

사회복지정책의 개념 1 / 1주차 1차시

1. 사회복지정책의 개념

■ 사회복지정책에 관한 학자들의 견해

- '사회복지'와 '정책'의 결합으로 보는 입장
 - '사회복지'와 '정책'의 개념을 각각 이해
- 국가별 차이점을 중시하는 입장
 - 사회복지정책을 시행하는 주요 국가들이 사회복지정책을 조금씩 다르게 이해

1) 사회복지정책을 '사회복지 + 정책'으로 보는 입장

■ 사회복지정책은 정의하기 어려운 개념(Gilbert & Terrell, 2002)

- 사회복지와 정책의 복합개념으로 간주하여 '정책'과 '사회복지'를 각각 이해하는 편이 현명함

■ '사회복지'와 '정책'의 개념을 각각 이해

(1) 정책

- "특정 목적을 달성하기 위한 행동들의 원칙, 지침, 일정한 계획, 조직화된 노력"으로 봄(Gilbert & Terrell, 2002)
- 명백한 행동과정으로, 상시적 계획으로, 계획한 대안들의 실체로 불림(Gilbert & Terrell, 2005)
- 조직이나 정부가 어떠한 조치를 취하기 위한 지침으로 사용하는 명시적 또는 암묵적인 상시 계획(Standing Plan)을 말함(Barker, 2004)
- 주어진 활동영역 내에서 어느 정부관료, 집단, 정부기관과 같은 어떤 행위자 또는 일련의 행위자의 형태를 명명하기 위해 사용됨(Dye, 1984)
- 목표, 가치, 책략에 관한 계획된 프로그램이라고 정의함(Lasswell & Kaplan)
- 문제나 관심사를 다루는 데서 어느 한 행위자나 일련의 행위자들이 따르는 의도적인 행동노선을 말함(Anderson)
- 정책에는 목적(Goal), 목표(Objective) 또는 취지(Purpose)가 반드시 있어야 한다고 주장함(Friedrich)
 - 정책이라 불리기 위해서 정부의 조치는 반드시 목적을 가지고 있어야 함

(2) 사회복지

- 사회문제의 해결 또는 사회적 욕구의 충족과 같은 주요한 사회적 기능을 수행하는 사회제도(Social Institution)임

- Loewenberg(1974) : 인간의 정서적 · 지적 · 신체적 · 사회적 기능을 향상시키고 유지하는 것을 1차적 임무로 하는 사회제도라고 정의
- Bell(1983) : 인간의 기본적 욕구를 충족시키는데 필요한 대책으로서 법, 프로그램, 급여 및 서비스를 말함
- Zestrow(2000) : 정책과 법에 의거해 있는 사회제도로써 사회복지제도는 개인, 집단, 가족, 조직, 공동체의 복지를 개선하기 위해 사회문제를 예방하고 완화시키며, 그것의 해결에 기여하는 데 목적이 있음
- Popple & Leighninger(2002) : 장외부의 경제적 이전 기능을 수행하는 인간의 기본적 욕구를 충족시키는 사회적 급여와 서비스를 말함
- Gilbert & Terrell(2002) : 친척, 종교, 직장, 시장, 상호부조 조직, 정부 등 6개의 기본적인 사회제도들의 기능으로 파악
 - ① 친척의 부양, 가족 간 경제적 지원 기능
 - ② 종교의 신념에 입각한 건강, 교육, 사회복지 서비스 기능
 - ③ 직장의 고용관련 급여기능
 - ④ 시장의 상업적인 사회복지 상품과 서비스 기능
 - ⑤ 상호부조 조직의 자조, 자원봉사, 비영리 사회복지서비스 기능
 - ⑥ 정부의 빈곤정책, 경제적 보장, 보건의료, 사회복지서비스 기능 등
- 사회복지 유형화(Wilensky & Lebeaux, 1965)

☞ 잔여적 개념

개인의 욕구가 일차적으로 가족이나 시장을 통해 충족되며, 이것이 제대로 되지 않을 때 잠정적·일시적으로 그 기능을 대신하는 구호적 성격의 사회복지

선별주의로 시혜나 자선과 같은 오명을 수반

예) 영국의 빈민법

☞ 제도적 개념

개인의 사회적 욕구충족을 목적으로 하는 사회복지제도가 다른 사회제도와 동등한 수준에서 일차적·정상적으로 제도화되어 있음

예) 보편주의 서비스, 소득재분배 체계와 같음

- ✓ 사회문제를 해결하기 위한 사회복지 정책
- ✓ 개인문제를 해결하기 위한 사회사업

- 미국사회복지사협회, 사회복지사전의 정의

☞ 협의 사회복지

고통과 빈민을 완화시키는 것을 목적으로 하는 공공과 민간의 비영리적 기능

빈민만을 대상으로 하는 공공부조가 대표적임

☞ 광의 사회복지

사회의 유지에 반드시 필요한 사회적 · 경제적 교육적 · 보건의료적 욕구를 해결하도록 원조하는 국가의 프로그램 및 서비스 체계를 의미

대상을 전체 사회구성원으로 보는 것

■ 사회복지의 잔여적 개념과 제도적 개념

잔여적 개념	제도적 개념
• 개인의 욕구는 비정상적인 것으로 간주	• 개인의 욕구는 산업화로 인해 필연적으로 발생
• 문제가 되는 상황은 긴급상황 또는 위기상황	• 문제 상황은 복잡한 현대사회에서 항상 나타남
• 개인이 가진 자원이 모두 소진된 이후에야 사회복지 제공	• 사회복지의 문제는 문제가 심각해지기 전에 제공
• 사회복지에는 낙인이 뒤따름	• 사회복지에 낙인은 없음
• 문제를 일시적으로 완화시킬 뿐이며, 최후로 기댈 수 있는 자선이나 시혜로서 가급적 단기에 종결됨	• 사회복지에는 예방과 재활이 제도화되어 있으며, 항구적으로 제공됨

<출처 : Johnson, 1982>

2) 사회복지정책의 국가별 차이점을 중시하는 입장

■ 독일의 사회정책

- 세계 최초로 사회정책을 시행한 나라

- 비스마르크(계급투쟁)재상 주도하여 제정한 일련의 사회입법

☞ 건강보험(1883)

☞ 산재보험 (1884)

☞ 노령폐질연금(1889)

- 노동조건을 규제하는 노동법이 사회복지프로그램에서 중요한 위치를 점하고 있고, 국민 개개인은 시민으로서가 아니라 사회보험의 피보험자로서만 사회복지급여를 제공받을 수 있음
- 사회정책을 분배과정의 조정·수정을 위한 윤리적 조치로서 대립을 완화시켜 계급간의 협조를 유도하기 위한 국가정책으로 간주

- 핵심

☞ 사회보험과 노동법

■ 영국의 사회정책

- 질서유지가 아니라 시민의 복지, 즉 사회복지를 위한 사회정책을 강조

- 핵심

☞ 사회서비스

- 특징

☞ 사회정책과 사회정치를 구별. 시민복지, 즉 사회복지를 중시

Marshall(1965)	Titmuss(1974)
<ul style="list-style-type: none"> ✓ 사회정책의 핵심 목적이 이전의 노동자 통제(사회통제)에서 벗어나 '복지'가 됨 ✓ '시민들에게 소득이나 서비스를 제공함으로써 그들의 복지를 향상시키기 위한 정부의 정책으로서 사회보험, 공공부조, 보건서비스, 복지서비스, 주택정책 등을 포함한다.'고 정의 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ 사회정책을 복지의 체계로서 "시혜적이고, 재분배적이며, 경제적 목적뿐 아니라 비경제적 목적을 가진 정책"이라고 규정

☞ 사회정책의 범위를 전 세계에서 가장 넓게 봄 : 사회보장(소득보장)뿐만 아니라 보건의료, 주택, 교육까지 포함

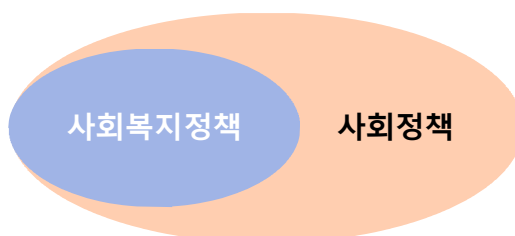
☞ 학문적 독자성

■ 미국의 사회복지정책

- 사회정책과 사회복지정책을 혼용함
- 최근에는 인간봉사정책(Human Service Policy)이란 용어가 사용되기도 함
- 독일과 영국이 사회정책을 국가정책의 하나로 간주하는 반면, 미국에서는 국가뿐만 아니라 민간기관의 사회복지 정책까지도 포함
- 사회정책보다는 사회복지정책을 선호, 공공정책뿐만 아니라 민간기관의 정책도 중시

- 핵심

☞ 기본적 욕구를 충족시키기 위해 급여를 제공



사회정책	사회복지정책
✓ 사회가 공인한 사회행동으로서 인간사의 공식적 · 체계적 질서유지를 위한 정책	✓ 사회정책의 하위체계로서 고용, 소득, 음식, 주택, 보건의료, 사회관계 등 기본적인 욕구를 충족시키기 위한 급여를 제공하는 것

■ 독일 · 영국의 사회정책과 미국의 사회복지정책의 특징

	질서유지 중시	사회복지 향상 지향
국가정책	독일의 사회정책	영국의 사회정책
국가정책+민간정책		미국의 사회복지정책

3) 사회복지정책의 의미

■ 협의의 사회복지정책과 광의의 사회복지정책

- 협의의 사회복지정책

- 국가와 지방공공 단체가 계획하는 사회복지 목적 달성을 위한 방법과 절차 등을 포함한 방침을 의미
 - ☞ 빈민을 위한 소득보장제도
- 사회사업(기본적 생활 보장) : 아동, 장애인, 노인, 여성, 부랑인 보호, 육성 지도, 치료 및 재활(비화폐적 서비스)

- 광의의 사회복지정책

- 사회복지 목적 달성을 위한 국가와 지방공공단체 혹은 기타 공적, 사적인 여러 단체와 기관의 방침을 의미
- 국가에 있어서 최저수준 또는 평균적 욕구가 충족되지 않은 개인, 가족 또는 집단 등에 제공되는 서비스정책
- 거의 대부분 정부의 정책을 의미
 - ☞ 사회보장(사회보험+공공부조+사회복지서비스)+보건의료+주택+고용+교육+조세+환경정책

■ 사회복지정책 영역을 복지국가와 동일시(Wilensky)

- 복지국가

- 소득, 영양, 보건, 안전, 교육, 주택 등의 최저수준을 하나의 권리(복지권)로 국가가 보장해주는 것

- 사회보험

- 산업재해, 질병, 실업, 장애, 노령 등으로 인한 소득의 중단 및 상실에 사회적으로 대응하기 위한 제도

4) 사회복지정책의 필요성

■ 복지국가 건설 - 기본권 보장

- 복지국가

- 사회적·경제적 원인에 의한 실업, 질병, 빈곤 등을 제거함으로써 인간으로 하여금 인간다운 생활을 누릴 수 있도록 재산권이나 경제활동을 규제하거나 또는 적극적으로 경제정책, 사회정책, 사회복지정책을 실시하는 국가

- 기본권

- 인간이 누릴 수 있는 권리 가운데 「헌법」이 보장하는 국민의 기본적 권리
 - ☞ 국가는 이를 보장할 책임이 있음
- 「헌법」상 기본권
 - ☞ 자유권, 평등권, 생존권, 청구권, 참정권이 있음
- 사회복지정책은 이 중 생존권을 보장하기 위하여 만들어짐

- 복지권

- 생존권 가운데 국민이 인간다운 생활을 영위하는데 필요한 복지서비스를 국가로부터 보장받을 권리

■ 빈곤문제 해결

- 빈곤

- 일반적으로 기본적인 욕구를 충족할 능력이 부족한 상태로 정의함
- 재화와 서비스를 사용할 능력이 부족한 상태로 정의함
- 경제적 빈곤, 비경제적 빈곤(문화적 빈곤, 인간적 빈곤)으로 구분

- 공공부조

- 국가가 규정한 공적인 빈곤선 이하에서 경제적으로 빈곤한 생활을 하고 있으며 자신의 능력으로 독립적인 생활이 불가능하고 부양의무자의 도움을 받을 수 없어 보호를 필요로 하는 상태
- 요보호상태에 있는 자를 대상으로 함
 - ☞ 신청에 근거하여 직권으로 자산조사와 상태조사를 실시함

■ 3) 정치적 필요성

- 사회복지정책

- 정치시장의 수요에 부응하는 공급대안인 정치적 재화(Political Goods)라고도 불림
 - ☞ 정권을 창출하거나 유지하고자 하는 정당들이 정치적 지지와 정당성을 국민으로부터 부여받기 위하여 의도적으로 사회복지정책을 입안하기 때문임

■ 경제적 필요성

- 사회복지가 경제성장을 촉진하기 때문에 정부는 사회복지정책을 형성할 필요가 있음

- 경제성장에 기여하는 요인으로 자본축적, 인구와 노동력, 기술진보, 천연자원, 경제조직, 사회적 환경 등

■ 사회안정

- 사회복지정책은 소득재분배 기능을 통해 빈부격차를 해소함으로써 계층 간의 대립을 사전에 방지하여 사회안정에 기여할 수 있음
 - 갈등과 대립에 따른 사회혼란을 사전에 방지함으로써 계급발생을 사전에 예방하는 선제전략(Preemptive Strategy)으로 실시됨
- 사회불안정기에는 복지지출을 증가시킴으로써 사회불안을 잠재우는 정책을 실시하기도 함
 - 복지가 권리로 주어져야지 사회불안을 통제하기 위한 도구로 사용되어서는 안 된다는 비판에 직면하기도 함

2. 사회복지정책의 정의

■ 사회복지정책을 정의하기는 쉽지 않음

- 학자들마다 서로 다르게 정의함
 - 광의의 의미 : 복지국가와 동일시
 - 협의의 의미 : 사회복지기관의 정책으로 간주
- 국가마다 사회복지정책의 범위를 다르게 봄
 - 독일 : 사회보험과 같은 것
 - 영국 : 사회보험은 물론 보건의료정책, 교육정책, 주택정책까지 포함
 - 미국 : 사회보장을 사회복지의 핵심으로 간주, 민간 사회복지기관 정책을 중요시

1) 사회복지정책이란?

- 사회복지에 관한 정책
- 사회문제에 대한 집합적 대처
- 정부가 국민의 삶의 질에 영향을 미치는 것을 하기로 또는 하지 않기로 선택한 것으로 공공정책의 한 부분
- 사회복지정책의 주된 영역은 사회의 복리를 유지하는 것
- 사회구성원 모두 또는 다수가 평안하게 잘 지낼 수 있도록 정부가 권위적으로 가치를 배분하는 의도적 행동노선
- 최근 사회복지에 관한 정의가 협의에서 광의로 그리고 최근에는 초광의로 확대되어감
 - 사회복지에 관한 정의도 이에 맞추어 협의 → 광의 → 초광의로 확대되어야 함

2) 학자의 정의

- Janson(1994)
 - 특정정책의 집행에 영향을 미치는 사회적·제도적 문제를 천명하는 규칙, 규정, 절차, 목적을 집합적으로 규정한 것으로 정의함

- Karger & Stoesz(2005), Dolgoff & Feldstein(2003)
 - 인간의 기능을 향상시키거나 유지하기 위해 의도된 모든 사회적 개입을 위한 행동노선으로 고용, 소득, 식품, 주거, 의료 그리고 개인이 처한 특수욕구도 충족시키기 위해 급여의 지급을 통제함
 - 사회복지정책은 때때로 급여가 제공되는 배경에 의해 영향을 받기도 함
- DiNitto(2007)
 - 정부가 국민의 삶의 질에 영향을 미치는 것으로 하기로 또는 하지 않기로 선택한 것으로 공공정책의 한 분야임

3. 사회복지정책의 체계

- 사회복지정책의 체계는 사회적 이슈, 정책목적, 입법/규제 그리고 사회복지프로그램이라는 서로 연관된 부분으로 구성됨(Segal & Brzuzy, 1998)



1) 독일 · 미국 · 영국의 사회복지정책 체계

- 독일의 사회복지정책 체계
 - 사회보험, 공공부조, 사회복지서비스(노인복지, 장애인복지, 아동 및 청소년복지, 여성복지 등)만을 포함
 - 비스마르크 이후 사회보험이 차지하는 비중이 압도적
 - 1970년대 말 사회보험이 모든 사회적 위험을 포괄하고 국민 모두를 대상으로 삼아 '국민보험'이 됨으로써 이런 경향이 더욱 강화됨
 - 공공부조의 비중은 그리 크지 않음
 - 지방정부가 운영과 재정을 전적으로 책임짐(사회보험의 책임은 연방정부)
 - 사회보험으로 해결되지 않는 주변집단에 대해 물질적 · 비물질적 서비스 제공
 - 그 밖에 지방정부가 관장하는 청소년복지와 장애인복지와 같은 사회서비스가 있음
- 미국의 사회복지정책 체계
 - 사회보험, 공공부조, 사회복지서비스(노인복지, 장애인복지, 아동 및 청소년복지, 여성복지 등)만을 포함
 - 사회보장법 제정(1935)
 - 사회보장의 3대 체계(사회보험, 공공부조, 사회복지 서비스) 구축
 - 사회보장을 사회복지정책의 핵심으로 간주함

- 중앙정부가 사회보험을 책임지며, 지방정부가 공공부조와 사회복지서비스를 책임짐
 - 독일과 같음
 - 사회보험이 사회복지정책에서 차지하는 비중이 압도적이지는 않음
- 사회보험
 - 공적연금만 연상시킬 정도로 연금의 비중이 큼
- 건강보험
 - 전 국민을 대상으로 하는 건강보험을 시행하고 있지 않음
- 실업보험
 - 주정부가 관장, 연방정부가 재정을 보조하는 방식으로 운영함
- 사회복지서비스
 - 주정부가 관장, 주정부별로 다양한 프로그램 운영

■ 영국의 사회복지정책 체계

- 보건의료와 주택정책, 교육정책이 사회복지정책의 영역에 포함
 - 버틀러교육법(1944) 무상의무교육이 중학교까지 확대
 - ☞ 교육이 특권이 아니라 권리
 - 퍼스널 사회서비스(personal social services)
 - ☞ 사회복지서비스
 - ☞ 취약계층을 위한 시설보호 및 거택보호가 중심
 - 사회서비스(Social Services)
 - ☞ 사회보장은 사회보험과 공공부조로 구성
 - ☞ 사회보장과 함께 소득유지정책이란 용어사용
 - Titmuss(1963)
 - ☞ 사회서비스 외에 직업복지와 재정복지까지 사회복지 정책에 포함

■ 독일·미국·영국의 사회복지정책 체계

국가	체계	제도	하위체계
독일	협약의 체계	사회정책	<ul style="list-style-type: none"> • 사회보험(국민보험)이 중심 • 공공부조와 사회복지서비스는 부차적
미국		사회보장	<ul style="list-style-type: none"> • 사회보험 • 공공부조 • 사회복지서비스
영국	광의의 체계	사회서비스	<ul style="list-style-type: none"> • 소득보장(사회보험, 공공부조) • 보건의료(국민보건서비스, NHS) • 주택정책 • 교육정책 • 퍼스널 사회서비스(아동, 노인, 장애인, 여성복지)

<출처: 원석조, 2016>

사회복지정책의 개념 2 / 1주차 2차시

1. 사회복지정책의 모델(이념형)

1) 전통적 모델

■ Titmuss의 구분

- 잔여모델
 - 사회복지의 잔여적 개념과 동일
 - 개인의 욕구가 일차적으로 가족이나 시장을 통해 충족됨
 - ☞ 제대로 되지 않을 때 잠정적·일시적으로 그 기능을 대신하는 구호적 성격의 사회복지
 - 산업성취 수행모델
 - 사회적 욕구는 업적, 성취도 및 생산성에 기초하여 충족
 - ☞ 인센티브, 노력, 보상, 사기, 충성 등 다양한 경제 이론 및 심리학 이론과 연관됨
 - 사회복지를 경제의 부속물로 간주하기 때문에 시녀모델이라고도 함
 - 제도모델
 - ☞ 사회복지의 제도적 개념과 동일
 - ☞ 개인의 사회적 욕구 충족을 목적으로 하는 사회복지가 다른 사회제도와 동등한 수준에서 일차적·정상적으로 제도화되어 있음
 - ☞ 사회문제를 해결하기 위한 사회복지 정책 개인 문제를 해결하기 위한 사회사업
- ##### ■ Mishra의 규범모델
- 잔여모델, 산업성취 수행모델, 제도모델이 모두 자본주의 사회복지 정책만을 겨냥한 것이라고 비판함
 - 공산주의 사회의 사회복지정책 분석을 위해 첨가시킴
 - 구 공산권의 사회복지정책 모형으로서 최고 수준의 사회복지의 권리와 급여를 보장하는 것을 이념으로 함
 - 구소련과 동구권이 붕괴되어 의미 없어짐

2) 발전모델

■ 동아시아 복지모델

■ 20세기 후반에 등장

- 사회복지를 경제발전의 긍정적인 동력으로 보는 관점
 - 제2차 세계대전 후 후진국들이 사회복지프로그램을 경제발전에 도움을 주도록 설계한데서 기원

■ 사회복지가 경제발전에 기여할 수 있는 방법(Midgley와 Livermere, 1997)

- 교육, 영양, 보건의료서비스에 대한 투자
 - 시민에게 경제적 이득을 줌
 - 교육에 투자 : 숙련노동을 얻을 수 있음
 - 보건에 투자 : 근로자의 건강을 증진시켜 생산성을 증대시킬 수 있음
 - 경제의 체질강화에 기여
- 인프라에 대한 투자
 - 도로, 교량, 상수도, 학교시설 등에 대한 투자 : 사회발전에 필요한 경제사회적 기반이 됨
 - 노동에 대한 수단(교통)과 공간(건물)을 제공하는 인프라에 대한 투자 : 경제적으로 생산적인 것으로 간주함
- 장애인이나 빈민 등 사회적으로 욕구가 있는 사람들을 교육·훈련시키는 것
 - 경제적으로 효과적인 투자임
 - 직업을 갖게 되면 결국 자신의 문제를 스스로 해결할 수 있기 때문임
예) 요보호대상자들이 생산적인 일에 종사할 수 있도록 돕는 자활프로그램

■ 동아시아복지모델

- 한국, 일본, 홍콩, 대만, 싱가포르, 중국과 같은 동아시아 국가의 복지체제
- 경제제일주의(복지에 우선하는 경제), 유교, 가족주의 특성

■ 발전국가주의

- 사회복지에 대한 동아시아 정부의 입장
 - 정부는 적립방식의 사회보험을 선호
 - 정부가 사회보장기금을 직접 관리
 - 사회보장기금에 적립된 자금을 사회 인프라 건설비용으로 전용
 - 사회보험이 지역 및 직업 집단별로 엄격히 분리·운영
 - 사회보험과 공공부조가 엄격히 분리
 - 사회복지에서 가족의 책임 강조
 - 시장의 사회복지 역할에는 한계 있음

■ 동아시아 사회복지의 유사성

- 괄목할 만한 경제성장에 비해 사회복지 수준이 낮음
 - 재정적으로 비용이 저렴하다는 사실이 강조 → 사회적 덤핑정책
- 경제발전을 위해 사회복지를 이용함
 - 개발도상국가의 사회개발전략
→ 공적연금의 적립금을 경제성장에 필요한 자금으로 사용

- 발전모델로 유형화한 이유 : 서구 복지모델과의 차별성 부각
 - Godement(2000) : 하나의 모델로 범주화할 수 없음
 - 근거
 - 일본 : 다른 동아시아 국가와 달리 산업화 이후 코포라티스트 복지모델(평생고용, 높은 수준의 직업복지)을 추구
 - 장기간의 경기침체로 포기함
 - 말레이시아
 - ☞ 산업화 초기 : 사회적 핵심계층을 대상으로 함
 - ☞ 최근 : 사회보장을 전 국민으로 확대하는 보편주의를 놓고 논의 중
 - 동아시아 국가의 복지체제에 본질적인 차이 존재
 - 동아시아 복지모델 자체에 결함이 있다는 의미

2. 사회복지정책과 소득재분배

1) 소득재분배

- 사회복지정책을 경제제도나 경제정책과 차별화시키는 것
- 기술적으로 보면 사회복지정책 대상 각 단위가 받은 급여혜택에서 보험료 등으로 부담한 부분을 공제한 것
 - 1차적 재분배효과
 - Pavard(1979) : 계량화하기가 어렵지 않지만 소득재분배효과
 - 즉, 사회보장을 통한 소득이전이 경제시스템에 미치는 영향 등을 이론적·실제적으로 밝혀내기는 대단히 어려움
 - Webb(1977)
 - 일 개인 또는 한 집단으로부터 다른 개인이나 집단으로 이전되는 소득 또는 소득으로 간주되는 급여를 말함
 - Titmuss(1974)
 - 소득재분배를 사회복지정책의 요체로 봄
 - 물질적·비물질적 자원을 부자에서 빈민에게로, 한 인종집단에서 다른 인종집단으로, 일하는 연령층에서 은퇴한 연령층에게로 이전하는 것

2) 소득재분배의 유형(Kingson & Berkowitz, 1993)

- 사적 소득이전
 - 민간부문 안에서 자발적인 동기에 의해 이루어지는 현금의 이전
 - 가족구성원간의 소득이전, 친인척이나 친지간의 소득이전
 - 각종 민간 보험이나 기업복지
- 공적 소득이전
 - 정부의 소득이전 메커니즘
 - 사회보험, 사회복지서비스, 조세

3) 사회보장의 소득재분배 효과(Webb, 1971)

■ 수직적 재분배

- 부자로부터 빈민으로의 소득이전
- 긍정적 재분배 / 부정적 재분배

■ 수평적 재분배

- 유사한 총소득을 가진 가족 간의 소득이전
- 사회적으로 요구의 차이가 있는 것으로 인정된 가족(소가족에서 대가족으로의) 간의 이전도 포함

■ 우발적 재분배

- 우발적 사고(재해, 질병 등)를 당하지 않은 집단으로부터 우발적 사고를 당한 집단으로의 소득이전

4) 소득재분배가 일어나는 시간에 따른 유형(Titmuss, 1974)

■ 장기적 재분배

- 생애에 걸쳐 발생하는 재분배
- 적립방식연금
 - 개인이 젊어서 일할 때 소득의 일부를 적립해놓았다가 정년퇴직 후 적립했던 돈을 연금으로 되돌려 받는 방식
 - ☞ 개인으로 보면 청년기에서 노년기로의 소득을 재분배하는 것
 - ☞ 장기적인 재분배인 동시에 세대 내 재분배

■ 단기적 재분배

- 현재 드러난 사회적 욕구의 충족을 위해 현재의 자원을 사용하여 소득재분배를 기하는 것
- 공공부조

■ 세대 내 재분배

- 젊은 시절의 소득을 적립해놓았다가 노년기에 되찾는 것
- 적립방식 연금

■ 세대간 재분배

- 한 세대에서 다음 세대로의 소득이전
- 청년세대에서 노인세대로의 소득이전
- 부과방식연금
 - PAYGS : Pay- As- You- Go- System
 - 현재의 퇴직자가 수령하는 연금의 재정을 현재 일하는 근로계층이 부담하는 연금운용방식
 - ☞ 자신이 낸 보험료와 장차 수급할 연금은 직접적인 관계가 없음

5) 사회복지정책의 수직적 재분배 효과의 한계

■ 소득비례제를 채택하여 소득이 많을수록 더 많은 보험료를 부담함

- 누진적인 소득세에 비하면 그 효과가 적고, 보험료에 한도액이 있어 고소득층으로부터의 재분배에는 한계가 있음
 - 연금급여도 소득에 비례하게 만들고 있기 때문임

6) 사회복지정책의 수직적 재분배 효과가 선진국보다 개발도상국이 더 미약한 이유

■ 사회보장에 투입되는 국가재정 규모 자체가 작음

■ 기업의 보험료 부담이 상품가격에 바로 전가됨

■ 국가가 사회보장의 재정 일부를 지원하면서 사회보장에서 저소득층을 제외시키는 경우가 많은데, 이렇게 되면 저소득층은 사회보장 재정에 간접적으로 기여만하고 혜택에서는 제외되기 때문(Mallet, 1980)

3. 사회복지정책의 분석

1) 사회복지정책 분석의 의의

■ 사회복지정책의 분석

- 모든 국민의 인간다운 생활을 보장하기 위해 다양한 정부 차원에서 이루어지는 정부활동의 원인과 결과를 조사하고 논증하여 사회복지정책상 문제를 해결하고 충족되지 못한 국민의 욕구를 충족하기 위한 정보를 생산하고 제공하기 위한 분석활동
- 일반적으로 과학적 · 전문가적 · 실천적 그리고 정치적 목적을 갖고 있음
- 사회복지정책이 분석되는 과정
 - 가치중립적이라기보다 가치개입적이고(Value Judgment), 규범적이며 처방적인 특징을 갖고 있음

2) 사회복지정책 분석의 방법

■ 사회복지정책을 분석하기 위해 사용하는 주된 접근방법

■ 3P's

- Studies of Process(과정분석)
- Studies of Product(산물분석)
- Studies of Performance(성과분석)

■ 과정분석(Studies of Process)

- 사회복지정책 형성의 역동성을 사회정치적 변수와 기술적·방법적 변수를 중심으로 하여 분석하는 접근으로, 정치학과 역사학이 학문적으로 기초를 이룸
- 계획에 관련된 각종 정보인 계획정보와 그리고 다양한 정치조직, 정부조직, 기타 여러 조직 간의 관계 및 상호작용이 정책형성에 어떻게 영향을 미치는가를 분석하는 데에 가장 많은 관심이 있음
- 계획정보와 조직 간의 관계 및 상호작용은 정책형성의 투입요소임
- 정책결정에서의 정치적·기술적 투입요소에 대한 사례연구의 형태로 이루어짐

■ 산물분석(Studies of Product)

- 기획과정(Planning Process)을 거쳐 이끌어낸 일련의 정책대안들(Policy Choices)에 초점을 맞추는 접근방법
 - 정책설계의 구성요소들인 대안의 형태와 본질이 무엇인가?
 - 이러한 대안들을 배제하는 선택들은 무엇인가?
 - 어떠한 가치, 이론, 그리고 가정들이 이러한 대안들을 지지하는가?
- 산물분석의 과제는 정책이 형성되는 사회정치적 맥락을 고찰하거나(과정분석) 정책의 결과를 평가하는 데(성과분석) 있지 않고 정책설계의 중요한 구성요소들을 구분하고 분해하는 것

■ - 산물분석의 관점에서 관심을 갖는 정책설계의 기본적인 구성요소들을 대안의

■ 차원들(Dimensions of Choice)이라 할 수 있음

■ 성과분석(Studies of Performance)

- 특정한 정책선택에 의해 실행된 프로그램이 낳은 결과를 기술하고 평가하는 데 관심을 둠
- 프로그램 결과를 분석하는 경우에는 프로그램의 경계가 보다 분명하게 정해질 수 있기 때문에 상대적으로 보다 객관적이고 체계적인 관찰이 이루어질 수 있음
- 성과 : 질적·양적 자료의 수집을 통해서 그리고 여러 가지 학문분야에서 개발된 다양한 방법론적 도구를 통해서 측정될 수 있음
- 조사방법론 : 성과를 측정하기 위한 중요한 기술적·이론적 지식과 기법을 제공함
- 산물분석을 선정하여 제시한 네 가지 차원 분석틀(Gilbert & Specht)
 - 누구에게 급여할 것인가(할당체계 또는 대상체계)
 - 무엇을 급여할 것인가(급여체계)
 - 어떻게 급여할 것인가(전달체계)
 - 어떻게 자원조달을 할 것인가(자원체계)
 -

3) 사회복지정책 차원분석의 기본 틀(Gilbert & Terrell, 2002)

■ 사회적 배분(급여대상)

- 사회복지 대상자를 선정하는 일
- 사회복지 급여를 소수에 국한시킬 것인가(선택주의), 전 국민에게 제공할 것인가(보편주의)?

■ 사회적공급(급여형태)

- 사회복지 대상자들에게 어떤 종류의 급여를 전달할 것인가?
- 현물급여, 현금급여

■ 전달체계

- 사회복지 대상자를 제공하는 주체와 그 수급자간의 조직체계
- 권한의 고재, 업무 수행자와 그 자격, 조직의 유형과 규모 등이 중요함

■ 재정

- 어떤 재원을 사용하는가?
- 일반세, 목적세, 보험료 중에서 무엇을 사용하는가?

4) 사회복지정책 분석틀의 요소들 : 선택의 차원

■ 분석틀을 구성하는 선택의 차원들은 네 가지 질문 형태로 표현함

- 사회적 할당의 기초는 무엇인가?
(What are the bases of social allocation?)
- 할당되어질 사회적 급여의 형태는 무엇인가?
(What are the types of social provisions to be allocated?)
- 이러한 급여의 전달을 위한 전략은 무엇인가?
(What are the strategies for the delivery of these provisions?)
- 이러한 급여 제공에 소요되는 재정을 충당하기 위한 방법은 무엇인가?
(What are the ways to finance these provisions?)

5) 정책형성과정 분석

■ 정책형성과정 3단계 분석틀: 계획 → 집행 → 평가

- Kahn의 모델(6단계)
 - 계획의 시작 → 탐색 → 과제의 정의 → 정책형성 → 프로그램 작성 → 평가(환류)
- DiNitto의 모델(5단계)
 - 문제의 확인 → 대안의 제시 → 정당화 → 집행 → 평가
- Freeman 과 Sherwood의 모델(3단계)
 - 계획 → 프로그램 개발과 집행 → 평가
- 사회복지정책의 모델들

모델 A (Kahn) 정책과정	모델 B (DiNitto) 정책결정과정	모델 C (Freeman & Sherwood) 사회복지정책발전과정
1. 계획의 시작	1. 계획의 시작 2. 정책대안의 제시	1. 계획
2. 탐색		2. 프로그램 개발과 집행
3. 계획과제의 정의		
4. 정책 형성	3. 정책의 정당화	
5. 프로그램 작성	4. 정책의 집행	
6. 평가(환류)	5. 정책평가	3. 평가

<출처 : Gilbert & Terrell(2002)>

■ '전문가역할'에 초점을 둔 8단계 분석틀 (Gilbert & Terrell, 2002)

- 문제발견 → 문제분석 → 대중홍보 → 정책목표개발 → 대중의 지지와 정당성 확보
→ 프로그램설계 → 집행 → 평가와 사정

정책의 형성단계	전문가의 역할(기능)
1. 문제발견 단계	직접서비스(실천가)
2. 문제분석 단계	사회조사(조사자)
3. 대중홍보 단계	지역사회조사 (폭로자, 지역사회조직가)
4. 정책목표개발 단계	사회계획 (계획가, 지역사회조직가, 행정가)
5. 대중의 지지와 정당성 확보 단계	지역사회조사 (로비스트, 지역사회조직가)
6. 프로그램설계 단계	사회계획(입법분석가, 계획가)
7. 집행 단계	운영관리와 직접서비스 (행정가, 실천가, 법률가)
8. 평가와 사정 단계	사회조사와 직접서비스(실천가)

■ 정책 아젠다

- 사회적 쟁점이 공공정책 형성을 위한 논의대상이 된 상태에서 무엇을 결정할 것인지를 결정하는 것
- 의제들의 목록

■ 프로그램 평가방법

- 효과성 평가
 - 의도했던 정책목표를 얼마나 달성했는가를 확인하는 작업
 - 이를 토대로 정책의 중단이나 확대를 판단
- 효율성 평가
 - 정책의 효율성(효율성 = 효과 ÷ 비용 = 산출 ÷ 투입)을 평가 하는 것
 - 정책의 집행결과를 수량화하는 작업, 즉 정책의 경제성을 따지는 작업
 - 비용-편익분석법 사용

사회복지정책의 급여 1 / 2주차 1차시

1. 급여대상

■ 사회복지정책의 급여란

- 자원을 어떤 클라이언트에게 주어야 적절한지를 판단하는 것
- 사회복지정책을 통해 제공되는 물질적·비물질적 자원
- 전통적으로 현금급여와 현물급여의 논쟁이 있어 왔으나 그 후 급여형태를 확장하여 기회, 서비스, 신용, 권력 등과 같은 다양한 형태의 급여가 제시되고 있음

■ 급여대상선정의 원칙

- 사회복지정책의 급여대상선정은 보편주의와 선별주의에서 출발

1) 보편주의와 선택주의

■ 보편주의

- 전 국민을 사회복지의 대상자로 삼음
 - 시민권(citizenship)에 입각해 하나의 권리로 복지서비스를 제공함
 - 복지 수혜자격과 기준을 균등화함
 - 복지서비스의 수급자들이 낙인감, 열등감, 굴욕감을 갖지 않게 함(Timms, 1976)
예) 모든 노인을 위한 사회보장연금, 모든 취학아동을 위한 초·중등교육
 - 보편주의 원칙(Gilbert & Terrell, 2002)
 - ☞ 모든 시민을 대상으로 한 프로그램
 - ☞ 권리보장
 - ☞ 사회통합
 - ☞ 정치적 장점

■ 선택주의

- 사회복지 대상자들을 사회적·신체적·교육적 기준에 따라 구분
- 자산조사를 통해 원조의 필요가 있다고 인정된 사람들 즉, 결손가정, 장애인, 무능력자, 노인, 빈민 등만을 복지대상으로 함. 낙인을 피할 수 없음
예) 공공부조, 공공임대주택
- 개인이나 가족의 드러난 욕구가 대상자 선정에서 가장 최우선시 되어야 함
- 사회복지 수급자는 자활이 불가능한 주변집단에 한해야 하며 이는 자산조사가 관건임

■ 공통 입장

- 비용효과성을 중요시
- 보편주의자들은 무상의 보편주의 교육과 산전 보건의료서비스를 선호
 - 장기적으로는 비용절감 효과

- 욕구가 가장 큰 사람에게 부조를 집중하기 원함
- 조세정책에서 조세감면제도
- 연금에서 일정급여 이하인 사람에게 과세하지 않음
- 가족수당제도에서 취약계층에게 추가적인 부가급여 제공
- 모든 시민에게 최저한의 동일한 급여를 제공하면서 욕구가 가장 큰 취약집단에게는 상대적으로 많은 급여를 제공하여 소득재분배효과를 기대

■ 선택주의자들도 사회적 평등성, 사회적 효과성을 나름대로 추구함

구분	보편주의	선별주의
범위	전 국민 대상	특수욕구 그룹에 한정
원칙	<ul style="list-style-type: none"> - 권리보장 - 사회통합 	<ul style="list-style-type: none"> - 사회복지 대상자를 사회적·신체적·교육적 기준에 따라 구분하여 제공 - 자산조사(means test)를 통해 결손가정, 장애인, 무능력자, 노인, 빈민 등만을 복지서비스의 대상
급여수준	적절한 보상율로 인상	최저수준으로 인하
장점	<ul style="list-style-type: none"> - 최저소득 보장으로 빈곤예방 - 수혜자에게 심리적·사회적 낙인을 가하지 않음 - 행정 절차 용이 - 시혜의 균일성 유지 - 경제적 안정과 성장에 기여 	<ul style="list-style-type: none"> - 도움이 필요한 사람에게 집중 - 자원의 낭비가 없음 - 비용이 적게 듭
단점	<ul style="list-style-type: none"> - 한정된 자원을 꼭 필요한 부분에 효과적으로 사용하는 데 한계 	<ul style="list-style-type: none"> - 자산조사 과정과 일반 시민들과의 사회적 관계에서 낙인을 피할 수 없음 (수혜자 스티그마)

2) 대상자 선정의 네 가지 원칙(Gilbert & Terrell, 2002)

■ 귀속적 욕구(Attributed Need)

- 특정한 집단구성원으로서의 조건을 갖춘 사람을 대상
 - 전문가의 규범적 판단기준에 따라 특정한 집단이 대상자로 선정(group-oriented allocations)
- 예) 영국의 국민보건서비스(NHS), 노령수당, 아동수당

■ 보상(Compensation)

- 사회복지급여가 하나의 보상으로 주어짐
 - 보상의 원칙에서 중시하는 조건은 형평성에 맞춰 전문가가 규범적으로 판단한 (normative criteria for equity) 특정한 집단을 대상으로 선정
 - 사회보험제도의 가입조건과 보험료 납부실적을 가진 사람을 대상
 - 사회적 희생자(인종차별과 성차별의 희생자)를 대상

■ 진단적 구분(Diagnostic Differentiation)에 근거한 할당


- 신체적·정서적 손상을 입은 사람
- 특정한 재화와 서비스가 필요한 개인을 대상
 - 전문가의 분류심사에 의거
 - 등급분류원칙에서 중요한 조건은 욕구에 대한 기술적 분류기준(technical diagnostic criteria of need)에 따라 개별적으로 대상을 선정(individual allocation)함
예) 장애연금의 등급분류

■ 자산조사욕구(Means-tested Need)

- 재화와 서비스를 구입할 능력을 상실했다는 명백한 증거를 자산조사에 의해 제시하는 것이 가장 중요
- 사회복지 수급여부는 개인의 경제적 여건에 좌우되며, 매우 제한적임
- 욕구의 경제적 기준(economic criteria of need)에 따라 개별적으로 대상자를 선정(individual allocation)함

<대상자 선정과 욕구판단기준>

구분	대상자	욕구 판단 기준	사례
귀속욕구	특정집단	전문가의 규범적 판단	영국의 NHS, 노령수당, 아동수당
보상	특정집단	형평성에 입각한 규범적 판단	사회보험, 사회적 희생자
진단적 구분	개별적 선정	기술적 등급분류	장애연금의 등급분류 장기요양보험의 등급분류
자산조사 욕구	개별적 선정	경제적 기준	국민기초생활보장제도

귀속욕구	보상	진단적 구분	자산조사 욕구
사회복지의 제도적 개념			사회복지의 잔여적 개념

사회복지정책의 급여 2 / 2주차 2차시

1. 급여형태

1) 현금급여와 현물급여

■ 현금급여(benefit in cash)

- 수급자에게 복지서비스가 현금의 형태로 전달되는 것
- 개인의 자유와 소비자 선택을 중시함
- 예) 사회보장연금이나 공공부조의 현금급여 등
 - 고전적 복지경제학 이론
 - ☞ 자신에게 가장 큰 만족을 주는 곳에 소비하면 개인의 행복이 극대화됨
 - ☞ 공동체의 복지는 개개인의 복지의 총합
 - ☞ 개인의 자기결정권과 시장의 소비자 주권론
- 장점
 - 선택의 자유를 극대화. 현물급여에 비해 관리운영비를 절약
 - 낙인을 줄일 수 있음
 - 보다 효과적으로 빈곤문제 해결에 기여
 - ☞ 빈민의 소득을 직접적으로 향상
- 단점
 - 용도 외 사용이 가능

■ 현물급여(benefit in kind)

- 복지서비스가 현물의 형태로 전달되는 것을 의미
- 사회통제와 집합적 선을 중시함
- 예) 건강보험의 진료서비스, 장애인복지급여의 보장구, 노인요양급여 등
 - Alva Myrdal(스웨덴, 1930년대)
 - ☞ 규모의 경제라는 면에서 효과적임을 주장
 - ☞ 목표달성에도 효과적이라 주장
 - ☞ 개인적인 보험장치가 아니라 사회공학의 하나임
 - ☞ 사회적 연대성을 제고하고 공통의 목적을 위해 자원을 동원하는 것으로 인식
- 소비를 개인에게 맡길 수 없는 부분
- 예) 음식, 보건의료, 학교급식
 - 장점
 - ☞ 대량생산과 분배를 통해 낭비를 줄임
 - ☞ 꼭 필요한 곳에 현물로 지급함으로써 용도 외 사용을 막아 목표달성에 효과적임
 - ☞ 수급자의 복지수준을 현금급여보다 더 많이 향상시킬 수 있음

- 단점
 - ☞ 선택의 자유를 제한함
 - ☞ 관리비용이 많이 듦

■ 바우처 및 요금감면(vouchers and tax credits)

- 교환가치만 있는 급여
- 이미 정해진 부문에서만 자원으로서의 가치를 갖음
 - 택아서비스의 요금감면
 - ☞ 택아비의 일부를 상쇄
 - 식품교환권(food stamp)
 - ☞ 여러 식료품과 교환
- 장점
 - 바우처는 재화와 서비스에 비해 선택의 폭이 넓음
 - 사회통제(부문간)도 기할 수 있음
 - 현금급여와 현물급여 양쪽 모두 선호함

	현금급여	현물급여	증서
주요내용	<ul style="list-style-type: none"> - 수급자에게 복지서비스가 현금의 형태로 전달 - 사회보장연금이나 공공부조 	<ul style="list-style-type: none"> - 복지서비스가 현물의 형태로 전달되는 것을 의미 - 건강보험의 진료서비스, 장애인복지급여의 보장구, 노인요양급여 	<ul style="list-style-type: none"> - 교환가치만 있는 급여 - 이미 정해진 부문에서만 자원가치가 있음 - 택아서비스의 요금감면, - 식품교환권(food stamp)
장점	<ul style="list-style-type: none"> - 수급자의 효용 극대화 - 사회적 자원의 효율적 배분 - 선택의 자유와 소비자 주권 - 인간의 존엄성 유지 - 운영비용이 적게 듦 - 교환가치가 높음 	<ul style="list-style-type: none"> - 정책의 목표효율성 높일 수 있음 - 정치적인 측면에서 선호 - 규모의 경제효과로 비용 감소 - 사용가치가 높음 	<ul style="list-style-type: none"> - 정책의 목표 효율성 살릴 수 있음 - 수급자의 효용 증가 - 적은 운영비용
단점	<ul style="list-style-type: none"> - 개인'효용의 극대화의 '경우' 사회 전체'의 효용에 의하여 제한받을 수 있음 - 소비자 선택의 자유가 생산자들에 의하여 광고 등의 방법으로 왜곡될 수 있음 - 니드 충족에 효과적으로 사용되었는지 아닌지를 확인하기 어려움 	<ul style="list-style-type: none"> - 급여 소비단계에서 수급자에게 스티그마 - 받는 사람에게는 사생활의 간섭이 될 가능성이 높음 - 서비스의 속성상 규모의 경제효과가 나타나기 어려움 	<ul style="list-style-type: none"> - 이상적인 속성을 갖는데도 불구하고 대부분의 복지국가에서 정한 급여형태로 사용되지 않음 - 시행과정에서 오용과 남용의 문제 발생 - 현물급여보다 목표효율성이 크게 낮아질 수 있음
기반	<ul style="list-style-type: none"> - 개인의 자유와 소비자 선택 중시 	<ul style="list-style-type: none"> - 사회통제와 집합적 선 (collective good)을 중시 	

2) 급여수준의 결정기준(오자와, 1978)



3) 사회적 급여의 6가지 형태 - Gilbert & Terrel(2002)



- 기회(opportunities) : 원하는 목적을 달성하게 만드는 유인과 제재(incentives and sanction)
- 서비스(services) : 수급자를 위한 제반활동
- 재화(goods) : 식품, 피복, 주택과 같은 상품(commodities)
- 상환권 및 요금감면(vouchers and tax credits) : 교환가치만 있는 급여
- 현금급여(benefit in cash) : 공공부조, 아동수당, 사회보험 등
- 권력(powers) : 재화와 자원을 통제할 수 있는 영향력

사회복지정책의 전달체계 1 / 3주차 1차시

1. 정부와 민간

■ 전달체계

- 서비스 제공자들 사이 또는 서비스 제공자와 수급자 사이에 존재하는 조직체계(organizational arrangement)를 의미
- 급여대상자에게 선택된 급여를 전달하는 조직적 장치

■ 전달체계의 문제

- 어떻게 급여를 제공할 것인가의 문제
- 사회복지급여를 받을 대상이 선택되고 급여형태가 결정되고 나면 어떠한 방법으로 급여를 제공할 것인가 결정되어야 함

1) 서비스 제공자(전달체계의 주체)

■ 정부(지방정부 포함)

- 공공복지(public welfare)

■ 민간기관

- 민간복지(voluntary welfare)

2) 공공복지와 민간복지

■ 공공복지(public welfare)

- 정부의 사회복지정책
예) 소득보장, 보건의료복지, 주택복지, 교육복지, 퍼스널 사회서비스
- 핵심은 사회보험과 공공부조로 구성된 사회보장

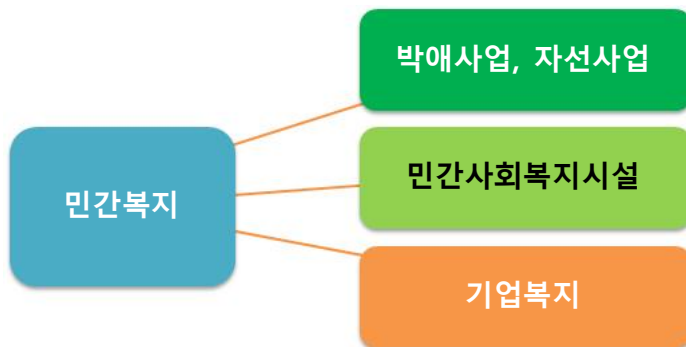
■ 민간복지(voluntary welfare)

- 민간부문이 행하는 비정부 사회복지활동
예) 박애사업, 자선사업, 민간 사회복지기관과 시설, 기업복지 등
- 기업복지
 - 기업 주체로 자신의 종업원 복지를 위해 시행하는 기업복지프로그램

<공공복지의 전달체계>

정책입안자	지침시달 예산지원	정책집행자	수요자
보건복지부 (국민연금공단, 국민건강보험공단)	보험료 납부 ➔ 보험급여수급	안전행정부 (특별시·광역시·도) ➔ (시·군·구) ➔ (읍·면·동)	국민기초생활수급자
고용노동부 (근로복지공단)	가입자 ➔ 수급권자	공공부조 ➔ 사회서비스	

<민간복지의 전달체계>



2. 사회복지정책의 민영화

■ 민영화

- 공공기관이 직영하던 사회복지서비스를 민간기관에게 이양하는 것
- 일정한 계약아래 민간기관 및 비영리단체에게 운영을 위탁하는 것
- 자유시장 이데올로기(신자유주의)의 확산과 시민참여의 확대라는 두 가지 요인의 영향을 받았음

- 장점 : 시장에서의 경쟁
- 단점 : 공공기관에서의 관료제

■ 1980년대 이후 미국과 영국에서 민영화가 광범위하게 이루어지는 복지개혁이 있었음

- 민영화 주창자

- 민간기관은 사회복지서비스의 공급과 전달에 강점을 지니고 있음
- 서비스 독점권을 가진 공공기관은 경쟁상대가 없어 업무효율성이 떨어진다고 믿음
- 사회복지 영역에서는 항상 옳은 것은 아님
- 공급자 : 민간복지기관
- 정부 : 재정 부담(제3자)
- 수급자 : 소비자(아동, 노인, 빈민 등 사회적 취약계층)

■ 계약의 실패(contract failure)

- 제3자가 비용을 부담하는 경우 제공되는 서비스의 비용과 질이 담보된다는 보장이 없음
- 시장 안에서 경쟁과 소비자 선택이 보장되지 않는 것을 계약의 실패라고 함

■ 근접구매(proxy shopping)

- 비용을 지불하는 소비자가 선호하는 서비스공급자(공공기관을 위해 근접구매자로 봉사하는)와 직접 계약을 맺는 것
- 소비자가 서비스를 직접 구입한다면 경쟁에 의해 비용과 질이 향상될 것
 - 공급시장에 공급자가 충분해야 가능
 - 지역사회복지관의 경우 어려움(Gilbert & Terrell, 2002)
 - 경쟁력이 확보되어도 계약비용이 높다는 문제점 있음

- 해결책
 - 서비스수급자의 지역기관 이사회 참여
 - 서비스공급자의 의사결정에 상당히 큰 영향력 행사
- 지역사회복지관
 - 지역에 존재하는 민간기관으로서 시민들에게 서비스를 제공
 - 개인과 국가 사이에서 쿠션역할을 수행하는 중재기관(mediating institutions)
 - 시민사회를 활성화시키는 중요한 역할을 수행하는 공간
 - 자원봉사자 활용
- 시민사회
 - 1990년대 이후 '사회적 자본(social capital)을 구축하는 데 결정적 역할을 함
 - ☞ 민영화가 사회서비스 전달체계의 효율성을 제고하는 보증수표가 된다는 보장은 없음

1) 종교단체

- 사회복지기관의 민영화에서 종교단체가 중요한 역할을 수행
- 종교단체가 보유한 인적·물적 자원이 운영의 인프라로 활용
- 미국
 - 50만 개에 달하는 종교기관이 민간부문의 가장 큰 비중을 차지, 핵심을 이룸
- 복지국가의 등장
 - 종교의 역할 퇴조
- 종교의 원조활동은 주변적, 아마추어적, 도덕적인 것으로 간주
 - 종교의 사회복지 활동은 계속됨
 - 예) 미국 가톨릭 자선회
 - 1990년대 중반 이후 종교기관의 사회복지활동은 확대추세
- 종교와 정부의 계약에 의해 재정 지원받아 복지수급자를 지원
 - 종교의 자유 침해우려
 - 사회복지프로그램의 정신적 측면을 강조

2) 상업화

- 사회복지서비스 영리기관들의 참여확대
- 문제제기
 - 비영리기관의 부상에 대한 편견
 - 도덕적 거부
- 비영리기관
 - 영리기관에 비해 공적인 책임감이 더 큼
 - 자선정신

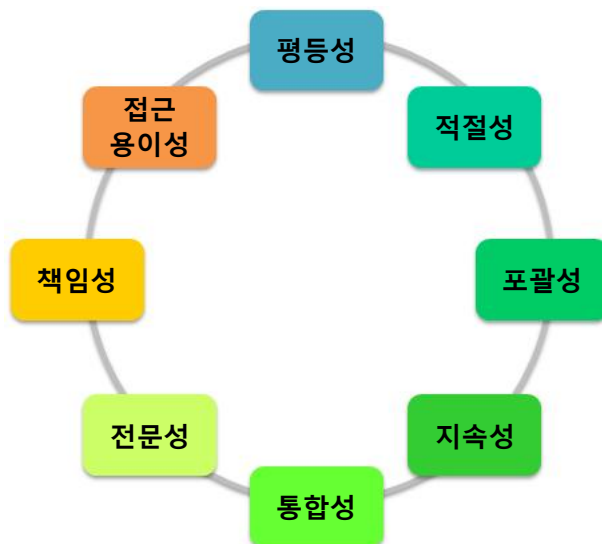
- 영리기관
 - 기관소유자의 재정적 이익을 보호하는 것을 중시
 - 기업의 자본주의 정신

3. 사회복지 전달체계의 평가기준

1) 급여속성 측면(남기민, 2015)

- 공공재적 속성이 강한 급여
 - 중앙정부 제공이 바람직
예) 의료서비스, 교육서비스
- 소비자의 합리적 선택에 많은 정보와 비용이 필요한 속성을 가진 급여
 - 정부 제공이 바람직
예) 의료서비스
- 임의 가입으로는 보험의 존재가 어려운 경우
 - 중앙정부 제공이 바람직
예) 국민건강보험
- 여러 전달체계의 보완적 제공이 바람직한 경우
 - 정부, 민간 또는 혼합제공이 바람직

2) 전달체계 측면의 판단기준(남기민, 2015)



4. 사회복지 전달체계의 인력

■ 공공부문의 인력



■ 민간부문의 인력



사회복지정책의 전달체계 2 / 3주차 2차시

1. 사회복지전달체계의 발전전략

- 사회복지전달체계 발전고취 시 유의사항
 - 서비스의 분열성 문제
 - 불연속성의 문제
 - 무책임성의 문제
 - 비접근성의 문제
- 이상적인 사회복지서비스 전달체계를 위한 전략(Gilbert & Terrell, 2002)
 - 정책결정권한과 통제력의 재구조화 전략
 - 업무배치의 재조직과 전략
 - 전달체계 조직구성의 변화전략

1) 정책결정 권한과 통제력의 재구조화 전략

- 조정(coordination)
 - 사회복지서비스의 통합성과 포괄성을 발전시키기 위한 전략
 - 집중화
 - ☞ 집중화는 가장 강력한 조정장치 중의 하나
 - ☞ 통합적이고 포괄적인 서비스
 - 예) 영국의 지방정부·사회서비스법(1970)
 - 연합
 - ☞ 서로 다른 기관들의 자원을 지리적으로 집중화하되 기관을 행정적으로 통합하지는 않는 것
 - ☞ 다른 조직들간의 기술, 자원, 인력 등을 협조체제로 활용
 - 예) 미국의 정신보건서비스와 아동복지서비스부서 간 연합
 - 사례수준의 협력
 - ☞ 사회복지기관과 직원들 간의 상호작용을 분산시키는 것
 - ☞ 낮은 수준의 조정
 - ☞ 담당자들 간의 분권화된 상호작용
 - 케이스매니지먼트(case management)
 - 다양한 도움이 필요한 Ct에게 서비스가 전달되도록 기획하는 좋은 방법
 - 신자유주의 복지개혁의 핵심 중의 하나.
 - ★ 아동복지 부문에서 많이 활용
 - 문제를 조기에 발견할 수 있게 하함
 - 조치를 보다 용이하게 만들기 때문에 비용효과적

- 서비스의 중복을 막아 서비스 효과를 증대
- 케이스매니저(case manager)
 - Ct와 지속적인 관계를 맺어 Ct에게 가장 적합한 계획을 수립
 - 서비스에 대한 접근성 제고
 - 서비스 전달체계 모니터
 - 서비스의 결과와Ct의 개성 상태 평가
 - 서비스를 연결시키는 것이 케이스매니저의 가장 큰 임무
 - Ct의 대변인역할, 자원개발자 역할도 매우 중요
 - 한정된 서비스를 욕구가 가장 큰 대상자에게 집중시킴으로써 사회복지서비스의 문지기 기능(gatekeeping function)을 수행
- 시민참여(citizen participation)
 - 민주주의 가치에 입각
 - 시민참여로 급여의 책임성, 적절성, 접근용이성이 보장
 - 목적
 - ☞ 의사결정 권한을 기관과 Ct에게 재분배하는 것
 - 전제
 - ☞ Ct가 영향력을 행사해야 보다 책임 있고 효과적인 서비스가 보장됨
 - 근거
 - ☞ 전문가의 특권에 의한 의사결정보다 민주적으로 결정된 서비스가 Ct에게 더 큰 도움을 줌
 - 비분배적 참여
 - 유사참여
 - 정상적인 참여
 - 실질참여
 - 재분배적 참여
 - 실질적인 영향을 미치는 참여

2) 업무배치의 재조직과 전략

- 역할연결(role attachment)
 - 사회복지사와 사회복지수급자를 연결시키는 역할을 만드는 것
 - 인간 연계의 역할 선정
 - 토착의 비전문직
 - 그 지역주민의 가치와 문화에 대해 잘 알고 있음
 - 사회계급 중재기능

■ 전문가의 철수(professional disengagement)

- 행정조직의 욕구와 Ct의 요구 사이에서 도덕적 딜레마에 빠지거나 전문가 윤리와 기관의 정책 사이의 갈등이 생기면 그로부터 철수하는 것이 더 효과적

예) 전문가들은 기관정책이 부과하는 서비스전달의 구속으로부터 벗어나기 위해 Ct로부터 서비스 요금을 징수하자는 조언을 받는 경우에 Sw가 조직관료에서 기업가로 역할을 바꾸는 것을 전문가의 철수라 함

3) 전달체계 조직구성의 변화전략

■ 접근구조의 전문화(specialized access structures)

- 목적
 - 전달체계의 역할구성을 변화시키거나 집중화 또는 연합전략을 통해 권위관계를 변화시키는 것이 아님
- 전문화된 전문적 관료적 서비스
 - 매우 중요한 기능 수행
 - 역할을 변화시키는 대신 새로운 요소를 가미함으로써 전달체계의 구성을 변화시키길 원함
- 전문적으로 공평한 출입구(professional unbiased doorway)
 - 기관의 전문성을 유지하면서 Ct의 접근성을 높이기 위해서는 전달체계에 새로운 구조를 첨가할 필요가 있음
 - 이러한 출입구는 Ct의 권익보호, 어드바이스, 정보, 후송서비스 등을 전문적으로 제공하는 기관으로 나타남
- 접근성 기관(access agencies)
 - 서비스 접근을 전문으로 하는 기관
 - 출현이 바람직하지만 결과는 확실하지 않음
 - Ct관점에서는 서비스의 분열과 복잡성의 증대를 가져올 수 있음
 - 단지 또 다른 관료조직일 뿐임

■ 의도적인 중복

- 기존 서비스의 일부 또는 전부를 재창조하는 것
 - 경쟁
 - ☞ 기존의 전달체계 안에서 기관들이 서로 경쟁하도록 기관을 중복시키는 것
 - ☞ 선택을 확대시킴
 - ☞ 기관의 진취성과 창조성 증대
 - ☞ 소모적 갈등야기

- 분리

- ☞ 구조와 목적에서 경쟁과 다름

- ☞ 기존의 전달체계 외부에 새로운 기관을 조직하는 것

- ☞ 목적 : 인종, 성, 사회, 경제적 지위 등의 이유로 차별을 받는 특정 집단을 위해 기존의 서비스 네트워크 밖에 하나의 대안적인 서비스를 제공

- 예) 미국의 독립된 지역사회기반 서비스(independent community-based services)

4) 전략체계의 운영주체에 관한 전략

- 사회보험과 공공부조: 공공조직이 제공해야 하함

- 사회복지서비스: 공공조직이 제공할 수 도 있음

- 민간조직이 제공할 수도 있음

- 민간조직 : 비영리조직과 영리조직 중 서비스 종류에 따라 다름

5) 서비스 배분방법에 관한 전략

- 공급억제 전략

- 제한 강화

- 수급자격요건을 강화

- 서비스 희석화

- 서비스의 양과 질을 감소시킴

- 수요억제 전략

- 서비스의 접근에서 각종 장애를 제거하지 않거나 이용하는 데 불편하게 함

- 예) 서비스 이용을 촉진하지 않고 알아서 찾아오도록 하는 것.

