

# Beveridge 보고서의 作成 및 立法過程에 관한 研究

金 尙 均

(서울대. 사회복지학과 조교수)

〈차 례〉

- |                          |                        |
|--------------------------|------------------------|
| I. 서 론                   | IV. Beveridge 보고서의 입법화 |
| II. Beveridge 조사 위원회의 설치 | V. 결 론                 |
| III. Beveridge 보고서의 작성   |                        |

## I. 서 론

Beveridge보고서가 내포하고 있는 사회복지학적 중요성은 그것이 영국 복지국가의 출현에 절대적으로 기여했다는 평가에 의해 뒷받침된 바 있다. 그리고 사회복지학이 점차 범세계적 성격을 띠게 됨에 따라 오늘날의 사회복지학도라면 누구나 현대 사회보장론에서 Beveridge가 차지하고 있는 막강한 비중을 실감하고 있다. 따라서 Beveridge보고서 또는 Beveridge 개인에 대한 사회복지학적 연구의 중요성은 무시할 수 없는 것이 된다.

한마디로 말해 Beveridge보고서는 온건집합주의(relevant collectivism) 또는 중도우<sup>1)</sup>에 속하는 Beveridge의 복지이념을 간결하면서 상세하게 그리고 체계적으로 집약시켰던 것이다. 사실 Beveridge는 Hayek나 Marx에 비견될 정도의 위대한 사상가는 아니었다. 그럼에도 불구하고 그가 사회복지학도의 연구대상이 되는 이유는 그의 보고서가 복지국가의 주요 支柱역할을 하게 되었던 결과 그의 복지이념이 갖는 상대적 가치가 상승되었기 때문이다.

우리나라에서도 Beveridge보고서는 소개된지 오래이며 또 몇 차례에 걸쳐 그것의 주요 내용이 해설되었음을 볼 수 있다.<sup>2)</sup> Beveridge에 대한 연구는 우선 그의 보고서에 담겨진

내용에 관한 연구로부터 출발하는 것이 용이할 뿐 아니라 순서에도 맞아들어간다고 본다. 그러나 내용 연구만으로 Beveridge의 사회복지를 전부 이해했다고 말할 수는 없을 것이다.

사회정책은 결정자의 사회가치와 불가분의 관계에 있기 때문에 특정 사회정책의 채택은 결국 특정 복지이념의 선택으로 결과된다는 것이다. 더우기 19세기말이 되면 이미 상반된 복지이념을 신봉하는 여러 집단들이 주요 압력단체를 구성하게 되었던 영국의 경우를 상기할 때<sup>3)</sup> 보고서의 내용 자체에 대한 연구도 중요하지만 과정에 관한 연구의 필요성이 절실히 된다. 다시 말해 내용연구가 일단 진행된 후 다음 단계로 과정에 관한 연구가 사회복지학도에게 요구되는 것이다.

예컨대 Beveridge보고서는 하필 1942년에 그리고 꼭 그와 같은 내용으로 구성될 수밖에 없었는가? 그 보고서의 내용중 어디까지가 Beveridge자신의 독창적 아이디어에서 나왔는가? 그 보고서를 만들 때 Beveridge는 누구의 영향을 얼마만큼 받았는가? 그 보고서에 대한 반대 의견들은 없었는가? 반대가 있었다면 어떤 사람들이 무슨 근거에서 반대했는가? 어떤 과정을 통해 그 보고서는 입법화되었는가? 이상과 같은 의문의 제기는 사회복지제도의 변천 과정에 관심이 많은 사회복지학도들에게는 필수적인 것이다. 더우기 그러한 의문에 대한 해답이 밝혀짐으로써 Beveridge보고서의 내용에 대한 이해는 물론 사회복지제도에 대한 이해도 증진될 수 있게 된다. 동시에 사회입법을 통한 사회개혁의 가능성을 보다 정확하게 진단하는 데에도 도움이 된다.

Beveridge보고서와 관련된 과정연구가 그만큼 절실함에도 불구하고 우리나라의 사회복지학계에서는 아직 이에 관한 연구의 실적이 현저하게 나타나지 않고 있다. 따라서 본 소고는 주로 영국의 사회복지학계를 중심으로 지금까지 진행되어 왔던 Beveridge 입법과정에 관한 연구결과를 정리해봄으로써 사회복지학에서의 과정연구에 관련된 몇 가지의 일반론을 확립해보고자 한다.

본 소고의 구성은 제 I 장 서론에 이어 제 II 장에서는 Beveridge조사위원회의 설치 배경을 살펴 본다. 제 III 장에서는 Beveridge조사위원회의 조사활동 및 보고서의 작성, 그리고 출판에 이르는 과정을 고찰한다. 제 IV 장은 보고서의 주요 제안들이 제도화되는 과정을 검토하며 마지막 제 V 장에서는 본 연구의 결과 얻어진 발견들을 정리해보기로 한다.

## II. Beveridge 조사위원회의 설치

제 1차 세계대전의 고난 경험이 채 잊혀지기도 전인 1939년 영국은 두번째의 세계대전에 휘말리게 된다. 총력전 성격의 현대 전쟁에서의 승리에 국운이 달리게 된 상황 하에서 국민의 단합과 협조는 전쟁 승리의 주요 관건이 아닐 수 없었다. 정치인들은 그러한 점을 모를리 없었고, 특히 1차대전의 경험을 통해 그들은 중요한 교훈을 얻은 바 있었다. 참전의 의의를 승리 후에 도래할 보다 나은 사회의 건설에서 찾았던 1차대전 중의 정치적 약속에도 불구하고, 종전 후 그러한 약속이 제대로 실현되지 못했다는 국민의 비난을 그들은 기억하고 있었던 것이다. 따라서 이번에는 국민들에게 먼저 무엇인가를 구체적으로 보여주지 않을 수 없게 되었다. 결국 2차세계대전의 勃發은 사회개혁의 분위기를 부르익게 해주었는데, Beveridge조사위원회는 그러한 사회개혁의 여러 부분들 중에서 사회복지제도의 개선과 관련되어 있었다.

당시 사회복지제도의 개선 필요성을 단적으로 알아볼 수 있는 一例로 소득보장 관계 행정의 난맥상을 들 수 있다. 산업재해보상은 내무부가 관장했으며, 실업보험은 노동부, 그리고 의료보험은 보건부의 소관으로 되어 있었다. 비각출 노령연금에 관한 업무는 관세청이 맡고 있었으며 각출 노령연금은 보건부가, 그리고 보충연금은 실업부조청이 책임지고 있었다. 전쟁 희생자 및 유족들의 소득보장은 연금부에 속해 있었고 민간인들의 폐질, 미망인 및 고아들의 보호는 보건부 소관이였다. 여기에다 구빈법 관계업무는 지방정부위원회가 맡고 있었던 것이다.

이상과 같이 7개의 정부부처가 각기 독립적으로 소득보장을 실시하고 있었을 뿐 아니라 재정조달의 방식도 통일되어 있지 않았다. 산업재해보상의 재원은 전액 고용주가 부담했으며 전쟁연금, 비각출 노령연금, 실업부조는 내국세에 의해 충당되었고 공적부조는 지방세로 운영되었다. 그리고 의료보험, 실업보험과 노령연금보험은 고용주, 피용인 및 국가의 3자부담 원칙을 적용받고 있었다. 그 결과 서비스의 중복 및 혼란 현상이 야기되었는가 하면 아동과 노인들 중 고령층은 서비스 대상에서 제외되는 현상을 빚기도 하였다.

