

# 재일코리안 고령자의 사회보장에 관한 연구

-민생(방면)위원제도를 중심으로-

조 문 기 \*

(e-mail: kito2@hanmail.net)

---

## 目 次

---

- I. 서론
  - II. 본론
    - 1. 식민지시대의 사회사업과 방면위원제도
    - 2. 해방전 일본의 방면위원제도
    - 3. 민생위원제도와 재일코리안 고령자
  - III. 결론
- 

## 1. 서론

재일코리안<sup>1)</sup>의 도항(渡航)<sup>2)</sup>에 관한 연구는 한일양국의 식민사 연구자들의 연구로 구체화 되어왔다. 재일코리안의 도항이 빈번하던 식민지 시대의 사회적 배경은 만성적인 토지경작지 부족, 몰락농민을 흡수 할 만 한 노동시장의 부재, 한반도와 가까운 입지조건, 고임금의 일본노동시장, 저임금의 조선노동자의 유입 등으로 연구되었다 (최영호, 2008).

---

\* 조문기(特別養護老人ホーム 故郷の家、韓國語相談員、介護支援専門員、桃山學院大學 博士後期課程)

- 1) 재일코리안:식민지시대를 전후 일본에 살면서 현재는 조선 또는 한국국적을 가지고 일본에 재류하는 사람들을 칭한다. 1980년말 냉전체제가 붕괴되고 본건적으로 사용 되어진 용어이며 필자 또한 서용달(2005),박용구(2010)의 재일코리안 연구의 맥락을 기본으로 용어사용에 있어서 재일코리안 아이덴티의 중요성을 강조하여 재일코리안으로 통합 사용하였다.
- 2) 도항(渡航): 넓은 의미로 사용. 징용, 징병, 생계형, 자유형 도항을 포함한 의미로 사용하였음.

일제에 의해 사회사업이 도입된 1929년으로 부터 해방까지 약 950,308명이 일본으로 도향하였다. 이러한 도향의 사회적 현상은 100년 역사를 가진 재일코리안의 자화상이다.

최근의 재일코리안은 한국의 경제성장 활발한 한일 민간외교 의해 인권의 많은 변화를 가져왔다. 1965년에 타결된 법적지위협정(法的地位協定)에 의해 영주권 문제는 완화 되어 왔으며 1991년 한일교환 각서의 체결로 재일코리안 가족의 영주권 문제도 안정되었다. 또한 외국인등록증에 대한 휴대의 제도가 탈력적으로 운영 되었다(김철주, 2001). 더불어 하토야마(鳩山)내각의 집권으로 일본역사상 처음으로 재일코리안 영주권자에 대한 참정권 부여문제가 거론 되었으나 입법화 되지는 못하였다. 또한 칸내각(管)의 각료였던 전외무상 마에하라(前原)는 재일코리안의 정치적 후원금을 받아 결국 사임하는 사태에 이르렀다.

또한 일본의 극우파 재일특권을 용서하지 않는 시민회(在日特權を許さない市民の會, 이하, 재특회)는 재일코리안의 사회보장의 일부가 특권이라면 철폐를 외치고 있으며 한류붐을 경계하면서 후지텔레비전 방송국에 한류드라마 방송을 중지 할 것을 요구하는 시위 등으로 재일코리안 인권단체의 운동을 탄압하고 있다. 이러한 극우파는 식민지시대의 강제연행, 특별영주자격, 생활보호제도, 민족학교, 외국인참정권, 연금제도를 모두 부정하여 그들만의 논쟁으로 역설하고 있다. 또한 일본 내의 회원을 약 8,000명 보유하고 있으며 최근에는 교토의 조선학교(민족학교)의 토지문제를 거론하며 학교 행사를 방해하는 데모로 초등학교생들의 동심을 그들만의 이데올로기로 짓밟아 언론의 주목을 받기도 하였다.

본 연구는 일본의 이러한 사회적 배경 속에서 재일코리안의 도향시기에 거쳐 실시되어진 방면위원제도 전반에 대한 문제인식과 그들이 노후생활을 영위하는데 있어서 필수 불가결한 사회보장제도의 일부인 민생위원제도의 문제점을 파악하고 개선하는 데 목적을 두고 있다.

먼저 일본에서의 재일코리안의 사회보장에 대한 선행연구를 시기별로 살펴보면 다음과 같다.

요시오카마스오(吉岡増推)는 1970년~1980년대 재일외국인의 차별과 인권침해에 대해 일본인으로 참여 한 연구자로서 재일코리안의 사회보장입문 등의 변천과정을 연구하였다. 1980년대 초 재일코리안의 사회보장문제는 거품경제를 달리고 있는 일본사회에 경종을 울리며 외국인에 대한 인권문제의 실태를 알리는 역할을 하였다. 1989년에는 재일코리안 인권운동가들은 단일민족주의에 편협한 일본사회에 다민족사회로의 이행을 역설하였다. 일본형 인권은 자국의 국적 획득을 전제로 하고 있어 지금도 많은 논쟁이 되고 있다. 이러한 요시오카의 연구는 재일코리안 뿐만 아닌 재일외국인에 대한 시야를 넓혀 가고 있었다. 이러한 연구는 현재 일본의 크고 작은 인권단체들이 재일코리안 중심의 운

동에서 모든 외국인의 인권문제로 확대 변화 시키고 있다.

심지어 교토의 노인주간보호센터 「엘화」에서는 재일중국인고령자의 개호문제에 대한 연구와 실천방안을 주제로 중국인 고령자문제를 다루고 있다. 또한 고베의 「KFC」에서는 재일코리안 고령자의 주간보호센터 「하나」를 운영함과 동시에 재일필리핀, 베트남 등의 외국인을 상대로 일본어 교실과 법률상담 등의 여러 가지 서비스를 제공하고 있다.

또한 요시오카마스오(吉岡増推)연구는 일본의 연구자에 의해 그 맥을 잇게 되어 쇼야레이코(庄谷怜子), 나카야마도우르(中山徹)에 의해 오사카중심의 재일코리안의 생활구조와 고령자 문제를 다루게 되었다. 크게는 사회보장 전반에 걸친 무연금자의 문제에서 작게는 고령화를 맞이한 재일코리안의 개호(부양)문제에 대한 연구로 진행되었다. 특히 나카야마 등의 연구는 개호보험이 시작되기 전 그 실태조사를 기본으로 한 재일코리안 고령자의 복지실태를 파악 하였다. 그들의 연구에서는 사회보장의 제반적 문제를 다루고 있으며 재일코리안 고령자의 노후 문제의 리스크를 밝혀내었지만 개선대안은 부족하였다(2004, 二階堂).

