

比較社會政策의 一研究

— 한국과 일본의 직업복지를 중심으로 —

金 尙 均

(서울대 교수)

〈차 례〉

- | | |
|-----------------|--------------------|
| I. 서론 | III. 한국과 일본의 직업복지 |
| II. 비교사회정책 | 1. 직업복지의 개념 및 현황 |
| 1. 사회과학과 비교연구 | 2. 일본식 직업복지와 가부장주의 |
| 2. 비교사회정책의 접근방법 | 3. 한일 직업복지의 문화적 차이 |
| 3. 비교사회정책의 장단점 | IV. 결론 |
| 4. 비교사회정책의 한계극복 | |

I. 서론

본 소고는 두 가지의 목적을 갖고 있다. 첫째, 사회정책학의 연구에서 비교라는 방법이 왜 필요한가? 그것의 장점은 무엇이며 한계는 무엇인가? 그리고 한계극복을 위한 방편은 어떤 것인가? 를 고찰함으로써 한국 사회정책학의 이론개발과 연구방법에 대한 관심을 환기시키고자 한다. 둘째, 비교연구의 방법을 실제로 사회정책의 연구에 적용시켜봄으로써 유용한 결과를 얻을 수 있다는 점을 강조해보자는 것이다.

사회과학으로서의 사회복지학은 이론부문, 실증부문과 실천부문으로 구성되어 있지만 시초에 응용과학으로 출발했다는 특성 때문에 사회현상의 보다 정확한 이해를 추구하는 이론개발의 절실함이 상대적으로 약화되었던 것 같다. Barbara Rodgers에 의하면 “人身社會的 서비스(personal social services)를 주제로 집필하는 사회사업가들은 사회복지 를 위한 여러 가지 공동노력의 역동성과 상호관련성은 물론 경제, 사회정책에 대한 이해가 너무 제한되어 있어, 그들이 이야기하는 문제들은 기껏해야 피상적인 것들에 지나지 않으며 최악의 경우엔 이해의 오류를 범하기도 한다.”¹⁾는 것이다. 이러한 주장이 육감의 수준을 넘어 정확하게 검증된 것이라면 사회과학도라고 자부하는 사회사업 또는 사회정책 학

도들에게는 치명타가 되고 만다.

그러나 Rodgers에서 한 가지 다행스럽게 생각하는 점은 사회복지의 사회적, 경제적 의미를 사회사업가보다 더 넓게 설명할 수 있다고 생각되는 사회학자나 경제학자 역시 불만스럽다는 사실이다. 즉 그녀에 의하면 그들의 시야가 넓은 것은 맞는 말이지만, 시책의 구체적인 문제 예컨대 시행 및 행정상의 문제에 관한 그들의 지식은 제한되어 있기 때문에 정책 결과에 대한 종합적²⁾ 분석을 그들에게 맡길 수 없다고 한다. 결국 Rodgers가 제기한 사회사업가들의 「이론부문 등한시」 현상은 사회복지학의 연구방법에 대한 그들의 관심을 고조시킴으로써 바로 이 학문의 과학성을 고양시키자는 데 있었던 것이다.

사실 지금까지 한국의 사회사업 및 사회복지학에서 연구방법에 관한 열띤 논쟁이 있었던 것 같지는 않다. 그러나 영국에서는 이에 관한 사회정책학자들의 관심이 이미 1960년대 후반부터 본격화되었던 것이다.³⁾ 연구방법에 관한 그들의 관심이 현 단계에서 하나의 패러다임으로 수렴될 수 있을 것으로 기대할 수는 없을 것이다. 그럼에도 불구하고 지금까지의 문헌을 살펴보면 비교연구의 방법이 많은 관심을 불러일으키고 있음을 발견할 수 있는데, 비교사회정책에 대한 이해는 오히려 한국의 사회정책학도들에게 더 절실하다고 생각된다. 왜냐하면 사회복지제도의 외국으로부터의 도입이 허다한 우리의 실정에 비추어 볼 때 비교사회정책에 대한 관심은 당연한 것이라 할 수 있기 때문이다.

현대국가의 복지는, Sheila Kamerman이 지적하듯이⁴⁾ 공영부문과 민영부문간의 균형 모색이 문제 해결의 관건이 되고 있다. 어떤 상태가 국가와 민간간의 균형상태인가는 그 나라의 정치, 경제적 조건이나 사회, 문화적 요인에 따라 달라질 수밖에 없다. 그럼에도 불구하고 우리나라는 이제까지 이웃나라 일본의 복지제도를 무비판적으로 수용하거나 심지어 모방하고 있다고 주장되기도 한다.⁵⁾ 이 주장에는 상당한 근거가 있다고 보여지는데 그러한 일제 직수입의 결과 한국 복지정책의 근간은 되도록 국가 책임을 경감시키는 것이다. 다시 말해 국가의 사회복지 책임이 적을수록 국가와 민간 부문간의 균형이 잘 잡혀지는 것으로 보고, 국가차원 대신 기업이나 직장에서 제공되는 사회복지 서비스를 확대시키려는 노력이 상당히 강하다. 따라서 본 소고는 「경제선진, 복지후진국」인 일본 복지제도의 특징인 직업복지(occupational welfare)의 분석을 통해 한국 사회복지의 낙후성을 재발견하고자 한다.

II. 비교 사회정책

인간은 누구나 타인과의 상호작용을 갖지 않고는 살아갈 수 없는 속성을 지니고 있으며, 인간들의 상호작용이란 과정 속에는 비교가 필연적으로 등장하게 된다. 흔히 회로애락으로 표현되는 인간사의 많은 부분은 따지고 보면 여러 차원의 비교적 개념이라 할 수 있을 만큼 비교는 인간 생활의 중요 요소임에 틀림없다. 예컨대 우리가 내리는 거의 모든 형태의 평가는 비교의 성질을 포함하지 않고서는 성립될 수 없다. 그러므로 지적활동 중에서도 가장 높은 수준의 과학화를 요구받는 학문의 세계에서 비교의 기법에 대한 관심은 자연스러운 것이기에, 사회정책학에서 체계적 비교를 제안하는 일은 결코 이례적이라 할 수 없다. 그럼에도 불구하고 비교 사회정책학은 아직도 미개척 분야에 속하고 있다. 본 장에서는 비교연구가 사회과학에서 차지하는 중요성과 비교사회정책의 제 접근법 및 장점과 한계 비교사회정책의 한계 극복에 관해 고찰해본다.

1. 사회과학과 비교연구

과학에서 가장 단순한 형태의 이상적 가설은 「A이면 B이다」식의 인간관계의 예측이지만 자연과학과는 달리 사회과학에서 이와 같은 단순 가설을 기대할 수는 없고 기껏해야 상관관계의 수준에서 맴돌고 있다고 하겠다. 왜냐하면 사회과학에서 다루어지는 대부분의 연구 대상은 자연과학에서처럼 변수에 대한 조작이 가능하지 않을 뿐 아니라 가치 개입의 문제가 수반되고 있기 때문이다. 더우기 정책 개발의 경우엔 아예 기본자료를 얻을 수 없게 되기도 한다. 이와 같이 사회조사가 안고 있는 교질적 난점은 엄청난 것이다. 하지만 속수무책으로 앉아 있을 수만은 없을 것이다. 사회과학도 과학인 이상 표준과학의 기본가정들을 만족시키기 위한 가설 증명의 시도는 불가피한 것이다.

여기에서 비교연구라는 방법의 가치가 빛을 발하게 된다. 즉 이 방법이 사회과학도들에게 제공하는 하나의 이점은 이를 통해 자연과학의 실험실 상황에 가장 가까이 접근할 수 있다는 사실이다. 「가장 가까이」를 애써 강조하는 이유는 지금까지 사회과학 분야에서 행해진 연구의 대부분이 비교연구의 방법을 통하였다하더라도 가설 증명을 지향하기 보다는 성질상 가설의 발전을 도모하는 탐사적인 것들이었기 때문이다. 그 결과 대부분의 사회과학도들이 시험하는 가설들은 無定型(amorphous) 이론의 어설픈 이론 파악이나 경험적 연구의 합리적 결과에 대한 단순한 육감(hunches)에 불과하다고 표현할 수 있겠다.

