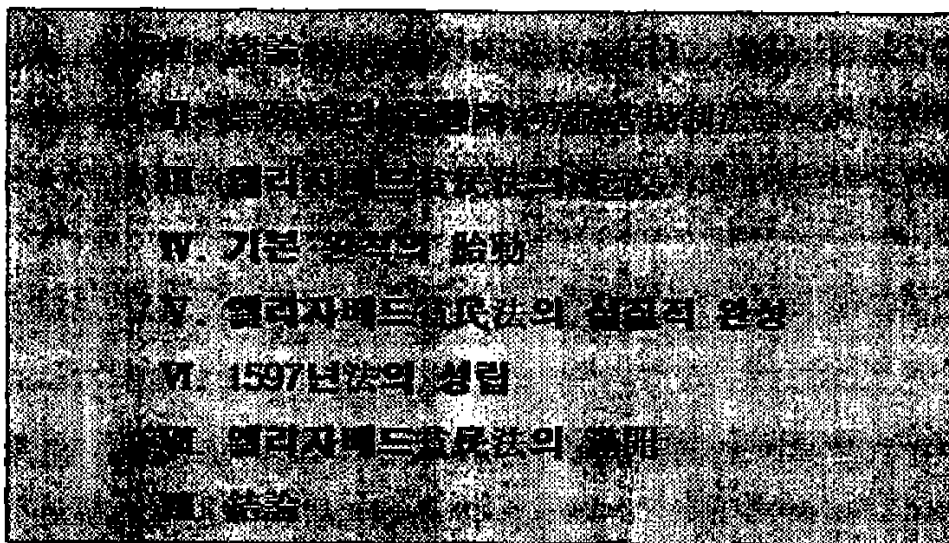


陰謀理論의 관점에서 본 엘리자베드貧民法의 성립과 변천 과정*

金東局**



I. 緒 論

社會福祉는 단순한 이념도 아니며 초역사적인 존재도 아니다. 그것은 인류의 사회적 생활의 하나로서 역사 속에서 생성·확립 그리고 전개되어 왔기 때문에, 그 여건이라 할 수 있는 사회의 역사적 특질과의 관계를 분지 않고서는 성립되지 않는다. 즉 社會福祉의 역사적 사실들이 어떻게 전개되어 왔는가 하는 動態法則을 아는 것에 의해 그 이후의 예견이 가능하게 되는 것이며, 또 社會福祉가 어떠한 사회적 상황 하에서 어떻게 성립·

*. 본 연구는 '93년도 한국학술진흥재단 학술연구조성비에 의한 것임.

**. 釜山大學校 社會科學大學 社會福祉學科 副教授

전개되어 왔는가를 아는 것에 의해 비로소 그 현황을 올바르게 분석하고 미래의 전망을 시도할 수 있게 되는 것이다.¹⁾

그 자체의 역사 연구가 중요한 의의를 갖는 社會福祉를 貧困에 대한 사회적 대응이라고 규정짓는다면, 그 前史로서 자본주의 역사에 최초로 등장한 법제로는 영국의 엘리자베드貧民法을 들 수 있다. 이 법은 빈곤문제를 해결해야 할 책임이 국가에 있음을 인정한 최초의 법이었기 때문에, 또 전국적으로 통일된 구빈행정을 최초로 전개한 법이었기 때문에, 그것이 救貧行政史에서 갖는 의의는 매우 높게 평가되고 있다. 뿐만 아니라 영국의 엘리자베드貧民法이 갖는 모순과 질곡의 극복을 통해, 福祉國家가 성립되었다고 이해하고 있다. 즉 엘리자베드貧民法은 '福祉國家의 起源의 起源'으로서, 그것이 인류사회의 救貧行政史에서 갖는 의의는 매우 높게 평가되고 있는 실정이다. 그러므로 본 연구에서는 그 법제 하에서 전개되었던 구빈행정의 한계와 모순을 구명하는데 그 목적이 있다. 즉 舊貧民法에서는 貧民을 어떠한 범주로 한정하였으며, 각 범주에 대한 차별화정책은 구체적으로 어떠한하였는가? 또 그러한 정책의 실시에 소요되는 재정을 어떠한 방법으로 확보하였는가? 끝으로 구빈정책의 진정한 동기가 인도주의에 있는지 아니면 사회질서의 유지에 있는지를 검토함으로써 이 법제의 성격을 究明하고자 한다. 특히 첫째, 당시 소수의 지배계급들은 노동자들에게는 근로의 의무를 敎區民에게는 救貧稅의 납세의무를 부과하면서도, 정작 빈곤문제에 대한 국가(정부)의 구체적인 역할에 대해서는 아무런 언급이 없었던 점, 둘째, 구빈행정의 財源이 기부금에서 일종의 목적세인 구빈세로 전환되었던 과정 그리고 구빈세제도가 오늘의 한국사회에 시사해 주는 점, 마지막으로, 구빈정책(사회개발)과 경제정책을 국가개발의 양측으로 간주하는 대신, 前者를 後者의 하부구조로 파악했던 당시 지배계급의 사고행태가 빈곤문제의 해결에 어떠한 커결을 초래했을까? 등 세 가지 시사점을 검토하는 과정을 통해, '영국'이라는 특수 사례를 통해 모든 인류 사회에 적용될 수

1) 一番ヶ瀬康子, 社會福祉における歴史研究の意義と課題, 高島 進 · 一番ヶ瀬康子, 社會福祉の歴史(東京:有斐閣,1981), p.2.

있는 '보편적 법칙'을 도출해 내고자 노력했다.

社會福祉史의 연구에는 특정한 관점의 설정이 필요하다. 그리하여 다음과 같은 네 가지 사실을 근거로 삼아, 사회복지제도의 성립과 변천을 설명하고 있는 여러 관점 중 陰謀理論을 '엘리자베드貧民法'이라는 素材에 대한 분석들로 설정하였다.²⁾

첫째, 현대의 사회복지정책의 성립에는 노동자와 빈민들의 정치적 투쟁이나 요구가 강력한 변수로 등장하지만, 피지배계급의 인권이 존중되지 않았던 전근대적 시대에서는 정책결정자들의 의도적인 계획이 더 큰 변수로 작용했다.

둘째, 노인과 아동 등의 집단이 처해 있는 사회적 상황이 직접적으로는 아닐지라도 간접적으로는 얼마든지 사회안정을 위협할 수 있다.

셋째, 인간은 상대적인 존재에 불과하다. 그러므로 상대적인 존재가 갖는 권력도 상대적일 수 밖에 없다. 즉 아무리 많은 권력을 지닌 지배엘리트일지라도 그들의 권력은 절대적인 것이 아니라 상대적인 것에 불과하다.

끝으로, 이 이론은 현대와는 달리 피지배계급의 인권이 확보되지 못했던 시대의 사회복지정책이 갖는 특성을 어떠한 이론들보다 더 적절하게 설명해 주고 있다고 보고 싶다. 그리고 선과 악 등과 같은 상호 대립되는 극성들을 내포하고 있는 사회현상은, 특정한 어느 하나의 이론만으로는 완벽하게 설명되지 않는다. 그렇다면 어떠한 이론이 보다 더 적절하느냐가 중요한 문제라고 할 수 있다.

同 법이 또 다른 貧民法인 新貧民法과 갖는 異同性에 대해서는 추후의 과제로 남겨 둔다.

2) 음모이론의 기본 입장과 그 이론에 대한 비판은, 金尙均, 社會福祉史의 研究와 社會福祉學의 理論, 河相洛編, 韓國社會福祉史論(서울:博英社, 1980), pp.26-7을 참조하기 바람.

