

研究報告書 96-01

OECD國家의 社會保障制度 比較研究

- 社會扶助의 政府間 關係를 中心으로 -

李 成 基

韓 國 保 健 社 會 研 究 院

머 리 말

OECD(Organization for Economic Co-operation and Development: 經濟協力開發機構)는 1991년 民主主義와 自由市場經濟를 추구하는 유럽과 미국 등 20개국이 모여 창설한 國際機構이다. OECD의 회원국은 원래 오스트리아, 벨기에, 캐나다, 덴마크, 프랑스, 독일, 그리스, 아일랜드, 아일랜드, 이태리, 룩셈부르크, 네덜란드, 노르웨이, 포르투갈, 스페인, 스웨덴, 스위스, 터키, 영국, 미국의 20개국이었으나, 후에 일본, 핀란드, 오스트레일리아와 뉴질랜드가 가입하여 24개국으로 늘어났으며, 최근 1994년에는 멕시코가, 1995년에는 체코가 가입하여 총 회원국이 26개국에 이르고 있다.

우리나라는 1995년 3월 29일 OECD에 정식으로 가입 신청을 하였으며, 1996년에는 가입이 이루어 질 것으로 예상되고 있다. 이러한 OECD의 가입에 즈음하여 우리나라의 각 분야에서는 OECD에 관한 연구가 매우 활발하게 이루어 지고 있다.

OECD국가의 社會保障制度를 비교분석한 본 연구도 이러한 측면에서 볼 때 OECD국가에 관한 많은 최근의 研究들 중의 하나라고 할 수 있다. 그러나 本 研究는 OECD국가의 社會保障制度, 특히 社會扶助制度를 政府間 關係라는 측면에서 분석함으로써, OECD국가의 社會保障制度에 대한 이해 뿐만 아니라, 中央政府와 地方政府가 社會保障制度의 施行責任을 어떻게 나누어져야 하는가에 대해서도 시사점을 제공하고 있다. 특히 경제적으로 先進國의 위치에 있는 OECD국가의 경험은 地方自治制度를 본격적으로 시행하고 있는 우리나라의 현 시점에서 볼 때에는 매우 유용할 뿐만 아니라 시의적절한 것이라고 할

수 있다. 本 報告書가 출간됨으로써 OECD국가를 研究하는 關係 專門
家들의 研究에는 물론 關聯 部署의 政策 樹立이나 執行에도 많은 도
움이 되리라 기대하며, 關係 專門家와 政府 部署의 담당자들에게 一讀
을 권하고 싶다.

本 研究를 위하여 關聯 資料를 협조해 준 OECD국가의 관계자들에
게 다시 한번 깊은 감사의 뜻을 표하며, 끝으로 本 研究에 수록된 모
든 내용은 著者의 개인적 의견이며 本 研究院의 공식 견해가 아님을
밝혀 둔다.

1996年 2月

韓國保健社會研究院
院長 延河清

目 次

研究結果 要約	9
第1章 序 論	13
第1節 研究目的	13
第2節 研究範圍, 內容 및 方法	21
1. 用語定意	22
2. 研究範圍	24
3. 研究內容 및 方法	26
第2章 先行研究의 檢討와 分析틀의 構成	28
第1節 社會保障의 方式類型틀 構成	28
1. 社會保障의 分類	28
2. 社會保障의 方式類型틀	31
第2節 社會扶助의 政府間 責任類型틀의 構成	33
1. 政府間 關係論	33
2. 社會扶助의 政府間 責任類型틀	39
第3節 政府間 責任類型別 比較分析틀의 構成	40
1. 先行研究의 社會福祉 分析틀	41
2. 政府間 責任類型別 比較分析틀	45
第3章 社會保障의 方式類型	51
第1節 OECD國家의 社會保障 概要	51

第 2 節	OECD 國家의 社會保障 方式類型의 分類	55
1.	社會保障 方式類型의 決定方法	55
2.	國家別 社會保障 方式類型	58
第 4 章	社會扶助의 政府間 責任類型	90
第 1 節	OECD 國家 社會扶助의 政府間 責任類型의 分類	90
1.	國家別 社會扶助의 政府間 責任類型	91
2.	OECD 國家 社會扶助의 政府間 責任類型	103
第 2 節	社會保障 方式類型과의 關係	105
第 5 章	社會扶助의 政府間 責任類型別 比較分析	109
第 1 節	政府間 責任類型別 社會扶助의 內容	109
1.	中央型 社會扶助의 內容	109
2.	地方分擔型 社會扶助의 內容	123
3.	地方型 社會扶助의 內容	130
第 2 節	政府間 責任類型別 社會扶助 內容의 比較分析	144
1.	對象次元의 比較分析	144
2.	給與次元의 比較分析	159
3.	責任類型別 比較分析	163
第 6 章	結 論	167
第 1 節	研究結果	167
第 2 節	理論的 含意	171
第 3 節	實踐的 含意	174
參考文獻		177

表 目 次

〈表 2-1〉	社會保障의 方式類型틀	32
〈表 2-2〉	政府間 關係의 理念型	34
〈表 2-3〉	政府間 關係의 類型別 特性	35
〈表 2-4〉	社會扶助의 政府間 責任類型틀	40
〈表 2-5〉	先行研究에서 나타난 社會福祉 分析틀의 比較	45
〈表 2-6〉	社會扶助의 政府間 責任類型別 比較分析틀	50
〈表 3-1〉	世界의 社會保障給與 實施 國家數	52
〈表 3-2〉	OECD國家의 社會保障給與 實施 現況(1995)	53
〈表 3-3〉	OECD國家의 社會保障 關聯 統計資料(1995)	54
〈表 3-4〉	OECD國家의 社會保障 部分別 給與規模(1986)	57
〈表 3-5〉	OECD國家의 給與別 社會保障 方式類型	87
〈表 3-6〉	OECD國家의 社會保障 方式類型	88
〈表 4-1〉	OECD國家의 社會扶助의 政府間 責任類型	103
〈表 4-2〉	OECD國家의 社會扶助의 政府間 責任類型과 社會保障 方式類型의 比較	106
〈表 4-3〉	社會扶助의 政府間 責任類型과 社會保障 方式類型의 關係	108
〈表 5-1〉	政府間 責任類型別 國籍條件	145
〈表 5-2〉	政府間 責任類型別 居住條件	147
〈表 5-3〉	政府間 責任類型別 年齡條件	149
〈表 5-4〉	政府間 責任類型別 勞動意思 條件	150
〈表 5-5〉	政府間 責任類型別 資產基準의 決定方法	152

〈表 5- 6〉 政府間 責任類型別 資産基準의 決定 次元과 地域間 差異	154
〈表 5- 7〉 政府間 責任類型別 資産調査의 範圍	155
〈表 5- 8〉 政府間 責任類型別 資産調査의 內容	157
〈表 5- 9〉 政府間 責任類型別 保護率	158
〈表 5-10〉 政府間 責任類型別 給與 水準	160
〈表 5-11〉 政府間 責任類型別 給與 形態	162
〈表 5-12〉 社會扶助의 政府間 責任類型別 比較分析	164
〈表 5-13〉 美國 社會扶助프로그램의 政府間 責任類型 比較分析	165

研究結果 要約

본 연구는 社會扶助의 정부간 관계를 체계적으로 분석할 수 있는 유형들을 개발하고, 이러한 유형들에 따라 OECD국가에서 시행하고 있는 社會扶助의 정부간 관계를 유형화하여 유형별로 어떠한 차이가 있는가를 밝히고자 하는 데 목적이 있다.

최근 들어 우리 나라에서도 社會福祉의 정부간 관계, 즉 社會福祉의 책임을 어느 정부가 맡을 것인가 하는 논의가 활발히 이루어지고 있다. 이러한 논의를 정리해 보면, 社會保險은 중앙정부의 책임으로, 대인서비스(personal social service)는 지방정부의 책임으로 하자는 것이 일반적인 합의점이나, 社會扶助(social assistance)에 대해서는 견해가 엇갈리고 있다. 즉, 國家最低基準(national minimum)의 보장이나 지역적 형평성(territorial equity)의 유지 등을 고려하여 社會扶助의 시행을 중앙정부의 책임으로 하자는 견해가 있으며, 그리고 社會扶助의 지역적 특성과 급여의 다양성 등을 감안하여 지방정부의 책임으로 하자는 견해도 있고, 이를 절충하여 책임을 분담하자는 견해도 있다.

그러나 이러한 社會扶助의 정부간 관계에 관한 논의는 아직 초보적이고 단편적인 차원에 머무르고 있어, 이러한 논의를 보다 발전시키고 체계적으로 접근하기 위하여 본 논문에서는 社會扶助의 정부간 관계를 유형화하고자 한다.

이러한 研究目的을 가진 본 연구의 연구과제는 다음과 같다.

첫째, 社會扶助의 정부간 관계를 분석하기에 앞서, 본 연구의 주 대상인 社會扶助를 다른 社會保障制度和 구분할 수 있는 분석틀은 무엇이며, 이러한 분석틀에 의하여 실제로 사회부조를 다른 社會保障制度

와 구분할 수 있는가?

둘째, 社會扶助를 정부간 관계에 따라 분석할 수 있는 유형들은 무엇이며, 이러한 유형들에 의하여 실제 운영되고 있는 사회복지의 정부간 관계를 유형화할 수 있는가?

셋째, 社會扶助의 정부간 責任類型별로 사회복지의 내용을 비교분석할 수 있는 분석틀은 무엇이며, 이러한 비교분석틀에 의하여 책임유형별로 사회복지의 내용을 비교분석할 수 있는가?

본 연구의 分析對象으로는 OECD국가에서 실제 시행하고 있는 社會扶助를 택하였으며, 자료는 해당 국가에서 발행한 政府 公式資料와 國際機構가 발행한 關聯자료들을 사용하여 이에 대한 기술적(descriptive)이고 분석적(analytic)인 研究方法을 주로 채택하였다.

본 연구의 결과는 다음과 같이 정리할 수 있다.

첫째, 社會保障을 방식유형으로 유형화하기 위하여, 수급자의 기여여부와 資產調査의 유무를 변수로 社會보장 방식유형들을 구성하였다. 이러한 방식유형들에 OECD국가의 社會보장급여를 적용시켜본 결과, OECD국가에서는 대부분의 社會보장급여를 社會保險(social insurance) 방식으로 운영하고 있다. 그러나 오스트레일리아와 뉴질랜드는 전형적인 社會扶助型 國家라고 할 수 있으며, 아일랜드는 社會保險과 사회복지 방식의 混合型 國家라고 할 수 있으며, 영국은 전체적으로는 社會保險型 國家이나 社會扶助의 강한 전통을 유지하고 있다. 북구의 덴마크는 전형적인 手當型 國家이고, 스웨덴은 社會保險과 手當 방식의 混合型 國家라고 할 수 있으며, 노르웨이는 수당 방식이 첨가된 社會保險型 國家에 속한다고 할 수 있다. 그리고 나머지 대부분의 국가들은 社會保險型에 속한다고 할 수 있다.

둘째, 社會扶助를 정부간 관계로 유형화하기 위하여, 사회복지의 정부간 관계를 行政責任과 財政責任의 두 가지 변수로 정부간 責任類型

들을 구성하였다. 이러한 責任類型들에 OECD국가의 사회부조를 적용시켜 본 결과, 영국, 아일랜드와 오스트레일리아, 뉴질랜드의 영연방국은 中央型에 속하고, 프랑스와 프랑스권의 베네룩스 3국도 中央型에 속한다. 그리고 북미권의 미국, 캐나다와 일본 그리고 북구권의 덴마크, 핀랜드는 分擔型에 속한다. 독일과 독일권의 오스트리아와 남부유럽의 이태리, 스페인과 북구권의 스웨덴, 노르웨이는 地方型에 속한다. 그리고 OECD국가의 사회부조의 정부간 責任類型과 OECD국가의 국가별 사회보장 방식유형간에도 관계가 있는 것으로 나타났다.

셋째, 정부간 責任類型별 社會扶助의 내용을 비교분석하기 위하여, 대상과 급여 차원에서 변수를 선정하여 비교분석틀을 구성하였다. 이러한 비교분석틀의 변수에 따라, OECD국가에서 시행되고 있는 사회부조의 내용을 분석해 본 결과, 먼저 대상 차원의 資格條件에서는 국적, 거주, 연령, 노동의사의 모든 변수에서 차이가 없는 것으로 나타났다. 資產基準에서는 결정방법, 결정차원, 지역간 차이 모두 責任類型별 차이가 있는 것으로 나타났다. 資產調査에서는 범위와 내용에 있어서는 責任類型별 차이가 없는 것으로 나타났다. 그리고 保護率에서는 중앙형이 지방형보다 상대적으로 높은 경향성을 보여주었다. 즉, 대상 차원에서는 社會扶助의 정부간 責任類型에 따라 큰 차이는 없으나, 자산기준과 보호율에서 中央型이 보편적인 성격이 강하고, 地方型은 일정한 제한을 둬으로써 선별적인 성격을 나타내었다. 그리고 급여 차원의 급여의 수준에서는 중앙형이 상대적으로 급여수준이 높고, 지방형이 낮은 것으로 나타났다. 給與의 形態에서는 중앙형은 현금급여 중심이고, 지방형은 현금과 현물급여를 혼합하여 제공하는 것으로 나타났다. 즉, 給與 次元에서는 중앙형이 보다 단순한 프로그램으로 상대적으로 높은 수준의 현금급여를 제공하는데 비하여, 지방형은 급여수준은 낮으나 보다 다양한 프로그램으로 현금뿐만 아니라 다양한 현물급

여도 제공하는 것으로 나타났다. 급여 차원에 있어서도 중앙형의 경우 보편성이, 지방형의 경우 選別性이 강한 것으로 나타났다.

본 연구의 결과가 우리나라 社會扶助의 정부간 관계에 주는 示唆點은 앞으로 國家最低基準의 확보를 위하여 중앙정부의 과감한 재정분담으로 보편적인 生計保護를 실시하고, 그 위에 지방정부가 지역의 다양한 욕구에 대응할 수 있는 다양한 급여를 실시하는 것이 바람직하다는 것이다.

第1章 序論

第1節 研究目的

최근 들어 우리 나라에서는 社會福祉의 책임을 어느 정부가 맡을 것인가 하는 社會福祉의 정부간 관계에 관한 논의가 활발히 이루어지고 있다. 최일섭에 의하면, 지금까지 사회복지의 中央政府 중심으로 결정되어 획일적이고 수직적으로 地方政府에게 강요되었으나, 지방자치 실시되는 地方化時代에는 사회복지기능이 지방정부로 상당 부분이 관되는 것이 불가피하다고 한다(최일섭, 1993:3~8). 즉, 지방정부는 종래 중앙정부에서 결정된 정책을 수동적으로 처리하던 소극적인 자세에서 벗어나, 지역사회에서 충족되지 않은 복지욕구와 사회문제를 스스로 찾아내고, 필요한 정책을 입안하고, 활용가능한 자원을 찾아내어 능동적으로 해결하는 기능을 갖추어야 한다는 것이다. 그러나 박병현은 이와는 반대로, 社會福祉란 중앙정부가 책임질 때 획기적으로 발전하였다고 하면서, 1980년대에 영국, 미국, 일본의 신보수주의 이데올로기를 지닌 行政府가 社會福祉를 축소하기 위한 방안으로 중앙정부의 사회복지 기능을 지방정부나 민간부문으로 이전하였다는 역사적인 사실을 볼 때, 地方化 時代라는 이유만으로 재정의 뒷받침이 없이 중앙정부에서 지방정부로 社會福祉 기능을 이전하는 것은 전반적으로 社會福祉를 후퇴시킬 수도 있다고(박병현, 1993:19~20) 우려 섞인 주장을 하고 있다.

그러나 이러한 전반적인 논의는 社會福祉의 정부간 관계를 포괄적으로 이해하는 데에는 도움이 되나, 본 연구의 주제인 社會扶助의 정

부간 관계를 구체적으로 분석하는 데에는 도움이 되지 않는다. 따라서 사회복지 분야별 정부간 관계에 관한 논의를 살펴보면, 이러한 논의는 Beveridge로부터 시작되었음을 알 수 있다. 즉, Beveridge는 社會保險을 管理運營統合(unification of administration)의 原則에 따라 단일 기여(single contribution)에 대한 급여로 중앙정부의 단일부처에서 맡아야 할 뿐만 아니라(Sir W. Beveridge, 1958:121~122.), 國民扶助(National Assistance)까지도 완전히 중앙화하여 中央政府의 책임으로 하고 救貧法(Poor Law)은 폐지하여야 한다고 하였다(Sir W. Beveridge, 1958:141~145). 그리고 Seebohm 보고서는 대인서비스(personal social service)를 지방정부에서 시행할 것을 권고하고 있다(Seebohm Committee, 1968:196~197).

이에 관한 국내의 논의를 보면, 이정호는 社會福祉에서 국가의 전체적인 통일성이 필요한 분야는 중앙정부에서 담당하고, 지방정부가 수행하는 것이 효율적인 분야는 지방정부에 대폭 이양하여야 한다고(이정호, 1991:86) 분야별 기능분담에 관한 기준을 제시하고 있다. 그리고 이러한 기준에 따라 국가의 전체적인 統一性이 필요한 분야인 社會保險과 社會扶助(social assistance)는¹⁾ 계속 중앙정부의 책임 하에 두고, 지방정부가 수행하는 것이 효율적인 분야인 대인서비스(personal social service)는 지역복지의 고양을 위해 지방정부로 이관하자는 것이 일반적인 합의점이라고 한다(박병현, 1993:19).

그러나 社會保險은 중앙정부가, 대인서비스는 지방정부가 맡아야 한다는 것에는 합의가 이루어지고 있으나, 社會扶助를 어느 정부가 맡아야 하는가에 대해서는 견해가 엇갈리고 있다고 한다. 정경배 외에 의하면, 國家最低基準(national minimum)의 보장이나 지역적 형평성

1) 사회복지학계에서 일반적으로 쓰이고 있는 공적부조라는 용어를 본 연구에서는 사회부조로 쓰고자 하며, 그 이유는 2절 용어의 정의에서 밝히고자 한다.

(territorial equity)의 유지 등을 고려하여 사회부조의 시행을 중앙정부의 책임으로 하자는 견해가 있는 반면에, 사회부조의 지역적 특성과 급여의 다양성 등을 감안하여 지방정부의 책임으로 하자는 견해도 있으며, 이를 절충하여 책임을 분담하자는 견해도 있다고 한다(정경배 외, 1993:118~120).

社會扶助의 정부간 관계에 대한 논의에서 주요 쟁점이 되는 부분은 社會扶助를 지방정부의 책임으로 하는 경우 지역적 형평성이나 國家最低基準을 보장할 수 있는가 하는 것이다. 즉 지역적 형평성이나 지역적 정의(territorial justice)의²⁾ 측면에서 거주지역에 상관없이 동일한 욕구를 가진 사람에게는 동일한 대우를 하여야 하는가는 문제이다. 중앙정부가 社會扶助의 책임을 맡아야 한다고 주장하는 Walker와 Lawton 같은 中央主義者들은 中央政府가 책임을 맡는 중앙형이 지역적 형평성을 보장하거나, 적어도 향상시킬 수 있다고 추정하면서(R. Walker and D. Lawton, 1988:437~476), 社會扶助의 지역적 형평성을 강조하고 있다. 이와는 달리 地方政府가 사회부조의 책임을 맡아야 한다고 주장하는 Jones와 Kodras에 의하면(J. Jones and K. Kodras,

2) B. Davis가 1968년 ‘지역적 정의(territorial justice)’라는 용어를 처음 사용하였을 때, 지역적 정의란 지방행정지역 사이의 자원배분에 관한 것이었다. 그는 ‘지역적 정의를 확보하기 위해서는 각 지역 주민의 욕구에 따라 지방행정지역 사이의 자원배분이 이루어 져야 한다’고 지역적 차원의 자원배분에서 형평성을 강조하였다(B. Davies, *Social Needs and Resources in Local Services*, London: Michael Joseph, 1968, p.16). 이러한 B. Davis의 주장에 대하여 G. Pirie는 ‘지역적 정의를 논함에 있어서 중요한 것은 지역적 차원에서 형평한가 하는 문제가 아니라, 그 지역 내에 사는 주민들에게 실제로 배분되는 것이 무엇인가 하는 것이다’라고 하며 개인적 차원에서 형평성을 지적하고 있다(G. Pirie, “On Spatial Justice,” *Environment and Planning*, A, 15, 1983, pp.465~473). 이러한 논의를 종합해 볼 때, 지역적 정의(territorial justice)란 같은 지역 내에서 같은 욕구를 가지고 있는 두 개인은 같은 대우를 받아야 한다는 의미와 동시에, 지역이 달라져 욕구가 달라지면 대우도 달라져야 한다는 의미를 포괄하고 있으며, 지역적 형평성(territorial equity)이라는 용어와 동일한 의미로 사용되고 있다.

1986:465~473), 사회복지를 지방정부가 운영하는 것이 지역의 욕구를 효율적으로 반영하고 脫中央化로 표현되는 지방자치의 요구에 부응할 수 있다고 한다. 또한 Lawson은 사회복지에 있어서 복지욕구와 물가 그리고 생활수준에 대한 지역적 차이를 중시하고 있으며, 이를 반영하여 사회복지의 급여수준을 조정할 수 있는 방안에 초점을 맞추어야 한다고 한다(R. Lawson, 1980:195~227). 그리고 Durbin과 Winegarden도 미국의 AFDC를 분석하면서, 지역의 경제적 여건에 따라 급여의 수준이 달라져야 한다고 한다(E. Durbin, 1973:103~125; C. Winegarden, 1973:245~256). 이처럼 地方主義者들은 지역적 차이를 인정하는 것이 오히려 사회복지의 지역적 형평성을 보장할 수 있다고 한다.

그러나 中央主義者인 Walker는 또 다른 차원에서, 빈곤이 지방정부의 차원에서 해결할 수 있는 하찮은 문제가 아니고, 특히 개인적인 차원의 문제가 아니라면서, 지역적인 차원에서 지방정부가 빈곤에 적절하게 대응할 수 있는가 하는 의문을 제기하고 있다(R. Walker, 1984:28~78).

이상과 같은 논의가 社會扶助의 정부간 관계에 관한 규범적 논의의 주된 내용이라고 할 수 있다. 이와 함께 각국에서 실제 운영되고 있는 사회복지의 정부간 관계를 보면, 영국에서는 地方公的扶助委員會(Local Public Assistance Committee)가 해산된 1948년 이후, 사회복지를 지역간의 차이가 허용되지 않는 획일적이고 전국적인 제도로 중앙정부에서 계획하고 운영하고 있다.³⁾ 그 이후 영국에서는 사회복지의 행정이나 재정을 어느 정부가 맡는 것이 적절한지에 대한 논의가 거의 없었으며, 그 이유는 Beveridge 보고서의 영향 때문인 것으로 추정된다.⁴⁾

3) 영국에서도 1988년까지 지방단위로 지방정부가 운영하던 사회복지프로그램이 있었다. 그것은 보편적인 사회복지프로그램이었던 Supplementary Benefit의 수급자의 예외적인 욕구를 충족시키기 위하여 일시불로 지급되던 Single Payments였으나, 1988년 사회복지개혁에 의하여 폐지되었다.

영국과는 달리 유럽의 많은 나라에서는 社會扶助를 지방정부에서 운영하고 있다. 그러나 Walker에 의하면, 최근에는 지방정부가 사회복지조를 운영하던 독일 등 유럽국가에서도 중앙정부의 사회복지조에 대한 책임이 증대되고 있으며, 그 결과 사회복지조 법규가 표준화되고 특정 집단을 대상으로 하는 전국적인 제도가 증가하고 있다고 한다. 그리고 社會扶助를 다양한 형태로 운영하고 있는 미국에서도, 특히 레이건 행정부시절에 대대적인 脫中央化 政策이 지역적 불평등(spatial inequities)을 심화시킬지도 모른다는 비난을 무릅쓰고 진행되는 등 실제에 있어서는 많은 변화가 있었다고 한다(R. Walker, 1984:28~78).

이처럼 지금까지의 社會扶助의 정부간 관계에 관한 규범적 논의는 실제 각국에서 다양하게 운영되고 있는 사회복지의 정부간 관계를 충분히 설명하지 못하고 있으며, 여기에서 본 연구의 필요성이 제기된다. 社會扶助의 정부간 관계에 관한 논의를 보다 발전시켜 나가기 위해서는, 우선 사회복지의 정부간 관계를 체계적으로 분석할 수 있는 분석틀(framework)을 구성하여야 하며, 이러한 노력의 출발점은 사회복지의 정부간 관계를 類型化하는 것이다.

類型化(typology)란 일반적인 사실(fact)이나 개념(concept)을 분석 대상으로 포착하여, 이를 질적으로 분석하는 資料分析技法(techniques of data analysis)이다(R. Mayer & E. Greenwood, 1981:238) 즉, 유형화란 하나의 차원에서도 다루어지나, 주로 둘 또는 그 이상의 차원에서 변수를 선정하여 이론적인 분석틀을 구성하고(Babbie, 1973:276), 이러한 분석틀에 따라 분석대상을 우선 유사한 것과 상이한 것을 분류하여 유형화하고, 이러한 유형들을 체계적으로 설명하는 연구방법이다(김경동·이은숙, 1988:553).

4) Beveridge는 사회보험에 의한 사회보장체계가 완성되면 사회복지조는 사라질 것으로 예상하였다(Sir W. Beveridge, 1958:22~23).

따라서 社會扶助를 정부간 관계에 따라 유형화하는 것은, 지금까지 단편적으로 논의되어 온 사회부조의 정부간 관계를 체계적으로 설명하기 위하여, 이에 관한 변수를 선정하여 분석틀을 구성하고, 이에 따라 사회부조의 정부간 관계를 분류하고자 하는 것이다.

그 동안 社會福祉 分野의 類型化에 관한 선행연구를 살펴보면, 초기의 연구는 社會福祉의 理念模型을 類型化하는 작업에서 시작되었다. 이러한 유형화는 사회복지라는 주제를 둘러싼 사회적 가치에 대한 논쟁에 근거하고 있으며, 이러한 논쟁의 근거에는 각기 상이한 개인이나 집단들이 갖고 있는 사회적 가치가 큰 요인으로 작용하고 있다. 즉, 개인이나 집단은 상이한 사회적 가치에 따라 국가의 목표나 사회정책의 실시 등에 관하여 상이한 견해를 갖게 되고, 이러한 상이성을 보다 쉽게 이해할 수 있도록 도와주는 것이 사회복지 이념모형의 유형화이다(김상균, 1987:111~120).

이러한 社會福祉 理念模型의 類型化는 1958년 Wilensky와 Lebeaux가 분류한 殘餘的(residual) 모델과 制度的(institutional) 모델의 2分法에서(H. Wilensky and C. Lebeaux, 1958:138~140) 시작하여, 1974년 Titmuss가 분류한 殘餘的(residual) 모델, 産業的 成就(industrial achievement-performance) 모델, 制度的 再分配(institutional redistributive) 모델의 3分法을(R. Titmuss, 1974:30~31) 거쳐, 1976년 George와 Wilding이 분류한 反集合主義(anti-collectivist) 모델, 消極的 集合主義(reluctant-collectivist) 모델, 페이비언 社會主義(Fabian socialist) 모델, 마르크스주의(Marxist) 모델의 4分法과(V. George and P. Wilding, 1976:103~104), 국내에서는 1987년 김상균이 제시한 反集合主義 모델, 實用的 集合主義 모델, 社會民主的 集合主義 모델 그리고 共產主義 모델에(김상균, 1987:120) 이르기까지 계속되고 있다. 또한 사회복지 이념모형의 유형화에 이어 시도되고 있는 복지국가의 유형화도 이러한 맥락에서

이해할 수 있다. 즉 복지국가의 유형화란 사회복지 이념모형을 國家體系에 적용한 것으로, 사회복지 이념이라는 價值體系를 국가라는 실천 체계에 대입하여 유형화한 것이라고 할 수 있다. 이러한 복지국가의 유형화를 최초로 시도한 학자는 Wilensky였다. 그는 1975년 64개국을 대상으로 비교연구하여 22개국을 복지국가로 규정하였으며, 이들 국가를 다시 先進福祉國家(the welfare-state leaders), 中進支出國(middle-rank spenders), 後進福祉國家(the welfare-state laggard)의 3가지 유형으로 유형화하였다(H. Wilensky, 1975). 또한 1979년 Furniss와 Tilton은 조합국가 지향의 積極國家(the corporate-oriented positive state), 社會保障國家(the social security state), 社會福祉國家(the social welfare state)의 福祉國家模型을(N. Furniss and T. Tilton, 1979), 1984년 Mishra는 分化福祉國家(differentiated welfare state)와 統合福祉國家(integrated welfare state)의 福祉國家模型을 제시하였고,(R. Mishra, 1984) 이에 이어 최근 1990년 Esping-Andersen은 自由主義 福祉國家(liberal welfare state), 保守主義的 組合主義 福祉國家(conservative corporatism welfare state), 社會民主主義 福祉國家(social democratic welfare state)의 세 가지 유형의 복지국가를 제시하여(G. Esping-Andersen, 1990), 복지국가의 유형화에 관한 연구는 계속되고 있다.

그리고 이러한 社會福祉의 유형화 연구는 사회복지제도 자체를 대상으로 하지는 않지만, 복지국가 유형화의 범주로서 이용하는 수준까지 확대되고 있다. 예를 들면, Esping-Andersen은 국민연금, 질병보험, 실업보험의 세 가지 社會福祉制度를 이용하여 복지국가를 유형화하였으며,(G. Esping-Andersen, 1990:50) 국내에서는 김태성이 다섯 가지 주요 사회복지제도인 국민연금, 질병보험, 산재보험, 실업보험, 그리고 아동수당의 대상규모, 재원조달방법, 자격조건, 그리고 급여 수준의 네 가지 측면에서 측정하여 복지국가의 발전정도를 구분하려고

시도하였다(김태성, 1990).

따라서 이러한 유형화는 앞으로 보다 구체적인 분야로 확장되어 갈 것으로 예상할 수 있다. 즉, 社會福祉의 유형화 연구는 1단계인 사회복지 이념모형의 유형화로 시작하여, 2단계에서는 구체적으로 사회복지의 이념 등을 국가체계에 적용한 복지국가의 유형화가 시도되고 있으며, 다음 단계는 보다 구체적이고 세분화되어 社會福祉制度를 유형화하려는 시도로 발전해 갈 것으로 보인다. 社會扶助의 시행책임을 정부간 관계로 유형화하려는 본 연구는 이와 같은 社會福祉學의 유형화 연구대상을 확장시키려는 노력의 하나라고 할 수 있다.

그리고 이러한 社會扶助의 정부간 관계에 대한 유형화에 앞서, 본 연구에서는 社會扶助의 개념을 명확히 하기 위하여 우리 나라의 사회복지학과 사회복지행정에서 일반적으로 사용하고 있는 社會福祉의 분류 체계를 비판적으로 검토하고자 한다. 먼저 장인협은 사회복지를 社會保障制度和 福祉關聯部門으로 나누고, 社會保障制度를 다시 社會保險과 公的扶助, 사회복지서비스로 나누고 있으며, 복지관련부문을 교육·보건·주택·환경·노동복지로 나누고 있다(장인협, 1986:6). 이와 함께 보건복지부가 매년 발행하는 보건사회백서에서도 이러한 분류 체계와 유사하게, 사회복지서비스를 노인복지서비스·아동복지서비스·부녀복지서비스·장애인복지서비스 등으로 분류하고 있다(보건사회부, 1994:302~384). 그러나 이러한 사회복지의 분류 체계는 상이한 기준이 혼재되어 있기 때문에 잘못된 것이다. 즉, 社會保險과 公的扶助는 수급자의 수급자격을 결정하는 운영방식에 따른 분류이며, 社會福祉서비스는 대상인구에 따른 분류이다. 따라서 이러한 상이한 분류 기준에 의하여 분류하였기 때문에, 노인복지서비스의 내용에 다시 社會保險 방식에 의한 소득·의료보장과 공적부조 방식에 의한 소득·의료보장과 함께 노인에 대한 대인서비스(personal social service)가 혼재

하는 오류를 범하게 된다. 이는 日本에서 社會福祉를 公的扶助와 모자복지·장애자복지·노인복지 등으로 나누고 있으며, 社會保險은 복지 관련시책이라고 하여 연금·의료보험·고용보험 등으로 나누는 사회복지 대상별 분류체계(일본전국사회복지협의회 편, 1992)를 무비관적으로 받아들인 결과라고 할 수 있다. 따라서 앞으로는 새로운 분류기준에 의한 합리적인 社會福祉의 분류 체계가 구성되어야 할 것이다.

이상과 같은 문제제기에 따라, 본 연구는 다음과 같은 두 가지 目的을 가지고 있다. 첫째, 社會扶助의 정부간 관계를 체계적으로 분석할 수 있는 유형틀(typological framework)을 구성하고자 한다. 둘째, 이러한 유형틀에 따라 OECD국가에서 시행되고 있는 사회복지조를 유형화하여, 유형별로 어떠한 차이가 있는가를 밝히고자 한다.

따라서 본 연구의 구체적인 研究課題들은 다음과 같다.

첫째, 社會扶助의 정부간 관계를 분석하기에 앞서, 본 연구의 주 대상인 사회복지조를 다른 사회보장(social security)제도와 구분할 수 있는 분석틀(framework)은 무엇이며, 이러한 분석틀에 의하여 실제로 사회복지조를 다른 社會保障制度和 구분할 수 있는가?

둘째, 社會扶助를 정부간 관계에 따라 분석할 수 있는 분석틀은 무엇이며, 이러한 분석틀에 의하여 실제 운영되고 있는 사회복지조의 정부간 관계를 유형화하여 설명할 수 있는가?

셋째, 社會扶助의 정부간 責任類型별로 사회복지조의 내용을 비교분석할 수 있는 분석틀은 무엇이며, 이러한 비교분석틀에 의하여 責任類型별로 사회복지조의 내용을 비교분석할 수 있는가?

第2節 研究範圍, 內容 및 方法

본 절에서는 먼저 본 연구에서 사용되고 있는 용어를 명확히 정의

하고, 연구의 범위와 주요 내용 및 방법에 대해서 서술하고자 한다.

1. 用語定意

본 연구는 社會扶助를 정부간 관계에 따라 유형화하고자 하는 연구이다. 따라서 본 항에서는 연구의 주제어인 ‘社會扶助’와 ‘정부간 관계’라는 용어를 정의하고자 한다.

본 연구에서는 우리 나라에서 일반적으로 사용되고 있는 公的扶助라는 용어 대신 社會扶助(social assistance)라는 용어를 사용하고 있다. 公的扶助라는 용어는 1909년 영국의 『王室委員會 多數派 報告書』에서 처음 공용어로 사용되었다. 公的扶助는 사적부조 즉 민간의 자선(charity)에 대비되는 용어로 국가에 의한 공적인 부조라는 개념이며, 현재는 우리 나라와 미국, 일본 등에서 사용되고 있다. 우리 나라의 『社會保障에 관한 法律』 제2조(사회보장의 정의)는 ‘이 법에서 社會保障이라 함은 社會保險에 의한 제공여와 무상으로 행하는 公的扶助를 말한다’ 라고 규정하고 있으며, 1995년 12월 18일자로 입법된 『社會保障基本法』 제3조에서 ‘公的扶助라 함은 국가 또는 지방자치단체의 책임으로 생활유지 능력이 없거나 생활이 어려운 저소득 국민의 최저생활을 보장하고 자립을 지원하는 제도를 말한다’ 라고 규정하고 있어, 公的扶助는 법률적인 용어로 자리잡고 있다. 그러나 社會福祉가 발달한 유럽국가에서는 이차 세계대전 이후 Sozialhilfe(독일, 오스트리아), aide sociale(프랑스), social bistan(덴마크), socialhjalp(스웨덴), sosial omsorg(노르웨이) 등, 社會扶助(social assistance)라는 용어가 보편적으로 사용되고 있다. 社會扶助라는 용어는 종래의 자선적 느낌이 강한 공적부조라는 용어를 보다 근대적인 사회적 연대와 권리에 의거한 개념으로 발전시킨 것이다.

우리 나라에서는 아직 社會扶助라는 용어를 법률로 규정한 예가 없

으나(정경배·이성기, 1994:12), 본 연구에서는 社會扶助란 非寄與 資産 調査 方式의 社會保障 즉, 국가의 공적인 책임으로 도움을 필요로 하는 국민들에게 기여를 하지 않고 資産調査를 통하여 급여를 제공하는 사회보장으로 규정한다.

본 연구의 또 하나의 주제어인 ‘정부간 관계(intergovernmental relation)’란 용어는 누가 언제부터 쓰기 시작했는지는 정확하게 밝혀지지 않았으나, 행정학계에서는 1937년 10월 『美國政治學報』에 게재된 C. Snider의 논문에서 처음으로 사용된 것으로 추정하고 있다. 정부간 관계라는 용어가 공식적으로 사용된 것은 1953년 미국에서 『政府間關係 委員會(Commission on Intergovernmental Relation)의 構成에 관한 法律』이 제정되면서 부터이다(조창현, 1995:79~80). 정부간 관계란 한 국가 안에 여러 종류의 정부가 있을 경우, 이들 간의 관계를 의미한다. 일반적으로 정부간 관계라 함은 地方自治를 전제로 한 중앙정부와 지방정부의 관계와 복수의 지방정부간의 관계 모두를 포괄하나, 본 연구에서는 社會扶助의 중앙정부와 지방정부간의 관계만을 다루고 있으므로, 전자의 의미에 한정하여 사용하고자 한다.

우리 나라에서는 中央政府와 地方政府라는 용어 대신에 중앙정부를 의미하는 國家와 지방정부를 의미하는 地方自治團體라는 용어를 법적으로나 행정적으로 사용하고 있다. 이달곤에 의하면, 지방정부란 local government를 번역한 것으로, 이 용어는 聯邦政府(federal government) 體制에서나 적합하며, 우리 나라와 같은 單一政府(unitary government) 體制에서는 지방의 권한과 책임이 연방정부와는 비교할 수 없을 정도로 제한되어 있기 때문에, 지방정부라는 용어보다는 地方自治團體(local authority)라는 용어가 적합하다는 것이다(이달곤, 1990:144). 그러나 본 연구에서는 일반적이고 보편적인 정부간 관계를 다루고자 하기 때문에, 본래의 의미인 中央政府와 地方政府라는 용어를 사용하고

자 한다.

2. 研究範圍

지금까지 社會福祉에 관한 국내의 연구를 보면, 그 초점이 주로 社會福祉의 수요 측면에 맞추어져 있다. 그리하여 사회복지 수요에 대한 분석을 기반으로, 각종 사회복지 욕구들은 어떠한 것이 있고 또한 얼마나 충족되고 있는가 하는 연구와 이러한 사회복지 욕구를 충족시키기 위해서는 어떠한 정책적 개입들이 이루어져야 하는가 하는 정책대안에 관한 연구들이 주로 이루어져 왔다.⁵⁾

한편 社會福祉의 공급 측면에 대한 연구에서는 社會福祉의 民營化(privatization) 논의를 중심으로 政府와 民間間의 役割分擔과 그것이 사회복지에 미치는 영향을 분석하는 연구들이 주로 이루어져 왔다.⁶⁾

그러나 본 연구에서는 사회복지의 정부간 관계를 다루고자 한다. 즉 社會福祉의 한 분야인 사회복지를 다른 社會保障制度和 구분하고, 사회복지의 시행책임을 중앙정부와 지방정부간의 관계에서 분석하여, 이러한 정부간 관계에 따라 社會扶助의 내용을 분석하고자 한다. 그 이유는 사회복지를 供給과 需要의 측면에서 균형있게 다루어야 하기 때문이다. 즉, 공급의 측면에서 사회복지의 시행책임을 어느 정부가 맡

5) 사회복지 욕구 실태에 관한 연구로는 이가옥 외, 노인생활시대 분석 및 정책과제(1994)와 박순일 외, 최저생계비 계층조사연구(1994) 등이 있다. 그리고 정책대안에 관한 연구로는 최일섭 외, 빈곤의 실태와 영세민대책(1981)과 이성기 외, 생활보호제도 개선방안에 관한 연구(1990), 그리고 노인철 외, 저소득층의 실태변화와 정책과제(1995) 등이 있다.

6) 사회복지에서 정부와 민간의 역할분담에 관한 연구로는 김태성, 사회복지부문에서 공공부문과 민간부문의 역할분담에 관한 연구(사회복지연구 제4권, 한국사회복지연구회, 1992)와 백종만, 사회복지서비스에서 국가와 민간간의 역할분담유형 개발과 적용에 관한 연구(서울대학교 대학원 사회복지학과 박사학위논문, 1994), 그리고 손병돈, 사회복지 민영화 논의에 대한 복지이념모형의 적용(서울대학교 대학원 사회복지학과 석사학위논문, 1994) 등이 있다.

을 것인가를 유형화하고, 이에 따라 수요의 측면에서 社會扶助의 對象과 給與內容이 어떻게 달라지는가를 분석하고자 한다.

분석의 대상은 OECD국가에서 현재 시행하고 있는 社會扶助로 한정하고자 한다. OECD(Organization for Economic Co-operation and Development: 經濟協力開發機構)는 민주주의와 자유시장경제를 추구하는 유럽과 미국 등 20개국이 모여 창설한 國際機構이다.⁷⁾ OECD의 회원국은 원래 오스트리아, 벨기에, 캐나다, 덴마크, 프랑스, 독일, 그리스, 아이슬란드, 아일랜드, 이태리, 룩셈부르크, 네덜란드, 노르웨이, 포르투갈, 스페인, 스웨덴, 스위스, 터키, 영국, 미국의 20개국이었으나, 후에 일본(1964. 4. 28.), 핀란드(1969. 1. 28.), 오스트레일리아(1971. 6. 7.)와 뉴질랜드(1973. 5. 29.)가 가입하여 24개국으로 늘어났으며, 최근 1994년에는 멕시코가, 1995년에는 체코가 가입하여 26개국으로 늘어났다.⁸⁾

본 연구에서 분석의 대상을 OECD국가에 한정하고자 하는 이유는,

7) OECD의 목적은 OECD협정(1960년 12월 14일 프랑스 파리에서 서명, 1961년 9월 30일부터 효력 발생) 제1조에 의하면 다음과 같다. 첫째, 회원국이 지속적인 최상의 경제성장과 고용유지와 생활수준 향상을 달성하고 재정적인 안정을 유지함으로써, 세계경제의 발전에 기여하도록 한다. 둘째, 경제발전의 과정에서 회원국뿐만 아니라 비회원국의 경제의 건설한 확대에 기여하도록 한다. 셋째, 국제간 의무를 준수하고, 다자간(多者間)의 비차별적인 원칙에 입각하여 세계무역의 확대에 기여하도록 한다(OECD, "The Future of Social Protection", *Social Policy Studies* No.6, Paris: OECD, 1988).

8) 한국은 1995년 3월 29일 OECD에 정식가입을 신청하였다. 한국은 그동안 OECD산하에 있는 위원회에 단계적으로 참여하였고, 1994년 8월 23일부터는 OECD 산하의 재정위원회에 옵서버로 참가하고 있다. 그리고 OECD에 가입을 신청한 나라는 우리 나라 외에도 헝가리, 폴란드와 슬로바키아가 있다. OECD의 가입자격은 UN이나 WTO처럼 모든 국가에게 주어지는 것이 아니고, 민주주의와 자유시장경제라는 공통가치관을 가진 국가 중에서 기존 회원국의 초청에 의해 가입할 수 있다. 개발도상국 중에서도 정치체제 및 경제운용방식이 OECD의 가치와 이념에 부합된다고 판단되면 가입이 가능하며, 개별회원국은 자국의 특수한 사정에 따라 결정사항에 대해 적용을 면제받을 수 있다. OECD의 의사결정은 다수결이 아닌 회원국 전체의 합의를 모아 만장일치로 이루어진다.

OECD국가는 경제적인 先進國으로, 일찍부터 社會扶助를 실시하였기 때문이다. 따라서 오랜 기간의 경험을 통해 각 국가들이 나름대로 안정된 제도를 시행하고 있다고 할 수 있다. 그리고 자료의 측면에서도 비교적 내용이 풍부할 뿐만 아니라, 접근도 용이하기 때문이다.

