

1주차 1차시

사회복지정책의 의미와 개념

학습 목표

- 사회복지의 다양한 정의와 정책의 개념을 이해하고 사회복지정책의 개념을 설명할 수 있다.
- 국가별 사회복지정책의 개념을 이해하고 사회복지정책의 체계를 정의할 수 있다.

학습 내용

1. 사회복지정책의 의미
2. 국가별 사회복지정책의 개념차이

1) 사회복지의 개념

(1) 어의적 정의

- “복지(welfare)”란 “평안히 잘 지내는 상태” 즉, “건강, 행복 및 번영의 상태”를 의미한다.
- 그리고 “복지”란 “복지사업(welfare work)” 즉, “인간의 생활상태와 수준을 개선하기 위하여 지역사회나 단체의 조직적인 노력”을 의미한다.
- 사회복지란 사회적으로 행복한 상태를 뜻한다. 즉, 사회복지란 인간생활의 이상적 상태를 의미하는 개념인 동시에 그것을 지향하는 실천적 활동을 포함하는 개념이다. 이와 같이 사회복지의 이념적 의미와 실천적 의미를 내포하고 있다.

(2) 이념적 정의

- 사회복지의 ① 풍요의 이념, ② 상호관계의 이념, ③ 개발계획의 이념을 지향하고 있다 (Wickenden, 1965). 즉, 인간은 기본적인 욕구를 충족시키기 위하여 물질적으로 풍부하기를 바라며, 그들의 대인관계를 통한 사회적 욕구를 충족시키기 위하여 사회적으로 평등하기를 바라며, 그리고 이러한 물질적 풍부와 사회적 평등은 정치, 사회 및 경제적 개발계획의 구체화로 가능하다.

(3) 실천적 의미

- 사회복지의 실천적 의미는 사회복지의 이념을 달성하기 위하여 실천하는 체계적, 조직적 활동이다. 이 사회복지의 실천적 의미의 달성은 전문적 접근방법, 정책적 접근방법, 그리고 이 두 가지 접근 방법을 동시에 고려한 통합적 접근방법의 적용을 통한 여러 사회복지분야의 실천 활동으로서 가능하다.
- 즉, 사회복지의 실천적 의미는 전통적 가족기능의 취약점을 지원 보완하기 위하여 발달되어 왔으며 현대 산업사회의 발달과 더불어 나타난 여러 가지 사회문제를 해결하기 위한 하나의 방법으로 사용됨.
- 사회복지라는 개념은 상태적인 개념으로 설명할 수 있는데 그 이유는 사회복지라는 개념이 시대와 국가, 사회변화에 따라 그 의미가 각기 다르게 사용되고 있기 때문에 사회복지의 개념을 부여라 꼬집어 이야기 할 수는 없지만 일반적으로 다음과 같이 분류하고 정의할 수 있겠다.

- 협의의 사회복지

- ① 복지의 대상을 전체 국민 중에서 보다 한정된 사회적 약자 또는 사회적 낙오자에 두고 그들의 구제, 보호, 갱생을 위해 도움을 주는 제반정책과 방법의 실천활동

- 광의의 사회복지

- ① 사회구성원 일반을 대상으로 하여 생활의 어려움과 곤란함, 즉 비복지를 다루거나 해결하고자하는 활동.

- 복합적 의미의 사회복지

- ① 한정적·좁은 의미로는 사회적 약자에 대한 재정적 원조와 서비스를 의미함
- ② 적극적·광의의 의미로는 국민의 보편적 욕구에 대한 공동책임을 의미함
- ③ 전체 국민의 욕구충족이라는 광의의 의미를 중심으로 요구호대상자에게 초점을 두는

좁은 의미를 포함하는 것이 보다 바람직하다.

- 주요 학자별 정의

- ① **Philip Klein의 사회복지개념 : 사회복지란 스스로의 능력으로는 도저히 물질적 자원이나 건강유지가 곤란하거나 불가능한 개인 또는 가족들에게 일정한 서비스를 실시·제공하는 일
- ② **Wilensky와 Lebeaux의 사회복지개념 : 사회복지란 국민의 경제적 조건, 건강 그리고 인간의 능력을 유지하거나 향상시키는 기능을 발휘하는 기관, 제도 및 프로그램이 조직화 된 체계로서 사회복지제도의 기능과 공급주체에 따라 잔여적(residual) 사회복지와 제도적(institutional) 사회복지로 구분한다.
 - ◆ 잔여적 개념: 가족 시장과 같은 제도를 통한 욕구충족과 문제해결이 가능하지 않은 사람들을 대상으로 사회복지를 제공하는 보충적 성격(협의적인 개념)
 - ◆ 제도적 개념 : 사회복지가 사회를 유지하는데 필수적인 기능을 1차적으로 수행, 모든 사람들을 대상으로 한 보편적 성격(광의적인 개념)
 - ※ 이상을 종합해 볼 때 사회복지란 인간의 삶의 질을 개선하고 사회문제를 예방, 경감 또는 해결하기 위한 사회적 조직적인 활동이라 정리할 수 있겠다.

2) 정책의 개념

- ‘권위 있는 공공기관이 사회문제해결이나 공익을 달성하기 위하여 정치·행정적 과정을 거치거나 당위성에 입각하여 의도적으로 결정한 장래의 행동지침’으로 이해할 수 있다.
 - 티트머스(Titmuss) : 정책을 주어진 목표에 지향된 행동을 지배하는 원리
 - 라스웰과 카플란(Lasswell and Kaplan) : 정책은 목적, 가치 및 실천에 관한 프로그램
 - 프레스맨과 윌답스키(Pressman and Wildavsky) : 목표와 이의 실현을 위한 행동으로 구성된 것
 - 드롤(Dror) : 주로 정부기관이 최선의 수단에 의하여 공익달성을 목표로 결정하는 미래 행동의 주요 지침
 - 길버트와 스펙트(Gilbert and Specht) : 공·사의 기관에 있어 행동의 방향이나 계획의 기초를 이루는 결정과 선택

3) 사회복지정책의 개념

(1) 일반적인 정의 (사회복지 + 정책)

- 사회복지 : 제도적 개념 통합적 사회복지의 개념
- 정책 : 공공성 강조, 정부가 특정한 목표 달성을 위해 의도적으로 선택한 행동 지침
- 사회복지정책 : 정부가 사회복지의 목표 달성을 위해 의도적으로 선택한 행동 지침
 - 사회복지의 실현, 즉 전체 사회구성원의 삶의 질적 수준을 향상시켜 인간의 복리나 행복, 안녕 등을 도모하기 위하여 국가가 수행하려는 미래의 활동 및 행동지침이라 할 수 있다.
- 목표 : 사회적 개입을 통해 개별적 또는 집단 조직, 지역사회 및 전체 사회속에서 사람들의 삶의 질을 개선하려는 것
- 주요영역
 - 음식 및 육체적 생존에 필요한 기본적 재화를 구입할 수 있도록 보장

- 질병 발생 시 치료를 보장
- 주거보장(주택보장) : 거주할 장소를 보장
- 교육보장 : 사회적 약자들의 특별한 비물질적인 욕구 충족
- 사회복지서비스 : 사회적 약자들의 특별한 비물질적인 욕구 충족
- 협의 : 소득보장, 의료보장, 주거보장, 교육, 사회복지서비스
- 광의 : 협의 + 조세, 노동
- 우리나라는 광의에 가까움 : 사회보장기본법상의 사회보장체계가 사회보험, 사회복지 서비스, 관련 복지제도(보건, 주거, 교육, 고용 등)

(2) 포괄 범위

- 좁게는 사회적 약자들에게 필요한 소득이나 서비스를 지원하는 것이며 넓게는 사회적 약자 뿐만 아니라 모든 사람들의 삶의 질에 영향을 미치는 주택, 교육, 조세제도, 노동 정책까지 포함하는 포괄적인 개념으로 볼 수 있다.
- 실천적 측면에서 볼 때는 사회전체나 국가 혹은 작게는 특정 지방 전체를 개입 대상으로 하여 거시적으로 개입하는 사회복지 실천의 간접적 방법이라고 볼 수 있겠다.
- 주요 관심은 빈민, 고령자, 장애인, 여성, 아동 등에게 소득이나 서비스를 직접 제공하는 문제로 이어진다.

2 | 국가별 사회복지정책의 개념차이

1) 독일

(1) 용어

- 사회복지정책을 처음 도입 1880년대 와그너(Wagner), 슈몰러(Schmoller) 등 강단사회주의자가 중심이 되어 사회복지정책학회를 개설함으로써 사회복지정책이 등장함.
- 강단사회주의자들은 자본주의 발달로 인해 각종 사회문제와 노동문제에 관심을 가지고, 노동권에서 분화된 권리개념으로써 사회복지정책을 실시

(2) 정의

- 와그너는 '사회정책이란 분배과정에 있어서의 여러 가지 폐해를 입법 및 행정 수단으로 극복하려는 국가의 정책'이라고 정의내림
- 슈몰러는 사회정책을 사회개량으로 보아 '사회개량의 일반적 목표는 사회계급 간의 우호적인 관계의 회복, 부정의 극복이나 경감 혹은 분배적 정의로 접근하는 것이며 중하위 계급의 물질적 향상을 보충하기 위한 사회입법적 활동'으로 정의함
- 최초로 사회보험을 도입한 이후 사회보험을 중심으로 다양한 사회복지정책을 발전시켜옴

2) 영국

(1) 용어

- 영국은 사회복지정책보다는 사회정책(social policy), 사회행정(social administration) 또는 사회서비스(social service)란 용어를 많이 사용하는데 여기에는 사회보장, 건강, 교육, 대인적 사회서비스, 주택, 고용 및 가족정책 등이 포함되는 것으로 우리가 일반적으로 쓰는 사회복지정책보다 넓은 범위를 담고 있다.

(2) 정의

- 마샬(Marshall)은 사회복지정책을 시민에게 서비스를 제공하여 복지를 향상시키기 위한 정부의 정책으로서 사회보험, 공공부조, 보건 서비스, 복지서비스, 주택정책 등을 포함한다고 정의함.
- 티트머스(Titmuss)는 사회복지정책을 “시혜적이고, 재분배적이며, 경제적 목적뿐만 아니라 비경제적 목적을 가진 정책”이라고 규정했다.
- 타운젠드(Townsend)는 사회정책이란 공공행정과 관련된 정책이고 이것은 일반적으로 인정된 특수한 사회문제를 해결하거나 사회목적을 추구하기 위한 국가와 지방당국의 건강, 교육, 복지 및 사회보장 서비스와 같은 서비스 개발과 관리에 관한 정책이라 하였다.
- 국민의 최저생활보장을 목적으로 사회복지정책을 발전시켜왔다. 의료에 있어서도 모든 국민들에게 별도의 비용 부담없이 기본 의료서비스를 제공하는 NHS(National Health Service 국민보건서비스)를 가장 먼저 도입하였다.
- 빈민법의 개정과 사회적 서비스의 발달, 복지국가의 탄생 등의 오랜 역사적 과정을 통해 사회입법과 사회행정이 이루어졌고 이를 기반으로 사회정책이 발달하였기 때문에 사회정책과 사회행정을 동일시하는 경향이 있다.

3) 미국

(1) 용어

- 우리의 사회복지정책과 유사한 개념으로 사회보장(social security)이라는 개념이 좀 더 자주 쓰이며, 복지(welfare)란 단어는 종종 공공부조를 지칭하는 단어로도 쓰인다. 미국에서 사회복지정책은 공공부문뿐만 아니라 민간부문의 사회복지 활동까지 포함하는 개념으로 쓰이기도 함.

(2) 정의

- 대공황을 계기로 1935년 사회보장법을 도입한 미국은 경제적 위험에 대한 보장이라는 성격을 기반으로 사회복지정책을 발전시켜왔는데 유럽의 국가들에 비해 공공 영역이 다소 미흡하며 민간 영역의 역할이 상대적으로 크다.
- 사회복지정책은 주로 정부기관, 자발적 비영리 조직, 혹은 영리 추구 조직을 통해 물적 자원과 서비스 자원을 개인과 가족에게 전달해주는 역할을 한다. 제한된 자원을 무한한 욕구에 맞게 분배하는 사회적 방법으로서의 공공사회복지정책은 분배와 재분배, 사회적 정의와 같은 가장 복잡한 문제를 다룬다.

4) 스칸디나비아(북유럽) 국가들

- 스웨덴, 노르웨이 등의 스칸디나비아 국가들은 모든 시민을 대상으로 한 평등한 급여와 서비스를 국가의 일반재정을 사용하여 제공함으로써 보편주의·연대주의적 사회복지정책을 발전시켜 왔다.
- 정부의 일반재정을 사용한 프로그램이 많기 때문에 높은 수준의 재분배를 달성할 수 있었으며, 성장과 분배를 성공적으로 조화시켜온 것으로 평가되고 있다.
- 일반적으로 이들 국가의 복지국가 발전과정에서 사회민주주의 사상이 중요한 역할을 수행함

5) 사회복지정책의 체계

- 사회복지정책의 개념은 다소 혼란스럽다. 좁게는 빈민을 위한 소득보장제도를 말하고 넓게는 거의 대부분의 정부정책을 의미함.

[독일, 미국, 영국의 사회복지체계]

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

■ 학습정리

1. 사회복지정책의 의미

- 사회복지란 인간의 삶의 질을 개선하고 사회문제를 예방, 경감 또는 해결하기 위한 사회적 조직적인 활동이라 정리할 수 있음
- 정책이란 ‘권위 있는 공공기관이 사회문제해결이나 공익을 달성하기 위하여 정치·행정적 과정을 거치거나 당위성에 입각하여 의도적으로 결정한 장래의 행동지침’으로 이해 할 수 있음
- 사회복지정책의 개념 : 전체 사회구성원의 삶의 질적 수준을 향상시켜 인간의 복리나 행복, 안녕 등을 도모하기 위하여 국가가 수행하려는 미래의 활동 및 행동지침이라 할 수 있음
- Wilensky와 Lebeaux의 사회복지개념 : 잔여적(residual)개념, 제도적(institutional)개념 사회복지

2. 국가별 사회복지정책의 개념차이

- 사회복지정책에 대한 국가별 개념의 차이
 - 영국 : 사회정책(social policy), 사회행정(social administration) 또는 사회서비스(social service)
 - 미국 : 사회보장(Social security)
 - 독일 : 사회정책(Sozialpolitik)

1주차 2차시

사회복지정책과 사회복지실천

및 여타 정책과의 차이점

학습 목표

- 사회복지정책과 사회복지실천의 공통점과 차이점을 정리할 수 있다.
- 사회복지정책과 다른 정책과 구분되는 특성을 이해할 수 있다.

학습 내용

1. 사회복지정책과 사회복지실천
2. 사회복지정책의 특성

1) 사회복지정책과 사회복지실천

(1) 사회복지정책의 특징

- 사회복지적 문제들을 개선하고 인간의 복지를 실현하기 위해 정치, 경제, 사회 관련이론과 경험적 자료들을 바탕으로 현행법과 제도를 포함하는 정책을 비판적으로 분석하여 대안적 정책을 제시하는 데 목표
- 빈곤을 포함하는 사회복지적 문제들이 개인적인 문제에서 비롯된다기보다 사회구조적 문제의 특이성에 따른 것임을 주목
- 사회 전반에 걸친 구조적 문제를 법과 제도를 포함하는 정책적 개선노력을 통해 해소하는 일련의 분석, 조정, 사회활동에 경주

(2) 사회복지실천의 특징

- 정서적, 정신적 장애를 포함하는 심리사회적 역기능과 신체적 장애 및 손상 등 사회복지적 문제를 가진 개인, 가족, 소집단을 대상
- 심리학과 인간발달이론을 기초
- 축적된 사회복지실천 기술을 바탕으로 개입, 옹호, 치료 및 예방하는 것을 목적
- 환경의 맥락에 놓인 개인, 가족, 소집단의 증상이나 문제에 영향을 미치는 다중적 원인에 관심
- 인과관계이론 중심 심리사회적 접근을 중요하게 생각
- 환경 간의 상호 관련성을 맞추어 총체적으로 파악하려는 생태체계적 관점을 실천하는 철학
- 역기능적 가족 및 인간관계 속에서 문제를 경험하고 있는 클라이언트의 대인관계, 심리사회적 문제, 생활 전반에 대한 관리와 개입을 포함
- 사회복지사의 임상적 판단과 전문적 기술이 중요하게 작용
- 사정, 진단, 전략 수립, 개입, 치료, 모니터링, 평가 등 전문적인 사례관리적 서비스를 요체로 함
- 전문적 사회복지실천 기술은 개별, 집단, 지역사회의 개입과 옹호, 자문, 평가, 네트워크 형성능력을 포함
- 실천기술이 숙련될수록 사회복지 실천대상의 문제는 더욱 효과적으로 개선될 수 있을 것

(3) 사회복지정책과 사회복지실천의 비교

- 공통점
 - 사회복지정책과 사회복지 실천은 축적된 지식을 바탕으로 모두 인간의 문제와 욕구를 해결함으로써 삶의 질을 향상시키기 위한 사회복지적 접근방법이라는 공통점을 가진다.
 - 사회복지실천이 이루어지는 전반적인 틀을 제공
- 차이점: 사회복지적 문제들을 해소하기 위하여 사회복지정책은 거시적으로 법과 제도의 개선을 목적으로 하는 반면, 사회복지실천은 미시적으로 사회복지적 욕구를 가진 개인, 가족, 소집단의 기능강화와 역량강화를 위하여 사회복지실천 기술을 적용

- 이상적인 관계 : 사회복지정책의 방향이 잘 제시되어 법과 제도가 사회복지실천에 용이하도록 만들어지고, 개별 사회복지실천 기술의 발전을 통하여 질 좋은 사회복지실천 서비스가 확립되어 사회복지 관련법과 제도가 제구실을 할 수 있게 된다면 가장 이상적인 관계가 이루어질 수 있음
 - 상호보완의 관계

(4) 접근방법의 차이

구분	사회복지정책(거시적 개입)	사회복지실천(미시적 개입)
목표	조직, 지역사회, 전체 사회의 변화	개인, 가족, 소집단의 사회기능 향상
클라이언트	이웃, 근린, 공식적 조직, 지역사회, 전체사회	개인, 가족, 소집단
기초가 되는 지식	대규모 체계변화 이론: 사회학, 경제, 정치학, 산업 관계학	개인변화이론: 발달심리학, 인간발달이론
변화전략	지역사회조직, 사회행동, 로비활동, 조정, 지역사회분석	직접적인 상담 : 위기개입, 개별 Ct옹호

2) 사회복지정책의 필요성

(1) 생존권의 보장

- 생존권은 기본적 인권의 하나로서 인간이 인간답게 살아갈 권리이며, 국가에 대하여 인간의 생존을 유지할 수 있는 생활에 필요한 서비스를 요구할 수 있는 권리를 말한다.

(2) 빈곤의 경감

- 인류 역사에 있어서 빈곤은 언제나 존재해왔고, 사회복지의 역사는 빈곤을 퇴치하기 위한 노력의 역사라고 할 수 있을 정도로 빈곤은 사회복지의 첫 번째 연구주제였다.

(3) 평등의 증진

- 부나 소득의 불평등은 계층 간의 갈등과 사회불안을 야기함

(4) 사회적 배제의 극복을 통한 사회통합의 증진

- 사회통합이란 모든 사람들이 사회생활에 적극적으로 참여하여 살아가는 것을 의미

(5) 사회적 안정 증진

- 첫째, 사회복지정책을 통한 소득재분배는 노동의 시장의존성을 탈피하려는 탈상품화(decommodification)의 기능을 수행하게 됨
- 둘째, 사회복지정책은 사회문제가 지닌 사회분열적 요소를 완화시킴으로써 사회적 안정에 기여한다.

(6) 자립성의 증진

- 자립성의 증진을 위해서는 경제적 자립과 더불어 요보호자에게 내재해 있는 잠재적 능력을 개발하는 것

(7) 개인적 성장과 개발

- 사회복지지는 소극적으로 문제해결에 그치는 것이 아니라 한 개인이 가진 잠재력을 개발하여 개인적으로나 국가적으로 행복한 상태에 도달하고자 하는 노력

2 | 사회복지정책의 특성

- 사회복지정책을 다른 정책과 구별하는 기준들

1) 배타적(개별적) 비배타적(집합적)

(1) 사회복지정책은 사람들의 기본적인 욕구를 개별적으로(배타적으로) 해결

- 특정한 사람들의 욕구를 해결.(사회복지정책이 다른 점)

(2) 여타정책 : 불특정 대다수, 모든 국민의 욕구를 해결하고자 함

: 비배타적. cf. (국방정책과 환경정책)

- 국방정책 ; 국민의 안전에 대한 욕구를 해결하고자하는 목표.
- 환경정책 ; 국민들이 가지고 있는 쾌적한 환경에 대한 욕구 해결
 - 이 두 정책은 수급자 사이에 특별한 구분이 없음 : 특정한 사람들의 욕구를 해결하고자 함
 - 예) 국민연금의 경우 특정한 사람들 사이에 수급자격 혹은 수급액의 차이가 존재하지만 국방서비스는 특정한 사람들 사이에 수급자격이나 수급액차이가 존재하지 않음

2) 직접적 대 간접적

- 사회복지정책은 사람들의 기본적인욕구를 직접적으로 해결하고자 하는 경향
- 사회복지정책은 대상자의 욕구에 자원을 직접적으로 제공하여 해결
 - 예) 빈자에 대한 소득 지원/ 질병의 치료
 - 저소득 : 직접적인 현금제공/ 환자 : 직접치료 및 의료서비스 제공
- 경제정책은 사회복지정책이 추구하는 목표와 밀접한 관계
- 정부의 경제정책 - 재정, 금융정책, 경제성장 정책들에 의해 저소득계층의 소득이 향상
- 그러나 경제정책이 사회복지정책과 구별되는 것은 소득상승에 대한 욕구를 경제정책은 간접적으로 해결 (복지정책이 특정한 사람에게 현금을 제공함으로써 직접적으로 소득을 향상시키는 것과는 달리 조세나 금융정책의 경우에는 정책시행에 의해 실업률이 떨어지게 되더라도 단지 저소득계층의 소득이 올라갈 가능성만 높이기 때문에 특정한 사람의 소득이 올라갈

지는 불확실하다)

- 다시 말하면 경제정책도 복지증진은 동일 : 해결방법이 간접적이다.
- 노동시장정책, 조세정책 등은 직접적으로 대상자의 욕구 해결하기도 하므로 사회복지정책으로 포함하기도 한다.
 - 노동시장. 조세정책은 직접적 욕구해결에 강함.(저소득층에 대한 조세감면정책이나 조세제도를 통한 소득보장급여는 저소득층 소득향상에 직접적인 영향, 노동시장정책도 일자리 제공 및 취업에 필요한 훈련, 훈련수당을 직접 급여함으로서 사회복지정책과 유사)

3) 시장적 대 비시장적 : 사회복지정책은 기본적 필요를 비시장적으로 해결

(1) 자본주의사회에서 개개인이 점유하는 경제적 위치

- 일차적으로 시장 내에서 결정(일차적 분배)
 - 경제정책을 비롯한 여타정책 : 경제정책은 현재 소득분배에 직접적인 영향을 주는 정책
- 이차적으로 시장 기제 밖에서 결정(이차적 분배, 재분배) : 사회복지정책
 - 사회복지정책은 과거의 시장에서의 위치에 미래의 시장에서의 위치와 관련된 정책
 - 생각해봅시다.
 - 시장 개입 전에 소득을 올리기 위한 정책 : 기회평등정책
 - 예) 저소득층아동들에 대한 교육, 의료서비스 정책- 간접적이긴 하나 시장에서의 일차적 분배 그 자체를 목표로 하고 있음.
 - 예) 사회보험정책의 경우 기여와 급여결정에 수급자들 사이에 존재할 수 있는 시장에서의 위치 차이를 고려하므로 시장적이라 할 수 있다.
- 보편적 프로그램이나 공적부조는 개별수급자들 사이에 존재할 수 있는 시장의 차이를 인정하지 않으므로 비시장적이라 할 수 있다.

4) 공식적 대 비공식적

- 사회복지 : 사람들의 욕구를 공식적으로 조직화한 기구나, 제도에 의해 해결하는 것으로 봄
 - 비공식적(가족, 친척, 이웃 등)으로 해결이 된 경우 사회복지가 아니라고 여김
 - 현실 : 상당부분 비공식적으로 해결
 - 공식적인사회복지가 발전되지 않은 나라 : 가족 간 이전의 형태로 두드러지게 나타남
 - 비공식적 사회복지의 국가의 조세정책과 관계 - 비공식적 기준만으로 사회복지정책에서 제외시키는 것은 무리가 있다. (비공식적인 욕구해결은 상당부분 조세감면의 혜택)

5) 영리적 대 비영리적

- 과거(전통적)의 관점 : 사회복지의 비영리적인 활동을 강조/ 그러나
- 복지국가 위기 이후 : 영리적인 활동까지 포함하는 경향
 - 예) 민간 가족상담소, 치료연구소

- 복지다원주의(welfare pluralism) = 복지혼합(welfare mix)
 - 한 사회의 복지 총합은 그 사회의 모든 복지 주체의 복지활동의 총합. 복지주체에는 국가, 기업, 비영리조직, 자원조직, 가족, 종교 등 다양
 - 복지국가 위기 이후 이런 주장 확산
 - 복지에 대한 국가 책임을 회피하려 한다는 비판 받음
- 정부를 비롯한 비영리 공공부문과 비영리 민간부분의 사회복지기관에서 해결
- 영리를 추구하는 조직이나 기구에 의해 해결가능
 - 예) 기업복지 : 영리를 추구하는 기업에서 피고용자의 욕구를 해결하는 것
 - 예) 국가의 국민연금 일부를 영리추구의 사보험에 맡겨 운영
- 정부의 사회복지지출이 영리 사회복지기관에 할당
 - 예) 미국 = 전국적인 조직체로 운영되는 영리추구 노인양로원의 수입원 중 약 2/3가 정부지출이 차지

6) 일방적 대 쌍방적

- 사회복지정책은 기본적인 욕구를 일방적 이전의 형태로 해결
- 그러나 모두가 일방적인 것은 아님.
 - 단기적으로 보면 사회복지정책은 일방적 이전의 성격이 강함
 - 장기적 관점 : 비물질적 측면까지 고려하면 일방적 이전은 거의 없음 (예) 사회보험
- 교육서비스 : 인적자원에 대한 투자의 정책은 교육받은 자가 나중에 성장하여 세금을 내고 그 세금을 재원으로 학생대상의 교육서비스가 제공된다면 일방적 이전이 아님. 이전에 교육 서비스를 받은 삶들 중 후 세대의 교육서비스를 부담할 만큼 충분한 소득을 얻지 못하면 순수한 일방적 이전이 됨.
- 사회에 기여할 가능성이 없는 노인 대상의 공적부조는 일방적 이전에 가까움. 그러나 이 노인들이 과거에 사회에 기여한 대가로서 급여를 제공한다면 이는 일방적 이전이 아님. 일방적 이전의 경우에는 시간개념이 중요. 즉 어떤 서비스가 특정한 시간대를 기준으로(통상 1년) 특별한 대가없이 재화나 서비스가 공급된다면 이를 일방적 이전으로 간주, 비물질적 측면을 고려한다면 순수한 일방적 이전은 감소
 - 예) 제공자가 수급자에게 무엇인가를 제공한 대가로 수급자의 충성, 고마움과 같은 비물질적 보상을 받을 경우
 - 예) 비스마르크의 사회입법 - 노동자에게 사회복지 프로그램을 제공한 대가로 그들의 충성을 받음. 광범위하게 본다면 사회복지정책은 수급자로부터 사회적 정치적 안정을 사는 대가로 제공되는 것

7) 소비적 대 생산적

- 대부분의 경우 정부의 특정한 시간대 내의 일방적 이전지출 가운데 많은 부분이 생산 활동을 촉진시키기 위한 목적으로 사용자(생산자)에게 돌아감

- 대표적인 예로 오늘날 많은 국가들에서 민간의 생산자들을 위하여 생산활동에 필요한 막대한 연구개발비를 보조하는 것을 들 수 있음
- 일반적으로 이러한 생산에의 욕구해결을 목적으로 하는 일방적 이전을 사회복지분야에 포함시키지는 않으며 사회복지의 사람들의 소비에의 욕구를 직접적으로 이전하는 일방적 이전만 포함하는 것을 간주함
- 사회복지정책에 대한 정의가 논자들마다 상이한 것은 바로 위와 같은 측면의 관점들의 차이에서 기인함
 - 예를 들어 사회복지정책을 다소 넓게 정의하고자 하는 사람들은 시장에서 결정되는 일차분배, 비공식적으로 이루어지는 욕구해결, 영리추구의 일환으로 제공되는 복지 등을 모두 포함시키는 반면에 사회복지정책을 비교적 좁게 보는 사람들은 시장기제 밖에서 이루어지는 이차적 분배 공식적 혹은 비영리적으로 제공되는 복지만을 포함시키는 경향이 있음
- 이 외에도 사회복지정책은 그 본질적 성격에서 비롯되는 몇 가지 고유한 특성을 지니고 있음
 - 첫째, 사회복지정책은 가치개입적 특성을 지님. 사회복지정책은 그 궁극적인 목적이 인간 존엄성과 생존권의 보장과 실현에 있는 바 정책수립과 집행에 있어서 인간중심적 가치의 지배를 받으며, 자원의 희소성으로 인하여 가치재의 분배에 있어서도 사회적 합리성과 타당성에 기초한 가치개입적 특성을 지님
 - 둘째, 희소한 가치재의 분배로 말미암아 이해당사자간의 갈등과 타협이라는 정치적 특성을 지님
 - 셋째, 정책으로 인한 사회적 효용의 증가는 다른 한편 사회적 기회비용을 지불해야 하는 양면성을 지니고 있음
 - 넷째, 이러한 정책의 가치개입적 특성과 이해당사자간의 갈등구조는 사회변화에 따라 유동적인 변화를 겪기 때문에 사회복지정책은 유동적이며 내용포착을 어렵게 만드는 특성을 지니고 있음. 특히 오늘날의 빠른 사회변화는 미래예측을 더욱 어렵게 하고 사회복지정책의 대상이 되는 사회적 욕구와 사회문제의 다변화로 인해 더욱 그러함

■ 학습정리

1. 사회복지정책과 사회복지실천

- 사회복지정책과 사회복지실천은 모두 인간의 문제와 욕구를 해결함으로써 삶의 질을 향상시키기 위한 사회복지적 접근방법이라는 공통점을 가짐
- 사회복지정책은 사회복지실천이 이루어지는 전반적인 틀을 제공
- 사회복지정책의 거시적, 사회복지실천은 미시적 개입

2. 사회복지정책의 특성

- 사회복지정책은 가치개입적 특성, 이해당사자간의 갈등과 타협이라는 정치적 특성, 사회적 기회비용을 지불해야 하는 양면성, 유동적이며 내용포착을 어렵게 만드는 특성

2주차 1차시

사회복지정책의 목표, 구성요소와

가치, 주체, 대상, 자원

학습 목표

- 사회복지정책목표의 개념과 사회복지정책의 다양한 목표에 대해 이해할 수 있다.
- 사회복지정책의 구성요소와 목표로서의 가치에 대해 설명할 수 있다.
- 사회복지정책의 주체, 대상, 자원에 대해 이해할 수 있다.

학습 내용

1. 사회복지정책의 목표
2. 사회복지정책의 구성요소와 가치
3. 사회복지정책의 주체, 대상, 자원

1) 사회복지정책목표의 개념

(1) 개관

- 정책목표(Policy Objectives) : 사회복지정책을 통해서 달성하려는 미래의 바람직한 상태
- 정책 : 특정한 방향으로 향한 집단적인 일련의 활동
- 정책목표는 현실에 관한 불만족스런 상태나 조건을 개선하고 문제를 해결하려는 것
- 수직적, 수평적인 차원에서 상호관련성
 - 수직적 차원: 정책적 우선순위 설정의 차이 → 사안의 중요성에 따라 상위목표와 하위목표로 구분(등급별 기준에 의거하여 목표체계가 설정될 경우 하위목표의 수행으로 인하여 사회복지정책의 상위목표가 희생되는 불합리한 결과 방지)
 - 수평적 차원: 중립적(개별 목표가 상호 아무런 영향을 주지 않고 독립성을 유지하게 되는 경우), 보완적(특정한 목표를 추구하는 과정에서 다른 목표의 달성이 용이하게 되는 경우), 경쟁적(특정한 목표의 추구로 인하여 다른 목표의 달성이 제약을 받거나 희생되는 경우)

(2) 목적과 목표의 혼란

- 정책의 목적(Goal): 일반적, 추상적, 광범위
- 정책의 목표(Objective): 세부적, 구체적, 조작적(Operational), 직접 측정 가능한 것
- 사회복지정책은 일반적으로 전 국민을 직접적인 대상으로 하는 것은 드물고, 대개 특정 집단들을 주요한 대상
- 정책을 분석할 때 그 대상이 누구인가가 중요한 쟁점 → 정책의 목표에서 구체적인 대상집단의 명확성이 가장 중요
- 어떠한 사회복지정책도 특정한 사회문제를 완전하게 해결하지는 못함
- 정책의 목표를 설정할 때 그 정책이 추구하는 목표를 달성할 수 있는 기간, 그 목표의 질과 양 등을 구체적으로 정의해야 함

(3) 정책수단과 목표의 혼란

- 정책목표를 달성하기 위해서 사용되는 각종 수단, 방법들과는 구별
- 예 : 아동복지를 위한 다양한 프로그램들의 목표는 아동의 복지증진과 관련된 구체적인 목표들로 구성되고 이 목표를 달성하기 위한 상담서비스, 현금, 현물 제공 등은 수단
- 특정 정책의 성공 여부 판단 : 목표가 얼마나 달성되었는가가 중요한 것인 반면, 투입된 자원의 양과 질, 목표 달성 과정 등은 그다지 중요하지 않음
- 정책수단인 자원의 양이 많고 그 질이 우수하면 정책의 목표를 효과적으로 달성할 수 있는 가능성 더 커짐
- 그러나, 아무리 많은 자원을 투입했다 할지라도 정책이 추구하는 목표를 이루지 못했다면 그 정책은 실패한 것으로 판단

(4) 목표의 다양한 형태

- 장기적 목표와 단기적 목표
 - 정책의 내용에서 두 가지 목표가 혼동됨으로써 명확하게 구분되지 못하는 데 있음
 - 장기적 목표: 일반적으로 정확하게 예측하여 설정하기가 어렵기 때문에 정책 내용의 장기적 효과분석에는 많은 논란 존재 → 실제로 많은 연구들은 이러한 정책의 장기적인 목표는 실패한 것으로 평가
 - 따라서 특정한 정책의 결과는 그 정책의 장기적, 단기적 목표를 명확히 구분하여 적절하게 판단해야 함
- 공표된 목표와 숨어 있는 목표
 - 정책의 목표를 분석할 때 흔히 공표된 목표만을 분석하는 경향이 있는데, 이러한 경우 그 정책의 성격을 명확히 이해하는 데는 상당한 한계를 가짐
 - 예 : 미국의 Food Stamp 프로그램
 - 공표된 목표 : 저소득층에게 음식물을 공급함으로써 그들의 영양 상태를 높이는 것
 - 숨어있는 목표 : 대규모 농산물 생산업자들의 이익을 위하여 잉여생산물의 소비를 높이는 것
- 의도한 목표와 의도하지 않은 목표
 - 의도한 목표 : 특정한 정책의 대상, 효과 등과 관련하여 정책입안 초기에 미리 의도했던 목표
 - 의도하지 않은 목표 : 정책의 목표달성 당시에는 예상하지 못하는 것으로 정책의 집행과정에서 나타난 부수적인 결과로서 확인 가능한 것
 - 숨어있는 목표와 공표된 목표는 정책결정자의 입장에서 의도적인 것이기 때문에 도덕적이고 윤리적인 문제를 내포하게 되지만 의도하지 않은 목표는 이러한 문제점은 없음
 - 어떤 의미에서 의도하지 않은 목표는 진정한 '목표'라고 할 수 없음
 - 정책분석가의 입장에서 의도한 정책목표가 가져오는 정책효과를 분석하는 것과 동시에 이러한 의도하지 않은 정책목표가 가져오는 간접적인 부수효과를 분석하여야 할 필요가 있음
 - 많은 사회복지정책들은 이러한 의도하지 않은 효과를 가짐

2) 사회복지정책의 기본목표

(1) 인간의 존엄성 유지

- 인간의 존엄성 : 한 개인의 인종, 종교, 연령, 성, 교육 수준, 경제 · 사회적 신분 등의 차이에 관계없이 한 개인으로서 존엄한 가치를 지닌 존재라는 것을 의미
- 1919년 바이마르 공화국 헌법규정에 생존권 규정을 삽입함으로써 인간의 존엄성 확보를 위해 국가가 적극적으로 개입할 수 있는 길을 열어 놓음
- 생존권 개념을 실현하기 위한 구체적인 제도적 장치가 사회복지정책
- 인간다운 생활을 통해서 인간의 존엄성이 유지 확보되는 것으로서, 인간의 존엄성은 사회복지의 최고의 목표

(2) 자립성 유지

- 사회복지의 이상이자 목표는 타인에 의한 의존에서 벗어나 자기 스스로 삶을 영위하는 데 있음
- 자립성 / 자율성의 목표 : 한 개인이 스스로 자신의 생활을 결정하고 영위할 수 있는 데까지 이르도록 사회복지정책 실천의 목표로 정하는 것
예: 사회복지 개입목표에 있어서 문제를 가진 클라이언트의 경우 자신의 문제 원인과 의미를 스스로 인식하여 해결할 수 있는 데까지 개입하고, 전문사회복지사가 주관적이고 권위적으로 해결하지 말아야 한다는 사회복지실천상의 개입원리는 자립성의 유지라는 목표를 극명하게 보여줌

(3) 개인의 성장과 계발

- 개인적으로 사회복지 정책목표는 모든 사람들이 제각기 능력에 따라 성장하고 발달할 수 있는 잠재력을 발휘할 수 있도록 원조하는 데 목표를 둠
- 사회복지의 인간을 합리적이고 이성적인 존재로 간주하는 한편 자신의 문제를 스스로 해결할 수 있다는 이른바 ‘자기결정권(Self Determination)’의 원리를 중시

3) 사회복지정책의 사회기능적 목표

(1) 사회통합과 안정

- 사회적 양심이론 : 사회에 존재하는 타인의 어려움을 도우려는 개인적 이타심과 양심의 발로에서 시작하여 거시적인 사회복지정책이나 제도화의 기본 동기가 된다는 주장
- 음모이론 : 사회통제라는 목적에서 사회의 기득권을 유지하기 위한 목적으로 사회복지서비스를 제공하는 것
- 기능론적인 설명 : 사회복지의 사회제도의 하나로 다른 사회제도가 그 기능을 상실하였을 때 그 제도를 일시적으로 보충, 보완하여 사회 전체의 질서와 안정통합에 기여한다는 입장

(2) 경제성장 및 안정

- 신자유주의자는 국가의 지나친 개입이 경제성장을 저해하므로 선성장 후분배의 논리를 주장
- 사회민주주의는 재분배가 성장을 촉진하고 사회적 비효율을 감소시킨다고 주장
- 인적자본의 개발과 자동안정화 기능으로써 경제안정과 성장에 기여하는 정책목표로서 활용하는 경향

(3) 정치적 안정

- 각종 사회복지제도를 불평등의 해소와 사회적 갈등을 해소하는 데 초점을 맞추기도 하는데 이는 정치적 또는 행정적 활동에 주민들이 참여함으로써 그들의 복지증진을 도모하는 노력의 일환으로 소위 정당성의 확보를 위한 제반 시도들이 이루어짐

(4) 소득의 재분배

- 단기적 재분배(공공부조) vs 장기적 재분배(국민연금)
- 수직적(누진소득세) vs 수평적(건강보험, 고용보험)
- 세대 내(건강보험) vs 세대 간(공적 연금)

(5) 종합

- 경제적 효과 측면은 일반적으로 사회복지의 단기적 관점에서 마이너스 효과를 가져오지만 장기적으로 인적자본의 질적 수준 향상으로 플러스 효과를 가져옴
- 정책 집행상에 조세나 가처분 소득에 직접 영향을 주므로 경기변동에 영향을 미쳐 경제성장에 간접적 기여
- 정치적 측면에서 사회복지의 시민들의 권리 신장과 조직적 활동의 결과이며 때로는 사회적 강자와 분파적 이익에 치중하여 사회적 약자들의 불평등을 심화시키기도 하며 정당성 확보를 위한 수단으로 추진되기도 하지만, 불평등과 사회적 갈등 해소에 초점을 둬으로써 정치적 안정을 목표

4) 사회복지정책의 구체적 정책목표

(1) 빈곤문제 해결(공공부조정책), 최저생계비 지급제도, 취업알선과 교육제도

- 빈곤문제는 사회복지 분야에서 해결하려는 기본문제
- 빈곤은 최저한의 인간다운 생활을 영위하는 것을 어렵게 하는 요인
- 빈곤은 개인문제일 경우도 있지만, 현대사회의 속성상 빈곤문제를 사회문제의 하나로 인식하고 수용하기 때문에 사회복지적 개입의 정당성이 부여됨
- 빈곤해결책은 단순히 경제정책만으로는 해결이 쉽지 않고 빈곤의 원인이 되는 다양한 요인에 대한 대응이 요구
- 우리나라의 빈곤정책은 사회보험으로서 연금, 산재 및 고용보험 등이 관련되며, 공공부조 제도로서는 국민기초생활보장제도가 있다.
- 재정복지로서는 각종 사회복지 대상자나 빈곤한 사람에 대한 세금면제나 감면이 있고, 조세 부담에 있어서 누진세의 부과 등이 빈곤문제 해결을 위한 사회복지정책으로서 소득 보장 혹은 빈곤정책과 연관

(2) 국민건강의 증진: 사회보험으로서 국민건강보험제도

- 양질의 노동력 확보하고, 국력을 위한 바탕이므로 사회복지정책, 노동정책 및 보건정책으로서 주요한 관심 영역
- 건강을 해치는 질병, 보건위생, 장애 및 각종 재해는 이미 개인의 문제를 넘어서 사회적 문제로 인식
- 질병과 장애는 현대사회의 특성상 하나의 사회적 사고로 수용된 지 오래
- 국민들의 건강권은 기본적 권리의 하나
- 특히 노인들이 급속하게 늘어가고 있는 현대사회에서 노인들의 건강한 노후 생활을 위해서 보건의료제도가 핵심적인 노인복지제도로 위상 차지
- 이러한 배경에서 질병의 사회화에 대응한 것이 바로 '의료의 사회화'라는 개념이고 이것을

구체적으로 실현하려는 국가정책이 복지정책으로서 보건의료정책

(3) 사회복지서비스 보장: 삶의 질을 향상시키기 위한 정책

- 사회복지서비스란 최소한의 인간다운 생활을 하는 데 필요한 비화폐적 · 심리사회적 서비스
- 사회복지서비스를 받는 주 대상자는 사회적 취약계층이라고 불리는 부양의무자가 없는 영유아 및 아동, 노인, 장애인, 모자 및 부자 세대 등

(4) 생활수준 보장: 사회보험

- 생활수준의 보장은 개인의 경제적 지위가 일생동안 안정화될 수 있도록 노력하게 되기 때문
- 소득의 분배가 불평등하게 이루어지고 있는 자본주의 사회에서 사회복지정책이 생활수준의 보장을 주된 목표로 하게 될 경우 국민 상호 간 경제적 지위의 편차가 고착화되는 문제가 발생할 수 있음
- 따라서, 국가는 빈곤문제의 해소와 생활수준의 보장이라는 사회적 당면과제가 적절하게 조화될 수 있도록 사회복지정책을 수립해야 할 책임

(5) 소득 불평등 해소: 노동정책

- 자본주의 사회는 이윤추구의 자유라는 경제이념으로 인하여 사회계층 간 소득의 불평등 문제를 초래
- 국가는 이러한 소득의 불평등 문제에 대처하기 위해 다양한 형태의 분배정책 실시
- 국가의 조세정책을 포함한 각종 사회복지정책
- 국가는 모든 국민이 인간으로서 존엄성을 유지하기 위한 최저수준 이상의 소득을 확보할 수 있도록 지원하고, 나아가 소득의 불평등이 사회적으로 용인될 수 있는 수준 이상을 초과할 수 없도록 하는 방향에서 분배정책 수립해야 함

(6) 사회복지정책에 대한 국민의 신뢰

- 사회복지정책은 국민 상호 간 연대적 기능을 바탕으로 이루어짐
- 사회복지정책에 대한 국민의 신뢰는 관련 정책이 추구하게 되는 제반의 목표를 성공적으로 달성하기 위해 반드시 요구되는 사안
예: 급여수준이나 비용부담이 정치적 또는 경제적 고려에 따라 수시로 변경될 경우 사회복지정책에 대한 국민의 불신이 증폭되는 문제가 발생될 수 있음
- 따라서, 국가는 국민에게 약속한 사회복지정책의 내용을 최대한 지키고자 하는 의지를 보여주어야 한다.
- 사회복지정책의 운영이 가급적 모든 국민에 의해 공정한 것으로 인정을 받을 수 있도록 하여야 한다.
- 분배정의의 실현이 일차적 목표
- 국가는 이러한 분배정책을 통하여 발생하게 되는 혜택과 부담이 공정하게 이루어질 수 있도록 노력해야 하는 과제를 가짐
- 국민들이 정치체제에 대해 신뢰를 할 수 있도록 해야 함

- 사회복지정책은 정치적 의사결정의 과정을 통하여 수립되는 특성을 가짐
- 정치체제가 불안정하게 될 경우 사회복지정책에 대한 국민들의 신뢰 또한 위축될 소지가 높다.
- 역으로, 사회복지정책에 대한 불신이 높아지게 될 경우 정치적 불안이 가중되는 문제도 발생할 수 있다.
- 즉, 사회복지정책은 이상의 두 가지 요소가 긴밀하게 상호작용을 하게 될 경우에만 비로소 안정적으로 발전할 수 있다.

