

3

일본의 사회복지정책의 변화와 발전

1990년대 이후 일본의 생활보장시스템과 시민참가

박희숙



- (위) 장애인 자립생활센터의 활동
- (오른쪽 페이지 위 왼쪽부터) 홀리스 볼런티어 지원활동, 후생노동성 강당에 모인 '히비야공원 새해맞이 파견촌' 참가자들, 사가현 이마리시에서 발간한 『개호보험 활용가이드』



1. 생활은 어떻게 지속되는가?

‘생활’이라는 개념은 ‘사회’라는 개념에 비해 우리의 몸에 훨씬 가까운 느낌을 준다. 그래서인지 생활을 바꾸는 것은 사회를 바꾸는 것보다 왠지 쉬워 보인다. 그러나 아침 일찍 일어나 달리는 습관을 가져 보려 하거나, 간단히 손에 들어오는 인스턴트 식품을 물리치고 안전하고 안심할 수 있는 재료로 손수 만들어서 먹는 식생활을 시도해 본다면 금방 느낄 것이다. 오랫동안 몸에 밴 생활습관을 바꾸는 것은 단단하고 견고한 사회구조를 바꾸는 것만큼이나 어려운 일이라는 것을 말이다. 그것은 생활이 우리 몸에 종속된 것처럼 보여도 실은 몸만큼이나 완고한 사회구조에도 종속되어 있다는 것을 보여 준다.

개인의 생활은 참으로 많은 관계들에 의해 이루어진다. 관계를 이루는 구성 단위인 가족, 이웃, 친구, 직장, 지자체·지역, 국가 등등, 그 중 어느 하나라도 제대로 기능하지 않으면 개인의 생활은 속수무책으로 무너질 수 있다. 그런 의미에서 개인의 생활은 사회구조보다 더 부서지기 쉬운 것처럼 보인다. 개인의 총합이 사회가 아니라고 하더라도 많은 사람들이 삶의 희망을 잃고 불안해하는 사회는 좋은 사회가 아니다. 우리의 생활을 지키기 위해서는 개인의 부단한 노력과 함께,

* 지은이 | 박희숙 현재 일본 아사히카와대학 보건복지학부 전임강사로 재직 중이며, 지역복지론, 저출산·고령화사회론, 국제비교케어론 등을 담당하고 있다. 서강대학교 정치외교학과를 졸업하고 서울대학교 대학원에서 사회학 석사학위를, 일본 도쿄대학 대학원에서 사회학 박사학위를 받았다. 지방자치와 지역복지, 지역의료에 대한 연구를 하고 있다. 박사는 문은 「1990年代以後地方分権と福祉ガバナンス：秋田県鷹巣町(北秋田市)の事例から」이며, 저서로는 「地域ケアシステムとその変革主体」(공저) 등이 있다.

그러한 개인을 지원하는 사회를 필요로 한다. 어떤 시대에도 우리의 생활은 결코 개별적인 것으로 조각조각 분절되지 않는다. '생활의 사회화'라는 논의가 시작된 시점과는 별개로 정도의 차이는 있을지언정 생활은 어느 시대에도 사회화되어 있다.

그렇다면 이렇게 부서지기 쉬운 생활의 안정과 지속성을 어떻게 지켜 낼 수 있을까? 이 글에서는 그것을 생활보장시스템이라는 이름으로 불러 보고자 한다. 개별적이고 고유해 보이는 생활을 지켜 주는 시스템은 때로는 딱딱해 보이는 국가의 정책과 제도이기도 하고 때로는 생각지도 않았던 이웃의 따뜻한 손길일 수도 있다. 생활보장은 단지 제도만으로 이루어지는 것이 아니라 개인을 둘러싼 구체적인 관계와 그 사회의 오래된 관행에도 의존한다. 생활을 둘러싼 우리의 노력은 이미 얻은 안정을 지키려는 방향성과 지금의 불안을 해소하기 위한 변화의 방향성을 동시에 가지고 있다. 따라서 생활을 지키기 위해서는 지금 있는 그대로를 유지하는 것만으로도 또 마냥 현재를 부정하는 것만으로도 부족하다. 언제나 그 둘을 동시에 요구하는 것이다. 그것은 현재의 생활을 지키려는 사람들과 미래의 생활을 획득하려는 사람들과의 대립과 갈등으로 표현될 수도 있다.

이 글의 목적은 1990년대 이후 일본의 생활보장시스템 및 생활과 관련된 시민참가의 성격을 분석하고 현재의 일본의 생활보장시스템의 방향성을 확인하는 것이다. 먼저 2절에서는 일본의 생활분석의 흐름 속에서 생활보장의 문제를 제기한다. 여기서 말하는 생활보장시스템은 개인의 생활 안정을 보장하는 제도와 관행의 총체를 의미한다. 이어서 3절에서는 90년대 이후의 생활을 둘러싼 시민참가의 사례를 통해 생활 문제가 어떤 방식으로 제기되었으며 어떠한 성격을 가지고 있는지를 분석한다. 일본에서 '주민'참가와 '시민'참가는 명확히 구별되기 보다는 혼용하는 경우가 더 많다. 구태여 구분한다면 '주민'은 거주라는 지역성에 기반하지만, '시민'은 특정한 지역이나 이해관계에 구속되지 않는 보편성을 담지한 주체를 의미한다. 또한 '참가'라는 용어는 한국사회의 '참여'라는 개념으로 대치될 수 있으며, 적대적 대상에 대한 대항이나 요구를 넘어 스스로 제도나 정책을 제안하고 보완하는 '시민운동'의 성격을 표현한다. 사례분석을 바탕으로 4절에서

는 현재 일본 생활보장시스템의 방향성에 대하여 확인한다. 마지막으로 5절 결론에서 이 글을 마무리한다.

2. 일본의 생활 분석의 흐름과 생활보장시스템

1956년은 일본에서 처음으로 『국민생활백서』(国民生活白書)가 발행된 해이다. 그해의 '경제백서'의 제목은 '이미 전후가 아니다'(もはや戦後ではない)였다. 그것은 수출증대와 경제성장으로 전후 복구가 완료되었음을 상징적으로 표현하는 어구였다. 일본의 가전업계는 1956년을 '가전원년'으로 선포했고, 흑백텔레비전, 세탁기, 냉장고의 가전 3품목이 '삼종신기'(三種の神器)로 선전되었다. 하루하루 열심히 일하면 꼬박꼬박 월급이 들어오고 '내집 마련'이 가능하며 삼종신기를 차근차근 집에 들이고 주말이면 '마이카'로 가족 나들이를 간다. 주어진 장에서 최선을 다하면 오늘보다 나은 내일이 보장된다는 희망 속에서, '1억 총중류화'는 국가가 제시하는 환상이 아니라 국민 개개인의 생활의 목표가 되었다. 계급투쟁에 의한 생산관계의 변혁이나 체제변혁은 급격하게 현실감을 잃게 되었다.¹⁾ 그후 1960년 이케다(池田)내각의 소득배증계획에서는 '고도경제성장 시기의 생활'이라는 입장을 전면화한다. 그때의 '생활'은 '생산'과 대립되면서도 '노동'이라는 의미를 포함하고 있었다. 전후 경제성장과 완전고용은 국민들에게 생활의 향상과 안정을 약속했다. 1956년부터 1973년 오일쇼크 이전까지 일본의 평균 실질경제성장률은 9.1%를 기록했다.

생활분석의 방법론으로서 '생활구조론'은 생활 과정에 대한 분석을 통해 생산관계를 중심으로 자본주의의 모순을 파악해 오던 사회구조론을 대체하고자 했다. 1970년대에 체계화된 생활구조론은 사회학의 도시 연구와 경제학의 빈곤층

1) '소비'를 생명의 생산과 재생산이라는 관점에서 바라보며 생산과 명확히 구분하여 '생활'이라고 명명한 것은 오키마 노부유키(大熊信行)의 '가정론'(『家庭論』, 1964)이다. 여기에서 소비자를 대체하는 '생활자'라는 용어가 처음으로 등장(川添登, 『生活学原論』, 東京: 光生館, 1993, 19쪽)했고, 생활자는 체제변혁이 아닌 생활변혁을 통한 사회변혁의 주체로서 이해된다.

연구로부터 시작된다. 이것은 자본주의의 영향이 노동력 착취뿐만 아니라 생산과 소비, 노동과 여가와 같은 생활 전체로 확대되었다는 상황인식을 반영한다. 생활수준의 상승으로 인해 노동력 재생산뿐만 아니라 생활 전체의 재생산이 문제가 되었다는 것이다. 즉, 생활의 의미 자체가 단순한 '생존'의 조건을 넘어 '보람 있는 생활'로 변화하면서 생활의 전체상을 포착할 필요가 생겼다.²⁾ 이로써 생산관계에 종속된 존재로서 당연시되어 왔던 '생활'은 생활구조론을 통해 분석 대상으로 등장한다.

