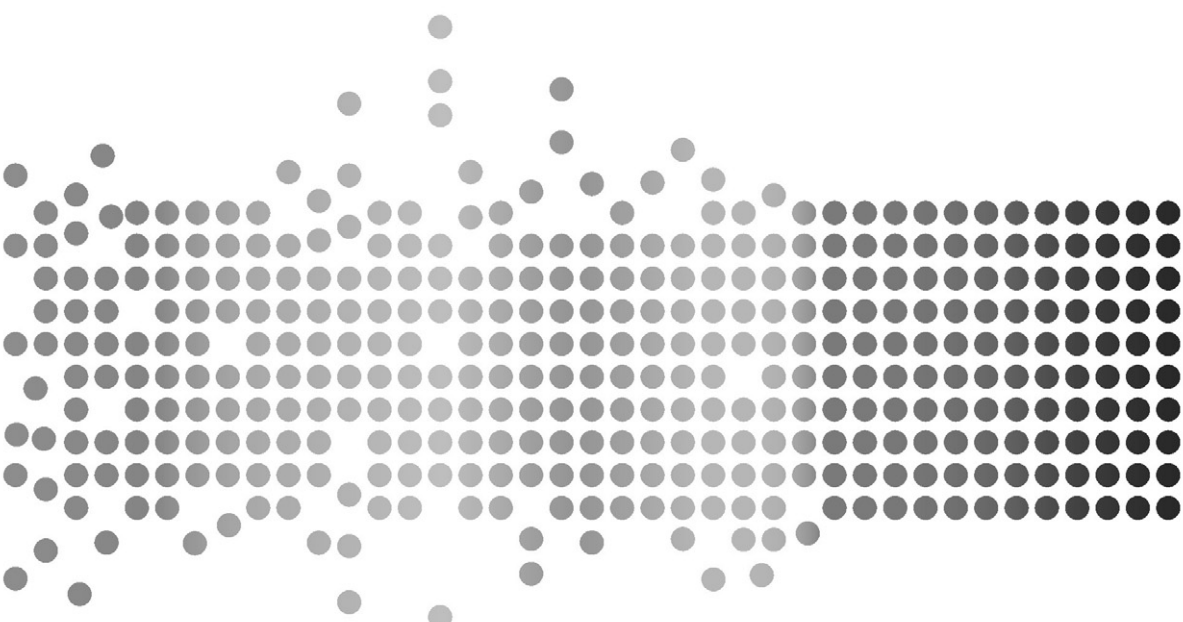




호주 사회보장체계 연구

Australian Social Security System

여유진 · 정용문



연구보고서 2011-16-2

호주 사회보장체계 연구

발행일	2011년 12월
저자	여유진 외
발행인	김용하
발행처	한국보건사회연구원
주소	서울특별시 은평구 진흥로 235(우: 122-705)
전화	대표전화: 02) 380-8000
홈페이지	http://www.kihasa.re.kr
등록	1994년 7월 1일 (제8-142호)
인쇄	예원기획
가격	6,000원

© 한국보건사회연구원 2011

ISBN 978-89-8187-786-6 93330



머리말

세계경제가 급변함에 따라 노동시장 환경도 급속하게 변화하고 있다. 저출산·고령화의 영향 또한 미래 한국 사회에 심각한 문제로 대두되고 있다. 이러한 문제들은 개개인의 삶의 질에 직접적으로 영향을 미칠 뿐만 아니라 사회복지의 지속가능성에도 지속적인 과제를 던져주고 있다. 이는 비단 우리나라의 문제일 뿐 아니라 전 세계 모든 나라들이 직면한 문제이기도 하다. 그러나 이러한 문제들에 대한 대처 방식은 각 나라의 정치, 경제, 사회, 문화적 배경과 역사에 따라 조금씩 혹은 크게 차이가 난다. 다른 나라의 대응 방식을 연구하는 것은 각 나라의 이 같은 특수성에도 불구하고 그 성공과 실패, 효과와 한계가 우리에게 주는 교훈이 적지 않기 때문이다.

호주라는 나라는 얼마 전까지만 해도 복지국가 연구의 변방에 있었다. 그러나 최근 센터링크, 노인복지 서비스, 독특한 사회부조 시스템 등과 관련해서 많은 주목을 받고 있다. 본 보고서는 호주 사회보장제도의 일면만이 아니라 전체적인 구조와 역사적 맥락, 특성과 효과 등을 비교적 자세히 논의하고 있어 우리나라 사회복지제도에 적지 않은 함의를 줄 수 있을 것으로 기대된다.

본 보고서는 여유진 연구위원과 시드니 대학의 정용문 연구원에 의해 수행되었다. 보고서 작성과 관련하여 처음부터 끝까지 꼼꼼히 검토해 주시고 유익한 의견을 제시해 주신 원내의 유근춘 연구위원과 강혜규

연구위원, 그리고 김영순 서울과학대 교수, 손병돈 평택대 교수, 안상훈 서울대 교수께 감사의 말씀을 전한다. 또한 연구진은 꼼꼼하게 자료를 정리해 주고 관련 업무를 챙겨준 김계연 전문연구원, 정희라, 오혜인, 김희란 연구원에게도 감사의 마음을 전하고 있다. 본 연구가 이 분야의 이론적·정책적 측면에 대해 다양한 관심을 가지고 있는 관계 전문가, 공무원, 학생들에게 좋은 참고자료로 활용되기를 바라며, 아울러 향후 연구를 더욱 풍성하게 만들어줄 비판적이고 발전적인 의견들이 제기될 것으로 기대한다.

끝으로 본 보고서에 수록된 모든 내용은 어디까지나 저자들의 의견이며 본 연구원의 공식견해가 아님을 밝혀둔다.

2011년 12월

한국보건사회연구원장

김 용 하

Abstract	1
요약	3
제1장 서론	19
제1절 연구 필요성 및 목적	19
제2절 연구 내용 및 방법	21
제2장 호주 사회복지 발달의 역사	25
제1절 호주의 사회와 경제	25
제2절 호주 사회복지의 성장과 발달	36
제3장 호주의 사회보장체계	65
제1절 사회보장체계 개요	65
제2절 근로연령 가족의 사회보장체계	72
제3절 노인의 사회보장체계	81
제4장 호주 사회보장의 특성 및 재분배효과	91
제1절 호주 사회보장체계의 특징	91
제2절 호주 사회보장체계의 재분배 효과	112
제5장 호주 복지국가의 성과와 한계	121
제1절 호주 복지국가의 형성 조건	121
제2절 호주 복지국가의 성과와 한계	125
참고문헌	137

표 목차

〈표 2-1〉 호주의 정당별 집권 연혁	35
〈표 3-1〉 GDP 대비 공적 사회지출	66
〈표 3-2〉 사회보장 급여 종류	68
〈표 3-3〉 호주 사회보장 급여의 적절성 국제비교	72
〈표 3-4〉 A형 가족제세급여 최대 급여액 (각 아동당)	74
〈표 3-5〉 B형 가족제세급여 최대 급여액 (각 아동당)	75
〈표 3-6〉 보육급여 소득기준	76
〈표 3-7〉 실업급여 및 자산기준	78
〈표 3-8〉 장애 연금 급여액	81
〈표 3-9〉 노인 소득보장 체계 비교요약	86
〈표 4-1〉 2010~2011 사회보장 지출	102
〈표 5-1〉 OECD 국가의 공적 사회지출(2007년)	127
〈표 5-2〉 OECD 국가의 이전과 조세를 통한 소득 재분배 (2000년대 중반)	129
〈표 5-3〉 OECD 국가의 이전과 조세의 효과성 및 효율성 (2000년대 중반)	130

그림 목차

[그림 2- 1]	호주 연방 지도	26
[그림 2- 2]	호주의 인구 변화 추이	27
[그림 2- 3]	호주의 인구밀도	27
[그림 2- 4]	외국 출생자의 비율과 최근 변화율	28
[그림 2- 5]	노인 부양비	29
[그림 2- 6]	신뢰 수준	30
[그림 2- 7]	부패 지수	30
[그림 2- 8]	소수집단에 대한 인내도 지수	31
[그림 2- 9]	주요 OECD 국가의 1인당 GDP	32
[그림 2-10]	고용률	33
[그림 2-11]	주요 OECD 국가의 실업률 추이	34
[그림 2-12]	사회보장 급여 수급자 추세	58
[그림 3- 1]	노령연금 수령자 추이	82
[그림 3- 2]	기업연금 가입자 추이	85
[그림 4- 1]	주요 OECD 국가의 법정 최저임금 비교	94
[그림 4- 2]	주요 OECD 국가의 전일제 근로자 중위소득 대비 최저임금	95
[그림 4- 3]	주요 OECD 국가의 NNI 대비 공적 사회지출 수준	97
[그림 4- 4]	최저연금의 급여액 및 커버리지 비교	98
[그림 4- 5]	급여수급자와 전일제 최저임금 소득자 순소득의 소득대체율	99
[그림 4- 6]	두자녀를 가진 한부모가구 사회부조 급여의 소득대체율	100

[그림 4- 7]	OECD 국가의 GDP 대비 소득조사 현금이전 지출(2005년)	101
[그림 4- 8]	OECD 국가의 건강보험 커버리지	104
[그림 4- 9]	OECD 국가의 GDP 대비 보건의료 지출(2009년)	105
[그림 4-10]	주요 OECD 국가의 US \$1,000 이상 의료비를 지출한 성인 비율	105
[그림 4-11]	주요 세원	106
[그림 4-12]	OECD 국가들의 자본소득세 비중(2005년)	107
[그림 4-13]	OECD 국가들의 부문별 조세 비중(2005년)	108
[그림 4-14]	소득 수준에 따른 이전과 세금(홀벌이, 3세, 8세 두 자녀 가족)(2008~09년)	109
[그림 4-15]	개인 소득세 부과 절차	110
[그림 4-16]	OECD 국가의 주관적 박탈	113
[그림 4-17]	주요 OECD 국가의 빈곤율	115
[그림 4-18]	주요 OECD 국가의 불평등도	116

An abstract graphic consisting of a central dark grey circular shape with several smaller, lighter grey circular shapes of varying sizes scattered around it, resembling ink splatters or a cloud.

Abstract

Australian Social Security System

This study aims to explore the Australian social security system, which is comparatively lesser known to social policy scholars in Korea, and its social, economical, and historical contexts. It is hoped that analysing the characteristics and the effects of the Australian social security system suggests policy implications to Korean social security system.

Investigation of both the characteristics of the current Australian welfare state and the course of its development summarises the features of the Australian social security system as the followings: protective labour market, income security structured by the comprehensive public assistance, targeted welfare provision, privatised provision of medical services, progressive taxation, and welfare federalism.

The review of the Australian social security system revealed that it has strength in terms of equitable and effective income distribution that is achieved through financial efficiency. In particular, its income transfer system provides people with the lowest level of income with the most benefits. However, the

followings are the major challenges that the current Australian welfare state faces: the weakening of a ‘working man’s welfare state’ facilitated by the growing international competition and a subsequent increase in the international labour force mobility, difficulty in mobilising labour power associated with the declining homogeneity of the labour force, rapid population ageing, and the expansion of social insurance elements and the privatisation in the provision of social security.

요약

1. 연구목적 및 주요 내용

본 연구는 지금까지 크게 알려진 바 없는 호주 복지국가의 사회보장 체계의 내용과 그러한 체계를 갖게 된 사회경제적 배경, 역사적 맥락을 검토하고, 그 특징과 효과를 분석함으로써 우리나라에 주는 함의를 얻고자 하는데 본 연구의 목적이 있다. 제2장에서는 호주의 사회, 경제, 정치를 개관하고, 호주 복지국가의 발달 과정을 단계별로 고찰하였다. 제3장은 호주 사회보장체계의 구조와 구체적인 내용을 살펴보는데 할애되었다. 제4장에서는 호주 사회보장체계의 특징과 재분배 효과를 분석하고 있다. 제5장의 결론에서는 호주 사회보장체계의 독특성과 일반성, 그리고 한계 등을 개관한다. 또한, 이러한 호주 사회보장체계가 한국 복지국가의 방향과 구체적 제도 설계 등에 가질 수 있는 함의를 논의하였다.

2. 호주 사회복지 발달의 역사

본 연구에서는 19세기 말부터 1911년까지, 1911년 전후부터 1983년까지, 1983년 이후부터 오늘날까지의 세 단계로 시기를 구분하여 호주 사회복지 발달의 역사를 개관하고자 한다.

19세기의 마지막 10년과 20세기 초반 10년 동안, 호주는 국내는 물

론이고 해외에서도 민주 정치, 노동관계, 사회복지 부문에서 진보적 개혁의 “사회적 실험실”로 간주되곤 했다(Castles & Uhr, 2007). 1901년 연방정부(Commonwealth Federation)가 수립되면서 연방 차원에서 복지제도와 노동관련 제도가 본격적으로 도입되기 시작했다. 가장 주목할 만한 제도화는 두 가지 차원으로 나누어 볼 수 있다. 먼저, 노동자들이 그들의 품위를 유지할 수 있는(decent) 임금수준을 제도화한 것이다(Mendes, 2008:17). 이는 연방 조정법원(Commonwealth Court of Arbitration) 판사인 히긴스(Higgins)의 1907년 ‘하베스터(Harvester) 판결’로 공식화되었다. 히긴스판사는 ‘합당한 임금’(a fair and reasonable wage)에 대한 유일한 기준은 “문명화된 공동체에서 살고 있는 인간으로 간주되는 평균적인 피용자의 규범적 필요”를 제공하는 것이라는 규칙을 제정하였다. 당시 부인과 자녀를 부양하는 성인 남성에게 대해 하루 7실링 혹은 주당 42실링을 ‘합당한 임금’으로 규정하고 있다(Castles, 2007).

다른 하나는 연방정부에 의한 각종 복지제도의 도입이다(Mendes, 2008:17). 1909년에 노령연금이 도입되었다. 1908년 뉴사우스웨일즈의 장애연금도 장애나 실명을 이유로 일할 수 없는 16세 이상의 사람들에게 대한 1910년 연방 장애급여 프로그램에 의해 대체되었다. 노령연금과 장애연금을 처음 도입한 정부는 (후에 자유당으로 이어지는) 보호주의당의 디킨(Deakin) 정부였지만, 후에 장애연금법(Invalid Pension)을 제정하고 모성수당(Maternity Allowance)을 적극적으로 도입한 것은 노동당 피셔(Fisher) 정부였다.

두 번째 시기에서 이차대전 발발 전까지 사회복지의 정체가 (1911-1940)를 맞았다. 이 시기 동안 사회보험의 도입안이 활발히 논의되기는 했지만 좌절되었으며, 오히려 1931년 모성수당에 대한 자산조사가 시행되는 등 일부 급여에 대한 제한이 강화되고 급여액이 삭감되는

조치가 단행되었다. 호주의 사회복지 제도가 본격적으로 발전한 시기는 노동당이 연속적으로 집권한 1941년부터 1949년까지 약 10년의 기간이다. 많은 학자들이 이 시기를 ‘호주 복지국가 역사에서 위대한 시대’(the heroic age)로 일컫는다(Mendes, 2008:18-19). 이 시기 동안, 특히 1941년과 1945년 사이에 오늘날 호주 복지국가의 기본적 특성을 형성하는 주요 제도들이 도입되었다. 1941년 자유당 정부에 의해 아동수당(Child Endowment)이 도입된 것을 시작으로, 노동당 커틴 정부에 의해 1942년 유족연금제도가 전국적으로 실시되었으며, 1943년에는 장제급여(Funeral Benefits)가 특정 연금 수급권자에게 제공되었다. 이어서 1944년 커틴 정부는 실업, 질병 및 특별 급여법(Unemployment, Sickness and Special Benefits Act)을 통과시켰다. 실업급여와 질병 관련 급여 역시 정액 방식이고 일반 세입에서 재정을 충당하며 자산조사가 포함되어 있었다. 이로써 호주 복지국가의 기본 골격이 거의 완성되었다.

커틴과 취플리(Curtin/Chifley) 노동당 정부의 복지국가 주도권에 이어서는 23년 동안(1949년-1972년)은 자유당/국민당(Liberal/Country) 연정 정부가 집권함으로써 보수의 시기가 도래한다. 이 시기 사회정책은 대개 중산층에게 유리한 신중한 점진주의적 변화로 특징지을 수 있다(Mendes, 2008:19). 멘지스(Menzies) 총리 재임기간 동안 주요한 사회정책 변화로 첫 자녀에 대한 아동수당 확대(1950년), 완전노령연금 수급자와 그들의 피부양자에 대한 무료 약제 및 의료급여(1951년), 민간보험지출을 보조하는 방식의 국민건강법 등을 꼽을 수 있다. 연정은 또한 연금수급자에 대한 자산조사를 관대하게 하고, ACOSS를 비롯한 사회복지 부문의 많은 자원단체에게 보조금을 지급함으로써 민간복지를 활성화시켰다.

자유당-국민당의 오랜 보수연정 사이에 3년에 불과한 기간이지만 노동당의 휘트람(Whitlam) 정부(1972년-1975년)가 집권에 성공하였다.

휘트람 정부는 현존하는 연금과 급여 수준을 주당 평균소득의 25%까지 인상하는 방안을 채택하였다. 또, 새로운 범주의 편모급여(Supporting Mothers' Benefit)를 도입하고, 재외호주인에게도 연금을 지급하기 시작했으며, 고아연금(Double Orphans' Pension)을 도입했다. 전 정부에서 도입된 장애아동수당(Hadicapped Children's Allowance)제도를 시행하였으며, 노숙인지원법(Homeless Person's Assistance Bill)을 발의하였다. 또한, 특정 범주의 급여와 연금 간 격차를 축소하고, 노령연금에 대한 자산조사를 폐지하였다. 이와 함께, 클라이언트 불평 구제를 위한 독립기구로 사회보장 항소재판소(Social Security Appeals Tribunals)를 설립하였다(Whitlam, 1985: 362-63)

프레이저(1975년-1983년) 자유당 정부의 정책은 한마디로 온건한 점진주의로 표현된다(Carney, 1994). 1975년 집권한 프레이저 정부는 사실상 두드러진 개혁적인 성과를 내지 못했다. (노동당이 기초를 마련한) 가족수당의 재구축을 빼고는 1976년 자산조사 항목에서 재산을 제외한 것이 가장 중요한 개혁내용이라 할 수 있다. 이 외에도 1977년 장애아동수당이 (소득조사를 통해) 경증장애까지 확대되었다. 1977년 모성보호급여(mother's benefits)제도는 아버지에게까지 확대되었다. 그러나 같은 해 의무교육만 마치고 취업하려는 사람에 대한 실업급여 자격은 더 엄격해졌고, 실업급여법은 전체적으로 더욱 까다로워졌다.

1983년 이래 많은 정책 논쟁은 신자유주의적 이념 구조와 지구화로 부터 야기되는 정책적 제약에 많은 영향을 받았다. 노동당정부와 자유당/국민당 연립정부 모두 지구화된 세계에서 경쟁력을 유지하기 위해서 호주는 특정 형태의 신자유주의적 재구조화 외에는 선택의 여지가 없다고 가정하기에 이른다.

호크/키팅(Hawke/Keating) 정부(1983년-1996년)는 노동당 정부였음에도 불구하고 신자유주의와 세계화의 복합적인 이념적 구도에 의해 강

하게 영향을 받았다. 한편으로, 노동당은 세금을 낮추고 사회지출을 줄이는데 기초한 경제적 합리주의 아젠다에 신중하게 순응했다. 동시에, 빈곤한 특정 집단의 소득을 증가시키려는 노력도 유지했다. 그 일환으로 노령연금과 가족수당 같이 이전에 보편적이던 급여에 다시 자산조사를 도입했다. 표적화로 인해 대부분의 사회보장 수급자, 특히 연금 수급자와 아동을 가진 저소득가족의 실질 소득이 상승하였다. 1987년에는 가족급여 패키지(Family Package)를 도입했으며, 이 밖에 한부모에 대한 일자리, 교육 및 훈련제도(Jobs, Education and Training), 아동지원제도(Child Support Scheme), 메디케어(Medicare), 좋은 도시 프로그램(Better Cities Program) 등을 추진했다. 동시에 호크/키팅 정부는 복지사기 방지(anti-welfare fraud) 캠페인을 의욕적으로 추진하고, 장기 실업자에 대한 의무훈련제도 도입하였다. 이와 같이, 저소득자에 대한 급여는 다른 불이익집단의 권리와 생활수준에 대한 공격과 병행되었다(Mendes, 2008).

하워드 자유당(1996년-2007년) 정부의 사회보장 개혁의 방향은 한마디로 복지축소로 특징지워진다. 복지국가 재편기 이후 진행되어 온 사회보장 개혁은 1996년부터 2007년까지 집권한 자유연립 보수당 정부에 의해 확립된 상호의무제(Mutual Obligation)를 통해 제도적으로 정착된다. 상호의무제는 복지계약주의(welfare contractualism)에 입각한 워크페어 정책으로서, 기존의 권리(entitlements)에 기반한 복지 대신에 조건부(conditional) 복지로의 이동을 의미한다(Kinnear, 2002). 상호의무제 정책의 대표적인 프로그램은 소위 ‘급여를 위한 노동(Work for the Dole)’이다. 이 프로그램에 의하면, 최대 금액의 청년수당을 3개월 이상 수령하고 있는 18세에서 19세 사이의 연령자, 그리고 최대 금액의 청년수당 및 실업수당을 6개월 이상 수령하고 있는 18세에서 49세 사이의 연령자는 구직관련 활동 및 프로그램이 인증하는 지역사회 활동에

참가해야 한다. 이 프로그램 참가자는 2주당 20.80달러의 인센티브 급여가 주어진다. 상호의무제 정책은 현재까지도 호주의 실업 관련 사회보장 급여의 근간이 되고 있다.

2007년 보수당의 장기집권이 종료되고 노동당 정부가 들어서면서 진보적 사회보장 개혁에 대한 사회적 기대가 높아졌다. 집권한 지 수 개월 내에 세계 금융위기(global financial crisis)와 잇따른 불황을 맞았다. 케빈 러드(Kevin Rudd) 정부는 작금의 지구적 경제위기를 신자유주의적 경제정책이 초래한 결과로 인식하고, 경기순환 전략으로서 케인지언 수요관리를 채택했다(Rudd, 2009). 즉, 노령연금 및 가족 급여 인상하고, 저소득 계층에게 한시적인 현금급여(Bonus Payments)를 지급함과 동시에 교육시설, 도로 및 공공주택 등 사회기반시설 투자를 확대함으로써 공공지출을 경제 활성화를 위한 통합적 수단(economic stimulus package)으로 활용했다. 적극적인 공공투자 확대를 통해 호주는 경기후퇴를 피할 수 있었고, 러드 정부의 재정정책은 케인지언 사회보장 제도의 부활로 평가되기도 했다(Fenna, 2010). 호주는 노동당의 집권으로 최근에 사회보장 급여 대상자 증가를 경험하고 있다. 그러나 전반적으로 노동당의 복지 개혁 역시 ‘책임 있는 복지’(responsible welfare) 담론과 함께 복지 통제정책들을 유지하고 있다. 즉, 복지 의존성을 줄이고 노동시장 참여를 촉진시키는 것이 여전히 복지개혁의 전반적인 방향이다.

3. 호주의 사회보장 체계

호주 정부로부터 지급되는 소득보장 급여(income support payments)는 크게 수당(allowances or benefits)과 연금(pensions) 등 두 가지 형

태로 구분된다. 수당은 일시적인 보호의 수단으로 지급되는 단기적 급여를 말하며, 연금은 장기적으로 사회보장 시스템에 의존해야 하는 계층에게 주어진다. 2010년 현재 시행되고 있는 주요 사회보장 프로그램은 아래와 같다.

〈표 1〉 사회보장 급여 종류

범주	급여	
가족 및 아동	가족 지원	가족세제급여 (Family Tax Benefit) 유급 출산휴가 (Paid Parental Leave) 예방접종 수당 (Maternity Immunisation Allowance) 출산수당 (Baby Bonus) 고아 수당 (Double Orphan Pension) 가족 위기 급여 (Crisis Payment)
	보육	보육 급여 (Child Care Benefit) 보육 세제 환급 (Child Care Tax Rebate)
노인, 질병 및 장애인	노인	노령연금 (Age Pension) 배우자 연금 (Wife Pension) 공과금 수당 (Utilities Allowance) 연방정부 건강 할인 카드 (Commonwealth Seniors Card)
	질병 및 장애인	장애 연금 (Disability Support Pension) 병가 수당 (Sickness Allowance) 보호인 수당 (Carer Allowance)
교육 및 노동	학생 및 청소년	학업 수당 (Austudy) 원주민 학업 수당 (ABSTUDY) 청소년 수당 (Youth Allowance) 벽지출신 학생 지원 급여 (Assistance for Isolated Children Scheme)
	노동시장	실업 수당 (New Start Allowance) 실업자 배우자 수당 (Partner Allowance) 과부 수당 (Widow Allowance) 육아 급여 (Parenting Payment) 이동 수당 (Mobility Allowance) 특별 수당 (Special Benefit)
기타 급여	사별수당 (Bereavement Allowance) 주거비 지원 (Rent Assistance)	

자료: Centrelink(2011); Koken&Smith(2005)

사회보장 급여에 대한 권리는 노동시장에서의 기여를 통해 발생하지 않기 때문에, 원칙적으로 유급 노동을 통해 적절한 수준의 소득을 유지할 수 없는 자는 누구나 급여를 신청할 수 있는 자격이 부여된다. 즉, 호주의 소득 지원은 거주와 욕구에 기반하고 있다. 개별 급여는 특수한 자격조건을 적용하고 있지만, 보편적으로 적용되는 자격조건은 크게 거주요건(residence requirements)과 소득(income) 및 자산(asset) 조사 등 두 가지를 포함한다. 급여 종류에 따라 적용하는 소득 단위가 다를 수 있는데, 일반적으로 수당의 경우에는 급여 대상자의 2주치(fortnightly) 소득을 고려하고, 연금과 가족세제급여에 대해서는 당사자의 연간 가족소득(annual family income)을 고려한다. 청소년과 관련된 급여들은 가족의 잠재적 지불능력을 심사하기 위한 목적으로 가족소득 및 가족자산 조사가 실시된다(Carney, 2006).

소득 및 자산조사는 소위 자유영역(free area 또는 threshold amount)이라고 하여, 급여대상자가 최대의 급여액 받을 수 있는 소득 및 자산 기준을 제공한다. 소득과 자산이 이 자유영역을 초과하는 경우 연금, 수당 및 가족세제급여는 정해진 비율(taper rates 또는 reduction rates)로 감소하게 된다. 일반적으로 수당은 연금에 비해 낮은 자유영역과 높은 급여감소율을 가지고 있다. 이는 수당 수령자들은 연금 수령자에 비해 계층 특성상 정규직(full-time) 등 안정적인 고용으로 전환될 가능성이 높고, 일단 성공적으로 노동시장에 편입되면 정부 급여에 의존하지 않아도 될 정도로 최저임금 수준이 충분히 높게 책정되어 있다는 가정에 기반하고 있다(Ziguras, 2010).

4. 호주 사회보장의 특성 및 재분배 효과

지금 현재(now and here) 호주 복지국가의 특성뿐만 아니라, 역사적으로 호주 복지국가가 걸어온 발자취까지를 고려할 때 호주 사회보장체계의 특성을 크게 여섯 가지로 정리하고자 한다

가. 보호주의적 노동시장

호주의 보호주의적 노동시장 특성은 19세기에 이미 형성되기 시작하였다. 초기 보호주의적 노동시장의 탄생은 영국 식민제국의 경제적, 외교적, 문화적 상호작용의 결과(Cox, 2004)였다. 이러한 호주 노동운동과 보호주의적 특성의 결합은 독특한 호주식 노동시장 규제 장치의 마련으로 귀결되었다. 오늘날 최저임금에 해당되는 이러한 ‘사법적 조정을 통한 생활임금’ 개념은 —그것이 명시적이든 암묵적이든 간에—영국이나 미국의 자유주의적 노동시장과는 엄연히 구분되는 호주 복지국가의 주요한 특징을 형성하고 있다.

나. ‘포괄적인’ 사회부조 중심의 소득보장체계

호주 사회보장체계의 가장 큰 특징 중 하나는 포괄적인 사회부조 중심의 접근이라 할 수 있다. 대표적으로 호주에서 자산조사 노령연금은 빈곤한 사람을 선별하기보다 부유한 사람을 배제하도록 설계되어 있다. 그 결과, 65세 이상 노인들의 78%가 표적화된 노령연금을 수령하고 있는 것으로 나타났다(OECD, 2011c). 근로연령층의 경우에도 자산조사 혹은 근로장려세제 형태의 급여가 지급되며, 이들 급여의 포괄성도 상당히 넓다. 2009년 현재, 호주 전체 인구의 25%에 해당하는 4백 8십 만명의 근로연령층이 정부로부터 직접적인 소득보장 급여를 받고 있으

며, 가족 세제 급여(Family Tax Benefits)를 받는 가구는 전체 근로연령 가구의 80%에 달한다.

다. 급여의 대상 표적성

저소득 계층에 대한 소득 지원이 강조됨에 따라 호주는 다른 나라들에 비해 중간계층이 복지혜택을 덜 받는 구조를 가지고 있다(Whiteford & Angenent, 2002). OECD 국가에서 GDP에서 자산조사 현금 이전 지출이 차지하는 비율은 호주에서 월등히 높아, GDP의 6%가 넘는 예산을 소득조사 프로그램에 사용하고 있다. 따라서 호주의 사회보장 제도는 욕구에 기반한 급여를 특징으로 하며, ‘범주적(categorical)’이다. 즉, 사회보장 욕구가 강한 특정 계층을 분류하여, 해당 계층의 욕구를 충족시키도록 급여가 구분되어 있다. 사회보장 급여를 받는 주요 계층은 노인, 장애인 및 보호자(carer), 실업자, 1인 가구주 가구, 학생, 병자, 그리고 퇴역군인 등을 포함하며, 넓게는 부양아동이 있는 가정을 포함한다.

라. 민영화된 의료 공급체계

호주는 일찍이 중앙집권화된 소득보장체계를 갖춘 것과는 달리 보건 의료와 사회서비스 부문에서의 공공화는 상대적으로 미흡한 것으로 평가받고 있다. 휘트람(Whitlam) 노동당 정부가 1975년에 국민 (보편적인) 건강보험 체계(Medibank)를 도입하고, 이후 1983년 호크(Hawke) 노동당 정부에 의해 다시 한번 메디케어(Medicare)가 도입되면서 호주에도 보편적인 공적 건강서비스가 정착했지만, 보건의료의 공급체계는 거의 절대적으로 민간에 의존하고 있을 뿐만 아니라, 메디케어와 민간 건강보험의 이중체계를 공식적으로 허용하고 있다. 즉, 민간 건강보험에

가입한 사람은 30%-65세 이상 노인의 경우 35%에서 40%까지- 보험료를 지원을 받을 수 있도록 함으로써, 공적 건강보험과 민간 건강보험이 병존하고 있다. 이와 같이 호주의 의료보장 체계는 선진 유럽대륙 국가나 영국에 비해 공급 측면에서나, 보장 측면에서 공공의 역할이 상대적으로 약하다고 할 수 있다.

마. 조세의 누진성과 보장성

사회복지 재원 조달 방식의 누진성과 보장성도 호주 사회보장의 중요한 특징 중 하나이다. 호주의 조세체계는 OECD 평균 이상으로 누진적일 뿐만 아니라, 그 내부에 사회보장 기능을 포함하고 있다. OECD 기준에서 볼 때 호주의 조세체계의 특징은 기업세(법인세) 세율이 평균 이상이고, GST 등 소비세의 비중이 평균보다 낮으며, 재산세 비중이 상대적으로 높다. 최상위 소득세율은 평균 정도이지만, 상대적으로 역진적인 성격의 사회보장제가 없다는 점에서 보면 최고 소득자에게 부과되는 세율은 매우 높은 수준이다. 뿐만 아니라, 호주 조세체계는 그 부과 절차 내부에 다양한 재분배 기재와 사회보장 기능을 가지고 있다. 호주는 일정 소득 이하의 가족에 대해서는 부의 소득세 형태의 급여를, 그 이상의 가족에 대해서는 소득세를 부과함으로써 조세를 통한 소득재분배 기능을 적극적으로 활용하고 있다. 고등교육대부프로그램(Higher Education Loan Program: 이하 HELP)과 학생금융지원제도(Student Financial Supplement Scheme: 이하 SFSS)의 상환 역시 조세를 통해 이루어지고 있다.

바. 연방정부 중심의 사회보장체계

호주 정부체계는 크게 연방정부(Federal), 주정부(States and Territories),

그리고 지방정부 (Local)로 구분되어 있다. 사회보장 체계와 관련해서는 연방정부가 정책개발 및 입안에 관한 책임을 지고, 지방정부가 이를 시행하고 관리하도록 중앙정부는 재정지원을 하도록 역할분담이 되어 있다. 특히 연금 및 수당 등 소득보장에 관한 한 중앙정부가 배타적인 권한을 가지고 있고, 나머지, 장애, 보건, 주택 및 노인보호 등의 분야에서는 연방정부와 지방정부 간의 공동책임의 원칙하에 역할이 분담되어 있다(McClelland, 2010).

이러한 호주 사회보장 특성으로 인해 호주 사회보장체계의 재분배효과는 낮은 수준(중위소득 40%)에서는 성공적이지만, 높은 수준(중위소득 60%)과 불평등도 수준에서는 그 성과가 낮은 특호주의 보호주의적 노동시장과 포괄적인 자산조사 노령연금제도는 복지국가의 기능 중 적어도 ‘최저보장’(National Minimum)이라는 측면에서는 어느 정도 성공적이라고 평가해도 무리가 없을 것으로 보인다. 반면, 근로활동 시기의 생활수준을 어느 정도까지 확보해 줄 수 있는가라는 측면, 즉 안정성(security)이라는 측면에서 볼 때 호주 사회보장체계는 한계가 있을 수밖에 없다.

5. 결론 및 함의

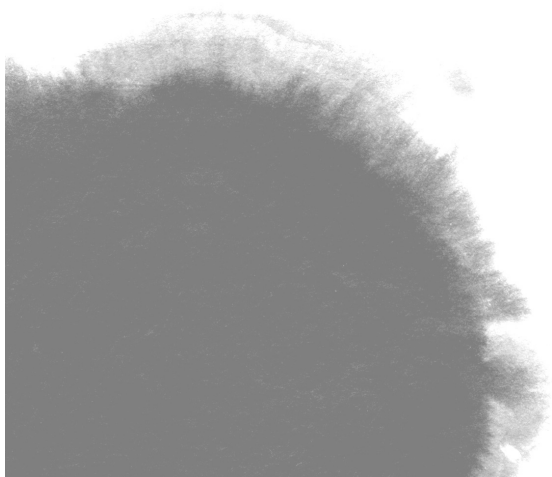
호주 사회보장체계는 낮은 수준에서의 평등, 효과성과 재정적 효율성 측면에서 많은 장점을 가진 체계이다. 그러면서도 지금까지는 근로유인이나 사회통합과 관련된 문제가 미국이나 영국에 비해 상대적으로 심각하지 않았다. 첫째, 호주 사회보장체계가 근로무능력자에 대한 ‘사회보장’과 근로능력자에 대한 ‘생활임금 보장’이라는 이중적인 강조점을 두었다는 점, 둘째, 호주 사회보장체계가 노인의 80% 내외, 전국민의

50% 내외를 포괄할 정도로 커버리지가 매우 넓다는 점, 셋째, 낮은 조세부담 수준과 조세를 통한 간접적 재분배 기능이 매우 잘 짜여져 있다는 점, 그리고 백인중심의 동질적인 사회였으며, 그동안 높은 경제성장을 구가해 왔다는 점이 호주 복지국가를 견인해 왔다고 볼 수 있다.

그러나 향후 국가 간 경쟁이 가열되고 노동이동이 활발해 지면서 ‘임금 노동자 복지국가’가 심각하게 침식되어 왔다는 점, 권력자원 동원이라는 점에서 호주 노동시장의 동질성이 훼손되고 이질성이 증가하고 있다는 점, 인구구조가 급속하게 노령화되고 있다는 점, 그리고 사회보험적 요소와 민영화가 확대되고 있다는 점 등이 향후 호주 복지국가가 대처해야 할 중요한 도전과제가 될 것으로 보인다.

01

서론



제1절 연구 필요성 및 목적

복지국가 비교 연구는 그 나라의 복지 제도 발전에 많은 함의를 줄 수 있다. 무엇보다도 그 나라보다 앞서 복지 제도가 발달한 나라의 상황을 파악함으로써 그 제도가 도입됨으로써 나타나게 될 긍정적·부정적 효과를 ‘간접 체험’할 수 있다. 또한, 구체적인 제도의 설계나 변형 과정에서도 이러저러한 외국 제도의 장단점과 효과를 비교·분석함으로써 최적 대안을 도출하는데 도움을 줄 수 있다.

본 연구는 복지국가 비교 연구의 차원에서 호주 사회보장 체계의 구성과 내용, 특징과 효과를 파악하고자 하는데 그 목적이 있다. 왜 ‘호주’인가와 왜 양적 비교연구 대신 질적 연구를 채택하였는가와 관련해서 다음과 같은 몇 가지 측면을 고려하였음을 밝힌다.

먼저, 우리나라는 사회복지 발전과정에서 영미권(영국과 미국), 유럽 대륙권(독일, 프랑스, 스웨덴 등)과 일본의 사회복지 제도들을 주로 참고하여 왔다. 이러한 나라들은 에스핑-앤더슨(1990)의 세 가지 복지레짐을 대표하는 선진적인 복지국가이기도 하려니와 연구자들의 학문적 배경과도 관련이 있다. 그러나 최근 연구(예를 들면, 이태진 외, 2011)에서는 국가 간 비교연구의 외연이 확대되고 있는 추세이다. 이는 무엇보다도 우리나라의 복지제도가 다양화되고 사회복지의 비중과 중요성이

증가하면서, 전체 복지체제 차원에서나 개별 제도 차원에서 좀 더 다양한 대안을 모색하고자 하는 추세 때문인 것으로 보인다. 다른 한편, 복지국가 혹은 특정 복지제도의 성공과 실패의 경험이 다양한 편차를 보여주고 있기 때문에 연구의 영역에 따라 관심 대상 국가가 확장되고 있는 것으로 보인다. 예를 들면, 최근 활성화정책(activation policy)과 관련해서는 덴마크의 성공 사례가 많이 제시되고 있으며(류재우, 2009: 여유진, 2010), 사회복지 전달체제와 관련해서는 호주의 센터링크에 대한 관심이 증가되어 왔다. 또한, 2008년 글로벌 경제위기 이후 복지제정에 대한 관심이 높아지면서, 그리스, 이탈리아, 스페인과 같은 남유럽 국가들이 실패의 사례로 종종 언급되고 있다. 이와 같이, 사회복지제도가 다양화되고 사회적 이슈로 부각될수록 복지국가들에 대한 양적 관심도 증폭될 뿐만 아니라 그 영역도 확장되고 있다고 볼 수 있다. 본 연구에는 전달체계, 최저생계비, 노인복지 서비스 등과 관련해서 단편적으로만 소개되었던 호주 사회보장체계를 전체적으로 조망하고자 한다. 호주는 넓은 범주에서 영미권 자유주의 복지국가로 분류되곤 하지만, 사회부조의 대상의 매우 광범위하고 노동시장에 대한 국가 개입이 다른 영미권 국가들에 비해 강한 이른바 ‘급진적’ 복지국가로 주목받고 있다. 이와 같이 포괄적 사회부조제도와 노동시장정책을 결합해 온 호주 사회보장체계는 보편주의와 선별주의 논쟁이 우리나라 복지국가 미래의 화두로 떠오르고 있는 우리나라에 시사하는 바가 클 것으로 기대된다.

