

보편주의 사회프로그램의 성장과 쇠퇴* - 캐나다 가족수당의 사례 -

조영훈

동의대학교 사회복지학과

< 목 차 >

I. 머리말	V. 맺음말
II. 캐나다 가족수당의 형성과 특징	참고문헌
III. 가족수당의 성립 배경	Abstract
IV. 가족수당의 쇠퇴	

Key words(중심용어): 보편주의(Universalism), 가족수당(Family allowance), 자유당(Liberal party), 사회민주주의(social Democracy), 노동운동(Labor Movement)

국문 요약

사회보험연금이나 의료보험 혹은 중앙정부 수준의 공공부조프로그램조차 갖추지 못했던 복지후진국 캐나다에서 이차대전 기간 동안 가족수당이 도입되었다. 복지선진국의 특징이라는 점에서 가장 선진화된 복지프로그램으로 평가받는 보편급여가 복지후진국에서 도입되었다는 사실은 매우 흥미로운 연구주제를 던져준다.

이 연구의 목적은 캐나다에서 보편주의 사회프로그램이 도입된 사회적 배경을 밝히는 데 있다. 이를 위해서 이 연구는 기존의 연구들을 이론적·경험적으로 평가하고, 이를 통해서 가장 설득력 있는 견해가 무엇인지를 제시할 것이다. 평가 대상이 되는 견해들이 강조하는 요인들은 사회민주주의 정당의 계급동원 전략, 집권정당의 개혁적 성향, 노동계급의 급진화, 집권정당의 정치적 위기이며, 이 가운데 이 연구는 사회민주주의정당의 도전으로부터 발생한 집권 자유당의 정치적 위기가 가장 유력한 요인이었다고 주장한다. 그 이외의 다른 요인들은 캐나다의 현실과 부합하지 않거나 계층에 관계없이 모든 시민들에게 급여를 제공하는 보편주의 사회프로그램의 도입 배경으로 간주되기 어렵기 때문이다.

사회적인 관심과 전폭적인 지지 속에 도입되었던 가족수당은 시행 이후 급속하게 위축되면서

* 이 논문은 2009년도 동의대학교 교내연구비에 의해 연구되었음(2009AA054)

결국 폐지되었다. 이 글의 부차적인 목적은 왜 가족수당이 그러한 쇠퇴와 몰락의 길을 밟게 되었는가를 설명하는 데 있다. 이 연구에서는 집권정당의 정치적 위기가 사라지면서 관대한 성격의 가족수당을 유지하고자 하는 정치적 이해관계도 줄어들었다는 점에 주목하고자 한다. 이렇게 함으로써 이 연구는 캐나다의 가족수당의 성립과 쇠퇴에 대한 일관성 있는 설명을 제시할 수 있게 되었다.

I. 머리말

이차대전의 종전을 앞둔 1944년 7월에 캐나다 연방의회는 가족수당법안을 통과시켰다. 1945년 7월부터 시행된 가족수당은 일반조세를 재원으로 하여 16세 미만의 모든 아동에게 지급된 보편주의 사회프로그램이었으며, 1951년의 기초노령연금(Old Age Security) 및 1957년의 병원보험과 더불어 캐나다 사회보장제도의 보편주의 시대를 대표하는 것이었다. 처음 도입되었을 때 가족수당은 평균적인 제조업 근로자가족 수입의 10%가 넘을 정도로 관대한 수준이었고, 연방정부예산에서 차지하는 비중이 여타의 사회복지예산 총액보다 훨씬 높았다.

일반적으로 복지국가연구자들은 저소득층에게만 지급되는 공공부조나 기여를 조건으로 하는 사회보험보다는 복지욕구를 지닌 모든 시민들에게 조건 없이 제공되는 보편주의 사회보장프로그램을 선호하는 경향이 있다. 그것은 보편급여가 평등주의와 사회통합이라는 복지정책의 목표를 실현하는 데 유리할 뿐 아니라 사회보장제도 구성의 측면에서 스웨덴을 비롯한 선진복지국가들의 특징이 되기 때문이다. 또한 대부분의 국가에서 보편급여는 공공부조와 사회보험이 어느 정도 갖추어진 다음에 도입되며, 이런 점에서 보편급여는 가장 선진화된 사회프로그램으로 평가받기도 한다.

그렇지만, 캐나다는 현재 잔여적 유형 또는 자유주의 복지유형의 국가로서 선진산업국가들 가운데 가장 복지수준이 낮은 나라로 평가되고 있다. 게다가 가족수당이 도입된 1940년대 중반의 캐나다는 기여식 연금이나 의료보험, 혹은 중앙정부 수준의 공공부조프로그램과 같은 기본적인 사회보장제도조차 갖추어지지 않은 상태였다. 그렇다면, 왜 1940년대의 캐나다와 같은 복지변방에서 가장 선진화된 형태의 사회프로그램이 도입되었는가?

이 글의 일차적인 목적은 위의 질문에 대한 해답을 찾는 데 있다. 이를 위해서 이 글은 캐나다 가족수당의 성립배경에 대한 기존의 연구들을 이론적·경험적으로 평가하고, 이를 통해서 가장 설득력 있는 견해가 무엇인지를 제시할 것이다. 평가 대상이 되는 견해들이 강조하는 요인들은 집권정당의 개혁적 성향, 노동계급의 급진화, 집권정당의 정치적 위기이며, 이 가운데 이 연구는 집권 자유당의 정치적 위기가 가장 유력한 요인이었다고 주장한다. 그 이외의 다른 요인들은 계층에 관계없이 모든 시민들에게 동일한 급여를 제공하는 보편주의 사회프로그램의 도입 배경으로 간주되기 어렵기 때문이다.

전사회적인 관심과 지지 속에 도입되었던 가족수당은 시행 이후 급속하게 위축되면서 1990년대 들어 폐지되었다. 이 글의 부차적인 목적은 왜 가족수당이 그러한 쇠퇴와 몰락의 길을 밟게

되었는가를 설명하는 데 있다. 이 연구에서는 집권정당의 정치적 위기가 사라지면서 관대한 성격의 가족수당을 유지하고자 하는 정치적 이해관계도 줄어들었다는 점에 주목하고자 한다. 이렇게 함으로써 이 연구는 가족수당의 성립과 쇠퇴에 대한 일관성 있는 설명을 제시할 수 있게 되었다.

보편주의 프로그램은 이미 오래 전부터 복지국가연구의 주요 관심사였다. 그렇지만, 보편주의 프로그램의 성립 배경에 대해서는 그다지 많은 연구가 이루어지지 않았으며, 특히 캐나다와 같은 잔여적 유형의 복지국가에서의 보편주의 프로그램의 성립 배경에 대해서는 일부 캐나다 학자들을 제외하고는 별다른 관심을 갖지 않았다. 이 연구는 이러한 학문적 공백을 메우는 데 의의가 있다. 또한, 이 연구는 보편주의 프로그램이 복지변방에서 자유주의 정당의 정치적 이해관계 때문에 성립되었다는 것을 보여줌으로써 한국에서의 보편주의 프로그램의 성립 가능성을 시사한다는 실천적인 의의도 지니고 있다.

II. 캐나다 가족수당의 형성과 특징

캐나다사회에서 가족수당에 대한 논의는 이미 오래 전부터 있어왔다. 1919년에 노동성 장관이 가족수당의 찬반론에 대해 언급한 바 있으며, 1929년 2월에는 연방의회가 가족수당에 대해 논의하기도 했다. 이와 함께 다양한 사회집단들이 가족수당에 대한 견해를 피력하며 대립하기도 했다. 우선, 임금수준의 획기적인 향상을 주장했던 급진적인 노동조합은 가족수당에 반대하였다. 가족수당이 자신들의 요구를 회피하기 위한 수단이라는 이유에서였다. 여성계 및 사회복지계는 출산율을 높인다는 이유에서 도입에 반대하였다. 반면에, 경영자단체는 연방정부의 재정에 기초하여 임금인상을 억제할 수 있다는 점을 들어 가족수당의 도입을 지지하였다. 가톨릭교회도 다산 가정을 보호하고 장려한다는 차원에서 가족수당의 도입을 적극 지지하였다. 연방정부는 시행 첫 해에 2억 달러가 드는 등 막대한 재정부담 때문에 제도의 도입에 난색을 표명하였다.

