



# 일본의 고령자 사회참가 활동지원 법제

■ 신청기관 : 한국노인인력개발원

## 1. 일본 고령화의 특징과 고령자의 사회참가에 대한 의식 고조

일본은 저출산고령화사회(少子高齢化社会)로서 출산률은 낮고 고령화의 상황은 세계에서 가장 심각한 것으로 알려져 있다. 일본의 내각부에서 매년 발행하고 있는 “고령사회백서”에 따르면, 2012년 10월 현재 65세 이상의 인구는 3,079만명(역대 최고수준)으로 총인구(1억 2,752만명)에서 차지하는 65세 이상의 인구를 나타내는 고령화률은 24.1%를 기록하여, 이미 일본은 초고령사회(super-aged society)이다. 이와 더불어 일본의 고령화의 특징은 75세 이상의 후기고령자의 고령화율이 높다는 점을 들 수 있으며, 후기고령자의 고령화률은 11.9%를 기록하고 있다.<sup>1)</sup>

일본의 평균수명은 2011년 현재 남성은 79.44세, 여성은 85.90세이며, 향후 2060년에는 남성은 84.18세, 여성은 90.93세가 되어 여성의 평균수명이 90세를 넘을 것으로 예상된다.<sup>2)</sup> 일본은 이미 개정된 고령자고용안정법으로 일본의 정년연령이 65세로 연장되거나 아예 정년을 폐지하는 기업도 있다. 이러한 사실과 일본 고령자의 평균수명을 고려해보았을 때, 일본의 고령자들은 65세에 정년퇴직을 한 후, 남성은 15년 여성은 20년 가까운 기간을 일 등의 생산적인 활동을 하지 않

1) 内閣府, 「平成25年版高齢社会白書」, 2013.

2) 内閣府, 「平成25年版高齢社会白書」, 2013.

고 보내야 한다고 단순하게 예상할 수 있다. 하지만 과거에 비하여 현재의 고령자들은 건강과 영양상태가 많이 개선되어 더욱 건강하고 활발한 노년기를 맞이하고 있기에, 그 소중한 하루 하루를 무의미하게 보낸다는 것은 개인의 입장에서든 사회의 입장에서든 너무나도 안타까운 일이 아닐 수 없을 것이다.

이러한 노년기에는 고령자 자신의 인생을 재설계할 때 반드시 직업생활에 중점을 두는 것이 아니라 생활의 다양한 측면에서 새로운 것을 시작하거나 지금까지 노력해왔던 것들을 심화시키는 것이 가능한 시기이기도 하다. 그렇기에 고령자가 충실한 생활을 보내기 위하여 축적된 지식이나 경험을 브런치활동이나 지역활동 등의 사회공헌활동으로 살리는 것이 중요하다. 실제로 일본의 고령자들의 사회에 공헌하고 싶다는 의식이 20년사이 크게 고조되었다.<sup>3)</sup> 구체적으로 60대에 “사회를 위하여 도움이 되고싶다”고 응답한 자의 비율은 1983년에는 46%였던 것이 1997년에는 70%를 넘었고, 그 후 다소 감소했지만 2006년에는 64.6%가 되었다. 구체적으로 어떠한 활동을 통하여 사회에 공헌하고 싶은지에 대해서는 ‘지역주민모임(町内会) 등의 지역활동’, ‘사회복지에 관한 활동’, ‘자연 및 환경보호에 관한 활동’을 열거하는 비율이 높으며, 젊은 세대와 비교하면, 60~70대의 절반 가까이가 희망하고 있는 ‘지역주민모임(町内会) 등의 지역활동’은 20대에서는 14.5%에 불과했다는 점에 비추어보면, 고령자는 생활의 장인 지역사회에 특히 관심을 보이고 있다는 것을 알 수 있다.<sup>4)</sup>

세계적으로도 고령자들의 활발한 노년기에 대한 관심은 꾸준히 증대되어 왔다. 예를 들면, 2002년도에 유엔(United Nations)은 ‘고령화에 대한 마드리드 국제행동계획(Madrid International Plan of Action on Ageing)’<sup>5)</sup>, 2002년 국제보건기구(World Health Organization)는 ‘Active Aging(활동적 노화)’<sup>6)</sup>, 2012년 국제보건기구의 ‘Strategy and Action Plan for Healthy Aging in Europe(유럽에서의 건강한 노화를 위한 전략과 실행계획)’<sup>7)</sup> 등의 보고서에서 활동적인 고령기에 대한 노력을 기울이고 있다. 이렇게 전 세계적인 흐름도 고령자의 사회공헌활동 또는 사회참가활동에 대한 관

3) 内閣府, 「平成25年版高齢社会白書」, 2013.

4) 内閣府, 「平成18年版国民生活白書」, 2007.

5) United Nations, “Political Declaration and Madrid International Plan of Action on Ageing”, 2002(<http://undesadspd.org/Portals/0/ageing/documents/Fulltext-E.pdf>).

6) World Health Organization, “Active Aging: A Policy Framework”, 2002([http://whqlibdoc.who.int/hq/2002/who\\_nmh\\_nph\\_02.8.pdf](http://whqlibdoc.who.int/hq/2002/who_nmh_nph_02.8.pdf)).

7) World Health Organization, “Strategy and Action Plan for Healthy Aging in Europe, 2012-2020”, 2012([http://www.euro.who.int/\\_\\_data/assets/pdf\\_file/0008/175544/RC62wd10Rev1-Eng.pdf](http://www.euro.who.int/__data/assets/pdf_file/0008/175544/RC62wd10Rev1-Eng.pdf)).

심이 고조되고 있는 점을 바탕으로, 이와 관련된 일본의 법제 및 정책 등의 법정책의 환경은 어떻게 정비되어 있는지 살펴보기로 한다.<sup>8)</sup>

## II. 고령자 사회참가에 관한 법제

일본에서 고령자와 관련된 법률은 크게 노인복지법, 개호보험법, 고령사회대책기본법(高齢社会対策基本法), 고령자고용안정법, 고령자학대방지법, 고령자의 의료확보에 관한 법, 고령자주거법 등이 있으나, 고령자의 사회참가에 관한 단일 법제는 없는 상황이다. 하지만, 현재 상기의 법 중에 고령자의 사회참가에 대한 내용을 규율하고 있는 법은 노인복지법<sup>9)</sup>과 고령사회대책기본법<sup>10)</sup>이 있다.

