國社會福祉協議會(2014), 生活保護手帳, p.230.

부양의무자로 파악이 되면 직업과 수입 등에 대해 요보호자의 진술에 근거하는 등의 방법으로 부양가능성을 조사하며, 조사 시에는 금전적 부양가능성 외에도 피보호자에 대한 정기적 방문·전화연락 등 정신적 지원의 가능성에 대해서도 확인한다. 부양의무자에 대한 부양능력 조사는 부모·자녀 및 형제자매 등 일반적으로 부양가능성이 높은 자에 대해서 보다 중점적으로 이루어지며, 3촌 이내의 친족에 대해 모두 일률적으로 적용되는 것은 아니다. 요보호자에게 상황을 잘 확인하여, 20년간 연락이 두

절된 경우 등 명백하게 부양의 이행을 기대하기 어려운 경우나, 가정폭력을 피해 도망한 경우 등 부양을 요구하는 것이 분명히 요보호자의 자립을 저해하는 것으로 인정되는 자에 대해서는 조사하지 않는다.

부양의 정도는 생활유지 의무관계(生活保持義務關係)⁵²⁾의 경우 부양의 무자의 최저생활비를 초과하는 부분에 대해서, 생활부조 의무관계(生活扶助義務關係)⁵³⁾의 경우 사회통념상 그 사람에게 적절하다고 인정되는 정도의 생활을 해치지 않는 한도 내에서 지원하도록 한다. 부양의 정도를 결정하는데 있어서는 부양의무자가 생계중심자인지 등 그 세대 내에서의 지위 등을 고려하고, 중점적 부양능력 조사대상자(重点的扶養能力調査対象者)⁵⁴⁾ 이외의 자가 요보호자에 대해 이미 얼마간의 원조를 행하고 있는 경우에는 그러한 사정을 고려해야 한다. 그리고 부양의 정도 및 방법의 결정은 실정에 입각해 행하는 것으로 실효성이 있도록 부양의무자의 이해를 얻기 위해 노력해야 한다. 이 경우 부양은 요보호자와 부양의무자와의 관계가 일차적이기 때문에 요보호자가 직접 부양의무자에게 요청하도록 한다.

일본의 생활보호제도는 민법상 부양의무의 이행을 기대할 수 있는 부양의무자가 있을 경우 부양의무 이행이 보호에 우선하도록 명시하고 있어 법적 의무에 해당하기는 하나, 이를 바로 법률상의 문제로 다루는 것은 부양의무의 특성상 가급적 피하는 것이 바람직하다고 보고, 가능한 한 당사자 간에 대화와 합의를 통해 해결하고 원만하게 이행하는 것을 본래

52) 생활유지 의무관계의 경우 상시 간병을 요하는 노인 등의 세대분리, 출신세대와 동일세대로 인정하는 것이 출신세대의 자립조장을 저해하는 경우의 세대분리, 구호시설 등의 입소자와 출신세대를 동일세대로 인정하는 것이 적절하지 않은 경우의 세대분리에 대해서는 생활유지 의무관계를 적용하지 않는다.

53) 생활부조 의무관계는 생활유지 의무관계를 제외한 직계혈족과 형제자매 및 상대적 부양의무자 관계를 말한다.

54) 중점적 부양능력 조사대상자는 생활유지 의무관계에 있는 자, 이 외 부모·자녀관계에 있는 자 중 부양가능성이 기대되는 자, 그리고 과거 해당 요보호자 또는 그 세대에 속하는 자로부터 부양을 받는 등 특별한 사정이 있고 부양능력이 있는 것으로 추측되는 자를 말한다.

의 취지로 하고 있다. 이에 따라 요보호자에게 부양의무자가 있는 경우 부양의무자에게 부양 및 기타 지원을 요청하도록 요보호자를 지도하고, 보호실시기관이 부양의무자의 의사에 반해 부양을 강제할 권한을 가지지 않는 등 부양에 관한 규정이 서로의 협의를 전제로 하고 있다. 그러나 부양의무자가 충분한 부양능력이 있음에도 불구하고 정당한 이유 없이 부양을 거부하고 원만한 해결을 도모하지 않는다면 가정재판소에 조정 또는 심판의 신청을 고려할 수 있다.

5. 타법에 의한 부조

앞서 설명한 법 제4조 보호 보충성(補足性)의 원리에 따라 생활보호제도 이외의 다른 법률에 의한 급여나 혜택을 받을 수 있는 경우에는 그것을 우선적으로 활용해야 한다. 생활보호제도는 공적부조제도 중에서도 최후의 안전망이기 때문에 다른 법률에 의해 혜택을 받을 수 있는 경우에는 먼저 그 혜택을 받도록 하고 있는 것이다. 즉, 타법 우선의 원칙에 따라 신체장애인복지법, 지적장애인복지법, 아동복지법, 아동부양수당법, 아동수당법, 노인복지법, 건강보험법, 국민건강보험법, 후생연금보험법, 국민연금법, 각공제조합법, 고용보험법, 노동자재해보상보험법, 개호보험법 등에 의해 급여를 지급할 수 있을 때에는 이를 먼저 지원받아 생활비에 충당할 것을 요구하고 있다.

제3절 급여내용 및 수준

1. 급여산정방식

앞서 살펴본 바와 같이 생활보호제도의 급여수준은 최저생활비에서 각종 공제액을 제외한 수입을 뺀 금액으로 결정된다. 즉, 최저한도의 보호 기준은 생활보호법 제8조(기준 및 정도의 원칙)에 의하여 후생노동대신이 정하고 그 기준에 따라 필요한 부조를 합산하여 최저생활비인정액을 계산하는데, 이와 같이 계산된 최저생활비와 요보호자의 수입을 비교해서 그 수입만으로 최저생활비를 충족시킬 수 없는 경우 그 부족분을 보충하여 지급하는 것이다.

$$\begin{aligned} \text{부조액} &= \text{최저생활비인정액} - \text{수입인정액} \\ &= \text{생활부조 제1류 기준액} + \text{제2류 기준액} + \text{가산액} \\ &\quad + \text{주택부조 등 기타 부조 기준액} \end{aligned}$$

= 월평균 수입 - (필요경비 + 각종공제)

2. 급여종류

생활보호제도의 급여종류는 ①생활부조, ②교육부조, ③주택부조, ④의료부조, ⑤개호부조, ⑥출산부조, ⑦생업부조, ⑧장제부조 등 8가지로 구성되어 있다. 이 중 생활부조, 교육부조, 주택부조, 의료부조, 개호부조는 상시적으로 제공되는 급여이고, 나머지 출산부조, 생업부조, 장제부조는 해당 상황이 발생한 경우에만 임시적으로 제공되는 급여이다. 따라서 일반적으로 최저생활비는 생활부조, 주택부조, 교육부조, 의료부조, 개호부조의 합으로 구성된다. 급여형태는 현물급여인 의료부조 및 개호부조

등 일부 급여를 제외하고, 모든 급여는 기본적으로 현금이전의 형태로 지급된다.

〈표 5-2〉 생활보호제도의 급여종류와 내용

급여종류	지급내용
① 생활부조	- 식비, 피복비, 광열비 등 일상생활에 필요한 비용 - 식비 등의 개인 비용(연령별 산정)과 광열수도비 등의 세대공통 비용(가구 규모별 산정)의 합산으로 산출 - 이에 더해, 특정 세대에는 모자가산 등 각종 가산 추가
② 교육부조	- 의무교육을 받기 위해서 필요한 교재비 및 학용품비 등 - 정해진 기준액을 지급
③ 주택부조	- 아파트 등의 집세, 보수 및 유지 비용 - 정해진 범위 내에서 실비를 지급
④ 의료부조	- 의료서비스 이용 비용 - 본인 부담 없이, 비용을 직접 의료기관에 지불
⑤ 개호부조	- 개호서비스 이용 비용 - 본인 부담 없이, 비용을 직접 개호기관에게 지불
⑥ 출산부조	- 출산 비용 - 정해진 범위 내에서 실비를 지급
⑦ 생업부조	- 생업 자금, 취업에 필요한 기능습득비, 취직지도비 - 정해진 범위 내에서 실비를 지급
⑧ 장제부조	- 상제 비용 - 정해진 범위 내에서 실비를 지급

먼저, 〈생활부조〉는 생활보호제도의 핵심이 되는 급여로서, 의식(衣食) 등 일상생활 유지에 필요한 기본적이고 경상적인 비용을 지원한다. 생활부조는 크게 제1류비와 제2류비로 구분되며, 이 외에 특별한 수요가 있는 대상에게 추가적으로 각종 가산급여가 지원된다(표 5-3 참조). 제1류비는 개인적 경비로서 식료품비와 피복비 등 개인 단위로 소비하는 생활비에 해당되며, 이 기준액은 연령별로 세분화되어 산정된다. 제2류비는 세대공통 경비로서 전기비, 가스비, 수도요금 등의 광열수도비와 가구집기비 등이 포함되며, 기준액은 세대인원수별로 산정된다. 제2류비에는 이에 더해 추가적으로 동계가산이 계상되는데, 겨울철(11~3월)에는 추위의

정도에 따라 난방비 등 필요금액이 다르기 때문에 이러한 사정을 고려하여 6개 지역(I区~VI区)으로 구분해 겨울철 난방비를 별도로 제공하는 것이다.

〈표 5-3〉 생활부조 체계

종류	기준 및 내용
제1류비	- 개인단위 경비 - 연령별 산정
제2류비	- 세대공통 경비 - 세대인원별 산정 - 동계가산 추가
각종 가산	- 가구특성별 가산 - 임신부/모자/장애인/개호시설입소자/재가환자/방사선장애인/ 아동양육/개호보험료

그리고 제1류비와 제2류비 외에도 특별한 수요가 있는 경우에 각 상황별로 일정액의 가산급여가 제공된다. 〈표 5-4〉에서 볼 수 있듯이 임신부, 모자, 장애인, 개호시설입소자, 재가환자, 방사선장애인, 아동양육, 개호보험료 등 총 8종류의 가산이 존재한다.

〈표 5-4〉 각종 가산 및 지원대상

가산 종류	지원대상
임산부 가산	임산부 및 산후 6개월까지 임신부로 인정
모자 가산	아동이 있는 모(부)자 세대 (아동: 18세가 되는 날 이후의 최초 3월 31일까지에 해당하는 자)
장애인 가산	장애등급표에 따른 1~3급 신체장애인 국민연금법에 따른 1~2급 장애인
개호시설 입소자 가산	개호시설에 입소한 자
재가환자 가산	재가 환자로서 영양보급을 필요로 하는 자
방사선 장애인 가산	원폭 피해자로 장애정도가 높다고 인정되는 자
아동양육 가산	중학교 졸업 전의 자녀를 양육하고 있는 자
개호보험료 가산	개호보험제도 제1호 피보험자

제1류비 및 제2류비 등의 생활부조 기준액과 가산액은 각각의 기준 외에도 기본적으로 소재지역에 따라 차등적으로 산정이 된다. 급지(級地) 구분은 생활양식 및 물가 차이 등을 고려하여 6개 지역으로 나눈다(1급지-1, 1급지-2, 2급지-1, 2급지-2, 3급지-1, 3급지-2). 1급지는 대도시와 그 주변의 지방자치단체(市, 町)를, 2급지는 현 주변의 지방자치단체(市, 町)로 구성되며, 3급지는 1급지와 2급지에서 제외된 농어촌의 지방자치단체((市, 町, 村)으로 구성되어 있다(김문길 외, 2014). 요컨대, 생활부조의 급여수준은 연령, 가구원수, 지역 등의 차이를 반영한 기준액을 조합하여 결정되는 것이다.

이상 살펴본 생활부조의 구성과 내용은 보호의 필요여부 판정을 위해 사용되는 주요 생활부조 기준이며, 이 밖에 필요여부 판정에는 사용하지 않지만 판정 이후 피보호자에게 지급할 수 있는 급여가 있다. 일시부조는 보호를 개시할 때 출산, 입학, 입퇴원 시 등에 필수불가결한 물품이 부족하거나 긴급한 경우에 한하여 일시적으로 필요한 경비를 지급하는 것이다. 기말일시부조는 연말(12월)의 특별한 수요에 대응하여 지급하는 일시금이다. 한편, 구호시설이나 재활시설에서 생활하는 경우에는 주택에 거주하는 경우와는 다른 기준이 설정되어 있다. 또한 입원환자 및 개호시설 입소자에 대해서는 별도로 지급되는 비용이 있다. 입원환자 일용품비는 병원에 입원해있는 수급자에게 일상생활비로 지급되는 비용이며, 개호시설입소자 기본생활비는 개호시설에 입소한 자에 대해 이용자가 시설에 지불하는 개인용품 등에 대해 지급하는 비용이다.

다음으로 <교육부조>는 의무교육을 받기 위해 필요한 비용을 지급하는 급여로, 그 범위는 의무교육에 필요한 교과서와 그 외 학용품, 통학용품, 그리고 학교급식과 기타 의무교육에 필요한 것이 지원된다. 교육부조 대상은 의무교육인 초등학교 및 중학교에만 해당되며, 이밖에 유치원, 고등

학교, 대학교 등에 대해서는 지원되지 않는다. 교육부조를 위한 보호금품은 피보호자 및 피보호자의 친권자 혹은 미성년후견인 혹은 피보호자가 통학하는 학교의 장에게 교부된다.

〈주택부조〉는 주거와 보수 및 기타 주택 유지를 위해 필요한 지원을 한다. 여기서 주거란 자산으로서 주택 제공을 의미하는 것이 아니라 임대료 및 지대 등의 비용 지원을 의미하며, 보수 및 유지비에는 피보호자가 거주하는 가옥의 보수, 수도설비, 배전설비에 소요되는 비용 등이 포함된다. 주택부조는 기본적으로 현금급여를 원칙으로 하나, 필요한 경우 현물급여로 지급할 수 있다. 주거의 현물급여는 숙박제공시설을 이용하게 하고, 숙박제공시설에 이를 위탁하는 방법으로 지원한다. 주택부조를 위한 금품은 세대주 또는 이에 준하는 자에게 교부한다.

〈의료부조〉의 범위에는 진찰, 약제 또는 치료재료, 의료적 처치와 수술 및 기타 치료·시술, 거택에서 요양상의 관리와 그 요양에 따른 간병 및 기타 간호, 병원 또는 진료소에 입원과 그 요양에 따른 간병 및 기타 간호, 이송 등이 포함된다. 의료부조는 현물급여를 원칙으로, 의료보호시설을 이용하게 하고 의료보호시설 및 지정 의료기관에 이를 위탁하는 방법으로 지원한다.

〈개호부조〉는 개호보험법에서 규정하는 요개호자 및 요지원자에게 제공되는 급여로서, 거택개호, 복지용구, 주택개조 및 수리, 시설개호, 개호예방, 개호예방 복지용구, 개호예방 주택개수, 이송 등이 제공된다. 개호보험법에 의한 보험급여가 우선하며, 본인부담분을 부조비로 지급한다. 개호부조는 현물급여를 원칙으로, 거택개호와 시설개호는 지정 개호기관에 위탁하여 지원한다.

〈출산부조〉는 출산에 필요한 비용 지원으로서, 분만 개호, 분만 전후의 처치, 탈지면·거즈·기타 위생재료 등을 지원한다. 현금급여를 원칙으로

하지만, 필요에 따라 현물로 지급하는데 현물급여로서 조산급여는 지정 조산사에게 위탁하여 지원한다.

〈생업부조〉는 생업에 필요한 자금 및 기구 또는 재료, 생업에 필요한 기능 습득, 근로를 위해 필요한 지원을 한다. 생업비용은 생계유지를 목적으로 소규모 사업운동을 위한 자금이나 생업을 위한 기구 및 재료비의 비용 보전을 목적으로 하며, 기능습득비용은 생업에 종사하기 위해 필요한 기술을 습득하기 위한 수업료 및 교재비 등의 비용 지원, 취업지도비는 취업을 위해 직접적으로 필요한 의류 및 신발 등의 구입비용을 지원하는 것이다. 의무교육을 수료한 뒤 고등학교나 전문학교에 진학하는 자녀에게 소요되는 취학비용은 교육부조가 아니라 생업부조에서 지급한다.

〈장제부조〉는 검안, 사체운반, 화장 및 매장, 납골 및 기타 장제를 위해 필요한 비용을 지원한다. 지원대상은 피보호자가 사망하였으나 그 자의 상제를 치를 부양의무자가 없거나 사망한 자에 대해 상제를 행하는 부양의무자가 없는 경우 사망한 자의 유품으로 상제를 행함에 있어서 필요한 비용을 충족시킬 수 없는 경우이다.

3. 급여수준

생활보호제도의 지원내용과 보장수준은 최저생활비 개념을 토대로 구성된다. 최저생활비는 앞서 설명한 8개 종류의 부조를 합산하여 계산되는데, 기본적으로는 생활부조(제1류+제2류+가산)를 비롯하여 주택부조, 교육부조 등 상시적 급여의 합계액으로 계산되며, 이 외에도 출산, 장제 등이 있는 경우에는 그 기준액이 가산된다. 즉, 최저생활비인정액이란 세대의 특성에 따른 각 급여별 최저보장수준의 합을 의미하는 것으로, 보호가 필요한 사람들의 다양한 생활수요를 고려함에 따라 매우 복잡한 체계

를 가지고 있다. 이러한 점에서 볼 때 일본의 최저생활비는 예시의 성격을 갖는다는 점에 주목해야 한다. 다시 말해, 최저생활비가 하나의 수치로 발표되고 다른 각종 제도에 영향을 미치는 규정력을 갖는 것이 아니라, 생활보호의 실천적인 기준으로 이해될 수 있다.

다음 [그림 5-4]에서 생활부조 등 급여별 기준액 및 최저생활비인정액의 산출과정에 대해 보다 구체적으로 살펴볼 수 있다. 실제 기준은 더욱 세분화되어있고 복잡하지만 여기서는 계산과정을 대략적으로 도식화하여 제시한 것이라고 할 수 있다. 우선 요보호자가 어느 지역에 속하는지 급지(級地)를 확인하고, 어떤 가구원들로 구성되어 있는지 세대구성을 확인한다. 이 때 세대분리가 인정되는 자가 있는지 등도 검토해야 한다. 이와 같이 급지와 세대구성이 결정되면 [그림 5-4]에서 전개되는 순서대로 해당 금액을 합산하면 된다.

먼저, 개개 가구원의 연령별로 해당하는 제1류비를 모두 합산하는데, 이 때 단순 합산할 경우 가구원수가 많아질수록 지급되는 제1류 금액이 과대 계상되는 것을 방지하기 위해 각 세대의 제1류비의 합에 일정비율을 곱해줌으로써 조정한다. 예를 들어, 제1류 기준액①의 가구 합계액에 대해서는 가구규모별 체감률(遞減率)①을 곱해주면 되는데, 4인가구의 경우에는 개인별 합산한 제1류비에 0.95를 곱한 금액을 그 가구의 제1류비①로 하고, 5인가구의 경우에는 0.9를 곱하는 것이다. 마찬가지로, 제1류 기준액②의 가구 합계액에 대해서는 가구규모별 해당되는 체감률②을 곱해줌으로써 제1류비②를 산정한다.

그리고 이와 같이 계산된 제1류비에 가구규모별 제2류비를 합산한다. 즉, [제1류 기준액①×체감률①]에는 제2류 기준액①을 더하고, [제1류 기준액②×체감률②]에는 제2류 기준액②를 더해준다. 이 때 11월~3월 겨울철에는 제2류비에 6개 지역별로 동계가산을 별도로 포함해야 한다.

제1류 및 제2류 생활부조의 최종 기준액을 산출하는 구체적인 계산방법은 그림에서 볼 수 있듯이, 기준액 및 체감률①을 적용하여 계산한 [생활부조기준(제1류+제2류)①]의 1/3]과 기준액 및 체감률②를 적용한 [생활부조기준(제1류+제2류)②]의 2/3]를 합산한다.⁵⁵⁾ 다만, [생활부조기준(제1류+제2류)②]가 [생활부조기준(제1류+제2류)①×0.9]보다 적은 경우에는 [생활부조기준(제1류+제2류)②]를 [생활부조기준(제1류+제2류)①×0.9]로 대체하여 적용한다(격변완화조치).

여기에 더해 해당하는 자가 있을 경우 장애인가산, 모자가산, 아동양육가산 등 각종 가산액(B)을 더하고, 생활부조 외에도 필요에 따라 주거 및 교육 등 기타 부조 기준액(C+D)을 합산하여 최종적으로 최저생활비인정액(A+B+C+D)을 도출하는 것이다.

55) '기준액① 및 체감률①'이란 2012년도 수준을 기준으로 산출된 기준액이고, '기준액② 및 체감률②'는 2012년도 수준에 대해 최대 10% 개정을 한 후의 기준액이다(오사카시 홈페이지, 「生活保護法による保護の基準」の一部改正における影響額について, 2014.10.22 추출). 일본 정부는 생활보호 기준에 대해 2013년 8월부터 3년에 걸쳐 단계적으로 적정화를 실시하고 있으며, 그 개정폭은 2008년 이후 물가변동 등을 고려하여 2012년 기준액의 10%의 범위 내에서 조정하도록 하였다(2014년에는 소비세 인상에 따른 영향도 포함). 그리고 3년간에 걸쳐 균등하게 개정하기 위해 매년 '현행 기준(2012년도 기준)'과 '검토 후 기준(2015년도 기준)'의 차이의 1/3씩 개정하는 방법을 이용하고 있다. 이에 따라 기준액·체감비율 ①과 ② 2개의 기준을 기초로 생활부조 비용을 산정하게 된다.