그 후 현재에 이르기까지 일본 각지의 지역에서 재일코리안 고령자의 실태 조사가 이루어졌다. 대표적으로는 2005년도 NPO법인(KFC)의 코베 나가타구(長田區)를 중심으로 한 조사와 2007년 셴슈(泉州)지역에서 재일코리안 고령자의 복지실태에 대한 조사가 있었다. 또한 2010년 오사카시 니시나리구(西成區)에서도 재일코리안의 복지실태 및 생활주거환경에 대한 조사가 이루어 졌다. 이러한 조사는 저자도 참여하여 「재일코리안 고령자의 개호문제」<sup>3)</sup> 대한 논문을 발표, 재일코리안 고령자의 개호(Care)문제를 연구하는 기초연구 자료로 삼고 있다. 결과적으로 재일코리안의 사회보장에 대한 연구는 현재도 진행 중에 있으며 복지현장에서도 그 중요성을 인식한 연구논문들이 등장 하고 있다. 물론 재일코리안의 대다수는 실업보험, 재해보상보험, 의료보험, 연금보험 등의 사회보험에 적용되며 가족수당, 공적부조, 사회복지의 일정 혜택을 받을 수는 있다. 하지만 재일코리안 1세 고령자의 대다수는 무연금자로 사회보장과는 거리가 먼 생을 살아 왔으며 타국에서 그 생을 마감 하고 있다.

이런 현실을 직시하면서 재일코리안의 사회보장에 대한 연구 중에서 식민지 시대의 일본도항과 정세가 맞물려 그들이 재일코리안으로 정착하는 과정을 함께한 방면위원<sup>4)</sup>(민생위원)제도에 대한 연구에 초점을 두고 있다.

본 연구 이러한 도항 초기의 식민지의 현실성을 반영하고 있는 사회사업의 근간 모델인 방면위원제도를 통해 한국사회보장의 초기현상과 당시 재일코리

3) 모모야마학원대학사회학논집 제 43권 에 발표(桃山學院大學社會學論集第43卷)

4) 방면위원제도는 식민지시대 실시되어 1946년에 민생위원으로 개칭되어 지금 까지 일본에 현존하고 있는 제도.

안들이 대한해협을 건널 수밖에 없던 사회문제를 사회학적 관점에서 서술하면서 식민지 시대의 사회사업 현실을 통해 도항의 증가현상과 재일코리안의 인과관계를 파악하기 위한 연구이다.

또한 서술 논점은 해방 전 일본에서도 시행된 방면위원제로 그 맥을 이어 서술하였다. 해방 전 관동대지진(1923년)의 수난사를 거쳐 차별과 편견 속에서 정착하는 과정 그리고 강제연행, 징용, 징병 등에 의한 해방 전의 시대적 사건을 배경으로 한 재일코리안과 민생위원의 원조관계를 검토하였다.

마지막으로 방면위원제도는 1946년 민생위원령 공포로 개칭되어 현행 민생위원으로 제도의 존속을 이어왔다. 이러한 현실 속에서 사회보장에서 배제된 재일코리안 1세는 고령화를 맞이하여 노후대책이 없이 지역사회 속에서 고립화 되어 왔다. 저자는 일본의 오사카부 센슈(泉州, 2007)、오사카시 니시나리(西成區, 2010)지역에서 실시된 재일코리안 고령자의 실태 조사를 통해 지역사회에서 주민으로 살고 있는 재일코리안과 민생위원의 원조관계를 고찰하였다.

## II. 본 론

### 1. 식민지시대의 사회사업과 방면위원제도

사회사업의 근대화를 논하기 전에 근대화의 광의적 개념을 정리하면 근대화는 현대사회를 일괄하는 것으로 근대화의 과정으로써 정치, 경제, 사회생활, 문화 모든 영역에 있어 선단적인 경향을 표출함을 말한다(宮本, 2009). 협의적 개념으로는 민주화, 자유화, 국민국가, 국제사회형성, 핵가족화, 도시화, 조직사회화, 탈종교화, 문화의 대중화를 들 수 있다. 이러한 의미에서의 식민지시대의 사회사업의 근대화이론은 많은 논쟁을 일으키고 있다.

실제로 많은 연구가 들은 한국의 사회사업의 기점을 19세기 후반의 카톨릭 교회의 실천 활동으로 보는 견해와 식민지시기, 미군정기, 한국전쟁기 등으로 명확한 근거와 배경이 없이 시사 하고 있다(박정란, 2007).

조선왕조가 근대화의 물결에 휩싸여 봉건사회가 무너지면서 변화를 시도 하는 시점에서 일본의 침입으로 식민지시대를 맞게 되었다. 일제는 사회적 자원 획득을 목적으로 여러 채찍과 당근정책으로 불리어 지는 문단정치(1910년대)、문화정치(1920년대)、황국식민화(1930년대)를 거치게 되었다.

1910년 한일합방의 당위성을 주장하면서 일제황실의 은사금(恩賜金)은 형식적인 자선 행위로 실재는 구지배층을 붕괴시키기 위한 수단으로 사용 되었다.

구제(救濟)는 원금의 이자로 실시되었다. 은사금의 대상자를 분리 해 보면 귀족 및 한일합방의 공로자(3,638명), 양반유생(3,150명), 효자절부(3,209명), 지방유생의 직업훈련, 교육 등에 배분되었다. 실제로 구제기금으로 사용된 명목은 일반 빈민구제기금, 한센병원자금, 정신병자 구호자금 등이 있었으며 이러한 사업은 은사금의 이자로 이루어졌다. 정리하자면 이러한 사업은 조선의 지배층을 안정시키기 위한 민심안정 자금으로 순수한 구제 목적의 사회사업이라고는 결론 내리기 어렵다. 또한 이러한 은사금은 매국문권(賣國文券)이라고도 불릴 만큼 민심의 불만을 사기도 하였으며 그 후 식민지의 경제적 변화에 의해 그 가치가 없는 한 장의 증권에 불과 하였다.

무단정치의 반발은 결국 민중의 독립운동으로 이어져 일본은 식민지에 대한 정책의 변화가 불가피한 시기로 접어든다. 이러한 변화는 일본의 정내회(町内會)를 모방한 정동회(町洞會)를 수도권지역에 설치하고 주민공동체를 하부 행정기관으로 삼아 식민당국의 협조와 이해를 주입해 왔다. 이러한 연대의식을 바탕으로 한 정동회(町洞會)는 주민의 감시, 친목융합, 생활개선 등으로 운영되었으며 식민지의 지배를 위한 교화사업(教化事業)의 밑바탕이 되었다. 이 과정에서 저자가 주목하는 민생위원제도의 전신인 방면위원제도(方面委員制度)가 실시 전개되었으며 전개과정을 통해 제일코리안의 도항시기의 식민지의 사회성을 살펴보기로 한다.

식민지시대의 민중의 빈곤은 단순한 빈곤 문제만이 아니었다. 일본에서 방면위원이 설치된 계기는 1918년 사회적 혼란을 초래한 쌀소동<sup>5)</sup>이 계기가 되어 오사카에 설치되었다. 이러한 빈민에 대한 사회적 운동은 식민지의 민중 봉기를 일으킬 원인으로 파악 되었다. 이러한 상황에 식민지의 빈곤문제는 통치불능 사태에 이르고 있었다. 조선사회사업회의 간사 카미우치히코사쿠(上内彦策)는 대다수 민중의 극심한 빈곤을 해결하기 위해 조선에서의 교화사업의 필요성을 역설하였다<sup>6)</sup>. 실제로 1920년대부터 급속히 빈민화 된 민중은 토막민(土幕民)<sup>7)</sup>, 세궁민(細窮民)<sup>8)</sup> 등으로 불리어 지면서 서울(경성)의 경우 1935년도에는 세궁민조선인(22,496명)과 세궁민일본인 186명이 존재하였다. 빈곤에 대한

5) 쌀소동: 1918년 일본의 토야마현에서 쌀유출 관계 일어난 민중봉기, 그 후 일본 전역으로 확산 되었어 민생위원제도를 만드는 계기가 되기도 하였다.

