



정책보고서 2013-42

## OECD 주요국의 공공부조제도 발전과정과 최근 주요 이슈

### 【책임연구자】

김문길 한국보건사회연구원 연구위원

### 【주요저서】

2012년 빈곤통계연보, 한국보건사회연구원, 2012(공저)  
인구구조 변화가 불평등에 미치는 영향에 대한 연구, 2012(공저)

### 【공동연구진】

김태완 한국보건사회연구원 연구위원  
여유진 한국보건사회연구원 연구위원  
임완섭 한국보건사회연구원 전문연구원

정경배 복지경제연구원 원장

김도형 세종연구소 객원위원

정재훈 서울여자대학교 교수

## 발간사 <<

2000년에 도입된 국민기초생활보장제도는 제도시행 14년이 경과한 지금, 중대한 개편을 앞두고 있다. 기존 제도에서 수급자격을 갖춘 가구에 생계, 주거, 의료급여를 모두 제공하는 통합적 급여체계를 욕구를 바탕으로 하는 맞춤형 개별급여체제로 전환될 예정이다. 그리고 각 급여별 선정기준을 달리하고, 선정기준도 현행 최저생계비가 아니라 중위소득의 일정 비율로 설정하여 전체적인 생활수준을 보다 민감하게 반영하도록 할 예정이다. 그러나 우리나라 대표적인 공공부조 제도인 기초생활보장제도의 이 같은 커다란 개편은 여러 가지 우려를 낳고 있는 것도 사실이다. 최저생활수준 보장에 대한 우려와, 전달체계 상의 혼란과 재정부담에 대한 우려도 존재하고 있다.

이 같은 상황에서 OECD 주요국의 공공부조 제도의 운영현황과 문제점, 그리고 최근 개혁동향을 고찰해 봄으로써 우리나라에 대한 시사점을 도출해 보는 것은 의미 있는 작업이라 할 수 있다. 본 연구에서 연구대상으로 삼고 있는 독일, 일본, 스웨덴, 영국, 미국은 각기 상이한 성격의 공공부조 제도를 운영하고 있지만, 변화하는 사회경제상황에 복지제도를 대응시키는 방식은 크게 다르지 않을 것이다. 이들 국가들은 시기적으로 차이는 있지만 비교적 최근에 유의미한 개혁과정을 거쳤다는 공통점을 가지고 있다.

독일, 스웨덴, 영국, 미국의 최근 공공부조 관련 개혁내용을 보면 대체적으로 공공부조제도에서 근로의 의무를 강화하거나, 노동시장 활성화 정책과 연관 짓는 등의 공통점이 있다. 이 같은 방향에서 급여체계를 어떤 방식으로 개편하는지를 살펴보는 것은 기초보장제도 급여체계 개편과정에서 참고할 만한 점들이 있을 것이다. 그리고 제도 초기부터 절대적

빈곤선을 운용하던 우리나라에서 상대적 빈곤선을 도입하는 것과 관련해서 미국의 보충적 빈곤선 계측방식 도입이 시사하는 바가 있을 것이다. 그리고 수준균형방식이라는 상대적 방식을 운용하고 있는 일본의 최근 운용상황도 상대적 방식에 대한 시사점을 줄 수 있을 것이다.

본 연구가 단순한 해외 사례의 탐색에 그치지 않고, 중대한 제도개편 과정을 앞두고 있는 우리나라 기초보장제도의 발전에 유익한 참고자료로 활용되기를 기대한다. 본 연구는 김문길 부연구위원의 책임 하에 원내의 김태완 연구위원, 여유진 연구위원, 임완섭 전문연구원, 그리고 원외의 정경배 복지경제연구원장님, 서울여대 정재훈 교수님, 김도형 세종연구소 객원위원님의 참여로 이루어졌다. 연구의 처음부터 끝까지 진행상황을 공유하고 의미 있는 조언을 아끼지 않았던 기획재정부의 김태훈 사무관과 박지혜 사무관께 감사의 뜻을 전한다.

2013년 11월

한국보건사회연구원장 최병호  
한국경제사회발전연구원장 심우영

# 목 차

## 〈제목 차례〉

요약 .....	1
<b>제1장 서론 .....</b>	<b>27</b>
제1절 연구의 배경과 목적 .....	29
제2절 연구의 구성 .....	31
<b>제2장 독일 .....</b>	<b>33</b>
제1절 공공부조제도 역사적 발전 과정 .....	35
제2절 공공부조제도 운영 현황 .....	40
제3절 제도 개혁 동향과 주요 이슈 .....	63
제4절 시사점 .....	78
<b>제3장 일본 .....</b>	<b>85</b>
제1절 일본 공공부조제도 역사적 발전과정 .....	87
제2절 공공부조제도(생활보호) 운영 현황 .....	90
제3절 생활보호제도 주요 이슈 .....	111
제4절 우리나라에의 시사점 .....	114
<b>제4장 스웨덴 .....</b>	<b>117</b>
제1절. 스웨덴 공공부조제도의 역사적 발전과정 .....	119
제2절 스웨덴 공공부조제도 운영 현황 .....	125

제3절 최근 개혁 동향과 주요 이슈 .....	147
제4절 우리나라에의 시사점 .....	151

<b>제5장 영국 .....</b>	<b>157</b>
제1절 영국 공공부조제도의 역사적 발전과정 .....	159
제2절 영국 공공부조제도 운영 현황 .....	165
제3절 최근 공공부조제도 개혁동향과 주요 이슈 .....	182
제4절 결론 및 시사점 .....	188

<b>제6장 미국 .....</b>	<b>193</b>
제1절 미국 공공부조제도의 역사적 발전과정 .....	195
제2절 미국 공공부조제도 운영 현황 .....	198
제3절 최근 개혁동향과 주요 이슈 .....	223
제4절 시사점 .....	229

<b>제7장 종합비교 및 결론 .....</b>	<b>235</b>
제1절 경제상황과 복지지출의 조응방식 .....	237
제2절 근로연계 강화 경향 .....	241
제3절 전달체계 개편 .....	243
제4절 최저생활 보장과 빈곤선 계측 방식 .....	244

# 목 차

## 〈표목차〉

〈표 2- 1〉 기능에 따른 사회보장 체계 .....	38
〈표 2- 2〉 사회보장 급여의 흐름: 사회보험과 공공부조의 관계 .....	39
〈표 2- 3〉 독일 기초보장 체계 .....	40
〈표 2- 4〉 구직자 기초보장 체계 .....	43
〈표 2- 5〉 기초보장과 생계급여 수급자 규모 변화 추이(단위: 명) .....	54
〈표 2- 6〉 사회지출 현황(2009-2010년) .....	61
〈표 2- 7〉 사회부조 지출 총액(분야 별)(단위: 백만 유로) .....	62
〈표 3- 1〉 일본 생활보호제도의 주요 가산급여와 대상자 .....	97
〈표 3- 2〉 생활부조 기준액: 제1류(2012년, 1급지-1, 월액) .....	99
〈표 3- 3〉 일본의 생활부조 기준액: 제2류(2012년) .....	100
〈표 3- 4〉 생활부조기준액(표준세대, 월액) .....	102
〈표 3- 5〉 생활부조기준액 추이(1급지, 표준세대, 각년도 4월 기준 월액) .....	103
〈표 3- 6〉 생활보호 대상자 및 일반가구의 가구원수별 추이 비교 .....	107
〈표 3- 7〉 일본 생활보호 예산 추이 .....	109
〈표 3- 8〉 생활보호 각 부조별 비율(1개월 평균부조비 기준) .....	110
〈표 3- 9〉 기초연금 월액과 생활보호 기준액 비교(2012년 월액 기준) .....	111
〈표 3-10〉 연령, 세대인원, 지역을 영향을 고려한 급여수준의 조정 .....	113
〈표 4- 1〉 주요 OECD 국가의 부문별 조세징수 비중(2010년) .....	121
〈표 4- 2〉 스웨덴 공공부조의 선정 조건 .....	130
〈표 4- 3〉 스웨덴 공공부조의 급여 내용 .....	139
〈표 4- 4〉 스웨덴 공공부조 주요 지표(1983-2008년) .....	141
〈표 4- 5〉 연령과 국적에 따른 공공부조 수급현황(2008년) .....	143
〈표 4- 6〉 가구주 연령 15-64세 가구의 급여별 빈곤감소효과(2005년) .....	144
〈표 4- 7〉 스웨덴의 지방세입 구조(2006년) .....	146
〈표 4- 8〉 스웨덴의 지방세출 구조(2006년) .....	147
〈표 5- 1〉 주요 급여 .....	166
〈표 5- 2〉 소득기반 구직자수당 급여액 .....	167

〈표 5- 3〉 고용지원수당 급여체계 .....	168
〈표 5- 4〉 개인자립수당 급여체계 .....	169
〈표 5- 5〉 소득분위별 소득구성 현황(2009/10) .....	171
〈표 5- 6〉 기준소득별 지니계수(1990~2010) .....	172
〈표 5- 7〉 영국의 공공지출 구성 변화 추이(1951~1975) .....	174
〈표 5- 8〉 사회보장급여 추이(정부지출 대비 %) .....	175
〈표 5- 9〉 국민부담률 및 공공사회지출 추이(1965~2008년) .....	177
〈표 5-10〉 사회보장 재원의 유형별 추이 (1995~2009년) .....	178
〈표 5-11〉 사회보장 자원 부담 주체별 배분현황(19905~2009년) .....	180
〈표 5-12〉 Universal Credit 로 인한 복지급여 점감률 변화 .....	184
〈표 5-13〉 통합급여 주요 내용 .....	186
〈표 5-14〉 2012년 복지개혁 주요 내용 .....	189
〈표 6- 1〉 항목별 의무지출 규모: 2012년 .....	199
〈표 6- 2〉 빈곤기준선(PT)과 빈곤지침선(PG)의 비교 .....	204
〈표 6- 3〉 미국의 2011년 기준 빈곤기준선(PT) .....	206
〈표 6- 4〉 미국의 2013년 빈곤지침선(PG) .....	207
〈표 6- 5〉 주요 연도별 수급가구의 특성 .....	211
〈표 6- 6〉 미국 정부단위별 총수입과 부문별 수입: 2010년 .....	220
〈표 6- 7〉 OPM, SPM, NAS(2005) 특성 비교 .....	226
〈표 6- 8〉 계측방식에 따른 빈곤율과 빈곤인구 수 차이 .....	227
〈표 6- 9〉 보충적 빈곤계측방식의 상이한 결과 예시 .....	227
〈부표 1〉 국가별 공공부조제도 요약비교표 .....	247

## 〈그림목차〉

[그림 2-1] 실업급여 I · II 수급자 규모 변화 추이(2010-2012) .....	47
[그림 2-2] 실업급여II 수급자 수 변화 추이(2010년 1월 - 2013년 1월) .....	48
[그림 2-3] 기초보장과 생계급여 수급자 규모 변화 추이(단위: 명) .....	53
[그림 2-4] 구직자 대상 급여 종류별 지출액 .....	69
[그림 2-5] 지역별 실업급여II 수급률 분포 .....	72
[그림 3-1] 일본 최저생활비의 체계 .....	95
[그림 3-2] 생활부조 체계 .....	96
[그림 3-3] 표준세대 생활부조기준액 변화 .....	101

[그림 3-4] 일본 생활보호 세대수 및 인원변화 .....	104
[그림 3-5] 일본 생활보호 보호율 변화(전인구대비) .....	105
[그림 3-6] 일본 생활보호 가구유형별 구성 .....	106
[그림 3-7] 생활보호제도 전달체계 .....	108
[그림 4-1] 노르딕국가들의 GDP 대비 총조세 추이 .....	120
[그림 4-2] 노르딕국가들의 남녀 고용률(2010년) .....	122
[그림 4-3] 스웨덴 저소득 근로가능계층 현금지원제도의 구조 .....	126
[그림 4-4] 스웨덴 사회복지 행정체계 .....	128
[그림 4-5] 스웨덴의 행정체계 .....	133
[그림 4-6] 지방정부의 역할 .....	134
[그림 4-7] 공공부조수급권 체계 .....	136
[그림 4-8] 스웨덴의 조세 수입 및 지출 구조 .....	145
[그림 4-9] 스웨덴의 정부지출 추이(1993-2006년) .....	146
[그림 4-10] 공공부조기준선과 장애연금 및 일반소득 증가율 비교 .....	149
[그림 4-11] 가구유형별 중위소득 대비 최저소득보장(MIP)의 수준 변화 .....	150
[그림 5-1] 2010-11년 정부 지출 및 수입 (10억 파운드) .....	176
[그림 5-2] 사회보장 재원의 유형별 추이 (1995-2009년) .....	179
[그림 5-3] 사회보장재원의 부담 주체별 비중 .....	181
[그림 5-4] Universal Credit 개요 및 구조 .....	183
[그림 6-1] 미국 빈곤율과 빈곤인구수 추이: 1959-2012 .....	207
[그림 6-2] 현금지원 수급가구 수 추이: 1959-2012 .....	210
[그림 6-3] 미국의 상대적 빈곤율, 지니계수 변화 추이(세후소득 기준) .....	213
[그림 6-4] 미국의 세전 빈곤율과 세후 빈곤율 비교 .....	214
[그림 6-5] 미국의 세전 지니계수와 세후 지니계수 비교 .....	215
[그림 6-6] 절대적 빈곤율 감소효과 .....	216
[그림 6-7] TANF 최대급여가 빈곤선 이하인 가구의 주별 분포 .....	217
[그림 6-8] 1996년 이후 TANF 급여 가치하락 현황 .....	218
[그림 7-1] 사회지출 비중의 추이 국제비교(GDP의 %) .....	238
[그림 7-2] 경제성장률과 사회지출 규모의 추이 비교 .....	240

## 요약<sup>1)</sup>

### 1. 공공부조제도 개요

#### 가. 독일

##### □ 역사적 배경

- 2차 대전 후 ‘재건위기’ 상황에서 출발. 사회보장제도는 사회에 방, 사회보장, 사회지원, 기초보장으로 구성

##### □ 성격

- 조세로 재원조달하는 공공부조. 욕구조사를 토대로 급여수준 결정. 엄격한 소득·자산조사 전제

##### □ 공공부조 운영현황

- 사회부조(노인 및 취업능력감소자, 기타 생계급여 필요자), 구직자 기초보장(취업능력자(실업급여II수급자), 실업급여II 수급가족)
- (원칙) 자기책임 실현에 따른 보충급여, 수급자 권리보장
- (재정) 연방정부와 주 정부 분담. 주 정부가 주요 역할 수행. 연방은 외국거주 독일인만 지원

##### □ 구직자 기초보장

- (전제조건) 취업을 통한 사회통합에 기여, 주어지는 일자리 수용 의무(미이행시 급여삭감)와 권리(구직관련 상담, 취업알선, 취업훈련 서비스) 부여
- (급여종류) 실업급여II(16~64세), 사회수당(부양가족(욕구공동체))
- (수급자 수) 하르쯔 개혁 이후 근로능력 있는 생계급여 수급자 수는 급감(2004년 약290만명 → 2005년 약27만명)

##### □ 사회부조

- (급여수준) 실업급여II와 동일(생계를 위한 기초보장). 육체적 생존에 필요한 물질적 욕구를 충족시킬 수 있는 모든 수단을 포함. 사회문화적 최저생계 수준과 동일시
- (급여구성) 식비, 주거비, 의복비, 난방비, 문화생활비
- (산정방법) 재정부 ‘객관적 최저생계수준’(소득세적 최저생계선) 발표(2년 마다)
- (비계측년도) 연금수령액 증가율(평균 총소득 증가율에 연동). 연 1.9% 수준
- 노령 등 근로능력 없는 기초보장 수급자 수는 점증(2003년 약44만명 → 2012년 약90만명)

#### 나. 일본

##### □ 역사적 배경

1) 요약은 국가별로 서술되어 있는 본문과 달리 국가별 비교를 용이하게 하기 위해 주제별(운영현황, 최근 개혁내용과 주요 이슈, 시사점)로 서술함.

- 2차 대전 후 전쟁부상자, 실업 빈곤자를 대상으로 한 구 생활보호법(1946)에서 출발. 생활보호법(1950)을 통해 근로능력 관계없이 생존권 보장. 국가책임 원칙)

□ 성격

- 조세로 재원조달. 소득, 자산조사 전제

□ 공공부조 운영현황

- (원리) 최저생활보장의 국가책임, 보호청구권의 차별 없는 평등, 건강하고 문화적인 최저생활보장, 보호보충성(부양의무자 지원, 타법지원 우선)
- (원칙) 신청보호, 기준 및 정도, 필요에 대한 대응, 세대단위
- (급여종류) 생활, 주택, 교육, 개호, 의료(주기적), 출산, 생업, 장애부조(일시). 생활부조는 일상생활에 필요한 기본적 경상적 경비와 이주에 대한 최저생활비 수준. 연령별 (1류비), 세대인원별(2류비) 급여에 가산급여. 6개 급지별 차등지원으로 지역별 물가 차이 반영
- (최저생활비 계측방식) 다음의 과정을 거쳐 수준균형방식을 적용하고 있음.
  - 표준생계비(1946~48): 사회통념에 기초한 최소한의 의식주 비용 → 실태생계비의 20%로 매우 낮은 수준
  - 마켓바스켓(1948~60): 필수품목 선정, 이를 기초로 최저생활비 측정하는 방식. 실태생계비의 38%까지 높아짐. → 계측의 자의성 문제

- 영결방식(1961~64): 식료품에 기초한 최저생계비에 영결계수의 역수를 곱해 최저생활비를 정하는 방식
- 격차축소방식(1965~83): 최저생활보장수준과 일반국민 생활수준의 격차를 줄이기 위해 일반근로자가구 소비수준의 60%를 맞추기 위해 연평균 15%씩 인상하는 방식
- 수준균형 방식(1984~현재): 일반근로자세대 소비지출의 68%로 고정

다. 스웨덴

□ 특징

- 보편주의에 기반한 제도로써 공공부조성 급여지출의 비중이 낮은 특징
- 포괄적·보편적, 강력한 정부개입, 국가의 역할로서의 복지국가(일반재정), 균등한 기회 보장

□ 역사적 발전 과정

- 빈민법(1793), 개정 빈민법(1871), 사회지원법(1956), 시민권에 기초한 현대적 공공부조제도(1982), 보건복지위원회. '현금급여 기준액'(국가기준액에 대한 지침선 역할) 도입으로 권리성 강화(1985), 사회서비스법 개정(1998)으로 전국기준화

□ 운영현황

- (소득보장 구조) 가족수당, 주거수당 + 실업보험, 실업부조 + 주

### 거부조, 사회부조

- (공공부조) 사회부조는 자립할 수 없는 사람에 대한 최후안 전망으로 대부분의 여타 급여와 달리 가구단위(부모+아동 가구)로 지급됨. 엄격한 소득·자산 조사를 전제로 하며 모든 소득·급여의 기원과 무관하게 결정됨.
- (원칙) 대부분 현금성 사회복지 급여로 다른 청구권 소진을 전제하고(보충성 원칙), 자립의무, 재산조사(예적금 처분, 부동산 원칙적 매각), 근로능력 조사를 병행함.
- (급여기준선) 가격변화와 상이한 가족유형별 가계유지 위해 필요한 비용을 소비자청이 계산 → 매년 보건사회부에서 '국가기준액(norm)' 발표. 시 정부에서 이를 기준으로 자율적 급여액 결정
- (기준선 산정방식) 매년 소비자청이 가장 일반적인 가계지출항목(식료품, 의복/신발, 위생, 여가/놀이, 아동 및 청소년보험, 가재보험, 소비재, 가전제품, 비디어/인터넷의 9개 항목)으로 산정한 '합리적 생활비용'에 근거. 이는 145개 식품, 1000개 기타 재화·서비스 항목에 대해 평균물가의 특정시의 가격조사를 통해 산정
  - 비조사연도는 CPI 내 부분인덱스에 연동
- (급여구성) 소득지원 = 국가기준액 + 국가기준액 외 합리적 비용(주거, 전기, 교통, 가정보험, 노조비, 실업부조기금 등). 여기에 소득지원 외 보건, 질병치료, 안경, 가정경비, 이사, 아동용 장비 등에 대한 지원이 부가됨.
  - 소득지원 순급여액 = 국가기준액(가구구성원의 개인비용 + 가구공동비용) + 국가기준액외 합리적 비용 - 가구소

### 득(보충성 원리 적용)

## 라. 영국

### □ 역사적 발전 과정

- 대공황 이후 1942년 베버리지 보고서가 발간되면서 사회보험과 국가부조의 근간을 마련
- 공공부조는 1948년 국가부조 → 1966년 보충급여로 전환 → 1970년 가족소득보조, 아동급여 외 40여개의 자산조사 공공부조 → 1970년대 말~ 1990년대 중반(보수당) 근로연계 복지체계 구축 → 1997~2010년(노동당) 보수당 기조 유지(근로연계 강화)

### □ 운영현황

- (사회부조 구성) 소득보조, 구직자 수당, 고용지원 수당(자산조사 기반)
- (급여기준) 1948년 라운트리의 마켓바스켓 방식(절대적 방식)에 의거해 설정된 이후 오늘에 이르고 있음.
  - 1983년부터 소매물가지수(PRI)에서 주택부문을 뺀 Rossi 지수를, 1992년부터는 여기서 임대료, 지방세, 모기지 이자를 뺀 New Rossi 지수를 적용하여 갱신
- (상대적 빈곤선) DWP의 "Household Below Average Income"의 중위 60%가 준 공식적 빈곤선으로 활용되고 있으나 공공부조제도 급여기준선과 실질적인 연관은 없음.
  - 공공부조 제도의 정책방향 수립이나 대상자 선정의 우선

순위 결정 등에 참고로 활용

- (절대적 빈곤선) 라운트리 전통에 입각한 표준예산 접근방법은 절대적 빈곤선을 제시하지만 이 역시 정책적으로 활용되지는 않고, 민간기구의 정책 압력용으로 활용되는 정도임.

## 마. 미국

### □ 특징

- (자유주의 복지모델) 시장메커니즘 역할 인정. 취약한 계층에 보호가 집중되는 선별주의. 엄격한 자산조사에 기초하여 대상과 범위를 최소화

### □ 역사적 발전 과정

- (뉴딜: 1935~60) 대공황에 따른 대량실업 상황에 대응한 뉴딜정책. 1935년 사회보장법 제정
- (황금기: 1960년대) '위대한 사회' 프로그램. 노인의료보험, 국민 의료보호 도입
- (위축기: 1970년대 이후) 경기후퇴, 보수당 집권의 정치·경제적 배경. 복지예산 대폭 삭감. 연방정부 역할 축소
- (1996년 사회보장개혁) PRWORA 제정으로 보수주의적 성격 강화. AFDC가 TANF로 대체

### □ 운영현황

- (제도의 구성) 보충적 소득보장(SSI), 빈곤가정일시부조(TANF),

보충영양지원프로그램(SNAP), 의료부조(Medicaid), 일반부조(General Assistance, GA)

- (빈곤선) 인구조사국 매년 발표. 통계적 목적을 가지는 빈곤기준선(PT), 보건복지부에서 연방정부 프로그램 수급자격 선정 등 행정목적용 가지는 빈곤지침선(PG)
- (계측방식) 1963년 오산스키의 반물량 방식을 기준으로 매년 조정. 식료품비 비중에 3을 곱하여 산정
- (조정방식) 빈곤기준선(PT)은 전년도 빈곤기준선에 소비자물가지수 적용하여 계산(예비), 앞의 결과에 가구별 가중치 적용하여 계산(최종). 빈곤지침선(PG)은 앞의 결과에 소비자물가지수(CPI-U) 적용하여 계산

## 2. 최근 개혁내용 및 주요 이슈

### 가. 독일

#### □ 개혁내용

- 2000년대 이후 실업부조 장기수급자 근로의무 강화(제3의 길, 신중도 노선의 영향)
- 2000년대 이후 실업부조 장기수급자 근로의무 강화를 위한 일련의 하르쯔 개혁 추진
  - (하르쯔 개혁 I, 2003) 새로운 취업형태 도입 원활화(파견근로 도입)
  - (하르쯔 개혁 II, 2003) 미니직업(mini job), 미디직업

(midi job)(소액임금 직종 일자리 창출 촉진)

- (하르쯔 개혁Ⅲ, 2004), (하르쯔개혁Ⅳ, 2005) 실업부조와 사회부조를 실업급여Ⅱ로 통합 조정

#### □ 주요 이슈

- 구직자 기초보장 관련 이슈는 활성화 효과, 취업의 질, 지역간 차이, 고용센터 운영과 관련
  - 복지지출측면에서 활성화 정책에 대한 지출수준이 낮아 급여수준이 낮은 문제
  - '1유로 직업'으로 대표되는 취업의 질 문제(수급자의 낮은 인적자본 수준과 사업주가 일시적 인건비 보조수단으로 인식하는 문제)
  - 구동서독 지역간, 북부와 남부 지역간 실업급여Ⅱ 수급률 격차(구동독>구서독, 북부>남부)
  - 연방소속 고용공단지사와 지방자치단체 사회국이 고용센터를 공동운영하는데 따르는 운영효율성 문제
- 사회부조와 관련해서는 재산의 소득환산과 관련된 문제들이 이슈가 됨.
  - 비간주 재산기준의 범위(가재도구, 자동차)
  - 오남용 의심 사례에 대한 적법한 조사의 한계(하겐시 '사회탐정' 사례)
  - 수급권 확보를 위해 재산 증여에 대한 대응(재산증여 제한기간 10년)
  - 욕구공동체 구성원 중 미성년 자녀 명의 재산 반영여부에

대한 논쟁

#### 나. 일본

##### □ 주요 이슈

- 장기적 경기침체에 따른 디플레이션은 생활보호 부조액이 기초연금과 최저임금을 상회하는 결과를 야기(수급세대와 근로세대간 형평성 문제)
  - 근로자세대 소비지출의 일정비율(68%)을 기준선으로 하는 생활보호 부조액이 하락 후 동결(2004년부터)됐지만 기타 급여(난방비, 아동급여, 주택부조 등)의 변화로 총 급여액 상승
- 부정수급, 과잉진료 등에 따른 의료부조 비용 급증
  - 부정수급 규모 2009년 5,629건(약 26억엔)에서 2010년 25,535건(약 129억엔)으로 급증
  - 의료부조를 통해 비싼 약품을 지급받아 이를 되파는 소위 '빈곤비즈니스'의 사회문제화
- 2011년 4월 '사회보장심의회 생활보호기준부회'에서 급여간 불형평성, 부정수급, 의료남용 등에 관한 조치를 논의

#### 다. 스웨덴

##### □ 개혁내용

- 1990년대 일련의 개혁과정

- 공공부조 수급자에 대한 활성화조치(Activation policy)가 지속적으로 강화
- 자격조건은 더 엄격해지고, 급여수준은 낮아짐.
- 1998년 사회서비스법 개정
  - 정부에 의해 결정되는 전국적 공공부조에 대한 기준액(norm)이 발효
  - 클라이언트에게 근로를 요구할 사회복지위원회의 권한 강화 조치

□ 주요 이슈

- 부조의 형태와 대상자의 변화
  - 과거 노동활동에서 배제된 영구지원 대상에서 1990년대 들어 난민자, 이민자에 대한 지원으로 초점이 맞춰짐.
- 공공부조 수준 감소와 관리성의 약화
  - 1998년 법개정으로 인해 국가기준선의 항목수 추가 감소로 인해 부부와 2자녀 가구의 경우 중위소득 대비 급여수준이 1995년 68.6%에서 2005년 50.3%로 하락
  - 1998년에서 2010년 국민전체 실질소득 41% 증가, 기초장애 연금 6% 증가, 독신성인 공공부조 기준선 9% 증가를 고려할 때 급여수준이 크게 감소한 것으로 볼 수 있음.
  - 또한 지방정부가 자발적인 기초위에 제공하는 급여와 관련된 결정에 대해서 항소할 권리가 없어짐.
- 공공부조 수급자에 대한 활성화조치(Activation policy) 강

화

- 1998년 법개정에 따라 공공부조 신청자에게 활성화조치를 강제할 시정부의 권한이 강화
- 사회복지사무소는 신청자들에게 시정부 혹은 고용사무소의 실업자를 위한 프로그램에 참여할 것을 요구할 수 있으며, 납득할 만한 사유 없이 거부할 경우 공공부조 신청을 거부할 수 있도록 함.

라. 영국

□ 개혁내용

- "Welfare Reform Bill 2011" 통과, 2012년 3월 제정. Universal Credit 도입
  - 근로연령 가구원이 있는 가구 지원. 소득보조, 소득기초 구직자 수당, 주거급여, 아동세액공제, 근로세액공제를 연계하는 급여 통합
  - 수급자들이 소득변화에 따른 복지급여 변화를 쉽게 이해하여 근로유인을 높일 수 있도록 제도를 단순화
  - 구직활동 요건 미충족시 금전제제 강화, 장애심사 강화 등 근로연계 강화
  - 기존 개별적 급여와 세액공제 담당기관(노동연금부, 지자체, 국세청 등)을 노동연금부로 일원화

□ 주요 이슈

○ 근로연계 강화 조치의 효과성

- 노동공급의 유인을 위해 근로소득공제 수준을 초과한 근로소득에 대한 Universal Credit 감소규모를 결정하는 단일 테이퍼(taper) 적용(단일점감률 65% 적용)
- 그러나 이것이 수급자의 탈빈곤과 노동공급 증가를 야기할 것인지에 대한 논쟁이 진행중임.

○ 제도간의 유기적 조화 및 제도변경으로 인한 혼란을 제어할 수 있는 방안의 모색

- 시범사업을 통한 단계적 도입방법 채택

**마. 미국**

□ 개혁내용(1996년 복지개혁)

- (TANF 도입) AFDC의 혼외출산, 장기실업 등의 역유인을 제거, 근로유인을 제고하기 위해 TANF로 대체. 욕구가 있는 가구를 지원함으로써 아동들이 가정에서 보호, 근로와 결혼의 유인을 강화, 혼외출산 억제, 결혼을 통한 가정형성과 유지를 목적으로 도입. 최대 60개월로 수급기간 제한
- (대안적 빈곤계측방식(SPM) 도입) 기존의 반물량방식에 식품, 피복, 주거, 광열수도(이상 FCSU)와 여타 몇 가지 필수품 지출사항을 포함하여 빈곤선을 계측하는 보충적 방식을 도입

□ 주요 이슈

- (PROWA 재승인) 한시적 법안이었던 PROWA는 2010년 재

승인이 예정되어 있었으나 부분적으로 연장하는 방식으로 지속되는 상황. 현재는 2014년 1월 15일까지 연장된 상태. 향후 지속여부는 관심의 대상

- (TANF 보장범위, 급여수준) TANF 수급대상 제한에 의한 광범위한 비수급 빈곤층의 존재와 급여의 실질가치 하락으로 인한 제도의 탈빈곤 효과 미미

**3. 우리나라의 시사점**

**가. 독일**

□ 급여제공의 기본 전제로서 근로능력과 무능력의 조화

- 근로능력자와 근로무능력자를 분리해서 '선택과 집중' 효과도모
  - 근로능력자는 고용센터에서 기초생활급여 수급과 취업 관련 관리감독을 받음으로써 현재 생활 상태에 따른 취업 가능성을 상시 검토할 수 있는 체계를 갖추고 있음.
  - 근로무능력자는 별도로 지자체 사회국에서 근로연계를 강제하지 않으면서 기초생활 보장을 도모. 근로연계를 지나치게 강조함으로써 발생하는 사회적 비용 억제 효과

□ 우리나라 맞춤형 급여 체계 전환과 관련

- 기초보장을 근로능력이 있는 자와 없는 자로 분류하는 것 자체가 개별급여 체계와 관련성을 가짐.
  - 근로능력 여부에 따른 욕구 차이가 존재하기 때문

- 노령 등을 근거로 근로 무능력자로 확정된 집단을 대상으로 하는 기초보장, 건강·장애·수발·기타 위기 상황으로 인한 급여, 일시적으로 필요한 생계급여로 분류함으로써 개인이 처한 상황에 따라 개별적으로 급여 제공
- 따라서 독일의 공공부조는 욕구별로 대상을 분류하고, 대상별 급여도 상황에 따라 급여를 제공하는 개별급여의 성격을 갖는다 할 수 있음.

□ 자산조사 과정의 기본 전제

- 재산의 소득환산 단위를 비교적 구체적으로 명시하고 있음.
  - 욕구공동체, 가구공동체, 보증공동체 등을 규정. 재산의 소득환산을 어느 정도 범위에서 누구의 재산과 소득까지 해야 하는지 비교적 명확하게 알 수 있음.
- 최저생계 유지에 필요한 보유재산과 소득이 최저생계비 기준 범위를 초과하면 급여를 받지 못한다는 의미에서 재산기준 방식(cut-off)을 적용
  - 그러나 급여 수급에 있어 초과재산범위 산정이 급여신청 시점의 생활형편을 최대한 고려한다는 측면에서 관대한 성격
- 그 밖에 재산의 증빙 책임이 지역고용센터나 지자체에 있다는 점, 급여신청 및 수급시점을 기준으로 소득과 재산의 차이를 명확하게 구분한다는 점, 비간주 재산기준 선정에 있어 수급자의 생활상황에 최대한 적합한 급여제공을 원칙으로 한다는 점, 당장 재산처분이 불가능 한 상황에서는 급여를 대여형

태로 받을 수 있는 융통성 있는 급여제공 방식을 취한다는 점 등을 참고할 수 있음.

□ 공공부조와 사회보장제도의 유기적 관계

- 최후의 사회안전망으로서의 기초보장
  - 사회보험, 사회보상, 사회지원, 기초보장간 유기적 연결관계를 가지며, 기초보장은 앞의 세 가지 제도로써 해소되지 못하는 빈곤의 사각지대를 없애거나 예방하는 기능을 수행

나. 일본

□ 상대적 방식인 수준균형방식 적용 경험

- 물가와 임금이 정체되는 경기침체 상황이 지속됨에 따라 상대적 빈곤선에 따른 최저생활비의 정체 문제
- 오히려 최근에는 기초연금 급여와 최저임금이 지속적으로 하락하면서 생활부조 기준액이 이보다 높아지는 역전현상 발생

□ 최저생계비에 대한 사회적 관심도

- 상대적 방식의 경우 별도의 계측이나 사회적 논의 과정 없이 위원회에서 일반근로자세대의 소비지출의 일정비율을 결정하기 때문에 사회적 관심사에서 벗어날 수 있음.

□ 의료부조 비용 증가와 부정수급 발생의 사회문제화

- 이에 대한 일본 정부의 대응방식에 대해 주목할 필요

## 다. 스웨덴

- 고령자보다 청년과 이민자가 공공부조 주 수급층을 구성
  - 최저소득을 보장하는 노후소득보장제도가 발달하여 노인이 공공부조 급여를 수급할 만큼의 극빈상황에 놓이는 일은 거의 없음
    - 노인에 대해 별도 보장장치가 있는 경우 공공부조제도의 설계는 간단해질 수 있음.
- 공공부조 제도의 특징은 엄격한 제도, 지방의 자율성, 사회복지사의 넓은 재량으로 요약될 수 있음.
  - 빈민을 ‘자격있는 자’와 ‘자격없는 자’로 구분하는 전통적 빈민법 전통하에서 수정되어 옴에 따라 매우 엄격하고 자의성이 강한 제도를 갖추.
  - 그러나 매우 강력한 근로유인 시스템 위에서 작동한다는 것이 더 중요한 요인
  - 따라서 ‘일시적인 최후의 안전망’으로서의 스웨덴 공공부조 제도를 우리나라와 직접적으로 비교하는 것은 위험
- 짧은 공공부조 수급기간(5~6개월)
  - 공공부조 수급이 일시적이고 예외적인 상황임을 대변
  - 유급근로를 하거나 다른 사회보장급여(실업급여, 노령연금 등)를 수급하는 경우 공공부조를 받을 일이 거의 없음.
    - 이는 노동시장의 최저임금, 다른 사회보장 급여수준 등이 빈곤선 이상으로 높거나,

- 보편적(아동수당) 혹은 준보편적(주거급여) 급여를 받은 후의 소득이 최저보장수준을 상회할 가능성이 크다는 의미

- 우리나라와 같이 다양하지만 수준이 낮은 급여들이 병립해 있는 경우에 발생하는 급여 간 복잡한 병급문제의 소지가 상대적으로 적음.

## 라. 영국

- 근로연계 강화 조치의 효과성
  - 복지급여 수급자의 탈빈곤과 노동공급 증가를 위해 근로연계를 강화한 조치가 실질적인 탈빈곤과 노동시장 안착으로 이어질 것인가에 대한 회의적 시각이 존재
  - 근로연계 강화의 탈빈곤 효과성을 제고할 수 있는 관련 제도 정비의 필요성을 시사
- 제도변화에 따른 혼란을 방지하고 제도간의 유기적 조화를 담보하기 위한 조치
  - 영국의 경우 제도개편에 따른 혼란과 제도간 유기적 조화를 담보하기 위해 지역별로 시범사업을 실시한 후 단계적 제도 도입의 과정을 거치고 있음.
  - 우리나라의 경우 맞춤형 급여체계 개편 작업에서 별도의 시범사업을 계획하고 있지는 않지만, 혼란을 최소화하고 제도의 수용성을 제고하기 위해 일정기간의 경과조치가 필수적임.
    - 경과조치는 일시적인 조치인 만큼 이 기간동안 제도개편에 따

른 문제점을 면밀히 검토하고 대응책을 마련할 필요가 있음.

## 마. 미국

### □ 근로연계 강화의 효과

- 근로연계를 강화한 TANF 도입으로 인해 수급자 수가 크게 감소하고 실업률이 감소하면서 빈곤층의 복지의존성을 줄이고 노동시장 편입을 도와 자립을 도모하는 효과를 달성
- 그러나 현금급여의 빈곤감소 효과가 노인에게 집중됨에 따라 주 대상인 근로연령대의 빈곤감소 효과가 미약
- 또한 근로연계 강화에 따라 노동시장에 편입된 대상이 주로 낮은 숙련도와 노동시장 경력이 일천한 여성노동자이고, 이들이 노동시장에서 양질의 일자리를 얻지 못해 실질적인 빈곤탈출 효과가 미약하다는 평가가 존재
- 따라서 맞춤형 급여체계 개편을 앞두고 있는 우리나라에서 근로연계를 강화하더라도 양질의 일자리 확보, 숙련도 제고, 적극적 노동시장 정책이 수반되어야 할 필요성을 시사

### □ 상대적 빈곤선 도입

- 맞춤형 급여체계 개편과 함께 상대적 빈곤선을 도입함에 따라 최저생활 보장에 대한 관심이 집중되고 있음.
- 미국의 빈곤지침선(PG)이 주요 공공부조제도의 급여수준을 결정하는데는 활용되지 않더라도, 급여수준의 적절성을 평가하는 기준으로 활용된다는 점에서, 제도개편 후 급여수준의

적절성을 평가할 수 있는 장치마련이 필요

- ‘빈곤실태조사(가칭)’를 주기적으로 실시함으로써 상대적 빈곤선에 의한 급여수준이 최저생활 보장에 부합하는지를 평가하는데 활용될 필요가 있음.

## 4. 종합비교와 결론

### 가. 경제상황과 복지지출의 조응방식

□ 사회지출 규모는 스웨덴, 독일, 영국, 일본, 미국의 순임.

- 사회지출 비중이 큰 스웨덴, 독일은 1990년대 후반 또는 2000년대 들어 사회지출 비중이 조금씩 줄어들다가 2010년 전후로 정체
- 영국, 일본, 미국은 2009년까지 사회지출을 늘려오다 이후에 정체하는 경향

□ 경제상황(경제성장률)과 사회지출의 관계

- 독일, 일본, 스웨덴은 1990년대 초반 경기침체기에도 꾸준히 복지지출을 늘려왔음.
- 영국은 1980년대 후반부터 1990년대 초반까지는 경기와 복지지출이 같은 방향으로 움직였음.
- 그러나 모든 국가들은 2008년 글로벌 경제위기에 따른 극심한 경기침체기에 복지지출을 공통적으로 늘린 것으로 확인됨.

○ 경기침체기일수록 증가하는 실업과 빈곤에 대응하기 위해서, 그리고 경기에 무관하게 인구고령화 등에 따른 복지수요의 확대경향에 의한 것으로 이해할 수 있음.

□ 사회지출 규모는 스웨덴, 독일, 영국, 일본, 미국의 순임.

#### 나. 근로연계 강화 경향

□ 주요국들은 전체적으로 공공부조 제도의 개인 책임성과 근로연계성을 강화하고, 수급자격을 엄격하게 하는 방향으로의 개혁을 추진

○ 독일, 스웨덴, 영국, 미국은 최근 개혁을 통해 공공부조제도에서 근로연계를 강조해오고 있음.

○ 일본은 명시적인 개혁조치는 없었지만 최근 근로연계 강화, 수급자격 심사 강화, 부정수급 발굴 강화 등의 개혁조치를 준비하고 있음.

□ 개혁조치를 통해 수급자 수가 감소하는 가시적인 성과를 거둠

○ 미국과 독일의 경우 개혁 이후 수급자 수가 급격히 감소했고, 스웨덴은 수급률이 완만하게 감소

□ 그러나 개혁에 따른 탈수급이 탈빈곤으로 이어졌다고 단정하기는 어려울 수 있음.

○ 수급자의 경우 숙련도가 낮기 때문에 탈수급해서 노동시장에 진입하더라도 노동시장에서 안착하기 어려운 조건을 갖추고

있기 때문임.

○ 독일의 경우 '1유로 직업'에 대한 논쟁이 있으며, 미국의 경우도 실업률이 낮아진 것은 경기회복의 효과로 보는 것이 보다 합당할 수 있음.

□ 따라서 공공부조의 근로연계 강화가 소기의 성과를 거두기 위해서는 몇 가지 전제조건이 필요함.

○ 노동시장에서 양질의 일자리 확보, 탈수급자의 인적자본 형성, 적극적 노동시장 정책이 뒷받침 될 필요가 있음.

#### 다. 전달체계 개편

□ 근로연계 강화 방향과 이에 부합하는 전달체계 운영

○ 독일의 경우 공공부조에서 근로능력자와 근로무능력자를 구분, 각각의 욕구에 맞는 서비스 제공을 위한 전달체계를 갖추고 있음.

- 근로능력이 있는 구직자 기초보장 수급자는 고용센터에서, 근로능력이 없는 사회부조 수급자는 각 주와 자치 시군구 소속 사회국에서 담당

- 고용센터에서는 장기실업자를 대상으로 취업지원과 생계보장을 동시에 담당

○ 스웨덴의 경우는 독일과 같이 분리운영은 하지 않지만 근로능력이 있는 수급자에 대해서는 공공직업안정소와 긴밀하게 연계하여 서비스를 제공하고 있음.

- 우리나라의 경우 맞춤형 개별급여체계 도입에 따라 전달체계 개편이 수반될 예정이다. 급여의 분리에 따른 요인과 근로연계 강화 조치에 따른 요인이 공존함.
- 먼저, 급여분리에 따른 조치로 신청 및 조사는 one-stop, 행정은 전문 보장기관에서 담당하는 방향으로 추진되고 있음.
  - 신청접수와 조사를 읍면동과 시군구 통합조사팀에서 담당하는데 따르는 업무부담과, 추가조사 및 급여결정, 사후관리를 각 보장기관에서 담당하는데 따르는 전문성 등에 대한 우려가 존재함.
  - 이 같은 우려에 대해 충분한 검토와 조치가 필요할 것임.
- 근로연계 강화를 위한 조치에 대해서는 보건복지부와 고용노동부에서 운영하고 있는 전달체계에 대한 전면적인 재검토가 필요한 시점임.
  - 근로능력자를 분리하여 별도의 체계에서 서비스를 제공하는 독일의 방식을 따를 것인지, 하나의 체계에서 서비스를 제공하되 노동시장 기구와의 연계를 강화하는 스웨덴의 방식을 따를 것인지에 대한 검토가 필요할 것임.

#### 라. 최저생활 보장과 빈곤선 계측방식

- 상대적 빈곤선을 가지고 있는 나라는 일본과 영국임.
  - 일본의 경우 일반근로자세대 소비지출의 68%를 보호의 기준으로 삼고 있음.

- 영국의 경우 중위소득 60%를 상대적 빈곤선으로 하고 있으나 선정기준과 급여수준 결정에 반영되지 않는다는 점에서 일본과 차이가 있음.
- 일본의 수준균형 방식은 경기침체에 따른 급여수준의 하락 또는 정책 문제에 직면함.
  - 1984년 도입 이후 꾸준히 증가하던 최저생활비가 2004년 이후로 감소한 후 지금까지 유지
    - 이는 상대적 빈곤선을 도입할 경우 '최저생활' 보장이라는 절대적인 관점에서 급여의 적절성을 면밀하게 검토할 필요성을 제기함.
- 일본의 사례로부터 상대적 방식이 내포하는 위험성에 대한 충분한 대비가 필요함.
  - 선정기준과 급여가 경기상황에 연동됨에 따라 '최저생활' 보장이라는 절대적인 기준에 부합하는지 면밀한 검토가 필요함.
    - 소득불평등이 심화할수록 중위소득이 평균소득에 비해 낮아지는 문제가 발생할 수 있으며, 이 상황에서도 '최저생활' 보장 수준에 대한 근본적인 의문이 제기될 수 있음.
    - 경기침체에 물가가 상승하는 스테그플레이션의 극단적인 상황에 대한 대비도 필요함.
  - 따라서 미국이 절대적 방식으로 산출된 빈곤기준선(PT)이나 빈곤지침선(PG)을 공공부조 급여의 적절성을 평가하는데 활

용하는 것과 같이 절대적 기준에 빈곤선을 별도로 유지할 필요  
요가 있음.



## 제1장 서론

제1절 연구의 배경과 목적

제2절 연구의 구성

# 1

## 서론 <<

### 제1절 연구의 배경과 목적

2000년에 도입된 국민기초생활보장제도(이하 기초보장제도)는 기존의 생활보호제도가 시혜적 차원의 지원에 그친 것과 달리 빈곤층이 최저생활을 유지하기 위한 최저생계비에 해당하는 지원을 받을 수 있는 권리를 부여함으로써 근대적 공공부조제도의 면모를 갖추게 되었다.

그러나 기초보장제도는 그간 부양의무자 범위 축소, 부양의무자의 소득재산기준 완화, 재산의 소득환산제 완화 등의 노력에도 불구하고 빈곤층의 복지 사각지대 해소에 효과적으로 대응하지 못했다는 점이 문제점으로 지적되어 오고 있다. 또한 전물량 방식으로 계측한 후 사회적 합의 과정을 통한 조정을 거쳐서 결정되는 최저생계비 수준이 중위소득 수준을 따라가지 못해 최저생활 보장의 실효성에도 의문이 제기되고 있다. 현행 최저생계가 중위소득의 약 41.2%에 해당하여 선진국에서 빈곤선으로 통상 적용되는 중위소득 50%에 미치지 못하고 있다. 그리고 소득, 부양의무자 기준 등 선정 기준 충족시 모든 급여가 지급되는 통합급여체계로 운영됨으로써 일부 지원만 필요한 위기가구 등에 대한 탄력적 대응이 미흡하다는 점도 지적되고 있다. 근로능력 수급자의 취업 및 탈빈곤 촉진에 효과적으로 기여하지 못했다는 점도 주요하게 지적되어 온 문제점이다.

이 같은 문제들에 대응하기 위하여 현 정부에서는 맞춤형 개별급여체계로의 전환을 추진하고 있다. 연구와 의견수렴 과정을 거쳐 사회보장위원회에 “기초생활보장제도의 맞춤형 급여체계 개편방안”이 안전으로 상

정되어 확정되었다. 이에 따라 최저생계비 이하 가구에 통합적으로 지급되던 각 급여를 생계, 주거, 의료, 교육 등 급여별 특성에 따라 선정기준을 달리하고, 급여수준과 부양의무자 기준도 현실화 할 예정이다. 그리고 전체 국민의 생활수준 향상과 상대적 빈곤 관점을 고려하여 선정기준을 최저생계비라는 절대적인 기준에서 중위소득의 일정비율인 상대적인 기준으로 변경하게 된다.

이 같은 개편방안에 대해 최저생활수준 보장의 훼손 가능성이 제기되고, 전달체계 상의 혼란과 급여수급 선정 기준 향상에 따른 재정 부담 증가를 우려하는 목소리들도 나오고 있다. 단순히 제도개편에 따라 수급자격을 상실하거나 급여가 감소되는 경우에 대비해 경과조치를 둔다거나, 최저생활보장 수준을 담보하기 위한 실태조사를 통한 모니터링을 법제화하는 등의 조치가 있음에도 불구하고 급격한 제도변화에 대한 우려의 시선이 존재하고 있다.

이 같은 상황에서 공공부조제도를 운영하고 있는 주요국들의 사례를 살펴보는 것은 이번 제도개편 과정에 있어서 많은 시사점을 제공할 것이다. 따라서 독일, 일본, 스웨덴, 영국, 미국의 공공부조제도의 역사적 전개과정과 현황, 그리고 최근의 개혁동향과 주요 이슈들을 검토해보고, 의미 있는 시사점을 도출하는 것이 본 연구의 목적이다.

## 제2절 연구의 구성

위와 같은 배경과 목적에 따라 본 연구는 다음과 같이 구성하였다. 각 나라별로 1개의 장을 할애하고, 각 나라별로 다음의 내용이 포함되도록 하였다. 먼저, 제1절에서 사회보장제도 및 공공부조제도의 역사적 전개과정을 살펴보고, 제도의 특징을 간략히 정리한다. 그리고 사회보장제도 내에서 공공부조제도의 위상과 기능을 정리한다. 제2절에서는 공공부조제도의 운영현황을 다루는데, 제도의 운영방식(선정기준, 급여수준, 전달체계 등), 선정기준을 정하는 방식(빈곤선 계측방법), 수급자 규모, 그리고 재원조달 방식을 차례로 소개할 것이다. 제3장에서는 최근의 개혁동향과 주요 이슈를 다룰 것인데, 나라별로 상이한 주제가 다루어 질 것이다. 미국의 경우는 근로유인 강화를 위한 복지개혁의 향방과 빈곤선 설정방식에 관한 내용을 다룰 것이고, 영국은 최근 도입된 유니버설 크레딧(Universal Credit)을 주로 다룰 것이다. 그리고 제4절에서는 시사점을 제시할 것이다. 그리고 마지막 장에서는 주요내용을 정리하고, 주요한 주제별로 국가간 비교와 관련 시사점을 도출할 것이다.



## 제2장 독일

제1절 공공부조제도 역사적 발전과정

제2절 공공부조제도 운영 현황

제3절 최근 개혁동향과 주요 이슈

제4절 우리나라에의 시사점

# 2

## 독일 <<

### 제1절 공공부조제도 역사적 발전 과정

#### 1. 사회보장제도 발전 동향

1945년 5월 8일 ‘조건없는 항복(bedinungslose Kapitulation)’은 전후 독일에게 ‘재건위기(Gründungskrise)’ (Niethammer, 1980:232) (Hockerts, 1988:39-41에서 재인용) 극복이라는 과제를 가져왔다. 나치의 잔재를 털어버리고 새로운 국가를 재건해야 하기 위하여 극복해야 할 위기 상황이 발생한 것이다. ‘재건위기’ 상황은 세 가지로 나타났다.

첫째, 약 940만 명에 달하는 전쟁 난민의 궁핍한 생활상이었다. 전쟁 전 독일 점령 동유럽 지역에서 도망오거나 쫓겨온 790만 명과 소련 점령 동독에서 탈출해 온 150만 명을 합친 숫자는 당시 서부독일 지역 인구의 약 20%에 달하는 숫자였다. 고향과 재산 등 삶의 터전을 송두리째 잃은 난민문제(Flüchtlingsproblem)의 일차리와 주거문제에 더하여 전쟁으로 인한 미망인·고아, 장애인 등 전쟁 희생자(Kriegesopfer) 410만 명, 전쟁포로 귀환자 160만 명, 나치가 전쟁에 강제 동원했던 외국인 노동자 중 전쟁 난민으로 남은 약 20만 명, 공중폭격으로 집이나 재산을 잃은 전쟁 피해자(Kriegsbeschädigte) 340만 명이 있었다. 결국 국민 거의 절반이 전쟁 난민인 상황은 ‘신생국가의 기둥을 세우는 과정에서 시한폭탄(Zeitbombe im Gebäck des jungen Staates)’(Schwarz, 1981:120)과 같은 파괴력을 가졌다(Hockerts, 1988:40에서 재인용).