- 신청절차에 시간을 많이 걸리게 하는 것

사회복지정책의 자원 1 / 4주차 1차시

1. 사회복지정책의 공공자원

■ 사회복지자원

- 국민의 사회복지 욕구를 해소하기 위하여 사회보장(공공부조와 사회보험)과 사회복지서비스를 제공하는데 소요되는 비용을 의미함(손병덕, 2014)
- 사회복지재원은 사회복지정책을 수행하는데 필요한 비용임(홍봉수 외, 2014)

■ 재원의 규모와 확보

- 사회복지정책 실천의 성공 여부를 좌우함

■ 사회복지정책 재원의 문제

- '재원을 어떻게 얼마만큼 조달해야 하는가?'
- '문제와 함께 조달된 재원을 어떻게 배분해야 하는가?'임
 - 가장 큰 비중은 조세. 사회복지정책의 공공재원은 일반세, 목적세, 조세비용

1) 일반세

■ 조세의 지출 용도를 정하지 않고 징수하는 세금

(1) 소득세 - 소득에 부과

- 개인소득세
 - 누진세율 적용
 - 일정소득 이하인 사람에게는 조세를 면제
 - 저소득층일수록 보다 많은 조세감면혜택 부여
 - 소득계층 간 소득재 분배효과가 가장 큼
 - 정부의 일반 수입조세 중 개인소득세가 차지하는 비율이 가장 높음

- 법인소득세
 - 법인의 수익에 부과

(2) 소비세 - 상품을 소비할 때 부과

- 일반소비세
 - 모든 상품에 단일세율 부과
 - 소득에 관계없이 상품을 소비할 때 동 일한 세금 부담
 - 소득역진성이 강함
- 특별소비세
 - 특정한 상품에만 부과
 - 주로 사치품에 부과
 - 사치품의 주된 소비자가 중상위계층임
 - ☞ 소득역진성이 일반소비세 보다 작음

- 부가가치세
 - 소비세의 하나
 - 생산단계에서 최종 소비단계까지 부과

(3) 부(富)세 - 부에 부과

- 정부의 일반예산 가운데 가장 적은 비중 차지
 - 재산세
 - ☞ 소유재산에 부과
 - ☞ 지방정부의 주요 재원
 - ☞ 대개 단일세율 적용
 - ☞ 세금부과 기준이 되는 재산의 가치를 시가계산하기 어려움
 - 상속세
 - ☞ 누진세 적용
 - 증여세
 - ☞ 누진세 적용

■ 일반세의 분류

- 직접세
 - 재산이나 소득이 많을수록 많은 세율이 적용되는 누진세
 - 납세의무자와 실질적 부담자가 일치하는 세금
 - 예) 소득세, 법인세, 주민세, 취득세, 상속세
- 간접세
 - 재산이나 소득에 관계없이 과세 대상에 대해 동일한 세율이 적용되는 세금
 - 납세의무자와 실질적 부담자가 일치하지 않는 세금
 - 상품에 부과되는 세금
 - 예) 부가가치세, 특별소비세, 담배소비세
- 직접세의 비중이 높을수록 조세 형평성이 높음
- 우리나라는 선진국에 비해 간접세 비중이 매우 높음(직접세 대 간접세 : 20 대 44)
- 간접세 비중이 44%, 개인소득세 비중이 20%가 채 안됨
- 간접세 비중이 아주 높은 일반세에서 공공부조 급여에 해당되는 재정을
- 충당할 경우 소극재분배효과는 제한적
 - 공공부조 대상자인 빈민도 시장에서 생필품을 구입할 때 상당한 세금을 물기 때문

2) 목적세

■ 지출용도를 정해 놓은 세금

■ 가장 안정된 세원이므로 중앙정부나 지방정부가 선호

- 장점

- 일반세가 다른 정책목적과 경합하여 재원의 안정성은 떨어지지만 일반적 증액과 신축성 있다는 장점이 있으나 목적세는 사용목적이 정해져 있어 다른 정책부문과 경합되지 않기 때문에 재원 안정성이 있음

- 단점

- 과세방법 여하에 따라 재원의 확대가 어려움
- 목적세로 운영되는 프로그램으로부터 혜택을 받지 못하는 사람들이 조세저항을 할 가능성도 있음
- 보험료에 비해 안정성이 약함
- 원래 목적대로 사용되지 않을 수도 있음(Beveridge, 1942)

예) 대한민국의 교육세, 교통세, 농어촌특별세 등

■ 미국의 사회보장세가 대표적 목적세와 유사한 형태로서

■ 국민건강증진기금(담배나 주류) 등이 있음

3) 조세비용(Tax Expenditure)

■ 특정집단에게 조세를 감면·공제·면제해 주는 제도

■ 조세감면·공제·면제는 그 만큼 납세자의 구매력을 실질적으로 증가시키는 효과 있음

■ 조세비용은 정부 입장에서는 세입의 감소를, 수혜자는 정부지원을 받는 것

■ 소득역진적 성격

- 주로 중상위 소득계층이 조세비용의 혜택을 입음

- 저소득층은 수혜받기 어려움

- 장점

- 평등 및 사회적 적절성을 달성하기 쉬움
- 사회복지정책의 대상을 넓힐 수 있고 급여내용의 보편성을 이루기 쉬움
- 재원의 안정성과 지속성 측면에서도 유리

- 단점

- 수익과 부담의 관계 모호. 이로써 재정규율이 상실되기 쉬워 재정의 안정성이 약화될 가능성 항상 존재
- 자산조사를 행할 경우 행정의 자의적 개입초래 및 낙인 발생
- 국가재정 및 정치적 상황에 따라 자원배분이 급변하여 장기적인 정책목표 수립 어려움

- 파급효과

- 개인과 집단에게 특정 방향으로 행위를 지향하는 힘을 가짐
- 개인이나 집단을 행동하도록 함으로써 목적을 달성하기 위해서 세금을 통해 유인책 사용

- ☞ 세금을 공제하거나 면제하는 긍정적 인센티브
- 각국 사회복지관련 기부금에 대해 면세하거나 공제하는 제도 해당
예) 각종 기부금에 대한 세금감면

2. 사회보험의 재원

- 사회보험의 재정은 주로 보험료로 충당, 경우에 따라 목적세와 본인부담금(user charge)으로 보충됨(Murphy, 1979)

- 사회보험료
 - 모든 국민을 대상으로 보편적인 사회적 위험에 보험원리 적용한 사회보장제도
 - 보험원리 적용
 - 가입자가 일정한 기간 정기적으로 일정한 금액을 기여하는 사회보험료

1) 사회보험 보험료의 종류

- 소득비례 보험료
 - 소득(표준보수월액)의 일정률을 각출하는 것
- 정액 보험료
 - 소득이나 재산에 관계없이 모든 사람이 동일한 액수의 보험료를 부담

2) 민간보험 보험료와 사회보험 보험료

- 민간보험 보험료(premium)
 - 보험가입자가 보험회사와 자유계약을 맺어 개인적 필요성과 지불능력에 따라 보험자에게 지불하는 돈
 - 사망이나 질병 등 위험에 관한 확률에 의거한 보험통계에 의해 정해짐
- 사회보험 보험료(contribution)
 - 개인의 의사와는 무관하게 제도의 규정에 따라 의 무적으로 부담해야 하는 돈이며(강제성)
 - 사회적 위험을 공동체로 분산 (pooling)하기 위해 피보험자가 보험자에게 지불함으로써 결과적으로 공 동체 복지에 기여함
 - 보험통계에 의해 결정되지 않음
 - Beveridge(1942)
 - 사회보험의 재정이 보험료로 충당된다는 사실에 큰 의미부여
 - 사회보험에서는 개인과 정부의 '자선'이 필요 없다는 것을 의미하기 때문

3) 사회보험 재원의 기본 원칙

- 삼자부담제도
 - 사회보험의 수익자인 가입자(근로자)와 고용주 그리고 정부(고용한정과 사회안정의 책임자)가 사회보험의 재정을 공동으로 부담한다는 원칙
 - 독일제국의 '사재보험법의 초안'에 처음 등장(1881)

- 영국의 '국민 보험법에서 최초로 관철(1911)
 - 건강보험의 보험료
 - ☞ 노동자, 고용주, 정부의 삼자가 각각 4: 3: 2의 비율로 부담
 - 실업보험의 보험료
 - ☞ 고용주와 노동자가 동일하게 부담, 대장성이 합계액의 1/3 보조함
- Beveridge보고서에서도 재확인됨(1942)
- ILO소득보장 권고와 의료보장 권고에서도 천명(1944)
- 예외적으로 일본, 대한민국, 스웨덴의 건강보험의 경우 국고보조금 비중이 상당함
- 이자부담제도
 - 현재 정부부담은 점차 감소, 노동자와 고용주의 이자부담제로 변해가는 추세
 - 오늘날 대부분의 사회보험에서 노동자 부담보험료와 고용주 부담보험료는 같음

3. 고용주부담 보험료

- 기업은 사회보험 보험료를 노동자의 생산성을 향상시키는 것으로 간주하기보다는 고용주의 비용을 증가(=이윤의 감소)시키는 것으로 간주하는 경향이 있음
- 고용주 부담 보험료는 전체 자본이 전체 근로자에게 지급하는 사회적 임금임.
정부 입장에서는 세입의 감소를, 수혜자는 정부지원을 받는 것이 됨
- 피용자 부담 보험료
 - 개별근로자 자신이 부담
 - 다른 사람에게 전가될 수 없음
- 고용주 부담보험료
 - 생산물 가격에 전가될 수 있음
 - 노동자는 소비자라는 관점에서 결국 모든 보험료는 근로자에게 최종 귀착됨.
이런 논리라면 노사 간의 부담 차이도 별 의미가 없어짐(의료보험공단, 1994)
- 자본가계급(기업)
 - 사회통합이나 사회적 안정 또는 계급투쟁의 약화 등 고차원적인 정치 목적을 위해 사회보험이 불가피하다고 판단할 경우 이외에는 사회보험에 반대함
 - ☞ 고용주 부담 → 생산원가 증가 → 상품가격 인상 → 시장에서 자사제품의 경쟁력을 약화 → 상품의 판매량 감소 → 기업 이윤 하락
- 임금억제와 임금노동자의 수를 줄이는 방법으로 상쇄시킴
- 사회보장비용을 상품가격에 전가하는 것은 사회공동체가 부담한다는 것 → 증명 어려움
- 보험료의 고용주 부담
 - 자본으로부터 노동으로의 재분배(수직적 재분배)를 가져옴
- 정액 보험료
 - 보험료의 피용자 부담

- 정액제
 - 우발적 재분배
- 고용주부담 보험료는 개별노동자가 아니라 노동자집단에 귀속
 - 저임금계층의 사회적 충분성을 향상시키기 위해, 즉 자신이 낸 보험료보다 더 많은 급여혜택이 필요한 사람을 위해 사용되어야 한다는 주장도 있음
 - 상대적으로 취약한 저임금노동자나 질병, 사망, 노령 등의 이유로 타인의 도움이 필요한 노동자를 배려하는 자금의 재원으로 사용되어도 좋다는 것
- 보험료의 고용주 부담의 성격에 관한 견해
 - 보험료나 임금 모두 고용주가 노동자들에게 지불하는 돈이라는 점에서 차이가 없다고 보는 입장
 - 고용주 부담 보험료를 임금과 마찬가지로 노동비용으로 간주하는 것인데 이는 넓게 보아 임금의 일부임
- 고용주 부담 보험료 - 사회적 임금(social income)
 - 노동에 대한 대가라기보다는 산업평화와 사회 안정을 위해 지배계급이 피지배계급에게 지급하는 비용(cost)
 - 전체자본, 즉 총자본(또는 국가)과 전체 노동, 즉 총 노동간의 정치적 투쟁(계급투쟁)에 의해 결정됨
 - 전체자본이 전체 노동에게 지불하는 것
- 일반임금 - 화폐임금
 - 노동에 대한 정상적인 대가
 - 동등한 가치를 갖는 상품과 교환(노동력의 구매)하기 위해 자본가가 노동자에게 지불하는 것
 - 개별자본이 개별 노동에게 지급하는 것

사회복지정책의 재원 2 / 4주차 2차시

1. 보험료와 조세

1) 보험료와 조세에 관한 견해

■ 보험료를 조세(payroll-tax)의 일부로 보기도 하고, 임금의 일부로 보기도 함

(1) 임금에 부과되는 조세라는 점에서 보험료와 조세는 본질적으로 동일하다는 견해

(2) 보험료를 조세의 일부가 아니라 임금의 일부로 보는

- 보험료를 노동자에게 직접 지불되는 것이 아니라 재분배를 위해 사회보장기구에
지불되는 사회화된 임금 이라고 보는 견해

- 조세

• 부담능력에 따라 부과

- 보험료

• 급여가치(장차 받을 것으로 기대되는 가치)에 따라 부과 (사회보장연금, 건강보험)

• 보험료는 조세에 비해 소득 역진적

• 보험료는 직접세(소득세)와 유사하나 준조세에 해당

2) 보험료와 조세의 공통점

(1) 소득이전을 통하여 빈민들에게 최저한의 소득을 제공함으로써 빈곤을 완화

(2) 생애주기를 반영한 가족소득의 규칙성과 안정성을 강화시켜줌

- 사회보험

• 연금, 장애연금, 실업급여 등

• 근로기간은 물론 퇴직 후까지 소득을 보장

- 조세

• 누진적인 세금부과(저소득층의 부담경감)를 통해 조세부담을 전 생애에 걸쳐 퍼지게
하는 효과

(3) 이전소득과 조세를 가족의 크기에 연계시킴으로써 수평적 불평등을 감소

(4) 이전소득과 조세의 누진적 분배를 통해 소득의 불평등을 완화

(5) 목적 달성을 위하여 국가의 공권력을 사용

(정부의 사회보장부처, 세무당국, 공법상의 기구인 사회보장기관 등)

- 보험료와 조세의 통합 주장(Tamir & Achdour, 1979)

• 소득세와 아동수당의 성격은 매우 유사

• 공공부조를 조세인 역소득세(NIT : Negative Income Tax)로 대체하자는 주장도 맥을
같이 함

3) 보험료와 조세의 차이점

구분	사회보험료	조세
부과대상	급여가치	조세부담능력(지불능력)
세율적용	정률제	누진제
소득상한선(ceiling)	있다	없다
부과기준	근로소득에만 부과	다방면에 부과 (소득·상품소비·부·특정한 목적 등)
인적공제	없다(저소득층 불리)	있다
특성	역진적	누진적

2. 사회복지정책의 민간재원

1) 정부보조금

- 정부는 비영리조직을 재정적으로 지원
- 지방정부는 관할지역의 사회복지관 운영비 지원
- 정부가 해야 할 사회복지사업을 민간사회복지기관에게 위임하면서 지불하는 자금
- 민간사회복지기관의 사업대행 이유
 - 정부조직의 관료주의를 피하고 전문성과 융통성을 위함
- 민간사회복지기관의 입장
 - 정부보조금은 매우 안정적인 재원으로 선호(win-win)
 - 정부의 감사 등 상당한 제약과 통제를 받음
 - 독립성, 자율성을 중시하는 사회복지기관은 정부보조금 신청을 기피
- 보조금(grants)
 - 정부의 사회복지조직에 대한 예산지원
 - 정부보조금은 『보조금 관리에 관한 법률』(제2조)에 규정

“보조금이라 함은 국가 외의 자가 행하는 사무 또는 사업에 대하여 국가가 이를 조성하거나 재정상의 원조를 하기 위하여 교부하는 보조금, 부담금, 그 밖의 상당한 반대 급부를 받지 아니하고 교부하는 급부금으로서 대통령령으로 정하는 것을 말한다.”

- 사회복지사업법(제42조) - 사회복지사업에 대한 정부보조금에 관한 규정

“국가 또는 지방자치단체는 사회복지사업을 수행하는 자 중 대통령령이 정하는 자에 대하여 필요한 비용의 전부 또는 일부를 보조할 수 있다.”(보조금)

“보건복지부장관은 시·도지사 및 시장·군수·구청장에게 사회복지사업의 수행에 필요한 비용을 지원할 수 있다.”(지방자치단체에 대한 지원금)

2) 기부금과 후원금

■ 기부금

- 개인, 단체가 사회복지기관이나 기관의 프로그램에 조건 없이 주는 증여
- 사회복지조직에게 유동적인 자원, 주요 자원
 - 다양한 전략을 추구

■ 미국의 기부금 많이 내는 재단 유형

- 독립재단 또는 가족재단
- 기업재단
- 운영재단
- 지역사회재단

■ 후원금

- 사회복지기관이 후원자로부터 아무런 대가 없이 무상으로 받는 금품 기타의 자산 (사회복지사업법 제45조)
- 후원금 관리
 - 『사회복지법인 재무·회계규칙』(제41조)에 규정

■ 자발적 기여

- 주된 동기는 자선이나 박애
예) 개인기여금, 재단기여금, 기업기여금, 유산
- 정부의 재원으로 모든 사람들의 욕구를 충족시킬 수 없기 때문에 정책의 실패에 대한 대안으로 자발적 기여의 사회복지정책이 필요
- 정부의 조세감면정책 (기부금에 대해 세금을 면제해주는 정책)이 큰 뒷받침
 - 주로 소득이 있는 사람에게 조세의 감면정책이 이어져서 소득 역진적
 - 자발적으로 특정 목적을 위해 금품을 제공하는 행위로서 사회복지부문에서 가장 중요한 민간자원
 - 이러한 기여는 개인이 선택한 사회복지기관을 통하여 이루어지거나 공동모금을 통해 이루어짐
 - 문제점
 - ☞ 기부자의 경제적 상황에 따라 기부액수의 변화가 크기 때문에 안정적인 재원이 되기 어려움

3) 이용료(fees)

- Ct와 제3자(공공사회복지기관, 사회보장기관, 직업재활, 보험회사 등)가 사회복지기관의 서비스를 사용한 대가로 지불하는 돈을 말함
- 서비스에 대한 Ct의 요금(client charge)
- 사회복지기관과 시설의 서비스를 이용한 사람이 부담하는 비용

■ 수익자부담이라는 자본주의 시장경제의 일반적인 원칙에 부합

(1) 이용료의 종류

- 참가비
- 고정이용료
- 슬라이딩-스케일 이용료(sliding-scale fees)
- 공평부담이용료
- 삼자 지불 이용료

(2) 장점

- 사회복지기관이 해당 프로그램을 주체적·자율적으로 운영할 수 있도록 함
- 서비스이용자가 요금을 부담하므로 서비스제공자가 서비스의 질에 대한 강한 책임감을 갖게 되어 질 향상에 효과적
- 정부부담 한계를 극복하는 방법
- 서비스 이용자는 낙인감 없이 서비스 이용
- 건강보험의 이용자부담
 - 불필요한 의료수요, 즉 남수진(濫受診) 억제효과

(3) 단점

- 유동적·불안정
- 서비스 이용을 제한

예) 건강보험료의 본인부담이나 사회복지서비스의 이용자 부담

4) 모금

■ 사회복지기관의 재정충당방법의 하나

■ 기관의 재원일 뿐만 아니라 홍보수단

- 목적
 - 조직목표를 달성하는데 필요한 자금을 획득하는 것
 - 지역사회주민을 모금할 중에 참여시킴으로써 조직목표에 대한 관심 증진
- 모금의 단계(Rubin & Rubin, 1986)
 - 1단계: 기획
 - 2단계: 조사
 - 3단계: 프리젠테이션
 - 4단계: 사후 평가

5) 기업복지(직업복지)

- 기업이 그 피용자들에게 제공하는 임금 외 급여 또는 부가급여
- 기업연금, 민간 건강보험, 유급휴가, 주택구입비 지원, 사택제공, 무이자 대출, 사내 후생시설, 출퇴근버스 이용, 사내 취미동아리 지원, 자녀학비 지원, 장학금, 출산휴가 등 기업마다 아주 다양한 형태
 - 기업복지 운영이유
 - 우수한 인력 유지와 노사관계의 안정, 기업에 대한 피고용자의 충성심 유도.
 - 소속감과 관심을 높일 수 있음
 - 기업은 세금이 부과되는 임금 대신 기업복지 급여를 제공하는 것에 세제상의 혜택을 주어 권장
 - 기업복지의 확대가 국가의 사회보장수요를 감소
 - 기업의 사회적 책임을 이행하는 것
 - 기업복지 급여수준은 임금에 비례
 - 소득역진적 성격

6) 퇴직금제도

- 기업복지 프로그램의 하나이지만 우리나라만 예외적으로 법정급여의 형태로 운영

7) 가족 간 이전 - 비공식부문재원

- 공공복지가 미치지 못하는 부분
 - 가족이나 그 이웃이 비공식적으로 지원
- 노인에 대한 부양비나 의료비 지출
 - 국가 책임보다 가족의 부담으로 남게 되는 것
 - 가족 간 이전 크게 소득이전과 비경제적인 측면에서의 서비스 제공
- 가족
 - 비공식적으로 소득을 이전함으로써 서비스
 - 공식적 사회복지제도에서 사용되는 자원과 달리 가족이나 친지, 이웃 등에 의해서 해결되는 복지욕구가 있음
- 공공복지가 발달되지 않은 상태에서 또는 국가의 개입이 미치지 못하는 부분
 - 가족이나 그 이웃이 비공식적으로 지원하는 것도 중요한 사회복지 자원
- 국가복지가 발전된 국가
 - 일상에 나타나는 긴급한 복지욕구에 대해서는 공식부문보다 비공식부문이 신속성이 있기 때문에 비공식부문이 중요한 역할을 하기도 함
 - 장점
 - ☞ 공공부문에서 다루기 힘든 사회복지서비스를 보완
 - ☞ 사회복지서비스를 창의적으로 개발하여 사용
 - ☞ 클라이언트의 다양한 욕구에 맞게 융통성 있게 운영

사회복지정책과 경제 / 5주차 1차시

1. 사회복지정책과 경제성장

1) 성장론자

■ 사회복지

- 경제성장을 저해함

■ 선 성장 후 분배원리

- 경제성장을 위한 투자를 먼저하고 남은 부분을 조금씩 배분할 수밖에 없다는 것
- 후진국 국민들에게 설득력 가짐
- 이런 인식의 고착화
 - 경제성장과 사회복지를 대립적인 것으로 인식

2) 인적자본론

■ 사회복지정책

- 국민들의 건강과 교육수준을 증진시켜 노동력의 질을 향상시킴

■ 보건의료서비스와 교육복지정책

- 경제성장에 필요한 양질의 노동력 확보, 경제 성장에 기여함

예) 건강보험 : 질병에 걸린 노동력을 치유시켜 노동현장에 복귀시킴

교육정책 : 청년들의 지적수준을 향상시켜 생산성이 높은 노동력 배출함

3) 케인스 이론

■ 사회보장은 유효수요를 증대시켜 경제성장에 기여함

■ 복지국가를 정당화하는데 결정적 기여를 함

예) 사회보장연금 수급노인들은 자신의 연금으로 시장에서 필요한 물품을 구입하는 데 이들의 구매력은 시장에서의 구매력을 증대시키고 경제성장에 기여함. 실업급여 수급자, 공공부조 대상자의 경우도 마찬가지임

→ 특히 경제 불황기에 이들의 구매력은 위력을 발휘함

4) 신자유주의자

■ 사회복지정책

- 경제의 활력과 근로유인을 약화시켜 경제성장에 걸림돌이 됨

■ 오일쇼크(1973, 1978년)

- 경기 후퇴와 높은 실업률이 겹친 스태그플레이션 발생
- 미국, 영국은 경제에 활력을 떨어뜨린 주범을 복지국가로 지목하여 신자유주의로 전환

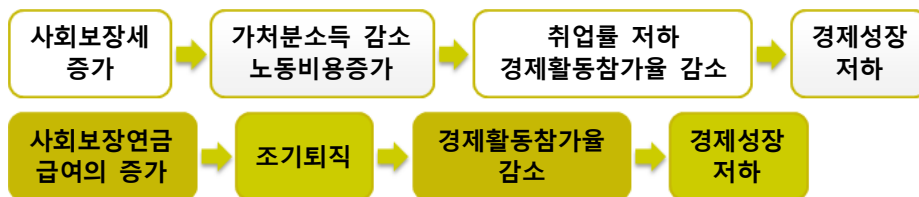
■ 복지국가

- 경제성장의 장애물로 간주
- 높은 재정지출을 문제 삼음

- 대규모 경제지출 → 총 통화량 증대 → 인플레이션 초래
→ (높은 인플레이션 + 높은 실업률) → 경제활력 약화

5) World Bank의 사회보장연금 민영화 논쟁

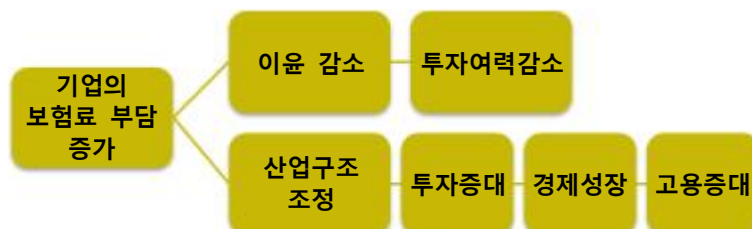
- 사회보장연금의 경제성장에 미치는 부정적 영향
- 부과방식연금
 - 국가에 엄청난 재정부담
 - 노동생산성 저하
 - 경제성장에 장애
- 사회보장이 경제성장에 미치는 영향(World Bank의 입장)



2. 사회복지정책과 투자

1) 사회복지정책(사회보험)

- 기업의 투자율에 영향
- 기업의 보험료 부담으로 재정이 충당될 때 투자율은 감소함
 - 사회보장이 투자와 경제성장에 미치는 영향



- 경제발전
 - 사회적 불평등의 심화와 사회적 부정의(social injustices)를 가져옴
- 사회보장의 경제적 투자
 - 사회보장의 이념과 상치되는 아이러니를 낳음(Taira, 1974)

2) 신자유주의자

- 사회복지정책이 투자에 미치는 부정적인 영향에 대해 매우 비판적
- 사회복지정책(사회보장)
 - 저축률을 낮추는 효과 있음
 - 경제성장을 위해서는 투자가 촉진되어야 함
 - 투자 촉진을 위해서는 높은 저축률 필요

- World Bank

- 사회보장연금은 투자여력을 소진. 부과방식의 사회보장연금을 적립방식으로 전환(민영화), 투자 증대를 기해야 한다고 주장

☞ 사회보장연금의 민영화 → 대규모 자금의 자본시장 유입 → 기업의 투자 여력 증대

- 완전적립방식의 투자수익 불확실성에 대해 낙관적

3) ILO/ISSA

■ 연금 민영화가 투자증대로 이어진다는 증거가 없음

- 경기전망 → 투자결정

■ 자본시장의 증대가 경제성장을 가져온다는 주장

- 연기금 투자대상인 자본시장(주식, 채권 등)보다 은행과 같은 투자매개(financial intermediaries) 시장이 정보균형, 기관 비용, 거래비용 등 투자 효율성이 더 높음

■ 주식시장의 휘발성(volatility)

- 주식시장은 근본적으로 변동이 심함

- 투자안전성이 은행에 비해 떨어짐

- 민영화의 투자증진효과에 회의적

■ 투자안전성을 보장할 수 없다고 주장

- 투자관련 변수 다양함

■ 경제성장과의 관계는 더더욱 불확실

- Henry Aaron의 1998년 보고서

- 민영화가 저축율, 투자율, 경제성장률을 높이는 것은 아님

☞ Friedman(1999)

예) 칠레 - 연금 민영화가 자본시장을 증대시키거나 활성화시킨 증거 없음

일본, 독일과 같이 은행 중심의 투자 패턴을 가진 나라는 투자신탁회사에 투자 중심축을 이루는 앵글로색슨 국가보다 투자효율성이 높음

3. 사회복지정책과 저축

1) 사회복지정책과 저축과의 관계

■ 단기보험

- 건강보험, 산재보험

- 실업보험(적립기금이 아예 없거나 소규모의 자체 기금만 보유)

☞ 저축과 거의 관계없음

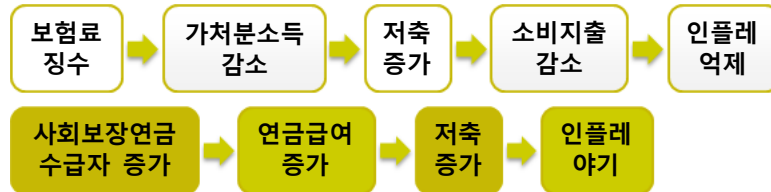
■ 장기보험

- 사회보장 연금(재정방식이 적립방식일 경우 - 엄청난 규모의 적립 형성)

- 저축과의 관계가 대단히 중요한 문제

■ 사회보장연금

- 저축을 증대(보험료 강제 저축효과)시킬 수도 있지만, 소비를 증가시켜 인플레(연금수급자의 소비성향)를 야기할 수 있음((Rejda, 1999)
 - 사회보장이 저축·소비·인플레에 미치는 영향



2) 사회보장연금이 저축에 미치는 영향

■ 저소득층

- 보험료 부담이 가처분소득을 줄여 저축까지 억제한다는 이론에 해당 계층

■ 중산층

- 사회보장연금 외에도 저축여력 있어서 사회보장연금이 저축습관을 강화시킴

■ 저축 감소 원인

- 노후대비를 위한 저축의 필요성이 감소

■ 저축 증가 원인

- 조기퇴직을 조장함으로써 간접적으로 저축을 증가시킴
- 퇴직 후 기간이 길다고 생각할 경우 퇴직 전보다 저축을 많이 할 것임
 - 사회보장 연금과 저축과의 관계는 명확하지 않음

■ 연구결과가 상반된 이유(Rejda, 1999)

- 일반 시민들이 저축을 하는 이유는 퇴직뿐만 아니라 긴급사태, 휴가, 새 차 구입 등 다른 것들도 있는데 이를 고려하지 않음
- 저축을 설명하는 생애주기모델이 불충분함. 생애주기모델은 자신들의 경제적 미래에 대해 명확한 전망을 갖고 있다고 가정함
- 사회보장연금이 없을 경우 자녀들이 부모를 부양해야만 하고, 따라서 그에 소요되는 비용만큼 저축을 줄여야 한다는 사실을 고려하지 않음
- 사회보장연금이 없을 경우 대규모 공공부조 프로그램이 필요한데, 이는 시민들의 조세부담을 증가시켜 결국 저축을 감소시킬 것이라는 사실을 고려하지 않음

■ 신자유주의자(World Bank)

- 부과방식 연금 : 저축 제고효과가 없다고 주장
- 적립방식 연금 : 저축 제고효과가 있다고 주장(매달 보험료 적립되기 때문)
- 이런 저축효과를 논거로 삼아 부과방식의 사회보장연금을 적립방식의 확정기여연금으로 바꿔야 한다고 주장함
- 기존의 부과방식연금이 급여와 기여 간의 연계성이 약해 가입 회피(evasion)와 노동 시장의 왜곡을 야기하고 있다고 주장함
- 법정연금 저축률(보험료율)이 5% 미만일 경우 자본형성이 미치는 영향은 미미할 것임

4. 경기변동과 사회복지정책

1) 경기후퇴의 영향

■ 사회보험의 재정수입을 감소시킴

- 소득수준 감소로 보험료 수입 감소
- 실업자 증가로 보험료 납부자수의 감소
- 사회보장기금의 보유자산(현금과 부동산) 가치 하락

■ 지출을 증가시킴

- 실업자 증가
 - 실업보험 증가
 - 가족해체관련 공공부조 지출 증가
- 조기퇴직자 증가
 - 노령연금 수급자 증가
 - 사회보장 지출 증가

2) 인플레이가 사회보장에 미치는 영향

■ 사회보장 수입을 감소시킴

- 인플레이로 소득의 실질 가치 하락
- 사회보장기금 실질가치 하락
 - 장기적으로 사회보장기금 수입의 실질적 가치도 하락시킴

■ 사회보장 지출을 증가시킴

- 빈민의 실질소득 감소
 - 공공부조 급여 증가가 필연적

사회복지정책의 과정 / 5주차 2차시

1. 사회복지정책의제의 형성

1) 정책의제의 형성(agenda setting 또는 agenda building)

- 우리 사회의 다양한 사회문제 중에서 정부가 해결해야 할 공적인 정책문제로 채택되는 과정
 - 이슈(issue)
 - 정치적 논점으로 부각된 문제나 요구
 - 사회문제가 이슈화되면 일반국민들의 관심을 끌기 때문에 쉽게 정책의제로 설정될 수 있음

2) 사회문제의 이슈화 전략

- 국민들의 감정에 호소하는 보다 강력한 상징을 사용하여 국민들이 그 문제에 보다 많은 관심을 쏟을 수 있도록 만드는 것이 좋음
- 현저하게 이슈로 등장한 다른 문제와 연계시키면 그 문제를 보다 쉽게 이슈화시킬 수 있음
- 이슈화하려는 사회문제와 관련된 사건이 일어났을 때, 시기를 놓치지 않고 그 사회문제를 제기함

3) 사회문제 이슈 제기자

- 사회복지사는 사회문제의 이슈 제기자로서 가장 중요한 역할을 담당해야 하는 사람
 - 대리인의 역할, 동원자의 역할, 조정자의 역할
 - 사회복지사의 역할은 사회복지사 개개인으로는 힘들고 사회복지사들의 집합체인 사회복지사협회를 통해서 이루어지는 것이 바람직
- 예) 클라이언트 자신, 사회복지사, 언론, 정치인 등

기획과정	정책형성과정	정책개발과정	정책형성과정
Kahn	DiNitto	Freeman & Sherwood	Gilbert 외
<ul style="list-style-type: none"> - 기획의 선동 - 탐색 - 기획과정의 정의 - 책형성 - 프로그램화 - 평가 및 환류 	<ul style="list-style-type: none"> - 정책문제의 확인 - 정책대안의 형성 - 정책의 정당화 - 정책의 집행 - 정책의 평가 	<ul style="list-style-type: none"> - 기획 - 프로그램 개발과 집행 - 평가 	<ul style="list-style-type: none"> - 문제 확인 - 문제분석 - 공중홍보 - 정책목표의 개발 - 공중지지형성과 정당화 - 프로그램설계 - 집행 - 평가와 사정

2. 사회복지정책대안의 형성

1) 문제와 상황의 파악

- 다루고자 하는 사회문제의 원인이 그 문제로 고통 받고 있는 사람들에게 있는지, 아니면 사회제도에 그 원인이 있는지를 파악
- 그 사회문제가 미치는 영향이 관련 당사자들에게만 국한된 것인지, 아니면 다른 사람들에게도 영향을 미치는지, 그리고 영향을 미친다면 어느 정도 미치고, 영향을 받는 사람들이 이를 심각하게 인식하고 있는지를 파악
- 그 사회문제를 인식하고 있는 사람들은 얼마나 되며 어떤 해결방법을 원하는지를 파악
- 그 사회문제가 사람들의 힘으로 해결할 수 있는지의 여부와 해결에 드는 비용이나 자원조달방법은 무엇인지를 파악
- 그 사회문제가 어느 정도 사회적 중요성을 띠고 있으며, 어느 정도의 정치적 성향을 가지는가 관한 판단이 필요

2) 정책목표의 설정

- 주요 고려 요인
 - 클라이언트와 비용부담자 및 국민들의 이해관계
 - 정책문제의 특성
 - 목표의 종류 및 성격, 단일목표 또는 복수목표, 장기목표 또는 단기목표, 거시적인 목표 또는 미시적인 목표, 사회 전체적인 목표 또는 지역에 국한된 목표
 - 다른 목표와의 관계
 - 목표가 기초하고 있는 가치

3) 대안의 탐색 및 개발

- 대안 개발 방법
 - 사회문제와 관련된 과거의 정책이나 현존 정책을 검토하는 방법
 - 외국의 정책사례를 검토하는 방법
 - 사회복지학, 사회학, 경제학, 정치학 등 사회과학적 지식이나 이론으로부터 대안을 추론해 내는 방법
 - 주관적인 판단하에 만들어 내는 직관적 방법

4) 대안의 비교분석

- 추리기 작업
 - 본격 분석 이전 예비 분석 작업
 - 추리기 과정에서 일반적으로 많이 사용하는 기준
 - ☞ 실현 가능성(feasibility)과 바람직성(desirability)임
 - 실현 가능성
 - ☞ 기술적 실현 가능성과 정치적 실현 가능성의 두 가지 의미가 다 포함

- 바람직성
 - ☞ 어떤 대안의 예측된 결과가 다른 대안의 결과에 견주어 볼 때 더 나은지 못한지에 관한 것
 - ☞ 측정하는 기준은 효율성, 효과성, 형평성 등

3. 사회복지정책의 결정, 집행, 평가

1) 정책결정의 특성

■ 권위성

- 정책결정의 권한을 가진 사람만이 가능하므로 권위성이 있음

■ 정치성

- 제안된 여러 정책대안들 가운데 사회 여러 세력의 이해관계 속에서 정책결정자가 최종 해결대안을 선택하므로 정치성이 있음

■ 공익성

- 대안을 선택할 때 사회 전체적인 공익을 기준으로 삼아야 하기 때문에 공익성이 있음

■ 전체성

- 정책결정의 공익성을 띠긴 하지만 문제를 둘러싼 사회세력들 사이의 타협의 산물임
- 해당 문제의 해결만을 고려하는 것이 아니라 다른 정책과의 관계 및 장래의 사회적 상황 변화 등 사회 전체적인 입장에서 거시적 시각이 필요하기 때문에 전체성이 있음

2) 정책결정의 모형

■ 합리모형

- 합리모형은 인간이 이성과 합리성에 근거하여 결정하고 행동한다는 전제를 갖고 있음
- 규범적·이상적 접근방법
- 정책결정을 너무나 안이하게 낙관적으로 생각함
- 인간의 전능성(全能性)을 전제로 하고 있기 때문에 현실적으로 적용 가능성이 없음
- 비판
 - 최선의 대안을 선택할 수 있다는 인간의 능력이 한계가 있음
 - 최선의 것이라도 과거에 채택된 대안을 계속하여 사용하는 것이 현실
 - 정책결정자는 환경과의 타협 들을 통해 어느 정도 만족할 수준에 머물

■ 만족모형

- March와 Simon(1958)이 주장
- 합리모형의 현실적 제약점을 극복하기 위해 제시된 것
- 완전무결한 합리성이 아닌 제한된 합리성에 기초
- 현실적·경험적 접근방법의 범주

- 문제
 - 지나치게 주관적. 다분히 현실 만족적, 습관적이어서 보수적인 성격을 띠므로 보다 혁신적인 문제해결에 적용하기 어려움. 개인의 의사결정 문제 설명의 의도에서 나온 것
 - ☞ 정부의 정책결정 문제적용에는 어려움

■ 점증모형

- Lindblom(1958)과 Widavsky(1966)가 취하는 입장
- 현실적 · 정치적 접근방법
- 현실을 긍정하고 이것보다 약간 향상된 정책에 만족하고 결정하게 되는 것이 일반적

■ - 문제

- 현실을 긍정, 혁신을 배제
 - ☞ 혁신이 요구되는 발전 지향의 사회에는 적절하지 않음
- 인간의 미래변화능력에 회의적
- 정책결정의 정치성을 강조
 - ☞ 정책의 과학성을 저해

■ 혼합모형

- Etzioni(1967)가 제시
- 합리모형과 점증모형을 혼합
- 우선 기본적인 방향의 설정은 합리모형의 방법을 택함
- 그것이 설정된 후의 특정 문제의 결정은 점증모형의 입장을 취해 심도 깊은 검토를 하는 것이 보다 현실적이라는 것
- 장점
 - 단기적 변화에 대처하면서 동시에 장기적 안목을 가질 수 있음
- 문제
 - 두 개의 극단적 모형을 절충 혼합한 것에 지나지 않음
 - 현실적으로 언제나 이 방법을 순서적으로 따를 수 있는가

■ 최적모형

- Dror(1968)가 제시한 것
- 합리모형과 점증모형의 혼합을 주장한다는 점에서 Etzioni의 혼합모형과 비슷
- 양자의 단순 합계적 혼합이 아니라 합리성과 초합리성을 동시에 고려하는 최적치 중심의 규범적 최적모형을 제시한다는 점에서는 혼합모형과 다름
- 공헌
 - 초합리성의 개념 도입으로 합리모형을 체계적으로 발전시키는 데 공헌
 - 사회적 변동 상황에서의 혁신적 정책결정이 거시적으로 정당화될 수 있는 이론적 근거를 제시해줌

- 비판
 - 정책결정에서 사회적 과정에 대한 충분한 고찰이 불충분
 - 너무나 유토피아적인 모형

■ 쓰레기통모형

- Cohen, March 그리고 Olsen(1972)이 고안
- 조직화된 혼란 상태 속에서 나타나는 몇 가지 흐름에 따라서 우연히 이루어진다고 보는 모형
- 4가지 흐름
 - 선택기회의 흐름 → 정책결정권자가 정책결정을 선택할 수 있는 기회
 - 정책문제의 흐름 → 사회적 이슈로 부각되어 해결을 요하는 문제
 - 정책대안의 흐름 → 문제에 대한 해결방안
 - 참여자들의 흐름 → 정책결정과정에 참여하는 참여자
- 공헌
 - 조직화된 혼란 상태는 실용성이 인정됨
- 비판
 - 일부조직에서, 일시적으로 나타나는 결정행태를 설명하는데 적합할 뿐

■ 공공선택모형

- J. Buchanan과 G. Tullock(1963)이 주최한 학술회의에서 비롯된 것
- 정책결정자로서의 개인을 가정
- 개인은 민간부문에서와 같이 공공부문에서도 자기이익을 극대화하기 위해 노력하기 때문에 가장 바람직한 것은 집합적 정책결정이라는 것
- 주민 참여와 상황적응적인 행정구조를 강조함으로써 합리모형이 갖는 정책의 경직성과 비인간성의 난점을 극복할 수 있는 가능성을 제시

■ 정책집행

- 의도된 정책목표를 달성하기 위하여 결정된 사항들을 구체화시키는 활동

■ 사회복지정책집행

- 정책집행자인 관료들과 클라이언트의 직접적인 상호작용을 통하여 정책목표를 구체화시켜 나가는 과정

■ 사회복지정책 집행과정의 목적

- 주어진 목표를 구체화시키는 것

■ 정책의제 형성과정이나 정책대안 형성과정 또는 정책결정과정과는 달리 관리 기술적 성격

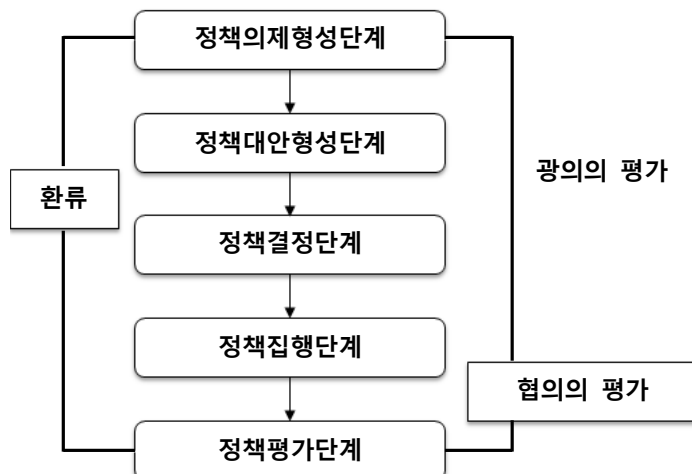
■ 특히 사회복지정책은 재분배정책에 속하는 것이어서 정책집행 시 정치적 성격이 아주 강하게 나타남

■ 정책집행의 성공에 영향을 미치는 요인(Wolman)

- 자원의 적절성
 - 인적, 재정적 자원을 모두 포함
- 관리 및 통제구조
 - 정책집행기관은 정책 프로그램을 효과적으로 관리, 통제하는 구조를 갖추어야 함
- 관료제적 규칙 및 규제
 - 정책목표에 맞춘 집행활동에 꼭 필요
- 정치적 효과성
 - 대통령, 의회, 이익집단의 지지가 필요
- 환류 및 평가
 - 집행결과를 되돌아보고 평가해 보는 장치

3) 사회복지정책의 평가

■ 정책과정의 환류



■ 평가의 목표설정

- 평가를 위해 제일 처음 해야 할 일
- 평가 목표에 따라서 정책평가자가 결정되고 평가의 기준 및 평가의 범위가 뚜렷해짐
- 정책평가의 목표를 뚜렷이 하는 것은 정책평가의 방향을 결정해 주는 나침반의 역할

■ 평가의 범위 및 기준의 설정

- 평가 범위는 협의의 정책평가 또는 광의의 정책평가를 할 것인지를 먼저 결정
- 평가가 이뤄질 시간적·공간적 범위 확정
- 정책평가의 기준은 효과성, 효율성, 적절성, 적합성, 형평성, 대응성 등

■ 평가방법의 설계

- 평가의 범위 및 기준을 결정한 후 그 정책 프로그램이 영향을 받거나 영향을 미치는 과정에 관한 인과모형을 형성
- 평가를 위한 인과모형은 어떠한 결과가 나타났고, 그 결과가 바람직한가, 그 결과에 영향을 미친 요인이 무엇인가를 규명하기 위한 분석틀로서의 의미를 가짐

■ 자료수집

- 자료란 평가보고서에 직·간접적으로 사용되는 일체의 정보
- 자료 구분
 - 1차적 자료
 - ☞ 조사를 통하여 직접 수집·작성된 자료
 - ☞ 관찰법, 면접법, 질문지법(설문지를 사용)
 - 2차적 자료
 - ☞ 다른 사람이 다른 목적을 위하여 작성한 자료

■ 분석 및 해석

- 분석의 구분
 - 질적 평가분석
 - ☞ 객관적 입장에서의 행태론적 접근이나 체제론적 접근
 - ☞ 정책 행위의 주관적 의미를 찾아내는 해석적 접근이나 비판적 접근 또는 자연주의적 접근에 의한 평가를 의미
 - 양적인 평가분석
 - 다양한 통계적 분석 기법에 의해 이루어짐
 - 그 밖에 정책분석기법으로 개발된 비용편익분석, 비용효과분석, 결정나무분석 등이 있음

■ 평가보고서의 작성 및 제출

- 정책평가보고서 형식
 - 양식은 쉽게 눈에 띄 수 있도록 만들기
 - 쉽고 간결한 내용
 - 그림이나 도표 등을 활용
 - 맞춤법에 맞추어 쓰기
- 정책평가보고서 내용
 - 평가결과의 내용 요약
 - 평가된 프로그램에 대한 배경 설명
 - 평가목표 및 평가방법
 - 자료수집방법
 - 분석결과 논의
 - 결론 및 제안사항

사회복지정책의 역사 1 / 6주차 1차시

1. 사회복지정책 역사의 세 단계

■ 사회복지정책 역사의 세 단계(Ferge)

단계	대상자	복지주체	대상욕구
빈민법	걸인, 부랑자, 구제가치가 있는 빈민	국가/교회/봉건영주	최소한의 생존
사회보험	노동자 계급	국가/노동조합	산업화 · 도시화로 인한 사회적 위험에 대한 최소한의 지원
복지국가	시민, 개인	국가, 시민단체	국민최저(national minimum) 이상, 직업보장(완전고용)과 복지의 관련성 중시

단계	주요제도	권리수준	경제와의 관계
빈민법	시설 및 거택보호, 공공부조	무권리, 정책당국의 재량	주변적, 사회문제를 경제와 무관한 것으로 인식
사회보험	사회보험, 공중보건 · 교육 · 주택 복지의 시작	사회보험에 입각한 권리 (구입한 권리, 'purchased' right)	경제에 종속/잔여적 복지정책
복지국가	확대된 사회보장, 시장을 보완하기 위한 케인스주의적 사회경제정책	시민권	경제와 거의 대등한 파트너 관계

1) 빈민법단계 : 유럽 절대왕정시대의 국가정책

■ 대상자

- 걸인과 부랑자 및 구제가치가 있는 빈민

■ 정책의 시행주체

- 절대주의 국가, 교회, 봉건영주

■ 대상자의 욕구

- 최소한의 생존(survival)에 국한됨

■ 정책 수단

- 부랑자와 빈민을 시설보호(구빈원, 작업장)에 수용 · 보호하거나 주거가 있는 빈민에게는
거택보호(구호금품의 제공) 위주
 - 오늘날의 시설보호와 거택보호에 해당

- 빈민법
 - 생계능력이 없는 빈민만을 대상으로 하고 그 재정을 국가가 마련했다는 점에서 공공부조의 효시임
- 빈민법을 통한 구제
 - 그 대상자의 권리와는 전혀 무관했음
 - 급여는 그 제공자인 국가와 교회의 완전한 재량에 좌우됨
- 정책의 대상이 되는 사회문제를 경제와는 무관한 주변적인 문제로 인식함.
 - Ferge는 사회복지정책과 경제의 관련성에 초점을 둠

2) 사회보험단계 : 독일제국(1880년대) 비스마르크 사회입법에서 시작

- 주된 대상자
 - 노동자계급(특히, 산업 프롤레타리아트)
- 정책주체
 - 국가(행정책임자)와 노동조합(대상자들의 대변자)
- 보장의 대상이 되는 욕구
 - 산업화 · 도시화로 인한 사회적 위험(산업재해, 실업, 질병, 노령화 등)
- 주요제도
 - 사회보험 · 공중보건 · 교육 · 주택복지가 이 단계에서 시작됨
- 권리수준
 - 사회보험 가입자로서 보유하는 권리
 - 즉, 구입한 권리임('purchased' right)
 - 사회보험에 가입하여 보험료를 부담함으로써 수급권을 보장받는다라는 점에서 수급자의 수급권 인정
- 사회복지정책
 - 경제에 종속적(잔여적)

3) 복지국가단계 : 제2차 세계대전 직후 영국에서 시작된 복지국가

- 사회복지정책의 대상자
 - 전 국민(시민)으로 확대. 국민최저 이상 보장
- 사회복지정책의 주체
 - 국가와 함께 시민들의 조직인 시민단체
- 대상 욕구
 - 국민 최저(national minimum) 이상으로 확장, 직업보장 (완전고용)과 복지의 관련성 중시
- 핵심 정책수단
 - 확대된 사회보장과 시장을 보완하기 위한 케인즈주의적 사회정책
- 복지주체
 - 복지수급권(시민권) 완전 보장

■ 경제와의 관계

- 사회복지정책과 경제는 대등한 관계

4) 세 단계에 대한 반대의견

■ 세 단계이론이 완전한 것은 아님 - 빈민법 때문

- 빈민법을 사회복지정책으로 간주할 수 없음
 - 사회복지정책과 사회복지의 역사가 다르기 때문
- 사회복지정책
 - 자본주의의 성립과 함께 등장한 노동자 계급을 대상으로, 노동자계급과 자본가계급 간의 갈등과 대립을 완화하기 위한 정책수단으로 만들어짐
- 빈민법
 - 절대왕정시대에 농촌 노동력에 대한 통제(농촌노동자의 임금과 노동력의 이동 억제, 노동력이 있는 부랑자 노동력의 강제적 활용)를 위해 절대주의 국가가 제정
- 빈민법을 사회복지정책으로 보기 어려움
 - 빈민법이 완전히 소멸한 것이 아니라 빈민을 대상으로 하는 근대적 사회복지정책인 공공부조로 이어졌다는 점을 인정하여 사회복지정책의 뿌리 또는 사회복지정책의 전사(前史)로 간주할 수 있음
- 세 단계이론은 1970년대 후반 이후에 나타난 복지국가의 후퇴상황을 반영하지 못함
 - 현재 복지국가의 주요 제도들이 유지되고 있음
 - 여전히 국가재정의 상당 부분이 투입되고 있다는 점에서 복지국가가 파산했다고 보기 어려움
 - 그러나 신자유주의와 제3의 길 노선에서 볼 때 제2차 세계대전 후의 케인즈주의적 복지국가는 더 이상 설 자리를 잃었다고 보는 게 현실적임

2. 빈민법

- 빈민법은 중세 봉건제가 쇠퇴하고 절대주의 국가가 성립하면서 등장
- 농촌의 부랑자에 대한 사회통제책으로서 노동력을 중시한 중상주의 국가정책임
- 전형적인 예는 영국. 14 ~16세기에 노동임금의 억제를 위해 농촌 노동력의 이동을 억압한 여러 빈민법들

1) 엘리자베스 빈민법(1601)



<출처 : 원석조, 2016>

- 절대주의 국가의 성립(튜터왕조의 성립)과 함께 빈민구제의 책임이 교회가 아닌 국가에 있다는 점을 명기하고, 국가의 통제를 보다 체계화함
- 빈민법 대상자들을 분류(빈민 억압책의 부분적 포기)
 - 노동력이 없는 빈민(노령자, 만성병자, 맹인, 정신병자)
 - 구빈원에서 수용
 - 노동능력이 있는 빈민
 - 교정원(실제로는 작업장)에서 강제노역
 - 아동
 - 도제

2) 정주법(1662)

- 부랑자를 연고가 있는 곳으로 추방하기 위함
 - 배경
 - 엘리자베스 빈민법 이후 구빈행정 재정은 지역 시장이 책임
 - 교구마다 구제수준 상이(재정능력 차이)
 - 부랑자는 처우가 보다 나은 교구를 찾아 유랑
 - 구빈세 증액을 막기 위해 구빈감독관은 교구가 책임져야 할 빈민을 억제
 - 부랑자는 재정이 빈약한 교구에 큰 부담
 - 교구는 부랑자 유입 통제를 요구

■ 엘리자베스 빈민법의 정주자격

- 부랑자가 태어난 곳, 그것이 불분명하면 1년간 거주 한 곳 또는 거쳐온 마지막 교구로 규정

■ 정주법

- 출생, 결혼, 도제, 나중에는 상속에 따라 결정
- 새로 이주한 자가 교구 내에 소유한 토지가 없을 경우 40일 이내에 추방
- 빈민구제를 요구하지 않을 게 확실한 자는 수용
- 농촌노동력의 이동을 막기 위한 봉건적 제도

3) 토마스길버트법(the Thomas Gilbert Act, 1782)

■ 구빈비용 충당을 위하여 교구연합 빈민공장(pauper factory)을 설립·운영하는 것을 허용

■ 빈민구제비용 분담

■ 유급사무원 채용(최초의 사회복지행정가)

■ 지방정부의 일종의 자구책

4) 스피ن햄랜드법(the Speenhamland Act, 1795)

■ 임금상승을 억제하기 위해 임금의 인상 대신 빈민의 생계를 지원하는 것을 법제화함

■ 가난한 저임금노동자의 임금을 보충하기 위한 생계수당

■ 생계비와 가족수에 연동

■ 세계 최초의 생계수당제도(현금급여)

■ 계속된 흉작과 인플레이션으로 인해 곤경에 빠진 저임금 농촌노동자 생계문제의 해결을 위 해 등장

■ 인도주의적, 자비적 구빈정책

■ 낙인 없는 현금급여

■ 복지급여에 대가족을 최초로 고려

5) 신빈민법(1834)

■ 국가의 구제활동을 제한하고 구빈비용을 억제하기 위해 만들

- 역사적으로 중요한 의미를 가짐

■ 배경

- 자본주의의 발전

- 도시의 노동자계급 등장

- 새로운 문제 야기(열악한 생활조건, 만성적 주기적인 실업문제, 극도의 저임금, 열악한 위생과 보건 등)

- 임금인상, 실업구제의 운동, 노동시간 단축운동 등을 전개

- 빈민의 성격 변화

- 산업화로 농촌의 부랑자에서 도시 실업자로 변화

- 빈민구제 비용의 꾸준한 증가

■ 대책

- 기존의 빈민법을 개정(사실은 개악)

- 시대착오적인법

■ 의의

- 열등처우의 원칙을 적용했다는 점

■ 봉건적·중상주의적 국가정책인 빈민법

- 봉건제의 악화와 자본주의의 진전
 - 계급 구조와 빈민의 성격 변화로 시대상황에 적합하지 않게 되면서 사회보험으로 대체됨

■ 신빈민법의 세 가지 원칙

- 열등처우의 원칙
 - 노동 수입이 구제수준보다 못하면 노동을 그만두고 기꺼이 빈민이 된다고 가정
 - 신빈민법의 핵심원칙
 - 멜서스의 주장을 반영한 것
 - 구제대상 빈민의 생활수준은 최하층의 독립근로자 (Lowest working poor)의 생활수준과 같아서는 안 되는 조건에서만 구제가 제공되어야 한다는 것을 말함
 - 이 원칙은 노동 가능한 빈민에 대한 구제를 국가가 거절할 수 있는 법적·논리적 근거를 갖게 만들었음
- 멜서스(Malthus)
 - 빈민법(빈민구제법)의 폐지를 주장한 자유주의자
 - 빈민법은 인구와 빈민을 증가시키고, 개인의 자유, 독립정신, 근면성을 파괴하며, 국민의 생활수준을 악화시킨다고 강력히 비판함
- 작업장 입소 자격조사
 - 근로능력빈민을 구제대상에서 제외시키기 위한 조치
 - 알코올 중독자와 범죄자는 거부
 - 주기도문 암송자는 수용
- 구빈행정의 중앙집권화와 통일
 - 구빈행정을 지방정부에서 중앙정부로 이관