6) 카미우치 히코사쿠(上内彦策) 조선사회사업 1930년 12월호 9면.

7) 토막민: 조선인 빈궁계급으로 시내나 시외를 불문하고 제방, 강바닥, 다리밑, 산림, 관유지, 사유지를 무단으로 점거하고 초라한 움막을 짓고 살아가는 빈민. 비참과 혼잡, 불결을 특색으로 부락을 이르기 까지 한다.

8) 당시 궁민(窮民)은 빈곤, 질병 등으로 사회적 지원을 받은 자로 자립생활 불능 등의 독거 생활을 하는 사람을 말하며 1종 카드계급으로 구별. 세민(細民)은 자립이 가능하나 생활이 궁핍한자를 2종 카드계급으로 분리했다. 이 둘을 합하여 세궁민이라고 일컬음.

문제는 식민지의 민중뿐만 아니라 일본인도 포함되어 있었다. 또한 주택의 부족문제는 경성일보에 의해 보도 된 바로는 1933년 조선인(15.15%), 일본인(2.74%)으로 조선인의 주택난이 심각했음을 보여주고 있다. 이러한 사회적 문제는 토지조사를 통한 농민의 몰락과 삶의 기반을 잃은 농민의 빈민화가 확산된 결과였다.

<표-1> 식민지시대의 빈민수 (단위:명)

주요 도항지	세민(細民)		궁민(窮民)		비율(100%)		부랑인 총수
	세대수	인구	세대수	인구	세대	인구	
전라도	82,183	362,612	17,517	69,582	29.1	25.4	2500여명
경상도	77,783	340,708	17,675	64,733	22.7	18.6	4,300여명
경기도	43,249	196,844	6,663	28,200	12.8	1.1	900여명
강원도	37,453	164,180	6,395	28,070	16.5	14.4	800여명

출처: 「조선사회사업」 제6권 제5호 1928년, 인용

위와 같이 재일코리안의 도항은 입지 조건이 유리한 전라도, 경상, 경기도를 살펴보면 역시 슬럼가(토막)의 형성으로 빈농, 화전, 토막민의 증가는 전라도, 경상도에서 높은 수로 나타났다. 다만 이 자료는 재일코리안의 출신자의 상당수를 차지하는 제주도(15.81%)<sup>9)</sup>의 현황은 기록되어 있지 않다.

이러한 1920년대의 「조선토지사업」, 「산미증산계획」의 사회적 배경에 의해 일본으로 도항 하는 촉매제의 역할을 하게 되었다. 일본의 통치 정책도 자선에서 사회사업으로 전환점을 맞이하여 방면위원제도와 같은 사회사업이 전개되었다. 식민지시대의 조선에 있어서 사회사업의 전개는 1921년 「조선사회사업연구회」의 출발로 1929년에는 「조선사회사업협회」가 발족 되었다.

이러한 초기의 목적은 민중의 사회복지증진을 표면화 하였으며 방면위원, 사회교화, 아동보호, 실업자구제, 세민생활안정, 세민구제 등을 목적으로 활동 하였으며 서민을 위한 진료소설치 등과 같은 역할을 하여 적십자는 조선본부병원을 개설하기도 하였다. 이러한 연구회의 조사연구는 오늘날의 일제시대의 사회복지를 연구하는데 중요한 자료로 쓰이고 있는 「조선사회사업」이라는 잡지가 발간되었다.

전국적인 잡지발간을 통해 방면위원의 활동은 구체적으로 보고되었다. 초기의 방면위원제도의 정신은 인보상조(隣保相祖)를 공동체 의식의 함양과 빈곤문제를 사회연대의식(social solidarity)에 의해 해결하고자 하는 사회연대의주

9) 재일코리안 출신지별 자료 경상도(26.65%),강원도, (27.4%),제주도(15.81%),경기도(5.65%) 전라도(3.68%),재일대한민국민단자료<http://www.mindan.org>(2011,7,30)

의 영향이 있었다. 이는 일본이 프랑스의 19세기 연대운동을 새롭게 사회사업에 도입하려는 의도가 있었기 때문이다.

방면위원제도는 독일, 미국, 영국 등의 우호방문사업제도를 유사한 모델로 일본이 도입하게 되었으나 경제적 공황에 따른 민중의 봉기(쌀소동)가 관동대지진을 거치면서 동경과 오사카지역으로 확대 전개되었다. 방면위원의 역할은 최소한의 재정으로 자원봉사에 의한 저항세력의 감시 등의 역할과 민(民)에 의한 관리, 통제를 조장하였다. 방면위원은 임기는 2년으로 무보수의 봉사직이다.

일본의 방면위원 제도는 수동적 사회사업으로 인한 출발이었으나 이후 적극적인 사회사업으로 활발히 전개되어 구호법(1929), 방면위원령(1936)등으로 전개되어 일본 복지제도의 기반인 모자보호법, 국민건강보험, 국민연금보험법 등으로 이어졌다.

식민지에 있어서의 방면위원제도는 1927년에 이루어졌으며 빈민의 구제를 조선의 향약(響約) 등과 같은 전통풍습으로 이해시키려 하였다. 1927년 12월 15일 경성부방면위원규정이 발표되면 제도적 틀을 갖추게 되었다. 조선식민지에 있어서의 방면위원의 역할은 네 가지로 분류된다.

- 첫째, 관계구역의 생활실태조사, 개선, 향상도모(실태조사사업)
- 둘째, 대상자에 대한 생활사정 (방문조사업)
- 셋째, 사회복지시설 지원(공공사업지원)
- 넷째, 위촉사업 등

방면위원은 물론 조선인으로 채용되었다. 방면위원의 고문(顧問) 역할은 철저하게 일본인으로 구성되었다. 당시, 1927년의 방면위원은 12명으로 서울의 동부지역과 북부지역을 담당하게 되었다. 방면사업은 초기 총독부로 부터 긍정적인 평가를 받아 방면사업을 후원하는 후원단체들이 등장하였으며 방면위원은 1943년대 말까지 1,341명으로 확산되었다. 범위 또한 인천, 개성, 마산, 광주, 신의주, 함흥 등 전국에 배치되어 314개소를 설치하였다.

방문위원의 주요 업무내용은 직업, 생활, 교육, 호적, 분쟁 법률에 관한 사항을 다루게 되었으며 미풍교정사업, 선도사업과 보호구제사업(유소년보호, 독거노인 보호, 피학대자 보호, 고아사업, 행려병인 보호 그리고 정신장애인 보호, 석방자 보호, 한센병자, 모르핀 중독자 보호 등으로 사회사업 전반에 걸친 내용을 주 업무를 다루고 있었다. 또한 연말에는 불용품을 모아 세민들에 나누어 주는 인보상조를 실천하기도 하였다. 1928년부터 1930년까지의 일부 방면위원의 실적을 다음과 같다.

