

독일의 전통적 사회정책

중세 후기 ~ 근세 초 사회정책 변동을 중심으로

김근홍·임병우*

이 연구의 목적은 근대 시민사회로 넘어가기 시작하는 중세 말, 즉 15~16세기 독일의 전통적인 고대 및 중세적 사회정책 혹은 사회정책적 이념이 변화되는 과정을 살펴봄으로써 사회정책의 전통적 맥락의 이해를 도모하는 데 있다.

독일의 사회정책에 대한 국내의 관심이 실제 연구성과보다 높고 자주 거론되는 이유는 사회보험을 통한 사회보장 혹은 복지정책이 19세기 독일에서 세계 최초로 시작되었다는 데서 설명될 수 있을 것 같다. 그러나 그러한 사회정책이 하루아침에 이루어진 것이 아니라는 사실을 알고 있음에도 불구하고 19세기의 시대적·경제적 상황과 프로이센의 정책적 선택에만 연구의 초점을 맞추는 경우가 종종 눈에 띈다. 사실 국가적 차원의 사회정책이란 것이 자본주의, 혹은 산업사회의 성립과 더불어 시작되었다는 시각은 전부터 드물지 않게 제기되기도 하였다. 그 시각에 따른다면 산업사회, 혹은 자본주의가 성립되기 시작하는 시기가 19세기이기 때문에 그 이후의 사회정책에 중점을 둔다는 것은 지극히 당연한 것이 될 수 있을 것이다. 그렇지만 우리가 간과해서는 안 될 것은 국가 사회정책이 자본주의 성립 훨씬 이전에도 존재했었다는 사실이다. 왜냐하면 “사

* 김근홍(성결대학교 사회복지학부 조교수)
임병우(한세대학교 사회복지학과 전임강사)

회문제”가 존재하는 모든 사회에 그러한 정책이 불가피하기 때문이다.

이 주제와 관련한 중세 말 사회변화의 핵심은 한 마디로 초기 자본주의 혹은 시민사회로의 진입이라고 할 수 있다. 이것을 보통 생산체제와 연관시키는 것이 일반적이었지만, 보다 자세히 살펴보면 경제관계 못지 않게, 혹은 그보다 우선하여 정치적·행정적 관계의 변화가 있다는 것을 알 수 있다. 그리고 그것은 다시 중세적 종교의 권위와 신분에 입각한 관계에서 속세의 행정적 권위, 경제적·정치적 위상에 입각한 관계로의 변화라고 설명할 수 있다. 그러한 변화의 특징은 빈민 혹은 걸인에 대한 사회적 시각과 사회정책의 변화에서 분명하게 드러난다. 시작과 초기 변화의 진행은 역시 정치적·사회적 관계 변화에 경제관계의 변화가 조응하여 발전하게 된 것이다.

논문의 여러 문제점들에 대하여 적절한 비판과 의견을 제시한 익명의 심사위원들에게 감사의 뜻을 표한다.

1. 머리말

국가적 차원의 사회정책은 자본주의 또는 산업사회의 성립기인 19세기를 전후하여 시작되었다는 것이 일반적인 시각이다. 따라서 19세기 이후의 사회정책은 이 분야의 연구자들에게 주요한 관심 영역이었으며 우리에게도 시사하는 바가 컸다는 사실을 부인할 수 없을 것이다. 그리고 이러한 관점이 독일의 사회정책과 관련된 국내 연구들에서 자주 나타나는 일반적인 경향이기도 하다.¹⁾

그러나 하인츠 람퍼트(Heinz Lampert, 1998)의 지적처럼, “사회문제의 해결을 위한 노력의 일환으로서 국가적 사회정책 프로그램이 생겨나게 되는 동기인 사회적 긴장상태들은 자본주의 성립 훨씬 이전, 나아가 기원전에도 이미 존재했었다는 사실에서 ‘사회문제’가 존재하는 모든 사회에 그러한 정책은 불가피하다는 사실이 유추될 수 있다”(Lampert, 1998: 13).²⁾ 이처럼 사회문제가 있는 곳이라면 어떤 형태로든 사회정책

1) 19세기 비스마르크 시절에 도입한 사회보험 및 사회보장 제도들을 기반으로 하는 현대적 의미의 독일 사회보장제도가 많은 연구자들에 의하여 문헌에 인용되고 또한 한국의 사회보장 정책과 비교되는 것 등에서 그 예를 찾아볼 수 있다.

2) 자본주의의 성립과 사회정책을 관련지어 설명하는 이들의 공통적인 생각은 다음과 같다: “사회정

이 존재하였고, 이는 고대사회와 기원전 로마사회에서도 확인될 수 있다.³⁾

근대 국가적 의미의 독일⁴⁾이 자리잡기 시작하는 중세 후기의 유럽에서도 어디서나 국가 차원의 사회정책적 조치들이 적지 않게 존재했었고, 독일의 경우 아무리 늦어도 15세기부터는 국가의 사회정책과 관련한 자료들을 찾아볼 수 있다(Henning, 1994: 229). 이러한 자료들은 대부분 가난한 사람들, 그 중에서도 자체적인 생활이 어려운 사람들에게 대한 구제방식과 특히 결인과 부랑인에 대한 규정들을 포함하고 있다. 그리고 전통적인 독일의 특징을 이루는 소국분립주의, 즉 군소 공국과 도시들이 독립하여 독자적인 권한을 행사하던 관계로 각 도시나 공국 혹은 연방국마다 사회정책적 조치에 차이들이 나타난다.

이러한 맥락에서 이 연구는 지금까지 많은 연구자들에 의하여 독일의 전통적 사회정책에 관한 연구에서 소홀히 다루어졌던 19세기 이전의 사회정책 흐름을 살펴보고자 한다. 10세기부터 18세기까지가 이 시기에 해당되겠지만, 이 논문에서는 일차적으로 고대적 혹은 중세적 전통에서 시민적 또는 근대적 전통으로의 결정적인 변화가 일어나는 15~16세기를 다루고자 한다. 이 시기는 독일뿐 아니라 유럽 전역에서 정치, 경제, 사회적으로 급격한 변화와 함께 새로운 체제로 재편성되는 시기였다. 이렇게 시기를 한정짓더라도 논의의 범위는 다시 제한될 수밖에 없는데, 특정 시기의 변화를 이해하기 위해서는 그 이전과 아울러 그 이후의 시대상황, 즉 정치·경제·사회적 변화의 흐름과 원인 등에 대한 포괄적 접근이 필요하기 때문이다. 더구나 잘 알려지지 않은 지역이나 사회의 전통을 다룰 때에는 특히 더할 것이다. 한정된 지면에서 그 모든 것을 다룬다는 것은 지나친 욕심이겠기에 일차적으로 변화의 핵심적인 사항들을 지적하여 살펴봄으로써 현대 독일의 사회정책에 대한 이해의 지평이 조금이라도 확대될 수 있었으면 한다.

책 자본주의 사회체제에 특징적인 정치영역으로, 대다수 사람들이 그 체제를 보다 수월하게 견뎌 내고 동시에 이를 통해 생존능력을 가질 수 있도록 만들어주는 것이다.” 즉, 사회정책의 역할은 자본주의의 “교정기관”(Reparturbetrieb), “야전병원 수용시설”(Lazarettstation)이라는 것이다.

- 3) 고대사회의 가장 핵심적인 사회문제라면 아무래도 엄격한 신분의 구분 혹은 차별이라 할 수 있다.
- 4) 독일, 즉 게르만족의 역사는 고대로 거슬러 올라갈 수 있겠지만, 여기에서 근대 국가적 의미의 독일이란 로마 말기 게르만족 대이동 이후 민족적 통일을 이루지 못한 현재의 독일 및 그 주변 지역에 국가형태를 이루고 난 뒤를 의미한다.

2. 현대와 중세 말의 독일 사회정책

1) 독일의 현재 사회정책에서 보이는 전통적 요인

2차 대전 종전 후, 1960년대 독일의 헌법에는 현대적인 사회정책과 관련한 규정들이 담겨져 있고 또 계속해서 수정·보완되어 왔다. 그렇지만 그 근본적인 줄기들은 과거 중세 말부터 개발·발전되어 온 전통과 사상들을 포함하고 있다. 그리고 그 전통의 중심에 있는 것이 바로 전통적인 빈민구제 정책이라 할 수 있다.

(1) 일반 사회정책

람퍼트는 일반적인 현대 국가의 사회정책 과제들을 다음과 같이 네 가지로 정리하고 있다.

- ① 사회적응의 부담을 기본적으로 사회에서 흡수하기 위한 전제조건들의 창출
- ② 사회적응의 부담에 대한 정당한 분담의 보장
- ③ 경제가치 파괴의 최소화라는 의미에서 사회적응 부담의 조정
- ④ 개개인의 사회적응 부담 최소화를 위해 경제, 사회정책적으로 보다 만족스러운 사회보장정책의 개발(Lampert, 1998: 15)

이러한 과제를 효과적으로 완수하기 위해 현대 복지국가에서는 사회보험, 사회부조를 포함한 수많은 복지 장치들을 마련하고 있다. 그런데 역사적으로 가장 오래된 사회정책적 장치라면 역시 사회부조를 들 수 있다. 물론 용어상으로는 빈민구제, 자선, 빈민구호, 빈민보호 등 다양하지만, 결국 사회부조의 범주에 포함될 수 있다.⁵⁾ 예나 지금이나 사회부조가 불가피한 원인은 크게 두 가지를 들 수 있는데, 첫째 신체적·정신적 질병과 장애 또는 비정상적인 성장과정으로 인해 정기적인 생계활동을 통한 생계비 획득이 불가능하기 때문이다. 더욱이 사회보험과 같은 사회보장을 청구할 수 없거나

5) 1961년 제정된 독일의 연방사회부조법에서는 기존에 사용되는 사회보호, 빈민구제 등의 용어가 부정적인 인상과 결부된다고 하여 사회부조(Sozialhilfe)라는 용어로 대체하였다. 그러나 메르텐은 그러한 용어나 개념의 변경이 사회부조에 대한 부정적 인상을 지울 수는 없는 것이라고 지적한 바 있다(김근홍, 1999: 138).