그렇지만, 시간이 지나감에 따라서 일부 이해당사자들의 입장이 점차 변화하였다. 우선, 노동조합들은 처음의 태도를 바꿔 가족수당을 승인하기 시작했다. 가족수당이 노동자가족의 부가적인 수입원이 된다는 이유에서였다. 경영자단체는 미래세대의 보호와 구매력 유지라는 차원에서 가족수당의 필요성을 인정하였다. 그리고 각 정당들은 자신의 이해관계에 부합한다는 점에서 가족수당을 지지하거나 적어도 반대하지는 않았다. 결국, 1944년 7월에 가족수당법안이 만장일치로 의회를 통과함으로써 캐나다 최초의 보편주의 사회프로그램이 도입되었다.(Finkel 2006, 130-3; Guest 1997, 123-4; Kitchen 1987, 227-34; Marshall 2006)

1945년 7월부터 지급되기 시작한 가족수당은 아동을 돌보는 모든 일차부양자(주로 어머니)에게 소득수준과 관계없이 정액으로 지급되었으며, 일반조세를 재원으로 하였다. 처음 제정되었을 때 가족수당은 3년 이상의 거주를 조건으로 하여 캐나다에서 태어난 16세 미만의 아동에게 지급되었다. 급여액은 연령별로 달랐다. 5세 이하일 경우에는 월 5달러였고, 6-9세는 6달러, 10-12세는 7달러, 그리고 13-15세는 8달러였다. 또한, 5번 째 이후의 아동에 대해서는 급여액이 일정 정

도 감액되었다.¹⁾

대부분의 서구국가들에는 이미 오래 전부터 가족수당이 도입되어 있었기 때문에, 이차대전 직후에나 도입된 캐나다의 가족수당은 비교론적 관점에서 볼 때 커다란 의미가 없는 것으로 보일 수 있다. 그렇지만, 그 당시 캐나다의 사회보장 상황에 비추어보면 이야기가 달라진다. 이 시기 캐나다의 사회보장프로그램으로는 각 주정부가 운영하는 산재보험, 공공부조식 노령연금, 모성수당과 연방정부가 운영하는 실업보험이 고작이었다. 그 당시 모든 서구 국가들에 갖추어져 있었던 의료보험이나 기여식 노령연금뿐 아니라 연방정부 차원의 공공부조프로그램조차 없는 가운데 보편주의 사회프로그램인 가족수당이 먼저 도입되었던 것이다.

가족수당의 특이성은 비용의 측면에서 볼 때 더욱 두드러진다. 1945년 처음 시행되었을 때 가족수당 급여액은 1억7천3백만 달러(관리비용 포함 시 2억 달러)였다. 1945년 캐나다의 각급정부들(연방정부, 주정부, 시정부)의 지출예산은 모두 58억8300만 달러였고 이 가운데 사회복지예산은 3억7백만 달러였다. 가족수당은 그 당시 캐나다 전역의 사회복지예산의 56%를 넘는 것이었다. 연방정부 예산에 한정해서 보면, 총예산 51억3600만 달러 가운데 사회복지예산은 1억1100만 달러로 2.16%였던 데 반해서, 가족수당은 3.37%로 사회복지예산의 1.5배 이상이었다. 이차대전이 끝나고 전시 경제의 평시 경제로의 전환이 완료된 1950년에는 연방정부 총예산 29억100만 달러 가운데 사회복지예산은 6.62%인 1억9200만 달러였던 데 반해서 가족수당은 10.68%인 3억1000만 달러였다.(Statistics Canada 1983a)

가족수당은 급여수준의 측면에서도 특이한 것이었다. 가족수당의 급여액은 1946년을 기준으로 할 때 아동 일인당 월평균 5.94달러(연 71.28달러)였으며 가족당 월평균 14.18달러(연 170.16달러)였다.(Finkel 2006, 131; Guest 1997, 125) 1945년 제조업 노동자의 연평균 임금 1,538달러에 비해 볼 때 가족수당의 일인당 급여액은 4.62%이고, 가족당 급여액은 11.06%였다.(Statistics Canada 1983b) 가족수당은 일반적인 근로자 가족의 총수입 가운데 10% 이상을 차지했던 것이다. 특히, 소득수준이 낮고 부양아동수가 많은 농촌지역의 거주자들이나 공공부조수급자들의 경우에는 생계에 대한 가족수당의 기여도가 훨씬 높았을 것이다.²⁾ 일부 주정부 관할의 공공부조프로그램을 빼면 국가로부터 아무런 도움을 받지 못했던 일반시민들에 대해 관대한 급여를 제공함으로써 가족수당은 단숨에 캐나다의 핵심적인 사회보장제도로 떠올랐다.

1) 도입 몇 년 뒤에 거주 및 출생 조건은 삭제되었고, 1973년에는 지급연령이 18세 미만으로 상향 조정되었으며, 감액조치는 1949년에 폐지되었다.

2) 어떤 연구자에 따르면, 가족수당의 급여액은 서스캐처원 농촌지역이나 대서양지역 거주자들의 가구소득의 15~20%였다고 한다.(Struthers 1996, 80-1)

Ⅲ. 가족수당의 성립 배경

캐나다에서 복지국가의 기초가 마련되지도 않은 상태에서 관대한 성격의 보편주의 사회프로그램이 도입된 이유는 무엇인가? 이에 대해서 대부분의 캐나다 학자들은 어떤 특별한 한 요인에 주목하기보다는 몇 가지 요인들을 종합적으로 고려하고 있다. 그 대표적인 것들은 이차대전 기간 동안에 형성된 강력한 사회연대성, 종전 후 (기혼)여성들의 가정 복귀 유도, 임금통제정책과 그로 인한 노동계의 급진화, 자유당 정부의 개혁적 성향, 자유당 정부의 정치적 위기 등이다.

이 가운데서 사회연대성의 강화는 보편주의 사회프로그램의 형성을 가능하게 한 포괄적인 사회적 배경이 되기는 하지만 가족수당이라는 특정 사회프로그램의 성립을 가져온 직접적인 요인으로 간주되기는 어렵다. 종전 후 여성들의 가정 복귀 유도는 저소득층의 구매력 향상이나 아동보호 등을 포함한 가족수당의 다양한 기능들 가운데 한 가지 요소에만 초점을 둔 것으로서 설명의 범위가 지나치게 좁다. 그리고 위의 두 요인들은 가족수당과 같은 사회프로그램의 형성에 관련된 사회집단 및 정치세력의 다양한 이해관계를 고려하지 않는다는 약점을 지니고 있기도 하다.

이하에서는, 노동계의 급진화, 자유당 정부의 개혁적 성향, 자유당 정부의 정치적 위기라는 요인들이 가족수당의 형성에 어떤 영향을 미쳤는가를 소개하고 평가하겠다. 이를 통해서 어떤 요인이 가장 중요한 영향력을 행사했는가가 개략적인 수준에서나마 제시될 것이다.

1. 집권정당의 복지확대 노력

일부 연구자들은 가족수당의 도입 배경으로 자유당 정부의 복지확대 노력, 특히 맥켄지 킹(W. L. Mackenzie King) 수상의 사회보장에 대한 헌신을 제시한다. 이전의 거의 모든 사회보장프로그램들이 자유당 정부 하에서 도입되었고 가족수당도 그러한 자유당 정부의 복지확대 노력의 연장선상에 있다는 것이다. 그러한 자유당의 복지확대 노력에 있어서 핵심적인 것은 맥켄지 킹 수상의 역할이었다. 맥켄지 킹 수상은 가족수당에 대한 논의를 각료회의의 주제로 가져왔을 뿐 아니라 재정부를 중심으로 한 일부 각료들의 반대에도 불구하고 가족수당법안을 자유당의 공식당론으로 의회에 상정하였다고 한다.

