

# 경제침체기의 일본형 복지체제 변화에 관한 연구: 자본주의 다양성 관점의 적용

신 동 면\*

## ◀ 요약 ▶

1990년대부터 최근까지 일본 복지국가의 변화는 고령화에 대한 대응의 결과라고 설명된다. 이러한 일반적 설명에 더하여 이 논문에서는 ‘자본주의 다양성’ 관점에 기초하여 1990년대 초반 이후 장기적 경기침체가 가져온 일본 생산레짐의 변화가 국가복지 확대를 수반한 복지체제 변화에 영향을 미쳤음을 주장한다. 1990년대 초반까지 일본은 평생고용이 보장되는 안정된 노사관계, 주거래은행과 기업 간 금융거래를 통해 장기자본(patient capital)을 제공하는 금융제도, 이해당사자 중심의 기업 거버넌스 제도, 그룹(keiretsu)내 기업 간 협력관계 등이 결합되어 독특한 경제체제를 유지해 왔다. 버블 붕괴 이후 지난 20여 년 동안 일본 기업의 소유구조에서 안정주주 역할을 하는 금융기관과 비금융기관의 주식 소유비율이 감소하였고, 외국인 투자자와 개인투자자의 주식소유 비율이 증가하였다. 또한, 기업들은 노동비용 절감과 고용 유연화를 위해 비정규직 고용을 늘리고 있으며, 성과주의 인사관리를 도입함에 따라 기업별 집단적 노사관계가 약화되고 있다.

이에 따라 버블붕괴 이전 시기에 일본 기업들에게 비교제도우위를 제공해 왔던 생산레짐과 복지체제의 제도적 보완성 - 종신고용에 바탕을 둔 완전고용과 관대한 기업복지가 저

\* 경희대학교 정경대학 부교수(dmshin@khu.ac.kr)

발달된 국가복지와 보완관계를 형성 - 이 균열을 보이고 있다. 생산레짐의 변화에 맞추어 기업들은 자발적 기업복지를 위한 지출을 줄이고 있으며, 정규직 내부자 보호를 강화하는 반면에 비정규직 외부자에 대해서는 임금, 기업복지, 사회보장에서 차별적 대우를 취한다. 사회보험료 부담이 증가하면서 기업들은 노동비용 상승을 우려하여 사회보장 재원에서 기업이 부담하는 비중을 줄이고 국가의 부담을 늘리는 것을 선호한다. 1990년대 초반 이후에 일본 복지체제에서 나타나는 자발적 기업복지의 약화와 국가복지 확대 등은 생산레짐의 변화에 따른 사회복지에 대한 기업의 변화된 선호를 반영한 것이라고 하겠다.

**주제어:** 일본형 복지체제, 자본주의 다양성, 생산레짐, 복지체제, 정치체제, 제도적 보완성

## 1. 서론

서구 복지국가 발달의 역사에 비춰볼 때 일본은 예외 사례(a deviant case)이다. 서구 국가들은 2차 세계 대전 이후 자본주의 황금기를 거치면서 복지국가를 발전시켜 왔다. 그런데 일본은 1960년대 이후 급속한 경제성장을 거듭하며 1980년대 들어와 세계 2위 경제대국으로 부상하였지만, 국가복지를 확대하려는 노력을 소홀히 해 왔다. 자민당 정부는 1979년 일본이 추구해야 할 미래사회는 서구 복지국가가 아니라 ‘일본형 복지사회’라고 공언하였다. 일본형 복지사회에서 개인 및 가족의 자조 노력과 지역사회 원조가 강조되었고, 사회복지 제공에서 국가의 빈자리는 가족과 기업에 의해 채워졌다(조영훈, 2006; 신동면, 2007). 1980년대 동안 일본형 복지사회는 서구 국가들과 비교하여 소득 불평등이 높지 않았으며, 사회경제적으로 안정된 자본주의체제를 발전시켜 왔다. 일본형 복지사회는 지속적 경제성장과 완전고용에 가까운 고용수준 및 종신고용 등에 의해 성공적으로 작동될 수 있었다.

그러나 1991년 버블 붕괴 이후 일본경제는 장기적인 경기침체의 나락에서 벗어나지 못하였다. 1993년 -0.1%, 1998년 -2.0%, 1999년 -0.8%, 2001년 -2.1%, 2002년 -0.8%, 2008년 -4.2% 등 총 여섯 차례의 마이너스 연간 경제성장률을 기록하였다. 1991년 2.1%

에 머물던 실업률은 증가를 거듭하여 2009년 5월에 5.2%를 기록하였다. 또한 ‘일본형 종신고용 모델’로 불리던 고용안정 관행이 균열을 보이고, 기업들은 노동시장의 유연화를 추구하여 비정규직 고용이 증가하고 있다. 1995년 이후 10년 동안 정규직 고용은 369만 명 감소한데 반해 비정규직 고용은 559만 명 증가하였다(일본내각사무처, 2010). 경기침체가 장기화되고 실업률이 증가하며, 종신고용이 약화되고 비정규직 고용이 증가하는 상황에서 일본형 복지사회는 한계를 드러내기 시작하였다. 일본형 복지사회를 지탱해온 세 가지 축인 경제성장, 완전고용, 종신고용이 무너지며 사회집단 간 소득 격차가 심화되었고, 중산층이 붕괴하며 소위 ‘1억중류사회’의 위기를 가져왔다. ‘격차사회’의 도래로 인한 사회 양극화 현상을 우려해야 하는 시점에 이르렀다(確井敏正, 大西廣, 2007; 伊藤元重, 2008).

이와 같은 사회경제적 변화에 직면하여 일본 정부는 국가복지를 확대해 왔다. 1990년에 사회보장지출이 국민소득 대비 13.61%였었는데 2007년에 24.40%로 성장하였다. 또한, 사회보장을 위한 지출에서 정부 재원이 차지하는 비중도 크게 늘어나 1990년 24.4%였던 것이 2007년에는 30.9%로 증가하였다(국립사회보장인구문제연구소, 2010). 그렇다면, 버블 붕괴이후 세계화의 위협과 장기적 경기침체에 직면하여 일본 정부는 왜 일본형 복지사회에서 벗어나 사회복지를 위한 국가의 역할을 확대해 왔는가? 이 논문에서는 ‘자본주의 다양성(varieties of capitalism)’ 관점에 기초하여, 1990년대 초반 이후 장기적 경기침체가 가져온 일본 생산레짐의 제도 변화가 국가복지 확대를 수반한 복지체제의 변화에 영향을 미쳤음을 주장하고자 한다.<sup>1)</sup> 이를 위해 논문에서는 먼저 자본주의 다양성에서 제기하는 생산레짐과 복지체제의 제도적 보완성(institutional complementarities)을 비판적으로 논의한다. 다음으로 1991년 버블붕괴 이후 장기적 경기침체기 동안 생산레짐과 복지체제의 변화를 살펴본다. 끝으로 일본의 생산레짐과 복지체제의 제도적 보완성이 어떻게 변화하고 있는지 논의한다.

1) 이 논문에서는 일본의 재생산레짐 즉, 가족영역의 변화가 복지체제에 미치는 영향을 다루지 않았다. 일본 복지체제의 변화를 포괄적으로 이해하기 위해서는 여성의 사회진출의 증가, 미혼/만혼화의 진전, 저출산 고령화의 진전 등을 포함한 재생산레짐의 변화가 복지체제에 미치는 영향을 함께 고려해야 할 것이다.

## 2. 경제체제와 복지체제의 연계에 관한 논의

복지국가 비교연구에서 에스핑-앤더슨(Esping-Andersen, 1990)의 학문적 공헌은 복지체제 유형론을 통해 비교연구의 붓물을 텃다는 데 국한된 것이 아니다. 그는 복지국가 발전에 대한 정치경제적 접근을 통해 자본주의 경제체제와 복지체제의 연계성을 논의하기 시작하였다. 즉, 자유주의, 보수주의, 그리고 사회민주주의 복지체제는 각각 서로 다른 노동시장제도와 조화를 보인다는(tend to coincide) 것이다(Esping-Andersen, 1990: 159). 그러나 에스핑-앤더슨은 노동시장제도와 복지체제의 우연의 일치(coincidental)로 설명할 뿐이다. 에스핑-앤더슨(Esping-Andersen, 1985)이 주장하는 것처럼 복지국가를 ‘시장에 반하는 정치(politics against market)’ 결과로 이해하는 한, 복지체제의 발전과정에서 핵심 행위자인 기업가들의 사회복지에 대한 이해관계와 영향력을 고려할 수 없다. 그러므로 자본주의 경제체제와 복지체제의 연계성에 대한 통찰력 있는 지적에도 불구하고, 에스핑-앤더슨은 경제체제와 복지체제 간의 보다 근본적인 연계성을 밝히지 못하고, 자본주의 경제체제를 구성하는 다양한 제도들과 복지체제의 연계성을 파악하지 못하였다(Ebbinghaus and Manow, 2001: 11). 이러한 한계들은 다음에서 논의하는 자본주의 다양성과 경제체제와 복지체제의 제도적 보완성을 주장하는 정치경제학자들의 연구를 통하여 상당 부분 보완되고 있다.

### 1) 생산레짐의 다양성

자본주의 다양성을 주장하는 정치경제학자들은 생산레짐(production regime)에 관한 논의를 통해 세계화의 외적 위협과 탈산업화의 내적 변화에 직면하여 자본주의체제가 적응 발전해 가는 다양한 유형이 존재한다는 것을 보여준다. 즉, 생산레짐을 구성하는 제도들(institutional arrangements) -금융제도, 생산전략, 노사관계, 숙련형성, 기업지배구조 등- 의 차이에 따라 생산과정의 제 문제를 해결하기 위한 기업들 간의 조정 및 협력 방식이 다르다는 것이다(Crouch and Streeck, 1997; Hollingworth and Boyer, 1997; Soskice, 1999; Hall and Soskice, 2001). 또한, 생산레짐을 구성하는 하위 제도들 간의 관

계는 ‘어느 한 제도의 존재가 다른 제도의 효율성을 증가시키는 관계’인 제도적 보완성(institutional complementarity)을 지닌다고 본다(Amable, 2003: 6). 그리고 생산레짐에 따라 제도적 보완성이 다르기 때문에 기업 경영 및 투자 패턴에서 차이를 보이고 비교우위가 서로 다르다고 주장한다(Hall and Soskice, 2001). 자본주의 다양성을 주장하는 정치경제학자들은 생산레짐 유형을 여러 가지로 구분하고 있으나, 서스키스(Soskice, 1999)가 제시한 영·미 계통 국가들의 시장 중심 조정을 특징으로 하는 자유시장 경제체(liberal market economies: LME)와 시장 외적 제도의 개입을 통하여 조정이 이루어지는 독일, 스칸디나비아 국가들과 일본을 포함한 조정시장 경제체계(coordinated market economies: CME)의 두 모델이 널리 사용된다.<sup>2)</sup>

LME와 CME는 금융체계 및 기업지배 구조, 생산전략, 노사관계, 숙련형성 등의 제도들이 서로 다르다. LME를 대표하는 미국 경제의 경우, 주식시장을 중심으로 자본이 형성되어 단기 수익성 원리에 따라 자본이 이동한다. 따라서 기업 경영진은 단기 수익성에 집착하여 주주 배당률 제고와 주가 부양에 주력한다. 기업지배 구조에서 경영진은 경영 전권을 가져서 경영 의사결정 과정에서 노동자와 협의할 필요가 크지 않다. 상품 시장에서 기업들은 상호 협력할 수 있는 조정 기구가 부재하여 시장논리에 기초하여 다른 기업들과 경쟁할 뿐이다. 고용주는 근로자들과 단기 고용계약을 주로 체결하며, 고용과 해고가 자유롭다. 고용보호 수준이 낮은 노동자들은 특정 기업이나 산업에서 활용할 수 있는 특수 숙련기술을 배우려는 유인이 낮고 주로 일반 기술을 중심으로 기술을 습득하게 된다(Hall and Soskice, 2001).

