

베버리지 보고서의 사회보장 원칙과 가정에 대한 비판의 타당성 검토*

지 은 정

(서울대학교)

[요 약]

베버리지 보고서는 세계 제 2차대전 이후 국내외의 지지를 받아, 영국을 비롯한 많은 국가의 복지정책에 큰 영향을 미쳐왔지만, 그의 사회보장 원칙과 가정에 대한 비판도 끊임없이 제기되었다. 물론 베버리지 사회보험의 원칙과 가정이 실현될 가능성이 희박하다는데 이의를 제기할 사람은 없을 것이다. 그러나 본 연구결과 이러한 비판 가운데 일부는 잘못된 이해와 해석, 베버리지의 의도와는 다른 방향으로 실행된 정책 혹은 최근상황을 기준으로 평가한 것도 있다. 이는 베버리지가 받아야 할 비판이상의 부당한 평가 역시 받고 있음을 보여주는 것이다. 따라서 앞으로는 베버리지가 사회보장제도를 고안했을 때에 적합했던 원칙과 가정을 비판하기보다, 변화된 상황을 고려하여 복지국가의 이념과 가치를 지키며, 사회적 연대와 보편주의를 고수할 수 있는, 사회보장의 원칙과 가정마련에 주력하는 것이 더 건설적이라고 생각한다.

주제어 : 베버리지 보고서, 사회보장, 원칙, 가정

1. 서론

베버리지 보고서는 세계 제 2차대전 이후 영국 및 많은 국가의 복지정책에 큰 영향을 미쳐왔다. 무엇보다 자산조사없이 권리로서 받는 생존수준의 급여를 제안하여, 오랫동안 빈곤으로부터의 해방과 자산조사에 대해 혐오감을 가지고 있었던 당시 영국 시민들의 갈망에 부응함으로써, 폭발적인 관심과 호응을 받아 전후 새로운 사회의 청사진으로 비춰지기도 하였다.

그러나 이러한 호평 뒤에는, 베버리지 보고서의 주요 원칙과 가정에 대한 많은 비판도 있었다. 물론

* 본 연구에 대한 문제의식 및 연구내용을 구상할 수 있도록 지도해주신 서울대학교 사회복지학과 김상균 교수님과, 유익한 조언을 해주신 심사위원들께 깊이 감사드립니다.

보고서 작성당시의 비판은 학자마다 정책 우선순위와 가치, 이념 등에 따라 추구하는 바가 다르기 때문에 충분히 제기될 수 있고, 문제되지 않는다. 그러나 이와 같은 비판은 베버리지 보고서가 출간된 50여년이 지난 1990년 이후에도 지속되고 있다. 예를 들어 베이트-윌슨(Veit-Wilson, 1992)은 다른 자원이 없어도 최소한의 생존수준을 보장할 수 있다던 원칙이 지켜지지 못하여, 베버리지가 제시한 급여의 적절성은 거짓(mendacious)이라고 비판하였고, 힐즈(Hills, 2004)는 기여원칙이 쇠퇴하였다고 하였다. 또한 볼드윈(Baldwin, 1992)은 사회보험을 통해 모든 것과 모든 사람을 보호할 수 있다는 베버리지의 아이디어는 처음부터 달성할 수 없었으며, 그의 보편주의는 환상(illusion)이라고 하였다. 특히, 보편주의는 베버리지 사회정책 철학의 절반에 불과하며, 복지에 대한 연대주의적 접근은 개인주의와 자유주의방식의 보험과 기여를 강조한 것이다. 즉, 사회적 시민권(social citizenship)에 따라 모든 시민이 수급자가 되는 것이 아니라, 시민은 기여자(contributor)에게 국한되는 모순이 발생한다고 비판하였다. 한편 맥케이와 로울린슨(Mckay and Rowlinson, 1999)은 베버리지 제도가 부과방식(pay-as-you-go)의 기여원칙을 따름으로써 보험의 개념은 실재가 아닌, 근거없는 “보험원칙에 대한 허상(myth of the insurance principle)”에 더 가깝고, 알콕(Alcock, 1996) 역시 부과방식에 의한 영국 사회보험의 수리적 논리는 허구(fictitious)이며, 이는 결국 보험에 의한 보호의 차이(gap)를 악화시켜 제도의 실패를 가속화시킨다고 하였다. 한편 엘더(Alder, 2004)와 힐즈(2004)는 남성생계부양자모델 및 완전고용의 실패와 불안정한 가족의 증가로, 장기실직자 혹은 한부모(single parent), 교육받지 못한 사람, 도시의 하층계급(underclass) 등 지속적으로 기여금을 납입하지 못하는 계층 및 사회보험으로는 보호할 수 없는 많은 빈곤계층을 양산하였고, 그 결과 베버리지의 가정과는 달리 공공부조의 역할이 날로 증가하였다고 하였다. 이에 영국 사회보장제도에서 선두적 역할을 담당하던 사회보험의 영향은 명백히 감소하였으며, 이러한 쇠퇴는 이미 몇 십년 동안 지속되어 베버리지식 사회보험은 실패하였다고 하였다. 물론 이와 같은 평가들은 베버리지의 명시적·묵시적 가정이 달성되지 않았을 뿐 아니라, 베버리지의 원칙이 부활될 가능성이 희박하기 때문에 타당한 측면도 있다. 하지만 상기의 비판 가운데 일부는 부정확한 사실에 입각하거나, 비약적인 해석 등으로 왜곡되기도 하였고, 혹은 베버리지의 원칙 및 가정과는 다른 방향으로 실행된 제도에 근거한 것도 있다. 또한 베버리지가 보고서를 작성하던 당시의 상황에 적합했던 원칙과 가정을, 최근의 전 지구적 추세인 지구화, 자본 이동의 증가, 복지정책을 감당할 국가의 능력감소, 점점 더 양극화되는 노동시장(Walker and Wiseman, 2003)의 기준으로 평가함으로써, 베버리지가 변화된 상황들을 고려하지 못했다고 비판하기도 한다.

그러나 학문의 본질가운데 하나는 정확한 사실을 밝히고 진리를 추구하는 것이기 때문에, 이런 비판이 적합한 것인지 검토할 필요가 있다. 이에 본 연구의 2장에서는 베버리지의 명시적·묵시적 원칙, 그리고 3가지 명시적 가정 및 보고서 곳곳에 나타난 묵시적 가정을 노후소득보장제도를 중심으로 간략히 소개하였다. 3장에서는 학자간의 다양한 의견이 정책설계 및 개선에 도움이 되는 측면을 고려하여, 보고서 작성 전후의 비판내용을 검토하고²⁾, 1990년대 이후 제기된 비판에 대해서는 타당성을

1) 본 글은 “베버리지 보고서로 돌아가자(Back to Beveridge)”는 취지도, 베버리지의 권위를 회복시키고자 함도 아니며, 단지 학문으로서 가능한 정확한 사실을 평가해보고자 함이다.

2) 베버리지 보고서가 적합한지에 대해서는 당시 상황 및 해당 원칙과 가정이 나오게 된 배경 등을 통

판단하고자, 평가내용 및 관련문헌과 제도의 변화, 그리고 영국 통계청(National Statistics), Department Work and Pension(DWP), Luxembourg Income Study(LIS), International Labour Office(ILO)자료를 통해 살펴보았다. 끝으로 4장에서는 이를 통한 영국 사회복지의 발전방향을 고민해보았다.

2. 베버리지 보고서에 나타난 사회보장제도의 특징

베버리지는 실업, 질병 혹은 사고, 노령으로 인한 퇴직, 다른 사람의 죽음으로부터의 지원상실 그리고 출생이나 죽음, 결혼과 같은 예외적 지출시 소득을 보장하기 위한 사회보장(social security)제도를 제안하였다. 여기서 사회보장의 방법은 기본욕구를 위한 사회보험(social insurance)과 특별한 경우를 위한 공공부조(national assistance), 그리고 자발적 보험(voluntary insurance)의 3가지이며(Beveridge, 1942), 6가지 원칙과 묵시적 원칙, 그리고 3가지 명시적 가정 및 묵시적 가정을 지닌다.

1) 베버리지 사회보험의 원칙

(1) 명시적 원칙

베버리지 사회보험의 6가지 명시적 원칙은 생존수준의 정액급여, 정액기여, 행정책임의 단일화, 급여의 적절성, 포괄성, 대상분류이며 주요 내용은 <표 1>과 같다.

먼저, 베버리지는 각 국가는 자국의 특정상황과 주된 정치이념에 적합한 제도를 채택해야 하는데, 소득연계급여는 다른 국가에는 적합하지만 영국에는 부적절하다고 보았다. 따라서 정부는 생존수준의³⁾ 정액급여를 권리로서 제공하고 그 이상은 자신의 보충적 저축으로 보완하도록 함으로써, 개별 시민의 자유와 책임을 간섭하지 않는 것이 바람직하며, 이는 자발적 보험이 발달한(특히 질병보험) 영국의 상황과 정서(sentiment) 모두에 적합하다고 하였다⁴⁾(Beveridge, 1942; Lowe, 1994 재인용). 이처럼, 베버리지는 생존수준의 원칙을 “베버리지 보고서의 핵심”이라고 할 정도로 매우 중요하게 생각하여(Macnicol, 1994), 6가지 원칙 가운데 첫 번째로 삼았고, 이를 통해 궁핍(Want)⁵⁾을 제거하려고

해 간략히 기술하였고, 가능할 경우에는 통계자료도 제시하였다.

- 3) 당시 사회정책전문가들도 이와 같은 생존수준의 급여는 전시(wartime)의 정치적 분위기를 고려할 때 불가피한 선택이었다고 하였다(Macnicol, 1994).
- 4) 베버리지 보고서가 발간되었을 당시에 정액보험 원칙은 추가저축 혹은 자발적 저축을 권장할 수 있다는 측면에서 옹호되기도 하였다(Harris, 1977).
- 5) 여기서 궁핍은 “건강한 생존수단의 결핍”이라는 생리적 의미뿐 아니라(Beveridge, 1942; 1944), 빈곤으로 인한 심리적 고통을 또한 의미한다. 따라서 궁핍을 극복하는 것은 모든 사람들이 권리로서 “책임수행에 필요한 최소한의 수준”이며, 자산조사를 받지 않을 정도의 소득을 항상 지니고 있는 것을 뜻한다(Beveridge, 1943). 이와 같은 생각은 전쟁 후 상당히 낮은 실업률로 인해 대부분의 근로연령계층이 자신의 소득을 지니고 있다고 보았기 때문에 가능하기도 하였다(Veit-Wilson, 1994).

하였다. 여기서 생존수준은 식품과 의복, 연료, 임대, 그 외 품목으로 결정하여 퇴직연금은 최소 10년 이상 기여금을 납입하였을 경우 지급되며(1954-55년 이후) 부부는 25실링, 단신은 14실링을 받을 수 있다(1945년). 또한 10년을 초과하였을 경우 매년 1실링 6펜스(부부, 독신은 1실링)씩 증액되어, 20년(이전기간, transitional period, 1946-65년 중반⁶⁾) 기여금 납입시 완전급여로 40실링(부부, 독신은 24실링)을 받을 수 있도록 하였다⁷⁾(Beveridge, 1942).

<표 1> 베버리지 사회보험의 6가지 원칙

	급여원칙	특 징
1	생존수준의 정액급여 (Flat rate of subsistence benefit)	급여는 실업이나 질병, 퇴직으로 인해 단절된 소득정도에 상관없이 정액으로 지급함(산업재해나 산업질병으로 인해 장애가 장기화될 경우는 예외). 이는 독일이나 미국 등 그 외 국가(뉴질랜드 제외)의 보장방식과는 구별됨.
2	정액기여 (Flat rate of contribution)	보험가입자와 고용주는 부자이든 빈자이든 그들의 자산정도에 상관없이 모두 정액으로 기여금을 납입함. 이는 기여금을 소득에 따라 누진적으로 납입하는 뉴질랜드 등과는 다른 특성임.
3	행정책임의 단일화 (Unification of administrative responsibility)	행정책임을 단일화함. 모든 기여금은 단일 사회보험기금(social insurance fund)에 적립되며, 급여는 이 기금에서 지급되도록 함.
4	급여의 적절성 (Adequacy of benefit)	일반적인 모든 상황의 생존에 필요한 최소한의 소득을 제공하며, 다른 재원이 없어도 그 자체로써 충분함. 욕구가 지속되는 한 자산조사없이 지급함.
5	포괄성(Comprehensiveness)	사회보험은 모든 사람과 욕구를 포괄함.
6	대상분류 (Classification)	사회보험에서 분류된 대상은 경제적 혹은 사회적 의미의 계층이 아니라, 모든 시민을 뜻함(자산과 상관없음). 즉, 사회보험은 동일하고 포괄적이되, 사회보험 대상(class)의 다양한 욕구나 상황, 삶의 방식을 고려해야 함.

자료: 「Social Insurance and Allied Services」, Beveridge(1942): 121~122를 바탕으로 작성·편집함

두번째 원칙은 정액기여인데, 베버리지는 비기여제도를 항상 반대하였고(Macnicol, 1994). 영국 시민들은 자선을 받기보다는 자기 스스로 지불하여 받는 방식을 선호하기 때문에 기여방식에 의한 보험이 적합하다고 하였다⁸⁾. 이에 자산정도에 상관없이 최저임금소득자라도 납입할 수 있는 정액기여를 원칙으로 삼았다.

셋째, 1941년까지 사회보장의 다양한 현금급여 행정은 7개 기관에서 직·간접적으로 관장하였을 뿐

6) 베버리지는 1944년 7월에 제도가 시행될 경우를 가정하였다(Beveridge, 1942).

7) 이미 기존제도에 기여금을 납입하여 수급조건을 충족한 경우는 주석 16번을 참고할 것

8) 1890년대 절대빈곤(primary poverty, P1)의 주된 원인은 저임금으로, 이는 기여방식의 보험을 통해 해결할 수 없었다. 그러나 1930년대는 절대빈곤의 5/6은 실업과 질병 및 노령, 죽음에서 비롯되었기 때문에, 베버리지는 이와 같은 대부분의 위험을 사회보험으로 보호할 수 있다고 판단하여 보험방식을 주장하게 되었다(Harris, 1977). 나아가 모든 사람은 직접적이든, 배우자를 통해서든 노동시장에 접근가능하다고 보았기 때문에 사회보험의 재원은 근로에 따른 기여금으로 조달하도록 하였다(Lowe, 1994).

아니라⁹⁾, 재원조달방식 또한 상이하였다¹⁰⁾. 이로 인해 서비스의 중복 혹은 혼란이 발생하였고, 아동이나 노인 등 보호를 필요로 하는 사람들에게 혜택을 주지 못하는 문제가 발생하였다. 이에 베버리지는 난립되어 있던 사회보험 행정체계를 “효율(efficiency), 경제(economy)”차원에서 통일시켜야 한다고 보았다(Beveridge, 1942).

넷째, 급여의 적절성으로서 베버리지는 사회보험이 궁핍을 제거하는 주된 수단이 되기를 희망하였으며, 다른 재원이 없어도 그 자체로써, 일반적인 모든 상황(자연재해 제외)의 생존을 유지하는데 충분하다고 보았다(Beveridge, 1942).