3. 研究內容 및 方法

본 연구의 내용과 방법을 장별로 보면, 第1章에서는 먼저 연구의 필요성과 목적을 기술하고, 본 연구에서 주로 사용되는 용어에 대한 정의와 연구의 범위 그리고 연구의 구체적인 내용 및 방법을 설명하고자 한다.

第2章에서는 선행연구들을 검토하여 社會扶助를 체계적으로 분석하기 위한 분석틀을 구성하고자 한다. 第1節에서는 선행연구에서 나타난 사회보장의 분류기준을 참고하여, 社會扶助를 다른 사회보장과 구별하기 위하여 社會保障을 運營方式(type)에 따라 유형화하는 본 연구의 첫 번째 분석틀인 사회보장의 방식유형틀을 구성하고자 한다. 第2節에서는 행정학분야에서 주로 논의되고 있는 정부간 관계에 대한 기존이론을 원용하여, 사회부조를 정부간 관계에 따라 유형화하는 본 연구의 두 번째 분석틀인 사회부조의 정부간 責任類型틀을 구성하고자 한다. 第3節에서는 社會福祉制度를 분석한 기존의 연구결과들을 참고하여, 社會扶助의 내용을 분석하기 위한 변수를 선정하고, 이를 第2節에서 제시한 정부간 責任類型틀과 합쳐 본 연구의 세 번째 분석틀인 정부간 責任類型별 비교분석틀을 구성하고자 한다. 이러한 第2章의 연구방법은 문헌연구로, 기존의 연구결과에 대한 분석적 연구(analytic study)방법으로 진행하고자 한다.

第3章에서는 第2章 第1節에서 제시한 사회보장의 방식유형틀에 따라 OECD국가에서 시행되고 있는 사회보장급여를 유형화하여, 각국의 社

會保障 方式을 분석하고 전체 사회보장체계 내에서 사회부조가 차지하는 위치를 파악하고자 한다. 이러한 第3章의 연구방법은 현재 OECD 국가에서 시행중인 사회보장급여에 대한 기술적 연구(descriptive study)로, 분류학적인 類型化(typology)方法이 시도될 것이다.

第4章에서는 第2章 第2節에서 개발한 정부간 責任類型틀에 따라, OECD국가에서 시행되고 있는 사회부조의 정부간 관계를 유형화할 것이다. 따라서 OECD국가의 社會扶助를 먼저 行政責任과 財政責任으로 나누어 분석하고, 이를 종합하여 정부간 책임으로 유형화하고자 한다. 그리고 국가별 사회부조의 정부간 責任類型과 第3章에서 제시한 국가별 사회보장 방식유형이 어떠한 관계를 갖고 있는지를 밝히고자 한다. 이러한 第4章의 연구방법은 현재 OECD국가에서 시행중인 사회부조에 대한 기술적 연구로, 第3章과 동일한 분류학적인 유형화방법이 시도될 것이다.

第5章에서는 第2章 第3節에서 개발한 社會扶助의 정부간 責任類型별 비교분석틀의 변수에 따라, 책임유형별 사회부조의 내용을 비교분석하여, 책임유형별로 사회부조의 내용이 어떠한 차이가 있는지를 분석하고자 한다. 이러한 第5章의 연구방법도 OECD국가에서 시행중인 사회부조에 대한 기술적 연구로, 比較研究(comparative study)方法을 사용하고자 한다.

마지막으로 第6章은 결론으로서 본 연구의 결과를 정리하고, 본 연구의 결과가 갖는 함의를 이론적 부분과 실천적 부분으로 나누어 기술하고자 한다.

第2章 先行研究의 檢討와 分析들의 構成

본 장에서는 선행연구들을 검토하여 社會扶助를 체계적으로 분석하기 위한 분석틀을 구성하고자 한다. 第1節에서는 선행연구에서 나타난 社會보장의 분류기준을 참고하여, 社會扶助를 다른 社會보장과 구별하기 위하여 社會보장을 運營方式(type)에 따라 유형화하는 본 연구의 첫 번째 분석틀인 社會보장의 방식유형틀을 제시한다. 第2節에서는 행정학분야에서 주로 논의되고 있는 정부간 관계에 대한 기존이론을 원용하여, 社會扶助를 정부간 관계에 따라 유형화하는 본 연구의 두 번째 분석틀인 社會부조의 정부간 책임유형틀을 개발한다. 第3節에서는 社會福祉制度를 분석한 기존의 연구결과들을 참고하여, 社會扶助의 내용을 분석하기 위한 변수를 선정하고, 이를 第2節에서 제시한 정부간 책임유형틀과 합쳐, 본 연구의 세 번째 분석틀인 정부간 책임유형별 비교분석틀을 개발하고자 한다.

第1節 社會保障의 方式類型틀 構成

본 절에서는 社會福祉 분야에서 社會保障을 분류하는 여러 가지 기준에 대한 선행 연구를 살펴보고, 社會扶助를 다른 社會保障制度和 구분할 수 있는 분석틀을 구성하고자 한다.

1. 社會保障의 分類

社會保障이란 사회 구성원이 특정한 생활상 위험이나 곤궁에 처했

을 때 조직을 통하여 일정한 급여를 제공하는 보장이다(유광호, 1985: 1~21). 여기서 특정한 위험이란 사회의 구성원이 자신의 능력이나 가족 등 주변의 사적인 도움으로 해결하지 못하는 노령·질병·산업재해·실업 등과 같은 社會的 危險(social risk)을 의미한다.

이러한 의미를 가진 社會保障은 여러 가지 기준으로 분류할 수 있다. ILO에서는 사회보장을 보호하고자 하는 위험이나 사고의 내용에 따라, ① 노령·폐질·사망으로 인한 소득의 상실을 보충하여 國家最低基準(national minimum)의 소득을 보장하기 위하여 지급되는 노령·장애·유족급여(old age, invalidity, survivors' benefit), ② 질병이나 출산으로 인한 예외적인 지출이나 의료수요에 대처하기 위하여 지급되는 질병·출산급여(sickness, maternity benefit), ③ 노동자의 업무와 관련하여 발생한 사고나 질병으로 인한 소득중단이나 질병에 대하여 소득과 의료를 보장하기 위하여 지급되는 노동재해급여(work injury benefit), ④ 노동자의 실업으로 인한 소득중단에 대하여 일정소득을 보상하기 위하여 지급되는 실업급여(unemployment benefit), ⑤ 자녀가 있는 가족에게 일정수준 이상의 생활을 보장하기 위하여 지급되는 가족급여(family benefit)로 분류하고 있다(ILO, 1984:24~104).

또한 유광호도 社會保障을 보호하고자 하는 위험(risk)을 기준으로 분류하여, 사회보장의 초기단계에는 빈곤·질병·출산·작업장의 사고 등에 대한 제도를, 확대기에는 노령·폐질·세대주의 사망·실업 등에 대한 제도를, 완성기에는 아동수의 과다·주택부족 등에 대한 제도를 실시하여야 한다면서(연하청·유광호 외, 1988:61~73) 사회보장의 분류와 함께 확대방향을 제시하고 있다.

그리고 사회보장이 제공하는 급여의 종류에 따라, 현금으로 지급되는 급여(cash benefit)와 상담, 입원(hospitalization), 치료(medical care), 재활(rehabilitation) 등 서비스로 지급되는 급여(service benefit) 그리고

현물로 지급되는 급여(in kind benefit)로 분류하기도 한다.

이와 함께 유광호는 사회보장을 組織의 基本原理에 따라, 보험원리, 복지원리, 공적부조원리에 의한 제도로 분류하고 있다. 保險原理는 강제적인 보험료 각출을 전제로, 위험이 발생하였을 때에는 욕구(need)에 대한 심사없이 가입자의 법적 권리로 정해진 급여를 제공하는 원리이며, 대부분의 유럽 대륙국가에서 채택하고 있다고 한다. 福祉原理는 욕구에 대한 심사없이 지급되는 것은 보험원리와 같으나, 재원이 보험료가 아닌 일반재정이라는 점에서 다르며, 영국과 스웨덴에서 주로 채택하고 있다고 한다. 그리고 公的扶助原理는 급여가 권리로 보장되지 않으며, 욕구에 대한 심사를 거쳐 일반재정에서 급여를 지급하는 원리이며, 미국에서 주로 채택하고 있다고 한다(연하청·유광호 외, 1988:75~76). 김태성은 빈곤의 해결이나 완화를 위한 所得保障政策을 이차적인 所得再分配政策(secondary income redistribution policy)이라고 하면서, 소득보장정책을 ① 비각출 그리고 비소득/자산조사형태, ② 각출 그리고 비소득/자산조사형태, ③ 비각출 그리고 소득/자산조사형태로 분류하고 있다(이두호·최일섭 외, 1991:148~150).

그리고 ILO에서는 社會保障을 運營方式에 따라 ① 사회보험(social insurance), ② 사회부조(social assistance), ③ 일반재정에 의한 급여(benefits financed by general revenue), ④ 가족급여(family benefits), ⑤ 준비기금(provident funds) ⑥ 고용주 부담(provision made by employers), ⑦ 사회서비스(social service)로 다양하게 분류하고 있다(ILO, 1984:3~7).

이처럼 사회보장은 다양한 기준에 의하여 다양하게 분류할 수 있다. 그러나 이러한 다양한 기준도 크게 두 가지로 구분할 수 있다. 하나는 사회보장이 무엇을(what) 보장할 것인가 하는 대상위험(risk)에 따라 분류하는 것이며, 다른 하나는 사회보장을 어떻게(how) 운영할 것인가

가 하는 운영방식(type)에 따라 분류하는 것이다. 대상위험과 운영방식의 이분법을 앞에서 소개한 선행연구들에 적용하면, ILO와 유광호의 위험을 기준으로 한 분류는 대상위험에 따른 분류에 속하며, 유광호의 조직 기본원리에 의한 분류와 김태성 등의 분류는 운영방식에 따른 분류에 속한다.

2. 社會保障의 方式類型들

본 연구가 대상으로 하는 社會扶助는 社會保障을 운영방식(type)에 따라 분류한 것에 속한다. 즉, 社會保障을 수급자가 급여를 받기 위해서 寄與(contribution)를 해야 하는지와 資產調查(means test)를 받아야 하는지를 변수로 하여 분류한 것이다. 이렇게 기여의 여부와 資產調查의 유무를 변수로 하여 社會保障을 분류하는 분석틀인 社會保障의 방식유형들을 구성하면, <表 2-1>과 같다.

먼저 수급자가 기여를 했으면서도 급여를 받기 위하여 資產調查를 받아야 하는 社會保障 방식은 없다. 이는 기여가 급여를 받을 수 있는 권리, 즉 수급권을 전제로 한 것이기 때문에, 수급권의 조건이 충족되면 수급권자의 자산상태에 대하여 고려를 하지 않고 급여를 지급하는 것이 원칙임을 의미하는 것이다. 따라서 기여를 한 경우에는, 資產調查를 거치지 않고(contributory and non-means tested) 수급권이 인정되는 社會보험(social insurance) 방식이 일반적이다.

이와는 달리 기여를 하지 않은 경우에는, 수급 시에 資產調查를 받아야 하는 지에 따라 社會扶助(social assistance)와 手當(demogrant) 방식으로 나누어진다. 社會부조는 비기여 資產調查(non-contributory and means tested) 방식으로, 社會保障制度 가운데 가장 오랜 역사를 갖고 있다. 그리고 手當은 비기여 비자산조사(non-contributory and non-means tested) 방식으로 수급자의 과거의 기여 여부나 현재의 자

산에 대한 조사없이 누구나 일정 조건만 갖추면, 예를 들면 아동이나 노인 또는 장애인이면, 급여를 받을 수 있는 사회보장 방식이다. 수당은 사회보장 방식 중에서 이른바 사회권(social right)이 가장 강하게 반영되는 것으로, 가장 보편적인 프로그램(universal program)이라고 할 수 있다(김태성, 1990:318~319).

〈表 2-1〉 社會保障의 方式類型들

	자 산 조 사	비 자 산 조 사
기 여	-	사 회 보 험
비 기 여	사 회 부 조	수 당

이처럼 사회보장 방식은 수급자의 수급자격의 결정방법에 따라 수급자가 기여를 하여 資産調査를 받지 않고 급여를 받는 사회보험 방식, 수급자가 기여를 하지 않고 자산조사를 받아 급여를 받는 社會扶助 방식, 그리고 기여도 하지 않고 자산조사도 받지 않지만 일정 조건에 해당되어 급여를 받는 수당 방식으로 분류할 수 있다.

본 연구의 대상인 社會扶助란 비기여 資産調査 방식의 사회보장을 말한다. 즉, 社會扶助란 일반적으로 국가의 공적인 책임으로 도움을 필요로 하는 국민들에게 기여를 하지 않고 자산조사를 거쳐 급여를 제공하는 제도를 말하며, 이에 필요한 재원은 국가의 일반재정에서 조달된다.

제3장에서는 사회보장체계 내에서 社會扶助가 차지하는 위치를 조망하기 위하여 〈表 2-1〉에서 제시된 사회보장의 방식유형들에 따라 OECD국가에서 시행되고 있는 사회보장 급여를 유형화하여, 각국의 사회보장 방식을 분석하고자 한다.

第2節 社會扶助의 政府間 責任類型틀의 構成

본 절에서는 정부간 관계에 관한 선행연구로 우선 행정학에서 주로 논의되고 있는 정부간 관계에 대한 기존연구를 정리하고, 이를 원용하여 社會扶助의 정부간 관계를 유형화하는 분석틀을 구성하고자 한다. 이는 정부간 관계라는 개념이 행정학에서 발전된 개념이며, 社會福祉學에서는 아직 도입단계에 있어 참고할 수 있는 선행연구가 부족하기 때문이다.

1. 政府間 關係論

정부간 관계란 지방자치와 관련하여 형성된 개념이다. 여기서 정부는 통치권 또는 자치권을 가진 행정주체를 말하며, 통치권을 갖는 중앙정부인 국가와 자치권을 갖는 지방정부인 각급 지방자치단체가 이에 해당된다. 이러한 정부간 관계는 中央政府(central government)와 地方政府(local government)간의 통치권의 배분이라는 정치 권력적인 측면과, 주민을 위한 행정의 효율성 확보라는 행정 기술적인 측면을 동시에 갖는다. 즉 정부간 관계란 첫째 누가 권한을 가질 것인가(Who has a authority?) 하는 정치권한의 문제, 둘째 누가 지불할 것인가(Who pays?) 하는 재정부담의 문제, 셋째 누가 책임질 것인가(Who is accountable?) 하는 행정책임의 소재를 규명하는 문제이다(한국지방행정연구원, 1985:102~104). 따라서 정부간 관계란 행정적 책임과 재정적 책임을 어느 정부가 지는가 하는 문제이다.

정부간 관계란 일반적으로는 지방자치를 전제로 한 중앙정부와 지방정부와의 관계를 의미하며, 지방자치란 중앙정부가 지방정부에게 일정한 권한과 그것을 수행하는 데 필요한 기능과 재원을 배분하는 지방분권에 기초하고 있다. 따라서 정부간 관계는 지방분권의 정도와 내

용에 따라서 설정되는 것이라고도 할 수 있다. Wright는 이러한 지방분권의 정도와 내용이라는 것도 좀 더 세밀히 분석해 보면, 다음의 세 가지 준거 즉, 위치(designation), 관계(relation) 그리고 권위(authority)에 따라 서로 다르게 나타난다고 한다(김익식, 1992:273~283). 조창현은 이러한 세 가지 준거에 따라 중앙정부와 지방정부간의 관계를 <表 2-2>와 같은 세 가지의 이념형으로 분류하고 있다(조창현, 1995:83).

<表 2-2> 政府間 關係의 理想型

	지 방 분 권 형	분 담 형	중 앙 집 권 형
위 치	분 리	분 담	포 괄
관 계	독 립	상 호의존	의 존
권 위	자 율	협 상	계 층

資料: 조창현, 『지방자치론』, 서울: 박영사, 1995, 83쪽에서 재구성.

이념형(ideal type)이란 M. Weber가 조직을 내부의 권위에 따라 유형화한 관료제의 이념형을 구성하면서 제시한 개념이다. 즉, 이념형이란 이념적으로 분류할 수 있는 순수한 형태가 역사상 실제로 존재하였으리라고 가정할 수는 없지만, 예상되는 전형적인 특징에 따라 이념적으로 유형화한 것이라고 한다(M. Weber, 1947; 오석홍 편, 1992:3~12쪽에서 재인용).

따라서 <表 2-2>에서 보는 바와 같이 정부간 관계의 이념형도 중앙정부와 지방정부간의 다양한 관계를 모두 포함할 수는 없으나, 현대국가에 있어서 중앙과 지방정부간의 관계를 이념적으로 유형화한 모형이라고 할 수 있다.

<表 2-2>에서 제시된 지방분권형, 분담형, 중앙집권형의 세 가지 모형을 앞에서 설명한 정부간 관계에서 첫째, 누가 권한을 가질 것인가 하는 기능분담과 둘째, 누가 지불할 것인가 하는 재정관계 그리고

셋째, 누가 책임질 것인가 하는 인사관계로 분류해 보면, 다음 <表 2-3>과 같은 특성을 갖는다고 한다(조창현, 1995:83~88).

<表 2-3> 政府間 關係의 類型別 特性

	지방분권형	분담형	중앙집권형
기능분담	고유사무 주종 기관위임사무 전무	고유사무 강제 기관위임사무 약세	고유사무 약세 기관위임사무 주종
재정관계	독립: 재정의 완전분리	협조: 재정의 상호의존	종속: 재정의 완전종속
인사관계	독립: 인사권의 완전분리	상호교류: 인사권의 분리 및 교류	종속: 인사권의 완전종속

資料: 조창현, 『지방자치론』, 서울: 박영사, 1995, 83쪽에서 재구성.

가. 地方分權型

地方分權型은 중앙정부와 지방정부간에 권위의 한계가 분명하게 분리되어 있는 관계를 말한다. 이러한 모형에서는 중앙정부와 지방정부가 서로 독립적이고, 자치적으로 운영되며, 정부간 관계는 오직 독립적인 관계만을 유지하고 있다.

정부간 관계를 기능분담이라는 측면에서 보면, 이 모형에서는 지방정부의 사무는 고유사무가 주종을 이루며, 위임사무 특히 지방정부의 자치권을 약화시키는 기관위임사무는 극히 드문 편이다.⁹⁾ 재정적인

9) 고유사무란 지방정부의 존립목적과 바로 직결되는 사무를 의미하는 것으로서, 지방정부가 자기의 의사와 책임 및 재정적 부담으로 지역주민의 복리증진을 위해 수행하는 본래의 사무라는 의미이며, 자치사무라고도 한다. 위임사무는 다시 단체위임사무와 기관위임사무로 나뉜다. 단체위임사무란 지방정부의 고유사무와는 달리 중앙정부의 개별 법령에 의하여 지방정부에 위임된 사무로서, 비록 중앙정부의 사무이지만 일단 지방정부에 위임되면 바로 지방정부의 사무가 되며, 사무처리의 경비를 중앙정부가 부담하는 것을 제외하고는 고유사무와 동일하게 취급된다. 기관위임사무는 성질상 지방적 이해관계보다 전국적 이해관계가 더 큰 사무로서, 중앙정부가 집행기

측면에서도 중앙정부와 지방정부는 서로 다른 세원을 바탕으로 운영되며 정부간의 재정원조 및 협력은 원활하지 않다. 다시 말해서 지방분권형에서는 중앙정부와 지방정부가 재정적으로는 상호 독립되어 있으며 서로 대등한 관계를 유지하여 지방재정의 독립적인 운영이 보장된다. 그리고 인사권의 행사라는 측면에서도 중앙정부와 지방정부는 서로 완전히 독립된 인사체제를 유지한다.

이러한 지방분권형의 특성을 社會扶助의 운영에 적용시킬 경우, 사회부조 행정은 지방정부의 기관에 의하여 이루어지고 재정적인 책임도 지방정부가 지게 되는 형태를 상정할 수 있다.

나. 分擔型

분담형은 중앙정부와 지방정부간의 관계를 경쟁적이거나 또는 종속적으로 보는 것이 아니라, 상호 의존적으로 보는 모형이다. 이 모형은 다음의 세 가지 특징을 갖는다. 첫째, 정부운영의 기본적인 영역에는 두 정부간의 기구와 인력이 동시에 관여한다. 둘째, 한 정부의 자치권 또는 재량권의 영역은 상대적으로 제한된다. 셋째, 한 정부나 또는 관료에게 허용되는 권력이나 영향력은 매우 제한되지만, 이러한 제약은 불가피하며, 이러한 권력관계는 협상적 관계라고 표현하는 것이 가장 적절하다. 여기서 분담형의 정부간 관계를 협상적 관계라고 하는 것은 현재 미국에 있어서 연방정부가 천 개도 넘는 지원프로그램을 지방 및 주정부에 제공하는 대신에 지방 및 주정부는 이를 집행하고 있는 것을 예로 들 수 있다. 이러한 경우 지원을 받는 정부는 지원액의 일정한 비율을 자체에서 분담하거나, 또는 회계보고와 감사의 요건을 따르다는 일정한 조건의 약속을 하는 것이다. 분담형은 중앙정부의 권력

관으로 지방정부에 위임한 사무를 말한다(김형배, 『지방자치론』, 서울: 계명사, 1988, 279쪽).

이 제한되고 분산되어 있는 모형이다. 따라서 업무의 처리에 있어서는 중앙정부와 지방정부가 상호의존적이며, 지방정부의 자치권도 제약된다. 결국 정부간 관계는 상호 협력하고 경쟁하는 관계라고 할 수 있다.

이러한 분담형에서의 지방정부의 기능을 보면, 지방의 고유사무가 강하게 나타나면서 위임사무와 조화를 이루고 있다. 위임사무 중에서도 고유사무와 맥을 같이하고 있는 단체위임사무가 지방자치의 성격에서 벗어난 기관위임사무를 능가하고 있다.

앞에서 지적한 바와 같이 이 모형의 가장 큰 장점은 정부간의 재정적 상호협조를 강조하는 것이다. 특히 중앙정부와 지방정부가 단일 운명공동체임을 강조하고 있기 때문에 재정원조가 원활히 이루어진다. 오늘날과 같이 복지행정수요가 폭발하고 복지국가의 실현이라는 목적이 중요한 때에는 서로의 필요에 의하여 국가재정과 지방재정의 상호협조를 강조하는 것이다.

인사권의 주체나 인사체제는 독립적으로 운영되고 있으나, 실제로는 서로의 필요에 의하여 상호교류제도를 채택하고 있다. 즉 지방정부와 중앙정부는 필요에 따라서 서로간 인사교류를 활발히 하는 것이 보통이다.

분담형의 특성을 고려하면, 社會扶助의 행정은 중앙정부의 사회부조 전담기관이나 지방정부의 행정기관에 의하여 이루어지며, 재정적 책임은 중앙정부와 지방정부가 분담하는 형태를 유추할 수 있다.

다. 中央執權型

중앙집권형은 중앙정부가 지방정부를 포괄하고 있는 형태이며, 전형적인 계층제 국가체제의 성격을 띄고 있다. 정부간 관계에 있어서도 지방정부는 전적으로 중앙정부에 의존하며, 지방정부는 중앙정부의 기관에 불과하다.

정부간 기능분담 측면을 보면, 지방정부의 독자적인 자치권이 극히 제한되어 있어 고유사무의 비율이 아주 낮으며 대부분이 위임사무이다. 그 중에서도 단체위임사무보다 지방자치의 성격에서 벗어난 기관 위임사무가 주류를 이루어, 정치적으로나 재정적으로 지방정부가 중앙정부에 예속된 형태로 나타나게 되는 것이다.

그리하여 중앙집권형에서 정부간 관계는 중앙정부가 지방정부에 대하여 재정적으로 완전한 종속을 강요하고 있다. 이러한 관계가 대두된 배경은 현대의 행정기능이 고도로 전문화되고 복잡하게 되었다는 것이다. 따라서 중앙정부가 효과적인 통제를 통하여 효율적으로 재정을 사용함으로써, 국가의 전체적인 행정능률을 제고한다는 것이 정당화의 논리이다.

인사권 역시 중앙정부에 집중되기 때문에, 지방정부는 독자적인 인사권의 행사가 불가능하다. 즉, 중앙정부는 지방정부의 중요한 직책에 보직권을 행사하며, 지방정부의 하급직에 대한 인사권도 중앙정부의 인사정책의 통제하에 있다.

중앙집권형의 특성에 따르면, 社會扶助의 시행을 위한 행정기구가 중앙정부 직속의 특별행정기구로¹⁰⁾ 설치되어 사회부조를 전담하게 되고, 재정 역시 중앙정부가 전담하는 구조를 생각할 수 있다.

이처럼 정부간 관계는 중앙집권형과 지방분권형 그리고 이를 절충한 분담형으로 나눌 수 있으며, 이러한 구분은 전체적으로 뿐 만 아니라 社會扶助의 시행 등 분야별로도 가능하다. 그리고 이를 구분하는 중요한 기준은 기능배분, 재정과 인사관계라고 할 수 있다. 따라서 다음 항에서는 기능배분과 인사관계 등을 포괄하는 행정체계와 재정분담이라는 재정체계를 변수로 하여 社會扶助의 정부간 관계를 유형화

10) 특별행정기구란 특정 행정기능을 수행하기 위하여 일반행정기구와는 별도로 설치되는 행정기구를 의미하며, 경찰서·소방서·세무서 등이 전형적인 특별행정기구에 속한다.

하는 책임분석틀을 구성하고자 한다.

2. 社會扶助의 政府間 責任類型틀

본 항에서는 앞에서 소개된 일반적인 정부간 관계를 바탕으로 社會扶助의 정부간 관계를 분석하는 책임유형틀을 구성하고자 한다.

社會扶助를 포함한 사회복지제도란 국가의 공적인 책임에 의하여 도움을 필요로 하는 국민에게 필요한 도움을 주는 제도이다. 社會福祉에서 ‘누가 무엇을 받을 것인가(Who gets what?)’ 하는 것은 사회복지의 수요적 측면을 나타내며, ‘어떻게(how) 줄 것인가’ 하는 것은 사회복지의 공급적 측면을 나타낸다. 따라서 사회복지에서도 공급적 측면의 시행책임은 앞 항의 정부간 관계론에서 언급한 바와 같이 행정적 책임과 재정적 책임으로 나누어지며, 社會扶助의 정부간 관계란 이러한 社會扶助의 행정적 책임과 재정적 책임을 어떠한 정부에서 지는가 하는 문제이다.

이러한 정부간 행정적 책임을 결정하는 변수는 사회복지를 집행하는 행정체계를 어떻게 구성하는가 하는 것이다. 즉, 사회복지의 행정체계가 중앙정부의 직접적인 지휘 감독을 받는 중앙정부의 특별행정체계인 중앙정부의 지방사무소로 이루어져 있는가, 또는 지방정부의 책임으로 이루어지는 지방정부의 일반행정체계인 지방정부의 부서로 이루어져 있는가 하는 것이다.

이와 함께 재정적 책임을 결정하는 변수로는 사회복지 재정의 분담 비율을 들 수 있으며, 이는 社會扶助를 운영하는데 필요한 재정을 어느 정부에서 부담하느냐 하는 것이다. 즉 사회복지의 재정을 중앙정부가 전담하는가, 지방정부가 전담하는가, 혹은 중앙정부와 지방정부가 분담하는가 하는 것이다.

이러한 社會扶助의 행정체계의 성격과 정부간 재정부담의 비율을

변수로 하여 責任類型을 분석하기 위한 유형들을 구성하면, <表 2-4>와 같다.

<表 2-4> 社會扶助의 政府間 責任類型들

		행 정 적 책 임	
		중 앙 정 부	지 방 정 부
재 정 적 책 임	중 앙 정 부	중 앙 형	혼 합 형
	분 담	중 앙 분 담 형	지 방 분 담 형
	지 방 정 부	혼 합 형	지 방 형

먼저 社會扶助의 행정적 책임과 재정적 책임을 모두 중앙정부에서 전담하는 유형을 중앙형이라 하고, 이 두 가지 책임을 모두 지방정부에서 전담하는 유형을 지방형이라 한다. 그리고 행정적 책임은 중앙정부에서 지고 재정적 책임은 중앙정부와 지방정부가 분담하는 유형을 중앙분담형이라 하고, 행정적 책임은 지방정부에서 지고 재정적 책임을 분담하는 유형을 지방분담형이라 한다. 또한 행정적 책임은 중앙정부가 지고 재정적 책임은 지방정부가 지는 유형과 이와는 반대로 행정적 책임은 지방정부가 지고 재정적 책임은 중앙정부가 지는 유형은 둘 다 혼합형이라 한다.

제4장에서는 <表 2-4>의 社會扶助의 政府間 責任類型들에 따라, OECD국가에서 시행되고 있는 사회부조를 분석하여 유형화할 것이다.

第 3 節 政府間 責任類型別 比較分析들의 構成

본 절에서는 社會福祉제도를 분석한 기존의 연구결과들을 참고하여 社會扶助의 내용을 비교분석하기 위하여 변수들을 개발하고, 이를 <表

2-4)에서 제시된 사회부조의 정부간 責任類型들에 대입하여 정부간 責任類型별 비교분석틀을 구성하고자 한다. 즉 본 절에서는 앞에서 제시된 社會扶助의 정부간 責任類型들의 결과인 정부간 責任類型별로, 사회부조 급여를 누가(who) 받을 것인가 하는 대상과 무엇을(what) 받을 것인가 하는 내용의 차이를 비교분석하기 위한 분석틀을 구성하고자 한다.

1. 先行研究의 社會福祉 分析틀

社會扶助를 정부간 責任類型별로 비교분석하기 위해서는, 변수를 선정하여야 하고, 이러한 변수를 선정하기 위해서는 우선 기존 사회복지 제도나 정책을 분석하기 위한 변수와 분석틀에 대한 선행연구를 살펴 보아야 한다.

이러한 기존 연구들의 분석틀을 정리해 보면, 社會福祉와 전체 분야와의 상호작용을 통합체적 관점에서 분석한 Gil의 연구¹¹⁾, 사회복지의 목적과 기능을 네 가지 관점에서 분석한 Rein의 연구¹²⁾, 사회복지를 정책수립과정의 측면에서 분석한 Kahn의 연구(Kahn, 1969:192~213) 등이 있으며, 이러한 연구들은 사회복지의 외적 관계를 분석하기 위한 분석틀이라고 할 수 있다. Gilbert 와 Specht(N. Gilbert, H. Specht &

11) D. Gil은 사회정책의 분석과 통합체를 위한 분석틀을 다섯 부분으로 즉, ① 분석대상인 사회정책의 초점이 되는 관심영역, ② 사회정책이 관심영역에 미치는 영향, ③ 사회정책의 기본과정과 전체 사회에 미치는 영향, ④ 사회정책과 주변세력들 사이의 상호작용 효과, ⑤ 사회정책 대안의 개발로 나누어 제시하고 있다(전남진, 『사회정책학 강론』, 서울: 서울대학교 출판부, 1987, pp.291~295).

12) M. Rein은 사회복지정책을 사회와의 관계에서 다음의 네 가지 관점, 즉 ① 부담스러운 것(burden), ② 보조적인 것(handmaiden), ③ 상호의존적인 것(interdependence), ④ 사회안정의 도구(instrument of social stability)라는 관점에서 조망되고 분석될 수 있다고 하였다(M. Rein, *Social Policy*, New York: Random House, 1970, pp.24~27).

P. Terrell, 1993:42~46) 그리고 Burns는¹³⁾ 사회복지제도의 내적 내용을 분석하기 위한 분석틀을 제시하고 있다. 이러한 여러 가지 분석틀 중에서 본 항에서는 본 연구와 직접 관련이 있는 사회복지제도의 내적 내용을 분석하기 위한 분석틀을 중심으로 살펴보고자 한다.

社會福祉制度를 분석하는데 있어서 자주 인용되는 것은 Gilbert와 Specht가 사회복지제도를 대상, 급여, 행정, 재정의 네 가지 차원에서 분석한 분석틀이다. 이는 ① 사회적 할당의 근거는 무엇인가 하는 대상의 차원, ② 나누어 줄 급여의 형태는 무엇인가 하는 급여의 차원, ③ 이러한 급여의 전달을 위한 전략은 무엇인가 하는 행정의 차원, ④ 이러한 급여의 재원조달은 어떻게 하는가 하는 재정의 차원으로 구성되어 있다. 그러나 Gilbert와 Specht의 분석틀 이전에도, Burns는 社會保障制度를 구상하는데 있어서 ① 급여의 성격과 양(the nature and amount of benefits)에 관한 것들, ② 보장해야 될 위험의 대상과 유형(eligibility and the types of risks to be covered)에 관한 것들, ③ 재정수단(the means of finance)에 관한 것들, ④ 행정의 구조와 성격(the structure and character of administration)에 관한 것들에 대하여 결정하여야 한다고 하면서, 이를 사회복지정책의 분석틀로 제시하고 있다. Gilbert와 Specht 그리고 Burns가 제시한 네 가지 차원의 분석틀은 포괄적이고 간단명료하여 社會福祉의 분석에서 자주 인용되기는 하나, 이러한 네 가지 차원에서 사회복지제도의 내용을 분석할 수 있는 변수들이 제시되지 않았기 때문에 사회복지제도의 내용을 구체적으로 분석하는 데에는 한계를 갖는다고 할 수 있다.

미국의 사회보장청(Social Security Administration)은 社會保障制度를 실시하고 있는 전세계 165개국의 社會保障制度를 분석한 Social

13) E. Burns, "Social Security and Public Policy", N. Gilbert, H. Specht & P. Terrell, *Dimensions of Social Welfare Policy*, New Jersey: Prentice Hall, 1993, pp.42~43에서 재인용.

Security Programs Throughout the World - 1995에서, 각국의 社會保障制度를 분석하기 위한 분석틀로 ① 보호율(coverage), ② 재원(source of fund), ③ 자격조건(qualifying condition), ④ 급여(benefits), ⑤ 행정조직(administrative organization)을 제시하고 있다(US, Social Security Administration, 1995:ix~xxvii). 그리고 사회보장청에서 발행하는 Social Security Bulletin의 1993년도 겨울 특집호(Vol.56, No.4)에서는 미국의 社會保障制度를 분석하기 위하여, 먼저 분야를 社會保險(social insurance), 의료보호(health care), 특정범주급여(programs for special groups), 소득지원(income support) 네 분야로 나누고, 네 분야의 각 제도를 ① 기본원칙(basic principle), ② 보호율(coverage), ③ 수급자격(eligibility) ④ 급여수준(amounts of benefits) ⑤ 재정(financing) ⑥ 행정(administration)으로 나누어 분석하고 있다(US, Social Security Administration, Office of Research and Statistics, 1993). 이러한 미국 사회보장청의 분석틀은 실제 시행되고 있는 社會保障制度를 분석하기 위한 것이기 때문에 앞서의 분석틀보다는 구체적이기는 하나, 이 역시 아직 범주(category)에 머무르고 있다.

유럽 Commission of the European Communities에서 발행한 Social protection in the Member States of the Community와 Comparative tables of social security schemes in Council of Europe member states not members of the European Communities, in Australia and in Canada의 12장 Guaranteeing sufficient resources는 첫째, 전반적 차원에서는 명칭(designation), 근거법률(basic legislation), 목적(goal), 법적 권리의 성격(legal qualification), 원칙(principle) 등의 변수를, 둘째, 수급자의 선정과 관련해서는 수급권자(entitled persons), 일반조건(general condition)으로 기간(duration)·국적(nationality)·거주조건(residence)·연령(age)·노동의사(willingness to work)·다른 급여와

의 관계(exhaustion of other claims)·기타 조건(other conditions), 선정기준의 결정(determination of the minimum), 결정의 차원(level of determination), 지역간 차이(regional differentiation), 자산조사의 가구범위(domestic unit for the calculation of resources), 고려되는 자산(resources taken into account), 수급자 수(number of beneficiaries) 등의 변수를, 셋째, 급여의 내용과 관련해서는 급여의 범위(categories), 가족급여와의 관계(family allowances), 급여의 내용(amounts), 급여에 대한 구상권의 내용(recovery), 급여수준의 조정방법(indexation), 사회적 통합을 위한 조치의 내용(measures stimulating social and professional integration), 기타 급여(associated rights)로 의료(health)·주택(housing) 등의 변수를, 넷째, 행정과 관련해서는 행정기구의 조직과 성격의 변수를, 다섯째, 재정과 관련해서는 재정규모(costs), 재원조달(financing) 등의 변수를 제시하고 있다(Commission of the European Communities, 1995:295~319; 1994:320~356). 이상에서 소개된 여러 가지 사회복지제도 분석들의 내용을 정리하여 비교해 보면, <表 2-5>와 같다.

<表 2-5>에서 나타나 있듯이 사회복지제도를 분석하기 위한 분석들의 내용은 크게 社會福祉의 공급 측면에서는 행정과 재정의 차원으로, 수요 측면에서는 대상과 급여의 차원으로 나누어 볼 수 있다.

이를 비교해 보면, Burns 그리고 Gilbert와 Specht가 제시한 분석들과 미국 사회보장청에서 제시한 분석들은 원칙적인 차원에서 매우 단순한 형태로 제시되어 있음을 알 수 있다. 그러나 EC에서 제시한 분석들은 이들이 제시한 변수를 포함하고 있을 뿐 만 아니라, 社會扶助의 내용을 분석하기 위한 변수를 다양하게 제시하고 있다. 따라서 본 연구에서는 특히 수요 측면에서 다양한 변수를 망라하고 있는 EC의 분석들을 참고하여, 政府間 責任類型別 社會扶助의 내용을 비교분석하

기 위한 변수들을 구성하고자 한다.

〈表 2-5〉 先行研究에서 나타난 社會福祉 分析틀의 比較

		Burns	Gilbert & Specht	SSA	EC
공급적 측면	행정 차원	행정 구조 행정 성격	전달체계 전달전략 인력·조직·방향	행정조직	행정기구
	재정 차원	재정 수단	재원 출처 이전 방식	재원 분담률	재정규모 재원조달
수요적 측면	대상 차원	위험의 대상 위험의 유형	할당의 원칙 자산조사 기준	보호율 자격조건	수급자 수 일반조건 기간·국적·거주 연령·노동의사 다른급여와관계 기타 선정기준 결정 결정의 차원 지역간 차이 자산조사 범위 자산조사 내용
	급여 차원	급여의 성격 급여의 수준	급여의 형태 급여의 종류	급여	급여의 범위 가족급여 급여의 수준 구상권 급여의 조정 통합조치 기타 급여

2. 政府間 責任類型別 比較分析틀

앞에서 社會扶助를 공급 측면인 행정적 책임과 재정적 책임에 따라 유형화한 것은 이러한 責任類型에 따라 사회부조의 수요 측면인 사회부조의 대상과 급여의 차원에서는 어떠한 차이가 있는가를 비교분석하기 위한 것이다. 비교분석을 위한 주요 변수는 다음과 같다.

가. 對象次元의 主要 變數

Gilbert와 Specht는 사회복지급여가 항상 전체 인구의 일부분에게만 할당되기 때문에 할당 차원에서의 선택의 기준(criteria)이 필요하다고 하면서, 기준으로 결혼상태(marital status), 고용상태(employment status), 거주(residence), 가족의 수(family size), 지능지수(IQ), 건강(health), 연령(age), 교육(education), 군복무 기간(length of military service), 인종(ethnicity), 성별(gender), 장애정도(disability status), 소득(income) 등을 제시하고 있다(N. Gilbert, H. Specht & P. Terrell, 1993:44). 그리고 EC에서는 수급자의 선정을 위한 변수로 수급권자, 일반조건으로 기간·국적·거주조건·연령·노동의사·다른 급여와의 관계·기타 조건, 자산기준, 결정의 차원, 지역간 차이, 資産調査의 가구범위, 고려되는 자산 등을 제시하고 있다(Commission of the European Communities, 1995). 이러한 변수들을 범주화하여 정리하면 첫째는 급여를 받기 위한 일반적인 자격조건에 관한 변수들, 둘째는 수급자를 선정하기 위하여 책정되는 자산기준에 관한 변수들, 셋째는 수급자의 자산상태를 조사하는 자산조사에 관한 변수들, 그리고 마지막으로 수급자의 비율을 나타내는 보호율로 나눌 수 있다.

1) 資格條件(qualifying condition)

자격조건이란 급여를 받기 위한 수급자의 일반적인 조건을 의미한다. 이러한 자격조건은 변수는 국적(nationality), 거주(residence), 연령(age), 노동의사(willingness to work) 등이 있다.

국적은 社會扶助급여를 받기 위해서는 해당국가의 국민이어야 하는가 하는 것이다. 社會扶助는 국가의 일반세입에 의하여 운영되기 때문에, 수급자는 일반적으로 해당국가의 국민과 이에 상응하는 자격을 가

진 사람에게만 국한된다. 따라서 국적조건이란 이러한 규정을 얼마나 엄격하게 적용하는가 하는 것이다.

거주는 사회복지급여를 신청할 당시의 거주지역과 거주기간에 대한 조건이다. 즉, 社會扶助를 받기 위해서는 일정 지역에 일정 기간동안 거주하여야 하는 지역제한을 하느냐 하는 것이다.

연령은 사회복지급여를 받기 위해서는 노인이나 아동과 같은 특정 범주(category)에 속해야 하는지, 또는 수급을 위한 연령제한이 있는지 하는 것이다.

노동 의사는 사회복지급여를 받기 위해서는 노동을 할 의사가 있음을 입증해야 하는지 하는 것이다. 이는 社會扶助가 기여를 하지 않고 급여를 받는 것이기 때문에, 수급자는 급여를 받을 수밖에 없는 상황에 있음을 밝히고 자신이 이러한 상황을 극복하기 위하여 노력할 의사가 있음을 밝혀야 하는 것이다.

2) 資産基準

자산기준이란 수급자를 선정하기 위한 제도적인 차원의 기준을 의미한다. 社會扶助는 국가의 한정된 일반세입에 의하여 운영되기 때문에 국민의 모든 욕구를 다 충족시키지 못하고, 일정 기준을 정하여 이러한 기준에 못 미치는 계층에 대해서만 급여를 제공한다. 따라서 자산기준이란 사회복지 수급자를 선정하기 위하여 정해진 기준을 의미하며, 급여를 제공하는 기준이 되기도 한다. 이러한 자산기준의 변수는 자산기준이 어떻게 결정되는지, 자산기준을 결정하는 차원은 어떠한지, 지역간의 차이는 없는지 하는 것이다.

자산기준의 결정기준이란 사회복지 수급자를 결정하는 기준이 國家最低基準(national minimum)에 따라 정해지는지, 또는 지역의 욕구(territorial needs)에 따라 정해지는지 하는 것이다. 그리고 결정차원

이란 선정기준이 중앙정부 차원에서 결정되는지, 또는 지방정부 차원에서 결정되는지 하는 것이며, 지역간 차이란 선정기준이 지역간의 차이가 있는지 하는 것이다.

3) 資産調査(means test)

資産調査란 社會扶助 수급자를 선정하기 위하여 개인적인 차원에서 수급자의 자산상태를 조사하는 것이다. 社會扶助는 기여를 하지 않고 급여를 받기 때문에 신청자는 자신의 상황이 자신의 자산이나 능력으로는 자신의 욕구를 해결할 수 없다는 것을 입증하여야 한다. 그리고 사회복지 시행기관은 신청자의 자산상태와 욕구 등을 파악하여 이들이 적절한 생활수준을 유지할 수 있도록 급여를 제공하여야 한다. 資産調査의 변수로는 자산조사의 대상이 되는 가구 및 부양자의 범위와 자산조사에서 고려되는 자산의 내용이 있다.

4) 保護率(coverage)

보호율은 전체 국민 중에서 社會扶助의 급여를 받는 수급자의 비율을 말한다. 보호율은 사회복지의 대상 차원에서의 범위를 가장 단순하게 나타내는 변수라고 할 수 있으며, 대부분의 분석틀에서 제시되는 변수이다.