반면에 CME를 대표하는 독일 경제의 경우, 은행 중심의 금융기관과 기업들 사이에 장기 금융거래가 이루어져 ‘장기적 자본(patient capital)’이 제공된다. 기업지배 구조에서 경영자는 경영상의 의사결정을 노동자와 협의해야 하므로 노사 간의 지속적 신뢰관계를 중시한다. 기업들은 임금, 직업훈련 및 교육, 연구개발 등의 문제에 대해 산업별로 서로 협력할 수 있는 긴밀한 연계망을 지니고 있다. 고용보호 수준이 높기 때문에 노동자들은 자신이 고용된 기업이나 산업에서 활용되는 특수 숙련기술을 습득하고자 한다. 기업들도 노동자들의 숙련기술 향상을 통해 노동 생산성을 높이고 고품질 상품의 생산에

2) 조정시장경제체계는 조합주의가 발전된 유럽 국가들의 산업별 조정시장경제체계(sector-coordinated economies)와 일본과 한국을 중심으로 기업집단 소속 기업들 간 조정이 이루어지는 그룹별 조정시장경제체계(group-oriented economies)로 구분된다.

주력한다(Hall and Soskice, 2001).

위에서 살펴본 것처럼, 생산레짐론은 기업의 생산과정에 관련된 주요 제도들에 초점을 두고 자본주의체제의 유형화를 시도하며, 생산레짐을 구성하는 제도들 간의 기능적 연계성을 강조한다. 그런데, 자본주의의 다양성을 주장하는 최근 연구들에서는 생산레짐을 구성하는 제도들 간의 기능적 연계성을 뛰어넘어 경제체제와 복지체제간의 제도적 연계성을 밝히려는 새로운 연구들이 등장하고 있다.

## 2) 생산레짐과 복지체제의 제도적 보완성

생산레짐과 복지체제 간에 제도적 보완성을 주장하는 연구들에 따르면(Ebbinghaus, 2001; Ebbinghaus and Manow, 2001; Estevez-Abe, Iversen and Soskice, 2001; Manow 2001; Soskice and Iversen 2001; Swenson, 2002; Hancké, Rhodes, and Thatcher, 2008; Schröder, 2008; 양재진, 2004; 정무권, 2010; 신동면, 2010), 생산레짐을 구성하는 금융제도, 생산제도, 노동시장 및 노사관계제도, 기업거버넌스제도, 숙련형성제도 등이 복지체제를 구성하는 사회복지제도와 서로 기능적으로 상충하는 경우에 자본주의체제의 원활한 작동을 기대하기 어렵다. 생산레짐과 복지체제 유형을 가지고 설명하면, 자유시장 경제체제는 자유주의 복지체제와 제도적 보완성을 지니고 있으며, 조정시장 경제체제는 보수주의 혹은 사회민주주의 복지체제와 제도적 보완성을 지닌다는 것이다. 예컨대, 높은 수준의 사회임금(social wage)을 제공하는 보수주의 혹은 사회민주주의 복지체제에서 기업들은 기업 간 협력에 적극적인 태도를 취하는데, 이는 높은 수준의 사회임금으로 인해 기업들이 기업복지를 통해 동일 산업 내 다른 기업들보다 유리한 지위를 차지하는 것이 어렵다고 판단하기 때문이다(Martin and Swank, 2001; Swenson, 2002).

보다 구체적으로 살펴보면, 이들은 생산레짐을 구성하는 상품생산, 노사관계, 숙련형성 제도 등이 고용보호 및 사회보장제도와 제도적 보완성을 갖는다고 주장한다(Estevez-Abe, Iversen and Soskice, 2001). 예컨대, 각 국가들에서 주력 산업이 무엇인가에 따라 기업가들이 원하는 기술인력 유형이 다르고, 고용보호 및 사회복지에 관한 이해가 다르다. 기업들이 포디즘적 대량생산체제를 기반으로 상품생산을 하는 경우, 기업

은 일반 직업기술(*general occupational skills*)을 지닌 미숙련 혹은 반숙련 근로자를 채용하고자 한다. 이에 따라 노동시장에서 위험회피전략을 취하는 합리적인 근로자는 시간과 돈을 들여 특수 숙련기술(*specific skills*)을 습득하기 위해 노력하기 보다는 일반 직업기술을 습득하려 할 것이다. 기업은 이러한 상황에서 숙련노동자의 보호를 위한 내부노동시장의 형성이나 직업훈련시스템을 갖추어야 할 필요를 느끼지 않는다. 그러므로 숙련노동자의 내부노동시장 형성에 도움이 되는 고용보호, 기업복지, 소득유지를 위한 실업보험제도 등이 발전하기 어렵다(양재진, 2004: 90). 반면에, 기업들이 고품질의 특화된 상품생산에 주력하면서 규모의 경제를 추구하는 경우, 기업은 숙련노동자를 필요로 한다. 이에 따라 기업은 숙련노동자를 위한 고용보호를 강화하며, 산업별로 숙련노동자 풀을 유지하기 위하여 소득비례적 특성을 갖는 높은 수준의 사회임금을 제공하는 데 우호적 태도를 지닌다. 이러한 상황에서 근로자들은 일차적으로 기업의 내부 노동시장에서 고용보호를 받고, 이차적으로 사회보장제도를 통해 사회임금을 제공받을 수 있기 때문에 실업이나 일자리에 대한 걱정 없이 특수 숙련기술을 습득하고자 한다. 그리하여 고숙련·고임금의 균형을 이루게 된다(Estevez-Abe, Iversen and Soskice, 2001; Iversen and Soskice, 2006). 전자의 경우가 LME를 구성하는 주요 제도들 간의 제도적 보완성을 나타내준다면, 후자는 CME를 구성하는 주요 제도들 간의 제도적 보완성을 보여준다.

위에서 살펴본 바와 같은 생산레짐과 복지체제 간의 제도적 보완성을 주장하는 연구들은 두 가지 이론적 특징을 지닌다(안재홍, 2004: 392). 첫째, 기업 및 기업연합에 의하여 주도되는 조정전략은 복지국가의 형성과 재편에 중요한 영향을 미친다. 둘째, 기업은 생산레짐과 복지체제 간의 순기능적 보완관계에 따라 사회정책의 형성 및 변화를 용인 또는 지지해 왔다. 그러므로 세계화의 외적 위협과 탈산업화의 내적 변화에 직면해 있는 복지국가들에서 생산레짐의 제도적 배열에 따라 사회복지에 대한 기업가들의 이해와 선호가 다르고, 그 결과 복지체제의 발전 경로가 다르다는 것이다. 이러한 주장은 복지국가의 발달과정을 시장에 반하는 정치(*politics against market*) 혹은 노동 권력동원의 차원에서 접근하여 기업가들의 역할을 무시하였던 기존 이론들과 구분되는 새로운 이론적 시도라고 하겠다(정무권, 2007, 2010). 하지만, 생산레짐과 복지체제간의 제도적 보완성은 아직까지 부분적 적합성을 보여주는 데 그치고 있는 실정이다(안재홍, 2004: 396). 조정시장 경제체계에 속하는 독일과 스웨덴이 복지체제 특징이 서로 다른

이유는 무엇인지, 조정시장 경제체계에 속하는 일본에서 자유주의 복지체제를 발전시켜 온 이유는 무엇인지 등에 대하여 설명할 수 있어야 한다. 이를 위해서는 생산레짐과 복지체제를 형성하고, 이 둘 사이 원활한 작동을 매개하는 정치체제의 역할에 주목하여야 한다(Shalev 2001; Hancké, Rhodes and Thatcher, 2007; Hall and Thelen, 2009; Thelen, 2009, 2010; 신동면, 2010).

일반적으로 정치체제 산물인 정책은 사회세력들의 다양한 이해관계를 기초로 수립된다. 정당은 사회집단의 이해와 선호를 집약해주는 역할을 담당하며, 정부는 그렇게 집약된 의사를 정책결정 과정에서 직접 처리하는 역할을 담당한다(Swank, 2002; Iversen, 2005; Iversen and Soskice, 2006; 정무권, 2010). 정책결정자들에 의한 정책 선택은 사회 집단의 압력과 요구에 ‘순응하는 것’이 아니라 ‘중재 혹은 완화하는 것’이기에 생산레짐과 복지체제 간의 제도적 보완성은 정책결정과정에서 ‘선택적 친화성’을 지니게 된다. 따라서 생산레짐의 변화가 복지체제에 미치는 영향을 파악하기 위해서는 선택적 친화성이 이루어지는 정치체제의 역할을 살펴보아야 한다. 다음에서는 1990년대 초반 이후 장기불황 압력 하에서 일본의 생산레짐과 복지체제가 어떻게 변화해 왔는지를 살펴보고자 한다.

### 3. 일본 생산레짐의 변화

장기불황이 지속되면서 일본 경제의 비약적 성장을 가능케 했던 생산레짐을 구성하는 제도들에서 균열이 시작되었다. 여기에서는 장기불황이 시작되었던 1990년대 초반을 기준으로 버블붕괴 이전과 이후로 나누어 일본 생산레짐의 특성을 논의하고자 한다.

#### 1) 버블붕괴전 일본 생산레짐의 특성: 그룹별 조정시장경제체제

일본에서는 전후 산업화 과정에서 기업단위로 노동조합이 조직되었다. 관리직을 제외한 상근 근로자를 중심으로 조합을 조직하였고, 기업단위 노조가 경영자와 단체교섭을

진행하는 것이 노사관계 관행으로 자리 잡았다. 서구의 산업별 노동조합과 달리 일본의 기업단위 노조는 단체교섭을 통해 근로자의 임금인상 자제와 기업가의 고용보장을 맞교환하여 노사협력의 전통을 확립하였다(박성빈, 2009). 기업가와 근로자들은 동일 산업에서 경쟁하는 다른 기업들보다 생산성을 높이기 위해 상호 협력할 유인이 높아졌다. 기업은 종신고용을 유지하고, 연공서열을 기준으로 임금을 지급하고, 기업복지를 제공하며, 종업원 경영참여 기회를 제공하는 등의 노력을 통해 근로자의 충성을 확보 하였다. 또한 신규 채용의 대부분을 학교 졸업자로 제한하였고, 능력주의 인사관리를 바탕으로 종업원의 승진을 통해 인력을 배치함으로써 내부 노동시장을 강화하였다. 그 결과, 핵심 근로자들은 기업의 다양한 계층으로 유연하게 이동하며 평생 고용을 보장받았고, 고용안정과 기업복지의 혜택을 누릴 수 있었다(박경열, 2009). 종신고용제, 연공서열제, 내부승진, 노사협조 등의 특징을 지닌 일본의 고용시스템은 기업을 주주, 경영자, 종업원 등으로 구성된 이해관계자 공동체라고 간주하는 기업관을 형성하였다(박성빈, 2009).

경제발전 과정에서 일본 정부는 국영 및 시중 은행의 자금 배분에 직·간접적으로 관여하였다. 국제 금융시장의 자본 유입으로부터 국내 금융시장을 보호하였고, 금융기관별 취급업무를 제한하였고, 기업의 금융 산업 진·출입을 규제해 왔다. 규제적 금융 시장 상황에서 기업들은 주거래 은행과 장기적 사업관계를 유지해 왔다. 주거래 은행은 기업에게 싼 금리로 안정된 자본을 제공하였고, 기업의 경영 성과를 감독하였으며, 기업의 재무위기사 금융 지원을 실시하였다. 기업은 대출의 대부분을 주거래 은행에서 발생시켰고 주거래 은행을 통해 금융 업무를 처리하였다. 특히, 일부 대기업들은 주거래 은행과 같은 그룹에 속해 있었고 상호주식보유를 통하여 주거래 은행과 밀접한 관계를 유지해 왔다(Vogel, 2005: 149).