생활구조론은 개인을 중심으로 한 분석을 강조한다. 종래의 사회학이 사회관계나 집단관계 분석을 통해 사회구조를 파악해 왔던 데 비해, 생활구조론은 사회현상에 대해 개인의 입장에서 접근할 필요성을 제기한다. 따라서 생활구조론은 '생활'을 어떻게 이해하는가와 관련되며, '생활'을 형성하는 구성요소와 그들 간의 상호 관련을 파악함으로써 개인들의 '생활구조'를 유형으로 도출해 내는 것³⁾을 목표로 한다.

또한, 생활구조론은 생활체계에 대한 분석으로부터 생활복지와 생활보장체계의 문제를 제기한다. 생활체계가 복잡해지면 개인이나 가족만으로는 생활의 위기에 대응할 수 없게 된다. 여기서 생활보장체계란 생활불능, 생활장애, 생활위기, 생활불안에 대하여 생활을 보장하는 대책의 총체를 의미한다. 이것은 친척, 이웃, 친구, 직장, 공적 기관, 그 밖의 사적·공적인 인간, 조직, 제도, 기관을 모두 포함한다. 따라서 생활보장은 사회복지나 사회보장보다 그 범위가 넓으며, 소득보장보다도 훨씬 포괄적이다. 금전은 현대사회에서 가장 일반적인 교환의 매체이지만, 금전으로는 도저히 살 수 없는 물자·서비스·정보·애정·명예 등도 존재하기 때문이다.⁴⁾ 소득보장은 생활보장의 필요조건이지만 충분조건은 아니다.

생활연구의 또 하나의 방법론으로서 '생활학'은 가정학(家政學)에 그 기원

2) 青井和夫 外 編, 『生活構造の理論』, 東京: 有斐閣, 1971, 1~2쪽.

3) 大村好久, 「第1部 生活構造と生活体系の理論 1 『生活構造』 概念の把握」, 青井和夫 外 編, 『生活構造の理論』, 東京: 有斐閣, 1971, 제1부 1장.

4) 青井和夫, 「第1部 4 生活体系論の展開」, 青井和夫 外 編, 『生活構造の理論』, 東京: 有斐閣, 1971, 175~179쪽.

을 두고 있다. 1972년 가정학으로부터 생활학으로의 전개를 주장하며 일본생활학회(日本生活学会)가 창립되었다. 생활학은 당대를 ‘생활의 위기’로 진단하면서 너무나 자명하게 생각해 왔던 생활을 분석 대상으로 객체화하고 이론화하고자 했다. 생활학은 ‘생활정책’을 제안했으며, “사회정책이 사회라는 틀 속에서 정책을 사고한다면 생활정책은 사회 안에 존재하는 개개인의 생활로부터 출발하는 차이가 있다”⁵⁾고 했다. 1970년대에 생활학에서는 빈곤화나 생활해체와 관련된 연구가 유행했다.⁶⁾ 점차로 생활학은 생활에 대한 평면적 분석보다는 생활의식, 문화, 교육론을 활발히 도입하기 시작한다.⁷⁾

생활영역의 확대, 핵가족화와 소비의 확대로 인해 가정은 더 이상 생명의 생산과 재생산 기능을 하기에는 힘에 부쳤다. 가사의 외재화, 가정 기능의 외재화는 새로운 생활문제를 대두시킨다. 이러한 ‘도시형 사회’로의 대전환은 생존권과는 다른 생활권을 요구한다. 가족에서 충족되었던 기능이 사회로 이전되는 데 시장에서 제공할 수 있는 서비스도 한계가 있었다. “종래의 생존권 주장은 국민의 권리로서의 내셔널 미니멈(national minimum)을 의미했지만, 생활권 주장은 시민의 권리로서 지자체에 의한 시빌 미니멈(civil minimum)을 의미한다. 시빌 미니멈의 문제영역으로서 사회보장과 사회자본과 사회보건을 공공적으로 정비해야 할 필요성이 생긴다”⁸⁾는 것이다. 1960년대, 70년대에 걸쳐 광범하게 일어났던 시민운동이나 혁신자치체의 탄생은 시빌 미니멈과 생활권 이론의 배경이 된다. 이러한 생활권 문제의 해결을 위해 마쓰시타 게이치(松下圭一)는 지자체 개혁에 큰 기대를 걸었다.

5) 今和次郎, 『今和次郎集 第5巻 生活学』, 東京: ドメス出版, 1971. 그 밖에 1990년대에는 ‘생활경제론’과 같은 논의도 일어나는데, 생활경제론은 생활자 중심의 가정학(家政學), 후생경제학, 사회정책학의 학제적인 학문영역으로 위치지어진다(伊藤セツ, 『ジェンダーの生活経済論』, 京都: ミネルヴァ書房, 2000). 한편 ‘생활경영학’이라는 용어도 등장하는데, 생활경영학이란 사람들이 쾌적하고 충족된 일상의 생활활동을 보다 합리적으로 실천하기 위하여 생활상의 개선해야 할 기술적인 과제나 경영적인 과제를 정리하는 이론을 의미한다(小谷良子, 『主体形成と生活経営』, 東京: ナカニシヤ出版, 2007).

6) 1980년대에는 가정학에서도 ‘일본형복지와 가정경영학’, ‘표준생활비의 산정’ 등과 같은 연구가 이루어진다.

7) 一番ヶ瀬康子, 『生活学選書 生活学の展開: 家政から社会福祉へ』, 東京: ドメス出版, 1984, 23쪽.

8) 松下圭一, 『III 生活権の思想と政策』, 『講座生活学 第1巻 生活学言論』, 東京: 光生館, 1993, 3부.

생활의 변화로서 가장 중요한 이슈는 도시형 사회로의 전환 속에서 발생하는 '생활의 사회화'였다. 1980년대의 '생활의 사회화'에 대한 논의에서 생활은 협의로는 소비생활을 가리키지만 노동생활이나 정치와의 관계를 포함한다. 전후 일본의 국민생활은 경제적 및 정치적 계기에 규정되어 크게 변화했다는 것이다. 그 변화의 주 내용은 전후 경제의 고도성장, 생산과 자본의 집적·집중·독점화와 신예중공업화에 의한 노동 및 소비생활의 사회화이다. 생활의 사회화란, 먼저, 생활이 폐쇄적이고 고립, 분산적인 상태에서부터 사회적으로 교류하고 상호 의존하며 혹은 결합하는 상태로 변하고 있으며 그 정도가 높아지고 있다는 것을 말한다. 생활의 사회화란 사회성의 증대이다. 아울러 생활의 사회화란 사회적 공동소비 수단을 공동으로 이용하는 형태로 대표되는 소위 협의(狹義)의 사회화, 즉 직접적인 공동화를 의미한다. 이러한 생활의 사회화는 자본축적에 의한 노동의 사회화에 의해 주도되며, 노동자의 생활의 발달을 촉진하는 동시에 생활의 빈곤화의 계기가 되기도 한다. 물질적으로 풍요롭게 되었음에도 불구하고 생활의 꺾박과 불안이 증대한다는 것이 바로 생활의 사회화의 모순⁹⁾이라는 것이다.

자칫하면 생활의 사회화의 모순은 개인의 이기적인 생활방위로 전개될 우려가 있다. 사회복지나 사회보장시스템이 생활의 사회화의 모순을 해결하는 데 한계가 있을 때이다. 즉 "생활보장의 사회적 시스템이 없거나 혹은 있다고 하더라도 그 수준으로는 충분한 생활이 불가능할 때 우리들은 예측할 수 없는 사태에 대비하여 자기 방위에 한층 주력하지 않을 수 없다. 그러한 이기적 행동은 사람들의 연대를 파괴하고 생활은 '만인의 만인에 대한 투쟁'의 장이 되어 점점 사람들은 자기방위로 달리기 때문에 일종의 악순환이 일어난다. 그 결과 사회 전체가 불안정하게 되어 자기방위 자체가 불가능하게 될 것은 말할 나위도 없다. 그야말로 스스로 자신의 목을 조이는 결과가 되는 것이다."¹⁰⁾

이러한 문제의 해결을 위해 사회복지가 제도적인 측면을 강조한다면 '생활

9) 相沢与一, 「第1章 戦後日本の国民生活の社会化」, 江口英一·相沢与一 編, 「現代の生活と「社会化」」, 東京: 労働旬報社, 1986, 19-21쪽.

10) 里見賢治, 「生活保障の課題と福祉の展開」, 篠原一 編, 「ライブラリー・ポリティクス: 生活主体の新しい政治スタイルを求めて」, 東京: 総合労働研究所, 1985, 40쪽.