사회과학에서 비교연구는 긴 역사를 간직하고 있다. Robert Holt 와 John Turner 는 비교정치학의 기원을 Aristoteles 가 행한 그리스 도시국가들의 헌법에 관한 비교연구에서 찾고 있으며¹⁾ 상이한 종류의 종교에 내포되어 있는 근로윤리와 자본주의 생성 간의 관계를 분석한 Max Weber 의 비교연구는 유명하다. 경제학에서 비교연구의 필요성은 「Asi-

an Drama」의 저자인 Gunnar Myrdal에 의해 잘 지적된 바 있다. 그는 서구에서 개발된 경제학의 이론들은 강한 일반론적 전통을 갖고 있다고 주장하면서, 그러나 서구사회라는 특수 조건 하에서 적용상 문제가 없다고 해서 조건이 전혀 다른 동남 아시아와 같은 개발도상국의 연구에까지 확대 적용할 수 있다고 생각하면 심각한 결과를 초래하게 될 것이라고 경고한 바 있다.⁹⁾

비교연구의 방법이 사회과학에서 사용되게 된 배경에는 특정 사회의 경계를 초월하여 적용시킬 수 있는 이론들을 개발하고 시험해보려는 사회과학도들의 관심이 깔려 있다. 따라서 비교연구에 대한 사회정책학도들의 관심 고조 역시 여타 사회과학에서와 마찬가지로 사회정책학의 과학화 노력의 일환이라고 볼 수 있겠다. 다만 타 학문 분야와 차이가 있다면 비교사회정책학의 역사가 짧을 뿐 아니라 연구 결과도 그만큼 뒤떨어지고 있음이 사실이다. Hugh Hecllo에 의하면 1967년 무렵만 해도 사회정책학의 비교연구는 처녀지나 다름 없었지만 그후 급속도로 관심이 증대되어 1972년에 이르러서는 무관심이 아니라 오히려 비교연구의 남용이 문제가 되고 있다¹⁰⁾고 슬회한 적이 있다.

사회정책학의 비교연구에 대한 관심은 국가간의 상호 이해의 증진을 통해 모든 상황을 연구하지 않고도 필수적인 진실만을 전달하는 것이라고 T. H. Marshall이 말했듯이,⁹⁾ 연구의 방법에 관한 것이다. 다시 말해 비교사회정책학은 하나의 독립된 학문이 결코 아니라는 점이다. 그래서 Joan Higgins는 비교사회정책(Comparative Social Policy)이란 이름은 잘못된 것이라고 주장하고 있다. 그녀에 의하면, 비교적(comparative)이란 형용사가 수식하고 있는 명사는 사회정책(social policy)이 아니라 연구(research)가 되어야 하기 때문에 더 정확한 표현은 사회정책학에 관한 비교분석 또는 비교연구(Comparative Analysis or Comparative Research in Social Policy)가 되어야 한다¹⁰⁾고 제안했다. 이러한 관점은 사회학이나 인류학에서도 그대로 통하고 있지만, 정치학에서는 사정이 좀 다르다. 즉 비교정치학에서는 대부분의 경우 연구 내용의 분야를 의미하고 있다는 것이다.¹¹⁾

흔히 비교사회정책으로 간주되는 연구의 성질은 비교(comparison) 보다는 대조(contrasts)에 더 가깝다고 보지만 비교가 반드시 국가와 국가 또는 문화와 문화 사이에서만 가능한 것은 아니다. 한 국가 내에서도 시대와 시대를 비교하는 일종의 역사적 고찰도 비교연구의 방법을 택한다면 비교사회정책이 될 수 있는 것이다. 용어의 사용이야 어떻든 간에 진짜 중요한 요점은 비교사회정책의 고유 영역이라고 선언할 수 있는 일관성있는 경계 구분은 불가능하다는 것이다. 그럼에도 불구하고 이들 조사 연구의 공통점은 자료의 수집

및 탐색을 위해 비교라는 기법이 사용되었으며 이러한 기법의 사용을 통해 다른 기법에 의해서는 도저히 유도해 낼 수 없는 자료들을 획득할 수 있다는 사실이다.

2. 비교 사회정책의 접근방법

비교연구를 시도하는 연구자가 최초로 부딪히는 공통의 문제는 무엇을 어떻게 비교할 것인가이다. 지금까지 행해진 비교사회정책학의 연구 및 조사에 적용된 접근법은—관심의 대상이 된 국가가 선진국들에서부터 제 3세계의 국가들에까지 망라되고 있으며 조사대상이 된 서비스 또는 쟁점의 종류 또한 다양각색이기 때문에—한마디로 광범위하다고 밖에 말할 수 없겠다. John Higgins는 하나의 비교연구가 두 가지 이상의 접근방향을 동시에 함유할 수 있다고 전제하면서 다음과 같은 9가지 접근법의 분류를 시도했다.¹²⁾

첫째, 사회정책의 영역별 비교이다. 소득보장, 의료, 교육, 주택, 對人 사회적 서비스 등에 관한 국가간의 비교로서 Hugh Heclo가 1974년에 발표한 영국과 스웨덴의 실업자 및 노령으로 인한 빈곤에 대한 대책으로서의 소득보장에 초점을 맞춘 *Modern Social Politics in Britain and Sweden*이 있다.

둘째, 특정 정책의 특정 일면을 검토하는 일종의 문제 영역별 비교이다. 예를들면, 사회적 서비스 예산의 제확과 통제와 관련된 영국과 미국의 연방정부의 경험을 비교연구한 Glennerster의 1975년도판 *Social Service Budgets and Social Policy*가 있다.

셋째, 특정 욕구집단들에 관한 비교연구이다. 片父母(One-Parent)가정을 위한 각국의 복지서비스의 실태를 비교했던 1974년의 *Finer* 보고서가 좋은 예이다.

넷째, 외국의 사회복지 전반에 관한 記述이다. 무엇을 비교할 것인가는 암시적이어서 비교연구의 성격에 충실한 연구는 거의 없다. Kaim-Caudle이 1967년에 출판한 *Social Policy in the Irish Republic*이 이 범주에 속한다.

다섯째, 외국의 사회정책 중 특정의 영역에 관한 記述的 연구이다. 네번째 범주와 마찬가지로 이러한 연구 역시 비교적 성질이라 보기 어렵고 그 연구가 해당 연구자의 自國에 주는 학문적 의미 역시 묵시적인 것에 지나지 않는다. 이러한 연구의 실례로는 미국의 학자 Bentley Gilbert의 1966년도 저서인 *The Evolution of National Insurance in Great Britain*과 영국의 Tony Lynes의 1967년 연구인 *French Pensions*를 들 수 있겠다. 自國의 사회정책을 외국인이 관심있게 봄으로써 그들의 특이하고 신선한 통찰력을 이용할 수 있다는 점과 경우에 따라서는 본국인이 소홀히 하거나 쉽게 접근할 수 없는 정보를 얻어낼 수 있다는 이점을 가지고 있다.

여섯째, 사회복지 총지출에 관한 국가간 비교이다. 이 연구는 거의 모두가 계량적인 것

이기 때문에 本章 제 2절에서 지적된 바 있는 개념정의의 문제로 인한 비교 오류의 위험성이 매우 높다. 이 범주에 속하는 대표적 연구로는 64 개주에 대한 비교연구를 1975년에 발표한 Harold Wilensky의 *The Welfare State and Equality* 가 있다.

일곱째, 시차적 비교이다. 국내 혹은 국가간의 특정 사회정책의 변화를 일정 기간에 걸쳐 비교연구하는 접근법으로서 정책의 변화를 記述하기도 하고 사회입법의 이정표를 발견하는 데 초점을 맞추기도 한다. 그리고 정책의 발전을 이념 및 정치적 맥락 속에 정형시킴으로써 특히 복지 증진을 위한 국가의 역할이나 복지의 공적 제공자와 사적 제공자간의 상호관계를 부각시키기도 한다. Assa Briggs의 1961년 논문인 *The Welfare State in Historical Perspective* 와 Maurice Bruce의 1972년 연구저서인 *The Coming of the Welfare State*가 이 부류에 속한다.

