

사회복지정책론

1부 사회복지정책의 개념과 이론

1장

— 사회복지정책의 개념

① 학습목표

02

- 사회복지정책의 개념과 특징을 이해하고 설명할 수 있다.
- 사회복지정책의 기능을 예를 들어 설명할 수 있다.
- 사회복지정책에서 중시하는 가치가 무엇인지 열거하고 자신이 가장 중요하게 생각하는 가치가 무엇인지 설득력 있게 설명할 수 있다.
- 사회복지정책 분야와 유형을 포괄적으로 열거하고, 각 유형과 영역의 예를 들어 설명할 수 있다.
- 영국, 독일, 미국의 사회복지정책의 기원에 대해 설명하고, 현재 정책의 어떤 부분과 연관될 수 있는지 말할 수 있다.

1. 사회복지정책의 개념과 특징

1) 사회복지정책의 개념

- '사회복지'와 '정책'의 합성어.
- 사회복지와 정책 모두 하나의 개념으로 정의 내리기 어려움
- 개인 복지의 합 vs 개인 복지와는 차원이 다른 사회적 개념

1. 사회복지정책의 개념과 특징

1) 사회복지정책의 개념 : 학자별 정의-'사회복지'란?

04

벤담

복지 = 효용(utility) = 행복

효용이 측정 가능하다면, 각 개인의 효용(복지)을 합산한 것이 사회복지

사회복지란, '사회적 효용' 이자 '최대다수의 최대행복'

월렌스키
& 르보

'잔여적개념' → 시장 또는 가족에서 충족되지 못한 개인의 욕구를 충족 시키기 위해 국가에서 보충적으로 제공하는 재화와 서비스

'제도적 개념' → 사회구성원들이 보편적으로 바람직한 생활수준을 누릴 수 있도록 보장하는 사회의 기능,

'사회복지'는 '시장' '가족' 등의 사회제도와 대등한 제도

1. 사회복지정책의 개념과 특징

1) 사회복지정책의 개념 : 학자별 정의-‘정책’이란?

05

존스

조직의 목표를 이루기 위하여 필요한 행동들에 관한 원칙, 지침, 일정한 계획

라스웰

문제해결 및 변화 유도를 위한 활동

이스턴

희소한 사회 가치의 권위적 배분

드로어

정부기관에 의하여 결정된 미래의 행동지침

1. 사회복지정책의 개념과 특징

06

<종합>

사회구성원 전체의 욕구 충족 또는 바람직한 생활수준을 이루기 위하여
정부를 비롯한 관련된 조직의 행동지침, 활동, 원칙

1. 사회복지정책의 개념과 특징

1) 사회복지정책의 개념 : 영국

- 사회복지정책이란 용어보다는 **사회정책**이란 용어를 사회복지정책의 의미로 사용
- **티트머스(Titmuss, 1958)**는 사회정책이 '유익한 것을 목적으로 시민의 복지를 마련하는 것', '경제적 목적뿐만 아니라 최저임금이나 최저기준과 같은 **비경제적 목적을 포함하는 것**', '부자로부터 가난한 자에게로 자원을 이전하는 **누진적 재분배 정책**을 포함하는 것'으로 봄
- **타운센트(Townsend, 1975)**는 사회정책이 **공공행정**과 관련된 정책으로서 사회문제를 시정하거나 사회목적을 추구하기 위해 중앙·지방정부가 건강, 교육, 복지 및 사회보장서비스를 개발하거나 관리하는 것이라고 정의함
- **마샬(Marshall, 1965)**은 서비스나 소득을 제공함으로써 시민들의 복지에 직접적인 영향을 미치는 정부 정책이라고 봄

1. 사회복지정책의 개념과 특징

1) 사회복지정책의 개념 : 독일

08

- 사회복지정책이란 용어보다는 **사회정책**이란 용어를 사회복지정책의 의미로 사용
- 바그너(Wagner, 1891)는 사회정책이란 분배과정의 여러 가지 폐해를 입법 및 행정 수단으로 극복하려는 국가 정책이라고 정의
- 슈몰러(Schmoller, 1875)는 '**사회개량**'이라는 용어를 사용하여 사회정책을 표현하였다. 사회개량의 일반적 목표는 사회계급간 우호적인 관계 회복, 부정의 극복 또는 경감, 분배적 정의이며, 사회개량이란 중하위 계급의 물질적 향상을 보증하기 위한 사회 입법적 활동이라고 하였음

1. 사회복지정책의 개념과 특징

1) 사회복지정책의 개념 : 미국

09

- '사회복지'를 '공공부조'와 유사한 개념으로 인식하고 그 범위를 협소하게 규정 그러나 사회복지정책 학자들은 사회복지정책에 대해 흔히 쓰이는 '사회복지' 보다는 광범위하게 정의내림
- 길버트와 스펙트(Gibert & Specht, 1974)는 서비스나 소득을 제공함으로써 시민의 복지에 직접 영향을 미치는 행동에 관한 정부의 정책이라고 표현
- 디니토(DiNitto, 1995)는 국민생활의 질에 영향을 미치는 활동을 정부가 할 것인가 또는 하지 않을 것인가를 선택하는 것이라고 정의