다음으로, 국가 간 양적 비교연구나 제도 비교연구에 비해 한 나라에 대한 질적 연구가 가지는 장점에도 주목할 필요가 있다. 한 마디로 이는 ‘나무를 보는’ 장점과 ‘숲을 보는’ 장점으로 비유될 수 있을 것이다. 지금까지 우리나라의 국가간 비교 연구는 나무를 보는데 치중해온 감이 없지 않다. 이는 무엇보다도 지난 10여년 동안 각종 사회복지제도들이 집중적으로 도입되면서, 각 제도에 대한 외국의 경험과 사례 연구에 대

한 수요가 급증하였기 때문이다. 그러나 각 제도에 대한 외국 사례 연구는 자칫 해당 나라에서 그러한 제도가 특정 형태로 도입되게 된 사회경제적 배경이나 다른 제도들과의 연관성을 놓칠 우려가 있음은 주지의 사실이다. 양적 비교 연구는 제도들의 투입과 산출의 과소와 효과를 전체적으로 평가할 수 있게 해 주는 장점이 있다. 그럼에도 불구하고 양적 연구 역시 그러저러한 투입과 산출이 나타나게 되는 그 나라의 독특성을 간과할 위험에 직면할 수 있다. 이에 비해, 질적 연구는 그 나라가 가지는 독특성에 주목하면서 전후, 좌우의 맥락을 충분히 고찰함으로써 우리가 취할 수 있는 점과 그럴 수 없는 점에 대한 비교적 분명한 함의를 이끌어 낼 수 있는 장점이 있다.

이러한 이유에서, 지금까지 전체적인 상(象)에 대해 크게 알려진 바 없는 호주 복지국가의 사회보장 체계와 그러한 체계를 갖게 된 사회경제적 배경, 역사적 맥락을 검토하고, 그 특징과 효과를 분석함으로써 우리나라에 주는 함의를 얻고자 하는데 본 연구의 목적이 있다.

제2절 연구 내용 및 방법

본 연구의 제2장에서는 호주의 사회, 경제, 정치를 개관하고, 호주 복지국가의 발달 과정을 단계별로 고찰하였다. 호주 사회보장체계의 구체적인 내용으로 들어가기에 앞서 호주가 그러한 사회보장체계를 가지게 된 사회경제적, 역사적 배경을 탐색하고자 하는데 이 장의 목적이 있다. 좀 더 구체적으로는 호주의 인구와 삶의 질 수준을 일별하고, 경제적 수준과 주요 산업, 그리고 고용률과 실업률 등 경제적 측면, 호주의 헌정체계, 주요 정당의 기원과 집권 기간 등 정치적 배경도 아울러 살펴보았다. 이를 바탕으로, 호주 복지국가의 발달 단계를 19세기 말부터 1911

년까지, 1911년 전후부터 1983년까지, 마지막으로 1983년 이후부터 오늘날까지의 세 단계로 구분하여 사회복지 발달의 역사를 개관하였다.

제3장은 호주 사회보장체계의 구조와 구체적인 내용을 살펴보는데 할애되었다. 먼저, 사회보장체계의 전체적인 특성, 급여 형태 및 방식, 급여의 자격과 수준을 개관하였다. 이어서, 구체적인 사회보장체계의 내용을 근로연령 가족에 대한 사회보장체계와 노인에 대한 사회보장체계로 구분하여 논의하였다.

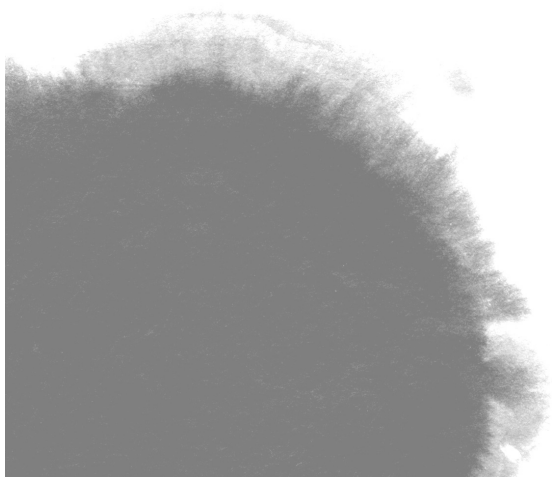
제4장에서는 호주 사회보장체계의 특징과 재분배 효과를 분석하고 있다. 호주 사회보장체계의 특징으로 보호주의적 노동시장, 포괄적 사회부조 중심의 소득보장체계, 급여의 표적성, 민영화된 의료 및 사회서비스 공급체계, 조세의 누진성과 보장성, 연방중심의 사회보장체계를 꼽고 있다. 이러한 사회보장 특징이 재분배 효과에 미치는 효과를 분석하기 위하여, LIS (Luxembourg Income Study)의 빈곤과 불평등 지표를 활용하여 주요 복지국가들(미국, 영국, 스웨덴, 독일)과 호주의 재분배 효과의 차이를 살펴보았다.

마지막으로, 결론에서는 앞서 논의된 내용을 정리하면서 다시 한 번 호주 사회보장체계의 독특성과 일반성, 그리고 한계 등을 개관한다.

본 연구는 주로 문헌 연구와 2차 자료 분석 방법을 활용하고 있다. 호주 복지국가 발달의 역사, 사회보장체계의 구성과 주요 내용, 사회보장체계의 특성과 효과 등에 관한 전문적 내용을 다루기 위해 국내외 문헌, 학술 논문, 국제기구 자료, 호주 정부 보고서 등을 참고자료로 활용하였다. 또한, 호주의 사회경제적 배경과 사회보장 실태를 파악하고 호주 생활 수준과 사회보장 수준을 국제적 기준에서 비교 분석하기 위하여 OECD, UN, LIS, 호주 통계청 등의 자료를 인용하고 있다.

02

호주 사회복지 발달의 역사



제2장 호주 사회복지 발달의 역사

제1 절 호주의 사회와 경제

1. 호주연방의 기원

호주는 1601년 네덜란드 탐험가에 의해 발견되었으며¹⁾, 초기 발견된 곳은 호주 서해안으로 이곳을 ‘신 네덜란드’로 명명했다. 발견 당시 이미 약 100만명의 원주민과 300여개의 부족국가²⁾가 있었고 이들 사이에서 적어도 250개의 언어 및 700여개의 방언이 사용되었다고 전해진다.

1769년에는 제임스 쿡 선장에 의해 동해안 탐험이 시작되었다. 이후 1770년 호주 동부 절반 지역이 영국에 의해 점유되어 뉴사우스웨일즈라 지칭되었다. 뉴사우스웨일즈 식민지로 죄수 이송을 통해 최초의 정착이 이루어졌다²⁾. 이 곳의 공식적인 소유권은 1788년 1월 26일 이루어졌다. 아서 필립이 이끈 11척의 배에 1,500명의 인원이 탑승한 첫 함대가 시드니 항구에 도착하였고, 이후 식민지 건설이 시작되었으며, 1868년까지 약 16만명에 달하는 죄수들이 호주로 호송되었다. 1790년부터는 세계 각지에서 자유 정착민이 이주하기 시작했다

호주는 1840년대 경제공황으로 위기에 봉착하였으나, 1850년대 금광이 발견되면서 골드러쉬의 시대가 도래하였다. 특히 빅토리아주와 뉴사

1) <http://ko.wikipedia.org/w/index.php?oldid=7545370>

2) <http://ko.wikipedia.org/w/index.php?oldid=7702709>

우스웨일즈주에서 시작된 금광시대에 다수의 중국계 이민이 몰려들어 1881년 그 숫자는 5만명에 이르렀다. 이들 유색 노동자의 저임금노동으로 인해 백인 노동자의 임금 저하가 초래되자, 1888년 전(全)호주 회의에서 중국계의 호주 이민을 제한하는 결의안을 통과시켰으며 이것이 1970년대까지 지속된 백호주의(White Australia policy)³⁾의 기원이 되었다. 1901년 1월 1일에 6개 식민주가 연방이 되었으며, 이로써 호주 연방(the Commonwealth of Australia)이 성립되었다.

2. 호주의 인구와 사회

호주의 공식 명칭은 오스트레일리아연방(Commonwealth of Australia⁴⁾)이다.

[그림 2-1] 호주 연방 지도



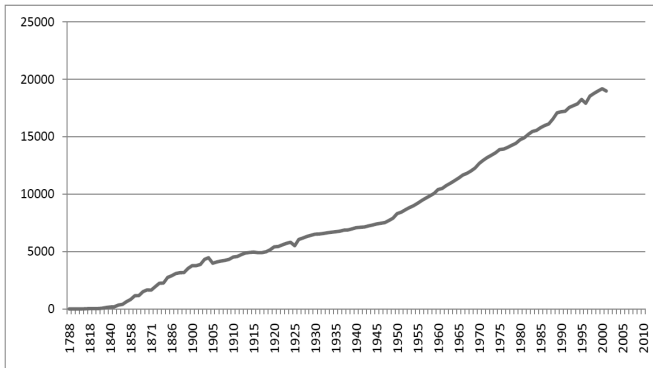
자료: http://upload.wikimedia.org/wikipedia/commons/e/e0/Map_of_Australia.png

3) 1896년 전호주 회의에서는 모든 유색 인종을 배척하는 내용의 결의안이 통과되었다. 1901년 연방 설립 직후 이민제한법 통과로 백호주의는 공식화되었다. 그러나 제2차 세계 대전 이후 점차 완화되어 정부는 비영국계 백인 이민과 비백인 이민에게도 문호를 개방하기 시작하였다. 이후 1973년 들어서면서 백호주의는 사실상 그 기능을 상실했다. 1975년 인종차별금지에 관한 법률이 제정되어 인종에 따른 이민정책이 불법화되면서 백호주의는 공식적으로 폐지되었다(<http://ko.wikipedia.org/w/index.php?oldid=7105653>).

4) Australia의 어원은 라틴어 아우스트랄리스(Australis)로 ‘남쪽’이라는 뜻이다. 즉, 영국 혹은 유럽의 남쪽이라는 의미이다.

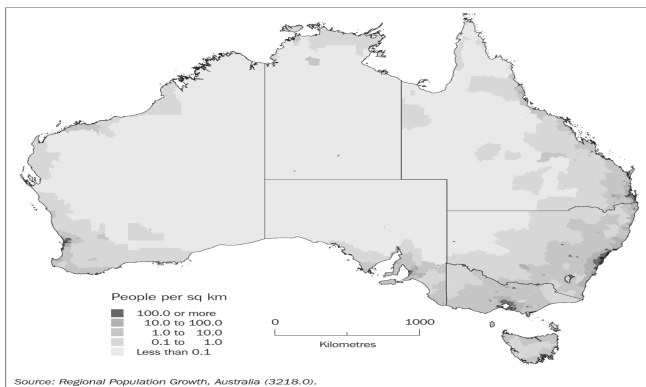
1901년 영국으로부터 분리되어 영연방 국가가 된 호주는 태평양과 인도양 사이에 있는 지구상 가장 작은 대륙이자 6번째(러시아, 캐나다, 중국, 미국, 브라질, 호주 순)로 면적이 넓은 나라이기도 하다. 인구는 22.9백만으로, 이 중 약 60%는 시드니, 멜번, 브리스번, 아델레이드 등 주(州) 수도와 근교에 집중되어 있다. 약 57%는 빅토리아주 혹은 뉴사우스웨일즈 주에 거주하며, 약 79%는 호주 동부 주에 거주한다⁵⁾.

[그림 2-2] 호주의 인구 변화 추이



자료: <http://populstat.info/Oceania/australc.htm>

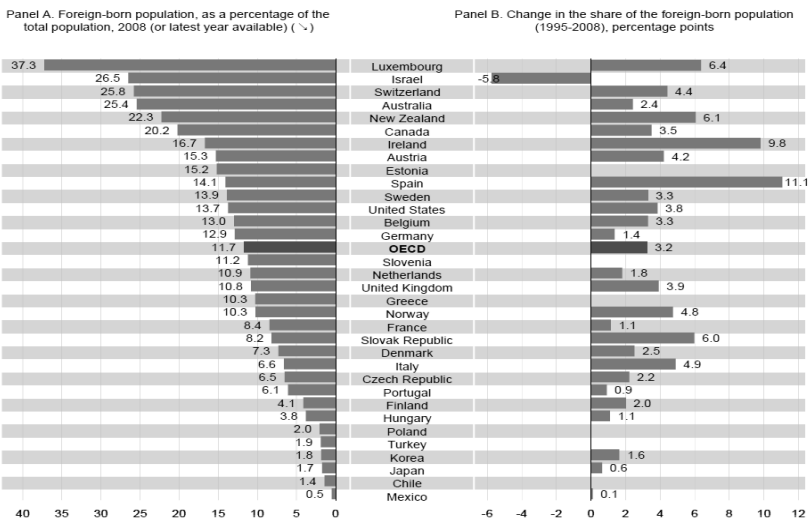
[그림 2-3] 호주의 인구밀도



5) <http://en.wikipedia.org/wiki/Australia>

또한, 1975년 백호주의가 공식적으로 폐지된 이후 이민자가 급속히 증가하였으며 아울러 유색인구의 비율도 높아졌다. 약 4명 중 1명이 외국 출생자로 OECD 국가들 중 외국 출생자의 비율이 4번째로 높다⁶⁾. 외국 출생자의 증가 속도 또한 스페인, 아일랜드, 룩셈부르크 다음으로 높은 수준이다(그림 2-4참조).

[그림 2-4] 외국 출생자의 비율과 최근 변화를



자료: OECD(2011da)

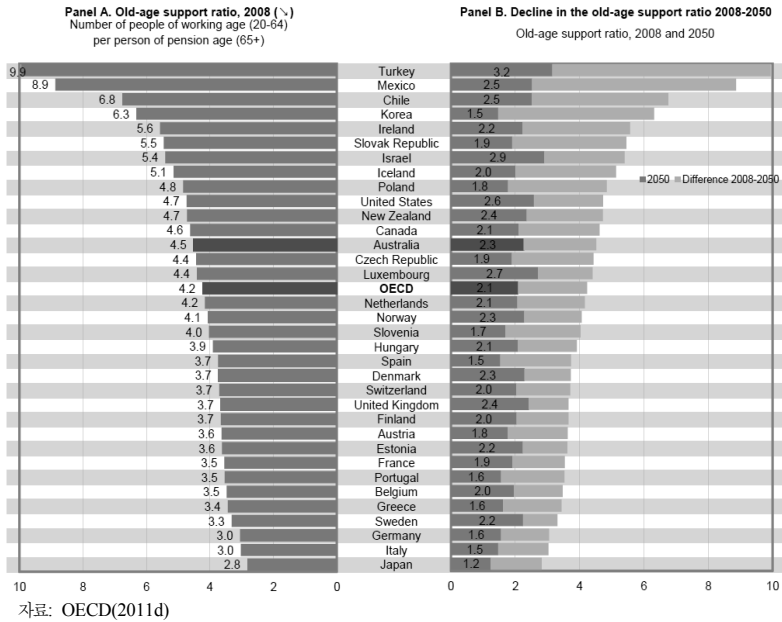
호주는 다른 서구 국가들에 비해서는 젊은 국가에 속한다. 전체 인구 중 15세 미만 인구 비율이 18.4%이며, 노인 인구는 14.3%이다⁷⁾. [그림 2-5] 에서 보는 바와 같이, 노인 1명을 부양하는 성인 인구의 수를

6) 도시국가인 룩셈부르크, 국가 건설의 특수성으로 인해 외국출생자가 많은 이스라엘, 영세 중립국인 스위스가 호주보다 외국 출생자 비율이 높은나라들이다. 이러한 국가들의 특수성을 감안한다면 사실상 호주는 OECD 국가 중 외국 출생자 비율이 가장 높은 나라라고 할 수 있을 것이다.

7) 한국은 15세 미만 인구 비율과 노인 인구 비율이 각각 16.2%와 11.0%이다 (stats.oecd.org).

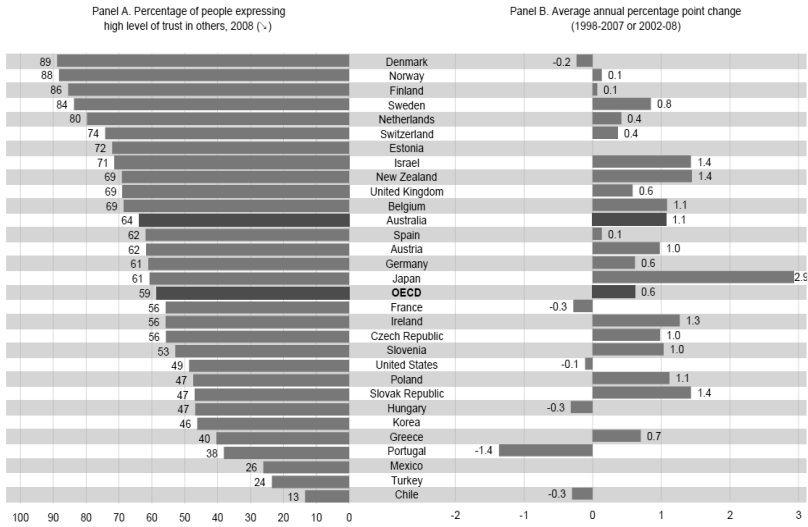
의미하는 노인부양비는 4.5로 OECD 평균 이하이지만, 향후 고령화의 진행 속도를 감안할 때 빠른 속도로 노인부양비가 줄어들 것으로 전망된다.

[그림 2-5] 노인 부양비



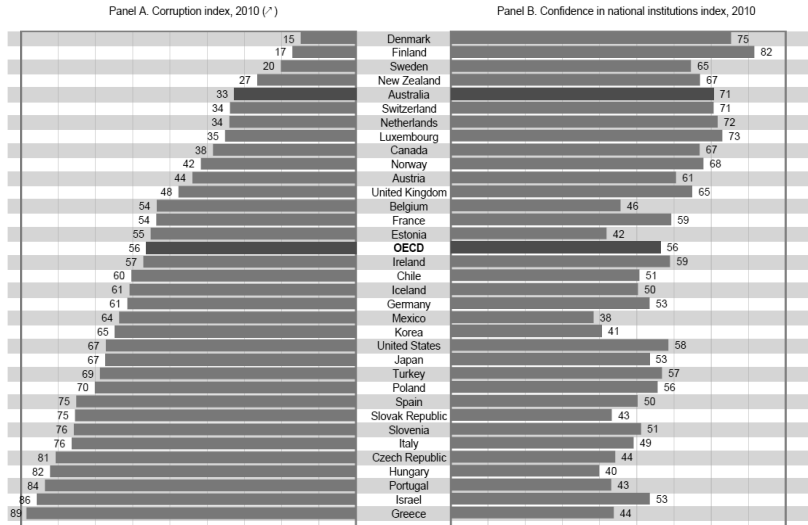
호주 사회의 삶의 질 수준은 OECD 회원국들 가운데에서도 상위권에 속한다. 유럽 외부 국가 중에서는 유일하게 삶의 질 지수(Quality of life index)가 10권에 드는 국가이며, 2010년에는 노르웨이에 이어 인간개발지수(HDI: Human Development Indicator)에서 세계 2위를 차지하였다. 신뢰지수는 사민주의 복지국가에 속하는 덴마크, 노르웨이, 스웨덴 등에 비해서는 낮지만, OECD 국가 평균은 물론이고 일본, 독일, 미국, 한국 등에 비해서도 높은 수준이다(그림 2-6 참조).

[그림 2-6] 신뢰 수준



자료: OECD(2011d)

[그림 2-7] 부패 지수

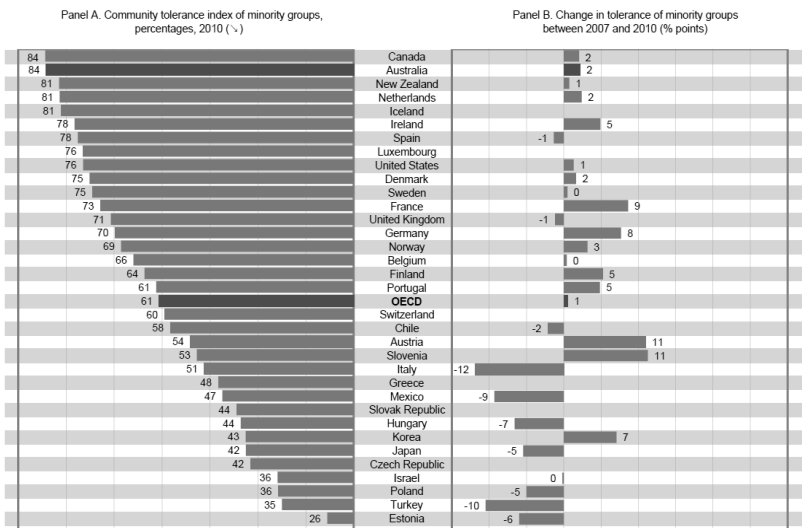


자료: OECD(2011d)

부패지수(corruption index) 또한 33으로 덴마크, 핀란드, 스웨덴과 같은 시민주의 국가와 이웃국가인 뉴질랜드 다음으로 높아 매우 청렴한 국가에 속한다. 또한 국가제도에 대한 신뢰 수준도 71로 핀란드, 덴마크, 룩셈브르크에 이어 3위를 차지할 정도로 높은 수준이다(그림 2-7 참조).

소수집단에 대한 인내도 지수(tolerance index) 또한 OECD 회원국들 중 캐나다에 이어 두 번째로 높은 수준이다. 최근 이민자들의 증가로 사회갈등이 증폭되는 조짐을 보이고는 있지만 2007년과 2010년 사이 소수집단에 대한 인내도는 오히려 약간 증가한 것으로 나타났다(그림 2-8 참조).

[그림 2-8] 소수집단에 대한 인내도 지수



자료: OECD(2011d)

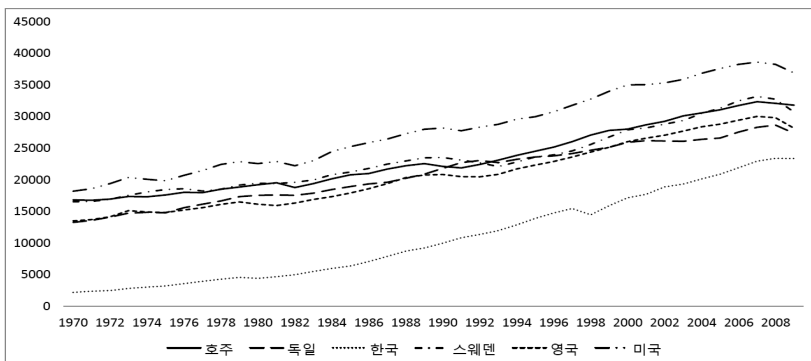
이와 같이, 호주는 대부분의 사회지표에서 OECD 회원국 평균 이상 혹은 최상위에 속하는 나라이다. 이러한 결과는 넓은 국토와 낮은 인구

밀도, 풍부한 자원과 최근까지의 급속한 경제 성장, 그리고 비교적 잘 짜여져 있는 사회보장체계를 바탕으로 한 것으로 보아도 무리가 없을 것이다.

3. 호주의 산업과 고용

자유기업 경제체제를 근간으로 하는 호주는 세계에서 명목 GDP 기준으로 2011년 현재 13번째 경제대국이다⁸⁾. PPP로 조정된 1인당 GDP는 2009년 기준으로 31,845달러로 스웨덴(30,733달러), 영국(28,168달러), 독일(27,398달러)보다 약간 더 높고, 미국(36,936달러)보다는 낮은 수준이다⁹⁾. 가장 비중이 높은 산업 분야는 금융무역업, 제조업, 광산업으로 GDP에서 이들 산업이 차지하는 비중은 2007-08년 기준으로 각각 12%, 10%, 8%이다(ABS, 2011). 석탄, 석유, 우라늄 등 광물 자원이 풍부하고, 1979년 대량의 다이아몬드 광산이 웨스턴오스트레일리아에서 발견됨으로써 제2의 골드러쉬 붐이 일기도 했다.

[그림 2-9] 주요 OECD 국가의 1인당 GDP



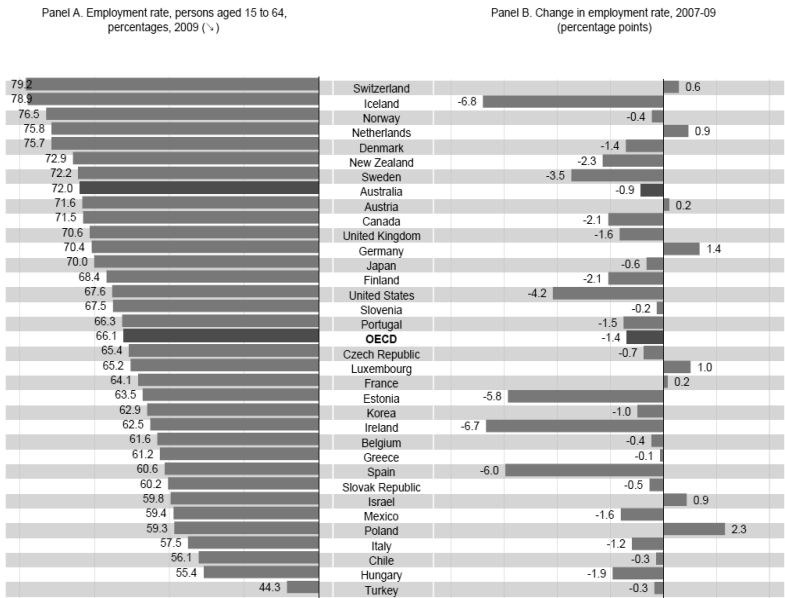
자료: OECD(2011d)

8) PPP로 조정된 GDP 기준으로는 세계 17위이다(CIA World Factbook)

9) stats.oecd.org

2009년 기준으로 고용률은 72.0%로 호주의 고용률은 일부 노르딕 국가들과 뉴질랜드 등에 이어 상위권에 속된다. 세계 경제위기 기간 동안 고용률은 0.9%p 감소했으나 이는 비슷한 수준의 선진국에 비해 비교적 낮은 감소폭이었다(그림 2-10 참조). 여성 고용률은 66.2%로 70%를 상회하는 노르딕 국가들에 비해서는 낮으며, 자유주의 국가인 영국(65.6%), 미국(63.4%)보다 약간 더 높은 수준이다.

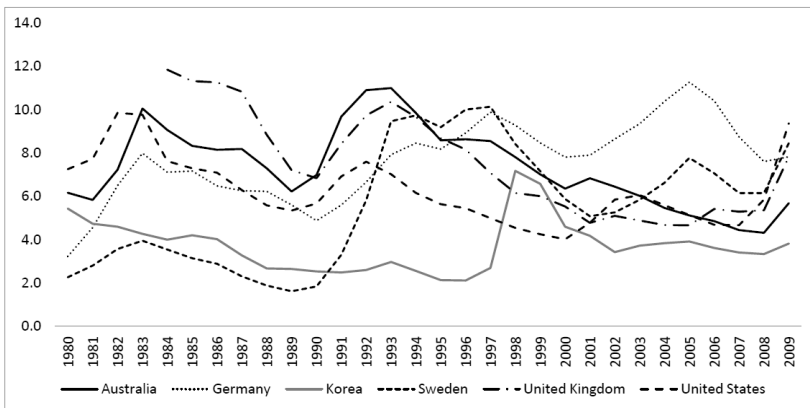
[그림 2-10] 고용률



자료: OECD(2011d)

1990년대 초중반까지만 하더라도 호주의 실업률은 주요 OECD 국가들 중 가장 높은 수준이었다. 그러나 이후 실업률은 지속적으로 하락하여 경제위기에도 불구하고 2009년까지 한국을 제외하고는 가장 낮은 수준의 실업률을 유지하고 있는 것으로 나타났다(그림 2-11 참조).

[그림 2-11] 주요 OECD 국가의 실업률 추이



자료: OECD(2011d)

4. 호주의 정치 체제

호주는 형식적으로 입헌군주제를 취하고 있으며, 국가원수는 영국 국왕이다¹⁰⁾. 실제로는 양원으로 구성된 의회제도 채택하고 있으며, 정부수반은 총리이다¹¹⁾. 또한 연방제 국가로 연방정부(Commonwealth of Australia)의 권한은 외교, 국방, 무역, 금융과 사회보장 전반에 걸쳐 있다.

도시의 산업가 층을 기반으로 하는 자유당, 지방의 농목업자를 기반으로 하는 국민당, 노동조합을 기반으로 하는 노동당을 호주의 3대 정당으로 꼽을 수 있지만 사실상 유연한 양당 체제를 유지하고 있다. 즉, 좌파 정당으로서 노동당(Australia Labor Party)과 우파정당으로서 자유당(the Liberal Party of Australia)/국민당(the National Party of Australia)

10) 1999년 폴 키팅 총리를 중심으로 한 영연방 완전독립 지지자들의 요청으로 실시된 국민투표에서 군주제 폐지 및 체제 전환이 논의되었으나 약 54%가 전환에 반대하였다. 영국과의 우호 및 (독립시 도입할) 정치체제 간 갈등에 대한 우려 등이 그 원인으로 꼽힌다.

11) 1931년 12월 11일부터 웨스트민스터법(Westminster Adoption Act 1942)의 적용을 받게 되었으며, 1942년 웨스트민스터법에서 영연방 소속 국가들의 정치적 자율성을 보장하였다. 1986년 3월 3일부터 독자적 헌법을 보유하고 있다.

(<http://ko.wikipedia.org/w/index.php?oldid=7702709>)

(1971년 이전의 Country Party)이 건국 이래 번갈아 집권하였다.

〈표 2-1〉 호주의 정당별 집권 연혁

<i>Number of ministry</i>	<i>Ministry</i>	<i>Period of office</i>	<i>Party</i>
1	Barton	1 January 1901 to 24 September 1903	Protectionist
2	Deakin	24 September 1903 to 27 April 1904	Protectionist
3	Watson	27 April 1904 to 17 August 1904	Australian Labor Party
4	Reid-McLean	18 August 1904 to 5 July 1905	Free Trade-Protectionist
5	Deakin	5 July 1905 to 13 November 1908	Protectionist
6	Fisher	13 November 1908 to 2 June 1909	Australian Labor Party
7	Deakin	2 June 1909 to 29 April 1910	Protectionist-Free Trade-Tariff Reform
8	Fisher	29 April 1910 to 24 June 1913	Australian Labor Party
9	Cook	24 June 1913 to 17 September 1914	Liberal
10	Fisher	17 September 1914 to 27 October 1915	Australian Labor Party
11	Hughes	27 October 1915 to 14 November 1916	Australian Labor Party
12	Hughes	14 November 1916 to 17 February 1917	Nationalist Labour
13-14	Hughes	17 February 1917 to 9 February 1923	Nationalist
15	Bruce-Page	9 February 1923 to 22 October 1929	Nationalist-Country Party
16	Scullin	22 October 1929 to 6 January 1932	Australian Labor Party
17-18	Lyons	6 January 1932 to 7 April 1939	United Australia Party
19	Page	7 April 1939 to 26 April 1939	Country Party-United Australia Party
20	Menzies	26 April 1939 to 14 March 1940	United Australia Party
21-22	Menzies	14 March 1940 to 29 August 1941	United Australia Party-Country Party
23	Fadden	29 August 1941 to 7 October 1941	Country Party-United Australia Party
24-25	Curtin	7 October 1941 to 6 July 1945	Australian Labor Party
26	Forde	6 July 1945 to 13 July 1945	Australian Labor Party
27-28	Chifley	13 July 1945 to 19 December 1949	Australian Labor Party
29-33	Menzies	19 December 1949 to 26 January 1966	Liberal-Country Party
34-35	Holt	26 January 1966 to 19 December 1967	Liberal-Country Party
36	McEwen	19 December 1967 to 10 January 1968	Liberal-Country Party
37-39	Gorton	10 January 1968 to 10 March 1971	Liberal-Country Party
40	McMahon	10 March 1971 to 5 December 1972	Liberal-Country Party
41-43	Whitlam	5 December 1972 to 11 November 1975	Australian Labor Party
44-48	Fraser	11 November 1975 to 11 March 1983	Liberal-National Country Party
49-52	Hawke	11 March 1983 to 20 December 1991	Australian Labor Party
53-55	Keating	20 December 1991 to 11 March 1996	Australian Labor Party
56-59	Howard	11 March 1996 to 3 December 2007	Liberal-Nationals
60	Rudd	3 December 2007 to	Australian Labor Party

자료: ABS(2011). Australia Factbook.

호주 노동당(Australian Labor Party: ALP)은 1890년 설립되었다. 노동당은 1901년 첫 연방의회 선거에서 집권하였으며, 호주에서 연방 성립 이후 현재까지 살아남은 유일한 정당이다¹²⁾. 세 차례 분열 위기

(1917, 1931, 1955)를 경험한 호주 노동당은 1900년부터 2000년까지 과거 100년 동안 연방 수준에서는 33년간만 집권하였다. 그 중 1983년에서 1996년까지 호크(Bob Hawke) 정부와 키팅(Paul Keating) 정부가 13년 동안 연속해서 집권하였다. 2007년 총선에서 승리함으로써 11년 만에 재집권에 성공하였다. 줄리아 길라드(Julia Gillard) 현 총리는 2007년 12월 3일 총선 승리로 부총리에 취임한 이후, 2010년 6월 24일 총리로 취임하였다.

대표적인 우파 정당이라 할 수 있는 자유당(Liberal Party)은 1944년 로버트 멘지스(Robert Menzies)경에 의해 창설되었다. 원래 1910년에 설립되었으며, 1917년 민족주의당(Nationailists)으로 되었다가, 1932년 통합호주당(United Australia Party)으로 명칭이 변경된 바 있다. 전후 자유당은 1949-72년(Menzies정부부터 McMahon정부까지), 1975-83년(Fraser정부), 1996-2007년(Howard정부)에 각각 집권하였다. 각 집권 기간 동안 원래 Country Party로 출범한 국민당(Nationals)과 연정 형태로 정부를 구성하였다. 호주의 정당별 집권 연혁은 <표 2-1>에 제시되어 있다.

제2절 호주 사회복지의 성장과 발달

호주의 경제사가인 크리스토퍼 로이드(Lloyd, 2002)는 호주 역사를 네 개의 안정적 정치경제 레짐 시기와 그 사이의 제도적 혁신 시기(1840-51, 1894-1911, 1983-1991)로 구분하여 총 7개의 시기로 나누고 있다. 먼저, 1788년부터 1840년까지의 첫 번째 레짐은 미성숙한 국가주도적 경제에서의 노동력 부족이라는 근본 문제와 무역 불균형을 극

12) <http://australianpolitics.com/alp>

복하기 위한 노동력 수입과 생산에 대한 국가 중심적 조절의 시기로 요약된다. 그러나 대규모 정착으로 인해 1830년대에 통치와 발전에 위기가 유발된다.

1840년부터 1851년까지 10여년 동안의 두 번째 시기는 1840년대 초반의 경제 위기로부터 출발한다. 이 시기에는 속박노동의 종말과 더 많은 법적 보호와 인프라 투자를 통한 상업 및 금융 자본에 대한 국가 보조의 확대로 특징지을 수 있다. 경제 권력과 정치 권력은 농업 이익보다 영국 자유 입헌주의의 옹호를 받은 상업 이득으로 이행했다. 골드러쉬 또한 농업의 과점적 이해에 대한 균형추 역할을 했다.

1851년에서 1894에 이르는 두 번째 레짐이자 세 번째 시기는 골드러쉬에 의해 공고화된 상업자본의 권력 증가로 특징지워진다. 국가의 인프라 투자와 대규모 이민의 지원을 받은 자원 및 상업 자본주의와 자유주의(입헌주의와 민주주의)의 황금시대라 할 수 있다. 또한, 이 시기에 식민지 사회주의(보호와 국가 소유)와 계급 갈등이 시작되었으며, 근로자와 소규모 농부들의 관목(bush) 문화가 출현한다. 1890년대 초 국가 유도적 투기 및 부채와 주도적 부문에서의 생산성 하락으로 인해 레짐의 위기가 초래되면서 다음 단계로 이행한다.

1894년부터 1911년까지의 네 번째 시기는 경기 침체와 계급 투쟁의 위기에 대한 혁신적 반응이 나타나는 시기이다. 이 시기에 자유당-노동당(lib-lab) 타협의 공고화로 인해 노동주의적-보호주의의 기반이 구축되었으며, 노동당에 의한 지배가 증가하였다.

1911년부터 1983년까지의 세 번째 레짐이자 다섯 번째 시기에는 노동주의적-보호주의가 주도권을 행사하는 시기라 할 수 있다. 레짐은 8개의 핵심적 특성을 가지며, 이 중 몇몇은 이전 시기의 연장선상에서 이어져 왔다. ① 원주민의 주변화, 지위 강등, 추방; ② 모호한 국가건설 이데올로기 위에 백호주의와 프로테스탄트 군주정 계승; ③ 산업 관

계와 노동시장에 대한 중앙집중화된 관료주의적 타협과 중재 시스템; ④ 산업 및 농업 성장에 필요한 노동력 공급을 위한 대규모 지원 이민; ⑤ 농촌 근교 정착, 관개 시스템, 농업 보호; ⑥ 다각적(all-around) 2차적, 3차적 보호; ⑦ 사회복지와 공공의료 제공 확대; ⑧ 국가 경제 인프라와 생산 능력의 핵심 부분에 대한 국가 소유: 철도, 전화, 항공, 우편서비스, 은행 등. 1960년대 후반에서 1970년대 초반에 경제적(스테그플레이션), 문화적(아시아 이민, 페미니즘, 원주민), 지역정치적(EEC, Asian 참여) 수준에서의 위기가 도래하였으며 이로 인해 다음 시기로의 이데올로기 전환이 이루어졌다.

여섯 번째 시기는 1983년부터 1991까지의 짧은 변형의 시기로, 이 시기에 신자유주의적, 지구화 레짐이 실행되면서 민영화, 탈규제, 다문화주의 등이 본격화된다.

마지막으로, 1991년부터 현재까지 이어져 오는 네 번째 레짐이자 일곱 번째 시기는 신자유주의의 공고화로 특징지워진다. 이 시기의 주요한 특징은 자유시장적 할당, 시장에 대한 제한적 국가 개입(노동, 통신, 교통 시장), 민영화, 자유무역, 비인종적 기술이민 - 민간 혹은 국가 이해에 의한 독점에 대응한 시장에 대한 거시경제적인 공적 개입으로서 새로운 조절 형태 출현 - 분배적 동맹력의 하락 등이다.

호주 역사가들의 시기 구분은 조금씩 차이가 있기는 하지만 이러한 로이드의 구분을 크게 벗어나지는 않는다. 본 연구에서는 전 연방 시기(1900년 이전)를 크게 다루지 않는다는 전제 하에 19세기 말부터 로이드의 네 번째 시기까지인 1911년까지, 1911년 전후부터 로이드의 다섯 번째 시기인 1983년까지, 마지막으로 1983년 이후부터 오늘날까지의 세 단계로 시기를 구분하여 사회복지 발달의 역사를 개관하고자 한다.

1. 초기 이민기와 연방정부 성립기의 사회복지

19세기의 마지막 10년과 20세기 초반 10년 동안, 호주는 국내는 물론이고 해외에서도 민주 정치, 노동관계¹³⁾, 사회복지 부문에서 진보적 개혁의 “사회적 실험실”로 간주되곤 했다(Castles & Uhr, 2007). 캐슬(Castles)이 ‘임금노동자 복지국가’(wage earner's welfare state)¹⁴⁾라 일컬어지는 오늘날 호주 복지국가의 발단은 이 시기에 형성되었다 해도 과언이 아니다¹⁵⁾.

호주는 1880년대까지 1인당 소득이 서구 국가들 중에서도 최상위에 속했고, 가장 평등주의적 분배와 민주적 정치를 향유했던 나라였다(Lloyd, 2002). 그럼에도 불구하고, 연방제 전의 호주도 심각한 빈곤으로부터 자유롭지는 못하였다. 로(Jill Roe)의 연구에 의하면, 19세기와 20세기 초까지 호주 인구의 10%가 지속적인 빈곤에 허덕였고, 비슷한 비율의 사람들이 일시적인 빈곤에 처해 있었다. 이 기간 동안의 사회적 욕구에 대해서는 주로 민간의 자선과 정부의 빈민구제를 결합함으로써 대응했다. 사적인 자선은 자격 있는 빈민인지를 판정한 후 ‘게으름을 방지하기 위해’ 최소한으로 주어졌다(Mendes, 2008:16).

