

英國 福祉國家의 退職年金 政策의 發展에 關한 研究

—A Study of the Development of Retirement Pensions Policy in
the British Welfare State—

金 尙 均

〈서울대학교 社會福祉學科 助敎授〉

目 次

第一章 序 論	第二章 政當의 大略
第二章 理論的 準據들	第五章 年金에 대한 大討論
第一節 福祉模型	第一節 1969년의 Crossman計劃
第二節 정책형성모형	第二節 Crossman계획 반대 캠페인
第三章 社會問題로서의 退職年金	第三節 1971년의 Joseph계획
第一節 연금자들의 연금 인상운동	第四節 노동조합의 노인처우개선캠페인 (Better Deal for Aged)
第二節 年金問題	第六章 Castle戰略
第四章 政治問題로서의 退職年金	第七章 結 論
第一節 選擇可能的 政策들	

第一章 序 論

本 小考는 두가지 目的을 갖고 있다. 그 첫째는 英國 福祉國家에서의 退職연금¹⁾정책의 진화과정을 살펴보는 것이며 두번째 目的은 政策過程 研究의 몇가지 기본 접근법에 대한 평가를 1945년에서 75년간에 발생한 退職연금 政策의 변화에 비추어 시도해 보는 것이다.

영국의 現代 社會政策史에서 노령연금은 긴 역사를 자랑하고 있을 뿐만 아니라 오늘날에

1) 年金연령(pensionable age. 男 65세, 女 60세)의 최초 5년간에 적용되는 것으로 고용으로부터 은퇴하는 경우에만 지급받을 수 있는데 반해, 그 이후부터 지급되는 노령연금(old age pensions)은 노동여부를 묻지 않는다. 본 논문에서는 두 종류의 연금을 무차별 사용할 것이다.

도 受惠者의 수 및 公共支出 金額에 있어서 가장 으뜸가는 社會保障 프로그램이다. 1979년 통계²⁾에 의하면 총 인구의 16.1%인 약 8,996,000명이 퇴직연금자이였으며 퇴직연금 총액은 전체 국민소득의 5.68%에 이르렀다.

老後 保障의 問題가 모든 산업국가의 社會政策에서 중요한 위치를 점하고 있다는 사실은 老人福祉가 福祉國家(the Welfare state)의 特性을 검토해 보는 한 유용한 근거를 제공해 주고 있다고 볼 수도 있겠다. 그 이유로는 첫째, 老人福祉란 政策의 임기응변과 조정에 못지 않게 福祉施策의 質的 充分性の 問題도 관련되기 때문이며, 둘째, 産業化 社會에서 공통적 경향으로 나타나고 있는 人口의 老齡化 現象에 관해 많은 관심이 표성되고 있기 때문이다. 그리고 세계로 産業化와 都市化의 결과, 점점 더 많은 수의 老人들이 獨立生活를 하고 있으며 네째로 연금자 집단은 정치적으로도 중요하기 때문이다. 예를 들어 1979년 5월의 영국 총선거시 총 유권자수가 41,095,649명이였으며, 이중 퇴직인구는 약 9,670,000명을 헤아렸기 때문에 순전히 산술적으로만 생각한다면 퇴직연금자들이 행사할 수 있었던 투표권의 힘이란 전체의 23.5%를 좌우했다고 표현할 수도 있는 것이다. 그러나 社會政策的 見地에서 볼 때 무엇보다 더 중요한 이유로는 점차적으로 福祉國家 발전의 요체적 이슈로 발전해 온 公共福祉(public welfare)와 私的 福祉(private welfare)의 關係 糾明의 問題가 바로 이 老人福祉를 둘러싸고 가장 명확하게 顯著化되어 왔다는 사실을 들 수 있겠다. 이 문제는 최초로 1955년 Titmuss교수에 의해 포착되었으며³⁾ 이후 문제의 심각성이 더해가고 있음이 Sinfield에 의해 1978년에 판명되었다.⁴⁾

영국에 있어 퇴직연금제도의 발달사를 고려하는 경우 다음과 같은 질문들이 제기될 수 있다; 연금 이슈가 어떻게 해서 정치 議題로 되었던가? 입법과정에서 어떤 집단들이 활약했으며 성공여부는 어느 정도였는가? 이상과 같은 질문들은 퇴직연금정책의 이해에 절대적 중요성을 지니고 있지만 사실상 무시되어 왔다. 1974년의 Heclo의 연구⁵⁾ 이후 영국 퇴직연금제도의 진화에 관한 출판물은 거의 전무한 상태이다. 반면에 최근 들어 정치학자들은 물론 社會政策學者들까지도 政治 이슈가 해결되는 方法에 관한 연구의 중요성에 대해 강조를 하고 있는 실정이다.⁶⁾ 따라서 본 小考는 이러한 취지로부터 출발하여 결국 퇴직연금정책이 어떻게 형성되었는가에 대한 이해를 증진시키기 위한 사례연구라고 할 수 있겠다.

- 2) H.M.S.O., "Annual Abstract of Statistics," No. 117, 1981, p.74 "National Income and Expenditure," 1980, p.30.
- 3) R.M. Titmuss, "The Social Division of Welfare: Some Reflections on the Search for Equity," Liverpool University Press, 1956.
- 4) Adrian Sinfield, "Analyses in the Social Division of Welfare," in Journal of Social Policy, Vol. 7, Part 2, April 1978, pp.129~156.
- 5) Hugh Heclo, "Modern Social Politics in Britain and Sweden," Yale University Press, 1974.
- 6) John Edwards, "Subjectivist Approaches to the Study of Social Policy Making", in Journal of Social Policy, Vol. 10, Part 3, July 1981, p.289.

本 研究의 자료 수집은 문헌연구와 질문지 조사 방법을 이용했다. 질문지조사에 관해 부연하면 먼저 퇴직연금제도의 발달에 지대한 영향을 미쳤다고 판단되는 13人을 선정했다. 이들은 정치인, 노동조합 지도자, 학자, 전직 고급공무원, 압력단체(pressure group) 지도자, 그리고 민간 보험회사 경영자들이었다. 이들에 대한 질문지는 공통적인 것과 개인의 특수적인 것으로 나누어 각기 개별적으로 작성하여 수송하였던 바 이들 中 12名이 회신하여 주었으며 회송된 12매의 응답지 중 3매는 貴重한 자료로서 유익하였다.

本章의 서론에 이어 第二章에서는 理論的 배경의 설명으로 第三章에서 다루어질 年金政策의 구체적 내용과 관련된 이론의 개설이 될 뿐만 아니라 政策過程 研究의 接近法 中 理念 또는 合理的 模型의 설명과 그에 대치되는 漸進主義(incrementalism)의 이해에 결정적 도움을 줄 수 있는 集團制度(group system) 接近法이 說明된다.

1945年 以後의 최근 年金政策 發展에 關한 내용은 4個의 章으로 구분되어 설명되는데, 이는 Downs가 달한 問題出現의 5段階⁷⁾에 따라 분류한 것이다. 즉 第三, 四 및 五章은 각각 Downs의 第一, 二 및 三段階에 해당하지만 本 研究의 종결을 1975년의 社會保障 年金法(The Social Security Pensions Act)의 통과와 同時에 맺기로 했을 뿐만 아니라 Downs의 第四 및 五段階가 사실상 많은 部分에서 중복되어 있다는 理由때문에 본 소고의 第6章은 이 양단계를 모두 대표하고 있다고 보아도 큰 무리가 아닌 것 같다. 이어서 마지막 結論의 第七章에서는 첫째, 1945년에서 75년까지 30년간에 걸쳐 나타났던 退職年金 政策의 進化를 說明해 보고 둘째, 年金政策過程에 관한 세가지(전통적, 합리적, 집단체제적)의 接近法에 대한 評價를 시도해 보고자 한다.

第二章 理論的 準據들

本章의 목적은 社會政策의 形成 및 福祉問題의 검토에 있어서 價値의 역할을 조사해 보는 것과 政策形成論의 諸理論을 고찰해 보는 것이다.

第一節 福祉模型

福祉模型의 고찰에 앞서 복지모형의 이해를 증진시키기 위해 이들 모형의 구성을 가능하게 하는 이념적 갈등의 근원을 6가지로 구분해 보는 것이 유익하겠다. 첫째로 지적할 수 있는 것이 社會價値의 相異性이다. 自由(freedom), 個人主義(individualism) 그리고 市場經

7) Anthony Downs, 'Up and Down with Ecology', in J. Bains, "Environmental Decay," Little Brown, Boston, Cited in J.J. Richardson and A.G. Jordan, "Governing Under Pressure," Martin Robertson, 1979, pp.90~91.