다섯째, 베버리지는 사회보장을 통해 “모든 사람과 모든 경우의 위험”을 보호하는 포괄성을 5번째 원칙으로 삼았다. 이는 오늘날 보편주의, 특히 보편적 적용범위(universal coverage)로 해석되어 사용되는데¹¹⁾, 베버리지의 보편주의에 대한 방어는 빈민법(Poor Law) 이후 자산조사가 지닌 스티그마로 인해, 많은 사람들이 신청하지 않고, 결국 도움이 필요한 사람들이 지원받지 못하는 비효율성에 있다. 특히 당시 영국 국민들은 빈곤과 빈민법의 비인간적이며 무자비한 자산조사에 대해 혐오감을 가졌고, 이로부터의 해방을 갈망하였기 때문에(Harris, 1977; Veit-Wilson, 1994), 영국민이 바라는 것은 정부로부터의 무료 수당(free allowance)이 아니라 기여에 따른 급여라고 하였다. 따라서 보편주의는 생존 수준의 급여를 자산조사없이 권리로서 받는 사회보험으로 달성된다고 보았고(Beveridge, 1942), 그의 이와 같은 기여에 따른 보편적 수급자격, 권리로서 받는 급여의 참신함은 열광적 지지를 받았다¹²⁾ (Harris, 1977; Veit-Wilson, 1994). 또한 당시 정부에서도 이와 같은 보험방식에 따른 보편주의가 정치적으로도 유용하여 수용할 필요를 느꼈었다(Lowe, 1994). 이처럼 베버리지는 당시 사회적 분위기를 반영하여 사회보험이 모든 사람을 포함하되, 적용범위보다는 사회보험을 통해 지급하는 것에 우선순위를 두었고¹³⁾, 보편주의는 이러한 보험원칙을 합법화한다고 하였다(Macnicol, 1994).

9) 산업재해보상(workmen's compensation)은 내무부(Home Office), 실업보험은 노동부(Ministry of Labour), 국민건강보험은 보건부(Ministry of Health and the Department of Health for Scotland), 비기여 노령연금은 관세청(Customs and Excise), 기여노령연금은 보건부(Ministry of Health), 모충 연금은 장기 실직자를 관리하는 실업부조청(Unemployment Assistance Board), 전쟁희생자와 그 부양자들은 연금부(Ministry of Pensions), 그리고 장애인, 홀로된 여성, 고아는 보건부, 공공부조지급은 지방정부위원회(local authority committees)에서 담당하였다(Harris, 1977).

10) 산업재해보상은 고용주가 부담하였고, 전쟁연금과 비기여 노령연금 그리고 실업부조는 세금으로, 공공부조는 지방세 납부자로부터, 그리고 건강, 실업, 노령연금보험은 고용주와 근로자, 국가 3자가 부담하였다(Harris, 1977). 또한 급여액이 서로 달라, 산업재해보상 수급자는 이전 소득에 비례하여 급여를 받았고, 실업보험 수급자는 생계수준의 급여에 부인과 아동수당을 받았다. 또한 질병으로 근로하지 못하는 사람에게는 법적 부양자 수당을 지급하지 않고, 급여수준은 자발적 검약을 권장하기 위해 생존수준이하로 지급하였다. 그 결과 1940년 당시 부인과 2명의 자녀가 있는 사람의 평균 질병급여는 20실링 6펜스, 실업보험은 38실링, 근로자보상은 42실링 6펜스(PRO, CAB, 1941; Harris, 1977 재인용)로 차이가 있다.

11) 맥니콜(Macnicol, 1994)도 베버리지는 포괄적이며 보편적인 보험방식을 주장하였다고 하였다.

12) 1930년대 사회복지제도에 대한 비판은 대략 7가지로 요약된다. 그 가운데 본 연구와 관련된 3가지만 살펴보면, 먼저 대가족 노동자의 생계어려움에 대한 문제의식과 둘째, 기여보험의 제한된 적용 범위에 대한 불만 셋째, 공공부조를 신청한 사람들에 대한 엄격한 “가구 자산조사”에 대한 것이었다. 이와 같은 비판과 사회보장개혁에 대한 갈망이 오랫동안 있었던 사회적 분위기속에서, 베버리지 보고서가 발간된 것도 영향을 미쳤을 것이다(Harris, 1977).

〈표 2〉 베버리지의 대상분류 및 기여금납입여부

구분		가입자 조건		기여금 납입여부
근로연령계층 ○		범주 I	피용인	납입○
		범주 II	고용주, 무역가 등의 유급소득활동자	납입○
		범주 III	가정주부 등 근로연령계층의 기혼여성 ¹⁾	남편의 기여금
		범주 IV	유급소득활동에 종사하지 않는 근로연령계층	납입○
근로연령계층 ×	근로연령계층 미만	범주 V	15세 미만(폴타임 학생은 16세까지)	납입 ×
	근로연령계층 이상	범주 VI	남성은 65세, 여성은 60세 이상	납입 ×

주: ¹⁾ 홀로된 여성(widow)은 근로여부 및 아동여부에 따라 급여가 달라짐

자료: 『Social Insurance and Allied Services』, Beveridge(1942)을 바탕으로 작성·편집함

끝으로 대상분류라 함은 베버리지가 모든 시민을 6개의 범주로 구분한 것으로서, 4가지의 근로연령 계층과, 2가지의 비근로 연령계층으로 구성되었다(〈표 2〉 참고). 여기서 근로연령계층의 모든 시민은 기여금을 납입하도록 하되, 기혼여성은 남성의 임금에 의존하며¹⁴⁾, 본인 기여가 아닌 남편의 기여금을 통해 받을 수 있도록 설계하였다¹⁵⁾. 또한 범주 II, IV로서 총 소득이 연 £75미만일 경우(노점판 대상 등의 범주 II와, 현금소득이 없는 범주 IV 등. 그러나 무급가족종사자는 기여금을 납입해야 함)와 1944년 6월 1일 당시 55세 이상(남성, 여성은 50세)은 기여금납입이 면제되었다¹⁶⁾. 한편, 기여금을 납입하지 않는 근로연령이하의 범주 V는 부모가 보험급여나 연금을 수급할 경우 아동수당(children's allowance)을 받고, 근로연령이상인 사람들은 퇴직급여(retirement benefit)를 받을 수 있도록 하였다(Beveridge, 1942).

(2) 목시적 원칙

① 재정방식

6가지 원칙에는 나타나지 않았지만 재정방식, 특히 연금의 재정방식은 사회보장의 주된 쟁점으로,

- 13) 반면 마샬(T. H. Marshall)에게 있어 보편주의는 자산조사의 실시여부보다 적용범위가 더 중요했기 때문에, 베버리지처럼 자산조사나 아니냐는 핵심 문제가 아니었다(김상균, 2005: 강의내용인용).
- 14) 베버리지는 정부가 남편과 부인과의 경제적 관계를 대신할 의무도, 권리도 없다고 하였다(Glennester and Evans, 1994).
- 15) 기혼여성이 유급노동에 종사할 경우(범주 I, II) 완전기여금을 납입하거나(60세가 되면 남편의 연령이나 직업에 상관없이 자신의 연금을 받을 수 있고, 그 외 모성급여와 실업급여, 장애급여를 받을 수 있음), 면제(모성급여만 받을 수 있음) 가운데 선택할 수 있다(Beveridge, 1942).
- 16) 이미 구제도의 수급조건을 충족한 경우, 1944년 중반부터 25실링(부부, 독신은 14실링)을 받을 수 있고 이 금액을 2년마다 1실링 6펜스씩(부부, 독신은 1실링씩) 증액되도록 하였다. 그래서 1947년에 26실링 6펜스, 1949년에는 28실링이다가, 1965년에는 완전급여로 40실링(부부, 독신은 24실링)을 받을 수 있다(Beveridge, 1942). 한편 신제도에 기여를 지속할 경우는 신규가입자와 동일하여, 최소가입기간은 10년이며, 20년 동안 기여금을 납입하면 완전급여를 수급할 수 있다(Beveridge, 1942).

이에 대한 비판도 상당부분 있고, 제도의 지속가능성이라는 측면에서도 매우 중요하기 때문에 목시적 원칙으로 구분하였다. 먼저 재정방식은 부과방식과 적립방식(funded system)으로 나눌 수 있는데, 베버리지는 원래 부과방식을 반대하였고, 개인의 책임과 검약(thrift)을 장려하기 위해 적립방식을 주장하였다(Harris, 1977).

② 퇴직규정(retirement condition)

연금의 특성가운데 근로반대유인(work disincentive)으로 지목되는 주된 요인 가운데 한 가지가 퇴직규정인데, 1908년 노령연금법에는 이러한 강제퇴직규정을 두지 않았다(Macnicol, 1994). 그러나 베버리지는 연금수급연령에 이른 모든 사람에게 완전급여를 지급하는 것은 이치에 맞지 않고, 수급연령 미만의 다른 시민에게 과도한 부담이 되기 때문에, 퇴직한 사람만 연금을 받을 수 있도록 하였다¹⁷⁾. 물론 그가 퇴직조건을 도입한 것은 퇴직을 권장하려는 의도가 아니라, 연금수급연령이후에도 근로할 수 있는 사람들로 하여금 근로를 지속하되, 퇴직을 연기하여 연금수급을 늦추도록 장려하기 위함이었다¹⁸⁾. 이를 위해 완전급여는 수급연령 이후에 받을 수 있도록 하였고, 수급시기를 늦출 경우 연기한 연(year)수만큼, 부부는 주당 2실링씩, 독신은 1실링씩 증액된 급여를 받았다¹⁹⁾ (Beveridge, 1942).

2) 베버리지 사회보장의 가정

(1) 명시적 가정

베버리지 사회보장의 3가지 명시적 가정은 먼저, 아동수당을 15세(폴타임교육을 받을 경우에는 16세까지)까지 지급하는 것이며²⁰⁾ 둘째, 질병치료 혹은 예방, 직업능력의 회복을 위한 포괄적인 건강과 재활서비스(health and rehabilitation services)를 모든 사람에게 제공하는 것과 끝으로 고용유지(maintenance of employment)이다.

여기서 논의를 노후소득보장과 직접적으로 관련된 “고용” 전제로 국한하면, 베버리지 역시 산업사회에서 계절적 실업이나 비정규 노동은 불가피하기 때문에 완전고용은 문자 그대로 모든 실업이 완전히 사라지는 것을 의미하는 것이 아니라, 대량실업 및 동일한 사람이 1년 이상 실업상태가 되는 것을 예방하는 것이라고 하였다²¹⁾ (Beveridge, 1942), 즉, 실업률 3%의 고용유지와 대량 실업의 예방, 실업기간의 단축으로 보았다²²⁾. 이와 같은 그의 생각이 가능했던 것은 실업은 직장을 잃은 후 다른 직장

17) 이 규정은 퇴직연령이후 5년 동안만 적용되며 월 소득이 £3을 초과할 경우, 1/2~2/3의 급여가 감액된다(Beveridge, 1942).

18) 베버리지는 당시 고령자들의 건강과 평균수명 등을 고려하여, 대부분은 65세까지 충분히 근로할 수 있을 것으로 보았다(Beveridge, 1942).

19) 만일 퇴직시기를 1945년이 아닌 2년 늦추어 67세(1946-47년)에 퇴직한다면, 주당 4실링 높아진 30실링 6펜스를, 1964-65년까지 연기할 경우는 주당 44실링을 받게 된다(부부, Beveridge, 1942).

20) 베버리지는 사회보험으로 보호되는 위험(주석 6 참고)외에 빈곤을 발생시키는 원인은 임금의 부적절성과 가족의 욕구로 보았고, 특히 대가족은 고임금 혹은 보험으로 보호하기에는 미흡하기 때문에, 이들의 생존을 보장할 수 있는 가족수당을 지급해야 한다고 하였다(Harris, 1977).

21) 또한 26주 이상 지속적 실업상태에 있는 경우도 드물 것으로 보았다(Beveridge, 1942).

22) 베버리지도 경제는 변하기 때문에 향후 평균 실업률이 10%에 이르거나, 범주 I 가입자의 평균

을 찾는 사이의 일반적인 지체(normal lag)로 발생하며, 현 노동시장은 실직자보다 결원(vacancy)이 더 많고, 직장은 적정 임금을 지급하기 때문에, 실직자는 이러한 직업을 당연히 받아들일 것으로 판단했기 때문이다. 나아가 이전 직장에서 새로운 직장을 찾는 기간도 매우 짧을 것으로 보았다²³⁾ (Beveridge, 1945).

(2) 목시적 가정²⁴⁾

① 사회보험 및 공공부조의 역할

베버리지 사회보장 방법가운데 사회보험은 수급당시 신청자의 자산정도에 상관없이 기여정도에 따라 현금급여를 제공하는 것으로써, 소득보장의 주된 도구일 뿐 아니라, 또 그렇게 될 수 있다고 생각하였다. 그러나 사회보험만으로 소득을 보장하기에는 부족하며, 공공부조와 자발적 보험의 보완(supplement)이 필요하다고 하였다. 이처럼 공공부조는 사회보험의 필수불가결한 보완책이지만, 보충(subsidiary)차원에서 사회보험에 적용되지 못한 일부 사람에게 제한적으로 지급하는 것이다. 즉, 공공부조는 최소한의 기여기간도 충족하지 못하거나, 근로하지 못한 경우, 불충분한 소득으로 인해 범주 II, IV로서 기여면제를 받는 등 기여조건을 충족하지 못한 사람들, 유기(desertion)나 별거(separation)로 보험에 적용되지 않은 사람들에게 국한되도록 하였다²⁵⁾. 급여수준은 보험으로 보장받지 못하는 욕구(needs)를 보장하되, 보험급여보다 높지 않은 수준에서²⁶⁾ 적정 생계수준까지 보장하여야 한다. 또한 이를 위해 자신의 욕구를 증명하며, 자산조사를 거치도록 하였다. 특히 주목할 만한 것은 공공부조는 처음부터 그 범위가 협소하며(narrow), 연금제도로의 이행과정을 거치면서 소멸할 것이라고 한 데 있다. 이와 같은 그의 생각은 공공부조 지출이 1945년에는 £39백만이지만, 1965년에는 £25백만으로 (Beveridge, 1942) 축소될 것으로 예측한 것을 보아도 알 수 있다.

② 남성생계부양자(breadwinner) 모델

남성생계부양자모델의 남성은 반숙련(semi-skilled) 제조업근로자로서, 사회적 수급권리와 가족소득의 유일한 제공자이며, 그의 수입은 가족 전체를 부양할 수 있다. 반면 여성은 결혼전에는 일정 유급 소득활동을 하다가 결혼직후에 중단한 뒤, 살림과 양육에 전념하는 것을 가정하였다. 따라서 기혼여성은 결혼전과는 다른 위협²⁷⁾에 노출되며, 새로운 경제·사회적 지위 즉, 남편에 의한 보장의 법적 권리를 얻게 된다. 이에 베버리지는 사회보험을 기혼여성중심으로 고안하였고, 이러한 가정은 1931년부

실업률이 8.5%가 될 수 있지만, 그 이하로 감소하기를 바란다(베버리지, 1942).

