
제 13회 사회보장국제회의 참석 보고서

2017.10

1 출장 개요

□ 출장목적

- 국제사회보장학회 참석

□ 과제명

- [일반17-006-00] 아시아사회보장정책 비교연구: 노후소득보장제도를 중심으로(2017.1.1.~2017.12.31.)

□ 출장기간

- 2017.09.15.~2017.09.18

□ 출장지역

- 중국 난징

□ 출장자

- 노대명 선임연구위원, 류정희 부연구위원

□ 일정요약

출장일		국가	방문기관	면담자	주요 논의사항, 습득사항
1일차	17.09.15. (금)	중국	난징대학교	-	해당없음
2일차	17.09.16. (토)	중국	난징대학교	-	학술회의 각 세션참석
3일차	17.09.17. (일)	중국	난징대학교	-	노대명:빈곤/부조세션 좌장 류정희: 사회서비스세션 토론
4일차	17.09.18. (월)	인천	귀국	-	해당없음

2 세부 내용

가. 학회주제: 사회보장과 경제발전

나. 학회주체: 중국사회보장학회

일본사회정책학회 일본동아시아부회

한국사회정책학회 동아시아연구특별위원회

남경대학교

다. 학회일정

일시	9월 16일 (토요일)			
08:45 - 09:00	학회 등록 및 기념 사진 촬영			
09:00 - 09:50	개막식 장소 : 남경대학교 국제회의센터 1층 삼강 강연장(三江报告厅)			
09:50 - 10:00	휴식 (Coffee Break)			
10:00 - 12:20	주제발표장			
12:20 - 13:20	오찬 (장소 : 남경대학교 국제회의센터 1층 뷔페)			
14:00 - 15:50	세션(1) 글로벌 사회보장·경제발 전	세션(2) 동아시아 사회보장·경제발전	세션(3) 노동시장	세션(4) 청년세션(영어)
	사학청 (思学厅)	이행정 (以行厅)	궁행정 (躬行厅)	항학청 (恒学厅)
15:50 - 16:00	휴식 (Coffee Break)			
16:00 - 17:50	세션(5) 글로벌 사회보장·경제발 전	세션(6) 동아시아 사회보장·경제발전	세션(7) 연금	세션(8) 청년세션(영어)
	사학청 (思学厅)	이행정 (以行厅)	궁행정 (躬行厅)	항학청 (恒学厅)
18:00	만찬 (장소 : 남경대학교 국제회의센터 1층 뷔페)			
	9월 17일 (일요일)			
08:30 - 10:20	세션(9) 글로벌 사회보장·경제발 전	세션(10) 노령연금	세션(11) 의료보험	세션(12) 사회보장(영어)
	사학청 (思学厅)	이행정 (以行厅)	궁행정 (躬行厅)	항학청 (恒学厅)
10:20 - 10:30	휴식 (Coffee Break)			
10:30 - 12:20	세션(13) 글로벌 사회보장·경제발	세션(14) 노인장기요양	세션(15) 빈곤·부조	세션(16) 사회보장(영어)
	사학청 (思学厅)	이행정 (以行厅)	궁행정 (躬行厅)	항학청 (恒学厅)

	전 사학청 (思学厅)	이행정 (以行厅)	궁행청 (躬行厅)	항학청 (恒学厅)
12:20-13:00	오찬 (장소 : 남경대학교 국제회의센터 1층 뷔페)			
	세션(17)	세션(18)	세션(19)	세션(20)
14:00-15:50	글로벌 사회보장·경제발 전	사회서비스	빈곤·부조	청년세션(영어)
	사학청 (思学厅)	이행정 (以行厅)	궁행청 (躬行厅)	항학청 (恒学厅)
15:50-16:00	휴식 (Coffee Break)			
16:00-16:50	대회 종결 보고 Conclusion Remarks 장소 : 남경대학교 국제회의센터 삼강 강연장(三江报告厅)			
16:50-18:00	폐막식 장소 : 남경대학교 국제회의센터 삼강 강연장(三江报告厅)			
18:00-20:00	만찬 (장소 : 남경대학교 국제회의센터1층 자금청(紫金厅))			

