

일본 집권정당의 정치적 위기와 복지정책의 변용

우준희* · 이대진**

요 약

이 논문은 일본의 복지정책 변화를 집권당의 정치적 위기의 측면에서 분석하고 있다. 분석의 결과는 몇 가지 함의를 제공한다. 첫째, 보수 자민당의 일당우위 고도성장기에 나타난 복지몰입은 복지정책이 이데올로기적인 성격과 무관하게 정치적 위기에 직면한 지배정당에게 유효한 정책이 될 수 있음을 보여준다. 둘째, 지지를 혹은 투표율의 하락과 같이 지배정당의 정치적 안정성을 위협하는 상황은 야당과 그 지지세력의 정치적 레버리지(political leverage)를 증대시키며, 이때 지배정당은 정치적 위기에 정책보상으로 대응하게 된다. 야당의 지지세력이 어떠한 성격을 가지는 집단이냐에 따라 사회복지와 유사한 기능을 수행하는 기능적 등가물이 유효한 정책수단이 될 수 있다. 셋째, 과소규모의 연립정권과 같이 과반수 획득에 실패할 가능성이 큰 연립정권 하에서는 초당파적 합의를 유도하고 지지기반의 상실을 최소화하기 위해 경로의존적 정책노선을 취하게 된다. 넷째, 연립정권의 형태를 취하고 있다고 하더라도 비토과위를 제어할 수 있는 제도적 장치가 마련되어 있다면, 수상은 정치적 저항 없이 복지개혁을 추진할 수 있다. 이 논문은 정치적 위기나 유동성의 증대가 복지정책의 성격과 방향에 미치는 영향을 역사적 맥락 하에서 분석함으로써 기존의 유형론에 간혀 있던 일본 복지정책의 역동성을 보여주고 있으며, 현재 일본에서 진행 중인 신자유주의나 신복지국가나의 정책논의가 어떠한 정책적 대응으로 귀결될 것인지에 대해서도 풍부한 시사점을 제공할 수 있을 것이다.

주제어: 일본, 복지, 복지유형론, 정치적 위기, 연립정권, 비토행위자

* 고려대학교 정치외교학과 BK21 연구교수

** 고려대학교 정치외교학과 BK21 연구교수

I. 문제제기

90년대 이후 동아시아 국가들을 대상으로 한 복지유형론이 제기되는 과정에서 일본의 복지정책은 다른 선진국들에 비해 관대하지 못하며 복지 제공자로서 기업과 가족의 역할이 크고 국가의 역할이 상대적으로 잔여적이라는 평가를 받아왔다(Goodman and Peng 1996; Jones 1993; Kwon 1997). 때문에 일본은 상대적으로 작은(small) 복지국가로 분류되어 온 것이 사실이다. 복지유형론이 제기된 이후 서구 선진국과의 비교의 관점에서 보면, GDP에서 사회지출이 차지하는 비중이나 근로층에 대한 소득지원 면에서 일본의 복지국가는 상대적으로 크기가 작다. 그러나 낮은 사회지출 규모에도 불구하고 일본은 오랜 기간 상당히 평등적인 소득분포를 보여 왔으며, 실업률도 다른 선진국들에 비해 낮은 수준을 유지해왔다. 이것은 복지국가에 관한 대부분의 연구들이 사회지출의 수준이라는 양적 측면에 초점을 맞추어 일본의 복지를 평가해왔으며, 사회지출통계에는 잡히지 않지만 사회 복지지출과 유사한 기능을 수행하는 정책적 수단들이 일본에 존재하여 왔음을 시사한다.

본 논문은 기존의 복지유형론이 가지는 한계를 넘어 일본의 복지정책이 보여주는 변화와 시기별 역동성에 주목한다. 복지국가에 관한 대부분의 연구들은 국가의 사회복지지출 수준이라는 양적 측면에 초점을 맞추고 있다. 따라서 사회적 보호(social protection)기능을 수행할 수 있는 다른 정책적 방식들이 존재함을 종종 간과한다. 예를 들면 정부보조금이나 시장규제와 같은 것들이다. 이 같은 정책수단들은 일견 사회적 권리와 관련이 없는 것처럼 보이거나 특정 산업을 보호하고 일자리를 유지케 하며 보편적 사회보장에의 요구를 상쇄시키는 기능을 할 수 있다.¹⁾ 따라서 사회지출의 크기를 넘

1) 노동할 수 있는 이들의 생활보장을 위해서는 재분배 이상으로 일차적 분배가 중요하다. 노동력의 “재고”가 남지 않도록 하는 고용유지정책은 복지국가의 재분배가 작아도 생활이 보

어 좀 더 넓은 관점에서 국민들의 복리를 보호하는 기제를 포함할 때, 적어도 1970-80년대 일본은 서구 선진국의 복지국가보다 작은 복지국가라 단언하기 어렵다. 일본은 공적인 소득이전과 근로층에 대한 사회서비스의 측면에서 유럽국가들에 뒤쳐져 있지만, 대신에 사회지출 통계에 잡히지 않는 기능적 등가물(functional equivalent)을 가지고 있었다. 정부의 시장개입과 보조금은 전통적 복지국가의 틀 밖에서 재분배 기능을 수행하였으며, 평등주의적인 사회와 빈약한 사회지출 수준이라는 기이한 조합을 만들어내었다.

또한 양적 지출에 의존한 복지정책의 평가는 복지정책의 성격과 부침, 그것이 대두된 정치적 배경의 측면을 간과하는 경향이 있다. 일본은 전후(戰後) 노동세력을 대변하는 정당이 정권을 잡은 경험이 없이 보수 자민당의 일당우위가 38년간 유지되어 왔다. 자민당 일당우위체제가 붕괴된 이후에도 자민당은 93년의 비자민연립정권을 제외하고는 무려 16년간 단독 혹은 연립으로 여당의 자리를 지켜왔다. 일본의 복지국가는 사회지출의 크기로 평가받기에는 그 이면에 상당한 정치적 역동성을 보여준다. 노동세력을 대변하는 정당이 아닌 보수정권의 일당우위 속에서도 일본은 분배적 형평성은 실현하고자 하였으며, 보편적 사회보장을 확대하려는 정책적 시도들이 빈번하게 나타났기 때문이다.

본 논문은 집권정당의 이데올로기적 성격보다는 지지율과 투표율의 하락, 정치적 유동성의 증대와 같이 집권정당의 정치적 위기를 반영하는 요인들이 정책적 판단에 더 중요한 영향을 미칠 수 있음을 주장한다. 1980년대와 90년대 서구선진국가들에서는 복지비용 억제 혹은 합리화의 논의가 본격화되어 고령연금, 실업 수당 등에서 비용을 절감하려는 움직임이 나타나는 과정에서도 일본의 복지정책은 오히려 그와는 반대의 흐름을 보여주었다. 세계화나 탈산업화라는 것이 개별 국가의 복지정책에 미치는 영향력

장되기 때문에 복지국가의 기능적 등가물이 될 수 있다는 것이다(Bonoli 2003; 三浦 2003; Uriu 1996).

이 어느 정도인가에 대해서는 논란이 지속되고 있지만 각국 정부가 조세와 사회보험료의 수준을 일정 정도 통제할 수밖에 없고 그 결과로 복지동결 내지 복지축소가 나타날 수밖에 없다는 사실에는 이견이 없는 듯하다. 그러나 일본에서는 80년대 초·중반 나카소네(中曾) 내각의 출범 이후 제2차 임시행정조사회(이하 임조-臨調)에 의한 행·재정개혁으로 복지에산이 감축되었던 시기를 제외하면, 80년대 후반 이후 보편적 사회보장을 확대하는 정책들이 지속적으로 나타났으며, 총 사회복지지출 역시 증가추세를 보여 왔다. 재정문제를 타개하려는 임조 주도의 개혁 이후 신자유주의적 흐름을 반영하는 복지정책이 재출현하게 된 것은 적어도 2001년 고이즈미(小泉) 내각에 이르러서이다. 80년대 후반 이후 일본의 총 사회복지지출은 증가추세를 보여 왔으며, 2001년경부터 다소 주춤하는 추세를 보이거나 2006년에는 국민소득 대비 23.9%를 차지하게 되었다. 이는 유럽의 대표적 복지국가인 스웨덴, 프랑스, 독일 등에 비해서는 낮지만, 미국보다 높고 영국에 버금갈 정도의 수준이다.²⁾

본 논문의 주장은 다음과 같다. 첫째, 집권정당의 복지정책에 대한 몰입은 실업 또는 빈곤 등 사회불안이 심각하지 않은 상황에서도 나타난다. 집권정당은 대중적 지지를 통해 정권의 안정성을 획득하는 수단으로 복지확충을 고려한다. 둘째, 지지율, 투표율의 하락과 같이 지배정당의 안정성을 위협하는 상황은 야당의 지지세력의 정치적 레버리지를 증대시키며, 이때 지배정당은 정치적 위기에 정책보상으로 대응하려는 동기를 가지게 된다. 야당의 지지세력이 어떠한 성격을 가지는 집단이냐에 따라 사회복지와 유사한 기능을 수행하는 기능적 등가물이 유효한 정책수단이 될 수 있다. 셋째, 과소규모 연립정권과 같이 과반수 획득에 실패할 가능성이 큰 연립정권 하에서는 초당파적 합의를 유도하려는 차원에서 보편적 복지서비스가

2) 후생노동성, 2006, “社会保障の給付と負担の見通し—平成18年5月推計—について,”
<http://www.mhlw.go.jp/houdou/2006/05/h0526-3.html> (검색일: 2010년 12월 20일).

확대된다. 보편적 사회서비스의 확대는 특정한 사회집단에 손실을 야기하는 것이 아니기에 지지기반의 상실을 최소화할 수 있기 때문이다.

본 논문의 구성은 다음과 같다. 제2장에서는 그간 일본의 복지를 설명해 온 이론들을 비판적으로 검토하고 일본의 복지정책을 분석하기 위한 새로운 변수의 중요성을 언급하고자 한다. 제3장에서는 고도성장기 보수성향의 자민당이 복지확충과 복지몰입을 보여줄 수밖에 없었던 정치적 맥락을 분석하고, 복지이슈는 정당의 이데올로기적 성격과 무관하게 지배정당에게 유효한 정책임을 밝히고자 한다. 제4장에서는 지지율과 투표율의 하락과 같이 지배정당의 안정성을 위협하는 상황이 야당 지지세력의 정치적 협상력을 증대시키고, 지배정당이 이들의 요구, 압력을 상쇄시키는 과정에서 다양한 정책수단들을 활용해왔음을 보여줄 것이다. 일본에서는 야당의 지지세력의 노조의 레버리지 확대가 고용문제에 대한 자민당의 적극적 개입과 정부보조금의 확대를 가져왔으며, 이것이 사회복지서비스에 대한 요구를 상쇄시키는 유효한 수단이 되었다. 제5장에서는 연립정권으로의 이행과정과 이행 이후의 정치적 유동성의 증대가 다양한 비토행위자(veto player)를 출현시키고, 이 과정에서 보편적 복지서비스의 확대가 초당파적 합의를 이끌어내고 동시에 지지기반의 상실을 피해갈 수 있는 수단으로 고려되었음을 보여줄 것이다. 또한 2001년 고이즈미 연립정권이후 보편적 사회복지서비스를 확대하려는 움직임이 중단되고 신자유주의적 개혁 속에서 복지정책의 재편이 이루어진 이유를 수상관저의 기능강화라는 제도적 변화에서 찾고자 한다. 90년대 초반의 연립정권과 2001년 고이즈미 연립정권의 정책적 차이는 수상 개인이 비토행위자를 뛰어넘어 리더십을 발휘할 수 있는 제도의 유무에 의해 결정되었음을 설명하고자 한다.

