

## 제 7장. 대 전환의 시대

- 19세기 말 비스마르크 사회보험의 급여는 19세기 영국 빈민법의 구제(급여)와 성격이 전혀 다름.
- 사회보험의 급여- (가입) 노동자의 권리; 기초생활 보장의 권리 vs 국가적 시혜 또는 자선/ 사회보험 재정; 노사 또는 노사+국가 보조금 vs 국가와 지방정부 예산
- 20세기 중반 이후 복지국가이 기본제도; 사회보험이 중심이된 사회보장제도임.

### I. 독일 비스마르크의 사회보험

#### 1. 비스마르크 사회보험의 내용

- 질병보험법 1883년
- 산재보험법 1884년
- 폐질 및 노령보험법 1889년

#### 2. 성립 배경

- 제상 비스마르크의 주도권
- 비스마르크는 용커출신(귀족, 지방의 영도세력)으로 독일의 통일, 산업화와 근대화에 큰 업적을 남긴 인물 (‘철혈제상’ 이란 별명)
- 제상으로서 용커 이외에 부르주아지, 노동자 집단 등 일반 시민, 농민층의 지지가 절대적으로 필요했음.

#### 3. 사회복지 발달사적 의미

### II. 영국 : 로이드 조지의 사회보험

- 영국 국민보험(사회보험)의 도입은 독일에 비해 20년 이상 늦다. 영국은 독일에 비해 산업화가 100년가량 앞서 진행됨. 그런데도 노동자 복지제도인 사회보험이 늦어진 이유에 대하여 (여러 가지 설명이 가능하겠지만) 림링거(Rimlinger G.)는 영국의 자유주의적 국가전통이 노동자 빈곤과 생활 문제에 대한 국가 개입을 지연시킨 원인이라고 설명함.
- 국민의 질병과 건강 문제에 국가가 개입하게 되 계기: 보어전쟁 징집대상자들에 실시한 건강검진에서 1/3에 해당하는 수가 불합격 판정. 이 결과에 관계부처와 정책 입안자들이 놀람. 조치의 필요성에 대한 공감대 형성.
- 로이드 조지는 1900년 대 초 영국 수상을 지낸 인물로 당시 유력한 진보정당이었던 자유당 소속 정치인이었음. 그는 질병과 실업 등 영국 노동자들의 문제 해결을 위하여 이미 1880년대 시작되어 운영되고 있는 독일 사회보험의 실태를 직접 보고, 정보를 얻어내기 위한 목적으로 노동조합 대표들과 함께 독일을 방문.

#### 1. 입법

- 1) 근로자보상법(Workmen's Compensation Act, 1897)

## 2) 노령연금법(the Old Age Pension, 1908)

- 사회보험 도입을 위한 적극적 운동은 1870년대 후반경부터 나타나기 시작함.
- 영국 성공회 신부 윌리엄 블랙클리에 의해 시작하여 큰 반향을 일으킴
- 전통적인 구빈법으로부터 일탈한 극적인 사례이긴 하지만 여전히 구빈법적 성격을 완전히 탈피하지는 못함. 자산조사 존재, 급여제공도 도덕적 기준으로 제한

## 3) 국민보험법(the National Insurance Act, 1911): 건강보험과 실업보험 도입( 이 두 가지 보험도 역시 사회보험 방식이었음)

## 2. 사회보험의 내용

### 1) 1908년 노령연금

#### (1) 노령연금과 우애조합

- 강제보험으로서의 연금에 대한 주장은 1878년 블랙크리(W. L. Blackerly)에 의해서였음.
- 각출제 연금의 경우에는 주로 우애조합(friendly society)의 반대에 부딪혀 추진되지 못함. 공적연금의 의무가입 원칙이 우애조합 가입자 수를 줄일 것으로 생각함.
- 우애조합은 노동조합보다 훨씬 강력한 단체였으므로 정부 역시 이 우애조합의 의견을 크게 고려하지 않을 수 없었음. 1908년 상정된 노령연금법안은 자유당 뿐만 아니라 보수당으로부터도 타당성을 같은 해 8월 1일 노령연금법으로 성립됨. 이 제도는 무각출 노령연금임.