그러나 1890년대 경기 후퇴로 인해 사회적, 경제적 긴장이 고조되자 정부 개입의 압력이 증가되었다. 빈곤은 개인 행위보다는 사회적, 경제

13) 노동관계 영역에서, 8시간 노동을 위한 투쟁은 유럽대륙 국가들과 비교해서도 매우 이른 1850년대에 일부 노조에서 이미 승리를 거두었다. 또한, 1890년대 초반의 대규모 파업 이후 호주 전역에서 조정재판소(arbitration court)나 임금위원회 체계를 통한 산업분규 조정을 위한 사법적 매카니즘을 확립했다(Castles & Uhr, 2007).

14) 이는 핵심적으로 호주에서의 복지발달이 관세와 이민정책을 통한 노동공급 통제에 의해 지지되는 고도로 중앙화된 임금결정체제를 통해 일차적으로 소득의 적절성을 확보하는데 초점을 둔다는 점을 강조한다. 즉, 임금이 소득평등의 기반으로 역할을 하며, 사회보장의 역할은 스스로의 힘으로 살 수 없는 사람들에게 대한 자산조사적인 기초위에 제공되는 것을 원칙으로 한다. 따라서 호주에서는 포괄적이고 (그리고 비싼) 기여적 사회보험 프로그램은 대체해서 잔여주의적 사회보장이 발달했다는 것이다(Saunders, 1998).

15) 로이드(Lloyd, 2002) 역시 1890년대 위기 이후 1914년 이전까지 새롭고 안정적인 노동주의적-보호주의적 레짐이 발달했다고 주장한다.

적 조건을 반영한다는 생각이 점점 더 설득력을 얻기 시작했다(Garton, 1990: 43-77; O'Connor et al, 1999: 24-26). 이에 주 정부들은 두 가지 방식으로 빈곤에 대응했다. 첫째는 여성과 청소년을 포함한 노동자의 권리와 조건을 보호하기 위한 시책을 도입하는 것이고, 둘째는 노인이나 폐질자와 같은 근로무능력 빈민에 대해 직접적인 급여를 도입하기 시작한 것이다. 그러나 전연방제 시기의 복지는 주(state)별로 대응했기 때문에 전국 차원의 통일성이나 제도화 측면에서는 취약할 수밖에 없었다.

1901년 연방정부(Commonwealth Federation)가 수립되면서 연방 차원에서 복지제도와 노동관련 제도가 본격적으로 도입되기 시작했다. 가장 주목할 만한 제도화는 두 가지 차원으로 나누어 볼 수 있다.

먼저, 노동자들이 그들의 품위를 유지할 수 있는(decent) 임금수준을 제도화한 것이다(Mendes, 2008:17). 이는 도시 제조업의 이해를 대변하는 집권당인 보호주의당(Protectionist)의 디킨스(Deakin)정부와 노동운동 간의 건설적 타협의 산물이었다. 이러한 동맹의 세 가지 요소는 강제적 조정(arbitration), 보호, 그리고 백호(white Australia)이다¹⁶). 이 중 오늘날 ‘임금노동자 복지국가’의 근간을 이루는 핵심적 요소는 조정이다. 조정은 결정적으로 연방 조정법원(Commonwealth Court of Arbitration) 판사인 히긴스(Higgins)의 1907년 ‘하베스터(Harvester) 판결’로 공식화되었다. 히긴스판사는 ‘합당한 임금’(a fair and reasonable wage)에 대한 유일한 기준은 “문명화된 공동체에서 살고 있는 인간으로 간주되는 평균적인 피용자의 규범적 필요”를 제공하는 것이라는 규칙을 제정하였다. 이러한 상당히 피상적인 사회정책 기준을 사용해서, 법원은 최저 혹은 “생활” 임금을 확립하였다. 이는 4인 혹은 5인 가족이 “조명, 옷, 신발, 가구, 가구집기, 각종 요금, 생명보험, 저

16) 보호는 제조업자들이 ‘그의 산업 유지와 확장을 훼손하지 않고도 합당한 임금을 지급할 수 있도록’ 하는 것이다. 이러한 타협의 이면에는 유색 인종(특히, 초기 골드러쉬 때의 중국인 이민)의 저임금노동으로부터 백인 노동자의 임금을 보호하고자 하는 강력한 백호주의(White Australia) 정책이 작동하고 있었음은 물론이다.

축, 손보협회, 일자리 상실, 노조회비, 책과 신문, 전철요금, 재봉틀, 탈수기, 학용품비, 오락 및 휴가비, 주류, 담배, 질병 혹은 사망, 십일조”를 낼 수 있는 최소한의 금액으로 정의되는 “적절하고 안락한”(modest and comfort) 생활을 영위하기 위한 임금이다. 당시 부인과 자녀를 부양하는 성인 남성에게 대해 하루 7실링 혹은 주당 42실링¹⁷⁾을 ‘합당한 임금’으로 규정하고 있다¹⁸⁾(Castles, 2007).

다른 하나는 연방정부에 의한 각종 복지제도의 도입이다(Mendes, 2008:17). 노인들은 복지와 관련하여 관심의 주대상이었다. 노령연금이 1900년 뉴사우스웨일즈, 1901년 빅토리아, 1908년 퀸스랜드에서 현실화되었다. 1909년에는 연방법률에 의해 세 주의 법률이 대체되었다¹⁹⁾. 또한, 1908년 뉴사우스웨일즈의 장애연금도 장애나 실명을 이유로 일할 수 없는 16세 이상의 사람들에게 대한 1910년 연방 장애급여 프로그램에 의해 대체되었다. 그러나 노령연금과 장애연금은 ‘양호한 특성’(good character)을 가졌다고 판정된 신청자에게만 제공되었으며²⁰⁾, 동양인, 원주민, 알콜릭, 전과자, 최근 이민자는 자격이 없었다. 진보시대의 마지

17) 이 금액은 지역사회 시민으로서 평균적인 피용자의 정상적인 욕구에 적절한 것으로 히긴스판사에 의해 사정되었다. 히긴스판사는 1명에서 7명 사이의 아동을 가진 아홉 가족의 실질적인 예산과 생활비를 연구함으로써 이 숫자를 도출했다. 그 결과 주당 42실링이라는 숫자는 성인 2인과 아동 3인으로 구성된 5인가족의 생활비로 도출되었다(Saunders, 1998).

18) 1920년 왕립위원회보고서(Royal Commission Report)의 기초임금 권고는 실행되지 않았으며(비용의 측면에서), 다만 분기 가격변화에 따라 기초임금을 자동적으로 연동시키는 제안이 채택되었다. 이후 위원장 피딩턴(A. B. Piddington)은 기초임금을 보완하기 위해 필수적인 것으로서 아동수당(child endowment)을 도입할 것을 제안하였다. 실제 보편적 아동수당은 1941년에 도입되었다. 또한, 기초임금은 1975년 새로운 최저임금이 도입되면서 폐지될 때까지 전체임금시스템을 지지하는 역할을 수행했다. 중앙화된 임금 결정의 요소는 그 역할이 약화되기는 했지만 여전히 유효하다(Saunders, 1998).

19) 원래 연금법에는 두 가지 기본적인 자격조건이 있었다. 하나는 자격있는 집단-노인과 질병이 있는 자-은 노동시장에서 영구적으로 배제된 사람들이라는 점이다. 이는 본인의 노력으로 욕구를 충족시킬 수 없는 사람을 말한다. 또 하나의 중요한 사항은 연금수급자가 소득활동을 통한 기여를 관할지역 내 거주기간(뉴사우스웨일즈법에서는 25년)을 통해 자격을 부여한다는 점이다(Carney, 1994).

20) 정당한 사유없이 배우자나 미성년 자녀를 부양하지 않는 사람에게 노령연금의 자격이 주어지지 않는 규정은 1974년까지 유지되었다(Carney, 1994).

막 법률로 간주되곤 하는 정액의 모성수당은 1912년 노동당의 피셔(Fisher) 정부에 의해 도입되었다. 연금과 모성수당 모두 일반조세로부터 재원 조달되었다. 당시 강력한 누진세제로 인해 이러한 급여들은 매우 재분배적인 것으로 간주되었다(Mendes, 2008: 17; Castles & Uhr, 2007; Garton, 1990: 99-101; Bryson, 2001: 73).

노령연금과 장애연금을 처음 도입한 정부는 (후에 자유당으로 이어지는) 보호주의당의 디킨(Deakin) 정부였지만, 후에 장애연금법(Invalid Pension)을 제정하고 모성수당(Maternity Allowance)을 적극적으로 도입한 것은 노동당 피셔(Fisher) 정부였다. 그렇다고 해서 이 시기 소위 ‘임금노동자 복지국가’ 형성에 노동당이 더 적극적인 기여를 했다고 판단하는 것은 무리가 있어 보인다. 왜냐하면, 호주 복지국가의 가장 큰 특징을 보여주는 임금노동자에 대한 생활임금제도는 이름에 걸맞는 ‘보호주의’당 시기에 성립되었기 때문이다²¹⁾. 오히려 임금노동자 복지국가의 초기 형태는 호주의 백호주의 정책에 가장 크게 빚지고 있다고 보아야 할 것 같다.

2. 복지국가의 발달과 성숙기(1911~1983년)

가. 사회복지의 정체기(1911~1940년)

양차대전 사이인 전간기(戰間期) 동안 노동당이 한두 차례 일시적으로 다수당을 차지하기는 하였지만(1915년~1916년 휴(Hughes) 정부와 1929년~1932년 스컬린(Scullin) 정부), 이 시기 정국의 주도권은 자유

21) 그러나 멘데스(Mendes, 2008:18)에 의하면, 하비스터 판결에 의해 보장된 생활임금은 안락한 수준(reasonable comfort)이라기보다는 생존 수준(subsistence level)에 가까웠다. 세 명의 자녀라는 가정에 기초했기 때문에 다시 대가족의 욕구에 부응하지 못하였으며, 여성 노동자에게는 적용되지 않았다. 따라서, 전반적으로 이 가정은 남성이 가장으로 활동하고 여성은 피부양자로 간주되는 전형적인 ‘남성부양자’ 모델에 기초하고 있다고 볼 수 있다.

당과 국민당에게 주어졌다. 이 시기에 연방 정부에 의해서는 어떠한 추가적인 소득보장 급여도 도입되지 않았다. 다만 일부 주에 제한된 새로운 제도가 도입되었을 따름이다. 예를 들면, 퀸스랜드 주정부는 1923년 계절노동자를 지원하기 위해 일시 실업 기간 동안 구호를 제공하는 실업보험제도를 도입했다²²⁾. 뉴사우스웨일즈 주에서는 1927년에 미망인 연금과 아동수당이 도입되었고, 1928년에는 직장 산재보험이 도입되었다²³⁾(Herscovitch & Stanton, 2008; Mendes, 2008: 18)²⁴⁾. 이와 같이, 세계 공황에 처해 주정부 차원에서는 산재보험과 여타급여의 필요성을 제기하였으나 연방정부의 성과로는 이어지지 못했다.

연방 정부 차원에서 급여를 확대하려는 시도가 없었던 것은 아니지만 연속적으로 좌절되었다. 1913년 쿡(Cook) 정부에 의해 국민보험법이 예고되었다. 그러나 영국이나 독일과 유사한 기여형 보험체계 도입을 선호하는 보수주의자와 당시 비기여 재원체계의 유지를 요구하는 노동운동 간의 분쟁으로 입법화에 실패했다. 또한, 1920년대 아동보조금이나 가족수당 도입에 대한 심각한 논의가 있었지만 왕립위원회(Royal Commission) 대다수의 비현실적이라는 권고로 포기되었다(Castles, 2007).

22) 이 제도는 1945년에 실업 및 질병수당에 관한 연방제도로 대체되었다(Herscovitch & Stanton, 2008).

23) 근로자보상제도(Workers' Compensation)로 호주에 알려져 있는 직장 산재보험은 보험체계를 주축으로 하여 만들어졌으며, 현재도 마찬가지이다. 법에 정해진 비율로 보험에 대한 노동자들의 기여가 재원이 된다. 급여는 소득 연동적(earning-related)이며 자산조사를 시행하지 않는다. 뉴사우스웨일즈에 이 제도가 도입된 후, 이 모델은 다른 지역으로 퍼져나갔으며 각 지역에서 국가제도를 만들려는 시도로서 생존해왔다(Herscovitch & Stanton, 2008).

24) 그러나 이러한 주 차원의 사회복지 제도 확대에 연방정부의 기여가 전혀 없었던 것은 아니다. 예를 들면, 1933년 설립된 연방급여위원회(Commonwealth Grants Commission)는 주정부가 자체 자원으로 실업구제와 같은 서비스 비용을 충당할 수 없는 작은 주에 대해 추가적인 기금을 제공하도록 설계되었다. 이전의 임금중재의 예와 마찬가지로, 그 근거는 사회정책적인 것이었으며, 지원의 수준은 “다른 주들의 수준 이하로 떨어지지 않도록 그 주가 합리적인 노력을 하는데 필요한 원조의 양에 의해 결정”되었다. “재정적 필요”에 대한 연방 분배의 원칙은 호주를 “세계에서 가장 균등주의적인 시스템”으로 만드는 “재정적 균등화” 원칙이라 할 수 있다(Castles, 2007).

1923년 브루스-페이지(Bruce-Page) 정부와 왕립위원회(Royal Commission)에서 기여형 제도에 대해 다시 관심을 가지기 시작했다. 그 대상 집단이 재난을 당한 사람과 유족(과부)에서 근로무능력자와 노인으로 대체되었다. 이 때 제출된 4개의 보고서에서는 실업보험을 제외한 기여형 제도를 제시했는데, 예방적인 조치를 강조했다. 1928년 원래 왕립위원회에서 제시되었던 병자, 근로무능력자, 노인에 대한 급여에 유족, 고아를 추가하는 제도가 제안되었으나, 여당, 야당 사용자측의 반대에 부딪혀 회기 내 처리를 추진하지 못하였다(Curtin, 1994; Herscovitch & Stanton, 2008).

라이언(Lyon) 정부는 비용절감에 대한 관심으로 기여형 제도에 주목하게 되었다. 1937년 기여형 연금과 의료급여를 제안하는 영국 전문가의 보고서가 제출되었다. 이 제안에 대해 노동계급이 크게 지지하고 법제화를 요구하였다. 그 결과, 1938년 병자, 노인, 근로무능력자, 유족(과부)과 고아를 대상으로 하는 전국민 건강·연금보험 법안(National Health and Pensions Insurance Bill)이 제출되었다. 여기에는 투약, 진료에 적용되는 의료급여도 포함되었다. 이에 대해 노동당, 의료협회(British²⁵⁾ Medical Association), 국민당(Country Party(자영농민제외))이 영향력 행사에 나섰으나, 국제정세 불안에 따라 국방에 대한 강조로 제도 시행이 8개월 연기되었다. 이후, 1939년 초 페이지(Page) 의장이 제도에 대해 비판하고 폐지할 것을 주장하면서, 법제화는 무기한 연기되었다(Carney, 1994). 이 시기에는 오히려 1931년 모성수당에 대한 자산조사가 시행되는 등 일부 급여에 대한 제한이 강화되고 급여액이 삭감되는 조치가 단행되었다.

캐슬(Castles, 2007)에 의하면 이 시기의 사회복지 정책은 무관심이나 입법화 노력의 부재 탓이 아닐 수도 있다. 그는 이 시기 특히 기여

25) 이후 Australian으로 개명하였다.

방식의 급여 도입이 실패한 원인을 주요하게 두 가지로 지적하고 있다. 그 하나는 당시 다수의 노동자가 이동노동자(itinerant workers)라는 점이다. 사회보험은 안정적인 정규직(regular) 노동자에게 적용되는 것을 원칙으로 한다는 점에서 기여형 급여에 대한 여론이 좋지 않았다는 것이다. 사회보험 진전을 지체시킨 또 다른 요인은 피용자 기여가 실질적으로 “생활임금”에 대한 조세를 의미한다는 근거로 기여 원칙에 대한 반대가 있었다는 것이다. 연방 중재 및 조정 재판소는 “생활임금”을 “문명화된 삶”을 위해 요구되는 최소한으로 규정되었기 때문에, 가처분 소득(take home pay)의 감소는 임금소득자 이해 보호를 추구하는 노조에게 받아들일 수 없는 것이었다. 더구나, 조정 시스템의 특수한 논리로 인해, 이는 피용자 보험 기여금이 임금설정 당국에 의해 동일한 액수의 임금 상승 근거로 간주될 것이라는 우려를 하는 일부 고용주도 반대를 공유했다.

여하튼 사회복지에 대한 길고 지루한 논쟁과 법제화 실패는 이 시기를 ‘사회복지의 공전기’ 혹은 ‘정체기’로 규정짓게끔 했다. 가튼(Garton, 1990: 123)이 1920년대와 1930년대 호주 사회정책은 다른 서구 국가들과 비교할 때 ‘낮부끄러운’ 수준이라고 기록하고 있는 것도 이와 같은 사회·경제적 배경에서였다.

나. Curtin/Forde/Chifley 노동당정부(1941년 - 1949년): ‘위대한 시대’

호주의 사회복지 제도가 본격적으로 발전한 시기는 노동당이 연속적으로 집권한 1941년부터 1949년까지 약 10년의 기간이다. 많은 학자들이 이 시기를 ‘호주 복지국가 역사에서 위대한 시대’(the heroic age)로 일컫는다(Mendes, 2008:18-19). 이 시기 동안, 특히 1941년과 1945년 사이에 오늘날 호주 복지국가의 기본적 특성을 형성하는 주요 제도들이

도입되었다. 기여형 제도 제안이 연거푸 좌절되면서, 1940년대 이후에는 확대된 형태의 사회부조형 복지국가가 형성되었다. 이는 이전의 보수적인 행정부의 경제적인 목표 추구에 따른 재정적인 안정, 세계대전 중 그리고 전후 기간 동안 커틴(Curtin)과 칠플리(Chifley) 노동당 정부의 노력, 그리고 전후 재건에 대한 여론에 힘입은 바 크다(Carney, 1994)²⁶⁾.

초기 이러한 발달에 크게 기여한 것은 자유당의 전신인 통합호주당(United Australia)의 멘지스(Menzies) 정부에 의해 1941년 처음으로 설립된 사회보장 총의회위원회(Joint Parliamentary Committee on Social Security)이다. 이 위원회에서는 대체로 합의된 보고서 시리즈를 통해 매우 실질적인 연방 사회서비스 급여의 확대를 권고했다. 1940년 멘지스 정부도 연속 집권으로 복지 대상자의 확대를 추진하였으며²⁷⁾, 1941년 정부 교체 마지막 날 아동수당(Child Endowment)을 도입하였다. 이후 연속 집권에 성공한 노동당 정부에서도 총의회위원회 보고서는 정책 수립의 참고자료로 활용되었다(Mendes, 2008: 18-19; Carney, 1994; Castles, 2007).

또 다른 차원에서 사회복지 제도 발전의 결정적 기반을 마련해 준 개혁은 1942년 연방 정부에 전국적으로 단일한 소득세를 부과함으로써 소득세에 대한 독점권을 부여한 조치이다(Castles, 2007). 전시 노동당 정부에 의해 단행된 이러한 조치는 호주 복지국가 발달에 매우 중요한 의미를 갖는다. 재정의 중앙집중이 전후 복지 개혁뿐만 아니라, 이후 노동당이 1970년대와 1980년대에 다시 집권했을 때 주정부의 사회서비스 기능을 확대하는데 매우 중요한 역할을 했다는 것이다.

1941년부터 이차대전 말까지 집권한 노동당의 커틴(Curtin) 정부는

26) 카니(Carney, 1994)에 의하면 호주 복지국가 개혁의 요소들과 가치는 해외, 특히 뉴질랜드와 주 정부들의 모델을 본떴다고 한다.

27) 멘지스 정부의 사회보장 개혁 목표는 초기 '임금소득자' 복지국가의 부적절성을 교정하는 것이었다.

거의 모든 소득보장급여와 의료보장에 대해 연방정부가 책임을 지는 것을 목표로 삼았다(Kewley, 1969: 82-95). 커틴 정부는 집권 후 지체 없이 복지제도의 개혁을 추진했다. 이를 위해 1941년 사회보장제도의 관리방식이 통합되어 새로운 사회서비스부(Department of Social Service)가 설립되었다(Herscovitch & Stanton, 2008). 가장 먼저 추진된 정책은 유족연금(Widow's Pension)으로 이는 1915년부터 당의 정책이었으며 뉴웨일즈 주에서는 이미 1926년부터 시행되고 있었던 제도였다. 유족연금제도는 1942년에 전국적으로 실시되었으며 이로써 노동당은 집권 실패로 시행하지 못했던 선거공약을 실천하게 되었다²⁸⁾. 1943년에는 유족연금에 몇 가지 사항이 보완되었다. 장제급여(Funeral Benefits)가 특정 연금 수급권자에게 제공되었다. 또, 근로무능력자 연금수급권자의 아내와 자녀(아동기금의 자격조건이 없는 사람)도 부가급여(Wives' and Dependents' Allowance)를 받게 되었으며, 출산수당이 추가되었다(Carney, 1994).

1943년에는 복지기금(National Welfare Fund)이 설립되었다. 복지기금이 도입되면서 실질적으로 과세액이 증가하였다. 이로써 노동자는 지불능력에 따라 기여하고 그 댓가로 자산조사에 의해 정액급여가 지급되는 평등주의적 복지제도가 성립되었다. 이어서 1944년 커틴 정부는 실업, 질병 및 특별 급여법(Unemployment, Sickness and Special Benefits Act)을 통과시켰다. 실업급여와 질병 관련 급여 역시 정액 방식이고 일반 세입에서 재정을 충당하며 자산조사가 포함되어 있었다. 급여 수준은 연금보다는 낮았으며, 자산조사는 더욱 제한적이었다. 실업과 관련해서는 일하고자 하는 의지가 있는지, 일할 수 있는 가능성이

28) 법 조항에 명시된 '유족(과부)'의 범주(사실상 혹은 법적인 과부, 방임된 아내, 재혼하지 않은 이혼녀, 남편이 정신병원에 입소한 여성)에 들어가면, 50세 이상의 여성 혹은 자녀가 있는 50세 미만의 여성이 (자산조사를 통해) 연금의 자격을 지니게 되었다. 법률에서는 연금수급 대상을 '가치있는'(deserving) 계층으로 한정된 것과 더불어 가족의 유지에 중요한 가치기준으로 두었다.

있는지에 대한 엄격한 조건들이 반영되었다. 파업에 참여한 사람의 경우 실업수당의 대상이 될 수 없도록 했다. 실업과 질병수당의 도입은 완전고용을 재건하고 유지하기 위한 더 큰 정책의 일부이었으며, 직업알선을 돕는 호주연방 고용서비스의 설립과 함께 진행되었다(Herscovitch & Stanton, 2008).

이로써 호주 복지국가의 기본 골격이 거의 완성되었다. 멘지스의 자유당 연합정권에 의해 도입된 아동수당을 제외하고 이 시기에 도입된 모든 급여들은 현재 호주 복지국가의 고유한 양식이 된 정액의 자산조사 급여였다. 그러나 노동당 정부의 복지제도 도입 시도가 모두 성공적이었던 것은 아니다. 대표적으로 노동당의 취플리 정부에 의해 1946년 약제급여(Pharmaceutical Benefits)가 법제화되었고, 이어서 1948년 국민건강법(National Health Act)이 제정되었지만, 전자는 대법원에 의해 무효로 선언되었고 후자의 일부도 무력화되었다. 이는 영국이 비슷한 시기 보편적 국민건강서비스법을 통과시킨 것과 대비되며, 오히려 미국에서 강한 의료 이익집단의 입김으로 오늘날까지 공적 건강보험을 도입하지 못하고 있는 것을 연상시킨다. 이 시기 호주에서 의약 관련 제도들이 연달아 도입에 실패하거나 축소된 것 역시 의료 전문가 집단의 반대 에 기인한 결과이다.

몇몇 제도 도입의 실패에도 불구하고 이 시기는 확실히 호주 사회복지 역사에서 중요한 위치를 점하기에 부족하지 않을 만큼 많은 중요한 복지 제도가 도입되었고 아울러 그 기반이 되는 조세의 중앙집중화가 이루어졌다. 전쟁 직후 이 같은 호주식 복지국가의 기틀이 확립된 것은, 영국이 전후 노동당 애들리정부 수립으로 베버리지 보고서를 실현시킨 것을 연상시키는 대목이다. 당시 호주는 강한 영연방국가로 자리 잡고 있었다는 점을 감안할 때 사회복지 발달에 있어 영국의 영향이라는 측면을 배제할 수 없을 것이다. 물론 그 구체적인 내용 면에서는 차이가

확연하다. 사회보험을 기반에 깔고 있는 베버리지 구상과는 달리 호주는 주들이 시행하던 각종 공공부조 방식의 제도들을 연방화하면서 그 범위를 확대하는 방식을 취했다. 이는 앞서 자유당 정권에서의 사회보험 입법 실패 경험과 기존 제도들의 정책적 유산으로 일부 설명 가능할 것으로 보인다.

다. Menzeis 자유당정부(1949년-1972년): 보수연정의 복지방기

커틴과 취플리(Curtin/Chifley) 노동당 정부의 복지국가 주도권에 이어지는 23년 동안은 자유당/국민당(Liberal/Country) 연정 정부가 집권함으로써 보수의 시기가 도래한다. 실제로 이 시기 사회입법 영역에서 실질적 진전이 거의 없었다. 자유당 정책은 새로운 자원의 창출이나 연방정부 책임의 확대보다는 현존하는 민간자원과 제공자에 대한 보조를 강조했다. 이 시기 사회정책은 대개 중산층에게 유리한 신중한 점진주의적 변화로 특징지을 수 있다(Mendes, 2008:19).

멘지스(Menzies)²⁹⁾ 총리 재임기간 동안 주요한 사회정책 변화로 첫 자녀에 대한 아동수당 확대(1950년), 완전노령연금 수급자와 그들의 피부양자에 대한 무료 약제 및 의료급여(1951년), 민간보험지출을 보조하는 방식의 국민건강법 등을 꼽을 수 있다. 연정은 또한 연금수급자에 대한 자산조사를 관대하게 하고, ACOSS를 비롯한 사회복지 부문의 많은 자원단체에게 보조금을 지급함으로써 민간복지를 활성화시켰다.

그러나 이 시기에도 복지에 대한 요구와 정치권의 관심의 불씨가 꺼진 것은 아니었다. 특히, 경제적 번영으로 지역사회의 기대 수준이 높아짐에 따라 삶의 질 이슈가 등장한다. 또, 멘지스(Menzies)의 권력사퇴

29) 멘지스(Sir Rober Gordeon Menzies, 1894-1978)는 역대 호주 수상 중 가장 오랜 기간 재임한 수상으로 기록되어 있다. 첫 번째 수상 재임은 1939년부터 1941년까지이며, 이후 오늘날의 자유당을 창립한 후 1949년부터 1966년까지 수상을 역임했다.

에 따라 보수당 정부의 정치지도자가 바뀌게 되면서 1960년대 말과 1970년대에 걸쳐 복지정책 추진에 대한 관심이 되살아났다(Carney, 1984). 특히, 보수당 정치인 가운데서 켈리(Kewley)는 복지에 대한 인식이 있는 사람으로서, 1966년 노동당의 지도자 자리를 이어받은 휘트람(Whitlam)과 복지이슈를 놓고 경쟁했다. 그는 연금에 대한 자산조사의 폐지를 주장했고, 전국민 퇴직연금(national superannuation)제도를 제안했다. 고튼(Gorton) 보수당 정부 또한 복지개혁에 관심을 가졌다. 그의 지지자와 복지부 장관 Wentworth(W.C. Wentworth)는 복지개혁에 대한 견해를 강하게 표명했다.

이러한 관심의 결과로 보수당의 연속적인 집권 후반기인 1968년, 사회이동성(social mobility)과 전후 이민을 고려해서 연금수급권자의 거주 자격조건을 완화하였고, 1972년에는 특정 연금에 대해 해외 이주시 연계를 추진했다. 1967년 장애인에 대해서 보호고용수당(shelterd employment allowance)을 도입했다. 또한, 1969년에는 장애아동수당(Handicapped Children's Allowance)과 지역사회에 살고 있는 노인에 대한 재택보호(home care) 및 의약품 서비스(paramedical services) 지원제도가 도입되었다. 1970년에는 무료급식차('meals on wheels')에 대한 보조금이 제공되었다.

멘지스 정부 이후 보수당 정부의 이 같은 부분적인 복지 개혁과 새로운 제도 도입에도 불구하고, 전체적으로 GDP 대비 사회지출은 이 시기 동안 오히려 감소했으며, 복지 프로그램에 대한 지출은 지극히 낮은 수준을 유지했다. 예컨대, 1946년 주당 평균임금의 25%였던 연금액은 1970년 20%까지 하락하였다. 1970년에 GDP 대비 복지지출은 7.37%로 OECD 회원국 평균인 15%의 절반 수준이었으며, 당시 OECD 국가 중 일본(5.72%) 다음으로 낮은 수준이었다.

라. Whitlam 정부 기간의 시민주의적 주도권(1972년-1975년)

자유당-국민당의 오랜 보수연정 사이에 3년에 불과한 기간이지만 노동당의 휘트람(Whitlam) 정부가 집권에 성공하였다. 그는 집권하자 노동당의 급진적 보편주의 개혁안을 제시하였다(Carney, 1994). 1972년 정책 연설에서, 휘트람은 모든 호주인에게 기회가 평등하게 보장되어야 한다고 천명하였으며, 낙인이 부여된 소수에 대한 자선보다는 모든 공동체 구성원에게 가용한 권리로서 복지를 옹호하였다(Whitlam, 1985: 359-60; Mendes, 2008:26 재인용)³⁰⁾. 사회보장부 장관에 임명된 헤이든(Bill Hayden)도 호주에서 용인되기 힘든 정도의 경제적 불평등을 줄이기 위해 부자에게서 빈자에게로의 부와 소득 재분배를 증진시켜야 한다고 주장했다(Carney, 1994).

휘트람 노동당 정부는 급진적 개혁안으로 보편적인 최저소득(guaranteed minimum income)을 제시했으며, 퇴직연금(national superannuation), 산재보험(national accident compensation), 의료제도(national health scheme)에 대한 조사를 단행하였다. 그러나 이러한 야심찬 계획은 엄청난 비용과 근로유인과의 명백한 배치성으로 인해 실행이 좌절되었다(Mendes, 2008:28).

대신 정부는 현존하는 연금과 급여 수준을 주당 평균소득의 25%까

30) 휘트람 노동당 정부의 첫 시도 중 하나는 복지정책 기저의 철학을 탐색하고, 정책과 우선순위에 대해 정부에 세부적으로 권고하기 위한 사회복지위원회를 설립하는 것이다. 위원회는 복지에 대한 다음과 같은 세 가지 철학적 접근 확인했다: 정부 개입은 개인이나 가족이 기본 욕구를 제공하지 못할 때에만 이루어지는 잔여적 견해; 사회복지를 사회 모든 구성원의 평등한 복리를 보장하기 위한 것보다는 사회의 효율적 기능을 위해 필수적인 제도로 보는 제도적 견해; 사회복지를 모든 일차적인 물질적 욕구 제공 뿐 아니라 사회적, 문화적 민족을 위한 진정한 기회를 보장하는 사회의 기본적인 통합적 제도로 간주하는 견해. 위원회와 정부는 이 중 세 번째 철학에 찬동하였으며, 사회복지지는 “양적, 질적으로 높은 수준의 보편적 서비스와 특정 불이익 집단에 유리한 긍정적으로 차별적인 선별적 서비스를 보장하는 변화의 적극적 대행자”이어야 하고, “사회정책은 따라서 모든 개인의 삶의 질 향상을 가져와야 하고, 사회 내에서 자원을 재분배하여야 한다”고 주장하였다(Social Welfare Commission, 1975: 13; Mendes, 2008: 26)

지 인상하는 방안을 채택하였다. 또, 새로운 범주의 편모급여(Supporting Mothers' Benefit)를 도입하고, 재외호주인에게도 연금을 지급하기 시작했으며, 고아연금(Double Orphans' Pension)을 도입했다. 전 정부에서 도입된 장애인동수당(Hadicapped Children's Allowance)제도를 시행하였으며, 노숙인지원법(Homeless Person's Assistance Bill)을 발의하였다. 또한, 특정 범주의 급여와 연금 간 격차를 축소하고, 노령연금에 대한 자산조사를 폐지하였다. 이와 함께, 클라이언트 불평 구제를 위한 독립기구로 사회보장 항소재판소(Social Security Appeals Tribunals)를 설립하였다(Whitlam, 1985: 362-63)

3여년의 짧은 집권 기간 동안 이같은 휘트람 정부의 급진적인 복지 개혁을 두고, 역사가 맥킨티어(Stuart Macintyre)는 ‘이 나라에서 최초의 실질적인 사민주의 시도’로 서술했다. 이는 경제에서 더 공정하고 더 평등주의적 결과를 증진시키는데 정부의 역할을 증대시켰다는 점에서 그러했다(Mendes, 2008:25). 인구 중 불리한 위치에 있는 집단들에게 서비스에 대한 접근을 증진시키기 위한 시도로 건강, 주택, 도시개발, 교육 영역에서 대규모 정부 지출을 투여한 휘트람 정부의 노력은 임금수준 보호에 대한 노동주의적 강조에 한정된 노동당의 전통과 극히 대조를 이룬다는 것이다(Macintyre, 1986: 138).

그러나 이같은 휘트람 정부의 개혁적 성격에도 불구하고, 정부정책은 노동시장과 경제에서의 중요한 변화를 가져오는 데는 실패했다는 비판도 제기된다(Mendes, 2008:29). 또한, 1974/75년 경기침체를 시작으로 한 완전고용의 종말, 경제성장의 하락, 이로 인한 근로능력이 있는 가구주 가족의 빈곤 수준 증가는 소득보장에 대한 의존성을 증가시킴으로써 이후 신자유주의 개혁이 급물살을 타게 된다.

마. Fraser 정부의 사회적 자유주의(1975년-1983년)

프레이저(Fraser) 자유당 정부의 정책은 한마디로 온건한 점진주의로 표현된다(Carney, 1994). 프레이저 정부의 복지 아젠다는 개인주의적 자유주의와 사회적 자유주의 경향을 동시에 반영하고 있다. 한편으로, 정부정책은 민간지출 유인 제공에 유리하도록 공공부문을 삭감하고, 큰 정부로 인해 예상되는 의존도 증가를 줄이는데 기초하였다. 다른 한편, 정부는 자력으로 생활할 수 없는 사람들에 대한 복지주의적 동정을 강조했다(Mendes, 2008:29).

1975년 집권한 프레이저 정부는 사실상 두드러진 개혁적인 성과를 내지 못했다. (노동당이 기초를 마련한) 가족수당의 재구축을 빼고는 1976년 자산조사 항목에서 재산을 제외한 것이 가장 중요한 개혁내용이라 할 수 있다³¹⁾. 이 외에도 1977년 장애아동수당이 (소득조사를 통해) 경증장애까지 확대되었다. 1977년 모성보호급여(mother's benefits) 제도는 아버지에게까지 확대되었다. 그러나 같은 해 의무교육만 마치고 취업하려는 사람에 대한 실업급여 자격은 더 엄격해졌고, 실업급여법은 전체적으로 더욱 까다로워졌다. 생활비운동(cost-of-living movements)의 연장선에서 연금액의 증액이라는 정부 정책이 1978년 법제화되었지만, 70세가 넘는 노인에게 대한 노령 연금에 대해서는 소득 조사가 다시 부과되었다.

복지지출 증가에 대한 정부의 우려와 복지비용 축소 노력에도 불구하고, 이 기간 동안 복지 지출 수준은 미미하게 감소하였다. 프레이저 정부 첫 해인 1975-6년 사회복지 지출은 GDP의 15.7%였으나 마지막 해인 1981-2년에 사회복지 지출은 GDP의 13.6%로 감소했다. 그나마 이 기간 동안 사회복지지출이 크게 감소하지 않은 것은 일차적으로

31) 그러나 이 조치도 1985년 호크(Hawke) 정부 때 다시 원상복귀되었다.

1977-78년과 1982-83년 경기 후퇴로 인해 사회보장급여에 의존하는 사람의 수가 증가했기 때문이다. 특히, 이 기간 동안 실업급여 수급자 수는 160.7천명에서 390.7천명으로 증가하였다(Cass and Whiteford, 1989:277; Mendes, 2008:32). 신자유주의적 수사를 구체적인 결과와 부합시키고 복지국가를 축소하려던 프레이저 정부의 실패는 작은 정부의 옹호자들을 화나게 했으며, 그 결과 반복지적인 신우파(New Right)가 출현하기도 했다(Garton 1990: 168-69)

3. 복지국가의 신자유주의적 개혁: 1983년~현재

1983년 이래 많은 정책 논쟁은 신자유주의적 이념 구조와 지구화로 부터 야기되는 정책적 제약에 많은 영향을 받았다. 노동당정부와 자유당/국민당 연립정부 모두 지구화된 세계에서 경쟁력을 유지하기 위해서 호주는 특정 형태의 신자유주의적 재구조화 외에는 선택의 여지가 없다고 가정하기에 이른다. 이러한 형태의 재구조화는 일반적으로 미국에 의해 세워진 정책 준거를 따르며, 대부분의 유럽 국가가 따른 대안적 경로를 무시하는 경향이 있었다(Mendes, 2008:35).

가. Hawke/Keating 정부의 노동타겟팅(1983~1996년)

호크/키팅(Hawke/Keating) 정부는 노동당 정부였음에도 불구하고 신자유주의와 세계화의 복합적인 이념적 구도에 의해 강하게 영향을 받았다. 두 정부는 자유 시장 목표를 지원하는 경제정책과 최소한 원칙으로서 사회정의의 증진에 기초한 사회정책 간의 지속적인 철학적 긴장으로 특징지워질 수 있다(Mendes, 2008:32-33).

한편으로, 노동당은 세금을 낮추고 사회지출을 줄이는데 기초한 경제적 합리주의 아젠다에 신중하게 순응했다³²⁾. 동시에, 빈곤한 특정 집단

의 소득을 증가시키려는 노력도 유지했다. 사회정의를 증진시키는데 사용된 프레임웍은 ‘표적화된 복지’였으며, 보편적으로 지급되는 급여의 확대보다는 가장 욕구가 있는 복지 수급자에게 더 많은 부조를 제공하는 것을 목표로 했다.

그 일환으로 노령연금과 가족수당 같이 이전에 보편적이던 급여에 다시 자산조사를 도입했다. 표적화로 인해 대부분의 사회보장 수급자, 특히 연금 수급자와 아동을 가진 저소득가족의 실질 소득이 상승하였다. 1987년에는 가족급여 패키지(Family Package)를 도입했으며, 이 밖에 한부모에 대한 일자리, 교육 및 훈련제도(Jobs, Education and Training), 아동지원제도(Child Support Scheme), 메디케어(Medicare), 좋은 도시 프로그램(Better Cities Program) 등을 추진했다. 동시에 호크/키팅 정부는 복지사기 방지(anti-welfare fraud) 캠페인을 의욕적으로 추진하고, 장기실업자에 대한 의무훈련제도 도입하였다. 이와 같이, 저소득자에 대한 급여는 다른 불이익집단의 권리와 생활수준에 대한 공격과 병행되었다(Mendes, 2008).

호크/키팅 노동당 정부는 전반적으로 일자리 창출과 공정한 소득분배를 위해 시장에 직접적으로 개입하기 보다는 - 빈곤과 실업 같은 - 자유시장 정책의 경제적, 사회적 결과를 완화시키는데 강조점을 두었다.