라. 참여세션

세션18-사회서비스

(장소 : 남경대학교 국제회의센터 2층 이행정(以行厅))

17일 14:00-15:50	사회 : 노구치 사다히사(野口定久) (일본복지대학교 교수)
	발표자 (발표 시간: 각 20분)
	1. 장효의(章晓懿) (상해교통대학교 교수)
	제도 결합 혹은 복지 중복?: 도시 최저생활보장과 유형적 부조제도 관계의 실증적 연구
	2. 백선희 (서울신학대학교 교수)
	사회서비스 준시장화와 공공관리를 위한 실험: 한국의 사회서비스공단의 설립과 의미
	3. 박광준(朴光駿) (일본불교대학교 교수) , 이인자(李仁子) (연변대학교) , 오영란(吳英蘭) (경남과학기술대학교)
	동아시아의 고령자케어문제와 비교연구를 위한 철학적 논의
	4. 귀린(郭林) (화중과학기술대학교 부교수)
중국 양로서비스체계 개혁과 발전에 대한 몇 가지 사고	
토론 : 류정희 (한국보건사회연구원 부연구위원)	
토론자 토론 시간:10분 , 토론 및 질의: 20분	

□ 제도 결합 혹은 복지 중복? 도시 최저생활보장과 유형적 부조제도 관계의 실증적 연구 (장효의, 章晓懿 상해교통대학교)

○ 1990년대 중국 도시 최저생활보장의 수립 이후, “최저생활보장”제도는 괄목할 만한 성과를 이루는 동시에 공공부조체계 중 가장 중요한 제도로 자리잡았다. “최저생활보장”제도가 지속적으로 개혁함에 따라, 의료부조, 교육부조, 주택부조, 취업부조 등 기타 부조제도 역시 수립·개선되었다. 유형적 부조는 빈곤층의 욕구 차이를 바탕으로 제도 제정의 과학적이고 합리적인 부조 기준을 통해 다양한 욕구를 가진 계층에 대해 차별화된 부조를 실시함으로써 부조의 정확도·공평성·효율성이 향상되고 있으며 중국 공공부조체계가 점차 성숙해지고 있다는 중요한 표시이다. 그러므로 유형적 부조제도의 실시과정 중 격차로 인해 최근 “최저생활보장”과 유형적 부조가 초래한 복지 중복과 복지 의존 등 의문점들이 계속해서 우리의 귀에 맴돌고 있다. 이 글은 첫째로 상하이시 공공부조체계를 연구 대상으로 하고 우선 공공부조체계의 구성과 기능의 위치 정립에서 출발해 기타 부조제도들의 결합 관계를 분석하였다. 둘째, 상하이시 도시 최저생활보장과 유형적 부조제도의 변천과정을 살펴봄으로써 양자의 관계를 “복지 중복”에서 “복지 결합”의 전환으로 분석하였다. 마지막으로 상하이시 공공부조 통계패널의 모든 샘플 통계수치에 대한 분석을 실시해 제도 설계, 진입 기준, 적용 인구와 실시 효과 등 방면에서 심도있게 비교하였으며, 최저생활보장제도와 유형적 부조는 결국 “복지 중복”인지 아니면 “제도 결합”인지에 대해 실증적 연구를 진행하였다.

□ 사회서비스 준시장화와 공공관리를 위한 실험: 한국의 사회서비스공단의 설립과 의미 (백선희, 서울신학대학교)

