

# 신보수주의의 등장과 복지제도의 변화

문진영\*

## 1. 서론

영국의 복지제도 발달과정을 역사적인 맥락에서 살펴볼 때, 각 시대의 상황에 따라서 기존 복지제도의 틀(framework)에 전면적으로 도전하여 새로운 원리와 운영체계를 선언하는 일종의 역사적인 단절을 발견할 수 있다. 새로운 산업사회의 주도적인 흐름에 발맞추어 기존 수당제도의 철폐를 주창한 신규빈법(1834)과, 20세기 초반을 풍미하였던 개인주의적 자유주의(individual liberalism)의 구각을 벗으며 보다 일반적인 차원에서 국가의 책임성을 강조한 베버리지 보고서(1942)의 경우에서 볼 수 있듯이, 역사의 단절은 기존체제의 문제점을 제기하고 정리하여 새로운 체제로 나아가는 도약을 의미하기도 한다. 다른 말로 표현하자면, 우리가 현재 목도하고 있는 복지국가의 모습은 각 시대의 상황적 요구에 따라 나타난 역사적 단절들의 축적양태 또는 총합으로 이해할 수 있다.

1979년 대처(Thatcher)정권이 등장한 이후, 영국의 복지제도는 또 한번의 심대한 역사적 단절을 요구받고 있다. 70년대 말부터 세계사적으로 진행된 신보수주의 운동에 힘입어, '시장의 실패(market failure)'에 대한 합의된 입장은 '정부의 실패(government failure)'로 논의의 중심이 선화하였고, 복지국가의 근간을 위협하는 자유주의적 가치관들이 조직적으로 그리고 전략적으로 여론화되어 전후 영국의 보편주의적 복지국가의 전통을 공격하는 이데올로기적인 무기가 되었다. 실로 올슨(Olsen, 1989)이 표현한대로 세계 최초로 복지국가로 이행되어, 이의 이상을 전 서구세계에 확산시킨 영국에서 지금은 복지국가라는 혼란의 늪에서 빠져나오는 방법을 스스로 보여주고 있는 것이다.

일반적으로, 한 사회에서 기능하는 제도는 그 사회의 경제구조 뿐만 아니라, 주도적인 이데올로기, 가치관, 그리고 다양한 이익집단간의 권력투쟁의 양상을 반영하고 있다. 따라서 한 사회의 정치질서가 근본적인 변화를 경험할 때, 그 변화는 필연적으로 개별제도의 변화를 요구하고, 우리는 다시 그 개별제도의 변화를 통해서, 그 사회의 변화의 본질에 관한 보다 풍부한 이해를 가질 수 있다.

---

\* 연세대 강사

이러한 관점에서, 본 논문은 베버리지 보고서 이후 사회보장제도에 대한 가장 근본적이고 총체적인 재검토를 실시했다고 평가받는 1985 사회보장개혁 보고서에서 제시하고 있는 개혁의 제(諸)원칙을 분석함으로써, 정치질서의 변화가 구체적으로 어떻게 사회보장제도에 영향을 주었는가를 살펴보고자 한다.

## II. 시장과 국가

한 사회의 기본적인 성격과 그 이념적인 맥락에 대한 이해는 '시장'과 '국가'의 역학적인 관계성 속에서 이루어질 수 있다. 비록 '시장'과 '국가' 양자는 서로 구별되는 운영원리에 따라 다른영역에서 기능하는 별개의 존재이지만, 상호의존적, 상호침투적 성격을 그 기본특질로 하고 있다. 실로 근본주의적(radical) 좌익 또는 우익의 견해와는 달리, 실제적인 역사발전은 시장은 국가를 필요로 하고 또 국가는 시장이라는 큰 바탕 위에서 기능함을 증명하고 있다. 이러한 '시장'과 '국가' 양자(兩者)의 상호견제, 갈등 그리고 상호침투에 의한 세력다툼의 양상은 다양한 이념적 스펙트럼을 산출하여, 자유주의, 사회민주주의, 민주사회주의 또는 공산주의 등등으로 그 사회의 기본적인 성격을 규정짓는다.

영국의 경우에, 이러한 양자의 세력다툼의 양상은 국가에 대한 시장의 우위가 강조되는 전형적인 자유주의 국가였던 19세기의 빅토리아 시대로 거슬러 올라간다. 그 당시 의회의 주도권을 잡고 있었던 자유주의자들은 수도공급(water supply)의 업무를 지방정부(local authority)에서 사(私)적인 영리기업에게 대대적으로 이관하였다. 그러나 결과는 수도공급의 양(量), 질(質)적인 면에서나 도시팽창에 따른 새로운 수도관의 설치능력 면에서 모두 사적 부문이 공적 부문에 뒤진다고 나타나서 1907년에 이르러서는 81%의 수도공급을 시장국(municipal authority)에서 담당하게 되었다(Hassen, 1985). 이러한 공공재의 공급을 둘러싸고 나타나는 '시장'과 '국가'의 세력다툼의 양상은 철도건설, 우정(郵政)사업, 전기, 가스공급 그리고 전화가설 사업에서도 그대로 드러나서 대대적으로 사적부문에서 시행하다가 공공소유(public ownership)<sup>1)</sup>로 이관되었으나, 공공부문 내부의 알력등으로 다시 사적 부문으로 전환되는 우여곡절을 겪는다(Whitfield, 1992). 그러나 시장실패의 총체적 표현인 대공황을 겪으면서 다시 공공부문의 영역이 확실히 보장되었고, 1935년에 이르러서는 사회적인 측면에서 뿐만 아니라 효율성의 측면에서도 공공부문의 우위성이 확립되었다(Dawson, 1985).

