

서울시사회적경제지원센터 2017년8월23일

지진피해지역 고베의 커뮤니티형성과 커뮤니티 비즈니스

릿교대학교 커뮤니티복지학부 후지이 아쓰시

자기소개

* 실증연구분야

- ① 워커즈 컬렉티브 : 일본의 노동자협동조합의 지류
- ② 한신아와지대지진 이후의 고베市 커뮤니티 비즈니스
- ③ 장애인고용분야의 교도렌(共同連)、저소득층지원사업인 [후루사토노카이(ふるさとの会=고향의 모임)] 등
- ④ 이탈리아 B형 사회적협동조합、영국과 한국의 사회적협동조합 등
→ 일관되게 노동자조합형 사회적기업과 중간지원조직

* 교육 : 立教大学에서의 NPO · 협동조합을 위한 인턴십
→ 영국 東런던 노동자협동조합 Account 3에서의 인턴십

「사회문제」로서의 한신아와지 대지진

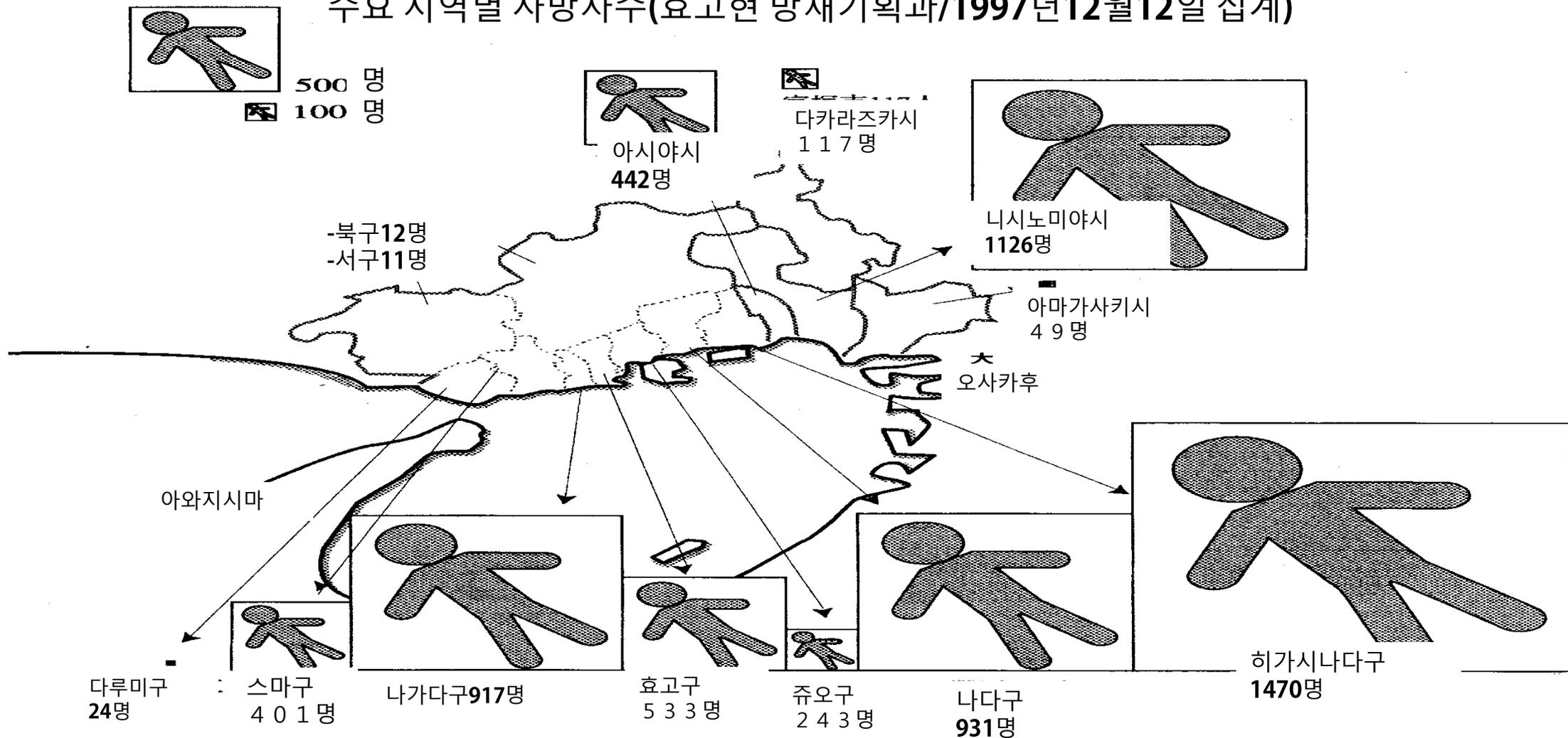
◎ 자연재해로서의 한신아와지 대지진의 피해상황

- 1995년1월17일 새벽에 발생한 매그니튜드(Magnitude) 7.2
- 사망자수 6,434명 (이중 재해관련사망자 919명)
→ 사인의 대부분은 압사 (사망자의 80%)
- 피크 시의 피난자 수는 316,678명
- 주택피해 : 전파 104,906동 , 반파 144,274동 , 합계249,180동 (약46만 세대)
- 가설주택 49,681호 → 가설주택에서의 고독사 233명
- 실제로는 사회문제로서의 측면도 있다 !