23) 1929년 실직자의 90%는 6개월 미만의 단기실직자였고, 12개월 이상 실직상태였던 사람은 5%에 불과하였다. 특히 1937년 런던의 평균 실업률이 6.3%였을 때도, 실직자의 83.8%는 6개월 미만이었 고 71%는 3개월 미만이었다(Beveridge, 1945).

24) 안정된 가족구조와 고령화에 대한 가정은 별도로 다루지 않고, 비판내용에 포함되어 살펴보았다.

25) 공공부조 수급자는 불구자, 농아(deaf and dumb), 정신적 결함자, 부랑자, 아동을 양육하는 여성 가장 한부모와 행정적으로 관리하기 어렵거나 비용이 많이 드는 실직자와 자영자, 미혼여성 등 사회보험 기여에서 제외된 일부에게만 해당된다고 하였다(Beveridge, 1942).

26) 만일 기여급여보다 자산조사급여가 더 높다면 보험가입자들은 자신의 기여로 얻는 것이 없다고 느낄 것이기 때문이다(Beveridge, 1942).

27) 남편의 죽음으로 홀로되거나, 별거 등으로 결혼관계가 종결될 위험을 뜻한다(Beveridge, 1942: 49)

터 조사한 결과를 근거로 한 것이다. 즉, 당시에는 7/8의 기혼여성이 유급노동에 종사하지 않았기 때문에²⁸⁾, 여성을 위한 법규정은 1명보다는 7명을 위해 설계해야 한다고 보았다. 물론 1931년 이후 기혼여성의 고용률이 증가하였지만, 여전히 1/7이었을 뿐이며 이러한 유급노동은 간헐적(intermittent)이고, 가족수입의 극히 일부에 불과하여, 유일한 소득원을 의미하지 않았다. 따라서 아동이 없더라도 기혼여성이 소득활동을 하는 것은 일반적으로 생존을 위한 것이 아니라, 더 수준 높은 삶을 위한 것이라고 하였다(Beveridge, 1942).

3. 베버리지 사회보장의 원칙과 가정에 대한 비판 및 타당성 검토

본 절에서는 베버리지의 6가지 원칙 가운데 큰 변화가 거의 없는 대상분류²⁹⁾와, 명시적 가정가운데, 노후소득보장과 직접 관련이 없는 아동수당 및 포괄적 건강서비스를 제외하고 살펴보았다(주된 비판은 <표 3> 참고).

1) 베버리지 사회보험의 원칙

(1) 생존수준의 정액급여

① 주된 비판 및 평가

베버리지 보고서가 발간될 당시부터 생존수준의 정액급여에 대해서는 비판이 있어왔다. 비판내용은 첫째, 생존에 대한 개념의 모호함과 둘째, 생존에 필요한 수준이 개인마다 다르며 셋째, 정액급여를 통해 생존수준을 보장할 수 없고 넷째, 연금의 실질가치 보호가 미흡하다는 것이다. 이를 좀더 자세히 살펴보면 먼저 베버리지는 합리적인 인간생존에 필요한 수준에 대한 결정은 어느 정도 판단의 문제이며, 시대에 따라 변한다고 하였다(Beveridge, 1942: 14). 그러나 이와 같은 생존개념의 모호함은 비판 대상이 되었다. 특히 당시 일부에서는 생존수준을 라운트리(Seeborn Rowntree, 1901)가 제시한 절대빈곤(P1)³⁰⁾인 신체적 효율성(physical efficiency)이라고 생각하기도 하였지만, 사회적 적절성은 생존

28) 그러나 이 조사는 공적 특성이 약한 부문에 종사한 여성을 제외한 단점이 있다(Hills, 1990: McKay and Rowlinson, 1999 재인용).

29) 베버리지는 근로연령계층을 4개로 분류하였으나, 1975년에 범주 4는 없어졌고(Lowe, 1994), 2004년부터 고용형태에 따라 3개로 분류하였다. 범주 1은 피용인과 고용주를, 범주 2는 자영인을, 범주 3은 특정 상황에서 크레딧이 적용되지 않을 경우 기초연금 수급권을 보호하기 위해 자발적으로 기여할 수 있도록 하였다(DWP, 2004)

30) 라운트리는 절대빈곤(P1)개념을 통해 빈곤을 측정하였는데(1901) 이는 4가지의 가장 낮은 비용에 근거한 “신체적 효율성”에 불과한 것이었다. 그러다 라운트리는 이러한 신체적 생존수준의 소득만으로는 참여적 생활을 할 수 없으며, 인간의 사회생활은 정신적, 도덕적 그리고 인간본성의 사회적 측면을 위한 비용이 필요하다는 것을 인식했다. 이에 사람들이 실제로 살 수 있는 최소한의 소득을 고려하여 P1보다 높은 Human Needs of Labour(HNOL) 기준을 설정하였다(Rowntree, 1918: 1937; Veit-Wilson, 1994 재인용).

이상의, 사회생활에 충분한 수준으로서 라운트리의 HNOL은 되어야 한다는 광범위한 견해가 있었다 (Lowe, 1994).

<표 3> 베버리지 보고서의 원칙과 가정에 대한 주된 비판내용

구 분		주된 비판내용	
원칙	명시적	생존수준의 정액급여	생존에 대한 개념의 모호함
			생존에 필요한 수준이 개인마다 다름
			정액급여를 통해 생존수준을 보장할 수 없음
			인플레이션으로부터 연금의 실질가치를 보호하지 못함
	명시적	정액기여	저임금근로자가 기여금을 납입하기 어렵고, 정액기여는 빈민에게 역진적 영향을 미침
			정액기여로 적절한 급여를 지급하기 어려움
			낮은 수준의 정액 기여금은 제도의 지속가능성을 어렵게 함
			장기실직자 등 기여를 하지 못하는 계층이 증가함
	명시적	행정의 단일화	행정의 단일화는 이루었지만, 제도의 단순화는 달성하지 못함
		급여의 적절성	급여의 수준이 낮아서 적절성을 보장하지 못함
포괄성		보험방식으로 인해 전 국민을 포괄하지 못함 시민은 기여자에게 국한되는 모순이 발생함	
묵시적	재정방식	베버리지는 부과방식을 주장했으나, 이는 허상 혹은 허구에 불과함	
	퇴직규정	퇴직률 및 재정지출을 증가시킬 것임.	
가정	명시적	완전고용	지속된 높은 실업률로 완전고용을 달성하지 못함
	묵시적	공공부조의 소멸	공공부조가 소멸되는 것이 아니라, 역할이 더 커지고 있음
		남성생계부양자 모델	남성과 여성의 성역할 및 관계가 불평등함 여성의 근로활동에 대한 가정이 잘못 설정됨
		안정된 가족구조	이혼 등의 증가로 인해, 안정된 가족구조를 기초로 한 사회보장방식이 적합하지 않음
		고령화	베버리지가 고안한 연금제도는 고령화로 인해 유지하기 어려움

둘째, 베버리지 보고서가 발간된 후 토마스 필립스(Thomas Phillips)를 위원장으로 하는 전시 내각 위원회에서는 정액급여는 개인의 욕구와 임대료(rents)의 다양성을 반영하지 못하기 때문에, 베버리지 생존수준의 원칙에 대해 근본적인 반대를 표명하였다. 체스터(D. N. Chester) 역시 생존수준은 보험가입자의 성(sex), 연령, 부양자의 수, 임대료, 물가, 개인저축 및 가족지원, 생계비의 지역별·계절별·연도별 차이에 따라 다르다고 하였다. 특히 임대료는 지역마다 다를 뿐 아니라, 동일한 지역이라

도 다를 수 있다는 것이다. 이에 라운트리는 식료, 난방, 의복만 정액급여를 지급하고, 임대료는 실제 임대비용으로 산정하여 지급하는 급여의 유동성(flexibility)을 제안하였다. 물론 베버리지 역시 생존의 의미는 인간욕구에 대한 사회적 이해의 변화를 고려해야 한다고 하였고, 임대료는 전통적으로 가구예산에서 가장 변수가 많은 아이템이며, 지역에 따라 차이를 또한 알고 있었다(Beveridge, 1942). 이에 베버리지도 라운트리의 논리를 부인할 수는 없었지만(Harris, 1977), 정액급여 원칙을 고수하기 위해 거절하였다(Lowe, 1994). 셋째, 정액급여를 통해 생존에 충분한 급여를 제공하는 것은 비논리적이고 실행하기 어렵다는 비판이 있었다. 같은 맥락에서 헤스(Hess)는 보험급여가 생존에 충분한 것인지 의문하였고(1981), 베르타우드(Berthoud, 1985)는 베버리지의 급여는 열등처우원칙에 따라 설계되었기 때문에, 생존욕구에 충분한 급여를 지급하려는 원칙은 달성되지 못한다고 비판하였다(Berthoud et al., 1981; Veit-Wilson, 1994 재인용). 넷째, 인플레이션에 대한 고려가 부적절하여(Field, 1985; Veit-Wilson, 1994 재인용) 실질가치를 보호하지 못한다고 비판받는다. 즉, 베버리지는 인플레이션에 대비하여 보험급여를 5년마다 조정하도록 하였으나, 1938년과 1942년 생계비는 약 42% 증가하였다(Lowe, 1994). 따라서 5년마다 연금액을 인상하더라도 생존수준의 급여는 보장하기 어렵다.

한편 정액급여로만 국한한 평가로서 힐즈(2004)는 2018년에는 평균 소득 50% 미만인 사람들의 공적연금 급여가 거의 정액화되며, 2038년이 되면 사적연금이 없는 사람가운데 저소득자는 공적연금 및 공공부조의 합계가 평균소득의 27%, 고소득자는 35%가 된다고 하였다. 즉, 1978년에서 2038년으로 시간이 지나는 동안 총 공적급여 수준은 정액화되어, 베버리지의 정액급여원칙이 실현될 것으로 평가하였다.

② 비판의 타당성 검토

베버리지가 생존수준의 적정급여(연금)를 제도시행 초기부터 제공하는 것이 아니라, 점진적으로(gradual) 지급하는 것이라고 하였던 것을(Beveridge, 1942) 고려하더라도, 급여가 생존수준을 보장하기는 어려웠을 것으로 보인다. 한편 현재 생존수준의 정액급여 원칙이 지켜지지 못한 것은 그동안의 정책적 변화와 맞물려 더 악화된 것이다. 물론 베버리지 원칙이 부족했기 때문에 이를 수정하는 것은 당연하지만, 정책방향은 급여확대보다는, 축소 혹은 생존수준의 급여원칙 포기로 나타났다. 이를 보여주는 제도의 변화는 다음과 같다.

첫째, 정부는 1944년 적절성의 원칙과 정액급여는 양립할 수 없다고 공식적으로 인정하고, 모든 사람에게 적절한 급여를 지급해야 한다는 원칙을 어느 정도 포기하였다. 특히 생존수준의 정액급여원칙이 베버리지의 의도와 멀어지게 된 계기는 재무부가 보험기금에 대한 부담을 33%에서 14%로 점차적으로 축소하여 수리적 기초를 무너뜨린 데서 비롯되었다(Lowe, 1994). 둘째, 궁핍에서 벗어날 만큼의 합리적 수준에서 급여를 지급하되, 불충분한 사람에게는 공공부조를 통해 지급하도록 함으로써, 보험 방식에 의한 보편주의의 원칙을 파괴했을 뿐 아니라 급여수준을 낮추었다(Minister of Reconstruction 1994; Deacon and Bradshaw, 1983; Lowe, 1994 재인용). 또한 1959년 보수당의 2가지 조치로서 셋째, 수급자들이 적정 삶의 수준을 유지하도록 하기 위해 소득연계연금인 State Graduated Pension(SGP)을 도입하였는데, 이는 국가는 생존수준만 보호하고 그 이상은 자발적 보험을 통해 보충하도록 한 베버리지의 원칙에 위배되는 것이다. 넷째, 공공부조의 기본산식을 베버리지가 사용한 절

대빈곤이 아닌 상대빈곤개념에 기초하였고³¹⁾, 나중에는 보험급여에도 도입하였다. 이와 같은 변화는 베버리지의 불완전한 해결책에 대한 거부일 뿐 아니라, 보고서의 주요 원칙과 직접적으로 상반되는 것이다. 또한 1971년에는 장애인과 같은 장기 수급자에게 더 높은 급여를 지급하게 되어 정액급여의 원칙이 변형되었다(Lowe, 1994). 한편, 베버리지가 말한 정액급여는 생존수준의 급여로서, 힐즈는 베버리지 정액급여에 내재된 생존의 의미를 이해하지 못하고 평가한 것이다.

2) 정액기여

① 주된 비판

노동부의 대표였던 블룬던(P. Y. Blundun) 등을 포함한 여러 사람들은 저임금근로자가 과연 기여금을 납입할 수 있을 것인가에 회의적인 반응을 보였고(Lowe, 1994; Harris, 1977)³²⁾, 빈민에게 미치는 역진적 영향을 비판하였다(Harris, 1977). 두번째 비판은 최소한의 참여적 수준에 의한 기여로 어떻게 적절한 급여를 지급할 수 있을 것인가에 대한 것이며(Lowe, 1994) 셋째, 임금이 가장 낮은 근로자도 감당할 수 있을 정도의 낮은 정액 기여금으로 재원을 조달함으로써 사회보장제도는 제한될 수밖에 없고, 그렇다고 저임금근로자를 고려하지 않은 채 무한정 증액하기도 어렵다는 비판이 재무부를 중심으로 있었다³³⁾. 나아가 변화하는 환경과 기대에 부응하기 위해 필요한, 유동성을 주지 못할 것이라고 우려하였다(Lowe, 1994)³⁴⁾. 넷째, 사회보험에 기여원칙을 적용시킴으로써 보장의 기초를 노동시장 참여를 통해서만 가능하도록 하였다. 그 결과 여성이나 근로경험이 별로 없는 사람들(Glennerster and Evans, 1994), 한부모, 장기실직자, 장기 질환자 및 장애인, 파트타임근로자와 계절 근로자, 자영업자 등 기여금을 납입하지 못하는 계층을 증가시켜(Lowe, 1994; Alcock, 1996 등) 보호받아야 할 많은 사람들을 배제시켰다고 비판받는다. 특히 알콕(1996)은 이러한 공백(gap)이 기여방식에 따른 제도의 실패로 가속화될 것이라며 우려하였다.

31) 이로써 빈곤기준은 생존수준이 아니라, 평균 삶의 수준에 따라 달라지게 되었다(Lowe, 1994)

32) 1941년 가을, 사회보험위원회와의 회담에서, 대부분은 베버리지의 기여방식에 의한 보험에 동의하였다. 그러나 순전히 세금으로만 재원을 조달하는 제도가 대안으로 제기되기도 하였으며, 특히 재무부의 후버트 헨더슨(Hubert Henderson)은 더 저렴하고, 논리적인 대안은 직접세로 급여를 지급하고, 자산조사급여를 공공부조수급자에게 적용하는 것이라고 하였다. 그러나 이는 즉시 반대에 부딪혔다. 이유는 물론 세금으로 재원을 마련할 경우 자산조사를 확대하게 되고, 전통적인 재무부의 “책정자금(ear-marked funds)”에 대한 적대감을 유발할 것 같기 때문이었다. 한편 케인즈는 베버리지 계획안이 실현가능하고 가장 비용이 적게 드는 대안이라고 확신했다(Harris, 1977).