청구할 수 있더라도 충분치 못한 그런 사람들이 거의 언제나 존재한다는 사실은 가족의 부양을 받지 못하는 사람에게는 제3자를 통한 도움이 필요하기 마련이다. 둘째, 대규모 개인적 빈곤은 사회평화에 대한 위협이 되고 국가 질서의 유지를 위협할 수 있다는 점이다(Lampert, 1998: 305~306). 그런데 전자의 원인에서 사회보험과 같은 현대적 개념을 유보한다면 이 역시 전통적인 사회에서도 여러 경로를 통한 사회정책의 배경이 될 수 있을 것이다. 그렇지만 보다 현실적인 원인은 아무래도 후자라 할 수 있다(Merten, 1987: 3214).⁶⁾

현대 사회부조의 일반적 목적은 “부조 수혜자로 하여금 인간의 존엄성에 걸맞은 생활을 영위할 수 있도록 하는 것이다. 부조는 수혜자로 하여금 가능한 한 부조로부터 자립하여 살아갈 수 있도록 해야 하며, 수혜자는 이에 힘이 미치는 데까지 협조해야 한다”(BSHG §§ 1~2)고 명시되어 있다. 이처럼 사회부조 혹은 사회적 구제가 인간다운 생활을 영위할 수 있도록 하는 데 역점을 두는 것에 반해, 과거 전통적인 구호활동의 경우에는 생존에 보다 역점을 두었다고 볼 수 있다. 그것은 사회부조 이념의 발전이 아니라 사회부조의 토대, 즉 사회경제적 수준의 발전에 따른 것이다. 그리고 부조 수혜자의 자립 노력을 강조하는 것은 뒤에 살펴보겠지만 시민사회의 윤리와 종교에서는 프로테스탄트(그 중에서도 특히 칼뱅교)의 노동윤리에 그 뿌리를 두고 있는 것으로, 그 이전까지는 빈민구제 대상자의 노동 혹은 자립노력이 언급되는 경우가 거의 없었다.

사회부조의 담당기관으로 현재 독일에서는 자치단체, 행정단체 혹은 지역 연합체와 연방 차원의 공공 담당기관이 있고 아울러 민간 복지단체 연맹도 중요한 역할을 하고 있다. 법적으로 공공 담당기관은 민간 복지단체 연맹 및 교회와 긴밀한 협조체제를 이루어야 하며, 동시에 이들의 독립성과 자치성을 존중하고 재정적으로 적절한 원조를 하도록 규정되어 있다(BSHG §10). 사회부조의 재원은 각 주 혹은 도시들이 책임지도록 하고 있으며, 도시와 주에서는 각 기초단체가 모을 재원의 규모를 결정하기 때문에

6) 빈곤이 개인의 불행일 뿐 아니라 사회적, 공동체적 위협이 될 수 있다는 사실은 비단 정치분야에서만 언급되는 것이 아니고 종교에서도 중시하고 있는 사실이다. 오늘날 기독교 사회윤리에서의 가난은 재산을 소유하지 못한, 궁핍한 위기상황으로 보면서 인간의 존엄성을 위협하고 반사회적 행동과 절망 및 부에 대한 과대평가를 유도할 수 있다고 해석한다. 그 결과 여러 국가, 민족들의 공동생활에서 가난은 평화를 위협하게 되기에 가난과의 투쟁이야말로 기독교인들에게는 사랑과 정의의 계율로 삼게 하고 있다(Brockhaus-Enzyklopädie, 1966).

규정과 상황은 주마다 다르다고 볼 수 있다(Kim, 1996). 사회정책에서 기초단체 및 각 지역에 자치권 혹은 자체해결의 원칙이 강조되는 것은 일찍부터 지방자치가 발달되었기 때문이라고 볼 수도 있겠지만, 사실 그 뿌리는 대단히 오래된 것으로 역시 중세 말기 시민사회가 성립되기 시작하면서 비롯된 것이다. 그리고 그 원인이 그 당시 독일 특유의 정치적 상황, 즉 소국 분립주의에 의한 독립성 때문만이 아니라 오히려 종교적 통치 혹은 신분에 의한 권력으로부터 각 도시들이 독립을 시도하면서 비롯된 것이라고 볼 수 있다. 이에 대해서는 다음 절에서 구체적으로 살펴보기로 하겠다.

(2) 국가 사회정책 실현의 원칙

재정이야말로 국가 사회정책에서 가장 핵심적인 것으로 예나 지금이나 사회정책 실현 가능성의 핵심 전제를 이루고 있다. 현재 독일 사회정책에서 재원조달을 비롯한 정책실현과 관련한 규정을 훑어보면 연대성원칙, 보조원칙, 자기책임의 원칙, 사회적 자치의 원칙, 질서유지의 원칙 등을 꼽을 수 있다.

① 연대성 원칙(*Das Solidaritätsprinzip*) : 개별적 집단과 특정사회집단(가족·지방자치단체·보험공동체·국가 등) 간의 상호 연계 및 윤리에 기초한 연대책임을 의미하며 해체될 수 없는 상호의존적 존재라는 뜻에서 사회집단들간의 긴밀한 연계를 강조하고 있다. 이는 또 노동운동, 노동조합, 단체결성 등에서 이데올로기적 토대를 이루기도 한다. 그러나 사회관계와 생산관계의 변화에 따라 집단이 커지고 복잡해질수록 이 연대성의 원칙은 약화되기 마련이다.

② 보조원칙(*Das Subsidiaritätsprinzip*) : 두 가지 의미로 볼 수 있는데, 첫째로 소규모 단위 공동체에서 원만하게 해결 가능한 일에 상급 사회단위에서 개입하지 않는다는 것이다. 즉, 자체해결 및 자립의 원칙을 강조하고 있다. 둘째, 소규모 단위 공동체에서 문제를 해결하는 데 도움이 필요한 경우에는 상급단위 사회에서 이를 보조 지원하는 것으로 이것은 다시 연대성의 원칙과 연계된다.

③ 자기책임의 원칙(*Das Prinzip der Selbstverantwortung*) : 보조원칙과 밀접한 관련이 있는 것으로, 사회정책을 통해 개개인의 자유와 자기책임(자립)이 손상됨이 없도록 한다.⁷⁾ 즉 타인에 대해 공동책임감을 갖지만, 타인의 보상행위를 기대하지 않고 스스로 해결하려는 각오로서의 연대원칙은 공동체 개별 구성원의 기본 입장인 동시에 실천적

태도로서 자기책임의 원칙에 저촉되지 않고 보조의 개념을 넘어서지 않는 한에서 정당성을 갖는다. 그러나 자기책임에는 한계가 있을 수 있기 때문에 구성원간의 연대적 도움을 통해 보조되어야 한다. 동시에 보조원칙에 상응하여 개체 및 사회집단들이 책임감 있게 행동하도록 개선되어야 하기 때문에 연대는 자기 책임을 전제로 하며, 자기 책임은 다시 연대를 통한 보충을 필요로 한다.

④ 사회적 자치의 원칙(*Das Prinzip sozialer Selbstverwaltung*) : 위의 3가지 기본원칙의 당연한 귀결이라고 할 수 있다. 사회적 자치란 각 단위의 사회가 자립적이고 탈중앙집권적으로 사회적 과제를 해결하는 것을 의미한다. 그리고 힘에 부칠 때는 보조성의 원칙과 연대성 원칙이 적용된다.⁸⁾

⑤ 질서유지의 원칙(*Das Prinzip der Ordnungskonformität*) : 국가질서, 경제질서, 사회질서 등을 유지하기 위한 정책들(경제정책, 사회정책)은 상호 의존적일 수밖에 없다. 이를테면 사회정책이 경제정책과 상충될 경우 질서유지가 이루어지지 않을 뿐만 아니라 정책의 실현 가능성도 담보되지 않기 때문이다(Lampert, 1998: 416~419).

이러한 원칙의 궁극적인 목적은 바로 진정한 의미의 복지사회 구현이며, 이는 개인의 생업활동 기회의 보장과 사회보장 체계를 통해 모든 사람들의 물질적 자유를 보장하고 증대시키는 것이다. 또한 사회정의의 실현(출발조건의 공평성과 분배의 공평성)과 사회의 내적 평화 보장을 충족시키는 것이라 할 수 있다. 그런데 중세 말의 독일 빈민구제 원칙에서 이미 이러한 원칙의 뿌리들이 보이며, 기본 줄기는 긴 시간적 차이에도 불구하고 거의 차이가 없다는 사실을 알게 된다.

7) 의무보험 등 이에 벗어나는 것들이 없진 않지만, 이처럼 일정 정도의 개입, 즉 개인의 자유에 대한 억압으로 국민 절대다수의 물질적 자유의 정도가 높아진 것은 사실이다. 그럼에도 개인의 자유 보장 침해는 원칙적으로 제한되어야 하는 것으로, 효율과 원칙, 공평과 자유 사이의 긴장은 항상 존재하게 된다.

8) 현대에서 이 원칙은 국가의 과중한 부담을 경감시키기 위해 마련된 것이다. 사회의 발달에 따라 국가 혹은 연방이나 그 기구의 과제 역시 늘어나게 되었는데, 과제의 효율적 수행을 위해서는 각 자치 단체의 영역을 확대시키면서 과제들을 위임할 수밖에 없기 때문이다.

(3) 중세 말 근세 초기 공적 빈민구제의 원칙

역사적으로 가장 오래된 공적 재생산 체계로서의 빈민구제는 시민사회가 성립하기 이전에 대지주 혹은 영주의 구호의무, 이른바 공유지의 이용권 및 조합에 의한 각 조합원의 사회 보호체계 등이 무너지면서 가계와 개인의 재생산 결손을 자체적인 노동력을 투입함으로써 해결하도록 하는 과정에서 생겨났다. 따라서 공적 빈민구제책은 처음 생겨날 때부터 자신의 노동을 통한 자체적인 재생산, 즉 생활유지와 결부되었던 것이다. 당시 빈민구제의 원칙은 보조원칙, 개별화원칙, 그리고 해당 지역 자체해결원칙 등 세 가지로 나눌 수 있다.

① 보조원칙(*Subsidiarität*) : 가장 기본적인 원칙으로 이 때의 빈민구제는 일반화될 수 있는 위험수위와 그에 대한 구제의 원칙을 정의하고 기준을 세운 것이 아니라 그때 그때의 빈곤상황에 처한 개인의 구체적인 욕구에 초점을 두었다. 더구나 오늘날의 사회보험처럼 임금노동자의 신분을 전제하는 것이 아니라 일반적 생존 위험과 관련되어 있다. 따라서 구제의 메커니즘이 결코 임금노동에 대한 지속적이고 매력적인 대체 수단일 수 없도록 하려는 것이 바로 보조원칙이라 할 수 있다. 이 원칙은 곧 노동윤리에 입각한 각자의 노동의무와 결부되며 그에 따라 보조에 대한 요구권을 당연한 것으로 설정하지 않았고, 또 그 보조의 정도 역시 충분한 정도에 이르지 못하도록 하였다. 이러한 원칙이 오늘날의 자기책임의 원칙으로 이어졌다고 볼 수 있다.

② 개별화 원칙(*Individualisierung*) : 개별화란 한편으로 개개인의 궁핍상황에 적절한 보조를 의미하는 동시에 다른 한편으로 개개인에 대한 통제와 규제를 의미하고 있다. 또한 구제 실현의 방식과 정도의 불확실성 및 사회적 차별을 내포하기도 한다. 이는 위에서 살펴본 질서유지의 원칙과 연관지어 볼 수 있다.

③ 해당 지역의 책임원칙(*Heimatprinzip*) : 위에서 살펴본 사회자치의 원칙, 보조원칙과 비교될 수 있는 것으로, 개개의 지역공동체 내의 빈민들에 대한 책임이 해당 지역공동체에 있다는 것을 의미한다.

이 세 가지 원칙은 빈민구제의 역사적 시발점, 즉 중세 후기의 독일 도시들에까지 거슬러 올라간다고 볼 수 있다.