중심시가지의 피해의 심각성

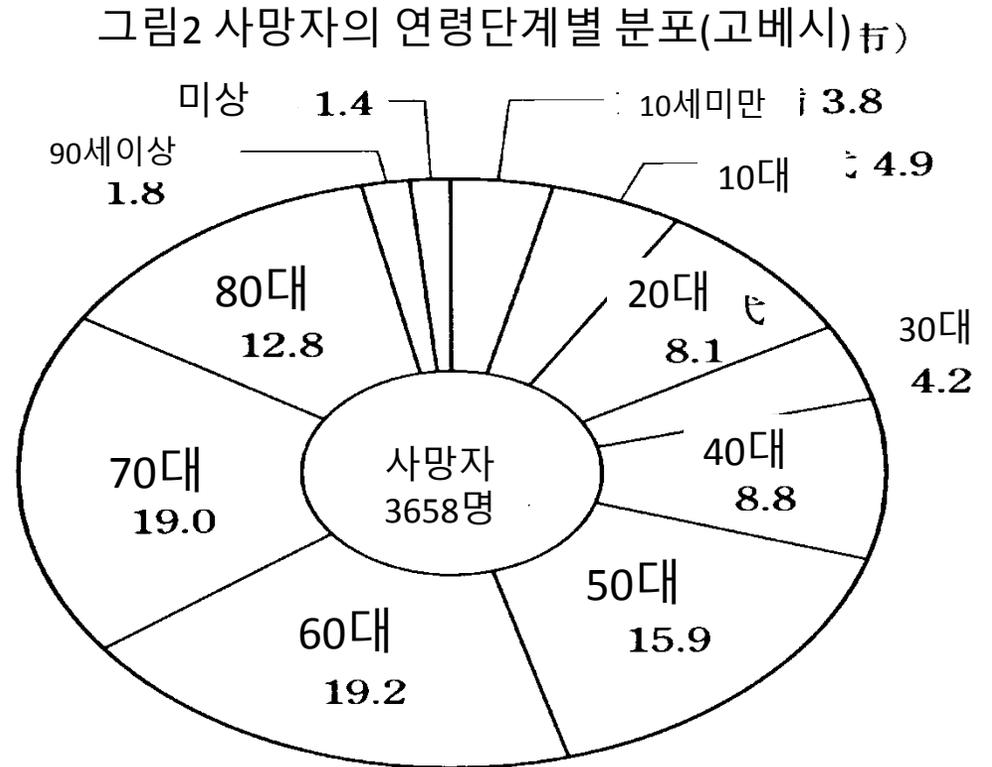
(출전 : 아니 ! ? 아직도 진행되고 있는가 고베 『나왔다 데이터 지진 데이터집』 발행)

주요 지역별 사망자수(효고현 방재기획과/1997년12월12일 집계)



피해가 컸던 고령자

- 특히 고령자의 사망이 매우 많았다.
- 중심 시가지의 노후화된 목조주택 (문화주택) 에 살고 있던 고령자
- 「사회 측에 불균형, 불평등이 존재했기에 재해피해의 실상은 지역적으로, 또 경제·사회계층적으로 불평등한 부분이 나타나고 있다.」 (쓰지, 94페이지)
- 배경에는 고베시의 「도시경영」의 실패
⇒ 중심시가지 문제



(자료) 우에노야스히로 '인적피해' '한신 아와지대지진지' 아사히신문사편 126페이지

지진 후 피해자 수요의 변천과 자원봉사

*구출, 구조기~복구, 부흥단계까지의 일련의 문제상황의 전개

시기 구분	단계	구체적인 문제상황 자원봉사자·NPO/NGO의 과제
95년1월17일의 대지진~1월말	구출·구조기 긴급피난 구조 (파란현장->피난소로)	*인명구조·구출 긴급구호품:물, 식료품, 방한->구조물자
2월~3월말	피난구원기 (응급복구기)	*피난소에서의 생활관련 수요의 증가 - 이단계에서는 학생을 중심으로 한 외부로부터의 대량의 일반 자원봉사자가 활약
95년4월 이후 95년8월 행정기관이 피난소 폐쇄를 발표	피난구원기 ->응급복구기 ※피난소에서 가설주택으로 이 동(일부는 대기소를 경유)	*외부 자원봉사자/외부NGO의 대부분이 철수 - 문제의 복잡화: 요구의 불명확화, 알콜중독에 대한 대응 등 전문성의 필요 - 가설주택에서의 커뮤니티 부재, 고립(고독사 예비군) - 주택문제의 심각화:원래 집으로 돌아가지 못하는 세입자층 - 서서히 이재민의 격차가 증대 ->지진 약자(고령자/장애인/외국인/세입자)
96년7월에 부흥 공영주택플랜	응급복구기 ->복구, 부흥기 ※가설주택에서 부흥공영주택 으로의 재이전	- 가설주택에서의 생활의 피로:경제적 곤란 '저축이 바닥을 보이기 시작' 어려운 생활실태 ->공적지원(개인보상)의 필요성 - 공영주택에서도 커뮤니티의 구축 과제 (인력의 부족, 고층아파트이기에 어려움)
1998년 시점 1998년도에 가설주택폐쇄	여전히 생활복구는 진행되지 않고, 실업문제의 심각화 (부흥공영주택 으로 이동, 기존지역집단과의 연계 의 필요성)	- 일자리 창출의 필요성->커뮤니티 비즈니스 (삶의 보람을 만드는 사업에서부터 본격적인 일자리 만들기의 필요성) - NPO자체의 존속을 위해 시민기금의 필요성 (한신 아와지 커뮤니티기금의 철수가 계기)

1) 한신 고령자 장애인 지원 네트워크

가설주택에서의 커뮤니티 형성

자원봉사자에 의한 커뮤니티 형성 방법
커뮤니티를 기반으로 한 문제해결로서의 <시민적 전문성>

가설주택이란 ?

