

# 발전주의 복지국가에서 사회투자국가로: 일본 사례를 중심으로\*

권순미\*\*

---

## 요약

일본은 동아시아 발전주의 복지모델을 대표하는 국가 중 하나로 꼽힌다. 그러나 이 논문은 일본이 최근 사회투자국가로 전환했다고 주장한다. 제도적 경로 의존성에 따라 발전주의적 성격이 여전히 남아 있음에도 불구하고, 저출산·고령화 등 새로운 사회적 위험에 대한 발전주의 복지국가의 제도적 비조응성이 증대하면서 민주당정권의 '제3의 길'에서 시작된 사회투자국가 노선은 '일본 1억 총활약 플랜'으로 상징되는 아베노믹스 제2단계로 계승되었다. 이 연구는 성장과 분배의 선순환을 강조하는 새로운 복지국가 패러다임이 정책 아이디어 차원에서만이 아니라 여성의 고용 활성화, 아동에 대한 투자, 돌봄 지원정책 등 일-가족 양립과 관련한 공공정책 영역에서 포괄적으로 추진되고 있음을 밝힌다.

**주요어:** 사회투자국가, 발전주의 복지국가, 발전주의적 사회투자국가, 신사회 위험, 아베노믹스, 일-가족 양립

---

\* 이 연구는 2016년 대한민국 교육부와 한국연구재단의 지원을 받아 수행됨(NRF-2016S1A3A2923475).

\*\* 고용노동연수원 교수(ksoonmee@hotmail.com)

## I. 머리말

이 연구는 발전주의 복지국가에서 사회투자국가로 전환한 일본의 사례를 다룬다. 그 동안의 복지국가 연구에서 일본을 사회투자국가로 분류한 연구는 찾아보기 어렵다. 사실 일본에는 사회투자·정책은 존재하지만 사회투자·전략은 존재하지 않는다는 주장(김교성 외, 2010: 185)이 한동안 설득력을 가졌다. 그러나 최근 약 10년 간 일본 정부가 제시한 국가발전전략 및 사회정책들은 사회투자국가를 지향하고 있음을 분명하게 보여준다. 그렇다면, 일본이 발전주의 복지국가에서 사회투자국가로 궤도 수정을 하게 된 배경은 어디에 있을까? 사회투자국가 노선은 공공정책 영역에서 구체적으로 어떻게 반영되고 있나?

사회투자국가는 전후 케인즈주의 복지국가(Keynesian welfare state)와 신자유주의(neo-liberalism) 사이의 '제3의 갈로, 소득보장보다는 인적 자본 및 기회의 재분배에 투자함으로써 복지가 갖는 생산주의적 성격을 극대화하는 것을 목표로 한다(Giddens, 1994; 1998). 기든스의 사회투자국가는 세계화 시대에 시민주의의 이상인 완전고용과 평등을 달성함에 있어서, 전통 좌파와는 달리 새로운 전략을 구사하는 국가다. 즉, 사회투자국가는 자유시장경제의 혁신과 생산력을 최대한 증대시키기 위해 통화주의와 노동시장의 유연화전략을 받아들여, 인적 자원에 대한 '사회적' 투자를 통해 중산층은 물론 시장에서 낙오된 시민과 그 자녀에게 제2의 도약이 가능한 기회를 적극적으로 제공하는 국가다(양재진·조아라, 2007: 214). 사회투자국가가 갖는 개념적 모호성과 가치, 목표, 정책의 복잡성에도 불구하고, 그것은 유럽과 영미국가에서 다양한 버전으로 수용되었다.<sup>1)</sup> 동아시아의 맥락에서 볼 때, 사회투자국가는 발전주의 복지국가와는 다른 정책 패러다임을 의미한다. 발전주의 복지국가는 이데올로기적으로 경제정책 우선성과 사회정책의 종속성이라는 위계적 관계를 특징으로 한다. 그것은 경제는 생산적이지만, 복지는 비생산적이라는 가정에 기초한다. 발전주의 복지국가에서 성장과 복지의 상보성이나 선순환 논리는 체계적으로 배제된다. 그러나 사회투자적 접근에서는 새로운 사회적 위협에 보다 많이 노출된 집단, 가령, 저숙련 노동자, 비정규직 노동자, 여성, 아동, 노인 등이 사회정책의 주요 포괄 대상이다.

일본은 동아시아 발전주의 복지모델을 대표하는 국가로 꼽힌다(Kwon, 1997; Hololiday, 2000; Choi, 2012). 발전주의 복지국가는 공적인 사회 지출과 사회 서비스의 측면에서 유럽 국가들보다 뒤쳐진 '작은 복지국가'이다. 그럼에도 불구하고, 전후 수십 년간 일본의 발전주의 체제는 그럭저럭 사

1) 사회투자국가의 개념, 다양성, 그리고 그 성과에 대한 많은 논쟁이 있다. 이에 대해서는 김영순(2007), 양재진(2007), 김연명(2007; 2009) 신광영(2007), 이주희(2007), 안재홍(2008), 김교성 외(2010), 김운태(2010), Bonoli & Powell(2004), Lewis & Surender(eds.)(2004), Morel, Parlier & Palme(eds.)(2009), Kersbergen & Hemerijck(2012)을 참고.

회적 보호 기능을 수행할 수 있었다. 종신고용의 사회적 규범과 공식적인 사회지출 통계에는 잡히지 않는 정부의 공공근로, 농촌 가구에 대한 보조금 지원, 시장 규제적 산업정책 등이 서구 복지국가의 재분배 기능을 일정하게 대체했기 때문이다(宮本, 1997; Estevez-Abe, 2008; 金成垣, 2016). 그러나 서구 복지의 ‘기능적 등가물’로 가장 주목받았던 종신고용제는 사실, 내부 노동시장의 남성 생계부양자에게 안정적인 고용과 가족을 부양할 수 있는 ‘가족임금’을 보장하기 위한 것으로, 외부 노동시장의 여성, 비정규직은 경제 불황의 구조 조정기에 수량적 유연화의 대상일 뿐이었다(김영 역, 2009). 일본의 사회보험체제도 남성 생계부양자모형을 전제로 발전하였다. 가족 구성원들은 남성 부양자에게 부속된 존재로서 사회보험의 수급권을 가지며, 보육, 개호 등은 기본적으로 주부의 몫이고 이에 대한 공적 서비스 지원은 저소득이거나 ‘돌봄 사람이 없는’ 경우에 한 해 예외적으로 제공되었다(김영 역, 2009).

남성 생계부양자 모델과 짝을 이루는 발전주의 복지모델은 여성의 경제활동 참여 증대, 가족구조의 변화, 저출산·고령화 등 신사회 위험에 대한 대응력에서 2인 소득자·2인 돌봄모델에 기초한 서구 시민주의 복지체제 혹은 시민주의 사회투자국가와는 비교할 수 없을 정도로 취약성을 노정해 왔음에도 불구하고, 일본은 뒤늦게 새로운 복지국가전략을 들고 나왔다. 그 결정적인 분기점은 친복지정당인 민주당의 집권이라 할 수 있다. 흥미로운 것은 보수적인 아베정권도 민주당의 사회투자 전략을 계승하고 있다는 점이다. 특히, 제3차 아베내각<sup>2)</sup>의 사회투자 전략은 여성 노동력의 활성화, 아동에 대한 집중투자, 돌봄정책의 지원 등 일·가족 양립정책에 초점을 두고 있다.

일본의 복지 전략 변화를 살펴보기 위해 이 논문은 다음과 같이 구성된다. 2장에서는 선행 연구 검토를 통해 발전주의 복지국가론과 사회투자국가론을 비교한다. 많은 공통점에도 불구하고, 복지 이데올로기, 시민의 권리와 의무, 사회투자의 핵심 대상, 일·가족 양립을 위한 돌봄노동과 여성의 경제활동 참여에 대한 접근 등에서 두 복지국가모델 사이에는 상당한 차이가 있음을 밝힌다. 3장에서는 일본이 사회투자국가로 이행하게 된 사회경제적 배경을 살펴본다. 여기서는 저출산·고령화가 초래한 다양한 신사회 위험과 발전주의 복지국가의 비조응성이 새로운 정책 패러다임의 전환을 압박했다는 점을 강조한다. 4장에서는 일본이 실제 사회투자국가로 어떻게 전환해 가고 있는지를 민주당과 아베정권의 신성장전략, 그리고 일·가족 양립정책을 중심으로 검토한다. 마지막으로 5장에서는 지금까지의 논의를 요약하고, 일본의 사례가 갖는 사회정책학적 함의를 도출한다.

2) 제1차 아베 내각은 민주당 집권 직전인 2006년 9월부터 2007년 9월까지, 2차 아베 내각은 민주당의 ‘역사적 참패’ 이후인 2012년 12월부터 2014년 12월까지, 3차 아베 내각은 2014년 12월부터 2017년 10월까지이다. 그리고 2017년 11월부터 2018년 현재까지는 제4차 아베 내각 집권기에 해당한다.

## II. 선행연구 검토: 발전주의 복지국가와 사회투자국가

‘발전주의 국가’라는 개념은 원래 일본, 한국, 대만 등 동아시아 후발 산업국들의 급속한 산업화와 경제성장에 있어서 국가와 관료의 독특한 역할을 설명하기 위해 사용되었다(Johnson, 1987; Amsden, 1989; Wade, 1990). 이후 사회정책 연구자들은 국가 주도의 투자와 자원 배분에 의한 경제발전 전략과 긴밀히 연계되어 있는 동아시아의 저발전 복지국가를 설명하기 위해 ‘발전주의 복지체제’(developmental welfare regime) 혹은 ‘생산주의 복지체제’(productivist welfare regime)라는 용어를 만들었다(정무권, 2007; Hololiday, 2000; Kwon, 2005). 에스핑-안테르센의 복지체제 유형화 기준에서 볼 때, ‘발전주의 복지국가’는 높은 수준의 상품화와 계층화 수준을 갖는다. 즉, 자유주의와 보수주의 복지체제의 혼합형이라 할 수 있다(정무권, 2002; 2007; Esping-Anderson, 1997; Lee & Ku, 2007).

발전주의와 사회투자국가는 시장에 대한 국가의 개입과 규제의 필요성을 인정하고, 노동을 통한 복지를 강조하며, 소비적 지출을 최대한 억제하려 한다는 점에서 공통점을 갖고 있다. 투자라는 개념이 시사하듯이, 사회투자국가에서 정부 지출은 오직 필요한 곳에, 최대 수익을 낼 수 있는 곳에 선별적으로 투자된다(Jenson & Saint-Martin, 2003; Perkins, et al., 2004). 소득보장성 지출의 경우, 보편적으로가 아니라 자산조사를 통해 선별적으로 제공하는 것을 원칙으로 한다(김영순, 2007; Lister, 2004). 또한 발전주의와 마찬가지로 사회투자국가는 기본적으로 보수적 재정 운영을 선호하므로 낮은 수준의 탈상품화와 계층화된 사회보험 중심의 복지체제, 그리고 기업복지체제의 근간을 그대로 유지하려는 경향이 있다.