2) 중세 말(15~16세기) 도시 성립과 사회정책의 변화

(1) 도시의 성립

독일 지역에서 도시가 형성되기 시작한 시기는 11세기까지 거슬러 올라간다. 로마 시대 도시의 성립이 농촌의 대토지 소유자가 이동하면서 이루어졌다면, 중세의 도시는 주로 수공업자와 상인들의 이주로 이루어졌다. 결국 중세 도시의 발달은 수공업의 발달로 촉발된 것이었으며, 그에 이어 상업과 시장의 형성 그리고 해외무역으로의 확장에 따라 본격화되었던 것이다. 이에 따라 도시 생활의 형식은 상품 - 화폐 - 교환 관계의 연장이며 교환형식에 입각한 사회화 논리로 규정될 수 있다(Sachße et al., 1998: 23).⁹⁾

도시가 성립되면서 상인과 수공업자는 도시 주도층을 이루게 되었고, 여기서 도시의 시민(부르주아) 계급¹⁰⁾이 형성되었다. 물론 도시 부르주아 계급의 형성은 아직 세력을 유지하고 있는 영주 및 귀족계급과의 갈등 속에서 이루어졌고, 점차 수공업자와 상인들은 영주, 귀족 및 성직자들에 대한 순종의 의무에서 벗어나는 데 성공하게 되었다. 여기서 바로 시민계급의 자치에 의해 행정이 이루어지는 지역공동체, 즉 도시가 성립된 것이다. 이 도시공동체 성립의 핵심내용은 “도시의 자유”며, 그것이 제대로 구현되어 나타난 것이 바로 시민들 손에 의해 선발된 시의회의 성립과 거기서 만들어진 도시법 속에서의 생활이다. 따라서 시의회가 도시의 행정을 관할하게 되었지만, 이때까지만 해도 성직자 계층의 주권은 여전히 존속하면서 세속적 자치와 병립하게 된 것

9) 처음 수공업의 발전과 노동분화에 따른 생산성 향상으로 이들의 재력이 불어나는 것이 당시 지배 계급에게도 바람직한 것이었다. 그러나 세수확대에 의해 자체의 부가 늘어났지만 부의 증대는 곧 세력의 확대로 이어졌다. 수공업자들의 가게사정이나 경제사정이 개선되고 생산의 전문화를 통해 지역 차원의 상품거래가 활성화되면서 동시에 대외무역도 활성화되었다. 독일의 북해와 동해는 바이킹의 활동을 통해, 그리고 지중해는 십자군 전쟁을 통해 무역 통로로 살아나게 되었고 이와 더불어 남과 북 사이에 상품이 거처가는 요충지로서 큰 의미를 갖게 된다. 이처럼 해외무역의 활성화는 다시 지역 경제의 활성화를 더욱 촉진시켰다.

10) 프랑스어 bourgeoisie에서 나온 bourg는 성을 말하며, 본래 성 안에 사는 주민들을 일컬었다. 기사나 농민들과 구분되는 이들은 11세기 말과 12세기 초 북해와 지중해의 교역에 의한 경제부흥의 결과로 등장하였다. 프랑스 대혁명에 이르기까지 이 계급적 개념에는 혁명적 성격이 담겨 있었지만, 그 이후, 특히 마르크스를 비롯한 사회주의 사상가들에 의해 프롤레타리아와 대립되는 “착취자”라는 의미로 쓰이게 된다. 본 논문에서 거론되고 있는 시대의 부르주아는 오늘날의 ‘시민’과는 같은 의미가 아니라 할 수 있다.

이다. 이러한 병립현상은 중세 도시 대부분의 두드러진 특징이었고, 아울러 이 당시 빈민구제를 위한 사회정책에도 지대한 영향을 미치게 되었다. 독일에서도 몇몇 대도시들, 이를테면 쾰른, 마인츠, 보름스 등에서는 이런 과정이 이미 11세기, 그밖에 도시들에서는 12세기와 13세기 중에 이루어졌다.¹¹⁾

이렇게 시민계급 세력의 확장과 함께 인구 증가가 계속되던 유럽이 14세기 초에 이르러 엄청난 불행이 겪게 된다. 이른바 흑사병이라는 페스트가 유럽 전역을 휩쓸어 인구의 엄청난 감소를 초래한 것이다. 그리고 이러한 인구감소의 피해는 도시보다는 농경지역에 훨씬 더 큰 타격을 주었다. 소비자가 줄어들기 때문에 야기되는 농산물의 공급과잉 현상으로 농산물 가격이 하락하였고¹²⁾, 농경인구의 격감으로 인해 영주와 대토지 소유자에 대한 농민의 종속성은 더욱 강화되었던 것이다. 그로 인해 농촌 인구들의 재생산 기회는 심각하게 악화되었지만, 도시의 경우는 상황이 좀 달랐다. 대량의 사망사태가 일어나면서 전 가족이 모두 사망하는 일도 비일비재하였고, 그에 따라 주인 없는 재산들이 소수의 사람들에 의해 독식되면서 거부들이 출현하게 되었다. 게다가 엄청난 불행이 지난 뒤 안도감에 젖은 도시민들 사이에는 살아 있음을 즐기려는 듯 엄청난 소비 붐이 일어났다.

그에 따라 소수 자본가들은 자본을 투자하여 상공업을 일으켰고, 소비증가에 따른 가격 상승의 덕으로 아울러 재산의 증대도 이루어졌다¹³⁾. 이에 따라 일자리가 많이 생겨났고, 생활유지의 기회를 찾아 도시로 이주하는 사람들이 늘어나게 되면서, 이들 유입인구가 도시의 하층민을 형성하게 되었다. 흔히 중세를 목가적이고 변화가 없이 조용한 모습으로 떠올리는 경우가 많지만 최근의 연구에서 근거 없는 전설로 드러나고 있다. 이미 14세기 후반에 이르면 도시적·시민적 생활 및 생산방식이 두드러지고,

11) Karl Bücher의 추산에 따르면 14세기 독일 인근의 도시 수는 3,000개를 헤아렸다고 한다. 물론 그 규모란 것이 오늘날 생각하는 도시의 개념은 아니다. 그중 2,800개는 주민 1천 명 미만, 150개가 1,000~2,000, 25개 정도가 2,000~10,000명, 12개가 10,000~20,000명, 그리고 20,000명을 넘는 경우는 8개에 불과했다(Bücher, 1919: 121).

12) 당시 농산물 가격의 하락은 유럽 전역에서 확인되는 현상이었다. 이를테면 프랑스의 경우 1351~1375년 농산물 가격을 100으로 한다면 1451~1475년까지의 가격은 33으로 하락했다가 16세기 초에 가서야 겨우 40 정도로 회복되었다(이민호, 1984: 158 재인용).

13) 아벨(Abel)은 곡가의 하락에 비해 임금이 상승하던 이 시기의 현상을 들어 중세후기를 “수공업자들의 황금시대”라고 표현하였다(Abel, 1967: 128). 한편 수공업 분야의 임금상승은 사실 흑사병에 의한 인구감소가 일어나기 이전부터 이미 시작되었다고도 한다.

특히 방직산업을 중심으로 노동의 분업과 공장경영자와 임금노동자의 구분이 뚜렷해졌던 것이다.¹⁴⁾ 그에 따라 수공업자의 임금은 계속된 증가를 보였고¹⁵⁾ 아울러 도시화는 빠르게 진행되었다. 15세기에 이르면 전체 국민에서 도시주민이 차지하는 비율은 15%를 상회하며, 이것이 진전되어 자본주의 사회가 정착되는 19세기 초에는 20%까지 증가하는 현상을 보여주고 있다.

이러한 변화들이 진전되면서 15~16세기에 이르면 먼저 해외무역 거점도시들에서 사회구조 전반에 걸친 대변혁이 일어났다. 그리고 그 변화의 결과 도시민 대다수가 무산자층이 되었고 극소수의 거부들이 전반적인 경제력을 장악하게 되었다.¹⁶⁾ 한편 해외무역 거점도시들의 경우 구조적 변화로 인해 새로운 경제형태들이 이루어질 수 있는 여건이 성립되기도 하였지만, 다른 한편으로 소비성향의 변화와 새로운 상품 도입의 가능성, 상품 유통로의 변경 등 그 위험 요인도 동시에 남게 되었다(Jecht, 1973: 217).

(2) 계급분화와 조합의 분열

중세 사회에서의 소득차이는 주로 신분 차이에 의한 것이었다. 그때까지는 봉토수여와 증여물품, 유산상속 등에 의해 주로 재산분배가 이루어졌는데, 본질적으로 사회의 상부계층, 즉 귀족, 성직자 및 기타 국가적 업무의 수행자들에게만 토지소유가 허락되었고, 또 출생과 신분, 경제적 능력에 따라 군주에게 정치, 군사, 행정상의 봉사를 할 수 있었던 자들만이 토지를 취득할 수 있었다. 이러한 소유권 규정으로 인해 소득에 차이가 생겨났고, 또 그것이 사회계급 형성의 주요 동인이 되었다(Schmoller, 1978: 111). 이에 반해 도시 성립과 더불어 노동분화 및 경제활동의 요인이 추가되었고, 이 요인들이 점점 더 중추적인 역할을 담당하게 되었다.

도시의 형성과 구조의 급속한 변화에 따른 위협에 대한 수공업자들의 대응은 자체

14) 당시 비엔나의 어느 연대기에 기록된 말은 이런 현실을 잘 표현하고 있다: 이 시대에는 남녀를 불문하고 노동자를 구하기란 몹시 어려운 것이 현실이다(Abel, 1967: 129).

15) 당시 임금은 곡물가로 환산하는 것이 일반적이었는데, 한 연구에 따르면 미장공의 예로 1301~1350년 평균 11.3kg의 소맥가에 해당하는 임금을 받았지만 1451~1475년에는 20.4kg의 소맥에 해당하는 임금으로 두 배 가까이 인상되었다(이민호, 1984: 160).

16) 반면 지역의 상업도시는 아직까지 그 정도가 심각하지 않아 소수 중산층에 다수의 하층민 그리고 다시 극소수의 부유층으로 분화되어 있었고, 구조상의 변화가 상대적으로 그렇게 급격하게 일어나지 않았다(Sachße et al., 1998: 25).

입지를 다지고 위기에 대한 공동대처를 위한 조합형성이다. 이러한 조합의 확대는 도시당국의 정치적 이해와 부합되어 장려되었는데, 가능한 도시에서 일하는 모든 사람들을 조합에 가입하게 함으로써 도시의 규율과 금지 등 법규가 보다 수월하게 지켜질 수 있게 하기 위한 것이다. 하지만 조합에 따라 그리고 같은 조합내에서도 구성원에 따라 소득의 차이가 많이 벌어지면서 조합마다 각기 조합에 대한 책임을 다할 능력 있는 사람들만이 조합원으로 받아들이고자 하였다. 이러한 갈등을 해결하기 위해 두 가지 방안이 마련되었는데, 첫번째 안은 자립 정도가 낮은 사람들을 위해 조합 가입비와 세비가 적은 조합을 결성하는 것으로 이것은 주로 도시의 행정당국이 원하는 사항이었다. 그리고 두번째 안은 조합내 조합원의 권리에 차등을 두는 것으로서 조합비를 적게 내는 조합원을 받아들여 이들의 참정 및 요구 권리를 그만큼 줄이는 것이었다.