둘째, 사회보장제도가 기능을 상실한 상황에서 기업은 취업노동자에게 가족임금이 아닌 개인임금을 지불하였다. 또한 퇴직금이나 질병수당은 지급하지 않았다. 의료비용 부담도 아픈 당사자 몫이었다. 기업이 사회적 비용을 이른바 외재화(Externalisierung)한, 즉 노동자 관련 기업 부담을 사회에 떠넘겼던 상황은 질병, 노령, 사고 등 사회적 위험에 개인과 가족이 고스란히 노출된 결과를 가져왔다. 1950년 390만 명에서 1955년 550만 명까지 증가한 노령·유족연금 수급자들은 낮은 연금 수준으로 인하여 빈곤선 이하 생활을 해야 했다. 사무직(Angestellte)은 수령했던 질병수당을 노동자는 수급 자격이 없었기 때문에 질병은 곧 소득 중단으로 이어졌다. 부양자녀 수는 그 자체로서 가족빈곤으로 연결되곤 하였다(Hockerts, 1988:41-43).

셋째, 노동운동과 신생정부 간 대립 양상이 나타났다. 나치 시대 과도한 국가 간섭이 준 교훈으로 인하여 독일 노동조합연맹(DGB)이 요구했던 임금체결 자율권(Tarifvertragsautonomie)은 별 이견 없이 타협을 볼 수 있었다. 그러나 1949년 노동조합연맹이 강령에 포함한 ‘경영 참여권(Mitbestimmungsrecht)’은 신생정부와 격렬한 갈등을 불러 오면서 노동운동이 새로운 국가 질서 구조에 통합될 수 있을 것인지에 대한 의문을 제기하였다(Hockerts, 1988:43).

#### 2. 사회보장체계 내 공공부조제도의 위상과 기능

##### 가. 사회보장제도 구성 체계

전후 ‘재건위기’ 상황을 극복하고 독일이 구축한 사회보장체계를 기능별로 분류하면 다음과 같다: 사회적 위험에 미리 대비하는 사회예방

(Soziale Vorsorge), 사회적 기여와 희생을 보상하는 사회보상(Soziale Entschädigung), 생활 상황에 따라 도움이 필요한 경우 제공하는 사회 지원(Soziale Förderung), 최후 안전망으로서 기초보장(Grundsicherung).

노령, 사고·산업재해, 질병, 장기요양, 실업 등 사회적 위험에 예방적으로 대응하는 사회제도는 사회보험이다. 각각 언급한 사회적 위험에 따라 연금보험(Rentenversicherung), 사고보험(Unfallversicherung), 의료보험(Krankenversicherung), 수발보험(Pflegeversicherung), 실업보험(Arbeitslosenversicherung) 등 5대 사회보험이 있다.

누군가 사회적 차원의 기여를 하거나 희생을 하였을 때 보상해 주는 제도에는 전쟁 피해 보상(Kriegsopferversorgung), 구동독 체제 피해 보상(SED-Unrechtsopferentschädigung), 군인 희생 보상(Soldatenopferversorgung), 예방접종 피해 보상(Impfgeschädigtenversorgung), 범죄 피해 보상(Kriminalopferversorgung) 등이 있다.

생활 상황과 인생 주기에 따라 도움이 필요한 사람들을 대상으로 하는 사회지원 제도로서 교육훈련 지원(Ausbildungsförderung), 아동·청소년복지(Kinder-und Jugendhilfe), 아동수당(Kindergeld), 부모수당(Elterngeld), 양육비 선지급(Unterhaltvorschuß), 주거수당(Wohngeld) 등이 있다.

어떤 상황, 어느 인생 주기에서도 사회 구성원이 인간으로서 존엄성을 잃지 않고 살 수 있는 삶의 기회를 제공하는 사회 최후 안전망으로서 기초보장 제도로서 구직자 기초보장(Grundsicherung für Arbeitsuchende)와 근로 무능력자 대상 사회부조(Sozialhilfe)가 있다.

〈표 2-1〉 기능에 따른 사회보장 체계

사회예방	사회보상	사회지원	기초보장
연금보험	전쟁피해 보상	교육훈련 지원	구직자 기초보장
사고보험	구동독체제 피해 보상	아동·청소년복지	
의료보험	군인희생 보상	아동수당	
수발보험	예방접종 피해 보상	부모수당	사회부조
실업보험	범죄 피해 보상	양육비 선지급 주거수당	

### 나. 사회보장제도와 공공부조제도 간 관계

앞서 설명한 사회보장제도 체계를 토대로 할 때, 독일식 공공부조제도로서 기초보장(Grundsicherung)은 사회보험과 보완적 관계를 갖는다. 예방 기능을 갖는 사회보험은 실업, 노령, 질병 등 사회적 위험 발생 시 소득에 따른 급여 제공을 한다. 소득비례 납부 사회보험료에 따른 당연한 결과이다. 그러나 더 이상 사회보험이 소득보장 기능을 하지 못할 때 기초보장이 보완 기능을 하게 된다. ‘최후의 사회적 안전망’으로서 공공부조가 ‘사회보험에 따른 소득 비례 급여 제공 → 취업활동을 통해 이룩한 생활수준 유지 → 사회보험을 통한 지원 실패 혹은 종료 → 주거의 질 등 생활수준의 급격한 하락 예방의 필요성 → 기초보장 제공을 통한 급격한 생활수준 하락 예방’이라는 흐름에서 나타나는 것이다.

예를 들어 실직을 했을 경우 사회보험으로서 실업급여 I 을 부양가족이 없는 경우와 있는 경우, 취업활동 기간 등을 고려하여 실업 전 세전소득(Brutto-Arbeitsentgelt)의 60 - 67%를 1년에서 2년 동안 수령함으로써 취업활동을 통해 이룩한 생활수준이 급격히 하락하여 개인과 가족이 빈곤의 나라으로 추락하는 상황을 예방하게 된다. 실업급여 I 수급 기간



계(überörtliche Träger)로 구분한다. 지역 전달체계에게는 시(Kreisfreie Städte), 군(Landkreise)의 사회부조 담당 사회국(Sozialamt)과 구직자 기초보장 담당 고용센터(Jobcenter)가 있다. 지역 전달체계의 상부 단위로서 주(Land)는 기획, 통제, 재정 등을 담당하면서 시군구 범위를 벗어난 급여 제공도 한다. 예를 들어, 시군구 간 시설 보호 비용, 대학 입학 비용, 장애인 사회 통합 비용, 외국 거주 독일인 원조 등의 업무를 맡는다.

기초보장 재정은 헌법에 의해 연방과 주과 나누어 부담하지만, 연방은 외국 거주 독일인 관련 비용만 부담한다. 따라서 주와 시 등 지방자치단체가 대부분의 비용을 조달해야 하는데, 주에서 부담하는 비용의 근원은 대부분 토지세와 영업세(Grund- und Gewerbesteuer)이다.

기초보장에서 제공하는 대인서비스 재정은 기본적으로 주정부와 각 지방 기초자치단체에서 부담한다. 그러나 직접적인 대인서비스는 각 지역에 있는 반공공·비영리 민간조직(半公共非營利 民間組織: halböffentliche, nicht-gewinnorientierte zivile Organisationen)으로서 사회복지단체가 제공한다. 카리타스(Caristas), 개신교 자선협회(Evangelisches Werk), 노동자복지회(Arbeiterwohlfahrt) 등 사회복지단체가 운영하는 기관 및 시설을 통해 기초보장 대상자를 위한 대인서비스를 제공하는 것이다. 즉 재정은 지자체로서 국가가 조달하지만 대인서비스는 비영리 민간 기관이 국가 간섭 없이 자율적으로 제공함을 사회법 12권 5조에서 명시하고 있다.

### 1. 구직자 기초보장

구직자 기초보장의 법적 근거는 사회법 2권이다. 구직자 기초보장에

따른 수급자는 취업활동을 통한 사회통합에 동의하고(Eingliederungsvereinbarung) 자신에게 주어지는 일자리를 받아들여야 하며(Aufnahme jeder zumutbaren Arbeit)한다. 만약 이 의무를 이행하지 않을 경우 급여 수준 축소라는 제재가 따른다. 반면 수급자는 구직활동 관련 상담, 취업 알선, 취업 훈련 등 서비스를 받을 수 있는 권리를 갖는다.

### 가. 전달주체

구직자 기초보장 전달주체는 고용센터(Jobcenter)이다. 고용센터는 취업능력이 있는 실업급여II 수급자 대상 서비스 전달체계이다. 고용센터는 사회법 2권에서 규정하고 있는 급여와 대인서비스를 대상자에게 전달하는 과제를 갖고 있다. 즉 용어와 달리 고용센터는 고용지원 자체 뿐 아니라 대인서비스를 포함하는 더 포괄적 서비스를 제공하는 전달체계라고 할 수 있다.

2005년 개혁 이전 실업부조(Arbeitslosenhilfe)나 사회부조(Sozialhilfe)를 수급하던 근로능력자들이 2005년부터 실업급여II를 받으면서 고용센터 서비스 제공 주대상자가 되었다. 하르쯔 개혁 이전 실업부조 수급자는 연방고용공단(Bundesagentur für Arbeit) 산하 고용공단지사(Agentur für Arbeit)에서, 사회부조 대상자는 지방자치단체 사회국(Sozialamt)에서 급여 수급을 하였다. 그러나 개혁 이후 취업능력이 있지만 실업급여 I을 더 이상 수급하지 못하는 1-2년 이상 장기실업자는 고용센터에서 취업지원과 생계보장을 동시에 하고, 지자체 사회국(Sozialamt)은 취업 무능력집단만 사회부조로써 지원하는 업무를 하게 되었다.

〈표 2-4〉 구직자 기초보장 체계

구분	실업급여 I 수급자	실업급여 II 수급자
담당 기관	연방고용공단 연방고용공단지사 (Arbeit für Agentur)	지역 고용센터 (Jobcenter)

1) 업무

고용센터는 실업급여 I 수급자에 비하여 상대적으로 취업 능력이 떨어지는 장기실업자, 장애인, 이주민 등 사회취약집단을 대상으로 사례관리, 직업상담, 취업 연결 및 지원 등 업무를 하고 있다. 실업급여II 지급 등 행정사무는 이와 별도로 운영하고 있다.

고용센터에서 사례관리(Fallmanagement)와 취업 연결 역할을 하는 직원을 개인 상담 파트너(Persönliche Ansprechpartner: PAP)라고 부른다. 규모가 작은 고용센터에서는 상담 파트너가 실업급여 지급 업무도 함께 맡는다. 그러나 대부분 고용센터에서는 상담 파트너 업무와 실업급여 지급 업무는 전문적으로 분리되어 있다. 상담 파트너 중 특히 사례관리를 담당하는 케이스매니저(Case Manager)가 있다. 케이스매니저는 장기실업, 신체·심리·정서 장애, 언어 문제 등으로 인하여 특히 취업이 어려운 사례를 관리한다.

직업상담은 직업상담가(Berufsberater)가 담당한다. 직업상담 업무에는 학교를 졸업하고 취업을 준비하는 특히 청소년을 대상으로 취업 관련 상담, 정보 제공, 취업 훈련 및 실습 기관 연결, 직업학교(Berufsschule) 연결 등이 있다. 취업 연결 및 지원은 취업중개사(Jobvermittler)가 한다. 사례관리와 직업상담을 통해 어느 정도 취업 능력을 갖추었을 경우 취업중개 서비스를 제공하게 된다.

2) 형태

하르쯔 개혁 이후 고용센터 운영은 세 가지로 분류하였다. 첫째, 지방자치단체 사회국(Sozialamt)과 연방고용공단(Bundesagentur für Arbeit) 고용공단지사(Agentur für Arbeit)가 공동운영을 하는 형태이다 (Arbeitsgemeinschaften: ARGEn). 현금급여 제공은 고용공단지사가 하며 주거비용, 자녀돌봄 부담 지원, 부채·중독 상담 등 대인서비스는 지자체 사회국 소관 업무이다(SGB II § 22). 이러한 의미에서 2010년까지 고용센터를 사회법 2권에 따른 ‘업무공동체(Arbeitsgemeinschaft: ARGE)’로서 이른바 ‘아르게’라고 불렀다. 2013년 11월 현재 독일 전국 424개 고용센터 중 335개가 이러한 형태를 갖고 있다(BA,2013.11.1).

둘째, 고용공단지사가 없는 지역 혹은 기초자치단체가 실업급여 I 업무까지 담당하는 지역에서는 기초자치단체가 고용센터 운영을 전적으로 담당하고 있다. 이러한 지역을 선택공동체(Optionskommunen)라고 부른다. 연방고용공단 지사와 지자체가 공동운영하는 고용센터 외에 모든 고용센터는 이 선택공동체에 속해 있다.

셋째, 소규모 시(Stadt)를 다수 포함하는 군(Landkreis)이나 군과 별도로 존재하는 시(kreisfreie Stadt)에서 고용공단지사와 자치단체가 각각 개별적으로 고용센터를 운영하는 경우가 있었다. 그러나 이 형태가 ‘아르게’로 통합되면서 점차 사라졌으며, 2012년 이후 존재하지 않는다.

나. 급여 종류와 수급 자격

구직자 기초보장 급여에는 실업급여II와 사회수당(Sozialgeld)이 있다. 실업급여II는 취업능력이 있는 구직자 대상 급여이다. 사회수당은 실

업급여Ⅱ 수급자와 욕구공동체(Bedarfsgemeinschaft) 구성원으로서 동거하는, 주로 배우자와 자녀 대상 파생적 수급권 차원 급여이다.

### 1) 실업급여Ⅱ

기초보장으로서 실업급여Ⅱ 수급 자격은 첫째, 16세에서 64세까지 취업 연령대에 속하며, 둘째, 취업능력이 있어야 하고, 셋째, 도움을 받아야 할 욕구가 있으며(hilfebedürftig), 넷째, 독일에 거주해야 한다(SGB II § 7(1)).

취업능력이 있음은 지난 6개월 동안 질병이나 장애가 없었기 때문에 매일 하루 최소한 3시간 이상 취업활동을 할 수 있는 상황을 의미한다(SGB II § 8). 만약 현재 질병 등 이유로 취업활동을 하지 못하는 상황일 지라도 6개월 이내에 회복 가능성이 있으면 취업 능력자로 간주하여 실업급여Ⅱ를 지급한다. 도움을 받아야 할 욕구가 있는 상황은 취업활동, 인정소득과 자산, 가족이나 제3자 도움, 기타 사회복지급여 등으로도 생계유지가 곤란한 경우이다(SGB II § 9).

일반적으로 다음과 같은 상황일 경우에는 모든 취업활동을 할 수 있는 상황으로 간주하지는 않는다(SGB II § 10).

- ① 신체적·정신적·심리적으로 장애 때문에 특정 분야 일을 못할 경우
- ② 과거 취업활동이 특히 육체적 부담을 주었기 때문에 다시 그 일을 시작하려면 충분한 휴식이 필요하다고 판단하는 경우
- ③ 3세 미만 자신의 혹은 배우자의 자녀가 있는 경우. 자녀가 3세 이상이 되었을 경우에도 지역에 자녀를 맡길 어린이집이 없는 경우.
- ④ 가족 구성원 수발을 다른 사람에게 맡길 수 없는 경우.
- ⑤ 기타 사유가 발생하는 경우.

### 2) 사회수당(Sozialgeld)

실업급여Ⅱ 수급자와 욕구공동체(Bedarfsgemeinschaft)에서 동거하면서 취업능력이 없고, 노령·취업능력 감소 등 이유로 사회부조를 받지 않는 경우에 사회수당 수급자가 된다.

욕구공동체는 근로능력 있는 실업급여Ⅱ 수급자 본인, 수급자의 배우자, 자녀로 구성된다. 배우자로서 조건은 동성 혹은 이성 간 혼인, 사실상, 동거 관계 모두 해당한다.<sup>2)</sup> 자녀 조건은 25세 미만이며 혼인하지 않았고 근로능력이나 재산이 없어서 독자적 생계 유지를 못하기 때문에 부모와 동거하는 경우이다. 실업급여Ⅱ 수급자가 근로능력 없는 65세 이상 부모와 함께 살 경우 그 부모는 또다른 욕구공동체 구성원이 된다. 실업급여Ⅱ 수급 자격이 16세에서 64세까지 취업 연령층을 대상으로 하기 때문이다. 근로능력 없는 65세 이상 부모는 독자적 욕구공동체로서 사회부조 급여를 받는다. 부부가 실업급여Ⅱ를 받는 가운데 자녀 연령이 26세가 되었을 경우 이 자녀는 욕구공동체에서 제외되고 급여 수급 대상자에서도 제외된다.

사회수당(Sozialgeld)은 실업급여Ⅱ나 사회부조 생계급여와 명칭이 다를 뿐 급여 수준이나 내용은 유사하다. 25세 이상 자녀는 욕구공동체에 속하지 않는다. 그러나 이 자녀가 동거하면서 임신 중이거나 6세 이하 자녀를 양육하고 있을 경우 한 거주지에 욕구공동체 두 개가 존재하는 것으로 간주한다. 예를 들어, 50대 중년부부가 실업급여Ⅱ를 받고 사는데, 28살 딸이 3살 손녀를 데리고 들어와 함께 살 경우 이 가정에는 50대 중년 부부 욕구공동체와 28살 딸의 한부모가족 욕구공동체가 동시에 존재하는

2) 독일의 경우에는 2001년부터 동성 배우자 등록을 인정하였고, 2008년부터는 이성 부부 중 한 명이 결혼 생활 도중 성을 바꿔 동성이 되었을 경우에는 동성혼인도 인정하고 있다.

것으로 간주하고 급여 제공을 욕구공동체 별로 분리해서 하게 된다.

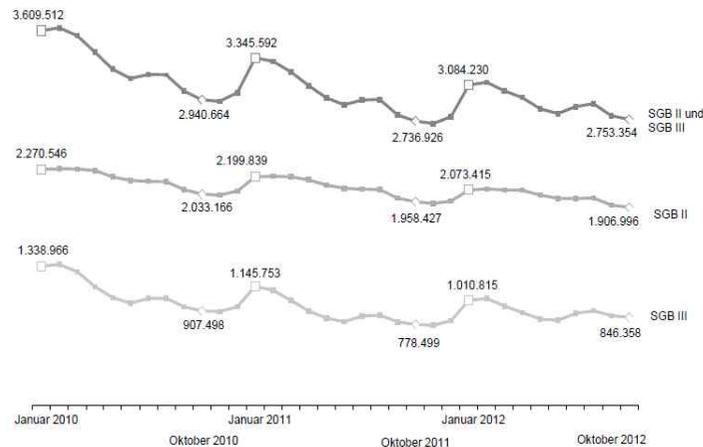
### 다. 수급자 규모

#### 1) 실업급여 수급자 전체

장기실업자로서 실업급여II 수급자 규모는 1년 미만 실업자로서 사회법 3권(SGB III)에 따른 실업급여 I 수급자 수보다 평균 2배 이상을 보인다.

2010년 초 실업급여II 수급자 수는 약 227만으로서 전체 실업급여 수급자 약 360만명의 약 63.1%를 차지하였다. 2012년 10월 현재 실업급여II 수급자는 약 190만 명이며 동 비율은 약 69.1%로 약간 상승하였다. 실업급여 I · II 수급자 규모는 하르쯔 개혁 이후 지속적인 감소 추세를 보이고 있다(그림).

[그림 2-1] 실업급여 I · II 수급자 규모 변화 추이(2010-2012)

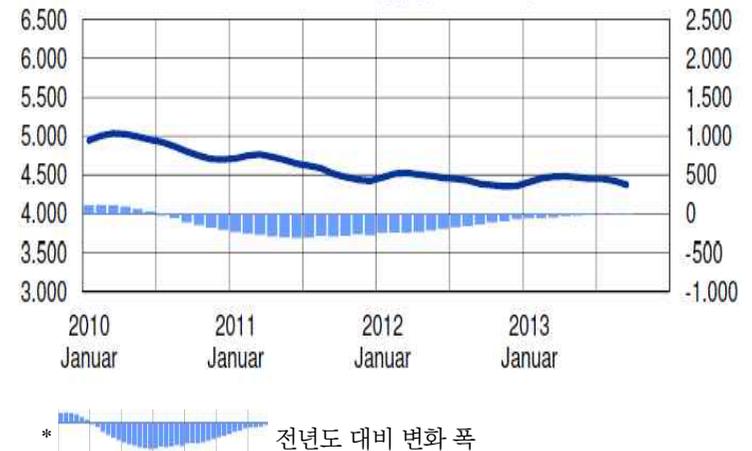


출처: BA(2012.10), Grundsicherung für Arbeitssuchende in Zahlen, 34쪽.

### 2) 실업급여 II

최근 지속적인 경기 활성화는 노동시장 안정화로 이어지고 있다. 이에 따라 2010년 이후 실업급여II 수급자 수는 지속적 감소 추세를 보인다. 2010년 초 5백만 명 수준이었던 수급자 수는 2013년 초 약 450만 명으로 3년 사이 약 50만 명이 감소하였다. 2010년부터 2013년 사이 전년도 대비 수급자 수 감소 폭이 가장 컸던 시기는 2011년에서 2012년 사이였다. 연간 신규 수급자와 수급 종료자 간 수를 비교한 급여 중단율(Abgangsrate)은 최근 3년 사이 평균 약 3.5%에 달하는 반면, 신규 수급자의 수급 시작율(Zugangsrate)은 같은 기간 약 3.3%로서 역시 경기 활성화에 따른 실업급여II 수급자 감소 추세를 반영하고 있다(BA,2013.9:5-6).

[그림 2-2] 실업급여II 수급자 수 변화 추이(2010년 1월 - 2013년 1월)(단위: 천명)



출처: BA(2013.9:5).

## 2. 사회부조

1954년 6월 24일 독일 연방행정법원(Das Bundesverwaltungsgericht)의 판결은 보호(Fürsorge)에 대한 법적 권리를 인정함으로써, 욕구를 가진 자는 인간으로서 존엄성을 누릴 수 있는 수준의 보호를 국가로부터 받을 수 있다는 점을 분명히 하였다. 이러한 판결의 토대는 연방기본법(연방 헌법) 1조 1항 인간 존엄 보호<sup>3)</sup>, 2조 1,2항 자유로운 인격 발달과 신체적 안전 보장<sup>4)</sup>, 20조 사회국가 구성 원칙<sup>5)</sup>에서 찾을 수 있다.

1962년 단일 사회부조체계의 토대로서 연방사회부조법(Bundessozialhilfegesetz)이 발효되면서 현대적 의미의 공공부조 제도가 본격적으로 시작되었다. 1976년 이후 연방사회부조법이 사회법(das Sozialgesetzbuch: SGB) 체계에 흡수되었고, 2005년 이른바 하르쯔 개혁 이후 근로능력이 있는 수급자를 대상으로 하여 실업부조(Arbeitslosenhilfe)와 사회부조(Sozialhilfe)를 통합하여 실업급여 II를 제공하는 사회법 2권(SGB II)이 발효되면서 기존 연방사회부조법(BSHG)은 내용 변화 없이 해체되어 사회법 12권으로 재편된다. 즉 근로능력이 없는 노인, 아동, 청소년 등을 대상으로 한 기초생활보장은 사회법 12권의 생계 원조(Hilfe zum

3) 인간의 존엄은 침해할 수 없다. 인간 존엄의 중시와 보호는 모든 국가 공권력의 의무이다(Die Würde des Menschen ist unantastbar. Sie zu achten und zu schützen ist Verpflichtung aller staatlichen Gewalt).

4) 타인의 권리를 해치지 않고 헌법질서와 풍속에 어긋나지 않는 한 누구나 개성을 자유롭게 발달시킬 권리를 갖는다... 누구나 신체의 안전과 생명 보장에 대한 권리를 갖는다(Jeder hat das Recht auf die freie Entfaltung seiner Persönlichkeit, soweit er nicht die Rechte anderer verletzt und nicht gegen die verfassungsmäßige Ordnung oder das Sittengesetz verstößt. Jeder hat das Recht auf Leben und körperliche Unversehrtheit).

5) 독일연방공화국은 민주적·사회연방국가이다(Die Bundesrepublik Deutschland ist ein demokratischer und sozialer Bundesstaat).

Lebensunterhalt) 규정에 따른 사회부조(Sozialhilfe)를, 근로능력이 있는 수급자는 사회법 2권 규정에 따라 실업급여 II(Arbeitslosengeld II)를 통하여 최저생계 보장을 받게 되었다.

### 가. 전달주체

사회부조 전달주체는 각 주(Länder)와 자치 시군구(Kommunen) 소속 사회국(Sozialamt)이다.

### 나. 급여 종류와 수급 자격

기초보장을 제공하는 사회부조에는 노령·취업능력 감소에 따른 기초보장(Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung)이 있다. 또한 겪는 삶의 위기 상황에 따라 건강급여(Hilfe zur Gesundheit), 장애인통합급여(Eingliederungshilfe für behinderte Menschen), 수발급여(Hilfe zur Pflege), 위기극복급여(Hilfe zur Überwindung besonderer sozialer Schwierigkeiten und Hilfen in anderen Lebenslagen)<sup>6)</sup>를 제공한다. 그리고 이러한 위기 상황이 기초생계를 위협할 때 생계급여를 제공한다. 이러한 맥락에서 볼 때 일반적인 기초보장 제공 급여는 노령·취업능력 감소에 따른 기초보장과 생계급여로 이해할 수 있다.

#### 1) 노령과 취업능력 감소(Alter und Erwerbsminderung)

노령과 취업능력 감소로 더 이상 취업활동을 할 수 없을 경우에 사회부

6) 살아가면서 일시적으로 발생한 위기상황을 극복할 수 있도록 제공하는 급여이다.

조를 받을 수 있다(SGB II § 41). 이 때 노령은 65세 이상을 의미한다. 사회법 6권 연금법 개정으로 인하여 1947년 출생자부터는 이 연령이 67세로 높아진다(SGB VI § 43). 취업능력 감소는 일시적이 아니라 질병이나 장애로 지속적으로(dauerhaft) 일반적인 취업활동을 할 수 없는 상황을 의미한다. 일반적으로 취업활동을 할 수 없는 상황은 주중 매일 하루 최소 3시간 이상 일할 수 있는 능력이 되지 못하는 경우이다(SGB II § 8 (1)). '지속적'이라 함은 9년을 의미한다(SGB VI § 102 (2)). 질병이나 장애 등 이유로 취업활동을 하지 못하지만 유기한 연금(befristete Rente)을 받기 때문에 실업급여II 수급자격이 없을 경우 생계급여를 받을 수 있다.

## 2) 생계급여(Hilfe zum Lebensunterhalt)

노령과 취업능력 감소를 전제로 하면서 동시에 다음과 같은 조건에서 자신이나 부양 의무자의 소득과 자산으로 생계유지가 곤란한 경우 생계급여를 받는다(SGB XII § 19(1-6)).

첫째, 양로원이나 기타 재활시설 등 생활시설에서 6개월 이상 살고 있기 때문에 실업급여II 수급자격을 상실한 경우(SGB II § 7(4)) 생계급여 수급 자격을 갖게 된다.

둘째, 건강급여(Hilfe zur Gesundheit), 장애인통합급여(Eingliederungshilfe für behinderte Menschen), 수발급여(Hilfe zur Pflege), 기타 특별위 기상황극복을 위한 급여(Hilfe zur Überwindung besodnerer so-

7) 질병·장애 등으로 취업활동을 하지 못할 경우 일단 3년까지 연금을 받을 수 있다. 연금 수급 3년 후 취업능력 상황을 봐서 다시 연금수급을 두 번 연장할 수 있다. 따라서 유기한 연금은 최대 9년까지 받을 수 있다. 9년이 지나도 취업능력이 되지 않으면 일반연금으로 전환하여 사망 때까지 연금을 받게 된다(SGB VI § 102(2)).

zialer Schwierigkeiten und Hilfen in anderen Lebenslagen)를 받는 자가 생계유지가 곤란한 경우 생계급여를 받는다. 건강급여, 장애인통합급여, 수발급여 등은 특히 시설거주 노인·장애인 대상 급여인데, 이들이 시설 거주 비용을 지불할 능력이 되지 않을 때 사회부조가 생계급여 지원을 하는 것이다. 그 외 일시 파산선고를 받은 자와 그 가족이 특별위 기상황 극복 과정에서 필요한 생계비 지원을 받는다.

셋째, 임신 중이거나 6세 미만 아동을 키우는 사람이 생계유지가 곤란한 경우 역시 생계급여를 받는다. 넷째, 망명 허가를 받은 외국인이 생계유지가 곤란할 경우에도 생계급여 대상자가 된다.

요약하면, 기초보장으로서 사회부조 수급 대상자가 될 수 있는 전제 조건은 노령, 장애, 임신과 돌봄노동, 파산 등 기타 위기 상황이 된다. 이러한 상황을 전제로 급여를 제공하는 과정에서 재산과 소득을 고려하게 되는 것이다.

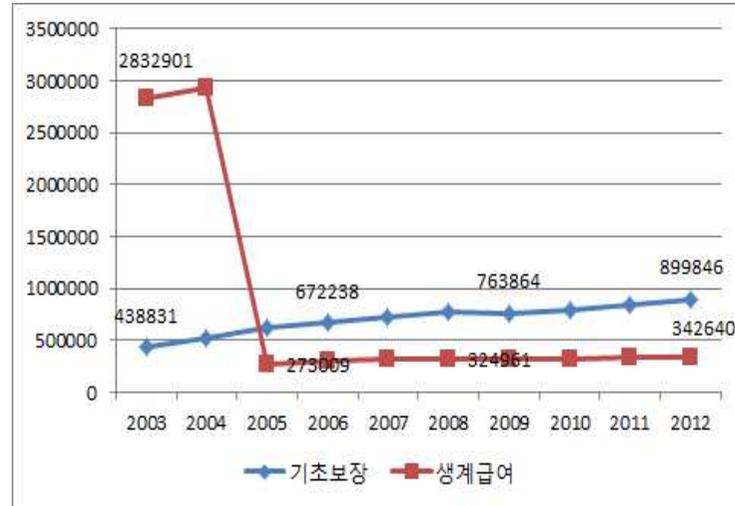
## 다. 수급자 규모

사회부조 수급자 중 근로능력 있는 자를 실업급여II 대상자로 분류하고 근로능력 없는 자만 기초보장으로서 사회부조를 제공하기 시작한 하르쯔 개혁 이후 생계급여(Hilfe zum Lebensunterhalt) 수급자 수는 급감하고 노령 등 이유로 인하여 근로능력이 없는 기초보장 수급자 수는 증가하기 시작하였다.

1994년 약 230만 명을 시작으로 2004년 약 290만 명까지 증가한 생계급여 수급자 수는 하르쯔 개혁이 본격화된 2005년 근로능력 있는 집단의 실업급여II 이동에 따라 약 27만 명으로 급감하였다. 반면 2003년 약 44만 명으로 시작한 기초보장 수급자 수는 2012년 현재 90만

명에 이르는 수준으로 증가하였다(그림 2-3). 이는 인구 고령화와 미성년 자녀 양육 한부모 가정 수 증가, 장애인 수 증가 등에 기인한다고 추론할 수 있다.

[그림 2-3] 기초보장과 생계급여 수급자 규모 변화 추이(단위: 명)



출처: "StBA(2013), Sozialhilfeempfänger - Zahlen(1994-2012)."을 토대로 재구성.

이에 따라 근로 무능력에 따른 기초보장을 받거나, 질병·노령·장애·기타 위기 상황으로 인하여 생계급여를 받는 집단을 모두 합친 사회부조로서 생계급여 수급자 집단 규모는 2012년 현재 약 125만 명 정도에 이르고 있다.

<표 2-5> 기초보장과 생계급여 수급자 규모 변화 추이(단위: 명)

연도	기초보장	생계급여	기초보장+생계급여
1994	-	2,308,397	2,308,397
1995	-	2,555,453	2,555,453
1996	-	2,723,580	2,723,580
1997	-	2,918,753	2,918,753
1998	-	2,903,280	2,903,280
1999	-	2,811,809	2,811,809
2000	-	2,693,527	2,693,527
2001	-	2,715,394	2,715,394
2002	-	2,775,817	2,775,817
2003	438,831	2,832,901	3,271,732
2004	526,034	2,926,057	3,452,091
2005	630,295	273,009	903,304
2006	672,238	305,979	978,217
2007	732,602	312,477	1,045,079
2008	767,682	324,961	1,092,643
2009	763,864	313,912	1,077,776
2010	796,646	319,362	1,116,008
2011	844,030	331,758	1,175,788
2012	899,846	342,640	1,242,486

출처: "StBA(2013), Sozialhilfeempfänger - Zahlen(1994-2012)."을 토대로 재구성.

### 3. 공공부조제도 급여 수준

기초보장 체계를 실업급여 II와 사회부조로 분류하고 있지만, 생계를 위한 기초보장을 한다는 의미에서 실업급여 II와 사회부조 급여 수준은 동일하다. 기초 지자체(Kommune)가 두 급여 재정 부담을 하고 있기 때문이다. 다만 전달체계가 전자는 직업센터(Jobcenter)를 통해 하면서 취

업 가능 여부를 지속적으로 점검하고 있으며, 후자는 사회국(Sozialamt)을 통해 하면서 생계보장을 주목표로 한다는 점에서 차이가 있다.

급여 수준은 육체적 생존에 필요한 물질적 욕구를 충족시킬 수 있는 모든 수단을 포함하며, 사회문화적 최저생계수준과 동일시한다. 독일 재정부(Bundesministerium für Finanzen)에서 2년에 한 번씩 ‘객관적 최저생계수준에 대한 보고서(Bericht über die Höhe des Existenzminimum)’를 발간하고 있으며, 이 보고서에서 국가가 시민에게 ‘제공해야 할 사회문화적 최저생계수준(soziokulturelle Existenzminimum)’을 제시하고 있다. 이를 소위 ‘객관적 최저생계수준(das sogenannte sächliche Existenzminimum)’이라고 한다(BMF, 2008).

객관적 최저생계수준은 연방헌법재판소 결정(BVerfGE 87, 153[168])에 따른 법적 토대를 갖는다. 납세자는 소득세를 납부하고 난 후에도 최소한의 생계를 유지할 수 있는 소득을 가질 수 있어야 한다. 이러한 결정의 법적 근거는 독일 헌법 1조 1항 “인간의 존엄은 훼손할 수 없다. 인간의 존엄을 존중하고 보호하는 것은 모든 국가 공권력의 의무이다(Die Würde des Menschen ist unantastbar. Sie zu achten und zu schützen ist Verpflichtung aller staatlichen Gewalt)”와 동 헌법 20조 “독일연방공화국은 민주적 사회연방국가이다(Die Bundesrepublik Deutschland ist ein demokratischer und sozialer Bundesstaat)”에서 찾는다.

납세 후에도 보존해야 할 최저생계비 수준을 ‘객관적 최저생계수준’이라 하며, 이 수준은 일반적인 경제 상황과 사회적 합의에 따른 최저생활 욕구에 따라 결정한다. 결국 ‘객관적 최저생계수준’은 사회적 합의에 따른 최저생계수준을 고려한 ‘소득세의 면세점’이라고 할 수 있다. 이런 의미에서 ‘객관적 최저생계수준’을 ‘소득세적 최저생계선(das einkommensteuerliche Existenzminimum)’이라고도 한다.

따라서 ‘객관적 최저생계수준’은 기초보장에서 제공하는 규정급여(Regelsatz)를 포함하는 개념이 된다. 규정급여는 소득·소비 표본조사를 통해 결정한다.

## 가. 급여 수준 결정 및 조정 방식

기초보장 급여의 기본 수준으로서 생계부조(Hilfe zum Lebensunterhalt)는 규정급여(Regelsatz), 주거비용(Kosten der Unterkunft), 난방비용(Heizkosten) 등 세 가지 요소를 근거로 그 수준을 결정하게 된다.

### 1) 규정급여(Regelsatz)

규정급여 수준은, 생계를 함께 하는 가장, 파트너, 미성년 자녀로 이루어진 소위 ‘욕구 공동체(Bedarfsgemeinschaft)’가 필요로 하는 식비, 주거비, 의복비, 몸 가꾸기(Körperpflege) 비용, 집안 설비(Hausrat) 유지비, 난방비, 그리고 문화생활비 등을 고려하여 결정한다. 급여 형태는 현금 우선으로 한다.

규정급여 수준은 각 지역 별 문가 수준에 따라 조금씩 차이가 날 수는 있다. 그러나 가장의 기본 규정급여를 100으로 했을 때, 배우자의 규정급여는 가장이 받는 규정급여의 90%, 자녀는 연령에 따라 60-80% 선에서 결정된다. 이러한 원리에 따라 규정급여 수준은 여섯 단계로 분류한다. 1단계는 1인가구 혹은 한부모가구 가장이다. 2단계는 동거 부부·파트너이다. 3단계는 가구 내 생계를 책임지지 않는 성인이다. 4단계는 15세에서 18세까지 청소년이다. 5단계는 7세부터 14세까지 아동이다. 6단계는 6세 이하 아동이다.

규정 급여 수준은 5년 주기로 독일 전체 가구의 0.2%에 해당하는 약 7만5천 가구를 가계 유형, 주소득자의 사회적 지위, 가계순소득(Haushaltsnettoeinkommen) 등을 기준으로 분류하여 소득과 소비 지출 형태를 분석하여 결정한다. 사회부조 지급 규정급여 수준은 이 조사 대상 가구 중 하위 20%의 소비 규모를 분석하여 결정하게 된다. 소득·소비 표본조사에서 사회부조 규정급여 수준을 결정하는 영역은 10가지이며, 규정급여액을 100으로 봤을 때 각 영역이 차지하는 비중은 다음과 같다(BMF,2008:17).

- ① 식품, 음료, 담배 등 기호식품(Nahrung, Getränke, Tabakwaren): 37%
- ② 의복, 신발(세탁비, 수선 비용 포함)(Bekleidung, Schuhe(inkl. Reinigung, Waschen, Reparatur): 10%
- ③ 임대료를 제외한 주거비용(전기, 수리비)(Strom & Wohnungsinstandhaltung): 8%
- ④ 가구, 설비, 가전제품(Möbel, Apparate, Haushaltsgeräte): 7%
- ⑤ 건강유지(Gesundheitspflege): 4%
- ⑥ 교통(대중교통, 자전거, 자전거 부품): 4%
- ⑦ 전화, 팩스, 우편, 택배(Telefon, Fax, Post- und Kurierdienstleistungen): 9%
- ⑧ 여가, 오락, 문화(문방구, 학교 용품 포함)(Freizeit, Unterhaltung, Kultur (darin auch Schreibwaren sowie Schulmaterial): 11%
- ⑨ 여행 숙박(Beherbergungs- und Gaststättenleistungen): 2%
- ⑩ 기타 물품 및 서비스(Sonstige Waren und Dienstleistungen): 8%

소득·소비 표본조사가 이루어지지 않는 5년 사이 매년 규정급여액은

연금수령액 증가율만큼 늘어난다. 연금수령액은 평균 총소득 증가를 고려하여 결정하는데, 연금 수령액 수준은 매년 3월에 발표하고 7월 1일자로 실제 금액을 지불한다. 연금 수준 증가율을 고려할 때 소득·소비 표본 조사를 실시한 매년 규정급여 증가율은 1.9%로 예상한다(BMF,2008:3).

이에 따라 규정급여는 매년 10유로 이내에서 인상되었으며 2014년 1월부터 적용하는 규정급여 수준은 1인가구 혹은 한부모 가구 가장 381유로, 동거 부부·파트너 각 1인당 353유로, 육구공동체 동거 성인 1인당 313유로, 15세에서 18세까지 청소년 1인당 296유로, 7세부터 14세까지 아동 1인당 261유로, 6세 이하 아동 229유로이다(BMA,2013).

## 2) 주거비용(Kosten der Unterkunft)

주거비용은 전기세를 제외한 총월세비(Bruttokaltmiete)와 이에 상응하는 주택·아파트 유지 비용(vergleichbare Aufwendungen für Haus- und Wohnungseigentum)으로 구성된다. 주거비용 지급 근거는 사회법 12권에 있다.

주거비용 지불 및 지급 수준은 사회법 12권 29절 이하에서 규정하고 있다. 사회법 12권 29절 1항에서는 “주거비용은 실제 필요한 액수만큼 지불해야 한다. 주거비용이 개별적 욕구에 따라 기본적 필요 이상으로 증가할 경우에는 주거 당사자의 소득과 자산으로 초과 비용을 충당해야 한다”<sup>8)</sup>라고 규정한다. 즉 최소한의 주거비용을 개인이 감당할 수 없을 경우에 국가가 부담해 주어야 함을 원칙으로 하면서, 동시에,

8) “SGB §29 Unterkunft und Heizung (1) Leistungen für die Unterkunft werden in Höhe der tatsächlichen Aufwendungen erbracht. Übersteigen die Aufwendungen für die Unterkunft den der Besonderheit des Einzelfalles angemessenen Umfang, sind sie insoweit als Bedarf der Personen, deren Einkommen und Vermögen nach § 19 Abs. 1 zu berücksichtigen sind, anzuerkennen.”

최소 주거비용 이상을 개별적 욕구에 따라 지불해야 하는 경우에는 주거 당사자 개인이 먼저 책임을 지는 보충성 원칙을 천명하고 있는 것이다.

주거비용 수준 결정은 개인이나 가족이 처한 상황, 지역의 월세 수준 등에 따라 매우 상이하게 나타난다. 따라서 적절한 주거비용은 가족 구성원 수, 연령, 성, 건강 상태, 필요로 하는 공간의 크기, 지역 월세 수준과 주택시장 상황을 고려하여 결정하게 된다.

기초보장에서 규정하고 있는 1인당 적정 주거 면적은 30㎡이며, 따라서 무자녀 부부의 경우에 적정 주거 면적은 60㎡로 산정한다. 그러나 자녀가 있을 경우에 산술적으로 주거 면적이 1인당 30㎡씩 증가하지는 않는다. 아동 1인당 적정 주거 면적은 12㎡이다(BMF,2008:6). 아동 연령에 따른 적정 주거 면적 차이는 없다.

적정 월세는 지역에 따라 차이가 있음에도 불구하고 전국 평균으로 볼 때 40㎡ 이하는, 2008년 현재, ㎡ 당 6.7유로<sup>9)</sup>, 60㎡에서 80㎡ 사이 주택의 경우에는 ㎡ 당 5.53유로로 정하고 있다. 예를 들어, 부부와 자녀 1인으로 구성된 가족이 80㎡ 주택에 거주하고 있으면 이 가족이 수령할 수 있는 월 주거비용은, 본인 부담 능력이 아예 없다고 가정할 때, 약 442유로가 되는 것이다. 주거비용 인상률은 월세 비용 상승률을 감안하여 매년 새롭게 결정된다. 이에 따라 2008년 기준으로 2009년에는 1.6% 주거비용 수준 인상이 있었다. 주거비용 인상 추세를 감안할 때, 2010년에는 독신의 경우에 월 210유로, 연 2,520유로의 주거비용이, 부부의 경우에는 월 347유로, 연 4,164유로의 주거비용이 소요될 것으로 추정하고 있다(BMF,2008:4).

9) 1유로를 1,800원으로 볼 때, 12,060원.

### 3) 난방비용(Heizkosten)

난방비용은 정확히 표현하면 난방과 온수 사용 비용을 의미하며, 소득·소비 표본조사 결과를 토대로 결정한다. 최근 조사 결과에서 나타난 독일 전국 평균 난방·온수 월 평균 비용은 1인당 49유로, 무자녀 부부 61유로이다. 그러나 규정급여 주거비용에서 난방비용을 이미 지불하고 있는 경우에는 난방비용에서 25%를 삭감하여 전자의 경우 37유로, 후자의 경우 46유로를 평균 비용으로 보게 된다. 양육 자녀 1인당 난방비용은 월 17유로(연 204유로)로 산정하고 있다.(BMF,2008:4). 이때, 규정급여와는 달리, 자녀 연령에 따른 난방비용 차이는 없다.

#### 나.재정

사회지출이 국내 총생산에서 차지하는 비율이 독일 경우에는 약 30% 수준을 보인다. 2009년에는 31.1%, 2010년에는 30.4%를 보이고 있다. 연금이나 의료비와 수발비용 지출은 인구 고령화 등으로 인하여 조금씩 증가하는 경향을 보이고 있는 반면 실업보험 지출이 경기 활성화에 따른 고용 증가로 감소하고 있는 상황이다.

기초보장 재정이 전체 사회지출(Sozialleistungen)에서 차지하는 비중은 2009년 약 9.5%에서 2010년 9.4%로 약 0.1% 감소하였다. 이는 실업자 규모 감소에 따른 것으로 해석할 수 있다. 이 중에서도 실업급여II 수급 장기실업자 수에 비교할 때 실업급여I 수급자 수가 감소한 데에서 기초보장 재정 감소 요인을 찾을 수 있다.

실업보험 지출 비용은 2009년과 2010년 사이 8.6% 감소한 반면, 실업급여II 수급 구직자 기초보장은 같은 기간 약 0.7% 증가하였다. 사회

부조 역시 같은 기간 1.7% 증가하였다. 구직자 기초보장이 전체 사회지출에서 차지하는 비중은 2010년 현재 6.1%이며, 사회부조가 차지하는 비중은 약 3.3%이다. 따라서 전체 사회지출에서 기초보장이 차지하는 비중은 2010년 현재 약 9.4%이다.

〈표 2-6〉 사회지출 현황(2009-2010년)

연도		2009년	2010년
사회지출(Sozialleistungen) 총계	백만 유로	745 059	760 596
국내총생산 대비 사회지출 비율	%	31,1	30,4
분야 별 사회지출 규모(단위: 백만 유로)			
연도	2009년	2010년	
연금보험	250 232	253 742	
의료보험	169 138	173 965	
수발보험	20 269	21 383	
사고보험	11 844	11 898	
실업보험	39 587	36 182	
기타보험(Sondersysteme) <sup>10)</sup>	24 308	24 965	
공무원연금	56 243	58 036	
기업연금	62 341	63 523	
유공자·사회공헌 보상	3 366	3 120	
아동수당·가족부담 지원	39 258	41 575	
아동양육수당/부모수당	4 703	4 680	
구직자 기초보장	46 068	46 381	
기타 취업지원	626	629	
직업훈련·평생교육	2 057	2 186	
사회부조	24 489	24 911	
아동·청소년지원	23 454	25 393	
주거수당	1 698	1 908	
조세지출	32 381	30 736	

출처: 독일 통계청 홈페이지(de.statistik.de).

사회부조 지출 규모는 하르쯔 개혁 이후 근로능력이 있는 사회부조 대상자가 실업급여Ⅱ 수급자로 이동함으로써 생계급여는 감소하는 경향을 보인다. 반면 근로 무능력자 대상 기초보장 지출 규모는 2003년부터

10) 농업인연금, 민간연금, 민간의료보험, 민간수발보험.

2012년 사이 세 배 이상 증가하였다. 2003년 98억 유로를 넘던 생계급여 지출액은 2012년 12억6천만 유로로 감소하였다. 이에 반하여 기초보장은 같은 기간 약 14억 유로에서 49억 여 유로 수준으로 증가하였다.

〈표 2-7〉 사회부조 지출 총액(분야 별)(단위: 백만 유로)

연도	합계	생계급여	기초보장	건강급여	장애인 통합급여	수발급여	위기극복 급여
2003	25 590.2	9 816.9	1 446.0	1 486.9	10 929.9	3 005.0	351.6
2004	26 340.1	9 980.7	2 216.2	1 381.0	11 486.9	3 141.9	349.6
2005	19 948.5	1 163.1	2 864.4	1 095.1	11 288.1	3 151.6	386.2
2006	20 483.0	1 064.7	3 157.9	946.2	11 804.1	3 119.9	390.3
2007	21 128.0	1 088.0	3 558.3	949.0	11 913.8	3 216.6	402.4
2008	21 955.0	1 138.0	3 788.3	891.8	12 454.3	3 261.7	420.9
2009	23 029.5	1 159.5	4 038.4	790.4	13 287.2	3 334.1	419.9
2010	23 942.5	1 195.7	4 261.3	764.8	13 842.2	3 439.3	439.2
2011	24 995.6	1 233.9	4 583.4	763.5	14 401.5	3 576.8	436.6
2012	26 235.0	1 264.8	4 934.5	739.0	15 129.0	3 720.2	447.6

출처: "StBA(2013), Sozialhilfeempfänger - Zahlen(1994-2012)."을 토대로 재구성.

### 제3절 제도 개혁 동향과 주요 이슈

#### 1. 근로연계 강화 동향

전통적 실업급여 체계에 존재하던 실업급여(Arbeitslosengeld)와 실업부조(Arbeitslosenhilfe)에서 전자를 실업급여 I 로, 후자를 실업급여 II로 분류한 것은, 실업부조 장기수급자의 근로의무 강화라는 정책 목표에 따른 것이었다. 반면 전통적 사회부조(Sozialhilfe) 체계는 근로 무능력자 대상이라는 전제 하에 유지하고 있다. 그리고 지자체 소속 고용센터(Jobcenter)는 근로 유능력자로서 실업급여II 수급자의 '급여 - 급여 연계'를 강화하는 움직임을 보이고 있다. 이러한 변화는 이는 2000년대 초반 하르쯔 개혁을 통한 노동시장 활성화정책과 깊은 관련이 있다.

독일에서 전개되는 활성화정책(activation policy)은 2000년대 이후 '제3의 길' 개혁과 더불어 독일식 신중도(Die Neue Mitte) 노선의 결과이다. 활성화 정책은 기존의 적극적 노동시장정책(aktive Arbeitsmarktpolitik)에 뿌리를 두고 있다. 독일 연방정부는 적극적 노동시장정책을 1969년 근로촉진법(Das deutsche Arbeitsförderungsgesetz: AFG)을 계기로 표방하였으나, 그 이후 달라진 노동시장 환경에 대응하기 위하여 활성화 노동시장정책(die aktivierende Arbeitsmarktpolitik)을 추구하였다. 영어 표현인 'activation policy'의 독일어 표현은 'aktivierende Arbeitsmarktpolitik'으로서 기존의 'aktive Arbeitsmarktpolitik' 즉 '적극적(aktiv)'인 노동시장정책에서 '활동하는, 활성화하는(aktivierend)' 노동시장정책으로의 변화를 시도하게 된 것이다. 이러한 활성화정책의 탄생은 2002년부터 등장하기 시작한 하르쯔 개혁(Die Hartz Reform)에서 찾을 수 있다.

#### 가. 적극적 노동시장정책의 필요성

1969년 소위 '근로촉진법(Das deutsche Arbeitsförderungsgesetz: AFG)', 정식 명칭은 '고용보장과 경제성장 촉진법(Gesetz über die Leistungen und Aufgaben zur Beschäftigungssicherung und zur Förderung des Wirtschaftswachstums)'의 발효를 적극적 노동시장정책의 효시로 볼 수 있다. 근로촉진법은 1927년 제정된 '취업증재와 실업보험법(das Gesetz über Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung)<sup>11)</sup>을 대체하면서 기존 실업보험법에서와 달리 실업문제 해결이 아닌, 적극적 고용 유지와 촉진을 통한 문제 예방을 추구하였다(Bogedan, 2009: 1).

실업보험법에서 주로 실업급여(Arbeitslosengeld) 지급을 통한 실업 후 생계보장에 초점을 맞추었다면, 근로촉진법은 고용정책의 한 부분으로서 노동시장정책을 적극적으로 추진하기 위한 토대를 제공하려는 제정 목표를 갖고 있었다. 근로촉진법 제정을 통해 주기적·계절적·구조적 실업문제를 해결하려는 시도를 한 것이다. 따라서 취업훈련(berufliche Bildungsmaßnahmen)에 대한 법적 권리를 보장하고 취업훈련 기간동안 현금급여 수준을 높이는 것이 법 제정의 골자이었다. 이러한 정책 전환의 배경은 1969년 근로촉진법(AFG) 제정 당시 독일은 기독교민주사회연합(CDU/CSU)과 사민당(SPD)의 대연정 체제가 붕괴하기 직전이었고 1966/67년에 잠시 찾아온 경제 불황에 시달리고 있었던 것에서 찾을 수 있다.

1990년 동서독 재통일이 이루어진 후 근로촉진법(AFG)은 구동독 지역 경제 붕괴에 따라 새로운 도전에 직면하게 되었다. 경제 붕괴와 더불어

11) 1927년 세계 최초로 도입한 실업보험의 근거가 되는 법이다.

어 지속된 구동독 지역의 높은 실업률과 그에 따른 대량실업자의 생계와 재취업 보장을 근로촉진법(AFG) 범위의 사업과 프로그램만으로 감당하기에는 어려운 상황이 전개된 것이다.

재통일 직후 구서독에서 6.2%, 구동독에서 10.2%이었던 실업률은 1997년에 각각 10.8%와 19.1%로 가파른 상승세를 보였다. 게다가 더 심각한 문제가 장기 실업자(Langzeitarbeitslose)의 증가이었다. 심각한 실업문제는 그에 상응하는 재정 지출의 증가를 가져왔다. 더 나아가 사회경제적 구조 변화가 세계화 과정의 전개와 더불어 급격히 나타남으로써 근로촉진법(AFG) 역시 새로운 환경 변화에 적응해야 하는 과제를 갖게 되었다. 근로촉진법(AFG) 도입 당시 서비스업 종사자가 전체 고용 인구의 42.3%이었지만, 2007년에는 72.4%로 증가하였다. 경제 구조의 세계화, 디지털화 등이 이러한 변화의 원동력이라고 할 수 있다(StBA, 2011). 그리고 이러한 변화에 대응하기 위한 조치가 하르쯔 개혁이다.

