

英 國 社 會 政 策 序 論

李 海 英

(서울大學校 社會大 教授)

..... <目 次>

- I. 베버리지報告書
 - 1. 序 論
 - 2. 베버리지報告書—그 大綱과 根本理念
- II. 英國社會政策의 回顧
 - 1. 序 論

- 2. 救貧法論爭
- 3. 빅토리아女王治世의 새로운 胎動
- 4. 「救貧法으로부터의 斷行」—二十世紀의 음직임

I. 베버리지 報告書

1. 序 論

「搖籃에서 무덤까지」 사람다운 生活을 약속하고 貧困과 悪慘으로부터의 해방을 宣言했던 英國의 社會保障制度가 大戰後 얼마 안되 말죽한지도 벌써 30餘年의 세월이 흘러갔다. 이미 周知하고 있는 바와 같이 第2次世界大戰이 끝난 직후 執權黨으로 등장했던 英國 勞動黨政府가 1946~48年 사이에立法過程을 거치고 出帆했던 社會保障制度는 大戰中 베버리지卿(Sir William Beveridge)을 委員長으로 하여 구성됐던 社會保障制度의 改革委員會에서 作成된 개혁안—이른바 「베버리지報告書」—을 土台로 한 것이었다. 30餘년의 세월이 경과하는 동안 大小의 變化와 손질이 있었지만 그 大綱은 아직도 그대로 남아 있어 英國 福祉國家의 土台와 根幹을 이루고 있을 뿐만 아니라 이 「베버리지報告書」가 그후의 西歐羅巴 先進工業國家에서 福祉社會의 實현을 모색하는 過程에서 하나의 先例나 典型으로 작용했던 歷史的 事實을 부인할 수는 없을 것이다. 따라서 現代 英國의 社會保障制度의 現況을 살펴보기 위한 核心的 作業은 역시 「베버리지報告書」의 大綱과 그 根本理念를 파악하는 데서 출발하는 것이 원칙이며 또 順序일 것이다.

2. 「베버리지報告書」—그 大綱과 根本理念

「社會政策」의 著者인 英國의 마샬教授(T.H. Marshall)는 現代國家가 特지 국가로 전환하는데 있어 戰爭의 영향을 하나의 중요한 要因으로 강조하고 있다. 이론바 現代의 總力戰(total war)은 戰爭參加國이 직면하는 갖가지 社會問題가 어떻게 展開되어 나갈지를豫言할 수 있는 作用을 한다는 것이다. 戰爭의 발발은 지금까지 놀고 있던 모든 遊休勞動力を 軍隊, 工場, 기타 分野로 動員하게 되므로 失業者를 一掃하게 된다. 戰爭의 慘狀은 醫療技術의 비약적 발전과 그 組織의 혁신을 불가피하게 한다. 전쟁은 또 그 무서운 破壞力과 한편으로는 物資不足으로 말미암아 심각한 住宅, 食糧 및 燃料의不足現象을 자아내게 한다. 이렇듯 전쟁은 國民의 生活과 生命에 직접·간접으로 영향을 미치게 되며 따라서 가장 一般的인 의미에 있어서 現代의 總力戰은 그 政府로 하여금 국민의 福祉문제에 대해 새롭고 또 보다 무거운 責任을 지지 않을 수 없게 한다. 同時에 이러한 責任은 곧 새로운 社會政策의 原理의 수립과 그 原理의 實현을 위한 社會行政의 組織과 方法에 영향을 주지 않을 수 없게 한다. 여기에서 現代의 총력전이 福祉社會의 출현에 하나의 契機가 될 수 있다는 깊음을理解할 수 있다. 그러나 여기에는 갖가지 條件이 붙는다. 즉 戰爭이 福祉國家具現의 계기가 되기 위해서는 그것은 상당한 정도 戰爭의 결과에 의존한다는 사실이다. 바꾸어 말해, 그 나라가 敵에 의해 侵攻당하고 유린되었는지 아닌지, 전쟁에 勝利했는지 敗退했는지 그리고 전쟁으로 말미암은 物理的破壞와 社會의崩壊가 어느 정도였는지—이른바 「戰爭의 幸運」에 많이 의존하게 된다. 그리고 바로 이점에 있어서 二次大戰을 겪은 英國은 독특한 경験을 가졌던 것이다.

이미 다 아는 일이지만 英國은 第二次世界大戰의 발발과 더불어 參戰해 끝까지 싸운 나라이며 뿐만 아니라 끈질긴 本土攻擊을 견디어 내 社會의 및 政治的崩壊없이 최후의 勝利를 거둔 戰勝國이었다. 이러한 狀況이 결국 어찌하여 福祉國家의 개념이 英國에서 形成될 수 있었는지를 說明해주는 한가지 도움이 될 것이다. 現代의 總力戰을 수행해 나가는 마당에서 本土侵攻의 위험에 직면해 全國民의 戰爭遂行의 努力은 모든 英國民에게 똑같이 희생을 要求했었으며, 동시에 똑같이 差別없는 도움을 주어야만 했다. 티트무스(R.M. Titmuss)가 말했듯이 「國家의 總資源을 集結하는 것과 危險을 共有

한다는 것은 언제나 實踐할 수 있는 일이 아니며 또 언제나 適用될 수도 없는 일이다. 그러나 이것들이야말로 (勝戰을 위한)「指導原理」였던 것이다. 이리하여 最後의 승리에 대한 확고한 信念과 더불어 英國의 政治的인 安定은 英國民과 英國政府로 하여금 戰爭이 한창 치열하게 進行中인 바로 그때 이미 戰後의 새로운 英國社會의 위대한 設計를 마련하기 시작했다는 보기 드문 일이 일어났던 연유를 說明해 준다. 이 새로운 社會는 戰時라는 非常事態下에서의 「總資源의 집결과 危險의 共有」라는 바로 똑같은 原理가 그대로 지배하는 社會였었으며 따라서 福祉社會의 理念은 다름아닌 戰爭遂行目的 바로 그것이었던 것이다.

이미 1941년 保健省은 英國政府의 목표로서 終戰後 가능한 빠른 時日안에 包括的인 醫療事業의 창설을 발표했었으며 1943년에는 教育委員會(The Board of Education)는 「戰後의 青少年事業」(The Youth Service after the War)에 관한 青少年善導審議會(the Youth Advisory Council, 이 목적을 위해 1942년에 설치했음)의 報告書를 公表했었다. 다시 1944년 英國議會는 세운 教育法을 通過시켜 家族의 收入에 관계없이 모든 사람들에게 教育받을 수 있는 완전한 機會의 均等을 보장했으며 동시에 英國政府는 國民醫療事業(National Health Service)에 관한 政府計劃을 발표하기에 이르렀다. 그러나 그 중에서도 戰後의 새로운 社會의 再建을 위한 가장 대담한 計劃은 1942년 베버리지報告書의 발표로 그 絶頂을 이루었었다. 英國政府는 이미 안소니 이든의 입을 통해 「社會保障制度는 戰後의 英國內政政策의 첫째의 목적 이어야만 한다」고 福祉社會建設의 原則를 확고히 다짐했으며 「社會保障」이라는 文句를 大西洋憲章에 삽입할 것을 主張했었다. 이미 30餘年前이어서 오늘날에 와서 또 當時 外國事情에 어두웠던 우리들로서는 베버리지報告書가 던진 興奮을 멀리 떨어진 우리나라에 앉아 지금 感得할 수는 없지만 當時의 狀況을 記錄을 통해 살펴봄으로써 이 보고서에 대한 英國民의 热狂하는 모습의 一端을 살펴보기로 한다.

베버리지報告書의 正式名稱은 주지되고 있는 것과 같이 「社會保險과 그 聯關事業」(Social Insurance and Allied Services)이다. 이 報告書가 출간된 직후에 나타났던 英國社會의 反響을 베버리지報告書에 가장 대하여 批判的인 사람 중의 하나인 킨케이드教授(J.C. Kincaid) 조차 다음과 같이 말하고 있다. 즉 「이 時期를 살아 왔던 많은 英國 사람들에게 있어서 베버리지報告書

—社會保障과 그 聯關事業—의 出刊은 戰爭의 全時期를 통해 가장 記憶할 만한 公的인 事件의 하나로 남아 있다. 지금까지 出版됐던 모든 政府刊行物中 1963년 프로휴모醜聞事件에 관한 데닝(Denning) 報告書만이 베버리지報告書의 출판이 일반대중에게 준 直刻的인 衝擊에 比肩될 수 있을 것이다』라고 말했다. 이 말에서 미루어 보아 우리는 戰時下 英國民이 이 報告書에 보였던 穎爾한 反應을 짐작할 수 있다.

베버리지報告書에 대한 英國民의 관심이 어떠한지는 그것이 발표된지 근 40년에 가까운 오늘날에도 여전히 印刷되고 있고 政府出版物인데도 불구하고 지금까지 總 75萬部가 팔렸다는 사실로도 증명되고 있다. 사실 英國의 數百萬市民들에게 있어서 이 報告書에 담겨진 理念과 그 內容은 英國民 이 왜 모든 고난을 무릅쓰고 第二次世界大戰을 치루어 勝利해야만 하느냐 하는 이른바 英國의 戰爭目的을 친명한 社會的 理想을 담고 있다고 생각되었던 것이다. 이것을 저 有名한 大西洋憲章과 비교할 때 憲章은 聯合國의 戰爭目標가 自由와 民主主義의 守護라는 추상적이고 어느 의미에서는 空虛한 內容을 가지고 있는데 반해 베버리지報告書에 담겨진 내용은 보다 明白하고 具體的이며 또 戰後의 國民生活과 直結되는 意味있는 것이라는 점에서 또한 그려졌다. 이 報告書가 發行되던 첫날 런던의 中心街에 있는 政府刊行物販賣所에는 사람들이 1마일에 달하는 長蛇陣을 줬고 販賣三時間 이내에 이미 7萬部나 팔렸었다. 出刊후 3週만에 실시했던 ギлем輿論調查에 따르면 英國成人 20명 가운데 19명이 이 報告書에 관해 들은 바 있다고 대답했으며 그 大多數가 이 報告書의 建議에 찬성하고 있는 것으로 나타나 있다. 英國 陸海空軍의 教育擔當機關에는 軍人們로부터 이 報告書에 관한 講義를 依賴하는 빗발치는 要求가 쇄도했으며 主要新聞들은 이를 热烈적으로 支持하였다. 베버리지報告書에 대한 英國市民들의 歡呼와 지지가 어떠했는지의 단적인 한 예는當時의 英國聖公會의 칸타베리大僧正이 이 報告書를 가리켜 그 누군가가 基督教倫理의 全體精神을 英國議會의 法令에다 具現하려고 쳐수한 最初의 일이라고 말한데서 象徵的으로 表明되고 있다.

베버리지報告書의 內容을 살펴보면 主로 社會保險에 관한 문제들과 그 方法에 관한 技術的 分析으로 되어 있다. 동시에 그 이전까지 相互間에 아무 관련도 없이 亂立되어 있는 個別的인 각종 社會保險을 하나의 體系로 통합해 보다 단순하고 그러나 보다 効率的으로 만드려는 과감한 提議를 골자로

하고 있다. 이점만 갖고서도 이 報告書는 비단 英國뿐만이 아니라 다른 나라들의 社會政策에도 큰 영향을 주었던 文書였다고 할 수 있다. 베버리지卿은 각종 社會保險에 있어 적당하다고 생각되는 경우에는 각종 紙與額을統一하고, 또 收入이 끊어짐으로써 나타나게 되는 모든 경우에 대비할 수 있고 婚姻 또는 死亡과 같은 경우의 例外的支出을 감당할 수 있도록 필요 한 경우에는 새로운 紙與의 종류를 添加해 하나의 綜合的인 體系로 整備하는 일에 착수했었다. 具體的으로 그가 提議한 内容을 몇가지 들어보면 다음과 같다. 그는 勞動者報償(傷害報償)을 社會保險體系안으로 끌어넣어 報償費를 保險의 紙與金으로 받도록 提議했으며 또 지금까지의 老齡年金을 停年退職年金으로 바꾸어 正常的인 勤務에서 물려났을 때에 限해 年金이 지급되도록 고쳤었다. 동시에 男子 65歳, 女子 60歳의 停年年齡을 넘어서도 근무를 계속하겠다는 경우 超過年齡에 比例해서 退職時의 年金이 증가되도록 規定하였으며 후의 立法過程에서 이들 條項들은 그대로 可決되었다. 또 立法過程에서 부결은 되었지만 그는 그 報告書에서 戰前의 社會保險給與條項中 가장 심각한 두가지 결합을 없애도록 提議했었다. 즉 지금까지 扶養家族手當은 그 子女에 관해서는 寡婦의 子女에 대해서만 지급했었고 家族에 관해서는 失業者에게만 지급되어 왔었으나 이것을 患者와 年金支給者の (아직 年金支給年齡에 도달하지 않았고 獨自의 收入을 갖지못한) 아내에게도 지급할 것을 主張했었다. 또 지금까지 失業保險給與는 支給期限에 관해 最大支給期間의 설정으로 制限되어 있는 것을 一定期間이 경과한 후에는 職業訓練所에 入所한다는 것을 조건으로 支給期間의 制限을 철폐할 것을 主張했었다.