33) 재정약화는 재정규모 외에도, 인구고령화와 사회·경제적 영향을 받기 때문에 정액기여만의 문제가 아니다. 따라서 여기서 자세한 논의는 하지 않았다.

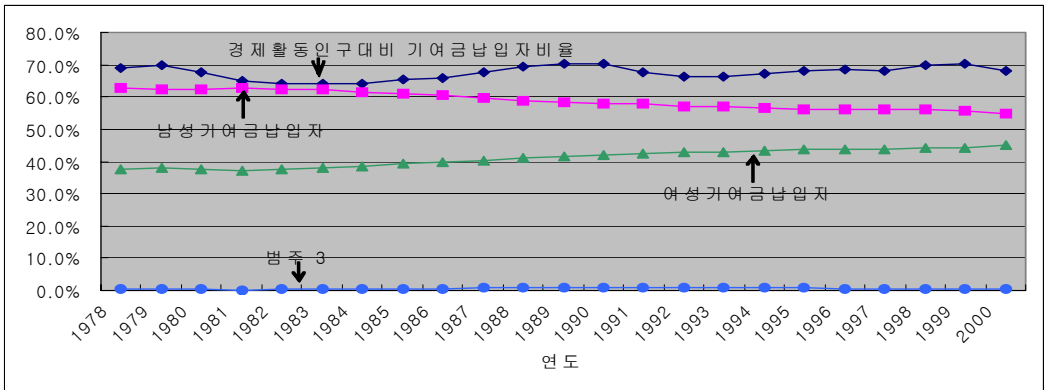
34) 그 밖에도 볼드윈(1992)은 스스로 자립할 수 있었던 사람들조차 보편주의적 사회보험방식에 의해 국가에 의존하게 만들고, 기여할 능력이 없는 것으로 인정되던 사람들도 스스로 자립할 수 있는 시민으로 간주함으로써, 부자이든 빈자이든 모두 기여자로 만들었다고 비판하였다. 또한 후버트 헨더슨은 정액기여는 인두세(poll tax) 혹은 고용에 대한 세금이 되어(Lowe, 1999), 고용주에게 부담이 될 것이라고 우려하였다.

② 비판의 타당성 검토

첫째·둘째·셋째 비판은 보고서 작성 직후의 평가로서, 당시의 기준으로 보더라도 충분히 제기할 만한 가치가 있다. 그러나 베버리지는 모든 사람이 사회보험혜택을 권리로서 받기 위해서는, 기여원칙이 가장 적합한 것으로 판단하였고, 이를 위해 낮은 수준으로 책정할 수밖에 없었다. 문제는 최근의 변화된 사회·경제환경을 기준으로 평가한 네 번째 비판이다.

가. 네 번째 비판에 대한 재비판

베버리지가 기여원칙을 주장할 수 있었던 것은 당시의 고용상황이 거의 완전고용상태였기 때문인데³⁵⁾, 최근의 고실업률 등의 노동시장 특성을 기준으로 비판하는 것은 부적절하다. 또한 NICs의 기여금 납입현황을 보면, 상기의 우려와는 달리, 경제활동인구대비 기여금 납입자 비율이 현격히 축소되지 않았다. <그림 1>에서 보듯이 1978/79년에는 68.9%, 1989/90년 70.4%, 2000/01년에는 67.9%로, 1978/79년보다 다소 감소하였을 뿐이다. 그러나 알콕의 예측과 달리 문제가 더 악화되지는 않았더라도, 경제활동참가자 3명 가운데 1명(32.1%)이 기여금 미납자라는 것은 심각한 문제의 지속성을 보여 준다.



주: 1) 범주(class) 3은 기초연금자격을 축적하기 위해 자발적으로 기여하는 것으로서 근로하지 않는 사람, 범주 1과 2에 해당하지 않는 사람, 기초연금을 수급하기 위한 기여기간이 불충분한 사람 등임.
 자료: LIS자료(경제활동인구)와 National Statistics(2005 a) 내부 자료를 재계산하여 편집·작성함

<그림 1> NICs 기여금 납입자 변화추이(1978~2000년)

나. 제도의 변화

기여원칙의 쇠퇴는 저소득자에 대한 혜택확대에도 영향을 받았다. 먼저, 공적연금에서 주당소득이 £79이하인 사람은 기초연금에 가입할 수 없지만 국가보험 크레딧(National Insurance Credits)과 가정책임보호(Home Responsibilities Protection, HRP³⁶⁾)를 통해 기여금을 납입하지 않아도 수급권을

35) 본문의 “베버리지 사회보장의 명시적 가정” 및 주석 6의 마지막 문장 참고
 36) 1978년에 도입된 HRP는 질환자나 장애인을 간호하는 경우, 아동양육을 위해 근로활동을 하지 않거나 저임금(주당 £79 - 2004년 기준)근로에 종사하고 있는 사람들의 완전기초연금수급에 필요한 자격인정기간을 축소시키며, 그 혜택은 최대 20년으로 제한된다(DWP, 2004; 지은정, 2005 재인

축적할 수 있도록 하였고 둘째, 2003년 4월 이후 소득하한선(Lower Earnings Limit, £79)~기여기준선(Primary Threshold, £91)의 소득자는 기여하지 않아도 기여한 것으로 인정하였다. 셋째, 2002년 4월 6일부터 양육 및 간호수발자가 기초연금 외에도 State Second Pension(S2P)을 수급할 수 있도록 개정하여, 2층 연금을 소득활동자로 제한하던 과거에 비해 비근로활동자를 포함하게 되었다(DWP, 2004). 넷째, 예전에는 2층 연금 가입자격을 피용인으로서 연 소득 £4,108이상인 자로 제한하였으나, 최근에는 보호제공자(carer)와 만성질환자, 장애인을 포함하여 소득이 전혀 없거나 £11,600이하더라도 £11,600인 것으로 간주하여 급여를 산정하는 방식으로, 저소득자에 대한 혜택을 확대하였다(지은정, 2005).

한편 둘째·셋째 비판처럼, 정액기여로 적정 급여를 보장하기 힘들다는 논의가 지속됨에 따라 정부는 1959년 소득비례연금인 SGP를 추가하였고, 1968년에는 이를 State Earnings Related Pension Scheme(SERPS)으로, 1999년에는 S2P를 도입함으로써, 정액기여원칙은 정책실행과정에서 변형되었다.

㉠ 저소득자에 대한 혜택확대와 관련한 기여원칙에 대한 평가

이와 같은 저소득자에 대한 혜택확대와 관련하여 힐즈(2004)는 영국은 여전히 원칙적으로 기여에 따라 급여수급자격이 주어지기는 하지만, 기여하지 않는 사람들이 기여급여를 받는 등 기여원칙이 쇠퇴하였다고 하였다³⁷⁾. 나아가 시간이 지날수록 물가에 연동된 소득하한선은 점점 더 소득이 낮은 사람들에게 크레딧 자격을 주게 됨으로써 기여원칙이 아닌 참여원칙(participation principle)이 적용되는 양상을 보일 것이라고 하였다.

㉡ 저소득자에 대한 혜택확대와 관련한 기여원칙 평가에 대한 재평가

그러나 힐즈(2004)는 현 정책을 베버리지 기여원칙의 적용여부 및 정도로 평가하였을 뿐이다. 오히려 권리가 근로기록(work record)에만 좌우된다면 앞서 살펴본 바와 같이 많은 사람들이 배제되고, 실제 도움이 필요한 사람들은 혜택을 받지 못하는 문제가 발생하기 때문에(Alcock, 1996), 크레딧 확장과 비기여 급여는 이에 대한 대안이 될 수 있다. 즉, 상기와 같은 제도변형은 적용범위의 확장과 급여수준의 향상에 한걸음 더 다가설 수 있는 토대를 마련한 것으로도 재평가할 수 있다. 그러나 물론, 이로써 완전한 것은 아니다. HRP인정기간이 제한되는 등 실제 적용자는 54,485명 가운데 5명(2004년 1월 말 기준, DWP내부자료)에 불과하여, 혜택을 받는 사람은 극소수이다. 따라서 이와 같은 정책을 통해 완전 기초연금을 수급하는 경우는 많지 않을 것으로 추측된다. 그러므로 현 시점에서의 문제는 기여원칙의 쇠퇴 그 자체가 아니라, 저소득자에 대한 혜택을 실효성있는 정책으로 만들 수 있는 방안

용).

37) 클라센(Clasen, 2001)은 영국에서 기여원칙이 감소하는 것은 영국의 연금체계가 적정소득을 보장하기보다는 빈곤완화에 주된 목적을 두었기 때문이며, 힐즈(2004)는 좌파정부가 정권을 얻었을 때, 포용(inclusion)을 주요 정책으로 삼음에 따라 비기여급여를 확장하고, 저소득자와 근로이력이 단절된 사람들에게 크레딧을 부여하는 등 기여조건을 완화한 반면, 우파정부에서는 제한된 자원을 자산조사를 통해 극빈자에게 제공한데서 비롯되었다고 하였다. 한편 알콕(1996)은 실업이나 불안정 고용 등으로 기여하지 못하는 계층이 늘어나고 기여기간은 짧아졌기 때문으로 보았다.

3) 행정의 단일화

① 행정의 단일화 현황

베버리지 보고서 발간이전의 사회보장 행정체제는 난립되었으나, 그 이후 전체 소득보장 제도는 사회보장청(Ministry of Social Security)으로 재조정되었고(Harris, 1977), 현재는 DWP에서 관장한다.

② 행정단일화에 대한 평가

베버리지 이후의 행정단일화는 외형적으로 이루었지만, 제도의 단순화는 달성하지 못한 것으로 평가할 수 있다. 즉, 1960년대 영국정부는 욕구를 대사회화하기 위해 자산조사에 더 의존하게 되었고, 1970년대 이후 중앙정부와 지방자치 그리고 NHS에서 운영하는 자산조사 급여는 45가지나 되었으며, 1990년에도 증가하였다(Alcock, 1996). 특히 중앙정부의 급여만 보더라도 매우 복잡해서 담당자들은 자신의 업무부담을 줄이기 위해 사람들이 신청하지 않도록 할 정도였다(Deacon and Bradshaw, 1983; Donnison, 1982; Lowe, 1994 재인용). 또한 연금체계도 날로 복잡해져서, 대부분의 사람들이 이해하지 못하고 있다(DWP, 2002; John Ring, 2005 재인용).

4) 급여의 적절성

① 주된 평가 및 비판

베버리지는 많은 회담과 글에서 생존은 최소한의 사회적 적절성(minimum social adequacy)과 동등하다는 견해를 피력하였고³⁸⁾, 맥니콜(1994)은 베버리지가 생존수준의 급여원칙을 고수함으로써 전쟁 전 상이한 소득보장제도의 급여차이 문제를 해결하였을 뿐 아니라, 연금의 급여수준을 전쟁전보다 2배 이상 증가시켰다고 평가하였다³⁹⁾. 그러나 베이트-윌슨(1992)은 베버리지가 다른 재원이 없어도 충분하다는 것과 “생존”의 의미가 상호 모순된다는 것을 이해하기를 했을까 문제제기하며, 베버리지가 제시한 급여수준은 사회생활에 불충분하여, 급여의 적절성은 거짓이라고 비판하였다. 또한 딜노트

38) 베버리지 역시 노령연금(보충연금(supplementary pension)을 합하더라도 빈곤으로부터 구제하기에는 부족하다고 생각하였고, 각종 위원회는 이에 대한 자료를 가지고 있었다. 그러나 해리스(Harris, 1997)는 이런 정보가 베버리지 보고서에 영향을 미치기에는 너무 늦었다고 하였다. 그 결과 베버리지는 적절성에 대한 정의를 의도적으로 회피하는 등 적절성의 모호함에 대한 해결방안을 명쾌하게 제시하지 못했고, 그가 제시한 급여수준은 가장 소득이 낮은 일반 육체노동자의 소득보다도 낮은 수준이라고 비판받는다(Lowe, 1994). 그러나 해리스(1977)는 이와 같은 결과는 베버리지만의 문제가 아니라, 당국 관계자들이 급여의 적절성에 대해서는 별로 관심이 없고, 주로 총 비용과 경제에 대한 국가 재정위원회의 영향에 관심이 있었던 것도 요인이라고 하였다. 그 외 베이트-윌슨(1994)은 당시 베버리지 보고서의 기여에 따른 권리로서의 보장이 사회적·심리적 “만족감을 주는 요인(feelgood factor)”으로 작용하여 급여수준에 대한 정밀 검토를 하지 않게 되었다고 하였다.

39) 당시 실업급여 및 상병급여의 수준과 맞추기 위해 연금 역시 전쟁 전 급여수준(10실링)에서 2배 이상 상향조정해야 했다(Macnicol, 1994).

등(Dilnot et al., 1984)은 베버리지의 빈곤선은 사회적 지출 품목을 제외하였기 때문에 라운트리 빈곤선의 2/3에 불과하다고 하였고(Veit-Wilson, 1992), 스미스(J. L. Smyth)는 베버리지가 연금수급자의 영양학적 필요 등이 근로연령계층보다 적다고 잘못 설정함으로써, 급여를 부족하게 제시하였다고 비판하였다.

② 비판에 대한 타당성 검토

베버리지는 적절한 연금을 지급할 수 없다면 제도의 합법성이 붕괴되고, 조세기반 제도에 대한 욕구가 증가할 것이라고 하였는데, 우려한 대로 많은 사람들이 자산조사급여를 받았다(Macnicol, 1994). 그 결과 자산조사가 아닌, 권리로서 생존수준의 급여를 받을 수 있을 것이라는(Beveridge, 1942) 베버리지 원칙의 실현과 대중적 기대는 좌절되었다(Lowe, 1994). 실제 베버리지가 제시한 1964-65년 급여는 1964년 제조업 남성근로자 주당 평균임금(373.4실링, ILO, 1964)의 10.7%(부부, 독신은 6.4%)에 불과하다. 즉, 베버리지가 그의 보고서에서(1942) 사회보험만으로 소득을 보장하기에 부족하며, 공공부조와 자발적 보험의 보완이 필요하다고 했던 것을 고려하더라도, 상기의 비판은 정확하다. 그러나 베버리지의 급여적절성의 한계를 절감하며, 비판했던 그들 역시 급여수준의 향상을 이루지 못하였다. 오히려, 영국정부는 상당기간동안 급여수준을 높이는 방향으로 정책을 추진한 것이 아니라⁴⁰⁾, 재정안정화에 주안점을 두으로써, 급여의 실질가치 하락을 가속화시켰다. 이와 같은 정책결과는 영국의 주된 노후 소득보장정책인 기초연금과 연금크레딧(Pension Credit)의 급여수준, 그리고 연금수급자의 빈곤현황을 통해 쉽게 확인할 수 있다.