### 1. 노인복지법

노인복지법은 노인의 복지에 관한 원리를 명확히 함과 동시에, 노인에게 그 심신의 건강유지 및 생활안정을 위해 필요한 조치를 강구하고, 이로써 노인의 복지를 도모하는 것(제1조)을 목적으로 하고 있다. 또한 심신의 건강을 유지하고 그 지식과 노인이 가진 지식과 경험을 활용하여 사회적 활동에 참가하도록 노력할 것, 또 노인의 희망과 능력에 따라 적당한 일에 종사할 기회, 그 외의 사회적 활동에 참가할 기회를 제공하는 것이 제시되어 있다(제3조). 동법 제13조에서는 노인복지의 증진을 위한 사업에 대한 사항을 규정하고 있다.

8) 고령자의 사회공헌 및 사회참가 활동은 “고령자의 취업”도 상정할 수 있으나, 본고에서는 취업에 관한 내용은 생략하기로 한다.

9) 노인복지법, 법133호, 1963(昭38).

10) 고령사회대책기본법, 법129호, 1995(平7).

<노인복지의 증진을 위한 사업>

**제13조** 지방공공단체는 노인의 심신의 건강의 유지에 이바지 하기 위한 교양강좌, 레크리에이션, 기타 넓게 노인이 자주적이고 적극적으로 참가할 수 있는 사업을 실시하도록 노력해야 한다.

2. 지방공공단체는 노인의 복지를 증진하는 것을 목적으로 하는 사업의 진흥을 도모함과 동시에, 노인클럽, 기타 해당 사업을 행하는 자에게 적당한 원조를 하도록 노력해야 한다.

2. 고령사회대책기본법

위의 노인복지법과 더불어 고령사회대책기본법에서도 고령자의 사회참가에 대하여 규율하고 있는데, 동법의 목적은 “일본의 급속한 고령화의 진전이 경제사회의 변화와 맞물려 국민생활의 광범위한 영향을 미치고 있는 상황에 비추어보아, 고령화의 진전에 적절하게 대처하기 위한 시책에 관하여 기본 이념을 규정하고, 이와 더불어 국가 및 지방공공단체의 책무 등을 명확히 함과 동시에 고령사회대책의 기본이 되는 사항을 규정함으로써, 고령사회대책을 종합적으로 추진하고 이로써 경제사회의 건전한 발전 및 국민생활의 안전향상을 도모하는 것이다(제1조).” 국가가 강구해야 하는 기본적 시책으로서는 ‘취업 및 소득’, ‘건강 및 복지’, ‘학습 및 사회참가’, ‘생활환경’ 등의 시책에 대하여 언급하고 있다.

바로 제11조에서 ‘학습 및 사회참가’에 대하여 언급하고 있는데, 그 내용은 다음과 같다.

<학습 및 사회참가>

**제11조** 국가는 국민이 보람을 가지고 풍족한 생활을 영위할 수 있도록 하기 위하여, 평생학습의 기회를 확보하도록 필요한 시책을 강구하는 것으로 한다.

2. 국가는 활력있는 지역사회의 형성을 도모하기 위하여, 고령자의 사회적 활동에 대한 참가를 촉진하고, 이에 더불어 브런티어활동의 기반을 정비하기 위해 필요한 시책을 강구하는 것으로 한다.

‘사회참가’에 대한 내용은 상기에서 살펴보듯이, 위의 고령자사회대책기본법에 간단한 내용으

로 되어 있으나, 동법 제6조에 따라, ‘고령자사회대책대강(高齡社会対策大綱)’<sup>11)</sup>에서 ‘사회참가 및 학습 등 분야에 관계되는 기본적 시책’에 대한 방침을 다음과 같이 명확히 하고 있다.

고령사회에서는 가치관이 다양화되는 가운데, 사회참가와 학습활동을 통한 심신의 풍족함과 보람 충족이 기회가 요구됨과 동시에, 사회의 변화에 대응하여 끊임없이 새로운 지식과 기술을 습득할 기회가 필요하게 된다.

그렇기 때문에, 고령자를 포함한 모든 사람들이 평생에 걸쳐 학습활동을 할 수 있도록, 학교나 사회에서의 다양한 학습기회의 제공을 도모함과 동시에, 그 성과의 적절한 평가의 촉진을 도모한다.

또 고령자가 연령이나 성별에 관계없이 다른 세대와 함께 사회의 중요한 일원으로서 삶의 보람을 가지고 활동을 시작하는 고령자의 사회참가활동을 촉진함과 동시에, 고령자가 자유로운 시간을 유효하게 활용하고 충실히 지낼 수 있는 조건의 정비를 도모하고, 더 나아가서는 브런티어 조직이나 NPO 등에서의 사회참가 기회는 자기실현에 대한 욕구 및 지역사회에 대한 참가의욕을 충족시킴과 동시에 복지에 깊이를 더하는 등 지역사회에 공헌하여 세대간, 세대내의 사람들과의 교류를 심화하여 세대간 교류나 상호부조의 의식을 양성하는 것이다. 이를 위하여 고령자를 포함한 시민이나 NPO 등이 주체가 되어 공적 서비스를 제공하는 ‘새로운 공공’을 추진한다.

고령사회에 대응하기 위한 시책의 일환으로서 오래전부터 고령자의 사회참가에 대한 관심을 가지고 노력을 하기 시작했다는 점은 특기할만하다.

### Ⅲ. 고령자 사회참가에 관한 정부시책

위의 법제 이외에도, 일본의 다양한 정부시책에서 사회참가에 대한 정책을 다루고 있다. 물론 ‘고령자’의 사회참가만을 다루기보다는, 현재 일본 사회가 경험하고 있는 다양한 사회 문제를 해결해 나가기 위한 방안을 모색하는 가운데, 다양한 관점에서 고령자의 사회참가에 대한 문제를 인식하고 있으며 해결책의 하나로서 고령자의 사회참가 문제를 언급하고 있다는 것을 알 수 있다. 이하에서는 현재 일본 정부로부터 나와 있는 시책 가운데, 고령자의 사회참가에 대한 부분을 간략히 소개한다.