- 복지혼합을 유형화할 때 주요 기준은 공급 주체(공공 vs 민간)와 비용부담 주체(공공 vs 민간)임. 공급 주체가 공공이라 할 때, 일반적으로 실질적 ‘운영’까지를 공공이 담당하는 것으로 이해됨. 그러나 반드시 그렇지만은 않음.
- 사회보장의 대표적 형태는 사회보험, 공공부조, 사회(복지)서비스임. 공공(국가 및 지방자치단체)이 공급 주체라 하더라도 한국의 경우, 실질적 운영은 공공부조는 정부가, 사회보험은 준공공조직(공단)이 담당함. 사회서비스의 경우는 정부가 직접 운영하기도 하지만, 민간에 위탁하여 운영하기도 함.
- 일본은 보육, 요양과 같은 사회서비스의 경우 공급 주체와 운영 주체가 동일함. 정부가 시설을 설립하고 정부가 직접 운영하며, 종사자는 공무원의 신분을 가짐. 그러나 한국의 경우 보육과 요양에서 정부가 시설을 직접 설립한다고 하더라도 대부분의 운영을 민간에 위탁하고, 종사자는 민간인 신분을 가짐.
- 한국에서의 보육과 요양과 같은 사회서비스의 경우, 국공립보육시설과 국공립요양시설의 비중이 매우 작은 한편, 대부분이 민간이 제공하고, 공공이 비용을 부담하는 준시장적 성격을 갖고 있음. 작은 비중의 국공립 보육·요양시설마저 민간 위탁으로 운영하는 현실도 공공영역 내 준시장적 특징으로 볼 수 있음. 시설이라는 하드웨어만 공공이고, 운영이라는 소프트웨어는 민간인 조합은 사회서비스의 공공성에 한계를 가질 수밖에 없음.
- 기존의 복지혼합을 공급주체-비용부담주체로 이원적 접근을 해왔다면, 사회서비스의 경우 복지혼합을 공급 주체-비용부담 주체-운영 주체로 삼원적 접근을 할 필요가 있음. 사회서비스에 대한 국가책임 강화가 반드시 공급주체와 운영주체의 공공성을 높이는 것은 아니기 때문임.
- 한국의 제19대 대통령 선거에서 문재인후보가 대선공약으로 ‘사회서비스 공단 설립’을 발표하였음. 대통령 당선 이후 선정한 ‘100대 국정과제’의 17번째 과제가 ‘사회서비스 공공인프라 구축과 일자리 확충’인데, 그 핵심이 사회서비스

공단의 설립임.

- 사회서비스공단 공약의 배경은 사회서비스영역에서 국가책임은 증가하고 있지만, 공급주체와 운영주체의 민간의존성이 강화되면서, 사회서비스의 공공성 확보가 안 되는 것과 관련 있음. 사회보험 업무를 관리하는 국민연금공단, 건강보험공단 등은 있으나, 사회서비스 분야의 ‘공단’은 주요국가에서도 찾아보기 힘든 한국적 모델이라고 할 수 있음.
 - 이 발표에서 사회서비스공단 설립의 배경을 사회서비스 준시장화와 공공관리의 측면에서 접근하면서, 사회서비스공단 설립의 의미와 기대효과를 사회적, 경제적으로 살펴봄.
 - 한국이 국가복지가 확대되는 과정에서 왜 사회서비스공단이라는 공공관리의 방안을 모색하게 되었는지는, 사회서비스 확대의 과제를 안고 있는 중국과, 사회서비스의 민간영역이 증가하고 있는 일본에 시사하는 바가 클 것임.
- **동아시아의 고령자 케어 문제와 비교연구를 위한 철학적 논의 (박광준(朴光駿), 일본불교대학교 교수; 이인자(李仁子), 연변대학교; 오영란(吳英蘭), 경남과학기술대학교)**
- 13회째를 맞이하는 국제사회보장포럼의 취지와 관련지어 생각해볼 때, 동아시아의 고령자케어문제에 관해서는 다음의 두가지 연구가 필요하다고 생각된다. 하나는, 한중일 각국에서 발생하고 있는 고령자케어문제와 그 대책이 다른 나라에게 어떤 시사점을 주는가에 초점을 둔 연구이다. 이것은 각국의 사정을 동아시아적 콘텍스트 속에 던져 넣고 논의하는 것을 의미한다. 다른 하나는, 비교연구의 방법을 적용하여 동아시아의 케어문제의 사례를 축적하고 가족주의의 특성을 명확하게 하는 연구이다. 이 두가지 모두 철학적인 논의를 필요로 하는 주제이다. 이 연구는 이러한 문제의식에서 시작된 동아시아 비교연구이며 일본의 과학연구비지원사업, 그리고 불교대학의 [동아시아의 케어와 공생]연구프로젝트의 일환으로 한중일의 관련연구자 12명이 참여하여 현재 진행중에 있다.