濟(market economy)를 기본 가치로 택하는 사람들이 있는 반면 平等(equality), 自由(freedom), 그리고 友愛(fraternity)를 중요시하는 사람들이 있다.

이념갈등의 두번째 근원은 복지 서비스의 제공에 대한 國家의 役割에 관한 差異이다. 選擇主義(selectivism)에 입각해서 國家의 책임을 극소화시키고 개인의 책임을 증대시켜야 된다는 주장이 있는가 하면 普遍主義(universalism)를 통해 國家책임을 점차 확대시켜 나가야 한다는 주장이 있다.

세번째의 이념갈등은 빈곤에 대한 상이한 이념에 기인하고 있다. 絕對的 貧困 개념을 사용하는 사람의 경우엔 인간이 육체적으로 기능을 발휘하는데 필요한 최소한의 財貨를 貧困水準으로 측정하는가 하면 相對的 貧困은 相對的 貧困者의 소득 수준이 여타 사회 구성원들의 수준과 비교할 때 현저히 낙후되어 있는 상태라고 정의한다.

내제로 지적할 수 있는 이념적 갈등의 근원을 우리는 國家資源의 配分(allocation) 및 分配(distribution)問題에서 발견할 수 있다. 경제성장을 중요시하는 사람들은 劣等處遇(less eligibility)나 정부 예산의 사회복지 지출의 억제를 통하여 더 많은 國家資源이 시장경제의 확대를 위한 재투자에 사용되어야 한다고 주장하는 반면 社會開發을 중요시하는 사람들은 경제불황 및 공황을 타개해 나가는 방법으로 社會福祉 支出의 증가를 중용하는 것이다.

이념갈등의 다섯째 원인은 劣等烙印(stigma)의 문제이다. 일반적으로 社會保障制度和 관련된 劣等烙印은 資產調查와 職場福祉 惠澤(occupational fringe benefits)으로 부터 파생된다. 國家資源의 낭비 예방, 근로 의욕 고취 및 부정 심리 추방 등 烙印이 주는 잇점을 강조하는 사람들은 능력에 따라 差別待遇를 받는 것은 당연하다고 생각하므로 직장복지의 혜택에 관해서도 호의적인 반응을 보이지만, 사회계층간의 위화감을 조성시키므로 국민단합에 저해 요소가 된다고 주장하는 사람도 있는 것이다.

끝으로 이념 갈등은 國家資源의 낭비에 관한 논쟁에서도 발견된다. 이 논쟁의 쟁점은 걸뱅이(scrounger)문제와 사회보장제도의 근본적 낭비성의 두가지로 집약되는데 國家예산의 감축론자들에 의해 문제화된다. 사회보장제도가 낭비적이고 부정심리를 조장하는 제도라는 비판에 대해 반대 의견을 가진 사람들은 부유층의 탈세 문제를 거론하므로써 그것에 맞서게 된다.

이상에서 언급한 이념 갈등의 序說을 지금까지 여러 학자들에 의해 제시된 몇 개의 복지 모형과 관련지어 이들을 이념의 일직선상에 배치시켜 본 것이 아래의 표이다. 이 표를 제작한 근본 목적은 상이한 모형들간의 유사점과 상이점을 보다 쉽게 파악함으로써 개괄적 비교를 시도해 보는 것이다.

일반적으로 노동당은 制度的 模型편에 가까우며 보수당은 殘餘的 模型을 지지하는 것으로 분류할 수 있겠다.

Year	Author(s)	Ideological Continuum			
		Right	Centre-right	Centre-left	Left
1965	Wilansky & Lebeaux	residual	institutional		
1971	Pinker	residual	institutional		
1972	Donnison	tough-minded economically oriented	tender-minded socially oriented		
1974	Titmuss	residual	industrial achievement-performance	institutional redistributive	
1975	Parker	laissez-faire	liberal	socialist	
1976	Butterworth & Holman	residual	institutional		
1976	George & Wilding	anticollectivist	reluctant collectivist	Fabian socialist	Marxist
1977	Mishra	residual	institutional		normative

第二節 정책형성 모형

정책형성 과정을 설명하는 이론의 종류를 대략 4가지로 구분해 볼 수 있겠다. 제일 먼저 손꼽을 수 있는 것이 傳統的 接近法으로 이는 立法行爲, 政黨活動과 각종 선거에 대한 관찰 분석 및 평가에 의해 정책 과정을 풀어보려는 것이다. 두번째 관점은 이념 혹은 합理性(rationality)을 정책 과정 분석의 주무기로 사용하는 소위 말하는 合理性 模型인데 이 모형의 기초가 되는 예비지식은 본장 제 1절에서 이미 설명이 된 바 있다. 제 3의 분석들은 資本主義下에서의 社會政策을 階級鬭爭과 資本主義의 內部 崩壞라는 관점에서 풀이해 보려는 Marxist政治經濟(political economy)이다.

이상 세 접근법중 세번째 Marxist政治經濟의 관점은 본 소고의 목적과는 무관한 것이기에 제외시켰다. 왜냐 하면 1945년~1975년 간에 걸친 영국 老齡年金政策의 진화과정에서 이 관점의 영향력은 거의 무시할 수 있을 정도로 미약했던 것이기 때문이다. 그 다음 傳統的 接近法은 현대 국가의 정책결정 과정중 주요 문제가 정부차원에서 어떻게 관리되고 있는가를 설명하는 데 미흡함을 보이고 있어 효과적인 정책과정론으로서는 부적절함이 널리 인정된 바 있다. 두번째로 설명된 合理性 模型의 문제점은 실제 정책과정에서 작용하고 있는 이념의 영향이다. 즉 이미 설명된 바와 같이 정책론의 상당 부분이 左右의 강한 규범적 특성을 띄고 있는 이론들이기에 이를 어디까지 합리적이라고 주장할 수 있겠느냐 하는 문제이다. 따라서 전통적 접근법과 합리성 모형의 결점을 보완하기 위해 제 4의 관점이 필요하게 된다. 그것이 集團理論으로서 이는 福祉國家下에서 변천되는 대부분의 사회정책을 관련 집단들간의 이해관계를 둘러싼 압력작용의 결과로 해석해 보는 것이다. 결국 본 연

구는 정책과정론중 세가지 접근법을 채택했으며 그중에서도 合理性 模型과 集團論을 주로 분석틀로 사용할 것이다.

第三章 社會問題로서의 退職年金

本章은 年金政策過程의 최초 단계인 문제 발견의 단계에 관한 것이다. 老齡年金이 社會問題化되기 까지에는 상당 기간이 소요되었는데, 이 問題가 소수의 전문가들에 의해 인지되고 있을 무렵 그것을 社會問題化 시키는데 주역을 담당했던 사람들이 年金者 자신들이었다. 따라서 本章의 1절에서는 老齡年金者團體들의 활동을 살펴보고 이어서 제 2절에서는 年金問題의 이론적 분석을 시도해 본다.

第一節 연금자들의 연금 인상 운동

退職年金의 인상과 老人問題의 이해 개선을 목적으로 하는 全國 老齡年金聯盟(National Federation of Old Age Pensioners' Associations; NFOPA)이 1938년에 결성되었고 1940년에는 이와 유사한 목적으로 全國 老人福祉 審議會(National Old People's Welfare Council; NOPWC)가 등장했는데, 이는 1970년에 Age Concern으로 개명되었다.

NFOPA는 그들의 기관지인 'The Old Age Pensioner'를 통해 年金의 不足性을 수차알려온 바 있었고 1948년 3월에는 그들의 대표가 당시 國民扶助廳長이었던 Soulbury경을 면담했으며 그해 11월에는 노령연금자 230만의 서명을 받은 연금인상 탄원서가 하원에 전달되었다.⁸⁾ 그 후에도 NFOPA의 연금 인상 캠페인은 계속되어 1951년의 총선거로 보수당 정부가 들어선 이후에도 연금 인상의 압력은 여전했다.⁹⁾

NFOPA의 끈질긴 항의가 얻어 낸 하나의 결과는 그때까지 연금자 자신들만의 연금문제가 政治問題化될 수 있는 분위기를 성숙시키는데 성공했다는 점이다. 그 결과 당시의 Butler 대장성은 Philip을 위원장으로 하는 老齡年金 調查委員會를 구성했으며, 1951년 총선거의 패배로 부터 자극을 받은 노동당은 연금인상을 지지하기 시작하였다.¹⁰⁾ 이리하여 老齡年金問題는 드디어 국내 정치의 주요 문제로 인정받기 시작했으며 1955년 총선거시에는 보수당 후보들의 유세내용중 71%가 1951년~1955년간의 보수당 정부의 연금 인상을 선전했는가 하면 노동당 후보 연설의 63%가 차기 노동당 정부가 펼칠 연금정책을 소개했다.¹¹⁾ 老齡年

8) Hansard, Vol. 457, Col. 829, November 3, 1948.

