



# 국제사회보장동향

## Global Social Security Trends

일본 성소수자 정책: 파트너십 제도를 중심으로  
마쓰시타 마나

영국 디지털헬스정책 동향  
김민형, 서영민

미국 보건 및 사회 서비스 연계 동향: 커뮤니티 케어 허브를 중심으로  
백지혜

DOI: 10.23063/2023.3.8

## 일본 성소수자 정책: 파트너십 제도를 중심으로

Japan's Gender Minority Policy: Focusing on the Partnership System

마쓰시타 마나 (오사카공립대학 도시과학·방재연구센터 특별연구원)

Matsushita, Mana (Osaka Metropolitan University Urban Resilience Research Center)

### 1. 들어가며

이전부터 성(性)에 대한 다양한 이해는 국제 사회의 과제로 여겨져 왔다. 그중 동성결혼에 관해서는 1989년 덴마크가 세계 최초로 동성 커플에게 혼인과 거의 동등한 관계를 인정하는 법률인 '등록 파트너십 법'을 시행했고, 2001년에는 네덜란드가 세계 최초로 동성결혼을 인정했다. 이후 2022년 11월 현재 동성결혼이 제도화된 국가는 33개국이다.

한편, 일본은 도쿄 2020 올림픽<sup>1)</sup>에서 '다양성과 조화'라는 기본 이념을 내걸었음에도 불구하고 동성결혼의 제도화가 이루어지지 않았다.<sup>2)</sup> 그러나 최근에 일본 지방자치단체(이하, 지자체)에서, 법적인 효력은 거의 없지만 '파트너십 제도' 도입이 서서히 진행되

고 있다. 2017년에는 6군데 지자체가 도입하여 교부 건수가 96쌍이었는데 2022년에는 지자체 239군데(2022년 10월 시점), 교부 건수 3,456쌍(2022년 9월 30일 시점)으로, 현재는 일본 인구의 60%가량이 '파트너십 제도'가 도입된 지자체에서 살고 있다(日本經濟新聞, 2022).

이를 바탕으로 이 글은 현재 일본에서 행해지고 있는 성소수자(LGBTQ+)에 대한 시책의 하나인 파트너십 제도의 개요를 정리하고, 제도가 지닌 한계를 밝히는 것을 목적으로 한다. 이 글에서는 성소수자를 LGBTQ+로 표기하는데, LGBTQ+란 Lesbian(여성 동성애자), Gay(남성 동성애자), Bisexual(양성애자), Transgender(정신적인 성과 육체적인

1) LGBTQ+임을 공표한 선수 수가 182명으로 역대 최다를 기록한 도쿄 2020 올림픽은 올림픽 사상 처음으로 트랜스젠더 선수가 출전한 대회가 됐다. 다만, 일본 선수들 중에는 LGBTQ+임을 공표한 선수가 없었다(NHK, 2021).

2) G7 참가국 중에서도 일본만 동성결혼을 인정하지 않고 있다.

성이 다른 사람), Questioning 혹은 Queer (성정체성을 명확히 할 수 없거나 아직 고민하고 있는 사람/성적 소수자를 포괄하는 말)의 맨 앞 글자들에 +를 더하여, 이것들 외에도 다양한 성을 포함한다는 뜻을 나타낸다. 최근 일본에서는 LGBTQ+를 성소수자의 총칭으로 사용하고 있다.<sup>3)</sup>

## 2. 일본 성소수자 정책: 파트너십 제도

### 가. 제도의 개요

일본의 파트너십 제도는 2015년 도쿄도 시부야구(東京都 渋谷区)에서 처음 도입하였다. 파트너십 제도는 일반적으로 일정한 요건을 갖춘 동성 커플이 커플임을 선서·신고하고 지자체가 이를 수리·등록하여 증명·확인하는 제도를 말한다. 제도의 개요는 다음과 같다.

