

# 실버 민주주의와 사회복지개혁의 정치\*

우준희 | 한국외국어대학교\*\*

## | 국문요약 |

이 연구는 일본의 실버 민주주의와 사회복지제도의 변화를 사회정치적 맥락 속에서 분석하고 있다. 분석 결과, 일본에서 실버 민주주의는 상대적으로 표를 계산하기 쉬운 고령 세대를 오로지 집표의 관점에서 해석하고, 활용하고자 했던 정치적 계산에서 비롯되었다. 또한 실버 민주주의는 정치인들이 고령자의 기대권을 사수하려는 과정에서 확대되었다. 가장 큰 문제는 실버 민주주의가 발본적 개혁을 표방한 '일체개혁' 과정에서 정치적 책임과 비난을 회피할 수 있는 수단으로 기능하였다는 점이다. 일체개혁은 3당 합의라는 표면적 평가와 달리 정치적 합의의 어려움을 보여주었다. 정당 간 정책 이념의 차이는 개혁의 목표와 내용을 변질시켰고, 세대 간 공평성이라는 취지는 고령자의 시장 참여와 의료비 부담이 확대되는 방향으로 변화하였다. 그리고 아직까지 연금, 의료 등 근본적 개혁의 성과를 찾기는 쉽지 않다. 이 논문은 고령화와 실버 민주주의의 관계가 결코 단선적이지 않으며, 사회복지제도의 개혁과정을 사회정치적 맥락에서 분석하였을 때 실버 민주주의의 실재를 규명할 수 있다고 주장한다.

주제어 | 실버 민주주의, 사회복지제도, 세대 간 공평성, 고령화, 일체개혁

\* 이 논문은 2019년 정부(교육부)의 재원으로 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임 (NRF-2019S1A5B5A07092233). 유익한 논평을 해주신 심사위원들께 진심으로 감사드립니다.

\*\* 한국외국어대학교 초빙교수

## I. 서론

이 연구는 일본에서 실버 민주주의가 사회복지제도의 변화에 어떠한 영향을 끼쳐왔는가를 분석 대상으로 한다. 내각부(内閣府)의 고령사회백서(高齢社会白書)에 따르면, 일본은 2007년에 세계 최초로 초고령사회에 진입하였으며, 2021년의 고령화율이 28.8%에 달한다.<sup>1)</sup> 일본에서는 1970~80년대를 거치면서 고령화가 중요한 정치적 과제로 등장하였다. 자민당 정권은 1973년을 ‘복지원년(福祉元年)’으로 명명하고, 70세 이상 고령자의 의료비를 전액 무료화하였으며, 연금 급여도 대폭 인상하였다. 그러나 사회보장비용이 지속적으로 증가하고 재정건전성 문제가 불거지면서 고령자 의료비 전액 지원 제도는 행·재정개혁의 대상이 되기도 했다. 1989년에는 복지원년 이래 가장 큰 방침이라 불리는 ‘고령자 보건복지 추진 10개년 전략(골드플랜)’에 따라 사회보장제도가 고령화 대책을 중심으로 재편되었다. 고령사회로 진입한 1994년에는 골드플랜이 신(新)골드플랜으로 확충되었고, 총사업비가 9조 엔으로 1.5배 상향조정되었다. 초고령사회 진입 직후인 2008년 일본 정부는 사회보장과 세제의 통합적 개혁을 통해 사회보장제도의 지속가능성을 꾀한다는 목표하에 「사회보장·세일체개혁(社会保障·税一体改

1) 일본은 현재 고령화율이 세계에서 가장 높다. 유엔(UN)의 기준에 따르면 65세 이상 인구가 전체 인구에서 차지하는 비중이 7% 이상이면 ‘고령화사회(Aging Society)’, 14% 이상이면 ‘고령사회(Aged Society)’, 20%를 넘으면 ‘초고령사회(Super-aged Society)’이다. 일본은 1970년에 고령화사회로, 1994년에 고령사회로, 그리고 2007년에 프랑스, 독일, 영국 등 1970년대에 이미 고령사회가 된 국가들을 추월하여 세계 최초로 초고령사회에 진입하였다. 일본은 2018년 중(重)고령사회라는 용어를 만들어내었다. 중고령사회는 75세 이상인 후기고령인구가 65~74세의 전기고령인구를 넘어선 것을 말한다. 일본은 2018년부터 중고령사회가 되었으며, 2021년을 기준으로 총인구에서 전기고령인구가 차지하는 비중은 13.9%이며, 후기고령인구가 차지하는 비중은 14.9%이다. 고령사회백서에 따르면, 2065년에는 2.6명당 1명이 65세 이상, 3.9명당 1명이 75세 이상이 될 것으로 예상된다.

2021년 고령사회백서는 <https://www8.cao.go.jp/kourei/whitepaper/index-w.html> (검색일: 2022.03.01)를 참고할 수 있다.

革: 이하 일체개혁)」에 착수했다.<sup>2)</sup> 일본에서 사회복지제도 개혁은 1980년대 이후에는 행·재정개혁의 일환으로, 2000년대 이후에는 구조개혁과 예방중시형 시스템으로의 전환을 목표로, 가장 최근에는 일체개혁이라는 이름으로 추진되었다. 그러나 현재 일본의 사회복지제도 개혁은 근본적인 변화를 만들어내지 못하였다는 비판을 받고 있다. 이것은 무엇을 시사하는가.

일본에서는 고령화의 진행으로 고령자가 정치에 미치는 직·간접적인 영향에 관심이 증대되면서 ‘실버 민주주의(silver democracy)’라는 개념이 등장했다. 이 개념을 학계에 등장시킨 우치다(内田) 등에 따르면 고령화의 진행으로 납세자 데모크라시에서 연금수급자 데모크라시로 민주주의의 성격 자체가 변화하였다. 이들은 납세자로부터 연금수급자에게로 정치적 결정력의 중심이 계속 이동하여 고령 세대가 사회복지제도나 서비스에서 기득권을 고수하려는 경향이 강하게 나타난다고 주장한다(内田·岩淵 1999; 八代 2016). 실버 민주주의는 고령화로 인해 더 많은 선거권을 가진 고령 세대의 이익이 옹호될 수밖에 없음을 전제하며, 고령자에 친화적인 정책 대응이 세대 간 자원 배분의 공정성, 즉 ‘세대 간 정의(Intergenerational Justice)’를 훼손시킬 수 있다는 주장으로 이어진다.<sup>3)</sup>

이 연구는 실버 민주주의가 주장하는 내용과 관련하여 몇 가지 질문을 던진다. 첫째, 고령 유권자의 비중과 이들의 높은 투표율 자체가 실버 민주주의에서 주장하는 고령자의 정치적 영향력과 동일한가 둘째, 실버 민주주의의 특성이 사회복지제도의 성격을 규정하는 가장 중요한 변수인가 셋째, 실버 민주주의의 가정처럼 고령 세대가 자기 세대의 기득권을 위해 투표하며, 세대 간 정의를 훼손시키고 있는가 하는 것이다. 유권자층의 인구학적 변화와 세대 간 투표율의 차이는 분명 실버 민주주의의 주장을 뒷받침할 수 있는 중요한 요소이다. 그러나 고령 시민의 증가와 정치적 결정력을 동일시하는 것은 실버 민주주의의 성격을 지나치게 단순화한 결과이다. 실버 민주주의는 사회복지제도의 성격과 제도개혁의

2) 일체 개혁의 공식 영문명은 “the Comprehensive Reform of Social Security and Tax”이다.

3) ‘세대 간 정의’의 개념에 대해서는 (Weiss 1992)를 참조할 수 있다.

방향을 규정하는 유일한 변수도 아니다. 사회복지제도 개혁의 성격과 방향은 정당 정치의 특성, 고령 세대의 이익집단화 및 정치세력화, 사회보장제도에 대한 국민 여론 등 개혁을 둘러싼 사회정치적 맥락에 의해 달라질 수 있기 때문이다. 고령층의 높은 투표율을 자기 세대의 이익과 기득권을 사수하기 위한 것으로 해석하는 것 역시 고령 세대의 투표 동기를 지나치게 단순화할 우려가 있다.

이 연구는 실버 민주주의가 사회복지제도의 변화에 미치는 영향을 규명하기 위해서 고령 유권자의 비중과 투표율 외에도 개혁의 방향과 성격에 영향을 미칠 수 있는 사회정치적 맥락들에 대한 분석이 필요함을 주장한다. 이것은 고령 유권자의 비중이 증가할수록 이들의 정치적 영향력이 확대되며, 사회복지제도 역시 고령 세대의 이익을 옹호하는 방식으로 유지되거나 변화할 것이라 가정해 온 실버 민주주의의 정치적 실체를 규명해보려는 작업이다.

2012년 이후 본격적으로 진행된「일체개혁」은 이 연구의 문제의식에 영향을 준 사례이다. 일체개혁은 이전의 사회보장제도 개혁과는 구별되는 정책목표를 가지고 있었다. 과거의 제도 개혁이 복지국가의 축소나 확대 혹은 복지제도의 삭감이나 증설을 목표로 한 것이었다면, 일체개혁은 사회복지제도의 ‘근본적 재조정’을 목표로 고령화와 사회복지제도의 개혁 문제에 대해 새로운 사회적 담론을 형성했기 때문이다. 정부는 첫 논의가 시작된 2008년부터 사회보장국민회의(社會保障國民會議)를 개최하여 국민적 공감대를 형성하고, 초고령사회로의 진입, 국가재정의 악화, 그리고 세대 간 불공정성의 심화가 사회보장제도의 지속가능성을 위협하고 있어 발본적(拔本的) 개혁이 필요함을 강조해왔다. 일체개혁은 사회보장과 세제 개혁의 통합적 개혁을 표방하였으며, 특히 ‘세대 간 불공정성을 시정하고 공정성을 확립한다’는 것에 무게중심을 두었다. 그러나 일체개혁은 2018년을 기점으로 사실상의 추진 동력 상실하였다는 평가를 받고 있다. 2018년 이후 소비세 인상에 따른 증세분을 활용하여 사회보장의 충실과 안정화를 꾀한다는 목표가 제시되었지만 연금 및 의료 등 개선이 시급한 분야의 개혁은 불투명하게 전개되고 있다.

일본의 고령화와 사회복지제도의 지속가능성 문제는 약 20년의 시차를 두고 일본의 모습을 그대로 닮아가고 있는 한국의 미래 모습이라는 점에 가장 큰 의의가 있다. 한국은 1999년에 고령화사회에 진입했고, 2018년에는 65세 인구가 14.3%에 이르러 고령사회 기준인 14%를 넘어섰다. 이것은 고령화사회에서 고령사회로 진입하는데 24년이 소요된 일본보다 빠른 속도이다.<sup>4)</sup> 한국은 2026년이면 초고령화사회에 도달할 것이 예상되므로 초고령화사회 진입 속도에서도 세계 1위인 일본을 앞지르게 된다. 한국에서는 지난 19대 총선과 20대 총선을 거치면서 60세 이상 유권자가 최대 유권자 집단으로 부상한 바 있다(중앙선거관리위원회 2012, 2016). 일본의 일체개혁 과정은 몇 년 뒤 초고령사회를 목전에 둔 한국 사회에도 세대 간 협력과 상생을 도모하기 위한 정책적, 제도적 차원의 노력이 필요함을 시사하고 있다. 또한 사회복지제도 개혁에 앞서 어떠한 사회적 논의와 공감대가 선행되어야 하는지에 대해서도 의미 있는 시사점을 제공할 것이다.

## II. 이론적 배경 및 선행 연구의 검토

현대 사회에서 고령화의 문제는 사회 전 부문에 걸쳐 커다란 영향을 미쳐 왔으며, 고령화가 수반하는 제 문제들은 사회학, 심리학, 의학, 사회복지학, 문화인류학, 경제학 등 여러 학문 분과에서 때로는 다양한 학문을 통합하여 연구, 분석, 해결하려는 접근법을 낳았다. 그러나 고령화 문제에 대한 정치학적 접근은 고령화 문제를 연구, 분석하는 학문 분야에서 상대적으로 소외되어 있었던 것이 사실이다. 일본에서 고령사회와 정치 개념을 연결하여 분석한 대표적인 연구는 우치다(内田)와 이와부치(岩淵)의 연구이다. 이들은 급속한 고령화와 전체 유권자 중

4) <http://kosis.kr/index/index.jsp> 통계청, '2018년 고령자 통계'. 전체 인구에서 고령자 비중이 14%를 넘어선 것은 2003년 고령자 통계를 작성한 이래 2018년이 처음이다. 2017년 전체 인구에서 고령자가 차지하는 비중은 13.9%였다(검색일: 2022.01.20).

고령자의 비중 증대가 민주정치의 게임의 룰에 영향을 미치고 있다고 주장하며 이러한 현상을 실버 민주주의라 칭하였다(内田·岩淵 1999). 이들의 연구는 불과 24년 만에 고령화사회에서 고령사회로 급속히 진입한 일본에서 고령화가 정치 상황을 어떻게 변화시키고 있는지, 사회보장제도의 성격에 어떠한 영향을 주고 있는지를 분석하고 있다. 야시로(八代)도 일본에서 고령자의 증가가 정치적 영향력의 확대로 이어지면서 실버 민주주의가 대두하였음을 지적한다(八代 2016, 2017). 그는 많은 국가들에 실버 민주주의가 도래하였지만, 일본의 실버 민주주의는 다른 나라와 비교해 볼 때 세 가지 특징을 가지고 있다고 주장한다. 첫째는 사회보장과 기업 고용 관행에서 청년 세대보다 고령자를 우선시하여 세대 간 격차가 크다는 것이며, 둘째는 정부가 국채발행을 통해 복지재원을 조달하여왔기 때문에 그 부담이 미래 세대로 전가되어 세대 간 불공정성의 문제를 낳았다는 것이다. 또한 정부가 과거의 성공담에 사로잡혀 복지제도와 관행의 개혁에 소극적인 자세를 취하였다는 것도 일본적 특징이라고 주장한다(八代 2016). 그러나 이들의 연구는 고령화가 정치영역에 미치는 영향력을 강조하면서도 고령층의 정치적 영향력이 어떻게 정책이나 제도에 반영되었는가 하는 실제의 메커니즘에 대해서는 충분한 실증적 자료들을 제시하지 못하고 있다. 또한 일본이 초고령사회로 진입한 2007년 이후의 선거 정치와 일체개혁으로 상징되는 사회복지제도의 개혁과정을 실버 민주주의와 연결시켜 설명하지 못하고 있다.

