

일본의 억제적 빈곤정책이념의 형성

(일본)북쿄대학 사회복지학과 교수 박광준

park@bukkyo-u.ac.jp

1. 일본빈곤정책의 특성과 역사문화적 풍토

일본의 공공부조정책이 현재에도 매우 억제적으로 운용되고 있다는 것은 관련연구자들의 일반적 견해이다. 그러한 억제적 빈곤정책의 배경에는 물론 일본 특유의 역사문화적 풍토가 있다. 그것은 무엇보다 일본의 전통사회가 빈민의 발생이 곧바로 지역주민의 생활에 영향을 미치는 방식으로 조직되어 있었다는 사실이다. 에도(江戸)시대(1603-1868)의 주민들은 오인조(五人組)제도로 조직되어 있었고 그것은 상호부조기능과 상호감시기능을 수행했으므로, 빈민의 발생은 다른 주민의 생활에 직접적인 영향을 주는 것이었다. 이러한 사실은 조선시대의 경우 구빈수급자의 발생하더라도 그것이 지역주민생활에는 거의 영향을 미치지 않았던 상황과는 대조된다. 또한 에도시대의 사회구조는 수직적 차별적이었지만, 그 속에서도 제한적이거나 계층이동의 인센티브가 존재하고 있었고 경쟁에서 승리한 자에게는 그 나름대로의 보상이 이루어졌다. 직인(職人)으로 불리는 숙련노동자중에서도 특출한 기술을 가진 장인(匠人)이라면 거대한 부와 명예를 누릴 수 있었다. 산업기술이나 숙련노동에 대한 일본지배층의 태도는 조선사회 혹은 중국사회의 지배층과는 달랐으며, 그러한 사회분위기가 강한 노동윤리의 형성에 일조했다고 생각된다. 흔히 일본사회의 노동윤리는 ‘프로테스탄트의 노동윤리 보다도 강하다’(青木紀, 2005: 69)고 알려져 있고, ‘일하지 않는자는 먹을 자격이 없다’(働かざる者食うべからず)라는 속담은 일본사회에 널리 알려져 있고 또 흔히 사용되고 있다.

노동의 강도에 있어서 뿐만 아니라 노동에서의 규율 또한 엄격하다. 노동윤리에 대한 강조가 두드러진다는 것은, 다르게 표현하면 일하지 않는자(노동능력을 상실한 자 포함)에 대한 차별과 편견이 심하다는 것을 의미한다. 일본어로 ‘부지런하게 일한다’는 의미의 단어는 ‘마지메’(真面目)인데, 이 단어의 원래 뜻은 ‘눈을 깜작이다’는 것으로 주위를 살피면서 신중하고 열심히 행동하는 모습이다. 그에 반대되는 게으름뱅이라는 뜻의 용어로 자주 인용되는 방언이 ‘즈쿠나시’인데 ‘즈쿠’는 인내심, ‘나시’는 ‘없음’을 의미하므로 ‘참을성이 없는 사람’이 된다. 참고 일하지 못하는 사람이라는 뜻이다.

소위 구제가치가 있는 빈민(the deserving poor)과 구제가치 없는 빈민 (the undeserving

poor)이라는 구빈법적 구분이 비교적 명확하게 남아 있다는 점에서 일본은 미국과 유사하다. 그 배경을 보면, 미국의 경우 19 세기까지 존재했던 변경지(프론티어)의 존재가 사실상 사회복지급여의 성격을 띠고 있었다는 사실이 자리잡고 있는데, 일본의 경우도 근대국가 성립 이후 홋카이도(北海道)개척, 그리고 만주나 몽고의 개척이민사업을 국가주도로 행했고, 따라서 노동능력자의 빈곤에 대한 스티그마가 매우 강했다. 근대국가성립 이후에도 일본이 노동능력자를 공공부조 대상자에서 배제해 온 배경에는 전통적인 빈곤관과 더불어 개척지의 추진이 있었다는 역사적 배경을 부정하기 어렵다.

그런데 일본은 메이지유신 이후 근대국가 형성과정에서 국가제도의 많은 부분을 서구문명국가에서 적극 도입하였다. 이와쿠라(岩倉)사절단은 선진국가의 제도를 일본에 도입하는 상징적인 존재였다. 그러나 일본은 국가행정체제나 교육, 보건위생, 군대조직 등에 있어서는 서구제국의 모델을 그대로 도입하면서도 빈곤정책에 대해서는, 빈민의 구빈제도 수급권리를 인정하는 제도가 도입되거나 소개되는 것을 극히 경계하였고, 가족책임이나 상호부조를 강조하는 전통적 구빈체제를 적극적으로 고수하였다. 구빈정책의 이념을 전통사회의 원리에서 구하려고 하면 그것이 다른 국가의 구빈제도 이념보다 우수하다는 것을 국민에게 증명해보이고 선전할 필요가 있다. 그러한 상황에서 메이지시대의 정치지도자들은 서구국가들의 복지이념의 문제점을 지적하면서 억제적 구빈이념을 확립시켰다. 그들은 서구국가가 시행하는 적극적 구빈정책의 폐해를 지적하고 주장하는 서적들을 우선적으로 번역하여 소개하였고, 선진국가들의 구빈정책의 성과나 내용보다는 그 폐해만을 선택적으로 소개하여 상호부조를 기초로 하는 자국의 정책이념에 대한 대중의 지지를 획득하고자 하였다. 더구나 때때로 타국의 구빈정책의 이념을 자의적이고 편의적으로 해석하여 왜곡된 형태로 일본에 도입하기도 하였다.