이 연구자들에 따르면, 맥켄지 킹 수상이 이렇게 가족수당의 도입에 적극적이었던 것은 그가 오래 전부터 사회보장제도와 복지국가의 이념에 깊은 관심을 가지고 있었기 때문이었다고 한다. 그는 1918년에 *Industry and Humanity: A Study in the Principles Underlying Industrial Reconstruction*이라는 책을 저술하였는데, 이 속에서 사회보장의 필요성에 대해 개략적으로 서술한 바 있다. 또한, 1942년 말 전후재건위원회의 재건계획보고서에 대해 논평하면서 사회보장에 대한 구체적인 언급이 없어서 실망했다고 말했고, 자신의 일기에 “나는 내 정치경력을 사회보장과 관련된 법안으로 마치게 되면 진실로 행복할 것이다”라고 기록하였다. 이에 대한 응답으로 1943년 3월 16일 하원 사회보장특별위원회에서 전후재건위원회 위원장이 건강보험과 가족수당의 중요성에 대해 언급하게 되었다. 나아가서, 1943년 9월에 개최된 자유당 전당대회에서 맥켄지 킹

수상은 자유당의 진보적 성격을 강조하고 지지를 회복하기 위해 사회보장을 강조하면서 아동수당을 사회보장프로그램의 주요한 부분으로 추천하기도 했다.(Blake 1995, 244-51)

맥켄지 킹 수상도 가족수당이 유효수요의 창출 등과 같은 경제적인 목적을 위해 사용될 수 있음을 인정하기는 했지만, 그에게 있어서 가족수당은 그러한 경제적 의미보다는 아동복지의 향상과 시민들의 복리증진이라는 사회보장적인 의미가 더 컸다고 한다. 그는 1944년 6월에 하원에서 가족수당법안을 도입하면서 가족수당의 도입 이유로 ‘생애 전투에서의 기회의 평등 제공’을 제시하면서 가족수당이 모든 캐나다 시민들의 이익에 부합되는 프로그램이 되길 희망했다는 것이다.(Blake 1995, 252-3)

맥켄지 킹 수상은 1926년에서 1930년까지, 그리고 1936년에서 1948년까지 모두 16년간 수상으로 재직하면서 실업보험을 비롯한 주요한 사회보장프로그램들의 도입을 주도하였다.³⁾ 이런 점에서 가족수당과 같은 혁신적인 사회프로그램과 맥켄지 킹 수상 및 자유당의 개혁성향 간에 어떤 연관성이 있다는 주장이 전혀 잘못된 것은 아닐 것이다. 그렇지만, 다음과 같은 점에서 이런 식의 주장에는 문제가 있다.

우선, 정부나 관료집단의 역할이 중요한 것이라고 하더라도 특정 사회프로그램의 도입에서 작용하는 사회집단 및 정치세력의 이해관계와 갈등을 무시할 수는 없다. 일반적으로 집권정당이나 관료집단이 특정 사회프로그램의 도입에 관심을 갖게 된 것은 사회적 압력이 있었기 때문이며, 정부나 관료집단이 정책의 결정에 있어서 일정 정도의 자율성을 지닌다고 하더라도 그들의 결정은 사회적 압력이나 그것에서 파생되는 자신들의 이해관계를 고려한 가운데 이루어진다. 캐나다에서 가족수당에 대한 정치적 논의가 시작된 것이 노동운동과 좌파세력들의 압력으로 인해 사회가 불안정했던 시기였다는 점에서 집권정당의 개혁적 성향만으로 가족수당의 성립을 설명하기는 어려울 것이다.

다음에, 과연 집권정당과 맥켄지 킹 수상이 그렇게 개혁적인 성향을 지니고 있었는가 하는 사실관계에 대한 의문이 있다. 여러 학자들이 지적하듯이, 맥켄지 킹 수상을 포함한 당시 자유당 정부 각료들은 케인즈주의에 회의적이었으며, 재정확대가 경제파탄 혹은 사회주의를 초래할 것으로 우려했다고 한다. 이와 같이 재정운용에 있어서 보수적인 관점을 취하고 있었기 때문에 맥켄지 킹 수상과 그의 내각은 1943년에 발행된 캐나다의 사회개혁 청사진인 마쉬보고서에⁴⁾ 대해

3) 맥켄지 킹 수상 영도하의 자유당 정부에 의해 1941년에 도입된 실업보험은 주로 도시근로자를 대상으로 했다는 점에서 불완전한 것이었다. 그렇지만, 이 당시 도입된 실업보험은 임금근로자의 75%를 적용 대상으로 했고 소득대체율이 50%였다는 점에서 복지후진국이었던 당시의 캐나다에서는 획기적인 조치로 평가될 수 있다.(Ismael 2006, 26; Pal 1988, 39)

4) 마쉬보고서는 1943년 3월에 연방정부의 의뢰를 받아 맥길대학교 교수인 러나드 마쉬(Leonard Marsh)가 발간한 「캐나다 사회보장 보고서」(The Report on Social Security for Canada)를 말한다. 이 보고서는 1942년 12월에 영국에서 발간된 베버리지 보고서와 비슷하게 캐나다가 보편적이고 포괄적인 사회보장제도를 도입해야 한다는 내용을 담고 있었다. 이 보고서에서 강조되었던 것은 국가가 사회적 최저기준(social minimum)을 설정하여 사회적 약자들을 적극적으로 보호해야 하고 시민들의 바람직한 최저생계수입(desirable living minimum income)을 보장해야 한다는 것이다. 이러한 목적을 위해 국가가 연금이나 실업보험 등의 다양한 사회보험과 의료보험 및 보편적인 가족수당을 도입하고 전국수준의 완전고용 및 직업훈련 프로그램을 실행하도록 강조되었다.(Battle and Tamagno 2007, 2; Guest 1997, 109-12; Hick 2007, 43-4)

거의 관심을 기울이지 않았다고 한다.(Finkel 2006, 126; Guest 1997, 118; Rice and Prince 2000, 60) 또한 1945년 7월에 자유당이 「캐나다 정부의 제안」(Proposals of the Government of Canada)이라는 제목이 붙은 사회개혁 청사진(Green Book)을 발행하여 보편적인 의료보험과 보편연금 등 각종 사회보장제도의 도입과 확대를 약속했지만 실제로는 막대한 예산 문제 때문에 그러한 약속은 지켜지지 않았다.(Finkel 2006, 135-8)

이와 함께, 자유당은 보수당 못지않게 경영계와 밀접한 유대관계를 유지하고 있었다고 한다. 예를 들어서, 그 당시 자유당이 거둔 후원금의 상당부분은 경영계에서 제공한 것이었다. 이러한 밀접한 유대관계는 자유당의 정책 구상 및 실행에 긍정적으로 작용했다. 일반적으로 보편급여는 막대한 예산을 필요로 하기 때문에 세금인상을 꺼려하는 경영계의 반대에 직면할 가능성이 크다. 그렇지만, 캐나다에서는 가족수당의 도입 시에 경영계가 적극적으로 찬성했으며, 그 이유 중의 하나는 자유당이 경영계와 돈독한 우호관계를 형성하고 있었기 때문이다.(Finkel 2006, 126; Guest 1997, 118; Marshall 2006, 21)

2. 전시 경제하의 임금통제와 노동계급의 급진화⁵⁾

현재 캐나다 학계에서 가장 많은 지지를 받고 있는 견해는 가족수당이 이차대전 당시의 연방 정부의 임금통제정책과 그것에 불만을 품은 노동계급의 급진화를 배경으로 한다는 것이다. 1941년 이래로 유지되어 온 임금동결정책과 전시 경제하에서의 물가상승으로 인해 실질임금이 크게 줄어든 노동자들이 파업 내지는 소요사태를 자주 야기하였고, 그 당시 임금통제정책을 유지할 수밖에 없었던 정부가 사회 안정을 위해 취할 수 있는 가장 유력한 방안이 바로 가족수당의 도입이었다는 것이다.