흔히들 영국에서는 1930년대를 붉은 10년(red decade)이라고 부른다. 그 당시 공황의 무서움을 경험하였던 많은 지식인들은 더 이상 시장의 '보이지 않는 손'(invisible hand)을 믿지않게 되었으며, 자본주의 시장경제가 제대로

---

1) 시장경제에 대한 국가개입의 형태는 ownership, partnership, regulation, licencing, purchase, 그리고 supply 등으로 나뉠 수 있는데, 이중 공공소유가 국가개입의 가장 적극적인 형태라고 할 수 있다. 각 형태에 관한 자세한 논의는 Moran(1991)을 참조하시오.

돌아가기 위해서는 국가라는 권위체의 '보이는 손'(visible hand)이 보이지 않는 손을 도와주어야 한다는 인식이 팽배하였다. 이러한 입장은 그 당시 좌익 지식인 뿐만 아니라 보수적인 지식인에게까지 광범위하게 영향을 미쳤는데, 1938년 젊은 보수당의원으로서 후에 수상(1957-63)을 지내기도 했던 맥밀란(Harold Macmillan)은 그 당시 '시장'과 '국가'의 세력다툼의 양상을 반영한 매우 영향력이 있었던 '중도노선'(The Middle Way)이라는 책을 발간하였다. 그는 이 책에서 케인지안니즘(Keynesianism)을 옹호하여 적재적소에서 국가개입은 자본주의의 장점을 강화시키고 단점을 약화시키는 매우 유력한 방법임을 강조하고 있다. 이러한 케인지안니즘에 입각한 중도노선은 제2차 세계대전을 겪으면서 그 정당성을 획득하여, 전후의 버스켈라이트 합의<sup>2)</sup>(Butskellite consensus)의 기초를 이루게 된다.

간단히 정리하자면, 비록 19세기 후반기와 20세기 전반기는 경제적 자원의 생산과 분배가 압도적으로 시장기능에 의해서 주도되어야 한다는 논리가 우세한 자유주의 시대였지만, 국가부문은 시장과의 투쟁 속에서 자신의 영역을 조금씩 그리고 점진적으로 확장해갔다는 평가가 가능하며, 이러한 국가부문의 위위가 절정에 이르렀을 때, '요람에서 무덤까지' 사회구성원의 기본적 생활의 보장을 천명하는 베버리지 보고서가 나와 전후의 복지국가를 건설하게 된다.

### III. 합의(Consensus)의 정치에서 신념(Conviction)의 정치로

'합의'는 아마도 전후 영국의 정치 상황을 묘사하는 가장 적절한 표현일 것이다. 1920년대 말 대공황을 통해서 순수 시장경제의 파괴적 위험성을 겪었고, 이후 1930년대 말 파시즘의 등장으로 인한 세계대전을 통해서 인류가 이룩해온 문명에 대한 파괴를 경험하였던 영국인들은 전후(戰後)는 전전(戰前)시대의 공황의 공포와 전체주의적 폭압의 위협으로부터 자유로운, 새로운 아이디어에 입각한 새로운 사회를 만들어야겠다는 무언의 합의에 이른다. 영국인들은 이러한 자신들의 여망을 전쟁 직후 노동당의 애틀리(Clement Attlee)내각을 출범시킴으로써 정치적으로 표현하였다. 물론 논자에 따라서는 그 당시 2차대전 승리의 영웅이었던 처칠(Churchill)이 이끄는 보수당이 집권을 했어도 비슷한 형태의 정책을 구상했을 것이라는 주장도 제기될 수 있지만, 새로운 시대정신에 입각한 사회개혁의 폭과 깊이에서 애틀리 내각을 따라가지 못했을 것이라는 주장이 보다 우세하다.

실로 영국 정치사에서 성인(聖人)으로까지 추앙받고 있는 애틀리는 그 자신 젊은 변호사로서 빈민조사와 빈민구제사업을 했던 경험과, LSE(London

2) 1951년 보수당 처칠 내각의 Chancellor of Exchequer로 임명된

중도적 성향의 버틀러(R. A. Butler)는 노동당 애틀리 내각의 전임 Chancellor였던 게잇스켈(Hugh Gaitskell)이 추구하였던 완전고용정책을 그대로 수용하였다. 이코노미스트(Economist)는 이러한 양당의 정책적 일관성을 버스켈리즘(Butskellism)이라고 호칭하였는데, 이는 전후 합의의 정치를 상징하는 신조어로 정착하게 된다.

School of Economics and Political Science)에서의 강의경험을 바탕으로, 전후 합의정치의 초석(礎石)이 되는 프로그램을 정착시켰다(Attlee Settlement). 셀돈(Seldon)은 이러한 합의의 프로그램을 다음의 6가지 요소로 나누어 설명하고 있다(1992:43-44).

1. 완전고용
2. 혼합경제
3. 보편적 서어비스의 복지국가
4. 노동조합과의 친밀한 파트너쉽(partnership)
5. 평등지향 사회정책
6. 친미(親美)정책

이러한 애틀리 내각의 전후 프로그램은 '시장의 실패'에 대한 확고한 입장을 표명한 것으로서, 전전(戰前) 공(公)/사(私) 부문에서 우왕좌왕하던 석탄(1946), 전기(1947), 철도(1947), 그리고 가스(1948) 등과 같은 공공재의 대대적인 국유화 정책과 국민연금제도(National Insurance Act, 1946), 가족수당제도(Family Allowance Act, 1946), 그리고 국민의료서어비스(National Health Service Act, 1946)를 통한 전면적인 복지국가화에서 나타난다. 이렇듯 전후 복지국가의 대강(大綱)을 정착시킨 애틀리 내각의 뒤를 이어 등장한 처칠의 보수당 정권(1951-55)은, 그 당시 보수당에게 정권이 넘어가면 전전의 자유주의 정책으로 회귀할 것이라는 일반의 우려와는 달리 노동당의 전후 프로그램을 거의 그대로 계승하게 된다. 대부분의 국유화 산업이 그대로 유지되었고, 복지 프로그램은 오히려 더 확장되었으며, 누진소득세(progressive income tax)가 조세의 기초가 되었다. 이러한 전후 프로그램은 이후 연속해서 등장하는 이든(Anthony Eden, 1955-7), 맥밀런(Harold Macmillan, 1957-63), 그리고 더글러스 홈(Alec Douglas-Home, 1963-64)의 보수당 내각과 노동당의 윌슨(Harold Wilson, 1964-70) 내각에 의해 견지되어 합의 정치의 맥(脈)을 잇게 된다.