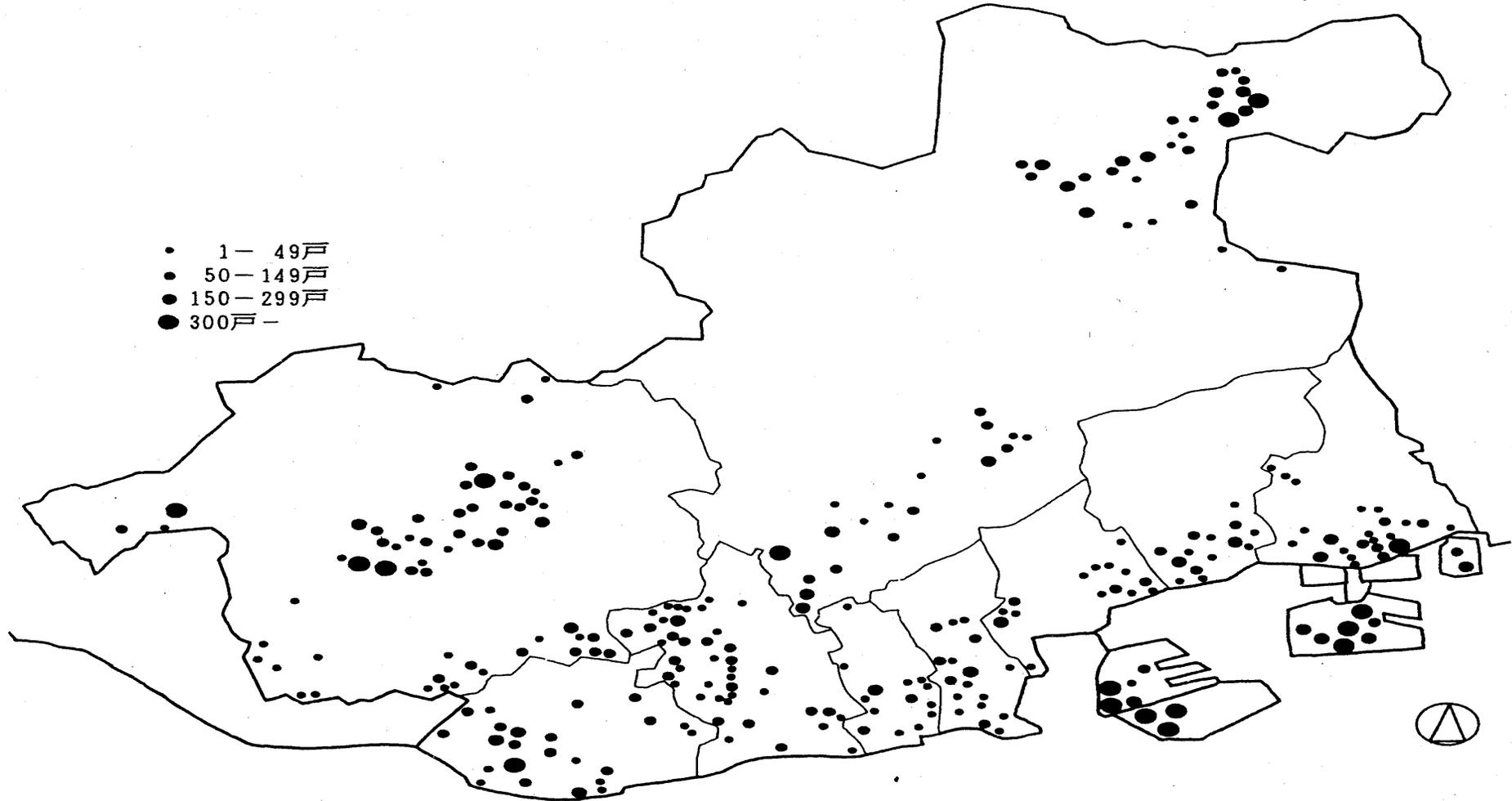
- 재해구조법 하에 지진 등의 재해로 가옥을 상실한 사람들이
항구적인 주택을 확보하기까지의 기간 동안 일시적으로 거주하기
위해서 건설되는 주택
- 최종적으로 49,681호의 가설주택건설, 1996년5월8일 현재, 입주
세대수는 37,176세대

가설주택이 안고 있던 문제점

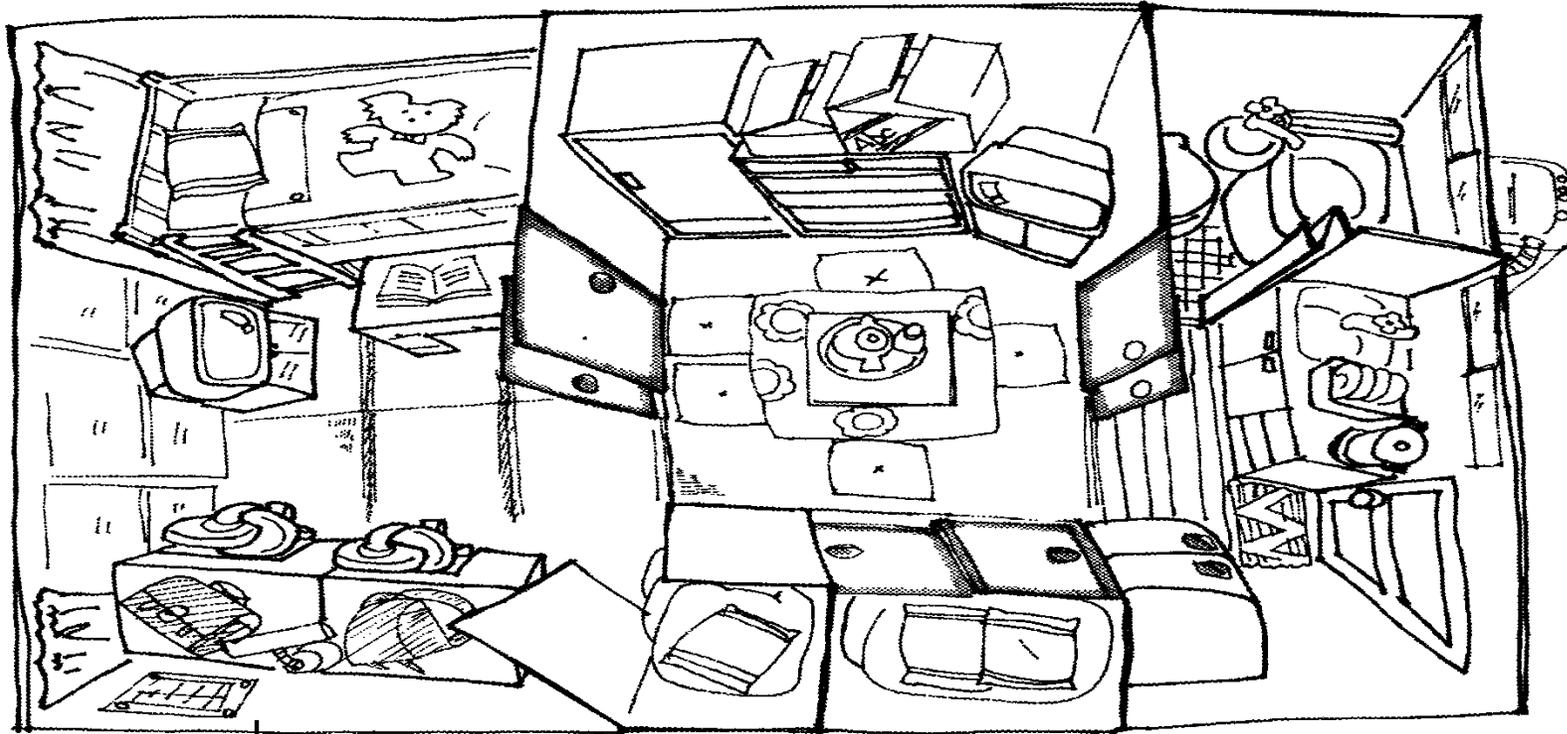
- 애초의 재해구조법 (1947년10월 제정) 에서의 생활보호성과 일시 가설성
- 전파 세대수182,610세대에 비해 가설주택 설치율은 27%에 불과, 이재민의 요구에 양적으로 대응하지 못한 점
- 북구나 서구와 같이 피해지로부터 멀리 떨어진 곳에 가설주택이 건설된 점
- 대량의 가설주택을 공급하기 위해서 매우 획일적인 주택이 된 점
- 고베 시내의 지역형 가설주택을 비롯하여, 고령자 및 장애인뿐인 가설단지가 형성된 점 등등 (건강한 젊은 주민이 없어 도리어 불편)

가설주택의 입지

(출전) 무로사키 요시테루 1997 「가설주택의 건설과 생활상의 문제점」, 고베대학교 < 지진연구소 > 편
『고투의 이재민의 생활』 고베신문종합출판센터, 그림4-1, 118페이지.