[그림 5-4] 최저생활비 산출방법(2014년 기준)

(단위: 엔/월)

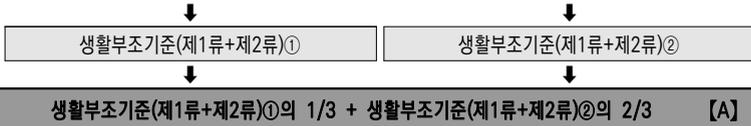
생활부조기준: 제1류												
연령	기준액①						기준액②					
	1급지-1	1급지-2	2급지-1	2급지-2	3급지-1	3급지-2	1급지-1	1급지-2	2급지-1	2급지-2	3급지-1	3급지-2
0~2	21,510	20,540	19,570	18,600	17,640	16,670	26,660	25,520	24,100	23,540	22,490	21,550
3~5	27,110	25,890	24,680	23,450	22,240	21,010	29,970	28,690	27,090	26,470	25,290	24,220
6~11	35,060	33,480	31,900	30,320	28,750	27,170	34,390	32,920	31,090	30,360	29,010	27,790
12~19	43,300	41,360	39,400	37,460	35,510	33,560	39,170	37,500	35,410	34,580	33,040	31,650
20~40	41,440	39,580	37,710	35,840	33,980	32,120	38,430	36,790	34,740	33,930	32,420	31,060
41~59	39,290	37,520	35,750	33,990	32,220	30,450	39,360	37,670	35,570	34,740	33,210	31,810
60~69	37,150	35,480	33,800	32,140	30,460	28,790	38,990	37,320	35,230	34,420	32,890	31,510
70~	33,280	32,020	30,280	29,120	27,290	26,250	33,830	32,380	30,580	29,870	28,540	27,340

인원	체감률①						체감률②					
	1급지-1	1급지-2	2급지-1	2급지-2	3급지-1	3급지-2	1급지-1	1급지-2	2급지-1	2급지-2	3급지-1	3급지-2
1인	1.0000	1.0000	1.0000	1.0000	1.0000	1.0000	1.0000	1.0000	1.0000	1.0000	1.0000	1.0000
2인	1.0000	1.0000	1.0000	1.0000	1.0000	1.0000	0.8850	0.8850	0.8850	0.8850	0.8850	0.8850
3인	1.0000	1.0000	1.0000	1.0000	1.0000	1.0000	0.8350	0.8350	0.8350	0.8350	0.8350	0.8350
4인	0.9500	0.9500	0.9500	0.9500	0.9500	0.9500	0.7675	0.7675	0.7675	0.7675	0.7675	0.7675
5인	0.9000	0.9000	0.9000	0.9000	0.9000	0.9000	0.7140	0.7140	0.7140	0.7140	0.7140	0.7140

생활부조기준: 제2류												
인원	기준액①						기준액②					
	1급지-1	1급지-2	2급지-1	2급지-2	3급지-1	3급지-2	1급지-1	1급지-2	2급지-1	2급지-2	3급지-1	3급지-2
1인	44,690	42,680	40,670	38,660	36,640	34,640	40,800	39,050	36,880	36,030	34,420	32,970
2인	49,460	47,240	45,010	42,790	40,560	38,330	50,180	48,030	45,360	44,310	42,340	40,550
3인	54,840	52,370	49,900	47,440	44,970	42,500	59,170	56,630	53,480	52,230	49,920	47,810
4인	56,760	54,210	51,660	49,090	46,540	43,990	61,620	58,970	55,690	54,390	51,970	49,780
5인	57,210	54,660	52,070	49,510	46,910	44,360	65,690	62,880	59,370	57,990	55,420	53,090

※ 동계(11월~3월)에는 지역별 동계가산을 별도로 계상(예: 삿포로시의 경우, 4인가구 기준 월 40,600엔)

※ 6인 이상은 설명 생략



※ [생활부조기준(제1류+제2류)②]가 [생활부조기준(제1류+제2류)①×0.9]보다 적은 경우에는,
[생활부조기준(제1류+제2류)①×0.9]로 대체하여 계산함.



가 산 액 [B]			
장애인	1급지	2급지	3급지
신체장애인 장애등급표 1·2급에 해당하는 자 등	26,750	24,880	23,010
신체장애인 장애등급표 3급에 해당하는 자 등	17,820	16,590	15,340
모자가구	1급지	2급지	3급지
아동 1인인 경우	23,170	21,560	19,940
아동 2인인 경우	25,000	23,270	21,540
아동 3인 이상인 경우 아동 1인당 가산액	940	870	800
중학교 졸업 전 자녀를 양육하는 경우	15,000 (3세미만인 경우, 자녀 1인당)		

- ① 해당하는 자가 있는 경우에만 금액 추가
- ② 입원환자 및 시설입소자의 경우에는 금액이 다를 수 있음.
- ③ 이 밖에도 임신부 등이 있는 경우에는 별도 임신부 가산 등이 있음.
- ④ 아동이란, 18세가 되는 날 이후의 최초 3월 31일까지에 해당하는 자를 의미함.
- ⑤ 장애인 가산과 모자 가산은 병급이 불가능함.



주택부조기준 [C]			
	1급지	2급지	3급지
실제 지불하는 집세 및 지대	69,800	69,800	53,200

※ 예: 도쿄의 경우 기준액의 범위 내에서 실비 상당이 지급됨.



교육부조기준, 고등학교 등 취학비용 [D]			
	초등학생	중학생	고등학생
기준액	2,210	4,290	5,450
학습지원비	2,630	4,450	5,150

※ 이 외에도 필요에 따라 교재비 및 입학금(고등학생의 경우) 등의 실비가 계상됨.



※ 이 밖에 의료, 개호를 받는 경우나 출산, 장례 등이 있는 경우 그 기준액이 가산

최저생활비인정액 [A+B+C+D]

자료: 厚生労働省 홈페이지, 2014.10.13 추출.

〈표 5-5〉와 〈표 5-6〉은 1급지-1 지역 생활부조 기준액과 각종 가산금액에 대해 좀더 상세하게 보여하고 있다. 〈표 5-5〉를 보면 6인 이상의 가구에 대해서도 제1류 체감률 및 제2류 기준액과 이 지역에 해당하는 동계가산액(VI지역)까지 제시하고 있다. 예컨대, 70세 이상 단독가구인 경우 동계가산을 제외한 생활부조 기준액은 7만5,750엔이 된다(① 3만3,280엔×1.0+4만4,690엔=7만7,970엔, ② 3만3,830엔×1.0+4만800엔=7만4,630엔 → 7만7,970엔×1/3+7만4,630엔×2/3=7만5,750엔). 만약 지급시기가 1~3월 중이면 지역마다 정해져있는 동계가산 금액을 고려하여 계산하면 된다.

〈표 5-5〉 생활부조 제1류·제2류 기준액 및 동계가산액: 1급지-1(2014년 기준)

(단위: 엔)

제1류 기준액			제2류 기준액			
연령	기준액①	기준액②	인원	기준액①	기준액②	동계가산(VI区)
0~2세	21,510	26,660	1인	44,690	40,800	3,080
3~5세	27,110	29,970	2인	49,460	50,180	3,980
6~11세	35,060	34,390	3인	54,840	59,170	4,750
12~19세	43,300	39,170	4인	56,760	61,620	5,390
20~40세	41,440	38,430	5인	57,210	65,690	5,590
41~59세	39,290	39,360	6인	57,670	69,360	5,790
60~69세	37,150	38,990	7인	58,120	72,220	5,990
70세 이상	33,280	33,830	8인	58,570	75,080	6,190
			9인	59,020	77,940	6,390
			10인 이상	1인 증가당 가산하는 금액		
				450	2,860	200

제1류 체감률	인원	1인	2인	3인	4인	5인	6인	7인	8인	9인	10인
	기준액①	1.0000	1.0000	1.0000	0.9500	0.9000	0.9000	0.9000	0.9000	0.9000	0.9000
	기준액②	1.0000	0.8850	0.8350	0.7675	0.7140	0.7010	0.6865	0.6745	0.6645	0.6645

자료: 三修社(2014), 福祉の法律と手続きがわかる事典.

〈표 5-6〉 각종 가산액

임산부	6개월 미만		6개월 이상	
	9,110엔		13,760엔	
산모	모유수유의 경우 산후 6개월까지		8,460엔	
	그렇지 않은 경우 산후 3개월까지			
장애	장애등급표 1·2급 국민연금법상 1급	장애등급표 3급 국민연금법상 2급	중증장애인	특별개호비용
	거택 26,750엔	거택 17,820엔	14,180엔 (혜세이 26년 7월 1일 이후 14,140엔)	세대원: 11,900엔 (11,860엔)
	입원·입소 22,260엔	입원·입소 14,830엔		간병인: 69,520엔 이내 특별기준: 104,290엔 이내
재가환자	13,240엔			
방사선	치료중 42,060엔		치유 21,030엔	
아동양육	3세 미만, 3~12세 이하의 셋째 이후 자녀		15,000엔	
	3~12세 이하의 첫째·둘째 자녀, 중학생		10,000엔	
모자	아동 1인	아동 2인의 경우 가산액		아동 3인 이상인 경우 1인당 가산액
	거택 23,170엔 입원·입소 19,310엔	거택 1,830엔 입원·입소 1,550엔	거택 940엔 입원·입소 770엔	
개호시설	9,850엔 이내			

자료: 三修社(2014), 福祉の法律と手続きがわかる事典.

앞서 표들이 생활부조 기준액 및 가산액을 비롯하여 기타 급여들의 개별 기준액을 보여주었다면, 다음 표는 가구유형별로 동계가산과 해당 가산급여를 포함한 총 생활부조 금액이 얼마가 되는지 구체적 사례를 제시하고 있다. 2014년 기준, 1급지-1에 거주하는 표준 3인가구의 경우 생활부조액은 165,840엔, 노인단독가구 81,760엔, 노인부부가구 122,380엔, 자녀가 2명 있는 모자가구 192,650엔이다.

〈표 5-7〉 가구유형별 생활부조수준(2014년 기준)

(단위: 엔/월)

가구유형 지역구분	3인가구 (33세남성·29세여성 ·4세자녀)	노인단독가구 (68세여성)	노인부부가구 (68세남성·65세여성)	모자가구 (30세여성· 4세자녀·2세자녀)
1급자-1	165,840	81,760	122,380	192,650
1급자-2	159,050	78,200	117,050	186,430
2급자-1	151,800	74,070	110,860	177,520
2급자-1	146,570	71,680	107,290	173,310
3급자-1	140,140	68,290	102,230	165,710
3급자-2	134,060	65,120	97,480	160,160

주: 동계가산(VI지역×5/12), 아동양육가산 및 모자가산을 포함함.
 자료: 厚生労働省(2014c), 厚生労働白書, 資料編.

〈표 5-8〉은 가구유형별로 생활부조액뿐만 아니라 기타 해당되는 급여들을 포함하여 최종 최저생활보장액이 얼마인지 구체적으로 보여주고 있다. 2014년 기준 3인 표준가구의 최저생활보장액을 보면 1급자-1의 경우 178,840엔으로 여기에는 생활부조액과 더불어 아동양육가산과 주택부조액이 포함된 것이다. 그리고 부부와 자녀 2인으로 구성된 가구의 경우에는 초등학생이 포함되어 있어 교육부조가 더해지고, 한부모가구의 경우에는 모자가산이 추가되며, 장애인가구는 장애인가산과 더불어 중증장애인이 있을 경우 중증장애인가산과 중증장애인가족간병비가 포함되어 지급된다.

〈표 5-8〉 가구유형별 최저생활보장수준(2014년 기준)

(단위: 엔/월)

	1급자-1	1급자-2	2급자-1	2급자-2	3급자-1	3급자-1
〈3인가구: 33세·29세·4세〉						
최저생활비	178,840	172,050	164,800	159,570	148,140	142,060
생활부조	155,840	149,050	141,800	136,570	130,140	124,060
아동양육가산	10,000	10,000	10,000	10,000	10,000	10,000
주택부조	13,000	13,000	13,000	13,000	8,000	8,000
〈4인가구: 35세·30세·9세(초등학생)·4세〉						
최저생활비	221,680	213,420	205,140	196,830	183,590	176,430
생활부조	183,840	175,580	167,300	158,990	150,750	143,590
아동양육가산	20,000	20,000	20,000	20,000	20,000	20,000
교육부조	4,840	4,840	4,840	4,840	4,840	4,840
주택부조	13,000	13,000	13,000	13,000	8,000	8,000
〈노인단독가구: 68세〉						
최저생활비	94,760	91,200	87,070	84,680	76,290	73,120
생활부조	81,760	78,200	74,070	71,680	68,290	65,120
주택부조	13,000	13,000	13,000	13,000	8,000	8,000
〈노인부부가구: 68세·65세〉						
최저생활비	135,380	130,050	123,860	120,290	110,230	105,480
생활부조	122,380	117,050	110,860	107,290	102,230	97,480
주택부조	13,000	13,000	13,000	13,000	8,000	8,000
〈모자가구: 30세·4세〉						
최저생활비	160,980	155,990	148,590	145,210	133,840	129,370
생활부조	114,810	109,820	104,030	100,650	95,900	91,430
아동양육가산	10,000	10,000	10,000	10,000	10,000	10,000
모자가산	23,170	23,170	21,560	21,560	19,940	19,940
주택부조	13,000	13,000	13,000	13,000	8,000	8,000
〈장애인2인가구: 65세·25세(장애인)〉						
최저생활비	189,230	183,860	175,760	172,110	160,130	155,330
생활부조	123,480	118,110	111,880	108,230	103,120	98,320
장애인가산	26,750	26,750	24,880	24,880	23,010	23,010
중증장애인가산	14,140	14,140	14,140	14,140	14,140	14,140
중증장애인가족개호비	11,860	11,860	11,860	11,860	11,860	11,860
주택부조	13,000	13,000	13,000	13,000	8,000	8,000

주: 1) 제2류비에 모두 동계가산 포함

2) 주택부조의 경우 주거비가 상기 금액을 초과하는 경우 지역별로 정해진 상한액의 범위 내에서 그 실비를 지급

3) 상기 금액 이 외에도 필요한 경우 의료비 등의 실비 상당액이 지급

자료: 生活保護制度研究會(2014), 保護のてびき, 平成26年版.

제4절 생활보호제도 수급자 현황

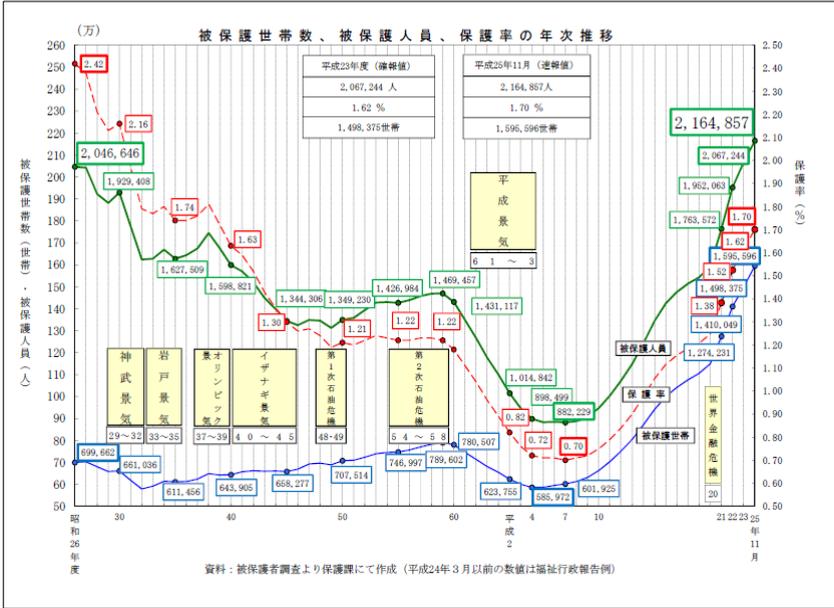
1. 생활보호제도의 수급자 규모와 추이

생활보호제도와 같은 공공부조제도의 수급자 규모는 경기여건에 따라 증감하는 양상을 나타낼 수 있다. 물론 경기침체와 공공부조제도 수급자 규모 변화 사이에는 고려해야 할 많은 변수가 있다. 공공부조제도의 수급자격을 엄격히 통제함으로써 빈곤층 증가에도 불구하고 수급자 규모가 크게 변화하지 않을 수 있을 것이다. 그럼에도 경기여건과 공공부조 수급자 규모는 서로 밀접한 관계를 갖고 있는 것처럼 보인다. 실직 등의 이유로 빈곤층이 증가하고 그것이 공공부조제도 수급자 규모에 영향을 미치기 때문이다.

일본 생활보호제도의 수급자 규모 또한 거시적인 경제환경 변화와 밀접한 관련을 갖고 변화해 왔던 것처럼 보인다. 아래 그림은 일본 생활보호제도 수급자 규모의 변화가 경제여건의 변화와 어떤 관련성이 있는지 잘 보여주고 있다. 전체적으로 수급자 규모는 1950년대 초반 전체 인구의 2.4%에서 지속적으로 감소하여 1996년에는 전체 인구의 0.7% 규모로 감소하였다. 주목해야 할 점은 이 기간 중 일본이 높은 경제성장을 이루었다는 것이다. 물론 1970년대 오일쇼크를 경험하였지만, 헤이세이경기(平成景氣)를 통해 다시 성장이 이루어지고, 이것이 생활보호제도의 수급자 감소로 나타나게 되었던 것이다. 일본에서 생활보호제도 수급자 수가 감소하기 시작한 것은 1990년대 후반부터이다. 이 시기는 일본이 장기간의 경기침체에 진입하는 시기이며, 탈산업화가 본격화되고, 오사카를 비롯한 주요 산업도시의 공동화가 진행되던 시기이다. 그리고 2009년 세계금융위기, 즉 리먼쇼크를 기점으로 일본의 생활보호제도 수급자 수

는 가파르게 증가하였다.

[그림 5-5] 일본 생활보호제도의 수급가구 및 수급자 추이



자료: 厚生労働省(2014d), 生活保護受給人員·世帯数, 社会保障審議會 生活保護基準部會, 參考資料, 2014년 2월 기준

생활보호 수급가구의 추이를 수급가구 유형별로 보면, 전체적으로 장애가구를 제외한 나머지 모든 가구에서 수급자 규모가 증가한 것으로 나타나고 있다. 특히 고령자가구는 2011년~2013년 사이, 즉 불과 2년 사이에 약 7만 가구 이상이 증가한 것으로 나타나고, 명확하게 범주를 구분하기 힘든 기타 가구(그 밖의 가구)가 약 6만 가구 증가한 것으로 나타나고 있다.

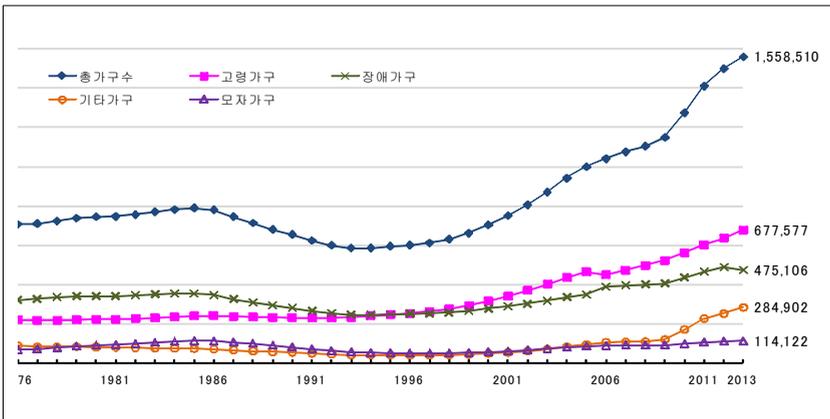
〈표 5-9〉 세대유형별 수급가구 수 및 추이

	2011년		2012년		2013년		전년 대비	
	가구	%	가구	%	가구	%	가구	%
총 가구 수	1,410,049		1,498,375		1,558,510		60,135	4.0
고령자가구	603,540	42.9	636,469	42.6	677,577	43.7	41,108	6.5
모자가구	108,794	7.7	113,323	7.6	114,122	7.4	799	0.7
장애가구	465,540	33.1	488,864	32.8	475,106	30.6	-13,758	-2.8
그 밖의 가구	227,407	16.2	253,740	17.0	284,902	18.4	31,162	12.3

자료 : 厚生労働省 生活保護局(2013), 被保護者調査(平成24年度までは「福祉行政報告例」).

장기적으로 생활보호제도의 수급자 추이에 영향을 미친 집단을 살펴보면, 먼저 고령자가구가 다른 집단보다 빠르게 증가한 것을 확인할 수 있고, 이어 기타가구가 빠른 속도로 증가한 것을 알 수 있다. 차이가 있다면, 고령가구는 2000년대 초반부터 지속적으로 증가하는 양상을 보여 왔다면, 기타 가구는 2009년을 기점으로 증가하는 양상을 보여 왔다는 점이다. 이는 경기침체의 영향으로 근로빈곤층을 비롯한 새로운 빈곤층이 생활보호제도 안으로 진입했음을 시사하는 것이다.