사회복지정책의 역사 2 / 6주차 2차시

1. 사회보험 시대

■ 진정한 의미에서 사회복지정책이 시작된 시기

- 자본주의
 - '프롤레타리아'라는 새로운 계급 출현시킴
 - '실업자'라는 새로운 사회문제를 야기함
- 사회보험
 - 대응책으로 등장
 - 자본주의적인 사회복지정책
 - 사회적 위험 즉 산업재해, 노령으로 인한 정년퇴직, 각종 질병, 실업 등 봉건시대에는 존재하지 않았던 위험에 대응하기 위해 만들어짐
 - 주 대상자
 - ☞ 프롤레타리아(후에 화이트칼라와 도시·농촌의 자영업자 계층에게 확대되었지만 초기에는 산업노동자만을 대상으로 함)
 - 재정
 - ☞ 자본가, 노동자, 국가 등 3자가 부담
 - 가장 대표적이고 전형적인 자본주의 복지정책
 - 자본주의 출현과 발전에 따라 사회보험의 등장은 필연적임
- 사회보험의 도입과 확대
 - 비시장활동의 확대를 의미
- 이유
 - 산업화 - 복잡한 산업기술을 지닌 숙련노동자를 요구
- 노동자
 - 수준 높은 문화, 교육, 자율성을 지님
 - 이들의 확보를 위해 자본과 국가는 사회복지정책의 필요성을 인정하게 됨
 - 보다 나은 근로조건(임금과 복지)과 인간존엄성, 즉 사회복지에 관한 기본적인 권리를 요구함
- 사회보험의 역사적 분기점
 - 비스마르크 사회입법(1880) - 세계 최초의 사회입법
 - 국민보험(1911) - 영국 복지국가의 출발점
 - 루스벨트 사회보장법(1935) - 미국 사회보장의 요체
- 빈민법
 - 공공부조
 - ☞ 봉건적인 사회복지정책

- 공제조합
 - 사회보험
 - ☞ 자본주의적인 사회복지정책

1) 공제조합

■ 사회보험은 공제조합에 기원을 둠

- 독일
 - 1880년대 독일제국이 사회입법의 일환으로 건강보험을 도입(1883년)할 때 중앙집중식 관리기구를 만드는 대신 이미 질병급여를 제공하고 있던 기존의 공제조합을 중심으로 질병금고(sickness funds, 건강보험조합)를 만들었음
- 영국
 - 1911년 국민보험의 하나로 건강보험 실시
 - ☞ 별도의 관리기구를 신설한 것이 아니라 기존의 공제조합 중에서 정부가 공인한 조합에게 맡김
- 프랑스
 - 1930년 공적연금 시행 시 기존의 공제조합들을 일선 금고로 활용함

(1) 공제조합

- 목적
 - 조합원 상호간의 부조와 복지
 - 상호부조조직
- 재원
 - 조합원이 각출한 일정의 부금을 재원으로 함
- 급여
 - 조합원이 노령, 재해, 실업, 질병, 사망 등의 사고를 당한 경우 급여를 지급함
- 노동자나 서민들의 복지를 위한 유일하고도 유력한 사회복지조직임
- 공제조합이 채택한 보장기술은 현대적인 사회보험의 기본 원리와 본질적으로 완전히 같음

(2) 영국

- 17세기부터 노동자들의 자생적 상호부조조직인 우애조합이 발전함. 우애조합은 점차 초기 형태의 노동조합으로 성장함
- 18세기 들어 빈곤과 저임금이 만연
 - 노조의 호전성도 크게 증대됨
- 로즈법(1793) 제정
 - 노조를 불온시하여 호전적인 조합원과 온건한 노동자를 분리시키기 위해 공제조합의 등록을 의무화, 활동을 규제함

- 단결금지법(1799)
 - 모든 노조를 불법화(임금인상을 이해 조직을 결성하면 3개월 금고형이나 2개월 중노동형에 처함)
 - ☞ 1824년 폐지
- 공제조합은 노조가 불법화되자 수가 크게 늘어났음
- 조합원의 복지활동(소득의 중단이나 상실에 대비)에 주력함
- 공제조합의 성격
 - 다양함
 - 거의 대부분 남성들만의 조직

(3) 독일

- 17세기경부터 직인과 도제 및 광부의 상호부조조직이 전국 각지에서 자연발생적으로 생겨남
- 영업법(1845)
 - 프로이센 제정
 - 독일 최초로 공제조합
즉, 노동자들의 생계와 건강을 위한 상호부조조직을 합법화함
 - 공장노동자는 공제조합에 가입 가능
 - 지역별 공제조합 설립
☞ 공장노동자의 가입 의무화 가능
 - 노동자 부담의 공제조합 각출료를 절반까지 고용주부담 의무화가 가능하게 됨
 - 직업별·공장별·지역별 결성 조합의 통폐합이 거듭되고 여러 공제조합들이 공존함
 - 독일이 시계 최초로 사회보험을 만든 후 그 시행이 비교적 순조로웠던 중요한 요인
☞ 직업별·직능별 공제조합이 잘 조직되어 있음

(4) 프랑스

- 19세기에 공제조합이 상당히 발달함
- 동일직업에 종사하는 노동자가 직업연대성에 기초하여 자생적으로 결성함
- 노동조합은 물론 공제조합까지도 형법상의 집회금지 조항의 적용대상으로 삼음
- 1848년 제2공화국의 성립 이후 조직이 허용됨
 - 1850년 약 2천개로 늘어났음
 - 19세기 후반 노동자 및 가족의 생활안정보장의 주된 수단으로 성장함
- 공제조합헌장(1889) 공포
 - 공제조합 결성의 촉매제가 됨
- 국가가 직접 공제조합을 만들어 노동자와 가족의 생활안정대책을 강구함
 - 국가노령퇴직금고(1850)
- 고용주금고(19세기 후반)
 - 기업이 주체가 되어 자신의 기업에 고용된 노동자들을 위해 만들

- 기업체 내에 금고를 설치하여 피고용 노동자들의 산업재해 또는 퇴직에 대해 보상금을 지급했음
 - ☞ 그 재원은 노동자와 사용주의 기여금으로 충당함
- 주로 광산과 탄광업체, 주물공장, 철도회사가 만들
- 공제조합과 고용주금고는 그 혜택범위가 한정되어 대부분의 노동자들은 여전히 질병, 산업재해, 실업, 퇴직 등의 사회적 위험을 스스로 해결해야 했음
- 19세기 말 노동자복지에 대한 국가의 관심 증대
- 국가가 앞장서서 적극 권장하기 시작함(공제조합 자율화의 법, 1895년, 공제조합헌장, 1898년, 국민연금연구센터, 1997)
- 공제조합
 - 노동자들의 복지문제에 국가가 본격적으로 개입하기 전까지 노동자들의 재해, 질병, 노령, 사망 등 사회적 위험을 상호부조를 통해 스스로 해결하고자 했던 자조(self-help)조직이었음
 - ☞ 조합원의 범위가 좁고 비조합원에 대해 배타적이었음
 - ☞ 재정규모가 영세한 공제조합은 산업화가 본격적으로 진행되면서 규모가 엄청나게 커진 사회적 위험(대량실업, 산업재해, 직업병 등)에 대응하긴 역부족임
 - ☞ 이때 등장한 것이 국가의 사회보험

2) 독일제국의 사회입법

■ 건강보험(1883) 재정

- 세계 최초의 사회보험
- 건강보험의 관리운영을 위해 국가의 중앙집중식 기구를 별도로 만들지 않음
- 중앙관리기구 대신 기존의 길드, 공장, 기업 및 상호부조조직(공제조합)을 중심으로 금고를 조직함
- 질병금고(sickness funds)
 - 직장 및 직종 건강보험조합
- 지역질병금고(local sickness funds)
 - 소매업자 등 자영업자건강보험조합
- 교구금고(parochial funds)
 - 지역질병금고 제외자 대상 지역건강보험조합
- 보험료
 - 노동자 2/3, 고용주 1/3을 분담하도록 함
- 관리운영
 - 해당 조합원들의 대표자들이 통제함
 - 노동자와 사용자는 분담 비율만큼의 대표를, 교구금고는 지역에서 선출된 대표를 파견 관리

■ 산재보험(1884) 제정



비스마르크 <출처 : 위키백과>

- 비스마르크가 가장 큰 관심을 두었던 것으로 논란이 가장 심했음
- 1880년에 시작된 산재보험의 논의사항
 - 강제보험
 - 제국보험공단의 중앙집중식 통제
 - 민간보험회사의 배제
 - 국가보조금의 지급 등
- 몇 가지 기본적인 방침을 자본가가 아닌 국가가 지고, 국가의 직접적인 보조가 필요하며, 이윤을 목적으로 하는 사기업
즉, 민간보험회사가 국가의 책임영역에 들어오는 것을 허용할 수 없다는 그의 의지가 내재되어 있었음
 - 특히 국가보조금 지급을 중시함
 - 노동자에게 국가가 직접 보조금을 지급해야만 노동자가 자본가가 아닌 국가에 대해 고마움을 느낌
 - 또 그래야만 국가가 통합된다고 확신함
 - 그러나 그의 법안은 양쪽으로부터 격렬한 비난에 봉착함
 - ☞ 노동계의 좌파지도자들 : 산재보험이 노동운동의 자유에 강철 족쇄를 채우려는 것이라고 비난함
 - ☞ 사회주의자들 : 산재보험이 노동자를 국가복지의 노예로 만드는 병영사회주의라고 맹공격함
 - ☞ 보수적인 자유주의자들 비스마르크 사회보험이 국가의 권력 강화와 관료화를 초래할 것이라고 우려함. 국가보조는 그만큼 노동자들의 부담을 줄이는 대신에 자본가의 부담이 늘어나는 것이라고 하여 이를 거부하고 나섬
 - 결국 이 법안은 부르주아지들이 장악한 의회를 통과하는데 실패함
 - 비스마르크는 국가의 중앙집중식 통제와 국가보조를 포기할 수밖에 없었음

- 산재보험 관리운영
 - ☞ 자본가가 완전 장악
 - ☞ 노동자 배제
- 국가
 - ☞ 제국보험공단 운영비만 부담
- 자본가들
 - ☞ 제국보험공단의 운영비를 제외한 모든 비용 부담
- 초안(1881년)
 - ☞ 연소득 750마르크 미만의 노동자 보험료 면제
 - ☞ 연소득 750-1,500마르크 노동자 보험료 1/3
 - ☞ 연소득 1,500마르크 이상 노동자 보험료 1/2 부담

- 비스마르크의 의도

- 비스마르크의 기본방침
 - ☞ 강제보험, 제국보험공단의 중앙집권식 통제
 - ☞ 사보험회사의 배제
 - ☞ 국가보조금 지급
- 모든 생산계급이 참여, 국가가 직접 통제하는 조합주의조직(corporative organization)을 추구
- 점진적으로 의회를 대신함
- 의회와 함께 입법권을 공유하는 대의기구로 발전
 - ☞ 국가는 손쉽게 모든 계급 통제
 - ☞ 사회보험 기구 속에 모든 계급을 편제화시켜 의회를 무력화시키려는 고등전략
- 비스마르크의 사회보험을 코포라티즘의 원조로 보아도 무방함

■ 노령폐질보험(1889)

- 비스마르크 의지 부분 관철
- 직접적인 국가보조는 성공
- 조합주의 조직화에는 실패
 - 관리운영
 - ☞ ● 위원회의 통제를 받는 관리기구가 운영(노동자와 사용자가 파견하는 동수의 인원으로 구성)
 - 재정
 - ☞ 노사 양측이 각각 반씩 부담

3) 1911년 영국의 국민보험

■ 1911년 국민보험법

- 영국 최초 사회보험, 건강보험과 실업보험으로 구성

■ 자유당 정부의 개혁을 주도했던 로이드 조지와 윈스턴 처칠이 함께 주도



윈스턴 처칠 <출처 : 위키백과>

■ 건강보험의 내용

- 국가가 국민들에게 의료서비스와 질병급여를 직접 제공한 것이 아니라 국민들이 자신의 힘으로 의료서비스와 질병급여를 받도록 강제한 것
- 급여
 - 상병수당 주당 10실링, 장애수당 5실링, 출산수당 30실링
 - 피보험자에게 의사 선택권 부여
 - 진료서비스는 무료
- 의사보수
 - 의사들은 자신의 명부에 등록된 피보험자의 수에 비례하여 진료수가 수령 (인두제. a capitation fee)
- 적용대상
 - 연소득 250파운드 이하 16-70세 모든 육체노동자와 연소득 160파운드 이하 비육체노동자(부양가족 제외)
- 보험료
 - 주당 피용자 4펜스, 고용주 3펜스, 대장성 2펜스
- 관리운영
 - 공제조합 중 정부공인조합(approved societies)이 운영
 - 피보험자에게 조합 선택권 부여
 - 가입은 의무적
 - 국가는 감독권 행사

■ 실업보험

- 처칠이 주도
- 베버리지의 도움을 받아 실업보험을 입안함
- 급여
 - 주당 실업급여액은 5주간 불입 보험료에 상당하는 보험료 지급
- 실업수당
 - 성인남성의 기본액이 주당 7실링
 - 그 이상은 보험료에 비례
 - 최고 15주 지급
- 급여수준
 - 베버리지는 보험료 비례 급여를 주장
 - 법안에 반영
- 적용대상
 - 경기변동에 민감함
 - 실업상태에 직면할 가능성이 많은 산업인 건축, 토목, 조선, 기계, 철강, 자동차, 제재업 등 특정 산업분야에 한정함
- 보험료
 - 고용주, 피용자 각 25펜스. 대장성 고용주와 피용자 보험료 합계액의 1/3 보조
 - ☞ 각출방식으로 함
 - ☞ 국가가 보조하는 방식의 큰 틀이 짜여짐
- 관리운영
 - 지역 직업소개소(직업소개소법으로 신설)가 실업수당 지급실무 담당
 - 청구인에게 적절한 일자리제공으로 청구인의 실업 진실성 조사권한 부여

■ 로이드 조지와 윈스턴 처칠의 입장

- 실업의 도덕적 책임문제
 - 실업 책임이 자신에 있는 사람의 실업급여를 회수해야 하는가
- 실업급여와 실업의 책임과는 관계가 없음
- 사회보험은 도덕의 문제가 아니라 수학의 문제로 규정함
 - 이는 영국 사회보험의 고전적 원칙으로 평가받음

■ 자유당 정부가 국민보험의 도입에 앞장 선 이유

- 독일제국과 같이 사회보험이 사회주의에 방파제가 된다고 확신했기 때문
 - 사회보험의 반사회주의적 성격을 간파함
- 독일의 비스마르크 사회입법이 사회주의를 부드럽게 죽이기 위해 마련되었다는 점을 강조함

- 사회보험을 비롯한 자유주의적 사회개혁
 - 부자와 빈민 사이의 양극화를 막아주어 사회를 공고히 하는 피라미드와 같은 역할을 한다고 생각함
- 로이드 조지와 윈스턴 처칠은 사회보험이 급여측면에서도 자신들의 관념과 잘 부합되었음
 - 피보험자가 각출한 돈으로 급여혜택을 받는다는 것은 자신의 노력으로 급여 원리를 획득한 것이나 마찬가지이므로 떳떳함
 - 빅토리아적 미덕에 잘 합치함
- 로이드 조지는 사회보험을 강제적 자조(compulsory self-help)로 간주함
 - 급여수준은 인간다운 생활을 유지할 만큼 충분해서는 안 되었음
 - 국가 부담도 적어야 했음
 - 재정은 노동자와 그 고용주가 주로 부담해야만 했음

4) 1935년 미국의 사회보장법

- 대공황과 제1차 뉴딜(경제위기극복정책)
 - 1929년 대공황으로 심각한 경제위기
 - 국가개입 불가피성 인정
 - 루스벨트 대통령의 제1차 뉴딜정책(위기극복정책)
 - 긴급은행법
 - ☞ 통화 흐름과 외환거래 통제 권한을 대통령에게 부여하여 국민의 은행 공포, 즉 예금의 인출사태를 수습함
 - 농업조정법
 - ☞ 농산물가격 인상을 위해 경작면적과 생산량을 줄임으로써 몰락한 농업부문 회생을 위함
 - 국가산업부흥법(NIRA)
 - ☞ 최저임금과 최대 노동시간 및 가격고정에 관한 기준을 정해 '상품가격 인하-임금 삭감'의 악순환 종식을 위함
 - 대법원의 NIRA 위헌판결(Black Monday) - 1935년 5월 27일
 - 뉴딜정책의 결정적 위기봉착
 - ☞ 제2차 뉴딜의 국가통제계획사상 포기
 - 정부가 대기업의 독점을 막고 노동자들의 권익을 보다 적극적으로 보호하는 방향으로 정책을 선회함
 - 위헌 판결의 계기로 정부의 산업정책 기조의 전환
 - 경기회복과 사회개혁을 동시에 추구한 신국가주의적 정책
 - ☞ 반독점과 노동자 보호를 지향한 개혁정책을 도모하는 방향으로 변화함

■ 제2차 뉴딜과 사회보장법

- 1차 뉴딜보다 더 진보적
- 와그너법과 사회보장법
 - 2차 뉴딜에서 가장 중요한 것
 - NIRA 제7조 A항을 대신함
- 사회보장법
 - 미국 사회보장제도의 근간
 - 뉴딜과 조직노동이 정치적 동맹을 맺는 데 기여
 - 미국 최초의 연방정부 차원의 복지 프로그램
 - ☞ 연방정부가 관장하는 사회보장연금
 - ☞ 주정부 관장, 연방정부의 재정보조 실업보험
 - ☞ 주정부 관장, 연방정부의 재정보조 공공부조와 사회복지서비스로 구성
- 사회보장법의 성격
 - 미국역사상 처음으로 미국 헌법이 경제적 안정에 대한 개인의 권리를 포함하고 있다고 하며 가정의 보장, 생활의 보장, 사회보험의 보장이 필요함을 역설
 - ☞ 사회재건의 가장 중요한 목표는 시민의 생활보장
 - ☞ 생활보장은 주택과 고용기회, 생활변동에 대한 대비책에 달려있음
 - ☞ 대비책으로 사회보험과 공공부조를 수립해야 한다고 주장함
- 사회보험의 기본방침
 - 여러 사회보험을 하나로 묶어 포괄적인 제도 수립
 - 사회보험의 운영은 주와 연방정부의 어느 한쪽이 전담하는 것이 아니라 양자의 긴밀한 협조하에 이루어져야 하며,
 - 필요한 재정은 일반조세 수입이 아니라 보험료로 조달
 - 연방정부가 기본적인 보험적립금을 관리, 사회보험 범위를 전국화
- 실업보험
 - 쟁점
 - ☞ 운영책임에 대한 것
 - ☞ 연방정부 권한제한
 - ☞ 연방정부와 주정부의 협조방안 모색
 - 운영방법
 - ☞ 실업보험을 목적으로 하는 세금과 관리운영 연방기구에 대해서만 규정
 - 세부사항(피용자와 주정부의 보험료, 실업수당의 급여기준, 기금의 형태 등)
 - ☞ 각 주의 입법사항
 - 결국 미국 실업보험은 주별로 다양한 형태로 운영

- 노령연금
 - ☞ 관리운영
 - ☞ 연방정부 직영
 - ☞ 전국 단일기금
 - 보험료
 - ☞ 사업주에게 급료총액의 3%에 해당하는 사회보장세 부과, 피용자도 동일 부담(임금의 3%)
 - ☞ 처음 1%에서 12년에 걸쳐 단계적으로 3%로 인상하여 정부 부담 없게 함
 - 급여
 - ☞ 소득비례제
 - 적용대상
 - ☞ 직장 근로자
 - ☞ 피보험자의 부양가족 배제, 농업노동자, 가사종사자, 종교, 자선, 교육 분야 종사자 및 자영업자 제외
 - ☞ 전체 근로인구의 약 절반만 수혜대상
- 공공부조
 - 대상
 - ☞ 65세 이상 노령, 빈민, 맹인, 요보호아동
 - ☞ 수급기준 결정은 주정부 관할(주별 차이)
 - 운영기구
 - ☞ 연방긴급구호청(FERA)
 - 재정
 - ☞ 주정부가 공공부조제도를 수립
 - ☞ 재정의 1/3 - 1/2 연방정부 보조
 - ☞ 신체장애아동, 고아, 신생아와 산모를 위한 주정부의 공공부조에 대해서도 연방정부가 주 정부에 보조금 교부
 - 의의
 - ☞ 3세기를 이어온 구빈에 대한 지방책임이라는 빈민법 원칙 폐기
 - ☞ 주정부에 대한 연방정부 지원정책 항구화
- 건강보험
 - 의사들이 전국의사협회를 중심으로 저지운동 전개
 - 건강보험이 사회보장법안에 포함되면 의회가 법안 전체를 거부하도록 영향력을 행사하겠다고 위협
 - 민간보험회사도 국가 건강보험이 자신의 사업영역을 침해한다고 하여 반대
- 사회보장법 발효
 - 1935년 8월 14일, 루스벨트 백악관 서명

2. 복지국가시대



베버리지(1879-1963)
<출처:원석조, 2016>

1) 베버리지 보고서

■ 베버리지 위원회

- 영국노총(TUC)이 종전 이후 국가재건 프로그램(국민적 희망)의 필요성 인식
 - 그린우드(A. Greenwood)에게 위원회 창설 권고
 - 1941년 6월 출범
 - 위원장 베버리지
 - 위원 사회복지 관련 정부부처 실무국장들

■ 베버리지보고서와 시민의 반응

- 1942년 12월 발간. 시민의 반응은 열광적
- 전후 새로운 사회질서, 즉 새롭고 보다 평등한 영국의 청사진으로 간주
- 대중 신문들은 베버리지 계획을 "요람에서 무덤까지"의 사회보장으로 표현
- 보고서 발간 직후 여론조사
 - 95%의 응답자들이 보고서에 대해 인지함
 - 90%가 보고서 내용에 찬성
 - 정부간행물임에도 불구하고 발간 한 달 만에 10만 부 판매

■ 세 가지 기본방침

- 과거의 경험을 바탕으로 삼되 분파적 이해는 무시함
- 국가재건을 위해 5대 악(Five Giants) 극복
 - 5대 악
 - ☞ 결핍(want), 질병(disease), 무지(ignorance), 불결(squalor), 나태(idleness)
- 사회보장은 국가와 개인의 협력을 통해 달성
- 국가는 국민최저만 보장(시민권), 그 이상은 개인과 가족의 노력과 선택에 맡김

■ 베버리지 보고서의 핵심내용

- 모든 시민을 포함하고(보편주의), 대상자 집단을 경제적 곤란의 원인과 그 보호방법에 따라 분류
- 사회보험의 성공을 위하여 세 가지 기본 전제조건 필요
- 연금은 자산조사 없는 정액급여, 최저수준 이상
- 재정은 피보험자, 고용주, 국가(재정의 1/6) 3자 공동부담
- 소득에 관계없이 모든 국민이 정액 보험료 부담
- 사회보험으로 해결되지 않는 부분은 근대적이고 인도주의적인 공공부조가 담당
 - 사회보험 성공 세 가지 전제조건
 - ☞ 포괄적 보건서비스(comprehensive health service)
 - ☞ 가족수당(family allowances)
 - ☞ 완전고용(full employment)

■ 보편주의와 국민최저

- 보편주의
 - 모든 시민 포함
 - 동일 급여 제공
 - 빈민의 자산조사 낙인을 없애자는 관념
 - 전쟁기간에 새로 형성된 평등정신(new wartime spirit of equality) 수용
- 국민최저(최저생계비 원칙)
 - 자조관념에 해가 되지 않도록 급여는 기본적 욕구만 충족

■ 평가

- T. H. Marshall
 - 진화를 거쳐 혁명을 가져왔음
 - 복지국가는 과거의 요소로 구성되어 있으나 전혀 새로운 것
- A. Briggs
 - "전전의 곧 무너져 내릴 듯한 사회보장 구조물을 놀랄 만큼 견고한 기초를 지닌 건축물로 바꾸어 놓았다."
- E. Midwinter
 - 1940년대의 낡은 기구들, 즉 중앙정부, 지방정부, 기타 특별기구를 정비하여 복지국가의 틀을 만들었다는 점에서 조용한 혁명

2) 복지국가의 등장

■ 복지국가란 용어

- 영국의 캔터베리 대주교 윌리엄 템플이 자신의 저서「시민과 성직자」에서 사용
 - 독일(전쟁국가 또는 무력국가)과 영국(복지국가)을 대비시킴

- 전쟁국가
 - 시민과 인접 국가를 억압하는 폭군적인 국가
- 복지국가
 - 시민의 복지를 위해 봉사하고 이웃 국가를 존중하는 하나의 공동체
- 템플의 권고
 - 시민의 복지를 향상시키려는 자비로운 국가권력이 자칫하면 전체주의를 가져올 수 있음
 - 가급적 많은 권한과 책임을 비정부 기구에 위할 것

■ 영국 복지국가 등장배경

- 배경
 - 2차 세계대전
- 전쟁은 계급관계를 근본적으로 변화시킴
- 전시 위기국면에서 계급연합(연립정부) 형성
 - 상호신뢰 구축
- 중산층이 서민생활을 직접목격
 - 사회복지 필요성 인정

■ 전후 노동당 단독정부수립

- 1945년 6월 총선에서 노동당 압승
 - 노동당 393석, 보수당 213석, 기타 정당 34석
- 원인
 - 노동자계급의 힘의 증대
 - 노동자 계급과 중간계급 간의 복지동맹
 - 자본의 복지 국가에 대한 암묵적 수락의 결과
- 복지동맹(welfare coalition)
 - 중간계급과 노동자계급의 복지동맹
- 노동계급
 - 자본주의체제 인정
 - 실현 가능한 복지 요구
- 중간계급
 - 전시생활에 염증
 - 국가가 시민에 봉사하는 보편주의적 복지국가 수용

3) 신자유주의와 복지국가의 후퇴

■ 1979년 영국 보수당 집권

- 1973년과 1979년 오일쇼크와 스테그플레이션
- 대처리즘
 - 1979년 대처가 보수당을 승리로 이끌
 - 케인스주의 포기

- 신자유주의자들은 스테그플레이션 극복을 위해 통화량 통제
- 1980년 미국 공화당 집권
 - 레이거노믹스 : 1980년
- 제3의 길 노선
 - 제1의 길
 - 복지, 평등, 사회적 약자에 대한 배려 등과 같은 사회민주주의의 가치
 - 제2의 길
 - 시장의 자유, 경제적 효율, 노동인센티브 등과 같은 시장자유주의의 가치
 - 제3의 길
 - 제1의 길과 제2의 길을 동시에 추구
 - 영국 노동당정부의 토니블레어 총리와 독일 사민당 정부의 슈레더 총리가 추구하는 정책
 - 미국의 클린턴 정부도 지지

복지국가 1 / 7주차 1차시

1. 복지국가의 정의

1) 복지국가의 어원

- 복지국가라는 말은 1934년 영국 옥스퍼드대학교의 학자였던 Zimmern 이 파시스트 독재자들의 무력국가에 대조적으로 사용함으로써 생성
 - 1941년 영국 요크시 주교였던 템플이 「시민과 성직자(Citizen and Churchman)」라는 책에서 나치스 전쟁국가에 대조적으로 사용함으로써 성문화

2) 복지국가의 기원

- 1883년 독일의 비스마르크(Otto Eduard Leopold von Bismarck)정권
 - 사회주의 세력의 확산을 막고, 노동자 계급이 사회보험을 통하여 예상하지 않는 상황에 대비하여 물질적 혜택을 가능하게 하기 위하여 세계최초로 사회보험 프로그램을 채택

3) 복지국가의 기본사상

- 프랑스 혁명
 - 자유 · 평등 · 박애의 개념 도출
- Bentham 의 공리주의 철학
 - 최대다수의 최대행복 개념 도출
- Bismarck 와 Beveridge
 - 사회보험과 사회보장의 개념 획득
- 페비안 사회주의자
 - 국가의 기본적 서비스에 대한 국유의 원리 도출
- Tawney
 - 사회적 평등의 원리 학습
- Keynes
 - 경기순환을 통제하여 대량실업을 막기 위한 경제이론을 제공
- Webb 부부
 - 빈곤의 원인을 소멸시키고 사회의 기반을 깨끗하게 하자고 제안

4) 복지국가의 정의

- 완벽한 정의는 없음
 - 협의로는 정부의 사회복지정책을 지칭
 - 정치체제 또는 전체사회(자본주의 체제와 사회주의 체제가 혼합된 국가)와 동일시하기도 함

(1) 실용주의 입장의 정의((Lowe, 1993)

- 복지국가는 좁게는 사회서비스를, 넓게는 시민의 복지를 위해 정부가 제공하는 사회·경제적 서비스를 의미
- 연대기적으로 정의
 - 복지국가는 1940년대의 창조
 - 1940년대 산업국가들은 대부분 정부정책을 획기적으로 변화시킴
 - 국가와 시민간의 관계를 전혀 다른 각도에서 보기 시작
 - ☞ 베버리지 보고서에 잘 반영
 - 역사상 처음으로 모든 시민을 '요람에서 무덤까지'((from cradle to grave)'보장
 - 국가가 이전까지 부자들만의 특권이었던 자유를 모든 이에게 부여, 가난의 공포로부터 해방시켜준다는 것을 의미
- 기능임
 - 즉, 이러한 새로운 실체의 핵심기능은 무엇인가라는 것

(2) Briggs의 정의

- 복지국가는 적어도 세 가지 방향에서 시장의 힘을 교정하려는 노력을 담고 있음
 - 개인과 가족에게 노동이나 재산의 시장가치에 관계없이 최저소득을 보장하는 것
 - 개인과 가족이 사회적 위험(질병, 노령, 실업 등)을 극복할 수 있도록 함으로써 비보장의 범위를 줄이는 것
 - 모든 시민이 지위와 계급과는 무관하게 합의된 사회서비스를 향유하게 최선의 기준을 제공하는 것

5) 복지국가의 목적

- 최저소득의 보장
- 사회적 위험의 감소
- 적정수준과 보편주의적 혜택

6) 복지국가의 개념

■ Titmuss(1976)

- 복지국가는 사적인 시장에서는 제공될 수 없는 특별한 서비스를 모든 시민에게 제공하는 국가

■ Thoenes(1966)

- 복지국가는 자본주의적 생산체제를 유지하면서 모든 시민에게 집단적 사회보호를 보장하고 민주적이며 정부가 지원하는 복지제도에 따라 특징지어지는 국가

■ Wilensky(1975)

- 복지국가는 모든 국민에게 최소한의 소득, 영양, 보건, 주택 및 교육 등을 자선으로서가 아니라 정치적 권리로서 인정하는 국가

■ Mishra(1990)

- 복지국가는 국민최저수준(national minimum standards)의 삶을 보장하도록 정부 책임을 제도화한 국가

2. 복지국가의 전통적 유형

■ 복지국가의 유형화

- 복지국가 자체가 현대사회체제의 하나 이를 학자들이 유형화시킴

1) Furniss와 Tilton(1977)의 유형

■ 적극국가 모형

- 경제성장을 위해 국가와 기업 간의 협동을 강조
 - 개인의 재산 소유를 중시
 - 기본적으로 자유와 경제적 효율을 우선적 중요 가치로 인식
- 국가가 시장경제에 개입하여 독점 규제, 지나친 사회적 불평등을 예방
- 노동조합의 지나친 임금인상 요구나 집단행동을 규제
- 공공부조보다는 사회보험제도를 중시
- 사회보험은 근본적으로 수익자 부담의 원칙에 입각한 제도
- 사회복지정책은 Titmuss가 말하는 보충적 모형
- 미국을 적극 국가의 한 모형으로 예시

■ 사회보장국가(the social security state)의 모형

- 국민생활에 대한 최저수준을 보장한다는 목표를 가지고 있다는 것
- 사회보험제도만으로는 불가능, 공공부조나 보편적 서비스 제공과 같은 기타방법 채택
- 진보된 형태로 평가
- 영국의 복지제도가 사회보장국가의 모형

■ 사회복지국가(the social welfare state)의 모형

- 정부와 노동조합의 협동을 강조
- 평등, 협동, 연대의식에 기초, 국민최저수준의 보장을 넘어서 전반적인 삶의 질의 평등추구
- 환경계획
 - 쾌적한 환경을 유지하고 공해, 도시계획, 재개발 등에 따른 피해를 적극적으로 예방함으로써 삶의 질을 높이는 것
- 연대적 임금정책
 - 노동자들 간의 임금 격차를 줄여 많은 저임금자들의 소득수준을 높이는 것
- 공익사업
 - 경제적 평등을 이루는 하나의 방법
 - 시민의 생활에 편익을 제공하는 각종 공익사업을 대폭 확대하자는 것
- 사회의 모든 결정과정에 시민의 민주적 참여 증진 강조

- 스웨덴의 복지제도가 사회복지국가의 모형에 가깝다고 주장

2) Esping- Andersen(1990)의 유형

■ 탈상품화 정도, 계층화 정도, 국가와 시장 및 가족의 상대적 역할관계의 세 가지 기준

(1) 자유주의 복지체제(the liberal welfare regime)

- 국가가 노동시장에서 배제된 사람들을 대상으로 국민최저수준의 복지급여를 제공
- 복지대상자 선정 시 가장 중요한 기준
 - 구제가치가 있는 빈민과 구제가치가 없는 빈민
 - ☞ 복지대상자의 근로유인 강화
- 시장 메커니즘의 기본적 역할 인정, 엄격한 선별주의 원칙이 적용
 - 오명이 수반
- 자산조사를 통한 공공부조 프로그램이 상대적으로 중시
- 기본 지향이 시장 의존적
 - 노동력의 탈상품화 효과는 최소화
 - 사회계층은 다원화, 불평등이 심하게 나타나고 계층 간에 대립적 관계 형성
- 미국, 캐나다, 호주, 뉴질랜드, 아일랜드, 영국

(2) 보수조합주의적 복지국가(corporatist welfare state)

- 복지대상자를 직업범주에 따라 구분
 - 국가는 직무경력을 쌓도록 교육과 직업훈련을 적극 지원
- 소득보장은 주로 사회보험에 크게 의존
- 소득보장 수준은 국민최저 이상
- 국가가 주된 복지제공자
- 자유주의적 복지국가의 관심인 시장의 효율성과 노동력의 상품화 문제는 덜 중요
- 교회의 역할이 큼
 - 전통적 가족의 기능을 유지하는 데 중점을 둠
- 사회보험에 의한 혜택은 시장에서의 계층과 지위에 따라 큰 차이
 - 따라서, 탈상품화의 효과에는 한계
- 프랑스, 독일, 이탈리아, 일본, 핀란드, 스위스

(3) 사회민주주의적 복지국가(the social democratic welfare state)

- 사회적 평등과 사회연대성의 제고를 위해 국가가 적극 개입
- 조세, 임금 격차 축소 정책, 각종 복지급여, 적극적인 노동시장 정책 등을 통해 소득의 평등과 생활수준의 향상 지향
- 복지급여는 보편주의원칙과 사회권을 통한 탈상품화 효과가 가장 큼
- 국가 대 시장, 노동계층 대 중산계층 사이의 갈등을 최소화
 - 최저수준 생활보장을 넘어 최고수준(중산층 수준) 평등을 추구
- 시장 기능은 공공부문의 기능에 따라 최소화되며 사회통합이 중요한 목표

- 노동조합이 잘 조직화
 - 노조 의견이 정책결정 과정에 적극 반영되는 정치시스템
- 국가가 아동, 노인 등에 직접적인 책임
 - 이를 여성의 노동시장 참여와 같은 노동정책과 적극적으로 연계
- 경제정책과 사회복지정책이 통합
 - 가장 대표적인 것이 완전 고용정책
- 완전 고용정책은 일할 권리와 소득보장의 권리를 밀접히 연결
- 오스트리아, 벨기에, 네델란드, 덴마크, 노르웨이, 스웨덴

■ Esping- Andersen이 복지국가 분류의 근거는 탈상품화점수

- 탈상품화(de-commodification)
 - 근로자가 자신의 노동력을 상품으로 시장에 내다 팔지 않고도 살 수 있는 정도
- 연금, 건강보험, 실업보험 등 3대 보험에 있어서
 - 평균임금에 대한 최저급여액의 비율,
 - 평균임금에 대한 평균급여액의 비율(소득대체율)
 - 급여 수급 자격요건(가입기간)
 - 전체 재원 중 수급자 부담의 비중
 - 전체 인구 중 실제 수급자의 비율

■ 논의

- 복지국가를 유형화하는데 사용되는 기준
- 복지국가가 시장경제에 얼마나 예측되어 있는가 하는 점
- 복지국가의 정책이 조합주의적으로 이루어지는가
 - 그렇지 않으면 분립 단편적으로 이루어지는가 하는 점
- 노동자 집단의 정치세력화 정도
- 복지정책과 경제정책이 얼마나 통합되어 있는가 하는 점
- 성차별 상황을 상정하지 않은 문제가 있다고 비난

3) Mishra(1984)의 유형

■ 조합주의에 입각한 통합적 복지국가만이 복지국가의 위기를 극복할 수 있는 진정한 대안이 될 수 있다고 주장

(1) 분화적 복지국가

- 사회복지와 경제는 구분되고 대립
- 경제에 나쁜 영향을 주는 사회복지는 제한되고 따라서 잔여적인 역할
- 미국, 영국 등 주로 영어권 국가들이 분화적 복지국가

(2) 통합적 복지국가

- 사회복지와 경제는 구분되지 않고 상호 의존적이고 상호 관련된 관계로 본다
- 사회복지정책과 경제정책의 밀접한 관계를 인정
- 집합적 책임을 강조

- 사회구성원들의 이익이 통합되는 복지정책의 형태를 추구
- 오스트리아, 스웨덴과 같은 국가들이 통합적 복지국가

3. 복지국가의 새로운 유형

1) 남유럽 복지모델

■ Leibfried(1992)의 유형

- 스칸디나비아형 복지국가
 - 시민권으로서의 사회보장을 목표로 함
 - 보편주의적 보장을 시도하여 다양한 사회적 위기들을 대비한 보장노력
 - 조세징수를 통한 복지재정운용과 매우 체계화된 조직운영이 특징
 - 노르웨이, 스웨덴, 핀란드, 덴마크
- 비스마르크형 제도적 복지국가
 - 임금 노동자의 소득유지를 목표로 함
 - 노동시장 참여자들을 위한 사회보험이 발달
 - 독일과 오스트리아
- 앵글로색슨 잔여주의적 복지국가
 - 보편주의적 복지국가를 추구하기보다 빈곤예방을 목표로 함
 - 모든 국민을 대상으로 하여 일반조세 납입을 통한 정액급여를 제공하는 국가
 - 영국, 오스트레일리아, 뉴질랜드, 미국
- 범라틴형 초보형태 복지국가
 - 전통적으로 가족이 복지에 있어 중요한 역할을 해온 중심의 나라들이 포함
 - 노령연금을 제외하고 유럽 다른 나라들에 비하여 보장수준이 낮음
 - 노동시장보호에 우선권을 두는 국가
 - 그리스, 스페인, 포르투갈, 이탈리아, 프랑스

■ Castles & Mitchell(1993)의 유형

- 자유주의적 복지국가
 - 낮은 수준의 사회비용지출과 평등정책을 거의 채택하지 않는 특징
 - 아일랜드, 일본, 스위스, 미국
- 보수주의적 복지국가
 - 높은 수준의 사회비용지출을 하는 긍정적 측면
 - 복지국가의 원리라고 할 수 있는 평등정책을 거의 채택하지 않는다는 특징
 - 과거 서독, 이탈리아, 네덜란드, 스웨덴
- 좌파패권주의적 복지국가
 - 높은 수준의 사회비용지출과 사회정책에서 높은 수준의 평등제도를 마련하려고 노력
 - 노르웨이, 덴마크, 벨기에

- 급진주의적 복지국가

- 세전 원천소득에서 균등분배를 지향하고 평등사회정책 채택하려 함
- 사회적 비용지출은 적음
- 오스트레일리아, 뉴질랜드, 영국

■ Bonoli(1997)의 유형

- 에스핑-앤더슨의 탈상품화의 수준분석을 통하여 복지구조와 수준에 대하여 복지국가를 분류하려 했던 것
 - 국가 간 복지 전달방식에서의 차이를 드러내지 못한다고 비판
- 베버리지형 보편적 일률수혜 복지국가와 비스마르크형 수입과 자기기여에 따른 수혜대상 판별 사회보험으로 크게 재구분하되 노르웨이형 복지국가와 남유럽형 복지국가로 4가지 모델로 구분하는 것이 적절하다고 소개
- 복지국가의 확장성(GDP 중 복지비가 차지하는 비율)과 복지국가의 재정충당방식(사회복지 재정수입 중 사회보험 보험료가 차지하는 비율)과 같은 단순한 계량적 지표 사용

- 영국(베버리지)형 복지국가

- 국가주도 조세를 통한 복지재정운용과 낮은 수준의 사회비용지출, GDP 대비 낮은 수준의 사회비용지출이 특징
- 영국, 아일랜드

- 대륙(비스마르크)형 복지국가

- 비스마르크가 제시한 바와 같이 기여를 통한 높은 수준의 사회비용지출
- GDP 대비 높은 수준의 사회비용지출이 특징
- 독일, 네덜란드, 프랑스, 벨기에

- 노르웨이(Nordic)형 복지국가

- 수혜자의 기여를 통하여 복지재정운용
- GDP 대비 높은 수준의 사회비용지출에서 특징
- 노르웨이, 스웨덴, 핀란드, 덴마크

- 남유럽(Southern)형 복지국가

- 비스마르크가 제시한 바와 같이 기여를 통하여 사회보험을 시도
- GDP 대비 낮은 수준의 사회비용지출
- 그리스, 스페인, 이탈리아, 스위스

■ Korpi & Palme(1998)의 유형

- 기초보장 복지국가

- 시민권 추구하지만 기여기반 복지수혜 편입과 수입에 따라 기여한 정액급여를 원칙
- 캐나다, 덴마크, 네덜란드, 뉴질랜드, 스위스, 아일랜드, 영국, 미국

- 조합형 복지국가
 - 직업군·근로 참여에 따른 복지수혜 편입
 - 수입관련 수혜원칙을 근간
 - 오스트리아, 벨기에, 프랑스, 독일, 이탈리아, 일본
- 망라형 복지국가
 - 시민권을 기초하되 노동시장참여 기반 복지수혜 편입
 - 정액수입기반 급여원칙
 - 핀란드, 노르웨이, 스웨덴
- 표적형 복지국가
 - 자산조사를 기반으로 한 복지수혜 자격획득을 원칙
 - 빈곤계층을 겨냥한 최저수준 수혜에서 특징
 - 오스트레일리아

2) 공산주의 이후 러시아·동유럽 복지국가유형

■ Fenger(2007)의 유형

- 보수조합주의 복지국가
 - 낮은 수준의 여성 노동참여율, 사회보험 재정방안으로 조세보다는 본인 부담을 원칙으로 함
 - 높은 수준의 실업률이 특징
 - ◆ 오스트리아, 벨기에, 프랑스, 독일, 그리스, 이탈리아, 네덜란드, 스페인
- 사회민주주의 복지국가
 - 높은 조세, 높은 수준의 소득분배, 높은 수준의 여성 노동참여
 - 낮은 수준의 유아사망율, 높은 기대수명, 시민 간 높은 신뢰도
 - 핀란드, 덴마크, 노르웨이, 스웨덴
- 자유주의 복지국가
 - 높은 수준의 정부공공지출
 - 높은 수준의 불평등, 사회보장 투자 저조
 - 뉴질랜드, 영국, 미국
- 구소련 이전 복지국가
 - 정부지출에 있어 보수조합주의와 비슷한 수준
 - 정부 보장프로그램은 서구유럽과 비슷
 - 사회적 상황이나 시민 신뢰도에 있어 서구사회와 많은 차이를 나타냄
 - 러시아, 벨로루시, 에스토니아, 라트비아, 리투아니아, 우크라이나

- 냉전 이후 유럽사회주의 복지국가
 - 유아사망률, 기대수명 수준 고려 시 사회복지 수준은 구소련국 유형과 유사
 - 경제성장과 인플레이션 상황, 사회복지수준이 구소련국 유형들에 비하여 양호
 - 평등사회를 지향적
 - 헝가리, 불가리아, 폴란드, 크로아티아, 체코, 슬로바키아
- 발전도상 복지국가
 - 높은 수준의 영아사망률, 낮은 수준의 기대수명, 기타 어려운 사회적 상황
 - 1~5타입 복지국가들에 비하여 상당히 낮은 복지수준
 - 루마니아, 몰도바, 그루지야
- Fenger(2007)의 사회복지수준
 - 보건의료, 교육, 사회복지지출(GDP대비), 사회보험료, 세율, 불평등, 여성의 노동참여, 경제성장, 인플레이션, 유아사망률, 기대수명, 실업 등을 점수화한 사회복지점수를 말함

복지국가 2 / 7주차 2차시

1. 동아시아 복지모델

1) 동아시아 복지모델의 특징

- 특징 : 경제제일주의(복지에 우선하는 경제), 유교사상, 가족주의임
- 경제제일주의 : 유교사상과 가족주의라는 유교문화에 발전 국가전략이 합쳐진 결과(유교문화+발전국가전략 = 경제제일주의)
- 발전 국가전략이 : 국가가 강력한 국가권력을 바탕으로 경제개발을 주도하고 사회복지를 경제성장의 전략으로 이용하는 것(한국, 대만, 일본, 싱가포르, 중국 등)

(1) Jones(1993)

- Esping-Andersen(1990)의 복지국가 유형이 동아시아 국가에는 맞지 않는다고 주장
- 특징
 - 경제제일주의(복지에 우선하는), 유교사상, 가족주의
 - ☞ 서구에는 없고 동양에만 있는 것 : 유교와 가족주의
 - 경제제일주의
 - ☞ 유교사상과 가족주의라는 유교문화에 발전 국가전략이 합쳐진 결과
 - ☞ 유교문화+발전국가전략 = 경제제일주의
 - 발전 국가전략
 - ☞ 국가가 강력한 국가권력을 바탕으로 경제개발을 주도하고 사회복지를 경제성장의 전략으로 이용하는 것
 - ☞ 한국, 대만, 일본, 싱가포르, 중국 등

(2) 유교문화의 영향

- 노인공경(효), 자기책임, 가족의 의무 등
 - 효(孝) 관념
 - ☞ 가족이 부모 부양을 전담하게 만들
 - 자기책임의식
 - ☞ 자신의 문제를 스스로 해결하지 못하고 타인의 도움을 받는 것을 수치로 여기게 했음
 - 가족의 의무 관념
 - ☞ 가장과 가족이 가족의 복지를 책임져야 한다는 가족주의를 낳음
 - ➔ 이런 관념은 자조(self - help)와 연결됨
 - ➔ 자조는 사회복지 권리 의식과는 정반대 위치
 - 정치에 미친 영향
 - ☞ 보수주의적 · 권위주의적 정치체제의 성립과 시민들을 이런 정치체제에 순치시키는 데 일조함

(3) 발전국가전략

- 국가가 강력한 국가권력을 바탕으로 경제개발을 주도하고 사회복지를 경제성장의 전략으로 이용하는 것
- 예) 공적연금, 보건의료, 교육(직업교육 포함)
 - 연금
 - ☞ 적립금을 경제개발의 자금으로 활용하기 위해 시행
 - 보건의료
 - ☞ 건강한 노동력을 유지하기 위해 시행
 - 교육
 - ☞ 기업에 필요한 인력을 양성하기 위해 시행
 - 사회복지
 - ☞ 정권의 정당성을 강화시키는데 유용함(Midgley, 1995)

(4) 발전국가전략에 의한 동아시아의 사회복지 특성(White, 1998)

- 정부는 적립방식의 사회보험을 선호함
 - 정부가 사회보장펀드를 직접 관리함
 - 사회보장펀드에 적립된 자금을 사회 인프라 건설비용으로 전용함
 - 사회보험이 지역 및 직업 집단별로 엄격히 분리 운영됨
 - 사회보험과 공공부조가 분리되어 있음
 - 시장의 사회복지 역할은 제한적임
- 유교문화와 발전국가전략은 사회개발보다 경제개발을 우선시하는 경제제일주의로 귀결
- 정부는 복지지출을 억제하기 위해 근로자복지를 기업의 직업복지로 전가하고 가족의 복지 역할을 강조(Ringen & Ngok, 2012)
 - 괄목할만한 경제성장을 이루었음에도 불구하고 사회복지 수준은 낮음
 - 사회적 덤핑정책(social dumping policies)
 - ☞ 경제성장에 비해 낮은 수준의 사회복지는 동아시아국가의 사회복지가 서구 복지국가에 비해 비용이 저렴하다는 사실을 의미함 (White & Goodman, 1990)

2) 중국

- 중국은 사회주의적 시장경제로 이행하여, 자본주의적 경제사회발전을 이룬 다른 국가들과는 많이 다름

(1) White(1998)의 논거

- 중국을 동아시아 복지모델에 포함시키는 논거 제시
 - 사회보험펀드를 경제발전을 위해 사용함
 - ☞ 국가의 역할은 직접적인 제공자에서 규제자로 변신했음
 - ➔ 그러나 국가는 사회보험펀드의 관리운영을 주도
 - ➔ 사회보험펀드의 돈을 지역경제개발 자금으로 활용

- 공공부조의 잔여적 역할
 - ☞ 공공부조의 재정규모가 매우 제한적, 수급자 수도 인구에 비해 매우 적음
- 사회복지에 대한 접근 방법이 실용주의적, 점진적(선부론)
 - ☞ 서구 복지국가를 무조건 모방하는 것이 아니라 중국의 실정에 맞는 복지국가 추구하며 사회복지 확대에 매우 신중하게 접근

(2) 반론

- 사회보험펀드를 경제발전을 위해 사용
 - 사회보험펀드를 경제발전을 위해 사용한다는 발전국가전략
 - 발전국가주의는 동아시아 복지모델의 특성을 기술하는 개념
 - ☞ 오히려 중국이 동아시아 복지모델에 속하는지 여부의 관건은 바로 이 발전국가전략에 있음
- 공공부조의 잔여적 성격은 거의 모든 나라에 공통된 것
 - 공공부조 제도 자체가 선별주의의 가장 큰 특징
- 실용적·점진적 접근이 중국만의 특징은 아님
 - 우리나라 의료보험과 국민연금을 대기업과 도시지역을 먼저 시행한 다음 점진적·단계적으로 중소기업과 농촌지역으로 확대
 - 독일, 영국, 미국 등 선진국도 사회보험을 시행가능 집단부터 시작
 - ☞ 산업근로자 ➡ 화이트칼라 ➡ 자영업자 순으로 확대 적용

(3) 중국은 발전국가인가?

- 덩샤오핑의 개혁개방 정책 이후
 - 선부론에 의거 경제발전을 최우선시하는 정책을 펼침
- 경제성장을 위해 사회복지를 도구로 사용한다는 것은 사실 아님
- ★ 양로연금 : 정부는 기업으로부터 연금의 관리운영을 넘겨받아 보험료로 재정을 충당하는 베버리지 방식의 양로보험 신설
 - 현재 양로보험펀드는 지방정부(시현정부, 성 정부)가 관리
 - ☞ 양로보험 펀드를 경제발전 자금으로 활용할 여유가 별로 없음
 - ☞ 대부분의 양로보험펀드가 재정에 애로를 겪고 있음
 - ☞ 시현정부도 머지않아 사회문제가 될 정도
 - ☞ 사회보험개혁으로 많은 조기퇴직자 발생
 - ☞ 연금수급연령이 상대적으로 낮아 연금수급자가 많음(남: 60세, 여: 55세)

(4) 경제제일주의가 완전한 것은 아님

- 경제발전에 자본을 투입해야 하기 때문
 - 사회복지를 부담스러워하고 경제성장의 짐으로 여김(Walker & Wong, 2009)
 - 중국정부는 공산당이 장악하고 있음
 - ☞ 주요 기간산업과 주요 기업이 국유기업임
 - ☞ 정부가 적극적으로 근로자 임금개선에 의지를 보이고 있음

☞ 사회복지 확충에도 앞장서고 있음

예) 양로보험과 의료보험의 전국 확대적용과 사회부조 수급자 수의 확대

➔ 경제성장의 후유증으로 대량실업 발생, 불평등 심화, 빈민 증가

➔ 사회복지를 정책의 후순위로 미루기 어려움(Ringen & Ngok, 2012)

• 자금 여유 없을 때

☞ 복지를 뒤로 미루고 경제를 최우선시함

• 자금 여유 있을 때

☞ 복지를 위해 자금을 사용하는데 주저하지 않음

➔ 공산당이 영도하는 정부의 정당성 강화가 중요

➔ 복지는 정당성확립에 반드시 필요한 사회안정에 매우 효과적이기 때문

• 선성장 후분배는 전략적 목표

☞ 최종목표 : 사회주의적 복지국가의 달성

• 사회주의 시장경제를 채택

☞ 근거는 공유제

☞ 기업의 소유권은 국가, 국유기업

(5) 보수적 복지체제 - 아시아 개발은행

- 국가가 사회복지 확대에 매우 신중하고 복지를 체제안정의 수단으로 이용

- 사회보장을 하되 최저생계비 수준을 넘지 않게 하고, 직업별로 사회보험을 나누고, 전통적인 국가 온정주의로 사회복지 여러 제도들을 포괄함

(6) 자유주의 성격도 있음

- 민간연금과 민간의료보험의 도입과 성장

(7) 분절된 자유주의 - 보수주의 하이브리드모델(Ringen & Ngok, 2012).

- 복지에의 열망과 실제에서 제한적이고 방어적

- 계획경제시기의 관대한 사회복지 혜택의 잔재와 개혁개방 이후의 자유주의적 복지시스템이 공존

예) 도시근로자 양로보험에서 기업이 보험료의 대부분을 부담하는 동시에 강제저축제도인 개인계정을 신설함

- 한계

• 하이브리드, 즉 과거와 현재의 혼합 이상도 이하도 아님

3) 홍콩

■ 홍콩시민의 가족주의 관념은 매우 강함

- 문제가 생기면 가족의 지원이 우선이

• 정부 지원은 마지막 대안

■ 홍콩의 견제제일주의는 세계적으로 유명

• 식민지 정부의 통치철학은 자유방임 (laissez - faire).

