

출장복명서

사회정책연구본부 아시아사회정책연구센터
노대명 연구위원 외 4인

- 출장기간 : 2014. 10. 13 ~ 10. 16 (3박4일)
- 출장지역 : 일본 (오사카, 교토)
- 주요내용 : 일본과 한국 공공부조제도 비교 정책토론회 개최, 기관방문 및 오사카시립대학과 MoU 체결

1. 출장개요

1. 연구과제명(과제기간)	아시아 각국의 공공부조 연구 (보건복지분야 국제공동연구사업 2014.05.01.~)
2. 출 장 자	노대명 연구위원, 강신욱 연구위원, 류정희 부연구위원, 김근혜 연구원, 안용은 연구원
3. 출 장 목 적	아시아 각국의 공공부조 연구과제 관련 정책토론회 개최, 기관방문 및 오사카 시립대학과 MoU 체결
4. 출장지역 및 방문기관	일본 오사카, 교토 (오사카 시립대학, 오사카시 생활보호국, 교토 불교대학)
5. 출 장 기 간	2014년 10월 13일 ~ 10월 16일

2. 출장일정표

2014/10/13(Mon)	
07:30	출국
09:00-13:00	도착 및 호텔 체크인 (비고: 태풍 VongFong 의 영향으로 일정 취소)
13:00-15:00	교토 불교대학 연구진 회의*
15:00-18:00	휴식 (비고: 태풍 VongFong 의 영향으로 일정 취소)
18:00-20:00	오사카 시립대학 연구진 회의*
2014/10/14(Tue)	
09:00-13:00	가마가사키 스터디 투어
13:00-14:30	오사카시립대학 연구진 회의*
20:00-22:00	오사카시립대학 연구진 회의*
2014/10/15(Wed)	
13:00-18:00	오사카 시립대학 도시연구플라자 도시연구포럼 및 MoU 체결
18:00-20:00	오사카 시립대학 도시연구플라자 연구진 회의*
2014/10/16(Thurs)	
09:00-13:00	교토 불교대학 한일 공공부조제도 비교 토론회
16:30	공항 수속 및 귀국

*연구진 회의 (5회) 내용은 별도의 회의록 참조

3. 주요 내용

1) 가마가사키(釜ヶ崎) 스터디 투어

- ☐ 투어주최: 가마가사키(釜ヶ崎) 지원기구
- ☐ 목적: 가마가사키 마을과 지역 거주민들의 인생을 접하고, 가마가사키 특유의 빈곤 상황 및 일본사회의 실체를 배운다. 마을의 형성 과정을 통해 고용·복지·의료 등의 이슈에 대해 논한다.

☐ 일정표

시간	주요 일정
09:00	장소 준비(주로 프로젝트)(당일 아침 가게가 9시에 문을 옴)
09:25	전원 JR신이마미야(新今宮)역 동쪽출구(츠텐가쿠(通天閣)쪽)에 집합? →그대로 오사카시립대학 니시나리(西成)플라자로 이동? <대학 측에서 결정> (니시나리 플라자 위치: JR신이마미야(新今宮)역 동쪽출구나 지하철 동물원앞(動物園前)역 부근 다이시(太子) 교차점 남쪽 모퉁이에 있는 백엔슈 「크레츠 타이시 점」 내부의 오른쪽 문으로 들어가서 3층)
09:30 (40분)	오사카시립대학 도시연구플라자 니시나리 플라자(백엔슈 3층)에서 사전학습(슬라이드)
	(북쪽 순회) 오리타(織田) 씨(+생활보호 수급자 아저씨?)
10:15	필드워크 출발(무거운 짐 등은 그 자리에 놔둬도 됨)
10:25 (20분)	아이링(あいりん) 센터 도착 1층: 요세바(寄せ場) · 쉼터가 늘어난 곳 2층: 노동복지센터 · 특별청소 · 방문자, 직안(공공직업안내소, 職安)
10:50 (10분)	NPO가마가사키 · 특별청소 집결소 *쉼터(긴급야간숙박소)는 재건축공사중이므로 삼각공원 옆 남측 쉼터를 견학
11:05 (10분)	→「하나야(花屋) Bon」, 「아동 스포츠 광장」 · 「와카쿠사(わかくさ/어린이폴) 보육원(아동과 교류하는 역할)」, 「시민관(지정관리자 제도)」
11:15 (20분)	사각공원(야외 급식)→「어린이 마을(子どもの里)」→「고향의 집(ふるさとの家)」→삼각공원(야외급식 · 야외 텔레비전)→「쉼터 · 히토하나(ひとと花) 텃밭」
11:35 (50분)	「서포터브 하우스 오히나(おはな)」에서 오너와 대담(니시구치 무네히로(西口宗宏)씨) 생활보호 수급자 분들과 대담 및 질의, 정리
13:00	종료(집이 있을 경우 일단 니시나리 플라자로 돌아감)