물론 이러한 베버리지의 새로운 提議는 그가 完全雇用의 可能性을 크게 믿고 있었던 데에서 연유하지만 이 대담한 각종 提議들은 立法過程에서 부결되었다.

베버리지가 提議했던 새로운 紙與金中에서 가장 중요한 것은 둘째아이서부터 시작되는 子女手當(family allowance)이었다. 이 문제는 前부터 많이 論議만 되었을 뿐 實現을 보지 못했었지만 이제 失業者에 대해서만 支給되었던 子女手當을 失業하지 않은 사람들에게도 그 範圍를 확대하는 것을 拒絕할 수는 없게 되었다. 동시에 이 子女手當은 베버리지의 社會保障制度의 全體系안에서 하나의 核心的 부분을 이루고 있지만 그 手當은 保險給與金으로 지급되는 것이 아니라 稅金에서 支出되도록 되어 있다. 이 외에 베버리지

가 建議했던 여섯개의 새로운 紿與金 가운데 產母 및 葬禮給與만이 立法했으며 婚姻給與, 別居中の 婦人 및 疾病主婦에 대한 紿與, 自營人에 대한 職業訓練給與 등은 政治的 贊同을 얻기에는 너무나 색다르고 또 복잡한 것들이었다.

이상 베버리지報告書에 담겨진 몇가지 主要建議內容을 열거했지만, 그것을 일일히 다 옮길 필요는 없을 것 같다. 要約해서 그가 構想했던 戰後 英國의 새 社會秩序—福祉社會를 꾸미는 바탕으로서의 「社會保險과 그 聯關事業」—이른바 英國의 새로운 社會保障制度는 크게 나누어 네개의 部門으로 구성되고 있다. 첫째, 國民保險制度(National Insurance Scheme)가 있다. 여기에 포함된 각종 保險으로부터 지급되는 紿與에는 그 주요한 것을 열거하면 다음과 같다. 退職年金, 未亡人에 대한 紿與, 疾病給與, 勤勞者の 傷害給與, 失業給與, 產母에 대한 紿與, 死亡補助費, 不具者年金과 그 手當등이다. 둘째로 각종 補助給與制(Supplementary Benefits System), 세째 子女(家族)手當(Family Allowance) 및 네째로 각종 稅制上의 減免制度(Tax Relief Schemes)등이 있다. 동시에 베버리지卿의 構想에 따르면 이 네가지 部門에 걸쳐 紿與를 받는 補助金을 支給받는 양식은 部門마다 다르다. 즉 (1)의 國民保險의 紿與를 받기 위해서는 每月 그 債給에서 寄與金을 納付하는 사람에 局限되어 이와는 반대로 (2)의 補助給與制는 이른바 非寄與金部門에 속해, 寄與金의 납부는 필요치 않지만 대신 그의 現在收入이 補助給與委員會(Supplementary Benefits Commission)에서 제정한 適給스케일보다 낮다는 것을 증명해야 하며 따라서 同委員會에서 실시하는 生計調查(means test)를 받아야만 한다. 셋째의 子女手當의 경우는 子女가 한명 이상 있는 경우 누구나 支給을 받을 수 있으며 여기에는 달마다의 寄與金납부나 家計調查를 받을 필요는 없지만 이 子女手當은 所得으로 간주되어 課稅對象이 되기 때문에 子女手當의 實質的인 金額은 支給對象者的 收入에 따라 차이가 있게 된다. 따라서 總收入이 課稅對象이 되지 못할 정도로 낮은 수입을 가진 사람은 결과적으로 高所得層보다 많은 子女手當을 받게 된다. 마지막의 所得稅減免의 대상자는 기본적으로 高額納稅者 즉, 累進課稅上의 一定額 이상의 稅金을 납부하는 사람에 국한되므로 그 惡澤은 高所得層과 가장 관계가 깊은 제도이다.

이상 베버리지의 「社會保險 및 그 聯關事業」의 内容을 간단히 개관했지만 이러한 구상의 밑받침이 되고 있는 基本的인 理念과 原理는 무엇이 있는가?

우리는 그것을 세가지로 나눌 수 있다. 첫째 社會保險은 普遍的(universal)이며 強制的(compulsory)이며 寄與金에 입각한 contributory 保險이어야 한다. 둘째 寄與金과 紿與金은 모든 사람에게 있어 均一制(flat-rate)이어야만 한다. 이것은 紿與金이 生存水準(subsistence level)으로 固定되어 있다는事實에서 그렇지 않을 수 없다. 셋째 法律로서 定해진 紿與金은 自發的 賯蓄으로 補充되어야 하며 이 自發的 賯蓄을 장려하기 위한 積極的 施策이 강구되어야만 한다.

열핏보기에 서로 관련없이 獨立的인 것 같은 이 세가지 原理는 실은 밀접한 相互聯關下에 배버리지構想의 근간을 이루고 있다. 이미 言及한 바 있지만 1942年에 발표된 배버리지報告書는 그때까지의 英國에서 施行되어 왔던 각종 社會保險制度를 하나의 統合的體系로 再組織하는 것을 그 기본 목적으로 하고 있다. 1930年代末까지 老年年金, 失業保險, 疾病保險等의 각종 寄與金制의 社會保險이 있었지만 그 대부분은相互間에 아무 관련도 갖지 않은 채 또 保險의 種類에 따라 각기 다른 資格條件과 規約을 가지고 시행되어 왔었다. 이런 상황에서 배버리지卿이 意圖했던 것은 革立되어 있는 각종 保險을 하나의 包括的인 社會保險體系로 통합하는데 있었다. 그러나 이와 동시에 이 배버리지構想이 社會保障의 하나의 커다란 前進이라고 評價됐던 것은 비단 失業, 疾病, 老齡等의 각종 상이한 危險負擔을 하나의 保險體系안에 包括시켰다는 점 뿐만이 아니라 財政的 支援—保險給與가 生計調查 없이 하나님의 權利로서 약속되었다는 데에서 찾을 수 있다. 兩次大戰 사이에 걸쳐 특히 1930年代의 世界的 大恐慌을 치르는 과정에서 나타났던 大量失業者群에 대해 失業給與를 지급할 때 실시했던 그 無慈悲한 生計調查로부터 解放된다는 것 그리고 이 生計調查 없이 紿與는 市民의 「權利로서」 약속되었다는 것은 특히 大多數 勤勞階層에게는 더없는 魅力이 아닐 수 없었다. 배버리지構想에서 제시됐던 이론바 最低所得이 결코 寬大한 것은 아니었음에도 불구하고 保險給與가 老人, 失業者, 患者들에게 權利로서 보장된다는 것은 劃期的 사실이며 歡呼할만한 일임에 틀림없었다.

배버리지에 의하면 保險의 本質은 寄與金과 紿與의 相互依存性에 있으며 英國人們이 願하는 것은 寄與金制保險(contributory insurance)이며 英國民들이 바라는 이 寄與金制保險이야말로 兩次大戰사이에 그들이 그렇게도 憎惡했는 生計調查에 입각한 紿與制度에 대신하는 유일한 方法이라고 그는 굳

게 밀었다. 따라서 베버리지卿의 目的은 「언제나 모든 사람들과 그 家族에게 어떤 形態를 다른하고 生計調查나 다른 生計手段에 대한 審問 없이 權利로서 生存할 수 있는 收入을 保障」하는데 있었다. 말할 것도 없이 社會保險의 紿與는 「權利로서」支給되어야 한다는 그의 생각은 20世紀에 접어들면서 全구라파를 통해 社會政策의 中心的인 獨표가 되었으며 그의 생각도 이러한 大勢를 올바르게 反映하고 있는 것이다. 이미 1925年 國際勞動機構(ILO)會議에서 「勤勞者들을 위한 社會保障制度는 그 受益者들에게 명백히 規定된 權利를 許容하는 社會保險體系에 의해서만 그 所期의 목적을 가장 잘 달성할 수 있다」고 議決했을 때 權利로서의 紿與는 國際的인 承認을 받은 것이나 다름이 없었다. 다만 上記 ILO 決議에 있어서는 이러한 權利가 受益者의 寄與金이 있을 때에 한해 成立한다는 말은 없었다.

베버리지가 말하는普遍的 寄與金이라는 것은 말할 것도 없이 雇用된 사람은 누구나 이 세로운 社會保險制度에 一定額을 寄與해야 하며 그리함으로써 保險으로부터의 紿與金을 받을 수 있다는 것을 뜻한다. 兩次大戰사이에 英國에서 시행되던 각종 社會保險에 있어서는 定해진 水準以下의 所得을 가진 사람들만이 寄與金을 納付하고 紿與를 받을 수 있었다는 점에서 그것은 選別의였다고 말할 수 있다. 사실 兩次大戰사이의 거의 全期間을 통해 社會保險에는 250파운드 未滿의 收入을 가진 肉體勞動者들(manual workers)만이 加入할 수 있었으며 事務職勤勞者들은(white collar workers) 年 160파운드 未滿의 收入을 가질 때에 한해 加入이 인정되었다. 肉體勞動者가 아니라도 年收入 250파운드 未滿일 경우 社會保險에 가입할 수 있다고 규정했던, 이른바 Black Coated Workers Act가 議會를 통과한 것이 1937년이었으며 1942년에 이르러야 비로소 保險加入을 위한 收入의 上限線이 年 420파운드로 올려졌다. 베버리지卿은 그의 報告書에서 이러한 모든 差異를 없애 버리고 雇用된 사람은 누구나 그 地位의 高下와 收入의 多寡를 묻지 않고 社會保險에 強制的으로 加入해 寄與金을 納付해야 한다고 제의했고 이普遍性의 原則은 후에 애트리內閣에서 社會保障制度의 立法化過程에서 修正없이 통과되어 英國社會保險制度의 한 根幹을 이루고 있다.

그의 原則 즉 「均等寄與」와 「均等給與」(flat rate contribution, flat rate benefit) 및 「生存水準」이라는 개념도 다른 나라들에서는 별로 찾아볼 수 없는 개념들이었다. 대부분의 다른 나라들에 있어서는 保險金給與額은 貨

金의 퍼센테이지로 算出되며 따라서 사람마다 다르게 된다」하고 그 報告書에 쓰고 있듯이 社會保險에서 그리 혼란 原則은 아니다. 그러나 베버리지卿이 그 報告書에서 提議했고 戰後의 勞動黨政府도 이에 同意했던 原則은 다른 대다수 政府의 그것과는 다른 것이었다. 즉 保險寄與額은 男子와 女子에 따라 다르며 또 18歲 未滿의 男女는 보다 얕은 率의 保險寄與金을 내야 하지만, 成人男女 및 未成年男女의 각 同一集團의 속하는 사람들의 保險寄與額은 그收入에 관계없이 절대적으로 同一額數이어야만 한다는 것이다. 이점에서 우리들은 20世紀 自由主義 政治哲學의 신봉자로서의 베버리지의 信念을 보게 된다. 그는 平生을 두고 自由主義者였으며 따라서 政府는 가능한 한 市場機能 및 個人의 道德性函養의 機會에 간섭하는 것을 最少限으로 줄여야 한다고 굳게 믿었었다. 國家는 國民들이 그 生存을 위해 절대로 요구되는 最少收入을 保障하는 費用을 保險寄與金으로 납부도록 할 權利를 保有한다고 그는 말한다. 그러나 「強制保險에 의해 生存을 위해 필요로 하는 것 以上의 것을 준다는 것은 個人의 責任에 대한 不必要한 干涉이다」. 그리고 그는 이 生存을 위해 필요로 하는 것을 가리켜 「國民의 最少限의 原則(the principle of national mininum)」이라고 부른다. 동시에 生存水準은 누가 어떻게 算出하던 모든市民에게 있어 同一水準이기 때문에 生存을 위한 純粹(subsistence benifits)는 均等給與이어야만 한다. 그러니까 保險寄與金制保險의 原則에 집착하는 한 均等給與는 均等寄與이어야만 하는 것이다.