11) 高齡社会対策大綱, [http://www8.cao.go.jp/kourei/measure/taikou/pdf/p\\_honbun\\_h24.pdf](http://www8.cao.go.jp/kourei/measure/taikou/pdf/p_honbun_h24.pdf).

## 1. 장수사회대책 대강<sup>12)</sup>

1985년에 일본인의 평균수명이 남성 74.5세, 여성이 80.18세로 처음으로 ‘인생 80세 세대’에 들어서게 되어 고령화사회에 대한 위기감을 더욱 고조되었다. 이에 따라 일본 내각에 장수사회대책 각료회의가 설치되었고, 1986년 6월에 ‘장수사회대책대강(長寿社会対策大綱)’<sup>13)</sup>이 결정되었다.

이 대강의 항목은 고령자에 대한 시책으로만 한정되는 것이 아니라 더욱 폭넓은 것으로서 (1) 기본방침, (2) 고용·소득보장시스템, (3) 건강·복지 시스템, (4) 학습·사회참가시스템, (5) 주택·생활환경시스템, (6) 연구개발의 추진, (7) 장수사회대책의 추진으로 구성되어 있었다. 이 중 ‘기본방침’에서는 인생 80년 시대에 적합한 경제사회 시스템으로서 세 가지의 기본방침을 바탕으로 하여 네 가지 시스템인 ‘고용·소득보장시스템’, ‘건강·복지시스템’, ‘학습·사회참가시스템’, ‘주택·생활환경시스템’을 종합적으로 추진하는 것으로 하고 있었으나, 이 중 ‘학습·사회참가시스템’에서 고령자 삶의 보람에 대하여 구체적인 내용을 담고 있다.

‘학습·사회참가 시스템’의 시책으로서 언급된 내용 가운데, 먼저 평생 생활기간의 장기화 및 근로시간의 단축에 의해 증대된 자유시간을 개인 능력의 향상을 도모하기 위하여 유효하게 활용할 수 있도록 평생을 통하여 자유롭게 교양, 문화, 스포츠 등의 학습활동을 행할 수 있는 평생학습사회의 형성을 목표로 한다. 또 사회참가활동의 촉진을 위해서는 자유시간의 증대 및 가치관의 다양화·개성화에 대응하여 브런티어활동 등 사회에서 다양한 참가활동의 기회가 확보되어, 개인 삶의 보람이 고양됨과 동시에 타인들과의 교류를 심화함으로써 지역의 연대나 사회의 활력이 높아지는 참가형 사회의 형성을 목표로 한다. 특히, 고령자의 이용에 배려한 여가관련 시설 등의 정비, 기존 시설의 유효한 활용 등 고령자가 자유시간을 레크리에이션, 관광, 취미 등에 유효하게 활용하여 내실 있는 생활을 보낼 수 있는 조건을 정비하는 내용을 담고 있다.

## 2. 국민건강 증진의 종합적인 추진을 도모하기 위한 기본적인 방침

일본 정부는 ‘국민건강 증진의 종합적인 추진을 도모하기 위한 기본적인 방침(国民の健康の増

12) 長寿社会対策大綱, <http://www.ipss.go.jp/publication/j/shiryu/no.13/data/shiryu/souron/15.pdf>.

13) 이 대강의 특징은 ‘21세기 초의 장수사회에 장기화된 생애를 통하여 국민의 활력을 발휘하고, 경제사회의 활력을 유지함과 동시에 국민생활의 안정 향상을 도모하기 위해서는 인생 50년 시대에 형성된 기존의 여러 제도, 여러 관행을 재검토하고 인생 80년 시대에 적합한 경제사회시스템으로 전환할 필요가 있다’는 부분에 있다.

進の総合的な推進を図るための基本的な方針)<sup>14)</sup>을 추진하여, 저출산고령화가 진행되는 가운데 건강수명의 신장을 실현하기 위해서는 성인병의 예방과 더불어 사회생활을 영위하기 위한 기능을 고령이 되어도 가능한 한 유지하는 것이 중요하다는 점을 내세우고 있다. 특히 고령자의 건강과 관련된 노력 중 고령자의 사회참가의 촉진에 대해서는 취업 또는 어떠한 형태의 지역활동을 하고 있는 고령자의 비율을 증가시키는 것을 추진하고 있다. 구체적으로는 2008년에 어떠한 형태의 지역활동을 하고 있는 고령자의 비율이 남성은 64.0%, 여성은 55.1%이었던 것을, 2022년에는 80%로 증대시키는 것을 목표로 내세우고 있다.

### 3. ‘신성장전략’<sup>15)</sup>

일본 정부는 2009년 12월의 결정으로 ‘신성장전략(新成長戦略)’을 발표했다. 이 방침에서는 이 때까지의 일본 정부가 시장에 사회문제를 해결하도록 맡기는 것뿐만이 아니라, 지역에서 다양한 사회적인 네트워크(많은 사람들의 참가, 한 사람 한 사람의 잠재력의 발휘)를 해결책으로서 중시한다. 그 중에서도 지역 네트워크를 브런티어 사회공헌활동뿐만 아니라, 지역의 고용창출과 코스트가 낮고 만족도가 높은 사회의 실현을 목표로 하고 있다.<sup>16)</sup>

이 ‘신성장전략’에서 내세우는 새로운 공공은 국민모두가 의욕과 능력에 따라 노동시장이나 다양한 사회활동에 참가할 수 있는 사회(‘나설 차례(出番)와 있을 곳(居場所)’)를 실현하고 성장력을 향상시켜가는 것에 그 기본을 둔다. 이를 위하여 국민각층의 취업률 향상을 위한 정책을 총동원하고, 노동력 인구의 감소를 만회한다. 즉, 청년·여성·고령자·장애인의 취업률 향상을 위한 정책 목표를 설정하고, 취업저해요인이 되고 있는 제도·관행의 시정, 보육서비스 등 취업환경의 정비 등에 2년간 집중적으로 힘쓰며, 시민, NPO, 기업 등이 적극적으로 공공적인 재·서비스의 제공주체가 되어 교육이나 양육, 마을 만들기, 개호나 복지 등의 가까운 분야에서 활약할 수 있는 ‘새로운 공공’의 실현을 위한 원탁회의를 마련하여 민간(시민, NPO, 기업 등)의 의견을 들으면,

14) 21세기의 일본에서 소자고령화와 질병구조의 변화가 진행되는 가운데, 생활습관 및 사회환경의 개선을 통하여 아동부터 고령자까지 모든 국민이 함께 서로 지탱하면서 희망과 삶의 보람을 가지고, 각 라이프 단계에 따라 건강하고 마음 풍족하게 생활할 수 있는 활력 있는 사회를 실현하여, 그 결과 사회보장제도가 지속가능한 것이 되도록 국민의 건강의 증진의 종합적인 추진을 도모하기 위한 기본적인 사항을 제시하여, 2013년부터 2022년까지 “21세기의 제2차 국민건강만들기운동(건강일본 21(제2차))”를 추진하는 것이다.