2. 국가간학습으로서의 빈곤정책 이념의 동원

어떤 제도를 새롭게 도입하기 전에 다른 국가의 경험을 연구하고 모방하는 것은 과거에 있어서도 현재에도 일반적인 현상이다. 사회복지발전을 국내적 요인으로만 설명할 수 있는 국가는 없다고 해도 과언이 아니다. 일본의 경우는 그러한 현상이 특히 두드러진다. 1869년-1882년 사이에 일본은 프랑스로부터 육군편제 등 5 가지 영역, 영국으로부터 해군 등 4 개의 영역, 미국으로부터 의무교육제도 등 3 개의 영역을 도입하였으며 독일과 벨기에로부터도 하나씩의 제도를 도입하였다. 어떤 국가의 정책이나 제도가 다른 나라에 도입 확산되어 가는 방식은 다음의 4 가지로 유형화할 수 있다.(朴光駿, 2007)

첫번째 유형은 국제적 강제(penetration)으로, 전후의 일본과 독일이 점령군사령부(GHQ)의 정책을 그대로 받아들인 것, 일본의 정책이 식민지조선에서 시행된 경우, 미군정기의 한국에서 시행된 정책들의 사례가 이에 해당한다. 두번째의 유형은

국제적 강요(imposition)이다. 국제적인 영향에 의해 특정 정책을 실시한다는 점에서는 국제적 강요와 유사하지만, 그 정책을 도입하는 국가의 입장에서 본다면 어떤 이익이 있다는 점에서 다르다. 1997년 경제위기 이후 한국정부가 IMF의 구조조정프로그램을 도입한 것이 그 예이다. 세번째는 국제적 보조맞추기(harmonization)이다. 이것은 정부가 지금까지 견지해 온 국내정책을 다국가간의 기준에 맞도록 의도적으로 수정하는 것을 의미한다. EU의 마스트리히트조약은 회원국의 국가채무에 대한 통제를 강화하여 회원국이나 회원희망국은 재정적자를 GDP의 3% 이하로 축소하도록 강요하였다. 피어슨(Pierson, 1998)은 이러한 압력이 세금인상을 억제하고 공공지출 특히 연금급여의 삭감에 큰 영향을 주었다고 주장했는데, 이러한 유형의 확산이 이 예에 속한다. 1990년대에 들어 한국에서 유엔의 인권규약의 비준과 관련하여 시행된 복지발전이 이러한 유형에 속한다. 네번째 유형은 자율적 도입이다. 어떤 압력이나 의무에 의해서가 아니라 국가의 자율적인 판단에 의하여 도입을 결정하며, 도입하는 정책의 내용도 도입국에서 결정하는 유형이다. 이러한 유형에 있어서는 특히 언어적인 유사성이 크게 작용하는데, 1970년대 한국의 의료보험제도에서 일본모델을 도입한 것이 그 예가 될 수 있다.(표 1 참고)

표 정책혁신의 국제적 확산의 유형

유형	국제적 강제 penetration	국제적 강요 imposition	국제적 균형유지 harmonization	자율적 도입 diffusion
의사결정 형태	일방적 강제	정치경제조건의 일방적강요(반대급부로서의 이익보장)	다면적협력협약에 의한 조건부여(반대급부는 국제적 지위 확보)	모방(합리적 모방 선택적 모방)과 학습
도입의 의무수준	매우 높음	높음	약간 높음	낮음
도입의 동기	불가항력	회원자격유지, 원조의 획득	국제적지위 체면의 확보, 국제마찰의 회피	국내문제해결모색, 정권정당성 확보
추진력	권력	권력	이해관계	지식, 언어
사례	전후 일본과 독일의 GHQ 정책수용, 일제시기와 미군정기의 한국	EU조약에 의한 회원국의 연금축소, 한국복지개혁과 IMF	여성차별철폐조약의 비준과 일본남녀고용기회균등법의 성립, 인권규약비준과 한국	칠레 연금개혁의 남미 확산, 한국의료보험의 일본모델 도입

자료: 朴光駿, 2007.(Jorgen, 2004: 250, 등을 참고로 하여 필자 작성)

사회보장프로그램의 도입과 발전에서도 국제적 요인이 결정적으로 중요한 역할을 수행해 왔다. 패전 후 7년간 GHQ 점령군체제하에서 일본은 GHQ의 [비군사회와 민주화]의 정책을 강제당했고 그 시기에 국민의 복지권리를 인정한 새로운 사회복지체제가 성립하였다. 즉 국제적 강요에 의한 정책도입이었다. 그러나 그 시기 이전, 이미 메이지시대부터

구빈제도의 이념을 확립하는 데에 있어서 외국의 제도나 정책을 연구하여 자신들의 정치상황에 맞게 도입하는 경향을 보이고 있었다. 메이지시대에 억제적 구빈정책의 이념을 서구의 경험을 반면교사로 삼아 도출하였으며, 그 이후 사회사업, 후생사업 등의 이름으로 구빈정책의 패러다임을 전환할 때에는 그 각각의 이념을 유럽국가에서 수입하였다. 물론 그것은 자의적인 해석에 근거한 수입이었으며 그 나라의 정책이념의 본래 모습의 형태로 도입된 것은 아니었다. GHQ 체제하에서는 바람직한 변화가 있었으나 GHQ 통치가 끝난 이후에는, 급속한 경제성장을 배경으로 하여 사회복지를 확대해가면서 선진국가들의 제도들을 연구하여 수정하여 도입하는 모습을 보였다.