그 대표자인 키친에 따르면, 그 당시의 임금동결은 노동자들, 특히 시간당 50센트 이하를 받았던 저임금 노동자의 생활수준에 악영향을 미쳤다고 한다. 이에 대해 노동자들은 임금인상을 요구하는 파업을 잇달아 단행하면서 사회가 매우 불안정해졌다. 예를 들어서, 1942년 3월에는 두 개의 철강회사 노동자들이 임금인상을 요구하며 대규모 파업을 단행하였고, 비슷한 시기에 앨버타 주와 브리티시컬럼비아 주의 광부들도 파업에 돌입하였다. 그렇지만, 인플레이션에 대한 우려 등으로 인해서 임금통제정책을 유지할 수밖에 없었던 캐나다 정부는 1943년부터 몇 가지 대응방안을 검토하였고, 이 가운데 노동자들의 실질임금을 직접적으로 보전하는 효과가 있는 가족수당이 선택되어 1944년 1월에 가족수당의 도입을 발표하였다고 한다.(Kitchen 1987, 235)

펄클도 이차대전 기간 동안 임금통제를 유지할 수밖에 없었던 자유당정부가 노동계의 급진화에 대응하기 위해 가족수당을 도입했다고 주장한다. 즉, 임금통제정책의 유지로 인해 노동계의

5) 피븐과 클로워드는 사회복지프로그램을 지배집단이 빈민층과 노동계급의 저항과 소요사태를 진정시키기 위해 제공한 무마책으로 간주하며, 사회복지의 사회통제적 기능을 강조하였다.(Piven and Cloward 1971) 가족수당을 노동계급의 급진화에 대한 캐나다 정부의 대응조치로 보는 견해는 피븐과 클로워드의 사회통제적 관점을 따르고 있다.

원성을 사게 된 자유당정부가 사회개혁에 헌신한다는 것을 보여주는 증거물로서 가족수당을 도입했다는 것이다. 그에 따르면, 대중의 원성을 잠재울 수 있는 다양한 사회프로그램들 가운데서 특별히 가족수당이 선택된 것은 그 당시 노동조합들이 임금인상을 요구하는 근거로 임금이 아동들을 부양하기에 크게 부족하다는 것을 내세웠기 때문이라고 한다. 정부로서는 가족수당을 도입함으로써 임금통제정책을 그대로 유지하면서도 노동조합의 요구를 수용하는 효과를 거둘 수 있었다는 것이다.(Finkel 2006, 131)

이차대전 기간 동안에 노동조합운동이 활발하게 진행되고 노동파업이 급증한 것은 사실이다. 1930년에 32만2천명이었던 노동조합원 수는 1940년 36만2천명으로 점증하다가 1941년 46만2천명, 1942년 57만8천명, 1943년 66만5천명, 1944년 72만4천명으로 크게 늘어났다. 1940년에서 1944년의 5년 동안 노동조합원 수가 두 배가 되었던 것이다. 노동조합조직률(비농업근로자)도 1930년의 13.1%에서 1940년 16.3%, 1941년 18.0%, 1942년 20.6%, 1943년 22.7%, 1944년 24.3% 등으로 지속적으로 높아졌다. 파업건수와 참여자는 1930년의 67건 및 13,768명에서 1940년 168건 및 60,619명, 1941년 231건 및 87,091명, 1942년 34건 및 113,916건으로 크게 늘어났고, 1943년에는 402건 및 218,404명으로 건수로나 참여자수의 측면에서 당시로서는 사상 최고치를 기록하였다.(Statistics Canada 1983b, Table E 175-177)

1940년대에 발생한 파업들의 주요 쟁점이 임금동결의 폐지 내지는 임금인상이었고 1943년부터 가족수당에 대한 논의가 정부 내에서 본격화되었다는 점에서 노동계급의 급진화와 가족수당의 도입 사이에 어떤 연관성이 있는 것은 분명하다. 또한, 가족수당에 대한 논의가 1929년에 의회에서 잠시 논의된 이후 1943년까지 단 한 차례만 언급되었고 가족수당이 1935년 및 1940년 연방의 회선거에서 전혀 이슈가 되지 않았던 데서 알 수 있듯이 1944년의 가족수당은 1940년대 초반의 사회불안정과 밀접한 관련이 있었을 것이다.(Struthers 1996, 73)

그렇지만, 불만에 찬 노동자들을 달래기 위한 수단으로 제공된 것이 보편주의 사회프로그램이었다는 주장은 이해하기 어렵다. 노동계급에 대한 선물이라면 노동계급에게만 유리한 것이어야 했지만 보편급여로서의 가족수당은 계급적 이해와는 관계없이 아동을 많이 부양하는 가족에게 유리한 프로그램이었기 때문이다. 가족수당이 노동자들의 임금을 보전하는 수단이 될 수는 있었다. 그렇지만, 그 당시 대부분의 노동자들은 미혼이거나 결혼을 했더라도 평균수준이 못 미치는 아동만을 부양했기 때문에(Finkel 2006, 131) 보편급여로서의 가족수당은 오히려 노동계급에게 불리한 것이었다.⁶⁾

노동계급의 불만을 달래면서 노동계급의 급진화에 대응할 수 있는 사회보장프로그램은 보편급여가 아니라 사회보험이다. 사회보험은 보험료의 절반 이상을 고용주가 부담하기 때문에 노동계급에게 직접적인 이익이 되는 프로그램이다. 실제로, 비스마르크 시대의 독일에서는 노동계급에 따라 사회가 불안정해지자 노령연금 등의 사회보험이 도입되었다. 이러한 사회보험은 노동운

6) 키친은 임금보전 수단으로서의 가족수당이 보편급여의 형태를 띤 것은 정부가 노동조합의 반발을 회피하기 위해 가족수당을 임금통제정책의 유지와 관련이 없는 것으로 보이려 노력했기 때문이라고 주장한다.(Kitchen 1987, 236) 그렇지만, 노동계가 환영하지도 않을 사회프로그램에 그렇게 막대한 예산을 지출했다는 것은 여전히 이해하기 힘들다.

동의 중추세력인 대기업 노동자들에게 직접적인 혜택을 제공함으로써 노동운동의 급진화를 막는데 기여했었던 것이다.

가족수당에 대한 정치적 논의가 시작되었을 때 노동조합은 가족수당의 도입에 대해 반대했었다. 그것은 가족수당이 노동조합의 임금인상 요구를 회피하는 수단이 될 뿐 아니라 노동계급에게 그다지 커다란 이익이 되지 않기 때문이었다. 이 당시 노동계의 불만을 달래기 위해 정부가 취한 조치는 가족수당이 아니라 일부 연구자들이 지적하고 있는 바와 같이 노사간 단체협상의 의무화와 저소득 근로자에 대한 임금불평등 완화 조치였을 것이다.(Blake 1995, 250)

가족수당은 이차대전 기간 동안의 임금통제정책과 그에 따른 노동계급의 급진화로 인한 사회불안정을 배경으로 하여 탄생되었다. 이런 점에서 노동계급의 급진화는 가족수당의 도입에 어떤 식으로든 영향을 미쳤을 것이다. 그렇지만, 가족수당이 보편급여의 형태를 취하였고 노동조합이 가족수당에 대해 반대했었다는 점에서 노동계급의 급진화는 가족수당 도입의 직접적인 원인이 될 수는 없다. 이차대전 당시의 사회적 혼란 이외에 다른 요인을 고려할 때에만 보편급여라는 가장 선진적인 형태의 사회프로그램이 복지후진국 캐나다에서 도입되었다는 사실이 제대로 설명될 것이다.