(1) 영국 기초연금 및 연금크레딧의 급여수준

영국 기초연금의 최대급여(독신)는 절대 빈곤선⁴¹⁾의 32.3%, 부부는 51.7%수준으로(2004년 기준, <표 4> 참고), 완전기초연금 역시 생계(bread and butter)유지⁴²⁾에도 부족하다. 따라서 부분기초연금수급자의 노후소득상황은 더욱 열악할 것으로 예측된다.

무엇보다 기초연금은 물가연동방식을 고수함으로써, 급여의 실질가치하락은 앞으로도 지속될 것이다(John Ring, 2005). 실제 힐즈(2004)의 추정에 따르면, 1978년 기초연금은 평균임금의 17%였는데, 그나마도 2018년에는 12%로 하락하고, 평균 소득의 50% 이하인 사람은 기초연금과 2층 연금을 합해도 자산조사급여인 MIG(Minimum Income Guarantee)에도 미치지 못하는 것으로 나타났다. 나아가 2038년이 되면 평균소득의 8%에 불과하며, 시간이 지날수록 SERPS의 관대함 역시 감소하여 소득보장수준이 더 낮아질 것이라고 하였다. 물론 영국정부는 기여방식의 연금제도를 자산조사급여인 연금크레딧이 보충함으로써, 빈곤 연금수급자와 스스로 퇴직준비를 하지 못한 고령자의 효과적 소득지원

40) 일례로, 베버리지는 자산조사급여는 사회보험급여보다 높아서는 안된다고(Beveridge, 1942) 하였는데, 기초연금은 연금크레딧의 75.5%에 불과하다. 이는 베버리지의 아이디어와 다른 방향으로 제도가 실행되고 있음을 보여주는 증거가 될 수 있다.

41) 절대빈곤과 상대빈곤가운데, 베버리지가 절대빈곤을 사용하였기 때문에 이를 반영하였다.

42) 대부분의 영국 사람들은 공격적연금급여는 생계유지에도 미흡하여 최소한의 삶의 수준을 보장하기 어렵고, 기여에 기반한 특별한 자격임에도 불구하고, 공공부조(MIG/Pension Credit)보다 낮다는데 반발한다(Hedges, 2004; 지은정, 2005 재인용).

정책을 실시한다고 생각한다(John Ring, 2005). 그러나 연금크레딧 역시 평균임금대비 21.4%(독신, 부부는 32.7%)에 불과하다. 또한 빈곤선과 비교하더라도 독신은 42.8%, 부부는 65.3%에 머물고 있어 (<표 4> 참고), 연금크레딧이 추가되더라도 빈곤완화에 효과적이지 못한 것으로 추측된다. 또한 연금 크레딧은 수급자격이 있는 사람가운데 1/3이 신청하지 않아서⁴³⁾(지은정, 2005; DWP, 2003; 2004; John Ring, 2005 재인용), 실효성있는 정책으로 보기 어렵다.

<표 4> 기초연금 및 연금크레딧과 절대 빈곤선과의 비교

	연금크레딧						기초연금	
	표준금액		보호제공자		중증장애			
	독신	부부	독신	부부	독신	부부	독신	부부
주당급여 ¹⁾	£ 105.45	£ 160.95	£ 131	£ 212.05	£ 149.6	£ 249.25	£ 79.65	£ 127.3
절대 빈곤선 ²⁾	42.8%	65.3%	53.2%	86.1%	60.7%	101.2%	32.3%	51.7%

주: 1) 급여는 2004년 기준이며(DWP, 2004), 보호제공자와 중증장애인의 급여는 표준금액에 각 해당자가 받을 수 있는 최대급여를 더하여 산출하였음.

2) 절대 빈곤선은 평균임금의 50%로 설정하였음. 여기서, 평균임금은 ILO(2004)자료를 토대로 시간당 임금을 주당 평균 근무시간(42.3시간)으로 산출한 것임(2003년 기준).

자료: 「a guide to State Pensions」, DWP(2004) 및 「Yearbook of Labour Statistics」, ILO(2004)

(2) 연금수급자의 빈곤율

영국 연금수급자의 빈곤현황을 살펴보면 독신연금 수급자의 19%(빈곤선을 중위소득의 50%로 할 경우) 즉, 5명 가운데 1명은 빈곤상태이며, 중위소득의 60%로 하면 전체 연금수급자의 39%로, 10명 중 4명은 빈곤선아래에 있게 된다(부부 연금수급자는 31%)(<표 5> 참고). 특히 3~4년 이상 지속적(persistent) 빈곤상태(중위소득의 60%)에 있는 연금수급자는 17~19%로 전체 연금수급자의 1/5정도가 장기빈곤상태에 있다(<표 6> 참고).

<표 5> 가족 및 가구특성에 따른 연금수급자의 빈곤현황

(N=10.3백만)

		중위소득의 40%	중위소득의 50%	중위소득의 60%	총 연금수급자
부부연금수급자	소계	9%	20%	31%	6.1백만
독신연금수급자	소계	10%	19%	39%	4.2백만

자료: 「Households below Average Income 2003/2004」, DWP(2005 a)

43) 수급률이 낮은 것은 제도를 알지 못하거나 복잡하기 때문인 이유도 있지만(John Ring, 2005), 스티그마 혹은 급여를 신청하는 과정에서 발생하는 번잡(hassle)도 영향을 미쳤다(지은정, 2005).

〈표 6〉 지속적(최소 3~4년) 빈곤상태에 있는 연금수급자

	1991~ 1994	1992~ 1995	1993~ 1996	1994~ 1997	1995~ 1998	1996~ 1999	1997~ 2000	1998~ 2001	1999~ 2002
중위소득 60%이하	17%	17%	17%	19%	19%	18%	17%	18%	18%
중위소득 70%이하	35%	33%	34%	35%	35%	34%	34%	33%	36%

자료: 「Households below Average Income 2003/2004」, DWP(2005 a)

그 결과 2004년 8월 당시 전체 65세 이상 인구 가운데 28%⁴⁴⁾는 자산조사수급자인 연금크레딧을 수급하는 등, 연금수급자의 빈곤은 영국의 일상에서 쉽게 볼 수 있게 되었다. 따라서, 빈곤완화가 공적 연금만의 책임은 아니지만, 연금의 목적가운데 하나임을 볼 때(Rejda, 1999), 이와 같은 고령층 빈곤은 급여의 적절성이 지켜지지 못한 것에 대한 간접적 증거가 될 수 있다. 나아가 이를 통해 현 정책이 유지되는 한 급여의 적절성 원칙은 앞으로도 실현되기 어려울 것을 예측된다.

5) 포괄성

① 주된 비판 및 평가

포괄성 원칙은 보험방식으로 인해 전국민을 포괄하지 못한다는 비판과 둘째, 시민은 기여자에게 국한되어 시민권과 모순된다는 비판이 주를 이룬다. 물론 베버리지는 보편주의적 접근을 통해 위험분산(risk pool)을 특정 집단에 제한하는 것이 아니라, 모든 시민을 포용하는 사회보험제도를 고안하여⁴⁵⁾, 사회보장의 중심을 보편주의와 단일화(unity), 그리고 통합(integration)에 두었다는 평가도 있다(Perrin, 1992). 실제 베버리지 이전의 사회보험은 경제적 활동자 혹은 계급구성원인 경제적 생산자(economic producer)에 주된 관심을 두었고, 대륙유럽국가에서는 사회·경제적으로 동질적인 집단내에서 분절된 연대를 추구하였다. 반면, 베버리지 사회보험은 사회의 평균위험에 따라 기여하고, 그들의 욕구에 따라 받는다는 점에서 전국민적 사회보험의 연대를 실행하는데 선구적 역할을 한 것은 사실이다(Baldwin, 1992). 또한 베버리지 보편주의의 주된 가치는 자산조사를 실시하지 않고 기여에 대한 권리로서 보험방식에 입각한 것이기 때문에(Beveridge, 1942), 볼드윈(1992)도 베버리지 보편주의의 논리이자 개혁의 핵심은, 바로 모든 사람이 보험에 가입하는 것이라고 하였다. 그러나 문제는 보험으로 보호하지 못하는 계층이 증가하여, 모든 국민을 커버하지 못한다는 것이다. 이에 볼드윈(1992)은 사회보험을 통해 모든 것과 모든 사람을 보호할 수 있다는 베버리지의 아이디어는 처음부터 달성할 수 없었으며, 베버리지가 고안한 보편주의는 환상에 불과하다고 혹평하였다⁴⁶⁾. 특히, 보편주의는 베버

44) 65세 이상 인구는 2000년 기준 LIS자료이며, 연금크레딧 수급자는 2004년 8월 기준 DWP자료를 바탕으로 계산하였다.

45) 당시 전쟁으로 인해 모든 사람들이 동일한 생명의 위험에 노출되고, 누구나 국가에 의존하게 되었다. 따라서 국가로부터 지원을 받으면서 발생한 스티그마는 사라졌고, 최소수준의 기본적 보호는 모든 시민의 출생권(birthright)과 같아졌다(Baldwin, 1992).

46) 2차 세계대전 직전 영국의 65세 이상자의 1/3과 70세 이상의 20%가 공적연금 혹은 공공부조를 받

리지 사회정책 철학의 절반에 불과하며, 그의 복지에 대한 연대의 본질은 개인주의와 자유주의의 보합과 기여를 강조한 것이라고 하였다.

둘째, 글렌네스터와 에반스(Glennester and Evans, 1994)는 베버리지가 모든 위험과 모든 시민에게 보장을 제공하고자 하되, 그 방법은 고용을 통한 기여를 선택함으로써, 시민권과 근본적인 모순이 발생한다고 하였다. 또한 볼드윈(1992)도 베버리지가 기여원칙을 고수함으로써 시민은 기여자에 국한되어, 마샬의 사회적 시민권과 모순된다고 하였다.

② 비판의 타당성 검토

첫째 비판과 관련하여, 베버리지도 사회보험이 노동시장밖에 있는 사람에게 적용될 수 없다는 것을 알고 있었다(Harris, 1977). 그러나 완전고용과 안정된 가족구조 등으로 인해 모든 사람이 기여할 수 있다고 생각하였고, 사회적 욕구는 주로 소득단절에서 비롯된다고 보았기 때문에, 사회보험이 모든 시민을 보호할 수 있다고 판단하여 설계하였다. 따라서 상기의 평가는 현실진단을 정확히 반영하였지만, 베버리지가 보고서를 작성할 당시의 상황에 적합했던 원칙과 가정을, 바뀐 상황들에 비추어 비판함으로써, 평가의 기준시점과 대상시점을 달리 선정한 오류를 범하였다.

두번째 비판의 타당성을 살펴보면, 베버리지 보고서는(1942년) 마샬의 『*Citizenship and Social Class*』(1950년)의 출간전에 작성되었을 뿐 아니라, 베버리지가 보고서를 작성하기 전에 마샬의 영향을 받았다는 기록은 찾아보기 어렵다(Harris, 1977). 물론 베버리지도 사회복지를 근본적으로 좋은 시민(good citizen)⁴⁷⁾에 대한 아이디어위에 세워야 하며, 시민통합을 빈곤구제보다 더 중요한 사회정책 목표라고 보는 등 시민을 강조한 것은 사실이다. 그러나 베버리지 사회보험의 맥락에서, 기여는 시민의 피할 수 없는 상징일 뿐이며(Harris, 1994), 마샬의 사회적 시민권 개념에 근거하지 않았다. 따라서 보고서를 작성하던 당시 베버리지의 사고범위내에 있지 않았던, 그리고 아직 출간되지 않았던 마샬의 시민권을 채택하지 않았다고 비난하거나, 그의 시민권과 모순된다는 비판은 적절하지 못하다.

한편 정부는 1959년 공적연금가입자가 기업연금으로 적용제외(contract out)하도록 권장함으로써 포괄성의 원칙을 위반하게 되었고⁴⁸⁾, 1960년대에는 욕구를 대상화하기 위한 자산조사를 확장함으로써 베버리지의 보편주의 원칙을 훼손하였다(Lowe, 1994). 따라서, 이와 같은 정부의 사적연금과 자산조사확대정책은 공적 사회보험을 통한 포괄성의 실현을 더 어렵게 하였다고 평가할 수 있다.

6) 재정방식

① 주된 비판

맥케이와 로울린슨(1999)는 베버리지 제도가 부과방식의 기여원칙을 따름으로써, 베버리지식 보험은 실재가 아니라 근거없는 “보험원칙에 대한 허상”에 더 가깝고, 알콕(1996)은 부과방식에 의한 영

지 못하였던 것(Beveridge, 1942) 비교하더라도, 상황이 그리 호전되지 못한 것을 볼 수 있다.

47) 베버리지에게 시민이란 경제적으로 독립하고, 덕목과 자제, 청결유지, 그리고 자기관리(self-governance)에 적극적인 것을 의미한다(Harris, 1994).

48) 그 결과 1964년에는 12.2백만의 근로자 절반이 적용 제외되었다(Lowe, 1994).

국 사회보험의 수리적 논리는 허구라고 하였다.

② 비판의 타당성 검토

이와 같은 비판이 타당한지를 보기 위해서는, 부과방식이 베버리지의 아이디어인지 먼저 살펴보아야 한다. 그러나 앞서 언급하였지만, 베버리지는 적립방식을 주장하였다. 그러나 조지 엡스(George Epps)는 베버리지의 안을 따른다면 연금수급자의 증가로 인해 지출비용이 급상승할 것이라며, 재무부를 중심으로 재정절감을 요구하였고, 베버리지는 1942년 3월부터 7~8월에 오랜 친구이자 재무부 보좌관인 케인즈와 수차례 만나서 이에 대해 논의하였다(Harris, 1977; Lowe, 1994). 물론 케인즈는 연금재정을 적립방식이 아닌 현재의 재원으로 조달하는 부과방식을 제안하였고, 베버리지는 이를 반대하였지만, 결국 케인즈의 의견을 수용하였다⁴⁹⁾(Harris, 1977; Macnicol, 1994). 따라서 부과방식이 마치 베버리지의 독창적인 아이디어인 것처럼 비판하는 것은 부당하다.

7) 퇴직규정

① 주된 비판

조지 엡스 등은 베버리지가 예전에는 없던 강제퇴직규정을 도입함으로써, 근로반대유인 및 퇴직을 증가시켜 연금재정을 악화시킬 것이라고 비판하였다. 또한 노동부의 블룬던은 퇴직조건에 실제 목적이 노동시장의 경쟁을 축소하고 실업률을 낮추는 것이라면, 이는 젊은 근로자와 경쟁력을 갖춘 연금수급자의 약 1%라는 극히 일부에게만 적용될 것이기 때문에, 이와 같은 목적은 달성되지 못할 것이라고 보았다(Macnicol, 1994 재인용). 그 밖에도 부조청 대표였던 조지 레이드(George Reid)는 보충연금수급자의 자산을 체크하러 방문했을 때, 이들의 대부분은 정직한 시민으로서 다른 자산이 거의 없는 극빈 연금수급자라고 하였다. 따라서 근로이외에 다른 소득이 없는 사람들에게⁵⁰⁾ 퇴직규정을 적용하는 것은 적합하지 않다고 하였다. 끝으로 수급시기를 연기해도 수리적 증액률이 불충분하다는 비판도 있었고, 맥니콜(1994)은 연금수급자들이 유급근로를 저해하는 것에 분개할 것이라고 하였다.