II. 일본의 복지에 대한 기존 연구

그간 일본의 복지를 연구해 온 많은 학자들은 “일본은 사회적 자원을 산업정책과 설비에 쏟아 부었기 때문에 노인, 장애인, 그리고 실업자 등에 대한 사회안전망을 갖추는 것에는 뒤처졌다”는 평가를 내려왔다.³⁾ 또한 70년대 자민당이 적극적으로 제안했던 “일본형 복지사회(Japanese Type Welfare Society)”는 기업, 지역공동체, 가족의 복지기능을 강조하고 국가의 책임을 경시하는 일본적인 특성을 잘 반영하고 있다고 지적한다. 특히 GDP에 비해 낮은 사회보장지출은 일본의 복지제도를 잔여적 성격을 가지는 것으로 평가하도록 했다. 국가는 공적연금이나 건강보험 등에 있어 미미한 역할만을 수행하며, 복지의 다른 큰 두 축은 대기업의 사적 복지 프로그램과 가족복지에 있다는 것이다(Rose and Shiratori 1986; Shinkawa and Pempel 1996, 280; Kono 2000, 183-184; Huber and Stephens 2001; Iversen and Soskice 2006). 또한 보수적 정치 전통과 혁신 정당의 분열, 그리고 노동조합의 분산적 구조가 경제적 성공을 위협할 복지부담을 회피하도록 하였다는 주장도 있다(Gould 1993). 그러나 이 같은 주장과는 반대로 일본 후생성의 1999년도 백서는 “일본이 패전 이후 서구를 따라잡는 과정에서 사회안전망의 확대를 위해 노력해왔으며, 사회안전망의 범위와 내용 면에서 서구와 같은 높은 수준에 상당히 일찍 도달하였다”는 점을 강조하였다(厚生労働省 1999, 6). 그러나 보건 및 복리후생을 담당하는 정부관청의 공식적인 입장과 다르게 그간 일본의 국가복지는 발달하지 못하였다는 것이 주류의 입장이었다. 여기서 중요한 점은 이 같은 주류의 입장들이 대부분 양적인 규정을 통해 일본의 복지를 설명하는 한계를 가진다는 점이다. 사회보장비가 GNP 비로 어느 정도 수준이면 복지가 발전한 것이고 그렇지 않으면 미발전이라

3) 이 같은 주장에는(Calder 1988, 349; Woronoff 1991, 272; 조영훈 2006) 등이 있다.

할 수 있는지는 학문적으로 설득력을 제공하지 못한다. 한 나라의 복지수준은 경제발전수준, 인구학적 연령구조, 그리고 연금제도의 성숙도 등의 측면에서 더 많은 설명이 가능하기 때문이다.

90년대 이후 일본의 복지에 관한 논의는 복지국가연구들 가운데 핵심적인 하나인 복지국가 유형론에 기초해 이루어져 왔다. 탈상품화(de-commodification)와 사회계층화(social stratification)라는 두 개의 중심개념에 토대를 둔 에스핑-안데르센(Esping-Andersen 1990)의 초기 복지유형론에 따르면 일본은 탈상품화의 정도에 있어서는 독일, 프랑스 등과 함께 보수주의 유형에 속하며, 사회계층화의 정도에 있어서는 자유주의 유형에 속한다.⁴⁾ 초기의 유형론에서 에스핑-안데르센은 일본을 복합적 성격을 지닌 국가로 규정하고 일본의 복지유형에 대한 명확한 태도를 보이지 못하였다. 이는 일본을 서구 선진 복지시스템과 동일한 선상에 위치지움으로써 일본 사회보장체계의 역사적 유산을 반영하지 못한다.⁵⁾

존스(C. Jones) 등은 서구중심적인 비교분석에서 간과하고 있는 아시아 특유의 특성 위에서 일본의 사회보장체계를 분석하려 하였다. 그들에 따르면 일본을 비롯한 동아시아 국가들은 서구와 구별되는 토양이라 할 수 있는 가부장주의와 가족주의로 인해서 국가복지의 발달이 지체되고 있으며,

4) 에스핑-안데르센(Esping-Andersen)에 따르면 '탈상품화'는 개인 또는 가족이 시장에 의존하지 않고 소득을 확보해 소비할 수 있는 정도를 의미하며, '사회계층화'는 이익집단화할 수 있는 사회 각 계층의 사회복지정책 실현 수단이다. 에스핑-안데르센은 '탈상품화'와 '사회계층화'라는 두 가지 개념에 기초하여 복지유형을 세 가지로 구분하였다. 첫째는 복지제도의 탈상품화 효과가 작고 시민생활에 대한 국가의 개입정도가 낮으며, 까다로운 자산조사를 동반하는 자유주의 복지국가이다. 둘째는 국가의 개입정도는 크지만 사회적 신분과 지위의 차이를 반영하는 사회보험이 발달되어 있고 탈상품화 효과가 제한적인 보수주의 복지국가이다. 셋째는 탈상품화 효과와 국가의 개입정도가 모두 크고 보편적인 사회보장 프로그램이 발달해 있는 사회주의 복지국가이다(Esping-Anderson 1990, 26-29).

5) 존스(C. Jones)는 일본을 서구 복지국가에 근거한 유형론에 따라 과연 의미 있게 분류할 수 있는가에 대하여 의문을 제기한 바 있다. 에스핑-안데르센의 유형론은 비 서구 복지국가의 하나인 일본에 대해 이데올로기적 혹은 문화적 전통의 요소를 간과함으로써 서구중심적인 복지자본주의 유형의 한계를 가진다는 것이다(Jones 1993).

이런 점에서 유교복지국가(Confucian welfare state) 혹은 동아시아 복지유형(East Asian welfare model)이라는 독특한 유형에 속한다(Jones 1993, 202-203; Kwon 1997, 483-484).

일본을 비롯한 동아시아국가들이 자신의 복지체계유형론에 적용될 수 없다는 비판 이후 에스핑-안데르센은 일본에 대한 견해를 수정하였다. 일본은 대륙 유럽 국가들처럼 사회보장제도가 사회보험을 중심으로 구성되어 있고, 사회적 신분(계층)을 반영하여 분절화되어 있으며, 상대적으로 강력한 가족주의 또는 가부장주의의 성격을 띠고 있기 때문에 보수주의 복지유형에 속한다는 것이다(Esping-Andersen 1999). 특히 그는 유교적 전통과 가부장주의가 일본복지의 근간이 되며, 이는 남유럽국가들에서 찾을 수 있는 사회적 가부장주의, 가톨릭의 보조성(Catholic subsidiarity)과 기능적으로 유사하다고 지적한다.⁶⁾

그러나 일본을 보수주의 복지유형으로 구분하고 있는 그의 유형론은 몇 가지 점에서 한계를 지닌다. 첫째, 그는 사회적 가부장주의를 대변하는 남유럽 국가들과 유교적 전통의 가부장주의를 대변하는 동아시아국가들을 모두 같은 보수주의 유형에 포함시켰다. 그러나 사회복지의 역사와 수준이 높은 국가들과 일본, 그리고 복지역사의 다양성과 발전수준의 큰 격차를 특징으로 하는 동아시아를 같은 유형으로 분류하는 것은 문제가 있다. 둘째, 문화적 가치를 강조함으로써 탈상품화와 사회계층화라는 분류기준의 중요성이 희석되었다. 탈상품화와 사회계층화는 자본주의 사회복지정책의 다양성을 설명하는 공통의 기준이었으나 일본에 대한 새로운 그의 설명에서는 문화적 가치가 훨씬 중요하다. 여기서 문화적 가치 역시 일본을 설명하는 데에서만 중요할 뿐 다른 유형의 복지국가들에게 공통적으로 적용

6) 복지국가는 전통적인 가족을 유지하고자 하기 때문에 무직의 여성배우자는 사회보험에서 배제되며, 보육서비스가 미발달되어 있다. 개인의 필요는 우선적으로 가족에 의해 충족되고, 가족이 이를 충족시키지 못할 경우에 국가가 개입하는 '보조성'의 원칙이 강하다.

되지 않았다는 것도 문제이다. 셋째, 사회보험제도가 신분적으로 계층화되어 있다는 주장이 가진 문제이다. 일본의 사회보험은 지역, 직장, 직역별로 운영된다는 점에서 보수주의 복지국가와 유사하나 공공부문과 민간부문 종사자 간에 급여수준과 보험료율, 국고보조비율의 차이가 별로 없다. 이는 사회적 계층에 따라 연금급여의 차가 현저한 전통적 보수주의 국가와는 구별되는 모습이다.⁷⁾ 에스핑-안데르센은 복지유형화 초기에는 사회계층화의 측면에서 일본을 자유주의 국가에 가깝다 하였으나, 그 이후에는 사회계층화의 측면에서 일본을 보수주의 유형에 포함시킴으로써 분류에 있어서 일관성을 유지하지 못하였다. 에스핑 앤더슨의 주장 이후 신가와(新川)는 일본의 전후 복지체제는 고용자에 대한 복지제공이 기업을 중심으로 전개되고 공적복지는 생활보호를 중심으로 설계되었다는 점에서는 자유주의적이지만, 기업복지 자체도 개인능력보다는 의사가족주의적으로 제공된다는 점에서 보수주의를 기조로 자유주의적 색채를 가미한 혼합형으로 발전했다고 주장한다(新川 2001). 그러나 일본의 복지체제가 자유주의인가 보수주의인가에 대한 논쟁은 양 유형의 핵심을 어디에 두느냐에 따라 달라질 뿐이다. 특히 사회보장지출 등 국가로부터의 양적 복지공급에 초점을 맞추면 일본은 분명 자유주의 유형으로 보일 것이다.

일본의 사회보장에 대한 기존의 논의들은 일본을 특정 유형론에 포함시키는데 급급하였으며, 일본의 복지가 가지는 성격을 역사성과 변화의 맥락에서 분석하지 못하였다. 본 논문은 지지율 혹은 투표율의 하락, 정치적 유동성의 증대와 같이 집권정당의 정치적 위기를 반영하는 요소들이 일본의

7) 일본의 사회보험은 프랑스, 독일 등에서와 마찬가지로 초기에는 국가 공무원 등 특정 집단에게만 제공되다가 점차 산업노동자에게 보편화되었다. 그러나 공공부문 종사자와 민영부문 종사자 간의 차이는 미미하다. 2004년의 의료보험률은 일반직장인의 경우가 8.9%, 중앙 및 지방공무원의 경우가 평균 8.6%이다(法研 2004). 2004년 연금보험의 경우는 일반직장인의 경우가 13.58%, 중앙 및 지방공무원은 각각 14.43%와 12.96%이다(厚生労働性 2004). 전통적인 보수주의 국가들에서 사회보장제도가 전통적인 신분상의 지위를 반영하며 신분의 유지에 기여한다는 주장을 일본에 적용시키는 것은 설득력이 약하다.

복지정책의 변화와 역동성을 설명하는 데 유효한 변수라 주장한다. 이 같은 요소들은 복지이슈가 지배정당의 이데올로기적 성격과 무관하게 유효한 정책이슈가 될 수 있음을 보여주며, 지배정당이 야당과 그 지지세력의 요구와 압력을 상쇄시키기 위해 복지정책을 변화시킬 수밖에 없는 상황을 설명한다. 또한 복지정책은 연립정권의 경우처럼 정치적 유동성의 증대된 상황에서 초당파적 합의와 지지기반의 상실을 최소화하기 위한 정책적 판단하에서 주요한 정책이슈가 될 수 있음을 설명할 것이다.

본 논문은 몇 가지 이론적 함의를 가진다. 첫째, 일본의 복지정책에 관한 기존의 이론들에 비판점을 제공한다. 일본의 복지정책에 대한 기존의 논의들은 사회지출의 크기나 유교적 전통에 기초하여 일본을 보수주의, 자유주의 혹은 유교주의로 유형화하려는 한계를 보인다.

이에 대해 본 논문은 왜 특정 국가가 특정 시점에 보편적 사회보장 프로그램을 택하며, 또 다른 시점에서는 복지의 기능적 등가물에 의존하여 사회적 보호를 제공하는지를 보여주고자 하였다. 이는 그간 일본의 복지를 설명하고자 했던 복지유형론의 틀을 뛰어넘어 일본 복지국가의 정치적 역동성과 변화의 맥락을 분석함으로써 복지국가의 다양성 이론에 기여할 수 있을 것이다. 둘째, 본 논문은 비토파위를 제어할 수 있는 제도의 존재가 복지프로그램의 변화를 가져올 수 있음을 보여준다. 연립정권은 보다 많은 수의 비토행위자를 포함하나 고이즈미 내각과 그 이전 시기의 내각들이 보여주는 복지프로그램의 차이는 강력하고 효과적인 리더십을 발휘할 수 있는 제도의 유무에 의해 결정되었다. 이는 공공정책의 특성을 비토행위자의 수에서 찾고 있는 기존의 논의들을 보다 풍성하게 한다.

III. 보수 자민당의 복지 몰입과 그 배경

일본의 사회보장제도는 전후 구 생활보호법을 시작으로 50년대와 60년

〈표 3-1〉 사회보장관계비가 국가재정에서 차지하는 비율의 추이(1949~1959)

(단위: 100만 엔, %)

연도	1949	1950	1951	1952	1953	1954	1955	1956	1957	1958	1959
총계	23,984	39,838	48,558	59,549	73,712	86,891	90,381	90,673	91,893	98,332	119,178
비중	3.2	6.0	6.1	6.4	7.1	8.7	8.9	8.8	8.1	8.4	9.3

* 출처: 社會保障制度審議會事務局編, 1980에서 재구성.