〈그림 5-6〉 세대유형별 수급가구의 장기 추이



자료 : 厚生労働省 生活保護局(2013), 被保護者調査(平成24年度までは「福祉行政報告例」).

생활보호제도의 수급자 수는 2013년 현재 약 214만 명에 이르렀으며, 그 중에서도 생활부조제도의 수급자 규모는 약 193만 명에 이르렀다. 그 밖에 주택부조 수급자 181만 명, 의료부조 수급자 172만 명, 개호부조 수급자 약 27만 명, 교육부조 수급자 16만 명, 기타 부조 수급자가 6.1만 명을 차지하고 있다.

〈표 5-10〉 생활보호제도의 부조별 수급자 수

	2012년		2013년		전년 대비	
	수급자 수	%	수급자 수	%	증감수	증가율
피보호인원	2,067,244	100.0	2,135,708	100.0	68,464	3.3
보호율 ¹⁾	16.2		16.7			
생활부조	1,871,659	90.5	1,928,241	90.3	56,582	3.0
주택부조	1,741,888	84.3	1,811,575	84.8	69,687	4.0
의료부조	1,657,093	80.2	1,716,158	80.4	59,065	3.6
개호부조	248,100	12.0	269,793	12.6	21,693	8.7
교육부조	159,372	7.7	159,038	7.4	-334	-0.2
기타부조 ²⁾	59,718	2.9	61,602	2.9	1,884	3.2

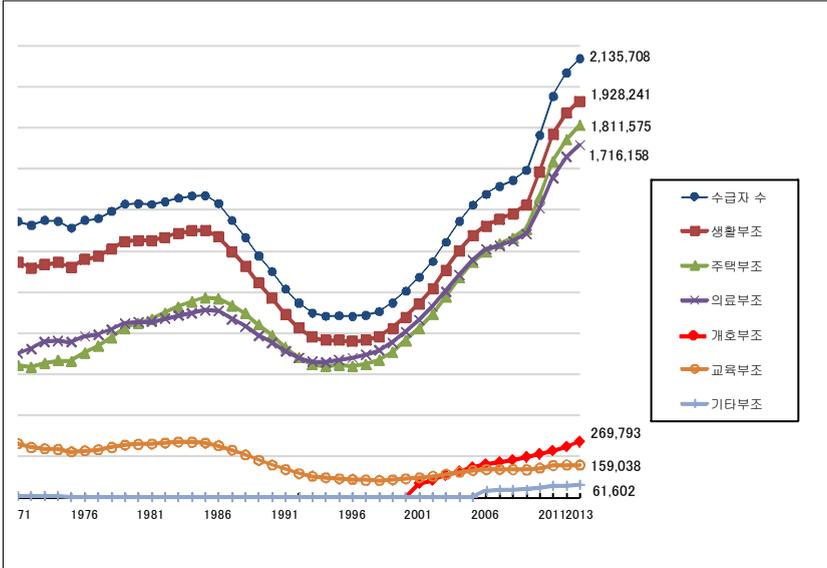
주: 1) 보호율은 인구 천 명 당 수급자 비율을 의미함.

2) 기타부조는 出産扶助, 生業扶助, 葬祭扶助를 합한 수치임.

자료: 厚生労働省 生活保護局(2013), 被保護者調査(平成24年度までは「福祉行政報告例」).

생활보호제도의 부조별 수급자 수 추이를 보면, 1980년대 이전까지는 생활부조, 즉 생계급여 수급자가 가장 큰 비중을 차지하고, 다른 급여를 수급하는 가구의 수가 적었으나 이후 주거급여와 의료급여의 수급자 수가 빠르게 증가하는 양상을 보인 것을 알 수 있다. 이는 일본 공공부조제도에서 주요 현물급여의 수급대상 확대가 진행되어 왔음을 말해주는 것이다. 반면에 교육부조 수급자 수는 감소했고, 최근 취업지원을 담당하는 생업부조 수급자 수 등이 소폭 증가한 것을 확인할 수 있다.

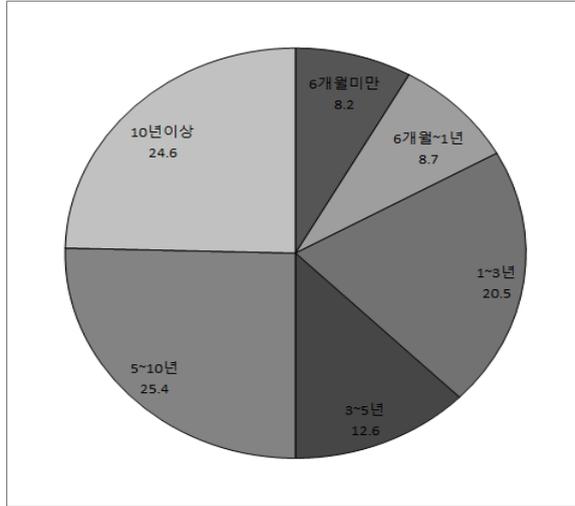
[그림 5-7] 생활보호제도의 부조제도별 수급자 수 추이



자료 : 厚生労働省 生活保護局(2013), 被保護者調査(平成24年度までは「福祉行政報告例」).

생활보호제도의 수급자 분포를 수급기간별로 보면, 5년~10년을 수급한 집단이 25.4%로 가장 큰 비중을 차지하고, 10년 이상을 수급한 집단이 24.6%로 다음으로 큰 비중을 차지하고, 1~3년을 수급한 집단이 20.5%를 차지한 것으로 나타나고 있다. 이는 일본의 생활보호제도 수급자가 노인이나 장애인의 비중이 높아 사실상 장기수급자를 중심으로 운영되고 있음을 말해주는 것이다. 물론 최근 생활보호제도 내에 근로능력이 있는 수급자 진입이 증가하고 있다는 점에서 변화가 나타나고 있다는 점을 언급해야 할 것이다.

[그림 5-8] 생활보호제도 수급자의 수급기간 분포



자료: 國立社會保障人口問題研究所(2011), 公的扶助 關聯 統計資料,
http://www.ipss.go.jp/site-ad/index_Japanese/securityAnnualReport.html, 2014. 9. 15 추출.

2. 일본 공공부조제도의 수급률(Take-up Rate)

각국의 공공부조제도는 지원이 절박한 빈곤층 중 얼마나 많은 사람을 보호하는지가 가장 중요한 평가지표라고 말해도 과언이 아니다. 그것은 수급률(捕捉率)⁵⁶⁾ 또는 Take-up Rate로 표현하고 있다. 물론 수급률을 산정하는 기본원칙을 매우 간단하다. 해당 국가의 공공부조제도가 정하고 있는 수급자격 기준을 충족하는 것으로 추정되는 인구집단(Group A) 대비 수급자(Group B) 비율을 산출하는 것이기 때문이다. 문제는 수급

56) 일본의 공공부조제도에서 영어의 take-up rate는 포착률(捕捉率)로 표현되고 있다. 하지만 우리나라에서 사용하는 용어가 아니라는 점에서 빈곤층 중 공공부조제도 수급을 받을 확률을 나타내는 수급률(受給率)이라는 용어를 사용하였다. 그리고 해당 수급률 안에는 일본에서 사용되는 포착률을 그대로 옮겨 넣었다.

자격 기준을 충족하는 인구집단의 규모를 어떤 데이터로 어떻게 추정하는가에 있다. 예를 들어, 소득기준 외에도 재산기준이나 부양의무 등의 기준을 적용하는 경우, 인구집단 A의 규모를 정확하게 추정하는데 어려움이 발생하게 되고, 수급률 추정치의 정확성 또한 떨어지게 된다.

일본 생활보호제도의 수급률 또한 동일한 원칙에 따라 산출된다. 그것은 생활보호제도의 수급률이 수급조건을 충족하는 빈곤층 대비 생활보호 수급자의 비율을 지칭하기 때문이다. 그리고 수급률 추정의 어려움 또한 동일하다. 생활보호제도의 수급조건을 충족하는 빈곤층이란 소득기준 외에도 몇 가지 다른 요건을 충족하는 빈곤층을 뜻한다. 예를 들면, 재산기준은 수급신청가구의 저축잔고가 생활보호기준의 1개월분 미만이어야 수급이 가능하고, 근로요건은 근로가 불가능해야 수급이 가능하고, 부양의무요건은 가족 중 부양의무자가 없어야 수급이 가능하다는 것을 의미한다. 그러나 이처럼 다양한 기준을 충족하는 빈곤층 규모를 추정하기란 사실상 불가능하다. 이 점에서 수급률에 대한 정확한 추정이란 불가능한 것이다.

이러한 한계를 전제로, 2010년 4월 후생노동성이 주도하여 설치한 <내셔널미니멈연구회>(ナショナルミニマム研究会)의 자료는 다음과 같이 집단을 구분하여 수급률을 추정하였다. 먼저 집단 A는 소득기준을 충족시키는 경우로, 집단 B는 소득기준 외에도 저축요건을 충족하는 경우로 추정하였다. 일본 후생노동성 자료가 설명하는 추정방식은 아래와 같다. 먼저 이러한 추정작업에서 활용하는 데이터에 따라 결과가 달라진다는 점에서 데이터별로 추정치를 보여줄 필요가 있다. 다음 표는 全国消費実態調査와 国民生活基礎調査를 활용하는 경우, 각 제도의 잠재적 수급대상과 실제 수급자의 규모와 비율을 보여주고 있다. 전국소비실태조사를 활용하는 경우, 생계급여와 교육급여의 잠재적 수급대상 대비 실제 수급자의 비율은 소득기준만을 적용하는 경우 29.63%로 추정되나, 자산을 고려

하는 경우에는 87.4%로 수급률이 증가하는 것으로 나타나고 있다. 이는 재산기준이 생활보호제도의 수급을 가로막는 중요한 장애물이라는 점을 말해준다.

〈표 5-11〉 생활보호제도의 수급률 추정방식

데이터	저소득가구 비율		저소득가구 대비 수급가구의 비율	
	소득기준	자산고려	소득기준	자산고려
全国消費実態調査 (最低生活費 1 = 生活扶助 + 教育扶助)	4.9%	0.3%	29.6%	87.4%
全国消費実態調査 (最低生活費 2 = 最低生活費 1 + 住宅扶助)	6.7%	0.7%	23.8%	75.8%
国民生活基礎調査 (生活扶助 + 教育扶助 + 高等学校等就学費)	12.4%	4.8%	15.3%	32.1%

자료: 厚生労働省 社会援護局保護課(2010), 生活保護基準未滿の低所得世帯数の推計について.

小川浩(2000)은 위의 수급률을 가구규모별로 자세히 보여주고 있다. 그에 따르면, 1인 가구의 수급률은 13.46%, 2인 가구는 6.18%, 3인 가구는 4.43% 순으로 나타나, 가구규모가 클수록 수급률이 낮아지는 양상을 확인할 수 있다. 이는 가구규모가 클수록 근로능력자가 포함되어 있을 개연성이 높다는 점에서 자연스러운 현상이라고 말할 수 있다.

〈표 5-12〉 가구규모별 수급률

	보호율	빈곤층 비율	수급률(捕捉率)
1인 가구	3.59%	26.66%	13.46%
2인 가구	1.02%	16.51%	6.18%
3인 가구	0.49%	10.98%	4.43%
4인 가구	0.22%	8.16%	2.69%
5인 가구	0.10%	11.68%	0.88%

자료: 厚生省(1994), 被保護者全国一斉調査(個別調査); 厚生省(1995), 国民生活基礎調査.

3. 최근 생활보호제도 수급자 증가의 원인

일본 정부는 생활보호제도의 최근 변화를 어떻게 해석하고 있는가. 즉, 수급자 규모가 증가하고 있는 원인을 어떻게 진단하고 그에 따른 처방을 어떻게 제시하고 있는가. 이 문제와 관련해서 일본 정부는 최근 수급자 증가가 실직 등으로 인한 근로빈곤층의 생활보호제도 진입에 따른 것으로 인식하고, 이들의 취업과 자립을 촉진함으로써 진입 자체를 억제해야 한다는 태도를 취하고 있는 것처럼 보인다. 그리고 이것이 뒤에 언급하게 될 2013년 〈生活困窮者 自立支援法〉 제정으로 나타나게 된다.

아래 그림은 일본 社會保障審議會 生活困窮者 特別部會의 제1회 모임에서 참고자료로 제시된 내용을 정리한 것이다. 이는 생활곤궁자 자립지원법 제정을 논의하는 전문가 회의에서 후생노동성과 전문가들이 제출한 자료들 중 하나이다. 이 자료에 따르면, 2004년 전체 생활보호제도 수급자 중 8만 명(9%)를 차지했던 기타가구가 2014년에는 29만 명(18.3%)으로 증가한 것으로 나타나고 있다. 여기서 쟁점은 기타가구로 분류된 집단이 근로능력이 가구인가 하는 점이다. 만일 그렇다면 실제 생활보호제도는 근로빈곤층 진입에 따른 지출증가 압력을 받고 있는 것으로 해석할 수 있기 때문이다. 그러나 기타가구를 근로능력이 있는 빈곤층으로 분류할 수 없다면, 제도개편의 방향에 대한 재검토가 필요할지 모른다.

생활보호제도 수급자 중 노인이나 장애인으로 분류하기 힘든 집단이 기타가구로 분류되어 왔다는 점은 분명하다. 그리고 이들 중 일부가 근로능력을 가진 빈곤층 또는 취업경험을 가진 빈곤층이었다는 점 또한 분명해 보인다. 하지만 이들이 실제 취업이 가능한 집단인가, 즉 이들의 근로능력이 취업을 목표로 하는 지원에 적합한 것인지에 대해서는 이견이 있는 것처럼 보인다. 즉, 한편에서는 이 집단은 대부분 실제 취업가능성이

낮은 집단이라는 것이고, 다른 한편에서는 이들이 최근까지도 취업해 있던 근로빈곤층이라는 것이다.

[그림 5-9] 일본 생활보호제도의 최근 동향: 수급가구 구성 변화를 중심으로

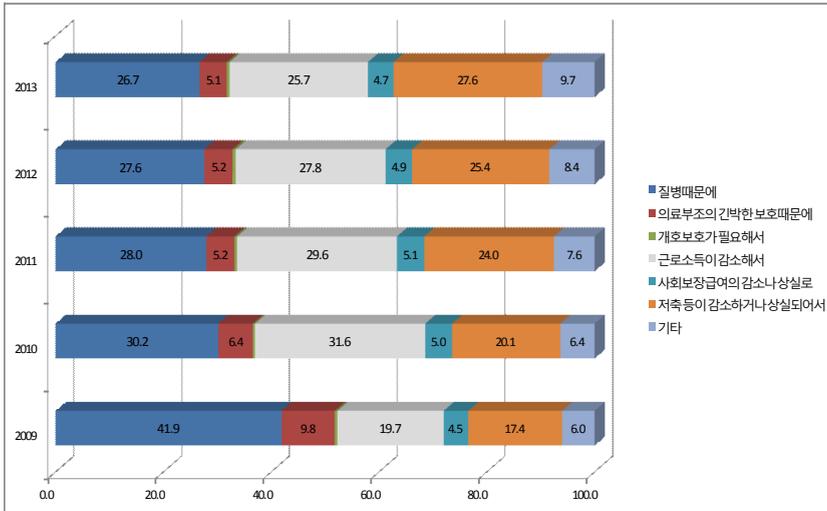
가구유형별 수급가구수와 구성비율의 추이					
10년 전과 비교하면, 특히 근로연령층으로 추정되는 가구의 비율이 증가					
*2003년도					
	수급가구 전체	고령가구	모자가구	상병/장애가구	기타 가구
가구수	939,733	435,804	82,216	336,772	84,941
구성비율(%)	100.0	46.4	8.7	35.8	9.0
자료: 平成15年度 福祉行政報告例					
↓					
*2013년도					
	수급가구 전체	고령가구	모자가구	상병/장애가구	기타 가구
가구수	1,580,991	715,072	111,448	465,215	289,256
구성비율(%)	100.0	45.2	7.0	29.4	18.3
자료: 平成25年度 被保護者調査					

자료: 厚生労働省 社会·援護局保護課(2013), 第14回社会保障審議会生活保護基準部会, <資料2> 生活保護制度の概要等について에서 재인용

다음 그림은 생활보호제도의 수급자 증가추세가 적어도 2009년 세계 금융위기이후에는 근로빈곤층의 증가에 기인한 것이라는 점을 시사한다. 그것은 생활보호 수급자로 지정된 주된 사유가 시기별로 어떻게 변화했는지 보여주고 있다. 리먼쇼크가 있었던 2009년을 기점으로 2010년에는 근로소득 감소로 인한 수급자 진입이 31.6%로 증가하고, 이후에도 소폭 감소하지만 2009년의 수준을 초과하여 근로빈곤층이 생활보호제도로 진입하고 있는 것으로 추정된다. 이는 과거 질병으로 인한 수급진입이 가장 큰 비중을 차지했던 점을 감안하면, 주목할 만한 변화라고 말할 수 있다. 그리고 저축 등의 감소하거나 소진되어서 수급신청을 하게 된 경우 또한

지속적으로 증가하는 것을 알 수 있다. 이 또한 근로빈곤층의 수급 진입을 설명하는 또 다른 요인이라고 판단된다.

[그림 5-10] 생활보호 수급자의 수급개시의 주된 사유 및 그 추이



자료: 厚生労働省 生活保護局(2013), 被保護者調査(平成24年度までは「福祉行政報告例」).



제6장

공공부조제도의 집행체계

제1절 들어가며

제2절 행정체계와 사회복지 전달체계

제3절 생활보호제도의 전달체계

제4절 생활보호제도와 취업지원



6

공공부조제도의 집행체계 <<

제1절 들어가며

일본 공공부조제도, 특히 생활보호제도는 그 집행체계가 광역 및 기초자치단체의 복지사무소를 중심으로 이루어지고 있다는 점에서 비교적 단순하다고 말할 수 있다. 그것은 행정단위의 통합으로 인해 시정촌(市町村) 등 기초자치단체 수가 변화하고 있기는 하지만, 복지사무소의 기능에 큰 변화가 없었음을 의미한다.

하지만 생활보호제도(生活保護制度) 개정과 생활곤궁자 자립지원제도(生活困窮者 自立支援制度) 도입 등이 진행됨에 따라, 전달체계 상의 변화가 발견되고 있다. 그것은 근로능력이 있는 빈곤층의 취업을 지원하는 새로운 유형의 전달체계를 구축하기 위해서는 기존 복지사무소와는 다른 유형의 전달체계가 필요하다는 것을 의미한다. 한편으로는 공적 전달체계 상에서 근로빈곤층 취업지원을 담당하는 조직을 구축하고, 다른 한편으로는 민간 전달체계를 통해 보다 유연한 인프라를 구축해야 하는 것이다.

문제는 복지사무소와 헬로워크(고용센터)⁵⁷⁾ 간의 연계가 활발하게 이루어지고 있지 않다는 점이다.⁵⁸⁾ 이는 2001년 노동성(労働省)과 후생성(厚生省)을 통합하여 후생노동성(厚生労働省)을 설립함으로써 기대했던 복지와 노동의 통합이라는 실험이 다른 차원의 문제에 봉착해 있음을 시

57) 일본의 고용안정센터는 헬로워크(ハローワーク, Hello Work)라 불리며, 후생노동성이 관리하고 있다.

58) 복지사무소와 헬로워크 간의 유기적 협력이 이루어지는 자치단체도 존재할 것이다. 하지만 최근 연구진이 방문했던 일부 지역에서는 그다지 연계가 활성화되지 않고 있는 것으로 확인되었다.

사하는 것으로 판단된다. 그리고 일부 도도부현(都道府県)에서는 후생노동성의 헬로워크가 아닌 자신들의 전달체계를 통해 근로빈곤층의 취업을 지원하는 방안을 모색하고 있기도 하다. 이러한 변화는 일본의 공공부조제도가 근로빈곤층이 증가하는데 따른 정책적 대응이 불가피해지면서, 그것이 전달체계 상에도 변화를 야기하고 있는 것으로 해석할 수 있다.

하지만 현재까지는 공공부조제도의 전달체계 개편이 복지사무소와 고용센터를 통합하는 방안으로 발전하고 있는 것은 아니다. 최근 생활곤궁자 자립지원제도의 준비과정에서 나타나고 있는 바와 같이 복지사무소가 여전히 중요한 역할을 수행하고 있기 때문이다.

제2절 행정체계와 사회복지 전달체계

일본 공공부조제도의 전달체계 검토에 앞서 행정조직의 구조와 최근의 개편동향, 그리고 전체 사회복지전달체계의 구조에 대해 간략하게 살펴보고자 한다.

