

국외출장 결과보고서

사회보장제도 수급자 선정 적격성 제고 및
사각지대 축소를 위한 모니터링
- 일본 출장 보고서 -

2017. 8. 28 ~ 2017 8. 31

일본 출장 보고

1. 출장 개요

□ 출장 목적

○ 일본의 복지 사각지대 및 수급자 선정 적격성 제고 등 사후적 관리 파악 및 일선 복지현장에서 사각지대와 부정수급 해소 노력과 성과를 파악

□ 출장기간 : 2017. 8. 28 ~ 8. 31

□ 출장지역 : 일본 동경

□ 출 장 자 : 오윤섭 연구위원, 임완섭 부연구위원

□ 일정 및 활동사항

일본	방문기관/면담자	활동사항
2017.08.28	동경이동	
2017.08.28	닛세이 기초연구소/김명중	- 일본의 복지 사각지대 및 부정수급 실태 및 관리(생활보호 제도 중심) 파악
2017.08.29	동경도 토시마구청/ 아리사와 생활보호과장 외	- 생활보호 관련 사각지대 및 부정수급 관리 현황 -민관 협력을 통한 사각지대 대응 현황 조사
2017.08.29	후생노동성/ 다카하시 계장 외	- 일본의 복지개혁에 따른 사후적 관리현황의 변화 -사각지대 및 부정수급 해소를 위한 정책대응 성과와 한계 그리고 향후 방향성
2017.08.29	동경복지대학 이케부쿠로 캠퍼스/ 키타무라 부학장 외	- 일본의 노후소득보장제도의 확대와 사각지대 축소, 부정수급 및 사각지대에 대한 정책방향
2017.08.30	사이다마현 혼조시 복지사무소/ 아오키 생활보호자립지원과장 외	- 복지사무소의 사후적 관리 현황(동경 주변 구로씨의 특징) - 사각지대 해소를 위한 노력과 이에 대한 지자체의 정책방향
2017.08.30	군마현 이세자키시 복지사무소/미사와 복지부장 외	- 복지사무소의 사후적 관리 현황 (동경 주변 구로씨의 특징) - 사각지대 해소를 위한 노력과 이에 대한 지자체의 정책방향
2017.08.30	동경복지대학 이세자키 캠퍼스/ 사사키준 교수 외	- 생활보호 관련 사각지대 및 부정수급 관리의 최근 동향과 개호보험에서의 부정수급 동향과 관리에 대한 조사 및 논의
2018.08.31	전국사회복지협의회/ 시부야아츠오 이사 외	- 일본의 복지 사각지대 해소에 있어서 NPO 및 민간의 역할과 한계
2018.08.31	인천이동	

2. 주요 조사 내용

가. 사각지대

1) 인터뷰 질문과 내용

□ 복지 사각지대 유형 및 현황

- 복지급여 시스템의 문제점(공공부조 시스템상의 문제점)
- 사각지대 유형별·발생 원인별 현황

□ 사각지대 해소를 위한 관리운영 체계

- 사각지대 관리 체계의 변화와 사각지대 관리에 대한 근거
- 사각지대 관리 및 축소 전략
- 사각지대 해소 성과
- 향후 사각지대 해소 전략 및 활동 계획

□ 공공부조제도 전개과정에 따른 사각지대의 변화(확대, 축소 등)

□ 사각지대 해소를 위한 관리운영 체계

- 일본에서 욕구는 있지만 정부지원의 혜택을 못 받는 사각지대에 속한 국민들을 정부가 이들을 발굴하여 도와주어야 함을 법적으로 명시하고 있는지 여부
- 사각지대 관리 및 축소 전략(생활보호제도와 생활곤궁자 자립지원 제도를 중심으로)
 - 복지사무소와 복지지원센터의 조직과 부서의 역할
 - 복지사무소와 지자체내의 복지지원센터에서 수행하고 있는 사각지대 해소 활동
 - 예방과 사각지대 발굴 등 관리감독(조사방법, 관리방법 포함)
 - 사후관리 : 발굴된 사각지대에 대한 조치, 재발을 막기 위한 조치 등
 - 사각지대 해소를 위한 민간과의 연계 , 사각지대 해소 성과, 향후 활동 계획