2 | 사회복지정책의 구성요소와 가치

1) 사회복지정책의 구성요소

(1) 사회복지정책이 갖추어야 할 요소

- 가치와 윤리 : 가치, 이념, 철학, 사상 및 윤리 등이 특정 사회복지정책과 관련하여 어떤 내용을 지니는가에 대한 분석
- 목표 : 사회복지정책은 목표 혹은 목적이 있어야 함
- 주체(누가: 공공부문, 민간부문이 대표적) : 사회복지 주체에 대한 질문으로 누가 사회복지정책을 계획하고 실천하는가에 대한 분석
- 대상(무엇에 대해) : 대상 혹은 문제는 무엇인가?, 어떻게 해결하고 예방해야 하고 개발해야 하는가, 인구집단과 문제는 어떤 것인가에 대한 질문
- 수단과 방법(어떤 재원과 방법으로 : 조직, 인력, 재정문제 등이 포함) : 사회복지정책의 수단과 방법은 어떤 것인가에 대한 의문을 말함

2) 사회복지정책의 목표로서의 가치

(1) 평등 (수량적 평등, 비례적 평등, 기회의 평등)

- 수량적 평등(numerical equality), 결과의 평등
 - 정의 : 모든 사람을 똑같이 취급하여 사람들의 욕구나 능력의 차이에 관계없이 사회적 자원을 똑같이 분배하는 것 (예: 국민기초생활보장법에 의한 공공부조)
- 비례적 평등(proportional equality), 공평
 - 정의 : 개인의 욕구, 노력, 능력, 기여에 따라 사회적 자원을 상이하게 분배하는 것 (예: 사회보험 소득비례의 원칙)
- 기회의 평등(equality of opportunity)
 - 정의 : 결과를 얻을 수 있는 과정상의 기회만을 똑같이 해주는 것을 의미하며, 과정이 평등하다면 결과의 불평등은 상관없다는 입장, 가장 소극적인 평등 개념으로 최소한의 국가 개입을 주장하는 보수주의자들이 자주 사용 (예: 1960년대 미국의 '빈곤과의 전쟁'시기에 빈곤층을 대상으로 한 교육, 훈련프로그램)

(2) 효율성

- 가능한 한 최소의 자원으로 최대의 결과 산출
- 사회복지정책에서의 효율성의 가치 : 제한된 국가의 예산을 통해 최대의 욕구 해결
- 효율성의 개념은 어느 정도 계량적인 환산이 가능하지만 인간의 욕구를 구체화하는 점에서 한계
- 효율성의 가치는 효과성의 가치와 함께 사회복지정책의 운용과 관리에 연관된 핵심가치로 인정

(3) 사회적 적절성

- 사회복지급여는 신체적, 정신적인 안녕에 적절한 정도가 되어야 함
- 사회적 적절성의 가치는 시장과 환경에 따라 변화하는 성격을 지님
- 사회복지급여는 개인이 살아가고 있는 사회적 수준에 적절한 수준이어야 함
(예: 최저생계비, 최저임금, 빈곤선)

(4) 효과성

- 사회복지정책이 욕구충족의 목표달성에 어느 정도 적합하였는지를 묻는 것
- 욕구해결책으로 선택된 사회복지정책이 과연 어느 정도 적합하게 목표를 달성하였는가에 대한 관심
- 어떤 한 사회복지정책 프로그램이 과연 대상의 자립과 복지증진에 얼마만큼 효과적으로 대응하였는가라는 문제에 관심을 기울이는 것이 효과성의 가치
- 효과성의 가치는 계량적인 측정보다는 질적인 측면의 특성을 지니는 경우가 많기 때문에 효과성을 측정하는데 많은 난점이 있음

(5) 편의성과 접근성

- 사회복지정책의 관리와 운용에 연관된 가치
- 전문적인 욕구를 가진 사회복지대상자들에게 편리하고 쉽게 사회복지시설에 접근해서 사회복지서비스 제공
- 대상자들이 손쉽게 이용하고 접근할 수 있는 방안을 사회복지정책 수립 과정에서 검토
- 사회복지정책의 실천을 위해 제도적 장치를 수립하는 과정에서 고려되어야 하는 실천적인 가치

(6) 자유(freedom)

- 소극적인 자유
 - 다른 사람의 간섭이나 의지로부터의 자유
 - 기회 강조
 - (신)보수주의자, 자유주의자들이 강조하는 자유의 개념
- 적극적인 자유
 - 능력 강조
 - 사회민주주의, 복지국가전성기에 강조되는 자유의 개념

- 사회복지정책과 자유
 - 사회복지정책을 위한 세금의 증가는 이의 사용을 통한 다른 사람의 자유 증가로 사회전체의 자유유지
 - 공공재는 집합적인 형태로 강제적으로 제공되는 것이 개인들의 자발적인 선택의 자유에 맡겨둘 때보다 그 재화의 양과 질을 높일 수 있어, 적극적 자유 수준의 향상
 - 사회복지급여에 의존하는 경우 자유가 제한되었으나, 발달된 복지국가에서는 사회복지급여에 대한 수급을 권리로 인정함으로써 수혜자의 자유 확대
 - 정치적 권력, 재산, 지식 등의 불평등을 줄이는 것은 사회전체의 자유 확대

3 | 사회복지정책의 주체, 대상, 자원

1) 사회복지정책의 주체(공급의 주체)

- 누가 입안하고 실천하느냐?
- 공공부문과 민간부문으로 나눌 수 있는데 최근에는 양자를 구별하지 않고 다양한 주체를 강조하는 복지다원주의 또는 복지혼합의 경향
 - 공공부문 : 중앙정부, 지방정부
 - 민간부문 : 가족, 친족, 종교, 기업 등
- 국가, 시장경제가 혼합되어 변화하면서 다양한 공급주체 발생
(자조집단, 자원봉사조직, 소규모 직업활동 집단 등)

(1) 공공부문의 필요성

- '시장의 실패'를 극복하기 위해 공공부문이 필요
 - 시장의 실패 : 경제활동을 자유시장 기구에 맡길 경우에 효율적인 자원분배 및 균등한 소득분배를 실현하지 못하는 상황을 총칭
- 시장의 불완전성
 - 1920년대 말 대공황을 겪으면서 시장의 자기조절 기능에 대한 회의, 외부 개입을 통한 조정역할이 요구, 결국 외부 조정자로서의 국가의 역할이 필요하다는 것
- 외부효과
 - 어떤 경제활동과 관련하여 제3자에게 의도하지 않은 혜택이나 손해를 가져다주면서도 이에 대한 대가를 받지도 지불하지도 않는 상태를 말함
 - 긍정적 외부효과(개인정원의 잘 가꾼 나무가 이웃집까지 좋은 공기 제공)
 - 부정적 외부효과(자동차 매연에 의한 공기오염)
 - 부정적 외부효과와 규제나 긍정적 외부효과가 큰 활동은 공공부문이 직접 하는 것이 바람직
- 공공재 공급의 실패
 - 공공재란 구성원 각자가 유형, 무형 재화 생산의 기여 여부에 상관없이 모든 구성원이 활용할 수 있는 재화
 - 재화 또는 서비스의 소비에 있어서 비경합성과 비배제성을 띠는 경우 공공재라 함
 - 비경합성(비경쟁성) : 소비에 참여하는 사람의 수가 아무리 많아도 한 사람이 소비할 수 있는 양에는 변함이 없는 재화와 서비스

- 비배제성(비배타성) : 재화와 서비스에 대해 대가를 치르지 않고 이를 소비하려고 하는 사람의 경우에도 소비를 못하게 할 수 없는 것
- 소득분배의 불공평
 - 시장경제에서는 가치가 큰 자원을 가진 사람과 가치가 거의 없는 자원을 가진 사람이 있기 때문에 소득의 분배는 불공평
 - 누진과세제도, 최저임금제도 등의 소득재분배 정책을 통해 시장경제의 결함을 극복
- 정보의 비대칭성
 - 시장에 참여한 거래당사자 간에 쌍방이 동일한 양의 정보를 갖기 힘들며 어느 한 쪽이 더 많은 정보를 갖기 쉽다는 것
 - 의료부문 : 공급자인 의료기관이 정보가 많기 때문에 국가의 개입이 없다면, 의료서비스 이용자는 의료비용의 지불에 있어서 불리한 위치
 - 보험부문 : 판매자보다 구매자가 자신의 정보를 많이 갖고 있기 때문에 도덕적 해이와 역의 선택 유발
- 도덕적 해이
 - 보험회사가 가입자의 행태를 완벽하게 감시, 감독할 수 없기 때문에 가입자는 보험회사가 생각하는 최상의 노력을 기울이지 않는 현상
 - 보험가입자가 위험발생을 예방, 회피하는 행위를 적게 하여 위험발생이 높아지는 현상 (예 : 건강보험, 고용보험의 경우 민간보험사가 보장하기 어렵기 때문에 국가가 사회보험으로 보장하는 것이 일반적)
- 역의 선택
 - 위험이 발생할 가능성이 높은 사람들이 보험에 집중적으로 가입하게 되어 평균 위험확률이 높아지고 또 보험료가 올라가는 악순환이 생기므로 위험분산이 되지 않는 문제 발생

(2) 민간부문의 필요성

- 정부의 실패
 - 정부의 정책적 개입이 목표를 달성하지 못하고 오히려 효율적인 자원배분 저해
 - 정부실패의 원인 : 규제자의 불완전한 지식, 정보, 규제수단의 불완전성, 규제의 경직성, 근시안적인 규제, 규제자의 개인적 편견이나 권한확보욕구, 정치적 제약 등
- 민간부문에서 사회복지서비스를 제공해야 하는 이유
 - 공공부문은 경쟁이 이루어지기가 힘들기 때문에 독점화의 문제
 - 공급자 간의 경쟁유도를 통해 서비스의 질을 확보할 수 있음
 - 서비스공급시스템의 다양화와 이용자의 다양한 선택권 보장
 - 공공부문은 비효율적인 운영을 방지할 수 있는 동기강화 문제

2) 사회복지정책의 대상(객체)

- 사회문제, 사회적 욕구(사회문제의 해결이나 욕구를 가지고 있는 사람들의 욕구 충족)

(1) 사회적 욕구

- 기본적 욕구들 중 사회적 맥락을 지닌 욕구

- 개인적인 욕구가 다수가 되면 사회적 욕구로 확대
- 현재의 결핍된 상태와 원하는 상태 사이에 존재하는 차이
- 매슬로우(Maslow)의 욕구 5단계
 - 생리적 욕구: 인간의 생명을 유지하기 위한 가장 기본적인 최하위의 욕구
 - 안전(안정)의 욕구 : 육체적 위협으로부터 보호 및 경제적 안정, 질서 있고 예측 가능한 환경을 선호하는 욕구
 - 애정(소속)의 욕구 : 동료집단에 소속되어 우의나 애정을 갖고자 하는 욕구
 - 자기존중(인정)의 욕구 : 자기뿐 아니라 타인에게도 인정, 사랑을 받고 싶은 욕구
 - 자아실현의 욕구 : 인간이 회구하는 궁극적 욕구로서 인간욕구체계에서의 최정상의 욕구
- 브래드쇼(Bradshaw)의 사회적 욕구
 - 규범적 욕구(normative need) : 전문가가 주어진 상황에서 욕구라고 정의한 것 (예 빈곤선, 최저생계비 등)
 - 표현된 욕구(expressed need) : 사람들이 어떤 서비스가 필요하다고 느끼면서 욕구가 충족되기를 요청하거나 요구하는 행동을 취하는 경우의 욕구
 - 느낀 욕구(감지하는 욕구 felt need : 개개인이 느끼는 욕구, 사회조사를 통해 파악됨.
 - 비교욕구(comparative need) : 다른 집단의 수준과 비교하여 느끼는 욕구 (예 : 상대적 빈곤)

(2) 사회문제

- 사회적 가치에서 벗어남
- 많은 사람에게 부정적인 영향을 줌
- 원인이 사회적임
- 다수의 사람들이나 영향력 있는 일부의 사람들이 문제로 판단하고 있음
- 사회가 그 개선을 원함
- 개선을 위하여 집단적 사회적 행동이 요청됨

(3) 사회문제가 개인문제와 다른 점

- 사회성 : 개인의 욕구충족이 어려운 상태가 개인의 책임보다는 상대적으로 사회적 제도나 구조상의 결함, 실패로 인하여 야기되는 경우
- 보편성 : 사회문제가 지닌 부정적인 영향력이 특정 개인에게만 한정되지 않고 사회구성원 전체에게 보편적으로 미침

3) 사회복지의 재원

(1) 공공재원

- 정부의 일반예산(소득세, 소비세, 지방세 등 정부의 세금수입)
- 사회보장을 위한 조세(사회보험료)
- 조세지출(조세비용)

(2) 민간재원

- 사용자 부담금, 기관의 회비, 종교단체 회비, 공동모금, 가족 내 혹은 가족 간 이전, 기업복지기금 등

■ 학습정리

1. 사회복지정책목표의 개념

- 정책목표(Policy Objectives) : 정책을 통해서 달성하려는 미래의 바람직한 상태
- 정책 : 특정한 방향으로 향한 집단적인 일련의 활동
- 정책목표는 현실에 관한 불만족스런 상태나 조건을 개선하고 문제를 해결하려는 것

2. 사회복지정책의 목표로서의 가치

- 평등 (수량적 평등, 비례적 평등, 기회의 평등)
- 효율성
- 사회적 적절성
- 효과성
- 편익성과 접근성
- 자유

3. 사회복지정책의 주체

- 공공부문 : 중앙정부, 지방정부
- 민간부문 : 가족, 친족, 종교, 기업 등
- 국가, 시장경제가 혼합되어 변화하면서 다양한 공급주체 발생

4. 사회복지정책의 대상(객체)

- 사회문제, 사회적 욕구

5. 사회복지의 재원

1) 공공재원

- 정부의 일반예산(소득세, 소비세, 지방세 등 정부의 세금수입)
- 사회보장을 위한 조세(사회보험료)
- 조세지출(조세비용)

2) 민간재원

- 사용자 부담금, 기관의 회비 등

2주차 2차시

사회복지정책의 대상영역, 기능 효과

학습 목표

- 사회복지정책의 대상영역에 대해 이해할 수 있다.
- 사회복지정책의 일반적 기능을 이해하고 사회복지 정책의 경제적 효과를 정리할 수 있다.
- 사회복지정책의 한계점에 대해 설명할 수 있다.
- 분배와 성장의 관점으로 작은 정부와 큰 정부에 대해 이해할 수 있다.

학습 내용

1. 사회복지정책의 영역
2. 사회복지정책의 기능과 경제효과
3. 사회복지정책의 역기능
4. 분배와 성장에 관한 관점

1) 사회복지정책의 영역

(1) 베버리지 보고서(Beveridge Report)

- 사회복지장정책의 목표 : 5대 사회악(빈곤, 질병, 무지, 불결, 나태)의 퇴치
- 사회복지장정책의 영역 : 소득보장, 의료보장, 교육보장, 주택보장, 고용보장

(2) 마샬(Marshall)

- 사회복지정책의 목적은 보장(security), 건강(health), 복지(welfare)로서 복지가 사회복지정책의 최종 목적이라고 보았고, 사회복지정책 영역으로는 소득보장, 보건·의료, 대인적 서비스, 교육, 주택의 5가지 영역으로 나누어 설명하였음

(3) 피터 타운젠드(Peter Townsend)

- 소득보장, 건강, 교육, 주택 그리고 대인적 사회서비스 등 다섯 가지를 사회복지정책의 영역으로 보고 있음

(4) 디니토(Di Nitto)

- 미국의 사회복지정책의 영역을 소득보장, 영양, 건강, 사회서비스 등 네 가지 항목을 사회복지정책 영역으로 할 것을 주장함

(5) 칸(Kahn, 1979)

- 사회복지정책 영역에 노동정책(고용정책)을 포함

(6) 협의와 광의의 영역(송근원, 김태성, 1995)

- 일반적으로 많은 사람들은 사회복지정책의 주요한 분야를 소득보장, 건강, 교육, 주택, 대인적 사회서비스 등 다섯 가지로 구성된 것으로 봄
- 이를 더 확장 시킬 경우 경제정책의 영역에 가까운 조세정책이나 노동시장정책(고용정책)까지 포함하는 것으로 볼 수 있음

[사회복지정책의 영역]

정책의 종류		사회복지제도
협의의 사회복지 정책	소득보장정책	사회보험, 공공부조, 각종 수당제도 등
	건강보장정책	국민건강보험, 의료보호 및 부조·보건의료서비스 등
	주택정책	주택저당대출제도, 공공임대주택, 국민주택, 주거환경개선사업 등
	사회복지서비스정책	아동복지, 여성복지, 장애인복지청소년복지, 노인복지 등
	교육정책	영유아보육, 학비지원, 학교급식 등
광의의 사회복지 정책	노동정책	고용정책, 노사정책, 임금정책, 교육·훈련정책, 사회보장, 산업복지 등
	조세정책	소득공제, 조세감면, 부의소득세(Negative income Tax 등)

2) 협의/광의의 사회복지정책의 영역

(1) 소득보장정책 : 소득보장(남세진, 조흥식, 1995)

- 각종의 사회적 위험에 의하여 소득원이 상실되었을 때 상실된 소득의 일부 혹은 전부를 보상해주는 것
 - 사회적 위험
 - ① 근로능력을 영구적으로 전부 혹은 일부를 상실한 경우(노령, 장애, 사망 등의 위험)
 - ② 근로능력을 일시적으로 상실한 경우(질병, 사고의 위험)
 - ③ 근로기회를 상실한 경우(실업의 위험)
 - ④ 근로보상의 미흡(저임금의 위험)
 - * 장애, 장애 : 어떤 일을 하는데 거처적거리거나 방해가 되는 것(신체적인 문제-장애)
 - 유형별 소득보장 제도
 - ① 실업의 위험 : 고용보험제도
 - ② 질병의 위험 : 국민건강보험제도
(단, 우리나라의 국민건강보험에는 상병수당(질병수당)제도는 없음)
 - * 상병수당제도 : 질병 중 상실된 소득의 보전기능
 - ③ 사고의 위험 : 산재보험제도
 - 노령 : 국민연금제도
 - 장애 : 국민연금(장애연금제도), 산재보험(장해보상제도)
 - ④ 조기사망 위험 : 국민연금(유족연금급여), 산재보험(유족연금급여)
 - ⑤ 빈곤 위험 : 국민기초생활보장제도
 - ⑥ 저임금의 위험 : 최저임금제도

(2) 건강보장정책

- 건강보장 (양정하 외, 2001)
 - 사회보장이나 의료보장의 개념에 비해 매우 적극적인 개념
- 건강보장의 의미(신섭중 외, 1999)
 - 소득보장, 경제보장의 빈곤대책
 - 의료내용, 의료수준의 보장
 - 예방의료, 보건위생의 보장
 - 의료기관의 보장
 - 의료관계전문인의 보장
 - 생활환경의 보장
- 건강보장의 유형
 - OECD 분류 3가지
 - ① 첫째, 사회보험(NHI : National Health Insurance)방식 : 정부기관이 아닌 보험자가 보험료로 재원을 마련하여 의료를 보장하는 방식으로 독일의 Bismark가 창시하여 비즈마크방식이라고도 함 (한국, 독일, 일본, 브라질, 오스트리아, 스페인, 벨기에 등)
 - ② 둘째, 국민보건서비스(NHS : National Health Services)방식 : 국민의 의료문제는 국가가 책임져야 함. 일반조세로 재원을 마련하여 모든 국민에게 무상으로 의료를 제공하는 국가의 직접적 의료관장방식으로 일명 조세방식 또는 Beveridge방식이라고 한다. (영국, 호주, 뉴질랜드, 이탈리아 등)
 - ③ 셋째, 민간보험방식(Consumer sovereignty) : 미국에서 발전한 민간 중심의 질병 보험방식, 사회복지 정책적 차원의 제도는 아님 (미국, 스위스 - 강제보험방식)

3) 주택보장정책

- 주거권 보장의 기본 목표는 주거 안정성과 더불어 적절한 주거수준과 주거비용을 보장하기 위한 국가의 의무가 핵심
 - 우리나라의 주거보장 : 공공주택서비스로 운영
 - 공공주택 서비스(김영화 외, 2005)
 - ① 공공임대주택 : 저소득층 대상
(영구임대주택, 사원임대주택, 공공임대주택, 국민임대주택)
 - ② 주거급여 : 국민기초생활보장제도의 수급권자 대상
(수급권자의 주거안정에 필요한 임차료, 유지수선비 등)
 - * 국민기초생활보장제도의 주거급여는 주거보장보다는 소득보장의 성격이 강함

4) 대인적 사회서비스

(1) 대인적 사회서비스(김영화 외, 2005)

- 사회적 약자인 아동, 청소년, 여성, 노인, 장애인 등을 대상으로 보호, 지도, 치료 및 재활 등을 행하는 사회복지서비스
- 개인과 환경과의 상호작용을 중요시 여겨 '환경 속의 인간'에 초점

(2) 대상별 사회복지서비스 내용

- 아동복지정책
 - 보육사업, 입양사업, 가정위탁보호사업 및 그룹홈, 시설보호, 아동학대 예방 및 대처사업, 아동상담사업, 특수아동사업, 결연후원 사업
- 청소년복지정책
 - 청소년상담, 청소년보호, 가출청소년대책, 청소년 비행대책, 청소년시설보호, 미혼모 보호 및 재활사업, 학교사회사업 및 학원폭력에 대한 대처
- 여성복지정책
 - 수용시설 : 모자보호시설, 모자자립시설, 모자일시보호시설, 미혼모보호시설 등
 - 이용시설 : 여성상담소, 성폭력상담소
 - 재가보호 : 저소득 한부모가정의 지원, 기타 여성지원사업
- 노인
 - 고용보장제도 : 노인취업알선센터, 노인공동작업장
 - 간접적 소득보장 : 경로우대제도, 무료급식
 - 기타 노인복지시설을 통한 서비스 제공, 여가, 재가복지시설)
- 장애인
 - 고용정책 : 장애인 고용촉진법 등의 법률에 따른 장애인 의무고용제, 교육정책, 시설을 통한 각종 서비스

5) 교육정책

(1) 교육정책에 대한 국가개입의 효과(양정하 외, 2001)

- 질 높은 노동력의 창조로 경제성장 촉진
- 국민의 보편적인 지적 수준의 증진으로 사회적 통합에 기여
- 계층적 수직이동을 가능케 하는 장치로서 사회적 평등화에 기여

(2) 교육불평등현상

- 교육접근기회의 불평등(교육시설, 교육자원)
- 교육과정의 불평등(교과지식, 교수학습형태)
- 성취의 불평등(학업성취, 취업, 수입)

(3) 교육불평등 해소를 위한 교육정책의 방향

- 교육접근기회의 확대
- 교육환경의 개선
- 정부의 교육재정 확대
- 특수교육 활성화
- 사회교육의 활성화
- 학교급식의 확대

6) 조세정책

- 조세정책은 소득재분배정책의 일환으로 소득분배상태의 불평등으로 인한 사회불안정을 최소화하려는 의도에서 실시(임병인, 2003)
- 공공부조가 빈곤층의 소득을 빈곤선 위로 끌어올리려는 능동적 정책이라면, 조세정책은 빈곤선 이하로 떨어지지 않게 하려는 수동적 정책(양정하 외, 2001)

7) 노동정책

(1) 노동(시장)정책

- 노동능력이 있는 사람들을 대상으로 자신의 힘으로 생계를 유지할 수 있도록 국가에서 지원하는 적극적인 소득분배정책
- 소득보장프로그램이 빈곤을 일시 완화해주는 소극적인 정책인 반면, 노동(시장)정책은 근본 원인을 해결하는 적극적인 정책
- 소극적 노동시장 정책 : 일반적으로 노동시장정책에서 밀려나서 일자리를 잃어버린 실업자를 대상으로 소득을 보장해주는 정책.
- 적극적 노동시장 정책 : 다시 일자리를 얻어서 노동시장에 진입 할 수 있도록 돕는 취업알선, 교육·훈련

(2) 노동시장정책의 프로그램(김태성, 손병돈, 2002)

- 공급측면에 초점 : 고용촉진훈련 등 직업훈련
- 수요측면에 초점 : 공공근로사업, 사회적일자리창출사업 등 일자리 제공
- 빈곤층에 유리하도록 수요, 공급기능의 개선 및 빈곤층에 유리한 임금수준 책정 : 최저임금제

2 | 사회복지정책의 기능과 경제효과

1) 사회복지정책의 기능(사회복지정책의 일반적 기능)

- 사회통합과 정치적 안정(양심이론, 음모이론)
- 사회질서의 형성과 교정의 기능
- 사회문제 해결과 사회적 욕구충족
- 급여수급자의 '자기결정권'과 다양한 소득보장을 통한 개인의 자립과 성장, 재생산의 보장
- 사회구성원 상호간 삶의 기회가 재분배되는 사회화의 기능
- 소득재분배
 - 소득재분배의 분류
 - ① 시간 기준
 - 단기적재분배 : 현재의 자원을 사용하여 소득재분배(공공부조)
 - 장기적재분배 : 생애, 세대에 걸쳐 이루어지는 소득재분배(국민연금)

② 사회계층구조간의 흐름 기준

- 수직적 재분배 : 소득이 높은 사람에게서 소득이 낮은 사람으로 재분배
(누진적 소득세)

- 수평적 재분배 : 동일소득계층 내의 재분배(가족수당, 의료보험)

③ 세대 기준

- 세대 내 재분배 : 동일한 세대 내에서 재분배(대부분의 소득재분배)
- 세대 간 재분배 : 이전 세대와 이후 세대 간의 재분배(공적 연금제도)

시간	단기적 재분배	<ul style="list-style-type: none"> • 사회적 욕구의 충족을 위해 현재의 자원을 사용하여 소득재분배 • 공공부조 등
	장기적 재분배	<ul style="list-style-type: none"> • 생애에 걸쳐, 세대에 걸쳐 이루어지는 소득재분배 • 국민연금 등
방향	수직적 재분배	<ul style="list-style-type: none"> • 소득이 높은 사람에서 소득이 낮은 사람으로의 재분배 • 누진적 소득세
	수평적 재분배	<ul style="list-style-type: none"> • 특정한 조건을 가진 사람들에게 급여하는 경우의 재분배, 동일 소득 계층 내의 재분배 • 의료보험 (건강한 사람에게서 건강하지 못한 사람에게로의 재분배)
세 대	세대내 재분배	<ul style="list-style-type: none"> • 동일한 세대 내에서의 재분배. 대부분의 단기적 재분배와 수직/수평적 재분배는 세대 내에서 일어남
	세대간 재분배	<ul style="list-style-type: none"> • 한 세대와 먼 후손 세대 간의 재분배 • 주로 부과방식으로 운영되는 공적연금제도에서 나타남

2) 사회복지정책의 경제적 효과

- 사회복지가 전반적으로 경제성장을 저해한다는 주장(신자유주의자, 일부 경제학자)
- 사회복지정책이 전반적인 경제에 이바지한다는 주장(사회민주주의자)
- 일반적으로, 단기적으로는 사회복지가 경제에 '마이너스 효과'를 가져오지만 장기적으로는 '플러스 효과'를 가져오는 것으로 인정
- 플러스효과를 가져오는 요인은 사회복지활동을 통해 인적 자본의 질적 수준이 향상되므로 생산에서의 경쟁력이 확보

1) 국가에 의한 사회복지정책의 한계

- 비효율성 : 사회복지정책의 운영(대상자 선정, 전달체계 수립 등)에 많은 운영비용으로 사용하게 될 때
 - 평등이라는 가치를 위해 감수해야 하는 부문이라는 입장
 - 공공부문을 보다 효율적으로 개편함으로써 줄일 수 있는 부작용이라는 입장

2) 빈곤함정

- 사회복지급여에 의존하여 근로의욕을 상실하고 빈곤에 머무르는 현상
- 수급자의 소득이 빈곤선 수준 이상이 됨으로 인해, 공공부조의 혜택을 잃게 되고 총소득이 낮아지는 경우가 발생하는데, 이때 수급자가 시장소득보다 사회복지급여를 받는 수준에 머무르려는 현상
- 사회복지에 비판적인 사람들은 복지정책이 국민의 자립의지와 노동의지를 약화시키고 의존성을 증대시킨다고 비판 (보편적인 프로그램을 확대함으로써 해결할 수 있음)

3) 도덕적 해이

- 보험이나 국가의 급여를 염두에 두고 각종 위험의 예방에 덜 신경 쓰는 행위 또는 불필요한 서비스를 과도하게 이용하는 행위
- 건강보험 : 피보험자가 불필요한 진료서비스를 받으려 하거나 고액의 진료를 선호
- 실업보험 : 쉽게 보험료를 받을 수 있으므로 재취업 의지의 약화
- 사회보험에서의 강제가입은 도덕적 해이, 역의 선택 등의 문제해결을 위해 불가피

1) (신)자유주의자 - 작은 정부

- 국가에 의한 지나친 개입(각종 재분배정책과 제도가 시장의 자율적 조정기능을 방해하여 결국 경제성장을 저해하는 부정적인 요소로 작동)
- 선 성장 후 분배 논리를 주장 : 국가경제가 성장하면 국민에게 돌아가는 분배의 몫이 자연스럽게 확대 (경제성장정책을 우선시)
- 복지국가에 부정적이며 국가의 역할이 작은 최소한의 정부를 옹호

2) 사회민주주의자 - 큰 정부

- 소득의 재분배는 경제성장을 저해하지 않으며, 성장을 촉진하는 촉매제 역할
- 복지제도 ⇒ 빈곤과 불평등 완화 ⇒ 국민의 삶의 질 향상 ⇒ 사회적 비용 감소 ⇒ 노동조건 개선 ⇒ 노사 간의 합의를 통한 노사문제 해결 ⇒ 근로동기와 업무효율성 향상 ⇒ 결국 경제성장에 유리하게 작용
- 성장과 더불어 분배정책을 중시하는 복지국가를 적극적으로 지지

■ 학습정리

1. 사회복지정책의 영역

- 협의의 사회복지서비스 정책영역: 소득보장, 건강, 교육, 주택, 대인적 사회서비스
- 광의의 사회복지정책 영역: 조세정책이나 노동시장정책(고용정책)
- 사회보험(NHI: National Health Insurance)방식: 보험자가 보험료로 재원을 마련하여 의료를 보장하는 방식으로 독일의 Bismark가 창시하여 비즈마크방식이라고도 함 (한국, 독일, 일본, 브라질, 오스트리아, 스페인, 벨기에 등)
- 국민보건서비스(NHS: National Health Services)방식: 국민의 의료문제는 국가가 책임, 일반조세로 재원, 모든 국민에게 무상으로 의료를 제공. 일명 조세방식 또는 Beveridge방식이라고 함 (영국, 호주, 뉴질랜드, 이탈리아 등)
- 민간보험방식(Consumer sovereignty): 미국에서 발전한 민간 중심의 질병 보험방식, 사회복지 정책적 차원의 제도는 아님 (미국, 스위스 - 강제보험방식)

2. 사회복지정책의 기능과 경제효과

- 기능
 - 사회통합과 정치적 안정(양심이론, 음모이론)
 - 사회질서의 형성과 교정의 기능
 - 사회문제 해결과 사회적 욕구충족
 - 급여수급자의 '자기결정권'과 다양한 소득보장을 통한 개인의 자립과 성장, 재생산의 보장
 - 사회구성원 상호간 삶의 기회가 재분배되는 사회화의 기능
 - 소득재분배
- 경제적 효과
 - 사회복지가 전반적으로 경제성장을 저해한다는 주장(신자유주의자, 일부 경제학자)
 - 사회복지정책이 전반적인 경제에 이바지한다는 주장(사회민주주의자)
 - 일반적으로, 단기적으로는 사회복지가 경제에 '마이너스 효과'를 가져오지만 장기적으로는 '플러스 효과'를 가져오는 것으로 인정
 - 플러스효과를 가져오는 요인은 사회복지활동을 통해 인적 자본의 질적 수준이 향상되므로 생산에서의 경쟁력이 확보

3. 사회복지정책의 역기능

- 빈곤함정
 - 사회복지급여에 의존하여 근로의욕을 상실하고 빈곤에 머무르는 현상
 - 수급자의 소득이 빈곤선 수준 이상이 됨으로 인해, 공공부조의 혜택을 잃게 되고 총소득이 낮아지는 경우가 발생하는데, 이때 수급자가 시장소득보다 사회복지급여를 받는 수준에 머무르려는 현상
- 도덕적 해이
 - 보험이나 국가의 급여를 염두에 두고 각종 위험의 예방에 덜 신경 쓰는 행위 또는 불필요한 서비스를 과도하게 이용하는 행위
 - 건강보험: 피보험자가 불필요한 진료서비스를 받으려 하거나 고액의 진료를 선호
 - 실업보험: 쉽게 보험료를 받을 수 있으므로 재취업 의지의 약화

3주차 1차시

사회복지정책의 역사 [1]

학습 목표

- 사회복지의 일반적 역사전개에 따른 발전과정에 대해 이해할 수 있다.
- 사회복지정책의 역사(빈민법 시대)에 대해 이해할 수 있다.

학습 내용

1. 사회복지의 일반적 역사전개
2. 사회복지정책의 뿌리

1) 고대사회 : 공동생활체·상부상조

- 상부상조
- 자선적 구제사상과 인간적 동기
- 실천적 가치

2) 중세사회

- 자선사업
- 특징 : 신분적 계층과 종교의 사회적 역할이 강했던 시기
- 동기 : 동정, 자선 박애사업, 종교적 감정적 동기.

3) 근대사회

- 사회복지정책의 시작, 사회사업의 시작
- 사회문제의 발생
 - 산업혁명의 시작과 더불어 근대 자본주의 제도가 시작되면서 자본가 계층과 노동자 계층이 생김
- 빈곤에 대한 사회적 책임
 - 빈곤의 발생은 개인적인 것에서 생긴다기보다는 사회적인 원인에 의해서 발생하는 것
 - 문제에 대해서는 사회가 책임을 져야 한다는 사상과 함께 사회사업이라는 분야가 등장
- 국가 책임의 대두
- 제한적 구제제도
 - 노동능력이 없는 자로 제한되었으며, 이들에 대해서만 최소한도의 도움을 주어야 한다고 해서 공공부조와 같은 제한적인 구제제도가 출발함
 - 노동능력이 있는 빈민에 대해서는 가혹한 처우가 강제되었음

4) 현대사회·산업사회

- 사회복지의 필요성 증가
 - 자유방임을 기초로 했던 근대 자본주의는 실업·빈곤 등으로 위기에 처하게 되었고, 급격한 산업화나 도시화의 과정에서 사회복지를 필요로 하는 사람 수가 급증함
 - 사회문제와 욕구의 증가에 따라 새로운 제도나 정책이 절실히 필요
- 사회복지의 제도화
 - 전 국민을 대상으로 하는 조직적이며 계획적인 사회복지 서비스가 실시되기 시작함
 - 사회보험이 국가에 의해 운영되기 시작하면서 사회복지정책의 역할과 범위가 급격히 증가함
- 사회복지의 개념변화(J.M. Romanysyn)
 - 잔여적 개념에서 → 제도적 개념으로

- 자선과 동정이 아닌 → 국민의 권리로
- 사회적 약자를 위한 특별한 서비스에서 → 전 국민을 위한 보편적인 서비스지향
- 삶을 유지하기 위한 최저 수준에서 → 삶의 풍요를 위한 최적 수준
- 개인과 가족 차원의 보호에서 → 사회적이고 제도적인 차원으로 확대
- 민간에서 → 공적인 것으로
- 빈민구제에서 → 복지사회 건설로 변화

2 사회복지정책의 뿌리

1) 영국의 구빈제도

(1) 엘리자베스 빈민법(구 구빈법, Poor Law of 1601)

- 1348년 흑사병 → 2년 동안 영국국민의 3분의 2 사망 → 노동력 부족현상 → 임금의 상승 → 1349년 귀족의 요청으로 '노동자칙령' 제정
- 노동자칙령(1349) : 노동능력 있는 결인에게 개인적 자선 불허
- 케임브리지법(1388) : 노동자와 결인들의 이동금지, 노동능력 없는 빈민들의 구제는 지방의 책임으로 규정
- 법정거주지 지정법(1564) : 교구 관리로 하여금 부랑결인에게 거주지를 지정할 수 있는 권한 부여
- 빈민구호법(1598) : 모든 교구에 빈민감독관을 두고 구직활동과 보호시설 설치의 책임을 부과
- ※ 이전까지 빈민구제를 위해 제정된 여러 법령들을 집대성한 영국빈민법의 기본토대
- 의의 : 빈민구제의 책임을 교회가 아닌 국가가 최초로 인정
- 특징 : 구빈행정을 담당하는 행정기관 수립, 구빈세 활용
- 빈민 구분 : 노동능력 유무
 - 노동능력자 → 작업장(노동)
 - 노동무능력자 → 구빈원(최저한의 구제 제공)
 - 빈민아동 → 장인에게 봉사(도제제도 실시 : 24세 까지)
- 지방행정의 책임
 - 모든 교구에 구빈감독관 임명 : 구빈업무, 지방세 징수 업무
 - 지방기금에 의한, 지방관리에 의한, 지방빈민에 대한 구빈행정의 원칙

(2) 정주법(1662년, the Settlement Act)

- 빈민들의 자유로운 이동 금지
- 배경 : 각 교구는 자기 교구 내에서 출생한 법적 거주권 소지자만 책임 ⇒ 일자리를 찾아 부유한 교구로 빈민 이동 ⇒ 많은 부랑인 발생 ⇒ 구빈비용 증가 ⇒ 정주법
(정주란 모든 사람은 법적으로 일정한 교구에 소속하며 그 해당교구에서만 구제받을 자격을 갖는다는 것을 의미하며 소속교구를 명확히 하고 빈민의 도시유입을 막도록 한 것)

- 한계
 - 낮은 임금의 노동력이 필요한 농업자본가의 이익 대변
 - 빈민의 주거선택과 이전의 자유 침해

(3) 작업장법(1696년, the Workhouse Act), 작업장 심사법(1722)

- 목적
 - 영국 경제학자들이 네덜란드의 거리에 거지가 없다는 점과 구빈원 입주자들이 수출제품을 만드는 생산적인 일을 하는 것을 보고 감동받아 원료, 양모, 철 등을 확보하여 산업을 위해서 영국의 빈민을 훈련시켜, 수출 완제품을 생산코자 하는 의욕을 갖고 만든 것
 - 이 법은 노동 가능한 빈민들에게 기술을 가르쳐 국가의 부의 증대에 기여하는 한편 빈민에게 수입을 줄 수 있는 기회를 마련하는 데 있었음
- 내용
 - 빈민들 중에서 근로능력이 있는 빈민의 노동력을 최대한 활용하여 구빈재정을 축소하기 위해 제정된 법이 작업장법임, 그 후 작업장법은 작업장심사법으로 개정, 이 법은 빈민이 구제를 받으려면 작업장에 수용되어야 하고 이를 거부하면 구제받을 자격을 박탈
 - 구빈감독관과 교회 집사들에게 작업장 건립 권한, 작업장 입수 거부 빈민에게 구제를 제공하지 않을 권한 등 부여
 - 여러 교구들이 연합체를 구성한 후 공동작업장을 설치하여 빈민들에게 수입을 제공할 수 있는 일자리 마련
 - 그 결과 거리의 상습적인 결인이나 난폭한 불량자가 사라졌지만, 작업장 제품은 타 기업의 질과 경쟁할 수 없어 경영난을 겪게 되었고 재료의 낭비 등으로 교구민의 세 부담이 늘었음
 - 초기의 작업장법은 빈민들의 자발적인 결정에 의해 이루어졌지만 이들 대부분은 작업장 외에는 생계가 불가능한 사람들이었고 작업장안의 생활 또한 매우 고통스러웠음
 - 후기 작업장법은 국가가 최저관리비용으로 민간인에게 위탁하였고 그 작업장을 위탁받은 민간인은 관리비용을 절약하기 위해 빈민들을 부당하게 대우하였음
- 한계
 - 교구민의 세부담 증가, 빈민의 혹사, 노동력 착취 등의 문제 발생
 - 이 법의 의의는 빈민의 작업 보전적 성격을 띤 원초적인 프로그램이라는 점으로, 오늘날의 직업보도프로그램, 자활프로그램과 유사
(부랑빈민에게 강제노역을 부과하기 위하여 이 법을 만들음)

(4) 길버트법(Gilbert Act)

- 목적 : 작업장 빈민의 비참한 생활과 착취의 개선
- 내용
 - 교구들이 연합하여 작업장을 설립하도록 허용
 - 빈민들이 노동으로 구빈 비용을 충당하기 위해 빈민공장이 등장했음
 - 빈민공장은 불량자 억제와 이윤 획득에 두 가지의 목적의 작업장으로 활용하려고 했음
 - 모든 교구가 작업장을 설립할 수 있다는 법안이 생겼지만, 영세한 교구는 작업장을 운영할 능력이 없었음

- 길버트법은 많은 교구들이 연합하여 작업장을 설립하도록 허용하고, 교구연합은 유급 사무원을 채용 했는데, 이들은 사회사업가의 모태가 되었음
- 노동능력이 있는 빈민과 실업자에게 일자리 도는 구제가 제공되었고 (원외구호의 허용), 구호물품과 금품도 제공되었음
- 이 법은 노동능력빈민에 대한 노동제공, 노동무능빈민에 대한 현금급여, 나태한 자에 대한 교정을 원칙으로 한 엘리자베스 빈민법의 커다란 변화를 의미함
- 길버트 의원에 의해 주도된 이 법은 새로운 인도주의적 구빈제도라고 평가받고 있음

(5) 스피햄랜드법(Speenhamland Act, 1795)

- 의의와 내용
 - 1795년 버커셔주 스피햄랜드지역의 치안판사 회의에서 제정
 - 길버트법의 확장(길버트법-빈민이 주된 관심, 스피햄랜드법-저임금노동자가 주된 관심)
 - 저임금 노동자의 임금을 가족 수에 따라 연동적 비율로 보충
(최저생활비의 수준에 못 미치는 경우 가족 수에 따라 임금을 보충하는 수당 지급)
 - 국가의 빈민에 대한 재정적 혜택이 개인단위에서 가족단위로 확대
 - 구호금을 빵의 가격과 가족의 크기에 비례해서 결정('버커셔 빵 법')
- 한계
 - 오늘날의 가족수당, 최저생활보장의 기반을 이루었지만 시민들의 구빈세 부담 증가
 - 고용주들이 낮은 임금을 지불할 유인 제공

(6) 공장법(1833년)

- 목적 및 의의
 - 공장에서 비인도적 처우를 받는 아동을 위해 만들어진 법
 - 아동의 노동 조건과 작업환경을 개선하기 위한 법
 - 최초의 아동복지법
- 내용
 - 아동의 야간노동금지
 - 9세 이하 아동의 고용금지
 - 공장감독관의 파견
 - 노동아동에 대한 초등교육
 - 위생환경의 개선 등

(7) 신빈민법(1834년 개정 빈민법)

- 빈민법 개정의 목적
 - 19세기 초 영국의 사회복지제도는 높은 구빈세 부담으로 자본가들의 기존 제도에 대한 불만이 컸음
 - 길버트법과 스피햄랜드법이 제정되면서 증가한 구빈 비용을 줄이기 위해 구빈 제도 전반을 개편할 필요성이 생김

- 왕립위원회 보고서의 6가지 주요 내용
 - 스핀햄랜드법의 임금보조제도를 철폐
 - 노동이 가능한 자는 작업장에 배치
 - 병자나 노인, 허약자 및 아동을 거느린 과부에게만 원외구제를 허용
 - 교구 단위의 구호행정을 '구빈연합구'로 통합함.
 - 구빈수혜자의 생활조건은 자활하는 최하급 노동자의 생활조건보다 높지 않아야 함 (열등처우의 원칙)
 - 왕명에 의하여 중앙통제위원회를 설립함
- 개정 빈민법의 구빈행정체제 원칙
 - 전국 균일처우의 원칙(전국적 통일의 원칙, the principle of national uniformity)
 - : 빈민처우의 전국적 통일로 행정합리화를 지향하는 원칙
 - 열등처우의 원칙(the principle of less eligibility)
 - : 구빈 수준을 최저임금 이하로 제한하는 원칙
 - 작업장 활용의 원칙(원내구제의 원칙) : 노약자, 질병자 등 예외적인 경우만 원외구제 허용
 - ※ 원외구제를 원칙적으로 완전히 중지, 작업장 내의 구제만을 인정, 구제수준을 최하

2) 독일의 구빈제도

(1) 함부르크(Hamburg) 구빈제도(1788년)

- 목적
 - 교회의 부질서한 자선활동의 배제
- 내용
 - 무직, 구직자의 무리 및 결인의 해소와 부랑자의 감소 등을 위해 중앙국을 설치하고 시를 각 구로 분할하여 감독관이 자조의 도움 실시
- 결과
 - 초기 : 문전구걸금지, 빈민직업학교병원건립, 요보호자 구제, 갱생을 위한 통합적 제도 설립 등의 효과
 - 인구의 집중, 요보호자의 증대에 따른 상담원, 재원의 구축 및 활동을 전개하지 못해 붕괴
 - 잘못된 운영의 결과 빈민의 수를 증가시켰다는 평가

(2) 엘버펠트(Elberfeld)구빈제도(1852년)

- 함부르크 구빈제도의 미비점을 수정, 보완하여 엘버펠트 시가 채택, 시행
- 전적으로 공공의 조세에 의해 운영
- 빈민구제를 지구조직화 : 시를 546개 지구로 구분, 각 지구에 명예직 구빈위원을 두어 빈민 구제담당관 역할, 빈민의 상담상대역, 방문조사, 생활실태파악
- 영국의 자선조직협회 설립(1869)에 영향

■ 학습정리

1. 엘리자베스 빈민법(구 구빈법, Poor Law of 1601)

- 이전까지 빈민구제를 위해 제정된 여러 법령들을 집대성한 영국빈민법의 기본토대.
 - 의의 : 빈민구제의 책임을 교회가 아닌 국가가 최초로 인정
 - 빈민 구분: 노동능력 유무
 - 지방행정의 책임 : 모든 교구에 구빈감독관 임명: 구빈업무, 지방세 징수 업무

2. 정주법(1662년, the Settlement Act) : 빈민들의 자유로운 이동 금지

- 낮은 임금의 노동력이 필요한 농업자본가의 이익 대변
- 빈민의 주거선택과 이전의 자유 침해

3. 작업장법(1696년, the Workhouse Act), 작업장 심사법(1722)

- 목적 : 노동 가능한 빈민들에게 기술을 가르쳐 국가의 부의 증대에 기여하는 한편 빈민에게 수입을 줄 수 있는 기회를 마련하는 데 있었음
- 내용
 - 빈민들 중에서 근로능력이 있는 빈민의 노동력을 최대한 활용하여 구빈제정을 축소하기 위해 제정된 법이 작업장법임
 - 그 후 작업장법은 작업장심사법으로 개정, 이 법은 빈민이 구제를 받으려면 작업장에 수용되어야 하고 이를 거부하면 구제받을 자격을 박탈
- 한계
 - 교구민의 세 부담 증가, 빈민의 혹사, 노동력 착취 등의 문제 발생
 - 빈민의 작업 보전적 성격을 띤 원초적인 프로그램이라는 점으로, 오늘날의 직업보도프로그램, 자활프로그램과 유사 (부랑빈민에게 강제노역을 부과하기 위하여 이 법을 만들)

4) 길버트법(Gilbert Act)

- 목적 : 작업장 빈민의 비참한 생활과 착취의 개선
- 노동능력빈민에 대한 노동제공, 노동무능빈민에 대한 현금급여, 나태한 자에 대한 교정을 원칙으로 한 엘리자베스 빈민법의 커다란 변화를 의미함
- 길버트 의원에 의해 주도된 이 법은 새로운 인도주의적 구빈제도라고 평가.