② 비판의 타당성 검토

영국의 가구지출자료를 통해 소득심사제도의 폐지효과를 측정한 결과를 보면⁵¹⁾, 고령자의 경제활동에 긍정적인 영향을 미치는 것으로 나타나(Zabalza, Pissarides and Barton, 1980; Disney and Turner, 2000 재인용), 퇴직규정이 고령자의 근로활동을 제한하였던 것으로 추측된다. 물론 상반된 분석결과도 있지만 이 규정은 1989년에 폐지되었다. 한편 블룬던의 비판은 베버리지가 이 제도의 주된 목표를 실업률 감소로 삼지 않았기 때문에, 잘못된 이해와 부적절한 가정에서 비롯된 것이다.

49) 케인즈는 베버리지 계획의 재정적 측면을 강화하기 위해, 4가지 제안을 하였다. 그 첫째는 연금재정을 부과방식으로 하며 둘째, 전후 인플레이션에 대해 고려하고 셋째, 생존수준의 연금은 20년(이전시기, transitional period) 뒤부터 지급하며, 끝으로 가족수당에서 첫째 자녀는 제외하도록 한 것이 그것이다(Macnicol, 1994; Lowe, 1994).

50) 조지 레이드는 1941년 보충연금수급자 1,100,000명 가운데 684명만이 5실링 이상의 소득을 얻고 있었다고 하였다(Macnicol, 1994).

51) 남성의 경우임. 여성은 유의미한 연구결과가 나타나지 않았다(Disney and Turner, 2000).

2) 베버리지 사회보장의 가정

(1) 명시적 가정 - 완전고용

① 주된 비판

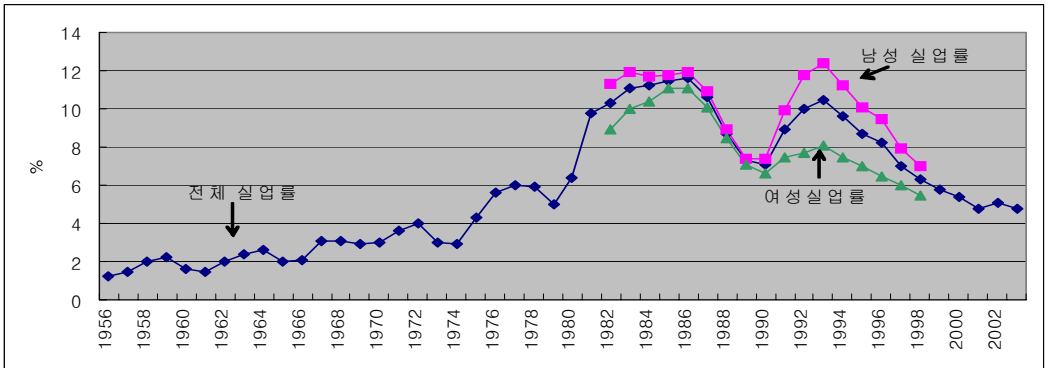
베버리지 사회보장제도는 집합적 자기보호(collective self-protection)와 자신의 임금소득으로 부인과 자녀를 부양할 수 있는 풀타임 남성생계부양자의 완전고용에 기반한 임금노동시장을 전제로 설계되었다(Alcock, 1996). 그러나 베버리지 보고서가 발간된 직후 토마스 필립스는 장기간 완전고용을 유지하는 것이 가능할 것인지에 의문을 품었다(Harris, 1977). 실제 21세기 후반 영국을 포함한 서구 유럽국가의 산업구조는 “포디즘”에서 “포스트 포디즘(Post-Fordism)”으로 전환되면서(Sabel, 1982), 풀타임고용과 남성중심의 고용·대규모 제조업중심의 산업은 파트타임과 유연한 고용의 증가, 레저와 관광 등의 서비스 산업중심으로 바뀌었다(Alcock, 1996). 그 결과 초기 사회보험에서, 남성은 16세까지 교육을 받고, 65세가 되어 퇴직전까지 고용이 중단되지 않는다고 가정한 것(Esping-Andersen, 1999)과는 달리, 전생애 근로기간이 단축되고 저임금과 임시직·계절적 직업 등의 신규직업이 주를 이룬 불안정 고용이 증가하였다. 더구나 영국에서 많은 제조업이 붕괴되면서 실업률이 가파르게 증가하였고, 새로운 형태의 실직자를 만들어, 사회보험의 보호를 받지 못한다. 이들의 대표적 사례는 깊은 경제적 불황으로 처음부터 노동시장에 진입조차 하지 못하여, 사회보험에 가입하지 못한 청년실직자와, 수년간 장기실업상태에 있음으로써 수급가능한 급여는 모두 소진하고, 더 이상 기여금을 납입하지 못하는 장기실직자를 들 수 있다(Alcock, 1996).

② 비판의 타당성 검토

상기의 비판가운데 베버리지의 완전고용 가정이 실현되지 못하였다는 알콕(1996)의 논의는 자명한 평가로서, 본 연구에서도 유사한 경향을 발견하였다(아래의 (1), (2) 참고). 그러나 그의 비판이 무의미한 것은 아니지만, 비교적 완전고용이 유지되던 당시의 상황에 적합했던 가정을, 최근의 변화된 환경을 기준으로 평가하는 오류를 범하였다.

(1) 실업률, 장기실업률

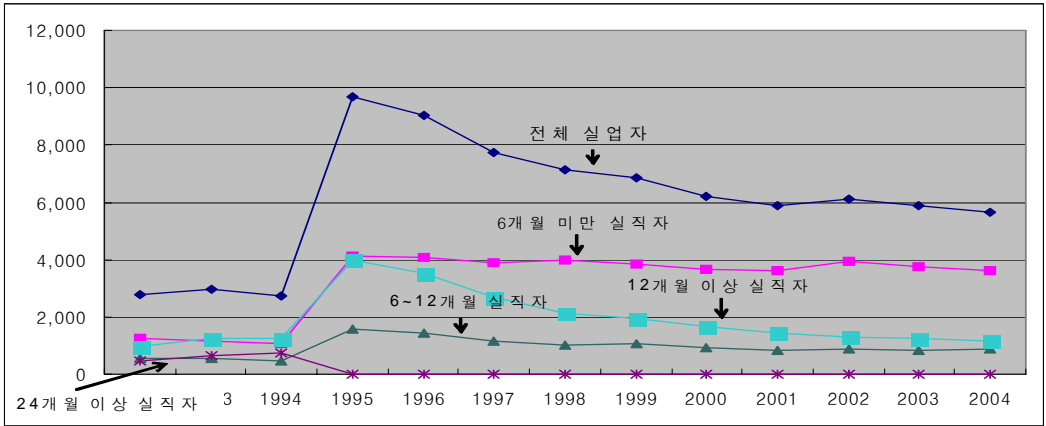
영국의 실업률은 1856~1913년의 1/4의 기간은 2.5%미만이었으며(Beveridge, 1945), 1956년에는 매우 낮은 1.2%의 완전고용상태였다(<그림 2> 참고).



자료: 1956~1963년까지의 자료는 ILO(1966), 1964~2000년의 자료는 LIS자료, 2001~2003년의 자료는 ILO(2004)의 자료를 바탕으로 편집·작성함.

〈그림 2〉 영국 실업률의 변화(1956~2003년)

이와 같은 낮은 실업률은 1970년까지 지속되어 3%이하였으나, 1976년 5.6%, 1982년 10.3%, 1986년 11.6%까지 급증하는 등 보수당 집권시기인 1979~1997년까지 평균 9.13%의 높은 실업률을 보였다. 그러다 1994년 이후 감소추세를 나타내어 2004년 봄 경제활동참가율은 78.6%(19.7백만명)였고, 고용률 74.4%(28.3백만명), 실업률은 4.8%(1.4백만명)(National Statistics, 2005 b)로, 1980년대와 1990년대 초반의 10%라는 높은 실업률에 비하면 절반수준으로 감소하였다. 따라서 실업률이 증가추세를 보이지 않는다는 점에서는 다행이지만, 1956년의 1.2%(ILO, 1966) 및 완전고용 달성을 위한 실업률보다 높은 수치라는 점에서는 부정적이다. 한편 DWP의 Labour Force Survey(LFS)를 통해 실직기간에 따른 실업률을 살펴보면, 24개월 이상의 초장기 실직자가 전체 실직자에서 차지하는 비중은 1994년 26.2%의 1/4로 매우 높다가, 1995년 이후에는 전체의 1.4~1.8%로 낮아졌다. 또한 1년 이상 실직자 역시 1994년 전체 실직자의 44.4%였으나, 그 후 감소하여 2004년에는 20.2%가 되었다. 그러나 베버리지가 1년 이상의 실직을 예방해야 한다고 했던 것과는 달리 실직자 5명 가운데 1명은 실직기간이 1년을 넘었다. 또한 26주, 약 6개월 이상인 실직자가 드물 것이라는 베버리지의 예상과는 달리 35.7%(2004년 기준, 1993년에는 61.5%였음)로 나타나, 완전고용의 실패와 함께 장기실직문제가 심각함을 볼 수 있다.



주: 1992~1994년은 1/4분기이며, 1995년 이후에는 연간 합계이기 때문에 급증하였다고 볼 수 없음.

자료: 「Unemployment by duration and age(seasonally adjusted)」, DWP(2005 b)자료를 재계산하여 편집·작성함.

〈그림 3〉 영국 실업자(16~59/64세)의 실직기간별·연도별 추이(1992~2004년)

(2) 불안정 고용의 증가

불안정 고용의 증가는 저임금근로자, 파트타임근로자, 계약직 근로자의 비중 및 근로시간 등을 통해 살펴볼 수 있는데, 본 글에서는 자료접근의 한계로 파트타임 근로자와 임시직 근로자로 국한하여 DWP(2005 c)자료를 통해 살펴보았다⁵²⁾. 먼저 1995년 이후 전체 파트타임과 임시직 근로자의 비중은 조금씩 증가하여 2004년 29,307천명이 되었다. 특히 고용이 불안정한 여성이 남성보다 훨씬 많은 것은 지속적으로 나타나지만, 남성의 고용불안정성도 증가하고 있음을 볼 수 있다⁵³⁾. 특히 문제가 되는 것은 이들은 장기간 기여금납입을 전제하는 사회보험의 혜택을 받지 못하거나, 혜택을 받더라도 급여수준이 낮을 것으로 예상된다는 것이다.

3) 목시적 가정

① 공공부조수급자의 소멸

가. 비판

베버리지는 사회보험이 모든 위험을 커버할 수 있고, 자산조사급여의 역할은 최소한이며, 사회보험이 성숙하면 소멸할 것이라고 하였다. 그러나 실제로는 그 반대로 많은 사람들이 공공부조에 편입되

52) DWP(2005 c)의 「Part time and temporary work by industry sector 2004/05」 자료를 재계산하여 도출하였다.

53) 1984년 남성의 파트타임과 임시직 비중은 12.1%에서 2004년에는 22.3%로 1/5를 넘었고, 여성은 동일시기에 87.9%에서 77.7%로 감소하였다.

나, 벗어나지 못하여 비판받는다⁵⁴). 이에 알콕(1996)은 영국 사회보험은 실패하였으며, 공공부조 수급자의 증가는 사회보험의 실패가 직접적인 원인이라고 하였다. 또한 로우(Lowe, 1994)도 전후 사회보장제도가 공공부조를 필연적인 것으로 만들었다고 하였다.

나. 비판의 타당성 검토

이와 같은 비판을 현재의 기준으로 보면(아래의 ㉠, ㉡ 참고), 공공부조의 확대에 이의를 제기할 사람은 없을 것이다. 그러나 베버리지가 당시의 사회적 정서와 완전고용을 고려하여 공공부조 수급자가 사라질 것이라고 가정한 것은 자연스러운 것으로서, 그 가정설립 자체가 잘못되었다고 보기 어렵다.

㉠ 공공부조 수급자 규모의 변화

1948년은 675,000명의 보험수급자가 추가로 자산조사급여를 받았고, 1954년 공공부조 총 수급자는 1.8백만명, 1966년에는 2백만명으로 증가하였으나(Lowe, 1994), 1960년대까지만 해도 공공부조 수급자가 사라질 것이라는 낙관적 전망은 지속되었다(Abel-Smith and Townsend, 1965). 그러나 점점 더 많은 사람들이 사회보험제도에서 벗어나, 공공부조에 의존하게 됨으로써, 노동당은 사회보험을 강조하는 대신 1966년 보충급여(Supplementary Benefit, SB)⁵⁵)로 공공부조를 제도화하였다(Alder, 2004). 이로써 수급자는 1970년대에 4백만명으로 증가하였고, 1980년대에 기초소득보장(Income Support)이 도입되면서 8백만명으로 급증하였다(Alcock, 1996).

<표 7> 전체 인구대비 공공부조수급자 비율(1990년대)

(단위: 천명, %)

	1991년	1992년	1993년	1994년	1995년	1996년	1997년	1998년	1999년	2000년
총 공공부조 수급자(A)	10,722	14,373	13,721	14,090	14,548	16,011	15,482	14,782	14,305	13,502
전체 인구(B)	57,439	57,563	57,673	57,797	57,928	58,043	58,167	58,305	58,481	58,643
A/B	18.7	25.0	23.8	24.4	25.1	27.6	26.6	25.4	24.5	23.0

자료: 공공부조 수급자는 「Benefit-Number in receipt by DWP objective 1991/92~2007/08」(DWP d, 2005)자료를 재계산하여 편집·작성하였고, 전체 인구는 LIS자료를 이용함.

또한 1991년 공공부조 전체 수급자는 10,722천명으로 전체 인구의 19%였고, 1996년에는 27.6%로 1995년 이후 평균 4명 가운데 1명 이상이 수급자가 되었다(<표 7> 참고). 특히 2007/08년은 1991/92년의 1,668천명에서 거의 2배 가깝게 증가하여(DWP, 2005 d) 2명 가운데 1명은 공공부조수급자가 될 것으로 예측된다. 이처럼 공공부조는 1990년대 이후 가장 포괄적인 주된 사회보장제도로서, 사회보험을 보완하는 역할을 넘어, 이를 대신하였다⁵⁶). 나아가 최근에는 의도적으로 자산조사급여 중심으로

54) 이는 베버리지가 빈곤구제보다는 빈곤구제가 필요없는 노동시장의 재구조에 더 많은 관심을 가졌고, 그에게 클라이언트는 장기간의 사회의존자가 아니라, 독립적인 노동자로서 정규근로와 적정급여를 받는 근로자이며 이들의 욕구는 일시적 질병, 실업, 육아, 노령으로 인한 소득단절에서 비롯된 경우로(Harris, 1994) 보았기 때문인지도 모른다.