☐ 사전 회의 주요내용

- 마을 배경설명

- 메이지 시대 30년 (1897년) 에 처음 생성된 마을
- 1980년부터는 단신 일용직 노동자의 집합소로 전환됨
- 간이 숙박시설 200채 (1채=100개 개별실; 총 20,000실), 총 수혜자 3만명
- 오사카 시의 제도상 생활보호 수급이 가능하도록 일부의 간이 숙박시설을 아파트/주택 시설로 변경
- 2010년 이후로는 “복지의 마을” 로 불림
- 현재 노동자 4,000명 가량 거주
- 2010년 전후 간이숙박소 가동률 50% 이하로 하락
- 간이숙박소를 다른 방식으로 활용할 것을 모색

- 노숙의 원인이 실업 뿐 아니라 도박, 알코올, 정신질환, 질병 등 복합적이기에 포괄적인 복지 서비스가 연계되어 제공됨 (예를 들면, 단신고령자를 위한 care management service 제공)
- 지역의 인구고령화로 인해 인구 감소 추세
- 2012년부터 시장의 “특구 구상”으로 시설 재건축과 마을 재생을 연계하여 진행
-> “Bottom-up” 방식을 채택하여 시민의 목소리가 반영될 수 있도록 함
- 생활보호수급자의 경우 1인이 한달에 주거비 4만2천엔, 생활비 8만엔, 의료비 무제한 지급
- 일용직 노동자의 경우 주 3번 근무 전제로 1달에 12만엔 수입창출

- Q&A

(1) 서비스 제공 자원봉사자는 어떻게 수급 및 관리되는가?

-서비스 제공은 행정적 지원금을 받지만, 복약 관리 및 기타 돌봄 서비스를 돕는 이들은 staff 월급 이외에 기타 보상은 받지 않음

-호텔은 가동률 90% 이기에 이로 창출된 이익을 분담함

-Supportive Housing (NPO 법인) 운영 및 개인 일반 복지주택 운영이 병행되고 있음

(2) 일용직 노동자와 생활보호수급자의 수입이 비슷한 것을 고려하였을 때, 생활보호수급자의 경우 일을 할 수 없는 환경/조건을 전제로 하는가?

-생활보호수급자의 stigma, 문자해독능력의 부족 등의 이유로 수급을 거부하는 경우도 있음

-총 600-700명의 노숙인 거주

□ 정책적 함의점

- 공공부조제도는 대체적으로 중앙정부 주도로 정책이 결정되고 집행되지만, 일본의 노숙인 지원제도의 경우 대상자의 수급자 선정, 자격 및 유지, 탈수급에 있어 NGO의 역할이 지대함

□ 가마가사키 투어 사진



2) 오사카시립대학 도시연구플라자 도시연구포럼

□ 일정표 (발표자료는 복명서에 첨부)

