

'일본 21세기 비전'의 사회정책

배 이 화
보건사회연구원 선임연구원

1. 들어가며

우리나라에서는 지난 2006년, 저출산·고령화, 저성장, 양극화 등 장기·구조적 도전요인에 대응하기 위한 목적으로 '비전 2030'을 수립, 국가의 중장기적 정책방향을 제시하였다. 그런데 일본정부에서는 이보다 조금 앞선 2004년, 이와 비슷한 목적하에 '일본 21세기 비전'을 제시한 바 있다. 일본은 대내적으로 인구의 저출산·고령화로 인한 우려가 높아지고 있으며 대외적으로는 급속한 세계화의 조류를 맞이하고 있는 점에서 우리나라와 일면 비슷한 사회적 도전에 직면해 있다고 볼 수 있다. 우리와 유사한 사회적 과제를 가지면서도 우리보다 앞서서 장기적 국가비전을 세운 선진국의 예를 참고하는 것은 정책의 한계를 극복하고 시행착오를 최소화함과 동시에 미래를 준비하는 한 방안이 될 수 있다. 이러한 점에서 본 고에서는 가까우면서도 먼 이웃나라인 일본의 국가비전의 사회복지상을 살펴보고 우리에게 주는 시사점을 도출해 보고자 한다.

2. '일본 21세기 비전'의 배경

일본의 '일본 21세기 비전'은 급변하는 대내외적 상황에 대처하고 미래를 준비하기 위한 국가전략이다. 이러한 전략을 세우게 된 것은 다음의 세 가지 이유에 주로 기인한다. 첫째, 일본사회 내에서도 저출산·고령화는 매우 빠르게 진행되고 있으며 심각한 사회 문제로 대두되고 있다. 인구 고령화 추세가 지속될 경우 2030년에 이르면 전 국민의 20%가 75세 이상의 고령자로 구성되게 될 것이라는 예측이 나오는 가운데 고령자를 위한 정책 등 새로운 인구구조에 대응하고 이를 개선하는 정책의 필요성이 대두되었다. 둘째는 급변하는 세계화 추세이다. BRICs국가들의 경제발전이 급속도로 진행되고 있으며, 특히 중국은 아시아에서 정치·경제적 영향력을 더욱 키워가고 있다. FTA 등의 체제가 확산되면서 세계경제는 점차 통합되어가고 있으며, 한 국가의 경제위기는 지구온난화와 에너지 안보 등의 이슈와 더불어 국경을 넘나드는 문제로 국제적인 협력체계를 필요로 하게 되었다. 셋째, 정보통신 기술의 발전은 인간관계 및 삶의 방식을 현

저히 바뀌어 놓게 되었다. 이와 함께 지식의 가치가 부각되는 '문화 유인의 시대'가 도래하여 문화의 가치가 눈앞의 소득보다 중요시되기 시작하였다. 이러한 움직임은 대량생산 보다는 개인의 다양성을, 일률적 기준을 제시하는 규제보다는 바람직한 경쟁을 복돋는 기회의 공평을 더욱 요구하게 되었다. 일본 내에서는 이러한 시대적 변화를 간과하는 경우 다음과 같은 위기에 봉착할 수 있다는 우려가 제기되었다. 경제는 침체되고, 정부재정이 고갈되어 민간부문에 부담으로 작용하며, 대외적으로는 세계화 조류를 따라잡지 못하고, 대내적으로는 국민들이 희망을 잃고 사회는 불안정해진다는 것이다. 이에 일본 정부는 '일본 21세기 비전'을 제시하고 2030년 일본의 나아가야 할 바람직한 모습을 크게 '열린 문화 창조 국가', '풍요롭고 자유로운 건강 노년기', '풍요롭고 효과적인 작은 정부'로 그리고 있다.