여덟째, 유사 시스템과 相異 시스템간의 비교이다. 상이하거나 또는 유사한 정치 및 경제 체제가 유사한 사회문제나 사회적 욕구에 어떻게 반응하는가를 비교연구하는 것이다. 예로는 Wilensky와 Lebeaux가 1965년에 발표했던 *Industrial Society and Social Welfare*와 Gaston Rimlinger의 1971년판 *Welfare Policy and Industrialisation in Europe, America and Russia* 그리고 Ramesh Mishra의 1977년도 저서인 *Society and Social Policy*가 있다.

아홉째, 개념과 쟁점에 관한 비교연구이다. 사회복지와 관련된 제개념이나 사회정책의 쟁점들을 비교의 시각으로 검토해보는 연구로서 종류는 매우 다양하다. 이 범주의 대표적인 연구로서는 R. H. Titmuss의 1973년 저서 *The Gift Relationship*, Bruno Stein의 1976년판 *Work and Welfare in Britain and the United States* 그리고 Joan Higgins의 *The Poverty Business: Britain and America*가 1978년에 발표되었다.

이상에서 소개된 바와 같이 비교사회정책의 연구에는 다양한 접근법들이 존재한다는 사실을 통해 우리는 연구자에 따라 그리고 연구상황에 따라 제기되는 의문의 내용이 달라질 수 있음을 인식하게 되며 따라서 비교사회정책의 연구에는 여러 가지의 접근법이 사용되는 것이 당연하다고 말할 수 있겠다.

3. 비교 사회정책의 장단점

사회정책학에서 비교연구가 점차 유행되어 왔던 것은 사실이지만, 그렇다고 무조건 좋은 것은 아니며, 그것의 잠재적 공헌은 세밀한 검토를 거쳐야만 비로소 발견되어지는 것이다. 왜냐하면 비교연구가 원래부터 안고 있는 방법론 상의 문제점들 때문에 자칫 잘못하면 이해의 오류를 초래할 수도 있기 때문이다. 결국 비교연구라는 기법의 사용은 그것

을 통해 얻을 수 있는 이점과 한계점이 모두 검토된 이후에 이루어져야 된다고 보는데, 이들 이점과 한계점에 관해서는 Joan Higgins가 제시한¹³⁾ 5대 이점과 3대 약점을 중심으로 살펴보기로 한다.

먼저 이점으로서는 첫째, 비교연구를 통해 일반적인 것과 특수적인 것을 구별해낼 수 있다. Hugh Heclo는 비교연구를 통해 연구자는 상이한 변수를 관찰할 뿐 아니라 동일변수를 다른 맥락에서 관찰하게 해주기 때문에 고유한 상황과 일반적인 상황을 감지할 수 있게 된다고 했다.¹⁴⁾ 이러한 특성은 한국사회정책의 연구에도 그대로 적용될 수 있다고 할 수 있다. 예를 들면 우리나라의 현행 의료보험제도의 문제는 조합 경영방식이란 데서 기인하는가 아니면 1970~80년대 한국사회의 어떤 특수성 때문인가를 판별해내기 위해서는 국가간 비교가 절대적으로 요구된다고 하겠다.

둘째, 비교사회정책은 정책의 선택 범위에 관한 이해를 증진시켜준다. 특정의 사회적 요구 충족을 시도할 때 행동 방향에 관한 여러 가지의 대안들을 확보한다는 것이 큰 이점이 될 수 있다. 왜냐하면 자기민족중심주의(ethnocentrism)는 문제 해결의 다양한 대안을 모색하고자 하는 노력에 찬물을 끼얹음으로써 현상유지 또는 나(우리)의 방법 외에는 다른 것이 있을 수 없다라는 유아독존적 결론으로 오도하여 문제해결은 그러치게 하기 때문이다.

셋째, 타국의 경험을 통해 교훈을 얻게된다. Cockburn과 Heclo에 의하면 상이한 접근책의 관찰은 정책 선택의 여지가 생각보다는 훨씬 더 광범위하다는 사실을 깨우쳐준다는 것이다.¹⁵⁾ 남의 경험을 교훈으로 삼을 수 있다는 이점은 정책결정의 난점으로 지적되고 있는 불확실성을 감소시킬 수 있기 때문에, 특히 정책 개발을 위한 연구에서 그 효력을 발휘할 수 있다. 우리나라에서도 1973년초 국민복지연금제도의 개발시 외국 제도의 방향과 운영에 관한 연구를 위해 조사반을 해외에 파견한 예가 있다.¹⁶⁾

넷째, 사회정책의 유행(fashions)을 발견하고 평가할 수 있다. 국제적으로 또는 역사적으로 정책 방향에 지대한 영향을 미쳤던 과거 유행의 예를 든다면, 보편주의(universalism), 수혜자 참여(participation), 커뮤니티 액션(community action) 그리고 긍정적 차별(positive discrimination) 등이 있다. 이들의 개념에 관한 역사적 분석과 결과에 대한 예측이 가능하려면 비교연구의 기법이 필수적이다.

다섯째, 정책 결정의 사회적 요소를 발견하도록 해주며 정책결과에 대한 문화적 변수와 제도적 변수 그리고 정치, 경제 체제에 관련된 변수를 구별짓게 해준다. 상이한 맥락에 대한 충분한 고려없이 단순한 모방이나 직수입을 하는 경우, 앞에서 설명된 외국의 경험이

주는 교훈은, 피상적 수준을 벗어나지 못해 부적절한 것으로 전락하고 만다. 이를 막기 위해서는 상이한 맥락을 판별해내어야 하는데, 이때 비교연구의 기법이 매우 효과적이다.

이상과 같은 이점에도 불구하고 비교의 기법에 대한 비판도 강력히 대두되고 있다. 비교연구가 안고 있는 약점들을 Higgins는 3가지로 요약했다. 첫째, 비교차이의 법칙(the law of comparative difference)이 적용된다. 똑같은 두 개(나라)는 있을 수 없다. 그렇기 때문에 한 나라는 다른 나라로부터 결코 배울 수 없다라는 비교적 덜 다듬어진 비판을 Theodore Mamor와 Amy Bridges가 비교차이의 법칙이라고 불렀다.¹⁷⁾ 비교연구에는 이러한 반대 주장이 나올 수 있는 소지가 항상 존재하고 있다. 그러나 꼭 같은 두 개의 국가만이 서로 교훈을 주고 받을 수 있다는 주장의 논리적 근거도 희박하다.

둘째, 지금까지의 비교사회정책은 이론과 분석의 개념을 결하고 있다. 이러한 비판은 다년간에 걸친 광범한 이론적 그리고 방법론적 전문 지식의 축적이 가능했던 비교정치학에다 비교사회정책학을 대비시켜 볼 때 두드러지게 나타난다. 그리하여 Elliot Feldman은 “비교사회정책은 지침이 되는 이론을 결한 채 새로운 사실이 끊임없이 추가되는 사실 나열의 목록이 되어버림으로 인하여 비교 사례들은 단순한 逸話集에 지나지 않게 되었다.”¹⁸⁾ 라고 주장하고 있다. 비교사회정책학의 짧은 역사도 문제의 원인이 되고 있지만 보다 근본적인 것은 사례연구(case study)가 안고 있는 지역적(parochial) 속성이란 단점이 지적된 것으로 결국 비교사회정책이라고 일컬어지는 연구들 중의 많은 부분이 사실 비교적이라 말할 수 없고 다만 타국의 정책과 시책에 관한 記述의 수준을 탈피하지 못하고 있다는 것이다.