II. 흑사병의 유행과 勞働者規制法

영국에서의 초기의 貧民法는 국가적 재난에 기인하였다. 1348년 지중해에서 발생한 흑사병으로 인해 2년 동안 쏘 인구의 1/3이 사망했다. 그 결과 莊園의 노동력은 심각한 부족 현상에 직면하게 되었으며, 또 임금이 급격하게 상승하였다. 지금까지 빈민구제에 전혀 관심이 없었으며 사회질서의 유지와 신분계층의 현상유지만을 강조해 왔던 지주계급들은, 농민이 토지를 떠나 부랑자와 貧民이 되는 것을 방지하기 위해 많은 노력을 기울였다. 이러한 지주계급의 주장에 의해, 1349년 Edward III는 勞働者規制法(The Statute of Labourers)을 제정했다. 이 법령은 걸식과 부랑을 금지하고 최고임금을 법으로 지정하며, 또 지주상호간의 농민쟁탈을 억제시켰다. 이러한 노력에도 불구하고 무차별적인 자선이 행해져서 걸인과 부랑자들이 보호를 받았으며 부랑하는 貧民의 수는 계속 증가되었기 때문에 1388년법이 제정되었다. 이 법은 노동능력있는 걸인과 노동능력없는 걸인간을 구별한 다음, 前者는 강제적으로 취로시킨 반면 後者에 대해서는 출생지 혹은 본래의 주거지에서 구제받도록 규정했다. 그 외에 각 지방이 소속 貧民을 부양해야 할 책임이 있다는 새로운 원칙도 도입했다. 그 때문에 일부의 학자들은 이 법을 영국 貧民法의 기원이라고 주장하고 있지만, 그러나 실제에 있어서 구제에 관한 어떠한 대책도 명시되어 있지 않았다. 즉 이 법의 유일한 목적은, 농민들이 토지를 이탈하여 부랑하는 것을 금지시키는 것이었다. 그러므로 貧民들을 '근면의 길'로 유도하려고 했던 시도는, 영국의 쏘 貧民法史를 통해 貧民들의 안락함을 제한했던 반면 富者들의 책임 한계를 한정짓기 위해 마련된 많은 이론적 합리화의 하나였다.³⁾ 그래서 14-5세기 동안 국가에 의해 실천되었던 제 대책들은 가능한 한 前시대의 농노제에 가까운 상태로 환원시키려는 의도를 지니고 있었다고⁴⁾ 보아야 한다. 이와

3) G.V.Rimlinger, Welfare Policy and Industrialization in Europe, America and Russia (N.Y.:John Wiley and Sons,1971),p.32.

4) S.and B.Webb, English Poor Law History, pt.1, Vol.1, p.25.

같이 1349년의 노동자규제법을 필두로 한 일련의 입법에 의해서도 부랑하는 貧民들이 계속 증가되어 소기의 효과를 거두지 못하게 되지만, 세속적인 기관이 교회에 우선하여 구빈사업을 담당하는 소위 '에라스트스流의 국가'(Erastian State)로 지향하는 많은 법률 중 최초의 것이었다는 데에 그 의의가 있다.⁵⁾

Ⅲ. 엘리자베드 貧民法의 기원

'부랑과 결식의 금지'만을 규정했던 Tudor왕조 이전의 제 법률에 비해, 1531년법(An Act concerning Punishment of Beggars and Vagabonds)은 태만이라는 문제를 처리하기 이전에 진정으로 곤란한 자에게는 시여가 주어져야 하는 점을 인정하였다. 즉 이 법률에 의해 치안판사·시장 및 州 장관 등은 시어나 자비에 의해 생활하는 노인과 노동능력없는 자를 조사하여 등록시킨 다음 이러한 사람들의 경우 결식을 허락하였던 것이다. 그러므로 이 법률을 통해 경제적 곤궁을 구제해야 할 책임이 국가에 있음을 인식한 계기가 되었고 또 정부에 의한 최초의 구빈대책이 명시되었기 때문에,⁶⁾ 舊 貧民法의 기원을 이 법률에서 구해야 할 것이다. 그러나 이 법률에는 구제와 관련하여 이러한 규정 외에는 어떠한 것도 없었다. 그것은 단지 노동능력없는 貧民의 존재를 인정하고 이들에게만 결식을 인정했던 것이다. 오히려 처벌에 관한 대표적인 입법이었다.⁷⁾ 부랑자를 태형에 처했고, 만약 부랑자가 현재 거주하고 있는 곳이 그의 출신지가 아니면 이전에 3년 이상 거주했던 곳으로 송환시켜 강제노동에 종사케 하였다. 이와 같이 그 명칭에서도 알 수 있는 것 처럼, 이 법을 통해 부랑자 결인 등의 단속 처벌을 위주로 하는 준렬한 입법으로서 舊 貧民法의 탄압적 성격을 잘 알 수

5) W.A.Friedlander & R.Z.Apte, introduction to social welfare(Englewood Cliffs : P/H, 1958), p.14.

6) Ibid.

7) S.and B.Webb, op.cit., p.24.

있기 때문에, 이 법률이 제정되었던 진정한 목적은 부랑자와 신체강건한
결인의 처벌에 있었다고 보아야 한다.

IV. 기본 원칙의 胎動

이상과 같이 대중궁핍의 증대와 사회불안의 발생 등으로 인해 浮浪禁止
立法에 의한 억압에는 한계가 있음을 인식하고서, Tudor정부는 종교적 자
선의 폐해를 반성한 다음 빈민대책의 세속화와 합리화의 필요성을 강조하
게 되었다. 그리하여 영국에서는 구빈행정의 조직화를 '전국적인 규모'에
서 추구하기 시작했다. 즉 구빈대책의 주요한 진원지였던 수도원과 구빈원
이 종교개혁으로 인해 세속화되어 버리고 또 HenryVIII가 교회재산을 몰수
해 버린 사실이 직접적인 계기가 되어, 빈민보호에 관한 다른 방도가 필요
함을 깨닫기 시작했다. 그 결과 제정된 것이 1536년법(An Act for
Punishment of Sturdy Vagabonds and Beggars)이며, 그 제정 배경을 보
다 구체적으로 살펴 보면 다음 네 가지를 들 수 있다.⁸⁾

첫째, 가내공업의 발달, 地主의 토지 중획 및 봉건제도의 몰락에 따른
경제적 무질서.

둘째, 지금까지 시행되어 왔던 자선사업의 실패.

셋째, 수도원의 해산과 같은 종교개혁에 따른 약간의 장애.

넷째, 왕조로 하여금 빈민구제를 국가의 기능으로 간주하게끔 하는 것에
크게 공헌한 國家主義의 발달.

이러한 배경 하에서 성립되었던 1536년법의 주요한 규정으로는 다음 네
가지를 들 수 있다.⁹⁾

8) P.Corrigan & V.Corrigan, State Formation and Social Policy untill 1871, edited
by N.Farry et.al., Social Work, Welfare and the State(London:Edward
Arnold,1979), p.5.

9) G.Nicholls, A HISTORY OF ENGLISH POOR LAW,Vol.1(N.Y.: Sentry
Press,1967), pp.121-5 요약.

첫째, 被救濟貧民(the pauper)의 구제와 취로에 필요한 기금 및 물자의 조달은 자선이나 시여의 형태로 하되, 이를 敎區委員들이 주민들에게 회사를 권유하는 방법에 의해 집행한다. 이 때 시여물품은 임의로 징수하되 개인적 처분은 허용되지 않고, 징수는 기부 의무를 지고 있는 개인이나 단체가 공동기금함이나 공공적 징수의 형태로 해야 한다.