대를 거치면서 제도적으로 확충되었다.⁸⁾ 일본 정부는 58년 국민건강보험 제도(국민개보험)를 개정하고, 59년에는 국민연금제도(국민개연금)를 창설함으로써 전국민을 대상으로 한 건강, 연금제도를 확립하였다. 이로써 일본은 전 국민을 대상으로 한 공적의료보험 제도를 갖춘 4번째 국가가 되었고, 보편적 노령연금제도를 갖춘 12번째 국가가 되었다. 〈표3-1〉에서 보는 것처럼 이 시기 일본의 사회보장관련 비용이 국가재정에서 차지하는 비율은 10년 전에 비해 3배 가량 증가하였다.

일반적으로 일본 정부는 고도성장기를 거치는 동안 경제성장을 위해 복지정책을 소홀히 하였다는 평가를 받아왔다. 자민당의 개발우선정책이 높은 경제성장률에도 불구하고 복지정책의 형성을 더디게 하였으며, 복지정책의 확대를 요구하는 조직된 노동의 좌절과 좌파정당의 실패 역시 복지확대를 방해하였다는 것이다(Dore 1973; Pempel 1982; Shinkawa and Pempel 1996; 조영훈 2006). 당시 일본의 복지지출은 서구의 다른 선진국가들에 비해서는 분명히 낮은 수준이다. 그러나 복지지출의 크기만으로는 당시 일본정부의 복지몰입이 어느 정도였는지를 파악할 수 없다. 한 나라의 복지수준은 오히려 당시의 경제발전수준, 인구학적 연령 구조, 그리고 연금제도의 성숙도 등의 측면을 고려하여야 한다(Wilensky 1975; Nakagawa 1979; Watanuki 1986).⁹⁾ 〈표3-2〉에서 알 수 있듯 당시 일본은 후발산업국가로 새

8) 생활보호법은 수혜받을 수 있는 시민적 권리(최소한의 문화적 생활과 건강수준을 유지할 수 있는 권리)를 법으로 제정한 최초의 복지법으로서의 의미를 가진다. 이 법은 또한 정부가 국민건강과 사회복지 및 안전망의 확대를 위해 노력해야 할 것을 명문화하고 있다.

9) 특히 연금은 피보험자가 20-40년 이후에 지급받는다는 점에서 만들어진 시기와 성숙도, 노

〈표 3-2〉 일인당 국민소득과 사회보장 지출(1958년 기준), 65세 이상 고령인구의 비중(1960년 기준), 공적연금제도의 첫 채택기

	1인당 사회보장 지출(US \$)		1인당 GDP(1990 International Geary-Khamis \$)		65세 이상 고령인구의 비중		공적연금제도의 첫 실시 시기	
1	서독	239	스위스	11,140	스웨덴	11.8	서독	1889
2	스웨덴	207	미국	10,746	영국	11.7	덴마크	1891
3	뉴질랜드	201	뉴질랜드	9,214	프랑스	11.6	뉴질랜드	1898
4	프랑스	187	캐나다	8,248	노르웨이	10.9	영국	1908
5	영국	155	스웨덴	8,077	아일랜드	10.9	호주	1908
6	캐나다	153	호주	8,060	서독	10.8	아일랜드	1908
7	미국	151	영국	7,864	덴마크	10.6	프랑스	1910
8	덴마크	150	덴마크	7,788	스위스	10.3	스웨덴	1913
9	노르웨이	133	서독	7,377	미국	9.2	이탈리아	1919
10	스위스	130	네덜란드	7,300	이탈리아	9.0	네덜란드	1919
11	네덜란드	128	프랑스	6,922	네덜란드	9.0	스페인	1919
12	호주	122	노르웨이	5,991	호주	8.5	캐나다	1927
13	이탈리아	100	이탈리아	5,244	스페인	8.2	포르투갈	1935
14	아일랜드	68	아일랜드	3,948	포르투갈	8.0	미국	1935
15	일본	20	스페인	3,493	캐나다	7.6	노르웨이	1936
16	포르투갈	16	일본	3,200	일본	6.1	일본	1941
17	스페인	16	포르투갈	2,784	터키	3.7	스위스	1946
18	터키	2	터키	1,768	뉴질랜드	N.A.	터키	1949

* 출처: OECD 1996, 101; Maddison 1995, 62-63에서 재구성.

롭게 도약하는 시기였으며, 전체 인구에서 노령인구가 차지하는 비중도 다른 선진국에 비해 낮은 편이었다. 또한 연금제도 역시 성숙되지 않았다. 일본의 1인당 사회복지지출은 경제발전수준, 인구학적 연령구조, 그리고 연금제도의 성숙도의 측면에서 보았을 때 결코 낮은 수준이 아니었으며, 따라서 50년대 후반 국민개보험, 국민개연금의 정비와 사회보장관계비의 증대는 보수 자민당의 복지 몰입이 시작되었음을 의미한다.

령인구의 비중이 매우 중요하다.

그렇다면 50년대 후반 자민당 정부의 복지몰입은 무엇을 의미하는가? 일반적으로 자본주의 국가의 복지정책 확대를 설명하는 입장은 실업, 빈곤문제가 심각해져 자본주의 국가의 사회안정이 위협받을 때 이를 완화시키기 위한 체제유지론적인 관점에서 사회복지가 확대된다고 보고 있다.¹⁰⁾ 그런데 일본에 있어서는 실업과 빈곤문제가 고도성장의 효과로 나타나지 않은 시기에 사회보장정책이 확충되는 모습을 보였다. 1950년부터 제1차 오일 쇼크가 발발하기 전인 1973년까지 대부분의 선진국들에서 연평균 3-4%의 GDP 성장률을 보이는 동안 일본은 연평균 8%의 대의 성장률을 보였다 (Maddison 1995, 62-63). 따라서 자민당은 사회체제 불안에 대한 대응이라기 보다는 대중의 지지를 통한 정권안정의 측면에서 사회보장제도의 확충을 꾀하였다고 볼 수 있다. 경제성장에 비해 사회보장제도가 서구 선진국과 달리 미성숙한 상황에서 사회보장제도의 확충은 일반 대중에서 환영받기 충분했다.

1956년 자민당의 이시바시(石橋) 정권 이래 연금보험은 주요한 선거공약이 되어 왔다. 1958년 기시(岸)는 참의원 선거에서 “국민개연금”을 선거공약으로 내세워 승리하였고, 60년대 초·중반을 거치면서 연금 액수와 수혜 기간 등의 확대(62·63·67년을 통해 확대)는 지속적인 선거공약이 되었다. 50년대 후반에서 60년대 초반은 자민당과 사회당의 경쟁이 어느 때보다 치열했던 시기였다. 특히 1958년 5월 22일의 총선거는 자민당의 보수합동과 사회당 통합 후 치러진 최초의 선거였으며, 자민당 보수 합동 이후 치러진 최초의 총선거에서 국민들이 야당인 사회당에 거는 기대는 당연히 큰 것이었다.¹¹⁾ 60년과 63년의 참의원 선거에서 자민당과 사회당의 선거공약은 확

10) 사회보장제도의 확충은 생존권 사상의 실현이기보다는 자본주의 체제의 일반적 위기 단계에서 자본주의 경제 질서를 유지하기 위한 노력으로 나타난다는 것이다. 이 같은 입장은 사회보장제도의 확충이 자본주의 붕괴의 위기를 방지한다고 보고 있다(原田 1992).

11) 58년 참의원 선거의 절대득표율에서 자민당은 47.7%에서 45.1%로 2.6%가 감소한 반면, 사회당은 22.7%에서 25.3%로 2.6%가 증가하였다. 실제 투표수로 보면 자민당 지지표에는

연한 차이를 보인다. 이케다(池田)의 소득배증계획으로 대표되는 자민당의 공약은 한마디로 “정책으로서의 경제성장”이었다.¹²⁾ 이것은 ‘전망’이 아닌 구체적 ‘정책’을 담고 있는 것이었으며, 동시에 ‘공적투자, 사회안전망’에 대한 내용을 담고 있었다.¹³⁾ 이에 대해 사회당은 “구조개혁”을 선거공약으로 내걸었다. 구조개혁의 중심목표는 국민 계층의 생활 향상이며, 이를 실현하기 위해서는 대기업의 독점지배구조를 변혁해야 한다고 주장하였다. 그러나 노동자 계급의 이익과 무관한 독점자본이란 제한의 대상이 아니며 변혁을 시도해야 한다는 구조개혁론도 사회당 내에 좌파가 우세한 입지를 차지하게 되면서 당 내에서 사문화되고 만다. 결국 사회당의 공약은 평화헌법 수호, 미일안보체제 반대, 자위대 폐지, 비무장중립이라는 평화국제주의 노선에서 벗어나지 못했다. 자민당이 복지를 경제성장과 연결시키면서 호소력을 얻은 반면 사회당에게 복지란 자본주의 유지를 위한 안전장치이자 진정한 사회주의 이행을 가로막는 것으로 인식되었다.

한편 60년대 후반의 정치적 위기는 자민당에게 복지이슈의 중요성을 더욱 심화시키는 계기로 작용하였다. 지방을 중심으로 60년대 후반 산업화의 역기능, 지역불균형발전 등에 대한 대중적 비판과 함께 환경, 복지 등 생활방위를 중심으로 한 사회운동이 나타나기 시작했던 것이다. 이는 67년 사회당과 공산당의 추천을 받은 미노베(美濃)가 도쿄 도지사에 당선된 것을 계기로 오사카, 교토 등지에서 “혁신자치체(革新自治体)”의 등장을 가져왔

거의 변동이 없었던 것에 비해 사회당에는 지난 선거보다 약 200만 명이 더 투표를 하였다. 당시의 투표율은 76.99%로 전후 중선거구제 하에서는 최고를 기록했다(이시카와 2006, 115-116).

- 12) 이케다의 소득배증계획은 10년 내에 국민소득을 두 배로 증가시킨다는 내용을 담고 있었으며, 계획 발표 후 8년 뒤인 1968년의 실질 GDP는 1960년의 2.2배가 되었다.
- 13) 당시 이케다의 공약은 “사회 안전망의 확충은 새로운 경제정책의 중요한 한 축이다. 복지 국가를 건설한다는 목표와 함께 국민 중에 굶는 자가 가난하고 병든 자가 생기지 않도록 해야 한다. 사회안전망의 확대와 경제성장은 상호의존적이다. 경제가 발전할수록 사회안전망 역시 그렇게 되어야 한다”는 내용을 담고 있다(Watanuki 1986, 261).

〈표 3-3〉 1960-75년 OECD 국가의 실질 GDP성장률과 사회보장 지출비 증가률

	연간 실질 GDP 성장률 (%)	연간 실질 사회보장 지출비 증가률 (%)
일본	8.6	12.8
캐나다	5.1	9.3
미국	3.4	8.0
이탈리아	4.6	7.7
프랑스	5.0	7.3
독일	3.8	7.0
영국	2.6	5.9
OECD 19개국 평균	4.6	8.4

* 출처: OECD 1985, 21.

다.¹⁴⁾ 1968년 자민당은 완전고용, 보다 나은 근로조건, 사회안전망의 진보 등을 담은 노동헌장을 채택함으로써 복지이슈에 대한 몰입을 국민들에게 재확인시켰으며(Garon and Mochizuki 1993, 60), 70년대 초반에는 노인복지확충, 아동수당 등을 공약화한다. 60년-70년대 초반 일본의 사회보장지출은 실질 경제성장률을 넘어선다. 특히 건강 및 의료, 연금 부문의 지출비중은 그 이전 시기에 비해 각각 10% 이상 증가하였다. 〈표 3-3〉은 1960년에서 75년 사이 OECD 국가들의 연간 실질 GDP 성장률과 연간 실질 사회보장 지출비의 증가률을 나타낸 것이다. 이를 통해 보면 당시 일본정부의 복지 몰입은 선진산업국가들과 비교할 때 결코 뒤지지 않는다. 자민당에게 복지란 모두의 이익을 달성하기 위해 경제성장을 추진하고 있다는 것을 보여주는 동시에 대중적 지지를 얻을 수 있는(대중적 정당성) 수단이었다. 이는 복

14) “혁신자치체(革新自治体)”란 사회당, 공산당 등 혁신정당의 추천을 받은 후보가 수장을 맡은 지방자치단체를 지칭하는데, 공통적으로 복지우선의 슬로건을 내세우며 이미 60년대 후반 도쿄와 오사카 등 핵심 도시에서 괄목할만한 성과를 거두었다. 자치체는 성장위주의 자민당 정책을 비판하면서 60년대 후반부터 아동수당 프로그램, 노인 무상의료 제공 프로그램 등을 도입해갔다. 이에 대한 자세한 논의는(Calder 1988; 新川 1993) 등을 참조.