3. 집권정당의 정치적 위기

이차대전 당시 캐나다에는 사회주의사상과 평등주의의 가치관이 광범하게 유포되었다. 예를 들어서, 캐나다 시민들의 상당수는 사회보장제도의 획기적인 확대뿐 아니라 민영기업의 민영화와 같은 극단적인 조치에 대해서도 적극적인 찬성을 표시하였다고 한다.⁷⁾ 이러한 사회적 분위기 하에서 노동운동이 급진화하면서 대규모 파업과 정치적 시위를 주도하였고 이로 인해 캐나다 사회는 극도로 불안정하게 되었다.

사회가 좌경화하면서 사회민주주의정당인 CCF의 인기도 급속하게 올라갔다. 1930년대에 중서부 지방을 중심으로 창립된 CCF는 이차대전 당시에는 당세를 제조업의 중심지인 온타리오주까지 확대하여 집권자유당을 크게 위협하였다. 이제까지 보수당에 비해 개혁적인 것으로 평가되었던 자유당이 자신보다 훨씬 더 개혁적인 CCF의 도전을 받으면서 정치적 입지가 크게 줄어들었던 것이다.

실제로, 1942년 2월의 연방의회 중간선거에서는 토론토의 노동자 밀집지역인 York South 선거구에서 거의 무명예 가까웠던 CCF의 후보자가 전후의 계획경제와 복지를 슬로건으로 하여 1920년대 초반 보수당정부의 수상이었던 메이언(Arthur Meighen)에게 승리하였다. 또한, 1943년 온타리오 주정부 선거에서는 그 이전에 한 석도 보유하지 않았던 CCF가 총 90석 가운데 34석을 얻어 자유당에 이어 제 1야당이 되었으며, 1944년 서스캐처원주정부 선거에서는 선거대상 52석 가운데 47석을 획득하여 집권당이 되었다. 이러한 CCF의 급속한 약진은 주로 자유당에게 불리

7) 1943년 11월의 갤럽 여론조사에 따르면, 응답자의 39%가 주요 산업 국유화에 찬성하였고, 47%가 사적 소유권을 지지하였다고 한다.(Finkel 2006, 126)

하게 작용하였다. 이것을 잘 보여주는 사례는 1943년 9월에 시행된 갤럽 여론조사 결과였다. 1945년의 연방의회 선거에서 어느 당 후보에게 투표하겠다는가하는 질문에 대해서 CCF라고 응답한 사람이 29%로 가장 높았고 양대 정당인 보수당과 자유당은 각각 28%였다.⁸⁾(Finkel 2006, 125-7; Guest 1997, 119; Johnson 1987, 31)

이런 상황이었기 때문에 1945년 6월의 연방선거를 앞둔 집권 자유당으로서는 CCF의 거센 도전을 물리칠 수 있는 획기적인 방안이 절실하게 필요했다. 그 가운데 가장 유력한 것이 사회보장제도의 도입과 확대였다. 사회보장제도의 개혁은 CCF가 주장했던 민영기업의 국영화에 비해서 훨씬 온건한 것이면서도 CCF에게 쓸렸던 대중적 인기를 다시 자유당으로 가져올 수 있는 관건으로 여겨졌다. 이 당시에 사회보장제도의 획기적인 확대는 대중의 압도적인 지지를 받았을 뿐 아니라 지배계층으로부터도 필연적인 것으로 간주되었던 것이다.⁹⁾

여론조사 발표 이후 자유당정부와 행정부에서는 가족수당에 대한 논의가 활발해졌다. 결국, 자유당은 1944년 1월에 가족수당의 도입을 공표하였고, 7월에 가족수당을 의회에 상정하여 통과시켰다. 가족수당의 도입은 사회보장의 확대에 대한 대중의 열망을 반영함과 동시에 사회개혁에 대한 CCF의 주장을 선취함으로써 자신의 정치적 위기를 벗어나려는 자유당의 선거전략과 밀접한 관련이 있는 것이다.

1945년의 연방선거에서 모든 정당들은 사회보장에 대한 헌신을 핵심 슬로건으로 들고 나왔다. 자유당뿐 아니라 보수당도¹⁰⁾ CCF의 도전에 대응하기 위해 완전고용보장이나 사회보장프로그램들의 도입 및 확대와 같은 혁신적인 사회복지정책들을 공약으로 내걸었다.(Finkel 2006, 135; Guest 1997, 119) 특히 자유당은 ‘캐나다를 위한 새로운 질서’라는 슬로건을 내걸고 「자유당의 가족수당」(Liberal Family Allowances)이라는 제목의 선거 책자를 배포했었던 데서 알 수 있듯이 7월 1일부터 시행되는 가족수당을 자유당의 공적으로 내세웠다.(Marshall 2006, 24)

그렇다면, 다양한 사회프로그램들 가운데서 왜 자유당 정부는 보편급여인 가족수당을 선택하였는가? 이에 대해서는 몇 가지 답변이 가능하다. 우선, 가족수당은 CCF의 핵심적인 주장들 가운데 하나였으며, 대중적인 지지가 높은 프로그램이었다. CCF는 1942년 이래로 저임금 가족의 생활 향상과 국민들의 생활수준의 균일화를 추구하는 정책들의 하나로 가족수당의 도입을 주장하였다.(Marshall 2006, 24) CCF의 주장을 선취하여 CCF의 지지세력을 다시 자신의 기반으로 끌어들이려던 자유당의 입장에서는 비록 비용이 많이 들더라도 대중적인 인기가 높은 가족수당을 선택하는 것이 당연한 일이었을 것이다.¹¹⁾

8) 직전 선거인 1940년 연방의회선거에서 자유당은 총 245석 가운데 179석을 얻어 73%의 득표율을 기록했고, 보수당은 39석으로 17%, 그리고 CCF는 8석으로 3%를 차지했다. 1935년 선거에서도 비슷한 양상이었다. (Parliament of Canada 2009) 1945년 연방선거를 앞둔 여론조사 결과는 자유당이 보유하고 있던 의석 가운데 일부는 보수당에게로 가고 다수는 CCF로 간다는 것을 보여준다. CCF의 약진의 결과 가장 손해를 본 것은 자유당이었던 것이다.

9) 1943년에 발간된 한 문건에서 경영계는 캐나다에서 사회주의나 공산주의 체제의 성립 가능성을 인정하면서 사회보장제도의 확대에 동의할 수밖에 없다고 지적하였다고 한다.(Guest 1997, 113)

10) 보수당은 1942년 말의 전당대회에서 당명을 진보적 보수당(Progressive Conservative Party of Canada)으로 바꾸고 1942년 9월의 전당대회에서 국민건강보험, 보편연금, 사회주택 등과 같은 사회보장정책을 채택하는 등 복지자유주의에 헌신할 것을 결의하였다.(Guest 1987, 210)

다음에, 보다 중요한 것으로서 가족수당은 온타리오와 같은 제조업 지역을 중심으로 했던 자유당이 농촌지역, 특히 두 번째로 인구가 많은 퀘벡지역에서의 지지율을 높이기 위한 적절한 대안이었다. 농촌지역은 도시지역에 비해 부양아동의 숫자가 많았으며, 특히 가톨릭이 지배적인 퀘벡에서는 그러한 경향이 강하였다.¹²⁾ 말하자면, 가족수당은 대가족과 저소득을 특징으로 하는 농촌지역 및 퀘벡의 노동자들과 자영농을 겨냥한 것이었다.(Marshall 2006, 26) 연방의회선거 당시에 보수당 당수인 블랙켄(John Bracken)은 가족수당을 퀘벡의 표를 얻기 위한 뇌물로 비난했는데,(Kitchen 1987, 237) 이것은 보수당의 입장에서는 정당한 비난이었다.

