

제 6강. 빈곤의 사회적 책임과 국가개입의 확대

- 19세기 중반 이후 국가가 빈곤과 노동문제에 개입하기 시작하였고 국가개입은 19세기 후반들어 더욱 강화되었다. 19세기 영국 사회의 국가개입은 빈곤대책, 공장법을 통한 노동자 보호, 실업 대책으로 나누어 볼 수 있다.

I. 빈곤문제와 국가

1. 빈곤관의 변화

- 19세기 후반에 들어 자유주의적 빈곤관은 다양한 각도에서 비판되어 점차 복지국가적 빈곤관이 수용되기에 이르렀다. 그것은 1) 빈곤은 경제적 현상이며 해소될 수 있고 해소되어야 할 것이며, 2) 빈곤을 야기하는 요인들에 대처할 수 있는 유일한 사회제도는 국가이고, 3) 따라서 빈곤을 해소할 책임은 국가가 짐과 동시에 국가는 이 목적을 달성하기 위해 노력해야 된다는 것이다.(Woodward, 1962, 286-328 재인용)(박광준 190)
- 먼즈목사가 발행한 <<런던 부랑인들의 절규>> 라는 팜플렛은 혁혁한 사회적 반응을 불러일으켰다. 첫째 노동자 주택문제의 개선의 필요성을 경각시켜 노동자주택에 관한 왕립위원회를 발족시켰고, 둘째 빈곤문제에 대한 새로운 인식의 필요성을 사회에 각인시켰다. 빈곤과 관련하여 보고서에 담긴 주장의 요지는 1) 박애주의나 자선만으로 빈곤문제가 결코 해결될 수 없다는 것, 2)빈곤문제 해결을 위한 국가개입이 전례적 사업인 슬럼정화작업이 아니라 슬럼주민 거주조건 개선에 목적을 두어야 한다는 것이었음(박광준 191).

2. 부스의 빈곤조사

- 부스의 조사 1886년에 시작하여 1889년 보고서 1 출간, 1903년까지 총 17권의 보고서 출간됨.
- 보고서 내용 중 충격적인 내용들로는 첫째, 빈곤집단이 전체인구의 30.7%에 이르고 있다는 점. 빈곤의 원인이 저임금, 부정기적인 수입, 질병 등이 압도적이며, 과음, 나태, 무절제 등은 전체 빈곤의 원인에서 차지하는 비중이 매우 낮다는 것(14% 정도)을 밝혀냄.
- 부스의 빈곤조사로부터 나타난 결과가 빈곤에 대한 당시 사회적 여론을 “엄청난 규모의 빈곤을 개인적 접근만으로는 결코 해결할 수 없다는 점을 양식있는 영국인들에게 납득시켰다” (Gilbert B., 1966, 56, 재인용 194면)

3. 라운트리의 빈곤조사

- 1897년부터 1901년 기간 동안 요크 시 노동자 가구를 대상으로 대규모 조사 실시 : <<빈곤: 도시생활의 고찰>>(1901)이라는 보고서 발표
- 그의 조사는 조사방법의 엄밀성과 객관성으로 오늘날까지 전문가들로부터 높이 평가 받음.
 - 1936년 요크시 2차 빈곤조사 실시 << 빈곤과 진보>>라는 이름의 보고서 출간(1941)
 - 1951년 3차 요크시 빈곤조사 실시, <<빈곤과 복지국가>>(1951)라는 이름으로 출간됨.
- 그의 1차 보고서에는 빈곤의 원인으로 저임금이 가장 중요함(52%)을 지적함. 그 다음 원인이 가구원수의 과

다(22%), 주임금 소득자의 사망(15%) 등으로 나타남.

- 과학적인 조사방법의 도입으로 높이 평가됨.

II. 공장법

- 사회개혁의 첫 번째 시도: 최초의 공장법 형태라 할 수 있는 법은 1802년 나타났고²⁾, 1833년 공장법이 <공장
의 아동, 연소자의 노동을 규제하는 법률>이라는 법으로 성립되었다.

1. 공장법(1833)의 내용

- 18세 미만 미성년자의 야간노동(오후 8:30-오전 5:50) 금지
- 노동시간은 1일 12시간, 1주 69시간을 초과하지 못함.
- 9세 미만의 아동 노동 금지
- 9-13세 연령의 아동노동은 1일 8시간, 1주 48시간 이내로 제한.
- 아동노동 보호를 중점지도하기 위하여 감독 규제를 위한 중앙집권적 기구의 창설 등.