## 나. 하르쯔 개혁

하르쯔 IV는 하르쯔 개혁의 네 번째 단계를 지칭하는 대중적 표현이며 실업급여 II와 사회수당(Sozialgeld) 관련 개혁을 의미한다. 숫자에서 짐작할 수 있듯이 하르쯔 IV는 하르쯔 I, II, III에 이은 개혁의 네 번째 단계에 해당한다. 하르쯔 개혁은 2000년대 초반 독일에 밀어닥친 대량실업 사태와 복지국가 개혁 위기 타파에 대한 욕구가 맞물려 당시 사회민주당 게르하르트 슈뢰더(Gerhard Schröder) 정부가 신중도(Die Neue Mitte) 노선 맥락에서 추진한 일종의 독일식 '제3의 길' 실천 방식이다. 슈뢰더 정부는 하르쯔 개혁을 토대로 하여 실업급여와 사회부조 수급자

의 근로동기 강화와 재취업 구조 개선, 그리고 저임금 부문(der Niedriglohnsektor)의 새로운 일자리 영역화를 시도하였다.

사민당/녹색당 연립정부는 하르쯔 개혁을, 앞서 밝힌대로, 네 단계로 실천하였다. 첫 번째 단계는 '노동시장에서의 현대적 인력공급을 위한 제1법(Erstes Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt)'이 2003년 1월 1일부터 발효되었으며, 이를 하르쯔 개혁 I이라 한다.

하르쯔 개혁 I의 특징은 노동시장에 새로운 취업 형태 도입을 원활하게 해주는 것이었다. 따라서 연방노동청(Bundesanstalt für Arbeit) 주관 직업교육을 강화하고 인력서비스 사무소(Personal-Service-Agenturen:PSA)의 시간제노동자 파견 업무 등 사업을 시작하였다. 하르쯔 개혁 I을 통해 특히 파견노동자의 질과 양을 늘려서 실업률을 낮추려는 시도가 있었다고 해석하겠다.

하르쯔 개혁 II도 2003년 1월 1일부터 발효되었는데, 범명 역시 '노동시장에서의 현대적 인력공급을 위한 제2법(Zwetes Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt)'이다. 두 번째 단계의 하르쯔 개혁은 주로 소위 미니직업(Minijob)이나 미디직업(Midijob)이라고 칭하는 소액임금직종에서 일자리 창출을 촉진하는 것에 목표를 두었다. 소액임금직종은 당시 임금 수준으로 월 400 유로 이하를 버는 경우를 미니직업, 400유로에서 800유로 정도를 버는 경우를 미디직업으로 분류한다. 소액임금직종을 통한 역동적 일자리 창출을 의도하는 하르쯔 개혁 II는 이러한 맥락에서 자영업(Ich-AG)을 통한 일자리 창출도 정책 목표로 삼았다. 이러한 일자리 창출 작업을 원활하게 하기 위하여 지역사회에 고용센터(Jobcenter) 설치의 근거도 하르쯔 개혁 II법을 통해 마련하였다.

하르쯔 개혁 III의 범명도 '노동시장에서의 현대적 인력공급을 위한 제3법(Drittes Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt)'

이며 2004년 1월 1일부터 발표되었다. 이 단계에서 앞서 시작한 개혁 작업 추진 주체로서 기존 연방노동청(Bundesanstalt für Arbeit)을 연방고용공단(Bundesagentur für Arbeit)으로 조직 개편을 하였다.

하르쯔 IV 개혁의 정식 법 명칭은 앞서와 비슷하게 ‘노동시장에서의 현대적 인력공급을 위한 제4법(Viertes Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt)’이며 2005년 1월 1일부터 발효되었다. 그러나 앞서 세 단계 개혁 시도가 일자리 창출을 주요 정책 목표로 설정한다면, 하르쯔 IV 개혁은 실업급여 수급과 주로 관련이 있다.

개혁 이전 실업급여는 실업수당(Arbeitslosengeld)과 실업부조(Arbeitslosenhilfe)의 두 종류가 있었다. 전자는 실업 후 1년 동안 실업 직전 소득의 60% 정도 수준에 비례하여 급여를 제공하는 것이었고, 후자는 실업급여 수급 기간이 지나도 일자리를 찾지 못하는 경우에 원칙적으로 기간에 제한없이 최저생계 유지 급여를 받는 것이었다. 이 둘은 모두 실업보험제도에 근거를 두고 있었기 때문에, 실업부조 급여 수준이 사회부조(Sozialhilfe)와 비슷한 수준이긴 했지만, 실업부조 급여 수급 자격은 급여 신청 직전에 실업수당 수급 경력이 있어야 하고 사회부조는 그러한 경력이 없어도 된다는 차이가 있었다.

그러나 하르쯔 개혁을 통하여 실업수당은 실업급여 I로 남은 반면, 실업부조는 사회부조와 통합하여 실업급여 II가 되었다고 할 수 있다.<sup>12)</sup> 또한 실업급여 수급권자의 부양가족 대상 사회수당(Sozialgeld)을 신설하였다. 사회부조 대상자는 노인이나 근로능력이 없을 경우로 수급 자격을 제한하였다. 수급가구에서도 근로능력이 있는 경우와 없는 경우를 엄격히 구분하여 근로능력 소지자의 취업을 강조하는 것이 개혁의 근본 취지이었기 때문이다. 실업급여 분

12) 하르쯔 급여의 자세한 내용은 여유진 외(2009)를 참고할 것.

류를 바탕으로 수급자 유형 분류를 함으로써 근로능력 고취 및 취업 지원 과정을 세분화하는 시도를 하기 시작한 것이 하르쯔 개혁의 특징이다.

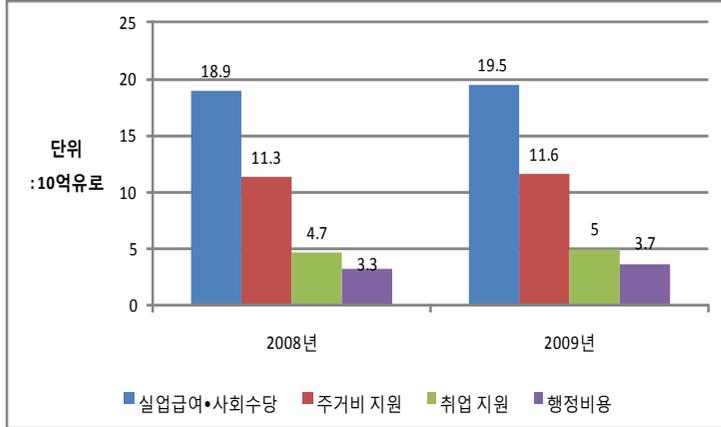
## 2. 주요 이슈

### 가. 구직자 기초보장 관련

#### 1) 활성화 효과 관련 논쟁

연방정부와 지방정부가 부담하는 구직자 대상 급여 중 실업급여·사회수당, 주거비 지원 등 소위 소극적 노동시장정책 차원 급여가 차지하는 비중이 2008년 경우 전체 383억 유로 중 78.9%(실업급여·사회수당 189억 유로, 주거비 지원 113억 유로)에 이른다. 반면 활성화정책 차원으로 분류할 수 있는 취업 지원 비용은 47억 유로로서 전체 급여 중 12.4% 비중을 차지한다. 2009년 경우에는 총급여 지출액 398억 유로 중 소극적 급여(passive Leistungen) 비중이 78.1%, 활성화정책 차원 급여가 5억 유로로서 12.6%의 비중을 보여주고 있다. 그리고 행정 비용 비중이 2008년 8.7%(33억 유로), 2009년 9.3%(37억 유로)로 나타나고 있다.

[그림 2-4] 구직자 대상 급여 종류별 지출액



출처: BA(2010a:48)를 토대로 재구성.

결국 구직자 대상 급여 관련 지출에서 활성화정책 비용과 행정 비용 규모가 비슷한 수준에서 집행되고 있으며, 급여의 대부분은 소비 성향이 강한 소극적 급여로서 지출되고 있는 상황이다. 그러나 급여 수준이 최저생계 유지에 적정한지에 대한 논란이 지속되는 가운데, 소극적 급여 수준 감소를 시도할 수 없다. 결국 취업 지원 비용 등 활성화정책 비용을 증가하고 행정 비용 증가 추세를 억제하는 정책 수단을 강구하는 선택이 남아 있다고 보겠다.

활성화정책 비용 증가 방향은 교육정책, 건강정책, 가족정책 영역 간 유기적 관계 속에서 결정되어야 한다. ‘1유로 직업’ 종사자들이 1차노동시장 영역에 진입하지 못하는 주원인이 취업노동시장에서 요구하는 자격 조건을 갖추지 못했고(교육정책 영역), 건강 상태가 좋지 않으며(건강정책 영역), 어린 자녀 돌봄 부담(가족정책 영역)이 있음을 감안한 정책 방향 설정이 요구된다.

이런 의미에서 학교 졸업을 앞둔 청소년을 직업훈련과 취업시장으로 연결하는 프로그램 계발 시도는 당연한 대응이라고 할 수 있다. 3세 미만 아동 보육시설 보육율을 2013년까지 35%까지 끌어올리려는 연방정부 가족정책 변화 시도는, 특히 한부모 실업급여II 수급자의 1차노동시장 진입을 도와주는 역할을 할 수 있을 것이다.

## 2) 취업의 질 문제

전형적인 취업의 질 문제로서 ‘1유로 직업’ 논쟁이 있다. ‘1유로 직업(Ein-Euro-Job)’은 실업급여II 수급자 중 사회보험 가입 의무 없이 공공·비시장 영역에 고용되어 시간 당 1유로를 받는 직업을 의미한다. 실업급여II에 더하는 부가급여 정도로 이해할 수 있다. 1유로 직업을 가진 근로자의 의료·수발보험료는 구직자 기초보장(Grundsicherung für Arbeitsuchende)에서 부담하며 사고보험(Die Unfallversicherung)은 연방고용공단(Agentur für Arbeit)에서 책임진다. 1유로 직업의 법적 근거는 사회법 2권 16조d이다.

이러한 1유로 직업 종사자가 1차노동시장으로 진입할 수 있는 가능성이 낮은 이유는 다음과 같은 점에서 찾아볼 수 있다.

첫째, 높은 취업동기와 의욕에 반하여 사업장에서 요구하는 자격을 갖추지 못하고 있는 경우이다. 이들은 대부분 해당 분야 직업훈련을 받지 않았고 학력 수준도 낮은 특징을 보인다. 둘째, 사용자 입장에서는 인건비 보조를 받는 동안 1유로 일자리를 유지하려고 할 뿐 고용센터 지원이 중단되면 인건비 지출을 억제하기 위하여 더 이상 고용을 하지 않으려는 경향을 보인다. ‘1유로 직업’ 사업을 일시적 인건비 보조 수단 정도로 인식하고 있는 것이다. 2007년 당시 조사 대상 사업장의 78%에서 인건비

보조가 중단되면 고용 유지를 더 이상 하지 않을 것이라는 응답을 하기도 하였다. 사용자 입장에서 1유로 직업은 1차노동시장으로 진입하는 가교 역할을 하지 않고 있는 것이다(Kettner/Rebien,2007:60).

실제 2010년 11월 초에 발표된 연방 감사원(Bundesrechnungshof) 보고서에서도 ‘1유로 직업’이 1차노동시장 진입이라는 성과로 연결되지 않는 경향을 보인다는 점을 분명히 하고 있다. 보고서에서는 ‘1유로 직업’이 스스로 일자리를 찾을 수 없는 사람들에게 한정되어 제공되어야 하며 1차노동시장 일자리를 대체하는 일은 없어야 하지만 현실은 그렇지 않다는 점을 인정하고 있다. 특히 장기요양서비스 분야에서 요양보호사 채용을 정식으로 하지 않고 ‘1유로 직업’을 인건비 절약 수단으로 활용하고 있는 현실을 지적하고 있다(Bundesrechnungshof,2010:179).

### 3) 지역 간 차이

실업급여II 수급자 수의 비율을 나타내는 이른바 ‘실업급여II 수급률<sup>13)</sup>’을 지역 별로 비교해 보면 먼저 구동서독 지역 간, 그리고 북부와 남부 지역 간 극심한 격차가 나고 있음을 볼 수 있다.

독일 전국적으로 실업급여II 수급률은 9.4%이다. 그러나 구동독 지역 수급률은 15.3%로서 구서독 지역 수급률 8.4%의 거의 두 배 수준에 달한다. 구동독 지역 중에서도 작센-안할트(Sachsen-Anhalt) 주 실업급여 II 수급률이 16.7%, 메클렌부르크-포어포머(Mecklenburg-Vorpommern) 주 실업급여II 수급률은 15.3%를 나타내고 있다. 구동독 지역에 위치한 수도 베를린의 실업급여II 수급률은 20.6%로서 독일 최고 수준을 나타내고 있다.

13) 지역 별 경제활동인구 중 실업급여II 수급자(수급권자와 가족 포함) 비율.

구동독 지역의 높은 실업급여II 수급률은 통일 후 붕괴한 구동독 지역 취업노동시장 회복이 여전히 진행 중임을 설명한다고 볼 수 있다. 또한 베를린의 높은 실업급여II 수급률은 동서독 격차 요인 외에도 이주노동자 집단이 보이는 높은 실업률에 기인하고 있다는 분석을 가능케 한다. 따라서 동서독 지역 격차 극복과 이주민 사회통합 이슈를 구직자 기초보장제도가 직접적으로 던져주고 있는 상황이다.

[그림 2-5] 지역별 실업급여II 수급률 분포



출처: BA(2012.10).

더 나아가, 구서독 지역에서 '라인강의 기적'을 이끌어낸 전통적 공업 지역이었던 노르트라인-베스트팔렌(Nordrhein-Westfalen) 주<sup>14)</sup>의 실업급여II 수급률은 11.1%로서 자치시인 브레멘과 함부르크를 제외하면 이른바 구서독 지역 광역 주(Flächenland) 중 제일 높은 수준을 나타낸다. 1970년대 철강산업 퇴조 이후 지속적인 경기 침체, 오펔(Opel)과 노키아(Nokia) 등 지역 중심 기업들이 세계화 과정에서 동유럽 등으로 이전하는 현상이 높은 실업률로 나타나고 이러한 현상이 높은 실업급여II 수급률로 귀결되고 있다. 쉘레스비히-홀슈타인(Schleswig-Holstein) 주와 자치시로서 브레멘과 함부르크 등 구서독 내 북부 지역 실업급여II 수급률은 남부 바이에른(Bayern), 바덴-뷔르템베르크(Baden-Württemberg), 라인란트-팔쯔(Rheinland-Pfalz) 주와 비교할 때 약 두 배 이상 높은 수준이다. 이러한 지역 격차는 독일 국민들의 사회적 결속(gesellschaftlicher Zusammenhalt) 수준이 스칸디나비아 국가들에 비교하여 1990년 통일 이후 지속적으로 낮은 현상을 보여주는(Dragolov u.a.2012:34) 하나의 원인으로 볼 수 있을 것이다.

#### 4) 고용센터 운영

고용센터 운영을 연방 소속 고용공단지사와 지방자치단체 사회국(Sozialamt)이 공동으로 하는 상황은 운영 효율성 문제를 야기하기도 한다.<sup>15)</sup> 연방 차원 조직으로서 위계 서열에 따른 업무 이행 원칙이 확실한 고용공단지사와 선거로 교체될 가능성이 늘 존재하는 지

14) 루르 공업지대(Das Ruhr-Gebiet)를 의미한다.

15) Reform der Jobcenter(HR 2010년 2월 2일 방송 내용)  
[http://www.hr-online.de/website/rubriken/nachrichten/indexhessen34938.jsp?key=standard\\_document\\_38655419&rubrik=34954](http://www.hr-online.de/website/rubriken/nachrichten/indexhessen34938.jsp?key=standard_document_38655419&rubrik=34954)

자체가 운영을 함께 하면서, 특히 지자체 입장에서는 연방 차원의 업무 규정을 엄격하게 지키지 않으려는 상황에서 양 자 간 센터 운영을 둘러싼 갈등과 비효율이 생겨나게 된다.

#### 나. 사회부조 관련

자산조사 과정에서 재산소득을 어떻게 환산하느냐 하는 점에서 여전히 논쟁이 존재하고 있다. 이러한 쟁점에는 비간주 재산 기준을 둘러싼 논쟁, 오남용 문제, 재산 증여 문제, 그리고 욕구공동체 구성원 재산 반영 문제가 있다.

##### 1) 비간주 재산 기준

어느 정도 면적의 주거공간이 적합하고 그러기 때문에 자산으로 간주하지 않아야 한다는 것은 법원 판결을 통해서 명백하게 기준이 생겨났다. 그러나 집안 가재 도구, 자동차 등 물품에 해당하는 것들이 어느 정도 비간주 재산으로서 적합한지(angemessen)에 대해서는 지속적인 논쟁이 있다. 적합한 집안 가재 도구로서 세탁기, 침대, 옷장, 부엌 시설 등을 인정하고 있지만, 이들이 고가품일 경우에는 일단 처분해야 한다는 문제 제기가 끊임없이 존재한다.

더 나아가 대중교통 연결이 잘 구축되어 있지 않은 지역에서 7,500 유로를 넘는, 예를 들어, 1만 유로 정도 가치가 나가는 자동차를 가지고 있는 사람들의 경우에 자동차 가격 1만 유로를 '적합한 가격'으로 여기고 재산으로 간주하지 말아야 한다는 사회법원(Sozialgericht) 판결이 최근 몇 년 사이 잇따르고 있다(Rosky,2010:70).

## 2) 오남용 문제

오남용 문제를 어떻게 적발하느냐 할 때 마땅한 수단은 존재하지 않는다. 오남용 수급자 주변에서 신고가 들어오는 경우가 있거나 담당 공무원으로서 지나치게 의심이 가는 경우 조사를 시작하게 된다. 그러나 의심만으로써 은행계좌 문의를 하기 어렵고 재정국(Finanzamt) 조세 자료를 열람하기도 법적으로 어렵기 때문에 오남용 사례 적발은 현실적으로 불가능하다고 본다.<sup>16)</sup> 다만 하겐 시 경우에는 일명 '사회탐정(Sozialdetektiv)'이라고 하는 오남용 적발 전문 공무원 6명이 활동하고 있다.<sup>17)</sup> 이들은 급여 수급자 거주지를 직접 방문하고 주변 조사 등을 통하여 급여 수급자의 성실 신고 여부를 확인하고 있다.<sup>18)</sup>

## 3) 재산 증여 문제

재산을 자녀나 손자녀 혹은 주변 사람에게 증여하고 급여 신청을 하는 경우가 다수 발생하였다. 따라서 현재에는 재산 증여 제한 기한을 10년으로 하고 있다. 즉 급여 신청 시점을 기준으로 10년 전까지 타인에게 증여한 재산이 있으면, 그 재산 가치는 급여 신청에서 고려하고 있다.

## 4) 육구공동체 구성원 재산 반영

16) 인터뷰 자료, Frau Wiedemann, Stadt Bielefeld, 2011년 2월 15일.

17) 하르쯔급여(SGB II) 부분에 5명, 기초보장(Grundsicherung, SGB XIII) 부분에 1명.

18) 인터뷰 자료, Herr Fiedler, Stadt Hagen, 2011년 2월 8일.

실업급여II와 사회부조 수급자 본인 재산 외 육구공동체 거주 배우자 재산을 재산 소득 환산에 반영하는 것은 논쟁의 여지가 없다. 그러나 미성년 자녀 명의 재산을 어떻게 반영할지, 그리고 자녀 1인당 기초공제액 3천1백유로를 자녀 수만큼 그대로 곱하여 반영할지 아니면 다른 가족 구성원 기초공제액으로 반영할 지는 법 규정에 따로 명시하지 않고 있다. 이때 자녀 몫으로 남아 있는 현금을 자녀 몫으로 계산해야 할지 아니면 다른 가족 구성원 몫으로 계산해야 할 지에 따라 급여 계산 방법이 달라진다.

예를 들어, 25세 여성이 미성년 자녀 1명과 함께 급여 신청을 한 경우가 있다(Obermaier, 2009:48-49). 급여 신청 시점에서 자녀 통장에 5백유로, 엄마 통장에는 7천5백유로가 있다. 자녀 통장에 있는 5백유로를 미성년자녀 기초공제로 본다면 미성년 자녀 기초공제 한도액 3천1백 유로에 못미치기 때문에 미성년 자녀 재산소득 환산액이 0유로가 된다. 엄마 경우에는 나이 25세를 기준으로 기초 공제액이 연간 150유로에 엄마 나이를 곱한 3,750유로가 되고 육구공동체 내 2인 기초부양공제액 1천5백유로(750유로 × 2명)를 모두 더하면 2,250유로가 된다. 그렇다면 엄마로부터 고려할 수 있는 재산액은 예금액 7천5백유로에서 엄마의 기초공제액 합계 4,750유로(3,750+1,500)를 제외한 2,250유로가 된다. 따라서 이 경우에 재산 소득 환산 2,250유로를 전제로 한 급여 수준 결정을 하게 된다.

반면 육구공동체에서 미성년자녀 예금 5백유로도 엄마 소유로 본다면 이 가족의 예금액은 8천유로가 된다. 그리고 엄마 나이 25세를 기준으로 기초 공제액이 연간 150유로에 엄마 나이를 곱한 3,750유로가 되고 미성년 자녀 공제액은 3,100유로, 육구공동체 내 2인 기초부양공제액 1천5백유로(750유로 × 2명)를 모두 더하면 8,350유로가 된다. 결국 예금액 8천유로가 기초공제액 합계 8,350유로보다 낮기 때문에 재산소득 환산

을 하지 않아도 된다.

미성년 자녀 소득을 개별 분리해서 고려하면 이 한부모 가족은 2,250 유로의 재산이 있는 것으로 간주되어 급여 수급에서 불이익을 받게 된다. 반면 미성년 자녀소득을 욕구공동체 범위에 포함하고 합산을 할 경우에 이 한부모 가족의 재산은 급여 수급에 영향을 주지 않게 된다.

## 제4절 시사점

### 1. 급여 제공의 기본 전제로서 근로능력과 무능력의 조화

기초보장 대상 집단을 근로 능력자와 근로 무능력자로 분류한 점은 생계급여 전달 과정에서 이른바 ‘선택과 집중’ 효과를 도모할 수 있다. 근로 능력자를 대상으로 취업을 통한 경제적 자활에 급여 제공 목표를 집중할 수 있다. 이 과정에서 지역사회 고용센터가 중요한 역할을 하고 있다.

우리나라의 경우 일반적 노동시장에서의 취업 지원은 고용센터에서, 기초생활수급자 경제적 자활은 지역 자활센터에서 담당하는 이중 구조를 갖고 있다. 이로 인하여 고용센터를 통해 활용 가능한 취업 지원 자원이 자활센터와 연계되지 않는 한 사장되는 현상이 발생한다. 그러나 독일은 기초생활수급자가 근로능력이 있는 한 기초생활급여 수급과 취업 관련 관리 감독을 고용센터에서 동시에 받음으로써 현재 생활 상태에 따른 취업 가능성을 항상 검토할 수 있는 체계를 갖추고 있다. 고용센터에서 실업급여II 제공과 취업을 위한 상담과 사례 관리, 그리고 취업 연결 기능을 모두 하고 있기 때문이다.

또한 근로 무능력자는 따로 분리하여 지자체 사회국에서 근로연계를 강제하지 않으면서 기초생활보장을 한다. 이는 근로연계를 지나치게 강조함으로써 발생하는 사회적 비용을 억제하는 효과를 가져올 수 있다. 예를 들어 자녀 돌봄으로 인하여 취업하기 어려운 한부모가 돌봄과 취업 사이에서 두 기능 중 하나도 제대로 수행하지 못함으로써 발생하는 아동문제, 청소년 비행, 가족관계 문제 등을 예방하여 그러한 문제들이 야기하는 사회적 비용 규모를 축소할 수 있다.

## 2. 개별급여 체계 전환과의 관계

기초보장을 근로 능력 있는 자와 없는 자로 분류하는 것 자체가 개별급여 체계와 깊은 관계를 갖는다. 근로 능력 유무에 따른 욕구 차이가 존재하기 때문이다. 근로 능력이 있는 기초보장 수급자는 생계급여로서 실업급여II에 더하여 고용센터가 제공하는 각종 취업 지원 프로그램을 상담부터 사례관리, 취업훈련 기관 연결, 취업 연결 등 다양한 차원에서 제공받을 수 있다.

더 나아가 사회부조 체계를 노령 등을 근거로 하여 근로 무능력자로서 확정된 집단을 대상으로 하는 기초보장과 건강·장애·수발·기타 위기 상황으로 인한 급여, 그리고 그러한 상황에서 일시적으로 필요한 생계급여로 분류함으로써 개인이 처한 상황에 따라 급여를 개별적으로 제공하고 있다. 예를 들어, 한 독거노인이 고령으로 인하여 더 이상 취업활동을 하지 못하면서 연금 수급액도 기본생계를 이어나가기 어려운 경우에 사회부조 내 기초보장을 받게 된다. 이 노인이 건강상 문제가 없고 요양보호에 대한 욕구도 없다면 2014년 1월 기준으로 월 391유로의 기초보장만 받게 된다.

## 3. 자산조사 과정의 기본 전제

첫째, 재산 소득 환산 단위를 비교적 구체적으로 명시하고 있다. 재산 소득 환산 단위로서 욕구공동체, 가구공동체, 보증공동체 등을 규정함으로써 재산 소득 환산을 어느 정도 범위에서 누구의 재산과 소득까지 해야 하는지 비교적 명확하게 알 수 있다. 더 나아가 수급자가 단순히 돈많은 배우자나 친척과 주거를 함께 한다는 이유만으로 급여 수급을 못하거나

급여 수준이 감소하는 경우를 피할 수 있다.

둘째, 재산 규모에 따른 소득 환산을 기본적으로 하지 않고 최저생계 유지에 필요한 보유 재산과 소득이 최저생계비 기준범위를 초과하면 급여를 받지 못한다는 의미에서 재산기준(cut-off) 방식을 적용하고 있지만, 급여 수급에 있어서 초과 재산 범위 산정이 급여 수급 신청 시점 생활 형편을 최대한 고려한다는 의미에서 관대한 성격을 갖는다.

셋째, 재산의 실체를 밝히거나 적합성을 측정하는 책임이 수급자에게 있지 않고 급여 제공자인 지역고용센터나 지자체에 있고 또한 구체적 증거가 없이 추측하는 재산의 존재를 이유로 급여 제공을 거부하거나 급여 수준을 낮추지 못하게 하고 있다.

넷째, 급여 신청 및 수급 시점을 기준으로 소득과 재산의 차이를 명확하게 구분하고 있다. 수급 신청 시점 이전에 갖고 있는 것은 재산이며, 수급 신청 이후에 갖게 되는 것은 소득이 된다.

다섯째, 비간주 재산 기준을 생활용품, 교통수단, 노후생활 대비 자금, 취업활동 준비 자금, 적합한 주거 공간, 신탁관리 재산, 의미있는 유산 등으로 세분함으로써 수급자의 생활 상황에 최대한 적합한 급여 제공을 시도하고 있다.

여섯째, 재산으로 간주하지만 보호받아야 할 재산이기 때문에 급여 제공 여부에 영향을 주지 않는 재산으로서 보호재산(Schonvermögen) 개념을 두어 부양자녀를 둔 가족 지원을 한다거나 노후생활 대비 자금을 축적하도록 하는 기회를 제공하고 있다.

일곱째, 당장 재산 처분이 불가능한데 급여가 필요한 경우에 기초생활보장 급여를 대여 형태로 받을 수 있도록 함으로써 생활 상황에 따라 매우 융통성있는 급여 제공을 하고 있다.

#### 4. 공공부조와 사회보장제도의 유기적 관계

예방 기능을 가진 사회보험, 국가와 사회를 위해 희생에 보답하는 사회 보상, 계층 간 격차를 줄이거나 사회적 돌봄을 지원하는 사회지원, 그리고 근로 능력 유무에 따라 다르게 제공하는 기초보장은 기능에 따라 사회 보장 체계 간 유기적 연결 관계를 보여준다. 이러한 관계에서 공공부조는 사회보험, 사회보상, 사회지원으로써 해소하지 못하는 빈곤의 사각지대를 없애거나 예방하는 기능을 수행할 수 있게 된다.

‘사회보험에 따른 소득 비례 급여 제공 → 취업활동을 통해 이룩한 생활수준 유지 → 사회보험을 통한 지원 실패 혹은 종료 → 주거의 질 등 생활수준의 급격한 하락 예방의 필요성 → 기초보장 제공을 통한 급격한 생활수준 하락 예방’이라는 흐름이 작동함으로써 ‘최후의 사회적 안전망’으로서 공공부조의 역할이 더욱 부각되는 것이다.

## 참고문헌 <<

- BA(Bundesagentur für Arbeit)(2012.10), Grundsicherung für Arbeitssuchende in Zahlen.
- BA(2013.9), Grundsicherung für Arbeitssuchende in Zahlen.
- BA(2013.11.1.), Gebietsstruktur-Traeger-Grundsicherung.
- Beninde, Thomas u.a.(2009), Arbeitslosengeld 2 für Geingverdiener und Erwerbslose, Der Paritätische Gesamtverband.
- BMA(2013), Regelbedarf.
- BMF(Bundesministerium für Finanzen)(2008), Bericht über die Höhe des Existenzminimums von Erwachsenen und Kindern für das Jahr 2010(Siebenter Existenzminimumsbericht).
- Dragolov, Georgi u.a.(2013), Radar gesellschaftlicher Zusammenhalt, Bertelsmann Stiftung.
- Frerich, Johannes and Frey, Martin(1996), Handbuch der Geschichte der Sozialpolitik in Deutschland, Bd.1, Von der vorindustriellen Zeit bis zum Ende des Dritten Reiches, Oldenbourg.
- Hockerts, Hans Günter(2012), Der deutsche Sozialstaat, Bundeszentrale für politische Bildung.
- Marburger, Horst(2009), Der aktuelle Hartz IV-Ratgeber, Walhalla Rechtshilfe.
- Obermaier, Sebastian(2009), Arbeitslosengeld II in Frage und Antwort, Beck-Rechtsberater im dtv.
- Rosky, Thomas(2010), Hartz IV. Alles, was Sie wissen müssen,

Weltbild.

Schilling, Johannes(1997), Soziale Arbeit: Entwicklungslinien der Sozialpädagogik/ Sozialarbeit, Hermann Luchterhand Verlag, Neuwied.

Soria, José Martínez(2006), "Das Recht auf Sicherung des Existenzminimums unter europäischem und innerstaatlichen Druck", in: Göttinger Online-Beiträge zum Europarecht, Nr. 1, S. 1-17.

StBA(Statistisches Bundesamt)(2005), Einkommens- und Verbrauchsstichprobe Aufgabe, Methode und Durchführung der EVS - Fachserie 15 Heft 7 - 2003.



## 제3장 일본

제1절 공공부조제도 역사적 발전과정

제2절 공공부조제도 운영 현황

제3절 최근 개혁동향과 주요 이슈

제4절 우리나라에의 시사점

# 3

## 일본 <<

### 제1절 일본 공공부조제도 역사적 발전과정

#### 1. 사회보장, 공공부조 역사적 발전과정

일본 사회보장제도의 역사적 발전과정을 살펴보면 근대적 사회보장제도를 도입하는 초기에는 독일식 사회보험을 중심으로 발전하기 시작하여 점진적으로 영국식의 보편주의적 사회보장체제로 변경되어 갔다. 제도적으로는 사회보험중 의료보험이 우선 발전하였으며 이후 연금제도가 발전을 하기 시작하였다(히로이, 요시노리, 1999). 하지만 본격적으로 사회보장제도가 확립되는 시기는 제2차 세계대전 이후인 1945년 이후라 할 수 있다. 즉 제2차 세계대전으로 인해 많은 사람들이 죽거나 부상을 입었으며 산업기반시설이 파괴된 상태에서 많은 퇴역군인들이 해외로부터 들어 오면서 늘어나는 실업자와 부랑자를 지원하는 정책들이 절실했다(히데노리, 정재철 외 역, 2008). 위와 같은 상황에서 미국 점령군 사령부(GHQ)는 실업자 및 빈곤층의 생활안정을 돕기 위한 사업으로 공공부조제도에 대한 준비를 시작하였다. 즉, 전쟁부상자, 실업빈곤자 등이 급증하였지만 기존 제도들이 충분히 기능을 발휘하지 못함에 따라 이들 대상들을 위한 구호대책이 필요하였다. 이에 미 군정하에서 일본정부는 1945년 “생활곤궁자 긴급생활원호요강(生活困窮者緊急生活援護要綱)”을 발표하고 실업빈곤자 등을 대상으로 식품, 숙박, 의료, 침구 등을 제공하기 시작하였다. 이후 1946년 9월 근대 생활보호법에 해당되는 구생활보호법<sup>19)</sup>이 제정되어 공적부조 3원칙(무차별 평등, 보호의 국가책임의 명확

화, 최저생활의 보장)하에 공적부조제도가 일본에서 실시되었다. 이를 통해 제2차 세계대전 이전 운영되어오던 개별 공공부조제도들(군사부조법, 모자보호법, 의료보호법 등)은 폐지되고 생활보호법이 공적부조제도의 중심이 되었다(히데노리, 정재철 외 역, 2008).

반면에 사회보험제도는 전후 실업자들의 생활안정을 돕기 위한 목적으로 실업보험제도가 1947년 12월에 처음 제정되었으며, 이외에 동년 4월에 제정된 노동기준법을 통해 노동재해 보상규정이 만들어지면서 기존 건강보험이나 후생연금보험에서 보상이 이루어졌던 업무상 장애질환이 동제도로부터 지원을 받게 되었다. 이외에 연금보험제도와 의료보험제도가 1950년대를 전후로 갖추어지거나 강화되는 조치들이 이루어졌다(히데노리, 정재철 외 역, 2008).

공공부조제도와 관련해서는 구생활보호법이 제정된 이후 동 제도에 대한 불안정성이 제기되면서 생활보호법 개정에 대한 필요성이 제기되었다. 즉 지역 유지인 민생위원에 의해 생활보호대상자가 선정되면서 공적부조 원칙인 국가책임의 원칙이 성립되기가 어려웠으며, 제정된 생활보호법이 일본 헌법에서 보장하고 있는 생존권을 보장하고 있지 않은 점, 전쟁미망인들에 대한 문제들이 지적되면서 개정에 대한 요구들이 증대되었다.

일본 정부는 위의 문제점을 시정하기 위해 1950년 새롭게 생활보호법을 제정하게 되며, 동 법이 현재 운영되고 있는 일본 생활보호법의 근간을 이루게 되었다. 동 법에서는 일본 헌법(25조)에서 명시하고 있는 생존

19) 일본의 생활보호제도는 멀게는 701년에 빈곤층을 돕기 위해 곡식을 지원해주던 대보율령(大宝律令)을 들 수 있으며, 이외에 도쿠가와시대(德川時代)의 구호금과 구호미를 빈곤층에게 지급하던 시기 등을 들 수 있지만, 근대적인 빈민구호제도가 제정된 시기는 1874년 홀구법(恤救法, 명치 7년)과 1932년에 구호법(救護法, 소화 4년)에서 기원하고 있다. 구호법에서는 빈민구호에 대한 책임은 국가에 두고 있으며, 실업으로 인한 빈곤자를 주 대상으로 하는 제도였다.

권의 보장, 노동능력 유무에 관계없이 빈곤층을 대상으로 하는 최저생활 보장과 자립자조의 원조가 강조되었으며, 구생활보호법에서 문제되는 조항들을 삭제, 국가책임을 명확히 하기 위해 민생위원에서 도도부현지사 시장 혹은 복지사무소의 장이 생활보호를 담당하도록 하였으며 이를 위해 유급 공무원인 사회복지주사를 두도록 하였으며, 교육부조, 주택부조가 신설되어 7개의 급여를 실시하도록 하였다(히데노리, 정재철 외 역, 2008).

## 2. 유형적 특징

일본은 전후 실업자 및 빈곤층을 위한 긴급구제제도로서 생활보호제도를 우선적으로 발전시키는 계기가 되었지만 한국전쟁이후 일본의 경제상황이 호전되고 실업자층이 감소하면서 오히려 생활보호제도에 대한 중요성은 점진적으로 감소하였다. 이에 반하여 기업이나 제조업 등에 취업하는 노동자들이 증가하면서 사회보험제도에 중요성이 점진적으로 증가하기 시작하였다. 특히 고도경제성장기라고 할 수 있는 1970년대에 사회보험제도가 크게 발전하기 시작하였으며 1950년대 복지3법(아동복지법, 신체장애자복지법, 생활보호법)이 복지6법(복지3법, 정신박약자복지법, 노인복지법, 모자복지법)으로 발전하는 계기가 되었다. 또한 1970년 사회복지장관 관련 비용들이 증가하면서 기존의 생활보호 중심에서 사회보험제도 중심으로 사회복지장관제도의 중심축이 이동하는 계기가 되었다(히데노리, 정재철 외 역, 2008).

사회보험제도 중심으로 제도 개편은 기존 생활보호제도는 순수히 빈곤층만을 대상으로 하는 제도라 자리매김하게 되었으며, 그 대상자도 다른 제도로부터 지원을 받을 수 없는 빈곤층을 대상으로 하면서 전형적인 잔

여적 복지제도로서의 기능을 발휘하게 되었다. 실제 생활보호제도의 수급자도 1950년대는 전국민의 2% 이상을 보호하던데서 1970년대에는 1.0%를 조금 넘어서는 수준의 보호율을 보여주고 있다. 동 비율은 이후에도 지속적으로 감소하여 오다 2000년대 들어 경제위기로 인해 그 보호율이 다소 증가하는 양상을 보여주고 있다.

## 제2절 공공부조제도(생활보호) 운영 현황

### 1. 사회보장체계 내 공공부조제도의 위상과 기능

일본의 공공부조제도인 생활보호제도는 그 역사적 발전과정에서 살펴본 것과 같이 전후 일본사회에서 최후의 안전망으로서 역할을 수행한 것으로 보인다. 하지만 실제 보호율이 낮았다는 점에서는 제도의 한계를 지적할 수 있다. 이후 사회보험제도가 본격적으로 구축되고 확장되면서 생활보호제도의 복지제도로서 그 주요역할이 감소하고 있지만 여전히 일본사회에서는 복지6법의 한 축을 담당하는 주요한 기능을 갖추고 있다고 할 수 있다. 또한 국가가 빈곤층을 위해 해야 할 일과 내용들을 법을 통해 공시하고 있다는 점에서 빈곤층에 대한 최후의 안전망으로서 역할을 하고 있는 것으로 보인다. 이하에서는 일본 생활보호제도의 주요 운영원칙과 내용들을 살펴보면 그 역할을 논의해 보고자 한다.

일본 생활보호제도의 운영원칙과 주요 제도적 내용들에 대해 살펴보면, 제도적 내용들로는 선정 및 급여의 기준이 되는 일본의 최저생계비와 이를 기초로 한 수급자 선정방식, 급여 종류 및 수준, 전달체계 등에 대해 개괄적으로 논의해 보고자 한다.

먼저 일본헌법 25조에서는 “일본 국민은 건강하고 문화적인 최저한도

의 생활을 유지할 권리를 가지고 있다”라고 명시하고 있으며, 생활보호제도는 위의 헌법 조항을 법 1조에 명시하며 이를 토대로 운영되고 있다.

일본 생활보호제도의 기본원리는 크게 4개의 기본원리로 구성되어 있다. 최저생활보장에 대한 국가책임(법1조), 보호청구권에 대한 차별없는 평등의 원리(법2조), 건강하고 문화적인 최저생활의 보장(법3조), 보호보충성의 원리(법4조)를 들 수 있다.

최저생활보장에 대한 국가책임의 원리는 말 그대로 일본 헌법 25조에서 정하고 있는 빈곤하고 생활이 어려운 국민들에 대해 일본 정부가 책임을 지고 생활유지가 가능하도록 보호해야 한다는 빈곤층지원의 국가책임을 적극적으로 규정하고 있는 것이다. 여기에는 단순히 빈곤층에 대한 생활비 지원이외에 자활할 수 있도록 지원해야 한다는 책임을 같이 부여하고 있다.

보호청구권에 대한 차별 없는 평등의 원리는 법에서 정하고 있는 보호기준에 부합될 경우 보호받고자 하는 사람의 성별, 사회적 신분, 지역, 종교 등에 관계없이 국가가 지원을 해주어야 한다는 것이다.

건강하고 문화적인 최저생활보장의 원리는 헌법에서 정하고 있는 최저한의 생활보장을 다시 한 번 강조하는 것으로 생활보호를 받게 되는 수급대상자들의 생활수준은 일반국민에 비해 떨어지지 않고 일정수준을 유지할 수 있도록 또는 최저한의 건강하고 문화적인 생활이 유지될 수 있도록 지원해야 한다는 것을 의미한다<sup>20)</sup>.

보호보충성의 원리는 국가로부터 지원을 받고자 하는 사람은 본인이 할 수 있는 최대한의 노력(자산이 있는 경우 자산 매각, 부양의무자의 지원, 노동시장 참여 등)을 우선적으로 하고, 이를 통해서도 생활이 어

20) 최저생활보장의 원리는 우리나라 국민기초생활보장법 1조에서도 동일하게 국가가 국민들의 최저생활을 보장해야 한다는 점을 명시하고 있다.

려울 경우 국가가 지원을 한다는 원리를 의미한다<sup>21)</sup>. 이를 위해 공공부조제도의 운영원리인 자산조사를 우선적으로 실시하도록 하며, 동시에 부양의무자로부터 먼저 지원을 받을 것으로 원칙으로 하고 있다. 세부적으로는 우선적으로 본인이 가지고 있는 자산을 매각하여 생활을 유지하며, 두 번째로 근로능력이 있는 경우 일을 통해 소득활동을 진행하고, 세 번째로 부양의무자에 의한 부양을 받도록 하며, 마지막으로 다른 법률에서 지원을 받을 수 있는 경우 우선적으로 이를 지원하도록 하고 있다. 이와 같은 자기책임의 의무를 우선적으로 강조하는 것은 공공부조제도가 국민의 세금을 통해 운영되는 것으로 조세의 부당한 사용을 방지하고, 수급자들에 대한 우선 책임의 원칙을 강조하기 위함이다. 하지만 위와 같은 보호보충성의 원리는 궁극적으로 일본 국민들로 하여금 생활보호제도의 대상자가 된다는 것에 대한 낙인효과(stigma)를 높이고, 실제 생활이 어려워도 국가에 의존하기 보다는 빈곤의 함정에서 곤궁한 생활을 할 수밖에 없도록 하는 역할을 강요하고 있는 것으로 보인다. 일본 생활보호제도의 보호대상자가 다른 국가의 공공부조대상자들에 비해 극히 적게 나타나는 것도 위와 같은 원리가 강하게 작용하고 있기 때문이다.

앞의 내용들이 일본 생활보호제도의 근간이 되는 원리였다면 구체적으로 생활보호제도를 운영하기 위한 원칙들은 역시 4가지를 기본으로 하고 있다. 신청보호의 원칙(申請保護の原則, 법7조), 기준 및 정도의 원칙(基準及び程度の原則, 법8조), 필요대응의 원칙(必要即應の原則, 법9조), 세대단위의 원칙(世帯單位の原則, 법10조)를 들 수 있다.

21) 우리나라 국민기초생활보장법에서도 주요원리중 하나로 보충성의 원리를 두고 있지만, 일본과 같이 강한 낙인효과를 주기보다는 정부가 정한 최저생계비와 본인이 가지고 있는 소득간의 차이를 보충해준다는 의미로 사용되고 있다. 이와 같은 점에서 일본의 보충성의 원리와 우리나라의 보충성의 원리는 차이가 있다 볼 수 있다.

세부적으로 각 원칙의 내용을 살펴보면, 신청보호의 원칙은 생활보호를 받고자 하는 사람은 우선 법적으로 생활보호를 신청해야 한다는 것을 의미한다. 생활이 어렵거나 빈곤하지만 보호를 요구하거나 신청하지 않은 경우에는 생활보호의 지원을 받을 수 없다는 것을 의미한다. 기준 및 정도의 원칙은 보호신청자의 구체적인 지원은 지원대상자의 상태를 파악하고 이를 기준으로 보호를 실시한다는 것이다. 이를 위한 보호의 진행은 후생노동성에서 정한 기준과 요보호자의 수요에 부합되도록 금전적 및 물질적 지원을 행하도록 하고 있다. 필요대응의 원칙은 요보호대상자의 성별, 연령, 건강상태 등 개인의 상황을 고려하여 적절하고 유효한 지원을 한다는 것이다. 세대단위의 원칙은 생활보호의 지원 단위는 개인이 아닌 세대 즉 가구를 단위로 지원을 한다는 점이다. 동 원칙은 우리나라 국민기초생활보장제도의 가구단위의 지원과 동일하다고 볼 수 있다.

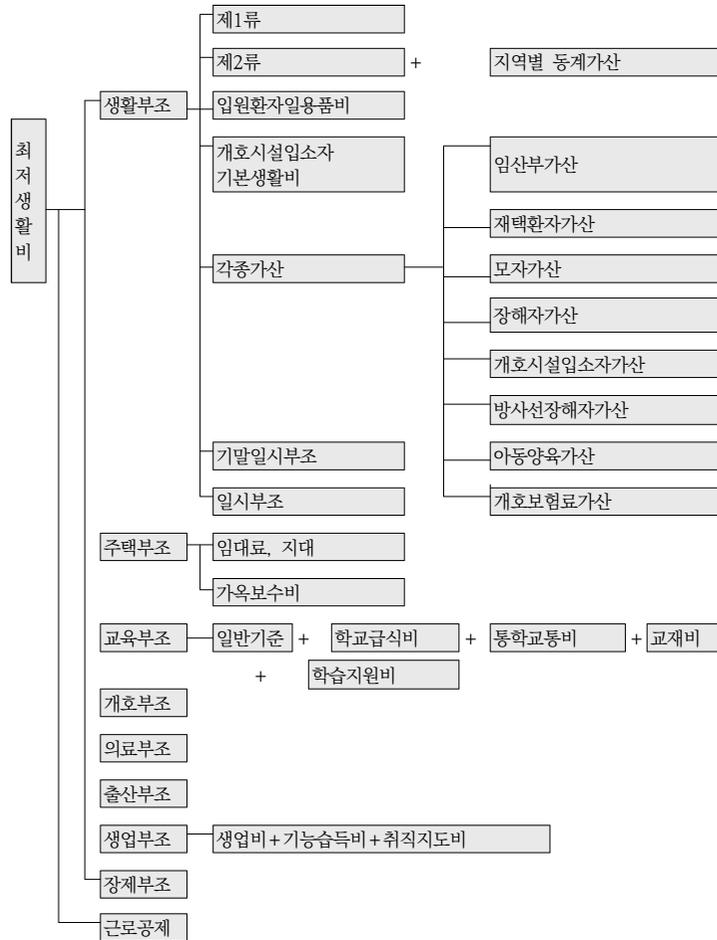
## 2. 일본 생활보호 급여종류 및 급여수준

생활이 어려워 생활보호제도로부터 지원을 받게 되는 수급대상자는 일본정부가 정한 최저생활비를 기준으로 지급받게 되며, 보호신청자의 수입이 최저생활비를 초과하면 지원을 받을 수 없게 된다. 반면에 생활보호로부터의 보호비용은 최저생활비와 본인의 수입의 차액만큼을 지원받게 된다. 일본의 생활보호제도는 8개의 급여 즉 부조를 두고 있다. 생활부조, 주택부조, 교육부조, 개호부조, 의료부조, 출산부조, 생업부조 및 장제부조로 구성되어 있다. 이 중 출산부조, 생업부조, 장제부조는 해당 상황이 발생한 경우에만 임시적으로 적용되는 부조이므로, 생활보호대상자를 대상으로 주기적으로 제공되는 급여는 생활부조, 주택부조, 교육부조, 의료부조, 그리고 개호부조의 합계액이라 할 수 있다.

아래 8개의 부조중 가장 중심이 되는 부조는 생활부조라 할 수 있다. 생활부조는 별도의 기준을 정해 급여를 제공하고 있으며, 생활부조 기준은 수급가구의 생활유지에 필요한 의(衣), 식(食) 등의 일상생활에 필요한 기본적 경상적 경비와 이주에 대한 최저 생활비를 정하고 있다. 이 생활부조 기준은 제1류비와 제2류비로 구분되며, 이외에 특별한 수요가 있는 사람에게에는 별도의 가산급여가 부여된다. 또한 생활부조기준은 급지별로 차등을 두어 지역별 물가차이를 고려하여 6개의 급지(1급지-1, 2; 2급지-1, 2; 3급지-1, 2)로 구분하여 별도의 기준액을 설정하고 있다<sup>22)</sup>.

22) 1급지는 대도시와 그 주변의 지방자치단체(市, 町)를, 2급지는 현 주변의 지방자치단체(市, 町)로 구성되며, 3급지는 1급지와 2급지에서 제외된 농어촌의 지방자치단체(市, 町, 村)로 구성되어 있다.

[그림 3-1] 일본 최저생활비의 체계



자료: 生活保護制度研究會(2012), 保護のてびき, 第一法規

[그림 3-2] 생활부조 체계

생활부조 기준(급지별)			
제1류비 (연령별)	제2류비(세대 인원별)		각종 가산
	기준액	동계가산 (한냉급지별)	

자료: 生活保護制度研究會(2012), 保護のてびき, 第一法規

먼저 제1류비는 개인적 경비에 소요되는 비용으로 식료품비, 피복비 등을 연령별로 제공되고 있다. 제2류비는 세대 공통 경비로써 전기세, 가스비, 수도요금 등의 광열수도비와 가구집기비 등을 포함하며, 세대 인원별로 설정되어 있다. 제2류에는 추가적으로 겨울철 추위로 인한 난방비를 추가적으로 제공하고 있다. 동계가산으로써 그 급여는 추위 정도와 지역에 따라 필요 난방비가 다르기 때문에, 이를 고려하여 도도부현을 단위로 6개 지역별로 구분하여 가산액이 추가적으로 제공되고 있다.

생활부조기준에는 제1류비와 제2류비 외에 특별한 수요가 있는 경우에 제공되는 별도의 가산제도를 운영하고 있다. 동 가산은 생활부조금액에 각 요인별로 일정액이 더 부가되는 급여를 의미한다. 임신부, 장애인, 개호시설입소자, 재택환자, 방사선장애자, 아동양육, 개호보험료, 모자가산 등 총8개의 가산항목이 있다<sup>23)</sup>.

23) 모자가산의 경우 2005년에 단계적 축소를 통해 폐지가 진행되어오다, 2009년 민주당정권이 들어오면서 다시 부활되어 현재에 이르고 있다.

〈표 3-1〉 일본 생활보호제도의 주요 가산급여와 대상자

구분	대상자
임산부 가산	임산부 및 산후 6개월까지의 임산부
장애인 가산	장애정도 등급표 1~3급 신체장애인 혹은 국민연금법시행령 별표 1급 및 2급 장애인
개호시설 입소자 가산	개호시설에 입소한 사람에게 지급
재택환자 가산	재택 병자로서 영양보급을 필요로 하는 자
방사선장해자 가산	원폭피해자로 장애정도가 높다고 인정되는 자
아동양육가산	중학교 수료전의 자녀를 양육하고 있는 세대
개호보험료 가산	개호보험제도의 제1호 피보험에 해당하는 자
모자 가산	아동(18세 미만)이 있는 모(부)자 세대

자료: 生活保護制度研究會(2012), 保護のてびき, 第一法規

### 3. 급여기준선 : 최저생활비

일본 생활보호제도의 보호대상자를 선정하고 급여를 지급하는 기준은 최저생활비를 들 수 있다. 우리나라의 최저생계비와 같은 의미로 사용되고 있는 것이다.

일본의 최저생활비 설정은 장기간에 걸쳐 여러 차례 변화를 가져왔으며, 1984년 이후로는 수준균형방식에 의한 최저생활비를 발표하고 있다. 구체적으로 1946년~48년은 표준생계비 방식, 1948년~60년까지는 마켓 바스켓방식, 1961년~64년은 앵겔방식, 1965년~83년까지는 격차 축소방식, 그리고 1984년 이후에는 수준균형방식을 이용하고 있다.

표준생계비 방식은 사회통념에 기초한 최소한의 의식주 비용으로서 당시 최저생활비는 일본 6대도시에서 5인 가구원수를 기준으로 표준세대의 생활비를 설정하고 이를 기초로 지역 및 가구원수에 따라서 결정되도록 하였다. 그 수준은 실태생계비의 약 20%(총무성 통계국의 소비자가격조사에 의함)로 매우 낮은 수준을 유지하고 있었다.