지정책이 보수건, 자유건, 기독교민주당이건, 사회주의건 지배정당에게 유효한 정책임을 보여준다. 급속한 경제발전은 복지프로그램에 사용될 자원을 제공했으며, 복지프로그램의 확충은 경제발전에 대한 대중적 지지를 보장하였다고 볼 수 있다.

IV. 자민당의 정치적 위기와 기능적 등가물에의 의존

자민당의 다나카(田中) 내각은 1973년 사회보장제도에 대한 정부보조를 늘이고 사회보장급여 수준을 향상시킨다는 내용의 “복지원년”을 선포하였다. 자민당의 복지원년 선포와 관련해 몇몇 학자들은 주로 경제성장의 결과로 이유로 들고 있다. 이를테면 고도성장기 일본의 급속한 경제성장과 정부재정의 확대가 복지원년으로 이어졌다는가, 경제성장으로 인한 국민들의 복지욕구 상승에 대응해 일본의 복지제도를 서구수준으로 향상시키기 위한 정부의 노력을 반영한다는 것이다(西村 1989; Noguchi 1986).

그러나 복지원년 정책은 자민당의 호의(good will)보다는 집권정당의 정치적 위기를 반영하는 특징을 가진다. 자민당은 55년 체제의 성립 이후 혁신세력의 영향력이 미미한 가운데 보수지향의 정치적 안정을 누려왔다. 그러나 3장을 통해 지적하였듯이 60년대 후반이 되면 자민당의 성장위주 정책을 비판하면서 복지우선의 정책, 불균형 발전의 시정을 내세우는 혁신세력의 움직임이 두드러졌으며, 실제로 진보적 성향의 정치세력들은 지방자치단체를 중심으로 대중의 높은 지지를 획득하게 되었다. <표4-1>에서 보듯 중의원 선거에서 자민당의 득표율은 자민당 체제의 시작이라 할 수 있는 1955년 47.7%에서 1972년에는 35.3%로 하락하였으며, 전체 투표자를 대상으로 했을 때는 더 심각한 수준으로 떨어졌다.

집권정당으로서 자민당의 위기는 지지율을 통해서도 극명히 드러났다. 72년 4월 다나카 수상의 지지율은 27%선이었으나 동년 11월에는 22%로 하

〈표4-1〉 중의원 선거에서 자민당의 득표율 변화

연도	득표율	
	유권자	투표자
1955	47.7	63.4
1960	42.9	59.0
1963	40.7	57.8
1967	38.0	52.0
1969	34.4	50.7
1972	35.3	49.7

* 출처: 石川真澄・広瀬道真 1989, 77.

락하였다. 반대로 부지지율은 같은 시기 각각 44%와 60%에 달했다.¹⁵⁾ 따라서 당시 자민당에게는 정권유지라는 ‘이익’의 관점에서 이를 해결해 줄 정책적 조치가 필요하였다. 이 과정에서 자민당은 70세 이상 노인들에 대한 무상의료제공 법안을 통과시키고, 아동수당과 같은 새로운 사회보장 프로그램을 만들어 내는 등 정부 일반예산에서 차지하는 사회복지 관련 예산의 비중확대를 선언하게 된다. 그러나 자민당의 정책에서 가장 눈에 띄는 것은 일반근로자를 위한 일자리 유지 및 생계보조 정책이 실시되었다는 점이다.

자민당의 지지율의 하락하는 시점에서 1974년의 선거는 보수, 혁신 의식 차 7이라는 ‘보혁백중(保革伯仲)’으로 귀결되었다. 보혁백중기의 가장 큰 특징은 야당의 협상력이 증대되었다는 점이다. 또한 야당의 조직화된 유권자로서 노조는 이전보다 훨씬 큰 레버리지를 누릴 수 있게 되었다. 석유위기를 거치면서 노동계는 정부의 사적자문기관 및 심의회에 적극 참여함으로써 노동조건을 개선하고자 노력해왔다. 야당 중에서도 중도좌파의 성향

15) 72년 중의원 선거에서는 공산당이 ‘복지우선’ 공약으로 크게 약진하였고 자민당은 득표율 하락과 정당성의 위기에 놓여 있었다(内山 1998, 86).

을 떠는 민사당과 이의 지지 세력인 전일본노동조합총동맹(이하 동맹: 同盟)은 자민당에게 의회 내에서 협력을 도모할 수 있는 존재로 인식되어 상당한 레버리지를 갖게 되었다(Estevez-Abe 2008, 211). 그 결과는 1974년의 실업보험의 개정이다. 이로써 그간의 실업보험을 ‘고용보험제도’로 바꾸고, 실업급여에 국한되었던 기존 실업보상제도의 내용에 고용주 기여액의 일정 부분이 노동자의 고용유지를 위해 투입될 수 있도록 하는 이른바 ‘적극적 노동시장 프로그램’을 포괄하는 조치가 이루어졌다. 석유위기 이후 대부분의 선진산업국들에서 최대급여기간의 단축과 임금대체율의 하향조정, 수급자격의 강화, 실업급여에 대한 물가연동을 적용완화 등을 통해 실업급여를 감소시키려는 조치들이 나타난 반면, 일본에서는 오히려 일자리를 통해 노동자를 보호하는 조치가 나타나게 된 것이다.¹⁶⁾ 또한 75년에는 일본 노동조합총평의회(이하 총평: 總評)와 동맹의 중장년 근로자에 대한 실업급여 기간 연장 요구를 받아들여 55~64세의 근로자에 대해서는 60일까지 실업급여의 수혜기간을 연장하도록 하였다.¹⁷⁾ 기존의 복지정책을 대체하는 고용(근로) 중심적 정책들이 속속 등장하게 된 것이다(Uzuhashi 1997, 21).

자민당과 야당의 보혁백중 정국은 70년대 중·후반에도 지속되었다. 70년대 중반부터 자민당은 금권선거 문제와 록히드 비리 사건, 뇌물 수수 혐의 등으로 과반수를 겨우 유지했다.¹⁸⁾ 고도성장기를 거치면서 안정적인 일당우위를 유지했던 보수 자민당의 입장에서 간신히 넘긴 과반수 의석은 정치적 위기를 심화시켰다고 볼 수 있다. 이 가운데 자민당은 77년 불황산업 문제로 노조세력들의 압력에 직면하였다.¹⁹⁾ 불황산업의 노조들은 통산성

16) 실업보험의 확대는 1960년대부터 일본의 노동성이 적극적으로 주장해왔으나 대기업의 반대로 좌절된 부분이었다(Naka 1990). 동맹계 노조의 협상력 확대와 그 결과에 대한 구체적인 설명에는(Kume 1998; Ito 1988) 등이 있다.

17) 이것은 특별법의 형태로 77년까지의 한시적 기간을 두고 있다.

18) 각종 비리와 스캔들 의혹이 심화되었던 1976년 12월 5일의 총선거에서 자민당의 의석확보율은 이전 선거보다 6.5% 하락하였다. 반면 공명은 두 배에 가까운 의석수를 민사당은 약 50% 정도 늘어난 의석수를 확보했다(이시카와 2006).

과 노동성에 불황안정화 기금의 설립을 지속적으로 요구하였고, 자민당 정부조사회는 77년 7월 참의원 선거의 주된 공약 중 하나로 구조불황대책을 위치지우고 이에 대한 긴급대책을 발표하였다.²⁰⁾ 이를 토대로 성립된 것이 78년 「특정불황산업안정 임시조치법(이하 특안법: 特安法)」이다. 특안법은 해고노동자에 대한 보조금, 카르텔 등 공동 행위의 독점금지법 적용 제외 등을 둬으로써 불황산업 노동자에 대한 실업대책의 역할을 수행하였다. 특히 카르텔 등 공동 행위의 허용은 시장에서의 경쟁을 제한함으로써 일자리를 보호케 하는 역할을 하였다(우준희 2009, 259). 이 같은 정책들은 근로자에 대한 일자리 유지와 임금보조의 특성을 가지면서 전통적 사회보장 프로그램에 대한 ‘기능적 등가물’이었다. 또한 급속한 경제 성장 이후에 직면한 산업 간, 노동자들 간의 불균형 문제를 정책을 통해 적응시키는 효과를 가져왔다. 계급 간 투쟁, 자본주의의 결손, 혹은 공적 복지에 대한 좌파의 이익과 같은 것에 대한 언급을 회피하게 만들었기 때문이다.

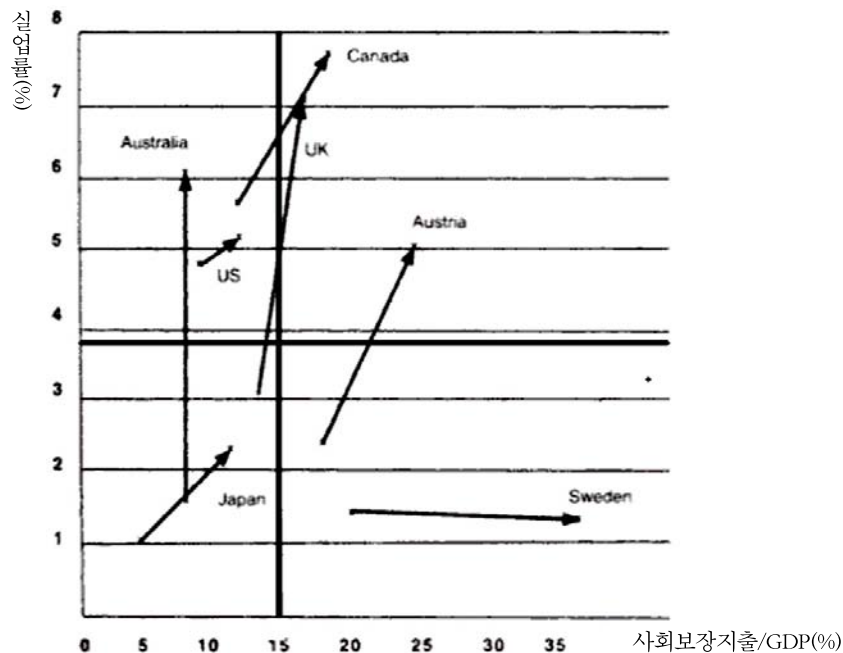
자민당이 정치적 위기를 타개하기 위해서 사용한 또 하나의 방법은 공공사업을 통한 대규모의 일자리 창출이다. 공공사업은 경기진작효과와 고용효과로 말미암아 정치적으로 대단히 중요한 부분으로 취급되었으며, 건설업계로부터의 대규모 현금은 자민당의 직접적 이익과도 연결되어 있다.²¹⁾ 자민당은 공공사업의 구체적 발주를 둘러싸고 자신의 선거구에 정부발주 공사를 유치하거나 정부보조금을 분배하는 방식으로 업계의 이익을 유도함과 동시에 산업취업자의 상당 부분을 끌어들이는 고용효과를 창출함으

19) 아베(M. Abe)는 특히 석탄이나 섬유산업과 같이 노동집약적인 소규모 불황산업들은 실업의 문제를 통해 자민당에 압력을 행사하기에 충분하였다고 지적하고 있다(Abe 2006, 215).

20) 보이드와 나가모리(R. Boyd and S. Nagamori)는 몇몇 불황 업종의 문제가 구조불황이라는 총체적 문제로서 인식, 정의될 수 있었던 것은 자민당의 집표의 문제를 반영한다고 지적한다(R. Boyd 외 1991, 196).

21) 맥코맥(G. McCormack)은 일본 건설 시장의 부흥을 수요자의 필요에 의해서 야기된 것이 라기보다는 자민당, 건설업자, 그리고 관료의 이익공유, 유착구조의 자기증식 결과로 보았다(McComack 1996, 25).

〈그림 4-1〉 OECD 국가들의 실업률과 사회보장지출비의 관계 (1970년대)



* Uzuhashi 2003, 7에서 재인용

로써 지지율 하락, 경기불황, 실업 등의 문제를 동시에 해결하고자 하였다 (Woodall 1996, 24).