제도의 유형은 크게 두 가지이다. 첫째는 커플이 파트너십 관계에 있다는 공정증서(公正證書)를 바탕으로 지자체가 그 관계를 증명하는 것이다. 둘째는 커플이 지자체에 파트너십 관계를 선서·신고했음을 증명하는 것이다(野澤幸雄, 2022). 처음 도입한 시부야구(渋谷区)에서는 첫째 유형을 취하고 있고 제도의 근거는 조례(條例)로 되어 있는데, 대부분의 지자체에서는 둘째 유형을 취하고 제도의

근거는 요강(要綱)으로 정해져 있다.

제도의 대상자는 (1) 동성끼리, (2) 한쪽 또는 양쪽이 LGBTQ+, (3) 모든 사람으로 나뉘어 있다. 많은 지자체가 (1)이나 (2)로 하고 LGBTQ+인 사람만을 대상으로 하고 있다. 한편, 대상자의 요건을 마련하지 않은 지자체에서는 이성 간의 사실혼도 대상으로 하고 있다. 즉, LGBTQ+인 시민뿐만 아니라 법률혼을 선택할 수 없는 또는 하고 싶지 않은 시민도 대상으로 한다. 이 외에도 아카시시(明石市)에서는 일본 최초로 커플 외에 가족인 자녀(미성년)와 근친자 등을 포함한 가족관계를 신고할 수 있도록 했다. 이것을 '파트너십·패밀리십 제도'라고 하여, 두 사람의 관계뿐만 아니라 가족 형태의 다양성에 대응하려 하고 있다.<sup>4)</sup>

더욱이 최근에는 파트너십 제도의 도시 간 상호 이용이 시작되었는데, 이러한 경우에는 제도 이용자가 다른 도시로 이사를 한 경우에도 이사를 가는 지자체에 다시 신청할 필요 없이 계속 제도를 이용할 수 있다.

### 나. 도입 배경과 도입 계기

파트너십 제도의 도입 배경은 동성결혼이 법제화되어 있지 않은 상황이다. 그 때문에

3) 구체적으로는 주식회사 덴쓰(電通)가 실시한 '성소수자에 관한 전국 조사'의 명칭이 2012년, 2015년, 2018년에는 'LGBT조사'였는데, 2020년에는 'LGBTQ+조사'로 변경되었다(電通, 2021). 성소수자 정책에 적극적인 효고현 아카시시(兵庫県 明石市)에서도 홈페이지상에서 성소수자의 총칭으로 'LGBTQ+'를 사용하고 있다.

4) 아카시시(明石市)가 2020년 패밀리십 제도를 도입한 이후 2022년 12월 현재 35개 지자체가 추가로 도입해 확산세를 보이고 있다.

법률상 성별이 동성인 커플은 혼인을 할 수 없고 법률혼 커플과 동일하게 생활하고 있어도 법률상으로는 타인으로 취급되는 상황이다(生島嗣 외, 2021). 이 외에도 공공주택 입주 요건이 인정되지 않거나 의료기관에서 면회나 병세 설명을 거부당하기도 하고, 일반적인 계약(부동산 임대차계약이나 생명보험, 은행 대출 계약 등)에서 불이익이 발생하는 경우가 있다(原田いづみ, 2021; 生島嗣 외, 2021). 게다가 이쿠시마외(2021)는 심리적인 면에서도 LGBTQ+ 사람들은 자신들의 존재나 관계가 사회로부터 무시당하고 있다고 느껴 안심하고 생활할 수 없다는 점도 지적하였다. 따라서 지자체에서 그들의 존재와 관계가 인정되는 것은 사회에서 인정받고 있다는 느낌으로 이어져 다른 시민들에게도 성 다양성에 대한 의식을 고취시킬 수 있다는 점에서도 의미가 있다고 평가하고 있다.

그렇다면 이러한 제도는 어떤 계기로 도입되고 있는 것일까? 파트너십 제도의 도입 계기에 대해서 후루타, 신가에 (2018)는 크게 네 가지로 나누었다. 첫째는 LGBTQ+인 의원에 의한 압력[세타가야구(世田谷区)5)], 둘째는 동성결혼을 추진하는 LGBTQ+ 운동가와 비(非)LGBTQ+ 의원의 협동[시부야구(渋谷区)6), 나하시(那覇市)], 셋째는 LGBTQ+인 시민에 의한 압력[삿포로시(札幌市)7)], 넷째는 선진적 이미지를 내세우는 것을 목적으로 한 시장의 주도이다[다카라즈카시(宝塚市)8), 이가시(伊賀市)]. 이처럼 제도 도입이 대부분의 지자체에서 주체적으로 이루어진다고보다는 외부 압력에 의해 이루어지고 있음을 알 수 있다.