그러나 발전주의 복지국가와 사회투자국가는 다음 몇 가지 점에서 큰 차이가 있다. 첫째, 복지에 대한 관점이다. 발전주의 복지국가는 경제정책과 사회정책을 대립적으로 보지만, “사회투자국가에서는 이 양자를 조화시키고 통합하는 데 관심을 둔다”(Perkins et al., 2004: 2). 전자의 관점에서 보면, 복지 지출은 소모적 비용에 해당하지만, 후자의 관점에서 복지 지출은 생산적 투자에 해당한다. 발전주의 복지국가에서 복지정책은 경제성장 우선의 이데올로기에 따라 늘 경제정책에 종속적이다(정무권, 2007; Hololiday, 2000; Kwon, 2005; Choi, 2013, Yang, 2017). 반면, 사회투자국가에서는 경제정책과 사회정책의 상호보완성을 중시한다. 발전주의 논리에서는 복지가 근로 동기에 부정적 영향을 미친다는 점을 과장하는 경향이 있다면(정무권, 2007), 사회투자적 접근에서 복지 지출은 지속가능한 성장을 위한 필요조건인 셈이다.

둘째, 발전주의 복지국가는 시민의 권리보다 의무를 중시하지만, “사회투자 국가는 시민의 의무는 권리와 균형을 이루어야 한다”고 주장한다(Lister 2004; Perkins et al. 2004). 발전주의에서 시민

은 산업 역군으로서 저임금과 장시간 노동을 견디며 기업과 국가에 헌신해야 하는 존재이다. 복지는 시민의 권리로 부여되는 것이 아니라 국가의 시혜에 의존한다. 시민의 안전과 복지는 자조의 원리에 따라 개인, 가족, 혹은 기업이 스스로 책임져야 한다. 그러나 사회투자국가는 시민의 복지 증진을 위해 국가가 주도적 역할을 해야 한다는 것을 인정한다. 다만, 복지 제공의 주체인 국가는 구좌파와 달리 ‘결과의 평등’보다는 ‘기회의 평등’에 더 관심을 가지며, 복지를 대가로 근로의무를 부과하고 불응하면 급여를 삭감 혹은 박탈하는 근로연계복지정책(workfare)을 취한다(김영순, 2007; Lister, 2004; Perkins et al., 2004).

셋째, 이 두 번째와 연관된 것으로, 사회투자국가는 ‘기회의 평등’을 위해 교육과 직업훈련 등 경제 성장을 위한 인적자본 개발에 관심이 크다. 인적자본 개발에 대한 관심은 발전주의 시기에도 많았지만, 그 핵심 대상에서는 큰 차이가 있다. 발전주의 복지국가는 산업발전의 핵심 인력이나 비용 대비 투자 효과가 큰 집단, 가령 대기업, 제조업, 남성, 정규직의 인적자본 개발을 우선시한다(Peng, 2014). 이와 달리 사회투자국가는 새로운 사회적 위협에 보다 많이 노출된 노동시장 외부자들, 가령 중소 영세기업 노동자, 서비스 및 판매업 종사자, 여성, 아동, 노인, 청년, 비정규직, 실업자, 저숙련 노동자에게 지식과 기술에 대한 접근 기회를 폭넓게 부여함으로써 이들이 경제적·사회적으로 통합되도록 지원한다(Midgley, 1999; Lister, 2003; Peng, 2014). 비록 현재 불평등이 존재하더라도 노동력을 가진 모든 시민에 대한 활성화전략을 지지하며, 이를 통한 미래의 기회 평등을 달성하는 것이 사회투자국가의 궁극적 목표이다(Jenson and Saint-Martin, 2003). 공보육·공교육 등 아동에 대한 투자를 강조하는 것도 불평등을 예방하기 위한 조치이자(Esping-Andersen, 2002: 14), 지금 당장의 아동의 복지나 시민권을 충족시키는 것보다는 아동을 ‘미래의 시민-노동자(citizen-workers of the future)’로 보기 때문이다(Lister, 2003). 이 점에서 사회투자국가는 비생산적 부문에 투자를 소홀히 하는 발전주의와 다르고, “사회적 통합보다는 주로 성과에 치중하는 신유주의적 기회의 평등”과도 구분된다(Giddens, 1998; Perkins, et al., 2004).

넷째, 돌봄노동에 대한 접근의 차이이다. 발전주의 복지국가는 가족돌봄을 가족 스스로 책임지도록 한다. 표준적인 가구모델은 남성 생계부양자-여성 양육자모델로, 남성은 종신고용제 하에 풀타임으로 일하고, 여성은 ‘전업주부’이거나 기껏해야 파트타임 ‘주부 노동자’로서 양육과 간병, 가사노동을 병행하는 것을 이상적으로 본다(김순영, 2005; 김영 역, 2009; 권순미, 2017). 여성의 유급 노동권을 강화하는 데 필수적인 돌봄노동의 공적 투자에 대하여 매우 인색한 체제인 것이다. 이런 가족의 존속 돌봄체제는 인구 고령화와 저출산, 가족 내 성 역할의 변화, 노동시장의 구조 변화 등의 새로운 사회적 위협 구조에 제대로 대응할 수 없다. 이에 반해 사회투자국가는 가족돌봄 영역에 적극적으로

개입하며, 그와 관련한 공공 지출에도 상대적으로 관대하다. 사회투자적 돌봄체제는 일·가족 양립을 목표로 여성에게 유급노동을 통한 상품화 기회를 적극적으로 부여하고자 돌봄노동의 탈가족화와 탈성별화, 나아가 재가족화를 지지하는 통합적 정책을 추구한다.

일본은 대략 1990년대부터 경기침체와 불안정한 노동시장, 저출산·고령화에 대응하기 위해 비생산적인 집단에 대한 사회통합적 복지정책을 추진하기 시작했다(김교성 외, 2010; Peng, 2014). 저출산 극복과 보육소 대기아동 문제의 해소를 위한 엔젤플랜(1995-1999년)과 신엔젤플랜(2000-2004년) 등 보육정책의 강화, 노인돌봄의 사회화 및 보건·의료·복지서비스의 일괄 제공을 목적으로 한 보편적 개호보험제도의 시행(2000년) 등을 들 수 있다. 그리고 2009년에 집권한 민주당정권은 보편적 아동복지 수당을 공약하는 등 보수정당들과의 정책 차별화를 시도했다.

이런 일련의 흐름을 두고 일본의 복지체제가 과연 발전주의에서 탈피했다고 볼 수 있는지는 여전히 논쟁 중이다. 연구자들의 견해를 단순화하자면, 크게 두 갈래로 나뉜다. 첫 번째로, 일본이 발전주의에서 아직 벗어나지 못했다는 비판적 시각이다. 최영준(Choi, 2012)은 일본의 집권세력은 다른 정치행위자들에게 의해 크게 도전받지 않은 채 여전히 경제친화적 정책과 정치에 의존하고 있으며, 친복지정당을 자임한 민주당정권 하에서도 일본의 복지레짐의 근본적 변화는 쉽지 않을 것으로 전망하였다.

두 번째로, 사회투자적 관점에서 일본의 정책 변화를 해석하는 시각이다. 이토 팽(Ito Peng)은 한국, 대만뿐만 아니라 일본도 1990년대 이전까지는 제조업의 남성 상용직을 중심으로 하는 생산적인 부문에 선별적으로 사회투자를 집중하였지만, 1990년대 이후에는 아동, 노인 등 노동시장의 외부자들이 사회적 보호의 핵심 대상이 되었다고 주장한다. 그녀는 이 새로운 형태의 사회투자를 기존의 ‘생산주의적 복지’와는 구분되는 ‘신(new) 사회투자’ 혹은 ‘포용적 복지’(inclusive welfare)로 개념화하였다(Peng, 2014: 390-391). 한편, 송지연(Song, 2015)은 저출산·고령화와 함께 가족돌봄체계가 약화되고 그 대신에 공적 돌봄지원체계가 한·일 두 나라에서 발전한 것에 주목하면서 이를 효과적인 사회투자전략의 하나로 보았다. 김교성 등(2010: 185)은 일본을 사회투자국가로 분류하지는 않았으나, 1990년대부터 전개된 주요 사회투자정책으로 아동복지정책, 여성친화적 복지정책, 현역세대를 위한 노동시장정책, 고령자·저소득층·장애인의 자립지원정책 등을 들고, 각 제도의 현황을 자세히 소개한 바 있다.

이 논문은 최근 약 10년 동안의 일본의 성장전략과 일·가족 정책의 변화를 살펴볼 때, 일본이 발전주의 복지국가에서 사회투자국가로 전환했다고 본다. 이미 OECD 여러 선진국의 사회투자전략에서 드러나듯이, 신사회 위험에 대한 중요한 대응은 무엇보다 여성의 경제활동 참여를 지원하는 가족정책의 변화이다. 다시 말하면, 아동보육 및 교육에 대한 투자, 부모 휴가정책 등 일·가족 양립의 제

도화라 할 수 있다(윤홍식, 2006; Taylor-Gooby, 2004; Fleckenstein & Lee, 2017). 그러므로 일본에서 실제, 사회투자국가로의 중대한 전환이 일어났는지를 판단하기 위해서는 과거 발전주의 복지국가의 공적 지원에서 배제되었던 일·가족 양립 정책의 변화를 구체적으로 살펴볼 필요가 있다.

### Ⅲ. 새로운 사회적 위험과 발전주의 복지모델의 비조응성

일본의 전후 사회보장체계는 발전주의 국가의 고도 성장기(1960~70년대)에 그 골격이 완성되었다. 그것은 지속적인 경제성장과 완전고용, 남성 노동자·전업주부, 그리고 그 자녀로 구성된 핵가족모델, 충실한 기업의 복리후생, 주민들이 서로 연결된 지역사회를 전제로 한 것이었다(厚生労働省, 2017a: 14). 그러나 발전주의 복지모델은 저출산·고령화 등 새로운 사회적 위험에 매우 취약했을 뿐만 아니라 이 위험구조를 더욱 고착화하는 데 일조했다. 1990년대 이후 일본이 직면한 신사회 위험은 크게 세 가지로 요약할 수 있다. 저출산 고령화와 관련한 인구학적 위험, 여성의 경제활동참가에 따른 돌봄문제, 마지막으로 여성에게 비우호적인 노동시장의 불평등 문제로서 여성의 비정규직화와 복지 배제이다.