15) 新成長戦略, <http://www.kantei.go.jp/jp/kakugikettei/2009/1230sinseichousenryaku.pdf>.

16) 瀬沼克彰, 「高齢者の生涯学習と地域活動」, 学文社, 2010, 24-25면.

서 본격적으로 노력한다고 밝히고 있다.

#### 4. ‘평생현역사회의 실현을 위한 취업의 바람직한 모습에 관한 검토회’의 보고서<sup>17)</sup>

일본의 후생노동성에서는 2013년 2월부터 6회에 걸쳐, ‘평생현역사회의 실현을 위한 취업의 바람직한 모습에 관한 검토회(生涯現役社会の実現に向けた就労のあり方に関する検討会)’를 개최하여, 2013년 6월 26일에 그 보고서를 발표하였다. 후생노동성은 이 보고서의 기본방향을 바탕으로 평생현역사회의 실현을 위한 노력을 추진하고자 한다.

이 보고서의 기본적인 견해는 인생 100년 시대를 주시하여 일할 의욕이 있는 고령자가 배양된 능력과 경험을 살려서 평생현역으로 계속 활약할 수 있는 사회환경을 정비해나가는 것이 필요하다는 것이다. 특히, 65세를 맞이한 단카이 세대(베이비붐세대)가 노동시장에서 은퇴과정에 들어섰으며, 샐러리맨층의 대부분이 지역으로 활동의 장을 이동하고 있는 가운데, 이러한 사람들이 활약할 수 있는 환경의 정비가 긴급과제라고 내세우고 있다.

본 보고서는 고령자의 사회참가와 관련하여 다음의 사항을 제언한다.<sup>18)</sup>

첫째, “고령자의 취업·사회참가를 위한 의식개혁”을 제언한다. 퇴직 후 활약의 장을 찾기 위해서는 기업에서 일하고 있던 때의 일에 대한 견해나 직업능력에 관한 자기 평가를 지역의 담당자가 된다는 척도에서 재검토하는 것이 필요하다. 이를 위해서 기업이 실시하는 생애를 통한 커리어 구축을 촉구하는 노력, 정년퇴직예정자 등에 대한 의식의 재검토나 커리어 재구축을 지원하는 노력, 기업에 근무하고 있는 동안에 지역의 다른 기업에서의 인터십의 실시 등, 산학관이 연계한 고령자의 취업에 관한 종합적인 노력 등이 유용하다.

둘째, “플랫폼·코디네이터 설치의 추진 모델 사업”을 제언한다. 실버인재센터, 사회복지협의회, 지역포괄지원센터, NPO 등 각 기관의 제휴강화를 실시하기 위해 정보를 공유하는 플랫폼을 만듦과 동시에 지역의 니즈를 발굴, 창조하여 의욕 있는 고령자를 찾아내고, 이러한 것을 매칭시키는 코디네이터를 활용하는 것이 중요하다. 이러한 노력이 전국으로 보급되도록 몇몇 지역에서의 모델적인 대응이 필요하다.

17) 「生涯現役社会の実現に向けた就労のあり方に関する検討会」, 報告書, <http://www.mhlw.go.jp/stf/houdou/2r9852000034ttj.html>.

18) 크게 다섯 가지의 제언을 하고 있으나, 본문에서는 취업에 관한 내용을 제외한 ‘사회참가’에 대한 내용만 언급한다. 참고로 본문에서 언급하고 있지 않은 제언은 ‘전문적인 지식이나 기술, 경험을 다른 기업에서 실리는 구조의 방법’, ‘기업에서의 고령자의 활용의 방법’과 같이 고령자의 취업에 관련된 것이다.



셋째, “실버인재센터 등의 활성화”를 제안한다. 실버인재센터, 사회복지협의회, 지역포괄지원센터에 대하여 각각의 기능강화를 실시함과 동시에 연계를 강화하는 것이 필요하다.

## 5. 일본재흥전략<sup>19)</sup>

2013년 6월 14일 ‘일본재흥전략(日本再興戰略)’이라는 성장전략이 결정되었다. 일본재흥전략에서는 경제성장을 위하여 민간활력을 이끌어 내는 것을 주요한 목적으로 투자감세를 통한 기업활동의 활성화 등 산업기반의 강화책이 중심으로 내세워졌다.

여기에서 내세워진 내용 중 “청년, 여성, 고령자 등 활약의 기회를 확대하고, 이에 따라 모든 인재가 능력을 높여, 그 능력을 충분히 발휘할 수 있는 전원참가의 사회를 구축한다.”는 방침을 실현하기 위하여 일본의 후생노동성은 2013년 11월 11일 ‘생애현역사회’실현을 위한 대응을 추진하는 것이 필요하다고 다음과 같은 구체적인 사업의 개요를 발표하였다.<sup>20)</sup>

이는 일본재흥전략을 근거로 하여 취업·사회참가에 관계되는 기관 상호의 연계를 강화하면서 고령자와 지역사회의 니즈를 정확하게 파악하여 유효하게 매칭시키는 구조를 정비하고, 고령자가 건강하고 의욕을 계속 가지면서 생애를 보낼 수 있는 생애현역사회를 실현하는 것을 목표로 한다.

첫째, 고령자의 취업·사회참가의 추진을 위하여, 후생노동성의 직업안정국이 주최가 되어 45억 엔의 예산의 지원한다. 그 중 생애현역사회실현 플랫폼 사업(4억 엔)은 전국 10개소에 모델적으로 플랫폼을 설치하여, 고령자의 취업·사회참가지원기관의 제휴강화·정보공유나 지역니즈와 고령자의 매칭 등을 실시한다. 또한 생애현역사회활약대응사업(41억 엔)에서는 각 시정촌 단위를 원칙적으로 설치된 실버인재센터에서 취업기회·직역의 확대, 여성회원의 확대 등에 노력한다.