둘째, 만약 이를 위반하면 위반자에게 벌금이 부과되며, 관계 출납장부도 기록 비치해야 한다.

셋째, 치안판사 및 시장은 관리인을 선정하여 5-13살까지의 미성년 결인을 도제로 보내고, 12-16살까지의 소년이 이를 거부하거나 이유없이 달아날 경우 체포해서 매질을 한다.

넷째, 부랑인이 재차 체포된 경우에는 매질과 함께 오른쪽 귀가 잘리우며, 세번째인 경우 순회재판소(quarter session)에서 유죄판결을 받게 되면 사형에 처해진다.

그러므로 이상의 내용에서 알 수 있듯이, 당시 Tudor왕조의 지배계층에게는 濫情主義와 폭동에 대한 공포가 혼재되어 있었다.¹⁰⁾ 또 이 법령은 엘리자베드貧民法의 기본 원칙을 태동시켰다고 할 수 있다. 즉 결식의 금지, 노인과 노동능력없는 자에게 제공할 施與의 조직적인 모집과 분배,¹¹⁾ 또한 貧民을 두 계층으로 분류하여 노동할 의사가 있는 자에게 일자리를 주는 반면 일할려고 하지 않는 자는 처벌하였다. 그리고 빈곤아동은 도제로 종사케 하였으나 나태한 아동은 부모 혹은 도제생활로부터 격리시켰다.

1547년법(An Act for the Punishment for the Vagabonds and for the Relief of the Poor and the Impotent Persons)은 가장 엄격한 규정을 도입하여, 노동능력이 있으면서도 3일 이상 계속 노동을 거부하는 노동자에게 적용할 노예제를 재도입하였다. 또 일반인이 부랑자의 가슴에 V자 낙인을 찍어 그를 2년간 노예로 삼을 수 있게 하였으며, 만약 그가 사역에서 도망

10) S.G.Checkland and E.O.(eds.), The Poor Law Report of 1834(Harmondsworth: Penguin, 1974), p.13.

11) D.Fraser, The Devolution of the British Welfare State(London:Macmillan, 1970), p.28.

하면 이마에 S자의 낙인을 찍어 평생동안 노예로 삼을 수 있게 하였다. 그래도 再犯하면 중죄인으로서 사형에 처하도록 규정했다. 그러므로 Tudor왕조의 제 입법들은 농업 노동자들을 농촌에 정착시킴으로써, 필요한 농업 노동력을 확보함과 동시에 흑사병 발생 이전의 임금으로 귀로시킬 것을 목적으로 삼았으며 농노제에 기초를 둔 봉건적 성격을 띠고 있었다고 보아야 한다. 왜냐하면 이 법을 전형적인 '피비린내나는 立法'(Blutgesetzgebung)(Marx)이라고 하지 않을 수 없으며, 또 이 법률이 제정된 가장 근본적인 목적은 무질서·폭력 및 부랑의 증대 등이 가져올 수 있는 다른 범죄의 방지에 있었기 때문이다.¹²⁾ 그리하여 노동에 관한 貧民의 권리는 무시되었으며, 가혹하고 집요한 빈민억압이 반복되었다. 그것의 당연한 결과로서 많은 탈법 행위, 목시적인 저항 및 지속적인 동요와 무질서 등이 야기되고 대규모의 폭동이 일어났다.

또 '63년에는 두 가지의 관계 법령이 통과되었다. 첫번째의 법령은 사람들의 자비심에 의뢰하는 것 만으로는 기부금을 효과적으로 조달할 수 없다는 점에 착안하여, 기부를 거부하는 자에 대한 처벌 규정을 도입하였다. 두번째의 기술자규제법(the Statute of Artificers)은 모든 사람들이 농업 노동자로 종사할 때는 요건화하지는 않았지만, 기술자에 대해서는 그 자격 요건을 설정했으며 또 그들의 임금수준도 한정하였다.

V. 엘리자베드貧民法의 실질적인 완성

1569년 이전까지의 구빈제도는 특정한 도시라는 지방자치단체에 의한 지역적인 특성을 띠므로써, 경제적 곤궁이라는 문제를 효과적으로 해결하지 못했다. 이러한 이유 때문에 '72년법은 이전까지의 모든 법률들을 폐지한 뒤, 전국적인 구빈대책과 구빈세제도를 확립한 최초의 법률이라고 평가받고 있다. 그것에 관한 구체적인 예로서, 救貧稅制度가 런던의 경우 '47

12) S.and B.Webb, op. cit., p.25.

년에 마련되었지만 전국적인 제도로 확립된 것은 '72년이었던 사실은 들 수 있다.

1572년법(An Act for the Punishment of Vagabonds and for the Relief of the Poor and Impotent)은 먼저 14살 이상의 부랑자가 초범일 경우 보증인이 없을 때를 한하여 매질을 하고서 귀에 구멍을 뚫고, 再犯 때에는 중죄인취급을 하며, 그리고 三犯 때에는 사형에 처하는 한편 이들을 구제하는 자에게는 벌금을 부과한다는 규정을 두었다. 왜 이와 같이 걸인과 부랑자에 대해 가혹한 강경 일변도의 정책을 취했을까? 근본적으로는 적어도 영국 사회에서의 貧 혹은 富라는 경제적 상태는 그 개인의 도덕성의 높낮이에 따라 결정된다고 위정자들은 보았기 때문이다. 즉 걸인과 부랑자 등 빈민들은 윤리적인 결함을 가진 결과 도덕적으로 실패한 자로 간주했던 것이다. 그러나 이 법은 사회체제의 동요를 예방하기 위한 노력과 관련된 규정만이 있었던 것은 아니고, 당시 지배계급들의 가부장적 온정주의를 반영하여 다음과 같은¹³⁾ 세 가지의 구빈규정을 설정함으로써 노동능력없는 貧民에 대한 보호를 규정하였다. 그러므로 Tudor왕조를 전후로 한 제 입법들이 갖는 특성을 살펴 보면, 16세기 이전의 貧民法이 사회체제의 동요를 예방하고 또 지배계급의 기득권을 옹호하기 위한 목적에서 '부랑과 걸식의 금지'만을 제시했던 반면, 16세기의 법률들은 가부장적 온정주의라는 이념이 법적 동기가 되어, 조악한 수준에서나마 다음과 같은 다소의 대책을 언급했던 차이점을 지니고 있다.

첫째, 치안관사와 시민들은 전체 지역을 분할하여, 해당 지역에서 출생했거나 3년간 그 지역에서 구제를 받고 있는 貧民을 조사 기록하며, 모든 주민들에게 매주 구빈모금액을 할당 부과하고, 또 그 징수 분담을 전담할 징세관과 빈민감독관을 임명해야 한다. 그리고 부담액의 납부를 완강하게 거부하는 자는 투옥시키되, 이에 이의를 제기하는 자는 순회재판소에 제소할 수 있다.

둘째, 충분한 구제기금이 없는 경우, 郡 內의 다른 읍 또는 敎區에서 구

13) G.Nicholls, op. cit., pp.161-8 요약.

결하는 것을 허가한다. 또 노동능력있는 자는 거주지의 빈민감독관이 지정하는 작업을 이행해야 한다. 만약 이를 위반하는 자는 부랑자로서 처벌받으며, 재범자는 사형에 처해진다. 그리고 만약 노동능력없는 자를 구제하고도 남는 것이 있으면, 치안판사가 적당한 장소에 부랑하는 죄인을 수용하고 빈민감독관 밑에 취로시켜 그 생활비를 마련하는데 충당한다.