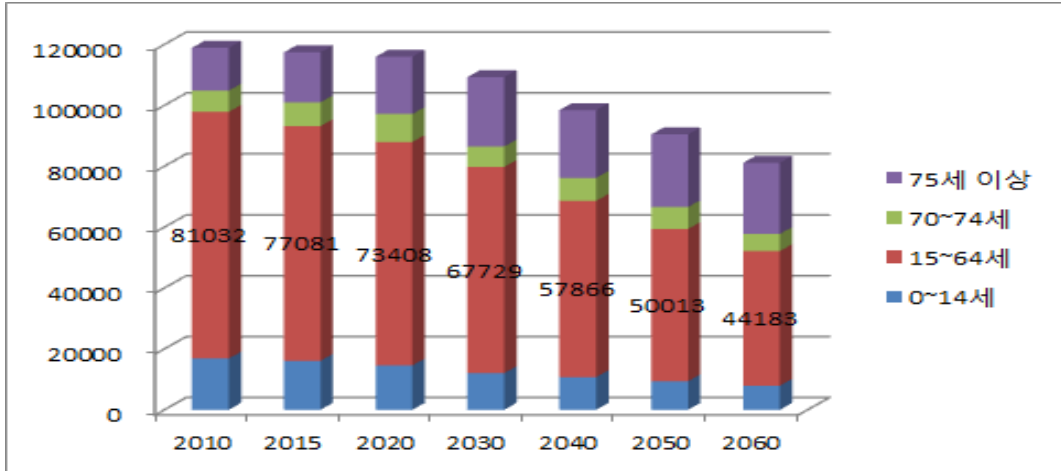
#### 1. 저출산·고령화에 따른 사회경제적 위험

저출산·고령화로 일본의 생산가능인구(15~64세)는 급격히 감소했다. 이는 노동력 공급 부족, 소비 감소, 사회보장비 부담 증가 등 여러 문제들을 연쇄적으로 낳고 있다. 출산율은 2차 대전 이후 70년 동안 지속적으로 하락한 반면,<sup>3)</sup> 65세 이상의 고령 인구 비율은 1970년의 7.1%에서 1994년의 14%로 상승하다가 2007년에는 20%를 초과하는 초고령사회로 진입하였다. 2015년 10월 현재, 일본은 세계에서 가장 높은 26.7%의 고령화율을 기록하고 있다(内閣府, 2016).

1990년대부터 시작된 장기불황으로 그 동안 노동력 공급 부족은 현실적인 사회문제로 부상하지 않았다. 그러나 2013년부터 본격화된 아베노믹스(Abenomics)의 양적 완화로 경기 회복이 가시화되자 유효구인배율이 2016년에 1.36배로 상승하는 등 노동력 부족은 일본의 심각한 사회문제로 대두되었다. [그림 1]과 같이 일본의 생산가능인구는 2060년이 되면 2010년의 약 절반 수준으로 감소하는 것으로 추계된다. 상시적인 노동력 부족국가로 이행한 것이다.

3) 2005년의 1.26을 저점으로 다소 상승하여 2015년에는 1.45까지 회복되었다.

[그림 1] 일본의 연령별 장래 인구 추계(단위: 천 명)



자료: 內客府(2016: 5) 재구성.

인구구조의 변화는 소비 감소로 이어져 경제 성장에 악영향을 미친다. 내각부의 조사(內閣府, 2017)에 따르면, 출생연도별 소비 지출액(소비 곡선)은 1970년대 이후 출생한 세대의 소비 수준이 그 이전에 출생한 세대보다 낮은 경향이 있다. 저출산·핵가족화로 인한 평균 가구원 수의 감소, 그리고 젊은 세대일수록 불안정 고용과 저임금에 시달리는 비정규직의 비중도 높아 이들의 낮은 가처분 소득과 미래에 대한 불안이 소비를 더욱 위축시키기 때문이다. 뿐만 아니라 젊은 세대의 낮은 소득은 비혼, 만혼, 출산 기피의 악순환으로 이어질 가능성이 크다.

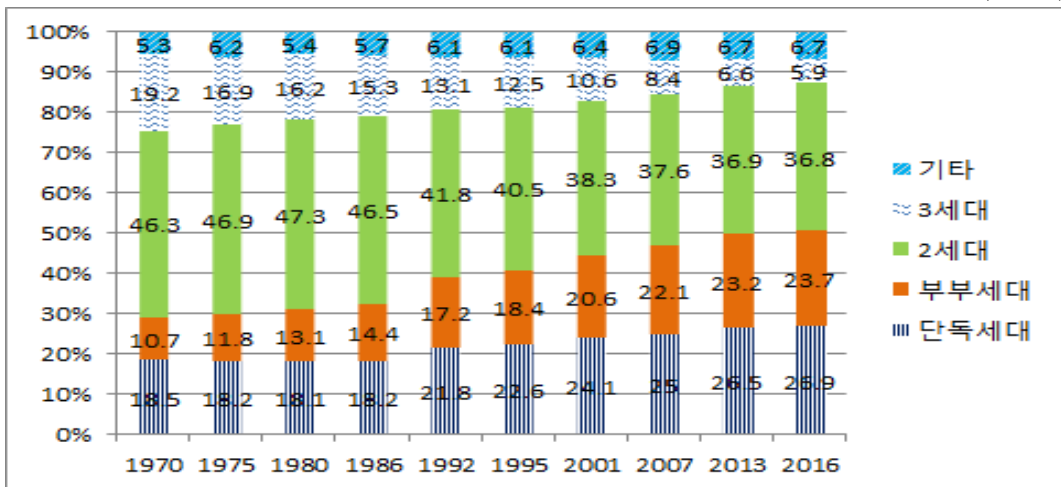
인구학적 위험은 노인 부양 부담을 증가시키는 요인으로도 작용한다. 65세 이상 노인 1명을 1980년에는 생산가능인구 7.4명이 부양했지만, 2015년에는 2.3명이, 2030년에는 1.9명이 부양해야 한다(厚生勞働省, 2017a: 21). 노인 부양비의 증가는 다른 지표에서도 확인된다. 1980년에는 노령과 건강 분야를 합친 사회 지출비가 총 20조엔을 넘지 못했으나, 1990년에는 40조엔을, 2014년에는 90조엔을 초과하여 총 사회지출비(117조엔)의 약 81%를 차지한다(國立社會保障·人口問題研究所, 2016: 6). 사회지출비 증가는 이에 상응하는 재원 확충을 요구한다. 그러나 일본 정치에서 수차례 반복된 소비세 파동에서 보듯이 증세는 정치인들에게 ‘인기 없는’ 정책이다(권순미, 2016). 집권당으로서는 재정 지출을 최대한 억제하면서도 출산을 제고를 위한 보육환경 개선과 당면한 노동력 부족에 동시에 대응하지 않으면 안된다. 이러한 위기의식 속에서 일본의 주요 정당들(민주당, 자민당, 공명당)은 복지 재정 확충을 위한 최소한의 소비세 인상에 합의하는 한편, 청년·여성·고령자를 최대한 노동시장으로 끌어들이 ‘일을 통한 복지’를 실현하도록 장려하고 있다.

## 2. 가족구조 변화 및 여성의 경제활동참가에 따른 돌봄문제

가족구조의 변화와 여성의 경제활동 참여로 인한 돌봄 문제는 사회투자국가로의 이행을 촉진한 또 다른 요인이다. [그림 2]에서 보듯이, 일본의 가구 형태는 발전주의 국가 시기인 1970년과 탈발전주의 시기인 2016년 사이에 크게 변화했다. 첫째, 지난 46년 동안 핵가족화가 가속화하여 3세대 비율이 약 3배로 감소하였으며, 지금은 일본 사회에서 가장 희소한 가구 형태가 되었다. 둘째, 미혼 자녀가 있는 2세대 가구 또한 46년 동안 약 10%p 감소한 반면, 무자녀 부부세대와 단독세대의 비율은 1990년대부터 급격히 증가하여 2016년에는 그 두 형태를 합한 비율이 전체 가구의 절반을 넘는다.

[그림 2] 가구 형태의 변화

(단위: %)

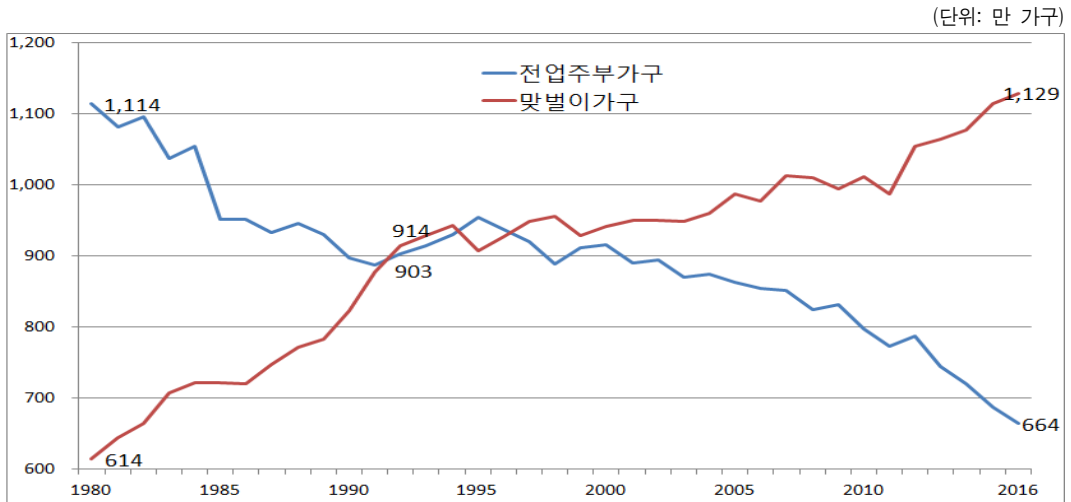


주: 2세대는 부부와 미혼 자녀 혹은 부모 중 1인과 미혼 자녀로 구성된 세대.

자료: 厚生労働省(2016b: 3) 재구성.

핵가족화, 무자녀 부부가구의 증가에 더해, 1990년대부터 여성의 경제활동 참가가 늘면서 맞벌이 가구가 ‘남성 취업자-전업주부 가구’(이하, 전업주부 가구)를 추월하였다. 1992년부터 맞벌이 부부가 전업주부 가구와 거의 비슷해졌고 1997년 이후에는 맞벌이 가구가 전업주부 가구보다 더 많아지는 역전 현상이 일어난다. 2016년 현재 일본의 맞벌이 가구는 전업주부 가구보다 약 2배로 많다 ([그림 3] 참조). 가구 형태의 변화에 따라 늦어도 1990년대에는 남성 생계부양자모델에서 벗어나 맞벌이 가구를 중심으로 둔 적극적 복지국가모델로의 구조적 재편이 필요한 시점이었지만, 일본은 이 당시 신자유주의 작은 복지국가론에 입각한 복지서비스의 민간 개방과 효율화를 주창했다.

[그림 3] 전업주부가구와 맞벌이가구 변화 추이(1980~2016년)



주: 남녀 각각 농림업 종사자는 제외.

자료: 厚生勞働省(2017a: 23).