가토(加藤)와 고바야시(小林)의 연구는 중위투표자 모델을 일본에 적용하여 고령화에 의해 중위연령이 상승함으로써 연금, 의료, 노인복지 정책에 대한 지출이 늘었음을 보여주고자 했다(加藤·小林 2017).<sup>5)</sup> 이현출은 한국을 사례로 고령 세대의 증가가 정치적으로 자원통제에 미치는 영향력을 높이게 되고, 이들 세대가 강조하는 연금이나 복지 등의 아젠다를 실현하기 위해 재정의 지속가능성이 크

---

5) 중위투표자 정리(median voter theory)는 다수결제 하에서 중위의 대안이 선택된다고 가정한다(Downs 1957). 고령화가 진행된다면 전체 인구에서 고령층이 차지하는 비율이 늘어나게 되고, 중위연령 역시 상승한다.

게 타격을 받을 것이라 주장한다(이현출 2016). 대의제 민주주의하에서 유권자 집단의 수적 크기도 중요하지만 투표참여율이 중요함을 밝힌 연구들도 있다. 벤 후세와 고레스(Vanhuyse and Goerres)의 연구는 고령층이 젊은층 보다 투표할 가능성이 높음을 보여준다. 고령층이 어떤 이슈에 대해 동일한 입장을 가진 동질적 투표층이 아니더라도 어떤 이슈가 자신들에게 경제적으로 불리할 수 있다는 두려움을 가지게 되면 이것이 투표에 동기를 부여하기 때문이라는 것이다(Vanhuyse and Goerres 2012). 한편, 전성인은 ‘경제활동 인구나 정치참여 인구의 깨어짐(fragmentation)’, 즉 경제활동을 하지 않지만 선거권을 행사할 수 있는 고령층의 증가가 민주주의 체제의 유지 가능성 자체를 위협하고 있다고 주장한다. 고령층의 증가로 이들의 요구가 공익을 압도하게 된다면, 사회적 공익이 정치체제로 정확하게 전달될 수 없기 때문이다(전성인 2016). 이현출의 연구는 한국을 사례로 실버 민주주의의 도래가 세대 간 정의의 문제를 야기한다고 지적하며, 세대 간 정의확보를 위한 선거제도 고안 및 국회 내 심의 강화방안을 모색하고 있다(이현출 2018). 프레이저(Fraser)는 인구구조의 변화가 미래 세대에까지 영향을 미친다는 점에서 오늘날 정의의 문제에는 경제적 불평등을 의미하는 잘못된 분배(maldistribution), 문화적 불평등을 의미하는 무시(misrecognition)뿐 아니라 정치적 의사결정에서 배제되는 ‘대표불능(misrepresentation)’의 문제도 포함하여야 한다고 주장한다(Fraser 2009).

앞서 살펴본 기존의 연구들은 모두 중요한 시사점과 함의를 가지고 있다. 이들 연구는 고령화가 대의제 민주주의라는 제도적 디자인 하에서 사회복지제도의 지속가능성을 위협하고, 세대 간 공정성을 훼손하며, 대표성의 문제를 야기함으로써 민주주의 체제 자체에도 타격을 줄 수 있음을 강조하고 있기 때문이다. 그러나 유권자의 수나 높은 투표율 자체가 특정 정책이나 제도로 직결되는 것은 아니다. 또한 고령화 자체가 반드시 특정 정책에 대한 선호로 이어지는 것도 아니다. 예를 들어 고령층이 젊은 세대에 비해 소득수준이 높다면 공공서비스보다 민간 서비스를 선호할 수도 있다. 또한 고령층이라 하더라도 정부에 대한 불신이 높다

면 공공서비스를 선호하지 않을 수도 있다(Sørensen 2013). 따라서 중요한 것은 고령화라는 인구학적 변화가 어떤 경우에, 어떠한 방식으로 정치적 영향력으로 연결되는지 그 메커니즘을 규명하는 일이며, 이를 증명해 줄 수 있는 충분한 사례 연구가 제시되어야 한다. 동일한 대의제 민주주의를 택하고 있는 나라들에서도 실버 민주주의의 성격은 역사적으로 어떠한 제도적 대안이 마련되어 왔는가, 사회복지개혁이 어떤 방식으로 진행되어왔는가에 따라 달라질 수 있다. 또한 고령층의 정치적 영향력 증대라는 실버 민주주의의 일반적 특성 역시도 유권자로서 이들이 차지하는 수적 비중과 투표 참여율뿐만 아니라 사회복지제도 등 제도 개혁의 변화 동학 속에서 고령자층의 선호가 어떠한 방식으로 영향력을 행사하였는가를 통해 분석되어야 할 것이다. 이를 위해서는 정당이나 선거 정치 외에 고령자 단체 등 고령자의 집단화가 사회복지제도의 개혁과정에 영향을 미쳤는지를 함께 분석할 필요가 있다.<sup>6)</sup> 또한 유권자가 정책이나 개혁의 내용뿐 아니라 이를 제시하는 주체의 신뢰성을 동시에 고려한다는 점에서(타니구치 2008), 정당 정치의 양상과 정치적 행위자에 대한 유권자의 인식도 실버 민주주의가 영향력을 행사하는 사회정치적 맥락으로 작용한다고 할 수 있다.

2012년 이후 일본이 본격적으로 추진해 온 일체개혁은 사회복지제도의 부분적 수정이 아니라 발본적 개혁을 목표로 하는 대대적 쇄신이라는 평가를 받기도 했다. 그러나 한편으로는 2015년을 기점으로 개혁 내용의 많은 부분이 개혁 초기와 달리 변화했다는 평가도 존재한다. 일체개혁은 일본의 사회복지제도 개혁에서 중요한 함의를 가지지만 이에 대한 국내 연구는 전무하다. 정당 정치의 특성, 이익집단의 성격과 영향력, 개혁에 대한 국민 인식 등 제도 개혁과정의 사회정치적 맥락을 분석하는 것은 고령 유권자의 비중과 이들의 높은 투표율로 단순하게 설명되어 온 실버 민주주의의 성격을 보다 입체적으로 규명하고, 일본보다 더

6) 레베너(Hrebentar)는 미국의 경우 고령자단체의 정치활동이 일반적인 압력단체의 정치활동과 크게 다를 바 없다고 주장한다. 이들이 연방의회와 연방정부를 상대로 벌인 그레이(gray) 로비 활동과 집단을 통한 정치참여의 사례에 대해서는 (Hrebentar 1997)을 참고할 수 있다.



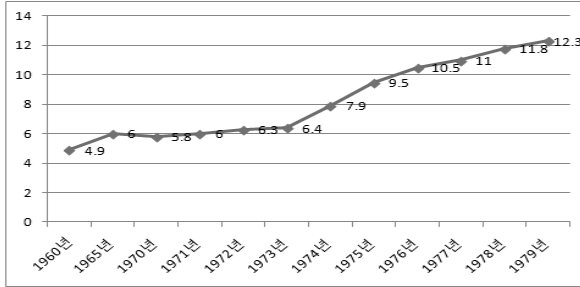
빠른 속도로 초고령화의 길을 가고 있는 한국 사회에도 중요한 시사점과 해결과제를 제시할 수 있을 것이다.

### Ⅲ. 고령자 복지와 실버 민주주의 담론의 태두(台頭): 고령화사회에서 고령사회로

#### 1. 고령화사회의 도래와 복지원년: 고령자 복지의 정치화

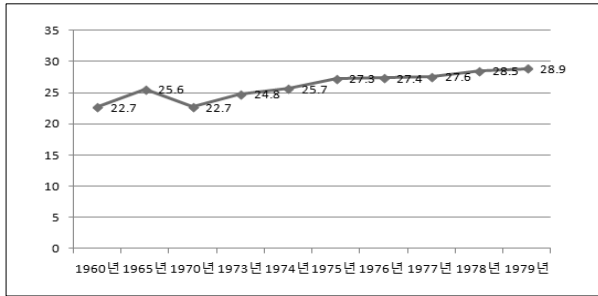
일본은 1970년에 65세 이상 고령 인구가 전체 인구의 7%를 넘어서면서 고령화사회에 진입하였다. 고령화는 중요한 정치적 과제가 되었고, 복지제도 역시 고령자 대책을 중심으로 획기적인 변화를 겪었다. 정치적 과제로서 고령자 문제의 중요성은 1972년 다나카(田中) 내각 최초의 <소신표명연설>에도 잘 나타난다. 다나카 내각은 “지금까지의 경제성장 성과를 과감하게 국민복지로 돌리지 않으면 안 된다. 급속하게 고령화사회를 맞이하고 있어 종합적인 노인대책이 국민적 과제가 되고 있다. 연금제도뿐 아니라 노인에 대한 원조와 간호 등 노인의료제도를 충실히 하고 고령자의 고용과 정년 연장 등을 추진하겠다”고 밝혔다. 다나카 내각은 1973년을 복지원년으로 선포하고 노인 의료비 전면 무료화와 연금제도 개정을 통한 연금급여의 인상(후생연금 5만 엔 연금, 국민연금 2.5배 인상)을 실현하였다. <표 3-1>에 제시된 것처럼 국민소득대비 사회보장급여비는 1960년 4.9%에서 복지원년인 1973년에는 6.4%, 1974년에는 7.9%까지 증가하였고, 1976년에는 10%를 돌파하였다. 1970년대 중후반을 거치면서 사회보장지출에서 국고부담이 차지하는 비중도 크게 증가했다. <표 3-2>를 통해 알 수 있듯 1960년 사회보장관계비의 부담비율은 보험료가 70.8%, 공비부담이 22.7%였으나 복지원년 이후 공비부담율이 점점 증가하여 1979년에는 보험료 비중이 62.3%에 그치는 대신 공비부담이 28.9%에 이르게 되었다.

〈표 3-1〉 국민소득대비 사회보장급여비의 추이(1960~1979)



출처 : 国立社会保障·人口問題研究所 編, 1998, 「平成10年社会保障給付費統計」에서 필자 재구성.

〈표 3-2〉 사회보장관계비 중 국고부담율의 추이(1960~1979)



출처 : 国立社会保障·人口問題研究所 編, 1998, 「平成10年社会保障給付費統計」에서 필자 재구성.

그러나 국고부담을 늘려 사회보장을 지탱하는 것은 재정문제를 표면화하였다. 복지원년인 1973년에는 석유위기가 발발하고 유가 상승이 인플레이션을 초래하여 기업수지가 급속히 악화되면서 ‘전후 경제의 황금기’가 끝났다는 평가를 받기도 했다. 1975년 일본 대장성(大蔵省)은 ‘사회보장에 대한 보고’를 통해 경제 상황의 변화를 반영하여 사회보장 급여 수준을 억제해야 한다고 제언했다. 반면 사회보장정책의 주무 부처인 후생성(厚生省)은 사회보장제도가 더 강화되어야

하며 부담증가가 필연적이라고 대응했다.<sup>7)</sup> 이렇게 대장성과 후생성이 복지축소와 복지강화를 두고 대립하는 가운데 고령자 복지를 강조하며 복지확대의 당위성을 가장 강력하게 주장한 것은 바로 집권당인 자민당이였다. 1975년 12월 총리 산하 사회보장심의회는 ‘향후 고령자 사회에 대응할 수 있는 사회보장에 대하여’라는 건의안을 발표하고, 고령자에 대한 사회부양이 앞으로 더욱 중요한 사회적 과제이므로 공공부문에서 사회보장관계비의 비중을 과감히 늘려야 한다고 제언했다. 1970년대 후반에도 대장성과 몇몇 자문기관은 복지가 성역이 아님을 주장하며, 노인의료비 무료화 제도 폐지를 골자로 하는 건강보험개정안, 연금개혁안 등을 제안하였으나 번번이 받아들여지지 않았다(山崎 1988, 107). 최종적으로 자민당은 대장성을 중심으로 한 반대세력에 대해 정치적 절충안을 제시했다. 노인의료비 무료화 제도의 개정, 수익자 부담의 강화 등을 1980년까지 보류하고 이듬해부터 재검토하자는 것이다.

경제적 사정의 악화와 복지재고론에도 불구하고 자민당은 왜 사회보장제도의 확충을 고집하였는가. 몇몇 학자들은 일본의 사회보장제도가 서구 국가들과 비교했을 때 성숙하지 않았고, 석유위기 이후에도 일본기업들의 국제경쟁력이 높은 수준이었으며, 고령화 문제 역시 심각한 수준이 아니었기 때문에 사회보장제도에 메스를 대는 것이 시급하지 않았다고 지적한다(西村 1989). 그러나 자민당의 선택에는 사회경제적 사정 보다는 정치적 위기의식이 더 크게 작용하였다. 미야모토(宮本)는 당시의 상황을 자민당에게 정권의 연명이 가장 중요했던 시점으로 평가한다(宮本 2008, 106). 1973년 자민당이 복지원년을 적극적으로 선포한 배경에는 성장우선 정책에 반대하는 시민운동과 사회보장제도의 확대를 요구하는 혁신자치체(革新自治体)의 정치적 약진이 존재했다.<sup>8)</sup> 또한 석유위기 이후

7) 후생성은 2001년 1월 중앙성청 재편에 의해 후생성과 노동성이 통합한 후생노동성이 된다. 본고에서는 2001년 1월 이전 후생성 시대의 상황에 대해서는 후생성으로, 이후의 상황에 대해서는 후생노동성으로 표기한다.

8) 혁신자치체란, 사회당, 공산당 등 혁신정당의 추천을 받은 후보가 수장을 맡은 지방자치 단체를 지칭한다. 1967년 사회당과 공산당의 추천을 받은 미노베(美濃)가 도쿄도지사

치러진 1974년 7월 참의원 선거에서 여야의 의석 차는 고작 7석에 불과했고, 일본 정관계의 최대 로비 사건인 ‘록히드사건’ 이후 치러진 1976년 12월 총선거에서도 자민당은 패배하여 간신히 과반수를 유지했다. 신카와(新川)는 1970년대 후반, 대장성의 복지축소안에 도전한 것은 후생성이 아니라 자민당이었으며, 자민당은 사회복지의 후퇴가 선거에 미칠 영향을 우려하여 정책변경에 신중한 태도를 취할 수밖에 없었다고 분석한다. 당시 자민당에게는 정권유지라는 ‘이익’의 관점에서 이를 해결해 줄 정책적 조치가 필요했다는 것이다(新川 2005). 자민당은 사회복지확대의 당위성을 주장함으로써 자신들에 대한 대중의 불만을 희석시키고 정치적으로 환영받고자 했다(地主 1994). 또한 향후 고령화사회에 대비하여 사회보장을 정비하려면 현재와 같은 고(高)부담 구조를 피할 수 없다는 논리로 사회복지에 대한 국고 부담을 정당화했다. “고령화 사회에 대한 대응”이라는 자민당의 대의명분은 내셔널미니멈을 주장하며 사회보장제도의 효율화를 피하려던 대장성의 시도를 굴절시켰다(우준희 2017). 이처럼 1970년대 고령화사회의 도래에 따른 고령자 복지의 정비과정은 자민당의 정치적 위기에 대한 대응을 반영하면서 정치화했으며, 이는 향후 실버 민주주의 담론의 등장에 중요한 배경이 된다.