3. 이념동원의 전략과 억제적 구빈이념의 확립

일본에서 현대적 사회복지사업의 기원이라고 할 수 있는 사회사업적 실천은 19세기말 이후 자선구제사업, 감화사업, 사회사업, 후생사업 등의 이름으로 변경되어 불리워져왔다. 다만 주의할 것은 그러한 개념들은 추상적 논의의 결과 변화된 것이 아니라 정부의 구체적인 정책이나 사업을 지칭하는 실체로서 변화되어 왔다는 점이다. 즉, 관련학자들에 의한 추상적이고 규범적인 학문적 논의에 의해 도출되었기 보다는 ‘정부의 시책으로서’ 그 용어가 탄생한 것이며, 따라서 그 각각의 개념은 정부의 구체적인 정책을 지칭하는 것이었다. 관련 용어의 변경은 정책이념의 변경을 수반한 것이었기 때문에 구빈정책 패러다임의 변화를 의미한다. 그리고, 그러한 용어변경과정에서 일본은 새로이 필요로 하는 정책이념의 모델을 서구국가들의 경험에서 구했으므로 일본의 공공부조제도의 형성과정을 이해하기 위해서는 국제적 확산의 관점에서의 고찰이 반드시 필요한 것이다.

일본에서 사회사업이라는 용어가 공식적으로 처음 사용된 것은 1920년 내무성의 직제개편에서 신설된 사회국의 다음과 같이 소관업무를 규정한 문서에서이다: ①진흥구제, ②군사원호, ③실업구제 및 예방, ④이동보호, ⑤기타 사회사업. 그리고 『내무성사(內務省史)』에 의하면 ‘1차대전 후의 만성불황하에서 국민대중의 생활이 궁핍하여 이에 대해서는 종래의 홀구규칙으로는 도저히 대처할 수 없고 사회정책에 입각한 적극적인 사회행정의 수립이 필요하게 되어 사회국을 신설하였는데, 그에 의해 종래의 자선구제사업이 사회사업이 되었고 그 성격도 바뀌게 되었다.’(田多, 2001: 12-13) 즉, 사회사업이란 용어는 추상적인 대인원조가 아니라 근대적인 빈곤구제사업을 의미하는 것이었다.¹ 그리고 사회사업을 필요로 하는 이념적 근거를 프랑스의 사회연대사상에서

¹ ‘사회사업’이라고 하면 우선 ‘Social Work’라는 용어를 연상하게 되는데, 일반적으로 그것은 사회적 약자에 대하여 서비스의 형태로 제공되는 것이다. 그러나 일본에서는 사회사업이라는 용어가 빈곤구제를 의미하는 것으로 출현하였고, 시설수용보호라는 보호방법이 있었지만 현금급여 제공을 포함하고 있었다는 점에서 특별하다. 일본에서 영어 ‘Social Work’에 해당하는 용어는 영어발음을

구했다.

그 후 전시체제에 들어서면서 구빈정책은 사회사업에서 후생사업이라는 이름으로 전환되었다. 그것은 전체주의적 사회사업관, 혈연에 기초한 국민전체주의를 전제로 한 것이며, 자유주의사상이나 사회연대사상이 사회변혁기에 많은 혼란을 가져왔다는 인식위에서 섰 것이었다. 이 때 그 이념으로 수입된 것이 나치 독일의 강령 ‘공익은 사익에 앞선다’였다. 1930 년대에는 나치독일의 구빈제도를 소개하는 연구들이 상당수 있었는데, 그것은 나치독일의 국가통제를 정당화하는 것들이었다. 예를 들어 후지타(藤田, 1937)는 ‘정치권력을 강화하여 조직화와 통제를 지금보다 한층 강화한다면 사회의 무질서와 빈곤을 없앨 수 있다. 국가권력의 강화는 인간행복의 전제조건이다.’고 주장하였다. 이러한 정책기조하에서는 당연히 생산능력이 없는 사람에 대한 사회의 지원이 극단적으로 억제된다는 것은 쉽게 유추할 수 있는 일이다. 그것은 도쿄의 정신병원 마츠자와병원의 전쟁 마지막 해 입원환자중 사망율이 40.9%(吉田, 1971 : 185)에 달했다는 것에서도 엿볼 수 있다.

새로운 제도의 원동력은 국제적 압력이나 강제에 있는 경우도, 혹은 국가간 학습에 의한 자발적 도입의 경우도 있었는데, 근대국가성립 이후 패전까지의 기간에는 주로 후자의 경우에 해당한다. 타국의 정책을 모방하고 재해석하여 도입하는 형식을 취했다.

일본에서 전통적인 구빈사업은 자선구제사업이라고 표현되었고, 서구의 모델을 인용하면서 그 후 사회사업, 후생사업, 그리고 사회복지로 그 용법이 차례로 변화하게 된다. 그러나 주의하지 않으면 안되는 것은 외국의 정책사례를 도입하는 것의 목적이, 구빈정책의 합리성과 근대성을 제고하기 위해서라기 보다는 이미 정해진 정부정책의 정당성을 확보하기 위한 것이었다는 점이다. 따라서 도입되는 정책의 원래의 취지나 목적은 무시되기 일쑤였고, 전체적인 맥락속에서 충분히 이해되어 도입되는 것이 아니라 아전인수적 해석을 바탕으로 도입되는 경우가 많았으며 심지어는 원래 맥락과는 반대의 의미로 왜곡되어 도입되는 경우조차 있었다. 일본정부의 입장에서 볼 때 중요한 관심사는 외국 제도의 이해가 아니라 그것을 교사 혹은 반면교사로서 어떻게 활용하느냐였다.

이시다(石田, 1989: 243)는 일본의 복지관념의 변화를 분석하는 일은 곧 일본정치문화의 특질을 탐구하는 것이기도 하다는 점을 지적하고 있는데, 그 이유는 그것을 통하여 국가와 개인간의 관계성이 규명될 수 있기 때문이라고 한다. 이것은 매우 의미심장한 지적인데, 일본은 근대국가성립의 시기에, 국가가 국민에게 어떤 서비스를 제공하고 그에 대한 국민의 기대감을 이용하여 개인을 통합하여 국가에 포섭하는 성격의 국가-국민관계가 이루어졌다고 주장한다. 이것은 개인의 복지가 생존권으로서 국가에 요구하는 관계속에서 이루어진 구제권성립과정과는 대조적인 현상이다.