나. 給與次元의 主要 變數

급여 차원의 변수도 앞서 제시한 <表 2-5>에서 여러 가지로 제시되어 있다. Gilbert와 Specht는 급여란 수급자들이 받는 것을 의미하며, 사회적 급여(social provision)의 성격에 관한 정책적 선택이 필요하다고 한다. 또한 전통적인 선택의 基準(criteria)으로 現金(in cash)과 現

物(in kind)을 제시하고, 또 다른 형태로 權利(power), 證書(voucher), 機會(opportunities) 등을 제시하고 있다(N. Gilbert, H. Specht & P. Terrell, 1993). Gilbert와 Specht가 제시하는 급여 차원의 변수는 주로 급여의 형태에만 초점이 맞추어져 있다고 할 수 있다. EC에서는 급여와 관련된 변수로 급여의 범위, 가족급여와의 관계, 급여의 내용, 급여에 대한 구상권의 내용, 급여수준의 조정방법, 사회적 통합을 위한 조치의 내용, 기타 급여로 의료·주택 등의 변수를 제시하고 있다(Commission of the European Communities, 1995). 이러한 변수들을 범주화하여 정리하면 첫째는 급여의 수준에 관한 변수, 둘째는 급여의 형태에 관한 변수로 나눌 수 있다.

1) 給與의 水準

급여의 수준은 國家最低基準(national minimum)의 충족을 위한 전국적인 기준을 갖고 있는가, 지역적 특성이나 욕구에 따라 지역적 기준이 달라지는가 하는 것이다. 이와 함께 사회부조급여의 수준이 이러한 國家最低基準을 충족시킬 수 있는 수준인가 하는 것이다.

2) 給與의 形態

급여의 형태는 현금인가 현물인가 하는 것이다. 급여의 형태를 어떻게 할 것인가 하는 논의는 오랫동안 계속되고 있으며, 현금급여는 수급자의 선택권을 넓히고 행정비용을 줄일 수 있다는 점에서, 현물급여는 수급자의 욕구를 직접 충족시킬 수 있고 소비형태를 통제할 수 있다는 점에서 선택되고 있다.

위에서 제시한 변수들에 의하여 OECD국가에서 현재 시행되고 있는 社會扶助의 내용을 비교분석하고자 하며, 이러한 변수들을 2절에서 구성한 政府間 責任類型틀에 대입하여 사회부조의 政府間 責任類型別

비교분석틀을 구성해 보면 다음의 <表 2-6>과 같다.

<表 2-6> 社會扶助의 政府間 責任類型別 比較分析틀

	정부간 책임유형별 사회부조의 내용
대상차원	자격조건 국적: 국적규정의 범위와 적용의 엄격성 정도 거주: 급여 신청시 거주지역과 거주기간의 제한 정도 연령: 연령 제한의 여부 노동 의사: 수급전 노동 의사 입증 여부 자산기준 결정기준: 기준이 국가최저기준인지, 지역적 욕구인지 결정차원: 기준이 중앙정부, 또는 지방정부 차원에서 결정되는지 지역간 차이: 기준이 지역간 차이가 있는지 자산조사 범위: 자산조사의 대상이 되는 가구의 범위 내용: 자산조사에서 고려하는 자산의 내용 보호율 전체 국민 중 사회부조 수급자의 비율
급여차원	급여수준: 국가최저기준의 유무, 지역적 기준의 차이 유무 급여형태: 현금인지, 현물인지

第5章에서는 OECD국가에서 시행되고 있는 社會扶助의 내용을 우선 대상과 급여의 차원에서 변수별로 비교분석하고, 이를 다시 종합하여 <表 2-6>의 비교분석틀에 따라 비교분석하여 政府間 責任類型別로 社會扶助의 내용이 어떻게 차이가 나는가를 밝힐 것이다.

第3章 社會保障의 方式類型

본 장에서는 앞서 제2장에서 구성한 <表 2-1> 사회보장의 방식유형들에 의하여 OECD국가에서 시행되고 있는 사회보장급여를 분석하고자 한다. 그리고 이러한 각국의 사회보장 방식의 분석을 통하여 전체 사회보장체계 내에서 社會扶助가 차지하는 위치를 파악하고자 한다. 제3장의 분석결과인 OECD국가 사회보장의 방식유형은 제4장에서 고찰할 사회부조의 政府間 責任類型과의 관계를 설명하는데 사용될 것이다.

第1節 OECD國家의 社會保障 概要

본 절에서는 연구의 주 대상인 OECD국가의 사회보장 개요를 사회보장급여 현황과 관련 통계자료 등을 통하여 살펴보고자 한다. 전세계 국가 중에서 1995년 7월을 기준으로, 사회보장급여를 하나라도 시행하고 있는 나라는 165개국에 이르고 있다.

이러한 나라들을 社會保障給與의 분야별로 나누어 보면, 노령·장애·유족급여(old age, invalidity, survivors' benefit)와 노동재해급여(work injury benefit)를 실시하고 있는 나라가 158개국과 159개국으로 가장 많으며, 질병·출산급여(sickness, maternity benefit)를 실시하고 있는 나라가 105개국이며, 실업급여(unemployment benefit)를 실시하고 있는 나라가 63개국, 그리고 가족급여(family benefit)를 실시하고 있는 나라가 81개국이다(US, Social Security Administration, 1995:xli). 따라서 노령·장애·유족급여와 노동재해급여는 사회보장급여를 하나라도

시행하고 있는 163개국 중, 158개국과 159개국에서 실시하고 있는 보편적인 급여이다. 실업급여와 가족급여는 이를 시행하고 있는 나라가 아직 절반에도 못 미치는 63개국과 81개국으로, 앞으로 확대 가능성이 많은 사회보장급여라고 할 수 있다.

〈表 3-1〉 世界の 社會保障給與 實施 國家數

	1940	1958	1977	1995
하나 이상의 급여	57	80	129	165
노령·장애·유족급여	33	58	114	158
질병·출산급여	24	59	72	105
노동재해급여	57	77	129	159
실업급여	21	26	38	63
가족급여	7	38	65	81

資料: US, Social Security Administration, *Social Security Programs Throughout the World - 1995*, Washington DC: DHHS, 1995, p.xli.

이러한 165개 국가 중 OECD국가의 사회보장급여 실시 현황을 보면 〈表 3-2〉와 같다.¹⁴⁾ 〈表 3-2〉에서도 나타나듯이, OECD국가들은 거의 전 분야에 걸쳐서 사회보장급여를 실시하고 있다. 국가별로 시행되지 않는 사회보장급여를 보면, 아이슬랜드가 가족급여를, 터키가 실업급여와 가족급여를, 그리고 미국이 질병·출산급여와 가족급여를 시행하지 않고 있다.

14) OECD 회원국은 1995년 12월 현재 26개국이나, 최근에 가입한 멕시코(1994)와 체코(1995)는 아직 이들 나라에 대한 자료가 입수되지 않아 연구대상에서 1차적으로 제외하였다.

〈表 3-2〉 OECD國家의 社會保障給與 實施 現況(1995)

	노령·장애·유족	질병·출산	노동재해	실업급여	가족수당
오스트레일리아	0	0	0	0	0
오스트리아	0	0	0	0	0
벨기에	0	0	0	0	0
캐나다	0	0	0	0	0
덴마크	0	0	0	0	0
핀란드	0	0	0	0	0
프랑스	0	0	0	0	0
독일	0	0	0	0	0
그리스	0	0	0	0	0
아이슬랜드	0	0	0	0	-
아일랜드	0	0	0	0	0
이태리	0	0	0	0	0
일본	0	0	0	0	0
룩셈부르크	0	0	0	0	0
네덜란드	0	0	0	0	0
뉴질랜드	0	0	0	0	0
노르웨이	0	0	0	0	0
포르투갈	0	0	0	0	0
스페인	0	0	0	0	0
스웨덴	0	0	0	0	0
스위스	0	0	0	0	0
터키	0	0	0	-	-
영국	0	0	0	0	0
미국	0	-	0	0	-

資料: US, Social Security Administration, *op. cit.*, pp.xxix~xxxiii에서 재구성.

이와 함께 OECD 국가의 사회보장 특성을 이해하기 위하여, OECD 국가의 사회보장 관련 통계자료를 보면 〈表 3-3〉과 같다.

우선 人口規模를 보면, 아이슬랜드와 룩셈부르크는 26만 6천명과 40만 5천명으로 도시국가의 수준을 벗어나지 못하고 있으나, 일본과 미국은 1억 2,550만명과 2억 6,381만명으로 인구대국에 속한다. 그리고 65세 이상의 노인인구의 비율은 터키를 제외한 나머지 23개국이 11~

18%로, OECD국가의 인구구조가 상당히 노령화되었음을 알 수 있다. 또한 15세 미만 인구와 65세 이상 인구의 수를 15세 이상 65세 미만의 인구수로 나눈 부양율은 터키의 66%를 제외하고 나머지 국가가 50% 내외로 비슷한 수치를 나타내고 있다.

〈表 3-3〉 OECD國家的 社會保障 關聯 統計資料(1995)

	인구 (천명)	65세 이상 (%)	부양율 ¹⁾ (%)	법정연금연령		GNP ²⁾ (십억\$)	1인당 GNP(\$) ²⁾
				남자	여자		
오스트레일리아	18,322	12	50	65	60	282	15,965
오스트리아	7,987	16	49	65	60	182	22,791
벨기에	10,082	16	51	65	65	211	21,039
캐나다	28,435	12	49	65	65	546	19,000
덴마크	5,199	15	48	67	67	136	26,204
핀란드	5,085	14	50	65	65	84	16,542
프랑스	58,109	16	53	60	60	1,252	21,706
독일	81,338	16	47	65	65	1,911	23,535
그리스	10,648	15	49	65	60	73	7,072
아일랜드	266	11	55	67	67	6	23,462
아일랜드	3,550	12	56	65	65	48	13,399
이태리	58,262	16	46	61	56	991	17,372
일본	125,506	14	44	60	58	4,214	33,802
룩셈부르크	405	14	47	65	65	13	32,895
네덜란드	15,453	13	46	65	65	309	20,209
뉴질랜드	3,407	12	54	62	62	44	12,630
노르웨이	4,331	16	55	67	67	103	23,991
포르투갈	10,562	14	48	65	65	86	8,668
스페인	39,404	15	47	65	65	479	12,228
스웨덴	8,822	17	57	65	65	185	21,255
스위스	7,085	15	47	65	62	232	33,458
터키	63,406	5	66	60	55	174	2,928
영국	58,295	16	55	65	60	941	16,279
미국	263,814	13	53	65	65	6,260	24,302

註: 1) 15세 미만 인구와 65세 이상 인구를 15세 이상 64세 미만의 인구로 나눈 비율

2) 1993년도 기준(재정경제원 자료)

資料: US, Social Security Administration, *op. cit.*, p.xiii에서 재구성.

국가의 경제적 수준을 나타내는 1인당 GNP는 터키가 2,928달러로 가장 낮으며, 그리스가 7,072달러, 포르투갈이 8,668달러에 그치고 있다. 이와는 반대로 일본과 스위스 그리고 룩셈부르크가 33,802달러와 33,458달러 그리고 32,895달러로 세계에서 가장 높으며, 나머지 국가들은 대체적으로 20,000달러의 수준을 유지하고 있어, 터키와 그리스, 포르투갈을 제외한 나머지 OECD국가는 경제적으로 선진국의 위치에 있다고 할 수 있다. 이러한 상황을 종합하여 볼 때, OECD국가 중에서 터키는 경제적으로 뿐만 아니라 인구구성 등 전반적인 상황이 후진적이어서 다른 OECD국가와 동질성을 확보하기 어려우며, 그리스와 포르투갈도 상대적으로 경제적인 측면에서 낙후되어 있다고 할 수 있다.

第 2 節 OECD國家의 社會保障 方式類型의 分類

본 절에서는 OECD국가 사회보장이 어떠한 방식으로 운영되고 있는지를 파악하기 위하여, 먼저 가능한 방법이 무엇이 있는지를 살펴보고, 이에 의하여 OECD국가의 사회보장 방식유형을 분류하고자 한다.

1. 社會保障 方式類型의 決定方法

한 나라의 社會保障制度를 전체적으로 파악하여 어떠한 방식으로 운영되고 있는지를 파악하는 방법은 여러 가지가 있을 수 있다.

먼저 사회보장 방식별로 급여의 규모를 산정하여 이를 근거로 판정하는 방법이 있다. 즉, 각국의 사회보장 예산을 분석하여 <表 2-1>에서 제시한 사회보장 방식유형인 社會保險과 社會扶助 그리고 수당 방식에 의하여 운영되는 급여의 총액을 비교하여 결정하는 방법이다. 그리고 사회보장 방식유형별로 수급자의 수를 비교하여 결정하는 방법도 있다. 이와 함께 먼저 社會保障制度를 주요 급여로 분류하고 각 급

여가 어떠한 방식으로 운영되고 있는가를 분석하고, 이를 종합하여 판정하는 방법도 있다.

본 연구에서는 먼저 첫째 방법에 의하여 사회보장급여의 규모를 산정하고자 하였다. 자료는 각국의 개별적인 자료로는 비교자료의 동질성을 확보하기 어렵기 때문에, 사회보장급여 지출에 관한 국가간 비교자료로 인용되는 ILO에서 발행한 *The cost of social security, Thirteenth international inquiry, 1984~1986*을 사용하였다. 이 자료의 사회보장급여 분류체계를 보면, 사회보장급여를 社會保險, 家族給與, 公務員 特別制度, 公衆保健서비스, 公的扶助, 援護의 6가지 부분으로 나누어 각 부분별 급여 규모와 총액을 제시하고 있다. 이를 OECD국가와 관련된 부분만 정리하면 <表 3-4>와 같다.

그러나 이러한 분류체계는 몇 가지 문제점을 갖고 있다. 우선 사회보장급여를 사회보험, 가족급여, 공무원 특별제도, 공중보건서비스, 공적부조, 원호로 나누는 것을 여러 가지 상이한 기준이 혼재되어 있는 것을 알 수 있다. 즉, 社會保險과 公的扶助는 수급자의 기여 여부와 자산조사 유무 등 수급자를 결정하는 방식에 의한 분류이고, 가족급여와 공무원 특별급여는 수급대상에 관한 분류이며, 공중보건서비스는 급여분야에 대한 분류이다. 또한 자체적으로도 인정하고 있지만, 분류의 어려움으로 인하여(ILO, 1992:10) 비기여 연금 등을 전부 社會保險으로 분류함으로써 사회보험부분이 과다하게 집계되어 있다. 이러한 예는 <表 3-4>에서도 보듯이, 전통적으로 社會扶助 방식이 우세한 오스트레일리아와 뉴질랜드에서 공적부조급여가 전혀 시행되지 않는 것으로 나타나 이러한 분류의 문제점을 나타내고 있다. 따라서 본 연구에서는 기존 자료의 미비로 인하여 사회보장급여 규모에 의한 방법을 채택할 수 없었다. 그리고 둘째 방법인 사회보장 방식유형별로 수급자를 비교하는 방법도 유력한 방법이기도 하나, 이 또한 동일한 기

준에 의하여 국가간 비교할 수 있는 자료를 입수하지 못하여 포기할 수밖에 없었다. 따라서 본 연구에서는 마지막 방법을 채택하였다. 즉, 사회보장급여를 주요 분야별로 나누어 각 분야별로 어떠한 방식(type)에 의하여 운영되고 있는가를 분석하고, 이를 다시 종합하여 국가별 사회보장 방식을 결정하는 방법을 채택하였다.

〈表 3-4〉 OECD國家의 社會保障 部分別 給與規模(1986)

	사회 보험	가족 수당	공무원 특별제도	공중보건 서비스	공적 부조	원호	합계
오스트레일리아	78.7	-	7.5	-	-	13.8	23,609.50
오스트리아	66.2	9.4	19.6	-	3.1	1.8	347,547.00
벨기에	72.6	9.9	12.4	-	3.3	1.7	1,249,375.00
캐나다	73.1	5.6	1.6	-	17.9	1.8	74,212.90
덴마크	69.3	1.6	4.0	-	24.8	0.3	169,298.00
핀란드	81.7	3.3	-	-	13.3	1.8	79,495.80
프랑스	65.8	11.4	9.7	-	13.1	-	1,369,233.40
독일	78.1	3.1	10.7	-	5.2	2.9	439,058.00
그리스	77.3	-	15.8	-	5.0	1.8	842,188.00
아일랜드	99.0	1.0	-	-	-	-	11,258.00
아일랜드	88.5	-	8.6	-	2.9	-	4,096.67
이태리	95.7	4.3	-	-	-	-	89,522.00
일본	72.9	0.4	13.7	-	8.2	4.8	37,983,864.00
룩셈부르크	69.9	7.7	17.3	-	4.5	0.6	50,003.00
네덜란드	76.8	6.8	12.4	-	3.3	0.6	119,097.00
뉴질랜드	92.6	2.0	4.5	-	-	0.9	9,296.40
노르웨이	61.3	3.6	2.8	-	31.7	0.5	151,726.40
포르투갈	75.6	-	19.9	-	4.5	-	438,022.90
스페인	84.5	1.1	8.8	-	4.5	1.1	5,511,884.00
스웨덴	84.1	15.5	-	-	0.5	-	280,080.50
스위스	87.1	0.3	3.8	-	8.8	-	32,666.50
터키	58.1	-	26.3	-	15.6	-	1,377,413.00
영국	59.1	6.7	8.9	-	24.4	0.8	72,529.00
미국	62.6	-	13.1	-	19.3	4.9	504,468.00

資料: ILO, *The cost of social security: thirteenth international inquiry, 1984~1986*, 1992, p.xiii에서 재구성.

2. 國家別 社會保障 方式類型

본 항에서는 OECD국가의 사회보장이 어떠한 방식으로 운영되고 있는지를 <表 2-1> 사회보장의 방식유형들에 따라 분석하고, 이를 종합하여 국가별 社會保障 方式類型을 분류하고자 한다.

OECD 19개국의 국가별 사회보장 방식유형을 결정하는 방법은 우선 각국의 사회보장급여를 노령·장애·유족급여, 질병·출산급여, 노동제해급여, 실업급여, 가족급여의 5개 분야로 나누고, 급여별로 <表 2-1>에서 제시한 사회보장의 방식유형들에 따라 급여별 방식을 결정한다. 즉, 급여별로 수급자가 기여를 하여 資產調査를 받지 않고 급여를 받으면 社會保險(social insurance) 方式으로, 수급자가 기여를 하지 않고 자산조사를 받아 급여를 받으면 社會扶助(social assistance) 方式으로, 그리고 수급자가 기여도 하지 않고 자산조사도 받지 않지만 일정 조건에 해당되어 급여를 받으면 手當(demogrant) 方式으로 분류한다. 그리고 이러한 5개 분야의 급여별 방식을 종합하여, 급여별 방식 중에서 가장 빈도가 높은 방식을 국가별 사회보장 방식유형으로 결정한다.

본 연구는 OECD 26개국 중 최근에 가입한 멕시코, 체코와 보편적인 社會扶助를 실시하지 않는 그리스와 포르투갈을 분석대상에서 제외하였다. 국가별 사회보장급여에 관한 자료는 본 연구자가 개별적으로 OECD 19개국 정부에 요청하여 입수하였으며, 아이스랜드, 스위스, 터키는 관련 자료를 입수하지 못하여 분석대상에서 제외하였다. 전체적인 비교를 위하여 미국 사회보장청에서 발행한 Social Security Programs Throughout the World - 1995와 Commission of the European Communities에서 발행한 Social protection in the Member States of the Community(1995)를 이용하였다. 국가별 사회보장 방식유형을 국가명의 알파벳순으로 정리하면 다음과 같다.

가. 오스트레일리아의 社會保障 方式類型

오스트레일리아의 社會보장급여별 운영 현황을 보면,¹⁵⁾ 노령·장애·유족급여는 일정 소득 이하의 거주자를 대상으로 하여 資産調査를 실시하고(맹인 제외), 재원도 전액 국가의 일반세입에 의하여 충당되는 보편적인 사회부조 방식으로 운영되고 있다.

疾病·출산給與에서 現金給與(cash benefits)는 일정 소득 이하의 피고용자와 자산조사를 받은 거주자를 대상으로, 재원을 전액 국가에서 부담하는 社會扶助의 방식으로 실시되고 있다. 醫療給與(medical benefits)는 거주자를 대상으로, 재원을 가입자(소득의 1.25%)와 국가가 분담하는 社會保險方式으로 실시되고 있다.

勞働災害給與는 피고용자를 대상으로 운영되고 있으며, 재원은 전액 고용주가 부담하는 사회보험 방식으로 운영되고 있다.

失業給與는 일정 소득 이하의 피고용자를 대상으로 資産調査를 실시하고, 재원도 전액 국가에서 부담하는 社會扶助 方式으로 운영되고 있다.

家族給與는 한 명 이상의 자녀가 있는 가족을 대상으로, 재원을 전액 국가의 일반세입에서 충당하는 수당 방식과 일정 소득 이하의 가족에게는 資産調査를 거쳐 부가급여(additional family payment)를 지급하는 사회부조 방식으로 운영되고 있다. 이상과 같이 오스트레일리아는 노령·장애·유족급여가 사회부조 방식으로, 질병·출산급여는 현금급여가 사회부조 방식으로 의료급여가 사회보험 방식으로, 노동재해급여는 사회보험 방식으로, 실업급여는 사회부조 방식으로, 가족급여는

15) 오스트레일리아의 사회보장에 관한 자료는 US, SSA, *Social Security Programs Throughout the World - 1995*(1995)와 Commission of the European Communities, *Comparative tables of social security schemes in Council of Europe member states not members of the European Communities, in Australia and in Canada*(1994)를 주로 참고하였다.

수당과 사회부조 방식으로 운영하는 사회부조형 국가이다.

나. 오스트리아의 社會保障 方式類型

오스트리아의 사회보장급여별 운영 현황을 살펴 보면,¹⁶⁾ 노령·장애·유족급여는 월 3,452실링 이상의 소득을 가진 피고용자에 대하여 실시되고 있으며, 광부, 공무원, 무역·산업·농업 분야의 자영자에 대하여는 별도의 제도로 운영되고 있다. 보험가입자는 소득의 10.25%를, 고용주는 총 급여지불액(payroll)의 12.55%를 기여하고, 나머지 부족분을 국가가 부담하는 사회보험 방식으로 운영되고 있다.

疾病·出産給與는 월 3,452실링 이상의 소득을 가진 피고용자와 자영자(농업 제외), 연금수급자에 대하여 실시되고 있으며, 공무원, 철도종사자, 농업 분야의 자영자에 대하여는 별도의 제도로 운영되고 있다. 월 3,452실링 이상의 소득을 가진 봉급근로자는 소득의 3.4%를, 임금노동자는 임금의 3.95%를, 연금수급자는 연금의 3.5%를 기여한다. 고용주는 봉급근로자의 경우 총 급여지불액의 3.4%, 임금노동자인 경우 총 임금지불액의 3.95%를 기여한다. 정부는 출산급여 재원의 50%만 부담한다. 질병·출산급여는 현금급여와 의료급여 모두 社會保險 方式로 운영되고 있다.

勞動災害給與는 피고용자, 자영자 그리고 학생을 대상으로 실시되고 있으며, 공무원에 대해서는 별도의 제도로 운영되고 있다. 고용주가 총 급여지불액의 1.3%를 기여하고, 학생 등을 위해서는 노동재해기금(Work Injury Fund)에서 기여하는 社會保險 方式로 운영되고 있다.

失業給與는 월 3,452실링 이상의 소득을 가진 피고용자를 대상으로

16) 오스트리아의 사회보장에 관한 자료는 P. Stiegnitz & D. Kosinski, *Social Security in Austria*(Vienna: Federal Press Service, 1992)와 US, SSA, *Social Security Programs Throughout the World - 1995*(1995)를 참고하였다.

하나, 공무원 제외되고, 건설노동자는 별도의 제도로 운영된다. 피고용자가 소득의 3%를, 고용주가 총 급여지불액의 3%를 기여하고, 정부는 나머지 부족분과 응급부조 비용을 부담하는 社會保險 方式으로 운영되고 있다.

家族給與는 19세 미만의 아동이 있는 영구 거주가구를 대상으로 하며¹⁷⁾, 공무원을 위한 별도의 제도가 있다. 고용주가 총 급여지불액의 4.5%를 기여하고, 중앙정부는 지방정부에 양여금의 방식으로 주민의 수에 따라 일정 금액을 지급하고, 지방정부는 주민 1인당 연 24실링씩을 부담하는 社會保險과 手當의 혼합 방식으로 운영되고 있다. 이를 정리하면 오스트리아는 노령·장애·유족급여와 질병·출산급여의 현금급여와 의료급여 모두를 사회보험 방식으로, 그리고 노동재해급여와 실업급여도 사회보험 방식으로 운영하고, 가족급여는 社會保險과 手當의 혼합 방식으로 운영하는 사회보험형 국가이다.

다. 벨기에의 社會保障 方式類型

벨기에의 사회보장급여를 분석해 보면,¹⁸⁾ 노령·장애·유족급여는 피고용자를 대상으로 하고, 자영자와 공무원은 별도의 제도에 의하여 운영된다. 피고용자는 소득의 7.5%를, 고용주는 총 급여지불액의 8.86%를 기여하고, 국가는 연간 보조금을 부담하는 社會保險 方式으로 운영되고 있다.

疾病·出產給與는 피고용자를 대상으로 하며, 연금이나 다른 사회보장급여의 수급자들도 의료급여의 대상이 된다. 자영자와 선원은 별도

17) 외국인도 3개월 이상 고용되어 있거나 최소 5년 이상 거주한 경우에는 대상이 될 수 있다.

18) 벨기에의 사회보장에 관한 자료는 US, SSA, *Social Security Programs Throughout the World - 1995*(1995)와 Commission of the European Communities, *Social protection in the Member States of the Community*(1995)를 참고하였다.

의 제도로 운영된다. 보험가입자는 의료급여에 소득의 3.55%를, 현금급여에 소득의 1.15%를 기여하고, 연금수급자는 연금액의 3.55%를 기여한다. 고용주는 의료급여에 총 급여지불액의 3.8%를, 현금급여에 2.2%를 기여하고, 출산급여에 0.15%를 추가로 기여한다. 정부는 의료급여 등에 보조금을 지원한다. 즉, 질병·출산급여는 社會保險 方式으로 실시되고 있다.

勞動災害給與는 피고용자를 대상으로 하며, 공무원과 선원은 별도의 제도로 운영된다. 고용주가 전액 기여하며, 노동재해에 총 급여지불액의 0.3%와 사고에 따른 추가 보험금을, 직업병에 1.10%(임금노동자)와 0.45%(봉급근로자)를 기여한다. 국가는 폭발물이나 군사장비로 인한 사고와 같은 특별한 경우에 대하여만 부담하는, 고용주 부담의 社會保險 方式으로 운영되고 있다.

失業給與는 피고용자를 대상으로 하며, 공무원과 임시노동자 등은 제외된다. 보험가입자가 소득의 0.87%를, 고용주가 총 급여지불액의 1.43%를 기여하고, 국가는 재원의 총 수입과 지출의 차액을 연간보조금 방식으로 부담하는 社會保險 方式으로 운영되고 있다.

家族給與는 1인 이상의 아동이 있는 피고용자와 社會保險 수급자를 대상으로 하며, 공무원과 자영자를 위한 별도의 제도도 있다. 그리고 위의 범위에 포함되지 않는 가족은 資産調査에 의한 사회부조 급여가 제공된다. 피고용자는 기여하지 않으며, 자영자는 수입에 따라 기여하며, 고용주는 총 급여지불액의 7%를, 정부는 피고용자와 자영자를 위한 보조금을 부담한다. 가족급여는 고용주 부담의 社會保險과 사회부조의 혼합 방식으로 운영되고 있다.

앞에서 본 바와 같이, 벨기에는 노령·장애·유족급여와 질병·출산급여의 현금급여와 의료급여 모두를 사회보험 방식으로, 그리고 노동재해급여와 실업급여도 사회보험 방식으로 운영하고, 가족급여는 사회보

협과 社會扶助의 혼합 방식으로 운영하는 사회보험형 국가이다.

라. 캐나다의 社會保障 方式類型

캐나다의 사회보장급여가 운영되고 있는 현황을 보면,¹⁹⁾ 老齡·障·遺族給與에는 일반연금과 소득연계연금이 있다. 일반연금은 전국민을 대상으로 하며, 소득비례연금은 근로자와 자영자를 대상으로 하나 연간 소득이 3,400달러 이하인 경우에는 별도의 적용을 받는다. 일반연금은 가입자가 기여하지 않고, 소득비례연금에는 피고용자가 월 소득의 2.7%를, 자영자는 5.4%를 기여한다. 고용주는 일반연금에는 기여하지 않고, 소득비례연금에만 총 급여지불액의 2.7%를 기여한다. 정부는 일반연금 재원의 전액을 부담한다. 즉, 노령·장애·유족급여는 일반연금이 手當方式으로, 소득비례연금은 社會保險方式으로 운영된다.

疾病·出產給與는 모든 거주자를 대상으로 하나, 현금급여는 고용주가 총 급여지불액의 1.5~3.75%(지역에 따른 차이)를 기여하는 社會保險의 방식으로, 의료급여는 지역에 3개월 이상 거주한 주민을 대상으로 대부분의 재원을 지방정부의 일반조세로 충당하는 수당 방식으로 운영되고 있다.

勞動災害給與는 지역에 따라 그 지역의 법에 의해 운영된다. 산업과 상업에 종사하는 피고용자를 대상으로 하며, 모든 비용은 고용주가 기여하는 사회보험 방식으로 운영된다.

失業給與는 모든 피고용자와 공무원 그리고 자영업자를 대상으로 운영되고 있다.²⁰⁾ 보험가입자는 소득의 3%를 기여하고, 고용주는 보험가

19) 캐나다의 사회보장에 관한 자료는 Minister of National Health and Welfare, Income Security Programs Branch, *The Income Security Programs of Health and Welfare Canada*(1993)과 US, SSA, *Social Security Programs Throughout the World - 1995*(1995)를 참고하였다.

20) 다른 자영업자와 주당 근로시간 15시간 이하나 주당 소득 163달러 이하의 피

입자 기여금의 1.4배를 부담하는 사회보험 방식으로 운영되고 있다.

家族給與는 18세 미만의 아동이 있는 모든 주민을 대상으로, 가구순 소득(family net income)에 따라 급여액을 조정하는 세금환불(refundable tax credit)의 형식으로, 정부가 전액을 부담하는 수당 방식으로 연방정부에 의하여 운영되고 있다. 이를 정리하면 캐나다는 노령·장애·유족급여는 手當과 社會保險의 혼합 방식으로, 질병·출산급여는 현금급여가 사회보험 방식으로 의료급여가 수당 방식으로, 노동재해급여와 실업급여는 사회보험 방식으로, 가족급여는 세금환불의 수당 방식으로 운영하는 수당형이 첨가된 사회보험형 국가이다.

마. 덴마크의 社會保障 方式類型

덴마크의 사회보장 방식유형을 분석하기 위하여 급여별 운영현황을 보면,²¹⁾ 老齡·障礙·遺族給與에서 일반연금은 거주자와 상호조약에 의하여 자격이 있는 외국인을 대상으로 하며, 고용연계연금은 16세에서 66세까지의 피고용자를 대상으로 한다. 일반연금의 재원은 국가가 전액 부담하고, 고용연계연금의 재원은 보험가입자가 1/3을 기여하며, 고용주가 그 나머지 2/3를 기여한다. 일반연금은 社會扶助와 手當의 혼합 방식으로 운영되고 있으며, 고용연계연금은 社會保險 方式으로 운영되고 있다.

疾病·出產給與에서 의료급여는 전 국민을 대상으로, 현금질병급여는 한 직장에서 13주 이상 근무한 피고용자와 자영자를 그리고 현금출산급여는 모든 피고용자와 자영자를 대상으로 시행된다. 재원은 의료급여의 경우 정부가 전액 부담하며, 현금급여는 고용주가 처음 2주간의

고용자 등은 제외된다.

21) 덴마크의 사회보장에 관한 자료는 Ministry of Social Affairs, *Social Policy in Denmark*(1994)와 US, SSA, *Social Security Programs Throughout the World - 1995*(1995)를 참고하였다.

비용을 전액 부담하고 그 다음은 지방정부가 부담한다. 즉, 질병·출산급여는 현금급여의 초기 2주간의 비용을 고용주가 부담하기는 하나 전체적으로 보편적인 수당 방식으로 운영된다.

勞動災害給與는 피고용자와 자영 어부와 선원을 대상으로 하며, 임신 초기에 어머니의 노동으로 인한 선천성 장애인도 포함된다. 재원은 자영자는 전액 자부담하고, 현금급여는 질병·출산급여의 현금급여와 동일하며 영구장애에 대한 보험료는 고용주가 전액 부담한다. 즉, 노동재해급여는 질병·출산급여와 마찬가지로 현금급여의 초기 2주간의 비용을 고용주가 부담하기는 하나, 수당 방식으로 운영되고 있다.

失業給與는 산업, 상업, 사무직, 농업, 수공업, 요식업, 운수업 등의 업종별 노동조합에서 설립한 실업기금에 가입한 자영자와 16세부터 65세까지의 피고용자, 18개월 이상의 직업훈련자 등을 대상으로 한다. 실업기금 가입자는 실업기금에 일정액을 기여하며, 고용주는 기업의 부가세의 3%를 기여하며, 정부는 가입자와 고용주의 기여금 이상을 부담한다. 따라서 실업급여는 실업기금에 의한 社會保險 方式으로 운영되고 있다.

家族給與는 18세 미만의 아동이 있는 거주자와, 1년 이상 덴마크에 거주한 외국인이나 상호협정에 의한 외국인을 대상으로 한다. 재원은 전액 국가가 부담하는 수당 방식으로 운영된다. 이상에서 고찰한 바와 같이 덴마크에 있어 노령·장애·유족급여는 手當과 社會扶助, 그리고 社會保險 方式으로, 질병·출산급여의 현금급여와 의료급여 모두와 노동재해급여는 수당 방식으로, 실업급여는 社會保險方式으로, 가족급여는 수당 방식으로 운영하는 手當형 국가이다.

바. 핀랜드의 社會保障 方式類型

핀랜드의 사회보장급여별 운영 현황을 보면,²²⁾ 노령·장애·유족급여에

서 일반연금은 16세 이상 핀란드 국민으로 적어도 3년 이상, 외국인의 경우는 최소 5년 이상, 핀란드에 거주하고 있는 자를 대상으로 하며, 고용연계연금은 14세 이상의 모든 피고용자를 대상으로 한다. 일반연금의 재원은 피고용자가 과세소득의²³⁾ 1.55%를, 연금수급자는 2.55%를, 자영자는 20.2%를 기여한다.²⁴⁾ 고용주는 사기업인 경우 총 급여지불액의 2.4%에서 4.9%를, 공기업인 경우 총 급여지불액의 3.95%를 기여한다. 정부는 일반연금의 35%를 부담한다. 고용연계연금의 재원은 피고용자가 과세소득의 4%를, 고용주가 50인 미만의 사업장인 경우는 16.7%를, 50인 이상인 경우는 피고용자의 성과 연령에 따라 9.1~24.9%를 기여한다. 정부는 자영자와 농민의 기여분을 부담한다. 즉, 노령·장애·유족급여는 社會保險 方式으로 운영되고 있다.

疾病·出産給與는 의료급여는 모든 주민을 대상으로, 현금급여는 16세에서 64세의 피고용자와 자영자, 학생을 대상으로 실시되고 있다. 재원은 연간 80,000마르크 이하의 소득을 가진 피고용자는 연간소득의 1.9%를, 80,000마르크 이상의 소득을 가진 피고용자는 3.8%를 기여한다. 고용주는 총 급여지불액의 1.6%에서 7.85%를 부담하고, 나머지는 국가가 부담한다. 따라서 질병·출산급여는 社會保險 方式에 의하여 운영되고 있다.

勞動災害給與는 피고용자를 대상으로 하며, 재원은 고용주가 위험의 정도에 따라 총 급여지불액의 0.5%에서 11.7%(평균 1.4%)를 부담하는 고용주 부담의 社會保險 方式으로 운영되고 있다.

失業給與에서 실업보험은 17세에서 64세까지의 피고용자를 대상으로 하고, 실업부조는 일정 소득 이하의 17세에서 64세까지 거주자를

22) 핀란드의 사회보장에 관한 자료는 Ministry of Social Affairs and Health, *Social Welfare in Finland*(1994)와 US, SSA, *Social Security Programs Throughout the World - 1995*(1995)를 참고하였다.

23) 과세소득이란 16세부터 해당되는 지방세의 대상이 되는 소득을 의미한다.

24) 자영자인 경우에 자영업을 시작한 해와 다음 2년은 10.1%를 부담한다.

대상으로 한다. 실업보험의 재원은 실업기금에서 충당되며, 실업기금은 가입자가 5.5%, 고용주가 47%, 정부가 47.5%의 비율로 부담한다. 실업부조의 재원은 전액 정부가 부담한다. 즉, 실업보험은 社會保險方式으로, 실업부조는 사회부조 방식으로 운영된다.

家族給與는 17세 미만 아동을 가진 모든 주민을 대상으로 시행되며, 모든 재원은 정부가 부담하는 수당 방식으로 운영되고 있다. 이를 정리하면 핀란드에서 노령·장애·유족급여와 질병·출산급여의 현금급여와 의료급여는 모두 社會保險方式으로, 노동재해급여도 사회보험 방식으로, 그리고 실업급여는 사회보험과 사회부조 방식으로, 가족급여는 수당 방식으로 운영하는 사회보험형 국가이다.

사. 프랑스의 社會保障 方式類型

프랑스의 사회보장급여를 분석해 보면,²⁵⁾ 老齡·障碍·遺族給與는 피고용자를 대상으로 하며, 농업, 광업, 철도업, 공무원과 선원 등을 대상으로 하는 별도의 제도가 마련되어 있다. 재원은 피고용자가 소득의 6.55%를, 일반사회기여기금(CSG)이 기금수입의 2.4%를, 고용주가 총 급여지불액의 8.2%를 부담하는 社會保險 方式으로 운영되며, 유족급여는 장애인을 제외하고는 소득조사를 하는 社會扶助 方式으로 운영된다.

疾病·出產給與는 피고용자와 연금수급자를 대상으로 실시되고 있다. 재원은 피고용자가 총 소득의 6.8%를, 노령연금 수급자가 급여액의 1.4%를, 실업자가 실업급여의 2%를 기여하며, 고용주는 총 급여지불액의 12.8%를 기여한다. 정부는 자동차보험료, 약품광고료, 알콜, 담배

25) 프랑스의 사회보장에 관한 자료는 US, SSA, *Social Security Programs Throughout the World - 1995*(1995)와 Commission of the European Communities, *Social protection in the Member States of the Community*(1995)를 참고하였다.

에 12%의 세금을 부과하여 재원을 조달한다. 즉, 질병·출산급여는 社會保險方式으로 운영된다.

勞動災害給與는 피고용자, 직업훈련생을 대상으로 하며, 광업, 철도업, 공무원과 선원 등을 대상으로 하는 별도의 제도가 마련되어 있다. 재원은 고용주가 전액 기여하는 社會保險方式으로 운영된다.

失業給與는 피고용자를 대상으로 하며, 직업을 찾는 젊은 실업자, 자녀가 있는 과부, 최근에 제대한 군인, 그리고 실업보험이 끝난 장기 실업자 등을 위해서는 별도의 연대프로그램(solidarity program)이 실시되고 있다. 실업급여의 재원은 피고용자의 소득이 월 12,610프랑 이하이면 소득의 2.42%를, 12,610프랑과 55,440프랑 사이이면 소득의 2.97%를 기여한다. 고용주는 총 급여지불액의 4.18%를 기여한다. 즉, 실업급여는 사회보험 방식으로 운영되며, 연대프로그램은 재원을 국가가 전액 부담하고, 자산조사를 실시하는 사회부조 방식으로 실시된다.

家族給與에서 두 명 이상의 자녀가 있는 가족을 대상으로 실시되는 가족급여(Family allowances)은 일반사회기여기금(CSG)이 기금수입의 1%를, 그리고 고용주가 총 급여지불액의 5.4%를 기여하는 社會保險 방식으로 운영되고, 한 명 이상의 자녀가 있는 가족이라도 資産調査에 의하여 급여를 지급하는 가족보충급여(Family supplement)는 사회부조 방식으로 운영된다. 이상과 같이 프랑스는 노령·장애·유족급여는 社會保險과 社會扶助方式으로, 질병·출산급여의 현금급여와 의료급여 모두와, 노동재해급여는 社會保險方式으로, 그리고 실업급여와 가족급여는 社會保險과 사회부조 방식으로 운영하는 사회보험형 국가이다.

아. 獨逸의 社會保障 方式類型

독일의 사회보장급여가 운영되고 있는 현황을 보면,²⁶⁾ 노령·장애·유

26) 독일의 사회보장에 관한 자료는 US, SSA, *Social Security Programs*

죽급여는 피고용자, 특정 자영자, 사회보장급여 수급자 등을 대상으로, 피고용자는 소득의 9.3%를²⁷⁾, 자영자는 소득의 18.6%를 기여하며, 고용주가 총 급여지불액의 9.3%를 기여하고, 정부가 총 급여액의 약 20%를 보조금으로 부담한다. 즉, 노령·장애·유족급여는 사회보험 방식으로 운영된다.

疾病·出産給與는 모든 임금노동자, 기술연수생, 실업급여 수급자, 봉급근로자, 특정 자영자 등을 대상으로 하며, 재원은 보험가입자와 고용주가 기여하는데, 피고용자의 소득이 610마르크 미만인 경우에는 고용주가 기여하며, 국가는 보조금을 지급하는 社會保險 方式으로 운영된다.

勞動災害給與는 피고용자, 자영자 등을 대상으로 하며, 공무원을 위한 별도의 제도를 갖고 있다. 피고용자는 기여를 하지 않고, 고용주는 평균 총 급여지불액의 1.44%정도를 기여하나, 실제 기여 비율은 해당 사업장의 사고율에 따라 다르다. 정부는 농업사고보험기금과 학생 및 유아들을 위하여 보조금을 지급한다. 즉, 노동재해급여는 고용주 부담의 사회보험 방식으로 운영된다고 할 수 있다.

失業給與는 농민과 가내노동자, 기술연수생 등을 포함한 피고용자를 대상으로 하나, 주당 18시간 미만의 임시 노동자는 제외된다. 피고용자와 고용주가 소득의 3.25%씩을 기여하고, 정부는 보조금을 지급하고 실업자들의 보험료를 부담한다. 실업급여는 사회보험 방식으로 운영되며, 일정 소득 이하의 실업자에게 지급하는 실업부조는 정부의 부담으로 사회부조 방식으로 운영된다.

家族給與는 한 자녀 이상이 있는 가족을 대상으로 하며, 재원은 정

Throughout the World - 1995(1995)와 Commission of the European Communities, *Social protection in the Member States of the Community*(1995)를 참고하였다.

27) 피고용자의 월 소득이 610마르크 미만인 경우에는 고용주가 부담한다.

부가 전액 부담하는 수당 방식으로 운영된다. 이상에서 정리한 바와 같이, 독일은 노령·장애·유족급여와 질병·출산급여의 현금급여와 의료급여 모두가 사회보험 방식으로, 노동재해급여도 사회보험 방식으로, 그리고 실업급여는 사회보험과 사회부조 방식으로, 가족급여는 수당 방식으로 운영하는 사회보험형 국가이다.

