韓國環境復元技術學會誌 13(5) : 106～122(2010)
J. Korean Env. Res. Tech. 13(5) : 106～122(2010)

일본 여가공간정책 변화 특성*
- 생활권 여가공간으로의 전환 -

김 현

단국대학교 녹지조경학과

A Study on the Characteristics of Changes in Japan's leisure Space Policy*

Kim, Hyun

Department of Landscape Architecture, Dankook University.

ABSTRACT

With the introduction of the 40 hours workweek system, an intensive discussion was made among relevant departments. Building facilities does not necessarily guarantee more leisure activities and higher satisfaction for the public. It is essential to draft at the trend of leisure policy in Japan and learn from the experiences to set the policy direction best fitting future changes in Korea, as Japan has gone through comprehensive changes ahead of us. With this understanding, this study analyzed key leisure policies of Japan and examined the trend of changes of time. The followings are the findings of the research. First, Japan's leisure policies could be categorized into five stages and six terms. Second, leisure policies in Japan are being established as a local welfare system, not in the context of industrial perspective, to help people in local community. This is to make voluntary move by eliminating the factors that restrict social demand with an effort to expand leisure time and to secure and enhance access to leisure space.

Third, Neighborhood leisure space has taken the center stage, in an effort to seek solutions to the issues of improving space utilization, restoring local community and encouraging participation of local residents.

* 이 연구는 2009학년도 단국대학교 대학연구비 지원으로 연구되었음.

Corresponding author : Kim, Hyun, 82 Anseo-Dong, Cheonan-si, Chungcheongnam-Do 330-714, Korea, Tel : +82-41-550-3635, E-mail : hyunkim@dankook.ac.kr

Received : 10 September, 2010. **Revised** : 13 October, 2010. **Accepted** : 20 October, 2010.

The conclusion drawn from the research is as follows. It is required to recommend the use of the specific term ‘leisure’ for leisure policies in Korea and for leisure space policies in Korea that are now facing sociocultural challenges similar to the ones emerging in Japan, measures are required to improve physiological access of local residents including information promotion, lifetime education and relationships enhancement along with the establishment of neighborhood leisure space.

Key Words : *Leisure policy, Neighborhood leisure space, Lifetime education, Relationships.*

I. 서 론

1. 연구의 배경 및 목적

현대사회는 경제성장 위주의 노동중심사회에서 점차 여가중심사회로 변화되면서 여가 및 여가활동에 대한 수요와 관심이 높아지고 있다. 우리나라의 경우 경제성장에도 불구하고 여전히 최하위 수준에 머무르고 있는 삶의 만족도, 행복지수를 제고하기 위하여 ‘삶의 질 향상’과 관련 서비스 산업의 성장을 통한 ‘국가 경쟁력 제고’ 차원에서 여가정책 구현의 시급성이 강조되고 있다.

“주 40시간 근무제” 추진에 따라 여가문화 활성화대책을 논의하는 과정에서 국토해양부, 문화관광부, 교육인적자원부, 환경부 등 관련부처는 수많은 여가관련 정책을 논의하였으나 실제로는 공원・녹지, 문화시설, 수변공간, 체육시설, 학교 및 교육시설, 관광・위락시설 등 다양한 범주의 여가시설 정비에 중점을 이루고 있다. 2008년 4월 국토해양부의 “2011년 수도권 개발제한구역 관리계획”에서도 전체사업 131건 중 42건이 실외체육시설과 공원 등 여가활용시설이었다.

그러나 시설 확보만으로 국민 여가 활동이 증가하고 만족도가 높아지는 것은 아니다. 여가생활환경이 잘 정비된 미국과 유럽국가에서도 스포츠 실외운동에 할애하는 시간이 남성 2시간/주, 여성 1시간/주에 불과하다는 松田義幸(2006)의 연구는 우리에게 시사하는 바가 크다. 여가공간의 물리적 환경개선이나 양적 확대만으로는 미래의 급변하는 국민의 여가 수요를 충족시키기 어렵다.

공간의 양이 아닌 질의 중요성이 강조되는 시점에서 전체적인 여가 정책의 방향과 흐름을 가늠하고 새로운 여가환경변화에 대응할 수 있는 여가정책, 그 흐름 안에서의 여가공간정책의 방향을 설정하는 것이 필요하다.

정책은 시대적 상황과 미래의 비전을 담는다. 따라서 본 연구에서는 한국 여가정책의 계기가 되었을 뿐만 아니라 우리와 가장 유사한 여가정책 배경을 지닌 일본(이강욱, 2007)을 대상으로 여가정책의 특성을 분석하고자 한다. 우리보다 앞서 성공과 실패에 따른 많은 변화과정을 거쳐온 일본의 여가정책을 고찰하는 것은 향후 한국 여가공간 정책의 방향성을 도출하는데 기초 자료로서 그 의의를 가질 수 있다.

II. 관련 연구 검토

여가에 대한 연구는 크게 여가의 정의, 여가형태, 여가 공간, 여가정책으로 구분할 수 있다.

먼저 여가의 정의의 경우, 김광득(1993), 김사헌(1997)은 여가란 일과 대립되며 생활 시간 중에서 사회적・생리적 의무행위를 위해 구속되는 시간을 제외한 비 구속시간 중에서 심리적으로 자유의사에 따라 즐기는 행위로 정의하였다. 김정운 등(2006)은 1970년대 초반까지 여가는 정당한 시민적 권리로 정의되었으나 1970년 말에서 1980년대 중반까지는 경제적 실재론으로 보는 것에 비하여 1980년대 말부터 상업적인 여가경영의 필요성에 따라 여가서비스라는 것이 적용되는 등

여가의 정의, 여가의 관점은 시대적 흐름에 따라 변화되고, 다르게 해석될 수 있다고 정리하였다.

1967년 하만 칸은 2000년의 미국사회에 대하여 1인 당 GNP 1만 달러, 1일 7.5시간 노동, 주 노동 4일제, 연 39주 노동, 법정축일 년 10일, 연간 유급휴가제 13주의 여가사회를 전망하였으며 1965년 장 프라스티에는 2000년 주 30시간 노동, 연 40주 노동, 근속년수 33~35년, 생애노동시간 4만 시간, 생애생활시간 70만 시간을 전망하였다. 물론 이와 다른 비판적 견해나 신중론도 존재하였다. 1950년대 초부터 매스 레저의 도래를 예측한 사회학자 디비도 리스맨은 사람들의 레저 향수능력 개발을 위한 교육의 필요성을 지적하였으며 사회학자 조프레 쥬마즈티에 또한 "증대된 자유시간을 자기 개발, 자기 실현에 활용할 수 있도록 신중하게 검토되어야 한다"고 경고하였으며 물리학자 디즈니 가보르는 "인류사에 있어서 완전히 새로운 현상, 여가에 대하여는 사람들은 너무나 무방비상태이다."라고 지적한 바 있다(市井吉興, 2006).

여가 형태에 대해서는 한국문화관광연구원(2006)이 발행한 여가백서에서는 주40시간 근무제 실시 후 생활 만족도 변화와 여가행태에 대하여 조사하였으며 최석호(2007)는 여가형태를 실내여가, 야외여가, 사이버여가 등 여가가 이루어지는 공간 중심으로 구분하였다. Elias(1986)는 '협의의 여가활동'과 '광의의 여가활동'으로 구분하였고 김현나(2007)는 여가활동범주를 스포츠와 게임류, 야외활동류, 예술관련 활동류, 사교적 활동류, 관람과 감상활동류, 매체활동류, 기타의 8개 영역으로 구분하였다.

최근에는 여가 활동 활성화, 특히 노인과 여성의 여가 활동 활성화를 위한 연구가 증가하였다. 김성관(2009)는 노인의 여가 참여를 증진하기 위한 방안을 제시하였으며 유성호(2009), 김선희(2007), 김성관(2009), 강정호와 박정희(2006), 김학만(2005)은 노인의 여가활동 참여 증가를 위하여 경로당, 복지관 등의 시설과 함께 프로그램 정비의 필요성을 제기하였다. 여성에 대한 연구는 가족 차원에서의 접근이 많았으며 대부분 여성학, 가족학, 행정학 분야에서 수행되었다. 맞벌이 부부 가족의 증가로 여성의 여가시간은 증대되었으나 성별 여가 차이는 여전하다고 주장하였다(Oppenheimer, 1994). 이성호(2008)는 여성이 여가에 참여할수록 자아실현, 주관적 규범에 대한 인지도가 향상되며, 부모와 자녀를 포함한 2인 이상의 가족구성원이 함께 참여하는 여가활동에서는 가족구성원의 결합력이 강해지며 개인적으로 추구하는 여가활동에 비해 더욱 다양한 경험을 제공할 수 있다(윤소영 외, 2008)고 분석하였다.