- 소수의 취약계층에 한정
 - 관대한 사회복지가 난민 유입을 억제할 것이란 우려도 사회복지 억제정책에 작용
- 홍콩총독
 - 상공업계와 파트너십 맺음
 - 확고한 자유방임시스템 구축
 - ☞ 경제발전 우선 정책으로 일관
- 정부 경제정책의 기본
 - 경제적 불간섭주의
 - 재정적 보수주의
- 사회보장제도의 도입을 최대한 억제하여 기업의 노동비용도 최소화시킴
 - 세계에서 가장 확실한 자유방임적 자본주의 실험이라고 함(Milton Friedman, 2010).
- 1970년대 이후의 급격한 경제발전과 1997년 홍콩반환으로 인한 사회변화
 - 홍콩을 동아시아복지모델의 하나로 분류하기 어려워짐
 - 유교적 가족주의 약화와 시민의식 강화
 - 정부의 사회복지 역할과 책임 확대 요구
 - 경제발전에 따른 삶의 양적·질적 개선, 시민사회의 성장과 발전, 시민의식의 강화, 시민권에 대한 인식의 변화, 시민들의 권리에 입각한 사회복지의 확대요구로 이어짐
- 가족주의 약화
- 가족의 복지 기능 약화
 - 사회복지 수요의 구조적·추세적 증가와 사회 복지정책의 확충 불가피성을 의미
- 사회복지의 확대는 1980년대 들어 가속화됨
 - 제조업 분야에서 많은 실업자 발생, 고용불안 가중, 빈민의 수 증가, 고령화 심화(65세 이상 노인인구 10% 초과), 전통적 유대감 약화
 - 사회복지부문의 국가 개입의 필요성 인식
 - 중국반환에 따른 민주화 요구 분출
 - 민간단체들이 압력단체로 힘을 발휘하기 시작
 - ☞ 결과적으로 정부의 공공지출이 증가
- 최저임금제 도입
- 홍콩특구기본법
- 세계에서 매우 특이한 사례 - 사회주의 체제이면서 기존의 자본주의체제를 유지
 - 민간복지 중시 사회보장 경시
 - 정부와 NGOs의 긴밀한 파트너십
 - 강력한 민간복지와 비공식적·가족복지
 - 민간이 운영하고 정부가 지원하는 관조민판
 - 정부보조금 중심의 사회복지사업 등

4) 일본

■ 복지국가 발전경로 특징

- 정당이 아니라 국가 관료제가 주도(국가론)
- 국가의 사회복지 역할의 상당부분을 기업과 가족이 대신함
 - 정부는 사회복지의 가족책임을 장려
 - 기업은 기업복지를 통해 종업원들의 복지를 책임짐

■ 1960년대에 이미 보편주의 연금과 의료보험을 달성

■ 복지비 지출규모

- 서구 복지국가에 비해서는 작지만 동아시아 국가에 비해서는 현저히 많음
 - 한국, 대만의 사회보장지출은 10%
 - 일본은 18%

■ 사회복지정책의 확장과 축소를 오감

- 확장의 이유
 - 가족주의의 후퇴
 - 산업화, 핵가족화로 가족의 노인부양기능 저하, 여성들의 노동시장 진출로 자녀부양기능도 약화
 - ☞ 정부가 노인복지와 보육정책과 같은 사회서비스를 통해 떠안음
- 후퇴의 이유
 - 후기 산업사회와 글로벌화와 관계됨
 - 글로벌 경기후퇴와 일본의 장기 침체로 정부의 경제적 역량이 현저히 감소
 - ☞ 사회복지부문의 축소 불가피
 - ☞ 관대한 기업복지도 경기후퇴로 축소됨
 - ➔ 단 사회복지의 축소가 매우 완만하게 진행

■ 고령화 심화

- 65세 이상 노인인구 비율 25%
- 공적연금 적자와 의료보험 적자
 - 사회보장비지출 상승은 피할 수 없는 부담임

5) 동아시아 복지모델의 한계

■ 동아시아 복지모델은 이행기에 맞는 것

- 항구적인 것이 아니라 경제발전의 초기, 경제 도약기에 나타나는 한시적 현상

■ 가족주의는 유교적 전통을 공유하는 동아시아 국가만의 전유물은 아님

- 남유럽국가인 이탈리아, 스페인, 그리스 등에는 가정이 가족의 생계와 복지를 책임져야 한다는 가족주의 전통이 강하게 남아있음

■ 동아시아인의 의식에 영향을 준 것은 유교만이 아니라 법가(法家)와 도가(道家)도 있음

- 법가와 도가는 유교와 마찬가지로 사회복지에 부정적

- 경제제일주의가 동아시아 국가의 공통점이나 동아시아 국가에서만 나타나는 것은 아님
 - 오일쇼크 후 서구복지 국가가 신자유주의 아래 체계적으로 후퇴
 - 서구 복지국가도 복지와 경제가 대립할 때 기꺼이 복지를 포기함
- 동아시아 국가 내에서도 상당한 편차 존재함
 - 동아시아 국가의 사회복지정책을 하나의 모델로 범주화할 수 없다(Godement, 2000)

2. 스칸디나비아 복지국가

- 스칸디나비아(노르딕 국가)의 사회복지정책
 - 진보성과 관대함 때문에 전 세계 사회복지의 절정(pinnacle),
 - 복지국가의 최고 단계로 평가
 - 복지국가의 이상형(ideal type)으로 평가
- 비스마르크 사회복지정책과 상당한 차이점을 보임
 - 스칸디나비아와 비스마르크 사회복지정책

	스칸디나비아 사회복지정책	비스마르크 사회복지정책
직업	직업불문	직업주의
대상자	모든 시민 대상	블루칼라, 화이트칼라, 각 자영업자 집단별로 분리
재정	조세에 의존 (정부와 사용자만 부담)	사회보험방식 (자본과 노동이 부담)
급여	평등한 정액 급여	각출료에 따라
기타	보편주의적, 평등주의적, 연대성 중시	보수주의 - 독일 자유주의적 - 영국

- 1950년대 이후 농민들보다는 도시노동자들의 입장이 더 큰 비중 차지
 - 보편주의에서 탈피하여 비스마르크 사회보험을 닮아갈 수밖에 없었음
 - 예) 스웨덴의 소득비례연금(1958)
 - 피용자만 대상(자영업자는 임의 가입)
 - 급여를 소득에 연계시킴
 - 적용대상에 농민을 제외시킴
 - ☞ 농민 반발
- (1) 스웨덴 모델
 - 자본과 노동 간의 역사적 대타협인 1938년의 '살프요바덴 기본 협정'에 기원
 - 협정의 핵심
 - ☞ 생산 관련 결정은 자본가에게 일임
 - ☞ 정책 결정 환경은 국가와 노조가 강력하게 통제하는 체제
 - 생산환경에 대한 통제
 - 체협상을 통한 실질임금의 보장과 완전고용 및 소득재분배를 지향하는 사회복지정책

수용

- 케인즈주의적 경제사회 정책에 대한 노동과 자본의 합의정신
- 제2차 세계대전 후의 높은 수준의 복지국가를 가져오는 데 결정적 영향끼침
- 렌 - 메이드네르 모델(Rehn - Meidner Model, 1951)
 - 핵심
 - ☞ 수요와 공급을 보다 포괄적으로 관리하는 것
 - 중심 골자
 - ☞ 제한적 재정정책
 - ➔ 수익성이 현저히 낮은 한계기업의 도태 인정
 - ☞ 동일노동 · 동일임금정책
 - ➔ 고임금 기업의 임금상승을 억제
 - ☞ 적극적 노동시장정책
 - ➔ 통상적인 실업정책 이외에 직업훈련과 재훈련에 대한 정부보조나 노동자의 이동성 증대를 통한 일자리 보장 등을 포함
 - ☞ 높은 수준의 사회복지정책이 골자
 - ➔ 임금억제 대신 보장
 - 효과
 - ☞ 임금억제와 이윤율 압박을 추구함으로써 케인즈주의 경제정책의 고질 문제점인 인플레이를 방지
 - ☞ 동시에 기업혁신과 생산성 증대를 강제하는 효과
 - ➔ 즉, 성장 · 고용 · 복지를 동시에 달성
- (2) 스웨덴 복지국가는 영국식 '요람에서 무덤까지'를 뛰어넘어 '태내에서 천국까지'의 수준 높고 관대한 복지국가를 자랑할 수 있음

3. 복지국가와 코포타리즘

1) 코포타리즘(corporatism)이란

- 다원주의의 변종
- 거대한 노조가 출현
 - 사용자와 대등한 수준에서 임금 · 근로조건 등 노사 간의 주요 현안을 협상하고 정주가 이를 중재
- 정부와 노사간의 현안인 물가와 복지 등의 문제를 상의 · 결정하는 삼자협동주의가 정착된 제2차 세계대전 이후 서구사회의 특징
- 삼자협동조합의 양당사자인 노조와 자본가 단체
 - 다원주의에서 말하는 평범한 압력 집단에서 '통치기구'로 변화된 거대한 힘을 가진 조직
- 이들 기구는 예외적인 권력을 보유하면서 그들 자신의 회원들을 자체적으로 통제
 - 대중 소요사태를 최소화할 수 있었음

2) 뒤르켕과 뒤팽의 직능조합(직능단체)론

- 전국적으로 조직됨
- 기능적으로 분리됨
- 민주적인 대표성을 가짐
- 자율적임
- 회원가입
 - 강제적
- 중앙의 권위에 의해 조합원들의 우선순위 결정
- 법에 의해 설립된 조직체
- 직능조합들이 국가의 기초가 되어 자본주의의 각종 병폐를 시정할 수 있다고 믿음

3) 코포라티즘에 대한 논의

- 코포라티즘
 - 유럽 각국이 정치적 혼란을 겪었던 전간 기간에 정치적 혼란의 극복방법으로 활발히 논의
 - 특히 루마니아, 이탈리아, 독일 등지에서 후진상태를 벗어나기 위한 전략으로 코포라티즘이 제시
 - 코포라티즘을 계급투쟁, 상업주의, 물질주의의 폐해를 해결할 수 있는 유일한 방법으로 믿는 사람들은 국가질서를 직능조합질서로 등치 시켜야 한다고 주장
 - 예) 위계질서의 저변에 근로자들의 조합을 두고, 그 위에 장인과 예술가들의 조합, 경제적 리더십의 조합(경제단체), 정상에 정치적 리더십의 조합(정치단체)을 위치시켜야 한다는 것
 - 이들의 이런 관념은 파시즘으로 연결됨
 - 코포라티즘의 논의
 - 1970년대 서유럽 각국에 복지국가가 확대되면서 재개

4) 사회(social) 코포라티즘과 국가(state) 코포라티즘으로 대별

- 사회(social) 코포라티즘
 - 정부·노동·자본이 물가와 복지 등 주요 현안을 상의, 결정하는 삼자협동주의(tripartism)가 핵심
 - 복지국가 확대의 주요한 요인
 - 노동조합의 힘이 강할 때 나타남
 - 코포라티즘이 활성화되면 의회가 무력화됨
- 국가(state) 코포라티즘
 - 이익단체들이 국가에 종속
 - 권위주의적 권력(파시즘)에 의해 강제 운영

5) 코포라티즘의 유형

학자	유형	내용
Schmitter	국가 코포라티즘	이익단체들이 국가에 종속되고, 위로부터의 권위적 권력에 의해 강제적으로 운영(파시즘)
	사회 코포라티즘	국가로부터 이익단체의 자율성 보장, 아래로부터의 진화발전이 특징(민주적 복지국가)
Forder 등	고전적 코포라티즘	사회를 여러 직능단체들의 집합체로 간주하여, 의회에 대해 부정적. 중세의 길드 사회주의가 대표적. 이탈리아 파시즘의 기원
	19세기 코포라티즘	새로이 부상하는 노동자계급의 힘을 억제하기 위해 등장. 자본주의체제가 제대로 작동하지 않을 때 국가가 나서서 사회단체들을 조직하여 사회안정을 기함. 시장을 통한 지배라는 정통적인 방법이 통하지 않을 때 일시적으로 나타남(비스마르크 사회입법)
	계약 코포라티즘	자유민주주의 사회의 코포라티즘으로서 현대의 복지국가가 전형적. 자본가와 노동단체는 자율성을 건지. 산자협동주의라 하여 국가, 노동, 자본의 대표가 참여. 임금·물가·복지 등 각 계급들의 핵심적 관심사를 절충·타협·결정하는 매커니즘으로 작동
Wilensky	분절된 코포라티즘	미국, 영국, 스위스, 정책결정과정에서 기업가단체가 기득권을 유지하는데 매달려 있고, 편협한 이해관계에만 매달림. 국가적인 과제를 놓고 협상하고 타협할 여지가 별로 없음
	노동자계급의 완전한 참여 없는 코포라티즘	일본, 프랑스, 스위스, 정책결정과정에서 기업가단체가 우월한 지위를 가짐. 경제여건이 악화되면 노동을 배제하고, 대중들의 사회적 평등요구를 억압하는 권위주의 통제로 대응
	민주적 코포라티즘	네덜란드, 벨기에, 스웨덴, 노르웨이, 오스트리아, 독일 등. 조직력이 강하고 중앙집권화된 노동, 고용주, 전문직 조직과 정부가 경제성장, 물가, 임금, 조세, 실업 및 사회복지정책과 같은 주요 과제를 협의·결정

6) 코포라티즘의 논의에서 유념할 것

■ 지배층 내에서 코포라티즘 정책

- 즉 일정한 양보정책을 거론할 때는 사회적 상황이 매우 혼란스럽고 노동자들이 정당을 만들거나 노동조합을 결성하여 그 세력을 강화시키는 국면이라는 점

■ 자본가와 노동자 간의 세력관계에 균열이 와서 기존의 억압적인 노동통제전략을 고집할 경우

- 더 큰 파국이 올지도 모르는 상황에서 그렇게 한다는 것

■ 미국의 1910년대와 1930년대 초가 그랬음

- 제2차 세계대전 직후의 서유럽이 그랬음

■ 미국이나 서유럽의 코포라티즘

- 전체자본가와 전체 노동자 간이 아니라 여유있는 대기업과 보수적인 조직노동자 대표들 간의 결탁 또는 담합에 의해 대기업 숙련노동자들의 상대적 고임금과 그 반대급부인 대기업 내에서의 산업평화로 나타난다는 점

■ 미국의 경우

- 실제로 노동자들에게 주어진 양보는 아주 사소한 것에 불과
 - 서유럽에 비해 아주 후진적인 미국의 사회보장제도의 수준

■ 코포라티즘의 목적

- 자본가들의 상당한 양보를 통해 노동자의 생활을 개선해주고 대기업이 보수적 노동조합과 협력하는 것을 정당화하는 데 있음(Weinstein)

사회사상과 사회복지정책 1 / 9주차 1차시

1. 페이비언 사회주의

■ 네 가지 사회복지사상의 특징

	자본주의에 긍정적 (Pro - Capitalism)	사회주의를 지향 (Anti - Capitalism)
사회복지정책에 대해 긍정적 (Pro - Welfare)	국가개입주의 (케인스주의)	페이비언 사회주의
사회복지정책에 대해 부정적 (Anti - Welfare)	신자유주의 (자유방임주의)	마르크스주의

1) 기원

■ 페이비언 사회주의(Fabian socialism)

- 영국의 독특한 실용주의적 · 점진적 사회주의
- 1884년 설립된 영국페이비언 협회에 기원

2) 주도한 인물

■ 버나드 쇼, 시드니와 비어트리스 웹 부부, 토니 등

- 노동당의 기본 노선
- 제2차 세계대전 후 노동당의 복지국가 건설에 가장 유력한 이념

3) 개요

■ 국가

- 사회적 선을 추구하고 달성하는 데 매우 긍정적인 역할을 수행한다고 믿음

■ 자본주의

- 수정의 대상이 아니라 극복의 대상

■ 프롤레타리아트 독재와 계급혁명 부정, 평화적(입헌적), 점진적 방법으로 사회주의 지향

■ 계급전쟁보다는 윤리와 공리주의를 더 중시

■ 평등, 자유, 우애, 그리고 민주주의와 인도주의 같은 프랑스 혁명 이후 등장한 시민사회의 기본가치를 신봉

- 민주주의

- 평등과 자유의 소산

- 인도주의는 평등과 우애의 소산

- 평등을 강조

- 평등이란 사실상 모든 사회주의 원칙 중에서 가장 윤리적 영감이 되어왔음

- 평등주의 없는 곳에 사회주의란 없다고 단언

■ 사회통합을 중시

■ 사회경제적 불평등에 뿌리를 둔 계급갈등은 사회통합의 가장 큰 적

- 불평등은 사회통합을 위해 완화되어야 함
- 불평등은 비효율을 초래
 - 이유
 - ☞ 자유시장체제는 요구가 없는 수요에 응함으로써 불필요한 생산 초래
 - ☞ 지배계급이 세습적이고 자기영속적이 되고, 재능 있는 자의 지위상승을 막아 능력의 낭비를 가져오기 때문
- 불평등은 사회정의 이념에 손상을 줌
 - 이유
 - ☞ 교육기회의 불평등이 아동의 자연적 재능에 따라 자신의 사회적 지위를 결정하는 자연권을 파괴
 - ☞ 불평등 자체가 비도덕적 보상과 특권체제의 산물(우연의 출생과 가문의 산물)
 - 한 집단이 다른 집단에게 거대한 권력을 행사

■ 사회주의자에게 있어서 평등은 기회의 평등 이상을 의미

- 토니
 - 기회의 평등이란 고상하지만 실현이 희박한 하나의 허구에 불과함
 - 기회의 평등은 무능력의 해소와 능력의 창출에 좌우됨
 - 어떤 자는 환경의 혜택을 크게 받는 반면, 어떤 자는 오히려 환경에 의해 자신의 능력을 삭감당하기 때문에
- 크로슬랜드
 - 기회의 평등이 사회주의자 입장에서 보면 충분한 것은 아님
- 소득 평등을 원했던 것은 아님
- 모든 사람을 위한 합당한 대책이 마련될 때 특별한 책임은 특별하게 보상받아야 하는 것은 당연함
- 소득의 평등을 기하기 위한 조치가 자유주의사회에 있을 수 없는 어떤 규제(공산주의)를 필요로 할지 모른다고 봄
- 소득의 평등보다 부의 평등을 주장. 부의 불평등은 불공평함
 - 이유
 - ☞ 불평등이 노력이 아닌 상속된 재산으로부터 발생하거나
 - ☞ 능력의 차이보다는 기회의 차이를 반영하거나
 - ☞ 조세제도에 의해서 불평등하게 취급되는 경우
 - ☞ 특히 세습으로부터 생기는 불평등은 가장 비난받아야 함

■ 자유를 신봉

- 자유주의자들의 자유와 달리 정부의 적극적인 활동의 결과
 - 법, 경제정책, 사회복지정책, 재정정책을 통해 개인의 자유는 신장
 - 자유는 평등에 달려있음
 - 권력의 불평등이 존재하는 한 자유는 기대할 수 없음

■ 우애를 강조

- 경쟁보다는 협동, 권리보다는 의무, 개인의 요구보다는 공동체의 선, 자조(self-help)보다는 이타심을 더 중시
 - 사회주의의 정수(토니)
 - ☞ 출세의 관념으로부터 봉사의 관념으로 대치
 - ☞ 「증여관계(The Gift Relationship), Titmuss」의 주제가 이타주의와 자신도 모르는 타인에 대한 무조건적 증여임

■ 복지국가주의

- 복지국가에 대하여 열렬한 찬성과 지지 표명
- 점진주의와 침투를 통해 자본주의 국가를 개혁시킬 수 있다고 봄
 - 복지국가는 이러한 접근의 결실
 - 복지국가의 전통
 - ☞ 영국의 노동당 정책 중 가장 깊숙이 깔려있는 정강

4) 복지국가관 - 실용주의

■ 복지국가

- 실제문제에 대한 논리적 반응
- 산업화, 도시화, 기술변동, 민주주의의 산물

■ 복지국가의 과도한 재정지출을 비난하는 자들에 대하여 이들은 복지국가란 산업사회의 문제와 욕구에 대한 실용적인 대응책이라고 응수

■ 사회적 지출의 경제성장에 대한 기여를 중시

- 복지란 소비가 아니라 투자
 - 예) 실업급여와 부가급여 - 기술과 산업의 변화에 대한 대응책

■ 사회복지정책의 기능(Titmuss)

- 사회통합 → 중심사상
- 공동체 의식의 강화
- 이타주의의식의 유지

■ 재분배

- 사회복지정책을 통한 재분배 효과 강조
 - 효과는 그 크기보다 아주 사소하고 예상치 못한 결과가 중요
- 사회를 분열시키는 가장 파괴적인 무능력과 추악한 특권을 분쇄
- 노동의 대가인 화폐임금과 함께 모든 시민들이 평등하게 사회적 임금을 향유할 수 있게 보장
- 경제성장은 무상교육을 통한 교육기회의 재분배 필요
- 다양한 형태의 사회복지 재분배 필요
 - 청년에서 노인으로
 - 직업인에서 실업자로
 - 건강한 자에서 환자로
 - 자녀가 없는 부부에서 자녀가 있는 가족으로

5) 한계와 위험에 대한 비판

- 현실의 복지국가는 미흡한 것으로 비침
- 복지국가의 목표는 열렬히 지지하였으나 그 한계와 위험에 대해서는 엄격하게 비판
 - 현실의 복지국가가 시민의 권리 확립보다 경제성장의 특별한 예측물로 전략
 - 경제적 특권의 뿌리를 손대지 못함
 - 부·소득·가회의 재분배를 이루지 못했다는 비판

6) 페이비언 사회주의의 한계

- 이들의 비판은 모두 기술적인 것
- 사회복지정책의 효과를 측정하기 위한 연장이 결여
- 목적이 불분명
- 조정이 불충분
- 문제는 낮은 경제성장률에 있다는 주장
 - 복지윤리와 자본주의적 가치 간에는 근본적인 갈등이 없다는 것을 뜻함
- 페이비언 사회주의자들에게 복지국가
 - 사회주의를 향한 불안정한 타협
 - 디딤돌

2. 케인스주의와 국가개입주의

1) 케인스 경제이론

- 1929년의 세계적인 대공황 이후 20세기 내내 경제학자, 정치인, 공공정책수립자의 사고에 영향

2) 케인스의 경제관념

- 자본주의 경제는 국가가 적절히 개입해야만 그 건강성을 유지
- 제2차 세계대전 후의 복지국가에 대한 이론적 기반
- 복지국가에 대한 정치적 지지를 이끌어내는 데 결정적 역할
- 실업, 저축, 이자, 불평등에 대하여 고전파 경제학과 전혀 다른 생각

(1) 실업

- 고전파

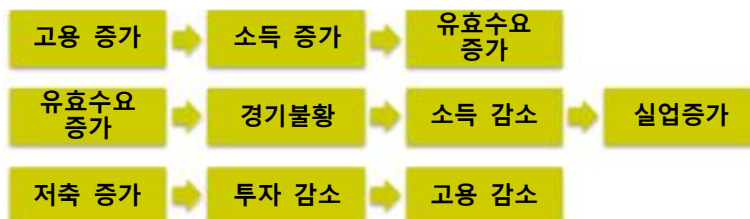
- 기업주와 노동자 사이의 임금계약에 좌우
- 개별노동자의 요구 임금수준이 높으면 고용주는 고용 거부
☞ 실업률 높아짐

- 케인스

- 유효수요(투자 + 소비)에 좌우
- 총 고용은 총수요에 좌우
☞ 고용 증가 → 소득 증가 → 소비행위(유효수요) 증가
☞ 유효수요 감소 → 경기불황 → 소득 감소 → 실업증가

(2) 저축

- 실질소득의 향상은 소비를 촉진함
- 소비의 증가율은 항상 소득의 증가율보다 낮다는데 문제가 있음
- 소득의 일부가 저축의 형태로 '퇴장'되기 때문
- 고전파
 - 저축 증가 → 이자율 인하 → 투자 촉진
- 케인스
 - 저축 증가 → 투자 감소 → 고용 감소
 - 고전파가 말한 저축이란 '퇴장'
 - 퇴장은 투자를 증가시키는 게 아니라 실업을 증가시킴
- 케인스의 경제이론 : 고용, 유효수요, 소득, 경기, 투자의 관계



(3) 개인들의 '유동성 선호'가

- 투자 감소와 대량실업 증대와 같은 반사회적 결과를 가져올 것이라고 확신
 - 1929년 대공황으로 증명
 - 일정한 고용수준을 유지하기 위해서는 이 간격을 줄이기 위한 국가정책, 즉 실질적인 투자증가를 위한 정책이 반드시 필요
 - ☞ 자유방임주의에 대한 완전한 부정

(4) 부와 불평등을 부정적으로 봄

- 불평등
 - 도덕적으로서가 아니라 경제적으로 국가에 큰 해악이 되는 문제
 - 이유
 - ☞ 부유층이 소비하고 남은 부분인 저축을 증가시킴 → 소비감소 → 투자 감소 → 실업증가
- 자본주의는 현명하게 관리된다면 가장 능률적인 체제
 - 관리되어야 할 존재
- 소득 불평등이 새로운 부 창출의 장애물
 - 고전파의 관념인 부의 축적이 소득의 잉여에서 나오는 저축에 의존한다는 것과 다른 견해

(5) 케인스 이론을 사회민주주의자들의 이론적 무기로 사용

- 저축 증대가 오히려 경제발전의 정체와 실업을 야기함
- 일국보수주의(one nation conservatism)를 신봉하는 보수당 주류도 수용
 - 사회적 약자를 위한 국가의 사회복지 활동의 확대를 정당화함

(6) 인플레이와 디플레이를 모두 반대

- 인플레이
 - 비교적 해악이 덜하다고 생각함
 - 화폐가치의 하락은 과거에 축적된 부(은행 예금 등)의 가치를 하락시키고 항상 새로운 투자를 자극하기 때문
- 디플레이
 - 화폐가치의 상승은 금리생활자에게만 유리할 뿐 사회 전체의 복지를 위협

3) 고용증진을 위한 국가정책

- 사회의 소비성향을 증대시키기 위한 누진과세, 민간투자의 부족을 채우기 위한 공공투자, 화폐공급을 통제하고 이자율을 인하시키기 위한 화폐당국 등
- 사회복지정책과 직접 관련된 것이 소득재분배정책
- 사회보장
 - 소득재분배를 기하기 위한 가장 대표적인 제도

- 유효수요를 증대시키고, 그 수준을 유지하는데 매우 효과적인 국가정책
 - ☞ 복지국가를 '경제학적으로' 정당화하는 근거
 - ☞ 보수적인 사람도 사회복지정책을 사회주의가 아닌 자본주의를 강화시키는 제도로 수용하게 됨

4) 국가개입주의(소극적 집합주의) - 실용주의적 입장

- 자유주의와 같이 자유, 개인주의, 경쟁적 사기업에 대한 신념을 신봉함
- 자본주의의 자기규제적이지 못한 결함을 직시함
- 이의 해결을 위해 일정한 수준에서의 국가개입이 불가피하다는 입장
 - 베버리지, 깬브레이스 등이 속함
- 자본주의는 최선의 경제체제임은 분명하나 근본적인 것은 아니고 수정될 수 있음
 - 실용주의
 - 강력한 인도주의에서 나옴
 - 실업, 질병, 슬픔, 무지 등 인간의 고통에 대한 인간적인 사랑
 - 소극적 집합주의
 - 국가관의 핵심
 - ☞ 국가의 이성적인 활동을 신뢰
 - 자유방임주의를 배격
 - ☞ 이성적 사고와 계획에 의해서 문제가 해결된다고 믿음
 - 국가는 공공의 이익에 관심을 두어 당면한 문제에 대해 독자적인 견해를 가질 수 있는 조직체
 - 복지를 위한 국가의 역할
 - 실용주의적 입장. 제거할 수 있는 병폐를 제거
 - 문제에 대해 조장적이기 보다는 반응적
 - 문제중심적
 - 사기업에 의해 적절히 공급되지 않는 것을 공급함
 - ☞ 저소득층이나 소득상실로 인한 결핍을 제거
 - 풍요로 인해 생겨난 문제(환경문제)에 공적서비스 제공
 - 최저수준 보장 → 사회보험
- 베버리지
 - 국가가 최저수준 이상을 제공하는 것은 절대 정부의 책무가 아님
 - 개인이 돈을 자신에게 최선이라고 생각하는데 사용하는 자유의 침해

5) 베버리지의 사회보험

- 자산조사 없이 급여를 제공할 수 있음
- 수혜자(피보험자)에게 일정한 부담을 지움
 - 검약정신을 장려
- 일

■ 정한 책임의식을 조장할 수 있는 적절한 방법

■ 사회보험과 일반보험의 관계는 보완적

- 사회보험

• 최저수준 보장

- 일반보험

• 개인의 능력과 자유에 따라 생존선 이상을 보장

6) 깰브레이스의 복제에 대한 입장

■ 철저히 실용적

■ 국가 개입은 원칙적인 문제가 아님

- 다른 형태의 대책이 실패하여 국가의 정책이 불가피한 경우에 한함

예) 재취업한 어머니를 위한 아동복지정책

풍요가 가져다준 위험 대책 - 비만, 간경화, 알코올 피해, 폐암, 심장병 등

■ 자본주의 국가가 사회경제생활에 간여 시 대체로 독점대기업 등 강자를 위한 정책에는 우호적, 약자를 위한 사회복지정책에는 매우 인색함을 지적하고 비판함

7) 케인스주의의 쇠퇴

■ 1929년 대공황 이후 1973년과 1979년의 오일쇼크로 인한 스태그플레이션으로 무너짐

- 석유파동은 불황과 인플레이션을 동시에 발생시킴

• 신자유주의적인 통화주의 경제학이 힘을 얻음

■ 통화주의 이론

- 실업률이 높은 상황에서 인플레이션이 발생하면, 장래의 예상 인플레이션도 뒤따라 상승하게 됨

- 재정·금융정책에 의한 긴축으로 이것을 억제하여 현재의 인플레이션을 떨어뜨려도 예상 인플레이션이 그 뒤를 따르기 때문에 안정되기까지는 높은 인플레이션이 공존하는 스태그플레이션이 됨

- 신자유주의자들은 스태그플레이션의 극복을 위해서는 케인스주의 경제사회정책을 포기하고, 화폐공급을 억제하여 경제의 자율성을 회복시키는 방법밖에 없다고 봄

• 대처의 등장과 함께 케인스주의는 통화주의로 대체됨

사회사상과 사회복지정책 2 / 9주차 2차시

1. 신자유주의(반집합주의)

- 하이에크(F. A. Hayek), 프리드만(M. Friedman), 포웰(E. Powell)
- 자유방임적 · 반복지적 사상
- 국가의 사회복지정책
 - 국민들을 국가에 예속시키고 시민적 자유를 박탈한다는 것
- 자본주의 시장 신봉
 - 시장은 억압의 원천인 정치적 권위와 강제력의 제동장치, 자유로운 경쟁, 수요와 공급, 이윤, 자유로운 임금교섭 등과 같은 시장의 힘은 사회적 평등의 신장에도 기여
- 국가 혐오
 - 이유
 - 시민의 사회생활에 개입하는 국가의 사회복지정책이 사회적 분열 가져옴
 - 자원낭비적, 경제적 비효율을 조장
 - 개인의 자유 억압
- 사회적 분열
 - 사회적 욕구를 하나의 권리로 인정함
 - 잠재적인 수혜자층과 재정을 부담하는 사람들 사이에 적대감 조성
- 자원낭비
 - 사회복지정책에 필요한 자원은 한정, 수요는 무한함
 - 무상의 사회복지정책
 - 가수요를 조장
 - 수혜자의 자존심을 손상
 - 서비스의 질을 하락시킴
- 비효율
 - 국가의 사회복지정책 비용이 시장의 이윤과 가격 매커니즘의 효율성을 따라잡을 수 없음
- 전제와 독재의 초래
 - 집합주의적 계획은 개인의 자유를 억압하는 전체주의를 가져오고
 - 그 형태는 파시즘, 사회주의, 공산주의 등으로 나타남

1) 프리드만의 입장

- 시장을 통해 조정될 수 있거나 매우 큰 비용이 소요되어 정치적인 경로를 통하면 더욱 바람직한 영역 제시

(1) 규칙 제정자 또는 심판

- 규칙의 제정은 자유사회에서 정부의 기본적인 역할
- 규칙에 따라 집단 간의 견해차를 조정함
- 게임에 불응하려는 자들을 규칙에 순종시킴

(2) 자발적인 교환의 비용이 너무 들거나 불가능한 경우

- 시장의 불완전성으로 인한 독점
 - 기술적 독점
 - 예) 전화나 우편
- 이웃효과
 - 예) 공장폐수로 인한 피해발생 시 국가 보상, 공원이나 도로
- 자신의 행동을 책임질 수 없는 사람에 대한 온정주의
 - 예) 심한 정신질환자와 정신 장애인

2) 교육의 경우

- 취학아동 수가 적어 민간이 활동하기 곤란한 벽촌지역에만 정부가 지원하고 나머지는 모두민간에 위임

3) 빈민구제의 불가피성

- 최저수준 이하로 인정
- 자산조사 수반

4) 사회보험

- 사회보험은 사회입법을 위한 트로이의 목마 역할을 함
- 사회보험의 강제성은 관료제를 가져왔음
- 더욱 많은 사람들을 국가에 종속시켰음
- 더욱 많은 국가의 보호를 원하게 만들어 사회주의로 가는 길을 포장함

5) 국민보건서비스(NHS)

- 국민의 부담을 증가, 서비스의 질 하락, 청장년층보다 노인의 생명 연장과 고통완화에 주력함
 - 경제적으로 비능률적임
 - 의사들은 국가에 예속시킴
- 국가의료체계의 비능률에 대하여 하이에크는 냉소적으로 비판

“완전한 노동력을 가진 자의 질병부터 빨리 치유해야만 하고, 무능력의 위험에서 구출시켜야만 모든 사람에게 이로울 것이다. ~ 모든 병원시설을 회복 가능성이 희박한 사람들이 차지하고 있기 때문이다.”

6) 대처리즘

- 신자유주의가 정치적으로 가장 분명하게 표현된 것
- 1979년 보수당 집권으로 출현, 미국의 레이거노믹스와 함께 전 세계를 신자유주의 이념으로 물들임
- 보수당의 이념
 - 일국 보수주의(토리 집합주의)
 - 사회복지에 대한 국가의 책임 강조
 - ☞ 국민의 상태를 정치의 중심과제로 삼아야 한다고 주장
 - ☞ 국민복지의 정당이 되어야 함
 - ➔ 상호책임 강조
 - ☞ 온정주의적 엘리트 지배는 정당하고 공정한 것이라 확신
 - ☞ 선거(강령)보다 정부의 권위를 중시
 - ☞ 인민·계급의 이익보다 국익을 중시
 - ➔ 대처는 겁쟁이, 근성이 부족한 사람이라고 경멸
 - 자유주의(신우파)
 - 자유시장과 경쟁을 중시하는 시장자유주의
 - 자유시장경제의 복권과 강한 국가의 구축을 모도
 - 자유방임적 정치경제학을 되살림
 - 자유시장경제의 재확립과 시장기준의 확대적용
 - ☞ 사회제도의 권위, 국내질서 및 국가안보의 중요성 강조
- 대처리즘 요약
 - 정부는 사회적 선을 지속시키는 데는 그 능력에 한계가 있지음
 - 사회적으로 해로운 것을 행사하는 데는 큰 힘을 발휘함
 - 개인의 책임이 중요하고, 선과 악은 존재함
 - 국가의 가장 중요한 임무
 - 법과 질서의 유지와 국방에 있음
 - 국민들은 자신의 문제를 스스로 해결해야 함
 - 정부에 미루어서는 안 됨
 - 경제성장 없는 공공지출 증대
 - 세금부담을 증대시킴
 - 선택의 자유를 축소할 뿐임
 - 시장
 - 경제성장과 자유선택을 촉진
 - 개인의 자유를 수호하는 가장 좋은 수단임

- 한 부분의 지출 증가는 다른 부분의 지출 감소를 가져옴
 - 그렇지 않으려면 부채 증가와 인플레이가 불가피함
 - 비용은 납세자가 부담해야 함
 - 납세자의 상당수는 그 수혜자보다 가난할 수 없음

■ - 정부개입

- 사회변화에 대한 사회의 적응능력을 저하시킴
 - ☞ 비생산적임
- “제대로” 된 대책
 - ☞ 사회적 약자, 실업자, 병자 등에 대한 동정심의 표출보다 유용함

■ 압축

- 시장은 좋고 정부는 나쁨
 - 시장
 - ☞ 민간부문과 함께 존중과 고양의 대상
 - 정부
 - ☞ 사회주의, 강한 노조, 복지국가와 짝을 이루어 배척과 청산의 대상
 - 강한 노조
 - ☞ 사회주의의 온상
 - 복지국가
 - ☞ 사회주의 이념 확산의 산물로 규정
 - ➔ 반사회주의, 반노조주의, 반복지국가주의가 천명된 것

7) 대처의 복지국가에 대한 관념

■ 요람에서 무덤까지의 복지국가는 비용이 너무 많이 듦

■ 국가책임의 과잉

- 개인의 책임의식, 가족과 공동체의 연대의식, 사적 자원의 가치를 약화시킴

■ 복지윤리

- 시장의 위험을 제거함
- 실패에 대한 쿠션을 제공
- 열망의 인센티브를 약화함
 - 기업에 해로움

■ 국가복지는 부정적

■ 민간복지는 매우 우호적

- 왕립여성자원봉사자협회 연설에서 자원봉사부문의 중요성 강조

- 사회복지의 각 부분에서 후퇴와 변화를 가져옴
 - NHS 일부 민영화
 - 시영주택 매각
 - 국가의 소득비례연금과 사적연금인 직업연금 중 하나를 선택할 수 있도록 만들
 - 공공부조에서 사회기금을 신설하여 무상급여를 대여금으로 전환
 - 실업급여요건 강화
 - 시설보호 대신 지역사회보호 강화
 - 개인과 가족의 책임 강조
- 대처는 복지를 양적으로 줄이는 데는 실패
 - 이유
 - 1986년까지 예상 밖의 높은 실업률로 인한 복지수혜계층의 급증
 - NHS에 대한 시민들의 높은 지지
- 상징적 의지는 강력히 표출했으나 실제로는 복지국가를 부분적으로만 변화시켰을 뿐

2. 제3의 길

- 토니블레어
 - 당의 현대화론 제시
 - 친기업적 성향을 분명히 함
 - 대처의 노동정책과 기업정책을 그대로 유지할 것을 천명
 - 당의 목표인 사회주의 조항을 공식적으로 폐기함
 - 더욱 우경화시킴
- 제3의길 - 기든스(Giddens)가 체계화
 - 고복지-고부담-저효율로 요약되는 사회민주적복지국가 노선(제1의 길)과
고효율-저부담-불평등으로 정리되는 신자유주의적 시장경제 노선(제2의 길)을 지양한
새로운 정책노선
 - 시민의 사회경제생활 보장과 시장의 활력증진을 꾀하는 영국 노동당의 새로운 프로젝트
 - 구식의 사민주의와 신자유주의로부터의 차별화 전략
 - 사민주의 복지국가에 대한 비판에서 출발
- 기든스
 - 소극적 복지
 - 베버리지의 5대악에 대한 전쟁
 - 적극적 복지
 - 베버리지의 지양
 - 궁핍대신 자율성을, 질병 대신 건강을, 무지 대신 교육을, 불결 대신 안녕을, 나태 대신
진취성을 강조하자는 것

- 대안(적극적 복지)
 - 사회투자국가
 - 복지다원주의
 - 의식의 전환
- 토니블레어의 복지국가 재편
 - 비용삭감
 - 수혜자의 의존성향을 줄이고 개인의 책임을 더 강조하는 의지 함축
 - 최소기준과 기회균등 확보에 초점
- 반론 - 홉스봄(E. Hobsbawm)과 홀(S. Hall) 중심
 - 블레어 정부가 평등에 대해 무관심
 - 블레어 정부가 복지보다 근로를 너무 중시
 - 블레어 정부가 실천력이 없다는 것
- 지지 입장
 - 대표자
 - 멀건(Geoff Mulgan)
 - 현실적으로 중도좌파세력은 신자유주의하에서 심화된 불평등에 대한 시민들의 불만과 분노를 토대로 집권함
 - 평등, 복지, 국가의 역할에 대한 신념을 갖고 있다고 주장
 - 실천적 해결방안 제시를 주장

3. 마르크스주의

- 사회복지정책이 비록 노동자계급이나 빈민을 위한 것이라고 하더라도 부르주아 국가가 시행하는 한 구조적으로 부르주아지의 계급이해에 반하는 것이 될 수 없음
 - 따라서 노동자계급은 이를 수용해서는 안 됨
- 자본주의 국가의 사회복지정책
 - 노동자계급의 혁명적 의식을 약화시키는 해독제에 불과함
 - 노동자계급이 자주적으로 얻어내고 또 내용적으로 진보적인 사회복지정책은 분명히 요구
 - 계급투쟁을 통해 얻은 사회복지정책은 의미가 있음
- 사회보험에 대한 노동자 재정부담 반대
 - 이유
 - 노동자의 임금은 겨우 생계를 유지할 정도에 불과함
 - ☞ 보험료를 부담할 능력이 없음
 - 노동자 생계의 불안정성은 자신의 잘못이 아니라 자본가의 이익에 봉사하는 자본주의 체제의 잘못에 기인함
 - ☞ 노동자는 보험료를 낼 필요가 없음

- 재정이 노동자의 임금에서 충당되어야 한다면 급여의 수준은 결코 충분할 수가 없음
- 사용자의 부담이 커지면 커질수록 자본주의는 빨리 붕괴할 것

■ 프롤레타리아트

■ 룸펜 프롤레타리아트

- 매우 긍정적
 - 사회적 생산체계에서 핵심적 위치를 점함
 - 기초적인 사회적 부의 생산자
 - 역사상 가장 진보적인 계급

■ 룸펜 프롤레타리아트

- 매우 부정적

■ 1차적 공제

- 마르크스에 의하면 노동소득을 노동의 생산물이라는 의미로 해석할 때, 집단적 노동소득은 사회의 총생산물이 됨
- 총생산물 중 개인에게 분배되기 전에 자본의 필요에 의해 1차적으로 공제되는 것
 - 첫째, 소비된 생산수단을 보충하는데 필요한 부분
 - 둘째, 생산을 확장하기 위하여 추가될 부분
 - 셋째, 불의의 사고나 자연재해 등에 대비한 예비금 또는 보험금

■ 총생산물의 나머지는 소비재로 사용됨

■ 그것은 각 개인에게 분배되기 전에 다음과 같은 것들이 다시 공제됨

- 첫째, 생산과는 직접 관계없는 일반 관리비
- 둘째, 학교나 보건시설 등과 같은 수요를 공동으로 충족시키는 데 쓰이는 부분
- 셋째, 노동능력 없는 사람 등을 위한 기금
 - 오늘날 사회소비의
예) 국가 보건의료정책, 교육정책
 - 사회적 지출의
예) 공공부조

사회복지정책 이론 1 / 10주차 1차시

1. 수렴이론

- 경제발전이 상당한 수준에 도달하게 되면 사회복지가 유사한 형태로 수렴된다는 이론
- 사회복지정책은 산업화의 산물
- 산업사회의 사회구조를 결정짓는 중요한 요인은 사람들의 합의, 이데올로기, 계급 간의 갈등 또는 문화가 아니라 기술, 즉 산업화임
 - 어느 정도의 산업화를 이룬 나라들의 사회제도는 어느 한 점으로 수렴되어 비슷함

1) 경제성장과 사회복지 수렴현상의 관계

- 사회복지제도의 수렴에서 중요한 요인
 - 기술발전
 - 기술발전
 - ☞ 기술개발에 필요한 환경구축의 하나로 사회복지가 활용
 - ☞ 사회복지를 포함한 제반 제도를 유사하게 만들
 - ☞ 사회복지의 수렴화
 - 산업화
 - 새로운 사회적 욕구(social needs)를 유발
 - 이의 해결을 위해 사회복지의 확대가 불가피
 - ☞ 복지프로그램을 통해서 충족
 - 도시화, 이혼 증가, 지리적 이동, 핵가족화 → 가족기능 약화 → 가족지원 필요
 - 젊고 잘 교육된 노동력을 원함 → 실업자, 한부모가족, 노인 등의 고용문제
 - 전통적인 가족의 지원을 받지 못함
- Wilensky(1975), Gordon(1963) - 연금제도의 수렴현상
 - 선진 자본국가에서의 사회복지 수렴현상에 대한 실증연구
 - 정액제 연금에서 출발한 나라
 - ☞ 영국
 - 소득비례연금에서 출발한 나라
 - ☞ 스위스
 - 현재 대부분 국가가 두 제도 모드를 시행
- Alber(1981) - 실업보험 분석
 - 서구 13개국의 실업보험 분석
 - 자격요건, 관대함, 재정 등에서는 수렴현상 발견 못함
 - 급여지급기간의 수렴현상 확인

■ 기반

- 경제발전론
- 사회복지정책을 경제발전의 종속변수로 간주하는 입장
- 경제성장(국가의 풍요)이 복지비 지출에 필요한 자원을 확보(사회복지 확충) 해준다는 것
 - 돈이 있어야 복지를 할 수 있다는 것

■ Wilensky(1975), Hanneman(1977) - 경제발전과 복지의 관계에 대한 실증적 연구

- 선진 12개의 경제발전수준과 사회복지수준 분석
 - 양자간에 상당한 관계 있음을 증명

■ Aron(1967)

- 21개국의 1957년도 자료분석
 - 1인당 국민소득과 1인당 사회보장 예산이 상관관계가 높다는 사실

■ Peter(1972)

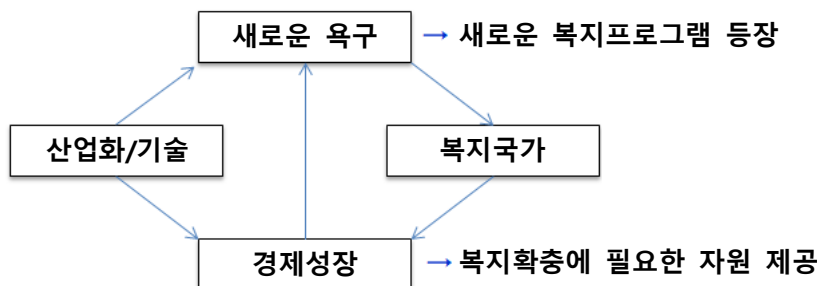
- 프랑스, 영국, 스웨덴 3국의 1850~1965년의 시계열 분석 결과
 - 1인당 GNP와 복지비 지출 간에는 상관성이 있는 것으로 확인

■ Hage와 Hanneman(1977)

- 영국, 프랑스, 이탈리아 3개국의 1870~1965년 사이의 시계열 자료를 분석
 - 사회보장 지출과 자원규모 간에 높은 상관성이 있음을 밝힘

■ 경제성장과 복지비 지출 간에는 상관성이 있음

- 수렴이론의 기본명제



출처 : 마일즈, 1992

2) 자본주의 · 사회주의 양 체제에서의 사회복지 수렴현상

■ Mishra(1981) - 다원주의적 산업주의

- 극단적인 국가통제주의와 자유방임주의의 중간지점에 존재하는 체제
 - 자유방임적 자본주의체제 : 시민의 기본적 욕구를 충족시키기 위한 국가개입 즉, 사회복지정책을 도입
 - 공산주의 체제 : 자원배분의 효율성을 기하기 위해 시장을 도입
 - ➔ 양 체제가 유사해지는 것을 말함
- 자본주의체제는 사회통합을 위해 국가의 통제를, 공산주의체제는 효율성과 창의성의 증대를 위해 분산화를 기하다 보면 양자의 사회복지지는 수렴함

- 문화적·정치적 전통이 아닌 산업화나 경제성장의 정도가 정치 경제적 사회체제 수준을 유사하게 만듦
 - 두 체제 국가의 경제발전 수준이 비슷하면 사회복지 정책의 수준도 비슷함
 - 기본적인 사회복지정책 프로그램, 대상자의 확대과정, 복지비 증가추세 등에서 비슷한 양상보임

■ Pryor(1968)

- 7개 공산국가와 7개 민주국가 분석
 - 경제발전 수준을 통제하면 체제별로 복지비 지출규모에 차이가 나지 않음

3) 수렴이론장점

- 사회복지정책의 현상을 선진 자본주의 국가에 한정시켜 왔던 기존 이론에 비해 체제를 뛰어넘어 비교할 수 있는 이론적 틀을 마련
- 변화를 분석하는 데서 나아가 거 시적이고 포괄적인 변화의 배경을 파악하는 준거를 제시
- 기술결정론은 사회변동에 따른 사회복지정책과 제도의 변화를 설명하는 데서 사회구조와 사회복지정책 및 사회복지의 관계를 파악하는 이론적 준거 틀을 가지고 있음

4) 수렴이론의 비판

- 같은 산업화나 경제발전 수준에 있는 사회의 사회복지정책 발달 정도가 유사하지 않은 현상을 기술결정론은 설명하지 못함
- 기본적인 제도, 대상자 확대과정, 복지비 증대추세 등에서의 수렴현상만을 다루고 있음
- 각 복지프로그램의 세부적인 내용에서의 수렴은 제대로 규명하지 못함
- 산업화 → 사회복지 확대를 자동적인 것으로 간주함
 - 메커니즘 규명 실패
 - 계급 간의 갈등 가치와 이데올로기, 기득권, 민주화와 같은 정치 요인 등 중요변수 제외함
- 복지국가의 재정문제와 복지국가에 대한 정치적지지 약화를 예측할 수 없음
 - 1970년대 후반의 복지국가 위기를 설명할 수 없음

5) 수렴이론의 한계

- 구소련을 포함한 공산주의 체제가 붕괴
 - 양 체제의 수렴이라는 의미가 사라짐
- 비슷한 경제발전 수준에 있는 나라들의 사회복지정책 발달 정도가 다르게 나타나는 현상에 대해 설명하지 못하는 한계

2. 확산이론

- 한 나라의 사회복지정책이 다른 나라에 영향을 미친다는 데 초점을 둔 이론
- 국제관계가 긴밀하게 이루어지는 현대사회에서 국가 간 교류로 사회복지정책과 사회보장의 아이디어와 경험이 한 나라에서 다른 나라로 전파, 확산된다는 이론
- 사회복지정책의 확대과정
 - 국제적 모방과정
 - 한 나라에서 사회복지정책을 시작하게 되는 주된 이유는 선진 복지 국가의 경험에 있음
 - 한 국가의 제도적 혁신이 인근국가로 확산
 - 선진국으로부터 후진국으로의 관념과 기술의 이전과정
- 주장한 학자
 - Taira와 Kilby(1969), Collier와 Messick(1975)
 - Taira와 Kilby(1969)
 - ☞ 사회보장 발전과 국가의 지리적 위치가 밀접한 상관관계가 있음
 - ☞ 유럽 대륙의 국가들은 다른 선진국이나 비유럽 국가보다 먼저 사회보장 프로그램을 구축, 더 많은 사회복지비 지출
 - ★ 유럽대륙 국가들의 지리적 근접에 기인
 - Collier와 Messick(1975)
 - ☞ 전 세계59개국 분석
 - ☞ 확장과정 확인
 - ☞ 경제발전 수준이 상대적으로 낮은 동유럽 및 남유럽 국가들이 서유럽 선진 복지국가들의 영향을 받아 사회보장 확대
 - 영국 식민지국가 중 영국인 정착 국가들에서 유럽식 사회보장 도입
 - 1911년 영국의 국민보험이 독일 비스마르크 사회보험을 한국의 각종 복지제도, 특히 건강보험은 일본의 건강보험을 거의 그대로 모방
 - 서유럽의 사회보장 확장순서는 경제성장과 자유주의 이데올로기의 확산순서와 일치
 - 모방의 영향이 독립변수인지 의심스러움
- 후진국가에서 선진국가로의 역확산(up a hierarchy)
 - 근대화가 영국에 비하여 뒤진 독일에서 영국보다 한 세대 먼저 사회보장 시작
 - 각국의 세부사항에 들어가면 많은 차이를 보임
 - 제도의 도입 이전 상황도 나라마다 다름
 - 제도의 최초 도입시기만으로 확산과정 설명이 어려움을 의미
- Flora와 Alber(1981), Heclo(1974), Kuhnle(1981)등
 - 확산 효과 미미
 - 제도도입에 있어서 확산효과보다는 국가 내부의 사회경제적·정치적 상황이 더 중요

■ Heclo(1974)

- 독일의 사회보험 경험이 스위스에서의 사회보험 도입에 영향을 줌
- 영국에는 별다른 영향을 끼치지 않음

■ Kuhnle(1981)

- 확산이론이 독일 사회보험 도입 이전의 제도들, 사회보험 대상의 차이, 국가 간의 사회경제적·정치적 조건의 차이를 무시하고 있다고 비판
- 독일의 사회보험
 - 핀란드의 산재보험, 스웨덴의 노령연금, 노르웨이의 산재보험과 건강보험에 미친 영향 확인
 - 덴마크에는 아무런 영향을 미치지 않았다고 주장

■ 전파유형(Collier & Messick, 1975)

- 위계적 전파(Hierarchical Diffusion)
 - 기술혁신이나 새로운 제도가 선진국에서 후진국으로 확산되는 경우를 말함
 - 기술혁신이나 새로운 제도가 선진국에서 후진국으로 전파되는 경우
예) 제2차 세계대전 후 영국의 사회보장제도
- 공간적 전파(Spatial Diffusion)
 - 어떤 국가에서 만들어진 기술이나 제도가 우선 인접 주변국으로 하여 점차적으로 확산되는 경우를 말함
예) 1880년대의 독일 비스마르크의 사회보험제도 - 1880년대 독일 사회보험 영국으로 전파
예) 1900년 초 영국의 보험제도 유럽 본토로 확산 - 위계적 확산(선진국 식민지)과 공간적 확산(spatial diffusion)

■ 확산이론의 유용한 점

- 기존의 이론들이 사회복지정책의 발달을 국내적인 요인을 가지고 설명하려는 것에서부터 확산이론은 국제적인 관계와 범위로 그 영역을 넓혀 설명함으로써 어느 정도 설득력을 인정받고 있음
- 현대사회와 같이 교통과 통신이 잘 발달되고 최근에 와서는 인터넷 등으로 명실상부한 지구촌이 되는 상황에서 확산이론은 설명력이 훨씬 높아지고 있음

■ 확산이론의 한계점

- 국제적인 환경변수가 사회정책으로 전환되는 구체적이고 역동적인 과정을 설명하지 못하고 있음
- 한 나라의 사회복지정책이 인접 국가인 다른 나라에 별다른 영향을 주지 못한 경우에서 보듯이 제도도입에 있어서 확산의 효과보다는 오히려 국가 내부의 사회경제적·정치적 상황이 더 중요하게 작용한 사례가 많음
- 이 이론은 선진국가에서 후진국가로 사회복지정책이 확산되어 간다고 주장하고 있으나 그렇지 않은 경우도 적지 않음

3. 이익집단이론

- 사회복지정책을 구성원들 공통의 이익 증진을 위한 이익집단들 간의 갈등과 타협의 산물로 간주
- 사회복지정책의 발달
 - 다양한 이익집단들 사이의 사회적 자원의 배분을 둘러싼 치열한 경쟁에서 관련 이해집단들의 정치적 힘을 국가가 중재하는 과정에서 비롯됨
- 정책과정에 영향을 미치는 힘은 각종 이익집단과 잠재집단 등 다양한 경쟁적 사회세력에 널리 분산되어 있다고 주장
- 정치학에서 생성된 이론
- 이익집단 정치이론
- 이익집단
 - 공통의 목적을 가지고 공공정책에 영향을 미치기 위해 노력하는 개인들의 조직체
 - 자발적인 집단
 - 경제발전과 민주주의의 진전과 함께 이익집단의 요구가 커지고 다양화되는 것은 세계적 공통현상
 - 역동적인 집단행동으로 조직, 조직력이 강화
 - 공통이익 중심으로 집단 형성, 이익을 관철시키면 집단역동성은 더욱 강해짐
 - 노동조합, 경제단체, 직능단체
 - 현대에는 계급, 직능을 넘어 연령, 인종, 언어, 종교를 중심으로 결성
 - 숫자도 많고, 투표율도 높으며, 정치적으로 활동적임
- 이익집단의 성장
 - 정부지출의 증대를 가져오는 경향
 - 집단이익 실현을 위해 국가에 가하는 압력은 복지비 증대를 가져옴
- 잠재적 이익집단
 - 정치지도자를 중심으로 조직화, 그 대표자를 통해 자신들의 이익을 실현시키고자 선거에 조직적으로 참여
 - 상당한 힘 발휘
 - ➔ 정부지출은 이익집단들이 자신의 이익을 실현하기 위하여 벌이는 정치적 단체활동의 정치적 과정
- 이익집단론에서 중시하는 것
 - 정부의 역할
 - 다양한 이익집단들의 이익상충을 조정하는 데 있어서 정부의 역할이 중요
 - 예) 보건의료분야 : 국민과 의료전문직 간의 갈등 중재 및 타협에 이르게 하는 것이 국가의 임무
 - ➔ 국가는 중립적이어야 함

■ 다원주의

- 권력은 분산되어있어 한 집단(또는 계급)이 지배적인 권력을 행사할 수 없다고 전제
 - 권력은 국가와 정권을 포함한 권력을 둘러싸고 경쟁하는 여러 집단으로 구성
- 다양한 관련 이익단체 간의 대립과 타협의 산물
예) 보건의료분야의 위기
- 다원주의론(Pluralism)에서 정책
 - 개인과 집단의 이익대결과 갈등을 정 부가 공정하고 종합적인 입장에서 조정한 결과로서의 균형(equilibrium)을 의미하는 것으로서 해석
- 다원주의 사회에서 엘리트는 대중의 선호에 민감하게 반응
- 엘리트의 이익에만 부합되도록 전개되기보다는 다양한 대중의 선호가 반영되는 정책과정이 전개
- 정책결정 과정에서의 정부의 역할은 매우 소극적이며, 이익집단들 간의 협의와 조정 중시
 - 로비(정치적 활동)를 통해 영향력 행사

■ Janowitz(1976)

“1945년 이후 복지국가의 성립에서 계급의 영향은 줄어든 반면 특정 한집단의 이익을 대변하는 압력집단의 영향을 점점 더 커졌다”

- 계급보다는 이익집단의 힘이 더 강해졌다는 말
- 이익집단의 비중과 위상이 크다는 점을 강조한 말
 - ☞ 이익집단의 힘이 계급보다 더 강하다는 말은 수용하기 어려움

■ 코포라티즘

- 삼자협동주의가 정착된 제2차 세계대전 이후 서구사회의 특징을 지칭
- 노조와 자본가 단체
 - 거대한 힘을 가진 통치기구로 변화
- 강력한 권력 보유
- 그들 회원들을 자체적으로 통제
 - ➔ 대중의 소요사태를 최소화

■ 이익집단론의 장점

- 이익집단론은 제도를 놓고 서로 다른 이해를 가진 집단들이 행사하는 영향력을 분석하고, 각 집단들의 이해관계를 적절히 폭로함
 - 정책과 이익집단들의 관계를 근본적으로 파악할 수 있음
 - 나아가 이익집단들의 영향력 행사 양상을 생동감 있게 포착할 수 있게 해줌

■ 복지국가에서 가장 큰 복지프로그램

- 국민연금, 노령수당 같은 노인들을 위한 것

- 복지국가 사회복지정책 발달을 설명하는 이익집단 정치이론은 여러 이익집단들에 적용할 수 있지만 특히 중요한 집단은 노인집단
 - 두 가지 이유(김태성 · 성경률, 2000)
 - 노인인구의 증가와 노인 투표율이 높다는 것
 - 노인들이 추구하는 이익의 동질화
- 이익집단론의 기여
 - 복지국가 발달을 전통적인 계급관계(자본 대 노동)를 넘어서 다양한 집단의 정치적 경쟁에 초점을 맞춘 점
- 이익집단론의 취약점
 - 이익집단정치이론은 선진 산업국가들 가운데서도 정치적으로 다원화된 미국과 같은 민주주의 국가에서만 적용할 수 있어 세계 많은 나라의 복지국가 사회복지정책의 발달을 설명하는 데 한계가 있음
 - 이익집단정치이론은 사회복지 지출이 선거에서의 득표를 위한 경쟁에서 결정된다고 주장하는데 이러한 선거 정치를 통한 복지국가 발전의 설명도 한계가 있음

4. 페미니즘

- 복지국가의 주요 목표와 역할이 남성의 여성에 대한 지배를 강화하기 위한 데 있다고 보는 입장
 - 여성주의
 - 궁극적 목표는 여성해방
 - 19세기 중반 '여성참정권운동'에서 비롯함
- 페미니스트들의 베버리지 보고서에 대한 관점
 - 개혁의 청사진이 아니라 남성중심의 이데올로기를 함축한 문서일 뿐
 - 결혼한 여성을 남성 가장의 파트너로서 가정을 지키고, 경제적으로 가장에 예속되어 국가의 이익을 위해 자녀를 양육해야만 하는 존재로 가정함
- 페미니스트들의 복지국가에 대한 관점
 - 여성의 전통적 역할 즉, 자녀양육과 남편에 봉사하는 일을 무보수로 해줌
 - 사회가 필요로 하는 노동력을 재생산하는데 희생당했다고 봄
 - 여성노동력은 노동력 부족 시 값싸게 동원할 수 있는 산업예비군, 경기후퇴 시 가장 먼저 해고당하는 존재로 취급되고 있다고 비판
 - 복지국가의 주요목표와 역할은 남성이 여성에 대한 지배를 강화하기 위한 것으로 봄
 - 사회복지정책은 가부장제도의 타파와 사회적 남녀평등을 실현하기 위한 방향으로 형성되어야 함을 주장

- 취업기회 증대로 기혼여성이 해방되고 있다는 데 대한 의문 제기
 - 취업 기혼여성들 상당수가 직장생활과 가정주부의 역할을 동시에 수행할 것을 강요당함
 - 직장 내에서의 여성차별
 - 소득비례연금에서의 불리함
 - 사회보장제도의 저임금 노동자가 많음
 - 남편의 피부양자 → 남편의 사회보험수급자격에 의지 가능
 - 이혼한 여성과 미혼모 → 상대적으로 불리함
 - 가족수당이나 지역사회보호가 가정을 지키는 전통적인 아내를 모델로 삼음
→ 독립적인 개별 여성에 대한 배려는 없음
- 페미니스트들은 베버리지와 같은 주류적 접근은 물론 좌파적 시각에 대해서도 비판적
 - 좌파 역시 복지국가가 노동력의 성차별을 심화시키고 있다는 사실을 무시하고 있다고 보기 때문

5. 국가론

- 국가론(국가중심론)에서는 사회복지정책을 특정 집단의 요구를 반영한 게 아니라 독립된 주체인 국가가 스스로 문제를 인식하고 해결하려고 하는 노력의 산물로 파악
- 국가의 리더역할을 강조하는 이론
 - 국가나 관료기구의 주도성에 초점
- 사회복지를 제공하는 공급자로서의 국가의 복지국가 사회복지정책 발달을 설명
- 적극적인 행위자로서의 국가 역할 강조
- 사회복지에 대한 수요가 비슷하더라도 국가구조의 차이에 따라서 국가마다 대응하는 사회복지정책 발달에 차이가 있다고 봄
- 중앙집권적 · 조합주의적 국가 조직의 형태에서 사회복지정책의 추진이 용이하다고 봄
- 사회 필요와 다양한 세력들의 이해관계를 반영하기도 하지만 궁극적으로 국가 엘리트들과 관료집단의 의지와 능력에 의해 결정된다고 봄
- 국가론이 가장 중시하는 요소
 - 문제를 발견하고 해결책을 찾아내며 그것을 수행하는 정부 관료조직의 역할
 - 사회적 쟁점과 그 해결책은 점차 복잡해지는 경향이 있음
 - 정치인과 이익집단의 역할은 약화되는 반면에 관료와 전문가의 역할은 더욱 중요해진다고 봄
- Theda Skocpol
 - 국가론의 대표자
 - 네오 마르크스주의 국가론은 정치적 결과들을 추상적인 자본주의 체제의 요구 또는 자본가계급의 의지 및 계급투쟁의 정치적인 효과에 돌림
 - 정치 분석을 지나치게 단순화시키는 한계 있음