<종합>

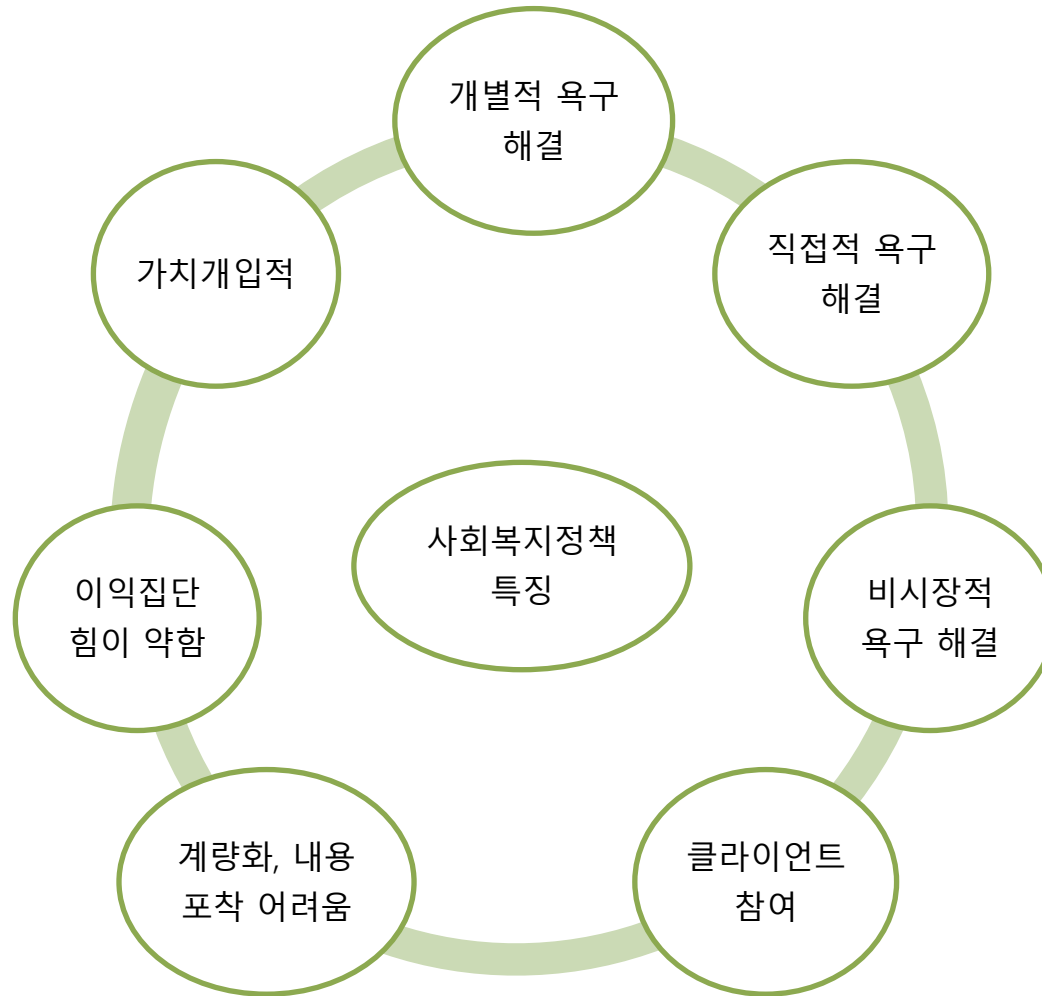
국민(시민)의 삶의 질 향상,
계층간 생활 수준 차이 해소,
사회문제 해결 등을 위해

