

제 4강 : 19세기 자유주의와 빈곤정책의 변화

I. 자유주의 사회의 도래

1. 중상주의 빈민정책 내에서의 빈민에 대한 인식

- 중상주의자들의 빈민에 대한 인식은 국부 개념과 연관된 생산적 이념과 온정주의적 태도가 결합된 형태였다 말 할 수 있음.

1) 國富의 개념

- 빈민을 국부에 기여할 수 있는 잠재적 자원(potential ressource)-노동력의 원천-으로 간주하여 노동인구의 효율적 관리라는 측면에서 빈민정책을 실시함.

2) 온정주의적(paternalistic) 태도

- 국가는 국민 경제생활의 최종 조정자로서 국민을 보호감독한다고 보았다.

3) 중상주의자의 구빈 이념

- 빈곤의 원인은 개인의 결함이고, 개인적 결함에 대한 보호, 감독은 통치자의 의무이다.
- 빈민은 국부에 공헌하기 위한 생산구성원으로 존재한다.
- 빈민을 생산요원으로 관리하기 위해서는 이동노동, 저임금, 강제노동, 열악한 노동조건 등의 억압적 방법들이 효과적이다.
- 국가는 국부의 증대 및 빈민의 노동습관 유지를 위해 빈민에게 공공고용을 제공해야함.

2. 전기 빈민법의 성격

- 스핀햄랜드법을 제외한 전기 빈민법은 작업장(workhouse)중심의 구호를 선호함.
- 빈민의 고통경감보다는 빈민을 훈련하고 개조시키는 데 중점을 둠.
- 법과 질서 유지를 위한 목적으로 빈민정책이 실시됨.

3. 후기빈민법의 성격

- 이에 비해서 후기 빈민법은 경제적 자유주의 이념에 기초한 것이었다고 볼 수 있다. 이것은 아담스미스의 경제인(economic man)과 자연 질서라는 개념에서 비롯된 것이라 할 수 있다. 자유주의자들은 빈민법의 존립자체를 부정하는 사람들이었지만 그렇다고 해서 이들이 지배한 19세기 영국사회에 빈곤문제가 없거나 줄어드는 것이 아니고 오히려 폭증하였다. 그리고 이들이 실시하게 되는 신규빈민법은 규모 뿐 아니라 강도에 있어서도 전기 빈민법을 능가하는 것이었음.

4. 스핀햄랜드 제도에 대한 자유주의자들의 비판의 요지

- 노동력의 자유로운 이동을 방해한다.
- 빈곤농민들에 대한 기초생활 보장 급여가 그들의 노동의욕을 저해한다.

그리하여 제조업 공장들은 값싸고 풍부한 노동력을 이용하여 생산을 극대화함으로써 (초기) 자본의 축적이 가능하다고 보았다.

5. 19세기 영국과 유럽의 변화와 지배 이데올로기

- 19세기는 혁명의 시대였고 산업화의 시대였음.
- 토인비(Toynbee Arnold)에 따르면 영국의 산업혁명은 1760년-1840년 사이에 전개되었다(반면 대륙에 있어서의 산업혁명은 19세기에 들어서야 비로소 시작됨).(박광준116면)

1) 영국에서 일어난 변화

- 기계의 발명(동력)과 면직공업의 발전에 의해 도시의 인구집중이 있었음.
- 엔클로저운동의 가속화로 대규모 농장이 출현하였고 가내공업은 쇠퇴하였으며, 자연농민의 몰락하였고 농업 인구는 감소됨.
- 기계의 발명이 공장제도를 출현시키고 공장의 노동수요가 엔클로저에 의해 농촌을 떠난 과잉 노동인구를 저임금으로 흡수하여 도시빈민의 수를 급증시킴.(런던, 요크, 맨체스터, 리버풀과 같은 대도시의 빈민굴이 급격히 확대됨.)

2) 19세기의 지배적인 정치, 경제 이데올로기 - 자유주의(Liberalism)

- 정치적 자유주의 J.-J. Rousseau(루소)의 자유주의; “인간은 태어날 때부터 자유의지를 가지고 태어남”, 자유 사회의 질서 “계약의 자유” 와 “의사의 자치”
- A. Smith 등의 경제적 자유주의; “인간은 경제적 동물” 개인의 사사로운 이해관계의 추구를 극대화할 수 있는 사회가 가장 생산적이고 미래 지향적인 사회, 국가의 시장 개입을 최소화하는 길만이 생산이 극대화되고 미래가 기약되는 사회임.