나. Howard 정부의 복지 후퇴(1996~2007년)

1990년대 중반 이후 진행되어 온 호주의 사회보장 개혁의 방향은 한마디로 복지축소로 특징지워진다. 호주 사회보장의 퇴보는 거시적인 맥락에서 전세계적인 복지국가 재편에서 유래한다. 완전고용 및 남성 노동자 보호에 기반하여 확립되어 온 호주 사회보장제도는 1980년대 후

32) 이러한 전략은 불가피하게 불평등 증가를 초래했다. 1981년 0.281이던 호주의 지니계수는 1989년 0.304로 증가하였으며, 2001년에는 다시 0.317로 악화되었다(www.lisproject.org)

반에 실업률의 급격한 상승과 이에 따른 사회보장 급여자 및 지출 증가 등으로 재정압박을 경험하면서 붕괴하기 시작했다(Smyth, 1998). 많은 사회정책 학자들의 비판에도 불구하고 신자유주의 정치경제학 이론이 호주 사회보장 개혁의 방향을 주도하기 시작했다. 즉, 일을 통한 복지(work-based welfare) 또는 일을 위한 복지(welfare to work) 등 워크 페어 정책이 기존의 보호적 사회보장 프로그램을 대체하면서, 사회보장 급여에 대한 개념은 구호와 권리에서 계약과 의무로 전환된다(Harris, 2001).

호주 사회보장의 퇴보는 정치외교적 관계에 의해서도 설명된다. 호주 사회보장 체계는 구빈법적 전통에 기반한 영국보다는 훨씬 평등주의적 정치사상에 기초해 있지만(Kewley, 1973), 구빈법적 유산에서 완전히 자유로울 수 없었다. 즉, 자격 있는 빈자에 대한 지원 그리고 열등처우의 원칙 등의 가치들이 사회보장 제도 설계에 영향을 미쳐왔다(Carney, 2006). 복지국가 재편기에 사회경제적 상황이 악화됨에 따라 구빈법적 복지자원 분배가 더욱 지지를 받기 시작한 것이다. 또한, 90년대부터 본격화된 미국 친화적 외교도 사회보장 축소에 기여했다(Phillips, 2007). 즉, 호주는 미국과의 정치, 경제 및 안보 우호관계 확대를 추구해 왔고, 사회보장에서도 미국의 분절적이고 자유주의적인 가치와 프로그램들이 도입되면서 이제 두 나라 간에 사회보장 접근에는 별 차이가 없게 되었다(Hoefer & Midgley, 2006). 최근에 호주도 미국처럼 1인 부모 가구 또는 미혼모 가구를 표적화하여 복지 축소가 진행되고 있다.

마지막으로 사회보장의 제도적인 요인도 사회보장 축소를 가속화해왔다. 호주의 범주적 급여 체계와 일반조세에 기반한 재원 충당은 사회보장 급여를 받지 못하는 납세자들로부터 큰 지지를 받아오지 못했다. 가족세제급여와 노령연금에 대한 대중의 지지는 상대적으로 높은 편이나, 실업수당 및 양육급여 등은 지출 축소를 요구하는 정치적 압박으로 인

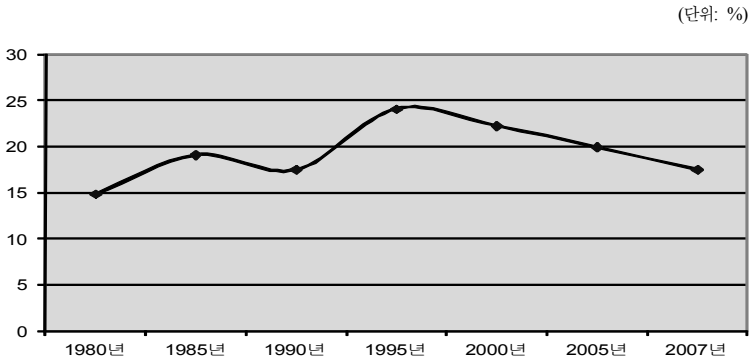
해 급여의 정당성이 약화되어 왔다(Ziguras, 2010). 그 결과로, 대상 표적성의 강화, 소득 및 자산조사의 엄격화, 그리고 유효한계세율의 상승 등의 정책 조치들이 지속적으로 적용되어 왔다(Whiteford & Angenent, 2002).

복지국가 재편기 이후 진행되어 온 사회보장 개혁은 1996년부터 2007년까지 집권한 자유연립 보수당 정부에 의해 확립된 상호의무제(Mutual Obligation)를 통해 제도적으로 정착된다.³³⁾ 상호의무제는 복지계약주의(welfare contractualism)에 입각한 워크페어 정책으로서, 기존의 권리(entitlements)에 기반한 복지 대신에 조건부(conditional) 복지로의 이동을 의미한다(Kinnear, 2002). 상호의무제는 한마디로 정부의 사회보장 급여를 받는 자는 그 대가로 사회를 위해 기여를 해야 한다는 것이다. 근로연령 사회보장 수급자를 표적화한 정책으로서, 실업수당과 청년수당을 받고 있는 자에게 적극적인 구직활동과 노동시장에서의 경쟁력 향상을 위한 노력을 요구한다. 상호의무 활동에 참여하는 것에 동의함으로써 사회보장 급여 자격이 발생하며, 상호의무 활동에 참여하지 않거나 이를 증명하지 못할 경우 급여대상자에게는 급여상의 불이익이 적용된다. 상호의무제 정책의 대표적인 프로그램은 소위 ‘급여를 위한 노동(Work for the Dole)’이다. 이 프로그램에 의하면, 최대 금액의 청년수당을 3개월 이상 수령하고 있는 18세에서 19세 사이의 연령자, 그리고 최대 금액의 청년수당 및 실업수당을 6개월 이상 수령하고 있는 18세에서 49세 사이의 연령자는 구직관련 활동 및 프로그램이 인 증하는 지역사회 활동에 참가해야 한다. 이 프로그램 참가자는 2주당

33) 상호의무제는 보수당 정부에서 새롭게 입안한 정책은 아니다. 이전 노동당 정부에서부터 이미 ‘호혜의무제(reciprocal obligation)’가 시행되어 오고 있었는데, ‘직업협정(Job Compact)’ 프로그램을 통해 18개월 이상의 장기실업 급여자에게 급여의 대가로 구직활동 요건을 적용하고, 직업훈련 등의 노동시장 프로그램을 제공했다. 보수당 정부의 상호의무제는 호혜의무제를 더욱 엄격화하여, 노동시장 프로그램 제공을 줄이고 급여 요건을 강화했다.

20.80달러의 인센티브 급여가 주어진다. 상호의무제 정책은 현재까지도 호주의 실업 관련 사회보장 급여의 근간이 되고 있다.

[그림 2-12] 사회보장 급여 수급자 추세



자료: Daniels(2008)

실업 및 노동시장 분야에 초점이 맞추어져 왔던 호주의 사회보장 개혁은 장애인 및 1인부모 가구 등 제반 급여대상자에게로 확대되어 추진되고 있다. 그 결과 증가 일로에 있던 호주의 근로연령 사회보장 수급자는 감소하는 추세로 돌아섰다. 사회보장 수급자 감소는 고용 증가 등 경제상황 호전과 함께, 일부 사회보장 급여의 만료 및 폐지 그리고 사회보장 급여의 자격요건 강화 등이 작용한 결과이다(Australian Bureau of Statistics, 2010b). 특히, 실업수당, 청년수당 그리고 양육급여 등 실업 관련 급여자 수의 감소가 특징적인 현상이다. 또한 노령연금 수령 연령 상향조정 및 노인의 노동시장 잔류 유인책은 비근로연령층의 사회보장 수급자 비율 상승도 억제시키는 효과를 지닌다.

사회보장 수급자의 축소는 그동안 보수당에서 추진해온 신자유주의적 사회보장 개혁의 정책목표가 성공적으로 이루어지고 있음을 보여준다. 그러나, 충분히 예견되었듯이 정부 사회보장의 감소는 저소득 가구의 복지 욕구 미충족과 빈부격차의 악화를 초래하고 있다(Australian Council

of Social Service, 2007). 예를 들어, 사회보장 급여자들의 가처분소득은 비급여자들의 47퍼센트에도 못 미치는 수준이며(Australian Bureau of Statistics, 2010b), 미충족된 복지욕구를 가진 저소득 가구들이 정부 대신에 자선단체나 비정부기관으로 원조를 요청하는 사례도 증가하고 있다. 또한, 각종 실업급여에 부가된 의무사항들도 구직자들의 근로의욕을 향상시키는 데에 효과적이지 못했다(Ziguras, 2004). 뿐만 아니라, 민간 의료보험 등 민간복지 지원확대와 병행되어 추진되어 온 저소득 계층 지원 감소는 결과적으로 중간계층 복지의 증가로 이어지고 있다(Chenoweth, Warburton, & Buckley, 2005).

다. 2007년 이후 노동당의 복지개혁

2007년 보수당의 장기집권이 종료되고 노동당 정부가 들어서면서 진보적 사회보장 개혁에 대한 사회적 기대가 높아졌다. 집권한 지 수 개월 내에 세계 금융위기(global financial crisis)와 잇따른 불황을 맞았다. 케빈 러드(Kevin Rudd) 정부는 작금의 지구적 경제위기를 신자유주의적 경제정책이 초래한 결과로 인식하고, 경기순환 전략으로서 케인지언 수요관리를 채택했다(Rudd, 2009). 즉, 노령연금 및 가족 급여 인상하고, 저소득 계층에게 한시적인 현금급여(Bonus Payments)를 지급함과 동시에 교육시설, 도로 및 공공주택 등 사회기반시설 투자를 확대함으로써 공공지출을 경제 활성화를 위한 통합적 수단(economic stimulus package)으로 활용했다. 적극적인 공공투자 확대를 통해 호주는 경기후퇴를 피할 수 있었고, 러드 정부의 재정정책은 케인지언 사회보장 제도의 부활로 평가되기도 했다(Fenna, 2010).

호주는 노동당의 집권으로 최근에 사회보장 급여 대상자 증가를 경험하고 있다. 그러나 전반적으로 노동당의 복지 개혁 역시 ‘책임 있는 복지’(responsible welfare) 담론과 함께 복지 통제정책들을 유지하고 있

다. 즉, 복지 의존성을 줄이고 노동시장 참여를 촉진시키는 것이 여전히 복지개혁의 전반적인 방향이다.

현재 시행되고 있는 대표적인 복지통제정책은 ‘소득관리’(Income management) 프로그램이다. 이 프로그램은 보수당 집권기에 복지의존성에 대한 처방으로 도입되었으며, 노던 테리토리(Northern Territory) 지역의 원주민들을 대상으로 시범적으로 시행되었다. 2007년부터는 ‘격차 축소’(Closing the Gap)라는 정책으로 전환되어 호주 원주민들의 삶의 질 개선에 초점이 맞추어져 있지만, 사회보장 급여가 다른 목적으로 낭비되는 것을 막기 위한 소비통제가 주요 목적이다. 즉, 사회보장 급여의 남용을 막기 위해 급여사용을 필수 생계분야로 한정하는 것이다. 현재는 서호주(Western Australia) 지역(Care York Welfare Reform) 및 퀸즈랜드 일부 지역 등 원주민 거주지역으로 적용이 한정되어 있지만 향후 전국가적으로 확대시행하기 위한 법안이 제출되어 있다 (Australian Council of Social Service, 2010).

이 프로그램에 의하면, 실업급여 및 가족세제급여 등의 사회보장 급여의 일부가 특별계좌로 분할 지급된다. 그 비율은 일반적으로 50퍼센트이지만, 일시금으로 지불되는 급여는 전액이 적용된다. 분할된 금액은 센터링크에서 발급된 ‘기초카드’(Basics Card)에 적립되어, 구매 결제시 사용내역 기록이 남게 되어있으며 정부로부터 인가된 곳에서만 사용할 수 있다. 기초카드에 입금된 급여는 음식, 주택, 의복, 교육 및 의료 등 기본적인 생계분야에만 사용되어야 하며, 술, 담배, 도박 등 금지된 분야에 쓰여서는 안된다. 3개월 이상 복지급여를 받아 온 25세 미만 연령자와 6개월 이상 급여를 받아 온 25세 이상 연령자 등 장기 사회보장 급여 수령자가 주요 적용대상이며, 자발적으로 소득관리 프로그램에 참여할 수도 있다. 지정된 소득관리 훈련 프로그램에 참여하고 소득관리 능력이 향상된 자에게는 인센티브가 제공된다. 사회보장 급여 사용에

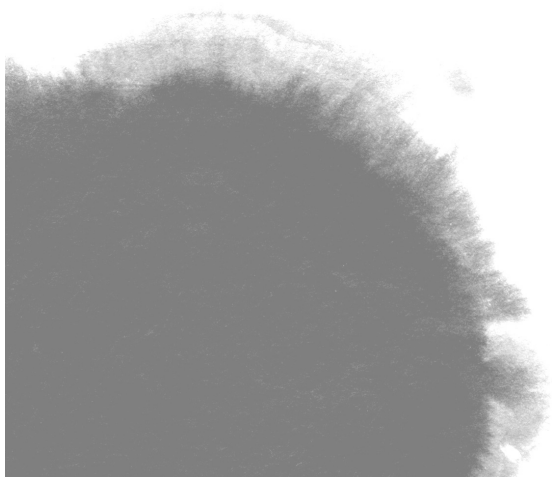
대한 통제는 소비제한 뿐만 아니라 아동의 학교출석 관리에도 이용되고 있다. 현재 시범 시행 중인 ‘학교 출석 향상’ (Improving School Enrolment and Attendance through Welfare Reform Measure, SEAM) 프로그램에 의하면, 실업 및 가족지원 급여를 받는 자의 학령기 아동이 학교에 등록되지 않거나 정기적으로 출석하지 않는 경우 급여의 일시 중단 또는 자격요건 박탈 등의 불이익이 적용된다.

정권 초기 노동당 정부는 진보적 사회보장 개혁을 실시 추진했으나, 지난 30년간 추진되어 온 신자유주의적 복지노선을 근본적으로 변화시키지 못했다. ‘복지를 위한 노동’ 프로그램은 여전히 존재하고 있으며, 사회보장 급여에 통제와 처벌적 목적을 결합시킴과 동시에 잠재적 급여대상자들을 노동시장에 가능한 오랫동안 잔류시키기 위한 유인정책들도 지속적으로 활용되고 있다. 근로 보너스(Work Bonus)가 대표적인 예로서, 기존의 연금보너스(Pension Bonus)를 개정하여 2009년부터 시행하고 있다. 노령연금 수령 연령에 이른 노인이 연금수령은 연기하고 근로를 연장할 경우 근로소득에 대한 세제혜택을 부여한다. 예를 들어 1주일에 250불까지의 근로소득은 소득으로 인정하지 않고, 따라서 노령연금 수령에 영향을 미치지 않는다(Financial Planning Association Australia, 2011).

이처럼, 호주의 사회보장은 처벌적 조치와 유인정책을 병행하면서 지속적으로 급여요건을 강화해 오고 있다. 현재까지의 추세로 보면, 향후에도 표적화와 급여제한 그리고 급여대상자의 행위 통제는 계속될 것으로 보인다. 급여대상자의 참여와 책임을 강조하는 방향으로 전개되어 온 호주의 사회보장 개혁이 복지선진국으로서의 호주의 위상을 과거의 역사로 묻어두게 될 것이라는 우려는(Bryson, 1993) 당분간 유효할 것으로 전망된다.

03

호주의 사회보장체계



제3장 호주의 사회보장체계

제1 절 사회보장체계 개요

1. 급진적 사회정책

1990년대에 활성화된 비교사회복지 연구는 각국의 사회정책 성격 규명을 촉발시킨 것으로 평가된다. 비록 거시적인 복지국가 모형 논의의 전성기가 지났지만, 당시의 호주 복지국가 포지셔닝은 호주 사회보장체계의 개괄적 특성을 파악하는 데에 도움을 주고 있다. 에스핑 앤더슨은 상대적으로 낮은 사회복지 정부지출과 소득 및 자산조사를 통한 사회보장 급여 대상 결정을 주요 근거로 호주를 영국, 미국과 함께 자유주의적 복지 자본주의(liberal welfare capitalism)로 분류하였다(Esping-Andersen, 1990). 이는 사실상 호주를 복지 후진국(welfare laggard)으로 위치지운 것으로, 실제 호주의 GDP 대비 공적 사회지출은 17.9%로서 OECD 평균(22.4%)보다 낮은 수준이다(OECD, 2007).

호주가 사회민주적 정치 전통을 기초로 선진적인 사회정책을 입안해왔다고 믿어 왔던 호주 사회정책 학자들은 ‘자유주의 복지국가로서의 호주’에 즉각적인 반론을 제기하였다. 대표적인 반론은 Castles and Mitchell(1990)에 의해 제기된 ‘급진적(radical)’ 복지국가 모형이다. 이 모형에 의하면, 에스핑 앤더슨의 탈상품화(de-commodification) 및 계층화(stratification) 지수가 실제 호주 사회정책의 특성을 반영하기에는

지나치게 단순한 척도들이며, 호주 사회보장제도는 개인주의와 시장주의에 입각한 전형적인 자유주의보다 훨씬 더 통합적인(inclusive) 사회적 보호를 제공하고 있다(Castles and Mitchell, 1990). 호주의 사회보장 급여 대상자 선정은 전형적으로 소득 및 자산조사를 수반하지만, 그 기준선이 높게 책정되어 있어서 세계에서 가장 포괄적인(comprehensive) 소득 보장 시스템을 갖추고 있다(Arts & Gelissen, 2002). 예를 들어, 2009년 현재, 4백 8십만명(호주 전체 인구의 25%) 이상의 근로연령층이 정부로부터 직접적인 소득보장 급여를 받고 있으며(Pink, 2001), 가족 세제 급여(Family Tax Benefits)을 받는 가구는 전체 가구의 80%에 달한다(Whiteford & Angenent, 2002). 또한, 과반수 이상(55%)의 저소득 가구(하위 30% 소득 분위)에게는 연금과 수당 등 사회보장 소득이 총 소득의 50% 이상을 차지하여 가구의 주요 소득원이 되고 있다(Australian Bureau of Statistics. 2010a).

〈표 3-1〉 GDP 대비 공적 사회지출

(단위: %)

국가	멕시코	한국	미국	호주	독일	스웨덴	프랑스	OECD
공적 사회지출	8.0	8.5	17.4	17.9	28.4	32.1	32.8	22.4

자료: OECD(2007)

낮은 정부지출에도 불구하고, 호주가 사회정책의 목표를 효과적으로 달성할 수 있는 것은 호주가 정부지출 확대 노력보다는 제도적 재분배(instrumental redistribution)를 추구하고 있기 때문이다(Castles & Mitchell, 1990). 즉, 호주는 최저임금제와 고용보장 등을 포함한 강력한 노동시장 통제와 누진적 조세제도를 통해, OECD 국가들 중에 가장 성공적으로 저소득층에게 소득이전을 제공하는 것으로 평가되고 있다(Whiteford, 2006). 제도적 재분배로 구조화된 호주의 급진적인 사회보

장 체계는 다른 나라에 비해 상대적으로 낮은 수준의 근로빈곤층(working poor) 유지를 가능하게 해왔다(Castles & Mitchell, 1992).

2. 사회보장 급여 내용

가. 사회보장 급여 형태 및 방식

정부로부터 지급되는 소득보장 급여(income support payments)는 크게 수당(allowances or benefits)과 연금(pensions) 등 두 가지 형태로 구분된다. 수당은 일시적인 보호의 수단으로 지급되는 단기적 급여를 말하며, 연금은 장기적으로 사회보장 시스템에 의존해야 하는 계층에게 주어진다. 대체로 수당에 비해 연금에게 더 높은 금액이 지원된다(Ziguras, 2010). 2010년 현재 시행되고 있는 주요 사회보장 프로그램은 <표 3-2>와 같다. 단, 다음에 제시된 급여는 모든 정부급여를 포괄하고 있지는 않으며, 특히 서비스 형태의 급여는 포함되지 않았다.

호주의 사회보장 급여는 크게 자동 이체(direct deposit), 수표(chèque), 그리고 전자급여카드(Electronic Benefit Transfer cards) 등 세 가지 방법을 통해 지급이 이루어진다. 모든 정기적 급여는 센터링크로부터 급여대상자의 은행계좌로 자동이체 된다. 이 방식은 급여의 수표 등을 통할 때 발생할 수 있는 급여의 분실 및 연체를 방지할 수 있기 때문에 효율적인 방법으로 이용되고 있다. 그러나 일회성의 급여는 우편을 통해 수표나 전자급여카드를 통해 지급이 이루어질 수도 있다. 모든 급여는 2주 단위(fortnightly)로 지급되며, 급여가 시작되는 시점은 일반적으로 급여자격이 발생한 날에 기준 한다. 예를 들어, 가족세제 급여나 병가 수당은 급여 신청을 늦게 하더라도 소급 적용(back-payments)을 허용하고 있다(Welfare Rights Centre, 2004).

〈표 3-2〉 사회보장 급여 종류

범주	급여	
가족 및 아동	가족 지원	가족세제급여 (Family Tax Benefit) 유급 출산휴가 (Paid Parental Leave) 예방접종 수당 (Maternity Immunisation Allowance) 출산수당 (Baby Bonus) 고아 수당 (Double Orphan Pension) 가족 위기 급여 (Crisis Payment)
	보육	보육 급여 (Child Care Benefit) 보육 세제 환급 (Child Care Tax Rebate)
노인, 질병 및 장애인	노인	노령연금 (Age Pension) 배우자 연금 (Wife Pension) 공과금 수당 (Utilities Allowance) 연방정부 건강 할인 카드 (Commonwealth Seniors Card)
	질병 및 장애인	장애 연금 (Disability Support Pension) 병가 수당 (Sickness Allowance) 보호인 수당 (Carer Allowance)
교육 및 노동	학생 및 청소년	학업 수당 (Austudy) 원주민 학업 수당 (ABSTUDY) 청소년 수당 (Youth Allowance) 벽지출신 학생 지원 급여 (Assistance for Isolated Children Scheme)
	노동시장	실업 수당 (New Start Allowance) 실업자 배우자 수당 (Partner Allowance) 과부 수당 (Widow Allowance) 육아 급여 (Parenting Payment) 이동 수당 (Mobility Allowance) 특별 수당 (Special Benefit)
기타 급여	사별수당 (Bereavement Allowance) 주거비 지원 (Rent Assistance)	

자료: Centrelink(2011); Koken&Smith(2005)

나. 자격조건

사회보장 급여에 대한 권리는 노동시장에서의 기여를 통해 발생하지 않기 때문에, 원칙적으로 유급 노동을 통해 적절한 수준의 소득을 유지할 수 없는 자는 누구나 급여를 신청할 수 있는 자격이 부여된다. 즉,

호주의 소득 지원은 거주와 욕구에 기반하고 있다. 개별 급여는 특수한 자격조건을 적용하고 있지만, 보편적으로 적용되는 자격조건은 크게 거주요건(residence requirements)과 소득(income) 및 자산(asset) 조사 등 두 가지를 포함한다.

기본적으로 호주 사회보장 급여는 호주 거주민(Australian residents)에 한하여 신청자격을 부여한다. 호주 사회보장에서 정의하는 호주 거주민은 호주 시민(an Australian citizen), 영주권자(the holder of permanent visa), 그리고 기타 법으로 보호되는 특수 범주의 거주민(the holder of Special Category visa)을 포함한다. 거주민 요건과 함께 몇몇 사회보장 급여에는 거주기간 요건(period of qualifying residence)이 적용된다. 즉, 새 이민자들의 경우 실업 및 기타 수당에 대한 자격을 부여받기 위해 2년의 거주가 요구된다. 단, 가족세제급여를 포함한 일부 가족 지원 급여에 대해서는 거주기간 요건이 면제되어 적용되는 경우도 있다. 일반적으로 호주 거주 기간은 호주 내에서의 거주 기간으로 측정되지만, 호주와 협약이 되어 있는 일부 국가들의 경우에는 해당 국가에서의 거주기간도 호주에서의 거주기간으로 인정되기도 한다 (Koken & Smith, 2005). 또한, 난민(refugees)들과 그 가족, 그리고 난민으로 인정된 망명 신청자(asylum seekers)에게는 대기기간(waiting period) 없이 사회보장 급여 자격이 부여된다.

일부 사회보장 급여는 장기간 호주 거주를 요구하는데, 노령연금(Age Pension)과 장애연금(Disability Support Pensions)을 받기 위해서는 10년 거주요건을 충족시켜야 한다. 이 두 가지 급여는 다른 급여들에 비해 장기간의 생애에 걸쳐 지급되는 것이기 때문에, 진정한(genuine) 호주 거주민에 한하여 보호를 제공하고자 하는 호주 정부의 의향이 반영되어 있다. 동시에 장기간 거주요건 적용을 통해 급여 대상자를 축소함으로써 사회보장 재원을 보호하는 것도 주요한 목적이다

(FaHCSIA, 2009).

호주는 수직적 형평성(vertical equity)을 향상시키는 장점 때문에 사회보장 급여 대상자 선정에 있어 소득조사 방식을 지속적으로 선호해 왔다(Carney, 2006). 이로 인해 평등한 자격조건이 주어지는 보편적 사회보장 급여가 발달하지 못했고, 선별적 급여 모델을 구축해 왔다. 기본적으로 호주의 모든 급여는 소득 또는 자산 조사를 거쳐야 한다. 시각 장애인에게 지급되는 노령연금 및 장애연금을 제외한 모든 연금과 사회보장 급여는 소득조사를 통해서만 자격조건이 결정되며, 가족세제혜택(Family Tax Benefits)을 제외한 대부분의 급여에 대해서는 자산조사가 실시된다. 일부 실업 관련 급여는 소득 및 자산조사에 더하여 구직 활동에 관한 요구사항을 충족시켜야만 지급된다. 소득과 자산은 합산하여(accumulative) 동시에 고려되지 않고, 둘 중의 하나를 대안적(alternative)으로 적용하되(Carney, 2006), 둘 중 낮은 급여를 산출하는 것을 채택하게 된다(Welfare Rights Centre, 2004).

급여 종류에 따라 적용하는 소득 단위가 다를 수 있는데, 일반적으로 수당의 경우에는 급여 대상자의 2주치(fortnightly) 소득을 고려하고, 연금과 가족세제급여에 대해서는 당사자의 연간 가족소득(annual family income)을 고려한다. 청소년과 관련된 급여들은 가족의 잠재적 지불능력을 심사하기 위한 목적으로 가족소득 및 가족자산 조사가 실시된다(Carney, 2006).

다. 급여수준 결정

소득 및 자산조사는 소위 자유영역(free area 또는 threshold amount)이라고 하여, 급여대상자가 최대의 급여액 받을 수 있는 소득 및 자산 기준을 제공한다. 소득과 자산이 이 자유영역을 초과하는 경우

연금, 수당 및 가족세제급여는 정해진 비율(taper rates 또는 reduction rates)로 감소하게 된다. 일반적으로 수당은 연금에 비해 낮은 자유영역과 높은 급여감소율을 가지고 있다. 예를 들어, 연금의 경우 자유영역을 초과하는 추가적인 1달러의 소득증가에 대해 40센트만 소득으로 간주하는 반면 실업수당(New Start Allowance)의 경우 추가소득이 2주에 250달러에 달할 때까지는 1달러당 50센트, 그리고 250달러를 넘을 경우 1달러당 60센트를 소득으로 간주하여 급여를 감소시킨다(Department of Treasury, 2008). 이는 수당 수령자들은 연금 수령자에 비해 계층 특성상 정규직(full-time) 등 안정적인 고용으로 전환될 가능성이 높고, 일단 성공적으로 노동시장에 편입되면 정부 급여에 의존하지 않아도 될 정도로 최저임금 수준이 충분히 높게 책정되어 있다는 가정에 기반하고 있다(Ziguras, 2010).

호주 사회보장 급여 수준의 적절성(adequacy)은 호주 사회정책 학계에서 그다지 많이 다루어지지 않았다(Saunders & Wong, 2011). 실제로 호주는 공식적인 빈곤선이 존재하지 않기 때문에, 현 수준의 사회보장 급여가 적절한 수준인지를 판단할 객관적인 준거가 존재하지 않는다(Harmer, 2009). 다시 말해, 사회적으로 수용될 수 있는 기본 생활수준에 대한 개념적 합의가 없다. 전통적으로 호주 학계에는 헨더슨 빈곤선(Henderson poverty line)³⁴⁾을 대안적으로 이용해 왔고, 호주의 사회보장 급여의 절대적 적절성 역시 이 기준에 근거하여 평가되어 왔다. 대체적으로 호주의 사회보장 급여는 헨더슨 빈곤선보다는 낮은 수준에서 결정되어 왔고(Melbourne Institute of Applied Economic and Social Research, 2011), 적절한 생활수준을 제공하기에는 불충분한 것

34) 헨더슨 빈곤선은 1973년에 최초로 측정되었으며, 4인 가구의 기본 욕구를 충족시킬 가처분 소득에 기반하여 책정되었다. 다른 가구 유형은 균등화 지수(equivalence scales)를 이용하여 재산출되며, 매 분기마다 가구 가처분 소득 지수를 이용하여 갱신된다. 대략적으로 표준가구를 기준으로 주당 평균 소득의 56.5 % 수준을 유지해 왔다(Johnson, 1987).

으로 평가되어 왔다(Australian Council of Social Service, 2004).

〈표 3-3〉 호주 사회보장 급여의 적절성 국제비교

(단위: %)

국가	미국	영국	호주	독일	스웨덴	덴마크	OECD
가족급여 (4인가구, 중간가구소득 대비) ¹⁾	19.9	42.6	56.2	33.7	31.6	42.7	33.0
노령연금 (중간소득 대비) ²⁾	51.8	41.1	55.8	58.0	64.3	59.6	60.1
실업급여 (4인가구 부양의무자 기준) ³⁾	47	71	60	76	58	73	67

자료: 1) OECD(2009), 2) Tiffen & Gittins(2009), 3) OECD(2010)

사회보장 급여의 국제비교는 호주 사회보장 급여의 상대적 적절성이 급여 범주에 따라 차이가 남을 보여주고 있다. 우선, 가족급여는 OECD 국가들에 비해 크게 높은 수준을 유지하고 있다. 이는 호주의 가족세제 급여 때문으로 풀이된다. 그러나 노령연금과 실업급여의 소득대체율을 상대적으로 낮음을 알 수 있다. 이후에 다시 논의되겠지만, 노인들을 위한 사회보장 급여는 강제기업연금 제도의 성숙과 함께 적절성에 상당한 개선이 있을 것으로 추정된다. 그러나 실업급여에 대한 일반 대중의 낮은 지지는 향후에도 실업급여의 적절성은 크게 개선되지 않을 것임을 시사하고 있다(Saunders, 2002). 급여 범주에 따른 급여 적절성의 차이는 호주 정부의 사회보장 급여 우선순위를 반영한다고 볼 수 있다.

제2절 근로연령 가족의 사회보장체계

호주의 저소득 가구 소득보장 급여는 크게 부양아동이 있는 가구를 위한 소득지원 급여와 소득이 적거나 없는 가구를 위한 급여로 구분될

수 있다. 전자는 부양아동을 조건으로 지급되는 급여로서 소득세 시스템과 직접적인 현금급여를 통해 제공된다. 반면, 후자는 부양아동이 없을지라도 실업, 노령 및 장애로 적절할 소득활동이 어려운 가구에 지급되는 말한다. 사회보장 급여의 적절성 논의에서도 언급되었듯이 일반적으로 부양아동이 있는 가구에 대해 더 많은 지원이 이루어지고 있다. 이는 부양가정이 있는 저소득 가구를 보호함으로써 아동빈곤을 방지하고자 호주 정부의 정책적 노력을 반영하는 것으로서, 실제로 호주는 부양아동이 있는 저소득 가구에 대한 사회보장 급여의 확대를 통해 빈곤 아동의 지속적인 감소를 경험해왔다(Harding & Szukalska, 2000). 참고로, 호주의 부양아동이 있는 가구의 빈곤율은 10.1%로서 OECD 평균(11.5%)보다 낮은 수준이다(OECD, 2011).

1. 부양아동 가족 지원 급여

가. A형 가족세제 급여 (Family Tax Benefit Part A)

부양아동이 있는 가구에 대한 주요 사회보장 지원 제도는 크게 A형 가족세제급여(Family Tax Benefit Part A), B형 가족세제급여(Family Tax Benefit Part B), 그리고 보육급여(Child Care Benefit)를 포함한다. A형 가족세제급여는 육아에 필요한 일반적인 생활비 지급을 목적으로 하며, 기본적으로 16세 미만의 부양아동이 있는 모든 가구는 이 급여를 받을 수 있다. 부양아동이 16세 이상이라도 24세까지는 정규 학업 또는 정규 직업훈련(full-time education or training) 등에 편입되어 있는 경우에도 급여가 지급될 수 있다. 원칙적으로 호주 영주 거주민에 한하여 지급되며, 급여 수준은 가구소득, 부양아동의 수 및 나이 그리고 보호 수준(the level of care)에 따라 달라진다. 2011년 현재, 연간 가구소득이 45,144달러 이하일 경우 최대 급여액을 받으며,

이후 연소득 94,316달러까지는 1달러당 20센트, 그리고 급여가 중단되는 소득금액까지는 1달러당 30센트의 급여감소율이 적용된다. 급여가 중단되는 소득기준 역시 부양아동의 수에 따라 달라지며, 추가적인 아동에 대해 연간 3,796달러의 소득을 인정하여 급여중단 소득기준을 상향 적용하고 있다. 또한, A형 가족세제 보충 급여(Family Tax Benefit Part A Supplement)라고 하여, 소득 신고를 정상적으로 한 가구에겐 연말 세금환급 신청 이후에 아동 1인당 최대 726.35달러까지 지급하고 있다. 이 보충급여는 소득을 하향 신고함으로써 발생할 수 있는 초과 급여(overpayment)를 차감하기 위한 목적으로도 이용된다.

A형 가족세제 급여는 ‘대가족 보충급여(Large Family Supplement)’라고 하여, 3명 이상의 부양아동이 있는 가구에겐 아동 1인당 추가적인 급여를 적용하고 있으며, 쌍둥이 등 다중출산 가구에 대해서도(Multiple Birth Allowance) 아동 1인당 추가적인 소득 지원을 하고 있다. A형 가족세제급여의 자격조건을 가진 가정이 주택 임대료를 지불하는 경우 ‘임대료 보조(Rent Assistance)’가 지급되며, 그 지원금액은 부양아동의 수와 임대료, 가구 구성 등 가족상황에 따라 달라진다. A형 가족세제급여와 동일한 기준의 소득조사가 적용되며, 별도의 자산조사는 실시되지 않는다.

〈표 3-4〉 A형 가족세제급여 최대 급여액 (각 아동당)

아동 연령	2주치 급여 (\$)	연간 급여 (\$)
13세 미만	164.64	5,018.75
13~15세	214.06	6,307.20
16~17세	52.64	2,098.75
18~24세	70.56	2,565.95

자료: Centrelink(2011)

나. B형 가족세제 급여 (Family Tax Benefit Part B)

B형 가족세제급여는 기본적으로 1인 가구주 가구(single parent families) 또는 단일소득 가구(single income families) 지원을 목적으로 하며, 부부가 동시에 수입이 있더라도 부차적인 소득자(secondary earner)의 소득이 낮을 경우에도 자격이 주어진다. 16세 미만의 부양 아동이 있거나 18세까지의 정규학생이 있는 가구를 대상으로 한다. A형 가족세제 급여는 아동의 수가 증가함에 따라 아동 1인당 급여액이 감소하나, B형 가족세제 급여액은 아동의 수에 따라 차별적이지 않다. 가장 나이가 어린 아동의 나이에 기초하여 급여 수준이 결정되는데, 5세 미만의 아동이 있는 경우 최대 금액이 지급된다.

〈표 3-5〉 B형 가족세제급여 최대 급여액 (각 아동당)

최하 연령 아동	2주치 급여 (\$)	연간 급여 (\$)
5세 미만	140.00	4,004.05
6~18세	97.58	2,898.10

자료: Centrelink(2011)

2011년 현재, 단일소득 가구 또는 이중소득 가구의 주요 소득자의 연간 소득이 150,000달러가 될 때까지 급여자격이 유지된다. 1인 가구주 가구에겐 최대 급여 자격이 주어지지만, 연간 소득 150,000달러 이하의 이중 소득 가구에 대해서는 추가적인 소득 조사가 적용된다. 이때 주소득자(primary earner)의 소득은 고려하지 않고, 부차 소득자의 소득수준에 따라 급여액이 결정된다. 즉, 연간 4,745달러 이하까지 부차 소득에 대해서는 최대 급여액이 적용되며, 이후 소득에 대해서는 1달러당 20센트의 급여감소율이 적용된다.

다. 아동 지원 제도 (Child Support Scheme)

공인된 보육시설을 이용하는 모든 가구는 보육비에 대한 지원을 받을 수 있다. 종일 보육(long day care), 가족 보육(family day care), 방과 후 보육(outside school hours care) 및 방학 보육(vocation care) 등 인증된 보육시설에서 제공하는 대부분의 서비스에 대해 이 급여가 적용되며, 등록된 보육인(registered carers)이 집에서 제공하는 보육에 대해서도 지원을 하고 있다. 호주의 보육비 지원은 크게 두 가지 급여로 구분된다. 하나는 ‘보육급여’(Child Care Benefit)로서, 일반 저소득 가구의 보육비에 대한 재정 지원을 목적으로 한다. 지원금액은 소득이 증가함에 따라 줄어들며, 지불한 보육료에 대해 시간당 최대 3.68달러를 받을 수 있다. 2011년 현재, 연간 가구소득이 38,763달러까지는 최대의 지원을 받게 되며, 소득이 증가할수록 지원금액은 줄어든다. 아래 표에 제시되어 있듯이, 보육 아동의 수에 따라 급여가 중단되는 소득기준이 상승한다. 보육급여 자격을 갖춘 가구는 일반적으로 일주일에 아동 1인당 24시간의 보육에 대한 지원을 받게 되며, 부모가 주당 15시간 이상의 근로, 직업교육 또는 학업에 종사하는 경우는 50시간까지, 그리고 부모가 둘 다 학업이나 근로로 인해 보육을 할 수 없는 경우 50시간 이상까지 지원을 받을 수 있다.

〈표 3-6〉 보육급여 소득기준

보육 아동 수	연간 소득 (\$)
1명	138,065
2명	143,095
3명 이상 / 이후 추가 아동	161,581 / 각 아동당 30,528

자료: Centrelink(2011)

가구소득이 기준 금액을 넘어서는 경우 보육급여를 받을 수 없지만, 대신 두 번째 보육비 지원 제도인 ‘보육환급’(Child Care Rebate) 급여를 받을 수는 있다. 이 급여는 부모가 모두 근로활동으로 인해 아동을 보육할 수 없는 경우에 지급되며, 보육료의 최대 50%를 환급받을 수 있다. 보육환급 급여에는 소득조사가 실시되지 않지만, 연간 최대 급여액이 7,500달러로서 상한선이 적용되고 있다.

라. 기타 가족 지원 제도

저소득 가구의 의료비를 지원하기 위한 제도로서 A형 가족세제 급여를 받을 수 있는 가구에 ‘의료 카드’(Health Care Cards)가 발부된다. 이 카드 소지자는 의약품에 대해 할인혜택을 부여받으며, 주정부에 따라 구급 서비스, 치과 및 안과 서비스 등의 의료비용, 교통비, 그리고 전기, 가스, 및 수도 등의 공과금에 대해서도 할인혜택을 제공한다. 또한, 연간 소득이 75,000달러 이하인 가구에 대해 신생아의 육아비용을 지원하기 위해 출산수당(Baby Bonus)이 제공된다. 이 급여는 출산 이후 26주에 걸쳐 지원되며, 매 2주당 379.77달러가 지급되며, 첫 급여액은 출산용품 구입비를 고려하여 879.77달러로 높게 책정되어 있다.

2. 소득지원 급여

근로 연령 가족에 대한 소득지원은 실업자, 구직자 및 양육 책임자들을 대상으로 한 급여들로서 실업수당, 양육급여, 청년 수당 등을 포함한다. 호주의 근로연령 가족 소득지원 정책은 복지 의존을 줄이고 노동시장 참여를 증가시키는 방향으로 재편되어 왔다. 즉, 정부에서 재정지원을 하는 대가로 근로능력이 있는 사람들은 구직활동을 증명하거나 학업, 직업교육 및 자원봉사 등을 통해 취업 가능성을 높이도록 요구받고 있

다. 단, 장애나 보육 책임, 노령 및 지역적 특성 등으로 인해 근로시장 참여 능력이 떨어지는 계층에게는 완화된 기준을 적용하고 있다.