9) The Times, April 11, 1951, May 30, 1951, December 7, 1951, March 13, 1952, November 6, 1952 May 20, 1953.

10) Report of the 52nd Annual Conference of the Labour Party, 1953, p.192.

11) David E. Butler, "The British General Election of 1955," Macmillan, 1955, pp.32~33.

金問題가 정치문제화 된 이후 연금정책을 둘러싼 정치가 어떻게 발전되는가를 다음 제 5장에서 살펴 보기 전에 연금문제의 내용 설명과 노령연금 논쟁에 얽힌 논리들을 간략하게 설명하는 것이 필요할 것 같다.

第二節 年金問題

Beveridge원칙의 하나인 均一制(flat-rate system)의 실시에 어려움이 노출되기 시작했다. 연금에 대한 인플레이의 압박, 인구의 노령과 직장 연금의 규모 확대 및 이념 갈등의 재현이 모두가 앞으로 전개될 연금정책의 발전 양상에 지대한 영향을 미치게 될 요소들이었다.

1) 생존수준 원칙의 破棄

國民保險이 지급하는 제 보험금액은 최소한 생존수준을 유지해야 한다는 아이디어는 Beveridge보고서의 중심 원칙이었지만, 전후 복구사업을 위한 國家 財政을 고려한 Beveridge는 退職年金에 한해서는 20년간의 유예기간을 두고 점진적으로 이를 달성할 것을 제안했다 그러나 1945년의 Attlee정부는 20년의 유예기간을 10년으로 단축시키고 연금 액수도 Beveridge가 제안한 것보다 약간 상회하는 수준으로 책정했던 것이다. 이는 단기적으로는 연금자들에게 유리한 것 같이 보여질 지 모르지만 장기적인 안목에서 볼 때 그 중요한 원칙인 생존수준의 유지를 파괴하는 큰 오류를 범하고만 것이었다. 생존 수준의 유지가 불가능했던 이유로 첫째, 保險金의 國庫負擔이 충족되지 않은 점을 들 수 있겠다. 이와 같은 현상이 있어날 수 있었던 것은 완전고용으로 인한 실업보험에서 발생했던 잉여 각출금때문이라고 Lynes는 분석했지만¹²⁾ 정치적 관점에서 볼 때 비경제부처(보사부)에 대한 경제부처(대장성)의 세력 불균형을 반영한 것이라고 해석할 수 있겠다. 두번째 요인은 인플레이였다. Beveridge전략은 인플레이보다는 실업을 더 경계하면서도 두 가지의 인플레이 대비책을 마련했는데, 國民保險金의 액수 조정을 5년에 한번씩 한다는 것과 각출금의 인상 권한을 대장성에 부여함으로써 보험금의 인상에 필요한 재정확보를 원활히 한다는 것이었다. 그러나 실제 매년 지속되는 인플레이 현상에 대해 5년의 기간은 너무 길었고 각출금 인상에 대한 국민의 거부반응을 이유로 대장성은 각출금 인상을 기피하는 경향이 있었기에 상기 두 가지 방책은 소기의 성과를 거두지 못했다.

2) 人口의 老齡化

Beveridge보고서에 의하면 1941년에 전체 인구의 12%에 불과한 노령 인구가 1971년에는 20.8%가 될 것이라고 예측했다.¹³⁾ 이와 같은 인구의 老齡化 現象때문에 Beveridge는 노령

12) Tony Lynes, "Pension Rights and Wrongs," Fabian Tract, No. 348, September 1963, pp. 7~8.

13) William Beveridge, "Social Insurance and Allied Services," Cmd. 6404, 1942, p. 91.

연금의 성숙 기간을 20년으로 잡아 장기적 대책을 강구했던 것이다. Crosland가 주장하듯이¹⁴⁾ 인구의 노령화 현상에서 진짜 중요한 문제는 國家資源의 移轉(transfer) 問題라고 할 수 있겠다. 移轉 問題는 두가지 사실에 의해 그 중요성을 더하게 된다. 전문가¹⁵⁾에 의하면 노인 부양비가 15세 이하 아동의 부양비보다 훨씬 높기 때문에 同數의 의존인구라면 人口의 老齡化가 계속될 수록 移轉費用은 증대된다고 보아야 할 것이다. 두번째는 노령연금의 성숙기간 10년이 가까와 질수록 연금 대상자가 실제 노령인구의 증가율보다 훨씬 높아질 것이므로 移轉率은 老齡人口의 增加率보다 훨씬 높아야만 쏟아져 나오는 연금자의 욕구를 충족시킬 수 있을 것이다.

3) 職場年金

완전 고용상태가 지속되면서 흥미로운 현상이 나타나기 시작했다. 勞動價値의 상승과 더불어 인재난에 직면한 기업주들은 새로운 인재의 확보는 물론 현 보유 피용인의 진출을 막기 위한 불가피한 대책으로 직장연금제도를 도입하기 시작했으며 정부는 이에 소요되는 경비를 경상비로 인정함으로써 세제 혜택을 통해 이 제도의 확대를 장려했던 것이다. 그 결과 지금까지는 退職老人이 主收入源이 國民保險年金이었던 것이 이에 버금가는 第2의 수입원을 갖게 되는 현상이 점차적으로 顯著化되고 있었다. 그런데 유사한 목적을 가지고 있음에도 불구하고 두 종류의 연금사이엔 현저한 차이가 있었다.

정부가 발표한 자료¹⁶⁾에 의하면 職場年金制度는 女性에 대한 差別待遇를 하고 있으며 두번째는 임금노동자에 대해서도 차별을 하고 있는 것이다. 세번째로 지적할 수 있는 차이는 職場年金收惠者의 절대 다수가 공공 부문 근로자로서 민간 기업 종사자가 차별당하고 있다는 사실이었다. 직장연금을 문제로서 포착한 최초의 사람은 Titmuss였다. 그에 의하면 직장 연금의 막대한 비용은 국민 전체가 물게 되는 반면 수혜자의 절대 다수는 중류 이상의 계층들이라는 것이다. 따라서 복지국가란 보다 平等한 사회를 건설하는 것이라고 믿었던 Titmuss에게는 이와 같이 社會의 不平等을 조장하는 職場年金이 큰 문제로 될 수 밖에 없었다. 이와같은 Titmuss의 공박에 대해 가장 반기를 든 사람은 경제문제 연구소(Institute of Economic Affairs; I.E.A)의 당시 편집장이었던 Seldon이었다.¹⁷⁾ 여기에서 한가지 이상한 것은 학자들간에, 특히 Fabian학과와 I.E.A학과간에 열띤 공방전이 오고 가고 있었지만 다음 제 4장에서 볼 수 있듯이 이 문제가 정치인들의 관심을 끌게 된 것은 훨씬 뒤인 1960

14) C.A.R. Crosland, "The Future of Socialism," Jonathan Cape, 1956, p.125.

15) F.W. Paish and A.T. Peacock, 'Economics of Dependence (1952~82),' in *Economica*, November 1954, p.289.

16) Occupational Pension Schemes, fourth survey by the Government Actuary, 1972 and fifth survey, 1978.

17) Arthur Seldon, "Pensions in a Free Society," I.E.A., 1957, p.5.

년대 후반이었다는 점이다. 이는 직장연금의 문제가 이 단계에서는 아직 社會問題化되지 않고 있었다고 해석될 수 있겠다.

4) 理念分爭의 再現

1952년 초 일간 The Times지는 복지국가의 위기라는 제하의 연재에서 공공지출의 절감을 위해 사회보장제도의 전면 개편을 요구했고¹⁸⁾ 이어 밀어 닦친 호경기가 한창이던 1956년에 설립된 I.E.A의 自由經濟 및 市場經濟論者들을 지칭하는 급진 우파(Radical Right)¹⁹⁾들은 복지국가가 낭비적이라고 비판하면서 國家資源의 효율적 관리를 위해 사회복지를 감소시키도록 요구했다.²⁰⁾ 특히 Powell과 Seldon은 國民保險制度 그 자체는 근원적으로 인플레이의 요인을 내재하고 있기 때문에 유일한 해결책은 그 제도의 감축 내지는 폐지라고 주장했다.²¹⁾ 이에 대항하는 Titmuss학파는 복지국가를 옹호하는 입장을 표명했다. Abel-Smith는 그러한 위기설은 경제적이거나 오히려 정치적인 것이라고 일축하면서 위기감 조성을 우파의 상습적 폐단이라고 힐책했다.²²⁾

이상과 같은 노령연금의 문제에도 불구하고 정당간의 열띤 공방전이 아직까지 성숙되지 않았던 사실이 본 장이 다루었던 복지국가의 최초 10년간의 주목할 만한 특성이었다. 그러나 연금이 파생시킨 사회문제는 이념 분쟁의 재현과 더불어 연금문제가 주요 정치문제로 발전될 조짐을 예고했다고 말할 수 있겠다. 즉 보수당은 國民保險年金의 규모를 최소한으로 줄이면서 직장연금 및 민간보험의 활성화를 꾀할 것이고 노동당은 그 반대의 입장을 취할 것임을 예측할 수 있겠다. 이에 관한 것이 다음 제 4장에서 나오게 되는 데 제 4장에서는 연금정책 발전에 적극적으로 개입했던 個人 및 集團들을 중심으로 고찰할 것이다.