(1) 19세기 영국과 유럽의 자유주의 = 자유방임주의

- 산업의 발전, 인간의 기본욕구의 충족을 기업, 시장 등에 일임하고 국가의 시장, 사회에의 개입을 최소화함.
- 빈곤문제의 해결, 노동자 복지의 증진에 있어서도 국가 역할을 최소화함.
- “야경국가”, “경찰국가”의 개념. 자선, 민간복지에 의한 사회문제 해결을 선호함.

II. 19세기 전반 영국 사회와 신빈민법

- 시대적 배경: 19세기 전반 영국 사회는 자본주의 산업화에 의한 급격한 사회변화와 대량빈곤(pauperisme)의 문제가 있었다. 또한 이 시대에 사회의 중심적 이데올로기는 경제적 자유주의였으며 이에 기초한 개정 빈민법(신빈민법)이 빈곤문제의 대안으로서 제시됨.

1. 자본주의 산업화

- 대자본가들이 주도한 산업화를 말함. 상공업의 융성에 의하여 축적되기 시작한 대규모 자본과 지본가들, 양모 산업의 융성에 의해 형성된 자본과 자본가 등이 대규모 동력의 발명에 의해 탄력을 받게 되는 제조업 분야에 투자하게 됨으로써 기업 형태의 면방직 공장 등 기계와 분업방식에 의한 생산 공장의 수가 늘어나고, 농촌 인구의 공장도시로의 이동(이농현상)이 가속화 됨.
- 19세기 초기 자본주의 산업화에 관하여 그것이 노동자 빈곤을 가중시키는 요인으로 작용하였다는 주장과 반대로 빈곤을 완화시키는 방향으로 작용하였다는 주장이 있으나, 대체로 전자가 현대 역사가들이 내놓은 일반적인 분석 내용임.
- 19세기 초반 영국 사회의 빈곤증대의 원인은 전통적 빈민의 존재(무의·무탁한 아동, 노인, 장애인)에 더하여 도시빈민의 출현과 경기 순환 법칙에 따른 불경기 동안의 실업자 수의 증가, 정부의 미온적 대처 등이 있음.

1) 도시 빈민의 출현

- 19세기 나타나는 도시들은 산업도시들로서 대규모 제조업 공장들을 중심으로 주변에 형성된 산업도시들이 다. 초기 산업사회 노동자들의 임금수준과 근로조건은 지극히 열악한 수준이었음. 임금은 일급 또는 주급 형태, 임금수준은 온가족이 일해야 생계비를 조달할 수 있는 매우 열악한 수준이었음. 장시간 노동, 환기와 채광 그리고 위생이 고려되지 않은 열악한 노동조건, 기계에 의한 높은 사고 유발 가능성 등 제조업 공장들의 근로조건은 매우 열악한 수준이었음. 노동자와 가족 생활비 중 가장 큰 비중을 차지하는 주거비의 폭등으로 이농 노동자 가족들의 주택문제를 가중시킴. 이들은 주거비가 저렴한 도시 빈민지역으로 모여 살게 되고, 빈민굴 주민 집단의 생활고 문제, 보건 위생 문제, 아동 교육의 문제, 범죄문제 등 사회문제 확대됨.

2) 불경기 동안 실업의 증가와 대량빈곤의 문제

- 자본주의 경제에 찾아드는 경기순환 현상에 따라 호경기에 제조업 노동에 흡수되어 임금으로 생활하던 임금 노동자들의 다수가 불경기 동안에는 일자리를 잃고 실업자 집단에 편입됨으로써 실업기간 동안에는 아무런 생계대책이 주어지지 않는 빈민 신분으로 전락. 이러한 빈곤노동자 수가 산업화가 깊어질수록 증가하게 됨.

3) 정부의 미온적 대처

- 정부의 빈민에 대한 인식은 부정적 회의적 태도가 지배적이었음. 그리고 빈곤문제의 확대는 정부의 빈민에 대한 관대한 대책, 예를 들면 스핀햄랜드법의 임금보조금 제도에 의한 노동자 기초생활 보장 등에서 비롯되는 것으로 생각하고 새로운 각도에서 빈곤대책을 재정립해야한다는 비판의 소리가 높았음.(새로운 각도란 자유주의적 빈곤관을 말함-이에 대해서는 추후 재론할 것임) 따라서 정부의 빈곤예산을 줄이고 빈민의 구호신청을 포기케 함으로써 빈곤의 문제를 최소화 할 수 있다고 생각함.