셋째, 이 법령에 의해, 지금까지의 임의적인 구제기금의 모금 대신에 고용주들에게 구빈세를 강제 부과한다.

이상에서 본 바와 같이, 貧民을 원시적 수준에서나마 특성 별로 분류해서 취급했다고 하는 사실은 지금까지 결인·부랑자에 대한 탄압을 위주로 해 왔던 구빈행정이 구빈에 대한 소극적인 태도를 지양하고 적극적인 태도로 전환했음을 보여주고 있다.

그리고 私生兒에 대한 양육의무를 부모에게 전가한 것과 청소년에 대한 직업교육을 강조했던 1576년법(An Act for Setting the Poor on Work and for Avoiding Idleness)은 다음과 같은 네 가지를 규정하고 있다.¹⁴⁾

첫째, 종래에는 敎區의 부담으로 되어 왔던 사생아의 양육의무를 부모의 책임으로 규정하되, 이 규정을 위반하는 자는 처벌한다.

둘째, 청소년이나 태만한 부랑자에게 노동할 수 있는 기회를 주기 위하여 치안판사는 주민에게 세금 대신에 납부할 羊毛·麻·亞麻 및 鐵 등을 준비시키고, 이의 보관 및 작업의 분배와 관리를 위해서 징세 및 관리담당관을 임명해야 한다.

셋째, 만약 貧民이 건강하면서도 노동을 거부하거나 구걸한다든지 혹은 가공재료를 훼손·착복하는 등 작업에 부적당한 자는 矯正院으로 보낸다. 矯正院은 치안판사의 명령에 의해 각 郡에 1-2개소씩 설치한다. 그리고 그 운영비는 과세에 의해 조달한다. 또 치안판사는 矯正院의 관리를 위해 감찰관과 감시인을 임명한다.

끝으로, 더 나아가서 이 법은 敎區 내에서 구제를 받으면서 다른 敎區로 구걸다니는 노동능력없는 貧民에게 처음에는 채찍질을 가하고, 다음에는

14) Ibid., pp.168-73.

부랑자로서 처벌하며, 마지막으로 사형을 처하는 벌칙을 규정하고 있다.

이상의 兩 법에 의해 엘리자베드貧民法은 실질적으로 완성을 보게 되었다. 이렇게 성립된 엘리자베드貧民法의 제정 목적에는, 전제군주에 의한 사회질서의 유지와 동시에 빈민의 노동을 조직화함으로써 산업의 발전을 도모하려는 의도가 일부 포함되어 있었다. 그러므로 엘리자베드貧民法은 '舊社會秩序의 유지'라는 지주들의 의도와 '제조업의 발전'이라는 제조업자들의 의도가 결합된 채 성립되었다고 보아야 한다.

VI. 1597년법의 성립

1572년에 출발한 엘리자베드貧民法은 그 후 20년이 경과된 다음 1597년 법, 1601년법에 의해 재편성되어 정비되었다. 牧羊의 증가, 농경의 쇠퇴, 종획된 경지의 확대 및 농노제의 소멸 등의 농촌조직의 급격한 변화로 야기된 궁핍은 寒冷多雨한 기후의 불순으로 더욱 격화되었다. 농촌생활의 기본적인 변화와 흉작에 의한 궁핍의 증대는 새로운 貧民法의 등장을 촉진시켰다.¹⁵⁾ 이러한 상황 하에서 제정된 1597년의 빈민구제를 위한 법(The Act for the Relief of the Poor)은 '부랑인 단속조항과 빈민 구제조항의 분리'라는 의의를 가졌으며, 또 다음과 같은 규정을¹⁶⁾ 통해 빈민감독관직의 설립, 부랑하는 敎區民과 노동자들의 송환 그리고 가족들간의 상호부조 등을 의무화하였다.¹⁷⁾

첫째, 구빈업무를 관장하는 자는 치안판사와 빈민감독관이다. 빈민감독관은 2명 또는 그 이상의 치안판사가 선출한 교구위원이 포함된 4명으로

15) S.and B.Webb, op. cit., pp.61-2 요약.

16) G.Nicholls, op. cit., PP.183-6.

17) 그래서 Webbs는 1597년 이후의 빈민법들이 만족할만한 수준은 아니지만 빈민구제에 관한 나름대로의 규정을 명시하고 있었기 때문에, 그 이전의 법률들의 구제를 "억압체제내에서의 빈민구제"(Relief of the Poor within a Framework of Repression)라고 비난하고 있다.(S.and B.Webb, op. cit., p.61)

구성되며, 이들은 無給의 구빈관리로서, 치안판사가 책정한 구빈세를 징수하고 직접 빈민구제의 업무를 담당한다. 그러나 이들이 직무를 태만히 할 경우, 벌금을 부과한다.

둘째, 빈민감독관의 직무는 구빈세를 토대로 하여 실업상태에 있는 貧民에게 작업원료를 제공해 주는 것과 노동능력없는 신체장애인, 폐질자, 노인 및 맹인 등을 구제하는 것이다. 그러나 이들에게 부모나 자녀가 있을 경우 상호부조해야 하며, 만약 이를 위반하는 자가 있으면 벌금을 부과한다. 한편 빈민감독관은 치안판사의 동의를 얻어 남자의 경우 24살, 여자의 경우 21살까지 아동을 도제로 봉공케 한다.

셋째, 구빈세를 납부치 않는 교구민에 대해서는 치안판사의 허가를 얻어 그의 재산을 압류하거나 투옥시켜 세금을 납부할 때까지 유치시킬 수 있다.

넷째, 만약 敎區 내에서 징수하는 구빈세액만으로는 부족한 경우 치안판사가 그 敎區가 속하는 郡 內의 다른 敎區에 대하여 과세해서 보충할 수 있다. 반면에 여유가 있으면 이를 해당 郡 內에 있는 구빈원에 원조하거나 기타의 구제에 충당해야 한다.

또 1598년법은¹⁸⁾ 다음의 목적을 위해 지방세를 징수한다고 규정했다.¹⁹⁾

첫째, '부모가 부양할 수 없는 아동' 그리고 '기혼·미혼을 불문하고 스스로 부양할 수단이 없고 생계를 위한 통상적인 직업이 없는 사람'을 취로시키는 것.

둘째, 貧民을 취로시키는데 필요한 원료를 제공하는 것.

셋째, 신체장애인, 노동능력없는 자, 노인, 맹인 및 그 외의 貧民으로서 노동이 불가능한 자에게 필요한 구제를 실시하는 것.

끝으로, 아동을 도제로 보내는 것.

18) 이 법은 1597-8년에 걸쳐 의회를 통과했기 때문에, Bruce와 같은 이는 1598년법이라고 부르고 있음.

19) M.Bruce, op. cit., p.32.