5) 스펜햄랜드법(Speenhamland Act, 1795)

- 노동자의 임금을 보충하는 수당을 지급
- 길버트법의 확장(길버트법-빈민이 주된 관심, 스펜햄랜드법-저임금노동자가 주된 관심)
- 구호금을 빵의 가격과 가족의 크기에 비례해서 결정('버커셔 빵 법')

6) 공장법(1833년)

- 아동의 노동 조건과 작업환경을 개선하기 위한 법
- 최초의 아동복지법

7) 신빈민법(1834년 개정 빈민법)

- 빈민법 개정의 목적
 - 19세기 초 영국의 사회복지제도는 높은 구빈세 부담으로 자본가들의 기존 제도에 대한 불만이 컸음
 - 길버트법과 스펜햄랜드법이 제정되면서 증가한 구빈 비용을 줄이기 위해 구빈 제도 전반을 개편할 필요성이 생김
- 개정 빈민법의 구빈행정체제 원칙
 - 전국 균일처우의 원칙
 - 열등처우의 원칙
 - 작업장 활용의 원칙(원내구제의 원칙)
- 원외구제를 원칙적으로 완전히 중지, 작업장 내의 구제만을 인정, 구제수준을 최하

3주차 2차시

사회복지정책의 역사 [2]

학습 목표

- 자선조직협회, 인보관운동, 공제조합, 독일의 사회보험법, 영국의 국민보험법을 통해서 사회보험 시대의 역사에 대해 이해할 수 있다

학습 내용

1. 사회복지정책의 역사(사회보험 시대)

1) 자선조직협회(Charity Organization Society : COS)

(1) 자선조직협회(Charity Organization Society)

- 무계획적, 무차별적, 비조직적, 비전문적인 사적 자선행위의 문제점을 극복
- 서비스 제공의 효과성을 향상시키기 위해 창설된 조직
- 방문원(우애방문원)을 통해 개별적 조사 ⇒ 적절한 도움 제공
- 구호 신청자들의 협회 등록 ⇒ 구호의 중복방지
- 빈곤의 원인 : 빈민의 성격이나 생활방식
- 공공 구빈정책(특히 원외구제)에 대해 반대

(2) 자선조직협회(COS)의 창립

- 영국에서 최초로 창립(1869), 미국은 뉴욕주 버팔로에서 창립(1877)
- 클라이언트를 자선단체에 등록 ⇒ 중복구제 방지
- 연락기관 설치 ⇒ 오늘날 지역사회사업 발전의 계기
- 환경조사 및 적절한 원조제공 ⇒ 자력으로 빈곤탈피
(환경조사 : 오늘날 가족사회사업, 개별사회사업으로의 발전에 영향)
- 원조의 대상을 '도와줄 가치 있는 자'로 한정
- 빈곤을 개인의 도덕적 결함으로 간주(사회경제적 뿌리 무시 보수주의적)

(3) 자선조직협회 활동

- 기본 4요소 : 우애방문원, 조사, 등록, 협력
- 슬로건 : "빈민에게 물고기를 주지 말고 물고기 잡는 법을 가르쳐 주자"
- 빈곤문제에 개인의 책임을 강조, 공공의 구빈정책에 반대
- 광범위한 사례조사, 사회사업가 훈련, 유급사회사업가의 고용배치 확대
- 방문구제를 통해 현대적 의미의 사회사업방법론 확립에 영향(개별사회사업, 지역사회조직)
- 자선사업을 전문적인 사회사업으로 승화

2) 인보관운동

(1) 인보관 운동

- 도시문제(실업자의 증가, 도시의 슬럼지역형성)를 해결하기 위해 일어난 운동

(2) 인보관

- 복지측면에서 뒤떨어진 지역에 지식층이 정주하면서 지역의 복지향상을 도모하는 일 또는 사업

(3) 대표적 인보관

- 영국 런던의 '토인비 홀'(1884) : 최초의 인보관
- 미국 시카고의 '헐 하우스'(1889)

(4) 인보관 운동의 활동

- 빈민지구의 생활실태를 파악하고, 직접 빈민지구로 이주하여 원조사업을 전개
- 사회조사를 통한 통계자료를 법률제정에 활용
- 아동위생, 보건교육, 소년소녀들의 기술교육, 문맹퇴치 및 성인교육 등 교육사업 실시
- 인보관을 설립하여 주택, 도서관, 시민회관 등으로 활용

(5) COS와 인보관의 비교

	COS(자선조직협회)	인보관 운동
사회문제의 원인	개인적인 속성	환경적인 요소
이데올로기	사회진화론	자유주의, 급진주의
참여자	상류층	중산층
사회문제 접근방법	빈민개조, 역기능적인 면 수정	빈민과 함께 거주, 동정, 사회비판
해결책	실용주의적	정해진 방안은 없고, 실현가능하고 효과적인 해답마련
역점분야	기관들의 서비스 조정	서비스 제공(유치원, 오락, 학교 등)
성격	사회질서유지를 강조	사회의 개혁적인 면을 강조, 참여민주주의와 교육 강조

3) 공제조합

- 사회보험은 공제조합에 기원을 두고 있으며, 공제조합이란 조합원 상호 간의 부조와 복지를 목적으로 하는 상호부조 조직
- 즉, 조합원이 각출한 일정의 부금을 재원으로 해서 조합원이 노령, 재해, 실업, 질병, 사망 등의 사고를 당했을 경우 급여를 지급
- 오늘날과 같은 국가주체의 사회보장제도가 없던 19세기 말까지 공제조합은 노동자들이나 서민들의 복지를 위한 유일한 사회조직
- 1880년대 독일제국이 사회입법의 일환으로 건강보험(1883)을 도입할 때, 중앙집중식 관리 기구를 새로 만드는 대신 이미 질병급여를 제공하고 있었던 기존의 공제조합을 중심으로 질병금고를 만들
- 1911년 영국은 국민보험법의 하나로 건강보험을 실시하면서 별도의 관리기구를 신설한 것이 아니라 기존 공제조합 중에서 국가가 공인한 조합에 맡겼음

- 1930년대 프랑스는 공적연금을 시행 할 때, 기존의 공제조합을 일선금고로 이용한 것들이 바로 사회보험의 기원임
- 공제조합이 채택한 보장의 기술, 즉 일정한 사회적 위험들과 그런 위험에 대한 보상금을 사전에 약정한 다음, 실제로 그런 위험이 발생하면 약정된 급여를 하나의 권리로서 제공하며, 이런 권리를 갖기 위해서 사전에 일정한 금액을 납부해야 하는 기술은 현대적인 사회 보험의 기본원리와 본질적으로 같음
- 노동자들의 복지문제에 국가가 본격적으로 개입하기 전까지는 공제조합은 노동자들의 문제를 스스로 해결하고자 했던 자조조직이었으나 조합원의 범위가 제한적이고 비조합원에 대해 배타적이고 재정규모 또한 영세하여 산업화가 본격화되면서 영세공제조합은 이에 대응하기에 역부족에 다다라 이런 사회적인 문제를 해결하기 위해 등장한 것이 국가의 책임을 인정하는 사회보험임

4) 독일의 사회보험법

(1) 독일 비스마르크 사회보험의 도입

- 독일의 비스마르크 사회보험
 - 최초의 사회보험
 - 공제조합적 성격
 - 국가와 기업체에 의한 노동력 보호의 차원
 - 독일과 프랑스 등의 사회보장 개념 대표
- 사회보험제도의 도입(1880년대)
 - 노동세력을 달래기 위해 도입(사회진압법 이후 노동자계급을 체제 내로 끌어들이고자 도입)
 - 채찍(사회주의자 탄압)과 당근정책(노동자 계급을 체제내로 끌어들이려는 사회복지정책, 즉 사회보험제도의 도입)
 - 건강(질병)보험(1883) → 재해(산재)보험(1884) → 폐질 및 노령(연금)보험(1889)
- 의의
 - 국민의 삶에 대한 위협을 집합적으로 완충
 - 빈민들의 임시적, 응급적 지원 ⇒ 제도화된 일상적 수단을 통한 빈곤 예방
 - 특정위기(산업재해, 질병) 발생시 가입자의 소득 보장
 - 주요수혜자 : 여성, 아동 ⇒ 취업한 남성노동자
 - 일방적 혜택 ⇒ 상호성(보험료 납부)
 - 수혜자는 혜택에 대한 법적 청구권을 가짐
 - 자선이 아니라 권리로서의 복지개념
 - 비스마르크는 적은 금액이지만 국가로부터 연금을 받게 되면 국가에 대한 고마움을 느끼게 되어 국가에 대한 충성심을 이끌어 낼 수 있다고 판단, 산업화가 늦게 진행되었지만 세계최초로 사회보험을 제정 했다는 점에서 의의를 높게 평가

5) 영국의 국민보험법

(1) 빈민법 보고서(1905)

- 빈민법 개장을 위해 자유당정부는 선거에서 승리하자 공약사항을 실천하기 위해 1905년 해밀턴(Hamilton)을 위원장으로 하는 발족된 빈민법 왕립조사위원회(18명 위원)를 발족하고 빈민법, 실업에 대한 조사 후 1909년에 보고서 제출
- 현존 빈민법의 관리상 개혁 필요성 강조
- 개혁의 방향은 치료적, 예방적
- 웹(Webb)부부 : '예방의 준거틀'이라 표현
- 주요내용
 - 구빈을 위한 행정 확대
 - 구빈에 있어서 처벌적인 성격 폐지
 - 일반혼합시설 철폐(개별적인 시설로 대체)
 - 노령연금제도 승인
- 보고서의 결과
 - 빈민법에 대한 기본적인 견해 차이, 보고서에 대한 의견 : 다수파의견과(14명) 소수파의견(4명) 각기 다른 보고서 제출 → 다수파 의견 인정
 - 다수파 : 빈민법의 존속을 인정하고 부분적인 개선을 주장
 - 소수파 : 빈민법 전면적으로 폐지하고, 대신 보육, 교육, 주택, 사회보험 등의 예방적 대책을 주장
 - 소수파의견은 2차 대전 후 실시한 영국 사회보장제도 탄생의 기틀마련에 기여
- 다수파 의견을 수렴한 이시기 도입된 영국 사회복지제도
 - 실업노동자법(1905)
 - 노령연금법(1908)
 - 직업소개법, 최저임금법(1909)
 - 국민보험법(1911, 실업, 건강, 재해, 폐질 등 모두 포괄) : 영국 최초의 사회보험

■ 학습정리

1. 사회복지정책의 역사(사회보험 시대)

1) 자선조직협회(Charity Organization Society)

- 무계획적, 무차별적, 비조직적, 비전문적인 사적 자선행위의 문제점을 극복
- 서비스 제공의 효과성을 향상시키기 위해 창설된 조직

2) 인보관 운동

- 도시문제(실업자, 도시의 슬럼화)를 해결하기 위해 일어난 운동

3) 공제조합

- 조합원 상호 간의 부조와 복지를 목적으로 하는 상호부조 조직, 즉, 조합원이 각출한 일정의 부금을 재원으로 조합원이 실업, 질병, 사망 등의 사고를 당했을 경우 급여를 지급

- 오늘날과 같은 국가주체의 사회보장제도가 없던 19세기 말까지 공제조합은 노동자들과 서민들의 복지를 위한 유일한 사회조직

4) 독일의 비스마르크 사회보험

- 최초의 사회보험
- 노동세력을 달래기 위해 도입, 건강(질병)보험(1883), 재해(산재)보험(1884), 폐질 및 노령(연금)보험(1889)

5) 영국의 국민보험법

- 빈민법 보고서(1905)
 - 빈민법 개장을 위해 자유당정부는 선거에서 승리하자 공약사항을 실천하기 위해 1905년 해민턴(Hamilton)을 위원장으로 하는 발족된 빈민법 왕립조사위원회(18명 위원)를 발족하고 빈민법, 실업에 대한 조사 후 1909년에 보고서 제출
- 다수파 의견을 수렴한 이 시기 도입된 영국 사회복지제도
 - 실업노동자법(1905)
 - 노령연금법(1908)
 - 직업소개법, 최저임금법(1909)
 - 국민보험법(1911, 실업, 건강, 재해, 폐질 등 모두 포괄) : 영국 최초의 사회보험

4주차 1차시

사회복지정책의 역사 [3]

학습 목표

- 영국의 베버리지 보고서와 미국의 사회보장법을 통해서 복지국가 정착기의 특징과 발전과정의 중요한 요인을 이해할 수 있다.
- 복지국가의 팽창과 복지국가의 발전수준에 대한 측정 기준을 이해함으로써 복지국가의 확대기의 특징을 이해할 수 있다.

학습 내용

1. 복지국가의 정착기
2. 복지국가의 확대기

♣ 현대 복지국가의 발전

- 제1,2차 세계대전을 거치면서 노동자 계급과 함께 시민계급의 힘이 강해지게 되자 국가는 이들의 다양한 요구를 수용할 수밖에 없었고 이를 바탕으로 복지국가가 출현함
- 복지국가는 시장의 불평등과 불안정성에 대항하여 사회적 연대와 소득과 부의 평등, 사회적 위험에 대한 공동체의 보장을 추구했고 이러한 내용을 추구하는 복지국가는 서유럽 전체로 확산
- 사회복지의 대상은 전 국민으로 확대되었고 사회복지의 시민의 권리로 인정됨
- 사회복지 프로그램은 소득보장에서 한걸음 더 나아가 보건의료, 주택, 교육에 이르기까지 전 생활 영역에 걸쳐 다양화되고 특히 제2차 세계대전 이후 세계적인 호황과 시민계급의 정치·경제적 성장에 힘입어 유례 없는 많은 재정이 투입되면서 복지국가는 꾸준히 확대 발전함

1 | 복지국가의 정착기

- 복지국가의 정착기는 많은 유럽 국가들이 국민 총생산의 3%정도를 복지 분야로 지출하기 시작한 1920년대부터 제2차 세계대전이 종료되는 시점인 1945년까지로, 대규모 전쟁과 경제공황이 복지국가 발전의 가장 중요한 요인이었음

1) 영국의 베버리지 보고서(Beveridge Report, 1942)

- 제2차 세계대전 이후 복지국가가 처음 등장한 곳은 영국. 전쟁을 겪으면서 피폐해진 영국에서는 재건을 위해 국가와 국민이 총동원하여 위험을 공동 부담하고 국민 상호간의 희생과 상부상조의 정신이 필요하다는 의식이 확산되었음
- 특히 전쟁은 엄청난 수의 사상자와 민병을 양산함으로써 종래의 구빈제도나 시장을 통한 상업보험 제도가 더 이상 작동할 수 없게 됨
- 이러한 분위기 속에서 실시된 총선에서 모두의 예상을 깨고 윈스턴 처칠의 보수당 대신 애틀리가 이끄는 노동당이 승리하였음
- 사회보험 및 관련 사업에 관한 각 부처 연락위원회(위원장 베버리지 경) 구성(1941. 6.)
⇒ 기존의 사회보험, 복지프로그램의 전면적 재검토 ⇒ 획기적인 개혁내용의 보고서 제출 (1942, 베버리지 보고서)

(1) 5대 사회악

- 궁핍(want), 질병(disease), 무지(ignorance), 불결(squalor), 나태(idleness)
- 5대 사회악의 해결을 위해 사회보험 및 관련서비스의 필요성 주장

(2) 3대 전제

- 사회보험의 성공을 위해 완전고용, 포괄적 보건서비스, 가족(아동)수당 필요

(3) 사회보장의 정의

- 실업, 질병 및 재해로 인한 소득의 중단 또는 노령, 은퇴, 부양자의 사망, 출산, 결혼 및 사망 등의 예외적인 지출에 대비할 수 있는 일정소득의 보장

(4) 사회보험 운영의 기본원칙(6대 원칙)

- 행정의 통합화 : 사회보험을 하나의 통일된 체계로 통합, 행정운영비의 낭비를 최소화
- 적용범위의 포괄화 : 노동자 집단뿐 아니라 자영자를 포함하여 포괄적인 사회보험 제안
- 기여의 균일화(균일기여/균일각출) : 사회보험에 대한 기여는 누구나 같아야 함, 보험료 균등 각출
- 급여의 균일화(균일급여) : 균등한 기여에 의한 균등한 급여
- 급여의 적절화(급여적절성) : 계층 간의 차별상을 인정하여 급여는 수혜자의 기본적인 욕구를 충족시킬 수 있도록 적절하게 지급
- 대상의 분류화 : 수혜대상은 노인, 아동, 자영자, 피용자, 주부, 무직자 등 6가지 범주로 구성

(5) 베버리지 보고서의 영향

- 사회보장청 설치(1944)
- 가족수당법, 국민보험법, 산업재해법, 국민보건서비스법, 국민부조법(1948) 등의 제정 및 보충
- 빈민법 소멸
- '요람에서 무덤까지'의 사회보장체계 구성

(6) 베버리지 보고서에 대한 평가

- 국민연대성에 의한 사회적 기본수준의 보장을 기초한 사회보장 원칙 제시
- 각출료 수입 부족으로 인한 비용 충당에 대해 전액 국고부담 주장 ⇒ 재무성의 반대
⇒ 보험급여 지출에 제한 ⇒ 급여의 적절성 희생
- 복지국가의 사상적 기반

2) 미국의 사회보장법

- 1920년대 말과 1930년대 경제공황은 전 세계에 걸쳐 광범위한 생산력 저하를 가져왔고 수많은 실업자를 양산.
- 이런 시대의 변화에 힘입어 각국의 진보적인 정당들은 자본과 노동사이에 뉴딜, 사회계약 등으로 불리는 사회협약을 체결하여 적극적으로 시장에 개입하고 사회복지 확대하는 정책을 펴
- 그 이론적 뿌리는 가난한 사람에게 소득을 제공함으로써 경제를 활성화 시킨다는 케인즈의 경제이론임. 이는 가난한 사람들의 직업창출과 복지급여로 대량 실업에 의한 정치적 위기를 극복할 수 있다는 것임
- 미국은 개인주의와 자유주의를 강조하는 국가로서 국가가 국민 개인의 삶에 관여하는 것은 있을 수 없는 일이었다. 그러나 1929년 경제 대공황은 미국 국민들의 생존권을 뒤흔들었고 결국 국가 개입이 전면적으로 실시됨
- 경제대공황이 일어나고 경제 불황이 극에 달하자 루즈벨트 대통령은 사회보장법을 1935년

8월에 제정 공표함. 이 법은 미국 최초의 연방정부차원의 복지프로그램으로서 미국 사회보장제도의 역사적 근간이 됨

- 사회보장법은 첫째, 연방정부가 재정보조와 운영을 직접 맡은 사회보험 프로그램이다.
- 둘째, 연방정부가 재정을 보조하고 주정부가 관장하는 공공부 프로그램과 사회복지서비스로 구성
- 사회보장법은 미국의 자유주의를 고려할 때 상당한 진전으로 파악할 수 있지만 실제 입법내용들은 다른 국가들에 비해 상당한 제한점을 가짐. 질병보험, 실업보험, 노령연금이 그것임
- 질병보험의 경우 의사들의 반대에 의해 좌절되었다가 오바마 정부에 도입되기는 했으나 각 주별로 찬성과 반대가 나뉘어져 그 실행이 불투명함
- 실업보험의 경우 연방정부의 통일된 제도를 도입하기보다 주 정부마다 독립된 실업보험제도를 운영하여 결과적으로 실제운영과정에서 주 정부 내 기업의 경쟁력을 확보시키려는 주정부의 노력으로 급여수준이 하향된다.
- 노령연금의 경우 고용주와 피고용자 모두 임금 총액의 3%를 기여하되 처음 1%에서 12년간 단계적으로 인상하는 방안으로 결정됨

2 | 복지국가의 확대기

1) 복지국가의 팽창

(1) 팽창의 원동력

- 1920-1945년 동안 제도적·재정적·수혜자 범위 측면에서 정착된 복지국가와 뉴딜이나 사회계약, 역사적 타협을 위해 국가-자본-노동 간에 형성된 화해적 정치구조가 지속되어, 제2차 세계대전이 종결된 1945년부터 1970년대 중반까지는 복지국가의 황금기로 불린 팽창의 시기가 전개
- 사회복지정책이 발달한 배경
: 전쟁의 영향, 진보적 정치집단의 집권, 산업화의 진전(Titmuss)

(2) 팽창기의 성과

- 각 국별 다양한 복지제도들이 발달하였으며 개인적사회서비스와 공공부조는 더욱 확충, 복지가 권리로서 인정
- 사회문제 해결을 넘어서 다양한 욕구를 충족하기 위한 제도로 만들어져 감
- 이 시기에는 복지제도의 포괄성, 수혜자의 보편성, 복지혜택의 절정기였으며, 완전고용증대, 양질의 사회복지서비스 실시 재분배를 특징으로 하는 복지국가와 혼합경제의 확산은 자본주의 체제의 성격을 근본적으로 변화시킨 20세기의 중요한 사건이라 볼 수 있음
- 이 시기 복지국가의 발전 양상은 국가별로 상이한 모습을 보임
- 독일, 영국을 비롯한 유럽국가들은 사회보험의 혜택을 노동자 집단에서 화이트칼라와 자영업자에게까지 확대하고 소득보장은 물론 보건 의료, 주택, 교육 등 여러 가지 부분의 서비스를 국가가 보편적으로 보장하게 됨

- 미국도 1960년대 풍요속의 빈곤 이후 존슨 대통령이 빈곤과의 전쟁을 선언하고 AFDC프로그램을 만들었음
- 1962년에는 개인적 사회서비스(personal social service)에 관한 조항을 만들고, 1965년엔 고령자 의료보장 프로그램인 메디케어(Medicare)와 장애인과 빈곤층의 의료보장 프로그램인 메디케이드(Medicaid) 프로그램을 도입하는 등 미국식 복지국가 체제를 만들어감

2) 복지국가의 발전 수준에 대한 측정 기준

(1) 복지혜택의 포괄성

- 전 국민의 다양한 욕구와 사회적 위험에 대해 국가가 얼마나 많은 복지제도를 통해 보호할 수 있는가?

(2) 적용범위의 보편성

- 다양한 욕구충족과 사회적 위험으로부터의 보호를 위해 각각의 복지제도의 적용범위는 어디까지인가?

(3) 복지혜택의 적절성

- 각각의 복지혜택은 소득이 중단되더라도 생활이 가능할 정도의 적절한 수준으로 제공 되는가?

(4) 복지혜택의 재분배효과

- 전체 복지혜택의 결과가 가져오는 소득재분배의 효과는 어느 정도인가?

3) 복지국가의 특징

- 빈곤의 소멸 내지 현저한 감소
- 소득의 분배와 재분배에 의한 평등화
- 완전고용의 실현
- 사회보장의 충실
- 혼합경제

■ 학습정리

1. 복지국가의 정착기(1920 - 1945)

- 복지국가의 정착기는 많은 유럽 국가들이 국민 총생산의 3%정도를 복지 분야로 지출하기 시작한 1920년대부터 제2차 세계대전이 종료되는 시점인 1945년까지로, 대규모 전쟁과 경제공황이 복지국가 발전의 가장 중요한 요인이었음.

1) 영국의 베버리지 보고서(Beveridge Report, 1942)

- 사회보험 및 관련 사업에 관한 각 부처 연락위원회(위원장 베버리지 경) 구성 ⇒ 기존의 사회보험, 복지프로그램의 전면적 재검토 ⇒ 획기적인 개혁내용의 보고서 제출 (1942, 베버리지 보고서)
- 5대 사회악
 - 궁핍(want), 질병(disease), 무지(ignorance), 불결(squalor), 나태(idleness)
 - 5대 사회악의 해결을 위해 사회보험 및 관련서비스의 필요성 주장
- 사회보험 운영의 기본원칙(6대 원칙)
 - 행정의 통합화
 - 적용범위의 포괄화
 - 기여의 균일화(균일기여/균일각출)
 - 급여의 균일화(균일급여)
 - 급여의 적절화(급여적절성)
 - 대상의 분류화

2) 미국의 사회보장법

- 경제대공황이 일어나고 경제 불황이 극에 달하자 루즈벨트 대통령은 사회보장법을 1935년 8월에 제정 공포
- 이 법은 미국 최초의 연방정부차원의 복지프로그램으로서 미국 사회보장제도의 역사적 근간이 됨
- 사회보장법은 첫째, 연방정부가 재정보조와 운영을 직접 맡은 사회보험 프로그램
- 둘째, 연방정부가 재정을 보조하고 주정부가 관장하는 공공부 프로그램과 사회복지서비스로 구성

2. 복지국가의 확대기

1) 팽창의 원동력

- 제2차 세계대전이 종결된 1945년부터 1970년대 중반까지는 복지국가의 황금기로 불린 팽창의 시기가 전개됨
- 사회복지정책이 발달한 배경 : 전쟁의 영향, 진보적 정치집단의 집권, 산업화의 진전(Titmuss)

2) 팽창기의 성과

- 각 국별 다양한 복지제도들이 발달하였으며 개인적사회서비스와 공공부조는 더욱 확충, 복지가 권리로서 인정. 사회문제 해결을 넘어서 다양한 욕구를 충족하기 위한 제도로 만들어져 감
- 이 시기에는 복지제도의 포괄성, 수혜자의 보편성, 복지혜택의 절정기였으며, 완전고용증대, 양질의 사회복지서비스 실시 재분배를 특징으로 하는 복지국가와 혼합경제의 확산은 자본주의 체제의 성격을 근본적으로 변화시킨 20세기의 중요한 사건이라 볼 수 있음

3) 복지국가의 발전 수준에 대한 측정 기준

- 복지혜택의 포괄성
- 적용범위의 보편성
- 복지혜택의 적절성
- 복지혜택의 재분배효과

4주차 2차시

사회복지정책의 역사 [4]

학습 목표

- 복지국가의 위기와 비판, 위기론에 관한 관점의 차이를 이해하고 복지국가의 재편되는 과정의 배경과 방식을 이해할 수 있다.
- 독일, 영국, 미국, 스칸디나비아국가, 한국의 사회복지정책의 발달 특징을 이해할 수 있다.

학습 내용

1. 복지국가의 위기와 재편기
2. 국가별 발달흐름

1) 복지국가의 위기

- 1970년대 오일쇼크 ⇒ 물가, 실업률의 상승 ⇒ 영국(보수당의 대처), 미국(공화당의 레이건)
- 복지 축소, 신보수주의 등장 ⇒ 변화: 수급요건의 강화, 급여수준 하향조정, 급여기간의 단축, 공공부조를 받기 위한 각종 조건 부과

(1) 복지국가 위기의 발생

- 오일쇼크 이후 경제성장률 하락
- 물가, 실업률 상승
- 국가, 자본, 노동 간의 화해적 정치구조 균열

(2) 복지국가 위기의 결과

- 1979년 영국(노동당 정부 → 대처 보수당 정부), 1980년 미국(민주당 정부 → 레이건 공화당)
- 복지국가 황금기 동안 진보정당들은 제2정당으로 물러나고 1975년 오일쇼크 이후 복지국가는 재편기에 접어들
- 이러한 보수회귀의 흐름으로 신보수주의 등장 : 국가의 경제개입과 복지개입 모두를 비판, 복지국가의 해체를 통해 자유시장 체제를 확고히 하려는 이데올로기적인 공세를 펴. 경제성장과 고용증대를 위해 국가개입 축소 주장
- 보수세력의 집권한 구미나라들 : 복지예산 삭감, 복지국가의 구조 축소
- 보수정권의 복지삭감
 - 복지비 지출의 증가율을 둔화시켰을 뿐 복지비의 절대액은 감소시키지 못함

2) 복지국가에 대한 비판

(1) 경제성장 저해

- 사회복지분야의 과다한 지출이 생산 위축
- 국민들의 근로동기 약화
- 저축과 투자의 감소

(2) 빈곤층 증가

- 자원의 재분배 → 자원의 감소 → 빈곤층 증가(⇒ 먼저 자원을 증가시킨 후 자원분배 주장)

(3) 빈곤층의 의존심

- 복지국가 프로그램들은 수급자들의 도덕성 훼손 : 스스로 자립할 수 있어도 복지프로그램에 의존
 - 급여를 받을 자격이 있는 빈민과 자격이 없는 빈민을 엄격히 구분하여 급여 지급

(4) 가족구조의 변화를 통해 사회복지 수급자 증가

- 복지국가 프로그램 → 노인단독세대, 이혼율, 미혼모 발생, 여성 세대주를 증가
 - 빈곤할 가능성이 높은 가구를 증가

3) 복지국가 위기론에 관한 관점 차이

(1) 신보수주의 관점

- 사회복지프로그램에 대한 국가 재정의 지나친 지출이 위기 초래
- 국가의 개입을 줄이고 자유경쟁 시장체제로 돌아가야 한다고 주장

(2) 맑시스트 관점

- 자본축적과 정당화(합법화)의 괴리로 인한 자본주의의 기본적인 모순으로 필연적인 결과

(3) 실용주의적 관점

- 위기는 복지국가가 발전하는 과정에서 나타난 시행착오와 상황의 변화로 인한 일시적인 현상이라 보고 기존 복지국가의 정치적 경제적 체제 내에서 해결될 수 있다고 봄
- 복지국가의 위기는 70년대의 나빠진 경제상황과 복지국가 프로그램의 행태나 그 운영방법이 잘못되었기 때문에 발생하여 지방분권화나 민영화 등의 방법을 통한 효율적 운영으로 위기 극복 가능하다고 봄

4) 복지국가의 재편

(1) 1970년대 이후의 변화

- 수급요건의 강화
 - 장애등급의 요건강화를 통해 장애급여 축소, 제한
 - 퇴직연령의 상한 조정
 - 질병수당, 실업보험의 대기기간 연장
- 급여수준(소득대체율)의 하향 조정
 - 미국의 AFDC(요부양아동가족부조)프로그램의 가구당 평균급여수준 : 1970년(\$734) → 1996년(\$374)
- 급여기간의 단축
 - 독일, 이탈리아, 덴마크 : 실업급여기간 단축
 - 미국 : AFDC프로그램 ⇒ 연방정부 재원의 수급기간을 평생에 걸쳐 5년 이내로 제한
- 수급조건(조건부 수급)
 - 공공부조를 받기 위한 각종 조건 부과
 - ⇒ 번잡한 과정과 조건이행을 요구함으로써 복지수급을 기피하도록 유도
 - 다양한 형태의 노동을 요구(Workfare)
 - 일정수준의 학교교육 이수를 요구(Learnfare)
 - 적극적 구직활동 요구(Active Labor Market Policy)

(2) 복지국가의 재편

- 배경
 - 노동시장의 유연화(지구경제화, 탈산업화), 정치구조의 균열조짐, 가족체계의 불안정(이혼, 저출산), 노동자의 동질성 약화, 인구의 고령화, 고실업 등 ⇒ 복지국가 체제의 변화 새로운 체제
 - 포드주의적 축적체제(대량생산과 소비, 근대적 문화규범, 국가복지급여)의 위기, 케인즈주의적 복지국가(성장, 고용, 복지의 동시 추구)의 기반 동요 ⇒ 스펀테이안 워크페어 체제 구축

베버리지 케인즈안 복지국가	스펙테리안 워크페어 국가
포디즘 경직 체계	포스터 포디즘 유연체계
대중소비의 중심역할 대량생산-대량소비 사회적 최저임금 메커니즘으로서의 복지국가 발전 국가역할의 증대(노동시장에 적극적 개입)	다품종 소량생산 신보수주의 영향 노동의 유연성 강조 국가개입의 축소 기술 중심의 사회

- 복지국가의 재편 방식(에스핑-앤더슨)
 - ‘스칸디나비아의 길’
 - 성공적으로 달성한 소득유지 프로그램을 밑바탕으로 하여 적극적 노동시장정책, 사회서비스의 확대, 남녀평등을 중심으로 하는 생산주의적 복지정책 또는 사회투자전략 (스웨덴, 노르웨이 등 스칸디나비아 국가들)
- ‘신자유주의의 길’
 - 시장원칙의 강조, 긴축재정, 국가복지의 축소, 탈규제화의 활성화 등 (미국, 영국, 뉴질랜드 등)
- ‘노동감축의 길’
 - 사회보장수준을 유지하면서 노동공급 감축 유도 (독일, 프랑스, 이탈리아 등 유럽대륙국가들)
- 우리나라의 복지재편
 - 생산적 복지국가와 근로연계복지를 강조하는 흐름(자활사업과 근로장려세제)
 - 사회서비스의 확대(현금이나 재화보다는 서비스영역의 확대 추진)

1) 독일

(1) 독일 사회복지정책의 4가지 특징

- 프로그램의 분열 - 사회적 프로그램들은 조정되지 않은 채 지역별, 직종별, 정부부처별로 분산되어 관찰되고 있음
- 현금급여에 중점 - 교육을 제외한 대부분의 급여는 소득 유지를 위한 현금급여
- 사회보험에 의존 - 국민 개개인은 시민으로서가 아니라 사회보험의 피보험자로서만 소득유지급여를 제공받을 수 있음
- 노동법의 중요성 - 노동조건을 규제하는 노동법이 사회적 프로그램에서 차지하는 비중이 매우 높음

2) 영국

- 1940년대에 사회보장제도를 확립하고 복지국가를 실현
- 1900년대 자유당 정부의 일련의 사회개혁 입법들과 1911년 국민보험에서 사회복지정책이 시작
- 이후 노인, 아동에 대한 사회서비스를 보편적인 형태로 제공하기보다는 저소득층을 중심으로 제공하는 공공부조 형태의 사회서비스 제도를 실시
- 소득보장도 보편적 수당보다는 저소득층을 중심으로 하였음

3) 미국

- 1919년 대공황, 1933년 루스벨트 대통령은 뉴딜정책을 통해 실업자를 위한 지출과 공공사업 옹호
- 미국의 사회보장은 ‘시민의 생활보장’, 즉 생활곤란에 빠진 시민들을 위한 고용기회와 주택 및 생활 변동에 대한 대비대책이라는 의미 강조
- 1948년 유엔의 인권선언까지 포함, 즉 이러한 과정을 거치면서 사회보장은 국제적인 용어로 사용

4) 스칸디나비아 국가

- 스칸디나비아 사회복지정책은 직업을 불문하고 모든 시민을 대상으로 평등한 정책급여를 제공하며, 재정의 상당 부분을 조세에 의존하는 특징
- 즉 이들 국가의 사회보험은 그 좋은 예가 1891년 덴마크와 1913년 스웨덴의 무각출연금
- 스웨덴 복지국가는 영국식 ‘요람에서 무덤까지’를 뛰어넘어 ‘태내에서 천국까지’의 수준 높고, 관대한 복지국가를 자랑할 수 있게 되었음

5) 우리나라

(1) 삼국시대

- 고대 삼국시대부터 천재지변이나 각종 재난이 있을 때마다 왕이 창 의 비축양곡을 내어 백성들을 구제
- 신라 제2대 남해왕, 백제 온조왕, 고구려 고국천왕 등이 복지정책을 마련
- 구제정책은 왕이 어진 정치를 베푸는 한 방편

(2) 고려시대

- 불교의 자비사상이 사회에 널리 퍼져 있었기 때문에 왕들은 물론 지도층 양반 부호들도 구호를 미덕으로 여김
- 고려 후기에 국내외의 재난으로 국가재정이 어려워지자 국가가 운영하던 구호기관들의 기능이 정체되었고 백성들은 생활상의 곤경에 처하게 되었음

(3) 조선시대

- 유교이념을 바탕으로 빈민구제를 왕의 책임으로 함
- 중앙정부가 필요한 관계법을 제정·공포하고, 지방정부의 구빈행정을 지도·감독함

(4) 일제 강점기

- 일제시대 구제사업은 식민정책의 일환으로 일본에 대한 충성심을 목적으로 시행
- 일본의 조선구호령(1944)은 우리나라 공공부조의 지침구실을 함

(5) 3,4 공화국 시대

- 사회복지 관련법을 만들어 시행할 만한 여건이 성숙하지 못하였음
- 형식은 있지만 내용은 부실했음
- 당시 사회복지 관련법은 우리나라 현대 사회복지의 기본적인 바탕을 마련하였음

(6) 5,6공화국, 문민정부 이후

- 1980년 제5공화국 역시 정치적 정통성을 확보하고자 적극적인 노력을 기울임
- 즉 민주주의 토착화, 정의사회 구현, 교육혁신 및 문화창달과 함께 복지사회 건설
- 1990년대 노태우 정권, 김영삼 정권, 김대중 정권이 차례로 평화적 정권교체 이룸

(7) 참여정부와 그 후

- 2003년 노무현 정부는 국정방향으로 참여정부를 제창
- 국민과 함께하는 민주주의, 더불어 사는 균형발전사회, 사회복지정책을 기본 노선으로 참여 복지를 내세움
- 참여정부 시기에 상당수의 사회복지사업이 지방정부로 이양
- 2005년부터 지방자치 활성화를 위해 국가보조금 정비방안이 시행되면서 복지재정 분권화의 일환으로 보건복지부 소관 사업 중 67개 사업들이 지방자치단체로 이양

■ 학습정리

1. 복지국가의 위기와 재편기

1) 복지국가의 위기

- 1970년대 오일쇼크 ⇒ 물가, 실업률의 상승 ⇒ 영국(보수당의 대처), 미국(공화당의 레이건) : 복지축소, 신보수주의 등장 ⇒ 변화 : 수급요건의 강화, 급여수준 하향조정, 급여기간의 단축, 공공부조를 받기 위한 각종 조건 부과

2) 복지국가의 재편

- 노동시장의 유연화(지구경제화, 탈산업화), 정치구조의 균열조짐, 가족체계의 불안정(이혼, 저출산), 노동자의 동질성 약화, 인구의 고령화, 고실업 등 ⇒ 복지국가 체제의 변화

3) 복지국가의 재편 방식(에스핑-앤더슨)

- ‘스칸디나비아의 길’
- ‘신자유주의의 길’
- ‘노동감축의 길’

2. 국가별 발달흐름

1) 독일 사회복지정책의 4가지 특징

- 프로그램의 분열
- 현금급여에 중점
- 사회보험에 의존
- 노동법의 중요성

2) 영국

- 1940년대에 사회보장제도를 확립하고 복지국가를 실현
- 1900년대 자유당 정부의 일련의 사회개혁 입법들과 1911년 국민보험에서 사회복지정책이 시작

3) 미국

- 미국의 사회보장은 ‘시민의 생활보장’, 즉 생활곤란에 빠진 시민들을 위한 고용기회와 주택 및 생활 변동에 대한 대비대책이라는 의미 강조

4) 스칸디나비아 국가

- 스칸디나비아 사회복지정책은 직업을 불문하고 모든 시민을 대상으로 평등한 정책급여를 제공하며, 재정의 상당 부분을 조세에 의존하는 특징

5) 우리나라

- 일제 강점기
 - 일제시대 구제사업은 식민정책의 일환으로 일본에 대한 충성심을 목적으로 시행
 - 일본의 조선구호령(1944)은 우리나라 공공부조의 지침구실을 함
- 3,4 공화국 시대
 - 사회복지 관련법을 만들어 시행할 만한 여건이 성숙하지 못하였음

- 형식은 있지만 내용은 부실했음
- 당시 사회복지 관련법은 우리나라 현대 사회복지의 기본적인 바탕을 마련하였음
- 5,6공화국, 문민정부 이후
 - 1980년 제5공화국 역시 정치적 정통성을 확보하고자 적극적인 노력을 기울임
 - 즉 민주주의 토착화, 정의사회 구현, 교육혁신 및 문화창달과 함께 복지사회 건설
- 참여정부와 그 후
 - 2003년 노무현 정부는 국정방향으로 참여정부를 제창
 - 국민과 함께하는 민주주의, 더불어 사는 균형발전사회, 사회복지정책을 기본 노선으로 참여복지를 내세움
 - 참여정부 시기에 상당수의 사회복지사업이 지방정부로 이양

5주차 1차시

사회복지정책의 발달이론 [1]

학습 목표

- 사회양심이론 , 합리이론, 수렴이론의 특징에 대해 이해하고 설명할 수 있다.
- 음모이론, 시민권론, 테크놀로지이론의 특징에 대해 이해하고 설명할 수 있다.

학습 내용

1. 사회양심이론, 합리이론, 수렴이론
2. 음모이론, 시민권론, 테크놀로지이론

1) 사회양심이론

- 1950년대 영국 사회정책학에서 주로 받아들여졌던 이론
- 타인의 고통을 해소하려는 개인의 이타적 양심 → 사회복지정책
- 사회정책은 사람들 모두가 가질 수 있는 타인에 대한 사랑을 국가를 통해 드러낸 것(베이커)
 - 베이커는 사회양심이론을 다음과 같이 정리하고 있음
 - ① 사회복지정책은 인간이면 누구나 가지고 있는 타인에 대한 사랑을 국가를 통해 실현하는 것
 - ② 사회복지의 사회적 의무감의 확대와 욕구에 대한 국민들의 지식 향상이라는 두 요인에 의해 변화됨
 - ③ 변화는 지속되며, 사회복지의 균일하게 변화하지는 않지만 보다 범위를 확장하며 계속 발전함
 - ④ 보다 나은 사회복지정책의 실현을 위해 정책의 개선은 불가피하다는 것
 - ⑤ 현재 시행되고 있는 사회복지서비스는 불완전하고 결점을 가지고 있어도 사회복지문제는 점차 해결되며, 앞으로 지속적인 발전을 기대할 수 있음
- 역사적 경험에서 결과론적으로 해석한 낙관적 이론
- 기독교적인 박애와 사랑이 국가복지정책의 성장과 제도적 정착을 가져오는 초석
- 사회양심이론에 대한 히긴스의 비판
 - 사회정책이 인간의 이타심이 국가를 통해 표현하는 것이라면, 사회정책이 모든 사회에서 비슷하게 발전해야 하지만 실제로 그렇지 않음
 - 인도주의적 특성을 과도하게 강조함으로써 국가 역할에 대한 왜곡된 견해를 가지게 되며 사회정책 발달과정에 대한 정확한 이해를 저해하고 있음
 - 사회정책의 형성 및 변화에 미치는 영향력에 관한 분석이 너무 협소하고 정책과정에서의 정치적 맥락의 중요성을 과소평가하고 있음
- 사회문제를 사람의 양심에만 호소(양심은 시간과 상황에 관계없이 항상 기본적인 보편적이라 할 수 없음), 국가가 책임져야 할 사회구조적인 문제에 대해 방임해 버릴 수 있음

2) 합리이론

- 어떤 형태의 사회이든 그것이 산업화되는 과정에서 필연적으로 각종 사회문제가 파생되는데 이때 이성을 가진 합리적 인간이 고안해 낸 합리적 문제해결책이 사회정책이라는 것

- 합리이론의 비판
 - 사회문제의 현명한 대책에 대해 합리, 논리의 힘만을 유일한 문제해결의 원동력으로 간주함으로써 마치 문제의 인식과 해결책에 관한 합의가 그때그때 존재하는 것처럼 오해를 불러일으킬 수 있음
 - 어떤 개인에게 합리적인 것이 다른 사람에게는 불합리할 수 있음을 간과
 - 사회정책을 타가치적인 것으로 보고 정책결정과정의 영향요소로서 이데올로기를 무시한 측면
 - 사회문제가 어느 시점, 어떤 상황에서 사회문제화 되는지에 대한 설명 미흡
 - 사회정책이 사회변화에 대해 능동적 변수로 발견되는 사실을 설명하지 못함

3) 수렴이론(기술결정론)

- 수렴이론은 경제발전이 일정수준에 이르면 각국의 사회복지제도가 유사한 형태로 수렴된다는 것으로 이 이론에 따르면 어느 정도 산업화된 나라들의 사회제도는 자본주의 국가든 사회주의 국가든 사회제도가 하나의 방향으로 유사하게 수렴된다고 함
 - 수렴이론은 사회구조나 제도를 결정짓는 중요한 요인을 이데올로기나 계급간의 갈등이 아니라 산업화 또는 기술발전으로 봄
 - 경제발전과 산업화의 진행으로 사회문제가 파생되고 사회적 욕구의 해결을 위해 사회복지제도가 발전 : 산업화 사회 → 사회적 위험의 증가, 도시화, 가족구조의 해체, 평균수명의 연장 등의 여러 가지 욕구 발생 → 문제를 해결해야 할 가족 및 지역사회의 기능 약화(특히, 취약계층의 어려움 발생) → 국가의 지원(산업화는 경제성장을 통해 문제 해결할 수 있는 자원 마련)
- 산업화로 인하여 발생한 욕구(need)
 - 산업해체, 실업, 빈곤문제 등 이전에 없던 새로운 문제 발생
 - 노인과 아동인구의 노동력 가치 감소, 여성의 역할 변화 등 가족구조와 인구구조의 변화 초래
 - 건강한 노동력의 지속적인 공급이 필요하지만 가족의 기능 약화
- 산업화로 인하여 가능해진 자원(resource)
 - 경제성장을 통해 국가와 사회복지에 사용할 자원 축적
 - 경제성장 → 국민들의 실질소득 증가 → 조세부담능력 성장 → 국가재원 증가
- 정치이념과 문화가 서로 다른 국가들도 산업화나 경제성장이 유사한 수준에 도달하면 유사한 사회복지체계를 갖는다는 시각
- 사회복지정책 영역을 사회적 약자, 빈민 중심에서 일반 노동자 영역으로까지 확대
- 사회변동과 사회구조적인 시각을 사회복지분야와 연결시킴으로써 거시적이고 보편적인 사회복지제도 마련의 계기
- 비판
 - 비슷한 경제발전 수준에 있는 나라들의 사회복지정책 발달 정도가 다르게 나타나는 현상에 대해 설명하지 못 하는 한계
 - 사회복지제도의 수렴현상을 지나치게 일반화함으로써 복지정책결정 과정에 존재하는 다양한 집단 간의 갈등 등의 요소들을 무시하고 있는 문제점을 안고 있음

1) 음모이론

- 사회양심이론과 정반대의 입장
- 사회복지정책의 주목적은 인도주의적 이타심이나 양심의 실현이 아니고, 사회안정, 질서유지, 사회통제와 현상유지에 목적이 있다고 봄(정치적 안정의 유도를 위해 사회복지제도 발전). 즉, 사회의 특정한 목적을 달성하기 위해 사회복지정책을 하나의 수단으로 삼는다는 것
- 피빈과 클로워드의 미국 구빈정책 역사 분석
 - 미국의 중산층 계급이 자비심이 아니라 빈민을 통제하기 위해 사회복지정책을 사용한다 주장
 - 대량실업 ⇒ 시민들의 소요사태 발생 ⇒ 공공복지제도 시작(확장) ⇒ 정치적 안정 회복 ⇒ 프로그램의 폐지(감축)
- 마르크스주의자들의 사회정책에 대한 입장
 - 단기적 : 폭력방지를 위한 자본주의자들의 방편
 - 장기적 : 노동자계급의 혁명에 대한 정열을 식히는 전략
- 음모이론은 '표현된 정책목표'와 '숨겨진 정책목표' 사이의 갈등과 괴리를 설명
- 비판 : 사회안정에 위협되지 않으면서 사회복지정책의 혜택을 받는 사회적 약자들(아동, 장애인, 모자세대 등)에 대한 설명력 부족

2) 시민권이론

- 마샬(T.H.Marshall)은 시민권을 공민적(법 앞의 자유, 평등), 정치적(참정권), 사회적(복지권) 요소로 분류하면서 시민권이 점차 발전하여왔다고 주장
 - 20세기에 들어와 사회권이 확립되면서 사회복지도 권리의 차원에서 발전
- 기존의 '보완적 복지모형'과는 달리 '제도적 복지모형'의 기준 제시
 - 사회복지정책의 발달에 기여
- 사회적 서비스가 시민적 연대성을 창조할 수 있다는 가능성 제시
- 비판
 - 영국의 복지국가 형성과정에 기반한 이론으로 이와는 다른 역사적 배경을 갖고 있는 제3세계나 사회주의 국가에 적용하는 데는 무리가 따를 수 밖에 없음
 - 시민권이론은 사회복지정책의 발달을 진화론적 관점에서 접근하고 있으나, 역사적으로 볼 때 사회복지정책의 발달에 영향을 미치는 복잡한 집단갈등이나 행동 같은 정치적 역학관계를 설명하는 데는 한계가 있음

3) 테크놀로지 이론(The Technology Theory)

- 사회정책의 변화는 사회행정, 사회사업기술의 발달과 같은 비사회적인 힘에 의해 결정된다
설명
- 행정관료들의 기술향상, 인간행위를 예측할 수 있는 기술(테크놀로지) 향상 등이 사회복지제도를 발달
- 비판
 - 복지국가가 계획적으로 창조될 수 있을 것이라는 오해 유발
→ 사회문제가 사회문제화되는 시점, 상황에 대한 설명 미흡
 - 사회정책을 사람이 아닌 기술이 내린 결정이라고 단정
→ 정책결정과정의 지배층, 이해집단의 활동, 가치판단을 무시

■ 학습정리

1. 사회양심이론, 합리이론, 수렴이론

1) 사회양심이론

- 사회정책은 사람의 타인에 대한 사랑을 국가를 통해 드러낸 것
- 비판 : 사회문제를 사람의 양심에만 호소, 국가가 책임 방임

2) 합리이론

- 산업화 과정에서 필연적으로 사회문제 파생
→ 합리적 인간이 고안해낸 합리적 문제해결책(=사회정책)
- 비판
 - 사회문제가 어느 시점, 어떤 상황에서 사회문제화되는지에 대한 설명 미흡
 - 사회정책이 사회변화에 대해 능동적 변수로 발견되는 사실을 설명하지 못함

3) 수렴이론(산업화이론)

- 경제발전과 산업화의 진행으로 사회문제가 파생되고 사회적 욕구의 해결을 위해 사회복지제도가 발전
- 한계 : 같은 산업화나 경제발전의 수준에 있는 사회의 사회복지정책 발달의 수준이 유사하지 않는 현상에 대한 설명 부족

2. 음모이론, 시민권론, 테크놀러지이론

1) 음모이론

- 사회복지정책의 주목적은 인도주의적 이타심이나 양심의 실현이 아니고, 사회안정, 질서유지, 사회통제(정치적 안정의 유도를 위해 사회복지제도 발전)
- 비판 : 사회안정에 위협되지 않으면서 사회복지정책의 혜택을 받는 사회적 약자들(아동, 장애인, 모자세대 등)에 대한 설명력 부족

2) 시민권이론

- 마샬(T.H.Marshall)은 시민권을 공민적(법 앞의 자유, 평등), 정치적(참정권), 사회적(복지권) 요소로 분류하면서 시민권이 점차 발전하여왔다고 주장
→ 20세기에 들어와 사회권이 확립되면서 사회복지도 권리의 차원에서 발전

3) 테크놀로지 이론(The Technology Theory)

- 행정관료들의 기술향상, 인간행위를 예측할 수 있는 기술(테크놀로지) 향상 등이 사회복지제도를 발달
- 비판 : 사회정책을 사람이 아닌 기술이 내린 결정이라고 단정
→ 정책결정과정의 지배층, 이해집단의 활동, 가치판단을 무시

5주차 2차시

사회복지정책의 발달이론 [2]

학습 목표

- 확산이론, 종속이론, 정책이전이론의 특징에 대해 이해하고 설명할 수 있다.
- 엘리트이론, 다원주의론, 정치경제학적 이론의 특징에 대해 이해하고 설명할 수 있다.