### 3. 여성의 비정규직화와 복지 배제

일본 노동시장의 중요한 특징 중 하나는 비정규직의 급증과 여성화이다(김순영, 2005; 권순미, 2017). 2015년 현재 전체 노동자 중 비정규직은 37.5%에 달한다(總務省統計局, 2016). 성별로 보면 남성 노동자는 정규직이 78.1%, 비정규직이 21.9%인데, 여성 노동자는 정규직이 43.7%, 비정규직이 56.3%를 차지한다. 전체 비정규직 규모를 100으로 치면, 이 중 여성 비정규직이 68%(1,345만 명)에 달하며, 파트타임 노동자의 약 70%가 여성이다. 그런 점에서 김순영(2005)의 주장처럼, “노동 시장 유연화의 결과는 주로 여성의 비정규직화로 이어졌으며, 일본 비정규 노동시장의 중요한 특징은 젠더구조에 있다.” 여성 비정규직은 복지에서도 제도적으로 배제된다. 정규직은 거의 대부분이 고용보험, 건강보험, 후생연금 등 각종 공적 복지제도로부터 보호를 받지만, 비정규직은 각 67.7%, 54.7%, 52.0%만 보호를 받는다(厚生勞働省, 2015: 22).

일본노동연구·연수기구의 ‘보육세대 전국조사 2011’에 따르면, 전업주부가구의 12.1%는 가처분 소득이 연 125만엔 미만인 빈곤층이다. 빈곤층 전업주부 가구의 대부분은 생필품 부족으로 인한 어려움이 아니라, 자녀의 학원비 등 교육투자의 부담감이 강한 것으로 나타났다. 남편의 소득이 빈곤선 이하임에도 불구하고 그 아내가 취업 대신 전업주부로 있는 이유는 시장임금과 자녀 연령이 낮아 유익임금(혹은 가정에서의 시간적 가치)이 상대적으로 높은 데에 기인한다(周燕飛, 2015: 10-19). 보

육소의 부족 등 외부요인도 전업주부화의 한 요인인 것으로 분석된다. 따라서 빈곤 전업주부 중에서 일할 의사가 있다고 한 여성의 대부분은 정규직보다는 자녀 양육을 병행할 수 있는 비정규직을 선호한다(周燕飛, 2015: 12-13). 게다가 일본의 조세제도 및 사회보험의 배우자 공제제도도 기혼 여성들을 전업주부로 묶어두거나 취업조정을 통한 비정규직화를 제도적으로 조장해 왔다.<sup>4)</sup> 이에 따라 일본 정부는 여성 노동력 활성화를 촉진하는 조세제도 및 사회보험제도의 개혁을 검토하는 한편, 여성 친화적 노동환경의 조성, 아동을 위한 공교육·공보육의 강화 등 사회투자국가의 길을 선택하게 된다.

## IV. 복지국가 패러다임의 전환

### 1. 사회투자국가 아이디어

일본에서 사회적 돌봄과 취약계층의 보호론이 대두된 것은 1990년대 중반 이후이다. 여기에는 1990년의 “1.57 쇼크”로 상징되는 저출산과 세계 최고의 고령화율, 그리고 자민당의 정치적 지배력 약화와 정당간 선거경쟁의 심화 등 다양한 요인이 복합적으로 작용했다.<sup>5)</sup> 그러나 점진적 변화가 누적되어 사회투자국가로의 패러다임 전환이 이루어지기까지는 민주당의 집권이라는 극적인 정치적 변화를 필요로 했다. 고이즈미(小泉純一郎)의 신자유주의 구조개혁 노선과 대립각을 세웠던 민주당은 2009년 중의원선거에서 보편적 어린이수당, 고교 교육 무상화, 최저임금 인상, 고용보험제도의 확대, 생활보호제도의 강화, 그리고 “증세 없는 복지”를 공약하여 집권에 성공한다. 민주당정권이 발표한 ‘신성장전략(2010년 6월)은 일본판 ‘제3의 길로, 이는 발전주의 국가의 정점을 찍었던 1960~70년대식의 공공사업의존형 성장전략(제1의 길)과 고이즈미가 추진한 신자유주의 성장전략(제2의 길)과는 달리, 환경, 의료, 관광분야의 수요 창출에 의한 성장전략을 의미한다. 정부 투자의 대표영역은 아동 보육, 고령자 의료, 노인복지서비스, 기초연금 등이며, 이를 통해 고용과 소비의 선순환구조를 만들고, 동시에 복지 재원은 소비세와 소득세 인상 등 세제 개편으로 확보한다는 전략이었다(권순미, 2016).

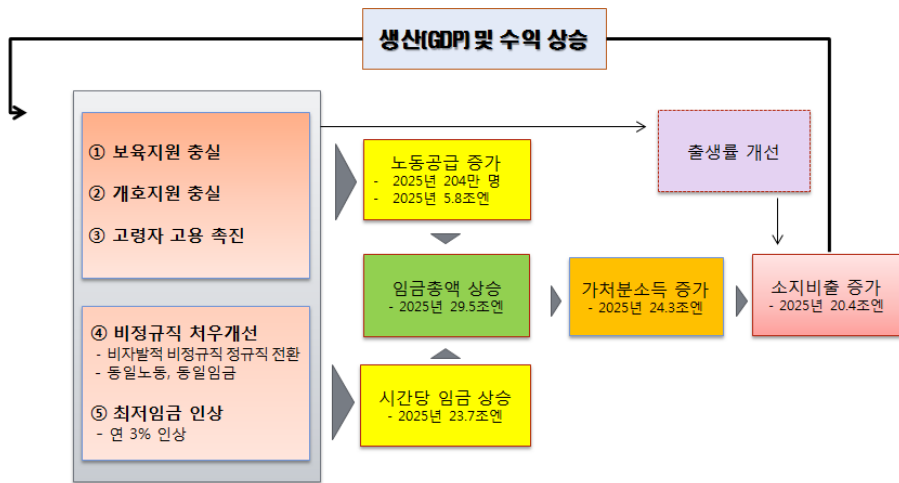
4) 부부 합산 연간 소득을 일정 수준 이하로 낮춰 조세 및 사회보험의 배우자 공제 혜택을 받기 위해 전략적으로 노동시간이나 보수 수준을 조정하여 취업하는 행위를 말함. 자세한 것은 권순미(2017) 참고.

5) 팡은 1990년대 중반의 일본의 새로운 정책 변화는 당시 해외에서 논쟁 중이던 사회투자국가론의 영향, ILO, OECD, UN 등 국제기구의 권고, 그리고 일본 국내의 경기침체, 저출산·고령화, 자민당 일당지배체제의 종식 등에 따른 것이라고 주장한다(Peng, 2014). 한편, 츠지 유키는 ‘여성 활약 추진’ 등 아베정권의 새로운 사회정책을 정당간·정당내 선거경쟁 요인으로 설명한다(辻, 2015).

그러나 “증세 없는 복지”의 한계는 너무나 명백했다. 집권 1년도 채 안된 시점에서 친복지정권의 가장 상징적 정책이었던 보편적 어린이수당은 ‘선심성 지출’이라는 자민당의 공격과 현실적인 재원 부족 앞에서 소득 수준에 따른 선별적 아동수당으로 후퇴했다. 민주당의 정책 우선순위도 복지 확대에서 이를 위한 복지 재원 확보전략, 이른바 ‘사회보장·세제 일체개혁’(社會保障·稅一體改革)으로 변경되었다. 그 핵심은 고령화와 저출산에 대응하는 복지 재원을 소비세 인상으로 해결하는 것이었다. 치열한 정치적 공방 끝에 민주당은 소비세율의 단계적 인상(소비세율을 1차로 2014년 4월부터 5%에서 8%로 인상하고, 2차로 2015년 10월부터 10%로 인상)에 성공하지만, 그에 따른 정치적 처벌과 후쿠시마 원전사고 수습과정에서의 위기관리 리더십의 실패로 2012년 중의원선거에서 자민당에게 역사적인 참패를 당한다.

그럼에도 불구하고 민주당의 ‘제3의 길’은 ‘강한 경제’와 함께(혹은 그보다 더) ‘강한 사회보장’을 위해 소비세 인상을 정당화하였고, 인상된 세수는 노령관련 분야(기초연금, 노인의료, 노인간병) 외에도 아동·보육에 전용하도록 했다는 점에서 기존의 발전주의 국가와는 차별화된 사회투자국가의 아이디어와 제도 도입에 일조했다고 평가할 수 있다. 이 당시 소비세 인상의 중요한 명분 중 하나였던 아동·보육지원의 강화는 ‘미래를 위한 투자’로 프레이밍(framing)되었다.

[그림 4] '일본 1억 총활약 사회' 실현을 위한 성장과 분배의 선순환 모델



주: 1) 효과액은 정책이 시행되지 않은 경우와의 차이만을 나타낸 것이며 인구 동태에 의한 노동 공급 감소 및 물가 상승효과를 포함하지 않음.

2) 노동력 및 임금과 관련하여 2014년도 현재 노동력 인구는 약 6,600만 명, 임금 총액은 약 240조엔, 피고용인의 가처분 소득은 200조엔, 소비 지출은 140조 엔임.

자료: 閣議(2016: 6).

‘복지와 성장의 선순환’ 담론은 제3차 아베 내각에 의해 계승된다. 제2차 아베 내각이 디플레이션 탈출을 위한 양적 완화정책으로 ‘세 개의 화살’에 의한 아베노믹스, 즉 ‘대담한 금융정책’, ‘기동적인 재정정책’, ‘민간투자를 촉진하는 성장전략’을 대대적으로 추진하지만 기업 수익과 실업률 하락 등의 성과에도 불구하고 개인 소비와 설비 투자가 여전히 저조하자, 제3차 아베내각은 새로운 사회경제 비전으로, ‘일본 1억 총활약 플랜’을 제시한다(閣議決定, 2016). 여기서 육아 지원과 사회보장은 단순한 사회정책이 아니라 ‘궁극의 성장전략’으로 규정된다(閣議決定, 2016). ‘1억 총활약 플랜’은 경제성장의 최대 걸림돌을 저출산·고령화로 보고, 남녀노소 누구나 활약할 수 있는 ‘전원참가형 사회’를 만들어 50년 후에도 1억 명 수준으로 인구를 유지하자는 것으로, 아베정부 스스로 이를 ‘아베노믹스의 제2단계’로 명명하였다. 이 계획은 보육 및 개호 지원 등 사회정책의 강화만이 아니라 여성과 노인의 고용 촉진, 비정규직 노동자의 처우개선 등 노동시장의 구조개혁, 인적자원의 전면적 활성화 등 일본이 나아갈 총체적이고 새로운 사회경제 비전을 담고 있다. [그림 4]에서 보듯이, 사회보장 강화와 노동시장 개혁으로 가처분소득을 높여야 소비지출이 증가하고, 그 결과 경제성장이 가속화될 수 있다는 논리, 즉 성장과 분배의 선순환 모델에 기초를 둔 이 새로운 성장전략은 발전주의 이데올로기를 앞세운 기존의 자민당정책과는 다른 접근법이라 할 수 있다.