■ 국가와 관료조직 그 자체가 국가정책의 결정변수가 된다는 증거

- 1930년대 미국 루즈벨트 행정부의 뉴딜정책의 일환으로 추진
 - 농업조정법 : 농산물 가격안정을 위한 법
 - ☞ 정책을 수행할 수 있는 행정수단이 기존의 연방행정조직 내에 존재했기 때문에 성공함
 - 산업부흥법 : 실업과 경기후퇴에 대응하기 위한 법
 - ☞ 기업의 자율규제의 필요성과 목적을 잘 인식하고 또 거기에 우호적인 잘 조직화된 국가행정조직이 존재하지 않았기 때문에 실패함
 - 사회보장법(노령연금, 노령부조, 실업보험으로 구성)
 - ☞ 이미 경쟁관계에 있었던 기존의 주정부 프로그램이 존재했기 때문에 성공함

■ Heclo(1974)

- 사회복지 출현과 성장에는 정부와 관료의 영향이 가장 크다고 주장

■ Panel과 Williamson(1992)

- 국가의 역량이 국민의 요구에 대한 국가의 대처능력을 좌우함
- 국가의 성격이 사회복지 수준을 결정함
- 이유
 - 국가의 중앙집권화와 코포티스트 조직은 집권자들이 원하는 정책의 시행을 위해 복지비 확대를 가져옴
 - 정부, 기업, 노조의 엘리트들이 고도로 집중화되어 있으면 (코포라티즘), 복지 확대를 반대하는 분파들의 저항을 효과적으로 제압가능
 - ☞ 복지확대에 대한 국민적 합의를 이끌어내기 용이
 - 행정기관 관료제의 확대는 복지비 지출을 증대시킴
 - ☞ 행정조직의 확대는 인건비 지출과 지체 예산의 확대를 가져옴
 - 국가 조세구조도 복지비 지출과 관계
 - ☞ 직접세와 사회보장세의 비중이 높을 경우 복지비 지출이 상대적으로 어려움
 - ☞ 간접세에의 의존도가 높을 경우 복지비 지출의 증대에 필요한 조세의 증액에 대한 반대가 상대적으로 적음
 - 선거의 시점도 복지비 지출의 시점에 영향
 - 국방비와 같이 경쟁관계에 있는 지출항목이 복지비 지출을 억제 가능
 - ☞ 전쟁 중이거나 국가 간 군사적 긴장도가 높을 경우 군사비는 복지비에 우선함

■ 국가론의 기여점

- 사회복지를 제공하는 공급자로서의 국가를 강조
 - 복지국가 사회복지정책 발달에 대한 설명의 폭을 넓힘
- 적극적인 행위자로서의 국가를 강조
 - 복지국가 사회복지정책 발달에 대한 이해의 폭을 넓힌 것

- 복지국가 사회복지정책 발달에서 각 국가별 국가 구조적 특이성을 역사적인 발전과정의 맥락에서 분석

■ 국가론의 한계

- 이 이론을 통해 복지국가 사회복지정책 발달을 설명하는 데는 일반화하기 어려운 점이 있음
 - 각 국가의 구조적 특이성을 강조하기 때문
- 복지국가 사회복지정책 발달에 대한 본질적인 원인에 대하여는 등한시할 수 있음
 - 사회복지 욕구의 발생원인을 설명하기보다 국가별 욕구 대응 방법에만 초점을 맞추었기 때문
- 현대사회의 패러다임인 다원주의 체제를 부정하는 이론
 - 이익집단, 시민단체 등 다양한 주체의 참여로 사회복지정책이 보다 더 문제해결과 목표달성을 위한 기술을 터득할 수 있다는 점을 간과

사회복지정책 이론 2 / 10주차 2차시

1. 사회양심론

■ 사회양심론

- 사회구성원들이 집단양심을 사회복지의 변수로, 즉 사회적 양심의 증대가 사회복지의 발전을 가져오는 원동력이 되었다고 봄

■ 인도주의에 기초

■ 사회복지정책의 발달

- 타인의 고통을 해소하려는 개인의 이타적 양심이 사회적·국가적 정책으로 표현되는 것

■ 사회적 양심

■ 자비적 특성

(1) Hall(1952) - 『The Social Services of Modern England』

- 사회복지란 다른 사람의 불행을 도우려는 사회양심의 발굴에서 비롯

(2) 1950년대 영국 사회정책학의 통설

- 인도주의, 이타주의에 기반하는 사회적 책임이라는 관점에서 사회복지정책의 형성과 변화를 설명

(3) Baker(1979) - 사회양심테제(social conscience thesis)

- 사회복지정책을 이해하기 위한 하나의 이념형적 해석방법

- 사회복지정책은 인간이 누구나 다 가지고 있는 타인에 대한 사랑을 국가를 통해 실현하는 것

☞ 사회복지혜택은 시혜적이며 수혜자 및 공동체 전체를 위해 제공됨

- 사회복지정책은 두 요인에 따라 변화됨

- 사회적 의무감의 확대·심화
- 사회적 욕구에 대한 과학적 지식의 증대

- 변화는 누적적임

- 사회복지정책은 균일하게 변화하지는 않지만 보다 범위를 확장하며 계속 발전해 나감

- 개선은 불가피함

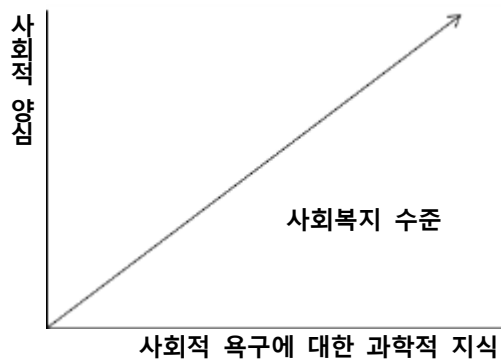
- 현재의 사회복지정책은 지금까지의 것 중 최선의 형태임

- 비록 현재의 사회복지서비스가 불완전하고 결점을 가지고 있지만, 사회복지의 주요 문제들은 앞으로 해결될 것임

- 현재 사회는 안정기반 위에 구축되어 있기 때문에 지속적으로 개선될 것이라고 기대할 수 있음

(4) 정부의 사회복지정책

- 국가의 자선활동으로 간주
- 국가의 복지활동을 동정주의적 관점으로 봄
- 사회복지제도에 대한 연구를 다른 사회제도에 대한 연구와 구별함
- 사회복지정책 발전에 대한 정치적 요인을 무시함
- 사회복지정책을 이상주의(idealism)와 인간사회에 관한 지식·정보의 발전의 결과로 봄(Baker, 1979)
- 사회적 양심·과학적 지식과 사회복지의 관계



(5) 진화론적 관점

- 사회복지정책의 발전을 아동의 성장에 유추하고 있는 진화론적 관점을 취함
- 진화론적 관점은 당연히 사회복지발전의 역전 불가능성(사회복지발전의 필연성)과 발전에 대한 낙관주의 내포함
 - 최근의 공공정책들의 잇따른 실패와 사회문제의 재발로 인해 사회양심론의 설득력은 매우 약화됨

(6) Higgins(1981) - 사회적 양심이론의 비판

- 만일 사회복지정책이 본질적으로 인간적인 가치나 신념을 국가를 통해 표현하는 것이라면 모든 사회에서 비슷한 형태를 띠어야 되는데 실제로는 그렇지 않음
- 사회복지정책의 인도주의적 영향력을 과장함
 - 국가 역할에 대한 왜곡된 견해를 가지게 됨
 - 사회복지정책 발달과정의 정확한 이해를 방해함
- 사회정책의 형성 및 변화에 미치는 영향력에 관한 분석이 너무 협소함
- 정책과정에서의 정치적 맥락의 중요성을 너무 과소평가함

(7) 장점 및 단점

- 장점
 - 낙관적이고 문제해결중심의 시각이란 점
- 단점
 - 사회적 양심이론
 - ☞ 영국의 역사적.사회적 특수성을 반영하여 온 결과
 - ☞ 영국 사회를 넘어 사회복지정책이 다른 문화적·사회적 배경에서 발달하는 비교연구의 시각 혹은 다양한 발달론적인 시야를 갖추는 데 방해가 됨

2. 시민권론

■ 시민권

- 공동체의 완전한 성원에게 부여된 여러 가지의 권리와 권력을 향유할 수 있는 지위를 말함
- 시민이라는 법적 자격
- 사회복지정책 권리차원에서 발달

■ 초창기

- 세 가지 권리기 미분화·혼합
 - 점차 지리적 융합, 기능적 분리라는 양면의 진화과정을 거치면서 발전
 - 사회복지정책은 시민권의 분화현상과 사회권의 확립이라는 진화과정에 따라 개선 및 확대되었다고 봄

■ 공민권은 18세기, 정치권은 19세기, 복지권은 20세기 중반에 확립

1) 시민권의 구성

■ 시민권

- 공민권(civil right), 정치권(political right), 복지권(social right)으로 구성됨
- 공민권은 법적 제도에서, 정치권은 정치적 제도에서, 사회권은 복지서비스에서 생김

■ 공민권(civil right)

- 개인의 자유, 표현·사상·신념의 자유, 사유재산권, 정당한 계약의 권리, 재판받을 권리 등 개인의 자유에 필요한 권리
- 법 앞에서 개인의 자유와 평등을 보장하는 것과 관련된 신체의 자유, 언론사상의 자유, 법 앞의 평등권을 의미
- 재판권
 - 재판권은 다른 공민권과 차이남
 - 이유 : 재판권은 타인과의 평등성과 적법절차에 따라 만인의 권리를 보호하고 주장하는 권리(법 앞에 평등)이기 때문

- 공민권과 직접적으로 연관된 제도
 - 법원
- 공민권의 실질적 보장의 장애요인
 - 계급 편견(편파성)과 부의 불평등
- 정치권(political right)
 - 정치적 권위가 부여된 기구의 성원 또는 그와 같은 기구의 성원을 뽑는 유권자(선거인)로서 정치권력의 행사에 참여할 수 있는 권리
 - 투표권 및 공공기관 접근 권리와 같은 정치적 권력의 행사에 참여할 수 있는 참정권
 - 유관제도
 - 국회와 지방의회
- 복지권(social right)
 - 최소한의 경제적 복지 및 보장과 더불어 사회적 유산을 충분히 공유하고 사회의 보편적 기준에 맞는 시민적 존재로서 문명화된 삶을 향유할 수 있는 권리
 - 복지권이 사회복지국가의 이념적 기초가 됨
 - 복지권은 평등지향의 시민권 이념과 현실의 사회적 불평등을 양립하게 함

2) T.H. Marshall(1977)

- 사회적 권리(복지에 대한 권리)를 일반적인 권리로 봄
 - 시민권이라 명명
- 마샬의 궁극적 관심
 - 시민권과 사회적 불평등의 관계
 - 구체적으로 양자의 공존관계
- 복지권과 가장 밀접한 제도
 - 교육 및 사회복지
- 계급
 - 지위의 위계
 - 계급격차는 법적 권리와 확립된 관습에 의해 표현
 - 이때 계급은 제도로 존재
 - 다른 제도의 결과물로서의 계급
 - 재산과 교육제도 그리고 국민경제의 구조적 산물로서의 계급
 - 사회적 불평등의 체계
 - 사회적 불평등은 필요하거나 의미 있는 것으로 간주
 - 그것은 노력에의 인센티브를 제공하여 권력배분을 디자인함
 - ➔ 계급의 기능
 - 불평등은 지나칠 수도 있음
 - 불평등이 심한 경우 사회적 소요나 폭동이 일어날 수 있음
 - ➔ 사회적 효율성의 유지와 양립할 수 있는 한 불평등을 경감시키기 위한 노력 필요함

- 계급이 불평등 체계
 - 계급과 시민은 불평등 관계
 - 특히 20세기는 시민권과 자본주의적 계급체계가 전쟁관계에 있었다는 것이 명백함
- 시민권이 정당한 사회적 불평등의 설계자가 되면 - 사회적 효율을 해치지 않으면서 사회적 불평등을 완화할 수만 있다면 사회적 불평등과 시민권은 양립 가능
 - 사회적 불평등의 완화제가 사회복지정책

■ 사회복지학에 기여한 점

- 근대 자본주의 국가의 불평등한 계급구조와 평등주의적인 시민권이념이 양립할 수 있음을 보여줌
 - 불평등한 현실과 평등지향적 이념 간의 긴장이 사회발전의 원동력이 된다고 봄
- 사회복지를 거시적으로 연대성과 결부시킴
 - 스펜서의 계약에 기초한 연대성과 뒤르켐의 이타적 연대성 강의 다리가 됨

3) 생존권적 기본권

- 시민권이 발달한 서구 선진국에서는 사회복지 수급을 하나의 기본권으로 인정
 - 생존권적 기본권이라 함
- 바이마르 헌법이 세계 최초
 - 제151조에 "경제생활의 질서는 각인으로 하여금 인간다운 생활을 보장하는 것을 목적으로 하는 정의의 원칙에 합치해야 한다."고 규정
- 국제조약으로 발전
 - 1966년 유엔 총회에서 채택
 - 「경제적·사회적·문화적 권리에 관한 조약」
 - 「시민적·정치적 권리에 관한 국제조약」과 함께 기본권에 관한 대표적 국제조약
- 모든 사람들이 적절한 소득, 휴식, 문화생활을 누릴 수 있어야 한다고 천명
 - 실질적 평등과 분배정의를 위해 국가가 적극적으로 행동해야만 한다는 것을 규정

4) 우리나라의 복지권에 대한 수혜자의 법적 권리

- 국민기초생활보장법의 시행(2000년)
 - 공공부조 수급권의 법적 권리 인정
- 급여를 받는 사람들의 권리를 인정하여 수급자와 수급권자라는 용어 사용
 - 보호(생계보호, 의료보호, 자활보호) → 급여(생계급여, 주거급여, 의료급여 등)로 용어 변경
 - 보호신청 → 급여신청
 - 급여 신청절차를 명확히 함

5) Park - 시민권에 대한 비판

- 현 사회에서 아직까지 엄연히 존재하고 있는 낙인의 문제와 평등 간의 괴리에 대한 성찰 부족
- 기본 욕구 충족의 아이디어와 선별주의 및 보편주의 논쟁, 즉 시민권개념이 현실과 이념의 많은 부분이 상호 모순관계에서 존재한다는 점을 지적
- 복지의 개념을 법에 규정된 권리, 즉 사회권으로서만 파악하는 것은 제한된 시각

6) 사회복지정책의 발달에 기여한 점

- 시민권론은 사회복지정책의 제도적 모델과 제도적 분배모형에 대한 이론적 근거를 제공
 - 낙인(stigma) 없이 보편적이고 포괄적인 사회복지급여를 받는 사회권의 확립을 통해 복지국가에서 기존의 복지모형과는 달리 제도적 복지모형의 기준을 제시함
 - 사회복지정책의 발달에 영향을 미침
- 사회권의 확립을 통해 사회복지를 제도화시킴으로써 시민들을 사회에 통합시키고 사회구성원들 사이에 상호 원조케 함
 - 사회적 연대성을 제공하는 데 영향을 미침

7) 시민권 이론의 한계점

- 영국의 복지국가 형성과정에 기반한 이론
 - 이와는 다른 역사적 배경을 갖고 있는 제3 세계나 사회주의 국가에 적용하는 데는 무리가 따름
- 시민권이론은 사회복지정책의 발달을 진화론적 관점에서 접근
 - 역사적으로 볼 때 사회복지정책의 발달에 영향을 미치는 복잡한 집단갈등이나 행동 같은 정치적 역학관계를 설명하는 데는 한계가 있음
- 공민권이나 정치권과는 달리 복지권의 개념이 구체적으로 명료하게 규정되어 있지 못하고 매우 추상적
 - 공민권과 정치권이 게임의 규칙을 정하는 권리인데 비하여 복지권은 게임의 결과로서 분배와 연관된 권리이기 때문
 - 이처럼 속성이 다른 권리들을 같은 시민권의 범주로 묶은 것은 무리가 따름
- 자본주의에서 평등한 분배는 개인의 능력에 기초하므로 희박함
 - 사회복지정책의 범위를 국가복지에 한정시켜 법에 의한 사회복지를 의미하기 때문
 - 이론으로서의 일반화의 범위와 정교성이 떨어져서 사회복지의 전체를 설명하기에는 부족

3. 음모이론

- 사회복지정책은 인도주의적 이타심이나 양심의 실현이라기보다는 사회 전체의 안정과 질서의 유지를 통한 사회통제와 현상의 유지에 목적이 있음
 - 사회의 특정한 목적을 달성하기 위하여 사회복지정책을 하나의 수단으로 삼는다는 것(음모)
- '시민의 무질서를 해결하고, 노동규범을 강제하기 위한 억압책'의 하나로 등장
 - 복지의 음모이론
- 사회복지정책을 목적론적 측면에서 파악한다는 점
 - 사회양심론과 동일한 관점
- 사회정책의 변화 시기
 - 지배계층이 기존 사회질서를 위협받고 있다고 느낄 때

■ 음모론의 실례

- 독일 비스마르크 사회보험 입법

- 입법동기를 당시 격화일로에 있던 노동자계급 중심의 사회운동 저지와 기존 사회질서를 유지하기 위한 속셈

☞ 사회보험프로그램 도입

1) Piven과 Clowerd(빈민규제론)

■ 미국의 사회복지 발전을 분석

■ 대량실업으로 인해 시민들의 소요사태 발생

- 공공복지제도가 시행 또는 확대

■ 사회분위기가 정치적으로 안정

- 공공복지 폐지 또는 감소

- 공공복지제도는 중상층계급의 자비에 의해서가 아니라 빈민들을 규제하기 위한 것
- 사회복지의 확대는 서민들이 생활처지의 추락과 궁핍화에 대해 저항하고 투쟁하는 것에 대한 지배계급의 대응책
- 사회복지의 진정한 수혜층은 지배계급

■ Piven과 Clowerd - 노동규제

- 구빈제도 성립원인과 지속원인에 관한 연구

- 구빈제도는 노동을 규제하는데 1차적 목표가 있음
- 방법

☞ 대량실업 발생 시 질서회복을 위해 실업자를 흡수·통제하거나, 노동 무능력자 집단을 구빈대상으로 삼아 그 처우를 열등하게 함

- 대다수 노동자들의 두려움을 유발함

☞ 노동이탈을 억제한다는 사실이 밝혀짐

- 자본주의 경제에 내재해 있는 불안정과 긴장으로 인해 반드시 필요한 것으로 인식

■ 사회복지정책은 빈민들의 불만을 완화

■ 기존 자본주의 생산양식과 그에 따른 불가피한 사회적 불평등을 유지시키는 데

기여(Piven & Cloward, 1960)

2) 마르크스주의자

■ 자본가 계급을 위한 통제수단(사회통제이론)

■ 자본주의와 복지는 양립자체가 불가능하다고 봄

■ 자본주의를 그대로 두고 사회복지정책을 통해 사회안정과 통합, 질서를 유지한다는 것은 허상, 음모일 뿐

■ 음모이론은 2가지 형태

- 구빈제도의 역사적 전개를 연구한 Piven & Cloward(1979) 등과 같은 사회복지정책 및 제도에 관한 역사연구의 저작들에서 나온 것
- 마르크스주의자들의 자본주의 사회복지정책 및 복지국가정책을 비판적으로 분석한 저작들에서 발견

3) 여러 학자들의 주장

■ Piven과 Cloward

- 대량실업 → 소요사태 발생 → 공공복지제도의 확장 → 정치적 안정 → 복지프로그램의 폐지·축소

■ Georged 와 Wilding(1994) - 복지국가의 '마키아벨리적 관점'

- 복지국가의 '마키아벨리적 관점'
 - 지배계층이 예상되는 근로계층으로부터의 엄청난 요구를 사전에 봉쇄할 목적
 - 원하든 원하지 않든 간에 미리 선수를 쳐서 양보를 하는 것이 사회복지정책

■ Dodenhoff(1998)

- 사회적 불안이 빈곤상황에 대한 정책결정자들의 관심을 불러와 새로운 정책형성을 돕는 중요한 기능을 수행했음
 - 그것이 그 시대의 빈곤을 의식하는데 유일한 요인은 아니었음

■ O'conner

- 정부의 사회복지비 지출액은 시장의 법칙에 의해서가 아니라 계급 또는 집단 간의 사회·경제적 갈등에 의해 구조적으로 결정됨

4) 음모이론의 기여점

■ 사회복지정책의 발달을 비사회적 요인으로 보는 이론들이 간과할 수 있는 정책목적의 현실적이고 내재적인 목적을 발견하였다는 점

■ 음모이론이 '표현된 정책목표'와 '숨겨진 정책목표' 사이의 갈등과 괴리를 설명하는 힘을 갖는 점에서 유용한 이론

■ 갈등기 또는 정권교체기에 등장하는 사회복지정책

- 정당성의 확보 또는 정치권력의 재생산을 위하여 도입·확대된다는 사실을 명확히 폭로해 낼 수 있는 장점이 있음

5) 음모이론의 비판

■ 정책결정권자의 의도를 너무 중시한 나머지 정치 현실, 정책과정의 현실을 충분히 반영하지 못함

- 지나친 결정론으로 정책목표를 해석한다는 비판

■ 사회안정에 위협되지 않으면서 사회복지정책의 혜택을 받고 있는 노인, 환자 등의 사회적 약자들에 대한 정책 목적 사례가 음모이론으로는 설명하지 못한다는 한계

■ 권력에 대한 음모이론의 입장이 모순적

■ 사회복지정책에 음모가 있는 것은 사실이나 자주 또 반드시 성공하지는 못함

4. 정치경제학적 이론

1) 자본논리론

- 자본주의 국가의 사회복지정책에 대한 정치경제학적 접근 중 가장 대표적
- Ginbergh(1979)
 - 사회복지의 첫 번째 기능
 - 노동예비군, 가부장제 가족 및 숙련노동력을 재생산하는 것
 - 두 번째(부수적) 기능
 - 빈곤의 해결과 안정되고 충분한 자본축적을 위한 수단
 - 사회복지정책이 자본주의의 발전에 반드시 필요한 노동력을 재생산함으로써 자본 축적에 기여
 - 보건의료정책, 교육정책
- Gough
 - 자본주의 국가의 필요성에 대한 기능과 조직화된 노동자계급의 정치적 갈등의 결과
 - 자본주의 국가의 복지개혁
 - 계급투쟁의 산물인 동시에 자본가계급과 국가가 장차 노동자계급에 의해 제기될 자본에 대한 잠재적 위협을 선제압하고 규제하기 위해 '장기적인 포석'으로 도입에 동의하고 경우에 따라 주도적으로 추진한 결과
- 자유주의적 코포라티즘
 - 정책을 좌지우지하기 위한 계급의식적인 자본가들의 전략과 자본주의에 유리한 정책을 추구하는 부르주아 국가의 입장을 강조하는 이론
 - O'conner
 - ☞ 1930년대 미국의 뉴딜이 자유주의적 코포라티즘의 전형이라고 함
- 자본주의 국가의 사회복지정책에 대한 정치 경제학적 접근 중 가장 대표적
 - 사회복지정책을 노동자뿐만 아니라 자본가도 수용하였음을 의미
 - 노동자계급
 - ☞ 생활곤란 완화, 불완전한 시장관계를 수정해줄 것으로 생각
 - 자본가계급
 - ☞ 노동자계급의 불만 감소, 노동자계급을 체제 내로 통합하여 통제할 수 있을 것으로 봄
 - ☞ 경제적 · 이데올로기적으로 이득이 있다고 판단

2) 계급투쟁론

- 사회복지정책은 노동자계급의 정치적 투쟁의 성과물임
- 복지국가는 노동자계급의 이익을 대변해주는 노동당 정부와 사회민주적 정부가 주도하여 만든 노동자를 위한 사회복지정책
- 민주적 정부에 의해 만들어진 위로부터 아래로의 진정한 양보로 간주
- 노동자계급의 역할이 매우 중요

■ 노동자들

- 욕구가 가장 큰 집단
- 재분배의 수혜층
 - 관대한 사회복지정책 원함

■ 복지국가는 사회주의자들의 압력에 의해 만들어졌음

■ Gough(1979) - 계급투쟁론의 핵심

“과세의 최종 부담은 계급갈등이라는 역관계에 의해 결정되며, 동시에 사회서비스를 포함한 국가지출의 규모와 방향 역시 계급 간의 세력에 좌우된다.”

■ Esping-Andersen

- 사회적 해석론, 노동주의적해석론
 - 계급투쟁론을 강력히 지지
 - 사회주의적 노동운동
 - '제도적' 복지를 만들려고 노력
 - 부르주아지
 - 사회복지정책의 '주변적' 형태를 갈구
- 예) 독일의 사회주의자들 : 비스마르크 사회입법을 노동자의 혁명적 의지를 약화시키는 해독제로 간주하여 배척

■ Shalev(1983) 계급투쟁론 지지

- 자본주의 사회에서 국가의 역할을 논하는 데에는 계급투쟁이 가장 중요함
- “복지국가는 민주적 계급투쟁의 결과이고, 복지비 지출규모는 계급 역관계의 반영물이다.”라고 주장

■ Block

- 계급투쟁은 시장경제의 파괴로부터 자신을 지키기 위한 노동자의 열망으로부터 발생함
- 노동자는 개혁에 대한 압력을 통해 자신의 이해를 관철시킴
- 국가관료는 다음 세 가지 요인에 따라 양보여부를 결정함
 - 기업신뢰의 손상에 대한 두려움
 - 지배를 위태롭게 할 수도 있는 계급 적대감의 상승
 - 국가 역할이 증대되면 자신들의 권력과 자원이 증대된다는 사실

■ 선진국의 계급갈등은 민주적인 방법으로 이루어짐

- 계급투쟁론의 문제
 - 복지국가를 노동자계급의 중대한 승리, 부르주아지 영토에 대한 프롤레타리아트의 전략적 상륙거점으로 간주하지만 항상 그런 것만은 아님
 - 미국의 경우는 항상 계급보다 시민의 요구가 변수였으며, 미국의 노동조직은 언제나 사회복지정책에 대해 모호한 태도를 취했음

3) 복지국가모순론

- 이윤의 극대화를 지향하는 자본축적 기능과 사회적 조화를 추구하는 정당화 기능(사회복지 기능)은 상호 모순관계에 있음

- O'conner

- 교환과 분배의 영역을 중시하는 네오리카도주의적 국가개념에서 출발하여 국가의 재정정책의 계급적 성격을 자본축적과 정당화 기능 사이의 모순에서 기인한다는 위기 개념에 연결시켜 분석한 이론
 - 자본축적
 - ☞ 성공적인 자본축적을 위한 조건을 안정화시키는 기능
 - 정당화 기능
 - ☞ 잔인한 자본주의의 최악의 결과를 부드럽게 하여 체제의 정당성을 보존하려는 기능
- 예) 복지제도 : 실업들과 같은 위험한 계급을 통제함으로써 사회적 평화를 기하기 위해 계획됨

사회보장의 이해 / 11주차 1차시

1. 사회보장과 사회정책

- 사회보장
 - 사회정책과 가장 유사한 제도이며 핵심제도
 - 사회정책에서 차지하는 비중이 큼
- 차이점
 - 제도의 범위에 있음(사회보장 < 사회정책)
- 베버리지(1942)
 - 사회보장
 - 사회보험, 공공부조, 민간보험으로 구성
 - 사회정책
 - 사회보장, 아동수당, 보편주의 보건서비스, 재활서비스 및 완전고용
- 독일의 사회법
 - 사회정책을 사회보장뿐 아니라 교육, 주택, 환경정책 등을 포괄한다고 규정
- 유사점
 - 지향하는 목표
 - 빈곤의 예방, 사회통합, 사회적 불평등의 완화, 소득재분배 등
 - 사회보험을 핵심으로 함
 - 독일제국의 사회입법과 미국의 사회보장법은 모두 사회보험에 관한 법률이라는 점에서 완전히 일치함
 - 명칭이 다를 뿐 본질적으로 같음
- 차이점
 - 사회정책은 1880년대 독일제국의 사회입법에서 출발, 사회보장은 1935년 제정된 미국의 사회보장법에 기원을 둠
 - 역사적 배경
 - 사회정책은 서유럽국가들과 영국을 중심으로 사용
 - 사회보장은 미국의 영향 아래 UN을 중심으로 국제적인 용어로 사용
- 우리나라
 - 일본을 통해 독일식 사회정책(계급정책)을, 미국을 통해 미국식 사회보장(시민복지)을 받아들였고, 다소 다른 의미로도 사용

2. 사회보장의 정의

■ 베버리지

- 사회보장을 이론적으로 체계화

■ 베버리지보고서

- 5대악(결핍, 질병, 무지, 불결, 나태) 중 '결핍으로부터의 자유'를 지향
- 전 국민을 대상(보편주의)으로 삼음
- 전 국민에게 최저한의 생활을 보장해주기 위한 제도

■ 사회보장은 다음과 같은 경우에 대비한 소득보장책(베버리지, 1942)

- 실업, 질병, 사고 때문에 소득이 줄어들었을 경우에, 이런 수입을 대신
- 나이 들어 정년퇴직으로 소득이 중단되었을 때에 대비
- 가장과 같은 주된 소득자가 사망하여 생계를 책임질 사람이 없어질 때에 대비
- 특별한 비용(예: 출생, 사망, 결혼 관련 비용)이 지출될 때에 대비

■ 사회보장은 소득의 감소와 중단 및 추가적인 지출에 대비한 최저수준의 보장책

■ 사회수당(보편주의 수당)

- 수급자의 소득, 고용, 재산과 관계없이 모든 시민과 주민들에게 정액의 현금급여를 제공하는 것

■ 재정은 조세로 충당

- 노령수당, 가족수당이 여기에 속함

■ 최저수준 보장책으로서의 사회보장(베버리지)

- 생계유지능력의 중지와 붕괴에 대비하기 위한 보험
- 출생, 결혼, 사망에 따른 특별한 지출을 지원하기 위한 조치들로 구성

■ 미국 사회보장법의 정의(1935)

- 일반복지를 증진하기 위하여 연방정부가 관장하는 노령급여제도를 실시하고, 주정부가 관장하는 노인, 맹인, 요보호아동, 장애아동을 위한 복지, 모자복지, 공중보건 및 실업보상법의 관리운영을 지원하며, 사회보장청의 신설과 재정조달 및 기타 목적을 추진하기 위한 법
- 연방정부가 관장 : 사회보장연금
- 주정부 관장
 - 실업보험, 공공부조, 사회복지서비스(노인복지, 아동복지, 장애인복지, 모자복지 등) 및 공중보건 등으로 구성된 제도

■ 세계 각국의 사회보장 프로그램(Social Security Programs throughout the World -

- 국제사회보장협회(ISSA) 협력으로 미국 사회보장청이 발간하는 사회보장 현황보고서)의 정의
- 생계능력의 중단 또는 감소 및 결혼, 출생, 사망 등으로 인한 특별한 지출로부터 개인을 보호하는 법정 프로그램

- 아동을 양육하는데 필요한 가족수당도 포함함(SSA, 1999)
 - 생계능력의 중단 또는 감소
 - 노령, 장애, 사망, 질병, 출산, 실업, 산업재해 등 사회적 위험(social risks)으로 인한 소득의 중단 또는 감소
 - ➔ 소득의 중단 : 소득이 일시적 또는 영구적으로 없어지는 상태
 - ➔ 소득 감소 : 질병치료, 출산, 기타 이유로 추가적인 지출이 늘어 실질적으로 소득이 줄어드는 것
- 사회보장 핸드북(미국 사회보장청이 사회보장 실무자를 위해 발간)의 정의
 - 개인과 가족의 물질적 욕구를 충족하고, 저축을 소진시키는 질병으로부터 노인과 장애인을 보호하며 가족을 유지하고 아동의 건강하고도 안정적인 성장을 보장하기 위한 법정 프로그램
 - 사회보험, 공공부조 및 복지서비스를 포함함(SSA, 1995).
- 국제노동기구의 정의(1942)
 - 사회보장에의 접근(Approaches to Social Security)
 - 사회구성원들이 부딪히는 일정한 위험에 대해 사회가 적절한 조치를 통해 부여하는 보장
- 우리나라 사회보장기본법의 정의
 - 출산, 양육, 실업, 노령, 장애, 질병, 빈곤 및 사망 등의 사회적 위험으로부터 모든 국민을 보호하고 국민 삶의 질을 향상시키는데 필요한 소득·서비스를 보장하는 사회보험, 공공부조, 사회서비스를 말함
- 미국의 사회보장 교과서 정의
 - 정부의 법령에 의해 만들어지고, 노령, 장애, 사망, 질병, 출산, 실업, 산업재해 등으로 인해 소득이 감소했을 때 이를 보전해주기 위해 현금을 지급하는 제도라고 규정(Rejda, 1999)
 - 산업사회에서 발생하는 노령, 실업, 장애 등의 문제에 직면한 사람들에게 경제적 보장(economic security)을 제공하는 것으로써 근로하는 사람들에게는 사회보험을 고용되기에 부적절한 사람에게는 공공부조를 제공함으로써 국민들에게 경제적 보장을 제공하는데 목적을 둔 제도
- 종합된 정의
 - 노령, 장애, 사망, 질병, 출산, 실업, 산업재해 등 사회적 위험(소득의 중단 또는 감소)과
 - 결혼, 양육, 사망 등과 같은 특별지출로부터 시민들을 보호하기 위해
 - 재정적으로 지원하는 법정 프로그램으로서
 - 사회보험, 공공부조, 사회복지서비스 및 사회수당과 같은 공적 조치들을 포함

■ 사회보장의 주요 기능

- 경제적 · 사회적 · 정치적 기능으로 구분 가능
- 사회보장의 경제적 기능
 - 개인 · 가족을 경제적으로 안정시킴
 - 경제제도를 발전시킴
 - 소득 재분배
- 사회보장의 사회적 기능
 - 국민의 최저생활을 확보해 줌으로써 사회를 안정시킴
 - 서로 지지하고 책임지는 네트워크에 다양한 사회집단을 묶음
- 사회보장의 정치적 기능
 - 계급의식을 약화시키고 불만 방지함으로써, 체제를 유지시킴
 - 정치를 긍정적으로 안정시킴

3. 사회보장의 목적과 신자유주의

■ 신자유주의적 사회보장의 목적

- 결핍상태에 빠진 사람을 무조건 보호하는 데 주안점을 두었던 수동적 복지 대신 사회보장의 생산적 측면을 강조(적극적 복지)
- 근로유인의 강화를 강조
- 수급자의 행동변화(책임의식의 강화 등)에 초점을 둠

■ 사회보장의 전통적 목적(Roy Sainsbury, 1999)

- 빈민구제
 - 공공부조
- 욕구충족
 - 사회적 욕구가 큰 집단을 위한 사회 대책으로서의 사회보장
- 소득유지와 소득 보전
 - 연금과 건강보험
- 보상
 - 노동자보상법
 - 산재보험
- 재분배
 - 공공부조(소득계층 간 재분배)
 - 가족수당(수평적 재분배)
 - 연금(세대 간 재분배)

■ 사회보장의 새로운 프로젝트(Roy Sainsbury, 1999)

- 수동적 목적 대신 적극적 목적 강조
 - 적극적 복지, 사회보장의 생산적 측면 강조
- 근로유인 강조
 - 생계보장보다 일을 하게 만드는 기능 강조
 - 빈곤함정이 존재한다는 근거에 의해 근로조건부 복지 강조
- 행동의 변화에 초점
 - 사회적으로 바람직한 행동은 고무함
예) 가족과의 동거와 결혼을 장려

■ 신자유주의자

- 빈곤을 경제적 역기능(시장의 실패)의 결과로 보는 대신 개인적 노력의 결과로 간주
- 풍요 속의 상대적 빈곤이 존재한다는 사실 부정
- 베버리지의 사회보장을 통한 빈곤의 예방에 대해 부정적

■ 국제노동기구(ILO)의 목적

- 좁은 의미의 목적
 - 빈곤을 방지하고 빈곤을 줄이는 것
- 넓은 의미의 목적
 - 안정을 얻고자 하는 욕구와 관련

■ 우리나라 사회보장법의 목적

- 사회보장법은 사회보장에 관한 국민의 권리와 국가 및 지방자치단체의 책임을 정하고 사회보장정책의 수립·추진과 관련 제도에 관한 기본적인 사항을 규정함으로써 국민의 복지증진에 이바지하는 것을 목적으로 함

4. 사회보장과 사회안전망

■ 사회안전망(social safety net)

- 21세기 들어 빈곤의 세계화가 야기되자 IMF와 World Bank를 중심으로 해결책을 모색하는 가운데 사회보장제도에 관심을 가지면서 사회보장 대신에 사회안전망이라는 용어사용

■ 신자유주의 경제학자들

- 구조조정을 위한 경제개혁조치(신자유주의적 재편)가 사회적 취약계층에게 미치는 역효과를 최소화하기 위한 조치(주로 단기적 사회복지정책)라고 정의
- 사회안전망의 목적
 - 빈곤의 예방과 제거
 - 빈곤에서 탈피하도록 만드는 사회적 장치

- 구조조정에 따른 부작용을 보완하는 단기적 사회복지정책으로 간주
 - 특정 취약집단에 대한 생계보조수당
 - 민영화로 실업자가 된 공공부문 노동자를 위한 해고수당
 - ◆ 근로창출을 위한 공공근로사업
 - 극빈층을 보호하기 위한 최저한의 사회보장이 포함
 - 대체적으로 사회보장제도에 포함
- '사회안전망' 용어사용 이유 - 서구복지국가는 고비용-저효율-관료주의적이며, 정부의 과도한 재정지출이 시장경제를 해치고, 삶에 대한 개인의 책임을 약화시키는 주범이라고 생각하여 새로이 사용한 용어
- 구조조정의 보완장치 예
 - 우리나라가 1988년 외환위기 극복을 위해 IMF구제금융의 대상이 되었을 때 확인

5. 사회보장의 형태

- 베버리지
 - 사회보험과 공공부조로 대별
 - 보편주의 수당과 사회보험
 - 보완하는 민간보험까지 포함
 - 사회보험을 가장 중시
 - 공공부조와 민간보험은 사회보험을 '보충'하는 데 의의를 둠
 - 사회보험(social insurance)
 - ☞ 개인이 가진 자원에 상관없이, 개인이 납부하거나 다른 사람이 납부한 강제적 기여금(보험료)에 근거해 현금급여를 제공하는 방법
 - 공공부조(national assistance)
 - ☞ 기여금을 납부하였는지 여부에 상관없이, 증명된 욕구에 따라서 현금급여를 제공하는 방법
 - 임의보험(voluntary insurance)
 - ☞ 기본적 생활수준보다 더 높은 수준을 유지하는 것이 필요할 경우에 선택하는 방법
- Rejda(1999)
 - 사회보험, 공공부조, 보편주의 수당, 공적 개인저축계정을 포함
 - 사회보험
 - ☞ 위험분산을 위한 정부의 이전지출 수단으로서 법에 따라 피보험자에게 제공되는 재정적 급여나 서비스
 - ☞ 건강보험, 사회보장연금, 실업보험, 산재보험(4대 사회보험)

- 공공부조
 - ☞ 빈민에 대한 현금급여 및 기타서비스
 - ☞ 대상은 빈민에 한정, 자산조사 필요
 - ☞ 급여혜택은 대상자의 욕구와 재정상태에 따라 결정
 - ☞ 재정은 정부의 일반세입에서 충당
 - ☞ 사회보험 비대상자가 대상
 - ☞ 사회보험을 보완
- 보편주의 수당
 - ☞ 모든 시민과 국민들에게 정책의 현금급여 제공
 - ☞ 재정은 조세로 충당
 - ☞ 노령수당, 가족수당
- 공적 개인저축계정 - 베버리지 당대에는 없던 제도
 - ☞ 공적인 강제저축제도
 - ☞ 싱가포르, 말레이시아, 일부 개발도상국가가 시행

■ 미국의 사회보장청

■ - 현금급여와 현물급여 구분

- 현금급여
 - ☞ 소득상실을 현금으로 보전하는 것
 - ☞ 소득유지 프로그램
- 현물급여
 - ☞ 입원, 의료서비스, 재활서비스와 같은 현물의 서비스

■ 소득유지 프로그램의 형태

- 고용관련 제도
 - 근로기간에 비례하여 지급되는 연금, 고용여부에 따라 지급여부가 결정되는 건강보험, 실업보험, 산재보험과 같은 사회보험
 - 장기급여(연금)와 단기급여(실업, 질병, 출산, 산업재해)
- 보편주의 프로그램
 - 모든 국민에게 제공되는 정책의 현금급여
 - 노령수당, 가족수당, 장애 · 유족 · 미망인 · 고아 수당
 - 재정은 정부의 일반세입에서 충당되나 일부는 고용주와 피고용자의 보험료로 충당
- 자산조사프로그램
 - 공공부조 프로그램이 대표적
 - 최저생계수준에 기초하여 개인과 가족의 자원을 조사하여 급여자격 여부 결정
 - 특정한 욕구를 가진 사람이나 빈민을 대상
 - 급여의 규모와 형태는 법이 정한 범위 안에서 행정적으로 결정

■ 사회보장의 기능을 수행하는 제도

- 법정 민간보험
 - 기업연금
- 공적 공제기금
 - 개발도상국에서 채택하는 제도
 - 강제저축제도
 - 연금의 경우 수급권자가 사망하면 수급권이 유족에게 승계됨
- 고용주 책임제도
 - 노동법에 따라 고용주가 자신의 피용자에게 직접 특정한 급여를 제공하는 것
- 국제노동기구(ILO)의 분류(1982) - 사회보장권리조약 제2조1항
 - 보건의료, 질병급여, 출산급여, 장애급여, 노령급여, 유족급여, 고용재해급여, 실업급여, 가족급여 등

■ 우리나라 사회보장의 형태(2016년 시행)

- 사회보험
 - 국민에게 발생하는 사회적 위험을 보험의 방식으로 대처함으로써 국민의 건강과 소득을 보장하는 제도
- 공공부조
 - 국가와 지방자치단체의 책임하에 생활 유지 능력이 없거나 생활이 어려운 국민의 최저생활을 보장하고 자립을 지원하는 제도
- 사회서비스
 - 국가·지방자치단체 및 민간부문의 도움이 필요한 모든 국민에게 복지, 보건의료, 교육, 고용, 주거, 문화, 환경 등의 분야에서 인간다운 생활을 보장하고 상담, 재활, 돌봄, 정보의 제공, 관련 시설의 이용, 역량 개발, 사회참여 지원 등을 통하여 국민의 삶의 질이 향상되도록 지원하는 제도
- 평생사회안전망
 - 생애주기에 걸쳐 보편적으로 충족되어야 하는 기본욕구와 특정한 사회위험에 의하여 발생하는 특수욕구를 동시에 고려하여 소득·서비스를 보장하는 맞춤형 사회보장제도

■ 사회보장의 형태

배버리지	Rejda	미국 사회보장청	ILO	우리나라
<ul style="list-style-type: none"> • 사회보험 • 공공부조 • 보편주의 • 수당 • 민간보험 	<ul style="list-style-type: none"> • 사회보험 • 공공부조 • 보편주의 수당 • 공적 • 개인저축계정 	<ul style="list-style-type: none"> • 사회보험 • 공공부조 • 보편주의 수당 • 기타 <ul style="list-style-type: none"> - 법정 민간보험 - 공적 공제기금 - 고용주 책임제도 	<ul style="list-style-type: none"> • 사회보험 • 아동수당 	<ul style="list-style-type: none"> • 사회보험 • 공공부조 • 사회서비스 • 평생사회안전망

6. 사회보장의 기본원칙

■ 사회보험의 기본원칙(베버리지, 1942)

- 최저수준의 정책급여
- 정책보험료
- 행정책임의 통일(국가책임)
- 급여의 충분성
- 포괄성
- 분류화

■ 빈곤선(poverty line)

- 충분성과 불충분성의 경계가 됨

■ 사회보장의 원칙

- 충분성
 - 급여금액과 지급기간의 충분성
 - 사회보험 급여만으로도 국민최저를 보장할 수 있는 수준
즉, 인간으로서 향유 해야 하는 최저한의 품위유지 수준이 보장되어야 한다는 원칙
 - 보편주의 연금이 대표적
- 형평성
 - 개개인은 자신이 기여한 바에 비례하여 급여를 받아야 한다는 원칙
 - 소득비례 연금이 대표적

사회보험의 이해 / 11주차 2차시

1. 사회보험의 특징

■ 사회보험

- 사회보장연금, 건강보험, 산재보험, 실업보험을 포함(4대 사회보험)
- 최근에는 제5의 사회보험인 장기요양보험이 도입
- 사회보장제도에서 규모가 가장 큰 프로그램

■ 우리나라 사회보장기본법의 정의

- 국민에게 발생하는 사회적 위험을 보험의 방식으로 대처함으로써 국민의 건강과 소득을 보장하는 제도

■ 사회보험의 목적

- 가장 큰 목적
 - 사회구성원이 소득을 안정되게 유지하도록 해주는 것
- 주요 목적
 - 기본적 경제생활 보장, 빈곤 예방, 경제 안정, 중요한 가치보존

■ 사회적 위험(사망, 노령, 장애, 질병 등)에서 사람들을 보호하기 위한 의무적인 제도

■ 개인적 형평성보다는 사회적 충분성을 중시

■ 사회보험 수급권

- 수급자와 보험자(정부·공적 기구)간의 계약에 의해 규정된 권리(contractual right)
- 수급자가 수급에 필요한 제반 요건을 충족시켰기 때문에 수급하는 것(earned right),
- 사회보장 관련법에 의해 보장된 권리(statutory right)

■ 사회보험 재정

- 수혜자인 피용자와 자영업자 그리고 피용자를 고용하는 고용주가 책임짐
 - 수익자 재정책임 원칙: self-supporting contributory principle

■ 사회보험의 소득의 중단이나 보전 역할

- 사회보장연금 - 노후
- 건강보험 - 질병과 출산
- 산재보험 - 산업재해
- 실업보험 - 실업
- 장기요양보험 - 인구의 고령화

■ Rejda(1999)의 사회보험의 특징

- 보험이기 때문에 민간보험과 유사한 점이 많고, 소득보장책이란 점에서 공공부조와 동일한 목적을 가짐. 그러나 본질적으로 다름
 - 강제적 프로그램 - 의무적인 제도
 - 사회적 위험에 대비하기 위한 최저소득 보장제도
 - 개인적 형평성 보다는 사회적 충분성을 중시
 - 급여수준과 소득수준은 직접적인 연관이 없음
 - 급여는 권리이며, 자산조사 없음
 - 사전에 규정된 욕구에 따라 급여가 제공
 - 사회보험재정
 - ☞ 수혜자인 피용자와 자영업자, 그리고 피용자를 고용하는 고용주 책임
 - ☞ 수익자 재정책임 원칙(self-supporting contributory principle)
 - 급여는 법으로 규정
 - 정부가 주도하지만 정부의 개입이 필요한 문제해결을 위해 운용됨
 - 재정의 완전적립이 불필요함

■ 사회보험이 완전적립이 불필요한 이유

- 사회보험은 영속적 프로그램
- 강제적용이므로 계속하여 신규가입자 발생
- 중앙정부가 궁극적 책임
- 경제적 측면에서 바람직하지 않음(재정적자, 수요억제)

■ Kingson과 Berkowitz(1993)의 사회보험 특징

- 사회적 충분성
- 개인적 형평성
- 법정급여
- 대상자의 보편성
- 재정의 안정성
- 개인과 정부 간의 관계공고화

■ 사회보험의 기본원칙(베버리지)

- 정액 급여의 원칙
 - 실업, 장애, 퇴직 때문에 중단된 소득의 양에 상관없이, 급여를 정액으로 제공
- 정액 기여금의 원칙
 - 가진 자산에 상관없이, 기여금을 정액으로 납부
- 행정 간소화의 원칙
 - 효율성·경제성을 위해 행정적 측면을 통일
- 급여 적절성의 원칙
 - 급여가 양·시간의 측면에서 적절

- 포괄성의 원칙
 - 급여를 받는 대상과 이들의 욕구와 관련해 포괄적
- 분류의 원칙
 - 서로 다른 층의 서로 다른 생활방식을 고려
- 사회보험의 원리
 - 최저생활보장의 원리
 - 소득재분배의 원리
 - 보편주의 원리
 - 보험료부담의 원리
 - 노령연금의 유형(수급연령 60세 기준)
- 사회보험의 장점
 - 사회보험 급여
 - 기여금에서 나오기 때문에, 낙인을 피하고 권위를 지킬 수 있음
 - 재정 관련
 - 일반 납세자에게 세금 부담을 주지 않음
 - 재정확보가 비교적 쉬움
 - 재정적으로 무리하게 추진하지 않을 수 있음
 - 빈곤 감소에 있어 공공부조보다 더 효과적
- 사회보험의 대상
 - 대부분의 경우 일정 범주의 근로자, 고용주는 사회보험에 의무 가입
 - 일부 사회보험제도
 - 근로자의 자발적 사회보험 가입 허용(특히 자영업자)
- 사회보험의 급여
 - 보편적 사회보험제도
 - 급여액이 정액인 경우가 많음
 - 직업 활동에 근거해 운영하는 사회보험제도
 - 평균임금, 소득의 일정 비율을 급여로 제공하는 경우가 많음
- 사회보험의 운영
 - 정부가 사회보험제도를 관리·감독하지만, 사회보험 업무를 반드시 운영하는 것은 아님
- 사회보험의 재정
 - 고용주, 근로자, 고용주·근로자 모두가 납부하는 기여금
 - 재정의 전부 또는 많은 부분을 확보
 - 기여금 액수
 - 소득의 일정 비율로 정함

2. 사회보험과 민간보험

- 19세기 중·후반에 유행했던 공제조합에 기원. 보험이라는 공통점
- 보완적 관계인 동시에 경쟁관계
- 사회보험의 보험요소(Rejda, 1999)
 - 위험분산
 - 손해의 우연성
 - 위험의 이전
 - 배상
- 차이점
 - 사회보험
 - 사회적 충분성(복지) 강조 권리에 의거
 - 법적 권리에 의거
 - 정부 독점체제
 - 완전 적립이 불필요
 - 인플레이에 강함
 - 관리운영비용이 적게 들
 - 민간보험
 - 개인적 형평성(보험) 강조
 - 계약적 권리에 의거
 - 경쟁체제
 - 완전 적립이 반드시 필요
 - 인플레이에 취약
 - 관리운영비용이 많이 들
- 사회보험과 민간보험은 대체로 경쟁관계
- 공통점(Rejda, 1999)
 - 위험의 이전과 분산을 기함
 - 가입대상, 급여, 재정 등과 관련된 모든 조건들을 특정화하고 규정함
 - 급여자격과 총액에 대한 정확한 수학적 계산을 필요로 함
 - 프로그램의 운영에 필요한 비용을 충당하기에 충분한 보험료와 보험금 지급을 전제로 함
 - 사전에 결정된 급여를 제공
 - 공공부조급여는 빈민사실을 증명해야 제공됨
 - 가입자의 경제적 보장을 목적

■ 정리

항목	사회보험	민간보험
가입	• 강제적	• 자발적(임의적)
보장	• 최저소득의 보장	• 개인의 의사와 지불능력에 따라 고액보장 가능
사회적 가치	• 사회적 충분성 강조 (복지요소)	• 개인적 공평성 강조 (보험요소)
급여 근거	• 법에 의한 규정 (법적 권리)	• 법적 계약의 의거 (계약적 권리)
독점 여부	• 정부 독점	• 자유경쟁
비용	• 비용예측 곤란	• 비용예측 전제
재정확보	• 완전적립 불필요	• 완전적립
보험계약	• 보험계약 불필요	• 개인·집단 계약
보험대상	• 집단(단체보험)	• 개인·집단
목적·결과 감안	• 목적·결과 감안, 다양한 옵션 부여	• 목적·결과 감안, 단일옵션 부여
투자방식	• 중앙정부의 통제하에 투자	• 사적 경로를 통한 투자
인플레이션 대처	• 조세제도 이용가능	• 인플레에 취약

■ 사회보험이 민간보험과 다른 특성

- 강제성
- 전 국민 대상
- 정부가 관장하거나 감독
- 특별세(보험료)로 운용

■ 사회보험이 추구해야 할 기본 원칙

- 보편적 적용의 원칙
- 법적인 강제성을 가지고 전 국민을 대상으로 함
- 원칙적으로 국민의 최저생활을 보장
- 불평등을 완화하고 소득재분배의 효과를 갖기 위해 급여수준은 기여의 정도에 단순 비례하지 않아야 하며 저소득 피보험자에게 유리하도록 설계
- 보험료로 대부분의 재원이 조달되기 때문에 어느 정도 기여의 형평성이 보장
- 재정운용 방식에서 미래의 피보험자가 현재의 피보험자에 비해 상대적으로 높은 비율의 보험료를 부담하지 않도록 설계

- 사회보험과 민간보험의 관리비용
 - 민간보험이 더 많은 관리비용을 필요로 함
 - 이유
 - 사회보험의 경우 계약에 수반되는 비용이 저렴함
→ 보험계약조건이 법적으로 결정
 - 사회보험의 경우 규모의 경제가 존재
 - 위험을 보유하는 대가로 배당 등의 자본비용을 지불할 필요 없음
- 신자유주의자들은 사회보험의 공적 운영에 따른 비효율성 때문에 사회보험의 운영비용이 민간보험에 비해 적다고 단정할 수 없다고 주장
- 역선택(adverse selection)과 도덕적 해이(moral hazard)
 - 사회적 위험에 대해 민간보험으로 대응하는 데 구조적으로 한계가 있어 사회보험이 불가피하다는 주장의 근거로 가장 많이 제시되는 것이 역선택과 도덕적 해이임
 - 역선택과 도덕적 해이는 사회보험의 민영화, 즉 사회보험을 민간보험으로 전환하자는 주장에 대한 유력한 반대 논리이기도 함

3. 역선택

- 비대칭적, 불완전한 정보로 인해 보험시장에 바람직하지 않은 결과가 초래되는 현상
- 정보의 비대칭성
 - 보험가입자들은 자신의 위험도에 대해 높은 수준의 정보를 보유하고 있는데 반해 보험회사는 보험가입자에 관해 낮은 수준의 정보를 보유하는 것을 의미
- 역선택
 - 보험시장에 고위험집단만 남겨(보험시장의 비효율성 증대) '시장의 실패'를 가져옴
 - 건강보험과 개인연금에서 주로 발생
 - 보험회사가 우량 고객들만을 가입시키려 하는 것을 '크림 떠내기' 또는 알짜선택이라 함
 - 보험시장에서 고위험집단의 가입률은 높아짐
반면, 저위험집단의 가입률은 낮아지는 현상

4. 도덕적 해이

- 보험에 가입한 사람이 보험에 가입하기 전에 비해 위험 발생을 예방하려는 노력을 덜하게 되는 현상
- 사회보험 중에서 도덕적 해이의 발생가능성이 높은 것이 건강보험과 실업보험
- 도덕적 해이는 건강보험 진료비 본인부담을 정당화하는 논리로 사용
- 사회보험의 도덕적 해이 효과에 관한 명백한 증거는 없음
- 정보의 비대칭으로 인한 도덕적 해이
- 보험가입 이후 손실이 발생하는 경우 보험에서 손실을 보상하기 때문에 비용을 수반하는

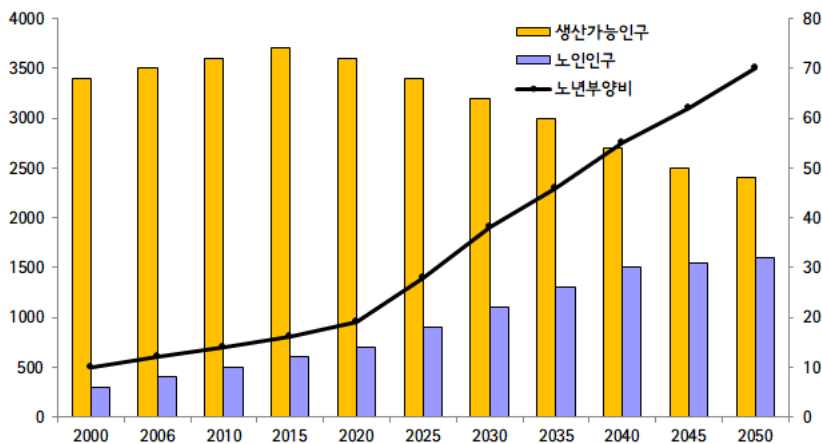
위험회피 노력이나 손실규모를 축소하려는 노력이 감소

- 모든 개인에게 장래에 처할지 모르는 실업, 질병, 노후생활 등으로 발생하는 손실의 분산을 위해 국가가 개입하는 사회보험제도의 도입이 필요

사회보장연금 1 / 12주차 1차시

1. 고령화와 사회보장연금

- OECD 국가의 65세 이상 노인의 비율(고령화율)
 - 15% 안팎에 이름
- 부양률 50%를 상회하거나 육박함
 - 부양률 = (65세 이상 노인인구 + 14세 이하 인구) / 15~64세 인구수
- 고령화 수준
 - 유소년인구 및 생산 가능인구 급감
 - 그에 반해 노인 인구 급증
 - 인구고령화(총인구 중 노인인구 비율) 가속화
 - 전체 인구 중 65세 이상 노인 인구 비중
 - 2005년 9.3%
 - 2018년 고령사회(14%)
 - 2026년 초고령사회(20%)로 전환
 - 2020년 '인구역전' 예상
 - 노인 인구가 유소년 인구보다 많아짐
- 우리나라 인구 고령화 변동 추이



출처: 보건복지부. 5개년 저출산·고령사회기본계획 학술용역보고서(2006)

- 고령화 속도
 - 고령화 사회(노인 비율 7%)에서 고령사회(노인 비율 14%)로 이행하는 데 18년 소요
 - 프랑스 115년, 미국 72년, 일본 24년에 비해 빠르게 진행
 - 고령사회에서 초고령사회(노인 비율 20%)로 이행하는데 걸리는 기간은 8년 소요
 - 프랑스 40년, 이탈리아 20년, 미국 16년 등에 비해 훨씬 빠르게 진행

- 세계 최고속도의 고령화
- 이에 대비한 제도 · 의식의 미비
 - 고령화의 충격은 다른 어느 국가보다 클 전망
 - 우리나라 노인 비율은 2050년에 38%로 전체 OECD 국가 중 최고 수준에 이를 전망

■ OECD 국가의 노인 인구 비율 추이(2005~2050)

연도	아시아		서유럽			남유럽		북유럽		미주/오세아니아	
	한국	일본	프랑스	독일	영국	이태리	스페인	스웨덴	노르웨이	미국	호주
2005	9.1	19.7	16.3	18.6	15.9	19.6	17.2	17.7	15.1	12.3	12.8
2020	15.7	28.1	20.3	22.1	18.6	23.7	20.5	22.7	19.7	15.9	17.3
2030	24.4	30.4	23.6	25.4	21.1	28.2	25.4	25.2	23.3	19.2	20.7
2040	32.6	34.4	25.9	28.7	23.0	33.7	31.5	27.2	26.2	19.8	22.9
2050	38.4	36.5	26.4	27.9	23.3	34.4	35.0	27.1	26.1	20.0	23.9

<출처: UN(2004): 보건복지부. 5개년 저출산 · 고령사회기본계획
학술용역보고서(2006)>

■ 국가가 노후대비에 개입하는 이유

- 노후대비 노력 부족
- 불충분한 저축 수단
- 보험시장의 실패
- 정보격차
- 장기빈곤

■ 비공식적 노후대책

- 공적연금제도가 나타나기 전까지 노후문제는 전적으로 개인이나 가족의 책임
- 자식의 노부모 부양
 - 도덕적 의무
 - 아시아와 아프리카의 후진국에서 주류를 이룸