다면 한가지 이 原則에 집착한다면 社會保障制의 근본목적의 하나와 矛盾되는 것을 면치 못하게 된다. 즉 만일 社會保險制가 富의 再分配를 통해 社會正義의 實現을 목적으로 한다면 地位의 高下나 收入의 多寡를 문지 않고 均等寄與를 고집한다는 것은 論理的 모순이 아닐 수 없다. 이에 대해 베버리지는 三者寄與制(tripartite system)로 응수하고 있다. 즉 새로운 英國의 社會保險에 있어 保險寄與金의 源泉은 三個部門으로 나눠진다. 그 첫째는 말할 것도 없이 全體雇用者들이 均等하게 부담하는 保險寄與金納付이며 둘째는 雇用主들이 雇傭者를 위해 분담하는 保險寄與金이며 세째로 國稅로부터의 補助金이 그것이다. 그리고 이 國稅는 貧富와 收入의 차이에 따라 累進課稅를 원칙으로 하므로 富의 再分配는 세째변의 方法으로 실현될 수 있다는 것이다. 사실 理論上으로는 비록 低所得層과 같은 保險寄與金을 내지만 高所得層은 이 累進課稅에 의해 많은 稅金을 내므로 實質的으로는 多額의 保險寄與金으로

납부하는 것이 된다. (補記: 이 均等寄與의 문제는 理論上의妥當性을 인정한다 하더라도 實際 문제로 많은 모순을 안고 있어 1975년 4月에 이르러 드디어 瘦止되고 새로운 寄與金制로 轉換했었다. 그러나 이 문제는 베버리지構想의 原則을 論하는 이 자리에서 다룰 것이 아니므로 後에 稿를 달리해 다루어야 할 것이다).

베버리지의 均等給與의 원칙과 불가분의 關係에 있는 이른바 生存水準의 개념은 保險으로부터의 紙與 이외의 아무收入이 없는 사람에 있어서도 生活하기에 「適切한」收入을 의미했었다. 그러나 이른바 科學的 計算으로 산출되는 生存을 위한 紙與가 비록 適切한 額數라 할지라도 과연 그것이 뜻한 바대로 生計를 유지할 수 있을지에 관해서는 처음부터 많은 문제들이 提起되었다. 가령 時間의 경과와 더불어 貨幣價値가 절진적으로 떨어지고 또 場所에 따라 물건에 따라 그 값이 고르지 못하여 物價의 上昇과 下落이 地方마다 다르다면 一律的인 生存給與만으로 과연 적절한 生活이 유지될 수 있을 것인가. 따라서 貨幣價値의 하락과 物價上昇을 감안해 紙與額數도 모든 사람들에게 똑같이 危險水準以上으로 높인다면 이에 따라 均等寄與額도 이에 相應할 만큼 올려야 하는데 이것은 곧 低所得層이 견디기 어려운 부담으로 될 것이明白하다. 바로 이 까닭에 1944年 英國政府는 政府白書에서 베버리지의 生存給與의 개념을 拒絕했었다. 戰後의 勞動黨政府는 그立法過程에서 다시 그의 生存給與의 概念을 실현시키려고 意圖했지만, 保險給與이외의收入을 갖지 못한 사람들의 生計費補助를 위해 生計調查를 거쳐야 하는 補助費給與制(Supplementary Benefit System)에 의존하게 됨으로써 결국 本來의 意圖를 달성하는데 失敗하고 말았었다. 원래 生計調查에 입각한 補助費給與制度를 베버리지가 構想到了 때 그것은 원칙적으로 本人의 過誤에 의하면 그렇지 않건 간에 保險에 가입하지 못해 保險給與를 받지 못하는 사람들을 포함해서 異例的인 경우에 사람들을 구제하는 것을 목적으로 했었으며 「그것을 받는다는 것은 保險給與를 받는 것보다 바람직스럽지 못한 것으로 느껴져야만 하는」 것이 되어야 한다고 그는 생각했었다. 이제 社會保險制의 運營에 있어서 「바람직스럽지 못한 것으로 느껴져야만 하는」 補助費給與만 들어나고 生存水準의 保險給與는 들어나지 않는 것은 英國의 社會保障制度가 그의 本來의 意圖와는 다른 方向 즉 모든 사람들이 憎惡하는 戰前의 制度로 되돌아가는 것 같이 느껴지지 않을 수 없었다. 그가 죽기

直前인 1953년 「政府는 生存을 위한 적절한 水準으로 保險給與額을 올리든지 그렇지 않으면 生計調查 없는 貧困에 대한 保障을 公式的으로 포기하고 아울러 배버리지 報告書와 1946年의 (政府)政策의 取消를宣言한다고 말해야만 할 것이다.」라고 主張한 것은 그의 本來의 意圖에 비추어 볼 때當然한 말이라 하지 않을 수 없다. 다만, 배버리지卿이 적절한生存水準의 給與를 생각했을 때, 그는 인플레이션에 대한 보다 効果的인 方法을 기대했었으며 또 完全雇傭의 實現에 樂觀的이었음이 분명하였다. 따라서 그는 大多數의 英國國民들이 法的으로 보장된 保險給與에다 스스로 보델 수 있는 餘分의 財力を 가질 수 있을 것이라는 希望을 가졌었음이 틀림없었다. 사실 그는 배버리지 報告書에 첨가된 그 附錄에서 다음과 같이 그 希望을 表明하고 있다. 즉 「強制的 保險에 의한 生存水準까지의 均等給與는 市民個個人이 스스로의 生活水準을 위해 이 水準 이상의 補充的 生計費를 마련하려는 그들의 自由와 責任에 관여하지는 않는다. 이것은 自發的 保險 특히 醫療保險이 고도로 발달된 英國의 사정과 英國人の感情과 一致하고 있다」고 말했다. 이러한 그의 생각에서 그의 第3의 原則이 구상되어 있다.

그의 구상의 第3의 原則은 이미 앞에서 지적했듯이 法的으로 보장된 給與는 自發的 保險이나 個人貯蓄으로 補充하여야 한다는 것이었다. 그리고 그는 이 原則을 실현시키기 위해 몇가지 제의를 하고 있다. 그 하나는 給與의 不均等을 이유로 그는 지금까지 醫療保險을 운영해 오던 獨立機關으로서 각종 「公認協會」(approved society)가 그 業務를 계속하는 것에 反對하고 있다. 다만 그는 이 協會들이 새로운 國民保險에 의해 支給되는 均等給與를 國民들에게 配分하는 通路의 구실을 담당할 것을 바라고 있으며 그렇게 함으로써 이 協會들이 市民들에게 自發的으로 餘分의 醫療保險(商業保險)에도도록 勸誘할 수 있는 機會를 가질 수 있을 것이라고 생각했다. 그 둘째는 利益追求를 목적으로 설립했던 「產業保證協會」(Industrial Assurance Societies 또는 Collecting Societies라고도 불림)는 이 種類의 保險을 담당하는 法律上으로 그 獨占權이 인정된 國立의 「部」로 대치되어야만 된다고 전의했지만, 첫째와 둘째의 그의 建議는 다같이 採擇되지 못했었다.

이상 배버리지報告書에 나타난 「社會保險과 그 聯關事業」을 뒷받침하는 세가지 原則을 살펴보았다. 배버리지 自身의 말을 빌리면 「세가지 相異한 방법, 즉 기본적 必要를 위한 社會保險, 특별한 경우를 위한 國家援助(補助

給與) 및 基本生計에 뒷불이는 自發的保險을 결합]해서 그것은 하나의 體系를 구성하고 있다. 이리하여 英國의 社會保障制는 해독은 「救貧法」이래의 기나긴 歷史와 일단 斷切되어 새로운 章이 시작되기에 이르렀다. 生計調查와는 관계없이 生存水準의 保險給與를 받는 것은 하나의 權利로 확인되었다. 베버리지報告書가 발간된 이래 近 40년이 경과하는 사이 그 內容에도 많은 修正이 加해져 왔지만 오늘날 英國에서는 國民保險制度下에서 個人과 家族, 老齡人口와 寡婦들, 失業者와 疾病者 또는 勞動災害로 일할 수 없는 사람들을 합쳐 每週 8百萬케이스에 달하는 保險給與가 支給되고 있으며 네 家口중 한 家口는 그들의 主要 收入源으로서 이 保險給與에 의존하고 있다. 뿐만 아니라 그 3百萬名에 달하는 사람들이 生計調查를 받은 후 그 자격이 인정되어 補助給與를 지급받고 있으며 마지막으로 7百萬의 兒童들이 子女手當을 받고 있다. 이것을 金額으로 환산해 볼 때 個個人이나 家族이 받는 保險給與나 補助給與 또는 手當이 個個人의 입장에서는 결코 단족스럽지 못한 것이라 할지라도 그 總額으로 따질때 그것은 實로 막대한 額數에 달하고 있다. 1975年 현재 社會保障費는 國民總生產(GNP)의 8%에 달해 政府豫算中 單一項目으로 最大的 액수를 차지하고 있다. 1973~74 會計年度에 있어 社會保險給與로 나간 돈은 52億파운드에 이르며 이것은 中央政府豫算의 23%를 차지한다. 다른豫算項目과의 비교를 위해 몇가지項目을 살펴보면 둘째 번으로 큰項目은 教育豫算이 있는데 40億파운드이며 國防豫算是 34億파운드 그리고 醫療事業費(National Health Service)는 30億파운드였다. 이것으로 미루어 「社會保險 및 그 聯關事業」의 規模와 이에 所要되는豫算이 現代英國에 있어 어떠한 位置를 차지하고 있는지를 충분히 짐작할 수 있는 것 같다.

그러나 베버리지報告書의 개관을 마침에 있어 빠뜨릴 수 없는 한가지 사실이 있다. 그것은 1942년 베버리지報告書가 발간되었을 당시의 全英國民의 이에 대한 热狂的인 反應은 「社會保險과 그 聯關事業」에 대해서만이 아니라 그가 戰後의 英國社會再建을 위해 구상했던 보다 雄大한 設計에 대해서였으며 「社會保險과 그 聯關事業」즉 英國의 社會保障制度도 이 웅대한 構想의一部에 지나지 않았었다. 그의 말을 빌리면 아래와 같다.

「o] 社會保障計劃은 社會政策의 一般計劃의 一部로서 提出되었다. 그것은 다섯 개의 巨大한 惡에 대한 攻擊의 一部일 뿐이다. 즉 社會保障計劃이 직접

적으로 관계하고 있는 物質的 窮乏(Want)에 대한 攻擊, 흔히 그 窮乏에 원인이 되며 이에 잇따라 다른 많은 문제를 초래하는 疾病(Disease)에 대한 攻擊, 어떠한 民主主義도 그 市民들 사이에 존재하는 것을 許容하지 않는 無知(Ignorance)에 대한 攻擊, 주로 無計劃한 工業과 人口의 分布에서 나타나는 不潔(Squalor)에 대한 攻擊, 그리고 富를 과시하고 사람들이 잘먹고 지내든 그렇지 못하든간에 그들을 腐敗시키는 懶怠(Idleness)에 대한 攻擊, 이 다섯 가지의 巨大한 惡에 대한 攻擊의 一部일 뿐인 것이다. 비단 物質的 인 窮乏에 대해서 뿐만이 아니다. 모든 形態에 있어서 이 다섯 가지의 惡에 대한 安全保障을 추구함에 있어서 또 이 安全保障은 그들 자신의 生活을 위한 個人的 自由와 進取的 精神과 責任으로써 획득될 수 있다는 것을 보임으로써 英國社會와 다른 곳에서 英國의 傳統을 계승하고 있는 사람들은 人類의 進步를 위해 제공할 수 있는 지극히 중요한 奉仕를 하는 것이다.」

이리하여 베버리지報告書는 그의 말대로 단순히 물질적 궁핍의 根絕만을 의도했던 것이 아니라 社會革命의 宣言이라고 말할 수 있다고 評價했던 巨大한 構想의 被歴이 있었다. 果然 이 모든 것이 成就되었을 때 그것은 社會革命일 수 있었을까? 베버리지 自身은 이에 대해 「여기 提議된 構想은 어느 의미에서는 革命이다. 그러나 보다 重要한 의미에서 過去로부터의 自然的인 發展인 것이다. 이것은 英國的 革命이다」라고 대답하고 있다. 마샬教授의 말을 빌린다면 이러한 그의 대답은 真實이라고 말한다. 왜 그러나 하면 「여기서 우리가 보는 것은 (내 著書의) 第 2 章에 記述했던 過程의 最終段階이며 그로 말미암아 理念과 制度의 論理의 發展과 自然的 進化는 궁극적으로 그 體系의 轉換(transformation)을 가져오기에 이르렀다. 이 轉換 또는 革命은 社會政策의 각가지 方案을 하나의 全體로 溶接해 버렸으며 그로 말미암아 처음으로 그 自體의 人格(personality)과 지금까지는 단지 어렵뜻이 밖에는 파악하지 못했던 하나의 意味를 獲得하게 되었다. 우리들은 해묵은 要素들로 구성되어 있는 이 새로운 實在를 가리키는 말로 福祉國家라는 用語를 採擇하였다」고 말한다.

이리하여 베버리지報告書의 出刊과 더불어 英國福祉國家는 탄생했지만 우리는 그 真實한 모습을 파악하기 위해 그 후의 展開過程을 살펴보기기에 앞서 베버리지가 말한 바 「過去로부터의 自然的 發展」이라는 英國의 그 「過去」를

일별하는 것이 우선 跳아야 할 첫째 順序일 것이다.