第四章 政治問題로서의 退職年金

前章에서 본 바와 같이 연금 인상을 요구하는 年金者들의 항의가 가열되는 한편, 국민보험 실시 초기에는 완전고용에 따른 각출금의 잉여 금액으로 인하여 기금이 미치는 압박이 덜 했지만 연금 지급의 유예기간인 10년이 만료되는 1955년부터는 일시에 증가될 40만의

18) The Times, February 25 and 26, 1952.

19) Timothy Raison, 'The British Debate The Welfare State,' in Charles I. Schottland(ed.), "The Welfare State," Harper & Row, 1967, p. 254.

20) Arthur Seldon, "Pensions for Prosperity," Hobart Paper No. 4, reproduced in Ralph Harris(ed.), "Radical Reaction," Hutchinson, 1961, p. 237.

21) Iain MacLeod and J. Enoch Powell, "The Social Services," Conservative Political Centre, 2nd Ed. 1954, p. 240.

22) Brian Abel-Smith, "The Reform of Social Security," Fabian Research Series, No. 161, 1953, p. 39 and p. 5.

연금자들을 생각하면 財政問題도 年金者의 貧困問題에 못지 않게 중요했던 것이다. 여하간 기존 國民保險制度下에서는 연금의 인상은 거의 불가피했기 때문에 이에 대한 대책의 강구는 절박한 것이었다. 그러나 Beveridge 전략을 포기하지 않을 수 없게 됨에 따라 그에 대한 대안의 추구는 理念의 左와 右 노선을 따라 분리되었다. 그래서 노동당은 Titmuss 학파와 손을 잡은 반면 보수당은 保險業界와 밀착하게 된다. 본 장에서는 양대 정당이 연금문제에 어떻게 대처하며 그 해결책의 차이는 본래 당의 이념 차이와 어떠한 관계를 갖게 되는지를 고찰해 본다.

第一節 選擇可能的 政策들

여러 종류의 사람들에 의해 여러가지의 제안들이 나왔지만 이중 5개의 정책을 고려해 본다. 첫째는 기존 제도를 유지하면서 연금을 생존 수준 이상으로 끌어 올리는 소위 말하는 「Beveridge로의 복귀(return to Beveridge)」가 있었다. 그러나 이 대안의 실시에 따르는 현실적 어려움이란 前章에서도 언급되었다시피 均一制에 따른 低所得層의 負擔增加와 擔稅者의 租稅거부 반응을 들 수 있겠다.

두번째는 노동당內의 급진파인 Bevan 일파가 주장하는 소위 말하는 無料年金(free pensions)으로서 연금의 전액을 一般稅入을 통한 國庫에서 負擔하자는 주장이다.²³⁾ 이 제안은 資産調査를 회피하기 위해서는 寄與 原則을 포기할 수 없다는 노동조합의 주장에 정면 대립되기 때문에 국민적 지지는 차지하고라도 우선 근로자 계층의 지지를 받기도 어렵다는 난점을 안고 있었다.

또 다른 하나의 급격한 주장은 前章에서 언급된 I.E.A의 급진 우파의 아이디어로서 社會保險을 철폐하고 대신에 國家年金을 資産調査를 거친 후 貧困者에 限해서만 지급하자는 것이다. 물론 이 제안의 배경에는 연금에 대한 국가보조액을 감소시켜 보자는 의도가 있지만 만약 기존 제도하에서 생존 수준을 가까스로 유지하고 있는 연금자들의 수가 많을 때는 제도의 변화를 통해 얻을 수 있는 효과가 얼마나 클지가 의문시될 뿐만 아니라 아무리 과격한 보수당 정권이라 할지라도 과연 자산조사에 대한 국민의 혐오감을 감수해 가면서 기존의 국민보험제도의 철폐를 시도할 수 있겠느냐 하는 정치적 의문이 제기되는 것이었다.

네번째로 제안된 것으로는 노인들의 근로 기회를 확대시켜 보자는 것이었다. 즉 정년 퇴직의 연한을 연장시키거나²⁴⁾ 혹은 退職年金者들에게 허용된 시간제 노동의 수입(earnings-rule)을 인상시키거나 아예 이 규칙을 철폐시킴으로서 생산의 증가를 도모함은 물론 保險

23) Aneurin Bevan, "In Place of Fear," Heinemann, 1952, p. 79 그리고 Report of the 54th Annual Conference of the Labour Party, 1955, p. 195.

24) Report of the Committee on the Economic and Financial Problems of the Provision for Old Age, Cmd. 9333, 1954, p. 51.

年金 및 國民扶助에 대한 국고보조에서 파생되는 물가 상승의 요인을 완화시킬 수 있다는 장점이 지적되었다. 그러나 정년퇴직의 연한 연장안은 노동조합으로부터 냉담한 반응을 받았을 뿐만 아니라 연금문제를 해결하기에는 너무 소극적이고 일시적인 효과 뿐이란 점이 지적되었고²⁵⁾ 시간제 노동 수입과 친지들로부터 받는 중여금 등 부정기 수입의 허용上限額數(disregard)는 역대 정부가 꾸준히 인상해 왔지만 눈에 두드러질 정도의 효력을 보지 못했던 것이다.

마지막 다섯번재의 대안은 Beveridge원칙인 均一制의 폐지이다. 이미 언급된 바와 같이 一般稅入의 증액이 난관에 부딪친 여건²⁶⁾하에서는 受惠者의 離出金을 인상시킬 수 밖에 없었는데 균일제를 적용하는 한 인상의 폭은 항상 최저 수입자의 부담 능력에 따라 제한을 받게 된다. 이러한 제한을 극복하기 위해서는 均一制를 收入의 高低에 따른 差等制(earnings-relativism)로 전환시키자는 것이다. 이 개혁안의 구체화 작업은 Titmuss학파가 선도적 역할을 담당했다.²⁷⁾

第二節 정당의 대결

年金政策에 관한 한 Crossman이 말했듯이²⁸⁾ 1955년까지는 노동, 보수 양대 정당간에 큰 차이가 있었던 것은 아니다. 그러나 年金政策史에 기록될 증대한 역사적 사건이 1955년의 노동당 전당대회에서 발생한다.²⁹⁾ 본 장 제 1절에서 설명된 Bevan일파의 無料年金 提案이 1952년 전당대회 이후 줄곧 사회보장 부분의 의제로 채택되어 열띤 토의를 벌려 놓으므로써 당지도부를 난처하게 만들어 왔다. 그런데 당 지도부의 사회보장 부분 대변인이었던 前 國民保險部 장관 Dr. Edith Summerskill 1955년 전당대회에서 대회 의장으로 선출됨으로써 그 후임자가 지명되어야만 했다. 이 때 그녀가 천거한 인물이 Bevan일파에 속해 있던 Crossman이었다. 그러나 그 천거를 수락한 Crossman은 딜레마에 빠졌던 것이다. 왜냐하면 그는 Bevan파가 지금까지 주장해 온 無料年金을 지지할 수도 없고 그렇다고 年金問題를 그대로 방치할 수도 없었기 때문이었다. 이 때 그를 구원해 준 사람이 당시 노동당 연구부장이었던 Peter Shore였는데 그가 Crossman에게 건네 준 소책자가 앞에서 소개된 Abel-Smith와 Townsend의 「新老齡年金(New Pensions for the Old)」이었고 그것을 읽은 Crossman은 거의 직감적으로 均一制에서 差等制로의 전환을 맹신하게 되었다. 전당대회의

25) Cmd. 9333, p. 50 Hansard, Vol. 418, Col. 1805, February 6, 1946.

26) C.A.R. Crosland, "The Future of Socialism," Jonathan Cape, 1956, pp. 126~7.

27) Brian Abel-Smith and Peter Townsend, "New Pensions for the Old." Fabian Research, No. 171, p. 27.