셋째, 사회정책의 개념에 모호성이 있으며, 무엇을 어떻게 비교할 것인가에 관한 합의가 없고 또 비교 능력의 문제가 있다. 특정 쟁점이 아직 정부의 행동 단계에까지 이르지 못한 상태에 있는 소위 무결정(non-decision)과 정부가 행동하지 않기로 결정한 비행동(inaction)까지 정책의 범주에 포함시킬 것인가라는 문제가 정책연구의 대상 범위를 크게 차이나게 한다. 그런가하면 국가에 따라 사회정책의 경계를 다르게 규정하고 있는 것도 사실이다. 앵글로 색슨 문화권에 속하는 10개국의 사회정책을 비교연구한 바 있는 Kaim-Caudle은 사회보장이란 용어의 정의가 나라마다 다르다는 사실을 발견했다.¹⁹⁾ 이와 같은 개념 문제의 완전 극복은 어렵겠지만 어느 정도의 완화는 가능한 것으로 보여진다.

그다음, 무엇을 어떻게 비교할 것인가에 관해서는 여러 가지의 가능성이 존재한다. 원래 비교연구란 유사성과 차이성을 모두 비교하는 것이지만 유사성보다 차이성을 탐사하는 편이 더 유용할 때가 많다. 끝으로 비교연구자의 능력 문제는 사실 매우 중요하면서도 실제

로 논의되는 경우는 흔하지 않다. 왜냐하면 전문가적 感信에 관련될 뿐아니라 그 문제 자체를 논의하지 않아도 너무나 명약관화하기 때문이다. 그러나 Elliot Feldman이 주장하듯이,²⁰⁾ 자국의 경제를 벗어나 다른 나라 공공정책의 세부사항에 관한 연구를 시도할 수 있을만큼 2개 이상의 국가를 소상히 알고 있는 학자의 수는 그렇게 많지 않다. 이상과 같은 장애 요인으로 인하여 지금까지의 비교사회정책학은 대부분이 1개 혹은 2개 이상 국가의 사회정책에 관한 미시적 분석이나 아니면 여러 사람들의 필자들이 여러 나라에 관해 記述한(비교한 것이 아닌) 내용을 집대성 시켜놓은 정도로 극히 피상적 연구에 지나지 않았음은 사실이다.

4. 비교사회정책의 한계 극복

본 장 제 3절의 설명을 통해 우리는 비교연구의 몇 가지 약점들이 비교사회정책학의 발전을 저해하고 있음을 알 수 있었다. 그러나 그러한 장애 요소들이 비교사회정책학의 無用論이나 不可論으로 동일시될 수는 없다. 왜냐하면 그것들의 극복 내지 완화가 불가능한 것은 아니기 때문이다. 그러한 노력들을 간단히 요약해보면 대략 4가지로 묶을 수 있겠다. 우선 Holt와 Turner가 2가지를 제시하고 있다.²¹⁾ 첫째, 무작위 표출(randomization)이다. 조사 결과에 영향을 미칠만한 제반 조건들을 평준화시키는 이 기법은 연구자로 하여금 되도록 많은 통계 과정을 동원시킴으로써 자료의 해석을 최대한으로 도와주는 방법이다. 그러나 통계 과정의 동원은 그것의 이론적 근거와 조사 설계에 의해 요구되는 작업간의 상호 조화에 달려 있다.

둘째, 명세화(specification)이다. Max Weber가 신교도 윤리와 자본주의 생성간의 因果關係를 규명할 때 사용했던 방식과 같이 통제집단과 실험집단간에 동등한 가치를 갖고 있는 모든 종류의 상관 요소를 발견해내는 방법이다. 그는 조사 설계에서 그가 선택한 연구 대상 사회 내의 특정 변수는 모두 동일하다는 점과 자본주의는 청교도의 영향을 받아 근로정신을 발전시킨 바 있는 사회 내에서만 오로지 형성된다는 점을 보여주었다. 그리하여 Weber는 인도와 중국에는 자본주의가 생성될 수 있는 다른 물질적 요소는 존재하지만 그가 정의내린 청교도의 근로정신은 존재하지 않고 있다는 점을 입증했다.

비교사회정책학의 한계 극복을 위한 세번째의 제안으로 사례연구가 손꼽힌다. Barbara Rodgers는 영향변수들에 대한 양적 다양성을 관찰하고 계속한 후 그러한 다양성을 수개국 사이에 연계시켜보는 통계적 방법에 불만을 표시하고 있다. 즉 그러한 통계적 비교 또는 계량적 비교의 방법을 통해서만 국가간의 차이가 왜, 그리고 어떻게 발생했는가를 추적할 수 없다는 것이다. 그러나 사례연구를 병행하면 결정 요인에 대한 분석의 피상성과

과대단순화를 어느 정도 시정할 수 있다고 하면서 사례연구는 비교사회정책학의 접근법 중 최선의 방책이라고 주장한다.²²⁾ Rodgers는 Stebbing의 설명을 그대로 인용하여 사례연구를 건설적 記述(constructive description)로 보았다.²³⁾ 즉 사례연구는 개념규정과 분류에서부터 시작되는데, 개념규정의 방법으론 본질론(essentialism)보다 명목론(nominalism)이 더 효과적이라고 했다. 따라서 사회현상에 대한 건설적 기술을 시도함에 있어 우리는 모든 논리적 기준을 만족시켜주는 정확한 개념을 확보할 때까지 앉아 기다릴 수만 없기 때문에 보다 세련된 개념이나 적절한 분류는 지속되는 관찰을 통해 얻어진 원자료(raw materials)를 정리함으로써 획득해본다는 것이다.²⁴⁾ 사례연구의 장점에 대해 Roy Parker는 첫째, 정책의 발전 과정에 관한 일반적 명제를 효과적으로 제시해주는 점, 둘째, 사물이나 현상의 記述로부터 일반적 이론의 정립에 이르는 과정을 알려주는 값진 수단이란 점 그리고 셋째, 실증주의적 사회조사의 약점을 보완해주는 점을 들고 있다.²⁵⁾ 그러면서도 그는 Rodgers와 달리 사례연구의 결점도 지적하는 것을 잊지 않고 있다. Parker에 의하면 사례연구가 이론 발전에 과학적으로 이용되기에는 미흡하다는 점과 이 방법으로는 일반화가 불가능하다는 점을 들고 있다.²⁶⁾

네번째로 좋은 질문(good question)의 선택이 비교연구의 단점들을 어느 정도 보완해 줄 수 있다고 한다. 연구의 특수영역에 관한 일련의 필수적 질문만 만들어진다면 불필요한 기술을 회피할 수 있으며, 보다 깊은 이해를 훨씬 빨리 얻을 수 있다는 것이다. Joan Higgins는 “사회정책에서 요구되는 것은 훌륭한 연구 도구가 아니라 훌륭한 질문이다.”²⁷⁾ 라는 Martin Rein의 말을 인용하면서 비교연구에 있어 가장 중요한 문제는 記述과 분석간에 정확한 균형을 발견하는 것이며 그러한 균형을 발견하는 방법을 훌륭한 의문의 제기라고 Rein에 동의하고 있다. 그러나 Higgins는 훌륭한 의문을 제기할 수 있게되기 위한 방법에 관해서는 자세히 언급하지 않고 다만 훌륭한 의문이란 보편적 적용을 받는 것이 아니라 연구의 목적과 범위, 이용 가능한 자원 그리고 연구자의 흥미와 연관된다고만 했다.²⁸⁾

Ⅲ. 한국과 일본의 직업복지

전장에서 소개된 비교사회정책학의 개괄적 설명을 통해 우리는 사회정책학에서 비교연구는 아직도 유치한 단계에 있음을 알 수 있었다. 그리고 비교연구의 기법이 갖는 중요성이란 특정사회에서 실시되고 있는 사회정책의 본질과 기능을 설명하려고 할 때 비로소 그 진가를 발휘하게 된다는 사실도 알게 되었다.