1948년부터 적용된 마켓 바스켓방식은 객관적이고 과학적인 최저생활비 산정을 위해 도입되었다. 마켓바스켓 방식은 일본 국민들이 필요로 하는 품목들을 설정하고 이를 기초로 최저생활비를 측정하는 것으로 동 방식으로 최저생활비가 상승하여 총무성 통계국의 소비자가격조사에 의한 실태생계비에 대한 비율이 38%까지 높아졌다.

이후 마켓 바스켓방식이 가지는 자의성에 의한 문제점들을 보완하기 위해 1961년에는 앵겔방식이 도입되었다. 이 방식은 식료품에 기초한 최저생활비를 산출한 앵겔계수의 역수를 곱해서 최저생활비를 정하는 방식이었다. 1965년부터는 약 20년 동안은 격차축소방식이 적용되었는데 이는 생활보호세대의 최저생활보장 수준을 일반국민들과 차이 없이 보호하기 위한 것으로 그 기준은 일반근로자가구 소비수준의 60% 수준을 목표로 정하고 최저생활비를 연평균 15%의 비율로 상승시켜, 1975년에 이르러 목표수준인 일반근로자가구의 소비수준의 60%에 도달하였다. 이후 1983년 중앙사회복지심의회 생활보호전문분과회의에서 적용된 보호기준의 수준이 타당하다는 결론을 내렸으며, 1984년에 수준균형방식 즉, 보호기준을 일반근로자세대 소비지출의 68%로 고정하는 방식을 도입한 이후, 지금까지 이 방식을 적용하고 있다. 하지만 위와 같은 수준균형방식도 2000년대들어서는 변화를 보이고 있다. 즉 아래표에서 보듯이 2000년(163,970엔)까지 꾸준히 상승하던 최저생활비가 이후 감소하여 2004년 162,170엔까지 감소하였으며 이후 2011년까지 변화 없이 동수준을 유지하고 있다. 동 기간 일본의 디플레이션으로 인해 일본 국민들의 소득변화가 거의 없었다는 점을 반영하는 것으로 보인다. 반면에 최근에는 최저생활비 수준과 연금소득자의 연금소득 간에 역진적 현상을 보이면서 최저생활비의 적정성에 대한 문제가 발생하기도 하고 있다(社會勞働課, 2013).

일본의 생활보호제도에서 수준균형방식에 의해 계측된 최저생활비는 아래와 같이 계산된다. 연령별 생활부조기준(제1류비)과 가구규모별 생활부조기준(제2류비)의 합산액에 노인, 장애인, 모자 등 가구유형별로 가산액을 부가하고, 여기에 주택, 교육, 개호, 의료 등 기타부조를 합산한 금액인 최저생활비 인정액에서 소득인정액(소득 - 실비공제 - 근로공제)을 뺀 금액이 부조로 지급된다. 실제 급여가 보충급여 방식으로 지급되는 것이다.

$$\text{최저생활비 인정액} = \text{생활부조기준(1류)} + \text{생활부조기준(2류)} + \text{각종가산액} + \text{주택부조} + \text{교육부조} + \text{의료부조} + \text{개호부조(기타, 출산, 장제 등의 경우는 그 기준액이 가산됨)}$$

2012년 제1류 및 제2류에 해당되는 생활부조 기준액은 아래의 표와 같다.

〈표 3-2〉 생활부조 기준액: 제1류(2012년, 1급지-1, 월액)

(단위: 엔)

연령	기준액
0~2세	20,900
3~5세	26,350
6~11세	34,070
12~19세	42,080
20~40세	40,270
41~59세	38,180
60~69세	36,100
70세 이상	32,340

자료: 生活保護制度研究会(2012), 保護のてびき, 第一法規

〈표 3-3〉 일본의 생활부조 기준액: 제2류(2012년)

(단위: 엔)

구분	인원수					
	1인	2인	3인	4인	5인 이상 가구 1인당 증가액	
기준액	43,430	48,070	53,290	55,160	440	
지역별 동계 가산액 (11월-3월)	I 지역	24,350	31,530	37,630	42,670	1,640
	II 지역	17,410	22,550	26,910	30,520	1,170
	III 지역	11,560	14,970	17,860	20,250	780
	IV 지역	8,820	11,420	13,630	15,460	590
	V 지역	6,150	7,970	9,510	10,780	410
	VI 지역	3,090	4,000	4,770	5,410	200

자료: 厚生統計協會(2012), 『國民の福祉の動向, 2012/2013』, vol 59, No. 10.

[그림 3-3] 표준세대 생활부조기준액 변화

연도	엔	표준가구	방식	지역구분
1946	199.8	5인 표준가구	표준 생계비 방식	6
1946	252			
1947	912			
1949	5,200	5인 표준가구: 남성(64), 여성(35), 남아(9), 여아(5), 남아(1)	마켓 바스켓 방식	5
1959	9,346			
1960	9,621			
1961	10,344			
1964	16,147			
1964	16,147	4인 표준가구: 남성(35), 여성(30), 남아(9), 여아(4)	격차축소 방식	4
1965	18,084			
1966	20,662			
1967	23,451			
1968	26,500			
1969	29,945			
1970	34,137			
1971	38,916			
1972	44,364			
1973	50,575			
1974	60,690			
1975	74,952			
1976	84,321			
1977	95,114			
1978	105,577			
1979	114,340			
1980	124,173			
1981	134,976			
1982	143,345			
1983	148,649			
1984	152,960			
1985	157,396			
1986	126,977			
1987	129,136	3인 표준가구: 남성(33), 여성(29), 아동(4)	수준균형 방식	3
1988	130,944			
1989	136,444			
1990	140,674			
1991	145,457			
1992	149,966			
1993	153,265			
1994	155,717			
1995	157,274			
1996	158,375			
1997	161,859			
1998	163,316			
1999	163,806			
2000	163,970			
2001	163,970			
2002	163,970			
2003	162,490			
2004	162,170			
2005	162,170			
2006	162,170			
2007	162,170			
2008	162,170			
2009	162,170			
2010	162,170			
2011	162,270			
2012	162,170			

자료: 生活保護制度研究会(2012), 保護のてびき, 第一法規

상기 생활부조 기준액에 각종 가산액을 합산한 2012년 표준 3인 세대의 최저생활보장액은 1급지-1 지역의 185,170엔에서 3급지-2지역의 143,680엔까지 분포되어 있다. 표준 3인 세대의 1급지-1지역의 경우, 제1류 기준액과 제2류 기준액을 합계한 생활부조액은 162,170엔, 여기에 4세 자녀에 대한 아동양육가산액 10,000엔과 주택부조액 13,000엔이 더해져 최저생활보장액은 185,170엔이 된다.

<표 3-4> 생활부조기준액(표준세대, 월액)

(단위: 엔)

구분	표준 3인 세대					
	33세, 29세, 4세					
	1급지-1	1급지-1	2급지-1	2급지-1	3급지-1	3급지-1
세대 최저생활비	185,170	177,870	170,580	163,270	150,980	143,680
생활부조	162,170	154,870	147,580	140,270	132,980	125,680
제1류	106,890	102,080	97,280	92,450	87,650	82,840
제2류 <sup>1</sup>	55,280	52,790	50,300	47,820	45,330	42,840
아동양육가산	10,000	10,000	10,000	10,000	10,000	10,000
주택부조 <sup>2</sup>	13,000	13,000	13,000	13,000	8,000	8,000

주: 1) 제2류에는 동계가산액이 합산되어 있음

2) 주택부조액은 세지역으로 구분되어 13천엔은 최저금액임. 가장 높은 주택부조액은 동경도로 69,800엔임

자료: 生活保護制度研究会(2012), 保護のてびき, 第一法規

1975년 이후 연도별 생활부조기준액 추이는 아래 표와 같다. 1급지 표준 3인 세대를 기준으로 격차축소방식에 따라 산정된 1975년 생활부조 기준액은 74,952엔이었으며, 1985년 수준균형방식으로 산정방식을 변경한 이후에는 157,396엔으로 증가하였다. 이후 매년 소폭으로 조정되고 있으며 2004년부터 2012년까지는 162,170엔 수준을 유지하고 있다.

〈표 3-5〉 생활부조기준액 추이(1급지, 표준세대, 각년도 4월 기준 월액)

구분	표준 3인세대 1급지-1	
	기준액(엔)	전년대비 증가율 (%)
1975	74,952	23.5
1985	157,396	2.9
1995	157,274	1.0
2000	163,970	0.1
2004~2012	162,170	0.0

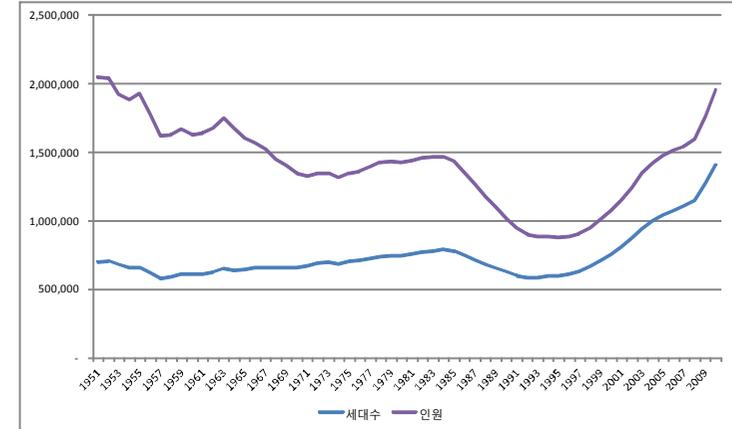
자료: 厚生統計協會(2012), 『國民の福祉の動向, 2012/2013』, vol 59, No. 10.

#### 4. 공공부조제도의 성과

위와 같은 원리와 원칙하에 운영되고 있는 일본 생활보호제도의 수급 규모 변화를 보면 전후인 1951년 약 70만가구, 200만명에서 많은 변화를 경험하고 있다. 1950년대는 58만가구, 160만명까지 감소하다 다시 증가하여, 1963년 65만가구, 174만명까지 늘어났지만 이후 보호인원은 감소하는 경향을 보이고 있다. 반면에 보호세대수는 증가하는 것으로 나타나 이는 고령과 상병·장애자 세대가 증가하면서 세대와 보호인원간에 차이가 발생하는 것으로 보인다. 이후 1980년대와 1990년대 보호인원이 감소하여 최소 90만명, 58만가구까지 감소하였지만, 1990년말 보호인원과 세대수가 다시 증가하기 시작하였다. 이는 1990년대 이후 시작된 일본의 장기불황과 2000년대 초반 고이즈미 정권하에서 신자유주의적인 정책을 진행하면서 기업의 구조조정과 실업으로 인해 많은 빈곤계층이 양산되면서 생활보호의 보호대상자도 증가하는 것으로 보인다.

이와 같은 보호대상 가구와 인원은 2000년 들어서도 계속적으로 나타나 가장 최근인 2010년에는 141만세대, 195만명이 생활보호로부터 지원을 받고 있다.

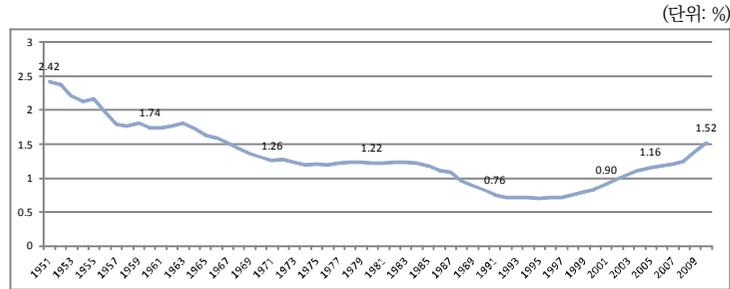
〈그림 3-4〉 일본 생활보호 세대수 및 인원변화



자료: 生活保護制度研究會(2012), 『保護のてびき, 第一法規』

전인구대비 생활보호제도의 보호율을 살펴보면, 1951년 2.42%에서 1961년 1.74%, 1971년 1.24%, 1981년 1.22%로 낮아졌으며, 1995년에는 0.7%까지 크게 감소하였다. 이후 보호율은 다시 증가하여 2001년 0.9%, 2005년 1.16%, 2010년 1.52%로 증가하고 있다. 일본 생활보호제도의 보호대상 규모는 전국민의 1% 이내에서 큰 변화가 없다가 2000년대 들어 1%를 상회하는 것으로 나타나고 있다. 다른 나라의 공공부조제도 대상자에 비해 일본의 생활보호제도의 보호율이 낮게 나타나는 점은 앞에서 설정하고 있는 보호보충성의 원리가 강하게 작용하고 있기 때문인 것으로 보인다. 생활보호제도에서 지원을 받게 되는 것에 대한 강한 낙인효과와 생활보호 신청단계부터 수급신청자에게 부과되는 여러 조건(자산 매각, 근로능력, 부양의무자 등)들로 인해 생활보호의 보호율이 낮게 나타나는 결과를 초래한 것으로 보인다.

[그림 3-5] 일본 생활보호 보호율 변화(전인구대비)



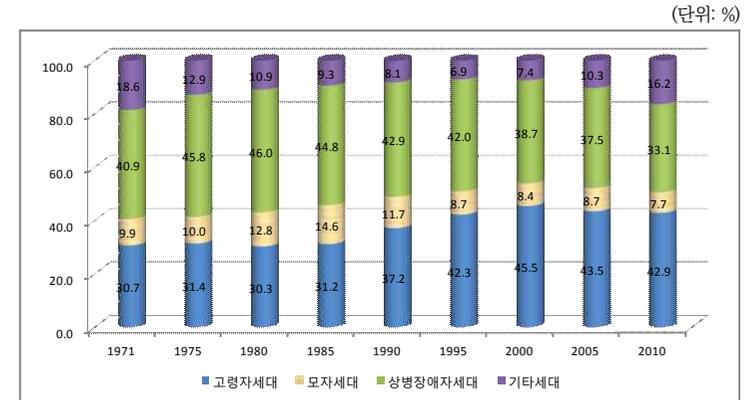
자료: 生活保護制度研究會(2012), 保護のてびき, 第一法規

가구유형별로 생활보호의 지원세대를 비율을 보면 1971년에는 고령자 세대가 30.7%였지만 이후 꾸준히 증가하여 2010년에는 42.9%까지 증가하였다. 최대는 2000년 45.5%로 일본의 고령화 추세에 따라 고령의 생활보호 수급세대가 증가하고 있는 것으로 보인다. 1971년에는 상병·장애자세대가 40.9%로 가장 많은 비중을 점유하고 있었지만, 이후 감소하여 2010년에는 33.1%까지 줄어들고 있다. 상병·장애세대는 다시 상병세대와 장애세대로 구분이 가능하여 상병·장애세대별로 2000년 28.5%, 10.2%, 2005년 26.2%, 11.3%, 2010년에는 21.9%, 11.2%로 세분하여 살펴볼 수 있다.

모자세대의 경우에는 1985년 14.6%로 전체수급자대비 증가하다가 이후 감소하여 2010년에는 7.7%로 줄어들고 있으며 최근의 추세는 기타세대가 증가하고 있다는 점이다. 기타세대는 근로가능연령대로 노숙, 실업 등으로 생활보호의 보호를 받고 있는 세대로 이들은 일본의 장기적인 경기침체로 인한 영향을 가장 많이 받은 가구라 할 수 있다. 현재 일본정부는 민주당정부하에서 복지개혁을 수행하면서 이들 기타세대에 포함되어 있는 근로가능세대의 노동시장 복귀와 근로유인을 위한 방안들을 함께

검토한 바가 있다.

[그림 3-6] 일본 생활보호 가구유형별 구성



자료: 生活保護制度研究會(2012), 保護のてびき, 第一法規

생활보호세대의 가구원수별 추이를 보면 1~2인 세대가 80~90%로 대부분을 점유하고 있다. 특히 1995년 이후 1인가구의 비중이 급격히 증가하고 있으며, 일반가구의 1인 가구에 비해서도 높은 양상을 보이고 있다. 1~2인 가구에 고령세대가 많이 있다는 점에서 일본 생활보호제도에서도 고령으로 인한 빈곤층이 많이 양산되고 있는 것으로 추정된다.

〈표 3-6〉 생활보호 대상자 및 일반가구의 가구원수별 추이 비교

(단위: %, 명)

구분	1인	2인	3인	4인	5인	6인이상	전체	평균가구원수
생활보호대상가구								
1975	55.8	20.7	10.2	7.0	3.6	2.6	100.0	1.91
1985	57.3	20.7	11.5	6.7	2.7	1.7	100.0	1.83
1995	71.8	17.3	6.3	2.9	1.1	0.6	100.0	1.48
2000	73.5	16.8	5.6	2.6	0.9	0.5	100.0	1.42
2005	73.7	16.9	5.6	2.4	0.9	0.5	100.0	1.42
2009	75.6	16.0	5.1	2.1	0.7	0.4	100.0	1.38
일반가구								
1975	18.2	15.4	18.2	24.9	12.8	10.5	100.0	3.35
1985	18.4	18.5	17.6	25.2	12.1	8.1	100.0	3.22
1995	22.6	23.5	18.6	19.6	9.3	6.4	100.0	2.91
2000	24.1	26.3	19.2	18.0	7.2	5.1	100.0	2.76
2005	24.6	28.2	19.7	15.9	6.9	4.7	100.0	2.68
2009	24.9	29.1	20.1	15.8	6.5	3.6	100.0	2.62

자료: 厚生統計協會(2012), 『國民の福祉の動向, 2012/2013』, vol 59, No. 10.

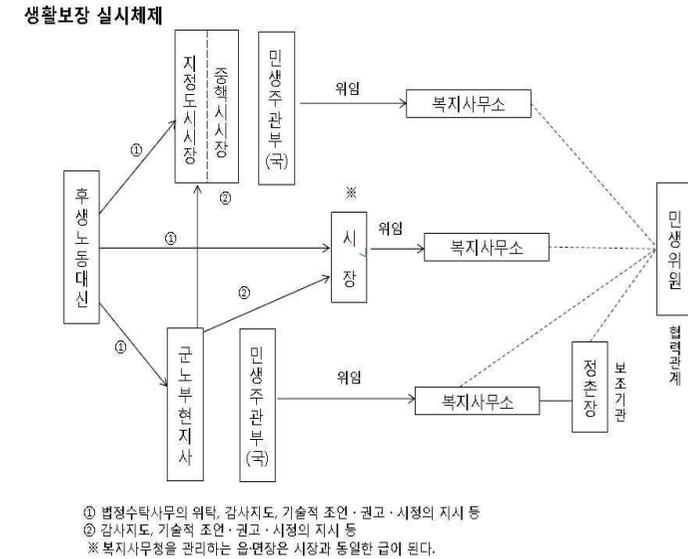
### 5. 생활보호제도의 전달체계 및 재정

일본 생활보호제도의 중앙행정기관은 후생노동성으로 후생노동성에서는 생활보호에 대한 관련 법률 및 고시 등을 담당하고 있으며, 후생노동성의 위임 또는 위탁을 받아 도도부현과 각 시정촌에서 관련업무를 수행하고 있다. 최일선 행정기관은 전국 1,249개(2012년 4월기준)에 이르는 복지사무소이다. 복지사무소에는 복지사무소장과 지도원(査察指導員)과 직원을 두고 있으며, 여기서 관련 직원들이 생활보호에 관한 업무를 전담하고 있다. 복지사무소에서 담당하고 있는 생활보호제도 수급가구는 도시의 경우에는 1인당 80세대, 농어촌에 해당되는 군부에서는 약 65세대를 담당하고 있으며 전국적으로 만2천여명이 생활보호 업무를 수행하고 있다.

이외 일선에서 생활보호 업무를 돕기 위해 우리나라의 통장, 이장에 해

당되는 정촌장(町村長)과 민간의 민생위원들을 통해 조력을 받도록 하고 있다.

[그림 3-7] 생활보호제도 전달체계



자료: 生活保護制度研究会(2012), 『保護のてびき, 第一法規』

일본 생활보호제도에 소요된 재정변화를 살펴보면, 생활보호제도에 대한 예산은 일본 정부예산에서 차지하는 비중은 점진적으로 증가해 온 것을 알 수 있다. 즉 일반회계예산 대비 생활보호제도의 예산 비율은 1965년 2.9%에서 1995년에는 1.5%까지 감소하였지만 이후2000년대 들어 증가하기 시작하여 2005년 2.3%, 2012년에는 3.1%까지 증가하였다. 오히려 1960년대에 비해 생활보호예산이 크게 증가하고 있다는 점을 알 수 있다.

일본에서 직접 국민을 위해 사용하는 정부세출예산 역시 과거에 비해 최근 들어 계속해서 증가하고 있는 것으로 나타났다. 1995년 2.5%까지 떨어졌던 세출예산대비 생활보호제도의 예산이 2005년에는 4.1%, 2010년 4.2%, 2012년에는 5.5%까지 늘어나고 있다.

이와 같은 예산의 증가추세는 앞에서 살펴본 생활보호제도의 수급대상 가구와 가구원이 증가하면서 함께 나타나고 있는 것으로 장기침체의 영향이 빈곤층과 생활보호제도에 많은 영향을 미치고 있다는 점을 확인할 수 있다.

<표 3-7> 일본 생활보호 예산 추이

(단위: 억엔, %)

구분	1965	975	1985	1995	2005	2010	2011	2012
	예 산 액							
일반회계예산(A)	36,581	212,888	524,996	709,871	821,829	922,992	924,116	903,339
일반세출예산(B)	29,199	158,408	325,854	421,417	472,829	534,542	540,780	517,957
사회보장관계비(C)	5,184	39,282	95,740	139,244	203,808	272,686	287,079	263,901
후생노동성예산(D)	4,787	39,067	95,028	140,115	208,178	275,591	289,638	266,873
생활보호비(E)	1,059	5,347	10,815	10,532	19,230	22,388	26,065	28,319
비율								
E/A	2.9	2.5	2.1	1.5	2.3	2.4	2.8	3.1
E/B	3.6	3.4	3.3	2.5	4.1	4.2	4.8	5.5
E/C	20.4	13.6	11.3	7.6	9.4	8.2	9.1	10.7
E/D	22.1	13.7	11.4	7.5	9.2	8.1	9.0	10.6

자료: 生活保護制度研究会(2012), 『保護のてびき, 第一法規』

생활보호제도의 각 급여별(=부조) 예산액이 차지하는 비중을 살펴보면 과거에는 의료부조가 생활보호제도 예산의 절대적 비중을 점유하고 있지만 점진적으로 감소하고 있다. 하지만 여전히 50%에 가까운 비중을 점유하고 있다는 점에서 생활보호 급여중 제일 중요한 급여임을 알 수 있다. 다음으로는 생활부조가 30%중반에서 큰 변화없이 큰 비중을 점유하고 있었으며, 시간이 지남에 따라 주택부조와 교육부조의 비중과 중요성이

점진적으로 증가하고 있다. 내년부터 우리나라의 경우에도 맞춤형 급여로 전환됨에 따라 현재의 주거급여와 교육급여가 분리되어 현재의 복지부에서 다른 부처(국토부와 교육부)에서 지급될 예정으로 되어 있다. 우리나라의 경제상황(주거부담 증가와 자녀교육에 대한 부모들의 투자 증대 등)과 복지변화가 일본과 비슷한 경향을 보이고 있는 것으로 고려시, 향후 우리나라에서 주거급여와 교육급여가 차지하는 비중이 크게 증가할 수 있을 것으로 예상할 수 있다.

<표 3-8> 생활보호 각 부조별 비율(1개월 평균부조비 기준)

(단위: %)

구분	생활보호 부조종류					
	생활부조	주택부조	교육부조	개호부조	의료부조	기타부조
1975	34.4	3.6	3.6	-	60.5	0.2
1985	35.8	6.6	6.6	-	56.3	0.2
1995	31.3	8.6	8.6	-	59.4	0.2
2000	33.1	10.4	10.4	0.7	55.2	0.2
2005	32.7	12.6	12.6	1.8	51.9	0.5
2008	33.2	14.1	14.1	2.1	49.6	0.6
2009	33.8	14.7	14.7	2.0	48.3	0.6
2010	34.7	15.0	15.0	2.0	47.2	0.6

자료: 厚生統計協會(2012), 『國民の福祉の動向, 2012/2013』, vol 59, No. 10.

### 제3절 생활보호제도 주요 이슈<sup>24)</sup>

일본의 생활보호제도는 오랜 기간 지속된 제도이며, 여러 번의 변화과정을 거쳐왔지만, 여기서는 최근에 이루어지고 있는 변화와 논의사항에 대해 살펴보고자 한다.

생활보호제도와 관련된 주요 이슈로는 생활보호 지원금액 수준, 의료부조비용의 증가, 부정수급, 빈곤비즈니스, 부양의무자기준의 모호한 적용 등을 들 수 있다.

먼저 생활보호 지원금액의 경우 일본은 오랜기간 장기침체에 놓여져 있었으며, 이로 인해 물가가 상승하기 보다는 떨어지는 디플레이션의 장기침체를 경험하였다. 이로 인해 생활보호의 지원금액과 연금지급액 및 최저임금액과 차이를 보이지 않는 문제가 발생하게 되었다. 생활보호제도 역시 일정기간 표준세대의 급여수준을 일정하게 유지하였지만, 기타 급여(난방비, 아동급여, 주택부조 등)의 변화로 인해 급여가 상승함에 따라 일을 통해 소득활동을 벌이고 있는 세대에 비해 오히려 생활보호의 급여가 높아지는 문제가 발생하고 있다.

예를 들어, 대도시 생활보호의 부조금액이 65세 이상 독거노인의 경우 80,820엔지만, 기초연금액은 65,541엔에 불과하다. 또한 최저임금액과의 비교에서는 생활보호 수급액이 높은 것으로 나타나고 있다.

〈표 3-9〉 기초연금 월액과 생활보호 기준액 비교(2012년 월액 기준)

구분	기초연금월액	생활부조 기준액 (3급자-2 ~ 1급자-1)
65세 이상 독거노인	65,541엔	62,640 ~ 80,820엔
부부세대	131,082엔	94,500 ~ 121,940엔

자료: 社會勞動課(2013), 生活保護制度をめぐる最近の動向, 國立國會圖書館 Issue Brief no 776.

24) 이하의 내용은 社會勞動課(2013)의 내용을 기초로 정리한 것이다.

두 번째로는 의료부조 비용이 크게 증가하고 있는 점이다. 우리나라의 경우에도 기초생활보장제도 예산에서 의료급여의 비중이 2000년대 들어 급격히 늘어나고 있는 현상과 동일한 일이 일본에서 발생하고 있는 것이다. 의료부조 비용 증가의 주요원인이 순수한 질병치료 비용의 증가로 인한 점도 있지만, 일부 생활보호 수급자중에서 의료부조를 악용하는 부정수급 혹은 과잉진료의 문제가 발생하고 있다. 즉 진료를 과다하게 수행하고, 과도한 항정신성 의약품을 구매하여 이를 일반인들에게 되팔아 수익을 가지는 문제가 나타나고 있다.

세 번째로는 생활보호제도에 대한 부정수급 발생이 늘어나고 있다는 점이다. 2010년 기준으로 생활보호의 부정수급은 25,535건, 금액기준 약 129억엔으로 크게 증가하고 있다. 이는 2009년 5,629건(약 26억엔)에 비해 대상자 및 금액면에서 크게 증가한 것으로 생활보호 수급자들이 자신들의 소득상황 변화를 정확하게 신고하고 있지 못해 발생하는 문제이다.

네 번째로 일반인들이 생활보호 수급자에게 지급되는 급여를 악용하는 소위 빈곤비즈니스 문제가 부각되고 있다. 수급자들이 의료부조를 통해 비싼 약품을 지급 받고 이를 낮은 가격에 일반인들에게 되파는 사례와 수급자와 집주인이 주거보조를 위해 주거비를 과도하게 책정하고 이를 서로 나누는 사례 등이 중요한 문제로 거론되고 있다<sup>25)</sup>.

마지막으로 부양의무자 기준이 엄격하게 적용되고 있지 못하다. 일본 생활보호제도에서는 부양의무자 기준을 두고 있으며, 주요원리중 하나로 작동하고 있다. 하지만 실제 적용에 있어서는 느슨하게 활용됨에 따라,

25) 빈곤비즈니스의 문제는 우리나라에서도 비슷하게 발생할 수 있다. 특히 내년에 국민기초생활보장제도가 맞춤형 급여로 개편시 주거급여가 별도로 신설되고 그 금액이 현재보다 증가할 경우, 수급가구와 집주인간에 부정거래가 발생할 수 있을 것으로 예상된다.

충분한 부양능력을 가진 부양의무자가 있음에도 부양을 받지 않고 생활 보호의 수급을 받는 문제가 발생하고 있다.

위와 같은 문제점을 인식하여 일본 정부에서는 후생노동성 산하의 “사회보장심의회 생활보호기준위원회”를 통해 2011년 4월 생활보호제도 개선에 대한 논의를 시작하였다. 여기서는 첫째, 고령자를 위한 새로운 생활보호제도의 검토, 둘째 자립지원촉진 방안, 셋째 급여수준에 대한 조정 등 다양한 사항들이 논의되기 시작하였다. 특히 급여수준에 있어 일본의 1분위에 해당되는 세대들과 소비지출관계를 비교하여 현행 급여수준을 낮추는 방향으로 조정하는 안을 검토하고 있다.

〈표 3-10〉 연령, 세대인원, 지역을 영향을 고려한 급여수준의 조정

구분	연령	세대인원	지역	합계
부부 및 자녀 1인(18세 미만)	△2.9%	△5.8%	0.1%	△8.5%
부부 및 자녀 2인(18세 미만)	△3.6%	△11.2%	0.2%	△14.2%
고령 독신	2.0%	2.7%	△0.2%	4.5%
고령자 부부	2.7%	△1.9%	0.7%	1.6%
장애회(20~50대)	△3.9%	2.8%	△0.4%	△1.7%
모자세대(자녀 1인)	△4.3%	△1.2%	0.3%	△5.2%

자료: 社會勞動課(2013), 生活保護制度をめぐる最近の動向, 國立國會圖書館 Issue Brief no 776,

## 제4절 우리나라에의 시사점

본 연구에서는 일본의 대표적인 공공부조제도인 생활보호제도의 역사와 현황 및 문제점을 살펴보았다. 2000년 우리나라에 국민기초생활보장제도가 도입되기 이전 제도인 구생활보호제도는 많은 면에서 일본의 생활보호제도를 근간으로 하고 있었다. 하지만 국민기초생활보장제도가 도입되면, 일본과는 공공부조가 다소 다른 형태로 변모되었지만, 여전히 일부에서는 비슷한 형태(부양의무자기준, 급여종류 및 수준 등)로 운영되고 있다는 점에서 향후 우리나라 공공부조제도 개편과정 속에서 시사하는 바가 있을 것으로 보인다. 특히 내년에 우리나라가 맞춤형급여체제로 전환시 대표적인 변화로 기존 최저생계비가 상대적 방식으로 전환되는 점과 주거급여와 교육급여가 분리되는 점은 일본의 생활보호제도를 통해 그 시사점을 살펴볼 수 있다.

이미 일본은 1984년부터 수준균형방식에 의한 최저생활비를 결정하고 있으며, 내년부터 우리나라도 이를 받아들인다는 점에서 상대적 빈곤선의 설정기준 및 수준, 향후 운영방식에 있어 살펴볼 필요가 있다. 일본의 경우 초기 설정된 수준을 지속적으로 유지하고 있는 상황으로 이는 경기 침체로 인해 물가와 임금 수준이 정체되고 있기 때문이다. 최근에는 오히려 최저생활비 기준이 최저임금 및 연금액보다 높아지는 양상을 보이고 있다는 점에서 향후 우리나라 상대적 빈곤선의 운영방식에 있어 주의를 기울일 필요가 있다. 또한 우리나라의 현행 최저생계비의 경우 3년 단위로 계측되면서 그 계측방식과 수준에 대한 사회적 관심을 유발하고 있는 반면에 상대적 방식의 경우 위원회를 통해 자동적으로 결정됨에 따라 자칫 사회적 관심사에서 벗어날 수 있는 문제가 발생할 수도 있다. 이미 일본의 경우에도 일부 연구자들을 제외하고는 구체적으로 최저생활비가 어

뎡게 결정되는지 알 수 없다는 점에서 그 문제를 확인할 수 있다.

일본의 경우 급여에 있어 의료부조 비용의 증가와 부정수급의 발생이 사회문제화 되는 것과 같이 우리나라에서도 동일한 현상이 발생하고 있다. 사회복지통합전산망을 가동하고 행정은 단순화하며 수급자에 대한 조사체계를 확립해 나가고 있지만 여전히 과잉진료, 빈곤비즈니스, 부정수급의 문제는 발생하고 있다. 향후 일본의 대응방안을 살펴보면 우리나라에서도 어떠한 측면을 검토하고 받아들여야 할 것인지에 대해 연구가 진행될 필요가 있을 것이다.

## 참고문헌 <<

- 박능후·이현주·이승경·최현수·김계연(2002). 기초보장체계 비교연구, 연구 02-11, 한국보건사회연구원.
- 유아사 마코토(2009), 빈곤에 맞서다, 이성재 역, 우석훈 해제, 검동소
- 타다 히데노리(2008), 일본의 사회보장: 이론과 분석, 정재철·나인숙·김성원 역, 인간과 복지
- 社會勞動課(2013), 生活保護制度をめぐる最近の動向, 國立國會圖書館 Issue Brief no 776,
- 生活保護制度研究會(2012), 保護のてびき, 第一法規.
- 厚生勞動省(2012), 生活保護手帳, 中央法規.
- 厚生勞動省(2012), 厚生勞動白書: 平成24年版.
- 厚生統計協會(2012), 國民の福祉の動向: 2012/2013, vol 59, No. 10.



## 제4장 스웨덴

제1절 공공부조제도 역사적 발전과정

제2절 공공부조제도 운영 현황

제3절 최근 개혁동향과 주요 이슈

제4절 우리나라에의 시사점

# 4

## 스웨덴 <<

### 제1절. 스웨덴 공공부조제도의 역사적 발전과정

#### 1. 스웨덴 복지국가의 특징

잘 알려진 바와 같이, 스웨덴 복지국가는 시민주의적 복지레짐의 대표적 유형으로 일컬어지며, 세계에서 불평등과 빈곤에 가장 성공적으로 대응하고 있는 국가로 손꼽히고 있다. 스웨덴 복지국가의 기초는 1889년 설립된 사민당(SAP)의 오랜 집권<sup>26)</sup>과 노사정의 긴밀한 거시경제적 협력체계 하에서 그 기반이 구축되었다.

스웨덴을 필두로 하는 시민주의 복지레짐의 뚜렷한 특징은 다음과 같은 몇 가지로 요약될 수 있다(힐슨, 2010:127; NOSOSCO, 2007).

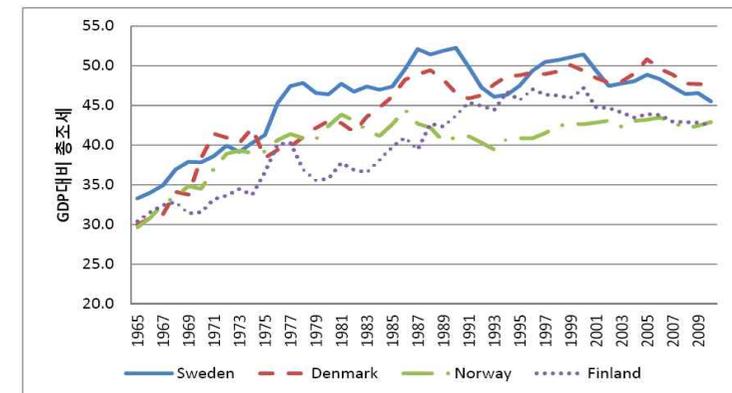
첫째, 복지급여 제공은 포괄적이고 보편적이다. 이런 특징 때문에 스칸디나비아 복지국가에서는 강력한 재분배가 이루어졌고, 상대적으로 높은 수준의 사회 평등을 이루어냈다. 이러한 맥락에서 보편주의라는 것은 노령연금, 의료보장, 보육, 교육, 아동수당, 건강보험 같은 사회보장 프로그램이 빈곤층에게만 국한되는 것이 아니라 소득에 관계없이 모든 인구를 포괄한다는 것을 의미한다. 또한, 노동시장에서의 지위와 상관없이 모든 시민이 기본적인 사회보장과 서비스에 대한 권리를 가진다.

26) 사민당은 1932년 선거 승리 이후 1976-82년과 1991-94년의 두 차례 공백(9년간)을 제외하고는 2006년까지 65년간 단독 또는 연립정부 구성을 통해 집권해 왔다. 그러나 2006년, 2010년에 연이어 선거에 패하여 현재는 우파연합이 집권하고 있다.

둘째, 정부 개입은 정책의 모든 분야에서 강하게 작동한다. 노르딕 복지국가는 높은 경제성장률과 낮은 실업률, 그리고 높은 생활수준이 밀접하게 연계되어 있는 것으로 여긴다. 완전고용을 달성하기 위한 정치적 조치들은 거시 경제정책, 사회정책, 그리고 적극적 노동시장정책에 기초하고 있으며, 여기에서 노동시장 당사자들이 중요한 역할을 하는 조합주의 전통이 강하다.

셋째, 노르딕 복지제도는 곧 복지국가를 의미한다. 복지급여를 대부분 공공부문에서 제공하기 때문에 자선단체나 자원봉사 조직, 가족 등 사적 부문에서 떠맡을 여지는 별로 없다. 또한 고용과 연계된 기여보다는 주로 일반 조세를 통해 재정을 조달한다. 복지국가의 전성기를 구가하던 1980년대 스웨덴을 비롯한 노르딕 국가에서 조세 비중은 국내총생산의 50% 내외에 이르렀다.

[그림 4-1] 노르딕국가들의 GDP 대비 총조세 추이



원자료: OECD(2012). Revenue Statistics.

넷째, 노르딕 국가들은 지방 민주주의가 중요한 역할을 하는 서비스 국

가로 특징지어진다. 사회서비스와 건강 서비스는 고액 납부 사용자 없이 조세 방식으로 재원이 충당되며, 그 목적은 모든 시민이 욕구를 충족하는데 있다. 지방 정부(municipalities and counties)가 이러한 서비스들을 제공하며, 종종 서비스를 생산하기도 한다. 본 연구에서 관심을 두고 있는 공공부조제도 역시 시정부(municipalities)에 의해 제공된다. 사회서비스와 교육 등에서 지방정부가 지배적인 역할을 수행하고 있으며, 여기에 충당되는 재원 역시 지방에서 직접 징수한다. 아래 표에서 보는 바와 같이, 스웨덴의 경우 총조세 중 35.4%가 시정부(municipalities)에 의해 징수되는데, 이는 OECD 평균 지방조세 비중의 3배 이상에 해당하는 것이다.

〈표 4-1〉 주요 OECD 국가의 부문별 조세징수 비중(2010년)

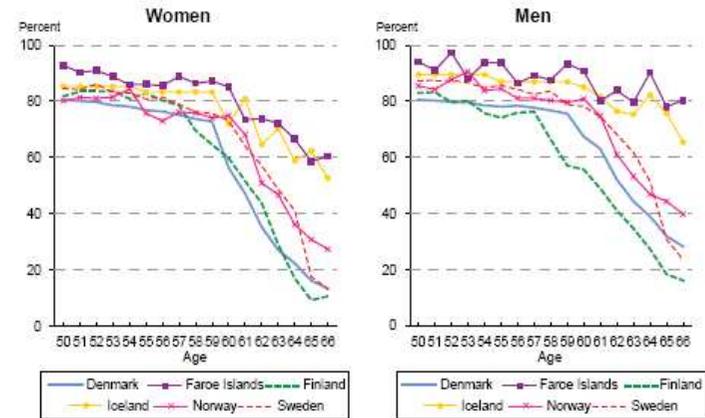
(단위: %)

	초국가 (EU)	중앙정부	주정부 또는 시도정부	시군구 정부	사회보장 기금
Australia	..	80.3	16.2	3.5	0.0
Canada	..	41.3	39.4	10.2	9.1
Denmark	0.4	70.8	..	26.7	2.1
France	0.2	34.8	..	10.8	54.2
Germany	0.5	31.4	21.2	7.9	39.0
Greece	0.4	64.4	..	1.1	34.1
Italy	0.3	53.0	..	15.4	31.3
Japan	..	33.0	..	25.9	41.1
Korea	..	60.4	..	16.7	22.8
Netherlands	0.9	59.0	..	3.8	36.3
New Zealand	..	92.8	..	7.2	0.0
Norway	..	86.4	..	13.6	0.0
Spain	0.4	34.7	18.2	9.5	37.1
Sweden	0.4	52.1	..	35.4	12.1
United Kingdom	0.6	75.3	..	5.1	19.0
United States	..	37.8	20.5	16.1	25.7
OECD	0.4	63.5	..	11.8	24.4

자료: OECD(2012) Revenue Statistics

마지막으로, 균등한 기회가 노르딕 국가에서 기본 원칙이며, 특히 젠더의 평등이 잘 실현되어 있다. 노르딕 국가의 경우 여성의 경제활동참가율이 높으며, 대부분의 가족은 2인 양육자(two providers)이다. 여성의 수급권은 남성 가장 아내나 어머니라기보다는 독립적 시민이라는 지위에 기초해 있다.

[그림 4-2] 노르딕국가들의 남녀 고용률(2010년)



자료: NOSOSCO(2011). Social Protection in the Nordic Countries: Scope, Expenditure and Financing 2009/10.

## 2. 스웨덴 공공부조의 역사적 발전 과정

앞서 살펴본 바와 같이, 포괄적이고 보편주의적인 복지제공의 원칙을 견지하고 있는 스웨덴에서 공공부조의 역할은 매우 제한적이고 엄격한 편이다. 또한, 스웨덴에서 공공부조는 지방정부에 의해 급여가 이루어지는 거의 유일한 소득보장제도이기도 하다.

이러한 스웨덴 공공부조의 역사적 기원은 -다른 유럽 국가들과 비슷하게- 빈민법(Poor Law)으로까지 거슬러 올라간다. 1763년 최초로 제정된 빈민법은 빈곤자를 구빈원에 수용해서 의식주를 제공하고, 그에 대한 대가로 노동의무가 부과된다는 엄격한 조치를 담고 있었다. 이후 기근으로 빈민이 증가하여 구제의 필요성이 증가함에 따라 1871년 영국 빈민법을 모방하여 빈민법 개정이 이루어졌다(宮寺 由佳, 2006).

몇 번의 개정에도 불구하고 본래의 틀을 유지해 오던 빈민법은 1956년 '사회지원법'(social aid law)로 해석되는 Socialhjälpslagen으로 대체되었지만, 근로능력 있는 사람들을 자격 없는 것으로 간주하는 등 빈민법의 부정적 요소는 여전히 잔존해 있었다(Halleröd, 2009). 공공부조의 대상은 전과를 가진 청년층과 약물환자, 심신장애인 등으로 단지 소득이 부족한 것만이 아니라, 동시에 생활에 있어서의 불편(문제)을 안고 있는 사람들이 중심이 되었으며, 공공부조의 대상에게는 현금급여와 케어가 동시에 제공되었다. 이후 사회보험제도가 정비되자 이러한 공공부조제도의 역할은 상대적으로 축소되었다.

이같이 스웨덴에서 공공부조제도는 비교적 최근까지 빈민법적 요소가 남아 있었으며, 공공부조에 대한 보편적 권리를 선언한 것은 의외로 비교적 최근의 일이다. 시민권에 기초한 현대적 공공부조제도는 "모든 시민이 자산조사에 의한 경제적 지원에 대한 권리를 가진다"고 선언한 1982년 발효되었다고 할 수 있다(Lindquist, 2007). 1980년에 공공부조법을 비롯해 아동 및 청소년 복지법, 음주법, 아동보호법을 통합한 새로운 「사회서비스법」이 제정되었으며 1982년부터 실시된 것이다(宮寺 由佳, 2006). 이 법에서는 시민이 '합당한 생활수준'(reasonable standard of living, skälig levnadsnivå)에 도달하기 위해 필요한 지원을 받을 수 있도록 보장할 공극적 법적 책임을 진술하고 있다(Halleröd, 200

9)27). 초기 급여기준선을 시정부의 자율에 맡기던 것을 1985년 보건복지위원회(Swedish National Board of Health and Welfare: Socialstyrelsen)가 공공부조(Social Welfare Allowance: Socialbidrag)에 대한 현금급여 기준액을 도입함으로써 공공부조제도의 권리성이 또 한 번 강화되었다. 이는 시정부에 의해 확립된 국가기준액(norm)에 대한 지침선 역할을 하게 되었다(Nelson, 2004)28).

1998년에는 사회서비스법이 또 한번 개혁되었으며, 무엇보다도 정부에 의해 결정되는 전국적 공공부조에 대한 기준액(norm)이 발효되었다. 이러한 기준액은 앞서 1985년 권고안보다 좀 더 강력한 것으로서, 시정부는 기준액보다 더 많이 지급할 수는 있지만 더 적게 지급해서는 안된다고 규정하고 있다. 명칭 또한 공공부조(socialbidrag)에서 경제적 지원(Financial assistance: ekonomiskt bistånd)로 변경하였다.

다른 한편, 1990년대 동안 공공부조 수급자에 대한 활성화조치(Activation policy)가 지속적으로 강화되었으며, 자격조건은 더 엄격해지고, 급여 수준은 낮아졌다. 1990년대 초반에 보건복지위원회(National Board of Health and Welfare)는 전일제 일자리를 구하거나, 지방정부가 조직한 노동시장 정책에 참가하거나, 제공된 일자리를 받아들일 의무를 명시하였다. 실제로 일부 주는 경제적 지원의 댓가로 다양한 프로그램에 의무적으로 참여할 것으로 요구하기도 했다29). 1990년대 중반에 최고행정법원(Superem Administrative Court)도

27) 1982년 사회서비스법이 발효되기 이전에는 각 시정부의 공공부조는 특별한 개별 육구의 평가 없이 총액으로 지급되었다(여유진·김미곤 외, 2007:173).

28) 1993년 두 개의 판결에서, 행정대법원(Supreme Administrative Court)은 이러한 기준이 지자체가 공공부조를 받는 사람에 대해 합리적인 생활수준이 무엇인지를 사정할 때 기준이 되어야 한다고 판정하였다(Nelson, 2004)

29) 그러나 보건복지위원회는 일반 권고(General Advice)를 통해 이를 거부했다는 이유로 공공부조 지급을 거부해서는 안된다는 점을 강조하기도 했다.

공공부조 신청자는 공공부조를 받기 위한 조건으로서 지방정부의 노동시장정책에 참여할 의무를 저야한다고 결정했다. 1998년 사회서비스법 개정 내용에도 클라이언트에게 근로를 요구할 사회복지위원회(social boards)의 권한을 강화하는 조치를 담고 있다. 이로서 (특히 25세 이하 청년에 대해) 자격요건과 워크페어(근로요건)를 연계시킬 가능성이 더 확대되었다(Bergmark & Minas, 2006).

## 제2절 스웨덴 공공부조제도 운영 현황

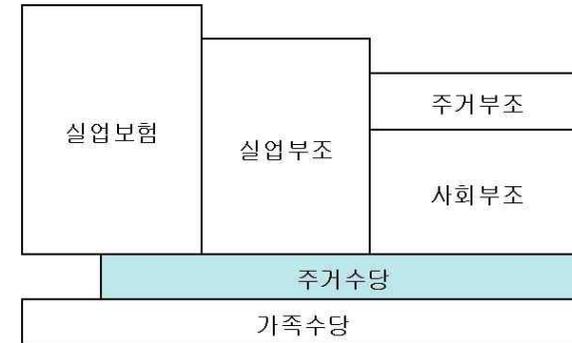
### 1. 사회보장체계 내 공공부조제도의 위상과 기능

주지한 바와 같이, 스웨덴의 복지시스템은 보편주의에 기반하고 있기 때문에, 상대적으로 공공부조성 급여에 대한 지출 비중이 낮은 특징을 가지고 있다. 1990년대 이후 경제위기 시기를 제외하고 공공부조 수급자 규모는 인구의 5%를 넘지 않았다. 아래 그림에서 보는 바와 같이, 보편적 사회수당으로서 가족수당과, 소득에 기초하지만 그 포괄 범위가 매우 넓은 주거수당이 일차적이고 기본적인 안전망으로써 깔려 있다. 이들 제도는 근로 유무와 관계없이 아동 유무 및 아동의 수, 주거 점유 형태 등에 의해 주어지는 급여이다. 근로연령층이면서 실직한 경우 실업보험으로부터 일차적으로 급여를 받게 되며, 실업보험으로부터의 급여를 소진하였거나, 실업급여의 대상이 아닌 사람인 경우 실업부조를 받게 된다. 실업부조마저 소진하거나, 기타 장애, 질병 등의 이유로 근로를 할 수 없거나, 근로를 함에도 불구하고 빈곤한 가구에게는 공공부조와 더불어 추가적인 주거부조 급여가 주어진다(여유진 외, 2009:86).

스웨덴에서 공공부조의 목적은 두 가지 차원이다. 다른 방식으로 욕구

를 충족시킬 수 없는 경우, 공공부조는 한편으로는 가족에게 합당한 금전적 생활수준을 보증해 주는 것이고, 다른 한편으로는 예방적이고 재활적인 조치이다(NOSOSCO, 2007: 179-187). 즉, 공공부조는 자립할 수 없는 사람들을 위해 최소한의 경제적 수준을 보장할 명시적 목적을 가진 스웨덴 복지국가의 '최후안전망'(floor)을 구성한다.

[그림 4-3] 스웨덴 저소득 근로가능계층 현금지원제도의 구조



자료: 여유진 외(2009)

스웨덴 복지국가는 상이한 책임성을 가진 세 가지 다른 수준에서 관리된다. 국가는 중앙 수준에서 사회보험(즉, 공적연금, 질병보험, 실업보험 등)에 대한 책임이 있다. 또한 국가는 노동시장정책에 대한 주요 책임을 가진다(Halleröd, 2009). 공공부조와 관련해서, 중앙정부는 식품, 의복, 소비재와 같은 일반적인 생존 비용에 관해 매년 전국 기준액(norm)을 정한다. 이 기준액은 그 자체로 빈곤선으로 간주될 수 있다.

지방정부는 두 가지 유형이 있으며, 우리나라의 광역시와 도에 해당하는 21개 도(counties: landsting<sup>30</sup>)는 건강보호에 대한 책임이 있다. 우리나라의 시군구에 해당하는 290개 시정부(municipalities:

Kommuer)는 특히 아동, 노인, 장애인과 같은 일반적인 혹은 특정 취약집단의 주민들에 대해 광범위한 책임을 가진다(Halleröd, 2009). 시정부는 또한 어떤 다른 방식으로든 자립할 수 없는 사람들을 표적으로 한 자산조사성 최후안전망 급여인 공공부조에 대한 책임도 가지고 있다. 공공부조는 스웨덴 복지국가 내에서 공공부조 유형의 유일한 프로그램이며, 중앙정부에 의해 조직되지 않는 유일한 소득지원 시스템이다(NOSOSCO, 2007: 179-187).

## 2. 선정, 급여 및 전달체계

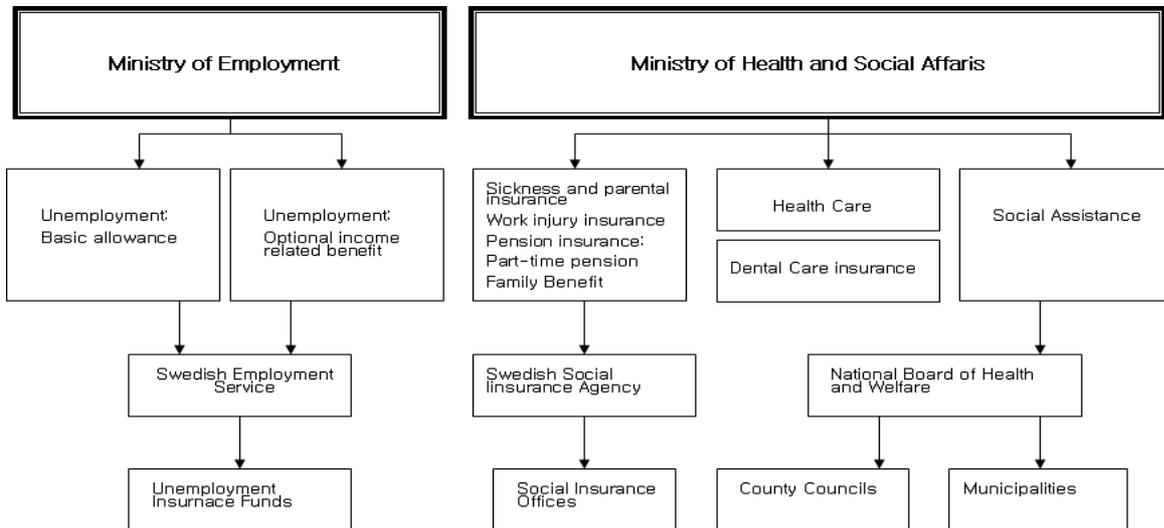
### 가. 선정 및 급여

주지한 바와 같이, 스웨덴 공공부조는 사회보장시스템의 최후의 정책적 수단이다. 오늘날 공공부조는 사회보험을 보충하며, 보편적인 다양한 급여가 충분하지 않을 경우에 개입하는 일시적인 정책수단으로 작동하고 있다. 선정과 급여를 관장하는 지방 자치단체인 시정부의 규정(norm)보다 낮은 소득을 벌면서 자격조건을 충족하는 성인가구에 사는 사람은 공공부조권리가 있다. 일반적으로 공공부조는 매우 낮은 시간당 임금을 받거나, 단기간 근로를 하는 피용자, 실업보험을 받거나 적게 받는 실업자, 기타 정해진 기준액보다 낮은 자산으로 생활하고 있는 사람에게 주어진다(Lindquist, 2007).