28) Report of the 54th Annual Conference of the Labour Party, 1955, pp. 200~3.

29) David Wood, in The Times, January 29, 1973, 그리고 Lord Byers, 'Pensions and Politics,' in Pensions World, Vol. 4, No. 4, October 1975, p. 106.

결과는 Crossman의 개인적 승리로 끝났고 그와 함께 Titmuss, Abel-Smith 그리고 Townsend가 포함된 노동당 老人保障研究會(The Labour Party Study Group on Security in Old Age)³⁰⁾가 당 연구부 산하 國內 政策 小委員會의 후원으로 발족되었다. 이리하여 勞總과 Titmuss학파와의 직접적 연결이 설립되었으며 이것이 결국 연금정책의 정당대결 즉 政治問題化의 새로운 장을 열게 된 계기가 되었던 것이다.

老人保障 研究會에서 Titmuss는 자신이 직접 연금정책의 개혁안을 작성해 보겠다고 자청했다. 그 결과가 1957년에 노동당이 발표한 國民退職金(National Superannuation)이란 책자이다.³¹⁾ 그러나 노동당의 개혁안에 대한 보수당의 반대는 격렬했다. 그들의 지적은 한결 같이 保險産業에 대한 國家의 介入에 반대하는 것이었고, 영국 상공회의소(CBI)는 Titmuss 계획을 인플레이적이며 所得再分配를 노리는 나머지 국민 저축을 파괴시키는 제안이라고 논평했다.³²⁾ 보수당의 비호를 받고 있던, 보험산업은 두 개의 利益集團으로 대표되고 있었다 그 첫째는 생명보험회사와 계약을 맺은 獨立的 기금들인데, 1923년 이후 全國 年金 基金聯合會(National Association of Pension Funds; NAPF)로 조직되고 있으며 다른 하나는 민간 보험회사들의 단체로서 1889년 이후 생명보험회사 연합회(Life Offices Association; LOA)가 활동하고 있었다. LOA는 노동당의 國民退職金案이 공표되기 직전 退職年金(Retirement Pensions)이란 소책자의 발간을 통해 均一制에 의한 기본 연금의 인상은 찬성하더라도 국가가 기본 연금 이상의 지급을 위해 差等制를 도입해서는 안될 것이라고³³⁾ 경고한 바 있었다. 노동당의 계획이 발표된 4개월 후에는 또 다른 팸플렛 '연금문제(The Pension Problem)'를 발간하여 國家年金은 均一制를 고수해야 한다고 재차 강조했다.

노동당의 연금 개혁안에 대한 보수당의 대안은 1959년에 통과된 국민보험법인데 제한된 범위 내에서 노령연금에 적용될 차등제의 도입을 골자로 하는 이 법의 기원에 관해서는 밝혀진 바가 별로 없다.³⁴⁾ 그러나 Hecllo가 주장하듯이³⁵⁾ 그들을 자극하게 된 직접적 동기는 역시 1957년의 Titmuss안의 공표라고 보는 것이 타당하겠다. 1959년의 國民保險法은 差等制를 도입함으로써 Beveridge 전략의 이탈을 시도했다는 점에서 Titmuss안과 공통점을 갖고 있지만 그 나머지 부분에서는 큰 차이를 드러냈다. 노동당案의 추진력은 老人貧困이었음에 비해 보수당의 두 관심은 국민보험의 운영상에 나타난 국가 재정의 안정이었다. 그러나

30) Adrian Webb, 'The Abolition of National Assistance; Policy Changes in the Administration of Assistance Benefits,' in Phaebe Hall(et. al), "Change, Choice and Conflict in Social Policy," Heineman, 1975, p. 416.

31) The Labour Party, "National Superannuation," 1957.

32) Hugh Hecllo, "Modern Social Politics in Britain and Sweden," Yale University Press, 1974, p. 267.

33) The Life Offices Association, "Retirement Pensions," March 1957, p. 10 and p. 5.

34) Arthur Seldon, "The Great Pension Swindle," Tom Stacey, 1970, p. 220.

35) Hugh Hecllo, op. cit., p. 259.

소득재분배 상에도 현격한 차이가 있었으며 인플레이 대책이나 평균 임금의 향상에 따른 연금의 인상면에서도 보수당의 개선은 미약했다. 따라서 1959년의 입법은 당시의 장관이 시인했듯이³⁶⁾ 노동당의 國民退職金 計劃에 대한 보수당의 부분적 정치 응수에 불과했다.

이상에서 본 바와 같이 연금문제가 정치문제화되자 직장연금에 대한 강경, 온건 의 태도에 따라 노동당과 보수당의 노선이 확연히 구분되기 시작했으며, 노동당이 Titmuss학과와 연합전선을 형성하는 반면 보수당은 私保險 壓力團體들과 손을 잡게 되었다. 특히 1960년대의 Titmuss학과의 연구에 의해 시작된 「貧困再發見」의 선포³⁷⁾에 따라 Beveridge계획에 대한 정치적 합의는 여지없이 붕괴되고 말았다. 1964년의 총선거에서 노동당은 國民退職金 계획을 들고 나왔지만 보수당의 개혁안은 差等制의 확대 실시를 위한 후속 조치가 나올 것이라는 예상 속에서도 확정된 정책은 없었다.

第五章 年金에 대한 大討論

前章에서 설명된 바와 같이 國家年金의 대폭적 인상이나 職場年金의 國民的 普遍化가 이루어지지 않는 한 資産調査에 의존하는 國民扶助 신청 노인의 수는 감소되지 않을 전망이다. 1964년 총선거 결과 집권당이 된 노동당에 걸었던 연금개혁의 기대에도 불구하고 노동당 정부는 경제 역경과 사회행정의 비효율적 체제앞에서 속수무책이었다. 1967년의 파운드화 평가절하와 1968년 보사부(Department of Health and Sodal Security; DHSS)의 기구 확대에 이은 Crossman의 장관 취임은 침체된 國民退職金案의 실시에 박차를 가하게 된 동기가 되었다. 그 결과 노동당 정부는 1969년 1월 연금 개혁의 백서출판을 통해 1972년 4월부터 실시할 새로운 계획을 확정지었다. 그러나 그 백서에 기초한 입법 과정이 한창 진행중에 노동당은 1970년 총선거에서 패배함으로써 Crossman입법은 백지화되었고 그대신 집권한 보수당은 1971년 9월에 드디어 그들의 長期年金計劃을 당시 보사부 장관이었던 Sir. Keith Joseph을 통해 발표했다. 그들의 계획이 순조롭게 진행되었더라면 1975년부터는 Joseph法에 의한 새로운 年金法이 실시되었을 텐데 1974년 총선거에서 또 다시 집권당이 패퇴함으로써 一連의 개혁 시도는 討論의 단계를 못 벗어나게 되었고 따라서 이 시기를 본 소고에서는 大年金討論期라고 지칭하면서 본 장에서 다루고자 한다.

기존 均一制 年金에 첨가해서 差等制年金을 지급하는 것을 골자로 하는 1959년의 國民保險 改正法의 통과로 國家年金과 民間年金間의 關係 정립이 年金部門의 주요 문제가 될 이

36) John Boyd-Carpenter, "Way of Life: The Memoirs of John Boyd-Carpenter," Sidgwick & Jackson, 1980, p. 135.

37) 대표적인 연구로서는 Brian Abel-Smith와 Peter Townsend, "The Poor and the Poorest," Occasional Papers on Social Administration, No. 17, G. Bell & Sons, 1965.

래 1960년대말에 이르러서는 모든 年金關係 壓力集團들 간에 일종의 公和 協助 關係에 대한 의견의 일치를 보게 되었다. 그러나 양당 간의 주요 차이는 노동당이 국가연금을 주된 연금으로 하면서 직장연금에 대해서는 보충적 기능을 요구하는 대신 그 반대의 입장을 취하는 것이 보수당의 공식적인 입장이었다. 본장에서는 양당의 長期年金政策을 둘러싼 壓力集團의 활동을 고찰해 보기로 한다.

第一節 1969년의 Crossman計劃

이 개혁안이 노리는 주요 목적의 하나는 差等制 國家年金을 도입함으로써 지금까지 職場年金의 혜택에서 제외된 노동자들의 연금 수준을 향상시켜 보자는 것이었다. 따라서 이 계획은 필연적으로 私保險會社들과의 충돌가능성을 안고 있었다. 결국 해결의 요체는 얼마나 유리하게 民間保險部門을 육성하느냐이었던다고 볼 수 있다. 이러한 이유 때문에 Crossman 백서에 대한 심각한 토론을 유발시킨 주체가 職場年金制度에 관련된 利益集團들이었다고 할 수 있는 것이다. 이들의 상업적 이해관계가 노인복지라는 주제를 압도해 버리고 말았다는 사실이 60년대와 70년대가 걸친 이들 利益集團의 활동 상황에서 나타나고 있다.