복지'는 생활자 스스로가 만들어 가는 복지의 측면을 강조한다. 1990년대에 들어서면 '생활복지'라는 개념을 통해 사회복지제도가 현실 생활로부터 괴리되어 있음을 비판하고 해결방법으로서 생활자의 참가를 중시하는 입장이 대두한다.¹¹⁾ '사회복지'는 발전을 지향하는 가운데 복지에 대한 요구의 일반화, 지원의 제도화를 목표로 하지만 현실의 생활문제나 그 해결과정은 각각의 생활자에 따라 지극히 다양하고 개별적인 측면을 가지고 있다. 그렇기 때문에 복지를 발전시키기 위해서는 생활자 자신이 가진 생활문제나 그 해결에 대한 관점과 감각을 한층 풍부하게 반영하여야 하며, 생활자 자신이 복지 임상(臨床)에 주체적으로 참가해야 한다.¹²⁾는 것이다. 생활복지는 생활자의 참가를 통해 사회복지제도를 개선하고 생활의 사회화의 모순을 해결하는 것을 의미한다. 생활복지의 대표적인 사례가 생활협동조합의 조합원이 중심이 된 상호부조의 복지활동이다. 이들은 1980년대에 볼런티어(volunteer) 복지단체로 등장하여 1990년대에 사업체로서의 성격이 강해졌으나 2000년대에 접어들어 제도적 복지에 흡수되어 가는 경향이 있다. '생활복지'라는 개념은 제도적 복지로의 수렴을 비판하며 생활의 비제도적인 상호부조 형식을 띤 복지활동의 중요성¹³⁾을 강조한다.

1990년대에 일본정부의 정책은 '생활중시'를 표방했으나 그때의 생활은 소비의 확대를 의미했다. 1991년 미야자와(宮沢) 내각의 '생활대국 5개년계획'에서는 '개인의 중시', '생활자 중시', '내수주도형의 경제성장'이라는 기본방침을 내세웠고, 그 해 말 국민생활심의회 부회의 중간보고로서 「개인생활 우선 사회를 위하여」가 발표되었다. 그러나 이때의 '생활대국'이란 수출주도형 경제로 인해 발생한 미국에 대한 막대한 무역흑자가 무역마찰을 일으키자 내수확대를 통해 해결을 모색하고자 한 것이었다. 소비를 촉진하는 정부의 정책에 의해, 90년대에는 여가를 즐기고 생활의 질을 추구한다는 명목으로 전국적으로 리조트, 골프장, 호텔 등의 건설이 붐을 이루었다. 이것은 1974년부터 1990년까지 평균 경제성장

11) 1990년대 들어서 지자체의 부서 명칭이 '생활복지부'로 개칭된 예가 많다.

12) 尾崎新, 「序論」, 一番ヶ瀬康子·尾崎新 編著, 『講座生活学 第7卷 生活福祉論』, 東京: 光生館, 1994.

13) 朝倉美江, 『生活福祉と生活協同組合福祉: 福祉NPOの可能性』, 東京: 同時代社, 2002.

를 4.2%였던 것이 90년대에 들어서면서 급기야 1% 이하로 떨어진 상황 속에서 이루어진 것이다. 불황을 타개하기 위해 지자체는 독자적인 공공사업을 확대하면서 적극재정정책을 추진하였고, 그것은 현재의 지방재정 위기의 원인 중 하나이기도 하다.

한편 1997~98년 이후 일본에서는 사회보장제도에 관한 다양한 개혁이 실시된다. 기본적인 축은 1996년 1월부터 1998년 7월까지의 하시모토 류타로(橋本龍太郎) 내각의 ‘6개혁’ 중 하나로서의 ‘사회보장구조개혁’이다. 그 내용은 “급속한 저출산고령화에 대한 국민의 수요 변화에 적절하게 대응하고, 의료, 연금, 복지 등에 대해 급부와 부담의 균형을 이루며, 아울러 경제활동과 양립할 수 있는 서비스를 선택하고 민간활력을 발휘하는 시점에 입각한 효율적이고 안정된 사회보장제도를 확립한다”는 것이었다. 여기서는 사회보장제도의 생활보장기능의 강화보다는 경제성장에 대한 사회보장의 부정적 영향을 배려하고 급부의 억제 혹은 부담의 인상, 시장화, 민영화의 추진, 효율화와 재정적 지속가능성의 중시라는 정책의 방향성¹⁴⁾이 견지되었다. 1997년에는 소비세가 3%로부터 5%로 인상되고, 의료비의 본인부담이 인상되어 국민부담은 증가했다. 이어진 2000년대 연금 개혁·의료제도의 개혁은 급부 수준의 인하 혹은 보험료 및 환자부담의 인상을 가져와 이러한 제도의 생활보장 기능의 저하를 초래했다.¹⁵⁾

결과적으로, 1990년대 이후 글로벌화와 저출산고령화로 대표되는 사회·경제의 구조변화가 눈에 띄게 발생했음에도 불구하고 일본의 생활보장시스템은 재구조되지 못하고, 종래형에서 변하지 않고 작동함으로써 오히려 불안감을 조성하는 ‘역기능’을 일으키고 있다¹⁶⁾는 것이다. 오사와 마리(大沢真理)의 정의에 따르면 생활보장시스템이란 생활이 지속적으로 보장되고 사회참가의 기회가 확보되기 위해서 가족과 기업, 커뮤니티 등의 제도 및 관행과 정부에 의한 ‘사회적 안

14) 平岡公一, 「補論 近年の社会保障政策の動向と制度改革の展開」, 『講座社会学11 福祉』, 東京: 東京大学出版会, 2010, 241쪽.

15) 平岡公一, 「補論 近年の社会保障政策の動向と制度改革の展開」, 250쪽.

16) 大沢真理, 『現代日本の生活保障システム: 座標とゆくえ』, 東京: 岩波書店, 2007, 71쪽.

전망'이 적합하게 결합된 전체를 의미한다. 생활보장시스템은 공적 제도를 중심으로 형성된 사회보장제도뿐만 아니라 개인의 생활을 가능하게 하는 가족, 시장, 지역 등 다양한 장으로부터 제공되는 자원까지를 포함한다. 다시 말하면, '민간의 제도 및 관행과 정부의 법 및 정책과의 접합(articulation)'을 의미한다.¹⁷⁾

그렇다면, 일본사회는 90년대 이후 생활보장시스템의 문제를 어떻게 해결하고자 했을까? 다음의 3절에서는 생활과 관련하여 90년대를 특징짓는 시민참가의 사례로부터 각각이 제기한 생활문제와 해결방법을 검토해 보고자 한다.

3. 1990년대 이후 생활을 둘러싼 시민참가

이 절에서는 생활자 정치, 자립생활운동, 개호보험 성립과정, '파견촌' 사례를 통해 일본사회가 생활보장시스템의 기능부전에 대해 어떤 방식으로 대응해 왔는가를 살펴본다. 이 다섯 가지 사례는 90년대 이후의 일본의 생활문제를 이해하는데 중요하다는 필자의 판단에 의해 선정된 것이다.

1) 생활문제의 변화와 '생활자' 정치의 정체

일본에서 '생활'을 운동의 이념으로, 그리고 '생활자'를 운동의 주체로 전면화한 것은 '생활클럽생협'의 운동이다.¹⁸⁾ 아마노 마사코(天野正子)에 의하면 생활클럽생협 운동의 생활자에는 세 가지 계보가 있다. 첫째, 공동구입활동과 같은 '소비자'에서 '생활자'로의 계보. 둘째, 대리인운동에서 볼 수 있는 '국민'에서 '생활자' 정치로의 계보. 셋째, '워커즈 컬렉티브'(ワーカーズコレクティブ)와 같은 '소비자'로부터 '생산하는 생활자'로의 계보이다.¹⁹⁾ 생활클럽생협 운동의 생활자는 소

17) 大沢真理, 「第1章 生活保障システムの再構築と生活の協同」, 現代生協論編集委員会 編, 「現代生協論の探求: 新たなステップをめざして」, 東京: コープ出版, 2010, 21쪽.

18) 생활클럽생협은 한국에도 많이 알려져 있고, 한국에서는 일본 생협을 대표하는 것처럼 인식되는 경향이 있다. 그러나 일본사회에서 생활클럽생협은 오히려 예외적인 그룹으로 분류되고 그들의 활동이 일본 생협의 일반적인 성격을 대표하는 것은 아니라는 점을 확인해 둔다.

19) 天野正子, 「生活者」とはだれか」, 東京: 中央公論社, 1996, 188쪽.