가. 실업수당 (New Start Allowance)

실업수당은 21세부터 노령연금 지급 이전 연령의 실업자를 대상으로 하며, 여타 가족지원 급여에 비해 훨씬 까다로운 자격요건이 요구된다. 이 급여는 기본적으로 구직활동을 하는 자의 소득지원을 목적으로 하며, ‘구직계획’(Employment Pathways Plan) 프로그램에 서명 동의함으로써 지급이 시작된다. 이 프로그램은 개인의 직업배경과 상황에 맞추어 취업에 이르도록 통합적인 서비스를 제공하도록 설계되어 있다. 그러나 급여 대상자가 실업급여를 유지하기 위해서는 유급 고용에 종사 또는 복귀하기 위한 활동(activity tests)에 참여해야 한다. 즉, 취업 지원, 취업을 위한 훈련 참여나 재활, 또는 파트타임 노동이나 자원봉사 참여 등을 증명해야 하며, 이를 이행하지 않을 경우 급여 취소 및 감소 등의 불이익을 당하게 된다.

〈표 3-7〉 실업급여 및 자산기준

가구구성	2주치 급여 (\$)	자산기준 (\$)	
		자택 소유	자택 비소유
1인 가구주 가구	486.80	186,750	321,750
1인 가구주 가구 (부양아동)	526.60		
2인 가구주 가구	439.40 (각 인당)	265,000 (합산)	400,000

자료: Centrelink(2011)

실업급여에는 대기기간이 적용되는데, 새 이민자들의 경우 최소 2년 (104주) 동안 호주에 거주함으로써 자격이 발생한다. 가구구성에 따라 급여 금액이 달라지는데, 부양아동이 있는 가구에 대해서는 추가적인

지원이 이루어진다. 실업급여에는 또한 자산조사가 실시되며, 자산이 기준금액을 초과할 경우 급여는 중단된다. 별도로 유동자산(liquid assets)에 대해서도 심사가 있으며, 유동자산 기준(1인 가구: 2,999달러, 2인 가구 이상: 5,999달러)을 초과하는 경우는 급여가 연기된다.

나. 양육급여 (Parenting Payment)

양육급여는 1인 가구주 또는 아동 양육의 1차 책임자(primary carer)를 지원하기 위한 주요 사회보장 급여이다. 1인 가구주에게는 최연소 아동이 8세가 될 때까지 급여 자격이 유지된다. 2인 가구주 가구의 경우에도 최연소 아동이 6세가 될 때까지 양육급여를 신청할 있으나, 소득 조사 이외에 구직활동 등의 추가적인 요건이 요구된다. 즉, 2인 가구주 가구의 수령자는 주당 15시간 이상의 근로에 참여하기 위한 활동을 해야 한다. 최대 급여액은 1인 가구주의 경우 2주당 641.50달러, 2인 가구주 가구의 경우 2주당 439.40달러이다. 최대 급여액을 유지하기 위해서 1인 가구주 가구는 2주당 소득이 170.60달러를 넘어서는 안되며, 2인 가구주 가구의 경우 수령자의 소득은 2주당 62.0달러 이하 그리고 배우자는 2주당 808.0달러 이하이어야 한다. 이 소득 기준을 넘어서는 경우 급여감소율이 적용되며, 1인 가구주에게는 1달러당 40센트, 그리고 2인 가구주 가구에게는 소득수준에 따라 1달러당 50센트에서 60센트까지 급여가 감소된다. 급여가 중단되는 가구 소득 기준은 아동의 수에 따라 달라지는데, 예를 들어 1인 아동일 경우 연간 가구 소득이 134,443에 달할 때까지 부분적인 급여를 유지할 수 있다.

다. 청년 수당 (Youth Allowance)

청년수당은 16세부터 20세 사이의 구직자 및 16세부터 24세 사이의

정규학생을 지원하기 위한 사회보장 급여다. 급여 대상자의 소득과 자산 조사에 의해 급여자격이 결정되며, 급여 대상자가 피부양상태일 경우 부모의 소득과 자산 상태도 고려된다. 급여 수준은 수령자의 연령, 결혼여부 및 거주상태에 따라 달라지는데, 예를 들어 부모와 거주하는 18세 미만 수령자는 2주당 212.70달러, 부모와 떨어져 사는 18세 이상 수령자는 2주당 388.70달러, 그리고 부양아동이 있는 가구는 2주당 426.70달러를 받게 된다.

조기 학교교육 중단자(early school leavers)³⁵⁾의 경우 청년수당을 유지하기 위해 여타의 정규 학업 또는 직업훈련에 참가해야 하거나, 파트타임 학업과 훈련에 종사할 경우 주당 25시간에 상응하는 인가된 활동(suitable activities)에 참여해야 한다. 구직활동 프로그램 등에 참여하는 자는 추가적으로 보충급여를 받을 수 있다. 청년 계층을 위한 소득지원 프로그램은 구직활동을 지원하는 급여 이외에 ‘학업수당(Austudy)’ 및 ‘원주민 학업수당(ABSTUDY)’등 교육비 지원도 포함한다. 학업수당은 25세 이상의 학생 및 정규 도제(Apprentice) 종사자를 대상으로 하며, 소득 및 자산조사에 의해 급여가 결정된다.

라. 장애연금 (Disability Support Pension)

16세 이상부터 노령연금 지급 연령 사이의 장애인들에게는 장애연금이 지급된다. 육체적, 정신적 그리고 지적 장애로 인해 향후 2년간 교육 및 근로활동을 할 수 없는 자에 한해 지급되며, 영구 시각 장애인은 별도의 심사 없이 자동적으로 장애급여의 대상이 된다. 장애급여는 소득 및 자산조사가 실시되지 않으나, 10년의 거주기간 요건을 충족하여

35) 조기 학업중단자란, 21세 이하의 연령자로서 고등학교 교육 (12학년)을 완전히 이수하지 않고 현재 정규학업에 종사하지 않는 사람을 일컫는다. 일반적으로 10학년 (고등학교 1학년)까지 의무적인 학교교육이 적용되며, 11학년부터는 학생의 의향에 따라 직업교육 등 다양한 진로를 선택할 수 있다.

야 신청 자격이 주어진다. 또한, 급여자격을 지속적으로 유지하기 위해서는 주기적인 의료검사를 통해 자격조건을 충족시켜야 한다. 또한, 급여수준은 노령연금에 준하며, 21세미만 연령자에 대해서는 아래와 같이 연령과 피부양 상태에 따라 별도의 급여기준을 적용한다.

〈표 3-8〉 장애 연금 급여액

급여 대상		2주치 급여 (\$)
18세 미만	피부양자 (dependent)	322.70
	자립자 (independent)	498.70
18~20세	피부양자 (dependent)	365.80
	자립자 (independent)	498.70
21세 이상		670.90

자료: Centrelink(2011)

추가적으로 ‘이동수당’(Mobility Allowance)이라고 하여, 장애인이 유급노동이나 직업훈련 또는 자원봉사 등에 참여하고 있으나 대중교통 이용이 어려운 경우에 지급된다. 즉, 자동차나 기타 이동 수단 이용으로 인해 수반되는 비용 지원을 목적으로 한다. 급여자격을 유지하기 위해서는 4주당 최소 32시간의 유급노동이나 훈련에 참가해야 하며, 급여액은 2주당 83.0달러이다. 실업수당, 양육급여 또는 장애연금 수령자는 2주당 116.20달러까지 추가적인 지원을 받을 수 있다.

제3절 노인의 사회보장체계

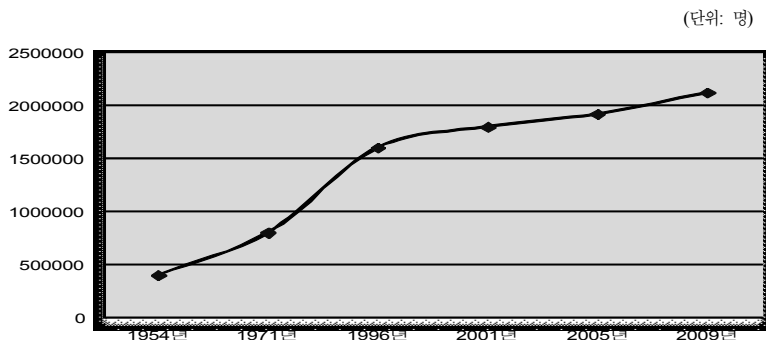
초창기 호주의 노인 소득보장체계는 노령연금에 전적으로 의존해 왔으나, 1990년대부터 호주의 노인 사회보장 체계는 공적 급여와 사적 급여가 결합된 복합적 소득보장 체계로 발전해 왔다. 소위 3층 체계

(three-pillar system)라고 하여, 공공부조 방식의 노령연금(Age Pension), 법으로 강제된 강제 기업연금(Superannuation Guarantee) 그리고 자발적 기업연금(voluntary superannuation)등 서로 다른 세 가지 체계로 구성되어 있다(Department of Treasury, 2009). 세 번째 축을 개인적인 저축과 투자의 개념으로 본다면, 사실상 공적 노령연금과 강제 기업연금이 호주 노인소득보장의 핵심 요소라고 볼 수 있다.

1. 노령연금 (Age Pension)

노령연금은 1908년 도입된 이후, 호주의 대표적인 사회안전망으로서 기능해 왔으며, 노인들의 은퇴후 소득의 주요 원천이 되어 왔다. 급여 자격은 급여 대상자의 노동시장 기록과는 무관하게 현재의 재정적 욕구에 따라 부여되며, 정부의 일반 조세수입을 재원으로 하기 때문에 보편적인 급여라고 할 수 있다. 2009년 현재 2백만명 이상의 노인들이 노령연금을 받고 있으며(FaHCSIA, 2010), 인구 고령화에 따라 그 숫자는 계속 증가하여 2021년에는 3백만명을 넘을 것으로 추정되고 있다(Tesfaghiorghis & Sermeno, 2004).

[그림 3-1] 노령연금 수령자 추이



노령연금을 받기 위해서는 몇 가지 자격 요건을 충족시켜야 한다. 첫째, 거주 요건으로서 영주권자 이상의 호주 거주민으로서 10년 이상의 거주가 요구된다. 둘째, 거주요건을 충족한 자는 영구 시각장애인을 제외하고 소득 및 자산조사를 거쳐야 하며, 둘 중 낮은 급여액을 산출하는 기준을 적용받게 된다. 최대 급여를 받기 위해서 1인 가구 노인은 2주당 150.0달러, 그리고 부부는 2주당 264.0달러 이하의 소득이어야 한다. 이 기준 이상의 소득에 대해서는 감소된 급여가 지급되며, 2주당 소득이 각각 807.4달러와 803.6달러가 될 때까지 부분적인 노령연금이 지급된다. 세 번째 요건은 연령기준으로서, 출생연도에 따라 지급 시점 연령이 다르지만, 2011년 현재 남성은 65세, 여성은 64세부터 노령연금을 받을 수 있다. 연금제도의 지속성 개선을 위해 노령연금 지급 연령은 상향조정될 예정이며, 1차적으로 2014년까지 여성 연령 기준이 남성과 동일한 65세로 증가하게 된다. 이후 2017년부터 남녀 모두 65.5세로 증가하여 2023년에는 67세로 높아질 계획이다.

최대 급여액은 1인 가구일 경우 2주일에 689.0달러, 그리고 2인 가구일 경우 2주일에 1인당 519.4달러이다(Centrelink, 2011). 급여액은 통계청에서 발간하는 소비자 물가지수(Consumer Price Index) 또는 연금수령자 생계비 지수(Pensioner and Beneficiary Living Cost Index)에 연동 조정된다. 남성 노동자의 평균 급여(Male Total Average Weekly Earnings)를 준거로 하여, 급여액은 1인 가구의 경우 25 내지 27.7%, 2인 가구의 합산금액이 41.76% 수준에서 결정된다. 또한, 적절성 개선의 조치에 따라 현재 1인 가구의 급여액이 2인 가구 합산액의 3분의 2 수준을 유지하도록 하고 있다(Pink, 2010; Tesfaghiorghis & Sermeno, 2004). 기본적인 노령연금 외에도 노령연금 수령자에게는 전기, 가스, 수도세 등을 지원하는 공과금 수당(Utilities Allowance), 약품 수당(Pharmaceutical Allowance), 그리고 전화요금 수당(Telephone

Allowance)등의 보충 급여들(Pension Supplement)이 지급되고 있다.

2. 강제기업연금 (Superannuation Guarantee)

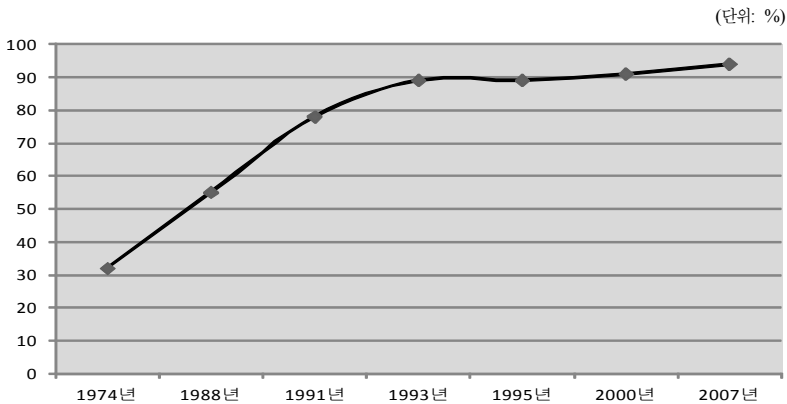
노인들을 위한 사회보장 체계의 두 번째 축인 강제 기업연금은 소득에 연계된 급여로서, 전적으로 고용주의 기여에 의해 재원이 마련된다. 호주 거주 요건이 적용되지 않기 때문에 대부분의 피고용주는 강제기업연금의 혜택을 받을 수 있다. 단, 18세에서 69세까지의 근로자, 그리고 매월 450달러 이상의 급여를 받는 자에 한하여 연금이 적립된다. 정규직이든 비정규직이든 고용형태와 관련된 규정도 없으나, 18세 미만의 경우에는 주당 30시간 이상 일해야 고용주의 기여에 대한 자격을 부여 받는다. 자영업자의 경우에는 기업연금 기여에 대한 의무는 없지만, 본인의 의사에 따라 기업연금 가입을 할 수 있다. 또한, 일반 개인의 경우에도 고용여부와는 상관없이 기업연금에 가입할 수 있으며(personal contribution), 고용주로부터의 기여금에 추가하여 적립할 수도 있다. 저소득자의 경우 적립금액이 적기 때문에 정부가 적립금만큼 매칭하여 적립금을 보충해 주는 제도도 있다(Government Super Co-contribution scheme). 즉, 가입자의 총 소득이 2011년 현재 연간 31,920달러 이하일 경우 최대 1,000달러에 한해서 정부로부터 100%의 매칭 기여를 적용받으며, 이 소득을 초과하는 경우 연간 소득이 61,920달러가 될 때까지 점차 삭감되는 비율로 부분적인 매칭 기여를 받을 수 있다 (Australian Tax Office, 2011a).

기업연금 시행 초창기에는 강제성이 없었기 때문에 대기업의 고임금 화이트칼라 및 공무원 등 소수 계층으로 가입자가 한정되었으나, 1985년 노동조합의 사회적 임금 요구로 기업연금이 제도화하기 시작했³⁶⁾,

36) ‘협정’(The Accord)이라고 하여, 1980년대 노동당 집권기에 정부와 노동조합 간의 단체 협약으로서 기업복지차원에서 시행되어 왔던 기업연금을 제도화하는 데에 결정적인 공헌

1992년 법으로 강제된 기업연금에 시행됨에 따라 가입자는 지속적으로 증가하고 있다(Australian Bureau of Statistics, 2009a). 2008년 현재, 대략 93%의 피고용인이 기업연금에 가입되어 있어, 포괄성이 매우 높다(Australian Tax Office, 2011b).

[그림 3-2] 기업연금 가입자 추이



고용주는 법에 의해 피고용인의 급여의 9% 이상을 기업연금 기금에 적립해야 하며, 이는 급여에서 삭감되는 것이 아니라 말 그대로 급여에 추가된 고용주의 기여분(contribution)이다. 그러나 고용주의 과중한 부담을 고려하여 기업연금 기여금의 최대한도(maximum superannuation contribution base)를 정해 놓고 있다. 즉, 피고용주의 급여가 일정한도를 넘어설 경우 고용주는 급여의 9%를 기여하지 않고 정해진 한도의 금액만 기여해도 된다. 고용주가 기업연금 납부를 하지 않을 경우 ‘기업연금 부과’(Superannuation Guarantee Charge) 규정에 의해 누락된 금

을 하였다. 이 협약에서 정부는 완전고용을 추진하기로 하고, 노조는 완전고용에 따른 인플레이션 억제를 위해 임금상승을 억제하기로 합의한다. 대신 정부는 세금감면 및 연금을 포함한 사회보장 급여의 상승 등 ‘사회적 임금’(social wage) 보장을 통해 억제된 임금상승분을 보충하는 방안을 수용하는데, 이 협약의 일환으로 기업연금이 제도화된다(Smyth, 2006). 그러나 당시에는 협약사항으로서 법적으로 강제된 기업연금의 성격을 띠지는 않았다.

액에 이자를 합산하여 납부해야 한다. 고용주 부담률은 제도 시행 초기 3%로 출발했으나, 1996년부터 6%로 증가하였고, 2000년대에는 8%, 그리고 2002년부터 현행 9%를 유지하고 있다. 향후 2020년까지 12%로 상향조정될 것으로 예고되어 있다.

적립된 고용주 기여금은 민간 기금(Super Funds)에 신탁되어 운용되는데, 기업연금 투자에 대한 수익은 일반 투자와는 달리 세제혜택이 주어진다. 가입자는 55세가 되면 기업연금을 수령할 수 있으며, 노령연금처럼 분할 수령할 수도 있고, 일시불 수령도 허용된다. 기업연금 수령연령은 2015년에서 2025년 사이에 60세로 상향조정될 계획이다.

〈표 3-9〉 노인 소득보장 체계 비교요약

구 분	노령연금	강제 기업연금
도입시기	1908	1992
자격조건	거주요건 (10년)	적립
수령연령	남성은 65세, 여성은 64세 (2014년까지 65세로 상향조정 예정)	55세부터 수령가능 (2025년까지 60세로 상향조정 예정)
재원	정부 일반 조세	고용주의 기여
급여금액	균일급여 (소득 및 자산조사 실시), 물가지수 연동	소득연계
급여방식	연금방식	일시불 및 연금방식
주관 부처	센터링크 (Centrelink)	국세청 (Australian Tax Office)
관리/운용	호주 정부	사립 펀드

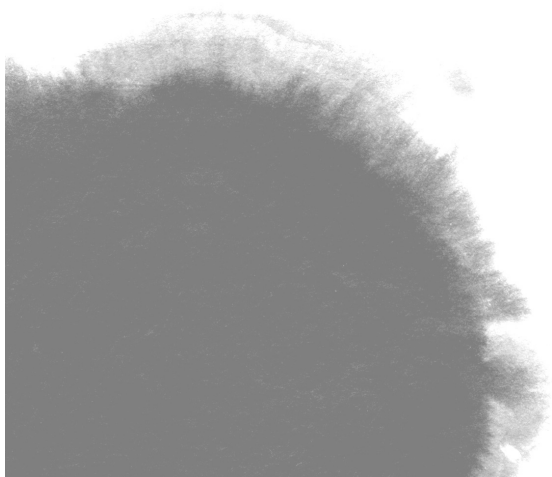
강제 기업연금은 공적 노령연금과 함께 호주 노인들의 주요 소득원으로 기능하고 있다. 2008년 현재 68%의 65세 이상 노인들이 노령연금을 수령하고 있으며, 43%의 은퇴한 노인들이 기업연금 급여를 받고 있다(Australian Bureau of Statistics, 2009a). 기업연금의 높은 가입율과 제도적 성숙에 따라, 기업연금 수령자는 더욱 증가할 것으로 예상되

며, 앞으로 노인 소득보장 체계에서 기업연금이 노령연금을 점점 대체하는 경향을 띠 것으로 보인다. 즉, 최대 금액의 노령연금을 받는 노인의 비율은 기업연금이 시작되기 직전 67%(1991년)에서 56%(2008년)로 점점 줄어드는 추세다(Australian Bureau of Statistics, 2009a). 호주 정부의 추정에 의하면, 2050년에는 노령연금과 기업연금을 동시에 받는 노인이 50%를 차지하고, 노령연금 및 기업연금을 단독으로 받는 노인이 각각 25%를 차지할 것으로 예상된다(Batesman, 2007).

기업연금은 호주 노인 소득보장 급여의 소득대체율을 크게 향상시킬 것으로 기대된다. 예를 들어, 노령연금 단독으로 40% 정도였던 소득대체율이 40년 완전 적립된 기업연금이 결합되는 2042년에는 82%까지 향상될 것이라는 관측도 있다(Australian Commonwealth Treasury, 2002). 그러나 기업연금 수령은 노령연금 수령 금액을 감소시키는 효과를 가지며, 현재로서는 기업연금 급여의 적절성에 대한 개선의 여지가 많다. 즉, 아직까지 57%의 노인들이 기업연금 급여를 받지 못할 뿐더러 제도의 미성숙으로 적립금액이 충분치 않은 가입자가 많다. 2007년 현재 대부분(78%)의 노인들이 연금형태 대신에 일시불로 기업연금을 수령했으며, 평균 수령 금액이 60,000달러에도 달하지 못하여 노인들의 은퇴 후 소득보장 기능을 제대로 수행하고 있지 못한 상태다(Australian Bureau of Statistics, 2009a, 2009b). 또한, 기업연금의 물가지수 비연동(non-indexation)은 일시불 수령을 촉진하고, 이는 다시 ‘이중수령(double dipping)’의 문제를 유발시킨다는 우려도 제기되고 있다. 즉, 기업연금을 소득보장이 아닌 낭비적인 용도로 이용한다거나, 주택대출 상환 등 노령연금의 소득 및 자산조사를 피할 수 있는 분야에 투자함으로써 기업연금 수령에도 불구하고 노령연금 자격조건을 그대로 유지할 수 있다는 것이다(Capretta, 2007). 이처럼, 호주의 다층 노인 소득보장 체계는 이질적인 제도간의 유기적 연계라는 과제를 안고 있다.

04

호주 사회보장의 특성 및 재분배효과



제4장 호주 사회보장의 특성 및 재분배효과

제1 절 호주 사회보장체계의 특징

지금까지 호주의 사회보장 발달의 역사, 사회보장체계의 구조 및 주요 제도의 내용을 살펴보았다. 호주 사회복지지는 19세기와 20세기의 전환기에 ‘사회적 실험실’로 불릴 만큼 선진적이었다. 비록 영연방의 일환으로 영국 사회복지 시스템의 직·간접적 영향으로부터 자유로울 수 없었지만, 대륙으로부터 고립된 지리적 환경, 백호주의 정책을 바탕으로 한 독특한 연대주의, 그리고 노동당의 이른 집권과 사회복지에 대한 높은 관심을 바탕으로 독자적인 사회보장체계를 구축했다.

에스핑-앤더슨(1990)의 ‘복지자본주의의 세 가지 세계’로부터 촉발된 복지국가 유형화 논의 초기에, 오세아니아 대륙은 사실상 관심의 대상으로부터 소외되어 있었다³⁷⁾. 그러나 캐슬 교수(Castles, 1985, 2001; Castles & Mitchell, 1992; Castles & Uhr, 2007)를 중심으로 한 일군의 학자들에 의해 호주를 미국식 자유주의 복지국가와 동일한 레짐으로 ‘단순’ 분류한 데 대한 체계적 논박이 제기되면서 호주 사회보장체계에 대한 관심이 고조되었다. 외현적으로 OECD 국가 중 상대적으로 낮은 사회지출 수준에도 불구하고, 적어도 1980년대 중반 이전까지 미

37) 에스핑-앤더슨은 탈상품화, 사회계층화, 공공-민간 혼합의 측면에서 복지국가를 자유주의, 보수주의, 사회민주주의 레짐으로 구분하였다. 물론 호주는 여기에서 (잔여적) 자유주의 복지국가로 분류되었다.

국식 자유주의 복지국가와는 확연히 구분되는 호주 사회보장의 ‘독특성’- 좀 더 나아가서 ‘급진성’-을 구가해 왔다는 것이다. 이러한 호주식 복지국가가 ‘또다른 혹은 새로운 복지레짐’인가에 대한 논쟁은 여전히 현재진행형이다. 이는 호주식 복지국가의 특징이 지엽적인 것인가 근본적인 것인가에 대한 의구심과도 관련이 있지만, 다른 한편 1983년 이후 호주 복지국가의 변형(취약성)과도 관계가 있다³⁸⁾.

본 장에서는 지금 현재(now and here) 호주 복지국가의 특성뿐만 아니라, 역사적으로 호주 복지국가가 걸어온 발자취까지를 고려할 때 호주 사회보장체계의 특성을 크게 여섯 가지로 정리하고자 한다. 보호주의적 노동시장, 포괄적 사회부조 중심의 소득보장체계, 급여의 표적성, 민영화된 의료 공급체계, 조세의 누진성과 보장성, 연방중심의 사회보장체계. 이상의 특징 중 몇몇은 최근에 상당히 퇴색되거나 퇴보하였다. 또 본 연구에서는 의료 및 사회서비스에 대해서는 앞서도 자세히 다루지 않았다. 그러나 좀 더 포괄적인 접근을 위해 호주 사회보장체계의 특성을 시간적·공간적으로 좀 더 확대하여 다루고자 한다.

1. 보호주의적 노동시장

호주의 보호주의적 노동시장 특성은 19세기에 이미 형성되기 시작하였다. 초기 보호주의적 노동시장의 탄생은 영국 식민제국의 경제적, 외교적, 문화적 상호작용의 결과(Cox, 2004)였다.

특히, 1840년대의 경제위기는 호주에서 자유주의적 보호주의와 노동운동의 성장에 자극제가 되었다. 즉, 값싼 수입상품과 외국 노동력(특히,

38) 에스핑-앤더슨도 처음에는 캐슬의 제안에 긍정적으로 반응하였다. 즉, 자산조사 중심의 복지체계는 동전의 한 면일 뿐이며, 고도로 제도화된 복지 보장체계가 또 다른 면을 보여줄 수 있음을 인정한 것이다(Esping-Andersen, 1997). 그러나 이후 에스핑-앤더슨(1999)은 호주 복지체계가 1990년대 하워드 행정부 하에서 추진된 개혁의 결과로 전형적인 자유주의적 복지자본주의 체계로 이동해 왔고 주장함으로써, 그의 원래 입장을 재확인하였다(Deeming, 2010).

중국인민)의 유입으로부터 국내 산업과 노동력을 보호하려는 시도는 국가-지원적(state-sponsored) 보호주의의 기원이 되었다. 이미 1888년 중국계의 호주 이민을 제한하는 결의가 통과되었으며, 1896년에는 모든 유색인종을 배척하는 내용의 결의안이 전호주 회의에서 통과되었다. 이와 같은 백호주의는 그 정당성을 떠나서 복지국가 구축 과정에서 필수적 요소인 사회적 연대와 계급 타협을 이끌어낸 근원적 동력이 되었다고 할 수 있다. 또한, 호주의 초기 토착민들이 주로 죄수³⁹⁾나 종교적 박해를 피해온 신교도들로 구성되어 있었다는 점도 복지국가의 평등주의적 요소를 강화시킨 주요 요인으로 주목된다. 호주 노동자들은 이미 1858년에 1주 6일 동안 하루 8시간씩 48시간 노동을 법적으로 보장받았으며, 1948년에는 1주 5일 동안 40시간 노동을 세계 최초로 쟁취했다⁴⁰⁾. 이는 미국의 1886년, 영국과 프랑스가 1889년, 러시아(소련) 1917년보다 30-60년 앞선 것이다.

이러한 호주 노동운동과 보호주의적 특성의 결합은 독특한 호주식 노동시장 규제 장치의 마련으로 귀결되었다. 오늘날 최저임금에 해당되는 이러한 ‘사법적 조정을 통한 생활임금’ 개념은 —그것이 명시적이든 암묵적이든 간에—영국이나 미국의 자유주의적 노동시장과는 엄연히 구분되는 호주 복지국가의 주요한 특징을 형성하고 있다. 캐슬도 ‘임금소득자 복지국가’ 모델의 가장 핵심적 특징을 기본임금 혹은 생활임금에서 찾고 있다⁴¹⁾. 즉, 호주에서 시민주의적 노력들은 적정(decent) 임금을

39) 사실상 최초 이주민인 죄수들의 노동은 노예 노동 혹은 작업장 노동이나 다름없었다. 예컨대, 1835년에서 1845년 사이 노동력 부족의 문제가 첨예하게 대두되었을 때, 멜버른 사법 당국은 죄수의 20% 이상을 허가 없이 작업장을 떠났다는 이유로 기소했다.

(http://en.wikipedia.org/wiki/Australian_labour_movement)

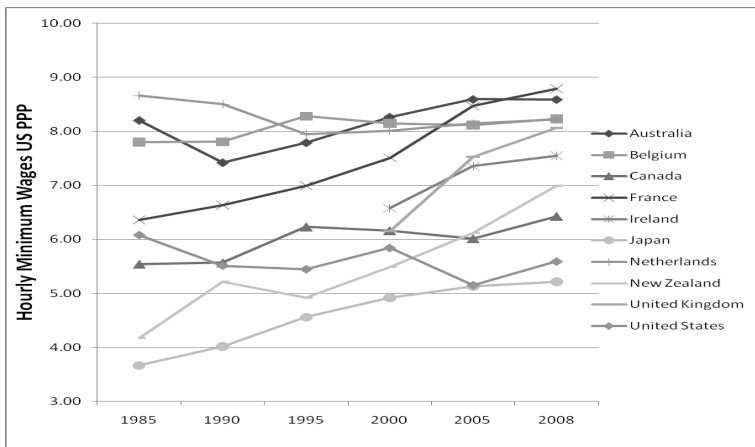
40) 그러나, 당시의 노동운동은 노동시간 단축과 임금인상 등의 경제적 투쟁에 치중했으며, 노동당(ALP)과의 긴밀한 결속이나 사회주의적인 정치투쟁으로까지 나아가지 못했다. 이러한 호주 노동운동의 특성은 유럽 대륙과 구분되는 영미권 노조운동의 연장선상으로 간주될 수 있을 것이다.

41) 티트머스(Titmuss, 1958)는 사회복지를 단순히 사회지출의 규모로 비교하는데 이의를 제기하며 여기에 재정복지, 직업복지(occupational welfare)를 추가해야 한다고 주장한 바 있다. 캐슬도 이러한 티트머스의 논의를 거론하며, 호주 복지국가의 ‘급진적 성격’은

포함한 적절한 근로조건을 보장해주는데 주력해 왔다는 것이다 (Deeming, 2010)⁴²⁾.

아래의 두 그림에서 보듯이 호주의 최저임금은 절대적·상대적 측면에서 모두 영미권 국가들보다 훨씬 높고, 유럽대륙 국가들과 비교해서도 낮지 않은 편이다. 구매력(PPP)으로 조정된 시간당 임금 수준은 1990년 전후로 다소 하락하였으나, 이후에 다시 상승하여 비교대상국 중 2008년 기준으로 프랑스 다음으로 높은 수준이다. 이에 비해, 미국, 영국, 캐나다 등 다른 영미권 국가들의 법정 최저임금 수준은 5달러에서 6달러 대로 비교 대상국들 가장 낮은 수준에 위치해 있다.

[그림 4-1] 주요 OECD 국가의 법정 최저임금 비교

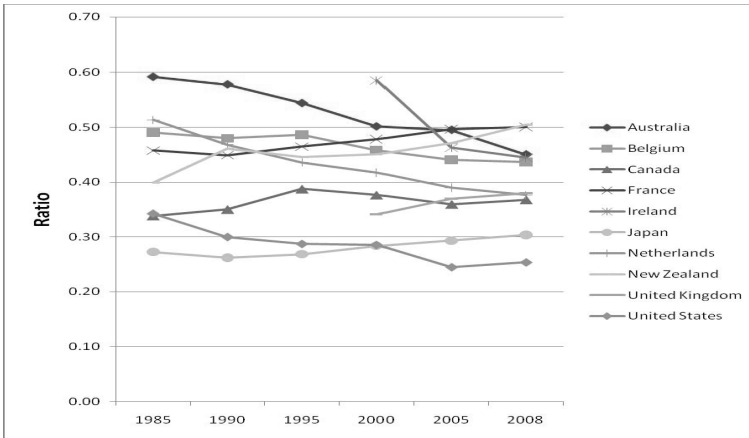


자료: Deeming(2010)

직업복지에서 기인하는 것이라고 주장한다.

- 42) 캐슬은 이와 관련해서 다음과 같이 언급하였다. “계급간 역사적 타협은 유럽에서와 같이 국가의 주도 하에 분배 기재를 통해 자본주의의 보상구조를 수정하려는데 초점을 맞춘 것이 아니라, 자본주의 시장 기재에 의해 창출된 소득의 일차적 분배에 직접적으로 초점을 두었다”(1985: 87).

[그림 4-2] 주요 OECD 국가의 전일제 근로자 중위소득 대비 최저임금



자료: Deeming(2010)

전일제 근로자의 중위소득과 비교한 상대 최저임금의 수준에서도 호주는 상위권에 속해 있다. 상대 최저임금은 2008년 기준으로 50% 중반으로 프랑스, 뉴질랜드에 이어 비교대상국 중 세 번째로 높은 수준이다. 그러나 1980년대 중반 이후 최저임금의 상대 수준은 지속적으로 하락해온 것으로 나타나, 1983년 이후 신자유주의적 개혁의 영향을 반영하고 있는 것으로 보인다.

캐슬(1994, 2001)도 신자유주의적 개혁이 분명 ‘또 다른 의미의’(by other means) 급진적 복지 모형을 침식하고 있다는 점을 인정한다. 실제로 1981년 프레이저(Fraser) 자유당 정부 하에서 중재재판소는 연간 단일 전국임금에 대한 자동 임금지수(wage indexation)를 폐지하였으며, 1983년에는 정부가 요구한 임금 동결안을 채택하였다. 또한, 1997년 하워드(Howard) 자유당 정부는 노동시장을 탈규제하기 위해 산업관계법을 도입하였으며, 2005년에는 산업관계법 수정법안인 Work Choice법을 도입하였다. 이러한 일련의 산업관계 개혁은 중재시스템을 침식해 왔다. Work Choices 같은 탈규제 입법은 불공정한 해고와 관

런된 고용법을 제거함으로써, 고용관계는 개별화되고 노조와 산업재판소는 주변적 효과만을 가지게 되었다. 지구화된 경제에서, 호주 정부는 국가의 경제성과를 증진시키려는 모색을 하고 표준적인 신자유주의적 철학에 따라 더 유연한 노동시장이 이를 달성하는데 필수적이라고 믿었다(Deeming, 2010). 이와 같이, 호주에서 탈규제가 진전됨에 따라 불평등 증가하였으며, 앞서 살펴본 바와 같이 전일제 중위소득 대비 최저임금은 하락하는 경향이 있다⁴³⁾.

또 다른 측면에서, 이러한 연방 중재의 임금결정 유산은 복지국가 발전에 양면적인 성격을 띤다. 왜냐하면, ‘생활임금’이 임금 하한선을 끌어올리고 따라서 전체적인 소득분배를 평등화하는데 성공적이었던 만큼, 다른 풍토와 이후 시기에 발달한 사회보장 체계의 기능을 대체하는 것이기 때문이다(Castles & Uhr, 2007). 즉, 임금결정체계가 사회정책적 목표를 효과적으로 달성하기 위한 기저의 전제는 적어도 임금소득자에게 복지국가는 불필요하다는 것이다. 실제로 전간시기에 국가 수준의 사회보험제도를 도입하려는 몇 차례의 시도가 좌절된 데에는 ‘생활임금’을 저하시킨다는 비판도 일정 정도 영향을 미쳤다고 볼 수 있다. 이는 베버리지 보고서에서 완전 고용의 전제가 1970년대 중반 깨어지면서 영국 복지국가가 ‘자유화’되는 과정과 유사한 궤적을 그리게 된 호주 복지국가의 또 다른 취약한 전제를 대변해 주고 있다.

2. ‘포괄적인’ 사회부조 중심의 소득보장체계

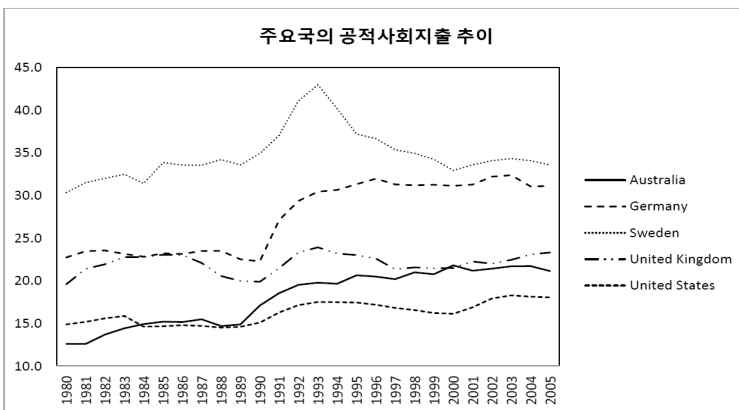
호주에서 복지에 투여되는 국민소득 비율은 상대적으로 낮은 것이 사실이다. 특히, 1980년대까지 복지에 대한 총 공적지출은 GDP의 대략

43) 명시적으로 드러나지는 않지만 이러한 일련의 중재재판소의 약화와 노동시장의 탈규제는 백호주의 정책의 포기과 이로 인한 외국 이민(특히 유색인종)의 급증이 무관하지 않은 것으로 보인다.

10% 내외로 일본과 함께 가장 낮은 집단에 속하였으며, OECD 평균보다 훨씬 뒤쳐져 있었다. 1980년대 이래 NNI 대비 공적 사회지출은 지속적으로 증가해 왔지만, 최근까지도 미국, 영국 등과 함께 하위권에 머물러 있다⁴⁴⁾(그림 4-3 참조).

이러한 지출 규모 측면에서의 열위에도 불구하고, 2010년 초 The Australian(일간지 중 하나)에서 Uren(2010)은 “호주는 대부분의 다른 선진국보다 복지에 덜 지출하지만, 빈곤, 특히 가족 빈곤에 더 나은 보호를 제공하고 있다”고 주장하고 있다(Deeming, 2010 재인용). 실제로, 앞서 살펴본 바와 같이 호주 사회정책은 많은 방식에서 여타의 복지국가와 상당히 다른 접근 방식을 구사하고 있다.

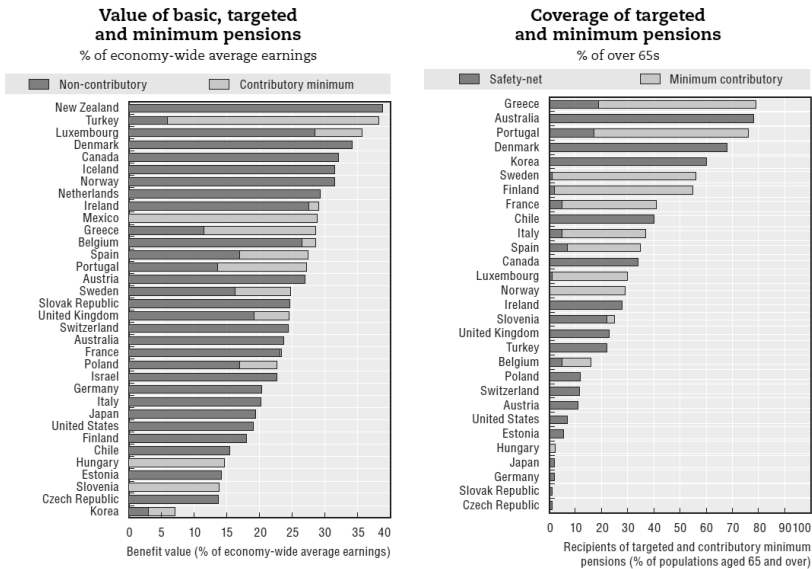
[그림 4-3] 주요 OECD 국가의 NNI 대비 공적 사회지출 수준



자료: stats.oecd.org

44) 그림에서 보는 바와 같이, NNI 대비 공적 사회지출은 1980년대 중후반을 기점으로 미국을 추월한 것으로 나타나지만, OECD 기준으로는 2007년까지도 미국에 비해 낮은 수준이다. 2007년 기준으로 GDP 대비 공적 사회지출은 호주가 16%, 미국이 16.2%였다.