#### 다. 제도의 한계

전술한 바와 같이 2015년에 도쿄도 시부야구(東京都 渋谷区)에서 시작된 파트너십 제도는

- 5) 세타가야구에서는 의원이 되기 전부터 LGBTQ+ 당사자로서 운동을 계속해 온 구의회 의원 우에카와 아야(上川あや)의 활동이 있었다. 우에카와의 활동으로 2004년에는 세타가야구의 행정 서식에 있던 성별란이 삭제되었다. 2007년에는 시책의 하나로 '성소수자에 대한 이해 촉진'이 포함되어 성소수자를 이해하기 위한, 구민 대상의 세미나, 학교 교원 대상의 연수 등이 이루어졌다. 2014년부터 '세타가야구 기본계획'에는 '다양성 존중'이 포함되었다. 그리고 2015년 세타가야구 옆에 위치한 시부야구에서 파트너십 제도 도입 움직임이 있음을 알게 된 우에카와는 구청장에게 세타가야구에도 제도를 도입할 것을 요구하였다.
- 6) 2003년부터 구의회 의원이었던 하세베 켄(長谷部健)은 우연히 LGBTQ+ 운동가와 만나 여러 가지 성 정체성을 지닌 사람들과 그들 삶의 어려움을 인지했다. 그리고 의원으로서 도움이 되는 정책을 입안할 수 없는지 LGBT 운동가와 같이 모색했다. 2015년에 호적 제도에 혼인 제도를 바꿀 수는 없어도 그에 가까운 파트너십 제도로라도 제공할 수 있지 않을까 하여 국제도시의 트렌드라고 하며 구청장과 의회에 파트너십 제도를 도입할 것을 건의했다.
- 7) 홋카이도 대학 명예 교수·메이지 대학 교수 스즈키 켄(鈴木賢)은 LGBTQ+ 당사자이며, 오랫동안 삿포로시에서 LGBTQ+ 운동을 하였다. 스즈키는 삿포로시에 거주하는 LGBTQ+ 당사자 조직을 설립하여 찬동자를 모으는 활동을 소셜네트워크서비스(SNS)로 확산해, 그 프로세스를 미디어에서 보도하도록 하였다. 그리고 많은 시민이 파트너십 제도 도입을 요망하고 있음을 가시화하기 위해 찬동자에게 주민표 제출을 의뢰했다. 2016년 스즈키와 조직 멤버들은 삿포로 시청을 방문해, 모은 주민표와 함께 파트너십 제도 창설의 요망서를 제출했다.
- 8) 타카라즈카시에서는 LGBTQ+ 시민의 실태는 분명하지 않더라도 우선 당사자가 목소리를 높이기 쉬운 환경으로 정비하기 위해서 파트너십 제도를 도입하고자 한 행정 측의 노력이 있었다. 여기에는 시장이 되기 이전부터 LGBTQ+ 당사자와 교류가 있었던 시장의 생각이 크게 작용했다.

확대되어 가는 추세이지만, 이 제도에는 한계가 있다.

먼저, 파트너십 제도가 새로운 배제를 만들고 있을 가능성이다(靑山薰, 2016). 전술한 바와 같이 파트너십 제도를 시행하는 곳 중에는 대상자를 호적상 성별 혹은 정신적인 성별을 동성으로 하고 있는 곳이 존재한다. 노자와(2022)는 그러한 경우에는 호적상 남성이고 정신적으로는 여성인 사람과 호적상 여성이고 정신적으로는 남성인 커플은 대상자가 되지 않으며 나아가 LGBT 이외의 Q를 포함한 다른 성소수자도 대상이 되지 않는다고 밝혔다. 즉, 이 제도에서 대상자가 되지 않는 LGBTQ+인 사람이 존재하게 되는 것이다.