1. 일본 행정조직과 전달체계

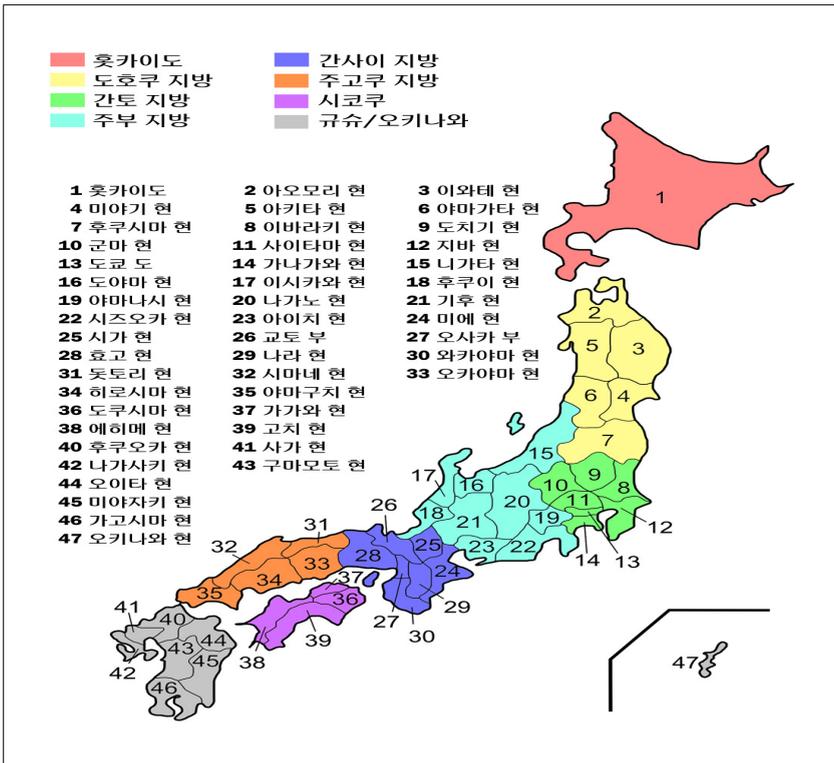
일본의 행정체계는 크게 지방(地方)과 도도부현(都道府県) 그리고 시정촌(市町村)의 형태로 구성되어 있다.

일본에서 지방이란 1)홋카이도(北海道), 2)도호쿠지방(東北地方), 3)간토지방(關東地方), 4)주부지방(中部地方), 5)긴키지방(近畿地方), 6)주고쿠지방(中國地方), 7)시코쿠지방(四國地方), 8)규슈(九州) 등 권역을 지칭한다. 한국과 비교하면, 전라권, 충청권 등과 유사한 개념이라고 말할 수 있다.

도도부현이란 일본에서 가장 큰 행정단위, 즉 일종의 광역자치단체를

지칭하는 것으로 도(都, 도쿄 도), 도(道, 홋카이도), 부(府, 오사카 부와 교토 부), 현(県, 나머지 43개)을 이르는 것이다. 그리고 도도부현의 밑에는 시정촌이 설치되어 있다. 대부분의 복지정책은 후생노동성과 같은 중앙부처의 주도로 기획되지만, 정책시행과 관련된 각종 정책의 조정은 도도부현이 담당하며, 최종적인 제도시행은 시정촌이 담당하고 있다.

[그림 6-1] 일본의 행정구역



자료: Wikipedia 홈페이지, 일본의 행정구역, 2014.10.24 추출

일본 지방자치법 2조 3항은 도도부현의 하위 행정단위인 시정촌(市町村)을 ‘기초적인 지방공공단체’, 즉 기초자치단체로 규정하고 있다.⁵⁹⁾ 한

가지 주의할 점은 일본의 시정촌은 인구규모가 크게 다르기는 하지만 모두 동급의 행정구역이라는 점이다. 즉, 정촌(町村)이 한국의 읍면과 유사한 작은 마을이지만, 시나 군 같은 기초자치단체 하위의 행정단위가 아니라, 시와 동급의 행정단위라는 것이다.

어떤 기초자치단체가 시정촌이 되는지는 역사적으로, 그리고 이후 행정적으로 규정된 조건에 따라 결정되게 된다. 역사적으로 정(町)은 상공업자가 밀집해 사는 마을을 지칭하고, 촌(村)은 주로 농민이 사는 마을을 지칭하는 것이었다, 그리고 시는 훨씬 뒤에야 새로 생겨난 것이다. 어떤 조건을 갖춘 기초자치단체가 시(市)로 불리게 되는지 살펴볼 필요가 있다. 시(市)란 인구 5만 명 이상이며, 중심 시가지에 전체 인구의 60% 이상이 거주하고, 상공업 및 기타 도시업종에서 일하는 사람 및 세대가 전체 인구 및 세대의 60% 이상이 되고, 해당 도도부현이 조례로 정한 도시시설과 조건을 갖추어야 한다.

시(市)는 크게 정령지정도시(政令指定都市), 중핵시(中核市), 특례시(特例市)로 구분된다. 인구가 20만 명 이상이면 특례시, 30만 명 이상이면 중핵시, 50만 명 이상이면 정령지정도시가 된다. 특례시에서 정령지정도시로 갈수록 규모가 커질 뿐 아니라 하위행정단위로 구를 설치하는 등 각종 권한 또한 커지게 된다. 정령지정도시는 한국의 광역시나 특별시에 해당되는 것이다. 지방자치법 제12장 제1절 제252조의 19 제1항이 이를 규정하고 있는데, 법률에 명시된 이름은 지정도시이다. 다만 정부령에 의해 지정되었다는 의미에서 정령지정도시(政令指定都市), 또는 정령시(政令市)나 지정시(指定市)로 불리고 있다.

시정촌은 오래전부터 일본의 기초단체였지만, 역사적으로 이를 통합하

59) 일부에는 도쿄도 내에 시정촌과 유사한 특별구가 있어, 이를 포함하여 시구정촌(市区町村, 시쿠초손)으로 부르기도 한다. 하지만 대부분의 경우 기초자치단체는 시정촌으로 표현되고 있다.

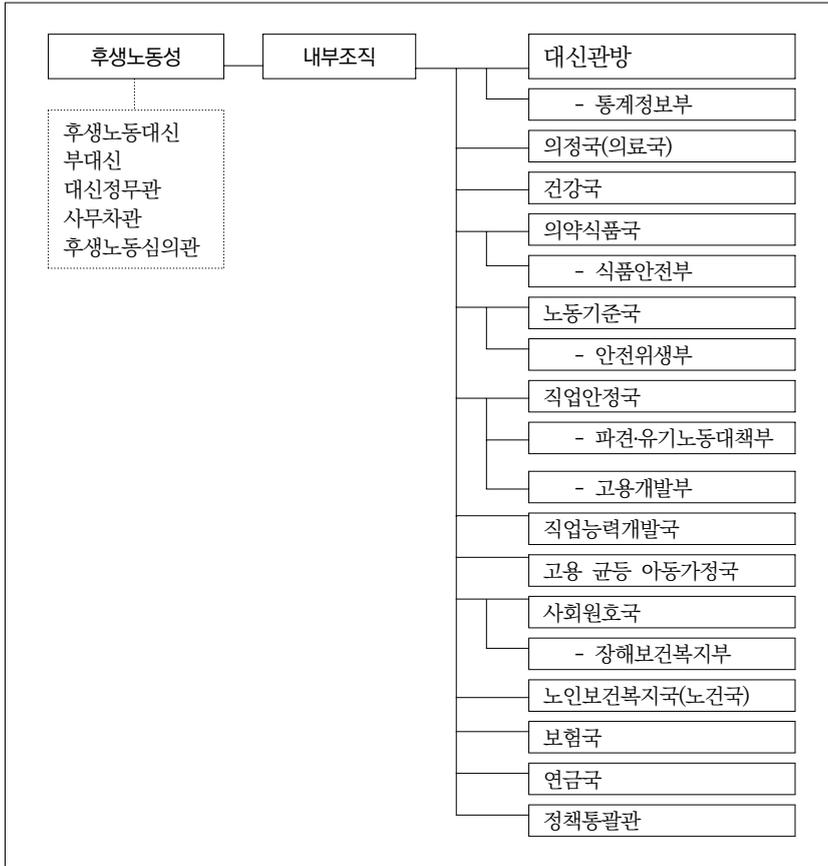
려는 시도가 계속되어 왔으며, 여전히 현재 진행형이다. 이 시기를 관통해서 나타난 한결같은 경향은 정촌(町村)의 수가 계속 감소하는 방향으로 개혁이 이루어져 왔다는 점이다. 그 결과, 전체 시정촌의 수는 크게 감소한 것으로 나타나고 있다. 그리고 시정촌 통합과정에서 촌이 없는 현도 적지 않다는 점이다. 참고로 19세기말 약 7만개에 달했던 시정촌은 1920년 1.5만개, 1995년 3,234개로 급격히 감소하였다. 2014년 1월 현재 전국의 시정촌은 시(市) 790개, 정(町) 746개, 촌(村) 813개, 도쿄 23구(区) 등 총 1,742개로 파악된다.

행정구역의 재편과 시정촌 통합은 산업구조와 인구사회구조의 변화, 그리고 행정정보시스템의 혁신과 무관하지 않다. 그리고 같은 의미에서 복지욕구의 증가에 따른 복지서비스 전달체계의 개편과도 무관하지 않다. 특히 공공부조제도는 전적으로 정부재정에 의존하는 복지제도라는 점에서, 그리고 지방정부의 행정전달체계를 통해 급여와 서비스를 집행하는 방식을 취한다는 점에서, 전체 행정체계의 개편과 밀접한 관련이 있다.

2. 후생노동성의 조직구조

후생노동성은 2001년 노동성과 후생성의 통합 이후 기능적으로 복지와 노동업무를 함께 담당하고 있다. 다음 조직도는 대부분의 부처가 그러하듯, 조직의 변화가 적지 않다는 점에서 큰 의미를 부여하기 힘들다. 다만, 후생노동성이 복지와 노동이라는 두 가지 업무를 어떻게 조직 내에서 분리하고 연계하고 있는지를 보여준다는 점에서 참고자료의 의미를 갖는다.

[그림 6-2] 후생노동성의 조직도



자료: 厚生労働省 홈페이지, 2014.11.2. 추출; 강혜규 외(2008)의 그림을 일부 수정

위의 조직도를 보면, 후생노동성 차원에서 복지와 노동의 통합적 연계가 어떻게 진행되고 있는지 알기 힘들다.⁶⁰⁾ 더욱이 이 질문에 대해서는

60) 하지만 후생노동성의 조직통합에 따른 시너지 효과에 대해서는 다음과 같이 정리할 수 있을 것으로 판단된다. 첫째, 복지와 노동을 모두 연계해야 한다는 강박관념에서 자유로워질 필요가 있다. 둘째, 이제 후생노동성의 이름으로 부처에 들어온 공무원들이 진급을 하며, 하나의 부처구성원으로서의 동일성 또한 형성되고 있다는 점이다.

찬반양론이 있을 수 있다. 다만 후생노동성과 도도부현 간에 헬로워크를 둘러싼 이견을 보거나, 민간단체 차원에서 제기되는 복지사무소와 헬로워크 간의 연계 취약성 등은 복지와 노동의 통합적 연계에 많은 어려움이 있음을 미루어 짐작케 한다. 설사 부처단위에서 복지와 노동을 통합했다 하더라도, 그것은 다시 중앙부처와 지방자치단체 사이에서 소관을 둘러싼 힘겨루기의 대상이 되고 있다는 점에서 그러하다.

3. 지방의 사회복지 전달체계

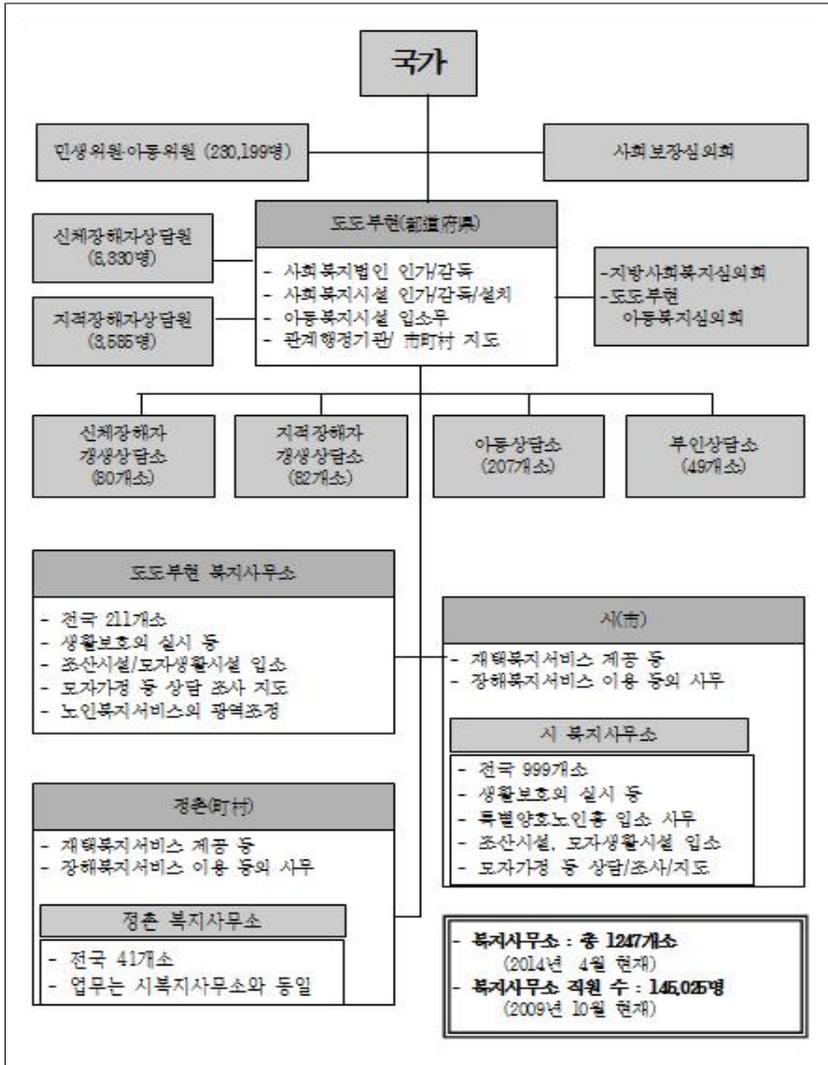
일본 사회복지 전달체계 중 공적전달체계는 비교적 간단하게 구조화되어 있다고 말할 수 있다. [그림 6-3]은 지방정부가 업무를 담당하고 있는 핵심 복지급여와 서비스를 어떤 전달체계를 통해 공급하고 있는지 잘 보여주고 있다.

먼저 일본 사회복지 전달체계에서 민간과의 거버넌스가 어떤 방식으로 작동하는지 가장 잘 보여주는 것이 <민생위원 및 아동위원>이다. 이들은 최근 그 역할이 크게 감소하기는 했지만, 일본 복지전달체계에서 민간이 매우 중요한 역할을 담당해 왔음을 보여주고 있다. 마찬가지로 사회보장심의회 또한 중앙부처의 영향력이 강하게 행사되고 있다고는 하지만, 다양한 전문가들이 참여하는 거버넌스의 한 형태라고 해석할 수 있을 것이다.

도도부현은 지역 사회복지 전달체계의 정점에 있으며, 각종 사회복지 법인 및 사회복지시설의 인가나 감독업무를 담당하고, 하위 행정조직인 시정촌의 복지전달체계를 관리하는 업무를 담당하게 된다. 그리고 지역 주민을 대상으로 하는 조직은 각종 상담창구를 중심으로 구성된 것을 알 수 있다. 이 그림은 신체장애인, 지적장애인, 아동 및 부인 등을 대상으로 하는 복지상담창구가 운영되고 있음을 보여준다. 그 밖에도 지방사회보

장심의회 및 아동복지심의회 업무를 담당하는 것을 알 수 있다.

[그림 6-3] 사회복지 실시체제의 개요(2013년 현재)



자료: 厚生労働省(2014b), 厚生労働白書.

구체적으로 일본 공공부조제도, 특히 생활보호제도를 지탱하는 복지전달체계가 무엇인지 살펴볼 필요가 있다. 그것은 전국적으로 설치 운영하고 있는 복지사무소이다. 물론 복지사무소는 생활보호제도 외에도 출산지원이나 모자생활시설, 노인복지서비스 제공 등의 업무를 담당하도록 규정되어 있지만, 생활보호업무가 가장 핵심업무이다. 그리고 복지사무소는 도도부현에 설치된 경우도 있지만, 주로 시에 설치 운영되는 것을 알 수 있다.

제3절 생활보호제도의 전달체계

복지전달체계는 다양한 목적으로 설계된 공공부조제도를 효과적으로 집행하는데 필수적인 조건이다. 하지만 정작 전달체계를 운영하는 필요한 조직과 인력은 충분히 확보되지 않는 경우가 많다. 따라서 여기서는 일본 공공부조제도, 특히 생활보호제도 관련 업무를 담당하는 복지사무소(福祉事務所)의 설치현황 및 종사인력에 대해 살펴보기로 한다.

1. 복지사무소의 현황

복지사무소는 사회복지법(社会福祉法) 제14조가 규정하고 있는 복지 업무를 담당하는 지방복지전달조직으로 <복지 6법>(생활보호법(生活保護法), 아동복지법(児童福祉法), 모자 및 미망인복지법(母子及び寡婦福祉法), 노인복지법(老人福祉法), 지체장애인복지법(身体障害者福祉法), 정신지체장애인복지법(知的障害者福祉法))이 정한 구호와 육성 등의 업무를 담당하고 있다. 공공부조제도 외에도 각종 사회서비스를 공급하는 최일

선의 복지행정기관인 셸이다.

앞서 언급한 바와 같이 복지사무소의 핵심업무는 바로 생활보호제도의 집행이다. 하지만 1993년 4월에는 노인 및 신체장애인복지, 2003년 4월에는 정신지체장애복지사업의 시설입소조치 등의 업무가 도도부현에서 정촌으로 이양되었다. 그에 따라 도도부현 복지사무소에서는 복지6법에 중 복지3법(생활보호법, 아동복지법, 모자 및 미망인복지법)에 대한 업무를 소관하도록 변화가 있었다.

일본 생활보호제도의 핵심 전달체계인 복지사무소는 전국의 광역자치단체 및 기초자치단체에 설치되어 있다. 하지만 도도부현과 시(특별구 포함)는 복지사무소 설치가 의무적이지만, 정촌(町村)은 설치가 의무적이지 않다. 따라서 정촌은 전체 중 일부 자치단체만이 복지사무소를 설치 운영하고 있다. 후생노동성의 최근 자료에 따르면, 일본의 복지사무소는 2014년 4월 1일 현재 도도부현에 약 208개, 시(특별구 포함)에 996개, 정촌에 43개소가 설치되어 있다. 그리고 이를 모두 합치면 일본의 복지사무소는 전국적으로 약 1,247개소가 설치 운영되고 있다.

〈표 6-1〉 복지사무소 설치현황

	도도부현 (都道府県)	시 (특별구 포함)	정촌 (町村)	합계
개소 수	208	996	43	1,247

주: 平成26年 4월 1일 현재

자료: 厚生労働省 홈페이지, 2014.11.3 추출.

http://www.mhlw.go.jp/stf/seisakunitsuite/bunya/hukushi_kaigo/seikatsuhogo/fukusijimusyo/

2. 복지사무소 인력배치 현황

복지사무소는 사회복지법에 따라 복지사무소장 이외에 <사찰지도원

(査察指導員), 〈현업원(現業員)〉 및 〈事務職員〉을 두도록 규정하고 있다. 사찰지도원은 현업원의 업무를 파악해서 전문적으로 지도 감독하는 전문 직원이다. 그리고 생활보호 업무는 주로 현업원이 담당하고 있다. 현업원은 지구별로 피보호세대를 담당하고 있다는 점에서 지구담당원이라고 불리기도 한다. 또한 각 피보호세대에 대한 상담을 통해 사례관리를 하는 전문가라는 점에서 사례관리사로 불리기도 한다.

〈표 6-2〉 복지사무소의 배치인력과 직무

명칭	직무
사무소의 장	도도부현의 지사 등은 시정촌의 장(특별구 구청장 포함)에 대한 지휘 감독을 담당
사찰지도원 (사회복지주사)	사무소 장(長)의 지휘감독을 받고, 사무소 업무를 지휘감독
현업원 (사회복지주사)	사무소 장(長)의 지휘감독을 받으며, 구호와 육성 등 지원이 필요한 자의 가정을 방문함. 방문은 해당 지원이 필요한 자와의 면접을 통해 자산과 환경 등을 조사하고, 보호 및 그 밖의 조치 중 어떤 것이 필요한가를 판단
사무인력	사무소 장(長)의 지휘감독을 받으며, 사무소의 사무를 담당

주: 平成26年 4月 1日 현재

자료: 厚生労働省 홈페이지, 2014.11.3 추출.

http://www.mhlw.go.jp/stf/seisakunitsuite/bunya/hukushi_kaigo/seikatsuhogo/fukusijimusyo/

복지사무소 인력의 정원(所員の定数)은 지역의 실정에 맞게 조례로 정하고 있다. 구체적으로 각 복지사무소에서 일하는 지원인력의 수는 지역별로 해당 사무소가 지원하는 피보호가구 수를 기준으로 결정된다. 그 기준은 아래 표와 같이, 도도부현은 피보호세대가 390가구 이하인 경우 6인의 인력이 배치되며, 65가구 증가할 때마다 1인씩 추가된다. 그리고 시는 피보호세대가 240가구인 경우 3인의 인력이 배치되며, 80가구 증가할 때마다 1인씩 추가된다. 정촌은 피보호세대가 160가구인 경우 2인의 인력이 배치되며, 80가구가 증가할 때마다 인력이 1인씩 추가된다.