제1회 오사카 서울 도시연구포럼

- 일시 : 2014년10월15일13 : 00 ~ 17 : 30
- 회장 : 오사카시립대학 도시연구플라자 타카하라기념관 2층 특별회의실
- 공동주최 : 오사카시립대학 도시연구플라자 첨단도시연구거점/한국보건사회연구원
- 종합사회 : 전홍규, 오사카시립대학 도시연구플라자 교수
- 통역 : 임덕영, 오사카시립대학 도시연구플라자 특별연구원(리츠메이칸대학 대학원 박사과정)

13:00-13:10	개최사	· 아베 마사키 교수(阿部昌樹, 도시연구플라자 소장/법학연구과 교수) · 노대명 박사(No, Dae Myun, 한국보건사회연구원아시아사회정책연구센터센터장/연구위원)
13:10-14:10	한국발표1	· 강신욱 박사(Kang, Shinwook, 한국보건사회연구원 아시아사회정책연구센터/연구위원) 「한국의 소득분배 변화: 불평등 심화의 실태와 특징」
14:10-15:10	한국발표2	· 류정희 박사(Ryu, Jeong Hee, 한국보건사회연구원 사회정책연구본부/부연구위원) 「한국 아동빈곤의 현황과 정책과제」
15:10-15:20	휴식	
15:20-16:20	일본발표1	· 후쿠하라 히로유키(福原宏幸)교수(오사카시립대학 경제학연구과) 「다양한 생활곤궁층 지원제도의 통합화와 액티베이션의 모색」
16:20-17:20	일본발표2	· 감바야시 요시오(上林芳夫) 박사(하나조노대학 비상근강사) 「도시 지자체의 아동 정책을 통해 본 아동빈곤 문제」
17:20-17:30	폐회사	· 미즈우치 토시오(水内俊雄) 도시연구플라자 부소장
※포럼 종료 후 같은 장소에서 협정 조인식 (MoU 체결) 을 갖을 예정입니다. 사회:미야자키 료조(宮崎良三, 도시연구플라자 부소장)		

□ 주요 발표내용

(1) "일본의 다양한 생활곤궁자 지원제도 통합화와 액티베이션의 모색" (후쿠하라 히로유키 교수, 오사카시립대학)

- 광의의 개념에서 생활곤궁자는 생활보호수급자와 그 외의 경제적 생활곤궁에 처해있는 자를 모두 포괄함 (일본에서 광의적 개념의 생활곤궁자는 2,400만명 (주민의 18%)
- 단신고령자, 이혼/미혼으로 인한 단신자가 증가함으로 가족이나 커뮤니티 기능이 저하되었으며 이로 인한 생활곤궁자 및 생활보호수급자가 늘어남
- 일본은 2006년부터 미국형 워크페어 모델을 도입함으로 복지에서 취로로 전환함으로 노동이 가능한 계층은 생활보호수급기간의 제한을 받고 취로지원을 강화하는 방식을 채