일본의 금융제도 하에서 기업들은 자본 조달을 위해 주식시장이 아닌 주거래은행으로부터 대출을 선호하였다. 그 결과, [표 1]에서 보는 바와 같이 기업의 부채비율이 높았다. 버블 붕괴가 본격적으로 시작되었던 1992년, 표본 기업들의 부채비율 중앙값이 59.0%를 차지하였다. 그리고 기업 소유구조를 보면, 금융기관과 비금융기관(기업 간 상호주식보유와 종업원 주식보유 등을 포함)을 포함한 안정적 주주 보유비율의 중앙값이 59.8%에 달하고 있다.

[표 1] 일본 기업의 부채비율과 주주 소유권 비율

단위: %

연도	부채 비율	금융기관 주주 비율	비금융기관 주주 비율	외국인투자자 주주 비율	개인투자자 주주 비율
1986	80.8	30.1	27.1	1.2	29.0
1987	76.1	30.2	26.5	1.0	29.1
1988	66.6	30.1	27.2	1.1	28.4
1989	60.8	31.3	27.9	1.7	27.3
1990	58.3	31.5	29.4	1.5	26.8
1991	58.5	31.6	30.2	1.6	26.6
1992	59.0	30.5	29.3	1.4	28.5
1993	58.4	29.7	28.3	2.0	28.7
1994	52.5	28.1	27.9	2.4	29.3
1995	50.6	27.7	27.7	2.5	29.6
1996	48.0	27.0	27.7	2.6	29.6
1997	47.4	24.9	28.1	2.1	32.0
1998	49.2	23.2	28.0	1.5	33.0
1999	43.9	21.5	27.2	1.5	35.0
2000	39.6	21.0	27.1	1.5	36.6
2001	36.7	20.9	26.9	1.4	37.5
2002	34.9	20.5	26.6	1.3	38.0
2003	31.3	20.8	25.1	2.5	37.6
2004	26.5	21.5	24.6	4.3	36.4
2005	24.2	21.3	24.3	6.6	34.8
2006	24.8	20.7	24.4	7.1	35.7
2007	24.7	20.0	24.8	6.8	36.2

출처: Shinada (2009), p.27.

주: 자료는 일본개발은행의 기업금융 자료에 기재된 일본 상장기업들 중에서 추출한 표본 기업들(매년 2,000-3,000여개)의 각 항목별 중앙값(median)이다.

기업들은 금융 및 소유구조를 바탕으로 안정된 지배구조를 유지하였고, 외부 주주에 의한 적대적 인수 위협으로부터 자유로울 수 있었다. 그리하여 일본 기업들은 주주 자본주의(shareholder capitalism)와 다른 이해당사자 자본주의(stakeholder capitalism)를 발전시켜 왔다(Shinada, 2009).

상품생산의 측면에서 보면, 일본 기업들은 고품질의 특화된 상품생산에 주력하여 규모의 경제를 추구해 왔다. 기업에 고용된 근로자들은 평생고용이 보장되고, 기업복지가 제공되기 때문에 실업이나 일자리에 대한 부담 없이 기업이 요구하는 특수 숙련기술을 습득하려는 적극적 태도를 지녔다. 또한 기업은 근로자들이 특수숙련 기술을 습득하고 이탈할 것으로 생각하지 않기 때문에 인적자원 개발에 적극적이었다. 그 결과, 근로자들은 고급기술 균형을 이룰 수 있었고, 이를 바탕으로 기업들은 고품질의 특화된 상

품생산에 더욱 주력하는 선순환 구조를 만들 수 있었다. 이와 같이 기업 특수적 인적자원 개발과 이해당사자 거버넌스 체계는 보완적 관계를 형성하였다(Aoki, 2001; Odaki and Kadama, 2010).

요컨대, 1990년대 초반까지 일본은 평생고용이 보장되는 안정된 노사관계, 주거래 은행과 기업 간 금융거래를 통해 장기자본을 제공하는 금융제도, 이해당사자 중심의 기업 거버넌스 제도, 그룹(keiretsu)내 기업 간 협력관계 등이 결합되어 독특한 경제체제를 유지해 왔다. Soskice는 일본 경제체제의 특징에 주목하여, 그룹별 조정경제체제(group-coordinated economy)라고 칭한 바 있다(Soskice, 1999: 106). 그룹별 조정경제체제에서 기업들은 안정된 노사관계와 그룹 내 기업들 간 협력관계를 바탕으로 거래비용을 줄일 수 있었다. 그런데, 일본의 그룹별 조정경제체제는 1990대 초반 이후 지속되어 온 장기적 경기침체와 세계화 위협에 직면해 조정을 거치게 되었다.

## 2) 버블붕괴후 이해당사자 자본주의의 약화

버블 붕괴 이후 장기적 경제침체기 동안 일본 기업의 소유구조를 분석한 연구에 따르면, 주거래은행 금융제도와 상호 주식보유 체계가 지속적인 조정을 거치면서 소유구조의 변화가 이루어지고 있다(Aoki, 2001; Shinada, 2009; 김용열, 2008). 앞서 제시한 [표 1]은 일본 기업의 소유구조 변화를 잘 보여 준다. 1990년대 초반 이후 기업 자본에서 부채가 차지하는 비율이 지속적으로 감소하였다. 2007년, 조사된 표본 상장 기업들에서 부채 비율의 중앙값은 24.7%를 기록하였다(1992년의 부채비율 중앙값은 59%). 부채 비율이 감소한 것은 기업이 주거래 은행에서 대출을 받기 보다는 자본시장에서 주식 및 채권 발행을 통해 직접적인 자본 조달을 도모하였기 때문이다. 또한, 금융기관의 주식보유 비율이 1990년대 중·후반을 거치면서 크게 줄었고(금융기관의 주주비율 중앙값이 1992년 30.5%이었는데, 2007년 현재 20%임), 기업 간 상호주식보유와 근로자 주식보유를 포함한 비금융기관의 주식 소유 비율도 2000년대 초반에 들어 감소하였다(비금융기관의 주식보유비율 중앙값이 1992년 29.3%이었는데, 2007년 현재 24.8%임). 이에 따라 2007년 금융기관과 비금융기관 등 이해당사자를 포함한 안정주주 비율은 44.8%로 감

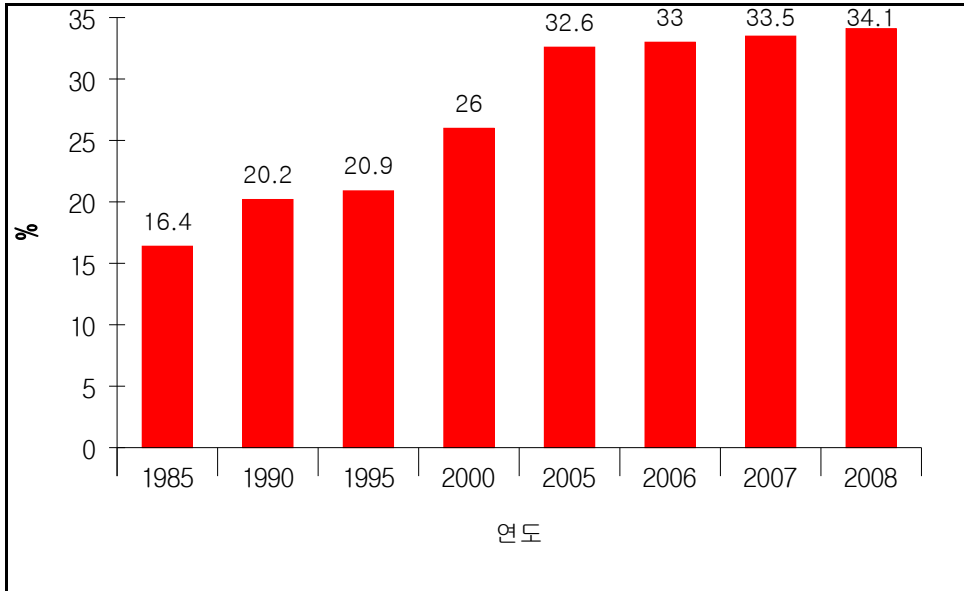
소하였다(1992년 59.8%였음). 반면에, 개인 투자자에 의한 주식 소유 비율은 1990년대 말 동아시아 경제위기 이후 눈에 띄게 성장하였으며(개인 투자자의 주식소유 비율이 1992년 28.5%에서 2007년 36.5%로 증가), 외국인 투자자의 주식 소유 비율도 2000년대 초반 이후 크게 늘어났다(외국인 투자자 주주비율 1992년 1.4%에서 2007년 6.8%로 증가). 결국, 기업의 소유구조 분포에서 외국인 투자자와 개인투자자의 비율이 증가하였고, 안정주주 역할을 하는 금융기관과 비금융기관의 비율이 감소하였다.

그러나 아직까지 기업의 자본 조달에서 주거래 은행으로부터 대출은 무시할 수 없는 수준이며, 금융기관이 주식 보유를 통해 사업관계를 유지하고 기업을 감시할 수 있다. 또한, 기업 간 상호주식보유와 종업원에 의한 주식보유 등 비금융기관의 주식 보유 비율은 소폭 감소하였지만, 기업 소유구조에서 중요하다. 예컨대, 상장회사 전체의 상호 주식 보유 비율은 1990년을 정점으로 감소하지만, 1999년 10.53%(금액기준)을 기록하였다. 이를 6대 그룹 소속기업으로 한정해서 보면, 상호 주식 보유 비율(금액기준)은 20.25%에 달하였다. 6대 그룹에 소속된 기업의 95.9%가 그룹 내 계열 기업들과 상호 주식 보유 관계를 맺고 있다(김용열, 2008: 268). 더욱이, 고이즈미(小泉純一郎) 정권은 2002년 대표적 기업규제 수단으로 계열기업의 상호 주식보유를 규제해온 주식보유총액제한제도를 폐지하였고, 2006년 서구식 경영권 방어 장치에 해당하는 제도들을 도입하여 기업 경영권에 대한 위협 가능성을 줄여주는 친 기업정책을 시행하였다. 따라서 기업들은 주거래은행을 통한 자본조달과 상호 주식보유를 특징으로 하는 금융 및 소유구조 제도의 점진적 조정을 경험하고 있다고 할 수 있다.

한편, 일본 경제의 장기적 침체와 함께 종신고용을 지탱해온 기업들은 인건비 부담을 완화하고 사업 재편을 도모하기 위해 고용조정을 필요로 하였다. 그런데 일본 기업들은 미국식 자유경제체계에서 성행하는 해고 방법을 선호하지 않았고 일본형 생산레짐의 주요한 제도적 특징인 평생고용에 기초한 협력적 노사관계의 틀을 유지하고자 한다(Vogel, 2005; 박성빈, 2009; 박정열, 2009). 일본 기업들은 노동 비용을 감소시키기 위한 조치를 취하는 경우에, 연장근무 축소, 상여금 축소, 신규 고용 축소, 임금 동결, 근로자 기업이전, 비정규 근로자 감축, 자발적 조기퇴직 등을 단행한 이후 최후 방법으로 정규직의 해고를 선택한다. 예컨대, 2000년에서 2003년 사이 상장기업들의 고용조정 실태를 보면, 조사대상 기업의 36%가 고용조정을 단행하였으며, 그 규모는 평균 15% 인원

감축을 한 것으로 나타났다. 이들 중에서 54%는 조직퇴직을 통해, 29%는 채용동결을 통해, 5%는 그룹내 기업이동을 통해, 나머지 5%는 자회사 고용이전을 통해 고용조정을 단행하였고, 해고를 통한 고용조정은 4%에 불과하였다(Jackson, 2005: 425). 일본에서 해고를 통한 구조조정이 매우 제한적으로 이루어지고 있다는 것을 보여준다.