비, 노동(생산), 정치의 전 영역에서의 주체성을 종합적으로 표현하는 개념이다. 동시에 '사'(私)적 이해를 기반으로 하면서 '사'를 넘어 만들어지는 '공'(共)적 영역으로서의 '지역'과의 관계가 중요하다. '생활'로부터 만들어지고 '생활'을 넘어서는 개념으로서의 '지역'(공동성)은 지금까지의 생활자론에서 본격적으로 전개되지 않았던 새로운 시점이다. 여기서의 생활자란 '사'의 이해를 변용시켜 아래로부터 만들어 내는 '공동성'을 또 하나의 '공'으로 만들어 가는 사람들을 말한다.²⁰⁾

생활자가 주체가 되는 생활클럽생협의 운동은 생산양식을 문제시하기보다 생활양식에 초점을 둔다. 이들은 체제변혁보다는 개개인의 생활양식의 변화를 일차적인 과제로 설정한다. 특히 일본의 생협운동은 주부를 주체로 하는 여성조합원에 의해 발전되어 왔다. 이것은 유럽의 생협에서 전통적으로 노동운동과의 관계가 강하고 조합원에서 남성의 비중이 높았던 것과 대비되는 특질이다.²¹⁾ 남편이 가계의 주된 책임자이고 여성은 파트타임 취로로 가계를 보조하는 성별역할분업의 성립²²⁾을 전제로 한 운동인 것이다. 이들이 스스로를 '생활자'라고 규정할 때 그것은 노동자나 직업적인 운동가, 정당활동가와 구별되며 사상이나 이념, 조직으로부터 자유로운 '시민'을 의미한다. 정치참여의 형식인 '대리인 운동'에서도 프로로서의 의원이 아니라 '대리인 = 보통 주부'를 내세웠고, 노동참여의 성격 을 갖는 워커즈 컬렉티브 활동에 대해서도 '노동'이 아닌 '일하는 방식 = 생활양식'으로 규정하고자 했던 것은 흥미로운 일이다.

생활클럽생협은 생활자의 이해와 요구를 대변하지 못하는 지방의회를 대의제민주주의의 기능부전으로 비판하며 '대리인 운동'을 전개한다. '대리인 운동'은 생활자의 요구를 '대리'하는 '대리인 = 의원'을 지방의회에 보내는 운동을 의미한다. '생활자'의 직접민주주의적인 참가를 통해 간접민주주의를 개혁하고자 하는 것이다. 1979년 도쿄도 네리마구에서 생협직원 출신 여성 후보가 처음으로 당선

20) 天野正子, 「生活者」とはだれか, 234쪽.

21) 栗本昭, 「第1章 日本型生協の特質と現状, 変化のトレンド」, 現代生協論編集委員会 編, 「現代生協論の探求(現状分析編)」, 東京: 코업出版, 2005, 21쪽.

22) 白波瀬佐和子, 「生き方の不平等: お互いさまの社会に向けて」, 東京: 岩波書店, 2010, 139~142쪽.

했고, 1983년에는 가나가와현 가와사키시에서도 대리인이 탄생했다. 1987년에는 지바현과 사이타마현 등 생활클럽생협이 존재하는 도도부현(都道府県)으로 확대되었다. 전국적으로는 1991년 75명, 1995년 117명, 1999년 134명, 2003년에는 153명까지 의원 수가 늘어나지만, 2009년에는 140명으로 줄어든다. 대리인들은 정치의 장에 식품안전, 합성세제와 같은 생활공해, 환경, 육아, 고령자 개호 등과 같은 생활 과제들을 제기했다. 지자체에서는 조례를 제정하거나 운동 측으로부터 제안된 서비스를 확충하는 방식으로 대응했다.

또한 생협의 조합원이 중심이 되어 만들어지는 사업체인 워커즈 컬렉티브를 통해 안전한 식품, 육아 지원, 고령자 개호 등과 같은 서비스를 직접 제공한다. 이러한 사회 서비스는 저출산 고령화로 인해 복지 요구가 보편화되었음에도 불구하고 공적 서비스가 부족한 상황에서 발생하는 서비스의 빈곤을 생활자 스스로가 메워 나가는 의미가 있다. 중앙정부나 지자체의 서비스는 빈곤층에 국한되어 있고 시장의 서비스는 부유층밖에 구입할 수 없는 상황 속에서 중산층의 복지 요구를 상호부조 방식으로 해결해 가는 것이다.

그러나 생협의 공동구입운동, 정치참여로서의 대리인 운동, 노동참여로서의 워커즈 컬렉티브는 최근에 분명하게 정체 현상을 드러내고 있다. 여성의 경제활동 참가가 늘어나면서 일본 생협 전체를 보면 조합원에서 주부의 비중은 줄어들고 있다. 1980년대 당시 주부조합원은 전체 조합원의 80%를 차지했으나 2003년에는 48%까지 감소했다.²³⁾ 생활클럽생협운동의 핵심이라고 할 수 있는 공동구입은 점점 힘들어지고 개인이용자가 주류를 이루고 있다. 또한 대리인 운동의 가장 큰 조직인 도쿄와 가나가와, 지바에서는 2006년부터 의원 수가 줄어들기 시작한다. 또한 워커즈 컬렉티브도 2007년도에 전국적으로 단체가 600개까지 성장했으나 현재에는 단체 수, 회원 수, 사업 건수가 모두 정체 상태이다.

그 이유는 첫째, 운동의 주체로서 '생활자'의 포괄 범위가 지나치게 협소하다는 점이다. 생활자는 구체적으로 전업주부 여성들이었다. 환경, 육아, 개호 등과

23) 栗本昭, 「第1章 日本型生協の特質と現状, 変化のトレンド」, 21쪽.

같은 생활 과제들은 '정당 알레르기'나 '정치 알레르기'를 가진 전업주부 여성들을 정치의 장으로 이끌어 내는 데 효과적이었다. 그러나 한편으로 생활자라는 주체 개념은 생활 과제의 다양성과 그 확장 가능성을 제한한 것도 사실이다. 생활자 정치가 90년대까지도 중앙정치와 거리를 두고 국정 참가에 대해 강하게 저항했었다²⁴⁾는 사실이 그것을 말해 준다. 또한 정치개혁의 주체로서 부각되던 '주부/여성'의 신선한 이미지도 약해졌다.²⁵⁾ 둘째, 2000년대에 들어서면서 '생활자 네트워크'는 더 이상 '생활'이라는 정치적 이슈를 독점할 수 없게 되었다. 환경문제, 육아나 개호의 사회화에 대한 요구는 생활자 네트워크뿐만 아니라 보편적인 이슈가 되었고 다른 '시민파' 의원들과 차이가 없어졌다. 하물며 정당까지도 연금, 의료, 복지 등을 '국민생활'이라는 이름으로 초점화하기 시작했다. 생활 문제는 더욱 더 다양해지고 구조적 해결을 요구하는데 그것을 생활자 정치 조직으로 수렴하기에는 한계가 있다는 것이다. 셋째, 지역이나 지방의회는 자신의 생활을 변화시키면서 정치를 변화시킨다는 생활정치의 이념에서 유효한 정치의 장이지만 연금, 의료, 고령자 개호, 여성의 빈곤, 어린이의 빈곤, 고용불안 등 현재의 생활을 옥죄는 과제들은 지역만으로는 완결되지 않는 제도적 변화를 요구하고 있다. 지방의회에 대한 참가나 워커즈 컬렉티브를 만들어 내는 것과 같은 지역에서의 실천과 함께 보다 구조적인 대안을 제시할 필요가 있다는 것이다. 2009년 정권교체에서 민주당의 '국민생활이 제일이다'(国民生活が第一)라는 슬로건이 지역에서 활동하는 여성 중심의 생활정치를 흡수하면서 '대안'으로 부각된 것은 그러한 배경에서라고 여겨진다.

2) 당사자 주권과 지원을 전제로 한 장애인의 '자립생활운동'

일본의 '자립생활운동'은 사회적 약자로서의 장애인의 '생활권 확대'와 자기결정권을 실현하는 운동이다. 자립생활운동의 주역은 자립생활센터로서 장애인에게

24) 朴姫淑, 「地域ネットワーク運動における生活政治の拡大と障害: 神奈川ネットワーク運動の事例から」, 『ソシオロゴス』 第29号, 東京: ソシオロゴス編集委員会, 2005, 163~179쪽.

25) 박희숙, 「일본의 생활정치의 과제와 전망」, 『시민사회와 NGO』 제7권 2호, 2009년 11월, 73~110쪽.