정부가 다양한 재화와 서비스를 제공, 관리하는 일련의
활동

1. 사회복지정책의 개념과 특징

2) 사회복지정책의 특징

011



[그림 1-1] 사회복지정책의 특징

1. 사회복지정책의 개념과 특징

2) 사회복지정책의 특징

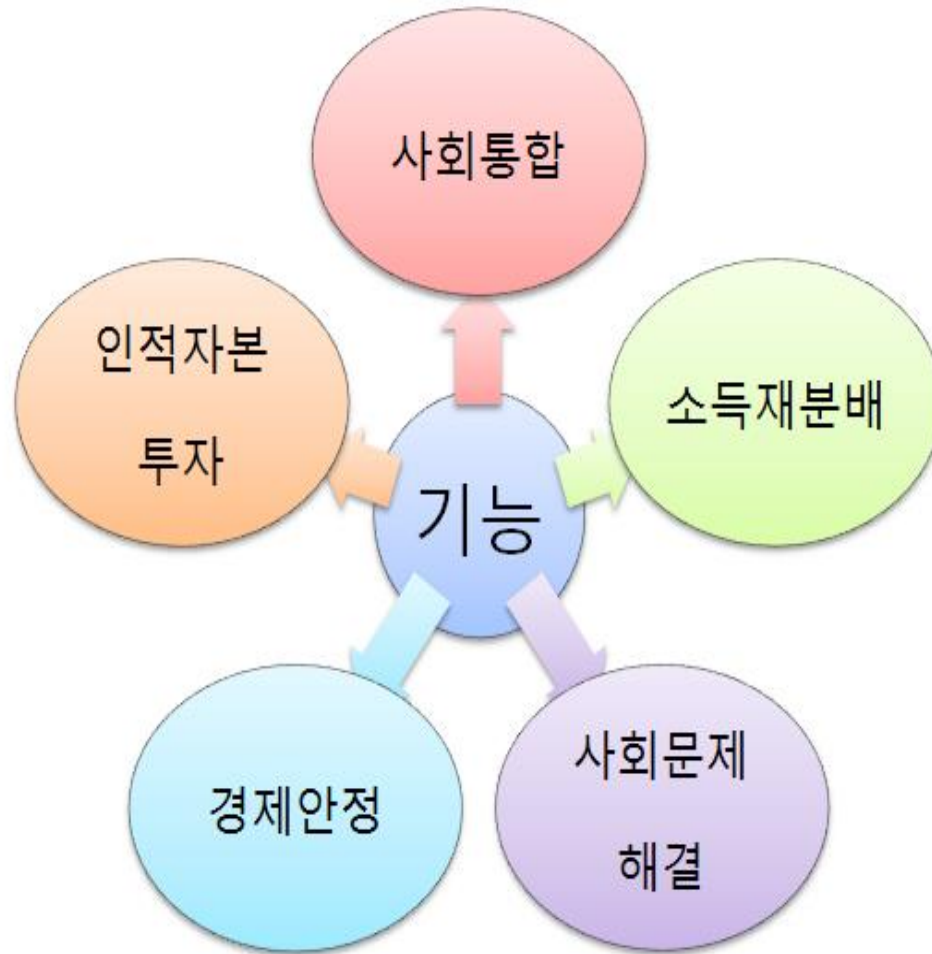
인간의 **기본적, 사회적 욕구 충족**과 관련

기본적, 사회적 욕구: 사회에서 살아가면서 인간다운 삶을 유지하기 위해 최소한으로 필요한 욕구, 사회적으로 발생하는 욕구 cf) 국방정책, 치안정책, 환경정책, 경제정책

- 1) 개별적 해결: 특정한 수급자들이 존재하고, 해결해야 할 욕구의 양이 개인마다 다르다
- 2) 직접적 해결: 저소득층-소득 / 아픈 사람-의료서비스 등 cf) 경제정책
- 3) 비시장적 해결: 일방적 이전 not 쌍방 이전
- 4) 클라이언트의 참여 필요
- 5) 내용 포착 어려움: 투입, 성과 계량화되기 어려움
- 6) 이익집단의 힘이 약함: 사회경제적으로 취약한 집단을 위한 정책
- 7) 가치개입적: 인간과 사회에 대한 관점에 따라 정책 내용 달라짐

2. 사회복지정책의 기능

1) 사회복지정책의 기능



[그림 1-2] 사회복지정책의 기능

2. 사회복지정책의 기능

1) 사회통합

- 자본주의 경제체제에서 발생이 불가피한 **불평등의 문제 해소**: 사회복지정책의 개입이 없이는 시장을 통한 자원 분배는 계층간의 격차 심화
- '부익부 빈익빈' 현상은 궁극적으로 사회를 분열시키고 갈등 조장
- 자본가-노동자 계급간, 경제적 계층(고소득층, 중산층, 저소득층 등)간 갈등뿐만 아니라 세대간, 성별, 인종별, 지역별 갈등과 대립도 사회 균열 지점으로 나타남
- 공적연금, 의료보험, 실업급여, 노동시장정책, 일가족양립정책, 다문화정책 등을 통해 **계층간 집단간 격차를 완화**하고 **사회통합과 연대감**을 증대
- 갈등과 대립에 수반되는 사회혼란을 사전에 방지함으로써 사회 분열 사전에 예방

2. 사회복지정책의 기능

2) 소득재분배

- 소득재분배란? “시장에서 일차적으로 분배된 상태를 다시(再) 분배하여 계층 간, 위험간 격차를 완화하는 것”
- “분배정책”: **일차적**으로 '**능력의 원칙**'을 토대로 하여 사회적 부가가치 분배. **이차적**으로 사회적 약자의 보호 차원에서 '**필요의 원칙**'에 입각하여 소득의 재분배 실현
- 공공부조제도: 소득이 적은 사람들에게 재화와 서비스 재분배함으로써 일차적인 분배 결과의 불평등 완화.
- 사회보험제도: 예) 국민연금 급여 소득재분배 기능
- 조세정책: 누진세율 적용
- 수직적 재분배: 소득계층간 재분배
- 수평적 재분배: 위험 없는 집단으로부터 위험 있는 집단으로 재분배(세대간 재분배를 따로 구분하기도 함)

2. 사회복지정책의 기능

3) 사회문제해결

016

- 사회문제란? “개인문제와 달리 사회구성원들이 바람직하지 않다고 규정하고 사회구성원 모두가 협력해서 해결하려고 노력하는 문제”
- 사회구성원 모두가 사회문제를 해결하기 위해서는 정부 또는 사회공동체의 체계적 개입 필요.
- 사회문제는 시대와 지역에 따라 규정되는 문제들 달라짐.
예) 산업혁명 당시 산업화 vs 최근 4차 산업혁명
저출산과 고령화, 불안정 노동
기아, 질병 문제 vs 약물중독, 정신건강, 자살.
- 사회문제 원인에 대한 정확한 진단과 적절한 정책 개입 수반되어야 함

2. 사회복지정책의 기능

4) 경제안정

017

- 자본주의 경제, 호황기와 불황기 반복적 경험
- 호황기: 생산·소비증가, 투자 증대, 고용 확대, 생산성 증가, 국민소득 증가
- 불황기: 일정 수준 이상으로 생산이나 투자가 증가하면 과잉생산, 재고 증가, 투자 감소, 고용 위축, 실업률 증가, 국민소득 감소, 소비 감소
- 정부는 호황기에 정부의 지출을 감소시키고 불황기에는 재정 지출 증가시켜 적극적인 경기부양책을 실시함으로써 경제 안정을 꾀함
- 사회복지정책의 경제안정 기능: 불경기 때 실업급여나 생계급여 등을 통해 재정 지출 증가, 사회복지정책 급여를 받은 국민들은 구매력(유효수요) 증가, 소비 증가, 소비가 증가하면 그에 따라 생산이 증가하고 투자와 고용 증가