[그림 1] 일본경제에서 비정규직 고용의 증가 추이



출처: Ministry of Internal Affairs and Communication, The Special Survey of the Labour Force Survey, (2010)

고용조정이 쉽지 않은 상황에서 기업들은 고용 유연성을 높이기 위한 대안으로 고용형태의 다변화를 시도하였다. 평생 고용계약이 적용되는 정규직 근로자의 비율을 줄이고, 비정규직 근로자의 비율을 늘려 갔다. [그림 1]을 보면, 1990년 20.2%(881만명)였던 비정규직 규모는 2007년 33.5%(1,732만명)로 증가하였다. 특히, 고이즈미 정권에서 2003년 파견직 근로자의 사용 제한을 완화하는 노동규제 완화가 단행되면서 제조업에서 비정규직의 비율이 급증하였다.

경제적 침체에 비정규직이 급격하게 확대한 것은 일본 기업의 선호와 정부의 노동정책에 따른 결과이다. 기업이 비정규직의 채용을 늘리는 것은 비정규직 고용형태에 따라 차이가 있지만, 전체적으로 볼 때 노동 비용을 절감하고, 고용 유연성을 확보하고, 단기간에 걸쳐 특별 사업을 추진하기 위한 기술 인력을 채용하기 위한 것으로 나타났다

(JILPT, 2009; Ogura, Zhou, Fujimoto, 2006). [표 2]에서 2007년 비정규 근로자의 고용 형태를 보면, 시간제가 22.5%, 파견직이 4.7%, 계약직이 2.8%를 차지한다. 비정규직 고용 형태에서 주목할 것은 파견직과 계약직을 포함한 비전형 근로자가 차지하는 비중이 빠르게 늘고 있다는 점이다.

[표 2] 기업규모별 비정규직 활용 현황 (2007년)

단위: %

구분	정규직	비정규직	비정규직 유형						
			계약직	재고용직	이전직	파견직	임시직	시간제	기타
전체 기업	62.2	37.8	2.8	1.8	1.2	4.7	0.6	22.5	4.3
1,000명 이상	74.2	25.8	3.1	1.4	1.5	11.3	0.5	4.2	3.8
500~999	66.3	33.7	3.9	1.8	2.2	10.5	0.6	11.2	3.5
300~499	62.5	37.5	3.6	1.9	1.4	8.8	0.4	16.9	4.5
100~299	61.6	38.4	3.6	2.5	1.6	6.9	0.4	18.6	4.8
50~99	59.5	40.5	2.9	2.1	1.1	4.3	0.7	23.9	5.4
30~49	63.2	36.8	2.8	2.0	1.1	3.1	0.7	23.4	3.7
5~29	61.3	38.7	2.2	1.3	0.8	2.2	0.6	27.8	3.8

출처: Ministry of Health, Labour and Welfare, Survey of the Diversification of Employment Status, 2007.

- 주: 1. 일본에서 파견직(Agency Working)은 근로계약을 맺은 고용기관과 작업장이 다른 경우를 말한다. 파견직은 파견기간이 정해진 유기 파견직(3년)과 파견기간이 정해지지 않은 무기 파견직이 있다.
- 2. 일본에서 계약직은 숙련기술자와 고령자의 경우 5년까지 계약이 가능하며, 나머지의 경우 3년까지 계약할 수 있다. 계약기간의 갱신이 가능하다.
- 3. 재고용직은 계약직과 유사한데, 퇴직후 일정기간 동안 대개는 시간제직으로 근무하는 근로자들이다.

이는 근로자의 고용형태에 따른 임금 차별을 허용하는 노동법률과 관련이 있다. 일본에서 시간제 근로자의 경우 전일제 근로자와 마찬가지로 동일 보수 원칙을 적용받도록 규정하고 있으나, 정규직과 동일노동을 수행하여야 한다는 등의 까다로운 조건으로 전체 시간제 근로자 중에서 5% 미만만이 동일 보수원칙을 적용받고 있다(Seifert, 2010: 10). 파견직 근로자와 계약직 근로자는 시간제 근로자와 달리 동일 보수 원칙의 적용을 받지 않는다. 더욱이, 1986년에 제정된 “인력파견사업법률”이 1999년 개정을 통해 파견 허용 업종을 대폭 확대하였다. 그리고 2003년 고이즈미 정권은 법률을 재개정하여 파견직의 허용범위를 건설, 항공, 의료부문을 제외한 전 업종으로 확대하였다. 계약직 근로자의 사용 범위에 대해서는 어떠한 규제도 없다. 이와 같이, 기업들은 계약직 근로자를 자유롭게 채용할 수 있고, 파견직 근로자의 경우에도 건설, 항공, 의료업을 제외한 전 업

종에서 자유롭게 채용할 수 있다. 더욱이 이들에게 정규직과 같은 일을 시키면서도 차별적 임금을 지급할 수 있기 때문에 기업들은 계약직과 파견직의 채용에 적극적이었다. 후생성 보고에 따르면, 1986년 파견직 근로자가 총 144천 명이었던 것이 2007년에 381만 명으로 증가하여 26배 이상 확대되었다(JILPT, 2010: 37).

특히, [표 2]를 보면 500인 이상을 고용한 대기업에서 파견 근로자의 채용 비중이 가장 높게 나타나고 있다. 이는 일본의 대기업에서 전일제와 평생고용 원칙을 적용받는 정규직 중심의 고용 관행이 균열을 보인다는 것을 나타낸다. 산업별로 보면, 제조업(9.8%), 정보통신산업(9.9%), 금융보험업(9.5%)에서 파견 근로자의 채용 비중이 높은 것으로 나타났다(JILPT, 2010: 35). 결국, 일본 기업들은 경쟁력 강화를 위해 노동비용 절감과 고용 유연화가 필요하다는 인식이 확산되면서 비정규 근로자의 활용을 지속적으로 확대해 갈 것이다(Seifert, 2010). 비정규직 사용이 증가하면서 사용자와 정규직 근로자의 단선적 협력 관계로 이해되었던 일본 노사관계는 정규직과 차별적 대우를 받는 비정규직을 포함하는 다양한 노사관계를 내포하게 되었다.

또한, 기업들은 인사관리를 지탱한 원리인 연공서열을 강조하는 능력주의 관리에서 점차 벗어나며 성과주의 인사관리로 전환하려는 노력을 보이고 있다. 1995년 일본경제인연합회는 경제침체와 세계화의 위협에 직면하여 일본 인사노무관리에서 성과주의 인사관리의 도입을 주장하는 보고서를 발간하였다(일본경제인연합회, 1995, 재인용 박경열, 2009: 165). 평생고용과 연공서열을 중시하는 생활급체계 폐지를 주장하면서 성과주의 인사관리를 대안으로 제시하였고, 개인 성과와 연결하는 성과-기반 임금체계의 수립을 주장하였다. 실제로 일본의 연공서열식 보수체계는 세계화와 장기적 경기침체의 위협에 직면하여 성과주의 보수체계를 점진적으로 수용하고 있다(JILPT, 2010). 예컨대, 성과주의 임금이 도입되면서 능력주의 관리의 기본 요소인 정기승급(자동승급 및 인사고과 승급) 제도를 폐지한 기업은 2000년 12.8%에서 2004년 37.8%로 증가하였다(사회경제생산성본부, 2004, 재인용 박경열, 2009: 173). 아직까지 개인적 성과에 비례하여 보수의 수준을 정하는 성과급 체계의 전면적 도입이 이루어진 것은 아니지만, 보수 체계에서 성과, 직무, 직무기술과 임금을 연계시키는 성과주의 요소를 도입하는 기업들이 꾸준히 늘고 있다.

이와 같이 연공서열식 보수체계가 약화되고 성과주의 임금체계가 도입되면서 노

조는 근로자 개개인의 임금사정에 개입할 수 없게 되었고, 이에 따라 노사교섭의 개별화가 확대될 수밖에 없었다. 노사교섭의 개별화는 집단적 노사교섭의 역할을 약화시키고 결과적으로 기업단위 노조의 역할과 힘을 축소시키게 된다. 더욱이 일본의 노동조합 조직율이 1990년대 이후 지속적으로 낮아지면서 집단적 노사관계를 벗어난 근로자가 증가하고 있다. 1987년 27.6%에 달하던 노조 조직율이 2005년 18.7%로 감소하였다(후생성, 2010). 노조 조직률의 지속적 감소는 집단적 노사관계의 약화를 초래하고 일본의 노사협력 관행을 깨뜨릴 수 있다.

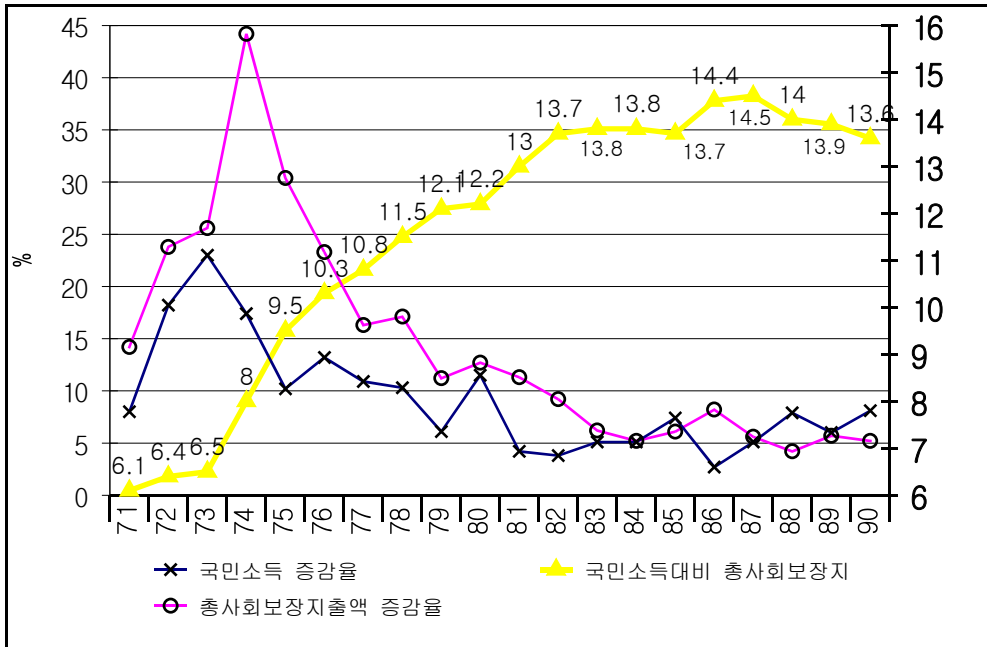
요컨대, 장기적 경기침체와 세계화의 위협에 직면하여 기업들은 그룹별 조정경제 체계 혹은 이해당사자 자본주의로부터 두려웠던 비교제도우위를 유지하고자 한다. 그러나 동시에 현행 제도가 환경 변화에 적절히 대응할 수 있도록 현행 제도의 제한적 조정(marginal adjustments)을 추진해 왔다. 일본 기업의 안정적 지배구조를 뒷받침해 온 금융기관과 비금융기관의 주식 소유비율이 감소하였고, 외국인 투자자와 개인투자자의 주식소유 비율이 증가하였다. 또한, 기업들은 노동비용 절감과 고용 유연화를 위해 비정규직 고용을 늘리고 있으며, 성과주의 인사관리를 도입함에 따라 기업별 집단적 노사관계가 약화되고 있다.

## 4. 일본 복지체제의 변화

### 1) 일본형 복지사회의 성립

1979년 자민당 정부는 ‘일본형 복지사회 건설’을 내세웠고, 1980년대 동안 국가복지의 확대를 통한 복지국가 발전에 소극적 태도를 유지하였다. 그 결과, 자민당 정부는 사회복지지출 확대에 대하여 보수적 태도로 일관하였고, 사회복지를 위한 국가 역할을 축소시켜 왔다(신동면, 2007).