학습 내용

1. 확산이론, 종속이론, 정책이전이론
2. 엘리트이론, 다원주의론, 정치경제학적 이론

1) 확산이론(전파이론)

- 국가 간의 교류를 통해 사회복지정책, 사회보장의 아이디어, 경험이 전파, 확산 (인접하거나 긴밀한 관계에 있는 국가로 정책 확산)
 - 이론에 따르면 국제관계가 긴밀하게 이루어지는 현대사회에서는 국가간 교류로 인해 사회복지 정책의 발전이 이루어지는데, 어느 국가에서 사회보장 제도를 혁신하는 주된 이유가 선진 복지국가의 경험을 모방하기 때문이라고 봄
 - 이런 관점에서 사회복지 정책의 세계적 확산은 곧 국제적 모방과정이라는 것
- 콜리어와 메식(Collier&Messick, 1975)의 유형구분
 - 위계적 전파 : 기술혁신이나 새로운 제도가 선진국에서 후진국으로 전파되는 경우
 - 공간적 전파 : 제도나 프로그램이 우선 인접 주변국을 중심으로 하여 점차적으로 전파
- 한계점
 - 국제적인 환경변수가 구체적인 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
 - 확산이 선진국에서 후진국으로 이뤄진다고 보고 있으나, 근대화가 영국에 뒤진 독일에서 영국보다 한 세대 먼저 사회보험을 실시한 것은 오히려 역 확산의 경우에 해당됨

2) 종속이론

- 종속이론 : 제 3세계의 사회정책 변화에 대해 설명하는 이론으로 중심부 국가(선진자본국가)의 경제구조와 사회구조가 주변부국가(제 3세계 저개발국)의 저개발 상태를 유도, 중심부국가의 속성으로 인해 제3세계의 경제성장과 사회변화는 개선되지 않음
- 특히 사회부분에서 불평등이 심화되는 것은 제3세계의 사회정책이 국민의 욕구에 의해 결정되지 않고 중심부 국가적인 경제구조와 사회형태의 불가피성에 의해 결정되기 때문에 지속적으로 저개발 상태에 머무른다고 봄
- 미드레이(Midgley, 1981)는 제 2차 세계 대전 후 개발도상국들이 사회보장제도의 적극적인 확장에도 불구하고 빈곤, 자원 재분배의 실패, 불평등의 심화가 계속되었는데 이 근본원인은 식민지 영향, 즉, 식민시대의 유습이 그대로 반영되었기 때문이라고 함
- 비판
 - 제3세계의 잠재력을 과소평가하였음
 - 종속수준이 높을수록 토지 소유구조는 공평하고 자원의존도가 높은 나라가 정치적 안정을 나타내고 있음
 - 국가 간의 불평등 문제는 종속관계가 아닌, 한 국가 내의 두 지역 간 또는 중심국가 내의 두 국가 간에도 발견됨

3) 정책이전이론

- 정책이전이란? 다른 국가나 지방 관할구역으로부터 공공정책의 의식적인 채택임. 비록 아이디어와 정책이 전파되었음에도 정책이전이 발생하기 위해서는 아이디어와 정책이 채택되고 나면 전파는 이론에 의해서 설명될 수 없고 조직적인 일상화의 요구나 자기 이해관계에 얽힌 행위자들에 의해서 설명 될 수 있음
- 국가의 횡단적 정책 변화과정

과정	역동성	영향(파급효과)
세계화	주로 경제적 자유화	신자유주의 국가의 출현
수렴	구조적인 유사성	정책 유사성
전파	사전 활동적 대리기관 (유포자 : 배포자)	정책 채택/ 미채택
이전	경쟁의식, 학습, 대리기관에 의해 복사(수령자)	정책이전/ 부분적 이전/ 미이전

2 | 엘리트이론, 다원주의론, 정치경제학적 이론

1) 엘리트이론

- 정책은 집단 사이의 갈등이나 요구를 통해 만들어지는 것이 아니라 파워엘리트 또는 지배 엘리트에 의해서 결정된다고 보는 이론
- 정부·군대·경제연합조직 등 대규모의 사회조직에서 조직을 이끄는 사람 또는 집단을 엘리트라고 보고, 중앙 및 지방의 엘리트들로 구분함
- 권력은 조직을 이끌고 통제할 수 있는 능력과 그 지위에 의해 결정된다. 엘리트이론은 크게 3가지로 나눌 수 있음
 - 고전적 엘리트이론 : 어떤 사회나 조직체에 집단이 생기면 소수 엘리트에 의한 지배가 이루어질 수밖에 없다는 입장. 이때 엘리트는 책임·사명·능력 등 3가지 요소를 가지고 있는 소수의 창조적인 능력의 소유자를 의미함. 이러한 소수 엘리트가 하나의 사회를 통치하고 다수인 대중들은 이들의 결정이나 의견을 따른다고 봄. 다원주의자들은 이 이론에 대해 객관적인 실증이 결여되어 있고, 다양하고도 복잡한 인간의 성격을 단순화한 상태로 우열을 구분하여 이론화함으로써 과시즘의 이론적 기반이 되었다고 비판하였음
 - 신 엘리트이론 : 정치권력은 이중성이 있는데, 하나는 정책결정을 할 때 그 힘을 발휘하고, 다른 하나는 정책결정을 하기 위한 정책문제를 선택할 때 영향력을 행사한다는 입장. 엘리트들은 안전한 쟁점에 대해서만 논의하고 불리한 문제에 대해서는 외면하는 무의사결정을 하며, 이때 은밀하게 권력을 행사한다고 보는 것. 고전적 엘리트이론과 같이 엘리트는 다른 계층에 대한 책임은 지지 않음

- 급진적 엘리트이론 : 1950년대 밀스(C.Wright Mills)가 주장한 미국 권력구조에 대한 이론. 파워엘리트는 권력을 독점하는 단일지배계급이 아니라 기업체, 정부 내 행정관료기구, 군대 요직에 있는 간부를 지칭하며 이들의 밀접한 결합이 점점 심화되고 있다고 보았음

2) 다원주의론

- 일반적으로 둘 이상의 근본적인 실재(實在) 또는 원리를 세워 그로부터 현상을 설명하려고 하는 입장
- 정책이론에 있어서의 다원주의는 정책과정에 영향을 미치는 힘은 각종 이익집단과 잠재집단 등 다양한 경쟁적 사회세력에 널리 분산되어 있으며, 엘리트는 대중의 선호에 민감하게 반응하기 때문에 정책과정이 지배엘리트의 이익에만 부합되도록 전개되기 보다는 다양한 대중의 선호가 반영되는 정책과정이 전개된다고 주장하는 이론
- 다원주의론은 소수의 지배집단인 엘리트가 정부의 모든 정책영역에서 지배적인 영향력을 행사한다고 주장하는 엘리트이론과 대비됨
- 다원주의적 관점에 의하면, 정책결정 과정에서의 정부의 역할은 매우 소극적이며, 정책은 이익집단들간의 합의와 조정을 중시하는 가운데 결정된다는 것

3) 정치경제학적 이론

- 주로 마르크스주의적 전망을 가진 비판적인 사회복지 학자들에 의해 주도된 새로운 사회복지학에 대한 관심이 그것임
- 이들은 사회와 정책형성에 대한 합리주의 모델과 독립된 조정자로서 국가관이 갖는 보수성의 문제에 대해 이의를 제기함
- 그리하여 마르크스주의적 입장에서 생산관계와 생산양식인 토대와 이에 조응하는 상부구조로서 국가의 관계를 바탕으로 복지국가 사회복지정책의 출현과 변화를 보다 본질적으로 설명하고자 하는 정치경제학이 대두되었음

(1) 자본논리론

- 자본주의 국가의 사회복지정책에 대한 정치경제학적 접근 중 가장 대표적인 것 중의 하나
- 자본주의 국가의 복지개혁은 계급투쟁의 산물인 동시에 자본가 계급과 국가가 장차 노동자 계급에 의해 제기될 자본에 대한 잠재적 위협을 선제 제압하고 규제하기 위해, 즉, 자본축적의 원활화와 방해요소의 제거를 위한 장기적인 포석으로 그 도입에 동의하고 경우에 따라서는 주도적으로 그것을 추진한 결과
- 자본의 논리를 자유주의적 코포라티즘론이라고도 함
 - 자유주의적 코포라티즘론은 정치를 좌지우지하기 위한 계급의식적인 자본가들의 전략과 자본주의에 유리한 정책을 추구하는 부르주아국가의 입장을 강조하는 이론

(2) 계급투쟁론

- 자본주의 국가의 사회복지정책을 노동자계급의 정치적 투쟁의 성과물로 간주하는 것은 계급 투쟁론자들
- 이들에 있어 복지국가는 노동자계급의 이익을 대변해주는 노동당 정부와 사회민주적 정부가 주도하여 만든 노동자를 위한 사회복지정책인 것
- 한편 계급투쟁론은 계급정당의 세력으로 그 타당성 여부가 검증될 수 있음. 선진국일수록 정당은 상위계층과 하위계층이 지지하는 당으로 나뉘고 하위계층은 좌파정당에 상위계층은 우파정당에 투표함. 좌파정당의 가장 큰 지지기반은 노동자 계급

(3) 복지국가모순론

- O'Conner는 교환과 분배의 영역을 중시하는 네오 리카도주의적 국가개념에서 출발하여 국가의 재정정책의 계급적 성격을 Offer가 말한 자본축적과 정당화 기능 사이의 모순에서 기인하는 위기개념에 연결시켜 분석하였는데 이를 복지국가 모순론이라 함
- 자본축적기능이란 성공적인 자본축적을 위한 조건을 안정화시키는 기능을 의미하고 정당화 기능이란 잔인한 자본주의의 최악의 결과를 부드럽게 하여 체제 정당성을 보존하려는 기능을 말함. 정당화 기능의 가장 좋은 예가 복지제도이며, 실업자들과 같은 위험한 계급을 통제함으로써 사회적 평화를 기하기 위해 계획되었음
- 자본주의 국가는 노동자 계급의 희생위에서 자본가 계급의 자본축적을 도움
- 이는 이윤의 극대화를 지향하는 자본축적과 사회적 조화를 추구하는 정당성의 기능은 상호 모순관계에 있음을 의미함. 쉽게 말해서 사회적 자본을 지원하면 대중의 국가에 대한 충성, 즉, 정당화가 약화되고 반대로 정당성의 확대를 위해 복지비를 증가시키면 자본축적의 원활화에 필요한 재원이 줄어들어 자본축적이 약화된다는 것
- “국가지출과 세입의 구조적인 갭 지출의 세입 초과”로 표현되는 것이 자본주의 국가의 재정 위기의 본질
- 더욱이 국가 지출의 사적충당, 즉 자본가 이익으로의 흡수는 재정위기를 심화시키고, 결국 자본주의 국가는 경제체제의 생존을 유지할 수 없게 됨

■ 학습정리

1. 확산이론, 종속이론, 정책이전이론

1) 확산이론(진파이론)

- 국가 간의 교류를 통해 사회복지정책, 사회보장의 아이디어, 경험이 전파, 확산(인접하거나 긴밀한 관계에 있는 국가로 정책 확산)
- 이론에 따르면 국제관계가 긴밀하게 이루어지는 현대사회에서는 국가간 교류로 인해 사회복지 정책의 발전이 이루어지는데, 어느 국가에서 사회보장 제도를 혁신하는 주된 이유가 선진 복지국가의 경험을 모방하기 때문이라고 본다. 이런 관점에서 사회복지 정책의 세계적 확산

은 곧 국제적 모방과정이라는 것

- 콜리어와 메식(Collier&Messick, 1975)의 유형구분
 - 위계적 전파 : 기술혁신이나 새로운 제도가 선진국에서 후진국으로 전파되는 경우
 - 공간적 전파 : 제도나 프로그램이 우선 인접 주변국을 중심으로 하여 점차적으로 전파

2) 종속이론

- 제 3세계의 사회정책 변화에 대해 설명하는 이론으로 중심부 국가(선진자본국가)의 경제구조와 사회구조가 주변부국가(제 3세계 저개발국)의 저개발 상태를 유도

3) 정책이전이론

- 정책이전이란 다른 국가나 지방 관할구역으로부터 공공정책의 의식적인 채택입

2. 엘리트이론, 다원주의론, 정치경제학적 이론

1) 엘리트이론

- 정책은 집단 사이의 갈등이나 요구를 통해 만들어지는 것이 아니라 파워엘리트 또는 지배엘리트에 의해서 결정된다고 보는 이론

2) 다원주의론

- 일반적으로 둘 이상의 근본적인 실재(實在) 또는 원리를 세워 그로부터 현상을 설명하려고 하는 입장

3) 정치경제학적 이론

- 주로 마르크스주의적 전망을 가진 비판적인 사회복지 학자들에 의해 주도된 새로운 사회복지학에 대한 관심이 그것임
 - 자본논리론
 - ① 자본주의 국가의 복지개혁은 계급투쟁의 산물인 동시에 자본가 계급과 국가가 장차 노동자 계급에 의해 제기될 자본에 대한 잠재적 위협을 선제 제압하고 규제하기 위해, 즉, 자본축적의 원활화와 방해요소의 제거를 위한 장기적인 포석으로 그 도입에 동의하고 경우에 따라서는 주도적으로 그것을 추진한 결과라는 것
 - 계급투쟁론
 - ① 복지국가는 노동자계급의 이익을 대변해주는 노동당 정부와 사회민주적 정부가 주도하여 만든 노동자를 위한 사회복지정책인 것
 - 복지국가모순론
 - ① 자본축적기능이란 성공적인 자본축적을 위한 조건을 안정화시키는 기능을 의미하고 정당화 기능이란 잔인한 자본주의의 최악의 결과를 부드럽게 하여 체제 정당성을 보존하려는 기능을 말함

6주차 1차시

복지국가 유형화 이론

학습 목표

- 월렌스키와 르보의 2분 모형과 티트머스(Titmuss, 1974)의 3분 모형, 파커(Parker, 1975)의 모형복지국가 유형화 이론의 특징에 대해 이해할 수 있다.
- Furniss & Tilton의 국가모형, Mishra의 복지국가 모형, 에스핑-엔더슨의 모형의 특징에 대해 이해할 수 있다.

학습 내용

1. 복지국가 유형화 이론 (1)
2. 복지국가 유형화 이론 (2)

1 | 복지국가 유형화 이론(1)

1) 윌렌스키와 르보(Wilensky &Lebeau, 1958)의 2분 모형

- 사회복지의 개념을 잔여적 개념과 제도적 개념의 2분법 제시
- 가장 기본적인 모형으로 사회복지를 포괄하는 상반된 두 가지 입장 비교

(1) 잔여적(보충적, 선별적) 모형

- 가족이나 시장과 같은 정상적인 공급구조가 제기능을 수행하지 못할 경우 이를 보완하는 부수적, 일시적 기능으로 작용
- 초기 산업사회나 자유주의 국가에서 발생
- 빈민과 같은 요보호 대상자들에게 최저한의 급부를 제공

(2) 제도적(보편적) 모형

- 가정이나 시장처럼 현대산업사회의 정상적인 제일차적인 기능 수행
- 국가의 적극적 개입을 통해 사회복지 구현

(3) 잔여적 복지국가와 제도적 복지국가의 비교(Wilensky와 Lebuex의 모형)

구분		복지국가	
		잔여적 복지국가	제도적 복지국가
세부기준	사회정책의 목표	가족과 시장체계에서 탈락한 사람에 대한 일시적·한정적·보완적 지원	소득의 재분배기능을 통해 전체기능을 통해 전체국민들의 삶의 질을 지속적으로 지원
	대상	특정층(취약계층)	포괄층(전체국민)
	실천주체	자발적인 민간활동 장려	높은 수준의 국가역할
	빈곤의 책임	개인책임	사회책임
	복지욕구의 충족기제	가족·시장·우선	국가의 사회복지정책 우선
	이념	선별주의	보편주의
	시기	초기산업사회	현대산업사회

2) 티트머스(Titmuss, 1974)의 3분 모형

- 보충적 모형, 산업적 성취 모형, 제도적 재분배 모형

(1) 보충적(잔여적) 모형

- 월렌스키와 르보의 잔여적 모형 개념과 동일
- 시장을 통한 분배정책에 관심
- 빈민구제 정책은 자립의지를 전제로 최저수준 제공
- 빈곤의 책임은 개인
- 복지욕구는 일차적으로 가족과 시장을 통해 충족
- 국가는 가족과 시장이 제 기능을 못할 때만 개입
- 선별주의
- 공공부조 프로그램 강조

(2) 산업적 성취모형

- 잔여적 모형과 제도적 모형의 중간
- 개인의 업적이나 성취, 생산성에 기초하는 모형
- 기회의 평등, 개인의 자유를 강조하면서 시장을 통한 분배 중시
- 빈곤은 상대적 개념이므로 최저생활보장에 대한 책임을 정부가 담당
- 사회복지급여는 시장에서의 지위를 반영하여 직업별, 계층별 제공
- 기능주의의 입장에서 사회복지를 경제성장의 수단으로 활용(시너지 모형)
- 사회보험을 강조

(3) 제도적 재분배 모형

- 평등의 원칙에 입각
- 개인의 자유는 다른 사람의 간섭으로부터의 자유가 아니라 인간다운 생활을 할 자유
- 평등과 재분배정책 강조
- 분배정책은 개인의 능력이 아니라 욕구에 따라 이행
- 빈곤의 완전한 퇴치가 가능하다고 주장
- 국가는 사회복지의 욕구를 충족시켜 주는 제도
- 보편적 프로그램 강조

3) 파커(Parker, 1975)의 모형

(1) 자유방임주의형

- 경제성장과 부의 극대화에 가치 부여
- 국가의 최소 개입과 개인적인 교환력에 의존
- 개인주의에 기초, 능력에 따른 배분 강조

(2) 자유주의형

- 자유방임주의형과 사회주의형의 중간 형태
- 기회의 평등과 개인의 자유를 중시

(3) 사회주의형

- 평등강조, 능력보다는 요구에 따른 자원배분
- 국가의 적극적인 개입

2 | 복지국가 유형화 이론(2)

1) Furniss & Tilton의 국가모형

- 퍼니스와 톨턴의 국가모형

구분		국가복지국가 유형화 이론(1)		
		적극적 국가	사회보장국가	사회복지국가
세부 기준	국가정책의 목적	자유시장의 불안정성과 재분배의 요구로부터 자본가를 보호	국민전체의 생활안정	국민평등과 화합
	국가 정책의 방향	<ul style="list-style-type: none"> • 경제성장을 위한 정부와 기업의 협조 • 완전고용정책의 극소화 	<ul style="list-style-type: none"> • 전체국민에게 직접적 혜택부여 • 완전고용정책의 극대화 	<ul style="list-style-type: none"> • 최하계층의 욕구를 우선고려 • 완전고용정책 실현
	사회정책의 방향	경제적 효율성에 기여할 수 있는 복지서비스만 실시 복지정책은 사회통제의 수단	국민최저 수준의 보장	국민최저 이상의 보장
해당국가		미국 등	영국 등	스웨덴 등

- 적극적 국가는 정부의 역할이 일차적으로 경제적 안정과 재산 소유의 이익 보장에 있는 국가라고 규정
- 사회보장국가를 국민들의 최저수준의 복지를 보장하는 국가로 규정
- 사회복지국가를 광범위한 사회복지서비스의 제공뿐만 아니라 평등과 정치활동의 참여를 촉진함으로써 모든 사람들이 안녕을 보장하는 국가로 규정

2) Mishra의 복지국가 모형

- 분화된 복지국가
 - 사회복지가 경제와 구분되고 대립되어, 경제에 악영향을 주는 사회복지의 제한되고 잔여적 역할만 수행한다는 점(미국, 영국)
- 통합된 복지국가
 - 사회복지가 경제와 구분되지 않고 상호의존적 관계로 인식하여 포괄적 사회복지정책이 시장에서도 가능하다고 본다는 점(오스트리아, 스웨덴, 독일, 네덜란드)

3) 에스핑-앤더슨의 모형

(1) 유형화의 기준 : 탈상품화, 계층화

- 탈 상품화
 - 근로자가 자신의 노동력을 상품으로 시장에 내다팔지 않고도 살 수 있는 정도
 - 노동시장에서 일할 수 없는 상황에 처했을 때 국가가 제공하는 급여수준의 정도
 - 탈상품화가 높을수록 복지선진국을 의미
- 탈상품화 지수 측정을 위한 변수
 - 평균근로자 임금에 대한 최저급여액의 비율
 - 평균근로자 임금에 대한 평균급여액의 비율
 - 급여를 받을 수 있는 자격요건(기여연수)
 - 전체 프로그램 재원에서 수급자가 지불한 비율
 - 실제 수급자의 비율
- 계층화 : 복지국가의 사회정책이 계층화에 영향(계급과 신분의 근본적인 균열을 의미)

(2) 에스핑-앤더슨의 분류

- 자유주의적 복지국가
 - 공공부조프로그램 강조
 - 탈상품화 효과 미약
 - 복지의 재분배효과 미약
 - 소득조사에 의한 공공부조프로그램 상대적으로 중시
 - 급여는 저소득층에 초점, 자격기준이 까다롭고 엄격, 탈상품화 효과 최소화, 다차원의 사회계층체제 형성
 - 미국, 캐나다, 호주 등
- 보수주의적(조합주의적) 복지국가
 - 사회복지서비스의 제공을 통해 사회적 지위 차이를 유지
 - ⇒ 직업별, 계층별 다른 종류의 복지급여 제공
 - ⇒ 사회보험형태에 크게 의존
 - 사회계층의 유지를 목표로 하기 때문에 탈 상품화 효과는 일정한 한계
 - 오스트리아, 프랑스, 독일 등 유럽대륙국가

- 사회민주주의적 복지국가
 - 복지의 재분배적 기능이 강력
 - 보편주의 원칙을 통한 탈상품화 효과의 극대화
 - 복지급여는 취약계층뿐만 아니라 중간계층까지 주요 대상으로 포섭
 - 최소한의 생활수준 보장을 넘어 가능한 한 최대의 수준에서 평등을 추구
 - 복지국가 추구를 위한 보편적인 결속이 형성
 - 스웨덴, 덴마크, 핀란드, 노르웨이 등 스칸디나비아 국가들

■ 학습정리

1. 윌렌스키와 르보(Wilensky & Lebeau, 1958)의 2분 모형, 파커(Parker, 1975)의 모형

- 1) 윌렌스키와 르보(Wilensky & Lebeau, 1958)의 2분 모형
 - 사회복지의 개념을 잔여적 개념과 제도적 개념의 2분법 제시
- 2) 티트머스(Titmuss, 1974)의 3분 모형
 - 보충적 모형, 산업적 성취 모형, 제도적 재분배 모형
- 3) 파커(Parker, 1975)의 모형
 - 자유방임주의형
 - 경제성장과 부의 극대화에 가치 부여
 - 국가의 최소 개입과 개인적인 교환력에 의존
 - 자유주의형
 - 자유방임주의형과 사회주의형의 중간 형태
 - 기회의 평등과 개인의 자유를 중시
 - 사회주의형
 - 평등강조
 - 능력보다는 요구에 따른 자원배분
 - 국가의 적극적인 개입

2. Furniss&Tilton의 국가모형, Mishra의 복지국가 모형, 에스핑-엔더슨의 모형

- 1) 퍼니스와 톨턴의 국가모형
 - 적극적 국가 : 정부의 역할이 일차적으로 경제적 안정과 재산 소유의 이익 보장에 있는 국가라고 규정.
 - 사회보장국가 : 국민들의 최저수준의 복지를 보장하는 국가로 규정
 - 사회복지국가 : 광범위한 사회복지서비스의 제공뿐만 아니라 평등과 정치활동의 참여를 촉진함으로써 모든 사람들이 안녕을 보장하는 국가로 규정

2) Mishra의 복지국가 모형

- 분화된 복지국가
- 통합된 복지국가

3) 에스핑-앤더슨의 모형

- 유형화의 기준 : 탈상품화, 계층화
- 에스핑-앤더슨의 분류
 - 자유주의적 복지국가: 공공부조프로그램 강조, 탈상품화 효과 미약
 - 보수주의적(조합주의적) 복지국가
 - : 사회복지서비스의 제공을 통해 사회적 지위 차이를 유지
 - ⇒ 직업별, 계층별 다른 종류의 복지급여 제공
 - ⇒사회보험형태에 크게 의존
 - 사회민주주의적 복지국가
 - : 복지의 재분배적 기능이 강력, 보편주의 원칙을 통한 탈상품화 효과의 극대화

6주차 2차시

복지국가 분석에 관한 이론

학습 목표

- 신마르크스주의(neo-Marxism) 이론과 조합주의이론의 특징에 대해 이해할 수 있다.
- 사회민주주의 이론, 국가중심국가 이론, 이익집단 이론의 특징에 대해 이해할 수 있다.

학습 내용

1. 복지국가 분석에 관한 이론(1)
2. 복지국가 분석에 관한 이론(2)

1) 신마르크스주의(neo-Marxism) 이론

- 복지국가의 모순에 관심
- 자본주의가 고도로 발달할 경우 복지국가가 발달
- 신마르크스주의 이론 = 국가독점자본주의 이론

(1) 복지국가에 대한 입장

- 복지국가는 자본의 지속적인 축적을 위한 장기적인 여건 확보를 위해 기능
- 자본축적의 위기를 해소하기 위해 국가가 사회복지를 증대

(2) 사회보장에 대한 입장

- 국가가 노동자에게 지급하는 사회보장 급부는 사회임금으로 노동력 재생산비의 일부
- 국가의 사회보장 지출은 노동력 재생산 보장, 국민경제의 생산력 유지, 노동계급과 빈곤층의 소비 보장 등을 통하여 총수요를 유지
- 단체교섭제도나 적극적 노동시장정책을 통한 노사관계의 안정화, 노동시장의 안정으로 장기적인 독점자본의 성장 기반 마련

(3) 복지국가의 모순

- 자본주의 국가에서 수행하는 '정당화 기능'과 '축적기능'이 상호 모순되어 복지국가의 위기 발생
- 정당화 기능 : 사회복지를 확대시켜 국가가 노동자를 위한 정책을 실시하는 것처럼 보임으로써 노동자들로부터 정당성 획득
- 축적 기능 : 자본가들이 이윤창출을 쉽게 하도록 법과 제도를 보장하고 자본주의의 발전에 부합하는 자본축적에 충실

(4) 평가(김태성, 성경룡, 2001)

- 긍정적 평가
 - 자본주의를 분석하여 누가 이익을 보는지를 명확히 한 점
 - 국가가 적극적으로 개입해야 하는 이유를 밝힌 점
 - 복지국가 정책의 내용을 이해할 수 있게 한 점
- 한계
 - 경제적 결정론에 빠져 정치적, 문화적 변수를 간과
 - 분석틀이 매우 거시적이어서 실증적인 연구 어려움

2) 조합주의 이론

- 정부와 이익집단이 갖는 정책과정상의 역할분담에 대해 설명
- 정책결정 주체로서의 국가의 능동적인 성격, 국가의 이익집단에 대한 통제기능을 중점적으로 분석
- 국가가 특정 거대 이익집단을 적절히 통제하는 동시에 정치적인 결합관계를 형성해서 국가의 지배체제를 이끌어 간다고 주장
- 과거의 조합주의 : '권위주의적 조합주의', '국가적 조합주의'
- 최근의 조합주의 : '신조합주의', '자유주의적 조합주의', '사회적 조합주의'

(1) 국가조합주의

- 국가가 통치력을 강화하기 위해 강제적으로 편성한 이익대표체계
- 국가의 권위에 의해 위로부터 사회집단이 조직되고, 국가에 종속적, 보조적 관계유지
- 이익집단의 상향적 투입기능보다는 정부가 이익집단에 대해 하향적으로 동원하고 통제

(2) 신조합주의

- 자본주의적 고도성장의 종언과 경제적, 정치적 위기에 대한 대응책으로 이익집단을 국가의 정책결정과정에 집행과정에 참여시켜 위기를 극복하고자 하는 현상을 분석
- 스태그플레이션, 생산성의 급격한 저하, 재정위기 심화 등의 경제적 고민과 통치력의 저하, 복지국가의 정체 등의 정치적 고민을 해결하기 위해 구상
- 선진자본주의 국가의 통치력 강화의도와 이익집단의 욕구가 서로 절충되어 발생
- 주요결정은 정부와 이익집단 간의 합의에 의해 결정되고 이익집단은 상향적 투입의 보장과 정부와 합의된 내용의 집행 보조
- 국가는 통제보다는 유인을 통해 이익집단의 협조를 끌어내고, 이익집단은 자율적으로 국가에 협조

2 | 복지국가 분석에 관한 이론[2]

1) 사회민주주의 이론

- 기능적인 필요성보다 노동계급을 대변하는 정치적 세력이 커질수록 복지국가가 발전
- 복지국가는 자본과 노동의 계급투쟁에서 노동자계급이 얻어낸 성과물
- 혁명을 통한 사회주의로의 이행을 거부, 민주주의의 확대, 심화를 통한 점진적인 사회주의 도달
- 정치적 힘을 얻어서 보다 평등한 정책을 확대시켜갈 때 사회주의 달성
- 복지국가에서 사회복지정책의 확대는 사회주의로 향하는 과정
- 영국 노동당, 독일 사민당, 프랑스 사회당, 스웨덴 사민당 등

(1) 사회민주주의 체제의 특징

- 자유시장경제가 아닌 국가 개입의 혼합경제 지향
- 정치민주주의, 경제민주주의 지향
- 포괄적 복지국가 지향(실업보험제도, 적극적 노동시장 정책, 사회복지서비스 제공)

(2) 전통적 사회민주주의자들의 입장

- 자본주의의 출현으로 인한 노동계급의 가혹하고 억압적인 결과는 국가 개입을 통해 개량 가능
- 자본주의 계급구조는 양극화가 아닌 다양화와 분화
- 경제성장의 지속적인 증대를 통해 사회진보 성취
- 대중의회주의는 사회세력 균형을 변화시키는 가장 중요한 힘

(3) 권력자원이론

- 선진자본주의 내에 경제적 권력과 정치적 권력의 구분이 존재 → 노동자계급의 단결된 정치적 힘이 권력자원을 동원하여 노동자계급에게 유리한 정책 유도 → 복지국가

(4) 사회민주주의 이론에 대한 평가

- 정치적 요소에 대한 분석이 중요하다는 것을 보여주어 설명의 폭을 확장
- 실증적인 연구에 의해 뒷받침되는 장점
- 북유럽 국가에만 적합하다는 비판
: 노동자계급이 아닌 보수주의자에 의한 복지프로그램 도입국가들의 상황 설명 어려움

2) 국가중심 국가이론

- 사회복지의 수요측면보다 공급자로서의 국가역할을 강조
- 국가자체의 독특한 내적 논리나 구조를 강조, 국가 자체를 독특한 이해관계를 가진 행위자로 보는 입장
- 국가의 자율성 강조
- 사회복지의 공급측면에 초점을 두고 복지국가의 발전을 설명
- 수요의 변화와는 별도로 국가구조의 차이에 따라 복지제공의 정도 변화
- 국가의 적극적인 역할 강조

(1) 국가중심이론의 특징

- 한 나라의 관료화 및 중앙집권화 정도는 복지정책을 공식화하고 시행함에 그 국가의 역량을 결정
- 국가의 조직화된 구조 → 정당활동, 일반적 정치생활방식에 간접적 영향
→ 바람직한 정책을 시행하는 능력에 영향
- 복지국가는 이전 정책들에 대한 평가를 기초로 만들어지고 시행

(2) 평가

- 공급자, 행위자로서의 국가 역할에 주목
- 각국의 역사적인 발전과정의 맥락을 중시
- 국가의 차별성 강조로 일반화의 어려움
- 복지국가 발전의 본질적인 원인 간과(사회복지의 욕구 등 무시)

3) 이익집단이론

- 복지국가의 발달이 다양한 이익집단들의 이익추구 과정에서 나타났다고 보는 입장
- 정부의 공공정책은 선거에서의 득표를 위한 경쟁에서 비롯
- 노인집단의 경우 수의 증대와 높은 투표율, 이익의 강한 동질화로 인해 정치적 영향력이 매우 크며, 이로 인해 복지국가 발달에 중요한 역할 수행
- 다양한 집단의 정치적 경쟁에 초점을 맞추었고, 정당정치의 현실을 파악할 수 있도록 하였으며, 미국과 같은 다원화된 국가에 적용하기에 적합한 이론

■ 학습정리

1. 복지국가 분석에 관한 이론

- 신마르크스주의(neo-Marxism) 이론
 - 복지국가의 모순에 관심
 - 자본주의가 고도로 발달할 경우 복지국가가 발달
 - 신마르크스주의 이론 = 국가독점자본주의 이론
- 조합주의 이론
 - 정부와 이익집단이 갖는 정책과정상의 역할분담에 대해 설명
 - 정책결정 주체로서의 국가의 능동적인 성격, 국가의 이익집단에 대한 통제기능을 중점적으로 분석
- 사회민주주의 이론
 - 기능적인 필요성보다 노동계급을 대변하는 정치적 세력이 커질수록 복지국가가 발전
 - 복지국가는 자본과 노동의 계급투쟁에서 노동자계급이 얻어낸 성과물
- 국가중심 국가이론
 - 사회복지의 수요측면보다 공급자로서의 국가역할을 강조
 - 국가자체의 독특한 내적 논리나 구조를 강조, 국가 자체를 독특한 이해관계를 가진 행위자로 보는 입장
- 이익집단이론
 - 복지국가의 발달이 다양한 이익집단들의 이익추구 과정에서 나타났다고 보는 입장

7주차 1차시

사회복지정책과 관련된 이데올로기와 사상

학습 목표

- 조지와 월딩의 이데올로기 모형과 케인즈주의, 신자유주의와 신보수주의의 특징에 대해 이해할 수 있다.
- 제3의 길, 새로운 사회적 위험, 사회투자국가의 특징에 대해 이해할 수 있다.

학습 내용

1. 사회복지정책과 관련된 이데올로기와 사상(1)
2. 사회복지정책과 관련된 이데올로기와 사상(2)

1) 조지와 월딩(George & Wilding, 1976)의 이데올로기 모형

(1) 조지와 월딩(George & Wilding, 1976)의 초기 모형

(반집합주의, 소극적 집합주의, 페이비안 사회주의, 마르크스주의)

- 반집합주의
 - 자유주의적 이념에 초점
 - 소극적 자유를 강조하여 국가의 간섭이 없는 것이 자유의 본질이라고 분석
- 소극적 집합주의
 - 수정자본주의적 요소를 강하게 반영
 - 우리나라에 가장 가까운 모형
- 페이비안 사회주의
 - 점진적 사회주의 모형
 - 적극적 자유를 강조하여 누릴 수 있는 능력이 자유의 본질이라 분석
- 마르크스주의
 - 자본주의의 생산양식 비판, 자본주의의 수정이나 개혁보다는 이를 전면 부정
 - 부의 균등한 분배는 사적 수단의 사적 소유가 소멸한 후에 가능
 - 적극적 자유 중시

(2) 조지와 월딩의 수정된 모형(1994)

(신우파, 중도노선, 사회민주주의, 마르크스주의, 페미니즘, 녹색주의)

- 신우파
 - 자유를 소극적 개념(강제가 없는 상태)으로 파악
 - 평등보다는 자유를 우선시(불평등 옹호)
 - 상이한 직업에 따른 상이한 평가를 없앤다면 근로의욕이 상실된다고 주장
 - 정부의 개입(복지국가)은 유해하다고 주장(정부의 개입 → 개인의 자유 침해)
 - 국가의 역할이 축소되고 시장이 더 많은 역할을 수행하는 형태가 이상사회
- 중도노선
 - 국가차원의 복지정책을 통해 자본주의의 사회적 폐해를 완화할 수 있다고 주장
 - 실용적 성격
 - 자유, 개인주의, 경쟁적 사기업 신봉
 - 중심가치들을 절대적 가치로 믿지 않으며, 조건부로 신봉
(가치에 대한 믿음은 지적 실용주의에 의해 제한)
 - 정부의 역할을 긍정적으로 보지만, 정부의 개입을 필연적이거나 효율적일 때로만 제한
(정부의 개입은 최소화 시키는 것이 바람직)
 - 사회복지정책은 사회병리 개선, 바람직한 가치 증진, 사회결속 유지의 경우에만 유용

- 사회민주주의
 - 중심적 사회가치 : 평등(과도한 불평등의 감소), 자유(적극적 자유), 우애
 - 정부의 역할 : 시장체계의 정의롭지 못한 분배를 시정하는 것
 - 경제성장 없이는 사회주의 목표를 달성할 수 없기 때문에 경제성장을 보장 (정부는 경제성장과 함께 불평등 완화 조치)
 - 핵심적 특징 : 점진주의, 민주주의
 - 최근의 변화 : 중앙집권적, 관료주의적, 단일서비스에 대한 지지 포기
→ 대중참여, 능력고취, 소비자 선택 등으로 전향
- 마르크스주의
 - 중심적 사회가치 : 자유(광의적, 적극적 개념), 평등, 우애
 - 빈곤과 실업의 공포로부터 해방되는 경제적 자유가 없기 때문에 노동자와 빈민들에게 평등은 허구
 - 경제적 평등, 계급갈등에 대한 강조 → 정부의 강력하고 적극적인 역할
 - 경제적 평등 ⇒ 산업민주주의, 대기업영리단체의 국유화 요구
- 페미니즘
 - 양면감정적 특징
 - ① 복지국가는 성차별체계의 현대적 양상 ⇔ 여성친화적 국가
 - ② 복지국가는 남성들의 기득권을 약화시키는(가족정책, 양성평등)정책 실시, 동시에 남성들의 권력 및 특권을 유지하는 정책 채택
 - 복지국가가 여성 특유의 욕구에 대한 배려에 실패했음을 강조
- 녹색주의(Greenism)
 - 선진산업사회의 정부역할에 대해 5가지 비판
 - ① 경제성장과 소비의 지속적 확대가 가능하며 바람직하다는 신념에 입각한 복지국가
 - ② 공업, 농업, 의료부문이 사용하는 대규모기술은 유해
 - ③ 산업사회의 탐욕적이고 개인주의적인 정신은 자원고갈을 촉진
 - ④ 복지국가의 사회복지서비스는 사회문제의 원인이 아닌 현상만 다룸
 - ⑤ 공공복지의 지출로 인해 국민총생산의 많은 부분 소비

2) 케인즈주의

- 19세기 불평등의 심화, 세계경제의 침체, 대공황, 세계대전 등 위기상황에서 실업을 줄이고, 경기 회복을 위해 생산물 총수요를 증대시켜야 한다고 주장
- 공공사업에의 정부지출 증대, 조세 감면 등의 적극적인 재정정책의 필요성 주장
- 국가의 적극적인 개입 주장
 - 국가의 적극적인 경제개입으로 유효수요 창출 → 시장의 불완전성 보완
- 전후 선진국들이 국가의 시장개입정책으로 복지제도의 확충과 자본주의의 위기 안정화

3) 신자유주의와 신보수주의

(1) 신자유주의와 신보수주의의 등장

- 신자유주의와 신보수주의는 넓은 의미의 신우파에 속하는 이념, 국가의 개입 최소화, 개인의 자유가 중심이 되는 사회체제 지향
 - 신자유주의 : 시장적 자유와 개인의 사적 소유권을 자연법적 권리이자 절대적 가치로 파악 (자유무역, 세계화 강조)
 - 신보수주의 : 신자유주의와 비슷, 도덕과 종교 등의 측면 강조, 전통과 질서 중시
- 국가의 공공부채와 재정적자 문제의 해결은 증세가 아닌 공공지출의 축소라고 주장 (국가개입의 축소, 사회보장제도의 축소, 국영기업의 민영화 등)

(2) 복지국가에 대한 태도

- 기업의 경쟁력 강화 위해 노동자보호 입법을 후퇴, 노조활동 규제, 국민경제의 경쟁력 강화 위해 복지국가 축소 주장
- 복지국가의 축소(국가의 재정 지출 축소 → 인플레이 약화 공공복지부문의 과다 투여 인력과 자원 → 민간경제로 전환)
- 복지국가에서 자유방임시장경제로 정책의 전환 (영국 대처정부, 미국 레이건 정부, 일본 나카소네 정부)
 - ① 시장경제에 대한 국가의 간섭자제(정부의 역할 축소)
 - ② 공급위주의 고용정책강화
 - ③ 법인세 인하를 통한 기업경쟁력 강화
 - ④ 개인주의, 경쟁의 원리, 소극적 자유 강조
 - ⑤ 개인의 자유 최대한 보장
 - ⑥ 사회보장정책에서 급여조건 강화, 급여수준 인하, 급여기간 단축 등

(3) 대처리즘과 레이거노믹스

- 1979년 마가렛 대처가 이끄는 보수당 정부의 출범과 함께 시작된 신자유주의정책 흐름
- 경제에 대한 국가 개입이 경제 활력을 떨어뜨린다는 논리하에 자유경제의 원리와 시장질서를 강화
- 완전고용정책을 폐기하고 노동시장의 유연화를 위하여 여러 고용보호조치들을 철폐
- 레이거노믹스는 레이건 대통령이 1981-89년까지 수행한 시장중심 경제정책으로 정부지출 축소, 노동과 자본에 대한 소득세 인하, 규제철폐, 인플레이션 줄이기 위한 화폐공급량 조절 등

(4) 신자유주의 관점의 문제점

- 국가개입을 자제하고 빈곤의 문제와 노동자 계급의 문제 해결을 시장기능에 맡긴다고 문제가 해결된다는 보장은 없음
- 민영화는 개인적인 차원의 해결은 될 수 있을지 몰라도 퇴직노동자 집단 전체의 노후생활을 보장해주는 방법은 되지 못함
- 국가 정책대안으로 사회보장을 시장의 자율에 맡겨두는 것은 성립될 수 없음
⇒ 사회보장은 공익에 관한 사항이기 때문

1) 제3의 길

(1) 제3의 길의 개념

- 1990년대 등장한 새로운 정치적 흐름, 사회민주주의(복지국가 전성기)와 신보수주의 양자를 지양하고 새로운 길(제3의 길)을 모색하려는 시도
- 사회민주주의의 동요(복지국가의 위기) → 신자유주의(대처리즘, 레이거노믹스) 채택 → 빈부 격차의 심화 등 문제노출 → 사회민주주의와 신자유주의의 장점을 결합한 제3의길 등장
- 영국의 블레어('블레어리즘', '블레어노믹스'), 독일의 슈레더('새로운 중도')
- 시장의 효율과 사회복지의 형평을 동시에 추구, 경제성장과 사회복지의 동시 유지 발전 추구
- 인도주의적 자본주의, 인간중심적 자본주의, 인간얼굴을 한 시장경제

(2) 제3의 길의 지향점

- 인도주의적 내지는 인간중심적 자본주의 지향.
- 정책적 측면 : 시장의 효율과 사회복지의 형평을 동시에 추구하면서 경제와 사회복지를 동시에 발전 지향
- 사회보장과 분배에 관심을 기울이는 동시에 경제적인 부를 산출하는 주도적인 주체로서의 복지수혜계층의 역할 강조(김대중 정부 : 생산적 복지)

2) 새로운 사회적 위험

- 노동시장구조를 포함한 경제구조의 변화와 가족 및 인구학적 구조의 변화는 기존의 복지국가를 지탱했던 경제 사회적 기반에 균열을 발생시킴
- 새로운 사회적 위험이 등장하게 된 배경
 - 첫째, 맞벌이 부부의 증가와 여성 노동시장 참여 증가로 인한 일, 가정 양립의 문제가 대두
 - 둘째, 저출산 고령화로 인한 생산 가능인구의 감소와 노인인구의 증가로 인한 노인부양부담 문제
 - 셋째, 탈산업화 지식기반 경제로의 이행 속에서 제조업에서 서비스 산업으로 산업구조 변화와 노동시장 구조변화로 인해 고용불안정과 저임금 노동 등이 증가

3) 사회투자국가

- 사회투자국가는 영국 노동당 정부가 제3의길의 구체적인 실천 전략으로 제시한 국가 모형에서 비롯되었음
 - 영국의 토니블레어 수상의 사상적 스승인 앤서니 기든스는 그의 저서 「제 3의 길」에서 '새로운 민족국가'의 형태로 사회투자국가(social investment state)를 소개하였음

- 사회투자국가는 "국민들에게 일이 잘못되었을 경우에 국가의 보호가 필요할 뿐만 아니라 그들 스스로 인생의 주요한 전환기를 통과해 나갈 수 있도록 돕는 물질적, 도덕적 능력을 갖추고 있는 국가"이며, 경제적 부양비를 직접 제공하기보다는 되도록 사회교육 등과 같은 '인적 자본(human capital)'에 투자하고 '시민사회의 자율성' 발전에 기여하도록 하는 사회투자 전략을 채택하는 국가
- 유럽을 본거지로 하는 '전통적 복지국가'는 시민들이 실업노령산재 등 사회적 리스크로 생활을 영위하기 힘들 때 국가가 소득 보전을 책임지는 시스템이었음. 1950~1970년대가 최전성기였는데 당시에는 이른바 '자본주의 황금기'로, 핵가족의 가장인 남성 노동자가 가족 부양이 가능한 규모의 임금을 받으며 안정된 직장에서 평생 일할 수 있는 시대였음. 여성들은 주로 살림을 도맡는 주부였음
- 그런데 1980년대 이후 신자유주의 지구화로 일자리 불안, 노동시장 양극화, 핵가족 붕괴, 저출산 고령화 따위 새로운 사회 현상이 나타나면서 전통적 복지국가의 지속 가능성에 대한 의문이 제기되기 시작했음. 급기야 1990년대 후반 영국 노동당은 복지국가를 소생시킬 수 있는 '제3의 길'로 사회투자국가론을 제기하기에 이름
- 사회투자국가의 특징
 - 첫째, 사회투자국가에서 복지 지출은 명확한 수익을 낳는 것이어야 함. 수익을 낳지 않는 복지 지출은 하지 않는다는 말도 됨
 - 둘째, 경제정책과 사회정책의 통합성을 강조함. 그러나 경제정책이 사회정책보다 우선순위를 차지함. 즉, 사회정책은 경제성장과 효율성 향상에 기여할 때에만 의미를 가지게 됨
 - 셋째, 사회투자의 핵심은 인적 자본에 대한 투자이며, 핵심 대상은 아동임. 21세기 지식 기반 경제에서 가장 중요한 자원은 '인간의 지식'이고 그렇다면 육아보육교육 등에 대규모 사회지출을 해야 한다는 아이디어임. 이는 사회투자국가의 핵심 이데올로기인 '기회의 평등'을 실현하는 방법이기도 함
 - 넷째, 사회 지출을 소비적 지출과 투자적 지출로 나눠 소비적 지출은 가능한 한 억제함. 이는 생산성에 큰 도움을 주지 않는 빈곤층 성인 등에 대한 정부 지출을 줄인다는 말도 됨
 - 다섯째, 시민권을 '권리'로 간주한 전통적 복지국가와 달리 사회투자국가론에서 시민의 권리는 의무와 균형을 이루어야 함. 예컨대 국가의 의무가 경제적 기회와 복지를 제공하는 것이라면, 노동을 통해 스스로를 부양하는 것은 시민의 의무라는 이야기임
 - 여섯째, '결과의 평등'보다 '기회의 평등'을 중시함. 사회투자국가론은 국가가 시장에서 밀려난 실패자에게 소득을 보장해주기보다, 청소년들이 지식 기반 경제에 적응해서 시장의 승리자가 될 수 있도록 돕는 일을 해야 한다고 주장함

■ 학습정리

1. 조지와 윌딩(George & Wilding, 1976)의 이데올로기 모형

(1) 조지와 윌딩의 초기 모형

- 반집합주의, 소극적 집합주의, 페이비안 사회주의, 마르크스주의

(2) 조지와 윌딩의 수정된 모형(1994)

- 신우파, 중도노선, 사회민주주의, 마르크스주의, 페미니즘, 녹색주의

2. 케인즈주의

- 19세기 불평등의 심화, 세계경제의 침체, 대공황, 세계대전 등 위기상황에서 실업을 줄이고, 경기 회복을 위해 생산물 총수요를 증대시켜야 한다고 주장
- 공공사업에의 정부지출 증대, 조세 감면 등의 적극적인 재정정책의 필요성 주장
- 국가의 적극적인 개입 주장

3. 신자유주의와 신보수주의의 등장

- 신자유주의와 신보수주의는 넓은 의미의 신우파에 속하는 이념, 국가의 개입 최소화, 개인의 자유가 중심이 되는 사회체제 지향
 - 신자유주의: 시장적 자유와 개인의 사적 소유권을 자연법적 권리이자 절대적 가치로 파악 (자유무역, 세계화 강조)
 - 신보수주의: 신자유주의와 비슷, 도덕과 종교 등의 측면 강조, 전통과 질서 중시
- 국가의 공공부채와 재정적자 문제의 해결은 증세가 아닌 공공지출의 축소라고 주장(국가개입의 축소, 사회보장제도의 축소, 국영기업의 민영화 등)

4. 제3의 길

- 1990년대 등장한 새로운 정치적 흐름, 사회민주주의(복지국가 전성기)와 신보수주의 양자를 지양하고 새로운 길을 모색하려는 시도
 - 시장의 효율과 사회복지의 형평을 동시에 추구, 경제성장과 사회복지의 동시 유지 발전 추구

5. 사회투자국가

- 사회투자국가는 "국민들에게 일이 잘못되었을 경우에 국가의 보호가 필요할 뿐만 아니라 그들 스스로 인생의 주요한 전환기를 통과해 나갈 수 있도록 돕는 물질적, 도덕적 능력을 갖추고 있는 국가"이며, 경제적 부양비를 직접 제공하기보다는 되도록 사회교육 등과 같은 '인적 자본(human capital)'에 투자하고 '시민사회의 자율성' 발전에 기여하도록 하는 사회투자 전략을 채택하는 국가

7주차 2차시

사회복지정책 형성과정

학습 목표

- 문제의 특성과 사회복지정책 관련개념을 이해할 수 있다.
- 이슈의 개념과 특징에 대해 이해할 수 있다.
- 이슈화 과정의 의미와 성격 및 과정을 이해할 수 있다.
- 사회복지문제의 정의와 제기 시점, 이슈제기자 및 제기방법을 이해할 수 있다.