## 2. 고령사회와 실버 민주주의 담론의 태두(台頭)

고령화사회에 대한 대응을 전면에 부각시키며 확대 기조를 유지해왔던 사회보장제도는 1980년대에 들어서면서 제도 개혁의 대상이 되었다. 두 차례의 석유위기와 경기불황 이후 미국과 영국을 필두로 복지국가를 축소하려는 시도들이 확

---

당선되면서 도쿄와 오사카 등지에서 괄목할만한 성과를 거두었다. 이들은 성장위주의 자민당 정책을 비판하고 복지 우선을 슬로건으로 대중의 지지를 넓혀갔다. 일본이 고령화사회로 진입한 1970년경에는 국정에서도 야당 의석수가 보수 자민당에 근접하는 보혁백중(保革伯仲)의 정치 상황이 나타났다. 이에 대한 자세한 논의는(Calder 1988; 新川 1993) 등을 참조할 수 있다.

산되었고, 이들 국가의 신보수주의 이념은 제2차 임시행정조사회(이하: 제2임조)와 같은 재정재건파의 정체성에도 영향을 미쳤다. 1981년 스즈키(鈴木) 내각에서 설치된 제2임조는 ‘증세 없는 재정재건’, ‘행정기구의 축소’, ‘활력있는 일본형 복지사회’를 통해 국가 운영이 건전화되어야 한다고 주장했다. 자민당은 1979년 일반소비세 도입과 법인세 인상을 시도했으나 총선에서 패배하고 기업들의 조세 저항이 커지자 증세가 아닌 긴축을 통한 재정재건에 마지못해 합의했다(宮本 2008). 총선거에서 패배하여 수세적 입장이던 정부를 대신해 개혁의 주도권을 쥔 재계 중심의 제2임조는 사회복지 개혁도 재정재건의 연장선에서 증세 없이 사회보장지출을 억제하는 방식으로 이루어져야 한다고 주장했다. 이와 함께 활력 있는 일본형 복지사회의 의미도 변질되었다. 복지원년 당시 활력있는 일본형 복지사회는 교육과 사회보장을 충실히 하여 국민의 생활안정과 여유를 보장하기 위한 개념으로 사용되었다. 그런데 재정재건을 골자로 한 제2임조 노선에서 활력있는 일본형 복지사회는 사회보장의 충실에서 사회보장의 억제로 의미가 변화하게 된 것이다(福武 1986). 특히 ‘일본형’이라는 용어는 복지에서의 자조(自助)와 가족, 지역, 기업의 상호부조를 강조하는 것으로, 개인과 지역사회의 상호연대를 통해 재정지출의 효율화를 달성하고 사회보장을 사회적 미니멈에 둘 수 있다는 논리를 상징한다(우준희 2017). 제2임조가 주도권을 쥐고 재정억제를 본격화하면서 사회보장제도에서는 의료 및 연금부문의 개혁이 진행되었다. 1982년 제정된 ‘노인보건법’은 복지원년의 상징인 노인의료비 무료화 제도를 폐지하고 일부 본인부담금제의 도입을 주요 내용으로 한다. 1984년 2월에는 고령자뿐 아니라 일반 국민들의 의료비에 대해서도 10% 본인부담금을 부과하는 ‘건강보험법’이 개정되었다. 이것은 1927년에 건강보험제도가 실시된 이래 유지해왔던 100% 급여원칙을 처음으로 변경한 것이다. 1985년에 도입된 ‘기초연금제도’는 모든 국민에게 연금권을 부여한다는 취지를 가지고 있었지만, 급여 수준의 합리화를 목적으로 연금급여를 삭감하는 형태로 나타났다. 활력있는 일본형 복지사회가 복지부문의 재정문제, 즉 방만한 국고부담 문제에 대응하기 위한 논리로

쓰이면서 복지영역에서 국고부담은 억제되었다. 1979년 사회보장관계비 중 국고 부담율은 28.9%였으나 1990년에는 19.7%까지 하락했다(国立社會保障·人口問題研究所 編 1998). 그러나 국고부담을 줄이고 사회보장비를 억제하려던 기조는 1980년대 말부터 변화하기 시작했다.

1989년 자민당 정부는 10년 만에 소비세 3% 도입을 결정하였다. 다케시다(竹下) 내각은 소비세에 대한 국민들의 반발을 의식하여 소비세 문제를 ‘고령사회에 대한 대응’이라는 사회복지 비전과 연결시켰다(Campbell 1992, 245). 소비세가 고령사회에 대비한 복지세의 성격을 가지게 된 것이다. 다케시다 내각은 ‘소비세 재검토에 관한 기본 방침’을 발표하고, 후생성에 복지서비스 정비와 확충을 위한 주요 정책안을 제출하도록 요구했다. 이를 배경으로 동년 12월, ‘고령자 보건복지 추진 10개년 전략’ 이른바 ‘골드플랜’이 탄생했다. 복지원년 이래 가장 큰 방침으로 평가받는 골드플랜은 총사업비가 6억 엔에 달했고, 이는 지난 10년간 사업비의 3배가 넘는 금액이었다(타다 2008, 251). 1990년 6월에는 골드플랜을 시행하기 위해 노인복지법 등 8법이 개정되었다.

자민당이 대대적인 고령자 복지플랜을 내놓은 데에는 몇 가지 배경이 존재한다. 첫째, 1989년 7월의 참의원 선거에서 자민당은 참패했고, 리쿠르트 사건과 같은 비리 문제로 자민당에 대한 지지 회복이 어려웠다는 점이다. 둘째, 일본이 고령 인구가 전체 인구의 14%를 넘는 고령사회에 곧 진입하게 되므로 이와 관련한 정책적 요구가 증대되었다는 점이다. 후생성은 고령사회 진입에 대비한 사회복지 확충을 요구해왔으며, 일본 참의원은 고령사회 대책과 관련한 법안의 필요성을 주장해왔다. 셋째, 재정효율화를 꾀하면서 노인복지를 확대할 수 있는 방안으로 지방의 역할 확대가 고려되었다는 점이다. 골드플랜은 시정촌과 도도부현이 보건과 복지를 하나로 통합하는 ‘노인보건복지계획’을 책정하도록 하고, 중앙정부가 이를 원조하도록 규정하고 있다. 취지는 고령자의 욕구에 보다 가까운 시정촌에서부터 지역복지 시대를 열겠다는 것이지만, 실제로는 재정적 한계 속에서 지방의 역할 확대를 통해 중앙정부의 부담을 완화하려는 시도였다(Estevez

-Abe 2008, 240-247). 1994년에 골드플랜은 신골드플랜으로 확충되었고, 총사업비가 9조 엔으로 1.5배 상향조정되었다. 야시로(八代)는 1990년대의 복지확장에 대해 정부가 국채발행을 통해 복지재원을 조달했고 그 부담이 미래 세대로 전가되어 세대 간 불공정성의 문제를 낳게 되었다고 주장하며, 이를 일본형 실버 민주주의의 특징으로 보고 있다. 그는 1993년 자민당 일당 우위 정당 정치가 막을 내리고 연립정권이 등장함으로써 정치인들이 눈앞의 선거 정치에 급급해 수적으로 늘고 있는 고령자의 기득권을 사수하려 했다고 비판한다(八代 2016).

일본이 고령화율 14.6%로 고령사회에 진입한 1995년에 정부는 <고령사회대책기본법>을 제정하였다. 이 법은 본격적인 고령사회에 대한 대응을 목적으로 의회 내의 ‘국민 생활에 관한 조사회’가 1992년부터 공청회와 의견수렴, 해외파견 등을 통해 조사를 실시하고 법안 제출을 권고함으로써 이루어졌다. 이것은 적극적인 고령사회 대책의 기본 방침을 정한 것으로서 현재까지 고령자 정책의 기본틀이 되고 있다. 법령을 근거로 1996년에는 고령사회대책회의가 제정하고 국무회의에서 의결한 “고령사회대책대강(大綱)”(이하: 대강)이 결정되었는데, 여기에는 기본 시책에 포함된 취업 및 소득, 건강 및 복지, 학습 및 사회참여, 생활환경 등 4개 분야에 대한 정부의 중장기적 정책이 제시되어 있다.<sup>9)</sup> 1990년대 말 실버 민주주의라는 용어를 학계에 등장시킨 우치다(内田) 등은 고령사회대책기본법을 실버 민주주의의 도래와 관련해 새로운 구상력을 시험하는 계기로 평가한다(内田·岩淵 1999). 이들에 따르면, 미국에서 타임지의 특집기사로 세대 간 전쟁의 가능성에 대해 주의를 환기시킨 것은 이미 1988년 2월의 일이며, 당시 미국 총인구에서 고령자가 차지하는 비중은 12.5%에도 미치지 않았다. 그러나 일본은 고령사회대책기본법 제정 당시 고령화율이 14.6%로 1988년의 미국보다 훨씬 우려스러운 상황이며, 1인 1표라는 게임의 룰이 한계를 드러내었다는 것이

9) 대강은 고령사회대책기본법 제6조 ‘정부가 추진해야 하는 기본적으로 종합적인 고령사회 대책의 지침’을 법적 근거로 하며, 총리를 의장으로 하는 고령사회대책회의에서 개정이 결정된다. 일본 정부는 2001년과 2012년, 그리고 2018년 세 차례 대강을 각의 결정하였다. 2012년 이후에는 5년마다 고령사회대책 회의에서 개정을 결정하게 되어 있다.

다. 고령자 복지는 복지원년 이후 집권당의 정치적 사정과 정권 이익에 상당한 영향을 받으며 정비되고 확대되어 왔으나 본격적인 고령사회 진입과 함께 민주 정치의 성격과 운용 가능성을 시험하는 새로운 정치적 문제로 주목받게 되었다.

## Ⅳ. 초고령사회와 실버 민주주의의 실재: ‘일체개혁’의 정치

### 1. 초고령사회의 도래와 실버 민주주의 담론의 강화: ‘일체개혁’의 험로(險路)

앞서 살펴본 것처럼 고령사회 진입을 앞두고 일본의 사회보장제도는 고령자 복지를 중심으로 정비되었다. 신골드플랜 등 고령자 복지서비스가 확대되고, 고령사회대책기본법과 같이 중장기적이고 종합적인 관점에서 고령화의 정치, 경제 사회적 영향에 대응하려는 제도적 틀이 마련되었다. 그리고 이 과정에서 실버 민주주의라는 개념이 등장하여 고령자 복지가 새로운 정치적 문제로 부상하기 시작했다.

2000년대 이후 사회보장제도에서 고령자 복지는 큰 틀에서 다시 한번 변화하였다. 2000년부터 실시된 개호보험법은 30년 만의 새로운 사회보험제도이다. 개호보험법은 골드플랜 21(기존의 신골드플랜에서 명칭변경)과 연계되어 고령자의 재택개호 서비스를 보험화한 것이다. 이것은 국민에게 새로운 부담을 의무화하여 고령자 대책을 사회보험화를 통해 해결하려는 것으로서, 국고부담의 확충을 통해 고령자 대책을 늘어왔던 과거의 정책 대응과는 근본적으로 다른 성격을 가진다. 2000년과 2002년에는 본인부담금의 인상을 주요 내용으로 하는 의료보험법이 개정되었고, 2004년에는 연금급여의 역제를 골자로 한 연금개정도 이루어졌다. 연금개정은 인구 구성 변화의 심각성을 반영하여, 기존 방식에 노동인구규모, 평균 수명을 추가하여 급여 수준을 결정하는 ‘거시경제슬라이드’ 방식을 내



용으로 하였다.<sup>10)</sup> 2005년에는 개호보험법이 재개정되었다. 당시 개호보험법과 관련해서 정부는 ‘예방중시형 시스템으로의 전환’을 강조하였다. 개호보험 제도가 시행된 지 5년이 된 시점에서 개호보험제도의 장기적인 지속가능성을 위해서는 예방서비스를 통해 비용증가를 억제해야 한다는 것이다. 그러나 예방서비스의 확충이 목표라던 정부의 주장과는 달리 개정법의 대부분은 시설서비스 이용에 대한 이용자 부담금의 인상과 서비스 공급체계의 다원화에 초점이 맞추어져 결국 예전보다 개호서비스의 시장화가 더욱 강화되도록 하였다. 2006년에는 의료보험법이 재개정 되어 2002년에 이어 본인부담금이 한층 인상되었다. 이렇듯 2000년대 이후 사회보장제도에서 고령자 복지는 고령자의 사회보장 급여 수준을 억제, 삭감하고 이용자의 부담을 인상시키는 방식으로 변화하였고, 이것은 신자유주의 구조개혁이라는 정책 노선을 복지제도의 재편으로 연결시킨 고이즈미 내각에서 두드러졌다. 고이즈미 내각 하에서 사회보장 관련 지출은 5년간 1.1조 엔, 매년 2200억 엔씩 삭감되었다(요코야마 2011, 41). 1980년대의 제2임조 노선과 고이즈미의 노선은 고령자를 사회적 부담비를 올리고 공적연금이나 의료보험 등 사회적 부담을 발생시키는 존재로 규정하는 ‘고령화 위기론’을 담론화하여 고령자 복지의 효율화와 시장화를 정당화하였다는 점에서 공통적이다.<sup>11)</sup> 또한 고이즈미 노선은 고령자 편향의 정책이 유지될 수밖에 없다는 실버 민주주의의 가정과 다른 결과들을 보여주었다.

그러나 고이즈미의 개혁노선은 이후 강한 사회적 비판을 낳았다. 복지의 효율화, 시장화는 국민 생활을 더 힘들게 할 뿐 장기적인 해결책이 될 수 없으며, 사회복지제도의 지속가능성을 위해서는 근본적 개혁이 필요하다는 것이다. 100년

10) 이 방식에 따르면 평균임금이 상승한 경우에도 노동인구가 감소하거나 평균 수명이 증가하면 연금액은 그만큼 감소한다. 고이즈미 내각은 2004년의 연금개정을 ‘100년 안심연금(100年安心年金)’이라 평가하고, 연금제정을 낙관하였다. 저출산·고령화가 진행되더라도 향후 연금 적립금이 늘어나 100년 후에도 연간 급여액 등이 현재 수준을 유지할 수 있다는 것이다.

11) 고령화 위기론은 이미 고령화로 인한 실제적인 경제적 파장을 과장하는 이데올로기적 성격을 가지고 있으나 여전히 중요한 노년 담론으로 작용한다(Jackson, 1998).

