

일본의 지역복지정책



김찬동

서울연구원 연구위원
chandong99@si.re.kr

삶의 질과 지역복지

최근 도시정책 혹은 지역정책에서 삶의 질을 어떻게 높일 수 있을 것인가가 주요 관심사가 되고 있다. 단지 물리적인 시설을 새롭게 짓거나 정비하는 것만으로는 삶의 질이 높아지지 않더라는 것이다. 좋은 집과 좋은 시설은 처음에는 만족도를 높여주지만, 인간에게 있어서 지속적인 만족이란 인간과 인간 사이의 소통과 보람이라고 하는 다소 소프트웨어적인 것에서 찾을 수 있다는 것이다. 문제는 삶의 질을 높이는 소프트웨어의 공급을 지금까지처럼 국가라든지 지방정부가 할 수 있을 것인가라는 점이다. 하드웨어의 공급은 국가의 세금을 가지고 부족한 지역에 설치함으로써 가능하였는지 모르지만, 인간과 인간의 공동체 형성에 관한 정책을 국가나 지방정부가 효과적으로 시행할 수 있는가라는 질문이다.

복지국가의 한계를 지적하면서 이제는 지역복지로 패러다임이 전환되어야 한다고 지적하는 학자들이 일본에서 대두되었고, 2000년 사회복지법의 전면적 개정을 계기로 지역복지정책이라는 패러다임으로 전환되기 시작했다. 즉 사회복지를 국가가 더 이상 공급할 수 없고, 지역이 사회복지를 종합적으로 공급하여야 한다는 것이다. 복지국가에서는 장애인, 기초수급자, 모자세대, 고령자 등 할거적으로 사회복지를 공급하였고, 시설을 중심으로 공급하였다.

이런 패러다임이 누적되면서 지역주민의 입장에서 보면, 각 사회복지서비스들이 상호 연계되기보다는 각기 개별적으로 공급되다 보니 중복되기도 하고, 전국 획일적인 기준으로 시설이 설치되다 보니 예산낭비가 발생하였다. 이에 지역의 입장에서 각종 사회복지가 종합화되고, 지역의 상황에 부합하는 서비스를 지역주민이 스스로 의견을 내고 결정을 하여, 필요한 것을 취사선택할 수 있는 자율성과 책임성을 가질 수 있는 사회복지가 필요하게 되었다.

이러한 사회복지의 지역에서 종합성을 가지고 자치적으로 운영되어야 하고, 이것이 바로 지역복지라는 패러다임이 필요한 이유이다. 여기서 지역복지란 ‘복

지의' 지역만들기가 아니라, '복지적 지역'을 만들어야 한다는 것이다. 즉 지역만들기가 수단이 되는 것이 아니라, 복지적 지역이라고 하는 목적을 만들어야 한다는 의미이다. 지역만들기만이 목적이라고 하면, 국가가 예산을 투입하여 단기간 내에 일정한 성과를 낼 수 있을지 모른다. 그렇지만, 복지적 지역이라고 함은 '상부상조하면서 하나가 되려는 소통이 활발한 지역'을 만드는 것이고 이는 지역주민들이 스스로 참여하고 스스로 결정하며 이에 대한 책임도 지는 주민자치의 철학이 공유되고 실천되어야 가능한 것이다.

일본에서는 이러한 의미에서 국가복지에서 지역복지로 패러다임이 2000년대 이후에 변화되었고, 이것이 복지8법의 개정으로 반영되었다. 지역복지란 지역이 주축이 되어서 커뮤니티다운 커뮤니티를 만드는 것을 의미한다. 즉 커뮤니티가 될 수 있으려면 상부상조라고 하는 사회복지가 없이는 커뮤니티다울 수 없다. 본고에서는 이러한 일련의 변화를 살펴보고, 지역복지를 통하여 삶의 질을 추구하는 일본의 동향을 개략적으로 소개하고자 한다.