자립생활에 필요한 서비스를 제공하는 사업체로서의 기능과, 장애를 이유로 권리를 침해받지 않는 사회를 정비해 나가는 운동체로서의 기능을 가진다. 다른 운동단체에 비해 사업체로서의 기능을 확대해 가면서 운동체로서의 기능이 축소되는 현상이 일어나지 않는 것이 그 특징이다. 1970년대부터 생활공동체로서 지역에 출현한 자립생활운동이 서비스제공을 하는 사업체로서 거듭난 것은 1986년도쿄 하치오지시의 휴먼케어협회로부터였다. 1991년 자립생활센터는 단체별 지역별로 활동해 오다가 전국조직으로서 전국자립생활센터협의회(JIL)를 결성했다. 휴먼케어협회를 모델로 서비스를 제공해 오던 장애인단체, 행정을 상대로 서비스의 확대를 요구해 오던 운동단체, 그리고 공동주택이나 작업소로 운영되어 오던 장애인시설이 자립생활센터로 변화하면서 전국적으로 확대되었다. 2001년 97개이던 자립생활센터 가맹단체는 2010년 4월 현재 120개로 늘어났다.

자립생활운동은 그 어떤 운동보다도 당사자 참여와 ‘당사자 주권’²⁶⁾을 강조한다. 전국자립생활센터협의회(JIL)는 전미자립생활협의회(NCIL)의 시행착오를 교훈으로 발족 당시부터 다음과 같은 조건을 갖춘 단체를 자립생활센터로 규정했다. ① 소장(운영책임자)과 사무국장(실시책임자)은 장애인일 것. ② 운영위원의 과반수는 장애인일 것. ③ 권리옹호와 정보제공을 기본으로 하여 개호파견서비스, 주택상담, 피어카운셀링(동료상담), 자립생활프로그램 등 가운데서 두 개 이상의 서비스를 불특정 다수에게 제공할 것. ④ 장애중별을 넘어선 서비스의 제공. ⑤ 회비 납부가 가능할 것. 언뜻 장벽이 높아 보이는 이러한 조건들은 이제까지 비장애인 중심으로 추진되어 온 장애인 복지의 역사를 반성하며 장애인의 주체성을 명확히 하기 위한 것이다.

자립생활운동의 권리옹호운동으로 특히 중요한 것은 지역에서 생활하기 위해 필요한 서비스를 지자체나 관련 단체와의 교섭을 통해 얻어 내는 것이다. 장애인의 자립생활을 위해 중앙정부의 제도가 제공하는 서비스만으로는 부족했던 것이다. 예를 들면, 휴먼케어협회는 1995년 홈헬퍼제도의 개선을 요구하며 지자체

26) 中西正司·上野千鶴子, 『当事者主権』, 東京: 岩波書店, 2003.

와 단체교섭을 했다. 이용시간 연장, 주말 이용, 등록헬퍼제도 등에 대한 요구는 지자체로부터 성의 있는 회답을 얻지 못하다가, 이듬해 시장선거와 맞물려 교섭은 성공한다. 한편 20여 년간의 요구를 통해 2000년을 기점으로 지하철 개찰구의 24시간 가동하는 시민공용형엘리베이터가 JR전선 홈에 설치되었다. 1997년에는 도쿄도와의 오랜 교섭 끝에 시정촌(市·町·村)장애인생활지원사업(자립생활센터에 대한 보조제도)을 ‘자립생활센터다치가와’가 처음으로 적용받게 되었다.²⁷⁾

자립생활운동의 ‘자립’은 장애인 스스로가 자신들이 원하는 생활의 모습을 표현한 획기적인 개념이다. ‘자립’이란, 첫째로 장애인 스스로 선택하고 결정하며 책임지는 ‘자기결정권’을 말한다. 비장애인들로부터 지도와 보호를 받는 생활이 아니라 장애인 스스로가 원하는 생활의 형식과 그를 위해 필요한 서비스를 사회에 제시할 필요가 있다는 것이다. 이러한 ‘자립’ 개념은 장애인을 능력이 부족하여 지도훈련을 받아야만 하는 존재로서 규정해 온 의료모델이나 재활전문가의 장애인관, 그리고 정부나 지자체의 시책에 대한 커다란 도전이었다. 둘째, 자립생활운동이 말하는 자립은 타인의 도움을 전제로 한 사회참가이다. 이른 새벽 잠자리에서 일어나 한 시간 이상 요 위에서 분투하며 옷을 갈아입고 휠체어까지 혼자 힘으로 이동하는 것이 ‘자립’이 아니라는 것이다. 그보다는 다른 사람의 도움을 받아 최단시간에 옷을 갈아입고 신변을 처리하여 사회활동에 참가하는 것을 자립으로 보았다. 자립은 자기결정권에서 출발하면서도 타인의 지원을 전제로 한다는 것이다. 셋째, 장애인의 생활의 장을 고립된 가정이나 격리된 시설이 아닌 비장애인과 함께 살아가는 지역으로 설정하고 있다는 점이다. 즉, 장애인이 가족의 보호나 시설의 관리로부터 벗어나 선택권과 자신감을 가지고 지역에서 안심하고 생활할 수 있는 사회를 만드는 것이 자립생활운동의 목표이다. 따라서 자립생활운동은 장애인의 생활모델이자 비장애인까지 포함한 사회변혁모델이다.²⁸⁾

27) 中西正司, 「自立生活センターの誕生」, 全国自立生活センター協議会 編, 『自立生活運動と障害文化: 当事者からの福祉論』, 東京: 現代書館, 2001, 33-48쪽.

28) 樋口恵子, 「日本の自立生活運動史」, 全国自立生活センター協議会 編, 『自立生活運動と障害文化: 当事者からの福祉論』, 12-32쪽.

한편, 1997년 개호보험법 성립을 앞두고 1996년 후생성에서는 개호보험의 케어매니지먼트제도를 장애인에게도 도입하고자 했다. 그러나 장애인들은 개호보험이 제공할 서비스의 질이 현재의 장애인이 받고 있는 것에 비해서 떨어질 것이 분명하다고 판단했다. 그리고 개호 시간에 대한 어세스먼트(assessment)가 장애인에게 적용되면 신체적인 케어 이외의 외출이나 사회참가는 어려워질 것으로 보아 케어매니지먼트제도의 도입에 반대했다. 그후에도 후생성에서는 장애인 복지제도와 개호보험을 통합하려는 의사를 비추었으나 장애인 당사자들은 강하게 반대하고 있다.

3) 개호보험에서 드러나는 '생활의 사회화'의 한계

개호보험제도의 이념은 '개호의 사회화'였다. 가족개호가 어려워진 상황에서 개호에 대한 부담을 사회가 나누어 져야 한다는 것이다. 그러나 공적 제도로 성립하지 않는 한 개호의 사회화는 불가능한 것으로 여겨졌고 개호보험이라는 제도적인 해결이 모색되었다. "일본의 개호보험제도는 1993년부터 1997년에 걸쳐 정치, 관료, 학자를 비롯한 관계자의 지식과 경험을 모아 검토가 이루어졌다. 개호보험 성립은 복잡한 이해관계의 대립이 조정되는 과정이었고, 개호보험법은 여러 가지 독자적인 고민이 담겨진 모자이크와 같은 법안이다. 따라서 독일 등의 선행하는 제도모델을 토대로 하여 구체화했다기보다는 일본의 독자적인 제도라고 할 수 있다."²⁹⁾ 특히, 의료보험 재정을 압박하는 '사회적 입원' 문제는 후생성이 개호보험제도 창설을 적극적으로 추진한 중요한 이유였다. '사회적 입원'이란 의료의 필요성이 별로 없는데도 불구하고 개호시설이 부족하고 병원의 비용이 재택이나 특별양호노인홈보다도 저렴하기 때문에 장기입원하는 것을 의미한다. 당시 추계로 사회적 장기입원의 비용은 연간 5000억 엔 혹은 1조 엔이 넘는 것으로 알려졌다.

개호보험이 성립하는 과정에서는 후생노동성과 개호문제를 제기해 온 학자

29) 和田勝 編, 『介護保険制度の政策過程』, 東京: 東洋經濟新報社, 2007, 38쪽.

나 저널리스트 등과 적극적인 커뮤니케이션이 이루어졌고 이들에 의해 여론이 형성되었다. 1994년 7월에 후생성 안에 '고령자개호·자립지원시스템연구회'가 설치되어 개호보험제도 구상이 시작되었다. 이 연구회의 위원은 지방자치, 의료, 간호, 복지, 경제, 가족 등 연구자 10명으로서 관계 업계나 단체의 대표 등이 들어가 있지 않은 점이 다른 자문회나 심의회와 다른 점이였다. 개호보험 성립을 위해 여론을 형성한 중심적인 단체에는 '살기 좋은 고령사회를 만드는 여성 모임', '개호의 사회화를 추진하는 1만 명 시민위원회'(1996년 9월 발족), '복지자치체유니트'(1997년 설립) 등이 있다. 당시의 각종 여론조사 결과를 보면 개호문제가 국민생활 최대의 불안요인이 되고 있음을 알 수 있다. 1995년 9월 총리부가 전국 20세 이상 남녀 5000명을 대상으로 실시한 여론조사(응답률 71.9%)에서는 '고령자개호를 위해 새로운 제도의 창설을 지지하는가'에 대해 찬성이 46.7%, '어느쪽인가 하면 찬성하는 쪽'이 35.6%였다. 또한 개호서비스를 확충하기 위해 세금이나 보험료의 비용부담은 '어느 정도 증가해도 상관없다'는 응답이 50.2%로 과반수를 넘었다.