안심이 가능하다는 연금제도 역시 연금체계의 일원화와는 거리가 먼 것이었으며, 낙관적인 경제지표를 가정한 것으로 보다 현실적인 거시경제를 반영하면 적립금 고갈이 일어날 수 있다고 비판을 피할 수 없었다(八代 2020, 5). 2008년 8월 일본 내각부의 <국민 생활에 관한 여론조사(国民生活に関する世論調査)>에 따르면, ‘국민 생활이 이전보다 나빠졌다’는 응답이 2005년의 26.1%에서 34.1%로 증가하였으며, 정부에 대한 기대사항에서 의료, 연금 등 사회보장의 정비를 택한 비율이 72.8%로 가장 높았다. 고령사회대책은 57.2%로 두 번째로 높은 비율을 차지했다.<sup>12)</sup> 같은 해 9월 실시한 <사회보장제도에 관한 특별여론조사(社会保障制度に関する特別世論調査)>에서는 현행 사회보장제도에 대해 만족한다는 응답이 전체의 20.3%, 불만이 있다는 응답이 75.7%였으며, 연금제도(69.7%), 의료제도(56.4%), 개호제도(53.3%) 순으로 불만을 나타냈다.<sup>13)</sup>

2008년 첫 논의를 시작하게 된 ‘일체개혁’은 이러한 사회적 분위기 속에서 이전의 개혁과는 차별적인 정책목표를 제시했다. 복지급여의 삭감이나 억제가 아닌 사회복지제도의 ‘근본적 재조정’을 목표로 한다는 것이다. 정부는 국민적 공감대를 형성하기 위해 2008년부터 사회보장국민회의를 개최하고, 저출산과 초고령사회로의 진입, 재정악화, 그리고 세대 간 불공정성의 심화가 사회보장제도의 지속가능성을 위협하여 발본적(拔本的) 개혁이 필요함을 강조하였다. 2010년 일본민주당 간(菅) 내각은 개혁의 추진체로 사회보장개혁검토본부(社会保障改革検討本部)를 설치하였고, 2012년 정기국회에서는 사회보장제도개혁추진법(社会保障制度改革推進法) 등 관련 법안이 통과되었다. 2012년 12월 자민당 아베(安倍) 내각 성립 이후에도 일체개혁은 개별 법률안들을 정비하면서 진행되었다<sup>14)</sup>. 일

12) 자세한 내용은 일본 내각부 홈페이지

<https://survey.gov-online.go.jp/h20/h20-life/index.html> (검색일: 2022.02.10)를 참조.

13) 자세한 내용은 일본 내각부 홈페이지

<https://survey.gov-online.go.jp/hutai/tindex-h20.html> (검색일 2022.02.10)를 참조.

14) <http://www.mhlw.go.jp/stf/seisakunitsuite/bunya/hokabunya/shakaihoshou/kaikaku.html>에서 구체적인 경위를 알 수 있음. 후생노동성(厚生労働省) 홈페이지 인터넷 자료(검색일: 2022.03.18).

체개혁 과정은 정권교체와 연립정권의 상황을 반영하면서도 3당 합의에 의해 기본 방향을 설정하고, 총 8개 법령의 수정을 이끌어내었다. 3개의 사회보장제도 개혁 관계법, 2개의 세제 관계법, 2개의 어린이·육아 관계법이 이에 해당한다. 일체개혁은 구체적인 추진 시점과 함께 개혁의 완료 시점 역시 명문화하였다. 개혁은 단기적인 시간 축을 제시하면서도, 단카이 세대(団塊の世代)가 75세 이상이 되는 2025년을 중장기적 완료 시점으로 잡고 있다.<sup>15)</sup>

일체개혁은 사회보장과 세제 개혁의 통합적 개혁을 표방하면서, ‘세대 간 불공정성의 시정과 공평성의 확립’이라는 명확한 방향성을 제시하였다.<sup>16)</sup> 특히 사회보장제도의 지속가능성을 위해 급여는 고령자, 부담은 현역 세대라는 현재의 제도를 개혁하고, “전 세대가 대응(全世代対応型)하고 참가하는(全員参加型) 전세대형사회보장개혁(全世代型社会保障改革)”을 명문화했다. 2014년에는 사회보장제도개혁 추진본부(관계 관료로 구성)와 사회보장제도 추진회의(전문가로 구성)를 구성하고, 의료보험, 신(新) 어린이 육아지원 제도, 의료개호종합확보추진법, 연금관련법 등을 시행하기로 하였다.

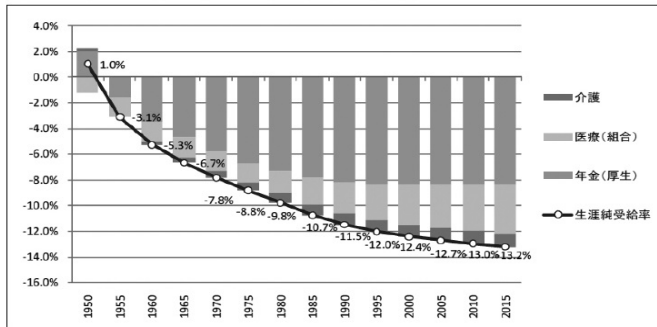
흥미로운 것은 일체개혁이 본격화할 무렵 세대 간 불균형의 심각성을 경고하는 정부 차원의 분석들이 쏟아져나왔고 실버 민주주의에 대한 담론도 확대되었다는 점이다. 국립사회보장인구문제연구소는 일본의 총인구가 2012년 약 1억 2,800만 명에서 2060년에는 8,600만 명으로 감소할 것이라 예상했다. 반면 고령화율은 2012년 24.2%에서 2060년에는 39.9%까지 상승할 것이라고 전망했으며, 이에 따라 고령 세대와 현역 세대의 비율이 1960년대 중반에는 1:9, 2011년에는 1:3, 그리고 2060년에 1:1.3이 되어 현역 세대의 고령 세대 부양 부담이 크게 확

15) ‘단카이 세대’는 일본에서 제2차 세계대전 이후 1947~1949년 사이에 베이비붐으로 태어난 세대를 말한다. 일본은 고령자를 65세~74세 전기고령자와 75세 이상 후기고령자로 구분하고 있는데, 일체개혁의 완료시점을 수적으로 큰 비중을 차지하는 단카이 세대가 후기고령자가 되기 시작하는 2025년으로 잡고 있다.

16) 2012년도 사회보장급여비 중 고령자 관계 급여비가 차지하는 비중은 67.9%에 해당하며, 이는 아동 및 가족관계 급여비 5%에 비해 압도적으로 높다(国立社会保障·人口問題研究所 2016). 사회보장 급여비가 지나치게 고령자에게 편중되어 있는 것이다.

대될 것을 예측했다(国立社会保障・人口問題研究所 編 2012). 2012년 내각부 산하 경제사회종합연구소는 <사회보장을 통한 세대별 수익과 부담(社会保障を通じた世代別の受益と負担)>이라는 연구에서 연금, 의료, 개호 모델을 구축, 사회보장제도가 안고 있는 세대 간 불균형을 정량적으로 분석한 바 있다. <표 4-1>에 제시된 것처럼 사회보장의 생애 순 수급률을 출생연도별로 보면, 1950년 출생은 1.0%의 수익 초과이지만, 젊은 세대일수록 부담이 확대되어 2010년 출생은 13.0%의 부담이 초과된다(經濟社会綜合研究所, 2012).

<표 4-1> 출생연도별 연금, 의료, 개호 전체의 생애 총 수급률



출처: 經濟社会綜合研究所, Discussion Paper Series No. 281, 2012

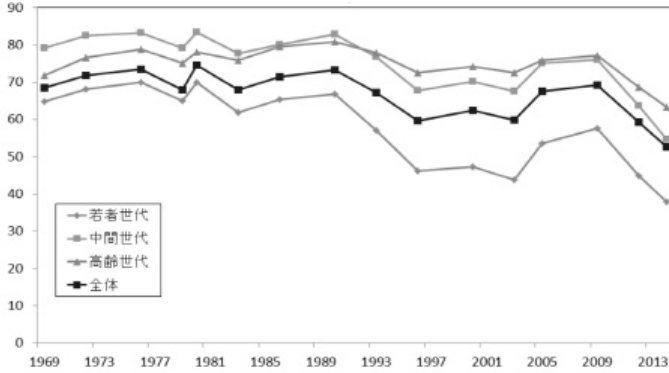
선거에서는 고령층의 의사가 과대대표되고 그 외 연령층의 의사가 과소대표됨을 우려할만한 결과가 나왔다. 2010년 7월의 참의원 선거에서는 투표자 중 60세 이상의 비율이 45%에 달했고, 일본 선거 정치 역사상 고령층의 높은 투표율과 젊은층의 낮은 투표율 현상이 정점에 달하였음을 보여주었다. 1980년 45%였던 20~30대 유권자 비중은 2010년 선거에서 30%로 떨어졌으며, 이중 투표자 비율은 같은 기간 동안 거의 반토막이 났다(이코노미 인사이트 2017). 중의원 선거 결과도 마찬가지이다. <표 4-2>는 1990년 제39회 중의원 선거 이후 전체 투표율이 하락해왔으나 이 중에서도 20~30대 청년세대의 투표율이 현저하게 하락해왔

음을 잘 보여준다. 2005년과 2009년 비교적 높은 수준의 투표율을 보인 이후에는 세대를 불문하고 전체적으로 투표율이 하락하였으나 고령 세대에 비해 청년 세대와 중간 세대의 투표율이 더 크게 하락했다.<sup>17)</sup> 중요한 것은 세대 간 투표율의 차이가 이전에 비해 크게 확대되었다는 점이다. 이는 <표4-3>을 통해 알 수 있다. 1969년 제32회 중의원 선거에서는 청년 세대와 고령 세대의 투표율 차이가 7%였지만 2014년 제47회 중의원 선거에서는 25%까지 벌어졌다. 전체 유권자 중 고령 세대의 비율이 증가하고 고령 세대의 투표율이 상대적으로 높아짐에 따라 총 투표수에서 고령 세대의 투표 점유율은 한층 높아진다. 1969년 중의원 선거 때에는 총 투표수에서 고령 세대의 투표 점유율은 20%에 미치지 못했지만 2014년의 중의원 선거 때에는 약 50%까지 상승하였다. 반대로 젊은 세대의 점유율은 해마다 감소하고 있어 1969년에 약 50%였던 것이 2014년에는 19%까지 하락했다. <표 4.4>는 고령화와 연령별 유권자 비율의 추이를 나타내고 있다. 1950년에는 전체 유권자 중 20~30대의 비율이 50%를 넘었으나 2015년에는 30% 미만까지 떨어졌다. 반대로 60~70대의 비율은 14%에서 40%로 상승했다. 일본 내각부는 2050년에 고령화율이 38%를 넘어서고 유권자의 절반 이상을 60세 이상이 차지할 것으로 예상했다.

---

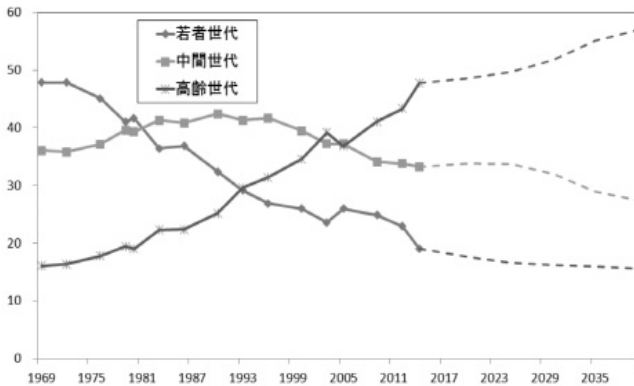
17) 2005년은 고이즈미 내각의 우정민영화를 쟁점으로 이전 선거에 비해 7.65%나 전체 투표율이 상승한 선거였으며, 2009년은 복지확대를 공약으로 일본민주당이 자민당에게 압도적인 표 차로 승리한 선거였다. 2009년 제45회 중의원 선거는 전체 투표율이 69.28%로 투표율이 73.31%에 달했던 1990년 제39회 중의원 선거 이후로 가장 높은 투표율을 보였다.

〈표 4-2〉 중의원 의원선거에서 연령별 투표율의 변화 (단위: %, 년)



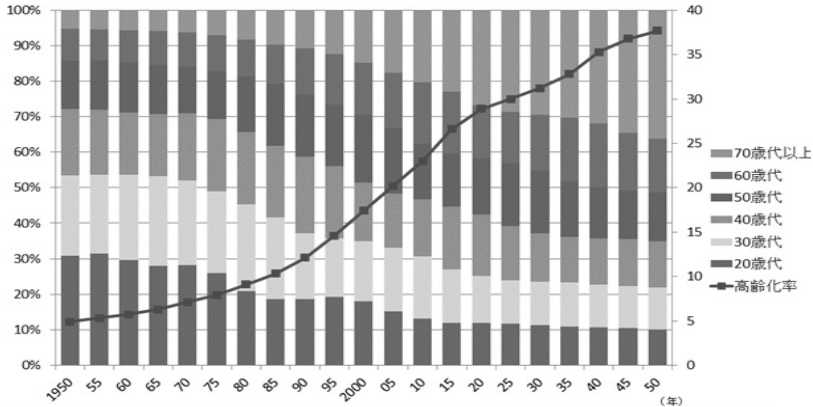
주: 「若者世代」=2,30대, 「中間世代」=4,50대, 「高齢世代」=60대 이상  
출처: 總務省, 2015, 「平成27年国勢調査」

〈표 4-3〉 중의원 의원선거 총투표수에서 세대별 투표수가 차지하는 비율의 변화 (단위: %, 년)



주: 「若者世代」=2,30대, 「中間世代」=4,50대, 「高齢世代」=60대 이상  
출처: 總務省, 2015, 「平成27年国勢調査」, 国立社会保障・人口問題研究所 編, 2017, 「日本の 將來推計人口(平成29年推計)」

〈표 4-4〉 고령화율과 연령별 유권자 비율



출처: 内閣府, 2017, 「平成29年版高齢社会白書」, 国立社会保障・人口問題研究所 編, 2017, 「日本の将来推計人口(平成29年推計)」

이는 모두 실버 민주주의를 비판하는 담론에 힘을 실어주었다. 고령화율이 상승하면 전체 유권자에서 고령자가 차지하는 비율이 높아져 고령자의 정치적 위상이 커지며, 정치인들이 고령자를 배려한 정책에서 방향을 바꾸기가 쉽지 않다는 것이다. 또한 저출산과 고령화의 급속한 진전으로 나타난 ‘세대 간 대립’을 조정하는 것은 결코 쉽지 않은데, 이는 실버 민주주의가 연금 급여 삭감 등을 정치적으로 불가능하게 하여 세대 간 불공정성의 확대를 더욱 조장하기 때문이다(八代 2016). 언론은 실버 민주주의를 비판하며 젊은 층의 낮은 투표율이 고령자 위주의 정책을 바꿀 수 없다는 무기력함을 반영한다고 강조했다.<sup>18)</sup> 또한 “실버 민주주의 때문에 젊은 층이 운다”는 내용의 특집 기사를 연재하기도 했다.<sup>19)</sup> 일체개혁은 세대 간 불공정성을 시정하고 모든 세대가 참여하고 대응하는 사회

18) “強まる「シルバーデモクラシー」 若者も積極投票を” (日本経済新聞, 2017年 10月 12日号)

19) “シルバー民主主義に泣く若者”  
2012년 4월~10월의 연재 내용은 <https://wedge.ismedia.jp/category/silver> 에서 참고할 수 있다.