2. 경제적 자유주의와 빈곤문제

- 경제적 자유주의는 아담 스미스 등 18세기 말부터 19세기 초까지 기간 동안 활동한 영국의 고전주의 경제학자들에 의해 만들어진 인간 및 사회 경영의 이데올로기 임.
- 19세기 초 경제적 자유주의의 대표적 학자인 아담스미스의 생각. 국부론에 잘 나타나 있음.

※ 아담 스미스의 『국부론』(1776)

- 인간관 : 인간은 개인의 사사로운 이해관계를 추구하는 것이 체질화된 경제 주체라고 생각
- 경제관 : 1776년 『국부론』에서 건전한 사회제도와 윤리관이 확립되어 있는 사회에서는 모든 경제주체가 自利心에 따라 자유로이 경쟁을 전개하면 시장기구를 통하여 국민경제 전체가 부와 번영을 누릴 수 있다고 봄. 아무런 사전조정이 없는 개개인의 자유경쟁이 보이지 않는 손에 인도되어 국민경제 전체에 질서를 가져다주며 부를 극대화해 준다고 함.
- 국가관 : 개인의 이기적 경제활동을 저해하는 국가의 간섭, 통제, 보호를 철폐해야 하며, 국가의 역할은 국방이나 치안 등에 국한되어야 한다는 야경국가론을 제시.(여유진, 재인용)
- 아담스미스는 스펜햄랜드 제도가 노동력의 자유로운 이동을 저해하여 산업발전에 걸림돌이 되므로 폐지되어야 한다고 주장함.

1) 19세기 영국 및 서구 산업사회의 경제적 자유주의 이념

(1) 시장 주의

- 시장은 수요와 공급의 관계에 의해 제품 가격이 결정되는 공간으로, 아담스미스와 19세기 초기 자유주의 경제학자들은 이 시장은 보이지 않는 손에 의해서 자가조절(self regulate)되고, 외부 세력의 개입에 의한 시장질서 왜곡은 결과적으로 경제와 사회를 어렵게 만드는 요인이므로 정부의 경제(시장)개입이 필요한 만큼 최소화되어야한다고 주장함.

(2) 빈곤의 원인 및 전기 빈민법에 대한 자유주의자들의 견해

- 빈곤의 원인을 개인적 결함으로 봄. 즉 개인이 노력만하면 경제적으로 자립할 수 있는 기회가 충분히 보장되어 있는데, 빈자들은 이 기회를 외면하고 노동을 기피함으로써 빈곤해 지는 것으로 생각함. “빈곤은 노동하기를 싫어하는 사람에게 (하늘이 내린) 자연의 회초리로서 국가 또는 공적인 자선활동에 의한 (빈민) 생존권 보장은 빈민에 대한 자연의 회초리를 박탈하여 결과적으로 사회 내에 무위도식자 수를 증가시키는 결과를 가져오게 될 것” 이라고 생각함. 따라서 국가는 치안, 국방 등 모든 사람들에게 필요한 최소한의 개입이외 빈민 집단 등 개인 생활에 대한 개입이 최소화될 때 궁극적으로는 빈민의 자립이 가능케 된다고 생각함.
- 또한 자유주의자들은 빈민의 노동에 대해서도 중상주의자들의 강제노동에 의한 인간개조의 목적에 따라 노역원을 통한 강제노동을 실시를 일반화시킨 것에 대해 자유주의자들은 노역원 입소조건을 아주 까다롭게 만들어서 빈민의 스스로 보호신청을 포기하도록 유도하여 구빈비용을 절감하고 빈민의 자활의 기반을 마련할 수 있다고 생각함.

3. 전기 빈민법에 대한 자유주의자들의 비판

1) 타운젠드(Peter Townsend)

- 목사였으며 자유주의자로서 맬더스에 큰 영향을 미침.
- 그는 전기빈민법의 급여 납용이 빈곤의 문제를 더욱 가중시키는 원인이므로 빈민법에 의한 구제를 대폭 축소해야 된다고 주장함. 그의 빈민관은 완전히 자유주의적인 것은 아니었던 듯함. 즉 중상주의 시대 빈민관과 마찬가지로 그에게 당시 사회는 부자 외 빈자로 나누어진 계급사회로 인식하였고 빈자를 부자에게 복종하도록 만드는 것은 기아의 방법 밖에는 없다고 생각함. 즉 기아라고 하는 압력을 빈민에게 행사하지 않는다면 결코 빈민을 일하게 할 수 없다고 생각함. 이러한 압력을 더욱 강화하기 위해서는 빈민법에 의한 구제를 대폭 삭감해야 된다고 주장함.