□ 생활곤궁자 자립지원제도의 역할과 그 성과를 평가

- 사각지대 해소에 도움이 되었는지 여부

나. 부정수급

- 일본 생활보호제도 및 관련 제도의 부정수급 유형 및 현황
 - 생활보호제도 시스템상의 문제점(생활보호제도 시스템상의 문제점)
 - 부정수급 유형별·발생 원인별 현황 등
- 부정수급에 대한 관리 체계
 - 일본의 부정수급 관리 체계의 변화와 법적근거
 - 부정수급 관리 및 방지 활동
 - 관리 및 방비 조직(관련 추진체계) : 복지 사무소 등
 - 부정수급 관리 활동
 - 부정수급 억제 등 성과
 - 향후 부정수급에 대한 관리 전략 및 활동 계획
- 생활보호제도 전개과정에 따른 부정수급의 변화(확대, 축소 등)

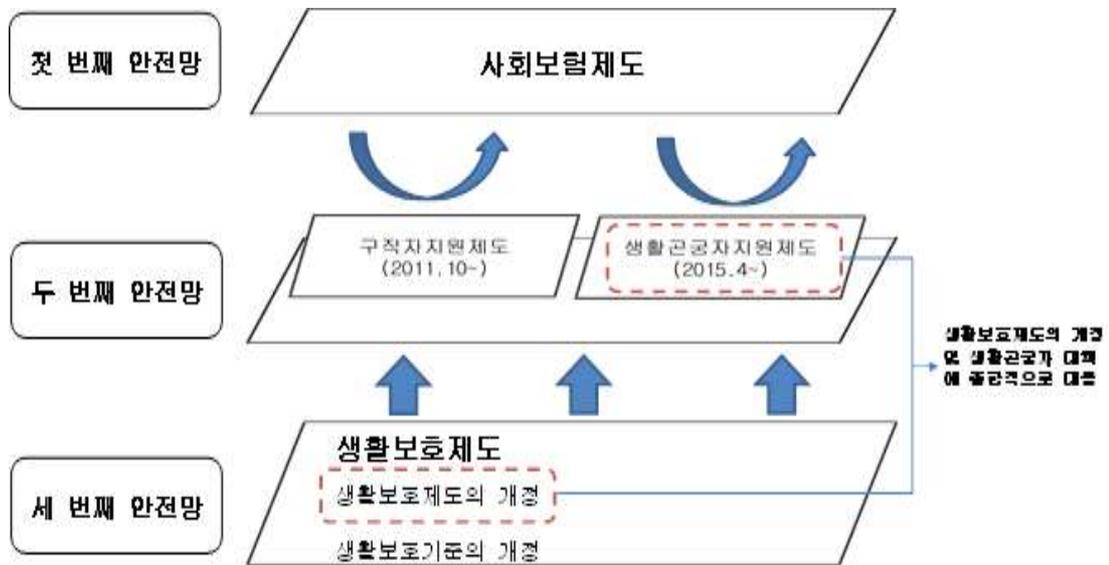
3. 세부 내용

- 일본의 사회보장제도(생활보호제도 중심) 개요
 - 일본의 사회보장제도의 기원
 - 다른 국가들과 마찬가지로 산업화 이전에는 빈곤자에 대한 자선사업을 중심으로 이루어짐
 - 근대 이후 전개과정
 - 근대적 사회보장 제도는 2차 세계대전 이후 시행.
 - 1946년 생활보호법, 1958년 국민건강법 제정, 1959년에 국민연금법 제정
 - 국민건강법과 국민연금법이 1961년 시행, 두 제도는 일본사회보장제도의 양 축을 구성
 - 고용보험법(1974년)과 함께 질병, 사고, 실업, 고령에 의한 위험을 완화시키는 역할 담당

○ 최근 사회보장제도의 개혁관련 현안 : 생활곤궁자 자립지원제도

- 일본공공부조제도의 최근 개혁으로는 생활곤궁자 자립제도의 실시를 꼽을 수 있음.
- 생활보호제도에 속하지 않은 빈곤계층으로 일종의 근로빈곤층으로 평가할 수 있음.
- 생활곤궁자 자립제도의 실시에 따라 한국의 자활과 유사한 근로빈곤층 연계가 이루어지고 있으며 이를 위한 NPO등의 복지서비스 공급이 확대
- 생활곤궁자 자립지원제도는 복지사무소를 통한 자립상담을 통해 이루어지는데 단순히 취업연계 뿐만 아니라 근로빈곤층에 대한 복지사례관리의 역할까지 수행하고 있음.

○ 일본의 사회안전망과 생활곤궁자 자립지원제도



자료 : 후생노동성(2016)

- 생활곤궁자자립지원제도는 일종의 근로능력이 있는 차상위계층에 사전적 방식의 지원제도 볼 수 있음.
- 이러한 대상들이 생활보호제도 수혜에 들어오기 이전부터 상담 등으로 지원하는 제도이며 복지사무소를 운영하고 있는 지방자치단체 주체로 운영되는 사업임
- 주된 사업영역으로 자립상담지원, 주거확보급여, 취로준비 지원, 일시적 생활 지원, 학습지원, 가계상담지원, 기타 자립 촉진에 관한 사업이 포괄되어 있음.
- 생활곤궁자자립지원제도의 경우에도 지금까지는 각 지자체가 선택적으로 운영해 왔지만 내년부터는 의무적으로 시행하고자 추진하고 있음.