보장개혁을 표방하였지만, 개혁이 진행되는 동안 일본 내에는 실버 민주주의를 비판하는 담론이 확대되어 갔다.<sup>20)</sup> 일체개혁은 2018년 이후 사실상의 추진 동력을 상실하였다. 세대 간 급여의 조정이나 연금제도 등의 근본적 개혁보다는 증세에 함몰된 논의가 주를 이루었기 때문이다. 개혁의 미진함과 관련해서도 실버 민주주의의 담론은 확산되었다. 실버 민주주의로 인해 연금 급여의 조정 등 고령자가 반대하는 방향으로 개혁을 이루어내기가 쉽지 않았다는 것이다(清水 2018, 1-2).

## 2. 일체개혁의 한계와 실버 민주주의의 실재(實在)

### 1) 정치적 유동성의 증대와 사회보장제도개혁국민회의(社会保障制度改革国民会議)의 한계

일체개혁은 연금, 의료 등 국민들이 재정비를 요구해 온 분야에서 근본적 개혁에 실패했다는 평가를 받고 있다. 그렇다면 근본적 개혁이 좌초된 것은 개혁과정에서 확산되었던 실버 민주주의의 담론에서처럼 실버 민주주의의 영향 때문인가. 앞서 살펴본 것처럼 일체 개혁이 시작되자 일본 내에는 세대 간 불공정성의 근거를 설명하는 각종 분석 자료들과 실버 민주주의 양상을 경계하는 담론들이 팽배했다. 그러나 사회보장 급여의 격차와 고령 유권자의 증가, 그리고 세대 간 투표율의 격차만으로 실버 민주주의가 작동하여 개혁이 굴절되었다고 결론을 내리는 것은 실버 민주주의의 의미와 작동 메커니즘을 단순화하고, 개혁에 영향을 미친 사회정치적 요소들을 간과할 우려가 있다. 개혁과정의 어려움은 보다 복합적인 요소들을 고려하여 분석되어야 한다.

그 하나가 개혁의 주요 사안을 심의하는 주체로서 사회보장제도개혁국민회의(이하: 제도개혁 국민회의)가 가진 딜레마와 한계이다. 제도개혁 국민회의는

---

20) “シルバーデモクラシーで日本はギリシャの二の舞に: 若者が危機意識を持たないと財政破綻は免れない”(JBPress, 2015년 7월 9일자)



2012년 8월에 시행된 사회보장제도개혁추진법에 따라 향후 개혁에 필요한 사항을 심의하기 위해 동년 11월 민주당, 자민당, 공명당의 3당 합의를 거쳐 내각에 설치되었다. 제도개혁 국민회의는 연금, 의료, 개호, 저출산 분야의 대책을 중심으로 약 9개월간 20회의 회의를 진행하였고, 2013년 8월 6일 개혁안에 대한 최종보고서를 제출하였다. 최종보고서의 내용 중에서 ‘전(全)세대형 사회보장의 방향성’을 제시하고, 고령자도 연령에 관계없이 경제적인 부담능력에 따라 부담하도록 설계한 점, 공적 사회보험에 무분별한 세금의 투입을 중지하고 세대에 상관없이 저소득자 중심으로 세금을 의한 공적 지원을 하도록 제안한 점 등은 높은 평가를 받았다.<sup>21)</sup> 하지만 최종보고서는 몇 가지 한계를 가지고 있었다. 최종보고서는 몇 가지 중요한 분야에서 3당 간의 합의를 도출하지 못한 채 제출되었다. 3당은 공적연금과 75세 이상 후기고령자 의료제도를 개혁하기 위해 실무자 회의를 진행하였지만, 끝내 합의를 이루지 못하였다.<sup>22)</sup> 당시 민주당은 연금제도의 발본적인 개혁을 주장하며 최저보장연금제의 도입을 요구하였으나 자민당과 공명당은 현 제도의 유지와 부분적 개혁안을 주장하였다. 따라서 국민들이 가장 개선이 시급하다고 여기고 있는 연금 분야에서는 개정 시기는 물론 연금재정의 개선책으로 논의되어 온 지급개시 연령의 상향 조정 등이 중장기적인 과제로 취급되어 구체적으로 검토조차 되지 못했다.

제도개혁 국민회의가 시작된 것은 2012년 11월로, 민주당 말기 노다(野田) 내각 하에서였다. 그 후 제도개혁 국민회의는 12월 총선거로 탄생한 아베(安倍) 내각에서 2013년 1월에 재개최되었으나 정권교체기의 정치적 유동성과 딜레마를 그대로 반영하였다. 2009년 일본민주당의 집권은 일본의 정당 정치사에서 54년만의 정권교체라 불리는 중요한 사건이다(竹中 2009, 11). 일체 개혁 논의는 이

21) 여기서 전세대형 사회보장으로의 방향성은 ‘세대 간 자원 다름이나 자원의 쟁탈이 아니라 각각에게 필요한 자원을 확보함으로써 달성해 갈 필요가 있다’고 기술되었다(二木, 2021, 12)

22) 社会保障改革 給付抑制策、踏み込み不足、年金は時期示さず(日本経済新聞, 2013年 8月 22日字)

시기부터 본격적으로 급물살을 타기 시작했다. 특히 일본민주당은 어린이 수당 등의 정책아이디어로 집권에 성공하였기에 사회복지제도의 변화와 관련하여 더 큰 기대를 모았다(菅原 2009, 56). 그러나 재정문제로 어린이 수당 등이 좌절되자 일본민주당은 재정문제가 해결되지 않는 이상 개혁이 불가능하다는 것을 인정하는 것에 머무르고 말았다. 아베 내각의 출범과 함께 세대 간 불공정성의 해소라는 일체 개혁의 목표는 다른 성격으로 변하게 되었다. 아베 내각은 자조(自助)와 자립(自立)을 우선으로 하는 사회보장상을 강조했는데, 이는 공조(共助, 사회보장제도의 기능 강화)를 중시했던 일본민주당의 입장과는 커다란 차이가 있다. 정권교체기 제도개혁 국민회의의 최종보고서는 일본민주당과 후생노동성이 제시한 ‘공조’가 중요하다고 결론을 맺고 있으나, ‘자조와 자립’이라는 청사진을 가진 자민당 아베 내각의 정책 의지를 반영해야 하는 모순적 상황에 놓이게 되었다.

아베 내각은 출범과 함께 사회보장과 세제 개혁의 통합적 개혁을 추진한다는 본래를 목표를 거듭 강조하면서 사회보장 4대 경비(연금, 의료, 개호, 육아)의 재정비를 위한 소비세율인상을 발표하였다. 그리고 특정한 세대에 부담이 집중되지 않도록, 고령층을 포함한 전 세대가 함께 부담하고 있는 소비세를 인상하는 것이 초고령사회 일본에서 사회보장 재원을 마련하는 데 적합하다고 강조했다. 2013년 일체 개혁에 관한 최종보고서가 제출될 당시 여야 3당은 사회보장제도의 기능 강화 즉, 공조(共助)를 위해 2014년 4월부터 8%, 2015년 10월부터 10%로 소비세의 단계적인 인상이 불가피하다는 것에 합의한 바 있다. 그러나 3당 합의에 의해 계획되었던 소비세 인상 시기는 아베 내각에서 내각 지지율 등 정치적 이유로 변경되었다(二木, 2021, 21). 2015년 10월의 소비세율 인상은 2017년 4월에서 2019년 10월로 두 차례 연기되어 실시되었다. 아베 내각은 여야가 합의한 개혁의 시기를 늦추고, 공조(共助, 사회보장제도의 기능 강화)가 아닌 공조(公助, 세수에 의한 사회보장제도)로 개혁의 초점을 바꿔놓았다. 이 때문에 아베 내각에서 일체개혁은 초기의 취지를 달성하기 위한 동력을 사실상 상실했다는 평가를

받게 된 것이다.

아베 내각이 제시한 예방의료 역시 3당 합의에 의해 성립된 “전세대형 사회보장 개혁”의 의미가 변화하였음을 잘 보여준다. 아베 내각은 2018년 9월 전세대형 사회보장 개혁을 위해 예방의료의 필요함을 강조하였다. 그러나 예방의료에서 개혁의 의미는 변경되었다. 2013년 제도개혁 국민회의의 최종보고서에서 전세대형 사회보장 개혁은 세대 간 자원 다툼이 아닌 각각이 필요한 자원을 확보한다는 의미였으나, 아베 내각에서는 현역 세대의 부담 상승을 억제하기 위해 고령자의 부담을 일부 증가시킨다는 비용 전가의 성격을 띠게 되었다. 이는 과거 고이즈미 내각의 예방의료시스템과 유사하게 엄격한 고령자 의료비 억제를 내용으로 하는 것이며, 의료비 부담에 있어 고령자의 자조와 자립을 강조하고 있는 것이다. 이에 대해 아베 내각은 “사회보장 급여비를 억제하는 것은 국민 부담을 억제하는 것이고, 국민 부담이 억제되면 소비나 투자의 활성화를 통해서 경제성장에도 기여할 수 있다”고 주장했다(二木, 2021, 20). 이러한 논리로 예방의료는 후생노동성이 아닌 경제산업성(經濟産業省)이 주도하게 되었다. 아베 내각 이래 일체 개혁의 취지는 완전히 변질되었고, 의료비 등에서 고령자의 부담은 이전에 비해 확대되었다. 이 점에서 본다면 일체 개혁에 어려움을 초래한 것은 고령자 우대정책도 고령자의 기득권도 아니었다. ‘전세대형 사회보장’에 대한 해석과 접근이 달라진 것에서 알 수 있듯 일체 개혁은 정권교체기 제도개혁 국민회의가 안고 있던 한계와 딜레마를 그대로 반영하였다.

## 2) 고령사회대책대강(高齡社會對策大綱)의 변용

실버 민주주의가 일체 개혁에 끼친 영향을 규명하기 위해서는 고령사회대책대강의 내용을 분석할 필요가 있다. 1995년의 <고령사회대책기본법>을 근거로 제정된 이래 고령사회대책대강(이하: 대강)은 고령자에 대한 정부의 중장기적 정책 방향성을 제시해 왔기 때문이다. 정부는 2001년과 2012년, 그리고 2018년 세 차례 대강을 각의 결정한 바 있다. 실버 민주주의는 사회복지제도와 서비스에서

고령 세대의 이익을 축소하기 쉽지 않다고 가정한다. 그러나 2018년 결정된 세 번째 대강을 분석해보면, 실버 민주주의의 가정과 달리 고령 세대의 기득권이 유지되기 힘들다는 것을 알 수 있다. 2018년 대강은 2012년 일체 개혁 초기의 대강과 마찬가지로 “목적 및 기본 방침(제1장)”, “분야별 기본 시책(제2장)”, “추진체계(제3장)”로 구성되어 있으며, 기본 시책에 포함된 6개 분야(취업·소득, 건강·복지, 학습·사회참여, 생활환경, 연구개발·국제 사회에 대한 공헌)도 큰 틀에서 유지하고 있다. 그러나 몇 가지 점에서 2012년의 대강과 큰 차이가 있다.<sup>23)</sup>

첫째, 2012년 대강의 기본 방침에 포함되었던 ‘노후생활의 안정을 확보하기 위한 사회보장제도의 확립’이라는 내용이 2018년 대강에서 삭제되었다. 2012년에 포함되었던 격차의 확대에 대한 대응, 소득재분배 기능의 강화, 사회보장기능의 충실 등 소위 ‘공조(共助)’의 내용은 2018년 대강에 모두 포함되지 않았다. 둘째, 2018년 대강은 ‘나이에 구애받지 않는(ageless)’ 고령 세대의 취업을 강조하고 있다. 2012년 대강에서는 65세까지 일하는 것을 시책으로 제시했다면, 2018년 대강에서는 65세 이상을 일률적으로 고령자로 보는 연령의 획일화를 개선하여 70세 및 그 이후에도 나이와 상관없이 의욕과 능력에 따라 역량을 발휘할 수 있는 환경이 정비되어야 함을 강조하고 있다.<sup>24)</sup> 그리고 이에 대한 대응의 하나로 70세 이후 연금수급개시를 선택할 수 있도록 제도개혁을 검토한다는 내용이 포함되었다. 연금 수령 연령을 70세로 끌어올리는 것은 그동안 정치권에서 금기 중의 금기로 여겨져 왔으나 2018년 대강에 검토 계획이 포함된 것이다. 셋째, ‘기술혁신’의 성과가 가능한 새로운 고령사회 대책이라는 항목이 새롭게 추가되었다. 이 항목은 일본 정부가 2017년 발표한 <Society 5.0>, 즉 사이버 공간의 적극적 활용을 중심으로 새로운 가치와 서비스를 창출한다는 경제재정 운영 기본방침을 반영하고 있다(二木, 2018, 20). 요약하면 아베 내각의 고령사회 대책

23) 내각부 홈페이지 <https://www8.cao.go.jp/kourei/measure/taikou/index.html> 에서 고령사회 대책대강 전문을 참고할 수 있다.

24) 일본 노년 학회와 일본 노년 의학회의 “고령자에 관한 정의 검토 보고서”(2017년 3월)는 75세 이상을 고령자의 새로운 정의로 할 것을 제안하기도 했다(內閣府, 2021).