조합내 구성원들 사이의 소득 격차가 벌어진 이유 중 하나는 새로운 방식의 노동 분업의 결과라 할 수 있다. 특히 이러한 결과는 방직과 방직산업에서 두드러졌는데, 중세에는 수평적 분업 및 장인 한 명의 손에 의해 작업 전 과정이 이루어지던 것이 이제는 여러 사람들에게 다양한 차원의(수직적인 것을 포함) 분업이 가능하게 된 것이다. 이에 따라 자영 수공인과 비자영 수공인 혹은 종속적 임금노동자로의 분화가 자동적으로 이루어졌고, 그와 더불어 소득의 격차가 더욱 벌어지게 된다. 결국 15세기에 이미 부르주아와 프티부르주아 혹은 초기 프롤레타리아의 구분이 생겨나기 시작하면서 이들 소시민 혹은 프롤레타리아의 경우 경제적 수준은 물론 그 권리도 차별을 받았다. 그렇지만 다른 한편으로는 이러한 권리상의 차이가 가난한 도시 유입민들에게는 오히려 매력이 되기도 하였다. 이들에게는 시의원 출마자격 박탈이나 도시의 무보수 명예직으로부터의 배제가 문제되는 것이 아니라 시의 보호, 즉 필요한 경우 구호사업의 혜택을 받을 수 있는 자격이 더 중요했기 때문이다(이민호, 1984).

3) 중세의 가난 및 빈민의 개념변화

(1) 중세까지의 빈민 개념과 구제의 원리

일반적으로 빈곤이라면 가진 것이 극도로 부족한 상태로 어느 시대 어느 형태의 사회에서나 존재했다고 볼 수 있다. 한편 빈곤상태가 종교에 따라서는 의도적으로 추구하는 목표가 되기도 하였는데¹⁷⁾ 중세까지의 빈민 혹은 가난이라는 개념은 오늘날과는

달랐다. 이 때까지 빈민이나 가난이란 말은 봉건적 원칙에 입각하여 소유관계보다는 개인과 관련한 권력관계를 나타내는 것이었다. 그러므로 가난하다는 말은 권력을 갖지 못하고 보호를 필요로 하며 신분이 보잘것없다는 것을 의미한다. 따라서 “부”(potens)와 “빈”(pauper)의 의미는 지배자와 피지배자의 관계를 나타낸다고 할 수 있다(Stammler, 1971). 중세 초까지 “가난한 사람”은 “불쌍한 사람”과 동일시되었고, 사회적으로 가장 비천한 직업(숫쟁이, 가축 도살자, 약초채집꾼, 나무꾼)에 속하는 사람들에 대한 신분적 개념이 되기도 한다(Brockhaus, 1966).¹⁸⁾

빈민구제와 관련한 중세의 이론들에서 가난 상태에 대한 구제의 원리문제는 토마스 아퀴나스 이래로 분명하게 설명되어 있다. 이에 따르면 가난한 사람이란, 재산이 없는 사람이 노동능력이 없거나 혹은 노동능력은 있어도 자신의 능력으로 재생산이 어려운 사람을 말한다. 그러나 이론적으로는 명쾌한 이런 개념규정도 실제 구제행위에서는 별다른 의미를 가질 수 없었는데, 그 이유는 바로 어떤 규정을 검증하거나 시험할 수 있는 특정 기관이 존재하지 않았기 때문이다. 또 위와 같은 기관의 설립 자체를 빈민구제 이론에서는 명백하게 거부하고 있다. 그밖에 토마스 아퀴나스가 체계를 세운 또 하나가 바로 노동의 의무였지만, 이 역시 막연하기 그지없다. 우선 육체적인 하급

17) 종교사에서 무소유, 즉 빈곤은 한편으로 운명을 다른 한편으로는 추구할 이상으로 커다란 역할을 하였다. 현세의 재화에 대해 호의적이었던 대부분의 민간신앙에서 “빈곤”은 부정적인 것으로 평가되었고 “부”를 신의 축복으로 보았다. 이를테면 유대교나 파르시교(조로아스터교의 일파)에도 재산을 소유한 사람이 가난한 사람보다 더 대접을 받았고, 칼뱅파 기독교에서도 비슷하였다. 다른 한편 이슬람교와 같은 종교에서는 신자들에게 자선을 통해 가난을 구제하는 의무를 부여하였다. 고행이나 승려제도 등에 바탕을 둔 종교에서는 빈곤이 이상으로 받아들여졌는데, 불교가 대표적인 것으로 신도들에게 가난한 삶을 요구하였다. 구약성서에도 가난은 스스로에게 책임이 있는 사회적으로 취급되었지만, 종교적으로는 인간을 시험하고 정화하기 위한 신의 섭리로 해석되기도 한다. 신약성서에서는 가난한 사람이 부자보다 신에 더 가깝다고 나온다(마가, 10: 17 이하). 예수의 복음은 우선적으로 가난한 사람들을 위한 것이었다(누가, 4: 16 이하). 아울러 신약성서는 사도들에게 재산을 소유하지 못하도록 하였다. 초기의 신앙공동체 역시 지상의 재화를 스스로 포기하였다(사도행전, 2: 45). 그렇지만 신약에서 가난의 의무를 전적으로 규정, 명시한 것은 아니었다. 로마 교회에서 스스로의 선택에 의한 가난은 처음부터 수도원 사람들의 고행에 속하는 것이었다. 베네딕트파의 규칙에서는 개인적 사유재산을 갖지 못하도록 하였고 수도원의 공동소유만 허용되었다. 그러다가 10~11세기에 교회개혁 운동을 통해서 교회의 재산소유에 대한 반대가 일어났다. 물론 몇 개 파에서 그러한 재산소유의 포기가 실천되기도 했지만 전반적으로 수도원이나 교회의 재산 소유 포기는 오늘날까지도 이루어지지 않고 있다.

18) 이때의 최하층 신분과 동일시되는 직업은 품팔이 농부, 소농 - 낱품팔이, 소작농, 마부 등이다.

의 노동을 무시하는가 하면 예외적인 사항들이 너무 많다(특히 종교적 구결과 구결수회). 따라서 15세기까지도 빈민구제에 있어서 분명한 가난의 기준이 성립되지 않았고, 그 이후에 가서야 비로소 서서히 그러한 기준이 만들어지기 시작하였다(Sachße et al., 1998: 27).

(2) 빈민 개념의 변화

중세 후기에 이르면 이러한 전통적 개념에 재산의 없음으로 인한 가난이라는 사회경제적 개념이 덧붙게 된다. 이 개념은 특히 도시의 발달이나 확산과 더불어 의미를 갖게 되는데, 도시적인 생활형식 및 도시 시민의 규범과 연관되어 있다. 아울러 중세의 사회정책 혹은 빈민구제 정책은 바로 이러한 개념의 가난과 직결된다. 그렇지만 여기서 가난이란 개념은 절대빈곤(근본적 가난)으로서 기본적인 최소한의 생존 보장 한계선에 미치지 못하는 것과 “신분”에 걸맞은 생활이 더이상 가능하지 않은 상태의 상대빈곤 두 개의 단계로 구분된다(Dangschat et al., 1993). 후자의 경우 얼핏 “최소한의 인간적인 생활의 유지”라는 현대적 개념과 같은 것으로 보이지만, 당시 이 범주에 들게 된다는 것은 기본적으로 조합원 자격과 참정권의 박탈 위기를 의미하였다. 즉, 시민으로서의 기본적인 권리를 갖기 위해서는 “가난하지 않은” 정도의 재산을 가지고 있어야 했던 것이다. 다시 말하자면 재산이 없는, 가난한 사람은 정상적인 사람으로서 누리는 권리를 누릴 수 없었다.¹⁹⁾

(3) 빈민의 부류와 빈곤의 원인

중세의 과세자료나 기타 자료 등을 참고할 때 15~16세기경 도시주민들 중에서 절대빈곤층이 차지하는 비율은 60%에 이르고, 다시 상대빈곤층은 20% 정도에 이르렀다(Borscheid, 1989: 87~90). 따라서 중세 말 도시의 가난은 결코 개별적 혹은 주변적

19) 중세도시에서 빈민구제를 위한 장치로는 크게 수용시설(*Hospital*)과 결인-, 빈민- 및 자선과 관련한 규정 이렇게 두 가지를 들 수 있다. 전자의 경우 중세 초기에도 있었던 전통적이고 일반적인 것이었지만, 후자는 중세 후기 및 근세 초기 중앙유럽 도시들의 특수한 사회상황의 산물이다. 이러한 것들 속에서 바로 사회적 변혁의 모습을 읽을 수 있다. 독일의 경우 이러한 모습은 15세기와 16세기에 나타났다. 고아원·양로원·병원·노동수용소 등의 수용시설의 의미가 감소된 것은 아니지만 이 시기 빈민 구제 정책과 수단에 있어서의 새로운 것이라면 역시 결인, 빈민에 대한 자선 관련 규정들이다(Voges, 1993: 4~6).

현상이 아니라 전체 구조적인 현상이라 할 수 있다. 이와 관련한 농경지역의 수치는 알 수 없지만, 분명한 것은 그렇다고 가난한 사람이 없는 것은 아니라는 점이다.

빈곤과 직업의 상관관계를 살펴보면, 특정 직업과 도시의 빈곤이 밀접한 관련이 있다는 사실이 나타난다. 특별한 직업교육이나 기술이 없는 일용직 임금노동자와 그밖에 명예롭지 못한 직업들, 이를테면 장의사, 세탁부, 창녀, 악사 및 유랑민 등이 빈민에 속했고, 이들은 초기 프롤레타리아의 형성으로 이어졌다. 이들은 정상적인 사회적 권리를 누릴 수 없었고, 그 대신 끊임없이 빈민구제 수단에 의존하면서 절대빈곤층에 빠질 위험에 거의 항상 봉착해 있었다. 물론 자영 상공업자들이나 다른 직업들 사이에도 가난한 사람들이 없는 것이 아니지만 중세 후기의 도시에서 빈곤의 문제는 임금노동이라는 특정한 문제와 가장 밀접한 관계가 있다. 이런 기준에 따라 가난한 사람들을 분류하면 다음 네 가지로 구분할 수 있다.

- ① 소득과 재산이 적은 자영 수공업자 - 경제적·경제외적 위기에 빠진 사람
- ② 비자영 임금노동자, 특히 기술이 없는 일용직 품팔이
- ③ 명예롭지 못한 직업 종사자
- ④ 과부·고아·장애인 및 환자

이러한 빈민의 범주를 보면 중세 말기 도시의 빈곤 역시 그 전까지의 전통적인 빈곤의 원인이었던 전쟁, 전염병, 기아 등을 비롯한 도시 외의 생활형태 및 생산형식으로 부터 비롯되는 바가 적지 않았다. 그렇지만 그럼에도 도시적인 생산방식 자체가 새로운 빈곤형성의 원인으로 등장하게 된다. 특히 시장에 대한 종속성과 도시 프롤레타리아의 형성은 도시적 생산방식에 그 직접적인 원인이 있었다(Sachße et al., 1998: 28). 일반적인 사회 통념으로 중세 말까지는 빈곤을 개인적 게으름과 타성의 탓으로 돌렸다. 이러한 사회적 통념은 그 이후로 계속 이어지면서 더욱 강화된다. 그렇지만 시민적·도시적 생산방식의 정착과 더불어 게으르지 않게, 부지런히 일을 함에도 불구하고 오히려 가난할 수밖에 없는 구조적인 빈곤의 모습이 나타나기 시작한다.