[그림 2] 사회보장지출액과 국민소득 연간 증감율 추이 (1971~1990년)



출처: 국립사회보장인구문제연구소 (2010), Table 2 and Table 3.

[그림 2]을 보면, 1980년대 동안 사회보장지출액의 국민소득에 대한 비율은 13%선에 정체되어 있었다. 80년대와 마찬가지로 고도 경제성장을 구가하였던 70년대에 국민소득 대비 사회보장지출액의 비중이 지속적으로 상승하였던 것과 비교하면 뚜렷한 대조를 이룬다. 자민당 정부는 80년대 동안 사회복지제도의 현상유지를 추구하였고, 더 나아가 사회보장을 위한 국가 부담을 줄이고자 하였다. 1982년에 자민당 정부는 ‘1973년 복지원년 계획’을 대표했던 70세 이상 노인 무상 의료서비스가 사회보장지출 증가의 주범이라는 인식 하에 노인의료서비스 이용 시 본인부담금을 납부하도록 하였다. 또한 1984년, 의료비 전액을 보험급여로 받았던 조합관장 건강보험 가입자에 대하여 10%의 본인부담금을 부과하였다. 그리고 국민건강보험에 대한 정부 보조금을 보험급여액의 45%에서 38.5%로 낮추었다.<sup>3)</sup>

또한 1986년 공적연금 개혁을 통해 연금급여액을 축소하였다.<sup>4)</sup> 후생연금, 국민연

3) 일본의 의료보험은 피용자와 그들의 부양가족을 위한 건강보험과 자영업자, 농업종사자, 학생 등에 적용되는 국민건강보험, 그리고 노인보건의료계도로 구분된다. 건강보험은 대기업 종업원을 위한 조합관장 건강보험과 중소기업 피용자를 위한 정부관장 건강보험, 그 밖의 지역건강보험이 운영된다.

금, 상호부조연금을 통합하여 20세 이상 모든 국민을 대상으로 보편적 기초연금(국민연금)을 제공하고, 5인 이상 기업체 근로자를 위한 후생연금과 특수직역을 위한 상호부조연금을 소득 비례적 연금으로 개편하여 2층 연금 구조를 확립하였다. 그런데 기초연금을 도입하며 정부는 소득 비례적 후생연금을 위해 연금액의 20% 수준으로 지급해 왔던 정부 보조금을 폐지하고, 대신에 기초연금 급여액의 1/3에 해당하는 정부 보조금을 지급기로 하였다. 기초연금의 급여총액이 후생연금의 급여총액의 30% 정도라는 점을 고려한다면, 1986년 공적연금 개혁을 통해 연금재정에 대한 정부 부담을 크게 줄이는 효과를 가져왔다(조영훈, 2006, 182; 진창수, 2007).

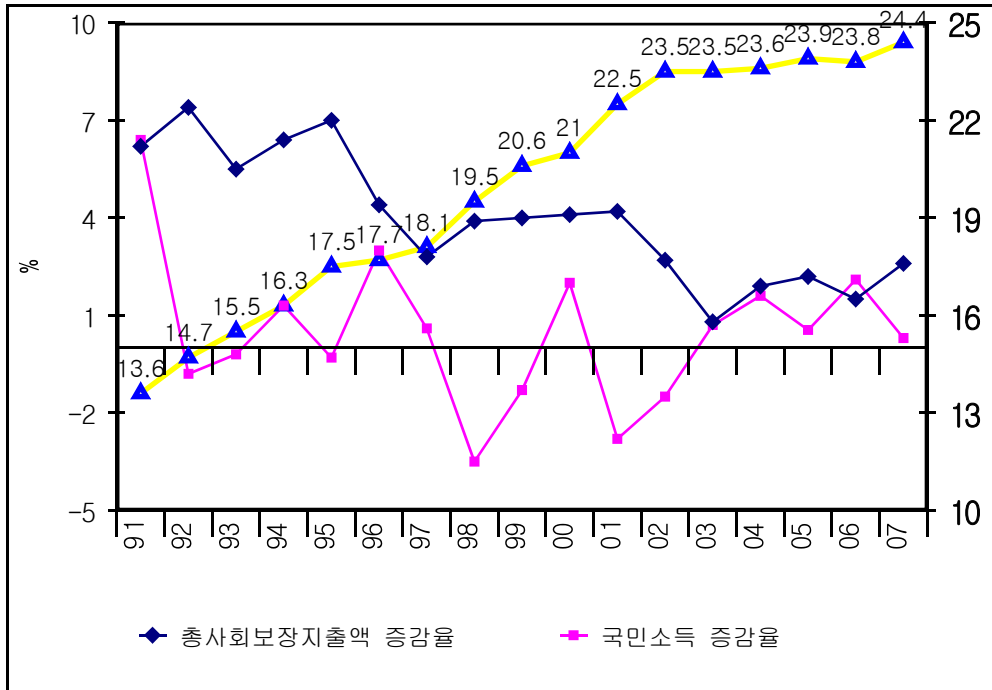
이러한 조치들로 인해서 사회보장지출액에서 정부 재원이 차지하는 비중은 80년대 동안 지속적으로 하락하였다. 1980년에 32.9%를 차지하던 정부 재원의 비중은 1990년에 24.4%로 떨어졌다. 결국, 1980년대는 일본 복지국가 발달 역사에서 정체의 시기이며, 일본이 ‘국가복지 낙후국(state welfare laggard)’으로 불리던 시기였다(신동면, 2007: 24). 그러나 일본의 복지사회는 지속적인 높은 수준의 경제성장과 완전고용에 가까운 고용상태를 통해 성공적으로 운영될 수 있었다. 종신고용제와 연공임금제가 실시되는 상황에서 고용 그 자체는 생활보장을 의미하였고, 일본형 복지사회는 버블경제가 붕괴되기 전까지는 잘 작동하는 것처럼 보였다.

## 2) 경제침체기의 국가복지 확대

1990년대 초반부터 시작된 경제 침체기에 일본 정부는 사회복지를 위한 국가의 역할을 확대해 왔다. [그림 3]을 보면, 1991년에 국민소득 대비 사회보장지출액의 비율이 13.6%였던 것이 10년 후인 2001년에 22.5%로 성장하였다. 경제 침체기에 국민소득의 절대 규모가 축소할 수 있다는 점을 고려하여 사회보장지출액의 전년도 대비 증감율과 국민소득의 전년도 대비 증감율을 비교하면, 1991년부터 2001년까지 사회보장지출액 증가율이 국민소득 증가율보다 월등히 높았다.

4) 일본의 공적연금제도는 5인 이상을 고용한 기업체 근로자를 대상으로 후생연금(Employee's Pension Insurance)과 5인 미만을 고용한 기업체의 근로자와 자영업자 등의 일반 국민을 대상으로 국민연금(National Pension Insurance), 그리고 공무원, 교사, 군인 등을 대상으로 상호부조연금(Mutual Aid Pension)으로 나뉘어 있었다.

[그림 3] 사회보장지출액과 국민소득의 연간 증감률 추이(1991~2007년)



출처: NIPSSR (2010), Table 2 and Table 3.

그런데, 사회보장지출 확대 경향은 2001년 고이즈미 정권 등장 이후 수그러들었다. [그림 3]을 보면, 고이즈미 정권 하(2001년~2006)에서 국민소득 대비 사회보장지출액의 규모는 23%수준에서 정체되었고, 사회보장지출액의 연간 증가율도 크게 하락하였다. 특히, 2006년에는 처음으로 사회보장지출액의 전년도 대비 증가율이 국민소득의 연간 증가율보다 낮았다. 고이즈미 정권은 사회보장지출 확대를 막기 위해 서비스 이용자가 부담하는 본인부담액을 인상하였다. 2006년 의료보험 개혁을 통해 70세 이상 고령자의 본인부담 비율을 20%에서 30%로 올렸고, 요양병원에 입원한 70세 이상 환자의 식비와 주거비를 인상하였으며(월 28,000엔 인상), 의료보험에서 환자가 부담하는 본인부담금 상한액을 높였다(일본 국립사회보장 인구문제연구소, 2007: 32-4). 요컨대, 고이즈미 정권 등장 이후 사회보장지출액의 확대 경향이 사라졌지만, 1990년대의 경제침체기 10년 동안 일본은 사회보장지출에서 괄목할 성장을 경험하였다.

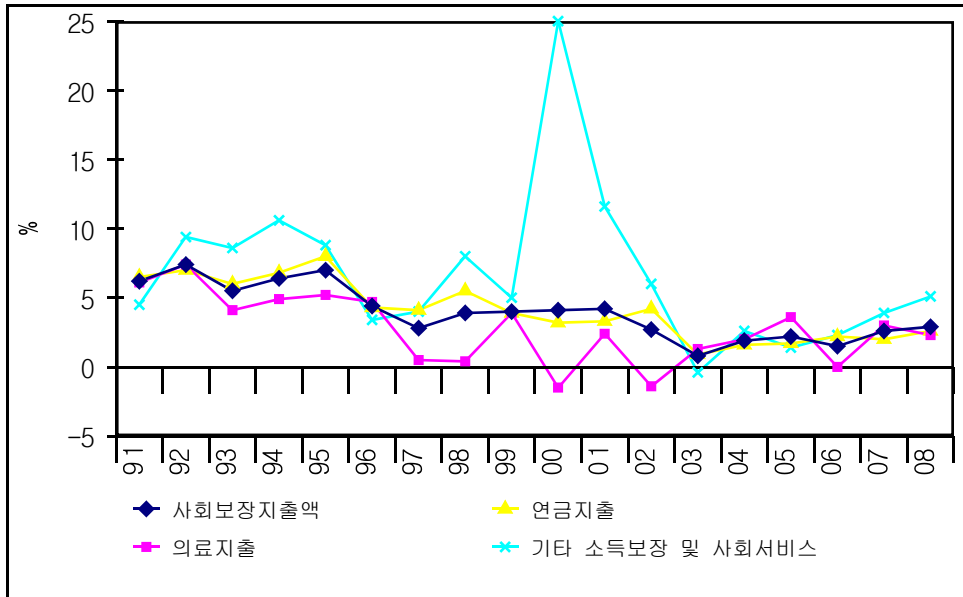
물론, 1990년대 동안 사회보장지출액이 눈에 띄게 확대된 것은 고령화와 국민생활 변화로 인해 연금과 의료 급부가 크게 증가하였기 때문이다. 예를 들면, 연금급여는

1991년에 25조 6천 100억 엔(국민소득 대비 6.94%)에서 2007년 48조 2천 700억 엔(국민소득 대비 12.88%)으로 증가하였고, 의료 급부는 같은 기간 19조 5천억 엔(국민소득 대비 5.29%)에서 28조 9천 400억 엔(국민소득 대비 7.72%)으로 늘었다. 이 같은 연금과 의료 급부 확대에 의해 2007년 사회보장지출액을 사업별로 구분하면 연금급여가 51.2%, 건강보험이 19.1%, 노인 보건의료가 11.3%를 차지한다(국립사회보장인구문제연구소, 2010).