일본의 개호보험은 최종적으로 시정촌(市·町·村)이 보험자가 되어 운영책임을 지는 제도가 되었으나 이것은 후생성과 지자체들 간의 가장 큰 쟁점이 되었다. 후생성은 개호보험을 지방분권과 지방자치의 시금석으로 보아 시정촌을 보험자로 한다는 입장이었고, 대부분의 지자체는 중앙정부가 보험자가 되어야 한다는 입장이었다. 시정촌이 보험자인 국민건강보험의 막대한 적자 운영의 경험으로부터 전국시장회나 전국 정촌회 등은 지자체가 개호보험의 보험자가 되는 것에 반대하거나 신중한 자세를 취했다. 또한 도도부현 측도 도도부현 부담의 도입에 대하여 부정적이었고, 실무 담당을 할 만한 인재가 부족하다는 점을 들어 반대했다. 언제나 지방분권과 '지방자치'를 외치던 지자체 단체장들이 정작 지방자치의 시금석이라고 불리는 개호보험의 보험자되기를 거부했다는 것은 아이러니라고밖에 할 수 없다.

또한 정책추진과정에서 좀처럼 결단하지 못한 점은 '현금급부'의 허용여부였다. 일본보다 앞서 1994년 실시된 독일의 개호보험이 현물급부와 현금급부를

동시에 허용하는 제도인 데 비해, 일본의 개호보험은 원칙적으로 현물급부만을 인정하며 현금급부는 제한적으로만 인정한다. 이 점은 개호의 사회화를 요구해 온 전문가들과 운동그룹들이 끝까지 양보하지 않았던 입장이었다. 현금급부를 반대하는 논리는 현금급부를 하면 서비스가 개시되어도 이용하지 않을 가능성이 있다, 급부비가 팽창할 우려가 있다, 가족개호가 고정화될 수 있다, 부정청구가 다발할 수 있다는 점이었다. 이러한 주장은 개호에 대한 가족기능의 저하를 보완한다는 제도의 목적과 재정 운영의 시점에서 설득력이 있었기 때문에 후생노동성도 공유한 내용이었다.

그러나 개호보험법이 국회를 통과한 이후에도 1998년 10월 전국 정촌회는 '개호보험에 관한 긴급 요망'을 통해 현금급부의 용인과 정촌에서의 시행준비가 미비할 경우 2000년 4월 실시를 연기할 것을 주장했다. 그해 11월에 전국시장회가 제출한 '개호보험에 관한 요망' 역시 현금급부를 포함하여 가족개호에 대한 지원을 검토할 것과 개호보험료 징수로 인해 국보보험료의 수납률이 저하될 경우 재정조치를 요구하고 있다. 이러한 움직임에 대해서 '개호의 사회화를 추진하는 1만 명 시민위원회'는 '개호보험의 동결이나 연기는 절대로 안 된다'고 맞섰고, '복지자치체유니트'도 실시시기 연기와 현금급부 허용에 반대한다는 입장을 분명히 했다. '예정대로 실시할 것'을 요구하는 의견이 속속 미디어에 게재되면서 실시연기론은 조금씩 수그러들고 대신에 '보험료부담의 연기와 경감' 주장이 나타났다. 결국 타협책으로서 전국 시정촌에 의한 개호보험료징수는 2000년 10월로 연기되었다. 그리고 현금급부에 대해서는 가족개호에 대한 위로금 제도를 개호보험제도 외로 설치하여 공적 서비스를 전혀 이용하지 않는 중증 고령자에 한해서 연간 10만 엔을 지급하는 것으로 결론을 내렸다. 연간 10만 엔이면 가족개호에 대한 유인력이 되지는 않을 것으로 판단했기 때문이다.

현재 개호보험은 10주년을 맞고 있다. 그 사이에 개호보험재정은 2000년 3.6조 엔, 2003년 5.4조 엔, 2006년 6.4조 엔, 2009년 7.7조 엔으로 10년간 2배 이상 부풀어 올랐다. 또한 제1호보험자인 65세 이상 고령자의 월별 보험료 부담은 전국 평균이 제1기(2000년~2002년) 2,911엔, 제2기(2003년~2005년) 3,293

에는 연합(連合; 全日本民間労働組合連合会), 전노련(全労連; 全国労働組合総連合), 전노협(全労協; 全国労働組合連絡協議会), 전(全)내셔널센터, 그리고 전국조직에는 소속되지 않은 전일건연대조합(全日建連帯労働組合) 등 입장을 달리하는 노조가 대거 참여했다.

‘파견촌’은 2008년 12월 31일 아침 문을 열었다. 애초 예상했던 100명을 훨씬 넘긴 300명 가량이 참가하여 개촌식이 열렸다. 이틀째 되는 1월 1일 파견촌 등록자는 500명을 넘어섰다. 준비된 텐트로 숙박할 수 있는 인원을 넘어서자 집행위원회에서는 후생성의 강당을 열 것을 요청했다. 귀성했던 후생성 직원들도 연말연시 휴가를 반납하고 돌아왔다. 후생성 강당이 열렸고, 미디어들은 대대적으로 파견촌의 상황을 보도하기 시작했다. 여당의 간부급 정치가들이 파견촌을 대거 방문했고, 물론 자민당의 후생성 부대신과 중의원 의원도 참가했다. 후생성 강당에는 250명 정도밖에 수용할 수 없어 그 이후 들어오는 사람들은 히비야 공원 텐트에서 숙박할 수밖에 없었다. 참가자는 505명, 그 중 생활보호신청자 302명, 등록 불런티어 수 1,692명(2010년 1월 4일 현재), 상담 건수 354건, 성별로는 남 96%, 여 2.8%, 연령구성은 20대 5.9%, 30대 24.6%, 40대 29.1%, 50대 이상 35.6%였다. 기부금액은 최종적으로 5,000만 엔을 넘었고, 지출은 1,000만 엔에 달했다. 1월 4일 오후 열린 실행위원회와 후생성의 교섭 결과, 12일까지 1주일간 도쿄도 내 4개소에 500명분 전원의 주거와 식사를 확보하고 치료와 생활을 위한 종합적인 상담창구의 설치를 약속받았다. 1월 5일 10시, 파견촌을 떠나는 자리에는 후생대신이 참석했다. 히비야 공원의 파견촌 이후 아이치현, 오사카, 센다이, 사이타마, 시즈오카 등으로 파견촌 운동은 퍼져 나갔다.

파견촌에서 명확해진 것은 ‘생활재건’을 위해서는 사회제도를 재건해야 한다는 것이었다. 파견촌에서는 파견 중도해제나 위법적 해고, 미지불 임금 등 노동상담, 재취직 지원, 주거 상담, 공적인 대부제도의 이용, 생활재건 상담, 의료 상담 등 각 분야의 전문가들이 모여 종합적인 상담이 이루어졌다. 파견촌에서 이루어진 윈스톱 상담창구는 바람직한 행정모델이기도 했다. 파견노동에서 해고된 사람들이 재취직을 하기 위해서는 현금이 필요하지만, 현금이 없기 때문에 구직활

있다. 다음 4절에서는 현재 일본의 생활보장시스템의 방향성에 대해서 논하기로 한다.

4. 현재 일본의 생활보장시스템의 방향성

현재 일본의 생활보장시스템의 방향성으로는 첫째, 지자체와 지역의 역할이 강조되는 한편 생활문제의 해결방식은 국가적인 차원으로 확대되고 있다는 점이다. 일본에서는 1993년 정권교체 이후 지방분권정책이 적극적으로 추진되기 시작했다. 1999년 지방분권추진일괄법(정식명칭은 ‘지방분권의 추진을 도모하기 위한 관계법률의 정비 등에 관한 법률’)에 의해, 기관위임사무가 폐지되어 중앙정부와 지자체는 형식상 대등한 관계가 되었다. 그러나 지방분권개혁이 시정촌 합병과 양면을 이루며 진행되었다는 것은 흥미로운 일이다. 상식적으로 ‘분권’과 ‘합병’은 형용모순이기 때문이다. 더욱이 본래의 자치개념에 의하면 중앙정부가 지자체에게 적극적으로 합병을 권유하는 것은 자치권에 위배되는 행위이다. 그렇지만, 1999년 이후 기초지자체의 행·재정기반확립을 이유로 재정이 취약한 지자체의 약점을 잡고 중앙정부는 2005년 3월까지 합병할 경우 합병특례조치를 약속했다. 결국 1999년 3월 31일에 3,232개이던 시정촌 수는 2010년 3월 31일에 1,730개로 줄어들었다.