□ 일본의 복지개혁에 따른 사후 관리현황의 변화 향후 방향성

○ 일본은 최근 'MY NUMBER'라는 사회보장번호 도입을 추진 중에 있음. 일본은 주민등록증이 없기 때문에 사회보장관련 신분증명에 면허증, 보험증을 사용하였음. 이에 대한 불편함과 관리의 효율성 제고를 위해 미국과 같은 사회보장번호를 도입하고자 함.

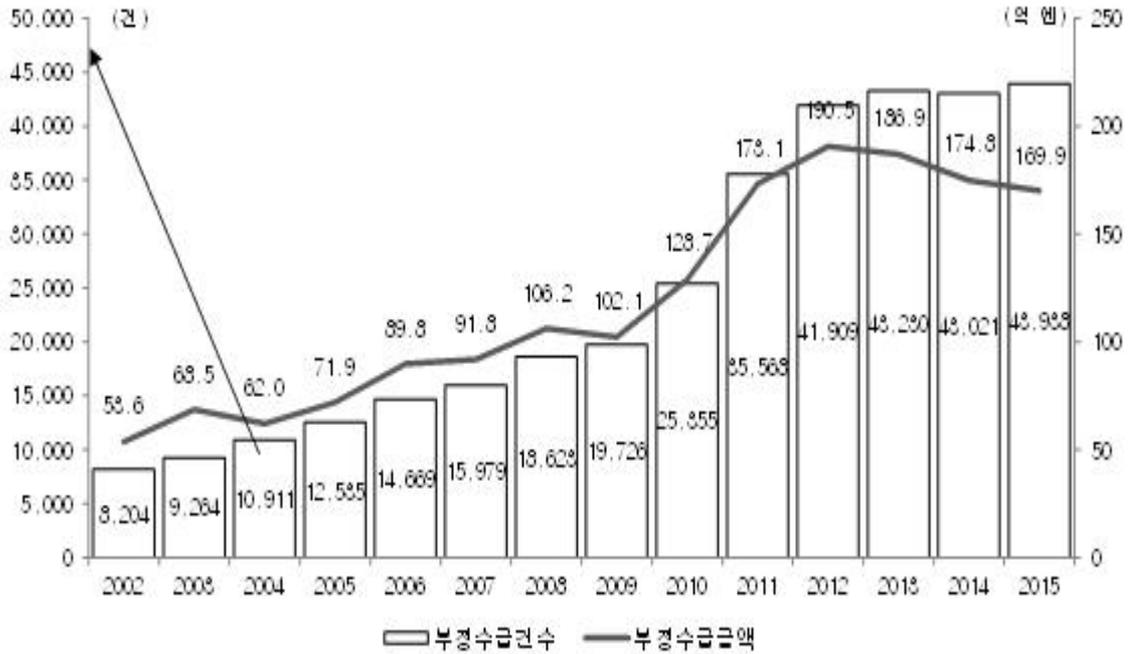
- '15년 10월부터 교부된 MY NUMBER 카드는 2016년 1월 제도가 본격적으로 실시됨
- 이에 따라, 지자체는 복지대상자 수급 실태 및 현황을 'MY NUMBER'를 통해 관리할 수 있게 됨.
 - 이에 따라 각종 자료를 활용한 정보연계 시스템을 활용하여 부정수급을 사후적으로 관리할 수 있는 발판을 마련하게 되었음.
- 과거에는 지자체간 생활보호자의 수급실태 관련 정보가 공유되지 않았음. 이제는 생활보호 등 복지제도 신청에 'MY NUMBER'가 활용됨에 따라 부정수급 관리가 좀 더 용이해 졌음.
- 단, 'MY NUMBER' 카드는 개인에 대해 지급되는 카드이므로 가족에 대한 부정수급 관리는 제한적일 수 밖에 없음.