3. 일본 21세기 비전 사회복지 미래상

일본 21세기 비전에서 목표하는 미래상 중에서도 사회복지상을 다룬 내용을 살펴보면, 이는 크게 '자유로운 취업 및 교육 기회 보장', '폭넓은 양질의 서비스', '지역사회 복지 서비스 연계'로 특징지을 수 있다.

(1) 직업생활을 즐기고 교육을 받으며 삶을 향유하는 역동적 국민

다가오는 초 고령사회에서 일본국민들은 연령이나 성별, 시간과 장소의 제약을 받지 않고 자유롭게 직업이나 교육 등을 선택하고 누릴 수 있게 될 것이다. 국민의 건강수명 연장에 발맞추어 개인의 자유시간이 10%이상 늘어날 것이다. 또한 다양한 능력을 가진 개인이 자신의 꿈을 실현할 수 있게 되며 재도전의 기회도 자유롭게 주어진다. 자기개발을 위한 시간이 늘어나는 등, 대부분의 국민에게 평생교육이 실현된다.

(2) 폭넓은 양질의 서비스를 받을 수 있는 사회

높은 수준의 전문적 서비스가 마련되어 생활이 더 편리해지고 안전한 환경에서 자녀를 양육할 수 있게 될 것이다. 양질의 보건 서비스, 연령층에 관계없이 열려있는 평생교육 서비스, 자녀양육 지원 서비스가 우선적으로 확충될 것이다. 한편 주거 이동이 용이하게 되어 사람들은 가족구조나 상황변화 등에 따라 보다 넓은 공간 확충할 수 있게 되고 주거 임대에도 충분한 공간을 가질 수 있게 될 것이다.

(3) 지역사회 복지 서비스 연계

지역사회의 기능이 유지되는 가운데, 정책상의 선택과 집중은 지역민들의 삶과 환경, 산업을 조화롭게 조성할 것이다. 또한 사회적 고립이 사

라지고 집단간 연계가 확장될 것이다. 정보통신 기술의 발달은 개인과 사회간 연계를 강화시켜 줄 것이며 특히 고령자, 장애인과 같은 취약계층에게 사회참여의 기회를 허락해 줄 것이다.

4. 세부정책목표

일본 21세기 비전에서 제시하는 복지사회를 위한 세부적 정책들은 크게 ‘건강증진 및 질병 예방’, ‘개인 선택이 가능한 서비스 다변화’, ‘교육 및 직업 기회 확충’, ‘안전한 사회 및 보육 환경 구축’, ‘사회보장체계의 지속가능성 제고’ 등으로 특징지어진다. 그 자세한 내용은 다음과 같다.

(1) 건강한 삶 실현

젊었을 때부터 건강을 관리하고, 생활습관에 관련된 병을 비롯한 질병을 예방하며, 치료 후 생활을 관리하는 등 주로 국민의 건강유지와 조기건강관리를 장려한다. 또한 생사에 관련된 토론의 장을 마련하고, 생명 유지 조치의 바람직한 형태에 대해 논의하도록 하여 여기서 도출된 유용한 정보가 대중에게 제공되도록 한다. 아울러 임종 시 의료의 바람직한 모습도 재검토 되도록 한다.