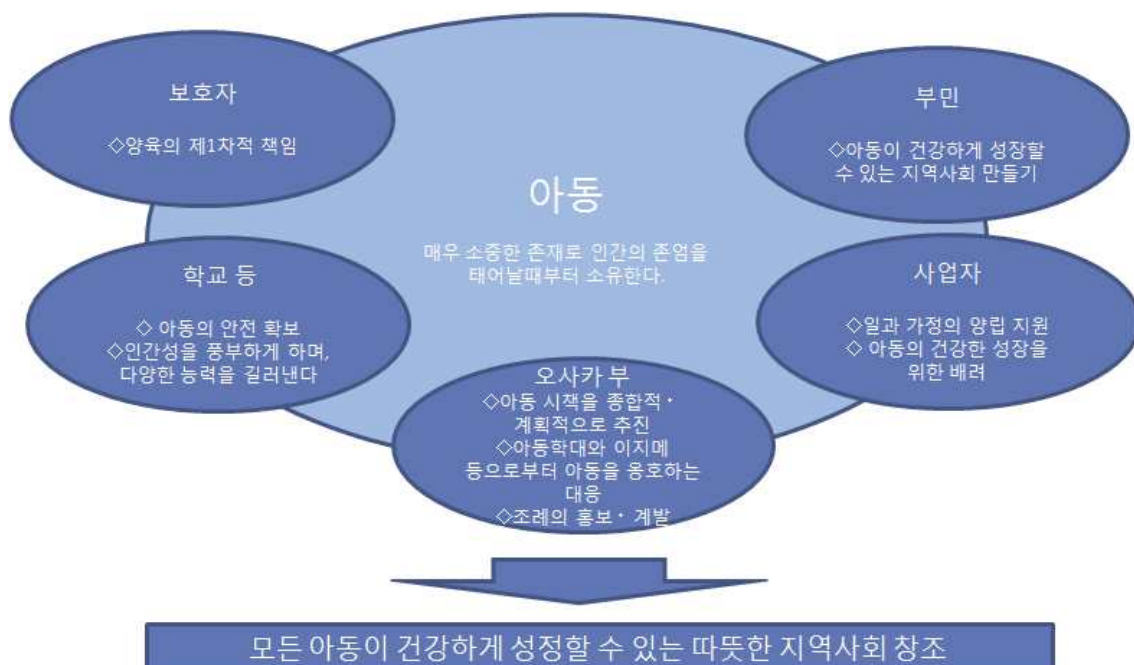
택함

- 2013년 12월 제정된 생활곤궁자립지원법, 개정된 생활보호제도를 사회참가와 취로를 활성화할 수 있는 액티베이션의 관점에서 고찰 (생활보호 수급자 대상 중 요보호상태가 될 Risk 가 높은 집단을 대상으로 상담지원, 취로지원, 주거확보, 의식주 제공 등 사회적 액티베이션의 방식을 채택)
- 생활보호제도, 생활곤궁자지원제도, 구직자지원제도는 각자 상이한 정책유형으로 이에 해당하는 구체화된 지원 프로그램으로 뒷받침되어야 함
- 오사카 미노시 지역의 사례와 같이 NPO와 NGO들과 함께 지자체에서 이루어지고 있는 자립상담지원사업과 취로지원 프로그램 (취로준비지원 및 중간적취로 프로그램) 및 각종 best practice를 확대할 필요가 있음

(2) “도시 지자체의 아동 정책을 통해 본 아동빈곤 문제”

(감바야시 요시오 교수, 하나조노대학 교수)

- 도시자치체 (municipal corporation) 의 아동정책은 성인과 동등한 권리를 가지며 배우며 성장하는 아동을 대상으로 인간으로서의 발달과 웰빙 실현을 보장하기 위한 사회원조 서비스제도 설계방식
- 일본의 아동정책은 아동복지법 (1947년), 모자보건법 (1960년), 교육기본법 (1947년), 아동헌장 (1951년), 아동 권리조약비준 (1994년) 등의 개정과 더불어 국가와 지자체 수준에서 아동에 관한 시책을 종합적이고 계획적으로 추진하고 있음
- 오사카 부(府)의 아동정책을 보았을 때 아동에 관한 시책을 보호자, 부민, 학교, 사업자 부(府) 등 지역사회 차원에서 종합적으로 지원하도록 함



- 아동의 빈곤은 대물림되며 물질적, 경제적 박탈이 관계적, 사회적 빈곤과 연관이 되어 있으므로 통전적인 개입 시스템이 구축되어야 함
- 오사카시 니시나리구 보육지원 시스템의 경우 지역네트워크 72개의 단체와 함께 협력