이렇듯 보수당과 노동당 양당(兩黨)이 역사와 이념의 상이성에도 불구하고, 광범위한 공감대를 바탕으로 정책적 일관성을 유지할 수 있었던 근거는 풍요로운 사회(affluent society)에 대한 믿음이었다. 전후 세계경제의 회복기를 거쳐, 고도의 생산성과 풍요한 소비로 특징지을 수 있는 자본주의의 황금기를 누렸던 영국을 포함한 서구의 경우, 그들의 고민영역은 더이상 정치체제로서 전체주의/민주주의, 경제체제로서 자본주의/사회주의의 선택의 문제가 아니었다. 그들의 문제의식은 진보된 산업사회에서 공공의 복리를 증진시키고 호소력 있는 정치참여를 보장할 수 있는 사회적인 기관들을 어떻게 창조하고 유지하느냐 하는 것이었다. 이러한 문제에 대한 최적의 해답이 혼합경제를 바탕으로 한 복지국가였으며, 이는 탐욕적 무정부성의 자본주의 시장체제와 개인의 자유와 개성을 억압하는 공산주의 사이의 중도통합적인 방안으로 강구되었다(Furniss and Tilton, 1977).

그러나 1973년 제1차 유류파동(oil shock)을 기점으로, 세계경제는 침체기

에 접어든다. 특히 이러한 현상은 세계경제의 중심축인 미국과 유럽에서 두드러지게 나타나 스태그플레이션(stagflation)이 심화되고, 각국의 정부는 심각한 재정적자에 직면하였다. 영국의 경우, 이러한 경기침체는 전후 합의의 최절정기(1972-76)와 맞물려 더욱 가속화 된다. 이 기간 동안에 보수당의 히이쓰(Edward Heath, 1970-74)내각과 노동당의 윌슨(Harold Wilson, 1974-76)내각은 복지지출을 대폭적으로 증가시켰고, 노동조합의 정책간여가 두드러지게 나타났으며, 산업체에 대한 국가개입은 더욱 강화되었다(Holmes and Horsewood, 1988).

1976년 윌슨의 뒤를 이은 노동당의 켈러한(L. James Callaghan, 1976-79)내각은 높은 실업률과 고인플레이션으로 집권기간 내내 시달렸으며, 결과적으로 이 기간의 산업생산력은 경쟁국과의 비교에서 최하위를 기록하게 된다.

〈표 1〉 주요국 산업생산력 비교 (1975=100)

	OECD*	미국	일본	불란서	독일	이태리	영국
1975	100	100	100	100	100	100	100
1976	109	111	111	109	107	112	103
1977	113	117	116	110	110	112	108
1978	118	124	123	113	113	116	111
1979	124	129	133	117	119	123	115

\* Average

Source: National Institute Economic Review, Vol.92, May, 1980.

노동당은 경제정책에서 뿐만 아니라 노동조합과의 임금교섭에서까지 무능함을 드러냈다. 언론으로부터 '불만의 겨울(Winter of Discontent)'라 칭해진 1978-79년의 겨울은 유난히도 추웠던 날씨와 더불어 최악의 노동쟁의로 얼룩졌다. 임금인상을 5% 이내로 억제하려는 정부의 방침은 운수노조의 파업을 필두로 하여 구급차, 거리청소, 도로공사 등과 같이 시민생활에 밀접한 사업의 파업을 불러 일으켰다. 이러한 켈러한 정부의 통치력의 한계는 전후 합의정치에 대한 회의로까지 발전하여, 기존의 정치기관이 그들에게 부여된 임무를 효율적으로 수행하고 있는가에 대하여 의심하기 시작했다(Johnson, 1987). 즉 정치쟁점이 '기존의 국가기관을 어떻게 사용하여야 하는가'하는 문제에서 '과연 국가기관이 어느정도까지 경제행위에 개입해야 하는가'하는 보다 근본적인 문제로 전환되었다(Harris, 1989). 바야흐로 전후 계속 견지되어 왔던 케인즈-베버리지의 전통이 심각하게 위협을 받았으며, 이대로는 안되고 무엇인가가 바뀌어야 한다는 새로운 합의(new consensus)가 대두되었다.

1979년 대처정권의 등장은 이러한 변화를 요구하는 시대적 조류의 반영이었으며, 전후 합의의 전통에 대한 종언을 의미한다. 이 정권의 역사적 의미는 사회민주주의 주도의 정치질서에서 보수주의로의 회귀에 있다. 전후 정치질서

의 초석을 놓았던 노동당의 애틀리 정권 이후, 보수당은 특유의 현실적응능력을 가지고 매우 실용적인 노선으로 선회하여 노동당과 더불어 합의의 정치를 산출하지만, 이 기간 줄곧 수동적, 수비적 자세를 가졌다. 조금 과장된 느낌은 있지만, 대처와 같은 완강한 우익의 눈에는 사회주의가 보수당에 커다란 영향을 끼친 것처럼 보였다.<sup>3)</sup> 실제적으로 영국 사회가 가지고 있는 실업, 불평등, 빈곤과 같은 자본주의의 구조적인 모순점들을 정치쟁점화 하여, 명료한 입장정리와 뚜렷한 대안제시를 통해서 정치의 주도권을 행사한 것은 노동당을 중심으로 한 사회민주주의 세력이었다.