여가공간(leisure space)은 여가공간의 정의와 여가공간 공급, 물리적 근접성 등 여가행동을 수용할 수 있는 시설의 입지성에 관한 연구를 중심으로 이루어졌다.

여가공간에 대해서는 '여가활동이 이루어지는 장소 및 물리적 자원의 총체'로 여가의 속성, 즉 생활의 구속에서 벗어나 편안하고 즐겁게 여가선용 및 휴식을 취할 수 있는 모든 공간(국토연구원, 2002), 여가시설을 포함하는 공간적 개념이며 행위주체의 여가활동이 이루어지는 물리적 공간의 총체(한국문화관광연구원, 2007)로 정의하고 있다.

Romnsa와 Hoffman(1980), 한국문화관광연구원(2004, 2007)은 여가를 보내기 위해서는 시간, 비용, 시설이 요구된다고 주장하였다. 신화경(2007)은 도시지역 주민의 여가활동이 빈약한 이유 중 하나로 인근 이용하고 싶은 시설의 부족을 꼽았다. 여가백서(2006)에서는 국민들이 여가생활을 하는데 있어 가장 많이 이용하는 공공여가시설을 규명한 바 있다.

여가가 정책영역으로 떠오르면서 최근에는 여외국의 여가정책에 대한 연구가 수행되기 시장하였다. 박원임(1991)은 미국, 프랑스, 일본, 한국의 여가행정기구, 프로그램, 여가시설, 정책내용, 전문 인력을 중심으로 각 국가의 여가 레크리에이션 정책에 대한 비교분석을 실시하였으며, Bramhan

(1993)은 영국, 네덜란드, 프랑스, 독일, 스웨덴, 러시아 등 유럽국가의 여가정책에 대하여 소개하고 향후 여가정책의 방향성을 제시하였다. 이강욱 등(2007)은 미국, 영국, 프랑스, 네덜란드, 호주, 일본을 대상으로, 한국문화관광연구원(2008)은 영국, 미국을 대상으로 여가정책 배경과 정책대상, 유형 그리고 담당 행정기관 및 주요 정책 유형을 조사하고 시사점을 도출하여 한국 여가정책의 방향성을 제시하였다.

그러나 국가별 여가정책 실시배경이 상이하고 동일한 체계상의 자료수집이 어려워 정책 사례 전반에 대한 수치 또는 단순 비교 연구가 대부분으로 한국 여가정책의 방향성을 도출하기에는 한계가 있다. 한국 여가정책 수립을 위한 시사점을 도출하기 위해서는 특정 국가가 시대적 상황에 따라 어떤 변화과정을 거쳤으며 성공과 실패의 원인은 무엇이었는지를 고찰할 필요하다.

본 연구의 대상국가인 일본 여가정책에 대해 조배행(2006), 최길성(1997), 석미란(2005)은 관광 활성화, 일본 농촌운동, 고령자여가문화에 중점을 두고 있으며 한국관광공사(1997), 국토개발연구원(1990), 금성혁(1990)은 여가실태에 따른 향후 일본 여가정책의 방향성에 대하여 고찰하였다. 따라서 일본의 여가정책의 발전과정과 변화요인을 분석하고 한국 여가정책의 시사점을 도출하기에는 부족한 실정이다. 이에 본 연구에서는 일본을 대상으로 여가정책의 변화 특성을 파악하고 이를 토대로 한국 여가정책과 여가공간의 새로운 전략적 방향을 검토하고자 한다.

III. 일본 여가정책의 역사적 고찰

본 연구에서는 일본의 사회문화적, 경제적 변화와 함께 여가정책이 주무부처의 관련 제도 및 사업에서 어떻게 발전해 왔는지 그 동향적 특성을 고찰하였다.

최초의 일본 여가 정책 담당부처인 경제기획청(현재 경제산업성)에서 수집한 1966년도에서 1993년도까지의 여가・생활문화 관련 자료를 근간으로 하였으며 그 이전과 이후에 대해서는 경제산업성, 문부과학성. 농림수산성, 국토교통성, 환경성, 총무성 등의 행정기관[1]의 백서, 보고서, 홈페이지와 일본레크리에이션학회, 일본여가학회 회고록 및 관련논문을 추가적으로 수집하여 일본 여가 정책을 연대별로 정리하였다. 작성된 연대표에서 나타난 정책 용어와 주관부처의 성격, 정책 사업 및 비전의 성격과 내용을 분석하여 5기의 여가정책 시대로 구분하였다. 한국문화관광연구원(2008)의 국민여가진흥 중장기계획 수립방안, 薗田石載(2008)의 일본 레크리에이션운동사 연구에서 나타난 시대적 구분과 상이한 점에 대해서는 당시 일본사회의 경제적, 사회문화적, 정치적 흐름에 대한 고찰과 일본 (재)사회경제생산성본부, (재)일본교통공사의 전문가의 검증과정을 거쳤다. 본 연구에서 도출된 각 시대별 특징은 다음과 같다

1. 1기(1930-1945) 변질된 레크리에이션 운동 시대

레크리에이션은 일본어사전에서 위락, 후생으로 해석된다. 당시 군국주의 일본은 의료의 의미를 포괄한 후생을 채택하여 1938년 1월 후생성, 동년 4월 일본후생협회를 조직・결성하였다. 일본 후생협회는 미국 레크리에이션 협회[2]를 모태로 결성된 조직이지만 그 성격은 매우 상이하다. 건전한 청소년 육성을 위한 스포츠, 문화시설 조성과 레크레이션 프로그램 운영의 필요성이 제기된 이후 1929년 대공황 발생 후 생겨난 원치 않은 남는 시간을 보다 건전하게 보내기 위해 레크리에이션 운동이 발전된 것이다. 그러나 일본 레

1) 2010년 현재 내각의 명칭으로 본문에서는 각 해당 년도의 내각명칭을 사용하였다.

2) 미국 레크리에이션협회는 20세기 초 미국동부에서 아동의 건전한 놀이공간을 만들기 위하여 결성된 플레이그라운드 운동(playground movement)에서 시작되었다.

크리에이션 운동의 추진 모태(薗田石載, 2008)인 일본후생협회는 학교와 직장을 중심으로 국민의 체력, 정신력 함양과 결속을 위한 체조와 음악 개발, 운동행사 개최 등으로 당시 일본의 전쟁을 지지하였다는 비판을 받고 있다.

2. 2기(1945-1960) 스포츠・레크리에이션 정책 시대

전후 민주화와 미국에 대한 동경, 해방의 자유 등을 공유하면서 레크리에이션 활동은 빠르게 확산(薗田石載, 2008)되었다. 남녀동권을 상징하는 포크댄스 인기가 높았으며 1948년 개최된 제1회 전국 레크리에이션대회 프로그램 또한 배드민턴, 소프트볼, 골하이(goal-hie) 등으로 당시 주요 레크리에이션 활동은 신체활동을 즐기는 스포츠 활동이었다.

전쟁후인 1945년 11월 문부성은 미군의 지시를 받아 학교수업에서 군대놀이, 행진, 무도 수업을 중지시켰으며 1947년 8월에는 '학교체육지도요강'에서 체육의 목표를 레크리에이션으로서의 스포츠로 선정하고 발표하고 수업간, 방과후 등 자유시간에 교외 레크리에이션 시설을 활용하여 모든 학생들이 체육을 생활화할 수 있도록 지도하였다. 최초로 '자유시간'이라는 용어가 등장하였다.

후생성 소관이었던 일본후생협회는 전후 1946년 문부성과 후생성 공관인 일본후생연합으로 명칭을 변경하였으며, 1948년 드디어 문부성 소관의 (재)일본레크리에이션협회가 결성되었다. 1950년대 (재)일본레크리에이션 협회는 전국의 현에서 지역협회를 조성하고 전국대회를 개최하는 등 레크리에이션 운동을 조직화하였으나 중앙협회는 문부성, 지역은 도도부현 교육위원회에 대한 행정적, 재정적 의존도가 지나치게 높아 레크리에이션 지도자 제도가 마련된 것 이외의 눈에 띄는 업적은 없었다.

전후 교육의 문제점이 사회적 화두로 떠오르면서 레크리에이션이라는 용어는 3기에 접어드는 1960년대말 이후부터는 학교체육지도요강에서 자취를 감추었으나 레크리에이션이 정책용어로 처음 사용되었다는 점과 레크리에이션이 학교교육 전반에 영향력을 끼칠 만큼 높은 위상을 가지게 되었다는 점에서 커다란 의의를 가진다.

3. 3기(1960-1975년) 여가정책 개막 시기

1) 여가의 시대

1968년 국민총생산 세계 제2위에 진입한 일본은 1970년대 전반 선진국 수준의 국민소득에 도달하는 등 높은 경제 성장률을 보였다.