30) 정확히는 18개 landsting과 두 개 regions(Skane and Vastra Gotaland)와 the island of Gotland가 있음.

## 128 OECD 주요국의 공공부조제도 발전과정과 최근 주요 이슈

[그림 4-4] 스웨덴 사회복지 행정체계



자료: MISSOC(2008)

국적은 공공부조 선정 여부에 영향을 미치지 않는다. 법률상 스웨덴에 체재한 기간이 1년 이상이면 국적과 무관하게 수급자격이 부여된다. 연령요건도 정해져 있지는 않지만 운용상 성인연령에 해당하는 18세 이상을 대상으로 한다. 부모는 18세(학업중인 경우 20세) 이후 자녀에 대한 지원의무가 없으며, 성년 자녀는 부모를 부양할 아무런 의무도 없다(Lindquist, 2007).

스웨덴에서 대부분의 이전 및 급여는 가구가 아니라 개인을 기초로 하지만 이러한 규칙으로부터 매우 드문 예외 중 단 하나의 가장 중요한 예외가 공공부조이다(Halleröd, 2009). 즉, 공공부조의 선정 및 급여를 위한 단위는 가구이다. 단, 이 때의 가구는 핵가족 개념으로 부모와 아동에만 기초한 단위이며, 이 핵심 단위 내에서 가족 구성원은 상호 부양의무를 진다. 한 지붕 아래 살고 있다 하더라도 조부모나 기타의 사람들은 별도의 가구로 고려된다.

스웨덴 공공부조의 자산 요건은 -시정부에 따라 차이가 있기는 하지만 매우 엄격해서 대부분의 소득과 재산이 선정에 영향을 미친다. 아래 표에서 보는 바와 같이, 모든 소득이 그 성격과 기원에 관계없이 소득 사정에서 고려된다. 다만, 방학동안 아동이나 청소년들의 아르바이트 소득 중 일부는 사정되는 가구소득에서 제외된다. 또한 대부분의 현금성 사회복지급여들도 자산조사와 연계되어 있다. 예를 들면 독립가구를 형성하려는 청년(18-24세)에게 주어지는 주택수당과 노인(65+)에 대한 주택수당 제도, 적절한 소득을 보장해서 공공부조 기준액 위로 끌어올리는데 목표를 둔 저소득 노인을 위한 특별연금제도 등도 소득으로 사정된다. 그러나 이러한 급여들은 원칙적으로 특정인이 공공부조를 받을 수 없음을 의미하지는 않으며, 다만 자산조사에 이러한 소득이 포함됨을 의미한다(Halleröd, 2009).

〈표 4-2〉스웨덴 공공부조의 선정 조건

항목	선정 조건	
국적	국적 요건 없음	
거주	국내에 거주하는 모든 사람. 영주조건 없음.	
연령	부모가 자녀를 양육해야할 책임을 가지는 한 가족 전체에게 지원됨. 다른 연령 조건 없음.	
자산 관련 조건들	물권, 실물자산	일반적으로, 모든 실물재산은 그 성격이나 기원과 관계없이 고려됨. 공공부조 받기 전에 자산 처분이 요구될 수 있음. 예컨대, 특정 조건 하에, 집을 매각하고 더 낮은 비용의 주택으로 이사해야 할 수도 있음. 그러나 주 원칙은 부조의 필요가 일시적이라면, 자산 처분 없이도 지급될 수 있다는 것.
	개인자산(동산)	일반적인 규칙으로, 모든 동산은 그 성격과 기원에 관계없이 고려됨. 공공부조를 받기 전에 자산의 매각(예. 차, 주식)이 요구됨. 자원의 면제 참고.
	소득과 (여타) 급여들	일반적 규칙으로, 모든 소득과 급여들은 그 성격과 기원이 무엇이든 고려됨. 그러나 노동시장 결착을 장려한다는 관점에서, 학령기 청년들이 방학동안 버는 연간 가격기초급여액(Price base amount: prisbasbelopp)의 절반 이하 소득은 공공부조 욕구를 사정할 때 고려되지 않음.
	다른 청구권의 소진	사회보장급여들이 공공부조와 결합될 수도 있음. 공공부조는 모든 다른 생존 수당에 보충적이며, 최후 안전망으로 제공됨. 소득(사회보장급여를 포함한)이 필수 생활비를 충족하기에 충분치 않을 경우 급여가 주어짐. 소득과 급여들은 공공부조 급여액으로부터 공제됨.
	자원의 면제	의복, 텔레비전, 휴대폰, 일상적인 가구집기 같은 기본욕구를 충족하는 특정 항목들은 자산조사로부터 면제됨. 차가 노동시장 유지를 위해 필수적인 경우가 아니라면 대부분 경우 팔아야 함. 이 결정은 각 개인의 상황에 따라 다름.
구직, 직업훈련, 행동교정 요건	모든 사람은 자립할 의무가 있으며, 항상 충분한 임금을 주는 일자리를 얻으려는 노력을 해야함. 수급자가 부조를 받기 위해 참여해야할 많은 노동시장조치들이 있음. 수혜자들은 또한 공공고용서비스를 받아야 함.	
기타 조건	없음	

자료: MISSOC Comparative Tables(2013. 1. 1. 기준)

재산 또한 가능한 한 활용하도록 엄격한 조치가 취해져 있다(宮寺 由佳, 2006). 기본적으로 예적금의 보유는 거의 인정하지 않고, 토지와 집은 원칙적으로 매각을 요구하는 등 보유 가능한 범위는 극히 한정적이다<sup>31)</sup>. 일반적으로, TV, 냉장고, 휴대폰, 일상적인 가구집기 같은 기본욕구를 충족하는 항목들은 자산조사에서 제외된다. 다만, 실제로는 시정부에 따라서 자산조사의 항목과 범위, 운영의 방법이 크게 다르다. 예를 들면 차와 컴퓨터의 소유를 자립의 관점에서 인정하는 지자체와 이유의 여하를 묻지 않고 매각을 요구하는 지자체가 존재한다.

자산조사와 함께 근로능력조사(work test)도 행해진다. 근로능력이 있는 수급자에게는 엄격한 근로의무가 부과된다(宮寺 由佳, 2006). 공공부조를 받기 위해서는 노동시장청 관할 하에 있는 공공직업안정소 등록과 적극적인 구직활동, 그리고 근로지원 프로그램의 참가가 의무화되어 있다. 공공부조 수급희망자는 공공부조신청 전에 공공직업안정소로 가서 구직자 등록의 절차와 공공직업안정소의 직원과 함께 구직지원계획을 작성해야 하며, 구직지원계획서의 작성이 끝나면 공공부조신청의 절차가 이루어진다. 공공부조를 담당하는 사회복지사는 작성된 구직지원계획과 그 외의 정보를 바탕으로 근로능력조사를 실시하고 공공부조급여 수급자격을 판정한다. 공공부조지급이 결정되면 사회복지사, 공공직업안정소의 직원, 그리고 수급자와의 삼자 면접이 이루어지고 지원계획에 대해 수급자에게 설명해야 한다. 이 계획에 대한 모니터링은 공공직업안정소의 직원이 주기적으로 수행한다.

공공부조수급자가 지원계획서에 제시된 곳에서 일하지 않거나 근로지

31) 공공부조수급이 단기간에 그칠 것이 예상되는 경우, 또한 가치분가가치가 이용가치에 비해 작은 경우는 보유할 수 있다.

원프로그램에 참가하지 않는 경우, 원칙적으로 공공부조의 수급자격을 상실하게 된다(宮寺 由佳, 2006). 다만, 공공부조 담당자인 사회복지사는 가족에게 간호가 필요한 사람이 있는 경우 등, 개개의 상황을 감안해서 공공부조를 계속하거나 공공부조의 경비항목 중 식비 상당액만을 지급하는 등의 조치를 취할 수 있다.

## 나. 전달체계

주지한 바와 같이, 스웨덴에서 공공부조제도는 시정부가 자치적으로 운영하는 것을 원칙으로 하며, 다만 중앙정부는 급여의 가이드라인만을 제시하고 있다<sup>32)</sup>. 공공부조에 소요되는 예산도 시정부의 소관 하에 있다. 이와 같은 스웨덴 공공부조제도의 독특한 운영체계를 이해하기 위해서는 스웨덴의 전반적인 행정체계에 대한 약간의 지식이 전제될 필요가 있다.

스웨덴은 지방자치의 오랜 전통을 가진 나라<sup>33)</sup>로서 스웨덴 공공행정모델의 핵심개념은 탈중앙화이다. 이는 서비스와 의사결정의 책임이 모두 그러한 결정에 영향을 받는 사람들에게 가능한 가까이 두어져야 한다는 것을 의미한다(Finansdepartementet, 2013)<sup>34)</sup>. 지방정부 중 시도정부에 해당하는 councils는 건강보장과 관련된 업무를 주로 담당하는데 비해, 최일선 지방정부라 할 수 있는 시정부

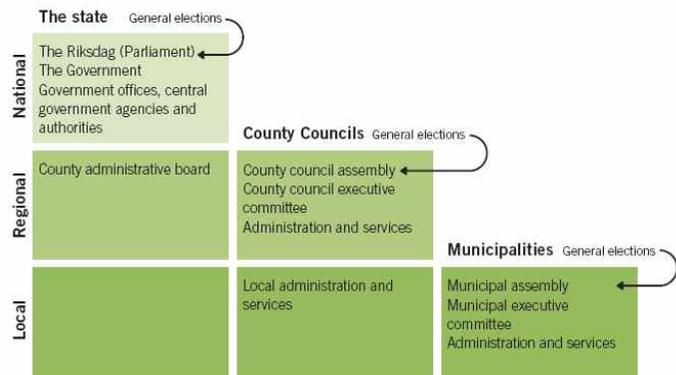
32) 이러한 의미에서 Minas & Øverbye(2010)는 스웨덴 공공부조체계를 중앙정부가 틀을 짜고 지방 자율에 맡겨진 체계로 규정한다(Angelin et al., 2013).

33) 스웨덴 지방정부는 1862년 지방정부칙령(Local Government Ordinance)에 의해 현재 지자체 형태의 정부가 형성되었다(Bergmark & Minas, 2006).

34) 스웨덴에서는 일반적으로 도정부(county councils)와 시정부(municipalities)를 통칭해서 지방정부라고 부른다. 2005년 1월 1일 이래로 스웨덴에는 290개의 시정부와 20개의 도정부가 존재한다(Finansdepartementet, 2013)

(municipalities)는 노인, 장애인을 포함한 포괄적인 사회서비스의 제공, 유치원과 초중등 교육, 도시계획 및 정비, 환경, 쓰레기 수거 및 처리, 상수도, 경찰, 주택에 이르기까지 주민생활 전반을 관리하는 역할을 한다. 공공부조제도는 오랜 지자체에서 관장하던 빈민법 전통과 사회서비스법의 관할하에 있다는 점에서 시정부의 주관하에 운영되고 있다.

[그림 4-5] 스웨덴의 행정체계



자료: Finansdepartementet(2013).

좀 더 구체적으로 살펴보면, 공공부조에 관한 법률과 일반지침의 책정과 공공부조급여액인 전국표준액의 설정 및 제시는 보건사회부(Socialstyrelsen)가 담당하지만, 실제 관리운영은 시정부의 재량에 위임되어 있다(MISSOC, 2008). 시정부는 공공부조의 자원 및 관리 운영 등 일체의 재량권을 가지고 있으며, 서비스의 집행은 각 시정부에 설치되어 있는 사회복지위원회 소관이다. 보건복지위원회(National Board of Health and Welfare)의 감독을 받는다고는 하지만 공공부조에 관한 중

양정부의 역할은 한정적이고 각 시정부의 관리운영에 관해서도 거의 권한을 가지지 않는다. 다만 2002년 사회서비스법 개정에 따라 도정부(Council:Landsting)가 시정부에 관한 지도를 행하는 권한을 가지게 되어 현재는 사회부조의 관리운영방침에 대한 준수를 시정부에 요청하는 경우도 있다(宮寺 由佳, 2006).

[그림 4-6] 지방정부의 역할



자료: Finansdepartementet(2013).

공공부조 신청은 청구권을 평가하고 조사를 실시하는 시정부의 사회복지사에게 한다(EU 2012:33; 宮寺 由佳, 2006). 스웨덴의 공공부조 역시 신청주의를 원칙으로 하며, 전화나 서류우송의 신청은 인정하지 않고, 부조수급을 희망하는 사람이 복지사무소에 전화해서 사회복지사와의 면접을 예약한 후 지정된 날짜에 복지사무소를 방문해야 한다. 신청을 희망하는 사람은 의료진단서와 주택임대계약서를 제출해야 한다. 근로능력이 있는 사람의 경우 구직활동을 적극적으로 임할 것과 알코올과 마약 중독 환자의 경우 치료에 전념할 것을 요구하는 서약서의 제출을 의무화하는

경우도 있다.

사회복지사는 공공부조 급여 지급 과정에서 면접, 자력조사, 필요성 여부 사정 등의 임무를 담당하고 있다. 부조수급자와의 면접과 가정방문도 실시한다. 그러나 수급자의 면접과 가정방문은 신청내용, 예를 들면 가족 구성과 주거, 물품 구입 등 사회부조비의 산정에 관계되는 실태를 파악하는 목적으로 하는 경우가 많고, 그 목적은 상담이라기보다는 수급자 관리의 의미가 강하다. 공공부조의 여부와 자산활용-매각에 관한 판단은 사회복지사의 재량이 크다. 재량권으로 인한 비표준화 문제를 해소하기 위해 일반적으로 신입 사회복지사를 연수시키고, 정기적으로 선배 사회복지사에게 동행시키는 등, 업무수행을 위한 기본적인 기술과 지식을 익히도록 한다.

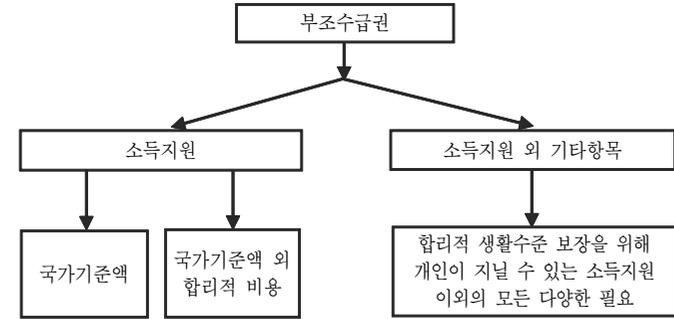
수급자의 '자립지원'을 위해 사회복지사는 공공직업안정소와 공동으로 지원계획을 작성한다. 다만 이 지원계획서는 수급자의 근로를 지원하기 위한 것이고, 수급자의 근로이외의 문제, 예를 들면 질병, 장애, 약물, 알코올 등의 문제는 이 지원계획에는 포함되지 않는다. 따라서 근로지원 이외의 케어를 필요로 하는 수급자, 예를 들면 질환자, 장애인, 알코올과 약물의존환자, 또한 의사가 근로능력이 있다고 판단하더라도 실제로는 근로가 어려운 사람으로 판단하는 경향이 있다. 그러나 이러한 근로지원이 어려운 사람들에게 대해서는 아닌 고령, 모자, 장애, 중독환자 등 각각의 문제에 따른 부서에서 지원된다.

### 3. 급여기준선

앞서 살펴본 바와 같이, 1998년 사회서비스법 개정 이래 보건사회부(Socialstyrelsen)는 매년 가격변화와 상이한 가족유형이 가계유지를 위

해 얼마나 필요한가에 대한 소비자청(National Consumer Agency; Konsumentverket)의 계산에 기초해서 국가기준액(norm)을 산정한다(NOSOSCO, 2007)<sup>35)</sup>. 시정부는 이러한 국가기준액을 바탕으로 하되 다소의 자율성을 가지고 공공부조 급여액을 결정한다.

[그림 4-7] 공공부조수급권 체계



자료: Socialstyrelsen(2003), Ekonomiskt bistånd : Stöd för rättstillämpning och handläggning av ärenden i den kommunala socialtjänsten; 여유진·김미곤 외 (2007) 재인용

그림에서 보는 바와 같이, 공공부조 급여는 소득지원과 소득지원 외 기타항목으로 구성된다. 공공부조의 '소득지원(Försörjningsstöd; in-

35) 1985년에는 보건복지청(Socialstyrelsen)이 기존의 총액표준을 지출항목에 근거한 총액표준으로 만들어 각 시정부에 처음으로 가이드라인으로 제시하였다. 총액표준(bruttonorm)방식은 소비자물가지수(KPI)가 반영되는 기초액(basbeloppet)에 연동되어 총액이 추정되는 방식이었다. 그러나 총액표준의 추정은 왜곡되기 쉬웠다. 총액표준 추정에 간접적으로 반영되는 소비자물가지수(KPI)는 주거비용에 의해 큰 영향을 받는 반면, 총액표준의 지출항목에는 주거비용이 포함되지 않았기 때문이다. 이런 이유로, 주거비용이 다른 물가보다 크게 증가하던 1990년대 중반 시기에는 총액표준이 과대추정되는 문제가 발생했다. 이러한 문제를 해결하기 위해 마련된 것이 국가기준액이다. 총액기준과 국가기준액의 또 하나의 차이는 총액기준에서는 포함되었던 전기료와 가정보험료가 국가기준액에서는 가구공동비용에 포함되지 않은 채, 국가기준액 외 합리적 비용 항목으로 책정된다는 점이다(여유진·김미곤 외, 2007:173-4).

come support)' 기준은 '합리적 생활수준'을 유지하기 위해 정기적으로 지출되는 비용으로 산정되며, 매년 소비자청이 가장 일반적인 가계지출 항목으로 산정한 합리적 생활비용(Skåliga levnadskostnader)에 근거하여 마련된다. 소득지원 기준은 스웨덴 전국 시정부에 강제적으로 적용되는 최소한의 생활비용수준인 국가기준액(riksnorm: national standard)과 국가기준액 외 합리적 비용(Skåliga kostnader utanför riksnorm)에 의해 결정된다. 또 다른 범주인 소득지원 외 기타항목(Livsöring I övrigt)은 합리적 생활수준을 보장하기 위한 기타부문의 비용으로 비정기적인 지출항목들이 여기에 포함된다(여유진·김미곤 외, 2007:173).

좀 더 구체적으로 살펴보면, 먼저 합리적 생활비용은 오늘날 스웨덴 사회에서 일상생활을 해 나가는데 있어서 정기적으로 요구되는 재화와 서비스를 획득하는데 소요되는 비용에 해당한다<sup>36)</sup>. 이 비용은 최소수준이나 부유한 수준이 아니라 가계지출에서 가장 일반적인 지출항목에 해당하는 비용을 근거로 작성된 합리적 소비수준이다. 가장 일반적인 가계지출항목은 다음의 9가지로 결정되었다: 식료품, 의복/신발, 위생, 여가/놀이(휴대전화 포함), 아동 및 청소년보험, 家財보험, 소비재, 가전

36) 소비자청은 매년 가계의 가장 일반적인 지출항목으로 합리적 생활비용을 산정하는데, 이는 가계총지출의 약 30%정도를 차지하는 수준이다. 나머지 가계지출은 주거, 차량, 교육, 휴가, 질병 및 치과치료 등의 항목이 차지하고 있다(Konsumentverket, 2007; 여유진·김미곤 외, 2007 재인용). 소비자청은 지출항목에서 어떤 재화와 서비스가 합리적 소비를 대표할 수 있는지를 평가하고 비용을 산정하기 위해 총 145개의 식품 항목과 약 1000여개의 기타 재화와 서비스 항목을 선택한다. 상품가격은 주로 Örebro시에서 수집되는데, 이는 이 도시가 물가나 상품매급에 있어서 스웨덴의 평균수준으로 평가받아 SKP(가격 및 담합위원회)와 협조하도록 채택되었기 때문이다. 식품 가격의 경우 Örebro시에 있는 규모와 체인이 다른 10개의 상점에서 수집된다. 가격 조사의 주기는 소비자가격의 총 변화에 따라 달라지나, 보통 3년에 1회 이상 조사된다. 가격측정이 이루어지지 않는 기간에는 부분적으로 소비자청의 예산항목에 적용된 소비자물가지수 내의 부분인덱스(delindex)에 연동하여 금액을 계산한다.

제품(컴퓨터 포함), 미디어/인터넷 등. 그리고 10번째 지출항목인 전기 는 전기비용이 제시되는 대신에 가구 유형별 전기소비량을 킬로와트(Kw)로 표시하고 있다<sup>37)</sup>.

보건사회부는 소비자청의 '합리적 생활수준'에 근거해서 매년 연말에 다음 년도의 소득지원 국가기준액을 공지한다. 국가기준액은 가구유형별, 연령구간별로 매달 필요한 개인비용과 가구 공동비용으로 제시된다. 여기에는 앞서의 '합리적 생활비용' 중 식품, 의복/신발, 위생, 여가/놀이, 아동 및 청소년보험 등에 지출되는 비용이 포함된다. 시정부는 이에 더해 국가기준액 외 합리적 비용 항목들 즉, 주거비, 전기료, 출퇴근 교통비, 가정보험, 노동조합비, 실업부조기금 등에 대한 추가 비용을 급여에 반영할 수 있다. 또한, 소득지원외 기타 항목으로 합리적 생활수준을 보장하기 위한 주로 비정기적으로 소비되는 항목들을 공공부조 급여에 추가할 수 있다. 여기에는 보건 및 질병치료, 치과치료, 안경, 가정정비, 이사, 아동용 장비, 이혼 등으로 한 가족이 함께 살지 않을 경우, 부모와 자녀가 정기적으로 만나기 위한 경비, 지방자치단체에서 제공하는 사회복지서비스, 수수료, 휴양, 장례 등에 필요한 지출 등이 포함된다. 또한 특별한 사유가 있다면 예외적이지만 부채에 대한 지원도 받을 수 있다(여유진·김미곤 외, 2007).

이와 같이, 소득지원 기준은 국가기준액과 국가기준액 외 합리적 비용을 합산하고 여기에서 가구 총소득을 제외한 금액으로 정해진다. 소득지원 외 기타 항목은 각 시정부에서 정한 기준에 달라진다. 물론 이 때 개별 가구의 공공부조의 급여액은 사정된 욕구와 가족구성에 따라 달라진다. 소득이 전무한 가구의 경우, 국가기준액과 국가기준액 외 합리적 비용을

37) 전기요금을 킬로와트로만 제시하는 것은 1996년 탈규제조치 이후 전기요금이 매우 다양해졌기 때문이다.

모두 합산한 금액을 소득지원금으로 지급하게 된다. 2013년 1월 1일 기준 스웨덴의 공공부조 소득지원 급여액은 아래 표와 같다.

$$\text{소득지원 순급여액} = \text{국가기준액(가구구성원의 개인비용 + 가구공동비용)} + \text{국가기준액의 합리적 비용(주거, 전기료 등)} - \text{가구소득}$$

〈표 4-3〉 스웨덴 공공부조의 급여 내용

구분	급여내용 및 급여액
국가기준액	가족수당 같은 다른 급여를 제외한 월 최대급여액(식료품, 피복신발, 오락 및 레저, 가재도구, 보건위생, 일간신문, 전화 및 TV요금 등 포함):
개인비용	
독신	SEK2,950 (€344)
커플	SEK5,320 (€621)
아동	
0-1세	SEK1,740 (€203)
1-2세	SEK1,980 (€231)
3세	SEK1,730 (€202)
4-6세	SEK1,980 (€231)
7-10세	SEK2,410 (€281)
11-14세	SEK2,840 (€331)
15-18세	SEK3,250 (€379)
19-20세	SEK3,280 (€383)
공동비용	가구규모에 따른 가구 공통경비를 위한 특별급여액 가산:
1인	SEK930 (€109)
2인	SEK1,040 (€121)
3인	SEK1,310 (€153)
4인	SEK1,490 (€174)
5인	SEK1,710 (€200)
6인	SEK1,950 (€228)
7인	SEK2,120 (€247)
국가기준액 외 합리적 비용	위 급여액에 더해, 주거, 전기료, 근로를 위한 출퇴근비, 가구보험료, 노조회비 및 실업보험료 등 합당한 지출에 대한

구분	급여내용 및 급여액
	지원이 제공될 수 있음.
주거비	적절한 주택에 대한 비용이 포함됨.
의료보호에 대한 특별한 권리	의료보호, 치과서비스, 안경구입 등이 공공부조에서 커버될 수 있음.

자료: MISSOC Comparative Tables(2013. 1. 1. 기준)을 바탕으로 용어 일부 변경

#### 4. 공공부조 수급 규모 및 성과

아래 표에서는 1983년부터 2008년까지 스웨덴 공공부조 관련 주요 지표를 제시하고 있다.

〈표 4-4〉 스웨덴 공공부조 주요 지표(1983-2008년)

연도	수급자수 (천명)	인구대비 수급비율 (%)	평균수급개 월수 (개월)	총지출 (2008년가 격, 100만 SEK)	지출증가율 (%)
1983	475	5.7	4.2	5,160	
1984	524	6.3	4.2	5,787	12.2
1985	536	6.2	4.4	6,538	13.0
1986	564	6.5	4.5	7,442	13.8
1987	540	6.2	4.4	7,441	0.0
1988	524	6.0	4.3	7,090	-4.7
1989	505	5.7	4.3	6,907	-2.6
1990	492	5.7	4.3	6,835	-1.0
1991	511	5.9	4.4	7,464	9.2
1992	560	6.5	4.6	9,062	21.4
1993	642	7.4	4.8	10,753	18.7
1994	696	7.9	5.1	12,426	15.6
1995	689	7.8	5.4	12,719	2.4
1996	722	8.2	5.7	13,938	9.6
1997	718	8.1	5.8	14,421	3.5
1998	660	7.4	5.8	13,347	-7.4
1999	581	6.6	5.8	12,169	-8.8
2000	522	5.9	5.8	10,974	-9.8
2001	469	5.3	5.7	9,796	-10.7
2002	434	4.9	5.8	9,397	-4.1
2003	418	4.7	5.6	8,944	-4.8
2004	417	4.6	5.7	9,354	4.6
2005	407	4.5	5.8	9,202	-1.6
2006	392	4.3	5.9	9,212	0.1
2007	378	4.1	6.0	9,166	-0.5
2008	384	4.2	6.1	9,465	3.3

자료: Gustaffson(2011)

스웨덴에서 인구 대비 공공부조의 수급 비율은 1980년대 동안 5~6%대를 유지해 왔으나, 1990년대 경제위기 동안 크게 증가하였다. 1990년과 97년 사이에, 한 해 동안 주어진 시점에 공공부조를 받는 인구의 비율은 40% 이상 증가했으며, 같은 기간 동안 비용은 실질가격으로 100% 이상 증가하였다(Government Offices of Sweden 2002). 특히, 1996년과 97년 동안 공공부조 수급자 수는 최대 인구의 8%, 가구의 10%에 이르렀다(Lindquist 2007). 그러나 그 이후 수급자의 비율은 완만하게 줄어들기 시작하여 2000년대 후반에 이르러서는 4%대 초반까지 떨어졌다.

공공부조지출은 총사회지출이나 시정부 예산에서 상대적으로 매우 적은 부분만을 차지하지만, 1990년대 동안 급격히 증가하였다. 1990년 약 65억SEK이던 공공부조 지출은 1998년 140억SEK 증가하였다. 이후 수급자 감소와 함께 지출도 감소하여 2008년에는 94억SEK정도를 공공부조에 지출하고 있다. 공공부조 지출이 수급률에 비례하여 감소하지 않은 것은 일차적으로 수급자들의 평균 수급개월수가 증가한데 기인한다. 1983년 수급자의 평균 수급개월수는 4.2개월에 불과하였으나, 경제위기 시기인 1990년대 후반 5.8개월까지 길어졌다. 경제위기 이후 수급자 수는 크게 감소한 데 비해 수급자의 수급기간은 줄어들지 않고 오히려 증가하는 현상을 보여 2008년 평균수급기간은 6.1개월로 늘어났다.

이와 같이, 경제위기 이후에도 수급자의 평균 수급기간이 줄어들지 않고 오히려 증가하는 것은 장기실업자와 외국이민자 증가와 무관치 않다. 특히, 2008년 기준으로 성인 수급자 중 외국 출생자의 수는 136천명으로 스웨덴 출생자보다 수적으로 약간 더 많다. 수급률의 측면에서 보면, 국내 출생자의 공공부조 수급률은 25세 미만 청년의 경우 5-6%, 노인의 경우 1% 미만인데 비해, 외국인 출생자의 수급률은 25세 미만 청년의 경우 20-32%, 노인의 경우 2-3%대이다. 외국 출생자의 평균 수급률은

12%로 스웨덴 출생자보다 6배 정도 더 높은 수급률을 보이고 있다. 외국 출생자의 수급률이 이같이 높게 나타나는 것은 이민자의 경우 평균적으로 학력 수준이 낮고 스웨덴어에 취약한 등 고용에 불리한 조건을 가지고 있기 때문에 상대적으로 경제적으로 열악한 조건에 처할 위험이 높기 때문이다.

〈표 4-5〉 연령과 국적에 따른 공공부조 수급현황(2008년)

(단위: 명, %)

연령	스웨덴출생자	수급률	외국출생자	수급률
18-19세	11,734	5	8,300	32
20-24세	29,813	6	17,858	20
25-29세	15,336	3	17,386	14
30-39세	20,182	2	34,344	14
40-49세	22,032	2	29,013	12
40-49세	14,490	1	17,826	10
60-64세	4,017	1	5,847	8
65-74세	2,773	<1	3,555	3
75세이상	2,126	<1	1,656	2
합계	122,503	2	135,786	12

자료: Gustaffson(2011)

위 표에서 본 바와 같이, 스웨덴에서 공공부조의 수급자는 청장년층에 집중되어 있다. 스웨덴은 공적 연금이 보편적이고 최저보장연금의 수준이 높기 때문에 시민권을 가진 노인이 공공부조 급여를 수급하는 것은 매우 예외적인 것으로 보인다. 이러한 점을 감안하여, 아래 표는 가구주가 15-64세인 가구에서 공공부조를 포함한 사회보장제도의 빈곤 감소 효과<sup>38)</sup>를 살펴보았다. 공공부조 급여는 중위소득 30%의 극빈층의

38) 빈곤감소효과는 시장소득에서 각 유형의 사회보장급여를 더했을 때 감소되는 빈곤율을 퍼센트포인트로 표시한 것이다.

빈곤율을 2.3%p 줄여주는 효과가 있으며, 중위소득 40% 기준 빈곤율을 1.5%p, 중위소득 50% 기준 빈곤율을 1.0%p 줄여주는 효과가 있는 것으로 나타났다. 이와 같이, 스웨덴에서 공공부조제도는 특히 극빈 상태를 벗어나게 하는데 상당한 효과가 있는 것으로 보인다. 그러나 사회보장 급여들의 개별적인 효과보다는 이들의 결합적 효과가 더 커서, 중위소득 30%, 40%, 50% 기준으로 가처분소득 빈곤율은 각각 1.8%, 3.2%, 6.4%에 불과하다. 즉, 시장소득에 비해 가처분소득은 빈곤율이 각각 12.9%p, 14.1%p, 13.8%p 줄어든 것이다. 이러한 결과는 앞서 살펴본 바와 같이, 스웨덴 복지국가의 전형적 특징, 즉 보편적 급여가 골고루 발달해 있어서 공공부조의 역할이 매우 잔여적 부분으로 제한되어 있다는 사실과 관련이 있는 것으로 보인다.

〈표 4-6〉 가구주 연령 15-64세 가구의 급여별 빈곤감소효과(2005년)

(단위: %, %p)

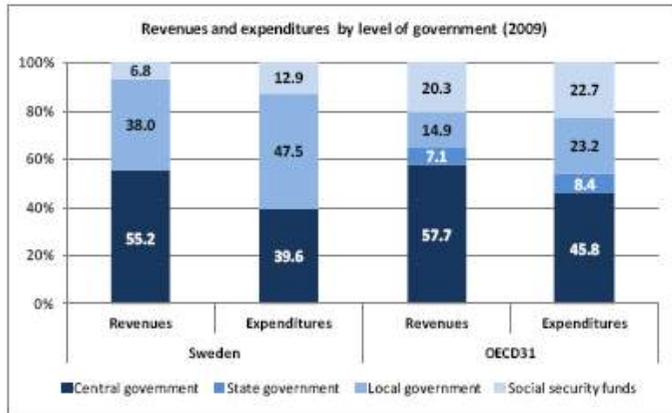
	시장 소득	아동 수당	연금	실업 보험	기타사 회보험	공공 부조	가처분 소득
중위30% 빈곤율	14.7	13.7	13.5	12.0	6.4	12.4	1.8
빈곤감소효과	0.0	-1.0	-1.2	-2.7	-8.3	-2.3	-12.9
중위 40% 빈곤율	17.3	16.4	16.2	14.5	8.8	15.8	3.2
빈곤감소효과	0.0	-0.9	-1.1	-2.8	-8.5	-1.5	-14.1
중위 50% 빈곤율	20.2	18.9	19.3	17.4	12.0	19.2	6.4
빈곤감소효과	0.0	-1.3	-0.8	-2.8	-8.2	-1.0	-13.8

자료: 여유진 외(2009); 원자료는 LIS

### 5. 공공부조 재정

시정부는 공공부조의 행정 뿐만 아니라 재정도 전적으로 담당하고 있다. 공공부조의 재정은 대부분 지방세를 통해 조달된다(MISSOC, 2008). 아래 그림에서 보는 바와 같이, 스웨덴은 전체 정부 조세의 38%를 시정부가 징수하며, 정부 지출 중 47%를 시정부에서 집행하고 있을 정도로 지방정부의 역할이 지대하다.

[그림 4-8] 스웨덴의 조세 수입 및 지출 구조



자료: OECD(2011) Government at a Glance 211: Country Note Sweden.

시정부 세입의 약 2/3은 소득세 등 지방정부가 직접 징수하는 조세에 의존하고 있다. 나머지 세입 중 11%는 일반 정부보조금, 7%는 각종 서비스에 대한 요금, 5%는 특별 정부보조금 등으로 구성된다. 도 정부의 경우 세입의 3/4 정도를 자체 징세를 통해 조달하며, 의약품급여에 대한 보조금으로 10% 정도를 충당하고 있다.

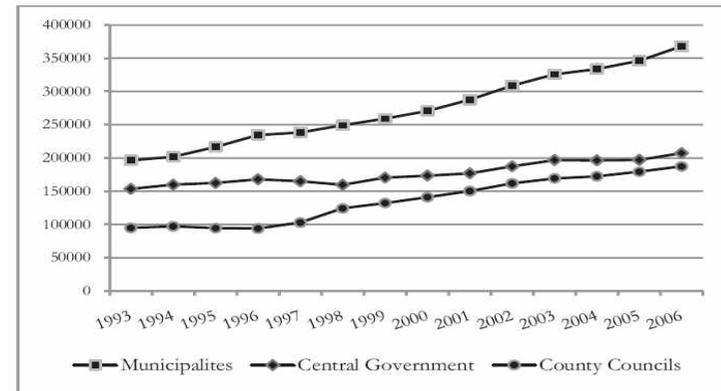
<표 4-7> 스웨덴의 지방세입 구조(2006년)

유형	시정부(Municipalities)	도정부(County councils)
지방세	68%	74%
일반 정부보조금	11%	5%
요금 및 부과금	7%	3%
특별 정부보조금	5%	3%
임대수입	3%	-
판매 계약	1%	-
의약품급여에 대한 보조금	-	10%
기타 조세	5%	5%

자료: Miroshnyk(2009).

특히 1990년대 이래로 지방정부의 역할이 확대되면서 지방정부의 지출도 크게 증가하는 추세에 있다. 아래 그림에서 보는 바와 같이 1993년 이래 중앙정부의 소비지출은 다소 정체되거나 미미하게 증가하는데 그친 반면, 지방정부, 특히 시정부의 지출은 크게 증가하는 경향을 보여주고 있다.

[그림 4-9] 스웨덴의 정부지출 추이(1993-2006년)



자료: Birkelöf(2009).

〈표 4-8〉 스웨덴의 지방세출 구조(2006년)

유형	시정부(Municipalities) 지출
노인 및 장애인	32%
교육	31%
보육	14%
인프라	8%
공공부조	7%
문화 및 레저	5%
기타	3%

자료: Birkelöf(2009).

시정부의 지출 중 공공부조 예산은 상대적으로 작은 부분만을 차지하고 있다. 2006년의 경우 전체 시정부 지출 중 32%를 노인 및 장애인에 대한 서비스에, 31%를 교육에 지출한 것으로 나타났다. 공공부조 예산은 전체 시정부 지출의 7%만을 차지하고 있다. 공공부조 예산 중에서도 2/3 정도는 개인과 가족에 대한 각종 서비스와 케어에 사용되며, 1/3 정도만이 소득지원(financial support)에 할당되고 있다(Miroshnyk, 2009).

2007년 기준으로 국내총생산(GDP) 대비 공공부조<sup>39)</sup> 지출의 비중은 0.8%에 불과하다. GDP 대비 비자산조사성 급여에 대한 지출이 GDP의 28.2%를 차지하고 있는 점을 감안하면, 스웨덴에서 공공부조는 말 그대로 극히 ‘잔여적인’ 급여라고 할 수 있다.

### 제3절 최근 개혁 동향과 주요 이슈

1990년대 이후 스웨덴 공공부조제도의 변화는 다음과 같은 몇 가지로 요약될 수 있다.

첫째, 1900년대 이후 공공부조와 관련해서 목격되는 큰 변화는 부조의

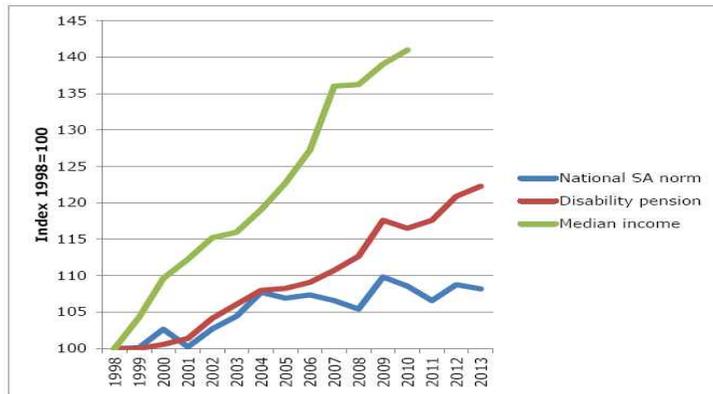
형태와 대상자의 변화이다. 예전의 공공부조가 노동활동에서 제외되어 소득지원이 필요한 인구집단(노인, 신체장애자, 정신질환자, 아동)에게 영구적인 지원을 하는 것으로 설계되었다면, 1990년대 이후의 공공부조 시스템은 주로 난민자 지원 및 이민자 지원에 맞춰져 있다(Socialstyrelsen 2003; 여유진·김미곤 외 2007:172 재인용).

둘째, 1990년대 중반 이후 공공부조 수준이 실질적으로 감소하였으며, 권리성이 다소 약화되었다. 최고행정법원에 의한 많은 결정과 1998년 사회서비스법 개정 등 다 제도의 관대성을 줄이는 변화에 동조하였다. 공공부조 기준(norm)과 관련한 경향이 가장 많은 관심을 끌었다. 1998년 사회서비스법이 개정되기 전까지, 합당한 생활수준을 구성하는 것은 일반적인 생활수준의 변화와 타당한 관련성을 가지고 사정되었으며, 판례법과 보건복지위원회(National Board of Health and Welfare)에 의해 제공되는 일반적인 가이드라인을 결합해서 결정되었다. 그러나 1998년 수정된 사회서비스법에서 국가기준선의 항목수가 추가로 감소되었다. 새로운 기준은 ‘소득유지’(income maintenance)와 ‘다른 형태의 보조’(other forms of support)라 칭해지는 것 간을 차별화하였다. 소득유지는 표준 수당(‘국가기준선’)과 임대, 근로를 위한 교통비, 전기제품, 의료보호와 긴급치과보호와 같은 특정 항목의 지출을 구분하고 있다. 국가기준선이 정부에 의해 설정되고 전국에 동일하게 적용되는 반면, 지방정부는 자체적으로 여타의 항목들의 경우에 합당하다고 할 수 있는 것을 결정할 수 있도록 허용되었다. 이에 더하여, 지방정부는 정기적인 치과보호와 같은 소득유지에 의해 커버되지 않는 비용에 대한 공공부조를 허용할 (의무는 아니지만) 자유가 주어졌다. 소득유지에 대한 결정은 행정법원에 탄원할 수 있는 반면, 개인들은 지방정부가 자발적인 기초위에 제공하는 급여와 관련한 결정에 대해서는 항소할 권리가 없게 되었다.

39) 엄밀히 말해서 자산조사급여(means-tested benefit)로 본문에서 말하는 공공부조 이외의 자산조사성 급여도 포함된다.

아래 그림에서 보는 바와 같이, 1998년에서 2010년 사이 실질소득은 41% 증가하였으며, 기초장애연금은 소득 증가만큼은 아니지만 2010년까지 16% 증가하였다. 이에 비해 독신 성인에 대한 공공부조 기준선(norm)은 9%만 상승하였다(Halleröd 2013). 그 결과 공공부조 급여액은 일반적인 생활수준을 제대로 반영하지 못하게 되었다.

[그림 4-10] 공공부조기준선과 장애연금 및 일반소득 증가율 비교



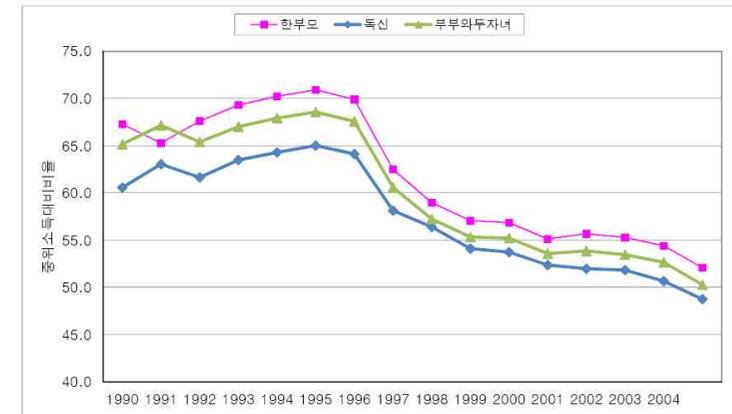
자료: Halleröd 2013

아래 그림은 1990년에서 2005년 사이 스웨덴 최저소득보장 수준<sup>40)</sup>의 변화를 보여주고 있다. 그림에서 보는 바와 같이, 스웨덴에서 1990년대 후반 중위소득 대비 최저소득보장의 수준의 극적인 감소를 경험하였다. 예를 들면, 부부와 두 자녀로 구성된 가구의 최저소득보장 수준은 1995년에 중위소득 대비 68.6%에 이르렀으나,

40) 소득이 전무한 사람이 받을 수 있는 공공부조급여를 포함한 모든 현금성 사회보장 급여의 합계액을 말한다.

2005년에는 50.3%로 급감하였다. 같은 기간 동안 중위소득 대비 최저소득보장의 수준은 독신가구의 경우 65.0%에서 48.7%로, 두 자녀를 둔 한부모가구의 경우 70.7%에서 52.2%로 떨어졌다.

[그림 4-11] 가구유형별 중위소득 대비 최저소득보장(MIP)의 수준 변화



주: OECD 수정균등화지수를 사용한 중위소득 대비 최저소득보장의 비율  
원자료: SaMip 1.3.4 Beta Data

마지막으로, 공공부조 수급자에 대한 활성화조치(Activation policy)가 강화되었다<sup>41)</sup>. 1998년 사회서비스법 개정을 통해, 공공부조 신청자에게 활성화조치를 강제할 시정부의 권한이 강화되었다. 이는 특히 25세 미만의 청년, 지식을 쌓아야할 특별한 필요성이 있는 25세 이상의 장년, 그리고 일시적으로 학업을 중단한 동안 공공부조를 받아야 하는 학생에게 적용된다. 사회복지사무소는 이러한 신청자들

41) 이같은 조치는 스웨덴에서 일부 중증질환을 가진 사람이나 노인을 제외하고 공공부조 수급자 대부분이 근로능력있는 사람들로 구성되어 있기 때문인 것으로 보인다.

에게 시정부 혹은 고용사무소의 실업자를 위한 프로그램에 참여할 것을 요구할 수 있다. 사회복지사무소는 신청자가 납득할 만한 사유 없이 이러한 결정을 거부할 경우 공공부조 신청을 거부할 수 있도록 했다(Angelin et al., 2013).

#### 제4절 우리나라에의 시사점

스웨덴 공공부조 제도는 전체 사회보장체계와는 다소 동떨어져 있는 독특한 형태를 띠고 있다. 즉, 공공부조의 선정, 급여, 행정, 재정에 이르기까지 전반적인 관리의 주체가 시정부이다. 스웨덴에서 공공부조제도는 중앙정부가 관장하지 않는 거의 유일한 중요한 소득보장제도이다. 이러한 특징은 공공부조제도가 일찍이 빈민법 시대의 전통에서부터 지방자치 정부의 소관이었으며, 사회복지서비스법에 속해 있는 데서 그 기원을 찾을 수 있다. 따라서 중앙정부가 제도 전반을 설계하고, 단일한 선정·급여체계를 가지고 있는 우리나라의 국민기초보장제도와는 많은 점에서 차이가 있다<sup>42)</sup>. 따라서 단순 비교를 통해 시사점을 얻기는 쉽지 않다. 이보다는 스웨덴 공공부조제도 자체가 가지는 특징과 전체 사회보장체계 내에서의 위상을 통해 몇 가지 시사점을 얻을 수 있을 것이다.

첫째, 스웨덴의 공공부조는 고령자보다는 청년과 이민자가 주 수급층을 이루고 있다. 스웨덴은 최저소득을 보장하는 노후소득보장제도가 잘 갖추어져 있기 때문에 시민권이 없는 노인과 같이 특수한 사례가 아니라

42) 다만, 스웨덴의 급여기준선이 전물량방식에 기초해 있으며, 매년 물가상승률과 품목 변화 등을 감안하여 결정된다는 점에서 우리나라와 유사하다. 이러한 측면에서 스웨덴의 공공부조는 빈민법, 라운트리 빈곤선 측정과 이를 이어받는 베버리지의 초기 공공부조 수급액 결정 모형을 따르는 초기적 공공부조 형태를 가장 잘 보존하고 있는 제도라 해도 무방할 것이다.

면 노인이 공공부조급여를 수급할 만큼의 극빈 상황에 놓이는 일은 거의 발생하지 않는다고 판단된다. 실제로 2005년 중위소득 40% 기준 노인빈곤율은 1.5%에 불과하여 전체 빈곤율 2.6%보다 낮은 수준이다. 이와 같이, 노인에 대해 별도의 최저보장장치가 있는 경우 상대적으로 공공부조 제도의 설계는 간단해 질 수 있다.

둘째, 스웨덴 공공부조제도는 그 어떤 나라보다도 엄격한 것으로 알려져 있다. 또, 지방정부에 의해 운영되기 때문에 지방의 자율적인 조치가 가능하며, 사회복지사의 판단이 선정과 급여 결정에 중요한 잣대가 된다. 이와 같이, 일반적으로 생각하는 것과는 달리 스웨덴 공공부조제도가 매우 엄격하고 자의성이 강한 것은 빈민을 ‘자격있는 자’(deserving-poor)와 ‘자격없는 자’(undeserving-poor)로 구분하는 전통적인 빈민법 전통 하에서 수정되어 왔기 때문인 것으로 보인다. 그러나 그보다도 더 중요한 요인은 스웨덴의 복지체제가 매우 강력한 근로유인 시스템 위에서 작동한다는 점에서 찾을 수 있을 것이다. 즉, 스웨덴 복지체제는 매우 높은 복지수준을 자랑하지만, 기본적으로는 ‘재상품화’를 위한 ‘탈상품화’ 전략을 채택하고 있다. 이런 점에서 보면 근로가능자가 공공부조 급여를 받게 되는 것은 매우 예외적인 상황-특히, 청장년의 경우 학업이나 훈련 등-이라 할 수 있다. 따라서 여타의 보편적 소득보장장치가 매우 미흡하고, 특히 빈곤에 대한 소득보장장치로는 거의 유일한 우리나라의 기초보장제도와 스웨덴의 공공부조제도를 직접적으로 비교하는 것은 많은 오해를 낳을 소지가 있다. 스웨덴에서 공공부조는 그야말로 ‘일시적인 최후의 안전망’일 뿐이기 때문이다.

셋째, 두 번째 시사점과 관련한 특징으로 스웨덴에서 공공부조의 수급기간은 5-6개월에 불과<sup>43)</sup>하다는 것도 공공부조 수급이 일시적

43) 스웨덴 국적자의 평균수급기간은 3.5개월에 불과하며, 외국 국적자의 평균 수급기

이고 예외적인 상황임을 대변해 준다고 볼 수 있다. 이는 다른 말로 표현하면, 유급 근로를 하거나 다른 사회보장급여, 예컨대 실업급여, 질병급여, 노령연금 등을 수급하는 경우 공공부조를 받을 일이 거의 없음을 의미한다. 그만큼 노동시장의 최저임금과 다른 사회보장급여의 수준이 빈곤선 이상으로 높게 설정되어 있다는 것이다. 또한, 가구규모가 비교적 커서 노동시장의 임금만으로는 최저보장수준에 미달하는 경우라도 보편적으로 주어지는 아동수당이나 상당히 넓은 커버리지를 갖고 있는 주거급여 등을 받고 난 후의 소득은 최저보장수준을 넘게 될 가능성이 큰 것이다. 이러한 보편적, 준보편적 급여를 받고 난 후에도 공공부조를 수급해야 하는 상황은 거의 발생하지 않는 것으로 보인다. 따라서 우리나라와 같이 다양하지만 그 수준이 낮은 급여들이 병립해 있는 경우에 발생하는 급여 간 복잡한 병급 문제의 소지는 상대적으로 적다고 할 수 있다.

간은 8.5개월이다(Ditch and Oldfield, 2008).

## 참고문헌 <<

- 메리 힐슨 저, 주은선·김영미 역(2010). 『노르딕모델: 북유럽 복지국가의 꿈과 현실』, 삼천리.
- 여유진·김미곤 외(2007). 2007년 최저생계비 계측조사 연구. 한국보건사회연구원.
- 여유진·김미곤·임완섭·김민희(2009). 저소득층 지원제도의 유형 및 특성. 한국보건사회연구원.
- 주 스웨덴 대사관(2006. 2). “스웨덴 복지모델의 성공요인: 정치구조 및 환경 측면”.
- 한국보건사회연구원(2012). 『주요국의 사회보장제도: 스웨덴』.
- Adema, W., P. Fron and M. Ladaique(2011). "Is the European Welfare State Really More Expensive?: Indicators on Social Spending, 1980-2012 and a Manual to the OECD Social Expenditure Database(SOCX)". OECD Social, Employment and Migration Working Papers No.124. OECD Publishing.
- Adema, Willem(2006). "Social Assistance Policy Development and the Provision of a Decent Level of Income in Selected OECD Countries", OECD Social, Employment and Migration Working Papers 38.
- Angelin, Anna et al.(2013). "The National Arena for Combating Poverty: National Report-Sweden". Combatin Poverty in Europe, EU.
- Bergmark, Ake. and Renate Minas(2006). "Rescaling Social Welfare Policy in Sweden". European Center for Social Welfare Policy and Research.
- Birkelöf, Lena Catharina(2009). "Spatial Interaction and Local

- Government Expenditure for Functionally Impaired Sweden". Department of Economic, Umeå University.
- Ditch, John and Nina Oldfield(2008). "Social Assistance: Recent Trends and Themes". *Journal of European Social Policy* 9:1, pp.65-76.
- European Union(2012) Your Social Security Rights in Sweden. European Commission Employment, Social Affairs & Inclusion.
- European Union(2012). Your Social Security Rights in Sweden. European Commission Employment, Social Affairs & Inclusion.
- Finansdepartementet(2013). Local Government in Sweden: Organisation, Activities and Finance.
- Government Offices of Sweden(2002). Welfare in Sweden.
- Gustafsson, Björn(2011). Disparities in Social Assistance Receipt between Immigrants and natives in Sweden. IZA DP No. 6129. Institute for the Study of Labor.
- Halleröd, Björn(2013). Assessment of the Implementation of the European Commission Recommendation on Active Inclusion: A Study of national Policies - Sweden. EU Network of Independent Experts on Social Inclusion.
- Halleröd, Björn(2009). Minimum Income Schemes: Sweden. Peer Review in Social Protection and Social Inclusion and assessment in Social Inclusion on behalf of the European Commission DG Employment, Social Affairs and Equal Opportunites.
- Kuivalainen, Susan(2004). "Production of Last Resort Support: A Comparison on Social Assistance Schemes in Europe with the Notion of Welfare Production and the Concept of Social Right". LIS Working Paper No.379.
- Lindquist, Gabriella Sjögren(2007). "Unemployment Insurance, Social Assistance and Activation Policy in Sweden", Implementierung

- the News Basic Allowance for Job Seekers, Berlin, 17-18 April 2007.
- Miroshnyk, Olga(2009). "Institute of Local Self-Government in Sweden". National Security & Defence(1).
- Nelson, K.(2004). The Formation of Minimum Income Standard. LIS Working Paper No. 373.
- NOSOSCO(2007). Social Protection in Nordic Countries: Scope, Expenditure and Financing 2006/2007, NOSOSCO.
- NOSOSCO(2011). Social Protection in the Nordic Countries: Scope, Expenditure and Financing 2009/10.
- OECD(2012). Revenue Statistics.
- OECD(Various years). Benefits and Wages.
- 宮寺 由佳. 2006. "스웨덴における 最低生活保障制度" 榜本一三郎. 積極的な 最低生活保障の 確立. 第一法規出版.