이러한 점에서, 합의 정치의 전통을 깬 것이 보수당이라는 사실은 그리 놀라운 일이 못된다. 오히려 보수당은 전후 합의의 기간 내내 합의의 파괴를 모색하고 준비하였다는 표현이 더 적절할 것이다. 그들은 비록 사민주의라는 시대적 대세에 밀려 본격적인 합의의 파괴를 이루지는 못하였지만, 곳곳에서 파괴를 모색한 흔적을 발견할 수 있다. 구체적으로는 1970년 집권한 보수당의 히이스(Edward Heath)수상은 취임 초, 정부통제하에 있던 산업체를 대대적으로 사(私)적 부문으로 이관하고, 복지제도를 대체하여 시장경제의 활성화와 자조(自助)를 증진할 수 있는 방안을 모색하였다.<sup>4)</sup> 또한 보수적 여론 형성에 있어서, 당내(黨內)에서는 월요구락부(Monday Club)를 통해서, 당외(黨外)에서는 다양한 두뇌집단(think-tank)을 통해서 그들은 케인즈-베버리지적 전통의 혼합경제체제의 비효율성을 꾸준히 선전하고 여론화하였다. 특히 1957년 하이에크(Hayek)의 권고에 따라 세워진 Institute of Economic Affairs(IEA)는 지난 30여년간 Hobart Papers(후에 월간형식의 Economic Affairs로 전환)를 포함한 여러 연구논문집들을 발간하여 정치적으로 보수적 여론형성에 기여했다. 또한 1974년 보수당의 총선패배 이후 키이스 조셉(Sir Keith Joseph)에 의해 세워진 Centre for Policy Studies(CPS)는 당내에 강하게 남아있던 One-Nation Conservatism<sup>5)</sup> 적 전통에 도전하였다. 이후 하이에크(Hayek)가 직접 자문위원회의 회장을 맡은 Adam Smith Institute(ASI, 1977)는 민영화(privatisation)를 위한 이론적 기초를 제

3) 대처(Margaret Thatcher)는 1987년 9월 14일 Independent지(紙)와의 대담에서 그녀가 정계에 입문한 처음 25년(1954-79)동안 보수당에 사회주의가 큰 영향을 미쳤다는 발언을 하였다. 참고적으로 대처는 1950년 Dartford 선거구에서 노동당 공천에 실패하자, 곧바로 변호사가 되었고, 4년 후인 1954년, 보수당 후보로 Barnet 선거구에서 당선되어 처음으로 정계에 입문하게 된다.

4) 그러나 실업자가 50만(萬)에 육박하고, 그의 정책에 대한 국민적 지지도가 눈에 띄게 떨어지자 1972년 소위 대전환(U turn)정책을 펴서 합의 정치의 최절정을 이루게 된다.

5) 전통적으로 보수당에는 One-Nation Conservatism적 전통과 neo-liberal적 전통이 상존해왔다. 전자(前者)가 케인지안니즘에 영향을 받아 복지의 제공, 빈곤의 구제, 완전고용 등에 국가의 개입을 대체적으로 인정한 반면, 후자(後者)는 시장경제의 활성화를 위하여 가능한한 국가개입을 줄여야 한다는 입장을 갖고 있다.

공하였고, 1980년 대처정권 이후에 세워진 Social Affairs Unit(SAU)는 특히 합의 정치 기간에 수립된 사회정책의 공격에 주안점을 두었다(Kavanagh, 1990).

이렇듯 전후 합의 정치의 기간에도 줄곧 혼합경제체계의 폐해에 대한 여론형성에 주력했던 영국의 보수주의자들은, 영국경제의 지속적인 침체와 캘러한 정부의 실정을 틈타, 보수당의 대처가 정권을 잡자 본격적으로 합의의 파괴에 나섰다. 대처 자신은 그녀가 정치적으로 주목받기 훨씬 전부터 '합의의 정치에는 위험성이 있다'<sup>6)</sup> 라고 줄곧 주장했지만, 그녀의 합의에 대한 투철한 반대 입장이 당권(黨權)을 장악하고 나아가 정권(政權)을 담당하게 된 배경에는, 혼합경제에 대한 불만으로 호시탐탐 기회를 노리고 있던 우익적 조류의 시대적 부활의 성격이 강하다. 대처는 구약의 선지자까지 예로 들면서,<sup>7)</sup> 자신이 소신과 확신의 정치인임을 강조하였고, 보수당을 '합의의 파트너'가 아니라 '신념의 정당'으로 바꿀려고 노력하였다. 그녀는 우선, '우리 편인가?(one of us?)'를 먼저 묻고, 그렇다면, '우리는 신념의 정부이어야 한다. 나는 수상으로서, 당내의 의견분열에 신경을 쓸 여유가 없다'(Thatcher, 1979)라고 말한다.

그러나 대처가 강조하는 '신념'의 정체가 무엇인지 그리 명백하지는 않다. 그녀는 집권 초기에 그녀의 지지자들에게 노동당을 중심으로한 사회민주주의 세력처럼 이데올로기를 가져야 한다고 주장하였지만, 실제로도 뚜렷한 철학이나 이념을 제시하고 있지는 않다. 마치 구(舊)보수주의가 프랑스 대혁명의 진보성에 대한 반동으로 나타나 어떠한 원리나 철학적 체계를 결여한 채, 즉 '사회의 본질에 대한 이론적 사색을 거부한 채'(Hayek, 1960), 특권층의 혜택을 보장하기 위해서는 어떠한 방법도 가리지 않고, 누구와도 손을 잡을 수 있는 것처럼, 소위 대처리즘이라는 일종의 신(新)보수주의운동도 전후 줄곧 유지되어 오던 사회민주주의적 정치질서에 대한 반동으로 나타나, 혜택계급의 기득권 수호를 위하여 기능하는 '역사의 특정한 조건하에서 발전한 정책이나 태도 혹은 그러한 경향의 집합'(Harris, 1989)을 말한다. 따라서 대처리즘은 내적 논리에 충실한 일관된 이데올로기를 바탕으로 했다고 보다는 정권을 획득하고 유지하기 위한 정치술(statecraft)에 가깝다(Bulpitt, 1986).