1961년 의류업체인 (주)레나운이 신문광고에서 '레저 웨어'라는 용어를 처음 사용하면서 레저, 여가가 레크리에이션을 대체하는 용어로 인식되기 시작하였다. 행정에서도 1966년 국민생활심의회가 발표한 '장래 국민생활상-20년 후의 비전' 보고서에서 최초로 여가라는 용어가 등장한다. 기술 발전과 생산력 향상으로 노동시간이 단축되면 자유시간이 증가할 것이며 당시 교육수준이 향상되고 있는 점을 고려한다면 자유시간 증대는 생활문화 변화에 커다란 영향력을 미칠 것이라고 예견하였으며 여가문제가 국민생활 정책에 중요한 과제라고 밝힌 공식 문건이 작성된 것이다.

1968년 동심의회가 작성한 '여가문제의 현상과 방향성'을 부제로 하는 중간보고서에서는 여가의 성격을 노동의 재생산적 수단에서 보다 적극적인 의미를 담은 소비지출을 동반하는 경제산업 활동으로 정의하였다. 여가공간에 대해서는 주로 자연공원, 문화재 등의 관광지가 양적으로 매우 부족함을 지적하고 있어 당시 여가공간정책 영역이 관광지였음을 알 수 있다.

1970년 전후 구미사회의 미래 여가사회에 대한 전망이 매우 낙관적이었던 것과 같이 그 영향을 받은 일본 또한 매우 밝은 미래 여가사회를 기대(松田義幸, 2006)하면서 여가의 시대가 개막되었다.

2) 여가의 정책적 접근

1972년 여가제언에서 여가의 소비적, 산업적

측면을 강조하면서 창조적 여가를 위해서는 자유시간 확충과 여가공간 확보가 절실하다고 주장되었다. 1970년 여가정책 관련 사업내용을 살펴보면 후생성은 국립공원이나 국정공원을 이용하려는 사람들은 증가하고 있으나 거리가 멀거나 시설이 불충분하여 이용이 어려운 점을 고려하여 저렴한 가격으로 쾌적한 자연환경에서 여가를 지낼 수 있는 국민휴가촌 계획을 수립(生活科學調査會, 1971)하였으며 환경청은 자연보호, 환경개선을 위하여 국립공원, 국민휴가촌과 같은 관광지 정비와 함께 시주쿠교엔(新宿御苑), 경도궁(京都宮) 등의 문화재를 정비하였다. 국토청 또한 경제기획청 소관이었던 산촌진흥모델사업을 계속사업으로 추진하는 등 전반적으로 관광지 성격의 여가 공간 정비사업이 계속 진행되었다.

3기부터는 전국민의 건강을 관리하기 위한 '국민총건강백서'가 매년 작성되기 시작하였으며 일본체육협회 주관으로 국민스포츠를 진흥시키기 위한 생애교육이 기획・실시되었다.

또한 여가 정책 실현 및 정책연구를 수행하기 위한 전담부서와 연구소가 설립되었다. 경제기획청 여가개발실(현 여가・생활문화실), 통산성 여가개발산업실(현 여가개발실)이 신설되었으며 여가연구를 위한 (재)여가개발센터가 설립되었다. 이와 함께 1973년 여가정책 담당 부처간, 지자체간 여가 예산을 종합 검토하고 여가 시책을 조정하기 위하여 '여가행정 중앙부처 연락회, 도도부현 여가행정 담당과장회의가 발족되는 등 수많은 일본 여가 정책 추진을 위한 조직이 구성되었다. 그러나 비전과 계획 발표만 무수할 뿐 국민의 시간과 활동에 대한 실제적인 접근이 이루어지지 못하였다.

당시 언론에서 떠든 '여가 붐'은 청년층을 중심으로, 자유롭게 소비할 수 있는 가처분소득 증대가 관광, 스포츠 등의 관련 소비를 자극하여 인기가 집중되는 현상이라고 할 수 있다. 준비되지 않은 갑작스런 여가 붐으로 빠찡코 등의 사행성 여가산업, 관광지 지가 상승, 여가 소외계층 발생 등의 문제점 또한 급증하여 이를 극복하기 위하여 뒤늦게나마 기초 연구가 시작되었다. 외국사례 분석, 국내여가 관련통계 및 여가환경자원평가시스템 구축을 기반으로 4기 여가정책 활성화 시대 개막을 준비한 것이다.

4. 4기(1975-1990년) 여가 활성화 시대

1) 대체 정책용어 등장

1970년대 중반 오일 쇼크로 서구의 미래여가사회는 암울하게 다가왔다. 노동시간 단축은 국민의 여가권리로서가 아니라, 실업자구제를 위한 어쩔 수 없는 선택으로 21세기가 되기도 전에 현실화되었다. 일본 또한 1974년 최초의 마이너스 성장을 보였다. 그러나 일본은 자원 고소비형에서 저소비형의 하이테크 산업구조로 전환하여 1976년부터는 실질 GNP가 6%대 성장률을 보이며 빠르게 경제1980). 다만 경제정책이 실리를 추구하고 총수요를 억제하는 정책으로 크게 전환되면서 중앙부처 정책사업에서 여가라는 명칭은 사라지기 시작하였다.

경제기획청은 영국의 모든 사람을 위한 여가(leisure for all)와 미국의 레저 카운슬링(Leisure Counseling), 레저 연구(Leisure study) 등의 외국사례 조사와 함께 학술 연구회, 연락조정회의 등을 조직하여 정책의 개념, 방향성을 연구한 결과 여가보다는 레저, 생애학습을 정책용어로 채택하였다. 여(餘)는 경제적 여유, 가(暇)는 시간적 여유(자유시간)를 의미하지만 경제적, 시간적 여유를 어떻게 쓸 것인가의 내용을 담지 못한다는 한계점이 지적되었다. 반면 레저는 오랫동안 인문, 사회, 자연과학 영역에서 시간, 활동, 가치 개념으로 연구되어 온 학술용어(松田義幸, 2006)이며 산업영역에서도 '레저산업'으로 정착되어 있어 실용성, 구체성이 담보되어 있었다. 또한 학습은 자발적으로 학습 기회를 요구하고 참여하는 주체적이며 자주적인 입장을 반영하며 독서, 스포츠, 취미활동, 레크리에이션 등의 즐거움과 삶의 보람을 찾는 활동을 카테고리에 모두 포함시킬 수 있다. 즉 고령

자, 장애우를 포함한 모든 국민이 평생 동안 필요하거나 관심 있는 것을 선택하여 자신에게 맞는 방법으로 배우면서, 자신의 생각과 삶을 바꾸는 계기를 만들어나갈 수 있다는 점에서 국민적 합의를 이끌어 내기에 적절한 용어 중 하나였다.

1980년대 실제 국민 여가 향유를 위한 기본적인 자유시간 확보 즉 계속 쟁론화된 일본 노동자의 완전 주 5일근무제 보급은 실제로는 진척되지 못하였으며 노동시간은 여전히 길었다. 정부와 여당은 정신적 여유를 중시하는 국민 요구에 응하겠다고 주장하였으나 실제로는 휴가제 개선과 관광시설 개발에 국한되었다는 비판이 끊이질 않았다. '여가'라는 용어는 80년대 연구 분야에서도 식상된 용어로 인식되어 오히려 "레크리에이션"이 교육적이고 신선하다는 재평가를 받았다. 대학 강좌에서도 여가, 레저보다는 레크리에이션이 채택(松田義幸, 2006)되었다. 1991년 일본레크리에이션학회가 스포츠와 정책 분야의 연구영역을 포괄하고 세계 레저 레크리에이션협회(World Leisure Recreation Association, 후에 WLA로 명칭변경) 등과의 보조를 맞추기 위하여 레저·레크리에이션학회로 변경하고자 할 때 회원들의 반대에 부딪쳐 많은 시간이 소요되었다고 한다.

결국 1985년 경제기획청은 문부성에서 사용하는 생애를 적용하여 생애레저학습 연구보고서를 발행하게 된다.

문부성은 정규교육뿐만 아니라 평생학습을 다루고자 기존의 문부성 사회교육국을 생애학습국으로 재조직하였으며 경제기획청은 국민의 여가를 충실하기 위한 방안으로서 최초로 가족을 언급(國民生活審議會, 1989)하고 여가개발실을 여가생활문화실로 개명되는 등 당시 여가정책은 생애, 학습, 가족, 문화를 포괄하였다.