[그림 4-4] 최저연금의 급여액 및 커버리지 비교



자료: OECD(2011c)

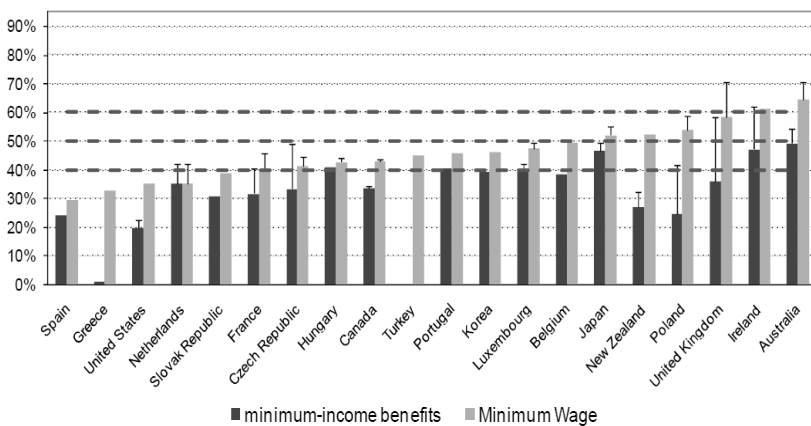
이와 관련하여, 호주 사회보장체계의 가장 큰 특징 중 하나는 포괄적인 사회부조 중심의 접근이라 할 수 있다. 대표적으로 호주에서 자산조사 노령연금은 빈곤한 사람을 선별하기보다 부유한 사람을 배제하도록 설계되어 있다. 그 결과, 65세 이상 노인들의 78%가 표적화된 노령연금을 수령하고 있는 것으로 나타났다(OECD, 2011c). [그림 4-4] 에서 보는 바와 같이, 호주는 공적으로 보장되는 최저연금의 수준에 있어서는 평균에 못 미치지만, 적용범위에 있어서는 그리스에 이어 두 번째로 포괄적이다. 이와 같이, 사실상 호주의 자산조사 노령연금은 사회부조적 성격과 준보편적 수당의 성격을 동시에 가지고 있다 해도 과언이 아니다.

한편, 근로연령층의 경우에도 자산조사 혹은 근로장려세제 형태의 급여가 지급되며, 이들 급여의 포괄성도 상당히 넓다. 2009년 현재, 호주 전체 인구의 25%에 해당하는 4백 8십만명의 근로연령층이 정부로부터 직접적인 소득보장 급여를 받고 있으며, 가족 세제 급여(Family Tax

Benefits)를 받는 가구는 전체 근로연령 가구의 80%에 달한다. 최저급여(Minimum Income Benefit)의 수준 또한 OECD 국가에서 최상위에 속한다. 아래 그림에서 보는 바와 같이, 부부와 두 자녀로 구성된 사회부조 수급가구의 순소득은 비교 대상국가 중 가장 높은 것으로 나타났다. 두 자녀를 가진 한부모가구가 받는 사회부조 급여의 소득대체율 역시 OECD 국가 중 영국과 덴마크 다음으로 높은 수준이다.

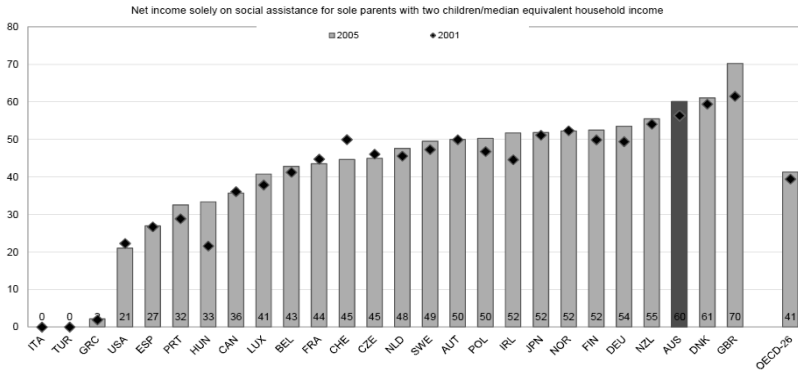
호주에서는 과반수 이상(55%)의 저소득 가구(하위 30% 소득 분위)에게는 연금과 수당 등 사회보장 소득이 총 소득의 50% 이상을 차지하여 가구의 주요 소득원이 되고 있다(Australian Bureau of Statistics, 2010a). 이와 같이, 호주가 포괄적이고 비교적 높은 수준의 최저소득보장 체계를 유지하면서도 비용이 상대적으로 많이 드는 것은 소득비례적인 사회보험 방식을 지양하고 있기 때문인 것으로 보인다. 대신, 호주는 강제적 퇴직연금을 통해 노후의 소득 안정을 위한 이층체계를 확보하고 있다.

[그림 4-5] 급여수급자와 전일제 최저임금 소득자 순소득의 소득대체율



주 : 부부와 두 자녀로 구성된 가구의 2007년 기준 중위소득 대비 비율
 자료 : Immervoll(2009b)

[그림 4-6] 두자녀를 가진 한부모가구 사회부조 급여의 소득대체율



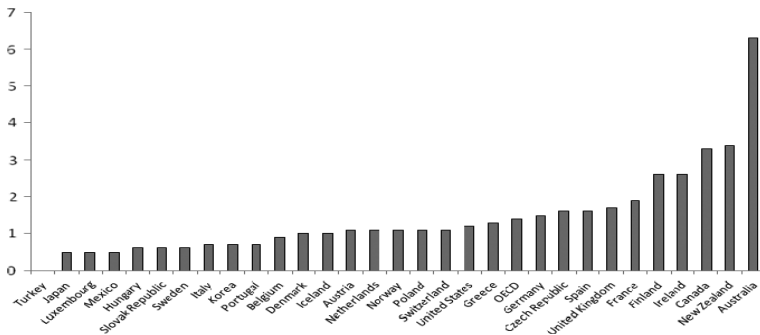
자료: OECD(2009), Society at a Glance

3. 급여의 대상 표적성

주지한 바와 같이, 호주 사회보장 제도는 강한 대상 표적성(highly targeted), 일반 조세에 의한 재원 조달(funded by general revenue), 그리고 균일급여 방식(flat-rated payments)으로 요약할 수 있다(Ziguras, 2010). 전체적으로 호주는 사회보험을 통한 시장임금 보전보다는 강력한 공공부조를 통한 빈곤 감소에 정책목표를 둔 전형적인 베버리지안(Beveridgean) 사회보장 체계의 특성을 지니는 것으로 보인다(Bonoli, 1997). 저소득 계층에 대한 소득 지원이 강조됨에 따라 호주는 다른 나라들에 비해 중간계층이 복지혜택을 덜 받는 구조를 가지고 있다(Whiteford & Angenent, 2002).

그림에서 보는 바와 같이, OECD 국가에서 GDP에서 자산조사 현금 이전 지출이 차지하는 비율은 호주에서 월등히 높아, GDP의 6%가 넘는 예산을 소득조사 프로그램에 사용하고 있다. 이러한 현금급여지출은 OECD 평균의 4배가 넘는 수준이고, 미국의 5배가 넘는 현금급여 지출수준을 보여주고 있다. 호주의 뒤를 잇는 뉴질랜드의 지출수준도 호주의 거의 절반 정도밖에 되지 않는다.(Whiteford, 2010).

[그림 4-7] OECD 국가의 GDP 대비 소득조사 현금이전 지출(2005년)



자료: Whiteford(2010)

이와 같이, 기본적으로 정부로부터 지급되는 사회보장 급여는 소득연계적이지(earnings-related) 않다. 일반조세로 재원이 조달되기 때문에 자격조건이 급여 대상자의 기여(contributions)로부터 발생하지 않으며, 이에 따라 보편적 대상 포괄성(universal coverage)의 성격을 띤다. 모든 소득지원 급여 및 보충급여들에 대한 자격요건이 소득 및 자산조사에 기초하고 있으며, 자격 요건을 충족한 자는 최대한의 균일급여(flat rate benefit)를 받을 수 있다. 단, 실업 관련 급여는 구직활동(activity test) 요건이 추가되어 있다. 이 방식은 욕구가 많은 사람에게 복지자원을 집중적으로 할당함으로써 효율적으로 빈곤을 감소시키는 접근으로 이용되고 있다(Whiteford, 2006).

따라서 호주의 사회보장 제도는 욕구에 기반한 급여를 특징으로 하며, ‘범주적(categorical)’이다. 즉, 사회보장 욕구가 강한 특정 계층을 분류하여, 해당 계층의 욕구를 충족시키도록 급여가 구분되어 있다. 사회보장 급여를 받는 주요 계층은 노인, 장애인 및 보호자(carer), 실업자, 1인 가구주 가구, 학생, 병자, 그리고 퇴역군인 등을 포함하며, 넓게는 부양아동이 있는 가정을 포함한다. 계층별 사회보장 지출에 의하면, 노인(38.3%)과 부양아동이 있는 가정(26.5%)에 대한 지출이 가장 큰 비율을 차지하고 있다(Swan & Tanner, 2001)

〈표 4-1〉 2010-2011 사회보장 지출

계층 구분	노인	퇴역 군인/ 가족	장애인	부양 아동 가정	실업	원주민	기타 복지 프로그램	일반 행정	합계
금액 (\$, million)	44,018	6,982	20,265	30,436	7,029	1,457	1,316	3,458	114,961
비율 (%)	38.3	6.1	17.6	26.5	6.1	1.3	1.1	3.0	100.0

강한 대상 표적성에 기반한 호주의 범주적 사회보장은 복지자원의 효율적 분배 및 소득 이전의 재분배 효과 측면에서 장점이 있다. 그러나, 빈곤감소를 목표로 한 저소득 계층에 대한 소득 이전은 급여 대상자들의 근로동기(incentives) 측면에서 역효과를 가질 수 있다(Whiteford & Angenent, 2002). 표적적인 사회보장 급여는 또한 사회정책에 대한 대중의 지지를 훼손할 수 있다. 즉, 호주의 고임금 및 중간 계층 집단은 다른 나라들에 비해 더 적은 사회보장 혜택을 누리고 있고, 의료와 교육 등 보편적인 급여에 비해 사회보장 급여에 대해서는 낮은 지지를 보이고 있다. 이로 인해, 호주 사회보장의 대상 표적성은 더욱 강화되는 방향으로 발전해 왔으며(tightly targeted), 결과적으로 사회보장 급여 대상자들에게 높은 유효한계세율(effective marginal tax rates)이 적용되고 있다. 예를 들어, 저임금 사회보장 수급자가 유급 노동을 통해 소득이 발생할 경우 추가적으로 증가하는 1달러의 소득에 대해 가구구성 특성에 따라 최대 75%의 한계세율이 적용될 수 있다(ACOSS, 2003). 이는 다른 OECD 국가에 비해 상대적으로 높은 세율이다. 높은 유효한계세율은 급여대상자 가구의 가처분 소득에 부정적인 영향을 미쳐 근로 의욕을 저하시키는 악순환을 가져오고, 결국 장기빈곤의 원인을 제공해 왔다.

4. 민영화된 의료 공급체계

호주는 일찍이 중앙집권화된 소득보장체계를 갖춘 것과는 달리 보건의료와 사회서비스 부문에서의 공공화는 상대적으로 미흡한 것으로 평가받고 있다. 많은 연구자들이 국민건강서비스를 근대 복지국가의 중요한 기둥으로 간주할 뿐만 아니라(Oakley and Barker, 2004), 호주 사회보장 체계에 가장 많은 영향을 끼친 영국이 전후 세계에서 가장 보편적인 보건의료서비스체계(NHS)를 갖춘 것과 대비된다는 점에서 그러하다.

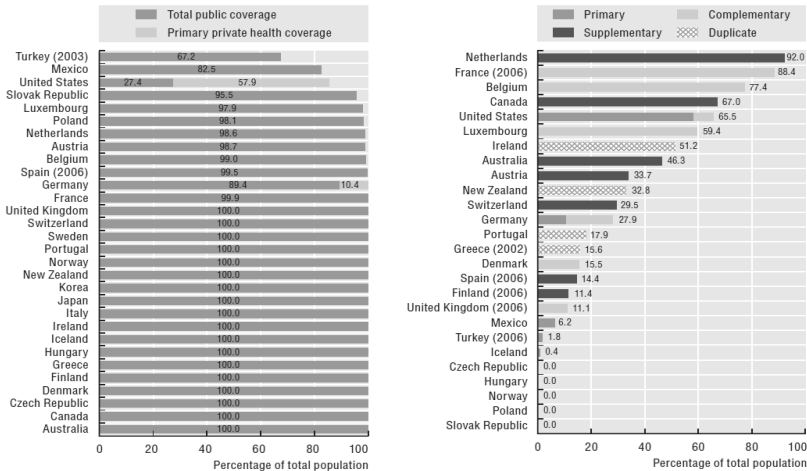
휘트람(Whitlam) 노동당 정부가 1975년에 국민 (보편적인) 건강보험 체계(Medibank)를 도입할 때까지 호주는 국민건강서비스가 없는 몇 안 되는 선진 산업사회 중 하나였다(Deeming, 2010). 또한 1975년에서 1983년 사이 메디뱅크는 프레이저(Fraser) 자유당 정부에 의해 점차로 소멸되었다. 이로서 프레이저 정부는 보편적인 건강보호시스템을 거의 완전히 민영화한 유일한 정부로 기록되고 있다. 휘트람 노동당 정부가 설립한 메디뱅크는 프레이저 정부 하에서 민간 메디뱅크법(Medibank Private bill, 1976)에 의해 민영화되었고, 이에 따라 건강보험위원회(3,500명의 직원과 81개 사무소)는 민간 건강보험회사로 탈바꿈하였다⁴⁵⁾.

1983년 호크(Hawke) 노동당 정부에 의해 다시 한번 메디케어(Medicare)가 도입되면서 원래의 메디뱅크 모형으로 회귀하였다. 이로서 호주에도 보편적인 공적 건강서비스가 정착했지만, 보건의료의 공급체계는 거의 절대적으로 민간에 의존하고 있을 뿐만 아니라, 메디케어와 민간 건강보험의 이층체계를 공식적으로 허용하고 있다. 즉, 민간 건강보험에 가입한 사람은 30%-65세 이상 노인의 경우 35%에서 40%까지-보험료 지원을 받을 수 있도록 함으로써, 공적 건강보험과 민간 건강보

45) 참고: [http://en.wikipedia.org/wiki/Medicare_\(Australia\)](http://en.wikipedia.org/wiki/Medicare_(Australia))

험이 병존하고 있다. 이와 같이 호주의 의료보장 체계는 선진 유럽대륙 국가나 영국에 비해 공급 측면에서나, 보장 측면에서 공공의 역할이 상대적으로 약하다고 할 수 있다.

[그림 4-8] OECD 국가의 건강보험 커버리지



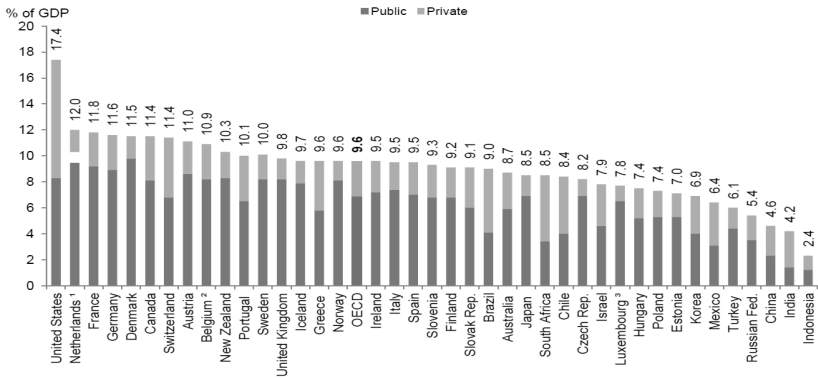
Note: Private health insurance can be both duplicate and supplementary in Australia; and can be both complementary and supplementary in Denmark.

자료: OECD(2009a)

그림에서 보는 바와 같이, 호주의 공적 건강서비스는 전체 인구를 포괄하고 있기는 하지만, 민간 건강보험 가입자도 46.3%에 이르고 있다. 그 결과, 건강보호에 대한 공적 지출은 1960년에서 1980년 사이에 GDP 대비 2%에서 4%로 두 배가 되었고, 2009년 현재 5.9% 수준이다. 이는 스웨덴(8.2%), 노르웨이(8.1%), 덴마크(9.1%) 등 사민주의 국가와 NHS 체계로 운영되는 영국(8.2%)은 물론이고, 일본(6.9%)보다도 낮은 수준이다⁴⁶⁾. 또한, 전체 보건의료 지출(8.7%) 중 민간 부분 지출이 차지하는 비중이 32.2%로 10~20% 내외인 유럽 국가들에 비해 상당히 높은 수준이다.

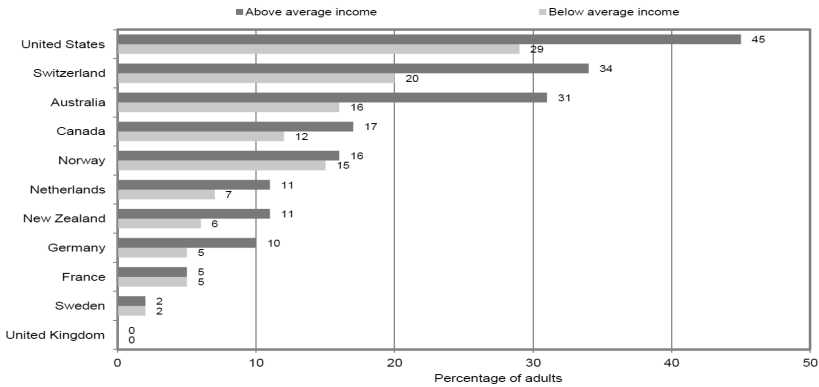
46) 물론 이러한 차이는 인구 노령화 수준과도 깊은 관련성이 있다.

[그림 4-9] OECD 국가의 GDP 대비 보건의료 지출(2009년)



자료: OECD(2011b)

[그림 4-10] 주요 OECD 국가의 US \$1,000 이상 의료비를 지출한 성인 비율



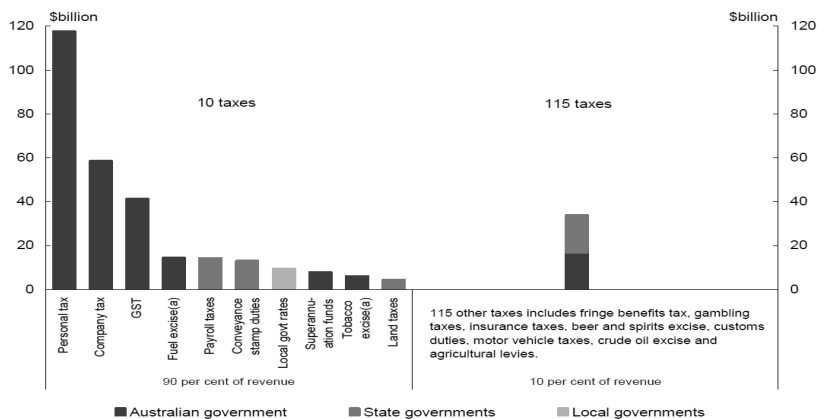
자료: OECD(2011b)

높은 민간부담은 높은 개인 혹은 가구의 의료비 지출(out-of-pocket expenditure)을 의미한다. 그림에서 보는 바와 같이, 한 해 동안 1,000 미국달러 이상을 의료비로 지출한 개인의 비중은 미국, 스위스에 이어 세 번째로 높은 수준이다. 평균 이상의 소득을 가진 사람의 경우 한 해 31%가, 평균 미만 소득을 가진 사람의 경우 한 해 16%가 1,000달러 이상을 의료비로 지출하였다. 이러한 결과는 NHS 체계를 가진 영국이 0%인 것과 극히 대조를 이룬다.

5. 조세의 누진성과 보장성

사회복지 재원 조달 방식의 누진성과 보장성도 호주 사회보장의 중요한 특징 중 하나이다. 이는 호주 복지국가와 관련된 논의에서 상대적으로 주목받지 못했다는 점에서 주목할 만하다. 호주의 조세체계는 OECD 평균 이상으로 누진적일 뿐만 아니라, 그 내부에 사회보장 기능을 포함하고 있다.

[그림 4-11] 주요 세원



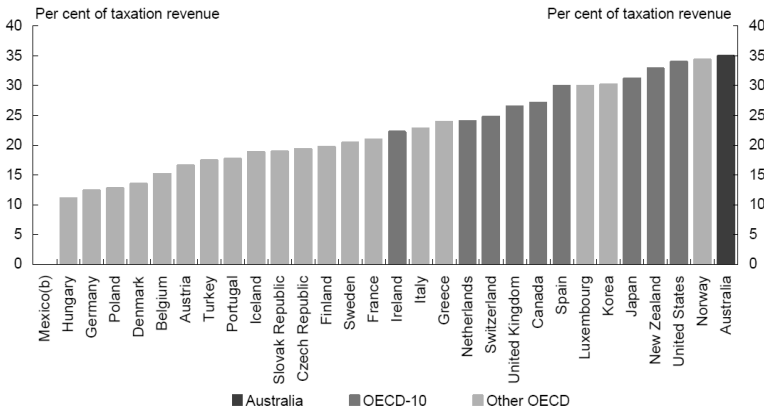
자료: Commonwealth(2008)

호주 조세체계가 다른 OECD 국가들에 비해 상대적으로 누진적이라는 것은 부과되는 조세의 종류와 규모(비중)에서 확인된다. 호주는 125개 이상의 세금들이 매년 부과되지만, 그 중 10개의 세금으로부터 90%가 충원된다. 조세 규모별로 개인 소득세, 기업세, 재화 및 서비스세, 연료세, 인두세(주민세) 등의 순이다.

OECD 기준에서 볼 때 호주의 조세체계의 특징은 기업세(법인세) 세율이 평균 이상이고, GST 등 소비세의 비중이 평균보다 낮으며, 재산세 비중이 상대적으로 높다. 최상위 소득세율은 평균 정도이지만, 상대

적으로 역진적인 성격의 사회보장세가 없다는 점에서 보면 최고 소득자에게 부과되는 세율은 매우 높은 수준이다. 전체 구성면에서 세입의 약 40%를 노동에 대한 직접세(개인 소득세)에, 33%를 기업에 대한 세금⁴⁷⁾에, 그리고 약 27%를 소비세에 의존하고 있다. 이러한 특징으로 인해 호주의 조세-이전 체계는 매우 재분배적이라 할 수 있다 (Commonwealth, 2008).

[그림 4-12] OECD 국가들의 자본소득세 비중(2005년)



자료: Commonwealth(2008)

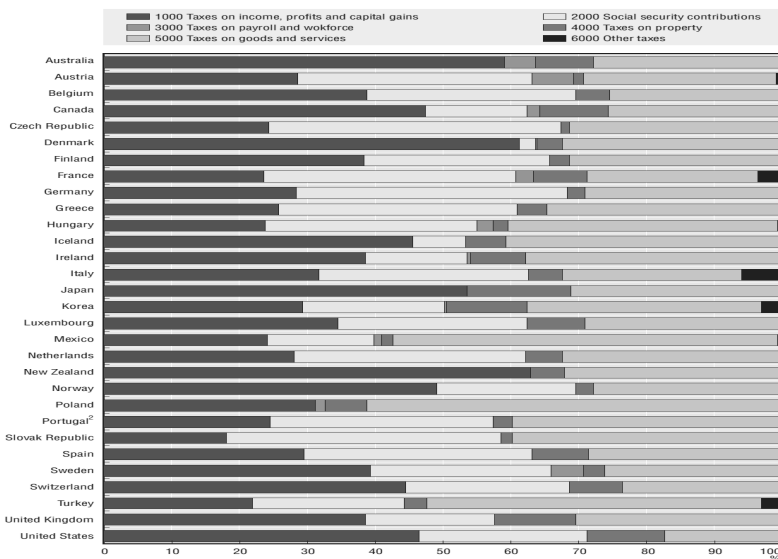
다음 그림은 호주 조세 구조의 특징을 OECD 국가들과의 비교 관점에서 잘 보여주고 있다. 호주(59.1%)는 뉴질랜드(63%), 덴마크(61%)와 함께 소득, 이윤, 자본소득에 대한 조세의 비율이 가장 높은 나라에 속한다. 호주는 재산세(8.7%)의 비중도 영국(12%), 한국(11.9%), 미국(11.4%) 등과 함께 상대적으로 비중이 높은 나라군에 속한다. 반면, 조세합주의 복지국가에 속하는 독일(39.9%), 프랑스(27%), 그리스(35.1%), 오스트리아(34.5%)의 경우 조세에서 사회보장 기여금이 차지하는 비중

47) 여기에서 기업에 대한 소득세 뿐 아니라, 퇴직연금(superannuation)에 대한 부과금 등 노동자를 위해 기업에서 전적으로 부담해야 하는 세금도 포함되어 있는 것으로 보인다.

이 가장 큰 것으로 나타났다. 사민주의 복지국가들은 어떤 한 조세의 비중이 특징적으로 높다기보다는 모든 종류의 조세 비중이 골고루 분포되어 있다. 소득세, 재산세 등 직접세의 비중이 높을 경우 조세 저항에 직면하기 쉽다는 점에서 불리한 점이 있지만, 직접세가 다른 조세들, 특히 간접세에 비해 누진적이라는 측면에서는 소득재분배에 유리한 장점을 가진다.

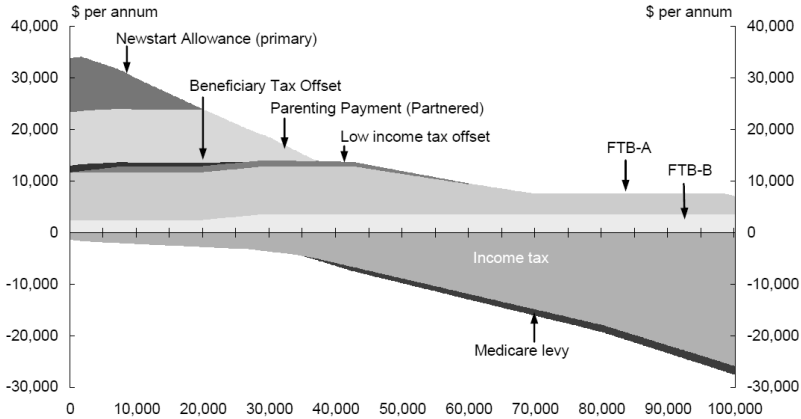
뿐만 아니라, 호주 조세체계는 그 부과 절차 내부에 다양한 재분배 기제와 사회보장 기능을 가지고 있다. 그림에서 보는 바와 같이, 호주는 일정 소득 이하의 가족에 대해서는 부의 소득세 형태의 급여를, 그 이상의 가족에 대해서는 소득세를 부과함으로써 조세를 통한 소득재분배 기능을 적극적으로 활용하고 있다. 앞서 살펴본 바와 같이, A형 가족세제 급여와 B형 가족세제 급여는 원칙적으로 자산조사없이 조세와 인구학적 특징만으로 급여가 지급되는 전형적인 조세형 급여이다.

[그림 4-13] OECD 국가들의 부문별 조세 비중(2005년)



자료: OECD(2007a)

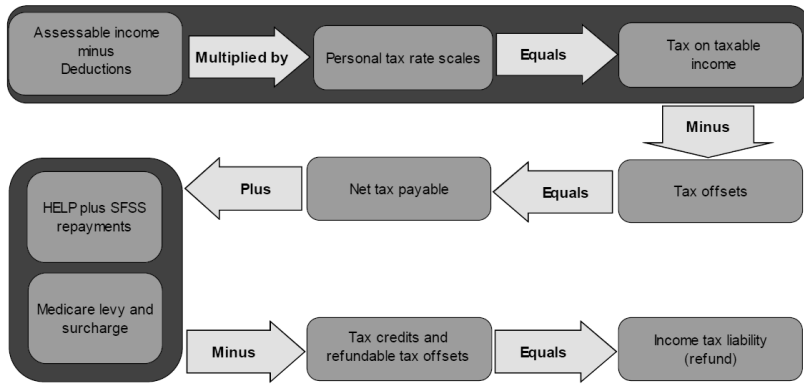
[그림 4-14] 소득 수준에 따른 이전과 세금(홀벌이, 3세, 8세 두 자녀 가족)(2008~09년)



자료: Commonwealth(2008)

호주 조세체계의 사회복지적 기능의 또 다른 예는 개인 소득세 부과 과정에서 찾을 수 있다. 개인 소득세 부과 과정은 [그림 4-15] 과 같다. 이러한 절차상 Medicare, HELP, SFSS의 부과방식 또한 사회복지적 기능 혹은 재분배적 기능을 수행한다. 먼저, 건강보험료에 해당하는 Medicare 징세는 과세소득의 1.5%에 해당하지만, 저소득층에게는 부과되지 않는다. 차상위층에게는 과세소득 1달러당 10%율로 Medicare 징세가 감액된다. 반대로, 특정 조건 이상의 민간 건강보험을 가지고 있지 않은, 기준선 이상의 과세 소득을 가진 개인에 대해서는 추가 1%의 Medicare 추가징세금이 부과된다. 건강보험료에 대한 이러한 부과 방식은 상한선(ceiling)이 존재하는 반면 하한선(bottom)이 존재하지 않는 대부분의 사회보험 부과 방식에 비해서 누진성이 강하다.

[그림 4-15] 개인 소득세 부과 절차



자료: Commonwealth(2008)

다음으로 고등교육대부프로그램(Higher Education Loan Program: 이하: HELP)과 학생금융지원제도(Student Financial Supplement Scheme: 이하 SFSS)의 상환 역시 조세를 통해 이루어지고 있다. 대학생은 20%를 할인해서 학비⁴⁸⁾를 선납하거나, HELP 대부제도를 통해 미래에 이연시킬 수 있다. HELP를 선택할 경우, 졸업 후 과세소득이 특정 기준(2008-09년의 경우 41,595달러)을 초과할 때 세금을 통해 대부금을 상환하게 된다. 상환율은 4%를 시작으로 점증해서 소득이 77,248달러 이상이 되면 8%가 된다. 이와 같이, 고등교육 대부금도 소득에 따라 차등 적용하여 ‘능력 있는 수익자’에게만 상환케 함으로써 실질적인 재분배 기능을 하고 있다.

요컨대, 호주의 조세 시스템은 역진적 성격의 사회보험료가 없고 소비세 의존율이 낮다는 점, 기업에 대한 소득세 의존율과 개인 소득세의 누진율이 상대적으로 높다는 점으로 인해 그 자체로 소득재분배 효과가 큰 것으로 평가된다. 또한, 다양한 조세형 복지급여가 매우 포괄적으로

48) 학비는 학과에 따라 차등적으로 부과된다. 예컨대, 교육, 간호, 수학, 통계, 과학의 학생 부담률이 최저로 0-4,162달러(2009년)이고, 법학, 치의예, 의과, 수의학, 회계, 행정, 경제, 경영의 학생부담률이 최대 등급으로 0-8,677달러(2009년)이다.

적용되고 있을 뿐만 아니라, 세금 부과 과정에서도 Medicare 징수액, HELP 상환 방식 등이 재분배적으로 설계되어 있다. 따라서, 호주 사회보장체계를 평가할 때 우리가 흔히 생각하는 사회복지제도보다 좀 더 넓은 범주의 재분배 기재들을 포함시켜야만 전체 상(象)을 제대로 볼 수 있을 것이다.

6. 연방정부 중심의 사회보장체계

호주 정부체계는 크게 연방정부(Federal), 주정부(States and Territories), 그리고 지방정부 (Local)로 구분되어 있다. 사회보장 체계와 관련해서는 연방정부가 정책개발 및 입안에 관한 책임을 지고, 지방정부가 이를 시행하고 관리하도록 중앙정부는 재정지원을 하도록 역할분담이 되어 있다. 특히 연금 및 수당 등 소득보장에 관한 한 중앙정부가 배타적인 권한을 가지고 있고, 나머지, 장애, 보건, 주택 및 노인보호 등의 분야에서는 연방정부와 지방정부 간의 공동책임의 원칙하에 역할이 분담되어 있다(McClelland, 2010).

연방정부의 사회보장 통제권은 주정부 간의 복지자원 및 사회보장 급여의 균등화(horizontal imbalance equalisation) 측면에서 분명한 장점이 있다. 그러나 사회보장 지출 재원 마련 능력을 충분히 갖춘 주정부의 형평성 논란은 항상 잠재되어 있다. 또한, 주정부는 사회보장 재정에 관한 한 중앙정부에 대한 의존성이 클 수밖에 없다. 즉, 전체 조세수입의 80% 정도가 중앙정부의 재원으로 귀속됨에 따라 지방정부의 독자적인 정책입안 및 시행은 크게 제한적이어서, 수직적 재정 불균형(vertical fiscal imbalance)의 문제를 안고 있다. 사회보장 정책 시행 능력 부족은 주정부 자체의 욕구중심적 사회보장 대응을 저해할 수 있다. 또한, 연방정부와 주정부 간의 역할 분담은 정책 공백(policy gaps)이나 중복 책임(dual responsibility) 등의 비효율을 유발할 수도 있다(Hughes,

1998). 이를 방지하기 위해 호주는 주정부간 그리고 주정부와 연방정부 간의 정책 조율을 담당할 협의 기구⁴⁹⁾(Council of Australian Governments)를 두고 있다(C. Saunders, 2003). 이 기구는 수상을 비롯하여 주지사 및 지방정부 협의회 대표자로 구성되어 있으며, 사회정책과 관련해서는 주로 교육, 주택, 보건 및 지역사회 서비스 현안에 관하여 정책적 협의가 이루어진다.

제2절 호주 사회보장체계의 재분배 효과

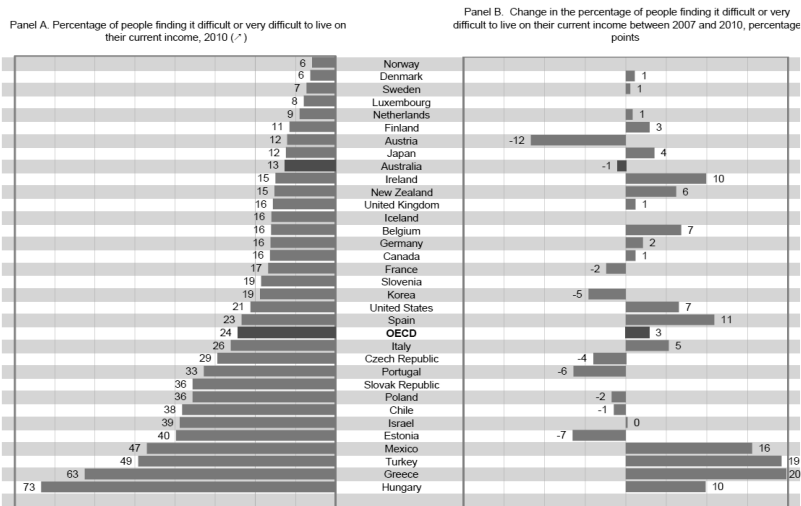
지금까지 호주 사회보장체계의 주요한 특징을 살펴보았다. 한 나라의 분배 상태는 일차적으로는 시장경제 환경과 노동시장, 인구구조 등에 의해 결정된다. 하지만 복지국가의 역할과 기능이 증대한 오늘날 선진 산업국가에서 가구의 최종적인 분배 상태는 그 나라의 사회보장 시스템에 의해 크게 좌우된다. 즉, 국가는 시장에서의 일차적 분배를 교정하고 이를 재분배하는데 크게 기여한다. 따라서 사회보장의 규모와 구조, 그리고 구체적인 제도 설계에 따라 빈곤과 불평등도는 크게 달라진다. 그러한 차원에서 본 절에서는 지금까지 살펴본 호주 사회보장체계의 특징들이 결합하여 가구 빈곤과 불평등에 어떠한 영향과 결과를 가져왔는지를 살펴보려고 한다.

우선 아래 그림은 현재 소득으로 생활하는데 어려움을 느끼는 가구의 비율을 제시한 결과를 보여주고 있다. 그림에서 보는 바와 같이, 시민주의 복지국가로 분류되는 노르웨이, 덴마크, 스웨덴은 그 비율이 6~7%로 매우 낮다. 이에 비해, 동유럽 국가들—헝가리, 폴란드, 슬로바키아

49) 정부간 협의를 담당하는 최고 기관인 ‘호주정부 협의회 (COAG)’는 1992년에 처음 설립되었다. 사회보장 관련 이슈만을 다루는 기구는 아니며, 교육, 경제 그리고 기후변화 등 국가적 차원의 중요성을 지니는 제반 분야에 관한 정책 개발과 협조를 담당한다.

공화국—과 최근 경제위기를 겪고 있는 남유럽국가들—그리스, 포르투갈, 이탈리아—에서 경제적 어려움을 겪고 있는 사람의 비율은 20% 이상으로 매우 높은 수준이다. 이에 비해, 호주에서 경제적 어려움을 경험하고 있는 사람들의 비율은 13%로 유럽대륙의 선진복지국가와 일본 다음으로 높은 낮은 수준이다.

[그림 4-16] OECD 국가의 주관적 박탈

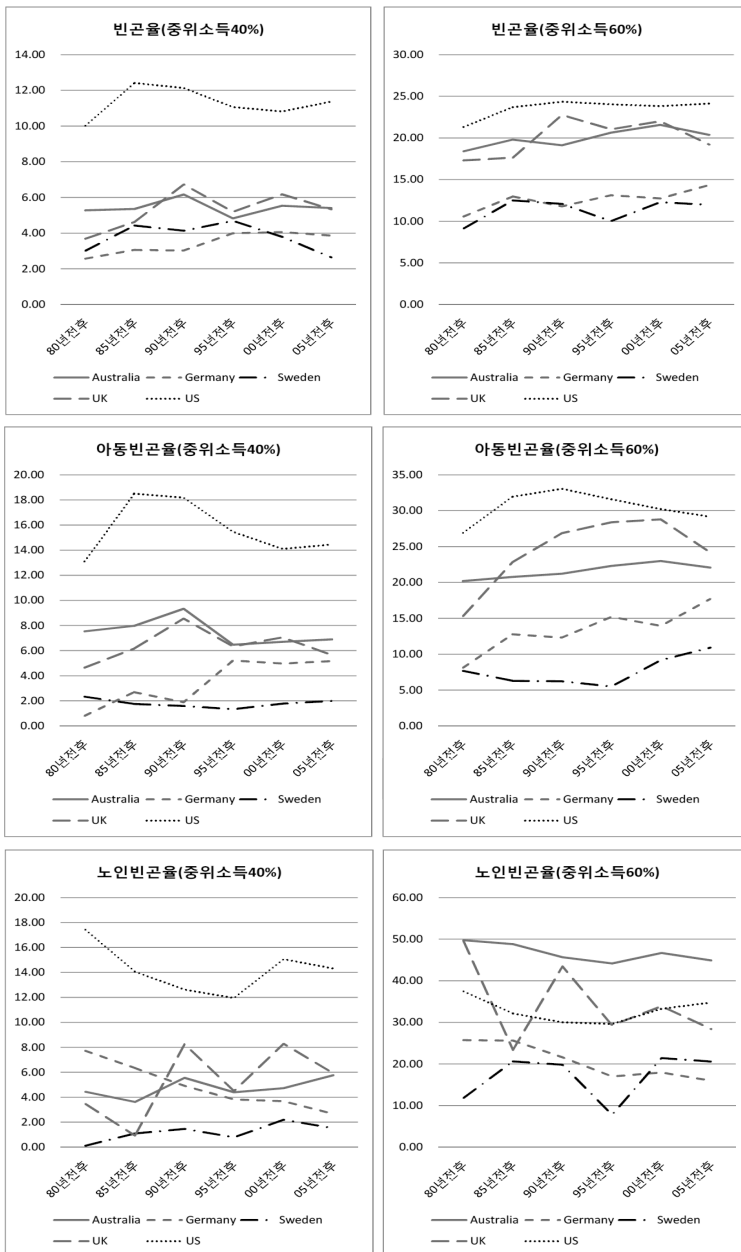


자료: OECD(2011d)

이러한 비율은 자유주의 복지국가로 분류되는 미국(21%), 캐나다(16%), 영국(16%)보다도 다소간 혹은 상당히 낮은 것으로 평가된다. 더구나 2007년과 2010년 사이에 글로벌 경제위기가 발생하였음에도 불구하고 호주는 미미하지만 경제적 어려움을 느끼는 사람의 비율이 감소한 것으로 나타났다. 이러한 결과는 이 기간 동안 노동당이 집권함으로써 사회복지 급여의 수준이 증액하는 등 케인즈주의적 재정확대정책을 실시한 것과 무관치 않은 것으로 보인다.