〈그림 4-1〉은 주요 OECD 국가들의 실업률과 사회보장지출비의 관계를 나타낸 것이다. 가로축의 굵은 선은 70년대 GDP대비 사회보장지출비의 평균(14.9%)을 보여주며, 세로축의 굵은 선은 같은 시기 실업률의 평균(3.9%)을 나타낸다. 표에서 스웨덴은 완전고용이 높은 수준의 사회보장지출이 있을 때 가능함을 보여주고 있다. 또한 대부분의 국가들은 사회보장지출이 증가하지 않았을 때 실업률이 매우 높아졌거나 실업률이 높으면 사회보장지출도 증가했음을 보여준다. 그런데 일본의 경우는 낮은 사회보장지출과 낮은 실업률이 동시에 가능했음을 보여준다. 이는 고용을 유지케 하는 것이 사회보장의 기능을 하고 있음을 보여준다. 즉 고용과 사회보장

〈표4-2〉 실업급여의 기능적 등가물

실업수당의 기능적 등가물							
고용보호		임금보조금		공공근로		행정적 개입	
이탈리아	3.3	핀란드	71	일본	5.03	이탈리아	2.74
프랑스	3.1	벨기에	30	핀란드	3.58	프랑스	2.73
노르웨이	2.9	일본	29	이탈리아	3.28	벨기에	2.55
독일	2.8	스웨덴	24	노르웨이	3.24	일본	2.33
일본	2.6	노르웨이	15	프랑스	3.21	스위스	2.24
오스트리아	2.4	독일	13	오스트리아	3.18	독일	2.1
네덜란드	2.4	뉴질랜드	9	스웨덴	3.03	핀란드	1.93
스웨덴	2.4	오스트리아	6	네덜란드	2.65	스웨덴	1.8
벨기에	2.1	호주	5	캐나다	2.51	오스트리아	1.6
핀란드	2.1	프랑스	5	호주	2.32	네덜란드	1.41
덴마크	1.5	영국	3.5	영국	2.3	노르웨이	1.33
스위스	1.3	덴마크	2	독일	2.23	덴마크	1.32
호주	1.1	네덜란드	2	덴마크	1.95	미국	1.26
뉴질랜드	1	미국	2	미국	1.69	뉴질랜드	1.21
캐나다	0.6	캐나다	1	벨기에	1.35	호주	1.13
영국	0.5					캐나다	0.8
미국	0.2					영국	0.48

* 고용보호: Nicoletti et al, 2000, 노동보호 입법의 엄격성 지수(OECD)

임금보조금: 실업관련 지출에서 임금보조금이 차지하는 비중(OECD)

공공근로: GDP대비 정부의 총고정자본투자(GFCF)가 차지하는 비중(OECD)

행정적 개입: 기업에 대한 규제지수

간에는 대체관계(a substitutive relationship)가 존재한다는 것이다.

한편 〈표4-2〉는 실업수당의 기능적 등가물의 국가별 지수를 나타난 것이다. 일본은 다른 서구 선진국가들에 비해 고용보호지수, 임금보조금의 비중, 공공 근로의 규모, 고용 유지를 위한 행정적 개입의 지수 등에서 매우 높은 순위를 차지하고 있음을 알 수 있다. 특히 일본은 작은 복지국가라 불리는 국가들과 달리 시장에 대한 국가의 개입 정도가 크다는 것을 보여 줌으로써 전형적인 복지지출의 크기가 자유방임형 자본주의의 정도와 반드시 일치하는 것이 아님을 시사하고 있다.

공공복지의 확대문제는 72년, 74년, 76년의 선거에서 ‘복지우선’ 공약으

로 약진했던 공산당, 민사당의 예에서 보듯 그 당시의 모든 선거에서 핵심적인 이슈가 되었다. 자민당은 득표율 하락과 정당성 위기라는 정치적 위기를 타개하기 위해서 노인들에 대한 무상의료와 아동수당을 포함한 사회보장의 확대를 실시하였으며, 고용(근로) 유지를 가능하게 하는 정책들을 구체화함으로써 경쟁하는 정치 세력들을 압도하고자 하였다. 특히 자민당은 불황산업과 건설과 같은 비효율적인 부분에서 보조금, 공공근로, 카르텔 등을 통해 고용이 유지되도록 함으로써 당시 일본의 사회적 보호가 시장제한적인(market-restricting) 특징을 가지도록 하였다. 50년대와 60년대 자민당의 발전국가 전략은 사회정책의 기초를 제도화하는 데 기여하였지만, 70년대 초반 이래 자민당의 위기는 시장제한적인 산업정책을 사회정책으로 이용하였음을 보여준다. 자민당은 정치적 위기 속에서 포괄적 사회보장 프로그램의 확대보다는 그것과 유사한 기능적 등가물에 의존하였고 재분배가 전통적인 복지국가의 틀 밖에서 이루어지도록 하였다. 이것은 자민당의 장기집권이 가능했던 요인을 “위기와 보상(crisis and compensation)의 논리에서 찾고 있는 칼더(K. Calder)의 지적과 일맥상통한다.²²⁾ 그에 따르면 주요 사회세력들의 정치적 불만이 상당한 수준에 올라 자민당의 집권에 실제적 혹은 잠재적 위기로 다가올 때 자민당 정부는 정책 보상으로 이에 대처해갔다고 한다. 당시의 정책 전환 역시 자민당의 정치적 위기에 대한 대응 혹은 사회관리의 측면에서 설명이 가능하다.

22) 그는 자민당의 장기집권이 가능했던 것이 무엇보다 ‘보상’ 으로서의 정책 제공이 적기에 적절히 이루어진 덕분이었다고 보고 있다.

V. 자민당의 위기와 연립정권의 탄생: 정치적 유동성과 보편적 사회보장의 부침

80년대 초·중반 일본은 제2차 임조에 의한 행·재정개혁을 실시하게 된다. 이는 1·2차 오일쇼크 이후 세수의 자연증가가 둔화되면서 세출삭감에 의한 재정재건의 필요성에서 등장하였다. 이 속에서 일본에는 이른바 ‘복지재검토(복지みなおし)’가 대두되어 정부보다는 개인과 사회의 복지책임이 강조되는 분위기가 확산되었다. 그러나 이것은 행·재정개혁의 연장선 상에서 사회보장비 지출의 억제라는 피동적인 성격을 띄고 있는 것이었다. 80년대 후반 자민당의 정치적 위기 상황은 다시금 복지이슈 혹은 복지서비스의 확대가 정책적으로 유효한 대응이 될 수 있도록 하였다.

89년 자민당의 다케시다(竹下) 내각은 고령화 사회의 도전에 대응하기 위해서 소비세를 도입한다는 내용의 “복지비전”을 발표하였다(Campbell 1992, 245). 이는 정부 재정의 문제를 극복하기 위함이었으나 서민의 부담을 강요하는 정책으로 간주되었고, 89년 7월 참의원 선거 결과는 자민당의 패배로 귀결되었다. 선거 전 불거진 수상의 뇌물수수혐의(리쿠르트 사건)와 연이은 스캔들도 선거 결과에 반영되어 사회당은 야당이 유권자의 표를 흡수하며 약진하였다.²³⁾ 그 다음 선거에서 박빙의 차로 정권의 획득한 가이후(海部) 내각은 발족 당시부터 커다란 난제를 안고 있었다. 리쿠르트 사건을 계기로 정치부패의 근절을 요구하는 목소리가 거세짐에 따라 ‘정치개혁’ 문제가 각계에서 구체성을 띄기 시작하였고, 92년 7월 26일의 참의원 선거는 국민들의 정치불신을 반영함으로써 50.6%라는 사상 최저의 투표율을 기록했다. 심화되는 부실채권의 문제와 경기대책 부재도 도마 위에 올랐다. 이 과

23) 당시의 참의원 선거는 임기 중에 치러지는 재선거로서 정권의 교체에는 직접 영향을 미치지 않지만, 정권에 대한 중간평가의 의미를 가지는 것이었다. 특히 1987년에는 총평, 동맹 등 주요 노조 연합체가 통일해서 만든 거대 노조 단체인 일본 노동조합총연합회(이하 연합: 連合)가 창설되면서 야당의 약진이 예상되었다.

정에서 차기 수상으로 지목되던 가네마루(金丸)의 사가와 규빈 사건과 불법 비자금 수취 사건은 자민당 내 최대 파벌을 분열시켰으며, 93년 자민당 일당 지배의 종언과 비자민 연립정권의 성립이라는 역사상 최대의 정계개편으로 이어졌다(이시카와 2006, 225).²⁴⁾

중요한 것은 89년 선거 이후 93년 비자민 연립정권이 등장하기까지 자민당의 주요 대응이 보편적 사회보장을 확대하려는 움직임으로 나타났다는 것이다. 자민당은 떨어지는 지지도와 투표율, 주요 파벌의 탈당 조짐에 대응하여 기존에 없던 중간계층을 위한 복지서비스의 확대를 꾀하였다. 89년 참의원 선거의 패배 직후 자민당은 후생성에 복지서비스를 확대시키기 위한 주요 정책안을 제출하도록 했다. 89년부터 노인의 보건, 복지를 위한 10년 계획인 골드플랜은 자민당 정부에 대한 불만을 잠재우려 노력하는 과정에서 나타난 정책 대응이다.²⁵⁾ 90년에는 “사회복지관계법”을 개정하여 수요자 중심의 사회서비스가 가능하도록 지방 정부에 관련 서비스를 결정할 수 있는 권한을 위임하였다. 또한 91년에는 기업과 임금생활자의 노령자 복지부담을 낮추고 정부보조금의 비중을 확대하는 방식으로 “고령자의료복지법”을 개정하였다(Estevez-Abe 2008, 227). 자민당은 경쟁하는 정당들보다 앞서 노령자를 위한 보편적 사회서비스의 확대를 꾀하였는데, 이는 서구선진국에 비해 고령화의 문제가 심각하지 않은 시점임에도 불구하고 노령자 서비스의 확대가 특정 지역에 상관없이 호소력을 가진다는 판단 때문이다. 자민당에게 노령자 서비스의 확대는 정치이익의 관점에서 미혼모나 저소득 아동, 장애인 등 다른 취약계층에 대한 서비스보다 더 유용한 것으로 여겨졌던 것이다. <표 5-1>은 90년대 초반 일본의 사회복지지출과 전 인

24) 93년의 총선거 후 7개 정당이 연합해 제5당인 일본신당의 당수 호소카와를 수상으로 하는 신내각을 탄생시켰다.

25) 89년의 ‘골드플랜’은 94년 ‘신골드플랜’으로 확충된다. 기존의 노령자 복지는 엄격한 자산조사를 거치게 되어 있어 일정 수준 소득이 있는 노인들이 혜택을 받지 못하였으나 신골드플랜은 소득수준과 상관없는 보편적 복지서비스라는 점을 특징으로 한다.

〈표5-1〉 1인당 사회복지지출, 1인당 GDP, 1인당 사회복지지출의 연 평균 증가율, 65세 이상 노령인구의 비중, 1990

1인당 사회복지지출(US \$)		1인당 GDP (1990 International Geary-Khamis \$)		1인당 사회복지지출의 연평균 증가율(%)		65세 이상 고령인구의 비중(%)	
스웨덴	8,264	미국	21,783	이탈리아	68	스웨덴	17.8
프랑스	5,110	스위스	21,381	포르투갈	51	노르웨이	16.3
서독	4,822	캐나다	19,901	캐나다	49	영국	15.7
네덜란드	4,771	서독	18,015	일본	46	스위스	15
노르웨이	4,707	일본	17,757	스페인	38	서독	14.9
스위스	4,054	스웨덴	17,593	오스트리아	34	이탈리아	14.8
이탈리아	3,820	프랑스	17,457	스웨덴	31	프랑스	13.8
캐나다	3,800	노르웨이	16,675	덴마크	25	네덜란드	13.2
일본	2,645	호주	16,452	스위스	25	스페인	13.2
뉴질랜드	2,554	영국	16,288	뉴질랜드	23	포르투갈	13
미국	2,536	네덜란드	16,024	프랑스	22	미국	12.6
영국	2,476	이탈리아	15,650	영국	19	일본	11.9
아일랜드	2,040	뉴질랜드	14,189	미국	15	아일랜드	11.4
스페인	1,884	스페인	11,752	서독	14	캐나다	11.3
호주	1,361	포르투갈	10,355	노르웨이	12	뉴질랜드	11.1
포르투갈	511	아일랜드	10,270	네덜란드	9	호주	10.7
터키	81	터키	3,989	호주	-19	터키	4.3

* ILO 1996, *The Cost of Social Security: Fourteenth International Inquiry* (ILO 1996, 87-98), OECD 1996, *Ageing in OECD Countries: A Critical Policy Challenge* (OECD 1996, 101)

구에서 65세 이상 노령인구가 차지하는 비중을 서구 선진국과 비교한 것이다. 이를 통해 보면 일본은 고령화 지수가 상대적으로 심각하지 않은 수준이나 사회복지지출과 연간 지출 증대액이 높은 수준임을 알 수 있다.