2) 지역 활성화와 관광의 등극

경제성장으로 인한 세계의 따가운 시선을 모면하기 위하여 1988년 5월 세계와 함께 가는 일본이라는 경제연합운영 5개년 계획, 1988년 4월 노동기준법 개정·시행, 6월 노동시간 단축 추진계획, 제3차 고용대책기본계획을 수립하였으며 이와 같은 맥락에서 1987년 9월에는 해외여행 배증계획[3] 이 발표되었다. 당시 일본은 세계적으로 유일하게 자국민의 해외여행을 제도적으로 촉진한 해외여행 장려국가였다. 실제 일본인 해외여행 배증계획은 1년 빠른 1990년에 기달성되어 가장 효과적인 정책 사업이라는 평가를 받았으며 관광산업의 지역파급효과와 효율성에 주목하는 계기를 제공하였다.

이후 1987년 종합보양지역정비법(리조트법) 제정과 2002년 당시 고이즈미(小泉純一郎) 총리의 관광입국선언으로 '관광'은 국토교통성에서뿐만 아니라 전 부처의 거국적 정책으로서 자리매김하였다. 또한 고령화, 과소화가 심각한 사회문제로 대두되면서 농촌과 지방도시 활성화를 위한 지역관광, 농촌관광 사업은 여가공간 정책의 주요 영역으로서 괄목할 만한 성장을 보였다.

1987년 관련부처의 여가정책관련 사업예산목록을 살펴보면 후생성의 지역주민의 건강을 증진시키기 위한 건강증진센터 건설사업, 농림성의 자연휴양촌 건설사업, 임야청의 국유림 내 산림전시관, 야외실습 전시원 정비사업, 운수성의 지역 숙박시설 정비 지원, 노동성의 근로자 복지시설 정비, 건설성의 수변공간 정비 및 아동, 근린, 지구, 도시기간공원, 특수공원, 대규모공원, 도시녹지, 녹지도로 등의 공원 정비 사업과 자전거도로 건설, 자치성의 공원녹지 및 주차장 정비, 농림성의 도시근교 산림 조성으로 관련부처의 지역개발 소관업무를 나열한 것에 불과하다. 여전히 국민의 여가 진흥을 위한 공간계획적 접근은 여전히 이루어지기 못하고 있음을 알 수 있다.

3) 여가정책 대상의 확대와 부흥

1983년 총리부에서 국민여론조사를 실시한 결

3) 61년 일본인 해외관광객 수 552만 명을 1991년까지 1,000만 명으로 증가시킴으로서 일본 경제 발전의 성과를 세계에 배분하기 위한 방안

과 미래 가장 역점을 두는 생활분야에서 여가생활이 부동의 1위였던 주생활을 누르고 1위에 등극하였다. 이러한 추세는 2009년 여론조사에서도 계속되고 있다.

오일 쇼크에 대응하기 위하여 신규채용을 축소한 기업의 종업원 평균연령이 상승하였으며 이들 중고년층의 사회문화적 스트레스 등으로 무너진 "건강 회복"이 사회적 이슈로 떠올랐다.

건강회복을 위한 중요한 활동으로 손꼽힌 여가활동 진흥을 위하여 고령자 레크리에이션 워커 양성사업[4]이 활성화되면서 고령자의 여가는 정책영역에서 다루어지기 시작하였다. 인생 50년 시대가 아닌 인생 80년 시대에 적합한 사회 시스템을 만들기 위하여 생애에 걸친 취업활동과 개인생활에서의 자기실현이 균형적으로 발전되어야 한다는 "생애"에 대한 논의가 본격화되었다. 개인과 기업, 공공의 역할과 함께 정책의 중심은 청년층에서 중고년층으로 옮겨가기 시작하였다.

이와 함께 근면주의 퇴직자가 삶의 보람을 상실하는 것이 사회적 문제로 대두(김현, 2004)되면서 자주적 사회참가 활동과 같은 자발적인 커뮤니티의 필요성이 강조되었다. 자주적 사회참가 활동이란 비공식적 활동부문에서 동일한 목적을 가진 사람들이 자주적으로 참여하는 집단 활동을 총칭하는 것이다. 활동 내용은 취미, 스포츠, 학습, 건강, 복지, 생활환경, 소비활동 등 생활전반에서 이루어지는 활동이며, 활동의 지역적 범위 또한 거주지 근린레벨에서부터 시정촌, 도도부현, 전국 또는 국제레벨까지 다양하다. 현재 일본 전국의 자주적 사회참가 활동 실수는 그 성격상 파악하기 힘들지만 오래전부터 전국적으로 존재해 온 자치회·정내회(町内會) 등 주민자치조직이 약 275,000개, 부인단체 약 33,000개, 노인클럽 약 120,000개, 어린이회(子供會) 약 145,000개, 청년단 약 14,000개, 스포츠소년단 약 16,000개, 봉사단체 약 22,000개, 소비자 관계단체 약 7,000개에 이른다.

5. 5기(1990년-2000년대) 문화·복지 여가시대

1) 생활권 여가공간 정책 실현

1977년 경제기획청 산하 자유시간 대책연구회는 일상생활권 여가공간 정비가 필요하다고 주장한 바 있으나 실제 80년대까지 일본의 여가공간은 스포츠, 관광 단지 조성 정비에 집중되어 있었다. 이러한 관광개발에서 이제는 쉽게 접근가능한 생활공간을 여가정책 영역으로 바라보기 시작하여 1990년 6월 노동성은 『여유 있는 사회와 마이라이프 창조』에서 기업과 학교 개방 등 생활권 공간에서의 여가공간의 필요성을 제기하였다.

과거 도시환경 개선이라는 공익적 차원에서 공원, 녹지 및 사회복지시설을 확충하는 것은 사회적 합의 도출은 물론 예산 확보가 어려웠다. 그러나 계속적으로 증가하는 여가파 국민들이 거품경제 붕괴와 경기후퇴로 가까운 곳에서 적은 비용으로 즐기는 안근락(安近樂)형 레저활동을 선호((재)사회경제생산성본부, 1992)하고 공동체 해체 등의 사회문화적 문제가 심각해짐에 따라 생활권 역가공간을 확충하는 것이 바람직하다는 사회적 동의가 이루어지면서 자연스럽게 전환된 것으로 고찰된다. 이와 함께 지역 뿐만 아니라 국가적 측면에서 관광 '산업'이 더욱 강조되고 관광청이 신설되면서 관광지 개발은 여가정책의 하위개념이 아닌 독립된 "관광사업"으로 분리되어 여가공간 정책의 방향성은 더욱 생활권에 가까워졌다.

기존의 공원 계획에서 탈피하여 지역주민을 대상으로 여가문화 활동, 건강운동 참여와 효과를 높이기 위한 도시공원의 입지, 시설 도입, 공원 배치와 프로그램 운영이 강구(국토교통성, 2000)되었으며 휴게공간 조성사업, 커뮤니티존 조성사업, 레저시대의 거리 만들기 사업 등 통행량이 적은 도로나 주변 자투리땅에 주점, 매점 등의 편의시설과 휴게시설, 녹지를 조성하여 주민들이 쉽게 이용하는 커뮤니티 공간으로 많은 호

4) 이미 1974년부터 시작된 사업이나 이 식부터 본격화되기 시작함.

응을 받고 있다.

이와 함께 계속되는 국가 재정의 어려움으로 최소한의 시설 투자와 프로그램 지원 사업이 증가(김성진 외, 2003)하면서 복합화가 시도되었다. 그러나 서구에서 나타난 시설 복합화 보다는 시설정비와 프로그램 개발 또는 시설정비와 인력양성 등의 사업 연계화가 중점을 이루었다. 그 중 대표적인 것이 농림수산성과 문부성이 공동추진한 어린이체험형 환경학습, 국토교통성과 문부성이 추진하는 이끼이끼공원(生生公園)이다. 어린이 체험형 환경학습은 초·중학생의 자연·농업체험 사업으로 기획서 및 방문객관리계획 수립과 체험 시설 조성은 농림수산성이 담당하고 활동프로그램 구성과 교육전문가 양성은 문부성이 지원하며 이끼이끼공원의 경우 시설정비와 프로그램 개발, 지도원 교육은 국토교통성, 문부성이 각각 지원한 사업이다,한다.