2. 공장법의 의의

- 노동력을 팔고 사는 물건과 같이 취급하던 자유주의 시장 경제체제에 적용되기 시작한 최초의 노동자 및 아
동노동 보호제도, 그리고 노동시장의 국가개입의 시작이라는 의미가 있음.
- 공장법은 1802년, 1833년 법을 거쳐 1844년 법, 1847년 법으로 발전하면서 노동시간을 하루 10시간 이내로 제
한하게 되었음.
- 공장법의 도입은 노동 이외에 보건위생, 주택 조건의 개선 등 다른 영역으로 국가개입이 확대되는 계기를 마
련해 줌.

III. 공공근로사업의 출현

- 1882년 구빈행정 중앙 책임기구인 지방자치행정 장관 챔벌린(Joseph Chamberlain)은 빈민들이 국가구제 신청
을 꺼린다는 결론을 내리고 지역별로 구빈위원회와 지방자치 당국이 협력하여 공공근로사업을 실시할 것을
지시함(박광준 211).

1. 공공근로 사업의 내용

- 공공사업의 종류로는 묘지조성사업, 도로건설 사업, 정비, 포장 하수도공사 등이었음.
- 공공근로 대상자는 엄선되어야하며 (빈민법에 의한 구제가 맞지 않다고 판명된 경우에 한함), 또한 공공사업
에서 지불되는 임금을 통상적 임금 수준보다 낮게 책정하여 일자리가 생기면 바로 직장으로 복귀토록 함.

2) <<도제의 건강과 도덕 유지에 관한 법>>으로 이 법이 나오게 된 직접적 원인은 1801년의 도제학대사건에서 비롯되어다. 또
한 수력을 동력으로 하여 기계를 돌리는 공장이 18세기 말부터 도입되어 교구나 구빈원의 아동을 대규모로 이용하여 노
동하게 한 것, 또한 18세기 말 면방직 공장에서 있었던 열병의 확산에 근로시간 및 노동 조건의 개선의 필요성 등에서 비
롯됨.

2. 공공근로사업의 의의

- 빈민법 옆에 또 하나의 빈민 대책을 마련함.(노동에 의한 구제)
- 챔벌린의 발언(박광준211)
 - 빈민법에 의한 구호가 빈민의 의존습관을 만들어서는 곤란하다. 국가에 구호 요청 이전에 모든 수단을 동원하여 독립하는 것이 중요하다. 이러한 개인의 노력을 지원하는 것이 국가의 의무이며 이것은 사회를 위한 것이기도 하다.

1) 챔벌린의 계획의 실패

- 공공사업은 상수도공사, 페인팅, 도로보수 등이었는데 이것은 겨울에는 불가능한 일이었고, 근로대상자들에게 주어지는 근로가 단순근로로 작업량에 관계없이 임금이 주어지는 비효율적이었고 구호금을 제공하기 위한 목적으로 근로가 요구되는 경향이 컸다.
- 둘째로 원래 대상자들은 실업자들이었지만 공공사이에서 제공되는 일자리는 비숙련 단순노동으로서 대상자들에게 인기가 없었다. 결과적으로 신청자 대부분이 부적격 노동자들이었다. 셋째, 재원 마련의 어려움이 실패 원인이었으며, 마지막으로 실업문제를 경기불황에 의한 주기적이고 일시적인 것으로 이해하고 대책을 마련하는데 그쳤기 때문에 일자리 부족으로 빚어졌던 당시의 만성적 빈곤을 해결하는데 맞지 않았다는 것이 가장 중요한 실패의 원인이 되었다.

2) 챔벌린 계획의 의의

- 실업자 빈곤문제에 대한 국가개입은 (처음으로 1834년 신빈민법의 틀에서 벗어나 실업이 개인의 잘못이 아닌 사회의 잘못이라는 생각을 정부가 받아드려 정책으로 시도했다는 데서 큰 의미를 찾을 수 있다.
- 1886년 챔벌린의 계획 이후 국가는 빈곤과 실업문제에 보다 더 적극적으로 개입하기 시작하였다.