■ 공식적 노후보장책

- 국민의 노후문제에 대비하기 위해서 국가가 만든 제도
 - 사회보장연금
 - 기업연금
 - 개인저축연금
- 사회보장연금
 - 대부분의 국가가 채택
- 법정 연금
 - 피용자와 자영업자를 대상

- 정부가 재정, 관리운영, 가입 등 거의 모든 일을 책임짐
 - 운영
 - ★ 급여와 기여를 연계시키지 않는 부과방식 또는 확정급여방식
- 재정
 - 고용주와 피용자가 공동 부담하는 보험료 또는 사회보장세
- 세대간 소득재분배가 실질적으로 이루어짐
 - 청장년층으로부터 노년층으로
- 기업연금
 - 기업이 노무관리 차원에서 제공하는 민간연금
 - 일정한 정부의 규제 있음
 - 조세감면 혜택 부여
 - 과거
 - ★ 부분적립방식 → 점차 확정급여방식으로 변화
 - 최근
 - ★ 확정기여방식으로 전환되는 추세
 - 선진국
 - ★ 독일, 일본, 네델란드, 스위스, 영국, 미국 등
 - ★ 근로자의 40% 이상이 기업연금의 적용 받음
 - 개발도상국
 - ★ 적용률 낮음
- 개인저축연금
 - 완전적립 확정기여금 방식의 연금
 - 저축성 연금제도
 - ★ 근로자 자력으로 노후에 대비
 - 가입자 개인이 투자위험 감수함
 - ★ 급여가 확정되지 않음
 - ★ 투자 선택이 가입자에게 있기 때문
 - 가입 : 임의적
 - 조세감면혜택 : 있음
 - 싱가포르, 아프리카 일부 국가
 - ★ 정부가 운용 책임
 - 칠레, 아르헨티나, 콜롬비아, 페루 등 남미 국가
 - ★ 복수의 민간투자회사가 운용 책임

- 우리나라 퇴직금제
 - 법정급여로 운영
 - ★ 퇴직 시 재직기간 1년에 1개월치의 급여지급
 - ★ 사회보장연금에 가까움
- 재정
 - 기업이 전액 부담
 - 서구의 기업연금에 가까움
 - 퇴직금제가 사회보장연금이 아닌데도 법정급여로 한 것
 - ★ 정부가 사회보장연금을 시행할 재정적 여유가 없던 시절
 - ★ 근로자의 노후대책의 책임을 기업에 전가한 것
 - 우리나라 기업
 - ★ 국민연금의 보험료율이 인상되어 부담을 느끼고 있음
 - ★ 우리나라 기업은 퇴직금제와 국민연금을 이종의 법정급여로 간주하고 있음

■ 노후보장수단의 특징

구분	공식적 수단			비공식적 수단
	사회보장연금	기업연금	개인저축연금	확대가족
임의/법정	법정	임의 또는 법정	임의 또는 법정	사회적 제재
재분배	유	유	제한적	가족
급여·기여연계	무	혼합	유	가족 내
확정기여/확정급여	확정급여	혼합	확정기여	
위험요인	정치적	직업이동, 기업상환능력 상실	투자	가족 공동위험
부과방식/적립방식	부과방식	혼합	안전적립방식	혼합
공적 관리/민간관리	공적관리	민간관리	공적/민간관리	민간
국가	서유럽, 라틴아메리카, OECD 국가	호주, 남아프리카, 네델란드, 브라질, 프랑스, 스위스	- 법정 : 칠레, 말레이시아, 싱가포르 - 민간 : 미국, 영국	아시아, 아프리카 대부분 국가

2. 사회보장연금의 재정운용방식 유형

1) 재정운용방식의 유형

■ 사회보장연금의 재원

- 삼자부담원칙
 - 피용자 부담보험료, 고용주 부담보험료, 정부지원

- 정부지원의 재원
 - 정부의 일반세입이나 목적세
예) 담배세, 석유세, 주세 등
 - 정부의 지원방식
 - 관리운영비만 지원
 - 저소득층의 보험료를 정부가 대신 부담하는 방식으로 지원
- 대부분의 나라
 - 정부지원 없이 고용주와 피용자가 공동 부담하는 보험료로 재정 충당

2) 사회보장연금의 재정운용방식

■ 적립방식이나 부과방식으로 운영

- 적립방식(완전적립방식)
 - 재정관리
 - ☞ 수지상등의 원칙(원칙적으로 개인이 낸 보험료 총액과 개인이 받는 급여총액은 같아야 한다는 원칙)에 입각
 - ★ 별도의 재분배 기능은 배제함
 - 민간보험
 - ☞ 개인연금, 기업연금
- 부과방식
 - 매년 전체 가입자가 낸 보험료로 당해 연도 연금 지불액을 충당하는 방식
 - 지급준비금 외에는 적립금이 불필요
 - ☞ 수지 차액이 없기 때문
 - 연도별 수지균형의 원칙(매년 수입과 지출이 균형을 이룸)에 따름
 - 일정 정도 재분배 기능을 가짐
 - 서유럽과 미국 등 선진국 대부분이 부과방식 채택
 - ☞ 확정기여방식(DC : Defined Contribution)
 - 사전에 확정된 보험료를 부담하되 그에 상응하는 연금급여는 확정하지 않음
 - 가입자 개인이 결정한 투자의 적립수익금을 월정연금이나 일시금으로 되돌려 주는 것
- 확정급여방식(DB : Defined Benefit)
 - 개인이 부담한 보험료의 크기에 관계없이 사전에 확정된 연금급여를 지급하는 방식
 - ☞ 확정기여방식과 적립방식, 확정급여방식과 부과방식의 내용은 강조하는 점이 다를 뿐 매우 유사함
 - ★ 부과방식 - 세대간 재분배 강조
 - ★ 적립방식 - 개인별 저축 강조
 - ★ 확정기여방식, 확정급여방식 - 기여와 급여의 확정 여부를 강조

- 부분적립방식

- 일부 개발도상국가가 채택
- 보험료율을 부과방식보다는 높게 책정
 - ☞ 제도의 시행초기에 적립금을 누적시킴
 - ☞ 이 자금을 경제개발에 사용
 - ☞ 적립금 규모가 크지 않음
 - ★ 자본시장에 충분히 흡수 가능

- 명목확정기여방식(NDC : National Defined Contribution)

- 스웨덴, 이탈리아 등의 선진국과 라트비아, 폴란드, 몽골 같은 개발도상국 채택
- 스웨덴의 명목확정기여방식이 비교적 성공한 것으로 평가
 - ☞ 2000년부터 보험료 전액(보험료율 18.5%)
 - ☞ 고용주가 부담하던 소득비례부과방식의 연금 → 확정급여방식의 연금과 개인계정으로 구성된 2층제로 전환
 - ☞ 보험료의 일부 (2.5%)로 개인계정을 신설했음
 - ☞ 나머지 16%는 기존의 부과 방식연금 유지에 사용
 - ★ 이 개인계정이 외형적으로는 적립방식이지만 실질적으로는 부과방식
 - ★ 이른바 명목확정 기여방식임
- 신설된 개인계정
 - ☞ 노동자 개인별로 개설
 - ☞ 여기에 개인별 보험료 적립됨
 - ☞ 정부고시의 이자율이 가산됨(확정기여방식)
 - ☞ 그러나 개인계정에 실제로 돈이 적립되는 것이 아니라 가상적으로 적립될 뿐임
 - ☞ 개인계정에서의 실질적인 현금지출은 가입자 퇴직 후 사전에 규정한 연금산식에 의거 정해진 연금액만큼 이루어짐
 - ★ 여기에 필요한 돈은 신규가입자의 계정에서 충당됨(부과방식)
 - ☞ 개인계정에 보험료를 가상적으로 적립
 - ☞ 실제 지불되는 연금은 신규가입자의 적립금으로 충당함
 - ★ 개인계정에 개인별 보험료가 적립된다는 점에서 적립방식임
 - ★ 급여는 개인계정에 실제로 적립된 돈이 아니라 급여산식에 의해 정해진 만큼을 타인의 적립금에서 지급받는다라는 점에서 부과방식
 - ★ 그래서 '명목' 확정기여방식이라고 함
 - ★ 부과방식연금의 재정적자로 곤란을 겪고 있는 나라가 추가적인 재정부담 없이 적립방식으로 전환할 수 있는 유력한 대안임

- 명목확정기여방식의 장점

- ☞ 재정부담을 현세대와 미래 세대 간 분산시키는 효과가 있음
 - ★ 보험료 부담을 세대 간 분산시킴
 - ★ 현재 퇴직자와 장래 퇴직자 모두에게 일정수준의 연금을 보장해줌
 - ★ 현재 근로자의 이중부담도 없음
- ☞ 금융위기의 영향을 받지 않음
- ☞ 일정한 수익률이 보장됨
 - ★ 적립 이자율이 사전에 설계된 비율(평균임금 상승률과 동일하게 설계하는 것이 가장 적합)에 따라 결정됨
 - ★ 확정급여시스템이 거의 자동적으로 이루어짐
- ☞ 대규모 적립금이 불필요
 - ★ 연금급여는 퇴직연령과 평균수명에 따라 조정됨
 - ★ 재정적 지속 가능성은 반자동적으로 보장됨
 - ★ 잠재적인 부채(구세대로부터 상속된 부채)를 명시적인 부채를 드러낼 필요 없음

■ 사회보장연금 재정운용방식의 유형

유형	확정급여방식	확정기여방식
부과방식	전통적 부과방식 서유럽국가, 미국	명목확정기여방식 스웨덴, 이탈리아
적립방식	부분적립방식 개발도상국가	완전적립방식 칠레

■ 현재 여러 나라에서 이루어지고 있는 연금개혁의 초점

- 전통적 부과방식을 완전적립방식으로 전환할 것인가
- 부과방식의 기본 틀을 유지한 채 부분적인 손질을 통해 재정적자와 같은 문제점을 해결할 것인가
 - 독일, 프랑스 등의 유럽대륙 국가들
 - ☞ 기존의 부과방식을 유지하면서 재정문제 해결방안 모색
 - 부과방식 하에서 재정건전성을 확보하기 위해서는 지출을 줄이거나 보험료 부담을 인상하는 방법을 취해야 함
 - ☞ 지출을 줄인다는 것 - 급여수준을 낮추는 것
 - ☞ 급여수준을 낮춘다는 것 - 수급기간을 줄이거나 연금수급액을 줄이는 것을 말함
- 이런 하향조정 개혁에 대한 시민들의 반발은 상당함

3. 적립방식과 부과방식의 장단점

■ 사회보험이 적립방식을 택할 필요가 없는 이유

- 사회보험은 영속적인 프로그램
 - 완전적립이 불필요
- 강제적용
 - 신규가입자가 계속 발생
- 중앙정부가 궁극적 책임
 - 재정문제 발생에 책임지고 해결 가능
- 경제적인 측면에서 완전적립은 바람직하지 않음
 - 과도한 적립금 누적이 가져오는 문제

■ 부과방식

- 장점
 - 인플레이에 강함
 - 경제성장에 비례해 연금의 실질가치를 높일 수 있음
 - 완전 연금을 즉각적으로 지불할 수 있는 장점이 있음
- 단점
 - 노령화에 취약함

■ 적립방식

- 장점
 - 노령화에 강함
- 단점
 - 인플레이에 취약함
 - 경제성장의 과실을 연금수급자에게 배분할 수 없음
 - 완전연금을 받기 위해서는 장기간의 보험료 불입이 필요함

➔ 부과방식은 세대간 소득재분배를, 적립방식은 개인별 형평성을 담보할 수 있음

■ 적립방식과 부과방식

구분	적립방식	부과방식
특징	과거의 노동자가 소비하지 않은 부분이 현재의 연금수급자에게 이전되는 방식	현재의 노동자가 소비하지 않은 부분이 현재의 연금소비자에게 이전되는 방식
인구구조의 변화	강함	약함
인플레이영향	취약함	강함 - 불고려
부과방식	과거의 자원	현재의 자원
소득재분배효과	재분배효과 일어나지 않음	세대간 소득재분배효과

■ 적립방식과 부과방식의 장단점 비교(Barr, 1987)

- 부과방식

- 장점
 - ☞ 인플레이로부터 연금가치 보호
 - ☞ 경제성장에 비례하여 연금의 실질가치를 높일 수 있음
 - ☞ 완전연금을 즉각적으로 지불 가능함
- 단점
 - ☞ 인구구조의 변화(장래 노동력 인구의 변화)에 취약함

- 적립방식

- 장점
 - ☞ 인구구조의 변화에 강함
- 단점
 - ☞ 인플레이에 취약함
 - ☞ 경제성장의 과실을 연금수급자에게 배분 불가능
 - ☞ 완전연금 수급을 위해서는 장기간의 보험료 불입이 필요함

■ 적립방식과 부과방식의 장단점

구분	장점	단점
적립방식	<ul style="list-style-type: none"> • 보험료의 평준화 제도 • 성숙기의 자원 활용 (적립기금 조성) • 재정의 안전운영 	<ul style="list-style-type: none"> • 제도 초부터 과중 부담 • 장기적 예측 곤란 (평균 보험료 산정 곤란) • 인플레이 취약
부과방식	<ul style="list-style-type: none"> • 시행 초의 적은 부담 • 인플레이 불고려 • 연금수리 추계 불필요 	<ul style="list-style-type: none"> • 후세대에 부담 과중 • 재정운영 불안 • 인구구조 변화에 영향받음

■ 논리적으로 보면 부과방식이 적립방식보다 장점이 많음

- 이 때문에 선진국들이 부과방식을 채택하고 있음

■ 노인인구가 부담이 될 정도로 증가

■ 평균수명 증가

- 사회보장연금 지출이 정상적인 경제에 주름살을 줄 정도로 증가
- 정부는 물론 시민들(주로 청년들)도 사회보장연금의 개혁이 불가피하다고 보고 있음
- 대안 : 적립방식 또는 확정기여방식으로의 전환을 모색하고 있음

사회보장연금 2 / 12주차 2차시

1. 국민연금(적용대상, 급여, 보험료, 기금운용)

- 1973년
 - '국민복지연금법' 제정
 - 심각한 경제불황 등 여건의 악화로 시행이 보류
- 1988년
 - '국민복지연금법' 상시근로자 10인 이상 사업장의 피용자를 대상으로 최초 실시
- '국민복지연금법' 실시의 기대효과(1973) - 보건사회부, 경제기획원, KDI 공동작성
 - 소득 재분배에 의한 국민들의 복지균점을 실현함
 - 적립된 기금은 경제개발에 필요한 내자로 활용하여 국가 경제부흥에 이바지함
 - 본격적인 사회보장체제를 구축하여 복지국가 건설에 기여함
 - 우리나라 국민연금은 처음부터 적립방식으로 추진됨
 - 세계적으로 그 예를 찾기 힘든 적립방식을 채택하려 했던 근본적인 이유
 - 정부가 국민연금을 내자(內資) 동원수단으로 이용하고자 한데 있었음
- 국민연금의 목적
 - 국민의 노령, 장애 또는 사망에 대하여 연금급여를 시행함
 - 국민의 생활 안정과 복지증진에 이바지하는 것
- 국민연금의 연혁
 - 1973년 12월 「국민복지연금법」 제정
 - 1986년 전면 개정되어 현재의 「국민연금법」 제정
 - 1988년 1월 1일부터 시행, 10인 이상 사업장의 피용자 대상
 - 1992년 5~9인 사업장으로 확대
 - 1995년 농어인연금제도로 확대적용
 - 1999년 도시지역 거주자 등으로 확대 시행
 - 2003년 7월부터 당연적용대상 5인 미만 사업장으로 확대
 - 2006년부터 모든 사업장 적용, 그 이후 수차례의 개정을 거쳐 오늘에 이룸
 - 다른 나라에 비해 이례적으로 빠른 적용확대였음
- 우리나라 국민연금의 특징
 - 부분적립방식
 - 기금을 조성한다는 점에서는 적립방식이나 완전한 적립방식은 아님
 - 시행 초기에 보험료율을 낮게 책정했다가 점진적으로 상향조정 (3% → 1993년 6% → 1998년 9%)

- 일정한 재분배기능도 갖고 있음
 - 부과방식의 특징임
 - ☞ 수정적립방식, 혼합방식, 부분적립방식

■ 내자 동원책의 하나로 발의

- 가장 중요한 목적
- 국민연금 시행 후 매년 수조원에 달하는 막대한 자금이 조성
- 조성자금의 반 이상을 정부가 가져간 것
 - 내자동원에 대한 정부의 의지를 엿볼 수 있음

■ 우리나라 국민연금의 특징

- 외면적으로는 연금 본래의 목적인 근로계층의 노후생활 보장에 초점을 둠
- 실시배경
 - 국민복지연금법의 실시가 유보되었음
 - 여건이 성숙함에 따라 시행함
 - ☞ 물가가 안정되고 국민소득수준이 향상되는 등
- 급여의 종류
 - 노령연금, 장애연금, 유족연금, 장애일시금 및 사망일시금과 반환일시금
- 국민연금 가입자
 - 사업장가입자, 지역가입자, 임의가입자 및 임의계속가입자로 구분
- 관리운영
 - 국가가 관장 ➔ 제도의 영속성·안정성 도모
- 국민연금의 재분배적 요소
 - 전 가입자에게 동일한 액수의 연금을 지급균등부분
 - 전체 연금액의 상당 부분을 차지함
 - 평균적으로 50% 정도
 - 전체 가입자의 표준 월소득액이 평균치보다 낮은 사람
 - 이 부분 때문에 상대적으로 유리함
 - 그 반대인 경우는 분리함 ➔ 소득계층 간 소득재분배 발생

1) 국민연금 적용대상

■ 보편주의

- 적용대상을 전 국민으로 함

■ 직업주의

- 적용대상을 피용자로 한정함
- 고용관련 프로그램으로 운용되는 것

■ 고용관련 프로그램으로서의 사회보장연금

- (초기 : 공무원과 군인에게만 적용) → (산업노동자에게로 확대) → (모든 봉급자로 확대)

■ 국민연금 가입대상

- 국내에 거주하는 국민으로서 18세 이상 60세 미만인 자(국민연금법 제6조)

■ 국민연금 가입 제외

- 공무원「공무원연금법」, 군인「군인연금법」 및 사립학교교직원「사립학교교직원연금법」, 국민기초생활보장 수급자(공공부조 대상자), 특수직종 종사자(광부, 선원), 조기노령연금의 수급권을 취득한 자

■ 외국인에 대한 우리나라의 사회보장

- 원칙적으로 상호주의를 채택
 - 외국인 근로자의 본국법이 우리 국민에 대해 어떻게 처우하는가에 따라 우리도 동등하게 처우한다는 것

■ 국민연금 가입자의 종류

- 사업장가입자, 지역가입자, 임의가입자 및 임의계속가입자로 구분
 - 의무가입자(당연적용가입자)
 - ☞ 사업장가입자, 지역가입자, 당연적용사업장가입자, 임의적용사업장가입자
 - 선택가입자(임의적용가입자)
 - ☞ 임의가입자 및 임의계속가입자로 구분
- 사업장 가입자
 - 사업장에 고용된 근로자 및 사용자로서 국민연금에 가입된 자
 - ☞ 일반가입자
 - ★ 근로자 1인 이상 사업장에 종사하는 18세 이상 60세 미만
 - ☞ 특례적용
 - ★ 국민연금 가입 사업장에 종사하는 18세 미만의 근로자로 사용자의 동의를 얻은 자
 - ☞ 외국인
 - ★ 국민연금 적용사업장에 종사하는 18세 이상 60세 미만의 외국인 및 해외동포
 - ☞ 지역가입자
 - ★ 사업장가입자가 아닌 자로서 국민연금에 가입된 자
 - ☞ 일반가입자
 - ★ 18세 이상 60세 미만으로서 사업장가입자가 아닌 자
 - ☞ 외국인
 - ★ 18세 이상 60세 미만의 국내에 거주하는 외국인 및 국내체류 교포 등 포함

- 임의가입자
 - 사업장가입자 및 지역가입자 외의 자로서 국민연금에 가입된 자
 - 사업장가입자 및 지역가입자 이외의 18세 이상 60세 미만의 자
- 임의계속가입자
 - 국민연금 가입자 또는 가입자였던 자가 가입자로 된 자
 - ☞ 사업장임의계속가입자
 - ★ 사업장에 종사하는 60세 이상 65세 미만의 자로 연장가입을 신청한 자
 - ☞ 지역임의계속가입자
 - ★ 60세에 달한 지역가입자로서 65세 미만까지 연장가입 신청한 자
 - ☞ 기타임의계속가입자
 - ★ 60세에 달한 임의가입자로서 65세 미만까지 연장가입 신청한 자
 - ★ 지역, 사업장 임의계속가입자를 제외한 임의계속가입자

2) 국민연금 급여

■ 노령연금, 장애연금, 유족연금, 반환일시금, 사망일시금으로 구성

■ 노령연금

- 가입자의 노후생활을 보장하기 위한 급여
 - 가입기간이 10년 이상인 가입자 또는 가입자였던 자에 대하여 60세가 된 때부터 그가 생존하는 동안 노령연금을 지급
- 나이 및 가입기간과 소득 있는 업무 종사 여부에 따라 노령연금, 조기노령연금, 분할연금 등으로 구분
- 노령연금액
 - 가입기간이 20년 이상인 경우
 - ☞ 기본연금액
 - 가입기간이 10년 이상 20년 미만인 경우
 - ☞ 기본연금액의 1천분의 500에 해당하는 금액에 가입기간 10년을 초과하는 1년(1년 미만이면 매 1개월을 12분의 1년으로 계산한다)마다 기본연금액의 1천분의 50에 해당하는 금액을 더한 금액
- 조기노령연금액
 - 가입기간에 따라 노령연금액 중 부양가족연금액을 제외한 금액에 수급연령별로 비율(청구일이 연령도달일이 속한 달의 다음달 이후인 경우에는 1개월마다 1천분의 5를 더한다)을 곱한 금액에 부양가족연금액을 더한 금액
 - ☞ 55세부터 지급받는 경우에는 1천분의 700
 - ☞ 56세부터 지급받는 경우에는 1천분의 760
 - ☞ 57세부터 지급받는 경우에는 1천분의 820
 - ☞ 58세부터 지급받는 경우에는 1천분의 880
 - ☞ 59세부터 지급받는 경우에는 1천분의 940

- 소득활동에 따른 노령연금액
 - 노령연금 수급권자가 소득이 있는 업무에 종사하면 60세 이상 65세 미만(특수직종근로자는 55세 이상 60세 미만)인 기간에는 노령연금액(부양가족연금액 제외)에서 각 구분에 따른 금액을 뺀 금액을 지급
 - ☞ 이 경우 빼는 금액은 노령연금액의 2분의 1을 초과할 수 없음
- 분할연금 수급권자
 - 혼인 기간(배우자의 가입기간 중의 혼인 기간만 해당).
5년 이상인 자가 다음의 요건을 모두 갖추면 그때부터 그가 생존하는 동안 배우자였던 자의 노령연금을 분할한 일정한 금액의 연금을 받을 수 있음
 - ☞ 배우자와 이혼하였을 것
 - ☞ 배우자였던 사람이 노령연금 수급권자일 것
 - ☞ 60세가 되었을 것
 - ☞ 분할연금액은 배우자였던 자의 노령연금액(부양가족연금액은 제외) 중 혼인 기간에 해당하는 연금액을 균등하게 나눈 금액
 - ☞ 5년 이내에 청구하여야 함

■ 장애연금

- 장애연금 수급권자
 - 가입 중에 발생한 질병 또는 부상으로 인하여 그 완치 후에도 신체 또는 정신상의 장애가 있는 자에 대하여는 그 장애가 존속하는 동안 장애정도에 따라 지급
 - 해당 질병 또는 부상의 초진일 당시 연령이 18세(다만, 18세 전에 가입한 경우에는 가입자가 된 날) 이상이고 노령연금의 지급 연령 미만일 것
 - 질병 또는 부상의 초진일 당시 연금보험료를 낸 기간이 가입대상기간의 3분의 1 이상일 것
 - 해당 질병 또는 부상의 초진일 5년 전부터 초진일까지의 기간 중 연금보험료를 낸 기간이 3년 이상일 것
 - ☞ 다만, 가입대상기간 중 체납기간이 3년 이상인 경우는 제외
 - 해당 질병 또는 부상의 초진일 당시 가입기간이 10년 이상일 것
- 장애연금액
 - 장애등급 1급에 해당하는 자에 대하여는 기본연금액에 부양가족연금액을 더한 금액
 - 장애등급에 따라 1급에서 4급까지 지급
- 장애의 중복조정
 - 장애연금의 수급권자에게 다시 장애연금을 지급하여야 할 장애가 발생한 때에는 전후의 장애를 병합한 장애정도에 따라 지급

- 장애연금액의 변경
 - 공단은 장애연금의 수급권자의 장애정도를 심사하여 장애등급이 다르게 되면 그 등급에 따라 변경
 - 장애등급에 해당되지 아니하면 장애연금 수급권 소멸

■ 유족연금

- 가입자 또는 연금을 받던 자가 사망한 때 그 유족의 생활을 보장하기 위해 지급되는 급여
- 유족연금수급권자
 - 노령연금수급권자, 가입기간이 10년 이상인 가입자이었던 자, 가입자, 장애등급 2급 이상에 해당하는 장애연금 수급권자 등이 사망한 때에는 그 유족에게 지급
 - 가입기간이 10년 미만인 가입자였던 자가 가입 중에 생긴 질병이나 부상 또는 그 부상으로 생긴 질병으로 가입 중의 초진일 또는 가입자 자격을 상실한 후 1년 이내의 초진 일부터 2년 이내에 사망하면 그 유족에게 유족연금을 지급
 - ☞ 다만, 본인이나 유족이 반환일시금을 지급받은 경우에는 유족연금을 지급하지 아니함
- 유족의 범위
 - 배우자
 - ➔ 자녀(25세 미만이거나 장애등급 2급 이상인 자만 해당)
 - ➔ 부모(배우자의 부모포함. 60세 이상이거나 장애등급 2급 이상인 자만 해당)
 - ➔ 손자녀(19 세 미만이거나 장애등급 2급 이상인 자만 해당)
 - ➔ 조부모(배우자의 조부모 포함. 60세 이상이거나 장애등급 2급 이상인 자만 해당)
 - 순위에 따라 최우선 순위자에 한하여 지급
 - 같은 순위의 유족이 2명 이상이면 그 유족연금액을 똑같이 나누어 지급

■ 반환일시금

- 노령연금의 수급요건을 충족하지 못한 자에 대하여 자신이 납부한 연금보험료에 대하여 일정한 이자를 가산하여 지급되는 일시금
 - 가입기간이 10년 미만인 자가 60세가 된 때
 - 가입자 또는 가입자였던 자가 사망한 때
 - 국적을 상실하거나 국외로 이주한 때
- 반환일시금 수급권의 소멸
 - 수급권자가 다시 가입자로 된 때
 - 수급권자가 노령연금의 수급권을 취득한 때
 - 수급권자가 장애연금의 수급권을 취득한 때
 - 수급권자의 유족이 유족연금의 수급권을 취득한 때

■ 사망일시금

- 가입자 또는 가입자였던 자가 사망한 때 유족연금 또는 반환일시금의 급여를 받을 수 있는 유족이 법적으로 제한되어 있음
- 이럴 경우 급여를 받지 못하는 유족에게 장제부조금 성격으로 지급되는 일시금

■ 급여의 제한

- 가입자 또는 가입자이었던 자가 고의로 질병·부상 또는 그 원인이 되는 사고를 일으켜 그로 인하여 장애를 입은 경우
 - 그 장애를 지급사유로 하는 장애연금을 지급하지 않을 수 있음
- 가입자 또는 가입자이었던 자가 고의나 중대한 과실로 요양지시에 따르지 아니하거나 정당한 사유 없이 요양지시에 따르지 아니함
 - 이를 원인으로 하는 급여의 전부 또는 일부를 지급하지 않을 수 있음
 - ☞ 장애를 입거나 사망한 경우
 - ☞ 장애나 사망의 원인이 되는 사고를 일으킨 경우
 - ☞ 장애를 악화시키거나 회복을 방해한 경우
- 장애연금액의 변경제한
 - 장애연금 수급권자가 고의나 중대한 과실로 요양지시에 따르지 않거나 정당한 사유 없이 요양지시에 따르지 아니하여 장애를 악화시키거나 회복을 방해한 때
- 유족연금의 지급 제한
 - 가입자 또는 가입자였던 자를 고의로 사망하게 한 유족
 - 유족연금 등의 수급권자가 될 수 있는 자를 고의로 사망하게 한 유족
 - 다른 유족연금 등의 수급권자를 고의로 사망하게 한 경우
- 지급의 정지
 - 수급권자가 정당한 사유 없이 공단의 서류, 기타 자료제출요구에 응하지 아니한 때
 - 장애연금 또는 유족연금의 수급권자가 정당한 사유 없이 공단의진단 요구 또는 확인에 응하지 아니한 때
 - 장애연금수급권자가 고의 또는 중대한 과실로 요양지시에 따르지 아니하거나 정당한 사유 없이 요양지시에 따르지 아니함으로써 회복을 방해한 때
 - 수급권자가 정당한 사유 없이 규정된 신고를 하지 아니한 때
 - ➔ 급여의 지급을 일시 중지할 수 있음

3) 국민연금의 보험료

■ 가입자의 소득에 부과

■ 국민연금의 보험료율은 사업장 가입자와 지역가입자가 다름

■ 국고 부담

- 국가는 매년 공단 및 건강보험공단이 국민연금사업을 관리·운영하는 데에 필요한 비용의 전부 또는 일부를 부담함

■ 연금보험료의 부과·징수

- 보건복지부장관은 국민연금사업 중 연금보험료의 징수에 관하여 이 법에서 정하는 사항을 건강보험공단에 위탁
- 공단은 국민연금사업에 드는 비용에 충당하기 위하여 가입자와 사용자에게 가입기간 동안 매월 연금보험료를 부과함
 - 건강보험공단이 이를 징수
- 사업장가입자의 연금보험료 중 기여금
 - 사업장가입자 본인이, 부담금은 사용자가 각각 부담함
 - 그 금액은 각각 기준소득월액의 1천분의 45에 해당하는 금액으로 함
- 지역가입자, 임의가입자 및 임의계속가입자의 연금보험료
- 지역가입자, 임의가입자 또는 임의계속가입자 본인이 부담함
 - 그 금액은 기준소득월액의 1천분의 90으로 함
- 공단은 기준소득월액 정정 등의 사유로 당초 징수 결정한 금액을 다시 산정함
 - 연금보험료를 추가로 징수하여야 하는 경우 가입자 또는 사용자에게 그 추가되는 연금보험료를 나누어 내도록 할 수 있음

■ 국민연금 보험료율

사업장가입자	1988~1992	1993~1997	1998~1999.3.	1999.4. 이후
근로자	1.5	2.0	3.0	4.5
사업주	1.5	2.0	3.0	4.5
퇴직금 전환금		2.9	3.0	
합계	3.0	6.0	9.0	9.0

지역가입자	1995~1999	2000~2004	2005 이후
합계	3.0	6.0	9.0

4) 국민연금의 기금운용

■ 우리나라 국민연금 운용방식

- 부분적립방식
 - 시행 초기에 상당한 액수의 적립금 축적
 - 적립금 운용이 재정안정에 관건이 됨.
 - 보건복지부와 국민연금공단의 중요한 책무
 - ☞ 적립금을 적재적소에 투자하여 최대의 수익을 올리는 것

■ 국민연금 기금의 운용에서 가장 중요한 것

- 안정성과 수익성
 - 안정성과 수익성을 동시에 담보할 수 있는 방법을 찾는 것
 - ☞ 국민연금기금운용자의 최대과제

■ 국민연금 적립금은 공공부문, 금융부문, 복지부문에 사용됨

- 공공부문, 금융부문에 대략 절반 사용
- 공공부문
 - 국민연금 적립금은 공공부문이 금융부문에 비해 배가 많게 사용되었으나 수정됨
- 공공자금관리기금법(1994)
 - 공공부문에의 투자를 적극 권장했기 때문에 국민연금 적립금은 공공관리 기금에 예탁되어 사회간접자본 시설 투자, 중소기업 지원, 농어촌 및 보건복지 분야에의 투자에 사용됨
 - ☞ 공공부문에의 투자를 적극적으로 권장했기 때문
 - 과도한 공공부문에의 투자가 여론의 질타를 받음
 - ☞ 정부는 1999년 1월 공공자금관리기금법을 고쳐 2001년 공공관리기금에의 의무예탁을 폐지함
 - ☞ 이에 따라 공공관리기금에 예탁된 자금은 2005년 전액환수
- 금융부문
 - 시행 초기에는 주로 채권관련 상품 위주로 운영
 - ☞ 1990 금리하락으로 주식형 수익증권 투자사업 시작
 - ☞ 1993년 본격적으로 주식 투자
 - ☞ 현재 ➔ 다양한 금융상품에 투자
- 복지부문
 - 민간보육시설 및 노인복지시설 신설자금의 한시적 지원, 국민연금복지타운(종합휴양 단지청풍리조트) 관련자금, 가입자를 위한 생활안정대여사업, IMF구제금융사태 시 실직자 생활안정자금 대여사업 등에 사용
 - ☞ 규모를 계속하여 축소
 - ☞ 현재는 이미 시행된 복지시설 설치자금 및 실직자 생활안정자금은 사후관리만하고 있음

■ 기금의 설치 및 조성

- 보건복지부장관은 국민연금사업에 필요한 재원을 원활하게 확보하고, 국민연금법에 따른 급여에 충당하기 위한 책임준비금으로서 국민연금기금을 설치함
- 기금은 연금보험료, 기금운용 수익금, 적립금, 공단의 수입지출 결산상의 잉여금의 재원으로 조성함

■ 기금의 관리 및 운용은 보건복지부장관이 관리·운용함

■ 국민연금관리공단

- 국민연금제도

- 가입자 및 수급자에 대한 기록 관리의 유지, 보험료 징수 및 연금급여 사무 등을 완벽하게 수행하기 위해
- 공적 통제가 가능하면서도 관리의 전문성과 독립성을 확보할 수 있는 국가 위탁관리 형태의 법인체인 국민연금공단을 설립함
- 각 시도에 지부와 출장소를 두고 운영하고 있음

■ 국민연금공단의 임무

- 국민연금가입자에 대한 기록의 관리 및 유지, 보험료의 징수, 급여의 결정 및 지급
- 가입자 및 수급권자를 위한 복지시설의 설치 · 운영 등 복지증진사업
- 기타 국민연금법에 의하여 보건복지가족부장관이 위탁하는 사항

2. 기초노령연금

■ 2007년

- 기초노령연금법 제정

■ 2008년

- 저소득 65세 이상 노인들에게 지급
 - 중하위 소득계층 노인을 대상
 - 상당한 재정 필요
 - 기초노령연금 신설 이유
 - ☞ 급격한 노령화에 대한 대책이 절실함
 - ☞ 노후 생계보장 문제

■ 서구 복지국가

- 공적연금의 연륜이 오래되고 보장수준이 높음
 - 노후생계는 공적연금으로 충족됨

■ 우리나라

- 소수의 가난한 노인을 대상으로 하는 경로연금만 시행
- 대표적인 노후보장정책인 국민연금의 사각지대가 넓음
 - 많은 수의 노인, 특히 중하위 소득계층 노인이 제대로 된 생계보장을 못 받고 있었음
- 노후소득보장체계의 재구축이라는 측면에서 결정된 것

■ 기초노령연금의 목적

- 노인이 후손의 양육과 국가 및 사회의 발전에 이바지하여 온 점을 고려
- 생활이 어려운 노인에게 기초노령연금을 지급
 - 노인의 생활안정을 지원
 - 복지 증진

■ 기초노령연금대상자

- 만65세 이상으로 소득인정액(소득·재산수준)이 선정기준액 이하인 노인
 - 선정기준액('13년) : 단독가구 83만원, 부부가구 132.8만원
 - 소득인정액 = 소득평가액 + 재산의 소득환산액 = [(일반재산- 기본재산액) + (금융재산- 2,000만원) - 부채} × 재산의 소득환산율 (연5%) ÷ 12개월] = (소득항목별합계 - 근로소득공제)
- 상시근로소득공제 1인당 월45만원
- 기본 재산액공제
 - 대도시 1억백만원
 - 중소도시 6천백만원
 - 농어촌 5천백만원
- 공제액이 해당 소득·재산을 초과하는 경우
 - 해당항목은 0원으로 처리

■ 기초노령연금 연금액 : 국민연금 가입자 최근 3년간 월 평균소득(A값)의 5%

■ 기초노령연금의 특성

- 연금의 신청
- 자산조사 → 중하위계층의 노인 대상
- 70%의 수급
 - 어느 정도 보편주의 요소도 지님
- 수급권의 보호
- 조세와 그 의 공과금의 감면
- 가장 큰 문제
 - 성격이 모호함

■ 연금지급액에 관한 기본시책

- 국가 및 지방자치단체
 - 연금이 노인의 생활안정을 지원하고 복지를 증진하는데 필요한 수준이 되도록 최대한 노력하여야 함
 - 필요한 비용을 부담할 수 있도록 재원을 조성하여야 함
 - 연금의 지급에 따라 계층간 소득역전현상이 발생하지 아니하고 근로의욕 및 저축유인이 저하되지 아니하도록 최대한 노력하여야 함

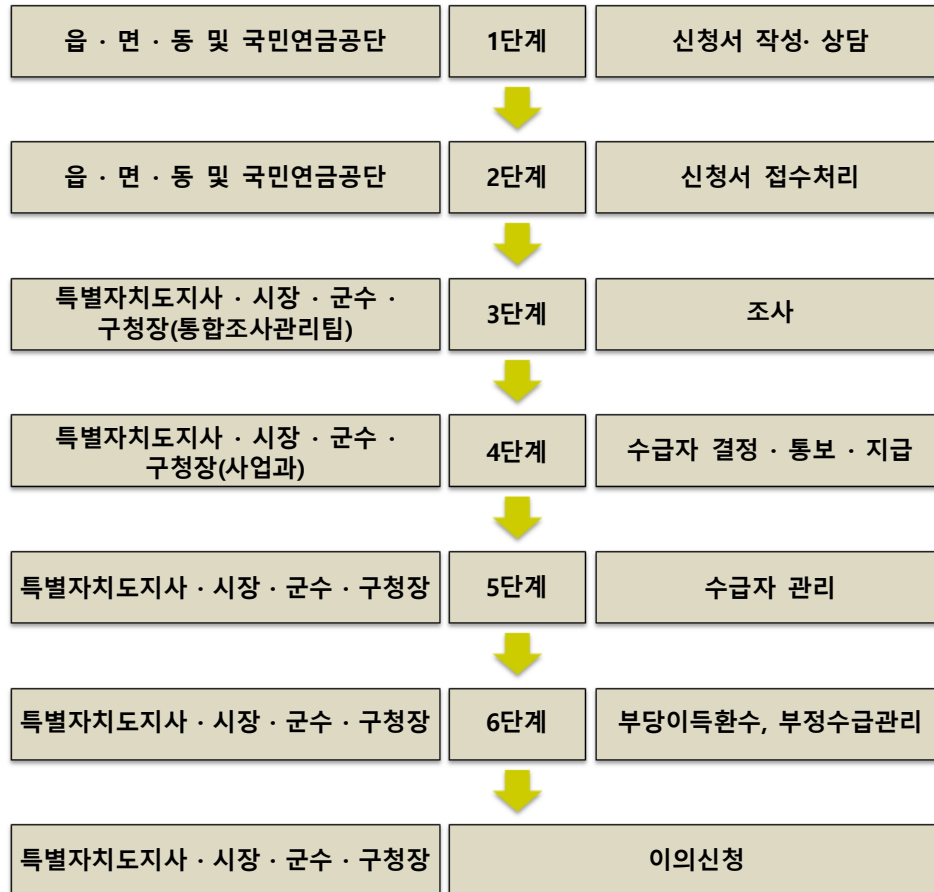
■ 제도와의 관계

- 장애인연금수급권자 중 「기초노령연금법」에 따른 기초노령연금지급 대상자에게는 장애인연금 기초급여를 지급하지 않음

■ 기초노령연금의 재원

- 국가 또는 지방자치단체가 부담
- 국비 및 지방비 매칭사업
 - 국비의 경우 기초지자체별 노인인구비율과 재정여건 등을 고려
☞ 40%~90% 범위에서 차등지원

■ 기초노령연금 업무흐름도



3. 퇴직연금

■ 2005년 12월

- 근로자퇴직급여보장법 시행
 - 근로자퇴직급여(퇴직연금)는 근로기준법상의 퇴직금 규정(1961년 도입)을 흡수·통합한 것인 동시에 퇴직금을 사외에 적립하여 연금화한 것
 - 기존의 퇴직금제도와 신설 퇴직연금 중 하나를 선택하게 한 것도 큰 특징
 - 퇴직연금을 의무화하면 기업에 지나친 부담을 줄

■ 근로자퇴직급여보장법의 목적

- 근로자 퇴직급여제도의 설정 및 운영에 필요한 사항을 정함
 - 근로자의 안정적인 노후생활 보장에 이바지함

■ 근로자퇴직급여보장법상의 정의

- 근로자 : 「근로기준법」에 따른 근로자
- 사용자 : 「근로기준법」에 따른 사용자
- 임금 : 「근로기준법」에 따른 임금
- 평균임금 : 「근로기준법」에 따른 평균임금
- 급여 : 퇴직급여제도나「근로기준법」에 따른 개인형퇴직연금제도에 의하여 근로자에게 지급되는 연금 또는 일시금
- 퇴직급여제도 : 확정급여형퇴직연금제도, 확정기여형퇴직연금제도 및 「근로기준법」에 따른 퇴직금제도
- 퇴직연금제도 : 확정급여형퇴직연금제도, 확정기여형퇴직연금제도 및 개인형퇴직연금제도
- 확정급여형퇴직연금제도 : 근로자가 받을 급여의 수준이 사전에 결정되어있는 퇴직연금제도
- 확정기여형퇴직연금제도 : 급여의 지급을 위하여 사용자가 부담하여야 할 부담금의 수준이 사전에 결정되어 있는 퇴직연금제도
- 개인형퇴직연금제도 : 가입자의 선택에 따라 가입자가 납입한 일시금이나 사용자 또는 가입자가 납입한 부담금을 적립·운용하기 위하여 설정한 퇴직연금제도로서 급여수준이나 부담금수준이 확정되지 않은 퇴직연금제도
- 가입자 : 퇴직연금제도에 가입한 사람
- 적립금 : 가입자의 퇴직 등 지급사유가 발생할 때에 급여를 지급하기 위하여 사용자 또는 가입자가 납입한 부담금으로 적립된 자금
- 퇴직연금사업자 : 퇴직연금제도의 운용관리업무 및 자산관리업무를 수행하기 위하여 등록한 자

■ 퇴직연금 유형의 비교

구분	확정기여형	확정급여형	개인퇴직계좌
개념	<ul style="list-style-type: none"> - 기업의 부담금 수준은 노사합의에 의거하여 사전에 확정 - 급여는 적립금 운용실적에 따라 가변적 - 적립금은 근로자가 자기책임으로 운용 	<ul style="list-style-type: none"> - 퇴직 시 지급할 급여 수준과 내용을 노사가 사전에 확정 - 적립금 운용실적에 따라 기업의 부담금이 가변적 - 적립금은 기업의 책임하에 운용 	<ul style="list-style-type: none"> - 직장 이동 시 퇴직연금 유지를 위한 연금통산장치(개인형) - 10인 미만 사업체에 적용을 위한 특례제도(노사간 규약 없이 도입가능-기업형)
기여금	확정	산출기초율 변경 시 변동	<ul style="list-style-type: none"> - 개인형-없음 - 기업형-DC와 동일

금부	근로자가 일정한 연령에 도달하면 그 운용결과에 기초하여 급여를 지급하되, 급여는 운용실적에 따라 달라질 수 있음	근로자가 일정한 연령에 도달한 때 확정된 급여를 지급하되 계속 근로기간 1년에 대해 30일분의 평균임금 이상이어야 함	DC와 동일
위험부담	물가, 이자율 변동 위험에 대해 근로자가 부담	물가, 이자율 변동 위험에 대해 회사가 부담	DC와 동일
지급보장	- 100% 사외적립 : 기업도산 시에도 안정성 확보 - 특별계정형태로 운용되므로 금융기관 도산 시에도 안전	- 기업도산에 대비 일정 부분 외부적립 의무화, 건전성 감독 등 - 특별계정형태로 운용되므로 금융기관 도산 시에도 안전	특정계정형태로 운영
기업부담	축소불가	축소가능	축소불가
통산용이성	용이	어려움	용이
연금수리	불필요	필요	불필요
선호계층 및 기업	- 단기근속자 및 젊은층 - 연봉제 실시기업, 중소기업	- 장기근속자 - 대기업, 기존 사외적립기업	- 단기근속자 등 - 잦은 직장이동자 및 10인 미만 사업장 등
세제상 우대조치	- 기업: 100% 손비인정 - 개인: 연금형태 수령 시 세금부담 이연 및 완화 효과	- 기업: 사외적립금 100% 인정 - 개인: 좌동	- 기업: 100% 손비 인정 - 개인: 좌동
추가납부 가능성	있음	있음(노사자율)	없음

■ 근로자퇴직급여보장법의 특성

- 수급권의 보호
 - 퇴직연금제도의 급여를 받을 권리
 - 양도하거나 담보로 제공할 수 없음
- 주택구매 등 사유와 요건을 갖춘 경우
 - 일정 한도에서 퇴직연금제도의 급여를 받을 권리를 담보로 제공할 수 있음
 - ☞ 이 경우 등록된 퇴직연금사업 는 제공된 급여를 담보로 한 대출이 이루어지도록 협조하여야 함
- 퇴직금제도의 설정
 - 퇴직금제도를 설정하려는 사용자는 계속근로기간 1년에 대하여 30일분 이상의 평균임금을 퇴직금으로 퇴직 근로자에게 지급할 수 있는 제도를 설정하여야 함

- 퇴직금의 지급
 - 사용자는 근로자가 퇴직한 경우
 - ☞ 그 지급사유가 발생한 날부터 14일 이내에 퇴직금을 지급하여야 함
 - 다만, 특별한 사정이 있는 경우
 - ☞ 당사자 간의 합의에 따라 지급기일을 연장할 수 있음
- 퇴직금의 시효
 - 이 법에 따른 퇴직금을 받을 권리
 - ☞ 3년간 행사하지 아니하면 시효로 인하여 소멸함
- 급여 지급능력 확보
 - 확정급여형퇴직연금제도를 설정한 사용자는 급여 지급능력을 확보하기 위하여 매 사업연도 말“기준책임준비금”에 100분의 60 이상으로 “최소적립금” 이상을 적립금으로 적립하여야 함
 - 급여 지급능력을 확보하기 위함
- 확정급여형퇴직연금제도의 급여 종류
 - 연금 또는 일시금으로 함
- 확정급여형퇴직연금제도의 수급요건
 - 연금은 55세 이상으로서 가입기간이 10년 이상인 가입자에게 지급할 것
 - ☞ 이 경우 연금의 지급기간은 5년 이상이어야 함
 - ☞ 일시금은 연금수급 요건을 갖추지 못하거나 일시금 수급을 원하는 가입자에게 지급할 것
- 운용현황의 통지
 - 퇴직연금사업자는 매년 1회 이상 적립금액 및 운용수익률 등을 고용노동부령으로 정하는 바에 따라 가입자에게 알려야 함
- 확정기여형퇴직연금제도 중도인출
 - 가입 근로자는 주택구입 등 사유가 발생하면 적립금을 중도인출할 수 있음
- 정부의 퇴직연금 도입 이유
 - 기존의 퇴직금제도가 근로자의 노후소득보장제도로써 제 기능을 다하고 있지 못하다는 판단 때문
 - 안정적 노후보장수단이 되지 못함
 - 퇴직금제도는 퇴직연령에 관계없이 언제든지 퇴직과 동시에 수급가능, 무조건 일시금으로 수급하여야함
 - 근로자의 근속연수가 짧아짐
 - 연봉제·중간정산제 등이 확산
 - 퇴직금이 근로자의 노후보장 재원으로 활용되지 못함
 - 조기에 소진됨에 따라 노후보장에 거의 기여하지 못함

- 퇴직금을 사내장부상으로만 적립
 - 기업의 도산과 함께 근로자의 일자리도 잃게 되는 이 중고를 당하는 사례가 적지 않음
- 기업입장에서도 퇴직금이 경영상 상당한 부담이 되었음

■ 퇴직금제도와 퇴직연금제도의 주요 차이점

구분	퇴직금	퇴직연금제	
		확정급여형	확정기여형
퇴직급여의 수준 및 형태	일시금	<ul style="list-style-type: none"> - 연금 : 55세 이상, 가입기간 10년 이상인 가입자가 퇴직 시 연금형태로 지급 - 일시금 : 연금수급요건을 갖추지 못하고 중도퇴직하거나 수급요건을 충족하더라도 가입자가 일시금 수급을 원하는 경우 지급 - 모든 경우에 최소한 퇴직금과 동일금액 이상이어야 함 	
중도인출 가능성	중간정산제	<ul style="list-style-type: none"> - 중도인출은 불가능. - 담보대출은 가능 	<ul style="list-style-type: none"> • 중도인출 및 담보대출 가능 - 중도인출 : 무주택자의 주택구입, 가입자 또는 그 부양가족의 6월 이상 요양, 천재사변 등 - 담보대출 : 중도인출과 동일사유, 예상급여액의 50% 이내
세금부담 및 혜택	<ul style="list-style-type: none"> - 부담금 납부 시 : 사업주 손비(30%) 인정 - 퇴직금 수령 : 개인은 퇴직소득세 부담 	<ul style="list-style-type: none"> - 사업주 : 전액 손비인정 - 연금수급 시 : 연금소득세 - 일시금 : 퇴직소득세 	<ul style="list-style-type: none"> - 사업주 : 좌동 - 개인 : 추가납부 시 개인연금저축과 합산하여 일정액까지 소득공제 - 수급 시 : 좌동

■ 퇴직급여제도의 주요 문제점

- 노사 모두에게 제도전환에 대한 뚜렷한 인센티브를 주지 못하고 있음
 - 기업
 - ☞ 퇴직충당금을 사내에 두는 것이 사외적립(법인세 절세)보다 유리하다고 봄
 - 근로자
 - ☞ 퇴직금은 중간정산제를 통해 퇴직과 상관없이 언제든지 목돈으로 받을 수 있음
 - ☞ 퇴직금 수령 시 세금부담이 오히려 퇴직연금 수령 시의 세금부담에 비해 적다는 점에서 유리하다고 판단

- 기업과 근로자 자신의 형편에 따라 선택할 수 있을 만큼 퇴직연금형태가 다양하지 못함
 - 외국은 이러한 문제점을 고려하여 동일업종이나 동일산업이 공동으로 퇴직연금기금을 설치하여 운영하도록 허용
- 근로자가 근무하는 기업이나 퇴직연금의 관리를 금융기관이 도산할 경우 퇴직연금에 대한 지급보장체계가 미흡
 - 현재 수급권보호와 관련된 사전단계와 운영단계는 외형적으로 완비되어 있음
 - 사후 단계는 매우 미흡함
 - 퇴직연금 적립금 운용대상인 금융상품이 현행 예금자보호제도 보호대상에서 배제
 - 지급보장제도도 확립되어 있지 않은 상태
 - ➔ 퇴직금에 대한 종전 세제 혜택의 유지나 중간정산제의 유지
- 중간정산제
 - 기업 입장
 - ➔ 수시로 퇴직금 총당금에 대한 부담을 덜 수 있는 통로가 됨
 - 근로자 입장
 - ➔ 수시로 목돈을 마련할 수 있는 유용한 기제로 작용

1. 건강보험의 특징

1) 건강보험이란?