VII. 엘리자베드貧民法의 滿開

'43엘리자베드' '舊貧民法' '초기貧民法'(the early Poor Law)이라고도 알려져 있는²⁰⁾ 1601년의 법이 갖는 의미는 엘리자베드貧民法의 최종적인 改竊에 있다. 즉 영국 자본주의의 본원적 축적기에 있었던 貧民의 대량 발생에 대해 질서의 유지와 치안방위적인 입장에서 제정된 15세기말 이래의 빈민관리법과 조례들을 집대성한 것에 지나지 않는다.²¹⁾ 또 이 법은 1572년법과 '76년법에 의해 실질적으로 완성되었기 때문에 부양의무의 범위를 祖孫間으로 확대한 것 외에는 새로운 내용이 없었다. 그러한 의미에서 '31년에 출발한 엘리자베드貧民法의 종착역이라고 할 수 있다.²²⁾

이 법은 추밀원을 정점으로, 敎區를 말단의 행정단위로 삼으며, 두 명의 치안판사에 의해 敎區民 중에서 선발된 2-4명의 빈민감독관에게 구빈행정

20) Friedlander는 1601년법, 舊貧民法 및 엘리자베드貧民法 등을 동일한 용어로 사용하고 있다.(Friedlander, op.cit., p.15) 이러한 用例는 영국의 貧民法史를 엘리자베드貧民法(1601-1834년), 新貧民法(1834-1908년), 소위 三重改革(1908-1939년) 그리고 비버리지계획과 관련정책들(1944년이후) 등으로 분류한 Furniss의 용어규정과는[N.Furniss & T.Tilton, The Case for the Welfare State:from Social Security to Social Equality(London:Indiana Univ. Press, 1979), p.95.] 다소 혼란이 있기 때문에, 이 용어들을 다음과 같이 규정한다.

* 엘리자베드貧民法 : 엘리자베드 1세의 재임기간(1558-1603년) 동안에 제정된 모든 貧民法.

* 舊貧民法 : 1834년의 新貧民法에 대칭되는 용어로서, 1834년 이전에 성립되었던 모든 貧民法.

그러므로 이상의 논의에 대해 "1601년법은 舊貧民法의 또 엘리자베드貧民法의 대표적인 입법이다"라는 말로서 그 결론에 가름코자 한다.

21) 菊池正治, 公的扶助の歴史, 古賀昭典編著, 現代公的扶助論(京都:法律文化社, 1990), p.67.

22) 健원 郎, イギリス社會保障の史的硏究:敎貧法の成立から國民保險の實施まで(京都:法律文化社, 1978), p.26. Friedlander와 마찬가지로 健원도 1601년법, 엘리자베드빈민법 및 舊貧民法을 동일한 용어로 사용하고 있음. 그러므로 이 문장 속에서의 엘리자베드빈민법은 舊貧民法의 의미로 이해해야 함.

의 책임이 부과된 중앙집권적인 기구를 설립했다. 그 외에 빈민감독관은 교구민에게 매주 혹은 적절한 시기에 적당한 금액을 구빈세의 명목으로 과세할 수 있는 권한을 부여받았다. 이러한 과세의 목적으로는 다음 네 가지를 들 수 있다.²³⁾

첫째, 부모가 부양할 수 없다고 간주되는 아동의 취업.

둘째, 자신을 부양하지 못하고 또 생계를 유지할 수 있는 통상적인 직업을 가지지 못한 기혼 및 미혼인 貧民들의 취업.

셋째, 貧民들을 노동에 종사케 하기 위해 亞麻, 大麻, 羊毛, 絲, 鐵 기타의 도구와 원료의 제공.

넷째, 빈곤하면서도 일할 수 없는 신체장애인, 노동능력없는 자, 노인, 맹인 및 기타 貧民의 구제.

또 이 법은 노동능력을 기준으로 貧民을 다음과 같이 분류하였다.

첫째, 노동능력있는 貧民 : 전장한 절인으로도 불리웠던 이들은 矯正院에 수용되었다. 교정원 내에서도 노역하기를 거부하는 절인이나 부랑자들은 감옥에 투옥되었다. 또 시민들이 이들에게 자선을 베푸는 것을 금지했으며, 다른 教區로부터 이주해 온 貧民들은 지난 1년 동안 거주했던 곳으로 복귀하도록 했다.

둘째, 노동능력없는 貧民 : 병자, 노인, 맹인, 聾者, 신체장애인, 狂人 및 아동을 부양해야만 하는 偏母 등이 이 유형으로 분류되어졌다. 그들은 법정자격의 범위 내에서 원조받을 수 있는 구빈원(poorhouse 혹은 almhouse)에 수용되었다. 만약 노동능력없는 貧民들이 거주할 집을 가지게 되거나 자택에서 원조하는 것이 더욱 저렴한 비용일 것이라고 생각될 때, 빈민감독관들은 현물로서 식량·의복 및 연료 등을 공급하면서 施設外救濟를 실시하도록 하였다.

셋째, 요보호아동 : 고아, 棄兒 또 부모로부터 버림받았거나 부모가 너무 빈곤하여 적절한 보호를 받지 못하는 아동을 말한다. 이러한 아동들은, 보호하기를 원하는 시민에게 위탁되었다. 만약 적절한 無料委託家庭(free

23) 전원 郎, 前掲書, p.27.

home)이 없을 경우 아동은 최저임찰자에게 맡겨졌다. 어느 정도 노동을 할 수 있는 8세 이상의 아동은 도시주민들에게 맡겨져 도제생활을 하게 하였다. 소년들은 24세가 될 때까지 주인의 商去來활동을 배웠으며, 소녀들은 가정부로 맡겨지거나 21세 혹은 결혼할 때까지 도제로서 생활하였다.²⁴⁾ 이것은 1563년의 도제규제법(the Statute of Apprentices)의 규정을 빈곤아동들에게 적용하려고 한 것이었다. 부랑빈민에 대한 대책 중 이러한 방법이 주류를 이루었으며, 오히려 구빈행정은 그 보충적인 위치를 점하고 있었다. 또 도제규제법에서는 인구를 농업 혹은 보다 단순한 직업에 의해 그들의 생계를 유지시킬려고 했던 반면, 높은 수준의 직업으로 도제를 보내는 것에 대해서는 제한하는 규정을 두고 있었다. 예를 들면 수공업기술자는 일반시민의 자녀만을 도제로 삼든가, 상인이나 고급기술자의 경우에는 보다 엄격하여, 자신의 자녀 혹은 40실링의 자유토지보유자(the free-holder)의 자녀로 제한하는 등으로 규제하였다. 즉 빈곤아동이 좋은 직업으로 도제나 갈 가능성은 없었던 셈이다. 그러므로 도제규제법의 목적은 노동의무의 강제에 의해 사회질서를 유지하려는 것이었다고 보아야 한다. 또한 도제개시 연령은 도제규제법에서는 농업부문의 경우 10세였지만, 그 후 7세였던 경우도 貧民法의 사례에서 나타나고 있다.²⁵⁾ 이 사실은 도제제도가 아동복지의 차원에서가 아니라, 노동력의 부족 현상을 해소해야 한다는 산업자본가들의 이기적인 욕구 때문에 확립되었음을 입증해 주고 있다.

여하튼 이상과 같은 세 가지의 분류는 綜合救貧院(the Mixed Poorhouse)의 예에 비하면 貧民들을 좀 더 체계적으로 분류했다고 할 수 있다. 그러나 노동력을 기준으로 貧民들을 이렇게 분류한 이면에는 첫째, 그들의 생활을 향상시키려는 순수한 인도주의적 동기보다 貧民들을 좀 더 체계적으로 분류함으로써, 떠돌아 다니기 때문에 사장될 수 있는 노동력을 조직화하여 사회의 생산력을 제고시킬려는 의도, 둘째, 노동력을 기준으로 貧民들을 분류함으로써, 그들을 보다 쉽게 관리하려고 하는 지배계급의 자기보호

24) S.and B.Webb, op.cit., p.196.