다음 그림은 좀 더 객관적인 수치로 주요 OECD 국가들의 빈곤 수준을 보여주고 있다. 그림에서는 복지국가의 제도적 특성과 연결짓기 위해서 빈곤율을 인구 특성별(전체, 아동, 노인), 빈곤기준별(중위소득 40%와 중위소득 60%)로 나누어서 살펴보았다. 전체적으로 볼 때 가장 두드러진 점은, 호주 빈곤율이 중위소득 40%를 기준으로 할 경우 사민주의 복지국가로 분류되는 스웨덴, 보수주의로 분류되는 독일에 근접한 반면, 중위소득 60%를 기준으로 할 경우 전형적인 자유주의 복지국가로 분류되는 미국에 근접한다는 것이다. 2000년대 중반 중위소득 40%를 기준으로 한 호주의 빈곤율은 5.4%로, 스웨덴의 2.6%, 독일의 3.9%에 비해서는 약간 높고, 영국의 5.3%와 비슷하며, 미국의 11.4%에 비해서는 절반에 못 미치는 수준이다. 이에 비해, 중위소득 50%를 기준으로 할 때 호주의 빈곤율은 20.4%에 이른다. 이러한 빈곤율은 스웨덴의 12.0%와 독일의 14.3%에 비해 매우 높은 수준이며, 미국의 24.1%보다는 약간 낮은 수준이다. 이는 앞서 기술한 호주 사회보장체계의 가장 큰 특징과 무관치 않은 것으로 보인다. 즉, ‘포괄적인’ 사회부조 중심의 복지제도와 높은 최저임금 수준은 ‘낮은 수준에서’ 최저보장시스템으로서는 매우 기능적이지만, 그 이상 ‘적정 수준에서’ 소득보장의 기능은 떨어진다는 것이다.

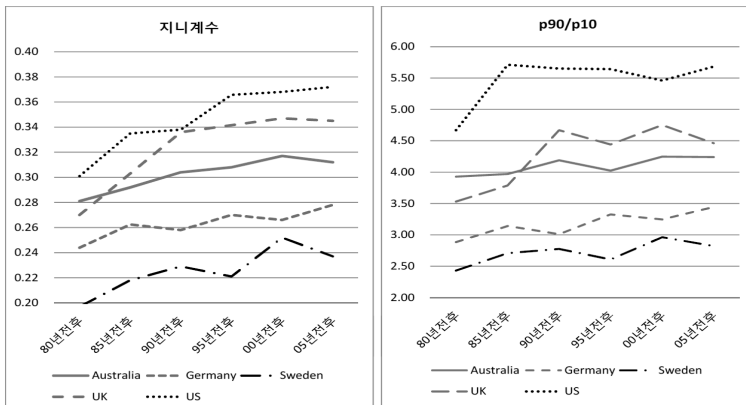
[그림 4-17] 주요 OECD 국가의 빈곤율



원자료: www.lisproject.org

아동 빈곤율과 노인 빈곤율에서도 이러한 특징은 예외없이 적용된다. 특히 노인 빈곤율은 호주의 이러한 특징을 가장 잘 보여준다. 호주의 노인 빈곤율은 중위소득 40%를 기준으로 할 때는 5.8%로, 스웨덴(1.5%), 독일(2.7%)에 비해서는 높은 수준이지만, 역시 영국(5.9%)과 유사하고, 미국(14.3%)보다는 매우 낮은 수준이다. 그러나 중위소득 60%를 기준으로 할 때 호주의 노인 빈곤율 수준은 극단적으로 높아져 45%에 육박한다. 이는 스웨덴(20.6%), 독일(16%)에 비해서는 2~3배 더 높은 수준이며, 미국(34.8%)에 비해서도 오히려 높은 수준이다. 이와 같이, 호주의 보호주의적 노동시장과 포괄적인 자산조사 노령연금제도는 복지국가의 기능 중 적어도 ‘최저보장’(National Minimum)이라는 측면에서는 어느 정도 성공적이라고 평가해도 무리가 없을 것으로 보인다. 반면, 근로활동 시기의 생활수준을 어느 정도까지 확보해 줄 수 있는가라는 측면, 즉 안정성(security)이라는 측면에서 볼 때 호주 사회 보장체계는 한계가 있을 수밖에 없다⁵⁰⁾.

[그림 4-18] 주요 OECD 국가의 불평등도



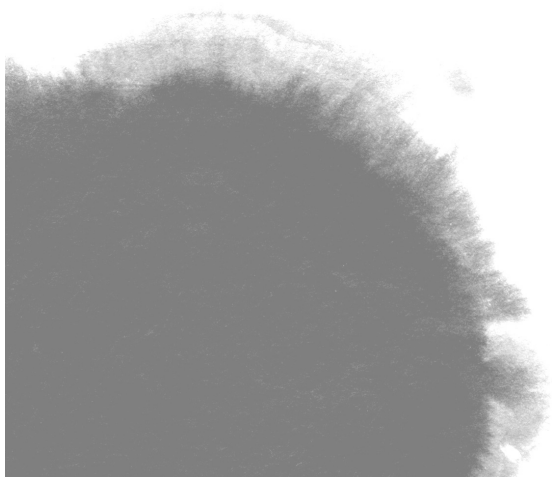
원자료: www.lisproject.org

50) 애초 호주가 영국의 베버리지 모형을 기반으로 하고 있다는 점을 상기할 때, 안정성은 복지국가의 목표에서 후순위로 밀려날 수밖에 없었을 것이다.

호주 복지국가의 이런 중도적(?) 성격은 불평등 지수에서도 마찬가지로 드러난다. 지니계수와 p90/p10(하위 10% 대비 상위 10%의 소득비)에서도 호주는 사민주의와 보수주의를 한 축으로 두고 자유주의—특히, 미국—를 다른 축으로 둘 때 그 중간 정도의 수치를 보여주고 있다.

05

호주 복지국가의 성과와 한계



제5장 호주 복지국가의 성과와 한계

지금까지 호주 복지국가 발전의 역사적 맥락, 주요 제도의 구성과 내용, 그리고 호주 복지국가의 주요 특성들과 재분배효과를 살펴보았다. 여기에서는 지금까지의 논의 내용을 바탕으로 호주 복지국가가 지닌 ‘독특성’이 어떠한 역사적 맥락에서 형성되어 왔으며, 그 성과와 한계가 무엇인가를 짚어봄으로써 우리나라에 주는 함의를 간접적으로 도출해 보고자 한다.

제1절 호주 복지국가의 형성 조건

호주 복지국가는 다중적인 영향 하에서 형성되었다. 일차적으로 지리적인 측면에서 보면, 호주는 미국과 마찬가지로 복지국가 중심지로부터 떨어져 있는 변방이다. 그러나 물리적 측면에서는 미국과 유사한 조건이지만 정치사회적 측면에서는 그렇지 않았다. 미국이 1775년 영국과의 독립전쟁에서 승리하면서 영국의 영향권으로부터 완전히 벗어났을 뿐만 아니라, 정치·경제적으로는 20세기를 전후하여 영국을 압도하였다. 이에 비해, 호주는 1900년 연방정부가 수립되었지만 여전히 영연방에 속한 국가이고, 정치사회적으로도 영국의 영향을 크게 받은 것이 사실이다. 1920년대 사회보험을 둘러싼 정부와 왕립위원회의 논의과정에서 영국의 영향력이 상당히 작용한 것에서도 이같은 정황이 발견된다. 따라

서 지리적 독립성에도 불구하고 호주 복지국가는 영국—부분적으로는 유럽대륙국가—의 영향권으로부터 완전히 벗어나 있었다고 보기 어렵다. 호주에서 일찍이 노령연금이 주별로 도입된 것이나, 매우 포괄적인 사회부조제도가 도입된 것도 이러한 맥락에서 설명가능하다. 또한, 1940년대 후반에—비록 이익집단과 우파 정당에 의해 좌절되었지만—취폴리 노동당 정부에 의해 보편적인 국민건강법 도입이 시도된 것도 영국의 베버리지 보고서와 NHS제도에 자극받은 것이라 할 수 있다.

반면, 국가 위상이라는 측면에서 보면 호주는 영국과도 다른 ‘독특성’을 지녔다. 호주는 ‘이민의 나라’인데다 초기 정착과정에서 미국과는 달리 노예무역이 활성화되지 않았으며 주로 죄수와 신교도들로 구성된 ‘순수’ 영국의 식민지 국가였다. 이러한 국가적 위상은 복지국가 형성에서 필수적인 평등주의적 연대를 가능케 한 요소였다. 즉, 영국이나 유럽대륙국가들과는 달리 신대륙에 정착한 백인들 간의 계급투쟁은 상대적으로 약했으며, 미국과 달리 인종갈등이 거의 존재하지 않았음을 예상할 수 있다⁵¹⁾. 그 한 예로 호주는 유럽대륙국가에 비해서도 이른 1850년대 이미 일부 노조에서 ‘8시간 노동’을 쟁취하였으며, 1890년대 초반에는 호주 전역에 조정재판소나 임금위원회 체계를 갖추으로써 산업분규조정을 위한 사법적 매카니즘을 확립했다. 이와 같은 산업에서의 연대주의는 이민족에 대한 차별—원주민과 유색인종—을 공식화함으로써 복지국가의 제도화에도 크게 영향을 미쳤다고 볼 수 있다. 초기 노령연금에서 원주민과 유색인종을 배제한 점이나, 도입 초기부터 매우 포괄적인 무기여 노령연금제도를 정착시킬 수 있었던 이면에도 백호주의의 영향을 엿볼 수 있다.

권력자원 동원이라는 관점에서 볼 때도 호주는 미국과 다른 역사적

51) 계급투쟁이라면 주로 식민지 지배관료와 죄수들 간의 투쟁이었을 것이다. 또한, 초기 골드러쉬 기간 동안 중국 이민과 백인 간 인종 갈등이 존재하기는 하였지만, 명시적 백호주의 정책으로 이 문제 역시 크게 부각되지 않았다.

경로를 걸어왔다고 볼 수 있다. 미국의 정당체계에서 공화당과 민주당은 유럽의 관점에서 볼 때 계급성이 매우 탈색된 정당이라 할 수 있다. 즉, 민주당은 노동자의 이해를 대변한다기보다는 자유주의 이념을 대변하는 정당이라고 보는 편이 옳을 것이다. 이에 비해, 호주의 노동당은 영국 노동당과 유사하게 도시 노동자의 이해를 대변하는 정당으로 설립되었다. 또한, 비록 주 차원이기는 하지만 퀸스랜드에서 세계 최초로 노동당이 집권할 정도로 일찍부터 노동당의 세력이 강했다. 이차대전 후에 집권기간이 비록 자유당에 비해 뒤지기는 하지만 지난 세기 동안 30년 이상을 집권하였고, 현재도 노동당이 집권하고 있다. 이와 같이, 미국에 비해 상대적으로 진보적인 노동당의 집권기간 동안 오늘날의 호주 복지국가를 특징짓는 제도들이 대거 도입되었다는 점은 주지의 사실이다. 펴머턴(Pemberton, 1994)에 의하면, 복지국가의 이정표(landmarks)가 되는 9개 제도 중 2개만이 자유당·국민당 연합정부에 의해 도입되었고, 나머지 7개는 노동당 정부에 의해 도입되었다⁵²⁾. 또한, 1975년 보편적인 국민건강보험체계인 메디뱅크도 노동당에 의해 도입되었으나, 자유당 정부에 의해 소멸되었고, 1983년 노동당 정부에 의해 메디케어로 재도입되었다. 이와 같이, 호주의 노동당 정부는 미국에 비해 사회입법 도입에 더 적극적이었다고 볼 수 있다.

호주 연방정부의 역할과 선거 시스템 또한 미국과는 매우 다른 경로를 거쳤다. 미국과는 달리 호주의 사회보장체계는 대부분 연방정부에 의해 관리·운영되고 있다. 이와 같이, 호주 연방정부가 사회보장제도와 관련해서 강력한 통제력을 행사할 수 있었던 것은 일찍이 주 정부에 의

52) 복지국가의 이정표가 되는 제도는 1909년 노령연금(Age Pensions), 1910년 장애연금(Invalid Pensions), 1912년 모성수당(Maternity Allowance), 1943년 유족연금(Widow's Pension), 1943년 부인수당(Wives's Allowance(Invalis Pensions), 1945년 실업급여(Unemployment Benefits), 1945년 질병급여(Sickness Benefits), 1945년 특별급여(Special Benefits), 1958년 보충부조(Supplementary Assistance)이다. 이 중 노령연금과 보충부조는 자유당·국민당 연합정부에 의해 도입되었으며, 나머지는 노동당에 의해 도입되었다.

해 도입되거나 운영되고 있던 제도들을 중앙 정부로 흡수하였으며, 아울러 재정에 대한 통제 권한도 강화하였다는 점에서 그 원인을 찾을 수 있다. 연방정부가 재정적 우위를 점하는데 가장 결정적인 진전이 있었던 것은 전시 기간이었다(Castles & Uhr, 2007). 헌법은 호주의 주요한 세원인 관세에 대한 독점권을 연방정부에 부여하였다. 또한, 1942년에 새로운 전시 노동당 행정부는 연방정부에 전국적으로 단일한 소득세를 부과함으로써 소득세의 독점권 부여하였으며, 이러한 조세 영역에 주정부가 세금을 부과하지 않는다는 조건으로 예전 조세수입에 상응하는 액수를 주정부에 상환하는 조치를 취하였다. 연방정부가 조세 독점권을 확보함으로써 향후 복지국가 진전을 위한 재정적 기반을 확보할 수 있었다. 또한, 호주에서 최근 신자유주의 개혁정부에 대항해서 새로운 정치적 역할을 수행하고 있는 것은 상원이다(Castles & Uhr, 2007)⁵³⁾. 1949년 비례대표제가 도입되면서 상원에 점점 더 많은 소수정당과 무소속 당선자들이 당선됨으로써 권력의 균형추 역할을 행사할 수 있게 되었다. 이는 미국의 ‘Winner takes all’ 방식이 소수정당의 정치 참여를 사실상 가로막아 온 것과는 대조적인 결과이다.

이와 같이, 호주는 연방제 국가임에도 불구하고 사회보장과 관련해서

53) 복지지출 삭감의 압력에 맞서, 핵심 역할을 한 것이 상원이며, 이들은 현존하는 복지 권리를 깎으려는 시도에 맞서 앞장서서 비토-포인트를 행사했다. 1980년 이래 상원은 실질적으로 좌파 정당들에 의해 장악되었다. 호크 노동당 정부 하에서 이루어진 의회 개혁으로 어떠한 다수정당도 상원을 통제하기 더 어렵게 되었다. 다수 정당은 권력균형권을 쥐고 있는 소수 정당의 선회를 진지하게 받아들이므로써만 실효적인 다수를 행사할 수 있었다. 정부예산과 지출 우선순위에 대한 상원 수정의 대표적인 예는 1994년 키팅 노동당 정부 때이다. 이 때 어떠한 여당 혹은 야당도 상원 내에서 다수를 차지하지 못하였다. 권력 균형은 다양한 소수정당(호주민주당, 녹색당, 무소속)의 손에 있었으며, 이들 소수 중 누구도 독자적으로 정부의 승리를 보장해 줄 수 없는 상황이었다. 이러한 상황에서, 정부 예산에 대한 공식 수정안이 상원 내 공공토론보다는 정부와 소수정당 간 사적 협상을 통해 조정되었다. 호주 민주당은 저소득자에 대한 세금공제 수준을 높이고, 정부 건강검진에서 시력검사를 없애지 않는 등의 예산 수정안을 얻어냈다. 1996년 입각한 하워드 자유당 정부 역시 상원 다수당이 아니었다. 상원의 비여당정당들은 2002년 의약급여에 대한 사용자 요금을 상승시키려는 제안을 기각시켰다. 또, 장애인연금 자격기준을 강화하려는 정부 예산법안을 철회시켰다. 이 두 안 모두 복지지출 삭감을 성공적으로 막아낸 예이다(Castles & Uhr, 2007).

강력한 중앙정부의 주도권을 유지해 올 수 있었던 것은 일찍이 지방의 복지제도들을 중앙으로 흡수·통합하고, 재정적 재량권을 확보할 수 있었기 때문이다. 또한, 상하원이 중앙정부의 복지 축소에 상원이 일정한 비토-포인트를 형성한 것도 중요한 요인으로 꼽을 수 있다. 최근에는 COAG(Council of Australian Governments)를 통해 연방정부와, 주 정부, 지역정부 간의 공공정책의 파트너십을 형성함으로써 효율적인 복지 전달체계를 형성하고 있는 점도 주목할 만한 점이다.

제2절 호주 복지국가의 성과와 한계

호주는 복지국가 발달 과정에 유리한 몇 가지 점—초기 이민의 동질성, 노동당에 대한 비교적 높은 지지와 집권, 연방정부의 강력한 리더십 등—에도 불구하고, 양적인 면에서는 예나 지금이나 복지 지체국(welfare laggard)에 속한다.

에스핑-앤더슨(1990)은 1980년 기준 탈상품화 점수에서 호주에 대해 당시 분석대상 17개국 중 가장 낮은 13점을 부여했다. 이는 자유주의 복지국가 레짐으로 분류된 영국(23.4), 아일랜드(23.3), 캐나다(22.0), 뉴질랜드(17.1)는 물론이고 자유주의 국가의 전형으로 일컬어지는 미국(13.8)보다는 낮은 점수이다. 실제로 1980년 당시 호주의 GDP 대비 공적 사회지출도 10.3%로 영국(16.5%), 뉴질랜드(17.0%)는 물론이고 미국(13.2%)보다 낮았으며, OECD 평균(16.6%)보다 6.3%p 뒤쳐져 있었다. 아래 그림에서도 보는 바와 같이, 이러한 경향은 오늘날에도 크게 다르지 않다. 1980년대 이후 새로이 OECD 회원국으로 진입한 몇몇 나라들을 제외하고 호주는 여전히 OECD 국가 중 공적 사회지출이 최하위권에 속해 있으며, 미국보다도 오히려 낮은 수준이다.

그러나 호주가 2007년 기준으로도 GDP 대비 공적 사회지출이

16%(총순사회지출은 18.7%)에 불과하다는 사실 자체보다는 ‘왜 낮은가’라는 점에 주목하기 위해서는 사회지출의 세부 구성을 좀 더 따져볼 필요가 있다. 무엇보다도 호주의 공적 사회지출 수준이 상대적으로 낮은 것은 노령연금의 비중이 낮은데서 일차적 원인을 찾을 수 있다. 호주의 노령 및 유족연금에 대한 공적 사회지출은 GDP 대비 3.36%로 멕시코(1.38%), 한국(1.69%), 아이슬란드(1.90%)를 제외하고는 가장 낮은 수준이다. 이들 국가들이 연금이 미성숙했거나 연금의 커버리지가 낮은 국가들이라는 점을 감안한다면, 노령화 수준을 감안하더라도 노령 연금이 세계 어느 나라보다 빨리 도입된 호주의 연금에 대한 사회지출이 낮다는 점은 예외적이라 할 수 있다.

이와 같이, 고령화가 상당히 진행되었거나, 사회보험식 연금에 대한 재정 소요가 많은 독일, 프랑스, 그리스, 이탈리아 등의 보수적 복지국가들의 GDP 대비 연금 지출이 10%를 넘었다는 점을 감안하면 사실상 호주의 낮은 사회지출의 대부분 원인이 낮은 노령연금 지출에 기인한다고 해도 과언이 아니다. 실제로 근로연령 인구에 대한 소득지원 지출은 4.01%로 OECD의 평균(4.02%) 수준이며, 건강에 대한 지출도 5.74%로 OECD 평균(5.91%)과 큰 차이를 보이지 않는다. 기타 사회서비스에 대한 사회지출은 2.90%로 OECD 평균(2.52%)보다 오히려 약간 높은 수준이다. 즉, 호주는 노령연금에 대해 대부분 선진 복지국가들이 취하고 있는 사회보험방식(또는 기초노령연금+소득비례적 사회보험방식)을 지양하고, 포괄적이면서도 표적화된 사회부조방식을 취함으로써 이 부분에 대한 사회지출이 선진 복지국가에 비해 1/2~1/4에 불과한 수준을 유지하고 있는 것이다.

그렇다면 호주의 이와 같은 ‘독특한’ 사회보장 체계를 어떻게 평가할 수 있을까? 본 연구에서는 형평성, 재정 효율성과 근로유인, 그리고 지속가능성(재정과 사회통합)의 측면에서 호주 사회보장 체계를 간단하게 평

가하고, 기존의 호주 복지국가 레짐에 대한 논의와 연결시켜보고자 한다.

〈표 5-1〉 OECD 국가의 공적 사회지출(2007년)

	연금	근로연령 인구에 대한 소득지원	건강	사회 서비스	공적 사회지출	총 순사회 지출
France	12.48	4.58	7.49	3.85	28.40	28.3
Sweden	7.18	5.58	6.60	7.97	27.33	23.6
Austria	12.27	5.28	6.80	2.07	26.42	23.0
Belgium	8.86	7.17	7.32	3.00	26.35	27.1
Denmark	5.56	7.02	6.51	7.00	26.10	21.4
Germany	10.71	3.96	7.86	2.63	25.16	25.1
Finland	8.26	6.00	6.11	4.56	24.93	20.7
Italy	14.05	2.77	6.65	1.39	24.86	22.8
Hungary	9.10	5.30	5.23	3.45	23.09	
Portugal	10.76	4.02	6.64	1.10	22.52	21.7
Spain	8.04	5.08	6.07	2.39	21.58	19.5
Greece	11.86	1.98	5.83	1.65	21.33	
Norway	4.70	5.38	5.70	5.00	20.80	18.3
Luxembourg	6.55	5.70	6.36	2.04	20.65	17.4
United Kingdom	5.38	4.55	6.85	3.76	20.54	23.7
Slovenia	9.64	3.89	5.61	1.13	20.26	
Netherlands	4.74	5.38	5.98	3.97	20.08	22.3
Poland	10.65	3.53	4.56	1.27	20.01	16.3
OECD	7.00	3.93	5.82	2.51	19.26	19.57
Czech Republic	7.42	4.37	5.76	1.24	18.79	17.5
Japan	9.77	1.59	6.30	1.05	18.70	21.6
Switzerland	6.44	4.31	5.60	2.18	18.52	
New Zealand	4.31	5.05	7.08	1.94	18.39	16.5
Canada	4.19	2.46	7.01	3.20	16.86	21.4
Ireland	3.56	5.29	5.79	1.68	16.31	15.8
United States	5.96	2.02	7.23	0.99	16.20	25.6
Australia	3.36	4.01	5.74	2.90	16.02	18.7
Slovak Republic	5.85	3.54	5.18	1.12	15.69	15.1
Israel	4.83	4.03	4.29	2.32	15.47	
Iceland	1.90	3.70	5.75	3.25	14.59	16.4
Estonia	5.29	3.19	4.01	0.51	13.00	
Chile	5.15	0.88	3.66	0.88	10.56	
Turkey	6.12	0.14	4.10	0.11	10.48	9.7
Korea	1.69	0.83	3.50	1.51	7.53	10.4
Mexico	1.38	0.90	2.65	2.28	7.21	8.1

자료: OECD(2011c)

주지한 바와 같이, 호주는 세기 전환기에 ‘사회적 실험실’로 불릴 만큼 평등을 구가한 나라였다. 오늘날까지도 낮은 수준에서의 빈곤율(중위 소득 40% 기준)은 사민주의 국가들에 비해서는 높지만, 전체적으로나 노인 인구에 있어서나 6% 미만의 비교적 낮은 수준을 유지하고 있다. 그러나 높은 수준에서의 빈곤율(중위소득 60% 기준)은 전체적으로는 20% 내외, 노인의 경우 45% 내외로 OECD 국가 중 가장 높은 수준이다. 평등도의 수준은 영미권과 사민주의 복지국가의 중간 정도의 수준을 유지하고 있다.

이는 앞서도 언급한 바와 같이, 호주 복지국가의 두 가지 특징, 즉 사법적 임금조정 메커니즘을 통한 높은 수준의 최저임금(생활임금)과 사회부조 방식의 노령연금 체계에서 기인하는 바 크다. 즉, 애초에 호주 복지국가는 소득의 재분배 내지는 적절성보다는 ‘최저보장’을 추구하였다고 볼 수 있다. 아래 표에서 보는 바와 같이, 가구 가처분소득에서 공적 이전소득이 차지하는 비율은 평균적으로는 14.3%로 OECD 평균(22.0%)에 비해 낮은 수준이지만, 최하위분위에서 공적 이전소득이 차지하는 비율은 41.5%로 OECD 국가 중 가장 높은 수준이다. 이같은 결과는 표적화된 복지제도를 통해 시장으로부터 근로소득을 획득할 수 없는 노인과 장애인, 한부모 등 취약계층에 집중적으로 자원을 투입하는 방식에 기인하는 것이다. 호주의 전체 현금 소득이전 프로그램 중 소득조사(income test)방식을 통한 이전은 2003년을 기준으로 82.8%에 달한다(Whiteford, 2007). 이는 자유주의적·잔여적 복지국가 레짐으로 분류되는 미국의 15.3%, 영국의 23%, 뉴질랜드의 36%와는 비교할 수 없을 정도로 높은 수준이다. 즉, 호주의 사회보장 체계에서 거의 대부분의 소득이전 프로그램이 표적화된 사회부조 방식으로 운영된다 해도 과언이 아니다.

〈표 5-2〉 OECD 국가의 이전과 조세를 통한 소득 재분배(2000년대 중반)

	Gross public transfers paid to households			Direct taxes and social security contributions paid by households			Gross net transfers to lowest quintile (C-F)
	(A) Average ratio of household disposable income	(B) Share of public transfers paid to lowest quintile	(C) Transfers to lowest quintile (A*B/100)	(D) Average ratio of household disposable income	(E) Share of taxes paid by lowest quintile	(F) Taxes from lowest quintile (D*E/100)	
Australia	14.3	41.5	5.9	23.4	0.8	0.2	5.8
Austria	36.6	13.9	5.1	33.4	5.4	1.8	3.3
Belgium	30.5	24.1	7.3	38.3	3.9	1.5	5.8
Canada	13.6	25.7	3.5	25.8	2.3	0.6	2.9
Czech Republic	24.3	23.0	5.6	21.6	3.5	0.8	4.8
Denmark	25.6	36.0	9.2	52.5	6.1	3.2	6.0
Finland	14.4	32.9	4.7	30.1	4.0	1.2	3.5
France	32.9	16.2	5.3	26.0	5.6	1.5	3.9
Germany	28.2	17.4	4.9	35.5	2.1	0.7	4.2
Ireland	17.7	30.8	5.4	19.4	0.9	0.2	5.3
Italy	29.2	12.6	3.7	30.2	1.8	0.6	3.1
Japan	19.7	15.9	3.1	19.7	6.0	1.2	2.0
Korea	3.6	24.9	0.9	8.0	5.8	0.5	0.4
Luxembourg	30.6	13.9	4.3	23.8	5.9	1.4	2.8
The Netherlands	17.1	31.5	5.4	24.7	3.4	0.8	4.5
New Zealand	13.0	34.0	4.4	29.0	1.8	0.5	3.9
Norway	21.7	27.7	6.0	33.2	4.6	1.5	4.5
Poland	35.8	9.0	3.2	27.7	6.0	1.7	1.6
Slovak Republic	26.0	19.0	4.9	20.0	5.0	1.0	3.9
Sweden	32.7	25.9	8.5	43.2	6.5	2.8	5.7
Switzerland	16.0	29.2	4.7	36.0	12.4	4.5	0.2
UK	14.5	31.4	4.6	24.1	1.7	0.4	4.1
USA	9.4	24.8	2.3	25.6	1.6	0.4	1.9
OECD-23	22.0	24.4	5.4	28.3	4.2	1.2	4.2

자료: OECD(2008)

호주의 표적화된 사회부조 중심의 공적 이전 방식은 예상할 수 있는 바와 같이 재정 효율성 측면에서도 매우 유리한 결과를 기대할 수 있다. 위 표에서도 보듯이, 호주의 경우 가처분소득 대비 조세의 비율은 23.4%로 덴마크와 스웨덴 등 노르딕 복지국가의 절반 내외를 차지할 뿐이다. 즉, ‘적게 내고 적게 받는다’는 원칙 혹은 ‘능력 있는 사람이 내고 필요한 사람만 받는다’는 원칙이 견지되고 있다고 볼 수 있다. 이러한 재정 투입 방식의 단위당 불평등 감소 효과성 및 효율성은 <표 5-3>에 제시되어 있다.

〈표 5-3〉 OECD 국가의 이전과 조세의 효과성 및 효율성(2000년대 중반)

	(A) Effectiveness (inequality reduction)		(B) Size (share of household disposable income)		(C) Efficiency index A/(B/100)		(D) Concentration index	
	Household taxes	Public cash transfers	Household taxes	Public cash transfers	Household taxes	Public cash transfers	Household taxes	Public cash transfers
Australia	0.045	0.097	23.4	14.3	0.193	0.679	0.533	-0.400
Austria	0.029	0.052	33.4	36.6	0.086	0.142	0.381	0.157
Belgium	0.037	0.119	38.3	30.5	0.096	0.391	0.398	-0.120
Canada	0.037	0.060	25.8	13.6	0.145	0.444	0.492	-0.152
Czech Republic	0.037	0.114	21.6	24.3	0.170	0.468	0.471	-0.154
Denmark	0.042	0.118	52.5	25.6	0.080	0.461	0.349	-0.316
Finland	0.038	0.065	30.1	14.4	0.127	0.449	0.428	-0.219
France	0.020	0.056	26.0	32.9	0.079	0.171	0.374	0.136
Germany	0.046	0.086	35.5	28.2	0.130	0.303	0.468	0.013
Ireland	0.041	0.100	19.4	17.7	0.210	0.565	0.570	-0.214
Italy	0.047	0.073	30.2	29.2	0.156	0.251	0.546	0.135
Japan	0.003	0.048	19.7	19.7	0.015	0.244	0.378	0.010
Korea	0.005	0.011	8.0	3.6	0.067	0.312	0.380	-0.012
Luxembourg	0.032	0.066	23.8	30.6	0.135	0.215	0.420	0.085
The Netherlands	0.041	0.080	24.7	17.1	0.166	0.468	0.471	-0.198
New Zealand	0.038	0.080	29.0	13.0	0.132	0.615	0.498	-0.345
Norway	0.027	0.093	33.2	21.7	0.082	0.427	0.376	-0.183
Slovak Republic	0.028	0.094	20.0	26.0	0.138	0.361	0.422	-0.056
Sweden	0.032	0.121	43.2	32.7	0.075	0.368	0.337	-0.145
Switzerland	-0.012	0.057	36.0	16.0	-0.034	0.355	0.223	-0.170
UK	0.039	0.085	24.1	14.5	0.164	0.586	0.533	-0.275
USA	0.044	0.041	25.6	9.4	0.170	0.434	0.586	-0.089
OECD-22	0.032	0.078	28.3	21.4	0.117	0.396	0.438	-0.114
Memorandum items								
Correlation coefficient [†]	-	0.496	0.211	0.423	0.839	0.430	0.906	-0.940

자료: OECD(2008)

조세의 불평등(지니계수) 감소 효과는 0.045로 이탈리아(0.047)와 독일(0.047)에 이어 세 번째로 높다. 공적 현금이전의 불평등 감소효과도 0.097로 스웨덴(0.121), 벨기에(0.119), 덴마크(0.118) 등 사회민주주의 복지국가들에 비해서는 낮지만 전체 OECD 국가들의 평균(0.078)에 비해서는 높은 수준이다. 가구의 조세와 공적이전 규모를 효과성으로 나눈 불평등 감소 효율성지표의 경우, 조세 효율성은 0.193으로 아일랜드(0.210)에 이어 두 번째로 높고, 공적 현금이전의 효율성은 0.679로 OECD 국가 중 가장 높다. 이와 같이, 조세와 공적이전의 효과성과 특히 효율성이 높은 것은 비단 호주 뿐만이 아니라 대부분 자유주의 복지국가의 특징이라 할 수 있다. 미국, 영국 등도 호주보다는 덜하지만 효율성이 상당히 높은 국가에 속한다. 즉, 조세에 의한 보편적 소득이전

(데모그란트)이나 기여에 의한 소득이전(사회보험)이 발달한 나라에서는 불평등 감소 효과는 크지만 효율성은 높지 않은 것이 일반적이다. 수급자 수가 많고 급여 수준이 높아서 재원이 많이 소요되기 때문이다. 이에 비해 조세에 의한 표적화된 소득이전(사회부조)은 제한된 사람에게 필요한 만큼-보충성 원칙- 급여를 제공하기 때문에 그만큼 재원 소요가 적으며, 따라서 재정 효율성은 높게 나타나는 것이다⁵⁴⁾.

그러나 -아무리 포괄적이라 하더라도- 사회부조 방식은 장점 이상의 한계를 가진다. 사회부조 방식은 수급자에게 낙인감(stigma)을 줄 수 있고, 수급자와 비수급자 모두의 노동유인을 훼손할 수 있으며, 무엇보다도 장기적으로 납세자(돈 내는 사람)와 수혜자(돈 받는 사람)를 이분화함으로써 사회통합과 복지에 대한 지지기반을 침식할 수 있기 때문이다. 실제로 호주 사회보장의 대상 표적성은 더욱 강화되는 방향으로 발전해 왔으며(tightly targeted), 결과적으로 사회보장 급여 대상자들에게 높은 유효한계세율(effective marginal tax rates)이 적용되고 있다. 예를 들어, 저임금 사회보장 수급자가 유급 노동을 통해 소득이 발생할 경우 추가적으로 증가하는 1달러의 소득에 대해 가구구성 특성에 따라 최대 75%의 한계세율이 적용될 수 있다(ACOSS, 2003). 이는 다른 OECD 국가에 비해 상대적으로 높은 세율이다. 높은 유효한계세율은 급여대상자 가구의 가처분 소득에 부정적인 영향을 미쳐 근로의욕을 저하시키는 악순환을 가져오고, 결국 장기빈곤의 원인을 제공해 왔다.

그럼에도 불구하고, 호주에서 상대적으로 사회보장체계가 근로유인이나 사회통합에 미치는 영향에 대해 덜 민감할 수 있었던 것은 다음과 같은 몇 가지 요인에 기인하는 것으로 보인다.

첫째는 무엇보다도 호주의 사회보장체계가 초기부터 근로무능력자를

54) 이는 여유진 외(2009)에서도 발견되는 특징이다. 이 보고서에서 한국, 영국, 독일, 스웨덴 공적 이전소득의 소득재분배 효과를 분석한 결과에 의하면, 상대적으로 사회부조제도가 발달한 영국과 한국의 제도 효율성이 가장 높은 것으로 나타났다.

중심으로 발전해 왔으며, 근로능력자에 대한 사회보장의 기능은 노동자의 ‘생활임금’에 대한 법적 보장이 상당 정도 대체해 왔기 때문이다. 즉, 복지국가와 노동시장 간에 적절한 기능의 배분이 이루어져 왔다는 것이다. 캐슬이 호주 복지국가를 ‘임금노동자 복지국가’로 지칭했던 것도 근로계층에 대한 복지의 기능을 일차적인 노동시장에서 상당 정도 해결해 왔다는 점을 강조하는 것이다. ‘근로빈곤’에 대한 직접적 개입으로부터 비교적 자유로울 수 있었던 국가는 대부분 사람들이 상대적으로 관대하게 여기는 영역, 즉 근로무능력자에 대한 빈곤 문제에 좀 더 역점을 둘 수 있었다.

둘째로 호주 복지국가에서 근로무능력자에 대한 보호의 기능은 그 커버리지가 매우 포괄적이기 때문에 상대적으로 국민통합을 저해하지 않았다고 볼 수 있다. 즉, 노인의 80% 내외를 대상으로 노령연금을 지급하고 있기 때문에 대부분의 국민들이 노후보장의 ‘당연한’ 기재로 노령연금을 받아들일 수 있었다는 것이다. 사실상 호주의 노령연금은 유럽의 기초노령연금과 유사한 성격을 가졌다 해도 과언이 아니었다. 만약, 누군가는 사회보험방식의 노령연금을, 또 다른 누군가는 사회복지방식의 급여만을 받게 된다면 노인들 내부에서도, 그리고 노인과 근로계층 간에도 사회갈등이 지금보다 더 컸을 수 있을 것이다. 마찬가지로 가족세 제급여 A형의 수급층도 전체 근로연령 가구의 80%에 달하고, 조세방식으로 운영되기 때문에 이에 대한 조세저항이 상대적으로 적다고 볼 수 있다.

셋째, 호주의 상대적으로 낮은 사회지출 수준, 즉 낮은 조세 수준 또한 사회통합에 영향을 미친 것으로 볼 수 있다. 앞서 살펴본 바와 같이, 호주의 공적 사회지출 수준은 미국보다 더 낮은데 이는 한편으로는 매우 낮은 수준에서의 평등을 추구해 온 결과라 할 수 있으며, 다른 한편으로는 조세를 통해 ‘은밀한 방식으로’(?) 재분배를 추구해 온 결과라

할 수 있다. 전자에 대해서는 앞서 언급한 바와 같이 급여의 수준이 중위소득 40% 내외의 빈곤을 방지할 정도라는 점이 대변해 주고 있다. 후자에 대해서는 많은 근로연령계층에 대한 급여가 조세방식을 통해 운영되고 있을 뿐만 아니라, 대학학자금 상환 등도 조세를 통해 이루어진다는 점에서 단서를 찾을 수 있다. 퇴직연금에 대한 기여금을 사업주가 전적으로 부담하는 것도 마찬가지다. 이와 같은 방식은 기업의 노동비용을 상승시키는 결과를 초래할 수도 있지만, 세금의 궁극적인 ‘귀착점’이 어디인가에 따라 그렇지 않을 수도 있다. 즉, 가격상승을 통해 일부는 소비자에게, 그리고 직접 노동비용(임금) 감소를 통해 일부는 근로자에게 부담이 귀착될 수 있다. 그럼에도 불구하고, 조세를 통한 재분배는 직접적인 이전에 비해 다소 ‘비가시적’이라는 점에서 근로유인이나 사회통합에 미치는 영향이 상대적으로 적을 수 있다.

이 밖에도, 호주 사회가 상대적으로 임금결정 방식이나 사회부조 방식에 상대적으로 관대할 수 있었던 이면에는 백인 중심 사회였다는 점도 무시할 수 없는 요인일 것이다. 또 호주는 광대한 토지와 풍부한 광물자원을 바탕으로 그동안 높은 경제성장을 구가함으로써 사회복지 재정 마련의 부담이 상대적으로 적었다는 점도 사회복지의 부정적 효과를 완충하는 데 크게 기여했다고 볼 수 있다.

그러나 지금까지의 호주 복지국가의 ‘상대적 순항’이 향후에도 지속될 수 있을지—호주 복지국가의 지속가능성—와 관련해서 몇 가지 의문을 제기하는 것으로 보고서를 매듭짓고자 한다. 포괄적이고도 표적화된 사회부조 방식의 호주 사회보장체계가 글로벌화된 경제에서 직면한 도전은 다음과 같은 몇 가지로 논의될 수 있다.