IV. 페비언 협회의 활동과 그 의의

♣ 지연전의 명장 파비우스(포에니전쟁)

로마군단' 이 무적을 자랑하기도 했지만 항상 전쟁에서 승리한 것은 아니었다. 기원전 3세기 말 로마군은 북아프리카의 카르타고군으로부터 침략을 받았을 때 절체절명의 위기 상황에 몰렸다. 카르타고군은 당대 최고의 명장 한니발의 지휘를 받으면서 곳곳에서 승리를 하고 있었다. 기습과 기만술의 천재 한니발의 작전에 로마군은 번번이 패배할 수밖에 없었다. 기원전 218년 로마군이 트레비아에서 한니발에게 무참히 패배했다는 소식을 전해 듣고 로마인들은 심한 불안감에 빠졌다.

트레비아 전투에서 통령을 잃고 난 뒤 로마는 파비우스 막시무스(Fabius Maximus)에게 중임을 맡겨 위기를 수습하도록 했다. 파비우스는 몇 차례나 통령을 역임한 경륜 있는 인물이었다. 파비우스는 언제나 침착했고 쉽게 동요하지 않았다. 매사를 처리하는 데 있어 사태의 본질을 정확히 파악한 다음에 현명한 대응책을 강구하는 사람이었다. 로마의 통령을 맡은 후 그는 자존심이 상할 일임에도 일단 적장의 능력을 인정하기로 했다. 한니발은 완벽에 가까운 전술을 구사하는 뛰어난 장군이므로 그와의 정면 승부는 일단 피하기로 한 것이다. 그러나 무작정 피한 것만이 아니라 전략적으로 지연작전을 벌이겠다는 복안을 가지고 있었다. 시간을 끌며 원정군의 아킬레스건인 보급 문제를 악화시킨다는 작전이었다. 이것이야말로 한니발을 스스로 지치게 하는 가장 좋은 방법이라고 생각했다.

파비우스는 각 도시를 돌아다니면서 로마군을 굳게 결속시키는 데 온 노력을 기울였다. 그리고 그는 지금 한니발의 군대가 펄펄 타고르고 있지만 머지않아 기름 떨어진 등잔불처럼 저절로 소멸하고 말 것이라고 자신 있게 말했다. 부

하 장군들은 파비우스의 지연전략을 도저히 이해하지 못했다. 적군도 파비우스를 겁쟁이로 간주했다. 그러나 단 한 사람만이 파비우스를 진정한 전략가로 알아주었다. 그는 바로 한니발이었다. 한니발은 파비우스의 지연전략에 말려들면 결국 패배할 수도 있다는 것을 잘 알고 있었다. 그래서 그는 일전을 벌이기 위해 갖은 방법을 동원했지만 파비우스는 시종일관 교전을 회피했다. 사실 이런 상태로 시간을 끌게 되면 한니발은 더 초조해지고 불리할 수밖에 없었다.

그러나 파비우스의 가장 큰 문제는 무엇보다도 그의 군 자체에 있었다. 부하장수들이 인내력을 갖지 못한 것이다. 부사령관이었던 기병대장 미누키우스는 한니발군을 공격하면 당장 승리할 수 있다고 호언장담하고 다녔다. 병사들도 미누키우스를 진정한 장군으로, 파비우스를 겁쟁이로 여기기 시작했다. 로마군은 기질상 지연전략을 받아들이지 못했다. 파비우스는 실로 난처해졌다. 파비우스의 측근은 병사들의 불만을 알려주면서 파비우스에게 일전을 벌일 것을 권유했다. 하지만 파비우스는 다음과 같이 대답했다.

“사람들의 조소 때문에 결심한 바를 바꾼다면 나는 바보가 될 것이오 나라를 위해 두려워함은 수치가 아니지만 남들의 비난을 마음에 두는 것은 사령관으로서 할 일이 아니오 내가 지휘 통솔하는 사람들이 그릇된 일을 하려 할 때 그것을 막지 못한다면 나는 그들의 노예에 불과할 것이오”