본 장에서는 앞서 제 2장에서 설명된 비교사회정책을 실제 적용해보기 위한 하나의 시도로서 한국과 일본의 직업복지를 그 주제로 선택했다. 한국에서 「복지사회」라는 개념이 어렴풋이나마 도입된 이후 국민의 복지증진에 대한 기대는 높아져 가고 있지만, 정부의 복지정책은 국가의 책임확대보다는 기업에 대한 책임의 증가를 요구하고 있다. 그렇다면 우리의 상황에서 직업복지가 사회복지보다 더 바람직한가? 그리고 직업복지는 과연 우리나라에서도 가능한가? 라는 의문이 제기될 수 있는 것이다. 따라서 이상의 두가지 의문에 대한 해답을 얻기 위해 본 장은 한국의 직업복지를 세계 최고 수준이라고 일컬어지는 일본의 직업복지와 비교해보기로 한다.

1. 직업복지의 개념 및 현황

직업복지(occupational welfare)와 유사한 개념의 전문용어로는 산업복지(industrial welfare), 기업복지(company welfare), 피용자서비스(employee service), 인사서비스(personnel service), 비임금지급(non-wage payment) 등 다양한 말들이 사용되고 있다고 한다.²⁹⁾

그러나 본 소고에서 직업복지라는 단어를 굳이 고수하려는 것은 대부분의 다른 전문술어들이 주로 경영학의 연구에서 사용되고 있는데 반해, 직업복지는 사회정책학에서 사용되고 있기 때문이다. R. M. Titmuss는 현대의 복지개념은 종래 빈민 대상의 협의적 사회복지(social welfare)를 탈피해야 된다고 주장하면서 고용인을 대상으로 하는 직업복지와 조세부담능력이 있는 국민들을 상대로 시행되는 조세복지(fiscal welfare)까지 복지의 영역으로 잡아야 한다고 했다.³⁰⁾

그의 주장이 현실적 의미를 갖게되는 이유는 예컨대, 사원들을 대상으로 하는 사택과 무주택자가 대상이 되는 공영임대주택을 생각해보므로써 이해할 수 있다. 이 양자는 개인의 복지증진이란 관점에서 본다면 동일한 효과를 산출해낼 뿐 아니라 자원 조달에 있어서도 전자는 조세감면 및 소비자 부담이란 일종의 사회공동부담이며 후자 역시 내국세 및 복권 뽑기 등 사회공동책임이란 유사 성격을 띠고 있다. 그러나 양자에 대한 일반 국민의 인식은 크게 달라 사택은 복지제도의 영역에 속하지 않는 것으로 생각되는 경우가 허다하며 더우기 임대주택 거주자는 빈민으로 천대까지 받고 있는 차이를 나타내고 있는 것이다.

본 소고에서는 Titmuss의 견해를 동조하면서 직업복지를 사용자와 고용인간의 계약 관계에서, 임금이나 봉급 및 기타 법정 서비스의 제공 외에 고용인의 생활조건 향상과 관련되면서도 사용자의 임의에 따라 부여되는 현금, 현물 및 기타 서비스등의 부가급부를 제공하려는 노력으로 정의한다.

고용인에 대한 부가급부(fringe benefits)가 직업복지라는 용어로 사회정책학에서 논의되는 경우와 경영학—특히 인사관리론—에서 기업복지라는 용어로 토의될 때의 근본적 차이는 전자가 부가급부를 부정적으로 인식하는데 반해 후자는 긍정적으로 받아들이고 있다는 점이다.

사회정책학의 부정적 시각은 부가급부와 연관된 다음과 같은 몇 가지의 잘못된 이미지 때문이라 볼 수 있다.

첫째, 부가급부의 주목적을 사용주의 고용인에 대한 복리후생의 증진이라고 오인하기 쉽다.

둘째, 부가급부에 소요되는 비용이 사용주의 순이익으로부터 염출되는 것으로 오해되어 사용주의 온정내지 은혜의 배품으로 인식되기 쉽다.

셋째, 부가급부의 시행이 빈곤자 우선처우의 원칙과 같은 사회복지의 기본원리에 입각해 있는 것으로 오인되기 쉽다.

넷째, 부가급부의 실시가 국민 전체의 복지를 향상시키는 것으로 오인되기 쉽다.

우리나라의 현행 직업복지는 다음과 같이 6가지의 범주로 나누어진다.

- ① 현물급여 : 통근차운영비, 식권 및 식료품비, 피복비, 기숙사운영비, 기타
- ② 법정외복지 : 의료보조비, 문화·체육·오락비, 경조비, 보험료 지원금, 판매점, 이용비, 기타
- ③ 교육훈련비 : 직업훈련비, 위탁교육비, 직업훈련 분담금, 사내 연수비, 기타
- ④ 학비보조비 : 자녀학자금보조비, 종업원학자금보조비, 부설학교운영비, 기타
- ⑤ 공제회보조비 : 공제회, 상조회, 사우회 등에 대한 보조금
- ⑥ 기타비용 : 모집비, 시상비, 회식비, 재형저축장려금, 기타

직업복지를 한일간에 비교해본 權海秀의 최근 연구에³¹⁾ 의하면 우리나라의 기업이 일본의 그것에 비해 더 많은 직업복지비용을 안고 있다는 결과가 나온다. 즉 <표1>에서 볼 수 있듯이 직업복지 비용이 임금 및 봉급 지불에 필요한 총액에 대한 비율을 볼 때 전체적으로 한국은 7%선을 상회하고 있는데 반해, 일본은 5%선에 머물고 있다.

한국 기업의 직업복지비용의 부담율이 일본보다 높다는 사실은 중요한 의미를 갖게된다. 왜냐하면 복지의 공급체제를 공적인 것(public)과 사적인 것(private)으로 구분해볼 때 선진국들 중에서 일본은 다른 나라에 비해 사적 공급체계에 대한 의존도가 가장 높은 나라로 손꼽히고 있는데도 불구하고 한국은 그보다 더 높다는 것이기 때문이다. Joan Higgins는 복지에 대한 공공지출이 상대적으로 낮은 대표적 국가를 미국과 일본이라고 지적

〈표 1〉 직업복지비용의 현금급여총액에 대한 비율

단위, %

연도	현물급여		법정의복지		교육훈련비		학비보조비		공제회보조비		기타비용		합 계	
	한국	일본	한국	일본	한국	일본	한국	일본	한국	일본	한국	일본	한국	일본
1978		0.7		3.6		0.3						0.5		5.1
1979	4.6	0.8	1.0	3.4	0.8	0.3	0.2		0.03		1.3	0.7	7.93	5.2
1980	3.5	0.8	1.1	3.3	0.7	0.4	0.3		0.03		0.6	0.7	6.23	5.2
1981	4.6		1.0		0.8		0.3		0.04		0.6		7.34	

자료 : 한국 경영자 총협회 「노동비용실태 조사보고」; 일본 노동성 통계 정보부 「복지후생 시설과 노동비용의 실태」; 권해수, “한국의 기업복지와 사회보장제도” (서울대 행정대학원, 석사논문, 1984), pp. 58~66 재정리

하면서,³²⁾ 미국에서는 사적 복지가 공공복지의 보조역할을 하고 있지만 일본에서는 그 반대로 공공복지가 사적 복지의 보조물이라고 주장한다.³³⁾ 일본 사적 복지의 우월성은 1981년에 OECD가 주최한 사회정책 회의에서도 재확인되고 있다.³⁴⁾ 일본의 사적 복지의 근간은 역시 기업주의 고용인에 대한 복지 서비스의 제공이다. Ramesh Mishra의 관찰에 의하면,³⁵⁾ 일본의 직업복지는 사용자와 고용인간의 전통적 가족주의(familism)의 일부를 형성하고 있다는 것이다.