□ 컨퍼런스 및 MoU 체결 사진



3) 교토불교대학 한일 공공부조제도 비교 토론회: 일본 생활보호기준의 발전 및 전개방향

□ 주요 발표내용

- 전후 혼란기에 성립한 생활보호법은 사회가 안정되어가며, 그리고 일본경제가 고도경제성당기로 진입하면서 충실한 방향으로 전개됨
- 일본공공부조발전에는 경제성장이라는 정책적 환경이 중요한 요인으로 작용하였으며, 경제성장이 빈곤율이나 빈곤관에 큰 영향을 미침
- 1948년부터 생활보호기준의 산정방식은 마켓바스켓방식이었으며, 기준산정의 객관성은 높아졌지만 당시의 기준은 극히 낮은 수준이었음
- 1960년까지 생활보호기준이 상당히 엄격했으며, 이 시기를 수준억제기라 불림. 그 배경에는 후생성과 대장성간의 힘의 균형에서 대장성이 보다 강력한 파워를 갖게 되었기 때문
- 1961년 전후 생활보호제도발전에 있어서 큰 전환점을 맞이하였는데, 이것이 부조기준의 산정방법을 마켓바스켓방식에서 앵겔계수방식으로 전환한 결과라 볼 수 있음
- 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 음식물을 시장에서 구입하는데에 필요한 비용을 계산함. 이것이 마켓바스켓방식인데, 이것을 총리부 통계국의 '가계조사'에 근거하여, 직업을 가진 한사람을 포함한 4인세대의 생계비를 산출하여, 소비지출계층별로 앵겔계수를 산출하여 표준세대의 앵겔계수를 구함. 그리고 음식물비를 앵겔계수로 나누고 그에 100을 곱하여 얻은 금액이 그 세대의 최저생활비가 되는 것
- 이러한 앵겔계수 방식의 적용으로 생활보호기준이 획기적으로 인상되었지만, 점차 제도적 결함이 발생하여 1965년에는 격차축소방식으로 전환하게 됨
- 격차축소방식은 일본사회의 전반적인 생활수준 향상과 계층간의 격차축소의 경향을 반영하여, 생활보호수급계층과 그 차상위계층, 즉 전국근로자 표준세대 제 I/10분위계층과의 격차를 축소하고자하는 것. 이러한 방식에 의해 생활보호기준은 1965년 이후 1973년까지는 매년 12-14%의 인상이 이루어졌음
- 이후 이러한 방식의 기준산정방식은 1984년 이후 '수준균형방식'으로 전환되었음. 이것은 이미 생활부조기준이 일반국민의 소비실태에 비추어 볼 때, 타당한 수준에 도달했다는 판단하에 소비지출증가율 등을 반영하여 조정만을 행하는 방식

□ 논의내용

- 생활보호기준의 산정은 제도의 합리성과 정당성을 확보하는 데에 있어서 결정적으로 중요한 부분임. 산정방식의 변화는 전체적으로 볼 때, 그 기준을 인상하고자 하는 목적에서 이루어져왔으며, 이것은 국가예산을 통제하려는 경향이 강한 대장성의 입장에서 본다면 쉽게 동의할 수 없는 움직임이었음
- 일본사회의 엄격한 빈곤관을 대변하는 일부 언론기관은 빈곤자에게 보다 관대한 빈곤정책에 대해서는 그 부작용을 먼저 지적하는 경향이 있어 왔고, 결국 생활보호기준의

산정방식의 변경을 통하여 제도의 수준을 높일 수 있었다는 것은 대장성에 대해서 그
리고 사회에 대해서 그 합리적 근거를 제시할 수 있는 능력을 갖추고 있었다는 것을
의미

- 실제로 당시 후생성 담당 관료들은 빈곤이나 최저생계비에 관한 상당한 수준의 전문
지식을 가지고 있었던 것으로 보이는데, 그들은 복지선진국의 정책동향이나 정책이념
을 파악하고 그것을 제도변화의 정당성 확보에 동원하는 전략을 구사하였음

□ 관련 사진