파비우스에 대한 불만은 군 내에서뿐만 아니라 조정에서도 극도에 달하였다. 원로원과 정무위원회는 파비우스보다 미누키우스를 선호하고 결국 군 지휘권을 두 사람에게 나누어 주었다. 파비우스는 전쟁 중에 있을 수 없는 수모를 당한 것이다. 로마군의 지휘권이 둘로 나누어지자 의기양양한 미누키우스는 더욱더 교만하게 행동하고 무례하기 짝이 없었다. 로마군의 분할을 보고 가장 좋아한 사람은 말할 것도 없이 한니발이었다. 드디어 기다리던 상대가 나타났기 때문이다. 복병을 배치한 다음 한니발은 미누키우스의 부대를 유인하여 미누키우스 부대를 박살내 버렸다. 미누키우스의 패배 소식을 들은 파비우스는 지체 없이 구출 작전을 개시했다. 이때 그는 망설이는 부하들을 꾸짖었다.

“미누키우스는 나라를 사랑하는 용감한 전사다. 적군을 빨리 몰아내고 싶은 생각에 혹시 실책을 범했다더라도 지금은 그것을 탓할 때가 아니다.”

파비우스의 도움을 받아 살아 온 미누키우스는 파비우스를 아버지라고 부르면서 지난날의 용서를 빌었다고 한다.

로마인들은 이런 귀중한 교훈을 배웠는데도 불구하고 우매하게도 로마군의 지휘권을 양분한 제도를 그대로 유지했다. 파비우스가 통령 자리에서 물러선 뒤 로마군은 두 사람의 통령, 즉 파울루스와 바로의 지휘를 받았다. 파울루스는 파비우스와 스타일이 비슷했고 바로는 미누키우스 같은 스타일의 지휘관이었다. 기원전 216년 로마군은 칸나에에서 대참패를 당했다. 성미 급한 바로가 지휘한 날이었다. 바로는 숫자만 믿고 카르타고를 공격했다가 한니발의 함정에 걸려들었고 한나 절 동안의 전투에서 8만여 명의 병력 가운데 무려 5만여 명이 무참히 도살되고 말았다. 이 재난을 당하고서야 로마인들은 파비우스를 진정한 장군으로 인정하게 되었다. 그동안 파비우스를 비겁하다고 여겨온 그들은 이제야 그의 지혜와 통찰력을 깨닫게 되었다. 그들은 파비우스를 다시 통령으로 선출하고 마지막 희망을 걸었다.

파비우스는 초지일관해 지연전술을 사용했다. 그러다가 드디어 기원전 208년 타렌툼에서 한니발군을 공격하고 크게 성공하였다. 파비우스에게는 그가 최초로 공격을 해서 이룬 승리이자 최종적인 승리였다. 파비우스는 공격적인 로마군단과는 어울리지 않은 장군이었다. 그러나 전쟁은 공격만으로 이기는 것이 아니고 방어를 잘해서도 이길 수 있다. 특히 공격전술의 천재 한니발 같은 명장과 싸울 때는 그런 명장의 전술에 말려들지 않는 것 이상 좋은 전략은 없을 것이다. 파비우스는 지연전법으로 위기에 처한 로마를 구했다. 그리고 오늘날도 우리는 그러한 지연전법을 ‘파비우스 전법’이라고 부르고 있다.

- 『역사 속의 전사들』 중에서 <http://cafe.naver.com/bookhous/3192>(출처: 여유진 사회복지발달사)

1. 페비언니스트의 어원

- 로마장군 파비엔의 이름에서 유래
- 개량적이고 점진적 방식의 사회주의자, 19세기 말-20세기 초 영국 사회민주주의를 가리켜 페비언 사회주의라 부름. 당시 페비언들은 틀림없는 사회주의자들이었으나 그들이 맞수인 자본주의 진영과의 싸움을 정면 승부를 피하고, 대신 사회 문제들의 점진적 개선, 빈민, 노동자들의 지지확대 등을 전략으로 삼아 자본주의자들이 주도하던 시장원칙과 자유방임 원칙의 사회를 점진적으로 바꾸어 궁극적으로 사회주의 사회의 실현을 목적으로

로 했음.

- 구빈법에 대해 가장 직접적이고 구체적인 비판을 가한 사회주의 분파
- 버나드 쇼, 시드니 웹, 비아트리스 웹, 시드니 올리버, 그레함 왈라스 등

2. 특징

1) 점진주의, 실용주의

- 의회를 통한 점진적 개혁이 사회주의로 가는 길. 사회주의 명시, 그러나 점진적.