학습 내용

1. 사회복지정책과정에서 정책문제와 관련된 개념
2. 사회복지 정책문제의 이슈화
3. 이슈화 과정
4. 사회복지정책문제의 이슈화 전략에서 고려할 요인들

1) 문제의 개념 및 특성

- 문제란? : 어떤 객관적인 조건이 성립될 때 / 사람들에게 의해 문제로 인식될 때

(1) 문제의 특성

- 어떤 상황이나 조건을 사람들이 해결해야 한다고 느낄 때 문제로 등장
- 사람마다 다르게 나타남
- 사회가 어떤 조건이나 문제를 해결해야할 문제로 인식하면 사회문제가 됨. 따라서 사회문제는 사회에 따라서 다르게 나타남
- 사람들의 욕구와 밀접히 관련되어 있음
- 문제로 인해 고통받는 사람들이 스스로 해결하지 못할 때 문제로 성립됨

2) 사회복지정책 관련 개념

(1) 조건(conditions)

- 어떠한 사상이나 현상이 문제로 발전할 수 있는 '객관적 사실들 자체'

(2) 문제

- 어떤 사건이나 사태로 인해 다수의 사람들이 고통을 받고 있어 그것에 대한 해결 욕구를 유발시키는 불만스런 상태나 조건

(3) 요구(demand)

- 문제해결을 위해 요청하는 구체적인 행동

(4) 아젠다(agenda)

- 수많은 사회문제들 중에서 정부가 그것에 대한 정책적 해결을 위해 자발적이든 비자발적이든 공식적으로 채택한 의제의 목록. 정책의제라고도 함

(5) 이슈(issue)

- 여러 가지 공공문제들 중에서 논쟁의 대상이 되는 문제

(6) 정책문제

- 사회 내의 수많은 쟁점적 문제, 즉 이슈들 중에서 정부가 그 해결을 위해 심각하게 검토하기로 결정한 문제

(7) 대안(alternative)

- 정책의제로 채택되어 논의되고 정의되는 과정 속에서 나타나는 여러 가지 해결방안들

(8) 정책

- 대안들 중 권리를 가진 정책 결정자에 의해 선택된 대안

※ 새로운 사회정책이 형성되기 위해서는 반드시 특정한 사회적 문제가 존재해야 하며, 그것이 사회적 이슈로 부각되고, 다시 정책 관련 집단에 의해 공식적 아젠다가 되어, 정책적 대안이 모색되는 과정을 거친다.

2

사회복지 정책문제의 이슈화

1) 이슈의 개념

- 어떤 문제(problem)나 요구(demand)가 공공의 관심을 끌어 “공공 정책상의 논점”으로 제시 되는 경우를 의미

2) 업이슈와 잠재적 이슈

- 업이슈(억압된 이슈) : 어떤 문제나 요구가 공공의 관심을 끌기는 하지만 정치체제나 정책꾼들에 의해서 공공정책상의 논점으로 제시되지 못하고 무시되는 경우
- 잠재적 이슈 : 공공의 관심을 끌어 정책꾼들에 의해 논의는 되었으나 공공의 관심권 밖으로 나가거나 공공정책상의 논의가 이루어지지 않는 경우

3

이슈화 과정

1) 이슈화 과정의 의미와 성격

- 이슈화 과정이란 문제나 요구가 이슈화하여 일반 국민들의 관심을 끌거나 정책꾼들의 관심을 끌게 되는 과정
- 이과정의 중요한 이유는 사회복지문제나 요구는 사회적 약자의 문제이기에 이슈화 시키지 않는 경우 정부아젠다에 오르기 어렵기 때문

2) 이슈 제기자와 이슈 유발장치

- 이슈제기자 : 어떤 문제를 해결하기 위하여 그 문제를 제기하고 국민들에게 널리 인식시키는 사람
- 이슈유발장치 : 문제가 이슈로 전환되는 과정에 도움을 주는 예기치 못한 사건

4

사회복지정책문제의 이슈화 전략에서 고려할 요인들

1) 사회복지문제 정의 방법

- 클라이언트의 입장에서 정의를 내리되 관심집단을 확대시킴으로서 이슈의 확장에 이들이 기여할 수 있도록 정의

(1) 이슈 상징의 사용

- 감정에 호소하는 상징과 이성에 호소하는 상징으로 나눌 수 있지만 일반적으로 감정에 호소하는 상징의 사용이 효과적임

(2) 이슈 연계

- 현저하게 쟁점으로 등장한 또는 등장할 수 있는 다른 이슈와 연계시켜 그 문제를 정의하는 경우 문제를 보다 쉽게 이슈화 시킬 수 있음

2) 사회복지문제 제기 시점

- 사회복지문제를 정부 아젠다 위에 올려놓기 위해서는 정치, 경제, 사회적 여건을 잘 고려하여 제기하고자 하는 사회복지 문제가 쉽게 이슈화 할 수 있는 시점을 찾아야 함(사회복지문제와 관련된 사건이 일어났을 때 등)

3) 사회복지문제의 이슈제기자

(1) 클라이언트

- 직접 고통 받고 있는 사람으로 자신의 문제를 이슈화
- 무계획적이고 비의도적인 경우가 빈번
- 예: 자살, 폭동 등의 방법으로 자신의 문제를 이슈화하는 경우

(2) 사회복지전문가

- 클라이언트의 문제를 잘 알고 사회적 필요성도 잘 아는 사람
- 계획적, 의도적으로 가능한 사람
- 사회복지문제를 이슈화 시킬 최적의 사람

(3) 언론

- 국민들의 관심을 집중시키는 데 큰 영향력을 발휘하는 집단
- 이슈화에만 관심을 갖고 이슈 제기자로서는 수동적
- 다른 중요한 문제가 생기면 곧바로 관심 이동

(4) 정치인

- 능동적이고 적극적인 제기자가 아님
- 정치적인 이유에서 관심을 기울일 가능성이 많기 때문

4) 사회복지문제 제기 방법

(1) 제도화된 전달수단

- 선거나 합법적인 이익집단의 활동 등 이미 제도화된 통로를 통하여 이슈화하는 방법

(2) 비 제도화된 전달 수단

- 체제에 의해 합법적으로 인정되지 않는 이슈의 전달 수단(폭력의 사용, 위협 등)

■ 학습정리

1. 사회복지정책과정에서 정책문제와 관련된 개념

- 문제 : 어떤 객관적인 조건이 성립될 때/ 사람들에 의해 문제로 인식될 때

2. 업이슈와 잠재적 이슈

- 업이슈(억압된 이슈) : 어떤 문제나 요구가 공공의 관심을 끌기는 하지만 정치체제나 정책꾼들에 의해서 공공정책상의 논점으로 제시되지 못하고 무시되는 경우
- 잠재적 이슈 : 공공의 관심을 끌어 정책꾼들에 의해 논의는 되었으나 공공의 관심권 밖으로 나가거나 공공정책상의 논의가 이루어지지 않는 경우

3. 이슈 제기자와 이슈 유발장치

- 이슈제기자 : 어떤 문제를 해결하기 위하여 그 문제를 제기하고 국민들에게 널리 인식시키는 사람
- 이슈유발장치 : 문제가 이슈로 전환되는 과정에 도움을 주는 예기치 못한 사건

4. 사회복지 정책문제의 이슈화 전략에서 고려할 요인들

- 1) 사회복지문제 정의 방법 : 클라이언트의 입장에서 정의
- 2) 사회복지문제 제기 시점 : 사회복지문제와 관련된 사건이 일어났을 때
- 3) 사회복지문제의 이슈제기자
 - 클라이언트
 - 사회복지전문가
 - 언론
 - 정치인
- 4) 사회복지문제 제기 방법
 - 제도화된 전달수단
 - 선거나 합법적인 이익집단의 활동 등
 - 비 제도화된 전달 수단
 - 체제에 의해 합법적으로 인정되지 않는 이슈의 전달 수단(폭력의 사용, 위협 등)

9주차 1차시

사회복지정책 의제(아젠다) 형성에 관한 이론 모형

학습 목표

- 사회복지정책의 의제형성 과정과 정책의제 설정에 영향을 미치는 요인에 대해 이해할 수 있다.
- 정책의제(아젠다) 형성 관련 이론모형과 사회복지정책 의제형성에 영향을 미치는 요인에 대해 이해할 수 있다

학습 내용

1. 사회복지정책의 의제형성
2. 사회복지정책의 의제형성에 관한 이론모형

1) 이슈의 공공의제화

(1) 공공의제(체제의제)

- 많은 사람, 집단들의 관심의 대상이 되며 정부가 그 문제를 해결해야 한다고 당연히 생각하는 문제
- 정부가 그 문제를 해결하는 것이 정당한 것으로 인정되는 사회문제

(2) 사회문제가 이슈화되어 공공의제로 되기 위한 조건

- 많은 사람들의 관심
- 정부의 조치가 필요하다고 생각하는 상당수의 사람
- 그 문제 해결에 대해서 정부가 적절한 수단이고 정부가 권한을 가지고 있다는 믿음

2) 정부의제

- 공중의제가 정부 내로 진입하면 정부의제라 하고 정부의제로 선택됨
- 정부의 공식적인 의사결정에 의해서 그 해결을 위해 심각하게 고려하기로 공식적으로 밝힌 문제

3) 정책의제(아젠다)형성의 참여자

- (1) 공식적 참여자 : 대통령, 장관관, 국회의원, 고급공무원, 행정관료 등
- (2) 비공식 참여자 : 정당, 이익단체(압력단체), 전문가, 지식인, 일반시민, 시민단체(NGO, NPO)

4) 주도집단

- 정책을 의제화 하는 주도집단은 외부주도형, 동원모형, 내부접근모형의 3가지 형태 (Cobb, Ross & Ross)

(1) 외부주도모형(사회문제 → 공중의제 → 정부의제)

- 정부나 정책담당자가 아닌 외부 사람들의 주도에 의해 특정 문제를 정부가 해결해야 할 문제로 받아들이게 되는 경우, 정부 외부에 있는 사람들이 주도해서 정책의제 채택을 정부에 강요하는 모형
 - 예: 사회문제로 인해 피해를 입고 있는 집단이 정부에 압력을 가하기 위해 사회문제의 심각성에 대한 대중의 관심을 유도하려고 노력하는 경우
- 강요된 정책문제라고도 하며, 다원화되고 민주화된 선진국에서 주로 발생
- 언론, 정당 등의 역할이 중요함

- 확장 전략 : 상징 조작에 의한 대중매체의 역할이 중요함
- 진입 전략 : 확장에 성공한 의제는 공공의제가 되어 많은 사람의 관심을 끌고, 정부의 관심을 끌어 정부의제가 됨
- 관계된 집단 : 이해관계가 비슷한 귀속집단, 관심집단, 여론주도집단

(2) 동원모형(사회문제 → 정부의제 → 공중의제)

- 정부기관 내에서 먼저 이슈를 생성하고, 의제를 설정한 다음, 국민대중에게 지지를 얻기 위해 공공의제로 확산시키는 모형
- 엘리트론으로 해석 ⇒ 정부 내의 엘리트들에 의해 이슈가 창출된다고 보는 모형
- 권력이 분산되어 있지 않은 후진국에서 주로 발생. 정치지도자들의 관심과 인지, 이념이 중요한 요소
- 과거 우리나라에서 많이 발생(경차우대정책)

(3) 내부접근모형

- 정부 내부에서 제기되어 공식의제로 설정되는 경우
- 일반 공중의 참여를 배제하고자 시도하는 것으로 공중의제화 노력을 기울이지 않는 점이 동원모형과의 차이
- 국방사업, 이동통신사업자 선정 등

5) 정책의제 설정에 영향을 미치는 요인

- 주도집단 · 참여자 · 정치적 요소 · 문제의 특성

2 | 사회복지정책의 의제형성에 관한 이론모형

1) 정책의제(아젠다) 형성 관련 이론모형

(1) 존스(C. Jones) 모형

- 정책의제 형성과정(사건의 인지 및 문제정의 단계 → 결집과 조직화 단계 → 대표단계 → 정책의제)
 - 인지/문제정의 단계
 - ① 어떤 사건에 관하여 발견, 정보수집 및 파악, 해석
 - ② 해결이 필요한 인간적 요구를 야기하는 상태가 문제를 인지한 상태
 - ③ 문제정의 : 문제를 인지한 후 그 문제를 야기하는 사건의 효과를 분석, 진단하여 무엇이 문제인지 그 문제의 내용을 정확히 밝히는 것
- 결집/조직화 단계
 - 문제로 인하여 영향을 받는 사람의 수, 결집한 범위, 조직화 정도, 조직의 형태 등이 정책 과정에 영향
- 대표단계
 - 대표 : 국민과 국민들의 문제를 정부로 연결시키는 활동

- 어떻게 대표되는가는 대표자/대표되는 자의 인지에 따라 상이
- 대표자/대표되는 자의 감정이입이 중요

(2) 아이스톤(R. Eyestone)의 모형

- 사회문제의 인식단계 → 사회적 이슈화 단계 → 공공의제 단계 → 공식의제 단계
- 사회문제가 집단에 의해 인지되고, 다른 견해를 가진 집단들이 계속 관여를 하게 되면 사회 문제가 사회적 이슈로 성립하고, 더 많은 집단들이 계속 관여함으로써 공공의제의 이슈가 되고, 공식의제로 발전한다고 보는 견해

2) 사회복지정책 아젠다 형성에 영향을 미치는 요인

(1) 사회복지아젠다 형성 참여자

- 이슈기업가
- 이해 당사자들
- 정책꾼들
- 클라이언트
- 사회복지전문가
- 일반 국민들

(2) 정치체제 자체

(3) 다른 이슈들의 존재

(4) 기타 상황적 요인들

■ 학습정리

1. 사회복지정책의 의제형성

1) 공중의제(체제의제)

- 많은 사람, 집단들의 관심의 대상이 되며 정부가 그 문제를 해결해야 한다고 당연히 생각하는 문제

2) 정부의제

- 공중의제가 정부 내로 진입하면 정부의제

2. 사회복지정책의 의제형성에 관한 이론모형

1) 주도집단

- 정책을 의제화 하는 주도집단은 외부주도형, 동원모형, 내부접근모형의 3가지 형태
 - 외부주도모형(사회문제 → 공중의제 → 정부의제) : 정부 외부에 있는 사람들이 주도해서 정책의제 채택을 정부에 강요하는 모형
 - 동원모형(사회문제 → 정부의제 → 공중의제) : 정부기관 내에서 먼저 이슈를 생성하고,

- 의제를 설정한 다음, 국민 대중에게 지지를 얻기 위해 공공의제로 확산시키는 모형
- 내부접근모형 : 정부 내부에서 제기되어 공식의제로 설정되는 경우

2) 정책의제(아젠다) 형성 관련 이론모형

- 존스(C. Jones) 모형
 - 정책의제 형성과정 : 사건의 인지 및 문제정의 단계 → 결집과 조직화 단계 → 대표단계 → 정책의제
- 아이스톤(R. Eyestone)의 모형
 - 사회문제의 인식단계 → 사회적 이슈화 단계 → 공공의제 단계 → 공식의제 단계

3) 사회복지정책 아젠다 형성에 영향을 미치는 요인

- 사회복지아젠다 형성 참여자
 - 이슈기업가/ 이해 당사자들/ 정책꾼들/ 클라이언트/ 사회복지전문가/일반 국민들
- 정치체제 자체
- 다른 이슈들의 존재
- 기타 상황적 요인들

9주차 2차시

사회복지정책대안의 형성과 정책 결정

학습 목표

- 정책대안의 개념과 형성기법 및 형성의 한계점에 대해 이해할 수 있다.
- 정책 결정의 개념과 정책결정 과정의 특성에 대해 이해할 수 있다.
- 합리모형, 만족모형, 점증모형, 혼합모형, 최적모형, 쓰레기통 모형의 특징에 대해 이해할 수 있다.

학습 내용

1. 사회복지정책 대안의 형성
2. 정책의 결정
3. 사회복지정책결정 관련 이론 모형

1) 정책대안의 개념

(1) 협의의 개념

- 정책대안이란 문제의 해결방법
- 주어진 목표의 달성을 위한 방법들을 강구하고 비교, 분석하는 과정

(2) 광의의 개념

- 정책목표가 무엇인지를 파악하고, 그 문제를 둘러싼 상황을 파악하여 정책목표를 세우고, 목표를 달성할 수 있는 정책수단으로서 정책대안을 개발하며, 비교, 분석하는 과정

2) 정책대안의 형성기법

- 점진적 기법 : 한정된 수의 대안만을 탐색하는 방법
- 브레인스토밍 : 다양한 아이디어를 자유분방한 상태에서 제안 하는 것
- 델파이 : 전문가들의 의견을 모으고, 교환하고, 발전시킴으로써 미래를 예측
- 미래예측 방법, 유추 : 유사한 구조를 통해 미래의 상황이나 문제를 추정하는 방법

3) 사회복지정책 대안 형성의 한계점

- 예측능력의 한계 : 정보의 부족, 정책분석가의 판단의 한계
- 계량화의 문제 : 사회복지분야는 계량화가 어려운 부분이 많음
- 공동비교척도의 부재 : 사회적 가치가 다양하여 비교가 어려움
- 한정된 비용과 시간 : 한정된 비용과 시간의 범위 내에서 정책대안을 개발해야 함
- 국가의 다른 목표와의 관계 : 다른 분야의 정책목표들을 고려할 필요가 있음

4) 정책대안의 비교분석 방법론

(1) 비용편익 분석

- 정책의 비용과 편익(이익, 효용)은 모두 현재 가치의 화폐량 형태로 계산
- 모든 비용과 편익을 화폐가치로 환산하여 기간별로 추정하고 할인율을 적용하여 전 기간에 걸친 비용과 편익의 현재가치를 계산하는 방법
- 한 개의 정책대안에 대해 그것에 투입될 비용과 그 대안이 초래할 편익을 현재가치로 계산된 하나의 화폐량으로 추정하여 비교하는 것

(2) 비용효과 분석

- 상이한 정책들 간의 비용을 비교 검토
- 정책목표달성을 위한 대안의 선택과정에서 총비용과 총효과를 비교하여 여러 대안 중의 하나를 선택할 수 있게 하는 방법
- 각 정책의 급여의 화폐 환산 불필요

2 | 정책의 결정

1) 정책결정의 개념

- 정책결정은 사회적 문제를 공적으로 해결하기 위한 기본방향을 설정하는 것(Caiden, 1982)
- 정책결정자가 문제해결 또는 정책목표 달성을 위해서 여러 가지 정책대안들 중에서 하나를 선택하는 과정이다(양정하 외, 2001)

2) 정책결정 과정의 특성

- 정책결정과정은 대안의 선택과정 또는 우선순위를 확정짓는 과정임
 - 문제의 인지 및 목표의 설정 권위 있는 결정
 - 해결방안의 채택
 - 공익적 성격
 - 정치적 성격
 - 거시적 시각

3 | 사회복지정책결정 관련 이론 모형

1) 합리모형

(1) 기본전제

- 고도의 합리성에 기반하여 최선의 대안 선택
 - 합리모형(Rational Model)은 인간은 이성과 고도의 합리성에 따라 행동하고 결정한다는 것으로 정책결정자나 정책분석가가 고도의 합리성을 가지고 주어진 목적의 달성을 극대화하기 위해 최선의 정책 대안을 모색

(2) 평가

- 이 모형은 비판도 많지만 합리적인 대안이 선택되도록 정책결정에 공헌할 수 있고, 정책 대안의 선택결과에 대해 현실적, 객관적 평가가 가능하고, 소수 엘리트의 정치 영향을 배제하여 정책 대안 선택에 합리성을 높일 수 있다는 면도 있음
- 인간의 이성 및 합리성에 대한 비판, 목표와 상황의 불확실성, 인간능력의 한계, 정보 및 시간 부족, 심리적 갈등 문제, 매몰비용, 현실적인 적용 문제 등의 단점

2) 만족모형

(1) 기본전제

- 제한된 합리성에 기반하여 만족스러운 수준에서 대안 선택
 - 인간 능력의 한계, 시간, 비용의 문제 등으로 인해 모든 가능한 대안을 검토하고 결정할 수 없음
 - 따라서 제한된 합리성에 기초하여 어느 정도 만족할 만한 수준의 대안을 선택한다는 것
 - 정책결정자는 상황이 매우 복잡하고 동태적이므로 문제를 충분히 파악하기에는 제한적이어서 선별적으로 인식, 선택한다고 봄
 - 대안을 선택하는 기준은 최적화가 아니라 만족화로 최선의 대안보다는 만족스러운 대안을 선택함

(2) 특징

- 제한된 합리성 : 인간이 합리적이긴 하나 완전한 합리성을 가진다고 보지 않음
- 정책목표 및 기준의 불확정성
- 제한된 대안의 탐색 : 유력해 보이는 대안을 우선적으로 검토, 부적절한 경우 다른 대안을 검토하는 과정을 거침
- 만족스러운 대안의 선택 : 만족할 만한 정책대안을 찾으면 대안탐색이 중단되고 정책결정이 이루어짐

(3) 평가

- 만족스런 대안의 불명확성 : 만족화의 객관적 판단기준이 없음
- 적용의 한계 : 적용할 수 없는 예외적인 경우도 많이 존재
- 반쇄신적 성향 : 보수주의에 빠지기 쉬워 창의적인 대안탐색이 어렵다는 한계

3) 점증모형

(1) 기본전제

- 기존정책의 문제점을 수정하여 개선을 추구
 - 점증모형(Incremental Model)에 따르면 현실적인 정책결정 과정은 과거의 정책이나 결정의 부분적, 점진적, 순차적 수정이나 약간의 개선, 향상으로 이루어지며, 그렇게 점진적으로 정책이 결정되는 것이 바람직하다고 강조
 - 하나의 정책을 둘러싸고 전개되는 정치적, 권력적 작용과 다양한 이해관계자들 간의 경쟁과 대립 등 정책결정 과정의 정치적 성격을 가장 잘 설명함으로써 공공정책의 속성을 적절히 나타내고 있음
 - 현실적으로는 중앙정부 차원의 사회복지정책의 경우 이미 시행 중인 정책 대안들을 위해 많은 예산이 투입되었기 때문에 개혁적인 새로운 대안을 채택하기보다는 일부 문제점을 보완하는 점증적인 정책대안을 선호하는 경우가 많음
 - 이와 같은 매몰비용(Sunk Cost)이 점증주의에 입각한 정책대안을 사용하게 하거나 만족스러운 대안을 채택하게 하는 경우도 있음

(2) 특징

- 비합리성 : 인간의 비합리성을 전제로 정책결정형태를 설명
- 정책목표와 수단의 조정 : 끊임없는 목적과 수단 또는 수단과 목적에 대한 조정이 가능하게 되며, 이러한 조정을 통해 문제가 다루어짐
- 정치적 성격 : 정책대안 선택에는 기술적 고려뿐 아니라 다른 조직과의 상호작용 등 정치적 배려가 포함됨
- 점증적 결정 : 이전의 정책결정으로부터 크게 벗어나지 않음
- 보수적 성격

(3) 평가

- 평가기준의 부재 : 점증에 대한 확고한 기준이 없음
- 형평성의 문제 : 사회가 근본적인 재분배를 필요로 하는 정책보다 항상 정치적으로 실현 가능한 임기응변적인 정책을 모색하는 데 집중함
- 반쇄신적 성격, 적응의 제한
- 권력이나 영향력이 강한 개인 및 집단에게는 유리하나 사회적 약자에게는 불리한 정책을 산출할 가능성이 높음
- 단기적인 정책에만 관심을 가질 수 있음

4) 혼합모형

- 합리모형과 점증모형의 절충적인 형태(합리모형의 이상주의적 성격의 단점과 점증모형의 보수성이라는 약점을 극복할 수 있는 전략으로 제시)
- 중요한 문제이거나 위기적 상황인 경우 포괄적 관찰을 통해 대안을 탐색하여 기본적 결정을 하고, 이를 수정/보완하면서 세부적(점증적)결정을 한다는 논리 : 종합적 합리성, 곧 정책결정에는 합리성만 작용하는 것도 아니고 비합리적인 결정만 이루어지는 것도 아니며 결정의 범위에 따라 두 가지 다 적용된다고 봄
- 기본적 결정이 중대한 영향을 미치고 후속적인 세부결정의 범주와 방향을 제시

5) 최적모형

- 정책결정과정에서 투입보다 산출이 커야 하며, 정책결정에 드는 비용보다는 효과가 더 높아야 한다는 것을 전제로 함
- 정책에는 경제적 합리성과 함께 초합리적 요소(직관, 판단력, 창의력 등)까지 동시에 고려
- 제한된 인적/물적 자원의 범위 내에서의 정치적 합리성과 경제적 합리성을 동일하게 중요시 여기며, 정책의 집행, 평가 및 피드백에도 관심을 가져야 한다고 강조

6) 쓰레기통 모형

(1) 기본전제

- 쓰레기통 모형(Garbage Can Model)은 '조직화된 혼란상태(Organized Anarchies)'속에서 정책에 필요한 몇 가지 흐름이 우연히 통 안에 들어와 정책결정이 이루어진다고 보는 모형

(2) 킹돈(Kingdon)의 모형

- 이 이론을 발전시킨 킹돈은 정치의 흐름, 문제의 흐름, 정책(대안)의 흐름이 따로 존재하다가 이들이 우연히 만날 때 정책의 창(Policy Window)이 열리며, 이 때 정책결정을 하지 않으면 정책의 창은 닫히게 되고, 세 가지의 흐름은 제각기 흩어져 흘러가게 된다고 주장
- 정책의 창은 정책주창자들이 그들의 관심대상인 정책문제에 주의를 집중시키고 그들이 선호하는 정책 대안을 관철시키기 위해서 열려지는 기회라고 정의할 수 있음
- 정책주창자들은 정책문제의 정의 및 정책 대안의 내용들을 항상 준비해 놓고 정책의 창이 열리기를 기다려야 함
- 정책주창자들이 열려진 정책의 창을 최대한 활용하지 못한다면 그들은 대응의 창이 열릴 때까지 기다려야만 함

■ 학습정리

1. 사회복지정책 대한의 형성 - 정책대안의 개념

(1) 협의의 개념

- 주어진 목표 달성을 위한 방법들을 비교, 분석하는 과정

(2) 광의의 개념

- 정책목표가 무엇인지를 파악하고, 그 문제를 둘러싼 상황을 파악하여 정책목표를 세우고, 목표를 달성할 수 있는 정책수단으로서 정책대안을 개발하며, 비교, 분석하는 과정

2. 정책의 결정 - 정책대안의 비교분석 방법론

(1) 비용편익 분석

- 정책의 비용과 편익(이익, 효용)은 모두 현재 가치의 화폐량 형태로 계산

(2) 비용효과 분석

- 정책목표달성을 위한 대안의 선택과정에서 총비용과 총 효과를 비교하여 여러 대안 중의 하나를 선택할 수 있게 하는 방법

3. 사회복지정책결정 관련 이론 모형

(1) 합리모형: 고도의 합리성에 기반하여 최선의 대안 선택

(2) 만족모형: 제한된 합리성에 기반하여 만족스러운 수준에서 대안 선택

(3) 점증모형: 기존정책의 문제점을 수정하여 개선을 추구

(4) 혼합모형: 합리모형과 점증모형의 절충적인 형태

(5) 최적모형

- 정책에는 경제적 합리성과 함께 초합리적 요소(직관, 판단력 등)까지 동시에 고려

(6) 쓰레기통 모형

- 정책에 필요한 몇 가지의 흐름이 우연한 기회에 정책을 생산함을 강조

10주차 1차시

사회복지정책 집행과 평가

학습 목표

- 정책집행의 개념과 중요성, 특징을 이해하고 사회복지 정책의 영향을 미치는 요인에 대해 설명할 수 있다.
- 정책평가의 개념과 필요성, 정책평가의 기준, 정책 평가의 절차와 설계방법, 평가의 유형에 대해 이해할 수 있다.

학습 내용

1. 정책의 집행
2. 사회복지정책의 평가

1) 정책집행의 개념

- 정책의 내용을 실현시키는 과정
- 의도된 정책목표를 달성하기 위해 결정된 사항들을 구체화시키는 과정
- 공식적으로 표명된 정책목표를 달성하기 위하여 실행되는 일련의 과정 또는 활동

2) 정책집행의 중요성

- 정책 의도를 구현하는 활동으로서 집행은 중요한 의미가 있음
- 결정의 수정과 보완과정으로서 활용됨
- 정치적 갈등과 타협이 현실화되는 과정으로서 집행이 중요함
- 비용집단과 편익집단에게 직접적 영향이 발생하여 국민생활과 직결되는 정부활동으로서 집행이 중요함

3) 사회복지정책 집행의 특징

- 재분배 정책인 사회복지서비스 전달사업은 정치적 성격이 강함 ⇒ 재분배 목적에 대한 정치적 반대가 심할 수 있음
- 사회보장제도(재분배 정책의 성격을 가짐)에 반대하는 집단의 압력, 로비 등으로 인해 원래의 목표 변질 가능
- 사회복지서비스의 대상(사회적 약자들)이 정책결정과정, 집행과정에서 소외되지 않고, 정책의 목표가 원활히 달성될 수 있도록 적극적 참여/옹호의 역할 필요

4) 사회복지정책 집행에 영향을 미치는 요인

(1) 정책 환경적인 요인

- 사회복지정책의 형성 및 정책 참여자의 행태에 영향을 미치는 환경적 변수로 정치, 경제, 사회적 상황의 변화와 관련된 변수
- 정치적 상황변수
(예) 전쟁, 쿠데타, 선거주기, 대통령소속정당 등 정치적 상황변화는 사회복지정책의 내용과 정책꾼들의 행태에 영향을 미쳐 집행과정에 많은 영향을 줌
- 경제적 상황변수 : 개방화, 국제화, 세계화 추세
- 사회적 상황의 변화 : 인구구조 변화, 산업화 및 도시화, 교육수준의 변화 등

(2) 정책내제적인 요인 : 형성된 정책의 내용과 관련된 요인

- 정책문제 정의와 관련된 변수(정책목표의 타당성과 정책목표의 구체성)
- 정책 수단 및 절차의 확보와 관련된 변수
(재원의 확보, 복지서비스 전달체계, 복지서비스 전달방법)
- 정책산물에 관한 변수(사회복지서비스의 형태)

(3) 정책 형태적 요인

- 정책자체의 규정과는 관련이 없는 변수로, 실제로 정책의 형성이나 집행에 관여하는 정책참여자들의 정치형태에 관련된 변수
 - 정치기관의지지 : 대통령, 국회, 법원 등 정책을 담당하는 기관의 의지
 - 정책집행자와 집행기관의 가치와 이해관계, 능력 등이 정책의 성공 여부에 영향
 - 상급관청 및 경쟁부서의 관여 정도
 - 문제 해결을 바라는 클라이언트 욕구의 강도, 가치 및 태도, 조직화 등이 영향
 - 이익집단, 지역사회주민 및 일반 국민의 적극지지, 저항, 무관심, 압력 등이 있는가

2 | 사회복지정책의 평가

1) 정책평가의 개념과 필요성

(1) 정책평가의 개념

- 정책의 집행결과가 처음의도와 결과를 얼마나 효과적으로 달성했는가를 측정하는 활동
- 처음 의도를 실현하였는가, 처음 사회문제가 되었던 문제해결에 기여하였는가, 집행결과 파급효과와 부차적 효과를 야기했는가를 체계적으로 조사, 분석, 판단하는 활동
- 협의의 개념
 - 정책의 집행이 목표와 관련하여 대상 집단에 미친 효과를 객관적/체계적/실증적으로 평가하는 활동
- 광의의 개념
 - 정책의제와 대안, 결정과정, 정책집행과정, 결과, 정책영향, 정책평가의 평가 등 정책의 결정과 집행 이후까지의 모든 평가활동

(2) 정책 평가의 목적

- 정책결정과 집행에 필요한 정보 제공
- 정책과정의 책임성 확보
- 이론형성을 통한 학문발전에 기여
- 의사결정자들이 바람직하지 못한 용도로 이용하는 것을 막고 홍보하기 위한 수단으로 활용

(3) 정책평가의 필요성

- 정책이 처음 의도한 대로 집행되었는지를 파악
- 참여하는 이해관계자들의 설득, 지지확보를 위한 과학적이고 체계적인 분석 자료가 필요
- 정책에 이용한 자원의 경제적 합리성의 파악
- 정부의 정책 활동에 대한 관리적, 윤리적 책임성 확보
- 자료나 연구의 기초 마련

(4) 정책평가의 유용성 논쟁

- 정책평가의 질적 문제 : 정책평가의 내용이 부실하거나 질적으로 타당성이 높지 못한 경우 피드백의 가능성은 없음
- 시간적 적절성 문제 : 정책평가가 정책시행 직후에 실시되기 때문에 다음 정책의 집행에 보다 효율적으로 쓰여질 피드백의 가능성이 적음
- 정책담당자의 의지 : 평가기법에 대한 지식부족, 보고서의 난해함, 정책의 실패에 대한 책임 등의 이유로 정책 담당자의 의지가 없으면 아무리 좋은 정책평가 결과도 무용지물

(5) 정책평가의 성격

- 기술적 성격
- 실용적 성격
- 개별사례적 성격
- 가치 지향적 성격
- 종합 학문적 성격
- 정치적 성격

2) 정책평가의 기준

- 효과성 : 목표의 달성 정도(자원의 투입에 상관없이 최대의 목표를 달성했는가를 판단)
- 효율성(능률성) : 투입에 대한 산출의 비용
- 적정성 : 문제의 해결 정도(욕구, 가치, 기회를 만족시키는 효과성의 수준 정도)
- 적절성 : 수단이나 방법들이 바람직한 수준에서 이루어졌는가를 평가
- 형평성(공평성) : 효과나 노력이 얼마나 공정하게 배분되는지를 평가
- 대응성 : 정책이 수혜자집단의 욕구, 선호, 가치를 충족시키는 정도

3) 정책평가의 절차와 설계

(1) 정책평가의 일반적 절차

- ① 정책평가 목표 및 대상 설정
- ② 정책의 내용/수단/구조 파악
- ③ 평가기준 설정(평가설계)
- ④ 자료의 수집 및 분석
- ⑤ 평가보고서 작성

(2) 평가기준 설정(평가설계)

- 정책의 문제를 밝히고 정책프로그램이 영향을 미치는 과정에 대한 인과관계를 파악하는 과정
- 정책평가의 타당성을 획득하기 위한 타당도를 측정함. 설계의 인과적 강도를 평가하기 위해 조사자가 타당도를 잘 통제할 수 있는지에 대해서도 고려해야 함
(내적타당도, 외적타당도, 원인과 효과에 대한 구성타당도, 통계적 결론 타당도)
- 실험설계, 준실험설계, 비실험설계

4) 평가유형

(1) 일반적인 평가유형

- 효율성 평가
 - '동일한 정책 산출물에 대해 비용을 최소화 하였는가', '동일한비용으로 산출을 극대화하였는가'
- 대상효율성 평가
 - '목표집단/목표상황의 문제해결이나 삶의 질 향상을 비용의 낭비 없이 얼마나 절약하여 수행하였는가'
- 효과성 평가 : '사회복지정책의 목표를 얼마나 달성하였는가'
- 형평성 평가 : '얼마나 사회계층 간의 소득 불평등을 감소시켰는가'
- 반응성 평가 : '사회복지정책의 집행결과에 대해 수혜대상자들이 얼마나 만족하는가'
- 민주성 평가 : '수혜대상자들이 사회복지정책과정에 얼마나 참여하였는가'
- 합법성 평가 : '사회복지정책 수행과정에서 얼마나 관련법들을 준수하였는가'
- 편의성 평가 : '사회복지정책의 급여를 얼마나 편리하게 향유하였는가'
- 시의적절성 평가 : '사회복지정책의 급여가 적시에 제대로 제공되었는가'
- 실현가능성 평가
 - '사회복지정책 대안이 정치적, 행정적(기술적), 재정적, 문화적으로 얼마나 실현 가능한가'

(2) 평가대상/시간기준

- 총괄평가(정책영향 평가)
 - 정책집행 후 정책이 사회에 미친 영향(정책효과)을 추정하는 판단 활동
(정책효과에 부수효과, 부작용까지 포함하여 정책이 사회에 끼친 영향이나 충격을 확인하는 사실판단적 활동)
- 과정평가
 - 정책집행이 정책집행과정에서 나타난 활동을 분석하여 평가
- 형성평가
 - 정책집행과정 중에 나타난 활동을 분석 관리하여 전략의 수정/보완이 목적으로 정책집행 과정에 이루어지며, 과정평가와 중복되기도 함. 주로 질적평가 방법을 활용

(3) 평가주체에 따른 분류

- 내부평가(자체평가) : 정책결정, 정책집행당사자나 체제 내부의 구성원들이 하는 평가
- 외부평가 : 정책결정, 정책집행당사자들 외의 외부기관이 하는 평가
예 : 국민연금정책
(내부평가-국민연금관리공단, 보건복지부의 연금보험국, 외부평가-감사원 평가)

(4) 기타

- 산출평가, 성과평가, 영향평가, 기술적 평가, 인과적 평가 등

5) 사회복지정책의 평가에 영향을 미치는 요인들

- 인적 요인
- 시간적 요인
- 기술적 요인
- 제도적 요인
- 정책 자체 요인

■ 학습정리

1. 정책의 집행

1) 정책집행의 개념

- 의도된 정책목표를 달성하기 위해 결정된 사항들을 구체화시키는 과정

2) 사회복지정책 집행에 영향을 미치는 요인

- 정책 환경적인 요인 : 정치, 경제, 사회적 상황의 변화와 관련된 변수
- 정책 내제적인 요인 : 형성된 정책의 내용과 관련된 요인
- 정책 형태적 요인 : 실제 정책참여자들의 정치형태에 관련된 변수

2. 사회복지정책의 평가

1) 정책평가의 개념

- 정책의 집행결과가 처음의도와 결과를 얼마나 효과적으로 달성했는가를 측정하는 활동
- 처음 의도를 실현하였는가, 처음 사회문제가 되었던 문제해결에 기여하였는가, 집행결과 파급효과와 부차적 효과를 야기했는가를 체계적으로 조사, 분석, 판단하는 활동
- 협의의 개념 : 정책의 집행이 목표와 관련하여 대상 집단에 미친 효과를 객관적/체계적/실증적으로 평가하는 활동
- 광의의 개념: 정책의제와 대안, 결정과정, 정책집행과정, 결과, 정책영향, 정책평가의 평가 등 정책의 결정과 집행 이후까지의 모든 평가활동

2) 사회복지정책의 평가에 영향을 미치는 요인들

- 인적 요인
- 시간적 요인
- 기술적 요인
- 제도적 요인
- 정책 자체 요인

10주차 2차시

사회복지정책의 분석 틀 [1]

학습 목표

- 정책분석의 개념을 이해하고 정책분석의 유형과 분석틀에 대해 설명할 수 있다.
- 보편주의와 선별주의의 장단점을 비교해 보고 급여의 자격조건에 대해 이해할 수 있다.

학습 내용

1. 사회복지정책의 분석틀
2. 급여의 대상(자격조건)

1) 정책 분석의 의미와 정의

- 사회복지정책 분석은 가장 효과적으로 사회복지정책의 목표를 달성할 수 있는 사회복지정책의 대안을 찾기 위하여 존재하는 정책들과 그 목표들을 비교·검토하는 분석적이고 기술적인 과정을 의미(Nagel, 1999)
- 정책분석은 기본적으로 정부 및 지방자치단체 차원에서 이루어진다고 볼 수 있음
- 하지만, 때로는 사회복지기관에서도 기관의 고유 목적 성취를 위한 기관정책 수립을 목표로 정책분석을 시도할 수도 있음
- 정부와 지방자치단체의 정당한 정책분석은 그들이 추구해야 할 복지국가의 목표에서 국제화와 지역사회의 형편을 동시에 고려하여 사회정의와 평등을 극대화하는 정책대안을 만들어 내는 데 유용
- 또한 사회복지기관 정책 분석도 비영리 기관 간 경쟁구도 속에서 법적·환경적 변화에 적극적으로 대응하고 새로운 시장을 개척하는 데 유용한 도움을 줄 수 있음
- 그러나 정책 분석을 시도할 때 객관성을 잃는다면 정책을 결정하는 데에 오히려 다름이 야기될 수 있음
- 아무리 정교하게 고안된 분석 틀이라 할지라도 여전히 한계점이 있으므로 그 분석이 미래를 확실하게 담보할 수 있는 것은 아니라는 점을 명심하고 조심스럽게 다루어야 할 것임
- 정책 분석 접근방법으로는 사례연구, 면담을 중심으로 하는 질적 분석방법, 그리고 설문조사와 통계분석에 초점을 맞추는 양적 분석방법이 가능함
- 사회복지정책 분석에서는 일반적으로 질적 조사와 양적 조사를 병행하여 사용하는 경향

(1) 정책분석의 정의

- 드로(Dror, 1971) : 복잡한 정책문제와 관련하여 바람직한 대안을 식별, 고안하기 위한 방법론
- 쿼드(Quade, 1982) : 사회기술적 문제에 대한 이해를 심화시키고 보다 나은 해결방안을 찾기 위해 수행되는 응용연구의 한 형태
- 스토키와 켈하우저(Stokey&Zechauser) : 합리적 정책결정자가 정책문제를 구조화하고 목표를 설계하며 그것을 달성하기 위해 최선의 수단을 발견하는 논리적 과정
- 현외성(2003) : 최선의 정책대안을 창출하기 위하여 수행되는 체계적인 활동

(2) 정책분석 시 고려사항(Harris, 1973; 전남진, 1987)

- 대안들에 대한 조사나 고려는 체계분석과 관련한 조사도구에 의하여 체계적인 방식으로 행해져야 함
- 분석의 결과는 입법이나 예산 등의 실제에서 이용될 수 있어야 하며 구체적이어야 함

(3) 정책분석의 접근방법

- 경험적 접근방법 : 주어진 사회정책의 현황과 원인 및 결과와 효과에 대해 기술하는 데 관심
- 평가적 접근방법 : 사회정책의 가치를 결정하고 무엇이 바람직한가를 탐색하는 것과 관련됨
- 규범적 접근방법 : 사회문제를 해결하기 위한 미래의 행동노선을 제안하는 데 관심

2) 길버트와 스펙트의 사회복지정책 분석 유형(3P)

(1) 과정(Process), 산출(Product), 효과(Performance)

- 과정분석(studies of process) - 사회복지정책 형성과정 분석
 - 사회복지정책의 전체 혹은 부분적인 과정과 연관한 분석으로서 사회복지정책과 관련된 다양한 변수들의 영향력과의 관계를 알아보려는 작업
 - 계획에 관련된 각종 정보와 다양한 정치조직, 정부조직, 기타 여러 조직들 간의 관계 및 상호작용이 정책형성에 어떻게 영향을 미치는가를 분석하는 데 관심
 - 정책평가가 조직되어지는 초점, 정책결정에 있어서의 정치적, 기술적 투입요소에 대한 사례연구 형태
 - 일반적으로 시간적 관점을 무시하고 정책결정이 이루어지는 사회적 맥락, 그 과정에 참여한 다양한 사람들의 행위, 동기, 목적, 정책개발과정의 단계들과 같은 문제들을 취급
 - 사회적 상황, 행위자 및 개발의 단계가 정책의 결과에 어떻게 기여하였는지를 설명하는 데 기여
 - 사회복지정책과정을 분석대상으로 하여 사회복지정책이 목적하는 바가 무엇인가 하는 데에 궁극적으로 특별한 관심을 가짐
(왜 사회복지정책이 창안, 변화, 폐기되는가 하는 배경에 특별한 관심)
- ※ 정책형성과정을 연구하는 이유(Edwards, 1981)
 - 그것 자체가 흥미롭고 가치 있음
 - 사회의 효과적인 힘의 소재지를 알 수 있음
 - 그것을 통해서 정책형성을 보다 효과적이고 효율적으로 할 수 있음
 - 정해진 목적을 달성하기 위하여 대안의 방법을 창안할 수 있음
 - 정책결정과정에 대하여 보다 깊은 이해를 할 수 있는 지적 기능이 됨
- 산출분석(studies of product, 산물분석) - 사회복지정책 내용분석(핵심분석)
 - 사회복지정책이 계획되고 수립되는 것은 일련의 정책적 선택과정을 거친다는 전제에서, 이러한 일련의 정책선택과 연관된 다양한 쟁점에 대한 분석
 - 특정한 방향으로 설계된 정책에 있어서 그 정책에 포함되어 있는 정책선택의 형태와 내용 분석
 - 특정 선택이 이루어져서 배제된 대안을 분석하거나 선택의 근거가 된 가치와 이론, 가정들에 대한 문제를 분석
 - 정책계획을 구성하고 있는 선택의 형태와 내용은 무엇인가? 어떤 가치, 이론, 전제가 이러한 정책 선택을 지지하는가? 등
- 효과분석(studies of performance, 성과분석) - 사회복지정책 평가분석
 - 특정한 정책 선택에 의해 실행된 프로그램이 낳은 결과를 기술하고 평가
 - 프로그램 결과의 분석은 과정분석이나 산출분석보다 객관적이고 체계적인 관찰이 용이함 (프로그램의 범위가 더욱 명확하게 설명될 수 있기 때문)
 - 프로그램이 얼마나 잘 수행되었는가, 프로그램을 실시하여 얻은 영향이 무엇인가를 연구
 - 종종 사회복지정책의 효과는 경제정책의 효과와는 달리 수량적이기보다는 질적, 추상적 성격을 띠고 있어 측정에 어려움 있음

3) 길버트와 테렐(Gilbert & Terrel)의 분석틀

(1) 사회복지정책 분석의 기본 틀 제시를 위한 4 질문

- 사회적 할당의 기반은 무엇인가 : 누가 급여를 받을 것인가?
- 사회적 급여의 형태는 무엇인가 : 무엇을 받을 것인가?
- 사회적 급여를 전달하기 위한 전략은 무엇인가 : 어떻게 급여를 받는가?
- 사회적 급여에 필요한 재정을 마련하기 위한 방법은 무엇인가 : 누가 급여를 지불할 것인가?