---

6) 대처는 1968년 Conservative Political Centre에서 이후 그녀의 정치적 입장을 나타내는 연설을 했는데, 여기에서 당시 질서로 정착된 합의의 정치를 다음과 같이 비판하였다; '합의의 정치에는 위험성이 있다; 합의는 어떠한 쟁점에도 특정한 자신만의 견해를 갖지 못하게 한다. 보다 중요한 것은 자신만의 철학과 정책을 갖는 것이며, 이것이 다수의 대중에게 보다 큰 호소력이 있기 때문이다'(Kavanagh, 1990에서 재인용).

7) 대처는 자신이 신념의 정치인임을 강조하기 위하여 다음과 같은 발언을 하였다; "구약에 나오는 선지자들은 '형제여 나는 여러분의 동의가 필요합니다'라고 말하지 않았다. 그들은 '이것이 나의 신념이고 내가 열렬히 믿는 것이다. 나를 믿는다면, 나에게 오라'라고 말하였다"(Gamble, 1989에서 재인용).

사실 대처는 1975년 보수당의 당권을 잡았을 때는 물론, 1979년 총선에서 승리했을 때에도 국정(國政)에 관한 뚜렷한 마스터 플랜(master plan)을 갖고 있지 않았다.<sup>8)</sup> 보수당내의 주류였던 One Nation Conservatism에 반대하여 당권을 잡았고, 당시 노동당의 실정에 염증(厭症)을 느낀 유권자들을 파고 들어 총선에서 승리했듯이, 시대적 조건을 십분 발휘하여 반사이익을 추구하였기 때문에 정책에 있어서 일관성을 결여하고 있다. 예를 들어, 대처 자신이 그렇게도 '자유시장'체제를 강조했음에도 불구하고, 세계경제에 완전히 노출된 영국시장에서 영국기업의 기득권을 인정하였으며, 개인의 자율성과 책임성을 강조하여 국가의존성을 모든 악의 근원이라고 주장하였음에도, 여러 기관을 통하여 국민들에게 건전한 '도덕성'을 주입시키려 하였다(Riddel, 1989). 따라서 대처 자신이 대단한 사상가나 명철한 이론가가 아니듯이, 대처리즘도 내적 일관성이 있는 이데올로기라기 보다는, 시대상황에 자신의 개인적인 태도나 성향을 접목시킨 정치술(statecraft)이라는 표현은 매우 적절한 것이다.

그러나, 보다 중요한 사실은 대처리즘이 매우 영국적인 현상이라는 것이다. 대처리즘의 근간에는 영국경제의 침체에 대한 분노가 있고, 이러한 분노가 영국대중들에게 크게 호소해 그들로부터 계급을 떠난 광범위한 지지를 받을 수 있었다. 따라서 대처리즘의 추종자들의 현상인식은 항상 '영국의 이익(British interest)'이라는 잣대로 이루어지며, 현재 영국이 앓고 있는 영국병(British disease)의 근저에는 사회민주주의 체제가 만들어낸 국가의 적극적인 시장개입이 있다는 것이다. 그들에 따르면, 고도의 산업사회에는 맞지 않는 시대착오적인 기관인 국가가 자신의 영역을 훨씬 넘어서서 시민생활 곳곳에 개입하는 불가능의 정치(politics of impossibility)를 했기 때문에, 영국은 시장이 가진 잠재력을 충분히 발휘하지 못하고 몰락의 길을 걷고 있다. 따라서 영국경제가 갖고 있는 시장의 잠재력을 극대화하여 번영의 길로 들어서기 위해서는, 사회민주주의 이데올로기와 이의 발현인 복지국가 체제에 충격을 가하여 그 안에서 길들여져 있는 개인의 국가의존성을 타파하고 자유시장경제의 활력을 복돋는 것이다. 따라서 기존의 복지제도 안에서 기득권을 누리고 있는 복지관료와 복지전문가들의 집단 이기주의를 누르고 강력하고 단호한 시장활성화 정책을 추진하기 위해서는 강한국가가 필요하며, 강한국가는 시장의 질서를 회복하고 생산성을 증진시키는 범위 안에서 권위를 갖는다(Gamble, 1988).

이렇듯, 자유시장/강한국가(free market/strong state)로 요약되는 대처리즘은 제2기 집권을 통해 정치적인 자신감을 갖고, 복지체제에서 가장 큰 비중을 차지하는 사회보장체제의 변화를 모색하는데, 이의 구체적인 표현이 1985년 발표된 사회보장개혁(The Reform of Social Security)에 관한 보고서이다.

8) 보수주의자들은 기본적으로 장기적인 마스터 플랜이나 이상적인 청사진(blue-print)을 신뢰하지 않는다. 그들은 자신들이 세운 계획에 자신들이 구속되는 것을 싫어하며, 상황에 따라서 필요한 방법이라면 무엇이든 취할 수 있는 실용적인 태도를 가졌다 (Norton and Aughey, 1981 참조).