2. 사회복지정책의 기능

5) 인적자본투자

018

- 사회복지정책의 경제성장 기능 **인적자본 투자**를 통한 **생산성 증가**와 그에 따른 경제성장을 의미함
- 사회복지정책이 경제성장에 미치는 영향
 - ✓ 경제성장에 부정적인 영향을 미친다고 보기도 하지만 이는 **단기적**인 관점,
 - ✓ **장기적**으로는 인간다운 삶을 보장함으로써 노동력을 유지시키고, 지속적으로 경제활동에 참여할 수 있도록 노동력을 재생산하는 기능
 - ✓ 교육과 훈련을 통해 인적자본을 향상시키고 생산성을 증대시켜 궁극적으로 경제성장에 기여할 수 있음
 - ✓ 예) 직업훈련 프로그램, 아동발달 지원 프로그램, 건강 지원 서비스 등

3. 사회복지정책의 가치

1) 평등

019

- 사회통합과 소득재분배는 **평등**의 가치를 구현하기 위한 기능
- 평등은 **사회정의**의 기초적 요소이면서도 *무엇의 평등인지*에 대해 다양한 견해 존재함
- 아리스토텔레스, 니코마코스 윤리학(Nicomachean Ethics)
 - ✓ 수량적 평등 (numerical equality) : 모든 사람들에게 똑같은 대우, 평등주의적 견해
 - ✓ 비례적 평등 (proportional equality) : 유사한 능력을 가진 사람들에게는 같은 분량을 분배함. 능력이나 가치에 따른 배분, 능력주의적 견해
 - Gilber & Terrell(2014)은 비례적 평등을 '형평'(equity)이라는 개념으로 평등과 구분지음.

3. 사회복지정책의 가치

1) 평등

❖ 기회의 평등(equality of opportunity)

- 모든 사회 제도에 대한 접근을 모든 사람에게 균등하게 보장: 교육, 취업, 공직, 정치 등에서 성별, 인종, 종교, 지역, 경제적 지위 등에 의한 차별 없이 동등한 기회 보장
- ✓ 기회의 평등이 보장받지 못하는 예: 빈곤 아동이라 해서 제도적인 교육을 받지 못하거나, 여성이라는 이유로 취업을 하지 못하거나, 유색인종이라 해서 투표권을 받지 못하는 경우
- 결과의 평등에 비해 분배의 대상 범위 협소함
- ✓ 평등의 개념을 기회의 평등에 한정하여 규정하는 견해에 따르면 법적 권리의 평등이 보장되어 경제적 기회가 확대된다면 다른 종류의 평등은 불필요하거나 위험하다고 여김
- ✓ 부와 권력을 가질 기회가 모든 사회성원에게 열려 있다면, 부와 권력의 불평등이 매우 심각하더라도(결과의 평등이 이루어지지 않더라도) 문제될 것 없음

3. 사회복지정책의 가치

1) 평등

021

- 기회의 평등의 확장된 개념
- ✓ 드워킨(Dworkin), "개인이 통제할 수 없거나 개인의 책임이 없는 구조적, 환경적 요인으로 인한 불이익에 대해서는 보상이 이루어져야 한다", "정의로운 사회에서는 재능의 차이를 포함한 선천적 차이에 대해서도 보상이 이루어져야 한다"
- ✓ 로머(Roemer), "경쟁하는 개인들의 출발선을 동등하게 하여(level the playing field) 모든 잠재력 있는 개인들이 경쟁자 집단에 포함되도록 해야 한다"
- ✓ '**조건의 평등**': 특권과 차별을 없애는 것에 한정하지 않고 사회적, 정책적으로 개입하여 불평등에 대해 적극적으로 보상한다는 점에서 전통적인 기회의 평등보다는 진보적이지만, 다른 한편에서는 교육, 건강, 고용, 소득, 효용 등의 성취 결과(achievement)에 대해서는 개인의 책임 영역을 설정한다는 점에서 결과의 평등과는 구별됨.
- ✓ 예) 장애인 고용 할당제, 적극적 조치(Affirmative Action)

3. 사회복지정책의 가치

1) 평등

022

❖ 결과의 평등

- 출발점이나 자연적 능력은 고려하지 않고 최종 결과의 평등을 이루고자 함
- 가장 적극적인 평등 개념: 모든 사람에게 그들의 욕구나 능력의 차이에 관계없이 사회적 자원을 똑같이 분배하는 것
- ✓ 공공부조정책: 개인의 노력이나 기여와 관계없이 최소한의 기본적인 욕구를 모든 사람에게 똑같이 보장. 단, 모든 사람들에게 같은 액수의 급여를 주는 것이 아니라 모든 사람에게 기본적 욕구를 똑같이 보장하는 것.