사회복지제도가 안고 있던 불합리의 시정을 포함한 각종 사회개혁에 관한 제안들이 Fabian Society나 Political and Economic Planning 및 Family Endowment Movement와 같은 단체들에 의해 제기되었다. 그런가 하면 정부 차원에서도 다양한 제안들에 관한 검토가 관료들을 중심으로 진행되고 있었다. 그러한 가운데 1940년 말 전쟁내각은 국무위원이었던 노동당 출신 Arthur Greenwood로 하여금 종전 후의 사회부흥을 위한 계획 업무를 담당하도록 결정했다.

그러나 Beveridge 위원회의 발족에 결정적인 계기가 되었던 것은 노동조합 총연맹(the

Trade Union Council)의 요구였다. 1941년 2월에 노동조합 총연맹은 그들의 대표를 보건부 장관에게 파견하고 사회보험에 대한 종합적 검토를 정부가 행하도록 건의했던 것이다. 그 결과 1941년 5월 22일 의회에서 당시 보건부 장관이던 Ernest Brown은 사회보험에 관한 전면 검토를 공언함과 동시에 그 책임은 당시 무임소 장관이던 Arther Greenwood가 맡게 될 것이라고 발표하였다.

그러니까 1941년 6월 10에 발족된 사회보험 및 관련서비스에 관한 정부 부처간 조사위원회는 Greenwood가 구성한 것이었다. 위원회는 1인의 위원장과 11인의 위원 및 1인의 비서로 구성되었는데, 11인의 위원들 중 10명은 관련 행정 부처의 중간 서열에 속한 관료들이었다. 그리고 위원장에는 Beveridge가 임명되었다.

Beveridge위원회의 발족은 당시 의회 및 언론계로부터 기대감에 찬 관심을 끌었지만 Beveridge 자신은 위원장직을 별로 달갑게 여기지 않았던 것으로 전해지고 있다. 그 이유를 보면 매우 흥미로운 사실이 발견된다. Winston Churchill이 이끄는 전사 연합 내각이 1940년 5월에 구성된 후 당시 유명했던 경제학자들의 대부분은 임시 관료로 정부에 들어가게 되었다. Keynes는 대장성, Salter는 해군성, 그리고 Cayton은 보급성에서 전사 경제계획에 관한 자문 역할을 맡게 되었던 것이다. 1937년부터 모교인 Oxford대학교의 하나인 University College의 학장으로 재직하고 있던 Beveridge도 2차대전의 시작과 함께 전쟁 수행과 관련된 실제 문제에 보다 더 많은 관심을 갖게 되었다. 그리하여 자신의 전공이던 인력관리를 전시체제 내에서 운용해야 할 필요성을 역설하면서 정부가 자신을 불러줄 것을 기대하고 있었지만, Beveridge는 번번히 소외되고 있었다.

Beveridge에 대한 정부 측의 초청은 상당 시간이 지난 1940년 7월에 왔으며 그것도 그가 원하던 인력관리가 아닌 인력수요 조사업무를 맡게 되자 크게 실망하였다. 그후 1940년 12월에는 노동부의 차관으로 옮겨 징병계획을 담당하게 되었다. 당시 노동부 장관은 노동당 출신 거물 정치인 Ernest Bevin이었는데 Beveridge와 Bevin간의 관계가 좋지 않았다. 이론과 실제를 겸비하고 주장이 뚜렷한 성격의 Beveridge는 징병 뿐 아니라 민간 동원에 관한 업무까지를 관장하고 싶어 했다. 그러나 전제적 성격을 지닌 Bevin은 근로자의 조직 업무는 자신이 직접 통제하려고 했기 때문에 두 사람 간의 불화는 매우 심각하여 Bevin은 Beveridge를 노동부에서 쫓아내려고 했던 것이다. 즉 사회보험 조사위원회의 설치안이 나왔을 때 반대 의사를 표명했던 Bevin은 Beveridge를 위원장으로 한다는 조건 하에 찬성 쪽으로 마음을 바꿀 정도로 Beveridge의 거세를 강렬하게 원하고 있었던 것이다.

따라서 위원장 직을 수락한 Beveridge는 우선 Bevin에 대한 패배감 때문에 슬픔이 앞섰던 것으로 기록되고 있다.<sup>4)</sup> 더우기 정책 제안이 아닌 실태조사의 성격을 띤 사회보험 조사위원회에 대한 Beveridge의 최초 기대감은 매우 미약했으리라 짐작된다. 그럼에도 불구하고 막상 Beveridge보고서가 만들어진 후 그것이 국내와는 물론 특히 적국인 독일에 까지 미친 놀랄만한 파문과 그로 인한 Beveridge의 명성을 보면 역사의 아이러니가 아닐 수 없다.

별로 마음 내키지 않은 위원장 직을 맡은 Beveridge는 상당 기간동안 사회보장에 대한 관심보다는 여전히 전시 인력관리 체제의 개선에 심혈을 기울이고 있었다. 그는 독자적으로 숙련공의 효율적 배분과 연료의 전면적 배급에 관한 제안을 하기도 했는데 자신의 제안이 정부로부터 받아들여지지 않자 드디어 1942년 5월부터 사회보장에 대한 연구에 총력을 기울이게 되었다.

### III. Beveridge 보고서의 작성

1941년 6월에 발족된 Beveridge위원회가 첫 회합을 가진 때가 동년 7월이었다. 사회보장과 관련된 각종 정부 부처의 대표 위원들이 참석했음에도 불구하고 회의의 전반적 진행과 분위기는 Beveridge에 의해 지배되거나 독점되다시피 했다. 단 한 번의 회합이 끝난 후 Beveridge는 「사회보험의 전반적 고찰(Social Insurance - General Consideration)」이란 문서를 독자적으로 작성했는데 거기에서는 조사의 기본 방향과 심지어 상당부분의 결론까지 제시되어 있었던 것이다. 조사의 전 과정을 통해 Beveridge는 조사의 범위나 목표의 설정에 관해서 위원들과 상의한 적이 없었고 위원회의 공식 모임 이외에는 위원장과 위원들 간의 접촉도 빈번하지 않았다. 그 결과 위원들의 역할은 Beveridge가 일방적으로 제기하는 주로 기술적 문제에 관한 자문이 위주가 될 정도였다.

위원회의 전체적 분위기가 그렇게 될 수 밖에 없었던 이유는 위원들의 대부분이 현직 관료였기 때문에 그들은 조사위원으로서의 활동보다 오히려 전시 행정업무에 더 바빴을 뿐 아니라 전시 내각이 수도를 떠나 있었기 때문에 거리상의 문제도 있었던 것이다. 또 다른 이유는 Beveridge의 성격이 異見을 참고 수용하는 편이 아니었기 때문이다. 그러나 무엇보다 중요한 이유는 Beveridge 자신이 구상했던 조사위원회의 성질과 공식적으로 부여받은 성질 간에 발견되는 현격한 차이라는 것이었다.