II. 英國社會政策의 回顧

1. 序 論

해크로(Hugh Heclo)가 그의 著書「英國과 瑞典에서의 現代社會政治」(Modern Social Politics in Britain and Sweden)의 서두에서 「政治의 人間의 條件에 관심을 가진 누구에게나 아마도 반드시 있어야만 했던 基本的 變化는—그리고 그것은 이미 出發한 것으로 받아들여지고 있지만—現代 社會政策의 成長이다」라고 한 말은 오늘날 先進各國의 社會政策—福祉國家建設—의 理念과 實情을 살펴본다면 해크로만이 아니라 누구에게나 하나의 당연한 결론일지도 모른다. 말하자면 긴 歷史의 흐름 속에서 不過 過去 3,40年 사이에 일어났던 社會政策上의 變化는 1930年代 또는 40年代의 學者들이 이른바「人類歷史에 있어서의 새로운 段階」라고 부를 정도로 하나의 本質的인 변화였으며 또 어느 意味에서는 衝擊的인 變形(transformation)임에 틀림없었다. 들이켜 보면 現世代의 西歐羅巴 先進國 사람들의 祖父世代만 하더라도 그들이 國家나 政府에의 純粹적인 接觸이나 관계를 갖는다는 것은 극히例外的인 경우를 제외하고는 드문 일이었다. 外國에 나갈 때 旅券이 필요했던 것도 아니었으며 그가 누구인지를 證明하기 위한 一連番號가 있었던 것도 아니었다. 이른바 模範的인 市民이라는 사람은 되도록 나라의 신세를 지지 않고 自主獨立하는 사람을 말했으며 正直하게 努力해서 번 돈은 自己 마음대로 쓰는 것으로 理解되었다. 따라서 政府에 의한 적극적인 社會(救護)政策은 주로自己 힘으로 生活할 수 없어 救貧稅(poor rates)에 의존하는 사람들만을 대상으로 했었다. 가난할지라도 自力으로 生活하는 사람들을 포함해 大多數의 國民들은 별로 國家나 政府를 의식하지 않는 채 生活해 나갈 수 있었으며 또 그것이 理想이기도 했다.

그러나 그로부터 不過 2,3世代가 지난 오늘날 大多數의 先進工業國들에 있어 國民과 政府와의 관계는 판이하게 달라졌다. 우선 그의 所得과 收入의相當部分이 稅金으로 國庫로 들어가고 그 돈의 상당부분이 다시 모든 市民들에게 각종 形태로 再分配되고 있다는 것을 모르는 사람은 드물 것이다. 病에

걸렸거나 傷害를 입은 工場勞動者들, 老齡으로 一線에서 은퇴한 사람들, 失業者, 婚姻해서 새 살림을 차리기 위해 집을 마련하려고 하는 젊은 夫婦들, 어린애를 分娩하는 家庭主婦들, 學齡兒童을 가진 父母들, 심지어 配偶者가 死亡했을 경우에 이르기까지 이 모든 사람들이 직접·간접으로 政府의 福祉政策—社會政策의 혜택을 받지 않는 사람은 드물다. 동시에 이러한 혜택을 받는 사람들을 가리켜 市民의 자격을 갖추지 못한 劣等市民 또는 圈外市民으로서의 paupers라고 부르지 않을 뿐만 아니라, 도리어 그것은 市民의 正當하고 당연한 權利라고 생각되고 있다. 이러한 福祉費用으로 얼마나 많은 金額이 國庫에서 지출되는지에 관해서는 英國에서 例를 들어 前章에서 言及한바 있지만 그것을 확실히 하나의 革命的 變化的 성정이라 해도 지나친 말은 아닐 것이다. 헤크로에 따르면 政府의 각종 活動이 늘어난 것은 과거 百年 동안에 일어난 일이지만 이같은 期間中 政府總支出은 實質價格으로 80倍 내지는 90倍로 늘어난데 比해 福祉關係支出은 5千倍에서 6千倍의 比率로 늘어났다고 한다. 이른바 福祉國家의 成立과 形成이 現代先進工業國家의 市民生活과 어떠한 연관을 갖고 있는지는 이 한가지 事實만으로도 實證되고 남음이 있을 것이다.

그러나 歷史는 真空속에서 이루어지지 않는다. 現代英國을 포함한 先進工業國에서의 福祉政策도 아무것도 없는 真空 속에서 버란간 나타난 것은 아니었다. 福祉國家의 출현은 다른 모든 歷史的 事件과 같이 그것은 그 나라의 歷史的 文脈속에서만 理解될 수 있으며 그런 의미에서 베버리지報告書의 出現과 그후의 英國福祉國家의 展開過程도 그 참뜻은 멀리 1530年代에 시작해 마침내 에리자베스女王때 制定된 「救貧法」(poor law) 以前의 4百年에 걸친 英國社會政策의 歷史의 文脈속에서 찾아야 할 것이다.

말할 것도 없이 現代福祉國家의 出現에는 그 前提條件으로서 몇가지 歷史的 事件이 先行되어야 했었다. 그 첫째는 西歐羅巴에 있어서의 一世紀이상에 걸친 人口의 安定的 增加를 들지 않을 수 없으며, 둘째로는 產業革命을 전후한 持續的인 經濟成長을 그리고 이에 앞서 시작됐던 政治發展이 궁극적으로는 代議政治의 확립으로 結實했다는 것등이 그 필수적인 先行條件들로 손꼽히고 있다. 그러나 이러한 社會, 經濟 및 政治的 狀況의 변화와 成熟이 自動的으로 現代福祉社會의 출현을 保障하는 것은 아니다. 그것들은 어디까지나 福祉國家成立을 위한 必要條件이 있지 充分條件까지는 되지 않는다. 바

구어 말해 代議政治의 발전과 지속적인 經濟成長의 결과로 나타나는 個人所 得의 증가만을 가지고 周期的으로 되풀이되는 失業의 出現과 老後의 悲慘한 生活이 自動的으로 사라진 것은 아니었다. 이를 위해서는 政治發展과 經濟成長이라는 기반 위에서 貧困과 疾病과 그리고 劣等市民으로 市民으로서의 대접을 받지 못하는 一部階層에 대한 문제들을 解決하려는 一部 改革家들의 數世紀에 걸친 關心과 努力과 離爭이 있어야만 했다. 그리고 現代福祉國家出現에는 다른 어느 改革運動에 비해서도 過去와의 연계가 깊게 맺어지고 있었다. 換言하면 改革家들이 바라고 實現하려고 했던 것은 過去로부터 계 속되어 왔던 方法을 打破하려는 것이었다. 보다 具體的으로는 일 반적으로 救貧法이라고 알려져 왔던 社會政策의 方法과 形式과 假定들을 打破한다는 것, 즉 「救貧法과의 斷切」이 改革運動의 핵심을 이루고 있었다. 따라서 改革家들이 실지 무엇을 이룩했는지를 알기 위해서는 救貧法이 무엇을 어떻게 해 왔는지를 살펴야 한다.

2. 救貧法 論爭

英國을 포함해서 初期 西歐羅巴에서의 救貧事業은 教會가 중심이 되어 전개되었었다. 이점에 있어 教會가 차지했던 절대적인 比重은 비단 基督教의 宗教的 教理에 입각해서 그리했을 뿐만 아니라 實地問題로 各教會가 관찰하고 있는 教區(parish)가 信者들의 信念의 地理的單位를 이루고 있었다는 社會的 現實에서도 그러할 수밖에 없었다. 동시에 하나님의 祝福을 받는 가난한 사람을 救濟한다는 것은 中世紀 數百年을 통해 基督教의 義務이며 教區가 맡아 遂行하는 重要한 機能이 있었다. 따라서 教區稅의 一部는 教區안의 가난한 사람들을 위해 언제나 保留되어 教區役員들에 의해 貧民들에게 分配되어 왔었다. 이러한 教會 및 教區의 機能과 활동은 基督教의 教理를 살펴 보면 그 당연한 歸結임을 쉽게 짐작할 수 있다. 원래 基督教의 教理에 따르면 가난은 德이며 따라서 求乞은 그 教理에서 당연히 認定된 生活手段이라고 생각될 수 있다. 이 경우 가장 重要的 것은 教會의 施惠活動은 받는 사람보다도 주는 사람에게 보다 큰 意味를 賦與했었다는 사실이다. 사실 施惠를 뜻하는 英語의 alms는 그 語源을 同情 즉 pity에 相應하는 希臘語에서 나왔다고 하며 慈善은 基督教倫理에 있어서 神의 恩寵을 받기 위해 해야만 하는 道德的 地上命令이 있었다.

貧民救濟와 施惠事業을 수행했던 教會의 所任은 16世紀 百年 동안에 本質的인 변화를 일으키게 된다. 그리고 그 변화의 根源은 말할 것도 없이 宗教改革運動과 그 產物로 탄생한 로마法王廳으로부터의 英國教會의 獨립에 있었다. 카톨릭教會에 대신해 출발했던 英國國教의 성립과 더불어 教會 대신 國家가 史上 처음으로 貧民救濟의 궁극적인 책임을 맡게 된다. 물론 國家가 그 책임을 진다하더라도 理論上에 있어서의 그것과 實際問題 사이에는 큰 차이가 있어 과거의 惰性이 하루아침에 一變할 수는 없었던 것도 또한 부인 할 수 없는 사실이었다. 英國을 비롯해 宗教改革이 있었던 나라들에서도 그 후 계속해 4百年間에 걸쳐 教區는 地方行政單位로서 그대로 남아 있어 貧民救濟라는 그 所任을 했었지만 그러나 原則的인 면에서 또 長期的인 眼目에서 볼 때 가난한 사람들에 대한 施惠와 救濟가 宗教의 義務에서 國家機關의 所任으로 바뀌어졌다는 사실은 중대한 의미를 갖게 된다. 貧民救濟의 궁극적인 責任을 國家가 진다는 것은 과거의 傳統인 宗教施惠와는 본질적으로 다른 性格을 띠게 되는 것을 의미한다. 즉, 在來의 教會의 關心은 있는 사람이 없는 사람에게 施惠하는 것을 美德으로 생각했다면 國家의 입장에서는 貧民救濟는 社會秩序의 유지에 그 궁극적 意義를 두고 있다. 따라서 16世紀 英國王朝에 의해 制定됐던 貧民救濟政策의 主眼點은 (그리고 이것은 같이 宗教改革을 거쳤던 瑞典에서도 똑 같았지만) 全國的으로 퍼져있는 거지들 및 浮浪者들 특히 身體的 異常이 없는 勞動이 可能한 이들을 統制하는데 있었다. 우선 첫째로는 乞食行脚의 근절을 시도했으며 이것이 不可能하다는 것을 깨닫자 乞食行脚許可狀의 發給制를 시작했었다.

貧民救濟가 教會의 慈善事業에서 國家의 책임으로 바뀌어 나가는 그 核心에는 이것이 단지 教會對 國家의 관계에 관한 神學의 내지는 政治學上の 抽象的 理論의 문제라기보다 더욱 절실한 實際的 要求가 있었던 것을 看過해서는 안될 것이다. 全歐羅巴를 통해 16世紀는 어느 의미에서는 심각한 社會的動搖의 시대였다고 말할 수 있다. 經濟史의 관점에서 본다면 이 時期는 지금껏 보지 못했던 自由市場經濟의 급속한 成長과 賃金勞動者의 증가로 특징지워질 수 있다. 이러한 衝擊은 확실히 貧民問題가 教會의 慈善的 事業만으로는 견당할 수 없는 단계에 도달했다는 것을明白히 해주고 있다. 이미 宗教改革 以前의 時期에 있어서 조차 施惠對象者の 身體的 條件이나 勞動能力에 관계없이 制限없는 慈善을 베푸는 教會의 救濟事業은 많은 사람의 눈

에는 거지의 數를 늘리는데 도움이 될 뿐이라는 批判과 아울러 그 無能을 證明하고 있다는 論議가 많았었다. 사실 宗教改革을 主導했을 당시의 指導者들이나 知識層들은 貧民救濟의 全체적 解決을 위해 새롭고 보다 統制된 그리고 보다 世俗的인 方法이 필요하다는 것이었다. 周知되고 있는바 프로테스탄티즘의 倫理가 自己職業에 대한 獻身, 勞動의 존중 그리고 自主自立的生活의 친양 등을 강조하고 있는 것은 결국 과거의 無差別의 教會의 慈善行爲에 대한 批判이 그 밑에 깔려있다고 해도 지나친 過誤는 아닐 것이다. 이후 가난하다는 것은 하나님의 恩寵의 대상이요 德이라고 생각되기도는 도리어 不名譽스럽고 부끄러운 일이며 힘써 일하지 않는 결과라고 생각되게 되며 동시에 慈善이나 구제를 베풀어야 할 對象은 누구나 가난하기만 하면 差別없이 도움을 주는 것이 아니라 真實로 도움을 받아야만 하는 사람들에게만 選別의으로 베풀어져야 한다는 생각으로 바꾸어지게 된다.