그대로 옮긴 ‘소셜워크’(ソーシャルワーク)이다.

메이지유신 이후 피점령기까지의 시기는 일본사회복지의 형성기인 동시에 그 독자성이 형성된 결정적 국면의 시기이므로, 일본사회복지의 역사를 연구하는 데에 있어서는 가장 핵심적인 시기이다. 이 시기의 국가이념은 부국강병과 식산흥업이었다. 그 구체적인 내용을 살펴보자.

(1) 빈곤억제적 문헌의 우선적 소개

메이지시대에 서구의 구빈제도를 소개한 선구적 연구들은 1880년대부터 일본에 소개되기 시작되었다. 다만 조세를 투입하여 빈민을 구제하는 것은 불가능할 뿐만 아니라 많은 폐해를 가져온다는 주의 주장의 서적들이 우선적으로 소개되었다. 포셋의 포퍼리즘(Henry Fawcett, 1871, *Pauperism: its cause and remedies*, Clifton)은 1887년 일본어로 번역되었다.(『貧民救治論』大蔵省預金局長大野直輔訳) 이 책은 주로 맬더스(T.Malthus)의 구빈억제론에 근거한 책이었다. 맬더스는 최저임금보조제도인 스핀햄랜드제도의 실시로 인하여 영국에서 구빈비가 증가한 것을 문제삼고, 그 폐해를 설하면서 빈민에게는 식량수급의 권리가 없다는 극단적인 주장을 하였다. 사회복지역사상 가장 반(反)복지적인 논객이 맬더스였다고 해도 과언이 아니다.

그러한 소개서들은 서구구빈제도의 문제점, 특히 구제의 남용문제 등을 부분적으로 소개하면서 가족주의와 인보상부(隣保相扶)에 근거한 일본의 구빈제도가 오히려 자랑스럽다고 소개하는 경향을 띠었다. 예를 들면 초기 서구사회사업소개의 대표적 선구자라고 할 수 있는 쿠보타(窪田静太郎)는 영국구빈법을 소개하면서 거의 제도남용의 문제, 그것이 국민의 자립심을 마모시키고 있다는 점만을 주로 거론하였다.

또한 영국구빈제도 중에서는 열등처우의 원칙을 시행한 [신구빈법](New Poor Law 1834)의 시행상황이 주로 소개되었다. 영국구빈법의 특징을 구제남용이라고 논의한 견해(高田早苗 『英国政典』 1885)도 제기되었다.

(2) 정책이념의 자의적 해석 - 웹부처의 일본강연을 소재로

서구 사상가의 저작에 대한 아전인수적 해석과 부분적 인용은 사실의 왜곡으로 이어지기 쉽다. 그 단적인 예는 구빈법왕립위원회의 『소수파보고서(Minority Report)』(1909)의 저자 웹부처(Sidney & Beatrice Webb)가 1911년 일본을 방문하여 강연이나 대화중에 밝힌 그들의 견해가 본의와는 다른 취지로 전해진 사례에서 찾을 수 있다.

웹부처는 2달정도 일본 각지의 복지시설이나 공장, 빈민가 등을 여행하면서 관료나 학자, 종교가 등과 많은 의견교환을 하였으며 그 내용은 비아트리스 웹의 일기에 기록하고 있다. 그 기록에 의하면 1911년 10월 시드니는 와세다(早稻田)대학과 케이오(慶応)대학에서 강연을 하였는데 [Policy of National Minimum]이라는 제목의 강연을 한 것으로 되어 있다. 잘 알려진대로 내셔널미니멈이라는 사상을 처음으로 제기한 사람은 웹부처이며 그들은

빈곤의 예방시스템으로서 그것을 주장하였다.(박광준, 1990) 당시 메이지정부의 구빈제도는 웹부처가 억제적인 제도라고 규정하여 그 철폐를 주장하였던 영국구빈법에 비해서도 훨씬 억제적인 제도였다. 더구나 그들이 세계일주여행을 떠나게 된 주요한 동기의 하나는, 왕립구빈법위원회의 소수파보고서를 제출하고 구빈법철폐를 위한 운동을 주도하였으나 구빈법철폐라는 목표를 이루지 못하였고 그에 대한 실망이었다. 그러므로 그들이 일본의 구빈제도를 훌륭한 제도라고 칭찬한다는 것은 상상할수도 없는 일이다.

그러나 시드니의 강연내용에 대하여 앞서 언급한 이노우에(井上, 1912)는 그 강연에 참석한 청중의 이야기를 인용하면서 시드니가 ‘일본에 영국과 같은 구빈법이 없다는 것은 좋은 일이다. 영국은 구빈법과 같은 좋지 않은 법을 만들어서 매우 어려움을 겪고 있으므로 일본은 그런 것은 하지 않은 것이 좋다’는 취지의 발언을 시드니웹이 하였다고 관련잡지에 소개하고 있다. 즉, 시드니의 지적을 일본제도에 대한 칭찬으로 아전인수적 해석을 하였던 것이다.