&lt;표-2&gt; 방면위원의 실적(1928년 1930년대) (단위/인원)

사업내용	동부방면			북부방면			합계
	1928	1929	1930	1928	1929	1930	
생활실태조사	1,725	1,750	0	1,075	1,467	0	6,017
상담지도사업	1	26	0	1	15	2	45
보호구제사업	519	753	924	273	486	617	3,572
보건구호사업	18	45	71	33	28	25	220
알선소개사업	20	3	12	14	5	36	90
호적정리사업	1	13	2	3	5	1	25
기 타	2	0	68	1	0	21	92
합 계	2,285	2,590	1,077	1,400	2,006	702	10,601

출처: 愼英弘 「近代朝鮮社會事業史研究 : 京城における方面委員制度の歴史的展開」  
綠蔭書房, 1984.3 53page.

방면위원의 단순 활동인 생활실태조사를 제외하면 보호구제사업은 전체의 8할을 차지한다. 이는 장마와 엄동설한의 이재민을 일시보호 하는 사업과 이탈 부랑민에 대해 고향으로 가는 경비를 보조 해 주었다. 빈곤사망자에게는 화장 비용을 보조 해 주는 사업으로 활용되었다. 그 다음의 절반에 달하는 주요사업은 보건구호사업으로 당시의 경성국제대학부속병원, 세브란스, 적십자병원 등의 의료권을 빈민 환자에게 제공하는 사업이었다.

하지만 방면위원은 해방을 맞이하여 활동이 정지 되었으며 여러 가지 한계를 드러냈다. 방면위원과 조선인의 원조관계를 살펴보면 그 당시 사회적배경을 추리 할 수 있다.

방면위원의 한계점에 가장문제기 된 것은 세궁민의 상황을 빈곤으로 묶어서 파악하였다. 그러한 원인에 의해 개별적 니드가 무시되는 경우가 많았다. 이는 세궁민을 개별화(individualization) 하여 각각 고유의 특별한 욕구, 열망, 장점과 약점을 가진 개인으로서 대우 받을 권리를 역행하는 사업이었다. 또한 세궁민을 원조하는 과정에서 객관적 판단보다는 우애(友愛) 에 근거한 인간성에 대한 구제활동이 많았음을 여러 근거를 통해 볼 수 있다. 이는 원조관계 중 세궁민에 대한 수용(acceptance), 비심판적 태도(nonjudgemental attitude)의 결여에 의해 세궁민의 독특한 개인적 문화 그리고 개성이 존중 되지 못 하였으며 세궁민의 행동에 대해 중립적 태도를 유지하지 못한 방면위원의 판단에서 비롯되었다.

이러한 문제점은 당시 제도에 있어서의 미성숙 된 사회사업으로 판단 되었지만 일본에 있어서의 방면위원제도와 식민지의 방면위원제도의 운영은 차이가 있었다. 물론 일제정부의 국고지원을 받아 실시 정착된 제도와는 비교 할



수 없는 운영의 차이를 지적 할 수 있다. 마지막으로 그 당시 방면위원의 자격 선별과 인재육성에 대한 지원이 없이 시작 된 식민지의 방면위원제도는 그 실효성이 문제 되었다. 사례관리에 대한 능력의 한계에 대한 문제점이 지적 되었던 것이다. 담당구역의 사례는 100명에서 1000명의 케이스를 담당하게 하는 무모한 정책이었다.

이러한 방면위원의 활동과 더불어 식민지시대의 여러 사회법령이 제정되었으며 사회사업과 관련 된 법령은 다음과 같다.

<표-3> 일제식민지 시대의 조선의 사회법령(1930년대) - 사회사업중심

법 령	년도	법 령
혈 구	1916 1917	은사진혈자금관리규칙, 은사진혈자금빈민구조규정, 군사구호법
이재구조	1914	은사이재민구조령
수난구조	1914	조선수난구조령
행려병인	1917	행려병인 구호자금관리규칙
위생풍습	1916 1918	창부 건강진단실시요령 노동자모집 단속요령
구제보호	1912	실야 <sup>10)</sup>
소년보호	1923	조선감화령

출처:朴貞蘭 『韓國における社會事業の成立と展開に關する研究』 인용.

방면사업은 식민지의 민중에게는 사회안전망(social safety network)이라고 할 수 있었다. 그러나 이러한 사회적 안전망은 전쟁의 총동원과 함께 식민지의 인력약탈과 자원착취를 위한 도구로 활용되기 시작하였다. 이 때 부터 재일코리안은 대거 전쟁지원사업과 전쟁을 위해 동원되어야 했다. 이러한 방면위원사업은 전쟁지원사업으로 전환 되어 공적지원을 받지 못하고 가맹단체들의 각출금과 기부 등으로 행방되기 전 까지 유지 되었다.

결과적으로는 방면사업은 일제 식민지정책에 의해 만들어진 사회사업의 일부였으며 수동적인 사회복지사업의 근대화 거치는 과정 중에 하나였다. 다시 말하자면 방면위원은 사회전반에 걸친 복지분야의 인력으로 사회조사, 정신갱생, 인보상조를 위한 사회사업가로써 빈민구제와 빈민의 이탈을 막는 사회안전

10) 실야:(시찌야)말아둔 물건에 따라 돈을 빌주는 업자, 에도시대의 서민금융기관으로 부터 유래(일종의 전당포를 말함).

망으로 정의 될 수 있다. 이러한 방면위원은 일제의 패전과 더불어 그 역할을 다하지 못하고 빈민들의 농지이탈 및 일본 도항을 저지하지는 못하였다.

현재의 재일코리안 고령자를 재특회의 근거 없는 학설로 단순 도항자로서 취급 되는 것은 실로 유감이다. 재일코리안 고령자는 식민정책에 의해 유입된 「특수성을 가진 도항자」로 구분 되어야 하며 그들의 사회보장을 부정하는 것은 실로 안타까운 일이다. 재특회의 움직임은 재일코리안의 사회보장의 수혜 조건을 일본 국적 취득자에 한 함으로서 인권보호를 받을 수 있는 일본식 인권의 실체가 표면화 된 것이라 할 수 있다. 다시 말하자면 식민지시대의 사회사업의 실체는 당시 사회사업의 확충의 목적이 아닌 식민정책을 위한 인프라 구축에 지나지 않는다.

이런 식민지시대의 사회사업을 등 뒤로 하고 도항한 재일코리안은 또 다시 일본에서의 법적지위 차별의 반복 속에서 고령화를 맞이하게 되었다.

## 2. 해방 전 일본의 방면위원제도

해방전 일본에 있어서의 방면위원제도의 변천은 1916년 5월 열린 지방장관회의에서 당시 오카야마현(岡山縣)지사인 카사이(笠井)지사는 천황으로 부터 현의 빈곤자의 현황을 하문 받았다. 카사이지사는 그 후 빈곤자의 실태를 처음으로 조사 하였으며 극빈자들이 현인구의 10%에 달하는 것을 알게 되었다. 이러한 실태를 파악한 지사는 연구를 통해 독일에서 시행된 구빈위원제도를 참고로 1917년 5월 제세고문 설치 규정을 공포 현행 민생위원제도의 전신을 만들었다<sup>11)</sup>.