25) 高島 進, イギリス社會福祉發達史論(京都:ミネルヴァ書房, 1979), p.3.

적인 전근대적인 발상이 내재해 있음을 간파할 수 있다.

또 이러한 분류는 노동력을 분류의 유일한 기준으로 선정한 반면 貧民들의 경제적·사회적 및 심리적 제 특성을 무시함으로써, 클라이언트의 독립적인 생활·재활을 목표로 삼는 社會福祉의 기본적 성격에도 부합하지 못하는 문제점을 내포하고 있다.

이러한 문제점은 빈곤문제에 대한 국가의 책임을 전혀 명시하지 않은 다음과 같은 이 법의 원칙들을²⁶⁾ 통해서도 쉽게 간파할 수 있다.

첫째, 빈민감독관은 각 敎區의 치안판사에 의해 매년 지명되어야 한다.

둘째, 노동능력이 있으면서도 생계를 부양할 수단이 없는 貧民에게는 직업이 주어져야 한다.

셋째, 이 법을 시행하기 위한 기금은 모든 세대주의 세금에 의해 충당되어야 한다.

넷째, 만약 해당 지역에서 기금이 불충분할 경우 같은 郡에서 혹은 이웃 敎區로부터 기금을 조달할 수 있는 권한이 치안판사에게 주어져야 한다.²⁷⁾

다섯째, 빈민감독관은 두 명의 치안판사의 동의 하에서 빈곤아동을 도제로 종사케 할 권한을 가진다.

여섯째, 영주의 동의 하에서 지방행정기관은 작업장을 건설하고 황무지를 개간할 수 있는 권한을 부여받는다.

일곱째, 부모와 자녀가 서로 부양해야 하는 가족부양책임의 원칙이 祖父母에게로까지 확대되어야 한다.

끝으로, 작업을 거부하는 貧民들을 懲治監이나 불결한 감옥에 투옥할 수 있는 권한을 치안판사에게 부여한다.

26) B.J.Piccard, an Introduction to Social Work:A Primer(Homewood:Dorsey Press,1975), pp.46-7.

27) 이것은 다른 교구의 원조에 관한 조항이다. 궁핍의 증가로 인해 필요한 구제 자금을 충분히 조달할 수 없는 교구에 대해서는, 다른 교구가 그 비용을 주민에게 과세하여 원조하도록 규정하였다. 이것은 '救貧稅援助條項'(the Rate in Aid Clause)이라고 불려지고 있지만, 실제로는 교구중심주의 때문에 실시되지 않았다고 한다.(전원 郎, 前掲書, p.27.)

다음으로 一番의 그 원칙에 대한 설명은 다음과 같다.²⁸⁾

첫째, 국민은 국가에 대한 의무로서 빈민구제를 위한 구빈세를 각출해야 한다.

둘째, 구빈세의 부과 및 貧民에 대한 구제는, 敎區를 단위로 치안판사의 감독 하에 두어야 한다.

셋째, 노동능력없는 貧民은 자신이 거주하고 있는 敎區에서 혹은 그 敎區의 비용에 의해 구제되어야 한다.

넷째, 자활할 수 없는 사람들의 자녀에게는 직업을 주어 취로시켜야 한다.

다섯째, 건장한 부랑인, 절인은 형법으로서 억압하지 않으면 안된다.

끝으로, 노동능력있는 자에게는 작업을 제공하여 강제적으로 취로시켜야 한다.

이러한 제 원칙들에 대한 해석을 토대로 이 법의 특징을 살펴 보면 다음과 같이 분류할 수 있다.²⁹⁾

첫째, 정부조직의 일종인 敎區와 無給의 非전문가인 행정관에 의탁된 구빈행정.

둘째, 敎區主義에 대한 완강한 집착.

셋째, 지역적 혹은 전국적인 규모에서 장기간에 걸쳐 전개되어 왔던 구빈행정실무를 개선하려고 시도했던 점.

넷째, 구빈행정체계에 일관성을 결여했던 점.

끝으로, 특정 지역은 상대적으로 관대했던 반면, 일부 지역은 지나치게 가혹했던 특성 등이 여러 가지 역사적 사례에서 나타났던 것처럼 지역적인 편차가 심했던 점.

또 高島는 그 특징을 다음과 같이 두 가지로 설명하고 있다.³⁰⁾

첫째, 救貧의 교구책임주의의 귀결로서, 구빈비의 삭감이 행정의 강력한 관심이 되었던 점.

둘째, 개인주의적 貧困罪惡觀이라는 가치관이 구빈행정에 반영되었던 점.

28) 一番ヶ瀬康子, 社會福祉事業概論(東京:誠信書房,1978), pp.46-7.

29) J.D.Marshall, the Old Poor Law,1795-1834(London:Macmillan,1965), pp.9-13. 요약.

30) 高島 進, 前掲書, p.4.

종전의 여러 가지 구빈대책과 비교해 볼 때, 이러한 원칙에 의해 시행된 엘리자베드貧民法의 가장 큰 특징으로는 貧困觀의 변화를 지적할 수 있다. 중세기 ‘神의 貧民’으로서 자선의 대상이 되었던 貧民이 엘리자베드시대에서는 ‘공공의 公害物’(the Public nuisance)로서 관리의 대상으로 전락해 버리고 말았다.³¹⁾ 엘리자베드시대의 이러한 貧困觀을 다음과 같이 설명할 수 있다.³²⁾

첫째, 빈곤문제는 건전한 營利原則에 의해 처리하려고 한다.

둘째, 貧困은 개인의 성격적 결함에서 발생하는 것이기 때문에 貧民을 가혹하게 다루어야 하며, 융화책은 위험하다.

셋째, 하층계급은 태만하기 때문에 일하지 않을려고 한다.

이러한 貧困觀은, 이 법이 사회질서를 유지하고 산업을 발전시킬려는 목적 하에서 제정되었다는 점을 감안해 보면 쉽게 추측될 수 있다. 즉 여전히 초기의 억압책이 잔존해 있으며 貧民을 경멸시하였다. 또 “노동자는 貧困을 숙명으로 여기고 근로에 진력할 것이다”라는 당시 지배계급의 여론에서 알 수 있는 것 처럼, 그들은 노동자가 빈곤한 것은 지극히 당연한 것이며, 상업과 고리대자본업만이 국가의 보호와 간섭 하에 여러 가지 경제활동의 은혜에 맡기는 것이 타당하다고 생각하고 있었다. 그러므로 현대의 관점에서 보면 이 법의 내용은 빈민구제와는 전혀 무관한 것이며, 종전과 마찬가지로 징벌적·관리적 방법으로 대응했다고 보아야 한다.³³⁾ 그 근거로서는 1601년의 貧民法은 그 법의 목적 중 하나를 “스스로 생계를 유지할 수 없거나, 일상적인 일자리를 가지지 못한 사람이면, 그의 혼인 여부에 관계없이 일을 하게 해야한다.”에 두었던 사실을 들 수 있다. 또 특기할만한 사실로서, 구빈위원회는 고용 목적을 달성하기 위하여 그들이 취할 수 있는 대안을 네 가지로 제시하고 있다. 첫째, 공공 혹은 민간조직을 통한 고용기회의 창출. 둘째, 구걸의 억압 등을 통한 취업 압력. 셋째, 빈곤아동에 대한 취업기회의 제공을 통한 가족 수입의 보충. 넷째, 빈민고용을 촉진하

31) 吉田久一·高道進, 社會事業の歴史(東京:誠信書房,1978), p.59.

32) 高島進, 前掲書, p.139.