둘째, 세대를 초월한 브런티어 활동의 추진”을 위하여 후생노동성의 사회·원호국이 주최가 되어 2억 엔의 예산을 들여, 전국 10개소에 모델적으로 ‘사회공헌추진 코디네이터(가칭)’를 배치하고, 기업에 대한 촉구를 하여, 퇴직 전부터 브런티어활동에 대한 참가를 촉진함과 동시에, 정년 등으로 현역을 은퇴한 후에도 지역사회에서 ‘나설 차례(出番)와 있을 곳(居場所)’을 부여하는 구조를 구축한다.

19) 日本再興戰略, [http://www.kantei.go.jp/jp/singi/keizaisaisei/pdf/saikou\\_jpn.pdf](http://www.kantei.go.jp/jp/singi/keizaisaisei/pdf/saikou_jpn.pdf).

20) 고령자의 활력촉진에 대해서는, <http://www.kantei.go.jp/jp/singi/keizaisaisei/bunka/koyou/dai3/siryou2.pdf>.

셋째, 고령자의 사회참가의 추진을 위하여 노건국이 주체가 되어 11억 엔의 예산으로 지역 고령자 사회참가 추진 등 모델사업을 추진한다. 이 사업은 전국 110개소의 시정촌에서 지역의 NPO 등 민간단체와 협동하여 사회참가 장의 개척, 세미나 개최, 삶의 보람 활동 희망자와 지역 활동단체 등과의 매칭 등 대응을 모델적으로 실시한다.

## Ⅳ. 고령자 사회참가에 대한 구체적인 사례 및 추진기구

### 1. 정부레벨의 시책

주로 고령자의 사회참가에 대한 여러 제도는 일본의 후생노동성(예: 전국노인클럽연합회), 문부과학성(생애학습정책) 등 여러 정부기관 주관으로 이루어지고 있지만, 구체적인 몇 가지 시책을 소개하고자 한다.

#### 1) 후생노동성(한국의 고용노동부와 보건복지부에 해당)

주요한 대책들은 주로 후생노동성에서 이루어지고 있으나, 국가가 중요하다고 생각하는 시책을 실현하기 위하여 직접 보조금을 마련하여 시책을 리드하여 진흥하는 경우와 각종 관련 단체를 마련하여 실천적인 사업전개를 하는 경우로 나눌 수 있다.<sup>21)</sup>

먼저, 일본 정부의 보조금을 마련하여 선도하는 시책들을 살펴보면 다음과 같다.

##### (1) 넨린피크(ねんりんピック)의 개최<sup>22)</sup>

“전국건강복지축제(全国健康福祉祭)”라고도 불리는 넨린피크는 스포츠나 문화 종목의 교류대회를 비롯하여, 건강이나 복지에 관한 다채로운 이벤트를 통해 고령자를 중심으로 하는 국민의 건강유지 및 증진, 사회참가, 삶의 보람의 고양을 도모하고, 교류와 활력이 있는 장수사회의 형성에 기여하기 위하여 일본 후생성 창립 50주년에 해당하는 1988년에 제1회부터 매년 개최되어 2013

21) 香川正弘・佐藤隆三・伊原正躬・荻生和成, 「生きがいある長寿社会学びあう生涯学習」, ミネルヴァ書房, 1999, 84면.

22) <http://www.mhlw.go.jp/topics/kaigo/nenrin/gaiyo.html>.

년 현재까지 총 26회의 넨린피크가 개최되었다. 주최자는 후생노동성과 개최하는 도도부현, 재단법인 장수사회개발센터의 3자 공동 개최로 되어 있다. 주요한 참가자는 60세 이상인 고령자로 개최 이벤트는 건강관련 이벤트, 복지·삶의 보람관련 이벤트, 건강, 복지·삶의 보람관련 공통 이벤트 등으로 이루어져 있다.<sup>23)</sup>

## (2) 노인클럽활동의 실시

노인클럽은 대략 60세 이상의 고령자를 멤버로 하는 자주조직으로, 환경미화, 지역문화의 전승 및 세대 간 교류, 독거노인의 안부확인 등 사회봉사활동과, 취미나 오락, 스포츠 등 건강 만들기 활동 등을 폭넓게 전개하고 있다. 주민 자치조직회나 자치회 정도를 범위로 하는 단위 노인클럽과 이러한 것들의 연합체인 시구정촌 노인클럽연합회로 구성되고, 도도부현 단위의 연합회와 전국노인클럽연합회가 조직되어 전국적인 활동이 전개되고 있다.<sup>24)</sup>

특히, 단위 노인클럽에서는 사회봉사활동이나 교양강좌 등을 개최하고 있으며, 국가는 이러한 활동을 진흥하기 위한 조성금을 지원하고 있다. 또 각 도도부현 지정 도시의 노인클럽연합회에 활동추진원을 설치하여 경비 및 동 연합회가 실시하는 고령자 상호지원활동에 대하여 국가는 별도의 조성금을 지원하고 있다.<sup>25)26)</sup>

## 2) 문부과학성

일본의 옛 문부성에서는 1988년에 생애학습국을 설치하여 사람들이 생애 언제, 어디서 자유롭게 배울 수 있는 ‘생애학습사회’를 만들어 가는 것을 목표로 학교나 사회교육의 확충, 문화·스포츠의 진흥 등으로 학습기회의 확보를 도모함으로써 생애학습의 기반에 대하여 체계적으로 정비를 해왔다.<sup>27)</sup>

23) 참고로 2011년도의 넨린피크의 조성금(예산)은 87,000,000엔이었다. (自立高齢者の生きがい振興‘老人クラブ’ボランティア参画: [http://www.mhlw.go.jp/english/policy/exchange-program/dl/ja\\_roukenkyoku.pdf](http://www.mhlw.go.jp/english/policy/exchange-program/dl/ja_roukenkyoku.pdf)).

24) 直井道子·中野いく子·和気純子, 「高齢者福祉の世界」, 有斐閣アルマ, 2008, 103면.