이러한 방면위원제도는 당초 빈곤자들의 조사 임무가 주 업무였지만 조사대상자이었던 빈곤자의 구제까지도 업무를 확장 시켜 나갔다. 그 후 일제 강점기에는 주민의 통제 감시기능 까지도 수행 하였다(許光茂, 2000). 방면위원제도의 의의로써는 상시 빈곤자의 조사가 이루어졌다는 점과 구제현장과 밀접한 연계를 통해 빈곤자의 보호구제가 가능하게 되었다는 점이다. 또한 빈곤자의 규정이 사회문제를 이해하는 기본 조사로 사용 되었다는 점을 제도적 의의로 파악 할 수 있다. 이러한 방면위원제도의 기본은 빈곤자를 구제하기 위해 그들을 카드형식의 계급으로 나누어 그 목록(대장)을 기록하고 구분하여 카드계급으로 분류 되지 못하면 보호를 받을 수 없는 제도였다.

이러한 일제 강점기 일본 내의 방면위원제도와 재일코리안은 어떠한 관련이 있는지 그 실태를 파악 해보면 실제적으로 방면위원과 재일코리안의 접촉은 많았던 것으로 알려졌다. 사실 해방 전 일본의 구빈정책은 노동 불능의 빈곤자

11) 『民生委員制度40年史』(全國社會福祉協議會) 참조

보다는 “Working Poor”, 즉 “일하는 빈민”에 역점을 두고 있었다. 이는 ‘구빈(救貧)’보다도 ‘방빈(防貧)’이 사회·경제적으로 더 효율적이라는 현실적인 판단에서 비롯된 것이었다.

앞에서 서술한 것처럼 식민지의 사회사업의 실패와 태평양 전쟁 등의 영향으로 황폐화 된 식민지의 통치 불능 사태는 급기야 많은 조선인이 일본으로 유입 되는 데 막대한 영향을 미치게 되었다. 이러한 조선인의 대다수는 농가의 부농민이 대다수였으나 일본(内地) 내에서는 일하는 빈민인 2종의 카드계급으로 전략 하였다. 그 당시의 시점으로 보면 재일코리안은 내선융화를 주장하는 일본의 신민(臣民)으로 당연히 보호구제의 대상으로 속하게 되었다.

그러나 재일코리안의 대다수는 일본의 도시하층사회에 유입되어 정착하고 그곳에 침전되는 과정에서 일본 기존의 피차별부락민과 연결되었다. 실제로 재일코리안의 생활수준은 피차별부락민의 생활수준과 비슷하거나 그 이하로 조사 되어졌다.

또한 빈곤자의 보호구제의 실태를 파악하여 보면 피구제자의 비율은 피차별부락민과 비교 해보면 5배의 차이가 있었다(許光茂, 2000). 이러한 차이는 재일코리안의 높은 유동성, 언어의 불통성 등으로 빈곤자 파악에 있어 어려움이 원인으로 파악 되었다. 그러나 이러한 원인을 극복 할 수 있는 사회적 배경은 존재하였다. 높은 유동성에 관계없이 파악되는 케이스도 존재하였으며 실제적으로 언어문제를 해결 할 수 있는 재일코리안의 많은 인재가 존재 하였다. 이러한 인재를 활용, 재일코리안을 방면으로 위촉하는 대책이 있었음에도 불구하고 그러한 대책은 활용 되지 못하였다.

재일코리안에 대한 방면위원제도의 차별은 일본의 6개 대도시 등에서 나타났으며 재일코리안의 유입이 많았던 오사카지역도 별반 다름없었다. 구체대상으로 파악 되었던 카드계급의 평균 월수입면에서는 재일코리안은 전술 한 것처럼 일하는 빈민에 포함되어 인정을 받을 수 있었다. 그러나 실제로 보호구제를 받은 재일코리안은 극히 일부에 속한다. 이는 해방전 일본의 사회보장제도인 방면위원제도에서 재일코리안은 보호구제의 대상에서 배제되었음을 의미한다. 즉 빈민자의 규정에 이중기준을 두었던 결과이다.

이것은 오사카부의 재일코리안에 대한 정책에서도 엿볼 수 있다. 오사카부는 재일코리안에 대한 정책의 논리로 조선의 생활양식과 문화의 탈피와 다른 한편으로는 그것에 대한 수용과 이용을 전제로 하였다. 이러한 이중적인 측면은 방면위원제도에서도 2중 기준으로 작용하게 되었다. 재일코리안에 대한 인식은 일본인과 다른 차원의 별개의 것이었다. 일본인과 생활양식이 다르며 단순하고 그 생활양식은 극도로 하위라고 표현 되었다. 이러한 인식의 차별속에서는 일본인과 같은 동등한 보호구제의 대상자로 파악 될 것은 전무하다. 이러한 이

중기준에 의한 재일코리안은 빈민자 구호제도에서 배제되었으며 해방전 일본 내의 빈민조사에서 대량으로 제외되는 결과를 가져왔다.

방면위원제도에 의한 재일코리안의 차별의 실태는 해방 전부터 계속 진행되어 왔다. 일부지역의 이러한 행정의 실태는 1930년대 중반을 거치면서 행정조직에 의해 전국으로 확산 되었으며 이것은 일본 내의 재일코리안에 대한 정책적 차별의 이중기준을 남기게 되었다.

시대적으로 그 배경을 살펴보면 1920년대부터 1930년대의 내선융화를 조장하는 단체에 의해 시행된 정책은 1919년 조선한반도의 독립운동의 영향으로 무단정치에서 문화정치로 전환되었다. 이러한 정책은 관동대지진으로 재일코리안에 대한 학살이 시행되어 일본인과 재일코리안의 민족적 갈등의 계기를 낳게 되었다. 이러한 정책은 재일코리안에 대한 회유책으로 운영되었다. 특히 행정주도적 정책에 의해 내선융화(內鮮融和)를 주장하며 재일코리안 빈곤자를 염두 보호구제를 위한 가식적인 내용으로 방면위원제도를 운영하였다.

그러나 이러한 정책은 1935년을 전후로 동화(同和)정책으로 전환되면서 행정주도의 내선융화단체의 주도자들도 사회사업에서 대다수 퇴진하게 되었다. 또한 그 동안 실시되었던 가식적인 재일코리안의 구제사업도 동화정책시대에 추진되어진 협화(協和)사업의 정당성을 주장하면서 그간 시행되었던 내선융화사업에 있어서 재일코리안의 구제사업을 오류라고 인정하였다. 또한 동화정책을 추진함에 있어서 재일코리안의 문제는 궁극적으로 일본인으로 동화시키려는 방법을 추진하였다. 결론적으로 내선융화 정책에서 동화정책으로의 이동은 공적인 일본의 행적조직이 재일코리안에 대한 이중기준을 공식적으로 선언 한 결과이다.