여기서 한 가지 特記할 사실은 慈善 내지는 救濟에 대한 생각이 이렇듯 在來宗教의 傳統的인 해석에서 보다 世俗的인 方向으로 그 흐름이 바뀌어져 나가는 것은 그것이 어느 特定國家에 한정되어 나타났던 現象이 아니라, 全歐羅巴를 통해 一種의 國際的인 현상이 있다는 사실이다. 1490년에서 1530년 사이에 宗教의 慈善으로서의 貧民救濟에 대한 改革의 意欲이 全體 歐羅巴에 걸쳐 팽배해 갔다는 것이 바로 이러한 國際的 흐름의 증명일 것이다. 가령 과리의 존 메이저(John Major, 1516), 獨逸의 마틴 루터(Martin Luther, 1520) 츄릿히의 울르릿히 즈빙글리(Urlich Zwingli, 1524) 같은 사람들을 代表로해서 貧民救濟方法의 改革論이 歐羅巴大陸知識人們의 热辯 論爭의 主題가 되었으며 前記한 루터는 그의 著書「基督教의 高潔性에 대한 呼訴」에서 求乞을 없애고 救濟를 필요로하는 사람들에게 도움을 줄 것을 貴族들에게 要求하고 있으며 有名한 토마스 무어는 「유토피아」(1916)에서 이 문제에 대한 보다 人間主義의in 見解를 펴려고 점차 늘어가는 抑壓的 方法을 비판하고 있다. 아울러 이러한 改革運動은 그것이 非但 宗教改革者들에게만 국한된 현상이 아니었다는 것도 注目해야 한다. 1526년에는 카톨릭信者이며 휴 마니스트였던 주앙 루이 비베스(Juan Louis Vives)는 貧民救濟에 관한 小冊子를 발간해 거기서 救濟가 全的으로 教會의 손을 떠나 政府責任下에 施行되어야 한다고 主張했는데 이 책자는 當時 구라파의 베스트셀러가 되었으며, 이러한 政府責任下에 救濟制度는 1520年代에 이투레스市(Ypres)에서

개택되어 넓게 알려지는 동시에 全歐羅巴에서 모방되게 되었었다. 要컨대 악슈리卿(Sir William J. Ashley)이 그의 經濟史에서 지적하고 있듯이 1536년에 시작해 이른바 엘리자베스女王의 救貧法으로 結晶된 立法過程은 결국 이러한 全歐羅巴의 趨勢의 英國的 表現이라고 말할 수 있다. 동시에 宗教改革과 관련된 主要法令들과 그 直後의 救貧政策들은 그후 3百年間에 걸쳐 英國에서의 救貧事業의 性格을 결정지어 놓았다. 즉 政策의主流는 거지 行脚과 浮浪者들을 없애는 強壓的 方法들과 地方教區의 貧民救援을 권고하며 정 말로 일할 수 있는 사람들과 일할 수 있는 사람들을 구별해 前者에 대해서는 寬容과 支援을 베풀며 後者에 대해서는 中世以來로 確立된 難한 移動禁止法에 따라 自由로운 移動을 막는 등, 말하자면 抑壓的 方策에 크게 依存하는 것이었다. 그러나 한가지 留念할 것은 이러한 救貧政策은 全歐羅巴의 傾向을 反影해 英國王政에 의해 構想되었던 것이지만 貧民救濟의 實際는 이러한 國際的인 理念과 中央政府의 方針과는 別相關 없이 여전히 地方行政機關 및 教區의 救貧活動에 크게 의존하고 있었다는 것도 또한 엄연한 사실이었다. 中央政府에 의해 全國을 대상으로 하는 立法이 이루어졌다 하더라도 그것은 中央政府의 「意圖」를 表現하고 있는데 지나지 않았으며, 그 意圖가 中央政府에 의해 全國的으로 얼마나 施行되었는지 또한 別個의 문제였다. 英國의 救貧法은 그 가장 좋은 본보기의 구실을 하고 있었다 해도 過言은 아닐 것이다.

그러나 그 實際는 여하튼, 英國에 있어 엘리자베스女王時代의 救貧法의 制定으로 表現되는 救貧事業의 中央集權化의 試圖는 突發事態의 출현으로 급격한 中斷을 면치 못하게 된다. 잘 알려져 있는 바와 같이 엘리자베스女王時代에 정된 救貧法은 非英國의 治安判事(justices of the peace)가 貧民救濟의 一般監督權을 행사하며 極貧者에 대한 救助는 任命된 地方의 監督官과 教區委員이 그 責任을 지며 同時に 그들이 地方稅賦課 및 징수의 行政權을 갖는 등, 救貧事業에 있어서 世俗的 權力의 優位를 확립한 폐에 그 두드러진 特징을 찾을 수 있다. 사실 1590년에서 1640년의 半世紀사이에 英國에서의 救貧事業의 中央集權化는 그 絶頂에 도달해 王位의 交替와 관계없이 在職하고 全國各地에서 들어오는 貧民法에 관련된 報告書를 點檢하는 職責으로서 「救民長官」(National Commissioners of the Poor, 主로 極密顧問官들이 이에 任命되었다)의 出現을 보게 되었다. 그러나 이러한 中央集權化的 추세도 英國의

內亂으로 말미암아 벼란간 그 幕을 내리게 된다. 찰스 1世와 議會와의 충돌은 그의 머리를 斷頭臺에서 사라지게 했을 뿐만이 아니라 中央集權化의 길을 걸던 教貧制度도 그 上層部를 잘려버리고 말하자면 그 脊體인 各地方의 治安判事와 教區役員들만 그대로 남겨진 채 1834年的 貧民法改訂이 있을 때까지 그 機能을 수행하게 된다.

이러한 事件들이 繢出하는 가운데에서도 一部 開明한 地方에서는 여러 차례에 걸쳐 貧民의 종류를 老齡, 疾病, 犯罪者 등등 각종 範疇로 나눠 각기 그 部類에 따르는 特殊施設을 설치하려는 努力이 있었다. 그러나 英國에 있어서는 그 經濟的 實情이나 行政組織의 現狀을 가지고서는 이 일을 効果的 으로 처리해 나가기에는 그 힘이 모자라 결국 貧民收容은 在來의 傳統的인 混合貧民合宿所로 다시 變해버려 각종 貧民들이 함께 지내지 않을 수 없는 엣모습으로 되돌아가지 않을 수 없었다.

英國의 教貧制度가 教會中心으로부터 世俗的인 政府center으로 轉換하는 과정에서 많은 混亂을 거듭하는 동안 傳統的인 中世의 救貧制度에 挑戰하는 또 하나의 세로운 事件이 나타나게 된다. 다름아닌 18世紀의 前例없던 서구라파의 人口爆發이 바로 그것이었다. 英國도 그例外는 아니어서 점증하는 人口增加가 貧民救濟制度에 새로운 壓力を 加하기 시작한 것은 대충 1700년대中期부터였지만 이에 대한 反應은 여전히 既存하는 救貧制度의 技術을 보다 強化하는 것이기에 별다른 것이 없었다. 그러한 가운데 특히 英國에서 새로운 事態에 대비하는 한가지 특기할 事實은 이른바 公共作業場(workhouse)의 運營을 둘러싸고 나타나게 된다.

教貧政策의 한가지 技術로서의 公共作業場의 設置와 運營은 中央政府에 의해서가 아니라 各地方의 地方有志들이 그들이 짊어지게 된 貧民救濟의 世俗的 責任을 수행해 나가기 위해 새로이 나타난 產業革命의 產物인 工場制度에서 본을 딴 考案이었다. 특히 英國 사람들이 이 公共作業場設置에 熱을 올리게 된 데에는 英國教貧制度의 傳統과 또 한편으로는 두가지 觀點에서 理解되어야 할 것이다.

기본적으로 公共作業場計劃은 原始的인 工場을 세워 原料를 마련해 여기에 貧民들을 雇傭해 生產活動에 종사시킴으로써 非但 國富를 증진한다는 當時의 머칸틸리즘의 精神에 일치할 뿐만이 아니라 貧民들로 하여금 自立生活을 할 수 있게 하는데 있었다. 英國都市에서의 이러한 試圖에서 主로 商工

業의 배경을 가졌던 創設者들의 意圖는 그럴싸 했었음에도 不拘하고 私企業이 변형하는 것같이 그 所期의 목적을 달성하지는 못했었다. 그러나 公共作業場이 이익을 내고 貧民의 自立生活을 돋는데 성공하지는 못했으나, 그 實驗에서 뜻하지 않은 두개의 副產物이 나타나게 된다. 그 첫째는 大都市에서의 公共作業場은 地方의 教區單位의 零細한 公共作業場에 比해 이른바 規模의 經濟面에서 월등히 有利한 조건을 가지게 된다. 둘째로 그러나 이것보다 더 중요한 事實은 18世紀 前半期에 들어 英國의 救貧政策을 수립했던 사람들은 이 公共作業場設置運動을 통해 偶然히 作業場入所資格을 결정하는 審問이론바 workhouse test를 하는 과정에서 그것이 어떠한 결과를 초래하는지를 알게 되었다. 이 테스트實施의 근본목적은 말할 것도 없이 정말로 여기 應募한 사람들이 公共作業場에 들어가 救濟를 받아야 할 사람인지 아닌지를 가려내는데 있었지만, 결과적으로는 이 테스트는 뜻하지 않은 現象을 초래하게 되었다. 즉 公共作業場에서의 悲慘한 환경과 生活은 말할 것도 없지만 이보다 더 일단 公共作業場에 入所해 救濟對象이 된다는 것은 一般市民으로서의 자격을 상실하고 이른바 pauper의 낙인이 찍혀 等外市民의 身分으로의 전락을 뜻하게 됨으로써 應募者의 數가 激減하기에 이르렀다는 사실이다. 따라서 小規模의 地方教區單位의 公共作業場의 亂立보다 大都市에 설치하는 大規模作業場이 갖는 規模의 經濟의 利點으로 인해 運營經費의 절감을 實現할 수 있고 둘째로 應募者數의 감소로 인해 救濟費用의 절감을 實現함으로써 二重으로 經費의 절약을 실현할 수 있다는 것을 알게 되었던 것이다. 말할 것도 없이 教會가 貧民救濟의 主役으로부터 물리나 世俗的 機關이 이에 代身한다는 것은 救濟經費를 政府의 稅收로 충당한다는 것을 뜻하므로 經費節減은 地方稅를 부담하는 地方住民들에게는 至大한 關心의 대상이 되지 않을 수 없었다. 이리하여 18世紀를 통해 英國 各都市의 貧民法改革가들은 罪囚를 치벌하는 것이 犯罪豫防의 一助가되는 것같이 workhouse test를 받는 고통 때문에 公共作業場에 入所하는 것을 꺼리는 많은 貧民들을 낳게 함으로써 應募者의 감소로 인한 대폭적인 公共救濟費의 節減을 실현하는데 成功하게 되었다. pauper라는 증명을 받는 試驗으로서 公共作業所에서의 悲慘한 生活環境과 pauper로서의 身分을 自認한다는 사실은 놀고 먹으려는 사람들을 防止하는데는 도움이 되었지만 反面, 實質로 救濟를 諸요로 하는 사람들에게는 悲慘한 運命으로 전락시키는 결과를 가져오지 않을 수 없었다.

有名한 웹브夫妻(Sidney and Beatrice Webb)에 의하면 18世紀 後半期에, 이르러서는 英國의 公共作業場은 완전히 老衰해서 虛弱해진 사람들, 不具者, 病者 그리고 老弱者들의 집으로 변해 버렸으며當時의 사람들의 말을 빌리면 impotent poor의 巢窟로 되어버렸다. 同時에 地方教區들의 貧民救濟行政을 回避하기 위한 共通의 方法으로 貧民差出을 위한 請負契約制가 流行하게 되어 請負責任者에게 一定額의 請負契約金을 줌으로써 이 方法은 가장 非人間的인 費用節減의 기술로 登場하게 되었다.

그러나 漸增하는 pauper의 증가와 그 悲慘한 生活은 民主主義時代의 도래의 複雑 以前은 고사하고 佛蘭西革命의 畏怖를 遭受하는 소용돌이가 大陸에서 터지기 전에 救貧政策에 대한 反省과 修正을 불가피하게 했다. 이경우 改革運動의主流를 형성했던 사람들은, 地方行政의 責任者들, 당시의 文筆家들, 그리고 傳統적으로 教區貧民救濟事業을 감독해 왔던 地方紳士들이 있었다. 1760年代를 통해 言論과 教會의 說教壇과 地方議會에서의 救濟政策에 대한 繼續적인 人道主義的 批判의 소리는 公共作業場에 의해 특히 地方群少教區에서 盛行했든, 請負契約制로부터 연유했든, 貧民들의 慘狀에 관해 世論을 활기시키기에 充分했었다. 1767년의 한 議會調查團의 報告書에 따르면 教區居住 pauper 들의 子女들은 나이 세살이 되기전에 그 93%가 죽어간다는 事實을 밝히고 있다. 드디어 20餘年間에 걸친 論難에 1782년 地方의 貧民救濟事業에 종사하는 사람들은 지금까지의 無差別한 公共作業場으로의 收容대신 그 前時期의 보다 選別的인 公共施設 바깥에서의 救濟(outdoor relief), 公共作業場制度는 이 outdoor relief의 反作用으로 나타났었지만)運動으로 轉換하도록 勸奨되기에 이르렀다. 이리하여 18世紀末에는 救貧法의 運營政策은 다시금 그 前時代로 되돌아가 地方行政責任者들이 貧民들에 대한 選別的인 現金手當支給을 할 수 있는 權限을 갖게 된다.