첫째, 국가간 경쟁이 가열되고 노동이동이 활발해지면서 정부의 노동시장에 대한 규제는 더욱 제약될 수밖에 없다. 실제로, 1983년 이래로 호주에서는 노동당과 자유당을 막론하고 노동시장을 유연화시키는 방향

의 정책을 선호해 왔으며, 그 결과 이전의 국가와 노동시장 간의 ‘암묵적 기능 분담’의 경계가 무너졌다. 노동시장에 대한 개입력이 약화되어 최저임금은—여전히 OECD 국가들 중에서 높은 수준이지만—하락하는 추세이다⁵⁵⁾. 이에 반비례해서 1980년에서 2007년 사이에—근로능력계층에 대한 복지 수급 요건은 강화되었음에도 불구하고—근로연령 가족에 대한 지원은 GDP의 0.9%에서 2.5%로 급격히 상승해 왔다. 근로능력계층에 대한 국가의 직접적 지원이 확대되고 있는 것이다. 이에 호크와 키팅 노동당 정부는 가장 욕구있는 수급자에게 더 많은 부조를 제공하는 것을 목표로 하는 ‘표적화된 복지’를 강화했으며, 하워드 자유당 정부는 상호의무제 정책의 일환으로 ‘급여를 위한 노동’(Work for the Dole) 프로그램을 시행하였다. 이같은 결과로 지난 20여년간 호주의 불평등도는 점차로 악화되어 왔다. 에스핑-앤더슨(1990, 1999)이 처음에는 캐슬의 제안을 부분적으로 수긍하였지만, 하워드 정부의 개혁 이후 전형적인 자유주의적 복지자본주의 체계로 이동했다고 주장한 점이나, 호주 복지국가의 옹호자이던 캐슬(1994, 2001)조차 ‘또다른 의미’의 급진적 복지 모형이 신자유주의적 복지모형에 의해 침식당하고 있다고 평가한 점도 호주 복지국가의 한계를 보여주는 예이다.

둘째, 첫 번째와 연결된 한계로 호주는 권력자원 동원이라는 점에서 노르딕 복지국가와 비교할 수 없을 만큼 기반이 취약하다는 점이다. 노르딕 복지국가도 노동계급의 조직력이 약화되고 있지만, 호주의 경우 1980년대 초반까지만 해도 50% 내외이던 노조조직률이 최근 18% 내외까지 떨어졌다. ‘임금 노동자 복지국가’가 비록 사법적 권한에 의해

55) 하워드 정부에 의해 도입된 Work Choices 같은 탈규제 입법은 불공정한 해고와 관련된 고용법을 제거하였으며, 이로 인해 고용관계는 개별화되고 노조와 산업재판소는 주변적 효과만을 가지게 되었다. 2007년 노동당이 재집권하면서 루드 정부는 Work Choice를 통해 사라진 부당해고에 맞설 권리와 고용조건의 ‘안전망’을 고려해야 할 의무 등을 명시한 새로운 Fair Work Act를 발효하였다(Deeming, 2010). 그러나 이 법이 노동시장 유연화의 추세를 되돌리기는 어려울 것으로 보인다.

강하게 지지되어 왔지만 그 이면에는 초기 호주의 보호주의와 노동자의 응집력이 강하게 작용했다고 볼 수 있다. 그러나 한편으로 1970년대 백호주의 정책이 명시적으로 포기되면서 유색인종 이민이 크게 증가하고, 다른 한편으로 노조조직률이 급격하게 하락하면서 노동시장 변화에 대응할 수 있는 노동자의 권력이 크게 약화된 것이 사실이다. 여기에 더해 초기 노동시장과 달리 여성의 노동시장 참여율은 58%로 약 480만 명의 여성이 지불노동 형태의 지위를 가지고 있다. 이와 같이, 노동시장의 동질성과 응집성이 약화된 호주에서 ‘임금 노동자 복지국가’⁵⁶⁾가 여전히 유효하게 작동할 수 있을지는 의문의 여지가 있다. 만일 노동시장에서의 일차적 분배가 악화되면서 ‘근로빈곤’의 문제가 더욱 부각된다면 지금까지의 경험에서 볼 때 호주의 대응 방식은 ‘표적화’를 강화하는 방향일 가능성이 높다. 이렇게 된다면 호주 복지국가는 ‘자유주의적이고 잔여적’ 복지국가로 더욱 수렴해갈 것이다.

셋째, 호주도 한국과 마찬가지로 인구구조가 급속하게 노령화되고 있다는 점이다. 이는 호주의 납세자와 수혜자, 즉 근로연령층과 노령층 간의 세대간 갈등을 증가시킬 가능성이 높다. 대부분의 노인이 사회부조 방식의 노령연금을 수급할 뿐만 아니라 공적인 메디케어를 받고 있기 때문에 사회복지 재정의 급증은 불가피할 것이다. 이는 지금까지 ‘저부담’ 구조의 사회보장체계를 ‘고부담’ 구조로 전환하거나, 수급자의 ‘표적화’를 더욱 강화함으로써 대처할 수 밖에 없을 것이다. 노령화에 얼마나 유연하게 대응하는가가 호주 복지국가의 미래를 가늠하는 중요한 척도가 될 것임이 명확하다.

마지막으로, 호주에서 사회보험적 요소와 민영화가 확대되고 있다는

56) 이와 관련하여 카턴과 맥클럼(Garton and McCallum, 1996), 와트(Watt, 1997)는 19세기 전환기 노동계급 행동에 대한 캐슬의 설명이 과장되어 있다고 반박한다. 와트는 임금소득자 복지국가는 사실상 스칸디나비아 국가에서 노동계급 동원과 사회서비스 제공 확대 간의 관계에 대한 캐슬 자신의 믿음에 부합시키고자 한 노력의 결과라고 주장하였다(Deeming, 2010 재인용).

점이다. 대표적으로 퇴직연금(superannuation), 메디케어, 보육 등이 그것이다. 사회보험적 요소가 성숙하면 이는 필연적으로 포괄적인 사회부조적 요소와 충돌하게 될 것이다. 다른 한편, 사회보험적 요소는 소득연계적이기 때문에 노동시장에서의 불평등이 노령까지 이어지는 결과를 초래한다. 예컨대, 퇴직연금이 성숙하여 높은 퇴직연금을 수급하게 되는 노인은 노령연금 자격을 잃게 됨으로써, 세대내 갈등이 유발될 수 있다. 또, 메디케어를 받는 저소득층과 민간 건강보험을 받는 중산층 이상의 계층 간에 세대내·세대간 갈등과—민간병원 이용 등에서의—접근성에서 차별이 강화되고 있다. 국가와 가구는 민간 보육시설에 높은 비용을 지불하면서도 질(quality)의 문제와 보육시설 간 격차의 문제로 고민이 늘어나고 있다.

지금까지 살펴본 바와 같이, 호주 사회보장체계는 분명 많은 장점을 가지고 있다. 무엇보다도 준보편적이라 할 만큼 포괄적이면서 낮은 수준의 급여를 통해 효율적으로 빈곤에 대응해 왔다는 점은 호주 복지국가의 가장 큰 미덕이라 할 만하다. 그럼에도 불구하고 최근 호주 사회에서도 ‘중산층복지’(middle class welfare)로 대변되는 보편성 대 선별성의 논란이 가열되고 있는 점(Buckmaster, 2009)은 시사적이다. 특히 하게도 호주 사회보장의 보편성을 확대해야 한다는 주장은 노동당 내부에서 뿐만 아니라 자유당 일부에서도 제기되고 있다(대표적으로 Moore, 2008; Abbot, 2008; Cox, 2009). 문제의 핵심은 재정적 지속가능성과 사회통합적 지속가능성이며, 이 둘은 동전의 양면이면서 동시에 갈등적 요소를 안고 있다는 점이다. 지금까지 비교적 적은 비용으로 상대적으로 높은 통합성을 유지해 왔던 호주에서 이러한 논의가 불붙은 것은 미래에도 이러한 체계가 지속가능하리라는 기대감이 낮아지고 있는 징후라 할 수 있다.

참고 문헌

- 류재우 외. (2009). “덴마크 활성화 정책”. 『활성화정책과 고용서비스 성과』. 한국노동연구원 국제세미나 자료집(2009. 11. 4)
- 여유진 외. (2010). 『OECD 빈곤정책 동향 분석』. 한국보건사회연구원.
- 여유진 외. (2010). 『저소득층 지원제도의 유형 및 특성 연구』. 한국보건사회연구원.
- 이태진 외. (2011). 『지속가능한 한국형 복지체제 모색을 위한 선진복지국가의 경험 비교 연구』. 한국보건사회연구원.
- Abbott, T. (2008). "Even the Rich need a Helping Handout". *Australian*(21). April 2008.
- ACOSS. (2003). *Taxation in Australia: home truths and international comparisons*. Australian Council of Social Service.
- Arts, W., & Gelissen, J. (2002). Three worlds of welfare capitalism or more?: A state-of-the-art report. *Journal of European Social Policy*, 12(2), 137-158.
- Australian Bureau of Statistics. (2009a). 4102.0 - *Australian Social Trends*. Australian Bureau of Statistics.
- Australian Bureau of Statistics. (2009b). 6361.0 - *Employment Arrangements, Retirement and Superannuation*. Australia: Australian Bureau of Statistics.
- Australian Bureau of Statistics. (2010a). 1370.0 - *Measures of Au-*

stralia's Progress, 2010. Australian Bureau of Statistics.

Australian Bureau of Statistics. (2010b). *Income Support among People of Working Age.* Australian Bureau of Statistics.

Australian Commonwealth Treasury. (2002). *Inquiry into Superannuation and Standards of Living in Retirement.* Senate Select Committee on Superannuation.

Australian Council of Social Service. (2004). *Australia's social security system: international comparison of welfare payments.* Australian Council of Social Service.

Australian Council of Social Service. (2007). *Towards a fairer Australia.* Australian Council of Social Service.

Australian Council of Social Service. (2010). *Compulsory Income Management: A flawed answer to a complex issue.* Australian Council of Social Service.

Australian Tax Office. (2011a). *Guide to superannuation for individuals.*

Australian Tax Office. (2011b). *Taxation statistics 2008-09 Australian Tax Office.*

Batesman, H. (2007). *Old age income protection in Australia: Centre for Pensions and Superannuation.*

Bonoli, G. (1997). Classifying Welfare States: a Two-dimension Approach. *Journal of Social Policy*, 26(3), 351-372.

Bryson, L. (1993). *Welfare and the State: Who Benefits?.* Macmillan.

Bryson, L. (2001). "Australia: The Transformation of the Wage-Earners' Welfare State". in Peter Alcock and Gary Graig (eds) *International Social Policy.* Palgrave.

Buckmaster, Luke. (2009). "Money for Nothing?: Australia in the Global Middle Class Welfare Debate". Parliament of Australia, *Department of Parliamentary Services Research Paper* No.31.

- Capretta, J. C. (2007). *Global Aging and the Sustainability of Public Pension Systems: An Assessment of Reform Efforts in Twelve Developed Countries*. Center for Strategic & International Studies.
- Carney, T. (2006). *Social Security Policy and Law*. The Federation Press.
- Carney, Terry and Peter Hanks. (1994). *Social Security in Australia*. Oxford.
- Cass, B. & P. Whiteford. (1989). "Social Security Policies". in B. Head and A. Patience (eds). *From Fraser to Hawke: Australian Public Policy in the 1980s*. Longman Cheshire.
- Castels, Francis G. (2001). A Farewell to Australia's Welfare State. *International Journal of Health Services* 31(3). pp.537-544.
- Castles, F. G. (1985). *The working class and welfare: reflections on the political development of the welfare state in Australia and New Zealand, 1890-1980*. Political Science.
- Castles, F. G., & Mitchell, D. (1990). "Three Worlds of Welfare Capitalism or Four?". Australian National University, Graduate Program in Public Policy.
- Castles, F. G., & Mitchell, D. (1992). "Identifying welfare state regimes: The links between politics, instruments and outcomes". *Governance*, 5(1), 1-26.
- Castles, Francis G. & John Uhr. (2007). "The Australian Welfare State: Has Federalism Made a Difference?". *Australian Journal of Politics and History* 53:1 pp.96-117.
- Centrelink. (2011). *A Guide to Australian Government payments*. Family Assistacne Office: Australian Government.
- Chenoweth, L., Warburton, J., & Buckley, A. (2005). "Carrots or sticks? The Use of Incentives to Achieve Social Policy Goals

in Australia". *New Global Development*, 21(1), 1-9.

Commonwealth of Australia. (2008). *Architecture of Australia's Tax and Transfer System*.

Cox, Lloyd. (2004). "Globalization and the 'Wage Earners' Welfare State': Australia and New Zealand in Comparative Perspective". TASA(The Australian Sociological Association) 2004 Conference.

Cox, E. (2008). "Means Tests: Middle Class Welfare or Redistributive Fairness". *Center for Policy Develop*(8). May 2008.

Daniels, D. (2008). *Trends in the receipt of income support by workforce age people 1978 to 2007*. Parliament of Australia Parliamentary Library

Deeming, Chris. (2010). "Between Worlds: Australian Social Policy and Welfare Reform". Social Policy Association 2010 Conference: Social Policy in Times of Change. University of Lincoln 5-7th July 2010.

Department of Treasury. (2008). *Australia's future tax system - Architecture of Australia's Tax and Transfer System*. Department of Treasury: Australian Government.

Department of Treasury. (2009). *Australia's Future Tax System - The Retirement Income System: Report on Strategic Issues*. Department of Treasury: Australian Government.

Esping-Andersen, G. (1990). *The three worlds of welfare capitalism* Polity Press.

FaHCSIA. (2010). *Income support customers: a statistical overview 2009*: Department of Families, Housing, Community Services and Indigenous Affairs, Australian Government.

Fenna, A. (2010). *The Return of Keynesianism in Australia: The Rudd Government and the Lessons of Recessions Past*.

- Australian Journal of Political Science*, 45(3), 353-369.
- Financial Planning Association Australia. (2011). *Australian Financial Planning Handbook*. Thomson Reuters.
- Garton, S. (1990). *Out of luck : poor Australians and social welfare 1788-1988*. Allen & Unwin.
- Green, Kate. (2002). "Welfare Reform in Australia and the United States: Tracing the Emergence and Critiques of the New Paternalism and Mutual Obligation". *An Australian Review of Public Affairs* 3:1 pp.15-32.
- Harding, A., & Szukalska, A. (2000). Trends in Child Poverty in Australia, 1982 to 1995-96. *Economic Record*, 76(234), pp. 236-254.
- Harmer, J. (2009). *Pension Review Report: Department of Families, Housing, Community Services and Indigenous Affairs*.
- Harris, P. (2001). "From relief to mutual obligation: welfare rationalities and unemployment in 20th-century Australia". *Journal of Sociology*, 37(1), 5-26.
- Herscovitch, Andrew & David Stanton. (2008). "History of Social Security in Australia". *Family Matters* No.80.
- Hoefler, R., & Midgley, J. (2006). *International perspectives on welfare to work policy*. Haworth Press.
- Hughes, O. E. (1998). *Australian politics*. (3rd ed.): Macmillan Education.
- Immervoll, H. (2009a). "A Good Time For Making Work Pay?: Taking Stock of In-work Benefits and Related Measures Across the OECD". *OECD Social, Employment and Migration Working Papers* No.81. OECD.
- Immervoll, H. (2009b). "Minimum-Income Benefits in OECD Countries: Policy Design, Effectiveness and Challenges". *OECD Social, Employment and Migration Working Papers* No.100. OECD.

- Immervoll, H. and D. Barber. (2005). "Can Parents Afford to Work?: Childcare Costs, Tax-Benefit Policies and Work Incentives". *OECD Social, Employment and Migration Working Papers* No.31. OECD.
- Johnson, D. (1987). "The Calculation and Use of Poverty Lines in Australia". *Australian Economic Review*, 20(4), 45-55.
- Kewley, T. H. (1973). *Social security in Australia, 1900-72*: Sydney University Press.
- Kinnear, P. L. (2002). Mutual Obligation: A Reasonable Policy? In T. Eardley & B. Bradbury (Eds.), *Competing Visions: Refereed Proceedings of the National Social Policy Conference 2001*. Social Policy Research Centre: University of New South Wales, pp.248-263.
- Koken, E., & Smith, B. (2005). *Tax & Social Security*. (8th ed.): Thomson.
- Lloyd, Christopher. 2002. "Regime Change in Australian Capitalism: Towards a Historical Political Economy of Regulation". *Australian Economic History Review* 42:3. pp.238-266.
- McClelland, A. (2010). The Institutional Context for Decisions and Action. In A. McClelland & P. Smyth (Eds.), *Social policy in Australia: Understanding for Action*. (2nd ed.): Oxford University Press.
- Melbourne Institute of Applied Economic and Social Research. (2011). *Poverty Lines: Australia: Melbourne Institute of Applied Economic and Social Research*.
- Mendes, Philip. (2008). *Australia's Welfare Wars Revisited: The Players, the Politics and the Ideologies*. University of New South Wales Press.

- Moor, D. (2008). "Who's too rich to get welfare?". *Australian*(15). May 2008).
- O'Connor, I., J. Wilson and D. Setterlund. (1999). *Social Work & Welfare Practice*. Pearson Education.
- OECD. (2007a). *Revenue Statistics*.
- OECD. (2007b). Social Expenditure Database (SOCX). from www.oecd.org/els/social/expenditure
- OECD. (2008). *Growing Unequal: Income Distribution and Poverty in OECD Countries*.
- OECD. (2009a). *Health at a Glance 2009*.
- OECD. (2009b). *Society at a Glance 2009: OECD Social Indicators*.
- OECD. (2010a). "Net replacement rates (NRR) during the initial phase of unemployment, 2001-2009". 2011, from http://www.oecd.org/document/3/0,3746,en_2649_34637_39617987_1_1_1_1,00.html.
- OECD. (2010b). *Society at a Glance: OECD Social Indicators*.
- OECD. (2011a). *Family database. 2011*. from www.oecd.org/social/family/database
- OECD. (2011b). *Health at a Glance 2011*. Paris: OECD.
- OECD. (2011c). *Pension at a Glance 2011: Retirement-Income Systems in OECD and G20 Countries*. Paris: OECD.
- OECD. (2011d). *Society at a Glance: OECD Social Indicators*.
- Pemberton, Alec. (1984). "Class Conflict and Social Control in the Establishment of the Australian Welfare State : Some Neglected Questions". *Australian Journal of Politics & History* 30(1). pp.46-68.
- Phillips, R. (2007). "Diverse history, shared social issues: the Australian and Korean welfare states". In R. Phillips (Ed.), *Generational Change and Social Policy: Australia and South*

Korea. Sydney University Press.

Pink, B. (2010). *2009-2010 Year Book Australia*. Australian Bureau of Statistics.

Rudd, K. (2009). "The Global Financial Crisis". *The Monthly*, February, 20-29.

Saunders, C. (2003). Building federal state co-operation. In I. Marsh (Ed.), *Australia's Choices: Options for a Prosperous and Fair Society*. UNSW Press, pp. 225-238

Saunders, P. (2002). Mutual Obligation, Participation and Popularity: Social Security Reform in Australia. *Journal of Social Policy*, 31(1), 21-38.

Saunders, P. (June 1998). "Defining Poverty and Identifying the Poor: Reflections on the Australian Experience". *SPRC Discussion Paper* No. 84.

Saunders, P., & Wong, M. (2011). Using deprivation to assess the adequacy of Australian social security payments. *Journal of Poverty and Social Justice*, 19(2), 91-101.

Smyth, P. (1998). "Remaking the Australian Way". In P. Smyth & B. Cass (Eds.), *Contesting the Australian Way: States, Markets and Civil Society*. Cambridge University Press.

Smyth, P. (2006). "The historical context for action". In A. McClelland & P. Smyth (Eds.), *Social Policy in Australia: Understanding for Action*. Oxford University Press.

Stebbing, Adam and Ben Spies-Butcher. (2010). "Universal Welfare by 'Other Means'? Social Tax Expenditures and the Australian Dual Welfare State" *Journal of Social Policy*, 39(4), pp.585-606.

Swan, W., & Tanner, L. (2011). "Budget strategy and outlook 2010-2011". *Budget paper* No. 1: Department of Treasury,

Australian Government.

- Tesfaghiorghis, H., & Sermeno, W. (2004). "Projections of the number of Age Pensioners and expenditure: 2004-2021". Paper presented at the Population and Society: issues, research, policy.
- Tiffen, R., & Gittins, R. (2009). *How Australia compares*. (2nd ed.): Cambridge University Press.
- Ward, R. (1977). "Translator's Forward". In A. Metin (Ed.), *Socialism without doctrine Alternative Publishing Co-operative*.
- Welfare Rights Centre. (2004). *The independent social security handbook : a practical guide for advisers*. (4th ed.): Pluto Press Australia.
- Whiteford, P. (1998). "Is Australia particularly unequal?: Transitional and new views". In P. Smyth & B. Cass (Eds.), *Contesting the Australian Way*. Cambridge University Press.
- Whiteford, P. (2006). "The welfare expenditure debate: 'economic myths of the Left and the Right' revisited". *Economic and Labour Relations Review*, 17(1), 33-77.
- Whiteford, P. (2007). "Targeting, Redistribution and Poverty Reduction in OECD Countries". Paper for the Conference on Welfare State Feedbacks: From Outcomes to Inputs. Store Restrup Herregaard, Aalborg, Denmark (Jan. 31-Feb. 2).
- Whiteford, P. (2010). "The Australian Tax-Transfer System: Architecture and Outcomes". *The Economic Record* 86:275, pp.528- 544.
- Whiteford, P., & Angenent, G. (2002). *The Australian system of social protection : an overview*. Department of Family and Community Services: Australian Government.
- Whiteford, P., Stanton, D., & Gary, M. (2001). "Families and income security: changing patterns of social security and related policy

issues". *Family Matters*, 60(Spring / Summer), 24-35.

Ziguras, S. (2004). "Australian Social Security Policy and Job-Seekers' Motivation". *Journal of Economic and Social Policy*, 9(1), 1-25.

Ziguras, S. (2010). "Australian Social Security Policy: Doing More with Less?". In A. McClelland & P. Smyth (Eds.), *Social Policy in Australia: Understanding for Action*. (2nd ed.): Oxford University Press, pp.158-175.

<http://en.wikipedia.org/wiki/Australia>

<http://ko.wikipedia.org/w/index.php?oldid=7545370>

<http://ko.wikipedia.org/w/index.php?oldid=7702709>

<http://populstat.info/Oceania/australc.htm>

http://upload.wikimedia.org/wikipedia/commons/e/e0/Map_of_Australia.png

<http://www.centrelink.gov.au>

[http://www.cylooks.com/korea.cylooks/bbs/board.php?bo_table=WORLD
BA&wr_id=341&page=1](http://www.cylooks.com/korea.cylooks/bbs/board.php?bo_table=WORLD&wr_id=341&page=1)

<http://www.ato.gov.au/individuals/pathway.aspx?pc=001/002/064>

http://www.fahcsia.gov.au/sa/international/policy/Residence_Criteria/Pages/default.aspx

<http://stats.oecd.org>

간행물회원제 안내

▶ 회원에 대한 특전

- 본 연구원이 발행하는 판매용 보고서는 물론 「보건복지포럼」, 「보건사회연구」도 무료로 받아보실 수 있으며 일반 서점에서 구입할 수 없는 비매용 간행물은 실비로 제공합니다.
- 가입기간 중 회비가 인상되는 경우라도 추가 부담이 없습니다.

▶ 회비

- 전체간행물회원 : 120,000원
- 보건분야 간행물회원 : 75,000원
- 사회분야 간행물회원 : 75,000원

▶ 가입방법

- 홈페이지 - 발간자료 - 간행물회원등록을 통해 가입
- 유선 및 이메일을 통해 가입

▶ 회비납부

- 신용카드 결제
- 온라인 입금 : 우리은행(019-219956-01-014) 예금주 : 한국보건사회연구원

▶ 문의처

- (122-705) 서울특별시 은평구 진흥로 268 한국보건사회연구원 국제협력홍보팀
간행물 담당자 (Tel: 02-380-8303)

Kihasa 도서 판매처

- | | |
|---|---|
| ■ 한국경제서적(총판) 737-7498 | ■ 교보문고(광화문점) 1544-1900 |
| ■ 영풍문고(종로점) 399-5600 | ■ 서울문고(종로점) 2198-2307 |
| ■ Yes24 http://www.yes24.com | ■ 알라딘 http://www.aladdin.co.kr |

■ 2011년	11-01	u-Health 현황과 정책과제	송태민	9,000원
	11-02	보건의료분야 여건변화에 따른 의료기관의 지출 및 수입구조에 대한 분석	조재국	미정
	11-03	천사민 건강관리서비스 확충을 위한 건강관리서비스제도 활성화 방안	이상영	6,000원
	11-04	약제비 지출의 효율화를 위한 고비용 의약품 관리방안	박실비아	5,000원
	11-05	식품안전 환경변화에 대응하기 위한 국가아젠다 개발 등 추진전략 수립	정기혜	7,000원
	11-06	소비자 중심의 유기식품의 관리체계 및 개선방안 -유기가공식품 표시제 중심으로-	곽노성	7,000원
	11-07	저소득층 아동비만 및 저체중문제의 진단과 대응방안	김혜련	미정
	11-08	치료에서 예방으로의 패러다임전환에 따른 건강증진정책 개선방안에 관한 연구	최은진	미정
	11-09	인구집단 의료이용 형평성 현황 및 형평성에 영향을 미치는 요인 분해	김동진	6,000원
	11-10	통일대비 북한 위기사황에 따른 보건복 지대응 방안	황나미	미정
	11-11	건강보험 보험료 부담의 공정성 제고방안	신영석	미정
	11-12	노후준비 실태를 반영한 노후소득보장체계 구축방안: 노후소득보장 제도와 관련 복지제도간 연관성을 중심으로	윤석명	미정
	11-13	사회보장제정과 재원조달에 관한 연구	최성은	5,000원
	11-14	보편적복지와 선별적복지의 조화적 발전방안에 관한 연구	유근춘	미정
	11-15	장애연금제도 발전방안 연구 -장애, 장애- 장애인 연금간 효과적인 역할정립 중심으로	신화연	미정
비발간		해외사회보장제도 정보서비스 제공	강유구	미정
	11-16-1	선진국의 이동사태관리체계비교연구: 영국, 미국, 뉴질랜드를 중심으로	김미숙	미정
	11-16-2	호주 사회보장체계 연구	여유진	6,000원
	11-17-1	정부의 복지재정지출 DB구축방안에 관한 연구(5차년도): 복지수요와 사회복지재정 수준에 관한 연구	고경환	미정
	11-17-2	노인복지서비스 공급기관의 변화와 복지경영 -지방정부를 중심으로-	고경환	미정
	11-17-3	2011 사회예산분석	최성은	미정
	11-17-4	2011 보건복지 제정의 정책과제	유근춘	미정
	11-17-5	공적연금 재정평가 및 정책현안 분석	윤석명	미정
	11-17-6	사회복지재정 추계모형개발	원종욱	8,000원
	11-17-7	건강친화적 재정정책 구축을 위한 연구	정영호	5,000원
	11-18	공정사회를 위한 천사민 정책 개선 방안	이태진	미정
	11-19	한국인의 복지의식에 대한 연구: 사회통합을 위한 정책과제	노대명	미정
	11-20	계층구조 및 사회이동성 연구	여유진	미정
	11-21	탈수급 제고를 위한 기초보장 패널구축: 역동성 평가를 위한 양적·질적 패널 구축 및 기초연구	최현수	미정
	11-22	기초생활보장제도 재정평가 및 재정추계 기본모형 개발연구	김태완	미정
	11-23	공공부조 정책 내용과 집행의 상호조응성 분석 -TANF의 배경과 그 집행의 특징-	이현주	미정
	11-24	2011 빈곤연계연보	김문길	미정
	비발간	2011 기초보장평가 및 정책대안 모색	이태진	미정
	비발간	2011 기초보장모니터링 및 현장보고	최현수	미정
11-25		사회복지제도운영체계 국제비교연구: 정부효율성이 높은 국가의 복지서비스행정을 중심으로	강해규	미정
	11-26	중산층가족의 복지제감도 증진방안 연구	김유경	미정

11-27	다문화가족아동의 사회적응실태 및 아동복지서비스 지원방안 연구	김미숙	미정
11-28	지역별 건강수명의 형평성 분석과 정책과제	변용관	미정
11-29	장애인 서비스 연계방안 연구	김성희	미정
11-30	장애인 복지지표를 통해 살펴 본 OECD 국가의 장애인정책 비교 연구	김성희	미정
11-31	사회적기업의 사회복지서비스제공 실태 및 운영구조 연구	강해규	미정
11-32	저출산·고령사회에서 외국인 유입의 파급효과분석	이삼식	미정
11-33	건강지표 산출을 위한 보건기관통합정보시스템 활용 및 제고방안	정영철	미정
11-34	보건복지통계의 품질관리표준화 방안 연구	손창균	미정
11-35	사회복지 통계생산 효율화방안 연구	도세록	미정
11-36	한국의 보건복지동향 2011	장영식	미정
11-37-1	출산을 예측 모형 개발	이삼식	6,000원
11-37-2	저출산에 대한 만혼의 영향과 정책과제	김태홍 (외부)	미정
11-37-3	출산관련 행태 변화에 따른 신생아 건강 동향과 정책과제	최정수	미정
11-37-4	소득계층별 출산 양육 행태 분석 및 정책방안	김은정	6,000원
11-37-5	보육의 공공성 강화를 위한 정책방안	백신희 (외부)	미정
11-37-6	일가정양립정책과 보육정책간 연계방안 연구	이삼식	7,000원
11-37-7	지방자치단체 저출산 대책의 효율적인 운영방안 연구	박종서	미정
11-37-8	외국의 이민정책변천과 사회경제적 영향	임정덕 (외부)	미정
11-37-9	베이비 부머의 삶의 다양성에 관한 연구	정경희	미정
11-37-10	저출산고령화 시대의 노인인력 활용 패러다임모색: OECD 국가별 비교를 중심으로	이소정	미정
11-37-11	노인장기요양보험제도의 형평성 평가	이윤경	미정
11-37-12	노인장기요양보험의 재정지출 분석 및 정책방안	선우 덕	8,000원
11-37-13	예방적 관점에서의 효과적인 노인건강관리서비스의 개발 연구-M시 종적연구기반(1)	오영희	미정
11-37-14	고령친화여가 산업활성화 방안	김수봉	미정
11-37-15	저출산·고령사회 대응 국민인식 및 욕구 모니터링시스템 운영	오영희	미정
11-37-16	저출산대책 관련 국제동향 분석	이삼식	미정
11-37-17	선진국 고령사회 대응정책 동향	정경희	미정
11-37-18	저출산고령사회 대응 관련 쟁점연구	이소정	미정
11-37-19	출산관련 조사자료DB구축	신창우	미정
비발간	국제심포지움	이삼식	미정
비발간	저출산고령사회연구관련 학술대회	이삼식	미정
11-37-20	결혼이주여성의 성공적 정착과 농촌사회 유지방안에 관한 연구	김기홍 (외부)	미정
11-37-21	북한인구의 동태적 및 정태적 특징과 사회경제적 함의	이삼식	미정
비발간	저출산고령화와 사회갈등	이삼식	미정
11-37-22	저출산 시대 아동의 안전한 사회환경 조성방안	(미정) (외부)	미정
11-37-23	저출산고령화대응영세자영업자생활실태연구	박종서	미정
11-38	보건의료자원배분의 효율성 증대를 위한 모니터링시스템 구축 및 운영 -2006~2010년 결과 보고서-	오영호	미정
11-39-1	건강영향평가의 제도화방안 연구	이상영	10,000원
11-39-2	건강도사산업의 건강영향평가 및 기술 지원	김동진	미정
11-39-3	아태 지역 유럽 지역의 건강영향평가의 정책동향	최은진	미정

	11-39-4	건강영향평가 DB구축	김동진	미정
	11-40-1	기후변화 관련 건강문제 적응대책에 대한 평가체계 개발	김남순	미정
	11-40-2	기후변화에 따른 식품안전사고 위기대응방안 연구	김장진	8,000원
	11-41-1	아시아 국가의 사회보장제도	홍석표	미정
	11-41-2	한국 보건의료분야 공적개발원조(ODA)의 효율적 운영방안	홍석표	미정
	11-42	취약·위기 및 다문화가족의 예방및중형 복지체계 구축 및 통합사례 관리 연구(2차년도)	김승권	미정
	11-43	친서민정책으로서의 사회서비스일자리 확충 전략	김미숙	미정
	11-44-1	한국의 복지실태	남상호	미정
	11-44-2	2011년 한국복지패널 자료를 통해 본 한국의 사회지표	강신욱	8,000원
	비발간	한국의 사회복지분석	남상호	미정
	11-45	2009년 한국의료패널 기초분석보고서(Ⅱ)	정영호	7,000원
	비발간	한국의료패널을 활용한 보건의료정책방향 모색	박실퍼아	미정
	비발간	한국의료패널을 활용한 보건의료분석	조재국	미정
	11-46	2011년 인터넷 건강정보 게이트웨이 시스템 구축 및 운영	송태민	미정
	11-47	2011년 보건복지통계정보시스템구축 및 운영(3년차)	이연희	미정
■ 2010년	10-01	지역보건의료정책의 현황과 개선방안	이상영	5,000원
	10-02	화귀난치성질환자의 의약품 접근성 제고 방안	박실퍼아	5,000원
	10-03	해외의료시장 개척의 투자효과 분석과 중장기 발전 전략	조재국	7,000원
	10-04	식품안전분야의 사회적 위험 요인 중장기 관리전략 수립	정기혜	6,000원
	10-05	단체급식의 영양관리 개선을 통한 국민식생활 향상 방안	김혜련	7,000원
	10-06	식품안전 규제영향분석의 실효성 제고 방안	곽노성	7,000원
	10-07	식품위해물질 모니터링 중장기 추진 계획 수립	김정진	5,000원
	10-08	건강보험 정책현황과 과제	신영석	7,000원
	10-09	의료비 과부담이 빈곤에 미치는 영향	신현웅	5,000원
	10-10	국민연금기금 해외투자 환경 분석을 위한 주요 해외금융시장 비교 연구	원종욱	5,000원
	10-11	사회통합을 위한 복지정책의 기본방향	이태진	5,000원
	10-12	한국 제3세대 육성방안에 대한 연구	노태명	8,000원
	10-13	기초보장제도 생계보장 평가와 정책방향	김태완	7,000원
	10-14	주거복지정책의 평가 및 개편방안 연구 : -기초보장제도 시행 10년 주거급여를 중심으로-	이태진	7,000원
	10-15	지활정책에 대한 평가 및 발전방향	노태명	7,000원
	10-16	2010년도 빈곤통계연보	김문길	8,000원
	10-17	OECD 국가 빈곤정책 동향분석: 복지자본주의 체제 변화에 따른 공공부조제도의 조율성 분석	여유진	7,000원
	10-18	근로장려세제(ETC) 확대 개편방안의 효과성 분석 및 소득보장체계 연계방안 연구	최현수	8,000원
	10-19	기동복지정책 유효성과 효과성 국제비교	김미숙	6,000원
	10-20	공공 사회복지서비스 최자수준 설정을 위한 연구: 돌봄서비스를 중심으로	윤상용	8,000원
	10-21	사회복지서비스의 이용자중심 제도 운영에 관한 연구	강혜규	8,000원
	10-22	장애인의 통합사회 구현을 위한 복지정책 연구: 장애인정책발전5개년계획 복지분야 중간점검	김성희	8,000원
	10-23	민간 복지지원 확충을 위한 자원봉사 활성화 방안의 모색	박세경	7,000원
	10-24	자살의 원인과 대책연구: 정신의학적 접근을 넘어서	강은정	5,000원
	10-25	한국 노인의 삶의 변화 분석 및 전망을 통한 노인복지정책 개발	이윤경	7,000원
	10-26	보건복지통계 발전방안 연구	송태민	7,000원
	10-27	보건복지통계 생산 표준화 방안 연구: 메타정보관리를 중심으로	손창균	6,000원
	10-28	한국의 보건복지 동향: 2010	장영식	10,000원
	10-29	지역별 보건통계 생산방안	도세록	6,000원

10-30-1	저출산 원인과 파급효과 및 정책방안	이삼식	17,000원
10-30-2	생애주기 변화와 출산수준 간의 상관성에 관한 연구: 교육, 경제활동 및 결혼을 중심으로	이삼식	5,000원
10-30-3	결혼행태 변화와 출산율의 상관성 연구	변용찬	5,000원
10-30-4	출산관련 의식변화와 출산율간 인과관계 연구	김나영	6,000원
10-30-5	평균수명 연장에 따른 자녀가치와 출산율 관계 연구	김은정	5,000원
10-30-6	저출산의 거시경제적 효과분석	남상호	6,000원
10-30-7	저출산·고령화가 가족형태 및 개인의 삶의 질에 미치는 영향	김은지 (외부)	6,000원
10-30-8	자녀 양육비용 추계와 정책방안 연구	신윤정	6,000원
10-30-9	저출산고령화에 따른 사회보험 개편방안	윤석명	7,000원
10-30-10	한국의 인구정책 동향과 전망	장영식	6,000원
10-30-11	입양실태와 정책방안	김유경	10,000원
10-30-12	인공임신중절 실태와 정책과제	최정수	6,000원
10-30-13	저출산 극복을 위한 불임부부 지원사업 현황과 정책과제	황나미	6,000원
10-30-14	저출산·고령화시대 노동력 부족과 인력활용 방안	염지혜	5,000원
10-30-15	저출산정책 효과성 평가 연구	이삼식	5,000원
10-30-16	저출산·고령사회 정보관리체계 및 통계DB 구축방안 연구	송태민	7,000원
10-30-17	신노년층의 특징과 정책과제	정경희	6,000원
10-30-18	베이비 부머의 생활실태 및 복지욕구	정경희	10,000원
10-30-19	에비노년층의 일과 여가에 대한 욕구와 정책적 함의	이소정	6,000원
10-30-20	신노년층(베이비붐세대)의 건강실태 및 장기요양 이용욕구 분석과 정책과제	신우덕	5,000원
10-30-21	신노년층의 소비행태 특성과 고령친화산업적 함의	김수봉	7,000원
10-31-1	2010 사회예산 분석	최성은	8,000원
10-31-2	2010 보건복지제정의 정책과제	유근준	9,000원
10-31-3	정부의 사회복지제정 DB구축에 관한 연구(4차년도): DB의 활용성 측면을 중심으로	고경환	7,000원
10-31-4	사회복지 재정지출과 지방재정 부담에 관한 연구	최성은	6,000원
10-31-5	복지경영의 이론적 논의와 과제	고경환	6,000원
10-31-6	공적연금 재정평가 및 정책현안 분석	윤석명	7,000원
10-31-7	건강보험 재정평가	신영석	5,000원
10-32-1-1	건강도시 건강영향평가 사업 및 기술 지원 제1권	김동진	8,000원
10-32-1-2	건강도시 건강영향평가 사업 및 기술 지원 제2권	김동진	11,000원
10-32-2	건강영향평가 DB 구축	서미경	5,000원
10-32-3	건강마을의 건강영향평가	최은진	5,000원
10-33	보건의료자원배분의 효율성 증대를 위한 모니터링시스템 구축 및 운영(3년차)	오영호	9,000원
10-34	보건사회 가후변화 모니터링센터 운영 (1년차)	신호성	14,000원
10-35	취약위기와 다문화가족의 예방맞춤형 복지체계 구축 및 통합사례 관리 (1년차)	김승권	10,000원
10-36	아시아 복지국가 자료 및 전략센터 구축 (1년차): 아시아 국가의 사회안전망	홍석표	8,000원
10-37-1	2010년 한국복지패널 기초분석 보고서	강신욱	14,000원
10-37-2	2009년 한국복지패널 심층분석 보고서: 한국복지패널을 활용한 사회지표 분석	김미곤	6,000원
10-38-1	2008년 한국의료패널 기초분석 보고서(II)	정영호	11,000원
10-38-2	2009년 한국의료패널 기초분석 보고서(I)	정영호	7,000원
10-39	인터넷 건강정보 평가시스템 구축 및 운영 (10년차)	정영철	7,000원
10-40	보건복지통계정보시스템 구축 및 운영 (2년차)	이연희	5,000원