당시의 전형적인 가설주택의 내부



- 내부) ◆다다미6개와 다다미4.5개의 크기 주방, 욕실, 실외에 세탁기 놓을 곳, 빨래 너는 곳은 반대
— 쪽 창 밖에 있다.
- ⋮ 이 가족의 경우, 부부와 초등학생인 딸3명의 5명 가족, 2층 침대와 책상이 3개.

고베시 서구의 세이신 제7가설주택의 풍경

(고베시 최대의 가설주택 : 최대치 1060호 1600명)
한신고령자·장애인지원네트워크의 구로타 유코氏와























쏬고베 텐트촌 연락회의 가와무라 소지로氏 인터뷰 「다양한 의미에서 인간관계의 단절」

- (물리적인 비좁음으로 인해) 입주할 수 있는 인원이 제한되어 있기 때문에 이산가족이 됨 ⇒ 가족의 분리
- 서구나 북구와 같은 원격지(게다가 변화가가 아닌 신흥주택가)에 건설되어 지역 커뮤니티로부터의 단절
- 가설주택 입주자를 추첨으로 선발했기 때문에 모처럼 피난소에서 형성된 커뮤니티도 단절되어 이재민이 제각각 흩어진 점
- 지역형 가설주택은 고령자 · 장애인밀집거주지가 됨

한신 고령자·장애인 지원네트워크의 전개과정 (1)

- 피난소 및 재택고령자의 긴급지원기 (1995년 1월 ~ 4월)
- 전제가 된 상황 ⇒ 피난소의 고령자의 열악한 생활환경
(피난소에서 폐렴 발생)
- ∴ 지자체의 방재 매뉴얼이 만든 복지의 공백
- ① 시체안치소에 채워 넣은 복지사무소 직원
- ② 현·시의 복지국은 재해시의 구조물자 배급기관
- ③ 복지국에서는 재해시 지원체제가 마련되어 있지 않음
- ⇒ 全身인 <나가타 지원네트워크>의 결성
- ① 나가타區에서 14,389호의 재택생사확인조사 (자원봉사자200명)
- ② 고령자용 보호시설로서의 <사루비아>확보

한신 고령자·장애인 지원네트워크의 전개과정 (2)

- 가설주택지원 제1기 (1995년6월 ~ 가을경)
- 고베시 서구의 <세이신 제7 가설주택>에서의 활동
(고베시 최대의 가설 : 최대치 1060호 1600명)

- 가설주택의 문제점에 대해서
 - ①전파 세대수 182,610세대에 비해 설치율 27%
 - ②멀리 떨어진 곳에 건설
 - ③추첨으로 입주자 선발
- **가설주택 자체의 물적 빈곤 문제와 동시에 커뮤니티의 해체**

한신 고령자 · 장애인 지원네트워크의 전개과정 (3)

- 가설주택지원 제2기 : 고독사의 충격과 커뮤니티 형성 (1995년9월 ~)
- 1995년 9월에 발생한 2건의 고독사 사건
⇒ 시바 카츠노리氏가 기관지에 게재한 詩 참조
- 고독사의 배후에 확대되는 “고독한 삶”

- 당사자의 요구가 요구로 표명되기 위해서는 자원봉사자와 가설주택 주민, 가설주택 주민 간의 신뢰관계 구축이 반드시 필요함
- 상호 존엄성을 인정하고, 배려할 수 있는 커뮤니티가 필요
⇒ 임파워먼트를 지지하는 사회기반

고독사 시바 카쯔노리

인간은 죽으면 고독해진다
저 세상에 극락이나 천국이 있는지는 모르지만,
적어도 현세와는 인연이 없어진다
고독은 죽음의 결말인 것이다
가설주택의 '고독사'는 다른 형태의 죽음이다
독거인이 가설주택에 틀어박혀 외출하지 않게 된다
이윽고 영양실조나 탈수나 갑작스런 질병으로 숨을 거둔다
가설주택에서는 고독은 죽음의 출발점인 것이다

위험한 여름을 넘겼다고 생각한 9월13일
세이신 제7가설주택에서 최초의 고독사가 발생했다
그곳은 우리들의 생활거점이었다
자치회를 만들어 주민의 상호부조가 시작되었다
생사확인을 하고 모든 주택의 실태조사를 했다
2개월의 조사를 해도 소식을 알 수 없는 60채 중 한 채에
그 남자는 살고 있었다
추정사후2개월 냄새는 없었다
극단적인 더위와 건조가 썩어 문드러지는 것을 막아 남자를 미이라로 만들어버린
것이다
검사관이 자기네들끼리 하는 이야기를 들었다
"오늘 3명째, 그 중에 가장 멀쩡한 사체네 "
확실히 육체의 원형은 유지되어 있었지만 볼은 흙뻘하고 피부도 녹색으로 건조해 있었다
입에서 나온 피가 회색 마루를 까맣게 적시고 있었다
머리카락은 자라 20대의 청년처럼 보였지만 실제론 56세라고 한다
머리 왼쪽과 발 아래에는 위스키 빈 병이 굴러다니고 있었다
알코올이 그의 마지막 친구였던 것이리라

남자 중장년 독거인
고독사의 세가지 위험인자를 모두 갖추고 있었다

7월17일부터 10수차례 자원봉사자들은 문을 두드렸다
바로 안쪽에서 남자는 하늘을 보고 쓰러져 있었다
죽은 사람을 향해서 계속 노크를 했던 것이다
"역시 아무도 없네" 하고 발걸음을 돌린 현관이었다
'제7가설주택으로부터 한 명의 고독사도 발생시키지 않겠다'
라는 구호 아래 생사확인을 시작했을 때
이미 그 남자는 죽어있었다는
아이러니