그런데 정부가 국가복지를 확대하는 내용을 담은 사회보장제도 개혁을 추진한 것도 사회보장지출액이 증가한 주요 원인이라는 것을 간과해서는 안 된다. 1994년에 노인 복지를 위한 ‘신골드플랜’과 아동을 위한 ‘신엔젤플랜’이 수립되고, 고령화·소자화 사회를 대비한 노인 및 아동 사회서비스가 확대되었다. 그리고 2000년에 개호보험이 도입되어 고령자 요양보호를 보편주의 사회보험으로 재편하였다. 개호보험 재원은 보험료 50%와 정부 보조금 50%로 충당되었으며, 개호보험 도입과 함께 사회보장을 위한 정부의 재정 부담이 크게 증가하였다. 또한 2004년에 연금개혁을 단행하여, 기초연금에 대한 정부 보조금 비율을 1/3에서 점진적으로 인상하여 2009년까지 1/2로 높이기로 하였다(국립사회보장인구문제연구소, 2007: 17). 또한 정규직 근로자에 비하여 근로조건에서 차별적 대우를 받는 비정규직 근로자를 위한 소득세 혜택과 함께 비정규직을 위한 사회서비스를 강화하였다. 여성 비정규직이 일과 가정생활을 양립할 수 있도록 육아 및 케어 서비스를 확대하고, NEET(Not in Education, Employment, or Training) 집단을 포함한 청년 비정규직의 직업능력을 배양하기 위해 교육훈련을 실시하고 고용 서비스를 강화하고 있다(Ogura and Zhou, Fujimoto, 2006).<sup>5)</sup>

5) 내각사무처가 발표한 ‘고용상태조사’에 따르면, 15-34세 청년층 중에서 NEET 그룹에 속하는 사람은 2007년 현재 약 63만명으로, 청년층의 2.0%에 달한다(JILPT, 2010: 42).

[그림 4] 버블붕괴 이후 분야별 사회보장지출액의 전년도 대비 증감율 추이



출처: NIPSSR, 2010, Table 3.

버블 붕괴 이후 최근까지 사회보장지출액을 분야별로 나누어 비교해 보면, 고령화에 의한 사회보장지출 증가와 함께 사회보장 전반의 확대 경향을 확인할 수 있다. [그림 4]는 버블 붕괴 이후 18년 동안 사회보장지출액을 연금지출, 의료지출, 기타 소득보장 및 서비스로 나누어 전년도 대비 증감율을 살펴보았다. 고이즈미 정권 기간의 몇 년을 제외하고 대부분의 연도에서 전년도 대비 증가율은 연금과 의료 분야보다 기타 소득보장 및 사회 서비스 분야가 높게 나타났다. 1991년에서 2008년까지 18년 동안의 전년도 대비 평균 증감률을 살펴보면, 사회보장지출액의 평균 증가율은 3.9%를 기록하였는데, 연금은 4.1%였고, 의료지출은 2.7%였다. 그리고 기타 소득보장 및 사회 서비스의 평균 증가율은 6.7%로 가장 높게 나타났다. 일반적으로 일본에서 사회보장지출액의 증가는 고령화로 인한 연금과 국민생활 변화로 인한 의료 급부의 증가에 의해 주도되었다고 설명되지만, 버블 붕괴 이후 일본 경제 침체기 동안에 오히려 연금과 의료를 제외한 기타 소득보장과 사회 서비스의 지출이 더 빠르게 증가하였다는 것은 주목할 만하다.

그리하여 일본의 공공 사회복지지출액은 OECD 가입국들의 수준에 견줄 만큼 성장하였다. 2005년에 일본의 공공 사회복지지출액은 GDP 대비 18.6%으로 OECD 평균

인 20.6%와 비교하여 큰 차이를 보이지 않는다. 일본은 지난 20여년의 장기적 경기 침체기 동안 사회보장지출을 크게 확대시켜왔고, 몇몇 사회보장제도의 개혁을 통해 사회복지에서 차지하는 국가의 역할을 확대해 왔다. 그렇다면, 일본의 복지체제는 세계화와 장기적 경기침체의 위협 속에서 왜 사회복지를 위한 국가역할을 확대하였는가? 생산레짐과 복지체제간의 제도적 보완성을 전제한다면, 일본 생산레짐의 제도적 조정은 복지체제의 변화를 촉발하였을 것으로 예상할 수 있다.

## 5. 생산레짐과 복지체제의 선택적 친화성

자본주의 다양성 논의에 따르면, 생산레짐의 제도 변화는 자본주의체제의 주요 행위자인 기업의 선호와 이해의 변화를 가져온다고 설명한다. 즉, 생산레짐의 제도 변화는 기업들이 기존 제도에서 얻을 수 있는 편익이 새로운 제도가 주는 편익보다 월등히 작다는 이해 계산이 전제되어야 한다. 앞서 일본 생산레짐의 제도 변화로 기업 지배구조의 제한적 조정과 고용 및 노사관계의 변화를 꼽았다. 여기에서는 특히 고용 및 노사관계의 변화에 주목하고자 한다. 왜냐하면, 일본식 고용시스템과 노사관계는 기업복지 중심의 복지체제와 밀접하게 연결되어 있기 때문이다.

일본 기업의 고용관계를 살펴보면, 버블 붕괴 이후 평생고용제가 약화되고, 비정규직 고용이 빠르게 늘고 있다. 이에 따라 노동시장에서 정규직과 비정규직 간의 격차가 확대되었고 노동시장 이중화 현상이 심화되고 있다. [표 3]에서는 일본 노동시장에서 정규직과 비정규직 근로자간의 시간당 유사-실질 임금을 비교하였다.

[표 3] 고용형태별 시간당 유사-실질임금 비교 (남성근로자 중위임금 수준)

단위: 엔

구 분	1999년 9월	2003년 9월	두 시점의 차이
정규직 근로자	1,795 (100.0)	1,728 (100.0)	-67
계약직 근로자	1,587 (88.4)	1,386 (80.2)	-200
無期 파견직 근로자	1,570 (87.4)	1,282 (74.1)	-287
有期 파견직 근로자	1,449 (80.7)	1,170 (67.7)	-279
임시직 근로자	950 (52.9)	872 (50.5)	-78
시간제 근로자	916 (51.0)	939 (54.3)	23
기타	1,108 (61.7)	1,160 (67.1)	52

출처: JILPT(2010), 6면.

주: 시간당 유사-실질 임금은 소비자물가지수를 고려하여 보정한 2000년 가격임.

1999년과 2003년 두 시점을 비교하면, 시간제 근로자를 제외하고 거의 모든 고용형태에서 시간당 실질 임금이 감소하였다. 특히, 파견직과 계약직 근로자의 실질 임금 감소 규모가 가장 크다. 그리고 정규직과 비정규직 근로자의 시간당 실질임금의 격차가 심화되었다. 1999년 계약직 근로자의 실질임금이 정규직 임금 대비 88.4%였었는데 2003년에 80.2%로 떨어졌다. 파견직 근로자의 경우 정규직과의 임금 격차가 더욱 심화되었다. 두 시점 사이에 有期 파견직 근로자 실질임금은 정규직 대비 80.7%에서 67.7%로 감소하였고, 無期 파견직도 87.4%에서 74.1%로 감소하였다. 요컨대, 계약직과 파견직 근로자로 대표되는 비전형 근로자의 임금수준이 정규직과 비교하여 격차가 점점 커지고 있다.

후생성(2007)의 조사에 따르면, 기업들이 비정규직을 고용하는 이유는 임금비용을 줄이기 위하여, 작업량의 변화에 인력수급을 맞추기 위하여, 경기변동에 따라 인력을 조정하기 위하여, 비임금 노동비용을 줄이기 위하여 순으로 높게 나타났다(JILPT, 2010: 38). 결국, 기업들이 노동유연화와 노동비용 절감을 이유로 비정규직 채용을 늘리면서, 평생고용제에 바탕을 둔 정규직 중심의 고용관행이 약화되고 있으며, 이에 따라 기업수준에서 유지되어 왔던 협력적 노사관계도 균열을 보일 수밖에 없었다.

한편, 일본의 고용 및 노사관계제도의 변화는 일본식 복지체제를 구성해온 핵심요소인 기업복지에 대한 기업의 이해를 바꾸고 있다. 기업복지는 기업이 부담하는 사회보험료를 의미하는 법정 기업복지와 자발적 기업복지로 구분된다. 자발적 기업복지는 기

업이 고용유지를 목적으로 종업원을 대상으로 사택 및 주택구입 지원, 의료지원, 생활 지원(식대, 육아비, 통근버스, 축하금, 자산형성, 여가비) 등을 제공하는데, ‘일본형 복지 사회’를 구성하는 핵심 요소라고 알려져 있다.

[표 4] 일본 기업 근로자 1인당 노동비용 추이

단위: 엔 ( % )

연도	노동비용	현금급여	기업 복지		퇴직금
			법정 복지	자발적 복지	
1991	612,464	492,587	49,865 (8.14)	27,226 (4.44)	42,786 (6.98)
1993	618,697	500,983	50,998 (8.24)	28,545 (4.61)	38,171 (6.16)
1995	659,166	525,651	58,679 (8.90)	29,495 (4.47)	45,341 (6.87)
1997	689,782	541,209	62,896 (9.11)	28,932 (4.19)	56,745 (8.22)
1999	713,154	548,191	63,763 (8.94)	28,425 (3.98)	72,775 (10.2)
2001	738,476	562,098	68,482 (9.27)	27,401 (3.71)	80,495 (10.9)
2003	758,783	565,935	72,853 (9.60)	27,958 (3.68)	92,037 (12.1)
2005	768,793	583,386	75,436 (9.81)	28,286 (3.67)	81,685 (10.6)
2006	769,050	587,658	76,437 (9.93)	28,350 (3.68)	76,605 (9.96)
2007	761,493	586,008	75,936 (9.97)	27,998 (3.67)	71,551 (9.39)

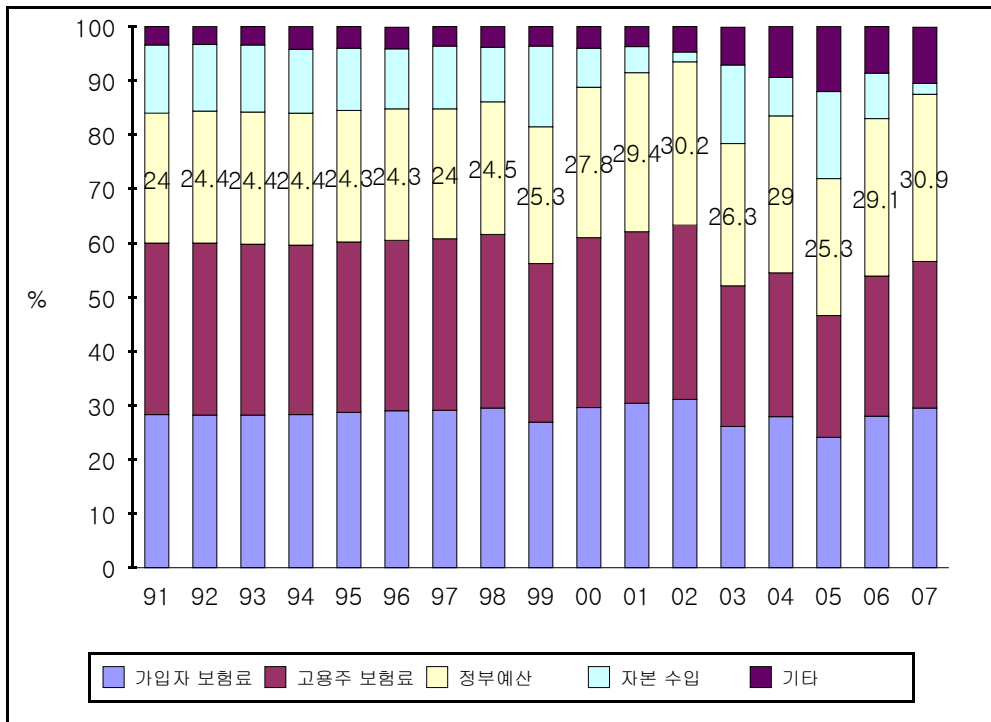
주: ( )는 노동비용에 대한 비율임.  
 자료: Nippon Keidanren, (2010) p. 83

[표 4]에서는 1991년 버블 붕괴 이후 최근까지 일본 기업 근로자의 1인당 노동비용의 변화 추이를 살펴보았다. 연금 및 의료 보험료 인상과 개호보험 도입 등으로 기업이 부담하는 사회보험료가 늘어나면서 법정 기업복지 금액이 꾸준히 증가하였다. 1991년 법정 기업복지 금액이 49,865엔에서 2007년 75,936엔으로 153% 상승하였다. 법정 기업복지 부담액이 노동비용에서 차지하는 비중을 보면, 그 비율이 꾸준히 증가하였는데 1991년 8.14%에서 2007년 9.97%로 상승하였다. 그리고 퇴직금 부담액도 꾸준히 증가하였는데, 노동비용에서 차지하는 비중을 보면, 1991년 6.98%였는데 2007년에는 9.39%를 기록하였다. 그런데 기업별로 노사 간 단체협상을 통해 제공되는 자발적 기업복지 금액은 법정 기업복지 및 퇴직금과 반대 경향을 보여준다. 2007년 자발적 기업복지 금액은 27,998엔으로 1991년의 27,226엔과 거의 차이가 없다. 노동비용 대비 자발적 기업복지 비율은 1991년 4.44%에서 2007년 3.67%로 축소되었다. 요컨대, 지난 16년 동안 기

업의 자발적 기업복지 지출액은 거의 변화가 없고, 특히 노동비용 대비 자발적 기업복지 지출액의 비중이 매년 감소하였다. 이는 일본 생산레짐과 복지체제간의 제도적 보완성을 형성해 왔던 '관대한 기업복지'가 1990년대 버블 붕괴 이후 약화되고 있음을 보여준다.