#### IV. 1985 사회복지개혁 보고서

1979년도에 발표된 공공지출백서(The Public Expenditure White Paper)에서는 '영국의 경제가 침체하게된 가장 큰 원인은 공공지출에 있다'라고 규정하고 있다(Treasury, 1979). 이러한 인식에 근거하여 대처정부는 제1기 집권기간(1979-81) 중에 공공부문 기업의 매각, 노동조합의 권리제한조치, 과다 지출 지방정부에 대한 제재조치 등과 같은 경제회생을 위한 시장위주의 정책을 추진하였다(Glennerster, 1990). 그러나, 아래 표에서 볼 수 있듯이, 이 기간 중에 본격적인 복지위축은 이루어지지 않아서, 주택을 제외한 전복지부문의 지출에서 완만한 증가세를 보인다.

〈표 2〉 복지국가 지출 (1979/80=100)

	1979/80	1980/81	1981/82	1982/83	1983/84	1984/85
주택	100	83.2	53.1	42.3	46.4	45.3
교육/과학	100	102.7	101.5	102.5	103.1	101.0
보건/사회						
서어비스	100	107.6	109.6	111.6	114.1	116.7
사회보장	100	101.8	112.9	120.1	124.9	128.4
Total	100	101.2	103.3	106.1	109.4	111.1

Source: HM Treasury(1985), The Government's Expenditure Plans, 1985-86 to 1987-88, London: HMSO. Robinson(1986)에서 재인용.

물론 이 기간에도 복지국가체제를 분해하려는 시도는 있었다. 1982년 가을 한 연구소에서 비밀리에 작성한 보고서가 누출되는데, 이 보고서에는 국민의료서비스(NHS)를 미국식 사적 의료보험체도로 바꾸고, 현금급여에 있어서 물가연동제(inflation-proofing)를 폐지하며, 고등교육기관의 정부기금을 폐지하는 등 획기적인 내용을 골자로 하고 있었다. 이 보고서의 내용은 즉각적인 국민들의 반발을 불러일으켜서, 대처로부터 'NHS는 우리 곁에 안전하게 지켜질 것이다'라는 약속을 받아냈다(Riddel, 1989). 따라서, 제1기 집권기간에는 '케인즈는 거부 되었지만, 베버리지는 살아남았다'는 크레웨(Crewe, 1983)의 지적은 적절한 것이다. 그러나 1983년 총선에서의 압도적인 승리(지지율 42.3%, 144 majority)에 자신감을 얻은 대처정부는 기존의 복지제도에 구조적인 개혁을 시도하는데, 그 개혁의 대상은 바로 공공지출의 과반수를 상회하는 사회복지제도이다.

1984년 기존의 사회복지체제에 대한 전반적인 재검토를 목적으로, 당시 사회서비스 장관(The Secretary of State for Social Services)이었던 파

울러(Norman Fowler)에 의해 4개의 위원회가 조직되었다.<sup>9)</sup> 이 위원회의 재검토 결과를 바탕으로, 1985년 6월 Green Paper(3 Volumes, Cmnd. 9517, 9518, 9519)가 발표되었고, 3개월간(1985년 6월부터 9월까지) 각계 각층의 의견을 수렴한 후에 일정한 수정을 거쳐서, 동년(同年) 12월에 White Paper

(Cmnd. 9691)가 발표되어, 1986년 사회보장법(The 1986 Social Security Act)의 기초가 되었다.

Green Paper는 우선 영국의 사회보장체제가 여러가지 긍정적인 기능에도 불구하고, 제 갈길을 잃고 방황하고 있다는 인식 위에서 출발한다(Vol 1, para.1.1). 따라서 어떠한 형태이건 변화가 필요하다고 역설하고, 그 변화의 방향을 설정하기 위해서 국민들의 국가에 대한 태도의 변화를 예시하고 있다. 즉 국민들의 자가보유율(自家保有率)의 증가에서 볼 수 있듯이, 80년대의 개인들은 국가의존에서 벗어나서 싶어하는 자기의존적(self-reliance) 성향을 보인다는 것이다(Vol 1, para.1.8). 따라서 '개인'과 '국가'간의 상대적인 역할관계가 재정립되어, 개인의 책임성과 자율성을 최대한으로 보장해 주어야 한다는 것이다(Vol 1, paras 1.5-1.8). 이러한 개인의 책임성 증진이라는 새로운 방향을 가지고 개혁의 3가지 원칙을 제시하고 있다.

첫째로, 표적화(Targeting)의 원칙을 들 수 있다. 이 원칙은 '사회보장제도는 반드시 진정한 니드(genuine need)를 충족시켜야 하며'(Vol 1, para. 1.12), '주어진 자원을 가장 큰 니드를 가진 집단에게 효율적으로 전달하여야 한다'(Vol 1, para.9.4)는 기본입장을 천명한 것이다. 따라서 제도의 변화는 가장 큰 니드를 가진 집단에게 비중을 두는 방향으로 이루어져야 한다. 예를 들어, 1930년대에는 실업자들과 저소득 대가족이 가장 큰 니드를 가졌었고, 1950-60년대에는 연금생활자들이 그들이었으나, 1980년대에는 아동이 있는 저소득 가족이 가장 큰 문제를 가지고 있다(Vol 1, para.1.12).

이러한 원칙 위에서, 기초국민연금(The Basic National Insurance

Pension)은 그대로 유지시키되, 국가소득비례연금(The State Earnings-Related Pension :SERP)은 직업연금(Occupational Pension)이나 개인연금(Personal Pension)으로 바꾸어(Vol 1, paras 7.13-7.18), 연금에 투여되는 자원을 절약하여, '아동이 있는 저소득 가족'에 대한 지원을 강화하고자 한다. 따라서 보충급여(Supplementary Benefit)를 소득지원(Income Support)으로 대체하여, 나이(+/- 25세)와 결혼여부만을 가지고 급여의 양을 결정하고(Vol 2, para.2.71), 아동의 나이에 따라 부가급여를 받을 수 있으며(Vol 2, para.2.77), 아동이 있는 모든 가정에게 새로운 정액가족할증(Flat-rate Family Premium)을 제공한다(Vol 2, para.2.76).