- 첫번째 문제와 관련해서는, 중국의 중소도시에서 이루어지는 맞벌이가족의 가족케어가 일본의 고령자가족케어문제에 어떤 시사점을 주는가를 검토한다. 중국 중소도시 고령자케어의 경우, 맞벌이를 유지하면서 가족케어를 하는 가정이 많은데, 그러한 현상이 일본의 케어문제에 시사하는 것이 무엇인가를 살펴본다. 일본에서는 가족케어와 맞벌이는 거의 불가능한 것으로 인식되고 있으며, 가족케어의 경우 일하는 방법을 바꾸게 되는 경우(직장 포기, 혹은 파트타임 노동)가 대부분이다. 만약 가족케어를 행하고 있는 가족에 대하여 사회적인 지원을 강화하고 시설보호를 더욱 확충해 간다면 문제의 해소에 도움이 될 것이나 일본의 사정으로 볼 때 실현가능성이 낮아 보인다.
- 이러한 관점에서 본연구는 중국 중소도시 A지역의 가족케어사례의 분석을 통하여 두가지의 각도에서 일본에 주는 시사점을 검토한다. 하나는 일하는 방식에 관련된 시사점이다. 점심시간의 길이, 그리고 직장과의 시간적 거리 등의 문제, 예를 들어 고령자를 케어하고 있는 종업원에게 2시간 정도의 점심시간을 줄 수 있는가 라는 문제이다. 두번째는 케어의 질을 유지하면서 케어부담을 줄일 수 있는 방법이 있는가에 관한 문제이다. 예를 들어, 이용자의 동의를 전제로 하여, 식사개조나 목욕개조의 부담을 줄이는 것의 가능성, 고령자(중고년 포함)가 개호부담을 줄이는 생활방식을 준비하고 실천할 가능성의 논의이다.
- 두번째 문제와 관련해서는, 한국의 고령자케어시설 입소자의 가족관계 혹은 가족형태의 특수성을 고찰함으로써, 동아시아가족주의라는 추상적 개념을 보다 명확하게 하는 사례로 제시한다. 여성고령자의 가족관계는 법률혼 뿐만 아니라 사실혼, 재혼, 증혼 등 다양한 형태를 띠고 있는데, 재혼이나 증혼의 경우, 가족케어가 과연 친밀성을 특징으로 하는가에 관한 의문을 제기시킨다. 증혼과 같은 특수한 가족관계는 현재의 고령자세대에만 관찰되는 문제일 수 있지만, 재혼 등의 가족관계는 앞으로 가족케어의 상황을 보다 복잡하게 만들 것으로 예상된다. 또한 이것은 동아시아 가족주의의 개념을 보다 명확하게 해 줄 수 있는 연구주제이기도 하다. 이러한 문제를 한국의 전통도시인 진주지역의 노인개호시설에 입소하고 있는 여성고령자의 사례를 중심으로 살펴보고 있다.

□ 중국 양로서비스체계 개혁과 발전에 대한 몇 가지 사고 (귀린(郭林) 화중과학기술대학교)