그러나 그것은 왜곡된 선전이였다. 이시다(石田, 1989)를 인용할 것까지도 없이 웹(Webbs, 1912)의 논문이나 비아트리스 웹의 일기를 본다면 그들이 일본사회를 어떻게 보고 있었는지는 명약관화이다. 웹의 본의는 ‘일본의 구제방법은 영국과 마찬가지로, 이미 빈곤자가 되어버리고 난 후에야 비로소 그들을 구제하려고 하는 것인데, 중요한 것은 예방적 방법이다. 일본은 영국의 전철을 밟지 말고 예방적 방법에 노력하였으면 한다’ 하는 바램을 표현한 것이었다. 웹부처의 저작 “*The Prevention of the Destitution*”(1911)이 일본어로 번역(『國民共濟策』)된 것은 1914 년의 일이지만 번역서의 서문에서 웹부처와 교분이 있었던 와세다대학 교수 아베(安部磯雄)는 일본체제중 시드니가 행했던 내쇼날미니멈에 관한 강연내용을 다음과 같이 소개하고 있다. [국가가 국민최저생활의 최저기준을 정하고 그 밑으로 떨어지지 않도록 해야 한다. 예를 들어 최저임금제도를 만들정도까지 노력한다면 빈곤문제는 근본적으로 해결이 가능하다]. 이것은 일본의 구빈제도가 오히려 훌륭하다고 선전한 내용과는 완전히 다르다. 웹부처는 일본체제중에 몇차례 아베교수와 만났는데, 당시 일본내에서 사회주의자로 알려져 있던 그를 높이 평가하고 있다.

한편 일본에서 간행된 웹부처의 사상과 업적 소개서에는 예를 들어 슬럼가를 돌아본 소감에 대하여, 그들이 일본의 슬럼가에는 악취가 나지 않는다고 말했다는 것만이 소개되어 있는 경향이 있다. 그러나 실제로는, 웹부처는 슬럼가를 보면서 ‘일본정부는 왜 이러한 지역을 방치하는가, 영국 같았으면 정부가 나서서 새로운 주택단지를 건설하였을 것이다’고 지적하고 있다. 일본사회의 관찰내용을 정리한 웹부처의 논문(1912)에는 비록 일본사회에 희망적인 부분도 소개하고는 있지만, 열악한 노동환경의 공장에서 일하는 여공의 실태나, 아동복지시설의 열악성 등을 신랄하게 지적하고 있는데, 메이지시대의 국가지도자들은 웹부처의 발언을 그 맥락을 무시한 채 부분적으로 잘라내어 일본의 구빈제도가 우수하다는

의미로 왜곡되게 소개함으로써 자국의 억제주의적 구빈정책의 선전에 이용하였던 것이다.

(3) 제한적 구제주의 이념의 확립

방면위원제도의 창시자라고 할 수 있는 오가와(小河滋二郎)는 잘 알려진 저작 『구휼십훈(救恤十訓)』(1912)에서 독일, 영국, 프랑스 등이 권리주의에 기초하여 구빈제도를 운용하고 있지만 그것이 어떤 법리적인 근거를 가진 것이 아니며, 정책적으로는 가장 형편없는 것이라고 말하고 주장하였다. 그는 민간인 신분의 방면위원이 구빈제도의 운용, 수급결정에 관여하는 방면위원제도를 주장하면서 그 장점이 ‘예산절약과 수급납용의 방지’(小河, 1921: 2)라고 주장하였다.

그러나 구빈정책의 이념으로서 제한적 구제주의를 채택한다는 것은, 빈곤자가 안이하게 국가수급을 기대하지 못하게 함으로써 구빈에 관련된 국가예산을 절약한다는 현실적인 목적을 초월하는 이념적인 성격을 가지고 있었다는 것에 주의하지 않으면 안된다. 즉, 가족책임을 약화시키는 것은 사회질서의 붕괴를 가져온다는 이데올로기적 논리가 작용하고 있었던 것이다.

일본 구빈제도에 관한 최초의 체계적 저술이라고 일반적으로 평가되고 있는 것은 1909년에 간행된 『구제제도요의(救濟制度要義)』이다. 저자인 이노우에(井上友一)는 내무성 관료로서 후일 동경부지사를 역임한 인물이다. 이 책은 영국, 프랑스, 독일 등의 구빈제도를 소개하고, 일본의 구빈제도의 역사를 기술하고 있는데, 그 논조는 구빈제도가 ‘엄정한 제한적 구제주의를 관철해야 한다’(井上, 1909:168-172)는 것이었다.

1990년대 이노우에를 중심으로 하여 고안된 것이 소위 ‘풍화행정’으로 이것은 구빈행정을 포함하여 일본사회복지의 모습에 큰 영향을 주었다. 그는 빈곤을 사후적으로 구제하기보다는 사전에 예방하는 것이 중요하며, 빈곤을 예방하기 위해서는 사회의 기풍이나 개인의 생활양식을 바꿀 필요가 있는데, 그러한 활동을 ‘풍화’라고 하여 서구국가들이 빈곤을 국가의 구빈제도로 대처하고 있는 것을 본받지 말고 국민정신의 개혁(風氣善動)을 통하여 문제해결하는 방식을 선택해야 한다고 주장하였다. 그러한 운동을 위하여 이노우에는 1905년 [중앙보덕회](中央報德會)를 설립하여 근검절약과 보덕정신으로 살았다고 전해지는 니노미야(二宮尊徳)(흔히 킨지로-金次郎-로 불리고 있음)라는 역사적 인물의 기념비를 전국적으로 보급하는 등 근검절약과 저축정신의 보급에 노력하였다. 전술한 자신의 저서에서 이노우에는 각국의 [근검장려제도](勤儉獎勵制度)(제4편제2장)에 관한 내용을 약 60페이지 정도로 할애하여 소개하고 있다. 그리고 1908년 [중앙자선협회]를 창설하여 사실상 국가주도이지만 국가가 전면에서 나서지 않는 반관반민단체를 통하여 국민간의 자선적 구제활동을 추진하였다. 중앙자선협회는 전국사회복지협의회의 전신이다. 이러한 사회적 캠페인은 복지수급자는 근면근검정신을 결했기 때문에 발생한 것으로 크게 부끄러워해야 할 일이라고 하는 사회적인식을

확산시켰다. 사회복지수급에 대한 스티그마는 이러한 활동에 의하여 더욱 강화되었던 것이다.