## 제5장 영국

제1절 공공부조제도 역사적 발전과정

제2절 공공부조제도 운영 현황

제3절 최근 개혁동향과 주요 이슈

제4절 우리나라에의 시사점

## 5

## 영국 &lt;&lt;

제1절 영국 공공부조제도의 역사적 발전과정<sup>44)</sup>

## 1. 영국 복지국가의 발전과정

최근 영국의 복지개혁이 매우 큰 관심을 받고 있다. 캐머런 정부는 복지급여의 효율화를 위해 개별 급여체계를 유니버설 크리딧(Universal Credit)이란 통합적 성격의 급여체제로 전환하고 본격적인 시행을 위한 사회적 실험을 진행 중에 있다. 영국은 최초의 복지국가라는 수식어와 함께 미국과 함께 자유주의 국가의 대표로, 선별적 복지의 대표적인 국가로도 꼽히고 있다. 이러한 다양한 평가는 세계에서 가장 오래된 근대적인 사회보장제도와 이에 대한 부작용과 문제점을 해결하기 위한 개혁 작업들이 오랜 기간 이루어져 왔기 때문에 다른 유럽선진국 들과는 상당히 다른 영국 특유의 복지시스템을 정립·운영해오고 있기 때문이다.

영국은 입헌군주제와 보수당과 진보당의 양당체제가 세기가 걸쳐 형성된 오래된 민주주의 전통을 가지고 있는 국가이다. 독일과 프랑스에 이어 많은 인구를 보유하고 있어 소규모 개방경제형태를 가지고 있는 다른 유럽국가들과는 차별성을 지닌다. 사회보장 측면에서는 1942년 작성된 베버리지 보고서를 기반으로 하여 약 70년간 다양한 사회보장제도를 성숙 발전시켜 왔다. 베버리지 보고서 작성당시의 배경을 살펴보면, 1939년

미국에서 시작된 대공황은 오스트리아와 독일을 거쳐 영국을 포함한 유럽전역으로 확산되었다. 경제상황의 악화에 따라 빈곤과 대량실업이 발생하게 되었고 이에 대한 대책으로 정부주도의 사회정책이 시행하게 되었다(김재진, 2005). 또한 세계대전으로 경제적으로 큰 충격을 받고 경제체제를 개편하고 본격적인 복지국가의 모습을 갖추어 나가게 되었다. 그 주된 내용은 기간사업의 국유화 및 계획경제의 도입을 통한 국제수지 개선하고 사회보장제도를 확충하여 복지국가를 실현하는 것을 목적으로 하는 개편이었다. 이 당시 영국 사회보장제도의 골격은 앞에서 언급된 베버리지 보고서에 기초하여 형성되었는데, 이 보고서는 사회보장체계를 3가지 방식, 즉 기본욕구를 위한 사회보험(Social insurance), 특별사례를 위한 국가부조(National assistance), 그리고 개인의 자발성에 기초한 개인보험(Personal insurance)에 기초하여 수립되어야 한다고 제안하였고 이것을 기초로 하여 영국의 사회보장체계는 1945~1949년 사이 사회보험과 국가부조를 근간으로 세워졌다(신동면, 2002).

먼저 사회보험의 전개과정을 살펴보면 다음과 같다. 영국 연금제도는 2차 세계대전 이후 1946년 국민보험법(National Insurance Act)이 제정되고, 국민보험의 한 축으로 정액방식의 기초연금제도가 확립된 것을 본격적인 발달의 시점으로 볼 수 있다(최영준, 2012; 유근춘 외, 2011 재인용). 1950~1960년대까지 지속적으로 발전한 직역연금은 가입자와 비가입자간의 사회적 불평등 문제가 점차 커지면서, 연금제도에 대한 개혁이 본격화되었다. 노동당 정부는 1974년의 국민보험법 개정에 따라 기초연금 급여를 물가나 임금 중 높은 쪽으로 연동시키는 안을 통과 시켰고 1975년에는 사회보장연금법을 제정하였고 1975년 동법을 기초로 국가소득비례이첨연금(State Earnings Related Pension Scheme: SERPS)을 시행하였다. 1970년대 중반부터 시작된 경제위기와 높은 실

44) 본 절은 유근춘 외(2011) 연구에서 저자의 영국부문 원고를 발췌 및 재정리한 내용임.

업을 그리고 대처의 보수당 정부가 집권하면서 연금개혁은 공적연금의 재정안정성 강화와 노동시장 유연화 전략으로 전환되었다. 그 이후 공적 연금의 재정안정성 제고를 위한 여러 정책이 추진되었으며, 1986년에는 적용제외의 한 방식으로 개인연금 및 확정기여방식의 연금제도가 도입되었고, 이에 대한 인센티브가 제공되었음. 이러한 일련의 개혁들로 공적연금의 재정안정성은 개선되었지만, SERPS에서 개인연금으로의 이동에서 손해를 보는 계층이 발생하였고 직역연금의 기금안전성 문제와 노인빈곤 및 불평등 문제가 대두되었다. 이에, 1998년 노동당 정부는 저소득층의 국가연금급여 적정화와 사각지대 해소, 중산층 이상의 사적연금으로의 적용제의 활성화, 퇴직연금 가입이 어려운 저소득 근로자와 자영업자를 대상으로 지분보유자연금(Stakeholder Pension)의 도입을 골자로 하는 연금 개혁을 실시하였다.

영국의 공공의료서비스는 NHS(National Health Service)로 대표된다. 1946년 국민의료법(national health service act)이 제정되고 1948년 7월부터 NHS가 실시되었다. NHS는 일반조세를 중심으로 국민보험(National Insurance) 재정에서 지원을 받았다. NHS는 단일보험자방식(Single-Payer System)인데 정부가 단일 보험자로서 전국민을 단일 의료보험 조직에 가입시키고 조세로 이루어진 재원을 이용, 개인의 소득 및 건강상태와 관계없이 저비용 또는 무료로 일정 종류의 의료서비스에 대한 의료비를 지불하는 제도적 특징을 가지고 있음(김주영, 2008),

1960년대 들어서면서 공급부문의 비효율의 결과로 대기환자가 누적되었고, 의료의 질 저하, 막대한 재정부담 등에 따른 NHS에 대한 국민의 불만이 고조되었다. 이에 1980년대부터 공급부문의 생산성 향상을 통해 공공의료의 효율적 제공을 위한 방안이 다양하게 제기되었다. 1989년에는 내부시장원리라는 경쟁원리를 NHS에 적용하여, 구매와 공급기능을 분리

하고 계약에 의한 재원도달 방식을 도입하여 '관리된 경쟁'하에 경쟁을 창출하여 NHS의 효율성을 높이고자 하였다. 지역보건당국국은 지역주민을 대신하여 구매자의 기능을 맡게 되었고 기존의 의료기관은 구매자의 공급자로 분리됨. 병원 NHS트러스트로, 규모가 큰 일반의는 기금보유 일반의로 규모를 발전시켰다. 하지만 1997년 노동당이 집권하면서 기존의 내부시장정책은 폐지되었고<sup>45)</sup> 사회취약계층의 건강을 향상시키고 건강상의 불평등성을 감소키는 데 역점을 둔 NHS 개혁이 추진되었다. 1기 신노동당 정부('97~'01년)에서 NHS 개혁의 방향은 관리운영 구조의 조정과 변화, 서비스의 질과 효율성 향상에 초점이 맞추어졌다. 2기 신노동당 정부는 사회적 투자를 통한 NHS개혁을 강조함. 이시기의 NHS개혁의 추진방향은 의료자원의 충분한 확보를 위한 투자, 민간자원의 활용, 중앙정부에서 지방정부로의 권한 이전 등을 들 수 있다.

영국의 본격적인 대인사회서비스는 이차 대전 이후 아동국과 복지국으로 분리되어 왔던 지역복지행정조직을 시범보고서(Seebohm Report, 1968)를 기초로, 사회서비스국(Social Services Department)으로 통합한 것을 시발점으로 볼 수 있다. 사회서비스국의 설립으로 인한 전달체계의 통합으로 서비스에 대한 접근성이 증가하여 사회서비스는 급격한 확장기를 맞이 하게 된다. 1970에서 1974년까지 매년 12%의 예산 증가가 발생하였다(Sullivan, 1996). 1970년대 중반 이후 신보수주의적 경향이 강화되면서 영국의 사회복지서비스 정책은 작은 정부, 자조 등을 강조하고, 정부재정을 감소시키려는 방향으로 가족과 같은 비공식적 영역, 자원조직영역, 영리기관영역의 경쟁과 선택을 통한 복지다원주의를 추구하는 방향으로 변화하였지만, 예산은 축소되지는 않았다. 80~90년대는 이러한 기조를 이어져 사회서비스 공급구조의 시장화를 통한 본격적인 공

45) 내부시장제는 폐지하였지만 공급자와 구매자의 역할 분리는 유지됨.

공과 민간의 역할 분담이 이루어 졌는데, 특히 1990년 ‘NHS 및 지역사회보호법(NHS and Community Care Act)이 재정되었는데, 이법은 정부기관을 서비스 제공자에서 서비스 구매자와 조정자의 역할을 담당하도록 하여, 시장에 기반한 서비스 전달구조로의 변화를 촉진시켰다. 이에 모든 지방사회복지서비스국은 매년 관련기관, 조직, 서비스 이용자, 보호자 등과 협의하여 계획을 세우게 되었다.

## 2. 영국 공공부조의 역사적 발전 과정

영국에서 사회보험과 함께 사회보장체계의 양대 축 중 하나인 공공부조 및 수당형태의 사회보장급여에 대해 살펴보면, 1948년 국민부조법 제정을 통해 실시된 국가부조는 기본급여에 추가급부나 수당증액과 같은 차별적 시스템이 증가하면서 행정적 문제가 발생함에 따라 1966년 보충급여(Supplementary benefits)<sup>46)</sup>로 전환되었다(여유진 외 2009). 이와 더불어 수급자에 대한 지나친 감독을 완화하고 수급자의 요구에 적극적으로 대처하기 위해 사회보장부(Department of Social Security)내에 보충급여위원회를 설치하였다. 그리고 새로운 자산조사 공적급여제도를 확대 도입하였는데, 1970년에 가족수당(Family Allowance)이 가족소득보조금(Family Income Supplement)제도로 바뀌었으며, 1974년에는 아동급여(Child Benefit)가 시행되었다. 이외에도 1973년에는 40개가 넘는 자산조사 공공부조제도가 있었고 지방정부 통제하에는 더 많은 제도들이 존재하였다(이현주 외, 2003) 그 결과 1948년 약 1백 만 명이었던 수급자가 1973년에는 3백 만명에 이르게 되었다. 결국 1970년대 중반에 경기침체 및 사회보장 지출의 급격한 증가에 따라 시장기능을

46) 보충급여는 대처정부의 공공부조 개혁을 통해 소득보조(Income Support)로 전환됨.

도입하는 사회보장제도의 개혁을 시도하게 됨. '70년대 말부터 '90년 중반까지의 보수당 정부의 집권시기에는 근로의욕 유지 및 개인 책임을 강조하는 근로연계 복지체제를 구축함으로써 취업촉진 및 고용 유지, 사회부조 지출 감소 등의 목적을 추구하였다(김재진, 2005).

1997년부터 약 13년 동안 집권한 노동당 정부는 보수당 정부의 복지개혁, 즉 급여에서 근로로의 전환이라는 정책기조를 수용하여 근로연계 복지를 수행하였음. 블레어 정부의 경우 수요 중심에서 공급중심의 사회복지, 사후적 복지에서 예방적 복지로의 개혁을 시도하였다(신동면, 2002).

1998년 연금 개혁으로 인해 기존의 SERPS는 저소득층에 유리한 S2P(State second pension)으로 전환되었고 1999년 노인을 대상으로 한 공적부조인 “Minimum Income Guarantee”가 도입되었다. 하지만 저축에 대한 부정적인 효과 때문에 2003년 10월, 저축액에 추가 급여를 지급하도록 하는 연금크레딧(Pension Credit)제도로 변경되었다(김성숙, 2009).

2010년 집권에 성공한 보수당 정부는 처음에는 온정적 보수주의를 앞세워 대중적인 호응을 얻어내었지만 막대한 규모의 재정적자('09~'10년 회계연도 1,634억 파운드, GDP 대비 11.6%)와 국가부채(8,900억 파운드, GDP의 62%)의 감축을 위해 긴축 재정 및 복지제도를 포함한 공공부문에 대한 개혁을 추진 중에 있다.

## 제2절 영국 공공부조제도 운영 현황

### 1. 주요 공공부조 프로그램 일반사항<sup>47)</sup>

일반적으로 공공부조제도를 다른 사회보장제도와 구분하는 방법에는 자산조사(means test) 실시 여부에 따라 자산조사형 급여와 비자산조사형 급여로 구분하는 방법과 수급 및 급여액에 대해 가입자들이 기여여부에 따라 기여형 급여와 비기여형 급여로 구분하는 방법이 대표적이며 이는 영국에도 적용될 수 있다.

여기에 지급대상 및 지급방식 등을 종합적으로 고려해 보면 영국의 사회보장급여체계를 사회보험형 급여, 사회부조(자산조사형 급여), 보편급여(수당형급여), 조세형 급여로 구분해 볼 수 있다. 이러한 급여들을 대상자들의 근로 상태에 따라 다시 구분해 볼 수 있는데 근로 참여여부에 따라 실직급여(Out-of-work benefit)와 근로연계급여(In-work benefit)로의 구분도 가능하다. 전자의 경우, 16시간미만의 근로 저소득가구 또는 근로능력이 없는 가구에게는 자산조사를 통해 실업부조 또는 사회부조가 주어지며 이들에게는 자동적으로 주거급여와 지방세 납부를 원조하는 지방세액공제 급여가 주어진다. 반면, 후자에 해당하는 16시간 이상의 근로 저소득층에게는 근로시간에 따라 근로세액공제(Working Tax Credit) 급여가 제공되며, 자격조건에 따라 지방공제급여와 주거급여의 혜택이 주어진다. 이렇게 구분한 제도의 하부를 보편적 급여인 아동수당(Child Benefit)이 제공되며, 빈곤아동가구에 대해서는 아동세액공제(Child Tax Credit) 급여가 제공된다.

47) 손병덕 외(2012), 유근춘 외(2011) 내용을 발췌 및 정리함.

〈표 5-1〉 주요 급여

구분	급여명	자산조사
사회부조	소득보조(income support)	○
	일반적으로 18세 이상의 16,000파운드 미만 소득자로서 기본적 필요 및 저축을 충당하기 어려운 경우에 신청할 수 있는 소득관련 현금급여임. IS는 신청자 본인, 배우자 및 자녀 수당을 비롯해 유자녀가족 및 장애인, 부양인 특별보조금으로 구성되어 있으며 주택담보대출이자지급 등 일부 주택비용 부조도 포함 되어있음.	
	소득기반 구직자수당(income-based jobseeker's allowance)	○
	연금대상 연령 미만의 실직자 및 주당 최소 40시간 이상의 일자리를 구직하는 능력 있는 자들을 대상으로 하며, 신청자는 주당 근로시간이 16시간 미만인 자로, 전일제 일자리를 구직하여야 함. 소득보조(income support) 신청자에 대해 동일하게 적용되는 소득자산조사를 충족하는 저소득 실업계층 및 부양가족이 이용할 수 있음.	
	고용지원수당(Employment and support allowance)	○
보편급여	건강상 또는 장애상의 이유로 근로를 하지 못하는 근로연계층을 대상으로 장애급여와 소득보조를 대체	
	아동수당(child benefit)	×
조세형	16세 미만 아동 또는 전일제 교육기관 재학중인 19세 미만 아동가구에 제공되는 수당으로 특정한 자격조건이 없으며 비과세임	
	근로세액공제(Working tax credit)	○
	25세 이상 근로저소득층이 대상이며, 급여수급을 위해 주당 최소 16시간 이상의 근로에 참여해야함. 25세 이상이며 아동 또는 장애인 보호의무가 없는 경우 30시간의 근로 의무를 지게 됨.	

자료 : Dan Finn, 「영국의 활성화 정책」, 국제노동브리프 2009년 10·11·12월호 pp. 39 재구성, 유근춘 외(2011) 재인용

대표적인 공공부조 급여를 살펴보면, 먼저 구직자 수당(Jobseeker's Allowance)의 경우 1994년 12월 구직자 법안(Jobseeker's Bill)이 상

정되어 1996년 10월부터 시행에 들어갔다. 구직자수당은 기존의 실업보험 급여와 실업자에 대한 자산조사형 지원(소득보조) 양자 모두를 대체했다. 한편 두 가지 급여는 같은 제도 안에서 두 가지 상이한 요소로 나뉘어 유지되었다. 구직자수당은 기여기반형 구직자수당(contribution-based JSA)과 소득기반형 구직자수당(income-based JSA)의 두 가지로 구성된다(Ken Jones, 2004). 지급금액의 산정기준은 기여기반형이나 소득기반형이냐에 따라 다르며 각 기여와 소득 조건에 따라 산출된다. 실업수당은 보통 매2주마다 수혜자가 지정한 통장으로 지급된다(손병덕 외, 2012).

〈표 5-2〉 소득기반 구직자수당 급여액

조건	주당 최대 급여액
25세 미만 독신	£53.45
25세 이상 독신	£67.50
18세 이상 반려자(couple)	£105.95
한부모 가정(18세 미만)	£53.45
한부모 가정(18세 이상)	£67.50

자료: HM Government (2011), 재인용

수급액은 나이 등에 따라 차이가 나는데 주당 최대 53.45파운드(약 10만원) 또는 67.50파운드(약 12만원)를 받을 수 있다. 18세 이상 동반자(couple)가 있는 경우에는 주당 105.95파운드(약 19만원)를 수급할 수 있다. 하지만 자산이 6,000 파운드(약 천만원) 이상일 때는 매 250파운드(약 5십만원) 초과 당 주 급여액이 1파운드가 삭감되고 소득이 있을 경우 소득액에 따라 또한 급여가 감액된다(손병덕 외, 2012).

구직자 수당과 함께 대표적인 공공부조 급여인 고용지원수당(ESA)을 살펴보면, 해당 제도는 2008년 10월에는 건강상 또는 장애상의 이유로

근로를 하지 못하는 근로연령층을 대상으로 장애급여(Incapacity Benefit)와 소득보조(IS)를 대체하는 고용지원수당(Employment and Support Allowance)으로 신설되었다. 이 제도는 사회부조제도에 준하는 현금지원 서비스뿐만 아니라 개인별 상황에 따른 근로 관련 지원서비스가 제공되는 것이 특징이다(여유진 외, 2010). 이 수당은 질병이나 장애로 인해 근로를 하지 못하는 사람들을 위한 공공부조제도로써 기존의 무능력 급여, 중증장애수당, 소득지원 수급자 중 장애인이나 질환자를 모두 포괄한다. 이에 따라 무능력 급여 신규 신청은 2011년 1월 31일부로 중단되었으며 기존의 소득지원나 중증장애수당을 수급하던 장애인이나 질환자는 새롭게 실사를 받아 고용지원수당을 수급하게 된다. 고용지원수당은 구직자수당과 마찬가지로 고용센터플러스(Jobcentre Plus)에서 관리한다(손병덕 외, 2012).

〈표 5-3〉 고용지원수당 급여체계

기간	구분	주당 급여
초기 13주	25세 미만	£56.80
초기 13주	25세 이상	£71.70
14주 이후	취업관련활동집단	최대 £100.15
14주 이후	급여집단(Support Group)	최대 £106.50

자료: 김수현(2013), 4p

고용지원수당(ESA)역시 구직자수당과 마찬가지로 기여기반 고용지원수당과 소득기반 고용지원수당으로 구분된다. 수급자격으로는 질병이나 장애로 근로능력에 영향을 받는 자로서, 공적연금 수급연령 이하인 자, 법정상병급여나 법정출산급여를 받지 않고, 아직 일자리가 없는자, 구직자수당 미수급자가 해당되며, 수급조건으로는 ESA 수급자는 정기적으로 어드바이저와 면담에 응해야 한다. 어드바이저와 합의한 정기적 면담이

나 직업관련 활동을 이행하지 않은 경우 4주까지 급여가 지속적으로 삭감되고 그 이후 경고를 받고 급여가 중단되기도 한다(김수현, 2013).

개인자립수당은 16~64세의 장기질환자 또는 장애인에게 질병으로 인해 발생하는 추가비용을 지원하는 급여로 일상생활부문과 이동성부문으로 구성된다. 질환 및 장애가 일상생활에 미치는 영향의 정도에 따라 두 가지 유형의 급여중 하나 또는 둘 다 신청이 가능하다.

〈표 5-4〉 개인자립수당 급여체계

기간	구분	주당 급여
입진초기 13주	25세 미만	£56.80
초기 13주	25세 이상	£71.70
14주 이후	취업관련활동집단	최대 £100.15
14주 이후	급여집단(Support Group)	최대 £106.50

자료 : 김수현(2013)

## 2. 빈곤선과 급여수준<sup>48)</sup>

영국은 최초로 빈곤선을 계측한 나라이다. 1899년 사회학자 라운트리(B.S. Rowntree)가 전물량 방식으로 빈곤선을 계측하였다. 이 같은 전물량방식에 기반한 빈곤선 계측은 이후 타운젠드(P. Townsend)에 의해 필수품 품목이 조정되면서 수정되었다. 한편, 통계적 목적과 국제비교를 위한 목적으로 측정되는 상대적 방식도 영국에서 활용되고 있다. 이들 두 가지 빈곤선은 미국이 공식적 빈곤선을 발표하는 것과 달리 공식적 빈곤선의 지위를 갖지 않고, 또한 공공부조 급여기준선으로 활용되지도 않는

다. 이러한 점에서 두 가지 빈곤선은 준공식적 빈곤선이라 불린다.

먼저, 마켓바스켓 방식으로 계측된 절대적 빈곤선에 기초하여 사회부조(Income Support)의 기준액이 산정된 것은 1948년의 일이다. 이후 주택가격이 급등함에 따라 소매물가지수(PRI)에 주택부문을 제외한 Rossi 지수를 적용하여 증액해왔으며, 1992년 4월부터는 소매물가지수에서 임대료, 지방세, 모기지 이자를 뺀 New Rossi 지수를 활용하고 있다. 결국 사회부조 급여액은 마켓바스켓에 의한 측정방식에 기원을 두고는 있지만 비체계적인 방식으로 갱신되어옴에 따라 현재의 급여기준선이 전물량방식에 의거한다고 보기는 어렵다. 라운트리의 전통에 따라 1985년부터 요크대학에서 Family Budget Unit(FBU)에 의거하여 측정되고 있는 ‘표준예산접근(budget standard approach)’은 절대적 빈곤선의 성격을 가지지만 역시 공식적 빈곤선은 아니다. 다만, 표준예산접근에 의한 절대적 빈곤선은 민간기구의 정책적 압력용으로 활용되고 있을 뿐이다.

한편, 고용연금부(Department of Work and Pension, DWP)에서 매년 발행하는 “Household Below Average Income(HBAI)”의 중위소득 60%와 평균소득 50%가 준공식적 빈곤선으로 지칭된다. 공식적 빈곤선이 아니고, 공공부조 급여기준과 직접적인 관계가 없기 때문에 ‘저소득 기준’으로 불린다. 균등화 순가처분소득을 기준으로 산출된다. 2013년 자녀가 없는 부부가구의 주거비를 포함한 주당 중위소득은 427파운드로, 중위소득 60%의 빈곤기준선은 256파운드가 된다(DWP, 2013; 김태완 외 2013: 60p에서 재인용).

그러나 이 같은 저소득기준도 앞서의 절대적 빈곤선과 마찬가지로 공공부조 제도의 급여기준과는 실질적인 관련이 없다. 실제 소득보조 급여는 1991년에는 중위소득의 48.2%, 2004년에는 중위소득의 72.7%에 각

48) 김태완 외(2013) 중 영국의 최저생계비 부분 내용을 발췌, 정리하였음.

각 해당된다. 이처럼 저소득기준은 공공부조 선정기준이나 급여기준으로 활용되지는 않는 대신 제도의 정책방향 설정과 대상의 우선순위 배정 등에 활용되고 있다.

### 3. 공공부조제도의 성과<sup>49)</sup>

소득분배 현황은 국가 재분배 정책으로 지급되는 각종 이전소득이 포함된 가치분소득을 적용한 것으로 국가의 정책적 개입이 이루어진 후의 사후적 분배 상태라 볼 수 있다. 아래 표와 같이 소득계층을 5분위로 나눌 때 최하분위 소득계층에서 공적이전소득이 구성에서 가장 높은 부분을 차지하고 있다. 그 만큼 저소득층이 공적이전에 의존하고 있다는 것을 보여준다.

〈표 5-5〉 소득분위별 소득구성 현황(2009/10)

	1분위	2분위	3분위	4분위	5분위	전체
근로소득	32	47	64	77	84	72
투자소득	3	2	3	3	7	4
직역연금	5	7	8	8	6	6
기타	4	3	2	2	1	2
공적이전소득	56	41	23	11	3	15

자료 : DWP(2011), HBAI; 손병덕 외 2012 재인용

정부가이전을 통한 소득불평등도의 개선을 지니계수<sup>50)</sup>를 통해 파악할 수 있다.

49) 한국보건사회연구원(2012), 주요국사회보장제도 연구 : 영국편 4,5장 발췌, 정리하였음

50) 지니계수는 0과 1 사이의 값을 가지는데, 값이 0에 가까울수록 소득분배의 불평등 정도가 낮다는 것을 뜻함.

〈표 5-6〉 기준소득별 지니계수(1990~2010)

(단위 : %)

연도	1990	1991	1992	1993/94	1994/95	1995/96	1996/97	1997/98	1998/99	1999/00
본원적소득	51.4	51.2	51.7	53.3	52.8	52.0	52.6	52.6	52.7	52.5
총소득	38.6	37.8	37.3	37.8	37.0	36.5	37.6	37.8	38.6	38.7
가치분소득	36.8	35.6	34.7	34.8	33.8	33.0	34.4	34.5	35.4	35.8
세후소득	40.6	39.4	38.4	38.7	37.4	36.9	38.2	38.3	39.3	40.0
연도	2000/01	2001/02	2002/03	2003/04	2004/05	2005/06	2006/07	2007/08	2008/09	2009/10
본원적소득	51.3	52.6	51.1	51.7	50.7	51.8	51.5	51.6	52.1	52.0
총소득	37.9	39.3	37.4	37.7	36.6	37.6	38.2	37.7	37.9	37.2
가치분소득	35.0	36.2	33.8	34.0	32.8	33.9	34.7	34.2	34.4	33.5
세후소득	39.2	40.6	37.7	38.1	36.5	37.5	38.7	38.0	37.9	37.1

자료 : Office for National Statistics, The effects of taxes and benefits on household income, 2009/10, 2011; 손병덕 외 2012 재인용

먼저 본원적 소득(시장소득)의 경우 90년부터 2009/10까지 약 50~52%대를 유지하는 것으로 나타났다. 물론 2004/05년도에는 불평등도가 개선되었지만 그 후 다시 상승하여 비슷한 수준을 유지하고 있다. 반면 공공부문에서 발생한 소득을 포함시킨 총소득의 경우 당연히 불평등도가 본원적 소득에 비해 훨씬 개선된 모습을 보이고 있다. 위에 언급된 소득에서 총소득, 가치분소득, 세후소득이 국가의 개입을 통한 소득불평등의 개선 정도를 파악할 수 있는데 가치분 소득으로 지니계수를 측정할 경우 소득불평등도가 가장 낮고 세후소득은 다른 두 소득에 비해 대체로 높은 불평등도를 보여주고 있다. 2000년대 중반이후 본원적 소득 기준 불평등도가 다소 상승하는 추세를 보이고 있지만 다른 소득 기준 불평등도는 다소 낮아진 추세를 보이고 있어 정부의 재분배 정책이 다소 강화되었음을 유추해 볼 수 있다.

#### 4. 사회보장 재정<sup>51)</sup>

##### 가. 사회보장지출

영국은 세계경제의 황금기였던 1950~60년대 표면적으로는 호황을 누렸지만, 제조업의 경쟁력 약화로 상대적으로 쇠퇴하고 있었으며(안순권, 2006), 결국 1950~60년대를 지나면서 다른 유럽 주요 선진국들과의 성장률의 격차가 더욱 벌어지는 등 상대적<sup>52)</sup>으로 쇠락해 갔다. 반면 복지 관련 지출은 지속적으로 증가하여, 1951년 GNP의 16.1%를 차지했던 사회복지지출이 1975년에는 28.8%로 높아져 공공지출에서 가장 높은 비중을 차지하는 단일항목이 되었다(Gamble, 1990; 김영순, 1996 재인용).

이렇게 사회보장 관련 지출이 증가했던 주요 원인으로는 인구 고령화에 따른 연금 및 의료비 등의 자연적인 증가와 저성장과 실업의 증가로 인한 사회적 수요증가를 들 수 있다. 그 외 공공부문의 비대화 및 이익집단의 압박에 따른 급여와 서비스의 증가를 들 수 있다.

영국은 앞에서 언급한 경쟁력 약화와 1970년대 초반 브레튼우즈체제의 붕괴로 인한 파운드화의 급락 등이 1차 석유파동과 맞물리면서 1976년에 IMF로부터 구제금융을 받게 된다. 영국경제가 이렇게 침체에 빠진 직접적인 원인은 기업의 투자활동 부진과 산업경쟁력 약화를 들 수 있는데, 이는 산업의 비중이 금융부문에 치우쳐져 있고 제조업 및 내수산업의 취약성과 더불어 정부의 경제정책의 일관성 결여, 이익집단의 강한 압박 그리고 2차 세계대전 이후 만연해진 영국사회의 고비용·저효율 구조에

51) 한국보건사회연구원(2012), 주요국사회보장제도 연구 : 영국편 4.5장 발췌, 정리하였음  
 52) 1962~1976년 동안의 GDP성장률을 살펴보면, 프랑스 4.7%, 서독 3.6%, 이탈리아 3.9%, 일본 9.2%, 미국 3.0%, 영국 2.2%로 영국의 성장률이 상대적으로 낮게 나타났다(Gamble, 1990)

서 기인한 것으로 볼 수 있다. 구제금융 이후 영국은 IMF 프로그램을 충실히 수행하는 한편, 적극적인 해외자본유치를 추진한 결과, 1977년 IMF 관리체제를 졸업하게 되었다. 구제금융 이후 IMF 프로그램에 의한 안정화 정책 등의 추진으로 1976~1979년 2~3%대 경제성장률을 기록하며 경제가 단기적으로 회복되었지만 2차 오일쇼크로 인해 다시 심각한 불황 상태에 빠지게 된다. 정부의 사회보장지출의 규모는 경제위기 이후 증가하는 추세였으나 그 상승률은 둔화되었다. 1960~1975년의 연평균 증가율은 5.0%였지만, 1975~1981년의 연평균 증가율은 2.5%로 둔화되었다<sup>53)</sup>.

〈표 5-7〉 영국의 공공지출 구성 변화 추이(1951~1975)

(단위 : GDP 대비 %)

	1951	1961	1971	1975
사회복지지출	16.1	17.6	23.8	28.8
사회간접자본	3.6	4.8	6.3	6.8
산업	6.9	4.9	6.5	8.3
사법	0.6	0.8	1.3	1.5
국방	10.8	7.6	6.6	6.2
채무이자 등	6.9	6.3	5.9	6.3
총공공지출	44.9	42.1	50.3	57.9
총공공수입	42.7	38.5	48.6	46.6
재정적자	2.2	3.6	1.7	11.3

자료 : Gough(1990), p.105; 손병덕 외 2012 재인용

아래의 표는 정부의 사회보장급여중 주요 프로그램이 차지하는 비중을 보여주고 있음. 급여의 가장 큰 비중은 연금부문급여가 차지하며 2009/10년 기준 국가연금(State Pension)이 34.3%의 비중을, 국가제2연금(S2P)가 8.9%의 비중을 차지하고 있다. 그다음으로는 주거급여가

53) '안순권 외 2006' · '김홍중 외 2006' 영국 부문 재정리

13.5%의 비중을 차지하고 있다. Income Support 및 Incapacity Benefit·ESA의 비중은 점점 낮아지고 있으며, 앞에서 언급한 SERPS·S2P와 Housing Benefit은 점점 증가하고 있다.

〈표 5-8〉 사회보장급여 추이(정부지출 대비 %)

	'01/'02	'02/'03	'03/'04	'04/'05	'05/'06	'06/'07	'07/'08	'08/'09	'09/'10
State Pension	34.3	34.9	37.7	37.3	37.3	37.5	37.6	36.9	36.3
SERPS and S2P	5.0	5.3	6.3	6.6	7.1	7.5	8.1	8.5	8.9
Jobseekers Allowance And Predecessors	2.4	2.4	2.4	2.0	2.0	2.0	1.8	2.1	3.2
Incapacity Benefit, Employment And Support Allowance and predecessors	6.3	6.1	6.4	6.0	5.7	5.5	5.3	4.9	4.5
Attendance Allowance	2.9	2.9	3.3	3.3	3.4	3.5	3.5	3.5	3.5
Disability Living Allowance	6.2	6.4	7.2	7.3	7.4	7.7	7.8	7.8	7.8
Pension Credit and predecessors	4.2	4.1	4.6	5.4	5.6	5.8	5.9	5.8	5.6
Income Support	9.0	8.8	9.8	9.0	7.9	7.4	7.1	6.3	5.6
Housing Benefit	10.9	11.5	11.7	11.8	12.0	12.5	12.5	12.6	13.5
Council Tax Benefit and predecessors	2.5	2.6	3.0	3.2	3.3	3.3	3.2	3.1	3.2
Other Benefit Expenditure	16.3	15.0	7.8	8.1	8.3	7.3	7.2	8.5	7.9
Total GB Expenditure	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

자료 : HM Treasury, Budget 2010; 손병덕 외 2012 재인용

### 나. 사회보장재원

영국 사회보장제도의 주요 재원 마련 방법은 국민보험보험료(National insurance contributions, NIC)와 같은 사회보장기여금과

일반조세(직접세, 간접세), 지방세 그리고 정부 수입 범위를 넘는 총지출 부문에 대한 정부 차입 등으로 구성된다. 피고용자와 경영주는 소득세에 추가하여 국민연금부담금을 납부해야할 의무가 있으며, 국민보험료로 조성된 기금은 예산과 분리되어 적립, 급여도 역시 기금으로 독립적으로 이루어진다.

〈그림 5-1〉 2010-11년 정부 지출 및 수입 (10억 파운드)



자료 : HM Treasury, Budget 2010

사회보장관련 지출의 대부분이 사회보장기여금과 일반조세로 충당되기 때문에 국민이 부담해야할 조세 및 사회보장기여금의 규모와 사회보장관련 총지출의 규모의 비교는 현재 부담 정도 및 미래의 지속가능성을

가능하는데 있어 가장 기본적인 부분이라 할 수 있다. 조세부담률 등 국민부담률 관련 추이와 이와 관련된 지표들을 살펴보면 다음과 같다.

〈표 5-9〉 국민부담률 및 공공사회지출 추이(1965~2008년)

(단위 : GDP 대비 %)

연도	1965	1970	1975	1980	1985	1990	1995	2000	2005	2007	2008	평균 증가율 ('80-'07)
조세부담률(a)	25.8	31.6	28.8	29.0	30.4	29.5	28.0	30.2	29.0	29.5	28.9	0.06%
사회보장 부담률 (b)	4.7	5.1	6.1	5.8	6.6	6.0	6.1	6.2	6.7	6.7	6.8	0.54%
국민부담률 (C)	30.4	36.7	34.9	34.8	37.0	35.5	34.0	36.4	35.7	36.2	35.7	0.15%
사회보장지출 (D)	-	-	-	16.5	19.4	16.8	19.9	18.6	20.6	20.5	-	0.81%
b/D				35.2	34.0	35.7	30.7	33.3	32.5	32.7		
D/C				47.4	52.4	47.3	58.5	51.1	57.7	56.6		

자료 : OECD, <http://stats.oecd.org> : OECD SOCX, Tax Revenue statistics 등을 활용

조세부담률은 1980~2007년 기간 동안 연평균 0.06% 증가한 반면, 사회보장부담률은 0.54%로 비교적 높은 증가 추세를 보이고 있다. 이 두 부담률을 합한 국민부담률의 연평균증가율은 0.15%로 나타났다. 반면 동기간 동안의 공공사회지출의 연평균 증가율은 0.81%로 나타나 국민부담률의 연평균 증가율 속도를 5배 이상 상회하고 있다. 위의 표에서 'b/D'는 사회보장지출에서 국민들의 사회보장기여금이 차지하는 비중을 나타내며, 이것이 감소하고 있다는 것은 일반조세를 통한 자원마련이 점차 커지고 있음을 시사한다. 'D/C'는 사회보장지출과 국민부담률의 비율이며 이 규모가 증가함은 다른 영역의 예산이 사회보장부담으로 이전되었음을 그리고 국민이 늘어난 지출에 대해 직접세나 간접세 또는 사회보장기여금의 증액 등을 통해 부담해야 하는 압력이 높아지고 있음을 시사해 준다.

〈표 5-10〉 사회보장 재원의 유형별 추이 (1995~2009년)

(단위 : GDP 대비 %)

구분	1990	1995	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
사회보장 총수입 (= A+B+C)	25.0	28.6	27.2	27.0	26.1	25.9	25.8	26.3	24.5	24.5	28.7	31.4
사회보장기여금 (A) (= a + b)	13.8	13.9	14.3	13.4	12.4	12.6	12.2	12.8	11.1	10.6	12.6	13.8
고용주부담 사회 보장기여금 (a1)	7.0	7.3	8.1	8.2	8.5	8.3	8.0	9.2	8.8	7.9	9.0	10.1
근로자부담 사회보장기여금 (a2)	6.7	6.7	6.1	5.3	3.9	4.3	4.2	3.7	2.3	2.7	3.6	3.7
정부일반수입 (B) (= b1 + b2)	10.7	14.4	12.6	13.1	13.3	12.9	13.1	13.0	13.1	12.2	13.6	15.3
중앙정부 (b1)	10.5	14.3	12.4	12.9	13.1	12.7	12.9	12.8	12.9	12.0	13.4	15.1
지방정부 (b2)	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2
기타정수입 (C)	0.6	0.3	0.3	0.5	0.4	0.4	0.4	0.4	0.3	1.7	2.5	2.3

자료 : eurostat 자료 재정리, 재인용

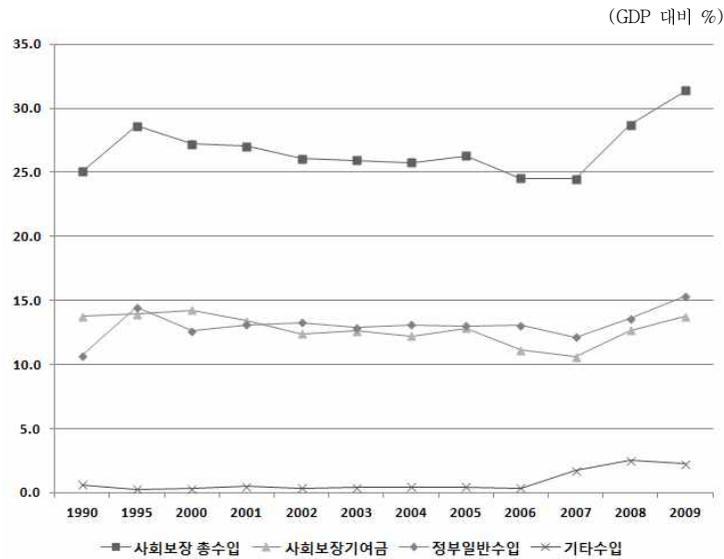
[http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/social\\_protection/data/database](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/social_protection/data/database)

영국 사회보장제도의 재원을 살펴보면 사회보장제도에 사용되어지는 총수입은 사회보장기여금과 정부의 일반수입 그리고 그 외 기타수입으로 구성된다. 여기서 사회보장기여금은 고용주부담 사회보장기여금과 자영자를 포함한 근로자부담 사회보장기여금으로 구성된다. 정부일반수입은 중앙정부와 지방정부 수입으로 구성되는데 지방정부로부터의 재원은 매우 미미한 편이다.

재원 규모의 추이를 살펴보면, 사회보장 총수입은 1995년에 GDP대비 28.6% 이었던 것이 2007년 24%대 까지 떨어졌지만 2008년과 2009년은 각각 28.7%, 31.4%로 급격히 증가한 양상을 보였다. 이는 미국발 금융위기 등으로 인한 경제충격으로 인한 실업 및 빈곤의 증가 등 사회적 위기에 대처한 재정지출의 증가에서 기인한 것으로 보인다. 사회보장재원의 대부분은 사회보장기여금과 정부일반수입으로 구성되어 있는데, 점

차 정부일반수입의 비중이 높아지고 있으며, 2009년 현재 GDP대비 정부일반수입이 GDP대비 사회보장기여금보다 약 1.5%p 높은 것을 알 수 있다. 기타수입의 경우 2006년까지는 그 규모가 매우 미미한 했지만 2007년부터 GDP의 1%대를 넘어 2009년 현재 GDP의 2.3%를 차지하고 있다.

[그림 5-2] 사회보장财源의 유형별 추이 (1995-2009년)



<표 5-11> 사회보장 财源 부담 주체별 배분현황(19905-2009년)

(단위 : GDP 대비 %)

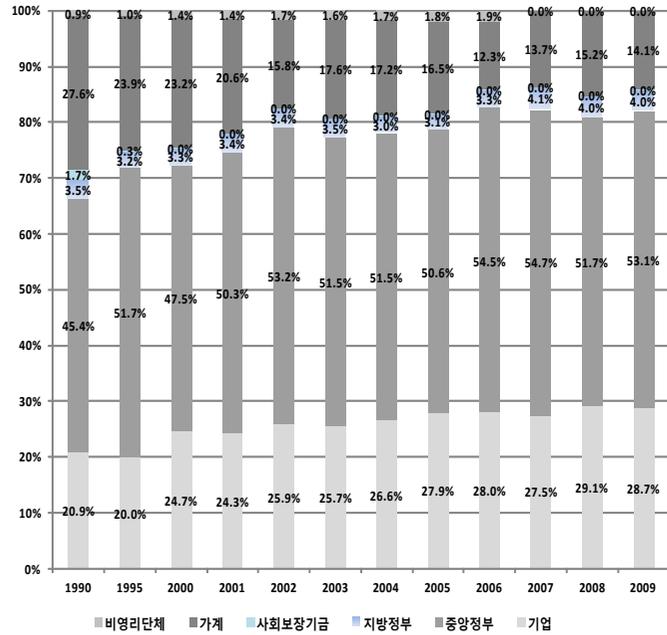
	1990	1995	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
총사회보장세입	25.0	28.6	27.2	27.0	26.1	25.9	25.8	26.3	24.5	24.5p	28.7p	31.4p
기업	5.2	5.7	6.7	6.6	6.7	6.7	6.8	7.3	6.9	6.7p	8.4p	9.0p
중앙정부	11.4	14.8	12.9	13.6	13.9	13.4	13.3	13.3	13.4	13.4p	14.8p	16.7p
지방정부	0.9	0.9	0.9	0.9	0.9	0.9	0.8	0.8	0.8	1.0p	1.1p	1.2p
사회보장기금	0.4	0.1	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0p	0.0p	0.0p
가계	6.9	6.8	6.3	5.6	4.1	4.6	4.4	4.3	3.0	3.3p	4.4p	4.4p
비영리단체	0.2	0.3	0.4	0.4	0.4	0.4	0.4	0.5	0.5	0.0p	0.0p	0.0p

주 : p는 잠정치를 나타냄.  
 자료 : eurostat 자료; 손병덕 외 2012 재인용

위의 표는 사회보장财源 부담의 추이를 부담 주체별로 보여주고 있다. 1990년과 2009년을 비교해 보았을 때 기업과 중앙정부의 부담이 가장 큰 폭으로 증가하였는데, 기업의 사회보장财源의 부담은 GDP와 대비해서 1990년 5.2%에서 2009년 9.0%로 1.8배 이상 증가하였고 중앙정부의 부담수준은 약 1.5배 정도 증가하였다. 반면 지방정부는 1% 내외의 일정한 수준을 유지하고 있으며 사회보장기금 및 비영리단체의 경우 점점 그 비중이 줄어들고 있음을 알 수 있다.

아래 그림은 财源 부담을 100%로 보았을 때 각 주체들이 부담하는 비중을 보여주고 있다. 위의 표에서 볼 때에는 기업과 중앙정부의 비중이 대폭 증가한 것으로 나타났지만 财源에서 차지하는 비중을 통해 살펴보았을 때에는 비교적 완만히 추세로 증가하는 것을 알 수 있다. 지방정부의 경우 절대적인 규모는 증가하였지만 财源에서 차지하는 비중은 오히려 감소하였다.

[그림 5-3] 사회보장재원의 부담 주체별 비중



자료: eurostat 자료를 재정리, 손병덕 외 2012 재인용

앞에서도 살펴본 바와 같이 사회보장제도의 재원은 주로 국민이 납부하는 조세와 사회보장부담금으로 구성되는데, 이는 각각 조세부담률, 사회보장부담률을 의미하며, 이 둘을 합친 것은 국민부담률로 국민들이 국가에 납부하는 재원의 크기를 나타낸다.

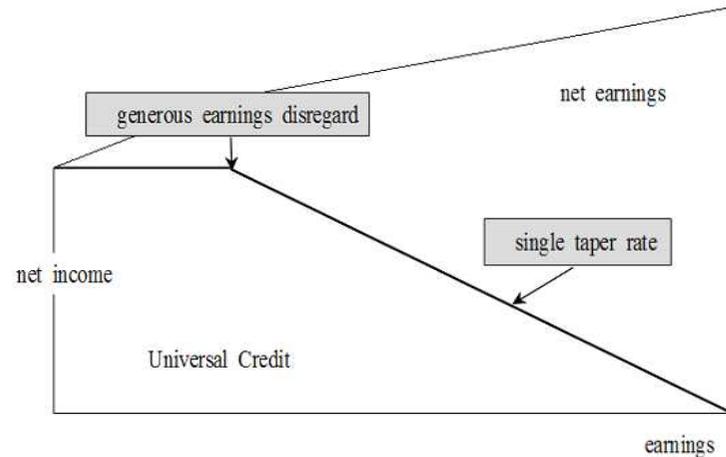
### 제3절 최근 공공부조제도 개혁동향과 주요 이슈

영국의 “Welfare reform bill 2011”이 의회에 제출되고 통과하여 국왕재가를 통해 2012년 3월 법률로 확정되어 현재 시행중에 있다. 주요 내용을 살펴보면, 이 법안의 핵심은 통합급여의 성격을 갖는 Universal Credit이다. Universal Credit은 근로연령 가구원이 있는 가구들을 지원하는 접근 방식으로, 소득보조(Income support), 소득기초 구직자 수당(Income-based Jobseeker's Allowance), 소득연계 고용지원수당(Employment and Support Allowance, ESA), 주거급여(Housing benefit), 아동세액공제(Child tax credit)와 근로세액공제(Working tax credit) 등을 연계하여, 실직관련 지원과 근로연계 지원을 하나의 시스템으로 결합시킨, 이전 보다 간결하고 통합된 시스템을 지칭한다(임완섭, 2011). 이 제도는 기존의 자산조사형 구직수당(Jobseeker's Allowance-income based)과 고용지원수당(ESA)을 통합하고, 미취업자에게는 취업연계 프로그램에 우선 진입하게 하고, 취업하는 경우 취업기간에 따라 차등화된 취업지원금을 지급하는 방식을 취하고 있다. 그리고 취업연계 프로그램 참여 후에도 미취업상태에 머물러 있는 수급자에게는 기초적인 생계급여만을 보장하고, 취업수급자에게는 근로장려세제(WTC) 등을 통해 가처분소득을 높여주는 조치를 취하고 있다. 이는 근로빈곤층을 대상으로 하는 각종 소득보장제도를 통합하여 수급자로 하여금 취업하는 것이 미취업 상태에 머무는 것보다 경제적으로 유리하다는 점을 명확히 각인시키는데 그 목적이 있는 것이다(노대명, 2013).

Universal Credit은 현재 존재하고 있는 각종 급여와 세액공제 제도를 하나의 통합된 지불체제로 개편하게 될 것이다. 하지만 장애인생활수당(Disability Living Allowance) 등과 같은 제도들은 여전히 독립적

으로 운영되어질 것이다. 아래 그림은 Universal Credit 시스템에 대한 구조적 개요를 보여주고 있다. Universal Credit의 수급 자격은 주로 저소득 실직 근로자들에게 주어질 것이다. 급여 대상자가 추가적인 노동공급을 통해 더 많은 근로소득을 얻을 수 있게 하기 위한 인센티브를 개선 방법으로, 근로소득공제 수준을 초과한 근로소득에 대한 Universal Credit의 감소규모를 결정하는 단일(single)의 테이퍼(taper)가 적용된다. 단일 점감률(single withdrawal rate)은 사람들이 일자리를 갖게 될 때 그리고 그들이 더욱 많은 일을 하고 더욱 많은 소득을 얻게 될 때 그들이 추가적으로 얼마만큼 받을 수 있는지에 대해 더욱 명확하고 간결하게 보여주게 될 것이다(임완섭, 2011).

[그림 5-4] Universal Credit 개요 및 구조



자료: Department for Work and Pensions, 『21st Century Welfare』, pp. 20, 2010.7, 임완섭(2012) 재인용

복지개혁법안에 주요 내용을 살펴보면, 앞에서 설명한 바와 같이 다양

한 기준에 따른 개별급여들을 하나의 제도로 묶어 단순화한 통합급여(Universal Credit)를 신설하고 급여 수급자들이 소득변화에 따른 복지급여 변화를 쉽게 이해하여 근로유인을 높일 수 있도록 제도를 단순화시켰다. 단일 점감률(Withdrawal rate) 65%를 적용 하였다. 이는 근로소득이 늘어날 경우 복지급여가 줄어드는 비율이 65%임을 나타낸다(김수현, 2013).

〈표 5-12〉 Universal Credit 로 인한 복지급여 점감률 변화

복지급여	Withdrawal rate	
	UC 이전	UC 시행후
소득보조	100%	65%
구직자 수당	100%	
주거급여	65%	
근로세액공제	41%	
아동세액공제	41%	

주: 소득보조, 구직자수당, 주거급여는 2009년 기준 근로세액공제, 아동세액공제는 2011년 기준임  
자료: 김수현(2013), 4p

급여액 범위를 살펴보면, Universal Credit의 상한액은 근로자 중위 소득 수준인 가구별 주당 500 파운드, 연간 26,000 파운드로 제한되었다. 수급조건이 강화되어 근로능력 수급자들이 구직활동 요건을 채우지 못할 경우 금전적 제제가 강화되었다. 구체적으로 근로활동에 참여하지 않을 경우 최소 3개월간, 두 번째 위반 때부터는 6개월간, 고의 또는 상습 위반의 경우 최대 3년간 급여지급 중단된다. 장애심사도 강화되어 장애 인생할수당을 받는 16~64세 모든 장애인은 '13~'16년 중 재평가를 거쳐 새로운 개인독립급여 수급자로 전환 예정이며 재평가 탈락 시 수당지급 정지된다(기재부 보도자료, 2012.3, 김수환, 2013).