복지정책의 패러다임 전환

일본에서 지역복지정책은 사회복지정책과 대별된다. 사회복지정책에서는 누구를 복지원조의 대상으로 삼는가가 정책의 중요문제가 되지만, 지역복지정책에서는 누가 지역사회에서 복지원조의 담당자가 되고 있는가가 중요한 정책이슈가 된다. 즉 지역복지정책에서는 지역사회를 구성하는 주민들이 단지 복지원조(福祉援助)의 대상이 되는 것이 아니라, 지역의 여러 조직과 단체, 기관, 시설과 함께 복지원조의 주체가 되는 것이다.

다시 말해, 지역복지정책에서는 주민을 비롯한 지역사회의 여러 주체들에 의한 사회복지가 지역복지가 되는 것이다. 이 점에서 지역복지정책은 국가에 의한 사회복지정책과는 구별된다. 그 주요 특징은 첫째, 현장성이다. 구체적인 생활문제에 직면하는

현장을 대상으로 하고, 항상 발생하고 있는 현실에 부여된 과제를 대상으로 한다. 둘째, 시민성이다. 정책과정(policy process)에서 시민이 참가하고, 시민이 토의하는 것을 통하여 정책이 형성되고, 시민에게 환류(feedback)되는 것이 가능해야 한다. 셋째, 지역성이다. 각각의 지역 풍토와 역사를 감안하면서 지역의 실정을 충분히 파악한 후에 정책을 수립하거나 민간의 복지활동계획 등을 수립하여야 한다. 넷째, 종합성이다. 지역주민의 생활을 부분적으로 지원하는 방식이 아니라, 전체적으로 파악하고 지원하는 종합적인 시책을 고려하여야 한다는 것이다.

지역복지정책은 지역사회를 기반으로 한 사회복지이고, 지역사회를 중시한 사회복지이며, 지역사회를 기반으로 한 사회복지를 위한 주민자치를 지향하는 것이기도 하다. 물론 양자는 자전거의 두 바퀴와 같은 상호보완관계에 있을 수 있다. 지역사회와 사회전체가 보다 나은 생활을 하기 위해서는 사회복지정책을 통해서 국가 전체의 어디서나 동일하게 이용할 수 있는 국가 최소한의 서비스(national minimum service)를 제공하여야 하지만, 지역복지정책에서는 각각의 지역 실정에 부합한 최적 서비스(optimal service)를 제공하여야 할 것이다.

일본의 지역복지정책은 1990년의 복지8법(노인복지법, 신체장애자복지법, 정신박약자복지법, 아동복지법, 모자과부복지법, 사회복지사업법, 노인보건법, 사회복지의료사업단법. 2000년에 사회복지사업법은 사회복지법으로 개칭) 개정을 통하여 사회복지서비스를 시정촌(한국의 시군구에 해당, 1700개 정도가 있으므로 한국보다 평균적 규모가 적음)으로 일원화하였다. 그러나 복지대상자의 인권에 대한 언급이 전혀 없고, 단지 주민에게 '주어진 복지'라는 개념으로 전락하여 진정한 복지의 개념이 빠져 있다는 비판이 지적되고 있다. 국가로부터 이양된 기관 위임사무에 의한 조치권(措置權)에 기초한 복지서비스가 시정촌의 사회복지의 전부가 되어서는 안 된다는 것이다. 국가에 의한 삶의 질의 보호가 현재의 법

를 규정만으로는 어렵다는 지적이다.

따라서 진정한 사회복지지는 시정촌이 중심이 되어 주민의 기본적 인권을 지키는 것이나 주민자치에 기초한 사회복지지를 만들어 나가야 하는 것이 지역복지의 중심과제가 되어야 한다는 것이다. 여기서 지역복지정책으로의 패러다임 전환이 서서히 시작된 것이다.