(4) 구걸 및 걸인에 대한 인식의 변화

중세까지는 구걸로 생계를 유지하는 것이 개개인의 생활고에 따른 사람들, 특히 노동능력이 없고 달리 생계유지 가능성이 없던 사람들 사이에만 있었던 것은 아니었다.

여기에는 “부수적 구걸행위”도 있었는데, 이는 대부분 비자영업적 임금노동자들 중에서 임금이 생계를 유지하기에 부족하여 일하는 시간 외의 구걸행위로 생계보조 수단을 구하는 사람들이었다. 그러면서 노동능력은 있지만 노동할 의사가 없이 차라리 구걸을 통해 생계를 유지하려는 “직업적” 걸인들도 많았다. 그밖에 수도사들 중에서 구걸을 하는 승려들 혹은 종교적 동기에서 구걸을 하는 경우도 많았다. 이는 우리나라 승려들이 시주를 구하러 다니는 행위와 비교될 수 있다. 특히 종교적인 구걸행위를 포함한 종교적 세계관은 걸인에 대한 인식이 오늘날처럼 일을 할 수 있으면서도 일을 하지 않으려 하는 사람들에게 대한 사회적 멸시는 없었던 것으로 보인다. 오히려 걸인들 역시 다른 사람들과 마찬가지로 사회적으로 인정받는 직업그룹에 속하였던 것이다. 따라서 합법적인 조합들과 연계되기도 하였고, 빈번한 경우는 아니더라도 걸인들 중에서 세금이 부과될 정도의 재산을 가지고 있는 경우도 많았다(Maschke, 1973: 495). 더욱이 종교적 이유에서 구걸을 하는 경우 물질적 “가난”이란 말을 할 수도 없는 상황이었다. 이들의 경우 스스로 세속적인 재물을 포기하는 경우가 있는가 하면, 구걸을 하여 자기 개인적 욕구를 충족시키는 것이 아니라 교회나 수도원의 재산을 증식시키는 경우가 많았기 때문이다. 물론 그런 점은 15세기 들어서면서 시민사회의 비난의 대상이 되기도 하였다(Borscheid, 1989: 58~64).

4) 빈민구제 정책의 변화

(1) 중세의 빈민구제 - 종교적 자선

중세 사회까지 위에서 거론된 가난한 사람들은 합법적인 보조수혜자로 인정되었다. 그러나 정확한 가난 정도에 대한 기준이나 준거가 없었고, 이를 검증할 기관도 없었기 때문에 이러한 인정은 원론적인 것에 그쳤다. 빈민구제 혹은 빈민보조와 관련하여 가장 중요한 기준이라면, 당시 유럽에서 여전히 절대적인 위치를 차지했던 교회의 빈민구제원칙 정도라 할 수 있다. 당시 빈민구제를 위한 재원의 상당부분을 차지한 것은 유복한 시민들 중에서 생전에 혹은 사망하면서 재산의 일부나 전체를 자선을 위한 목적으로 내놓은 기부금이었다. 그런데 교회의 원칙에 의하면 빈민구제가 이러한 자선자와 그 수혜자 사이의 직접적인 접촉을 통해 이루어지는 것이 아니라, 자선 단체와 특히 “종교기관”의 중재를 통하게 되어 있었다. 아울러 빈민구제 시행의 일정이나 규

칙이 없이 특정 교회행사 혹은 영주나 왕의 기념일을 계기로 이루어지는 경우도 많았다. 또 자선이나 기부의 목적이 명시적으로 빈민구제로 한정되는 경우도 별로 없었고, 오히려 교회 보수나 건립 등이 대부분이었다. 물론 어떤 경우든 자선 혹은 성금은 일단 교회 혹은 특정 교회기구로 전달되기 때문에 빈민들에 대한 자선이나 보조 역시 교회로부터의 조치를 기다려야 했다.

개개인이 내는 이러한 자선금의 목적과 그에 대한 보답은 무엇보다 자선자의 정신적 혹은 영적 구원에 있었다. 그렇지만 개인적 자선이 전체 인구의 절대다수를 차지하는 빈민층의 구제에는 턱없이 부족한 것이 현실이었다. 그에 따라 자선금의 교부에 대한 규정이라든가 방법 역시 세밀하게 정해지는 것이 아니라 대략적인 방향만 제시되었을 뿐이었고, 자선자의 자선행위의 최종정착지 혹은 목표 역시 구체적으로 지목될 수 없게 되어 있었다. 이미 충분히 짐작할 수 있듯이 가난이라는 사회적 문제가 자선의 일차적인 목표도 또 핵심적인 방향도 아니며 일정한 보조의 역할 혹은 그저 부수적인 것에 지나지 않았다.

아울러 이러한 형식의 빈민구제에서 빈곤이 발생하는 원인은 전혀 관심의 대상이 될 수 없었다. 실제적인 빈민구제 역시 개개인의 궁핍한 상황, 즉 보호의 필연성과 그 정도에 기준을 두지도 않았고, 단지 순서에 입각하여 혹은 교회 축제 경중에 따라서 참가하는 사람들 모두에게 모금액수에 따라 균일하게 일정한 액수의 현금이나 현물을 교부하는 정도였다. 더욱이 자선을 행하는 교회단체들 사이의 사전 약속이나 상호간에 미리 정한 기준도 없었기에 계획적인 혹은 상황을 고려한 자선이란 처음부터 고려의 대상이 되지 못했다(Dangschat et al., 1993; Borscheid, 1989).

전체적으로 중세 사회는 사회적 궁핍에 대한 대처에 있어서 전략적으로나 기본자세가 훌륭했지만, 오늘날의 의미에서 효율적인 자원배분 혹은 사용과는 거리가 있었고, 대부분은 종교와 관련된 자선에 의존하는 바가 컸다. 그에 따라 가난에 빠진 사람들마저 자신에게 절실한 욕구에 맞추어 보조를 요구하지 않았고 상황에 맡겨 두는 것이 일반적이었다. 중세 빈민구제 현황을 정리하면, 현대 사회에서 의미하는 합리적 구제활동을 위한 준거와 담당기관의 부재로 주어진 재원을 이용한 적절한, 즉 합리적이고 효율적인 구제활동이 이루어지진 못했지만 다른 한편 적어도 가난한 사람들에 대한 사회적 낙인이 찍혀지진 않았다고 할 수 있다. 따라서 중세 사회만 해도 가난한 사람들이나 결인들 모두 합법적인 사회의 일원으로 인정받았던 것이다. 그런데 이러한 전통은

15세기 도시에 따라서는 그보다 일찍 흔들리기 시작했고, 그것이 바로 빈곤에 대한 차별의 시작이라 할 수 있다.

(2) 도시 빈민구제 정책의 변화

15~16세기가 지나면서 그때까지의 전통적 빈민구제 정책이 제한과 규제로 바뀌게 된다. 이러한 변화는 특히 결인 및 빈민에 관한 도시의 규정과 그 변천과정에서 뚜렷하게 나타나는데, 일반적인 변천과정은 지역 공동책임, 합리화, 관료화, 교육적 수단 등으로 정리된다.

① 지역 공동책임

우선적으로 빈민구제의 활동이 교회로부터 시(市) 행정, 즉 시 자치의회로 이관되는 것을 의미한다. 그렇다고 교회기구가 중앙 혹은 지방의 행정기구에 의해 완전 해체되는 것은 아니었다. 다만 도시가 점차적으로 — 빈민구제의 영역에서 뿐만 아니라 — “공공 권력”의 핵심으로 자리잡아간다는 것을 의미한다.²⁰⁾ 이에 따라 15세기 중에 자선과 관련한 유산 기부 및 자선단체들이 교회의 영향권을 벗어나 점차 시의회로 귀속되었고, 아울러 그렇게 모여진 자선금의 분배도 시의 행정에 의해 이루어지게 되었다.

시의 관할로 넘어가면서 자선금 혹은 빈민구제 보조금의 교부와 관련한 규정이 점점 까다롭고 엄격해지기 시작한다. 이 과정은 두 단계로 구분되는데, 첫째 단계에서는 그때까지의 빈민보조의 형식이 원칙적으로 그대로 유지되는 가운데 점차적인 제한이 시작된다. 결인과 관련하여 독일에서 가장 오래된 뉘른베르크 구결규정(약 1370)을 살펴보면, 교회 안이나 교회 앞에서의 구결행위에 대한 원칙적 금지가 나타난다. 동시에 구결행위에 대한 공식적인 통제도 나타나기 시작했는데, 우선 구결을 하기 위해서는 시의 담당 기관에서 발부하는 특정한 표지(일종의 구결 자격증)를 소지하도록 하였다. 이 표지를 받기 위해서는 해당 공동체에 소속되어 있어야 하고, 구결을 할 수밖에 없을 정도의 사정을 증명할 수 있는 증인이 최소한 두 명 이상 확보되어야 했다. 즉 외부인에 대한 배척이 원칙화되기 시작한 것이다. 약 100년 뒤인 1478년의 이 외부인 배척 규정은 훨씬 더 엄격해진다. 전체 구제정책의 근본적인 변화가 나타나는 두번째

20) 당시 이미 제국의 경찰법령(1530, 1548, 1570)에서 빈민구제의 책임이 전적으로 각 도시와 공동체에 있다고 규정하고 있지만, 이는 결국 제국 차원의 변화라기보다 시의 주도적인 역할을 확인한 것에 불과하다.

단계는 16세기 초에 시작되었다. 이 단계에 이르면 구걸 행위 자체에 대한 원칙적 금지가 이루어졌고, 그 대신 가난한 사람들에 대한 지역의 보호 혹은 보조 의무가 도입되었다. 물론 그 의무가 성립되기 위해서는 특정 전제조건이 만족되어야만 했는데, 이러한 변화가 가장 분명하게 드러나는 것이 뉘른베르크의 1522년 규정이라 할 수 있다. 물론 위와 같은 흐름이 비단 뉘른베르크에 한정된 것이 아니라 다른 대부분의 도시들에게도 전파되었다(Lampert, 1998).