그런데 이노우에의 주장에서 보다 중시해야 할 부분은 그러한 정책이 단순히 구빈에 따르는 재정부담을 줄이는 차원의 논의가 아니라, 관대한 구빈정책은 가족이나 근린관계속의 상호부조정신을 약화시키고 그러한 도덕정신의 약화는 국가의 기반을 붕괴시키는 것이기 때문에 국가전체의 존립을 위협할 수 있다고 경고(井上, 1909:168-172)하고 있다는 점이다.

이것은 매우 중요한 부분이다. 가족주의란 단순히 부양의 일차적 책임을 가족에게 두는 현상을 의미하는 것이 아니다. 사회복지 혹은 사회정책에 있어서 가족주의의 본질은 가족책임의 윤리를 사회질서의 기초로 삼는 것에 있다. 만약 효의 윤리를, 부모를 정성껏 모신다는 의미로 받아들인다면, 그것은 인류보편의 윤리가 될 것이다. 그러나 가족주의에서 말하는 효란 가족간의 관계에 관한 윤리일 뿐 아니라, ‘모든 사회관계의 기본원리’이기도 하였다는 점에 그 특징이 있으며, 불효는 사회질서에 반하는 행위로 강력하게 통제되었다. 이것은 조선조 1791년 두 사람의 천주교도가 조상의 신주를 불태우고 제사를 모시지 않았다는 죄목으로 참수형에 처해진 진산사건에서 잘 나타나는데, 『정조실록』에 의하면, 그로 인하여 그들이 살던 진산군(지금의 금산군)은 5년동안 현(縣)으로 강등되었고 진산군수는 감독소홀의 책임을 물어 유배당했다(이이화, 2008)

내무성차관을 역임한 미즈노(水野鍊太郎, 1913)는 일본의 자선구제관련 제도의 원칙은 친척과 연고자의 상호부조가 그 기본이며 이러한 풍속은 일본의 미풍이며 보존해야 할 가치라고 말하고 있다. 그런데 이와 같은 이념선전은 비단 내무성을 위시한 관료들 뿐만 아니라 사회사업가에 의해서도 행해졌다. 예를 들어 야마하(八浜徳三郎, 1918)는 건전한 국가는 건전한 가정이 기초가 되는데, 가정제도를 무시한 복지사업은 가정을 파괴한다고 주장하고 그 예로서 급식사업이나 보육사업을 예로 들고 있다. 가정을 유지하기 위해서 복지를 최소한으로 억제해야 한다는 논리는 메이지시대 지도자들의 주류적 견해였다.

(4) 사회복지실천에의 억제주의의 적용

한편 보다 구체적인 사례로서 사회복지학의 한 영역인 ‘케이스워크’를 공공부조실천과 접목시키면서 공공부조에 대한 억제적 태도의 정당성을 제기한 저술도 있다. 원래 일본에 ‘케이스워크’가 소개된 것은 1920년을 전후한 시기였다. 리치몬드(M. Richmond)의 『사회진단(Social Diagnosis)』(1918), 『소셜케이스워크란 무엇인가(What is Social Case Work)』(1923) 등의 저작이 사회사업 관련문헌에 소개되면서 케이스워크, 개별처우 라는 용어가 사용되었다. 이 용어는 주로 공공부조분야에서 주로 사용되었는데, 공공부조에 케이스워크라는 용어가 등장하는 것은 1949년 『생활보호백문백답』에서이다. 여기에서 개별적 생활지도가 케이스워크로 지칭되었다. 그렇게 해서 사회복지주사가

케이스워어커이며, 그 활동이 케이스워어크라는 인식이 확산되었다.

케이스워어크 실천은 워어커와 클라이언트간의 신뢰관계를 기본으로 한다. 그러나 이 학문을 생활보호와 관련지어 논하는 저작에서도 구빈의 억제와 필요하며 사회복지주사는 그 점을 유의해야 한다는 점이 보다 강조되기도 하였는데, 예를 들면, 『케이스워어크이야기』를 저술한 타케우치(竹内, 1948)는 다음과 같이 말하고 있다: ‘케이스워어크는 그 수단으로서 다양한 활동을 행하는데, 모두가 클라이언트의 자립을 지향하는 것이며 다양한 보호가 만약 그들의 자립에 방해가 되는 경우에는 오히려 보호를 행하지 않아야 한다. 일본의 경우 생활보호법에서 당연히 지급금을 받는 경우에도 그 지급금에 의해 도리어 의뢰심이 생긴다거나 결식근성을 가지게 한다거나 할 우려가 있는 경우에는, 지급금을 지급하지 않는 결정을 할 정도로 견식있는 처우를 행하는 것이 케이스워어크의 원리에서 본다면 정당한 것이다.’

4. 억제적 구빈정책이념 성립의 설명

윌렌스키(Wilensky, 1983: 54-55)는 비교적 평등주의적인 사회정책을 시행하고 있는 국가들의 정치경제구조의 특징으로서 ①민주적코포라티즘(corporatist democracies), ②노동참여제한 코포라티즘(corporatism without the full-scale participation by labor), ③비코포라티즘(least corporatist)이라는 세가지 유형을 제시한 바 있다. 이 중 노동참여제한 코포라티즘의 국가로서 일본, 프랑스, 스위스를 들고 있는데, 이들 국가에서는 중요정책의 결정에 있어서 경영자집단이 매우 특권적인 지위를 누린다고 지적하였다. 그런데 노동의 참여가 제한되고 자본이 권력이 지배적인 정책결정구조가 그 특징으로서 정착된 배경은 근대적 공공부조정책의 형성과 변화과정에서도 확인할 수 있다.