〈표 6-3〉 복지사무소의 지역별 정원

	표준정원	표준정원에 추가되는 인원
도도부현	피보호세대 390가구 이하= 6인	65가구 증가시 1인 추가
시(특별구)	피보호세대 240가구 이하= 3인	80가구 증가시 1인 추가
정촌	피보호세대 160가구 이하= 2인	80가구 증가시 1인 추가

주: 平成26年 4月 1日 현재
 자료: 厚生労働省 홈페이지, 2014.11.3 추출.
http://www.mhlw.go.jp/stf/seisakunitsuite/bunya/hukushi_kaigo/seikatsuhogo/fukusijimusyo/

일본의 복지사무소에 배치된 인력에 대해 확인할 수 있는 가장 최근의 자료는 2009년 자료이며, 이 자료에 따르면 비상근직원을 포함하면 약 17,132명이 일하고 있으며, 상근직만으로는 16,477명이 일하고 있다.⁶¹⁾ 사찰 지도원 총수는 3,221명이며, 2004년 조사에 비해 190명 증가했지만 그 내역은 군에서 283명 줄고 시에서 473명 증가한 것으로 나타나고 있다. 현업원(상근)의 총수는 19,406명이며, 2004년 조사에 비해 175명 감소하고 있지만, 그 내역을 보면 군에서 819명이 줄고, 시에서 644명 증가하였다. 덧붙여 생활 보호 담당의 현업원(상근)은 군에서 665명 줄고, 시에서 3,174명 증가하였다.

〈표 6-4〉 사찰지도원 및 현업원의 배치현황

		사찰지도원	상근	비상근	총수
총수		3,221	19,406	3,451	26,078
	군부(郡)	358	1,455	109	1,922
	시부(市)	2,863	17,951	3,342	24,156
생활보호 담당		2,596	13,881	655	17,132
	군부(郡)	343	1,246	36	1,625
	시부(市)	2,253	12,635	619	15,507

주: 사찰지도원은 겸무자를 포함한 수치임.
 자료: 厚生労働省(2009), 平成21年 福祉事務所現況調査の概要.

61) 후생노동성 자료에 따르면, 복지사무소 현황조사는 2004년 이루어지고, 2009년 이루어졌다.

현업원은 시부(市部)에서는 피보호세대 80세대에 한 명, 군부(郡部)에서는 피보호세대 65세대에 한 명을 배치하도록 법률로 정하고 있다. 2009년 현재 생활보호의 업무를 담당하고 있는 현업원은 전국에 약 13,881명이 일하는 것으로 알려져 있다. 그것은 앞선 배치규정에 따라 배치되어야 할 인원이 15,560명 대비 약 89.2%의 인력이 배치되어 있음을 의미한다. 그리고 이러한 배치상황은 군부와 시부 사이에 상반된 경향을 보이는데, 군부는 초과배치, 시부는 과소배치로 나타나고 있다.

〈표 6-5〉 생활보호담당 현업원의 배치 상황

	복지 사무소 수	배치표준	배치인원	충족율	충족률 100%이상 복지사무소	충족율 100%미만 복지사무소
총수	1,242	15,560	13,881	89.2	828	414
군부	226	1,237	1,246	100.7	175	51
시부	1,016	14,323	12,635	88.2	853	363

자료: 厚生労働省(2009), 平成21年 福祉事務所現況調査の概要.

사찰지도원과 현업원은 법률에 따라서 사회복지주사(社會福祉主事)의 자격을 갖도록 요구하고 있다. 이 자격은 대학에서 후생노동대신이 지정하는 사회복지에 관한 전문 과목을 일정 과목 이상 수료한 자 등에게 부여하도록 되어 있다. 사회복지주사 자격취득율을 보면, 2009년 현재 생활보호업무를 담당하는 사찰지도원의 74.6%, 현업원의 74.2%가 자격을 취득하고 있다.

그렇다면 생활보호업무를 담당하는 사찰지도원과 현업원은 해당 업무를 얼마나 오래 수행해 왔는지 살펴볼 필요가 있다. 사찰지도원 중 경력이 3년 이상인 사람은 34.9%, 1~3년은 38.8%, 1년 미만은 26.3%로 나타나고 있다. 현업원은 3년 이상인 사람이 36.7%, 1~3년은 37.9%, 1년 미만인 사람이 25.4%로 나타나고 있다.

〈표 6-6〉 복지사무소 종사인력의 자격 취득현황

		사회복지주사		사회복지사		정신보건복지사	
		사찰 지도원	현업원	사찰 지도원	현업원	사찰 지도원	현업원
총수	자격취득자	2,246	13,090	104	946	13	201
	취득률(%)	69.7	67.5	3.2	4.9	0.4	1.0
생활보호 담당	자격취득자	1,937	10,299	80	641	7	66
	취득률(%)	74.6	74.2	3.1	4.6	0.3	0.5

자료: 厚生労働省(2009), 平成21年 福祉事務所現況調査の概要.

제4절 생활보호제도와 취업지원

최근 일본의 공공부조제도는 근로능력이 있는 수급자가 증가하고 있으며, 이들의 취업을 촉진하는 정책을 강화하는 추세를 보이고 있다. 이처럼 근로능력이 있는 수급자의 취업을 촉진하기 위해서는 이러한 업무를 수행하는데 필요한 인력과 인프라를 갖추어야 한다. 그렇다면 현재 일본의 생활보호제도는 어떻게 변화하고 있는가.

2009년 현재 복지사무소에서 취업지원업무를 담당하고 있는 사람들의 수를 보면, 적어도 현재 시점까지는 복지사무소가 중심이 된 형태로 고용과 복지의 연계가 활발하게 이루어지고 있다고 말하기 힘들 것으로 판단된다. 참고로 2009년 현재 복지사무소에 배치된 취로지원전문원(就勞支援専門員)은 군부에 60명, 시부에 517명으로 총 577명이 일하고 있다.⁶²⁾

물론 일본 정부는 생활보호제도를 통해 근로빈곤층을 보호하기보다, 새로운 지원제도를 통해 근로빈곤층을 보호하는 전략을 택하고 있다.

62) 이 수치는 厚生労働省(2009), 平成21年 福祉事務所現況調査の概要에서 인용

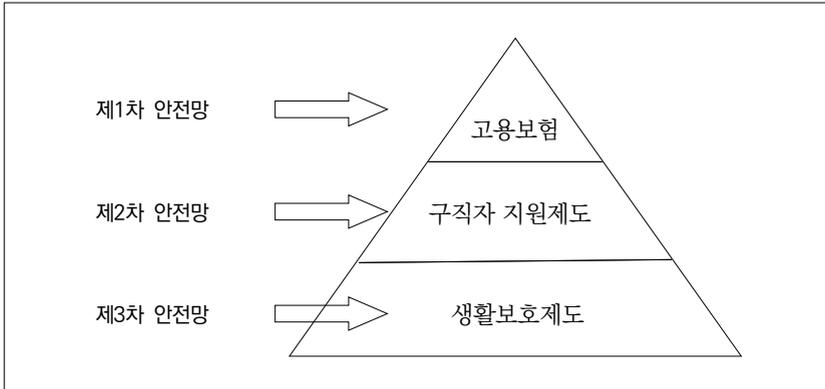
2013년 생활곤궁자 자립지원제도 도입이 그것이다. 이는 생활보호 수급자가 아닌 빈곤층을 대상으로 주거급여와 각종 사회서비스 그리고 취업 지원을 연계한 제도라고 말할 수 있다. 이 제도가 도입되는 경우, 근로능력이 있는 빈곤층의 취업을 촉진할 다양한 공공 및 민간인프라 확충이 전제되어야 할 것이다. 하지만 생활곤궁자 자립지원을 위한 인프라는 일부 자치단체를 중심으로 설치 중에 있다는 점에서 그 현황을 파악하기 용이하지 않다.⁶³⁾

대신 지금까지 복지와 고용의 연계가 어떻게 이루어져 왔는가를 가능할 수 있는 것이 공공직업안정소(ハローワーク)의 근로빈곤층 및 생활보호 수급자 중 근로능력자에 대한 취업지원사업의 추진상황이다. 여기서는 이 점에 초점을 맞추어 설명하기로 하겠다.

그에 앞서 일본의 고용 관련 사회안전망의 기본구조에 대해 간략하게 언급하고자 한다. [그림 6-4]는 후생노동성이 발표한 문건, 특히 공공직업안정소(ハローワーク)에 대한 문건에 명시된 것이다. 이 그림에 따르면, 고용 관련 사회안전망은 고용보험을 1차 안전망으로, 취업알선이나 직업훈련 등 구직자지원제도를 2차 안전망으로, 생활보호제도를 최후의 안전망으로 설정하고 있다. 그리고 우리가 관심을 갖는 부분은 바로 제2와 제3의 안전망이다.

63) 본 연구보고서 중 제4장 생활곤궁자 자립지원법에 대한 글에서 개략적인 내용을 확인할 수 있다.

[그림 6-4] 고용 관련 사회안전망의 구조



자료: 厚生労働省 職業安定局(2014), 公共職業安定所(ハローワーク)の主な取組と実績.

2013년 현재 일본의 공공직업안정소는 전국에 걸쳐 544개소가 설치되어 있다. 구체적으로는 본소(本所)가 436개소, 출장소가 95개소, 분실이 13실 등이다. 공공직업안정소는 내부적으로 1)고용보험과, 2)직업상담부서, 3)사업소부서, 4)전문원조부서, 5)서무과와 같은 하위부서로 구성되어 있다. 참고로 이것은 중간규모 직업안정소의 사례이다. 이들이 담당하는 주요업무는 1)직업소개: 직업상담, 소개업무, 구인접수, 구인개척, 재취직지원업무, 2)고용보험: 고용보험 적용, 실업인정, 급여업무, 3)고용대책: 장애인, 고령자 고용기업 지도업무 등이다. 그리고 공공직업안정소에서 일하는 인력은 직원수는 11,140명이며, 상담인원수는 16,737명이다.⁶⁴⁾

공공직업안정소는 일반 구직자나 취약계층을 대상으로 다양한 취업지원 서비스를 제공하고 있지만, 생활보호수급자를 대상으로 하는 고용복

64) 이 수치는 厚生労働省 職業安定局(2014), 公共職業安定所(ハローワーク)の主な取組と実績에서 인용

지 연계서비스를 제공하고 있기도 하다. <표 6-7>에 따르면, 고용안정소는 프리타 등 청년층을 위한 정규직 고용화 사업, 모자가정 모를 위한 취업지원, 고령자 및 장애인을 위한 취업지원을 담당하는 것 외에도 생활보호 수급자 중 근로능력이 있는 사람을 대상으로 하는 자립촉진사업(自立促進事業)을 운영하고 있다.

아래 표에서 생활보호 수급자 중 근로능력자를 대상으로 공공직업안정소가 제공하는 자립촉진사업에 참여하는 사람은 2010년 2.1만명에서 2013년 8.9만명으로 약 4배 이상 증가하였다. 그리고 이 사업을 통한 취업자 수 또한 2010년 1.3만명에서 2013년 5.4만명으로 약 4배 이상 증가하였다.

<표 6-7> 공공직업안정소의 주요 사업실적

(단위: 만명)

		2010	2011	2012	2013
일반	신규구직자	749.1	721.2	666.4	620.0
	취직건수	191.8	195.3	193.6	189.5
청년층	프리타 등 정규취업	24.4	25.0	30.2	30.1
여성	모자가정 취업자 수	8.5	9.4	9.8	9.9
고령자	60세 이상 취직건수	17.7	19.2	20.2	20.7
장애인	취직건수	5.3	5.9	6.8	7.8
생활보호	지원대상자	2.1	4.5	6.4	8.9
	취직자 수	1.3	2.5	4.0	5.4

자료: 厚生労働省 職業安定局(2014), 公共職業安定所(ハローワーク)の主な取組と実績.

위에서 살펴 본 바와 같이 일본의 생활보호제도는 이미 십여년 전부터 근로능력이 있는 빈곤층이 증가하는 양상을 경험해 왔고, 그것은 각종 취업지원사업 참여자의 증가를 통해서도 확인할 수 있다. 결국 근로빈곤층이 증가하는 상황에서 생활보호제도의 대대적인 개편 또는 새로운 지원

제도 도입은 불가피했던 것처럼 보인다. 그리고 이러한 요구를 반영한 것이 생활곤궁자 자립지원제도라고 말할 수 있을 것이다.

하지만 중장기적으로 보면, 생활보호 수급자 및 근로빈곤층을 대상으로 고용·복지서비스를 보아 효과적으로 제공할 수 있는 전달체계 개편이 마무리 된 것처럼 보이지는 않는다. 지역차원에서 복지서비스와 고용서비스의 실질적인 연계를 가능하게 할 새로운 전달체계개편 실험이 계속 될 수 있음을 시사하는 것이다.



제7장

최근의 제도개편 동향

제1절 제2의 안전망에 대한 지원

제2절 생활보호법 개정의 내용: 생활보호비 절감이라는 명백한 목적

제3절 생활근로자 자립지원법의 내용: 지역복지와 취업지원의 믹스

제4절 전국 자치단체 시범사업의 실시상황 및 제도시행을 위한 준비상황

제5절 맺는말



7

최근의 제도개편 동향 <<

2013년 12월 생활보호법(生活保護法) 개정안과 생활곤궁자자립지원법안(生活困窮者自立支援法案)이 국회를 통과했다. 개정된 생활보호법은 2014년 7월(일부는 2014년 1월) 시행되었고, 생활곤궁자자립지원법은 2015년 4월부터 시행될 예정이다.

생활곤궁자자립지원법은 2011년에 제정된 구직자지원법(求職者支援法)과 함께 「제2의 안전망」으로 불리고 있다. 생활보호법 개정안과 생활곤궁자자립지원법안이 동시에 심의되게 된 이유는 사회보장관련 지출의 증가를 억제하려는 목적에서였다. 2013년도 일반회계 결산에 따르면, 세수가 46조9,530억엔이었던 반면, 사회보장 관련 지출은 29조2,320억엔으로 전체 세수의 62.3%를 차지하고 있다. 향후 베이비붐세대가 고령화됨에 따라 사회보장 관련 지출은 더 증가할 것이다. 2014년 4월 정부는 소비세를 5%에서 8%로 인상, 그리고 2014년 말까지 10% 인상여부를 판단할 예정이다. 그러나 세율 인상은 정치적으로 매우 어렵다. 따라서 정부 입장에서는 세출의 억제, 그중에서도 가장 큰 비중을 차지하는 사회보장 관련 지출의 억제가 중요한 과제가 되고 있다. 생활곤궁자 지원대책과 생활보호제도의 재검토는 2012년 8월에 제정된 사회보장제도 개혁추진법에 규정된 것이지만, 그 조문에는 일할 수 있는 데도 불구하고 정당한 이유 없이 일하지 않는 수급자에 대해서는 엄격하게 대처하고, 취업을 위한 지원대책을 마련하도록 정하고 있다.

그러나 생활곤궁자자립지원법의 목적은 재정지출 억제와는 다른 측면에서도 언급할 수 있다. 이 법은 2010년부터 2012년까지 실시된 퍼스널

서포트 서비스(personal support service) 사업을 제도화한 것이고, 이 퍼스널 서포트 서비스 사업은 생활곤궁자를 지원하기 위한 자치단체나 민간단체의 활동을 기반으로 한 것이었다. 사업은 5개 지역에서 시작되었지만 결국 27지역까지 확대되었다. 이 사업은 생활상의 어려움을 안고 있지만 기존 사회보장제도의 급여나 서비스를 받을 수 없는 사람에게 원스톱(one-stop)으로 맞춤형 지원을 실시하는 것을 목적으로 하고 있었다. 이 지원단체들의 활동영역은 다양하고 자치단체나 민간단체가 독자적으로 실시하고 있던 취업지원, 생활보호수급자에 대한 자립지원, 노숙자에 대한 지원, 니트나 프리타 등의 청소년에 대한 지원, 자살을 막기 위한 지원 등이 포함되어 있었다. 퍼스널 서포트 서비스 사업은 민주당 정권기에 실시된 것이었고, 생활곤궁자 자립지원법의 법제화 논의 또한 2012년 4월부터, 즉 민주당정권 하에서 시작되었다. 그 당시에는 생활지원전략이라고 불리었다. 2012년 말 자민당정권이 탄생한 이후에는 법의 명칭이 바뀌었을 뿐 아니라, 제도의 내용도 바뀌게 되었다. 생활 지원보다 취업 촉진이 강조되고 사회보장비 역제를 위한 시책이 강조되기 시작했던 것이다.

위에 언급한 배경에 따라 이 개정된 생활보호법과 생활곤궁자자립지원법의 내용은 서로 목적이 다른 요소가 뒤섞이게 되었다. 그리고 향후 이 제도가 어떤 방향으로 발전하는가는 어느 요소가 더 우세하게 될 지에 달려 있다고 말할 수 있다.

본고에서는 제2의 안전망이 필요하게 된 배경에 대해 설명하고, 개정된 생활보호법과 생활곤궁자자립지원법의 내용을 소개하고, 제도 입안 및 실시 과정에서 혼합·충돌하는 정책 이념에 주목함으로써 이 제도의 특징을 규명하고자 한다. 그리고 생활곤궁자 자립지원제도는 2013년에 이어 2014년에도 전국 각지에서 시범사업을 실시하고 있다. 따라서 글 후반에서는 이 사업의 실시상황 및 2015년 4월 본격 시행을 위한 자치단체

들의 준비상황을 개관함으로써 제도시행에서 나타나는 전체적인 흐름을 분석하기로 하겠다.

제1절 제2의 안전망에 대한 지원

먼저 제2의 안전망이 필요한 배경에 대해 간략하게 설명하고자 한다 ([그림 7-1] 참조). 원래 근로연령층⁶⁵⁾에 대한 일본의 사회보장은 제1의 안전망(사회보험, 노동보험)과 제3의 안전망(생활보호)으로 구성되어 있었다. 제1의 안전망은 소관 행정조직으로 중앙정부 기관인 헬로우워크(ハローワーク, 한국의 고용센터)나 사회보험사무소⁶⁶⁾를 두고 있으며, 제3의 안전망은 생활보호제도의 창구인 자치단체 복지사무소(福祉事務所)를 두고 있다. 또한 대인서비스(상담지원)와 관련해서 제1의 안전망은 고용보험 창구이기도 한 헬로우워크 등이 담당하며, 제3의 안전망은 생활보호제도의 사례관리자(case worker)가 이 업무를 담당하고 있다.

그러나 니트나 파견노동자의 해고문제 등, 생활곤궁자가 다양해지면서 기존 안전망의 사각지대 또한 점차 분명해져 왔다. 기존 제도에서 행정서비스의 대상이라는 관점에서 보면, 제1의 안전망은 한시적 이직자 등 곧 바로 취업이 가능한 사람을 대상으로 하며, 제3의 안전망은 장애자나 병자 등, 취업이 어려운 사람을 대상으로 한다고 여겨졌다. 그런데 1990년대 이후 생활곤궁자처럼 이 두 집단의 중간에 있다고 여겨지는 케이스, 즉, 취업이 불가능하지는 않지만, 곧 바로 취업하는 것도 어려운 사람들

65) 일본에서 가동연령층(稼働年齢層)이라는 개념은 근로연령층에 가까운 의미로 이해된다.

66) 사회보험사무소는 2009년까지 후생노동성 산하 사회보험청이 소관하여 각종 연금 사무를 담당해 왔다. 그리고 2009년에는 사회보험청이 폐지되고, 특수법인인 일본연금기구가 소관하는 연금사무소가 사무를 담당하고 있다.

이 급증하였다.

[그림 7-1]은 한국과 일본의 일반 노동시장 현황과 사회보장 수급률을 나타내고 있다. 일반 노동시장 현황을 보면, 일본은 고용률이 높고, 비경제활동인구 비율이 낮은 특징을 보인다. 이 점에서 일본 노동시장을 보다 포섭적(inclusive)이라고 말할 수 있을지 모른다. 하지만 일본의 실업률은 한국보다 약간 높은 수준이고, 특히 장기실업률은 1990년 이후 계속 증가해 2013년 40%까지 증가하였다. 이것은 OECD 평균보다 10% 포인트 정도 높은 비율이다. 반면에 일본의 실업수당 수급률은 한국의 절반 정도이며, 빈곤층 취업자 중 공공부조를 수급하는 비율(take-up rate) 또한 일본이 한국보다 훨씬 낮다.⁶⁷⁾ 즉, 일본의 노동시장은 일단 이직하면 재취업이 매우 힘든 반면, 사회보장 적용률은 낮고, 사각지대가 크다는 것을 의미한다.