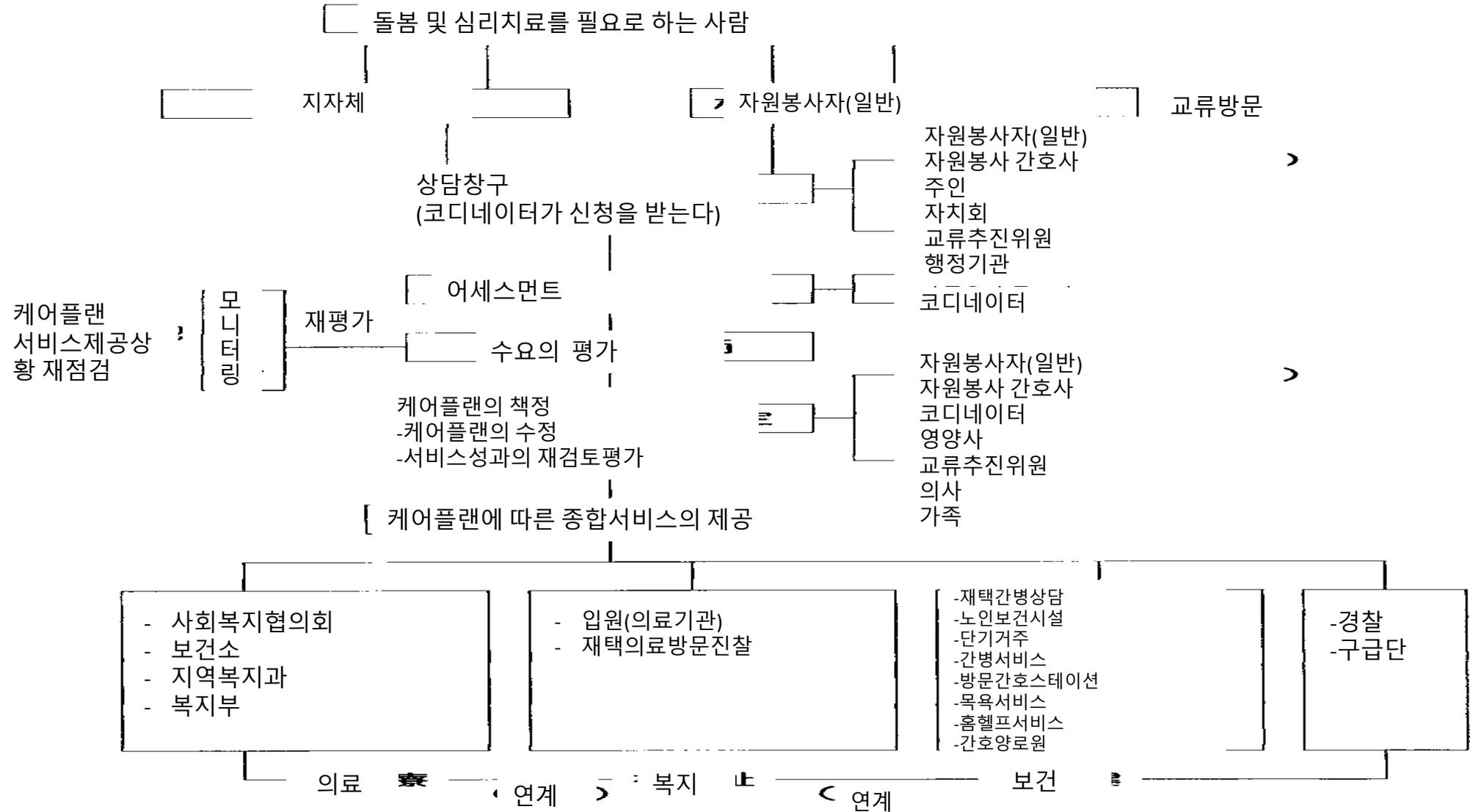
어느 날 자원봉사자가 노크를 하고 돌아선다
다음날 공무원이 노크를 하고 돌아간다
다른 날 자치회 담당자가 노크를 하고 돌아간다
2개월간의 노크를 반복한 것이다
노크는 고독사를 막지 못한다
문을 두드리는 것 만으로는 고독사를 막을 수 없다
누군가가 용감하게 방에 들어가지 않으면 안 되는 것이다
스페어키를 사용해 문을 열고 창문을 깨면
빈사의 사람은 구할 수 있다
죽은 사람은 흥해지기 전에 발견할 수 있다
프라이버시라는 명분 하에 구출되지 못한 생명도 있을 것이다

한신고령자 · 장애인 지원네트워크 전개과정 (4)

- 케어 네트 · 시스템의 확립과 그 후의 전개 (1996년 이후)
- 커뮤니티 구축과 돌봄의 심화 : 가설주택에서의 다양한 활동 (방문활동 · 교류 카페 · 의료상담 · 복지상담 · 홈 헬프 · 장보기 지원 · 간병 · 설날 배식 서비스 등)
⇒ 다음 페이지의 케어네트 시스템의 구축
- 복구된 주택으로의 이동으로 가설주택 주민의 감소
⇒ 1997년 여름 650세대, 1998년11월 161세대
- 가설주택의 폐쇄와 지역복지에서의 새로운 전개로
⇒ 그룹 홈(공동생활공간)과 삶의 보람이 되는 일자리 만들기로

제7가설주택 케어네트시스템의 개념

<돌봄관리시스템>



지원네트워크의 실천으로 떠오른 것

* 전문직 종사자가 자원봉사자가 되는 것의 의미

- 1) 메조 프로페션 → 자기 직능의 자유로운 발휘
- 2) 고립이나 고독과 같은 새로운 문제에 대한 대응

* NPO로서의 고유의 문제해결의 바람직한 모습

- 1) “생활인으로서의 인간”이라는 이념
- 2) 상대와의 신뢰관계를 전제로 한 현장지식 local knowledge (수요파악의 전제)
- 3) 다양한 기능 · 직능의 결집을 축으로 한 문제해결의 방법

생활인으로서의 인간에 대한 돌봄서비스라는 이념

- “생활인으로서의 인간”의 의미

① 당사자 고유의 문맥이나 생각 (자존심), 그리고 주체성이나 자기결정을 존중하고 지원하는 돌봄서비스

⇒ 「인간 대 인간」의 대등한 관계성이 중요 (시설공간에서의 고정적 역할관계 · 권위주의적 관계여서는 안 됨)

⇒ 의료 · 간호의 전문성은 긴급대응 시의 하나의 도구

② 의료 모델이 아니라 생활모델로

⇒ 문제를 단순한 질병이라는 수준이 아니라 폭넓은 문맥에서 파악 (빈곤 · 고독)