(2) 다양한 개인에게 선택권 부여

국민들의 기대수명이 80세에 미치지 됨에 따라, 노동시장을 개선하여 다양한 형태의 근로가 가능하도록 함으로써 국민들로 하여금 연령과는 상관없이 일하고자 하는 의지와 능력에 따라 일 할 수 있게 한다. 이를 위하여 연령에 따른 임금체계 및 고착화된 고용안정체계를 재검토한다. 또한 고용계약을 다양화하고, 사업협동조합 형태의 모델을 수립하여 특별한 기술과 지식을 가진 고령층 근로자도 자영업자 네트워크를 구축할 수 있도록 지원한다. 또한 연금제와 세제를 고령자의 일하고자 하는 의지에 악영향을 미치지 않도록 정비한다. 아울러 전 국민을 대상으로 하는 ‘두 번의 전직 네 번의 교육’ 체계 실현을 위한 다양한 형태의 시스템을 마련한다. 이를 위해서는 세제와 기업연금제, 기타 요소들이 전직을 하는 사람에게 불리하게 작용하지 않도록 정비한다. 또한 교육을 받기 원하는 사람들이 일과 가족부양, 학습을 잘 병행할 수 있도록 파트타임으로 대학원 교육을 받을 수 있는 환경을 마련하여 대학원 교육 기회를 확장한다. 다양한 형태의 직업과 가족에게 적용 가능한 세제와 연금제 등의 시스템 역시 마련되도록 한다. 한편 육아, 교육, 보건, 의약품 등 분야에 걸친 다양한 서비스 제공자들이 사용자의 다양한 요구에 따라 양질의 서비스를 제공할 수 있도록 전면적 규제개혁을 한다. 중고 주택 시장과 역 모기지 사용 증대 등 시스템들이 개선되어 사람들이 주거지를 가족구조와 다양한 필요에 따라 자유롭게 이동할

수 있도록 한다.

(3) 사회 안보 및 보장

① 공공 안전 재고

공공활동은 경찰기능인 법인 체포 등 치안으로 집중하여 한정시키고, 민간부문도 담당할 수 있는 교통정리 등은 민간 부문에게 이양한다. 거주자 연합, 경영자 연합, 봉사단체와 지역범죄예방체계의 협력 체계를 구축하여 지역사회의 치안을 유지하도록 한다. 한편 범죄자 재화를 위하여 교육, 훈련, 직업 소개, 사회복지 및 기타 서비스들이 조정되도록 한다. 또한 외국의 공공안전 기관과 협력체계를 구축하여 국제적 차원의 범죄를 방지한다.

② 격차고착방지

격차고착방지책으로 인력 개발을 위한 다양한 기회들이 보장되도록 한다. 이의 일환으로 학교 교육으로 하여금 학생들이 미래의 사회활동에의 관심과 동기를 부여하는데 지도적인 역할을 수행하도록 방향을 설정한다. 또한 개인에 대한 기술개발지원도 일시적 지원에서 벗어나 세 금공제나 장학금, 그 밖의 다른 경제적 보조 등으로 개인 상황에 맞추어 지속적으로 지원한다. 한편 교육과 고용 등의 기회가 국민 모두에게 균등히 제공될 수 있도록 한다. 같은 분량의 근로에 대해 같은 수준의 임금을 받을 수 있도록 하

고, 풀타임 근로자와 파트타임 근로자의 근로환경을 같은 수준으로 설정한다. 또한 기업가들이 벤처 사업 등을 통해 도전하거나 재기할 수 있도록 비즈니스 장의 문턱을 낮춘다.

③ 안전한 보육환경

아동들이 안전하게 성장할 수 있는 환경을 위한 종합적인 대책을 마련한다. 특히 주니어 베이비 붐 세대가 30세 전후가 되는 향후 5년경에 집중하여 대비책을 세운다. 한편 육아를 위한 지원을 향상시켜 고령자 층에 집중되어 있는 자원과의 균형을 맞추도록 한다. 아동이 있는 가정에서 세제 지원 역시 실시한다. 부모들에게는 자녀의 연령 및 직군, 업종 등 유형에 따라 탄력적인 육아휴가가 제공되도록 하며, 그 기간도 더욱 증가되도록 한다. 아울러 모성휴가 후 업무에 자유롭게 복귀할 수 있는 환경과, 육아휴직으로 자리를 비운 근로자를 대체할 새로운 인력을 충당하는 체계가 마련한다. 부모들이 안심하고 자녀를 맡길 수 있는 다양한 서비스 또한 마련되도록 한다. 지역사회에서 임신·출산과 육아에 관한 업무를 담당하는 코디네이터가 배치되도록 한다. 또한 임신·출산·육아에 대한 지원을 효과적으로 수행할 수 있도록 지역 공공 서비스 그룹, 의료 기관, 기타 관련 기관 간 네트워크를 구축한다.