한국에서도 기업내의 분위기를 가족적으로 해야 한다는 소리가 있는가 하면 복지 증진을 위해 국가는 돈이 없으니까 기업의 역할을 적극화해야 된다는 주장이 지배하고 있는 것 같다. 복지서비스의 공급체제에 관한 가장 이상적인 형태는 공영부문과 민영부문의 조화 모색이겠지만, 이러한 이상은 각 나라의 경제, 정치, 사회, 문화 등 제반 조건들에 의해 규정될 수 밖에 없다. 그렇다면 한국에서의 공영과 민영의 조화 내지는 균형을 위해서는 직업복지를 계속 강화해야 하는가? 또는 더 현실적으로 직업복지의 강화가 가능한가? 라는 의문이 제기될 수 있다. 이 두 의문에 대한 해답을 구함에 있어 직업복지를 둘러싼 일본과 한국의 문화적 배경을 교차해 보고자 한다.

2. 일본식 직업복지와 가부장주의

직업복지는 일본 사용자의 입장에서 볼 때, 훌륭한 기업가의 표상임은 물론, 유능한 인력을 확보하고, 생산성과 근로자의 효율성을 향상시키며, 원만한 노사관계를 증진시키고, 노사분규를 감소시킬 수 있다는 다목적용이라고 믿어지고 있으며, 이러한 신념이 직업복지 실시의 주요 유인이 되고 있는 것이다. 한편, 국가제공의 사회복지가 미발달단계에 있는 상황에서 일본의 피용자들은 직업복지를 그들의 유일한 의지 수단으로 생각하게 될 수

밖에 없게 된다. 요컨대 구라파와는 달리 일본에서는 직업복지가 국민복지의 제일원천으로서 얼마나 굳건히 확립되어 있으며, 또 얼마나 강력하게 작용하고 있는가를 유추할 수 있겠다. 그러나 바로 이 점 때문에 일본은 「경제선진, 복지 후진국」으로 호칭되고 있는 것이다.

일본이 「복지 후진국」인 근본 이유는 복지 서비스의 제공자가 누구인가 하는 질문과 관련된 것인데, 이 질문은 직업복지 서비스의 수혜자들에게는 대수롭지 않은 것으로 생각될 지 모르지만, 국가 정책의 일환인 사회정책에서 다루어지는 쟁점들 중에서는 가장 중요한 것이다. 그 중요성은 직업복지 제도의 단점 2가지를 지적하면 쉽사리 이해될 수 있다고 생각된다.

첫번째 직업복지의 단점은 역진적 차별이란 특성이다. 앞에서 이미 정의된 대로 직업복지는 법정(statutory)복지와는 달리 사용자에 의한 자발적 의사 또는 임의에 따라 제공되는 것이기에 급부를 전혀 하지 않아도 될 뿐더러 어느 정도로 하느냐 또는 서비스 제공의 대상 선정을 어떻게 하느냐를 사용자에 의해서 할 수 있는 것이다. 한마디로 직업복지의 서비스 종류와 비용은 기업이나 회사에 따라 다양해 질 수 밖에 없다. 그 결과 차별 현상이 나타나게 되는데 우선 직장을 가진 사람과 그렇지 못한 실업자나 혹은 자영자 그리고 노동력이 없는 자간의 복지 격차를 증가시키게 된다. 이는 두말할 필요도 없이 기업주가 자신의 고용인이 아닌 다른 사람들에게 직업복지를 할 이유가 없겠지만 그러나 많은 수의 실업자나 자영자들 그리고 노동력 상실자들은 직업복지의 수혜자보다 오히려 더 큰 복지 서비스에 대한 요구(need)를 갖고 있다고 생각하면, 직업복지의 실시는 더 어려운 사람들에게 대한 역진적 차별이 되는 것이다. 다음으로는 회사간의 차별을 들 수 있겠다. 일본의 경우 5,000명 이상의 대기업 종사자들 중 93.9%가 사택에서 살고 있는데 반해 100명 이하의 기업에서는 그 비율이 42.2% 밖에 안된다는 것이다.^{*)} 임금 수준이나 근로 조건에 있어서도 대기업과 중소기업간에는 상당한 격차가 있음에도 불구하고 중소기업으로 내려갈수록 고용인들의 직업복지 혜택 가능성이 감소되는 점을 잘 보여주고 있는 통계라 하겠다. 그리고 기업이나 업종간에도 상당한 격차가 있다는 것이다. 예를 들면 광업종사자들이 가장 혜택을 많이 받으며 그 다음이 방직 공업, 금속 공업으로 나타났는데 수산업, 농업이나 임업 종사자들은 상대적인 박탈(deprivation)감을 느끼게 됨을 짐작할 수 있겠다.^{**)} 그런가 하면 동일 회사 내에서의 차별도 무시할 수 없다. 사무직 직원과 생산직 직원간, 장기 근속자와 단기 또는 임시 고용인간, 남성 고용인과 여성 고용인간에도 현저한 차이를 보이고 있는데, 일부 최고 경영자들이 직업복지로부터 받는 각종 혜택의 총액

이 그들 총소득의 1/4에까지 육박하는 정도라고 한다.³⁹⁾ 여기에서 우리는 직업복지의 속성인 상후하박 또는 부익부 빈익빈 현상을 알 수 있겠다. 따라서 직업복지는 복지의 근본 취지인 가장 어려운 사람에게 가장 많은 혜택이 돌아가도록 하는 형평(equity)의 원칙과 긍정적 차별(positive discrimination)의 원칙에 엄격히 위배되고 있다. 사회복지제도의 출발은 복지자본주의(welfare capitalism)⁴⁰⁾라는 말에서 알 수 있듯이 시장 원칙에 입각한 자본주의의 모순을 극복 내지 완화하자는 데서 시작한다. 그러나 Ramesh Mishra의 주장과 같이⁴¹⁾ 직업복지는 모든 개인의 운명이 시장에 의해 결정되는 악순환을 되풀이 또는 강화시킴으로써 분배의 자본주의적 관계에서 발생하는 모순을 재생산하는데 이바지하고 있다. 그 결과 직업복지의 특징인 부정적 차별(negative discrimination)은 사회 구성원의 분열을 조장하기 때문에 국민총화 내지는 사회통합이란 복지의 주요목표에 역행하게 되는 것이다.

그 다음으로, 직업복지는 사회복지 서비스에 대한 일반의 인식을 오도한다는 결점을 안고 있다. 앞서 지적한 바와 같이 직업복지가 국가로부터 각종 면세 혜택을 받고 있음으로써 사실상 거액의 국가 보조금을 지급받고 있는 것이라 할 수 있는데, 이러한 맥락에서 볼 때 국가가 직접 제공자가 되는 사회복지와 기업이 주체자가 되는 직업복지는 국가의 보조를 받고 있다는 점에서 하등 다를 바가 없는 것이다. 그럼에도 불구하고 보편주의(universalism)에 입각한 사회복지에 대해서는 인식해지고, 까다로운 조건을 부가시키려 하며 낙인을 찍으려 하는 반면, 직업복지는 주로 중산층 내지 부유층에게 일종의 특혜를 공공연하고 자랑스럽게 부여하고 있는 것이다. 결국, 사회복지나 직업복지가 유사한 기능을 가지고 있지만 대중들의 인식에는 전자는 부정적으로 보이고, 후자는 긍정적으로 되어 버리는 것이다. 더욱 놀라운 사실은, 이러한 대조적인 태도때문에 금액으로 계산해서 비교가 안될 만큼 중류 및 부유층을 위한 직업복지에 대한 국가의 지원이 훨씬 더 많은 것이다. 이것은 일본 복지정책의 최우선 순위가 저소득층에 주어져 있다는 종래의 피상적 인상과는 상반되는 것이다.

이상에서 언급된 결점들에도 불구하고, 일본에서는 서구와 달리, 직업복지가 근로자들과 그들 가족들에게는 복지 서비스의 제일의 정상 공급선이 되고 있는 한편, 국가가 제공하는 사회복지 서비스는 보조 내지는 일시적 역할에만 국한시키고 있는가의 이유를 알기 위해서 우리는 일본 전통의 봉건주의식 가부장적 질서 개념을 이해해야 될 줄 안다.