#### (2) 수급자격과 수급제한

- 영국에 거주한 지 20년 이상의 남녀 70세 이상인 자 중에서 일정 소득 수준 이하의 빈곤 노인들. 이들에게는 주 1실링에서 5실링까지의 연금이 지급되었음.(최저 생계비에 못미침)
- 이 제도는 권리로서의 연금수급이라기 보다는 빈민(deserving poor)에 대한 빈곤수당의 성격을 가지고 있는 것으로 많은 비판을 받음. 이러한 측면은 이 제도가 소위 ‘undeserved poors’ 예를 들면 술주정뱅이로서 교도소 수감경험이 있는 자, 외국인, 노동기회가 있었음에도 취업을 거부한 자, 빈민법에 의한 구호 수급자, 정신이상자 등에게는 수급자격이 주어지지 않았기 때문임.
- 이 제도의 급여는 고령노동자들의 노후 소득보장 권리라기보다 빈곤노인에 대한 최저생계 유지를 하기위한 국가적 자선(?)의 성격이 강했음.

### 2) 국민건강보험

#### (1) 국민보험 제 1 부

- 로이드 조지(David Lloyd George)가 국민보험의 의지를 밝힌 것은 1908년의 일.
- 1911년 성립된 이 국민보험법(National Insurance Act of 1911)은 제1부와 제2부로 나누어져 있고, 제1부는 국

민건강보험(National Health Insurance) 제2부는 실업보험(Unemployment Insurance)을 그 내용으로 하고 있음<sup>3)</sup>.

#### (1) 성립과정과 의사와의 타협

- 당시 독일과의 대립감정 격화. 독일과의 경쟁의식은 단순히 군비 뿐만 아니라 사회제도의 면에서도 이루어졌는데 사회보험이 바로 그것이었음.
- 로이드 조지의 건강보험 계획에는 의사의 협력이 결정적으로 중요하였음. 의사들은 국가의 의료서비스가 안정적으로 자신들의 높은 소득을 보장해 줄 것으로 기대. 그래서 영국의사회는 국민건강보험제도 혜택을 연간 소득 160파운드 이하의 국민들로 제한하고 그 이상 소득자들은 일반환자로서 진료할 수 있도록한 로이드 조지의 국민건강보험안을 받아드림.

### 3) 실업보험

#### (1) 성립과정

- 강제적 실업보험은 영국의 독창적인 시도였음. 이것은 종래의 구빈법이나 노령연금법에 대체할 새로운 소득보장원칙을 세운 것으로 영국 사회보장의 하나의 새로운 흐름이었음.
- 실업보험안 작성은 1908년 가을부터 시작되어 이듬 해 여름에는 거의 그 골격이 완성되었으며, 의회에서의 심의는 건강보험에 집중되어 실업보험은 큰 관심조차 받지 않고 거의 원안대로 성립됨.
- 이 법안작성의 중심인물은 처칠, 베버리지, 그리고 스미스(H. Llewellyn Smith) 3인이었는데, 실업보험을 하나의 아이디어나 구상에서 실업보험제도로 실현시킨 추진력은 누구보다도 처칠이었음. 이에 관해 후일 베버리지는 ‘한 대신의 퍼스널리티가 겨우 수개월의 중요한 시기에 사회입법의 진로를 크게 바꾸어놓을 수 있다는 것을 나타내어 주는 한 사례’ 라는 표현으로 처칠의 역할을 강조하였음. 처칠 역시 ‘정치분야에서 이 위대한 실업보험제도만큼 내가 관심을 가지고 있는 것은 없다’ 고 말하였음.