2) 맬더스(Thomas Malthus)의 빈민법 비판

- 맬더스는 영국 국교회의 목사였음.
- 그의 저서 인구론(Essay on the Principle of Population, 1789)에서 빈민법의 해악을 비판하고 있는데 그 내용은(박광준 125) 다음과 같다.

빈민에 대한 식량보조는 성적 욕망을 억제하지 못한 결과 빈민의 출산율을 높혀 결과적으로는 식량증가 대책 없이 인구만 증가케 함. 인구 증가의 결과 사회구성원 개인에게 돌아가는 식량의 양은 감소하나 빈민을 부양해야만 하는 주민들의 조세부담은 늘어나 노동을 하여도 이전만큼의 식량을 구입할 수 없게 되고 결과적으로 국가에 도움을 요청하는 사람의 수가 늘어나게 된다. 둘째, 이 세상에서 가장 값어치 없는 사람들에게 돌아가는 식량은 본래는 보다 근면한 사람들에게 돌아갈 몫을 감소시킴으로써 근면한 사람들의 독립심을 훼손한다. 빈민법의 급여 개선으로 빈민의 생활을 좀 더 나아지게 하려는 노력은 식량가격의 폭등을 초래하여 노동자 생활을 더 압박하는 요인으로 작용하게 될 것이다.

(당시 영국의 식량부족 문제가 심각하였음을 추측할 수 있음. 그러나 식량문제가 빈민법에서 비롯되었다는 그의 주장은 받아드리기 어려움)

- 맬더스의 주장은 당시 중산층 이상의 영국 사람들에게 가장 인기 있는 이론이었으나 잘못된 것임. 인구 증가의 원인은 빈민법 이외의 원인(산업화에 의한 영향)때문이라는 것이 후에 입증되었고, 빈곤 증가 원인은 제한된 식량을 빈민들이 차지하여 나타나는 결과라기보다는 생산된 결과인 부의 분배에서 자본가의 몫이 점점 더 커지고 노동자의 몫이 작아지는데서 기인하는 것이 또한 밝혀짐. (분배의 문제)

1) 19세기 유럽 인구는 1억 7천 5백만명에서 4억명으로 증가됨. 근세초까지 인구가 억제되었던 것은 식량부족, 질병, 높은 유아 사망률 때문임. 산업혁명 이후 농업생산은 과학적 기술과 관리에 의해 증가됨. 의학의 발달은 콜레라, 장티프스, 천연두 등의 전염병에 대처할 수 있게 함. 이러한 요인들이 사망률을 낮추는 데 기여했다고 생각됨.

3) 낫소 시니어(Nassau Senior)와 차드윅(Edwin Chadwick)

-시니어-

구빈법 개혁위원회의 구성원. 최대한의 사회적 행복의 실현을 향한 사회적 진보는 개인들이 자신의 이익을 추구할 자유를 가질 때 가능. 구빈법은 반자유주의적 기원을 가지며, 사라져가는 노예체제를 사실상 소생시키려는 시도라고 비판. 그는 신분관계가 아닌 계약관계에 기초한 사회에서 빈민들을 자립적 개인들로 개조하기를 주장.

-벤담-

그는 『도덕과 입법의 제원칙』(1789년)에서 최대다수의 최대행복을 주장. 어떤 사상이나 제도, 정책이라도 이 원리에 맞지 않을 때에는 거부되어야 한다고 역설. 그의 주장은 개인주의를 전제. 그는 공동체의 이익이 단순히 개인성원들의 이익의 총합이라고 주장. 따라서 사회는 그 성원들에게 스스로의 이익을 추구하도록 완전히 자유롭게 행위하도록 해야한다고 피력.

- 시니어는 빈민법이 자유주의적 인간관에 반하여 노예제를 부활시키는 제도라고 생각하여 빈민법에 반대함.
- 또한 차드윅은 공리주의자 벤담의 제자로서 빈민법에 의한 관대한 보호가 빈민의 수를 증가시키고 이는 빈민세 부담을 해야하는 일반인들의 불만을 증가시키는 요인이 되므로 빈민에 대한 지출을 최소화시켜 사회전체의 만족을 높여야 한다고 주장함.

4. 빈민법 개혁의 배경

1) 구빈세의 증가

- 1760년부터 1784년까지 60% 상승. 스핀햄랜드가 시행된 이후, 예컨대 1801년의 경우 한해 빈민법에 의한 지출은 1760년의 3배, 1818년에는 6배로 증가함.