지역공동체의 책임 원칙은 다른 한편 빈민구제 행위가 지역의 책임과 의무가 되었다는 것을 의미하기도 한다. 보편적이고 지역적 구분이 없던 교회활동으로부터 특정 지역을 관할하는 지역공동체로의 이관은 필연적으로 지역적 구분과 제한을 수반하게 되었다. 이에 따라 각 지역공동체는 공동체내의 빈민들에 대한 구제의 책임을 지는 동시에 타 지역에서 오는 빈민들을 거부하고 가능한 하루빨리 되돌려 보내려고 하였다. 외부 세계에 대한 도시 혹은 지역공동체의 이러한 폐쇄는 다시 두 가지 형식으로 나타났다. 첫째는 빈민들의 이주 제한 — 빈민구제의 혜택을 받기 위해 얻으려 하는 시민권(소시민) 교부의 전제조건을 어렵게 만들고 동시에 정착 자체를 힘들게 만드는 것, 둘째는 이주민들에 대한 구걸 행위 금지 혹은 빈민구제 혜택을 받을 수 있는 자격에서 배제하는 것이었다.²¹⁾ 이후 외부 출신의 걸인들을 멀리하기 위한 규정들은 다양한 형식의 정책들 속에 나타나며, 이러한 차별과 추방 및 박해의 결과 도시지역과 주변지역 사이의 구획짓기 및 차별이 고착되게 되었다. 아울러 차폐정책은 걸인들이나 유랑인들이 독자적인 집단을 형성하게 만드는 원인이 되었고, 다시 유랑인 및 걸인의 집단화가 도시의 차폐화를 부추기게 되는 악순환이 이어진다.

② 합리화

합리화 역시 두 가지 상이한 관점에서 이야기될 수 있다. 첫째, 구제 혜택을 받기 위한 분명한 조건 혹은 기준을 만드는 것이다. 이를 위해 항상 강조되었던 것이 노동능력의 유무, 가족상황, 노동에 의한 소득 가능성 및 정도 등을 꼽을 수 있다. 키칭엔(Kitzingen)의 빈민규정(1523)에서는 ‘열심히 일을 하는데도 불구하고(질병이나 다른 우연스런 요인으로) 충분한 생활이 어려운 경우’를 전제로 하고 있다. 말하자면, 일을 할 수 있는 사람은 일을 해야 하며 구걸을 해서는 안 된다는 것이다. 둘째, 점차로 공공

21) 뉘른베르크의 1370년 규정에는 이미 이방인이 도시에 3일 이상 머물 수 없다는 규정이 나타난다.

차원에서 이루어지는 시의 빈민구제 혜택을 위한 재원을 통일하여 단일화시키는 것을 의미한다. 즉, 민간 혹은 개인적인 재단들을 공동 행정으로 통합·이월시키고 도시 의회와 행정부에 의한 명령으로 체계를 일원화시킨 것이다. 종교개혁 이후 수도원 및 교회 특별 재산의 해체가 이루어지면서 교회의 자선사업 역시 도시 행정관할로 이관되었다. 1523년의 뉘른베르크 규정만 해도 아직 교회의 재산에 손을 대지 않았고 그에 따라 빈민구제 사업에서 시의 공공 혜택과 교회의 자선사업이 경합을 벌이기도 하였다 (Scherpner, 1962: 23). 그러나 시기가 지날수록 교회의 자선사업의 비중이 줄어들고 시 혹은 지역공동체 행정에 의한 “합리적 관리”가 자리를 잡게 된다.

② 관료화

위에서 살펴본 변화선상에 볼 때 15세기와 16세기 초 도시의 구결규정 및 빈민구제 규정들에서 근본적인 변화라고 할 만한 것은 없다. 그렇지만 이러한 규정사항을 검사와 그 규정의 준수를 책임지는 기관이 생겨났다는 점이 결정적으로 새로운 사실이다. 교회의 빈민구제 사업에서는 이러한 검사와 관할기관의 성립이 원칙적으로 거부되었다. 빈민구제 사업의 합리화는 관료화와 더불어 이루어진 것, 혹은 관료화를 통해 비로소 가능해진 것이다. 관료화란 곧 “근대적”인 합리성 원칙에 바탕을 둔 행정기구의 설치를 의미하며, 이는 다시 말해서 가난과 사람의 구분, 명령과 복종의 서열 구분 그리고 공문서류 작성 등을 뜻하는 것이다. 이미 1370년의 뉘른베르크 규정에서 구결을 위해 시에서 발행하는 특별한 표지의 소지규정은 바로 이러한 행정의 개입을 공식화하기 시작하는 예로 볼 수 있다. 표지와 구결의 규정은 곧이어 구결행위에 대한 통제를 위해 경찰력의 개입을 합리화하게 되었고 그에 따라 점점 시 행정의 관할 영역이 확대되었던 것이다.

한편 이 과정에서 특기할 만한 점이 바로 무보수 명예관리(*Ehrenamt*)²²⁾ 라는 것이다. 명예관리는 이른바 중세 사회에서 근대 행정체제로 넘어가는 과도기적인 제도라고 볼 수 있다. 위의 규정들에 의해 구결은 갈수록 금지되었고 그 대신에 지역의 보조

22) 현대 독일 사회정책 혹은 복지현실에서 중요한 역할을 하는 것이 바로 명예직 관리다. 급료를 받지 않고 사회적인 봉사활동을 한다는 점에서 자원봉사와 다르지 않으나, 대신에 이들은 이른바 명예직이지만 관리 혹은 공무원이라는 자격을 부여받는다. 이러한 자격이 예로부터 명예에 해당되었기 때문에 이들을 명예관리라고 부르고 있다(Kim, 1996).

수단을 통해 대치되었는데, 그럴수록 이를 관장하는 시의 관리 업무와 인원이 늘어났으며 동시에 경찰력에 의한 통제도 동원되었다. 그러면서 행정의 지도부는 시의회 의원이나 그밖에 시민들로 구성되는 명예직 관리들이 차지하고 하급 현장관리들만 급료를 받는 인력을 활용하였다. 그러나 명예직 관리들이 자신의 생업상 혹은 기타 다른 이유들로 정상적인 관리직 활동을 하지 못하는 경우가 많았기 때문에 이러한 규정이 원활하게 지켜진 것은 아니었다. 따라서 직업적인 빈민구제 활동 담당직원들의 역할과 중요성이 날로 커지게 되었고, 그것은 빈민구제 사업이 시 행정상의 공무가 되면서 그러한 업무는 점점 공무원이 담당하게 되었다. 결국 시민의 자치로부터 공무원, 즉 관료의 손으로 넘어가게 된 것이다.

빈민구제 사업의 관료화가 갖는 의미는 다시 두 가지 차원에서 바라볼 수 있다. 이런 부분적인 문제에서 “시민 사회”에 대한 “공적 권력”이 독자적 세력을 구축하여 독립하고, 시의회가 정부 혹은 당국으로 변모하는 과정을 자세하게 살펴볼 수 있다. 말하자면 중세의 빈민구제 사업의 “행정관료화”는 이미 온전하게 존재하는 공적 권력이 그저 새로 제기되는 다른 사회 기관들의 과제를 넘겨받는 과정이 아니라, 기존의 사회 과제 혹은 새로 제기되는 사회 과제들을 넘겨받는 과정에서 비로소 공적 권력이 확립되었던 것이다. 다시 말하자면 당시 도시의 빈민구제 정책은 현대적인 관료제가 확립되는 밑거름이 되었고, 동시에 행정 지배 권력의 정당화를 다지는 수단으로 이용될 수 있었다는 말이다.

다른 한편 가난한 정도 혹은 구제 혜택을 받을 자격에 대한 검증을 위한 분명한 준거와 그 준거를 검증할 기관의 존재가 확고해짐에 따라 비로소 사회에서 “빈민”이라는 카테고리, 즉 새로운 특정 집단이 생겨나게 되었다. 아울러 이러한 준거에 따라 혜택을 받는 사람들의 생활수준, 가족상황, 도덕적 상황, 건강상황 등이 사회 모든 계층의 사람들에게 분명하게 드러나게 됨으로써 빈곤은 마침내 “사회적” 문제로서 동시대인들의 의식 속에 각인되기에 이른다. 그 상징적인, 혹은 대표적인 것이 바로 구걸을 위한 허가 표지라 할 수 있다. 그 표지에서 누구나 그가 걸인, 혹은 구제 대상이라는 것을 알게 되었고, 그럼으로써 그는 사회적으로 “낙인”이 찍히게 되는 것이다. 이러한 표지는 단순히 “좋은” 걸인과 “나쁜” 걸인의 구분 표지 역할만 하는 것이 아니라(후자의 경우 뒤로 갈수록 범죄화로 흐른다), “가난”이 사회의 변두리 혹은 멸시 대상으로 만드는 역할을 하였던 것이다. 그리하여 가난이 “부끄러운 것”이 되었고, 그러한 통념은 오늘날까

지 강화되며 지속되는 현상을 보여주고 있다(Sachße et al., 1998: 34).²³⁾

④ 교육적 수단화(Pädagogisierung)

종교적 의미가 핵심을 이루었던 중세의 빈민구제 행위에는 수혜자에 대한 어떤 보상행위도 요구되지 않았고, 있다면 시혜자·자선자에 대한 신의 은총을 기원하는 정도였다. 그런데 15세기가 경과되면서 점차 새로운 의무가 부과되기 시작했는데, 1478년 뉘른베르크 규정을 살펴보면 다음과 같이 나와 있다. “이 도시에서의 구걸이 허가된 절인(남녀 불문) 중에 불구, 수족을 못쓰고, 앞을 보지 못하는 사람이 아니라면 평일에 교회 앞 구걸하는 장소에 게을리 앉아 있어서는 안 된다. 실을 잣거나 아니면 그 밖에 재산을 만들 수 있는 일을 해야 하는 것이다”.

이것이 바로 빈민구제 대상자에 대한 노동의 의무가 최초로 명문화된 것이라 볼 수 있다. 이러한 노동의무의 규정은 특히 16세기 초에 보편화되었고 태만과 주정, 음주와 도박 등에 대한 비판이 두드러지기 시작하면서 빈민구제 대상자에 대한 윤리 및 행동지침이 제시된 셈이다. 부지런함, 경건함 등의 여러가지 규정에다 심지어 결혼 여부까지 규정하게 되었는데, 이를테면 기혼자와 미혼자가 섞여 있을 경우 이 역시 구제 대상의 자격을 박탈할 수 있는 이유가 되었다. 위에서 언급한 절인자격 표지도 이러한 행동규정의 관철수단으로서의 역할을 하면서 교육적 수단화는 절인들, 가난한 사람들에 대한 사회적 낙인으로 이어지게 되었다.

이러한 행동지침 및 규정들은 사실 도시 중산층 상공업자들, 즉 시민계급의 규범이요 가치관을 반영한 것이며, 그것이 바로 근면·질서·규칙 및 절약 등으로 나타난다. 그런데 흔히 이러한 “덕목”들에 대하여 구걸하는 사람들의 부정적인 면, 음주·호색·방탕 등이 반대 개념으로 설정되어 강조되곤 하였다. 일을 하지 않는다는 것과 함께 여러가지 이유들이 바로 가난과 구걸행위의 원인으로 간주된 것이다. 시의 빈민구제 정책이 점차로 직업훈련기관의 역할로 넘어가게 된 것은 바로 이러한 사회적 통념이 구체화된 것이라 볼 수 있다. 물론 이러한 교육적 성격의 가미가 억압적인 기능만 한 것은 아니다. 일자리 혹은 일거리 마련 프로그램, 그리고 절인의 자녀들에 대한 공공 직업교육의 역할 등 긍정적인 기능도 있었던 것이다(Dangschat et al., 1993).