가족수당을 비롯한 사회보장개혁을 핵심 슬로건으로 삼은 자유당의 전략은 성공하였다. 자유당은 1945년 6월 선거에서 총의석의 48%에 해당하는 118석을 얻어 소수 정부를 구성할 수 있었던 것이다. 1940년 선거에 비해 61석을 잃기는 했지만 1943년 9월의 갤럽 여론조사에 비해서는 20% 정도 높은 지지율을 획득하였다. 이에 반해서 여론조사에서 29%의 지지율을 얻었던 CCF는 총의석의 11%인 28석을 획득하는 데 그쳤다. 보수당은 66석(27%)으로 여론조사의 결과와 거의 비슷했다.(Parliament of Canada 2009) 가족수당의 도입과 같이 대중적 인기가 높은 CCF의 핵심주장을 선취함으로써 자유당은 정치적 위기를 타개할 수 있었고 캐나다에서의 사회민주주의정당의 집권가능성은 사라지게 되었다.¹³⁾

4. 소결론

가족수당의 성립은 다양한 요인들에 영향을 받았음에 분명하다. 이차 대전 당시 캐나다사회에서 비약적으로 확대되었던 사회연대성의 분위기는 모든 시민들을 동등하게 대우하는 보편주의 사회프로그램의 수용을 매우 용이하게 하였다. 그 당시 집권정당이었던 자유당은 보수당과 대치하면서 사회복지의 확대에 우호적인 입장을 견지하였고, 특히 매켄지 킹 수상은 과거 몇 가지 사회보장제도의 도입을 주도했듯이 가족수당의 도입에도 적극적이었을 수 있다. 전시 경제하의 임금통제 정책에서 발단이 된 노동계급의 급진화는 사회적 불안을 가중시킴으로써 지배계급과 집권정당에 대해 모종의 조치를 취하도록 압력을 가했을 것이다. 사회연대성, 집권정당의 개혁 성향, 노동계급의 급진화 등의 조건들이 선행하지 않았더라면 이차대전 당시의 캐나다에 가족수당이 도입될 가능성은 낮았을 것이다.

11) 한 여론 조사에 따르면 응답자의 80%가 일반조세에 기초한 보편적인 의료보험제도와 60세 또는 65세 이상 노인을 위한 보편연금을 지지했다고 한다.(Finkel 2006, 126) 이와 같이 1940년 초반의 캐나다사회에서는 평등주의의 가치가 지배적이었다.

12) 퀘벡지역에서는 이미 1920년대 이래로 가톨릭을 중심으로 가족수당의 도입이 주장되었다. 1929년에는 퀘벡 보수당이 전당회의에서 가족수당(3번째 아동부터 지급하고 아동이 늘어날 때마다 증액)을 사회개혁 프로그램에 포함하였고, 1943년에는 다양한 가톨릭 개혁단체들이 주정부에 대해 가족수당의 도입을 촉구하였다. 그렇지만 경영자단체의 반대로 주정부 수준의 가족수당은 도입되지 않았다.(Marshall 2006, 14-19) 이와 같이 퀘벡지역의 시민들 사이에서는 가족수당에 대한 관심이 높았었다.

13) CCF는 1945년 5월의 온타리오 주의회 선거에서도 패배하였다. 기존의 34석에서 8석으로 의석이 줄어들어 제3당으로 전락했던 것이다.(Finkel 2006, 139)

그럼에도 불구하고, 경쟁이론들은 가족수당의 성립을 가져온 직접적인 배경으로 평가되기 어렵다. 자유당정부와 맥켄지 킹 수상의 개혁성향에 초점을 두는 견해는 사회프로그램의 도입을 둘러싼 사회적 이해관계를 무시할 뿐 아니라 자유당정부가 재정확대가 아니라 조세감축에 더 많은 관심을 가지고 있었다는 점에서 문제가 있다. 임금통제에 따른 노동계급의 급진화를 강조하는 견해는 가족수당과 같은 보편주의 사회프로그램은 노동계급의 불만을 달래기에 적절하지 않은 조치였다는 점에서 한계가 있다.

결국, 가족수당의 성립에 직접적인 영향을 미친 요인으로는 정치적 위기를 극복하고자 하는 자유당정부의 선거전략이 가장 유력하다. 사회의 좌경화와 그에 힘입은 사회민주주의정당의 약진에 따라 심각한 정치적 위기에 빠진 집권자유당은 CCF로 흡수된 자신의 과거 지지자들을 다시 끌어들이고 사회개혁의 열망을 지닌 대중들에게 어필하기 위해서 CCF의 핵심주장들 가운데 가장 대중적 인기가 높은 이슈를 선취할 필요가 있었던 것이다. 또한 보편급여로서의 가족수당은 퀘벡과 농촌지역 등 자유당의 지지기반이 약하면서 출산율이 상대적으로 높은 지역의 유권자들에게 매우 효과적인 선거구호였다.

이차대전이라는 특수한 상황 하에서 사회주의 사상과 사회민주주의 정치세력의 확대가 자유당의 정국운용과 재집권 가능성에 치명적인 타격을 가하지 않았다면 집권자유당은 그렇게 적극적으로 가족수당의 도입을 서두르지 않았을 것이다. 이러한 집권자유당의 정치적 이해관계와 가족수당의 다양한 긍정적 효과들이 결합되면서 복지변방인 캐나다에서 가족수당이 예기치 않게, 그리고 매우 쉽게 도입될 수 있었던 것이다. 자유당의 정치적 위기가 가족수당 성립의 직접적인 요인이 되었다는 주장은 다음 절에서 보듯이 자유당이 정치적으로 안정되어 감에 따라서 가족수당이 크게 위축되었다는 역사적 사실을 통해서도 입증된다.

IV. 가족수당의 쇠퇴

가족수당은 캐나다 최초의 보편급여였으며, 처음 도입되었을 때에는 급여수준이 관대했고 연방정부예산에서 차지하는 비중도 높았다. 그렇지만, 도입 직후부터 가족수당은 급속하게 위축되었다. 우선, 아동일인당 월 6달러에 달했던 급여액이 1955년까지 동결되었고, 1973년까지 단 한 번만 인상되었다. 1945년에서 1955년의 10년간 물가가 55% 올랐던 점을 감안하면 1951년 화폐가치를 기준으로 할 때 가족수당은 10년 동안 40% 감소하였던 것이다.(Struthers 1996, 81-2)¹⁴⁾ 또한, 제조업 평균임금이 1945년의 1,538달러에서 1955년 2,983달러로 크게 늘어나면서 제조업 임금 대비 가족수당 급여액의 비율은 4.62%에서 2.41%로 절반 가까이 줄어들었다.(Statistics Canada 1983a, Series E 60-68)

연방예산에서 차지하는 가족수당의 비중도 꾸준히 감소하였다. 1950년에 3억1000만 달러로

14) 한 보고서에 따르면, 1951년에 500밀리 리터 우유의 소매가격은 19센트였고 6세 이하 아동의 월 수당(5달러)은 한 달 치 우유 값에도 못 미쳤다고 한다.(Finkel 2006, 134-5)

연방예산의 10.68%에 달했던 가족수당은 1955년 3억8300만 달러로 연방예산의 8%로 떨어졌다. 이 비율은 1960년 7.7%(5억600만/65억5100만 달러), 1965년 6.9%(6억100만/86억6200만 달러) 등으로 조금씩 줄어든 다음에 1970년에는 4.1%(6억1900만/150억8900만 달러)로 급격하게 감소하였다. 반면에, 가족수당을 뺀 여타 사회복지예산은 1950년의 6.2%에서 1955년 10.1%, 1965년 15.3%, 1970년 19.1%로 급속하게 증가하였다.(Statistics Canada 1983b)