#### (2) 수급대상

- 대상자: 저임금으로 매우 불안정한 고용형태로 알려져 있는 직종들, 즉 건축, 토목, 조선, 기계, 제철, 차량 제조, 제재업종의 종사자들. 적용인구는 225만명. 주로 저임금 노동자 집단(숙련노동자들은 노조가 실업보험의 급여제공했음)
- 강제보험의 장점은 원칙적으로 모든 사람이 적용되는 것에 있었음. 쟁의에 의한 해고자는 급여대상에서 제외, 부당행위(misconduct) 혹은 정당한 이유 없이 자발적으로 퇴직한 자에 대해서는 6주간 급여지불 정지.
- 보험료부담: 노사정 3자부담방식. 국가 부담분은 보조금 형식으로 지급됨.

### 3. 의의

- 1) 1911년 국민보험법을 통해 영국은 이때부터 이미 사회보장을 향한 중요한 발걸음을 내디디기 시작한 것.
- 국가는 노령이나 질병, 가장의 사망, 실업 등과 같은 위험들에 대한 사회보험을 실시함으로써 빈곤을 예방하는 데 힘쓰기 시작함.(위험에 대비해 평소 돈을 내고 위험 실현 시 필요한 도움을 받게함으로써 빈곤을 예

---

3) 이질적이며 각각 독립적으로 추진되어 왔던 2개의 제도가 국민보험법이라는 하나의 법으로 통합된 것은 노동조합의 압력에 의한 것이라고 주장되고 있다. 즉, 이 결정이 이루어진 것은 정부와 노동조합회의(TUC)와의 회담이 이루어진 1911년 1월의 일인데, 실업보험의 성립을 희망하던 노동조합측이 또 하나의 큰 개혁이 건강보험과 합체된다면 보다 통과하기 쉬운 것이라고 생각했으므로, 이러한 노동조합의 의사가 반영된 것이라 할 수 있다.

방도록 함.

우리들의 계획은, 사람들로 하여금 스스로 돕는 노력을 그만두어도 되게끔 하려는 것이 결코 아니다. 우리들의 계획은 스스로를 돕는 노력이 반드시 성공을 거둘 수 있다는 실질적인 보장을 해 줌으로써 그러한 노력을 더욱 고무 하려는 것이다

윈스턴 처칠, 라이세스터 연설에서, 1909

2) 새로운 제도는 과거의 구제제도처럼 욕구에 기초한 것이 아니었다. 새로운 제도는 사회보험으로서 여기에서의 급여는 미리 예상했던 위험이 발생하게되면 급여가 제공되는 것이었으며, 그 급여 수준도 미리 정한 규정에 따라 정해짐. 새로운 제도에서 제공되는 급여는 마치 비상자금과 같은 것이어서, 급여를 받는 사람이 별도로 노력해서 수입을 벌더라도 급여는 그것에 아무런 영향을 받지 않도록 되어 있었음. 이는 구빈제도와는 완전히 다른 것이었음.

### 3) 자유당 개혁의 한계

- 제한성과 보수성: 광범위한 제도개혁이 이루어져서 사회보험이 도입되거나 사회적 서비스의 새로운 접근이 이루어지는 면이 있었음에도 불구하고 자유당의 사회입법은 또한 제한성과 보수성의 성격을 강하게 가지고 있었다. 이러한 일면이 가장 잘 두드러지고 있는 것이 무각출 노령연금의 수급자격제한규정. 노령연금은 당시 구빈법이 제공하고 있던 ‘원조의 가치가 있는 노인’에 대한 완화된 형태의 원외구호의 성격이 강하였음 (웹 부처의 주장)
- 보험료부담의 형평성 문제와 낮은 급여수준: 보험료는 고소득자에게는 저부담, 저소득자에게는 고부담의 형태였음. 급여액은 완전급여액이 5실링이었으나, 제도 시행 10년 전의 라운트리의 빈곤조하에서도 라운트리가 최저생계비를 7실링으로 정했다는 사실을 감안한다면 주 5실링의 연금이 생활보장에는 매우 불충분한 수준이었음을 알 수 있음.