23) 1478년 뉘른베르크 규정을 살펴보면 위에 예를 찾을 수 있다.

3. 도시 빈민구제 정책 변화의 원인

1) 정책 변화에 대한 기존의 설명

15~16세기 도시 빈민구제의 변화 원인에 대해서는 오늘날까지도 논란이 많다. 이를테면 15세기 대 기근에 의한 물가폭등의 결과라는 주장이 있다. 사회적 일반 상황이 어려워지면서 당시 문학작품의 예에서 볼 수 있듯이 구걸·도둑질·유랑에 대한 비난이 크게 늘어나자 정책이 바뀌게 되었다는 것이다. 아울러 구걸행위의 증가는 인구증가, 급격한 물가폭등, 화폐경제의 도입, 조합들의 대외적 폐쇄성 그리고 교회 자선기구들의 몰락 등과 연결되기도 한다(Koch, 1933: 19). 한 마디로 대대적인 궁핍에 따른 결과로 시의 행정이 새로운 방식의 조치를 취하지 않을 수 없었다는 이야기가 되는 셈이다.

그러나 시간적인 선후관계만 보더라도 화폐경제가 시작된 것은 이미 15세기 말 훨씬 이전이었고, 지속적이고 전반적이면서 대대적인 궁핍과 인구의 증가는 16세기 들어서야 나타난 현상이었다. 그런데 이 때는 이미 상당수 도시들에서 빈민구제 정책의 개혁이 완료된 시점이었다. 또 조합의 대외적 폐쇄성이나 교회 자선기구의 몰락이 사회 전반적인 변화과정에 결정적인 영향을 미쳤다고 볼 수는 없다. 왜냐하면 이미 그 전의 상황에서도 전반적인 영향력까지 미치지 못했기 때문이다. 더욱이 15세기 말의 문학작품들에서 구걸과 도둑질이 많아졌다는 불평과 비판이 나오지만 정확히 수량화시킬 수 없고, 그 비난의 근거 역시 분명치 않다. 따라서 이러한 현상은 구걸행위에 대한 일반 사회의 시각 변화가 반영되어 나타난 것이라 볼 수도 있을 것이다. 그 증거로 도시의 빈민구제 정책 변화와 구걸행위를 신랄하게 비판하는 문학작품들의 생성시기가 서로 맞물려 있다는 점을 들 수 있다. 구걸행위에 대한 이러한 비판은 심지어 교회의 자선관련 이론의 기저에도 나타나기 시작하였고,²⁴⁾ 그에 따라 교회의 자선행위

24) 이와 관련하여 흥미로운 것이 당시 카이저베르크의 사제 요한네스 가일러(Johannes Geiler)의 입장이다. 그는 여전히 궁핍의 정도를 따지고 기준을 세우는 것에 대해서는 반대하면서, 다른 한편으로는 가난한 사람들에 대한 통제와 그 통제를 위한 증거들을 제시한 것이다. 아울러 이 통제와 규정의 주체로 세속의 행정을 내세웠고, 세속적인 시의 행정이 자선가와 수혜자 사이에 중재자 역할을 함으로써 종교적 동기인 자선과 사회정책적 필연성을 충족시켜야 한다고 주장한 것이다.

형태도 변화를 보이면서 직접적인 자선에 거리를 두기 시작하였다. 아울러 종교개혁을 주창하는 글마다 어떤 형태가 되었든 구걸행위에 대한 반대입장이 갈수록 뚜렷해지면서 동시에 프로테스탄트의 노동윤리가 부각된 것이다.

이에 따라 종교개혁의 이론들, 노동윤리의 강조와 구걸행위에 대한 정열적인 비난에서 도시 빈민구제 정책 변화의 원인을 찾기도 한다. 그렇지만 사실상 빈민구제 정책 변화는 종교개혁 훨씬 이전에 시작되었고, 뉘른베르크의 전반적인 구걸 금지규정만 하더라도(1522) 그 도시가 종교개혁의 시비에 휘말리기 이전에 나온 것이었다. 또 종교개혁 이후 시기에서도 빈민에 대한 자선과 관련하여 가톨릭과 프로테스탄트 교회들 사이에 원칙적인 차이를 찾아볼 수 없었다. 물론 인문주의 사상가들 사이에서도 구걸행위에 대한 입장은 비슷하게 나타난다.

2) 시민계급 및 도시의 성립과 빈민정책 변화

최근의 연구들에서는 15세기 말, 16세기 초의 빈민구제 정책의 변화를 경제적인 요인, 물가의 변화나 위기 등의 원인으로서는 충분히 설명할 수 없다는 점에 동의하고 있다. 그보다는 특정 정치적 변화 혹은 발달현상이 핵심적인 역할을 한 것으로 풀이되고 있다(Bog, 1976: 983). 앞에서 잠시 언급했지만, 도시가 종교와 중세 봉건영주나 군주들의 세력을 벗어나 독자적인 자치 범위를 확대하는 과정에 빈민정책이 중요한 역할을 하였다. 시의 자치에서 행정 책임과 권리는 세력 있는 시민계급이었고, 이들은 자신들이 중심이 되는 시민계급의 가치관을 반영하는 동시에 행정을 비롯한 전반적인 시의 문제를 자체적으로 해결함으로써 다시 영주 및 종교적 영향권으로부터 벗어나고자 하였다. 그런 과정에서 빈민정책의 합리화와 관료화가 추진되었는데, 당시 가장 큰 사회문제였던 빈곤문제 해결 과정을 통해 다시 자체의 세력기반을 확대하고 정당화시킬 수 있었던 것이다. 여기에는 은연중 전통적인 중세 사회의 행정기구들으로써는 도시의 사회문제들을 제대로 해결할 수 없는 상황이 되었다는 주장이 내포되어 있다(Brunner, 1968: 294). 도시의 빈민구제 정책과 실체가 달라지는 모습에서 도시의 권력변화가 분명하게 나타나게 된 것이다.

그렇다고 빈민구제 개혁이 전적으로 정치적 변화의 산물로 경제와 무관하다는 주장도 무리가 있다. 한 마디로 이러한 개혁은 사회적 생활환경 전반의 변화와 맞물려 있

는 것이다. 경제적인 변화 중에서 가장 큰 요인이라고 할 수 있는 것이 상품교환의 수단으로 화폐가 사용되면서 화폐에 의한 상품이동이 활발해졌다는 점이다. 막스 베버(Max Weber)가 도시 성립의 절대적인 전제로 “시장경제”를 강조했던 것도 그런 맥락에서 이해할 수 있다(Weber, 1972: 727).²⁵⁾ 사회의 경제적 변화와 더불어 봉건사회 내에 전적으로 새로운 유형의 사회적 교류가 대두하였고, 이에 따라 인간관계에서도 지금까지와는 다른 기준들이 요구되었다. 다시 말해서 봉건적인 전통 농경생산이 중심이 되었던 사회에서의 긴밀한 인간관계가 점차 해체되고 전혀 새로운 리듬의 생활로 변해갔던 것이다. 그리고 이러한 리듬과 생활방식에서 요구되었던 것이 바로 규칙, 시간가치, 추상화능력, 재산, 합리적 계획 등이라 할 수 있다. 중세 후기 수공업자들의 규범이요 기본태도인 이러한 가치들은 근본적으로 시장을 통한 생산과 재생산으로 특징지어질 수 있다.²⁶⁾

빈민구제에서 교육적인 요인의 강조는 중산층을 형성하는 수공업의 시장관련 규범들에 대한 순응을 요구하고, 다시 이러한 규범들을 더이상 주변적 가치가 아닌 사회의 중심가치로 키워가는 기구, 혹은 제도의 기능을 하게 되는 것이다. 그런 과정에서 빈민과 결인을 이들의 도덕 규범에 대한 위협, 나아가 사회 정치적 질서에 대한 위협요소로 간주하게 된다(Fischer, 1979: 155). 따라서 빈민구제 개혁에는 수공업자들에 의한 (재정적)보조와 함께 이들 수공업자들의 이해가 반영, 정착되고 다른 한편으로 일반 시민들에 대한 공적 권력으로서 의회가 자리를 잡아가는 과정이 나타나 있다. 이제 사회적 갈등의 조정과 해결을 담당하는 공권력으로서의 입지를 다지면서 일반 시민들의 복종과 법규준수를 요구할 수 있기에 이르렀다. 그것이 바로 사회적 갈등해소에 대한 일종의 대가인 셈이다. 이런 맥락에서 15~16세기의 빈민구제 개혁은 중산층 수공업자들, 즉 시민계급이 자신들의 하층민에게 “사회적 규범”을 적용시키면서 노동의 윤리·근면·질서 및 복종을 교육시키는 과정이었다고 볼 수 있다.

25) 막스의 경우도 결인과 유랑인 배척 및 말살정책은 늘어가는 노동력 수요를 채우기 위한 자본가의 책략으로 해석하면서 영국의 엔클로저를 예를 들어 설명한 바 있다. 하지만 이러한 엔클로저 운동은 영국에 국한된 현상이었고 대륙에 전파되었다는 흔적이 없다. 더구나 이 시기 농경 생산의 근본적인 구조변화가 독일에서는 나타나지 않았던 상황이다(Sachße et al., 1988: 39).

26) 한편 노동가치와 질서의 강조가 변화된 생산관계 속에서 급격하게 인력의 수요가 늘어났고, 그 해결을 위해 나온 것이라고 생각한다면, 그 또한 오해의 소지가 있다. 왜냐하면 그러한 인력의 수요가 적어도 독일에서는 나타나지 않았었기 때문이다.

결국 빈민정책의 개혁은 새로운 시민계급이 중심이 되는 도시의 자치화 과정과 보다 직접적인 관련이 있으며, 이는 정치적인 면과 경제적인 면으로 나누어 볼 수 있다. 먼저 경제적인 측면에서는 새로운 시민사회의 규범이 되는 합리화와 경제성의 원리를 중·하류층 및 하층민의 의식구조에 주입시키기 위한 것이며, 동시에 시민적 생산방식에 불가피한 전제조건을 만들어낸 것이었다. 그러기 위해 동원된 것이 구결의 죄악시, 개인적인 동정의 금기 그리고 외부에서 온 걸인이나 유랑인들에 대한 배척이었다. 다음 정치적인 면에서는 영주 및 종교의 영향력을 벗어나 독자적이고 자치적인 행정을 통해 시민계급의 독자적인 세력구축과 확대를 위해 도시행정 장악 과정과 연계된다. 당시 사회적으로 가장 큰 문제였던 빈곤의 문제를 시민적 방식으로 해결함으로써 전통적인, 중세의 행정체계보다 시민계급의 “합리적” 행정체계의 우수성을 드러내는 동시에, 문제 해결을 위한 전제조건으로 합리적 행정기구 및 규율을 마련함으로써 자체의 행정체계를 굳힐 수 있었던 것이다.