자. 아일랜드의 社會保障 方式類型

아일랜드의 사회보장급여별 운영 현황을 살펴 보면,²⁸⁾ 老齡·障·遺族給與는 대상이 주당 30파운드 이상의 소득이 있는 16~65세의 피고용자이며,²⁹⁾ 연간 2,500파운드 이상의 수입이 있는 자영자는 노령과 유족급여만 해당된다. 피고용자가 주당 60파운드 이하의 소득을 가진 경우에는 기여하지 않으며, 소득이 60.01파운드에서 178파운드까지는 소득의 5.50%를, 소득이 178파운드 이상에 대해서는 소득의 2.25%를 추가로 기여한다. 자영자는 주당 소득이 주당 10파운드 이상 178파운드까지는 소득의 5.0%를 기여하고, 소득이 178파운드를 넘을 경우에는 소득의 2.25%를 추가 기여한다. 고용주는 피고용자의 주당 소득이 230파운드 이하일 경우에는 피고용자의 임금액의 9%를 기여하고, 주당 230파운드를 초과할 경우에는 12.20%를 기여한다. 정부는 부족분이 있으면 이를 부담하며, 資産調査에 의하여 지급되는 급여의 전액을 부담한다. 즉, 노령급여의 노령연금은 社會保險 方式으로, 비기여 노령

28) 아일랜드의 사회보장에 관한 자료는 Government of Ireland, The Stationary Office, *Department of Social Welfare*(1992), Information Service, Department of Social Welfare, *Guide to Social Welfare Service*(1994), US, SSA, *Social Security Programs Throughout the World - 1995*(1995)를 참고하였다.

29) 수입이 주당 30파운드 미만인 시간제 근로자(part time employees)와 1995년 4월 6일 이전에 고용된 공무원과 가내 노동자(domestic workers)는 대상에서 제외된다.

연금과 조기은퇴급여(pre-retirement allowance)는 사회부조 방식으로 운영되며, 장애급여의 장애연금은 사회보험 형식으로, 맹인연금과 간호급여는 사회부조 형식으로 운영되며, 유족급여의 유족기여연금은 사회보험 방식으로, 비기여 과부연금과 비기여 고아연금은 사회부조 방식으로 운영되고 있다.

疾病·출産給與에서 현금급여는 66세 이하의 피고용자를 대상으로 하며, 시간제 근로자와 자영자 그리고 1995년 4월 6일 이전에 고용된 공무원과 가내 노동자는 제외되며, 의료급여는 모든 거주자를 대상으로 한다. 피고용자와 고용주의 기여방식은 앞서 설명한 노령·장애·유족급여의 기여방식과 동일하다. 정부는 일정 소득 이하의 주민의 의료급여 전체비용과 기타 비용을 부분적으로 부담한다. 따라서 질병·출산급여의 현금급여는 사회보험 방식으로, 의료급여는 社會保險과 社會扶助의 混合方式으로 운영되고 있다.

勞動災害給與는 대상이 자영자, 가내 노동자 및 경찰과 군인을 제외한 피고용자이다. 노동재해급여의 기여방식은 이미 설명한 노령·장애·유족급여의 방식과 같고, 정부가 민간부문 피고용자 재정의 부족분과 공무원의 비용 전액을 부담하는 사회보험 방식으로 운영되고 있다.

失業給與는 대상이 16~65세의 실업자들이지만, 특정 시간제 근로자와 자영자, 1995년 4월 6일 이전에 고용된 공무원과 가내 노동자는 대상에서 제외된다. 실업보험의 피고용자와 고용주의 기여방식은 앞에서 설명한 노령·장애·유족급여와 같고, 고용주는 건설 등 특정 부문에서 훈련중인 기술훈련생의 임금지급액의 0.25%를 추가로 기여한다. 기여분의 소득상한선은 25,800파운드이다. 실업급여는 기여에 의한 社會保險과 資産調査를 통한 사회부조의 이원적인 방식으로 운영되고 있다.

家族給與는 대상이 한 명 이상의 자녀를 가진 모든 주민이며, 재원은 정부가 전액 부담한다. 아동급여는 16세 미만의 아동을 대상으로

수당 방식으로, 독신부모급여와 가족소득지원은 자산조사를 통한 사회부조 방식으로 운영되고 있다. 이상과 같이 아일랜드는 노령·장애·유족급여는 社會保險과 社會扶助 方式으로, 질병·출산급여는 현금급여가 사회보험 방식으로 의료급여가 수당과 사회부조의 방식으로, 노동재해급여는 사회보험 방식으로, 실업급여는 사회보험과 사회부조 방식으로, 가족급여는 手當과 사회부조 방식으로 운영하는 사회보험과 사회부조의 混合型 國家이다.

차. 이탈리아의 社會保障 方式類型

이탈리아의 사회보장급여를 분석해 보면³⁰⁾, 老齡·障碍·遺族給與는 피고용자를 대상으로 하며, 각 직종을 위한 특별한 제도는 별도로 있다. 피고용자가 소득의 8.34%를 기여하고, 고용주는 총 급여지급액의 21.3%를 기여하며, 정부는 자산조사 급여의 전액과 재정의 부족분을 부담한다. 노령연금은 사회보험 방식으로, 장애연금은 사회부조 방식으로, 유족연금은 사회보험 방식으로 운영되고 있다.

疾病·出產給與에서 현금질병급여와 출산급여는 피고용자와 산업과 농업의 임금소득자를 대상으로 하여, 피고용자가 소득의 1%를, 고용주가 총 급여지불액의 10.6%를 기여하며, 정부는 보조금을 지급하는 사회보험 방식으로 운영되고 있다. 그리고 질병급여의 의료급여는 전 거주자를 대상으로 수당 방식으로 운영되고 있다.

勞動災害給與는 육체노동 근로자와 위험한 일을 하는 비육체노동 근로자 그리고 농업 분야의 자영자를 대상으로 하여, 산업 노동자는

30) 이탈리아의 사회보장에 관한 자료는 US, SSA, *Social Security Programs Throughout the World - 1995*(1995)와 Commission of the European Communities, *Social protection in the Member States of the Community* (1995)를 참고하였다.

연 1,225만리라, 농민은 연 175만리라를 부담하고, 고용주는 위험정도에 따라 총 지불급여액의 0.5%에서 16%를 부담하는³¹⁾ 사회보험 방식으로 운영되고 있다.

失業給與는 피고용자를 대상으로 하여, 고용주가 총 급여지불액의 1.61%에서 1.91%를 기여하고, 정부가 행정비용 및 농민, 어린 근로자, 임금보충기금에 보조금을 지원하는 사회보험 방식으로 운영되고 있다.

家族給與는 18세 이하의 아동을 가진 피고용자와 자영자 그리고 사회보험 수급자를 대상으로 하여, 고용주가 총 급여지불액의 6.2%를 기여하고, 정부가 보조금을 지급하는 고용주 부담의 사회보험 방식으로 운영되고 있다. 이상에서 본 바와 같이, 이태리의 경우 노령·장애·유족급여는 사회보험과 사회부조 방식으로, 질병·출산급여는 현금급여가 사회보험 방식으로 의료급여가 수당 방식으로, 노동재해급여와 실업급여는 사회보험 방식으로, 가족급여도 고용주 부담의 사회보험 방식으로 운영하는 사회보험형 국가이다.

카. 日本의 社會保障 方式類型

일본의 사회보장급여별 운영현황을 보면³²⁾, 老齡·障碍·遺族給與는 이중 구조로 시행되고 있다. 하나는 모든 주민을 대상으로 정액급여를 지급하는 국민연금이고, 다른 하나는 피고용자연금보험이다. 국민연금은 20세에서 59세의 주민을 대상으로 하며, 피고용자연금보험은 선원을 포함한 산업과 상업분야의 공장 근로자를 대상으로 하며, 공무원과 사립학교 교사 및 근로자, 농업, 산림, 어업 분야의 근로자는 별도의 제도가 시행되고 있다. 국민연금의 경우 보험가입자가 기여하고, 정부

31) 산업분야의 근로자들에 대한 평균 고용주 부담률을 3.1%이다.

32) 일본의 사회보장에 관한 자료는 厚生省, 厚生白書(1994)와 US, SSA, *Social Security Programs Throughout the World - 1995*(1995)를 참고하였다.

는 급여 총액의 33.3%와 행정비용을 부담한다. 피고용자연금보험은 피고용자가 소득의 8.25%를 기여하고, 고용주는 피고용자와 같은 금액을 기여하며, 정부는 행정비용을 부담한다. 즉, 국민연금과 피고용자연금보험은 사회보험 방식으로 운영되고 있다.

疾病·出産給與는 이중적인 형태로 국민건강보험은 의료급여를, 피고용자건강보험은 현금 및 의료급여를 제공하고 있다. 국민건강보험은 모든 주민을 대상으로, 피고용자건강보험은 산업과 상업분야의 공장 근로자를 대상으로 한다. 재원은 국민건강보험의 경우 보험가입자가 납부하는 건강세 및 보험금과³³⁾ 정부가 부담하는 의료급여비용의 50% 및 행정비용, 지역보조금이다. 피고용자건강보험은 피고용자의 경우 40가지 직업분류에 따른 기본급여의 4.1%와 보너스에 대한 0.3%를 기여하고, 고용주는 급여의 4.1%와 근로자의 보너스에 대한 0.5%를 기여한다. 정부는 급여비용의 13%와 노인에 대한 의료급여비용의 16.4%, 그리고 행정비용을 부담한다. 즉, 국민건강보험과 피고용자건강보험도 사회보험 방식으로 운영되고 있다.

勞働災害給與는 산업과 상업 분야의 공장 근로자를 대상으로 하며, 고용주가 3년간의 사고율에 따라 급여의 0.6%에서 14.9%를 기여하고, 정부는 국가재정 한도 내에서 보조금을 지급하는 사회보험 방식으로 운영되고 있다.

失業給與는 65세 이상의 노령근로자, 4개월 이하의 일시고용자를 제외한 모든 산업분야의 피고용자를 대상으로 한다. 피고용자가 소득의 0.4%를, 건설관련 피고용자는 0.85%를 기여하고, 고용주는 총 급여지불액의 0.75%를 부담하고, 정부는 급여비용의 25%와 행정비용을 부담하는 사회보험 방식으로 운영되고 있다.

家族給與는 3세 이하의 아동을 가지고 있는 주민을 대상으로 하며,

33) 1992년도 가구당 평균 부담액은 156,126엔이었다.

가족급여를 받기 위해서는 4인 가족의 전년도 연간 소득이 358만 9천 엔 미만이어야 한다.³⁴⁾ 재원은 피고용자의 경우 고용주가 전체 비용의 70%를 기여하고, 정부가 국고에서 전체 비용의 20%, 도·도·부·현(都·道·府·縣)에서 5%, 시·군·구에서 5%를 부담한다. 자영자와 실업자의 경우에는 국고에서 전체 비용의 66.6%, 도·도·부·현(都·道·府·縣)에서 16.7%, 시·군·구에서 16.7%를 부담한다. 즉, 가족급여는 일정 소득 이하의 계층을 대상으로 하여 사회부조 방식으로 운영되고 있다. 이상과 같이 일본은 노령·장애·유족급여와 질병·출산급여는 현금급여와 의료급여 모두 사회보험 방식으로, 그리고 노동재해급여와 실업급여도 사회보험 방식으로, 가족급여는 사회부조 방식으로 운영하는 사회보험형 국가이다.

타. 룩셈부르크의 社會保障 方式類型

룩셈부르크의 사회보장급여별 운영 현황을 보면,³⁵⁾ 老齡·障碍·遺族 給與는 자영자를 포함한 모든 경제활동에 종사하고 있는 사람들을 대상으로 하고, 철도와 공무원들을 위한 제도가 별도로 있다. 재정은 피고용자와 고용주와 정부가 각각 소득의 8%를 기여하는³⁶⁾ 社會保險 方式으로 운영되고 있다.

疾病·出產給與는 피고용자와 사회보험 수급자를 대상으로 하며, 자영자, 기술공, 농부를 위한 특별 제도가 별도로 있다. 피고용자가 소득의 4.5%(임금노동자)와 2.5%(봉급근로자)를 기여하고, 사회보험 수급자는 급여의 2.5%를 기여하며, 고용주는 임금의 4.5%, 봉급의 2.5%를

34) 피고용자와 공무원은 4인 가족 전년도 소득이 625만엔 미만이어야 한다.
 35) 룩셈부르크의 사회보장에 관한 자료는 Ministry of Social Security, *The Legislation of Social Security Luxembourg*(1993), US, SSA, *Social Security Programs Throughout the World - 1995*(1995)를 참고하였다.
 36) 기여액의 최저액은 사회최저임금(월 42,677프랑)의 100%이고, 최고액수는 사회최저임금의 500%이다.

기여하고, 사회보험기구는 지급된 급여액의 2.5%를 기여한다. 정부는 출산급여의 전비용을 부담한다. 이와 같이 질병·출산급여는 사회보험 방식으로 운영되고 있다.

勞動災害給與는 피고용자, 견습공, 가내 노동자, 자영자 등을 대상으로 하며, 공무원과 학생, 군인을 위한 특별 제도가 있다. 자영자를 제외한 피고용자는 기여하지 않으며, 고용주는 위험률에 따라 임금지급액의 0.5~6%를 기여하고, 정부는 행정비용의 50%와, 임금과 생활비용 수준의 증가에 의해 증액되는 급여액의 1/3을 부담하는 사회보험 방식으로 운영되고 있다.

失業給與는 16세부터 65세까지의 피고용자와 자영자 그리고 최근에 학교를 졸업한 사람과, 직업훈련을 마친 사람들을 대상으로, 피고용자가 소득의 2.5%인 특별연대세(special solidarity tax)를 납입하는 반면, 고용주는 부담이 없으며, 정부는 매년 법률에 의해 정해진 기본액을 부담하는 사회보험 방식으로 운영되고 있다.

家族給與는 국내에 합법적으로 거주하고 있는 18세 미만의 모든 아동들과(외국인 아동 포함), 여성들을 대상으로 한다. 재원은 피고용자와 자영자는 소득의 0.7%를 기여하고, 고용주는 기여하지 않고, 정부는 민간부문 기여액의 1.7%와 출산급여와 임신급여, 교육급여와 행정비용의 전액을 부담한다. 가족급여는 사회보험과 수당의 혼합 방식으로 운영된다. 따라서 룩셈부르크는 노령·장애·유족급여와 질병·출산급여의 현금급여와 의료급여 모두 社會保險 方式으로, 노동재해급여와 실업급여도 사회보험 방식으로, 가족급여는 사회보험과 수당의 혼합 방식으로 운영하는 社會保險型 國家이다.

과. 네덜란드의 社會保障 方式類型

네덜란드의 사회보장급여를 분석해 보면,³⁷⁾ 老齡·障碍·遺族給與에서

老齡·遺族年金(old-age and survivor pensions)은 모든 주민을 대상으로 시행되고 있으며, 장애연금은 18세 이상의 장애인을 대상으로 시행되고 있다. 재원은 피고용자가 소득의 일정비율을 각출하고, 고용주는 부담하지 않으며, 정부는 장애연금의 비용과 부족액을 부담하는 社會保險 方式으로 운영된다.

疾病·出產給與에서 현금급여는 모든 피고용자를 대상으로 하며, 의료급여는 연간 소득이 58,950길더 이하의 피고용자와 연간소득이 30,950길더 이하인 노령연금 수급자를 대상으로 한다. 재원은 피고용자가 소득의 10.95%, 고용주가 총 급여지불액의 8.20%를 기여하고, 정부는 일정 소득이하 사람의 현금급여에 필요한 비용을 부담하는 社會保險 方式으로 운영되고 있다.

勞動災害給與는 별도로 운영되지 않으며, 노동재해로 인한 모든 질병과 장애도 질병·장애급여에 포함하여 운영되고 있다.

失業給與에서 피고용자를 대상으로 하는 실업보험은 피고용자가 산업에 따라 다르나 평균 소득의 2.20%를 기여하고, 고용주는 총 급여지불액의 2.55%를 기여하는 社會保險 方式으로 운영되고 있지만, 일정 소득 이하의 실업자에게 지급하는 실업부조는 사회부조 방식으로 운영된다.

家族給與는 18세 미만의 아동을 가진 모든 주민을 대상으로, 국가의 재정에 의한 수당 방식으로 운영된다. 이를 종합해 보면, 네덜란드의 노령·장애·유족급여와 질병·출산급여의 현금급여와 의료급여는 모두 社會保險 方式으로, 실업급여는 사회보험과 사회부조 방식으로, 가족급여는 수당 방식으로 운영하는 사회보험형 국가이다.

37) 네덜란드의 사회보장에 관한 자료는 US, SSA, *Social Security Programs Throughout the World - 1995*(1995)와 Commission of the European Communities, *Social protection in the Member States of the Community* (1995)를 참고하였다.

하. 뉴질랜드의 社會保障 方式類型

뉴질랜드의 사회보장급여가 운영되고 있는 현황을 보면,³⁸⁾ 老齡·障
 碍·遺族給與에서 뉴질랜드 퇴직연금(New Zealand Superannuation)은
 전국민의 대상으로 하고, 재원은 전액 국가의 일반재정에 의해 충당되
 는 수당 방식으로 운영되며, 퇴직급여의 부가급여와 장애연금, 유족연
 금은 일정 소득 이하의 주민에게 資産調査를 거쳐 지급되는 사회부조
 방식으로 운영되고 있다.

疾病·出產給與에서 질병급여의 현금급여(cash benefits)는 일정소득
 이하의 피고용자를, 의료급여는 모든 주민을 대상으로 실시되고 있으
 며, 출산급여는 일정 소득 이하의 독신 여성을 대상으로 실시된다.
 재원은 전부 국가의 일반재정에서 충당된다. 따라서 질병급여의 현금
 급여와 출산급여는 사회부조 방식으로, 의료급여는 수당 방식으로 운
 영되고 있다.

勞動災害給與는 국내의 모든 피고용자와 해외에서 노동재해를 입은
 뉴질랜드 국민까지 대상으로 한다. 재원은 고용주가 사고의 내용에 따
 라 기여를 하며, 정부는 의료비용을 부담하는 社會保險 方式으로 운영
 되고 있다.

失業給與는 연금 수급자와 학생을 제외한 일정소득 이하의 피고용
 자를 대상으로 하며, 재원은 전부 정부의 일반재정으로 충당되는 사회
 부조 방식으로 운영되고 있다.

家族給與는 가사급여(domestic purpose benefit), 장애아동급여, 가

38) 뉴질랜드의 사회보장에 관한 자료는 New Zealand Income Support Service, *A general guide to the New Zealand Income Support Service* (1994), Department of Social Welfare, *Fiscal 1995 Corporate Plan* (1994), New Zealand Government, *New Zealand Official Yearbook* (1993), US, SSA, *Social Security Programs Throughout the World - 1995*(1995)를 참고하였다.

족부조가 시행되고 있다. 가사급여는 종일 아동을 돌보아야 하는 편부모에게 지급되고, 장애아동급여는 신체적, 정신적으로 장애를 가진 아동을 집에서 돌보는 경우에 지급된다. 가족부조는 부양아동이 있는 저소득 근로자와 모든 사회보장 수급자에게 주어진다. 재원은 모두 정부의 일반재정에서 충당된다. 가족부조는 사회부조 방식으로, 나머지는 수당 방식으로 운영되고 있다. 이를 정리해 보면, 뉴질랜드는 노령·장애·유족급여는 수당과 사회부조 방식으로, 질병·출산급여는 현금급여가 사회부조 방식으로 의료급여가 수당 방식으로, 노동재해급여는 사회보험 방식으로, 실업급여는 사회부조 방식으로, 가족급여는 수당과 사회부조 방식으로 운영하는 사회부조형 국가이다.

가. 노르웨이의 社會保障 方式類型

노르웨이의 사회보장급여를 분석해 보면,³⁹⁾ 老齡·障碍·遺族給與에서 일반연금은 모든 주민을 대상으로 하며, 고용연계연금은 1994년 3월 1일 현재 월 38,080크로나 이상의 소득을 가진 자영자와 근로자를 대상으로 한다. 재원은 피고용자가 소득의 7.8%, 자영자는 기준액의 12배까지의 소득에 대해서는 10.7%, 그 이상은 7.8%의 비율로 부담한다. 고용주는 임금 총액의 14.2%를 부담하고, 정부는 나머지 부족분을 부담하는 社會保險 方式으로 운영되고 있다. 일반연금은 과거의 소득이나 기여에 관계없이 수당 방식으로 운영되고, 일정 소득 이하의 대상에게는 부가급여가 지급되는 사회부조 형식으로 운영되고 있다.

疾病·出產給與에서 의료급여는 모든 주민을 대상으로 실시되고 있으며, 현금급여는 소득이 기준액의 150%를 넘지 않는 피고용자와 자영

39) 노르웨이 사회보장에 관한 자료는 The Norwegian Ministry of Health and Social Affairs, *The Norwegian Social Insurance Scheme*(1994)와 US, SSA, *Social Security Programs Throughout the World - 1995*(1995)를 참고하였다.

자에게만 지급된다. 기여방식은 고용연계연금의 기여방식과 동일하나, 현금급여에서 처음 2주간 동안의 전 비용은 고용주가 부담한다. 따라서 질병·출산급여의 의료급여는 모든 주민을 대상으로 수당 방식으로, 질병급여의 현금급여는 14일 이상 기여한 피고용자와 자영자를 대상으로, 출산급여의 현금급여는 6개월 이상 기여한 피고용자와 자영자를 대상으로 사회보험 방식으로 운영되고 있다.

勞動災害給與는 피고용자, 학생, 군인을 대상으로 하며, 자영자는 임의로 가입할 수 있으며, 기여 방식은 노령·장애·유족급여와 동일한 社會保險 方式으로 운영된다.

失業給與는 피고용자와 선원, 64세 이상의 자영자, 특별한 상황에 있는 사람을 대상으로 하며, 기여 방식은 노령·장애·유족급여와 동일한 社會保險 方式으로 운영된다.

家族給與는 16세 이하의 모든 아동에게 지급된다. 재원은 전액 국가가 부담하는 수당 방식으로 운영된다. 이를 요약하면, 노르웨이는 노령·장애·유족급여는 수당과 사회보험, 사회부조 방식으로, 질병·출산급여는 현금급여는 사회보험 방식으로, 의료급여는 수당 방식으로, 그리고 노동재해급여와 실업급여는 사회보험 방식으로, 가족급여는 수당 방식으로 운영하는 수당형이 첨가된 社會保險型 國家이다.

나. 스페인의 社會保障 方式類型

스페인의 사회보장급여별 운영 현황을 보면,⁴⁰⁾ 老齡·障碍·遺族給與는 11개 직업분류에 의한 산업과 서비스업에 종사하는 피고용자를 대상으로 하며, 재원은 피고용자와 고용주가 11개 직급에 따라 분류된

40) 스페인의 사회보장에 관한 자료는 Ministerio de Asuntos Sociales, *Memoria de Actividades del Inersso*(1992), *Memoria Anual*(1993), US, SSA, *Social Security Programs Throughout the World - 1995*(1995)를 참고하였다.

소득의 4.7%와 23.6%를 각각 기여하고 정부는 매년 보조금을 지급하는 사회보험 방식으로 운영된다.

疾病·出産給與는 산업과 상업에 종사하는 피고용자를 대상으로 하며, 기여방식은 노령·장애·유족급여와 동일한 社會保險 방식으로 운영된다.

勞動災害給與는 피고용자를 대상으로 하며, 재원은 고용주가 그 위험 정도에 따라 총 지불급여액의 0.9%에서 18%까지 기여하는(평균 기여율: 2.2%), 고용주 부담의 사회보험 방식으로 운영된다.

失業給與는 자영자와 임시직을 제외한 산업과 서비스에 종사하는 피고용자, 철도근로자, 광부, 선원 등을 대상으로 하며, 재원은 피고용자가 소득의 1.6%, 고용주가 총 급여지불액의 6.2%를 기여하고, 정부가 보조금을 지원하는 사회보험 방식으로 운영되고 있다.

家族給與는 기여 급여, 비기여 급여, 현물 급여로 나뉘어 진다. 기여 급여는 18세 이하의 아동이 있는 모든 피고용자, 사회보장급여 수급자, 질병급여의 현금급여 수급자를 대상으로 하고, 비기여 급여는 다른 공적인 프로그램이나 사회보장에 의해 급여를 받지 않는 아동이 있는 주민을 대상으로 하고, 현물 급여는 모든 피고용자를 대상으로 한다. 기여급여와 현물급여의 기여방식은 노령·장애·유족급여의 방식과 같고, 비기여 급여의 경우 정부 일반재정 중 사회보장을 위한 일반 정부지원의 일부에서 충당된다. 따라서 기여급여와 현물급여는 사회보험 방식으로, 비기여 급여는 사회부조 방식으로 운영된다. 이를 정리해 보면, 스페인은 노령·장애·유족급여와 질병·출산급여의 현금급여와 의료급여 모두 사회보험 방식으로, 그리고 노동재해급여와 실업급여도 사회보험 방식으로, 가족급여는 사회보험과 사회부조 방식으로 운영하는 사회보험형 국가이다.

다. 스웨덴의 社會保障 方式類型

스웨덴의 사회보장급여가 운영되고 있는 현황을 보면,⁴¹⁾ 老齡·障·遺族給與에서 일반연금은 거주자를 대상으로 하며, 고용연계연금은 기준액⁴²⁾ 이상의 소득이 있는 피고용자와 자영자를 대상으로 하고 1년 이상 스웨덴에서 근무하는 외국인도 포함한다. 일반연금에서는 피고용자의 소득이 기준액의 7.5배 이하인 경우 소득의 1%를 기여하고, 자영자는 소득의 6.03%를 기여한다. 고용주는 총 급여지불액의 5.83%를 기여하고, 정부는 총 비용의 25%를 기여한다. 고용연계연금은 피고용자는 기여하지 않고 고용주가 전액 기여하며, 총 급여지불액의 13%를 부담한다. 노령·장애·유족급여에서 일반연금은 전 주민을 대상으로 하는 수당과 사회보험 방식으로, 고용연계연금은 사회보험 방식으로 운영되나, 일정 소득 이하인 경우에는 資産調査를 통하여 부가급여를 지불한다.

疾病·出產給與에서 현금급여는 연간 6,000크로나 이상의 소득이 있는 근로자를 대상으로 하며, 의료급여는 모든 주민을 대상으로 한다. 현금급여의 경우 피고용자가 소득의 2.95%를, 자영자가 소득의 9.12%를 기여하고, 고용주는 총 급여지불액의 6.23%를 기여하고, 정부는 총 비용의 15%를 기여한다. 의료급여의 경우 전액 지방정부에서 부담한다. 따라서 현금급여는 社會保險 方式으로, 의료급여는 수당 방식으로 운영된다.

勞動災害給與는 모든 근로자와 자영업자를 대상으로 하며, 피고용자의 기여는 없고, 자영자는 소득의 1.40%를, 고용주는 총 급여지급액의

41) 스웨덴 사회보장에 관한 자료는 Ministry of Health and Social Affairs, *Social Services Act and Care Of Young Persons (Special Provisions) Act(1990)*과 US, SSA, *Social Security Programs Throughout the World - 1995(1995)*를 참고하였다.

42) 소득기준액은 소비자물가지수를 기초로 매년 정부에 의해 정해진다.

1.38%를 부담하는 社會保險 方式으로 운영된다.

失業給與에서는 실업보험(Unemployment insurance program)과 노동시장 현금급여(labor-market cash benefit program)가 시행되고 있다. 실업보험은 노동조합과 자영자 조직에 의해 설립된 실업기금에 의하여 운영되고 있으며, 이에 소속된 65세 미만의 피고용자와 자영자를 대상으로 하며, 현재 약 80%의 피고용자가 이 기금에 속해 있다. 노동시장 현금급여는 20세 이상으로 새로운 직업을 찾고 있거나, 실업보험에 자격이 되지 않는 사람을 대상으로 한다. 실업보험은 보험가입자가 월 35크로나에서 100크로나까지 기여하고, 노동시장 현금급여에는 기여하지 않는다. 고용주는 실업보험과 노동시장 현금급여에 총 급여 지불액의 4.32%를 기여한다. 정부는 실업기금의 일시적 부족분 등을 지원한다. 결국 실업보험은 사회보험 방식으로, 노동시장 현금급여는 사회보험과 수당의 혼합 방식으로 운영된다고 할 수 있다.

家族給與는 16세 미만의 아동이 있는 주민을 대상으로, 재원은 전액 국가가 부담하는 수당 방식으로 운영된다. 이를 요약해 보면, 스웨덴은 노령·장애·유족급여는 수당과 사회보험, 社會扶助 방식으로, 질병·출산급여는 현금급여가 사회보험 방식으로 의료급여가 수당 방식으로, 노동재해급여는 사회보험 방식으로, 실업급여는 사회보험과 수당 방식으로, 가족급여는 수당 방식으로 운영하는 사회보험형과 수당형의 혼합형 국가이다.

라. 英國의 社會保障 方式類型

영국의 사회보장급여별 운영 현황을 보면,⁴³⁾ 老齡·障碍·遺族給與는

43) 영국의 사회보장에 관한 자료는 Department of Social Security, *Social Security Statistics 1992*(London: HMSO, 1992), Commission of the European Communities, *Social protection in the Member States of the Community*(1995), Child Poverty Action Group, *National Welfare*

모든 주민을 대상으로 하나, 주당 소득이 58파운드 이하의 피고용자와 연간 소득이 기준 이하인 자영자, 피고용자가 아닌 사람들은 임의 적용된다. 재원은 피고용자가 주당 소득의 처음 58파운드에 대해서는 2%를, 58파운드에서 440파운드 사이의 소득에 대해서는 10%를 기여하며, 자영자는 주당 5.75파운드의 정액과 연간 소득이 6,640파운드에서 22,880파운드 사이일 경우 연간 소득의 7.3%를 더 부담한다. 고용주는 피고용자의 임금에 따라 3~10.2%를 기여한다. 정부는 資産調査에 의하여 지급되는 급여와 기타 비기여 급여(non-contributory benefit)에 대한 비용을 전액 부담한다. 급여 종류별로 자세히 설명하면 노령급여의 노령연금(Old-age pension)은 사회보험 방식으로, 소득지원(Income Support)은 사회부조 방식으로 운영되고 있다. 장애급여의 장애연금은 사회보험 방식을 따르지만, 중증장애급여(Severe disablement allowance), 장애생계급여(Disability living allowance), 간호급여(Attendance allowance), 장애노동급여(Disability working allowance)와 폐질간호급여(Invalid care allowance)는 사회부조 방식을 택하고 있다. 그리고 소득지원도 사회부조 방식으로 운영되고 있다. 유족급여의 홀어미급여(Widowed mother's allowance)와 과부연금(Widow's pension)은 사회보험 방식으로, 소득지원은 사회부조 방식으로 운영되고 있다.

疾病·出産給與에서 질병현금급여(Sickness cash benefit)와 출산급여(Maternity allowance)는 주당 소득이 58파운드 이상인 피고용자와 보험료를 지불할 수 있는 자영자를 대상으로 한다. 법정질병급여(Statutory sick pay)와 법정출산급여(Statutory maternity pay)는 주당 평균 소득이 58파운드인 피고용자를 대상으로 고용주가 부담한다. 의료급여는 모든 주민을 대상으로 한다. 질병현금급여와 출산급여에서 피고용자와 고용

Benefits Handbook, 25nd ed. (London: CPAG, 1995), US, SSA, *Social Security Programs Throughout the World - 1995*(1995)를 참고하였다.

주의 기여방식은 노령·장애·유족급여의 방식과 같으며, 정부는 법정질병급여와 법정출산급여의 일부와 의료급여 비용의 약 85%를 부담한다. 따라서 질병현금급여와 출산급여는 사회보험 방식으로, 의료급여는 수당 방식으로 운영되고 있다.

勞動災害給與는 자영자를 제외한 모든 피고용자를 대상으로 실시되고 있다. 노동재해급여의 기여방식은 노령·장애·유족급여의 피고용자 기여방식과 동일한 사회보험 방식으로 운영되고 있으며, 노동재해를 입은 일정 소득 이하의 피고용자에 대한 소득지원은 사회부조 방식으로 운영되고 있다.

失業給與는 주당 소득이 58파운드 이상인 피고용자를 대상으로 하며, 자영자는 제외된다. 실업급여의 기여방식은 노령·장애·유족급여의 피고용자 기여방식과 동일하며, 정부는 사회부조 방식으로 지급되는 급여의 전액을 부담한다. 따라서 실업급여는 사회보험 방식으로 운영되며, 일정 소득 이하의 실업자에게는 추가로 실업부조가 지급된다.

家族給與는 16세 미만의 아동을 가진 모든 주민을 대상으로 하며, 재원은 정부가 전액 부담하는 수당 방식으로 운영되고 있다. 이를 요약하면 영국은 노령·장애·유족급여는 社會保險과 사회부조 방식으로, 질병현금급여와 출산급여는 사회보험 방식으로, 의료급여는 수당 방식으로, 노동재해급여와 실업급여는 사회보험과 사회부조 방식으로, 가족급여는 수당 방식으로 운영하는 사회부조가 첨가된 사회보험형 국가이다.

마. 美國의 社會保障 方式類型

미국의 사회보장급여를 분석해 보면,⁴⁴⁾ 老齡·障碍·遺族給與에서 노

44) 미국의 사회보장에 관한 자료는 US, Social Security Administration, Office of Research and Statistics, *Social Security Bulletin*, Vol.56, No.4 (Washington DC: DHHS, 1993)와 US, SSA, *Social Security Programs Throughout the World - 1995*(1995)를 참고하였다.

령·장애·유족보험(Old-age, Survivors, and Disability Insurance: OASDI)은 자영자를 포함한 모든 피고용자를 대상으로 하며, 피고용자가 소득의 6.2%를, 자영자는 12.4%를 기여한다. 고용주는 총 급여지불액의 6.2%를 기여하고, 정부는 1968년 이전에 72세 이상이었던 노인의 노령급여와 資産調査에 의한 급여인 보충소득보장(Supplemental Security Income)의 전체 비용을 부담한다. 따라서 노령·장애·유족급여는 사회보험과 사회부조 방식으로 운영되고 있다.

疾病·출産給與는 의료급여의 경우 노인을 위한 건강보험(1965)과 장애인을 위해 건강보험(1972)이 시행되고 있을 뿐 아직 보편적인 의료급여는 시행되지 않으며, 현금급여도 5개 주와(Rhode Island(1942), California(1946), New Jersey(1948), New York(1949), Hawaii(1969)) Puerto Rico에서만 시행되고 있다.

勞動災害給與는 연방 공무원을 대상으로 시작되어, 현재는 모든 주(州)가 관련 법규를 가지고 있으며, 일반적으로 산업과 상업에 종사하는 근로자를 대상으로 하나 주(州)마다 다르다. 재원은 대부분의 주에서 고용주가 부담하는 사회보험 방식으로 운영된다.

失業給與는 산업과 상업에 종사하는 피고용자와 연간 20주 이상의 피고용자를 4명 이상 고용하는 비영리 조직의 피고용자를 대상으로 한다. 재원은 고용주가 부담하는 연방세와 총 급여지불액의 0.8%를 각출료로 충당하며, 정부는 행정비용을 지원하는 사회보험 방식으로 운영된다.

家族給與는 연방과 주정부에 의하여 운영되는 부양아동가족부조(AFDC)와 아동이 있는 저소득가정에 대한 세금공제가 있으나, 보편적인 가족급여는 시행되지 않고 있다. 이를 정리해 보면, 미국은 노령·장애·유족급여는 社會保險과 사회부조 방식으로 운영하며, 질병·출산급여는 실시하지 않으며, 노동재해급여와 실업급여는 사회보험 방식으로

운영하는 사회보험형 국가이다. 앞에서 분석한 OECD국가의 국가별 사회보장급여를 사회부조, 사회보험, 手當이라는 사회보장 방식유형별로 정리해 보면 <表 3-5>와 같다.

<表 3-5> OECD國家의 給與別 社會保障 方式類型

국 가	노령·폐질·유족	질병·출산	노동재해	실업급여	가족급여
오스트레일리아	A	A / I	I	A	D / A
오스트리아	I	I	I	I	I / D
벨기에	I	I	I	I	I / A
캐나다	D / I	I / D	I	I	D
덴마크	D / A / I	D	D	I	D
핀란드	I	I	I	I / A	D
프랑스	I / A	I	I	I / A	I / A
독일	I	I	I	I / A	D
아일랜드	I / A	I / A	I	I / A	D / A
이태리	I / A	I / D	I	I	I
일본	I	I	I	I	A
룩셈부르크	I	I	I	I	I / D
네덜란드	I	I	*	I / A	D
뉴질랜드	D / A	A / D	I	A	D / A
노르웨이	D / I / A	I / D	I	I	D
스페인	I	I	I	I	I / A
스웨덴	D / I / A	I / D	I	I / D	D
영국	I / A	I / D	I / A	I / A	D
미국	I / A	-	I	I	-

註: 1) 네덜란드는 1967년 이후 노동재해급여를 질병·장애급여에 포함 운영하고 있음.

2) A: 사회부조, I: 사회보험, D: 수당

<表 3-5>에서 나타나 있는 바와 같이, 老齡·廢疾·遺族給與는 주로 기여에 의한 사회보험 방식에 의하여 시행되고 있으나, 일정 소득 이하 계층에 대해서는 資産調査에 의한 사회부조 방식이나, 일정 범주의 대상자에 대해서는 수당 방식으로도 시행되고 있음을 알 수 있다. 그리고 질병·출산급여 중 현금급여는 기여에 의한 사회보험 방식이나 자산조사를 통한 사회부조 방식으로 시행되고 있으며, 의료급여는 사회보험 방식이나 전 국민을 대상으로 수당 방식으로 시행되고 있는 것

으로 나타났다. 또한 노동재해급여는 대부분 고용주 부담의 사회보험 방식으로 시행되고 있으며, 실업급여는 주로 사회보험 방식에 의하여 시행되고 있으나, 일정 소득 이하 계층에 대해서는 사회부조 방식으로 시행되고 있음을 알 수 있다. 그리고 가족급여는 주로 수당 방식에 의하여 시행되며, 일정 소득 이하의 계층에 대해서는 資産調査에 통한 사회부조 방식이 첨가되어 시행되고 있는 것으로 나타났다. 이러한 OECD국가의 급여별 사회보장 방식유형을 국가별로 정리하면 <表 3-6>과 같다.

<表 3-6> OECD國家의 社會保障 方式類型

국 가	사회보장 방식
오스트레일리아	사회부조형
오스트리아	사회보험형
벨기에	사회보험형
캐나다	사회보험형
덴마크	수 당 형
핀란드	사회보험형
프랑스	사회보험형
독일	사회보험형
아일랜드	사회부조/사회보험형
이태리	사회보험형
일본	사회보험형
룩셈부르크	사회보험형
네덜란드	사회보험형
뉴질랜드	사회부조형
노르웨이	사회보험형
스페인	사회보험형
스웨덴	수당/사회보험형
영국	사회보험형
미국	사회보험형

OECD국가에서는 대부분의 社會保障給與를 社會保險(social insurance) 방식으로 운영하고 있음을 알 수 있으며, 이는 오늘날 현대 국가의 주

요 사회보장 방식이 사회보험임을 나타내고 있다. 그러나 이러한 가운데서도 사회보장급여를 사회보장의 또 다른 방식인 社會扶助(social assistance)나 手當(demogrant) 방식으로 운영하고 있는 나라가 있다.

우선 오스트레일리아와 뉴질랜드는 노동재해급여를 제외한 노령·폐질·유족급여와 질병·출산급여, 실업급여, 그리고 가족급여까지 사회부조의 방식으로 운영하고 있어 전형적인 사회부조형 국가라고 할 수 있다. 그리고 아일랜드는 노동재해급여는 사회보험 방식으로 운영하고 있으나, 가족급여는 수당과 사회부조 방식으로, 노령·폐질·유족급여와 질병·출산급여 그리고 실업급여를 社會保險과 社會扶助의 방식으로 운영하고 있어, 사회보험과 사회부조의 혼합형 국가라고 할 수 있다. 이와 함께 영국도 전체적으로는 사회보험 방식이 우세하나, 노령·폐질·유족급여와 노동재해급여 그리고 실업급여를 사회부조 방식으로 운영하고 있어, 사회부조의 강한 전통을 유지하고 있다. 북구의 복지국가인 덴마크는 실업급여를 사회보험 방식으로 운영하고 있으나 나머지 급여는 手當의 방식으로 운영하는 전형적인 수당형 국가이다. 스웨덴도 노동재해급여는 사회보험 방식으로, 가족급여는 수당 방식으로 운영하고 있으나, 나머지 부가급여를 제외한 노령·폐질·유족급여와 질병·출산급여 그리고 실업급여는 社會保險과 手當 方式을 함께 채택하고 있어, 사회보험과 수당 방식의 混合型 國家라고 할 수 있다. 그리고 북구의 노르웨이도 부가급여를 제외한 노령·폐질·유족급여와 질병·출산급여의 의료급여부분 그리고 가족급여를 수당 방식으로 운영하고 있어, 수당 방식이 첨가된 사회보험형 국가에 속한다고 할 수 있다. 그리고 나머지 대부분의 국가들은 사회보험형에 속한다고 할 수 있다. 이러한 OECD국가의 국가별 사회보장 방식유형이 앞으로 전개될 사회부조의 政府間責任類型과 어떠한 관계가 있는지는 다음 제4장에서 살펴보고자 한다.

第 4 章 社會扶助의 政府間 責任類型

본 장에서는 OECD국가에서 시행되고 있는 社會扶助의 내용을 제2장 제2절에서 구성한 〈表 2-4〉 社會扶助의 政府間 責任類型들에 대입하여 政府間 責任類型을 분류하고자 한다. OECD국가는 그리스와 포르투갈을 제외한 나머지 22개국에서 보편적인 사회부조제도를 시행하고 있다.⁴⁵⁾ OECD국가의 사회부조에 관한 자료는 각국의 담당 중앙부처에 개별적인 서신으로 요청하여 정부공식자료를 입수하였으며, 이와 함께 Commission of the European Communities에서 발행한 Social Protection in the Member States of the Community(1995)와 Comparative tables of social security schemes in Council of Europe member states not members of the European Communities, in Australia and in Canada(1994) 그리고 Social Protection in Europe (1993)을 이용하였다. OECD국가 중에서 그리스와 포르투갈은 보편적인 사회부조제도를 시행하지 않고 있으며, 아이스랜드, 스위스와 터키는 사회부조에 관한 공식자료를 입수하지 못하여 본 연구의 분석대상에서 제외하였다.

第 1 節 OECD國家 社會扶助의 政府間 責任類型의 分類

본 절에서는 먼저 OECD국가에서 시행중인 社會扶助의 정부간 관

45) OECD 회원국은 1995년 12월 현재 26개국이나, 최근에 가입한 멕시코(1994)와 체코(1995)는 아직 이들 나라에 대한 자료가 입수되지 않아 연구대상에서 1차적으로 제외하였다.

계를 행정적 책임과 재정적 책임으로 나누고, 이를 종합하여 국가별 社會扶助의 政府間 責任類型을 분류하고자 한다.

1. 國家別 社會扶助의 政府間 責任類型

社會扶助의 政府間 관계는 제2장 제2절에서 <表 2-4>로 제시한 것처럼, 행정적 책임과 재정적 책임이라는 두 가지 기준에 의하여 유형화할 수 있다.

첫째, 社會扶助는 국가의 책임으로 저소득층 국민의 最低生活을 보장하고 이들의 자립을 지원하는 제도이기 때문에, 민간의 자선과는 달리 국가의 공적인 행정체계에 의하여 이루어지며 구체적인 집행은 중앙정부의 전문행정기관이나 지방정부의 행정기관이 담당한다. 따라서 사회부조의 行政責任類型을 분류하기 위해서는 먼저 사회부조 행정체계의 政府間 關係를 분석하여야 한다. 이러한 사회부조의 행정책임유형은 사회부조를 집행하는 행정체계가 중앙정부의 직접적인 지휘 감독을 받는 중앙정부의 지방사무소로 이루어져 있으면 중앙형이고, 지방정부 책임하의 지방정부 부서로 이루어져 있으면 지방형이라고 분류한다.

둘째, 社會扶助는 민간의 자선과는 달리 國家의 일반세입에 의한 정부의 재원으로 이루어지기 때문에, 자원조달의 책임을 중앙정부와 지방정부가 어떻게 나눌 것인가 하는 문제가 생긴다. 따라서 사회부조의 財政責任類型을 분류하기 위해서는, 먼저 사회부조 재정책임의 政府間 關係를 분석하여야 한다. 사회부조의 政府間 關係에서 재정책임유형을 결정하는 변수는 사회부조를 운영하는데 필요한 재정을 어느 정부에서 부담하느냐 하는 재정의 분담비율이다. 즉 사회부조의 재정을 중앙정부가 전담하면 中央型, 지방정부가 전담하면 地方型, 그리고 중앙정부와 지방정부가 분담하면 分擔型이 되는 것이다.