다음으로 파트너십 제도를 단행하기까지 장애가 있다는 것이다. 도쿄도(2022)에 따르면 파트너십 제도가 도입된 지자체에 거주하고 있는 LGBTQ+ 사람 중 실제로 제도를 활용한 사람은 전체의 약 20%인 것으로 나타났다. 이 배경에는 후술하는, 제도의 한계인 법적 효력이 없다는 점도 있지만 제도 이용자가 신청할 때나 증명서를 제시할 때 자신의 성에 대한 정보를 생면부지의 남에게 강제로 밝혀야 하는 상황이 있다. LGBTQ+에 대한 차별이나 편견이 있는 일본에서 자신의

성 정체성에 대해서 밝히는 것은 위험 부담이 높아 주저되는 행동이다(松信ひろみ, 2016).

마지막으로, 이 제도는 지자체에 의한 조례나 요강으로 정해져 있을 뿐, 법적 효력이 없다는 것이다(原田いづみ, 2021). 예를 들면, 법률혼이라면 적용되는 세제상의 우대를 받지 못하고, 또 어느 한쪽이 사망한 경우에 그 파트너는 법률상의 상속인이 아니기 때문에 상속권이 없다. 이처럼 법률혼이 아니기 때문에 실생활에서 불이익이 발생하는 상황이다.

### 3. 나가며

이 글에서는 일본의 파트너십 제도의 개요를 정리하고 제도가 안고 있는 한계를 파악하였다. 또, 패밀리십 제도의 도입도 다루어, LGBTQ+인 사람이 직면해 있는 문제를 가시화하는 것에 그치지 않고, 사회에 포섭되지 않은 사람들이 처해 있는 상황이나 가족의 본질에 대해서도 의문을 던지고자 하였다. 혼인이라는 제도를 넘어서는 다양한 가족 형태에 대한 시책을 실시해, 일본 사회가 누구에게나 살기 좋은 포용력을 가진 사회가 되기를 고대하며 글을 마친다.

## 참고문헌

- 明石市. (2022). LGBTQ+/SOGIE의基礎知識. Retrieved from <https://www.city.akashi.lg.jp/seisaku/sdgs/lgbtqsogiekiso.html> 2023. 1. 18.
- 生島嗣, 小浜耕治, 杉山文野, 鈴木賢, 谷口洋幸, 長谷川博史 … 柳沢正和. (2021). LGBT自治体施策提言集. 1-72.
- 青山薫. (2016). 「愛こそすべて」——同性婚/パートナーシップ制度と「善き市民」の拡大——. ジェンダー史学12巻, 19-36.
- 電通. (2021). 電通, 「LGBTQ+調査2020」を実施. 2021年04月08日. Retrieved from <https://onl.bz/pv8Cs8k> 2023. 1. 18.
- 日本経済新聞.(2022). パートナー制, 東京都が開始LGBTQの家族公認住宅. 2022年11月1日. Retrieved from <https://www.nikkei.com/telling/DGXZTS00002480X01C22A0000000/> 2023. 1. 18.
- 野澤幸雄. (2022). パートナーシップ制度に関する基礎的調査研究. 市政研究うつのみや 第18号, 25-34.
- 原田いつみ. (2021). 地方自治体におけるパートナーシップ制度の現状と課題. KFAW調査研究報告書; vol. 1-60.
- 松信ひろみ. (2016). 結婚の「社会的承認」としての同性パートナーシップ. 駒沢社会学研究: 文学部社会科学科研究報告 48, 71-87.
- 吉田道代, 新々江章友. (2018). 日本における同性パートナーシップ制度の導入 - 地方自治体の動きと LGBT 活動家の影響 -. 2018 人文地理学会大会 研究発表要旨, 58-59.
- NHK. (2021). 東京オリンピックとLGBTQを考えるVol.31. 2021年9月28日. Retrieved from <https://www.nhk.or.jp/gendai/comment/0029/topic032.html> 2023. 1. 18.