우리나라 말에 「舊官이 名官」이라는 말이 있다. 英國의 救貧政策의 歷史를 되돌아볼 때 우리나라의 이 俗談이 역시 그대로 적용될 수 있을 것 같다. 變遷은 새로운 環境을 낳게 하며 이 새로운 環境은 지나간 時代의 政策이 새로운 환경에서 뭣인가 새로운 意味를 갖는 것같이 생각되게 한다. 農業革命이 進行中인 英國에 있어 새로운 환경은 非但 人口의 증가만이 아니었다. 農村地帶에서 18世紀末부터 본격적으로 進行했던 農土의 綜劃運動(enclosure movement)는 農民의 農土로부터의 大量離脱을 초래했었다는 것은 英國經濟

史上有名한 일이지만 이 浮浪農民들의 貧民化는 실로 중대한 社會問題가 아닐 수 없었다. 새로운 事態에 대한 대책은 地方마다 各樣各色의 試圖를 낳게 했으며 특히 農民離脫과 이에 따른 農業勞動者 문제가 가장 심각했던 英國 南部地方에서 地方行政責任者들은 救貧施設 바깥에서 勞動能力 있는 貧民들에 대한 보다 體系的인 救濟對策을 實驗하기 시작했었다. 그러나 이 모든 對應策을 一貫해서 나타난 難點은 기본적으로 物價騰貴와 勞動力過剩 狀態下의 農業地帶에서 충분한 賃金을 支拂하려고도 하지 않으며 또 지불할 수도 없다는 사실과 다른 한편으로는 적절치 못한 일자리와 賃金으로 貧民의 大量產出을 두려워하면서도 이에 同情하는 地方行政責任者들의 二律背反의in葛藤에 있었다. 이러한 混亂이 계속되던 중 드디어 1795年 5月 6日 바크샤(Berkshire)의 治安判事들은 뉴바리(Newbury)近處에 있는 스피인함랜드(Speenhamland)의 페리칸인(Pelikan Inn)에서 모임을 갖고 땅값이 오르고 내리는에 따라 支給하는 補助費를 勞動者들에 지급함으로써 貧民들에게 그들이 받는 賃金과는 관계없이 生存을 위한 最低收入을 보장하는 결의를 채택하였다. 이것이 이른바 有名한 스피인함랜드 法律이다. 이리하여 物價(땅값)에 따르는 補助費支給으로 貧民들의 最低收入을 보장한다는 것은 바구어 말해 18世紀初에 아직 公共作業場을 설치해 貧民救濟를 시도하려던 政策이 流行하기 이전 時期에 널리 全國的으로 퍼져있던 公共救貧施設 바깥에서의 無差別의in 救貧政策(indiscriminiate outdoor relief)에로의 復歸를 의미하는 것이었다.

이 스피인함랜드制度는 나폴레옹戰爭을 거쳐 1815년에 이르기까지 英國救貧政策의 支配의 樣式으로 남게 된다. 동시에 賃金에 관계없이 一定水準의 生存費를 보장하는 補助費支給制度는 스피인함랜드法이 결의된 후 20年 사이에 貧民救濟費의 劇的인 증가를 초래했다는 것은 想像하기 어렵지 않을 것이다. 물론 經濟史의 最新研究에 의하면 貧民救濟費의 급격한 증가는 반드시 스피인함랜드法에 의해서만 초래된 것은 아니라는 說도 있지만 하여간에 政治에 있어서 항용 우리들이 보는 바와 같이 決定的要因은 실지로 무엇이 일어났느냐하는 것이 아니라 사람들이 무엇이 일어나고 있다고 생각하느냐하는 것이다. 勞動能力 있는 健全한 身體的 條件을 갖춘 貧民들에게 救濟施設 바깥에서 無差別하게 救濟費를 지급한다는 것이 바로 점증하는 救濟費의 증가의 原因이라고 생각되었으며 이와 때를 같이해 나타났던 代議政治의 발

달은 이 貧民救濟費上昇에 대한 地方稅擔稅者들의 議會에의 憲律한 抗議로
독발하게 되었고 이를 有權者들의 不平은 英國議會를 통해 高潮되어 갔으며
그들의 抗議는 生存費를 보장하는 補助費의 源泉으로서의 地方稅徵收와 無差
別한 貧民救濟에 焦點을 두었었다. 有權者들의 빗발치는 抗議는 英國議會로
하여금 각종 委員會를 통한 調查團을 구성해 그 實態調查에 나서게 했으며
비록 그 報告書들이 精密한 조사를 土臺로 한 것은 아닐지라도 상당한 影響
을 미치기 시작해 드디어 점진적이나마 많은 地方教區의 代表者들로 하여금
스피인합랜드制度를 포기하지 않을 수 없게 만들어 갔다. 現存하는 補助費의
無差別的 支給에 의한 救貧方法은 貧民들을 懶怠하고 放蕩하게 만들 뿐만이
아니라 다른 한편 擔稅者들에게는 地方稅부담을 무겁게 해 결과적으로 低賃
金을 고집하게 만든다. 貧民들을 부리는 雇傭者들은 賃金이 얼마나 낮더라도
도 貧民들에게는 生存費를 보장하는 補助費가 지급되니까 되도록 賃金을 낮
게 해 生存費補助의 부담을 地方教區에 떠맡김으로써, 貧民들에 대한 低賃
金은 解消할 길이 없다는 意味에서 貧民들에게도 不利하다는 輿論이 점증하
게 되었다. 이리하여 모든 實態調查報告書는 한결같이 스피인합랜드制度가
英國經濟와 貧民들의 生活을 破壞한다고 비난하고 있지만 그러나 그렇다고
이에 代置 할만한 建設的 建議가 나타난 바도 없었다. 결과적으로 이 制度를
포기한 大多數地方教區에서는 教區監督官들의 判斷에 의한 選別的인 手當支
給方法으로 되돌아가는 것이 있으며 이러한 反作用의 絶頂은 1834년의 救貧
法改定으로 나타나게 된다.

1820年代의 시작과 더불어 노팅엄셔(Nottinghamshire)에서의 조지·니콜스(George Nicholls)에 의한 救貧法改革運動이 점차 全國的인 관심의 대상이 되기 시작했다. 要컨대 그의 이론바 「새로운」 救貧方法은 한세紀前의 公共作業場制를 보다 體系的으로 運用해 救貧制度의 再組織化를 意圖하는데 있었다. 새 方法에 관한 數많은 宣傳冊子의印刷와 니콜스自身의 傳導會의 热意와 더불어 1834년을 앞선 10年間 그의 보다 選別的이며 制限的 方法에 따른 各地方에서의 救貧制度의 改革이 눈에 띠기 시작했다. 그리고 그후 이 公共作業場制의 活用에 관한 論議에는 거기서 초래하는 각종 利點이 列舉되고 있지만 처음부터 끝까지 그 背後에 깔려 있는 숨겨진 動機는 無差別한 公共施設外에서의 救貧政策에 따르는 과도한 費用의 부담을 덜자는 地方有志들의 해묵은 所望이였다는 것은 의심할 餘地가 없어다.

19世紀에 있어서 英國에서 나타났던 모든 改革案이 그려졌듯이 1834년의 改革된 救貧法도 이른바 「科學的」인 王立委員會의 調查를 거쳐 成立된 것이다. 그런데 이번 王立委員會의 조사는 그 委員들이 全國各地를 巡迴하면서 資料蒐集을 하는 등 前例없이 現行의 救貧制度와 그 實態에 관한 상세한 調查를 실시했다는 데 특징이 있다. 동시에 그 實態分析에 있어 委員들은 勞動能力이 있는 貧民들에 대해 救濟施設 바깥에서의 救濟事業은 英國을 破滅로 몰아가고 있다는 確信을 가지고 시작했으며 따라서 이러한 結論을 支持할 수 있는 증거수집에 注力할 것을 調查委員들에게 指示했었다. 巡迴委員들에 대한 이 같은 指示는 當時 英國의 指導的인 政治經濟學者였던 낫소·시니아(Nassau Senior)에 의해 個人的으로 作成되었으며 따라서 그 指示文은 實態調查에 필요한 政治經濟學의 立場에서의 理論의 구실을 했었다. 이리하여 當時の 政治經濟學의 原理에 따라 調查委員會의 두 가지 主要한 建議內容은 明白하고도 단순한 것이었다. 즉 첫째 「勞動能力있는 사람들 및 그들의 家族에 대한 모든 救濟는 잘 統制된 公共作業場에서의 그것을 除外하고는 適法的인 것이 아니라고 宣言되어야 하며」(the workhouse test) 둘째로 이들 労動能力있는 사람들의 「狀況은 全體的으로 最下階級의 自立勞動者들의 狀況과 같이 真實하고 明白하게 救濟對象이 되어서는 안된다」(principle of less eligibility)는 것이었다. 이것을 要約한다면 建議의 核心은 18世紀의 前例에 따라 많은 地方教區에서 이미 과거로 되돌아가서 실시하고 있던 公共作業場制를 公式화한 것이라고 말할 수 있다.

이 改革案이 公共作業場制로의 褒美를 宣言한 것과 똑같이 또 한 가지 重要的 사실은 政治經濟學의 原理에 따른 一貫된 理論의 뒷받침을 가지고 成立된 改革案은 中央集權의이며 全國의行政構造를 가지고 實施되어야만 한다는 것이었다. 이른바 「잘 統制된」公共作業場이라는 것은 從來와 같이 各地方行政機關의 專擔으로 맡겨지는 것이 아니라 그 執行은 몇個의 教區가 聯合해서 새로이 創設되는 聯合體(local unions of parishes)에 의해 이루어지며 이 새로운 聯合體의 組織은 地方에서 選出된 監督官에 의해 다스려지지만 그 監督은 中央政府에 의해 설립된 委員會에 의해 이루어진다. 이러한 行政體制의 中央集權化로의 改革은 當時の 功利主義理論家들의 意見의 反影이였다. 사실 이 새로운 行政體系의 核心의 改革은 제레미·벤삼이 그의 著「立憲法典」(Constitutional Code)에서 被歷했던 「貧民救濟者」(Mini-

stry of Indigence Relief)의 組織을 그대로 따른 것이었으며 벤자민의 弟子들은 救貧政策에 있어 傳統的인 中世의 地方主義에 終止符를 찍고 中央集權的인 行政體系를 수립하는데 앞장섰던 것이다. 社會問題는 점점 복잡해져서, 이에 대한 實態調查와 行政計劃의 중요성은 날로 늘어가는 狀況下에서 벤자민의 弟子들이 行政政府의 重要한 자리를 차지하게 된 것은 그들의 政治理論때문이리기 보다도 대부분 우수한 그들의 行政的 力量 때문이 있었다. 가령 公共作業場에 入所할 수 있는 資格試驗(workhouse test)의 復活은 限定된 行政委員에게 요구되는 過多한 審查資料의 수집과 評價의 勞를 줄이는데 그 첫째 目的이 있었다는 것을 알아둘 필요가 있다.

이 새로운 改革案은 한쪽으로 言論 및 繁榮하는 工業都市의 代表들에 의한 反對도 있었지만 當時의 이른바 進步的 改革家들의 넓은 支持를 얻었으며 드디어 調查委員會의 建議는 英國議會에서 壓倒的인 可決을 보게 되었다 이렇게 해서 成立된 1834년의 「救貧改革法」(The Poor Law Reform Act)은 어느 單一政黨의 政派의 產物이 아니라 토리(Tory)와 위그(Whig)兩黨의 一致된 支持下에 改革議會에서 通過되었던 것이다. 물론 그 實踐過程에 있어서 政治的으로 많은 難題를 안고 있었으며 이에 따른 많은妥協이 不可避해서 1834년의 改革法의 原則이 歪曲되는 사실도 없지 않았지만 그 후 19世紀 전체를 통해 英國 救貧政策의 基本은 이 改革法에서 明示된 바, 中央政府의 監督下에 選別的인 公共作業場制라는 體制로 一貫하였다.

3. 빅토리아女王治世의 새로운 胎動

흔히 英國近代史를 研究하는 사람들은 빅토리아女王(1819~1901)의 逝去를 가리켜 비단 한 治世의 終焉일뿐만 아니라, 한 時代(epoch)의 終焉이라고들 말한다. 그러면 20世紀의 출발과 더불어 무엇이 일어났기에 한 時代의 終幕인 등시에 새로운 時代의 탄생이라고 말하는 것인가? 특히 社會政策의 理念의 變化와 관련해 이것을 吻昧해 봄으로써 現代 英國의 福祉政策을 理解하는데 도움이 될 줄 안다.