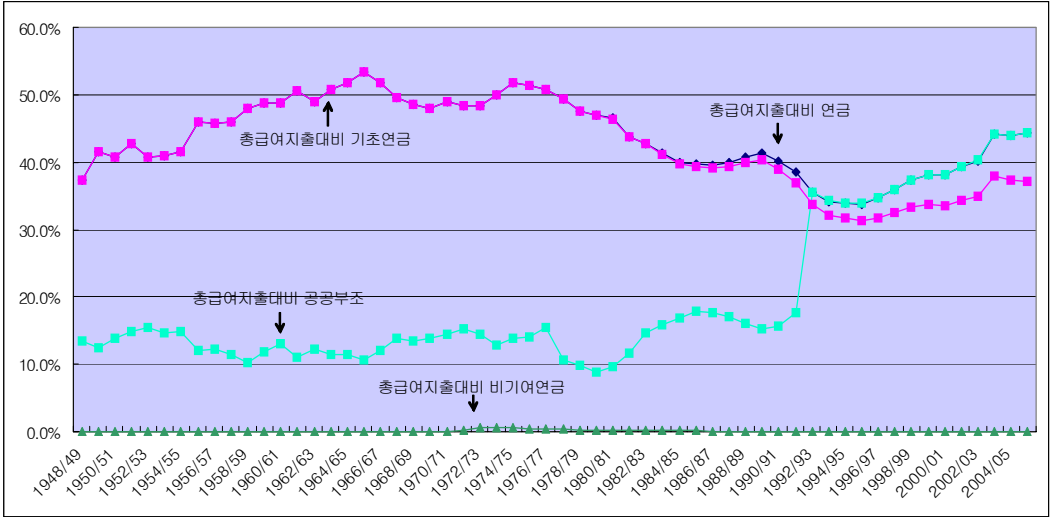
55) 기초소득보장(Income Support)과 사회적 기금(Social Fund)의 이전 형태이다(Alder, 2004)

56) 사회보험에서 배제된 사람들에게 공공부조는 주된 소득원으로 역할하여, 빈곤퇴치 혹은 완화의 주요 수단이 되었고, 사회보험 수급자는 그들의 낮은 보험급여를 자산조사급여를 통해 보충하였다.

전환하려는 정책적 기미도 보여(지은정, 2005) 이런 추세는 지속될 것으로 판단된다.

㉔ 공적연금과 자산조사급여지출의 비중변화

지난 20년 동안 영국의 GDP대비 사회보장지출의 증가는 자산조사급여가 대부분을 차지하였고, 기여급여와 연금은 더 축소되었다⁵⁷⁾.



주: 공공부조인 기초소득보장(Income Support)가운데 60세 이상자에게 지급되는 MIG가 2003년 10월 연금크레딧으로 바뀌에 따라 변경시점 이후는 연금크레딧 수급자로 계산하였음.

자료: Benefit Expenditure, Great Britain, 1948/49~1991/92, DWP(2005 e)자료를 재계산하여 편집함.

Benefit Expenditure, Great Britain, 1991/92~2005/06, DWP(2005 f)자료를 재계산하여 편집함.

〈그림 4〉 영국의 급여지출대비 제도별 지출비율의 변화(1948/49~2005/06년)

〈그림 4〉를 보면 기초연금은 전체 급여지출에서 차지하는 비중이 1965/66년 53.3%의 최고치였지만, 1974/75년 이후 지속적으로 감소한 후, 2003/04년에 다소 증가하여 2005/06까지 37%대를 유지하고 있다. 한편, 소득비례연금인 SERPS는 1978년에 도입되어 1979/80년 이후 조금씩 지출이 증가하고 있다. 그러나 비기여연금은 총 급여지출에서 0~0.55%로 매우 낮은 비율을 지속적으로 보이고 있어, 그 역할이 미약함을 볼 수 있다. 한편 자산조사를 실시하여 지급되는 공공부조의 비중은 1948/49년 13.4%에서 출발하여 1979/80년에 8.9%로 전체 급여지출에서 차지하는 비중이 가장 낮았다. 그러나 그 이후 단조상승하였고, 특히 1991/92년에 17.6%에서 1992/93년에는 35.5%로 2배 이상 급증하여 그 비중이 총 연금지출과 같아졌다. 나아가 2000/01년부터 40%를 넘어 2005/06년에는 44.4%였을 뿐 아니라, DWP는 2006/07년에는 46.2%까지 증가할 것으로 예측하였다(DWP, 2005 e: f).

57) 힐즈(2004)에 따르면 1960년대와 1970년대 기여급여는 총 사회보장지출의 70%를 차지하였으나, 현재는 45%미만에 불과하다.

따라서 사회보험이 성숙하면 공공부조가 사라질 것이라는 베버리지의 가정과는 달리, 자산조사급여는 총 기여연금과 동일한 비중을 지닌 주된 소득보장제도로 자리잡았고, 그 비중은 앞으로도 더 커질 전망이다⁵⁸⁾.

② 남성생계부양자 모델

남성생계부양자 모델과 관련해서는 결혼한 남성과 여성의 불평등한 성역할에 대한 비판과, 여성의 근로활동에 대한 잘못된 가정이 주로 비판받는데, 성역할에 대한 논의와 비판의 타당성은 본 연구의 노후소득보장제도와 직접 상관이 없기 때문에, 논외로 하였다⁵⁹⁾. 이에 여성고용률 중심으로 살펴보면, 예전에는 기혼여성 가운데 소득활동에 종사하는 비율이 극히 일부에 불과하였으나, 그 후 계속 증가하여 현재는 여성의 절반이상이 유급노동에 종사하고 있다⁶⁰⁾ (Lewis and Piachaud, 1992; Alcock, 1996 재인용). 실제 LIS와 영국 DWP의 LFS 자료를 통해 여성의 고용률을 살펴보면⁶¹⁾, 1960년 여성의 고용참가율은 32.7%(8,017천명)로 총 노동시장참가자의 1/3을 넘었고, 전체 실업률이 11.2%로 높았던 1984년에도 41.3%(13,085천명)로 증가하였다. 또한 2001년에는 45.8%(12,729천명), 2005년에는 46%(13,187천명)로 거의 여성과 남성의 고용참가율이 비슷한 수준이 되었다. 이는 베버리지가 사회보험을 설계하던 당시의 여성고용률 12.5%와 비교하면 약 4배가 증가한 높은 수치로서, 최근의 상황은 남성생계부양자 모델의 적용가능성이 절반을 다소 넘음을 보여주는 것이다. 그러나 이 역시 남성생계부양자 모델을 중심으로 설계한 사회보험이 적절하였던 당시의 기준으로 보면 부당한 평가이다.

③ 안정된 가족구조

베버리지의 사회보험에서 기혼여성은 남성이 퇴직하면, 그의 기여로 자신도 급여를 받고, 남편이

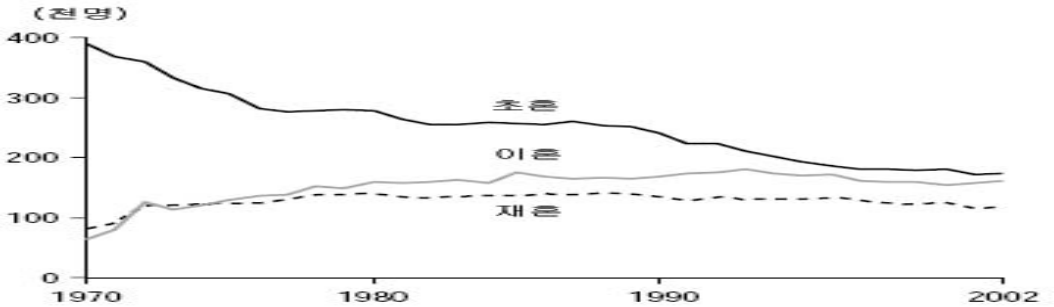
58) 기초연금은 물가연동이지만 연금크레딧은 임금연동방식인 점이 큰 영향을 미친다(Alder, 2004; John Ring, 2005).

59) 베버리지는 남성과 여성은 가정을 이루는 팀(home-making team)으로서 소득을 나눈다고 하였다(Beveridge, 1942). 알콕(1996)은 이를 얼핏 보면 평등주의 같지만, 실제로는 기혼여성은 강한 문화적·사회적 규범으로 인해 정규노동 특히 공적(public) 고용에 종사하지 않고, 집에 머무를 수밖에 없는 것을 가정한 것이라고 비판하였고, 많은 여성학자들은 그 가정에 숨겨진 가족과 성역할에 대해 비판하였다. 그러나 모든 사람이 비판을 제기한 것은 아니다. 르위스(Lewis, 1984)는 베버리지가 부부는 다르지만 동등한 파트너라고 함으로써, 평등관계를 강조한 진보적인 아이디어를 보였고, 이상적인 결혼을 가부장적 사고에서 “동반”으로 바꾸었다고 하였다. 여기서 기혼 남성과 여성은 평등한 지위를 지니며, 동일하게 중요한 일을 하는 팀을 이룬다. 따라서 베버리지에게 여성독립의 개념은 기혼여성의 사회·경제적 지위에 대한 근본적인 차이에 대한 가정에 기초한 것일 뿐이라는 것이다. 또한 기혼여성의 근로여부는 자유로운 선택의 문제이며, 이러한 선택은 권력과 차별이 없는 이상적인 파트너십에 기초하여 이루어진 것이라고 하였다(Glennister and Evans, 1994 재인용).

60) 미혼 여성의 경제활동참가율은 크게 변화되지 않았지만, 기혼여성의 노동시장참가율은 증가하였다. 그 이유는 개인서비스와 사회서비스에 대한 필요를 가족내에서 다 해결할 수 있었던 남성생계부양자 모델의 가정이 깨지면서, 개인서비스나 사회서비스에 대한 수요가 증가하였기 때문이다(Esping-Andersen, 1999). 또한 풀타임보다는 파트타임고용에 대한 노동시장의 수요가 증가하여 영향을 받았을 뿐 아니라(Lonsdale, 1992; Alcock, 1996 재인용), 남편의 소득이 예전처럼 전체 가족을 부양할 수 있을 정도로 충분하지 않기 때문이기도 하다(Esping-Andersen, 1999).

61) 1960~2000년까지는 LIS자료이며, 2001~2005년의 여성노동시장참가율은 DWP(2005 c)의 「Part time and temporary work by industry sector」를 재계산하여 도출하였다.

사망한 홀로된 여성은 남편의 기여금에 따른 사회보험을 통해 빈곤에 빠지지 않도록 보호받을 수 있다. 따라서 결혼이 불안정할 경우 여성의 사회적 보호는 위협받게 되고, 이들이 고용관계에 다시 편입되지 못한다면 위험은 더 커진다⁶²⁾. 더구나 최근에는 베버리지의 가정과는 달리 이혼율과 한부모가족이 증가하였고, 가족규모는 더 작아지며 그 관계는 종종 단기적 성격을 띠게 되었다. 또한 결혼율도 낮아지고 결혼연령도 늦어질 뿐 아니라, 재혼 등을 통해 재구성된 가족(reconstitute family)도 증가하였다⁶³⁾(〈그림 5〉참고).



자료: 「UK 2005」, National Statistics(2005 b)

〈그림 5〉 영국의 초혼·이혼·재혼의 변화추이

무엇보다 이와 같은 가족구조의 변화는 결혼을 통해 발생하는 권리와 보호를 복잡하게 하거나⁶⁴⁾ 약화시켰고, 특히 여성이 가장인 한부모 가정 등은 복지공백(welfare gap)에 빠질 위험이 높다 (Gornick et al., 1997; Esping-Andersen, 1999 재인용). 따라서 기존의 비판은 현재 상황을 기준으로 보면 적합하다. 그러나 베버리지가 보고서를 작성할 당시에는 안정된 가족구조가 보편적이었기 때문에, 당시 상황을 기준으로 보면, 부적절한 평가이다.

④ 고령화

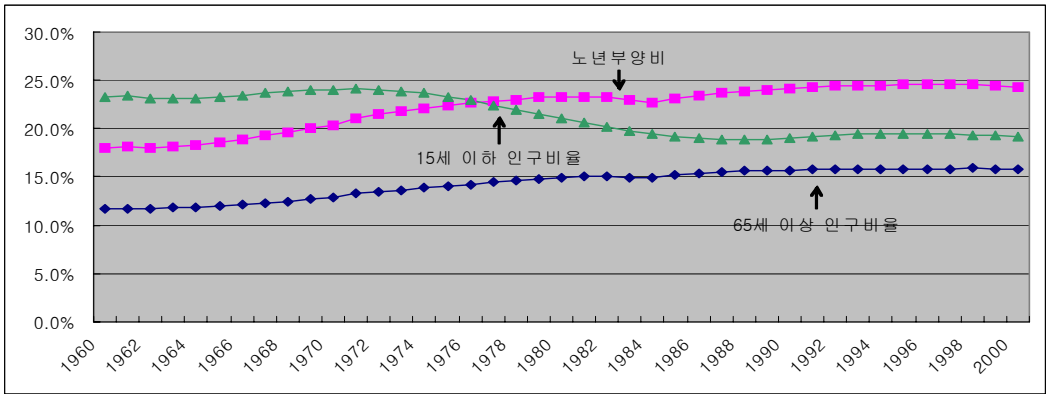
인구구조 특히 고령화는 연금재정악화의 주요요인이기 때문에, 재무부를 중심으로 베버리지 안을 따를 경우 연간 £240백만의 지출이 증가할 것이라고 우려하였다(Macnicol, 1994). 그러나 베버리지도 연금이 단일 제도로서 사회보장의 가장 큰 비중을 차지할 것으로 생각하였고⁶⁵⁾ 고령화에 대해 예측

62) 베버리지(1942)는 홀로된 여성도 다시 노동시장으로 진입할 수 있으며, 이들은 고용을 통한 기여를 통해 보호받을 수 있다고 보았다.

63) 1971년 결혼율은 16세 이상 남성의 71%, 여성의 65%였으나(England and Wales), 2002년에는 남성의 54%, 여성의 50%로 감소하였다. 반면 동일시기에 이혼율은 증가하여, 2002년 이혼한 사람은 2001년보다 2.5% 증가한 160,700명으로, 1000명당 2.7명이 이혼을 하였다. 또한 아동이 있는 한부모 비율은 전체 가구의 10%로 증가하였고, 2002/03년 16~59세 가운데 동거비율은 12%로 (National Statistics, 2005 b), 이들은 결혼을 통한 법적인 사회보장의 보호를 받기 어렵다. 한편 결혼경험이 1번인 경우는 1970년에 83%였으나, 2002년에는 59%로 감소하고 재혼비율은 증가하였다.

64) 생계부양자 입장에서 가족구조의 변화는 자신의 의무를 제공해야할 가족의 범위가 명확하지 않아, 혼동과 갈등상황을 발생시켜, 가족보호에 대한 가정을 어렵게 한다.