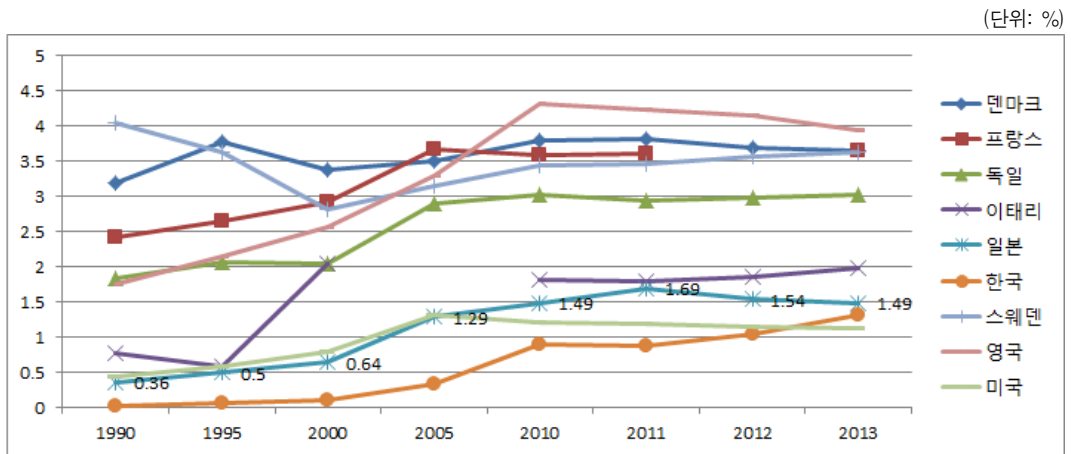
아베내각은 ‘1억 총활약사회’를 만들기 위해 2025년까지 달성해야 할 구체적인 목표로 ‘전후 최대 명목 GDP 600조엔 달성’, ‘꿈을 실현하는 보육지원’, ‘안심할 수 있는 사회보장’으로 잡고, 이를 ‘세 개의 새로운 화살’로 표현하였다(閣議決定, 2016). 첫 번째 화살, ‘희망을 낳는 강한 경제’는 ‘전후 최대 명목 GDP 600조엔 달성’을 위해 혁신과 일하는 방식 개혁으로 생산성 향상과 노동력 확보, 나아가 이를 통한 잠재 수요 촉진 및 내수 확대에 의한 경제성장으로 이어지도록 한다는 계획이다. 두 번째 화살은 ‘꿈을 실현하는 보육지원’이다. 2015년 일본의 합계 출산율은 1.46이지만, 18~34세의 독신자 및 기혼자가 원하는 희망 출산율은 1.8이므로 이를 달성하겠다는 것이다. 이를 위해 여성 활약을 ‘1억 총활약사회’의 중핵으로 보고, 여성의 취업지원, 여성 친화적 고용환경 조성, 그리고 비정규직 여성의 처우개선을 도모하겠다는 전략이다. 세 번째 화살은 ‘개호이직 제로’를 목표로 한 ‘안심할 수 있는 사회보장’이다. 일본에서는 매년 약 10만 명의 개호 이직자가 발생하고 있는데, 향후 대량의 개호 이직 사태가 전파되는 시점에서, 이를 미연에 방지하기 위해 개호와 일을 병행할 수 있는 사회보장체제를 구축하겠다는 것이다.<sup>6)</sup>

6) 2020년에는 2차 대전 직후인 1947~49년 동안의 제1차 베이비 붐 시기에 출생한 소위 단카이 세대(団塊世代)가 70세를 넘게 되는데, 이들을 간병하기 위해 1970년대 초반에 출생한 단카이 세대의 2세들이 대량으로 이직할 경우 경제를 지탱하기 어려울 것이라는 판단에 따른 것이다(閣議決定, 2016: 4).

## 2. 사회투자정책의 발전

일본이 발전주의 복지국가에서 사회투자국가로 전환했다는 것을 가장 잘 보여주는 정책분야는 일가족 양립을 위한 노동시장정책, 아동에 대한 투자, 그리고 육아휴직등 가족돌봄정책이라 할 수 있다. 다른 OECD 국가들과 비교하면, 일본은 사회투자의 중요한 지표라 할 수 있는 적극적 노동시장 및 가족지원을 위한 공적 지출 수준은 낮은 편이다. 2015년 현재 GDP 대비 일본의 적극적 노동시장 정책(ALMP) 지출비는 OECD 평균(0.53%)보다 훨씬 낮은 0.14%에 불과하다(OECD, 2017). 그 이유는 크게 세 가지이다. 첫째, 저출산·고령화로 인해 과거 약 20년간의 장기 불황 속에서도 실업률이 5%를 넘는 경우가 드물 정도로 비교적 낮은 실업률을 유지했다는 점이다. 둘째, 이중 노동시장 구조로 인해 내부 노동시장에 있는 남성 정규직의 고용이 비교적 잘 보호되었고, 남성이 가계의 주 수입원인 경우가 많아 직업훈련에 대한 공적 투자 유인이 약했다고 볼 수 있다. 셋째, 일본의 독특한 직업훈련 관행이다. 일본의 직업훈련체계는 내부노동시장에 있는 노동자들에게 장기고용과 안정적인 임금·복지를 제공하고, 그 대신에 노동자가 사내 직무훈련(on-the-job training)을 통해 기업 특수적(firm-specific) 숙련 노동자로 성장할 수 있도록 지원한다(Estevez-Abe, Iversen & Soskice, 2001). 따라서 정부의 노동시장정책은 비활성화된 노동력을 최대한 활성화시켜 ‘일을 통한 복지’를 실현하도록 지원하는 데에 초점이 맞추어져 있다. 이런 정부 정책의 최우선 순위가 여성의 고용 활성화이다.

[그림 5] OECD 주요국의 GDP 대비 가족관련 사회지출비 추이



주1: 1990~2000년은 현금급여+현물급여, 2005년부터는 여기에 세금우대조치를 합친 총급여액.

주2: 일본의 2010년 자료는 세금우대조치 규모가 확인되지 않아 2009년 자료로 대체.

자료: OECD. Social Expenditure Database(<http://www.oecd.org/els/family/database.htm>),

가족관련 공적 지출도 낮은 편이다. 현금급여, 현물급여, 세금 우대조치(세액공제) 등을 포함한 일본의 GDP 대비 가족 급여 지출 규모는 2013년 현재 1.49%이다. 가족주의가 강한 한국, 이태리, 그리고 자유주의 복지국가인 미국과 더불어 낮은 그룹을 형성한다. 일본에 한정해 보면, 1990년대 이후 가족관련 지출은 완만한 상승세를 보인다(그림 5 참조). 특이하게 2013년도 가족관련 지출비는 2011년도보다 더 낮아졌는데, 이는 2010~11년에 민주당정권이 실시한 보편적 어린이수당이 이후 다시 선별적인 아동수당으로 회귀한 것에 기인한다.<sup>7)</sup>

그러나 가족급여 및 서비스가 사회투자전략으로서 실질적 의미를 가지려면, 그와 관련한 지출이 기혼 여성의 유급노동 참여를 촉진하고, 이를 통해 가족 소득을 높이는 한편, 저소득 아동에 대한 서비스를 강화함으로써 아동 빈곤을 예방할 수 있어야 한다(Esping-Andersen, 2003; Jensen, 2009; Morgen, 2009). 일본의 경우, 적어도 정책적으로는 이런 요건들을 충족시키고 있다고 볼 수 있다. 아동에 대한 투자는 미래의 생산적인 시민-노동자를 육성하기 위한 정책이자, (기혼)여성의 고용률 제고, 가계소득 증대, 유자녀 저소득가구에 대한 사회적 보호 등과 밀접하게 상호 연관되어 있다. 아래에서는 이러한 정책 변화들을 보다 구체적으로 살펴본다.

## 1) 여성 고용 활성화정책

여성 고용 활성화를 위한 일본의 사회투자전략은 유연화와 안정화이다. 유연화와 관련하여, 여성의 노동시장 참여를 촉진하기 위해 ‘다양한 일하는 방식’을 선택할 수 있도록 기회를 제공한다는 명목으로 노동시장 규제완화정책이 추진되고 있다. 일례로 ‘한정 정사원제도’의 보급 및 확산을 들 수 있다. 일본의 정규직은 잔업 등의 명령이 있으면 기본적으로 수용할 수밖에 없는 암묵적 계약이 존재한다. 이러한 ‘무한 정사원’에 대한 대안으로 제시된 것이 ‘한정 정사원’이다(尾島, 2013). ‘한정 정사원’은 무기고용, 전일제, 직접고용을 특징으로 하는 종래의 일본형 종신고용제 하에서 고용보호를 받아왔던 ‘무한 정사원’과는 구분된다. 직무·근무지·시간 등에 제한을 두는 ‘한정 정사원’제도는 주로 여성의 일-육아(혹은 개호) 병행을 촉진하기 위해 고안되었으며, 많은 기업들이 다양한 형태로 이를 도입하고 있다.<sup>8)</sup>

7) 중도 좌파정당들과 달리 그 동안 아동 투자에 소극적이었던 자민당이 최근 들어 아동 공교육과 공보육에 적극적인 태도를 보이고 있어, 가족관련 공적 지출은 다시 증가할 것으로 보인다.

8) 다양한 정사원제도는 민주당정권이 먼저 추진했다. 2010년 7월, 후생노동성 고용정책연구회가 공표한 “지속가능한 활력 있는 사회를 실현하는 경제·고용시스템”이라는 보고서가 정책 시행의 단초를 제공했다. 2012년 후생노동성의 발표에 따르면, 다양한 형태에 의한 정사원제도를 도입한 기업은 약 50%이고, 이 가운데 직무 한정 정사원제도 도입 기업은 약 90%, 근무지 한정 정사원제도 도입 기업은 약 40%, 노동시간 한정 정사원제도 도입 기업은 약 10~20%이다(厚生労働省, 2014: 5).

여성 고용 촉진을 위한 안정화 전략으로는 ‘일하는 방식 개혁’을 들 수 있다. 이는 크게 세 갈래로 추진되고 있다. 첫째, 남녀에게 균등한 기회와 처우의 제공이다. 아베정권의 ‘성장전략에서 ‘여성이 빛나는 사회’는 늘 정책의 우선순위였고, 이에 따라 ‘여성의 직업생활에 있어서 활약 추진에 관한 법’(이하, ‘여성활약추진법’)이 2015년 8월에 제정되어 이듬 해 4월부터 시행되고 있다. 이 법은 일본 여성정책의 모범이라고 할 수 있는 ‘남녀고용기회균등법’(1972년 제정 당시의 법률명은 ‘근로부인 복지법’), ‘남녀공동참여사회기본법’(1999년 제정)의 기본이념에 따라 성 차별 없이 여성이 경제활동에 참여할 수 있도록 유급 노동권을 보장하는 한편, 엔젤플랜, 신엔젤플랜으로 대표되는 보육정책에서 한 발 더 나아가, 일-가족 양립의 장애 요인으로 지적되었던 직장 내 실질적 남녀 격차를 해소하는 것을 목표로 한다. 이에 따라 300인을 초과하는 일반 사업장의 사용자에게 ① 여성의 적극적 채용 노력, ② 배치·육성·교육훈련 노력, ③ 계속고용 노력, ④ 장시간 노동시간 등 일하는 방식의 개혁 노력, ⑤ 성별 역할 의식의 개선 등 소위 ‘여성 활약에 관한 상황 파악 및 수치목표를 담은 행동계획을 수립·신고·주지·공표해야 할 의무를 부과하였다(厚生労働省, 2016a). 이를 촉진하기 위해 일본 정부는 여성활약 가속화 조성금(女性活躍加速化助成金)을 지원하거나 공공조달의 가점제도 등을 활용하여 우수기업에게 재정적 인센티브를 준다. 반대로, 법을 위반한 경우, 벌칙조항(제29조~34조)을 두어 제도의 실효성을 담보하고 있다.