패전 이전에 서구의 제도들을 소개하여 교사 혹은 반면교사로서 삼고자 하였던 주체세력은 주로 국가관료 특히 당시 구빈행정의 책임부서였던 내무성의 관료들이었다. 그들은 부국강병이라는 국가이념에 정당성을 제공해 줄 수 있는 사례를 서구의 제도에서, 그것도 매우 선별적 부분적으로 구했다. 이러한 경향이 패전 직전까지 이어져서 일본사회의 전통적 빈곤관과 결부되어 억제적인 빈곤정책기조가 현재에까지 남아 있게 한 중요한 요인이다. 물론 빈곤문제의 바람직한 해결을 위하여 그 모델을 서구정책에서 구하고자 하는 움직임이 없었던 것은 아니지만 그 영향은 상대적으로 미미하였다.

한편, 패전 이후는 사정이 달라진다. 우선 GHQ가 생존권인정이라는 정책이념을 일본에 강제하였기 때문이다. 따라서 새로운 정책이념에 기초한 정책프로그램의 합리성을 제고하기 위하여 당시의 담당 관료들은 서구의 연구나 제도의 도입을 시도하였다. 이 시기는 세계적으로 보아 소위 ‘복지국가황금기’와 일치하는데, 일본에서는 최저생활기준이나

생활보호의 운용에 있어서 영국을 중심으로 한 빈곤이론이나 실제, 미국이나 독일의 경향 등이 항시 참고로 논의되어 그러한 선진국사례가 공공부조운용의 개선에 동원되었다. 그러나 이러한 유형의 관료는 주로 GHQ의 후광을 입은 후생성관료들이었다. GHQ 통치가 끝나면 대장성 등 경제성장제일주의의 이념을 가진 관료들에게 그 주도권이 넘어가고 공공부조는 다시 억제적 성격으로 회귀하는 경향을 보였다.

GHQ는 예를 들어 전쟁으로 인하여 장애가 발생한 경우 공습에 의해서 민간인이 장애를 가지게 된 경우와 군인이 장애를 입게된 경우를 구분하여 군민만을 공적 구제의 대상으로 하려는 일본정부의 시도에 제동을 걸었다. 확실히 당시 일본정부는 민간인장애자에 대한 보호는 생각하지 않고 있었는데, 1945년 11월 연합군사령부는 ‘은급 및 연금에 관한 건’이라는 문서를 통하여 군인은급을 폐지시켰다. 그러나 GHQ의 점령기가 끝나자마자 일본정부가 행한 조치는 군인은급을 부활시키는 것이었다. 다만, 상이군인이라고 하더라도 식민지 출신의 군인은 은급의 대상에서 제외되었다. 그들이 군인이던 시절은 명백히 일본국적을 소유하고 있었지만, 보호대상에서 제외시켰던 것이다. 원자폭탄에 의한 피해자에 대한 보상에 있어서도 일본의 이중적 기준은 지금까지도 이어지고 있다.

사실 일본 홈헬퍼제도의 기원은 1930년대 전쟁미망인을 위한 취로사업이었다. 노동에 비하여 국가정책에 대하여 압도적으로 강한 영향력을 행사하는 경영자단체의 이데올로기는 발전주의적 경향의 관료와 유사하다. 그런데, 1960년대에 경영자단체가 장기요양을 필요로 하는 노인을 위하여 정부가 특별양호노인홈을 적극적으로 정비해야 한다는 주장을 제기하였다. 독자를 좀 어리둥절하게 하는 행동으로 보여질 수 있으나, 그 논리가 노동자들의 가정에 수발이 필요한 노인이 있으면, 기업전사인 사원들이 기업활동에 전념하기 어렵다는 것이었다는 것을 간과한다면 당연한 행동이다. 이러한 발전주의적 복지관은 지금까지도 견지되고 있다.

물론 공공부조정책의 전환과 발전의 바탕에는 국내적 요인이 크게 작용한다. 그 중에서도 현장(現場)주의에 입각한 학식자의 복지운동은 주목할만한 일이다. 사회복지발전의 초기단계에서부터 일본에는 다양한 복지운동이 펼쳐졌고, 많은 학자들이 관련되었는데, 일관성있게 보여지는 현상은, 복지현장의 객관적인 조사와 경험을 바탕으로 한 복지운동의 전개이다. 현재에도 현장취재에 근거한 르포라이터를 높이 평가하고, 현장과 동떨어진 규범적인 주장에 대해서는 강한 거부감을 보이는 것이 일본사회의 학문적 풍토이다.

메이지유신 직후부터 빈곤실태에 대한 저서나 현장보고 등이 상당수 출간되었으며, 다수의 잡지들이 국내의 빈곤문제와 국외의 대처방식에 대한 내용을 다루었다. 『최암흑의 토요』(1893), 『일본의 하층사회』(1899), 『빈민굴』(1902) 등은 이 시대의 빈곤문제를 객관적인 데이터에 근거하여 사회에 알린 명저들로 평가되고 있다. 이러한 활동을 근거로 새로운 구빈법안이 제시되기는 하였지만 의회에서 혹은 그 전단계에서 폐안이 되었다. 국가이데올로기와 상반된 주의 주장은 받아들여지지 않았던 것이다.