③ 자립을 지원하는 사회관계의 중요성 (커뮤니티 형성을 통해 자립지원 / 협력으로서의 자립)

신뢰관계구축을 전제로 한 현장 지식의 축적 (1)

* 수요를 발견하는 전제가 되는 대상과의 관계성 구축

①시간의 공유 : 기반이 되는 친절하고 지속적인 관계성 (자원봉사자를 블록별로 지속·고정, 자원봉사자 1 명이 최대 10명 정도에 대한 돌봄서비스 가능)

②경청의 중요성과 대인관계 기술 (인격적 관계성)

⇒ 상대방의 존재를 승인하고 안심감을 주는“경청”

⇒ 신체적 상황에서부터 개개인의 생활사 (암묵의 유형화 수정)

⇒ 자원봉사자 측의 표면적 유형화의 수정

신뢰관계 구축을 전제로 한 현장 지식의 축적 (2)

* 일종의 조직학습 프로세스의 존재

① 상대방의 생활에 다가가는 가운데서 쌓여가는 「개인적 지식」

⇒ 수요 (異常) 는 지속적 관계성을 전제로 해서 과거의 기억과의 어떠한 차이로 떠오르는 것 (지각 수준에서의 깨달음)

② 현장에서의 개인의 경험을 피드백 해가는 구조

⇒ 아침 저녁의 미팅을 통해서 반성적인 해석의 촉진과 현장 정보의 공유

⇒ 실천지식의 축적 안에서의 시선의 심화

⇒ 현장지식 (문화인류학자 C.Geertz) 의 축적 ⇔ 통계의 수량적 데이터

조직내외의 諸자원, 다양한 기능·직능을 결집해 문제를 해결

① 조직내부에서의 다양한 인재

⇒ 직능으로서는 : 영양사, 돌봄서비스 복지사, 간호사, 간호학생, 의사 등

⇒ 직능 이외의 여러 가지 기능의 발휘 : 수예·수화·식사준비·악기연주·목수일 등
주부·청년·고령자 등 다양한 층

∴ “생활을 지원하기” 위해서는 특정 직능이 발휘되는 것 만으로는 부족 < 종합력 > 으로 문제해결

⇒ 다양한 인재를 적재적소에 배치해 능력 발휘

② 조직외부의 다양한 기관·조직과도 네트워킹

· 사회복지협의회·행정기관의 지역복지과·경찰·민생위원

· 다양한 NPO / NGO, 지역집단과의 네트워킹

⇒ 특히, NPO / NGO와의 네트워킹에서 옹호의 움직임

Cf. 시민이 만드는 부흥계획, 액션플랜 작성으로

<시민적 전문성>의 형성

- 이상과 같은 한신 고령자·장애인 지원 네트워크에서 볼 수 있는 NPO고유의 문제해결의 틀을 <시민적 전문성>이라 표현

1) 「시민적」의 내용

- ⇒ ①「생활인으로서의 인간」이라는 것을 기반으로 한 공공성의 추구,
②사회적 연대를 통한 목표달성, ③시민사회를 구축 (공론형성)
하면서 시민사회에 의해서 지탱되고 지지되고 있는 것 (공감의 경제)

2) 「전문성」의 내용 : 기존의 전문지식과는 다른 지식이나 스킬

- ⇒ 특정 영역에 갇혀있지 않는 네트워킹
- ⇒ 어디까지나 현장의 상황에서 대상과의 상호작용을 하면서 스스로의 행위를 반성적으로 인식해가는 “반성적 실천가”
- ⇒ 현장에서의 지식습득을 지지하는 조직학습의 시스템

2) 커뮤니티 서포트센터 고베 (CS고베)

커뮤니티 형성에서부터 일자리 창출로

고베의 커뮤니티 비즈니스를 지원하는 중간지원조직의 구조

고베에서의 커뮤니티 비즈니스의 발흥

○고베에서 커뮤니티 비즈니스가 다수 발생한 배경에는 무엇이 있었나?

① 커뮤니티 형성 (사회적 배제나 고립에 대한 사회적 포섭) 의 도구로서의 일자리
→ 일자리를 축으로 한 자기의 사회적 역할이나 거처의 재발견, 삶의 보람이 되는 일자리 만들기

② 피해지역의 실업률 상승
→ 거품경제 붕괴 후의 일본경제의 침체와 함께 대지진이라는 더블 펀치

③ 피해지역을 지원해 온 NPO 층의 재정 상황 악화
→ 한신아와지 커뮤니티 기금의 종료 (3년에 8억엔) , 기부액의 대폭적인 감소 등

④ 효고현에 의한 커뮤니티 비즈니스 촉진책
→ 중간지원조직에 의한 커뮤니티 비즈니스의 촉진 → CS고베의 사례로

중간지원조직으로서의 CS고베

- ① CS고베는 중간지원조직으로서 어떤 일을 하고, 현장의 커뮤니티 비즈니스(CB)를 지원해 왔나? (지원 방법론)
- ② 지원사업 그 자체는 좀처럼 대가를 지불하기 어려운 사업이라고 생각되지만, CS고베는 중간지원조직으로서 어떻게 지속 가능한 경영을 가능케 해왔나?
- ③ 원래 CB를 지원하는 행위의 목적이란, CB가 「자립」하는 것 ?
이라면 CB가 「자립」한다는 것은 어떤 의미?