그렇다면 93년 연립정권의 형성 이후 일본의 복지정책은 어떠한 특징을 보였는가? 첫째는 80년대 후반 이후 자민당 정권에서 보이는 보편적 복지 프로그램의 확대가 지속되었다는 점이다. 새로운 연립정권은 1994년에는 신골드플랜, 엔젤플랜,²⁶⁾ 육아·개호휴가, 1995년에는 장애인 플랜을 발표하였고, 1995년 7월 '95년 권고(사회보장제도 재구축에 관한 권고: 안심하고 생활할 수 있는 21세기 사회를 목표로)를 발표하였다. 또한 1997년에는 개호보험

법 제정하였으며,²⁷⁾ 아동복지법도 개정하였다. 둘째, 70년대 이래의 고용 유지 전략이 지속적으로 유지되어 90년대 일본의 실업률은 2-3%를 유지하였다.²⁸⁾ 또한 80-90년대 미국, 영국, 네덜란드, 스웨덴, 프랑스 독일 등에서 나타난 실업수당 관련 합리화 정책들은 일본에서 전혀 나타나지 않았다.²⁹⁾

80년대와 90년대 서구선진국가들에서는 복지비용 억제 혹은 합리화의 논의가 본격화되어 고령연금, 실업 수당 등에서 비용을 절감하려는 움직임이 나타났다. 그러나 일본의 경우는 보편적 복지서비스가 오히려 확대되었으며, 70년대 이래의 시장제한적 고용유지전략도 그대로 유지되었다. 이는 80년대 후반 자민당의 ‘위기와 보상의 논리’가 연립정권 형성 이후에도 여전히 작동하였는가 하는 의문을 불러온다.

자민당 정권이 붕괴하고 연립정권이 등장한 93년 이후에 나타난 보편적 사회서비스의 확대는 무엇으로 설명가능한가? 연립정권은 유권자의 표가 정책기조나 이념에 따라 언제든지 변화할 수 있는 정치적 유동성을 허용한다. 따라서 38년간의 장기지배를 포기한 자민당은 다시 다수당이 되기 위해 국민의 신뢰를 회복하는 것에 더욱 민감해졌으며, 비자민연립정권은 자민당에 대응하는 명확한 정체성을 형성하는 것이 급선무였다. 그러나 동시에 연립정권 하에서는 많은 수의 비토행위자를 포함하여 입법과정을 복잡

26) 94년의 엔젤플랜은 ‘여성의 일과 가정생활 양립지원’이라는 슬로건 아래 실시해 온 보육 지원정책으로 보육원의 수, 보육서비스의 향상을 목표로 한 것이었으며, 99년의 신엔젤플랜은 엔젤플랜을 확충하여 육아휴직 급여 상향 조정, 3세 이하 미취학 아동에 대한 수당적용 등의 내용을 담고 있다.

27) 1997년 말에 의회를 통과하여 2000년부터 실시된 개호보험법은 의료, 연금, 고용, 산재에 이은 제5의 사회보험으로 불리우며, 신콜드플랜과 연계되어 고령자의 재택개호(질병시 간호는 물론, 식사와 목욕 등 고령자를 집으로 찾아가 보살펴주는 제반 서비스)를 보험화한 것이다.

28) 일본국토교통성(2001년 구 건설성 통합)은 90년대 일본정부가 건설분야를 활성화시킨 것은 그것이 고용을 흡수하는 부문(employment absorbing sector)으로서의 역할을 했기 때문이라고 밝히고 있다(국토교통성, 2001).

29) 80-90년대 실업수당과 관련한 합리화 정책들(지급기한 감축, 수당삭감, 수령대기 기간의 연장, 기여액 증액 등)의 구체적 내용과 국제비교는(Daly 1997, 129-46)를 참조.

하게 만들으로써 기존의 정책노선을 변화시키는 데 어려움이 따른다 (Skocpol 1996; Maioni 1998; Tsebelis 2002).³⁰⁾ 정책전환은 비토행위자의 수가 적을 때 용이하나 일본의 비자민연립정권은 비토행위자의 수를 증가시키면서 자민당이 만들어 놓은 정책노선에 변화를 가져오지 못하였다.

비자민연립정권은 다수에게 혜택이 돌아가는 보편적 복지서비스의 유지할 정치적 동기 역시 분명했다. 많은 사람에게 혜택이 돌아가는 보편적 서비스를 감축시키려는 정치적 행동은 이후에도 실행되기가 결코 쉽지 않기 때문이다. 또한 고령, 아동, 장애인 등에 관한 보편적 사회서비스의 확대는 특정한 사회집단에 손실을 야기하는 것이 아니기 때문에 초당파적 합의를 이루기가 용이하고 특정 정당에게 비난이 집중되는 것을 방지할 수 있으며, 지지기반의 상실을 최소화할 수 있기 때문이다.

90년대 초부터 일본에서는 신자유주의 개혁의 목소리가 정당체제의 재편을 예고하고 있었다. 정·관·재의 이익유도정치와 고도로 규제된 시장, 파벌정치, 확장재정 등 자민당 일당우위의 기간 동안 지배적이었던 특성들에 비판을 제기하면서 정치행정개혁, 민영화, 작은정부, 규제완화 등을 적극적으로 요구하는 목소리가 나타났으며, 이는 구(舊)정치와 신(新)정치의 대립축을 만들어내었다.³¹⁾ 93년 선거제도개편과 수상강화, 파벌구조의 개선 등 정치개혁을 내용으로 하는 ‘정치제도 개혁법안’이 자민당 내 보수파에 의해 거부되자, 이에 반발하는 신정치 세력(신보수파)들이 자민당으로부터의 탈당을 감행, 자민당 내 보수파를 누르고 비자민연립정권을 탄생시키는

30) 비토행위자를 통한 설명은 보편적 복지프로그램과 비토행위자의 수에 주목한다. 제벨리스(G. Tsebelis)에 따르면, 비토행위자란 현상을 변화시키는데 있어 합의가 필요한 개인 혹은 집합적 행위자를 의미한다(Tsebelis 1995, 293).

31) 자민당 내 신보수파는 구시대의 정치논리와 기득권을 유지하고자 하는 구보수파에 대하여 신자유주의 노선을 표방하였다. 이들은 시장자유화, 규제완화를 옹호하며 정부는 불필요한 지출과 세금을 줄이고 효율성을 추구하는 ‘작은정부’가 되어야 한다고 주장한다. 이러한 입장에 따르면 복지정책과 관련하여 국가는 사회복지 비용을 축소해야 한다. 사회복지 비용과 규제는 세금을 증가시키고 기업의 상품과 서비스 비용을 증대시키기 때문에 시장의 효율성에 방해가 되기 때문이다.

데 기여했다. 93년 호소카와 비자민연립 내각의 등장 이후 정당 간 경쟁은 ‘신자유주의 개혁’을 기본 축으로 미세한 차이를 만들어내며 형성되었다.³²⁾ 또한 선거 패배 후 불과 1년 뒤에 자민당은 신보수파를 중심으로 비록 연립정권의 형태이기는 하나 다시 정권을 획득하였다. 그런데 중요한 것은 ‘신자유주의 개혁’을 두고 정치적 유동성이 심화된 연립정권 하에서 개혁은 지지부진함을 보였다는 점이다. 연립정권 형성 직후인 94년 3월, 오랜 기간 난항을 겪었던 <정치개혁법안>이 중·참 양원을 통과한 것을 제외하면, 연립정권의 개혁은 좌절되기를 반복했다.³³⁾ 연립정권은 신진당, 신당 사키가케, 일본신당의 경우처럼 자민당 출신 당수의 존재에서 오는 태생적 한계를 가지고 있었으며, ‘개혁’을 중심으로 반자민 대립축을 형성하는 것으로 시작되었으나, 실제로는 비토행위자의 증가에 따라 개혁을 실행하기가 쉽지 않은 제도적 한계 역시 가지고 있었다. 특히 정당 내부 비토행위자의 증가는 복지영역에 있어서도 신자유주의적 개혁이 진행되는 것을 좌절시켰으며, 오히려 보편적 복지서비스의 확대를 피하는 후생성 등 행정관료의 재량을 확대시켰다. 연립정권 이후에는 그동안 자민당 일당우위 하에서 중요한 비중을 차지하지 못했던 임금생활자의 가족과 관련한 서비스가 확대되는 경향을 보인다. 아동복지나 가족수당과 관련한 일본의 사회서비스는 법제도적 수준과 복지지출의 미미함으로 인해 선진국에 비해 뒷처진 사회서비스 분야라 여겨졌었다. 그러나 엔젤플랜과 육아·개호휴가는 이제껏 일본에 없었던 아동수당과 육아휴직을 내용에 포함시켰다. 연립정

32) 특히 연립정권은 지속가능성에 대한 불확실성이 증대됨으로 이데올로기적 간격보다는 실제 정책을 둘러싼 논쟁과 정책의 미세한 차이가 정치인들의 주된 관심사가 된다.

33) 정치개혁법안은 자민당 일당우위가 빚어낸 제도적 피로를 극복해야 한다는 의미에서 정당 간 합의를 이끌어내었지만 경제부문에 있어서의 신자유주의 개혁은 물살을 타지 못하였다. 90년대 연립정권은 기업의 투자와 고용 확대를 목표로 확장적인 재정금융정책을 펴는데 주력했으며, 부실은행의 처리문제에 실패함으로써 연립정권 초기에 목표로 제시했던 신자유주의적 경제개혁을 달성하지 못하였다(Schoppa 2006; Vogel 2006; Rodrik 2007; Amyx 2004).

권이 공공정책으로부터 혜택을 받으려는 고객집단의 범위를 넓혀놓은 것이다. 또한 이것은 후생성 관료와 노동성 관료로 하여금 임금생활자 중심의 노조인 연합(렌고)과 복지관련 시민단체의 요구를 흡수하면서 새로운 프로그램을 만들어내는 데 재량을 발휘할 수 있는 기회를 제공하였다(Estevez-Abe 2008, 237-247).³⁴⁾

연립정권 하에서 지지부진하던 신자유주의적 개혁이 물살을 타게 되고 동시에 복지의 영역에서도 자유주의적 색채가 눈에 띄기 시작한 것은 고이즈미 정권에 이르러서이다. 고이즈미 내각은 2003년과 2004년 의료개혁을 실시하고, 사회복지서비스와 관련한 개혁을 추진한 바 있다. 의료개혁은 의료 분야의 규제개혁을 내용으로 하는 것으로 의료보험 비급여 항목에 대한 규제완화와 혼합진료의 허용 등을 내용으로 하고 있다.³⁵⁾ 또한 2000년대 초반 이후에는 정부가 비영리단체나 공공단체 등 사회서비스 제공기관에 보조금을 지급하는 조치제도(措置制度)가 폐지되고, 사회서비스 분야에 영리를 목적으로 하는 민영기업의 참여가 허용되었다. 이로써 이전시기 전적으로 공적 성격을 가지고 있던 사회복지서비스 분야에 시장의 영향력이 투입되었다.³⁶⁾ 80년대 초·중반 임조의 개혁이 사회보장비의 억제라는 소

34) 연합(렌고)은 87년에는 총평, 동맹 등 주요 노조 연합체가 통일해서 만든 거대 노조 단체로서 의회 밖 의사결정의 주요 창구인 심의회(審議會)를 통해 임금생활자의 복지관련 정책 결정에 지속적으로 영향력을 행사하고자 하였다. 육아 및 개호 휴가의 정책결정과정은 렌고의 공격적인 참여를 보여준다. 자세한 내용은 Abe(2008, 244-247). 한편, 97년 경제기획 국민생활국 “시민활동리포트: 시민활동단체 여론조사보고서”에 따르면 복지(노인, 임금생활자, 육아)가 시민활동의 참여영역의 80% 이상을 차지한다(經濟企劃廳國民生活局 1997, 22). 의회 내 다양한 비토행위자의 존재가 관료의 재량을 넓힌다는 견해는 (Hallerberg, 2002; Tsebelis 2002)를 참조.

35) 2003년 이후에 발표된 의료 분야의 규제개혁안들은 소비자의 선택과 의료서비스의 효율성 향상을 목표로 하고 있지만 병원의 영리성을 촉진함으로써 의료서비스에 대한 국가의 책임을 후퇴시켰다. 또한 한 건의 의료행위에 혼합진료를 허용하는 것은 의료서비스에 있어 소득계층에 따른 차별을 가져온다(橫山 2003, 65).