(2) 사회복지정책의 4가지 분석틀(선택의 차원)

선택의 차원	의미	선택의 대안
할당	수급자격(대상체계) (누구?)	귀속적 욕구, 사회적 공헌/보상, 진단적 차등, 자산조사
급여	급여종류(급여체계) (무엇?)	현금, 현물, 증서, 기회, 권력
전달	전달방법(전달체계) (어떻게?)	공공부문(중앙정부와 지방정부), 민간부문, 혼합형태
재정	재정마련방법(재정체계) (공공재원, 민간재원, 공공과 민간의 혼합 등)	공공재원(사회보험, 과세), 민간재원(사용자부담, 민간모금), 공공과 민간재원의 혼합

2 | 급여의 대상(자격조건)

1) 보편주의와 선별주의

- 보편주의
 - 사회복지급여는 일종의 사회권으로서 모든 국민이 보편적으로 누릴 수 있는 권리
 - 권리로서의 복지 → 대상자의 범위와 급여수준의 보편성 강조
- 선별주의
 - 사회복지급여는 자산조사에 의해 결정되는 개인적 욕구와 필요를 토대로 하여 제한적으로 활용
 - 필요한 사람에게 제한적 급여 → 자산조사, 낙인, 비용효율적 가치

(1) 보편주의

- 주요내용
 - 사회의 모든 구성원들에게 정부가 서비스나 재정적인 원조를 제공하는 것
 - 자산조사가 필요하지 않으며, 특정한 인구범주(아동, 장애인, 65세 이상 노인 등) 또는 시민이라는 사실 외에 어떠한 자격요건을 필요치 않음
- 장점
 - 최저소득을 보장함으로써 빈곤 예방
 - 수혜자에게 심리적/사회적 낙인을 가하지 않음
 - 행정절차의 용이
 - 시혜의 균일성 유지

- 단점
 - 많은 비용
 - 한정된 자원의 효과적 사용 한계
- 복지이념
 - 제도적 모형
- 예
 - 아동수당, 가족수당, 아동의 의무교육, 65세 이상 노인 교통비 지급 등

(2) 선별주의

- 주요내용
 - 사회적/신체적/교육적 기준에 따라 요건을 매우 엄격히 제한하여 서비스 제공
 - 자산조사를 통해 원조가 필요한 사람(결손가정, 장애인, 노인, 빈민 등)만을 대상
- 장점
 - 서비스를 필요한 사람에게 집중
 - 적은 비용
 - 자원의 낭비가 없음
- 단점
 - 낙인을 피할 수 없음(자산조사과정, 일반시민과의 사회적 관계)
- 복지이념
 - 잔여적 모형
- 예
 - 공공부조, 빈민을 위한 공공주택 등

2) 급여의 자격조건 : 귀속적 욕구, 보상, 등급분류, 자산조사

(1) 귀속적 욕구

- 가장 보편적인 제도에서 주로 사용
- 인구학적 요건(연령, 성별 등), 국적과 같이 기본적인 요건만으로 급여 제공
- 아동수당, 노령수당 등

(2) 보상

- 경제적 기여나 사회적 공헌을 기준으로 급여 제공
- 보험료 납부를 통한 급여 수급, 국가유공자에 대한 급여

(3) 등급분류(진단적 차별)

- 각 사람들에 대해 전문가의 분류나 판단에 근거하여 급여 제공
- 장애연금에서의 등급분류

(4) 자산조사

- 가정 선별주의적인 자격조건
- 주로 공공부조프로그램에서 자격기준
- 소득/재산에 대한 조사를 통해 욕구를 확인하고 급여 제공

- 사회복지 급여의 수급자는 제한적
- 우리나라 : 국민기초생활보장제도, 의료급여제도, 경로연금, 장애연금 등

3) 급여의 대상

- 거주여부, 거주기간, 그리고 시민권
- 근로능력
- 인구학적 조건
- 소득 및 자산조사
- 기여
- 전문적 혹은 행정적 판단

■ 학습정리

1. 사회복지정책의 분석들

1) 사회복지정책 분석의 기본 틀 제시를 위한 4 질문

- 사회적 할당의 기반은 무엇인가 : 누가 급여를 받을 것인가?
- 사회적 급여의 형태는 무엇인가 : 무엇을 받을 것인가?
- 사회적 급여를 전달하기 위한 전략은 무엇인가 : 어떻게 급여를 받는가?
- 사회적 급여에 필요한 재정을 마련하기 위한 방법은 무엇인가 : 누가 급여를 지불할 것인가?

2) 길버트와 테렐의 사회복지정책 분석 유형(3P)

(1) 과정(Process), 산출(Product), 효과(Performance)

- 과정분석(studies of process) - 사회복지정책 형성과정 분석
 - 사회복지정책의 전체 혹은 부분적인 과정과 연관한 분석으로서 사회복지정책과 관련된 다양한 변수들의 영향력과의 관계를 알아보려는 작업
- 산출분석(studies of product, 산출분석) - 사회복지정책 내용분석(핵심분석)
 - 사회복지정책이 계획되고 수립되는 것은 일련의 정책적 선택과정을 거친다는 전제에서, 이러한 일련의 정책선택과 연관된 다양한 쟁점에 대한 분석
- 효과분석(studies of performance, 성과분석) - 사회복지정책 평가분석
 - 특정한 정책 선택에 의해 실행된 프로그램이 낳은 결과를 기술하고 평가
 - 프로그램 결과의 분석은 과정분석이나 산출분석보다 객관적이고 체계적인 관찰이 용이함 (프로그램의 범위가 더욱 명확하게 설명될 수 있기 때문)

2. 급여의 대상(자격조건)

1) 보편주의와 선별주의

- 보편주의 : 사회복지급여는 사회권으로서 모든 국민이 보편적으로 누릴 수 있는 권리
- 선별주의 : 필요한 사람에게 제한적 급여 → 자산조사, 낙인, 비용 효율적 가치

11주차 1차시

사회복지정책의 분석 틀 [2]

학습 목표

- 사회복지급여의 형태별 장단점에 대해 이해할 수 있다.
- 공공재원과 민간재원의 특징에 대해 이해할 수 있다.

학습 내용

1. 사회복지급여의 형태
2. 사회복지정책의 자원

○ 급여

- 사회복지정책을 통해 제공되는 물질적/비물질적 지원
- 현금, 현물, 증서, 기회, 권력 등이 있으며, 현금과 현물의 형태가 대부분임

1) 현금급여

- 현금급여는 급여대상자에게 현금으로 급여를 제공하여, 대상자들이 현금을 가지고 시장에서 자신이 필요로 하는 재화나 서비스를 구매하여 욕구를 충족할 수 있게 하는 급여형태
- 현금급여는 어떤 재화나 서비스와도 보편적으로 교환할 수 있는, 즉 보편적인 교환가치를 갖기 때문에 수급자에게 폭넓은 선택의 자유를 부여
- 수급자가 선호하는 급여형태인 동시에 시장기제를 통해 소비가 이루어짐으로써 시장에 대한 왜곡이 발생하지 않는다는 점에서 지지 받음
- 현금의 지급은 원래의 목표대로 사용되지 않고 불필요한 소비지출에 사용될 수 있는 한계

(1) 장점

- 현금급여는 소비에서 수급자들의 자기결정권을 가장 존중하는 급여형태
 - 이를 달리 표현하면, 현금급여는 소비자주권이 최대로 보장되는 급여형태
 - 사회복지급여의 수급자들은 자기가 원하는 물건이나 재화를 선택하여 소비하고 싶어 함
 - 예컨대, 사회복지 수급자 A는 빵과 야채를 좋아하고, 수급자 B는 밥과 고기를 좋아한다면, 현금급여는 수급자 A, B 모두에게 자신이 원하는 식료품을 원하는 만큼 선택하여 소비하게 할 수 있음
 - 자기 생활의 일부분인 소비행위의 주체로 행동할 수 있다는 점에서 사회복지 수급자들은 다른 급여형태보다 현금급여 형태를 더 선호할 것
 - 이처럼 소비자의 선택권을 최대한 보장한다는 점이 현금급여의 큰 장점
- 수급자들이 소비와 관련한 만족감을 최대화할 수 있는 급여형태가 현금급여
 - 누구나 자신이 원하는 물건이나 서비스를 선택하여 소비할 때 만족함
 - 현금급여는 수급자가 원하는 물건이나 서비스를 선택하여 소비하는 것을 가능하게 함
 - 그런 점에서 다른 급여형태보다 수급자들의 만족감이 더 커질 수 있음
 - 예를 들어, 배고픈 사람들 모두에게 쌀을 지급하여 배고픔을 해결하려 할 경우, 밥을 별로 좋아하지 않는 사람들은 그다지 만족하지 않을 것이며 경우에 따라서는 지급되는 쌀을 다 먹지도 못 할 수도 있음
 - 하지만 이들에게 돈을 지급하여 원하는 것을 소비하게 한다면 모두가 자신이 좋아하는 식품을 사서 먹을 것이기 때문에 만족감이 훨씬 커질 수 있음
 - 하지만 이러한 만족스러운 소비가 되기 위해서는 수급자가 합리적 선택을 할 수 있어야 함

- 다시 말해 자신에게 필요한 것이 무엇이고, 그것의 적절한 가격이 얼마인지를 제대로 판단할 수 있는 사람일 때는 현금급여가 수급자들의 만족감을 최대화할 수 있음
- 그렇지만, 현금급여가 수급자들의 만족감 또는 사회적 만족감을 증대시키지 못하는 경우도 있음, 그런 경우는 수급자가 합리적 선택을 할 수 없는 경우

◎ 수급자가 합리적 선택을 하지 못하는 경우는 2가지 경우가 있음

- ▶ 수급자 개인의 문제로 인해 합리적 선택을 못 하는 경우
 - 어떤 수급자는 자신에게 무엇이 가장 필요한지를 잘 알지 못함
 - 그럴 경우 현금급여는 소비하는 당사자의 만족감을 떨어뜨릴 수 있으며, 설혹 당사자의 만족감은 떨어지지 않을지라도 사회적 만족감은 떨어질 수 있음
 - <예를 들어>, 알코올 중독자인 공공부조 수급자가 있는데, 생계급여로 20만 원을 받았다면, 이 수급자는 그것을 가지고 술을 사는 데 소비할 것임, 그럴 경우 당사자도 나중에 자신의 그런 행위에 대해 실망하여 후회할 수 있을 것
 - 설혹 당사자는 술을 너무 좋아하기 때문에 만족스러울지 모르지만, 사회적으로는 국가의 재원이 바람직스럽지 않은 곳에 사용되었기 때문에 사회적 만족감은 떨어질 수 있음
 - 이처럼 현금급여가 수급자들의 만족감, 더 나아가 사회적 만족감을 극대화하기 위해서는 수급자들이 합리적 행위를 할 수 있어야 함.
 - 알코올 중독자 또는 도박 중독자처럼 합리적 행위를 할 수 없는 수급자의 경우, 현금급여가 오히려 사회적 만족감을 떨어뜨릴 수 있음
- ▶ 소비하는 재화나 서비스의 속성상 수급자가 합리적 선택을 하기 어려운 경우
 - 의료서비스와 같이 재화 내지 서비스의 속성상 수급자들이 자신에게 필요한 재화나 서비스의 종류 또는 양에 관한 정보를 알기 어렵거나 그와 관련한 정보를 얻는 데 많은 비용이 수반되는 경우
 - 이런 재화나 서비스를 구입할 수 있도록 현금급여를 지급하는 경우, 수급자들은 합리적으로 소비하기 어려울 수 있음
 - 따라서 수급자들의 만족감 또는 사회적 만족감 떨어질 수 있음
- 인간의 존엄성 실현이라는 측면에서 현금급여는 다른 급여 형태보다 우월
 - 공공부조 급여대상자들은 공공부조 수급자라는 것이 다른 사람들에게 알려지는 것을 대체로 원하지 않음
 - 공공부조 수급자들은 다른 사람들에게 수급자란 사실이 알려지면, 낙인감(Stigma)이나 치욕감 등을 느낄 수 있음
 - 공공부조 수급자들이 다른 사람에게 알려지는 것은 급여신청, 자산조사 그리고 급여소비 때문
 - 급여형태는 급여소비와 관련
 - 급여형태가 현물이나 증서 형태일 경우, 다른 사람들에게 공공부조 수급자라는 사실이 알려질 가능성이 높음
 - 하지만, 현금급여의 경우, 수급자들이 시장에서 자신이 원하는 물건을 구매할 때, 외부에 수급자라는 사실이 알려지지 않음 - 그런 점에서 현금급여는 다른 급여형태보다 공공부조 수급자들의 인간 존엄성 유지라는 측면에서 우월한 것으로 평가

- 현금급여는 운영효율성이라는 측면에서 다른 급여형태보다 우월
 - 현금급여의 지급은 대개 수급자의 복지계좌로 입금
 - 따라서 급여의 지급과 관련한 행정비용이 적게 듦
 - 또한 급여와 관련한 복지공무원 등 관료들이 수급자 및 급여 관련 재화나 서비스 생산자에게 영향력을 행사할 여지가 적음
 - 다시 말해 관료제의 문제가 현물급여에 비해 적게 나타남
 - 현물급여의 경우 관련 프로그램 담당자가 관련 재화를 구입하여, 그것을 수급자 개인들에게 일일이 전달하여야 함
 - 따라서 급여의 구매 및 전달과 관련한 행정비용이 많이 소요될 수밖에 없으며, 그 과정에서 복지관료들이 수급자나 급여 관련 재화나 서비스의 생산자에게 영향력을 행사할 여지가 큼
 - 이처럼 현금급여는 다른 급여형태들에 비해서 수급자들에게 선택의 자유, 자기결정권, 소비자주권을 보장하고, 수급자들의 인간의 존엄성을 훼손하지 않으며, 운영효율성이 높다는 장점이 있음

(2) 단점

- 반면, 현금급여는 급여의 오용 등으로 인해 목표효율성이 떨어짐
- 개인들의 효용은 증가하지만 사회적 효용은 감소, 현금급여의 장점은 뒤에서 살펴볼 현물급여의 단점이 되며, 또한 현물급여의 장점은 현금급여의 단점이라 할 수 있음

2) 현물급여

- 현물급여는 사회복지 급여수급자의 충족되지 않은 욕구에 대응하여 제공되는 재화나 서비스를 말함
- 배고픈 사회복지 대상자에게 음식을, 학교생활에 잘 적응하지 못하는 학생에게 학교적응 상담을, 일자리가 필요한 실직자에게 취업알선을 제공하는 것 같이 대상자의 욕구에 맞춰 재화나 서비스를 제공하는데, 그렇게 제공되는 재화나 서비스가 현물급여.
- 사회복지가 발달할수록 현금급여가 현물급여보다 비중이 커짐

(1) 특징

- 현물급여의 가장 큰 장점은 목표효율성이 다른 급여와 비교하여 우월하다는 점
 - 모든 정책은 달성하고자 하는 목표를 가지고 있음
 - 그러므로 제공된 급여가 목표를 달성하도록 사용되는 것도 중요
 - 수급자로 하여금 소비에서 선택권을 많이 부여할수록 그 정책이 추구하는 목표를 달성할 가능성은 떨어짐
 - 현금급여는 수급자들의 오·남용 가능성이 높음
 - 현물급여가 목표효율성이 높다는 것은 달리 표현하면, 수급자의 소비에 대한 통제력이 높다는 것

- 현물급여는 현금급여보다 욕구가 많은 사람과 그렇지 않은 사람을 더 확실히 구분할 수 있어, 급여가 필요한 사람들에게 집중적으로 급여를 제공할 의지가 큼
 - 현물급여는 다른 사람들에게 수급자라는 사실이 알려질 가능성이 크고, 따라서 낙인문제가 크게 발생하는 것이 단점
 - 또한 수급자가 원하는 물품을 선택할 수 없으므로 현물급여는 수급자의 만족감이 떨어짐
 - 이런 단점들 때문에 현물급여는 욕구가 있는 사람들도 현금급여보다 급여신청을 꺼려함
 - 결국 이는 꼭 급여가 필요한 사람들만 급여신청을 하도록 하여 욕구가 많은 사람과 덜한 사람들을 구별할 수 있게 해 줌
 - 더욱이 현물급여가 갖는 낙인문제 또는 소비에서 선택의 자유가 없다는 점 때문에 남용이나 오용할 가능성이 적음
- 현물급여는 현금급여보다 정치적으로 더 선호
 - 우선 납세자들이 현금급여보다 현물급여를 더 선호
 - 납세자는 자신이 낸 세금이 사회적으로 바람직한 곳에 사용되는 것을 보고자 함
 - 현금급여의 경우 수급자가 드러나지 않기 때문에 자신이 낸 세금이 어떻게 쓰이는지 납세자들은 눈으로 확인할 수 없음
 - 더욱이 현금급여의 문제점인 오·남용 문제가 언론을 통해 자주 보도되어, 세금이 잘못 쓰이고 있다는 생각마저 갖게 됨
 - 반면, 현물급여는 급여의 전달과정을 통해 어려운 사람들에게 급여가 전달되는 것을 확인할 수 있어, 납세자들은 자신이 낸 세금이 바람직하게 쓰인다는 생각을 가질 수 있음
- 현물급여는 규모의 경제 효과가 있어 생산단가를 낮출 수 있는 점도 장점으로 지적
 - 특정 재화를 현물급여로 지급할 경우, 그 재화는 대규모로 생산, 공급되기 때문에 그 재화의 생산, 공급 비용을 줄일 수 있다는 것
 - 하지만 이런 주장은 몇 가지 측면에서 반론이 제기됨
 - 우선 단기적으로는 특정 재화를 대규모로 공급하는 것이 규모의 경제 효과가 나타날지 몰라도, 장기적으로는 수급자들에게 재화에 대한 선택권을 제공하는 것이 생산단가를 낮출 수 있다는 것
 - 그 이유는 수급자들이 시장에서 원하는 물건을 구입할 때, 경쟁을 통해 생산비를 낮추는 효과가 나타날 수 있기 때문
 - 설혹 대규모 구매를 통한 규모의 경제 효과가 있다 하더라도 그 효과는 표준화할 수 있는 몇 가지 재화에 한정된다는 것
 - 예컨대, 공산품과 같이 표준화하여 규격화된 생산이 가능한 재화의 경우는 규모의 경제 효과가 있을 수 있지만, 그렇지 않은 재화나 서비스는 규모의 경제 효과를 기대하기 어려움
 - 더욱이 현물급여의 상당 부분을 차지하는 서비스의 경우, 그 특성이 개별화되어있고, 계속적인 피드백에 근거한 집약적 기술이라는 점에서 표준화하는 것이 어렵고 따라서 규모의 경제 효과를 기대하기 어려움

(2) 단점

- 수급자에게 낙인감을 줌
- 선택의 자유가 없다는 점
- 운영효율성이 떨어진다는 점
- 관료제의 문제가 큼 : 관료들의 영향력이 커질 수 있다는 것은 다른 측면에서는 관료제의 문제, 예컨대 운영의 불투명성, 부정적인 거래 등 비효율성 문제가 커질 수 있다는 것을 의미

3) 증서

(1) 특징

- 바우처는 단어적 의미로 증서나 상품권을 의미
- 정부가 일정한 자격기준이 되는 개인에게 특정한 재화나 서비스에 대한 쿠폰이나 카드형태로 구매권을 인정해 주는 정책수단이 바우처
 - 바우처는 정책설계를 어떻게 하느냐에 따라 다양한 방식으로 운용될 수 있음
- 정해진 일정한 용도 내에서 원하는 재화나 서비스를 자유롭게 선택할 수 있도록 하는 방법
- 현금급여와 현물급여의 중간 성격
- 식료품권, 상품권, 경로 버스표 등 : 미국의 Food Stamp(식료품권)이 대표적
- 현금급여나 현물급여에 비해 뚜렷한 정점이 없고 중간적인 특성 때문에 활발히 사용되지 않음

(2) 단점 : 바우처 이용자들의 선택권이 제대로 행사되지 못할 수 있다는 것

- 그 이유로 재화나 서비스 공급자가 수요자를 자의적으로 선정할 수 있다는 점
 - 수요는 많은데 사회복지시설의 수용능력이 제한될 경우,
사회복지서비스 공급자들이 좋은 이용자, 편한 이용자만 선별적으로 받을 수 있다는 것
- 재화 및 서비스에 대한 충분한 정보접근이 이루어지지 않을 수 있다는 점
 - 사회복지서비스를 이용하는 사람들의 경우 중증장애인과 같이 의존적인 경우가 많아 서비스에 대한 분별력이 떨어질 수 있다는 것

4) 기회

- 재화나 서비스와 달리 급여형태로서 기회는 사회복지 급여대상자에게 예외적인 기회를 제공하는 것
- 사회 내 불이익 집단 또는 특별히 사회에 공헌한 사람들에게 취업이나 교육 또는 승진, 시험 등에서 다른 사람들보다 많은 기회를 제공하는 것
(예 : 장애인의무고용제, 여성고용 우대조치 등)
- 불이익 집단에게 이처럼 더 많은 기회를 주는 것은 일종의 적극적 차별(긍정적 차별)이라고 할 수 있음. 일반적으로 차별은 사회적 약자에게 손해를 끼치는데 반해, 적극적 차별은 사회적 약자 또는 불이익 집단에게 더 많은 이득을 제공하는 형태의 차별을 말함

5) 권력

- 권력은 특정 사회복지제도나 정책의 일부분이 아니라 잠재적 사회복지 대상자에게 보다 많은 사회적 자원이 분배될 수 있도록 그들의 정치적, 사회적 힘을 확대시키는 것을 의미
- 빈자들이나 장애인, 노인 등 사회적 약자를 조직화하여 이들의 사회적, 정치적 힘을 키울 경우, 사회복지제도나 정책이 이들에게 유리하도록 바뀔 수 있으며, 또는 이들에게 필요한 새로운 사회복지 프로그램이 도입될 수도 있음

(1) 첫 번째 형태 : 사회복지제도에 직접 참여하는 것

- 정부가 집행하는 사회복지정책에는 사회복지 대상자들이 정책과정에 참여하도록 하는 각종 위원회가 있음
- 이러한 위원회에 사회복지 대상자가 직접 참여하여, 대상자들의 권익이 실현될 수 있도록 정책결정과정 및 실행과정에 자문 및 심의를 담당할 수 있음

(2) 두 번째 형태 : 사회복지운동

- 사회복지와 관련한 특정 이슈나 위해 시민들이 조직화하여 집단적으로 요구하는 것
(예 : 의료보장개혁운동, 사회복지예산확보운동, 기초생활보장수급권운동 등)
- 사회복지운동은 잠재적 사회복지수급자들이 조직화하여, 뭉쳐진 힘을 기반으로 그들에게 더 많은 복지와 자원이 분배되도록, 또는 기존 사회복지제도가 그들에게 유리한 방향으로 개선되도록 요구하고, 관철해 나가는 것

(3) 세 번째 형태 : 지역사회조직사업

- 지역사회의 주민들이 지역사회 문제에 스스로 참여하고, 공동체 의식을 갖도록 주민조직을 육성하고 지원하는 것
(예 : 주민조직 강화 및 교육, 복지네트워크 구축, 주민복지증진사업 등)
- 이처럼 권력은 현금이나 증서 등과 같은 방식으로 소비되는 것은 아니지만, 재화나 서비스, 기회에 비해 사회복지 대상자의 사회, 경제적 선택 그 자체에 대한 통제력은 훨씬 더 많이 제공
- 다시 말해, 사회복지 대상자들의 사회적, 정치적 힘이 확대되면 그로 인해 더 많은 사회복지 자원을 얻을 수 있으며, 또한 사회복지 대상자들의 힘을 모아가는 과정에서 유형의 사회복지 제도나 정책에서 얻을 수 없는 만족감 내지 자신감과 같은 무형의 자원을 얻을 수도 있음
- 그런 점에서 권력은 유동적인 교환가치를 갖는다고 할 수 있음

1) 공공자원 : 일반조세, 사회보험료, 조세비용

(1) 일반조세

- 정부가 특별히 용도를 정하지 않고 걷어 들이는 조세로 일부를 사회복지부문에 사용
 - 사회복지 재원으로서 조세의 현황
 - ① 사회복지가 발전한 복지선진국의 경우 조세부담률이 대체로 상당히 높은 편
 - ② 조세부담률이 높다고 하여, 꼭 사회복지가 발달한 것은 아님
 - ③ 왜냐하면 조세는 사회복지뿐만 아니라 국가의 모든 지출행위의 재원이므로, 사회복지가 아닌 다른 곳에 많이 지출할 수도 있기 때문
(예: 조세부담률이 높을지라도 국방비나 경제개발비 등에 많이 쓸 경우, 조세를 재원으로 한 사회복지 수준은 낮을 수 있음)
 - ④ 대표적인 예가 우리나라
 - 일반조세의 장점
 - ① 사회복지정책이 추구하는 가장 중요한 가치인 평등(소득재분배)을 구현하는 데 가장 중요한 재원
 - ② 급여내용의 보편성
 - ③ 급여대상 확대
 - ④ 안정성과 지속성

(2) 사회보험료 : 사회보장성 조세

- 5대 사회보험 : 국민연금, 건강보험, 고용보험, 산재보험, 노인장기요양보험에서 사용자와 자영자, 근로자가 부담하는 보험료
- 사회보험료는 국가에 의하여 조세처럼 강제로 부과하고, 관리/운영도 공공기관에서 하기 때문에 공공부문 재원으로 분류
- 많은 나라에서 사회보험료의 명칭을 사회보장성 조세(Social security tax)라고 하여 세금으로 분류하는 향이 강하고, 조세부담률에 포함시켜 조세수입으로 간주하는 경향이 있음
- 가입자(근로자), 사용자, 자영자가 보험료 납부의 주체
- 유럽에서는 국가도 부담의 주체가 되어야 한다는 주장이 강함
(삼자부담제도 : 가입자, 고용주, 국가가 나누어 부담)
- 장점
 - ① 강제가입을 통해 '역의 선택'문제를 해결
 - ② 일반조세와 달리 미래에 받을 수 있는 사회보장 급여에 대한 권리로 인식하여 조세저항이 상대적으로 적음(정치적 측면에서 유리)
 - ③ 조세에 대한 거부감 적음(사용되는 용도가 명확하기 때문)

- 한계

- 사회보험료의 역진성

- ① 모든 근로소득에 동률로 부과되며, 자산소득에는 추가로 부과되지 않음
(자산소득이 많은 고소득층에 유리)
- ② 보험료 부과 기준이 되는 소득의 상한액이 있어 고소득층에 유리
- ③ 모든 근로소득에 부과하기 때문에 저소득층에게 큰 부담
(개인소득세는 조세감면제도를 통해 저소득층의 부담 감소)

(3) 조세지출(조세비용)

- 세금을 걷어 지출하는 대신 조세감면을 통하여 내야 할 세금을 걷지 않거나, 낸 세금을 되돌려주는 것(내어야 할 세금을 면제해 주거나 감면해 주는 것을 조세지출)
- 실질적인 조세수입의 감소를 통해 특정 목표를 달성하기 때문에 공공부문 재원으로 분류
- 정부의 입장에서는 조세지출만큼 조세수입이 줄고, 정부지출을 한 것과 비슷하기 때문에 정부지출의 하나로 파악

- 조세감면, 소득공제, 세액공제

- 한계

- ① 많은 수의 저소득층은 소득이 낮아 과세대상에서 제외되기 때문에 복지성 조세감면 혜택을 누리지 못함
- ② 소득이 높을수록 공제대상 지출이 높기 때문에 고소득층에 유리
- ③ 누진적인 개인소득세 구조에서 소득이 높을수록 조세감면의 액수가 커지기 때문에 고소득층에 유리

2) 민간재원

- 자발적 기여, 기업복지, 사용자 부담, 비공식 부문

(1) 자발적 기여

- 개인, 기업, 재단 등이 사회복지를 위해서 제공한 자발적인 기부금
- 공공부문의 사회복지가 발전하기 이전에 중요한 역할을 하였으며, 오늘날도 국가/사회복지분야에 따라 여전히 중요한 역할 수행
- 기부금에 대한 조세감면의 혜택을 주기 때문에 완전히 순수 민간부문만은 아니라는 주장이 있음

(2) 기업복지

- 기업의 사용자가 피고용자에게 주는 임금 이외의 사회복지적인 급여
- 기업복지프로그램은 대부분 국가의 조세감면혜택과 근로자의 충성심 고취 수단이 되기 때문에 기업과 근로자의 이해관계가 맞아 있음
- 기업복지의 수급자들이 주로 중간 혹은 고소득층이라는 점에서 지나치게 확대되는 것은 바람직하지 않음
- 공통적으로 필요한 기업복지프로그램은 공공정책으로 제공하는 것이 필요함

(3) 사용자부담

- 공공부문이든 민간부문이든 사회복지서비스를 이용하는 비용에 대해 본인이 일부분 부담하는 것
- 불필요한 서비스 이용을 억제하여 도덕적 해이를 방지하고, 소비자로서 자기존중감을 갖게 하기 위해 사용자 부담이 필요
- 사회복지서비스 비용의 부담은 서비스의 형태와 질에 대한 관심을 높이며, 서비스제공자들에게 보다 높은 질의 서비스를 제공하도록 동기강화
- 소득계층에 따라 부담이 지나칠 수 있고 역진성이 나타날 수 있으므로 슬라이딩제도를 통해 소득계층별로 부담을 차등화함(소득이 낮은 사람에게는 무료로 제공하고, 소득이 높은 사람에게는 본인부담을 높이는 장치)

(4) 비공식부문 재원 : 가족 내 이전과 가족 간 이전

- 가족이나 친지, 이웃 등에 의해서 해결되는 복지욕구(예 : 우리나라 노인들의 복지)
- 공공복지부문의 사회복지가 확대되기 이전에는 가장 중요한 역할 수행
- 오늘날 서구의 복지국가 등 복지국가가 발전된 나라에서는 그 중요성이 감소
- 일상에서 나타나는 복지욕구에 대해서는 공식적인 부문보다 비공식 부문에 신속성이 있기 때문에 비공식 부문이 중요한 역할 수행

■ 학습정리

1. 사회복지급여의 형태

- 현금급여 : 급여 수급자가 자신에게 필요한 재화와 서비스를 직접 시장에서 구매하도록 화폐 형태로 지급
- 현물급여 : 수급자에게 필요한 물품과 서비스를 직접 제공
- 증서 : 정해진 일정한 용도 내에서 원하는 재화나 서비스를 자유롭게 선택할 수 있도록 하는 방법(식료품권, 상품권 등),
- 기회 : 무형의 급여형태로 어떤 집단이 접근하지 못했던 부분에 접근을 가능하게 만드는 것
- 권력 : 정책결정에 있어서 수급자에게 권력 부여

2. 사회복지정책의 재원

- 공공재원 : 일반조세, 사회보험료, 조세비용
- 민간재원 : 자발적 기여, 기업복지, 사용자 부담, 비공식 부문

11주차 2차시

사회복지정책의 분석틀 [3]

학습 목표

- 사회복지정책의 전달체계의 개념 및 특성을 이해하고 사회복지전달체계의 종류별 특징에 대해 정리할 수 있다.
- 행정적 측면과 서비스 제공 측면에서 사회복지전달체계의 원칙과 민영화에 대해 이해할 수 있다.

학습 내용

1. 전달체계의 개념과 특성 및 종류
2. 사회복지전달체계의 원칙과 민영화

1) 전달체계의 개념과 특성

(1) 전달체계의 개념

- 사회복지정책의 전달체계란 서비스 제공자 사이, 또는 서비스 제공자와 수급자 사이에 존재하는 조직적 장치(=체계와 서비스의 이동 통로)를 의미함

(2) 전달체계의 특성

- 사회복지정책의 전달체계는 서비스가 필요한 개인이나 집단에 신속하고 정확하게 전달되어 사회복지정책목표를 효과적이고도 효율적으로 달성코자 하는 데 그 특성이 있음

2) 사회복지전달체계의 종류

(1) 공공전달체계

- 공공전달체계는 국가 또는 지방자치단체가 수립하고 직접 그 운영의 주체가 되는 것을 말함
- 중앙정부
 - ♣ 중앙정부의 역할이 큰 이유
 - 첫째, 의료나 교육과 같이 공공재적 성격이 강한 재화나 서비스의 공급에 유리하기 때문
 - 둘째, 사회보험과 같이 규모의 경제가 발생하는 부분에서의 역할이 크기 때문
 - 셋째, 평등과 사회적 적절성 실현에 있어서 필요한 강력한 권한을 가지고 있기 때문
 - 넷째, 프로그램을 통합하고 조정하기에 유리하고, 또한 안정적 사회복지제도 유지에 유리하기 때문
 - ♣ 중앙정부 제공 서비스의 단점
 - 첫째, 자원의 비효율적 배분을 초래 할 수 있음
 - 둘째, 중앙정부의 독점적 공급에 따른 재화나 서비스의 질이 저하될 우려가 있음
 - 셋째, 소비자의 변화하는 욕구에 융통성 있게 대응하기가 어려움
 - 넷째, 중앙정부의 전달체계는 지방정부나 민간전달체계에 비해 소비자들의 접근성이 떨어지는 단점이 있음
- 지방정부
 - ♣ 지방정부 제공서비스의 필요성
 - 첫째, 지역주민의 욕구에 신속하고 효율적으로 대응할 수 있다는 것
 - 둘째, 지방정부 간 경쟁에 따른 서비스 질의 향상 가능성
 - 셋째, 서비스 수혜자가 정책결정과정에 참여가 용이한 점
 - 넷째, 수급자의 변화되는 욕구에 적극적으로 대처할 수 있다는 점 등

♣ 지방정부 제공 서비스의 단점

- 첫째 지역 간 불평등으로 인한 사회통합이 저해됨
- 둘째, 규모의 경제를 실현하기가 어려워 사회보험제도의 시행이 곤란함
- 셋째, 프로그램의 안정성과 지속성 보장이 곤란함
- 넷째, 지방정부단위의 프로그램 발전은 단편화할 가능성이 크다는 점 등

• 중앙정부와 지방정부의 혼합체계

♣ 재정적 규제방법

- 중앙정부가 지방정부에 재정을 지원하는 방법은 세 가지인데,
- 첫째, 조건적 지원(conditional grants / categorial grants : 범주적 지원) 재원이 사용될 세부항목을 지정하여 지원하는 방법
- 둘째, 'block grants(기능별 보조금)'. 이는 세부적 프로그램 항목별로 지원하는 것이 아니라 프로그램을 기능별로 묶어서 지원하기 때문에 지방정부에 권한을 크게 부여하게 되는 효과가 있음
- 셋째, 중앙정부 예산 중 일부를 지방정부에 이관하는 방법. 이 경우는 재정은 중앙정부에서 지원하고 프로그램은 지방정부에 이관하여 지방정부의 독립성과 자율성을 최대한 보장해 주기 때문에 지방정부 전달체계의 장점을 크게 살릴 수 있음

♣ 프로그램 규제의 방법

- 대상자 자격, 급여의 형태와 금액, 그리고 세부적 전달방법 등에 관해서도 규제한다는 것

♣ 수급자 수와 욕구에 따른 규제방법

- 프로그램에 따라서는 지방정부의 수급자 수나 욕구를 가진 클라이언트의 수에 따라 차등 지원하는 방법

♣ 절차적 규제방법

- 정책결정 과정에 수급자 참여 문제
- 차별 금지
- 프로그램 진행에 대한 보고와 감사

(2) 정부와 민간부문의 혼합체계

• 민간부문 활용의 장점

- 공공관료제의 실패를 경쟁적 시장의 장점을 통해 회복하려는 제도
- 민간기관들은 사회서비스의 생산과 전달에서 가장 효율적인 방법을 사용하기 때문에 우수한 성과를 낼 수 있을 것이라는 지지
- 계약에 따른 거래비용이 불필요하게 소모될 수 있는 단점도 있음

• 민간부문과의 혼합의 형태

- 민간부문과 계약
- 민간부문에 대한 재정 보조

(3) 순수 민간전달체계

- 민간전달체계는 거의 대부분 사회복지서비스 부문에 집중됨

2 | 사회복지전달체계의 원칙과 민영화

1) 사회복지전달체계의 원칙

(1) 행정적 측면

- 기능분담체계성의 원칙
 - 서비스 제공자와 수급자 사이를 연결하는 전달체계는 효율적으로 구성될 필요가 있음
- 전문성에 따르는 업무분담
 - 사회복지 전달조직이나 기구에서도 서비스와 관련된 전문인력과 일반 행정직의 구분이 필요
- 책임성
 - 전달체계가 제도로써 정착되기 위해서는 정해진 절차나 사회적으로 기대되는 규범을 이행할 책임이 있음
 - ① 사회에 대한 책임
 - ② 사회복지대상자에 대한 책임
 - ③ 전문직 자체의 책임
- 접근용이성
 - 사회복지전달체계는 그 서비스를 필요로 하는 대상자들이 언제 어느 곳에서도 쉽게 접근할 수 있도록 설치되어야 함
 - ① 지리적 또는 공간적으로 이용하기가 편리해야 함
 - ② 시간적으로 접근하기에 편리해야 함
 - ③ 정서적 또는 심리적으로 쉽게 접근할 수 있어야 함
- 통합조정
 - 대상자의 기능적 일반화를 위해서 다양한 서비스가 제공되어야 함
 - 다양한 서비스를 통합하여 관리할 수 있는 책임기관을 선정하고 관계전문가나 기관들 사이에 협조와 조정을 추구할 수 있는 체계를 마련하는 기능이 절대적으로 필요
- 지역사회참여
 - 지역에 존재하는 국가기관이든 민간기관이든 자체의 복지계획을 수립할 때 적극적으로 지역주민의 참여를 유도
- 조사 및 연구
 - 조사와 연구가 뒷받침 되지 않으면 전달체계의 효과성이나 발전성은 저조

(2) 서비스 제공 측면

- 평등성의 원칙
 - 모든 복지수혜대상자가 성·연령·지역·종교·지위 및 소득에 관계없이 사회복지서비스를 받을 수 있어야 한다는 원칙
- 재활 및 자활 목표의 원칙
 - 복지 수혜대상자의 자활 또는 사회복귀를 위한 서비스가 제공되어야 한다는 것
- 적절성의 원칙(appropriateness)
 - 서비스의 궁극적인 목표인 자활 및 재활을 성취하는 과정에서 필요로 하는 서비스를 충분히 제공받을 수 있어야 한다는 것
- 포괄성의 원칙(comprehensiveness)
 - 복지수혜대상자의 욕구에 부응하는 다양한 서비스의 제공이 필요하다는 원칙
- 지속성의 원칙
 - 복지수혜대상자의 자활 및 재활목표를 달성하기 위해서 서비스의 지속성이 요구된다는 원칙
- 가족중심의 원칙
 - 복지문제해결의 요구대상이 개인일지라도 문제해결을 위한 서비스 제공의 기본단위는 가족 또는 가정이 되어야 한다고 봄

2) 민영화(privatization)

(1) 정의

- 사회적 욕구 충족을 위한 기제를 정부부문에서 민간부문(영리부문과 비영리부문을 모두 포함)으로 이전하거나 민간영역의 확대를 장려하는 사회적 흐름을 의미함. 국가가 공적인 목표로 운영하는 제도를 자본시장에 개방하여 민간영역에서 운영하도록 그 역할을 맡기는 것
- 사회복지와 관련해서 민영화는 사회복지서비스의 생산과 전달을 공공부문에서 민간부문으로 이양하는 것. 민간기구, 사회기관, 공교시설, 기업가 등에 사회복지 서비스의 전달을 분산하는 경향을 보임

(2) 등장배경

- 정부기구가 비대해져 서비스 전달이 비효율적인 문제를 해결하기 위한 노력으로, 신자유주의 경향이 강했던 1980년대 영국과 미국에서 본격적으로 시작되었으나, 오늘날에는 세계적인 추세로 자리 잡고 있음
- 사바스(Savas, 1987)는 민영화의 등장배경으로 다음과 같은 4가지 요인을 제시하였음
 - 공공부문의 실패로 인한 서비스 전달의 비효율성과 비효과성에 대한 비판
 - 큰 정부보다 작은 정부를 지향하는 신자유주의 경향. 이러한 경향이 강했던 영국과 미국에서 민영화 추세가 본격적으로 시작됨
 - 민간부문 및 시장 활성화를 통한 경제 활성화
 - 수요자 중심의 서비스 체계에 대한 대중적 신호

(3) 형태

- 사회복지 서비스 전달체계의 전형적인 민영화는 공공부문이 여전히 재원조달의 주요책임을 맡은 가운데 서비스 전달의 책임이 민간으로 이양된 경우라고 할 수 있음
- 계약(프렌차이즈 제도) : 재화나 서비스의 배분이나 공급권을 일정기간 동안 특정 개인이나 집단에게 부여하는 방법(예 : 사회복지기관에의 사업위탁)
- 바우처(증서제도) : 정부가 특정 개인이나 집단으로 하여금 서비스를 제공하도록 계약을 맺는 것이 아니라 사용자가 시장에서 재화나 서비스를 구매할 수 있도록 바우처를 지급하는 방법(예 : 서비스 이용권제도)

(4) 한계

- 민영화는 정부 부문의 단점을 보완하기 위해 민간 부문의 장점을 이용하기 위한 것으로 복지 다원주의 또는 복지혼합의 주요 수단으로 다뤄지고 있지만, 앞의 ‘민간부문 활용의 단점’에서 살펴보았듯 민영화는 공공재 제공, 평등추구, 규모의 경제 실현 등의 면에서 어려움을 겪을 가능성이 큼
- 특히 (우리나라와 같이) 정부부문의 규모가 그리 크지 않은 경우, 민영화의 강조는 정부 부문의 규모를 더욱 작게 만드는 결과를 초래할 수 있을 것

■ 학습정리

1. 전달체계의 개념과 특성 및 종류

1) 전달체계의 개념

- 사회복지정책의 전달체계란 서비스 제공자 사이, 또는 서비스 제공자와 수급자 사이에 존재하는 조직적 장치(=체계와 서비스의 이동 통로)를 의미

2) 사회복지전달체계의 종류

- 공공전달체계 : 공공전달체계는 국가 또는 지방자치단체가 수립하고 직접 그 운영의 주체가 되는 것(중앙정부, 지방정부, 중앙정부와 지방정부 혼합체계)
- 정부와 민간부문의 혼합체계
- 순수 민간전달체계

2. 사회복지전달체계의 원칙과 민영화

1) 사회복지전달체계의 원칙

- 행정적 측면
 - 기능분담체계성의 원칙
 - 전문성에 따르는 업무분담

- 책임성
 - ① 사회에 대한 책임
 - ② 사회복지대상자에 대한 책임
 - ③ 전문직 자체의 책임
- 접근용이성
 - ① 지리적 또는 공간적으로 이용하기가 편리해야 함
 - ② 시간적으로 접근하기에 편리해야 함
 - ③ 정서적 또는 심리적으로 쉽게 접근할 수 있어야 함
- 통합조정
- 지역사회참여
- 조사 및 연구
- 서비스 제공 측면
 - 평등성의 원칙
 - 재활 및 자활 목표의 원칙
 - 적절성의 원칙(appropriateness)
 - 포괄성의 원칙(comprehensiveness)
 - 지속성의 원칙
 - 가족중심의 원칙

2) 민영화(privatization)

- 사회적 욕구 충족을 위한 기제를 정부부문에서 민간부문의 영리부문과 비영리부문을 모두포함)으로 이전하거나 민간영역의 확대를 장려하는 사회적 흐름을 의미
- 국가가 공적인 목표로 운영하는 제도를 자본시장에 개방하여 민간영역에서 운영하도록 그 역할을 맡기는 것

12주차 1차시

사회보장론 일반

학습 목표

- 사회보장의 개념과 목적 및 기본이념에 대해 이해할 수 있다.
- 분류별 사회보장제도의 특징을 정리하고 사회보험의 일반적 특성과 체계 및 민간보험과의 차이점과 공공부조와 비교하여 이해할 수 있다.