CS 고베의 개요

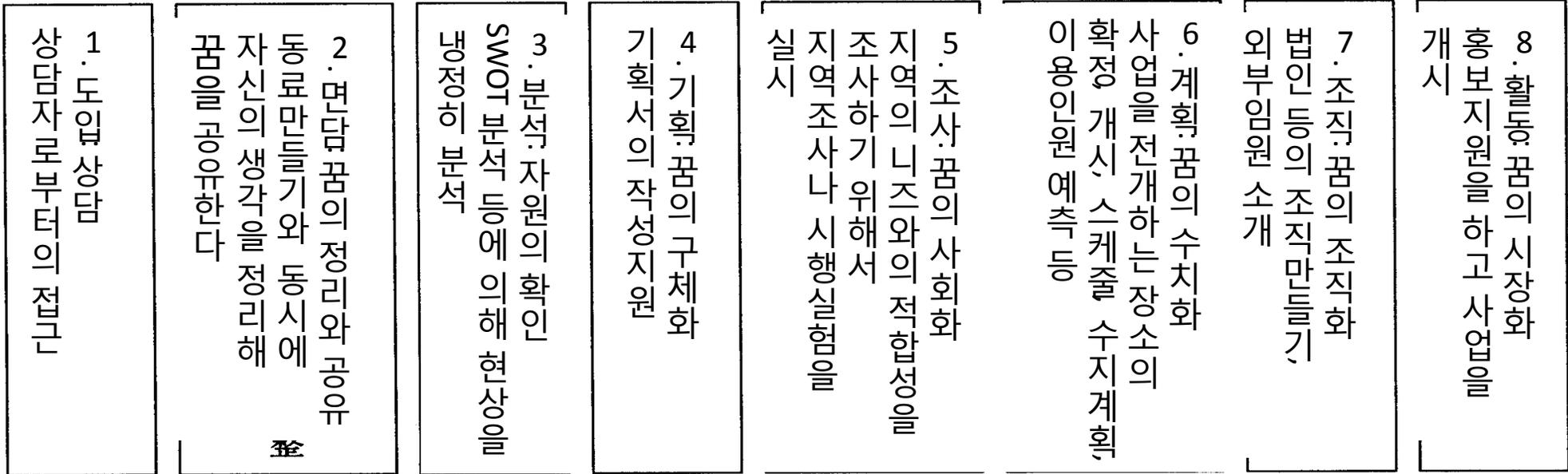
- 한신 아와지대지진 후에
도난지역지원네트워크로부터 파생
- 1997년10월에 중간지원조직 C S
고베로 발족해, 현재는 인정NPO법인
- 배경으로 커뮤니티형성 (사회적
배제나 고립에 대한 사회적 포섭) 의
도구로서의 일자리 (커뮤니티
비즈니스) 의 필요성
- 다양한 사업을 전개하면서 2007년까지
약120개 단체를 지원하고
창업으로까지 연계시킨 실적



가운데가 대표이사인 나카무라 준코氏
(1999년)

CS고베에서의 깨달음 ①

—CS고베의 지원 프로세스에서 보는 지원 방법론—

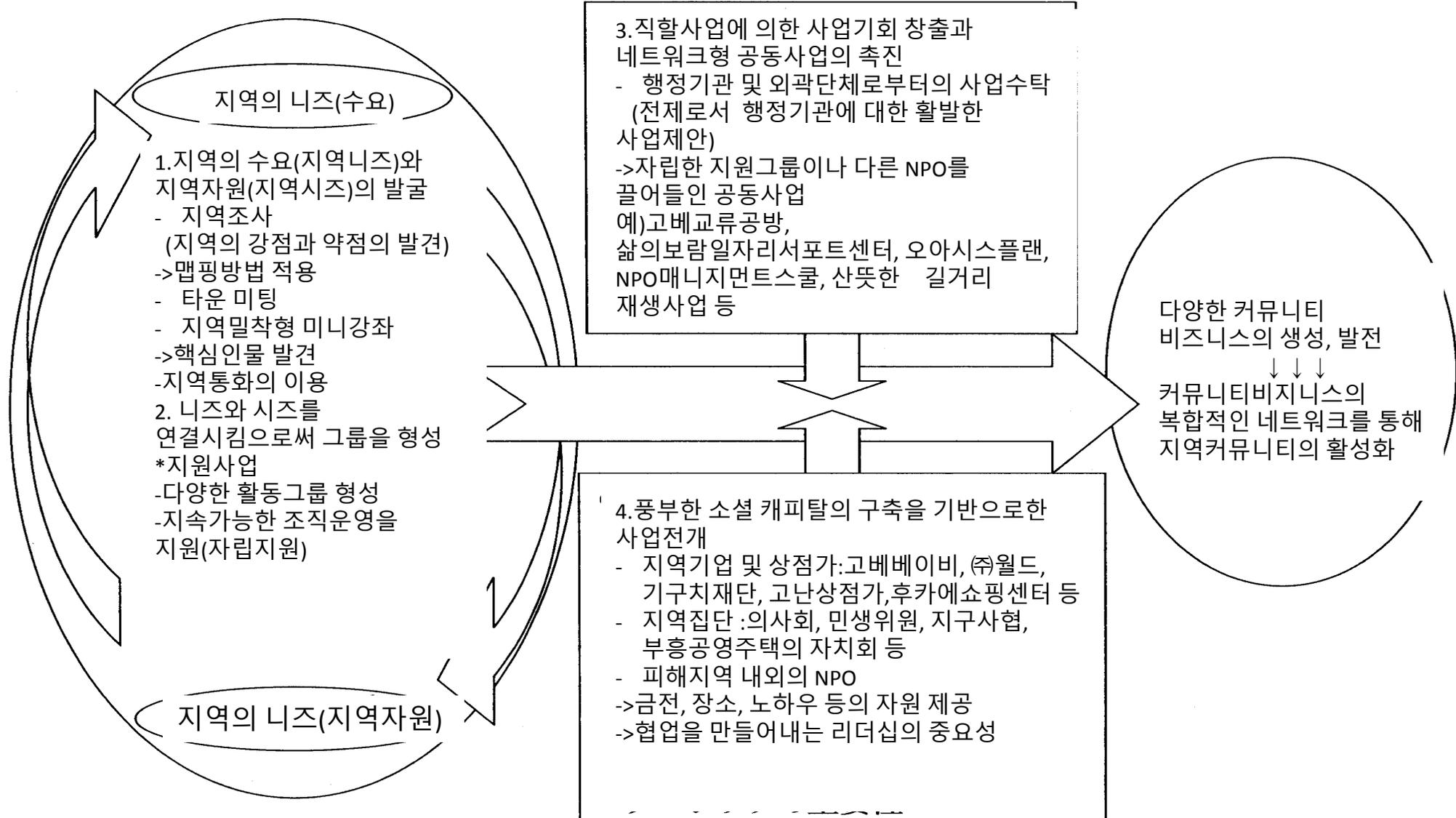


출전:CS고베 이사장인 나카무라 준코氏에 의한 자료를 토대로 필자가 작성

포인트는...

- ① 지속적인 컨설팅 (일회성 세미나가 아님)
 - ② 미션을 공유한 핵심집단의 형성
 - 이질적인 요소를 가진 사람들의 팀 (당사자 = 니즈 · 기술 · 경영)
 - ③ 네트워크를 기반으로 한 지역의 needs나 지역자원과의 연계
 - CS고베 자체가 보유하고 있는 네트워크의 확대가 중요한 조건
- ※③을 보다 상세히 보면 다음 페이지의 구도가 보인다.