1973년에 일시적으로 급여액이 인상되기는 했지만, 이후로도 가족수당은 축소를 거듭하였다. 자유당정부가 주도한 1978년의 개혁에서는 아동수당의 일인당 월평균 급여액이 25.86달러에서 월 20달러로 삭감되었다. 원래대로라면 물가연동에 따라 1979년 1월의 급여액은 약 28달러였다. 이는 점에서 삭감비율은 30%에 가까운 것이었다.(Guest 1997, 183; Johnson 1985)

보수당 정부 하에서는 가족수당에 대한 공격이 보다 가속화되었다. 1985년에 재무장관 윌슨(Michael Wilson)은 가족수당 급여액의 연간증가율을 완전연동제에서 부분연동제로 변경한다고 발표하였다. 이전까지는 가족수당 급여액이 전년도 물가상승분만큼 올라갔던 데 반해서 1986년부터는 물가상승분 가운데 3%를 넘는 상승분만을 반영한다는 것이다. 이러한 연동제의 변경은 장기적으로 급여수준을 크게 떨어뜨리는 효과를 갖는다. 한 조사에 따르면, 1992년의 가족수당의 평균 급여액은 연간 419달러였는데, 만일 완전연동제가 유지되었다면 504달러가 되었을 것이라고 한다. 이것은 연간 3% 이상의 삭감 효과를 갖는 것이다.(Evans 1994; Guest 1997, 221-2)

1988년 연방의회 선거에서 보수당은 압도적인 승리를 기록하였다. 이러한 자신감을 바탕으로 1989년 4월 보수당정부는 가족수당에 대해 보다 근본적인 개혁조치를 취하게 된다. 그것은 정부의 재정적자를 줄인다는 명목 하에서 일정 소득 이상의 가정에 대해 가족수당의 일부 내지는 전부를 환수하는 것이었다. 이에 따라 연간 5만 달러가 넘는 개인순소득 부분에 대해 15%의 비율로 가족수당이 환수되었다. 이 조치로 인해 수급자의 14%가 영향을 받게 되었고, 수급자의 3%는 가족수당을 모두 반납해야만 했다. 비록 여전히 다수의 아동부양가족들이 가족수당을 수급할 수 있기는 하지만, 이러한 환수조치는 가족수당의 보편주의를 크게 훼손하는 것이었다. 한 조사에 따르면, 보수당 정부의 가족수당 개정들로 인해서 1984년에서 1990년 사이에 가족수당에 대한 연방정부의 총지출이 21% 감소했다고 한다.(Blake 2006, 214-5; Evans 1994; Guest 1997, 225; Prince 1991, 308; Struthers 1996, 70)

가족수당에 대한 마지막 일격은 1993년 보수당 정부 하에서 단행된 가족수당 개정안이었다. 이 개정안의 주요 내용은 가족수당과 여러 개의 세금환급 프로그램들로 복잡하게 구성된 아동급여를 CTB(Child Tax Benefit)로 대체하는 것이었다. CTB는 소득심사를 통해 18세 미만 아동의 일차 부양자에게 매월 지급되며, 국세청(Revenue Canada)에서 급여전달을 담당하였다.(Woolley et al. 1996) 공공부조 성격의 CTB이 도입됨으로써 지난 50년 가까이 유지되어 왔던 캐나다 최초의 보편주의 사회보장프로그램은 종말을 고하게 되었다.

그렇다면, 왜 가족수당은 지속적인 축소의 과정을 거쳐 결국 소멸되었는가? 이것은 가족수당이 만들어졌던 사회적 배경과 밀접한 관련이 있다. 앞에서 서술한 내용을 다시 요약하면, 1940년대 초중반 당시 캐나다는 사회주의의 사상과 평등주의의 가치관의 확대와 노동계급의 파업과 소요사태가 이어지면서 사회적으로 매우 불안정하였다. 이런 가운데 사회민주주의정당인 CCF의

대중적 인기가 높아지면서 집권 자유당은 CCF의 핵심적인 주장을 선택하여 가족수당이라는 다소 급진적인 성격의 사회보장제도를 도입하였던 것이다. 이러한 자유당의 전략은 성공하여 자유당은 비록 소수내각이기는 하지만 1945년의 선거에서 재집권에 성공하였고, 자유당에게 사회개혁을 열망하는 자신의 지지세력을 빼앗긴 CCF는 사실상 패배를 기록하였다.

1949년의 연방선거에서 자유당은 262석 가운데 73%인 191석을 얻어 다시 다수당 내각을 구성하였다. 191석은 캐나다 연방선거에서 어느 한 정당이 획득한 의석수로는 사상 최대였을 정도로 이 당시의 자유당은 대중적 인기를 구가하였던 것이다. 그 다음의 1953년 선거에서도 자유당은 전체 의석의 64%인 169석을 획득하였다. 이에 반해서 CCF는 1945년 선거에서 예상치를 훨씬 밑도는 28석을 얻었고, 1949년 13석, 1952년 23석 등으로 정치적 영향력이 크게 제한되었다.

이와 같이 진보적 성격의 CCF가 위축되고 집권자유당의 정치적 위기가 사라지면서 가족수당에 대한 정치적 관심도 약화되어 갔다. 시장자유주의를 지지하는 집권자유당이 막대한 비용을 지출하면서까지 CCF가 주장하는 식의 평등주의적 사회프로그램을 지속할 동기가 없어진 것이다. 또한, 이차대전 이후 경제성장과 고용안정이 유지되어 캐나다가 빠르게 사회적 안정을 되찾아가면서 평등주의적 사회보장프로그램에 대한 사회적 관심이 낮아진 것도 집권정당들의 가족수당 축소정책을 가속화한 요인으로 작용하였다.

V. 맺음말

캐나다에서는 1940년대에 가족수당이, 그리고 1950년대에는 기초노령연금 및 병원보험이 잇따라 도입되면서 사회보장제도의 보편주의 시대가 활짝 열렸다. 1950년대 당시 캐나다에는 사회보험연금이나 연방차원의 공공부조가 존재하지 않았으며, 사회보장지출 가운데 보편주의 사회프로그램의 비중이 매우 높았을 것이다. 이런 점에서 이 시기의 캐나다는 적어도 사회보장 구성상의 측면에서는 현재의 사회민주주의 복지국가와 매우 유사한 모습을 지니고 있었을 것이다.

그렇지만, 가족수당은 도입 직후부터 지속적인 축소의 과정을 밟아나갔고, 1989년의 급여 환수 조치로 인해 보편주의적 성격이 약화되었으며, 1993년에는 공공부조식 아동급여의 탄생과 함께 종말을 고하게 되었다. 기초노령연금도 1989년의 급여환수 조치에 따라 일부 고소득층에 대해 급여지급이 사실상 중단되었고 이로 인해서 보편주의적 성격이 약화되었다. 1957년에 도입된 병원보험(Hospital Insurance)은 1966년에 제정된 의료보장(Medical Care)과 함께 1984년에 보편주의 프로그램인 메디케어(Medicare)로 통합되었다. 1950년대 캐나다 보편주의 시대의 세 지주 가운데 가족수당은 폐지되고, 기초노령연금은 보편적 성격이 약화되었으며, 오직 병원보험만이 메디케어의 형태로 보편주의 프로그램의 명맥을 유지하고 있는 것이다.

일반적으로 복지국가연구자들은 보편주의 사회프로그램은 사회적 지지기반이 광범하기 때문에 공공부조 등과 같은 다른 사회보장프로그램들에 비해 쇠퇴나 해체의 가능성이 낮다고 평가한다. 그렇지만, 캐나다의 사례는 이러한 주장과 어긋난다. 캐나다의 가족수당은 도입 직후부터 급속한 위축의 과정을 밟았고, 결국 폐지되었던 것이다. 보편주의 프로그램은 중간층에게 있어서 양날의

검과 같다. 보편급여는 중간층 자신들에게도 급여를 제공한다는 점에서 이득이 되는 반면에 자신들이 부담해야 할 조세가 많아지기 때문에 손해가 되는 것이다.