이번 복지개혁에는 수급조건강화와 함께 기존의 빈곤층이 비근로 빈곤

층의 평균소득보다 높은 급여를 지급받는 것을 막기 위해가구당 복지급여의 총액제한이 포함된다. 2013년 4월부터 가구당 급여는 주간 500파운드, 연간 2만 6000파운드로 제한된다. 여기서 주간 5000파운드는 영국 가정의 평균 주간 소득 실수령액을 의미한다. 근로장려세제, 장애인지원수당, 개인독립급여, 지속진료수당, 보훈유족수당을 제외한 실업급여, 소득지원, 보충급여, 양육보조비, 자녀세액공제, 임대주택 지원 등이 이에 포함된다(서유정, 2012)

대상자들이 시스템에 적응하고 효율적인 운영과 의 효율화전달체계도 기존 개별급여와 세액공제 담당기관(노동연금부, 지자체, 국세청 등)의 기능을 노동연금부로 일원화하여 모든 급여 업무를 담당하게 되었다. 한편, Work and Pensions select Committee에서 Universal Credit에 대한 부가적인 지원방안을 발표(2012.9월)하였는데 수급자들의 신용도 향상 및 금융소의 탈피를 위해 새로운 형태의 은행계좌 또는 기타 금융상품을 통한 재정관리 지원을 실시하기로 하였다. 그리고 주거비용지원과 관련하여 면세주거 또는 독립주거 거주자를 위한 주거비용지원은 Universal Credit과 별도로 지급하기로 하였다. Universal Credit체제 하에서 자영자의 경우 해당자 연령집단의 주당 35시간 근로에 준하는 국민최저임금을 최저 소득기준으로 하여 이에 미달하는 자에게 급여를 제공하고 있는데 자영자와 관련한 지원으로 사업을 개시한지 12개월 미만인 수급자의 수급 의무 및 최저소득기준을 12개월 동안 면제하고 5년마다 start-up 기간을 허용하였다. 그리고 현재 Universal Credit 시범도입<sup>54)</sup> 중이며 2013년 10월부터 2017년까지 단계적으로 영국전역에 확대 적용할 계획이다(김수현 2013). 위 내용을 핵심으로 하는 복지개혁을 통해 영국 정부는 2015년까지 약 180억 파운드의 재정절감을 기대하고 있

54) 2013.4월부터 Greater Manchester 및 Cheshire 지역에서 시범도입 중임

으며, 수급자격의 변화와 급여수급률의 증가로 아동 35만명 및 근로연령층 성인 50만 명이 탈빈곤할 것으로 기대하고 있다(기재부 보도자료, 2013; 김수현 2012). 아래 표는 복지개혁의 순차적 계획을 보여 주고 있다.

<표 5-13> 통합급여 주요 내용

분야	세부내용	시행시기
아동출연기금(ChildTrustFunds)	추가지원 폐지 (현 자산 소진 때까지 사용)	2010. 12
교육유지수당 (Education Maintenance Allowance)	신규지원 폐지 (기존 수혜아동은 2012 학기까지만 지원)	2011. 01
임신보조금 (Health in Pregnancy Grant)	폐지	2011. 01
생활불능급여 (Incapacity Benefit) 및 소득지원급여 (Income Support)	전 수혜자 대상으로 재검사 및 재조사 실시	2011. 01
고용지원급여 (Employment Support Allowance, ESA)	선정 과정에서 정밀의료진단을 체계화	2011.03
지역주거급여 (Local Housing Allowance)	수준 아래에 해당하는 임대주택 거주자에게 지급되는 주당 15파운드 급여 폐지	2011.04
세제급여 (Tax Credits)	급여 수준을 축소 (연 4만 파운드 이상 소득가체는 수혜대상에서 제외)	2011.04
국민연금 (Nation Insurance)	기여분 0.5% 인상	2011.04
편부모소득지원 (Lone Parents and Income Support)	아동이 5세가 되면 근로가능여부 판단 후 구직급여로 전환	2011.10
근로지원급여 (Employment and Support Allowance)	수혜대상에서 청소년 제외	2012
장애인생활급여 (Disability Living Allowance)	재가돌봄을 거주자에게 보조금 지급 중단	2012
구직급여 (Jobseeker's Allowance)	장기간 신청자는 주거급여 수혜를 1년으로 제한	2012
장애인생활급여(Disability Living Allowance)	수혜자 전원 재조사	2013
근로수당급여, 미망인연금, 장애 거주급여 수혜자 가족을 제외한 모든 급여대상자의 총급여	개인당 주당 350파운드, 가족당 500파운드로 제한	2013
자산조사관련급여 수혜자	신규 편입자 모두 통합급여로 통일	2013

자료 : 최성은 외(2012) 인용

Universal Credit 도입과 성공은 전달체계에 달려있다. 아무리 좋은 제도라 하더라도 단일 급여체계로의 전환을 통한 효율성 및 사회적 수용성 제도를 위해서는 전달체계의 정비와 강화가 필수적이다. Universal Credit의 도입의 주요 목적중 하나가 지금까지 여러 항목으로 나뉜 각종 수당 및 급여를 통합 운영하면서 인력과 자원의 낭비를 줄이는 것이다.

기존 복지급여는 관할 부서 및 기관이 다르기 때문에 각 항목이 개별적으로 처리되고 이로 인해 더 많은 인력과 운영비용이 필요로 했다(서유정, 2012). 이것을 하나로 제도적으로 통합하고 IT기술을 기반으로 청구자들의 정보도 하나로 통합시킨다. 또한 실시간 정보시스템을 기반으로 제도의 접근성을 제고시킨다.

현재, Universal Credit은 2013년 10월에 새로운 Jobcentre Plus 6 개소로 확대되었다. 본격적인 제도도입에 앞서 런던에서 시범사업이 진행되었고 전국적으로 시범사업을 확대하여 도입 시 혼란을 최소화시키고 효과성을 평가할 수 있는 사회적 실업을 진행중에 있는 것이다. 이러한 제도의 거대한 개편의 성패는 전달체계에 어떻게 수급자와 정부프로그램을 이어주는 것인가가 가장 중요하다. 이번 개혁으로 참여자의 노력(claimant commitment)가 강화되었다. 따라서 근로연계를 조건으로 한 구직자들에게는 적지 않은 부담으로 작용할 것이고 자칫 제도 수용성 제고에 방해가 될 수 있다. 현재 1000개의 지역 Jobcentre Plus에 소속된 훈련된 어드바이저<sup>55)</sup> 2만명이 바뀐 제도로 인한 청구자 의무 강화된 직업탐색 지원에 대해 수급대상자들에 안내할 것으로 기대되고 있다.

55) Jobcentre Plus 소속 직원들의 역량강화와 지속적인 혁신·개혁을 위해 일상적·계속적인 교육을 실시하고 있다. 초기교육과 담당업무에 대한 심층적 교육은 확대고용센터에 입사할 때 이루어지며, 관리자급은 석사과정을 포함한 다양한 경영교육, 운영·지도적 훈련(management and leadership programme)등에 참여하게 된다(이영환, 2013)

또한 이번 복지개혁에서 전달체계강화에는 IT지원이 큰 부분을 차지한다. 개별적으로 관리되던 수급자 정보가 통합되며, Jobcentre Plus에 6,000대의 새로운 컴퓨터가 설치되어 급여 청구자의 급여신청 및 구직자 직업관련 탐색을 지원하게 된다. 그리고 온라인상의 Universal Credit Personal Planner를 통해 본인의 자격상태를 점검하고 본인에 적합한 급여를 지원받을 수 있도록 되어 있으며, 이것이 여의치 않는 경우 직접 방문을 통해 인터뷰 할 수 있게 되어 있다<sup>56)</sup>.

## 제4절 결론 및 시사점

캐머런의 보수당 정권의 복지개혁은 근로연계복지를 통한 탈빈곤 및 탈수급과 복지급여시스템의 효율화가 그 목적이라 할 수 있다. 지금까지 매 정부마다 복지개혁을 시도하였고 부분적이 성과도 얻었지만 영국정부는 복지 시스템 개혁이 개인의 책임성과 복지정책의 효과성을 저해시키는 기본적인 구조적인 문제점을 개선하는 데에는 성공하지 못하였다고 보고 근로에 대한 강한 인센티브를 제공하고 시스템을 대폭 간소화시키는 복지개혁에 착수하고 있다. 이러한 내용을 담은 법안이 2011년 의회로 제출되었고 의회의 심사과정을 거쳐 2012년 복지개혁법으로 확정되었다.

56) 지금까지 급여신청자와 Jobcentre Plus간의 초기 상담업무는 주로 전화상으로 이루어졌었음. 수집된 정보는 고객관리시스템(Customer Management System)을 통해 처리됨(이영환, 2013)

〈표 5-14〉 2012년 복지개혁 주요 내용

Universal Credit	소득보조(IS), 소득기초 구직자 수당(Income-based Jobseeker's Allowance), 소득연계 고용지원수당(ESA), 주거급여(Housing benefit), 아동세액공제(Child tax credit)와 근로세액공제(Working tax credit)
Personal independence payment	장애인생활수당.(Disability Living Allowance)은 Personal independence payment으로 변경
부정급여 수령 제재	기존 sanction을 강화, 지자체 관계자에게 제재 권한 부여
임대주택 지원프로그램 개선	필요이상 큰 임대주택 거주자에 한해 추가 월세 징수
가구당 급여 총액 제한	연간 2만 6000파운드로 총액 제한
실업보험제도 개선	국가보험(NI)료를 납한적 없는 청소년과 청년층을 대상에서 제외, 기존의 2년에서 12개월로 보장기간 축소

자료 : 서유정(2012) 90p 표 수정

영국 복지 개혁의 핵심은 근로인센티브 제공과 수급조건 강화 그리고 통합급여 실시를 통한 제도의 효율성 제고인데, 근로연계 수급조건이 강화되어 복지급여 수급자의 노동공급 증가를 기대하는 측면과 이에 반발하는 계층들의 사회적 저항으로 인해 기대와 우려가 교차하고 있다. 또한 기존의 개별급여들을 통합적인 성격의 Universal Credit으로 합쳐 제도의 효율성 및 근로인센티브를 강화시키고자 하고 있는데, 제도간의 유기적 조화 및 제도변경으로 인한 혼란을 어떠한 방법으로 제어할 것인지가 문제라고 볼 수 있다. 하지만, 제도를 전면적으로 시행하기 앞서 런던에서 시범사업이 진행되었고 전국적으로 시범사업을 확대하여 도입시 혼란을 최소화시키고 효과성을 평가할 수 있는 사회적 실업을 진행중에 있다. 이러한 영국정부의 노력은 현재 한국과 유사한 측면이 많다. 최근 근로연계복지의 강화와 통합 전산망을 통한 부정수급 및 제도의 효율성 증대를 노력하는 것도 현재 우리와 비슷하다고 볼 수 있다. 하지만 급여수급 감소와 지나친 근로연계조건이 부과될 경우 복지정책의 주요한 목표중 하나인 사회통합측면에서의 부정적인 효과가 예상되므로 이에 대한 주의

가 필요할 것으로 보인다. 또한 사회에 막대한 영향을 미치는 사회정책 프로그램에 있어 전면적 시행에 앞서 시범사업을 실시하는 것은 매우 기본적인 절차라 할 수 있지만 간과되는 경우가 많아 향후 대형 복지사업에 있어 사회적 실험의 선행은 제도의 안착을 위해서 꼭 필요하다고 볼 수 있다.

## 참고문헌 <<

김수현(2013), 영국의 복지개혁 동향 - Universal Credit 및 '일하는 복지'를 중심으로, 사회보장 연구시리즈 2013-7, 보건복지부

김재진, 『근로빈곤층을 위한 선진국의 조세제도』, 재정포럼, 2005년 12월호

김홍중·신정완·이상호(2006), 사회경제정책의 조화와 합의의 도출: 주요 선진국의 경험과 정책 시사점, 대외경제정책연구원

기획재정부(2012), "유럽 주요 선진국의 복지개혁과 시사점", 보도참고자료, 2012. 3. 19

신동면(2002), 영국 노동당 정부의 사회보장제도 개혁 : 복지급여에서 근로로, 한국정책논집 제2권, 한국정책연구원

유근춘 외, 한국적 복지모델 탐색을 위한 외국 사례 조사, 한국보건사회연구원, 2011

유근춘 외, 보건복지재정의 정책과제, 한국보건사회연구원. 2011, 2012

\_\_\_\_\_, 한국적 복지모델 탐색을 위한 외국 사례 조사, 2011.4

최현수, 임완섭, 이서현(2011), 복지급여 사후관리 체계 구축 및 통합 운영방안 연구, 한국보건사회연구원

손병덕 외(2012), 주요국이 사회보장제도 : 영국, 한국보건사회연구원

최영준(2008), 영국의 빈곤 및 소득분배 변화 추이에 관하여: 1994~ 1995년부터 2006~2007년까지, 국제노동브리프, 2008년 10월

서유정, 영국의 복지개혁과 취업 장려 정책, 직업과 인력개발=(The) HRD Review, 2012년 7월

한국조세연구원 재정분석센터 (2010), 영국의 재정제도, 한국조세연구원

최성은 외(2012), 유럽의 복지개혁동향, 한국조세연구원,

이현주 외, 「공공부조와 사회복지서비스의 체계분석 및 재편방안」, 한국보건사회연구원, 2003 ;

이영환(2013), 복지전달체계의 효율성 제고를 위한 벽제도적 연구, 한국경제연구

원,

Dan Finn, 「영국의 활성화 정책」, 국제노동브리프 2009년 10·11·12월호 pp. 39 재구성 (재인용)

여유진 외, 「저소득층 지원제도의 유형 및 특성연구」, 한국보건사회연구원, 2009

임완섭, 영국의 복지개혁 : 일하는 복지를 중심으로, 보건복지포럼 173 , 한국보건사회연구원

Andrew Barnard, steve Howell and robert Smith(2011), The effect of taxes and benefits on the household income, 2009/10, Office for national statistics

DWP(Department for Work and Pensions), 21th Century welfare, 2010

\_\_\_\_\_(2011), Households Below Average Income 1994/95~2009/10

Department for Work and Pensions, 「21th Century Welfare」, pp. 20, 2010.7

HM Treasury, Spending Review 2010

HM Treasury, Budget 2010

OECD, <http://stats.oecd.org> : OECD SOCX, Tax Revenue statistics

[http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/social\\_protection/data/database](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/social_protection/data/database)



## 제6장 미국

제1절 공공부조제도 역사적 발전과정

제2절 공공부조제도 운영 현황

제3절 최근 개혁동향과 주요 이슈

제4절 우리나라에의 시사점

## 6

## 미국의 공공부조 &lt;&lt;

## 제1절 미국 공공부조제도의 역사적 발전과정

## 1. 미국 사회보장, 공공부조제도 역사적 발전과정

## 가. 뉴딜시대: 1935년~1960년

미국에서 현대적 의미의 사회보장제도가 처음 도입된 것은 1935년이다. 1929년 10월 주식시장 붕괴로 시작된 대공황에 따라 발생한 대량실업과 이로 인한 소득감소로 국민들이 큰 고통을 겪었지만 당시 미국에는 제대로 정비된 사회보장체계가 없었다. 이에 루즈벨트 대통령은 케인지언 경제정책과 대량실업에 따른 소득감소를 보전하기 위한 사회보장법 제정을 골자로 하는 뉴딜정책을 실시하였다. 대공황은 기존의 복지에 대한 개인주의적 사고를 국가가 복지의 주체로써 등장하면서 전환시키는 계기가 되었다. 1935년 사회보장법은 실업보험과 노령연금을 주축으로 하고 빈곤층과 그 자녀에 대해서 자산조사를 통한 공공부조 프로그램도 같이 담고 있다. 이후 1937년 공공주택법이 제정되고 1939년 유가족 보험이 도입되는 등 사회보장제도가 크게 확충되었다. 이후 1950년대까지는 제도상의 큰 변화는 없었지만 복지제도의 자격요건이 완화하면서 수급자 수와 지출이 확대되는 시기였다.

## 나. 복지국가의 황금기: 1960년대

케네디 대통령에서 존슨 대통령으로 이어지는 민주당 행정부는 획기적인 복지정책들을 도입하면서 미국 복지국가 역사에서 일대 전환점을 이루었다(강명세, 2008). 전 시기 뉴딜정책에서 미완으로 남았던 복지국가를 완성하기 위해 존슨 대통령이 추진했던 ‘위대한 사회(great society)’ 프로그램은 이 시기 미국을 복지국가의 황금기로 만드는 결정적인 역할을 하였다. 이 프로그램에 따라 1965년 노인의료보험(medicare)과 국민 의료보호(medicaid)가 도입되면서 의료보험의 대상이 크게 확대되었다. 그러나 모든 근로빈곤층에게 연방정부가 기본적 복지혜택을 제공하려 했던 가족지원계획(family assistant plan)의 시행이 무산되는 등 본격적인 복지국가 확대는 실현되지 못했다(강명세, 2008).

## 다. 복지국가의 위축기: 1970년대 이후

1970년대는 두 차례의 석유파동에 따른 경기후퇴와 보수주의의 공화당이 집권하는 정치적인 영향으로 복지국가의 위축이 시작되는 시기였다. 레이건(1981~1989)의 공화당 행정부는 국가복지체계에 대한 종합적인 개혁을 추진하였다. 두 가지의 커다란 축을 중심으로 개혁이 이루어졌다. 그 첫 번째는 1981-1982년의 예산조정총괄법(Omnibus Budget Reconciliation Acts)에 의거하여 빈곤퇴치 관련 예산을 대폭 삭감시킨 것이었다. 동 법에 따라 급여수급 자격조건이 강화하는 동시에 급여수준도 낮아졌고, 한부모가정, 공공주택, 빈곤의료보험 예산이 처음으로 삭감되었다. 그리고 요보호아동가정에 대한 보조(AFDC) 수혜자에게 공동체 관련 근로의무를 부과하였다(강명세, 2008). 두 번째는 연방정부와 주정부의 역할을 분담하는 신연방주의 정책이었다. 연방정부는 의료부조(medicaid)를 담당하는 대신 주정부가 푸드스텝프와 AFDC를 담당하게

되면서 주정부의 재량권을 강화하였다. 주정부간의 경쟁체제에 따라 주정부 차원의 재분배정책은 실시되기 어렵게 되었고 결국 전반적으로 복지지출이 축소되는 결과를 야기했다.

클린턴 집권기(1993-2001)에는 복지에 있어서 보수주의적 성격이 오히려 더욱 강화하였다. 민주당이 복지축소를 지향한 것은 당시 민주당이 표방한 신민주당 노선이 신자유주의를 추종한 영향도 있었지만 1995년 공화당이 상하원의 다수당이 되었던 것과도 관련이 있다. 클린턴 행정부의 축소지향의 복지주의는 1996년에 제정된 개인책임및노동기회조화법(PRWORA)으로 대표된다. 이 법에 따라 일과 복지의 연계라는 사회정책의 기초가 현실화하였다. 이 법에 따라 주정부가 담당하던 AFDC가 빈곤가정일시부조(TANF)로 대체되면서 미국에서 시민권으로서의 복지는 사라지게 되었다(Skocpol, 2000; 강명세, 2008 재인용).

이후 미국의 복지제도는 2007년 금융위기를 거치면서 이전과 조금 달라진 모습을 보여주고 있다. 의회는 처음으로 해직 근로자들이 고용주가 지원하는 건강보험을 계속 받을 수 있도록 상당한 지원금을 지급하는 것을 승인했으며 국가 교육시스템에 상당한 지원을 할애했다. 주정부에 초등, 중등교육 및 그 이상의 교육을 지원하기 위해 많은 임시 보조금을 지원했으며 저소득층의 학생들이 대학 이상의 고등교육을 받을 수 있도록 자산조사를 통해 금융지원을 확대했다. 또한 가계를 상대로 소득세환급과 기업 투자에 대해 세금감면을 해주는 법을 통과시키는 한편, 연방 국립 모기지 협회와 연방 주택대출 모기지 공사가 구입할 수 있는 주택 모기지의 상한액을 인상시켰다.

## 2. 유형적 특징

21세기 선진국 중에서 가난한 사람들에게 가장 역진적인 복지체제를 가지고 있는 미국은 에스핑 앤더슨의 분류에 따르면 영국과 함께 자유주의 복지모델에 속한다. 미국은 시장메커니즘의 기본적 역할을 인정하며 보호대상이 가장 취약한 계층에 한정되는 선별주의 원칙을 적용하고 있다. 엄격한 자산조사를 기초로 대상범위와 적용범위를 최소한으로 통제하는 한편 가족 및 민간에 대한 복지의존도가 높은 특징을 가진다. 여기에는 개인책임과 자조가 중요한 원리로 작용하면서 시장의존성이 크면서 소득재분배기능은 가장 약하여 불평등이 상대적으로 심한 특징을 가지고 있다.

OECD 국가 중에서 가장 잘 사는 나라 중 하나이면서 복지국가는 가장 취약한 것으로 평가된다. 티트머스의 분류에 따르면 미국은 잔여주의 복지국가에 속한다. 따라서 스웨덴 등 사민주의, 보편주의 복지모델을 따르는 국가에 비해 사회정책의 수준이 낮고 복지지출 수준 또한 미약한 특징을 가진다.

## 제2절 미국 공공부조제도 운영 현황

### 1. 사회보장체계 내 공공부조제도의 위상과 기능

1935년 이후 골격을 갖추게 된 미국의 사회보장제도는 노인·유족·장애인 연금제도(OASDI), 실업보험, 산재보험, 의료보호(Medicare), 그리고 자산조사를 기초로 하는 공공부조제도로 구성되어 있다.

이 중 OASDI는 단순히 사회보장(Social Security)으로 불리기도 하는데, 대부분의 근로자와 자영업자들을 포괄하는 중심적인 공적 연금제도이다. 고용보험과 함께 1935년에 제정된 사회보장법의 두 핵심 축이기도

하다(Daquerre 2011: 390; 한국보건사회연구원 2012: 231에서 재인용). 그리고 OASDI와 함께 실업보험, 산재보험, 의료보험은 모두 가입자의 기여를 기반으로 하는 사회보험제도로 분류된다.

자산조사를 바탕으로 하는 공공부조제도는 보충적 소득보장(Supplemental Security Income, SSI), 빈곤가정일시부조(Temporary Assistance for Needy Families, TANF), 푸드스탬프에서 명칭이 바뀐 보충영양지원프로그램(Supplemental Nutrition Assistance Program, SNAP), 의료부조(Medicaid), 일반부조(General Assistance, GA) 등으로 구성된다.

사회보장 지출 규모를 기준으로 공공부조제도의 비중을 살펴보면, 2012년 소득보장(실업보상, SSI, EITC, CTC, SNAP, TANF 등)은 3,537천억 달러로 전체 GDP 대비 2.2%를 차지한다. 여기에 5,512천억 달러로 GDP 대비 3.4%를 차지하는 의료부조를 포함하면, 7,677천억 달러로 GDP 대비 4.8%를 차지하는 OASDI보다 큰 비중을 차지한다.

<표 6-1>항목별 의무지출 규모: 2012년

구분	금액	GDP 대비 비중
사회보장(OASDI)	7,377	4.8
의료보호(Medicare)	5,512	3.4
의료부조(Medicaid)	2,505	1.6
소득보장	3,537	2.2
기타 퇴직 및 장애급여	1,435	0.9
기타 프로그램	1,747	1.1
상쇄수입	-2,100	-1.3
합계	20,313	12.6

주: 소득보장은 실업보상, SSI, EITC, CTC, SNAP, TANF 등을 포함  
 자료: Congressional Budget Office, Historical Budget Data. Aug 13

미국의 공공부조제도 중에서 현금지원 제도는 근로능력 여부에 따라 제도를 달리하고 그 보장의 정도도 달리하고 있다. 근로능력이 없는 노인과 장애인을 대상으로 하는 제도는 보충적 소득보장(SSI)이고, 근로능력이 있는 가구로 일시적인 경제적인 어려움을 겪고 있는 가구를 대상으로 하는 제도는 빈곤가정일시부조(TANF) 프로그램이다(이현주 외, 2003: 한국보건사회연구원, 2012: 145-6에서 재인용).

1996년 클린턴 행정부 당시 공공부조제도의 복지의존성에 대한 비판에 대응하여 근로연계를 강화하는 방향으로의 개혁이 이루어졌다. 복지개혁법(Welfare Reform Act)으로도 불리는 개인책임및노동기회조화법(The Personal Responsibility and Work Opportunity Reconciliation Act, PRWORA)이 제정됨에 따라 기존의 아동부양 세대보조(Aid to Families with Dependent Children, AFDC)가 TANF로 대체되었다. AFDC가 가질 수 있는 혼외출산이나 장기실업 등의 역유인을 제거하고 근로유인을 제고하는 것이 주요한 목적이었다. TANF는 욕구가 있는 가구를 지원함으로써 그 가구의 아동들이 가정에서 보호될 수 있도록 하고, 근로와 결혼의 유인을 강화하고, 혼외출산을 억제하며, 결혼을 통한 가정형성과 유지의 목적으로 도입되었다.

주 정부는 연방 정부로부터 포괄보조금(block grants)을 받아 집행함에 따라 공공부조 제도의 집행에 있어서 주 정부의 재량과 책임이 강화되었다. TANF의 가장 큰 특징은 수급기간에 제한을 두고 있는 점이다. 최대 60개월로 수급기간을 제한하고 있다. 근로의무를 이행하지 않는 수급자에게는 급여액의 전부 혹은 일부를 삭감할 수 있다. 이는 연방정부의 포괄보조금 지급방식을 통해서 작동되는데, 예컨대, 전체 수급가구의 50% 이상이 근로에 참여하지 않는 주정부에 대해서는 포괄보조금의 최대 5%까지 삭감하는 방식을 적용한다.

## 2. 수급자격, 전달체계

### 가. 수급자격

TANF는 기존 AFDC에 비해 수급자격이 보다 엄격해졌다. AFDC는 법정 규정에 부합하는 미국 시민이면 누구나 급여를 신청할 수 있었지만 TANF는 일정한 조건을 이행해야 할 의무가 부여되고, 실제로 이행하는 경우에만 급여가 지급된다. 기본적으로 부모의 사망, 가출, 정신적 또는 신체적 무능력, 실업 등에 의하여 부모로부터 부양을 받을 수 없는 18세 미만의 아동이 있는 가정 중 법정 공제액을 제외한 소득과 재산이 주에서 정한 기준 이하인 가정에 수급자격이 주어진다.

그러나 수급자격을 갖게 되더라도 60개월 이상 일시부조를 받을 수 없고, 수급가구의 부모 또는 보호자는 수급개시 후 24개월 이내에 주정부가 규정한 일에 종사해야 할 의무를 지게 된다. 만일, 요구받은 근로 또는 직업훈련 프로그램에 참여하지 않거나, 특별한 이유 없이 주정부가 지정한 부모 원조나 아동양육 프로그램을 이용하지 않으면 수급자격이 박탈된다.

취업유인프로그램으로서 1975년에 도입된 EITC가 TANF 도입 시기인 1990년대 후반에 급속히 증가한 것은 TANF가 수급조건을 까다롭게 한 것과 무관치 않다.

### 나. 전달체계

1935년 사회보장법 제정은 사회복지에 대한 책임을 연방정부가 맡게 된 근거가 되었다. 이후 1970년대 경기침체에 따른 복지위축기에 연방정

부의 사회지출을 최소화 하는 대신 포괄보조금제도 도입으로 주정부의 재량을 강화하였다. 그리고 1996년 복지개혁은 복지의존성을 줄이고 근로중심의 복지철학을 보다 강조하게 되었다. 이 같은 일련의 복지개혁과 복지철학의 변화는 전달체계에도 상당한 영향을 미쳤다.

1970년대 복지위축기에는 공공부조와 사회서비스 분야에서 정부는 재정 및 규제 역할만 담당하고 직접적인 서비스 공급은 비영리부문과 영리조직인 민간부문이 담당하도록 하는 방식의, 일종의 민영화가 이루어졌다. 이후 일련의 개혁과정을 통해 복지와 고용서비스 분야의 전달체계의 성격은 지방분권화, 민영화, 복지-고용서비스의 통합으로 요약될 수 있다(강혜규 외, 2008: 193).

미국 공공부조제도의 대표적인 프로그램인 TANF의 경우, 연방정부는 운영지침과 가이드라인 제시, 관리감독, 그리고 재정지원의 역할을 담당한다. 주정부는 연방정부의 운영지침을 따라 상당한 재량을 가지고 구체적인 프로그램의 기획과 구성을 결정할 수 있다(강혜규 외, 2008: 194).

구체적인 조직을 살펴보면, 운영지침, 가이드라인, 관리감독 등의 역할은 보건복지부(DHSS)의 아동가족국(AFC)이 담당하고 있다. 그리고 아동가족국은 전국을 10개 권역으로 나누어 각 권역의 중심도시마다 연방정부의 지역사무소(ORO)를 두어 주정부를 관리감독한다. 한편, 주정부의 경우 지역의 특성에 맞게 실제 프로그램을 기획, 집행하기 때문에 주정부마다 상이한 전달체계를 갖추고 있다. 위스콘신 주를 예를 들면, 2008년 7월부터 아동가족부(DCF)에서 TANF 업무를 담당하고 있다(강혜규 외, 2008: 199)

### 3. 급여기준선: 빈곤선과 계측방법

미국에서는 절대적 계측방식에 기반한 두 가지의 공식적인 빈곤선이 활용되고 있다. 하나는 빈곤기준선(poverty threshold, PT)이고, 다른 하나는 비곤지침선(poverty guideline, PG)이다. 빈곤기준선은 인구조사국(Census Bureau)에서 매년 발하는데, 빈곤을 측정과 같은 통계적인 목적으로 주로 사용된다. 빈곤지침선은 보건복지부(DHSS)에서 연방정부 프로그램의 수급자격 선정 등의 행정적인 목적으로 사용되는 것으로, 빈곤기준선에 근거하지만 동일하지는 않다. 우리나라의 많은 복지제도의 수급자격이 최저생계비의 일정 비율(예컨대, 차상위는 최저생계비의 120%)로 정해지는 것과 같이 프로그램에 따라 빈곤지침선의 125%, 150% 등으로 정해지는 것과 같은 방식으로 활용된다.

그러나 직접적인 공공부조 급여액 선정을 위해 활용되지는 않고, 빈곤을 계산, 급여의 적절성 평가, 수급 대상자 선정을 위한 기준으로 활용되고 있다(김태완 외, 2013).

빈곤지침선은 행정목적상 연초에 발표되는데, 그 전년도 9월에 발표된 전전년도 기준 빈곤선을 기준으로 결정된다. 물가를 반영하기 위해 전전년도 기준 빈곤선에 전년도의 소비자물가지수를 적용해서 결정된다.

〈표 6-2〉 빈곤기준선(PT)과 빈곤지침선(PG)의 비교

구분	빈곤기준선(PT)	빈곤지침선(PG)
발표기관	인구조사국(Census Bureau)	보건복지부
이용목적	통계적 목적 - 빈곤 인구수 계산	행정적 목적 - 특정 프로그램 재정지원 대상 결정
차별 특성	· 가구규모, 아동 수, 1,2인 가구, 노인가구 여부 등에 따라 48-cell 매트릭스 존재 · 가구규모, 1,2인 가구, 노인가구 여부별 상이한 가중평균 빈곤선 · 지역별 차이 없음. 50개 주, D.C.에서 모두 동일(1가지)	가구규모별로 상이. 대륙내 48개주, 알래스카 주, 하와이 주에 상이한 지침선 적용(3가지)
연간 발표시기	빈곤이 계측된 이듬해 1월 예비발표, 9월 최종발표 예)2011년 계측된 빈곤선은 2011년 물가수준을 반영해 2012년에 발표	매년 1월 말에 발표 예)2013년 빈곤지침선은 2013년 1월에 발표. 2012년 9월에 발표되는 2011년 빈곤선에 2012년 물가수준을 반영해서 계산
계산, 조정방식	매년 1월에 발표되는 예비적 가중평균 빈곤기준선은 전년도 빈곤기준선에 소비자물가지수(CPI-U)를 적용하여 계산. 9월에 발표되는 최종적 가중평균 빈곤기준선은 예비적 가중평균 빈곤기준선에 상시인구조사의 연간 사회·경제 보충자료(CPS ASEC)로부터 추정된 가구별 가중치를 곱하여 계측	빈곤지침선은 그 전년도 9월에 발표되는 가장 최근의 빈곤기준선에 소비자물가지수(CPI-U)를 적용하여 계산
반올림 방식	반올림하여 \$1단위로 조정	반올림하여 \$10단위로 조정

자료: Office of the Assistance Secretary for Planning and Evaluation, U.S. Department of HHS(<http://aspe.hhs.gov/poverty/faq.shtml#differences>)

빈곤지침선이 실제로 공공부조제도의 수급자 선정에 활용되는 예는 다음과 같다. 먼저, 보건복지부(DHSS) 프로그램으로는 지역사회서비스 포괄보조금(CSBG), 저소득가구 자녀교육지원(Head Start), 저소득가구 연로비 지원프로그램(LIHEAP)이 있다. 농무부의 보충영양지원프로그램(SNAP), 학교급식프로그램, 아동 및 성인 급식 프로그램도 해당한다. 에너지부의 저소득층 주택에너지효율 개선사업(WAP), 노동부의 직업훈련 프로그램, 농업종사자 구직지원프로그램(NFJP), 청소년을 위한 인력투자

프로그램도 이에 해당한다. 한편, 주정부의 건강보험지원, 양육비 강제집행을 위한 재정지침, 법정의 '법적 빈곤'의 결정 등에도 빈곤지침선이 활용된다.

그러나 현금지원의 공공부조 프로그램(TANF, SSI, EITC 등)에는 빈곤지침선이 수급자 선정에 활용되지는 않는다(김태완 외, 2013).

이 같은 빈곤기준선은 사회보장청(SSA)의 경제학자였던 오샨스키(M. Orshansky)에 의해 처음 고안되어, 1963년부터 적용되었다. 농림부의 식량계획(food plan)상의 네 가지 생활등급(liberal, modest, low-cost, economy) 중 low-cost와 economy 등급을 기준으로 개발되었는데, 필요한 식료품비 지출이 아니라 실제 식료품비 지출을 기준으로 산정되었다. 식량지침에서 출발했던 것이 빈곤기준선으로 적용되기 위해서는 3가지 단계가 필요했다. 먼저, 가구규모와 가구구성별로 가구를 유형화하고, 다음으로 비식료품 소비에 필요한 추가적 소득을 정의하고, 마지막으로 이를 농가와 비농가에 조정해서 적용하는 것이다. 여기서 비식료품 소비에 필요한 소득을 정하는 데는 1955년 가계식료품소비조사(Household Food Consumption Survey)에서 식료품비 지출이 평균 세후소득의 3분의 1 수준이라는 것을 근거로 하였다. 여기서 확정된 3:1 비율을 적용하여, 즉 식료품비 지출에 3을 곱하여 총소득을 추정하는 방식을 취하고 있다.

이렇게 결정된 빈곤선에 소비자물가지수(CPI)를 적용해서 빈곤기준선을 확정하는 방식이다. 우리나라 최저생계비 계측조사에 활용되는 전물량 방식과 대비되는 반물량 방식의 성격을 갖는다. 이 빈곤지침선은 1963년의 식료품비 지출을 기준으로 매년 소비자 물가지수를 적용하여 지금까지 갱신되고 있다.

빈곤기준선은 가구규모, 가구유형 등에 따라 48개의 셀(cell)이 만들어

지는 것을 앞서 확인했다. 2012년에 발표된 빈곤기준선은 다음의 표와 같은 형태를 가진다. 2012년에 발표된 2011년의 4인 가구의 가중평균 빈곤기준선은 23,021달러이다.

<표 6-3> 미국의 2011년 기준 빈곤기준선(PT)

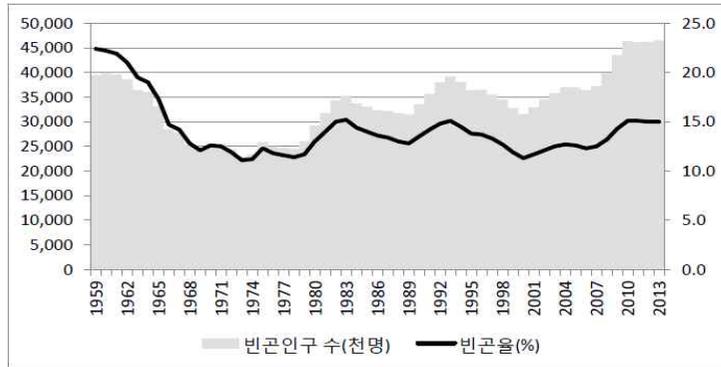
(단위: 달러)

가구 규모	18세 미만 아동									
	가중평균 빈곤선	없음	1인	2인	3인	4인	5인	6인	7인	8인 이상
1인	11,484									
65세 -	11,702	11,702								
65세 +	10,788	10,788								
2인	14,657									
65세 -	15,139	15,603	15,504							
65세 +	13,609	13,596	15,446							
3인	17,916	17,595	18,106	18,123						
4인	23,021	23,201	23,581	22,811	22,891					
5인	27,251	27,979	28,386	27,517	26,844	26,434				
6인	30,847	32,181	32,309	31,643	31,005	30,056	29,494			
7인	35,085	37,029	37,260	36,463	35,907	34,872	33,665	32,340		
8인	39,064	41,414	41,779	41,027	40,368	39,433	38,247	37,011	36,697	
9인 +	46,572	49,818	50,059	49,393	48,835	47,917	46,654	45,512	45,229	43,487

자료: U.S. Census Bureau; 김태완 외(2013)에서 재인용

이 같은 빈곤기준선을 기준으로 해서 인구조사국에서 매년 빈곤율과 빈곤인구 수를 발표하고 있다. 1959년부터 2012년까지의 추이는 아래 그림과 같다. 2012년 빈곤율은 15.0%이고 빈곤인구 수는 46,496천명에 이른다.

[그림 6-1] 미국 빈곤율과 빈곤인구수 추이: 1959-2012



자료: U.S. Census Bureau

한편, 전년도 빈곤기준선에 소비자물가지수를 적용해 이듬해 1월에 발표하는 빈곤지침선은 가구규모별, 3개 지역별로 발표가 된다는 것을 앞서 확인했다. 2013년의 빈곤지침선은 아래와 같은 표로 제시된다. 2013년에 발표된 4인 가구 빈곤지침선은 23,550달러이다.

<표 6-4> 미국의 2013년 빈곤지침선(PG)

(단위: 달러)

가구규모	48개 주(워싱턴 D.C. 포함)	알래스카	하와이
1인	11,490	14,350	13,230
2인	15,510	19,380	17,850
3인	19,530	24,410	22,470
4인	23,550	29,440	27,090
5인	27,570	34,470	31,710
6인	31,590	39,500	36,330
7인	35,610	44,530	40,950
8인	39,630	49,560	45,570
추가되는 1인당	4,020	5,030	4,620

자료: Federal Register, Vol. 78, January 24, 2013, pp. 5182-5183; 김태완 외(2013)에서 재인용

그러나 이와 같은 공식적 빈곤계측방식(Official Poverty Measure, OPM)은 고정된 승수(3)를 그대로 적용하고, 소비자물가지수로 조정함으로써 오늘날의 생활수준을 반영하지 못한다는 것이 오래전부터 문제점으로 지적되어 왔다. 이 밖에 공식적 빈곤계측방식에 대해 지적되고 있는 문제점은 다음과 같다.

먼저, 국립과학원(NAS)에서 지적된 것과 같이 세전소득을 사용함으로써 payroll tax, sales tax, 재산세 또는 SNAP와 같은 현물급여, 주거급여 등과 같은 중요한 정책효과가 반영되지 못하고 있다. 그리고 근로와 관련된 지출, 예컨대 교통비나 아이를 맡기는데 필요한 보육비 등을 반영하지 못한다. 또한 건강상태나 건강보험 가입 여부 등 의료비 지출의 차이를 고려하지 못하고, 오래전의 가구규모 조정 기준을 그대로 적용하면서 아동 양육이나 비혼커플의 동거가 고려되지 못한다. 마지막으로 모든 주에 동일한 기준을 적용하면서 지리적인 차이에 따른 주거비 차이를 고려하지 못한다(NRC, 1995).

그 밖에 양자와 같이 15세 이하의 비혈연 아동이나 시설입소자, 군인, 기숙사 거주 대학생 등은 조사대상에서 제외되어 빈곤계측에 이들이 포함되지 못한다는 것도 문제점으로 지적되어 왔다.

이에 따라 국립과학원은 빈곤기준선과 소득조사 방식을 변경할 것을 권고하였고(NRC, 1995), 이는 보충적 빈곤계측방식(Supplemental Poverty Measure, SPM) 도입으로 이어지게 된다. 보충적 빈곤계측방식에 대해서는 뒷 부분에서 자세하게 다루기로 한다.

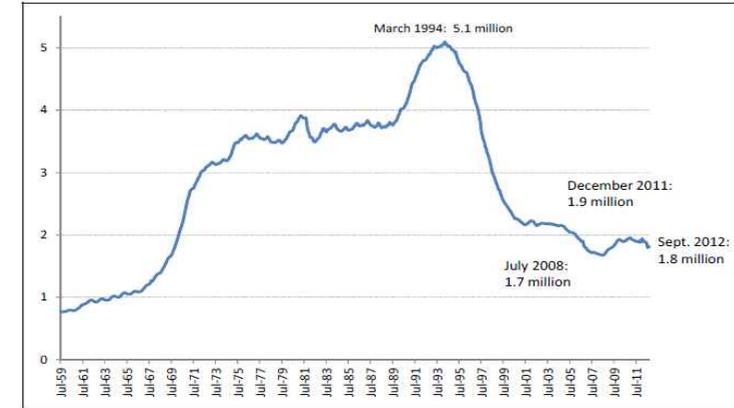
#### 4. 공공부조제도의 성과

##### 가. 공공부조 수급 현황

아래 그림은 1959년부터 2012년까지의 월평균 TANF, AFDC, ADC 현금지원 수급가구 수의 변화추이를 보여준다. 두 차례 급증하는 시기가 있었다. 첫 번째 시기는 1960년대 중반에서 1970년대 중반 사이고, 두 번째 시기는 1989년에서 1994년 사이이다. 그리고 1994년 이후 수급가구 수가 크게 감소하고, 이후에도 지속적으로 감소하는 추세를 보인다. 2008년에서 2010년에 다시 증가하는데, 이는 2007~2009년 사이의 경기침체와 관련이 있을 것이다. 그러나 이 기간의 증가세는 앞선 두 시기에 비해 증가속도도 훨씬 느리고 그 폭도 훨씬 작다.

1990년대 후반의 수급자 수의 급격한 감소는 1996년 사회보장개혁에 따라 TANF가 도입된 것과 큰 관련이 있다. 개혁 전 1994년 5.1백만 가구에서 2008년 1.7백만 가구로 3분의 1 수준으로 급격히 감소했다. 이 기간 동안 이렇게 수급자 수가 급감한 이유로 ①이 시기(2002년~2010년) 경기 활성화, ②복지개혁과 같이 진행된 EITC와 최저임금 인상 등의 취업유인책, ③엄격한 수급기준 적용과 강력한 제재, ④주 정부 재량강화에 따른 주 정부간 편차 등이 꼽힌다(이현주 외, 2011; 한국보건사회연구원, 2012: 340에서 재인용).

[그림 6-2] 현금지원 수급가구 수 추이: 1959-2012



주: 현금지원 수급가구 수는 ADC(1962년 이후 AFDC) 수급가구, TANF 수급가구, 1999년 10월 이후 SSPs-MOE 수급가구 수

자료: CRS, data from the U.S. Department of Health and Human Service(HHS); Falk(2013)에서 재인용

1988년에서 2010년 수급자 수와 관련한 특징을 살펴보면 다음과 같다. 1989년에서 1994년 사이의 증가와 그 이후의 감소는 수급자 특성 변화와 관련이 있다. 아래 표는 선별된 해의 수급자 특성을 정리한 것인데, 수급자 특성의 가장 큰 변화는 1988년에 9.8%에 지나지 않았던 성인 수급자 수가 없는 가구가 2010년에 38.9%로 크게 늘었다는 것이다. 이들 가구는 부모 또는 다른 친척인 성인은 수급자격이 없고, 아동만 수급자격이 있는 가구이다. 그 밖의 특징은 다음과 같다.

첫째, 대부분 수급가구 규모는 3명 이내의 소규모 가구이며, 가구규모가 1988년 2.9명에서 2010년 2.4명으로 감소했다. 둘째, 수급자 중 대부분이 여성이다. 이것은 제도가 역사적으로 모자가구에서 시작했던 것과 관련이 있을 것으로 보인다. 그러나 그 비율은 조금씩 감소하고 있다. 셋째, 아동이 더 어려워지는 경향이다. 2010년 57.9%의 가구가 6세 미만

의 아동을, 13.7%가 영아를 양육하고 있다. 시간이 갈수록 영아와 13세 이상 아동의 비중이 증가하고 있다. 넷째, 수급자의 다수가 소수인종이라는 점이다.

〈표 6-5〉주요 연도별 수급가구의 특성

(단위: 가구, 명, %)

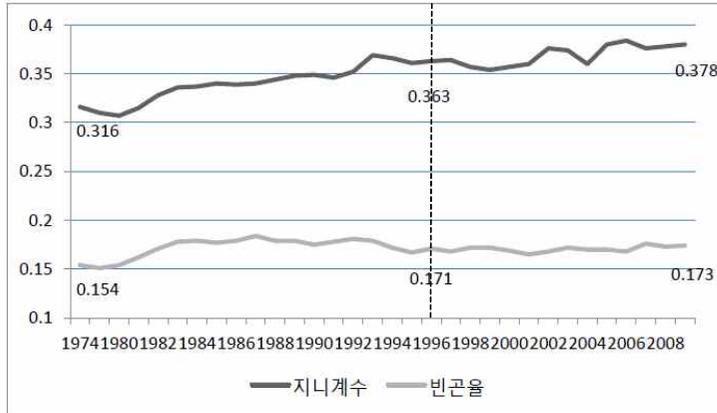
구분	1988	1994	2001	2006	2010
수급가구 수	3,748	5,046	2,202	1,957	1,910
수급가구 평균 가구원 수	2.9	2.8	2.6	2.4	2.4
성인 수급자 성비					
남	11.2	12.7	13.2	13.8	14.8
여	88.8	87.3	86.8	86.2	85.2
성인 수급자 수					
0명	9.8	17.2	35.8	44.6	38.9
1명	81.1	74.5	57.6	49.8	54.6
2명 이상	9.1	8.3	6.6	5.6	6.7
아동 수급자 수					
1명	44.1	44.8	46.2	51.3	51.7
2명	30.2	30.0	28.6	27.4	27.7
3명	15.8	15.6	14.9	13.4	13.1
4명 이상	9.9	9.6	10.3	8.0	7.6
최연소 아동 나이					
영아	NA	11.2	13.2	13.7	13.7
1~5세	NA	51.4	40.7	40.6	44.2
6~12세	NA	26.3	31.7	28.6	26.3
13세 이상	NA	10.9	14.3	17.1	15.7
성인 수급자 인종					
비 히스패닉 백인	41.7	40.6	32.6	37.5	35.6
아프리카계 미국인(비 히스패닉)	31.1	33.8	35.6	35.6	32.3
히스패닉	10.5	18.7	23.3	20.7	25.1
기타	2.8	5.0	7.6	5.3	6.0
아동 수급자 인종					
비 히스패닉 백인	33.8	33.0	25.7	28.7	27.1
아프리카계 미국인(비 히스패닉)	41.3	37.9	38.8	36.1	31.7
히스패닉	17.4	21.2	27.4	28.6	34.1
기타	4.3	5.0	6.9	5.6	4.8

주: 2001년에서 2010년 자료는 SSP-MOE 포함  
 자료: Congressional Research Service(CRS) 계산. 1988년, 1994년은 AFDC Quality Control(QC) data files; 2001, 2006, 2010년은 TANF National Data Files

### 나. 빈곤율, 불평등 지수 변화

아래 그림은 1974년부터 2010년까지 미국의 가처분 중위소득 50% 기준 상대적 빈곤율과 지니계수의 변화 추이를 보여준다. 상대적 빈곤율은 1974년 15.4%에서 1987년 18.4%로 증가하다가 1995년 16.7%로 완만히 감소한 후 2012년 17.3% 수준에서 정체하고 있다. 시기별로 완만한 등락이 있지만 전체적으로 비슷한 수준에서 유지되고 있는 추이를 보인다. 소득불평등도를 나타내주는 지니계수의 추이는 상대적 빈곤율과 달리 시기별로 뚜렷한 등락을 보이면서도 전체적으로 증가세를 보인다. 1974년 0.316에서 1980년에서 1983년, 1991년에서 1993년, 1999년에서 2003년, 그리고 2004년에서 2006년 사이에 불평등도가 크게 증가하였고, 이들 기간 사이의 기간은 다시 하락하는 추이를 보인다. 두 가지의 지수를 비교해 볼 때, 미국의 공공부조제도는 경기상황에 따라 빈곤율에는 어느 정도 대응을 잘해오고 있다고 볼 수 있지만, 소득재분배에 있어서는 대응력이 약했던 것으로 볼 수 있다. OECD 국가 중에서 미국의 상대적 빈곤율은 중간 정도의 수준에 있는 반면, 지니계수로 측정되는 불평등도는 멕시코를 제외하고 가장 높은 수준에 있을 정도로 높은 불평등도를 보이고 있다(OECD, Stat).

[그림 6-3] 미국의 상대적 빈곤율, 지니계수 변화 추이(세후소득 기준)



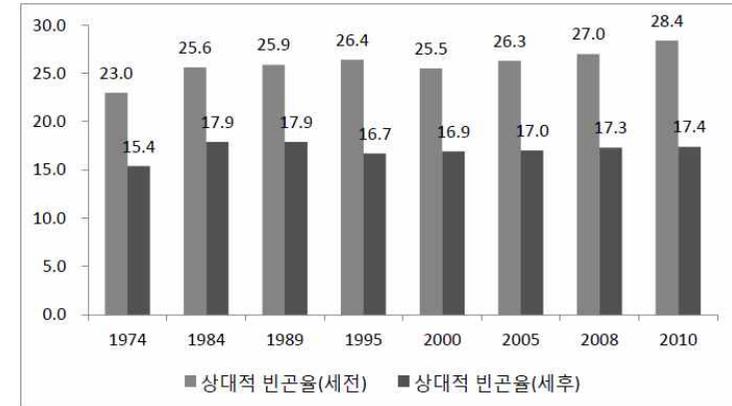
자료: OECD, Income distribution OECD. Stat database

공공부조제도의 빈곤 및 불평등 감소 효과는 세전소득과 세후소득 각각으로 측정된 상대적 빈곤율과 지니계수를 비교해 보는 것으로 가늠해 볼 수 있다. OECD 소득분배 통계에서는 매 연도의 세후소득 기준 지수를 제공하고 있는데, 일부 연도(1974년, 1984년, 1989년, 1995년, 2000년, 2005년, 2008년, 2010년)에 있어서는 세전소득 기준 지수도 제공하고 있다. 이들 연도에 대해 세전 상대적 빈곤율과 세후 상대적 빈곤율을 비교해 볼 수 있다.

세전 상대적 빈곤율은 전 기간에 걸쳐 약 23~28% 수준에 이르고 있지만, 세후 상대적 빈곤율은 약 15~18% 수준으로 세전 빈곤율에 비해 약 9%p 정도 낮아진 것을 알 수 있다. 시기별로는 1996년 복지개혁 이후의 빈곤 감소폭(평균 8.1%p)이 그 이전 시기(평균 9.7%p)에 비해 조금 더 큰 것으로 나타난다. 이것은 전반적인 경기악화의 영향으로 증가하는 세전 빈곤율이 TANF를 비롯한 현금지원 제도의 영향으로 세후 빈곤율이

감소 혹은 정체한 결과로 보여진다.