25) 香川正弘·佐藤隆三·伊原正躬·荻生和成, 「生きがいある長寿社会学びあう生涯学習」, ミネルヴァ書房, 1999, 86면.

26) 참고로 2011년도의 노인클럽 행하는 활동에 대한 조성금(예산)은 2,768,856,000엔이었다. (自立高齢者の生きがい振興‘老人クラブ’ボランティア参画: [http://www.mhlw.go.jp/english/policy/exchange-program/dl/ja\\_roukenkyoku.pdf](http://www.mhlw.go.jp/english/policy/exchange-program/dl/ja_roukenkyoku.pdf)).

27) 이를 위하여, 1990년에 제정된 “생애학습의 진흥을 위한 시책의 추진체계 등의 정비에 관한 법률” (생애학습진흥법)을 마련하기도 하였다. 香川正弘·佐藤隆三·伊原正躬·荻生和成, 「生きがいある長寿社会学びあう生涯学習」, ミネルヴァ

특히, 문부과학성에서는 종합형 지역 스포츠클럽의 전국적인 전개를 추진하여 어린이에서 고령자까지 누구라도 스포츠를 가까이 즐길 수 있는 환경정비를 지원하고 있다. 또 민간단체 등과 협력하여 정년퇴직을 맞이한 일 중심의 생활에서 지역으로 생활의 비중을 옮기고 있는 연령층이 남녀 불문하고 지역사회에 참가하여 적극적인 역할을 할 수 있도록 운동 및 스포츠 프로그램의 보급 계발을 폭넓게 실시하고 있다.<sup>28)</sup>

## 2. 도도부현, 시정촌 및 주민레벨의 시책

1985년경 이후부터 일본 사회의 고령화 경향이 두드러지게 되어 도도부현에서도 고령자 문제에 대한 종합적인 대응이 시작되게 되었다. 도도부현의 행정조직 속에 고령자 문제를 전문적으로 다루는 부서가 탄생하였으며, 현청내부의 각 부서가 횡단적으로 고령자 대책을 검토·추진할 수 있는 조직이 만들어졌다. 이 후, 1986~1987년경, 각 현에 설치된 ‘고령화대책추진위원회’ ‘장수사회대책본부’ 등이 조직되어 지사 또는 부지사를 필두로 관계 부국장으로 구성된 청 내 연락조직이 이루어졌다. 1987~1988년 이러한 조직에 의하여 각 도도부현에서의 독자적인 고령자대책에 대한 장기 구상(비전), 지침, 대강 등이 진행되어 종합적인 장수사회에 대한 다양한 대책이 내세워지게 되었다. 이처럼 도도부현에서는 독자적인 니즈 조사가 실시되어 각각의 지역성을 살린 다양한 지원이 이루어지고 있는 점이 특색이다.<sup>29)</sup>

시정촌 및 주민레벨의 시책들을 살펴보면, 일반적으로 고령자는 다른 연령층에 비하여 지역에 대한 밀착도가 높고, 삶의 보람은 개개인의 생활과 환경 등의 다양한 요인에 좌우되는 것이기 때문에, 고령자의 삶의 보람을 추진하는데 있어서 주민에게 가장 가까운 존재인 시정촌이 가지는 역할은 매우 중요하다.<sup>30)</sup> 고령자가 사회참가와 브런티어 활동을 할 수 있는 주요한 추진 기구 등을 소개한다.

7 書房, 1999, 89면.

28) [http://www.gender.go.jp/about\\_danjo/whitepaper/h25/zentai/html/honpen/b2\\_s09\\_01.html](http://www.gender.go.jp/about_danjo/whitepaper/h25/zentai/html/honpen/b2_s09_01.html).

29) 香川正弘·佐藤隆三·伊原正躬·荻生和成, 「生きがいある長寿社会学びあう生涯学習」, ミネルヴァ書房, 1999, 97-101면.

30) 香川正弘·佐藤隆三·伊原正躬·荻生和成, 「生きがいある長寿社会学びあう生涯学習」, ミネルヴァ書房, 1999, 113면.

## 1) 사회복지협의회<sup>31)</sup>

사회복지협의회는 주민, 브런티어단체, 민생위원, 아동위원, 사회복지시설이나 관련 단체 등 사회복지관계자, 보건·의료·교육 등의 관련 기관의 참가·협력 하에 복지 마을 만들기를 목표로 한 다양한 활동을 하고 있는 민간조직단체이다. 시정촌은 도도부현을 단위로 한 곳에 한하여 설치(시정촌 사회복지협의회는 동일 도도부현 내의 2이상의 시정촌에서 광역설치 가능)되어 있다. 전국의 시정촌은 도도부현·지정도시 및 중앙의 각 단계에서 조직되고, 중앙과 도도부현 단계에서는 모두 사회복지법인격을 취득하고 있다. 1983년에는 사회복지사업법에 시정촌사회복지협의회가 규정되어 시정촌 단계의 법인화가 진행되고 현재에는 거의 100% 가까운 법인화률을 보이고 있다.

2000년의 사회복지법 개정으로 보다 주민에게 가깝고 지역복지증진의 담당자인 시정촌 사회복지협의회를 사회복지협의회의 기초단위로 규정함과 동시에, 사회복지협의회의 목적이 지역의 복지증진에 있다는 점을 별률상 명기했다. 사회복지협의회의 사업은 현재 사회복지협의회를 통하여 지역에서의 사회복지에 관한 활동이 활발하게 진행되고 있고, 구체적인 내용은 각각의 지역의 실정에 맞춘 것으로 다기에 걸쳐있다.<sup>32)</sup>

1999년도부터는 일상생활자립지원사업을 실시하여 판단능력이나 불충분한 사람들의 복지서비스 이용원조, 일상적 금전과리 등의 실시 및 상담창구가 되어 지역복지를 보다 한층 더 추진하고 있다. 오늘날에는 전국 네트워크를 활성화한 재해시의 지원과 보호를 필요로 하는 자에 대한 지원활동 및 브런티어센터의 운용에 맞추어져 있다. 후생노동성에서는 이러한 사업을 지원하기 위하여 전국사회복지협의회의 활동이나 도도부현·시정촌 사회복지협의회가 실시하는 일상생활자립지원사업과 지역복지를 추진하기 위한 선구적인 대응에 대한 조성을 통하여 사회복지협의회의 활동을 추진하고 있다.