물론 이러한 변화과정이 무리 없이 원활하게 이루어진 것은 아니다. 그에 대한 끊임 없는 비판이 있었고 또 오랜 전통에 젖은 일반인들의 개인적 동정이 그렇게 하루아침에 끊어지지 않았던 것이다. 여기에는 또 다른 요인이 추가되는데, 바로 걸인과 부랑인들의 집단화와 범죄화에 따른 보복의 두려움이다. 이 요인은 17세기로 넘어가면서 부랑인과 걸인에 대한 추방과 박해가 심해지면서 더욱 강하게 나타난다.²⁷⁾

4. 맺음말 : 정책 합리화의 빛과 그늘

근대의 빈민구제 정책과 노동정책을 통합하여 고찰해 본다면 프롤레타리아의 성립 과정을 단순히 경제적 발전과정을 통해, 즉 자본주의의 보편적 발달이나 특정한 경제상황의 변화 혹은 위기 등을 통해서만 설명하기는 어렵다. 그와 아울러 정치적 지배와 조정의 요인이 그 과정에서 나름의 역할을 수행하였고, 심지어 주도적인 역할을 하였다고 할 수 있다. 이를테면 이 당시 국가의 빈민구제 정책은 노동력이 있고 노동을 하

27) 17~8세기 부랑인 및 걸인을 대상으로 한 노동수용소 및 집단수용소가 확산되면서 빈민 구제는 노동교육으로 발전하였다. 동시에 빈민 구제 정책은 중상주의적 경제정책과 관련하여 국가 차원의 노동력 창출정책의 일부로 편입된다.

지만 가난한 사람들에 대해서 구제와 보호를 하는 것이 아니라 민간 자본주의적 임금 노동의 조건 속으로 편입되지 않을 수 없도록 강요함으로써 산업사회의 노동시장 형성 과정에서 일어나는 사회적 장애, 즉 갈등을 최소화시키는 방향으로 진행되었던 것이다. 이 논문에서 고찰된 15~16세기의 변화과정은 이러한 근대화 과정의 시발점으로 그 주체세력이 되는 시민계급의 성립과정과 빈민정책의 변화가 맞물려 있음을 보여준다. 17세기 이후 구체화되는 근대적 행정의 발전을 위한 기본 전제와 토대가 이미 이 시기에 마련되었던 것이다. 아울러 그 과정에서, 즉 빈민정책의 합리적 행정화와 함께 빈곤에 대한 죄악시, 빈민에 대한 배척 등의 부작용이 함께 나타나기도 하였다.

19세기 말에 이르러 독일은 자본주의적 경제성장과 제국주의적 진출의 시작으로 사회적 풍요가 가능하게 되었지만 이러한 사회적 풍요의 분배는 결코 고르게 이루어지지 않았고 그러면서 새로운 문제가 생겨나게 되었다. 전체적인 임금노동의 일반화로 인해 앞에서도 이야기되었듯 가난과 굶주림이 결코 “일하지 않음”의 결과일 뿐만 아니라 (임금노동자로) 일을 하더라도 빠질 수밖에 없는 그런 현상이 된 것이다. 그럼에도 일하지 않음에 대한 사회적 비판은 물론, 가난 그 자체에 대한 부정적인 시각은 오히려 더 강화되었다. 이에 결국 사회보험이라는 이름의 노동정책을 통한 보완이 이루어지는데, 이것이 바로 우리가 알고 있는 사회보험 혹은 사회보장이란 “세계최초의 사회정책”이다.

이러한 발달 속에 전반적인 사회복지 혹은 물질적 안정이 일정 정도 확보된 것은 사실이다. 물론 사회정책의 발달과정이 안정을 불러온 것은 아니었고, 오히려 물질적 안정의 대가로 보다 체계적이고 합리적인 사회정책이 가능하게 되었다고 보아야 할 것이다. 그러나 중세 말기의 변화에서 우리가 놓쳐서는 안 될 점이 적어도 한 가지 있다. 그것은 바로 합리화와 효율성의 추구과정 — 우리는 이러한 변화과정에서 합리화와 효율성의 이데올로기 뒤에 또 다른 배경, 즉 새로운 세력으로서의 시민계급의 자기 관철 시도들도 있다는 점을 살펴보았다 — 에 가난의 죄악시, 노동가치의 절대화에 따라 물질적 부를 인간가치 평가의 기준으로 삼는 모순이 내재되어 있다는 사실이다. 산업사회를 넘어서 이젠 정보화사회와 광고 및 여가사회가 도래하고 있는 상황에서도 그러한 모순은 여전히 그 흔적을 유지하고 있다. 산업사회에서 노동의 가치를 절대시한 반면 이제 주식투자, 혹은 인터넷이나 정보기술의 절대화 경향이 대체되어 나타났을 뿐이다. 이를테면 인터넷을 통한 전자화폐로 빈민구제가 이루어지는 상황을 생각해보자.

효율성과 합리성에 있어서 그 얼마나 진보된 것일까? 게다가 대외적 익명성까지 담보할 수 있지 않겠는가? 이러한 경향이 지속되어 정착된다면 사회적 시각과 함께 사회정책의 방향도 다시 바뀔 수 있으리라 가정할 수 있다. 그렇기 때문에 전체적인 방향전환이 이루어졌던 중세 말기의 변화에 나타난 문제점들을 보다 세밀히 고려해 볼 필요가 있는 것이다.

보다 인간적이면서도 기능적인 정책을 이끌어내기 위해서는 중세까지의 종교적 성격이 내재된, 지극히 합리적이진 않지만 보다 인간적인 가치를 담보한 자선전통을 살펴해보면서, 아울러 개개인에게 진정 필요한 욕구를 채워줄 수 있는 합리성을 함께 고려하여 모두 함께 풍요와 안녕을 누릴 수 있는 방법이 모색되어야 한다. 그리고 그러한 방법의 모색을 위해 필요한 자세 중 하나가 어제에서 내일을 배우는 태도일 것이다. 이에 따라 우리나라의 전통적인 사회정책들과 독일을 비롯한 다른 문화의 사회정책적 흐름을 비교하고 천착함으로써 앞으로 도래할 수밖에 없는 사회정책의 변화를 준비하는 작업이 필요하리라 생각된다.

■ 참고문헌 ■

김근홍. 1999. 《한·독 노인복지이해》 서울 : 학문사.

이민호. 1984. 《근대독일사연구 : 프로이센국가와 사회의 성립》 서울대학교 출판부.

Abel, Wilhelm. 1967. *Geschichte der deutschen Landwirtschaft*. Stuttgart.

Bog, Ingomar. 1976. "Über Arme und Armenfürsorge in Oberdeutschland." *Jahrbuch für fränkische Landesforschung*, 34/35.

Brockhaus-Enzyklopädie (Hrsg.). 1966. *Brockhaus-Enzyklopädie in 20 Bänden, 7. neube. Aufl., 1. Band*. Brockhaus Wiesbaden.

Borscheid, Peter. 1989. *Geschichte des Alters*. München.

Brunner, Otto. 1968. "Souveränitätsprobleme und Sozialstruktur in den deutschen Reichsstädten der frühen Neuzeit." in ders. *Neue Wege der Verfassungs-und Sozialgeschichte*, Göttingen.

Bücher, Carl. 1919. *Die Entstehung der Volkswirtschaft*. 1. Bd. Tübingen.

- Dangschat, Jens & Alisch, M. 1993. *Die solidarische Stadt*. Darmstadt.
- Fischer, Thomas. 1979. *Städtische Armut und Armenfürsorge im 15. und 16. Jahrhundert*. Göttingen.
- Henning, Friedrich-Wilhelm. 1994. *Wirtschafts- und Sozialgeschichte*. Bd. 1: *Das vorindustrielle Deutschland 800-1800*, 5. Aufl., Paderborn.
- Jecht, Horst. 1973. "Studien zur sozialen Struktur der mittelalterlichen Städte." in Hasse, C. (Hrsg.). *Die Stadt des Mittelalters*. 3. Bd. Darmstadt.
- Kim, Keun-Hong. 1996. *Lebenslagen und Freizeit im Alter*. Frankfurt.
- Koch, Lotte. 1933. *Wandlungen der Wohlfahrtspflege im Zeitalter der Aufklärung*. Erlangen.
- Lampert, Heinz. 1998. *Lehrbuch der Sozialpolitik, Fünfte, überarbeitete und erweiterte Auflage*. Berlin.
- Maschke, Erich. 1973. "Die Unterschichten der mittelalterlichen Städte Deutschland." in Hasse, C. (Hrsg.). *Die Stadt des Mittelalters*. 3. Bd. Darmstadt.
- Merten, D. 1987. "Sozialhilfe." *ESL*. 3. Aufl., Bd. 2, Sp. 1987, Berlin. p.3214.
- Sachße, Christoph & Tennstedt, Florian. 1998. *Geschichte der Armenfürsorge in Deutschland*. Bd. 1: vom spätmittelalter bis zum 1. Weltkrieg, 2. Aufl. Kohlhammer, Stuttgart.
- Scherpner, Hans. 1962. *Theorie der Fürsorge*. Göttingen.
- Stammler, Wolfgang. 1971. "Stichwort 'arm'." in Erler, A., Kaufmann, E. (Hrsg.). *Handwörterbuch der deutschen Rechtsgeschichte*. Bd. 1. Berlin.
- Voges, Wolfgang. 1993. *Soziologie des höheren Lebensalters*. Augsberg.
- Weber, Max. 1972. *Wirtschaft und Gesellschaft*, 5. Aufl., Tübingen.

The Traditional context Social Policy in Germany

Focused on Transition of Social Policy during the 15th 16th Centuries

Kim, Keun-Hong (Sungkyul Univ. Social Welfare)

Lim, Byung-Woo (Hansei Univ. Social Welfare)

The study aims to understand the traditional context of the social policies in Germany by reviewing the course of transition of the traditional, ancient and/or medieval social policies or ideas of social policy in the country as a typical example of such transitions, which started being passed over to the modern civic society at the end of the medieval age, that is, during the 15th and 16th centuries. One of the reasons why the domestic interest in the German social policy is higher than the actual research achievements and frequently discussed seems explainable because a social security or welfare policy through a social insurance was initiated in Germany for the first time over the world in the 19th century. Notwithstanding, however, that all of us know that such a policy was not made in a day, cases are sometimes visible where focuses are easily drawn only to the periodic and economical phenomena in the 19th century and the strategic option of Prussen. Moreover, no literature which integrates thoroughly or publicly the social policies in Germany has been introduced at home, and some research books or study papers, if any, are inclined to concentrate merely on the social policies after the 19th century. Indeed, there are views, not rare, that a social policy of a national dimension was initiated along with the establishment of capitalism or an industrial society. According to such views, an industrial society or capitalism was begun to shape in the 19th century, and it is accordingly so national to lay our focuses on the social policies after the century. But from the fact that a national social policy existed *much farther* before the capitalism was established, it can be inferred that such policies were inevitable in all societies where a social issue existed.

In the case of our country which experienced a more serious separation from the tradition than other countries by her rapid industrialization and Westernization, it is true that some traditional traces remain still regardless of their actual realization.