○ 후생노동성에는 사후적 관리도 중요하게 생각하고 있으며, 지자체에서 부정수급 등 사후관리에 대해 강화하고자 하고 있음

- 부정수급에 대한 사후조사를 강화하여 2013년 이후 부정수급 발견율이 높아졌으며, 2013년에는 부정수급에는 벌금을 상향시켰음
- 부정수급 발각시에는 처벌적 성격으로 지금까지 지급된 금액에 1.4배에 달하는 금액 부과
 - 부정수급시 기존 '3년이하의 징역 또는 30만 엔 이하의 벌금'에서 '3년 이하의 징역 또는 100만 엔 이하의 벌금'으로 강화
 - 부정수급 금액에 40%를 추가하여 징수가능
- 지자체 복지사무소에 근무하는 케이스워커의 조사권을 강화시켜 부정수급에 대해 보다 적극적으로 대응하고자 노력하고 있음
- 이러한 배경에는 부정수급에 대한 매스컴에 보도가 결정적인 영향을 미친 경우가

많음

○ 일본의 부정수급 추이 : 부정수급 건수와 금액



자료: 후생노동성(2017)

- 부정수급 건수는 2000년대 초반부터 지속적으로 증가하고 있으며 최근 답보상태를 보이고 있음.
- 한편 부정수급 금액의 경우 등락하는 추이를 보이면서도 전반적으로 상승하는 추이를 보이다가 최근에는 그 규모가 감소하고 있음.
 - 이는 대상자에 대한 수입조사가 2012년부터 강화된 것에 크게 영향을 받을 것으로 볼 수 있음.

□ 일본 노후소득보장제도의 확대와 사각지대 축소, 부정수급 및 사각지대 정책방향

○ 일본의 경우도 생활보호제도에 65세 인구가 증가하고 있는데 이는 1인가구가 증가하는 인구학적 특성과 고령인구의 실직, 퇴직에 따라 노인빈곤이 증가하고 있기 때문임.

- 이러한 노인빈곤문제를 해결하기 위해 고령자에 대한 취직지원을 강화하고 있음.
- 또한 주요한 지출인 노인의 의료비 지출을 축소시키기 위해 의료보험료를 인하하였음.

○ 일본은 사회보험중심의 국가였지만 글로벌 금융위기로 인해 이러한 사회보험중심의

시스템이 큰 타격을 받고 공공부조 제도의 중요성이 커지게 됨

- 일본의 공공부조사각지대의 주요 원인은 생활보호제도가 신청주의인 것에 주로 기인
 - 일본의 권리로서의 복지개념이 약하며, 복지를 권리로 보는 측면이 강한 한국과 다른 가치관을 가지고 있음
 - 리먼쇼크에 기인한 글로벌 금융위기는 일본 사회와 경제에 막대한 영향을 미쳤으며, 특히 청년니트족을 대거 발생시키고 이들은 생활보호대상자로 편입되었음.
 - 이러한 니트족의 생활보호대상자화는 이들의 근로의욕을 저해시켜 자립에 방해가 됨.
 - 이러한 상황에서 탈빈곤 또는 탈수급을 강화하기 위해 미국의 TANF 처럼 수급기간을 한정하는 방안도 제기되고 있음.
 - 생활곤궁자 자립지원제도가 실시되고 있지만 대출 등의 혜택을 받고 생활보호수급자가 되는 부작용 발생
- 일본의 지자체는 한국보다 그 권한이 강하기 때문에 중앙정부의 영향이 상대적으로 약한 편임.
 - 이러한 특성이 부정수급에 악영향을 미칠 수 있는데 그것은 해당 지역 주민과 지자체 공무원의 유착이 발생할 가능성이 높다는 것임.

□ 동경 주변부들의 사후적 관리 현황

- 동경 주변부들의 복지사무소의 공공부조 수급자의 사후적 관리 현황을 살펴보면, 생활곤궁자 자립지원제도는 필수항목과 선택항목이 있으며, 해당시에 복지사무소가 있는 경우 필수항목을 수행해야 함(주택확보를 위한 지원 등)
 - 또한 선택적 사업으로 취업에 대한 도움, 학습관련 지원, 가계상담 지원 등이 있는데 이세자키시의 경우 취업도움과 학습지원을 수행하고 있음.
- 동경 주변부에 있는 군마현의 경우 고령자의 비중이 약 55%정도이며, 빈곤이 심하지 않은 지역임. 또한 근로능력자의 비율도 높은 편임.
 - 생활곤궁자 대상은 64세 까지만 노인이 일자리를 찾는 경우 자립상담을 지원하며, 헬로워크와의 연계도 가능함.
 - 고령자의 취직을 위해 사회복지협의회의 실버인재센터가 적극적으로 운영되고 있으며, 주로 일자리와 고령취업희망자와의 매칭사업을 하고 있음.