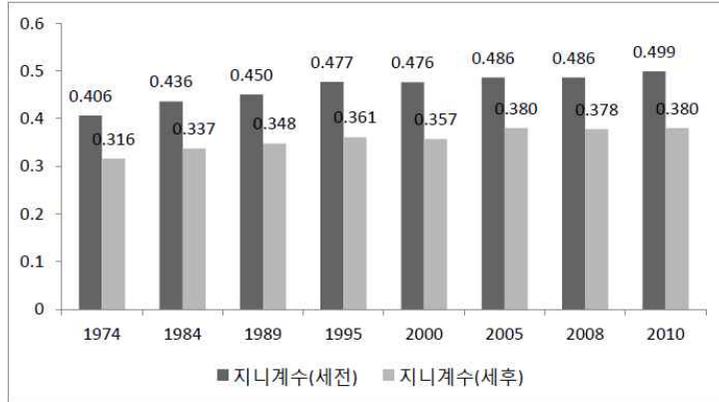
[그림 6-4] 미국의 세전 빈곤율과 세후 빈곤율 비교



자료: OECD, Income distribution OECD. Stat database

세전 지니계수는 전 기간에 걸쳐 0.406~0.499 수준에 있는 반면, 세후 지니계수는 0.316~0.380 수준으로 평균 0.107의 감소효과를 보여주고 있다. 시기별로도 1996년 복지개혁 이전과 이후에 다소간의 차이를 보인다. 1995년까지는 평균적으로 약 0.100 정도 감소한 반면, 그 이후 기간에는 평균적으로 약 0.113 정도 감소한 것으로 나타나, 복지개혁 이후의 불평등 감소효과가 이전에 비해 다소 큰 것을 알 수 있다.

[그림 6-5] 미국의 세전 지니계수와 세후 지니계수 비교

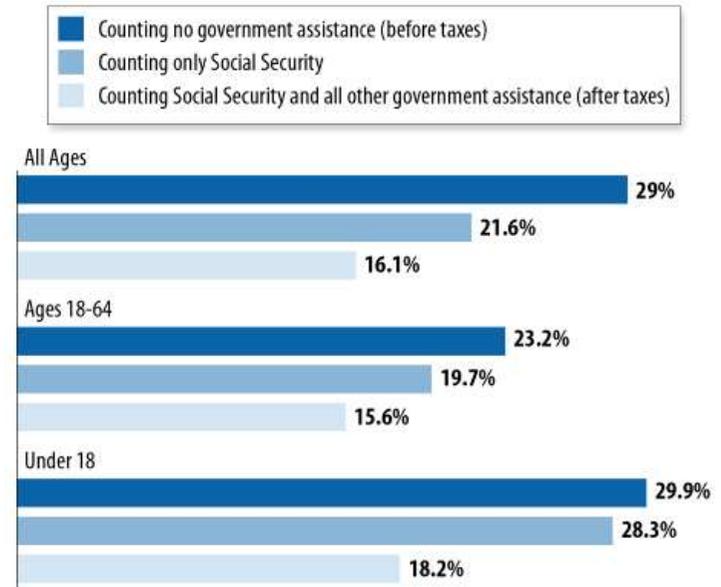


자료: OECD, Income distribution OECD. Stat database

뒤에서 소개할 보충적 빈곤계측방법(SPM)이 도입되면서 연구자들을 비롯한 개인이 빈곤율을 직접 계산할 수 있도록 자료가 일반에 공개되고 있다. 이를 통해 연령대별로 각 사회보장 프로그램들의 빈곤감소효과를 측정할 수 있는데, 최근 한 연구의 결과를 인용하면서 사회보장제도의 절대적 빈곤율 감소효과를 살펴보기로 한다.

우선, 전체 연령대에서 아무런 정부 지원이 없을 경우(세전)의 절대적 빈곤율은 29.0%이고 사회보장급여만을 고려했을 경우 21.6%로, 빈곤감소효과가 7.4%p이고, 사회보장급여와 여타 모든 정부지원을 고려할 경우(세후)는 빈곤율이 16.1%로 빈곤감소효과는 12.9%p에 이른다. 근로연령대인 18~64세 연령대의 경우 세전 빈곤율이 23.2%이고, 사회보장급여만을 고려할 경우 19.7%로 3.5%p 감소, 세후빈곤율은 15.6%로 7.6%p 감소했다. 18세 미만 아동의 경우 세전빈곤율 29.9%인데, 사회보장급여만 고려시 28.3%로 1.6%p 감소, 세후빈곤율은 18.2%로 11.7%p 감소했다(Sherman et al. 2013: 3).

[그림 6-6] 절대적 빈곤율 감소효과



주: 연방정부의 보충적 빈곤계측방법(SPM)을 이용한 결과임  
 자료: CBPP analysis of Census Bureau data from the March 2012 Current Population Survey and SPM public use file; Sherman et al.(2013)에서 재인용

이 결과에 따르면 주로 현금성 급여에 해당하는 사회보장급여의 빈곤감소효과는 전체 연령대에서 7.4%p인 반면, 근로연령대는 3.5%p, 아동 1.6%p로 전체 연령대에 비해 빈곤감소효과가 작은 것으로 나타난다. 이것은 현금성 급여인 공공부조제도의 빈곤감소효과가 주로 노인세대에 집중되고 있다는 점, 근로능력이 있는 세대를 대상으로 하는 TANF의 빈곤감소효과는 상대적으로 크지 않다는 점을 각각 시사한다. TANF의 빈곤감소 효과가 이처럼 미미한 것으로 보이는 이유는 아래에서 짚어보기로 한다.



한다. 수급 가구 중 일부는 주거비 보조를 받지만 소수에 그치고 있다. 그리고 TANF 수급가구의 81%가 수급하고 있는 SNAP가 이 간격을 줄이는데 기여하기는 하지만 그래도 그 간격은 상당한 수준이다. 48개주와 워싱턴 D.C.에서 TANF 급여와 SNAP 급여를 더해도 빈곤지침선의 75%에도 미치지 못해, 거의 모든 주에서 두 급여를 더하더라도 급여와 빈곤선 간 간격(빈곤갭)은 상당한 것으로 알려져 있다. 이 같은 문제는 1996년 복지개혁에 따라 AFDC가 TANF로 대체되면서 더욱 악화한 것으로 평가되고 있다. 제한된 수급기간 중에 구직활동과 숙련도 향상을 위한 교육훈련에 집중할 수 있도록 급여를 지급하는 것이 제도의 본래 목적이다. 그러나 이 기간 동안 받는 급여수준이 필수지출을 위한 비용을 충족하지 못하게 되면서 TANF의 본래 취지를 제대로 살리지 못한다는 지적도 나오고 있다(Floyd & Schott, 2013: 9).

## 5. 공공부조 재정

### 가. 공공부조 재정현황

사회복지 재정의 중앙-지방간 분담 형태를 보면, 미국은 지방분권형 제도에 속한다. 연방정부와 주정부, 그리고 지방정부 각각의 자율성이 중시되고, 지방정부는 각자의 별도세원을 보유하고 있다. 그러나 지방정부 간 재정불균형 문제에 대응하기 위해 연방정부가 조정하는 역할을 수행하고 있다.

2010년 총수입의 정부 단위별 수직적 분담상황을 보면 정부가 46.9%로 절반 가량을 차지하고, 연방정부가 28.7%, 지방정부가 24.4%로 비슷하게 분담하고 있다. 사회보장세의 경우는 정부가 50.0%, 연방정부가

49.0%로 두 정부단위에서 대부분을 징수하고 있는 것을 알 수 있다. 이처럼 전체 조세수입에서 정부 단위별로 일정한 분담구조를 가지고 있고, 복지재정에 있어서는 연방정부의 비중이 중앙정부와 거의 대등한 비중을 가지고 있어, 재정에 있어서 지방분권이 이루어지고 있음을 알 수 있다.

〈표 6-6〉미국 정부단위별 총수입과 부문별 수입: 2010년

(단위: 십억달러, %)

	총수입	총수입/ GDP	개인세	간접 상업세	법인세	사회 보장세	연방 지원금
정부	3,962.8	27.3	1,193.9	1,054	387.4	991.7	
연방정부	2,429.6	16.7	896.4	101.5	329.6	970.9	
지방정부	2,064.7	14.2	297.5	952.6	57.9	20.8	531.5
(정부)	(46.9)		(50.0)	(50.0)	(50.0)	(50.0)	( 0.0)
(연방정부)	(28.7)		(37.5)	( 4.8)	(42.5)	(49.0)	( 0.0)
(지방정부)	(24.4)		(12.5)	(45.2)	( 7.5)	( 1.0)	(100.0)

주: 괄호는 구성비  
 자료: U.S. Bureau of Economic Analysis, National Income and Product Accounts Tables;  
 최성은 외(2011)에서 재구성

대표적인 공공부조제도인 TANF의 재정은 연방정부와 주정부에서 조달하는데, 연방정부가 주정부에 포괄보조금(Block Grant)의 방식으로 지원한다. 연방정부에서 지원하는 포괄보조금은 연방정부가 규정하는 프로그램에만 사용하도록 되어 있다. 그리고 주정부의 사업성과와 여러 가지 상황을 고려하여 추가보조금(supplemental grants)을 지원한다. 빈곤율과 인구증가율이 일정 수준 이상인 주, 일정기한 내에 사생아 수를 감소시킨 주, TANF 프로그램을 성공적으로 운영한 주, 그리고 최근 분기의 실업률이 6.5% 이상이거나 실업률이 이전 2년 동안의 동일 분기 실업률보다 10%가 높은 주에 대해서 지원한다.

한편, 보충적 소득보장제도(SSI)는 연방정부의 일반재정에 의해 조달된다. TANF와 달리 SSI는 연방정부의 규정에 따라 모든 주에서 동일한

자격기준과 급여기준이 적용된다. 주 정부는 여기에 더하여 주 정부 예산으로 보충급여를 지급할 수 있다.

#### 나. 재정수지와 전망

미국은 2008년 글로벌 금융위기의 진원지로서 부동산 버블붕괴에 따른 심각한 경기침체를 겪은 뒤 최근 조금씩 회복세를 보이고 있다. 금융위기에 따라 미국의 재정수지는 금융기관의 부실해소 및 경기부양을 위해 적자가 큰 폭으로 확대되었다. 의회예산국(Congressional Budget Office, CBO)에 따르면 재정수지 적자는 2007년 0.2조 달러, 2008년 0.5조 달러에서 2009년에 1.4조 달러로 급격히 확대된 후 2010년 1.3조 달러, 2011년 1.3조 달러로 다소 줄어들기는 했지만 여전히 큰 규모로 유지되고 있다(기획재정부, 2012).

2009년 재정수지 적자 규모는 GDP 대비 10.1%로 전후 유일하게 두 자릿수를 기록한 이후 2010년 9.0%, 2011년 8.7%, 2012년에는 7.0%로 줄어들었다. 그리고 2013년에는 재정적자가 0.6조원 수준으로 감소해 2009년 이후 5년 만에 1조 달러에 못 미칠 것으로 전망되고 있다(CBO). 이것은 미국 경제가 조금씩 회복세를 보이면서 세수가 늘고 금융위기 이후 급증한 실업수당 등 일시적 사회보장 지출이 줄어들어 따른 것으로 풀이된다.

이 같은 재정수지 적자 문제는 사회보장 재정에도 심각한 타격을 입혔다. 2008년 금융위기의 여파로 실업률 증가와 조기은퇴의 확산에 따라 사회보장 지출이 증가하는 반면 그 수입은 줄어들어 사회보장 재정은 2010년에 적자로 돌아섰다. CBO가 낙관적인 경기회복 전망에 따라 사회보장 재정이 적자로 돌아서는 시점을 당초 2016년으로 예상했던 것이

6년이나 앞당겨진 셈이다. 앞으로 경기회복세의 진전에 따라 사회보장 재정이 안정될 수 있을 것이라는 기대가 있는 반면, 베이비부머 세대가 대거 퇴직하게 되면 경제상황과 무관하게 사회보장 재정은 계속 악화할 수도 있다는 우려도 동시에 나오고 있는 상황이다.

### 제3절 최근 개혁동향과 주요 이슈

#### 1. PRWORA 재승인: TANF 지속 여부

1996년 제정된 PRWORA(복지개혁법)는 2002년 9월까지 효력이 유지되는 한시적 법안이었기 때문에 이의 재승인과 관련한 일련의 과정들이 미국 공공부조제도와 관련한 가장 중요한 이슈라 할 수 있다. 보수성향의 공화당은 이를 적극 추진하려는 입장인 반면, 진보성향의 민주당은 어떻게든 이를 막으려하는 입장이어서 이것은 정치적으로 상당히 중요한 쟁점다. 효력이 만료되는 2002년 당시 부시 행정부는 자립을 위한 근로법(Working toward Independence Act)을 통해 재승인을 추진했지만 상원의 다수를 점하고 있던 민주당의 반대로 승인되지 못했다. 이후 재정적자감축법(Deficit Reduction Act)을 제정하면서 TANF는 2012년 2월까지 연장이 되었다. 2012년 이후에도 재승인을 위한 입법이 이루어지지 못하고, 대신 연장하는 방식으로 제도가 지속되어 오고 있다. 가장 최근에는 2013년 10월 Continuing Appropriation Act 2014(P.L 113-46)에 의해 2014년 1월 15일까지 연장되었다. 2013년 10월 초에 법적 시효의 소멸(Lapse)에 따라 주 정부가 TANF 기금을 연방정부로부터 받지 못하는 상황이 발생하자 보건복지부(HHS)가 10월 1일에서 15일까지 주정부가 연방기금으로부터 변제를 요청할 수 있도록, 또는 MOE 요건을 위한 지출을 청구할 수 있도록 승인함으로써 사건이 일단락 되었다. 향후 재승인을 위한 입법 가능성은 정치적 상황에 따라 가변적이어서 당분간은 재승인의 방식이 지속될 가능성이 클 것으로 예상되고 있다.

#### 나. 보충적 빈곤계측방법(Supplemental Poverty Measure, SPM) 도입

앞서 소개했듯이 미국의 공식적 빈곤계측방법(OPM)이 가지는 문제점들에 따라 대안적 빈곤계측방법을 모색하기 위한 노력이 있어왔다.

1973년 백악관 OMB(Office of Management and Budget)에 공식적 빈곤계측방법을 재검토하기 위한 task force가 구성되었다. 여기에 3개의 소위원회가 꾸려졌는데, ‘빈곤기준선 갱신 소위원회’, ‘현금소득 계측 소위원회’, ‘비현금소득 계측 소위원회’가 그것이다. ‘빈곤기준선 갱신 소위원회’에서는 승수의 기준을 매 10년마다 갱신할 것을 권고하였고, ‘현금소득 계측 소위원회’에서는 소득과 프로그램 참여 조사(Survey of Income and Program Participation)를 신설하였으며, ‘비현금소득 계측 소위원회’에서는 특별히 정해진 활동은 없었지만 주거, 건강, 식품 등에 대한 우선순위를 부여하기 위한 논의를 진행하였다. 그러나 이 같은 노력들은 실제로는 아무런 변화를 이끌어 내지는 못했다.

1978년 노동통계청(Bureau of Labor Statistics, BLS)은 기존의 CPI-W(도시지역 임금근로자와 공무원 기준)에 CPI-U(모든 도시지역 소비자 기준)를 만들어 냈고, 2년 뒤인 1980년부터 공식빈곤계측방식에 CPI-U를 적용하기 시작했다. 그러나 그 외에는 공식빈곤계측방식에 다른 변화를 가져오지는 못했다. 그러나 1981년에는 몇 가지 의미 있는 변화가 있었는데, 남녀 가구주의 구분을 없애고, 농가수 감소에 따라 농가와 비농가간 구분도 없앴으며, 최대 가구규모를 7인 가구에서 9인 가구로 확대시켰다.

1990년대 들어서 부시 행정부는 연방경제통계에 대한 재검토를 승인하였고, 이를 계기로 국립과학원은 의회의 요청에 따라 30개월간 빈곤측정에 관한 연구를 수행하였다. 그리고 1995년에 *Measuring Poverty*라는 보고서를 발간하기에 이르렀다. 이후 1999년과 2001년에 두 차례에 걸쳐 인구조사국에서 Experimental 보고서를 발간하였다. 그리고 국립

과학원은 2005년에 1995년 연구를 업데이트한 보고서를 발간하였고, 이는 '미국 빈곤측정에 관한 법안(the Measuring American Poverty Act, MAP Act)'의 핵심조항의 근간이 되었다.

결국 2010년에 범기관 작업그룹(Interagency Technical Working Group, ITWG)에서는 과거 국립과학원의 두 가지 핵심 권고사항(새로운 계측방법의 도입, 소득조사방법의 개선)을 기초로 새로운 보충적 빈곤계측방법을 제안하기에 이르렀다. 제안된 내용은 대안적 빈곤지침선(SPM Thresholds)은 식료품(Food), 피복(Clothing), 주거(Shelter), 광열수도(Utilities)(이상 FCSU)와 여타 몇 가지 필수품 지출사항을 포함해야 한다는 것과 2자녀 가구의 5년간 지출자료에 상이한 가구유형과 지리적 차이를 고려하여 조정, 계측되어야 한다는 것 등이다. 요약하면 아래의 산식으로 정리될 수 있다.

	+	-
SPM 자원 =	보충영양지원프로그램(SNAP)	조세(EITC는 플러스)
	학교급식프로그램	근로유지 위한 지출
	여성, 영아, 아동(WIC) 보충적영양 지원프로그램	육아비용(Child Care Expenses)
	주거비 보조	현금 의료비지출(MOOP)
	저소득가구 연료비지원프로그램(LIHEAP)	보육지출(Child Support Paid)

자료: Short(2011: 2012)

공식적 빈곤계측방식(OPM)과 보충적 빈곤계측방식(SPM), 그리고 국립과학원 권고내용은 다음 표를 통해 비교할 수 있다.

<표 6-7>OPM, SPM, NAS(2005) 특성 비교

(단위: 십억달러, %)

구분	OPM	SPM	NAS(2005)
측정단위(가구, 개인)	가구, 비혈연 가구 원	모든 동거 가구원과 양자 등 비혈연 자녀, 동거인과 그 자녀	가족, 비혈연 가구 원
빈곤선	1963년 기준 'economy' 수준 식료품비의 3배	FCSU 지출의 33분위 기준 2자녀 소비단위의 1.2배	2성인, 2자녀 소비단위의 FCSU 중위 지출의 일정비율(여타 모든 필수품 지출 포함)
빈곤선 조정	가구 규모, 구성 및 가구원 연령별	주거비용 차이를 반영하기 위한 지리적 조정(모기지 있는 자가보유, 모기지 없는 자가보유, 세입자간 차이 포함)에 가구규모와 구성별 3가지 균등화지수 적용	주거비용 차이를 반영하기 위한 지리적 조정(Fair Market Rents 이용)에 3가지 균등화지수 적용
빈곤선 갱신	CPI-U 적용	FCSU 지출의 5년간 이동평균	FCSU 지출의 3년간 이동평균
자원 측정	총 세전소득	현금수입+현물급여(FCSU 총당위한)-조세-근로유지 비용-의료비 현금지출 (reported)	현금수입+현물급여 (FCSU 총당위한)-조세-근로유지 비용-의료비 현금지출 (imputed)

자료: Johnson & Smeeding(2012)

실제 보충적 빈곤계측방식(SPM)에 따라 계산된 빈곤율과 빈곤인구 수는 다음과 같다. 2011년 OPM에 의한 빈곤율은 15.1%, 빈곤인구 수는 46,618천명인데, SPM에 의한 빈곤율은 16.1%, 빈곤인구 수는 49,695천명으로 SPM에 의한 빈곤율이 1.0%p 더 높고, 빈곤인구 수도 2,077명이 더 많다.

<표 6-8>계측방식에 따른 빈곤율과 빈곤인구 수 차이

(단위: 천명, %)

연도	OPM		SPM		차이	
	빈곤인구 수	빈곤율	빈곤인구 수	빈곤율	빈곤인구 수	빈곤율
2010	46,602	15.3	49,094	16.0	2,492	0.7
2011	46,618	15.1	49,695	16.1	3,077	1.0

주: SPM과 비교를 위해 OPM에서 15세 이하 비혈연 아동을 포함시킴에 따라 <표>의 빈곤율과 차이가 있음.

자료: U.S. Census Bureau, Current Population Survey, 2012 Annual Social and Economic Supplement: Short(2011; 2012)에서 재인용

공식적 빈곤계측방식에 비해 보충적 빈곤계측방식은 다양한 측면에서 빈곤율에 있어서 상이한 결과를 야기한다. 가구 구성상에서는 부부가구와 남성 가구주 가구, 연령별로는 성인과 노인, 인종상으로는 백인, 아시아인, 히스패닉, 주거점유형태로는 자가소유주, 입지적으로는 역세권, 지역은 북동부와 서부, 그리고 사적보험 가입자, 해외 거주민, 비시민권자 등의 빈곤율이 높게 산출되었다. 반대로, 개인, 아동, 흑인, 세입자, 비역세권, 중서부 및 남부, 그리고 공적연금 가입자 등의 빈곤율은 보다 낮게 산출되었다(아래 표 참조). 이것은 보충적 빈곤계측방식이 사회·경제적으로 상대적으로 약자의 위치에 있는 계층의 복지수준을 보다 민감하게 반영할 수 있다는 것을 시사한다.

<표 6-9>보충적 빈곤계측방식의 상이한 결과 예시

구분	빈곤율을 높게	빈곤율을 낮게
가구, 개인	부부가구, 남성가구주 가구	개인
연령	성인, 노인	아동
인종	백인, 아시아계, 히스패닉	흑인
주거점유	자가소유자	세입자
입지	역세권 거주자	비역세권 거주자
지역	북동부, 서부	중서부, 남부
보험가입	사적보험	공적보험 가입자, 보험 미가입자
기타	이민자, 비시민권자	

대안적 빈곤계측방식이 공식적 빈곤계측방식의 문제점을 개선하는 방식으로 고안되면서 비교우위를 가지게 되었지만, 공식적 빈곤계측방식을 완전히 대체하지는 못하고 있다. 공식적 빈곤선은 연방입법, 지침, 행정지도 등에 걸쳐 광범위하게 활용되고 있어 이를 변경할 경우 초래될 수 있는 혼란을 고려할 측면이 있다. 그리고 빈곤을 정의하는데 활용되는 통계를 명시하고 있는 지침(OMB Directive 14)을 변경해야 하는 입법상의 절차도 요인으로 지목될 수 있다. 마지막으로, 역사적 자료의 연속성 측면도 고려되어야 하기 때문이다.

대안적 빈곤계측방식이 공식적 빈곤계측방식에 비해 보다 정교해지고, 정책적 함의가 풍부하다는 장점에도 불구하고 몇 가지 문제들이 지적되기도 한다. 먼저, 이론적으로 다소 논란이 있을 수 있지만 빈곤이나 불평등도를 측정하는데 있어 소득에 비해 지출이 더 정확한 정보를 준다는 관점에서 볼 때, 이 방식도 여전히 소득을 기준으로 한다는 한계를 벗어나지 못했다는 점을 지적할 수 있다. 그리고 실질적 소비지출(본인부담 의료비)을 가구의 자원(resources)에서 제함으로써 의료비 지출이 많은 노인들의 빈곤율을 과대추정하게 만드는 문제도 지적될 수 있다. 그리고 상대적 빈곤선의 유용성을 강조하는 일각의 관점에 비추어 볼 때 여전히 절대적 방식을 채택하고 있다는 점도 지적할 수 있다. 그리고 마지막으로 사회적 배제와 같은 이슈를 끌어낼 수 없다는 점과 자산, 부채, 인적자본 등은 여전히 감안되지 않는 점도 한계로 지적될 수 있다.

## 제4절 시사점

우리나라 기초보장제도 개편과 관련해서 지금까지 살펴본 미국의 사례로부터 다음과 같은 시사점을 얻을 수 있다.

### 1. 근로연계 강화

첫 번째는 1996년 복지개혁에 따라 공공부조제도에서 개인 책임과 근로연계를 강화한 조치의 결과에 관한 것이다. 기존의 AFDC를 대체한 TANF는 수급기간을 제한하는 동시에 수급가구의 근로참여 의무를 강제하고 있다. 공공부조에서 근로연계를 강화하는 방향은 미국뿐만 아니라 스웨덴을 비롯한 유럽의 복지선진국에서도 공통적으로 관찰되는 현상이다.

이 같은 근로연계 강화는 기본적으로 빈곤층의 복지의존성을 줄이고 노동시장 편입을 도와 자립을 도모하는 목적을 가진다. 미국의 1996년 개혁은 어떤 효과를 야기했을까. 먼저, 수급자 수는 [그림 6-2]에서 보듯이 1996년 이후 큰 폭으로 감소(1994년 5.1백만 가구에서 2008년 1.7백만 가구)했고, 이 기간 실업률은 감소했다(1995년 1월 5.6%에서 1998년 1월 4.6%<sup>57)</sup>). 물론, 이렇게 실업률이 감소한 것은 공공부조 수급자가 줄어들고 이들이 대량으로 노동시장에 진입한 결과로 단정하기는 어렵지만, 양적인 측면에서 복지개혁은 어느 정도 성과를 이루었다 할 수 있다. 그러나 질적인 측면에서는 상반된 결과를 볼 수 있다. 현금급여의 빈곤감소효과가 노인세대에 집중되고, 정작 TANF의 주 대상인 근로연령대의 빈곤감소효과는 상대적으로 미약하다는 분석결과(Sherman et al.,

2013)를 근거로 들 수 있다. 그리고 절대적 빈곤을 자체도 [그림 6-1]에서 보듯이 1998년까지 감소했지만 이후 증가세를 보이고 있어 근본적으로 제도개혁에 따른 빈곤감소효과를 단정하기 어렵다. 또한 [그림 6-3]에서 보듯이 지니계수로 표시되는 소득불평등도가 이후 계속 심화하고 있다.

이처럼 빈곤과 불평등이 개선되지 않거나 악화한 것의 발단을 1996년 복지개혁에서 찾으려는 시각도 존재한다. 근로연계 강화에 따라 노동시장으로 편입되는 대상이 주로 여성이고, 복지급여에 의존해왔던 이들 여성들의 경우 숙련도가 낮고 노동시장 경력이 일천해 저임금 직종에 종사하는 경우가 많아졌기 때문이다. 이것은 노동시장 유연화에는 일조를 하지만 그 과실은 사용자를 비롯한 부유층에 집중되면서 양극화를 심화시켰다는 비판으로 이어질 수 있다(한국보건사회연구원, 2012: 186).

따라서 최후의 사회안전망을 담당하는 공공부조제도의 본래 취지와 재정적 지속가능성 등을 고려할 때 공공부조제도의 개인책임 강화와 근로연계의 강화는 일견 피할 수 없는 과제라 할 수 있다. 우리나라도 예외가 될 수 없다. 현재로서는 맞춤형 급여체계로의 개편이 근로유인을 어떻게 강화시킬 것인지 판단하기 어렵지만, 구체적인 시행에 있어서는 근로연계 강화에 많은 방점이 찍힐 수밖에 없을 것으로 보인다. 그러나 미국의 사례로부터 수급자에서 벗어나 노동시장으로 진입할 경우, 일자리의 질에 대한 충분한 숙고가 필요하다는 것을 교훈으로 삼아야 할 것이다. 수급자가 노동시장에서 양질의 일자리를 얻기 위해서는 노동시장에서 양질의 일자리가 많이 공급될 필요가 있고, 동시에 양질의 일자리에 부합하는 인적자본을 축적해야 한다. 따라서 근로능력 수급자에 대해 숙련도를 높일 수 있는 직업훈련과 자

57) Bureau of Labor Statistics(<http://data.bls.gov/pdq/SurveyOutputServlet>)

활사업이나 사회적 기업, 협동조합 등과 연계한 준 시장적 경력의 축적을 위한 인적자본 육성이 중요한 과제가 될 것이다. 덧붙여 ‘노동시장 - 공공부조 수급’의 극단에 가까운 이원적 구조가 아니라 노동시장에서 이탈할 경우 직업재활훈련이나 직업알선과 같은 적극적 노동시장정책이 충분한 비중을 가지고 뒷받침 될 필요가 있다.

## 2. 빈곤선: 절대적 빈곤선 vs 상대적 빈곤선

두 번째는 빈곤선과 관련한 것이다. 전술했듯이 맞춤형 급여체계 개편과 함께 수급자 선정에 있어서 상대적 빈곤선이 도입되어 활용될 예정이다. 현재, 우리나라의 경우 최저생계비라는 절대적 빈곤선은 수급자 선정기준인 동시에 급여책정 기준으로도 활용되고 있다. 최저생계비가 이와 같이 선정기준과 급여기준으로 동시에 활용되는 것은 모든 국민이 ‘건강하고 문화적인 생활’을 영위할 수 있도록, 자력으로 이에 필요한 자원을 조달하지 못하는 계층에게는 국가가 책임을 지고 그 비용을 지원한다는 원칙 또는 철학이 배경이 되기 때문이다. 그러나 그러나 선정기준을 상대적 기준선으로 하고, 급여수준이 상대적 빈곤선과 무관하게 결정된다면<sup>58)</sup> 이와 같은 원칙 또는 철학은 제도적으로 실현되기 어려워진다. 따라서 이 같은 상황에서 급여의 적절성을 평가하기 위한 절대적 빈곤선의 필요성이 제기된다.

미국의 경우 공식적 빈곤선인 빈곤지침선(PG)이 주요한 공공부조제도의 급여기준에는 연계되지 않는다는 점을 전술한 바 있다. 주요 공공부조제도의 급여수준은 별도의 기준으로 책정되기 때문에, 이렇게 책정된 급

여수준의 적절성을 평가하는데 공식적 빈곤선이 활용된다. 맞춤형 급여체계 개편에 따른 보완 조치로 ‘빈곤실태조사(가칭)’를 주기적으로 실시하는 계획을 포함시킨 것은 적절한 조치로 평가할 수 있다.

58) 맞춤형 급여체계에서 중위소득의 약 30%의 생계급여 선정기준이 실제 급여수준을 정의한다고 할 수 있지만, 의료, 주거, 교육급여는 이와 무관하게 급여수준이 정해질 예정이다.

## 참고문헌 <<

- 강명세(2008). 「미국 복지국가의 특수성」, 『세종정책연구』제4권 1호. 세종연구소
- 강혜규 외(2008). 사회복지서비스 공공전달체계 개선방안 연구. 정책보고서 2008-76. 보건복지부·한국보건사회연구원.
- 김태완 외(2013). 2013년 최저생계비 계측조사 연구. 보건복지부·한국보건사회연구원.
- 삼성경제연구소(2010). 「미국의 재정건전화 정책 논의 동향과 전망」, 『SERI 경제포커스』제279호. 삼성경제연구소
- 이현주 외(2011). 공공부조정책 내용과 집행의 상호조응성 분석: TANF의 배경과 그 집행의 특징. 한국보건사회연구원
- 최성은(2011). 사회보장재정과 자원조달에 관한 연구. 한국보건사회연구원.
- 한국보건사회연구원(2012). 주요국의 사회보장제도: 미국.
- Floyd, I. & Schott, L.(2013). "TANF Cash Benefits Continued to Lose Value in 2013", Center on Budget and Policy Priorities(CBPP)
- Johnson, D. & Smeeding, T.(2012). "A consumer's guide to interpreting various U.S. poverty measures", Fast Focus No. 14-2012. Institute for Research on Poverty: Univ. of Wisconsin-Madison
- National Research Council(1995). *Measuring poverty: A new approach*. National Academy Press.
- Short, K.(2011). The Research Supplemental Poverty Measure: 2010. *Current Population Reports*. p60-241. U.S. Census Bureau
- Short, K.(2012). The Research Supplemental Poverty Measure: 2011. *Current Population Reports*. p60-244. U.S. Census Bureau



## 제7장 종합비교 및 결론

제1절 경제상황과 복지지출의 조응방식

제2절 근로연계 강화 경향

제3절 전달체계 개편

제4절 최저생활 보장과 빈곤선 계층 방식

## 7

## 종합비교 및 결론 &lt;&lt;

## 제1절 경제상황과 복지지출의 조응방식

지금까지 살펴본 독일, 일본, 스웨덴, 영국, 미국은 그 밖의 선진국들과 마찬가지로 전후 3,40년 동안 급속한 경제성장과 완전고용에 가까운 고용률을 실현함으로써 '영광의' 시기를 경험했다. 이 기간 동안 축적된 부는 복지의 확충을 감당할 수 있는 물적 토대를 제공했다. 이를 바탕으로 전후 높은 실업률과 빈곤의 문제를 해결하기 위해 추진되어 오던 다양한 복지제도들을 획기적으로 확대시키고 그에 맞는 복지지출을 늘려왔다.

1970년대 두 차례 석유파동의 거시경제 충격을 겪으면서 번영의 시기는 막을 내리고 만다. 이로 인해 복지국가 확대와 발전을 위한 물적 토대가 흔들리고, 여기에 해외이민 확대와 인구고령화 등 인구사회학적 변화가 더해져 복지재정이 악화하는 문제에 공통적으로 직면하였다. 그리고 1990년대 거품경제 붕괴에 이은 10년 불황을 겪은 일본, 2008년의 글로벌 경제위기의 진원지인 미국과 그 여파를 맞은 영국, 독일, 스웨덴은 정도의 차이는 있지만 또 다시 복지축소 또는 근로연계 강화라는 복지개혁 과제를 직면하고 있다.

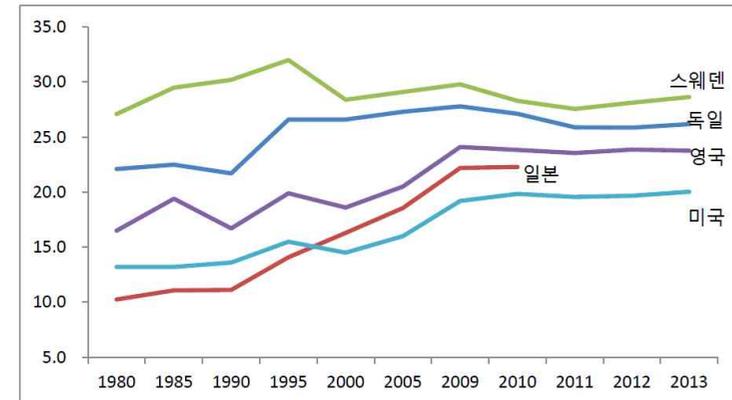
역사적 관점에서 복지국가 유형을 살펴볼 때, 한 국가가 하나의 유형으로만 지속되지는 않는다. 다양한 대내외적 환경에 조응해서 복지재정의

안정화를 통한 제도의 지속가능성을 고려하면서 다양한 형태의 복지국가 유형으로 진화, 발전해간다고 할 수 있다.

복지국가의 규모를 나타내주는 사회지출의 규모를 비교해보면, 사회민주주의 모델의 스웨덴이 가장 규모가 크고, 다음으로 보수주의 혹은 대륙형으로 분류되는 독일이 그 뒤를 잇고 있다. 그리고 자유주의에 속하는 일본, 영국, 미국이 사회지출 규모가 작은 군에 속하는데, 이들 세 나라별로도 조금씩의 차이를 보이고 있다. 같은 자유주의 모델에 속하지만 베버리지 모델의 발상국인 영국이 미국보다 지출비중이 크다. 일본은 1990년대 중반을 기점으로 미국을 추월했다.

사회지출 비중이 큰 스웨덴과 독일은 1990년대 후반 또는 2000년대 들어 사회지출 비중을 조금씩 줄여나가는 경향을 보이고, 사회지출 비중이 상대적으로 낮은 나머지 국가들은 2009년까지 사회지출을 늘려오다 이후에 정체하는 경향을 보인다.

[그림 7-1] 사회지출 비중의 추이 국제비교(GDP의 %)



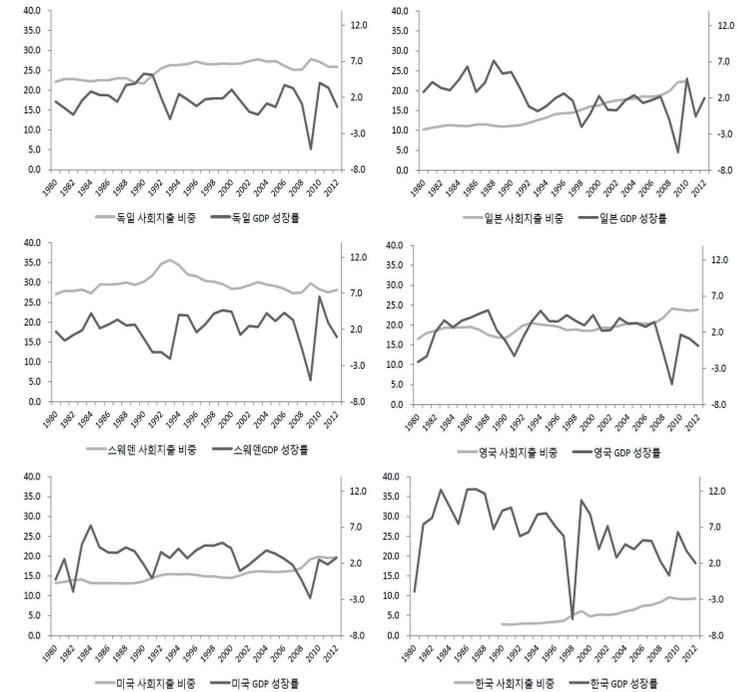
자료: OECD, Social Expenditure Database(SOCX)

복지지출 규모와 경제성장률간의 관계를 살펴봄으로써 국가별로 경기변동에 따라 복지규모를 어떻게 대응시켰는지에 대한 정보를 얻을 수 있다. 독일은 1990년대 초반 극심한 경기침체기에도 꾸준히 복지지출을 늘려간 것을 알 수 있다. 자유주의 국가군 중 일본의 경우는 경기변동에도 불구하고 복지지출 수준은 꾸준히 증가하는 양상을 보이고 있다. 즉, 경기변동에 복지지출이 완전히 탄력적으로 반응하지 않는다는 것이다. 이것은 스웨덴과 독일에 비해 일본의 복지지출 규모가 크기 않아 경기에 그리 민감하지 않을 수 있다는 것을 반영한다고 할 수 있다. 스웨덴은 1990년대 초반 경제위기에 따른 극심한 경기하강 국면에 복지지출은 오히려 늘렸다. 경기침체기일수록 유효수요를 진작함으로써 경제성장의 발판을 마련한다는 스웨덴 모델의 특징을 반영한다고 할 수 있다. 이후 1990년대 경기회복기에는 복지지출을 조금씩 줄여나가는 방식으로 대응하고 있음을 알 수 있다.

미국의 경우는 시기별로 경기변동에 복지지출의 조율방식이 상이한 것으로 보이며, 영국은 1980년대 후반부터 1990년대 초반까지만 놓고 보면 경기와 복지지출이 같은 방향으로 움직인 사실을 확인할 수 있다.

전체적으로 복지지출이 경기변동에 그렇게 뚜렷하게 반응한다고 보기는 어려운 것으로 보인다. 이것은 복지지출이 경기침체기의 재정정책에 의해서만 움직이는 것이 아니라 기존의 복지를 급격히 줄이지 못하게 하는 여러가지 요인들, 예를 들어 정치적 부담, 인구구조의 변화 등에도 영향을 받기 때문인 것으로 이해할 수 있다. 그리고 경기침체기에 실업과 빈곤이 확대됨으로써 복지지출의 수요가 더욱 커지기 때문에 필연적으로 복지지출이 확대되는 측면도 있을 것이다.

[그림 7-2] 경제성장률과 사회복지 지출 규모의 추이 비교



자료: OECD, Social Expenditure Database(SOCX); OECD Factbook 2013 - Economic, Environmental and Social Statistics.

복지지출의 확대나 축소는 복지국가의 유형 혹은 성격과 깊은 관련성을 가진다. 보편주의를 지향하는 국가는 경제발달의 성과를 모든 사회구성원이 평등하게 향유하고 이것이 수요를 유발하여 경제가 계속 발전할 수 있는 경제와 복지의 선순환 구조를 지향하는 한편, 복지확대가 대부분의 국민에게 혜택으로 돌아가기 때문에 복지확대에 대한 사회적 저항은 잔여주의 복지모델에 비해 덜하다는 특징이 있다. 반

면에 선별적 복지 또는 잔여주의 복지를 지향하는 국가는 극소수의 빈곤층에게는 경제발달의 성과가 특별하게 부가되지도 않으면서 경제침체에 특별히 감액되지도 않는, 그래서 경제발달이 복지의 확대와 이로 인한 수요진작을 통한 경제발달의 선순환이 작동하지 않는다는 의미에서 복지와 경제가 선순환하지 못하고, 소수의 빈곤층만을 대상으로 하기 때문에 복지확대에 대한 사회적 저항도 큰 경우가 많다.

이상의 시사점은 경제성장에 따른 물적 토대가 뒷받침된 복지국가는 성장세가 중단되어 경제가 복지의 물적 토대를 제공하지 못하는 상황에서 서도 쉽게 복지지출 규모를 줄이지 않았다는 것에서 찾을 수 있다. 복지 지출은 경기침체에 수요의 증가에 따라 필연적으로 확대되거나 감소하더라도 그 폭에 제약이 따른다는 특징이 있기 때문에 사전에 재정균형을 위한 조치들을 마련할 필요가 있다. 복지지출의 재원이 기여와 급여가 긴밀하게 연계되어 있는 사회보험료 중심으로 마련되는지, 아니면 조세를 중심으로 마련되는지에 따라 경기변동에 복지재정이 반응하는 양태가 달라질 수 있을 것이다.

## 제2절 근로연계 강화 경향

주요국들은 전체적으로 공공부조 제도의 개인책임성과 근로연계성을 강화하고, 수급자격을 엄격하게 하는 방향으로의 개혁을 추진해오고 있다. 이와 관련한 각국의 개혁조치들을 보면, 독일, 스웨덴, 미국은 일련의 개혁조치들을 통해 공공부조제도에서 근로연계를 강조하는 활성화 조치를 적극적으로 채택했고, 일본은 명시적인 개혁조치는 없었지만 수급자격 심사를 강화하거나 부정수급 발발을 강화하는 등의 제도운영상의 노력을 기울이고 있다.

이 같은 노력은 일견 가시적인 성과를 거두고 있다. 미국의 경우 TANF 도입 이후 수급자가 급격히 감소하고, 같은 시기에 실업률이 감소하면서 탈수급과 노동공급의 측면에서 성과를 거둔 것으로 평가할 수 있다. 독일도 하르쯔 개혁 이후 실업급여 I·II 수급자 수는 지속적으로 감소하고 있고, 사회수당 수급자 수는 개혁 직후 급격하게 감소함으로써 소기의 성과를 거둔 것으로 보인다. 스웨덴의 경우는 독일과 미국과 같이 극적인 감소는 없었지만 1998년 사회서비스법 개정에 따라 수급률이 완만하게 감소하고 있다.

그러나 이와 같이 공공부조 수급자의 감소가 엄밀한 의미에서 탈빈곤으로 이어졌다고 단정하기는 어렵다. 수급에서 벗어난 빈곤층이 노동시장에서 안정적으로 머물면서 실질적으로 탈빈곤에 성공했는지를 평가해야 하기 때문이다. 이 같은 관점에서 볼 때, 독일과 미국의 사례는 성공적이라 평가하기 어려울 수 있다. 독일의 경우 1차 노동시장 진입에 앞서 공공·비시장 영역의 '1유로 직업'에 종사하게 함으로써 일종의 중간안전장치를 두고 있지만 당사자의 낮은 숙련도와, 사업주의 제도에 대한 상이한 인식은 이들의 노동시장 진입에 장애요인으로 작용하고 있다. 미국의 경우도 실업률이 낮아진 것은 탈수급자들의 노동공급이 늘어난 효과라기보다 이 시기 미국의 경제상황이 좋아진 것의 영향으로 보는 것이 합당할 것이다. 탈수급의 주 대상인 빈곤여성들의 경우 낮은 숙련도에 의해 노동시장에서 안착하기 어려운 조건을 갖추고 있기 때문이다. 탈수급과 노동공급이 증가했음에도 불구하고 실제 이 시기의 빈곤율과 소득불평등도는 개선되지 않았거나 악화했다. 특히, 수급기간을 제한하고 있는 TANF는 준비되지 않은 사람을 준비되지 않은 환경으로 밀어내는 방식으로 볼 수 있어서 최후의 사회안전망인 공공부조제도의 취지에 충실한지에 대한 의문을 제기하게 한다.

이로부터 얻을 수 있는 정책적 시사점은 다음과 같다. 미국 사례에 대한 시사점에서 밝혔듯이 근로연계를 강화하기 위해서는 몇 가지의 전제조건이 필요하다는 것이다. 강력한 근로유인 정책은 양적으로 수급자 수를 감소시키는 성과를 얻을 수 있지만, 노동시장에 안착할 수 있는 여건이 마련되지 않으면 탈수급 후 오래지 않아 다시 수급자로 되돌아 올 위험이 있고, 이것은 빈곤율이나 불평등지수의 감소와 같은 거시적 성과도 기대하기 어렵게 만든다.

따라서 노동시장에서의 양질의 일자리를 충분히 만들어내는 노력이 일차적으로 필요하다 할 수 있다. 그리고 공공부조 수급에서 탈피한 자가 노동시장에 안착하기 위한 조건, 즉 빈곤층의 인적자본의 형성에 정책적 역량이 집중될 필요가 있다. 그 다음으로 공공부조와 노동시장 사이의 간격을 채울 수 있는 적극적 노동시장정책이 수반될 필요가 있다.

### 제3절 전달체계 개편

공공부조 수급자의 취업지원과 관련한 전달체계의 사례는 우리나라 맞춤형 급여체계 개편과 관련하여 근로유인을 제고하기 위해 어떤 전달체계를 갖추어야 할 것인지에 대해 시사점을 제공할 수 있다.

독일의 경우 공공부조제도에서 근로능력과 근로무능력자를 확실히 구분하고, 각각의 욕구에 맞는 급여를 제공하되, 그에 부합하는 전달체계를 운영하고 있다. 이것은 공공부조제도의 근로연계를 강화하기 위한 하나의 조치로 이해될 수 있다. 근로능력이 있는 구직자 기초보장 수급자는 고용센터에서, 근로능력이 없는 사회부조 수급자는 각 주와 자치 시군구 소속 사회국에서 각각 담당한다. 고용센터는 근로능력이 있지만 실업급여 I 을 수급하지 못하는 1~2년 이상 장기

실업자를 대상으로 취업지원과 생계보장을 동시에 담당한다. 취업지원 프로그램으로 취업관련 상담, 사례관리, 취업훈련 기관 연결, 취업 연결 등의 업무를 담당한다. 전술했듯이 스웨덴의 경우는 시정부가 자치적으로 공공부조제도를 운영함에 따라 서비스의 집행은 각 시정부에 설치되어 있는 사회복지위원회에서 담당한다. 근로능력이 있는 수급자의 경우는 시정부의 사회복지사가 공공직업안정소와 공동으로 자립지원계획을 작성하고 이 계획의 이행을 조건으로 급여를 지급한다.

우리나라의 경우 현행 기초보장제도에서 근로능력자를 구분하여 조건부수급, 자활사업 등의 방식으로 별도 관리하고 있지만, 기본적으로는 근로무능력자와 동일한 전달체계를 공유하고 있다. 맞춤형 급여체계 개편에 맞추어 근로능력자의 탈수급과 노동시장 진입을 제고하기 위한 전달체계 개편에 대한 고민이 필요하다. 취업과 관련한 전문적인 프로그램과 정보를 보유한 노동시장 기구에서 근로능력자의 급여와 취업프로그램을 지원하는 독일의 방식과 별도로 분리하지는 않더라도 이 같은 기구와의 연계를 강조하는 스웨덴 방식에 대해 면밀히 검토해 볼 필요가 있을 것이다.

### 제4절 최저생활 보장과 빈곤선 계측 방식

연구대상인 5개국 중 상대적 빈곤선을 가지고 있는 나라는 일본뿐이다. 1984년에 도입된 일본의 수준균형방식은 일반근로자세대 소비지출의 68%를 보호의 기준으로 삼는 방식이다. 절대적 빈곤선의 계측방식인 전물량 방식이나 반물량 방식 모두 지출수준을 기준으로 측정된다는 점에서 일본의 수준균형 방식은 상대적 방식을 취하되, 절대적 방식의 일부를 공유하고 있다고 할 수 있다. 통상 빈곤선 계

측에 있어서 소득보다 지출을 기준으로 하는 것은 지출이 소득에 비해 생활수준을 더욱 민감하게 반영한다는 믿음을 바탕으로 하고 있는데, 일본의 수준균형 방식은 이에 부합한다고 할 수 있다. 참고로 우리나라는 맞춤형 급여체계 개편에 따라 상대적 빈곤선(중위)소득을 기준으로 하게 될 예정이어서 중위소득의 60%를 기준으로 하는 영국과 유사하게 된다고 할 수 있다. 그러나 엄밀하게, 영국의 경우는 상대적 기준선을 공공부조의 선정기준이나 급여기준으로 활용하지 않고, 단지 참고용으로 활용하고 있다는 점에서 중요한 차이가 있다.

일본의 수준균형방식은 현재 중요한 문제에 직면하고 있다. 일본이 장기 경기침체를 경험하면서 기준이 되는 근로자 세대의 지출수준이 하락하거나 정체되면서 보호수준도 같이 하락, 정체되고 있기 때문이다. 1984년 도입 이후 꾸준히 증가하던 최저생활비가 2000년을 정점으로 해서 2004년까지 감소해서 지금까지 그 수준이 그대로 유지되고 있다. 사실 경기침체에 따라 물가도 디플레이션을 경험하면서 실제 필수품을 구입하는데 어려움이 없을 수도 있다. 하지만 '최저생활의 보장'이라는 절대적인 기준에 부합하는지에 대해서는 면밀한 검토가 필요하다. 이처럼 상대적 방식은 경제상황에 따라 수급가구에 어려운 상황이 빚어질 수 있는 위험성을 내포한다 할 수 있다.

예컨대, 우리나라와 같이 중위소득을 기준으로 할 경우 경기침체 상황에서 물가가 상승하는 스태그플레이션 상황이 되면 기초보장 급여가 생계를 영위하는데 필요한 필수품을 조달할 수 없게 된다. 극단적인 상황이기는 하지만 여타의 조정장치가 없다면 커다란 위험이 될 수 있다.<sup>59)</sup>

또한 중위소득을 기준으로 하게 될 경우 소득불평등이 심화하면 중위소득이 평균소득을 따라가지 못해 평균적인 생활수준과 더욱 큰 격차가 벌어지는 상황이 생길 수 있다. 이 경우에도 급여수준이 평균적인 소비수준을 따라가지 못해 '건강하고 문화적인 최저생활' 보장이 실질적으로 어렵게 될 수도 있다.

이 같은 상황에서 빈곤기준선(PT)이나 빈곤지침선(PG)이 공공부조 프로그램의 급여수준 결정에는 활용하지는 않더라도, 급여수준의 적절성을 평가하는데 활용되는 미국의 사례를 참고할 필요가 있다. 따라서 상대적 빈곤선을 도입하더라도 현행 최저생계비 계측과 같은 절대적 방식의 빈곤선 계측조사를 병행함으로써 통계적인 용도는 물론 급여의 적절성을 평가하는 기준으로 활용할 필요가 있을 것이다. 또한 영국 정부가 저소득기준(중위소득 60%)을 뒷받침하기 위해 '물질적 박탈과 저소득' 측정치를 보조지표로 활용하는 사례도 참고할 만하다.

59) 상대적 빈곤선을 선정기준으로만 삼고, 급여기준에는 적용하지 않는다면 어느 정도의 위험은 줄일 수 있을 것이다. 그러나 현재 우리나라 맞춤형 급여체계 개편 논의 과정에서 상대적 빈곤선이 생계급여 기준으로 활용될 것으로 예상되고 있다(보건복지부, 보도자료, 2013.9.10).

〈부표 1〉국가별 공공부조제도 요약비교표

구분	독일	일본	스웨덴	영국	미국	한국
공공부조의 구성	사회부조 구직자 기초보장	생활보호	사회부조		TANF, SSI, SNAP 등	기초생활보장
선정방식	자산조사	자산조사	자산조사	자산조사	자산조사	자산조사
최저기준	객관적 최저생계수준	수준균형(근로자 소비수준 68%)	CPI의 부분인덱스	중위소득 60%	오산스키방식(반물 량방식)	최저생계비(전물량 방식)
빈곤선 설정방식 (빈곤선)	절대적 (객관적 최저생계수준)	상대적 (근로자 소비지출 68%)	절대적 (국가기준액 (Norm))	상대적 (중위소득 60%)	절대적 (빈곤지침선 외)	절대적 (최저생계비)
정책적 활용도	급여기준	선정, 급여기준	급여기준	활용하지 않음	일부 급여기준으로 활용	선정, 급여기준
조정방식(비계측년도)	평균 총소득 증가율로 결정되는 연금수령액 증가율	근로자 소비수준 상승률	부분 소비자물가지수	New ROSSI	CPI-U	CPI
주요 개혁	하르쯔 개혁(2005~)	개혁 준비중 (사회보장심의회 생활보호기준 부회(2011))	사회서비스법 개정(1998)	유니버설 크레딧(2011)	사회보장개혁(1996), SPM 도입(2010)	맞춤형급여체계 개편(2014)
개혁방향	근로연계 강화	(자격요건 강화)	활성화, 급여 및 권리성 축소	근로유인 강화, 급여 통합	근로연계 강화, 빈곤선계측 객관성 강화	급여분리, 상대적 기준선 도입
수급자 수	감소	증가	유지 (통상 5% 이내)	-	감소	증가