학습 내용

1. 사회보장의 개념, 목적, 기본이념
2. 사회보장제도의 유형과 사회보험

1) 사회보장의 개념

(1) 베버리지 보고서의 사회보장의 개념

- 베버리지 보고서는 좁은 의미로서의 소득보장을 사회보장으로 정의
- 부상, 질병, 실업, 가구주의 사망 등으로 인해 소득이 중단되었을 때 그에 대처함
- 노령으로 인한 퇴직이나 타인의 사망으로 인한 부양 상실에 대비함
- 출생, 사망 및 결혼 등에 관련된 특수한 지출을 보완하기 위한 소득보장임
- 베버리지 보고서(1942)
 - 5대 사회악 : 궁핍, 질병, 무지, 불결, 나태
 - 사회보장의 6가지 원칙 : 균일한 생계급여, 균일한 기여금, 행정체계의 통일, 급여의 적절성, 포괄성, 가입대상의 분류

(2) 우리나라의 법적 개념

- 사회보장기본법(제3조)
 - 사회보장이라 함은 질병, 장애, 노령, 실업, 사망 등의 사회적 위험으로부터 모든 국민을 보호하고 빈곤을 해소하며 국민생활의 질을 향상시키기 위하여 제공되는 사회보험, 공공부조, 사회복지서비스 및 관련복지제도를 말함
- 관련복지제도
 - 사회보험, 공공부조, 사회복지서비스 이외의 보건, 주거, 교육, 고용 등의 분야에서 인간다운 생활이 보장될 수 있도록 지원하는 각종 복지제도

(3) ILO의 사회보장 정의와 원칙

- 사회보장이란 사람들이 여러 가지 위험들로 인해 소득이 일시적으로 중단되거나, 소득이 영원히 중단되거나, 지출이 크게 증가하여 사람들이 이전의 생활을 하지 못할 경우, 이전의 생활을 유지할 수 있도록 하는 국가의 모든 프로그램을 말함
- 사회적 위험 : 질병, 노령, 실업, 장애, 사망, 출산, 빈곤 등

♣ 사회보장의 원칙

- 수혜대상의 보편적인 보호원칙 : 전체국민 대상
- 비용부담 공통의 원칙 : 비용부담은 국가 또는 사용자, 혹은 양자의 공동부담이며, 근로자 부담은 일정수준을 넘어서는 안 됨
- 보험의 급여수준에 관한 원칙 : 급여비례원칙(이전소득과 비례해서 지불), 급여균일원칙(법정 최저액 보장)

2) 사회보장의 목적 및 기본이념

(1) 사회보장의 목적 : 기본생활보장, 소득재분배, 사회적 연대감 증대

- 기본생활보장
 - 국가의 존재 근거 중 하나인 국민의 생존권 보호를 수행하는 제도
 - 국민들의 기본적 욕구를 보장하기 위한 것
- 소득 재분배
 - 정부의 재정지출 중에서 소득재분배의 효과가 가장 두드러지는 것이 사회보장 지출임
 - 수직적 재분배 : 고소득층에서 저소득으로의 소득재분배
 - 수평적 재분배 : 동일계층 내의 소득재분배
 - 사회보장 지출은 수직적 재분배의 기능도 하지만, 보험료를 분담하는 동일계층 간의 수평적 재분배의 기능도 담당
- 사회적 연대감 증대
 - 소득상실의 위험에 노출된 사람들에게 사회적 연대감을 보여주는 제도적 장치

(2) 우리나라 사회보장법의 목적과 기본이념

- 목적
 - 국민의 권리와 국가 및 지방자치단체의 책임을 정하고 사회보장 제도에 관한 기본적인 사항을 규정함으로써 국민의 복지증진에 기여함
- 기본이념
 - 사회보장은 모든 국민이 인간다운 생활을 할 수 있도록 최저생활을 보장하고 국민 개개인이 생활의 수준을 향상시킬 수 있도록 제도와 여건을 조성하여, 그 시행에 있어 형평과 효율의 조화를 기함으로써 복지사회를 실현하는 것을 기본이념으로 함

2 | 사회보장제도의 유형과 사회보험

1) 사회보장 제도의 유형

(1) 사회보장제도의 분류

- 사회보험, 공공부조, 사회복지서비스
 - 사회보험
 - ① 국민에게 발생하는 사회적 위험을 보험방식에 의하여 대처함으로써 국민건강과 소득을 보장하는 제도
 - ② '위험분산'이라는 보험기술을 사회적 보호의 수단으로 사용하는 면에서 민간보험과 유사한 성격
 - ③ 사회보험은 현대사회의 대표적인 위험영역을 대부분 포함
(연금보험, 의료보험, 산업재해보상보험, 고용보험)

- 공공부조
 - ① 국가 및 지방단체의 책임 하에 생활유지 능력이 없거나 생활이 어려운 국민의 최저생활을 보장하고 자립을 지원하는 제도
 - ② 재원은 일반조세로 충당되며, 공공부조 급여는 자산조사를 통해 선정
- 사회복지서비스
 - ① 국가/지방단체/민간부문의 도움을 필요로 하는 모든 국민에게 상담/재활/직업소개 및 지도/사회복지시설이용 등을 제공하여 정상적인 사회생활이 가능토록 지원하는 제도

(2) 사회보장제도의 비교

- 사회보험
 - 주체 : 국가
 - 대상 : 모든 국민
 - 재원 : 근로자의 기여금, 사용자의 부담금
 - 종류 : 국민연금, 건강보험, 산재보험, 고용보험 등
 - 성격 : 보편주의
- 공공부조
 - 주체 : 국가 및 지방자치단체
 - 대상 : 저소득층
 - 재원 : 조세
 - 종류 : 생계급여, 의료급여, 자활급여, 교육급여, 해산급여, 장제급여, 주거급여
 - 성격 : 선별주의
- 사회복지서비스
 - 주체 : 사회복지법인
 - 대상 : 요보호자(보호를 필요로 하는 자)
 - 재원 : 국가보조금, 공동모금 등
 - 종류 : 아동, 영유아, 노인, 장애인, 모부자, 성매매 피해여성, 재가복지 등
 - 성격 : 보편주의 + 선별주의

(3) 사회보장 프로그램의 형태

- 비기여/비자산조사 프로그램
 - 국적이나 인구학적 조건만 충족되면 별도의 기여나 자산조사 없이도 급여를 지급
 - 사회수당 또는 데모그란트(demogrant)라고도 함
 - 아동수당, 가족수당, 보편적 연금, 장애수당 등
 - 사회적 권리를 가장 강하게 보장하는 프로그램
 - 재원이 많이 들고, 제한된 자원에서는 급여액이 높지 못한다는 한계

- 비기여/자산조사 프로그램
 - 사회보장 프로그램들 중에서 가장 오래된 유형의 프로그램
 - 소득과 재산이 기준 이하인 가구 혹은 개인에게 별도의 기여 없이 급여를 지급하여 최저의 생활을 보장
 - 일반적 공공부조, 범주적 공공부조
 - 현재 국민기초생활보장제도는 일반적 공공부조 형태
(과거의 생활보호법은 범주적 공공부조의 유형)
- 기여/비자산조사 프로그램
 - 사회보험
 - 위험에 대한 예방의 차원에서 소득이 있을 때 보험료를 납부하고, 위험이 발생했을 때 급여를 제공받는 프로그램
 - 현재 국민연금, 건강보험, 고용보험, 산업재해보상보험, 장기요양보험 등이 실시되고 있음

2) 사회보험 일반론

- 사회보험은 역사적으로 사회복지정책의 양적 확대에 중요한 역할을 수행

(1) 사회보험의 일반적 특성

- 사회성
- 보험성
- 강제성
- 부양성

(2) 사회보험의 체계

- 재원
 - 기여제도에 의하여 재원을 조달
 - 근로자의 기여금과 사용자의 부담금/자영자의 기여금
- 대상
 - 모든 국민에게 균등한 기회(보편주의)
 - 능력주의에 근거하여 근로능력이 있는 사람이 주 대상
 - 법령에 정해진 기준에 의한 강제적용의 원리
- 급여
 - 소득 정도(기여 정도) 및 피부양자의 수에 따라 급여의 양이 정해짐
- 급여자격
 - 사망, 실업, 부상 및 질병, 노령 등 각 사회보험이 보장하고자 하는 사회적 위험에 기초하여 급여 제공

(3) 사회보험과 관련 영역과의 비교

- 사회보험과 민간보험의 공통점
 - '위험의 이전'에 기초하여, 광범위한 공동부담 원칙
 - 적용범위, 급여, 재정과 관련된 모든 조건을 구체적이고 완전하게 제공
 - 급여자격 여부와 급여량을 엄격한 수리계산을 통하여 결정
 - 프로그램 비용을 충족시키기에 충분한 기여금과 보험료 지불이 필요
 - 드러난 욕구에 기초하지 않고 사전에 결정된 급여제공
 - 전체 사회를 대상으로 경제적 안정을 제공

(4) 사회보험과 민간보험의 차이점

- 가입
 - (사회보험) 강제적/비선택적
 - (민간보험) 임의적/자발적/선택적
- 원리
 - (사회보험) 사회적 적합성의 원리에 입각
 - (민간보험) 개인적 공평성의 원리에 입각
- 보험자와 피보험자의 관계
 - (사회보험) 제도적/법적 관계
 - (민간보험) 사적 계약의 의한 관계
- 기여
 - (사회보험) 형평에 의한 기여(소득 재분배성)
 - (민간보험) 능력성 요구(기여비례제)
- 보험료 부과
 - (사회보험) 평균적 위험 정도와 소득수준에 따라
 - (민간보험) 개별적 위험 정도와 급여수준에 따라
- 보호수준
 - (사회보험) 최저생활을 고려한 수준
 - (민간보험) 요구와 능력에 의해 결정
- 물가상승에 대한 보장
 - (사회보험) 물가상승에 의한 실질가치의 변동을 보장
 - (민간보험) 물가상승에 대한 보장이 어려움
- 차별요소
 - (사회보험) 복지요소로서 사회적 적합성과 보장성강조
 - (민간보험) 보험요소로서 개인적 적합성과 효율성강조

(5) 사회보험과 공공부조의 비교

- 대상
 - (사회보험) 모든 국민(근로능력이 있는 자)
 - (공공부조) 빈곤층(근로능력이 없는 자)

- 재원
 - (사회보험) 법으로 정해진 기여금/부담금(일부 조세)
 - (공공부조) 조세
- 수급권리
 - (사회보험) 법적 권리성이 강하고 구체적
 - (공공부조) 법적 권리성이 추상적
- 급여
 - (사회보험) 피보험자의 재정 상태에 구애됨 없이 지급
 - (공공부조) 희망자의 수요에 따라 지급
- 자산조사 필요성
 - (사회보험) 불필요
 - (공공부조) 필수조건
- 소득재분배
 - (사회보험) 수평적 재분배 기능이 크고, 수직적 재분배기능 있음
 - (공공부조) 수직적 재분배기능이 큼

■ 학습정리

1. 사회보장의 개념, 목적, 기본이념

1) 사회보장제도의 유형

- 사회보험 : 국민에게 발생하는 사회적 위험을 보험방식에 의하여 대처함으로써 국민건강과 소득을 보장하는 제도(연금보험, 의료보험, 산업재해보상보험, 고용보험)
- 공공부조 : 국가 및 지방단체의 책임 하에 생활유지 능력이 없거나 생활이 어려운 국민의 최저생활을 보장하고 자립을 지원하는 제도
- 사회복지서비스 : 도움을 필요로 하는 모든 국민에게 상담/재활/직업소개 및 지도/사회복지 시설 이용 등을 제공하여 정상적인 사회생활이 가능토록 지원하는 제도

2. 사회보장제도의 유형과 사회보험

1) 사회보험과 민간보험의 차이점

- 가입 : 강제적/비선택적 - 임의적/자발적/선택적
- 원리 : 사회적 적합성의 원리에 입각 / 개인적 공평성의 원리에 입각
- 보험자와 피보험자의 관계 : 제도적/법적 관계 / 사적 계약의 의한 관계
- 기여 : 형평에 의한 기여(소득 재분배성)/ 능력성 요구(기여비례제)
- 보험료 부과 : 평균적 위험 정도와 소득수준 / 개별적 위험 정도와 급여수준에 따라
- 보호수준 : 최저생활을 고려한 수준 / 요구와 능력에 의해 결정
- 물가상승에 대한 보장 : 물가상승에 의한 실질가치의 변동을 보장/ 보장이 어려움

12주차 2차시

공적연금의 이해

학습 목표

- 공적연금의 개념과 연금재정의 운영방식에 따른 장 단점에 대해 이해할 수 있다.
- 국민연금제도의 목적과 특징을 이해하고 적용대상과 급여, 관리, 재정운영의 전반적인 내용을 설명할 수 있다.
- 기초연금제도의 목적 및 수급자 선정과 감액조건에 대해 이해할 수 있다.

학습 내용

1. 공적연금과 연금재정 운영방식
2. 국민연금제도
3. 기초연금제도

1) 공적 연금 일반

(1) 연금의 정의

- 연금이란 일반적으로 가장이 폐질, 노령, 퇴직 및 사망에 의하여 소득이 상실되는 경우를 대비해 미리 각출한 보험료를 기초로 하여 제공되는 현금급여로서, 장기적 소득보장제도이다.

(2) 연금의 기능

- 노후소득보장
- 소득의 재분배 기능
 - 수평적 재분배
 - 수직적 재분배
 - 세대 간 재분배
- 경제적 기능- 경제 자동안정장치 기능

(3) 연금의 유형

- 사회보험식, 사회부조식, 사회수당식 연금
 - 사회보험식 공적 연금
 - ① 일정기간 동안 자신 또는 고용주와 함께 보험료를 납입하고 이를 재원으로 하여 연금을 지급하는 형태
 - ② 급여수급은 보험료 납입 실적과 연동되어 이루어지며 다수의 국가에서 주로 선택
 - 사회부조식 공적 연금
 - ① 자산조사 및 소득조사를 통해 정해진 기준 이하의 소득을 가진 노인에게 별도의 보험료 부과 없이 국가의 일반재정을 통해 연금을 지급하는 방식
 - 사회수당식 공적 연금
 - ① 일정소득 미만의 저소득계층에 한정하지 않고 소득에 관계없이 모든 시민들에게 제공한다는 점에서 사회부조식 공적 연금과는 차이가 있음
 - ② 별도의 보험료 납입을 요구하지 않고 소득에 따른 차별도 두지 않고 모든 노인들에게 국가의 일반재정으로 연금을 지급하는 형태
 - 강제가입식 민간연금제도
 - ① 국가가 직접 연금을 운영하지 않고 민간보험회사들이 판매하는 연금상품에 대해 개인이 선택하여 반드시 가입하도록 하는 강제가입식 민간연금제도로 공적연금을 대체 (칠레 등의 연금 민영화)
- ※ 둘 이상의 유형을 병행해서 운영하는 국가들이 상당 수 있으며, 현재우리나라는 사회보험식 연금만을 운영하고 있음

2) 연금재정의 운영방식

(1) 적립방식(funded system)

- 장래에 지급하게 될 연금급여를 가입자가 보험료를 납부하는 기간 동안 보험료, 국고출연금, 누적기금 등을 재원으로 적립했다 지급하는 방식
- 제도시행 초기에는 지출보다 보험료의 수입이 크기 때문에 적립금이 계속 누적되고 수입이 지출을 지속적으로 상회하게 됨
- 제도가 점차 성숙되어 감에 따라 지출이 증가하고, 지출이 수입을 초과하는 시점에 이르게 되면 적립금으로서 초과지출을 보충하게 됨
- 적립방식의 장점
 - 연금지출액이 적은 초기부터 지출액이 증가될 때까지 보험료를 평준화 할 수 있어 세대간의 공평한 보험료 부담이 가능
 - 가입자의 저축이 강제화 되어 누적기금에 의해 형성된 자본을 활용할 수 있음
- 적립방식의 단점
 - 제도시행 초기의 과중한 보험료 부담으로 피보험자의 가계에 부담
 - 장래에 변화하는 지출을 예측하기 어려워 제도시행 초기에 적정 보험료율을 산정하기 어려움

(2) 부과방식(pay-as-you-go system)

- 한 해의 지출액 정도에 해당하는 미미한 보유 잔고만을 남겨두고 그 해 연금보험료 수입을 그 해 급여의 지출로 써버리는 방식
 - 매년 전체 가입자가 낸 보험료를 당해 연도에 지급해야 할 연금급여를 충당하는 방식 (대부분의 선진국이 활용)
 - 일정기간에 지출된 급여비를 동일기간의 보험료 수입으로 충당하는 재정 운영 방식
 - 부과방식의 장점
 - 시행 초기에 적은 보험료로 제도를 운영할 수 있음
 - 연금수지차(수입과 지출의 차이)가 거의 없어 연금의 실질가치 유지 대책이나 연금재정의 장기 추계를 필요로 하지 않음
 - 부과방식의 단점
 - 제도가 성숙하여 연금 수급권자가 증대하게 되면 보험료 부담이 증가되어 후세대의 가입자가 전세대의 가입자나 가입했던 자들의 부담분까지 가중 부담해야 함
 - 인구구조의 변화에 영향을 많이 받으며, 장기적인 측면에서는 재정운영이 불안정해지는 단점이 있음
- ※ 우리나라 국민연금의 재정운영 방식은 적립방식을 기본으로 하되 초기 가입자에게는 적립액 이상의 급여를 지급하도록 수정적립방식으로 설계되어 있음

3) 기타 연금제도의 분류

- 기여식 연금/무기여 연금
 - 정액연금/소득비례연금
 - 확정급여식 연금/확정기여식 연금
- ※ 우리나라의 경우는 기여식 연금, 소득비례 연금, 확정급여식 연금.

1) 의의 및 목적

(1) 의의

- 국민을 대상으로 국가가 보험의 원리를 적용, 도입하여 노령, 장애, 사망 등의 사회적 위험에 대비하여 만든 사회보험의 일종으로 국민의 생활안정과 복지증진을 도모하는 사회보장제도의 하나임.

(2) 국민연금법의 제정 및 시행과정

- 1973. 12 : 국민복지연금법 제정(시행령 미비, 시행이 연기됨)
- 1986. 12 : 국민연금법 제정(국민복지연금법 폐지)
- 1988. 1. 1 : 국민연금제도 실시(10인 이상의 사업장을 당연적용 대상)
- 1992. 1. 1 : 5인 이상의 사업장으로 확대 적용
- 1995. 7. 1 : 농어촌 지역가입자 확대
- 1999. 4. 1 : 도시지역 가입자 확대(전국민 연금 시작)
- 2001. 7. 1 : 5인 미만 사업장 적용 확대
- 2007. 7. 1 : 사업장 적용범위 확대(근로자 1인 이상 사업장)

(3) 국민연금의 목적

- 국민연금은 국민의 노령, 폐질 또는 사망에 대하여 연금급여를 실시함으로써 국민의 생활안정과 복지증진에 기여함을 목적으로 한다(국민연금법).
- 연금은 노령 하나만을 대상으로 하는 것이 아니라 연령에 관계없이 가입 중에 발생한 장애와 보험가입자의 사망에 따른 유족들의 생활보장까지를 목적으로 하고 있음

(4) 특징

- 근로자 위주의 연금제도
- 소득비례연금과 정액연금을 혼합하였음
- 강력한 소득재분배를 구현하였음
- 수급-부담 불균형체계를 가지고 있음
- 국민연금제도는 적립방식적 성격과 부과방식적 성격이 혼합된 수정적립방식을 채택하였음

2) 국민연금의 적용대상

(1) 가입대상

- 국내에 거주하는 18세 이상 60세 미만의 국민을 국민연금의 의무가입 대상으로 하고 있음(법 제6조).
- 다만, 공무원연금법, 군인연금 및 사립학교교원연금법에 가입하고 있거나 국민연금의 노령연

금을 받고 있는 국민, 기타 대통령령이 정하는 자(거택, 시설보호자 등)는 가입대상에서 제외함

- 국내에 거주하는 외국인도 국민연금법 제126조에 규정하고 있는 일정한 조건을 충족시키는 경우 가입 대상에 포함
- 이러한 의무가입 대상자 이외에도 본인이 원할 경우 가입할 수 있는 임의적용 가입 대상이 있음

(2) 국민연금의 가입자

- 사업장가입자, 지역가입자, 임의가입자, 임의계속가입자
 - 의무가입 대상자(사업장가입자, 지역가입자)
 - ♣ 사업장 가입자
국민연금에 가입된 사업장의 18세 이상 60세 미만의 사용자 및 근로자로 국민연금에 가입된 자를 말한다, 사용자(회사)와 노동자가 각각 50%씩 보험료 부담
 - ♣ 지역가입자
국내에 거주하는 18세 이상 60세 미만의 국민으로서 사업장가입자가 아닌 사람은 당연히 지역가입자가 된다, 전액 본인이 보험료 부담
 - 임의가입 대상자(임의가입자, 임의계속가입자)
 - ♣ 임의가입자
가입연령 대상에는 포함되지만 사업장 가입자나 지역가입자에 해당하지 않는 사람들 중 본인이 신청하여 가입한 사람들
 - ♣ 임의계속가입자
국민연금 가입기간이 20년 미만인 가입자가 60세 도달로 국민연금가입자 자격을 상실하였으나, 가입기간이 부족하여 연금을 받지 못하거나 가입기간을 연장하여 더 많은 연금을 받고자 원할 경우는 65세에 달할 때까지 신청할 수 있음
- 사업장 가입자가 아니면서도 지역가입 의무대상에서 제외되는 경우
 - 다음에 해당하는 배우자로서 별도의 소득이 없는 경우
 - ① 특수직역 연금가입으로 인한 국민연금가입 대상 제외자
 - ② 사업장가입자, 지역가입자 및 임의계속가입자
 - ③ 별정우체국 직원
 - ④ 노령연금 수급권자 및 퇴직연금 등 수급권자
 - 퇴직연금 등의 수급권자인 경우
 - 18세 이상 27세 미만인면서 학생이거나 군복무 등으로 소득이 없는 경우
(연금보험료를 납부한 사실이 있는 자는 제외)
- 국민기초생활보장법에 의한 수급자인 경우

3) 연금급여의 기본 수준

- 연금은 가입자가 노령, 장애 또는 사망으로 인해 소득이 중단, 상실되거나 감소하였을 때 기본적인 생활이 보장될 수 있도록 급여를 현금으로 지급
- 연금의 가입기간이 길고, 소득이 높아 납입한 보험료가 많을수록 급여액이 높아진다는 특징

- 처음 연금액이 계산될 때 가입기간 중의 소득을 현재 가치로 재평가하여 반영
- 연금을 받는 기간에도 물가상승률에 따라 조정함으로써 물가가 인상되더라도 실질가치를 유지

(1) 보험료 금액 및 보험료율

- 가입자의 자격취득시의 신고 또는 정기결정에 의하여 결정되는 기준소득 월액에 보험요율을 곱하여 산정함
 - 연금보험료 = 가입자의 기준소득 월액×연금보험료율
- 사업장 가입자의 보험료율
 - 소득의 9%(본인과 사용자 각각 4.5%)
- 지역가입자의 보험료율
 - 지역가입자, 임의가입자, 임의계속가입자는 9% 전액 본인부담.

(2) 보험료 납부기한

- 납부기한
 - 국민연금보험료의 납부기한은 해당 월의 다음 달 10일이며, 10일이 토 일요일, 공휴일인 경우 그 다음 영업일까지 납부하면 됨
- 납부기한 신청연장
 - 납부의무자의 책임이 없는 사유로 고지서를 수령할 수 없었거나 자동이체자(예금주)의 책임이 없는 사유로 보험료가 이체되지 못한 경우에는 해당 월의 납부기한이 속하는 달의 말일까지 관할지사에 신청하여야 함

(3) 보험료 납부

- 가입자는 가입자 자격을 취득한 날이 속하는 달부터 가입자 자격을 상실한 전날이 속하는 날까지 매월 국민연금 보험료를 납부해야 함
- 다만, 같은 달에 취득일과 상실일이 속한 경우 최초 상실일이 속한 사업장에서 납부하여야 함

4) 국민연금 급여

(1) 국민연금 급여의 구성

- 국민연금의 급여는 보호기능, 소득재분배 기능, 연금액의 실질가치 보장, 그리고 국가가 법률에 의해 지급을 보장하는 특징을 가지고 있으며, 즉 노령, 질병, 사고 등으로 장애를 입게 되거나 사망 시에 본인 또는 유족에게 노령, 장애, 유족연금을 지급하여 기본적인 생계를 보장하는 소득보장제도로서 보호기능을 수행

(2) 연금급여의 종류와 급여수준

- 노령연금
 - 완전노령연금
 - 감액노령연금

- 재직자노령연금
- 조기 노령연금
- 분할연금

- ① 분할연금은 본래 배우자(특히, 여성배우자)의 연금권을 보장하기 위한 대안으로 시작
- ② 혼인기간이 5년 이상인 자가 조건에 해당되면 그가 생존하는 동안 배우자였던 자의 노령연금을 분할한 일정한 금액의 분할 연금을 받을 수 있음

- 장애연금
- 유족연금
- 반환일시금
- 사망일시금

(3) 국민연금 급여의 조정과 제한 및 정지

- 급여의 조정 : 특정사고에 대해서 사회보험 급여가 중복적으로 지급되는 것을 방지하기 위한 제도로 이러한 급여의 조정은 국민연금 급여간 병급조정과 타 법률간에 의한 병급조정이 있음
- 급여의 제한 : 고의에 의한 부정으로 국민연금의 급여를 받으려는 것을 방지하기 위한 장치로 자기책임을 면할 수 없는 사유시 급여를 제한함
- 급여의 정지 : 수급권자에게 급여를 지급하지 못할 특별한 사유가 있을 경우 사유가 존재하는 동안 급여를 지급하지 않음
 - ※ 급여의 조정과 제한은 동일한 사고에 대해 이중으로 급여를 제공하지 않고 사회보험 어느 한쪽에서 급여를 하면 다른 한쪽에서는 그만큼 급여를 조정 또는 제한하여 특정한 사고에 대해 사회보험 급여가 집중적으로 지급되는 것을 방지하기 위함

(4) 국민연금 급여의 특성

- 소득 재분배 : 고소득층에서 저소득층으로 재분배
- 실질가치 보장 : 매년 물가변동율에 따라 조정, 실질가치유지
- 세제상의 특징 : 지급연금에 대한 소득세, 주민세, 방위세 면제
- 수급권의 보호 : 급여받을 권리는 양도, 압류, 압보할 수 없음

5) 국민연금의 관리

(1) 기금의 운용

- ① 국민연금 기금의 설치 및 조성
 - 국민연금사업에 필요한 재원을 원활히 확보하고, 연금가입자를 위한 노령연금, 유족연금, 장애연금 등 연금급여의 지급에 충당하기 위한 목적으로 설립
 - 즉, 연금재정의 장기안정성 확보를 위해 연금자산의 실질가치 보전과 가치 증식을 목표로 관리 운용되고 있음
- 국민연금 기금의 관리체계
 - 국민연금 기금운용위원회

- ① 국민연금기금의 운용에 대한 중요한 사항을 심의 및 의결함으로써 기금을 효율적으로 관리하기 위하여 보건복지부에 설치되어 있음
- 국민연금 기금운용 실무평가 위원회
 - ① 국민연금기금의 관리 운용에 관하여 기술적이고 전문적인 의견을 제공하여 국민연금 기금 운용위원회의 심의 및 의결 기능을 활성화하는 심의평가기구이며, 국민연금 운용위원회를 보좌하는 기구

(2) 관리운영체계

- 보건복지부
 - 국민연금제도 운영과 관련하여 정책결정에 대한 책임을 지고 있음
 - 국민연금제도의 적용 및 적용시기, 연금보험료 부과기준 및 보험료율, 급여수급요건 및 지급수준, 가입자 및 수급자의 복지증진사업 등에 대한 정책을 계획하고 수립하여 직접적인 운영보다는 정책결정과 감독업무를 수행
- 국민연금관리공단
 - 국민연금관리공단은 비영리 공익법인으로서 민간보험회사와 다르게 영리를 목적으로 하지 않으며, 국민연금사업을 위하여 특별법에 의하여 설립된 법인
 - 즉, 국민연금 가입자에 대한 기록의 유지, 연금보험료 징수, 급여의 결정 및 지급, 가입자 및 수급자를 위한 복지시설의 설치 운영 등과 같은 복지증진사업 등 보건복지부장관이 위탁한 사업들을 수행하는 직접적인 관리운영기관

6) 국민연금의 재정 운영

(1) 국민연금 제도의 재정부담

- 국민연금 제도에 소요되는 재정은 원칙적으로 가입자, 사용자, 그리고 정부(행정관리비 부담금 및 이익금 등)가 부담하도록 되어 있으며, 지역가입자는 사용자가 없으므로 가입자가 사용자 몫까지 부담

(2) 재정 운영방식

- 우리나라의 국민연금 재정운영방식은 수정적립방식

7) 국민연금 제도의 운영

(1) 국민연금관리공단

- 가입자 및 수급자에 대한 기록 관리의 유지, 각출료 징수 및 연금급여 사무 등을 완벽하게 수행하기 위해서 공적 통제가 가능하면서도 관리의 전문성과 독립성을 확보할 수 있는 국가위탁관리형태의 법인체인 국민연금관리공단을 설립하고 각 시도에 지부와 출장소를 두고 운영

(2) 국민연금관리공단의 운영

- 국민연금의 관리/운영은 보건복지부, 국민연금관리공단, 각종 위원회로 운영

(3) 국민연금관리공단의 임무

- 국민연금가입자에 대한 기록의 관리 및 유지
- 각출료의 징수
- 급여의 결정 및 지급
- 가입자 및 수급권자를 위한 복지시설의 설치/운영 등 복지증진 사업
- 기타 국민연금법에 의하여 보건복지부장관이 위탁하는 사항

8) 우리나라의 2층 보장 연금체계

- 우리나라의 노후소득보장체계는 2층 보장체계로 공적 연금을 1층으로 하고, 사적 연금을 2층으로 하고 있음
- 1층 보장의 공적 연금: 국민연금, 공무원연금, 사학연금
- 2층 보장의 사적 연금: 기업연금, 개인연금(자영자퇴직연금), 공무원퇴직연금, 교직원퇴직연금

3 | 기초연금제도

1) 목적

- 생활이 어려운 노인에게 기초연금을 지원함으로써 노인의 생활 안정을 지원하고 노후 소득 보장의 사각지대 해소.
- 지금의 어르신들은 국가발전을 위해 노력하시고, 자녀를 위해 희생하셨지만 정작 자신의 노후를 준비하지 못하였음.
- 어르신들의 안정된 노후생활을 도와드리기 위해 1988년부터 국민연금 제도가 시행되었지만, 제도가 시행된 지 오래되지 않아 국민연금에 가입하지 못하신 분들이 많고, 가입을 하셨더라도 그 기간이 짧아 충분한 연금을 받지 못하시는 분들도 많음.

2) 개요

(1) 수급자 선정

- 기초연금은 만 65세 이상이고 대한민국 국적을 가지고 있으며 국내에 거주(「주민등록법」 제6조 1, 2호에 따른 주민등록자)하는 어르신 중 가구의 소득인정액(월 소득평가액과 재산의 월 소득환산액을 합산한 금액)이 선정기준액 이하인 노인.
- 부부 중 한 분만 신청하시는 경우도 부부가구에 해당.

(2) 2018년도 선정기준액(단위:원 / 월)

구분	단독가구	부부가구
선정기준액	1,310,000	2,096,000

(3) 연금액 : 2017년 4월 ~ 2018년 3월 206,050원

- 국민연금을 받지 않고 계신 분(무연금자)
- 국민연금 월 급여액(국민연금법 제52조에 따른 부양가족연금액 제외)이 기준연금액의 150%이하인 분
- 국민연금의 유족연금이나 장애연금을 받고 계신 분
- 장애인연금 수급권자나 국민기초생활보장 수급권자

3) 연금액 감액

- 산정된 기초연금액은 가구 유형, 소득인정액 수준에 따라 감액될 수 있음.
- 부부 감액 단독가구와 부부가구 간의 생활비 차이를 감안하여, 부부가 모두 기초연금을 받는 경우에는 각각에 대하여 산정된 기초연금액의 20%를 감액하여 지급
- 소득역전 방지 감액 : 만약 소득인정액이 120만원인 어르신이 206,050원의 기초연금을 받는다면, 기초연금을 못 받으시는 소득인정액이 132만원인 어르신보다 오히려 소득이 더 많아지게 됨.
- 이렇게 기초연금 수급으로 인해 발생할 수 있는 불공평성 문제를 해결하기 위해 소득인정액과 기초연금 산정액을 합한 금액이 선정기준액 이상인 경우 기초연금액의 일부를 감액.
- 단독가구, 부부 1인 수급 가구는 2만원, 부부 2인 수급 가구는 4만원 단위로 감액

4) 타 제도와의 관계

- 장애인연금 수급권자 중 기초노령연금지급대상자에게는 장애인연금 기초급여를 지급하지 않음
- 기초 생활수급자가 기초노령연금을 신청하여 매월 지급받는 경우 수급자의 공적 이전소득으로 산정하여, 생계급여 지급 시 기초노령연금금액을 차감한 후 나머지를 지급

■ 학습정리

1. 공적연금과 연금재정 운영방식

1) 연금의 기능

- 노후소득보장
- 소득의 재분배 기능

2) 연금재정 운영방식

- 적립방식(funded system) : 장래에 지급하게 될 연금급여를 가입자가 보험료를 납부하는 기

- 간 동안 보험료, 국고출연금, 누적기금 등을 재원으로 적립했다 지급하는 방식
- 부과방식(pay-as-you-go system) : 한 해의 지출액 정도에 해당하는 미미한 보유 잔고만을 남겨두고 그 해 연금보험료 수입을 그 해 급여의 지출로 써버리는 방식

2. 국민연금 제도

1) 적용대상

- 국내에 거주하는 18세 이상 60세 미만의 국민
- 다만, 공무원연금법, 군인연금 및 사립학교교원연금법에 가입하고 있거나 국민연금의 노령연금을 받고 있는 국민, 기타 대통령령이 정하는 자(거택, 시설보호자 등)는 가입대상에서 제외
- 국내에 거주하는 외국인(국민연금법 제102조에 규정 충족 시)
- 본인이 원할 경우 가입할 수 있는 임의적용 가입 대상이 있음

3. 기초연금제도

(1) 목적 : 생활이 어려운 노인에게 기초연금을 지원함으로써 노인의 생활 안정을 지원하고 노후 소득보장의 사각지대 해소.

- 현재의 심각한 노인빈곤문제를 해결하면서, 미래세대의 부담을 덜어드리고 노후에 안정된 혜택을 누릴 수 있도록 기초연금 제도를 도입.

(2) 개요

- 수급자 선정 : 기초연금은 만 65세 이상이고 대한민국 국적을 가지고 있으며 국내에 거주 (「주민등록법」 제6조 1, 2호에 따른 주민등록자)하는 어르신 중 가구의 소득인정액(월 소득평가액과 재산의 월 소득환산액을 합산한 금액)이 선정기준액 이하인 노인.
- 부부 중 한 분만 신청하시는 경우도 부부가구에 해당.

13주차 1차시

국민건강보장제도

학습 목표

- 국민건강보장제도의 유형별 특징을 정리하고 건강보험의 정의와 목적, 원칙에 대해 이해할 수 있다.
- 건강보험의 재정과 급여의 종류, 건강보험의 관리운영에 대해 이해할 수 있다.

학습 내용

1. 국민건강보장제도
2. 건강보험의 주요구성

1) 국민건강보장제도의 유형

(1) 국민건강보험(National Health Insurance: NHI)방식

- 대부분의 국가들이 채택하고 있는 방식
- 사회보험방식의 의료보장정책 대안
- 보험료를 각출하여 재원 마련
- 피보험자에게 직접 또는 계약을 체결한 의료기관을 통해 보험급여를 실시함으로써 질병으로 국민건강을 보장(한국, 독일, 프랑스, 네덜란드, 일본 등)

(2) 국민보건서비스 (National Health Service: NHS) 방식

- 국세나 지방세를 통하여 재원 마련
- 국유화된 의료기관을 통하여, 국가책임 하에, 전국민에게 동등한 의료혜택을 제공함으로써 의료의 사회화를 이룩하려는 것(영국, 스웨덴, 이탈리아, 캐나다 등)

(3) 기타

- 소비자주권방식(Consumer Sovereignty Model: CSM) : 민영의료보험방식, 미국

2) 건강보험의 일반

(1) 건강보험의 정의와 의의

- 정의
 - 질병, 부상, 분만, 사망 등의 사고에 대한 의료의 제공
 - 질병의 비용과 건강보호를 집단적으로 부담하는 일을 사회에 위탁
 - 모든 사람에게 의료혜택을 주어 건강하고 문화적인 생활을 영위하도록 하는 것
 - 사회보험의 원리를 기초로 하여 모든 사람이 건강보험에 강제로 가입하도록 하고, 피보험자에게 질병, 부상 등의 사고가 발생한 경우 요양 또는 요양비를 제공
- 의의
 - 선별적인 정책이라기보다는 보편적인 정책
 - 소득재분배 기능이 상대적으로 강한 사회보험정책
 - 강제성을 갖는 규제정책
 - 통합적 정책
 - 포괄적 정책

(2) 건강보험의 목적

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

(3) 건강보험제도의 역사

- 1963. 12. 16. 의료보험법 제정
 - 강제적용을 전제로 하지 않았기 때문에 큰 성과를 거두지 못함
- 1977. 7. 1. 의료보험제도의 본격적 실시
 - 1976년 의료보험법의 개정(제2차 개정)을 통해 1977년 7월 1일부터 의료보험제도가 본격적으로 실시됨
- 1977. 12. 31. 공무원 및 사립학교교직원의료보험법 제정
- 1989. 7. 1. 도시자영자까지 의료보험 적용 확대(전국민 의료보험의 시대)
- 1997. 12. 31. 공무원 및 사립학교교직원의료보험과 지역의료보험조합을 통합한 국민의료보험법 제정
- 1999. 1. 6. 의료보험의 완전 통합을 위해 국민건강보험법 제정
- 2000. 7. 1. 국민건강보험법 시행
- 2003. 7. 1. 직장가입자와 지역가입자의 재정까지 완전 통합하여 하나의 건강보험을 완성

♣ 건강보험의 통합과정

① 1998. 10. 1. 이전

: 지역의료보험(227개), 공교의보공단(1개), 직장의료보험(140개)

② 1단계 통합(1998. 10. 1)

: 국민의료보험관리공단(1개), 직장의료보험(140개)

③ 2단계 통합(2000. 7. 1)

: 국민건강보험공단(1개), 조직은 1개로 통합되었지만 재정은 지역건보 재정과 직장건보 재정으로 분리된 상태

④ 3단계 통합(2003. 7. 1)

: 국민건강보험공단(1개), 건강보험 재정이 하나로 단일화

♣ 건강보험 통합의 의의

- 우리나라의 경우 지역과 직장조합의 재정 차이가 너무 크게 나타나 여러 가지 문제가 지적됨
- 단계적 의료보험조합의 통합을 통하여 재정과 운영의 효율성을 꾀함
- 전국적인 위험분산을 통해 저소득지역이나 노령화 지역의 부담을 분산

(4) 건강보험의 원칙

- 모든 국민에게 보편적인 의료서비스를 제공
- 적용범위는 전국민을 포괄할 수 있는 포괄성
- 사회적 연대성의 원칙에 따라 기여의 형평성과 급여의 적절성 보장
- 충분한 재정을 확보함으로써 안정성 도모

- 관리기구를 통합하고 민주화함으로써 관리운영의 효율화를 극대화
- 의료의 특성상 의료가 지나친 이윤추구로 상품화 되는 것을 방지
- 의료보험이 사회보장제도로서 지니는 국민연대성의 원칙과 국민적 통합을 이룰 수 있어야 함

(5) 건강보험의 특성과 기능

- 법률에 의한 강제가입
- 부담능력에 따른 보험료 차등 부담(형평부과)
- 단기보험
- 사회연대성
- 소득재분배 기능

2 | 건강보험의 주요구성

1) 건강보험의 보험자와 가입 적용 대상

- 건강보험 사업은 보건복지부 장관이 관장(운영)하며, 건강보험 보험자는 국민건강보험공단으로 함
- 국민건강보험의 적용 대상은 원칙적으로 모든 국민으로 하나, 다만 의료보호 대상자는 제외함
- 모든 국민은 건강보험의 가입자이거나 피부양자로서 건강보험의 대상이 되며, 가입자는 직장가입자와 지역가입자로 구분됨
- 국내에 거주하는 국민은 건강보험의 가입자 또는 피부양자가 됨
(의료보험법에 따라 의료급여를 받는 자, 유공자 등 의료보호 대상자 제외)
- 피부양자는 직장가입자의 배우자, 직장가입자의 존비속(배우자의 존비속 포함) 및 그 배우자, 직장가입자의 형제자매 중 직장가입자에 의해 주로 생계를 유지하는 자로서 보수 또는 소득이 없는 자를 말함
- 직장가입자 적용사업장에 근무하거나 공무원, 교직원으로 임용 또는 채용된 외국인 및 재외국민도 직장가입자가 되며, 이 외의 외국인 및 재외국민은 보건복지부령에 의해 체류자격이 있으면 지역가입자가 될 수 있음

♣ 외국인에 대한 특례

: 정부는 외국정부가 사용자인 사업장의 근로자에 건강보험에 관하여 외국정부와 합의에 의하여 이를 따로 정할 수 있음. 국내에 체류하고 있는 재외국민 또는 외국인으로서 대통령이 정하는 사람은 제5조의 '국내에 거주하는 국민'이라는 적용대상의 규정에도 불구하고 이법의 적용을 받는 가입자 또는 피부양자가 됨

2) 건강보험의 재정

(1) 재정의 부담

- 국민건강보험의 재정은 원칙적으로 가입자가 부담
- 직장가입자인 근로자의 경우 사업주와 공동 부담(50%씩)
- 지역가입자는 자신의 소득과 재산, 자동차 등을 고려하여 세대가 함께 부담
- 지역가입자의 경우 보험료의 부담이 높아서 그 일부를 국고에서 보조
- 농어촌 거주자나 고령자, 장애인 등에 대해서는 일부 보험료를 경감

(2) 보험료

- 우리나라 건강보험은 사회보험방식에 의해 재원을 조달함을 원칙
- 직장가입자의 월별 보험료액은 표준보수월액에 보험요율을 곱하여 얻은 금액
- 표준보수월액은 직장가입자가 일정기간 동안 지급받는 보수를 기준으로 등급별 산정
- 보험료 부과체계에 있어 임금근로자를 대상으로 하는 공교가입자와 직장가입자의 경우에는 소득비례정률제 적용
- 지역가입자는 부과표준소득을 기준으로 보험료 부과
- 부과표준소득은 지역가입자의 소득, 재산, 생활수준, 직업, 경제활동 참가율 등을 참작하여 정함

3) 급여의 종류

- 법정급여 : 요양급여, 건강검진, 요양비, 장애인보장구급여비
- 임의급여 : 장제비, 본인부담액보상금
- 공단은 법이 규정한 요양급여 외에 장제비, 상병수당, 기타의 급여를 실시할 수 있음
 - 이 급여는 '실시할 수 있다'고 규정함으로써 강행규정이 아닌 임의규정에 해당함
 - 임의급여는 장제비와 본인부담액보상금이 현재 실시되고 있으며, 법에는 언급되고 있지만 상병수당은 실시하지 않고 있음
- 동법 시행령에 따라 임신·출산 진료비를 지급할 수 있도록 하고 있으며, 임신부의 진료비 지원을 통한 건강한 태아분만을 위해 임신·출산 진료비의 본인부담금 일부를 전자바우처 방식인 고운맘카드로 지원함
- 임신할 경우 50만원을 지급함
(둘 이상의 태아를 임신한 산모는 20만원을 추가해서 70만원까지 지원)

(1) 요양급여

- 현물급여
- 가입자 및 피부양자의 질병, 부상, 출산에 대하여 진찰검사, 약제치료재료의 지급, 처치수술 기타의 치료, 예방재활, 입원, 간호, 이송에 대한 의료서비스를 실시하는 것
- 요양급여를 받는 자는 그 비용의 일부(본인 일부부담금)를 본인이 부담

(2) 건강검진

- 현물급여
- 가입자 및 피부양자에 대하여 질병의 조기발견과 그에 따른 요양급여를 하기 위하여 건강검진을 실시
- 2년에 1회 이상을 기본으로 무료 건강검진을 실시

(3) 요양비

- 현금급여
- 긴급한 경우 요양기관과 유사한 기관에서 의료서비스를 받은 경우 지급

(4) 장애인보장구급여비

- 현금급여
- 장애인복지법에 의하여 등록된 장애인인 가입자 및 피부양자에게는 보장구에 대하여 급여를 지급

(5) 장제비

- 현금급여
- 가입자 또는 피부양자가 사망한 경우 그 장제를 행한 자에게 지급

(6) 본인부담액보상금

- 현금급여
- 가입자 및 피부양자가 일정기간 동안 요양급여를 받고 납부한 본인 일부부담금이 일정금액을 초과한 경우 그 보험자가 초과부담액의 전액을 환자에게 돌려주는 제도(비급여항목 제외)

4) 건강보험의 관리운영

(1) 국민건강보험공단

- 건강보험의 운영은 재정과 관리를 담당하는 건강보험관리공단을 통해 중앙집중관리 방식으로 운영
- 건강보험관리공단은 가입자와 피부양자가 의료기관을 이용한 후 의료기관에서 청구된 요양급여에 대해 산하의 건강보험심사평가원을 통해 요양급여비용의 적절성을 심사하고, 청구된 요양급여액(본인부담액 이외의 금액)을 지급

5) 추가제

- 추가제란 의료공급자의 의료서비스에 대한 비용을 제3자(보험공단 또는 국가)가 지급할 때 어떠한 것을 기준으로 비용을 지불하는가에 대한 방식을 의미
- 행위별 추가제, 포괄추가제, 인두제, 일괄계약제 등

(1) 행위별 수가제(현재 주된 운영방식)

- 의료서비스의 행위 하나하나 그리고 제공된 상품 하나하나를 가격으로 환산하여 지급
- 가장 시장지향적
- 진료비 지불방식 중 진료비용 절감효과 가장 낮음
- 청구된 진료비를 일일이 심사해야 하기 때문에 관리가 어렵고 관리비용이 많이 듦
- 진료행위 항목별로 공급자의 진료량에 따라 사후에 지불

(2) 포괄수가제(일부 진료과와 질병군에 부분적 실시)

- 한 가지 치료행위가 아닌 환자 사례당 정액의 진료비를 지급하는 방법과 수백 개의 질병군으로 사례를 분류하여 질병군에 따라 정액의 수가를 지급하는 방법(예, 맹장수술은 얼마 등)의 두 가지 형태
- 제공되는 서비스의 양, 질과 관계없이 일정 질병군 혹은 환자군에 따라 진료비 지급
- 포괄수가제는 행위별 수가제보다 진료비 절감효과가 좋은 것으로 알려져 있음

(3) 인두제

- 의사가 담당하는 환자수에 비례하여 일정금액을 지급하는 방식
- 주로 주치의 등록제도를 실시하는 국가에서 자신을 주치의로 등록한 환자 수에 따라 비용을 지급하는 방식

(4) 일괄(총액)계약제

- 의료기관의 연간 운영비를 사전에 국가나 공단과 계약하는 제도

■ 학습정리

1. 국민건강보장제도

1) 국민건강보장제도의 유형

- 국민건강보험(National Health Insurance: NHI)방식
 - 대부분의 국가들이 채택하고 있는 방식
 - 사회보험방식의 의료보장정책 대안
 - 한국, 독일, 프랑스, 네덜란드, 일본 등
- 국민보건서비스(National Health Service: NHS) 방식
 - 국세나 지방세를 통하여 재원 마련
 - 영국, 스웨덴, 이탈리아, 캐나다 등
- 기타
 - 소비자주권방식(Consumer Sovereignty Model: CSM) : 민영의료보험방식, 미국

2. 건강보험의 주요구성

1) 급여의 종류

- 법정급여 : 요양급여, 건강검진, 요양비, 장애인보장구급여비
- 임의급여 : 장제비, 본인부담액보상금

2) 수가제

- 행위별 수가제(현재 주된 운영방식)
 - 의료서비스의 행위 하나하나 그리고 제공된 상품 하나하나를 가격으로 환산하여 지급, 가장 시장지향적, 진료비 지불방식 중 진료비용 절감효과 가장 낮음
- 포괄수가제(일부 진료과와 질병군에 부분적 실시)
 - 한가지 치료행위가 아닌 환자 사례당 정액의 진료비를 지급하는 방법과 수백 개의 질병군으로 사례를 분류하여 질병군에 따라 정액의 수가를 지급하는 방법
- 인두제
 - 의사가 담당하는 환자수에 비례하여 일정금액을 지급하는 방식
- 일괄(총액)계약제

13주차 2차시

산업재해보상보험과 고용보험

학습 목표

- 산업재해보상보험의 특성과 목적을 파악하고 적용 대상 및 급여의 종류에 대해 이해할 수 있다.
- 고용보험의 적용대상과 고용보험사업별 특징과 급여에 대해 이해할 수 있다.