조사위원회의 공식적 설치 목적은 기존의 사회보험 및 관련제도에 대한 조사와 그 결과

에 대한 보고였다. 다시 말해, 실태 파악이 주목적이었고 따라서 위원회의 구성도 정치성을 배제시킬 수 있는 관료들을 중심으로 했던 것이다. 그러나 Beveridge는 상기한 「사회보험의 전반적 고찰」의 내용에서 소득보장은 물론 의료보장, 실업문제 및 가족 빈곤과 같은 사회정책의 제 영역을 근본적으로 재검토한다는 방향을 명백히 제시함으로써 기존제도의 기본 골격을 유지한다는 가정과, 위원회가 행할 조사는 주변적 문제의 해결에 초점을 맞춘다는 위원회 설치의 전제를 과감히 무시했던 것이다. 당시 Beveridge의 사고 방식은 상당히 급진적 경향을 띠고 있었던 것으로 나타나 있다. 그가 Beatrice Webb에게 보낸 1940년 2월 21일자 편지에는 “나(Beveridge)는 공산주의 그 자체가 최악은 아니라고 생각한다. 나는 공산주의가 민주주의적 조건 하에서 실현되는 것을 보고 싶다.”<sup>9)</sup>라고 슬회하고 있다. 그리고 1940년 8월 11일자 Beatrice Webb의 일기에 나타난 Webb의 진술에 의하면 “오늘의 Beveridge는 사회주의자다. 그는 현 사회의 경제구조에 혁명이 반드시 있어야 한다는 점에 동의하고 있다.”<sup>10)</sup>라고 되어 있다.

결국 Beveridge가 처음부터 구상한 조사위원회의 활동지침이 그만큼 급진적이었기 때문에 주로 관료들로 구성된 위원들의 역할은 최소한으로 제한될 수 밖에 없었던 것이다. 뿐만 아니라 바로 그 이유 때문에 조사위원회의 최종 보고서는 Beveridge 한 사람만이 서명을 한 Beveridge보고서가 된 것이다. 물론 조사위원회의 다수는 Beveridge의 급진적 접근에 동조를 했지만 정치적 충립을 견지해야 하는 관료들이 정책적 제안에 직접 가담할 수는 없었으며 더우기 서명을 한다는 사실이 정부 측의 공식적 입장을 표명하는 것으로 이해될 수 있다는 우려가 대두되었다. 이 점은 영국 사회복지제도의 변화에 지대한 영향을 미친 것으로 평가되고 있는 구빈법에 관한 1834년과 1909년의 왕립조사위원회의 보고서와 Beveridge보고서가 차이나는 점들 중의 하나이다.

Beveridge 위원회의 초기 작업은 주로 기존제도의 현황 파악에 집중되어 있었지만 사회보험을 사회보장의 주무기로 한다는 원칙에는 쉽게 합의가 되었다. 사회보험의 대안으로 사회복지세가 고려되기도 했는데, 그것은 자산조사의 확대를 유발시킨다는 단점과 목적세의 신설에 대한 대장성의 반대가 우려되어 일단 고려 대상에서 제외되었다.

1941년 12월과 1942년 1월에 Beveridge는 두 개의 문서를 작성했다. 첫번째 문서인 「사회보장의 근본문제와 계획의 제목(Basic Problems of Social Security with Heads of a Scheme)」은 국민보건서비스와 아동수당 및 고용 확대에 관한 3대 가정과 3자 부담의 원칙, 행정의 통합, 동액각출 및 동액혜택 원칙, 범주화의 원칙과 공적부조의 기능에 관한 개요를 제시했다.

두번째 문서는 빈곤의 정의와 관련된 생존선의 규정 문제와 사회보험 방식을 통해 빈곤

을 퇴치할 수 있다는 견해를 설명했다. 이상의 두 문서는 1년 후에 완성된 Beveridge 보고서에 담겨져 있는 주요 제안들의 상당 부분을 언급하고 있음을 알 수 있다.

두 문서에 이어서 그는 사회보험의 국민 개보험화, 공적부조 재원의 내국세로의 전환 및 공적부조 행정의 사회보험과의 연계, 퇴직 조건부 노령연금 지급과 같은 원칙을 수립했다. 그럼에도 불구하고 1942년 초만 하더라도 원칙이나 세부 지침에 관한 문제점들이 산적해 있었다. 예컨대, 새로운 계획의 실천을 위한 행정구조, 생존선의 정의, 산업재해보상과 사회보험의 합병, 다양한 범주의 여성들과 같이 특수 욕구를 가진 집단들의 처리, 그리고 가장 중요한 계획수행을 위한 재원조달의 방법들을 확정짓는 작업이 남아 있었다. 그 작업에 관한 토의가 Beveridge 위원회의 1942년 활동의 중심이 되었다. 위원회의 토의과정에서 Beveridge는 위원회가 단독으로 확정지을 수 없는 문제에 대해서는 외부로부터의 도움을 받기도 했으며 관련 문제집단들과의 접촉을 통해 자문을 청하기도 했다.

Beveridge는 Beveridge 위원회에 대한 비중을 크게 생각하지 않았던 사실과는 대조적으로 위원회의 외부에 대한 고려에는 큰 비중을 두고 있었다. 그리하여 각종 단체들과 광범한 협의의를 하는가 하면 많은 사람들의 증언을 경청했던 것이다. 노동조합, 사용자 단체, 공제조합, 보험회사, 연구소, 전문가 집단, 지방 행정당국 등 사회복지 관련 단체들 중 Beveridge에게 증거 및 자료를 제시했던 단체의 수가 100개를 상회했으며 이들 중 50개 단체에서는 직접 대표진을 파견하거나 서한을 통해 자신들의 견해를 상호 교환했던 것이다.

행정기구에 관한 문제 해결을 목적으로 5인 소위원회가 1942년 2월에, 그리고 생존선의 산정을 통해 세사람의 외부 전문가들로 구성된 특별 소위원회가 1942년 1월에 구성되었다. 기존의 산업재해보상을 사회보험에 합병시키는 문제와 관련하여 Beveridge는 상업보험회사, 노동조합 그리고 Fabian Society 등의 단체들과 협의의를 거쳤다. 여성들의 사회보험 참여가 야기시키는 문제점들에 관한 협의에는 기혼여성연합회(The Married Women's Association) 및 전국여성평의회(The National Council of Women) 등이 초청되었다.

이상에서 언급된 여러가지 난점들과 더불어 초기 단계의 Beveridge 구상에서 해결되어야 할 난제 중의 난제는 역시 재원 확보의 문제였다. Beveridge 위원회의 위원이었던 정부 소속 보험통제사 Sir George Epps의 추산에 의하면, Beveridge의 구상대로 포괄적 사회보험과 가족수당 그리고 보편적 의료서비스를 실시할 경우, 그 첫해에 정부는 3억 2백만 파운드를 지출해야 하는데 그 액수는 그 부문에 대한 기존 정부지출(1941년)의 약

3배에 가까운 예산이 소요된다는 것이었다. 뿐만 아니라 연금 대상자의 수가 증가될 것이므로 해가 경과함에 따라 정부 소요 지출은 급속하게 증가될 것으로 내다보았다. 그와 같은 막대한 정부 소요의 재정 문제를 해결하기 위해 Beveridge는 Maynard Keynes와 많은 상의를 했다. 1942년 3월 Beveridge는 당시 대장성의 고위 자문관이었던 Keynes에게 자신의 사회보장 계획의 내용을 알리면서 재정문제에 관한 협의를 요청했던 것이다. 재정 문제의 논의를 위해 Beveridge위원회는 전시내각 경제부문 전문가들과도 회동했으며 대장성의 고급 관료들과도 협의를 계속했다. 재정 문제에 관한 Beveridge와 Keynes의 최종 결정은 1942년 8월 12일에 내려졌는데, 그 내용을 보면 새로운 사회보장 계획의 실시 후 초기 5년간은 정부 재정의 추가부담을 연간 1억 파운드 이내로 제한한다는 것이었다.