사회보장제도의 사각지대가 확대됨에 따라 그것에 대응하는 복지급여나 대인서비스 개혁이 논의되기 시작한 것은 2000년 이후의 일이다. 근년에는 「사회보장과 조세 일체개혁」(社会保障と税の一体改革)으로 급여 및 대인서비스 개혁이 실시되고 있다(고이시, 2013).

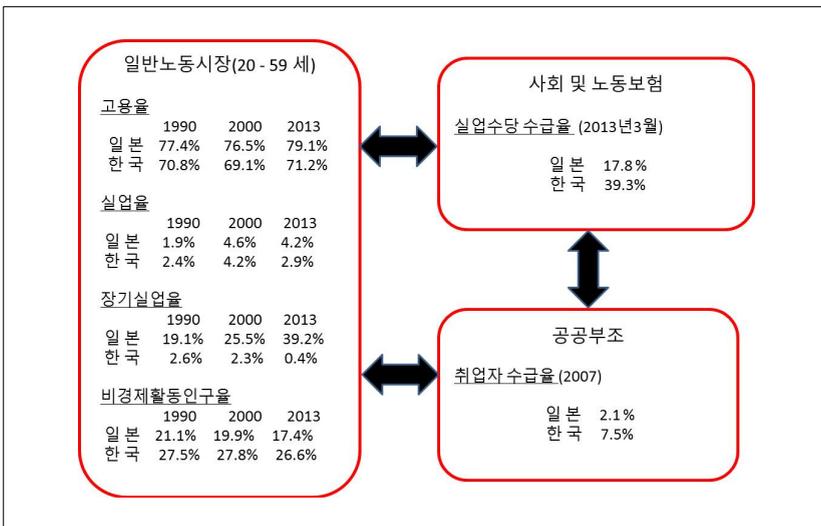
급여와 관련해서는 제1의 안전망인 사회보험과 고용보험이 그 적용범위를 확대하여 비정규직 노동자의 일부가 가입할 수 있게 되었다.⁶⁸⁾ 현재 까지 피고용자보험은 일반 취업자 소정 노동시간 및 소정 노동일수의 약

67) 물론 일본과 한국 양국 모두 취업빈곤층 중 공공부조 수급률이 10% 이하로 매우 낮은 수준이다.

68) 일본의 사회보험은 피고용자보험과 지역보험으로 나누어져 있다. 즉, 고령자·장애자·유족연금 중 피고용자 대상 보험은 민간기업 종업원이 가입하는 후생연금, 공무원이 가입하는 국가공무원공제조합·지방공무원공제조합, 사립학교의 교직원이 가입하는 사립학교 교직원공제조합이 있으며, 의료보험에는 주로 중소기업 종업원이 가입하는 건강보험, 대기업 종업원이 가입하는 건강보험조합, 공무원이나 사립학교 교직원이 가입하는 공제조합이 있다. 한편, 자영업자나 비정규직 노동자의 상당수는 고령자·장애자·유족연금으로는 국민연금, 의료보험으로는 국민건강보험에 가입한다. 일반적으로, 피고용자보험은 보험료는 낮고(사업주가 반을 지불하기 때문에) 연금 급여액은 높다.

4분의 3이상이어야 적용받을 수 있었다. 즉 일주일의 노동시간을 기준으로 보면, 30시간 이상이 되어야 고용보험 적용을 받을 수 있었던 것이다. 하지만 연금기능강화법 제정으로 단시간 노동자에게 적용을 확대하는 방안이 모색되었으며⁶⁹⁾, 2016년 10월 시행될 예정이다. 후생노동성의 추정치에 따르면 새롭게 적용을 받을 대상자 수는 약 25만 명으로 추정된다. 고용보험법도 개정되어 2010년 이후는 일주일 소정 노동시간 20시간 이상, 고용기간이 31일 이상이면 가입할 수 있게 되었다.

[그림 7-1] 일본과 한국의 노동시장 및 사회보장제도 현황



주: 고용률=취업자/총인구, 장기실업률=이직기간 1년 이상 실업자/총 실업자, 비경제활동인구율=비경제활동인구/총인구, 실업수당지급률=실업수당 지급자/총실업자, 공공부조 취업자 지급률=공공부조 지급자 중 취업자/빈곤인구 중 취업자.

자료: 일본-厚生労働省(各年度a), 雇用保険事業年報: 総務省(各年度), 労働力調査.

한국- 한국고용정보원 홈페이지, 고용보험통계 현황, 2014.10.1 추출; 五石(2011); Goishi(2011).

69) 단시간 노동자에게 노동보험을 적용하는 조건은 이하와 같다. ①주 20시간이상, ②월임금 8.8만 엔 이상(연 수입 106만 엔 이상), ③근무기간 1년 이상의 전향, ④학생은 적용 제외, ⑤종업원 501명 이상 기업.

대인서비스와 관련해서, 노숙자, 젊은이, 한부모가구, 생활보호 수급자(근로연령층), 장기실직자에 대해서는 정부 보조금사업의 형태로 취업지원사업을 실시해 왔다. 하지만 새롭게 도입된 취업지원사업은 행정기관이 직접 실시하는 것이 아니라, 민간단체에 위탁해서 시행하는 방식이 대부분이다. 노숙자를 돕는 쉼터나 노숙자자립지원센터, 청년층을 돕는 청년지원스테이션 등이 그러한 경우에 해당된다.

한편, 기존의 행정기관은 조직개편보다 보조금사업을 재원으로 하는 새로운 프로그램을 도입하는 방식으로 대응을 해 왔다. 예를 들어 아동부양수당에 관련해서 도도부현(都道府県)이나 시(市)는 모자가정에 대상으로 취업자립지원센터를 운영하고 있고, 복지사무소는 아동부양수당 수급자를 대상으로 모자가구 자립지원프로그램을 실시하고 있다. 후술하는 바와 같이, 생활보호제도의 취업자립지원사업도 보조금사업이다. 또 헬로우워크는 일반구직창구와는 별도로 전문지원창구나 전문지원담당원을 배치하고 있다.⁷⁰⁾ 후생노동성의 설명에 따르면, 현재 일반종합창구는 자율적으로 구직활동을 할 수 있는 사람을 대상으로, 특별상담창구는 자율적으로 구직활동을 하기 힘든 사람을 대상으로 하도록 권고하고 있다. 후자(특별상담창구)는 담당자방식(担当者制)으로 운영되며, 취업지원네비게이터에 의한 개별지원을 받을 수 있다.⁷¹⁾

제2의 안전망은 위에 언급한 것과 같은 보조금사업이 아니라 법률을 제정하여 보다 조직적이고 체계적으로 지원하는 방식을 취하고 있다. 제

70) 전문지원창구로서, 대상자 유형별로 젊은층 대상(올해 졸업자 응원 헬로우워크, 젊은이 헬로우워크, 헬로우워크 플라자), 육아 중인 여성 대상(마자즈 하로워크, 마자즈 코나), 고령자 대상, 장애인 대상, 생활보호수급자 등에 대한 취업자립촉진사업 등이 있다. 후생노동성 공공직업안정소국의 자료 「공공직업안정소(헬로우워크)의 주된 활동과 실적」(2014년 9월)을 참조.

71) 후생노동성 직업안정국 파견·유기노동대책부 기획과 취업지원실 「헬로우워크와의 제휴에 대해」 생활보호수급자·생활곤궁자의 취업 촉진에 관한 협의회, 2014년 8월 21일.

2의 안전망으로는 2011년 10월 구직자지원제도가 먼저 도입되었다. 지원대상은 고용보험을 수급할 수 없고, 취직을 희망해 지원을 받으려는 사람이며, 수강자에게 직업훈련 수강급여금(월 10만 엔 + 교통비)을 지급하고 있다. 창구인 헬로우워크에서는 수강훈련자마다 개별적으로 지원계획을 작성해 훈련기간 중 매월 1회씩 정기적으로 면담할 것을 요구하고 있다. 2013년 12월 제정된 생활곤궁자 자립지원제도는 제2의 안전망을 구성하는 또 하나의 기둥으로 간주되고 있다. 구직자지원제도와 생활곤궁자 자립지원제도의 차이는 전자는 노동행정이 소관하고 있는데 대해, 후자는 복지행정이 소관하고 있다는 점이다.

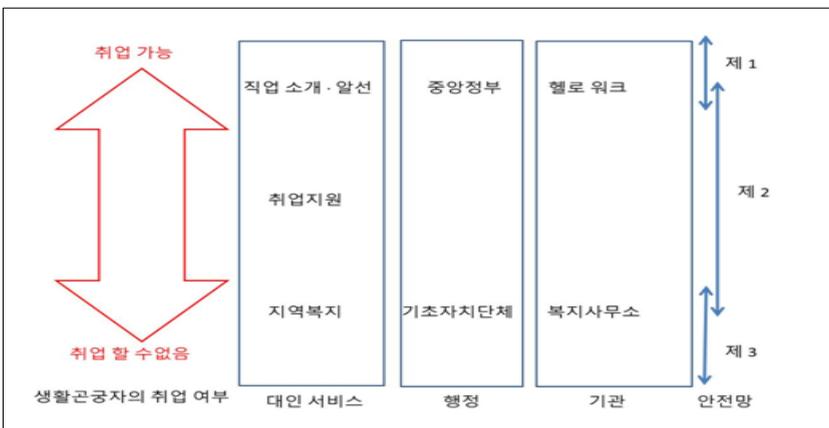
그러나 헬로우워크나 복지사무소 등 기존 행정조직이 하나의 조직만으로 「곧 바로 취업이 힘든 사람」을 지원하는 것은 운영이 용이하지 않다. 지원내용 측면에서는 직업소개나 직업훈련, 생활상 혹은 건강상의 상담지원 등 성격이 다른 지원이 혼재되어 있을 뿐 아니라, 행정조직 측면에서는 전자가 중앙정부나 도도부현 소관이나 후자는 기초자치단체 소관으로 나뉘어져 있기 때문이다. 따라서 이러한 서비스를 한 곳에서 받을 수 있도록 각각의 기관을 같은 장소에 모은 원스톱형 사업이 요구되게 되었다.

실제로 생활보호제도의 취업자립지원에서는 헬로우워크와 복지사무소가 각각 전문지원인력을 두고, 두 조직이 제휴하면서 지원을 실시하고 있다. 또 헬로우워크와 관련해서는 도도부현(都道府県)이나 기초자치단체가 관련 지원기관들을 같은 장소 및 건물에 배치하는 경우가 확대되고 있다. 예를 들어 헬로우워크와 도도부현이 제휴해 취업지원을 실시하는 예로는 「잡카페(job cafe)사업(46개 도도부현)」, 헬로우워크와 기초자치단체가 제휴하는 예로서 「고향헬로우워크사업(135개소)」 등이 있다. 또 헬로우워크와 자치단체가 취업지원을 병행하는 사업(「일체적 실시사업」)은 32개 도도부현(都道府県)과 90개 시구(市区)(2014년 8월 4일 현재)에서

실시되고 있다.

이러한 행정조직 형태상의 문제는 일본뿐 아니라 해외에서도 볼 수 있다. 즉 복지사무소와 공공직업소개기관의 통합, 병설 등 여러 가지 패턴이 있다. 이 가운데 통합형에 대해서는 중앙정부 소관으로 하는 경우(영국 등)와 자치체 소관으로 하는 경우(노르웨이, 덴마크)가 있으며, 각국의 역사적 경로나 행정조직 상의 특징에 따라 대응이 달라지고 있다. 일본에서도 [그림 7-2]의 중앙에 해당하는 부분, 즉 「곧 바로 취업이 힘든 사람」에 대한 지원담당자를 결정하는 문제는 기존 행정조직의 구조상 해결이 힘든 부분이라고 말할 수 있다. 현재까지 일본정부는 구직자지원제도는 창구를 헬로우워크로 하고, 생활곤궁자 자립지원제도는 법정사업 대부분을 복지사무소가 설치된 자치단체 소관으로 정하는 방식으로, 기존 행정조직을 개편하지 않고 대응해 왔다. 향후 자치체에서는 이러한 제2의 안전망의 본질에서 비롯된 운영사의 어려움에 직면할 것으로 예상된다.

[그림 7-2] 제1~제3의 안전망 개념도(가동연령층)



자료: 필자작성.

제2절 생활보호법 개정의 내용: 생활보호비 절감이라는 명백한 목적

2014년 6월 현재 생활보호 수급가구는 160만 4,414가구에 이르러 전후 최고치를 기록했다. 생활보호 수급자 수 또한 2014년 1월 216만 7,927명으로 전후 최고치를 기록했고, 2014년 6월 현재 215만 8,840명으로 여전히 높은 수준을 유지하고 있다. 후생노동성은 사회보장제도 전반에 걸친 구조상의 문제로 인해 사회보험 및 노동보험 등 제1의 안전망에서 배제되어 결국 최후의 안전망인 생활보호제도에 이르는 경우가 증가하고 있다고 생각한다. 따라서 정부는 그들의 중간에 위치하는 제2의 안전망으로서 생활공공자 자립지원제도를 새롭게 도입하고, 생활보호제도를 개정하여 생활보호비 절감을 도모하고자 한 것이다.⁷²⁾

생활보호법 개정안의 내용은 크게 4가지를 지적할 수 있다. 첫째, 취업자립지원금의 창설이다. 이제 도는 안정된 직업에 종사함으로써 보호의 폐지에 이른 자에 대해 보호폐지 전까지 6개월 간 매월 수입인정액 중 일정비율을 합산해 그 합계액을 지급하게 되었다. 지급액의 상한은 단신가구 10만엔, 다가구 15만엔으로 되어 있다. 이 제도의 목적은 생활보호제도에서 탈락하는 경우 세금이나 사회보험료 등의 부담이 늘어나 탈수급에 대한 인센티브가 감소하는, 이른바 「빈곤 함정」(고이시, 2013)을 막는 데 있다.

둘째, 건강·생활 등에 주목한 지원으로, 수급자 스스로 건강 유지 및 증진을 위해 노력하고, 수입과 지출 그리고 기타 생계의 상황을 적절히 파악하는 것을 자립을 위한 수급자의 책무로 규정하고 있다. 이것을 위해 ①

72) 일본정부는 2004년부터 3년간에 노령가산을 단계적으로 폐지했고, 2013년 8월에 생활부조금액을 인하였다. 2014년에는 주택급여 기준을 재검토하고 있다.

2013년부터 복지사무소에서 건강진단 결과에 근거한 보건지도, 수급자의 건강 및 진찰에 관한 상담 및 지도 등 필요한 대응을 하는 전문직원을 배치하고, ②복지사무소의 조사권한을 강화하고, 건강진단 결과 등을 입수할 수 있는 권한을 인정하며, ③복지사무소가 수급자 자립지원의 관점에서 필요하다고 판단한 경우 수급자 상황에 따라 영수증 또는 영수증의 보존이나 가계부 작성을 요구할 수 있는 권한을 인정하고 있다.

셋째, 부정부적정 수급에 대한 대책 강화이다. 그 내용을 보면 ①복지사무소의 조사권한을 확대하며, 지금까지 「자산 및 수입」에 한정되어 있던 조사사항 외에 취업이나 구직활동 상황, 건강상태, 부양실태 등을 추가하고, 복지사무소가 관공서 등에 정보제공을 요구할 경우 답변을 의무화 했다. ②부정수급에 대한 벌칙 또한 「3년 이하의 징역 또는 30만엔 이하의 벌금」에서 「3년 이하의 징역 또는 100만엔 이하의 벌금」으로 강화하였다. ③부정수급으로 인해 반환금이 발생할 경우, 이 금액을 보호비에서 상쇄하는 것을 인정하고 있다. ④복지사무소가 필요하다고 인정할 경우에는 부양의무자에 대해 보고하도록 요구할 수 있게 했다.

넷째, 의료급여의 적정화이다. 급증하는 생활보호비 중 약 절반을 의료급여가 차지하고 있기 때문에, 정부는 의료급여의 절감 또는 억제에 중점을 두어왔다. 후생노동성으로서는 많은 의료기관이 적정한 진료를 하고 있지만, 일부 의료기관에서 부정이 잇따르고 있기 때문에 이 문제에 엄정하게 대처하게 한 것이다. 그래서 ①지정의료기관의 지정조건 및 지정취소요건의 명확화, ②지정의료기관의 지정유효기간을 현재 의무기한부터 6년의 유효기간 도입, ③생활보호제도의 지정의료기관과 의료보험제도의 보험의료기관 중 어느 한 쪽의 지정이 취소되는 경우 양 제도가 긴밀하게 협력하여 대응하며, ④과거의 부정에도 대처할 수 있도록 과거의 지정의료기관 관리자 또한 보고징수나 검사 등의 대상으로 규정하고 있다.

한편, 생활보호수급자에 대한 대인서비스로 2005년부터 자립지원프로그램의 보조금사업이 도입되었지만, 2013년 5월 후생노동성은 「취업 가능한 피보호자의 취업·자립지원의 기본방침에 대해」라는 통지를 발표하여 취업·자립지원의 강화를 도모했다. 이 기본방침에 따르면, 생활보호 수급자 중 일정기간 내에 취업 및 자립이 예상되는 사람에 대해서는 원칙적으로는 6개월 이내의 집중 지원을 하고, 지도·지시에 따르지 않는 경우에는 보호의 변경, 정지 또는 폐지를 검토하게 하고 있다. 지금까지 일본의 생활보호제도는 취업자립지원에 대한 불참을 이유로 하는 징벌(패널티)을 명확하게 규정하고 있지 않았으나, 이 통지를 통해 처음으로 명문화되었던 것이다. 그리고 이 통지에서는 「가동능력의 활용이 충분하지 않고 보호의 요건을 충족시키지 않는다고 여겨지는 자에 대한 대응으로, 보호를 정지해 취업지도를 계속하는 것이 보호를 폐지하는 것보다도 수급자의 자립조장에 도움이 될 수 있기 때문에, 보호 정지를 활용하며, 보호 정지 기간 중 취업지도를 계속하고 취업을 재촉하는 일도 검토」 하는 것으로 규정되어 있다.

이것은 취업 가능한 자에 대해서는 생활보호를 적용하지 않고 취업자립지원을 실시하는 것을 권장한 것으로서 해석할 수 있다. 여기서 취업 가능한 자에 대한 보호비용을 절감하려는 의도를 읽어낼 수 있다.

제3절 생활곤궁자 자립지원법의 내용: 지역복지와 취업지원의 믹스

생활보호법 개정안의 내용을 보면, 부정수급 대책을 강화하고, 취업을 촉진하고, 의료급여를 적정화함으로써 생활보호비를 절감하려는 목적을 가지고 있는 것이 분명하다. 이에 비해 생활곤궁자 자립지원제도의 목적은 그렇게 단순하지 않다. 후생노동성의 설명에 따르면, 이 제도는 생활보호에 이르기 전에 지원하는 빈곤예방을 목적으로 하고 있다. 이런 의미에서 이 제도의 목적은 생활보호법 개정안과 유사하다. 하지만 이 제도는 입안과정에서 자치단체와 시민단체 등이 실시하는 기존의 다양한 지원사업을 참고하였고, 자치단체와 시민단체 관계자의 의견을 반영하려고 했다. 자치단체와 시민단체들도 새로운 제도의 도입을 적극적으로 제안하였고, 새로운 제도의 입안과정에 참여하려 했다. 그 대표적인 사례가 지속적으로 일자리를 제공할 수 있는 사회적기업 지원제도를 도입하자는 제안이었다.

이러한 경위에서 생활곤궁자 자립지원제도는 생활보호법 개정안과는 다소 다르며, 사회보장비 절감이라는 단일한 목적에 따라 도입되었다고 말하기 힘든 것이다. 하지만 바로 이 때문에 각 사업에서 일관성이 없는 문제점이 발생하는 것도 부정할 수 없는 일이다.

생활곤궁자 자립지원제도 도입은 2013년 1월 후생노동성 사회보장심의회 「생활곤궁자의 생활지원에 관한 특별부회」가 발표한 보고서를 계기로 시작되었다. 여기서 새로운 제도의 이념으로 포괄적·개별적 지원, 조기적·계속적 지원, 분권적·창조적 지원이 제시되었다(표 7-1 참조). 이들 가운데 포괄적·개별적 지원은 헬로우워크의 일반종합창구와 같이 담당자 방식(担当者制)을 취하는 것이 아니라, 생활보호제도의 케이스워커(case

worker)와 같은 담당자를 배치한다는 것을 의미한다. 조기적·계속적 지원은 고용보험이나 생활보호와 같은 신청주의가 아니라, 요구의 발견, 즉 아웃리치(outreach)를 중시한다는 것을 의미한다. 이 개념은 사회사업(소셜워크, social work)의 개념과 같고, 이 제도가 지역복지의 영역에 속한다는 것을 시사하고 있다. 그리고 분권적·창조적 지원은 이 제도가 자치단체나 커뮤니티의 창의적 연구에 의해 충실해져야 한다는 점을 의미한다.