학습 내용

1. 산업재해보상보험
2. 고용보험

1) 산업재해보상보험의 일반

(1) 산업재해보상보험의 특성

- 우리나라 4대 보험 중 가장 먼저 실시된 사회보험(1964년)
- 사업주 간의 위험 분산
 - 산재보험은 사용자(기업주)들 간의 상호 위험을 분산하는 성격으로부터 출발(근로자의 보험료 부담이 전혀 없다)
 - 사용자의 무과실책임주의에 입각한 강제적 노동재해보험
 - 비용은 전액 사업주가 부담하며, 사용주의 고의 및 과실에 의한 사고가 발생하면 별도의 손해배상청구를 할 수 있도록 제도화
 - 개별사업자의 위험부담을 다수의 사용자가 공동으로 부담하는 보험방식
 - 자진신고, 자진납부의 원칙 적용, 개별노동자 단위가 아닌 사업장 단위로 산재보험 관리 운영
 - 보험관계에 있어 정부는 보험자, 사업자는 보험가입자
- 노동자 보호
 - 사업주의 부주의 또는 과실이 없더라도 근로자에게 발생한 재해에 대해 보상하는 노동자 보호의 측면 강화

♣ 산업재해보상보험에 있어서 무과실책임주의

- 무과실책임주의란 자본주의 경제에서 노동에 따른 산업재해의 위험이 대부분의 작업장에 있고, 이러한 위험을 무릅쓰고 조업하여 이익을 올리는 기업에 대하여 고의/과실을 따지지 않고 근로자가 입은 재해에 대하여 배상책임을 지게 하는 것이 공평과 정의에 부합된다는 것
- 산재보험은 초기의 민법상 배상책임에 대한 보상에서 무과실책임주의에 의한 생존권 보장의 이념으로 점차 전환

(2) 산업재해보상보험의 정의 및 목적

- 정의
 - 산업재해보상보험은 근로자들이 업무상의 부상, 질병, 사망한 경우 근로자 본인의 치료나 부양가족의 생계를 보장하기 위한 제도
- 목적
 - 근로자의 업무상의 재해를 신속하고 공정하게 보상하고, 이에 필요한 보험시설의 설치/운영하며 재해예방, 기타 근로자의 복지증진을 위한 사업을 통해 근로자 보호에 이바지함을 목적으로 함

(3) 산업재해보상의 원칙

- 산업재해의 인정에 관한 원칙
 - 산업재해에 있어서 무엇보다 재해를 입은 근로자와 그 가족의 구제라는 기본에 입각하여 '의심나는 것은 보상해야 한다'는 원칙
- 산업재해의 치료와 보상의 원칙
 - 장기요양 중 또는 상병의 치유 후에 장애가 남아 노동능력이 저하되었을 경우 해고제한 및 직장복귀의 권리가 보장되어야 하며, 요양에 필요한 비용, 치료행위, 재활은 모두 보상되어야 함
- 유족보상의 원칙
 - 유족이 안심하고 생활할 수 있는 임금보상

2) 산재보험의 주요 내용

(1) 산재보험의 적용대상

- 적용범위
 - 산업재해보상법은 모든 사업 또는 사업장에 적용함. 다만, 사업의 위험률, 규모, 사업장소 등을 참작하여 대통령령(제3조 1항)이 정하는 사업은 그러하지 아니함
- 보험가입자
 - 1인 이상 사업장의 사업주는 당연히 산업재해보상보험의 가입자가 됨. 다만 제5조 단서의 규정에 의한 사업의 사업주는 그러하지 아니함
 - 보험가입자 대상이 아닌 사업이라 하더라도 근로복지공단의 승인을 얻어 보험에 가입할 수 있음
- 보험의 의제가입
 - 사업주가 보험의 당연가입자였던 사업장이 사업규모의 변동 등으로 인하여 당연가입자에서 제외된 경우에도 당해 사업주는 보험에 가입한 것으로 봄

(2) 산재보험 급여의 종류

- 산재급여의 지급
 - 산업재해가 발생하였을 때 지급
 - 업무수행성과 업무기인성을 기본요건으로 하며, 업무상 발생한 질병, 부상, 사망의 경우 지급
 - ① 업무수행성 : 사용자의 지배 또는 관리 하에서 이루어지는 업무수행 및 그에 수반되는 통상적인 활동과정에서 이러한 업무에 기인하여 재해의 원인이 발생한 것
 - ② 업무기인성 : 재해와 업무 간에 상당인과관계가 있는 것
- 산재보험급여의 종류
 - 요양급여
 - ① 근로자가 업무상의 사유에 의해 부상을 당하거나 질병에 걸린 경우 당해 근로자에게 지급
 - ② 건강보험과는 달리 본인부담금 없이 요양비 전액을 급여로 지급

- ③ 공단이 설치한 보험시설 또는 공단이 지정한 의료기관에서 요양. 다만 부득이한 경우 요양에 갈음하여 요양비를 지급할 수 있음
- ④ 단, 부상 또는 질병이 3일 이내의 요양으로 치유될 수 있는 때에는 요양급여를 지급하지 아니함(대기일 3일)
- 휴업급여
 - ① 업무상 사유에 의하여 부상을 당하거나 질병에 걸린 근로자에게 요양으로 인하여 취업하지 못한 기간에 대하여 지급하는 소득보장 성격의 급여
 - ② 1일당 지급액은 평균임금의 70%
 - ③ 취업하지 못한 기간이 3일 이내인 때는 지급하지 아니함
 - ④ 휴업급여는 2년까지 지급하며, 2년 이상 요양이 필요한 경우 상병보상연금으로 지급
- 장해급여
 - ① 업무상 재해의 치유 후 장해가 남는 경우 당해 근로자에게 지급
 - ② 장해등급에 따라 장해보상연금 또는 장해보상일시금으로 지급
(1~3급 연금, 4~7급 연금과 일시금 중 선택, 8~14급 일시금 지급)
 - ③ 국민연금은 장애연금 산재보험은 장해급여
- 간병급여
 - ① 요양급여를 받는 자가 치유 후 의학적으로 상시 또는 수시로 간병이 필요하여 실제로 간병을 받는 자에게 지급
- 유족급여
 - ① 근로자가 업무상의 사유로 인해 사망한 경우 유족에게 지급
 - ② 유족보상연금과 유족보상일시금으로 지급.
 - ③ 유족보상일시금은 연금의 형태로 지급하는 것이 곤란한 경우에 한하여 지급
- 상병보상연금
 - ① 2년 이상 장기요양을 하는 재해근로자가 완치되지 않았거나 폐질등급 1~3등급으로 판정된 경우 요양급여에 더하여 지급
 - ② 폐질등급에 따라 차등 지급
 - ③ 휴업급여는 지급 중단
- 장의비
 - ① 근로자가 업무상의 사유로 사망한 경우 지급
 - ② 평균임금의 120일 분에 상당하는 금액을 그 장제를 행하는 자에게 지급
- 특별급여
 - ① 사업주의 고의 또는 과실로 인해 산업재해가 발생한 경우, 산재보험법에 의한 보상 외에 사업주에 대한 민법상의 손해보상청구를 할 수 있는데, 산재보험에서 유족특별급여 및 장해특별급여를 지급해주고 그 지급상당액을 사업주가 납부하도록 하는 제도
 - ② 특별급여는 장해특별급여와 유족특별급여가 있음

(3) 산재보험의 보험료

- 보험료의 산정
 - 산재보험의 보험료는 산업업종별로 정해지며, 각 사업장의 임금총액에 보험료율을 곱하여 사업장별로 산정
 - 산업별 업종보험료율을 기본으로 하여 개별실적요율을 동시에 적용
- 보험료의 부담
 - 산재보험의 보험료는 사업주가 전액 부담

♣ 개별실적요율

- 매년 9월 30일을 기준으로 이전 3년 동안의 산재보험료에 대한 산재보험급여액의 금액 비율이 85/100를 넘거나, 75/100 이하인 사업에 대하여 그 사업장에 적용하는 보험료율을 50/100의 범위 안에서 인상 또는 인하하여 그 사업에 대한 다음 보험연도의 산재보험요율로 하는 제도
- 개별 사업장의 산업재해 예방 노력을 꾀하기 위한 제도
- 최근 3년간 산업재해가 적게 발생한 사업장의 경우 같은 산업종류의 다른 사업장보다 보험요율이 낮아지고, 산업재해가 많이 발생하고 급여가 많이 지출된 사업장의 경우 보험요율이 높아지게 됨

(4) 근로복지공단

- 근로복지공단
 - 산업재해보상보험의 목적을 달성하기 위해 노동부장관의 위탁을 받아 근로복지공단을 설립하여 운영
 - 산재보험과 고용보험은 각각의 공단을 두지 않고 근로복지공단과 노동부의 지방 전달체계를 활용하여 운영
- 근로복지공단의 업무
 - 보험가입자 및 수급권자에 관한 기록의 관리/유지
 - 보험료, 기타 이법에 의한 징수금의 징수
 - 보험급여의 결정 및 지급
 - 보험급여에 관한 심사청구의 심리/결정
 - 고용보험료의 징수와 관련하여 노동부장관이 위탁하는 업무
 - 산업재해보상보험시설의 설치/운영
 - 근로자의 복지증진을 위한 사업
 - 기타 정부로부터 위탁 받은 사업

1) 고용보험의 일반

(1) 고용보험의 개관

- 실업의 예방, 고용의 촉진 및 근로자의 직업능력개발/향상을 도모하고, 국가의 직업지도/직업 소개 기능을 강화하며, 근로자가 실업한 경우에 생활에 필요한 급여를 실시함으로써 근로자의 생활의 안정과 구직활동을 촉진하여 경제/사회발전에 이바지함을 목적으로 하는 사회보험
- 실업보험 + 적극적 노동시장정책
- 4대 보험 중 마지막으로 도입(1995년 7월)

(2) 고용보험의 역사

- 1993. 12. 27.
 - 고용보험법 제정
- 1995. 7. 1.
 - 30인 이상 사업장을 대상으로 실업급여사업
 - 70인 이상사업장을 대상으로 고용안정사업 및 직업능력개발사업
- 1998. 10. 1.
 - 상시근로자 4인 이하의 농업, 임업, 수렵업 등 일부 업종을 제외하고는 근로자 1인 이상 고용의 전사업장에 확대 적용

(3) 고용보험의 적용대상

- 당연적용대상
 - 근로자를 1인 이상 사용하는 모든 사업 또는 사업장은 당연적용 대상이 됨
(단 다음의 적용제외 사업을 제외)

♣ 적용제외 사업장(법 제7조 및 시행령 제2조)

- 농업/임업/어업/수렵업 중 법인이 아닌 자가 상시 4인 이하의 근로자를 고용하는 사업
- 총 공사금액이 매년 노동부장관이 고시하는 금액 미만인 건설공사, 가사서비스업의 사업자와 근로자

♣ 적용제외 근로자(법 제8조 및 시행령 제3조)

- 65세 이상인 자
- 1개월간의 소정 근로시간이 60시간 미만인 자(1주간의 소정 근로시간이 15시간 미만인 자 포함)
- 공무원법에 의한 공무원
- 사립학교교직원연금법의 적용을 받는 자
- 기타 대통령이 정하는 자(외국인 근로자, 별정우체국법에 의한 별정우체국 직원)

- 임의적용 대상
 - 의무적으로 가입해야 하는 당연적용 대상이 아니지만 사업주가 근로자의 과반수 동의를 얻고 노동부장관의 승인을 얻어 고용안정·직업능력개발사업 및 실업급여사업에 가입하거나, 별도로 실업급여 사업에만 가입할 수 있음

(4) 고용보험의 사업과 급여

- 고용보험제도는 실업자에 대한 급여를 통해 생활안정을 지원하는 동시에 노동시장에 좀 더 빨리 진입할 수 있도록 돕고, 고용되어 있는 노동자들의 고용안정을 지원하며 직업능력을 높이기 위한 다양한 프로그램을 가지고 있음
- 고용보험의 사업은 크게 소극적 노동시장정책이라 할 수 있는 실업급여, 모성보호급여와 적극적 노동시장정책이라 할 수 있는 고용안정·직업능력개발사업으로 나눌 수 있음

♣ 고용보험의 사업

- ① 실업급여 : 구직급여, 연장급여, 취업촉진수당
- ② 모성보호급여
- ③ 고용안정·직업능력개발사업
 - : 고용창출지원, 고용조정지원, 고용촉진지원, 건설근로자 등의 고용안정 지원, 고용안정 및 취업의 촉진, 사업주에 대한 직업능력개발훈련의 지원, 피보험자 등에 대한 직업능력개발의 지원, 건설근로자 직업능력개발 지원

2) 고용보험사업과 급여

(1) 실업급여 사업

- 근로자가 실직하였을 경우 일정기간 동안 실직자와 그 가족의 생활안정 그리고 원활한 구직활동을 위하여 급여를 지급하는 사업
- 구직급여, 취업촉진수당, 연장급여
- 구직급여
 - 실직 전 18개월 동안 고용보험이 적용되는 사업장에서 180일 이상 근무한 사람이 개인사정(전직, 가사, 자영업 등)으로 이직하거나 본인의 중대한 잘못으로 해고되지 않은 경우, 근로의 의사와 능력을 가지고 적극적으로 구직활동을 할 것을 전제로 지급
- 취업촉진수당
 - 구직급여와는 별도로 실업자들이 좀 더 빨리 재취업할 수 있도록 유인하기 위한 추가급여의 성격
 - ① 조기재취직수당
 - ② 직업능력개발수당
 - ③ 광역구직활동비
 - ④ 이주비

- 연장급여
 - 특별한 경우 구직급여에 대한 연장급여를 신청하여 지급받을 수 있음
 - ① 훈련연장급여
 - ② 개별연장급여
 - ③ 특별연장급여
 - ④ 상병급여

(2) 모성보호급여

- 임신/출산과정에서 일과 육아를 병행할 수 있도록 여성의 권리를 보호하는 동시에 여성에 대한 기업의 부담을 사회적 연대차원에서 나누기 위한 사업
 - 육아휴직급여
 - 산전후휴가급여

(3) 고용안정사업 및 직업능력개발사업

- 근로자를 감원하지 않고 고용을 유지하거나 실직자를 채용하여 고용을 늘리는 사업주에게 비용의 일부를 지원하여 고용안정을 유지하기 위한 고용안정사업과 직업능력을 높이기 위한 직업능력개발사업이 있음
 - 노동부장관은 피보험자 및 피보험자이었던 자, 그 밖의 취업할 의사를 가진 자에 대한 실업의 예방, 취업의 촉진, 고용기회의 확대, 직업능력개발/향상의 기회 제공 및 지원, 그 밖에 고용안정과 사업주에 대한 인력확보의 지원을 위하여 고용안정사업 및 직업능력개발사업을 실시하도록 하고 있음
 - ① 고용창출지원
 - ② 고용조정 지원
 - ③ 고용촉진지원
 - ④ 건설근로자 고용지원 및 직업능력개발 지원
 - ⑤ 사업주에 대한 직업능력개발훈련의 지원
 - ⑥ 직업능력개발을 위한 근로자 지원

(4) 고용보험의 재원

- 고용보험의 재원인 보험료는 실업급여 사업과 고용안정·직업능력개발사업에 각각 사업별로 보험료가 책정되어 구분된 재정으로 운영
- 실업급여 사업은 사업주와 근로자가 각각 50%씩 부담
- 고용안정·직업능력개발사업은 사업주가 전액 부담

(5) 고용보험의 관리운영체계

- 고용보험의 관리운영은 노동부가 직접 관장하지만, 보험가입자의 관리업무 등은 근로복지공단에 위임
- 근로복지공단이 노동부의 고용안정센터 및 지방노동관서와 함께 고용보험의 관리/운영 역할을 맡고 있음
- 고용보험과 산재보험은 둘 다 사업장을 대상으로 하는 사회보험
- 노동부
 - 노동부의 고용안정센터는 피보험자관리, 실업급여 지급, 고용안정사업 관련 각종 업무 지원 등을 담당
 - 지방노동관서는 직업능력개발 관련 각종 지원 업무를 담당
- 근로복지공단 업무
 - 근로복지공단은 고용보험의 가입, 보험료 징수, 보험사무조합인가 등을 담당

■ 학습정리

1. 산업재해보상보험

1) 산업재해보상보험의 특성

- 우리나라 4대 보험 중 가장 먼저 실시된 사회보험(1964년)
- 사업주 간의 위험 분산
- 노동자 보호

2) 산재보험급여의 종류

- 요양급여
- 휴업급여
- 장해급여
- 간병급여
- 유족급여
- 상병보상연금
- 장의비
- 특별급여

2. 고용보험

1) 고용보험사업과 급여

- 실업급여 사업 : 구직급여, 취업촉진수당, 연장급여
- 모성보호급여 : 육아휴직급여, 산전후휴가급여
- 고용안정사업 및 직업능력개발사업 : 근로자를 감원하지 않고 고용을 유지하거나 실직자를 채용하여 고용을 늘리는 사업주에게 비용의 일부를 지원하여 고용안정을 유지하기 위한 고용안정사업과 직업능력을 높이기 위한 직업능력개발사업이 있음

2) 고용보험의 재원

- 고용보험의 재원인 보험료는 실업급여 사업과 고용안정·직업능력개발사업에 각각 사업별로 보험료가 책정되어 구분된 재정으로 운영
- 실업급여 사업은 사업주와 근로자가 각각 50%씩 부담
- 고용안정·직업능력개발사업은 사업주가 전액 부담

14주차 1차시

노인장기요양보험제도

학습 목표

- 노인 장기요양보험의 도입배경과 목적을 알아보고 체계에 대해 이해할 수 있다.
- 재원조달 방법과 급여 및 비용에 대해 알아보고 요양보호사의 업무에 대해 이해할 수 있다.
- 독일과 일본 요양보험의 특징을 비교해 볼 수 있다.

학습 내용

1. 의의 및 도입배경과 주요내용
2. 재원조달과 급여
3. 외국의 요양보험

1) 의의 및 도입배경

(1) 의의

- 2008년 7월 1일부터 노인 장기요양보험제도가 시행
- 이 제도는 일상생활을 수행하기 어려운 노인의 배설, 목욕, 식사, 취사, 조리, 세탁, 청소, 간호, 진료의 보조 또는 요양상의 상담 등의 장기요양급여를 사회적 연대원리에 의해 제공하는 사회보험제도

(2) 도입배경

- 급속한 고령화의 진전으로 노령, 치매, 중풍 등으로 장기요양을 필요로 하는 노인의 수는 늘어나고 가족에 의한 간병은 핵가족화 및 여성의 사회참여 증가
- 반면, 그간의 노인복지서비스체계는 저소득층을 기반으로 하는 공급자중심의 제한적으로 제공되는 공공부조 방식을 유지함으로써 중산, 서민층가정이 이용할 수 있는 요양서비스체계가 절대적으로 부족하고 한편, 노인의료비는 급증하고 있는 상태였음
- 이러한 문제의식에서 고령화 초기에 공적노인요양보장체계를 확립하여 국민의 노후불안을 해소하고 노인요양가정의 부양부담을 경감하고자 일반국민을 대상으로 수요자 선택권 중심의 전문적이고 다양한 서비스를 제공하는 제5의 사회보험제도로 노인장기요양보험이 도입되었음

(3) 목적

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

(4) 국민건강보험과 차이점

- 국민건강보험은 치매, 중풍 등 질환의 진단 입원 및 외래치료 등을 목적으로 주로 병원, 의원 및 약국에서 제공하는 서비스를 급여대상으로 하는 한편
- 노인 장기요양보험은 치매, 중풍의 노화 및 노인성 질환 등으로 인하여 혼자 힘으로 일상생활을 영위하기 어려운 대상자에게 요양시설이나 재가 장기요양기관을 통해 신체활동 또는 가사지원 등의 서비스를 제공하는 제도임

2) 노인 장기요양보험제도의 내용

(1) 노인 장기요양대상자

- 노인 장기요양 대상자는 65세 이상 노인 및 65세 미만의 노인성 질병을 가진 자로 6개월 이상의 기간 동안 스스로 일상생활을 수행하기 어려운 자가 대상이지만 실제로는 등급판정위원회의 등급판정을 받아 요양대상자로 인정됨

(2) 용어

- 노인 등이란 65세 이상의 노인 또는 65세 미만의 자로서 치매 뇌혈관성 질환 등 대통령령이 정하는 노인성 질병을 가진 자
- 장기요양급여란 노인장기요양보험법 제15조 제2항에 따라 6개월 이상 혼자서 일상생활을 수행하기 어렵다고 인정되는 자에게 신체활동 가사활동의 지원 또는 간병 등의 서비스나 이에 갈음하여 지급하는 현금 등을 말함
- 장기요양사업이란 장기요양보험료, 국가 및 지방자치단체의 부담금 등을 재원으로 하여 노인 등에게 장기요양급여를 제공하는 사업
- 장기요양기관이란 노인장기요양보험법 제31조에 따라 지정을 받은 기관 또는 제32조에 따라 지정의제된 재가장기요양기관으로서 장기요양급여를 제공하는 기관을 말함
- 장기요양원이란 장기요양기관에 소속되어 노인 등의 신체활동 또는 가사활동 지원 등의 업무를 수행하는 자를 말함

[노인장기요양보험제도와 기존 노인복지서비스체계의 비교]

구 분	노인장기요양보험제도	기존 노인복지서비스체계
서비스 대상	<ul style="list-style-type: none"> • 보편적 제도 • 장기요양이 필요한 65세 이상 노인 및 치매노인 등 노인성 질환을 가진 64세 이하 국민 	<ul style="list-style-type: none"> • 특정 대상 한정(선택적) • 국민기초생활보장수급자를 포함한 저소득층 위주
서비스 선택	수급자 및 부양가족의 선택에 의한 서비스 제공	지방자치단체장의 판단(공급자 위주)
재 원	장기요양보험료 + 국가 및 지방자치단체 부담 + 이용자 본인부담	정부 및 지방자치단체의 부담
서비스	<ul style="list-style-type: none"> • 시설급여 • 재가급여(방문요양, 방문목욕, 방문간호, 주·야간보호, 단기보호 등) • 특별현금급여(가족요양비, 특례요양비 등) 	시설·재가서비스를 제공하나, 서비스 질에 대한 관리 미흡
시설에 대한 지원 방식	<ul style="list-style-type: none"> • 시설급여 및 재가급여 제공자는 비용을 국민건강보험공단에 청구 • 건보공단은 청구된 장기요양급여 및 비용 등의 적정 여부 심사 후 지급 	지방자치단체를 통하여 시설 입소인원 또는 연간 운영비용을 기준으로 정액지급(사후 정산)

1) 재원

- 노인장기요양보험의 재원조달은 기본적으로 사회보험방식의 보험료로 조달함
- 다만, 현행 건강보험제도와 같이 정부가 보험재정의 일부를 부담하고 이용자도 일정한 부분을 부담

2) 급여 및 비용

(1) 재가급여

- 방문요양 : 장기요양 인력이 수급자의 가정 등을 방문하여 신체활동 및 가사활동 등을 지원하는 서비스
- 방문목욕 : 장기요양 인력이 목욕설비를 갖춘 장비를 이용하여 수급자의 가정 등을 방문하여 목욕서비스를 제공하는 것
- 방문간호 : 장기요양 인력의 간호사 등이 의사, 한의사 또는 치과의사의 지시서에 따라 수급자의 가정 등을 방문하여 간호, 진료의 보조, 요양에 관한 상담 또는 구강위생 등을 제공하는 것
- 주·야간 보호 : 장기요양대상인 수급자를 하루 중 일정한 시간 동안 장기요양기관에 보호하여 신체활동 지원 및 심신기능의 유지 향상을 위한 교육 훈련 등을 제공하는 서비스
- 단기보호 : 수급자를 일정 기간 동안 장기요양기관에 보호하여 신체활동 지원 및 심신기능의 유지 향상을 위한 교육, 훈련 등을 제공하는 서비스
- 기타 재가급여 : 장기요양대상인 수급권자의 일상생활, 신체활동 지원에 필요한 용구를 제공하거나, 가정을 방문하여 재활에 관한 지원 등을 제공하는 장기요양급여로서 대통령령이 정하는 것을 말함

(2) 시설급여

- 노인요양시설 : 치매 중풍 등 노인성 질환 등으로 심신에 상당한 장애가 발생하여 도움을 필요로 하는 노인을 입소시켜 급식, 요양과 그 밖의 일상생활에 필요한 편의를 제공함을 목적
- 노인요양공동생활가정 : 치매, 중풍 등 노인성 질환 등으로 심신에 상당한 장애가 발생하여 도움을 필요로 하는 노인에게 가정과 같은 주거여건과 급식, 요양, 그 밖의 일상생활에 필요한 편의를 제공함을 목적으로 하는 시설
- 노인전문병원 : 주로 노인을 대상으로 의료를 행하는 시설

(3) 특별현금급여

- 특별현금급여는 도서 벽지지역 등 요양시설이 없어 불가피하게 가족 등으로부터 요양을 받는 경우에 지원되는 현금급여로서 가족요양비, 특례요양비, 요양병원 간병비로 구성

(4) 급여비용

- 재가 및 시설급여비용
 - 장기요양기관이 수급자에게 재가급여 또는 시설급여를 제공한 경우 공단에 장기요양급여 비용을 청구하여야 하며, 공단은 이를 심사하여 공단부담금을 당해 장기요양기관에 지급
- 장기요양급여 비용 산정의 일반원칙
 - 장기요양급여는 장기요양인정서의 장기요양급여 종류 및 내용에 따른 표준장기요양이용계획서를 고려하여 필요한 범위 안에서 적정하게 제공하여야 함
 - 장기요양급여비용은 급여 종류별 급여비용 및 산정기준에 의하여 산정하되, 급여비용의 가산 및 감산에 의하여 산출된 금액에 10만 원 미만의 단수가 있을 때에는 4사 5입함
 - 타 법령에 의한 사회복지시설에 입소 중인 수급자에게 제공한 장기요양급여비용은 산정하지 아니함. 다만 노인복지법 제32조에 의한 노인복지주택에 입소 중인 경우 재가급여비용은 그러하지 아니함

3) 요양보호사

(1) 요양보호사 개념

- 요양보호사는 치매 중풍 등 노인성 질환으로 독립적인 일상생활을 수행하기 어려운 노인들을 위해 노인요양 및 재가 시설에서 신체 및 가사 지원서비스를 제공하는 인력을 말함

[사회복지사와 요양보호사 비교]

구 분	사회복지사	요양보호사
국가인정 여부	국가인정 자격	
주요 업무	사회복지시설의 기획, 행정, 관리, 상담 대상자 원조, 프로그램 계획 등	노인성 질환 판정을 받은 노인에게 요양서비스 제공
자격취득	대학 이상의 기관에서 전공 교과목 이수 및 졸업	요양보호사 교육원에서 240시간의 교육이수 후 국가자격 응시 후 합격
학 력	전문대학 이상(3급은 고교졸업자도 가능)	무관
서비스 대상	사회복지시설의 모든 클라이언트	노인요양(재가)시설의 노인
시설에서 지위	팀장급	실제 케어 담당

(2) 요양보호사의 업무

- 신체요양보호
 - 대상자의 배설 돕기(화장실이나 이동식 좌변기 이용 돕기)
 - 대상자의 식사 돕기
 - 대상자의 목욕 돕기(신체를 닦아서 깨끗이 함)
 - 대상자의 몸단장, 세면, 옷 갈아입히기
 - 대상자의 통원 등 활동 돕기
- 생활지원서비스
 - 대상자를 위한 청소
 - 대상자를 위한 세탁
 - 대상자를 위한 생활필수품의 쇼핑
 - 대상자를 위한 약 받아오기
 - 대상자를 위한 식사의 준비, 조리, 설거지 등

(3) 요양보호사 법적 배치시설

- 요양보호사를 법적으로 배치해야 하는 시설은 다음과 같음
 - 노인복지법상 요양보호사의 배치시설은 노인주거복지시설, 노인의료복지시설, 그리고 재가 노인복지시설
 - 노인장기요양보험법상 요양보호사의 배치시설로는 장기요양기관, 재가 장기요양기관

3 | 외국의 요양보험

1) 독일

- 독일은 1995년부터 수발보험제도를 시행하기 시작 즉, 수발보험은 건강보험, 재해보험, 연금보험, 실업보험에 이은 5번째 사회보험에 해당
- 수발보험제도를 시행하면서 수발보다는 재활을 강조하고 재가시설에서 가족 등의 참여를 유도하는 데 초점을 둠
- 이를 위해 각종 인센티브 제도를 도입하였고 현금과 현물 등 선택권을 보장하고 있음

2) 일본

- 2000년 4월부터 시작된 일본 개호보험은 사회보험방식에 의한 장기요양보장제도
- 즉, 의료서비스와 개호 서비스를 분리해 재정안정을 도모하면서 노인보건법이나 노인복지법 등에 의해 분리되어 제공되던 케어관련 서비스를 일원화해 보다 효율적이고 포괄적인 케어를 노인들에게 제공하자는 취지에서 비롯
- 2004년 도입된 개호보험제도는 재택서비스의 이용이 급증하였고, 제도적 차원에서 정착되어 가는 추세

(1) 개호보험서비스의 종류

- 시설입소서비스 : 특별 양호노인홈(전문요양시설), 노인보건시설(중간시설), 요양병상 입원, 재활, 의료서비스가 있음
- 재가서비스 : 홈 헬퍼에 의한 방문개호, 간호사에 의한 방문간호, 낮 시간 동안 해당 시설을 방문해 레크리에이션 및 생활지원 혹은 재활서비스를 제공받으며, 단기간 동안 노인을 입소시켜 보호하는 단기보호, 복지용구의 대여 등의 서비스가 이루어짐

(2) 일본 개호보험과 독일 수발보험의 특징

[일본 개호보험과 독일 수발보험의 주요특징]

구 분	일본 개호보험	독일 수발보험
법제정일	1997년 12월(시행 2000년 4월)	1994년 4월(시행 1995년 4월 재가, 1996년 7월 시설)
보험자	시정촌	질병금고
피보험자	40세 이상 1호 : 65세 이상 2호 : 40~64세	건강보험 전 가입자(전 국민)
요개호도	요지원 · 요개호 1~5의 6단계	개호도 1~3의 3단계
서비스 내용	재택 · 시설서비스	재택 · 시설서비스
개호수당 유무	없음	있음
이용자 부담	시설입소 시 식비 본인부담 본인부담 10%	시설입소 시 식비 · 숙박비 전액 본인부담
재 원	공비, 보험료 각 50% 본인부담 10%	보험료 100%(노사반분)
보험료 수준	1호 : 약 2,900엔 → 3,300엔 2호 : 수입의 0.9%	수입의 1.7%(노사 각 50% 부담)

■ 학습정리

1. 의의 및 도입배경과 주요내용

1) 노인장기요양보험제도 의의 및 도입배경

- 의의 : 이 제도는 일상생활을 수행하기 어려운 노인의 배설, 목욕, 식사, 취사, 조리, 세탁, 청소, 간호, 진료의 보조 또는 요양상의 상담 등의 장기요양급여를 사회적 연대원리에 의해 제공하는 사회보험제도

- 도입배경 : 고령화 초기에 공적노인요양보장체계를 확립하여 국민의 노후불안을 해소하고 노인요양가정의 부담부담을 경감하고자 일반국민을 대상으로 수요자 선택권 중심의 전문적이고 다양한 서비스를 제공하는 제5의 사회보험제도로 노인장기요양보험이 도입되었다.

2) 노인 장기요양보험제도의 내용

- 노인장기요양대상자 : 65세 이상 노인 및 65세 미만의 노인성 질병을 가진자로 6개월 이상의 기간 동안 스스로 일상생활을 수행하기 어려운 자가 대상이지만 실제로는 등급판정위원회의 등급판정을 받아 요양대상자로 인정된다.

2. 재원조달과 급여

1) 재원

- 노인장기요양보험의 재원조달은 기본적으로 사회보험방식의 보험료로 조달
- 다만, 현행 건강보험제도와 같이 정부가 보험재정의 일부를 부담하고 이용자도 일정한 부분을 부담

2) 급여 및 비용

- 재가급여 : 방문요양, 방문목욕, 방문간호, 주·야간 보호, 단기보호, 기타 재가급여
- 시설급여 : 노인요양시설, 노인요양공동생활가정, 노인전문병원
- 특별현금급여

3. 외국의 장기요양보험

1) 독일

- 독일은 1995년부터 수발보험제도를 시행하기 시작 즉, 수발보험은 건강보험, 재해보험, 연금보험, 실업보험에 이은 5번째 사회보험에 해당

2) 일본

- 2000년 4월부터 시작된 일본 개호보험은 사회보험방식에 의한 장기요양보장제도
- 개호보험서비스의 종류
 - 시설입소서비스 : 특별 양호노인홈(전문요양시설), 노인보건시설(중간시설), 요양병상 입원, 재활, 의료서비스가 있음
 - 재가서비스 : 홈 헬퍼에 의한 방문개호, 간호사에 의한 방문간호, 낮 시간 동안 해당 시설을 방문해 레크리에이션 및 생활지원 혹은 재활서비스를 제공받으며, 단기간 동안 노인을 입소시켜 보호하는 단기보호, 복지용구의 대여 등의 서비스가 이루어짐

14주차 2차시

빈곤과 공공부조제도

학습 목표

- 절대적 빈곤선, 상대적 빈곤선, 주관적 빈곤선과 사회적 배제에 대해 이해할 수 있다.
- 소득불평등의 개념과 측정방법에 대해 이해할 수 있다.
- 공공부조의 역사와 원리, 원칙을 알아보고 특징에 대해 이해할 수 있다.
- 국민기초생활보장제도의 특징과 기본원칙에 대해 이해할 수 있다.
- 긴급복지지원제도의 목적과 대상을 알아보고 기본 원칙과 급여에 대해 이해할 수 있다.

학습 내용

1. 빈곤의 개념과 측정
2. 소득불평등의 개념과 측정
3. 공공부조의 일반적 원리
4. 국민기초생활보장제도
5. 긴급복지지원제도

- 빈곤개념을 엄격하게 정의하는 것은 쉽지 않은 일. 빈곤의 개념은 각 국가의 경제발전 수준, 사회 문화적 환경 등의 요인에 따라 그 정의가 달라질 수 있음
- 최근에는 소득차원의 빈곤을 넘어서 다양한 차원을 포괄하는 개념으로 사회적 배제 개념이 주목을 있음
- 절대적 빈곤의 개념은 주로 사회복지발달 초기에 나타난 것으로 많은 국가에서는 사회복지 정책발달과 함께 상대적 빈곤 개념으로 점차 빈곤의 관점이 전환되었음

1) 절대적 빈곤선

- 빈곤을 과학적으로 측정하려는 첫 시도였던 부쓰(Booth, 1886년, 영국런던)와 라운트리(Rowntree, 1901sus, 영국 요크 시)의 연구로부터 사용된 빈곤개념
- 사람이 생활하는 데 필요한 최소한의 의식주라는 기본적인 관점에서 최저생계비(빈곤선)를 정하는 것
- 절대적 빈곤의 측정은 생활에 필요한 생필품을 전부 포함하여 계측하는 가에 따라 전물량 방식과 반물량 방식으로 구분
- 절대적 빈곤이라는 개념 자체는 기본적 필요(basic needs)라는 것이 무엇을 의미하는 지가 불분명

(1) 라운트리 방식(전물량 방식, 마켓 바스킷 방식)

- 총수입이 육체적 효율성의 유지에만 필요한 최저수준을 획득하기에 불충분한 가구를 제 1차적인 빈곤'으로 정의
- 음식물, 옷, 연료비, 기타 잡다한 지출과 주택임대료로 계산
- 최저한의 생계에 필요한 물품의 목록과 양(마켓 바스킷)을 결정하고, 그것을 구매하는 데 필요한 시장가격을 곱하여 최저 생계비를 계측
- 현재 우리나라에서 최저생계비를 계측하는 방식

(2) 오르샨스키 방식(반물량 방식)

- 생필품의 목록을 모두 구하기 어렵기 때문에 가장 합의가 쉬운 기본적인 적정 표준영양량을 구하여 이것을 섭취할 수 있는 식품량과 이것의 최소구입 가격에 의하여 최저식품비를 구하고 여기에 엔겔계수의 역을 곱하여 전체 최저생계비를 추정
 - ♣ 엔겔계수: 음식비가 가계지출 중에서 차지하는 비율. 엔겔계수가 높을수록 생활수준이 낮은 것으로 간주됨
- 일부의 생필품으로 전체 최저생계비를 추정할 수 있는 편리함이 있지만, 엔겔계수의 수치변화에 따라 빈곤선이 차이가 남
- 오르샨스키 방식(반물량 방식)은 미국의 사회보장청에서 사용

2) 상대적 빈곤선

- 특정사회의 전반적인 생활수준과 밀접한 관련 하에 상대적 박탈과 불평등의 개념을 반영한 빈곤의 개념
- 빈곤은 절대적인 것이 아니라 다른 사람들과의 비교를 통해 심리적으로 박탈감과 빈곤감을 느끼게 되는 것이 중요한 내용이라는 데 기반하고 있는 빈곤 개념
- 대체로 복지국가가 발달할수록 상대적 빈곤을 주로 사용
(유럽국가의 대부분이 상대적 빈곤 개념을 채택)
- 상대적 빈곤 측정은 '박탈점수'를 사용하거나 평균소득 또는 중위소득을 기준으로 기준소득의 일정 비율 이하인 사람을 빈곤하다고 정의

(1) 타운젠트(Townsend) 방식

- 객관적 박탈감과 주관적 박탈감에 대해서 어떻게 평가하고 있는가를 조사하여 박탈감의 지수를 계산
- 소득수준과 비교하여 일정소득수준 이하에서 이러한 '박탈점수'가 급격히 떨어지면 그것을 빈곤선으로 사용
- 이 연구에서는 각 가구유형 평균소득의 50% 이하를 절대적 극빈층, 80% 이하를 상대적 빈곤층으로 정의

(2) Fuchs, Rainwater, Lansley 등

- 중위소득의 50%를 빈곤층으로 사용

(3) 순수 상대적 빈곤

- 소득분배 분포상에서 가장 낮은 일정 비율(하위 10% 혹은 20%)

3) 주관적 빈곤선

- 사람들이 주관적인 평가를 토대로 하여 빈곤을 정의
- 주로 빈곤연구에서 사용할 뿐 실제 정책에서는 사용하기 어려움

(1) 라이덴 방식

- 네델란드 라이덴 대학의 학자들에 의해 개발
- 사람들이 자신의 상황을 고려하여 판단한 최소소득과 그들의 실제소득과의 관계를 분석하여 결정

4) 사회적 배제

- 유럽을 중심으로 많이 사용, 추상적이고 이론적인 개념의 수준을 넘어서 정책과 프로그램의 실질적인 원리
- 빈곤의 역동과 동태적인 과정에 초점을 맞추고 소득의 문제에 국한되지 않는 다차원적인 불리함을 의미

2

소득불평등의 개념과 측정

1) 소득불평등의 개념

- 소득불평등의 개념은 우선 소득 수준의 격차와 관련이 있음. 또한 소득 전체의 분포와도 관련이 있음. 소득분포의 상위, 중간, 하위부분의 변화가 소득불평등을 파악하는데 있어서 모두 중요함
- 최근에는 소득불평등과 구분되는 개념으로 소득양극화도 주목을 받고 있음. 소득양극화는 중산층이 해체되어 상위와 하위, 양극단이 증가하며 양극단 사이의 거리가 벌어진다는 것을 의미함

2) 소득불평등의 측정

(1) 분위백분율

- 10분위 백분율 = 하위 40%가구 소득 합 / 상위 20% 가구의 소득 합
(수치가 클수록 소득격차가 작은 것이며, 수치가 작을수록 소득 격차가 큰 것)
- 5분위 분배율 = 상위 20%가구 소득 합 / 하위 20% 가구의 소득 합
(수치가 클수록 소득격차가 큰 것이며, 수치가 작을수록 소득 격차가 작은 것)

(2) 지니계수

- 지니계수는 0과 1사이의 값을 가지며 그 값이 1에 가까울수록 불평등도가 높다는 것을 의미, 1이면 완전한 불평등한 분배, 0이면 완전 평등한 분배 상태를 나타냄. 둘 다 현실적으로 있을 수 없음

3

공공부조의 일반적 원리

1) 공공부조의 역사

(1) 생활보호제도 시기

- 1961. 12. 30. 생활보호법 제정
- 전체 저소득층을 대상으로 하지 않고 연령에 제한을 두는 범주적 공공부조의 형태

(2) 국민기초생활보장제도의 도입

- 1999. 9. 7. 국민기초생활보장법 제정
- 2000. 10. 1. 국민기초생활보장법 시행
- 연령에 관계없이 소득이 최저생계비에 미달하는 모든 저소득층은 국가로부터 생계비와 의료비를 지원받을 수 있는 일반적 공공부조로 전환

2) 공공부조의 원리

- 최저생활보장의 원칙
- 보충급여의 원칙
- 자립지원의 원칙
- 개별성의 원칙
- 가족부양 우선의 원칙
- 타급여 우선의 원칙
- 보편성의 원칙

3) 공공부조 운영의 원칙

- 신청보호의 원칙 : 선신청, 후직권보호
- 보호기준 및 정도의 원칙
- 필요즉응의 원칙
- 가구단위의 원칙
- 현금부조의 원칙
- 거택보호의 원칙

4) 공공부조의 일반적 특징

(1) 공공부조의 특징

- 국가책임
- 선별적 대상 선정
- 자산조사
- 신청주의
- 대상자 구분
- 자활추구
- 기타특징
 - 빈곤의 악순환 방지 노력
 - 선별적, 보충적 프로그램

(2) 자산조사 : 자산조사는 공공부조의 필수조항

- 자산조사의 장점
 - 공금의 절약
 - 개인의 욕구규명
 - 공공부조의 보완적 성격을 충족시킴
- 자산조사의 단점
 - 개인의 권리나 존엄성 침해
 - 보호대상자의 욕구를 결정하기가 어려움
 - 많은 행정비용 소요
 - 보호대상자에게 낙인감

5) 공공부조의 장 · 단점

(1) 공공부조의 장점

- 수직적 재분배효과가 큼
- 목표효율성이 높음

(2) 공공부조의 단점

- 자산조사 실시에 많은 행정비용이 발생
- 수급자 근로의욕 저하
- 낙인감과 수치심 유발가능성
- 적용대상이 제한적이어 정치적 지지가 줄어드는 경향

4 | 국민기초생활보장제도

1) 국민기초생활보장제도의 개념

- 국민기초생활보장제도는 소득보장과 의료급여를 실시하는 것과 같은 보충적 소극적 성격의 제도인 동시에 국가가 주도적으로 개입하여 자활여건을 조성해 주는 적극적인 성격을 가진 제도로서 그 대상은 빈곤층이고 그 목적은 소득보장에 있음
- 따라서 생활능력이 없거나 생활이 어려운 자에게 필요한 급여를 행하여 이들의 최저생활을 보장하는 것으로 생존권의 구체적인 실현을 위한 정책

[생활보호제도와 국민기초생활보장제도의 주요 특징 비교]

구분	생활보호법	국민기초생활보장법
법적 성격	시혜성 보호	국가의무와 시민의 권리
법률용어	시혜성 용어 사용 : 피보호자, 보호기관, 보호대상자	권리성 용어 사용 : 수급자, 수급권자, 보장기관
선정기준	범주형 선별주의(부양의무자, 소득, 재산, 인구학적 기준 모두 충족)	일반적 보편주의(부양의무자, 소득인정액 기준 충족)
최저생계비	- 생활보장위원회 심의, 의결 - 비계측연도 최저생계비 결정방식 언급부재	- 생활보장위원회 심의 - 비계측연도 최저생계비 결정방식 구체화 (규칙위임)
대상자구분	거택, 시설, 자활보호	삭제
급여	- 6종의 급여 - 자활보호대상 생계 및 장제보호 없음	- 주거급여 신설 - 모든 수급자에 생계급여 기본, 필요에 따라 부가급여 실시예정
생활보장위원회	- 중앙생활보호위원회 - 시도, 시군구, 읍면동 생활보호위원회	- 중앙생활보장위원회 존치 - 읍면동 생활보호위원회 폐지 - 시도, 시군구, 읍면동 생활보호위원회는 유사기능 위원회가 갱신 기능
긴급급여	신설	급여실시의 긴급한 필요가 인정될 때 급여의 일부 실시
보장비용	지자체 재정자립도에 대한 언급 없음	지방자치단체의 재정자립도를 고려하여 재정분담비율 차등적용
자활지원 계획	언급 없음	수급자 근로노력, 가구여건, 자활욕구 감안하여 가구별 자활지원계획 수립
급여수준	- 생계보호 : 거택보호자에게만 지급 - 의료보호 : 거택보호-의료비 전액지원 자활보호-의료비의 80% - 교육보호 : 중·고생 자녀학비 전액지원 - 해산보호, 장제보호, 자활보호 등	- 생계급여 : 모든 대상자에게 지급하되 근로능력자는 자활 관련 사업에 연계하는 조건부로 지급 - 주거급여 신설 : 임대료, 유지수선비 등 주거안정을 위한 수급품 - 긴급급여 신설 : 긴급 필요시에 우선급여 실시 - 의료, 교육, 해산, 장제보호 등은 현행과 동일

2) 급여의 기본원칙

- 최저생활 보장의 원칙
- 보충급여의 원칙
- 자립지원의 원칙
- 개별성의 원칙
- 가족부양 우선의 원칙
- 타 급여 우선의 원칙
- 보편성의 원칙

3) 급여의 내용

- 생계급여
- 주거급여
- 의료급여
- 교육급여
- 해산급여
- 장제급여
- 자활급여

5 | 긴급복지지원제도

- 저소득층의 급속한 증가와 사회적 양극화 문제에 대한 한시적 대책으로 2006년 3월부터 시행
- 갑자기 생계를 유지하기 어려운 가구에 대해서 금전 또는 현물 등을 통한 직접지원제도

1) 긴급복지지원제도의 목적

- 생계곤란 등의 위기상황에 처하여 도움이 필요한 자를 신속하게 지원함으로써 이들이 위기 상황에서 벗어나 건강하고 인간다운 생활을 영위하게 하기 위한 제도
- 기초생활보장 제도의 신청 후 급여까지의 절차를 밟는 데 걸리는 기간이 길기 때문에 긴급한 경우에 필요한 신속한 지원을 위해 별도의 정책이 필요하여 시행하는 제도
- 선지원, 사후조사의 절차로 신청 후 3 ~ 4일 이내에 지급

2) 긴급복지지원 제도의 대상

- "위기상황"으로 인해 생계유지 등이 어렵게 된 가구
 - ※ 위기상황의 유형
 - 주 소득자가 사망, 가출, 행방불명, 구금시설에 수용되는 등의 사유로 소득을 상실하고 가구구성원에게 다른 소득원이 없을 때
 - 중한 질병 또는 부상을 당한 때

- 가구구성원으로부터 방임/유기되거나 학대 등을 당한 때
- 가정폭력을 당하여 가구구성원과 함께 원만한 가정생활이 곤란하거나 가구구성원으로부터 성폭행을 당한 때
- 화재 등으로 인하여 거주하는 주택 또는 건물에서 생활하기 곤란하게 된 때
- 그밖에 보건복지부장관이 정하여 고시하는 사유가 발생한 때

3) 긴급복지지원의 기본원칙

- 선지원 후처리 원칙
- 단기지원의 원칙
- 타 법률지원 우선의 원칙
- 현물지원 우선의 원칙
- 가구단위 지원의 원칙

4) 긴급복지지원 제도의 급여

(1) 금전 또는 현물 등의 직접지원

- 생계지원
 - 식료품비, 의복비 등 생계유지에 필요한 비용 또는 현물을 지원
 - 가구 수에 따른 최저생계비의 60%까지 지원
- 의료지원
 - 각종 검사 및 치료 등 의료서비스 지원
 - 질병이나 부상으로 의료비를 감당하기 힘든 경우 본인부담금 및 비급여 항목에 대해 300만원까지 지원
- 주거지원
 - 임시거소 제공 또는 이에 해당하는 비용 지원
 - 거주지 지역별로 최저주거비를 적용하여 지원
- 사회복지시설 이용 지원
 - 사회복지시설에의 입소 또는 이용 서비스의 제공이나 이에 필요한 비용 지원
- 해산비 및 장제비, 동절기 연료비, 전기요금.
- 그 밖의 지원
 - 연료비, 그 밖에 위기상황의 극복에 필요한 비용 또는 현물 지원

5) 긴급복지지원 기간

- 긴급지원은 1개월간의 생계유지 등에 필요한 지원을 기본으로 하고, 시장/군수/구청장이 긴급지원대상자의 위기상황이 계속된다고 판단하는 경우에는 1월의 범위 안에서 기간을 연장

- 2개월의 연장에도 생활이 어려운 경우 긴급지원심의위원회의 결정으로 최장 2월간(의료지원 1회)을 추가로 연장
- 생계/주거지원은 최장 6개월, 교육, 주거지원은 규정된 지원기간을 합하여 총 12개월을 초과해서는 안되고 의료지원 및 교육지원은 규정된 지원횟수를 합하여 총2회를 초과해서는 안 됨

6) 긴급지원체계

- 지원요청/신고 ⇒ 현장 확인 후 선지원 ⇒ 사후조사 ⇒ 적정성검사 ⇒ 사후연계

■ 학습정리

1. 빈곤의 측정

1) 절대적 빈곤선

- 사람이 생활하는 데 필요한 최소한의 의식주라는 기본적인 관점에서 최저생계비(빈곤선)를 정하는 것
 - ① 라운트리 방식(전물량 방식, 마켓 바스켓 방식)
 - ② 오르샨스키 방식(반물량 방식)

2) 상대적 빈곤선

- 특정사회의 전반적인 생활수준과 밀접한 관련 하에 상대적 박탈과 불평등의 개념을 반영한 빈곤의 개념
 - ① 타운젠트(Townsend) 방식
 - ② Fuchs, Rainwater, Lansley 등
 - ③ 순수 상대적 빈곤

3) 주관적 빈곤선

- 사람들이 주관적인 평가를 토대로 하여 빈곤을 정의

2. 공공부조의 장·단점

1) 공공부조의 장점

- 수직적 재분배효과가 크다./ - 목표효율성이 높다

2) 공공부조의 단점

- 자산조사 실시에 많은 행정비용이 발생./- 수급자 근로의욕 저하.
- 낙인감과 수치심 유발가능성

3. 긴급복지지원제도의 목적

- 생계곤란 등의 위기상황에 처하여 도움이 필요한 자를 신속하게 지원함으로써 이들이 위기 상황에서 벗어나 건강하고 인간다운 생활을 영위하게 하기 위한 제도
- 기초생활보장 제도의 신청 후 급여까지의 절차를 밟는 데 걸리는 기간이 길기 때문에 긴급한 경우에 필요한 신속한 지원을 위해 별도의 정책이 필요하여 시행하는 제도