36) 이로써 사회복지서비스 분야에서 국가의 주도적 역할이 축소되고 서비스의 시장화 내지는 상품화가 촉진되었다(조영훈 2006, 204-206).

극적 성격에 머물렀던 반면, 고이즈미 정권의 복지개혁은 보다 적극적인 형태의 시장지향적 복지정책의 추진으로 볼 수 있다. 고이즈미 내각에서도 총 복지지출은 증가하였지만, 이는 사회보험이 차지하는 비중이 확대된 것에 기인한다. 건강, 실업, 사회복지 서비스의 비중은 현저히 줄었다(표5-3을 참조).

그렇다면 왜 이전의 연립정권과 고이즈미 내각은 복지정책과 관련하여 이 같은 차이를 보이는가? 첫째, 93년 이후의 연립정권이 신자유주의를 주장해왔음에도 고이즈미 내각과 그 이전 시기가 서로 다른 특징을 보이는 가장 큰 이유는 고이즈미 내각 시기에 비로소 수상관저의 영향력이 강화(‘관저주도지배’)되었다는 데 있다. 수상이 강한 지위를 획득하게 된 이유로는 정치개혁과 행정개혁에 의해 연립여당의 총재로서 수상의 정치적 권한과 법률상의 권한이 확대되었기 때문이다.³⁷⁾ 이처럼 고이즈미 정권은 성립 초기의 신자유주의에 입각한 정책대응을 효과적으로 추진할 수 있는 정치적 조건이 마련되어 있었다. 둘째, 사회민주주의 세력의 핵심을 이루었던 연합 등 거대노조의 쇠퇴이다. 연합 등 노조의 지지정당인 사회당은 96년 이후 일부가 민주당에 흡수되고 일부는 사회민주당이라는 소수정당을 구성하였다. 사회당의 분열은 90년대 후반 이후 연립정권에서 이전 시기 사회민주주의 세력이 가졌던 레버리지를 점차 상실하게 만들었는데, 이는 2000년대 초반의 노동조합 조직률이 10% 대로 감소한 것을 통해서도 증명된다.³⁸⁾ 복지국가를 지지하고 신자유주의 경제개혁에 저항하는 세력의 쇠

37) 2001년 이후의 정치개혁은 총재에게 공천권과 정치자금배분권한을 부여하였는데, 공천권은 수상의 정책에 반대하는 정치가로 하여금 낙선의 우려를 증가시켰으며, 정치자금배분권은 파벌이나 개인이 아닌 정당에 정치자금이 배분되도록 함으로써 당내 투명성을 높이게 되었다. 이는 이전 시기 정당 내 각 파벌에 분산되어 있던 권력이 총재(수장)에게 집중됨을 의미하는 것이다. 또한 내각부가 설치되어 수상을 정점으로 하는 내각이 정책결정과 정에서 실질적인 주도권을 쥐게 되었으며, 관할 성청에 대한 수상의 지휘감독권도 확대되어 관료집단이 정책결정에 영향력을 행사할 수 있는 통로가 제약되었다.

38) 1970년대 노동조합조직률은 평균 35%대였으며, 90년대 후반에도 20%대를 유지하였다(厚生労働性 2000, 2004).

〈표5-2〉 1987년 이후 지배정당(연립정권 포함)의 변천사

수상	재임기간	정부형태/지배정당/퇴진사유
다케시다	1987.11.- 1989.6.	단독정부/자민당/ 소비세파동, 리쿠르트 스캔들
우노	1989.6.- 1989.8.	과소규모단독정부/자민당/ 참의원 과반수 획득 실패
가이후	1989.8.- 1991.11.	과소규모단독정부/자민당/ 참의원 과반수 획득 실패
미야자와	1991.11.- 1993.8.	과소규모단독정부/자민당 내 신보수파의 탈당/ 중의원 과반수 획득실패
호소카와	1993.8.- 1994.4.	과소규모 연립정권/일본신당, 사키가게, 사회당, 공명당, 민사 당, 신생당/신당구상 정책차이
하타	1994.4.- 1994.6.	과소규모연립정권/ 사회당, 사키가게/ 사회당, 사키가게 이탈
무라야마	1994.6.- 1996.1.	최소승리연립정권/자민당, 사회당, 사키가게/ 지진, 옴진리교사건 자진사퇴
하시모토	1996.1.- 1996.11.	최소승리연립정권/자민당, 사회당, 사키가게/ 사회당, 사키가게 분열
하시모토	1996.11.- 1998.7	과소규모단독정부/자민당/ 경제개혁실패
오부치	1998.7- 2000.4	과소규모단독정부/자민당/ 뇌경색
모리	2000.4- 2001.4	최소승리연립정권/자민당, 자유당, 공명당/ 중의원 과반수 획득실패
고이즈미	2001.4- 2006.9	최소승리연립정권/자민당, 공명당/ 이라크파병, 국민연금법 여론비판
아베	2006.9- 2007.9	최소승리연립정권/자민당, 공명당/ 참의원 과반수 획득 실패
후쿠다	2007.9- 2008.9	과소규모연립정권/ 자민당, 공명당/ 지지율하락, 사임
아소	2008.9- 2009.8	과소규모연립정권/자민당, 공명당/ 중의원 과반수 획득 실패
하토야마	2009.9- 2010.8	최소승리연립정권/민주당, 사민당, 국민신당/ 사민당 탈퇴
간나오토	2010.9- 현재	과소규모연립정권/민주당, 국민신당

〈표5-3〉 중앙정부의 사회보장 관련 지출의 추이

(%)/연도	1980	1990	1999	2001	2005
전체	100	100	100	100	100
정부보조금	11,6	9,6	7,3	8,2	9,4
사회복지서비스	16,7	20,7	30,6	9,5	8,1
사회보험	62,2	61,9	54,6	74,7	77,8
건강, 의료서비스	4,9	4,8	3,1	2,6	2,4
실업	4,6	3	4,4	4,7	2,3

* 内閣府, 2009 에서 재구성

되는 고이즈미 정권 이후에 커다란 정치적 저항 없이 보편적 복지가 감소되고 자유주의적 복지정책이 나타난 배경을 설명하고 있다.

〈표5-2〉는 80년대 후반 자민당 단독지배체제가 위기를 맞은 시점부터 연립정권이라는 과도기적 형태를 거쳐 고이즈미 내각 이후의 관저주도 체제를 형성하기까지의 정당변천사의 동학을 보여준다.

〈표5-3〉은 1980년대부터 2000년대 중반까지 중앙정부의 사회보장 관련 지출의 변화 추이를 보여준다. 90년대 연립정권의 기간 동안 보편적 사회복지 서비스가 확대되고, 사회보험이 차지하는 비중이 줄어들었다가 2001년 고이즈미 내각 등장 이후 사회보험이 차지하는 비중이 급격히 확대되고 건강, 실업, 사회복지 서비스의 비중이 현저히 줄어들었음을 알 수 있다. 93년 이후 연립정권의 정치적 유동성 심화, 비토행위자의 증대가 보편적 사회복지서비스의 확대에 나타난 반면 2001년 이후 관저주도의 정치상황은 수상 개인의 신자유주의적 정책대응이 용이한 환경을 창출하였으며, 그 결과 2001년 이후 복지 분야에서 개인과 시장의 책임을 강조하는 사회보험의 확대되고, 국가의 책임을 반영하는 사회복지 서비스의 비중이 감소하게 된 것이다. 고이즈미 정권 이후 2009년 하토야마 정권이 등장하기 까지 일본의 사회보장은 자유주의 국가의 특징들을 수렴하는 형태로 변화하였다. 그러나 사회 전반의 신자유주의적 개혁은 빈곤율, 실업률의 확대와 함께, ‘격차사회 일본’에 대한 논의와 비판을 확산시켰고 2007년 이후 참의원 선거

에서 연립여당의 패배로 귀결되었다. 2009년 8월 31일의 중의원 선거는 10여 년간 추진된 구조개혁 정치에 대한 대중적 반발을 등에 업고 “반 빈곤, 반 구조개혁 정치, 복지확대”를 표방하는 민주당 연립정권의 승리를 가져왔다.

VI. 결론

그간 일본의 복지국가에 대한 연구는 90년대 이후의 복지유형론과 사회지출의 측면에 기초하여 이루어져 왔다. 그러나 복지국가에 대한 비교연구의 활성화에도 불구하고 일본의 복지국가는 다소 애매하게 설명되어 온 것이 사실이다. 일본은 사회지출의 측면에서 작은 복지국가로, 복지유형론의 측면에서는 보수주의형과 동아시아형으로 설명되어 왔으며, 발전국가의 특성을 통해 복지에 뒤쳐진 국가로 묘사되어 왔다. 그러나 이 같은 기존의 논의들은 일본의 복지정책을 둘러싼 정치적 역동성과 시기별 변화의 다양성을 설명하는 데 한계가 있다. 이 점에서 본 논문은 복지정책을 둘러싼 정치적 맥락, 특히 지지율과 투표율의 하락이라는 집권정당의 위기와 연립정권이라는 정치적 유도성의 증대가 일본의 복지정책을 어떤 식으로 다양하게 변화시켜 왔는지를 분석하고자 하였다.

보수 자민당 일당우위의 고도성장기는 그간 발전국가에 묻혀 복지를 설명할 수 있는 시기로 그 의미가 희석되어 왔으나 그 당시의 경제발전수준, 인구학적 특성, 그리고 연금제도의 성숙도의 측면에서 보았을 때 보수 자민당의 복지몰입은 상당한 것이었으며, 이는 당시 야당인 사회당과의 치열한 정치적 경쟁구도의 맥락에서 설명이 가능하다. 복지이슈는 50년대 중반 이래 주요한 선거공약이 되었으며, 보수 자민당은 이를 야당의 정책이슈를 선점하여 사전에 대중적 정당성을 확보하는 수단으로 활용하였다. 이는 복지정책이 보수건, 진보건, 사회주의적 지배정당에게 유효한 정책임을 보여

준다.

70년대 초반의 상황은 지지율과 투표율의 하락이라는 집권당의 정치적 위기상황이 정책보상적 측면에서 복지정책을 활용할 동기를 부여하였음을 보여준다. 당시 최저의 지지율과 야당 및 그 지지세력의 협상력 증대는 자민당으로 하여금 조직된 노동자의 요구를 반영하는 정책들을 만들어내도록 하였다. 자민당은 조직된 노동자 세력인 총평과 동맹의 압력에 대응하여, 저 성장기 일자리를 보호하고 시장의 경쟁을 제한하며, 공공사업을 통해 일자리를 창출하는 정책들을 내놓았다. 이 같은 정책들은 계급 간 투쟁이나 자본주의의 결손에 대한 사회적 언급을 상쇄시키면서 전통적 사회보장 프로그램을 대신하는 유효한 기능적 등가물이 되었다. 유사사회복지시스템을 통해 일본은 낮은 사회보장지출과 낮은 실업률이 양립 가능함을 보여준다.

80년대 후반에서 90년대 연립정권의 시기 일본의 복지정책은 같은 시기 서구선진국에서 보이는 모습과는 반대의 경로로 이동하였다. 서구선진국에서 복지비용 억제 혹은 합리화 논의가 정책에 반영되는 시점에서 일본의 보편적 사회서비스는 오히려 확대되었기 때문이다. 이는 80년대 후반 이후 자민당이 위기에 대응하는 과정에서 확대하고자 했던 보편적 사회서비스가 과소규모의 연립정권과 같이 과반수 획득에 실패할 가능성이 큰 연립정권을 거치게 되면서 경로의존적으로 유지되었음을 보여준다. 비토행위자의 증가는 연립정권 초기의 신자유주의적 사회개혁을 이루기에는 역부족이었으며, 보편적 사회서비스는 오히려 초당파적 합의를 유도하고 지지기반의 상실을 최소화할 수 있다는 정치적 판단 하에서 확대, 유지되었다고 볼 수 있다.