에서는 소득재분배와 사회보장기능의 강화를 강조하는 내용들이 삭제되었고, 고령사회를 기술혁신 등 사회경제적 성과와 연결시키고 있다. 65세 이상이라 하여 일률적으로 고령자로 보지 않으며 70세 이후에도 나이와 상관없이 역량을 발휘하도록 하겠다는 것, 연금수급 개시 연령의 선택지를 넓히겠다는 것은 고령자의 시장참여와 근로의욕을 강조하고 이들에 대한 사회적 부담을 억제하려는 것이다. 앞서 살펴본 제도개혁 국민회의의 한계와 전세대형 사회보장의 의미 변화처럼 고령사회대책대강의 내용과 고령자 대책의 방향성도 일체개혁이 진행되는 과정에서 모두 변화하였다. 그리고 이것은 공통적으로 특정 세대에 치우침이 없는 전세대형 사회보장의 강화라기보다는 고령자에 대한 사회적 부담 억제를 반영하고 있다. 정치적으로 고령자의 기득권과 이를 옹호하기 위한 정책이 우선시될 수밖에 없다는 실버 민주주의의 가정과 다른 결과를 보여주고 있는 것이다.

### 3) 실버 민주주의의 실재- 또 다른 요소들

일체개혁 과정에서 실버 민주주의가 작동했는지를 검증하기 위해 살펴볼 또 다른 요소는 복지개혁 과정에서 고령자단체가 정치적 영향력을 행사하려고 했는가, 사회보장제도와 제도개혁에 대한 국민 여론은 어떠했는가이다.

일본보다 먼저 고령사회의 문제에 직면해 온 서구 선진국에서 고령자단체의 이익집단화는 이미 오래전부터 존재해왔다. 미국의 시니어 파워가 정책에 미치는 영향 등은 레베너(Hrebenar), 반 타셀(Van Tassel), 마이어(Meyer) 등 연구자에 의해 분석된 바 있다. 이들에 따르면 미국 고령자단체의 정치활동, 이른바 그레이 로비 활동은 일반적인 압력단체들의 정치활동과 크게 다르지 않다. 미국의 고령자단체들은 정책형성과정에서 고령자의 이익을 옹호하고자 하였고, 이미 형성된 고령자 정책을 보호하기 위해 활동하였다. 유럽 등에서는 이익집단화를 넘어서 고령자의 이익을 골자로 한 연금수령자 정당(pensioners' parties)이 정당 정치를 재편성할 가능성을 낳기도 했다(Hanley 2010). 1994년 5월에 실시된 네덜란드 총선거에서 고령자가 직접 후보를 내세운 고령자 정당이 두 개나 등장하여

약진한 것은 대표적인 사례이다.

일본에도 가장 대표적인 시니어 단체로 전국노인클럽연합회(全国老人クラブ連合會, 이하: 전노련)이 존재하며, 지역, 이슈별로 다양한 노인단체가 만들어지기도 했다. 특히 전노련은 1990년대 후반 의료 및 개호보험 등 사회보장제도 개혁과정에서 각 당에 요망서를 제출하고 제언을 하는 등 영향력을 행사한 경험이 있다(內田·岩淵 1999). 또한 고령자 운동의 중심조직으로 전노련이 중심이 되어 1987년에 발족한 ‘일본고령자대회’는 고령자 학대 문제, 고령자의 사회적 고립 등을 이슈로 고령자 권리 운동을 주도하기도 했다(츠지 2010). 그러나 분석 결과, 일본 전노련은 미국의 고령자단체와 달리 정치적 영향력이 미미하며, 정치적 목적을 내걸고 행동하기보다는 정치·행정과 협조하는 온건 노선을 견지하고 있었다. 이들은 정치적 의사결정에 관심이 있기보다는 고령자의 취미활동, 건강, 자원봉사, 학습 등 생활밀착형 프로그램을 만들어내고 확산시키는 것을 주요 활동으로 하고 있다. 일체개혁 과정에서도 전노련이 정치적으로 영향력을 행사한 정황은 찾을 수 없었다.

1962년 발족한 전노련은 ‘자주성, 지역성, 공동성’을 슬로건으로 ‘건강, 우애, 봉사의 전국 3대 운동(全国三大運動)’을 표방하고 있으며, 시, 구, 정, 촌(市区町村)의 연합회를 중심으로 도도부현(都道府県)과 지정도시(指定都市)에 전국 단위의 노인연합을 조직하고 있다. 2021년 3월 기준으로 89,498개 클럽, 470만여 명의 회원을 보유 중이다.<sup>25)</sup> 이들은 엄청난 규모와 조직력을 가지고 있음에도 정치적 압력단체로서 활동하기보다는 정치·행정에 협조적인 노선을 취하려 한다. 그 이유 중 하나는 노인단체로서의 활동과 성장을 일찍이 법률에 의해 보장받아왔기 때문이다. 1963년에 제정된 노인복지법 제13조는 전노련의 지위와 활동을 명기하고 있다. 제13조는 “지방공공단체는 노인의 심신건강 유지에 기여하기 위한 교양강좌, 레크리에이션 등 노인이 자주적이고 적극적으로 참여할 수 있는 사업

25) 전노련 홈페이지, <http://www.zenrouren.com/about/act.html> (검색일: 2022.05.20)를 참고할 수 있다.

을 실시하도록 노력하여야 한다. 지방공공단체는 노인복지를 증진하는 것을 목적으로 하는 사업의 진흥을 도모함과 동시에 노인 연합회 등 해당 사업을 하는 자에 대하여 적당한 원조를 하도록 노력하여야 한다”라고 규정하고 있어, 전노련이 국가와 지자체의 지원을 받으며 확장될 수 있는 근거가 되어 온 것이다. 전노련은 ‘자주성’을 표방하는 것과 달리 재정적으로 보조금에 크게 의존하여 왔으며, 후생성(현재의 후생노동성) 등 관계 부처와도 밀접한 협력 및 상호의존관계를 유지해왔다. 전노련이 온건 노선을 띄게 된 또 다른 배경은 거대 정당의 포괄 정당화와 관련이 있다. 1960~70년대 복지확충기의 자민당과 일본사회당, 그리고 2000년대 중후반 복지재편이 정책과제로 부상한 이후에는 일본민주당에 이르기까지 거대 정당들이 이슈의 포괄화(catch-all)를 통하여 노인복지 관련 의제를 포섭해왔기 때문이다. 전노련이 정치적으로 온건 노선을 표방하는 세 번째 이유는 노인에 대한 부정적 인식의 개선에 있다. 전노련이 홈페이지를 통해서도 강조하고 있는 내용 중 하나는 ‘새로운 고령자상 만들기’이다. ‘도움과 보살핌이 필요한 사람’이라는 기존의 이미지 및 고정관념에서 벗어나, 건강하고 활력있는 고령자가 지역사회를 풍요롭게 하는 존재임을 강조함으로써 고령자에 대한 사회적 인식의 변화를 꾀하고 있는 것이다. 이를 위해 전노련은 60대 젊은(若手) 노인의 입회를 적극적으로 유도하고 있다. 1990년대 이후 일본에서는 노인에 대한 이중적 이미지가 빠르게 확산했다. 전후(戰後) 경제성장의 황금기를 만들고 일본 경제를 지탱해 온 견인차로서의 고령 세대, 예를 들면 단카이 세대가 고령 인구에 대한 사회적 위기의식, 문제화와 함께 ‘남아 버린 소모품’처럼 인식되기 시작한 것이다(Komatsu 2002). 특히 실버 민주주의 담론은 고령 인구의 증가가 청·장년층에게 야기할 수 있는 부정적 결과를 확산시키는 것에 일조했다. 전노련과 같은 고령자단체는 정치인들의 실버 민주주의 경향을 이용하여 정치적으로 압력을 행사하고 있는 것이 아니라 오히려 실버 민주주의에 대한 우려가 만들어낸 부정적인 고령자상을 불식시키려고 노력하고 있는 것이다.

일체개혁 과정에서 실버 민주주의가 작동했는지를 분석하기 위해서는 사회보

장제도와 정부 정책에 대해 국민 여론이 어떠한 인식을 가지고 있었는가 역시 살펴볼 필요가 있다. 일체개혁이 본격화된 2014년 8월 일본 내각부의 <국민 생활에 관한 여론조사(国民生活に関する世論調査)> 결과를 보면, 정부가 더욱 힘써야 한다고 생각하는 분야가 무엇인지를 묻는 질문에서 의료·연금 등 사회보장의 정비를 꼽은 사람의 비율이 68.6%로 가장 높았고, 이하 경기대책(58.7%), 고령사회대책(54.9%), 고용·노동 문제에 대한 대응(42.5%) 등의 순이었다. 2008년에는 같은 문항의 설문에 대한 답변에서 의료, 연금 등 사회보장의 정비를 꼽은 비율이 72.8%를 차지했고, 고령사회대책을 꼽은 비율은 57.2%로 그 다음을 차지했다. 이어 물가대책(56.7%), 경기대책(56.1) 순이었다. 일체개혁이 진행되기 전보다 본격적으로 개혁이 진행된 이후 사회보장의 정비와 고령사회 대책이 차지하는 응답 비율이 모두 감소했다는 것은 개혁에 대한 기대를 어느 정도 반영한 것으로 보인다. 그렇다면 두 차례의 소비세 인상이 마무리되었지만, 연금 및 의료 등 근본적 개혁에 대해 회의적인 평가가 있었던 시기의 여론조사 결과는 어떠한가. 2019년에는 같은 문항에 대해 의료, 연금 등 사회보장의 정비를 꼽은 비율이 66.7%로 가장 높았고, 경기 대책을 꼽은 비율은 52.5%로 다음을 차지했다. 고령사회대책이라 답변한 비율은 50.7%로 세 번째를 차지했다. 일체개혁의 추진 후 상당 부분 시간이 경과했음에도 불구하고 현행 사회보장제도에 대한 불만이 여전히 가장 높으며, 연금, 의료 등 분야의 개혁성과가 미진했음을 보여준다.<sup>26)</sup>

또 한가지 주목해야 할 것은 어느 연령대에서나 자신의 세대와 연관성이 큰 정책에 관심이 높고, 지향하는 정책의 세대 간 격차가 크다는 사실이다. 정부가 일체 개혁 초반에 강조했던 것처럼 특정 세대에 치우침이 없는 전세대형 사회보장이 필요한 이유는 여기에 있다. 앞서 소개한 세 차례의 여론조사 결과들을 분석해보면, 고령 세대는 고령사회 대책이나 의료·연금 등 사회보장의 정비가 더 필요하다고 생각하는 반면, 젊은 세대는 고용대책이나 저출산 및 육아 대책에

26) 국민생활에 관한 여론조사 결과는 <https://survey.gov-online.go.jp/index-ko.html> 에서 연도별 검색이 가능하다.



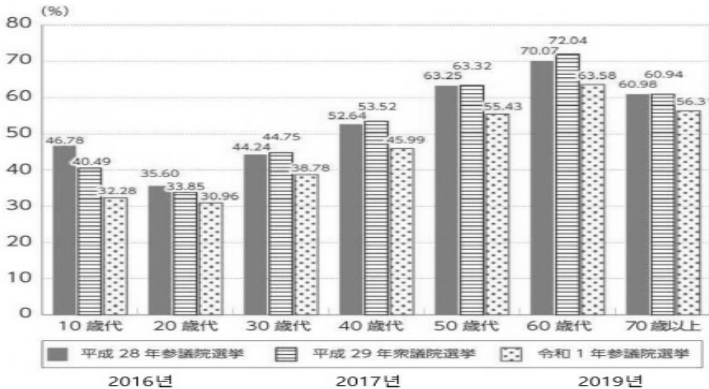
대한 관심이 높았고, 서로의 관심 분야에 대해서는 각각 낮은 관심도를 보였다. 실버 민주주의는 고령자가 자신들과 연관된 정책에만 관심을 갖는다는 것을 가정하나 여론 조사결과는 이러한 경향이 고령자에만 국한된 것이 아님을 보여주었다. 젊은 세대 역시 자기 세대에 직접적으로 관련이 있는 정책에 더 큰 관심을 가지고 있었다. 또한 정부 보고서 등이 연금 급여 등 복지수급의 측면에서 청장년층과 고령층의 갭을 강조하며 세대 간의 공정성 확보를 강조해왔으나, 실제 청장년층은 의료, 연금 등 근본적 사회보장 개혁보다는 그들의 실생활과 직결된 고용대책이나 저출산 및 육아 대책의 필요성을 더 심각하게 느끼고 있는 것으로 해석할 수 있다.

2015년 3월과 2017년 4월 내각부는 <사회意識に関する世論調査>를 실시하였다.<sup>27)</sup> 두 번의 조사에서 국가정책에 민의가 반영되는 정도를 묻는 질문에는 30대의 부정적인 답변 비율이 가장 높게 나타났다. 그 다음으로는 40대, 20대 순으로 부정적 답변 비율이 높게 나타났다. 30대 응답자의 60%가량은 별로 반영되지 않고 있다고 답하였는데, 전혀 반영되지 않고 있다고 답한 응답자도 30대 응답자의 20%를 차지했다. 실버 민주주의의 주장대로라면, 수적으로 우위에 있는 고령자의 선호를 정치적으로 더 우선시하기 때문에 상대적으로 젊은 세대의 선호는 정책에서 소외될 수밖에 없고, 위의 설문조사 결과가 이러한 주장을 뒷받침하는 근거가 될 수 있을지 모른다. 그러나 최근 10년 사이 일본에서는 청년세대의 투표율뿐만 아니라 전체 투표율이 꾸준히 하락해왔음을 주의해서 볼 필요가 있다. 2013년 참의원 선거에서 52.61%였던 전체 투표율은 2019년에 48.8%에 그쳤다. 가장 최근의 2021년 중의원 총선거 투표율도 55.9%대에 머물렀다. 중의원 총선거는 일본민주당의 집권으로 정권교체를 이루어낸 2009년 선거에서 69.23%를 기록한 이래 50%대에서 벗어나지 못하고 있다. <표 4-5>는 최근 선거에서의 연령별 투표율 변화를 나타낸다. 10-40대의 투

27) 사회意識에 관한 국민 조사 결과는 <https://survey.gov-online.go.jp/index-sha.html> 에서 연도별 검색이 가능하다.

표율은 그 위 세대와 비교해볼 때 현저히 낮은 수준이다. 특히 2015년 선거 가능 연령이 만 20세에서 만 18세로 낮아졌음에도 불구하고, 만 18, 19세의 투표율은 첫 선거 이후 지속적으로 하락하고 있다. 연령 조정 이후 처음 치러진 2016년 선거에서도 이들의 투표율은 46.78%로 기대에 못 미쳤으나, 이후에 더욱 하락하여 2019년에는 32.28%에 그쳤다. 20대의 경우는 선거 때마다 가장 낮은 투표율을 보이고 있는데, 2016년 선거에서 35.60%였던 투표율이 2019년에는 30.96%까지 떨어졌다. 같은 기간 동안 30대 투표율 역시 하락하여 2019년에는 40%도 넘지 못했다. 중간 세대에 해당하는 40대와 50대의 투표율도 2019년에는 각각 45.99%와 55.43%에 그쳤으며, 고령층의 투표율도 마찬가지로 하락했다.