2) 국민 여가 향수를 위한 지원체계 구축

가까운 일상권에서 지역주민들의 참여율을 높이기 위해 커뮤니티 형성, 정보 제공과 여가관리 공인 전문가 등의 필요성이 제기(경제기획청, 1991)되면서 (재)일본레크리에이션협회 주관으로 여가생활개발사와 여가생활상담원 양성과 자격인정사업이 시작되었다. 여가생활상담원은 지역단체 활동을 지향하며 조직, 단체, 경영체 등에서 리더적인 존재이며, 여가생활개발사는 조직, 단체, 경영체 등에서 근무하는 전문직으로 사람들의 요구를 정확하게 파악하여 지역, 직장, 또는 지역의 레크리에이션협회와 함께 사업을 기획, 제안하는 역할을 담당한다. 1991년 3월 11일자 아사히신문 석간에 따르면 1,500건의 문의전화가 쇄도하는 등 국민의 관심이 매우 높았다고 한다. 1991년 최초로 상담원 300명, 여가생활개발사 400명이 배출되었고 이후에도 인기는 계속되어 2000년에는 2700명의 여가생활개발사[5]가 양성되었다. 여가개발사 붐은 국민의 여가 인식과 교육을 위한 전문가 양성이라는 선도적 정책이며 시설 정비에서 시간과 활동을 관리하는 프로그램으로 그 중심이 전환되었다는 측면에서 그 의의가 매우 크다.

1990년 7월 여가의 대체용어로 사용되고 있던 생애학습 진흥법이 시행되어 지방자치단체가 생애학습 관련 사업을 관련 단체와 연합하여 실현할 수 있는 추진체계가 정비되었고 지방자치시대에 걸맞게 여가정책에 있어서도 중앙정부에서 지방자치단체로의 정책 이관은 더욱 가속화[6]되었다.

이와 함께 휴일·휴가 등의 자유시간이 증가하였다. 1990년 노동자 1인당 노동시간이 2044시간으로 1989년에 비해 오히려 32시간 늘어난 것으로 발표되어 일본 열도는 다시 한번 휴가제도와 국민 건강이 화두에 떠올랐다. 여성을 위한 육아휴업법[7] 제정과 시행, 국가공무원 완전 주 5일제 등이 실시되었고 공립초중고교에서는 1992년 9월

5) 일본의 여가관리 공인 전문가로서는 여가생활개발사, 여가생활상담원 외에도 복지레크리에이션 워커, 레크리에이션 지도자, 그룹 레크리에이션 워커, 레크리에이션 코디네이터가 있다. 2007년 4월 현재 여가생활개발사는 242명이 활동하여 다소 감소추세이나 레크리에이션 지도자 111,748명, 여가생활상담원 1,402명, 레크리에이션 코디네이터 3,181명, 복지 레크리에이션 워커 8,866명, 그룹 레크리에이션 워커 523명이 활동 중이다.

6) 지방정부의 여가정책 실현을 돕고자 14개 중앙부처의 사업 내용과 함께 지방공공단체와 시정촌에서 시행할 수 있는 사업의 범위와 구체적인 내용을 매뉴얼로 작성하여 배포하였다.

7) 일본에서 최초로 「육아휴업법」이 제정된 것은 1975년의 「의무교육제학교등의 여자교육직원 및 의료시설·사회복지시설 등의 간호부·보모 등의 육아휴업에 관한 법률」이다. 공무원인 여성교사와 간호부·보모에 국한되었으며 「노력의무」로 규정되어 실제 육아휴업을 취득할 수 있는 여성은 5%미만에 불가하였다. 16년을 지나 모든 남녀 노동자를 대상으로 육아휴업법이 성립된 것은 매우 획기적인 일이다. 특히 여성과 가족 여가활동 증진과 가족생활 유지 뿐만 아니라 1989년 출생률이 1.57까지 저하된 「1.57쇼크」로 육아지원이 절대적으로 필요하다는 사회적 요청에 따른 것이었다.

표 1. 일본의 시대별 주요 여가정책.

시기	주요 정책	용어	주체	구분	
1938	후생성, 후생협회 조직, 결성	레크리에이션	후생성	기반체제 구축	-
1948	제1회 전국 레크리에이션 대회 개최	레크리에이션	후생협회	예산사업	활동
1945	체육교과 조정	스포츠	문부성	비예산사업	활동
1947	학교체육 지도요강	레크리에이션 스포츠 자유시간	문부성	기반체제 구축	활동
1948	일본레크리에이션협회 결성	레크리에이션		기반체제구축	활동
1966	“장래국민생활상-20년후의 비전” 보고서 작성	여가	국민생활심의회	계획	시간
1968	“여가문제의 현상과 방향성”보고서	여가	국민생활심의회	계획	시간, 활동
1972	여가개발실, 여가개발산업실 조직 (재)여가개발센터 설립	여가	경제기획청, 통산성	기반체제 구축	시간, 활동, 공간
1972	여가제언	여가 자유시간		계획	시간, 활동
1970	국민휴가촌 계획 발표	여가	후생성	예산사업	활동, 공간
1973	여가행정 중앙부처 연락회의 발족 도도부현 여가행정 담당과장회의 발족	여가	경제기획청	기반체제 구축	시간, 활동, 공간
1974	고령자 레크리에이션 워커 양성사업	생애학습	일본자전거진흥회	기반체제 구축	시간, 활동
1977	자유시간 대책 연구회 조직	자유시간 여가	경제기획청	기반체제 구축	시간, 활동
1985	축일법 개정	자유시간	내각부, 노동성	기반체제 구축	시간
1985	생애학습연구보고서 발행	생애학습	경제기획청	계획	활동
1987	연간 노동시간 1800시간대를 목표로 구조조정 지침 발표 종합보양지역정비법(리조트법) 시행	자유시간	노동성 국토교통성	기반체제 구축 기반체제 구축	시간 공간
1988	경제연합운영 5개년 계획 발표	레저	경제기획청	계획	시간
1988	노동기본법 개정・시행 노동시간 단축 추진 계획, 제3차 고용대책기본계획 발표	자유시간	노동성	기반체제 구축 계획	시간
1988	사회교육국을 생애학습국으로 변경	생애학습	문부성	기반체제 구축	활동
1988	유토리선언 발표	여가	전일본민간노동조합연합회 시단(詩短)추진의회	계획	시간
1989	정부기관을 중심으로 격주로 토요휴무 실시	자유시간	노동성	기반체제 구축	시간
1989	금융기관 완전 주5일제 실시	자유시간	노동성	기반체제 구축	시간
1989	여가개발실이 여가생활문화실로 개편	여가	경제기획청	기반체제 구축	시간, 활동
1989	지방의회 최초 유토리선언 결의	여가	오이타현 나카즈시의회	계획	시간, 활동
1989	여가활용기본법(가칭) 제정	여가	민사당	기반체제 구축	시간, 활동, 공간
1989	육아휴업소위원회 개설	자유시간	노동성	기반체제 구축	시간
1990	기업메세나 협의회 설립	여가	경제기획청	기반체제 구축	시간, 활동, 공간
1990	여가 행정 매뉴얼 제작	여가	경제기획청, 시즈오까현	기반체제 구축	활동, 공간
1990	생애학습진흥법 시행	생애학습	문부성	기반체제 구축	활동
1990	노동복지 간담회 개최 “여유있는 사회와 마이라이프 창조” 발표	여가	노동성	기반체제 구축 계획	시간 활동

표 1. 계속

시기	주요 정책	용어	주체	구분	
1991	노동기준법 정령 개정 - 법정노동시간	자유시간	노동성	기반체제 구축	시간
1991	공무원 하계휴가제도 실시	자유시간	노동성	기반체제 구축	시간
1991	생활시간유연화위원회 발족	자유시간	경제기획청	기반체제 구축	시간
1991	여가생활개발사 여가생활상담원 양성과 자격인정사업	여가	일본 레크리에이션협회	기반체제 구축	활동
1991	일본레크리에이션학회를 일본 레저·레크리에이션학회로 명칭변경	레크리에이션	일본 레저·레크리에이션학회	기반체제 구축	-
1992	육아휴업법 시행	자유시간	노동성	기반체제 구축	시간
1992	휴가분산제 제시	자유시간	노동성	기반체제 구축	시간
1992	국가공무원 주5일제 실시	자유시간	노동성	기반체제 구축	시간
1992	종합보양지역정비연구회 발족	레저	국토교통성	기반체제 구축	공간
1992	그린투어리즘 연구회 발족	레저	농업수산성	기반체제 구축	공간
1993	「생애시간 유연화 위원회 ,「노동자 시간단축의 영향에 관한 연구회」 발족	자유시간	통산성	기반체제 구축	여가산업
1993	'레저시대의 거리 만들기 핸드북' 발간 및 사업 실행	레저	경제기획청	예산사업	공간
1994	「시민의식과 사회참가활동 본연의 모습」 보고서 발행	레저	국민생활심의회 종합정책부회	계획	활동
1995	18개 성·청에서 자원봉사 문제에 관한 연락회의 발족	자유시간	내각부	기반체제 구축	활동
1996	「시민공익단체」, 「사회참가형 활동」 등의 조사 실시	자유시간 레저	경제기획청	계획	활동
1997	여가·생활실이 여가·시민활동실로 개편	레저	경제기획청	기반체제 구축	활동, 공간
1997	농산어촌체재형여가활동에 관한 기능정비	레저	농림수산청	예산사업	공간
1998	「특정 비영리활동 추진법」 가결	자유시간	중참본회의	기반체제 구축	활동
2000	전국 그린투어리즘 추진협의회 결성	레저	농림수산성	기반체제 구축	공간
2000-2004	도시농촌교류대책사업	레저	농림수산성	예산사업	공간
2000	아름다운 농산어촌 창출연계 촉진사업	레저	농림수산성	예산사업	공간
2001	후루사토 하천정비사업	레저	국토교통성	예산사업	공간
2003	관광교류공간 조성모델사업	레저	국토교통성	예산사업	공간
2005	축일법 재개정	자유시간 레저	내각부	기반체제 구축	시간
2007	"일과 생활의 조화 헌장"과 "일과 생활의 조화 추진을 위한 행동 지침"이 책정	자유시간	관련 부처, 경제계, 노동계, 지방자치단체 대표회의	기반체제 구축	시간, 활동, 공간
2008	내각부에 "일과 생활의 조화 추진실" 설치	자유시간	내각부	기반체제 구축	시간, 활동, 공간