해방 전 조선 식민지의 종주국이었던 일본(內地)에서 시행된 방면위원제도는 그 당시 식민정책의 흐름에 의해 재일코리안에 대한 빈민구제에 적극적이지 못하였으며 배타적이며 축소되는 결과를 초래하였다.

### 3. 민생위원제도와 재일코리안 고통자

민생위원제도는 전술 한 것과 같이 오카야마, 오사카 등의 지역에서 실시된 방면위원제도를 기반으로 시작 되었다. 1937년의 아동법의 제정의 영향을 받아 1946년도에 민생위원으로 명칭을 바꿔 본격 실시하게 되었다. 민생위원이 되려면 후생노동대신으로 부터 위촉받아 거주지역에서 주민의 입장에서 상담, 필요한 원조를 통한 사회복지증진에 노력하는 자로 아동위원을 겸직하여야 한다. 현재(2011년)까지 94년 역사를 자랑하는 일본의 독특한 지역밀착형 사회안정망이라 할 수 있다.

<표-4> 방면(민생)위원제도 연표

연표	방면위원제도 연표
1917년	오카야마현에서 방면위원제도의 전신인 제세고문제도발족
1918년	오카가부에 방면위원규정공포
1928년	방면위원제도 전국보급
1932년	전일본방면위원연맹발족
1936년	11월13일방면위원제정·공포→실시37년1월15일, 임기4년
1946년	민생위원연맹 (전민연) 발족 (민생위원으로 개칭)
1947년	아동복지법공포 (민생위원은 아동위원겸직)
2007년	민생위원 제도90주년

출처 : 전국민생위원연합회<http://www2.shakyo.or.jp/> 인용

또한 민생위원은 자원봉사직으로 임기는 3년이면 재임도 가능하다. 2009년을 기준으로 전국에 23만명 정도가 배치 되어있다. 구체적인 자격 조건으로는 도도부현(都道府縣)지사가 시정촌의 민생위원을 추천한다. 사회복지에 관한 이해와 열의가 있는 사람을 추천, 지방의 사회복지심의회의 의견을 들어 노동후생대신(大臣)이 위촉하는 극히 이례적인 방법을 택하고 있다. 이는 지역성을 반영하기 위한 제도적 장치로 생각되어진다. 이러한 민생위원의 직무내용은 민생위원법 제14조에 의해 규정되어 다음과 같다.

<표-5> 일본 민생위원의 직무내용

기능	역할
사회조사	주민의 생활 상태를 필요에 따라 파악 할 것
상담	주민에 관한 상담에 응하며 적절한 조언과 원조를 할 것
정보제공	복지서비스를 적절하게 이용할 수 있게 필요한 정보를 제공 할 것
연락통지	사회복지사업과 밀접하게 연대하여 그 활동을 지원 할 것
조정	사회복지사업소와 그 외 관계기관에 협력 할 것
생활지원	그 외 주민복지향상을 위해 정진 할 것

출처: 노동후생성 홈페이지<http://www.mhlw.go.jp/>인용

민생위원의 기능과 역할은 일제강점기 시대의 방면위원제도인 빈민구제 자선사업이 감화구제사업, 사회사업, 후생사업으로의 발전을 통해 그 역할은 조금씩 변화 되어 왔다. 현재 이러한 민생위원과 재일코리안 고령자와는 어떠한 원조관계가 있는지 알아보면 민생위원법(1938년 7월 29일 법률 제198호) 전문에는 재일코리안을 포함한 외국인에 대한 문구는 어디에도 찾아 볼 수 없다.

그 당시의 사회적 배경을 보면 식민지의 조선인과 대만인은 일본국적을 가지고 있었으며 690,501명의 재일코리안이 일본에 존재하고 있었다. 이는 현재의 재일코리안 보다 많은 인구를 차지하고 있었다. 그 당시 빈민 정책의 대상자에는 역시 재일코리안(외국인)은 시야에 두지 않은 이중적 기준과 동화정책으로 일본인과의 구별에 의한 정책적 흐름에 문제가 있었다.

이러한 민생위원과 재일코리안 고령자의 수평적인 원조관계는 해방 되어 지난 65년 동안 특별한 변함이 없었다. 후생노동대신의 위축으로 임명 되어지는 민생위원의 자격에는 국적조항이 아직도 존재하기 때문이다. 사회보장제도를 실행하는 하부조직에도 공적인 업무 즉 공권력을 수행한다는 이유로 국적조항을 유지하고 있는 것이다.

이에 대한 개선으로 2007년 7월 코리안NGO센터(코리아NGO센터)와 이쿠노구지역복지활동책정위원회「生野區地域福祉アクションプラン策定委員會」는 민생위원의 국적조항을 철폐하고 외국인 정주자에게도 민생위원에 위촉 될 수 있도록 규제완화에 대한 요망서를 일본정부에 제출하였으나 실행되지 못하였다. 오사카시 이쿠노구는 장래 경제특구를 목적으로 하고 있으며 주민의 1/4 가량이 재일코리안으로 이루어져 있다. 외국인도 지역복지에 공헌 할 수 있는 환경을 만드는 것이 목적이며 다양한 복지서비스의 제공, 상호이해를 증진하는데 중요한 정책적 대안 이었다.

이러한 민생위원은 전술 한 것처럼 민생위원법에 근거하여 시정촌시의원 피선거권을 가진 자 만이 위촉 될 수 있으며 2004년도 시가현 마이바라시(米原市)에서는 규제완화를 정부에 요청하였으나 정부는 이를 거절하였다.

그렇다면 현재의 민생위원과 재일코리안 고령자의 원조관계는 구체적으로 어떠한 상태에 놓여 있는지 살펴보면 저자는 2007년 셴슈(泉州)지역과 2010년 니시나리쿠(西成區)의 재일코리안 고령자의 실태조사에 조사인 자격으로 참가하면서 민생위원과 재일코리안의 원조관계를 파악 할 수 있었다.

이 두 조사의 개요를 간단하게 요약하면 먼저 2007년 셴슈(泉州)에서 실시된 재일코리안 고령자 실태조사는 오사카부의 셴슈지역의 3개의 시(市)와 1개의 정(町)을 지정하여 65세 이상의 재일코리안 고령자를 대상으로 실시하였다. 이 지역 살고 있는 547명의 대상자 중 208명의 대상자로 부터 방문 설문조사를 실시하여 38%의 유효회답을 얻을 수 있었다. 또한 2010년 니시나리쿠(西成區)의 조사는 438명의 재일코리안 고령자를 대상으로 129명(유효회답35%)을 방문조사 하였다. 이 조사는 재일본대한민국민단(이하, 민단)과 재일조선인총연합(이하, 조총련)의 각 기관의 지원을 받아 전자는 이즈미시인권 단체의 주최로 후자는 오사카시립대학의 코리안커뮤니티연구회의 주최로 실시되어 한국어와 일본어가 가능한 조사원과 복지관련 단체와 대학연구자들의 협력으로 구

성되어 조사 되었다. 저자 또한 설문지의 구성단계에서 부터 조사에 참여 하였다. 설문지의 구성은 다음과 같다.