독일의 강단사회주의에 영향을 받아, 카나이(金井延 등)에 의해 1897 년 결성된 사회정책학회, 1898 년 설립된 사회학연구회와 빈민연구회 등은 빈곤문제의 과학적 연구를 지향하는 학문적 모임이었다. 또한 1916 년 9 월부터 12 월까지 신문연재된 가와카미(河上肇)의 『빈곤이야기(貧困物語)』는 빈곤문제에 대한 대중의 관심의 환기와 공적인 개입을 요구하는 여론의 환기에 매우 중요한 역할을 하였다고 평가되고 있다. 이 책에서 라운트리(S.Rowntree)의 빈곤선 이라는 개념이 일본에 처음 소개되었다. 또한 전후 지금까지 이어지는 빈곤관련 소송에 있어서도 학식자들이 비교적 큰 규모로, 적극적으로 참여하고 있다는 것 역시 언급할 필요가 있다.

사회정책 학식자들이 국가정책에 참여하는 또 하나의 방식은 국가의 자문활동이다. 1918 년 내무대신의 자문기관으로서 ‘구제사업조사회’가 만들어졌고 1922 년에 사회사업조사회로 개칭되었다. 이 조사회에는 관련 관료 이외에 빈곤문제에 관심을 가진 연구자와 사회사업실천자가 참가하였다. 이 조사회의 빈곤을 초월한 사회문제에의 관심은 국소수의 빈민에 대한 사후대책적인 구빈사업이 아니라 저임금의 하층노동자문제나 고용문제 등 빈곤예방이 중요하다는 관점의 전환에 중요한 역할(清水・朴編,2011: 44)을 한 것으로 평가된다. 정부의 관련정책을 추진할 경우 이러한 자문회에 의견을 구하고 이러한 자문위원회는 그에 대한 공식적인 견해(‘答申’이라고 부름)를 제시하여 그 견해에 기초하여 정책안을 마련하는 관행이 만들어졌다. 단순한 자문이 아니라 중요한 문서로서 남게 되는 문서화된 견해가 제시되고 그것을 기초로 안이 만들어지는 것이다. 이것은 정책입안에 있어서의 공사협력의 한모델이라고 할 수 있을 것이다.

그러나 이러한 노력에도 불구하고 발전주의적 사고의 관료, 정치가들이 국가의 중요정책을 결정해 온 일본사회에서 뿌리깊은 제한적 구제주의의 전통을 바꾸기까지는 많은 시간이 걸릴 것으로 보인다. 2012 년에 오랜 자민당집권체제를 뒤집고 민주당이 단기간 집권하였지만, 민주당의 지배적인 철학 역시 발전주의적 복지관과 다를바 없다. 결과적으로 복지제도에서 주목할만한 변화를 가져오지 못했다.

참고문헌

- 박광준, 2013 『한국사회복지역사론』, 양서원
- 박광준, 1990 『페비안사회주의와 복지국가의 형성』, 대학출판사
- 이이화, 2008 『진리는 다르지 않다』, 김영사
- 青木紀, 2005, 「現代日本の貧困観に関する研究準備ノート」, 『教育福祉研究』第 11 号、北海道大学
- 石田雄, 1989, 『日本の政治と言葉 (上) — 「自由」と「福祉」』, 東京大学出版会
- 井上友一, 1909 『救済制度要義』博文館 (1931 年昭森社復刻版)
- 井上友一, 1912, 「感化救済事業の要綱」『慈善』3 編 3 号
- 小河滋次郎, 1921, 「方面委員制度」『救済研究』9 卷 8 号。
- 小川政亮, 1964, 『権利としての社会保障』, 勁草書房
- 菊池正治他, 2003 『日本社会福祉の歴史』, ミネルヴァ書房
- 厚生省社会局保護課編, 1981 『生活保護三十年史』, 社会福祉調査会
- 小山進次郎, 1951 (改正増補) 『生活保護法の解釈と運用』, 中央社会福祉協議会
- 清水教恵・朴光駿編, 2011 『よくわかる社会福祉の歴史』ミネルヴァ書房
- 竹内愛二, 1948 『ケース・ワークの話』, 全日本民生委員連盟
- 田多英範, 2001 「昭和恐慌と社会事業立法」右田紀久恵・高澤武司・古川孝順編『新版社会福祉の歴史』有斐閣
- 建部吾, 1917, 「家制と救済」, 『救済研究』5 卷 11 号
- 朴光駿, 2013b 「比較社会政策の素材としての東アジア社会政策—制度研究を越えて」, 『社会政策研究』第 5 卷第 2 号
- 朴光駿, 2007, 「東アジアにおける公的年金制度改革の比較」, 社会政策学会誌 18 号, 『経済発展と社会政策』。
- 水野鍊太郎, 1911, 「感化救済事業当局者の心得」, 『慈善』3 編 2 号
- 水野鍊太郎, 1913, 「救済の本義」, 『救済研究』1 卷 4 号
- 宮本盛太郎, 1989 『来日したイギリス人』, 木鐸社
- 八浜徳三郎, 1918 「救済事業と家庭破壊」, 『救済研究』6 卷 8 号
- 吉田久一, 1971 『昭和社會事業史』, ミネルヴァ書房
- Kasza, Gregory, 2006, *One World of Welfare: Japan in Comparative Perspective*, Cornell University Press
- Pierson, P., 1998, Contemporary Challenges to Welfare State Development, *Political Studies*, XLV II.
- Webb, Beatrice, 1978, *The Diary of Beatrice Webb, 1873-1943*, (Microfiche), Chadwick-Healey Ltd.
- Webb, Sidney and Beatrice, 1911, *The Prevention of Destitution*, Longmans ; 平瀬竜吉訳『国民共済策』, 1914, 大日本文明協会
- Webb, Sidney and Beatrice, 1912, The Social Crisis in Japan, *The Crusade*, Vol.3
- Wilensky, H., 1983, *Political Legitimacy and Consensus: Missing Variables in the Assessment of Social Policy*, Spiro, ed., *Evaluating the Welfare State*, Academic Press.