- 현재 중국 양로서비스체계에는 수많은 문제가 산재해있기에 신속히 개선해야 한다. 제도 구조 방면에서 문제가 없어 보이지만 기능은 제대로 발휘되지 못하기 때문에 재가양로서비스와 지역사회양로서비스에 대해 위치 정립을 할 필요가 있다. 자금 투입 방면에서 공공재정의 양로서비스 투입 총량이 부족하고 안정된 시스템이 결여되었고, 동·서부지역, 도·농 사이에 불균형을 보이며, 사회자본이 양로서비스체계 구축에 참여하는 과정이 매우 낮다. 양로서비스 인력자본 구축 방면에서 수많은 지역에서는 취업 지원을 치중할 뿐 전문인재의 양성과 유치를 경시하는 문제가 존재한다. 기술 지원 방면에서 대다수 지역의 통신정보플랫폼 등 지능형 양로방식이 시작단계에 놓여있어서 아직 성숙되기는 멀었다. 효과적으로 중국 양로서비스체계를 개선하기 위해 노인인구의 특징을 이해하고 노인서비스 욕구를 파악하는 기초 하에서 양로서비스를 위한 공공재정의 안정적인 상태와 균형적인 지출이 확보되어야 할 것을 건의한다. 양로서비스 정책설계와 정책 실시는 재정부·민정부·노령위원회·교육부 등 부처들 간의 경계를 넘어선 통합이 실현되어야 한다. 양로서비스자원의 도·농 분포는 하급행정지역의 경계를 무너뜨려야 하며, 중점적으로 자원의 서비스 반경을 고려해야 한다. 장기요양보험제도의 수립하고 노인의 양로서비스 욕구를 만족시키기 위해 안정적으로 재정을 지원해야 한다. 충분히 도·농 설치자원을 이용하며 양로서비스업을 발전시켜야 한다. 도·농 양로서비스자원의 기능을 정립해야 하며 재가 양로서비스와 지역사회 양로서비스의 효과성을 향상시켜야 한다. 공립 양로서비스기구의 수립에 대해 투자·운영 보조금을 보장하고 공립·민영 등 정부와 사회역량의 합작으로 양로서비스를 발전하는 방식을 시도하며 효과적인 신탁·세금·토지 등 방면의 혜택정책을 통해 양로서비스체계 구축에 민간자본의 참여를 유도해야 한다. 또한 공영 양로서비스기구와 민영 양로서비스기구의 운영 보조금과 정부 서비스 구매의 조건과 대우를 차별 없이 대해야 한다. 정기

적인 양로서비스 인원의 교육·훈련시스템을 구축하고 새로 채용된 서비스인원의 전문적 배경에 대한 조사를 중요시하며 중등직업학교·고등직업학교·단과대학·대학교에 의탁해 양로서비스 인재의 교육·훈련을 강화하는 한편, 정기 실습과 정향(定向) 취업시스템을 수립해야 한다. 양로서비스 정보네트워크 플랫폼을 개선·확대하며 양로서비스 제공 효율성을 향상시켜야 한다.

세션19 - 빈곤·부조

(장소 : 남경대학교 국제회의센터 2층 궁행청(躬行厅))

17일 14:00 - 1 5:50	사회 : 노대명 (한국보건사회연구원 연구위원)
	발표자 (발표 시간: 각 20분)
	1. 쥐팅(左婷) (중국농업대학교 교수)
	경로, 메커니즘과 혁신: 사회보장의 농촌 빈곤 감소 촉진의 정책 분석
	2. 박정민 (서울대학교 교수)
	소득격차, 금융격차, 그리고 삶의 질의 차이
	3. 카키타 유스케(垣田裕介) (오이타 대학교 부교수)
	홈리스 자립지원법 15년: 일본의 빈곤과 사회보장
4. 중인요(钟仁耀) (화동사범대학교 교수)	
구 현황 분석을 바탕으로 한 도시 노인요양 공공부조연구	
토론 : 주민(朱珉) (치바쇼카대학교 부교수)	
토론자 토론 시간: 10분 , 토론 및 질의: 20분	

□ 경로, 메커니즘과 혁신: 사회보장의 농촌 빈곤 감소 촉진의 정책 분석(쥐팅(左婷) 중국농업대학교)

○ 현재 농촌 빈곤인구의 사회 생리성 빈곤발생 요소가 증가하고 있어서 사회보장, 공공부조에 포함된 사회보호식 구빈은 갈수록 중요한 기능을 발휘하고 있다. 이와 상응하게 반빈곤은 사회보장의 중요한 목표로 포함되었고, 반빈곤의 주요한 경로는 사회보장이 되었다. 중국 농촌 빈곤감소의 발전과정 중에서 봉