이와 함께, 노사관계가 이중화되어 기업들이 정규직 내부자 보호에만 치중하고, 임금 및 기업복지에서 비정규직 외부자를 차별적으로 대우하는 노동시장 상황이 출현하게 되었다는 것을 빼놓을 수 없다. 내부자를 위한 사회보장 수준이 높아지며 기업의 사회보험료 부담은 [표 4]의 법정 기업복지 항목에서 볼 수 있는 것처럼 절대 금액뿐만 아니라 노동비용 대비 비율도 증가하였다. 사회보험료 부담이 늘면서 기업은 노동비용 상승에 대한 우려가 커질 수밖에 없다.

[그림 4] 사회보장지출의 재원 구성 변화 추이



출처: NIPSSR (2010), Table 10을 참고하여 작성함.

이러한 상황에서 기업은 비정규직 채용을 늘릴 뿐만 아니라, 사회보장 재원에서 기

업이 차지하는 비중을 가능한 줄이고 국가가 부담하는 재정지출이 확대되기를 선호한다. 세계화 위협에 직면하여 조세를 중심으로 사회보장 재원을 충당하는 국가들이 사회보험료를 중심으로 재원을 충당하는 국가에 비하여 기업 경영에서 비교제도우위를 지닌다고 알려져 있다(Scharpf, 1997). 이러한 주장은 경제 침체에 일본 정부가 왜 사회보장을 위한 재원부담을 증가시켰는지를 이해하는 데 도움을 준다. [그림 4]를 보면, 2000년대 들어와 특히, 고이즈미 정권 하에서 사회보장 재원 구성에서 고용주가 부담하는 보험료 비중이 눈에 띄게 감소하였고, 정부 예산의 비중이 증가하였다. 1991년에 사회보장지출 재원에서 24%수준에 머물던 정부 부담은 2001년 29.4%로 상승하였고, 2007년 30.9%를 기록하였다.

요컨대, 버블붕괴 이전 시기에 일본 기업들에게 비교제도우위를 제공해 왔던 생산레짐과 복지체제의 제도적 보완성 - 종신고용제도에 바탕을 둔 완전고용과 관대한 기업복지가 저 발달된 국가복지체제와 보완관계를 형성 - 이 균열을 보이고 있다. 생산레짐의 제도 변화를 따라 기업들은 ‘자발적 기업복지’를 위한 지출을 줄이고 있으며, 내부자 보호를 강화하는 반면에 외부자에 대해서 차별적 대우를 취한다. 사회보험료 부담이 늘면서 기업들은 노동비용 상승에 대한 우려 속에 사회보장 재원에서 차지하는 기업 부담을 줄이고 국가 부담을 늘리는 것을 선호한다. 따라서 1990년대 초반 이후 나타난 복지체제의 변화는 사회복지에 대한 기업의 변화된 선호를 반영한 것이라고 하겠다. 사회복지에 대한 기업의 선호 변화는 생산레짐과 복지체제의 선택적 친화성을 새롭게 형성해 가고 있으며, 그 결과는 자발적 기업복지의 약화와 국가복지의 확대로 나타나고 있다.

## 6. 결론: 정치체제의 한계와 선택적 친화성

자본주의 다양성 관점에서 볼 때 1991년 버블 붕괴 이후 지난 20년 동안 국가복지 확대를 포함하는 일본형 복지체제의 변화가 이루어진 것은 생산레짐을 구성하는 제도들의 점진적 조정에 따라 사회복지에 대한 기업들의 선호가 변화하였기 때문이다. 주거래은행의 약화와 기업 지배구조의 조정, 기업별 집단적 노사관계의 약화, 비정규직의 증가,

성과주의 인사관리의 확대 등의 제도 변화를 겪으며 일본식 모델로 일컫는 그룹별 조정 경제체제 혹은 이해당사자 자본주의의 약화를 경험하였다. 노사관계 제도 변화에 따라 기업들은 자발적 기업복지를 축소해 왔고, 사회보장 재원에서 기업 부담보다 국가의 부담을 늘리는 것을 선호하였다. 정부의 경제·사회정책과정에서 생산레짐의 핵심 행위자인 기업의 이해와 선호는 정책 선택을 제약하는 구조적 요인이다. 하지만, 정책결정자들은 사회 집단의 압력과 요구에 ‘순응하는 것’이 아니라 ‘중재 혹은 완화하는 것’이기에 정치체제의 역할이 중요하다.

성장-고용-분배로 이어지는 일본형 복지사회의 작동이 불안해진 상황에서 1990년대 중반이후 자민당 정부는 국가복지의 확대를 통해 위기를 극복하려 했다. 그러나 국가복지 확대 경향은 고이즈미 정권 하에서 더욱 강화된 신자유주의 성장전략으로 인해 멈추게 되었다. 민영화, 규제완화, 시장자유화, 재정지출 감소 등을 통해 경제 효율성을 극대화해야 경제 성장이 가능하고, 높은 수준의 고용창출 및 유지를 통해 일본형 복지사회가 작동된다는 고이즈미 수상의 신념은 8년의 집권기간 내내 흔들리지 않았다(최태욱, 2011). 그 결과, 고이즈미 정권 하에서 국가복지의 확대 경향은 멈추게 되었고, 일본 사회는 격차사회로 변모하게 되었다.

그러나 일본의 복지체제는 2009년에 정치체제의 변화를 통하여 새로운 전기를 맞이하였다. 8월 30일 중의원 선거에서 민주당이 전체 480석 중에서 309석을 차지하여, 소위 ‘55년 체제’ 이후 처음으로 자민당이 제 1 다수당의 지위를 잃게 되었다. 하토야마 유키오(鳩山由起夫)가 이끄는 민주당은 2009년 총선거 당시 선거공약으로 소득제한이 없는 보편주의 아동수당의 도입(연간 31만 엔), 월 7만 엔 최저보장연금의 도입, 고등학교 무상교육, 고속도로 통행료 무료 등을 선거공약으로 제안하였다. 집권 후 하토야마 내각은 아동수당법률을 통과시켜 중학교 졸업시기까지 모든 아이에게 월 2만 6천 엔을 지급하도록 하였다<sup>6)</sup>. 그리고 고등학교 무상화 법안을 통과시켜 공립고의 수업료를 면제하고, 사립고 학생들에게는 수업료를 차등 지원하기로 하였다. 또한, 2010년 4월부터 고용보험의 가입 범위를 확대하여 주당 20시간 이상 일하고 한 달 이상 근로계약을 맺은 모든 근로자들은 기업 규모에 관계없이 고용보험에 가입하도록 하였다. 이러한 조치들은 사회복지를 위한 국가재정의 획기적 증액을 필요로 하는 것이었다. 민주당의 계산에

6) 참고로 2006년도 국민연금의 보험료는 정액보험료로 월 16,900엔이다.

따르면, 복지 구상 실현을 위하여 추가로 필요한 비용이 2013년도 기준 연간 약 16.8조 엔으로, 이는 2008년도 국가예산인 83.1조 엔의 약 20.2%에 해당하는 금액이다. 민주당은 이를 증세 없이 세출 삭감 및 조정과 세제 개정을 통해 마련하겠다고 하였다.

그러나 정권교체 후 약 1년간 민주당 정권에 대한 지지율은 급격하게 떨어졌다. 2010년 6월 하토야마의 뒤를 이은 간 나오토(菅直人) 수상은 전임 하토야마 내각의 증세 없는 복지구상은 비현실적이라는 인식 하에 소비세율을 5%에서 10%로 올리겠다고 발표하였으나, 2010년 7월에 실시된 참의원 선거에서 이로 인해 큰 패배를 경험하였다. 그 이후 간 내각은 재원확보의 어려움을 이유로 민주당 복지정책의 내용을 수정하였다. 2011년 실시하려던 아동수당 증액을 단행하되, 원안대로 월 2만 6천 엔을 현금으로 모두 지급하지 않고 현물로 대신하는 방안을 고려하겠다고 하였다. 고속도로 무료화 정책에 대해서도 재정상의 어려움으로 대폭적인 수정이 필요함을 밝혔다. 최저보장연금은 아직 도입의 실마리가 잡히지 않고 있다. 민주당이 자민당의 원편이 있기는 하자 자민당과 마찬가지로 소위 ‘인중정당(cath-all party)’에 해당한다는 한계를 넘어서지 못하고 있다.<sup>7)</sup>

따라서 향후 일본 복지체제에서 국가복지 확대는 정치체제의 성격에 따라 크게 영향을 받게 될 것이다. 합의제 민주주의가 아닌 승자 독식 민주주의 정치제도를 갖추고 있는 일본에서 국가 복지의 지속적 확대는 쉽지 않을 것이다. 일본은 1990년대 중반의 선거제도 개혁으로 비례대표제를 부분적으로 도입하였으나 비례성이 충분히 보장되지 않는 선거제도를 갖추고 있기 때문에 이념이나 정책 중심의 온건 다당제가 발전하기 어렵다(최태욱, 2011). 자민당이 아니면, 민주당에 의한 승자독식 정치가 계속되는 한, 비정규 근로자나 도시빈민 등 사회경제적 약자집단들의 욕구가 정치체제를 통해 체계적으로 대변되기 어렵다. 인중정당의 한계를 지닌 양대 정당 구조에서 국가복지 확대에 필요한 증세를 피하는 것은 일반 시민들이 이를 지지할 경우에 국한된다는 제도적 한계를 지닌다. 일본에서 생산레짐과 복지체제의 제도적 보완성은 정치체제의 이러한 성격을 매개하여 선택적 친화성이 형성되어 왔다.

7) 인중정당은 계급정당, 이념정당과 대비되는 정당을 일컫는 개념이다. 인중정당은 탈이념화되고 기본적으로 좋은 것은 다 모아 놓아 모든 세력의 지지를 얻으려는 내용을 공약함으로써 유권자의 포괄적 지지를 끌어내는 것을 목표로 한다.