페이비안 기본원칙(1887)

“ 페이비안 협회는 사회주의자로 구성된다. 때문에, 협회는 토지 및 산업자본을 개인 및 특정계급의 손으로부터 해방하여 일반의 이익, 공동사회에 그것을 귀속시킴으로써 사회를 재편하는 것을 목적으로 한다. 이 방법에 의해서만이 이 나라의 생득적 및 후득적 제이익은 모든 사람에게 공정히 분배될 수가 있는 것이다. 따라서 협회는 토지재산 사유를 폐지하기 위해 노력하며 . . . , 사회적으로 운영되는 쪽이 편리하다고 생각되는 산업자본의 관리를 공동사회에 이전하기 위하여 노력한다. 사회주의적 견해의 보급에 노력함과 동시에 그 결과로서의 사회적·정치적 변혁을 희망한다” (여유진, 사회복지발달사)

- 선동이나 강제없이 이성적 설득과 대화를 거쳐 이행 --> 교육 강조(침투의 전략, 모든 방향 모든 사람에게)

2) 국가책임주의

- 부패하지 않은 중립적인 국가기구를 통해 사회개량, 선거를 통해.
- 엘리트론(국가관료, 전문행정가 강조)

3) 경험주의

- 사회조사와 통계적 방법을 중시
- 감정적 동조가 아닌 이성적 설득의 길은 사실에 대한 정확한 파악
(Booth-런던시민의 1/3이 빈곤(1866-1888), Rowntree-York시 조사 비슷한 결론(1899). 이에 영향)
- 이론적 체계가 없는 영국 Social Administration에 연결.

3. 시대적 배경

- 경제적 배경 : 경제적 침체기(독일과 미국의 출현 → 영국의 세계시장 독점권 상실 ; 1875년 -1913년 사이 독일 수출 4배, 미국 5배 증가, 영국은 2.2배 증가에 불과)
 - 불평등 심화
- 사상적 배경 : 자유당의 자유주의가 경제의 피폐로 매력을 상실
- 투쟁적 노동조합운동 : 불황국면에서 저임금 강요, 과거 조합은 숙련노동자 중심(배타적),
 - 투쟁적 신형 조합 생성, 사회주의 사상(최초의 사회주의 단체 사회민주주의연맹 1881 설립)

4. 성과

- 실현가능한 개혁과제 제시: 여성에 대한 보통선거권 부여, 하루 8시간으로 노동시간 단축, 런던 부두의 시영화, 수도시설의 시영화, 공공주택 건설, 공공교육 실시, 최저임금제 도입 등
- 구빈법 개혁방안 제시: 빈곤구제에 관한 왕립위원회의 소수파보고서에 나타남.

V. 다수파 보고서와 소수파 보고서

- 1834년 신빈민법에도 불구하고 빈곤이 감소하지 않고 오히려 증가, 심화되자, 1905년, 영국 왕실 산하에 조사 위원회를 설치하여 빈곤 및 실업문제 실태조사를 실시토록 함.

1. 보고서 내용

- 왕립조사위원회 이름으로 다수파 보고서와 소수파 보고서, 이 두 개의 보고서가 작성됨.

1) 다수파 보고서 - 자선조직위원회 출신 위원들을 중심으로 작성됨(14명)

- 내용은 빈곤 원인의 재발견(‘사회적 빈곤’의 존재 인정)에도 불구하고 대책은 민간사회복지면 족하다고 판단함. 신빈민법의 문제에 대해서는 소수파와 공감하고 개선을 건의함.

2) 소수파 보고서 - 노동당, 노조, 페비언 협회 출신 위원들(4명)이 작성.

- 내용은 새로운 발견된 ‘사회적 빈곤’은 빈곤원인이 빈민 개개인 내부에 보다 실업, 비싼 주거비 등 외부적 요인들에서 오는 것으로 봄.
- 제시된 대책은 빈민법의 폐지, 국민전반을 대상으로 하는 사회보장 제도 수립 등을 건의함.
- 왕립위원회는 다수파 보고서를 채택하여 위원회보고서로 제출함.

2. 소수파 보고서의 역사적 의의

- 비록 조사위원회의 공식적 입장으로 채택된 것은 아니지만, 이 보고서 내용은 후술할
- 베버리지 보고서와 영국 복지국가(British Welfare State)의 기초가 됨.