물론, SERP폐지 결정의 번복(White Paper, para.2.14)에서 볼 수 있듯이, Green Paper의 권고안은 그대로 제도화 되지 못하고 수정이 가해졌지만, 이 표적화의 원칙은 다른 급여의 변화에 기초가 되었다.

---

9) 이 4개의 위원회는 각각 Supplementary Benefit, Benefits for Children and Young Persons, Housing Benefit, Pensions 을 검토하였다.

둘째로, 사회보장제도는 국민경제의 목적에 부합하여야 한다는 원칙을 가지고 있다(Vol 1, para.1.12). 이 원칙은 대처정부가 가지고 있는 빈곤관을 그대로 반영하고 있다. 보편적 사회보장제도에 의해 빈곤이 상당부분 예방될 수 있다는 집합주의자들의 견해와는 달리, '사회보장제도는 빈곤을 해결할 수 있는 만병통치약(cure-all)이 아니며'(Vol 1, para.6.14), '빈곤을 예방하지 못하고 그 증상만을 완화하기 때문에, 이러한 빈곤의 예방은 건실한 경제성장을 통해서만이 가능하다'(Vol 1, para.6.15). 따라서, 사회보장제도의 개혁은 개인의 책임성 증진, 근로의욕 촉진, 그리고 개인의 저축을 장려하는 방향으로 나아가야 한다.

이러한 원칙을 구체적으로 실현하기 위해서, 기존의 실업, 퇴직급여에 대한 기여(contribution)는 그대로 유지시키며, 주택급여(Housing Benefit)에서 정부보조를 최대 100%에서 최대 80%로 낮춤으로써, 실질적으로 개인이 20% 이상의 금액을 부담하게 되었다(Vol 1, para.9.20). 또한 기존의 보충급여(Supplementary Benefit)에서 제공되던 급작스러운 도움의 필요에 따른 일시금 등의 보조금을, 사회기금(Social Fund)의 대여금(loan)으로 전환하여 개인의 부담을 강화하였다(Vol 2, paras 2.96-2.112 ; White Paper, para. 4.12). 개인의 저축을 장려하기 위해서는, 소득지원(Income Support)을 받을 수 있는 저축액의 한계를 6,000 파운드로 상향조정할 것을 권고하고 있다(Vol 1, para.9.7). 또한 청소년들의 근로의욕을 증진시키기 위해서, 25세 이하에게는 소득지원(Income Support)급여의 양을 줄이고(Vol 1, para.9.6), 다양성 있는 청소년 직업훈련 프로그램을 활성화하여, 직업을 가질 수 있는 자격을 갖추도록 유도할 것을 명시하고 있다(Vol 1, para.9.27).

셋째로 지적할 수 있는 것은 단순화의 원칙이다. 기존의 사회보장체제가 너무 복잡하기 때문에, 개혁의 방향은 '이해하기 쉽고, 행정하기 단순하게'(Vol, 1, para.1.12) 이루어져야 한다. 이 원칙은 대처정부가 추구하고 있는 '효율적인 정부'의 원칙에 부합하는 행정비용의 삭감을 기본목적으로 하고 있다. 보다 구체적으로는, 기존의 사회보장제도 안에서 발생할 수 있는 제도의 남용(abuse)과 사기(fraud)를 줄임으로써, 정부의 재정부담을 줄이는 한편, 수혜자들로 하여금 빈곤의 덫(poverty trap)<sup>10)</sup>이나 실업의 덫

(unemployment trap)에 빠지지 않게하여, 그들의 근로의욕을 촉진시키는 목적을 가지고 있다. 이를 위하여, Green Paper는 중앙의 DHSS에서부터 지방사무소까지 모든 사회보장 업무에 컴퓨터를 도입할 것을 권고하고 있다. 이러한 단순화의 원칙은 개개인의 다양한 니드에 따라 각각 급여가 부가되는 방식의 보충급여(Supplementary Benefit)에서 보다 단순한 형태의 소득지원(Income Support)으로 전환하게 되는 직접적인 계기가 되었다.

10) 빈곤의 덫(poverty trap)은, 수혜자가 받고 있는 급여의 양이

그가 근로를 통해서 얻을 수 있는 양과 거의 비슷하거나 오히려 많아서, 근로의욕을 상실한 채 급여에 만족하여 계속 가난하게 살아가게 되는 상태를 말한다. 이는 실업의 경우에도 적용된다(unemployment trap).

위에서 살펴본 사회보장개혁의 제원칙과 이에 상응하여 나타나는 제도의 변화는 실상 전혀 새로운 것이 아니라, 대처정권 이후 정치권에서 꾸준히 제기되어 왔던 문제들을 정리한 것이다. 이미 보수당은 1979년 선언서(manifesto)에서 '우리(보수당)는 복지체제를 단순화하고, 근로의욕을 고취시키며, 빈곤의 멍을 제한하며, 가장 도움을 필요로 하는 사람에게 가장 효과적으로 도움을 줄 수 있는 방안을 찾기 위해서라면 무슨 일이든 하겠다'라고 밝히고 있다. 따라서 이 보고서에서 제시하고 있는 변화의 내용은 1980년대 중반의 현실을 반영한 것도 아니고, 더우기 파올러(Norman Fowler)에 의해 조직된 4개의 위원회의 독립적인 의견에 기초한 것은 더욱 더 아니다. 오히려 정부에 의해 미리 짜여진 견고한 틀에 내용을 부과한 것에 지나지 않을 지도 모른다. 특히 Green Paper 발표 이후 의견수렴기간이 3개월 밖에 되지 않아서, 기존의 제도에 이익이 걸려 있는 집단들이 충분히 검토하지 못하여, 조직적으로 대응하지 못하였다. 이는 '합의'를 거부하고 자신들만의 '신념'에 의해 정책을 수립하고 집행하는 대처정부의 속성을 여실히 보여준 또 하나의 예(例)인 것이다.