한편 2000년대 초반 고이즈미 연립정권의 등장은 이전 시기와는 다른 복지정책의 양상을 보여준다. 본 논문은 고이즈미 연립내각과 그 이전 시기 연립내각의 복지정책이 서로 다른 경로를 걷게 된 이유를 비토과위를 제어할 수 있는 제도의 유무에서 찾고 있다. 고이즈미 내각기에 비로서 이루어

진 수상관저의 기능강화는 정책결정과정에서 비토행위자를 뛰어넘어 수상의 강력한 리더십이 행사될 수 있는 조건을 만들어주었으며, 이를 통해 고이즈미는 취임 초기의 신자유주의에 입각한 정책대응을 효과적으로 추진할 수 있었다. 또한 복지국가를 지지하고 신자유주의 경제개혁에 저항하는 사회주의세력의 쇠퇴는 고이즈미 정권 이후에 커다란 정치적 저항 없이 보편적 복지가 감소되고 자유주의적 복지정책이 나타난 배경을 설명하는 데 유효하다.

본 논문에서 일본의 복지정책이 보여주는 변화의 맥락은 일본의 복지국가가 어떤 유형에 속한다 혹은 그렇지 않다는 설명하기 보다는 일본의 복지정책이 어떠한 성격을 가져왔으며, 그 성격이 어떤 요인에 의해 어떠한 방향으로 변화했는지를 설명하는데 유효하다. 고이즈미 정권 이래 추진되어 온 사회전반의 신자유주의적 개혁은 빈곤, 실업, 무저축 등 구조개혁의 모순을 폭발시키면서 반빈곤과 반구조개혁을 표방하는 민주당 연립정권의 승리를 가져왔다. 그러나 새로운 복지국가를 주장하던 하토야마의 연립정권은 단명하였고, 국민신당을 겨우 등에 업은 간의 과소규모연립정권은 과반수 획득에 실패할 가능성으로 불안하기만 하다. 본 논문은 정치적 위기와 유동성이 증대된 현재의 일본에서 복지를 둘러싸고 진행 중인 신자유주의나, 신복지국가나의 논의가 어떠한 정책적 대응으로 귀결될지에 시사점을 제공할 수 있을 것이다.

[투 고 일 : 2010년 6월 29일]

[심사완료일 : 2011년 8월 16일]

[게재확정일 : 2011년 8월 19일]

참고문헌

- 우준희, 2009, “일본의 산업구조조정정책과 정책네트워크의 다양성,” 『한국정치학회보』 43(3): 243-269.
- 이시카와 마사미 저·박정진 역, 2006, 『일본전후정치사』, 서울: 후마니타스.
- 조영훈, 2006, 『일본 복지국가의 어제와 오늘: 복지국가 이론들의 비교와 평가』, 파주: 한울아카데미.
- 國土交通省, 2001, 『國土交通白書』, <http://www.mlit.go.jp/english/index.html>, 22(검색일: 2011년 2월 28일).
- 石川真澄・広瀬道貞, 1989, 『自民党一長期支配の構造』, 東京: 岩波書店.
- 伊藤光利, 1988, “大企業勞使聯合の形成,” 리バイアサン 2(春), 53-70.
- 內山融, 1998, 『現代日本の國家と市場: 石油危機以後の市場の脱(公的領域)化』, 東京: 東京大學出版會.
- 經濟企劃廳國民生活局, 1997, “市民活動レポート: 市民活動團體輿論調査報告書,” 22.
- 社會保障制度審議會事務局編, 『社會保障統計年報』 各年號.
- 新川敏光, 1993, 『日本型福祉の政治經濟學』, 東京: 三一書房.
- , 2001, “戰後社會保障の過程と構造,” 『季刊 社會保障研究』 37(1): 4-16.
- 中マモル, 1990, 『勞動省研究』, 東京: 教研出版局.
- 內閣府, 2009, 『經濟財政白書2009年』, 東京: 內閣府.
- 西村熔通, 1989, 『現代社會政策の基本問題』, 京都: ミネルブア.
- 原田純孝, 1992, “高齡化社會と家族,” 東京大學社會科學研究所編, 『現代日本社會6問題と諸象』, 東京: 東京大學出版會.
- 厚生勞動性, 2004, 『平成16年厚生勞動白書』.
- 厚生勞動性, 2006, “社會保障の給付と負担の見通し—平成18年5月推計—について,” <http://www.mhlw.go.jp/houdou/2006/05/h0526-3.html>(검색일: 2010년 12월 20일).
- 法研, 2004, 『2004年版健康保險組合ハンドブック』.
- 三浦まり, 2002, “新しい勞動政治と拒否権,” 樋渡展洋・三浦まり編『流動期の日本政治: 「失

われた十年」の政治学的検証』. 東京: 東京大学出版会.

Amyx, Jennifer. 2004. *Japan's Financial Crisis: International Rigidity and Reluctant Change*. Princeton: Princeton University Press.

Blondal, Svenbjorn and Mark Pearson. 1995. "Unemployment and Other Non-Employment Benefit." *Oxford Review of Economic Policy* 11(1): 136-169.

Bonoli, Giuliano. 2003. "Social Policy through Labor Market: Understanding National Differences in the Provision of Economic Security to Wage Earners." *Comparative Political Studies* 36(9): 1007-1030.

Boyd, Richard and Seiichi Nagamori. 1991. "Industrial Policy-Making in Practice: Electoral, Diplomatic and Other Adjustments to Crisis in Japanese Shipbuilding Industry." Stephen Wilks and Maurice Wright, eds. *The Promotion and Regulation of Industry in Japan*. Princeton: Princeton University Press.

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.

Daly, Mary. 1997. "Welfare State under Pressure: Cash Benefits in European Welfare States over the Last Ten Years." *Journal of European Social Policy* 7(2):129-146.

Dore, Ronald. 1973. *British Factory-Japanese Factory: The Origins of National Diversity in Industrial Relations*. Berkeley: University of California Press.

Esping-Andersen, Gøsta. 1990. *The Three World of Welfare Capitalism*. Princeton: Princeton University Press.

———. 1997. "Hybrid or Unique?: The Japanese Welfare State between Europe and America." *Journal of European Social Policy* 7(3):179-189.

———. 1999. *Social Foundations of Postindustrial Economics*. New York: Oxford University Press.

Estevez-Abe, Margarita. 2008. *Welfare and Capitalism in Postwar Japan*. New York:

- Cambridge University Press.
- Fujimura, Masayuki. 2009. "Social Changes and Social Policy in Japan." *International Journal of Japanese Sociology* (18): 13-14.
- Garon, Sheldon and Mike Mochizuki. 1993. "Negotiating Social Contracts." Andrew Gordon, ed. *Postwar Japan as History*. Berkeley: University of California Press.
- Goodman, Roger and Peng Ito. 1996. "The East-Asian Welfare States." G. Esping-Andersen, ed. *Welfare State in Transition: National Adaptation in Global Economies*. London: Sage.
- Hallerberg, Mark. 2002. "Veto Players and the Choice of Monetary Institutions." *International Organization* 56(4): 775-802.
- Huber, Evelynne and John D Stephens. 2001. *Development and Crisis of the Welfare State: Parties and Policies in Global Market*. Chicago: University of Chicago Press.
- ILO. 1996. *The Cost of Social Security: Fourteenth International Inquiry*. Geneva: ILO.
- Iversen, Torben and David Soskice. 2006. "Electoral Institution and the Politics of Coalition: Why Some Democracies Redistribute More than Others." *American Political Science Review* 100(2): 154-181.
- Jones, Catherine. 1993. "The Pacific Challenges: Confucian Welfare State." C. Jones, ed. *New Perspectives on the Welfare State in Europe*. London: Routledge.
- Kono, Makoto. 2000. "The Impact of Modernization and Social Policy on Family Care for Older People in Japan." *Journal of Social Policy* 29(2): 181-203.
- Kume, Ikuro. 1988. "Changing Relations among Government, Business, and Labor in Japan after the Oil Crisis." *International Organization* 42(4): 659-687.
- Kwon, H.J. 1997. "Beyond European Welfare Regimes: Comparative Perspectives on East-Asian Welfare System." *Journal of Social Policy* 26(4): 467-484.
- Maddison, Angus. 1995. *Monitoring the World Economy, 1820-1992*. Paris: OECD.
- Maioni, Antonio. 1998. *Parting at the Crossroads: The Emergence of the Health Insurance in the US and Canada*. Princeton: Princeton University Press.

- McComack, Gavan. 1996. *The Emptiness of Japanese Affluence*. Armonk, New York: M.E. Sharpe.
- Nakagawa, Yatsuhiko. 1979. "Japan, the Welfare Super-Power." *Journal of Japanese Studies* 5(1): 5-51.
- Nicoletti, Giuseppe, Stefano Scarpetta, and Oliver Boylaud. 2000. "Summary Indicators of Product Market Regulations with an Extension to Employment Protection Legislation." *OECD Economics Department Working Papers*, No.226.
- Noguchi, Yukio. 1986. "Overcommitment in Pension: The Japanese Experience." R. Richard and R. Shiratori, eds. *The Welfare State East and West*. Oxford: Oxford University Press.
- OECD. 1985. *Social Expenditure, 1960-1990: Problem of Growth and Control*. Paris: OECD.
- . 1996. *Ageing in OECD Countries: A Critical Policy Challenge*. Paris: OECD.
- Pempel, T. J. 1982. *Policy and Politics in Japan: Creative Conservatism*. Philadelphia: Temple University Press.
- Rodrik, Dani. 2007. *One Economics Many Recipes: Globalization, Institutions, and Economic Growth*. Princeton: Princeton University Press.
- Rose, Richard and Rei Shiratori. 1986. *The Welfare State East and West*. Oxford: Oxford University Press.
- Schoppa, Leonard J. 2006. *Race for the Exit: The Unraveling of Japan's System of Social Protection*. Ithaca: Cornell University Press.
- Shinkawa, Toshimitsu and T. J. Pempel. 1996. "Occupational Welfare and the Japanese Experience." Michael Shalve, ed. *The Privatization of Social Policy?: Occupational Welfare and the Welfare State in America, Scandinavia and Japan*. pp. 280-326. New York: St. Martin's Press.
- Skocpol, Theda. 1996. *Boomerang: Clinton's Health Security Effort and the Turn Against Government in U.S. Politics*. New York: W. W. Norton.
- Tsebelis, George. 2002. *Veto Players: How Political Institutions Work*. New York: Princeton

- University Press and Russell Sage Foundation,
- Uriu, Robert M. 1996. *Troubled Industries: Confronting Economic Changes in Japan*. Ithaca: Cornell University Press.
- Uzuhashi, Takafumi. 2003. "Japanese Model of Welfare State: How It was Changed throughout "the lost decade" of the 1990's?" *The Japanese Journal of Social Security Policy* 2(2): 1-11.
- . 1997. "A Japanese-Type Welfare Society: A New Alternative Model or Transitory One?" *Journal of Osaka Sangyo University* 104: 155-164.
- Vogel, Steven K. 2007. *Japan Remodeled: How Government and Industry are Reforming Japanese Capitalism*. Ithaca: Cornell University Press.
- Watanuki, Joji. 1986. "Is There a 'Japanese-type Welfare Society'?" *International Sociology* 1(3): 260-268.
- Welsky, Harold. 1975. *The Welfare State and Equality: Structural and Ideological Roots of Public Expenditure*. Berkeley: University of California Press.
- Woodall, Brian E. 1996. *Japan under construction : corruption, politics, and public works*. Berkeley: University of California Press.
- Woronoff, Jon. 1991. *Japan as Anything but Number One*. Armonk, New York: M.E. Sharpe.
- Yatsuhiro, Nakagawa. 1979. "Japan, the Welfare Super-Power." *Journal of Japanese Studies* 5(1): 5-52.

ABSTRACT

A Political Crisis of a Ruling Party and the Transformation of Welfare Policy in Japan

WOO Jun Hee

BK21 Research Professor

Department of Political Science and International Relations, Korea University

YI Dae Jin

BK21 Research Professor

Department of Political Science and International Relations, Korea University

This paper analyzes the transformation of welfare policy in Japan in terms of the political crisis of a ruling party. First, welfare commitment in a period of Liberal Democratic Party's (LDP) predominant party system would be an effective policy of a ruling party faced a political crisis, regardless of partisanship. Second, ruling party's political instability, such as a decrease in turnout or support, raises opposition forces' political leverage, and then a ruling party reacts to a political crisis by providing policy compensation. Third, a minority or minimum size coalition government seeks to make a suprapartisan agreement and adopts path-dependent policy to reduce the loss of support. Fourth, if there are some institutional mechanisms to control a veto-power even in a coalition government, a prime minister can drive welfare-reform without political opposition. This paper shows a dynamics of Japanese welfare policy through analyzing the effects of a political crisis and an increase in liquidity on the direction of welfare policy in a historical context. Moreover, it provides some implications about how the ongoing issues of neo-liberalism and new welfare state lead to a policy-action.



Key Words Japan, welfare, welfare state model, political crisis, coalition government,
veto-power