과 정도가 갈수록 심화되고 있으며, 그 구체적인 경로와 메커니즘은 다음과 같다: (1) 사회소득의 재분배를 실현한다. (2) 인력자본을 보호·증강시키고 복지 수준을 향상시킨다. (3) 사회리스크를 분산시키고 손실된 부분에 대해 보상을 제공한다. (4) 기본을 보장하고 최저선을 확보하며 빈곤을 감소한다. 제도가 상이해서 초래된 중복문제를 완화하기 위해 구빈과 최저생활보장 등 기타 사회보장제도들의 연계가 매우 중요하다. 다른 방면에서 수많은 영역, 다양한 주체의 반빈곤 협력거버넌스 구조 역시 구축되어야 한다. 현재 제도 중 존재하는 문제들을 해결하는데 중점을 두어야 한다. 그 구체적 사례를 다음과 같다: (1) 도농이원구조와 제도 설계의 파편화, 특별히 농미공 사회보장의 역량이 부족하다. (2) 중국의 사회보장제도와 빈곤감소 발전의 연계수준이 여전히 향상되고 혁신되어야 한다. (3) 더욱 적극적인 사회보장 이념과 제도를 수립하고 실천해야 한다. 향후 중국 사회보장의 빈곤감소는 전세계 각국의(특별히 EU국가들의) 사회보장 발전경험을 교훈 삼아서 서비스 공급을 강화하고 더욱 적극적인 제도와 프로그램을 유도하며 “원스톱 서비스” 방법으로 하급 사회보장의 협력적 거버넌스를 촉진할 것을 발전방향으로 삼아야 할 것이다.

□ 소득격차, 금융격차, 그리고 삶의 질의 차이 (박정민, 서울대학교)

○ 한국 사회는 경제적 불평등이 심화되고 있으며 소득 및 자산 불평등의 확대는 그 핵심요인으로 여겨진다. 또 하나의 중요하지만 상대적으로 적은 관심이 기울여진 요인으로 가계부채 및 금융부문에서의 격차를 들 수 있다. 지난 10년간 가계 총가처분소득은 54% 증가한 반면에 가계대출은 100% 증가하였고, 금융한계가구의 수 역시 증가하고 있다. 가계부채는 일차적으로 가처분소득, 소비의 감소를 야기하고, 채무상환 부담이 심해지면 가구가 빈곤층으로 전락하거나 생계유지를 위한 지출의 제한 등이 발생한다. 기존의 연구들은 경제적 자원의 감소가 개인의 정서적, 사회적 안녕 상태에도 부정적인 영향을 끼쳐 우울, 불안 등을 증가시키고, 또한 문제행동, 양육태도, 가족해체 등 삶의 다양한 영역에서 부정적인 역할을 할 수 있음을 지적하여 왔다.

- 이러한 맥락에서 가계부채, 특히 과중채무는 개인과 가구의 경제적, 비경제

적 영역 모두에 영향을 끼칠 가능성이 높다. 한편, 소득수준에 따라 채무부담이 생활여건과 안녕감 등 삶의 질에 미치는 영향이 다를 수 있다. 사회경제적 자원이 부족한 취약계층일수록 생계의 해결을 위하여 부채에 의존할 가능성이 높다. 반면 높은 사회경제적 지위를 가진 가구들은 부채를 본인 혹은 가구의 편의나 투자를 위하여 사용하는 경향이 있다. 소득이 낮을수록 채무부담으로 인한 경제적 압력을 보다 쉽게, 많이 경험하고, 삶의 질에 큰 영향을 받을 수 있다.

- 이 연구에서는 소득수준에 따라 가계부채의 현황—부담수준과 부채의 종류 등—이 어떻게 다른지, 그리고 소득이나 빈곤과 구분되는 채무가 개인이나 가구의 삶에 미치는 영향은 어떠한지를 살펴본다. 특히, 가계부채가 의식주 등 생계유지, 주거, 건강 등 기본적 욕구의 결핍여부와 갖는 상관성을 한국 자료를 이용하여 실증 분석한다.

○ 전국민 대표성을 지니는 한국복지패널 자료를 분석한 결과, 소득수준이 낮을수록 보유하고 있는 부채의 총액은 적으나, 가처분소득 대비 부채총액으로 본 부채의 부담 수준은 오히려 더 높아졌다. 저소득층은 중소득층 및 고소득층에 비해 가처분소득 대비 부채비율이 1.7-1.9배 가량 높았다. 또한 저소득 집단은 부채의 구성에서도 이자 부담이 상대적으로 많고 생계형 대출의 가능성이 높은 종류의 비우량부채의 비중이 중상위소득 집단보다 2.0-6.3배 높았다.