④ 지역사회 역량 쇠퇴

지역 내 거주민, 회사, 공공기관이 지역 이슈를 처리하기 위하여 파트너십을 구축하도록 한다. 또한 NEET족¹⁾들이 사회로부터 소외감을 느끼지 않도록 개별 상황에 맞는 지원이 지속되도록 한다. 다양한 유형의 자녀가정지원을 위한 지역단위의 맞춤 가정교육 서비스가 마련되도록 한다. 일터에서의 장기적·지속적인 경험 제공을 위한 체계가 지역사회와 회사, 공공기관의 협력 하에 초·중·고등학교에 도입되도록 한다.

(4) 사회보장체계의 지속가능성 제고

경제성장 속도를 초월하는 수급액의 증가 및 세대간 수급액과 공여액의 격차에 대한 시정이 이루어지지 않으면 사회보장체계의 지속은 불가능하게 될 것이다. 일본은 젊은 세대에 대한 의존성을 줄이고 고령층 사회보장비 부담은 고령층에 지움으로서 세대 간 형평성을 회복하도록 한다. 한편 전반적인 사회보장체계를 건강증진 및 고용지원 등 자립을 지원하는 방향으로 바꾼다.

5. 일본 21세기 비전의 사회복지상과 시사점

지금까지 살펴본 바에 의하면, 일본 21세기 비전은 철저히 시장경제원리에 입각하여 생산성을 높여서 결과적으로 성장을 도모하는 전략이라 할 수 있다. 비전에 제시된 사회복지 목표도 취약계층보호 등 사회안전망 구축 보다는 성장 잠재력을 키우는 투자적 복지에 집중되어 있는 것을 볼 수 있다.

일본 21세기 비전은 과학기술 분야의 혁신을 단행하고 지적 재산 분야를 발전시킴과 동시에 통합된 세계시장을 이용하여 소득을 확대하고 일자리 창출하겠다는 포부를 내비치는 반면 취약계층의 소득보장에는 큰 정책적 비중을 두고 있지 않는 것으로 보인다. 사회적 격차 방지의 내용을 다루고 있기는 하나, 이는 교육이나 기술 개발의 기회, 근로 환경 및 시장 진입 조건 등 기회의 균등 수준에서 벗어나지 않고 있다. 아울러 고용보장보다는 고용시장의 유연화 하는 것에 더 초점을 맞추고 있다.

고령화 사회에 대한 대비책을 살펴보면 연령과 상관없이 다양한 유형의 고용 및 교육 기회를 제공하고, 일하고자 하는 의지를 꺾지 않는 연금 및 세제를 구축하고자 하였다. 한편 연금에 대한 부담도 아래 세대에게 전가하는 것이 아니라 한 세대 내에서 충당할 수 있도록 고령층 근로 장려 방안을 마련하고자 하였다. 한편, 수명연장에 따른 보건정책은 선진국답게 주로 생활

1) NEET(Not in Education, Employment or Training) 일하지 않고 일할 의지도 없는 청년 무직자를 뜻하는 신조어.

습관 개선 등을 통한 건강 유지와 질병 예방에 초점을 맞추고 있다. 이러한 일련의 계획들은 고령자들이 더 이상 수급권 보유 집단으로만 머물 수 없으며 적극적으로 소득 증대에 기여해야 한다는 것을 의미한다.

육아지원대책을 살펴보면, 우선 재정적 측면에서 고령층에 집중된 재원을 분산시켜 아동가정에 지원하고, 세제 지원도 이루어질 것이다. 아울러 육아휴가의 증대 및 탄력적 운영, 임신·출산·육아 관련 서비스 등 아이를 둔 여성에 대한 회사 시스템 차원과 지역사회차원의 직장생활 지원이 적극적으로 이루어 질 것이다. 이는 아동에게 투자함으로써 보다 미래지향적인 인력 육성에 정책의 초점을 맞추고 여성 노동인력을 효율적으로 활용하겠다는 의지가 들어있다.