캐나다에서는 평등주의적 가치관이 광범하게 유포되고 좌파정당의 정치적 약진이 뚜렷했던 시기에는 보편급여에 대한 사회적(특히 중간층의) 지지가 높았던 반면에, 사회가 안정되고 시장자유주의가 지배적으로 되었던 시기에는 조세부담의 측면이 부각되었다. 가족수당의 해체와 기초노령연금의 보편주의 약화는 바로 이러한 사회적 안정기에 나타난 현상이다. 특히 1980년대 이후 복지국가의 위기시대가 도래하고 보수당의 집권이 지속되면서 보편주의 사회프로그램은 급속하게 쇠퇴하였다. 시장자유주의 정치세력은 보다 적은 정치적 비용(중간층의 표 이탈 극소화)으로 보다 많은 예산을 절약할 수 있다는 점에서 보편주의 프로그램의 축소를 선호하였던 것이다.(Baker 1997; Pierson 1994)

캐나다의 가족수당은 자유주의 정당의 정치적 위기의 대처방안으로 도입되었기 때문에 사회에 깊숙이 뿌리내리기 어려웠다. 1940-50년대의 캐나다 복지국가는 외형적으로는 사회민주주의 복지국가와 비슷했지만, 복지국가의 건설을 자유주의 정치세력이 담당했다는 점에서 실질적으로는 여전히 잔여적 내지는 자유주의 복지국가의 특질을 간직하고 있었던 것이다. 이러한 특질 때문에 캐나다의 보편주의 프로그램은 사회통합이나 인간존엄성 보장이라는 자체의 장점에도 불구하고 복지국가의 위기시대를 맞아 공공부조에 비해서도 더 빨리 쇠퇴하는 운명에 처해졌다.

참 고 문 헌

- Baker, M.(1997). "The Restructuring of the Canadian Welfare State: Ideology and Policy". *SPRC Discussion Paper No. 77*. Sydney: The Social Policy Research Centre.
- Battle, K.(1990). "Clawback: The Demise of Universality in Canadian Welfare State". I. Taylor(ed). *Social Effects of Free Market Policies*. New York: Harvester Wheatsheaf.
- Battle, K. and E. Tamagno.(2007). "Public Pensions in a Development Context: The Case of Canada". *Social Policy and Development Programme Paper No. 31*. Geneva: UN Research Institute for Social Development.
- Blake, R.(2006). "In the Children's Interest? Change and Continuity in a Century of Canadian Social Welfare Initiatives for Children". R. Blake and J. Keshen(eds). *Social Fabric or Patchwork Quilt?: The Development of Social Welfare in Canada*. Peterborough, ON: Broadview Press.
- _____. (1995). "Mackenzie King and the Genesis of Family Allowances in Canada, 1939-1944". R. Blake and J. Keshen(eds.). 1995. *Social Welfare Policy in Canada: Historical Readings*. Toronto: Copp Clark.

- Evans, P.(1994). "Eroding Canadian Social Welfare: the Mulroney Legacy, 1984-1993". *Social Policy and Administration* 28(2), 107-119.
- Finkel, A.(2006). O. Waterloo, ON: Wilfrid Laurier University Press.
- Guest, D.(1997). *The Emergence of Social Security in Canada*(3rd Edition). Vancouver: University of British Columbia Press.
- _____. (1987). "World War II and the Welfare State in Canada". A. Moscovitch and J. Albert(eds.). *The Benevolent State: The Growth of Welfare in Canada*. Toronto: Garamond Press.
- Hick, S.(2007). *Social Welfare in Canada: Understanding Income Security*(2nd edition). Toronto: Thompson Educational Publishing.
- Ismael, S.(2006). *Child Poverty and the Canadian Welfare State: From Entitlement To Charity*. Edmonton: University of Alberta Press.
- Johnson, A. W.(1987). "Social Policy in Canada: The Past as It Conditions the Present". S. Seward(ed.). *The Future of Social Welfare Systems in Canada and the United Kingdom*. Halifax, NS: Institute for Research on Public Policy.
- _____. (1985). "Restructuring Family Allowances: Good Politics at No Cost?". J. Ismael (ed). *Canadian Social Welfare Policy: Federal and Provincial Dimensions*. Montreal: McGill-Queen's University Press.
- Kitchen, B.(1987). "The Introduction of Family Allowances in Canada". A. Moscovitch and J. Albert(eds.). *The Benevolent State: The Growth of Welfare in Canada*. Toronto: Garamond Press.
- Marshall, D.(2006). *Social Origins of the Welfare State: The Quebec Families, Compulsory Education, and Family Allowances 1940-1955*. Waterloo, ON: Wilfrid Laurier University Press.
- Pal, L. A.(1988). *State, Class and Bureaucracy: Canadian Unemployment Insurance and Public Policy*. Montreal: McGill-Queen's University Press.
- Parliament of Canada. 2009. "History of Federal Ridings Since 1867". <http://www2.parl.gc.ca/Sites/LOP/HFER/hfer.asp?Language=E>. 2010년 2월20일 검색.
- Pierson, P.(1994). *Dismantling the Welfare State? Reagan, Thatcher, and the Politics of Retrenchment*. New York: Press syndicate of the University of Cambridge.
- Piven, F. and R. Cloward.(1971). *Regulating the Poor: The Functions of Public Welfare*. New York: Random House.
- Prince, M.(1991). "From Meech Lake to Golden Pond: The Elderly, Pension Reform and Federalism in the 1990s". F. Abele(ed.). *How Ottawa Spends, 1991-1992: The Politics of Fragmentation*. Ottawa: Carleton University Press.
- Rice, J. and M. Prince.(2000). *Changing Politics of Canadian Social Policy*. Toronto:

University of Toronto Press.

- Statistics Canada.(1983a). "Section G: Government Finance". Historical Statistics of Canada. <http://www.statcan.gc.ca/pub/11-516-x/sectionh/4057752-eng.htm>. 2010년 1월20일 검색.
- _____. (1983b). "Section E: Wage and Working Conditions". Historical Statistics of Canada. <http://www.statcan.gc.ca/pub/11-516-x/sectione/4147438-eng.htm>. 2010년 1월20일 검색.
- Struthers, J.(1996). "Universality Revisited: Family Allowances, Old Age Security, and the Construction of Entitlement Within the Canadian Welfare State, 1944-1951". H. Bak et. al(eds). *Social and Secure?: Politics and Culture of the Welfare State: A Comparative Inquiry*. Amsterdam: VU University Press.
- Woolley, F. et al.(1996). "Ending Universality: The Case of Child Benefits". *Canadian Public Policy* 22(1), 24-39.

Abstract

The Rise and Fall of Universal Social Programs The Case of Canadian Family Allowance

Young Hoon Cho*

Family allowance was instituted during the Second World War in Canada, which did not have a contributory old-age pension, health insurance and public aids at the federal level until the 1960s. Therefore, it is very natural to ask why such an advanced welfare program as family allowance was introduced in the welfare laggard like 1940s' Canada.

This research aims to seek for the social background, which was directly related to the making of the universal social program in Canada. This article attempts to present the most persuasive explanation after examining several possible factors, which include the class mobilization of social democratic party, the reformist character of the ruling party, the radicalization of the working class, and the political crisis of the ruling party. This research selects the last one as the most appropriate, because the other factors were either unapplicable to the Canadian society or unsuitable to the explanation for the introduction of the universal social program, which provides benefits to all citizens, not to a particular social group or class.

The Canadian family allowance continued to be cut back after its inauguration and was abolished in the 1990s. The secondary aim of this article is to explain why the family allowance, which was supported by almost all the social groups and political parties when introduced, went through such a process. This research focuses on the fact that the political interests to maintain the generous family allowance were reduced as the political crisis harassing the ruling Liberal Party disappeared during the 1950's economic growth and social stabilization.

■ 논문접수일 : 2010년 3월 13일, 논문심사일 : 2010년 4월 16일, 게재확정일 : 2010년 4월 20일