이 개념에 따르면, 개인 복지의 책임소재를 그가 소속하고 있는 소집단으로부터 대집단으로 이동해 가면서 파악해내는 것이다. 일차적으로 가구의 대표자인 가장(여자도 될 수

있다)에게 주어지고, 이차적으로는 직장의 지배자인 사장이 책임을 떠맡게 된다. 만약 일차와 이차선에서 충족되지 않을 경우에 최후 배수진인 국가 통수자의 책임으로 귀착하게 된다. 이러한 일본식 가부장주의는 불교의 가르침인 자비와 화합됨으로써 종교적으로 미화되기까지 한다.

일본식 가부장주의의 근본취지는 사용자와 피용자간의 노사관계를 전통적 봉건주의의 테두리 속에 묶어 두려는 의도이다. 그리하여 일본의 기업은 때때로 기업과 가정을 동일시한다. 마치 부모가 자식(경우에 따라서는 이미 독립가정을 영위하는 지식까지도)을 다스릴 수 있듯이 기업주는 사원들위에 서서 군림할 수 있는 것이다. 한 가지 특기할 사실은 일본의 전통적 가부장주의가 산업화, 도시화의 영향을 받아 가정에서는 점차 와해되어 가고 있는데 반해 직장에서의 가부장주의는 오히려 강화 추세를 보이고 있다는 점이다. 이는 복지 제공자로서의 부의 기능이 점점 약화일로에 있는 현대 산업사회의 일반적 특성을 시사해 주고 있음은 물론 복지에 대한 국가 개입의 극소화라는 일본식 최소정부(minimum government)정책의 결과라고 풀이할 수 있겠다. 이 정책의 이면에는 국민 절대 다수의 복지는 일차(가정) 내지 이차(직장)선에서 충족이 될 수 있고, 또 마땅히 그렇게 되어야 한다는 규범적 전제가 놓여 있는 것이다. 그렇기 때문에 이 논리는 개인의 복지에 대한 국가의 개입을 사갈시하는 잔여적(residual) 복지모형과 일치하게 되는데, 국가가 행하는 사회복지가 철폐되고 경원시되는 것은 이 논리의 당연한 귀결인 것이다.

3. 한일 직업복지의 문화적 차이

특정 사회복지제도가 특정 사회의 문화적 배경에서 만들어지는 것임이 확실하다면, 우리는 얼마나 심각하게 일본의 직업복지 문화를 비판하면서 그것을 모방해보려고 했던 것인가를 고려하지 않을 수 없다. 환언하면 일본에서 꽃을 피운 직업복지가 우리나라에서도 그대로 적용될 수 있을까? 라는 의문의 제기는 매우 중요한 것이다. 만약 문화적 배경이 다르다면 아무리 일본에서 성공적인 직업복지라 할지라도 우리나라에서는 성공하기 어려운 것이다. 본 절에서는 직업복지를 둘러싼 한일 양국의 문화적 차이를 고찰해보고자 한다.

김용운 교수는 오늘날 한일 두 나라간의 문화 차이는 유럽의 어느 두 나라 사이보다 더 이질적이라고 주장하면서 한 예로 우리의 사회가 가로 사회(평등적)인 반면 일본은 세로 사회(서열적)라는 점을 들고 있다.¹¹⁾ 일본이 세로 사회가 된 이면에는 나카베지예(中根千枝)교수가 분석했듯이,¹²⁾ 사무라이의 전통인 오야붕(親分)과 꼬붕(子分)의 관계가 깔려 있다고 한다. 어의상 오야는 부모를 꼬는 아들들, 붕은 지위를 의미한다. 오야꼬간께이(親子關係)는 보호자와 피보호자의 관계라고 볼 수 있는 것이다. 이 오야꼬간께이가 직장

그대로 적용된 것이 일본 직업복지의 근본 철학이다. 그래서 사장은 자기 회사의 이윤 추구 못지 않게 직원들의 보호에 적극성을 보이게 된다. 만약 회사가 불실하게 되면 직원들이 피해받는 이상으로 자기가 앞장서서 불이익을 감수한다. 극단의 경우 회사가 도산하면 사장이 목숨을 끊은 예도 있다. 직원들의 아픔을 참지 못하는 보호자로서의 책임을 통감했기 때문이다. 그런가 하면 한번 고용한 사원이면 좀체 해고시키지 않으려는 종신 고용제도도 있다. 그런 정도의 사장이고 보면 직원들의 사장에 대한 충성심 또한 강렬한 것이다. 한마디로 기능적 집단인 회사 전체가 혈연적 집단인 가족이나 다름없게 되며 사장에게서부터 말단 사원에 이르기까지 오야꼬간계이에 의해 엄격한 서열이 규정되는 것이다.

한국은 일본과는 달리 옛부터 문벌주의가 강하게 전해 내려오고 있다. 문중이라는 일종의 혈연에 의한 멤버십을 갖고 있는 구성원 중에 어느 누가 곤경에 빠지게 되면 그 해결의 책임이 혈연의 가까운 친척으로부터 점차 먼 친척으로 확산되어 나간다. 집안에서 잘 살거나 성공한 사람을 찾아가 원조를 요청하는 예는 아직도 우리 주위에서 흔히 볼 수 있는 일이다. 그리고 문중 장학금이란 것도 있다.

한국에서는 혈연의 기능이 강하기 때문에 일본에서처럼 기능적인 직장이 혈연집단인 가족으로 동일시되기가 매우 힘든 것이다. 한국의 기업 내에는 가족 및 친척들이 중요한 자리를 차지하고 있다. 뿐만 아니라 직제 상으로 낮은 위치에 있더라도 그들은 막강한 힘을 과시할 수 있다. 한국에서 「가족기업」이란 말이 바로 그러한 현상을 반영한다. 다시 말해, 일본 기업에서 말하는 기능적 집단 내의 가족적 분위기와는 질적으로 다른 문자 그대로의 혈연적 가족이 중심을 이루고 있는 형태이다. 그 결과 「기업은 망해도 기업주는 살아남는」기이한 현상이 한국에서는 가능하게 된다. 사장의 사원에 대한 애착심보다는 사장이 속한 문중에 대한 애착심이 더 클 수 있기 때문이다. 뿐만 아니라 고용인의 복지 증진을 위한 기업주의 책임 증대에 대한 사회적 압력이 높아지면 「기업은 봉인가?」라고 반문하게 된다. 기업인의 책임을 기업을 성장 발전시키면서 고용을 창출하고 종업원의 소득을 높이며 소비자에게 보다 좋은 물품을 보다 값싸게 제공하는 것이지, 기업 경영의적인 사회사업, 교육사업, 학술·문화·예술 진흥마저 담당하는 것이 기업인의 책임과 윤리를 다하는 것이 아니라는 주장을 한다.“

뿐만 아니라 사용자를 자신의 보호자라고 생각하는 한국의 고용인 수는 그렇게 많지 않다. 자신은 언제라도 고용인이 아닌 사용자가 될 수 있다고 생각하는가 하면 그렇게 되기를 희망하는 정도가 강하여 사용주와 고용인은 동격이라고 보는 편이 더 정확할 것이다. 따라서 취업 조건이 좋다고 판단되면 즉시 직장을 옮기기 때문에 회사들간에는 사원 스카웃

과 관련된 분쟁이 심심찮게 물의를 빚는다. 직제상 표면적으로는 상하의 서열이 한국의 직장에도 적용되고 있지만, 사장을 아버지와 같이 진심에서 존경스럽게 생각하는 고용인은 많지 않게 된다. 어떻게 보면 아무리 못한 손위 친척이라도 친척이 사장보다 더 중요한 것이다. 한마디로 한국에서는 수직적 서열 관계인 혈연집단이 기능적 집단인 직장에서의 서열 관계를 압도하고 있는 것이다.

IV. 결 론

본 소고는 사회복지학 그 중에서도 특히 사회정책학의 과학적 심화를 위해 제 2 장에서는 비교사회정책의 필요성과 유용성 그리고 그것이 사회정책 연구의 중요한 패러다임이 될 수 있게 하기 위한 한계 극복을 논의했다. 그리고 제 3 장에서는 그러한 비교사회정책의 방법을 한국과 일본의 직업복지라는 주제에 적용시키려 시도했다.