<표-6>. 재일코리안 고령자 실태조사

지 역	센슈(泉州)	니시나리쿠(西成區)
대상자	재일코리안 고령자(65세이상)	재일코리안 고령자(65세이상)
회수율	대상자: 547명 유효회답: 208명(38%)	대상자:438명 유효회답:129명(35%)
조사 내용	기본속성 경제적 현황 교육현황(학력 등) 일상생활 현황 지역사회 참여 현황 개호보험 현황 개호보험 이용현황 곤란 할 때 상담자 복지서비스 정보습득 자유의견 등	기본속성 건강의료 개호보험 서비스 현황 개호보험 외의 이용 실태 외국인을 위한 복지서비스 의향 복지서비스 정보습득 경제적현황 교육현황(학력 등등) 경제적 현황(세대 수입) 주거환경에 대해

출처: 『泉州地域在日高齢者福祉実態調査報告書(2007)』、 『コリアンコミュニティにおける高齢居住者の生活と住まいからみた地域再生の課題：西成区在日コリアンからみた地域再生の課題、(2011)』 참조.

이 조사를 통해 민생위원과 재일코리안 고령자의 원조관계를 파악 할 수 있는 질문 항목은 다수 존재 하며 특히 민생위원에 대한 인지도와 복지서비스에 대한 정보습득 과정과 생활이 곤란 할 때의 상담자에 대한 질문과 지역사회 참여에 대한 항목을 통해 파악 할 수 있다.

센슈지역의 조사결과 민생위원의 인지도는 전체의 35%정도에 지나지 않는다(조문기, 2009). 또한 곤란 할 경우 상담을 할 수 있는 대상자를 묻는 질문에 민생위원은 전체의 1.7%에 속한다. 그리고 복지정보를 제공하는 정보원로서의 역할자로서는 전체 0.2%로 원조관계가 매우 미비한 상태로 조사 되었다.

2010년 니시나리쿠(西成區)의 조사에서는 복지서비스의 정보원으로 민생위원은 3.1%에 속한다. 그리고 곤란 할 경우 상담자로서는 0.8%로 민생위원과 재일코리안 고령자의 원조관계는 극소수에 불과하다고 말 할 수 있다. 구체적으로 니시나리쿠(西成區)조사의 설문을 예로 들면 다음과 같다.

<표-7>고령자의 복지서비스 정보원

고령자복지서비스에 관한 정보는 어디서 얻고 있습니까?	N	%
해당 관청 홍보지	37	29.8
정내회, 자치회 홍보지	14	10.9

민족단체 홍보지	6	4.7
신문	4	3.1
라디오, 텔레비전	6	4.7
인터넷	0	0.0
가족, 친척	28	21.9
친구, 이웃	35	27.3
민족단체 접수처	5	3.9
시청(구청)	15	11.7
지역포괄지원센터직원	0	0.0
민생위원 *	4	3.1
의사	17	13.3
병원상담원	1	0.8
개호지원전문원(케어메니저)	9	7.0
방문개호원(홈헬퍼)	5	3.9
기타	8	6.3
특별히 없음	23	18.0

출처: 『コリアンコミュニティにおける高齢居住者の生活と住まいからみた地域再生の課題: 西成区在日コリアンからみた地域再生の課題』、大阪市立大學都市研究プラザ.

조사결과에서도 알 수 있듯이 현재 민생위원의 인지도가 낮은 것은 물론이고 복지서비스와 연결 할 수 있는 정보 매개체로서의 역할을 하는 민생위원과의 원조관계는 미비하게 분석 되고 있다. 이러한 상황 속에서 제일코리안 고령자는 복지서비스에 대한 혜택을 받을 수 있는 전달 체계의 문제가 발생하며 조사의 결과에서도 나타나듯이 특별히 상담자가 없는 상태에서 개호문제로 가족 붕괴 되는 경우도 있다. 또한 독거노인의 경우 고립 되어 고독사 할 위험도가 높다 할 수 있다.

이런 조사 결과 속에서 개선방안을 마련하기 위해 선구적인 사례를 통해 일본의 민생위원제도의 개선점을 살펴보면 다음과 같다.

민생위원제도의 최대 걸림돌인 국적조항의 철폐를 부르짖던 복지단체들은 정책의 방향성을 전환하여 복지단체의 교육을 통해 외국인을 위한 복지위원을 양성하고 있다.

교토(京都)의 모아넷(モアネット)이 그 모델이다. 교토시의 조성사업으로 실시되고 있으며 외국인복지 양성강좌 이수를 통해 외국인복지위원으로 활동 할 수 있다. 외국인복지 위원양성강좌는 외국인의 사회역사적 배경을 이해하고 또한 그 대상자를 방문, 경청, 생활지원의 방법과 외국인에 대한 복지인식을 테마로 하고 있다.



이 외국인복지위원의 활동으로는 외국인 고령자, 장애인의 가정방문 활동(안부확인), 생활 상담 및 원조활동 등이 있으며 대상자의 생활 상태를 파악하여 고립을 방지하는데 그 목적을 두고 있다. 또한 개호예방차원의 역할도 하고 있다.

현재 모아넷의 외국인복지 위원강좌는 3회에 걸쳐 시행되고 있으며 등록된 외국인복지위원은 100명을 넘어서고 있다. 또한 강좌의 내용을 살펴보면 재일외국인에 관한 복지의 방향성, 사회보장, 역사, 외국인 상담사례, 인크루전과 다문화사회, 고령자의 이해, 장애인 대한 생활지원과 이해, 상담지원활동, 다문화공생 등의 다양한 테마로 지역의 복지시설 종사자와 복지관련 대학의 교수들이 그 강좌를 진행 하고 있다.

이는 일본의 현재 민생위원이 한계를 극복하고 당사자의 입장에서 주체적으로 재일코리안 고령자의 네트워크이 구축 되어지고 있는 현상을 설명 할 수 있는 사례라고 할 수 있다.

### Ⅲ. 결 론

재일코리안은 고령사회(2008년 17%)에 진입하였다. 그렇다면 부양(개호) 할 가족의 부양능력은 충분한 것인가? 일본은 개호보험제도의 변화와 개혁으로 독특한 일본형 노인복지의 시스템을 만들어 왔다. 재일코리안 고령자의 장기적 부양체계를 마련하기 위해 사회자원(「사적 私」, 「공적-公」, 「민-民」)의 자원개발의 필요성과 개선점에 대한 연구는 별도의 차원에서도 연구 되어야 한다.

연구 결과를 요약하여 보면 일제강점기의 방면위원제도는 많은 제도적 모순을 가지고 있었다. 특히 제도적 보장이 없던 방면위원제도는 빈민구제와 방민의 역할을 하지 못하였다. 그 결과 식민정책에 이용 되면서 많은 조선인들이 일본으로 도항하게 되었다. 또한 일본에서 실시 된 방면위원 제도는 재일코리안을 빈민구호의 대상에서 배제 시키면서 이중기준을 가지고 빈민구호사업을 실시하였다. 마지막으로 현재의 민생위원제도와 재일코리안 고령자의 원조관계는 일본 각 지역의 실태조사 결과 과거의 방면위원제도와 별반 다른없는 보이지 않는 이중기준(국적조항)이 존재 한다 할 수 있다.