하였을 뿐 아니라, 실재는 더 높게 추정하였다. 보고서(1942년)를 보면 베버리지가 예측한 노인인구 비율은 1961년과 1971년⁶⁶⁾에 각각 17.1%와 20.8%였는데, 실재는 1960년은 11.7%, 1975년은 14%, 2001년은 15.9%였다(LIS 자료, <그림 6> 참고). 이는 베버리지의 예측보다 낮은 수준으로, 베버리지가 인구고령화 문제를 과소평가했다고 판단할 수 없는 단서가 된다. 그러나 출산율이 낮아져⁶⁷⁾, 노년 부양비가 2000년에는 24.4%(LIS 자료로 추정함)로, 1901년 10.1%(Beveridge, 1942를 통해 계산하였음)보다 높아졌다. 이는 곧, 연금수급자 1명을 생산가능인구 2.2명(National Statistics, 2005 b)이 부양하는 것을 의미하여, 젊은 근로계층의 부담은 커졌다.



주: 노년부양비 = {노령인구(65세 이상)÷생산가능인구(15~64세)} ×100
 자료: LIS 자료를 바탕으로 재계산하여 작성함.

<그림 6> 영국의 노인과 아동의 인구비중 및 노년부양비의 변화(1960~2000년)

5. 결론

베버리지는 생존수준의 급여를 자산조사를 실시하지 않고 사회보험을 통해 지급하는 제도를 고안하여, 영국을 비롯한 많은 국가의 복지정책에 영향을 미쳤다. 그러나 그의 사회보장 원칙과 가정에 대해서는 1990년대 이후에도 비판이 끊임없이 제기되었다. 물론 현재 베버리지 사회보험의 원칙과 가정이 실현될 가능성이 희박하다는데 이의를 제기할 사람은 없을 것이다. 특히 힐즈(2004)는 영국 사회보장제도의 선두적 역할을 하였던 사회보험의 영향은 감소하였고, 엘더(2004)는 영국 사회보험의 쇠

65) 베버리지도 고령화는 피할 수 없으며, 이로 인해 연금지출이 1945년에는 £126였다가, 1965년에는 £300로 증가할 것이라고 하였다(Beveridge, 1942).
 66) 베버리지는 인구추계는 출생률과 사망률에 따라 다를 것이라고 하였다(Beveridge, 1942).
 67) 2003년 출생자는 695,600명(1,000명당 11.7명)인데 비해 사망자는 1,000명당 10.3명(611,800명)으로 출생률보다 사망률이 더 높다. 실제 1971년에는 15~44세의 가임여성 1,000명당 843명이 출산하였으나, 1981년은 62.1%, 2001년에는 54.5%, 2003년은 56.3%로, 자녀가 있는 부부는 28%인데 비해 자녀가 없는 부부는 29%로 약간 더 높다(National Statistics, 2005 b).

되는 새로운 것이 아니라, 이미 몇 십년 동안 지속되었다고 하였다. 물론 영국의 퇴직연금은 막대한 지출로 인해, 여전히 공적 사회보장 지출의 50%를 차지한다. 그러나 스칸디나비아 국가와 대륙유럽 복지국가들의 사회보험과 비교한다면 영국 사회보험은 더 이상 중심이 되지 않을 뿐 아니라, 급여수준도 국제적 기준과 비교시 매우 낮고 앞으로는 더 하락할 것으로 예측된다(Alder, 2004). 또한 최근에는 공공부조의 역할이 날로 커지는 것에 비해, 사회보험의 중추적 역할을 담당하던 공적연금의 역할은 축소되고 있다. 물론 보험방식의 단점을 보완하고 저소득층에 대한 혜택을 확대한다는 점에서 통합적 접근의 의미는 인정한다. 그러나 단순히 사회보험의 역할을 축소하고 자산조사급여를 보완이 아닌, 주된 소득보장체계로 도입하는 것은 더 심각한 문제를 양산할 것이며, 복지국가의 실현과도 멀어질 것이다. 그 밖에도 최근 영국의 소득보장제도는 복지수급자의 노동시장통합을 강조하며 사회적 권리뿐 아니라, 의무와 책임을 또한 강조하고 있다. 그러나 이와 같은 정책은 수급자들의 노동시장 접근성이 높을 경우에만 가능하며, 높은 실업률 하에서 동기 지향적인(incentive-oriented) 제도를 실시한다고 해도, 소수의 사람들만 노동시장에 편입시킬 수 있음을(Gilbert, 1992) 간과해서는 안 될 것이다. 특히 베버리지 보고서에 입각한 초기 사회보험은 전후 사람들로 하여금 환경에 대처할 수 있도록 하기 위해 고안한 것이었지, 사람들의 행위를 변화시키고자 한 것은 아니었다⁶⁸⁾ (Alder, 2004). 또한 지구화, 인구고령화, 기술혁신으로 인한 실업의 증가와 비숙련 근로자의 근로시간 단축 등은 사회보장을 부담으로 만드는 것이 아니라, 오히려 이에 대한 욕구를 증대시켜, 사회보장의 확대를 불가피하게 만들 것이다. 즉 실업을 완화 혹은 지구화와 국제적 경제에 대한 안전망 도입 등 효과적인 대책이 없는 한 사회보장제도는 더 중대한 역할을 수행할 수밖에 없다(Euzéby, 1997).

따라서 베버리지 사회보험의 원칙과 가정은 실패하였지만 복지국가의 이념과 가치를 지키고 발전시킬 수 있는 정책이 필요하다. 특히 현재의 사회·경제·정치여건이 베버리지가 사회보험을 고안했을 때와는 또 다른 상황임을 고려하여 사회적 연대와 보편주의는 고수하되, 이에 적합한 사회보장의 원칙과 가정마련에 주력해야 한다⁶⁹⁾. 그 대안으로서 사회보장만으로 복지국가를 팽창하려는 전략보다는 사회적 서비스를 발전시켜(김태성·류진석·안상훈, 2005), 사회보험의 한계를 보완하고 공공부조는 최후의 안전망으로 재편성하는 것도 하나의 방안이 될 것이다.

끝으로 본 연구는 다음과 같은 한계를 지닌다. 첫째, 베버리지의 가정과 원칙의 변화는 정책노선의 영향도 많이 받았을 것으로 예측되지만⁷⁰⁾ (Alder, 2004; Hyde et al., 1999; Walker and Wiseman

68) 이는 베버리지 사회보험방식이 근본적으로 소극적으로(passive) 바뀐 것을 보여준다(Alder, 2004).

69) 애틀킨슨(Atkinson, 1991)은 영국 사회보험의 경제적 역사는 현대 노동시장의 발달과 밀접히 연관되어 있으며, 사회보험은 자본주의의 노동시장경제에서 사회보장으로서의 기능을 유지하기 위해 경제적 변화에 맞추어 변화해야 한다고 하였다(Alcock, 1996).

70) 정책변화에 따른 사회보장의 모델을 살펴보면, 1960년대와 1970년대는 베버리지 보고서에 영향을 받아 사회보험이 주를 이루었으나(Alder, 2004), 1980년대 초반이후의 중심 이데올로기는 무조건적인 지원에서 “개인책임”과 “자기관리”를 강조하는 방향으로 바뀌었다. 또한 이 당시에는 중요한 경제·사회·정치적 변화가 시민권을 바탕으로 한 사회민주주의적 접근을 진부하게 만들었다(Hyde et al., 1999). 한편 보수당 집권시기였던 1979~1997년은 공공부조와 강제적 사적보험(private insurance)이 주된 프로그램이었다. 또한 1997년 이후에는 최소한 근로할 수 있는 것으로 간주되는 사람들을 대상으로 한 고용모델이 중심이었고, 특히 연금정책에 있어서 공공부조와 사적보험도 매우 중요한 역할을 하였다. 그리고 1998년 이후 영국 복지정책은 사회보장의 최선의 방책

2003) 논외로 하였고 둘째, 베버리지의 원칙과 가정에 대한 모든 비판내용을 담지 못하였다. 셋째, 구체적인 사회보장의 원칙과 가정에 대한 정책제안은 본 연구의 범위를 넘기 때문에 후속연구로 남겨두었다.

참고문헌

- 김태성·류진석·안상훈. 2005. 『현대복지국가의 변화와 대응』. 서울: 나남.
- 지은정. 2005. “영국의 노후소득보장장제-기초소득보장과 기초연금을 중심으로-”. 보건복지포럼. 101 : 96-110.
- Alcock, Pete. 1996. “The advantages and disadvantages of the contribution base in targeting benefits: A social analysis of the insurance scheme in the United Kingdom”. *International Social Security Review*. 49(1) : 31-49.
- Alder, Michael. 2004. “Combining welfare-to-work measures with tax credits : A new hybrid approach to social Security in the United Kingdom”. *International Social Security Review*. 57(2) : 87-106.
- Baldwin, Peter. 1992. “Beveridge in the longue duree”. *International Social Security Review*. 45(1-2) : 53-72.
- Beveridge, William. 1942. *Social Insurance and Allied Services*. London. HMSO.
- _____. 1945. *Full Employment In A Free Societ*. New York. W·W·NORTON & COMPANY·INC.
- Department of Work and Pension(DWP). 2004. 「a guide to State Pensions」. <http://www.dwp.gov.uk>.
- _____(DWP). 2005 a. 「Households below Average Income 2003/2004」. <http://www.dwp.gov.uk>.
- _____(DWP). 2005 b. 「Unemployment by duration and age(seasonally adjusted)」. <http://www.dwp.gov.uk>.
- _____(DWP). 2005 c. 「Part time and temporary work by industry sector 2004/2005」. <http://www.dwp.gov.uk>.
- _____(DWP). 2005 d. 「Benefit-Number in receipt by DWP objective 1991/92~2007/08」. <http://www.dwp.gov.uk>.
- _____(DWP). 2005 e. 「Benefit Expenditure, Great Britain, 1948/49~1991/92」. <http://www.dwp.gov.uk>.
- _____(DWP). 2005 f. 「Benefit Expenditure, Great Britain, 1991/92~2005/06」. <http://www.dwp.gov.uk>.
- Disney, Richard and Sarah Tanner. 2000. “The Abolition of the Earnings Rule for UK

을 고용으로 보고, 근로연계복지(work-to-fare)(Alder, 2004)와 복지국가의 새로운 파트너십을 중심가치로 삼았다(Hyde et al., 1999). 그 결과 영국의 사회보장제도는 사람들로 하여금 저임금노동에 근로하도록 종용하게 되었고, 사회보장급여는 단순히 급여를 지급하는 것이 아니라 다양한 통제수단을 통해 그들의 행동을 변화시키고자 하는 방향으로 바뀌었다(Alder, 2004).

- Pensioners” . The Institute for Fiscal Studies WP 00/13. <http://www.issa.org>.
- Esping-Andersen, Gøsta. 1999. *Social Foundations of Postindustrial Economies*. New York. Oxford University Press.
- Euzéby, Alain. 1997. “Social Security : Indispensable Solidarity” . *International Social Security Review*. 50(3) : 3-15.
- Gilbert, Neil. 1992. “From entitlement to incentives: The changing philosophy of social protection” . *International Social Security Review*. 45(3) : 5-17.
- Glennerster, Howard and Evans, Martin. 1994. “Beveridge and his Assumptive Worlds: The Incompatibilities of a Flawed Design” . pp. 56-72. in *Beveridge and Social Security: An international Retrospective*, edited by Hills, John, Ditch, John, and Glennerster, Howard. *Beveridge and Social Security: An international Retrospective*. Oxford. Oxford University Press.
- Harris, Jose. 1977. *William Beveridge: A Biography*. Oxford. Oxford University Press
- _____. 1994. “Beveridge’s Social and Political Thought” . pp. 23-36. in *Beveridge and Social Security: An international Retrospective*, edited by Hills, John, Ditch, John, and Glennerster, Howard. Oxford. Oxford University Press.
- Hills, John. 2004. “Heading for Retirement? National Insurance, State Pension, and the Future of the Contributory Principle in the UK” . *Journal of Social Policy*. 33(3) : 347-371.
- Hyde, Mark, John Dixon and Melanie Joyner. 1999. “ “Work for those that can security for those that cannot” : The United Kingdom’s new social security reform agenda” . *International Social Security Review*. 52(4) : 69-86.
- International Labour Office(ILO). 1966. *Yearbook of Labour Statistics*. Geneva. ILO.
- _____(ILO). 2004. *Yearbook of Labour Statistics*. Geneva. ILO.
- John Ring. 2005. “Security in Pension Provision: A Critical Analysis of UK Government Policy” . *Journal of Social Policy*. 34(3) : 343-363.
- Lowe, Rodney. 1994. “A Prophet Dishonoured in his Own Country? The Rejection of Beveridge in Britain, 1945-1970” . pp. 118-133. in *Beveridge and Social Security: An international Retrospective*, edited by Hills, John, Ditch, John, and Glennerster, Howard. Oxford. Oxford University Press.
- Macnicol, John. 1994. “Beveridge and Old Age” . pp.73-96. in *Beveridge and Social Security: An international Retrospective*, edited by Hills, John, Ditch, John, and Glennerster, Howard. Oxford. Oxford University Press.
- Mckay, Stephen and Rowlingson, Karen. 1999. *Social Security in Britain*. Great Britain. Macmillan Press.
- National Statistics. 2004. 「Work and Pension Statistics, 2004」 . <http://www.statistics.gov.uk>.
- _____. 2005 a. 「Contributions and Qualifying years tables」 . <http://www.statistics.gov.uk>.
- _____. 2005 b. 「UK 2005」 . <http://www.statistics.gov.uk>.

- Perrin, Guy. 1992. "The Beveridge Plan: The main principles" . *International Social Security Review*. 45(1-2) : 39-52
- Rejda, George E. 1999. *Social insurance and economic security*. sixth edition. New Jersey. Prentice Hall.
- Veit-Wilson. 1992. "Muddle or Mendacity? The Beveridge Committee and the Poverty Line" . *Journal of Social Policy*. 21(3) : 269-301.
- _____. 1994. "Condemned to Deprivation? Beveridge's Responsibility for the Invisibility of Poverty" . pp.97-117. in *Beveridge and Social Security: An international Retrospective*. edited by Hills, John, Ditch, John, and Glennerster, Howard. Oxford. Oxford University Press.
- Walker, Robert and Michael Wiseman. 2003. "Making welfare work: UK activation polices under New labour" . *International Social Security Review*. 56(1) : 3-29.

Review about validity of criticism regarding Beveridge report's social security principles and assumptions

Ji, Eun-Jeong
(Seoul National University)

Beveridge report has been supported by domestic and overseas since the second world war and has considerably effected on welfare policy of many countries including UK. But criticism regarding his social security's principles assumptions continuously has been proposed since the 1990s. Certainly, no one might object to the truth that there might be no possibility to come true Beveridge's principles and assumptions. However according to this studies, some of these criticisms were based on wrong understanding, interpretation or recent situation and policy which was executed differently from Beveridge's meaning. It's shown that Beveridge has been more misestimated than what he has to be suffered. Therefore from now on, it is constructive to endeavor to set up the better principles and assumption of social security which can adhere to social solidarity and universalism as well as preserve and improve welfare state' ideology and value considering transformed circumstances rather than criticize Beveridge's principles and assumptions that was suitable for that time.

Key words : Beveridge report, social security, principle, assumption

[접수일 ???]