국가의 복지 제공에 대한 책임이 전국이래 그 어느 때보다 더 강력히 요구되고 있는 것이 오늘날의 우리 사회의 실정이다. 그럼에도 불구하고 국가의 책임은 좀체로 증대되지 않고 있으며 국민들, 특히 세금을 낼 수 있는 사람들이, 사회복지의 재원 부담을 원하지 않는다고 한다. 그러면서도 직업복지는 급속도로 확대되어 오히려 세계 최고 수준으로 정평이 나있는 일본을 능가하게 되었다. 그러면서도 정부는 앞으로도 계속 직업복지의 증대를 직접, 간접으로 장려할 움직임을 보이고 있다.

직업복지와 관련된 한일 양국간의 문화적 비교 결과, 직업복지제도가 우리의 문화 속에서는 그 뿌리를 찾기가 매우 힘들다는 것이 발견되었다. 이는 직업복지가 갖는 몇 가지의 부정적 측면 때문에 사회정책학적 관점에서 오히려 다행스럽다고 보겠다.

선비 문화의 한국 전통은 「君師父一體」이었다. 즉 아버지, 스승 그리고 임금의 나의 보호자이었다. 그래서 우리나라에서는 일찌기 군주의 백성에 대한 복지적 고려가 있었다. 현대에 와서 스승의 보호 역할은 약화된 지 오래다. 그렇다고 간단하게 「師」를 빼고 대신에 社長인 「社」를 넣으면 되지 않겠느냐고 생각하면 큰 오산이다. 우리의 문화는 아직도 「社父一體」를 받아들일 수용태세가 되어 있지 않다. 그것보다는 오히려 「君父一體」가 더 바람직스러울 뿐 아니라 실현 가능성이 높다고 본다. 물론 이때 「君」은 개인이 아니라 국가를 의미하는 것이 현대적 사회복지의 개념이다. 즉 「父」로 상징되는 가정이 개인의 복지를 책임질 수 없게 된 경우 「君」으로 상징되는 국가가 개입하는 복지국가의 형태 말이다. 그렇기 때문에 이제라도 일본 복지제도의 근간을 이루고 있는 직업복지를 보다 정확

히 이해할 수 있게 된다면 그러한 이해는 우리 제도의 약점을 시정 내지 보완하는데 있어 비교사회정책의 연구 방법이 기여할 수 있는 조그만 역할이 되는 것이다.

결국 외국제도의 국내 도입시 비교사회정책을 통한 심사숙고를 결하고 타국의 제도를 수탁 절 할기 식으로만 이해한다는 것은 뿌리없는 나무를 이식시키려는 것과 다름없는 것이다. 안이한 모방만을 계속한다면 아무리 우리의 경제가 선진국 대열에 가담하게 되더라도 우리의 복지는 후진의 딱지를 결코 면하게 결코 면하지 못할 것임이 명백하다. <끝>

*** 註 ***

- 1) Barbara Rodgers, "Comparative Studies in Social Policy and Administration," in Helmuth Heisler (ed.), *Foundations of Social Administration*, (The Macmillan, 1977), p. 213.
- 2) *Ibid.*, p. 212.
- 3) John Edwards, "Subjectivist Approaches to the Study of Social Policy Making," in *Journal of Social Policy*, Vol. 10, No. 3 (1981), pp. 293-5.
- 4) Sheila B. Kamerman, "The New Mixed Economy of Welfare : Public and Private," in NASW, *Social Work*, Vol. 28, No. 1 (1983).
- 5) 金顯舜, "의료보험 6년의 회고," 「의료보험」(의료보험조합연합회, 1983년 7월), p. 26 ; 孫鶴奎, 「사회보장·사회개발론」(集文堂, 1983), p. 113.
- 6) Robert T. Holt and John E. Turner (eds.), *The Methodology of Comparative Research*, (Free Press, 1970), p. 4.
- 7) Gunnar Myrdal, "The Beam in Our Eyes," in Donald P. Warwick and Samuel Osherson (eds.), *Comparative Research Methods* (Prentice-Hall, 1973), pp. 89-90.
- 8) Hugh Heclo, *Modern Social Politics in Britain and Sweden* (Yale University Press, 1974), p. ix.
- 9) T. H. Marshall, *Sociology at the Crossroads* (Heinemann, 1963), p. 46, quoted in Joan Higgins, *States of Welfare*(Basil Blackwell & Martin Robertson, 1981), p. 5.
- 10) *Ibid.*, p. 5.

- 11) Robert T. Holt and John E. Turner (eds.), *op. cit.*, p. 5.
- 12) Joan Higgins, *op. cit.*, pp. 20 - 3.
- 13) *Ibid.*, pp. 12 ~ 20.
- 14) Hugh Heclo, *op. cit.*, p. 95. quoted in *Ibid.*, p. 12.
- 15) *Report of Commi Committee on One -- Parent Families* (HMSO, London), Cmnd. 5629, p. 16, quoted in *Ibid.*, p. 13.
- 16) 孫鶴奎, 前掲書, p. 134.
- 17) Theodore Marmor and Amy Bridges, *Comparative Policy Analysis and Health Planning Process Internationally* (Department of Health, Education and Welfare Washington D. C.), pp. 6 - 7, quoted in Joan Higgins, *op. cit.*, p. 15.
- 18) Elliot J. Feldman, "Comparative Public Policy: Field or Method?" in *Comparative Politics* (1978, Jan.), p. 300, quoted in *Ibid.*, p. 15.
- 19) P. R. Kaim -- Caudle, *Comparative Social Policy and Social Security* (Martin Robertson, 1983), p. 6.
- 20) Elliot J. Feldman, *op. cit.*, pp. 293 - 4, quoted in Joan Higgins, *op. cit.*, p. 19.
- 21) Robert T. Holt and John E. Turner (eds.), *op. cit.*, pp. 8 - 13.
- 22) Barbara Rodgers, *The Study of Social Policy: A Comparative Approach* (George Allen & Unwin, 1979), pp. 3 - 4.
- 23) *Ibid.*, p. xii.
- 24) *Ibid.*, p. 6.
- 25) Roy Parker et. al, *Change, Choice and Conflict in Social Policy* (Heinemann, 1975), p. 16.
- 26) *Ibid.*, p. 13.
- 27) Martin Rein, *Social Policy* (Random House, 1970), P. x, quoted in Joan Higgins, *op. cit.*, p. 1.
- 28) *Loc. cit.*,
- 29) 禹在賢, 「현대 기업복지론」(經進社, 1983), pp. 45 - 6.
- 30) Richard M. Titmuss, *Essays on the Welfare State* (Boston; Beacon Press, 1969), p. 42.
- 31) 權海秀, "한국의 기업복지와 사회보장제도" (서울대 행정대학원 석사논문, 1984)

- 32) Joan Higgins, *op. cit.*, p. 136.
- 33) *Ibid.*, p. 140.
- 34) OECD, *The Welfare State in Crisis* (1981), p. 175.
- 35) Ramesh Mishra, *Society and Social Policy* (London : Macmillan, 1977), p. 96.
- 36) David Woodsworth, *Social Security and National Policy* (Montreal : Mc Gill — Queens University Press, 1977), p. 128, quoted in Joan Higgins, *op. cit.*, p. 143.
- 37) David Woodsworth, *op. cit.*, p. 124, quoted in *Ibid.*, p. 143.
- 38) *Ibid.*, p. 137.
- 39) T.H. Marshall, "Value Problems of Welfare — Capitalism," in *Journal of Social Policy*, Vol. 1, No. 1 (1972).
- 40) Ramesh Mishra, *op. cit.*, p. 97.
- 41) 김용운, "일본인과 한국인," 「뿌리깊은 나무」 (1981), p. 5, p. 90.
- 42) 나카네지에 著, 李光奎(譯), 「일본사회의 성격」(一志社, 1979), p. 156.
- 43) 崔埈明, "기업은 불인가," 「월간조선」(1984, 12월)
- 44) 上揭文, p. 219.