〈표 4-5〉 연령대별 투표율의 변화



출처: 총무성 홈페이지 選挙における年代別投票率の推移에서 재구성

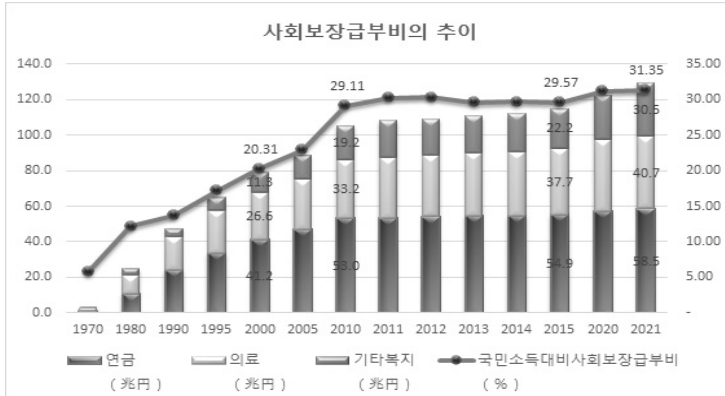
하락한 투표율을 두고 아사히 신문은 “정당이 기권에 졌다”는 사실을 싣기도 했다.<sup>28)</sup> 아사히 신문이 투표율이 낮은 이유를 묻는 여론조사를 실시한 결과, ‘투

28) “投票率 48.80% 政党が「棄権」に負けた” (朝日新聞, 2019年 7月 24日号). 디지털 신문 주소는 <https://ceron.jp/url/www.asahi.com/articles/DA3S14110320.html> (검색일: 2022.05.20)

표해도 정치는 바뀌지 않기 때문'이라는 응답이 43%로 가장 많았고, '정치에 관심이 없기 때문'이라는 응답이 32%로 그 뒤를 이었다. 응답자의 17%는 '투표하고 싶은 후보자나 정당이 없기 때문'이라고 답하였으며, 연령대별로는 만 18세에서 29세의 경우 '관심이 없기 때문'이라는 대답이 48%로 가장 많았다. 니혼게이지사이신문은 투표 여부를 묻는 여론조사에서, '투표하지 않았다'고 응답한 사람들을 대상으로 그 이유를 물었다. '정치나 생활이 바뀔 것이라 생각하지 않는다'는 응답이 29%로 가장 많았고, '투표소에 가는 것이 귀찮다'는 응답이 25%, '좋은 후보자와 정당이 없었다'가 20%, '결과를 예측할 수 있었다'가 18%, '정치나 선거에 관심이 없다'가 16%였다. 만 18세에서 39세의 경우 '투표소에 가는 것이 귀찮다'는 대답이 가장 많았고, 60대 이상의 경우 '정치나 생활이 바뀔 것이라 생각하지 않는다'는 응답이 가장 많았다.<sup>29)</sup> 세대를 불문하고, 현재 일본 유권자들에게는 기대를 품지 못하는 만드는 정치에 대한 무관심과 불신이 상당히 팽배해있음을 알 수 있는 대목이다. 이러한 상황 속에서 젊은 층이 정부 정책에 부정적인 견해를 표하거나 정책에 민의가 반영되지 않고 있다고 생각하는 이유를 실버 민주주의에서 찾는 것은 타당하지 않다. 정치적 불신이나 무관심의 문제를 모두 실버 민주주의로 환원하여 오히려 정치가에게 비난을 회피할 수 있는 좋은 핑곗거리를 제공하기 때문이다. 실버 민주주의라는 용어가 등장한 이래 일본 정치가 실버 민주주의 담론을 정치적으로 이용함으로써 '실버 민주주의의 덫'에 걸린 것은 아닌지 비판해 볼 수 있다. 실버 민주주의 담론은 일체 개혁이 필요한 이유를 실버 민주주의에서 찾고, 일체 개혁에서 연금이나 의료분야 등의 근본적 개혁이 어려운 이유도 실버 민주주의 탓이라 주장할 수 있게 한다. 소비세율 10%까지 증세가 필요한 까닭도 실버 민주주의 때문에 생긴 세대 간 불공정성을 극복하기 위함이며, 젊은 세대가 정치에 대해 느끼는 무기력함의 원인도 실버 민주주의 때문이라고 말할 수 있게 되는 것이다.

29) “もっと投票しやすい環境づくりが重要だ”(2019年 7月 22日号). 디지털 신문 주소는 <https://www.nikkei.com/article/DGXMZO47634490S9A720C1SHF000/> (검색일: 2022.05.20)

〈표 4-6〉 사회보장급여비의 추이(1970~2021년)



출처 : 国立社会保障・人口問題研究所, 「令和元年度社会保障給付費統計」에서 필자 재구성

<표 4-6>은 사회보장급여비의 변화를 나타낸다. 일체 개혁 이래 연금, 의료 급여에서보다 기타 복지와 관련된 급여가 큰 증가폭을 보이고 있음을 알 수 있다. 특히 기타 복지 중에서 큰 폭으로 증가한 것은 청년 및 현역 세대 급여이다. 최근 몇 년간 육아지원이나 유아교육무상화 등 가족지원책, 대학생에 대한 급여형 장학금제도 확충 등 젊은 세대와 현역세대를 중시한 정책이 이전에 비해 더 늘어났기 때문이다(鳥澤 2017). 그러나 연금 및 의료 개혁이 이루어지지 않는 상황에서 계속 늘어나는 고령 인구, 특히 상대적으로 사회적 비용이 많이 드는 후기고령자의 증가로 인해 고령자 관련 급여도 계속 늘어나고 있다. 결국 미래 세대의 부담과 늘어가는 국채는 뒷전으로 한 채 눈치 보기에 급급한 일본 정치가 보여주고 있는 모습은 전세대형 사회보장이 아닌 “전세대형 이익유도정치”에 더 가깝다.<sup>30)</sup>

30) 일본은 재정법상 “특례”인 적자 국채를 1975년도부터 3년을 제외하고 현재에 이르기까지 영구적으로 발행하고 있다. 세계적으로 이런 나라가 없다는 것이 일본 내에서도 중론이다. 재무성(財務省)에 따르면, 일본의 국채는 2021년을 기준으로 1212조 4680억 엔이며, GDP 대비 국채비율은 260%이다(일본재무성, 2021).

고령 세대가 정치적 권리를 행사하는 것 자체가 민주주의에서 문제가 되는 것은 결코 아니다. 이를 정치적으로 이용하고, 책임과 비난을 회피하는 수단으로 삼으려는 것이 문제일 것이다. 실버 민주주의 담론의 등장 이후 일본 사회가 보여준 가장 큰 모순은 ‘민주주의’가 중요한 것임에도 불구하고, ‘실버’가 중요하다고 주장하고, ‘실버’가 모든 문제의 원인이라고 말하려 한다는 것이다. 민의를 반영하지 못하는 정치와 청년층의 지나치게 낮은 투표율, 점점 하락하는 전체 투표율은 민주주의의 위기 그 자체를 보여준다. 그럼에도 일본에서 실버 민주주의 담론은 사회복지제도의 개혁과정에서 변명처럼 이용되었다. 실버 민주주의의 주체는 누구인가. 정치적 파위를 행사하고 기득권을 유지할 의지가 있는 고령층인가, 실버 민주주의의 뒷에 걸린 일본 사회인가. 일체 개혁의 진행 과정에서 드러난 실버 민주주의의 실재는 개혁과정에 온갖 구실을 제공하는 허울 좋은 변명에 불과하다.

## V. 결론

고령 인구가 증가함으로써 사회보장제도와 사회복지서비스의 지속가능성 문제에 대한 고민이 커지는 것은 당연한 사실이다. 특히 생산인구가 감소하고 고령 세대에 대한 사회적 부담이 커지게 되면서 일명 ‘목말형 사회’가 초래하는 세대 간 갈등 문제는 사회복지자원의 분배를 둘러싼 사회적 해결책과 새로운 정책 거버넌스를 필요로 한다. 이 과정에서 실버 민주주의에 대한 담론이 중요한 위치를 차지하게 되는 것은 자연스러운 일일 것이다. 오늘날 많은 국가에서 발생하는 복지포퓰리즘 역시 노인유권자(grey voters)에 의해 동기 부여되는 경우가 많다고 지적되어 왔다(Vanhuysse and Goerres 2012). 그런데 중요한 것은 고령 유권자가 증가하면 실버 민주주의를 초래한다는 단순한 공식이 아니라 실버 민주주의의 실재가 무엇이며, 이것이 누구를 위해 어떤 식으로 작동하고 있는가를 파악

하는 것이다. 이는 실버 민주주의가 야기하는 문제들을 시정하기 위한 새로운 대응책과 제도 개선으로 이어지고 있는가와 연결되는 문제이기도 하다.

이 연구는 실버 민주주의 담론을 등장시킨 일본에서 사회복지개혁과 관련하여 실버 민주주의가 어떻게 작동하고 있는지를 분석하고자 했다. 고령화사회에서 초고령사회의 진입이 세계에서 가장 빠른 국가이며 자민당 1장 체제가 매우 오랜 기간 유지되었다는 점에서, 구조개혁과 복지확대라는 정책 대립축이 역사적인 정권교체로 이어졌으며, 세대 간 불공정성의 시정을 목표로 근본적 개혁에 착수하고자 했다는 점에서 일본의 실버 민주주의가 사회복지제도의 변화에 어떠한 영향을 끼쳐왔는지를 규명하는 것은 매우 흥미로운 작업이었다.

분석 결과, 일본 사회에서 고령 세대가 정치적으로 압력을 행사하거나 자기 세대의 복지혜택 등 기득권을 고수하려 한다는 의미의 실버 민주주의는 실재하지 않았다. 다만 사회복지제도가 확충되는 과정에서 상대적으로 표를 계산하기 쉬운 고령 세대를 오로지 집표의 관점에서 해석하고 이를 정치적으로 활용한 정치인들의 계산이 실버 민주주의라는 개념이 등장할만한 소지를 제공했다. 과거 지지율 하락 등 정치적 위기에 직면한 자민당은 고령화를 대의명분으로 활용했다. 고령자 대책이 확대되어야 한다는 당위성을 주장함으로써 자신들에 대한 대중의 불만을 희석시키고 정치적으로 환영받을 수 있었기 때문이다. 1980년대 제2임조가 행·재정개혁의 일환으로 고령자에 대한 사회적 부담을 줄이는데 앞장섰지만, 1990년대 고령사회에 진입하게 되면서 고령자 복지는 다시 정치적으로 중요한 성격을 띠게 되었다. 재정적 어려움에도 불구하고 골드플랜에서 신골드플랜으로 고령자 복지가 확충되고, 국고 부담을 늘려 복지재원을 감당했다. 실버 민주주의 담론은 1993년 자민당 일당 우위 정치가 종식하고, 이후 수명이 짧은 연립정권이 반복되면서 정치인들이 선거 정치에 급급해 수적으로 우세한 고령자의 기득권을 사수하려 하는 과정에서 확대되었다. 실버 민주주의는 정치적 행위자로서 고령 세대가 기득권을 고수하기 위해 노력하고 정치적 이해관계자로서 압력을 행사한 결과가 아니다. 일본에서 실버 민주주의는 고령자를 표로 인식하

고 반응하는 정치적 행태를 비판하는데 적합한 담론인 것이다.

일체 개혁 전후로 사회보장제도의 지속가능성이 위태로움에 처해 있음을 보여주는 각종 정부 문서와 세대 간 투표율의 격차 문제가 다시 실버 민주주의 개념을 도마 위에 올려놓았다. 그러나 일체 개혁의 과정에서도 실버 민주주의의 주체는 고령 세대가 아니었다. 젊은 세대가 고령 세대 때문에 투표하지 않으며, 고령 세대가 기득권을 사수하려 하기에 근본적 개혁이 힘들다는 것은 개혁의 미진함을 실버 민주주의의 탓으로 돌리려는 구차한 변명에 불과하다. 3당 합의를 이끌어 내었다는 표면적 평가와 달리 일체 개혁과정은 정치적 합의의 어려움을 보여주었으며, 정당 간 정책 이념의 차이는 결국 개혁의 목표와 내용도 바꾸어놓았다. 개혁 초기 특정 세대에 치우침이 없는 세대 간 공평성이라는 취지는 현재 고령자의 시장참여와 의료비 부담이 확대되는 방향으로 변화하였다. 그리고 아직도 연금, 의료 등 근본적 개혁의 성과를 찾기는 쉽지 않다.

실버 민주주의는 개혁이 어려운 이유를 고령자가 반대하는 정책을 펴기 쉽지 않다는 데서 찾고 있다. 고령 세대가 연금 급여나 의료비 등 자신의 생활과 직결된 문제에 관심을 가지는 것은 당연하지만 이는 고령 세대에만 국한된 경향은 아니다. 어느 세대든 자신의 세대와 직접 연관이 있는 이슈에 더 많은 관심을 가지고 있을 것이다. 또한 고령 세대가 미래 세대를 위해 고민하지 않는다는 증거는 어디에도 없다. 일본에는 오로지 자기 세대만을 위해 자식과 손주 세대에 대한 고민을 하지 않으며, 미래 세대가 감수할 비용을 당연하다 생각하는 노령 세대가 존재한다고 말할 수 있는 근거는 어디에 있는가. 최근 몇 년간 일본에서는 과거와 달리 육아지원이나 유아교육무상화, 대학생에 대한 급여형 장학금제도 확충 등 젊은 세대와 현역 세대를 중시한 정책이 많이 만들어져 왔다. 그러나 연금 및 의료 개혁이 이루어지지 않는 상황에서 계속 늘어나는 고령 인구조로 인해 고령자 관련 예산도 계속 늘어만 가고 있다. 연금, 의료제도와 같은 근본적인 개혁은 고령 세대의 반대로 인해 쉽지 않다고 미루어두고, 상대적으로 선택이 간단한 세대별 이익유도정치를 택한 것은 아닌지 비판해 볼 수 있는 대목이다. 더

많은 세대로부터 정치적으로 환영받기 위해 실버 민주주의를 이용하여 이익유도 정치를 하고 있다는 비판으로부터 자유롭기 위해서는 정치인들이 미래 세대를 위한 복지개혁이 무엇인지를 사회적으로 공론화하고 세대 간 협조를 주도할 수 있어야 할 것이다.