1900년은 英國의 史學者 트레브리안(G.M. Trevelyan)이 말했듯이 「조용한 政治와 矢구치는 繁榮으로 특징지워지는 빅토리아女王統治 中期 20年」과 現代 英國의 이른바 「福祉國家」가 出現하기까지의 中間點을 이루고 있다.

그 原動力이 무엇이든 產業革命은 일단 그것이 發動하기 시작하면 확실히

終着點이라는 것이 없다. 產業革命의 本質은 바로 여기 있다. 사람들이 產業革命初期의 모든 어려움을 克服해 그 한 고비를 넘어서고 工業社會의 生活樣式에 익숙해지면서 새로운 환경에 全面的으로 同化되면 產業革命의 運動은 결코 머무르는 법이 없으며 그 進展의 속도는 날로 拍車를 加하게 된다. 사실 產業革命의 始動이 걸린 1750년에서 百年이 지난 1850年代에 이르러서는 產業革命 以前의 英國社會의 舊秩序는 사라져갔고 새로운 질서가 이미 확고히 確立되었다. 또 產業革命 初期에 이에 수반해 나타났던 갓가지暴力的인 混亂도 이미 그 자취를 감추었고 一種의 平穩과 調和를 되찾고 있었다. 그러나 이 새로운 秩序가 完成되기에는 아직도 遂行되어야 할 많은 일들이 남아 있다는 것도 否認할 수 없었다. 그리고 自信과 繁榮과 平穩에 차있던 빅토리아女王治下 英國社會가 새 秩序의 完成을 향해 움직이기 시작했을 때 資本主義體制는 그 自體內의 힘의 自然的 및 論理的 過程을 밟으면서 當時의 사람들이 보지도 못했고 알지도 못했던 새로운 그 무엇으로 움직여 나가기 시작했던 것이다. 事實이 變形(transformation)은 그것이 實現했을 때 그것은 20世紀 社會政策의 意識的 努力에 의해 빅토리아女王時代의 그 것과는 本質的으로 다른 한 새로운 社會秩序를 形成하기에 이르렀다.

빅토리아女王時代의 英國의 工業이 世界를 制霸했다는 데는 異論의 여지가 없다. 當時英國은 「世界의 工場」이었다는 表現은 단순히 英國 사람들의 意欲과 希望이 아니라 엄연한 事實이었다. 그러나 世界의 工場으로서의 英國工業의 번영과 발전은 그 成長과 더불어 그 自體 内部에서 해결되어야 할 두 가지 問題를 쏙트게 했다. 즉 大規模事業體의 構造에 관한 것이 그 하나이며 다른 하나는 이 大規模事業體들이 고용하고 있는 勞動者들의 組織體(勞動組合)의 地位에 관한 문제였다. 前者에 관해서는 1855~6년에 英國議會가 有
限責任株式會社法을 제정함으로써 그 法의 基盤이 마련되었으며 後者에 관해서는 이보다 뒤인 1875년의 立法으로 龍業權을 포함한 勞動組合의 集團交涉權이 合法化됨으로써 일단 解決을 보기에 이르렀다. 勞動組合의 이 合法的地位와 權利의 行使에 대해서는 立法後에도 많은 挑戰과 우여곡절이 있었지만 1906년 議會에 의해 다시금 確認됨으로써 問題는 일단락지어지게 된다. 하여간 當時의 사람들이 識認하지 못했던 것은 한 事業體가 有
限責任株式會社라는 非人間的인 거대한 組織體로 統合되고 勞動者들이 全國的인 勞動組合으로 뭉쳐진다는 것으로 특징지워지는 產業體制는 빅토리아女王時代의 사

람들이 확고히 確立시켜 놓았다고 생각했던 것과는 전혀 다른 것들이었다。個人企業，自由競爭 그리고 누구의 간섭이나 속박도 받지 않는 自助自立의 精神에 立脚한 樂園과는 뼈이나 동떨어진 결과였다。빅토리아女王治世下의 사람들이 信奉했던 原理의 論理的 精密化와 그들이 그 기초를 놓았던 產業體制의 成長은 처음 열핏보기에는 그 完成과 같이 생각되지만 사실은 그 뿐만 아니라 전혀 다른 새로운 品種의 열매를 거두어 들이게 되었던 것이다。

빅토리아女王治世의 英國社會를 떠받들고 있는 두개의 기둥 가운데 하나가 資本主義經濟體制라면 다른 하나는 中央 및 地方政府를 통털어 이른바 責任政治였다。1832년 이후 内閣은 下院에 대해 責任을 지며, 또 下院은 有權者에 대한 責任을 認識하고 있었다。그러나 이것은 英國民全體를 代表하는 것은 아니었다。當時만 하더라도 選舉權은 지극히 制限되어 있어 英國人 成年男子의 約 19%만이 선거권을 가지고 있었음에 지나지 않았다。그러나 그 점에도 不拘하고 國會議員이 그 同僚市民의 投標에 의해 議會에 나가게 된다는 것을 認定한다면 그 自然成長의 과정으로 議會政治는 代議政治이며 責任政治이어야만 한다는 사실은 論理的으로 必然의인 것이 되지 않을 수 없다。이점에 관련해 빅토리아女王治世中期에 들어서 즉 1867년에 選舉制度改革法을 議會에서 통과시켜 選舉權者의 比率을 過去에 비해 倍加하는 重要한 前進을 이루었으며 동시에 19世紀末에 가까이 와서는 男子에 관한 選舉權者의 범위를 대폭 擴大했었다。그러나 아직도 個人的 一定한 資產基準에 의해 그 資格이 限定되는 것을 免치 못했으며 이 選舉權이 모든 市民의 폐동을 수 없는 權利로 男女의 차별없이 認定된 것은 第一次世界大戰이 끝날 때까지 기다려야만 했었다。그리고 英國 労動黨이 英國政黨政治의 빠뜨릴 수 없는 一員으로 英國政治舞臺에 등장하게 되는 것은 1906년에 이르러서였다。한편 英國의 社會政策에 있어 重要한 구실을 담당해 왔던 地方自治의 變遷은 中央政府의 變遷과 같이 그리 明白하지도 않으며 單純하지도 않지만, 한마디로 말해 1900년까지 實質的인 自治權限을 행사할 수 있었던 唯一한 地方政府는 「貧民救濟委員會」(Poor Law Guardians), 「教育委員會」(School Boards, 1870) 및 都市의 「衛生監督廳」(Sanitary Authorities, 1848)등등의 機構를 갖고 있는 市政府뿐이었다 해도 過言이 아니다。

이상에서 略述한 바와 같은, 1900년을 境界로 展開되어 왔던 英國의 經濟體制와 統治體制의 變遷을 背景으로 그 社會政策의 变모를 「產業」 및 「貧困」

이라는 두 領域에 국한해 살펴보기로 한다. 우선 產業分野를 일별할 때 빅토리아女王治世의 中期에 이르러서는 國家가 이미 工場勞動者들을 保護하기 위해 그 義務를 다해야 하며 따라서 이에 直接的으로 介入할 權利가 있다고 主張하기에 이른다. 물론 當時一般的으로支配의이었던 個人主義의 純粹原理에 따라 國家는 成年男子勞動者の 自由에 간섭하지는 않으며 단지 女性 및 兒童勞動에 대해서만 그 關心과 干與를 局限해야 한다는 것이 理論上으로 主張되었다. 그러나 工場안에서의 機械操作에 수반하는 傷害뿐만이 아니라 工場內의 有毒하고 不潔한 空氣가 勞動者健康에 미치는 결과가 점차明白해짐에 따라 勞動者保護에 있어서 個人主義原理에 따른 男女, 老少의 구별은 드디어 1890年代의 立法에 의해 철폐되기에 이르렀다. 勞動者保護運動史上이 教條의 個人主義原理로부터 離脫했다는 것은 큰 意味를 지니고 있다. 그렇지만 한가지 留念할 것은 個人主義原理의 後退가 곧 家父長主義(paternalism)로 全的으로 代置되었다는 것을 意味하지는 않는다는 사실이다. 이것은 단지 個人이 個人的 힘만으로는 自身을 保護하는 데 無力한 경우에 限하는 것이며 따라서 1890年代의 立法以來 오늘날까지도 國家權力의 介入은 그 때그때의 狀況에 따라 決定되지 않으면 안되는 것이다.

產業에 있어서의 國家干渉 즉 工場立法에 있어서의 또다른 두가지 사실은 보다 重要한 意義를 가지고 있다. 그 첫째는 全的으로 中央政府의 指揮下에 있는 工場監督官制의 創設이며 둘째로는 이 立法에 따라 工場監督官은 그任務遂行을 위해서는 工場 및 公共作業場은 말할 것도 없고 필요에 따라서는 그들의 個人財產 즉 個人家屋에까지도 들어가 檢索할 權限이 부여되었다는 사실이다. 이것은 빅토리아女王期의 個人主義의 第2의 原則 즉 個人財產의 不可侵性의 原理가 드디어 試練을 받게 되었다는 것을 뜻한다. 물론 그렇다고 이것이 個人財產의 不可侵性의 原理가 全的으로 폐기되었다는 것은 아니지만 그 神聖不可侵의 原則은 경우에 따라 修正이 不可避하다는 것을 認定하지 않을 수 없을 만큼 事態는 심각해졌다는 것을 뜻한다.

다음 해묵은 貧困의 문제를 둘러싸고 빅토리아女王治世下의 社會政策이 어떠한 變遷의 길을 밟았는지를 보기 위해서는 이미 確立된 自由競爭下의 資本主義體制라는 테두리 속에서 貧困 및 救貧法에 대해 同時代의 사람들이 일반적으로 어떻게 생각하고 있었는지 즉 貧困의 概念이 무엇이 있는지를 살펴보는 것이 順序일 것이다. 이점에 관해 좀 極端的인 表現을 쓴다면 當時

의 사람들은 貧困을 「社會問題」라고 생각하기 보다는 움직일 수 없는 「社會的 事實」로 생각했으며 따라서 이 社會的 事實로서의 數 많은 貧民들을 한 결같이 다 救濟할 수는 없으므로 그중 眞實로 救濟의 對象이 될만한 어찌할 수 없는 貧民들을 가려내는 것이 問題의 焦點으로 등장하게 된다. 이미 言及한 바 있지만 1834년의 救貧法改革이 이 精神의 反映이었으며, 그러기 위해 첫째 이른바 公共作業場의 入所資格審問(workhouse test)을 통해서 資格者의 數의 감소를 期待하며 다른 한편 劣等階層으로서의 포파(pauper)의 社會的 條件은 그 以外의 社會의 最下貧困階層의 그것보다도 못해야만 한다는 이론바 “less eligibility”의 原則에 의해 달성되기를 期待했었다. 이리하여 貧困은 어찌할 수 없는 社會的 事實이며 貧民의 救濟는 改定救貧法의 두가지 原則에 입각해서 이루어져야 한다는 생각은 빅토리아女王中期 이후相當期間 동안 貧民救濟에 관한 普通의이며 지배적인 생각으로 남아 있게 된다. 그러나 이 原則을 적용해 減少된 포파들을 어떻게 할 것이냐에 관해서는 사람에 따라 意見의 一致를 보지 못하는 경우가 많았다. 그들을 苛酷하게 다를 것인지 寬大하게 다를 것인지, 公共作業場 안에서 救濟할 것인지 그 바깥에서 구제할 것인지, 不幸한 市民으로서 대접할 것인지 劣等市民이나 圈外市民(outcast)으로 대접할 것인지 등등의 問題를 둘러싸고 實質하고 共通된 대답을 얻지 못했으며 동시에 바로 이러한 確信의 缺如에 따르는 마음의 不安이라는 風土에서 다가올 20世紀의 社會改革의 씨가 뿌려질 수 있었던 것이다.

이에 덧붙여 以後에 展開되는 救貧政策의 變遷過程을 理解하기 위해 다음의 두가지 사실을 念頭에 둘 필요가 있다. 이미 말한 바와 같이 自信과 繁榮을 謳歌하던 빅토리아女王治世下에서 조차 가난은 社會的 事實로 받아들여져 貧困은 過去에도 現在에도 또 未來에 있어서도 우리들 곁에서 떠나지 않는다고 생각했었다. 다만 資本主義體制의 확립으로 史上 類例 없는 繁榮을 누리던 19世紀에 있어서 貧民의 數는 감소되어야만 했었다. 그리고 언제나 社會的 事實로 存在하는 貧民들은 傳統的으로 그 家族, 教會 및 이웃들이 베푸는 慈善과 도움으로 救濟되어 왔었다. 여기 國家가 介入하는 것은 단지 傳統的인 救濟機關들이 할 수 있는 特別한 類型의 사업에 限해 그 補助的 方法으로 하는 것으로 국한되어야만 했었다. 그러나 이미 우리가 본 바와 같이 英國의 事情은 이 傳統的 方法만으로 해결될 수 없는 여러가지 歷史的 狀況 속에서 变천을 되풀이 해 왔었다. 英國은 그 宗教改革으로 因해 教會의 慈

善이 世俗的인 救濟事業으로 크게 轉換했다는 것은 앞서 記述한 바 있지만, 이웃의 도움이라는 것도 英國의 特殊事情으로 특수한 形態를 가지게 됐다. 일반적으로 產業革命의 거센 波濤는 英國에 있어 그 都市와 農村의 구별없이 傳統的인 이웃(neighbourhood)의 存在와 힘을 雾散시켰지만 이에 덧붙여 英國社會에서의 이웃은 主로 行政上의 目的 때문에 數世紀에 걸쳐 治安判事(Justice of the Peace)속에 人格化되어 버렸던 것이다. 그러나 同時に 그들은 公職者이며 또 中央政府의 代行機關이 있음은 두말할 필요가 없다. 이제 改革救貧法에 의한 治安判事는 貧民救濟委員(Poor Law Guardians)으로 대체되었다. 물론 그들 또한 地方의 豪華하고 尊敬할만한 사람들임에는 틀림없지만 治安判事에 比해서조차 이웃이라는 精神에서는 떨어진 사람들이라고 생각되었을 것이다. 이리하여 貧困에 대한 傳統的 哲學(概念)은 그대로 계속되고 있는데 이 哲學을 行動으로 具體화시킬 傳統的인 制度의 裝置는 사라져 버렸고 이에 대신할 새로운 장치는 아직 確立되지 못하고 있는 것이 英國의 實情이 있다.