이를 종합하여 전체적인 社會扶助의 정부간 책임유형을 보면, 중앙형, 지방형, 분담형, 혼합형으로 나누어지고, 분담형은 다시 중앙분담형과 지방분담형으로 나눌 수 있다. 즉, 사회부조의 행정책임과 재정 책임을 모두 중앙정부에서 지는 유형을 중앙형이라 하고, 이러한 두 가지 책임을 모두 지방정부에서 지는 유형을 지방형이라 한다. 그리고 행정적 책임은 중앙정부에서 지고 재정적 책임은 중앙정부와 지방정부가 분담하는 유형을 중앙분담형으로, 행정적 책임은 지방정부에서 지고 재정적 책임을 분담하는 유형을 지방분담형으로 나눈다. 또한 社會扶助 시행의 행정적 책임은 중앙정부가 지고 재정적 책임은 지방정부가 지는 유형과, 행정적 책임은 지방정부가 지고 재정적 책임은 중앙정부가 지는 유형은 혼합형으로 한다.

이러한 기준에 따라 OECD국가에서 시행중인 社會扶助의 政府間 責任類型을 국가별로 정리하면 다음과 같다.

가. 오스트레일리아의 社會扶助의 政府間 責任類型⁴⁶⁾

오스트레일리아의 대표적 社會扶助인 Social Security는 연방정부의 社會保障部(Department of Social Security)에 의하여 운영되며, 구체적인 집행은 전국에 있는 사회보장부의 20개 지역사무소와 216개의 지방사무소를 통하여 이루어진다. 그리고 Social Security의 재원도 전액 연방정부의 세입에 의하여 충당된다.

이와 같이 오스트레일리아의 社會扶助는 행정책임유형과 재정책임 유형이 중앙형이기 때문에, 정부간 책임유형은 중앙형이 된다.

46) 오스트레일리아의 사회부조에 관한 자료는 US, SSA, *Social Security Programs Throughout the World - 1995*(1995), Commission of the European Communities, *Comparative tables of social security schemes in Council of Europe member states not members of the European Communities, in Australia and in Canada*(1994)를 참고하였다.

나. 오스트리아의 社會扶助의 政府間 責任類型⁴⁷⁾

오스트리아의 대표적 社會扶助인 Sozialhilfe는 연방정부의 노동·사회부에서 기본적 사항만을 결정하고, 세부규정이나 실행은 지방정부의 권한에 속하도록 되어 있다. 이는 1939년 나치정권에 의하여 사회부조에 대한 사항이 연방정부의 책임으로 일시 변경된 이후에, 1971년 이를 다시 지방정부 권한으로 이양된 것이다. 社會扶助의 행정체계에 있어서는 일정한 방식에 의한 획일성은 없다. 이는 지방정부의 재량에 따라 스스로 행정조직을 결정하도록 하는 데에 기인하였기 때문이다. 예를 들어 오스트리아 수도인 Wien의 경우는 시정부가 스스로 운영주체가 되어 관리운영을 하고 있으며, 스위스 국경에 있는 Vorarlberg에서는 기초자치단체가 자체 운영하고 있다. 이외에 기초자치단체 연합과 시에서 공동으로 관리운영하는 등 지역실정과 기존 빈민사업에 대한 역사적 배경에 따라 다양한 접근이 이루어지고 있다. 그리고 오스트리아의 Sozialhilfe는 재원도 전액 지방정부에 의하여 충당된다.

이를 종합해 보면, 오스트리아의 社會扶助는 행정책임유형과 재정책임유형이 지방형이기 때문에, 정부간 책임유형도 지방형이 된다.

다. 벨기에의 社會扶助의 政府間 責任類型⁴⁸⁾

벨기에의 보편적 社會扶助인 Minimex의 운영은 중앙정부의 사회통

47) 오스트리아의 사회부조에 관한 자료는 P. Stiegnitz & D. Kosinski, *Social Security in Austria*(Vienna: Federal Press Service, 1992)와 Commission of the European Communities, *Comparative tables of social security schemes in Council of Europe member states not members of the European Communities, in Australia and in Canada* (1994)를 참고하였다.

48) 벨기에의 사회부조에 관한 자료는 Commission of the European Communities, *Social protection in the Member States of the Community*(1995)를 참고하였다.

합부(Ministère de l'Intégration Sociale)가 일반적인 감독을 하며, 구체적인 집행은 公共社會扶助센터(CPAS)가 담당하고 있다. 그리고 Minimex의 재원은 중앙정부의 사회통합부와 공공사회부조센터가 각각 50%씩 분담하고 있다. 공공사회부조센터는 중앙정부 차원에서 사회부조를 집행하기 위해 설립된 전문기관이다.

이상에서 설명한 바와 같이, 벨기에의 社會扶助는 행정책임유형과 재정책임유형이 중앙형이기 때문에, 정부간 책임유형은 中央型이 된다.

라. 캐나다의 社會扶助의 政府間 責任類型⁴⁹⁾

캐나다의 대표적인 社會扶助는 Canada Assistance Plan에 의해 운영되는 Social Assistance and Welfare Services이며, 연방정부의 보건복지부가 관할하고 지방정부가 책임을 맡아 운영하고 있다. 그리고 재정적인 책임은 연방정부가 28.4%, 지방정부인 주정부 등이 71.6%를 분담하고 있다(U.N., 1990:249).

이를 요약하면, 캐나다의 社會扶助는 행정책임유형이 지방형이며, 재정책임유형은 분담형이기 때문에, 정부간 책임유형은 지방분담형이 된다.

마. 덴마크의 社會扶助의 政府間 責任類型⁵⁰⁾

덴마크의 대표적 社會扶助인 Social Bistand는 사회부(Socialministeriet)

49) 캐나다의 사회부조제도에 관한 자료는 Minister of National Health and Welfare, Income Security Programs Branch, *The Income Security Programs of Health and Welfare Canada*(1993)과 Commission of the European Communities, *Comparative tables of social security schemes in Council of Europe member states not members of the European Communities, in Australia and in Canada*(1994)를 참고하였다.

50) 덴마크의 사회부조에 관한 자료는 Ministry of Social Affairs, *Social Policy in Denmark*(1994)와 Commission of the European Communities, *Social protection in the Member States of the Community*(1995)를 참고하였다.

가 중앙부처로서 일반적인 감독을 하나, 운영의 전반적인 책임을 지방 정부의 사회담당부서에서 지고 있다. 사회부는 사회부조 뿐만 아니라 질병·출산급여의 현금부문, 폐질·노령급여, 가족급여를 담당하고 있으나, 구체적인 집행은 지방정부가 맡고 있다. 해외 거주자를 위한 급여나 지방정부간의 조정에 관해서는 국가사회보장·부조사무국(National Directorate of Social Security and Assistance)에서 담당하고 있다. 그리고 Social Bistand의 재정은 중앙정부의 사회부와 지방정부의 지방사회부조위원회가 각각 50%씩 분담하고 있다.

이상과 같이, 덴마크의 社會扶助는 행정책임유형이 지방형이며, 재정 책임유형은 분담형이기 때문에, 정부간 책임유형은 지방분담형이 된다.

바. 핀랜드의 社會扶助의 政府間 責任類型⁵¹⁾

핀랜드의 대표적 社會扶助인 Toimeen tulotuki(Living Allowance)는 중앙정부에 속한 사회보건부(Ministry of Social Affairs and Health)의 일반적인 지도 감독아래 지방정부의 社會福祉委員會(Social Welfare Board)에 의하여 집행되고 있다. 그리고 Toimeen tulotuki의 재정은 중앙정부가 75%, 지방정부가 25%의 비율로 분담하고 있다.

이상에서 본 바와 같이, 핀랜드의 社會扶助는 행정책임유형은 지방형이며, 재정책임유형은 분담형이기 때문에, 정부간 책임유형은 지방분담형이 된다.

51) 핀랜드의 사회부조에 관한 자료는 Ministry of Social Affairs and Health, *Social Welfare in Finland*(1994)와 Commission of the European Communities, *Comparative tables of social security schemes in Council of Europe member states not members of the European Communities, in Australia and in Canada*(1994)를 참고하였다.

사. 프랑스의 社會扶助의 政府間 責任類型⁵²⁾

프랑스의 대표적 社會扶助인 Revenue Minimum d'Insertion는 사회·보건·도시부(Ministère des Affaires sociales, de la Santé et de la Ville)와 노동·직업훈련부(Ministère du Travail, de l'Emploi et de la Formation professionnelle)의 부처간 조정기구(Délégation interministérielle au RMI)에 의하여 운영되고 있으며, 구체적인 집행은 지방사무소와 가족급여기금(CAF)을 통하여 이루어진다. 그리고 Revenue Minimum d'Insertion의 재정도 중앙정부가 전담하고 있다.

이와 같이 프랑스의 社會扶助는 행정책임유형과 재정책임유형이 중앙형이기 때문에, 政府間 책임유형도 中央型이 된다.

아. 獨逸의 社會扶助의 政府間 責任類型⁵³⁾

독일의 대표적 社會扶助인 Sozialhilfe는 연방가족·노인부(Bundesministerium für Familie und Senioren)가 기준만을 제시하고, 각 주(州)별로 지역(Landkreise)과 자치시(kreisfreie Städte)의 지방정부 사회부조사무소(Sozialamt)에서 담당하고 있다. 그리고 Sozialhilfe의 재정도 주정부에서 25%, 지방정부에서 75%를 담당하고 있다.

이를 종합해 보면, 독일의 社會扶助는 행정책임유형과 재정책임유형이 전형적인 지방형이기 때문에, 정부간 책임유형도 地方型이 된다.

52) 프랑스의 사회부조에 관한 자료는 Commission of the European Communities, *Social protection in the Member States of the Community*(1995)를 참고하였다.

53) 독일의 사회부조에 관한 자료는 Bundesministerium für Familie und Senioren, *Sozialhilfe - Ihr gutes Recht*(1994), *Grundinformationen und Daten zur Sozialhilfe*(1994)와 Commission of the European Communities, *Social protection in the Member States of the Community*(1995) 등을 참고하였다.

자. 아일랜드의 社會扶助의 政府間 責任類型⁵⁴⁾

아일랜드의 보편적인 社會扶助인 Supplementary Welfare Allowance는 중앙부처인 복지부(Department of Social Welfare)의 직접적인 관할 아래, 8개의 지역사무소에 의하여 운영되고 있다. 그리고 Supplementary Welfare Allowance의 재정도 중앙정부가 전담하고 있다.

이상과 같이 아일랜드의 社會扶助는 행정책임유형과 재정책임유형이 중앙형이기 때문에, 정부간 책임유형도 중앙형이 된다.

차. 이태리의 社會扶助의 政府間 責任類型⁵⁵⁾

이태리의 보편적인 社會扶助인 Minimo Vitale와 Reddito minimo는 지방정부에서 시행하고 있다. 따라서 이태리의 사회부조 책임유형은 지방정부의 일반행정체계를 통하여 운영되는 지방형이라고 할 수 있다. 그리고 Minimo Vitale와 Reddito minimo의 재정도 지방정부의 세입에 의하여 충당된다.

이를 요약하면, 이태리의 社會扶助는 행정책임유형과 재정책임유형이 지방형이기 때문에, 정부간 책임유형도 지방형이 된다.

카. 日本의 社會扶助의 政府間 責任類型⁵⁶⁾

일본의 대표적 社會扶助인 생활보호는 중앙정부의 후생성의 일반적

54) 아일랜드의 사회부조에 관한 자료는 Government of Ireland, The Stationary Office, *Department of Social Welfare*(1992), Information Service, Department of Social Welfare, *Guide to Social Welfare Service*(1994), Commission of the European Communities, *Social protection in the Member States of the Community*(1995)를 참고하였다.

55) 이태리의 사회부조에 관한 자료는 Commission of the European Communities, *Social protection in the Member States of the Community* (1995)를 참고하였다.

56) 일본의 사회부조에 관한 자료는 厚生省, 『生活保護手帳』(1993)과 社會福祉振興・試験センター, 『保護のてひき』(1994)를 참고하였다.

인 지도 감독아래 지방정부가 운영하는 복지사무소에 의하여 실시되고 있다. 즉, 생활보호의 법적인 실시기관은 시에서는 시장, 정·촌에서는 도·도·부·현(都·道·府·縣) 지사이지만, 보호의 결정 및 실시에 관한 사무권한은 복지사무소장에게 위임되어 있기 때문에 실질적으로는 복지사무소장이 실시기관이라고 할 수 있다. 그리고 생활보호의 재정도 중앙정부가 80%, 지방정부가 20%의 비율로 분담하고 있다. 다만 재정이 상대적으로 풍부한 동경도의 경우는 50%를 분담하고 있다.

이상에서 설명한 바와 같이, 일본의 社會扶助는 행정책임유형은 지방형이며, 재정책임유형은 분담형이기 때문에, 정부간 책임유형은 지방분담형이 된다.

다. 룩셈부르크의 社會扶助의 政府間 責任類型⁵⁷⁾

룩셈부르크의 보편적 社會扶助인 Revenu Minimum Garanti는 중앙정부인 사회보장부(Ministère de la Sécurité sociale)가 운영하는 사회보장센터에 의하여 실시되고 있다. 그리고 Revenu Minimum Garanti의 재정은 주로 중앙정부에 의하여 조달되며, 지방정부는 급여액의 10%만을 분담하고 있다.

이처럼 룩셈부르크의 社會扶助는 행정책임유형과 재정책임유형이 중앙형이기 때문에, 정부간 책임유형도 中央型이 된다.

파. 네덜란드의 社會扶助의 政府間 責任類型⁵⁸⁾

네덜란드의 보편적인 社會扶助인 Sociale Bijstand는 사회고용부

57) 룩셈부르크의 사회부조에 관한 자료는 Ministry of Social Security, *The Legislation of Social Security Luxemburg*(1993), Commission of the European Communities, *Social protection in the Member States of the Community*(1995)를 참고하였다.

58) 네덜란드의 사회부조에 관한 자료는 Commission of the European Communities, *Social protection in the Member States of the Community*(1995)를 참고하였다.

(Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid)의 책임 아래 지방의 사회서비스사무소(MSS)에 의하여 집행되고 있다. 그리고 재정도 주로 중앙정부에 의해서 조달되며, 지방정부는 10%만을 분담하고 있다.

이와 같이 네덜란드의 社會扶助는 행정책임유형과 재정책임유형이 중앙형이기 때문에, 정부간 책임유형도 中央型이 된다.

하. 뉴질랜드의 社會扶助의 政府間 責任類型⁵⁹⁾

뉴질랜드의 보편적인 社會扶助는 Income Support Service이다. ISS는 사회복지부(Department of Social Welfare)의 뉴질랜드 소득보장서비스(New Zealand Income Support Service: NZISS)라는 중앙사무소와 전국 90개의 지역사무소를 통하여 운영된다. 그리고 ISS의 재정도 전액 중앙정부의 일반세입에서 충당된다.

이를 종합해 보면, 뉴질랜드의 社會扶助는 행정책임유형과 재정책임유형이 전형적인 중앙형이기 때문에, 정부간 책임유형도 中央型이 된다.

가. 노르웨이의 社會扶助의 政府間 責任類型⁶⁰⁾

노르웨이의 대표적 社會扶助인 Sosial omsorg(Social care)은 중앙정부의 보건·사회부의 일반적인 지도 감독아래 지방정부에 의하여 실시되고 있으며, 재원도 지방정부에서 부담한다.

59) 뉴질랜드의 사회복지에 관한 자료는 New Zealand Income Support Service, *A general guide to the New Zealand Income Support Service*(1994), Department of Social Welfare, *Fiscal 1995 Corporate Plan*(1994), New Zealand Government, *New Zealand Official Yearbook*(1993)을 참고하였다.

60) 노르웨이 사회복지에 관한 자료는 The Norwegian Ministry of Health and Social Affairs, *The Norwegian Social Insurance Scheme*(1994)와 Commission of the European Communities, *Comparative tables of social security schemes in Council of Europe member states not members of the European Communities, in Australia and in Canada* (1994)를 참고하였다.

이처럼 노르웨이의 社會扶助는 행정책임유형과 재정책임유형이 지방형이기 때문에, 정부간 책임유형도 地方型이 된다.

나. 스페인의 社會扶助의 政府間 責任類型⁶¹⁾

스페인의 대표적 社會扶助는 Ingreso minimo de insercion와 Renta Minima이나, 17개 자치주에 적용되는 단일 법은 없다. 스페인은 사회부(Ministerio de Asuntos Sociales)의 관할아래 국가사회서비스사무소(INSERSO)를 두고 있으나, 社會扶助의 실질적인 운영책임은 자치지역(Comunidad Autonoma)의 정부가 지고 있다. 그리고 사회부조의 재정도 자치지역의 정부가 전담하고 있다.

이상과 같이 스페인의 社會扶助는 행정책임유형과 재정책임유형이 전형적인 지방형이기 때문에, 정부간 책임유형도 전형적인 지방형이 된다.

다. 스웨덴의 社會扶助의 政府間 責任類型⁶²⁾

스웨덴의 보편적 社會扶助인 Sociabidrag-skälig levnadsniva은 중앙정부의 보건·사회부의 일반적인 지도 감독아래 지방정부에 의하여 운영되고 있으며, 재원도 지방정부가 부담하고 있다.

즉, 스웨덴의 社會扶助는 행정책임유형과 재정책임유형이 지방형이기 때문에, 정부간 책임유형도 지방형이 된다.

61) 스페인의 사회부조에 관한 자료는 Ministerio de Asuntos Sociales, *Memoria de Actividades del Insero*(1992), *Memoria Anual*(1993), Commission of the European Communities, *Social protection in the Member States of the Community*(1995)를 참고하였다.

62) 스웨덴 사회부조에 관한 자료는 Ministry of Health and Social Affairs, *Social Services Act and Care Of Young Persons(Special Provisions) Act*(1990)와 Commission of the European Communities, *Social protection in the Member States of the Community*(1995)를 참고하였다.

라. 英國의 社會扶助의 政府間 責任類型⁶³⁾

오늘날 영국에서 資産調査를 거쳐 실시되는 비기여 社會扶助는 Income Support, Family Credit, Housing Benefit, Community Charge Benefit, Social Fund 등이 있다. 이 중에서 Income Support와 Social Fund는 상시고용(주 16시간 미만 고용)이 아닌 사람에게 지급되며, Family Credit은 상시고용인 사람에게만 지급되고, Housing Benefit과 Community Charge Benefit은 고용상태와 상관없이 지급된다(Child Poverty Action Group, 1995:3).

이러한 영국의 대표적 社會扶助인 Income Support는 사회보장부(Department of Social Security)와 전국에 있는 지방의 급여사무소(Benefit Agency)에 의하여 운영되고 있으며, 재원조달의 책임도 중앙 정부에서 전담하고 있다.

이를 요약해 볼 때, 영국의 대표적 사회부조인 Income Support는 행정책임유형과 재정책임유형이 전형적인 중앙형이기 때문에, 정부간 책임유형도 전형적인 중앙형이 된다.

마. 美國의 社會扶助의 政府間 責任類型⁶⁴⁾

미국은 다른 나라와는 달리 다양한 社會扶助프로그램을 운영하고 있다. 社會扶助의 종류를 보면, ① Supplemental Security Income, ② Aid to Families Dependent Children, ③ Food Stamps, ④ Special

63) 영국의 Income Support에 관한 자료는 Department of Social Security, *Social Security Statistics 1992*(London: HMSO, 1992), Commission of the European Communities, *Social protection in the Member States of the Community*(1995), Child Poverty Action Group, *National Welfare Benefits Handbook, 25nd ed.*(London: CPAG, 1995)를 참고하였다.

64) 미국의 사회부조에 관한 자료는 US, Social Security Administration, Office of Research and Statistics, *Social Security Bulletin*, Vol.56, No.4(Washington DC: DHHS, 1993)를 참고하였다.

Supplemental Food Program for Women, Infants, and Children, ⑤ School Breakfasts and Lunches, ⑥ Low-Income Home Energy Assistance Program, ⑦ General Assistance, ⑧ Public and Other Assisted Housing, ⑨ Earned Income Tax Credit이 있다.

이러한 다양한 사회부조프로그램 중 가장 대표적인 AFDC는 연방 정부의 보건복지부(Department of Health and Human Services)의 아동·가족국(Administration for Children and Families)에 의하여 운영된다. 아동·가족국은 주정부 AFDC의 계획과 급여액을 검토하고 승인하며, 기술지원을 하며, 운영평가를 하며, 기준을 설정하고, 관련 통계 자료를 수집하고 분석한다. 각 주(州)는 AFDC 프로그램을 운영할 사무소를 설치하고 직접 관리 운영하기도 하고, 주정부의 감독 하에 지역 및 지방사무소를 운영하기도 한다.

AFDC의 재원은 연방정부, 주정부 그리고 지방정부가 분담한다. 1958년부터는 다른 주보다 재정이 빈약한 주들에 대해서는 연방정부가 부담을 더하도록 하고 있어, AFDC의 분담비율은 주별 1인당 평균 소득에 따라 달라진다. 연방정부의 지원을 받기 위해서 주정부는 사회복지법 4장에 명시된 연방정부의 지침을 준수하여야 하며, AFDC의 집행계획을 연방정부에 제출하고 승인을 받아야 한다. 일반적인 AFDC의 분담비율을 보면, 주의 재정 형편에 따라 처음 18달러에 대해서는 5/6를 연방정부가 지원하여 최고 32달러까지 지원한다. 18달러를 초과하는 것에 대해서는 주의 재정능력에 따라 50~60%를 연방정부에서 부담한다.

이를 종합해 보면, AFDC의 행정책임유형은 지방형이며, 재정책임 유형은 분담형이기 때문에, 정부간 책임유형은 지방분담형이 된다.

2. OECD國家 社會扶助의 政府間 責任類型

앞에서 분석하였던 국가별 사례분석의 결과를 정부간 책임유형들에 따라 OECD국가 사회복지의 정부간 책임유형으로 종합·정리해 보면, <表 4-1>과 같다.

<表 4-1> OECD國家의 社會扶助의 政府間 責任類型

국 가	행정책임유형	재정책임유형	정부간 책임유형
오스트레일리아	중앙형	중앙형	중 앙 형
오스트리아	지방형	지방형	지 방 형
벨기에	중앙형	중앙형	중 앙 형
캐나다	지방형	분담형	지방분담형
덴마크	지방형	분담형	지방분담형
핀란드	지방형	분담형	지방분담형
프랑스	중앙형	중앙형	중 앙 형
독일	지방형	지방형	지 방 형
아일랜드	중앙형	중앙형	중 앙 형
이태리	지방형	지방형	지 방 형
일본	지방형	분담형	지방분담형
룩셈부르크	중앙형	중앙형	중 앙 형
네덜란드	중앙형	중앙형	중 앙 형
뉴질랜드	중앙형	중앙형	중 앙 형
노르웨이	지방형	지방형	지 방 형
스페인	지방형	지방형	지 방 형
스웨덴	지방형	지방형	지 방 형
영국	중앙형	중앙형	중 앙 형
미국	지방형	분담형	지방분담형

첫째, 社會扶助의 행정책임과 재정책임을 중앙정부가 전담하는 유형인 중앙형은, 영국을 중심으로 하여 영국의 주변 국가인 아일랜드와 영연방국가인 오스트레일리아 및 뉴질랜드에서 발견되었다. 그리고 일찍부터 중앙집권적인 정부구조를 구축해온 프랑스도 중앙형에 속하며,

프랑스의 인접국인 베네룩스 3국의 벨기에, 네덜란드, 룩셈부르크도 중앙형에 속하는 것으로 나타났다.

둘째, 社會扶助의 행정책임과 재정책임을 지방정부가 전담하는 유형인 지방형은 독일을 중심으로 독일의 주변 국가인 오스트리아 등에서 볼 수 있다. 그리고 남부 유럽의 이태리와 스페인도 지방형에 속하며, 북구의 복지국가인 스웨덴과 노르웨이도 지방형에 속하는 것으로 정리되었다.

셋째, 社會扶助의 행정책임은 중앙정부가 지는 반면, 재정책임을 중앙정부와 지방정부가 분담하는 유형인 중앙분담형은 OECD국가의 사회부조에서는 나타나지 않았다. 이는 재정적으로 능력이 약한 지방정부에서 재정책임을 분담하면서 수급자들과 상대적으로 떨어져 있는 중앙정부에게 행정책임을 맡긴다는 것은 현실적으로 가능성이 낮기 때문으로 해석할 수 있다.

넷째, 社會扶助의 행정책임은 지방정부가 지는 반면, 재정책임을 중앙정부와 지방정부가 분담하는 유형인 지방분담형은 미국과 주변 국가인 캐나다와 함께 일본 그리고 북구의 복지국가 중 덴마크와 핀란드에서 나타났다. 그러나 중앙정부가 행정책임을 지는 반면 재정책임을 분담하는 중앙분담형이 발견되지 않고, 그 반대인 지방분담형만 있는 것은, 지방정부가 운영하는 社會扶助에 중앙정부가 재원의 일부를 지원할 수는 있어도, 중앙정부가 운영하는 사회부조에 재정이 상대적으로 중앙정부보다 취약한 지방정부가 재원의 일부를 지원하기는 어렵다는 것으로 해석할 수 있을 것이다. 이와 함께 사회부조의 행정적 책임은 중앙정부가 지고 재정적 책임은 지방정부가 지는 유형과 행정적 책임은 지방정부가 지고 재정적 책임은 중앙정부가 지는 유형인 혼합형은 OECD국가에서는 존재하지 않았다. 이는 사회부조의 시행에 있어서도 행정적 책임과 재정적 책임을 분리하여 맡을 수 없다는 정

부간 관계의 특수성이 존재하고 있기 때문이다. 즉 정부간 관계에서는 언제나 행정적 책임과 재정적 책임이 함께 한다는 것이다(한국지방행정연구원, 1985:102~104). 이는 제2장 제2절에서 M. Weber가 설명한 것과 같이, 이념형(ideal type)은 전형적인 특징을 나타내기 위한 것이기 때문에, 현실에서 존재하지 않는 이념적인 유형이 나타날 수 있으며, <表 2-4>의 책임유형들의 중앙분담형과 혼합형이 이에 속한다고 할 수 있다.

第2節 社會保障 方式類型과의 關係

<表 4-1>이 보여주는 OECD국가 社會扶助의 政府間 責任類型이 3장에서 분석한 OECD국가의 국가별 사회보장 방식유형과 어떠한 관계가 있는가를 알기 위하여 <表 3-5>의 사회보장 방식유형과 조합해보면 <表 4-2>와 같이 된다.

社會扶助의 시행책임을 중앙정부가 전담하는 유형인 중앙형인 국가는 사회보장 방식유형이 사회부조형인 국가와 대체적으로 일치한다. 영국을 중심으로 하여 영국의 인접국가인 아일랜드와 영연방국가인 오스트레일리아, 뉴질랜드는 社會扶助의 정부간 책임유형이 중앙형이고, 사회보장의 방식도 영국은 사회보험형에 속하고 아일랜드는 사회부조와 사회보험의 혼합형에 속하나, 나머지 국가는 사회부조형에 속한다. 다만 영국은 사회보장 방식이 사회보험형으로 분류되나, 노령·장애·유족급여와 실업급여의 일부를 사회부조 방식으로 운영하고 있어 사회부조의 전통을 유지하고 있다. 특히 오스트레일리아와 뉴질랜드는 전형적인 사회부조형 국가라고 할 수 있다.⁶⁵⁾

65) 이들 국가의 사회부조제도 도입시기는 영국이 1601년 구빈법 이후 오랜 구빈법시대를 거쳐 1908년 비기여 노령연금을 도입하여 사회부조를 시작하였

〈表 4-2〉 OECD國家의 社會扶助의 政府間 責任類型과 社會保障 方式類型의 比較

국 가	사회부조 정부간 책임유형	사회보장 방식유형
영국	중 앙 형	사회보험형
아이랜드	중 앙 형	사회부조/사회보험형
오스트레일리아	중 앙 형	사회부조형
뉴질랜드	중 앙 형	사회부조형
프랑스	중 앙 형	사회보험형
벨기에	중 앙 형	사회보험형
룩셈부르크	중 앙 형	사회보험형
네덜란드	중 앙 형	사회보험형
미국	지방분담형	사회보험형
캐나다	지방분담형	사회보험형
일본	지방분담형	사회보험형
덴마크	지방분담형	수 당 형
핀란드	지방분담형	사회보험형
독일	지 방 형	사회보험형
오스트리아	지 방 형	사회보험형
이태리	지 방 형	사회보험형
스페인	지 방 형	사회보험형
스웨덴	지 방 형	수당/사회보험형
노르웨이	지 방 형	사회보험형

프랑스 및 프랑스와 독일 사이에 있는 베네룩스 3국의 벨기에, 네덜란드, 룩셈부르크도 社會扶助의 정부간 책임유형이 중앙형에 속하기는 하나, 이들 국가들은 대체적으로 사회보장 방식유형이 사회보험형 국가에 속한다. 프랑스는 정부간 관계에서 상대적으로 강한 중앙집권적 전통을 유지해 왔으며, 대부분의 정부기능이 중앙정부에 의하여 수행되고 있다(최현숙, 1993:252~254). 따라서 사회부조의 정부간 책임유형이 중앙형인 것은 이러한 중앙집권적인 정부간 관계에 기인하는 것

고, 오스트레일리아는 그 이듬해인 1909년 비기여 노령연금(Age Pension)을 도입하였다(김형식, 『호주의 사회복지』, 『비교사회복지론』, 서울: 유풍출판사, 1990, 169쪽).

으로 해석할 수 있다.

社會扶助의 政府間 책임을 분담하는 지방분담형 국가와 지방정부가 전담하는 지방형의 국가는 사회보장 방식이 사회보험형과 수당형인 국가들이다. 독일을 중심으로 독일의 주변국가인 오스트리아와 남부 유럽의 이탈리아와 스페인 등의 지방형 국가들은 사회보험형 국가에 속하며, 미국, 캐나다, 일본 등 지방분담형 국가들도 이에 속한다.

그리고 社會福祉의 政府間 책임유형이 지방분담형에 속하는 북구의 복지국가인 덴마크는 수당형 국가에 속하며, 핀랜드는 사회보험형에 속한다. 그리고 지방형인 스웨덴은 수당과 사회보험 방식의 혼합형 국가에 속하며, 노르웨이는 수당 방식이 첨가된 사회보험형 국가에 속한다. 이는 사회보험형이나 수당형의 국가에서는 社會保障制度가 주로 사회보험이나 手當의 방식으로 보편적으로 운영되고, 資產調査를 하는 사회부조 방식은 선별적이거나 보완적인 위치에 있으며, 따라서 사회부조도 지방정부가 지역의 특성에 맞추어 운영되고 있다고 해석할 수 있다. 이러한 결과를 보면, 사회부조의 政府間 관계는 그 나라의 전체 사회보장 체계 내에서 이해하여야 한다는 것을 알 수 있다. 이러한 사회부조의 政府間 책임유형과 사회보장 방식의 관계를 정리하면 <表 4-3>과 같다.

〈表 4-3〉 社會扶助의 政府間 責任類型과 社會保障 方式類型의 關係

정부간 책임유형	사회보장 방식	지역 영향권	특 징
중앙형 영국 아일랜드 오스트레일리아 뉴질랜드	사회부조형 사회부조/사회보험형 사회부조형 사회부조형	영국권 영국권 영연방 영연방	전통적인 사회부조 강제 영국의 인접국가 영국의 영향 영국 오스트레일리아의 영향
프랑스 벨기에 룩셈부르크 네덜란드	사회보험형 사회보험형 사회보험형 사회보험형	프랑스권 프랑스·독일권 프랑스·독일권 프랑스·독일권	중앙집권적인 정부간 관계 프랑스 독일의 인접국가 프랑스 독일의 인접국가 프랑스 독일의 인접국가
분담형 미국 캐나다	사회보험형 사회보험형	북미권 북미권	연방정부의 재정분담 연방정부의 재정분담
일본	사회보험형	일본권	
덴마크 핀란드	수 당 형 사회보험형	북구권 북구권	스웨덴의 인접국가 스웨덴 독일의 인접국가
지방형 독일 오스트리아	사회보험형 사회보험형	독일권 독일권	전통적인 사회보험 국가 독일의 인접국가
이태리 스페인	사회보험형 사회보험형	남구권 남구권	사회부조는 보완적 사회부조는 보완적
스웨덴 노르웨이	수당/사회보험형 사회보험형	북구권 북구권	수당중심, 사회부조는 보완적 스웨덴의 인접국가

第 5 章 社會扶助의 政府間 責任類型別 比較分析

본 장에서는 OECD국가에서 시행되고 있는 社會扶助의 내용을 제 4장에서 분류한 責任類型별로 분석하고, 제2장 제3절에서 개발한 責任類型별 비교분석의 변수에 따라 責任類型별 사회부조의 내용이 어떻게 다른가를 비교분석하고자 한다.

第 1 節 政府間 責任類型別 社會扶助의 內容

본 절에서는 <表 4-1>의 결과에 따라 OECD 19개국의 社會扶助의 내용을 중앙형, 지방분담형, 지방형으로 나누어 분석하고자 한다.

1. 中央型 社會扶助의 內容

사회부조의 책임유형에서 중앙형으로 분류되는 사회부조는 대표적인 중앙형 국가인 영국과 인접국가인 아일랜드 그리고 영연방국가인 오스트레일리아와 뉴질랜드에서 볼 수 있으며, 일찍이 중앙집권적인 국가체계를 발전시켜 온 프랑스와 프랑스의 인접국가인 베네룩스 3국의 벨기에, 네덜란드, 룩셈부르크에서도 발견된다. 본 항에서는 4장에서 대표적인 중앙형 사회부조로 분류한 영국의 Income Support를 중심으로, 중앙형으로 분류되는 나머지 국가의 사회부조 내용을 분석하고자 한다.

가. 英國의 Income Support¹⁾

영국의 社會扶助는 社會保險과 더불어 중요한 社會保障制度이다. 오늘날 영국 사회부조의 원형은 국민부조법(The National Assistance Act, 1948)으로부터 시작된다. 국민부조법은 생활수단을 상실하였거나 부족한 국민들의 생존권 요구에 대한 사회적 책임을 규정함으로써, 350여년간 지속되어 온 구빈법을 대체하였으며, 국민부조에 필요한 재원을 지방세가 아닌 국세로 전환하여 조달하도록 규정하였다.

國民扶助法 이전에 빈민구호를 감독하던 중앙정부 차원의 책임은 1834년부터 1847년까지는 구빈법감독관(Poor Law Commissioners)에 있었으며, 1847년부터 1871년까지는 구빈법위원회(Poor Law Board)에 있었다. 이러한 책임은 1871년에는 지방정부위원회(Local Government Board)로 넘어 왔으며, 1919년에는 지방정부를 일반적으로 감독하는 중앙정부의 보건부(Ministry of Health)로 이전되었다. 그리고 지방정부 차원에서는 1834년 개정 구빈법 이후 구빈에 대한 지방책임부서는 임시기구인 빈민구제위원회(Board of Guardians)이었으나, 1929년에는 빈민구제위원회가 폐지되고 그 기능을 지방정부로 넘겨주게 되었다. 그리고 이러한 지방정부의 구빈 기능은 1934년에 시작하여 1948년까지, 국민부조법의 제정과 함께 중앙정부로 완전히 이전되었다. 이러한 책임의 이전은 여러 가지 이유가 있으나, 특히 다음과 같은 두 가지 이유가 있다. 첫째는 지방의 형편에 따라 구호의 차이가 나는 것을 방지하고, 구호의 기준을 전국적으로 통일하고자 하였다. 둘째는 구호를 신청할 때, 신청자가 그들의 이웃인 지방구호위원회나 구호관들에

1) 영국의 Income Support에 관한 자료는 Department of Social Security, *Social Security Statistics 1992*(London: HMSO, 1992), Commission of the European Communities, *Social protection in the Member States of the Community*(1995), Child Poverty Action Group, *National Welfare Benefits Handbook, 25nd ed.*(London: CPAG, 1995)를 참고하였다.

게 그들의 사정을 알림으로서 느끼게되는 수치심이나 부끄러움을 없애 주기 위한 것이었다(T. Byrne & C. Padfield, 1994:34).

1948년 國民扶助法은 국민보험법의 보조역할을 수행하기 위해 고안된 것이었으나, 사회부조의 기본원칙으로 國家最低基準(national minimum)의 원칙을 채택함으로써, 사회부조가 최종적인 사회적 안전망(social safety net)의 역할을 하는데 결정적인 기여를 하였다. 그러나 국민부조 실시이후 수급자의 급격한 증가는 사회보장의 재정에 치명적 타격을 주었으며, 그 직접적 원인은 국민부조 수급자의 대부분이 노인이었기 때문이었다. 그리고 1960년대 이후 영국 경제가 침체하게 되자, 빈곤을 퇴치할 수 있다던 보편주의 사회보장원칙에 대한 확신은 사라져 버리고, 상대적 빈곤을 인류사회의 일반적인 현상으로 받아들여지게 되었다. 따라서 국민부조는 국민보험의 발전에 따라 점차 소멸되기보다는 사회보장의 필수적 분야로 인식되어 資産調査에 의한 사회부조는 점차 확대되어갔다.

1966년에 노동당정부는 보수당의 지지를 받아 社會保障部(Ministry of Social Security)를 신설하였으며, 사회보장부는 기존의 연금·국민보험부(Ministry of Pensions and National Insurance)와 국민부조위원회(National Assistance Board)를 통합하여 사회보험과 사회부조의 연계를 강화시켰다. 또한 國民扶助를 보충급여(Supplementary Benefits)로 개명하고, 보충급여 수급자에 대한 불필요한 감독을 완화하고 수급자의 요구에 보다 능동적으로 대처하기 위하여, 사회보장부 내에 보충급여위원회(The Supplementary Benefits Commission)를 설치하였다(The Ministry of Social Security, 1966).

1985년 6월에 발표된 보수당 정부의 파울러(Norman Fowler)보고서는 補充給與(Supplementary Benefits)를 所得支援(Income Support)으로 변경하도록 제안하였다. 그리고 소득지원 액수를 결정하기 위한 사전조

사를 資産調査(means test)라고 부르지 않고 所得調査(income tests)라고 부르면서, 신청자의 연령은 물론 가족의 부양관계까지도 조사하도록 했다. 이상과 같은 제안은 한마디로 자산조사를 보다 엄격하게 강화시키고 사회복지 급여를 더욱 선별적으로 제공하자는 내용이었다. 이러한 제안은 1988년 4월 11일 통과된 社會保障法에 의해 확정되어 Supplementary Benefits가 Income Support로 바뀌었으며, 이러한 변화의 배경은 복잡했던 보충급여제도의 단순화 및 급여업무의 전산화 그리고 재정적 요인 등이었다(T. Byrne & C. Padfield, 1994:53~57).

영국에서 資産調査를 거쳐 실시되는 비기여 사회복지제도는 Income Support, Family Credit, Housing Benefit, Community Charge Benefit, Social Fund 등이 있다(Department of Social Security, 1992:9~95). 이 중에서 Income Support와 Social Fund는 상시고용이 아닌(주 16시간 미만) 사람에게 지급되며, Family Credit은 상시고용인 사람에게만 지급되고, Housing Benefit과 Community Charge Benefit은 고용상태와 상관없이 지급된다(Child Poverty Action Group, 1995:3). 이러한 영국의 사회복지제도들 중에서 가장 대표적인 제도인 Income Support의 내용은 다음과 같다.

Income Support의 대상은 자국민과 EC 회원국 국민 그리고 상호협정이 있는 국가의 국민들을 포함하나, 실제로 영국에 거주하고 있어야 한다. Income Support는 資産調査를 실시하는 제도이므로 수급자는 다음과 같은 기준에 맞아야 한다(Child Poverty Action Group, 1995:8~9).

첫째, 소득이 選定基準(applicable amount)보다 낮아야 한다. 선정기준은 가구구성원 각자의 개인급여(personal allowances)와 특별한 욕구가 있는 경우, 이에 대한 부가금(premiums) 및 주거비(housing costs)로 구성된다. 그리고 신청자가 자발적인 실업이거나 아동부양 신청을

하지 않을 경우, 선정기준은 더 낮아져 엄격하게 된다.

둘째, 저축이나 재산이 8,000파운드 이하여야 하며, 배우자의 재산은 합산한다. 재산으로 간주하지 않는 항목은 신청자의 집(home), 같이 살고 있는 배우자의 집이나 친척의 집(the home of a partner or relative), 개인적인 소장품(personal possessions), 사업용 자산(business assets), 세금 환급금(tax rebates), 보험이나 연금의 중도해약 환불금(surrender values), 전환사채(reversionary interests), 다른 종류의 급여(benefits and other payments), 사회서비스 급여(payments by social services), 자선적인 급여(charitable payments), 배심원과 법정증인으로 인한 급여, 훈련 장려금 등이다. 재산에 합산되는 항목은 저축(savings), 재산과 토지(property and land), 대부금(loans), 주식(shares), 신탁(trusts), 정기투자(fixed-term investments) 등이다(Child Poverty Action Group, 1995:336~346).

셋째, 신청자나 그 배우자가 매주 16시간 이상의 임금을 지급 받는 常時雇傭(full-time work)에 있지 않아야 된다. 그러나 질병 등의 원인에 의하여 일시적으로 상시고용이 아닌 상태에서는 신청할 수 있다.

넷째, 신청자가 常時(full-time) 교육상태에 있어서는 안된다. 그러나 시간제(part-time) 교육상태일 때는 신청이 가능하다.

다섯째, 신청자는 최소한 18세 이상이어야 하며, 16세나 17세일 경우에는 별도의 규정을 적용한다.

여섯째, 신청자는 失業給與事務所에 상용노동을 할 수 있다고 통지해야만 한다. 그러나 질병자, 60세 이상의 노인, 편부모 등은 이 규정에서 예외이다.

일곱째, 신청자는 居住審査(habitual residence test)를 통과하여야 하며, 영국에 거주하고 있어야 한다.

受給者數는 1980년에 324만 7천명이었으나, 보충급여의 마지막 연도

인 1987년에는 515만 8천명으로 증가하였으며, 1991년 5월말 소득지원의 수급자수는 571만 1천명으로,²⁾ 전 국민의 9.7%에 이른다.

수급자가 받을 수 있는 급여는 個人給與, 附加金, 住居費 3가지로 구성된다. 첫째, 생활비용을 위한 개인급여(personal allowances)는 수급자와 배우자 및 자녀에게만 지급된다. 둘째, 특수집단의 특별요구에 대한 급여인 부가금(premiums)은 수급자가 노령, 장애, 혹은 아동이나 편부모를 부양하고 있으면 지급된다. 셋째, 주거비(housing costs)는 주별(weekly) 주거비용에 대한 급여이다. 주거비는 Income Support와 Housing Benefits의 두 가지 방식에 의해서 지급된다. 임대주택, 기숙사, 하숙, 셋방 등에 살고 있으면 Housing Benefits을 받고, 집을 사거나 임대계약을 위한 비용은 Income Support에서 지급받는다.

給與額은 개인급여, 부가금 및 주거비 등 수급자가 받을 수 있는 급여의 총액에서 자신의 소득을 제외한 액수이다. 이러한 급여액은 수급자와 그 가족이 매주 생활하기 위한 욕구를 고려하여 산정한다. 급여수준이 수급자의 정상적인 욕구를 해결하기에는 매우 낮은 수준이기 때문에 소득지원 수급자는 Housing Benefits와 Community Charge Benefit을 따로 받을 수 있다. 급여액은 일련의 규정에 의해서 산출되는데, 총액은 의회에서 정해지며, 매년 4월마다 조정된다.