○ 가계부채와 기본적 욕구의 결핍 수준과의 연관성을 분석한 결과에 의하면, 소득 1-3분위와 같은 하위소득 집단에 속하면서 부채가 있는 경우 동일한 소득 수준을 지니면서 부채가 없는 집단에 비하여도 생계 및 주거 차원의 결핍이 두드러졌다. 저소득층에서 부채의 보유는 가처분소득으로 측정된 경제적 자원의 감소 뿐 아니라 사람들이 실제 경험하는 기본적 욕구의 미충족을 나타내는 결핍 수준의 증가와도 밀접한 관계를 맺고 있었다.

○ 이 연구는 경제규모가 커지고 금융시장이 발전하면서 가계부채 역시 증가하는 경향이 있는데, 가계가 지니는 부채의 부담은 소득수준에 따라 차이를 보여준다. 저소득층은 소득에서의 격차 뿐만 아니라 소득대비 가계부채 비율이 높고

원리금 상환 부담이 큰 차입 방법에 더 의존해야 하는 등 금융 부문에서의 격차 역시 겪을 가능성이 훨씬 높았다. 이 결과는 소득격차, 금융자원예의 접근성 격차, 기본적 욕구 결핍 수준을 기준으로 이중고, 삼중고를 겪는 집단이 있으며, 이들의 특성과 현황을 보다 정확히 이해하는 것이 중요함을 보여준다. 이 연구의 결과는 사회복지제도와 금융 관련 서비스의 긴밀한 연계와 협력이 필요함을 제시한다.

□ **홈리스 자립지원법 15년 ——일본의 빈곤과 사회보장 (카키타 유스케(垣田裕介), 오이타대학교)**

- 본 연구의 목적: 일본의 노숙자 대책의 기본법이라 할 수 있는「홈리스 자립지원법」은 2017년 8월을 기한으로 두고 있었지만, 법의 지속이 더 필요하다고 판단되어 그 기한이 10년 연장되게 되었다. 본 보고에서는 동법이 2002년 제정된 이래 지금까지 15년간의 효과를 파악하고, 향후 남아있는 과제를 밝히고자 한다. 아울러, 일본의 노숙자 문제에서 본 빈곤과 사회보장을 둘러싼 논점을 제기한다.
- 노숙자 대책의 기본법으로서의 홈리스 자립지원법: 일본의 법률에서 말하는 홈리스는 서양 국가보다 범위가 한정적이고, 역이나 공원 등에서 숙식하는 노숙생활자 (rough sleeper) 만을 가리킨다. 일본에서는 노숙자가 1990년대에 현저히 증가하여, 도쿄와 오사카 등의 대도시 및 전국 차원에서 실태 파악과 대책 검토가 활발했다. 2002년에 홈리스 자립지원법이 제정되고, 동법에 근거해 각종 노숙자 대책 사업이 실시되게 되었다. 또한, 동법은 당초 10년간의 한시법으로 제정되었다. 2012년에 기한이 5년 연장되고, 2017년 6월에 또 한 번 10년이 연장되었다. 이 홈리스 자립지원법의 등장으로 전국 각지에서 노숙자에 대한 취업 및 거주, 의료, 복지의 지원이 행정과 민간단체가 협력하여 진행되게 되었다. 실시하게 된 구체적인 사업은 노숙 현장에 가서 상담 원조, 긴급 임시 숙박 시설의 제공, 취업 지원 등을 실시하는 입소 시설의 제공, 거주 후의 보살핌 등이다. 홈리스 자립 지원법에는 노숙자 문제 해결 등의 목적이나 국

가·지자체의 책무가 기입되어 있는 것과 동시에 전국 조사의 실시와 국가·지자체에 의한 대책 계획의 책정에 대해 정해져 있다. 이러하듯, 홈리스 자립지원법은 「조사 (정책 대상의 가시화) → 대책 계획 → 사업 실시 → 조사 (정책 효과의 검증)」의 사이클로 노숙자 대책을 추진해왔다는 점에서 노숙자 대책의 기본법으로서의 역할을 하고 있다.