일본의 지역복지계획은 사회복지법에 의하여 시정촌이 수립하게 되어 있다. 즉 시정촌이 시정촌지역복지계획을 수립하고, 도도부현(한국의 광역시도에 해당, 47개가 있음)이 그것을 지원하는 도도부현 지역복지지원계획을 수립한다. 이 계획은 지역복지를 종합적·계획적으로 수립하는 것으로서, 단체자치의 담당자인 지방자치단체가 법제도에 기초한 지방자치의 일환으로 수립한다. 즉 지역복지계획은 지방자치의 중요한 내용 중의 하나라는 점이다.

지역복지계획은 '지역복지계획' 과 '지역복지활동계획' 이라고 하는 두 가지 측면으로 나누어서 볼 수 있다. 지역복지계획은 지방자치단체가 독자적인 시책으로서 추진하는 측면을 말하고, 지역복지활동계획은 주민자치의 담당자인 지역사회의 주민, 단체, 기업, 법인 등이 자원봉사적(voluntary) 복지활동으로서 추진하는 측면이 있다는 점이다.

지역복지계획에는 법률의 규정에 의하여 세 가지 사항이 규정되어 있다. 첫째, 지역에서 복지서비스의 적절한 이용의 추진에 관한 사항, 둘째, 지역에서 사회복지지를 목적으로 하는 사업의 건전한 발달에 관한 사항, 셋째, 지역복지에 관한 활동에 대하여 주민의 참여를 촉진하는 것에 관한 사항이다. 즉 지역복지계획에서는 주민참여에 관한 정책형성이 중요한 요소가 되어 있고, 여기서 주민의 의견을 반영하기 위해 필요한 조치를 강구하도록 법적으로 규정되어 있다.

지역복지 커뮤니티 활성화를 통한 삶의 질 향상

사회복지와 관련하여 인간의 삶의 질이 향상되기

위해서는 사회복지 서비스가 보편적 권리가 아니라 특수한 대상자를 위한 기관위임사무로 여겨져서는 안 된다. 즉 기존의 국가사회복지에서는 생활보호대상자나 시설별로 사회복지 서비스가 공급되었기에 복지대상자가 권리의식을 가지고 이용할 수 없었고, 지역과도 유리되어 있었다. 그러나 지역복지정책에서는 복지대상자가 생활곤란에 빠졌을 경우, 지역에서 생활의 위기와 곤란을 파악하고, 생활의 복귀와 유지, 향상을 위하여 지역에서 사회복지지를 제공하여 지역주민의 생활의 권리를 회복시켜 주어야 한다. 그리고 이러한 지역 내에서의 상호원조는 지역이라고 하는 동일성의 감정에 기초한 상호적 원조이고, 이것은 곧 커뮤니티(community)의 기본적 기능이다. 즉 커뮤니티의 기본적 기능 자체야말로 곧 '사회복지적 원조' 라는 것이다.

여기서 유념할 것은 복지적 지역을 만들기 위하여 커뮤니티 만들기가 중요하지만, 그렇다고 커뮤니티에 사회복지 서비스의 공급에 필요한 막대한 재원이나 전문적 기술까지 부담시켜서는 안 된다는 점이다. 즉 커뮤니티의 주민들에 의한 자발적인 상호원조의 유무와 무관하게 국가나 지방자치단체가 제공하는 권리로서의 사회복지지는 어디까지나 국가의 책무여야 한다. 커뮤니티가 대등한 시민들 간의 자발생적인 호의로서 배려하는 지역복지를 중시한다고 해서 국가적 사회복지의 대용품이어서는 안 된다는 것이다. 어디까지나 지역복지로서 커뮤니티를 활성화시키고 만들어 나가서 지역주민들의 삶의 질을 향상시키는 것은 복지국가로서의 복지정책적 효과를 증강시키는 전제조건으로 사용되어야 하고, 복지국가의 대용품이 되어서는 안 된다. 지역에서 소외된 주민이 아니라 커뮤니티 속에서 시민으로서 정체성을 가질 때 삶의 질이 향상될 수 있는 기초가 될 것이다. 일본은 2000년부터 이런 방향으로 사회복지 관련법의 패러다임이 전환되기 시작했다고 할 수 있다. 