둘째, 장시간 노동의 시정이다. 주 49시간 이상 일하는 노동자 비율은 유럽 국가가 약 10%인데 비해 일본은 20%에 달한다(閣議決定, 2016: 9). 장시간 노동은 일과 육아의 양립을 어렵게 하고 저출산과 여성의 경력 단절, 남성의 육아 및 가사노동 참여를 막는 주된 요인 중 하나이다. 아베정권은 장시간 노동의 시정을 위해 노동기준법, 여성활약추진법, 차세대육성지원대책추진법등 관련법의 개정을 약속했다. 일본은 노동기준법 36조에 따라 1일 8시간, 주 40시간 노동이 원칙이고, 시간외 노동은 월 45시간, 연 360시간을 상한으로 두고 있지만, 특별조항에 따라 연 6회(6개월)까지는 노사합의로 시간외 노동의 상한을 임의로 설정할 수 있도록 허용하고 있어 장시간 노동을 유도한다는 비판을 받아 왔다. 아베정권은 일-가족 양립을 위한 노동환경 조성 과 과로사 방지 차원에서 노동기준법 36조의 상한 없는 시간 외 노동기준에 대한 새로운 규제장치를 마련할 계획이다.<sup>9)</sup>

셋째, 비정규직의 처우개선이다. 파트타임 노동자등 일본의 비정규직은 전체 고용자의 약 40%에 달한다(2016년 현재 2,023만 명). 특히 비정규직의 다수가 여성이기 때문에 이들의 처우개선은 곧 여

9) 이와 관련하여 ‘일본경제단체연합회’와 ‘일본노동조합총연합회’는 2017년 3월, 시간외 노동의 상한 규제를 월 45시간, 연 360시간으로 하되, 일시적인 업무량 증가가 불가피한 경우에는 상한선을 별도로 규정하고, 규정을 준수하지 않는 기업에 대하여 벌칙을 부과하는 노사 합의안을 도출하였다. 향후 노동기준법은 이 합의안을 기초로 개정될 전망이다.

성 친화적 노동시장제도의 구축과정이기도 하다. 아베정권은 ‘1억 총활약 플랜’에서 누구나 재도전이 가능한 사회를 만들기 위해 동일노동 동일임금을 실현하겠다고 약속했다. 이에 따라 기본급, 각종 수당, 복리후생에서 비정규직에 대한 불합리한 차별을 없애는 한편, 균등한 능력개발 기회를 제공하기 위해 공공직업안정소(헬로워크)에서 구직자 대상의 직업훈련을 무료로 실시할 방침이다. 그 일환으로 고용보험 수급자를 대상으로 약 3개월부터 1년간 공공직업훈련을 실시하는 것 외에, 고용보험 비수급자의 경우에도 2~6개월의 구직자 지원훈련 기회를 제공하기로 했다. 또한 2017년부터 비정규직을 대상으로 국가자격 취득을 목표로 하는 장기훈련코스를 신설·확충할 계획이다.

## 2) 아동에 대한 투자

1990년대 이전까지 일본에서 아동 양육은 부모의 책임이라는 사회적 인식이 강했고, 민법, 교육법, 아동복지법에서도 자녀의 교육 책임은 일차적으로 부모가 갖는 것으로 보았다(廣井, 2009: 3-4). 아동 돌봄이 사적(가족) 책임이 아니라 사회적 책임이라는 인식이 확산된 것은 “1.57 쇼크” 이후이다. 아동정책에 대한 공적 지원체계의 지속적 정비에도 불구하고, 보다 근본적 정책 전환이 시도된 것은 민주당 정권과 이후 아베 내각에 의해서이다. 민주당정권이 2010년 1월에 발표한 “어린이·어린이 양육 비전”은 단순한 저출산대책이 아니라, 양육가정의 니즈에 따른 지원방안을 강구한 패러다임의 전환이었다(佐々木, 2015: 89). 양육의 경제적 부담 경감을 위한 어린이수당을 보편적으로 지급하기로 한 것도 이런 패러다임의 전환에 따른 것이다. 재원 문제와 여론의 ‘퍼주기’식이라는 비판을 받으며 과거의 선별적 제도로 후퇴했던 일본의 아동수당정책은 2017년 10월의 중의원선거를 전후로 다시 크게 변화하고 있다.

[표 1] ‘사람 만들기 혁명’의 주요 내용

항목	주요 내용
유아교육·보육	<ul style="list-style-type: none"> <li>0~2세 유아의 보육: 주민세 비과세가구는 무상화(현재는 주민세 비과세 가구 중 둘째 자녀부터 무상)</li> <li>3~5세 인가보육원, 유치원, 인가어린이집은 소득을 불문하고 무상화. 인가와 시설은 대상을 검토하여 2019년에 결론 도출</li> </ul>
대학등 고등교육	<ul style="list-style-type: none"> <li>주민세 비과세가구는 국립대의 경우, 입학금·수업료를 면제하고, 사립대는 상환을 두어 수업료 면제</li> <li>상황이 불필요한 급여형 장학금 확충</li> </ul>
대기아동 대책	<ul style="list-style-type: none"> <li>2020년 말까지 32만명 보육소 입소를 위한 정비</li> <li>보육교사의 월 보수를 단계적 인상</li> </ul>
사립고교	<ul style="list-style-type: none"> <li>2조엔과는 별도로 재원을 확보하여 연소득 590만엔 미만 가구를 대상으로 사립고교 평균 수업료(약 39만엔)를 지원하여 실질적 무상화</li> </ul>

자료: 毎日新聞(2017/12/9/)에서 일부 수정.

2017년 중의원 선거에서 아베정권은 ‘생산성 혁명’과 더불어 ‘사람 만들기 혁명’(人づくり革命), 즉, ‘인재 투자를 강조하며 2020년까지 “유아교육 및 보육 무상화”를 공약했다. 이에 따라 2017년 12월에 각의 결정된 ‘새로운 경제정책 패키지’의 ‘사람 만들기 혁명’은 선거 전의 보편적 서비스에서 후퇴한 면이 있으나, 미래세대에 대한 포괄적인 사회투자정책을 제시하고 있다([표 1] 참조). 저소득 가구는 무상화의 우선 대상이 된다. 이를 요약하면, 첫째, 유아교육 및 보육에 관한 것으로, 2020년까지 0~2세의 교육 및 보육료는 저소득 가구(주민세 비과세 가구로 연소득 약 250만엔 미만)에 한해 무상화할 방침이다. 반면, 3~5세 아동은 보호자의 소득에 관계없이 인가 보육소, 유치원, 인가 어린이집 이용자를 대상으로 전면 무상화한다.<sup>10)</sup> 인가 외 시설에 대해서는 ‘유식자회의’에서 무상화 대상 등을 검토하여 2018년 여름까지 결론을 내기로 했다. 둘째, 대학등 고등교육의 수업료·입학금 면제이다. 주민세 비과세 가구<sup>11)</sup>와 국립대는 완전 면제하고, 사립대는 일정 상한을 정하여 등록금을 면제하기로 했다. 그리고 상황이 필요 없는 급여형 장학금을 대폭적으로 확충하고, 주민세 비과세 가구에 가까운 저소득가구도 비과세 가구에 준하는 지원을 단계적으로 실시할 계획이다. 셋째, 대기 아동(2016년 4월 현재 대기아동수는 약 2만 3천여명)의 해소이다. 대기아동의 90%를 차지하는 0~2세 아동, 그 외 3~5세 아동의 보육소 대기 해소를 위해 2020년까지 32만명이 입소할 수 있도록 환경을 정비하고, 적정 보육·개호 인력을 확보하기 위하여 보육교사의 임금인상 등 처우개선책을 담았다. 넷째, 사립고등학교의 수업료 경감이다.<sup>12)</sup> 연봉 590만엔 미만의 가구에 대해서는 사립고의 평균 등록금(약39만엔)을 보조함으로써 실질적인 무상화를 달성한다는 계획인데, 이에 필요한 2조엔의 재원은 2019년 10월에 인상될 예정인 소비세율(8%에서 10%)의 세수 증가분(5조엔)에서 약 1.7조엔을 확보하고, 그 나머지는 기업 출연으로 확보할 계획이다.

### 3) 돌봄 지원정책

전통적으로 전업주부의 무급노동, 혹은 기혼 여성 노동자의 책임이었던 가족 돌봄노동은 1990년대 이후 일·생활 양립을 목표로 육아와 개호의 탈여성화·탈가족화를 지원하는 한편, 돌봄휴직 대상의

10) 보육원(보육소)은 0~3세 아동의 보육 기능에 치중하며, 유치원은 3세부터 취학 전까지의 아동 교육에 치중한다. 어린이집은 취학 전 아동을 대상으로 보육과 교육을 종합적으로 제공한다. 이 중 ‘인가’ 혹은 ‘인정’이 붙으면, 시설 기준, 보육교사의 자격 등에서 일정 기준을 충족시켰음을 의미한다.

11) 비과세 한도액 기준은 소득과 가구원 수에 따라 다른데, 대체로 회사원 1인 가구는 연 소득 100만엔 이하, 부부로 구성된 가구는 연 소득 155만엔, 회사원, 전업주부, 자녀 1인으로 구성된 3인 가구는 연 소득 205만엔 이하, 회사원, 전업주부, 자녀 2인으로 구성된 4인 가구의 경우에는 연 소득 255만엔 이하가 해당된다(<https://money-lifhack.com/tax/10488>).

12) 국립고등학교의 수업료는 이미 2010년 4월부터 무상화되었다.