합병의 이유로는 흔히 행정기능의 효율화가 제시되지만, ‘헤이세이(平成)의 합병’을 촉진시킨 최대의 요인은 개개의 시정촌에 교부되는 지방교부세액의 감액이었다.³¹⁾ 고이즈미 정권이 전면화한 ‘삼위일체의 개혁’은 국세에서 지방세로의 세원 이양, 보조금의 개혁, 지방교부세의 개혁이라는 세 가지 목표를 가지고 있었으나 “현실의 삼위일체 개혁은 세원 이양이 아니라 보조금 삭감으로부터 착수되어 교부세의 압축이 선행되고 말았다.”³²⁾ 지방재정의 팽박 속에서 지자체는

31) 西尾勝, 『地方分権改革』, 東京: 東京大学出版会, 2007, 128쪽.

32) 神野直彦, 『三位一体改革と地方税財政: 到達点と今後の課題』, 東京: 学陽書房, 2006, 9쪽.

획일적인 제도로 대응하는 것은 불가능하다. 다양한 요구를 가진 당사자들 사이를 분단시키지 않는 사회적 연대의 시점에 기반한 제도가 필요하고 동시에 제도 운영에서의 유연성이 필요하다는 것이다. 따라서 중앙정부의 하부단체로서 전국적인 제도를 운영하는 것만으로 지자체의 책임은 완수되지 않는다. 또한 제도를 탄력적으로 운영하기 위해서는 당사자들과 가장 가까운 행정단위에 있는 사람들의 재량이 요구된다. 재량이 결과하는 책임을 두려워하는 행정운영 방식으로는 당사자들이 안고 있는 과제들에 대응할 수 없다. 아울러 주민에게 복무하는 행정을 만들기 위해서 당사자들의 끈기 있는 참가와 발언이 요구되는 것은 더 말할 필요도 없다.

셋째, 생활 보장을 위해서는 개호보험에서 보이듯이 제도화와 더불어 시민 간 협동이 필수적이 되어 간다는 것이다. 사회서비스에서 계약성이 강화되면서 서비스 공급자 또한 다원화된다. 1990년대부터 규제완화의 움직임이 강해지면서 지자체나 사회복지협의회 등 공적 성격이 강한 사업체에게만 허용되던 재택 개호 분야에서도 민간영리법인이나 비영리법인의 참여를 허용하기 시작했다. 1989년에 후생성 사회국 생활과에 설치된 '생협에 의한 복지서비스 방식에 대한 연구회'는 생활협동조합의 활동 전개에 방향성으로 개호서비스의 중요성을 지적하고 이것은 개호문제에 대한 생협의 움직임이 가속화되는 계기가 되었다. 그리고 1993년 농업협동조합법개정에 의해 농협도 복지사업이 가능하게 되었고 전국농업협동조합중앙회는 개호보험제도 창설에 큰 기대를 가졌다.³³⁾ 1999년에는 생협조합원 이외의 이용을 부분적으로 허용했고, 2007년 생협법 개정에 의해 생협의 사업으로서 복지가 법적으로 가능해졌다. 아울러 1998년 NPO법 성립을 계기로 서비스 제공자로서의 비영리사업체에 대한 기대는 더욱더 높아졌다. 그럼에도 불구하고 개호서비스 사업소를 개설주체별로 보면 NPO나 협동조합은 아직도 미약한 수준에 머물고 있다. 복지서비스 제공자의 다원화 속에서 가장 두드러지는 것은 영리법인의 비약적 성장이다.

33) 和田勝 編, 『介護保険制度の政策過程』, 44쪽.

또한 생활보장을 위한 공적 서비스를 보완하기 위해 당사자 참가는 권리 옹호로부터 서비스 확대로 중점을 이동하는 경향이 나타난다. 이것은 선별적 복지 체제하에서 발생한 서비스의 빈곤을 메워 나가기 위한 것이기도 하다. 아울러 권리주장을 통한 요구형 운동과 함께 필요한 서비스를 스스로 창출해 내는 것이 보다 강력한 해결책이라는 확신이 있기 때문이다. 이것은 또한 사회적 서비스의 양과 질을 유지하기 위해서 제도나 재원에 대해서는 공적 책임을 분명히 하면서도 서비스 공급에 관해서는 당사자의 요구에 보다 적합한 형태를 창출하기 위한 시도라고 보여진다.

넷째, 사회적 약자의 생활문제는 사회의 전면에 드러나고 있으나 그것은 기존 생활보장시스템의 근본적인 재구축을 요구하고 있다는 것이다. 1990년대 일본에서는 빈곤이 재발견되기 시작했고 2000년대에 접어들면서 그에 대한 대책들이 수립되기 시작한다. 1990년대에는 노숙생활자의 수가 급증하여 지금까지 홈리스와는 인연이 없었던 사람들도 홈리스를 가까이 접할 기회가 많아졌고, 누구나 '밀바닥 생활'로 떨어질 수 있다는 불안과 공포도 현실감을 갖게 되었다. 안정생활층, 불안정생활층, 노숙생활층의 계층분리의 구조가 분명해졌고 더 밑으로 떨어질 가능성도 적지 않게 되었다³⁴⁾는 것이다. 1990년 무렵부터 노숙자를 지원하는 볼런티어 그룹이 활동을 시작했고, 90년대 중반부터는 노상생활자 자립지원센터를 운영하기 시작했다. 뒤늦게 2002년 8월에 '홈리스의 자립의 지원 등에 관한 특별조치법'이 공포되었다. 후생노동성은 1999년 3월 처음으로 도쿄도 23구, 지정도시, 중핵시, 현청소재지 등 비교적 홈리스가 많이 존재하는 77시구를 대상으로 조사를 실시했다. 현재의 홈리스 지원사업은 정부와 지자체의 사업을 홈리스 지원단체가 조성을 받아 운영하는 형식으로 이루어지고 있다. 숙박과 직업훈련, 의료, 간호 등을 중심으로 한 자립프로그램을 진행한다.

'파견촌'의 예에서 알 수 있듯이 문제해결을 위해서는 당사자가 목소리를 내는 것은 물론이고, 사회적 연대를 확보하기 위한 철학과 방법론이 요구되고 있다.

34) 表倉哲著・ふるさとの会 編, 『ホームレス自立支援システムの研究』, 東京: 第一書林, 2006.

비정규노동자의 생활보장은 특정 계층에 국한된 해결책으로는 불가능하다는 것이다. 시라하세 사와코(波瀨佐和子)는 빈곤의 당사자가 아닌 사람들이 타자의 빈곤에 대해 직접적·간접적으로 관여하기 위해서는 ‘타자감각으로서의 사회적 상상력’이 필요하다고 말한다.³⁵⁾ 빈곤과 격차 및 불평등 문제는 당사자들만의 힘으로 해결될 수 있는 것이 아니다. 당사자가 자기결정권을 행사하고 주체적으로 행동하는 것은 중요하지만, ‘모든 사람이 모든 문제에 대하여 당사자가 될 수 있는 것은 아니다. 따라서 당사자인 것을 과도하게 강조하는 것은 당사자가 아닌 자에게 그 문제에 대하여 무관심해도 좋다고 생각하게 할 수도 있다. 당사자인 것은 무엇보다 강한 근거가 될 수 있다. 그러나 한편으로 모든 사람이 당사자가 될 수는 없으므로 당사자 지상주의가 아니라 다양한 사회문제를 상대적으로 위치지울 필요가 있다. 또한 당사자이건 아니건 그 문제를 발생시킨 것은 우리들 구성원인 사회이고 문제에 대한 책임은 우리들 모두가 져야 한다’³⁶⁾는 것이다. 당사자가 아닌 사람이 당사자를 이해하고자 하는 노력과 책임의식이 ‘타자감각’이다. ‘타자감각’은 연대와 책임의 출발이자 가능성이다. 파견촌은 당사자의 고충과 당사자가 아닌 사람들의 ‘타자감각’을 동시에 가시화함으로써 연대적 해결방법을 제시했다는 점에서 중요하다.

5. 결론

지금까지 일본의 생활보장시스템의 문제와 그에 대한 시민의 참가, 그리고 현재의 방향성에 대해 고찰했다. ‘생활’은 지극히 개인적인 행위로 보이지만 실은 사회 안에서의 연대와 협동을 통해서만 지속가능하다. 그렇기 때문에 우리들은 생활의 안정과 지속성을 담보하기 위하여 사회적 제도와 협동적 관행에 의존한다. 그렇다고 해서 생활의 모든 것이 집단적 기획에 의해서만 해결될 수 있는 것은 아

35) 波瀨佐和子, 『生き方の不平等：お互いさまの社会に向けて』, 東京：岩波書店, 2010.

36) 波瀨佐和子, 『生き方の不平等：お互いさまの社会に向けて』, 207쪽.