자료 : 第12次 國民生活審議會 綜合政策部會 餘暇 生活文化委員會 中間報告 國民生活審議會(1989)
日本レクリエーション運動史研究, 薗田石載(2008)餘暇學研究 11 : 56-65
여가백서2006 한국문화관광정책연구원
http : //www.mlit.go.jp/
http : //www.maff.go.jp
http : //www.cao.go.jp를 참조하여 재구성함.

월 1회, 95년 4월 월 2회를 거쳐 2002년 4월에는 드디어 완전 주5일제가 실시[8]되었다.

3) 계층별, 관계성 여가

(주)레저생활센터에서 발표하는 레저백서의 여가활동 종목별 참가율, 여가종목 경험수 등 주요지표 변화상을 살펴보면 최근 10년 동안 90% 종목에서 참가율이 감소된 반면 연간평균참가횟수가 상승한 종목은 60%에 불과하다. 일본인 한 사람이 1년간 경험하는 여가종목 경험수의 경우, 1997년에는 평균 17.8 항목이었던 것이 2007년에는 14.5 종목으로 약 20%가 감소되어 개인의 여가활동이 축소되는 경향을 보였다. 참여인구가 증가 한 종목은 외식, 복권, 원예 및 정원 가꾸기, 게임, 조깅, 마라톤 등으로 일상에서 적은 비용으로 시간을 보낼 수 있는 활동이었으며 드라이브, 관광, 동물원・식물원・수족관・박물관・유원지 등은 참여인구가 줄었다. 여가활동의 축소 배경에는 개인소비 감소, 시간적 여유 상실 등의 부정적인 요인 외에도 좋아하는 종목에는 시간을 투자하고 관심이 없는 종목에는 투자하지 않는 선택투자 경향이 높아진 것이 가장 큰 원인으로 고찰된다. 한편 10대에서는 축소 현상이 더욱 심각하다. 일본의 학교체육 시설 수준 향상과 근린 체육시설이 증가하고 있으며 청소년의 여가 진흥을 위한 방과후 학습, e정책이 실행되고 있음에도 불구하고 컴퓨터, 게임 등의 증가와 관광활동 기피((재)사회경제생산성본부, 2009) 등으로 청소년기의 여가시간의 질은 더욱 빈곤해지고 있다. 이들이 중장년이 되었을 때에도 활동 저조로 이어져 미래 여가 수요는 더욱 축소될 것이라는 우려가 높아지고 있다. 계속 증가추세인 등교를 거부하는 학생, 니트족 등 문제를 안고 있는 청소년, 청년층을 대상으로 실시한 여가프로그램이 이들의 삶의 변화에 긍정적인 영향을 미칠 수 있다는 연구 결과가 속속 발표되었다. 이러한 사회문제적 변화와 요구에 따라 여가정책은 기존의 양적인 시간 보다는 질적인 시간 정책, 즉 시간과 활동을 학습하는 시스템으로 전환되고 있다.

표 2. 연간 평균 여가 종목 경험수.

구분	1997년	2007년	감소종목수	감소비율
전체	17.8	14.5	-3.3	-18.5%
10대	21.6	15.6	-6.0	-27.8%
20대	18.7	15.2	-3.5	-18.7%
30대	19.2	15.7	-3.5	-18.2%

자료 : 레저백서 2008((재)사회경제생산성본부.

1995년 1월 한신 아와지 대지진이 발생하여 자원봉사활동이 급격히 증가하였으며 자발적인 그룹 활동은 “사는 보람”, “생애학습” 효과에 매우 유효한 수단으로 평가되었다.

이러한 사회적 인식 변화에 따라 1996년 경제기획청은 「시민공익단체」, 「사회참가형 활동」에 대하여 조사하였고, 1997년 4월 경제기획청 여가・생활실은 여가・시민활동실로 명칭을 변경하였으며 1998년 10월 3일 중참본회의에서 「특정 비영리활동 추진법」이 가결되어 커뮤니티를 중심으로 하는 관계성 여가는 여가정책의 주요 영역으로 부각되었다.

이러한 움직임은 국민생활백서[9]에서도 나타난다. 80년대의 국민생활백서에서는 국민 생활의 질적 향상을 강조하고 있는 반면 90년대 후반부터는 가족, 지역, 직장에서의 관계성이 가지는 긍정적인 효과 즉 사회 통합과 생활 만족도 증가를

8) 이러한 노력으로 2005년 연간 총 실질 노동시간은 1,834시간으로 감소하였으나 정규 사원의 연간 총 실질 노동시간만을 계산하면 과거 10년 전보다는 75시간이 단축되었으나 2,009시간으로 여전히 긴 시간을 업무에 시달리고 있는 현실이다.

9) 경제산업성(전 경제기획청)은 향후 일본의 경제 사회 및 생활 현상 및 향후 방향성을 제시하기 위하여 매년 경제백서, 국민생활백서, 세계경제백서를 작성하는데 이 중 국민생활백서는 여가와 가장 관련성이 높은 연차보고서이다.

표 3. 國民生活白書 부제.

1980년대	1990년대	2000년대
1980 바뀌는 사회와 생활의 대응	1990 사람에게 여유로운 풍요로운 사회	2000 볼런티어가 만드는 구조 개혁
1981 생활의 질적 충살과 그 과제	1991 동경과 지방-풍요로움의 선택	2001 가족의 생활과 구조개혁
1982 안정성장하의 가계와 변모하는 지역의 생활	1992 과소화 사회도래- 그 영향과 반응	2002 디플레이션과 생활 : 청년 후리터
1983 여유 있는 가계와 새로운 가족상을 추구하며	1993 풍요로운 교류-사람과 사람과의 만남, 그 재발견	2003 사람과의 관계가 변화되는 생활과 지역 : 새로운 공생의 길
1984 인생 80년과 여유와 안정을 위해	1994 풍요로운 장수사회를 향하여	2004 육아세대의 의식과 생활
1985 전후 40년 : 성숙의 시대를 향하여	1995 전후50년 개인사 : 다양하고 풍요로운 삶의 방식을 추구	2005 다양한 가능성에 도전하는 사회
1986 세계에 열린 풍요로운 생활을 추구하며	1996 안전하고 안심할 수 있는 생활 재설계	2006 관계가 만드는 풍요로운 사회
1987 엔고의 활용과 풍요로운 자산의 창조	1997 일하는 여성 : 새로운 사회시스템 구축	2007 소비자시민사회로의 전망-여유롭고 성숙한 사회 구축을 향하여
1988 다양화하는 생활과 국민의식	1998 중년 : 불안과 희망	
1989 인생 70만 시간 여유의 창조	1999 취업할 수 있는 사회	

자료 : 경제산업성. 국민생활백서(1980-2007)를 참조하여 재구성.

보여주고 있다. 이제 여가는 지자체, 그리고 개인과 기업, 단체 중심의 커뮤니티 정책으로 변화되어 사회통합의 유효한 수단으로 인식되고 있다. 또한 국민 전반을 대상으로 하는 총괄 정책이 아닌 노인, 중장년층, 청년, 주부 등의 특정 계층별 생활 만족도를 높이기 위한 개별 정책방안이 모색되었다(표 3. 참조).

이와 맥락을 같이하여 사회복지 영역의 여가정책도 활발히 진행 중이다. 1987년 제정된 '사회복지사 및 개호복지사법'으로 배출된 개호복지사 육성 커리큘럼에 '레크리에이션 지도법'이 포함되었다. 일본의 고령자, 장애인을 위한 개호서비스에 레크리에이션 관련 서비스가 필요하다는 사회문화적 동의는 일본 여가정책 역사에서 매우 큰 의미를 가진다. 일본사회의 장애인, 고령자에 대한 사회복지시스템 구축 속도가 매우 빠르고 여가활동이 사회문화적으로 고립된 이들에게 매우 유효한 정책수단으로 이미 인식되어 있기에 사업예산 및 실적은 타 영역에 비하여 높지 않지만 학교, 직장, 지역에 이은 새로운 영역으로서 그 정책적 위상은 더욱 높아질 것으로 고찰된다.