31) 地域における就労・社会参加スタイルのイメージ：地域における中高年齢者の就労をめぐる現状と課題(<http://www.mhlw.go.jp/stf/shingi/2r9852000002w9r2-att/2r9852000002wa8s.pdf>).

32) 주요한 사업의 구체적인 예: ① 브런티어 활동에 관한 지원, 브런티어 보급활동, ② 후레이이 살롱이나 이키이키 살롱 등 주민을 연결시키는 장소의 제공, ③ 민생위원·아동위원이나 근린주민 등에 의한 소지역에서의 보호 네트워크 만들기, ④ 민간복지서비스의 추진을 위한 지역복지활동계획의 책정, ⑤ 홈페이지 서비스나 데이 서비스의 운영 등 개호보험서비스에 의한 생활의 지원, ⑥ 식사 서비스나 입욕 서비스의 실시 등 고령자·장애자에 대한 생활지원 서비스, ⑦ 일상생활자립지원 사업(복지서비스이용원조사업), ⑧ 모자가정 조직에 대한 지원, 자녀회·클럽의 조직화 등 아동에 대한 생활지원 서비스, ⑨ 생활복지자금의 대부나 각종 상담활동의 실시, ⑩ 공동모금에 대한 협력 등이 있다.

## 2) NPO 등의 단체<sup>33)</sup>

NPO란 Non Profit Organization의 약자로 민간비영리조직이다. 일본에서는 1998년 3월에 특정비영리활동촉진법(NPO법)이 성립되어 같은 해 12월에 시행되고 있다. 이 NPO법이 성립된 이후, 시민활동단체에 대한 간이한 법인격의 부여, 기부금세제 등의 검토가 이루어졌다.

또 복지계열 NPO에 의한 고령자 복지 서비스도 전개되고 있으며 특히, 그룹홈의 급증이 현저한 가운데 재택고령자에 대한 배식서비스를 하고 있는 NPO법인도 다수 보이게 되었다. 이러한 배식서비스는 개호보험제도의 대상 외로 되어 있어, 전국의 7할을 넘는 자치단체가 사회복지협의회나 지역 NPO법인 등에게 위탁하여 서비스 제공을 하고 있다.

그리고 NPO법인의 활동범위에 관해서는 2002년 12월에는 활동 종류를 12가지의 종류에서 17가지의 종류로 확대하고, 신청절차의 간소화가 이루어지는 등 NPO법의 일부개정이 이루어졌다.<sup>34)</sup> 구체적인 활동분야는 17개 분야로 한정되어 있지만, 현실에는 대상의 범위는 상당히 광의로 되어 있다. 그런데, 동법 제1조에는 “이 법률은 특정비영리활동을 하는 단체에 법인격을 부여하는 것 등으로, 브런티어 활동을 비롯한 시민이 행하는 자유로운 사회공헌활동으로서의 특정비영리활동의 건전한 발전을 촉진하고, 이로써 공익의 증진에 기여하는 것을 목적으로 한다”이며, 특정비영리활동의 건전육성과 공익의 증진을 목적으로 창설되었던 점이 명기되어 있다.

또 NPO법인은 공익법인의 하나로서, 임의단체나 브런티어 단체로 활동해 온 경위가 있는 단체의 입장에서는 사회적 신용을 얻을 수 있는 점이 큰 메리트라고 할 수 있다. 구체적으로는 ① 조성금·보조금 등을 받기 쉽게 된다, ② 공적시설을 이용하기 쉽게 된다, ③ 기업이나 자치단체 등의 사업을 받아들이기 쉽게 된다, ④ 법인명으로 다양한 계약을 맺을 수 있다, ⑤ 개인으로서 자산의 구별을 명확히 할 수 있다. 또 영리법인이 아니라 비영리법인이라는 점이야 말로 활동내용을 평가하고 인지도를 높여주는 요소도 함께 가지고 있는 장점도 있다. NPO법인 운영에 관한 필요요소로는 ① 인재(조직), ② 자금, ③ 사회적 신용이 주요한 기둥을 이루고 있다. 개호보험제도 도

33) 永和良之·坂本勉·福富昌城, 「高齢者福祉論」, ミネルヴァ書房, 2009, 174-175면.

34) 구체적인 활동분야로서는, ① 보건, 의료 또는 복지의 증진을 도모하는 활동, ② 사회교육의 추진을 도모하는 활동, ③ 마을 만들기의 추진을 도모하는 활동, ④ 학술, 문화, 예술 또는 스포츠의 진흥을 도모하는 활동, ⑤ 환경의 보전을 도모하는 활동, ⑥ 재해구원활동, ⑦ 지역안전활동, ⑧ 인권의 옹호 또는 평화의 추진을 도모하는 활동, ⑨ 국제협력의 활동, ⑩ 남녀공동참회사회의 형성의 추진을 도모하는 활동, ⑪ 자녀의 건전육성을 도모하는 활동, ⑫ 정보화사회의 발전을 도모하는 활동, ⑬ 과학기술의 진흥을 도모하는 활동, ⑭ 경제활동의 활성화를 도모하는 활동, ⑮ 직업능력의 개발 또는 고용기회의 확충을 지원하는 활동, ⑯ 소비자의 보호를 도모하는 활동, ⑰ 앞의 각 호에서 열거하는 활동을 하는 단체의 운영 또는 활동에 관한 연락, 조언 또는 원조의 활동 등.

입 후에는 공적제도의 활용을 통하여 자금적 문제를 해결하고 있는 단체도 적지 않다. 법률이나 제도에 의존하지 않는 지역주민의 자발적인 활동은 제도나 제도의 틈에 위치하는 사회문제 등에 대응하는 새로운 활동자원으로서 앞으로도 사회적 역할이 기대되고 있다.

## V. 맺음말

일본에서의 고령자의 사회참가에 관련된 법 및 정책을 살펴보면, 취업과 관련된 내용이 많다. 아직까지는 고령자의 사회참가라고 하면, 브런티어활동, 생애교육활동 등보다도, 정년 후 재고용·재취업 등 고용의 내용이 중점적으로 논의되고 있는 것처럼 보인다. 실제로 아직까지 고령자와 관련된 법과 정책은 고용에 관련된 부분을 많이 정비하였지만, 이에 비해 고령자의 사회참가에 대해서는 정비가 미비하다고 할 수 있다. 하지만, 현재 일본사회가 직면하고 있는 여러 문제를 해결해 나가기 위해서 건강·복지·삶의 보람 등 다양한 관점에서 고령자의 사회참가 촉진을 위한 법·제도를 마련하고 있다는 점은 특색이다.