## ■ 참고문헌 □

- 김용열 (2006). 일본적 경영의 효용과 한계. *일본연구논총*. 23. 233-260.
- 김용열 (2008). 일본기업의 소유구조와 고이즈미 정권의 친기업정책. *일본연구논총*. 28. 257-284.
- 박경열 (2009). 일본기업의 성과주의 인사관리와 노사관계의 변화. *일본연구논총*. 30. 163-186.
- 박성빈 (2009). 일본적 고용시스템의 역사적 형성과정의 특징. *일본연구논총*. 30. 135-161.
- 신동면 (2007). 일본형 복지사회의 위기와 도전. 이면우 엮음 *일본형 복지사회 개혁*. 세종연구소. 15-41.
- 신동면 (2007). *일본 생산레짐과 복지체제의 변화. 일본형 복지사회 개혁*. 세종연구소. 131-171.
- 신동면 (2010). 생산레짐과 복지체제의 선택적 친화성에 관한 이론적 검토. 정무권 편. *한국복지국가*의 성격논쟁 II. 서울: 인간과 복지. 113-166.
- 안재홍 (2004). 생산레짐과 복지국가체제 상호연계의 정치: 이론적 논의와 스웨덴 노사관계 사례의 분석. *한국정치학회보*. 38(5). 391-416.
- 양재진 (2004). 한국의 산업화시기 숙련형성과 복지제도의 기원: 생산레짐 시각에서 본 1962-1986년의 재해석. *한국정치학회보*. 38(5). 85-104.
- 일본국립사회보장인구문제연구원(NIPSSR) (2007). *일본의 사회보장*. 한국어판.
- 일본내각사무처 (2010). National Accounts of Japan. <http://www.esri.cao.go.jp/en/sna/data.html>.
- 일본후생성(2010). Basic Survey on Labour Unions. <http://www.mhlw.go.jp/english/policy/affairs>
- 일본후생성(2010). Employment Measures in Post-Financial Crisis Japan. <http://www.mhlw.go.jp/english/policy/affairs/dl/04.pdf>.
- 정무권 (2007). 복지국가연구의 최근 동향과 쟁점: 자본주의 다양성 이론과 복지국가 재편 논쟁. *현대정치학이론의 발전*. 405-56.
- 정무권 (2010). 한국의 발전주의 생산레짐과 복지체제의 형성. 정무권 편. *한국복지국가의 성격논쟁 II*. 서울: 인간과 복지. 113-166.
- 조영훈 (2006). *일본 복지국가의 어제와 오늘*. 서울: 한울아카데미.
- 진창수 (2007). 고령화 사회와 연금개혁의 정치. 이면우 엮음 *일본형 복지사회 개혁*. 세종연구소. 105-130.
- 최태욱 (2007). 세계화와 일본의 복지체제 변화: '이차매개변수'로서의 정치제도. 이면우 엮음 *일본형 복지사회 개혁*. 세종연구소.
- 최태욱 (2010). 일본복지국가 건설의 정치제도적 한계. 서남포럼. 2010. 11.11. 한림국제대학원대학교. 정치경영연구소.
- 確井敏正. 大西廣 編 (2007). *격차사회から성숙사회へ*. 동경: 대월서점.

- 伊藤元重 編 (2008). *격차おこえる. 동경: 일본경제신문출판사*. 2008.
- Abe, A. (2005). *Empirical Analysis of Relative Deprivation and Poverty in Japan*, IPSS Discussion paper series, National Institute of Population and Social Security Research,
- Amable, B., (2003). *The Diversity of Modern Capitalism*, Oxford University Press.
- Aoki, M., (2001). *Information, Corporate Governance and Institutional Diversity*, Oxford: Oxford University Press,
- Campbell, J. L., (2004). *Institutional Change and Globalization*, Princeton, N.J. : Princeton University Press,
- Crouch, G and W. Streeck (eds.), (1997). *Political Economy of Modern Capitalism, Mapping Convergence and Diversity*, London: Sage,
- Ebbinghaus, B., (2001). *When labour and capital collude: the political economy of early retirement in Europe, Japan and the USA*, in B. Ebbinghaus and P. Mannow (eds.), *Varieties of Welfare Capitalism*, London: Routledge,
- Ebbinghaus, B. and P. Manow. (2001). *Comparing Welfare Capitalism: Social policy and political economy in Europe, Japan and the USA*, London and New York: Routledge,
- Esping-Andersen, G., (1985). Power and Distributional Regimes, *Politics and Society*, 14,
- Esping-Andersen, G., (1990). *Three Worlds of Welfare Capitalism*, Princeton: NJ.: Princeton University Press,
- Estevez-Abe, M., T. Iversen, and D. Soskice, (2001), *Social protection and the formation of skills: a reinterpretation of the welfare state*, in P. A. Hall and D. Soskice (eds.) *Varieties of Capitalism*, Oxford: Oxford University Press,
- Hall, P. A. and D. Soskice, (2001). *An Introduction to Varieties of Capitalism*, in Hall Peter A. and David Soskice (eds), *Varieties of Capitalism: The Institutional Foundations of Comparative Advantage*, Oxford: Oxford University Press, 1-68.
- Hall, P. A. and K. Thelen. (2009). Institutional change in varieties of capitalism, *Socio-Economic Review*, 7, 7-34.
- Hancke, B., M. Rhodes, and M. Thatcher, (2007). *Introduction: Beyond Varieties of Capitalism*, in B. Hancke, M. Rhodes, and M. Thatcher, (eds.) *Beyond Varieties of Capitalism: Conflict, Contradictions and Complementarities in the European Economy*, Oxford: Oxford University Press, 3-38.
- Hollingsworth, J. R, and R. Boyer, (1997). *Coordination of economic actors and social systems of production*, in Hollingsworth, J.R. and Boyer, R, (eds.), (1997) *Contemporary Capitalism, The Embeddendness of Institutions*, New York: Cambridge University

- Press, 1-47.
- Iversen, T. and D. Soskice. (2006). Electoral institutions and the politics of coalitions: why some democracies redistribute more than others, *American Political Science Review*, 100, 165-81.
- Iversen, T., (2005). *Capitalism, Democracy, and Welfare*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Jackson, G., (2005). Stakeholders under Pressure: corporate governance and labour management in Germany and Japan, *Corporate Governance*, 13(3), 419-428.
- JILPT(The Japan Institute for Labour Policy and Training), (2010). *Labour Situation in Japan and Analysis: General Overview 2009/2010*.
- Mannow, P., (2001). Business coordination, wage bargaining and the welfare state. Germany and Japan in comparative historical perspective, in B. Ebbinghaus and P. Mannow (eds.), *Varieties of Welfare Capitalism*, London: Routledge.
- Martin, C. and D. Swank. (2001). Employers and the welfare state: the political economic organization of firms and social policy in contemporary capitalist democracies, *Comparative Political Studies*, 34, 889-923.
- Nippon Keidanren, (2010). *Results of the FY2007 Survey of Company Benefit Costs*, The Japan Institute for Labour Policy and Training.
- NIPSSR, (2010). Estimation of Japan's Social Expenditure by OECD standards, [www.ipss.go.jp/ss-cost/e/cost07/6e/No62.html](http://www.ipss.go.jp/ss-cost/e/cost07/6e/No62.html).
- Odaki, Kazuhiko and Naomi Kodama, (2010). *Stakeholder-Oriented Corporate Governance and Firm-Specific Human Capital: Wage Analysis of employer-employee matched data*, Research Institute of Economy, Trade & Industry, RIETI Discussion Paper Series 10-E-014.
- Ogura, Kazuya, Yanfei Zhou, Takashi Fusimoto, (2006). *Transition of Diversification of Employment between 1994 and 2003*, JILPT Research Report No.68.
- Oshio, Takashi and Satoshi Shimizuani, (2005). *The Impact of social security on income, poverty, and health of the elderly in Japan*, IPSS Discussion Paper Series, National Institute of Population and Social Security Research.
- Scharpf F. W., (1997). Economic integration, democracy and the welfare state, *Journal of European Public Policy*, 4(1), 18-36.
- Schröder, M., (2008). Integrating Welfare and Production Typologies: How Refinements of the Varieties of Capitalism Approach call for a Combination of Welfare Typologies,

- Journal of Social Policy, *38*(1), 19-43.
- Seifert, H., (2010). *Atypical Employment in Japan and Germany*, the Japan Institute for Labour Policy and Training, JILPT Research Paper.
- Shalev, M., (2001). *The Politics of elective affinities*, in Ebbinhaus, B. and Manow, P. (eds.), *Comparing welfare capitalism*, London and New York: Routledge, 287-303.
- Shinada, Naoki, (2009). *Stock ownership and corporate performance in Japan: Corporate governance by institutional investors*, Research Institute of Economy, Trade and Industry, RIETI Discussion paper Series 10-E-005.
- Soskice, D., (1999). *Divergent Production Regimes: Coordinated and Uncoordinated Market Economies in Contemporary Capitalism*, in Kitschelt, H., P. Lange, G. Marks, & J. D. Stephens (eds.), *Continuity and Change in Contemporary Capitalism*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Soskice, D. and T. Iversen, (2001). A asset theory of social policy preference, *American Political Science Review* *95*, 875-93.
- Swank, D., (2002). *Global Capital, Political Institutions, and Policy Change in Developed Welfare State*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Swenson, P., (2002). *Capitalist Against Markets: The Making of Labour Markets and Welfare State in the United States and Sweden*, Oxford: Oxford University Press.
- Thelen, K., (2009). Institutional Change in Advanced Political Economies, *British Journal of Industrial Relations*, *47*, 471-498.
- Thelen, K., (2010). Economic Regulation and social solidarity: conceptual and analytic innovations in the study of advanced capitalism, *Socio-Economic Review*, 187-207.
- Vogel, S. K., (2005). *Routine Adjustment and Bounded Innovation: The Changing Political Economy of japan*, in Wolfgang Streeck and Kathleen Thelen, *Beyond Continuity: Institutional Change in Advanced Political Economies*, Oxford: Oxford University Press, 145-168.

# A study on the Changing Welfare Regime in Japan during the Economic Recession: Applying the Perspective of Varieties of Capitalism

Shin, Dong-Myeon\*

It is generally said that changes in the Japanese welfare state since the early 1990s have been made by the government's responses to an aging society, in particular the increase of public pensions and health care for the elderly. In addition to this explanation, the following article argues that the change of production regime brought about by the lasting economic recession since the early 1990s has had an effect on the welfare regime, contributing to the expansion of state welfare.

Japan had drawn great praise due to the unique characteristics of its production regime, which has maintained an institutional setting composed of the following: stable industrial relations with the lifelong employment system, a financial system providing patient capital based on the relationship between the main bank and enterprises, the stakeholder's enterprise governance system, the cooperative relationship among enterprises in keiretse (large conglomerates). After the collapse of its bubble economy, however, Japan has experienced a gradual change of the production regime from a stakeholder market economy to a shareholder market economy. The ratio of financial institutions (mainly banks) and non financial institutions (mainly employees) in the ownership of shares has decreased, while the ratio of foreign investors and individual shareholders has increased. Enterprises have increased the employment of irregular workers in order to reduce labor costs and raise labour flexibility. The stable collective

---

\* Ph.D College of Politics and Economy, Kyung Hee University(dmshin@khu.ac.kr)

industrial relations have been weakened by the introduction of new personal management skills, in particular the transition from seniority based wage system to performance based wage system. The institutional changes in the Japanese production regime have led to a break of institutional complementarities between the production regime and the welfare regime that had provided comparative institutional advantages prior to the collapse of the bubble economy. Full employment based on lifelong employment as well as generous enterprise welfare, which complemented a relatively low level of state welfare, has become increasingly difficult to maintain.

Japanese enterprises have significantly decreased the expenditure of voluntary enterprise welfare. They have tended to consolidate the protection of insiders-that is, regular workers- but outsiders, irregular workers, have been discriminated against in wage, enterprise welfare, and social security. Growing concerns about social security contributions paid by enterprises have made Japanese enterprises prefer to ease their social security burden and instead increase the state's burden. Thus, the expansion of state welfare accompanied by the reforms of the social security system since the early 1990s have been influenced by the changed preferences and interests of enterprises regarding social welfare. They have reformed the selective affinity between production regime and welfare regime and as a result, the welfare mix has shifted towards the reduction of voluntary enterprise welfare and the expansion of state welfare.

**Key words:** Japanese welfare regime, varieties of capitalism, production regime, welfare regime, institutional complementarities

◆ 2011.4.14 접수 / 2011.5.12 1차 수정 / 2011.5.22. 게재 확정