재정문제가 타결된 후 2개월이 지난 1942년 10월초에 최종 보고서가 작성됨으로써 곧바로 출판될 수 있는 준비는 완료된 상태였다. 그러나 보고서의 출판은 지연되고 있었다. 그러자 출판을 재촉하는 질문이 의회에서 제기되는가 하면 보고서의 출판이 금지되고 있다는 풍문까지 언론에 유포되기도 했다. 그 보고서는 결국 1942년 12월 1일에 「사회보험과 관련서비스—보고자 Beveridge (Social Insurance and Allied Services—Report by Sir William Beveridge)」라는 이름으로 출판되었다. 약 2개월간 출판이 지연되었던 이유를 Beatrice Webb는 그녀의 일기에서 다음과 같이 적어놓고 있다. 당시 국회위원이었던 노동당 출신 Stafford Cripps가 Webb에게 알려 준 정보에 의하면 전시내각의 일부 국무위원들이 그 보고서를 너무 혁명적이라고 생각하여 반대했기 때문이었다는 것이다.<sup>7)</sup>

#### IV. Beveridge 보고서의 입법화

Beveridge의 보고서는 출판과 동시에 폭발적 인기를 끌게 되었다. Pauline Gregg와 Janet Beveridge에 의하면,<sup>8)</sup> 보고서를 구입하기 위해 정부 간행물 센터에 몰려든 인파의 줄은 1마일에 뻗었고, 그 보고서는 곧 비문학부문 베스트셀러가 되었다. 사설과 해설 기사로 크게 취급했는가 하면, 대학, 교회, 사회복지단체, 교육단체, 군대 등 사회각계각층에서 열렬하게 토론되기도 했다. Beveridge 자신은 라디오와 영화관의 스크린을 통해 수백만의 국민들에게 그의 계획을 설명하는가 하면, 수많은 모임을 통해 연설하기도 했다. 특히 보고서의 출판시기가 연합군의 승전계기를 마련했던 Alamein전투가 끝난 며칠



후이었기 때문에, 그것은 국민들의 낙관론을 한층 부채질하면서 종전 후에 펼쳐질 새로운 세계의 설계에 대한 정부의 공약으로 인식되었다.

일반대중의 강렬한 환영과 계획의 조속한 실천에 대한 열망에도 불구하고, Beveridge 보고서에 대한 반응이 찬성일변도 만이 아니었다. 모든 여성들에게 독립적 지위를 부여하지 못했다는 비판이 여성단체에서 나왔는가 하면, 상업보험 회사들은 비현실적인 이상론에 불과하다고 혹평했다. Richard H. Tawney, G. D. H. Cole이나 Harold Laski와 같은 사회주의자들의 적극적 지지에도 불구하고 유독 Beatrice Webb은 자본주의내의 사회개혁이 불가능하다는 반응을 보였다. 그러나 무엇보다도 가장 심각한 회의는 관료들과 일부 정치인들에 의해 제기되었던 것이다.

Beveridge보고서가 출판되자 곧이어 당시 노동부의 관료 차관이었던 Sir Thomas Philips를 위원장으로 하는 보고서 검토위원회가 정부내에 설치되었다. 검토를 마친 Philips 위원회는, 보고서의 내용중 보편주의 원칙과 포괄적 의료서비스에는 찬성하면서도, 장기적 완전고용의 가능성에 대해서는 부정적이었고, 공격부조의 완전 폐지는 불가능한 것으로 보았다. 더우기 Beveridge 계획의 요체인 혜택수준의 생존성 유지원칙을 거부했던 것이다. 한편 Beveridge와 Keynes간의 사전 협조가 있었음에도 불구하고, 대장성은 Beveridge의 사회보장 계획이 전후 정부의 재정상태에 악 영향을 미칠 것으로 우려하고 있었다. 그리하여 대장성의 전시 경제고문관이었던 Hubert Henderson은 사회보험보다는 직접세를 통한 재원에 의한 사회보장이 더 효과적이라고 결론내렸던 것이다.

자유당과 노동당의 Beveridge보고서에 대한 반응은 절대적 지지였다. 그러나 보수당의 태도는 훨씬 더 복잡했다. 일단의 기업인들은 Beveridge계획에 반대입장을 댔는데, 그들의 입장이 즉각 보수당의 원로들에게 전달되었기 때문이었다.

Gregg에 의하면<sup>9)</sup> 보수당 원로정객들이 제기한 반대의 선봉장은 당시 수상이었던 Winston Churchill이었던 것으로 지목되고 있다. Churchill은 국무위원들에게 보낸 1943년 1월 12일자 회람에서 자신의 Beveridge보고서에 대한 입장을 명백히 한 바 있다. 그는 Beveridge보고서가 던진 일대 파문을 「위험스런 낙관론」이라고 규정하고, 자신은 Utopia나 Eldorado와 같은 허구적 기대감을 국민들이 갖지 않기를 원한다고 했던 것이다. Churchill은 전후복구계획을 종전 후로 연기시켜야 하며, Beveridge계획에 대한 국민의 지지는 총선거를 통해 확인해야 될 것이라고 주장했다. 그러나 평화시의 계획을 국민을 기만하는 것으로 간주했던 발언과, Beveridge보고서에 대한 강렬한 지지를 인식하지 못했던 점은 Churchill과 같은 위대한 정치가에게는 어울리지 않는 태도였음에 틀림없다.

Churchill이 정치인으로서 출발할 초기에만 하더라도 그는 사회개혁을 주도하는 소장파 정치인으로서 각광을 받은 적이 있다. 즉 Lloyd George와 함께 1905년부터 1915년에 이르는 자유당의 장기집권시 고용안정대책, 노령연금, 의료보험 및 실업보험을 실시함에 주도적 역할을 했던 것이다. 더우기 고용안정대책의 수립은 Churchill이 Beveridge의 도움을 받아 완성시켰던 것이었음에도 불구하고, 그 후 30여년이 지나면서 각기 다른 길을 걸어온 두 사람의 사회개혁에 대한 견해는 현격한 차이를 띠고 있음을 한 눈에 볼 수 있다.

Churchill의 두번째 회람은 1943년 2월 14일에 역시 국무회의에 제시되었다. 그 회람에서 그는 Beveridge보고서가 국민생활의 향상을 위한 전후계획의 필수적인 부분을 차지하게 될 것이라고 말함으로써 최초의 부정적 태도를 어느정도 완화시켰다. 그럼에도 불구하고 즉각적인 입법 조치는 취하지 않을 것이며, 그 계획의 실천에 필요한 정부지출에 대한 약속도 공언하지 않겠다고 재확인하였다. 그가 제시한 즉각적 입법조치의 반대 이유는 두 가지였다. 첫째는 종전 후의 정부가 할 일을 전시 내각이 약속한다는 사실 자체가 부적절하다는 정치적 이유였다. 두번째는 재정적인 것으로, 종전 후의 경제사정이 불투명하며 정부의 제반 정책 상의 우선순위와의 비교가 결여된 채 약속만을 앞세울 수 없다는 것이었다. 대신 그는 전쟁이 끝날 때까지 장차 필요하게 될 입법조치에 관한 업무를 담당할 준비위원회를 구성하자고 제안했다. 확실히 그의 제안은, Beveridge계획에 대한 정부의 조속한 공약 표명을 요구하는 압력을 지연시켜보자는 정치적 책략이었을 뿐, 자신이 견지하고 있던 원래의 부정적 태도에는 변함이 없었음을 엿볼 수 있다.