3. 사회복지정책의 가치

2) 자유

023

- 사회복지정책의 확대를 비판하는 사람이 중요하게 생각하는 가치이면서 사회복지정책의 확대를 지지하는 사람들도 추구하는 가치
- 소극적 자유: 개인의 생각·행위에 대한 억압이나 통제가 없는 상태 시장에서의 '자유로운 선택'에 의한 자원 배분이 가장 바람직하고, 국가가 시장에 개입하여 자유로운 선택을 제한하면 비효율적인 자원 배분 초래, '기회'(opportunity)의 측면 강조

cf) 사회보험, 공공부조, 세금

- 적극적 자유: 사람들이 자신이 원하는 것을 적극적으로 할 수 있는 자유, 자유를 누릴 여건이나 상황이 안되는 상태에서는 소극적 자유가 주어진 다 해도 실제로 누릴 수 있는 자유는 크게 줄어들기 때문에 적극적 자유는 소극적 자유의 전제조건. '능력'(capacity) 측면 강조
- ✓ 가난한 사람의 적극적 자유를 위해 부자의 소극적 자유를 침해하는 행위, 한계효용 체감의 법칙

3. 사회복지정책의 가치

3) 형평

024

- 공정한 처우(fair treatment): 기여한 정도에 비례해서 받는 보상
 - ✓ 예) 참전 군인에 대한 보훈정책, 보험료에 비례하여 받는 사회보험 급여, '열등수급의 원칙'(less eligibility)
- 공공부조에서 형평의 가치를 강조하는 이유는 근로유인(work incentives)을 유지하기 위해서

3. 사회복지정책의 가치

4) 효율

025

- 효율(efficiency): 최소한의 자원을 투입하여 최대한의 효과 얻는 것
- ✓ 사회복지정책에서 궁극적·일차적으로 추구하는 가치는 아닐지라도 자원의 희소성이 존재하는 자본주의 사회에서 무시할 수 없는 가치
- ❖ *아무리 소득재분배효과가 커서 평등 가치를 구현하는 성공적인 사회복지 정책이라 해도 정책이 국가경제에 큰 해를 주어 재분배할 자원 자체를 크게 줄인다면?*
- 목표효율성(target efficiency): 정책의 대상자들에게 자원이 얼마나 집중적으로 할당되는가를 판단하는 기준
- ✓ 공공부조정책의 목표효율성 높이는 방법: 엄격한 소득·자산조사를 해서 정확하게 정책 대상 선정

3. 사회복지정책의 가치

4) 효율

026

- 운영효율성(administrative efficiency): 정책 집행에 얼마나 적은 비용이 드는가를 판단하는 기준
- ✓ '새는 바구니효과'(leaky bucket effect): 행정비용이 커서 납세자나 기부자들이 사회복지정책을 위해 기여한 금액과 사회복지정책 수급자들이 받는 급여액 사이의 차이가 클 때
- ❖ 정부의 실패(government failure): 공공부문에서 제공되는 사회복지정책 운영 효율성이 낮을 수 있다
- ✓ 민영화: 사회복지정책이 공공부문에서 제공되기 때문에 관료제 등으로 인하여 발생하는 운영의 비효율성 때문에 제기됨
- ❖ 공공부조 vs 보편 수당

3. 사회복지정책의 가치

4) 효율

- 배분적 효율(파레토 효율): 거시적 효율(macro efficiency), 사회구성원이 추구하는 1차적 목표
- 파레토 효율적인 배분이란?
 - ✓ 완전경쟁 시장에서 개인의 효용을 극대화하려고 하는 이기적인 사람들이 충분한 정보를 바탕으로 합리적이고 자발적인 선택에 의한 교환을 할 때 이루어진다고 가정하고, 각자 개인의 이익을 극대화하는 선택을 하면 사회적 자원은 시장의 경쟁논리에 의하여 모든 사람의 효용을 높이는 방향으로 배분된다.
 - ✓ 파레토 효율적인 자원 배분 상태에서는 다른 사람들의 효용을 줄이지 않고는 더 이상 다른 사람들의 효용을 높이는 것 불가능
 - ✓ 사회복지정책의 소득재분배는 파레토 효율의 개념에서 비효율적인 배분
 - ✓ 이타적인 사람들로 구성된 사회가 아닌 한 평등의 가치와 (파레토) 효율의 가치는 대체적(trade-off) 관계
 - ✓ 파레토 효율에서 가정하는 완전경쟁을 통한 시장에서의 자원 분배는 현실에서는 일어나기 어려운 가정, 파레토 효율을 충족시키는 조건들이 '시장 실패'(market failure)로 인해 불가능하기 때문에 국가는 사회복지정책을 통해 시장에 개입하여 오히려 더 효율적인 자원의 분배 가능

3. 사회복지정책의 가치

5) 사회적 적절성

- 적절성(adequacy): 사회복지 급여 수준이 그 사회에서 바람직한 생활수준을 유지할 수 있을 만큼 적정한가의 문제
- ✓ 사회보장기본법 제10조 1항 "국가는 모든 국민이 건강하고 문화적인 생활을 유지할 수 있도록 사회보장급여의 수준 향상을 위하여 노력하여야 한다"
- ✓ 국민기초생활보장법 제2조 ""최저보장수준"이란 국민의 소득·지출 수준과 수급권자의 가구 유형 등 생활실태, 물가상승률 등을 고려하여 제6조에 따라 급여의 종류별로 공표하는 금액이나 보장수준을 말한다"
- ✓ 최저생계비, 최저임금, 빈곤선 등으로 구체화된다.
- ❖ 사회적 적절성의 기준, 시대와 상황에 따라 다름
예) 4인가구 최저생계비 2004년 약 110만원, 2015년 167만원
- ❖ 사회적 적절성의 기준, 사회를 바라보는 가치관에 따라 다름
예) 최저임금 인상에 대한 찬반 논의

4. 사회복지정책의 영역

1) 정책 분야

- 베버리지(Beveridge, 1942)는 소득보장, 의료보장, 교육보장, 주택보장, 고용보장을 사회복지정책의 분야로 파악
- 타운센트(Townsend, 1970)는 사회복지정책의 분야를 소득보장, 건강, 교육, 주택, 사회서비스 등 5가지로 봄
- 케이머만과 칸 (Kamerman & Kahn, 1989) 과 힐 (Hill, 1980) 은 소득보장, 건강, 교육, 주택, 사회서비스, 노동의 6가지 분야로 파악
- 티트머스(Titmuss, 1969)는 사회복지정책의 영역을 포괄적으로 해석하여 조세정책도 사회복지정책의 분야로 포함

4. 사회복지정책의 영역

1) 정책 분야

<소득보장 정책>

노령, 사망, 장애, 실업, 질병 등으로 인한 소득 중단 또는 감소에 대해 소득의 일부 혹은 전부를 보장해주는 정책.