## V. 결 론

인간의 기본적인 욕구(basic needs)는 사회의 집합적인 노력에 의하여 충족될 수 있고, 충족되어야 한다는 국가책임성을 강조하는 복지국가체제는, 그 중도(中道)적 속성상, 성립초기부터 좌(左), 우(右) 양쪽으로부터 비판의 대상이 되어왔다. 하지만 전후부터 70년대 말까지 케인즈-베버리지 전통에 충실한 '보편적 시혜원칙의 복지국가체제'의 기본 골격은 유지되어야 하고, 또 필요에 따라서는 확장되어야 한다는 입장이 시대적 대세였고, 따라서 이들의 복지국가 비판은 이론적인 수준에 머물렀다.

그러나 70년대 말부터 세계사적으로 진행된 신보수주의 운동은 그 사상적 '근본성'이나 투쟁적 '치열성'에 있어서, 이전(以前)에 이루어졌던 복지국가 비판의 수준을 뛰어 넘는 것으로서, 실제적으로 전후 합의의 산물인 복지국가체제를 위기에 빠트릴만큼 위력적이었다. 대륙과 영미(英美)에서 모두 복지국가의 위기가 논의되었고, 실제적인 복지재정의 위축은 복지수혜자들로 하여금 복지국가의 위기를 실감하게 되었다. 이러한 맥락에서 나온 영국의 1985 사회보장개혁 보고서는, 사회의 주도적인 가치관이 혼합경제를 바탕으로 한 사회민주주의에서 시장경제의 우월성을 강조하는 신보수주의로 이행하는 과정에서, 기존의 보편주의적 사회보장제도에 시장우위의 가치관이 어떻게 각인되어 나타났는가에 관한 하나의 전형(典型)을 보여준다.

〈 참고 문헌 〉

1. Alcock, P. (1985), 'The Fowler Reviews: Social Policy on the Political Agenda, Critical Social Policy, Issues 14, 15:2
2. Bulpitt, J. (1986) 'The Discipline of the New Democracy : Mrs Thatcher's Domestic Statecraft', Political Studies, 34:1
3. Conservative Party(1979), The Conservative Manifesto 1979, Londo: Conservative Central Office
4. Crewe, I. (1983), 'Why Labour Lost the British Election', Public Opinion, 6:3
5. Dawson, D. (1985) 'Economic Change and the Changing Role of Local Government', in Loughlin, M. and others(eds), Half a Century of Municipal Decline 1935-85, London: George Allen
6. Furniss, N. and T. Tilton(1977) The Case for the Welfare State : From Social Security to Social Equality, Bloomington: Indiana University Press
7. Gamble, A. (1988) The Free Economy and the Strong State: The Politics of Thatcherism, London: Macmillan
8. Glennerster, H. (1991) 'The Radical Right and the Welfare State in Britain: Pensions and Health Care', in Glennerster, H. and J. Midgley(eds), The Radical Right and the Welfare State: An International Assessment, Hemel Hempstead: Harvester Wheatsheaf
9. Harris, C. (1989) 'The State and the Market' in Brown, P. and R. Sparks(eds), Beyond Thatcherism: Social Policy, Politics and Society, Buckingham, Open University Press
10. Hassen, J. A. (1985) 'The Growth and Impact of the British Water Industry in the Nineteenth Century', Economic History Review, November
11. Hayek, F. (1960) The Constitution of Liberty, Chicage: HenryRegnery
12. Holmes, M. and N. Horsewood(1988) 'The Consensus Debate', Contemporary Record, Summer
13. Johnson, N. (1987) 'The Break-up of Consensus: Competitive Politics in a Declining Economy', in Loney, M. and others (eds), The State or the Market: Politics and Welfare in Contemporary Britain, London: Sage
14. Jones, K. (1991), The Making of Social Policy in Britain

- 1830-1990, London: Athlone
15. Kavanagh, D. (1990) *Thatcherism and British Politics : The End of Consensus?*, 2nd ed., Oxford: Oxford University Press
  16. Macmillan, H. (1938) *The Middle Way*, London: Macmillan
  17. Moran, M. (1991) 'The Economic Structure' in Jones, B. and others(eds), *Politics UK*, Hemel Hempstead: Philip Allan
  18. Norton, P. and A. Aughey(1981) *Conservatives and Conservatism*, London: Temple Smith
  19. Olsen, M. (1989) 'How Ideas Affect Societies: Is Britain the Wave of the Future?', *Ideas, Interests and Consequences*, London : Institute of Economic Affairs
  20. Riddel, P. (1989) *The Thatcher Decade: How Britain Has Changed during the 1980s*, Oxford: Basil Blackwell
  21. Robinson, R. (1986), 'Restructuring the Welfare State: An Analysis of Public Expenditure, 1979/80 - 1984/85', *Journal of Social Policy*, 15:1
  22. Seldon, A. (1991) 'The Rise and Fall of the Post-war Consensus' in Jones, B. and others(eds), *Politics UK*, Hemel Hempstead : Philip Allan
  23. Thatcher, M. (1979) Interview in the *Observer*, 25 February
  24. Treasury, H.M. (1979), *The Government Expenditure Plans 1979-80 to 1982-83*, Cmnd. 7439, London: HMSO
  25. Whitfield, D. (1992) *The Welfare State -Privatisation, Deregulation, Commercialisation of Public Services: Alternative Strategies for the 1990s-*, London: Pluto