33) 菊池正治, 前掲書, p.68.

는 임금보조. 이러한 대안들은 17-8세기에 채택되었으며, 18세기의 初에는 첫째안이, 末에는 넷째안이 주로 채택되었다.³⁴⁾

이상에서 나타난 1601년법의 원칙·특징 및 貧困觀 등을 토대로, 그 법의 성격을 다음과 같이 설명할 수 있다. Tudor왕조의 구빈제도는 절대왕정의 사회질서유지를 위한 경제정책의 일부였다. 마치 기독교인이 종교적 이유로 경제적 개인주의를 신봉하지 않았던 것 처럼, Tudor왕조의 추밀원은 國政上의 이유로 경제적 개인주의를 불신하였다. 그들의 목적은 현존하는 계급관계를 가부장적인 절대주의 정부의 제한적이며 보호적인 억압하에 있으므로, 그 계급관계를 확고부동한 것으로 만드는데 있었다.³⁵⁾ 현대적 용어로 표현한다면, 사회복지정책의 통제적 성격에 해당된다. 실제로 엘리자베드貧民法에서는 국가권력의 통제하에 노동능력있는 貧民에게는 노동의 의무를, 敎區에 대해서는 구제 의무라고 하는 二重의 의무를 국민들에게 부과했던 것이다.³⁶⁾

이상과 같은 1601년법의 문제점과 전근대적인 貧民觀에도 불구하고 이 법은 300년 동안 영국 정부의 책임 하에서 이루어진 공적 구제의 형태를 정착시키게 되는 의의를 가진다.³⁷⁾ 그 뿐 아니라 근대사회복지에 대해서도 다음과 같은 새 가지의 점에서 크게 기여했다고 볼 수 있다.³⁸⁾

첫째, 貧民法의 조직과 관리, 貧民의 처우방법 및 구제원조기술의 발달에 기여했다. 물론 오늘의 기술이 영국 貧民法으로부터 그 전부가 발달된 것은 아니며, 또 영국의 救貧官吏의 행정상의 모든 경험이 일종의 典範으로 지칭되는 것도 아니다. 그러나 영국 貧民法의 실시 경험으로부터 런던 자선조직협회가 안출되었고, 그것으로부터 케이스워어크와 지역사회조직론이라는 社會福祉의 기본적 기술이 발달하였다.

둘째, 구빈문제에 대한 공공적 국가적 책임의식의 발달을 촉진했다고 하

34) G.V.Rimlinger, op. cit., pp.35-6.

35) R.H.Tawney, Religion and the Rise of Capitalism(London:Penguin,1948), p.170.

36) 권원 朔, 前掲書, pp.28-9.

37) 小山路男, 前掲書, p.23.

38) 田代不二男, 社會福祉概説(東京:光生館,1974), pp.52-3.

는 의미의 공헌이다. 그것은 貧民을 敎區에 배속시켜, 결식을 금지하려고 했던 정부의 노력에서 비롯되었다. 그러한 노력에서 출발한 다음, 지방자치 단체를 단위로 하여 구빈행정을 실제로 전개해 나아갔다. 그 후 전국적인 규모에서 통일적 구제제도를 확립한 다음 그 발생 원인 및 불행을 경감시키기 위해, 국가활동의 일부로서 노령연금 · 건강보험 및 실업보험의 제도를 제정하기에 이르렀다.

셋째, 결국 영국 貧民法은 그 오랜 역사적 경험에도 불구하고, 구빈 목적을 달성하기 위해서는 사후대책만으로는 무익하다는 것을 이해시켰다. 즉 모든 구빈활동은 貧困의 원인을 추구하고, 그것에 대한 예방적 · 건설적 수단 및 정책에 해당되는 고용량의 증대나 공중위생의 향상 · 의무교육의 보급 등의 보편적 시책이 필요함을 인식시켰던 것이다.

그러나 이러한 의의에도 불구하고, 당시의 정치적 상황에 따른 중앙집권제의 약화라고 표현할 수 있는 다음과 같은 이유 때문에 이 법은 소기의 성과를 거두지 못하게 된다.³⁹⁾

첫째, 세금과 물가의 강제집행, 토지의 이용이 정치적으로 불가능했을 뿐 아니라 종획운동 · 임금률에 대한 비통제 그리고 자유로운 고용권 등을 비호하는 층이 의회를 점거함으로써 중앙정부에 대한 불복종이 전국적으로 더욱 증대되었던 점.

둘째, 당시의 중앙정부는 보조금이라는 유력한 무기도 또한 행정사찰의 권한도 가지지 못한 결과 중앙정부의 지배가 말단지방에까지 미치지 못했던 점.

셋째, 스튜어트시대에 접어들자 국왕신권설이 주장되면서 전제지배도 더욱 강화되지만, 이와 아울러 외국무역의 확대에 의한 부유한 상인의 등장과 계속된 물가등귀 저수준의 임금을 계속 유지함으로써 막대한 이윤을 얻은 임대농업가의 번영 등 중산계급의 세력도 강화됨으로써 兩者의 충돌이 불가피하게 되었던 점.

그 결과 시민혁명이 시작되어 중앙정부의 통제가 불가능하게 됨으로써

39) N.Furniss & T.Tilton, op. cit., pp.96-7.

종래의 전제적인 빈민대책은 근본적으로 붕괴되기 시작하여⁴⁰⁾ 치안관사와 빈민감독관은 중앙법령과는 상관없이 지주계급의 지배 하에서 구빈행정을 실시했으며, 대부분의 경우 법률은 일반적 관행으로 실시되어 오던 것을 추진하였을 뿐이다.⁴¹⁾

VII. 結論

인류사회의 자본주의 역사에 등장한 최초의 법제로는 영국의 엘리자베드貧民法을 들 수 있다. 이 법은 빈곤문제를 해결해야 할 책임이 국가에 있음을 인정한 최초의 법이었으며, 또 전국적으로 통일된 구빈행정을 최초로 전개했던 법제였다는 데에 그 의의가 있다. 그러나 다음과 같은 세 가지 특성에 비추어 볼 때, 이 법은 反인권적 특성을 강렬하게 띠고 있었으며, 그러한 맥락과 동일하게 오늘날 많은 관계 학자들은 영국 貧民法이 갖는 모순과 질곡의 극복을 통해 福祉國家가 성립되었다고 이해하고 있다.

첫째, 엘리자베드貧民法은 물론, 이 법의 토대가 되는 그 이전의 모든 貧民法들은, 빈민들의 경제적 위협으로 인한 사회 불안을 예방하려는 목적 하에서 제정되었기 때문에, 그 입법 동기가 순수한 인도주의에 있는 것이 아니라 지배계급의 기득권을 옹호·유지하는 데에 있었다고 이해해야 한다. 그 근거로서는 노동자들의 최고임금을 법 규정을 통해 통제했던 점을 들 수 있다.

둘째, 엘리자베드貧民法은 社會福祉의 대상인 貧民을 노동능력있는 貧民·노동능력없는 貧民 및 養保護兒童 등 세 범주로 분류함으로써, 이전의 법제들과 비교해 볼 때 다소 진일보된 체계성을 갖추었다고 이해할 수 있다. 그러나 이러한 분류는 노동력을 분류의 유일한 기준으로 선정한 반면 貧民들의 경제적·사회적 및 심리적 특성들을 간과함으로써, 클라이언트의 독립적인 생활·재활을 목표로 삼는 社會福祉의 기본적 성격에 부합되지 못하는

40) S. and B. Webb, op.cit., p.149.