빈곤으로 인해 최소한의 기본 욕구를 충족하지 못할 때에도 소득 보장

예) 공적 연금보험(노령연금), 실업보험(실업급여), 의료보험(상병급여), 공공
부조정책(생계급여)

4. 사회복지정책의 영역

1) 정책 분야

031

<의료보장 정책>

질병이나 부상 등으로 신체적 · 정신적 건강을 유지하지 못하는 경우 의료 서비스 보장.

NHS 제도와 같이 국가가 직접 의료서비스를 제공/

우리나라의 건강보험, 의료급여처럼 의료서비스 비용을 보전해 주는 방식

4. 사회복지정책의 영역

1) 정책 분야

032

<주택보장 정책>

주택의 열악한 환경으로 인한 질병, 가족해체, 정신적 스트레스 등의 문제발생을 사전에 예방하기 위한 것.

주거환경이 열악한 지역은 위생, 질병 외에도 교육, 범죄, 사회적 배제 등 다양한 종류의 사회문제 발생.

예) 주거환경개선사업, 공공주택공급, 임대료 지원, 주택수당, 우선분양권 지급 등

4. 사회복지정책의 영역

1) 정책 분야

033

<교육 정책>

의무교육과 같이 국가가 직접 교육 서비스를 제공하기도 하고
빈곤층 아동들에게는 교육비 지원, 인지/언어/신체/정서발달 서비스 제공
등을 통해 소득 부족으로 교육 받을 기회를 박탈당하지 않도록 하는 정책

4. 사회복지정책의 영역

1) 정책 분야

<대인사회서비스>

아동, 청소년, 노인, 장애인, 여성 등 사회서비스가 필요한 클라이언트들에게 개별적인 서비스 제공.

클라이언트의 욕구, 문제, 상황에 따라 다양한 서비스를 필요로 하기 때문에 적절한 서비스를 제공하고, 저소득층에게는 무료 또는 저비용으로 이용하도록 함

4. 사회복지정책의 영역

1) 정책 분야

<노동시장 정책>

노동능력이 있는 사람들을 대상으로

노동시장에서의 취업을 촉진하는 직업훈련을 제공하거나,
적당한 일자리를 소개해주는 고용서비스를 제공하기도 하고,
고용주로 하여금 고용 창출, 고용 안정, 고용 촉진을 하도록 지원금 제공
노동자가 적정한 소득 수준을 보장받을 수 있도록 최저임금제도 실시
정부가 직접 고용을 창출하기도 함

4. 사회복지정책의 영역

1) 정책 분야

036

<조세 정책>

국가가 사회복지의 목적을 위해 조세부담률을 조정하거나 조세를 면제하는 등의 정책.

저소득층의 빈곤문제를 해결하기 위해 빈곤계층 조세부담 감소 또는 면제
근로 유인을 위해 저소득 근로자의 조세 일부 환급.

의료비, 교육비에 대한 공제제도나 피부양자에 대한 인적 공제

소득세에 대한 누진율 적용도 소득재분배 기능

4. 사회복지정책의 영역

2) 정책 유형

- 사회보험, 공공부조, 사회서비스 등의 정책 구분
- **사회보험**
 - ✓ 질병, 장애, 노령, 실업, 사망 등 사회적 위험에 대하여 '위험의 분산'이라는 민간부문 보험 기술을 이용하여 국민의 건강과 소득을 보장하는 제도.
 - ✓ 사회적 위험 발생에 대비하여 미리 일정 기간 보험료를 기여하고 사회적 위험이 발생하면 이에 대한 적절한 급여 혹은 서비스를 권리로서 보장.
 - ✓ 민간보험과 달리 전국민 또는 전체 근로자가 강제 가입.

4. 사회복지정책의 영역

2) 정책 유형

038

▪ 공공부조

- ✓ 사회보험 기여금을 부담하지 못하는 저소득층에게 기본적인 생계, 의료, 교육, 주거 등의 급여를 제공함으로써 기본적인 욕구를 충족할 수 있도록 보장.
- ✓ 소득·자산조사 등 일정한 심사

▪ 사회서비스

- ✓ 공공부조나 사회보험과는 달리 비물질적 서비스를 주로 제공.
- ✓ 아동, 노인, 장애인, 여성, 가족 등이 겪게 되는 문제에 대해 지식과 기술을 갖춘 전문가가 필요한 서비스 제공.