IV. 일본 여가정책의 특징

1. 여가정책 용어의 변화

일본의 여가정책은 크게 5기의 시대로 구분될 수 있으며 여가, 후생, 레크리에이션, 레저, 자유시간, 생애학습의 6개 용어가 사용되었다.

여가정책을 도입한 3기에 독립적인 정책대상으로 영역 및 추진체계를 구축하고자 하였으나 오일쇼크 등 사회경제적 요인으로 인하여 관광・체육・교육・복지・문화정책의 일부로서 작동되는 바람에 6개 용어가 혼용된 것이다.

시대별로 사용된 용어를 정리하면 다음과 같다. 1, 2기에는 후생, 레크리에이션, 생애학습, 자유시간, 3기는 여가, 레저, 자유시간, 4기는 레저, 자유시간, 생애학습이 사용되었으며 5기는 자유시간, 생애학습이 정책용어로 사용되었다. 행정기관별로 살펴보면 국토교통성, 농림수산성에서는 여가, 레크리에이션, 레저가 사용되었으며 노동성은 자유시간, 문부성은 생애학습, 경제기획청은 여가, 레저, 생애학습, 후생성은 레크리에이션을 사용하였다.

여가, 레저의 경우 지역, 건설을 담당하는 부처와 지역활성화가 화두가 된 시기에 중점적, 전면적으로 사용되어 시설 및 공간 정책에 적절한

용어였으며 레저, 레크리에이션은 스포츠, 체육, 커뮤니티 등의 활동 내용 및 행태를 포괄하고 있는 것을 알 수 있다. 전 시대에 걸쳐 사용된 자유시간과 생애학습은 시간, 공간, 활동을 아우르지 못하는 한계성을 가지고 있음에도 불구하고 일본의 급격한 산업구조 변화에 따른 각 시대별 사회문화적 특성 하에서 가장 저항감 없이 사용될 수 있었다.

시간, 공간, 활동을 모두 포괄하는 용어는 레저이며, 한국 여가정책에서 사용되고 있는 여가의 경우 정책용어로서 한계점을 가지고 있는 것으로 분석되었다. 일본의 경우 여가는 정책용어로서 그 사용이 점점 축소되어 4기 후반부터는 온 국민이 행복 할 수 있는 행복국가 구현, 그리고 평등한 여가활동 기회 보장, 삶의 질 개선 및 향상을 추구라는 대부분의 정책 비전과 목표에서 자주 보여 지는 이상향을 추구하는 캐치프레이즈로 사용되고 있다.

2. 여가정책의 성격

일본의 주요 여가 활동은 레크리에이션, 위락, 관광, 스포츠, 문화 활동으로 확산되었으며, 구체적 활동의 경우 사회적 요구에 따라 생겨나고 사라지는 선택적 여가활동 경향이 높다.

여가정책 영역은 학교와 직장 중심에서 가족, 직장, 지역 등의 커뮤니티 중심으로, 수혜계층은 학생, 근로자에서 지역주민, 고령자, 장애인 등의 소외계층으로 확대되면서 사회복지 성격이 강조되고 있다.

산업화 초기에는 시간과 활동 프로그램, 경제성장기에는 자유시간 확보와 공간 정비에 초점이 맞추어졌으나 최근에는 생활권 여가공간 조성, 여가 전문가 양성, 여가학습 진행으로 국민이 자발적으로 자연스럽게 여가생활을 스스로 운용할

표 4. 일본 여가정책의 시대적 변화.

구분	특징	사회문화적 특징	정책용어	여가정책								정책에서의 주요활동					주무기관
				영역				범위									
				활동	시간	공간	산업	학교	직장	지역	가정	스포츠	오락	관광 행락	도시마 외레크 리이션	문화 예술	
Ⅰ 1930-1945	변질된 여가, 후생	경제불황 군국주의	후생	○				○	○			○					후생성
Ⅱ 1945-1960	여가개념의 도입	전후복구 민주주의	레크리에이션 자유시간	○				○	○			○	○				문부성
Ⅲ 1960-1974	여가정책	고도성장기 도쿄올림픽(1964) 오오사카박람회(1970)	여가 자유시간		○		○	○	○				○	○	○		경제사회성
Ⅳ 1975-1990	관광 리조트, 지역과 레저	버블경제 지역만들기 국민소득2만불(1987)	레저 생애학습 자유시간	○	○	○	○	○		○			○	○	○		노동성 국토교통성 후생성
Ⅴ 1990-현재	문화복지 구현	경제불황 과소화 고령화 나가노올림픽 아이치박람회(2005) 국민소득3만불(1992)	레저 생애학습 자유시간	○	○	○	○	○		○		○	○	○	○	○	문부성 지방자치 단체

수 있는 여가환경조성에 중점을 두고 있다. 정책 주관기관은 중앙정부에서 중앙정부와 기업, 지역 자치단체와 기업으로 전환되는 과정을 거치고 있으나 경제 침체와 사회인식 부족으로 여전히 행정주도적 성격이 강하다. 서구의 경우 기업이나 대학이 주도하면서도 내용적으로는 직업능력개발이 주된 경우가 많은데 비하여 일본의 여가정책 유형은 여가향유에 대한 교육이 대부분으로 고등교육기관과의 연계 프로그램은 미흡한 실정이다. 여가를 누리기 위한 기본 조건 "일자리"보다 여가 향유에 대한 학습이 이루어지는 것에 대해서 찬반이론이 있을 수 있겠으나 일본의 여가정책이 복지 차원의 접근을 하고 있으며 일본의 장기불황과 청년실업의 심각성 등을 감안할 때 정책의 방향성 전환이 필요하다 하겠다.

3. 여가공간 정책의 특성

일본의 여가공간 정책은 여가정책이 활성화되기 이전인 3기부터 본격화되었으며 정책 영역은 실내 공간에서 실외공간으로, 비일상적 공간에서 생활권 공간으로 확대되고 있다.

3기 여가공간을 담당한 부처는 국토교통성, 환경청으로 도시공원법에 의한 도시공원과 녹지, 자연공원법에 의한 자연공원을 중심으로 한 녹지의 양적 확충과 질적 제고에 중점을 두면서 도시민의 레크리에이션 활동을 배려한 공원 계획적 접근이 중심으로 이루었다. 4기에 들어서면서 거품 경제와 국민관광시대 개막으로 리조트, 가족여행촌과 같은 매력적인 리조트, 관광단지가 집중 개발되어 여가공간은 단지계획 차원에서 다루어진다. 이와 함께 과소화, 고령화 등의 일본 열도를 뒤흔든 사회적 변동이 일면서 "지역 활성화"가 화두로 떠오르면서 여가공간은 농촌을 주무대로 하는 지역 개발사업으로 확대되었다.

4기말부터는 관광이 국가의 중점 시책으로 등장하면서 관광지 개발은 여가정책의 하위개념이 아닌 독립된 관광정책으로 분리되어 여가공간 정책영역은 축소되었다. 5기에 들어서는 계속되는 경기 침체로 가까운 곳에서 적은 비용으로 즐기는 안근락형 여가활동이 증가하고 도시환경과 경관성 제고가 지자체의 핵심과제로 떠오르면서 도시공원, 녹도, 보행로, 공개공지, 광장 등의 도시계획시설은 물론 공공기관, 도로 주변의 오픈스페이스나 자투리땅 등의 생활권 여가공간 정비가 활발하게 진행되고 있다.

V. 결론 및 제언

일본의 여가정책의 특징은 다음과 같다.

먼저, 여가정책은 문화예술, 스포츠, 오락을 아우르는 상위의 개념으로 인식되었으나 여가를 지칭하는 용어는 당시 사회문화적 특징과 목표, 국민의 인식 수준에 따라 여가를 포함하여 후생, 레크리에이션, 자유시간, 생애학습, 레저의 6개 용어가 혼용 사용되었다. 여가에 대한 통합된 정책과 정책 틀이 구축되지 못하고 관련 영역의 정책들이 유기적으로 연계되지 못한 것을 알 수 있다.

둘째, 여가시간의 확대, 여가공간 확충과 접근성의 제고 등 사회적 수요를 제약하는 요인들을 제거하여 지역주민이 자발적으로 움직여 공동체 의식을 느낄 수 있도록 도와주는 여가환경 지원 시스템 구축에 중점을 두고 있다.