한편 미래의 일본상 자체에서도 표방하는 바, 일본 21세기 비전은 작은 정부를 목표로 하고 있으며, 현재 제공하고 있는 공공 서비스의 다수를 민간부문에게 이양하려는 의지를 보이고 있다. 이로서 민간이 중심이 된 사회자본을 구축하고 치안, 보건복지 서비스, 교육 등에서 민간의 역할을 강화함으로써 정부의 지출을 점차적으로 줄이겠다는 것이다. 기업 활동 및 각종 서비스 분야 규제완화 등에서도 보다 자유로운 시스템을 허용하는 것과 더불어 정부의 역할 축소의 의지를 나타내고 있다.

우리나라는 OECD 국가들 중 국내총생산 대비 공공사회지출이 매우 낮은 편에 속하며, 증세 및 사회지출부분 증가는 선진국으로 발돋움하

는 과정에서 불가피하다. 따라서 현 시점에서 일본의 성장지향적인 국가비전의 방향성을 우리도 본받아야한다는 주장에는 무리가 있다. 그럼에도 불구하고 일본 21세기 비전은 우리 정책 방향설정에 몇 가지 시사하는 점이 있다.

그 중 하나는 규제개혁과 혁신, 가치창출에 대한 투자 등을 통한 성장에 대한 지원을 놓치지 않아야 한다는 것이다. 일본을 비롯한 많은 OECD 국가의 사회경제정책을 볼 때, 형평성에 초점을 맞춘 정책으로부터 다시 경제성장과 효율성에 주안점을 둔 정책으로 순회하는 움직임을 볼 수 있다. 사회정책이 경제성장에 악영향을 주지 않는 방향으로 전반적인 정책을 이끌어가고 있는 것이다. 이는 향후 15년에서 20년 안에 사회복지체계를 더욱 확충하기로 하는 우리 정부가 더 장기적 차원의 전략을 고안할 때에 형평성과 효율성의 균형 유지를 위하여 반드시 고려해야 할 점이다.

또한 급여체계의 합리성 및 지속가능성을 위해 노력하는 것도 우리에게 시사점을 준다. 공공연금 체계가 일면 소득재분배 기능을 담당하고 있는 것은 사실이나, 이것이 세대간 격차로 이어질 경우 미래세대에게 무거운 부담이 지워져 국가의 역량에 큰 타격을 입히게 되기 때문에, 한 세대가 받는 급여는 그 세대 내에서 충당할 수 있도록 하는 시스템을 갖추어야 한다.

한편 일본을 비롯한 많은 국가들이 성장 중심의 정책을 펼 때에도 큰 비중을 두고 지원한 사회지출부분이 육아지원대책인 것도 주목할 만하다. 이는 국가의 미래를 위한 준비임과 동시에

해외제도 하이라이트

여성인력을 적극 노동시장으로 이끌어 낼 수 있는 방안이기 때문이다.

또한 정부역할의 한계를 인정하고 사회자본 구축을 위하여 민간부문의 사회적 기능을 장려하는 것은 매우 중요하다. 지역 공동체의 사회자본에 기반을 둔 국가의 발전은 가장 이상적인 형태의 발전이면서, 미래에는 더욱 중요시 될 국가의 주요 자산이다. 한편 인구의 고령화로

인하여 다양한 사회적 서비스 수요가 확대되고 있는 가운데 이를 계속해서 공공재정으로 충당하는 것에는 한계가 있다. 그런데 민간부문이 활발해지면 세금을 절약할 수 있을 뿐 아니라 서비스의 질 향상도 기대해 볼 수 있다. 이를 위해서는 정부는 지방과 정부, 지역과 지역을 잇는 활발한 네트워크 구축을 위한 정책을 마련해야 할 것이다. [GSST](#)