뮤니티에 대한 참가'라는 의무적, 도덕적 테마가 수렴되는 지점이 되고 있다. 또한 국가복지의 역할의 후퇴가 당연시되고 개인의 (지역) '커뮤니티'에 대한 불런터적, 즉 무상의 참가가 자기실현의 일환으로서 장려되고 있다³⁷⁾는 비판도 존재한다. 그러나 이러한 우려에도 불구하고 형해화된 지역사회에서 생활보장을 위한 주민의 참여는 불가결한 것이 되어 간다. 자신의 생활의 지속성을 확보하기 위하여 국가나 지자체를 비판하는 것만으로는 모자란다는 것이다.

마지막으로 이 글에서는 다루지 않았지만 '생활'이 정치적 이슈로 변하는 국면은 복지영역뿐만 아니라 외교, 안보와 관련된 영역에서도 일어난다. 1990년대는 일본사회에서 주민투표운동이 붐처럼 일어난 시기이다. 경제적 이익만으로는 보장될 수 없는 주민의 생활을 근거로 하여 개발이나 기피시설을 저지할 수는 있었지만, 미군기지과 같은 외교나 국가의 안전보장과 관련된 이슈에 대해서는 '생활'을 전면에 내세운다 해도 돌파할 수가 없었다. 민주당이 2009년 선거공약으로 제시한 오키나와로부터의 미군기지 이전은 현재의 시점에서는 불가능한 것으로 보인다. 오키나와 주민의 생활은 국가의 안전보장에 비해서는 부차적인 것으로 취급된다는 것이다. 오키나와 현민의 생활상의 고통을 덜어 주겠다는 약속은 기지 이전이라는 방법이 아닌 지역진흥책으로서밖에 지켜질 수 없는 것이다. 이것은 1990년대 일본의 시민참가의 방법론으로서 확대되어 간 주민투표운동의 한계 속에서도 명확히 드러나는 점이다. 일본인이 상상할 수 있는 생활보장은 결국 일미안전보장협정의 울타리를 벗어나서는 이루어질 수 없다는 것은 너무나도 자명한 진실인 것처럼 보인다.

37) 渋谷望, 「参加への封じ込め: ネオリベリズムと主体化する権力」, 『現代思想』第27卷 第5号, 1999, 99쪽.

터 현재까지 취업연계부조 형태의 제2사회안정망을 도입하였다. 이것은 사회보험과 공적 부조로 구성된 일본 사회보장제도의 중대한 변화이다. 일본정부가 제2사회안정망을 도입한 원인은 비정규 근로와 근로빈곤층의 증가, 커뮤니티 유니온(community union)의 결성과 저항, 반(反)빈곤네트워크 등 조밀한 시민사회의 형성 및 저항, 기존 노조의 정책변화 때문이다. 셋째, 노동시장 이중화와 기업별 노사관계, 기여형 사회보험이라는 노동배제 시스템이 사각지대를 늘린다는 측면에서 일본과 한국은 유사하다. 따라서 일본의 고용전략 변화가 노동배제 시스템의 변화인지를 좀더 살펴보고 한국 사회문제 해결을 위한 한 가지 사례로서 추이를 지켜볼 필요가 있다.

주제어: 규제, 파견법, 제2사회안정망, 조밀한 시민사회, 커뮤니티 유니온

1990년대 이후 일본의 생활보장시스템과 시민참가 | 박희숙

투고일자: 2010년 12월 11일 | 심사완료일자: 2010년 12월 22일 | 게재확정일자: 2011년 1월 13일

일본의 생활연구에서는 현재 일본의 생활보장시스템이 생활을 보장하기보다 오히려 역기능을 일으키는 것으로 본다. 생활보장시스템의 문제를 제기한 1990년대의 시민참가를 분석한 결과, 생활자 정치는 정체되고 생활문제는 지역을 넘어서 국가적인 차원으로 전개된다. 장애인의 자립생활운동은 당사자주권을 강하게 제기하고 있다. 개호보험은 생활문제의 제도화의 가능성과 한계를 드러내 주고 있다. 파견론의 사례는 현재의 고용중심적 생활보장시스템의 허약성을 보여 주고 있다는 것을 알게 해준다. 이러한 상황 속에서 현재의 생활보장시스템의 방향성으로는 지역중심성과 공적 책임의 중요성, 당사자주권의 강화, 제도화와 시민의 협동, 사회적 연대의 필요성이 부각되고 있다는 점을 제기했다.

주제어: 생활보장시스템, 시민참가, 사회적 연대

일본 시민운동에서의 '생활'의 의미 | 한영혜

투고일자: 2010년 12월 17일 | 심사완료일자: 2010년 12월 29일 | 게재확정일자: 2011년 1월 13일

전후 일본의 사회운동에서 '생활'은 체제에 대한 비판적·저항적 의미를 지니는 전략적 개념으로서 사용되었다. 그러나 1990년대 이후 이 말이 대부분 정당의 정치적 슬로건에 등장하는 한편, 정부의 행정개혁과 맞물린 시민활동 육성정책에 의해 생활 관련 시민활동이 증대하는 가운데, 오늘날 '생활'에 함축된 정치적·사상적 의미는 모호해졌다. 이런 인식에 따라, 이 글은 전후 일본의 사회운동 사례들에서 '생활' 개념의 비판적·저항적 의미를 끌어내어 오늘날 일본사회의 맥락에 새롭게 자리매김할 수 있는 가능성을 탐색하고자 하였다. 고찰 대상은 1955년 노동조합을 기반으로 창립되어 노동자와 주민을 함께 조직화한 쓰루오카(鶴岡)생협, 1965년 베트남 전쟁 반대를 목표로 결성되어 개인의 자발적 참가에 의한 새로운 운동 방식으로서 '시민운동'을 추구한 '베트남에 평화를! 시민연합'(베헤렌), 1968년에 설립되어 여성 특히 전업주부층을 조직화하고 생활자 정치 운동으로까지 나아가 생활클럽생협 등 세 사례다. 이들은 노동자(+지역주민), 시민, 주부 등 상이한 계층을 인적 기반으로 한 만큼 서로 다른 저항의 지

the Japanese government introduced a second social safety net in 2008 in the form of job-seeking assistance. It is a major change in the Japanese social security system which, until then, consisted of social insurance and public assistance. The second safety net was put into action following the increase in non-standard workers and the working-poor, the birth of community unions and their resistance, the rise of tight-knit civil society such as the anti-poverty network, and the changes in the union policies. Third, Japan and Korea are similar in a sense that the dual structure of the labor market, the company-level unionization, and the labor-exclusionary system of contribution-based social insurance system are increasing the number of unprotected workers. Thus it would be valuable to assess whether the changes in Japan's employment strategy signal a change in the labor-exclusionary system, and whether they could be a reference point when we address Korea's social issues.

Keywords : Regulations, Worker Dispatch Act, second safety net, tight-knit civil society, community union

Livelihood Security System and Citizen Participation in Japan since 1990 _PARK Hee Sook

The aim of this paper is to analyze the life security system and citizen participation in Japan. Since the 1990's, the livelihood security system in Japan has been in the state of dysfunction. "Politics for the people" are not solving these problems, and the independent movements by the disabled people are becoming more active. The long-term care insurance system shows both the possibilities and the limitations of the institutionalized social insurance system. "Hakenmura Problem" shows the limitations of the current livelihood security system, whose main concern lies in the issues of unemployment. Today's livelihood security system in Japan raises important issues such as decentralization(localization), empowerment of the people, cooperative systematization by the citizens, and social solidarity within the workings of the system.

Keywords : livelihood security system, citizen participation, social solidarity.

The Meaning of "Seikatsu"(Life) in the Citizen's Movement in Contemporary Japan

_ HAN Young Hae

The social movements in postwar Japan utilized the word "seikatsu"(life) as a strategic concept that contains both critical and resisting implications against the existing system. However, since the 1990s, it slowly became hard to find the political and ideological connotations within the word "seikatsu", as almost all political parties began using the term in their political propagandas regardless of their political standpoints and civic activities have increased along with the government's administrative reforms and their related policies promoting civil activities. This paper attempts to draw forth the critical and resisting implications of the concept of "seikatsu", drawing from the cases of civil movements that took place in the postwar period, and also to search for the possibilities that place those implications within the context of today's Japanese society. I will discuss the following three cases: Tsuruoka Co-op initiated by the labor unions in 1955 and encompassed both workers and local residents; "Peace to Vietnam! Citizen's Association (so-called Beheiren), formed in 1965 as a protest against the Vietnam War and proposed 'Shimin-undo'(citizen's movement) as a new type of social movement that was based on the voluntary participations by the individuals, and Seikatsu Kurabu(Life Club) Co-op, established in 1968 with the participation of housewives and developed later into life-