- 질병으로 인한 소득의 중단이나 질병 치료에 소요되는 진료비를 보장해주는 '소득보장제도'
 - '의료보장제도'가 아니라 '소득보장제도'임
 - 의료보장제도 : 질병 그 자체를 치료
 - 소득보장제도 : 질병으로 인한 소득상실 부분을 보전
 - 우리나라는 건강보험을 환자의 진료비를 대주는 제도로 인식
 - 우리나라「보건복지백서」 - 의료보험을 의료보장제도로 취급
 - 우리나라 보건복지부와 보건학자들은 건강보험을 의료보장제도로 인식
- 의료보장
 - 국민의 의료보건을 국가 또는 사회공동체가 보장한다는 것을 뜻하는데 이는 건강보험이 아니라 모든 환자들이 국가소유의 병원에서 국가가 봉급을 주는 의료진으로부터 무료로 진료를 받는 영국의 국민보건 서비스에 가까움

2) 건강보험의 목적

- 1차적 목적
 - 질병으로 인한 소득의 상실을 현금으로 지급하는 것
- 부차적 목적
 - 진료비(현물급여) 보장

3) 건강보험의 변천

- 건강보험은 사회보험 중 가장 오래된 역사를 갖고 있음
- 세계 최초의 사회보험 - 1883년 독일제국의 비스마르크 건강보험
- 보험료 징수기구 - 건강보험관리운영기구
- 급여(의료서비스)를 제공하는 측 - 의료기관
 - 두 기관은 서로 다름
 - 보험료 징수기구와 급여를 제공하는 측이 다르기 때문에 급여제공자는 징수기구로부터 급여에 상응하는 대가(진료비)를 받음
 - 환자가 의료비를 직접 지불하지 않고 관리운영기구가 의료기관에 진료비를 지불하는 제3자 지불방식으로 운영됨
 - 의료기관이 청구하는 진료비의 적정성을 통제하기 위해 '진료비심사기구'를 둠

■ 영국

- 국민들에게 무상의 포괄적인 의료서비스를 보장해주는 국민보건서비스(NHS)를 시행하고 있음에도 질병으로 인한 소득의 중단에 대처하기 위한 현금급여(건강보험) 프로그램을 별도로 운영하고 있음

4) 건강보험제도의 유형

■ 의료보장제도로서 건강보험

구분	사회보험방식(SHI)	국민건강보험방식(NHI)	국민보건서비스(NHS)
적용대상 관리	- 전 국민을 대상	- 국민을 임금소득자, 공무원, 자영자 등으로 구분 관리 - 국민자는 별도 구분	- 전 국민을 일괄 적용 - 집단구분 없음
운영방식	- 국가가 기본적으로 의료보장 책임을 지지만, 의료비에 대한 국민의 자기 책임을 일정부분 인정하는 체계	- 단일한 보험자가 국가전체의 건강보험을 관리·운영	- 무상으로 의료를 제공하여 국가가 직접적으로 의료를 관장
재원	- 보험자가 보험료 마련 - 의료비에 대한 국민의 자기 책임을 일정 부분 인정	- 보험료 - 일부 국고지원	- 정부 일반조세
채택국가	- 독일, 프랑스 등	- 대만, 한국 등	- 영국, 스웨덴, 이탈리아 등 - 유럽의 선진국
국민의료비	- 의료공급자가 국민과 보험자간에서 보험급여 대행	- 의료비 억제기능 취약	- 의료비 통제효과가 강함
보험료 형평성	- 다수 보험자를 통해 운영 - 보험자간 재정불균형 발생 우려	- 보험자내 보험료 부과의 구체적 형평성 확보 가능 - 보험자가 다수일 경우 보험자간 재정불균형 발생 우려	- 조세에 의한 재원조달로 소득재분배 효과 강함 - 단, 조세체계가 선진화되지 않은 경우 소득역진 초래

<출처 : 국민건강보험공단, 원석조(2016)>

2. 진료비 본인부담제

1) 본인부담제

■ 건강보험

- 서비스비용 일부를 가입자가 부담하도록 하고 있음 진료비

■ 본인부담제

- 진료비의 일부를 환자가 부담하게 만드는 것
 - 진료비 본인부담액은 선진국일수록 적고 후진국일수록 많음
 - 우리나라 본인부담율은 세계 최고수준

2) 수익자 부담을 두는 이유

- (1) 서비스의 남용억제(도덕적 해이의 방지)
- (2) 수익자와 비수익자 간의 공평성 도모
- (3) 수익의 정도와 수익자의 부담능력에 따라 부담을 달리해 수익자 책임 촉구
- (4) 수익자 부담분을 사회보장 재원으로 재 충당

■ 진료비 본인부담제의 정신

- 사회보장의 기본정신에 부합되지 않음
 - 피보험대상자가 질병이라는 사회적 위험에 빠진 그 시점에 진료비 일부를 부담시킨기 때문
- 사회보장
 - 질병, 재해, 노령, 실업 등 사회적 위험에 대비하기 위해 고안된 제도

3) 본인부담제의 도입 또는 확대

■ 전 세계적으로 국민 의료비 급증하자 재정안정을 위하여 도입 또는 확대함

■ ILO

- 저소득층에게는 적용하지 않고 특별히 많은 비용이 드는 질병을 제외한다는 조건을 달아 이를 인정함

4) 의료비 부담의 변화

■ 1980년대 이후(신자유주의) : 의료비 지출의 억제를 위한 노력 본격화함

■ 1980년대 중반 이전

- 비용 억제에 중점을 둠
 - 의료인력이나 시설의 양에 대한 통제, 의료서비스 가격에 대한 통제 등

■ 1980년대 중반 이후

- 의료공급자의 형태를 거시경제적으로 제한하는 데 주력함
 - 의료기관 예산상한선 억제 · 고정 또는 목표 예산제의 도입
 - 인두제 도입
 - 성과연계 보수지불제 도입 등

■ 1980년대 중반 이후

- 미시경제적 방법 사용 시작
- 의료서비스 이용자의 행태변화에 초점을 둠
 - 본인부담제의 도입이나 확대
 - 민간의료보험료의 확대
 - 민간 의료기관 역할의 증대 등

■ 2000년대 중반 이후

- 2007년 의료급여 1종수급권자의 외래진료시 본인부담제 시행
- 「제1차 사회보장 기본계획(‘14~’18)」 어린이 국가예방접종 본인부담제 폐지(‘14) 등을 추진

■ 본인부담제는 신자유주의적 관념의 확산과 깊은 관계가 있음

5) 진료비 본인부담제 유형

- (1) 정율제
- (2) 정액제
- (3) 공제제

■ 도덕적 해이가 있을 경우 최적의 부담방법

- 공제제와 정액제를 결합시킨 방법
- 우리나라 같이 본인부담률이 지나치게 높을 경우 반드시 필요한 의료서비스의 이용마저 억제하는 부작용이 발생할 소지가 있음

6) 우리나라 건강보험의 본인부담제도

- 입원과 외래별, 외래의 경우 유형별, 금액별로 본인부담의 형태가 다름
- 세계 최고수준
- 실질적으로 보험 외 급여의 비중이 아주 높음
- 사회보험으로서의 실효성에 의문제기
- 고액의 본인부담금

3. 진료비 지불방법

■ 1. 행위별수가제 - 점수제, 성과불제

■ 의료기관이 환자에게 제공한 모든 의료서비스를 항목별로 계산한 다음 그 총액으로 진료비를 책정하는 방법

■ 대표 국가

- 우리나라, 일본, 미국

■ 의료기관 입장에서 가장 합리적 방법

- 의료인력이 환자에게 제공한 서비스를 일일이 화폐로 환산·집계하여 수가를 계산

■ 과잉진료를 유도

- 의료기관의 청구에 따라 진료비가 지불되는 데다가 환자에게는 의료기관을 상대로 의료서비스 가격의 적정성을 따져야 할 유인이 별로 없기 때문에 진료비 부당청구의 가능성이 상존함

■ 행위별수가제 하에서 과잉진료와 부당청구가 구조적으로 발생한다는 사실

- 우리나라의 경우
 - 건강보험에서 잘 확인됨
- 미국의 경우
 - Medicare 프로그램에서 매년 대략 10% 정도의 부당청구로 인한 손실이 발생하는 것으로 추정됨

■ 의료기관의 과잉투자를 야기함 - 우리나라에서 발생

- 일부 의원들이 호텔 같은 시설과 전문대학병원을 능가하는 전문인력과 장비를 갖추고 마케팅 전담직원까지 두어 고객확보에 나서고 있는 실정
- 이는 의료서비스의 질을 높이고 환자의 편의성을 높였다는 점에서 긍정적임
- 막대한 개원비용의 회수를 위해 과잉진료(불필요한 검사 유도과 바가지)를 야기함-

2) 총액계약제

■ 보험자와 의료기관이 일정 기준에 따라 진료비 총액을 협상하여 이를 의료기관에 일괄 지급하는 방식

■ 대표 국가

- 유럽국가(영국, 미국은 의원급에 총액계약제 적용)
- 대부분의 병원이 공공병원이거나 민간병원이라도 비영리임

■ 진료비총액

- 인건비, 약품비, 음식·청소 등의 유지비 등을 포함하여 계산됨
 - 원가계산방식 : 실제 지출되는 각 예산항목을 합산하기 때문
- 통상 전년도 진료실적과 인건비 상승률 등을 감안하여 결정함

■ 독일

- 질병금고가 보험의사협회에 피보험자 1인당 일정액을 계산하여 피보험자 수에 따라 진료비를 일괄 지불하면 보험의사협회는 개별 보험의들에게 일정기준에 따라 보수를 배분함
- 배분기준
 - 인두불, 건두불, 정액불 등 다양함
- 전년도 10~12월, 3개월간의 진료실적에 의거하여 보수총액을 결정함
- 마지막 단계로 보험의사협회는 매분기 배당된 보수총액을 개별 보험의사가 청구한 진료비 총액과 대조하여 각 보험의사들에게 배분함

■ 미국

- 1990년대 들어 HMO(건강보험회사)가 총액계약제를 도입함
 - HMO
 - 가입자들로부터 보험료를 받고 계약에 따라 다양한 진료서비스 제공
 - 대부분의 경우 경영주가 의사를 고용하여 운영하거나 의사들과 이익분배방식으로 운영함
 - 의사가 직접 운영하는 경우도 있음
 - 가입자는 HMO가 제시한 의사 리스트에서 주치의를 선택함
 - HMO는 진료내용에 관계없이 주치의에 등록된 환자 수에 따라 일정액수를 지급함
 - 의사는 이 금액 한도 내에서 자기 환자들의 진료문제를 해결해야 하므로 불필요한 입원이나 고액의 진료를 피하고자 하는 경제적 유인이 생김
 - 의사가 아무것도 하지 않을수록 의사의 수입이 늘어나는 구조
 - 과잉진료를 원천적으로 방지할 수 있음
- ☞ '관리의료'라고 함

■ 영국

- 1989년 대처정부가 NHS개혁의 일환으로 GP진료예산제를 도입
- 진료예산제
 - 정부가 GP(일반 개업의)에게 연간 진료비를 일괄 지급하고, GP는 예산범위 내에서 독립채산제로 자신의 진료소를 운영하는 제도
- 정부의 의도
 - 의사결정의 분권화와 경제적 효율성의 제고뿐만 아니라 보건의료예산의 절감에 있음
- GP에게 예산을 선불하여 독립채산제로 운영하게 하는 것
 - GP에게 인센티브를 부여하는 의미도 있음
- 예산은 병원진료비, 인건비, 약품비, 검사비, 등록환자의 연령, 건강상태, 해당지역의 보건의료비 등을 종합적으로 고려하여 결정함
- 진료비 총액을 사전에 의료기관에 지불하므로 부당진료나 과잉진료가 발생할 이유가 없음
- 총액계약제는 보건의료의 효과성은 높일지 모르나 환자에 대한 보건의료서비스의 질을 낮출 가능성을 안고 있음
 - 과소진료의 가능성 상존함
 - '크림 떠내기' 현상이 발생할 가능성 있음
- 크림 떠내기
 - 미국에서 보험회사들이 위험이 적은 환자들만 선택하고, 위험이 높거나 위험을 예측하기 힘든 환자들은 다른 기관으로 떠넘긴 현상을 말함
 - ➔ 진료예산을 선불받은 의사들에게는 이런 인센티브가 분명 존재함
- 진료비총액제의 정착
 - 의료전달체계의 확립이 반드시 선행되어야 가능함

- 총액계약제를 적용하기 위해서는 주치의제도가 필수적이고 입원은 이들 주치의의 판단에 의해 결정되어야 함
- 1, 2차 의료전달체계의 확립이 전제되어야 가능한 일
- 건강보험의 급여범위가 매우 포괄적이어야 함
 - 우리나라와 같이 비보험급여의 비중이 높을 경우
 - ☞ 총액 계약제가 도입되면 의료기관이 비용절감의 압박을 피하기 위하여 보험급여 대상에서 제외되는 의료서비스의 비중을 확대하고자 할 것이기 때문임

3) DRG 지불제(질병군별 포괄수가제)

■ 진료받은 진찰, 검사, 수술, 주사, 투약 등 진료의 종류나 양에 관계없이

요양 기관종별(종합병원, 병원, 의원)과 입원일수 별로 미리 정해진 일정액의 진료비만 부담하는 제도

- 행위별수가제 하의 지불단위를 포괄하는 것
- 수술행위별 진료비를 정액화하는 방식
 - 예) 제왕절개수술, 충수절개수술, 항문과 항문 주위 수술 등
- 미국정부
 - 진료비 억제를 위해 1983년부터 Medicare에 도입한 것
- 우리나라도 이의 필요성을 인정
 - 보건복지부 1997년 2월부터 시범사업 실시
 - 2003년부터 외과계 8개 DRG(전체 입원환자의 25% 차지)를 시작
 - 시범사업 평가결과
 - ☞ 참여의료기관의 수입은 증가
 - ☞ 보험자의 재정지출도 증가
 - ☞ 환자의 본인부담은 감소
 - ☞ 진료비 청구·심사기간 소용기간 단축
 - ☞ 행정업무량 의 감소에 대한 의료기관의 만족도 높음
 - ☞ 진료비 심사에 따른 보험자와 의료 체 간의 마찰 감소
 - 의외인 점 - 의료기관의 진료수입 증가인 점
 - ☞ 이유 : DRG 진료비 수준은 증가한 반면, 환자의 평균 재원일수, 검사 및 항생제 사용량 등 의료서비스 제공량이 감소함으로써 의료기관의 실질 수익이 높아졌기 때문임
 - DRG 지불제가 과잉진료를 감소시킨다는 사실 증명
 - 환자 본인부담금이 감소한 것 주목
 - ☞ 기존의 '행위별수가제'에서의 '임의 비급여'서비스(특진료, 특실료 등)가 DRG 지불제에서는 불필요해졌기 때문임

- 약점 – 진료의 질 저하
 - 이유 : 진료량에 관계없이 동일한 진료비를 받는 의료기관의 입장에서는 가급적 최소한의 진료서비스로 진료효과를 거두려는 요인이 존재하기 때문
- 미국 : 결정적인 의료의 질 저하는 없었음
 - 이유 : 다른 의료기관과의 경쟁으로 의료의 질을 무한정 낮출 수 없고, 동료심사기구를 통한 엄격한 모니터링 실시 때문
- 우리나라
 - 의료기관의 경쟁이 심하고, 심사평가원이라는 강력한 진료비 심사기구가 존재하는 점을 고려함
 - DRG 지불제의 도입으로 진료의 질 저하는 우려하지 않아도 될 것 같음

4. 국민건강보험

1) 국민건강보험의 개요

■ 국민건강보험의 추진경과

1963. 12	최초로 의료보험법 제정
1977. 07	500 인 이상 사업장 당연적용
1977. 12	공무원 및 사립학교 교직원 의료보험법 제정
1988. 01	농어촌 지역 의료보험 실시
1989. 07	도시지역 의료보험 실시
1997. 12	국민의료보험법(통합의료보험법) 제정
1999. 02	국민건강보험법 제정
2000. 07	국민의료보험 관리공단과 직장조합(139 개 조합) 통합 - 국민건강보험공단 출범(의료보험 완전 통합)
2003. 07	직장재정과 지역재정 통합(실질적인 건강보험 통합)
2008.07	노인장기요양보험 실시
2011. 01	사회보험 징수통합(건강보험, 국민연금, 고용보험, 산재보험)
2012.07	포괄수과제 병·의원급 의료기관 당연적용 (7 개 질병군 입원환자)
2013.08	중증질환 재난적 의료비 지원사업 실시
2014.04	건보공단, 담배회사 상대로 손해배상청구소송 제기
2015.01	간호·간병통합서비스 보험급여 적용 (2015.12. 「의료법」 개정으로 기존 포괄간호서비스에서 간호·간병통합서비스로 명칭 변경)

■ 국민건강보험제도의 의미

- 건강보험제도

- 질병이나 부상으로 인해 발생한 고액의 진료비로 가계에 과도한 부담이 되는 것을 방지하기 위하여, 국민들이 평소에 보험료를 내고 보험자인 국민건강보험공단이 이를 관리·운영하다가 필요 시, 보험급여를 제공함으로써 국민 상호간 위험을 분담하고 필요한 의료서비스를 받을 수 있도록 하는 사회보장제도

■ 국민건강보험제도의 주요 원칙

- 혼재부담의 원칙

- 직장가입자와 지역가입자로 구분

- 강제성의 원칙

- 일정한 법적 요건이 충족되면 본인의 의사와 관계없이 건강보험가입이 강제되며 의무적인 보험가입 및 보험료 납부의무 부여

- 부담능력의 원칙

- 사회보험방식으로 운영되는 국민건강보험은 사회적 연대를 기초로 의료비 문제를 해결하는 것을 목적으로 하므로 소득수준 등 보험료 부담능력에 따라서 보험료 부과

- 균등한 보장의 원칙

- 보험료 부담수준과 관계없이 관계법규에 따라 균등하게 보험급여가 이루어짐

- 우리나라 의료보장제도의 유형은 사회보험방식을 취하면서 전 국민을 대상으로 단일한 보험자가 운영하는 국민건강보험방식(NHI, National Health Insurance)임

■ 국민건강보험법의 목적

- 국민의 질병·부상에 대한 예방·진단·치료·재활과 출산·사망 및 건강증진에 대하여 보험급여를 실시함으로써 국민건강을 향상시키고 사회보장을 증진함을 목적으로 함

■ 국민건강보험제도의 법적 근거

- 헌법 : 제34조 제1항 및 제2항
- 사회보장기본법 : 제3조
- 국민건강보험법 : 목적

■ 국민건강보험제도의 기능 및 역할

의료보장 기능	<ul style="list-style-type: none"> 건강보험은 피보험대상자 모두에게 필요한 기본적인 의료를 적정한 수준까지 보장함으로써 그들의 의료문제를 해결하고 누구에게나 균등하게 적정수준의 급여를 제공함
사회연대 기능	<ul style="list-style-type: none"> 건강보험은 사회보험으로서 건강에 대한 사회공동의 책임을 강조하여 비용(보험료) 부담은 소득과 능력에 따라 부담하고 가입자 모두에게 균등한 급여를 제공함으로써 사회적 연대를 강화하고 사회통합을 이루는 기능을 가지고 있음
소득재분배 기능	<ul style="list-style-type: none"> 질병은 개인의 경제생활에 지장을 주어 소득을 떨어뜨리고 다시 건강을 악화시키는 악순환을 초래하기 때문에 각 개인의 경제적 능력에 따른 일정한 부담으로 재원을 조성하고 개별부담과 관계없이 필요에 따라 균등한 급여를 제공하여 질병의 치료부담을 경감시키는 건강보험은 소득재분배 기능을 수행함

2) 건강보험 적용대상

■ 건강보험의 적용대상자

- 피용자, 자영업자, 공직자(공무원, 교직원, 군인 등) 등 일정한 소득원을 가진 경제활동인구와 그 부양가족
 - 사회보장연금과 거의 동일함

피보험자	보험료를 부담하는 사람
피부양자	피보험자의 부양가족
피보험대상자	피보험자와 피부양자 모두

■ 국민건강보험법 가입자

구분	직장가입자		지역가입자
	일반근로자사업장	공무원·교직원·군인 사업장	
가입자	상시 1인 이상 사업장에 고용된 근로자와 그 사용자	공무원·교직원·군인으로 임용 또는 채용된 자	직장가입자와 그 피부양자 및 의료급여 대상자를 제외한 자
피부양자	직장가입자에 의하여 주로 생계를 유지하는 자(부양조건)로서 보수 또는 소득이 없는 자(소득조건)		

■ 적용인구 현황(2018년 2월 기준)

(단위 : 천명)

분류		적용인구		비율	
		2015년 2월	2018년 2월	2015년 2월	2018년 2월
총계		51,878	52,444	100.0	100.0
건강 보험	계	50,456	50,941	97.3	97.1
	직장	36,080	30,045	69.6	70.6
	지역	14,376	13,896	27.7	26.5
의료급여		1,422	1,503	2.7	2.9

3) 국민건강보험 급여

- 가입자 및 피부양자의 질병과 부상에 대한 예방, 진단, 치료, 재활, 출산, 사망 및 건강증진에 대하여 법령이 정하는 바에 따라 현물 또는 현금의 형태로 제공하는 서비스를 말함

(1) 현금급여

- 질병이나 출산으로 인해 일을 중단함으로써 봉급을 받지 못하는 경우 이를 보전해주는 것

요양비	요양기관 외의 의료기관이나 약국 등에서 요양을 받을 경우에는 요양급여에 상당하는 금액을 요양비로서 지급
임신 · 출산 진료비	가입자 또는 피부양자가 분만한 경우 지급
장애인보장구	장애인복지법에 의하여 등록된 장애인 가입자 및 피부양자가 보장구를 구입할 경우, 구입금액의 일부를 보험급여비로 지급하는 제도

- 본인부담액 상한제
 - 연간 환자가 부담한 본인부담액이 연도별 상한액 기준을 초과할 경우 초과분을 가입자에게 환급하는 제도(소득수준에 따라 7단계 차등 적용)
- 부가급여(임의급여)
 - 공단은 법이 규정한 요양급여 외에 기타의 급여를 실시할 수 있음(동법 제45조)
- 건강검진
 - 건강검진의 종류
 - ☞ 일반건강검진, 생애전환기 건강검진, 영유아건강검진, 암검진, 학교 밖 청소년 건강검진
 - 건강검진기본법(법률 제13640호)의 목적
 - ☞ 국가건강검진에 관한 국민의 권리·의무와 국가 및 지방자치단체의 책임을 정하고 국가건강검진의 계획과 시행에 관한 기본적인 사항을 규정함으로써 국민의 보건 및 복지의 증진에 이바지함

- 건강검진기본법의 기본이념

☞ 국가건강검진을 통하여 모든 국민이 건강위험요인과 질병을 조기에 발견하여 치료를 받음으로써 인간다운 생활을 보장받고, 건강한 삶을 영위하는 것

(2) 현물급여

- 외래 진료, 입원 진료, 약제, 전문의 진료, 출산, 치과 진료, 환자 후송, 가정보호 등의 의료행위에 대한 비용을 제삼자인 보험자가 지불하는 것
- 사회보장연금 : 현금급여 중심
- 건강보험 : 현물급여 중심

요양급여	가입자 및 피부양자가 질병에 걸리거나 부상을 입었을 때 보험자가 요양기관을 통하여 의료서비스를 제공
건강검진	가입자 및 피부양자에 대한 질병의 조기발견을 위하여 건강검진을 2년마다 1회 이상 실시하며 사무직 종사자는 1년에 1회, 기타 가입자는 1년에 1회 건강검진 실시

- 보험급여의 종류

구분		수급권자
현물급여	요양급여	가입자 및 피부양자
	건강검진	가입자 및 피부양자
현금급여	요양비	가입자 및 피부양자
	장애인보장구	가입자 및 피부양자 중 장애인복지법에 의해 등록된 장애인
	본인부담액 상한제	가입자 및 피부양자
	임신·출산 진료비	가입자 및 피부양자 중 임산부

<출처 : 국민건강보험공단(2018)>

4) 건강보험 보험료

- 우리나라 건강보험의 보험료는 직장·공직자·지역별로 다름

(1) 직장가입자와 공직자 - 소득비례 보험료 부담

- 직장가입자의 보험료율
 - 표준보수월액의 3.8%,
 - 공직자는 5.6%
- 직장가입자
 - 고용주와 피용자가 보험료를 각각 반씩 부담함
- 공직자
 - 일반 공무원과 국공립학교 교직원과 같은 공무원
 - ☞ 고용주인 정부와 본인이 각각 반씩 부담

- 사립학교 교직원

☞ 가입자 본인, 학교 법인, 정부가 각각 5 : 3 : 2로 분담

(2) 지역 보험료

- 크게 볼 때 가입자의 소득, 재산(전월세, 자동차 포함), 성 및 연령 등 세 가지 요소에 부과
- 소득비례부분 : 평가소득 보험료, 과세소득 보험료로 구성
- 평가소득 보험료 : 모두 30등급
- 과세소득 보험료 : 모두 50등급
- 자동차 보험료 : 배기량에 따라 7등급으로 차등화

5) 국민건강보험 재원(국민건강보험법 제 69 조 보험료)

- 국민건강보험제도 운영에 소요되는 재원은 보험료와 정부지원금(국고, 기금) 및 기타 수입으로 구성

구분	직장가입자	공무원·교직원(직장)	지역가입자
보험료	보수월액×보험료율	보수월액×보험료율(5.89%)	소득, 재산, 자동차 등을 점수화하고 점수당 금액을 곱하여 산정
부담 주체	- 근로자 50% - 사용자 50%	- 공무원 ■ 공무원, 정부 각 50% - 사립학교교직원 ■ 교직원 50% ■ 학교경영자 30% ■ 국가·지자체 20%	- 세대 구성원인 지역가입자

- 정부지원(국민건강보험법 제108조 보험재정에 대한 정부지원)

- 정부지원금 : 보험료 수입의 20%에 상당하는 금액 지원
- 정부지원(20%) : 국고지원 14% + 증진기금 6%

(1) 국고지원

- 국가는 매년 예산의 범위 안에서 당해연도 보험료 예상수입액의 100분의 14에 상당하는 금액을 국고에서 공단에 지원함

(2) 기금지원

- 공단은「국민건강증진법」에서 정하는 바에 따라 같은 법에 따른 국민건강기금에서 자금을 지원받을 수 있음 - 매년 기금에서「국민건강보험법」에 따른 당해연도 보험료 예상수입액의 100분의 6에 상당하는 금액을 국민건강보험공단에 지원함
- 다만, 그 지원금액은 당해연도 부담금 예상수입액의 100분의 65를 초과할 수 없음

(3) 기타수입

- 연체금, 부당이득금, 기타징수금 등이 있음

6) 건강보험 관리운영과 관리운영 통합논쟁

■ 보험자(Insurer)

- 보험료 징수와 급여지급 등 건강보험 관리운영을 맡아 하는 기구
 - 정부가 보험자가 되는 경우 : 영국, 스웨덴, 일본 등
 - 공법상의 기구 또는 준자치적인 비정부기관(Semi-autonomous and Nongovernmental Fund or Association)이 관리운영 담당 ➔ 대부분의 나라
 - ☞ 각 기관은 공신력을 담보하기 위한 법적인 요건을 갖추어야만 하며, 피보험자와 고용주(기업)는 관리운영기관에 대표자를 보내 업무에 관여할 수 있음
- 통합방식 : 건강보험의 보험자가 하나로 단일화 되어있는 경우
- 조합방식 : 여러 개의 건강보험조합으로 분리되어 있는 경우
- 우리나라 건강보험의 관리운영
- 공법상의 기구인 국민건강보험공단이 맡아 하고 있음
 - 통합방식을 택함
 - ☞ 1977년 건강보험을 시작할 때는 조합방식을 채택하였음
 - ☞ 1999년 1월 6일 국민건강보험법의 국회통과로 조합방식에서 통합방식으로 전환함
 - ☞ 2003년 7월부터 재정도 통합

■ 건강보험 통합논쟁의 단계

- 시발단계
- 확산단계
- 사회운동단계
- 제도통합의 단계

7) 민간 건강보험

■ 정부는 민간 건강보험의 도입 추진

- 특실입원비, MRI 촬영비용 등 고가의 의료서비스를 싼 비용으로 제공하기 위함

■ 시민단체는 민간 건강보험 도입 반대

- 중상층 계급만 혜택을 보고, 서민들은 고액의 본인부담금에서 벗어날 수 없음

■ 보충적 수단으로서 민간의료보험 필요

■ 보장의 범위, 질병위험의 정도, 계약의 내용 등에 따라 보험료를 부담

■ 보험료 수준과 계약내용에 따라 개인별로 다르게 보장

노인장기요양보험 / 13주차 2차시

1. 노인장기요양보험의 개념

1) 장기요양보험제도의 개요

- 노인장기요양문제
 - 개인이나 가계의 부담 → 사회적 · 국가적 책무가 강조됨
- 인구구조의 급속한 고령화 문제에 직면, 사회변화에 따른 새로운 복지수요 충족을 위한 것임
- 노화 등에 따라 신체활동, 일상가사활동의 지원 문제가 사회적 이슈로 부각됨
- 사회 환경의 변화에 대처
 - 선진각국에서는 사회보험방식 및 조세방식의 재원 마련으로 장기요양보장제도를 도입 · 운영하고 있음
- 선진국 사례
 - 사회보험방식
 - 한국(+조세), 독일, 헝가리, 일본(+조세), 스위스(+조세), 네덜란드, 룩셈부르크
 - 조세방식
 - 오스트레일리아, 오스트리아, 캐나다, 아일랜드, 뉴질랜드, 노르웨이, 폴란드, 스페인, 스웨덴, 영국

2) 장기요양보험의 개념

- 장기요양보험
 - 노령이나 기타 질병에 의해 거동이 불편하여 타인의 도움과 보호가 필요한 사람의 사회적 보호, 장기요양보호(Long Term Care)의 비용을 사회보험방식으로 조달하기 위한 제도

3) 장기요양보험의 정의

- OECD의 정의
 - 의존적 상태에 있거나 생활상의 장애를 지닌 노인을 대상으로 장시간에 걸쳐 일상생활 수행능력을 도와주기 위해 제공되는 모든 형태의 보호서비스
- 일본 '개호보험'의 정의
 - 신체상 또는 정신상의 장애가 있어서 입욕, 배설, 식사 등 일상생활에 기본적 동작의 전부 또는 일부에 대해 후생성령으로 정한 기간 동안에 상시 개호가 필요하다고 인정되는 상태에 있는 자에게 제공되는 서비스
- 독일의 정의 – 요양보험을 세계 최초로 도입
 - 신체적 · 지적 · 정신적 질병이나 장애로 인해 적어도 6개월 이상의 수발을 필요로 하는 사람에게 제공되는 서비스

■ 우리나라 장기요양보험제도의 정의

- 고령이나 노인성질환 등으로 인하여 6개월 이상 동안 혼자서 일상생활을 수행하기 어려운 노인 등에게 신체활동 또는 가사지원 등의 장기요양급여를 사회적 연대원리에 의해 제공하는 사회보험 제도

4) 노인장기요양보험제도의 목적

- 고령이나 노인성 질환 등의 사유로 일상생활을 혼자서 수행하기 어려운 노인 등에게 신체활동 또는 가사활동 지원 등의 장기요양급여를 제공하여 노후의 건강증진 및 생활안정을 도모하고 그 가족의 부담을 덜어줌으로써 국민의 삶의 질을 향상하도록 함을 목적으로 시행함

5) 노인장기요양보험제도의 필요성

- 우리 사회의 급격한 고령화에 따라 치매·중풍·파킨슨 등 노인성질환으로 일상생활을 혼자서 수행하기 어려운 노인들이 급속히 증가하고 있음
- 요양이 필요한 노인은 증가하고 있지만 우리사회의 핵가족화·여성의 사회참여 증가로 가정에 의한 돌봄은 이미 한계에 도달하였음
- 치매·중풍 등의 노인을 돌보는 가정에서는 비용부담, 부양문제로 인한 가족 간의 갈등이 빈번하게 발생하고 있는 실정임
- 급속하게 증가하는 고령화로 인한 국민의 노후에 대한 불안을 해소하고 치매·중풍 등으로 거동이 불편한 노인의 '삶의 질' 향상과 그 가족의 부양부담을 경감하기 위하여 노인장기요양보험 제도가 필요함

6) 장기요양비용의 조달방법

- 사회보험 이외에도 조세와 민간보험이 있음

(1) 조세방식

- 지방정부가 노인복지차원에서 재정조달과 시설의 설치 및 관리운영을 책임지고 중앙정부가 재정의 일부를 지원하는 방식
 - 대다수 국가가(장기요양보험 도입 이전의 독일, 일본)가 이런 형태로 노인요양문제를 해결함
- 장기요양보험이 민간보험으로 발달하지 못하는 이유(미국 제외)
 - 장기요양이 보험사고의 하나가 되는지 의심스러움
 - 도덕적 해이와 역선택의 발생가능성이 상당히 높음
 - 전통적으로 요양보호는 정부의 책임이라는 인식이 강함

(2) 민간보험방식

- 미국
 - 민간보험이 노인요양에서 차지하는 비중 높음
- 프랑스, 독일
 - 민간요양보험이 상품으로 판매되고 있음
 - 가격이 비싸 일부 경제적으로 여유 있는 층만이 구매하고 있는 실정
 - 장기요양보험의 대상 - 장기요양보호

2. 노인장기요양보험의 유형

1) 정부가 노인장기요양문제를 해결하는 방법

■ 베버리지형

- 대상
 - 모든 국민
 - 보편적으로 소득에 따른 급여를 함
- 재원 : 주로 세금
- 관리운영
 - 정부 및 공무원이 담당함
 - 국가조직이 주체임
- 대표국가 : 덴마크, 핀란드, 스웨덴, 영국, 아일랜드 등

■ 별도의 사회보험기구를 신설해 운영을 맡기는 것

- 사회보험방식으로 운영 : 가입자로부터 보험료를 징수해 재정을 충당함
- 대표국가 : 독일, 일본

■ 사회부조형

- 대상 : 사회부조 대상자만
- 재원 : 사회부조형이기 때문에 재정은 세금으로 충당됨

2) 노인장기요양문제의 사회보험방식 접근

■ 독일형

- 보험자가 의료보험의 질병금고라는 점
- 전 국민이 장기요양보험의 대상자가 됨
- 보험료만으로 재정 운영됨
- 보험료를 노사가 각각 절반씩 분담

■ 일본형

- 보험자가 지방정부인 시정촌임
- 피보험자는 전 국민이 아니라 65세 이상이 주된 대상
 - 40~64세 중장년은 부차적이 대상
- 재정
 - 보험료와 국가부담이 반반씩

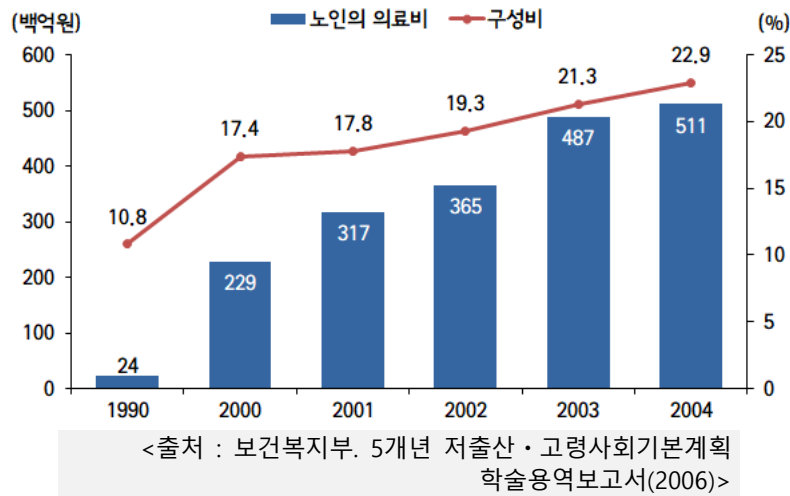
3) 독일 수발보험과 일본 개호보험의 주요특징

구분	독일(수발보험)	일본(개호보험)
운영주체	질병금고(사회보험기구)	지방정부(시정촌)
피보험자	건강보험대상자인 전 국민	<ul style="list-style-type: none"> 40세 이상의 건강보험 가입자 - 1호 대상자 : 65세 이상 노인 - 2호 대상자 : 40~64세의 장기요양이 필요한 것으로 인정된 사람
급여대상인 요보호상태	3단계	6단계
케어의 현금수당	지급	없음
본인부담	식비와 숙박비 전액을 부담	식비의 10%만 본인부담
재정	소득의 1.7%의 보험료로 재정충당보험료를 노사가 절반씩 부담	<ul style="list-style-type: none"> - 봉급생활자 : 소득의 0.9% - 지역주민 : 정액의 보험료 부담
공통점	<ul style="list-style-type: none"> - 경증 요보호상태까지 급여대상으로 하고 있음 - 요양서비스 : 시설요양서비스와 재택요양서비스 모두를 제공 	

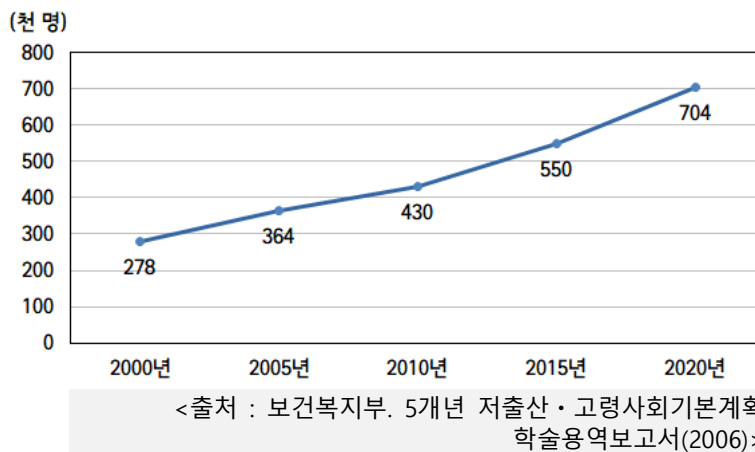
3. 우리나라 노인장기요양보험의 도입 과정

- 노인의 절대규모가 증가할 뿐 아니라 노인연령 구조 변화로 중기(75~84세) 및 후기 노령층(85세 이상)이 크게 증가하여, 노인층의 의료보장 부담이 크게 증가할 전망
- 건강보험 재정 지출도 타 연령층에 비해 의료수요가 큰 노인인구(특히, 75세 이상)의 증가로 지속적으로 늘어날 전망
 - 2005년 건강보험 가입자 중 노인인구 비율은 8.3%이나, 진료비 비중은 24.4%에 달하며, 1인당 진료비도 15~44세에 비해 4배 이상 높은 수준
 - 2004년 건강보험의 65세 이상 노인 의료비는 5조 1,100억 원으로 2003년에 비해 16.9% 증가하여 전체 의료비의 증가율 8.9%를 크게 상회
 - 공공의료비 중 노인인구 의료비 비중은 2004년 22.9%이며, 2050년에는 56.9% 그리고 2070년에는 60.4%로 상승 전망(KDI, 2004)

- GDP대비 의료비 지출 비율은 2050년에 약 27%에 이를 전망
- 노인의료비추이



- 노인 요양비용도 치매 노인수 증가
- 2005년 36만 명 → 2020년 70만 명으로 지속 상승 예상
- 치매 노인수 추계(2000 ~ 2020)



- 고령화로 거동불편 노인인구가 계속 증가하여, 교통 등 안전사고 사망자가 증가
- 2004년 전국 교통사고 사망자(6,563명) 중 61세 이상 고령사망자는 33.3%(전체 교통사고 사망자는 전년 대비 9.0% 감소한 반면, 61세 이상 고령자는 0.7% 증가)
- 노인장기요양보험제도 추진경과
- 2001.08.15. 고령화 시대에 대비, 「노인요양보장제도」 도입 발표
- 2003.03~2005.02 노인요양보장제도 시행 준비체계구축
- 2005.10.19~2005.11.08. 「노인장기요양보험법(안)」 입법추진
- 2005.07~2008.06 시범사업추진(1차~3차)
- 2007.04. 노인장기요양법 법률 공포 (제8403호)
- 2008.07 노인장기요양보험제도 시행

- 2014.07 노인장기요양 등급체계 개편
- 2016.07 치매전담형 장기요양기관 도입

■ 국민건강보험제도와 차이점

- 국민건강보험
 - 질병·부상이 있는 자에 대한 입원·외래 및 재활치료 등의 의료서비스 제공을 목적으로 함
 - 질환의 진단, 입원 및 외래 치료, 재활치료 등을 목적으로 주로 병·의원 및 약국에서 제공하는 서비스를 급여대상으로 함
- 노인장기요양보험
 - 고령 및 치매·중풍 등 노인성 질병으로 인한 신체·정신 기능의 쇠퇴로 거동이 불편한 자에 대한 신체활동 및 일상생활 지원 등의 장기요양서비스 제공을 주된 목적으로 함
 - 치매·중풍의 노화 및 노인성 질환 등으로 인하여 혼자 힘으로 일상생활을 영위하기 어려운 대상자에게 요양시설이나 재가장기요양기관을 통해 신체활동 또는 가사지원 등의 서비스를 제공하는 제도

■ 국민건강보험과 노인장기요양보험의 차이점

구분	건강보험	노인장기요양보험
수급자	건강보험가입자 전체(일반국민)	<ul style="list-style-type: none"> • 고령으로 인한 중풍·치매 등 심신기능이 취약한 노인 - 65세 미만 중 노인성 질환자 포함
제공자	의료인(의사, 간호사 등)	장기요양요원(요양보호사, 간호(조무)사 등)
제공 장소	의료기관	장기요양기관(시설서비스), 수급자가정(재가서비스)
제공 형태	의사, 간호사 등이 공동으로 제공	요양보호사, 간호(조무)사 등 장기요양요원이 단독 혹은 공동으로 제공
주요 서비스	수술, 처치 등 의료서비스	<ul style="list-style-type: none"> • 대소변 도움, 체위변경, 식사·빨래 등 일상생활 수행을 도와주는 장기요양서비스 - 방문간호 등 일부 의료영역서비스 포함
이용 절차	별도의 신청 없이 이용가능	<ul style="list-style-type: none"> • 인정신청 후 등급(1~5등급)을 인정받아야 이용 가능
행정 제재	수단이 다양함 (업무정지, 업무정지 기간에 대응하는 과징금부과, 위반사실 공표)	<ul style="list-style-type: none"> • 좌동
자격 증명	건강보험증	<ul style="list-style-type: none"> • 장기요양인정서(등급인정자에 한하여 발급)
급여 종류	요양급여 + 요양비 + 부가급여 - 건강검진	<ul style="list-style-type: none"> • 현물급여(재가급여 + 시설급여), 특별현금급여(가족요양비)
관리운영 주체	국민건강보험공단	<ul style="list-style-type: none"> • 국민건강보험공단 - 건강보험 사업조직과 구분 - 독립회계 설치운영
급여제한	고의 또는 중대한 과실로 인한 범죄에 기인하는 경우 등	<ul style="list-style-type: none"> • 거짓이나 그 밖의 부정한 방법으로 장기요양인정을 받은 경우 등

기관 지정	당연지정제 - 공익 또는 국가정책상 적합하지 않다고 인정되는 경우만 제외	<ul style="list-style-type: none"> • 소재지 관할 특별자치시·특별자치도·시·군·구에서 지정(시설 및 인력을 갖춘 경우에 한함) - 지정취소도 특별자치시·특별자치도·시·군·구에서 함(지정기준부적합, 부당청구 등)
급여비용 심사	건강보험심사평가원 위탁	국민건강보험공단 자체 심사·지급
수가 방식	행위별수가제 + 포괄수가제(일부) - 의료계 대표자와 계약 방식	일당·회당·시간당 정액제
부당 이득	보험급여비용 상당액 징수 (부정수급, 부당청구 등)	장기요양급여비용 상당액 징수 (월 한도 초과사용, 부당청구 등)
구상권	제3자행위로 급여제공사유 발생시	좌동
주요정책 심의기구	건강보험정책심의위원회... 보건복지부(보험료율 및 부과점수, 요양급여기준, 수가 심의)	장기요양위원회...보건복지부 (장기요양보험료율, 수가 심의)
재원	건강보험료 + 국가부담 + 본인일부부담금 - 건강보험료(직장 : 보험료율, 지역 : 부과점수) - 국가부담(정부지원) (보험료 예상수입액의 14%, 국민건강증진 기금 6%) - 본인부담 : 기관종별, 연령별 구분	장기요양보험료 + 국가부담 + 본인일부부담금 - 장기요양보험료(건강보험료 × 보험료율 6.55%) - 국가부담(정부지원) (장기요양보험료 예상수입액의 20%) - 본인부담(시설 20%, 재가 15%)
기관평가	건강보험심사평가원에서 평가 - 항생제 사용률 등	국민건강보험공단이 장기요양급여 평가 - 적정급여 제공여부 등
권리구제	이의신청 및 심판청구, 행정소송 - 이의신청위원회... 국민건강보험공단, 건강보험심사평가원 - 건강보험분쟁조정위원회... 보건복지부	이의신청 및 심사청구, 행정소송 - 장기요양심사위원회...국민건강보험공단 - 장기요양심판위원회...보건복지부

<출처 : 국민건강보험공단(2018)>

■ 기존 노인복지서비스 체계와 노인장기요양보험제도의 다른 점

구분	노인장기요양보험제도	기존 노인복지서비스체계
서비스 대상	<ul style="list-style-type: none"> • 보편적 제도 • 장기요양이 필요한 65세 이상 노인 및 치매 등 노인성 질환을 가진 65세 미만의 국민 	<ul style="list-style-type: none"> • 특정 대상 한정(선택적) • 국민기초생활보장수급자를 포함한 저소득층 위주
관련법	<ul style="list-style-type: none"> • 노인장기요양보험법 	<ul style="list-style-type: none"> • 노인복지법
서비스 선택	<ul style="list-style-type: none"> • 수급자 및 부양가족의 선택에 의한 서비스 제공 	<ul style="list-style-type: none"> • 지방자치단체장의 판단(공급자 위주)

재원	<ul style="list-style-type: none"> 장기요양보험료 + 국가 및 지방자치단체 부담 + 이용자 본인부담 	<ul style="list-style-type: none"> 정부 및 지방자치단체의 부담
서비스	<ul style="list-style-type: none"> 시설급여, 재가급여(방문요양, 방문목욕, 방문간호, 주·야간보호, 단기보호 등), 특별현금급여(가족요양비) 등 	<ul style="list-style-type: none"> 시설 재가서비스를 제공하나, 서비스 질에 대한 관리 미흡
시설에 대한 지원방식	<ul style="list-style-type: none"> 시설급여 및 재가급여 제공자는 비용을 수가산정방식을 적용하여 국민건강보험공단에 청구 → 건강보험공단은 청구된 장기요양급여 및 비용 등의 적정여부 심사 후 지급 	<ul style="list-style-type: none"> 지방자치단체를 통하여 시설 입소인원 또는 연간 운영비용을 기준으로 정액 지급(사후정산)

<출처 : 국민건강보험공단(2018)>

4. 우리나라 노인장기요양보험의 주요 내용

1) 노인장기요양보험 적용

■ 적용대상

- 국민건강보험 가입자와 의료급여 수급권자 모두를 포함하는 전 국민(법 제7조 제3항)
 - 건강보험의 적용에서와 같이 법률상 가입이 강제되어 있음
- 의료급여 수급권자
 - 건강보험과 장기요양보험의 가입자에서는 제외되지만, 국가 및 지방자치단체의 부담으로 장기요양보험의 적용대상으로 하고 있음(법 제12조)

■ 장기요양인정

- 장기요양보험 가입자 및 그 피부양자나 의료급여수급권자 누구나
- 일정한 절차에 따라 장기요양급여를 받을 수 있는 권리(수급권)가 부여되는데 이를 장기요양인정이라고 함

■ 장기요양인정 절차

- 장기요양인정 신청자격
 - 장기요양보험 가입자 및 그 피부양자 또는 의료급여수급권자 중 65세 이상의 노인 또는 65세 미만으로서 치매, 뇌혈관질환 등 대통령령으로 정한 노인성 질병을 가진 자

2) 우리나라 노인장기요양보험제도의 주요 특징

- 건강보험제도와는 별개의 제도로 도입·운영됨
- 보험자 및 관리운영기관의 일원화
- 국고지원이 가미된 사회보험방식을 채택하고 있음
- 노인중심의 급여

3) 요양급여

■ 급여의 종류(노인장기요양보험법 제23조~제26조)

- 장기요양인정으로 판정을 받은 대상자는 재가급여(방문요양, 방문목욕, 방문간호, 주·야간보호, 단기보호 등), 시설급여, 특별현금급여 등 세 가지 형태의 서비스를 받을 수 있음
- 장기요양급여의 종류

급여		내용
재가 급여	방문요양	장기요양요원이 수급자의 가정 등을 방문하여 신체활동 및 가사활동 등을 지원하는 장기요양급여
	방문목욕	장기요양요원이 목욕설비를 갖춘 장비를 이용하여 수급자의 가정 등을 방문하여 목욕을 제공하는 장기요양급여
	방문간호	장기요양요원인 간호사 등이 의사, 한의사 또는 치과의사의 지시서에 따라 수급자의 가정 등을 방문하여 간호, 진료의 보조, 요양에 관한 상담 또는 구강위생 등을 제공하는 장기요양급여
	주·야간보호	수급자를 하루 중 일정한 시간 동안 장기요양기관에 보호하여 신체활동 지원 및 심신기능의 유지·향상을 위한 교육·훈련 등을 제공하는 장기요양급여
	단기보호	수급자를 보건복지부령으로 정하는 범위 안에서 일정기간 동안 장기요양기관에 보호하여 신체활동 지원 및 심신기능의 유지·향상을 위한 교육·훈련 등을 제공하는 장기요양급여
	기타 재가급여	수급자의 일상생활·신체활동 지원에 필요한 용구를 제공하거나 가정을 방문하여 재활에 관한 지원 등을 제공하는 장기요양급여로서 대통령령으로 정하는 것
시설급여		장기요양기관이 운영하는 노인복지법상 노인의료복지시설 등에 장기간 동안 입소하여 신체활동 지원 및 심신기능의 유지향상을 위한 교육·훈련 등을 제공하는 장기요양급여
특별 현금 급여	가족요양비	가족장기요양급여
	특례요양비	특례장기요양급여
	요양병원간병비	요양병원장기요양급여

<출처 : 국민건강보험공단(2018)>

- 요양서비스 제공의 기본원칙(보건복지부, 2017)

- 서비스 제공의 기본원칙
 - ☞ 수급자 욕구와 필요에 따른 적절한 서비스 제공
 - ☞ 재가보호 우선원칙
 - ☞ 의료서비스 연계를 규정

- 서비스 제공의 궁극적 목표와 구체적 방향성을 추가로 정의하여 일선 현장의 서비스 제공의 지향점을 제시하고 수급자의 자기결정권과 잔존능력을 최대한 유지할 수 있도록 함

■ 장기요양급여의 제공 시기

- 장기요양인정서가 도달한 날부터 장기요양급여를 받을 수 있음
 - 단, 돌봄 가족이 없는 등 대통령령이 정하는 부득이한 사유가 있는 경우
 - ☞ 장기요양 인정신청서를 제출한 날부터 장기요양인정서가 도달되는 날까지의 기간 중에도 장기요양급여를 받을 수 있음

■ 급여이용 대상

- 1~5등급의 장기요양인정을 받은 자
- '인지지원등급'을 신설(2018)
 - 경증치매 어르신이 신체적 기능과 관계없이 장기요양 대상자가 될 수 있도록 기준 개선
 - 신체기능에 관계없이 치매가 확인된 어르신에게 '인지지원등급'을 부여하고, 인지기능 프로그램 제공
 - 치매확인
 - ☞ 최근 2년 내 치매진료 · 투약 이력이 있거나, 치매안심센터에서 치매환자로 등록된 어르신, 또는 치매진단 보완서류를 제출한 경우
 - 기존 장기요양 인프라 외에도, 신체기능이 비교적 양호한 '인지지원 등급' 수급자 어르신이 이용 가능한 지역사회 돌봄 자원과 연계
- 인지지원등급 혜택사례
 - 경증치매가 있으나 장기요양 등급판정 탈락으로 서비스 미이용

광주 북구의 A 할아버지(75세)는 내려야 할 버스정류장에서 내리지 못하고 가방을 잃어버리는 등 기억력 저하가 심한데도 외형적으로 건강하다는 이유로 장기요양 등급을 받지 못하였다. 현재 자녀들은 맞벌이를 하고 있어 장기요양서비스 이용을 희망한다.

→ 할아버지는 가까운 치매안심센터에 방문하여 치매진단을 받았다.
치매안심센터의 도움으로 장기요양등급을 신청하여 '인지지원등급'을 부여받고,
거주 지역 내 주·야간보호기관을 안내받아 인지활동프로그램 이용이 가능해졌다.

<출처 : 국민건강보험공단, 제2차 장기요양기본계획>

■ 장기요양수급자의 장기요양급여 이용

- 장기요양수급자는 시설 또는 재가 장기요양기관과 계약을 체결하고 급여이용
 - 공단은 수급자가 자율적으로 장기요양기관을 선택할 수 있도록 객관적인 정보제공 및 안내, 상담함
- 장기요양인정서와 표준장기요양이용계획서에 따라 수급자와 가족이 자율적으로 장기요양기관을 선택하여 급여계약체결 함
- 장기요양기관에서는 표준장기요양이용계획서와 계약 내용을 반영하여 세부급여제공 계획(일정)을 수립하고 급여 제공

4) 장기요양서비스

■ 대상

- 고령 및 치매·중풍, 노인성질환 등으로 일상적으로 수행하여야 하는 신체동작에 장애가 있어 타인으로부터 장기간 동안 도움을 받아야 한다고 인정되는 자

■ 서비스 종류

- 신체활동 지원서비스와 일상생활 지원서비스, 인지활동 지원서비스 등

5) 요양보호사

■ 요양서비스의 전문성을 강화하고 요양서비스 인력의 질을 높이기 위해 요양보호사 제도를 만들

- 요양보호사 1급 : 장기요양수급자에게 신체활동 및 일상생활 지원서비스를 제공
- 요양보호사 2급 : 신체활동 지원서비스 외의 모든 서비스를 제공

6) 노인장기요양보험의 재원

■ 장기요양보험료(장기요양보험 가입자 납부) + 국가 및 지방자치단체 부담 + 이용자 본인부담(장기요양급여 이용자가 부담)

(1) 장기요양보험료(동법 제8조 및 9조)

- 노인장기요양보험 가입자
 - 건강보험 가입자를 준용하고 있으므로 건강보험의 모든 직장 및지역가입자와 동일
- 공단은 장기요양보험료와 건강보험료를 통합 징수
 - 장기요양보험료와 건강보험료를 구분 고지
 - 각각 독립회계로 관리
- 건강보험료액에 장기요양보험료율(2018년 기준 : 7.38%)을 곱하여 산정함
- '장기요양보험료율'은 매년 재정상황 등을 고려하여 보건복지부장관 소속 '장기요양위원회'의 심의를 거쳐 대통령령으로 정함

(2) 국가 및 지방자치단체의 부담(동법 제58조)

- 국고 지원금 : 국가는 매년 예산의 범위 안에서 당해 연도 장기요양보험료 예상수입의 20%에 상당하는 금액을 부담
- 국가 및 지방자치단체 부담
 - 국가와 지방자치단체는 의료급여수급권자에 대한 장기요양급여비용, 의사소견서 발급비용, 방문간호지시서 발급비용 중 공단이 부담해야 할 비용 및 관리운영비의 전액을 부담

(3) 본인일부부담금(법 제40조)

- 일반 수급자
 - 재가급여 : 당해 장기요양급여비용의 100분의 15
 - 시설급여 : 당해 장기요양급여비용의 100분의 20
- 「국민기초생활보장법」에 따른 의료급여 수급자
 - 본인일부부담금 전액 면제

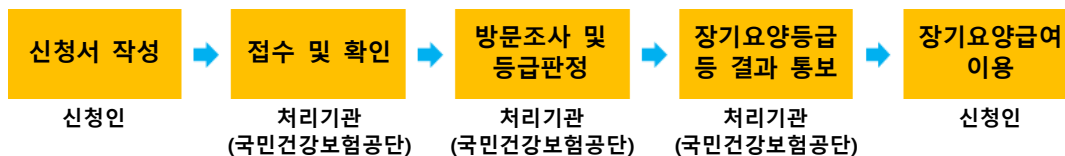
- 「의료급여법」의 수급권자(「국민기초생활보장법」에 따른 의료급여 수급자 제외)
 - 소득·재산 등이 보건복지부장관이 정하여 고시하는 일정 금액 이하인 자, 천재지변 등 보건복지부령으로 정하는 사유로 인하여 생계가 곤란한 자 등은 본인 일부부담금의 50%를 감경

■ 국민건강보험공단 건강보험과 장기요양사업의 회계(재정)

- 노인장기요양보험과 국민건강보험은 각각의 개별법에 의거, 보험료 수입 및 지출체계가 다르게 설계되어 있음
- 건강보험료와 통합 징수한 장기요양보험료 등으로 구성되는 장기요양보험재정은 건강보험사업과 하나의 회계가 아닌 각각 독립회계로 관리 운영함
 - 독립회계 : 건강보험재정 등 다른 회계단위와 재정 이전 등이 발생하지 않는 독립채산제 형태의 재정관리 체계

7) 장기요양인정의 신청

- 본인 또는 대리인이 신청할 수 있는데 대리인은 가족, 친족 또는 이해관계인 사회복지전담공무원, 시장·군수·구청장이 지정하는 자
- 장기요양인정신청 처리절차



<출처 : 국민건강보험공단(2018)>

(1) 신청방법

- 공단지사 방문, 우편, 팩스, 인터넷으로 신청할 수 있음
- 대리 신청 시 대리인 본인임을 확인할 수 있는 신분증 제시
 - 다만, 팩스·우편접수 경우 신분증 사본 제출

(2) 제출서류

- 장기요양인정신청서
 - 신청서는 공단지사는 홈페이지(www.longtermcare.or.kr)에 접속하여 해당 서식을 다운받음
- 의사소견서
 - 장기요양인정신청서와 함께 제출하여야 하나, 65세 이상인 경우 공단이 등급판정 위원회에 심의자료 제출 전까지 제출할 수 있음

8) 장기요양인정 신청의 조사

(1) 조사자

- 소정의 교육을 이수한 공단직원이 신청인의 거주지를 방문하여 조사
- 방문조사 일정은 사전 통보하고, 원하는 장소와 시간은 협의 · 조정함

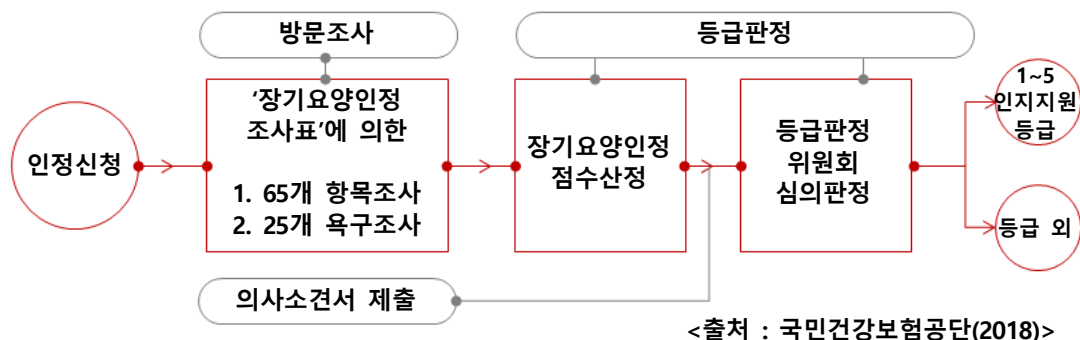
(2) 조사내용 및 방법

- 인정조사는 신청인의 심신상태를 조사하는 것이므로 조사자가 신청인을 직접 방문하여 90개 항목으로 구성된 「장기요양인정조사표」에 의하여 조사함
 - 장기요양인정조사표에 따른 90개 항목은 신청자의 일반사항, 신체기능 및 원인, 사회생활기능, 인지기능, 행동변화영역, 간호처치영역, 재활영역, 복지요구, 지원형태, 시 · 청력상태 및 질병상태 등 인정신청자의 건강 및 기능상태와 개인욕구 및 환경 등을 함께 파악할 수 있는 문항을 포함하고 있음
- 이 가운데 아래 5개 영역의 65개 항목은 장기요양인정점수를 산정하는 데 활용
 - 신체기능영역 : 신청인의 최근 한 달간 일상생활에서 다른 사람의 도움을 받는 정도와 도움이 필요한 이유를 조사
 - 인지기능 및 행동변화 영역 : 최근 한 달간 신청인이 보였던 증상여부를 조사
 - 간호처치영역 : 최근 2주간 증상유무를 조사
 - 재활영역 : 운동장애 정도와 관절제한 정도 두 부분으로 나누어 조사

(3) 등급판정

- 장기요양인정신청의 조사가 완료된 때 조사결과서, 신청서, 의사소견서, 그밖에 심의에 필요한 자료를 기초로 지역별로 설치된 「장기요양등급판정위원회」에서 신청인의 「요양필요도」에 따라 등급을 부여하는 것
- 「요양필요도」란 신청인이 일상생활을 하는데 다른 사람의 도움을 받아야 할 정도로 나타내는 서비스량을 의미하며, 도움을 받아야 할 서비스 시간이 길어질수록 요양필요도 수준이 높아지게 됨

■ 등급판정 절차



■ 장기요양등급별 인정점수 및 기능상태

등급	심신의 기능상태	장기요양인정점수
1등급	일상생활에서 전적으로 다른 사람의 도움이 필요한 상태	95점 이상
2등급	일상생활에서 상당 부분 다른 사람의 도움이 필요한 상태	75점 이상 95점 미만
3등급	일상생활에서 부분적으로 다른 사람의 도움이 필요한 상태	60점 이상 75점 미만
4등급	심신의 기능상태 장애로 일상생활에서 일정부분 다른 사람의 도움이 필요한 상태	51점 이상 60점 미만
5등급	치매환자(제2조에 따른 노인성질병으로 한정한다.)	45점 이상 51점 미만

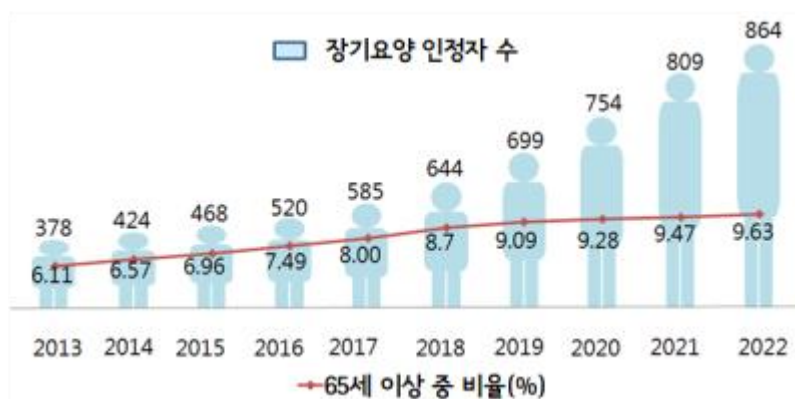
<출처 : 국민건강보험공단(2018)>

■ 연도별 노인장기요양보험 등급판정자 전국 현황

기준일자	신청자	판정현황						인지지원 등급	등외
		계	1등급	2등급	3등급	4등급	5등급		
2008.12.31	316,262	265,371	57,396	58,387	98,697				50,891
2010.12.31	615,560	465,777	46,994	73,833	195,167				149,783
2012.12.31	495,445	341,788	38,262	70,619	232,907				153,657
2014.11.30	734,120	421,525	37,955	72,483	170,070	131,697	9,320		160,488
2016.12.31	848,829	519,850	40,917	74,334	185,800	188,888	29,911		161,156
2018.02.28	99,226	594,338	42,955	79,641	196,49	229,124	43,838	1,831	161,832

<출처 : 국민건강보험공단(2018)>

■ 장기요양 인정자 수



<출처 : 국민건강보험공단, 제2차 장기요양기본계획>

9) 장기요양등급판정위원회

■ 구성

- 시·군·구청장이 위촉한 위원장 포함하여 15인으로 구성함
- 이 가운데 의사 또는 한의사가 각각 1인 이상 포함되어야 함

■ 기능

- 등급판정기준에 따라 장기요양인정신청자의 등급을 결정함으로써 수급자 여부를 판정함

10) 장기요양위원회

■ 설치근거

- 「노인장기요양보험법」 제45조의 규정에 따라 주요 정책사항에 관하여 사회적 합의를 이끌어내기 위함

■ 설치 및 기능

- 보건복지부장관 소속 심의기구
 - 장기요양보험료율, 가족요양비, 특례요양비, 요양병원간병비의 지급기준, 재가 및 시설 급여비용 등 심의

■ 구성

- 위원장 1인, 부위원장 1인을 포함한 16인 이상 22인 이하의 위원
- 구성위원(각 대표 동수로 구성)
 - 적용대상자 대표(근로자단체, 사용자단체, 시민단체, 노인단체, 농어업인 단체, 자영자단체)
 - 장기요양시설 등 대표(장기요양시설 또는 의료계)
 - 공익 대표(학계/연구계, 고위공무원단 소속 공무원, 공단 추천자)

■ 장기요양위원회 심의 사항

- 장기요양보험료율
- 가족요양비, 특례요양비 및 요양병원간병비 지급기준
- 재가 및 시설 급여비용
- 의사소견서 발급비용 및 방문간호지시서 발급비용의 기준
- 장기요양급여의 월한도액
- 그 밖에 장기요양급여에 관한 사항으로서 보건복지부장관이 회의에 부치는 사항

■ 운영

- 장기요양위원회 회의는 구성원 과반수의 출석으로 개의하고 출석인원 과반수의 찬성으로 의결함
- 장기요양위원회의 효율적 운영을 위하여 분야별로 실무위원회를 둘 수 있음
- 이 법에서 정한 것 외에 장기요양위원회의 구성·운영
- 이 밖에 필요한 사항은 대통령령으로 정함

11) 장기요양 심사위원회

■ 설치근거

노인장기요양보험법 제55조 제3항 및 동 법시행령 제23조의 규정에 따라 2008. 4. 17 설치되어
이의신청 사건을 신속·공정하게 처리하고 이의신청에 대한 결정업무를 효율적으로 수행하여
국민건강보험공단의 위법·부당한 처분으로부터 국민의 권리를 보호하고 행정의 적정한 운영을 기하는
데 이바지하고 있음

■ 성격

법령규정상 장기요양심사위원회의 위원장은 소관 상임이사가 되고
국민건강보험공단에 설치되나, 장기요양심사위원회는 서로 대립되는 신청인과
피신청인(공단)의 당사자 관계에서 벗어난 별도의 중립적이고 객관적인 비상설
심리기구임