〈표 7-1〉 생활곤궁자 자립지원제도의 이념들

포괄적· 개별적 지원	존엄있는 자립을 위한 지원은 심신의 부진, 지식이나 기능의 결핍, 가족의 문제, 가계의 파탄, 장래전망의 상실 등 다양한 문제에 포괄적으로 대처해야 할 것이다. 행정조직의 소관이라는 벽을 넘고, 지역 내에서 다양한 서비스가 제휴하며, 가능한 한 통합적으로 제공할 수 있는 조건이 필요하다. 한편, 자립을 저해하는 요인들은 사람마다 다른 형태로 복잡하다. 생활곤궁자 각각의 사정이나 생각에 발 맞춰 문제를 타개하는 개별적 지원을 해야 할 것이다.
조기적· 계속적 지원	실직 등 생활곤궁에 빠져 사회와의 연결을 약하게 했을 때, 가능한 한 조기에 대처하는 것이 지원의 효과를 높인다. 생활곤궁자가 「은둔형 외톨이(히키코모리)」가 되며, 지역사회에서 보이지 않거나, 상담소에 상담하러 올 기력을 잃거나 할 가능성을 고려하면서 방문방식을 포함한 조기대응을 도모하는 것이 중요하다. 한편, 조기대응은 생활곤궁자를 취업으로 몰아내는 것이 아니다. 사회적 자립으로부터 경제적 자립으로, 각 개인의 단계에 따라 최적의 서비스를 제공하는 지속적인 지원이 요구된다.
분권적· 창조적 지원	맞춤형 지원은 개개인의 사정과 단계에 따라 사회복지협의회, 사회복지법인, NPO, 사회공헌의 관점에서 사업을 실시하는 민간기업 등 이른바 사회적기업, 민생위원·아동위원, 그 밖의 여러 비공식지원조직 등 민간의 유연하고 다양한 활동을 활용하며, 중앙정부나 자치체가 이것을 확실히 지지함으로써 가능하게 된다. 벌써 지역마다 다양한 민간단체가 활동하고 있으며, 그것은 새로운 생활지원체계에서도 계승되어야 할 것이다.

자료: 厚生労働省(2013), 生活困窮者の生活支援の在り方に関する特別部会報告書, p.6-7.

[그림 7-3]은 생활곤궁자 자립지원제도의 체계를 표시하고 있다. 「생활곤궁자」의 정의는 「실제 경제적으로 곤궁해, 최저한도의 생활을 유지할 수 없게 될 우려가 있는 자」(법 제2조)로 규정되어 있다. 입안 단계에서 생활곤궁은 경제적 곤궁과 사회적 고립 모두를 포함하는 것으로 논의

되었다. 그러나 자치단체를 중심으로 사회적 고립에 대한 정의가 불명료하다는 비판이 있어 법률상의 정의에는 경제적 곤궁만 포함하는 것으로 변경되었다. 그러나 후생노동성은 실제 사업실시 매뉴얼이나 가이드라인⁷³⁾을 준비하며, 그 안에 경제적 곤궁뿐 아니라 사회적 고립에 대해서도 배려하도록 권장하고 있다. 이러한 상황에서 「경제적 곤궁」에 대해서도 소득기준 등 명확한 기준이 설정되어 있지 않다. 원래 법 취지가 사회보장제도의 사각지대에 대응하는 것이었다는 점에서, 오히려 명확한 기준을 마련하지 않고 가급적 다양한 상황에 대처하려 하고 있는 것이다.

[그림 7-3]의 생활곤궁자 자립지원의 체계도에 나타난 바와 같이, 이 제도의 중심은 자립상담지원이다. 노숙자 등 긴급지원이 필요한 경우 한시생활지원(쉼터 제공 등)이나 주택확보급여가 제공된다. 일정 기간의 사정(査定, assessment)을 통해 개별 상황에 맞는 다양한 지원메뉴가 준비되어 있다. 취업지원으로는 취업준비 지원사업이나 취업훈련사업이 있고, 다중채무자 등에 대해서는 가계상담 지원사업, 생활곤궁자 자녀들에 대해서는 학습지원이 제공된다. 이와 같이 생활곤궁자 자립지원제도에는 기존 사회사업(social work)으로 대응할 수 있는 지원과 함께, 취업지원(취업준비 지원사업, 취업훈련사업)이라는 이질적인 요소가 포함되어 있다.⁷⁴⁾ 그 밖에도 자립상담 지원사업에는 주임상담지원인력 및 상담지원인력 외 취업지원인력을 배치하는 것으로 되어 있다.

〈표 7-2〉는 이 제도의 각 사업의 개요를 표시한 것이다. 주된 특징으로

73) 관련 매뉴얼이나 가이드라인은 다음 보고서를 참고: 一般社団法人北海道総合研究調査会(2014), 株式会社日本総合研究所(2014), 特定非営利活動法人地域ケア政策ネットワーク(2014a), 特定非営利活動法人地域ケア政策ネットワーク(2014b), みずほ情報総研株式会社(2014a), みずほ情報総研株式会社(2014b), 三菱UFJリサーチ&コンサルティング株式会社(2014).

74) 원래 취업지원은 소셜워크에 포함되어 있는 것으로 생각되지만, 일본의 행정조직상으로서 는 고용에 관련되는 부분은 중앙정부나 시도부현의 소관으로 되어있기 때문에, 지역에서 활동하는 소셜워크의 활동의 현실은 취업지원의 요소가 꽤 약했던 것은 부정할 수 없을 것이다.

는 필수사업과 임의사업이 있다는 점, 각 사업이 위탁이 가능하다는 점, 소관이 사업에 따라 차이가 있다는 점 등이다.

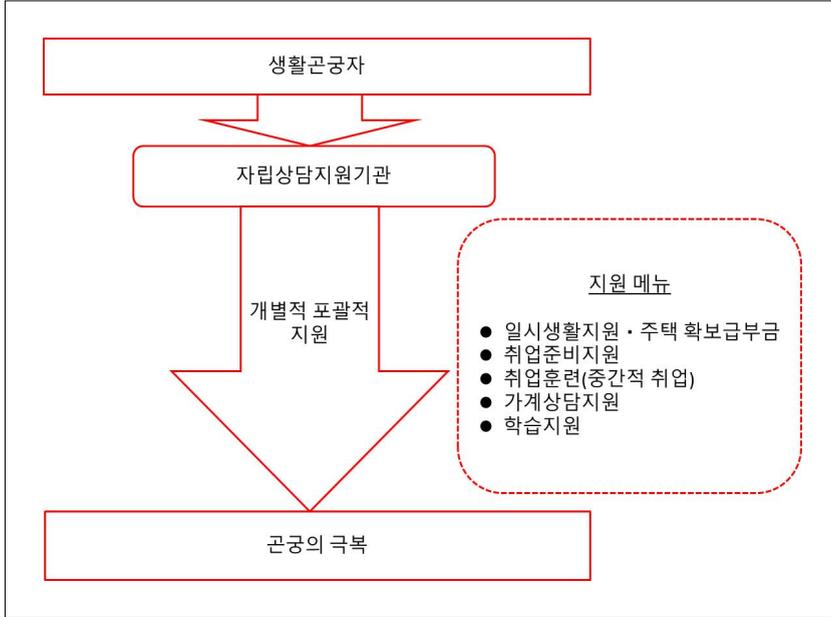
먼저, 필수사업으로는 자립상담 지원사업, 주택확보급여금, 취업훈련 사업자의 인정사업이 있으며, 그 밖에는 임의사업이다. 즉, 자립상담 지원사업 등 필수사업만을 실시하며, 다른 사업은 실시하지 않는 선택도 가능한 것이다.

각 사업은 자치단체의 직영단체나 민간단체 등에게 위탁할 수 있다. 그리고 후생노동성의 가이드라인 등은 각 사업 담당자에게 다른 사업자와 긴밀하게 협력하도록 강하게 요구하고 있다. 예를 들어, 자립상담지원사업자는 취업지원을 취업준비 지원사업이나 취업훈련사업에 맡기면 되는 것이 아니라, 「지원조정회의」를 통해 각 사업자와의 조정이 필요하며, 자립상담 지원사업에 배치된 취업지원인력은 취업준비 지원사업 등에 협력하는 지역기업을 개척하는 일 등이 업무에 포함되어 있다.

자립상담지원사업 등은 복지사무소를 설치하는 자치단체의 소관이지만, 취업훈련사업자의 인정은 도도부현 등의 장이 실시하는 것으로 규정되어 있어 서로 소관이 다르다. 후생노동성에 의한 모델사업 가이드라인에 따르면, 취업훈련사업은 「사업자형」과 「사회적기업형」으로 나누어져 있다. 후자는 한국의 사회적 기업제도를 참고해서 도입된 제도이다. 입안 과정에서 지원메뉴의 중심이 될 것으로 기대되었지만, 재무성 등으로부터의 반대도 있고, 소관이 다르며 재정지원이 거의 없는 문제가 있는 등 해결과제가 많아 법시행 후 실제 제도가 기능할 수 있을지 우려되고 있다.

다만 생활곤궁자자립지원법은 자치사무이며, 법정수탁사무인 생활보호제도보다 자치단체의 재량이 크다. 따라서 생활곤궁자 자립지원이 구체적으로 어떤 제도로 발전할 것인지는 향후 자치단체들의 노력에 달려 있다고 할 수 있다.

[그림 7-3] 생활곤궁자 자립지원체계도



자료: 필자작성.

<표 7-2> 생활곤궁자 자립지원제도 각 사업의 개요

사업명	필수임의	국고 부담	소관 자치단체
자립상담지원사업	필수	3/4	복지사무소 설치 자치단체
주택확보금여금	필수	3/4	복지사무소 설치 자치단체
취업준비지원사업	임의	2/3	복지사무소 설치 자치단체
취업훈련사업 사업자 인정	필수	-	도도부현 등의 장
한시생활지원 사업	임의	2/3	복지사무소 설치 자치단체
가계상담지원사업	임의	1/2	복지사무소 설치 자치단체
학습지원 사업	임의	1/2	복지사무소 설치 자치단체

자료: 필자작성.

제4절 전국 자치단체 시범사업의 실시상황 및 제도시행을 위한 준비상황

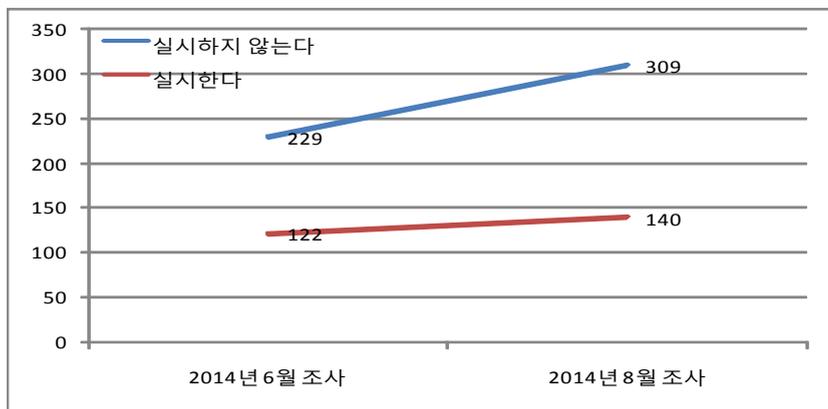
2013년부터 2014년에 걸쳐 전국에서 생활곤궁자 자립지원제도의 각 사업별로 시범사업이 실시되고 있다. 2014년 6월 16일 현재 시범사업은 전국에서 총 254단체가 참여하고 있다. 전체적으로 보면, 자치단체들의 움직임은 매우 저조하다고 할 수 있다. 2014년 6월 16일 현재 자치단체의 장에게 제도를 설명한 자치단체는 전체 도도부현의 49%, 기초자치단체의 40%에 불과했다. 후생노동성은 전국의 자치단체들에게 내년 4월 시행을 위한 준비를 서두르도록 설득을 하고 있다. 또 임의사업인 취업준비 지원사업을 실시할 예정인 자치단체는 복지사무소를 설치한 856개 자치단체의 14.3%, 임시생활 지원사업은 4.9%, 가계상담 지원사업은 12.6%, 취업훈련사업은 4.0%, 학습지원사업은 16.0%에 불과했다.

「일반사단법인 홋카이도 종합 연구 조사회」는 2014년 5월 29일~6월 23일, 그리고 같은 해 8월 12일~9월 5일에 걸쳐 2013년 이후 일본 각지에서 실시되고 있는 모델사업을 대상으로 설문조사를 실시했다. 설문은 모델사업을 실시하고 있는 254개소 중 233개소에서 회수되었다(회수율 91.7%). 이 조사에 따르면, 주관부서는 생활보호분야가 69.7%, 지역복지분야가 22.6%로 복지분야가 압도적인 다수를 차지하고 있다. 생활곤궁자 자립지원제도는 복지와 고용의 연계를 큰 특징의 하나로 하고 있지만, 대부분의 자치단체에서는 생활곤궁자 자립지원제도를 복지제도로 인식하고 있음을 시사하는 것이다. 그리고 자립상담 지원기관의 설치형태로 직영이 24.5%, 위탁이 69.3%, 직영+위탁이 3.6%를 차지해, 위탁이 압도적으로 많았다. 위탁대상으로는 사회복지협의회가 60.1%, 사회복지법인이 10.9%로 이 두 단체의 비중이 70%를 넘어서고 있다. 일본 복지

제도에서 사회복지협의회는 지역복지의 중심적 존재이며, 생활곤궁자 자립지원제도가 지역복지의 하나로서 인식되는 반면, 취업지원제도로서의 측면이 경시되는 경향이 있는 것을 알 수 있다.

다음 [그림 7-4]는 후생노동성이 복지사무소를 설치하는 기초자치단체를 대상으로 실시한 취업준비지원사업의 실시의향 조사결과를 나타내고 있다. 그림에 따르면, 2015년 이후 취업준비 지원사업을 실시하지 않는 것으로 결정한 자치단체가 2014년 6월 229개소에서 8월은 309개소로 증가하고 있다. 반면에 취업준비 지원사업을 실시하기로 결정한 자치단체는 그 수도 적고, 증가세도 122개소에서 140개소로 소폭 증가하였지만 실시하지 않기로 결정한 자치단체의 증가폭이 더 크다. 취업준비 지원사업을 실시하지 않는 자치단체는 다른 임의사업도 실시하지 않는 경우가 대부분이라고 예상된다. 즉, 많은 복지사무소 설치 기초자치단체는 자립상담지원센터만을 설치하고, 다른 법정사업에 의한 지원은 실시하지 않는 것으로 판단된다.

[그림 7-4] 취업준비지원사업 실시의향조사: 복지사무소설치 기초자치단체(856개소)



주: 실시미정(미회답)의 자치단체수는 2014년 6월이 505개소, 8월이 407개소.
 자료: 厚生労働省(各月), 生活困窮者自立支援法事業実施意向調査結果.

이러한 현황에 대해 후생노동성도 사업을 적극적으로 진행하도록 각 자치단체에 권장하고 있다. 예를 들어, 2014년 9월 26일 자치단체 담당자에게 배포한 자료에서는 「기본적인 생각」으로 「자치단체가 모두 취업지원 노하우를 축적하고 있다고 말하기는 어렵고, 새로운 취업지원체제를 창조적으로 구축할 필요가 있다」고 언급하고 있다. 이는 제2의 안전망에서 대인서비스를 지탱하는 기둥 중 하나인 취업지원에 대해 복지사무소 설치 자치단체들의 노하우가 부족하다는 점을 인정한 것이다. 따라서 「자치단체가 취업지원을 하는 의의」로, 「새로운 제도를 시행함으로써 취업준비가 되어 있지 않는 등 복지 배려가 필요한 이들에 대한 지원을 본격적으로 실시하게 되었는데, 이를 위해서는 「복지제도와 관련해서 중심적 역할을 하고 있는 자치단체의 노력이 필수불가결」하며, 「새로운 제도 도입으로 「입구」가 되는 상담창구가 정비되지만, 지원에서는 「출구」를 의식하는 것이 중요하고, 취업지원 강화가 새로운 제도가 작동하는 열쇠가 된다」고 호소하고 있다.

다만, 후생노동성도 취업지원사업 실시를 일방적으로 권장하고 있는 것이 아니다. 위에 서술한 자료 중 「취업준비지원사업의 실시」 항목에서는 「이용자의 확보나 사업의 효율적인 운영의 관점에서 생활곤궁자에 대한 사업과 생활보호 수급자에 대한 사업을 하나의 사업처럼 실시하는 것이 기본」이라고 하며, 「수요가 작고 단독으로 사업을 실시하는 것이 효율적이지 아니라고 판단되는 경우, 인접 자치단체와 공동으로 광역단위에서 사업을 실시할 것을 검토」하도록 권장하고 있다. 즉, 복지사무소 설치 자치단체에서 취업지원의 실시대상이 적을 것으로 예상되어 생활보호제도의 취업자립지원과의 공동실시를 기본으로 하는 것과 동시에, 대상자가 특히 적은 경우에는 그 대책으로서 자치단체 단독으로 실시하기보다 복수의 자치단체가 제휴해 공동 실시하도록 권장하고 있는 것이다.

취업지원 대상자가 적은 이유는 자립상담지원센터의 취업지원 노후가 부족하고, 아웃리치나 사정(assessment)이 힘들다는 점 외에, 지방자치단체에 인구고령화가 진행되어 근로연령층이 적다는 점에서도 찾을 수 있다. 소규모 자치단체일수록 취업지원 대상자가 적은 경향이 있으며, 이런 자치단체에서는 취업준비지원사업을 한다 하더라도 지원대상자 수가 한정되어 있어 자립지원 상담센터 만을 설치하고 임의사업은 하지 않을 가능성이 높은 것이다. 사실 현재 일본에서 이런 자치단체는 과반수를 차지하고 있다. 참고로 2010년 현재 전체 기초자치단체 중 인구 5만 명 미만이 67.9%를 차지하고 있다. 향후 전국의 생활곤궁자에게 공평하게 서비스를 제공하기 위해서는 이러한 자치단체에 대한 제도상의 배려가 필요한 것이다. 다만, 자치단체가 취업지원 준비사업 등 임의 사업을 실시하지 않는 또 다른 이유는 재정상의 부담에서 찾을 수 있을 것으로 생각된다.

제5절 맺는말

생활보호제도의 개정이 보호비의 절감을 목적으로 하고 있는 것이 명확하다면, 생활곤궁자 자립지원제도의 성격은 매우 다양하다. 그것은 제도의 입안단계에서 재무성, 후생노동성, 자민당의원, 민간지원단체 등의 다양한 생각이 교착한 결과라고 말할 수 있다. 그리고 생활보호제도가 법정수탁사무인 반면, 생활곤궁자 자립지원제도는 자치사무인 것도 이처럼 대조적인 성격을 갖게 된 요인의 하나가 되고 있다. 다만, 생활보호제도는 법정수탁사무이기는 하지만, 실제 생활보호 수급자에 대한 상담이나 자립지원은 자치단체의 복지사무소가 담당하고 있으며, 실제 어떻게 운영하는지는 자치단체의 재량에 의존하는 부분이 크다. 그렇다면, 향후 일

본에서 생활곤궁자 자립지원이 어떻게 되는지는 자치단체의 동향에 의존하고 있다고 해도 과언이 아닐 것이다.

그러나 전망이 밝다고는 말할 수 없다. 생활곤궁자 자립지원제도에 있어 취업지원을 하지 않는 자치단체가 많이 생겨날 가능성이 높다. 이러한 문제를 개선하는 방법으로 주변 자치단체나 도도부현, 혹은 실적이 있는 지원단체(예를 들어, 도도부현 사회복지협의회, 사회복지법인 등)가 적극적으로 자치단체를 지원하며, 광역단위에서 취업지원을 확대하는 방안이 검토되고 있다. 도도부현이 경험이 부족한 자치단체를 지원하는 예로는 미야기현, 나가노현, 교토부 등이 있다. 생활곤궁자 지원제도의 전신인 퍼스널·서포트·서비스 사업(혹은 유관 사업)에 종사한 경험이 있는 자치단체나 자치단체장이 적극적인 자치체가 이러한 역할을 담당하는 경우가 많다. 예를 들어, 기후현은 NPO가 운영하는 퍼스널·서포트 센터가 퍼스널·서포트·서비스사업을 광역적으로 실시해 왔고, 기초자치단체에 상담실이나 출장소 등을 설치운영해 왔기 때문에, 각 기초자치단체는 이미 축적된 자원이나 지견을 활용할 수 있었다. 또 지바현의 「생활클럽풍의 마을」은 「유니버설취업」이라는 지원법에 의한 취업훈련(중간적 취업) 모델사업으로 알려져 있지만, 이곳이 기점이 되어 광범위한 단체를 포함한 네트워크를 형성하여 지바시 주변의 자치단체가 적극적으로 활동할 수 있도록 돕고 있다.

게다가 좀 더 긴 안목으로 보면, 제도의 법적 골격이나 매뉴얼·가이드라인을 재검토하는 것 외에도 헬로우워크와의 제휴가 중요한 과제가 될 것이다. 또 다른 제2의 안전망인 구직자지원제도가 급여금이 있는 제도이고, 생활곤궁자 자립지원이 주택확보급여금을 제외하고는 급여금이 없는 제도임을 감안하면, 두 제도의 연계는 사업의 효과성을 높일 것으로 기대된다. 또, 제2의 안전망이 지금처럼 노동행정과 복지행정이 각각 제

도를 소관하기보다, 원스톱형 지원을 구현하고자 한다면 헬로우워크와 자치단체 지원기관의 병설이나 통합을 검토할 필요가 있다. 참고로 도도부현 지사를 구성원으로 하는 법정조직인 지사회(知事會)는 민주당정권 시기에 헬로우워크의 권한 이양을 요구했으며, 앞으로도 이 점이 논의대상이 될 것으로 예상된다.