확대, 급여의 소득대체를 인상 등 부모권을 강화하는 방향으로 전개되었다. 일본에서 육아휴직법이 처음 제정된 것은 1975년이다. 그러나 이 당시 육아휴직법은 공무원, 간호사 등 특정 직종에 종사하는 여성만이 적용대상이었다. 그조차도 강제성이 없었고, 노력의무를 부과한 것이 전부였기 때문에 실제로 육아휴직이 가능한 여성은 극소수였다. 여·야 정당을 중심으로 육아휴직제도의 개선 움직임이 없었던 것은 아니지만, 일본경영자단체연맹 등 사용자들의 강력한 저항으로 실현되지 못했다(伊岐, 2011: 113-22). 이 당시 자민당도 일하는 여성의 육아지원을 위해 육아휴직청구권을 부여하려는 움직임이 있었지만, 이는 “육아 중인 여성은 육아에 전념해야 한다”는 지극히 보수적인 발상에서 비롯된 것이었다. 남녀 모두에게 육아휴직법이 적용된 것은 인구 감소의 위기감이 고조된 1991년에 와서이다. 당시 야당이던 사회당, 공명당, 민사당 등이 공동으로 육아휴직법안을 발의하였고 자민당이 이를 수용함으로써 법 개정이 이루어졌다. 그러나 개정된 육아휴직법도 선별적 적용과 임의적 급여 지급 등 많은 문제점을 안고 있었다. 법 적용 대상은 30인 이상 상용노동자를 고용한 사업장에 한정되었고, 급여 지급 여부를 기업 자율에 맡겼던 것이다. 법 적용은 1995년에 와서야 30인 이하 모든 사업장으로 확대되었다. 급여 지급의 임의성은 고용보험을 재원으로 하는 육아휴직급여제도로 대체되었고, 개호휴직까지 더해져 육아휴직·개호휴직법으로 개정(1999년)되면서 일·가족 양립정책이 더욱 강화되었다.

[표 2] 육아·개호휴직법의 주요 내용(2017. 10. 1. 시행)

제도		육아	개호
휴직제도	정의	<ul style="list-style-type: none"> <li>원칙 1세 미만 자녀의 양육을 위한 휴직</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>대상가족 중 2주 이상 상시 개호를 위한 휴직(대상: 부모, 자녀, 배우자의 부모, 조부모, 형제자매 및 손자손녀)</li> </ul>
	대상 노동자	<ul style="list-style-type: none"> <li>일용직을 제외한 노동자</li> <li>일정 조건 갖춘 유기계약노동자(동일 사업주에게 계속고용된 기간이 1년 이상이고, 자녀 출생후 1년6개월을 경과한 날까지 노동계약기간이 종료·갱신되지 않아야 함)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>일용직을 제외한 노동자</li> <li>일정조건 갖춘 유기계약노동자(동일사업주에게 계속고용된 기간이 1년 이상이고, 휴직 취득 예정일로부터 93일 경과하는 날까지 노동계약기간이 종료·갱신되지 않아야 함)</li> </ul>
	횟수	<ul style="list-style-type: none"> <li>자녀 1인당 원칙 1회(단, 출생일부터 8주 이내의 최초 육아휴직은 제외)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>대상가족 1인당 3회</li> </ul>
	기간	<ul style="list-style-type: none"> <li>원칙적으로 자녀 1인당 1세까지 연속한 기간(보육소 미입소 시, 6개월씩 두 번 연장하여 최장 2년 가능)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>대상가족 1인당 통산 93일까지</li> </ul>
	급여액	<ul style="list-style-type: none"> <li>휴직 전 임금의 67% (6개월 경과 후에는 50%)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>휴직 전 임금의 67%</li> </ul>

제도		육아	개호
자녀 간호휴가	제도내용	<ul style="list-style-type: none"> <li>초등학교 취학기에 달한 자녀를 양육하는 노동자는 1년에 5일까지(해당 아동이 2인 이상이면 10일까지), 질병 부상을 당한 자녀의 간호 또는 예방접종, 건강검진을 위한 휴가</li> </ul>	
개호휴가	제도내용	요개호상태의 가족의 개호, 기타 돌봄을 위해 1년에 5일까지(대상가족이 2인 이상이면 10일까지) 휴가 가능	

자료: 厚生労働省(2017b) 平成29年10月1日施行対応: 育児・介護休業法のあらまし.  
 (<http://www.mhlw.go.jp/bunya/koyoukintou/pamphlet/34.html>) 재구성

여성의 일-육아 양립지원에 초점을 두었던 기존 정책에서 남성을 포함한 일하는 방식의 개혁 및 전업주부를 포함한 모든 육아세대를 대상으로 가족정책이 발전한 것은 최근 약 10년 동안이다. 민주당정권은 그 동안 전업주부의 남편은 육아휴직 대상에서 제외할 수 있었던 기존 법률 규정을 2010년에 폐지하였다. 이 당시 3세까지의 자녀를 양육하는 노동자의 단시간근무제도 의무화 및 소정의 노동의 면제 등의 제도적 진전도 있었다. 아베내각도 일-가족 양립의 어려움이 저출산의 중요한 이유 중 하나라고 보고, 남성 노동자의 육아휴직 육아휴가를 촉진하기 위한 양립지원조성금제도 도입<sup>13)</sup>, 육아휴직기간 연장(최장 2세까지 가능), 육아휴직이 가능한 기간제 노동자의 자격요건 완화, 개호휴직의 3회 분할 사용 허용, 육아휴직급여의 인상 등을 핵심 골자로 하는 ‘육아·개호휴직법’을 2016년과 2017년에 각각 개정하여 시행하고 있다([표 2] 참조). 특히 다른 제도들에 비해 급여의 소득대체율은 비교적 단기간 동안 급격하게 인상되었다. 육아휴직급여는 1995~2010년에는 휴직 전 임금의 25%에 불과했지만 이후 단계적으로 상향되어 2014년부터는 67%(휴직 개시일로부터 6개월 경과시에는 50%)로 조정되었고, 개호휴직급여도 1990년대 말의 25%에서 현재의 67%로 상향되었다.

## V. 맺음말

일본은 발전주의 복지국가에서 사회투자국가로 이행했다. 사회정책은 단지 경제정책의 종속변수가 아니라, “사회보장 없이 경제성장 없다”는 논리로 발전하였다. 이런 패러다임의 전환은 민주당정권의 국가 비전을 담은 신성장전략이나 아베정권의 제2단계 아베노믹스, 즉 ‘1억 총활약 플랜’ 등에서 두루 확인된다. 사회투자전략의 아이디어에 비해 정책의 제도화가 더디게 진행되고 있어 종합적인 평가는 추후에나 가능하겠지만, 적어도 일-가족 양립과 관련한 정책에서는 일정한 제도적 진전이 있

13) 배우자의 출산 후 6주 이내에 남성 노동자가 연속 14일 이상(중소기업은 연속 5일 이상) 육아휴직을 신청할 경우 양립지원조성금을 사용자에게 지급한다.

는 것으로 확인된다. 특히 여성의 적극적 노동시장 참여와 출산율 제고 차원에서 아동에 대한 투자와 돌봄정책에 대한 지원이 대폭 강화되었다. 일·가족 양립정책은 ‘일하는 방식 개혁’으로 상징되는 가족친화적 노동시장 개혁과 처우개선정책 등으로 확대되고 있다. 그러나 잔여적 가족정책의 탈피 노력에 비해, 적극적 노동시장정책은 정부 지출이나 정책면에서 발전주의 시기와 크게 달라진 것이 없다. 개별 기업중심의 숙련 형성체제라는 제도적 관성, 노동력 부족 국가라는 구조적 환경으로 인해 적극적 노동시장정책에 대한 정부의 소극적 개입은 당분간 지속될 가능성이 크다.

사회투자국가는 본질적으로 성장 친화적이다. 그러나 그것은 복지레짐의 제도적 경로의존성에 따라 다양성을 띤다(신광영, 2007; 안재홍, 2008; 김윤태, 2010; Bonoli, 2009). 북유럽국가들이 시민주의적 사회투자국가라면, 영국은 자유주의적 사회투자국가의 성격을 갖는다. 마찬가지로 일본이 사회투자국가로 전환했다 하더라도 과거 발전주의 복지국가의 제도적 관성에 의해 영향을 받을 수밖에 없다. 특히 민주당정권에 비해 아베정권의 사회투자전략은 성장주의와 근로연계복지 및 선별적 복지를 보다 강조하는 경향이 있다. 다른 산업 선진국에 비해 가족관련 지출과 적극적 노동시장 정책에 대한 공적 지출이 낮은 것도 여전하다. 그런 점에서 일본은 ‘발전주의적 사회투자국가’로 볼 수 있다.

사회정책적 측면에서 일본의 사회투자국가 전환 사례는 신사회위험에 대한 복지국가의 제도적 비응성이 크게 증대할 때, 보수정권조차 이에 대응하기 위하여 새로운 복지 패러다임을 선택할 수 있다는 것을 보여준다. 일본에서 사회투자국가에 대한 아이디어는 원래 민주당정권의 것이었다. 그러나 단명한 민주당정권의 뒤를 이은 아베정권도 이를 계승하였다. 보수정권의 사회투자전략은 아래로부터의 정치적 압력이나 정당간 선거경쟁에 의해서라기보다 인구학적 위기가 초래한 노동력 부족, 디플레이션의 지속이 자신들의 최우선 정책 목표인 지속가능한 성장을 방해하는 중대 요인으로 등장했기 때문이다. 이를 해결하지 못할 때 발생할 수 있는 정치적 위기를 방지하기 위해 보수정권은 ‘성장과 복지의 선순환’이라는 새로운 패러다임을 제시하였고, 맞벌이 가구의 출산 및 양육 니즈에 부합하는 일·가족 양립정책의 대폭적인 강화로 돌아섰다고 볼 수 있다.

동시에 어떤 사회투자국가인가 하는 것은 과거의 복지국가 성격에 의해 제약받을 뿐만 아니라 집권당의 정치적 성격으로부터도 완전히 자유로울 수 없음을 보여준다. 일본이 사회투자국가로의 이행 속에서도 발전주의적 잔재가 강한 것은 이 때문이다. 경제성장에 대한 강한 집착은 아베정권이 아베노믹스 제2단계를 ‘궁극의 성장전략’으로 위치짓고, 그 첫 번째 지표로 ‘GDP 600조엔 달성’이라는 수치 목표를 제시한 것에서도 확인된다. 스웨덴, 덴마크 등 북유럽 시민주의 사회투자국가들이 다른 국가들보다 더 성 평등적, 아동 지향적, 적극적 노동시장정책을 취한 것은 이를 뒷받침하는 노

조, 좌파정당, 여성의 강력한 권력자원으로 설명된다(Morgan, 2009: 52). 반면에 허약하기 짝이 없는 좌파정당, 기업별로 파편화된 노조운동, 여성의 낮은 정치적 대표성을 특징으로 하는 일본의 사회투자국가가 발전주의 성격을 띠지 않는다면 그것이 오히려 이상한 일이라 할 수 있다.