4. 사회복지정책의 영역

2) 정책 유형

- **규제**(Regulatory Power)
 - ✓ 중앙정부 또는 지방정부가 사회복지관, 요양시설, 어린이집, 병원, 주거시설 등에서 보건 및 안전의 목적을 위해 시설에 대한 허가나 승인을 하고 기준에 대한 규제를 하는 것.
 - ✓ Cf) 사회보험, 공공부조, 사회서비스는 해당 욕구가 있는 사람들에게 직접적으로 급여나 서비스를 제공하는 것

5. 사회복지정책의 기원

1) 빈민법부터 베버리지보고서까지 : 영국의 사회복지정책 발달

040

영국은 자본주의와 산업혁명이 다른 서구 국가에 비해 일찍 발달하였다. 중세시대 정치·경제 시스템이었던 봉건주의가 붕괴되고 근대 정치경제체제인 절대왕정과 중상주의로 넘어가는 시기 영국은 과도기적인 복지욕구를 빈민법(Poor Law, 구빈법이라고도 함)이라는 제도로 대응하였다. 이는 현재의 사회복지정책과는 그 성격이 매우 다르지만, 빈민을 대상으로 하는 국가정책이었다는 점에서 사회복지정책의 역사적 기원으로 다룰 수 있다.

5. 사회복지정책의 기원

1) 빈민법부터 베버리지보고서까지 : 영국의 사회복지정책 발달

041

(1) 빈민법과 정주법

- **배경:**

- ✓ 엔클로저 운동, 부랑인 증가, 국가개입 불가피

- **빈민법**

- ✓ 1563년부터 1601년까지 엘리자베스 1세의 재위기간 동안 제도화된 일련의 법률.
- ✓ 엘리자베스 빈민법을 사회복지정책의 역사적 기원으로 간주하는 가장 큰 이유는 국가가 빈민의 구제 또는 통제에 개입하기 시작하였다는 것.
- ✓ 교구별로 빈민감독관 임명, 구빈세 신설, 빈민법 대상자 선정기준 법제화
- ✓ 노동능력 있는 빈민-작업장, 노동능력 없는 빈민-구빈원, 아동-도제 송환

- **정주법**

- ✓ 부랑 금지, 구빈비용 절감, 부랑증명서 없으면 최근 거주지로 강제 송환
- ✓ 부랑이 증가하는데다 교구에 따라 빈민에 대한 처우가 달라서 처우가 좋은 교구로의 빈민 이동 증가

- **빈민 억압적 성격의 입법**

5. 사회복지정책의 기원

1) 빈민법부터 베버리지보고서까지 : 영국의 사회복지정책 발달

042

(2) 길버트법과 스펄햄랜드제도

- 18세기 말에는 빈민에 대한 **인도주의적 조치**도 시행.
- **1782년 길버트법**(The 1782 Poor Relief Act; Gilbert's Act)
 - ✓ 노동능력이 있는 빈민에게도 원외구제를 허용하고 교구가 연합하여 작업장 설치
- **1795년 스펄햄랜드제도**(The Speenhamland System of Poor Law)
 - ✓ 스펄햄랜드 지역에서 행해졌던 구빈제도.
 - ✓ 노동 가능한 빈민을 작업장에 수용하지 않고 원외구제,
 - ✓ 임금 수준이 낮아서 빵 가격과 부양가족 수에 연동하여 임금을 보조하는 제도
 - ✓ 구빈비가 증가하여 구빈세를 부담해야 하는 영세 자영농 계층의 부담 가중.
 - ✓ 영국에서 산업혁명이 가장 활발하게 진행된 기간에 노동자들을 농촌에 머물게 함으로써 노동시장의 창출을 막은, 자본주의 발전에 역행하는 제도라는 평가를 받기도 함

5. 사회복지정책의 기원

1) 빈민법부터 베버리지보고서까지 : 영국의 사회복지정책 발달

043

(3) 신빈민법

- **배경:** 산업혁명이 급속하게 진행, 자유방임주의의 사조 확산. 경쟁적 노동시장을 창출하기 위해서는 노동 가능한 빈민들에 대한 원조 철폐 필요,
- **1834년 신빈민법**
 - ✓ 구빈제도를 통해 경쟁적 노동시장의 창.
 - ✓ 구빈제도를 의회의 감독하에 두기 위하여 중앙집권적 행정체계 마련,
 - ✓ 열등처우의 원칙 "구제를 받는 자에 대한 처우는 국가의 구제를 받지 않는 최하급 노동자 처우보다 열등하게 해야 한다"
 - ✓ 작업장 수용의 원칙: 원외구제를 금지
- **빈곤이 국가의 책임이 아닌 개인의 책임이라는 자유방임주의적 빈곤관 반영**
- **빈곤조사**
 - ✓ 1870년대 불황과 대량 실업의 문제 가속화
 - ✓ 찰스 부스, 시봄 라운트리와 같은 연구자들이 빈곤 인구에 대한 조사 실시,
 - ✓ 빈곤문제가 개인적으로 해결될 문제가 아니라는 것을 알리는 계기

5. 사회복지정책의 기원

1) 빈민법부터 베버리지보고서까지 : 영국의 사회복지정책 발달

044

(4) 국민보험법과 베버리지 보고서

- **1905년 왕립 구빈법 위원회**

- ✓ 20세기 들어 빈곤 문제 해결에 대해 자유방임적 관점과 집합주의적 관점 공존

- **자유당 집권(1906년) 이후 다양한 사회정책 실시**

- ✓ 노령연금법: 1908년 70세 이상 빈곤층 노인에게 무각출연금을 지급

- ✓ 1911년 국민보험법 시행

- **국민보험법**

- ✓ 국민의료보험과 실업보험으로 구성

- ✓ 전국민 사회보험 형태는 아니었으나 각출 방식의 사회보험 형태로 운영.

- ✓ 자유방임주의적 빈곤관에서 서서히 벗어나 빈곤이 사회구조적이고 국가의 개입이 필요한 사회문제라는 것을 인식함.