일본 고령자들의 그룹활동에 대한 참가상황을 보면, 60세 이상의 고령자 중 59.2%(2008년도 기준)가 어떠한 형태의 그룹활동에 참가하고 있으며, 이는 10년전인 1998년과 비교하면 15.5% 증가한 것이다.<sup>35)</sup> 하지만, 현재 일본 사회는 노노(老老)돌봄문제, 고령자 돌봄으로 인한 우울증 및 자살, 고령자의 고독사 등 고령자와 관련된 사회 문제가 더욱 두드러지고 있다. 평균수명이 늘어난 만큼 치매 등을 앓고 있는 고령자들도 증가하고 있으며, 사회구조의 변화에 따라 독거 또는 고령의 부부대세가 증가하는 가운데 일본의 고령자에 관한 다양한 문제는 계속 심화될 전망이다.

이렇게 돌봄과 사회적 지원을 필요로 하는 고령자가 계속 증가되는 가운데, 이들을 위한 지역 및 사회의 역할은 더욱 중요할 것으로 예상된다. 바로 이러한 주요한 역할을 담당하는 것이 바로 고령자의 사회참가를 지원하는 것이며, 이러한 사회환경을 갖추어 나가고 정비하기 위해서는 정부, 지방자치단체, 민간 레벨의 법과 제도 등의 환경 정비는 더욱 선결되어야 할 것이다.

박 수 경

(일본 와세다대학교 박사과정 수료)

35) 内閣府, 「平成25年版高齢社会白書」, 2013.

## 참고문헌

- 永和良之·坂本勉·福富昌城, 「高齢者福祉論」, ミネルヴァ書房, 2009.
- 香川正弘·佐藤隆三·伊原正躬·荻生和成, 「生きがいある長寿社会学びあう生涯学習」, ミネルヴァ書房, 1999.
- 瀬沼克彰, 「高齢者の生涯学習と地域活動」, 学文社, 2010.
- 直井道子·中野いく子·和気純子, 「高齢者福祉の世界」, 有斐閣アルマ, 2008.
- 内閣府, 「平成18年版国民生活白書」, 2007.
- 内閣府, 「平成25年版高齢社会白書」, 2013.

### 〈인터넷 자료〉

- United Nations, “Political Declaration and Madrid International Plan of Action on Ageing”, 2002, <http://undesadspd.org/Portals/0/ageing/documents/Fulltext-E.pdf>.
- World Health Organization, “Active Aging: A Policy Framework”, 2002, [http://whqlibdoc.who.int/hq/2002/who\\_nmh\\_nph\\_02.8.pdf](http://whqlibdoc.who.int/hq/2002/who_nmh_nph_02.8.pdf).
- World Health Organization, “Strategy and Action Plan for Healthy Aging in Europe, 2012-2020”, 2012, [http://www.euro.who.int/\\_\\_data/assets/pdf\\_file/0008/175544/RC62wd10Rev1-Eng.pdf](http://www.euro.who.int/__data/assets/pdf_file/0008/175544/RC62wd10Rev1-Eng.pdf).
- 国民の健康の増進の総合的な推進を図るための基本的な方針 (국민의 건강의 증진의 종합적인 추진을 도모하기 위한 기본적인 방침), [http://www.mhlw.go.jp/bunya/kenkou/dl/kenkounippon21\\_01.pdf](http://www.mhlw.go.jp/bunya/kenkou/dl/kenkounippon21_01.pdf).
- 高齢社会対策大綱(고령사회대책대강), [http://www8.cao.go.jp/kourei/measure/taikou/pdf/p\\_honbun\\_h24.pdf](http://www8.cao.go.jp/kourei/measure/taikou/pdf/p_honbun_h24.pdf).
- 高齢者の活躍促進について(고령자의 활약촉진에 대하여), <http://www.kantei.go.jp/jp/singi/keizaisaisei/bunka/koyou/dai3/siryu2.pdf>.
- 新成長戦略(신성장전략), <http://www.kantei.go.jp/jp/kakugikettei/2009/1230sinseichousenryaku.pdf>.
- 自立高齢者の生きがい振興‘老人クラブ’ボランティア参画(자립고령자의 삶의 보람 진흥, 노인클럽, 브런티어참가), [http://www.mhlw.go.jp/english/policy/exchange-program/dl/ja\\_roukenkyoku.pdf](http://www.mhlw.go.jp/english/policy/exchange-program/dl/ja_roukenkyoku.pdf).
- 「生涯現役社会の実現に向けた就労のあり方に関する検討会」, 報告書(“생애현역사회의 실현을 위한 취업의 바람직한 모습에 관한 검토회” 보고서), <http://www.mhlw.go.jp/stf/houdou/2r98520000034ttj.html>.
- 地域における就労・社会参加スタイルのイメージ: 地域における中高年齢者の就労をめぐる現状と課題(지역에서의 취업·사회참가 스타일의 이미지: 지역에서의 중장년의 취업을 둘러싼 현상과 과제), <http://www.mhlw.go.jp/stf/shingi/2r9852000002w9r2-att/2r9852000002wa8s.pdf>.
- 長寿社会対策大綱(장수사회대책대강), <http://www.ipss.go.jp/publication/j/shiryu/no.13/data/shiryu/souron/15.pdf>.
- 日本再興戦略(일본재흥전략), [http://www.kantei.go.jp/jp/singi/keizaisaisei/pdf/saikou\\_jpn.pdf](http://www.kantei.go.jp/jp/singi/keizaisaisei/pdf/saikou_jpn.pdf).
- <http://www.mhlw.go.jp/topics/kaigo/nenrin/gaiyo.html>.
- [http://www.gender.go.jp/about\\_danjo/whitepaper/h25/zentai/html/honpen/b2\\_s09\\_01.html](http://www.gender.go.jp/about_danjo/whitepaper/h25/zentai/html/honpen/b2_s09_01.html).