■ 참고문헌 □

- 권순미(2016). 일본 민주당의 소비세 인상과 비단완화정치. *한국정치연구*, 25(1), 137-165.
- \_\_\_\_\_ (2017). 일본 여성들은 파트타임 노동을 '자발적'으로 선택하는가?. *일본연구논총*, 46, 5-32.
- 김교성, 김연명, 최영, 김성원(2010). *동아시아 사회복지와 사회투자전략: 한·중·일 비교연구*. 서울: 나눔의 집.
- 김순영(2005). 비정규 노동시장의 젠더구조, 여성과 사회. *16*, 103-136.
- 김연명(2007). 우리나라에서 사회투자론 논의의 쟁점. *경제와 사회*, 75, 307-318.
- \_\_\_\_\_ (2009). *사회투자자과 한국 사회정책의 미래*. 서울: 나눔의 집.
- 김영(역)(2009). *현대일본의 생활보장체계*. 大澤眞理. 現代日本の生活保障システム: 座標とゆくえ (2007). 서울: 후마니타스.
- 김영순(2007). 사회투자국가가 우리의 대안인가? 최근 한국의 사회투자국가 논의와 그 문제점. *경제와 사회*, 74, 84-113.
- 김윤태(2010). 복지 담론과 사회투자의 다양성. *사회와 이론*, 16, 241-270.
- 양재진(2007). 사회투자국가가 우리의 대안이다-사회투자국가 비판론에 대한 반비판. *경제와 사회*, 75, 319-335.
- 양재진, 조아라(2007). 사회투자국가론과 경제사회적 성과분석: 영국, 스웨덴, 그리고 덴마크의 비교분석과 한국에의 함의. *시민과 세계*, 11, 212-242.
- 안재홍(2008). 사회투자, 성장과 복지를 잇는 선순환의 필요조건인가?: 서유럽 6개국 비교연구. *한국정치학회보*, 42(3), 359-387.
- 윤홍식(2006). OECD 21개국의 부모권과 노동권 보장수준을 통해 본 가족정책의 비교연구: 부모휴가와 아동보육시설 관련 정책을 중심으로. *한국사회복지학*, 58(3), 341-370.
- 이주희(2007). 비교적 관점에서 본 사회투자국가-신자유주의의 대안인가 확장인가? *비판사회정책*, 24, 137-161.
- 신광영(2007). 복지레짐(welfare regime)과 사회투자국가. *한국사회복지학회·한국사회정책학회·한국행정학회·한국산업사회학회 공동 주최 토론회 '한국사회의 미래와 사회투자정책' 발표문*, 53-66. (2007.2.21.).
- 정무권(2002). 서울: 인간과 복지.
- 정무권(2007). 한국 발전주의 생산레짐과 복지체제의 형성. *한국사회정책*, 14, 257-307.
- 閣議(2016). *ニッポン一億総活躍プラン*. (閣議決定, 2016/6/2).
- 広井多鶴子(2012). 戦後の家族政策と子どもの養育-児童手当と子ども手当をめぐる. *実践女子大学人間社会学部紀要*, 8, 49-70.
- 國立社會保障・人口問題研究所(2016). 平成26年度 社會保障費用統計.

- 宮本太郎(1997). 比較福祉国家の理論と現実. 岡沢憲芙・宮本太郎編. 比較福祉国家論. 東京: 法律文化社.  
[http://www.murc.jp/thinktank/economy/analysis/tenbou/tenbou\\_131105](http://www.murc.jp/thinktank/economy/analysis/tenbou/tenbou_131105)
- 金成垣(2016). 福祉国家の日韓比較. 東京: 明石書店.
- 内閣府(2016). 高齢社会白書.
- 毎日新聞. 幼児教育無償化19年度に先行実施閣議決定.  
<https://mainichi.jp/articles/20171209/k00/00m/010/198000c>
- 尾島未輝(2013). 期待が高まる女性労働力: 活用から活躍に向けての課題.  
[http://www.murc.jp/thinktank/economy/analysis/tenbou/tenbou\\_131105](http://www.murc.jp/thinktank/economy/analysis/tenbou/tenbou_131105)
- 辻由希(2015). 安倍政権と女性政策. 法政論叢. 176(5・6).
- 伊崎典子(2011). 女性労働政策の展開: 「正義」「活用」「福祉」の視点から. 労働政策レポート. 9.
- 周燕飛(2015). 専業主婦世帯の貧困その実態と要因. RIETI Discussion Paper Series 15-J-034(2015.6).
- 佐々木美智子(2015). 戦後の少子化政策と家族の少産化志向. 社会分析. 42. 81-100.
- 総務省(2016). 労働力調査結果. <http://www.stat.go.jp/data/roudou/>
- 厚生労働省(2014). 多様な正社員」の普及・拡大のための有識者懇談会報告書(2014.7)
- 厚生労働省(2015). 平成26年就業形態の多様化に関する総合実態調査の概況.  
<http://www.mhlw.go.jp/toukei/itiran/roudou/koyou/keitai/14/>
- 厚生労働省(2016a). 働く女性の実情.
- 厚生労働省(2016b). 国民生活基礎調査.  
<http://www.mhlw.go.jp/toukei/saikin/hw/k-tyosa/k-tyosa16/index.html>
- 厚生労働省(2017a). 平成29年 厚生労働白書.
- 厚生労働省(2017b). 平成29年10月1日施行対応: 育児・介護休業法のあらまし.  
<http://www.mhlw.go.jp/bunya/koyoukintou/pamphlet/34.html>
- Amsden, A.(1989). *Asia's next giant: South Korea and late industrialization*. Oxford: Oxford University Press.
- Bonoli, G.(2009). Varieties of social investment in labour market policy. In Morel, N. Palier, B. & Palme, J(eds). *What future for social investment?* Digaloo, Stockholm: Institute for Futures Studies.
- Choi, Y. J.(2012). End of the era of productivist welfare capitalism?: Diverging welfare regimes in East Asia. *Asian Journal of Social Science*. 40. 275-294.
- Esping-Andersen, G.(1997). Hybrid or unique? The Japanese welfare state between Europe and America. *Journal of European Social Policy*. 7(3). 179-190.
- \_\_\_\_\_ (2002). Towards the good society, once again?. In Esping-Andersen, G.(ed.).

- Why we need a new welfare state*. London: Oxford University Press.
- Estévez-Abe, M.(2008). *Welfare and Capitalism in Postwar Japan*. New York: Cambridge University Press.
- Estévez-Abe, M. Iversen, T. & Soskice, D.(2001). Social protection and the formation of skills: A reinterpretation of the welfare state. In Hall, P. A. & Soskice, D.(eds.) *Varieties of capitalism*. Oxford: Oxford University Press.
- Fleckenstein, T., & Lee, S. C.(2017). The politics of investing in families: Comparing family policy expansion in Japan and South Korea. *Social Politics*. 24(1). 1-28.
- Giddens, A.(1994). *Beyond left and right: The future of radical politics*. Cambridge: Polity.
- \_\_\_\_\_.(1998). *The third way: The renewal of social democracy*. Cambridge: Polity.
- Holliday, I.(2000). Productivist welfare capitalism: Social policy in East Asia. *Political Studies*. 48. 706-723.
- Jenson, J. & Saint-Martin, D.(2003), New routes to social cohesion? Citizenship and the social investment state. *Canadian Journal of Sociology*. 28(1). 77-99.
- Johnson, C.(1982). *MITI and the Japanese Miracles: The Growth of industrial policy 1925-75*. Stanford: Stanford University Press.
- Kersbergen, K. V. & Hemerijck, A.(2012). Two decades of change in Europe: The emergence of the social investment state. *Journal of Sociology*. 41(3). 475-492.
- Kwon, H. J.(1997). Beyond european welfare regimes: Comparative perspectives on East Asian welfare systems. *Journal of Social Policy*. 26(4). 467-84.
- \_\_\_\_\_.(2005). Transforming the developmental welfare state in East Asia. *Development and change*. 36(4). 477-497.
- Lee, Y. J. & Ku, Y. W.(2007). East Asian welfare regimes: Testing the hypothesis of the developmental welfare state. *Social Policy & Administration*. 41(2). 197-212.
- Lewis, J. & Surender, R(eds.) *Welfare state change: Towards a third way?*. London: Oxford University Press.
- Lister, R.(2003). Investing in the citizen-workers of the future: transformations in citizenship and the state under New Labour. *Social Policy & Administration*. 37(5). 427-443.
- \_\_\_\_\_.(2004). The third way's social investment state. In Lewis, J. & Surender, R. (eds.). *Welfare state change: Towards a third way?*. Oxford: Oxford University Press.
- Midgley, J.(1999). Growth, redistribution, and welfare: Toward social investment?. *Social Service Review*. 73(1). 3-21.
- Morel, N. Palier, B. & Palme, J(eds).(2009). *What future for social investment?* Digaloo, Stockholm: Institute for Futures Studies.

- Morgan, K. J.(2009). Child care and the social investment model: Political conditions for reform. In Morel, N. Palier, B. & Palme, J(eds). *What future for social investment?*. Digaloo, Stockholm: Institute for Futures Studies.
- OECD. Social Expenditure Database. <http://www.oecd.org/els/family/database.htm>
- OECD(2017). *Employment Outlook*. Paris: OECD.
- Peng, I.(2014). The social protection floor and the ‘new’ social investment policies in Japan and South Korea. *Global Social Policy*. 14(3). 389-405.
- Perkins, D. Nelms, L. & Smyth, P.(2004). Beyond neo-liberalism: the social investment state?. Social Policy Working Paper No.3, Brotherhood of St Laurence and Center for Public Policy (University of Melbourne).
- Song, Jiyeoun(2015). Development of publicly-funded social care in Japan and Korea: Policy Korea Observer. 46(2). 265-294.
- Taylor-Gooby, P(ed.)(2004). *New risks, new welfare: the transformation of the European welfare state*. Oxford; New York: Oxford University Press.
- Wade, R.(1990). *Governing the market: Economic theory and the role of government in East Asian industrialization*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Yang, J. J.(2017). *The political economy of the small welfare state in South Korea*. New York: Cambridge University Press.

◀ Abstract ▶

## From a Developmentalist Welfare State to a Social Investment State: A Case Study of Japan

Soon-mee Kwon\*

Japan has generally been considered as the developmentalist welfare state. However, Japan has recently been transformed into a social investment state. Although it still has a developmentalist characteristics with its institutional path dependence, the new social and economic challenges derived from the new social risks such as low birth rates and aging population forced Japan to adopt a new welfare state strategy. The paradigm shift in terms of welfare state strategy was launched by the Third Way positioning of the Democratic party government and succeed to the Second Stage of Abenomics under the Third Abe Cabinet. This paper argues that the welfare state paradigm shift towards a social investment state in Japan is not limited to the Japan's Plan for Dynamic Engagement of All Citizens for a virtuous cycle of growth and distribution, but expands its scope to include the work-family balance policies such as labor market activation for women and public caring for children.

**key words:** social investment state, developmentalist welfare state, developmentalist social investment state, new social risks, Abenomics, work-family balance

◆ 2018. 01. 26. 접수 / 2018. 03. 21. 1차수정 / 2018. 03. 22. 게재확정

---

\* Professor, Employment and Labor Training Institute