제8장

결론

제1절 연구결과와 그 함의

제2절 정책적 시사점



제1절 연구결과와 그 함의

이 연구는 각국 공공부조제도에 대한 심층연구 중 일본의 공공부조제도에 대한 연구로 기획되었다. 이 연구를 통해 얻어진 주목할 만한 연구 결과는 다음과 같이 정리할 수 있다.

첫째, 일본 생활보호제도의 역사적 형성배경을 보다 특징적으로 파악할 수 있었다는 점이다. 그것은 단순히 복지제도의 발달사라는 맥락에서가 아니라, 근대화와 산업화 그리고 노동윤리의 형성이라는 보다 총체적 관점에서 일본 생활보호제도의 특징을 파악하고 있다는 점이다. 이는 향후 일본 생활보호제도에 대한 이해에 큰 기여를 할 것으로 판단된다.

둘째, 일본 생활보호제도의 낮은 수급률(捕拏率)에 대한 보다 균형 잡힌 이해를 시도했다는 점이다. 일본의 대표적 공공부조제도인 생활보호제도의 수급률이 전체 인구의 1.6%로 비교적 낮다는 점이 종종 지적되어 왔다. 하지만 공공부조제도의 수급률이 높은 것이 능사는 아니다. 그렇다면 일본 생활보호제도의 낮은 수급률에 영향을 미치는 요인은 무엇인가 살펴보았다. 비록 후속과제로 보다 체계적인 실증분석이 필요하지만, 일본의 사회보험제도와 장애수당 등 기타 복지제도의 역할이 상대적으로 강하다는 점이 지적되었다. 이는 일본 사회보장체계에서 공공부조제도에 가해지는 재정적 압력을 분산시키려는 다양한 시도가 존재하고 있으며, 그것이 사회보험을 통한 위로부터의 분산과 장애수당 등을 통한 분산이 함께 진행되고 있음을 보여주는 것이다.

셋째, 일본이 최근 시도하고 있는 생활보호제도 개정과 생활곤궁자 자

립지원제도에 대해 보다 구체적인 내용을 다루고 있다는 점이다. 이 두 가지 제도개편은 지난 수 십 년 이래 일본 공공부조제도에서 가장 주목할 만한 개혁이라고 말할 수 있다. 특히 생활곤궁자 자립지원제도는 일본 공공부조제도의 고민을 잘 말해주고 있다. 이 연구에서는 이 제도가 생활보호제도의 지출부담을 경감하는데 중요한 목적이 있지만, 그 외에도 근로빈곤층 자립지원이라는 또 다른 고민을 담고 있다는 점을 보여주었다.

제2절 정책적 시사점

일본 공공부조제도에 대한 연구가 우리나라 공공부조제도에 주는 정책적 시사점은 각별하다. 우리나라는 기초생활보장제도를 도입하기에 앞서, 오랜 기간 일본의 생활보호제도를 답습한 같은 이름의 생활보호제도를 운영해 왔다. 사실 생활보호제도 도입 초기 급여의 이름과 각종 사업지침은 일본의 그것과 크게 다르지 않았다고 판단된다. 하지만 일본의 생활보호제도가 경제사회적 환경변화 속에서 지속적으로 개편을 거듭해 온 반면, 한국의 생활보호제도는 크게 변화하지 않았다. 사실상 제도가 현실 변화에 적응해야 한다는 점, 즉 Aggiornamento가 지켜지지 않았던 것이다.

그리고 1999년 기초생활보장제도를 통해 한국 공공부조제도는 새로운 전환점을 맞이하였다. 하지만 이 과정에서도 기초생활보호제도는 일본 생활보호제도에서 완전히 벗어나지 못했다. 그것은 빈곤층을 인구학적 특성과 무관하게 하나의 제도로 보호하는 방식이다. 사실 일본 생활보호제도는 근로빈곤층을 보호하는데 매우 소극적인 제도라는 점에서, 생활보장과 자립지원이라는 두 가지 목적을 담는 것이 큰 장애가 되지 않았을

수 있다. 하지만 기초생활보장제도는 근로능력자에 대한 적극적 보호를 천명하고 있음에도 생활보호제도의 낡은 방식을 그대로 답습했다. 이는 이후에 발생하게 될 많은 문제점이 이미 예고되어 있었음을 의미하는 것이다.

일본 공공부조제도에 대한 연구가 우리 공공부조제도에 주는 정책적 시사점은 크게 세 가지로 정리할 수 있다.

첫째, 경제사회여건의 변화와 사회보장제도의 발전전략이라는 관점에서 공공부조제도의 확장전략을 재검토할 필요가 있다는 점이다. 일본 생활보호제도는 사회보험과 사회수당 등을 통해 그 압력을 분산하는 전략을 취했던 것처럼 보인다. 그 중에서 상대적으로 빈곤위험에 노출될 개연성이 큰 장애인 등을 대상으로 하는 지원제도가 강화되었다는 점에 주목할 필요가 있다. 현재 빈곤층 규모가 크다고 무한적 공공부조제도를 확장하는 방식을 취하기보다, 공공부조제도에 선행하는 복지제도를 강화하는 방안에 대한 사회적 합의가 필요하다는 점을 말해준다.

둘째, 한국 사회가 최저생계비라는 상징적 개념에 주목하고 있지만, 정작 일본의 최저생활비 개념이 갖는 강점에 충분히 주목하지 못했다는 점 또한 지적해야 할 것이다. 사실 일본은 최저생활비를 산정하는 방식과 관련해서 다양한 선택을 해 왔으며, 다섯 단계에 걸쳐 현재에 이르렀다. 그리고 그것은 사회보장기본선이나 최저선 등 선정기준의 의미를 갖는 것이 아니라, 빈곤가구의 특성에 맞게 적절한 급여를 설정하는 방식을 취해 왔다. 하지만 우리 최저생계비는 선정기준이자 급여수준이라는 두 마리 토끼를 잡으려 했던 측면이 있다. 이는 다소 야심찬 시도였지만, 그것을 통해 무엇을 지키고 무엇을 잃었는지 많은 생각을 하게 한다. 이는 향후 한국의 최저생계비 개편과 관련해서 많은 정책적 시사점을 준다고 판단된다.

셋째, 일본 생활보호제도가 개편되고, 이 과정에서 생활곤궁자 자립지원법이 제정되었다는 점 또한 주목할 필요가 있다. 앞서 자세하게 언급한 바와 같이, 일본 생활곤궁자 자립지원제도는 생활보호제도와 사회보험제도 사이를 매개하는 중간적 지원제도로 간주되고 있다. 그리고 그것은 생계부조와 같은 현금급여를 지급하기보다 각종 사회서비스를 연계하는데 초점을 맞추고 있다는 점에 그 특징이 있다. 그렇다면 소득보장이 전제되지 않은 근로빈곤층 지원제도로써 주거급여와 각종 사회서비스 그리고 취업지원을 결합한 방식이 어떠한 성과를 거둘 것인지 주목할 필요가 있다. 물론 아직 제도가 본격적으로 시행된 것이 아니라는 점에서 그것을 평가하기는 이르다. 하지만 한국의 근로빈곤층 지원정책 또한 개혁을 둘러싸고 많은 진통을 겪고 있다는 점에서 주목할 대목이다.

참고문헌 <<

- 강욱모 외 14인(2006). 21세기 사회복지정책. 개정판, 청목출판사.
- 강혜규, 박수지, 김은정, 김진욱, 주은수, 이정은, 이동근, 신지성(2012). 사회서비스산업 통계 생산방안 연구: 사회서비스정책 지표체계 구축을 중심으로. 통계개발원.
- 강혜규, 이현주, 최균, 안혜영, 김영중, 전지현, 김은정, 박소현(2008). 사회복지서비스 공공전달체계 개선방안. 한국보건사회연구원.
- 고이시 노리미치(2013). 일본의 사회보장제도와 고용·복지연계. 노대명 외(편). 고용-복지 연계정책의 국제비교연구 - 한중일비교를 중심으로. 한국보건사회연구원, p.89-118.
- 김문길, 김태완, 여유진, 정재훈, 임완섭, 정경배, 김도형(2014). OECD 주요국의 공공부조제도 발전과정과 최근 주요 이슈. 기획재정부·한국보건사회연구원·한국경제사회발전연구원.
- 김성원(2011). 일본의 정권교체와 복지개혁: 실업·빈곤대책을 중심으로. 아세아연구, 제54권 1호, pp.22-49.
- 남기민(2001). 현대사회복지학의 이해. 양서원.
- 남승연(2013). 지역자활센터의 조직역량과 자활사업 성과에 대한 상황이론적 고찰. 한국사회와 행정연구, 제23권 제4호(2013.2), pp.287-314.
- 닐 길버트, 폴 테렐(2005). Dimensions of Social Welfare Policy, 6th ed. Allyn & Bacon. 남찬섭, 유태균 역(2007). 사회복지정책론-분석 틀과 선택의 차원. 나눔의 집.
- 박광준(2013). 한국사회복지역사론. 양서원.
- 박차상(2012). 사회서비스 전달체계에 관한 연구 : 바우처제도를 중심으로. WWW.PRIZMA.co.kr/KASP2012/1-8-3PDF(2014.7.5.).
- 봉민근(2003). 서울시 장애인복지정책의 현황과 정책방향. 한국행정학회 춘계학술대회발표논문집, 2003.
- 안상훈(2002). 비교사회정책 연구방법론의 서설적 이해. 상황과 복지, 제13호,

2002.12, pp.47-71.

안승국, 김유경, 이은정(2002). 비교·지역연구에 있어서 최선의 연구전략: 변수 중심전략인가 사례중심전략인가?. 국제·지역연구, 11권 4호, 2002 겨울, pp.57-74.

이성기(2006). OECD 국가의 사회보장제도 비교연구. 한국보건사회연구원

이현주, 강혜규, 서문희, 정경희, 유동철, 정재훈, 이승경, 노연정, 현명이(2003).

공공부조와 사회복지서비스의 체계분석 및 개편방안. 한국보건사회연구원.

이혜경(2009). 사회복지정책 교재에 있어 '길버트와 스펙트 분석틀' 활용에 대한 연구. 한국사회복지교육, 2009.5.31. pp.77-96.

전연일(2011). 노인장기요양보험제도의 발전방안에 관한 연구 : 전라북도를 중심으로. 공공행정연구, 제12권 제2호, (2011.12), pp.171-206.

최영준(2009). 사회과학에서 퍼지셋 활용의 모색: 퍼지 이상형 분석과 결합 요인 분석을 중심으로. 정부학연구, 제15권 3호(2009).

한국고용정보원 홈페이지(2014). 고용보험통계현황. <http://www.keis.or.kr>.

한국은행 (2010). 일본의 소득격차 현황과 시사점. 한은조사연구, 2010-1.

姜沆. 看羊錄. 이을호 역(2005). 간양록. 서해문집.

國立社會保障·人口問題研究所(2011). 公的扶助 關聯 統計資料.

http://www.ipss.go.jp/site-ad/index_Japanese/securityAnnualReport.html, 2014.9.15 추출.

國立社會保障·人口問題研究所(各年度). 社會保障費用統計.

菊池正治他(2003). 日本社會福祉の歴史. ミネルヴァ書房.

吉岡増雄編(1978). 在日朝鮮人と社會保障. 社會評論社.

大阪市(오사카시 홈페이지)(2014). 「生活保護法による保護の基準」の一部改正における影響額について. <http://www.city.osaka.lg.jp/>, 2014.10.22 추출

埋橋孝文(2011). 福祉政策の国際動向と日本の選択. 法律文化社.

木村孜(1981). 生活保護行政回顧. 全国社會福祉協議會.

みずほ情報総研株式会社(2014a). 自立相談支援機関における相談支援プロセスに

- おけるケアマネジメントのあり方と帳票類の実用化に向けた調査研究報告書. (座長: 岩間伸之・大阪市立大学大学院生活科学研究科教授).
- みずほ情報総研株式会社(2014b). 自立相談支援機関モデル事業における支援実績に関する調査分析結果報告書. (座長: 岩間伸之・大阪市立大学大学院生活科学研究科教授).
- 朴光駿(2014). 韓国で方面委員制度はなぜ消滅したのか. 第128回 社会政策学会報告論文. 日本社会政策学会.
- 副田義也(1995). 生活保護制度の社会史. 東京大学出版会.
- 社会保障審議会(生活困窮者の生活支援の在り方に関する特別部会)(2014). <http://www.mhlw.go.jp/stf/shingi/shingi-hosho.html?tid=126703>, 2014.9.15. 査査
- 社会保障審議会 生活保護基準部会(2014a). 第14回, 資料1. 〈生活保護制度の概要等について〉.
- 社会保障審議会 生活保護基準部会(2014b). 第14回, 資料2 〈生活保護制度の概要等について〉. 2014年 10月 4日.
- 社会福祉協議会(1963). 生活と福祉. 第84号.
- 三菱UFJリサーチ&コンサルティング株式会社(2014). 生活困窮者の就労支援に関する研究事業報告書. (座長: 小杉礼子 独立行政法人労働政策研究・研修機構特任フェロー).
- 三修社(2014). 福祉の法律と手続きがわかる事典.
- サムス. 竹前栄治編訳(1986). DDT革命: 占領期の医療福祉政策を回想する. 岩波書店.
- 三和治(1999). 生活保護制度の研究. 学文社.
- 生活保護制度研究会(2014). 保護のてびき, 平成26年版.
- 石田雄(1989). 日本の政治と言葉(上)-「自由」と「福祉」. 東京大学出版会.
- 小山進次郎(1951). 生活保護法の解釈と運用. 中央社会福祉協議会.
- 小野修三(1994). 公私協働の発端-大正期社会行政史研究-. 時潮社.
- 小川政(1958). 社会保障法. 講座日本近代発達史第1巻. 勁草書房.

- 小川政亮(1964). 権利としての社会保障. 勁草書房.
- 小川浩(2000). 貧困世帯の現状-日英比較-. 経済研究, 岩波書店, Vol. 51, No.3, Jul. 2000, pp. 220-231.
- 松崎喜良他(1997). 福祉事務所と社会福祉労働者. ミネルヴァ書房.
- 安藤良雄編(1979). 近代日本経済史要覧. 東京大学出版会.
- 与那覇潤(2011). 中国化する日本. 文芸春秋.
- 五石敬路(2011). 日韓におけるワーキングプアの現状と社会保障の貧困改善効果. 春木育美・薛東勲(編). 韓国の少子高齢化と格差社会-日韓比較の視座から. 慶應義塾大学出版会, 所収.
- 蟻塚昌克(2009). 証言日本の社会福祉1920~2008. 第一法規出版.
- 一般社団法人北海道総合研究調査会(2014). 生活困窮者自立相談支援機関の設置・運営の手引き. (座長: 駒村康平・慶應義塾大学経済学部教授).
- 全国社会福祉協議会(2014). 生活保護手帳.
- 田多英範(2001). 昭和恐慌と社会事業立法. 右田紀久恵・高澤武司・古川孝順(編). 新版社会福祉の歴史. 有斐閣.
- 株式会社日本総合研究所(2014). 家計相談支援事業の運営の手引き.
- 周燕飛・鈴木(2012). 近年の生活保護率変動の要因分析. 季刊社会保障研究, 48-2.
- 中央社会事業協会(各年度). 日本社会事業年鑑.
- 青木紀(2005). 現代日本の貧困観に関する研究準備ノート. 教育福祉研究, 第11号, 北海道大学.
- 清水教恵・朴光駿編(2011). よくわかる社会福祉の歴史. ミネルヴァ書房.
- 総務省(各年度). 労働力調査.
- 特定非営利活動法人地域ケア政策ネットワーク(2014a). 市町村生活困窮者自立支援計画(仮称)・策定の手引き. (座長: 大森彌・東京大学名誉教授).
- 特定非営利活動法人地域ケア政策ネットワーク(2014b). 市町村生活困窮者自立支援計画(仮称)・策定のためのワークシート. (座長: 大森彌・東京大学名誉教授).
- 賀川昭夫(2005). 現代経済学. 放送大学教育振興会.

- 厚生労働省(2009). 平成21年 福祉事務所現況調査の概要.
- 厚生労働省(2013). 生活困窮者の生活支援の在り方に関する特別部会報告書.
- 厚生労働省(2014a). 労働経済の分析. 平成26年版.
- 厚生労働省(2014b). 厚生労働白書. 平成26年版.
- 厚生労働省(2014c). 厚生労働白書 資料編. 平成26年版.
- 厚生労働省(2014d). 生活保護受給人員・世帯数. 社会保障審議会 生活保護基準部
会, 参考資料.
- 厚生労働省(各年度a). 雇用保険事業年報.
- 厚生労働省(各年度b). 厚生労働白書.
- 厚生労働省(各月). 生活困窮者自立支援法事業実施意向調査結果.
- 厚生労働省 社会・援護局保護課(2010). 生活保護基準未滿の低所得世帯数の推計に
ついて.
- 厚生労働省 社会・援護局保護課(2013). 第14回社会保障審議会生活保護基準部会,
〈資料2〉生活保護制度の概要等について.
- 厚生労働省 生活保護局(2010). Public Assistance System.
- 厚生労働省 生活保護局(2013). 被保護者調査.
- 厚生労働省 職業安定局(2014). 公共職業安定所(ハローワーク)の主な取組と実績.
- 厚生労働省 홈페이지(2014). <http://www.mhlw.go.jp/>.
- 厚生省(1994). 被保護者全国一斉調査(個別調査).
- 厚生省(1995). 国民生活基礎調査.
- 厚生省 社会課(1984). 生活保護の動向分析. 社会福祉調査会.
- 厚生省 社会局保護課編(1981). 生活保護三十年史. 社会福祉調査会.
- Barrientos, A., Nino-Zarazua, M. and Maitrot, M.(2010). *Social assistance in developing countries database*. University of Manchester.
- Eardley, T., Bradshaw, J., Ditch, J., Gough, I. & Whiteford, P. (1996). *Social Assistance in OECD Countries*. Department of Social

- Security Research Report No. 46. London: HMSO.
- Fukawa, Kiyoshi(2006). *The Japanese Economic Growth in Post War and Ethical Ideas regarding Labor*.
- Gil, David G.(1973). *Unravelling Social Policy*, Cambridge. Mass. : Schenkman.
- Gillbert, N. & Terrel, P.(1998). *Dimensions of Social Welfare Policy*. 3th ed. Allyn & Bacon.
- Gillbert, N. & Terrel, P.(2007). *Dimensions of Social Welfare Policy*. 6th ed. Allyn & Bacon.
- Gillbert, N. & Specht, H.(1974). *Dimensions of Social Welfare Policy*. 1st ed. Prentice-Hall.
- Gillbert, N., Specht, H. & Terrel, P.(1993). *Dimensions of Social Welfare Policy*. 3rd ed. Prentice-Hall.
- Goishi, Norimichi(2011). Social Safety Net for the Working Poor in Japan, Korea, and Taiwan. In Gyu-Jin Hwang (ed), *New Welfare States in East Asia*, Edward Elgar, p.108-123.
- Gough, I.(1994). *Means-testing in the western RR'orld*, Richard Titmuss Memorial Lecture, Hebrew University of Jerusalem, 31, May.
- Kasza, Gregory(2006). *One World of Welfare: Japan in Comparative Perspective*. Cornell University Press.
- Lindert, K.(2002). *Survey of Social Assistance in OECD Countries volume 1: Cross-Country Paper*.
- MISSOC(2007). *Social Protection in the Member States of the European Union, the European Economic Area and Switzerland : Comparative Tables*.
- MISSOC(2009). *Social Protection in the Member States of the European Union, the European Economic Area and Switzerland :*

Comparative Tables.

- MISSOC 홈페이지(2014). <http://www.missoc.org>, 2014.6.28. 추출.
- National Institute of Population and Social Security Research(2014).
Social Security in Japan.
- OECD(2013). *Pension at a Glance 2013.*
- OECD(2014). *OECD Factbook 2014.*
- OECD.Stat(2014). <http://www.oecd-ilibrary.org/statistics>, OECD iLibrary,
Statistics.
- Ohtake, F., Kohara, M., Okuyama, N. & Yamada, K.(2013). *Growing Inequalities and their Impacts in Japan.* GINI Growing Inequalities' Impacts, Country Report for Japan.
- Prigmore, Charles S. & Atherton, Charles R.(1979). *Social Welfare Policy-Analysis and Formulation.* Lexington : D.C. Health and Company.
- Ragin, C. C.(1994). *Constructing Social Research.* Lodon: Pine Forge Press.
- Ragin, C. C.(2008). *User's Guide to Fuzzy-set/Qualitative Comparative Analysis.*
- Rose, R. & Shiratori, R.(1986). *The Welfare State East and West.* Oxford University Press.
- Wikipedia 홈페이지(2014). <http://www.wikipedia.org/>.
- World DataBank(2014). World Development Indicators.
<http://databank.worldbank.org/>, The World Bank, Databases,
2014.11.27. 추출.