41) Ibid., p.79.

문제점을 내포하고 있다. 그러므로 貧民들을 이와 같이 분류한 진정한 목적은, 순수한 인도주의적 동기보다 노동력을 조직화함으로써 사회의 생산력을 제고시킬려는 의도 그리고 貧民들을 보다 쉽게 관리할려는 지배계급의 자기보호적인 발상 등에 있었다고 평가해야 한다.

셋째, 要保護兒童들을 위해 徒弟制度를 채택하긴 했지만, 이 제도도 아동들이 고급기술직에 도제로 나가는 것을 제한했기 때문에 兒童福祉의 차원에서가 아니라 노동의무의 강제에 의해 노동력의 부족을 타개하는 데에 진정한 목적이 있었다고 평가해야 한다.

이러한 세 가지의 특성을 토대로 이 법의 성격을 다음과 같이 요약할 수 있다. 엘리자베드貧民法이 비록 빈곤문제의 해결 책임이 종전의 교회를 대신하여 세속적인 기관인 국가에 있음을 인정하였다 하더라도 또 구빈사업의 재정 확보를 위해 救貧稅라는 목적세를 신설한 긍정적인 측면도 있긴 하지만, 이 법은 당시의 지배계급이 사회체제의 탄력성을 유지하기 위한 목적에서 시도된 편협된 관용의 결과로 제정되었다고 이해해야 한다.

이상과 같은 역사적 사실들의 분석을 통해, 이 법이 주는 교훈을 다음과 같이 정리할 수 있으며, 이것이 바로 「福祉國家 성립의 內部的 조건」⁴²⁾ 중 일부에 해당되는 것이다.

첫째, 복지국가주의적 빈곤관의 정립. 영국 사회는 19세기 말부터 '복지

42) 사회복지학도들이 가장 많이 활용하고 있는 용어 중 하나는 바로 '福祉國家' 일 것이다. 그러면서도, 어떻게 하면 복지국가가 성립될 수 있을까? 즉 '福祉國家로 가는 길'의 모색에 관한 국내의 논의는 지극히 미흡한 실정에 있다. 이러한 와중에서 그 성립 조건에 관한 지금까지의 논의로는 "평화의 보장 · 수정자본주의의 확립 · 민주주의의 확보 및 개인의 복지에 대한 국가책임의 수행" (金尙均, 현대사회와 사회정책, 서울大學校出版部, 1988, pp.56-61 요약)이 있는데, 이것에 비해 본 연구자는 施設外救濟制度의 확립 · 계급정당제도의 도입 · 福祉厚生稅의 마련 · 福祉國家主義的 빈곤관의 정립 · 국민최저수준의 확보 · 사회복지정책과 기타 국가정책간의 대등한 관계 정립 · 사회적 서비스에 대한 클라이언트의 법적 정치적 권리의 인정, 그리고 구빈행정의 담당자로서 유급의 전문가 채용 등 여덟 가지를 들고 싶다. (金東局, 西洋社會福祉史論, 裕豐出版社, 1994, pp.309-13)

국가로 가는 길'로 접근하기 시작하는데, 그러한 배경 중 하나가 자유방임적 빈곤관으로부터 복지국가주의적 빈곤관으로의 전환이라고 할 수 있다. 前者의 빈곤관이 나태 및 절약심의 부족 등과 같은 개인주의적 빈곤관과 동일한 맥락인 윤리적·도덕적 빈곤관이라면, 後者는 역사적·사회적 빈곤관이라고 그 차이점을 구별할 수 있다. 현대 산업사회에서 빈곤의 주된 원인은 질병·실업 및 부적절한 수입 등에 있는 것이며, 또 개인의 도덕적 덕성만이 강조될 경우 사회제도가 수립되어져야 할 필요성이 상실되는 문제점을 야기하게 된다. 뿐만 아니라 중산계급의 특성인 근면·절제 등과 같은 생활 태도는 그 행동이 규칙적으로 반복될 때에만 일종의 생활 습관으로 형성되는 것이다. 그러므로 현대 사회에서는 빈곤에 대한 윤리적이고도 도덕적인 접근법은 불식되어져야만 하며, 또 생존을 위해 노동에 종사하고 있는 자가 노동력을 상실하게 되거나 일자리를 얻지 못할 경우 자신의 임금에 해당되는 몫만큼의 사회적 권리를 가져야 함이 옳다.

둘째, 사회복지정책과 기타 국가정책 간의 대등한 관계 정립. 서구 사회의 주도 하에 전개되어 온 현대의 산업사회에서는 감성과 이성·정신과 물질을 각기 별개의 것으로 이해하는 二元論的인 가치관을 토대로, 한편에서는 고도의 경제성장을 이룩했지만 다른 한편에서는 物神主義의 만연으로 인해 인간의 도덕관과 정신관이 극단적으로 황폐화되고 말았다. 이러한 二元論的인 가치관으로 인해 경제정책과 사회정책을 별개의 것으로 간주한 다음, 後者를 前者의 하위 개념으로 이해하려는 경향이 만연되어 있는 실정이다. 영국의 경우, 1601년법이 그 중 하나에 해당된다. 이 사례에서는 구빈정책을 대외무역과 관련한 국가경쟁력의 강화·산업의 발전 등을 위한 부차적인 수단으로 간주했기 때문에, 1660년대의 이윤추구적인 빈민고용론(the Profitable Employment of the Poor)의 예에서 알 수 있듯이, 이 정책이 산업의 발전 등에도 실질적인 도움을 주지 못했을 뿐 아니라 빈곤문제의 해소에도 실패하였던 것이다. 그러므로 복지국가의 실현을 위해서는 사회정책과 경제정책을 국가정책의 兩 측으로 이해하는 시각이 마땅히 필요한 것이다.

끝으로, 사회적 서비스에 대한 클라이언트의 법적·정치적 권리의 인정. 영국 사회에서 복지국가가 성립되기 이전 즉 19세기 이전까지의 구빈사업의 동기로서는 종교적·인도주의적·정치적 및 경제적 동기 등이 혼재되어 있었다. 그런데 이상의 여러 동기들을 토대로 한, 어떠한 구빈사업도 빈곤문제를 효과적으로 해결하지 못했다고 평가받고 있다. 그 이유는 무엇일까? 이 시기의 구빈사업은 주로 감상적 善意와 동정에 의해 전개되었으며, (일원론적인 시각을 토대로 해석할 때) 이 善意와 동정이라는 심리적 요소는 상황이 변했을 경우 언제든지 냉대와 무관심으로 전환되는 속성을 지녔기 때문이다. 그러므로 빈곤문제의 효과적인 해결을 위해서는, 빈민들에게 사회적 서비스에 대한 권리성을 전제하지 않으면 안된다고 주장하고 싶다. 그리고 일반적으로 권리는 실체권과 절차권으로 분류될 수 있는데, 헌법의 정신을 실천해야 하는 사회복지관계법의 규정이 상징적인 의미만을 띠면서 구체적이지 못하다는 점은 주지의 사실이다. 이러한 점을 감안하여, 빈민 등의 권리를 실질적으로 보장해 주기 위해서는, 실체권 뿐만 아니라 절차권도 함께 강조되어야 한다. 즉 여러 가지 사유로 헌법이 규정하고 있는 '인간다운 삶'을 보장받지 못할 때에는 그 사안을 제소할 수 있는 권리까지도 보장해 주어야 한다. 이러한 절차권의 구체적인 형태로서 소위 '접근권'이 최근 법학 분야에서 활발히 논의되고 있다.