5. 사회복지정책의 기원

1) 빈민법부터 베버리지보고서까지 : 영국의 사회복지정책 발달

045

- **베버리지보고서(1942)**

- ✓ 배경: 1929년 전세계적 경제 불황으로 인한 대규모 실업, 노동당의 집권, 1,2차 세계대전 등의 영향으로 전후 복지국가 건설에 대한 요구 증가
- ✓ 내용: 강제적 사회보험과 공공부조, 아동수당 및 포괄적 의료서비스를 내용으로 하는 정책 제안 보고서 출간
- ✓ 사회보험과 제반 서비스에 대한 보고서는 '복지국가 설계도'라고도 할 수 있는 정책 보고서.
- ✓ 2차세계대전 이후 노동당이 집권하면서 가족수당법, 국민보험법, 국민보건서비스법, 국민부조법 등의 입법화로 실현됨

“국민보험법과 베버리지 보고서” – EBS클립뱅크(2012년 6월 21일)(4:36)

http://clipbank.ebs.co.kr/clip/view?clipId=VOD_20120621_00130

5. 사회복지정책의 기원

1) 사회보험정책의 기원 : 독일의 사회복지정책 발달

046

(1) 비스마르크와 사회보험

• 비스마르크

- ✓ 독일 용커 귀족 출신, 1862년 프로이센의 수상으로 취임, 1871년 독일 제국 통일
- ✓ 1871년부터 1890년까지 독일 제국의 수상으로 재임하면서 사회주의자진압법 (1878년)을 입법하여 독일 사회주의를 억압하면서 노동자들에게는 사회보험을 실시하여 국가에 충성하게 하는 제도 실시.

• 배경

- ✓ 후발산업국가,
- ✓ 지배엘리트인 토지 귀족 용커 계층이 독일 부르주아 계급보다 우월한 위치.
- ✓ 사회보험 도입 이전 독일 노동자 계급의 생활은 열악하였고 각지에서 파업 등
- ✓ 비스마르크는 노동자들에게 사회주의가 확산되는 것을 우려하면서 부르주아 계급을 견제하기 위한 수단으로 사회보험 입법.
- ✓ Cf) 공제제도, 철강공업 사업주

5. 사회복지정책의 기원

1) 사회보험정책의 기원 : 독일의 사회복지정책 발달

EBS 5분사탐 "세계사-비스마르크"- EBSi(2016년 5월 31일)(5:21)
<https://youtu.be/7PbDFYeTZcw>

5. 사회복지정책의 기원

1) 사회보험정책의 기원 : 독일의 사회복지정책 발달

048

(2) 질병보험법, 재해보험법, 노령및폐질보험법

- **1884년 재해보험법**

- ✓ 비스마르크는 오직 국가가 사회문제를 해결할 수 있다는 신념을 가지고 있었고 가장 먼저 추진된 것은 재해보험법안이었지만, 의회의 논쟁을 거치면서 재해보험법안은 1884년에 의회 통과
- ✓ 국가의 통제하에 조합주의적 기구를 통하여 재해보험을 운영하려 했으나 실패

- **1883년 질병보험법**

- ✓ 중앙집권적인 국가 관리기구를 창설하는 대신 이미 질병급여를 제공하고 있던 기존의 길드나 상호부조기관들에 간편하게 의존하는 방법 실시함.
- ✓ 노동자들에게 주는 원조가 단기적인 성격이었기 때문에 국가와의 유대를 만들어내는 데 효과적이지 않을 것이라 생각하여 국가 개입 시도 안함

- **1889년 노령과 폐질보험법**

- 노동자들을 국가에 결속시키는 수단으로서 연금의 가치가 다시 한 번 부각됨.

5. 사회복지정책의 기원

1) '사회보장' 용어의 시작 : 미국의 사회복지정책 발달

049

(1) 대공황과 뉴딜정책

• 배경

- ✓ 경제적인 산업화와 자본주의 발달, 자유방임주의 사상, '자유'와 '개인의 책임'에 대한 지지와 국가의 간섭이나 사회적 보호에 대한 거부감이 컸음.
- ✓ 공공부조나 민간 자선기관의 원조에 의존.
- ✓ 1929년 **대공황**, 자유주의 정책 기조에 균열: 실업률 40%에 육박, 시위와 파업
- ✓ 공화당은 별다른 해결책을 제시하지 못함
- ✓ 1933년 루즈벨트 대통령이 당선

• 뉴딜정책

- 뉴딜정책: 3R-구호(Relief), 경제회복(Recovery), 개혁(Reform)-
- 연방정부의 긴급구호, 산업에 대한 통제, 노동기본권 보장 등을 꾀하는 입법
- 사회보장법(Social Security Act)도 1935년 도입

5. 사회복지정책의 기원

1) '사회보장' 용어의 시작 : 미국의 사회복지정책 발달

050

(2) 사회보장법

- 1934년 경제보장위원회의 권고로 추진되었고, 자본가 측의 반대로 7개월 간 의회에서 토론을 거친 끝에 1935년 8월부터 시행
- **내용:**
 - ✓ 연방정부가 운영하는 노령연금
 - ✓ 주정부가 운영하는 실업보험
 - ✓ 연방정부의 보조금으로 주정부가 운영하는 공공부조: 노인부조, 빈곤아동부조, 시각장애인 부조의 특별부조
 - ✓ 특정 사회복지서비스(모자보건서비스, 지적장애아동서비스, 아동복지서비스 등)에 대한 연방보조금 지급

THANK YOU

God bless you