給與申請에 대한 결정은 보통 신청한 社會保障廳 地方事務所에 근무하는 판정관(adjudication officer)에 의해서 이루어지나, 실업급여사무소의 판정관에 의해 결정되는 등 예외적인 경우도 있다. 급여가 결정되면 신청자는 지로(giro)나 급여수표(benefit payment book)로 급여를 받게 되며, 특별한 상황에서는 현금으로 직접 지급되기도 한다.

2) 이는 Northern Island를 제외한 Great Britain 즉, England, Scotland, Wales만의 합계치이다(Department of Social Security, 1992, p.19).

나. 아일랜드의 Supplementary Welfare Allowance³⁾

아일랜드의 대표적인 社會扶助인 Supplementary Welfare Allowance는 생계수단이 없는 사람들에게 기본급여를 보장하고, 비상시나 예외적인 상황에는 일시불을 지급하는 프로그램이다.

대상은 자국민 및 난민과 무국적자들을 포함하며, 국적에 관계없이 합법적으로 거주하고 있는 모든 사람들이 대상자가 된다. 1994년 1월 31일 기준, 基本給與(basic payment) 수급자 수는 가장이 16,500명, 성인 피부양자 4,400명, 아동 피부양자 15,700명으로 총인원 36,600명이다. 그리고 기본급여와 보충급여(supplements), 특별급여를 포함한 SWA 급여 수급자는 가장이 64,690명, 성인 피부양자가 19,230명, 아동 피부양자가 52,320명 등, 총인원은 136,240명으로 전국민의 3.8%에 이른다. 대상자는 일반적으로 18세부터이며, 노동가능 연령이면서 건강한 신청자는 일할 의사가 있어야 하고, 일하기 위하여 등록을 하여야 한다. 선정기준의 기준액은 국가적 차원에서 중앙정부가 결정하고 지역적인 차이는 없다. 그러나 지역 社會福祉事務所(Local Community Welfare Office)에서는 개별적 사례들과, 수급자의 특별한 욕구에 따라 어느 정도 재량권을 갖는다. 資産調査의 단위는 신청자와 피부양인으로 이루어진 가구이며, 자산조사에는 다른 사회보장급여와 재산, 투자와 저금을 포함한 모든 현금소득이 포함되나, 가족수당 급여액은 소득 사정에서 제외된다.

給與는 差等給與로, 급여의 기간에 대한 제한은 없다. 급여의 종류는 개인급여, 피부양 성인과 아동에 대한 추가급여, 특별한 상황에 대

3) 아일랜드의 Supplementary Welfare Allowance에 관한 자료는 Government of Ireland, The Stationary Office, *Department of Social Welfare*(1992), Information Service, Department of Social Welfare, *Guide to Social Welfare Service*(1994), Commission of the European Communities, *Social protection in the Member States of the Community*(1995)를 참고하였다.

처하기 위한 보충급여로 구성된다. 아동급여와 같은 가족수당은 분리 지급되며, 부가되는 급여액은 피부양자를 고려하여 지급된다. 급여 기본액은 독신자가 255.23파운드, 부부가 413.83파운드, 부부와 한 자녀는 471.03파운드, 부부와 두 자녀는 528.23파운드, 부부와 세 자녀는 585.43파운드이며, 홀부모와 한 자녀는 312.43파운드, 홀부모와 두 자녀는 369.63파운드이다. 즉, 가장은 100%, 배우자는 62%, 첫째와 둘째 자녀는 30%, 셋째 자녀는 32%가 추가 지급되는 것이다. 이러한 급여액은 매년 7월 조정된다.

다. 오스트레일리아의 Social Security⁴⁾

오스트레일리아는 勞動災害給與를 제외한 모든 社會保障프로그램을 사회부조의 방식으로 운영하고 있다. 資産調査를 실시하는 비기여 급여인 Social Security는 노령·장애·유족, 질병·출산, 실업 등의 범주를 구별하여 적용하는 사회부조프로그램이다. 따라서 급여의 종류도 노령 급여, 장애급여, 유족급여와 질병·출산급여의 현금급여부분 그리고 실업급여가 있다. 이러한 급여들 중 노인과 장애인을 위한 급여는 1908년 이후부터, 유족급여는 1942년 이후부터 시행되고 있다.

老齡給與(old-age pension)는 65세 이상의 남자와 60세 이상의 여자로서, 10년 이상 국내에서 거주하고 신청 당시에도 국내에 거주하고 있는 사람을 대상으로 하며, 맹인인 경우를 제외하고는 資産調査를 받아야 한다. 障礙給與(disability pension)는 16세에서 65세까지의 남자와 16세에서 60세까지의 여자로서, 20% 이상의 신체장애나 노동장애

4) 오스트레일리아의 Social Security에 관한 자료는 US, SSA, *Social Security Programs Throughout the World - 1995*(1995), Commission of the European Communities, *Comparative tables of social security schemes in Council of Europe member states not members of the European Communities, in Australia and in Canada*(1994)를 주로 참고하였다.

가 있어야 하며, 맹인인 경우를 제외하고는 資産調査를 받아야 한다. 遺族給與(survivor pension)에서는 홀아버리와 홀어미는 편부모급여(sole parent pension)의 대상이 되며, 부양자녀를 가진 홀부모나, 자녀가 없더라도 50세 이상의 홀어미는 寡婦給與(widow pension)의 대상이 된다.

老齡給與와 障礙給與의 급여액은 독신은 주 153.05달러까지, 부부는 주 255.30달러까지 지급된다. 부양아동을 위한 급여는 가족수당을 통하여 별도로 지급되고, 집세부조(rental assistance)와 간호연금(carer's pension), 오지보충급여(remote area supplement)도 지급된다. 유족급여는 노령급여의 독신에 준하여 지급되며, 장례금도 지급된다. 급여액은 매년 3월과 9월에 물가지수에 따라 조정된다.

라. 뉴질랜드의 Income Support Service⁵⁾

뉴질랜드의 社會保障制度는 오스트레일리아와 마찬가지로 勞動災害給與를 제외하고는 보편적인 社會扶助의 방식으로 운영되고 있으며, 資産調査를 하는 보편적인 사회부조프로그램은 Income Support Service이다. ISS의 대상은 1994년 현재 85만명으로 전국민의 1/4인 25%를 넘고 있으며, 급여의 종류로는 노령·장애·유족급여, 질병·출산급여, 실업급여와 가족급여가 있다. 노령급여는 1898년 이후부터, 과부급여는 1911년 이후부터, 맹인급여는 1924년 이후부터, 장애급여는 1936년 이후부터 시행되고 있으며, 질병·출산급여는 1938년 이후부터, 실업급여는 1930년 이후부터, 가족급여는 1926년 이후부터 시행되고 있다.

老齡給與는 62세 이상의 노인을 대상으로 하나, 2001년부터는 65세

5) 뉴질랜드의 Income Support Service에 관한 자료는 New Zealand Income Support Service, *A general guide to the New Zealand Income Support Service*(1994), Department of Social Welfare, *Fiscal 1995 Corporate Plan* (1994), New Zealand Government, *New Zealand Official Yearbook*(1993)을 참고하였다.

로 올릴 예정이다. 일반적인 자산조사는 실시하지 않으나, 연령에 따른 거주기간을 채우지 못한 경우에는 소득조사를 실시한다. 障礙給與는 16세 이상의 영구·중증장애이거나 맹인을 대상으로 하며, 최근 10년의 거주요건을 충족하여야 하고 맹인의 경우를 제외하고는 소득조사를 실시한다. 遺族給與는 특정 유형의 과부와 고아를 대상으로 하며, 3년에서 5년의 거주요건을 충족하여야 하고 소득조사를 실시한다.

노령급여의 급여액은 독신은 주 230.38달러이며, 부부는 주 343.36달러가 지급된다. 障礙給與의 급여액은 독신은 주 166.04달러까지, 부부는 주 276.74달러까지 지급되며, 18세 이하의 미혼자녀에게는 주 134.36달러까지 지급된다. 급여는 년 소득이 2,600달러를 넘을 경우 이에 따라 감소한다. 욕구에 따라 가구 또는 가옥의 유지 및 수선, 직업훈련, 직장이동 등을 위한 특별급여가 지급된다. 유족급여는 주 138.37달러가 지급되며, 연 소득이 2,600달러를 넘을 경우 감소한다. 또한 유족의 생활을 위하여 4주간 급여에 해당되는 급여액이 일시금으로 지급되며, 1000달러의 장례금이 지급된다.

마. 프랑스의 Revenue Minimum d'Insertion⁶⁾

프랑스의 Revenue Minimum d'Insertion은 빈곤한 사람들이 필수적인 욕구를 충족시키고 소외된 사람들을 사회적으로나 직업적으로 통합하기 위하여 최저생활을 보장하려는 것이다.

對象은 프랑스 내에 살고 있는 자국민과 합법적으로 거주하고 있는 외국인이고, 1993년 기준 수급자수는 총 72만 3천명이며, 이들 중 프랑스에 있는 사람들이 63만 1천명이고 해외에 있는 사람들이 9만 2천

6) 프랑스의 사회부조에 관한 자료는 Commission of the European Communities, *Social protection in the Member States of the Community*(1995)를 참고하였다.

명이다. 수급자의 나이는 25세 이상이어야 하나, 아동을 부양하거나 임신한 경우에는 25세 미만이면서도 수급자가 될 수 있다. 對象者는 地域統合委員會(CLI)의 社會統合事業(social integration activities)에 참여해서 훈련, 통합, 고용활동에 참여하여야 한다. 선정기준은 국가적 차원에서 법에 의하여 결정되고, 지역적인 차이는 없다. 資産調査의 單位는 신청자와 배우자 또는 동거인과 피부양인이 포함되며, 자산조사에는 가족수당을 포함한 모든 자원 즉, 소득, 재산으로 인한 수입 등이 포함된다. 선정기준은 독신이 2,298.08프랑이고 가장은 3,447.12프랑이다.

給與는 개인단위로 차등 지급되며, 급여의 기간은 3개월이지만, 3개월이나 1년 단위로 갱신이 가능하다. 급여는 독신급여에 가족이 하나 늘면 50%, 둘 또는 그 이상은 각 30%, 배우자나 동거인이 아닌 세 번째 사람은 40%를 추가로 지급한다. 給與額은 주택수당을 제외하고 가족수당을 포함한 금액으로, 독신자는 2,298.08프랑, 자녀가 없는 부부는 3,447.12프랑, 10살짜리 자녀를 가진 홀부모는 3,447.12프랑, 10살짜리 자녀를 가진 부부는 4,136.54프랑, 8살과 12살 짜리 자녀를 가진 부부는 4,825.96프랑, 세 자녀를 가진 부부는 4,745.20프랑을 받는다. 이는 독신자는 100%, 배우자는 50%, 첫째 자녀는 30%, 둘째 자녀는 30%, 셋째 자녀는 40%를 추가로 지급하는 것이다. 이러한 급여액은 일년에 두번씩 소비자물가지수에 따라 조정된다.

바. 벨기에의 Minimum de Moyens d'Existence⁷⁾

벨기에의 Minimex는 생계수단이 충분하지 않고 이를 자신의 능력

7) 벨기에의 사회복지에 관한 자료는 Commission of the European Communities, *Social protection in the Member States of the Community*(1995)를 참고하였다.

이나 다른 수단으로도 충족할 수 없는 사람의 最低所得을 保障하기 위하여 제정된 것이다.

受給對象은 벨기에 자국민과 EEC 규정 1612/68에 의하여 급여를 받은 자 그리고 무국적자와 난민까지 포함하나, 벨기에에 실제로 거주하고 있어야 한다. 대상자의 나이는 성년으로 인정되는 18세 이상이며, 이혼한 가정의 미성년자, 자녀를 돌보아야 하는 독신자와 임신한 미성년자는 나이에 상관없이 대상이 된다. 또한 건강상 이유나 이에 상당하는 이유가 있지 않는 한 노동가능성을 입증하여야 한다. 1993년 1월 1일 기준 수급자 수는 54,989명으로, 전국민의 0.5%에 해당된다. 선정기준은 국가적 차원에서 결정되고, 지역적인 차이는 없다. 資産調査의 단위는 동거 여부에 관계없이 배우자가 포함되며, 자산조사에는 모든 자원이 고려되나, 가족수당, 대상자가 소유 또는 사용하는 재산으로부터 생긴 수입, 공공사회부조센터(CPAS)에서 주는 사회부조, 부양자녀의 교육수당, (특정)기부금, 대상자의 미성년 자녀양육비 등은 제외된다.

給與는 개인 단위로 차등 지급되며, 급여의 기간에 대한 제한은 없다. 급여의 대상은 동거하는 배우자, 결혼하지 않은 미성년 자녀를 가진 독신자 등이 포함되며, 사회부조 외에 가족수당도 주어진다. 1993년도 급여액은 독신 성인의 경우 월 19,485프랑이며, 배우자가 있으면 33%가 추가된다. 자녀들에게는 가족수당이 지급되는데, 첫째 자녀에게는 15%, 둘째 자녀에게는 21%, 셋째 자녀에게는 28%의 급여가 추가된다. 給與額은 매년 물가지수에 따라 자동적으로 조정된다. 취업을 하거나 직업훈련을 받는 경우 최장 3년 동안은 급여가 지급되나 기준에 따라 급여가 감소되며, 1993년을 기준으로 보면 1차년도에는 6,494프랑, 2차년도에는 5,412프랑, 3차년도에는 3,248프랑이 지급되었다.

사. 룩셈부르크의 Revenue Minimum Garanti⁸⁾

룩셈부르크의 Revenue Minimum Garanti는 전국민의 인간다운 생활수준을 보장하고 빈곤으로부터 보호하려는 목적을 갖고 있다.

對象은 국적에 관계없이, 과거 20년 동안 최소 10년간은 국내에 거주해 온 사람들이다. 1993년 12월 31일 기준 수급자 수는 3,652가구이다. 수급자는 30세 이상이어야 하나, 노동능력이 없거나 아동을 돌보거나 폐질인 사람들은 30세 이전에도 자격이 있다. 수급자는 노동사무소에서 제시하는 적절한 일자리를 받아들여야 하나, 질병, 노령, 부양가족이 있는 경우는 예외로 한다. 選定基準은 사회 최저소득과 최저연금액을 참고하여 국가적 수준에서 결정되고, 지역적인 차이는 없다. 이러한 기준은 생활비의 상승에 따라 매년 조정된다. 資産調査는 생계를 같이하는 가구를 단위로 하며, 가족수당과 출산급여를 제외한 소득, 재산, 보충적인 사회보장급여 등 전부가 고려된다.

給與는 차등급여로 급여의 기간에 대한 제한은 없다. 가족수당과 모성급여는 RMG 급여에 부가하여 지급된다. 가족수당을 제외한 급여액은 독신이 29,433프랑, 부부가 44,150프랑, 부부와 한 자녀가 48,485프랑, 부부와 두 자녀가 52,820프랑, 부부와 세 자녀는 57,155프랑이고, 홀부모와 한 자녀가 33,768프랑, 홀부모와 두 자녀는 38,104프랑이다. 가족수당을 포함한 급여는 자녀의 수와 연령에 따라 다른데, 부부와 한 자녀(10세)는 52,218프랑, 부부와 두 자녀(10세와 12세)는 63,577프랑이다. 이는 독신의 급여액이 100%일 때, 배우자는 50%, 자녀는 28%가 추가되는 것이다. 이러한 給與額은 소비자 물가가 2.5% 인상되면 자동적으로 조정된다. 취업과 합법적 별거 수당으로부터의 수입

8) 룩셈부르크의 사회부조에 관한 자료는 Ministry of Social Security, *The Legislation of Social Security Luxemburg*(1993), Commission of the European Communities, *Social protection in the Member States of the Community*(1995)를 참고하였다.

은 전체 수입의 1/5까지 감면된다.

아. 네덜란드의 Social Bijstand⁹⁾

네덜란드의 Social Bijstand는 자신과 가족을 부양하는데 필요한 비용을 적절히 마련하지 못하는 모든 네덜란드 국민에게 재정적인 지원을 제공하기 위한 것이다.

對象은 네덜란드에 합법적으로 거주하는 모든 사람들로 자국민들, 난민과 무국적자, 모든 EC국가의 국민들을 포함하며, 특별한 경우에는 국외에 있는 네덜란드 국민도 급여권을 갖는다. 1993년 기준 수급자수는 53만 명이다. 수급자의 나이는 18세부터이다. 그리고 노동가능 연령이면 고용등록을 하여야 한다. 選定基準은 구체적인 기준액을 명시한 1974년의 국가부조기준법(The National Assistance Rates Decree)에 의해 국가적인 차원에서 정해지고, 지역적인 차이는 없다. 資産調査의 범위는 신청자와 배우자이며, 모든 자원이 고려되나 가족의 경우에는 18,000길더, 독신인 경우에는 9,000길더의 자산은 공제되고 자녀의 수에 관계없이 1인당 187.32길더가 공제된다. 기준액은 부부는 최저임금의 100%, 홀부모가구는 90%, 23세 이상의 독신은 70% 등이다.

給與는 차등급여이며, 기간의 제한은 없다. 그리고 SB는 원칙상 개별적인 권리이나, 성별과 무관하게 결혼 또는 동거를 하고 있는 가구를 단위로 지급된다. 가족급여를 제외한 급여액은 23세 이상은 1,055.26길더~1,242.58길더, 부부는 1,775.12길더, 홀부모가족은 1,597.61길더이다. 그리고 가족급여가 社會扶助에 부가하여 지급된다. 이는 독신이 100%, 배우자는 68%, 첫째 자녀는 13%, 둘째 자녀는 17%, 셋째 자녀는 18%

9) 네덜란드의 사회부조에 관한 자료는 Commission of the European Communities, *Social protection in the Member States of the Community*(1995)를 참고하였다.

의 비율로 추가되는 것이다. 이러한 금액은 일년에 두 차례씩 임금의 평균 상승률에 따라 조정된다.

2. 地方分擔型 社會扶助의 內容

社會扶助의 責任類型에서 분담형은 앞서도 보았듯이 中央分擔型과 地方分擔型이 있다. OECD국가에서는 이러한 두 가지 유형 중 중앙분담형에 해당되는 社會扶助는 없고, 지방분담형만이 실제로 시행되고 있다. 지방분담형은 사회부조 시행의 행정적 책임은 지방정부가 지고 재정적 책임을 중앙정부와 지방정부가 분담하는 유형으로, 미국과 미국의 인접국가인 캐나다와 일본 그리고 주로 지방형인 북구의 복지국가 중 덴마크와 핀란드가 이에 속한다. 본 항에서는 4장에서 대표적인 지방분담형 사회부조로 분류한 미국의 AFDC를 중심으로, 지방분담으로 분류되는 나머지 국가의 사회부조 내용을 분석하고자 한다.

가. 美國의 AFDC¹⁰⁾

미국의 社會扶助 중에서 대표적인 프로그램인 AFDC는 1935년 8월 15일 선포된 社會保障法(Social Security Act, 1935)에서 유래한다.

社會保障法은 미국의 사회복지 역사에서 볼 때, 社會福祉에 대한 연방정부의 책임 확대이며, 동시에 빈곤에 대한 자유주의 이념에 대치하여 새로운 이념이 탄생한 것으로 볼 수 있다. 사회보장법은 소득보장을 위해 세 가지 방법을 제시하고 있다. 첫째는 연방정부가 운영하는 社會保險이며, 둘째는 연방정부가 재정을 보조하고 주정부가 운영하는 공적부조이며, 마지막 세번째는 주정부나 지방정부 만의 재정으로 운

10) 미국의 AFDC에 관한 자료는 US, Social Security Administration, Office of Research and Statistics, *Social Security Bulletin*, Vol.56, No.4 (Washington DC: DHHS, 1993)를 참고하였다.

영하는 프로그램이다. 사회보장법이 규정하고 있는 공적부조 가운데 가장 핵심적이고 규모가 큰 프로그램은, 아동이 있는 어머니에게 제공되던 모연금제도의 발전된 형태인 ADC(Aid to Dependent Children)였다. 노인, 맹인 그리고 아동만을 자격 있는 빈민(Deserving Poor)으로 간주한 것은 자격 있는 빈민과 자격 없는 빈민을 엄격히 구분하는 자유주의적 전통이 완전히 사라진 것은 아니지만, 빈민들을 도울 책임이 연방정부에 있다는 것을 법적으로 명시함으로써 진일보한 것이다. ADC에 의해 제공되는 서비스는 시설보호나 현물이 아닌 현금이었다. 또한 사회보장법은 ADC를 받을 수 있는 조건인 해당 주의 거주기간 조건을 5년으로 줄였으며, 거주지역조건을 폐지하였다(박병현, 1992: 189~215). AFDC는 이러한 ADC에서 발전된 제도이다.

AFDC 受給資格은 사회보장법(Social Security Act)의 규정에 근거하여 결정된다.수급아동은 부모의 심신질환, 장기 무주택, 사망 등으로 부모가 양육할 기회를 상실하였거나 빈곤상태에 있어야 하며, 반드시 부모나 친지의 집에서 생활하여야 한다. 수급아동은 일반적으로 18세 미만이라야 한다. 주별로 수급아동이 중등학교에 다니고 있거나 직업 혹은 기술교육을 받고 있는 경우, 19세 이전에 과정을 마칠 수 있으면 18세까지 적격자로 인정하기도 한다. 현재 27개 주에서는 가구의 주소득원이 실업상태에 있으면, 해당가구의 아동들에게 급여를 지급하는 실업부모 프로그램(unemployed parent program)을 시행하고 있는데, 1998년까지는 모든 주에서 이 제도를 운영할 예정이다. 선택조항으로 주별로 수급자격이 있는 자녀가 없을 때에도 임신부에게는 급여를 제공하고 있으며, 이때 임신부는 의학적으로 임신이 확인되는 6개월 동안 근로등록(work registration)과 직업훈련(training requirement)이 면제된다.

AFDC 給與를 받기 위해서는 일반적으로 미국시민권 또는 영주권

을 가지고 있어야 하며, 난민, 조건부 입국자, 시설수용자도 수급자가 될 수 있다. 그러나 특정 개인으로부터 사적 후원을 받고 있는 외국인은 미국 입국 후 3년이 경과할 때까지는 수급자가 될 수 없다. 공공 또는 민간 단체로부터 후원을 받고 있는 외국인 역시 후원 단체가 해당 외국인의 기본적 욕구를 충족시킬 수 없게 되거나 조직이 없어지지 않는 한 미국 입국 후 3년이 경과할 때까지는 수급자가 될 수 없다.

AFDC 受給者의 選定을 위한 재산 및 소득기준은 주(州)별, 대상자별로 다를 수 있으나, 연방정부가 규정하고 있는 원칙적인 선정기준은 가구 총소득이 주(州)가 결정한 표준욕구수준(State Standard of Need)의 185% 이하의 가구이다. 자조적인(self support) 수급자를 지원하기 위하여 ① 임시 혹은 상용고용자는 월 소득 중 90달러의 비용 공제, ② 12개월 동안 월 30달러 공제, ③ 최초 4개월 동안 소득의 1/3 공제, ④ 아동양육비로 유아(infant)는 월 200달러, 아동은 월 175달러의 공제를 인정하고 있다. 재산기준은 개인별 공제후 순재산가치는 1,000달러 이하여야 하며, ① 수급가구가 소유하고 있는 주택, ② 1,500달러 이하의 자동차, ③ 필수품에 해당하는 피복 및 가구, ④ 일정수준의 장지(葬地)는 공제된다.

이러한 資格條件을 요구하는 AFDC의 1993년 현재 월 평균 수급자 수는 377만 6천 가구의 1,102만 7천명이며, 이중 아동은 736만 6천명에 이르고 있다.

AFDC 給與의 水準은 연방정부가 제시하는 가이드라인 범위 내에서, 각주에서 욕구표준(needs standard)을 근거로 가구규모별로 최저생활수준을 영위하는데 필요한 최소한의 수준으로 결정하며, 주(州)별로 수준의 차이가 심하게 나타나고 있다. 욕구표준은 식료품비, 주거비, 공공요금 등을 고려하여 결정한다. 그러나 주정부가 반드시 이러한 욕구의 전부를 지급할 필요는 없으며, 주(州)별로 지급가능한 법정

상한액을 설정하고, 이 범위 내에서 부조를 제공한다. 이러한 기준은 주의 재정상태에 따라 정기적으로 조정된다. 1988년에 제정된 가족부조법(The Family Support Act)에서는 주정부가 특히 주거비를 고려하여, 적어도 3년에 1회 이상은 급여 및 욕구수준을 재평가하도록 규정하고 있다.

1993년 현재 月平均 給與는 미시시피주의 38.10달러에서 알래스카주의 255.70달러까지 지급되고 있다. 전국의 가구당 월 평균 급여는 366.60달러이며, 1인당 평균급여는 125.70달러이다. 이러한 급여 외에도 1990년 10월 1일부터 주정부에서는 AFDC 수급자들에게 직업알선(Job Opportunity)과 기초직업훈련(Basic Skills Training) 등의 서비스를 제공하고 있으며, 이는 기존의 근로유인제도(Work Incentive Program)를 대체하는 기능을 하고 있다.

나. 캐나다의 Social Assistance and Welfare Services¹¹⁾

캐나다의 보편적인 社會扶助는 Social Assistance and Welfare Services 이며, 1966년의 Canada Assistance Plan(CAP) Act에 근거하고 있다. CAP의 목적은 州(province)와 地方(territories)政府가 도움을 필요로 하는 사람들에게 적절한 부조와 제도적인 보호를 제공하는 것이다.

受給者는 법이 정한 바에 따른 慾求調査(needs test)에 의하여 결정된다. 수급대상은 거주지역이나 거주기간에 따른 제한없이 캐나다 내에 거주하고 있으며, 빈곤한 모든 개인이나 가족이다. 대상자는 18세

11) 캐나다의 사회부조제도에 관한 자료는 Minister of National Health and Welfare, Income Security Programs Branch, *The Income Security Programs of Health and Welfare Canada*(1993)과 Commission of the European Communities, *Comparative tables of social security schemes in Council of Europe member states not members of the European Communities, in Australia and in Canada*(1994)를 참고하였다.

이어야 하며, 재학중인 16세부터 18세까지의 청소년에게는 특별급여가 제공되나, 이는 地域(jurisdiction)에 따라 다르고 아동복지 당국의 보호를 받고 있는 아동도 해당된다. 일할 능력이 있는 사람들은 일을 해야 하고, 일자리를 찾기 위하여 애썼다는 증거를 보여야 한다.

給與의 種類는 기본욕구(basic needs)급여, 주거급여(shelter allowance), 약품, 교통 등 특별급여(special allowance), 긴급부조(emergency assistance) 등이 있으며, 급여의 수준과 종류는 지역에 따라 달라진다. 資産調査의 가구 범위는 신청자와 부모, 자녀들이 포함되고, 자산조사 내용에는 모든 소득과 재산이 포함된다. 급여수준은 소비자 물가에 따라 지역별로 결정된다. 1985년 이후 중앙정부와 지방정부의 계약에 따라 社會扶助 수급자들의 고용을 늘리기 위한 훈련 및 향상서비스를 제공하고, 부모들의 취업을 위하여 주간보호(day care)의 비용을 지불하고 있다.

다. 日本의 生活保護¹²⁾

日本의 生活保護는 헌법에 기초하여 국민의 최저한의 생활을 보장하기 위한 社會扶助이다. 生活保護는 노인, 모자가구, 질병, 장애인 등 주로 생활상의 어려움을 가진 사람들을 주요 대상으로 하며, 1992년 수급자의 수는 89만 8천명으로 전국민의 0.7%에 머무르고 있다. 受給者의 選定은 신청이 있는 경우 복지사무소에서 신청자의 수입 및 자산의 정도, 부양의무자로부터 부양 받는 정도를 조사하여, 그것이 신청세대의 성, 연령, 세대구성, 지역별로 산정된 생활부조, 주택부조, 교육부조, 의료부조 등의 합산액(最低生活費)보다 적은 경우에 수급자로 인정하여 보호를 개시한다. 그리고 이러한 차액만을 지급하는 차등급여제를 실시하고 있다. 選定基準은 가구유형별, 지역별(6급지)로 달리

12) 일본의 생활보호에 관한 자료는 厚生省, 『生活保護手帳』(1993)과 社會福祉振興·試驗センター, 『保護のてひき』(1994)를 참고하였다.

마련되어 있으며, 국민의 일반적인 생활실태, 물가, 소비동향 등을 고려하여 기준을 설정한다.

給與의 種類에는 생활부조, 교육부조, 주택부조, 의료부조, 출산부조, 생업부조, 장제부조 등 7가지가 있고, 이러한 부조는 수급자의 필요에 따라 개별적으로 또는 병합해서 줄 수 있다. 급여수준은 1992년을 기준으로 보면 일반근로자 가구 소비지출의 68.1%에 달하고 있다. 보호의 방법은 거택보호와 현금지급을 원칙으로 하나, 수급자가 원하는 경우 또는 필요하다고 인정될 경우에는 보호시설에 수용하여 보호한다. 보호시설은 거택에서 일정 수준의 생활을 영위하기가 곤란한 자를 수용하여 보호하는 시설로서, 구호시설, 갱생시설, 의료보호시설, 수산(受産)시설 및 숙박제공시설의 5종이 있다. 구호, 갱생시설은 신체상 또는 정신상 결함이 있는 수급자를 수용하여 생활부조를 행하는 시설이고, 의료보호, 수산, 숙박제공시설은 수급자에 대하여 의료, 취로 또는 기능 습득기회의 공여 및 주택부조를 행하는 것을 목적으로 한 시설이다.

라. 덴마크의 Social Bistand¹³⁾

덴마크의 Social Bistand는 개인이나 가족이 일시적으로나 장·단기적으로 욕구를 충족시킬 수 있는 자산이 없을 때 그 부족분을 원조해 주기 위한 것이다.

給與對象은 국적에 관계없이 덴마크 내에 거주하는 모든 사람들이며, 신청자는 배우자와 함께 취업을 위한 모든 노력을 다해야만 한다. 수급자에 대한 연령상의 조건은 없으나, 18세 미만의 아동은 부모에

13) 덴마크의 사회부조에 관한 자료는 Ministry of Social Affairs, *Social Policy in Denmark* (1994)와 Commission of the European Communities, *Social protection in the Member States of the Community*(1995)를 참고하였다.

의해 부양되기 때문에 실제로는 원조가 거의 주어지지 않는다. 1994년 기준으로 전인구의 6.1%에 해당하는 147,654명이 社會扶助의 현금급여를, 27,603명이 교육부조와 직업훈련부조를, 43,968명이 특별부조(special aid)를 받았고, 24,134명이 적극적 고용사업(active-employment measures)에 참여하였다. 급여 수준은 실업급여 최고액의 80% 이상이다. 자녀가 없는 경우에는 최고액의 50%이었는데, 1995년부터는 60%로 상향되었다. 기준의 결정은 국가적 차원에서 이루어지며, 지역적인 차이는 없다. 資産調査의 單位는 신청자와 배우자이며, 자산조사에는 예외는 있으나 모든 자원들을 고려한다.

給與는 差等給與로 개인(결혼시에는 부부) 단위로 지급되며, 급여의 기간에 대한 제한은 없다. 급여의 범주에는 독신자 급여, 부부 급여, 23세 미만을 위한 급여, 주택보조(housing supplement) 등이 있다. 社會扶助 외에 가족수당도 주어진다. 給與額(주택급여 포함)은 성인은 월 5,546크로나, 아이가 하나 있으면 8,852크로나가 지급되며, 23세 미만인 경우 부모와 함께 살면 2,080크로나, 따로 살면 4,251크로나가 지급된다. 그리고 가족수당은 0세에서 6세까지는 2,075크로나, 7세에서 18세까지는 1,600크로나가 지급된다. 이러한 급여는 실업급여 최고액의 50%(1995년부터 60%)이나, 자녀가 있는 부부는 각각 최고액의 80%를, 자녀가 없는 부부는 각각 최고액의 60%를, 이전 결혼의 자녀가 있고 현재 결혼에서는 자녀가 없는 부부는 각각 최고액의 80%와 60%를 합한 금액을 지급한다.

給與額은 사회급여 고정비율(satsreguleringsprocenten)에 따라 매년 조정된다.

마. 핀랜드의 Toimeen Tulotuki¹⁴⁾

핀랜드의 Toimeen Tulotuki(Living Allowance)는 수급자가 합리적인 최저생활을 하는데 필요한 소득이나 기타 자원이 충분하지 않을 때 최후적인 수단으로 주어진다.

신청자의 국적에 대한 제한은 없으나, 반드시 핀랜드 국내에 거주하고 있어야 한다. 신청자의 나이에 대한 제한은 없으며, 노동을 통해 자활할 의무와 배우자와 18세 미만 자녀를 부양할 의무를 별도로 규정하고 있다. 선정기준은 식품·의류와 기타 기본생계비에 주거비 및 의료비와 가족의 특별한 수요를 충족하기 위한 비용으로 산정한다. 資産調査는 모든 소득과 자산을 고려하며, 1993년도 선정기준은 독신이 월 1,983마르크, 부부가 1,686마르크, 자녀는 수에 따라 다르기는 하나 0세에서 9세까지는 496마르크에서 892마르크까지, 10세에서 16세까지는 753마르크에서 1193마르크까지이다. 이 금액은 생계비지수에 따라 매년 조정된다. 특별급여로는 아동급여(child allowance), 출산급여(maternity allowance), 아동부양급여(child maintenance avowance), 아동재가보호급여(home care allowance for child) 등이 있다.

3. 地方型 社會扶助의 內容

社會扶助의 행정적 책임과 재정적 책임을 지방정부가 전담하는 유형인 지방형은 전형적인 지방형인 독일을 중심으로 독일로부터 영향을 받은 오스트리아 등이 이에 속한다. 그리고 남부 유럽의 이태리와 스페인도 지방형에 속하며, 독자적으로 복지모형을 구축해온 북구의

14) 핀랜드의 사회부조에 관한 자료는 Ministry of Social Affairs and Health, *Social Welfare in Finland*(1994)와 Commission of the European Communities, *Comparative tables of social security schemes in Council of Europe member states not members of the European Communities, in Australia and in Canada*(1994)를 참고하였다.

복지국가인 스웨덴과 노르웨이도 지방형에 속한다. 본 항에서는 지방형 사회부조제도의 내용을 대상과 급여의 차원에서 분석하고자 한다.

본항에서는 第4章에서 대표적인 지방형 사회부조로 분류한 독일의 Sozialhilfe를 중심으로, 地方型으로 분류되는 나머지 국가의 사회부조 내용을 분석하고자 한다.

가. 獨逸의 Sozialhilfe¹⁵⁾

독일은 비스마르크가 1880년대 초 세계에서 처음으로 강제적인 社會保險을 도입한 이래, 노령, 질병, 노동재해, 실업 등 사회적 위험에 대하여 연금, 질병보험, 노동재해보험, 실업보험 등 社會保險을 실시하고 있는 전형적인 社會保險型 國家이다.

독일의 社會扶助인 Sozialhilfe는 독일의 사회적 배경과 역사적 발전 과정을 볼 때, 社會政策(Sozial Politik)의 한 부분으로 파악하여야 한다. 독일에서의 빈민구제는 종교개혁기인 1530년대까지 거슬러 올라갈 수 있으나, 19세기 중엽까지 빈민구제는 주로 교회나 기타 자선단체에 의하여 운영되어 왔다. 독일에서 빈민구제에 대한 국가적 관심을 갖게 된 시기는 산업혁명이 발생하기 직전까지 거슬러 올라갈 정도로 역사가 길지만, 급여수준은 가장 가난한 노동자의 생활수준을 넘지 못한다는 규정에 의해 아주 열악하였다. 빈민구제에 대한 운영책임과 재정 책임은 基礎自治團體(Gemeinde)에게 주어졌으며, 이러한 운영책임 소재는 사회적 또는 정치적 배경에서라기보다는 기초자치단체의 재정이 가장 튼튼했기 때문이었다. 이러한 빈민구제에 대한 규정을 최초로 입

15) 독일의 사회부조에 관한 자료는 Bundesministerium für Familie und Senioren, *Sozialhilfe - Ihr gutes Recht*(1994), *Grundinformationen und Daten zur Sozialhilfe* (1994)와 Commission of the European Communities, *Social protection in the Member States of the Community*(1995) 등을 참고하였다.

법화한 것은 1842년 빈민구제의무에 관한 법(Gesetz über die Verpflichtung zur Armenpflege)이었다. 그러나 빈민구제가 기초자치단체의 책임에 의하여 운영되었기 때문에 새로이 이주해온 빈민에 대하여는 구호를 제한하게 되었다. 따라서 처음 빈민구제 의무에 관한 법을 제정하면서 동시에 새로운 이주자 수용에 관한 법(Gesetz über die Aufnahme neu anziehender Personen)을 제정하여, 기존의 지역주민과 동등한 법적 권리를 인정하였으나, 기초자치단체의 부담 증가라는 반발 등으로 인하여 1년 이상 거주자에 대해서만 구호를 제공하는 제한규정(1855)을 마련하게 되었다(Heinz Lampert, 1985:68).

비스마르크 이후 社會扶助 측면에서도 새로운 접근이 이루어졌다. 독일전체가 社會保險의 개혁적 분위기에 휩싸여 있는 동안, 국제정세의 변화로 제1차 세계대전이 터졌으며, 전시체제에 돌입하게 된 독일에서는 국가가 생산에 대하여 개입하는 것이 자연스러워졌다. 전쟁으로 인한 혼란으로 사회정책에 대한 정비와 새로운 구조가 필요하게 되었으며, 이는 노동자의 보호 측면에서 뿐 만 아니라 빈민에 대한 부조 측면에서 더욱 절실하게 되었다(Gerhard Melinz, 1989:11).

바이마르공화국 시기에는 연방정부의 기능이 강화되면서 사회정책 전반을 연방정부가 책임지고 운영하는 경향이 생겨났다. 즉 기존의 기초자치단체와 주정부 중심으로 운영되던 社會扶助의 일부가 연방정부로 이전되었는데, 이는 社會保險과 경제활동소외계층에 대한 扶助(Erwerbslosenfürsorge)가 연방정부로 일원화된 이후의 조치로서, 빈곤계층에 대한 社會扶助 역시 전국적인 기준의 마련 등을 위하여 일원화 경향으로 바뀌게 되었다. 그리고 이 기간에는 기존의 부조관계 법령을 통합하여 사회부조의무에 관한 법령(Verordnung über die Fürsorgepflicht)이 1924년 초에 제정되었고, 같은 해 12월에는 공공부조의 조건, 종류 그리고 급여수준에 대한 기준(Grundsätze über

Voraussetzung, Art und Maß öffentlicher Fürsorgeleistung)이 제정됨으로써 일원화된 社會扶助의 기반을 마련하게 되었다. 이에 따라 사회복지 담당기관은 地域救貧聯合(Orts und Landarmen Verbände)로 바뀌게 되었고, 부조대상의 조건도 기존의 구빈관정지역 원칙에서 현 거주지 원칙으로 전환되었다. 이러한 부조의무법령과 공공부조에 관한 국가기준은 종래의 단순한 빈민의 생계유지뿐만 아니라 빈민의 자립 능력 배양을 목적으로 아동의 교육 및 직업능력의 제고, 장애인의 직업능력의 제고 등을 규정하였다.

나치정권시기에는 민족 우생학적 측면과 인구 정책적 측면 그리고 정치적 측면에서 사회복지급여의 종류와 범위가 결정되었고, 수준은 매우 낮았다.

제2차 세계대전으로 인하여 獨逸의 社會保障은 여러 가지 여건에서 매우 어려운 입장에 처하였다. 경제적으로 어려운 것은 물론이고 350만이 넘는 사망자로 인하여, 전체 인구의 40%가 미망인 또는 고아였다. 이러한 상황에서 가장 먼저 구제 받아야 할 대상은 전쟁으로 인하여 발생한 유가족과 전쟁부상자 등이었으며, 이들에 대한 생계보호가 급선무였다. 따라서 독일은 긴급보호법으로 불리는 사회복지 긴급상황 완화를 위한 법(Gesetz zur Milderung dringender sozialer Notstände: Soforthilfegesetz, 1949)을 도입하였으며, 급속한 경제성장과 정치적 안정에 힘입어 社會扶助에 대한 준비가 이루어지게 되었다. 1961년에는 연방사회복지법(Bundessozialhilfegesetz: BSHG)과 청소년복지법(Gesetz für Jugendwohlfahrt)이 제정되어 社會扶助의 법적 권리에 의한 청구가 가능하게 되었다. 이로써 사회복지는 급여의 종류와 범위에 있어서 '인간의 존엄성' 보호가 이루어 질 수 있는 근거가 마련되었고, 수급자가 스스로 부조대상에서 벗어날 수 있도록 도움을 줄 수 있는 체제로 정비됨으로써, 사회정책적 의미의 社會扶助에 이를 수 있게 되

었다.

이처럼 Sozialhilfe는 발전과정에서 살펴본 바와 같이, 체계적이고 통일적인 계획에 따라서 입법된 것이 아니고, 과거로부터 내려온 개별적인 법률들이 누적되었기 때문에 상당히 복잡한 체제로 되어 있다. 따라서 구체적인 내용에 있어서도 연방정부는 기본적인 방향을 제시하는 수준에 머물고 있다. 이러한 경향은 독일의 사회보장이 社會保險 중심으로 발전하였고, 또한 노동자에 대한 복지가 사회정책적 관심의 초점이 되고 있으며, 독일의 국가운영체계가 지방정부 중심으로 이루어진 사실과 유관하다고 생각된다. 그 결과 빈민에 대한 社會扶助는 상대적으로 부수적인 성격의 사회정책으로 전락하여, 더 이상 발전하지 못하고 지방정부에 의한 개별적 지방정책에 머물 수 밖에 없었다. 그러나 독일에서도 Sozialhilfe는 마지막 社會安全網(Auffangnetz)으로서의 역할을 하고 있다. 또한 Sozialhilfe의 성격은 현금지급에 의한 재정지원 뿐만 아니라, 현물급여 및 서비스 제공을 통한 종합적인 접근에 초점을 두고 있다. 특히, 현물급여 및 서비스는 사회·경제적 적응을 위한 지원이라는 것이 특징이며, 이를 통하여 수급자 스스로가 빈곤을 극복할 수 있는 능력을 배양하여 사회부조 대상에서 벗어나도록 하는 정책을 매우 중시하고 있다.¹⁶⁾ 이러한 특징을 갖춘 Sozialhilfe는 크게 두 가지로 나뉘어 진다.

16) 사회부조와 함께 제공되는 지원제도(Förderungssysteme)는 자산조사에 의한 급여이며, 교육지원(Ausbildungsförderung), 고용지원(Arbeitsförderung), 아동보조금(Kindergeld), 주택보조금(Wohngeld), 양육보조금(Erziehungsgeld), 청소년보호(Jugendhilfe) 등이 있다. 지원제도는 기여를 전제로 하지 않고 순수한 국가의 사회정책적 목적에서 주어지는 급여라는 점에서는 사회부조와 공통점을 갖고 있다. 그러나 사회부조가 기본적으로 빈곤문제에 대처하기 위한 제도인데 반하여 지원제도는 기본적으로 개인의 빈곤이라는 '생존적인 문제'보다는 개인의 '자아발전을 위한 제도'라는 점에서 차이가 있다(전광석·차홍봉, 『독일과 한국의 공적부조제도 연구』, 한림대학교 사회복지연구소 편, 『비교사회복지 2』, 서울: 을유문화사, 1993, 174쪽).

첫째는 生計扶助(Hilfe zum Lebensunterhalt)로, 일반적인 빈곤계층에 대한 사회적 최저생계를 보장하는 부조이다. 둘째는 特別扶助(Hilfe in besonderen Lebenslagen)로 일정 계층에 대한 특별한 욕구를 충족시켜주는 부조이다. 그리고 생계부조는 다시 居宅扶助(Hilfe zum Lebensunterhalt außerhalb von Einrichtungen)와 施設扶助(Hilfe zum Lebensunterhalt in Einrichtungen)로 분류된다. 特別扶助는 특수한 생활여건에 처해있는 대상에 대하여 보호 또는 지원을 하는 제도로써, 자활부조를 비롯하여 의료부조, 장애인 부조 등 13가지 종류로 구분하고 있으며, 담당기관의 판단에 따라 급여의 지급여부를 결정하도록 하고 있다.