○ 홈리스 자립지원법의 효과와 남겨진 과제: 홈리스 자립지원법의 제정 후, 노숙자 수는 꾸준히 감소하여 2003년 25,296명에서 2017년 5,534명으로 약 5분의 1이 되었다. 이는 취업 지원 등 노숙자 대책 사업과 생활보호 (공적부조)의 적극적인 활용의 효과로서 평가할 수 있다. 하지만, 양적으로 노숙자 수가 감소 경향을 보이고 있지만, 질적으로 보면 아래와 같이 더 어려움을 겪고 있는 노숙자가 거리에 남아있다고 할 수 있다. 홈리스 자립지원법이 제정된 이후 15년간 노숙자의 실태에 다음과 같은 변화가 보였다. 국가의 전국 조사를 보면 우선 노숙자의 고령화가 진행되고 있다. 65세 이상이 2003년 조사의 15%에서 2016년 조사에서는 43%로 3배 증가하였다. 고령 노숙자에 대해서는 취업 면의 지원만으로는 불충분하다. 다음으로 노숙 생활 기간의 장기화를 들 수 있다. 10년 이상이 2003년 조사의 7%에서 2016년 조사에서는 35%로 5배 증가하였다. 노숙 생활에서 벗어날 수 없는 상태가 오래 지속되고, 생활의 재건을 희망하는 사람도 적지 않다. 그 외, 정신질환과 지적 장애를 가지고 있는 노숙자와 새롭게 노숙자가 된 자의 존재가 각지에서 지적되고 있다.

○ 노숙자 문제에서 본 일본의 빈곤과 사회보장: 이상과 같이 홈리스 자립지원법이 등장하고 15년이 경과하고, 노숙자 수는 전체적으로 감소했지만, 아직도 거리에는 심각한 어려움을 안고 있는 노숙자가 남겨져 있다. 현재의 과제로서 꾸준한 상담 원조의 추진을 들 수 있다. 마지막으로, 이러한 상황에 있는 일본의 노숙자 문제에서 본 빈곤과 사회보장을 둘러싼 논점을 제기하고자 한다. 사회보장을 니즈에 대한 자원의 공급으로 파악할 경우, 우선 노숙자는 존재 그 자체가 보이지 않는 경우가 많기 때문에, 니즈의 파악이 어렵다. 다음으로, 노숙자에 대한 상담 원조를 실시하려고 할 때, 거부되는 경우가 적지 않다. 또한, 노숙자가 주거와 장소를 확

보한 경우에도 그에 따라 빈곤으로부터 벗어나 안정적인 생활에 결부된다고는 보기 어렵고 (예를 들면, 알콜 중독에 대한 스스로의 가계 관리가 어려운 케이스), 일상생활의 지속적인 보호와 지원이 요구된다 (반주형 지원). 이러한 점에서 봤을 때, 빈곤에 대한 사회보장의 방식으로 니즈에 자원을 연결, 자원이 본인의 생활에 유효하게 기능하는 방안이 요구된다. 빈곤에 대한 사회보장 또한 사회정책을 논의하는데 있어서 제도의 설계와 운용 뿐만 아니라 니즈를 안고 있는 본인에 대한 개별적인 상담 원조를 실시하는 소셜 워크에 대해 본격적으로 추가할 필요가 있다.

□ 도시 노인요양 공공부조연구 (중인요(钟仁耀), 화동사범대학교)

○ 비록 중국의 수많은 도시에서 이미 “이중 곤경”노인을 위해 요양 공공부조제도를 실시하고 있지만, 제도 실시시간이 충분하지 않아서 각 지역별로 기준이 통일되지 않고 혜택 차이가 너무 크며 서비스 가행성이 떨어지기 때문에 “이중 곤경” 노인의 욕구 현황을 분석할 필요가 있다. 이 글은 마케일모형을 이용해 향후 중국 도시 “이중 곤경” 노인의 수와 수요에 따른 요양비용을 예측하였고, 현재 중국 도시 노인 요양 공공부조가 직면해 있는 상황에 대해 전국적으로 통일되며 “이중 곤경” 노인의 최저 장기요양 욕구를 만족시킬수 있는 요양 공공부조제도를 어떻게 수립할 수 있느냐에 대해 연구 분석함