Churchill의 강력한 반대에도 불구하고 보수당 내에서도 Beveridge에 대한 지지는 만만찮은 세력을 형성하고 있었다. 결국 보수당 내의 복잡한 사정은, 보고서가 출간되고 2개월 반이 지난 후 의회 내에서 그것에 관한 토의가 열렸을 때 보다 상세하게 드러나게 되었다.

Beveridge조사위원회의 구성 책임을 맡았던 Arthur Greenwood가 1943년 2월 16일에 다음과 같은 동의안을 의회에 제출했던 것이다. “Beveridge보고서는, 사회보장의 현황에 대한 종합적 검토를 실시한 결과, 정부가 전후 복구정책의 일환으로 필요한 입법조치를 강구함에 있어 고귀한 방법을 제시한 사실을 환영한다!” 즉, Greenwood가 신청한 동의안의 주요 골자를 보면, 정부로 하여금 Beveridge계획의 실시를 공약으로 못박아두게 하자는 의도가 역력하다. 한편 일단의 보수당 소장파 의원들은 Beveridge보고서를 전적으로 지지하고 나왔는데, 이들은 소위 「보수당 개혁파(The Tory Reform Group)」<sup>11)</sup>에

소속하고 있었다. 그들은 Greenwood의 동의안보다 더 구체적으로 Beveridge 보고서의 실현을 위한 사회보장부(The Ministry of Social Security)의 신설을 촉구하는 동의안을 1943년 2월 16일에 역시 의회에 제출했다.

Beveridge 보고서에 대한 의회에서의 토의가 진행되면서, 정부측의 부정적 태도는 공식적으로 확인되기 시작했다. 신병 때문에 의회 참석이 불가능했던 Churchill 수상을 대신하여 대장상이었던 보수당 소속의 Kingsley Wood와 역시 보수당 출신이었던 추밀원 장관 Sir John Anderson은, 종전 후의 평화시에 과연 국민들이 사회보장을 위한 막대한 재원을 기꺼이 부담하겠는가에 대해 회의를 표명했던 것이다.<sup>12)</sup> 그리고 기업인 출신의 보수당 의원 Sir Herbert Williams는 Beveridge 보고서를 아예 잘못된 보고서라고 주장했는데, 이유는 그 계획의 실현을 위한 국민의 조세부담 가중이 투자의 위축과 실업의 증가를 유발시키기 때문이란 것이었다.<sup>13)</sup>

Ernest Bevin을 제외한 노동당 출신의 국무위원들은 Beveridge 계획을 지지했지만 내각책임제 하의 정부 태도는 Churchill의 반대 의사를 반복하는 것으로서 공식적 입장을 취했다. 따라서 앞에 언급한 Beveridge 보고서의 출판시기가 지연된 원인도 바로 그와 같은 보수당 원로정객들의 미온적 태도 때문이었던 것이다. 그리고 Bevin의 반대는 이미 설명된대로 Beveridge 위원회의 구성 초기에서부터 확실했던 것이다.

이들간의 토론이 끝난 후, 마지막 날인 1943년 2월 18일에는 몇 개의 수정 동의안이 의회에 제출되었는데 결국 표결에 붙여진 수정 동의안은 노동당 소속 James Griffiths가 제출한, “의회의 성실성에 대한 시험으로서 Beveridge 계획의 조속한 실현을 촉구한다”<sup>14)</sup>라는 동의안이었다.

Griffiths의 동의안에 대한 표결과 관련된 양당의 움직임을 보면, 먼저 노동당은 2월 17일과 18일 양일간에 걸쳐 의원총회를 열고 당론을 조정했다. 결과는 당시 당수이면서 국무위원이었던 Clement Attlee와 Bevin의 간곡한 반대에도 불구하고 Griffiths의 동의안에 대한 찬성을 공식화시켰다. 그러나 보수당은 당내의 소장 개혁파들이 원로들의 만류에 굴복함으로써 정부의 입장을 따르기로 결정하였다. 그리하여 Griffiths의 동의안에 대한 표결 결과는 335:119로 부결되고 말았다. 그러나 119표는 그 때까지 의회에서 표결된 전시 내각에 대한 최대의 반대표였으며 표결 결과를 지켜본 Griffiths로 하여금 “이 결과로 차기 총선거에서 노동당의 집권은 명약관화해졌다”<sup>15)</sup>는 논평을 가능케했던 것이다.

Beveridge 보고서에 대한 의회에서의 토의 결과는 전후에 도래할 새로운 사회의 건설을

갈구하는 많은 사람들을 실망시키기에 충분했다. 그런데 여기에서 주목해야 할 사실은 그러한 실망발생의 원인 중 큰 책임이 당시 수상이었던 Churchill에게 있었다는 점이다. 그렇다면 Churchill은 왜 Beveridge가 제시한 사회개혁에 그렇게도 미온적인 태도를 보였을까? 이러한 의문의 제기는 지난 후의 이야기이지만 만약 1945년 총선거에서 Churchill이 이끄는 보수당이 승리했을 경우, 과연 영국의 복지국가는 출범할 수 있었겠느냐 하는 역사적 가정이 나올 수 있기 때문에 더욱 큰 의미를 갖게 되는 것이다.

Beveridge보고서에 대한 반대 이유로서 Churchill은 앞서 설명된 대로 정치적 이유와 재정적 이유를 들고 있었다. 그러나 또 다른 측면의 이유로서 Churchill과 Beveridge 두 사람간의 경쟁의식을 유추할 수 있다. 양자가 처음 만나게 된 것은 Webb부처의 주선에 의해 1908년 3월 11일에 이루어졌다. Bentley Gilbert에 의하면,<sup>16)</sup> Webb부처는 1905년부터 사회개혁에 관심이 많고 장래가 촉망되는 젊은이들을 자기 집으로 초대하여 저녁 식사와 함께 사회문제에 관한 토론회를 정기적으로 열고 있었는데 Churchill은 그 모임에 자주 초대되었다고 한다. 그 무렵 토론회의 주요 이슈가 실업문제이었기 때문에 Webb부처는 당시 그 방면의 권위자라고 평가하고 있던 Beveridge를 Churchill에게 소개하기로 했던 것이다. Beveridge가 Beatrice Webb을 처음 만나게 된 것은 그가 Oxford 대학을 졸업한 후 1903년 10월부터 London의 빈민촌 East End에 위치한 인보관 Toynbee Hall에서 사회사업가로 일하기 시작한 것이 계기가 되었다.