2) 구빈세 부담의 불공정성

- 1760년부터 1834년까지 영국 국부의 증가는 주로 수공업과 관련분야의 성장에 의한 것임. 그러나 구빈세는 주택 및 토지소유자에게 부과됨. 또한 교구단위 책임제도 문제였음. 대개 빈민이 많은 교구에는 부자들이 별로 없었고 따라서 주민들에 대한 구빈세 부담이 컸음. 반면 다른 지역은 구빈세 부담 수준이 상대적으로 낮아 지역간의 편차문제가 컸음.

3) 노동력의 질적 저하

- 당시의 지배층과 대부분의 사람들은 노동의 질 저하를 빈민법 때문인 것으로 생각하고 구빈제도에 책임을 돌림. 그러나 실재는 이와 달리 엔클로저와 관련된 것이었음.

4) 농촌폭동의 발생

- 19세기 초(1800-1831) 기간 동안 농촌지역에 산발적인, 그러나 엔클로저 운동에 반대하는 운동들(예컨대 기계 파괴운동 등)이 전국의 농촌지역으로 확산되었음. 폭동에 가담했던 빈민들과 노동자들은 사형과 국외추방, 투옥 등 가장 극악한 형벌을 당함.

5. 왕립 조사 위원회(빈민법 위원회) 보고서

- 이 위원회 위원 9인의 이름으로 1834년 2월 <<빈민법 운영과 실시에 대한 조사보고서>> 출간하여 국왕에게 보고함.
- 보고서의 초안자는 나소 시니어와 에드윈 차드윅이었음..
- 보고서 내용 중 열등처우의 원칙(후술함)은 시니어가 전국 균일처우 및 중앙통제의 원칙은 차드윅의 제안에 의한 것임.
- 보고서는 전기 빈민법이 원래의 제정 취지에 맞지 않게 기금이 잘못 사용되어 왔음을 지적하고 개혁의 당위성을 주장함. 보고서 내용 중에서 2부는 개선대책에 관한 것으로 빈민구제의 원칙들, 행정기구의 설치 등에 관한 것임.

6. 신빈민법(1834년)의 빈민 구호원칙

1) 전국적 균일처우의 원칙(The principle of National Uniformity)

- 구호 수준을 전국적으로 단일화시킴. 이를 실현하기 위한 목적으로 중앙정부에 (중앙)통제기관 신설을 규정함. 이는 빈민의 거주지 제한을 풀어 노동력의 자유로운 이동을 가능케 함.

2) 열등처우의 원칙(The principle of Less Eligibility)

- 빈민법에 의한 수급자의 구호수준은 최하급 임금 노동자에 대한 임금과 사회적 처우 수준보다 높아서는 아니 된다는 원칙임. 이는 수급자에게 스티그마를 부여함으로써 국가에 도움을 청하는 수는 줄이기 위한 목적을 가짐. 열등처우는 삼개 요소로 구성되는 바 포퍼(결인)이라는 스티그마 부여/ 작업장 수용에 의한 이주자유의 박탈/ 선거권 불용원칙에 의한 정치적 권리의 박탈 등임.

3) 작업장 수용의 원칙(The principle of In-Door Relief)

- 빈민을 노인 그리고 진실로 일할 수 없는 자(Deserving Poor)/ 아동/ 근로 가능한 여성/ 근로 가능한 남성의 4 가지 부류로 분류함.
- 노동능력 있는 빈민(Undeserving Poor)집단에 대한 거택 구호를 금지하고 본인과 가족 전부를 노역원(Workhouse)에 입소시켜 구호함.

7.평가 : 초기 산업사회의 빈곤문제에 대한 자유주의자들의 해법의 특성

1) 가난을 개인의 탓으로 전가시킴

- 각 교구에 그렇게도 득실대는 근로가능한 빈민들의 과거 상태를 조사해 보면, 거의 대부분의 경우 이들의 구 결습성은 그들 자신들의 게으름과 방종과 사악함에 기인한 것이며, 이들이 조금만 주의하고 노력했다라면 피할 수도 있었던 것이었음을 알게 된다. 이처럼 자신이 부주의한 탓에 가난하게 된 근로가능한 자보다 훨씬 적은 수의 근로가능한 자들은, 자신의 잘못으로 돌릴 수 없는 원인에 의해 가난하게 된 경우라기보다는 가난

하게 된 원인이 무엇인지를 정확하게 확인하기 어려운 경우이다.

2) 노동의 상품화를 촉진

- 벤자민 디즈레일리의 메이드 스톤 연설: “개정구빈법은 전 세계에 대해 영국에서 가난은 범죄라는 사실을 공포한 것이다.”

3) 국가와 자본가계급의 지지