이 연구는 최근 일본에서도 논의되고 있는 선거제도 개혁 문제를 실버 민주주의와 연결시키지 못한 한계를 가지고 있다. 개혁이 용이한 환경은 아니지만 앞으로 세대 간 공정성의 확보를 위해 반드시 체계적인 분석이 요구되는 분야이다. 이 연구에서도 표를 통해 제시하였듯이 2016년에 처음으로 선거권을 얻은 18~19세의 투표율은 연령 조정 후 첫 선거에서는 46.8% 선이었으나 2019년에는 20대와 큰 차이가 없는 수준으로 떨어졌다. 2020년 이후 20년간 20대와 60대의 인구비는 1.3배에서 1.7배로 높아질 것이 예상된다. 만약 세대별 투표율의 격차가 그대로라면, 2040년 60대의 투표 가치는 20대의 3.4배가 될 것으로 예측된다. 따라서 초고령사회에서 사회복지개혁 외에도 1인 1표가 가진 한계를 보정할 수 있는 제도적 노력이 요구된다. 연구자도 이 부분에 대한 연구를 후속 연구로 진행하고자 한다.

한국의 고령화는 속도 면에서 일본보다 더 빠르게 진행되고 있다. 일본의 경험은 초고령사회에 대한 한국의 대응 방향에 중요한 시사점을 주고 있다. 초고령화로 인한 사회보장비의 급증, 세대 간 격차의 심화와 이를 둘러싼 새로운 사회적 이슈 등은 일본의 경험을 토대로 우리 사회의 특수성을 함께 고려할 것을 요구한다. 고령 인구의 규모가 증가하면 고령자가 사회정책의 주요 대상으로 부상하고, 이들의 욕구를 충족시키는 사회정책이 확대될 수밖에 없다. 그러나 고령 인구의 증가와 실버 민주주의의 관계는 단선적이지 않다. 일본의 경험에서 알 수 있듯 실버 민주주의가 정치인에게, 그리고 고령자와 젊은이에게까지 스스로 미래 세대를 위해 행동하지 않는 “변명”으로 이용되지 않기 위해서는 미래 세대를 위한 고민이 사회적으로 공론화되어야 하며, 복지혜택과 관련한 정확한 정보제공이 요구된다.



2021년 내각부의 <국민생활에 관한 여론조사 결과>에 따르면, 정부가 더욱 힘써야 한다고 생각하는 분야가 무엇인지를 묻는 질문에서 의료·연금 등 사회보장의 정비를 꼽은 사람의 비율이 67.4%로 가장 높았고, 코로나 감염병 대응(65.8%), 경기대책(55.5%), 고령사회대책(51.2%) 순이었다. 의료·연금 등 사회보장의 정비를 꼽은 비율은 지난 20여 년간 다른 분야에 비해 가장 높았다. 고령자의 증가로 팽창하는 사회보장비는 디플레이션 경제하에서 사회보험료나 세수로 는 결코 충분하지 않다. 매년 재정적자를 적자 국채의 발행으로 충당해야 한다. “빛으로 유지되는 연금제도”에 대해 국민들이 변화를 요구하는 것은 당연하다. 연금제도는 자칫 위험을 알면서도 아무도 책임지지 않는 회색코뿔소(The Grey Rhino)가 될 수 있다.<sup>31)</sup> 실버 민주주의가 눈치 보기 급급한 정치인들에게 그럴싸한 변명의 여지를 주는 도구가 되어서는 안 되는 이유는 여기에 있다. 실버 민주주의는 초고령사회를 앞둔 국가들에게 SOS의 기능을 수행할 수 있으나, 초고령 사회의 정책 대응을 압도하거나 구속하는 담론이 되어서는 안 될 것이다.

---

31) 회색코뿔소는 세계정책연구소(World Policy Institute, WPI)의 소장 미셸 부커(Michele Wucker)가 2013년 세계경제포럼(World Economic Forum, WEF, 다보스포럼)에서 제시한 개념이다. 큰 덩치와 크게 흔들리는 땅의 진동으로 코뿔소가 다가오는 것은 누구나 인지할 수 있듯이 위험의 징조가 지속적으로 나타나 사전에 충분히 예상이 가능함에도 불구하고, 그 영향을 간과하여 온전히 대응하지 못하는 상황을 표현한 것이다.

## 참고문헌

- 요코야마 토시카즈. 2011. 『일본 사회보장의 재구축』 김현훈 외 역. 경기: 공동체.
- 우준희. 2017. “전후 일본의 복지정치: 정책아이디어, 정책이익, 그리고 제도변화.” 『비교일본학』 39집, 21-66.
- 이현출. 2016. 『세계화 시대의 한국 정치과정』. 서울: 건국대학교 출판부.
- \_\_\_\_\_. 2018. “인구의 정치학: 실버 민주주의의 도래와 세대 간 정의.” 『한국정치연구』 27집 2호, 85-114.
- 이코노미 인사이트. 2017. “세대분열 버려야 실버독재 막는다.” 제36호. 서울: 한겨레신문사.
- 중앙선거관리위원회. 2016. 『제20대 국회의원 선거 투표율 분석』.
- \_\_\_\_\_. 2012. 『제19대 국회의원 선거 투표율 분석』.
- 츠지 유타카. 2010. “고령자의 자아실현과 학습.” 고바야시 분진, 이토 오사카즈 저. 양평찬 역. 『일본의 사회교육·평생학습: 풀뿌리 주민 자치와 문화 창조를 향하여』, 235-249. 서울: 학지사.
- 타니구치 나오키 저. 나일경 역. 2008. 『일본의 선거와 유권자 의식』. 서울: 논형.
- 타다 히데노리 저. 정재철 역. 2008. 『일본의 사회보장: 이론과 분석』. 서울: 인간과 복지.
- Calder, Kent. E. 1988. *Crisis and Compensation: Public Policy and Political Stability in Japan 1949~1986*. Princeton: Princeton University Press.
- Campbell, John Creighton. 1992. *How Policy Change: The Japanese Government and the Aging Society*. Princeton: Princeton University Press.
- Downs, Anthony. 1957. “An Economic Theory of Political Action in a Democracy.” *Journal of Political Economy* 65: 135-150.
- Estevez-Abe, Margarita. 2008. *Welfare and Capitalism in Postwar Japan*. New York: Cambridge University Press.
- Fraser, Nancy. 2009. *Scales of Justice: Reimagining Political Space in Globalizing World*. New York: Columbia University Press.

- Hanley, Seán. 2010. “The emergence of pensioners' parties in contemporary Europe.” In *Young Generation Under Pressure? The Financial Situation and the “Rush Hour” of the Cohorts 1970-1985 in a Generational Comparison*, edited by Joerg Chet Tremmel, 225-244. Berlin: Springer Verlag.
- Hrebendar, Ronald J. 1997. *Interest Group Politics in America*. 3rd ed. Armonk, NY: M. E. Sharpe.
- Jackson, William. 1998. *The Political economy of population aging*. UK: Edward Elgar.
- Komatsu Hideo. 2002. “Aging and Gender in Modern Society.” *Women's Studies Forum*. 16: 23-42.
- Sørensen, Rune J. 2013. “Does aging affect preferences for welfare spending? A study of people’s spending preferences in 22 countries, 1985–2006.” *European Journal of Political Economy* 29: 259-271.
- Vanhuyse, Pieter and Achim Goerres. 2012. *Ageing Populations in Post-industrial Democracies: Comparative Studies of Policies and Politics*. London: Routledge.
- Van Tassel, David D and Jimmy Elaine Wilkinson Meyer. 1992. *U.S. Aging Policy Interest Groups: Institutional Profiles*. Greenwood Press.
- Weiss, Edith Brown. 1992. “In Fairness To Future Generations and Sustainable Development.” *American University International Law Review* 8(1): 9-26. <https://digitalcommons.wcl.american.edu/auilr/vol8/iss1/2/>
- 内田満, 岩淵勝好. 1999. 『エイジングの政治学』. 東京: 早稲田大学出版部.
- 加藤創太, 小林慶一郎. 2017. 『財政と民主主義』. 東京: 日本経済新聞出版社.
- 經濟社会綜合研究所. 2012. “社会保障を通じた世代別の受益と負担” ESRI Discussion Paper Series No. 281.
- 国立社会保障・人口問題研究所 編. 2021. 『令和元年度社会保障給付費統計』  
 \_\_\_\_\_ . 2017. 『日本の將來推計人口(平成29年推計)』.  
 \_\_\_\_\_ . 2016. 『平成28年社会保障統計』.

- \_\_\_\_\_. 2012. 『平成24年社会保障統計』.
- \_\_\_\_\_. 1998. 『平成10年社会保障給付費統計』.
- 島澤諭. 2017. 『シルバー民主主義の政治経済学 世代間対立克服への戦略』. 東京: 日本経済新聞出版社.
- 清水仁志. 2018. “シルバー民主主義と若者世代”. 『基礎研レポート』. 2018年 3月号. ニッセイ基礎研究所.
- 新川敏光. 2005. 『日本型福祉レジームの発展と変容』. 京都: ミネルヴァ書房.
- \_\_\_\_\_. 1993. 『日本型福祉の政治経済学』. 東京: 三一書房.
- 地主重美. 1994. 『社会保障の財政対策の課題と展望』. 社会保障研究所 編. 『社会保障の財源政策』. 東京: 東京大学出版会.
- 總務省. 2015. 『人口統計』.
- \_\_\_\_\_. 2015. 『平成27年国勢調査』.
- 財務省. 2021. 『令和3年度国債発行計画』.
- 菅原琢. 2009. 『世論の曲解: なぜ自民党は大敗したのか』. 東京: 光文社新書.
- 竹中平蔵. 2009. 『「改革」はどこへ行った?— 民主党政権にチャンスはあるか』. 東京: 東洋経済新報社.
- 内閣府. 2021. 『高齢社会白書』.
- \_\_\_\_\_. 2018. 『高齢社会対策大綱』.
- \_\_\_\_\_. 2012. 『高齢社会対策大綱』.
- 二木立. 2021. “第二次安倍内閣の医療・社会保障改革の総括”. 『文化連情報』. 2021年 1月(51号). 12-22.
- \_\_\_\_\_. 2018. “安倍政権の「高齢社会対策大綱」は前政権の大綱とどう違うか?” 「深層を読む・真相を解く」(73) 『日本医事新報』. 2018年 3月(4897号). 20-21.
- 西村裕通. 1989. 『現代社会政策の基本問題』. 京都: ミネルヴァ書房.
- 福武直. 1986. 『福祉社会への道』. 東京: 岩波書店.
- 宮本太郎. 2008. 『福祉政治—日本の生活保障とデモクラシー』. 東京: 有斐閣.
- 八代尚宏. 2020. “少子高齢化社会とシルバー民主主義”. 『Voters』. 2020年 2月(54号). 4-5.

- \_\_\_\_\_. 2016. 『シルバー民主主義 - 高齢者優遇をどう克服するか』. 東京: 中公新書.
- \_\_\_\_\_. 2017. 『シルバー・デモクラシー: 戦後世代の覚悟と責任』. 東京: 岩波新書.
- 山崎広明. 1988. “厚生年金制度の<抜本改革>過程”. 東京大学社会科学研究所 編. 『転換期の福祉国家 下』. 東京: 東京大学出版会.

### 인터넷 자료

- 전노련 홈페이지, <http://www.zenrouren.com/about/act.html> (검색일: 2022.05.20).
- 전성인. 2016. “청년들은 체제를 바꾸어낼 수 있을까.”  
<https://1boon.kakao.com/ppss/587722b7ed94d20001eb91c8> (검색일: 2021.12.02).
- 통계청, 2018. “2018년 고령자 통계.” <http://kosis.kr/index/index.jsp> (검색일: 2022.01.20).
- 內閣府. 2021. “令和3年版(2021年) 高齢社会白書.”  
<https://www8.cao.go.jp/kourei/whitepaper/index-w.html> (검색일: 2022.03.01).
- 厚生労働省, “社会保障・税一体改革.”  
<http://www.mhlw.go.jp/stf/seisakunitsuite/bunya/hokabunya/shakaihoshou/kaikaku.html>  
(검색일: 2022.03.18).

### 내각부 여론조사자료

- 內閣府. <https://survey.gov-online.go.jp/index-ko.html> (검색일: 2022.02.10).
- \_\_\_\_\_. <https://survey.gov-online.go.jp/h20/h20-life/index.html> (검색일: 2022.02.10).
- \_\_\_\_\_. <https://survey.gov-online.go.jp/index-sha.html> (검색일: 2022.02.10).
- \_\_\_\_\_. <https://survey.gov-online.go.jp/hutai/tindex-h20.html> (검색일: 2022.02.10).

### 신문기사

- 아시히신문. 2019. “投票率48.80% 政党が「棄権」に負けた.” 『朝日新聞デジタル』  
(7월 24일).
- 니혼게이지아이신문. 2019. “もっと投票しやすい環境づくりが重要だ.” 『日本経済新聞電子版』(7월 22일).

\_\_\_\_\_. 2017. “強まる「シルバーデモクラシー」・若者も積極投票を.” 『日本経済新聞電子版』(10월 12일).

\_\_\_\_\_. 2013. “社会保障改革 給付抑制策、踏み込み不足、年金は時期示さず.” 『日本経済新聞電子版』(8월 22일).

宇佐美典也. 2015. “シルバーデモクラシーで日本はギリシャの二の舞に: 若者が危機意識を持たないと財政破綻は免れない.” 『JBPress』(7월 9일).

島澤諭. 2012. “シルバー民主主義に泣く若者.” 『Wedge』(4월 26일, 5월 2일, 5월 16일).  
<https://wedge.ismedia.jp/category/silver>

투고일: 2022.06.20.      심사일: 2022.07.20.      게재확정일: 2022.07.22.
--

## Silver Democracy and the Politics of Social Welfare Reform

Woo, JunHee | Hankuk University of Foreign Studies

This study analyzes the changes of silver democracy and social welfare system in Japan in socio-political context. Silver democracy in Japan came from the political calculations that tried to interpret the elderly generation politically. Silver democracy also expanded as politicians tried to defend the vested interests of the elderly. The biggest problem is that silver democracy functioned as a means to avoid political responsibility and criticism in the process of ‘The Comprehensive Reform of Social Security and Tax’, which advocated fundamental reform. The reform showed the difficulty of political consensus, unlike the superficial evaluation of the three-party agreement. The difference in policy ideology between political parties has changed the goals and contents of reform, and the purpose of intergenerational equity has changed to the direction of the elderly's participation in the market and the burden of medical expenses. And it is not easy to find the results of fundamental reforms such as pension and medical care systems. This paper argues that the relationship between population ageing and silver democracy is nonlinear, and that the reality of silver democracy can be identified when the reform process of social welfare system is analyzed in a socio-political context.

---

**Key Words** | Silver Democracy, Social Welfare System, Intergenerational Equity, Population Ageing, the Comprehensive Reform of Social Security and Tax