Beveridge보다 5살이 더 많은 Churchill이 정계에 뛰어들은 것은 그의 나이 25세이던 1899년이었다. 처음에 보수당 후보로 보궐선거에 출마했으나 낙선했고 이듬해 역시 보궐선거에 재도전하여 성공함으로써 의회에 진출했다. 그러나 1904년에는 보수당에서 자유당으로 이전하여 1905년 총선거에서 자유당이 압승할 때 재선되었다. 자유당으로 이적한 이후, 그는 당시 정계의 거물이었던 Lloyd George와 함께 사회개혁의 선두주자 역을 맡게 되었다. 고용안정대책과 의료 및 실업보험의 도입은 바로 George와 Churchill의 추진력에 의해 성취되었던 예들이다. 그 중에서도 특히 고용안정대책은 앞서 언급한 바대로 Churchill이 Beveridge의 도움을 받아 완성한 작품인 것이다. Churchill이 Beveridge를 처음 만난 얼마 후 무역상으로 발탁되자 Webb부처는 Churchill로 하여금 Beveridge를 무역부의 고급관료를 발탁하여 고용안정대책을 수립하도록 설득하는데 성공하였다. 그리하여 Beveridge는 1908년 7월부터 무역부의 관료로서 Churchill을 도와 고용안정대책을 완성시켰던 것이다. 그러니까 Churchill과 Beveridge의 협조관계가 원만하던 당시만 하여도 두 사람은 Webb부처의 영향 아래 사회개혁에 대한 강력한 열망을 견지하고

있었음이 틀림없다. 그러나 이후 두 사람은 각기 다른 길을 걷게 된 것이다. Churchill은 1차 세계대전 중인 1915년 군에 복귀(Boer전쟁시엔 종군기자)했다가 1916년에 무소속으로 국회의원에 당선되었고, 1924년에 자유당이 노동당과 연합하자 보수당으로 다시 이적하여 보수당 내각의 대장상이 되었던 것이다. 그러한 과정을 겪으면서 1915년 이후부터 Churchill의 주요관심 대상은 사회문제에서 외교 및 국방문제로 전환되고 말았던 것이다. 한편 Beveridge는 1919년에 관계를 떠나 London School of Economics and Political Science의 제4대 학장으로 취임하여 1937년 Oxford대학교의 University College의 학장직을 그만둘 때까지 주로 학계에서 일하게 된다. 그러니까 두 사람이 각기 서로 다른 경력을 가지고 다시 마주치게 될 것은 처음 만난 지 30여년이 지난 1942년의 Beveridge보고서 출판이 계기가 되었던 것이다.

오랜 세월이 지나면서 Churchill의 사회개혁에 대한 열정은 많이 식어졌지만 Beveridge의 열정은 오히려 더 강해지고 말았으니, 두 사람간의 불편한 관계는 예측할 만한 것이다. 즉 완숙단계에 들어선 1940년대의 정치인 Churchill은 1910년대의 정치초년병 Churchill과는 판이하게 달라져, 보수당의 원로 정객이 된 후에는 개혁보다는 오히려 현상유지에 안주하려 했음을 알 수 있는 것이다. 더우기 보고서의 출판을 계기로 Beveridge 개인의 명성이 절정에 이르자 국민대중의 인기에 민감해야 하는 정치인 Churchill로서는 Beveridge를 의식하지 않을 수 없었다.

Beveridge보고서에 대한 의회 내의 토론이 일단 Churchill의 의도대로 끝이 났음에도 불구하고 국민들의 열기는 오히려 더 강해지고 있음을 알아차린 Churchill은 한 달 후인 1943년 3월 21일 방송을 통해 4개년 계획을 발표하게 된다. 그 발표는 Churchill의 Beveridge에 대한 견해를 잘 표현해주고 있는데, Janet Beveridge에 의하면,<sup>17)</sup> Churchill은 방송을 통해 사회보험과 Beveridge를 언급하면서도 양자간의 연결을 시사하지 않을 뿐 아니라, Beveridge보고서란 이름 자체에 대해서는 언급조차 하지 않았다고 한다. 그러니까 결국 Churchill은 사회개혁에 대한 국민으로부터의 압력에는 어쩔 수 없이 양보를 하면서도 사회보장의 개혁을 Beveridge의 것이 아닌 자신의 것으로 만들려는 의도가 강했음을 엿볼 수 있다.

Beveridge보고서의 출판과 동시에 Beveridge는 일약 국내외의 저명인사로 통하게 되었다. 수많은 집회에서의 특강은 물론이고 당시 국왕이었던 George 6세의 알현, 주영소련대사로부터의 만찬초대 등에서 그는 제2의 Bentham으로 칭송되기도 했다. 1943년 5월에는 미국의 Rockefeller재단의 초청으로 미국을 방문하게 된다. 그리하여 Roosevelt

대통령과 노동부장관 Frances Perkins를 면담하기도 했다.

Beveridge보고서의 조속 실시에 대한 대중의 강렬한 염원과는 대조적으로 정부와 관료들의 반대 및 미온적 태도가 확인되자, 1944년 7월을 계획의 실시시기로 잡고 있던 Beveridge와 그의 지지자들은 초조하게 되었던 것이다. 그 결과 정치적 영향을 강화시키기 위한 「사회보장연맹(Social Security League)」이란 이름의 압력집단이 1943년 5월에 결성되었다. 그 집단의 주요 창설멤버로는 G. D. H. Cole과 당시 Canterbury 주교였던 William Temple이 포함되어 있었는데 6개월 후에 Beveridge 자신이 그 연맹의 회장직을 맡았다. 그런가 하면, 많은 사람들은 Beveridge로 하여금 직접 정치일선에 나서도록 종용하기도 했는데 그는 결국 1944년 10월의 한 보궐선거에서 자유당 후보로 당선되어 하원의원이 되었다.

한편 Beveridge보고서에 대한 의회의 토론이 1943년 2월에 끝난 직후, 4월부터 당시 부총부 장관이던 William Jowitt의 감독 하에 일단의 관료들이 Beveridge제안의 실시를 검토하기 시작했다. 1944년 2월에 나온 국민보건서비스에 관한 백서, 5월에 취업에 관한 백서, 그리고 10월에 출판된 사회보험과 산업재해에 관한 백서등 4가지의 문서는 Beveridge보고서에 대한 정부차원의 견해였던 것이다. 한 마디로 백서의 내용들은 Beveridge보고서의 내용과 대동소이했다. 그래서 「사회보장연맹」은 정부의 백서가 Beveridge보고서를 다시 쓴 것에 지나지 않는다고 논평했다.<sup>18)</sup> Beveridge 역시 그의 의회 첫 연설에서 백서와 자신의 보고서는 대부분 동일하다고 보면서도 그가 가장 중요하게 여겼던 생존선 보장의 원칙을 정부가 받아들이지 않은 점에 유감을 표시했다.<sup>19)</sup>

사회보험과 관련된 정부의 백서들에 대한 의회의 태도는 만장일치의 환영이었고, 따라서 내용에 대한 큰 변화없이 입법절차가 진행될 수 있었다. 그리하여 1944년 11월부터 입법화 작업이 본격적으로 진행되는데 그러한 의회의 분위기는 Beveridge보고서를 최초로 토론했던 1년 9개월 전과 비교해보면 격세지감을 느낄 정도로 극히 대조적이었던 것이다. 그것은 당시 의회 내에 존재하고 있던 사회복지에 대한 정치적 저항세력들이 결국 국민대중의 압력에 굴복하고 말았다는 사실을 단적으로 말해주는 사례이다. 그러면서도 사회보장에 대한 국가책임을 가능한 한 경감시켜보려는 정부의 의도가 방금 언급한 Beveridge의 토론에서 지적되었던 것이다.