- 생활곤궁자 자립지원제도를 민간에 위탁할 수 있지만 이세자키시는 시가 직접 운영
- 사각지대 해소를 위해 명예직인 민생위원의 역할이 커지고 있음.
- 독거노인 등을 대상으로 이들의 건강상태등을 확인하는 모니터링 사업을 실시하고 있음.
- 후생노동성에서는 케이스워커에 조사권 등을 강화시켰다고 하지만 일선에서는 이에 대한 별다른 변화가 없음
- 부정수급에 대한 환수조치가 법적으로 가능하나 실제적으로 잘 이루어지지 않는음.

□ 일본의 공공부조제도의 사각지대와 부정수급 관리의 최근 동향

- 일본의 경우 사각지대에 대해 정부가 별도로 공표하고 있지 않음. 일본에서는 사회보장제도의 보속률이 중요함.
- 보속률은 제도 대상이 실제로 수급을 받고 있는지에 대한 비율을 의미하며, 고령자 또는 한부모가구가 아닌가구와 근로자 가구의 보속률이 낮음.
- 일본의 생활보호제도의 경우에도 한국의 부양의무자 기준과 유사한 장치가 있지만 한국과 같이 엄격하게 적용하는 것이 아니기 때문에 자격기준이라 말하기 어려운 점이 있음
- 2013년 생활보호제도 개혁의 일환으로 복지사무소의 역할과 권한이 강화되고 부양의무자 기준이 다소 강화되었음.
- 일본의 경우도 생활보호자중 절반정도가 노인임. 따라서 저소득층에 대한 연금제도 필요성이 제기되고 있음.
- 연금생활자 지원급여금이 추진되고 있음(한달에 5000엔 정도 지원). 그러나 아베 정부의 소비세 인상이 보류되면서 이 제도는 아직 시행되고 있지 않음
- 2015년 생활곤궁자자립지원제도가 시행되고 있는데, 주택지원한 현금급여 형태로 지원되고 있지만 유럽 등과 비교해서는 상대적으로 낮은 수준임.
- 케이스워커의 업무부담이 큼(도시는 1인당 100세대, 지방은 80세대 담당). 고령자의 증가로 업무량은 증가할 것으로 예상되고 있음.
- 지자체 또는 복지업무 담당자별로 복지인식에 대한 큰 차이를 가지고 있음. 예를 들어 신청주의인 일본에서 복지급여의 신청은 국민의 권리이지만 일부에서는 신청서를 주

지 않고 돌려보내는 경우도 발생

□ 일본의 민간 복지자원의 역할

○ 일본의 빈곤비즈니스

- 일본에서 생활보호수급 빈곤층을 대상으로 수급액을 갈취하는 일명 '빈곤 비즈니스'가 발생하고 있음.
- 예를 들어 생활보호대상자를 숙박시켜주는 대신 수급액을 갈취하는 형태 등
- 이는 한편으로 생활보호대상자들의 주택 문제가 매우 심각한 것을 말해줌.
- 최근 생활곤궁자 자립지원제도는 주택지원도 이루어지고 있음.
- 홈리스 문제도 취업이 아닌 복지의 문제이며 학습지원을 이들에게 실시할 필요가 있음.

○ 부정수급문제보다는 제도의 커버리지 문제가 더 큰 것으로 판단됨.

- 근로능력이 있는 대상들은 신청을 잘 안하고 근로능력이 없는 사람은 적용이 잘 안 되는 경우가 많음.
- 발달 장애의 경우 복지수급을 위해 근로를 강요하는 경우가 발생
- 경증자애인의 경우 사각지대에 속하는 대표적인 케이스로 볼 수 있음. 사회에 잘 적응하지 못하는 사회고립자도 사각지대로 볼 수 있음.
- 이러한 사회고립자의 경우 이들의 상당부분이 경제빈곤자로 이행되기 때문에 사회 고립자에 대한 적극적 개입 필요

○ 전국사회복지협의회는 지자체의 사회복지협의회(1,800여개), 일본 전역의 민생위원 약 23만명, 장애인 시설등으로 구성되어 있음.

- 초기에는 노인보호 활동이었지만 최근에는 다양할 영역에서 활동하고 있음.
- 민생위원은 지자체의 통반장이 추천해서 선정되며 3년의 임기를 가지고 있으며 연 임가능한 명예직임(약 100년의 역사를 가지고 있음).
- 이들을 통한 사각지대 발굴도 이루어지고 있지만 민생위원 개인 또는 지역에 따라 상이하게 나타남.
- 사회복지협의회는 주민 통반장, 봉사활동가, 복지사업가, 공무원이 포함된 기구로 지역에 대한 봉사활동 및 대상과 자원의 매칭 등의 역할을 담당하고 있음.