저자는 먼저 민생위원제도의 변화를 통해 재일코리안 고령자의 문화를 이해하는 지역사회를 만들 것을 제언한다. 필요하다면 재일코리안의 국적으로 민생위원에 선출되어 재일코리안의 복지문제를 대변하여야 할 것이다. 이는 참정권의 문제와는 별도로인 것이며 그러한 니드(다문화)를 개호보험에 접목한 인재양성을 통해 고령자의 문화, 정체성(Identity)을 존중 한 복지시설운영이 필요 할

것이다.

구체적으로는 민생위원제도의 개선을 통해 다양한 생활과제에 대응하기 위한 다문화소셜워커(multicultural social worker)로서의 민생위원의 제도적 변화를 촉구 하는 바이다. 이미 일본사회는 미국의 영향으로 다문화소셜워커의 양성사업(총무성 「다문화추진에 관한연구회」 2006년)을 발족 하였으나 아직도 사회복지정책은 소극적인 자세를 취하고 있다. 사회복지대학 및 개호지원전문원(케어메니저)의 커리큘럼 과정에도 적극적인 재일코리안 고령자의 생활양식과 문화를 접목 한 교육이 필요하다. 그것이 진정한 일본의 국제화와 연결되는 길이라 볼 수 있다.

본 연구의 한계점으로는 재일코리안 고령자의 사회보장을 다룬 연구로서 현행 일본의 사회보장(공적부조, 국민연금, 의료보험, 개호보험 등) 전체를 파악해야 함에도 불구하고 본 연구는 민생(방면)위원제도라는 좁은 제도적 접근을 시도 하였다. 도항초기의 재일코리안의 사회적 배경과 오늘날의 재일코리안 고령자를 이해하기 위해 시계열적으로 분석하여 설명하는 것으로 그 범위가 한정 되어 있다.

마지막으로 본 연구는 한일양국의 식민사관에 대한 근대화의 논쟁을 벗어나 역사 속으로 사라져가는 재일코리안 고령자의 복지시스템과 그 페러다임을 연구하기 위한 기초 연구라 할 수 있다.

## 【参考文献】

- 박세훈(2006), 「식민국가와 지역공동체:1930년대 경성부의 도시사회정책 연구」 학술정보원.
- 최영호(2008), 「재일교포사회의 형성과 민족 정체성 변화의 역사」 한국사연구.
- 코리안커뮤니티연구회(2011), 『코리안커뮤니티における高齢居住者の生活と住まいからみた地域再生の課題：西成區在日コリアンからみた地域再生の課題』、大阪市立大學都市研究プラザ.
- NPO法人神戸定住外國人支援センター(KFC)(2005), 『在日マイノリティ高齢者の生活権 — 主として在日コリアン高齢者の實態から考える』, 新幹社.
- 吉岡増推(1980), 『在日朝鮮人の生活と人權— 社會保障と民族差別』社會評論社.
- 庄谷怜子(2005), 「エスニック・マイノリティと社會保障・社會福祉「意見書」：大阪・生野における在日高齢者調査をふまえて」, 大阪府立大學社會問題研究.
- 泉州地域在日高齢者福祉實態調査委員會(2007), 『報告書泉州地域在日高齢者福祉實態調査報告書』、和泉市立人權文化センター
- 愼英弘(1984), 『近代朝鮮社會事業史研究 : 京城における方面委員制度の歴史的展開』綠蔭書房.
- 宮本、森下、君塚(1994), 『組織とネットワークの社會學』, 新聞社.
- 寶田玲子(2009), 「日本における多文化ソーシャルワーカーの育成の必要性について : アメリカにおける多文化ソーシャルワークの實踐事例より」, 關西福祉科學大學紀要.
- 許光茂(2000), 『歴史學研究733』, 「戰前貧困者救濟における朝鮮人差別「二重基準」の背景を中心に」青木書店.
- 朴貞蘭(1997), 『韓國における社會事業の成立と展開に關する研究』, 日本女子大學.
- 金永子(2007), 「解放出版社在日外國人に關連する生活保護制度のいくつかの問題について 在日朝鮮人を中心にして」, 部落解放.
- 趙文基(2009), 「在日コリアン高齢者の介護問題 二つの社會調査にもとづいて」, 桃山學院大學總合研究.

## 要 旨

本稿では、朝鮮植民地時代の占領国（日帝）によって行われた社会事業の展開を通じて、当時の社会的背景の理解を深めることと、在日コリアンが来日（渡航）した要因を社会学（福祉制度）的視点からのアプローチを試みている。また、高齢社会に到達した在日コリアン高齢者が、日本での老後の生活を営みながらも、あらゆる場面で社会保障から排除された状況を概観する。

すなわち、在日コリアン高齢者ための社会保障（社会的全網）の転換と提言を試みる。研究の方法については、文献研究をベースにし、植民地時代の方面委員制度と社会事業内容を載せ出版された雑誌『朝鮮社会事業』を基に時代の背景を把握し、論点を明確にするために、韓国と日本において研究された論集や文献の整理を行った。さらに、民生委員制度の運営については、厚生労働省が発表したデータと記事を参考にした。

結論的には、朝鮮における植民地の産業革命と社会事業の試みは、日帝の産業革命と社会事業の実験の足場にしか思えない。方面委員制度の運営上の失敗により、在日コリアンの来日を増加させた結果に繋がるのだろう。つまり、植民地社会事業の形成過程の矛盾がもたらした結果であると考えられる。解放後、日本帝国の方面委員制度の枠組みが生み出した民生委員制度は、在日コリアン高齢者とは、どんな関係があるのだろうか。『2007年泉州地域の在日コリアン高齢者の福祉実態調査』の結果によれば民生委員の周知度は35%にすぎない。海を渡ってきた在日コリアンの歴史はほぼ1世紀の間、在日コリアン高齢者の無年金問題、生活保護法の「準用」措置が未だにも解決されていない。日本に流れ来た運命の異邦人は帰れない福祉難民である。こうした、現状を踏み込んだ筆者の研究は、極めて限定的な在日コリアン高齢者の社会保障について、植民地時代から現在に至る民生委員制度までの変遷を考察した。

最後に、現在の民生委員制度は、在日コリアン高齢者にとっては、一番の身近に存在する社会保障の一部ということ是否定できない。外国人高齢者にも目を向けることはできないだろうか。福祉の先進国のような多文化ソーシャルワーカー（multicultural social worker）としての民生委員の活動を求められる。すでに、日本の社会は、多文化ソーシャルワーカーの養成事業（総務省「多文化共生の推進に関する研究会」2006年）を拡大しつつあるが、未だに福祉政策は日本人（内向け）向けである。大学の社会福祉士養成課程及び介護支援専門員研修コースにも積極的に多民族の福祉文化を取り入れ、「内外人平等」を目指すことが、真の日本の国際化の本質に繋がるだろう。

キーワード：在日コリアンの高齢者、社会保障、方面委員制度、民生委員制度、多文化社会福祉士、外国人福祉委員

투 고 : 2011. 8. 31  
1차 심사 : 2011. 9. 10  
2차 심사 : 2011. 10. 1