1944년 11월 3일 노동당 소속 Clement Attlee는 정부의 사회보장 제안을 조정하고 운영할 중앙행정부서인 사회보험부 신설법안을 의회에 상정했다. 그 법안은 빠른 속도로 처리되어 2주일 후인 11월 17일에 법으로 공포되었는데, 토의과정에서 사회보험부의 명

칭이 국민보험부로 변경되었다. 이어 1945년 2월 14일에는 역시 노동부 소속 Sir William Jowitt 의원이 가족수당 법안을 의회에 제출하였다. 가족수당법은 1945년 6월 11일자로 공포되었다. Beveridge 계획의 실천에 필요한 입법화 작업 중 기본적인거나 비교적 용이했던 사회보험부법과 가족수당법을 통과시킨 전쟁내각은 나치 독일의 패망을 확인한 후, 1945년 6월 15일 의회를 해산하였다. 그리고 동시에 새로운 정부를 구성하기 위한 총선거를 1945년 7월 5일에 실시하기로 했던 것이다. 따라서 Beveridge 입법의 가장 중요하면서도 또한 어려운 사회보험과 국민보건서비스에 관한 입법의 책임은, 총선거 이후에 탄생할 새로운 의회와 정부에로 이양되었다.

총선거 운동기간 중 보수당, 노동당과 자유당은 1944년 연립내각이 발표했던 사회보장 계획의 성실한 이행을 국민들에게 약속했다. 그러나 노동당은 그들의 선거 공약문에서 “보수당은 막대한 소요경비를 필제로 사회보장계획을 감축시킬 것이다”<sup>20)</sup>라고 비난하는 한편 노동당이 집권하는 사회보험 확대와 관련된 입법조치를 신속히 실현시킬 것이라고 공언했다. 자유당은 Beveridge를 선거관리위원장으로 내세워 Beveridge 계획의 실천을 최대의 선거공약으로 정했다.

개표결과는 노동당의 압승으로 끝났다. 총 640의석 중 노동당이 393석을 차지했고 자유당은 Beveridge의 낙선과 더불어 22석을 얻는데 그치고 말았다. 양당 정치의 전통이 뿌리깊은 정치사에서 1945년 총선거는 자유당의 몰락을 재확인했던 반면, 노동당을 부인할 수 없는 2대 정당의 하나로 정착시키는데 충분했다. 노동당은 1924년과 1929년 두 차례에 걸쳐 단기간의 소수정부를 구성한 적이 있지만, 1945년의 선거 결과는 명실상부한 집권당의 위치를 확고히 해주었던 것이다. Clement Attlee가 수상이 되었고 Sir William Jowitt는 초대 사회보험부 장관으로 임명되었다. 집권한 노동당은 약속대로 1946년 7월에 국민보험 및 산업재해보험을 통과시켰고, 1946년 11월에는 국민보건서비스법을, 그리고 1948년 5월에는 국민부조법을 공포했다. 그리하여 구빈법의 정식폐지를 선언하고 있는 국민부조법이 발효하기 시작한 1948년 7월 5일이 영국 복지국가의 정식 출범시기로 알려지고 있는 것이다.

## V. 결 론

본 소고는 Beveridge 보고서가 만들어진 배경과 그것이 입법화되는 과정을 고찰해보았다. 그 결과 발견된 사실은 먼저 Beveridge 보고서란 이름 자체가 조사위원회의 설치를

결정했던 정부의 초기 의도와는 거리가 먼 것이었으며, 보고서의 내용은 보수당의 원로 정객들과 일부 관료들에게 비현실적인 것으로 평가되었던 점이다. 우여곡절 끝에 Beveridge 계획에 대한 최후의 정치적 타결은 1945년의 총선거에서 노동당이 압승함으로써 비로소 가능해졌던 것이다. 여기에서 제기할 수 있는 하나의 문제는 어떻게 해서 Beveridge 입법이 가능했는가? 이다. 이에 대한 해답은 우선 상황적 측면과 개인적 측면의 두 가지로 설명할 수 있겠다.

상황적 측면이란 주로 2차 대전과 관련된 것이다. 전쟁의 발발은 기존의 복지제도가 안고 있던 여러가지 허점들을 노출시켰는가 하면 사회적 통합과 평등의 증대성을 증대시켰다. 그리고 실업문제가 해결됨으로써 노동조합의 상대적 권위를 상승시켰던 것이다. 다시 말해 모든 전쟁이 모든 나라에서 다 그런 것은 아니지만 2차 대전 시의 영국의 경우, 전쟁 상황이 사회개혁의 호기를 제공해주었다고 해석할 수 있다.

그렇다고 해서 Beveridge 조사위원회의 작업 결과가 처음부터 예정되어 있었던 것은 결코 아니었다. Beveridge 위원회에 대한 정부측의 기대는 대수롭지 아니했으며 Beveridge 보고서가 담고 있는 혁신적 성격은 주로 Beveridge 개인의 독단에 의해 규정되었기 때문이다. 여기에서 Beveridge의 사회개혁자로서의 탁월성이 지적될 수 있는 것이다. 그의 탁월성이란 아이디어의 창조력이기 보다 오히려 현실에 대한 정확한 분석력과 대중의 여망을 종합하고 체계화하며 타협할 수 있는 능력이었다고 평가할 수 있겠다. 보고서의 작성과정에서 그는 각계 각층의 대표들이 개진했던 의견들을 충분히 수렴했을 뿐 아니라 주요 스킵에 대한 제안은 사실 혁명적이라기 보다는 과거로부터의 진화적 결과로 볼 수 있기 때문이다. 예컨대 가족수당제도는 1924년부터 제안되어 왔고 국민보건서비스는 당시 의학계와 보건부에서 고려되고 있었던 것이다. 그리고 국민보건에 관련된 원천징수나 3자 부담의 원칙과 3일간의 대기 기간 등의 원칙은 이미 1911년에 만들어진 국민보건법으로부터 전승된 것들이다. 그래서 Beveridge 보고서의 내용 중 그가 사회과학에 기여했던 독창적인 아이디어는 5대 거인에 관한 설명이라고 한다.<sup>21)</sup> Beveridge의 타협성과 유연성은 재원 조달 문제에서 Keynes나 대장성과의 협의 과정에서 잘 볼 수 있었다.

Beveridge 보고서가 만들어졌을 당시의 상황이 사회개혁의 호기였고 또 보고서 작성자의 탁월성이 십분 발휘되었다고 해서 입법이 자동적으로 보장되어 있던 것은 아니다. Beveridge 입법의 준비 단계라고 말할 수 있는 국민보험부법 및 가족수당법이 연립 정부에 의해 마련되긴 했어도, 복지국가의 가장 중요한 부분이라고 볼 수 있는 국민보건서비스, 국민보험 및 국민부조에 관한 입법은 Attlee 정부가 제정한 것들이었다. 1945년 선거에서



보수당이 집권했을지라도 복지국가의 출범은 거역할 수 없었던 하나의 대세였다고 생각할 지 모른다. 그러나 Churchill정권이 Attlee정권보다 Beveridge계획의 실천을 더 충실히 하였겠느냐라는 질문의 답은 부정적이라고 보아야 할 것이다.