生計扶助는 생계에 필요한 비용을 본인 스스로의 능력이나 재산 등에 의한 소득에 의해 유지할 수 없는 자를 수급대상으로 하며, 거택 또는 보호시설 등에 있는 경우에 관계없이 적용하고 있다(BSHG 11조 1항). 생계부조에는 급여의 기간에 따라 계속급여와 일시급여가 있다. 일시급여는 부조신청자가 계속급여까지 필요하지 않지만 자신의 능력이나 자금만으로는 필요한 생계를 꾸려나갈 수 없는 경우에 일시적으로 지급되며, 겨울철의 난방비나 필요한 경우 가구와 피복 등의 지급 등이 이에 해당된다. 계속급여는 부조의 장소에 따라 거택부조와 시설부조로 나뉘며, 생계부조는 원칙적으로 거택부조의 방식으로 이루어진다(BSHG 3조 1항).

社會扶助의 대상은 자신의 수입이 자신과 가족의 생계를 유지할 수 없으며(BSHG 18조 1항), 사회부조 신청자가 근로를 하고자 하는 의지와 일자리를 찾고자 하는 노력이 있는가에 대한 여부를 함께 판단하도록 한다(BSHG 18조 2항). 따라서 사회부조 담당기관은 신청자에 대하여 사회부조 수급여부를 판단하기 이전에 근로를 할 수 있도록 도움을 주는 일을 우선하며, 사회부조 신청자에게 맞는 직장을 우선적

으로 알선하고 이에 필요한 경비는 담당기관이 부담한다.

수급자 선정을 위한 資産基準은 연방정부의 가족노인부(BMFS) 장관이 관계부처 장관과 협의하고 연방의회의 동의를 거쳐 법규명령(Regelsatz-Verordnung)에 의하여 기준이 되는 항목을 정하며, 지방정부의 담당기관은 연방정부의 기준에 의하여 定款(Regelsätze)을 통하여 지역차이를 고려한 구체적인 액수를 정하게 된다. 즉, 연방정부는 기준만을 제시하고 구체적인 결정은 지방정부가 설정하도록 하고 있다.

현재 이 基準額은 과거 서독지역은 평균 매월 519마르크이며, 구동독지역은 502마르크 수준이다. 가족에 대해서는 자녀의 경우는 연령에 따라 기준을 차등화하고 있다.¹⁷⁾ 한편, 재산기준에 있어서는 급여종류에 따라 그 기준을 달리하고 있으나, 생계부조의 경우 1994년 재산기준은 2,500마르크이다(BMFS, 1994).

자산조사시 수입의 정의와 계산방법에 대해서는 1962년 11월 28일 제정된 「聯邦社會扶助法 第76條의 施行을 위한 命令」에서 규정하고 있다. 여기서 수입이라 함은 이 법률에 의한 급부 이외의 모든 금전 또는 금전적 가치가 있는 수입을 말하며, 여기에서 ① 수입에 과세된 조세, ② 실업보험을 포함한 사회보장을 위한 각출, ③ 공적, 사적인 보험, 기타 이에 유사한 것, ④ 수입을 얻기 위하여 필요한 지출, ⑤ 농림업 수입, 영업수입 중 별도로 정부의 법규명령에 의하여 인정되는 기준 등의 항목은 제외된다(BSHG 76조). 또한 자산이라 함은 환가할 수 있는 모든 자산을 의미하며, ① 생활기반의 재건 또는 유지를 위하여 혹은 세대를 구축하기 위하여 공적 자산으로 공여된 자산, ② 직업 교육 혹은 취업을 개시하거나 또는 유지하는데 필요한 자산, ③ 가족

17) 아동의 경우 7세 이하에 대해서는 50%를 결손가정에 대해서는 55%를 적용하고 있으며, 8세 이상 14세 이하에 대해서는 65%를 15세부터 18세 이하는 90%를 19세 이상에 대해서는 80%를 적용하고 있다.

이 자산으로서 그것을 처분하는 것이 신청자나 가족에게 매우 가혹한 것, ④ 정신적 요구 즉 학술적 또는 예술적 욕구를 충족시키기 위하여 필요한 것으로서 그것을 소유하여도 사치스럽다고 말할 수 없는 것, ⑤ 소규모의 가옥, 특히 신청자가 단독으로 거주하고 있거나 또는 사후에도 계속하여 그것을 사용한 가족과 더불어 거주하고 있는 것, ⑥ 소액의 현금 등의 자산은 여기에서 제외된다.

거택부조의 급여는 지방정부의 정관규정(Regelsatz)에 의하여 급여 기간에 따라 계속급여인 生計給與(Übernahme der Unterhaltskosten)와 一時給與(einmalige Leistungen)가 있으며, 계속급여는 기준에 따라 차등 지급된다. 이러한 현금급여와 함께 의료보험의 급여가 주어지는데, 의료보험 가입으로 인한 보험료는 社會扶助 담당기관에서 납부하는 방법으로 일반 의료보험 수급자와 같은 급여를 받도록 하고 있다(BSHG 13조).¹⁸⁾ 이외에 장제비 등에 대해서도 별도 지급규정을 마련하고 있다(BSHG 14조). 또한 66세 이상의 노인과 임신 후 12주 이상 된 임산부 그리고 65세 이하로서 연금보험 규정에 의하여 근로능력이 없는 자로 판정된 경우에는, 생계유지에 더 많은 비용이 든다는 점을 고려하여 급여기준의 20%에 해당하는 追加補助金(Mehrbedarfzuschlag)을 지급한다. 이외에도 경제적으로 부담이 가중되는 장애인이나 자녀가 있는 홀부모는 추가보조금의 기준을 별도로 정하고 있다(BSHG 23조). 거택보호 수급자에 대해서는 계속급여와 함께, 특별히 생계유지에 필요한 상황이 발생하는 경우에는 일시급여가 지급된다(BSHG 21조 1항).¹⁹⁾

18) 1995년부터는 보호보험(Pflegeversicherung)의 단연적용 규정에 따라 담당 기관이 보호보험에 각출료를 납부하도록 하고 있다.

19) 예를 들면 의복수리, 학생의 학용품구입, 집 또는 가구의 수리, 장애인의 재활용구의 구입 등의 경우이다. 실제로는 신청에 의한 개별결정에 따르기보다는 일정기간에 한번씩 일괄지급하는 것이 일반적이나, 개별적으로 신청하는 경우에는 심사에 의하여 추가 지급한다.

給與基準은 기준액에서 신청자 개인(가정)의 소득과의 차액을 지급하는 것을 원칙으로 한다.

施設扶助(Hilfe zum Lebensunterhalt in Einrichtungen)는 사회복지수급자로서 시설에서 보호를 받는 경우에 지급되며, 개인적인 용돈수준의 급여가 지급되고 있으나(BSHG 21조 3항) 급여수준은 성인의 경우 社會扶助 基準額에 최소 30% 수준이 되어야 한다.²⁰⁾

特別扶助는 독일의 사회복지가 상당히 다양하다는 것을 나타냄과 동시에 지방정부의 결정권한이 사회복지에서 차지하는 비중이 얼마나 크다는 것을 보여준다고 할 수 있다. 특히 급여의 다양성과 선정기준의 개별성은 독일 사회보장의 '사회적 생계보장'과 함께 실질적인 인간의 존엄성을 보장하기 위한 노력이 돋보인다고 평가할 수 있다. 특별부조의 대상은 일부 계층에 있는 사람들이 특별한 생활여건에 처해 있으므로 부조가 필요한 경우에 제공된다. 聯邦社會扶助法(BSHG)에서 규정하고 있는 특별한 생활여건이란 일반적으로 대인서비스(personal social service)가 필요한 생활여건을 의미한다. 이렇게 연방사회부조법에 의하여 구체적으로 규정된 여건 외에도, 개인이 특별한 상황에 처하여 공적인 도움이 필요하다고 인정되는 경우에 대하여 개별적인 결정에 따라 다양화하도록 하고 있다. 이는 사회복지 담당기관이 국민의 개인적인 긴급상황에 대하여 유연하고 신속하게 대처할 수 있도록 하기 위한 것이다.

特別扶助의 수급기준은 원칙적으로 생계부조와 다르다. 즉, 수급자가 자신의 생계유지를 할 수 있으나, 본인의 특수한 상황에 의하여 부가적으로 부조가 필요한 상황에 처한 경우에 급여대상이 되기 때문이다. 물론, 수급자가 생계유지에 대해 보호가 필요한 경우에는 생계부

20) 현재 시설부조자에게 지급되는 급여액은 1994년 현재 구서독 지역의 경우 평균 매월 156DM이며, 구동독 지역의 경우 150DM이다.

조 수급자로서 급여를 동시에 받을 수도 있다. 수급자선정에 있어서 소득상한선은 각 급여에 따라 차이가 있으나, 내용에 따라 선정기준이 일반소득기준, 특별소득기준, 특별고액소득기준의 세 가지 소득기준이 적용된다.

特別扶助는 장애, 질병, 노령 등의 특수한 생활여건에 대한 부조로서 13가지 특별부조가 있으며, 이외에도 정당한 사유가 있으면 지급된다.

나. 오스트리아의 Sozialhilfe²¹⁾

오스트리아의 Sozialhilfe는 9개 주의 지방법률에 근거하여 개별적으로 시행되고 있으며, 수급자가 적절한 생활수준을 영위하고 궁극적으로 社會扶助로부터 독립해서 살 수 있도록 하는 것을 목적으로 한다.

受給對象에 관한 공통적인 규정은 없으며, 5개주에서는 내국인과 외국인을 구별하지 않으나, 나머지 4개 주에서는 국내에 거주하고 있는 내국인과 유럽사회헌장(European Social Charter)과 기타 관련 조약의 서명국 국민 그리고 제네바협정(Geneva Convention)에 따른 난민에 대해서만 보호하고 있다. 수급자의 나이에 대한 제한은 없으며, 노동능력이 있는 대상자는 취업할 의사가 있어야 한다. 수급자들의 취업을 장려하기 위하여 Advisory Services 와 Work Assistance를 별도로 제공하고 있다.

資産調査는 신청자와 생계를 같이하는 배우자나 동거자 그리고 부양가족을 포함하여 예외없이 전체 소득과 재산을 고려한다. 급여의 종류에는 생계급여(Hilfe zur Sicherung des Lebensbedarfes)와 특별급여(Hilfe in besonderen Lebenslagen)가 있다. 생계급여 수급자는 다른

21) 오스트리아의 사회부조에 관한 자료는 Commission of the European Communities, *Comparative tables of social security schemes in Council of Europe member states not members of the European Communities, in Australia and in Canada*(1994)를 참고하였다.

급여도 청구할 수 있으며, 부채도 고려된다. 생계급여는 매월 정액급여(Richtsatz)로 지급되며, 액수는 독신과 가장, 남편과 아내 그리고 자녀에 따라 차이가 난다. 주거와 난방을 위한 부가급여가 지급되며, 특별한 상황에서 개별적인 욕구를 위하여 특별급여가 지급된다. 1992년 정액급여의 월 기초금액은 독신의 경우 4,140실링에서 6,305실링까지, 부부가 5,610실링에서 9,037실링까지, 자녀 1인당 1,020실링에서 2,620실링까지, 금액은 주(州)에 따라 차이가 있고 매년 조정된다.

다. 이태리의 Minimo Vitale와 Reddito minimo²²⁾

이태리의 社會扶助 프로그램은 Minimo Vitale와 Reddito minimo가 있으며, 관련 법규들은 지역에 따라 다양하게 운영되고 있다. 이태리의 대부분의 지역에서는 보충급여에 관한 법률을 제정하여 운영하고 있으나, Toscana와 Emilia Romagna 같은 지역에서는 지방마다 규정된 최저소득에 따라 급여를 제공하고 있다. 이러한 프로그램은 실제로 일하지 않거나 기준액 이상의 수입을 갖지 못하는 시민들에게 공적인 지원을 하는 목적을 갖고 있다.

對象은 자국민과 외국인 거주자 그리고 정치적 망명자이며, 해당 지역 내에 거주하고 있어야 한다. 수급자에 대한 연령상의 제한은 없으나, 수급자는 자립하려는 노력을 해야 하고 이를 위하여 지역사회가 특별한 직업교육을 제공하기도 한다. 선정기준은 지방정부에 의해 결정되며, 지방마다 매우 달라 독신의 경우 30만 리라부터 50만 리라까지 다양하다. 資産調査의 단위는 가족상태를 증명할 수 있는 가족이며, 자산조사에는 주택을 제외한 모든 가족의 소득이 포함된다.

22) 이태리의 사회부조에 관한 자료는 Commission of the European Communities, *Social protection in the Member States of the Community*(1995)를 참고하였다.

給與는 지역에 의해 정해진 최저소득 기준과 가족구성에 따라 차등 급여로 지급되며, 급여의 기간에는 제한이 없고 욕구의 상황에 따라 지급된다. 급여는 최저 연금액과 비과세 소득액을 참고로 하여 가족의 수에 따라 다양하게 지방정부에 의하여 결정되며, 고아나 부랑인 등 특수한 경우에는 증액된다. 실제 MV의 급여액을 예로 들면, 독신은 45만~52만 리라, 두 사람은 65만 5천~105만 리라, 세 사람은 85만 1천~135만 리라, 네 사람은 105만~165만 리라, 다섯 사람은 115만~177만 리라를 받는다. 즉, 독신이 120%, 부부인 2명의 성인은 여기에 75%를, 첫째 자녀는 50%를, 둘째 자녀는 20%를, 셋째 자녀는 20%를 추가 지급하는 것이다. 이러한 급여액은 최저연금액에 기초한 것이기 때문에 연금액이 매년 조정되는 것에 따라 자동적으로 조정된다.

라. 스페인의 Ingreso minimo de insercion과 Renta Minima²³⁾

스페인의 社會扶助 프로그램은 Ingreso minimo de insercion과 Renta Minima가 있으며, 17개 자치지역에 따라 다르기 때문에 사회복지 조에 관한 단일 법은 없다.

社會扶助 給與를 받기 위해서는 국적에 관계없이 일정기간(대개 3~5년) 동안 해당 자치지역(Comunidad Autonoma)에 거주하여야 하며, 나이는 25세에서 65세 사이이거나 25세 미만이면서 아동이나 장애인을 부양하고 있어야 한다. 1993년 5월 기준 수급자 수는 2만 1천명이다. 選定基準은 자치지역에 따라 다르며, 지역별로 결정된다. 기준액은 3만 피에스타부터 3만 7천 피에스타 사이이나, 가족 수와 조건에 따라 달라진다. 자산조사의 단위는 가족이고 가족의 모든 자원이 자산

23) 스페인의 사회복지 조에 관한 자료는 Ministerio de Asuntos Sociales, *Memoria de Actividades del Inerserso*(1992), *Memoria Anual*(1993), Commission of the European Communities, *Social protection in the Member States of the Community*(1995)를 참고하였다.

조사에서 고려된다.

給與는 가족단위로 차등으로 지급되며, 급여의 기간은 일반적으로 12개월인데, 갱신이 가능하다. 평균 급여액은 자녀 없는 부부는 3만 피에스타, 홀부모 가정은 3만 피에스타, 한 자녀 부부는 3만 5천 피에스타, 두 자녀 부부는 4만 피에스타, 세 자녀 부부는 4만 5천 피에스타이다. 이러한 금액은 가족의 수와 자치지역에 따라 다른데, 두 번째 가족은 기본액의 10~42%, 세 번째 가족은 7~37%, 네 번째 가족은 4~32%가 추가되는 것이다. 이러한 금액은 자치지역정부에 의하여 매년 조정된다. 스페인의 사회부조 프로그램의 재정은 100% 자치지역의 예산으로 충당된다.

마. 스웨덴의 Sociabidrag-skälig levnadsniva²⁴⁾

스웨덴의 Sociabidrag-skälig levnadsniva는 국민이 생계와 기타 욕구를 충족시킬 방법이 없을 때, 원조를 하기 위한 것이다. Ssl은 국적의 제한없이 스웨덴에서 거주와 취업의 허가를 받고 거주하고 있는 모든 사람을 대상으로 한다. 대상자의 나이에 대한 조건은 없으나, 부모의 부양을 받는 18세 미만의 아동이 실제로 급여를 받는 경우는 거의 없다. 급여는 다른 생계수단이 없는 자에게만 지급되기 때문에 노동능력이 있는 경우 이를 입증해야만 한다. 資産調査는 가구를 구성하는 모든 사람들의 소득과 재산을 포함한다. 급여를 받는 단위는 개인이고 기간의 제한이 없다. 급여의 종류는 필요한 기본적인 수요를 충족시키기 위하여, 독신, 부부, 아동에 대한 매월 정액급여와 주거·광열비, 현물제공, 부가적인 욕구에 대한 급여가 있다.

24) 스웨덴 사회부조에 관한 자료는 Ministry of Health and Social Affairs, *Social Services Act and Care Of Young Persons (Special Provisions) Act(1990)*과 Commission of the European Communities, *Social protection in the Member States of the Community(1995)*를 참고하였다.

1992년의 給與額은 독신이 3,258크로나를, 부부는 5,392크로나를, 0~3세의 아동은 1,573크로나를, 4~10세의 아동은 1,854크로나를, 11~20세의 재가 청소년은 2,134크로나를 지급한다. 이러한 급여액은 일년에 한번 물가지수에 따라 조정된다.

바. 노르웨이의 Sosial omsorg²⁵⁾

노르웨이의 Sosial omsorg는 가족의 수요를 충족시킬 수 있는 충분한 수단이 없을 때, 그 부족분을 지급하여 주는 제도이다.

노르웨이 내에 살고 있는 모든 사람이 대상이 되며, 국적의 제한이 없다. 나이에 대한 조건도 없으나 18세 미만의 아동은 부모가 부양하기 때문에 실제로 사회복지조 급여를 받는 경우가 거의 없다. 수급자는 배우자와 함께 취업을 위한 모든 노력을 다하여야 한다. 선정기준은 별도로 정하여져 있지 않으며, 개인의 욕구에 따라 개별적으로 정해진다.

현금급여외에 일반적인 상담과 지도를 하며, 개인적인 특성을 고려하여 직업훈련, 일상생활 지원 등의 지원을 제공한다. 급여의 단위는 자가부양이 불가능한 18세 이상의 개인이고, 기간의 제한은 없다. 급여액은 일정하게 정해진 액수가 없고, 각 사람의 필요에 따라 법에 의해 개별적으로 고려된다.

25) 노르웨이 사회복지조에 관한 자료는 The Norwegian Ministry of Health and Social Affairs, *The Norwegian Social Insurance Scheme*(1994)와 Commission of the European Communities, *Comparative tables of social security schemes in Council of Europe member states not members of the European Communities, in Australia and in Canada*(1994)를 참고하였다.

第2節 政府間 責任類型別 社會扶助 內容의 比較分析

본 절에서는 앞에서 분석한 책임유형별 社會扶助制度的 내용을 第2章 第3節에서 제시한 변수에 따라 대상과 급여의 차원에서 비교분석하고자 한다.

1. 對象次元의 比較分析

社會扶助는 수급자가 기여를 하지 않고 수급자의 욕구에 근거하여 급여를 지급하기 때문에, 수급자를 선정하는 기준이 다른 어떤 사회보장급여보다 엄격하다고 할 수 있다. 본 항에서는 이러한 기준과 관련된 대상차원의 변수를 비교분석틀에 따라 資格條件, 選定基準, 資產調査와 保護率로 나누어서 비교분석하고자 한다.

가. 資格條件(qualifying conditions)

사회부조제도의 대상차원에서 자격조건이란 社會扶助의 급여를 받기 위하여 일반적으로 요청되는 조건들을 말한다. 이러한 자격조건과 관련된 변수로는 신청자의 국적, 거주지역, 연령, 노동의사 등이 있다.

1) 國籍(nationality)

社會扶助는 수급자가 기여를 하지 않고 국가의 일반세입에 의하여 운영되기 때문에, 그 대상은 자국민과 이에 상응하는 자격이 있는 사람에게만 한정된다. 여기서 자국민에 상응하는 자격이란 國家間 社會保障協定 등에 의하여 인정되는 경우를 말한다. 그리고 이러한 국적조건의 예외로, 국가에 따라서는 외국에서 온 정치적 망명자나 난민들을 社會扶助에 의하여 보호하는 경우도 있다.

〈表 5-1〉 政府間 責任類型別 國籍條件

국 가	국 적 조 건
중앙형	
영국	자국민, EC와 사회보장협정 조약국의 국민
아일랜드	자국민, 난민과 무국적자, 그리고 합법적인 모든 국내
오스트레일리아	체류자, 국적조건 없음
뉴질랜드	자국민, 난민, 영국·오스트레일리아·네덜란드 국민
프랑스	자국민, 합법적인 외국인
벨기에	자국민, EC 규정 1612/68에 의한 수급자, 무국적자 및 난민
룩셈부르크	국적조건 없음
네덜란드	자국민, 난민과 무국적자, EC국민, 합법적 체류자
지방분담형	
미국	시민권·영주권, 난민·조건부 입국자·시설수용자
캐나다	국적조건 없음
일본	자국민
덴마크	국적조건 없음, 장기 수급 외국인은 송환
핀란드	국적조건 없음
지방형	
독일	자국민, 사회보장협정조약국 국민, 정치적망명자, 합법적 외국인
오스트리아	5개주는 조건이 없고, 4개주는 자국민과 유럽헌장 조약국 국민과 제네바협정의 난민
이태리	자국민, 외국인 체류자, 정치적 망명자
스페인	국적조건 없음
스웨덴	국적조건 없음. 모든 국내 거주자 또는 취업자
노르웨이	국적조건 없음

이러한 국적조건은 社會扶助의 수급자 선정에서 가장 기초적인 조건 중에 하나이기 때문에, 〈表 5-1〉에서 보는 바와 같이 책임유형별로 차이가 없을 뿐만 아니라, 아예 국적조건 자체가 없는 국가도 3가지 유형에서 모두 나타나고 있다. 다만, 지방형의 오스트리아는 전국적

으로 통일된 규정이 없다. 전체 9개 주에서 5개주는 자국민과 외국인에 대한 구별이 없지만, 나머지 4개주는 자국민과 유럽사회헌장(European Social Charter)과 사회보장 관련 조약의 서명국 국민, 그리고 제네바 협정(Geneva Convention)에 따른 난민으로 한정하고 있다. 즉, 오스트리아는 지방에 따라 국적조건도 다르게 규정하고 있어, 지방형으로서의 뚜렷한 특징을 나타내고 있다. 따라서 자격조건 중 국적조건은 책임유형별 차이가 없다고 할 수 있다.

2) 居住(residence)

자격조건 중 국적과 함께 거론되는 조건은 居住條件이다. 거주조건은 社會扶助를 신청할 당시의 거주지역과 거주기간에 관한 것이다. 거주조건 역시 사회부조급여를 받기 위한 기본적인 조건에 해당하기 때문에 각국은 책임유형에 관계없이 국내 거주를 전제로 하고 있다. 다만 <表 5-2>에서 보듯이 지방형의 이태리와 스페인만이 국내의 어디에 거주하고 있거나 아닌, 해당 지방에 일정기간 거주할 것을 규정하고 있어, 地方型의 특징을 잘 나타내 주고 있다.

이와 함께 거주기간을 명시한 국가는 오스트레일리아, 룩셈부르크 등으로, 지난 20년간 10년 이상을 국내에 거주할 것을 규정하고 있다. 그러나 캐나다는 이와 반대로 거주지역이나 거주기간을 이유로 사회부조급여를 제한하지 못하도록 규정하고 있어, 최종적인 社會安全網(social safety net)으로서 사회부조의 원리를 충실히 실천하고 있다. 그리고 많은 국가에서는 거주기간에 의한 보호의 제한을 폐지하는 등 거주 조건이 완화되고 있는 추세를 보이고 있다. 최근 미국의 판례에 따르면,²⁶⁾ 부조대상자에 대한 거주조건에 의한 보호의 제한은 위헌이

26) US - Shapiro vs Thompson, Conn., 89 S. Ct. 1322, 394 US 618, 22 L. Ed. 2d 600, 전재경, 생활보호법제의 운용실태와 개선방향(한국법제연구원,

라고 한다. 즉 ‘특정 지역에서 최소한 1년 동안 거주하지 않은 자에게 공적부조를 거부하는 연방이나 주의 법률은, 설령 이에 대한 충분한 이유(good reason)가 있더라도 헌법을 위반한 것이다’라고 한다.

즉, 公의扶助는 특혜(privilege)이지 권리(right)가 아니라는 이유로, 또는 빈민들이 순전히 더 많은 복지급여를 받을 목적으로 이주하는 것을 방지하고자 보호를 제한하는 것은 명백한 위헌이라는 것이다.

〈表 5-2〉 政府間 責任類型別 居住條件

국 가	거 주 조 건
중앙형	
영국	법적인 국내 거주
아일랜드	국내 거주
오스트레일리아	10년 이상 국내 거주, 해외체류자도 가능하나 감액될 수 있음
뉴질랜드	국내거주, 노령(연령별 거주기간) 유족(3~5년 이상)
프랑스	국내 거주
벨기에	국내 거주
룩셈부르크	지난 20년 중 10년 이상 국내 거주
네덜란드	국내 거주, 특수 상황의 해외 네덜란드인
지방분담형	
미국	국내 거주, 사적후원 외국인 3년 이상 거주
캐나다	거주조건 없음, 거주지역이나 기간을 제한하지 못하도록 규정
일본	국내 거주
덴마크	국내 거주
핀란드	국내 거주
지방형	
독일	국내 거주, 위급시에는 제외 독일인도 가능
오스트리아	국내 거주
이태리	지역 또는 지방 거주
스페인	3~5년 지방(Comunidad Autonoma) 거주
스웨덴	국내 거주
노르웨이	국내 거주

1992. 88쪽)에서 재인용.

이 뿐만 아니라 責任類型에 관계없이 오스트레일리아, 네덜란드, 독일에서는 적절한 자격을 갖춘 경우에는 외국에 거주하는 자국민에 대해서도 부조를 제공하고 있다. 따라서 자격조건 중 거주조건은 지방형인 이태리와 스페인의 경우를 제외하고는 책임유형별 차이가 없다고 할 수 있다.

3) 年齡(age)

社會扶助 給與를 받기 위한 자격조건으로 거론되는 또 다른 조건이 연령이다. 즉, 사회부조 대상의 연령을 제한하는가 하는 것이다. <表 5-3>에서 보는 바와 같이, 지방분담형의 미국과 일본을 제외한 대부분의 나라에서는 연령의 제한이 없거나, 18세에서 25세 이상의 성인을 대상으로 하고 있다. 이는 社會扶助의 대상에서 미성년자를 제외시키는 것이 아니라, 이들 국가에서는 이미 가족급여제도를 시행하고 있어, 미성년자는 가족급여에 의하여 보호를 받고 있기 때문이다. 다만 보편적인 사회부조프로그램을 시행하지 않는 미국, 일본 등은 각각 자국의 사회부조 급여의 성격에 맞추어 연령을 제한하고 있다. 즉, 미국의 AFDC는 보호가 필요한 아동이 있는 가족을 위한 부조이기 때문에 수급연령을 18세 이하로 규정하고 있으며, 일본의 生活保護는 65세 이상의 노인 등으로 한정하고 있다. 따라서 자격조건 중 연령조건도 책임유형별 차이가 없다고 할 수 있다.

〈表 5-3〉 政府間 責任類型別 年齡條件

국 가	연 령
중앙형	
영국	18세 이상, 특수상황에서는 16~17세도 가능
아일랜드	18세 이상
오스트레일리아	노령(남 65세/여 60세), 장애(16~남 65세/여 60세), 유족(50세)
뉴질랜드	노령(62세) 장애(16세 이상)
프랑스	25세 이상, 25세 이하는 임신중이거나 부양아동이 있어야 함.
벨기에	18세 이상, 이혼가정 미성년·아동부양 독신·임신 미성년은 예외
룩셈부르크	30세 이상, 노동불능자나 아동·장애인 부양자는 예외
네덜란드	18세 이상, 미성년 아동은 예외
지방분담형	
미국	18세 미만, 학생인 경우 21세까지
캐나다	18세 이상, 제학중이면 16~17세도 가능(지역별 차이)
일본	65세 이상의 노인 등
덴마크	연령제한 없음
핀란드	연령제한 없음
지방형	
독일	연령제한 없음, 미성년도 급여권이 있음
오스트리아	연령제한 없음
이태리	연령제한 없음
스페인	25세에서 65세, 25세 이하의 장애인
스웨덴	연령제한 없음
노르웨이	연령제한 없음

4) 勞動意思(willingness to work)

社會扶助는 기여를 하지 않고 급여를 받는 것이기 때문에, 수급자는 급여를 받을 수밖에 없는 상황을 증명하여야 한다. 이러한 조건의 하나가 신체가 건강할 경우 노동의사가 있음을 밝히는 것이다. 이는 사회부조급여를 받게 된 상황이 적어도 고의가 아니고 일을 할 의사는 있으나 적절한 일자리가 없거나 찾지 못하였기 때문이라는 것을 나타내는 것이며, 적절한 일자리가 있으면 일을 할 의사가 있다는 것을 나

타내는 것이다. 社會扶助는 최후성의 원리에 따라 사회부조급여를 신청하기 이전에 가능한 모든 노력을 하여야 한다는 것이기 때문에, 노동의사는 <表 5-4>에서 보는 바와 같이 責任類型에 관계없이 모든 社會扶助에서 채택되고 있는 조건이다. 따라서 자격조건 중 노동의사 조건은 책임유형별 차이가 없다고 할 수 있다.

<表 5-4> 政府間 責任類型別 勞動意思 條件

국 가	노 동 의 사
중앙형	
영국	노동가능자는 등록, 홀부모·연금수급자·장애인은 제외
아일랜드	일할 수 있는 나이와 건강이면 노동의사 입증과 등록
오스트레일리아	노동가능자는 노동의사와 구직노력을 입증
뉴질랜드	노동가능자는 노동의사와 구직노력을 입증
프랑스	훈련·통합·고용의사 입증, 사회통합활동에 참여
벨기에	노동의사 입증, 건강상 또는 상당한 이유가 있으면 예외
룩셈부르크	직업알선 수용, 질병·노령·아동부양·폐질자는 제외
네덜란드	노동연령이면 고용대기 등록
지방분담형	
미국	부모가 노동가능자일 때는 노동의사와 구직노력을 입증
캐나다	노동가능자는 노동의사와 구직노력을 입증
일본	노동가능자는 노동의사와 구직노력을 입증
덴마크	신청자와 배우자가 고용을 위한 모든 노력후 신청 가능
핀란드	노동의사 입증
지방형	
독일	노동가능자는 타당한 범위 내에서 노동할 준비를 해야함
오스트리아	노동의사 입증
이태리	자발적인 경제활동에 참여의사와 직업훈련에 참여
스페인	노동의사 입증
스웨덴	다른 어떤 방법이 없다는 것을 입증
노르웨이	신청자와 배우자가 고용을 위한 모든 노력후 신청 가능

이상과 같이 자격조건의 네 가지 변수인 국적, 거주, 연령, 노동의사는 사회부조를 받기 위한 기초적인 조건이기 때문에 책임유형별로 차이가 없다. 다만 거주조건에서 지방형의 이태리와 스페인 등이 해당 지역의 거주를 요구함으로써 지방형의 특성을 유일하게 나타내고 있다. 국적, 거주, 연령조건에서 차이가 없는 것은 OECD국가의 사회부조제도가 생존권 보장의 이념에 입각하여, 부조를 필요로 하는 모든 사람에게 지급된다는 무차별 평등의 원리를 따르고 있음을 나타내고 있다. 또한 노동의사조건에서 차이가 없는 것은, 이들 국가의 社會扶助제도가 급여를 받기 전에 수급자가 가진 모든 자산과 능력을 활용하여야 한다는 원칙에 충실한 것을 보여주고 있다.

나. 資産基準

社會扶助의 資産基準이란 사회부조 수급자를 선정하기 위한 제도적인 차원의 기준을 의미한다. 社會扶助는 국가의 한정된 일반세입에 의하여 운영되기 때문에, 모든 국민의 욕구를 모두 충족시키지 못하고 일정한 기준을 정하여 이러한 기준에 못 미치는 계층에 대해서만 급여를 제공한다. 따라서 자산기준이란 사회부조 급여를 받기 위한 일정 기준을 의미한다. 이러한 자산기준의 변수로는 자산기준은 어떻게 결정되는지, 자산기준의 결정차원은 중앙정부인지 지방정부인지, 그리고 자산기준의 지역간 차이는 있는지 등이 있다.

1) 資産基準의 決定方法

社會扶助의 수급자를 선정하기 위한 자산기준의 결정방법에 관하여 책임유형별로 정리하면 <表 5-5>와 같다.

〈表 5-5〉 政府間 責任類型別 資産基準의 決定方法

국 가	자 산 기 준 의 결 정 방 법
중앙형	
영국	물가를 고려한 국가최저기준에 의하여 결정
아일랜드	국가최저기준에 의하여 결정
오스트레일리아	물가 등을 고려한 국가최저기준에 의하여 결정
뉴질랜드	물가 등을 고려한 국가최저기준에 의하여 결정
프랑스	법률에 따라 결정
벨기에	기본액은 노령급여에 준함
룩셈부르크	사회최저소득·최저연금과 비교하여 결정
네덜란드	국가부조기준법의 규정에 따름, 최저임금과 연계
지방분담형	
미국	주(州) 표준욕구수준의 185%
캐나다	주(州)의 소득수준에 따라 결정
일본	물가 등을 고려하여 가계평균지출의 일정비율에 연계
덴마크	실업급여 최고액의 80%, 무자녀는 50%(1995년부터 60%)
핀란드	국가위원회에서 결정
지방형	
독일	지역별 상황에 따라 결정, 저소득층의 가계지출통계 참고
오스트리아	지역에 따라 다름
이태리	지역에 따라 다름
스페인	자치지역에 따라 다름
스웨덴	지역에 따라 다름
노르웨이	법에 따라 개별적으로 결정

중앙형 국가인 영국, 아일랜드와 오스트레일리아, 뉴질랜드에서는 물가 등을 고려하여 國家最低基準(national minimum)에 따라 결정하고 있으며, 프랑스, 벨기에, 룩셈부르크, 네덜란드에서는 관련 법률이나 최저임금, 노령급여 등 일정한 기준에 연계된 國家最低基準에 따라 정하고 있다. 그리고 지방분담형의 미국과 캐나다는 주(州)의 소득수준 등 표준욕구수준(State Standard of Need)에 따라 결정하고, 일본은 가계

평균지출의 일정 비율로, 덴마크는 실업급여의 일정 비율로, 핀랜드는 국가위원회에서 정한 일정 기준에 따라 결정한다. 그러나 독일 등 지방형 국가에서는 이와는 달리 지역의 상황에 따라 결정하고 있다. 따라서 자산기준의 결정방법은 책임유형별 차이가 있다고 할 수 있다. 즉, 중앙형에서는 일정한 國家最低基準에 따라 결정하고, 지방분담형에서는 지방의 일정 기준 등 다양한 기준에 따라 결정하나, 지방형에서는 지역의 상황에 따라 결정하고 있다.

2) 資産基準의 決定 次元과 地域間 差異

자산기준의 결정 차원과 지역간 차이는 社會扶助의 수급자를 결정하기 위한 자산기준을 정하는 정부의 차원과 이에 따른 지역간의 차이가 존재하는가를 보는 것이다.

〈表 5-6〉을 보면, 영국 등 中央型 國家에서는 자산기준을 국가적인 차원에서 중앙정부가 결정하고, 이에 따른 지역간의 차이가 없다. 다만 아일랜드는 자산기준의 기본액만 국가차원에서 중앙정부가 결정하고, 나머지는 地域福祉事務所(Local Community Welfare Office)에서 결정하도록 어느 정도 재량을 허용하고 있다. 지방분담형의 미국과 캐나다는 자산기준을 주(州) 차원에서 결정하고, 지역적 차이도 존재한다. 다만 일본은 자산기준을 중앙정부 차원에서 결정하나, 전국을 6개 지역으로 나누어 자산기준의 지역간의 차이를 인정하고 있다. 덴마크와 핀랜드는 자산기준을 국가차원에서 결정하고, 지역간 차이도 없다. 이와는 달리 독일 등 지방형 국가에서는 자산기준을 지방정부가 결정하고, 지역적으로 차이가 있다. 따라서 자산기준의 결정 차원과 지역간 차이에서는 책임유형별 차이가 뚜렷이 나타나 있다고 할 수 있다. 이상과 같이 자산기준의 결정방법 및 자산기준의 결정차원과 지역간 차이는 책임유형별 차이가 뚜렷이 나타나는 변수이다.

〈表 5-6〉 政府間 責任類型別 資産基準의 決定 次元과 地域間 差異

국 가	자산기준의 결정 차원과 지역간 차이
중앙형	
영국	국가 차원에서 중앙정부가 결정, 지역간 차이 없음
아일랜드	기본액은 국가 차원에서 중앙정부가 결정, 지역간 차이 없음
오스트레일리아	국가 차원에서 중앙정부가 결정, 지역간 차이 없음
뉴질랜드	국가 차원에서 중앙정부가 결정, 지역간 차이 없음
프랑스	국가 차원에서 중앙정부가 결정, 지역간 차이 없음
벨기에	국가 차원에서 중앙정부가 결정, 지역간 차이 없음
룩셈부르크	국가 차원에서 중앙정부가 결정, 지역간 차이 없음
네덜란드	국가 차원에서 중앙정부가 결정, 지역간 차이 없음
지방분담형	
미국	주(州) 차원에서 주정부가 결정, 주간 차이 있음
캐나다	주(州) 차원에서 주정부가 결정, 주간 차이 있음
일본	국가 차원에서 중앙정부가 결정, 지역간 차이 있음
덴마크	국가 차원에서 중앙정부가 결정, 지역간 차이 없음
핀란드	국가 차원에서 중앙정부가 결정, 지역간 차이 없음
지방형	
독일	주(Länder)차원에서 결정, 주에 따라 496~521마르크까지 차이
오스트리아	지역 차원에서 지방정부가 결정, 지역간 차이 있음
이태리	지역에서 지방정부가 결정, 독신 4만 5천~5만 2천리라까지 차이
스페인	자치지역에서 지방정부가 결정, 3만~3만 7천피아스타까지 차이
스웨덴	지방 차원에서 지방위원회가 결정, 지역간 차이 있음
노르웨이	지방 차원에서 결정, 지역간 차이 있음

3) 資産調査(means test)

資産調査란 수급자를 선정하기 위하여 개인적인 차원에서 수급자의 자산상태를 조사하는 것이다. 社會扶助는 기여를 하지 않고 급여를 받는 것이기 때문에 신청자가 자신의 상황이 곤란하다는 것을 입증하여

야 하며, 사회부조의 시행기관에서는 이러한 곤란한 상황의 정도를 파악하기 위하여 자산조사를 실시한다. 제2장에서 제시한 <表 2-6>의 비교분석들에 의하면, 資産調査의 비교분석 변수로는 자산조사를 어디까지 실시할 것인가 하는 資産調査의 범위와 자산조사에서 무엇을 조사할 것인가 하는 자산조사의 내용이 있다.

(1) 資産調査의 範圍

<表 5-7> 政府間 責任類型別 資産調査의 範圍

국 가	자 산 조 사 의 범 위
중앙형	
영국	신청자와 부양가족
아일랜드	신청자와 부양가족
오스트레일리아	신청자, 배우자와 부양가족
뉴질랜드	신청자, 배우자와 부양가족
프랑스	신청자, 배우자 또는 동거자, 부양가족
벨기에	신청자와 사실상 배우자
룩셈부르크	신청자와 동거하며 생계를 같이하는 사실상 가족
네덜란드	신청자와 배우자
지방분담형	
미국	부양아동이 있고 생계를 같이하는 가족
캐나다	신청자와 배우자나 부모, 자녀 포함
일본	생계를 같이하는 가족
덴마크	신청자와 배우자
핀란드	관련 규정이 없음
지방형	
독일	가구를 구성한 신청자와 배우자, 미혼 미성년자녀 포함
오스트리아	가구를 구성한 신청자, 배우자 또는 동거인, 부양가족
이태리	동거하며 생계를 같이하는 가족
스페인	가족
스웨덴	가구를 구성한 가족, 동거하는 두 사람은 부부로 간주
노르웨이	관련 규정 없음

社會扶助는 자신이 가진 모든 자원을 동원하여 노력한 후에 주어지는 것이기 때문에, 사회부조 신청자와 이들에 대하여 부양의무를 지는 사람은 사회부조에 앞서 적절한 노력을 다 하여야 한다. 따라서 資産調査의 대상 범위란 부양의무자의 범위와 일치한다.

〈表 5-7〉을 보면, 資産調査의 범위를 대부분의 국가들은 신청자와 배우자 그리고 부양가족으로 규정하고 있다. 특히 사실상 생계를 함께 하는 가족이라고 규정함으로써 법적인 부양책임과 함께 사실혼과 같은 실질적 부양관계를 중요시하고 있다는 것을 알 수 있다. 따라서 資産調査의 범위에서는 책임유형별 차이가 나타나지 않는다.

(2) 資産調査의 內容

앞에서도 설명하였듯이 社會扶助 給與는 수급자가 가진 모든 자원이나 능력을 동원한 후에도 욕구를 충족시킬 수 없을 때 주어지는 것이기 때문에, 사회부조 신청자 및 부양의무를 지는 사람의 모든 자산에 대한 조사가 선행된다.

〈表 5-8〉을 보면, 대부분의 국가들이 신청자와 부양의무자의 모든 자산에 대하여 조사하는 것으로 규정하고 있다. 다만 기본적인 생활수요를 위한 주택 등 일부 재산에 대한 공제제도와 자립을 유도하고 근로동기를 촉진시키기 위하여 일부 소득에 대한 공제제도를 운영하고 있다. 따라서 資産調査의 내용에 있어서 책임유형별 차이는 존재하지 않는다. 이처럼 자산조사란 수급자를 선정하기 위하여 수급자의 자산상태를 조사하는 필수적인 것이고, 社會扶助는 기여를 하지 않고 급여를 받는 것이기 때문에, 자산조사의 변수로서 자산조사의 범위와 자산의 내용이 있어서 책임유형별 차이는 없다고 할 수 있다.

〈表 5-8〉 政府間 責任類型別 資産調査의 內容

국 가	자 산 조 사 의 내 용
중앙형	
영국	모든 자산
아일랜드	모든 수입, 사회보장급여 포함, 재산고려, 가족급여 제외
오스트레일리아	모든 자산
뉴질랜드	모든 자산
프랑스	모든 자산, 가족급여 포함
벨기에	모든 자산, 가족급여 등 사회보장급여는 제외
룩셈부르크	모든 수입·재산, 사회보장급여 (가족급여·출산급여 제외)
네덜란드	모든 자산, 재산공제, 65세 이상, 자녀 별도 공제
지방분담형	
미국	모든 자산
캐나다	모든 소득과 재산
일본	모든 자산
덴마크	모든 자산
핀란드	모든 소득과 재산
지방형	
독일	모든 수입, 사회급여 포함
오스트리아	모든 소득과 재산
이태리	집을 제외한 모든 가족 소득
스페인	가족의 모든 자산
스웨덴	모든 자산
노르웨이	관련 규정 없음

4) 保護率(coverage)

保護率은 社會扶助 수급자의 비율을 말한다. 〈表 5-9〉를 보면, 중앙형 국가들 중에서도 사회보장급여 전체를 사회부조의 방식으로 운영하고 있는 뉴질랜드는 사회부조 수급자의 비율이 무려 전국민의 24.9%에 달하고 있다.