둘째로 英國에 있어서의 貧民問題는 단순히 가난한 사람(the poor)의 문제가 아니라 特殊한 社會階層으로서의 포파(the pauper)의 문제라는 것은 이미 되풀이해서 言及한 바 있다. 이른바 포파라는 것(pauperism)은 하나의 社會的인 地位이며 그 地位로 전락한다는 것은 그 사람의 生活의一部分만이 영향을 받는 것이 아니라 그로 因해 全生活이 달라지게 되는 것을 의미한다. 포파가 된다는 것은 그 自身만이 포파의 地位로 전락하는 것이 아니다. 그의 家族 전부가 같이 포파가 되는 것이며 일단 포파의 地位로 전락하자마자 그들은 一般市民이 享有하는 大部分의 權利를 상실하게 된다. 地方政府의 救貧局職員이 1905~6년에 王立委員會에 提出한 報告書에는 갖가지 증거를 提示하면서 포파에 관해 다음과 같이 말하고 있다. 즉 포파는 「첫째로 人間으로서의 感信의 상실을 둘째로 人間의 自由의 상실을 (이것은 公共作業場에 收容됨으로서 결과하는 것이다) 그리고 세번째로 選舉權이 없어짐으로써 政治的 自由의 상실」을 意味하게 된다. 동시에 포파는 救濟의 權利를 갖지만 그러나 「그의 權利는 그에 대한 必要한 裁制가 없기 때문에 完全한 것이 아니며…… 그는 그의 救濟를 받기 위해 訴訟을 제기할 수 없다」. 말하자면 法主體로서의 能力喪失者이며 바로 이러한 점에서 그들을 救濟하는 것은 國家의 一方的인 義務인 것이다. 따라서 醫療 및 教育과 같은 人間生活에 가

장 重要的惠澤을 받는데 있어서도 英國에서는 포파와 그 外의 市民들 사이에는 엄격한 區別이 있었다. 즉 포파는 病이 나면 救貧醫務官(Poor Law Medical Officer)에게만 診察을 받으며 救貧診察所(Poor Law Infirmary)에만 入院할 수 있으며 포파의 子女들은 救貧學校(Poor Law School)이나 기타 그들만이 利用할 수 있다고 證明된 機關에만 入學해야 하며 이와는 달리 그외의 市民들은 地方의 衛生病院과 거기의 醫師(Local Sanitary Authority and its Medical Officer of Health)의 診察을 받으며 그 子女들은 一般學校에 入學하는 것이다. 이러한 포파의 社會的 地位와 이른바 workhouse test가 결과하는 苛酷한 處地는 世紀의 시작과 더불어 世論의 標的으로 이에 대한 批判의 소리가 높아져 간다.

要전대 自由競爭의 資本主義體制의 硝립과 繁榮을 구가하면 빅토리아女王治世中期에 있어 政府權限의 확대는 原則的으로 따지면 容納될 수 없는 것이었다. 그러나 그럼에도 불구하고 自由競爭과 資本主義經濟體制 그 自體의 論理的 過程은 複雜적으로 그 權限의 확대를 불가피하게 했었다. 19世紀의 終焉과 더불어 이러한 趨勢는 이제 當然한 것으로 받아들여지게 됐고 그 權限이 오히려 증가되어 나갔으며 동시에 一般市民들의 政府에 대한 생각이나 政府自體의 行政組織은 이제 새로운 社會政策의 出發을 갈망하는 社會的 雾靄氣에 대응할만큼 變形되 있음을 부인하지 못하게 되었다. 오늘날 「社會福祉」(social welfare)라는 말이 어떻게 解釋되고 理解되든 19世紀末의 狀況은 확실히 福祉國家의 始發點을 뜻하고 있다고 해야 마땅할 것이다.

4. 「救貧法으로부터의 斷切」—20世紀의 움직임.

20世紀에 들어와 貧困問題의 解決을 위한 論議는 시드니·웹브夫妻가 1909년의 救貧法委員會의 少數意見報告書의 建議를 가리켜 말한 「救貧法으로부터의 斷切」(Break-up of the Poor Law)이라는 생각을 中心으로 해 展開되어 갔다. 물론 이 文句는 웹브夫妻가 發明한 文句이었지만 救貧法과 斷切하고 在來의 그것과는 次元을 달리하는 새로운 社會政策을 수립해야 한다는 소리는 當時의 英國을 포함의 西歐羅巴全域에 걸쳐 있던 氣運이었다. 그러나 이러한 움직임은 웹브夫妻의 말과는 달리 全面的이고 根源的인 救貧法과의 단절을 뜻했던 것은 아니며 그 真意는 이른바 포파以外의 다른 範疇의 要教護對象者들 즉 弃童, 老齡人口, 病者 및 失業者들을 救貧法의 圈外에서

救濟하자는 것이었다. 물론 이러한 범주의 사람들까지를 포함한 새로운 社會政策이 본격적으로 體制를 갖추어 시행되기 시작하는 것은 第1次世界大戰後에서부터였지만 그러나 이와 관련해 이미 1880年代에 獨逸에서 비스마르크는 疾病, 不具者 및 老齡年金을 포함하는 強制的인 社會保險計劃을 시작해 傳統的인 救貧法에 대처했었다는 事實을 우리는 記憶해 둘 필요가 있을 것이다.

다시 英國으로 되돌아가 前記한 「救貧法 및 極貧者救護에 관한 王立委員會」(The Royal Commission on the Poor Laws and Relief of Distress)가 保守黨政府에 의해 任命된 것은 그 退陣 얼마 前인 1905년이었고 委員會의 調査報告書는 1909년에 自由黨政府에 제출되었다. 원래 이 委員會를 설치할 때에 그 創設者들의 意圖는 1834년의 改革救貧法의 原則들을 보다 順調롭게 實現해 나갈 行政的인 改革案을 期待했었던 것이라고 하지만, 委員會는 결국 두 個의 報告書를 제출하기에 이르렀다. 그 중 보다 保守的인 입장에 서던 사람들이 제출한 多數意見報告書(Majority Report)는 1834年的 原則들의 實質的인 修正을 전의했음에 反해 보다 急進的인 少數意見報告書(Minority Report)는 이미 上記한 바 웨브夫妻가 그것을 가리켜 말한대로 舊救貧法과의 全面的인 斷絕을 主張했었다.

두 報告書의 이러한 建議內容의 차이에도 불구하고 두 報告書는 다같이 貧困으로 인한 當時의 모든 社會問題를 깊이 있게 파들어가 實質的인 解決方案提示에도 불구하고 이 報告書들이 直刻的인 効力を 발휘하지는 못했던 것은 이 報告書提出에 앞서 當時의 自由黨政府는 이미 그 自體의 社會政策을 대부분 수립하고 있었으며 그一部는 (老齡年金制) 이 報告書들이 제출되기 전에 이미 發効되고 있었던 것이다. 사실 傳하는 바에 의하면 首相 로이드·조지(Lloyd George)가 이 報告書들을 읽기 시작한 것은 1911년 3월에 들어서서였으며, 그 때에는 이미 그의 國民保險法案(National Insurance Bill)의 準備作業은 상당한 정도 進展되고 있었을 때였으며 동시에 이 두 報告書는 다같이 疾病 및 失業者에 대한 強制社會保險에 각기 다른 理由로 해서 반대하고 있었으므로 그의 計劃에 別로 크게 도움이 되지는 못했던 것이다. 그러나 그럼에도 불구하고 이 두 報告書는 그 意義에 있어 英國의 社會政策上 歷史的인 文書의 자리를 차지하고 있다. 두 報告書는 다같이 主要 社會問題들에 대한 상세한 記述과 아울러 문제해결을 위해 提起했던 여러 提案에 대한

貧反兩論을 紹介하고 있다. 이에 덧붙여 그 男便의 도움을 받으면서 비아트리스·웹브(Beatrice Webb)가 執筆한 少數意見報告書는 英國人們의 마음속에 傳統的인 救貧法은 폐기되어야 한다는 생각을 심어놓게 된다. 그리고 그들이 끄린 畏途은 1929년에 救貧法委員會(Poor Law Guardians)가 폐지되었을 때 그 첫번째 實現을 보았으며 1948년 그 序頭를 「現存 救貧法은 그 効力を 停止한다」라고 시작하는 「國民援助法」(National Assistance Act)이 英國議會를 통과했을 때 그 마지막 勝利를 거두게 된다.

여기서 두 報告書를 作成한 사람들의 立場의 차이와 거기서 緣由하는 意見의 차이를 상세히 살펴보는 것은 단순한 興味꺼리가 아니라 그 후의 英國社會政策의 形成過程을 理解하는 關鍵이기도 하지만 일단 그것은 다음 機會로 미루기로 하고, 要컨대 여기서 強調되어야만 할 업연한 事實은 在來의 英國의 救貧法은 그나름대로의 機能을 수행해 왔지만 그러나 거기에는 福祉를 위한 サービス라는 精神이 欠如되어 있었다는 것이다. 이 점에 있어 少數意見報告書가 傳統的 救貧法의 全面적인 폐기와 그로부터의 斷切를 주장했던 것은 正當한 主張이라고 하지 않을 수 없을 것이다. 하여간 두 報告書가 公表된 후 周知되는 바와 같이 웹브夫妻는 그 主張의 실현을 위해 全國的인 遊說와 闘爭의 行脚를 시작했었지만 그들自身이 인정했듯이 그 전면적 실현에는 成功하지 못했었다. 단지 열매를 거둔 것이 있었다면 舊救貧法의 몇 가지 枝葉的 條項을 수정해 그 테두리안에서 貧民救濟에 있어 人間的인接近이 이루어졌다는 것뿐이었다. 그러나 1906년의 總選舉에서 壓勝을 거둔 自由黨政府에 의해 새로운 樂章이 울려지기 시작했었다. 그들을 社會改革의 새 時代의 傳令인 양 改革의 實現을 소리높이 외쳤으며, 自由黨의 새로운 社會政策은 물론 하나하나 順次의으로 紹介되었지만, 그 全體的 結果는 하나의 紀念碑的 意義를 지니는 統合的 總體라고 주장했었다. 1908년 원스톤 쳐칠은 이 計劃은 貧困에 관해 전적으로 새로운 原理를 主張하는 표식이며 일단 實現되면 現存하는 테두리 限界內에 국한될 수는 없다고 외치고 있다.

그러나 그것이 쳐칠이 말한대로 貧困에 관한 全的으로 새로운 原理로 되기까지에는 아직도 40년이라는 時間의 경과를 기다려야 했으며, 또 베버리지 報告書의 出現으로 「福祉國家」의 建設을 눈앞에 보면서 쳐칠自身이 選舉에 敗退해 그 實現을 勞動黨政府에 맡겨야 했던 것도 歷史의 한 아이로니임에 틀림없는 것 같다.

이 論稿는 中間報告이므로 脚註를 一切 省略하고 後日로 미루기로 했다.
다만 이 글을 草하는데 主로 依據했던 參考文獻을 列舉하면 第一章은 主로
T.H. Marshall: *Social Policy in the Twentieth Century* 4th (revised) ed.
1975, Hutchinson & Co. Ltd. London, Chapter. 6. 및 J.C. Kincaid:
*Poverty and Equality in Britain: A Study of Social Security and
Taxation*, revised ed. 1977, Penguin Books Ltd. Middlesex, England,
Chapters 1, 2, 3에 의거했고, 第二章은 Hugh Hecllo: *Modern Social Politics
in Britain and Sweden: from Relief to Income Maintenance*, 1974, Yale
University Press, New Haven, Chapter 2, 및 前記 T.H. Mershall; Chapters
1, 2에 의거했으며 간간히 Karl Polanyi: *The Great Transformation*, 1962.
Beacon Press, Boston 을 참조했다.