(그림) CS고베의 CB발전을 위한 비즈니스 모델



포인트는 ...

① 지역의 수요와 지역자원을 발굴하는 구조

→ 자세한 지역조사, 맵핑, 타운미팅, 지역통화

→ NPO서비스 센터 (돌봄종합시스템 사업)

② 기반이 되는 풍부한 네트워크와 이를 구축하는 리더십

→ 지역 내외의 풍부한 네트워크 (전국노동자공제생활협동조합연합회,사와야카복지재단, WAC, 생협, 연합, 지역기업이나 상점가, 사회복지협의회, 지자체 등)

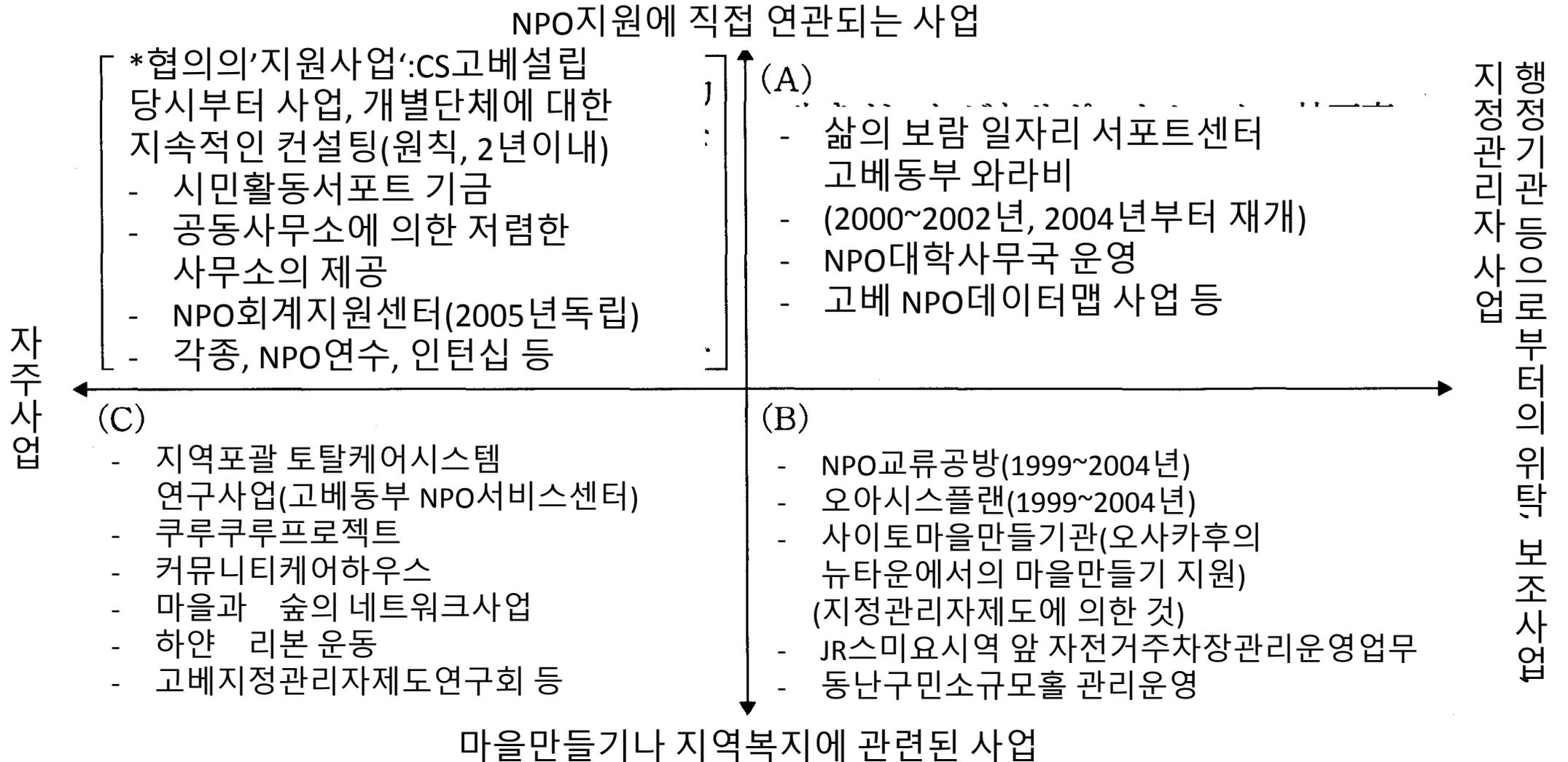
→ 여성 리더 : 지역 생활인로서의 얼굴과 직업인으로서의 얼굴, Win-Win의 관계 구축에 능한 “collaborative leadership”

③ 네트워크형 공동사업이라는 본연의 모습

→ 중간지원조직이 현장의 NPO와 경합하지 않고, 양자가 지속가능하도록 하기 위해서

→ 창구 (신용) & 인재육성 & 마케팅 & 사업개발기능을 제공

CS고베에서의 깨달음② CS고베의 사업구성→경영기반



포인트는...

- ① 중간지원조직「지원사업」에만 특화해야 하나?
 - 직접적으로 마을만들기나 지역복지사업에 참여하는 의미
 - 특정분야의 전문성 · 네트워크의 구축 · 지역의 수요에 대한 접근
(사업영역 · 기능에 특화된 스페셜리스트형 중간지원조직의 필요성)
- ② 단, 현장의 NPO (사회적 기업) 과 경쟁하지 않기 위해서는 상기와 같이 「공동사업」을 형성해 갈 필요가 있음
- ③ 한편, 공적자금도 필요함
 - 효고현의 커뮤니티 비즈니스 지원 시책 (재해부흥기금)
(삶의 보람 일자리 서포트센터 사업 등)
 - ⇔ 일반재원화로 보조금 삭감과 규제강화로 어려운 상황
- ④ 복수의 사업에 의한 포트폴리오 → 리스크 분산 · 시너지 효과

CS고베에서의 깨달음③ NPO · 사회적 기업의 자립이란 ?

- 고베에서는 이재민의 「자립」이란 「서로 협력하는 것」이라 생각되어 왔다
 - 실제로는 사회적 기업이나 중간지원조직 자체의 자립과 같다 !
 - 「네트워크 속에서의 자립」이 중요

- 그렇다면 중간지원조직은 시민사회의 결절점으로서의 자치를 담당하고 연대경제 구축을 담당할 필요가 있다 !