第二節 Crossman계획 반대 캠페인

1970년 초 職場年金救濟(Save The Occupational Pension; STOP)라는 壓力團體가 결성되었다. 이 集團의 주요 멤버는 前 勞總 幹部, 교육자, 右派 經濟學者 및 右派 政治人들로서 Crossman의 계획이 법으로 통과되는 것을 반대하고 나섰다.³⁸⁾ 이 캠페인의 이론전 추진력은 IEA의 Seldon에 의해 제공되고 있었는데 그는 1970년 3월에 年金大詐欺(The Great Pensions Swindle)라는 책을 발간, Crossman계획을 공격했다. STOP은 일련의 공중집회 및 여론조사 등의 사업을 펼치다 1970년 6월 총선거에서 보수당이 승리하자 자연 그 활동을 중단하고 말았다.

第三節 1971년의 Joseph계획

1970년의 보수당 내각의 등장과 동시에 職場年金을 옹호하는 壓力集團의 영향력은 강화되었고 Crossman案에 대한 對案의 제시를 강요받자 보수당은 거의 전적으로 기업주의 利害關係와 保險產業의 주장에 의존하지 않을 수 없었다. 그 결과 Joseph계획은 私保險의 장려를 극대화시키는 반면 國家年金의 수준을 최저 수준으로 낮추는 방향으로 낙착되었다.

38) The Times, March 11, 1970과 May 7, 1970.

第四節 勞動組合의 老人處遇 개선 캠페인(Better Deal for the Aged)

1971년 9월 20일에 수백명의 과격파 年金者들은 年金引上을 요구하는 집회를 가졌으며 그들의 합성은 즉시 막강한 교통운수 노조(Transport and General Workers Union; TGWU) 사무총장이었던 John에 의해 勞總은 물론 노동당에 까지 전달되었으며 이에 따라 老人處遇 改善 캠페인은 열기를 띠기 시작했다. 그들의 캠페인은 보수당 정권이 퇴진했던 1974년 까지 계속되다 1974년 총선거에서 노동당이 승리하자 그 이후에는 연례행사의 면목만을 유지해 오고 있다. 한가지 주목할 만한 사실은 老人處遇 改善 캠페인이 지속되자 물론 그 영향을 가장 많이 받았던 것은 보수당 정부였지만 당시 제 1 야당이던 노동당의 Crossman 정책에도 문제가 발견되기 시작했던 것이다. 왜냐 하면 Crossman계획 역시 근본적으로는 미래의 연금자들에 대한 개혁안이었으며 기존 연금의 개선이란 측면에서는 Joseph안과 별로 다를 바 없었기 때문이다. 그리하여 노동당 내에서는 총선거를 앞두고 Crossman계획의 전면 재검토가 고려되었는데³⁹⁾ 이는 Better Deal 캠페인의 직접적 영향의 결과로 해석된다.

年金問題가 政治領域밖에 위치하고 있던 福祉國家의 최초 10년間과 本章에서 다루어진 1964~1974년 10년간의 비교는 격세지감을 느끼게 할 정도로 大年金討論期 동안에는 당 이념의 차이에서 유발된 양대 정당의 相異한 年金政策이 政治的 討論의 核心을 이루었다고 본다. 그럼에도 불구하고 1969년과 1974년간의 5년은 연금문제의 고려에 있어 Humanitarianism의 석퇴기라고 말할 수 있을 정도로 상업적 이해관계가 거세게 작용했던 것이 사실이다. 1974년의 총선거에서는 보수당은 Joseph계획을 가지고 싸웠던 반면 노동당은 연금정책의 전면 재고 방침때문에 1959년 총선거때 최초로 확정된 당의 정책이 없이 보수당에 대항했다.

第六章 Castle 戰略

1974년 2월에 실시된 총선거 결과에서 勞動黨은 최다의석을 획득했지만, 多數政府(majority government)를 구성할 수 있을 만큼의 充分한 의석은 확보하지 못했다. 組閣의 책임을 맡았던 Wilson 수상은 정계은퇴를 했던 Crossman 대신 Castle 여사를 보사부 장관에 임명했다. 취임 후 밝힌 施政 지침에서 그녀는 신 노동당 내각의 年金政策은 Joseph法을 토대로 하되 약간의 수정을 단행할 것이라고 했다. 그러나 그로부터 2個月이 채 지나기도 전에 정부의 연금정책은 돌변하여 1975년 4월부터 실시예정이던 Joseph法을 폐기하고 그 대

39) The Times, January 29, 1973.

신 빈곤계층에게 더 유리한 差等制 연금제도의 立法化를 서둘기로 했던 것이다. 이리하여 前章에서 이미 說明된 연금개혁의 정치논쟁은 이제 제 3회전으로 접어들게 되었고, Castle 전략의 歸趨가 주목되기 시작했다.

한편, 職場年金의 관련업계를 위시한 社會 一丙에서는 年金의 정치논쟁 자체에 대한 비판의 소리가 높아지고 있었다. 지난 10여년 간의 정당대결 결과 一般 國民들은 실제 어떠한 이득을 볼 수 있었는가에 대한 반성과 집권정당이 바뀔 때마다 둔갑하는 연금정책에 따라 불확실한 保險産業의 미래에 대한 안정의 요구가 결국 연금의 정치문제화에 대한 불만으로 표시되었던 것이다.

1974년 9월의 총선거 결과 노동당이 다수정부를 구성하게 되자 연금개혁의 政治的 타결의 분위기는 무르익어 가고 있었으며, 이에 따라 Castle여사는 주요 정당과 여러 이해관계 당사자들이 合意할 수 있는 연금법을 제정하므로써 연금문제를 다시한번 政治議題에서 탈락시킬 수 있게하는 새 역사의 창조자로서 부각되게 되었다. 本管은 Castle 여사가 합의물 얻어낼 수 있었던 배경에 관해 고찰할 것이다.

어떻게 해서 그녀는 비교적 단 시일내에 1975년의 社會保障 年金法(Social Security Pensions Act)을 與野 合意 下에 통과시킬 수 있었던가 라는 의문을 풀기 위해서는 소관부처와 압력집단 間에 주고받기 式 協商의 개념⁴⁰⁾을 利用해 보는 것이 좋을 것 같다. 그 협상은 주로 保社部와 民間保險 단체들 사이에 이루어졌는데 그 때 양측의 主業務는 合意點에 도달하는 것이었다. 이리하여 英國의 연금정책 형성에 있어서 장기간 망각되어 있던 협상의 倫理가 회복되었는데 여기에서 중요한 것은 이러한 협상윤리의 회복에 기여한 요소들이 무엇이었나를 검토해 보는 것이다.

첫째, Olsen은 미래에 대한 不確實性의 排除를 조직체의 主要法則으로 보았다.⁴¹⁾ 年金에 관한 大討論에서 파생되었던 불확실성과 갈등은 모든 관련집단들로 하여금 새로운 安定을 되찾도록 하는데 강력히 作用했음이 틀림없다.

둘째, 1974년의 勞動黨 정부가 직면했던 난점은 정치문제로서의 年金改革이 Downs가 말했던 後問題(the post-problem)단계⁴²⁾에 접어들었던 것이다. 그리하여 Castle여사가 자신의 일기에 기록했듯이,⁴³⁾ 연금문제에 관한 무관심은 내각회의에서도 발견되었다. 더우기 Titmuss(1973년 4월 6일)와 Crossman(1974년 4월 5일)의 죽음은 연금토론의 종말을 재촉했던

40) J.J. Richardson & A.G. Jordan, "Governing Under Pressure," Martin Robertson, 1979, pp. 101~3.

41) J.P. Olsen, "Organizational Participation in Government," University of Bergen, 1977. Cited in Ibid., p. 103.

42) A. Downs, 'Up and Down with Ecology,' in J. Bains, "Environmental Decay Boston," Little Brown, 1973. Cited in Ibid., pp. 90~1.

43) Barbara Castle, "The Castle Diaries, 1974~76," Weidenfeld and Nicolson, 1980, p. 158.

계기가 되었다고 볼 수 있으며 1970년대 중반에 국내 최악의 문제로 등장했던 인플레이가 정치문제의 최대 관심사였던 점을 감안해보면 연금문제는 사회정책 議題 中에서도 이미 第一의 위치를 상실하고 말았던 것이다. 연금문제가 갖는 政治的 重要性이 감소되었던 점은 결국 Castle 여사로 하여금 그녀가 指向했던 協商타결의 가능성을 증대시켰다고 풀이된다.