국민보험법이 의회에 상정되었을 때 Attlee는 Churchill의 태도와는 달리 그 법이 Beveridge보고서에 기초하고 있다는<sup>27)</sup> 점을 서슴치 않고 재확인했던 바대로 Attlee정부는 영국 정치사에서 가장 진보적인 정권으로 평가되고 있다. 그렇기 때문에 1945년 노동당 정부는 집권 3년 만에 복지국가를 정식으로 출범시킬 수 있었던 것이다. 국민들로부터의 압도적 지지를 받고 있었음은 주지의 사실이지만, Attlee의 지도 하에 있던 당시의 노동당 수뇌부는 그만큼 지지를 받을 수 있을만큼 사회개혁에 대한 일사불란한 지식과 방향감각 그리고 정치력을 겸비하고 있었던 것으로 평가되고 있다.<sup>28)</sup> 결국 Beveridge입법을 가능케 했던 3대 요소는 전쟁으로 인한 특수 상황, Beveridge개인의 우수성 그리고 탁월한 노동당의 정치력이었다고 말할 수 있겠다.

사회정책 과정을 설명하는 모형은 크게 합리적 모형과 점진적 모형으로 양분된다. 본 소고가 다룬 Beveridge의 입법과정에 관한 설명은 점진적 모형의 유용성을 확인시킬 수 있었다. Beveridge보고서가 결과적으로 행사한 막강한 영향력은 저자 자신도 예측할 수 없었던 것이며 보고서에 입각한 계획의 입법화는 그가 처음 기대했던 종전 전이 아니고 4년이나 뒤늦은 평화 시에 성취되었다. 그것도 국민 여망의 강도, 압력 단체의 활동 상황 그리고 총선거의 결과에 따라 얼마든지 달라질 수 있는 개연성을 내포하고 있었던 것이다. 더우기 Bevin과 Beveridge사이의 인간관계나 Churchill과 Beveridge 두 사람의 상반된 견해는 Beveridge입법 과정에서 중요한 부분을 차지하고 있지만, 이에 대한 해석은 합리모형으로서는 불가능하기 때문이다. 그리고 Beveridge입법과 관련된 전 과정을 통해 상이한 집단 간의 상이한 견해를 설명할 수 있는 하나의 틀로서 이데올로기에 따른 복지모형의 유용성도 확인할 수 있었다. 사회정책의 다양한 연구방법 중에는 주관론적 접근법(subjectivist approach)이 있다. 이 접근법의 요체는 정책결정의 주요 행위자들이 갖고 있는 특정의 세계관을 이해함으로써 정책 결정 및 정책 과정 그리고 정책 형성에 대한 이해를 증진시킨다는 것이다. 즉 정책 결정자들은 그들이 직면하고 있는 특정 상황을 특수한 방식으로 해석하며 또 그것에 대한 대책의 수립 시 나름대로의 일관성 있는 인식에 의존하고 있다는 전제이다. John Edwards가 지적했듯이 주관론적 접근법의 한계가 없는 것은 아니지만,<sup>29)</sup> 본 소고가 다루었던 Beveridge입법 과정에 대한 연구의 한 방법으로서 주관론적 접근법은 유용하게 사용될 수 있음을 발견할 수 있었다. 왜냐하면 Beveridge

보고서의 완성에는 Beveridge란 개인적 존재가 차지하는 비중이 너무나 컸으며, Beveridge입법이 지연되는 데는 Churchill의 개인적 영향이 컸기 때문이다. 그리고 관료들과 노동당의 지도자들도 무시할 수 없는 영향력을 행사했던 것이다.

주관론적 접근법은 결국 정책 결정자와 정책 상황 간의 관계 속에서 만이 의미를 갖게 된다. Beveridge의 전반적 사회가치가 아무리 중도우에 속한다 하더라도 2차 대전 중의 그는 이미 중도우파라고 불리기에는 훨씬 급진적 성향을 띠고 있었던 것이다. 그것에 대한 이해는 전쟁이란 상황과 Beveridge개인의 가치관을 분리시키는 한 불가능해진다. 이는 Churchill에게도 그대로 적용될 수 있다. 1900년대의 Churchill과 1940년대의 그는 이미 다른 상황 속에서 존재하고 있었기 때문이다. 마찬가지로 1940년 대 영국 국민을 사로잡을 수 있었던 Beveridge의 세계관도 1960년 대 이후의 영국 상황에는 맞아 들어가지 않게 되었던 것이다.

따라서 본 소고의 주제였던 Beveridge입법 과정에 대한 연구는 주관론적 접근법과 점진적 정책 모형 그리고 복지 모형을 적절히 혼용함으로써 사회정책에 대한 이해를 증진시킬 수 있는 가능성을 발견하였다.<끝>

\*\*\* 註 \*\*\*

- 1) 金尙均, “이데올로기에 비추어 본 사회복지정책의 유형 구분,” 社會福祉 (한국사회복지협의회, 1983, 봄), pp. 46-53.
- 2) 金翰周, 한국사회보장론 (법문사, 1978), pp. 20-4, 申守植, 사회보장론 (박영사, 1978) pp. 39-40, pp. 73-6, 李海英, 韓昇洙, 영국의 사회복지 (서울대학교 출판부, 1980), pp. 12-27, 孫鶴奎, 사회보장. 사회개발론 (집문당, 1983), pp. 197-204.
- 3) T. H. Marshall, *Social Policy*, (Hutchinson, 1975) pp. 38-9.
- 4) Jose Harris, *William Beveridge*, (Oxford Univesity Press, 1977), p.376.
- 5) Passfield Papers, II, 4, 74, WHB to B. Webb, Quoted in Ibid., p. 366.
- 6) B. Webb's diary, Quoted in Ibid, p. 366.
- 7) Passfield Papers, B. Webb's diary, Quoted in Ibid., p. 419.
- 8) Pauline Gregg, *The Welfare State*, (George & Harrap, 1967), p 19.  
Janet Beveridge, *Beveridge and His Plan*, (Hoddar & Stoughton, 1954),

pp. 114 - 5.

- 9) Winston Churchill, *The Second World War, Vol. IV* Appendix F, p. 861  
Quoted in Pauline Gregg, *op. cit.*, p. 424.
- 10) Hansard, Vol. 386, Cols. 1615 -6, February 16, 1943
- 11) 그 제보에 소속한 의원들의 수는 40여명이라고 한다. 참조, Samuel H. Beer,  
*Modern British Politics*, (Faber & Faber, 1965), p. 307.
- 12) Hansard, Vol. 386, Cols, 1657 -8, 1826 -30, February 16, 17, 1943.
- 13) Ibid, Cols. 2015 -20, February 18, 1943.
- 14) Ibid., Col. 1965, February 18, 1943.
- 15) Janet Beveridge, *op. cit.*, p. 146.
- 16) Bentley B. Gilbert, *The Evolution of National Insurance in Great Britain*,  
(Michael Joseph, 1966), p. 251.
- 17) The Listner, March 25, 1943. Quoted in William Beveridge, *Power and In-  
fluence*, (Beechurst Press, 1955), p. 326. Janet Beveridge, *op. cit.*, pp.  
136 -7.
- 18) Janet Beveridge, *op. cit.*, p. 152.
- 19) Hansard, Vol. 404, Cols. 1121-2, November 3, 1944.
- 20) F. W. S. Craig, *British General Election Manifesto, 1900 ~ 1974*,  
(Macmillan, 1975), p. 130.
- 21) Janet Beveridge, *op. cit.*, p. 111.
- 22) Hansard. Vol. 418, Col 1896, February 7, 1946.
- 23) Kenneth O. Morgan, "How good was the Attlee Government?" *New Society*  
(23 February, 1984), pp. 286 -8.
- 24) John Edwards, "Subjectivist Approaches to the Study of Social Policy Ma-  
king," *Journal of Social Policy*, (July 1981), pp. 303 -6.