■ 구성

- 위원장 1명을 포함한 50명 이내의 위원으로 구성
- 위원장
 - 공단의 장기요양사업을 담당하는 상임이사
- 위원 : 다음 각 호에 해당하는 자 중에서 공단의 이사장이 임명 또는 위촉함

1. 「의료법」에 따른 의사·치과의사·한의사나 업무경력 10년 이상인 간호사
2. 「사회복지사업법」에 따른 사회복지사로서 업무경력 10년 이상인 자
3. 노인장기요양보험 업무를 담당하고 있는 공단의 임직원
4. 그 밖에 법학 및 장기요양에 관한 학식과 경험이 풍부한 자

12) 관리운영기관(「노인장기요양보험법」 제48조)

■ 건강보험공단은 각호의 업무를 관장함

- 장기요양보험가입자 및 그 피부양자와 의료수급권자의 자격관리
- 장기요양보험료의 부과·징수
- 신청인에 대한 조사
- 등급판정위원회의 운영 및 장기요양등급판정
- 장기요양인정서의 작성 및 표준장기이용 계획서의 제공
- 장기요양급여의 관리 및 평가
- 수급자에 대한 정보 제공·안내·상담 등 장기요양급여 관련 이용지원에 관한 사항
- 재가 및 시설 급여비용의 심사 및 지급과 특별현금급여의 지급
- 장기요양급여 제공내용 확인
- 장기요양사업에 관한 조사·연구 및 홍보, 노인성질환 예방사업
- 이 법에 따른 부당이득금의 부과·징수 등
- 그 밖에 장기요양사업과 관련하여 보건복지부장관이 위탁한 업무 관장

13) 정책결정 책임부서

■ 보건복지부 인구정책실 노인정책관

- 산하 노인정책과, 노인지원과, 요양보험제도과, 요양보험운영과에서 업무 관장

■ 14. 노인장기요양보험법

■ 노인장기요양보험법의 목적(동법 제1조)

고령이나 노인성 질병 등의 사유로 일상생활을 혼자서 수행하기 어려운 노인 등에게 제공하는 신체활동 또는 가사활동 지원 등의 장기요양급여에 관한 사항을 규정하여 노후의 건강증진 및 생활안정을 도모하고 그 가족의 부담을 덜어줌으로써 국민의 삶의 질을 향상하도록 함을 목적으로 함

■ 노인장기요양보험법의 목표

- 계획적인 전문적 요양 및 간호서비스를 제공 노인의 삶의 질을 향상
- 가족의 부양부담 경감
- 여성 등 비공식적 요양인의 사회, 경제적 활동을 활성화
- 사회서비스 일자리를 확대하고 지역경제를 활성화
- 노인의료 및 요양서비스 전달체계의 효율화

15) 제2차 장기요양기본계획 비전 및 정책과제(4개 분야, 14개 과제)

■ 비전

- 존엄한 노후생활을 보장하는 지역사회 돌봄 구현

■ 정책과제

구분	기존 노인복지서비스체계
돌봄의 사회적 책임을 강화하는 장기요양 보장성 확대	<ul style="list-style-type: none"> • 경증치매 어르신에게 장기요양서비스 제공 • 장기요양 본인부담 경감 혜택 확대 • 장기요양 보장 서비스 확대
이용자 삶의 질을 보장하는 지역사회 돌봄 강화	<ul style="list-style-type: none"> • 장기요양 서비스 이용의 체계적인 관리 강화 • 지역사회 맞춤 돌봄을 보장하는 재가서비스 개편 • 가족수발자에 대한 사회적 인정과 지원체계 강화 • 수요자 중심의 노인의료·요양 체계 개선
안심하고 맡길 수 있는 장기요양서비스 인프라 조성	<ul style="list-style-type: none"> • 지역별 적정 장기요양인프라 관리 및 공공인프라 확충 • 안심하고 이용할 수 있는 장기요양기관 관리 체계 강화 • 장기요양기관의 서비스 전문성 강화 • 장기요양 일자리 질 향상 및 종사자 역량 강화
초고령 사회에 대응한 장기요양 지속 가능성 담보	<ul style="list-style-type: none"> • 안정적인 보험재정 확보 및 정책 거버넌스 체계 개편 • 장기요양 수가체계 합리화 • 장기요양 부정수급 관리 강화 및 투명성 제고

빈곤과 공공부조 1 / 14주차 1차시

1. 절대빈곤과 상대빈곤

1) 절대빈곤

- 최저생활을 유지할 수 없는 수준, 즉 최소한의 신체적 효율성 유지에 필요한 식·열·주·의를 가지지 못한 수준을 말함
- 최소한의 일일 칼로리 섭취량, 식품비가 가계지출에서 차지하는 비율(엔겔계수), 최소한의 생필품을 구입하는 데 필요한 소득 등으로 정해짐
- Charles Booth(1889)
 - 빈곤에 대해 세계 최초로 과학적 조사를 하여 절대빈곤의 개념이 시작됨
 - 빈민(poor)과 극빈층(pauper)으로 구분
 - 빈민
 - ☞ 규칙적인 수입은 있지만 그 수준이 겨우 먹고 살만한 정도에 그치는 경우
 - 극빈층
 - ☞ 불규칙한 노동, 질병, 많은 부양자녀 등으로 인해 빈민보다 더 가난한 경우
 - 빈곤선(poverty line)
 - Booth가 말한 겨우 먹고 살만한 수준이 세계 최초의 빈곤선
- Seebhom Rowntree(1901)
 - Booth의 빈곤선 개념을 발전시켜 1차 빈곤(primary poverty)과 2차 빈곤(secondary poverty)으로 구분
 - 1차 빈곤
 - ☞ 가족의 소득이 생물학적 효율성을 유지하기에도 부족한 수준
즉, 네 가지 기초생필품(음식, 연료, 거처, 피복 등)을 구입할 능력도 안 되는 수준을 뜻함
 - 2차 빈곤
 - ☞ 네 가지 기초생필품을 구입할 능력은 있지만 소득의 일부를 다른 용도로 사용하는 경우를 말함
 - 소득의 일부를 다른 용도로 사용한다는 것
 - ☞ 소득을 도덕적으로 나쁘게 쓴다는 뜻이 아니라 소득을 잘못 사용하는 것을 의미
 - ☞ 그 용도가 도박이나 음주도 있었지만 주거이전, 노조조합비, 통근비, 경조비 등 불가피한 경우도 포함됨
 - 최저생계비를 측정하기 위하여 지방정부청의 식품목록에 입각하여 식품 소매가격을 조사함
 - 임대료, 가재도구(피복과 연료 등)의 가격도 조사, 가족의 크기와 자녀의 연령도 조사함

- 식품
 - 식품의 기능
 - ☞ 단백질, 지방, 탄수화물의 신체적 기능
 - 필요한 양
 - ☞ 보통의 근육활동을 하는 사람에게 필요한 양, 한사람 당 1일 3,500kcal, 단백질 125g(여자는 남자의 8/10)
 - 식품
 - ☞ 표준 식사
 - ➔ 강제 작업장에 수용된 노동능력빈민에게 제공되는 식사를 근거로 함
 - ☞ 빵, 치즈, 마아가린, 채소, 우유, 감자, 푸딩, 베이컨 등의 일정한 양
 - 식품의 비용
 - ☞ 노동자들이 시장에서 실제로 구입하는 가격을 기준, 가장 저렴한 비용으로 적절한 영양을 섭취할 수 있는 표준식단을 만들기 위한 것이 목적
 - ➔ 조리비는 제외
- 임대료
 - 빈민이 실제로 지불한 임대료의 평균치를 기준으로 삼음
 - ☞ 사실상 최저임대료로 간주
- 가재도구
 - 신발, 피복, 연료 등이 포함

2) 상대빈곤

- 한 사회의 평균적인 생활수준에 비교하여 빈곤을 규정하는 것
 - 사회의 평균적인 생활수준을 정확히 파악하는 것이 중요함
- Townsend의 정의
 - 일상식품을 획득하고 사회활동에 참여함
 - 그들이 속한 사회에서는 관례적인 생활조건과 편의시설을 갖기에 필요한 자원을 결여하고 있는 사람을 말함
- 절대빈곤과 대립되는 두 가지
 - 소득 대신 자원(resources)을, 소비 대신 생활양식(style of living)에 준거함
- 상대빈곤 학자들의 절대빈곤에 대하여 비판하는 점
 - 식품목록은 변화하는 관습과 욕구를 고려하여 시기별로 재규정하여야 하나 그렇지 못함
 - 빈곤규정의 탄력성 없고 있음
 - 빈곤기준으로서 영양(nutrition)을 사용하는 것
 - 빈곤기준을 더욱 낮은 수준에 고정시키기 때문에 문제가 있음

- 식품비와 필수적인 전체 생활비의 고정된 비율인 식품비 비율(엔겔계수)만 고려함으로써 식품비 외의 기준을 찾는 데서 문제가 됨
 - 식품비만으로는 빈곤을 충분히 반영한다고 볼 수 없음
- ◆ 식품비 비율조차 가족별, 지역별로 다양함
 - ➔ 이러한 비판을 정리하면 빈곤의 기준이 상대적이어야 한다는 것
- 빈곤의 기준이 상대적이어야 함
 - 빈민의 욕구가 시기별 · 지역별 · 가족 크기별 · 계층별로 다양
- 빈곤의 영양 기준이 빈곤현상을 충분히 반영하지 못함
 - 빈곤을 아예 불평등이라는 맥락에서 고찰
 - 다양한 기준에 입각한 상대적 박탈(Relative Deprivation)의 개념으로 파악하고자 함
- 객관적 박탈
 - 다양하고 객관화된 지표로 박탈의 정도를 표현하는 것
 - 빈곤을 규정함에 있어서 '자원과 생활양식'을 기준으로 함
 - 예) 자원부문 : 현금소득, 사업자본, 현물의 사회적 급여, 사적인 현물소득 등이 포함
 - 예) 생활양식 : 표준적인 생활관습 및 사회활동과 지역별 · 계급별 · 인종별 · 종교별 · 직업별 관습 및 생활양식의 차이에 관한 지표
- Townsend의 12가지 박탈 조건 - 객관적 지표를 이용하여 빈곤 규정
 - 지난 1년 동안 일주일간의 휴가가 있었는지
 - 지난 4주 동안 친구를 집에 초대할 적이 있는지
 - 지난 4주 동안 친구를 외식에 초대할 적이 있는지
 - 지난 4주 동안 같이 논 친구가 있었는지(15세 미만 아동)
 - 생일파티를 했는지(아동)
 - 지난 2주 동안 예술을 관람한 적이 있었는지
 - 일주일에 4일간 신선한 고기를 섭취했었는지
 - 지난 2주 동안 하루 이상 요리된 음식을 섭취했었는지
 - 일주일 동안 요리된 아침식사를 했는지
 - 냉장고가 있는지
 - 가족과의 일요모임을 가졌는지
 - 가정 내 표준편의시설이 설치되어 있는지의 유무
 - ➔ 박탈자료들이 얼마만큼 빈곤을 과학적으로 측정할 수 있는지 그리고 박탈의 시점(빈민이 되는 시점)이 언제인지의 검증문제는 여전히 숙제임

2. 빈곤의 측정(오샨스키척도, 예산기준방식)

1) 오샨스키 척도(반물량방식)

- 최저생계비 개념에 입각하여 빈곤을 측정하는 방법
- 1960년대 초 Molly Orshansky가 개발
 - 미국 사회보장청 경제학자로 일함
- 영양학적 기준을 충족시키는 데 필요한 최저한의 비용 즉, 객관적인 식품비(이론적 식품비)를 계산
 - 가구의 실질적인 생활비 분석을 통해 엔겔계수를 구함
 - 엔겔계수를 이론적 식품비에 적용하여 전체 생계비를 계산
- 모든 항목의 생계비를 계산하지 않고 엔겔계수로 생계비를 추정한다는 점에서 이를 '반물량방식'이라고 함
 - 실제로 오샨스키는 최소한의 식품마켓바스켓을 구성하여 산출한 저소득층의 최저식품비의 세 배로 빈곤선을 정함
 - 이렇게 함으로써 빈곤의 사회적 차원과 생물학적 차원을 절충시킴
- 미국
 - 1963년부터 영양학적 기준과 소득기준을 절충한 오샨스키 척도를 빈곤선 기준으로 채택
 - 오샨스키 빈곤선은 처음 적용된 이후 매년 인플레이션을 감안하여 인상됨
 - 1963년 실질구매력이 지금도 유지된다는 것을 의미
 - 빈곤선 적용 이후에 생긴 생활수준, 소비 및 지출 패턴의 변화는 반영되지 않고 있다는 의미
 - 오샨스키 빈곤선의 장점
 - 명확하고, 계산하기 쉬우며, 수정하기도 쉬운 점
 - 오샨스키 빈곤선의 단점
 - 빈곤의 측정방법이 너무 단순함
 - ☞ 빈민이 경험하는 다양한 생활상의 압박을 제대로 반영하지 못하는 데 있음

2) 예산기준방식(전물량방식)

- 빈민의 소비지출 마켓바스켓을 구성한 다음 이를 합산하여 빈곤선을 결정하는 방법
- Rowntree의 신체적 효율성에 입각한 최저생계비 개념에서 나옴
 - 먼저 다양한 소비 지출유형을 위한 가계기준을 정해야 함
 - 식료품, 의료, 교통, 주택, 난방 등 표준적인 소비를 위해 얼마나 지출되어야 하는지를 엄밀하게 조사해야 함
- 예산기준방식
 - 전체 생필품의 마켓 바스켓
 - 전문가 집단이 수행
 - ☞ 빈민의 전체 소비지출을 감안한다는 점에서 '전물량방식'이라고 함

- 사회가 수용할만한 생계비 마켓 바스켓을 발전시키고 비용을 산출하기는 상당히 어려움
 - 식품비, 의료비, 주거비 등은 몰라도 사회활동에 필요한 교통비, 여가활동비, 문화비, 경조사비 등을 포함시키는데 대해 사회구성원이 동의하기는 어려움
- 마켓 바스켓 속에 주식구입비도 포함시켜야 할 것이라는 주장
 - 소득과 소비 보다는 저축과 투자가 빈곤탈피에 열쇠가 되기 때문에 빈민이 주식을 보유하는 것을 권장해야 한다고 주장하는 사람들도 있음

3) 여론 · 합의방식

- 빈곤의 정의와 측정을 전문가 집단이 아니라 일반인의 여론에 따라 결정
 - 빈곤선에 포함시키는 항목에 대해 시민들이 이의를 제기할 수 있음
 - 예) 여론조사를 통하여 빈곤선을 계산해내는 것.
 - 예) 빈민의 소득에 대한 합의
 - ➔ “빈곤을 벗어나기 위해서는 어느 정도의 소득이 있어야 하는가?”
 - 예) 생필품 항목에 대한 합의
 - ➔ “표준생계를 위해서 꼭 필요한 생필품 항목은 무엇인가?”
 - 중요한 것은 전문가의 견해나 주변에서 관찰되는 생활수준이 아님
 - ☞ 일반인이 생각하는 사회전체의 견해임
- 여론 · 합의방식의 장점
 - 자의적이고 독단적인 전문가 집단의 판단을 배제하고, 일반사람들이 빈곤의 기준을 결정하게 만드는 것
- 여론 · 합의방식의 약점
 - 자의적이고 독단적인 전문가 집단의 판단을 배제하고, 일반사람들이 빈곤의 기준을 결정하게 만드는 것
 - 빈곤수준에 대한 일반인의 생각이 그들의 주관적 경험에 기초하기 때문에 빈곤실태를 얼마나 사실적으로 반영하는지 알 수 없음
 - 표준생계에 포함시킬 항목이 어느 정도 정확하게 생활양식을 반영하는지에 대한 의문 제기
- 여론 · 합의방식의 문제 극복방법
 - 주관적 빈곤선
 - 조사대상자에게 어떤 소득을 제시한 다음 그것이 충분한지 아니면 불충분한지에 관해 직접 질문을 던지는 방법
 - ☞ 이 역시 응답자의 최저욕구에 대한 주관적 판단을 피할 수 없음
- 일반인의 빈곤관념의 객관성에 대해 전문가들이 의문을 제기할 때 적절한 해답을 구할 수 없음

4) 가계지출방식

- 상대빈곤의 개념에 입각, 빈곤선을 정하는 방법
- 전체인구의 가계지출 평균치에 의거하여 빈곤선을 결정
- 가계지출에 관한 자세하고도 신뢰할 만한 자료가 있어야 함
 - 또 자료가 정기적으로 업데이트되어야 가능
- 영국
 - 1988년부터 이런 방법 채택
 - 매년 가계지출조사를 실시
 - 평균 가계소득의 40% 이하를 빈곤선으로 정함
 - 엄밀히 말해서 상대빈곤을 측정하는 것이라기보다는 사회보장의 최저급여수준을 정하는 방법
 - 가계지출조사방식의 문제
 - 가계지출조사 대상에 모든 가구가 포함되는 것이 아님
 - ☞ 노숙자 등은 제외
 - 수입도 정확하게 조사된다고 보기 어려움
 - 비현금 수입, 조세감면, 국가제공 급여 등 가족복지에 기여하는 각종 수입은 조사대상에서 제외되어 있음

3. 공공부조와 사회보험

1) 공공부조의 개념

- 공공부조 : 가난한 개인이나 가족에게 제공되는 현금급여, 의료부조, 사회서비스를 말함
- 사회서비스 : 가족문제에 대한 카운슬링, 직업알선, 주거지원, 지역사회보호, 가정봉사 등
- 공공부조 적용대상
 - 빈민
 - 정부가 정한 소득 및 재산의 기준을 충족시켜야 함
 - 자산조사를 받아야 함
 - 차별적인 자산조사와 자격조사는 빈민에게 낙인을 줌

2) 사회보장기본법의 '공공부조' 용어 사용(동법 제 3 조 제 3 호)

■ 공공부조

'국가와 지방자치단체의 책임 하에 생활 유지 능력이 없거나 생활이 어려운 국민의 최저생활을 보장하고 자립을 지원하는 제도를 말한다'고 정의

- '공적부조' ➔ '공공부조'라는 용어 사용(1995년 12월 30일 사회보장기본법)

3) 공공부조의 정의

■ 공공부조

- 사회보장제도 중 사회보험 다음으로 큰 비중을 차지하고 있는 비기여, 소득·자산조사 프로그램
- 스스로 생활유지 능력이 없거나 생활이 어려운 사람들에게 국가가 대한민국헌법 제34조 제1항이 보장하는 인간다운 생활을 영위할 수 있도록 하는 제도

■ 기여금을 지불하지 않는다는 측면에서 가입자들이 지불한 기여금에 의한 소득·서비스를 보장하는 제도인 '사회보험'과는 구별됨

- 공공부조
 - 사후적으로 빈곤의 문제를 해결하는 '사회안전망(Social Safety Net)'
- 사회보험
 - 사람들이 빈곤으로 떨어지지 않도록 미리 예방하는 제도

<출처 : 국민건강보험공단, 2016>

4) 공공부조의 일반적 특징(남기민, 2016)

- 규정된 최저소득 이하의 자들에게만 적용
- 조세를 재원으로 함
- 수급자에 대한 자산조사가 해해짐
- 사회적 취약계층에 대한 최종적인 소득보장제도

5) 공공부조의 기본원리(남기민, 2016)

- 국가가 책임의 원리
- 생존권 보장의 원리
- 최저생활보장의 원리
- 무차별 평등의 원리
- 보충성의 원리
- 자립조장의 원리

6) 공공부조의 원칙(남기민, 2016)

- 선 신청보호 후 직권보호의 원칙
- 급여기준과 정도의 원칙
- 필요증응의 원칙
- 세대단위의 원칙
- 현금부조의 원칙

■ 공공부조와 사회보험의 차이점(Rajda, 1999)

구분	공공부조	사회보험
재정예측성	• 재정 예측이 쉽지 않음	• 수입과 지출총액은 예측 용이함
자산조사	• 자산조사 불가피함 • 현재 드러난 욕구에 기초함	• 자산조사 불가피하지 않음 • 앞으로 예상되는 욕구에 기초함

재정충당방식	<ul style="list-style-type: none"> 정부의 일반세입에서 충당 수급자 : 재정에 직접적인 기여가 없음 	<ul style="list-style-type: none"> 임금에 부과되는 보험료로 재정충당 수급자 : 보험료 부담 → 보험료를 스스로 조달함
대상자 수	그 수가 적음	그 수가 매우 많음
낙인	수급자격을 획득하는 과정에서 자신이 빈민임을 사회적으로 증명해야 하므로 낙인을 피할 수 없음	

■ 공공부조

- 사회보험에 대한 보완장치, 사회보험의 그물망을 통해 떨어진 사람을 위한 최후의 보장제도

■ 공공부조와 사회보험의 차이점 비교

구분	공공부조	사회보험
주체	국가(지방자치단체)	국가(관리운영기구)
기원	빈민법	공제조합
목적	빈곤의 완화, 사후적 대책	빈곤의 예방과 경제적 비보장의 경감
제도 내용	저소득층의 최저생활 보장	사회위험에 대한 연대적 내용
이념	선별주의	보편주의
원리	평등주의(무차별 평등)	형평주의(비례원리 강조)
대상자 (수)	빈곤층(소수)	모든 국민(다수)
자격요건	자산조사, 소득조사	기여금, 사회적 위험에 처한 사람
낙인	발생	미발생
재원	일반조세	가입자의 보험료 및 국고
재정 예측성	곤란	용이
급여수준	최저생활 보장	사회적 적정선
수급권 성격	권리성 약함	권리성 강함
사회보장에서의 위치	사회보험의 보완장치	사회보장의 핵심

<출처 : 국민건강보험공단(2016), 원석조(2016)>

4. 공공부조와 근로조건부복지

■ 근로조건부복지(workfare)

- 신자유주의적 복지이념의 핵심
- 공공부조 대상자에게 복지급여의 조건으로 근로를 요구함

■ 미국 클린턴 정부

- 영국 토니 블레어 정부가 표방한 '제3의 길' 노선에 공감
- 근로조건부복지를 강화함

- WtW 정책((Welfare to Work)

- 일하게 만드는 복지
- 1996년 8월에 제정된 복지개혁법의 기초를 이룸
- 핵심
 - ☞ 사회복지정책에 있어서 노동 동기를 강조함
 - ☞ 사회복지정책 대상자들에 대한 수혜보다 노동을 통해 자립·자활을 시키는 데 있음
- 국가
 - ☞ 근로 능력이 있는 모든 빈민에게 노동을 통해 자립함으로써 사회복지수급자에서 벗어나야만 할 것을 요구
 - ➔ 사회복지급여를 수급하기 위해서는 반드시 일정 기간 이상 노동을 해야만 함
 - ➔ 일정 기간 이상 사회복지 수급자로 잔류할 수 없게 되었음
(복지수혜기간 일몰제, 통상 5년)
 - ➔ 복지수급자를 노동하게 만드는 프로그램에 정부 보조금이 지급
 - ➔ 구직자와 구인기업을 연결해주는 전국적인 조직망이 갖추어짐
 - ➔ 장기간의 사회복지수급자를 고용하는 기업에 세금공제 혜택 부여

■ 영국

- 대처, 토니 블레어 정부가 복지보다는 근로조건부복지를 중시함

- 대처
 - ☞ 실업급여 요건 강화로 근로조건부복지 실현코자 노력
- 토니 블레어
 - ☞ 제3의 길
 - ☞ 베버리지식의 소극적인 복지를 지양
 - ☞ 적극적 복지로 나갈 것
 - ☞ 궁핍을 자율성으로, 질병을 건강으로, 무지를 교육으로, 불결을 안녕으로, 나태를 진취성으로 대치할 것을 주장
 - ➔ 노동당마저 기존의 복지국가 이념을 포기하고 근로조건부 복지를 수용했다는 것을 의미

■ 우리나라

- 국민의 정부에서 표방한 '생산적 복지' 이념도 근로조건부복지와 친화력이 높음

- 생산적 복지
 - ☞ 빈민에 대한 사회적 구호보다는 빈민의 자립과 자율을 우선시하고, 빈민이 빈곤에서 스스로 탈출하여 자립할 수 있도록 돕는 것을 중시함
 - 예) 근로능력과 의욕이 있는 노인, 장애인, 독신여성에 대해서는 기술훈련, 직장시설 개선, 고용인센티브 제공 등을 통해 일할 기회를 확대해주어 경제발전과 연결되는 생산적 복지를 추구해야 한다는 것

- 최근 들어 각국의 빈곤정책에서 근로조건부복지의 관념은 지배적인 위치를 점하고 있음
- 사회보험의 민영화 추세와 함께 당분간 공공부조'개혁'의 키워드가 될 전망

☞ 근로조건부복지 찬성 논리

- ① 근로는 복지의존성을 확실히 종식시킬 수 있음
- ② 기존의 제도는 빈민의 지위를 향상시킬 수 없음
- ③ 근로를 통한 소득은 노동윤리에 맞고 빈민의 존엄성을 지켜줌
- ④ 사회적 가치관이 변했음

☞ 근로조건부복지 반대 논리

- ① 근로조건부복지정책이 효과는 미지수임
 - I. 1970년대 후반 미국 캘리포니아주와 메사추세츠주 등지에서 시행되었음
 - ➔ 이 프로그램을 통해 직업을 갖게 된 사람은 극히 소수
- ② 근로조건부복지는 노동을 강요함
 - I. 복지수급도 중에는 현재 일자리를 갖고 있는 경우도 있음
 - II. 집에서 아이양육하길 원하는 경우도 있음
 - III. 이들에게 주어지는 일자리의 보수는 매우 낮아 생계 도움이 안 됨
 - IV. 그럼에도 불구하고 일자리를 갖게 되면 각종 복지급여가 삭감됨
 - ➔ 이들의 근로유인을 높일 수 없음
- ③ 근로조건부복지 프로그램의 관리운영비용도 적지 않음
- ④ 실업이 증가할 수도 있음
 - I. 복지수급 여성들을 반강제로 투입시키면 그에 상응하는 수의 실업자가 발생

빈곤과 공공부조 2 / 14주차 2차시

1. 공공부조와 빈곤함정

■ 빈곤함정(가난의 덫, poverty trap)

높은 수준의 사회보장급여가 존재할 경우 자력으로 일을 해서 가난으로부터 벗어나려 하기보다는 사회보장급여에 의존하여 생계를 해결하려는 의존심이 생겨 결국 가난에 정체되어 버리는 현상

■ '가난의 덫'을 인정하는 것

- 사회복지가 근로유인(work incentive)을 저하시킨다는 신 자유주의적 입장

■ 빈곤함 정의 관념

- 영국의 대처 보수당 정부와 토니 블레어 노동당 정부 및 미국 클린턴 민주당 정부의 '근로조건부복지'정책의 기저에 깔려있음
- 관대한 사회복지가 근로유인을 약화시키고, 복지에의 의존성을 심화시킨다는 전제
 - 사회복지급여를 근로를 장려하는 쪽으로 바꾸었음

■ 영국의 「사회보장백서(1985)」

- 빈곤함정의 관념을 가장 강조한 것
- 1986년 영국 대처정부의 사회보장 개혁의 텍스트가 됨
- 영국의 사회보장제도가 빈곤함정을 만들어냈다고 노골적으로 비판
- 신자유주의자들에게 있어 이는 자신의 문제를 스스로 해결하려는 노력을 막는 아주 잘못된 정책이었음

■ 영국 대처 정부의 사회보장 개혁 단행(1987)

- 각종 공공부조급여의 수준을 하향조정
- 수급요건을 강화
- 보편주의 급여인 장제비와 출산수당 폐지
- 사회기금(social fund)을 만들어 종전의 무상급여를 대출급여로 전환
 - 대출급여
 - ☞ 생활대출 : 침대나 조리기 등 고가의 생활비품을 교체하는데 소요되는 비용에 대한 대출
 - ☞ 특별대출 : 홍수, 화재, 폭풍, 도난 등으로 인한 피해물품을 구입하는 데 소요되는 비용에 대한 대출

- 대처정부는 이런 일련의 조치로 빈곤함정을 효과적으로 걷어내었다고 주장
 - 실제로는 사회복지 대상자들의 소득이 상당히 줄어들거나 세금을 더 징수당했음
 - 공공부조의 임대료가 전전 더 시장가격에 근접함에 따라 세입자에 대한 임대료 보조금(주택급여)이 삭감됨
 - ☞ 오히려 빈곤함정을 더욱 악화시킴
 - ☞ Deacon과 Bradshaw는 '빈곤에의 정체(poverty plateau)'라고 비난함

■ 실업정책에 나타난 빈곤함정의 관념

- 실업정책의 핵심은 welfare 에서 workfare 로 전환에 있었음
 - 예) 소득비례 실업급여 ➔ 정액급여로 전환(소득대체율의 하향화)
 - 예) 특별급여(보험료 각출 조건에 미달되는 사람에게 지급되던 것)를 폐지
 - 예) 16~17세 청소년 실업자를 실업급여 대상에 제외
 - 예) 정부실시 직업훈련의 참여를 의무화
 - 예) 실업급여 수급조건으로 적극적인 구직활동 증명을 의무화
 - 예) 실업급여 종료 시 재급여 요건을 강화
 - 예) 정부 소개 직업의 임금수준이 낮다 하여 취업을 거부할 경우 실업급여 지급 중단

■ 우리나라의 빈곤함정에 대한 쟁점

- 2000년 국민기초생활보장법의 근로소득공제제도(근로장려세제, ETIC)의 도입 여부를 둘러싼 보건복지부와 기획예산처 간의 이견
- 근로장려세제
 - 저소득층의 근로의욕을 고취시키기 위하여 최저생계비 이하 가구가 사업소득이나 이자소득이 아닌 근로소득이 있을 경우 지원금을 정해진 비율대로 추가해 지원함
 - '생산적 복지'(김대중 '국민정부의 국정이념)의 핵심제도
- 보건복지부
 - 국민기초생활법 시행령 입안 과정에서 2000년 10월 제도의 시행과 함께 실시하려던 일반근로자들에 대한 근로소득공제제도의 실시시기를 2002년으로 늦추면서도 이의 관철을 주장함
- 기획예산처
 - 수급대상 저소득층의 소득파악과 근로소득 여부에 대한 조사가 현실적으로 어렵고 막대한 예산이 소요될 가능성이 있다는 점을 들어 근로소득공제제도의 도입을 제고하라고 요구함

■ 사회보장제도의 빈곤함정이 존재할 수 있음

■ 그러나 수급자격의 한계선상에 걸린 일부 대상자의 문제를 전체제도의 구조적 결함인 양 과대표장하여 사회복지정책 전반에 대한 부정적 인식을 심화시킴

■ 사회복지급여를 폐지하거나 급여수준을 하향조정하는 주요 근거로 이용함

■ 나아가 국민들의 복지권마저 부정하려는 것은 지나친 처사임

- 빈곤함정의 관념은 19세기 빈민법에서 나타난 열등처우원칙의 20세기판임

■ 공공부조와 사회보험의 차이점 비교

구분	공공부조	사회보험
주체	국가(지방자치단체)	국가(관리운영기구)
목적	구빈, 사후적 대책	방빈, 사전적 대책
이념	선별주의	보편주의
원리	평등주의	형평주의(비례원리 강조)
대상	저소득층	모든 국민
자격요건	자산조사, 소득조사	기여금, 사회적 위험에 처한 사람
재원	일반조세	보험료
급여수준	국민적 최소한(National Minimum)	적정선

2. 국민기초생활보장제(대상, 급여, 자활사업, 의료급여)

1) 생활보호사업과 국민기초생활보장제도

■ 우리나라의 대표적인 공공부조제도 - 국민기초생활보장제도

■ 국민기초생활보장제도

- 1999년 9월 국민기초생활법의 제정 · 공포
- 2000년 10월부터 시행된 기초생활보장제
- 「생활보호법」(1961년 제정)을 완전히 대체한 것
- 「대한민국헌법」 제34조에서 천명하고 있는 인간다운 생활을 할 권리, 생존권, 사회권, 복지권내지 사회보장수급권 보장에 근거한 제도로서 공공부조수급권을 구체적으로 보장하기 위한 제도
- 생활상 곤궁에 처한 사람에게 각자의 처지에 따라 경제적 · 비경제적 원조를 필요에 따라 행함

■ 국민기초생활법을 만든 이유(김대중 정부)

- 1997년
 - IMF 구제금융사태와 구조조정에 따른 대량실업으로 근로능력이 있는 빈민이 급증함
- 자살자와 노숙자의 증가, 가족의 해체 등 사회문제가 확대되어 근로능력이 있는 빈민에 대한 최저생계비 지원책이 절실히 필요함
- 노인이나 장애인 등 근로무능력자에 대한 단순생계지원책에 그쳤던 기존의 생활보호제도는 사회안전망으로서 근본적 한계를 보임
 - 기존의 생활보호제도가 경제금융위기에 대응하는 데 한계가 있다고 판단
 - 근로능력에 관계없이 최저생계비 이하의 저소득층의 기초생활을 국가가 보장할 필요성 대두
- 1998년
 - ☞ 국민기초생활보장법의 제정을 청원(45개 시민단체가 국민기초생활보장제정 추진연대 구성) ➔ 국민기초생활보장법의 제정(9월 7일)

- 2001년 10월 1일부터 시행

■ 국민기초생활보장제도 도입의 의의

- 근로능력에 관계없이 빈곤선 이하의 모든 저소득층에게 최저생계비 이상 수준의 생활을 국가가 보장
 - '가난의 책임은 그 개인뿐만 아니라 사회에도 있다'는 빈곤관의 일대전환에 따른 국가에 의한 절대빈곤의 해소를 의미
- 근로능력자에 대해서는 빈곤에서 스스로 탈출하도록 체계적 자활지원서비스를 제공하여 생산적 복지를 구현
 - 빈곤층에게 단순히 생계비를 지원하는데 그치지 않고 가난에서 벗어날 수 있도록 적극적으로 지원하는 제도
- 생계급여, 주거급여, 의료급여, 교육급여, 해산급여, 장제급여와 같은 생활상 곤란을 완화시켜 주려는 소극적·보완적 의미가 있을 뿐 아니라 자활급여를 제공
 - 생활이 어려운 사람이 스스로 자립할 수 있도록 국가가 주도하는 의미

■ 국민기초생활보장제도와 생활보호제도의 차이점

- 기초생활보장제는 최저생계 보장을 국민의 기본권으로 인정
 - 생활보호수급을 프로그램 규정설에 입각해 권리로 인정하지 않음
 - ☞ 프로그램 규정설에 대응하는 것이 권리설
 - ➔ 공공부조급여를 헌법에 의해 귀속한 재량, 즉 하나의 권리로 인정하는 관념
 - 생활보호대상자에게 생활보호청구권이 없음
 - 생활보호 급여는 국가예산의 범위 안에서 해도 좋고 안 해도 좋은 프로그램으로서 수급자의 반사적 이익일 뿐 급여의 제공여부는 정부의 자유재량임
 - 우리나라 국민기초생활보장제도는 사실상 공공부조수급권의 법적권리를 인정함
 - 급여를 받는 사람의 권리를 인정하여 수급자와 수급권자라는 용어 사용
 - 보호(생계보호, 의료보호, 자활보호 등) ➔ 급여(생계급여, 의료급여, 주거급여 등)
 - ◆ 보호신청 ➔ 급여신청
 - 급여신청절차를 보다 명확히 함
 - 사회복지전담공무원은 급여를 필요로 하는 사람이 누락되지 않도록 관할 지역 내에 거주하는 수급권자에 대한 급여를 직권으로 신청할 수 있다고 규정함
- 국민기초생활보장제도는 수급자 선정을 합리화함
 - 생활보호법은 근로능력과 연령을 중시했음
 - ☞ 국민기초생활보장제는 그것에 상관없이 최저생계비에 미달하는 모든 가구를 수급권자로 인정
 - 국민기초생활보장제의 수급대상자
 - ☞ 소득이 일정한 기준금액 이하, 부양능력이 있는 부양의무자가 없는 사람

- 급여를 합리화함

- 국민기초생활보장제는 최저생계비와 가구소득의 차액으로 급여를 결정하는 보충급여 방식을 채택하여 대상자들의 개별적 욕구를 충실히 반영
 - ☞ 모든 수급자의 최저생계비가 보장됨
- 국민기초생활보장제도는 빈민의 자활을 강조
- 공공부조행정이 보다 체계화됨
- 전산자료와 가정방문 등을 통해 자산조사의 정확도를 높였음
 - ☞ 이를 위해 사회복지전담공무원을 확충함

■ 생활보호제도와 국민기초생활보장제도의 주요 차이점

구분	공공부조	사회보험
법적용어	- 국가에 의한 보호적 성격 ■ 보호대상자, 보호기관	- 저소득층의 권리 성격 ■ 수급권자, 보장기관, 생계급여 등
대상자 구분	- 인구학적 기준에 의한 대상자 구분 ■ 거택보호자 : 18세 미만 아동, 65세 이상 노인 등 ■ 자활보호자 : 인구학적으로 경제활동 가능한 근로능력자	- 대상자 구분 폐지 - 근로능력이 있는 자는 구분 ■ 연령 기준 외에 신체적·정신적 능력과 부양, 간병, 양육 등 가구여건 감안
대상자 선정기준	보건복지부 장관이 정하는 소득과 재산 이하인 자	- 소득인정액이 최저생계비 이하인 자 ■ 소득인정액 : 개별가구의 소득평가액과 재산의 소득환산액을 합한 금액
급여수준	- 생계보호-거택보호자에게만 지급 - 의료보호-거택보호 : 의료보호 전액지원 - 자활보호-의료비의 80% 전액지원 - 해산보호 - 장제보호, 자활보호 등	- 생계급여 : 모든 대상자에게 지급하되 근로능력자는 자활관련 사업에 연계하는 근로조건부로 지급 - 주거급여 : 임대료, 유지수선비 등 주거안정을 위한 수급품 - 긴급급여 : 긴급필요 시에 우선 급여 실시 - 의료·교육·해산·장제보호 등은 현행과 동일
자활지원	신설	- 근로능력자 가구별 자활지원계획 수립을 통한 체계적 자활 지원 ■ 근로능력, 가구특성, 자활욕구 등을 토대로 자활방향, 자활에 필요한 서비스, 생계급여의 조건 등을 계획 ■ 자활에 필요한 서비스를 체계적으로 제공하여 수급권자의 궁극적 자활 촉진

2) 국민기초생활보장제 급여대상

■ 기초생활보장제도의 수급대상

- 부양의무자가 없거나 부양의무자가 있어도 부양능력이 없거나 또는 부양을 받을 수 없는 자
- 보건복지부장관이 개별가구의 소득평가액과 재산을 기준으로 매년 정하는 선정기준에 해당하는 자

■ 수급자 선정조건

- 소득인정액 기준, 부양의무자 기준을 동시에 충족시켜야 함
 - 소득인정액 기준 : 가구의 소득인정액이 가구별 최저생계비와 비교하여 소득인정액이 최저생계비 이하인 경우 수급자 선정 및 급여액을 결정
 - 주택, 토지, 승용차 등을 시가로 환산한 재산의 소득환산액과 재산의 소득환산액을 합산한 기준이 적용
 - 부양의무자 기준 : 수급권자를 부양할 책임이 있는 자는 수급권자의 직계혈족 및 그 배우자와 생계를 같이하는 2촌 이내의 혈족
- 수급권자의 기준
 - 부양의무자가 없는 경우
 - 부양의무자가 있어도 부양능력이 없는 경우
 - 부양의무자가 부양능력이 미약한 경우로서 수급권자에 대한 부양비 지원을 전제로 부양능력이 없는 것으로 인정하는 경우
 - 부양능력 있는 부양의무자가 있어도 부양을 받을 수 없는 경우
 - ☞ 이상의 경우를 충족해야 수급자 선정이 가능
- 부양의무자가 없는 경우
 - 수급권자의 배우자, 직계혈족(부모, 아들·딸 등) 및 그 배우자(며느리, 사위 등), 생계를 같이하는 형제자매가 없는 경우

■ 부양자 의무

- 직계혈족 및 그 배우자
- 수급권자와 생계를 같이하는 2촌 이내의 혈족

■ 부양의무자 및 부양능력 유무별 수급권자 여부

부양의무자 유(有)	부양능력 유(有)	부양이행	비수급권자
		부양불능·기피	수급권자*
	부양능력 미약	수급권자에 대한 부양비 지원을 전제로 선정	수급권자
부양의무자 무(無)	부양능력 무(無)		수급권자
	수급권자		수급권자

★ 수급권자 - 부양기피 시 부양의무자로부터 보장비용 징수

- 소득인정액 = 소득평가액 + 재산의 소득 환산액
- 재산의 소득 환산액 = (재산-기초공제액-부채) × 소득환산율
- 소득평가액 = 소득 - 가구특성에 따른 지출 요인을 반영한 금품
 - 근로활동을 통해 얻은 소득에 대한 공제액
- 소득
 - 근로소득, 사업소득, 재산소득, 기타 소득(부양비, 사적 이전소득, 공적 이전소득), 추정소득을 합한 것
- 부양비
 - 부양능력 미약으로 판정된 사람에게 부과되는 것. 부양의무자가 부양대상자에게 일정액의 생활비(부양비) 지원을 가정한 소득을 의미
 - 부양비 = (부양의무자 실제소득 - 부양의무자 가구 최저생계비의 130%) × 부양비 부과율
 - 부양비 부과율은 수급권자와 부양의무자의 관계에 따라 15%, 30% 차등적용
 - 사적 이전소득
 - 친족이나 후원자로부터 정기적으로 받는 금품
 - 공적 이전소득
 - 각종 사회보험급여, 사회복지 관련 수당, 경로연금, 국가유공자나 독립유공자 관련연금, 고엽제 후유증 환자수당 등
 - 단, 국가유공자나 독립 유공자 등에 대한 생활조정수당, 참전군인 등에 대한 생계보조비는 제외
- - 추정소득
 - 근로능력이 없는 자로서 취업 및 근로여부가 불분명하여 소득을 조사할 수 없음
 - 주거 및 생활실태로 보아 소득이 없다고 인정하기 어려운 경우
 - 주당 3일에서 2일까지의 근로활동을 하고 있는 것으로 간주하고 소득을 추정함
 - 일일 추정임금
 - ☞ 조건부 수급자의 전직임금을 우선 적용
 - ☞ 파악이 곤란한 경우 유사직종의 평균임금 → 최저임금의 순으로 적용함

3) 국민기초생활보장제도의 급여

- 국민기초생활보장제도의 급여
 - 생계급여, 주거급여, 교육급여, 해산급여, 장제급여, 의료급여, 자활급여 등 생계급여가 기본이 됨
 - 다른 급여는 필요에 따라 합해 지급

- 보충성의 원리에 따라 급여와 소득인정액을 포함해 최저생계비 이상이 되도록 함

① 생계급여

I. 대상자 : 의료·교육·자활급여의 특례자, 에이즈쉼터 거주자, 노숙자 쉼터 또는 한국 갱생보호공단시설 거주자 등 정부로부터 생계를 제공받는 자를 제외한 모든 수급자

II. 의복, 음식물, 연료비, 기타 일상생활에 기본적으로 필요한 금품을 지급

III. 급여 : 현금지급 원칙. 매달 20일 정기 지급. 다만 세대주의 알코올중독 등으로 자녀를 포함한 가구구성원의 기본적 생계유지를 위하여 필요하다고 인정되는 경우 식품권, 식당이용권 등 물품으로 지급할 수 있음

➔ 생계급여

= 현금급여기준(최저생계비 - 의료·교육급여 및 타 법령지원액) - 거급여

② 긴급생계급여

I. 수급자로 선정되기 전이라도 생활이 어려워 긴급한 보호가 필요한 경우에는 우선 긴급급여가 제공

II. 지급기간 : 1개월, 2개월의 범위 안에서 지원연장이 가능. 긴급지원 심의위원회의 심의를 거쳐 3개월의 범위 안에서 지원연장이가능

III. 급여 : 현금지급 원칙.

긴급지원대상자가 거동이 불편하여 금융기관을 이용하기 어렵거나

직접 물품을 구매하기 곤란한 경우 등 현금으로 지원하는 것이 적당하지 아니한 경우에는 현물지급도 가능

③ 주거급여

I. 대상 : 주거급여가 불필요하거나 다른 법령 등에 의하여 주거를 제공받고 있는 수급자로서, 의료·교육·자활급여특례수급자 및 보장시설에 거주하는 수급자 등을 제외 한 모든 수급자

II. 급여 : 주거유형에 따른 구분 없이 동일한 금액을 가구원 수에 따라 차등지급

• 자가가구 등'이란 수급자 본인 소유주택에 거주하는 자

• 주택 전체 무료 임차자, 미등기주택 소유거주자, 무허가 주택 소유거주자, 기타 시장·군수·구청장이 자가거주자로 인정하는 자가 해당

☞ 이들에게는 현금급여 및 현물급여를 병행 실시

☞ 주거급여 중 현금급여를 70%, 현물급여를 30% 지급

☞ 이 외 일반주거급여액은 전액 현금으로 지급

④ 교육급여

- I. 대상 : 저소득층 자녀
- II. 목적 : 저소득층 자녀에 대하여 적절한 교육기회를 제공함으로써 자립능력을 배양함과 동시에 빈곤의 세습을 차단하기 위함
- III. 지원대상자 : 수급자 중 「초·중·고등교육법」제2조의 규정에 의한 중·고등학교에 입학 또는 재학하는 자 및 이와 동등한 학력이 인정되는 각종 학교, 「평생교육법」제20조에 의한 평생교육시설의 학습에 참가하는 자와 「의사상자 등 예우 및 지원에 관한 법률」에 의한 의사상자의 자녀, 의사상자
- IV. 지원내용 및 지원기준
 - 입학금, 수업료의 경우
연도별·급지별·학교장이 고지한 금액 전액 지원. 교과서대와 학용품비, 부교재비를 지급

⑤ 해산급여

- I. 대상 : 수급자 가정에 출산여성이 있는 경우
- II. 목적 : 수급자 가정의 출산여성이 조산 및 분만 전후에 필요한 조치와 보호를 위함
- III. 급여 : 급여액은 출산여성에게 1인당 현금지급, 추가 영아 1인당 추가 지급

⑥ 장제급여

- I. 대상 : 수급자 사망 경우
- II. 목적 : 수급자 사망 또는 「의사상자 등 예우 및 지원에 관한 법률」 제14조(장제보호)에 의한 의사자 사체의 검안, 운반, 화장 또는 매장 등 기타 장제조치를 행하는 데 필요한 지원을 하기 위함
- III. 급여 : 근로능력이 없는 자로만 구성된 가구, 근로능력이 없는 자로 구성된 가구를 구분하여 현금지급

⑦ 의료급여

- I. 대상 : 의료수급권자, 수급권자는 1종 대상자와 2종 대상자로 구분
 - 1종 대상자 : 「국민기초생활보장법」에 의한 수급자 중 근로능력이 없는 사람, 「국민 기초생활보장법」에 의한 생활시설입소자, 이재민, 의사상자, 의사자의 유족, 국가유공자, 독립유공자, 무형문화재보유자, 북한이탈주민, 광주민주화운동 관련자 등
 - 2종 수급권자 : 「국민기초생활보장수급자」 중 근로능력이 있는 가구
- II. 목적 : 의료수급권자의 질병·부상·출산 등에 대한진찰·약제·치료재료의 지급, 처치·수술과 그 밖의 치료, 예방·재활, 입원, 간호, 이송과 그 밖의 의료목적달성을 위한조치를 함(의료급여법 제7조 제1항).

⑧ 자활급여

Ⅰ. 국민기초생활보장제도가 과거의 생활보호제도와 차별성을 보이는 대표적 영역

- 대상 : 자활사업에 참여할 것을 조건으로 생계급여를 지급받는 조건부 수급자 등
- 목적 : 근로능력이 있는 저소득층이 스스로의 힘으로 자활할 수 있도록 안정된 일자리 제공 및 자활능력배양

■ 국민기초생활보장제도 급여유형의 형태와 주요 내용

구분	원칙적 형태	주요 내용
생계급여	현금	생계비
교육급여	현금	학비(입학금.수업료), 교과서대, 부교재비, 학용품비
해산급여	현금	출산보조비
장제급여	현금	장례보조비
자활급여	현금	자활근로비
	현물	취업지원서비스(직업훈련, 취업알선)
의료급여	현물	의료서비스
주거급여	현금	주거비
	현물	집수리서비스

4) 자활사업

- 기초생활보장 수급자들에게 취업 또는 자활프로그램에 참여할 수 있는 기회를 제공함
 - 실질적으로 자립·자활할 수 있도록 돕는 데 목적을 둔 '근로조건부 복지' 프로그램
- 수급자들에게 근로기회를 제공하는 것을 넘어 수급자 가구의 생애전반에 걸친 장기적인 자활지원계획을 수립함
 - 다음 거기에 적합한 자활급여를 제공
- 근로능력이 있는 수급자가 생계급여를 지급받기 위해서는 근로활동을 하도록 만들
 - 근로유인을 제고함
 - 나아가 빈곤함정에 빠지지 않도록 유도함
- 자활사업에 참여하는 대상자
 - 자활급여특례자, 조건부수급자, 일반수급자와 차상위계층
 - 자활급여특례자
 - ☞ 수급자가 자활근로, 자활공동체, 자활취업촉진사업 등 자활사업에 참가하여 발생한 소득으로 소득인정액이 선정기준을 초과한 자
 - 조건부 수급자
 - ☞ 근로능력 있는 수급자 중 자활사업참여를 조건으로 생계급여를 지급받는 수급자

- 일반수급자
 - ☞ 조건부 수급자가 아닌 수급자
 - ☞ 차상위계층
 - ➔ 수급자가 아닌 자
 - ➔ 실제소득이 최저생계비의 120% 미만인 자
 - ➔ 한국 국적의 미성년 자녀를 양육하고 있는 국적 미취득의 결혼이민자를 포함
- 근로능력이 있는 수급자(조건부 수급자)가 자활사업참여의 조건을 이행하지 않는 경우
 - 이행할 때까지 본인의 생계급여의 일부 또는 전부를 지급하지 아니함
 - 당초 제시된 조건을 이행하는 경우
 - 생계급여를 재개함
- 자활사업실시기관
 - 비취업대상자
 - 자활후견기관, 자활사업을 위탁한 사회복지기관이나 민간기관에 의뢰됨
 - 보건복지가족부에서 실시하는 사회적응 프로그램, 지역봉사사업, 자활근로사업, 자활공동체, 창업지원 등의 자활사업 프로그램에 참여
 - 취업대상자
 - 고용안정센터를 비롯하여 직업훈련기관, 민간위탁기관을 통하여 참여
 - 노동부의 직업적응훈련, 자활직업훈련, 자활취업촉진사업, 창업지원을 통해 자활·자립을 수행함
 - 사회적응 프로그램
 - 근로능력은 있으나 근로의욕이 낮은 수급자에게 '사회적응 프로그램운영기관'을 통하여 전문상담 및 치료 등 사회적응에 필요한 서비스를 제공
 - 자활의욕을 회복시키려는 목적으로 실시하는 프로그램
 - 대상자
 - 의무참여자
 - ☞ 생계비 수급을 조건으로 프로그램을 이용하는 대상자
 - ☞ 알코올남용 및 우울증 등 정신건강문제가 경미한 자
 - 지정참여자
 - 신규참여자
 - ☞ 시장·군수·구청장이 지정하는 자, 희망참여자
 - ☞ 다른 자활사업에 참여하는 조건부 수급자 및 일반수급자임

■ 자활공동체

- 2인 이상의 수급자 또는 저소득층이 상호 협력하여, 조합 또는 공동사업자의 형태로 탈빈곤을 위한 자활사업을 운영하는 업체
- 자활공동체의 성립요건
 - 자활공동체 구성원 중 국민기초생활보장수급자가 1/3 이상
단, 기존 공동체에 참여하던 수급자가 전출입 등 변동요인에 의해 감소한 경우는 1/5까지 인정
 - 조합 또는 「부가가치세법」상의 2인 이상의 사업자로 설립
 - 모든 구성원에 대해 자활근로임금의 수익금 배분이 가능
 - 자활근로사업단의 공동체 전환 시 자활근로사업단이 수행한 업종 및 업태와 동일하여야 하는 사업의 동일성 유지

■ 창업지원사업

- 수급자 등 저소득층의 자활을 위한 사업의 창업·운영 등에 필요한 자금을 장기저리로 대여
 - 자립을 유도하고 생활안정을 도모하기 위한 자활사업
- 저소득층 생업자금융자가 대표적
- 1982년 영세민종합대책의 일환으로 처음 실시
- 용자대상자
 - 자활의지가 있고 사업전망·기술·경영능력 등 사업계획의 타당성이 인정되어 시·군·구청장이 용자대상자로 결정한 「국민기초생활보장법」상의 수급자와 저소득층이 자활을 위한 사업의 창업 또는 운영목적일 경우에 지원
- 자활소득공제(자활장려금)사업
- 보충급여를 기본원리로 하고 있는 국민기초생활보장제도가 야기할 수 있는 수급자의 근로의욕감퇴를 예방하는 차원에서 근로소득의 일정비율을 산정하여 '자활장려금'의 형태로 구분지원하는 제도
- 기초생활수급자가 소득이 있는 경우 최저생계비와의 차액만을 지급하는 보충급여체계에서 수급자의 근로이탈방지 및 근로의욕고취빈곤층의 실질적 자활·자립을 도모하는 일을 통한 복지(workfare) 실현의 중요한 전제

■ 급여의 신청

- 수급권자 본인 등이 급여를 신청하거나(신청주의), 사회복지전담공무원이 직권으로 신청(직권주의)

■ 소득·재산조사

- 급여 신청자에 대하여 수급권자 및 부양의무자의 소득과 재산 등에 관한 사항을 조사토록 하여 급여실시 여부와 급여내용 결정

■ 급여의 결정 및 통지

- 시장·군수·구청장은 급여신청자에 대하여 필요하나 조사를 시행
 - 그 결과에 의거하여 급여실시 여부와 급여내용을 결정

5) 의료급여

■ 의료급여법의 목적

- 생활이 어려운 사람에게 의료급여를 함으로써 국민보건의 향상과 사회복지의 증진에 이바지함을 목적으로 함

■ 의료급여법에 따른 수급권자

- 「국민기초생활 보장법」에 따른 의료급여 수급자
- 「재해구호법」에 따른 이재민으로서 보건복지부장관이 의료급여가 필요하다고 인정 한 사람
- 「의사상자 등 예우 및 지원에 관한 법률」에 따라 의료급여를 받는 사람
- 「입양특례법」에 따라 국내에 입양된 18 세 미만의 아동
- 「독립유공자예우에 관한 법률」, 「국가유공자 등 예우 및 지원에 관한 법률」 및 「보훈보상대상자 지원에 관한 법률」의 적용을 받고 있는 사람과 그 가족으로서 국가보훈처장이 의료급여가 필요하다고 추천한 사람 중에서 보건복지부장관이 의료급여가 필요하다고 인정한 사람
- 「무형문화재 보전 및 진흥에 관한 법률」에 따라 지정된 국가무형문화재의 보유자와 그 가족으로서 문화재청장이 의료급여가 필요하다고 추천한 사람 중에서 보건복지부장관이 의료급여가 필요하다고 인정한 사람
- 「북한이탈주민의 보호 및 정착지원에 관한 법률」의 적용을 받고 있는 사람과 그 가족으로서 보건복지부장관이 의료급여가 필요하다고 인정한 사람
- 「5.18민주화운동 관련자 보상 등에 관한 법률」 제8조에 따라 보상금 등을 받은 사람과 그 가족으로서 보건복지부장관이 의료급여가 필요하다고 인정한 사람
- 「노숙인 등의 복지 및 자립지원에 관한 법률」에 따른 노숙인 등으로서 보건복지부 장관이 의료급여가 필요하다고 인정한 사람
- 그 밖에 생활유지 능력이 없거나 생활이 어려운 사람으로서 대통령령으로 정하는 사람

■ 의료급여의 내용 등

- 수급권자의 질병·부상·출산 등에 대한 의료급여의 내용
- 진찰·검사, 약제(藥劑)·치료재료의 지급, 처치·수술과 그 밖의 치료, 예방·재활, 입원, 간호, 이송과 그 밖의 의료목적 달성을 위한 조치

■ 의료급여기금의 설치 및 조성

- 급여비용의 재원 충당을 위하여 시·도에 의료급여기금(이하 "기금"이라 한다.) 설치
- 국고보조금, 지방자치단체의 출연금, 제21조에 따라 상환받은 대지급금, 제23조에 따라 징수한 부당이득금, 제29조에 따라 징수한 과징금, 기금의 결산상 잉여금 및 그 밖의 수입금

■ 의료급여의 재정

- 국고보조금(서울 50%, 기타 80%)과 지방비(서울 50%, 기타 20%)로 조달되는 시도의 의료급여기금에서 충당

■ 의료수급권자 유형

수급권자 유형	수급권자	진료비 부담
1종 수급권자	<ul style="list-style-type: none"> - 국민기초생활 보장수급자 중 근로능력이 없는 가구 - 기초생활보장법에 의한 보장시설 입소자 - 이재민 - 의상자, 의사자의 유족 - 18세 미만의 입양아동 - 국가유공자, 독립유공자, 무형문화재보유자, 북한이탈주민, 광주민주화운동 관련자 등. 	근로능력이 없는 1종 수급권자는 입원과 외래 진료비 전액 무료
2종 수급권자	- 기초생활보장 수급자 중 근로능력이 있는 가구	2종 수급권자는 약간의 본인부담

3. 근로장려세제(도입배경, EITC, 대상, 근로장려금, 문제점)

1) 도입배경

- 2006년 12월 26일 근로장려세제 시행을 규정한 조세특례제한법이 국회를 통과
 - 근로빈민의 소득보장과 일을 통한 빈곤탈출을 위한 제도로써 근로장려세제 즉, EITC 신설
 - 2009 년부터 근로장려금이 지급

2) 기초생활보장제와 EITC

구분	기초생활보장제	EITC
시행연도	2000년	2009년
법	국민기초생활보장법	조세특례제한법
목적	빈민의 최저생활보장	근로빈민의 근로유인 제고 및 실질소득 지원
적용대상	최저생계비 이하 근로·비근로 가구	차상위계층 근로빈민
급여내용	현금 및 현물 급여	조세환급금
급여방식	보충급여(소득기준-소득)방식	구간별(점증, 평탄, 점감구간) 차등제
자격기준	소득(재산의 소득환산액 포함)과 부양자 기준	총소득, 부양자녀, 주택, 재산 기준
신청방식	신청주의 = 직권주의	신청주의

3) EITC 대상

- 총소득, 부양자녀, 주택, 재산 등 네 가지 기준을 모두 충족시키는 소득이 있는 근로빈민가구
 - 총소득 : 부부합산 소득으로서 일정액 이하
 - 부양자녀 : 18세 미만 자녀 1인 이상
 - 주택 : 무주택이거나 기준시가 일정액 이하 주택 한 채
 - 재산 : 가족 전원의 재산 합계액이 일정 이하

4) 근로장려금

- EITC 급여를 근로장려금이라 함
- 근로장려금은 수급자의 소득수준에 따라 점증구간, 평탄구간, 점감구간으로 구성
 - 점증구간
 - 근로소득이 증가할수록 근로장려금도 증가하는 구간. 급여율은 10%
 - 평탄구간
 - 동일한 근로장려금 지급
 - 점감구간
 - 일정소득 이상으로서 근로장려금은 점차 감소하는데 점감율은 16%

5) 문제점

- 대상자 범위가 지나치게 협소함
- 급여수준이 적정하지 않음
- EITC의 기본 취지에 맞지 않는 자격요건을 요구함