세계, 우리는 Castle 여사와 당시 그녀의 次官이었던 O'Malley의 협상타결을 위한 진지한 노력을 간과할 수 없다. 그들은 처음부터 私保險의 증대성을 認識하고 職場年金界의 로비활동에 대해 어느정도의 양보를 준비하고 있었던 사실이 결국 협상타결을 위한 긍정적 要因으로 作用했던 것이다. 이 점은 "Castle과 O'Malley는 良質의 직장연금과 국가연금 간의 밀접한 관계형성을 위한 그들의 노력에서 그야말로 진지한 자세를 보이고 있다."⁴⁴⁾라고 말한 민간보훈 관계자의 연설문에서 잘 나타나 있다.

끝으로 과거의 경험이 주는 敎訓을 들 수 있겠다. 政策의 歷史性을 강조한 Hecllo는 "정책환경(policy environment)의 여러 측면 중 가장 중요하면서도 흔히 무시되고 있는 것이 바로 정책의 相續性(inheritance)이다"⁴⁵⁾라고 주장한 바 있다. 과거 경험 특히 Crossman계획과 Joseph법은 Castle전략을 확립하는데 좋은 본보기가 되었으며, 그녀가 만들었던 白書의 준비작업으로부터 Castle法의 통과까지의 全 과정을 신속히 처리할 수 있게 해주었던 것이다.

以上과 같은 經路를 통해 1960年代 중반 이후 主要 국내정치 문제가 되어왔던 年金改革의 문제는 일단락되었고, 특히 大討論 기간 중에 극대화되었던 年金政治의 不確實성과 갈등의 연속은 결과적으로 다시한번 安定과 政治的 合意로 복귀되었던 것이다. 이러한 觀點에서 볼 때, 1975년의 Castle 전략은 1945년의 Beveridge 전략과 어느정도 共通點을 갖고 있다고 말할 수 있겠다.

第七章 結 論

本 小考에서는 두가지의 目的이 시도되었다. 英國 福祉國家의 年金政策 變遷에 대한 고찰이 그 첫째 목적이며, 두번째는 연금정책 진화를 통해 본 諸政策過程論의 평가이었다. 1945년의 Beveridge전략과 1975년의 Castle계획을 비교하건대 前者는 經濟, 社會, 政治 등 거의 모든 분야의 조직체들이 적극적으로 참여한 결과의 열렬한 지지와 합의에 기반을 두고 있었던 반면 後者는 크게 보아 오로지 政治的 合意라고 볼 수 있겠는데 이는 정당과 職場年金의 利益集團들間에 성립된 잠정적이고 불편한 타협에 기초하고 있다고 볼 수 있겠다.

44) Lord Byers, 'Pensions and Politics,' in Pensions World, Vol. 4, No. 4, October 1975, p. 106.

45) Hugh Hecllo, "Modern Social Politics in Britain and Sweden," Yale University Press, 1974, p. 17.

1945년의 전략이 미래의 인류 사회에 대한 이상적이고 행복감에 가득 차 있었던 것이라면 1975년의 입법은 덜 유쾌한 현실에 대한 인식의 결과이었던 것이다.

따라서 이러한 변천을 老齡年金과 관련지어 볼 때 다음과 같은 8개의 항목으로 요약할 수 있다.

① 退職年金의 개념이 貧困의 위험에 대한 保護手段에서 저축의 형태를 띤 임금 및 봉급의 후불제도로 변화되었다(退職年金의 개념에 대한 변화).

② 老齡貧困을 회피하기 위해서는 均一制原則에 입각한 國家 제공의 기본 年金 외에 差等制의 추가적 國家연금이나 職場年金을 반드시 필요로 한다(年金의 生存水準 原則의 變化).

③ 기본 연금 제공의 책임은 年金者 자신이 아니라 現存 勤勞者 階層에게 있다(기여 원칙에 입각한 國家保險制度의 性質 變化).

④ 개인의 자유에 전적으로 맡겨져 왔던 私保險 및 개인 저축에 대한 國家의 介入 및 감독권이 강화되었다(國家와 私保險間의 協助關係의 質的 變化).

⑤ 민간 기구인 연금 기금의 國家的 重要性이 二大 정당으로 부터 共히 인정되었다(연금 기금에 대한 노동당의 태도 변화).

⑥ 여성이 완전한 醜出者, 완전한 收益者로 대우받게 되었다(年金制度上의 女性의 地位 向上).

⑦ 國民保險의 醜出金 비율에 있어 사용자가 전체의 절반 이상을 그리고 국가는 20% 이하를 차지하게 되었다(醜出金 負擔 比率의 變化)

⑧ 무질서하게 시행되어 오던 연금 인상이 물가 상승에 따른 정치적 결단과 연계되어 졌다(年金 引上 制度의 變化).

이상과 같은 연금 정책의 변천과정은 福祉國家의 二大 근본 가정에도 큰 변화를 파생시켰다. 먼저 복지국가下에서는 退職年金者는 더 이상 資産調査를 받지 않고도 일상 생활을 영위할 수 있으리라는 가정은 빛나가고 말았다. 부족한 국가 제공의 기본 연금을 보충하기 위해 資産調査를 거쳐 極貧者에게만 추가로 제공하는 補充年金(supplementary pensions)의 受惠者수는 결코 없어지기는 커녕 전체 연금자 총 수의 20% 정도의 수를 항상 유지하게 되었다. 두번째로 福祉國家란 國民 모두를 保護하는 국가라는 가정도 실현불가능함이 판명되었다. 인플레이, 人口의 老齡化, 福祉에 대한 國民의 기대 상승, 職場年金의 확장, 相對的 貧困 개념, 경제의 기복—이 모든 원인들이 이러한 결과를 초래하는 데 기여했지만, 그 중에서도 가장 중요한 하나를 들라면 역시 職場年金이었다고 할 수 있다. 왜냐 하면 다른 요인들은 정치인들로서는 어느 정도 불가항력적인 것이었음에 반해 職場年金에 관한 정책은 의도적인 정치 결정이었기 때문이다. 결국 福祉國家란 貧困者의 欲救 充足보다는 금융제도와 중류계층의 이해관계를 더 중요시하고 있다는 사실은 Titmuss에 의해 1955년에 발표된

「福祉의 社會的 分化」의 개념이 연금정책 과정의 연구에도 유용하게 적용되었을 뿐만 아니라 Sinfield의 1978년 분석의 타당성도 동시에 검증되었다고 할 수 있겠다.

본 연구는 세 종류의 정책과정론을 채택 적용하기로 했다. 傳統的, 理念的, 集團的. 그러나 傳統的 準據들은 별로 중요시 되지 않았다. 왜냐하면 분석에 있어서 효과가 적을 뿐만 아니라 많은 부분에 있어 2가지 방법과 중복되기도 하기 때문이었다. 결국 合理性 模型과 集團 接近法을 사용한 결과 얻을 수 있었던 주요 발견 사항은 다음과 같다. 첫째, 정당의 政策 意圖와 선거 결과는 직접적 관련이 없었지만 선거 결과가 연금정책의 발전에 미친 영향은 지대했다고 말할 수 있다. 둘째, 정책과정에 있어 국회의 영향은 의안의 수정 보다는 대부분 討論의 기능에서 찾아 볼 수 있었다. 의원 입법의 제안이 전혀 없었던 것은 아니지만 국회는 정부와 壓力團體들로부터 시작된 입법의 통과와 거부에 대한 양자 택일에 직면하는 경우가 허다했다. 이리하여 壓力團體들이 입법부를 무시했다고는 말할 수 없지만 압력단체 활동의 대부분은 정부에로 집중되어 있는 현상이 나타났다. 셋째, 정당은 정치문제 발전의 주요 매개체 역할을 했다. 그러나 이 경우 전통적 접근법에서 이야기하는 여야 정당의 고유한 대립정보다는 정당의 이념적 차이가 더 유용한 분석틀로 이용될 수 있었다. 따라서 선거, 의회, 정당과 같은 것을 중점적으로 다루는 전통적 정책과정론은 합리성 모형이나 집단분석틀에 비해 효용성이 뒤떨어짐이 발견되었다.