〈表 5-9〉 政府間 責任類型別 保護率

국 가	인구(천명)	수급자수(천명)	보호율(%)
중앙형			
영국	58,295	5,711	9.7
아일랜드	3,550	136	3.8
오스트레일리아	18,322	-	-
뉴질랜드	3,407	850	24.9
프랑스	58,109	723	1.2
벨기에	10,082	62	0.6
룩셈부르크	405	4.5	1.1
네덜란드	15,453	530	3.4
지방분담형			
미국	263,814	11,027	4.1
캐나다	28,435	-	-
일본	125,506	898	0.7
덴마크	5,199	148	2.8
핀란드	5,085	465	9.1
지방형			
독일	81,338	4,715	5.8
오스트리아	7,987	-	-
이태리	58,262	-	-
스페인	39,404	21	0.1
스웨덴	8,822	530	6.0
노르웨이	4,331	-	-

이 외에도 영국이 9.7%, 아일랜드가 3.8% 등 중앙형 국가들 중에서도 사회부조형 국가들의 보호율이 높다. 중앙형 국가들 중에서도 사회보험형인 프랑스와 베네룩스 3국은 0.6%에서 3.4%의 보호율로 사회부조형인 국가들보다 보호율이 훨씬 낮다. 지방분담형 국가에서는 일본이 0.7%로 보호율이 아주 낮으며, 덴마크는 2.8%, 미국은 4.1%이나 핀란드는 9.1%에 달해 상대적으로 매우 보호율이 높은 편이다. 그리

고 지방형 국가에서는 독일이 5.8%, 스웨덴이 6.0%의 보호율로 비교적 보호율이 높은 편이나, 스페인은 0.1%로 아주 미미한 보호율을 나타내고 있다.

이를 요약해 보면, 中央型 國家의 보호율은 3.8~24.9%를 나타내고 있고, 지방분담형 국가의 보호율은 0.9~9.1%를 나타내고 있으며, 그리고 地方型 國家의 보호율은 0.1~5.8%를 나타내고 있어, 대체적으로 중앙형, 지방분담형, 그리고 지방형의 순으로 보호율이 낮아지고 있음을 알 수 있다. 따라서 보호율에 있어서는 責任類型別 차이가 있다고 할 수 있다. 그러나 각 유형별 보호율의 최고치와 최저치 사이의 편차가 크기 때문에 이를 일률적으로 단정할 수 없다.

2. 給與次元의 比較分析

社會扶助는 수급자가 기여를 하지 않고 수급자의 욕구에 근거하여 급여를 지급하기 때문에 급여의 수준과 내용이 劣等處遇(less eligibility)의 原則에 의하여 최소한으로 제한되는 반면에, 생존권 보장 의 이념에 따라 인간다운 생활을 할 수 있도록 급여의 수준과 내용이 충분하여야 한다. 본 항에서는 이러한 급여차원의 내용을 2章 3節에서 제시한 <表 2-6>의 비교분석틀에 따라 급여의 수준과 급여의 형태로 나누어서 비교분석하고자 한다.

가. 給與의 水準

급여의 수준이란 변수는 사회부조급여의 수준이 國家最低基準(national minimum)을 충족시킬 수 있는 수준인가 하는 것이다. 따라서 責任類型別 社會扶助의 급여 수준을 비교분석하기 위해서는 각국의 사회부조급여의 기준이 되는 國家最低基準에 관한 자료가 있어야 하며, 이러한 자료는 어느 정도 동질성이 있어야 한다. 그러나 본 연구에서는 비

교분석의 대상이 되는 나라들의 國家最低基準에 대한 자료가 충분하지 않을 뿐 만 아니라 동질성을 확보하기가 어려워, 각국의 국가최저기준 대신에 월 평균임금을 사용하여 이를 성인 1인의 기본 급여액과의 비율로 비교하고자 한다. 그리고 OECD국가의 월 평균임금액수에 관한 자료는 미국 사회보장청에서 발행한 Social Security Programs Throughout the World - 1995를 이용하였다.

〈表 5-10〉 政府間 責任類型別 給與 水準

국 가	월평균임금	성인 1인 급여액	비 율
중앙형			
영국	1,156	198.03	17.1
아일랜드	1,035	255.23	24.7
오스트레일리아	2,309	612.20	26.5
뉴질랜드	2,560	921.52	36.0
프랑스	8,469	2,298	27.1
벨기에	53,134	19,709	37.1
룩셈부르크	71,781	29,433	41.0
네덜란드	3,910	1,055	27.0
지방분담형			
미국	2,106	127.7 ¹⁾	6.1
캐나다	2,643	-	-
일본	371,356	38,720	10.4
덴마크	14,778	5,546	37.5
핀란드	8,604	1,983	23.0
지방형			
독일	3,876	1,112	28.7
오스트리아	29,572	4,140	14.0
이태리	240,656	45,000	5.3
스페인	182,310	30,000	16.5
스웨덴	15,895	3,258	20.5
노르웨이	16,449	-	-

註: 단위는 현지 화폐임.

1) 미국은 성인 1인이 아닌 1인당 평균 금액임.

〈表 5-10〉을 보면, 중앙형 국가들 중에서 최저치는 영국의 17.1%이고, 최고치는 룩셈부르크의 41%이며, 평균치는 29.7%이다. 그리고 지방분담형 국가에서 최저치는 미국의 6.1%이고, 최고치는 덴마크의 37.5%이며, 평균치는 19.3%이다. 또한 지방형 국가에서 최저치는 이탈리아의 5.3%이고, 최고치는 독일의 28.7%이며, 평균치는 17%이다. 즉, 급여의 수준에 있어서는 같은 책임유형별로도 국가별 차이가 심하게 나타나 단정할 수는 없으나, 각 유형별로 최저치, 최고치 그리고 평균치 모두에 있어서, 中央型이 가장 높고 地方分擔型과 地方型의 순으로 낮아지는 경향성을 보이고 있다.

나. 給與의 形態

급여의 형태는 급여를 현금으로 제공하는가 현물로 제공하는가 하는 것이다. 社會扶助給與에서 현금급여는 수급자의 선택권을 넓히고 행정비용을 줄일 수 있다는 점에서, 현물급여는 수급자의 욕구를 직접 충족시킬 수 있고 소비형태를 통제할 수 있다는 점에서 각각의 장단점이 논의되고 있다.

〈表 5-11〉을 보면, 영국을 비롯한 중앙형 국가들은 주로 현금급여의 형태로 지급되고 있으며, 특히 오스트레일리아는 모든 급여를 현금으로 지급하고 있는 것으로 나타났다. 그러나 지방형 국가들은 독일의 13가지 특별부조를 비롯하여, 스웨덴의 현물 특별급여, 노르웨이의 상담·지도, 개별적인 직업훈련, 일상생활지원 등 다양한 종류의 현물급여가 현금급여와 함께 제공된다. 그러나 이러한 급여 형태에 대한 분석은 5장 1절에서 밝힌 바와 같이, OECD국가의 가장 대표적인 사회부조프로그램만을 대상으로 한 것이다. 따라서 실제로는 이러한 대표적인 사회부조프로그램과 별도로 지급되는 부수적인 서비스가 있을 수 있으나, 본 연구에서는 이를 고려하지 않았다.

〈表 5-11〉 政府間 責任類型別 給與 形態

국 가	급 여 의 형태
중앙형	
영국	현금: 개인급여, 부가급여, 주거급여
아일랜드	현금: 개인급여, 부가급여, 보충급여
오스트레일리아	현금: 노령연금, 집세부조, 간호부조, 외지보충급여, 약품급여
뉴질랜드	현금: 연금(NZ Superannuation), 주택급여, 장애급여, 특별급여
프랑스	현금: 생계급여, 현물: 직업훈련
벨기에	현금: 생계급여
룩셈부르크	현금: 생계급여
네덜란드	현금: 최저임금 비례급여
지방분담형	
미국	현금: 생계급여, 현물: 직업보도, 기초직업훈련
캐나다	현금: 기초생계급여, 주거급여, 약품·교통특별급여, 긴급부조
일본	현금: 생활부조, 주택부조, 교육부조, 의료부조
덴마크	현금: 생계급여, 교육·직업훈련부조, 특별부조 현물: 고용지원
핀란드	현금: 생계급여, 아동급여, 출산급여,
지방형	
독일	현금: 생계부조, 현금 및 현물: 13가지 특별부조
오스트리아	현금: 생계부조, 현금 및 현물: 특별부조
이태리	현금: 생계급여, 현물: 지역사회 직업훈련
스페인	현금: 생계급여
스웨덴	현금: 생계급여, 주거·광열비, 현물: 부가적인 특별급여
노르웨이	현금: 생계급여, 현물: 상담·지도, 개별 직업훈련, 일상 생활지원

이상과 같이 급여 차원에서 보면, 급여의 수준에서는 같은 책임유형 내에서도 국가별 차이가 심하게 나타나 단정할 수는 없으나, 각 유형별로 최저치, 최고치 그리고 평균치 모두에서, 중앙형이 가장 높고 지방분담형과 지방형의 순으로 낮아지는 경향성을 보이고 있다. 그리고

급여의 형태에서는 국가별로 가장 대표적인 사회복지프로그램만을 대상으로 한 결과, 중앙형이 현금급여의 형태로, 지방분담형과 지방형이 현금과 현물의 혼합 형태로 급여를 지급하는 것으로 나타났다.

3. 責任類型別 比較分析

지금까지 비교분석한 責任類型別 社會扶助의 내용을 종합해 보면 다음과 같다.

먼저 對象 次元에서 보면 첫째, 資格條件에서는 국적, 거주, 연령, 노동의사 조건은 모두 책임유형별 차이가 없었다. 이는 社會扶助의 자격조건은 사회복지급여를 받기 위한 기본적인 조건이기 때문에 책임유형별로 차이가 없는 것으로 나타났다고 할 수 있다. 둘째, 자산기준은 기준의 결정방법과 결정차원 그리고 지역간 차이 모두에서 책임유형별로 차이를 보여 대상차원의 변수들 중에서 社會扶助의 政府間 책임유형별 차이를 가장 잘 설명하였다. 셋째, 資產調査는 자산조사 범위와 내용 모두 책임유형별 차이가 없었다. 이는 자산조사 자체가 사회복지급여를 받기 위한 기본적인 조건이기도 하지만, 자산조사 범위와 내용 등이 상당히 보편적으로 이루어지고 있음을 의미한다. 넷째, 보호율은 책임유형별 보호율의 최고치와 최저치 사이의 편차가 크기는 하나, 책임유형별로 중앙형이 상대적으로 높고 지방분담형과 지방형의 순으로 낮아지는 경향성을 나타내었다.

給與 次元에서 보면 첫째, 급여의 수준에서는 같은 책임유형내에서도 국가별 차이가 심하게 나타나 단정할 수는 없으나, 각 유형별로 최저치, 최고치 그리고 평균치 모두에서, 중앙형이 가장 높고 지방분담형과 지방형의 순으로 낮아지는 경향성을 보이고 있다. 둘째, 급여의 형태에서는 국가별로 가장 대표적인 사회복지프로그램만을 대상으로 한 결과, 중앙형이 현금급여의 형태로, 지방분담형과 지방형이 현금과

현물의 혼합 형태로 급여를 지급하는 것으로 나타났다. 따라서 전체적으로 볼 때 대상의 차원에서는 社會扶助의 정부간 책임유형에 따라 큰 차이는 없으나, 자산기준과 보호율에서 중앙형이 상대적으로 보편적 성격이 나타나고, 지방형은 선별적인 성격이 나타나고 있다. 그리고 급여의 차원에서도 중앙형이 상대적으로 보편적 성격이 강하고, 지방형은 선별적인 성격이 강하게 나타나고 있다. 이러한 분석 결과는 <表 5-12>로 정리되며, 이러한 결과는 실제 OECD국가에서 다양하게 시행되고 있는 사회부조가 정부간 관계에 따라 정부간 책임유형으로 유형화되고, 이러한 책임유형별에 따라 사회부조의 내용에 차이가 있음을 나타내고 있다.

<表 5-12> 社會扶助의 政府間 責任類型別 比較分析

		중앙형	지방분담형	지방형
대 상 차 원	자격조건 국적 거주 연령 일할 의사	책임유형별 차이가 없음 책임유형별 차이가 없음 책임유형별 차이가 없음 책임유형별 차이가 없음		
	자산기준 결정기준 결정차원 지역간 차이	국가최저기준 중앙정부 없음	지역적 기준 중앙, 지방정부 중간	지역적 기준 지방정부 있음
	자산조사 범위 내용	책임유형별 차이가 없음 책임유형별 차이가 없음		
	보호율	높음	중간	낮음
	급여차원 수준 형태	높음 현금	중간 현금, 현물	낮음 현금, 현물

이러한 社會扶助의 政府間 關係에 대한 比較분석은 國家間 比較분석에서 뿐만 아니라, 미국과 같은 연방국가 한 국가 내에서 여러 가지 프로그램을 운영하고 있는 경우에도 적용될 수 있다. 미국의 사회부조프로그램들은 다양한 형태로 이루어지고 있으며, 政府間 시행책임도 다양하다. 대표적인 제도를 政府間 責任類型별로 보면, 연방정부가 시행하고 있는 Supplemental Security Income, 연방정부와 주정부, 지방정부가 분담하여 시행하는 AFDC, 그리고 앞의 사회부조프로그램에서 제외되거나 부족한 사람들을 위하여 주정부와 지방정부가 시행하고 있는 General Assistance를 들 수 있다. 이러한 세 가지 사회부조프로그램을 <表 2-6>의 比較분석들에 따라 분석해 보면, 그 결과는 <表 5-13>과 같다.

<表 5-13> 美國 社會扶助프로그램의 政府間 責任類型 比較分析

		중앙형	지방분담형	지방형
대상차원	자격조건 거주 연령 일할 의사	거주제한 없음 거주제한 없음 거주제한 있음 책임유형별 차이가 없음 책임유형별 차이가 없음		
	자산기준 결정기준 결정차원 지역간 차이	국가최저기준 연방정부 없음	주 기준의 185% 이하 주정부 있음	지역적 욕구기준 주정부 있음
	자산조사 범위 내용	책임유형별 차이가 없음 책임유형별 차이가 없음		
	보호율	높음	높음	낮음
	대상범주	노인·맹인·장애인	18세 미만 아동	특별 수요계층
	급여차원 수준 형태	높음 현금	높음 현금	낮음 현금

따라서 이러한 분석결과는 <表 2-4>의 책임분석들과 <表 2-6>의 비교분석들이 국가간의 비교연구에서 뿐만 아니라, 다양한 형태의 사회복지조프로그래를 운영하고 있는 연방국가내의 비교연구에서도 유용하다는 것을 입증하고 있다.

第6章 結 論

본 연구의 목적은 두 가지였다. 첫째는 社會扶助의 정부간 관계를 체계적으로 분석할 수 있는 유형들을 개발하는 것이었고, 둘째는 이러한 유형들에 따라 OECD국가에서 시행하고 있는 社會扶助를 유형화하여 유형별로 어떠한 차이가 있는가를 밝히고자 하는 것이었다. 이를 위하여 본 연구에서는 OECD국가의 사회부조의 운영 실태를 파악하였으며, 이러한 실태를 파악하기 위하여 해당 국가에서 발행한 정부 공식자료와 국제기구가 발행한 관련 자료들에 대한 분석적(analytic)이고 기술적(descriptive)인 연구방법을 주로 사용하였다. 본 장에서는 연구의 결과를 간략하게 요약하면서, 연구의 결과가 가지는 이론적, 실천적 함의에 대해 논의하고자 한다.

第1節 研究結果

먼저 본 연구의 결과는 다음과 같이 정리할 수 있다.

(1) 本 研究의 첫번째 分析들은 社會保障의 運營方式에 따라 類型化하는 것이었다.

이를 위하여 수급자의 기여 여부와 資産調査 유무를 변수로 하여 방식유형들을 구성하였다. 이러한 방식유형들에 OECD국가에서 시행되고 있는 사회보장급여를 적용시켜본 결과는 다음과 같다. OECD국가에서는 대부분의 사회보장급여를 社會保險(social insurance) 방식으로 운영하고 있다. 이는 오늘날 현대 국가의 주요 사회보장 방식이 사

회보험임을 말해 주고 있다. 그러나 이러한 가운데서도 사회보장급여를 사회보장의 또 다른 방식인 社會扶助(social assistance)나 手當(demogrant) 方式으로 운영하고 있는 나라가 있다. 오스트레일리아와 뉴질랜드는 전형적인 사회부조형 국가라고 할 수 있다. 그리고 아일랜드는 社會保險과 社會扶助의 혼합형 국가라고 할 수 있으며, 영국도 전체적으로는 사회보험 방식이 우세하나 사회부조의 강한 전통을 유지하고 있다.

북구의 복지국가인 덴마크는 전형적인 수당형 국가이고, 스웨덴은 社會保險과 수당 방식의 혼합형 국가라고 할 수 있으며, 북구의 노르웨이도 수당 방식이 첨가된 사회보험형 국가에 속한다고 할 수 있다. 그리고 나머지 대부분의 국가들은 사회보험형에 속한다고 할 수 있다.

(2) 本 研究의 두번째 分析들은 社會扶助의 政府間 關係를 類型化하는 것이었다.

이를 위하여 社會扶助의 政府間 關係를 行政책임과 재정책임의 두 가지 변수로 나누어 政府間 책임유형들을 구성하였다. 이러한 책임유형들에 OECD국가에서 시행되고 있는 사회부조를 적용시켜 본 결과, 현실적으로 중앙형, 지방분담형, 지방형만 존재하고, 중앙분담형과 혼합형은 OECD국가 내에서는 존재하지 않는 것으로 나타났다. 혼합형이 현실적으로 존재하지 않는 이유는 어느 한 정부가 일방적으로 재정적 책임은 지면서 행정적 책임을 지지 않거나, 이와는 반대로 일방적으로 행정적 책임은 지면서 재정적 책임은 지지 않는 유형은 현실적으로 가능성이 적기 때문이다. 그리고 중앙분담형이 존재하지 않는 이유도 재정적으로 능력이 약한 지방정부가 재정적 책임을 지면서 수급자들과 상대적으로 떨어져 있는 중앙정부가 행정적 책임을 담당하는 것이 현실적 가능성이 적다는 점에서 설명될 수 있었다. 이는 제2장 제2절에서 M. Weber가 설명한 것과 같이, 이념형(ideal type)은 전

형적인 특징을 나타내기 위한 것이기 때문에, 현실에서 존재하지 않는 말 그대로 이념적인 유형이 나타날 수 있으며, 본 연구의 중앙분담형과 혼합형이 이에 속한다고 할 수 있다.

이러한 社會扶助의 정부간 책임유형을 OECD국가별로 정리해 보면, 다음과 같다. 영국, 아일랜드 등 영국의 주변국과 오스트레일리아, 뉴질랜드의 영연방국은 중앙형에 속하고, 프랑스와 프랑스권의 베네룩스 3국도 중앙형에 속한다. 그리고 북미권의 미국, 캐나다와 일본 그리고 북구권의 덴마크, 핀랜드는 지방분담형에 속한다. 독일과 독일권의 오스트리아와 남부유럽의 이태리, 스페인과 북구권의 스웨덴, 노르웨이는 지방형에 속한다.

OECD국가 社會扶助의 정부간 책임유형과 OECD국가의 국가별 사회보장 방식유형간에도 관계가 있는 것으로 나타났다. 社會扶助의 政府間 責任類型이 중앙형인 국가는 사회보장 방식이 사회부조형인 국가와 대체적으로 일치한다. 영국을 중심으로 하여 아일랜드와 오스트레일리아, 뉴질랜드는 사회부조의 정부간 책임유형이 중앙형이다. 사회보장 방식도 영국은 사회보험형으로 분류되나 사회부조의 전통을 유지하고 있으며, 아일랜드는 사회부조와 사회보험의 혼합형이며, 오스트레일리아와 뉴질랜드는 전형적인 사회부조형 국가이다. 그리고 프랑스와 베네룩스 3국의 벨기에, 네덜란드, 룩셈부르크도 사회부조의 政府間 責任類型이 중앙형에 속하기는 하나, 이들 국가들은 대체적으로 사회보장 방식이 사회보험형 국가에 속한다.

또한 지방분담형 국가와 지방형 국가는 사회보장 방식이 사회보험형과 수당형인 국가들이다. 미국, 캐나다, 일본 그리고 핀랜드의 지방분담형 국가들과 독일을 중심으로 오스트리아와 남부 유럽의 이태리와 스페인 그리고 노르웨이의 지방형 국가들은 사회보험형 국가에 속한다. 그리고 지방분담형에 속하는 북구의 복지국가인 덴마크와 지방

형의 스웨덴은 각각 수당형과 수당과 사회보험의 혼합형 국가 속한다. 이는 사회보험형이나 수당형의 국가에서는 사회보장급여가 주로 사회보험이나 수당 방식에 의해 보편적으로 운영되며, 자산조사를 하는 사회부조 방식은 선별적이고 보완적인 위치에 있기 때문에, 사회부조의 운영도 지방정부가 지역의 특성에 맞추어 운영하고 있다고 해석할 수 있다.

(3) 本 研究의 세번째 分析들은 責任類型별 社會扶助 內容을 比較分析하는 것이었다.

이를 위하여 대상과 급여 차원에서 변수를 선정하여 비교분석들을 개발하였다. 이러한 비교분석들의 변수에 따라, OECD국가에서 시행되고 있는 社會扶助의 내용을 분석해 본 결과는 다음과 같다.

먼저 대상 차원에서 보면, 자격조건의 국적, 거주, 연령, 노동의사 모두와 資産調査의 범위와 내용에 있어서는 책임유형별 차이가 없었다. 그러나 자산기준에 있어서는 결정방법, 결정차원, 지역간 차이 모두에서 책임유형별 차이가 나타났으며, 보호율은 중앙형이 지방형보다 상대적으로 높은 경향성을 보여주었다. 즉, 대상 차원에서는, 社會扶助의 政府間 責任類型에 따라 큰 차이는 없으나, 자산기준과 보호율에서만 중앙형이 보편적인 성격이 강하고, 지방형은 일정한 제한을 둬으로써 선별적인 성격이 강한 것으로 해석할 수 있다.

그리고 급여 차원에서는 급여의 수준에 있어서는 중앙형이 상대적으로 지방형에 비하여 높은 경향성이 나타났으며, 급여의 형태에 있어서는 제한된 범위 내에서 중앙형은 현금급여 중심이고, 지방형은 현금과 현물급여를 혼합된 형태로 지급하는 것으로 나타났다. 즉, 급여 차원에서는 중앙형이 상대적으로 높은 수준의 현금급여를 획일적으로 제공하는데 비하여, 지방형은 급여수준은 낮으나 현금뿐만 아니라 다양한 현물급여까지도 같이 제공하여, 급여 차원에 있어서도 중앙형의

경우 보편성이, 지방형의 경우 선별성이 강한 것으로 해석할 수 있다.

第2節 理論的 含意

본 연구는 OECD국가의 社會扶助를 정부간 관계에 따라 유형화한 연구로, 본 연구와 관련된 이론적 접근에 몇 가지 함의가 있을 것으로 기대한다. 본 연구와 관련된 이론적 접근들은 크게 보아 사회복지 분야의 유형화 연구에 관한 것, 社會福祉 분류체계에 관한 것, 社會保障 制度의 분석틀에 관한 것, 社會扶助의 정부간 관계에 관한 것 그리고 정부간 관계론에 관한 것으로 나눌 수 있다.

1. 社會福祉 分野의 類型化 研究에의 含意

본 연구는 사회복지 분야에서 유형화 연구의 범위를 넓혀 나가는 데 기여할 수 있을 것으로 기대된다. 그 동안 사회복지의 유형화에 관한 선행연구는 社會福祉의 이념모형을 유형화하는 작업에서 시작하여 복지국가의 유형화로 이어져 왔다. 복지국가의 유형화란 사회복지 이념모형을 국가체계에 적용한 것으로, 사회복지 이념이라는 가치체계를 국가라는 실천체계에 대입하여 유형화한 것이라고 할 수 있다. 즉 사회복지의 유형화연구는 1단계인 사회복지 이념모형의 유형화로 시작하여, 2단계에서는 구체적으로 社會福祉의 이념 등을 국가체계에 적용한 복지국가의 유형화로 발전하였다. 따라서 사회복지의 유형화연구는 본 연구와 같은 사회복지제도의 유형화를 통하여 계속 확장되어 갈 것이며, 그 방향은 모호하고 추상적인 이념의 분야에서 구체적이고 실제적이고 세부적인 제도의 분야로 확장되어 갈 것으로 예상된다. 이러한 측면에서 社會扶助를 정부간 관계로 유형화한 본 연구는 이러한 새로운 시도의 하나라고 할 수 있다.

2. 社會福祉 分類體系에의 含意

본 연구에서는 社會保障制度를 기여(contribution) 여부와 자산조사(means test) 유무를 변수로 하여 社會保險, 社會扶助, 手當으로 분류하였다. 즉, 기여를 하고 자산조사를 받지 않아도(contributory and non-means tested) 수급권이 인정되는 社會保險(social insurance), 기여를 하지 않고 자산조사를 받아야 하는(non-contributory and means tested) 社會扶助(social assistance) 그리고 기여도 하지 않고 자산조사도 받지 않고(non-contributory and non-means tested) 누구나 일정 조건만 갖추면 급여를 받을 수 있는 手當(demogrant)으로 분류하였다.

이러한 분류에서 볼 때, 우리 나라의 사회복지학과 사회복지행정에서 일반적으로 社會福祉를 社會保險, 公的扶助, 社會福祉서비스로 나누고, 사회복지서비스를 다시 대상별로 노인복지서비스, 장애인복지서비스, 부녀복지서비스, 아동복지서비스 등으로 나누는 것은 잘못이다. 왜냐 하면 社會保險과 公的扶助는 수급자의 수급자격을 결정하는 운영방식에 따른 분류이며, 사회복지서비스는 대상인구에 따라 분류하였기 때문이다. 따라서 이러한 상이한 분류기준에 의하여 분류하였기 때문에 노인복지서비스의 내용에 다시 社會保險 방식에 의한 소득·의료보장과 공적부조 방식에 의한 소득·의료보장과 함께 노인에 대한 개인서비스(personal social service)가 혼재하는 오류를 범하게 된다. 이는 일본의 잘못된 분류방식을 무비판적으로 받아 드린 결과로, 앞으로 새로운 분류기준에 따라 합리적인 社會福祉의 분류가 이루어져야 할 것이다.

3. 社會保障制度 分析틀에의 含意

본 연구는 사회보장의 운영방식을 분석하기 위하여 방식유형들을

개발하였고, 社會扶助의 정부간 관계를 분석하기 위하여 책임유형들을 개발하였으며, 책임유형별 사회부조의 내용을 비교분석하기 위하여 비교분석틀을 개발하였다.

그리고 이러한 분석틀에 따라 OECD국가의 사회보장급여와 사회부조를 분석하였다. 그 결과 사회부조의 정부간 책임유형과 사회보장의 방식유형간에는 어느 정도의 상관관계가 있으며, 사회부조의 정부간 관계도 전체 사회보장체계 내에서 논의될 수 있음을 발견하였다. 그리고 사회부조의 정부간 책임유형에 따라 책임유형별 사회부조의 내용에도 상당 정도의 차이가 있다는 것을 밝혔다.

4. 社會扶助의 政府間 關係에의 含意

본 연구의 결과는 社會扶助의 정부간 관계와 관련하여 그 동안 사회복지학계에서 논의되고 있는 國家最低基準(national minimum)이나 지역적 형평성(territorial equity)의 보장, 또는 지역적 욕구(territorial needs)의 반영과 같은 개념들이 복지이념의 논의와 연계될 수 있는 가능성을 발견하였다. 즉 중앙정부가 社會扶助의 시행책임을 맡아야 한다고 주장하는 Walker와 Lawton과 같은 중앙주의자들은 중앙형이 지역적 형평성을 보장하거나 적어도 향상시킬 수 있다고 주장하고 있으나, 본 연구의 결과로는 다만 중앙형 국가가 자산기준이나 급여수준에 있어서 지방형 국가에 비하여 상대적으로 높은 것으로 나타났다. 그리고 Jones와 Kodras와 같은 지방주의자들이 社會扶助를 지방정부가 운영하는 것이 지역의 욕구를 효율적으로 반영할 수 있다고 주장한 것은, 본 연구의 결과 지방형 국가가 자산기준과 급여수준에 있어서 지역적 차이가 있는 것으로 나타났다.

5. 政府間 關係論에의 含意

한 국가내에 여러 가지 형태의 정부가 있는 경우, 이러한 정부들 간의 관계를 다룬 이론인 정부간 관계론은 그 동안 주로 행정학 분야에서 논의되어 왔고, 사회복지학 분야에서는 매우 소홀하게 취급되어 왔다. 본 연구에서는 Wright 등이 제시하였던 정부간 관계론을 원용하여 社會扶助의 시행책임을 정부간 관계로 유형화하였으며, 이러한 정부간 책임유형에 따른 사회부조의 내용의 차이와 특성을 분석하였다. 이러한 분석을 통하여 본 연구는 정부간 관계론에 다음과 같은 함의를 갖는다고 할 수 있다. 즉, 정부간 관계론에서 제시하고 있는 중앙집권형, 분담형, 지방분권형의 정부간 관계의 이론적 모형은 社會福祉의 한 분야인 社會扶助에서도 적용될 수 있음을 확인하였다.

第3節 實踐的 含意

이상에서 본 연구의 이론적 함의를 정리하였으며, 마지막으로 본 연구가 우리 나라 社會扶助의 정부간 관계에 주는 실천적 함의를 살펴보고자 한다.

본 연구의 결과는 그 동안 우리 나라의 지방자치 실시와 관련하여 논의되어 오던 社會福祉의 정부간 관계에 관한 논의에 논리적 근거를 제시하고 있다. 우리 나라에서는 현재 지방화시대의 사회복지와 관련하여 다음과 같은 두 가지의 대표적인 주장이 대두되고 있다. 즉 지방화시대에는 사회복지기능이 상당 부분 지방정부로 이관되는 것이 불가피하다는 최일섭의 주장과 이와는 반대로 社會福祉란 중앙정부가 책임을 질 때 획기적인 발전을 하였다고 하면서, 지방화시대라는 이유만으로 중앙정부에서 지방정부로 사회복지기능을 이전하는 것은 전반

적으로 社會福祉를 후퇴시킬 수도 있다고 하는 박병현의 주장이다. 이러한 두 가지 주장은 각각 타당한 일면을 가지고 있으며, 社會福祉의 정부간 관계에서 어떠한 責任類型을 택하는가 하는 것은 선택의 문제이지 가치판단의 문제는 아니다. 즉, 어떠한 책임유형이든지 각각 장단점을 가지고 있다는 것이다. 또한 社會扶助를 비롯한 사회복지제도는 그 나라의 역사적 배경과 정치·경제·사회적 여건에 맞게 발달하는 것이기 때문에, 선택에 있어서도 반드시 합리성만이 기준이 되는 것은 아니다. 그럼에도 불구하고 본 연구는 社會扶助의 정부간 책임유형별 차이와 특성을 정리하고 밝힘으로써, 앞으로 사회복지의 정부간 관계의 논의와 선택에 기준과 근거를 제시하고 있다.

본 연구의 결과를 통하여 우리 나라 社會扶助의 정부간 관계는 다음과 같은 시사점을 얻을 수 있다. 우리 나라의 대표적 社會扶助인 생활보호는 지방자치제의 실시이전 지난 30 여년 동안 주로 중앙정부에 의하여 운영되어 왔다. 그 당시의 정부간 관계를 분류해 보면(정부간 관계란 지방자치를 전제로 하는 것이기 때문에 지방자치가 실시되기 이전에는 독립적인 정부간 관계가 없었지만, 비교를 위하여 분류해 보면), 행정책임은 중앙정부의 위임에 의해 지방자치단체의 일반행정체계에 의하여 운영되는 중앙형이고 재정책임은 중앙정부와 지방정부가 재정을 분담하는²⁷⁾ 분담형으로 전체적 責任類型은 중앙분담형이라고 할 수 있다. 그러나 지방자치제가 실시되고 있는 현 시점에서 정부간 책임유형을 분류해 보면, 행정책임은 지방정부의 일반행정체계에 의하여 운영되는 지방형이며, 재정책임은 변함없이 중앙정부와 지방정부가 재정을 분담하는 분담형으로서 전체적 책임유형은 지방분담형이라고 할 수 있다.

27) 분담비율은 서울특별시는 중앙정부가 50%, 시정부가 50%를 부담하며, 기타는 중앙정부가 80%, 지방정부가 20%를 부담한다.

본 연구의 결과에 의하면 지방형의 경우에는 보호율이 떨어지고 급여 수준이 상대적으로 낮은 것으로 나타났다. 이러한 분석결과로 미루어 볼 때, 지방자치제의 실시로 社會福祉에 대한 지방정부의 관심과 참여의 가능성이 점차 높아지고는 있지만, 社會扶助의 정부간 관계가 중앙분담형에서 지방분담형으로 변화한 현 시점에서 우려되는 점은 지방자치제의 실시를 빌미로 중앙정부가 사회복지의 책임을 지방정부로 전가하여 社會扶助의 대상과 급여가 더욱 제한되지 않을까 하는 점이다. 우리 나라 사회복지의 정부간 책임유형은 앞으로 특별한 변화가 없는 한, 현재와 같은 지방분담형이 될 것으로 예상되기 때문에, 이러한 우려를 불식시키기 위해서는 중앙형과 지방형의 장점을 각각 수용하여 지방분담형으로서의 특성을 더욱 키워나가야 할 것이다. 즉, 기본적으로는 중앙정부의 과감한 재정분담에 의해 최저생활의 유지를 위한 획일적이고 보편적인 생계보호를 실시하고, 여기에 더하여 지방정부가 지역의 다양한 욕구에 반영한 현물급여를 실시하는 것이 바람직한 것으로 생각된다.

參 考 文 獻

- 김경동·이은죽, 『사회조사연구방법』, 서울: 박영사, 1988.
- 김상균, 『현대사회와 사회정책』, 서울: 서울대학교 출판부, 1987.
- 김익식, 『Deil Wright의 정부간 관계론』, 오석홍 편, 『행정학의 주요이론』, 서울: 법문사, 1992.
- 김태성, 『사회복지부문에서 공공부문과 민간부문의 역할분담에 관한 연구』, 『사회복지연구』 제4권, 한국사회복지연구회, 1992.
- , 『사회복지발전의 결정요인 분석』, 『사회복지연구』 제2호, 서울: 한국사회복지연구회, 1990.
- , 『저소득층을 위한 소득보장 방안들의 비교분석』, 『인석 장인협박사 정년퇴임기념논문집-사회복지학의 이해와 실제』, 서울: 기념논문집 간행위원회, 1990.
- 김형배, 『지방자치론』, 서울: 계명사, 1988.
- 김형식, 『호주의 사회복지』, 『비교사회복지론』, 서울: 유풍출판사, 1990, p.169.
- 노인철 외, 『저소득층의 실태변화와 정책과제』, 서울: 한국보건사회연구원, 1995.
- 박병현, 『중앙과 지방간의 사회복지기능분담 논의에 관한 일고: 지방의 재정현황과 문제점을 중심으로』, 『지방화시대의 사회복지과제』 (1993년도 한국사회복지학회 춘계학술대회 자료집), 한국사회복지학회, 1993.
- , 『미국 AFDC프로그램의 변천과정을 통해서 본 빈곤문제와 자유주의사상과의 관계』, 『부산대학교 사회과학논총』 제11권 제1호, 부산: 부산대학교, 1992, pp.189~215.
- 박순일 외, 『최저생계비 계측조사연구』, 서울: 한국보건사회연구원, 1994.

- 백종만, 『사회복지서비스에서 국가와 민간간의 역할분담유형 개발과 적용에 관한 연구』, 서울대학교 대학원 사회복지학과 박사학위논문, 1994.
- 손병돈, 『사회복지 민영화 논의에 대한 복지이념모형의 적용』, 서울대학교 대학원 사회복지학과 석사학위논문, 1994.
- 연하청·유광호 외, 『사회보장제도의 정책방향과 발전방향』, 서울: 한국개발연구원, 1988.
- 오석홍 편, 『조직학의 주요 이론』, 서울: 경세사, 1992.
- 유광호, 『사회보장의 개념에 관한 연구』, 『사회보장연구』 제1권, 한국사회보장학회, 1985, pp.1~21.
- 이가옥 외, 『노인생활실태 분석 및 정책과제』, 서울: 한국보건사회연구원, 1994.
- 이달곤, 『정보화 시대의 중앙정부와 지방자치단체간의 관계』, 『한국행정학보』 제24권 제1호, 한국행정학회, 1990.
- 이두호·최일섭 외, 『빈곤론』, 서울: 나남, 1991.
- 이성기 외, 『생활보호제도 개선방안에 관한 연구』, 서울: 한국보건사회연구원, 1990.
- 이정호, 『중앙과 지방의 사회복지역할분담』, 『지방화시대와 사회복지』 (제6회 전국사회복지대회 자료), 한국사회복지협의회, 1991.
- 일본전국사회복지협의회 편, 윤정옥 역, 『최근 일본의 사회복지동향』, 홍익제, 1992.
- 진광석·차홍봉, 『독일과 한국의 공적부조제도 연구』, 한림대학교 사회복지연구소 편, 『비교사회복지 2』, 서울: 을유문화사, 1993, p.174.
- 전남진, 『사회정책학 강론』, 서울: 서울대학교 출판부, 1987.
- 정경배·이성기, 『사회보장기본법의 정책구상』, 서울: 한국보건사회연구원, 1994.
- _____ 외, 『중앙과 지방의 사회복지행정 기능배분에 관한 연구』, 한국보건사회연구원, 1993.

- 조창현, 『지방자치론』, 서울: 박영사, 1995.
- 최일섭, 「지방화시대의 사회복지정책 과제」, 『지방화시대의 사회복지 과제』 (1993년도 한국사회복지학회 춘계학술대회 자료집), 한국사회복지학회, 1993.
- _____, 『빈곤의 실태와 영세민대책』, 서울: 한국개발연구원, 1981.
- 최현숙, 「프랑스의 사회복지행정 기능배분」, 『중앙과 지방의 사회복지행정 기능배분에 관한 연구』, 서울: 한국보건사회연구원, 1993, pp.252~254.
- 한국지방행정연구원, 『지방행정 기능분석에 관한 연구』, 서울: 한국지방행정연구원, 1985.
- 厚生省, 『厚生白書』, 1994.
- 厚生省, 『生活保護手帳』, 1993.
- 社會福祉振興・試験センター, 『保護の てひき』, 1994.
- Babbie, *Survey Research Methods*, CA: Wadsworth Publishing Company, 1973.
- BMFS, *Grundinformation und Daten zur Sozialhilfe*, 1994.
- Bundesministerium für Familie und Senioren, *Sozialhilfe - Ihr gutes Recht*(1994), *Grundinformationen und Daten zur Sozialhilfe*, 1994.
- Byrne & C. Padfield, *Social Services 4th ed.*, London: Made Simple Books, 1994.
- Child Poverty Action Group, *National Welfare Benefits Handbook, 25nd ed.*, London: CPAG, 1995.
- Commission of the European Communities, *Comparative Tables of Social Security Schemes in Council of Europe Member States not Members of the European Communities, in Australia and in Canada*, Brussels: Office of Official Publications of the European Communities, 1994.

-
- _____, *Social Protection in the Member States of the Community*, Brussels: Office of Official Publications of the European Communities, 1995.
- Davies, B., *Social Needs and Resources in Local Services*, London: Michael Joseph, 1968.
- Department of Social Security, *Social Security Statistics 1992*, London: HMSO, 1992,
- Department of Social Welfare, *Fiscal 1995 Corporate Plan*, 1994.
- Durbin, E., "Work and Welfare: The Case of AFDC," *Journal of Human Resources*, 8, 1973, pp.103~125.
- Esping-Andersen, G., *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Princeton: Princeton Univ. Press, 1990.
- Furniss, N. and T. Tilton, *The Case for the Welfare State*, Bloomington: Indiana Univ. Press, 1979.
- George, V. and P. Wilding, *Ideology and Social Welfare*, London: Routledge & Kegan Paul, 1976.
- Gerhard Melinz, *Von der Armenfürsorge zur Sozialhilfe in Sozialhilfe*, Berlin, 1989, p.11.
- Gilbert, N., H. Specht & P. Terrell, *Dimensions of Social Welfare Policy*, New Jersey: Prentice Hall, 1993.
- Government of Ireland, The Stationary Office, *Department of Social Welfare*, 1992.
- Grundinformationen und Daten zur Sozialhilfe*, 1994.
- ILO, *Introduction to social security*, Geneva: ILO, 1984, pp.24~104.
- Information Service, Department of Social Welfare, *Guide to Social Welfare Service*, 1994.
- Jones, J. and K. Kodras, "The Policy Context of the Welfare Debate," *Environment and Planning*, A, 15, 1986, pp.465~473.

- Kahn, *Theory and Practice of Social Planning*, New York: Russell Sage, 1969.
- Lampert, Heinz, *Lehrbuch der Sozialpolitik*, Berlin, 1985, p.68.
- Lawson, R., "Poverty and Inequality in West Germany," V. George and R. Lawson (eds), *Poverty and Inequality in Common Market Countries*, London: Routledge and Kegan Paul, 1980.
- Mayer, R. & E. Greenwood, "*The Design of Social Policy Research*," New Jersey: Prentice-hall, 1981.
- Ministerio de Asuntos Sociales, *Memoria Anual*, 1993.
- Ministerio de Asuntos Sociales, *Memoria de Actividades del Inersso*, 1992.
- Minister of National Health and Welfare, Income Security Programs Branch, *The Income Security Programs of Health and Welfare Canada*, 1993.
- Ministry of Health and Social Affairs, *Social Services Act and Care Of Young Persons(Special Provisions) Act*, 1990.
- Ministry of Social Affairs, *Social Policy in Denmark*, 1994.
- Ministry of Social Affairs and Health, *Social Welfare in Finland*, 1994.
- Ministry of Social Security, *The Legislation of Social Security Luxemburg*, 1993.
- New Zealand Government, *New Zealand Official Yearbook*, 1993.
- New Zealand Income Support Service, *A general guide to the New Zealand Income Support Service*, 1994.
- OECD, "The Future of Social Protection," *Social Policy Studies* No.6, Paris: OECD, 1988.
- Pirie, G., "On Spatial Justice," *Environment and Planning*, A, 15, 1983, pp.465~473.
- Rein, M., *Social Policy*, New York: Random House, 1970.

- Seebohm Committee, *Report of The Committee on Local Authority and Allied Personal Social Services*, Cmnd 3703, London: HMSO, 1968.
- Sir W. Beveridge, *Social Insurance and Allied Services*, London: HMSO, 1958.
- Stiegnitz, P. & D. Kosinski, *Social Security in Austria*, Vienna: Federal Press Service, 1992.
- The Ministry of Social Security, *The Ministry of Social Security Bill 1966*, London: The Ministry of Social Security, 1966.
- The Norwegian Ministry of Health and Social Affairs, *The Norwegian Social Insurance Scheme*, 1994.
- Titmuss, R., *Social Policy*, London: George Allen & Unwin, 1974.
- U.N., *National Accounts Statistics: Main Aggregates and Detailed Tables, 1988*, N.Y.: U.N., 1990.
- US, Social Security Administration, Office of Research and Statistics, *Social Security Bulletin*, Vol.56, No.4, Washington DC: DHHS, 1993.
- _____, *Social Security Programs Throughout the World - 1995*, Washington DC: DHHS, 1995.
- US, SSA, *Social Security Programs Throughout the World - 1995*, 1995.
- Walker, R. and D. Lawton, "Social Assistance and Territorial Justice: The Example of Single Payments," *Journal of Social Policy*, Vol.17, part 4, Cambridge: Cambridge Univ. Press, 1988, pp.437~476.
- _____, "Resources, Welfare Expenditure and Poverty in European countries," in R. Walker, R. Lawson and P. Townsend, *Responses to Poverty: Lessons from Europe*, London: Heinemann, 1984, pp.28~78.
- Weber, M., *The Theory of Social and Economic Organization*, translated by A. Henderson and T. Parsons, Oxford

University Press, 1947.

Wilensky, H., *The Welfare State and Equality*, Berkeley: Univ. of California Press, 1975.

_____, and C. Lebeaux, *Industrial Society and Social Welfare*, New York: Free Press, 1958, pp.138~140.

Winegarden, C., "The Welfare Explosion: Determinants of Size and Recent Growth of the AFDC Population," *American Journal of Economics and Sociology*, 32, 1973, pp.245~256.