셋째, 산업적 측면보다는 복지적 접근으로 고령자, 장애인 등 대상별 서비스와 프로그램을 가동하여 소외계층의 참여를 촉진하고 여가기회를 창출하는 사회적 통합수단으로 활용되고 있다.

넷째, 일본의 여가공간은 도시공원법에 의한 도시공원과 녹지, 자연공원법에 의한 자연공원 중심의 공원 계획적 접근에서 국민관광시대 개막과 지역 활성화를 계기로 농촌을 주 무대로 하는 지역계획적 접근으로 전환되었다.

다섯째, 관광이 국가 중점 시책으로 등장하면서 여가공간정책에서 관광 관련 사업은 제외되고 공간의 활용도를 제고하며 지역 공동체 회복, 지역주민 참여 확대를 동시에 해결할 수 있는 주민친화적인 생활권 여가공간이 여가공간 정책의 중

심이 되었다.

위와 같은 분석결과는 통합적인 상위개념으로서의 여가에 대한 인식 부족, 실질적인 여가 프로그램 및 서비스 부족, 여가격차 등의 고질문제를 앓고 있는 우리나라 여가 및 여가공간 정책에 시사하는 바가 크다.

우선 여가의 특성상 시간, 활동, 공간, 산업을 아우르는 용어인 '레저', '레저공간'을 사용하여 통합적인 개념에 대한 인식과 정책 틀을 확고히 해야 한다. 단순히 개인적인 유흥이나 휴식의 차원을 넘어 국민의 삶의 질, 사회통합, 인간기본권 등과 관련된 사회적 가치로 인식되며 경제적인 효율성을 명분화시켜야 한다. 둘째, 여가는 사회평등, 사회통합 등 보다 거시적인 가치를 실현할 수 있는 효과적인 수단이다. 고령자, 장애우 만 아니라 여성, 외국인 근로자를 포함한 소외계층의 생활친화적이면서도 대상별로 차별화된 프로그램과 서비스를 제공해야 한다. 셋째, 여가교육은 여가 향유를 위한 활동 교육 뿐만 아니라 직업 교육 등을 동반하여 이들의 자립을 위한 진정한 의미의 복지 프로그램으로 작동하여야 한다. 넷째, 주민들이 쉽게 이용할 수 있도록 공원, 녹지 등의 도시계획시설 외에도 도시에서 흔히 보여지는 오픈스페이스, 자투리땅 등의 소규모 공간의 질적 제고를 위한 공간 계획과 프로그램 계획에 대한 연구가 필요하다. 생활여가공간은 법적 근거가 없거나 미비한 공간이 대부분으로 자칫 난개발, 도시미관 훼손의 우려가 높다. 공공성을 제고할 수 있도록 공간 조성 및 운영에 필요한 제도적 장치와 함께 계획 방안이 강구되어야 할 것이다.

본 연구에서는 일본의 여가 정책을 거시적으로 분석하여 여가정책상에서 여가공간 전반의 위상 및 변화를 도출하여 공원, 녹지 등 개별 공간에 대한 세밀한 검토가 이루어지지 않은 점은 본 연구의 한계라고 지적할 수 있다. 향후 연구에서는 지역주민의 대표적인 여가공간으로 이용될 가능성이 높은 생활권 여가공간의 유형 분류와 유형별 조사, 분석 및 한국과의 비교 등의 추가적인 연구가 필요하며, 본 연구는 이러한 일련의 연구들의 기초연구로서 그 의의를 찾고자 한다.

인 용 문 헌

강정호 · 박정희. 2006. 노인종합복지관의 역할에 따른 노인여가 정책 방향에 대한 연구. 한국사회체육학회지 26 : 357-363.

국토개발연구원. 1990. 일본의 餘暇實態와 休日分散에 관한 조사. 국토정보 8(1) : 16-19.

금성혁. 1990. 日本의 餘暇活動現狀과 展望 /명지대학교일본문제연구소 일본연구 1 : 253-279.

김광득. 1993. 현대여가론. 백산출판사.

김사헌. 1997. 관광경제학신론. 일신사.

김선희. 2007. 노인 여가시설 프로그램 현황 고찰. 논문집 25 : 123-138.

김성관. 2009. 노인의 여가활동 참가와 활성화 방안. 평생체육연구소논문집 20 : 221-231.

김성진 · 김현. 2003. 녹색관광활성화방안. 한국문화관광연구원.

김학만. 2005. 노인복지시설과 프로그램의 적절성 제고방안. 진주산업대학교논문집 34 : 47-63.

김 현. 2004. 노인관광활성화방안. 한국문화관광정책연구원.

문화체육관광부. 2008. 국민여가진흥 중장기계획 수립방안.

박원임. 1991. 餘暇, 레크레이션政策에 관한 比較硏究. 국민대학교 대학원 박사학위논문.

박원임. 1995. 일본정책 및 각당의 여가정책에 관한 고찰 高麗大學校師範大學 師大論集 20 : 51-72.

석미란. 2005. 여가개념의 구조변화와 여가문화의 모색에 관한 연구 : 일본사회의 고령자 여가문화를 중심으로. Tourism research 21 : 167-188.

신화경. 2007. 성별에 따른 직장인의 여가생활 특

성 및 여가생활 공간에 대한 선호 비교 연구. 한국가정관리학회지 25(3) : 107-118.
여박동. 1993. 일본인의 여가의식과 여가문화의 특징에 관한 연구. 啓明大學校日本文化硏究所 日本學誌 13 : 1-22.
오은미 · 박경옥. 2000. 청소년의 여가환경이용과 희망 여가공간의 위치구조. 한국생활과학회지 9(3) : 297-315.
유성호. 2009. 경로당 발전방안 탐색 : 경로당 이용경험에 따른 노인들의 특성을 중심으로. 한국노년학 29(4) : 1463-1478.
윤소영 · 윤주. 2008. 가족여가 활성화를 위한 정책 방안 연구. 한국문화관광연구원.
윤양수 · 김의식 국토연구원. 2002. 레저행태변화와 여가공간 조성방안 연구 : 수도권 지역을 중심으로. 국토연구원.
이강욱 · 오훈성. 2007. OECD 주요국 여가정책 사례연구. 한국문화관광연구원.
이성호. 2008. 여성의 여가활동 참가·자아 효능감·주관적 규범의 관계 연구. 관광 · 레저연구 20(2) : 293-311.
이정재 · 김현나. 2007. 맛있는 레크리에이션. 대경북스..
조배행. 2006. 일본 여가 관광시장 추세 분석. 우송대학 논문집 제11집.
최길성. 1997. 일본의 여가정책과 전통의 창출. 社會科學 45(별책특집) : 45-65.
최석호. 2005. 한국사회와 한국여가 : 근대적 대중여가의 형성과 문명화. 한국학술정보.
최석호 외. 2007. 네오투어리즘 이론체계 정립.
한국관광공사. 1997. 일본농가 여가 · 여행실태. 관광정보 1997 : 32-49.
한국문화관광정책연구원. 2004. 생활권 여가 인프라의 협력체계 구축 및 주민참여방안 연구.
한국문화관광정책연구원. 2006. 여가백서.
한국문화관광연구원. 2008. 여가공간의 정책적 유형화.
한국문화관광연구원. 2008. 국민여가진흥 중장기 계획 수립방안.
國民生活審議會. 1989. 第12次 國民生活審議會 綜合政策部會 餘暇 生活文化委員會 中間報告.
市井吉興. 2006. 前後日本の社會統合とレジャー, 立命館産業社會論叢 42(3) : 67-86.
小澤老人. 2008. 團塊世代 社會參加 取組 現狀 社會的位置-中高年層 位置<勞動餘暇>變容-, 餘暇學硏究 11 : 26-36.
三浦雄一郎. 2007.
薗田石載. 2008. 日本レクリエーション運動史硏究, 餘暇學硏究 11 : 56-65.
松田義幸. 2006. 脫産業社會に向けての課題(Ⅵ) 實踐大學生活科學部紀要 43 : 72-91.
國土交通省. 1988. 經濟聯合運營5五ヶ年計劃.
國土交通省. 2000. 都市公園健康運動効果調査.
(財)社會經濟生産性本部. 1992. レジャー白書.
(財)社會經濟生産性本部. 2008. レジャー白書.
(財)社會經濟生産性本部. 2009. レジャー白書.
Norbert Elias and Eric Dunning. 1986. Quest for excitement : sport and leisure in the civilizing process. Oxford : Basil Blackwell.
Bittman, M., and Wajcman, J. 1999. The rush hour the quality of leisure time and gender equity. SPRC Discussion Paper No. 97 : 1-36.
Oppenheimer, V. K. 1994. Women's rising employment and the future of the family in industrial societies. Population and Development Review 20 : 293-342.