복지모형에 따르면 보수당은 잔여적 모형을 지지하는 반면 노동당은 제도적 모형쪽에 가깝다고 할 수 있다. 1950년대에 나타나기 시작한 연금정책을 둘러싼 정당대결의 근원은 역시 Titmuss안에 내포되어 있던 平等理念을 노동당이 받아들일 수 있었기 때문이었다. 그 案에 대한 보수당의 반응 역시 이념적이었다. 즉 그들은 사보협회사의 국영화를 정치문제화시켰던 것이다. 연금정책 변천사를 통해 우리는 양당간의 이념대결이 극심해던 시기가 제 5장에서 설명된 연금의 大討論期였다. 즉 Crossman法은 制度的 模型에 근사하게 맞아들어 갔으며 그 반대의 Joseph法은 연금 제공의 책임을 되도록 國家에서 個人에게로 돌려려는 殘餘的 模型이었다. 따라서 연금정책에 관한 한 이념의 經焉(The End of Ideology)⁴⁶⁾ 현상은 오로지 1945~54년간에만 적용될 수 있었다고 말할 수 있겠다.

그럼에도 불구하고 이념에 따른 분류인 복지모형이 결코 설명하기 어려운 부분이 연금정책과정에서 발견되었다. 예를 들어 Crossman法이 그 원본인 國民退職金案보다 덜 再分配的이었던 이유는 무엇이었으며 1950년대에는 國家와 民間部門을 양분하자고 주장했던 民間保險業界가 어떻게 해서 1960년대에는 國家民間의 共存 개념으로 태도 변화를 했는가 등이

46) Daniel Bell, "The End of Ideology," The Free Press, 1960. 파 S.M. Lipset, "Political Man," Anchor Books, 1963. 그리고 Joan Higgins, "States of Welfare," Basil Blackwell & Martin Robertson, 1981.

다. 집단이론가들은 모든 정책을 상호 경쟁하는 집단들간에 성립되는 타협의 결과로 보기 때문에 1975년의 Castle法도 결국 利益集團들간의 균형점이 발견된 부산물이라고 볼 수 있는 것이다.

集團理論에 있어서 가장 중요한 요소는 集團 그 자체이다. Grant가 분류한⁴⁷⁾ 內部(inside) 集團과 外部(outside) 集團의 양분법에 의하면 본 연구에서 발견된 11개 집단중 노총(TUC), LOA, NAPF, CBI, 대장성 및 보사부는 前者에 속하고 Better Deal, STOP, NFOPA, 그리고 Age Concern은 後者에 속한다. 그러나 문제는 Titmuss학파인데 노동당의 집권시엔 내부집단이지만 보수당이 득세하면 외부집단이 되기 때문에 연구의 편의상 내부집단으로 분류했다. 각 집단의 연금정책에 미친 영향을 먼저 외부집단부터 요약해 보기로 한다.

壓力集團의 주요 역할중 일반적으로 정책과정의 첫 단계인 문제의 확인을 제일 먼저 손꼽을 수 있겠다. 年金者들의 집단인 NFOPA와 Age Concern에 의해 이 역할이 수행되었지만 그들은 정책의 구체적 개혁안을 제시하거나 지지하지는 못했다. 그 이유는 그들의 주 관심은 미래의 연금정책보다는 기존 연금자들의 貧困問題였기 때문이었다. 그래서 Lynes는 그들의 최대 약점으로 정책을 손꼽았다.⁴⁸⁾ Better Deal의 경우엔 좀 덜하지만 역시 어떤 특정의 문제 해결을 목표로 하는 경우의 STOP과 같은 집단의 경우엔 그 문제가 해결됨과 동시에 집단의 존재가치는 특성의 변질이 없는 한 급격히 감소되어 버림을 볼 수 있었다.

7개의 內部集團을 분석의 편의상 4개의 小集團으로 묶었다. ① 대장성과 보사부 ② Titmuss집단 ③ 노총 ④ CBI, LOA 그리고 NAPF. 일반적으로 정부 부처가 壓力集團의 활동목표가 되기도 하지만, 그 자체가 압력집단의 특성을 나타내기도 한다. 흔히 경제부처와 비경제부처간의 압력이 이 사실을 잘 말해준다고 하겠다. 대장성의 편협성이 발견되었으며 이 특성으로 인하여 정책조정 漸增主義 현상은 가속화됨을 알 수 있었다. 고급 관료들의 정책 결정에 미치는 영향은 Hecllo에 의해 이미 연구된 바⁴⁹⁾ 있지만 보사부 관료들의 영향이 무시 못할 정도로 크게 작용하고 있었음이 본 연구에서 재확인되었다.

Titmuss집단의 영향은 지대했다. 무엇보다도 그들은 빈곤의 문제를 이론적으로 설득력 있게 국민들에게 주지시켰으며 그들의 노력이 결실을 맺을 수 있었던 직접적 계기가 된 것이 노동당 내에 조직된 연구회였다. 그들은 궁극적으로 연금제도의 개혁을 통해 不平等을 해소하자는 社會主義 사상의 실현을 시도한 것이었는데 이러한 궁극적 목표 달성은 끝내 성공하지 못했다 하더라도 Beveridge의 均一制를 差等制로 전환시키는데 가장 큰 기여를 했다고 할 수 있다.

47) W. Grant, 'Inside Groups, Outsider Groups and Interest Group Strategies in Britain,' unpublished paper, 1977, p.16. Cited in J.J. Richardson and A.G. Jordan, op. cit., p.99.

48) 본 研究者가 Tony Lynes에게 우송한 設問紙에 대한 응답을 통해 확인되었음.

49) Hugh Hecllo, op. cit., p. 301.

근로자와 이해관계는 연금정책의 미래보다는 현존 이익의 보호 및 확장에 더 큰 관심을 표명했다. TUC는 물론 나중에는 Titmuss학파의 설득에 동조했지만 개혁에 앞장서기 보다는 오히려 개혁의 속도를 지연시키는 역작용을 할 때가 더 많았다. 그들은 항상 정부의 정책자문 대상에 포함되었지만 그들의 영향력은 위력적이었다고 평가할 수 없다. 이는 다시 말해 노총 내의 의견불일치는 그들의 지도자들의 대외적 세력을 위축시키는 결과를 초래했던 것이다.

CBI가 연금정책에 관심을 갖게 된 동기는 연금기금의 막대한 재원을 새로운 투자에 사용할 수 있다는 고려에서 나왔던 것이다. 정부가 NAPF나 LOA의 영향력을 뿌리칠 수 없었던 이유는 물론 그들이 행사할 수 있었던 경제력도 중요했지만, 또 한가지 중요한 사실은 정부가 새로운 분야인 差等制의 실시를 앞두고 이에 관련된 기술적 문제의 자문은 물론 私保險綱은 국가보험의 실시를 위해서도 유용하게 이용될 수 있었던 점이 크게 부각되었던 것이다. 결국 이들 민간 금융 단체들은 노인복지의 최대 영향력을 행사하는 주체가 되었고 이점은 1974년의 노동당 정부도 인정을 하고 말았던 것이다.

연금정책의 발전에 관한 본 연구를 통해 우리는 정책결정에 있어 다원주의적(pluralist) 실천의 존재를 확인했다. 이 결론은 1960년대의 주택, 가정복지 및 교육에 관한 영국의 사회정책을 검토한 후 “社會政策은 組織된 集團間의 상호충돌의 부산물은 아니었다.”⁵⁰⁾라고 주장한 1979년의 Banting의 연구 결과와는 상치된다.

合理性 模型에 입각해서 발전된 政策過程論의 적용을 어렵게 만드는 상황이 본 소고의 내용중 특히 大年金討論 이후에, 壓力集團으로부터 혹은 정부내에서 현저히 나타나고 있음을 발견할 수 있었다. Richardson과 Jordan에 의하면 政策過程의 주기능을 目標 成就를 위한 問題解決로 간주하는 사람들은 合理性 模型을 선호하는 경향이 있는 반면 주 관심사가 문제해결 보다는 갈등 및 불일치의 극소화인 사람들에게는 漸增立義가 더 적합하다고 한다.

본 연구를 통해 우리는 1974년의 노동당 정부가 大年金討論을 통한 合理的 問題解決期를 경험한 결과로 結局에 가서는 調停(accomodation)模型을 선택했다는 사실을 확인할 수 있었다. 이 사실이 주는 정책과정론적 의미는 다음과 같다; 정책환경(policy environment)이 어떤 경우에는 급진적, 이념적, 합리적 그리고 문제 해결의 方向에 유리하게 작용하는가 하면 또 다른 경우에는 그와는 반대로 점진적, 타협적, 조정적 그리고 합의의 성취에 대한 요구를 강화시키기도 한다는 것이다. 따라서 정책형성이란 지적 활동과 제도적 과정 양자를 공히 의미하는 것이라는 Banting의 주장⁵¹⁾이 본 연구의 사례였던 연금정책 발전 과정에도 그대로 적용될 수 있었다고 결론을 맺는다.

50) Keith Banting, "Poverty, Politics and Policy," Macmillan, 1979, p. 153.

51) Ibid., p. 4.