

혼란을 일으키게 하기도 한다. 예컨대 상이한 맥락에서 형성된 사회정책의 概念들을 엄두에 두고 우리나라의 사회정책적 諸現象을 설명하거나, 직접적으로 사회정책적 諸實踐에 關與하게 될 때, 우리는 이러한 혼란을 예견할 수 있다. 사회보장정책의 주무부서는 어디인가? 保健社會部인가? 勞動部인가? 사회보장정책을 어떤 맥락에서 정의된 사회정책의 일부로 파악하느냐에 따라 이에 대한 답은 달라질 수 있다. 勞動問題에 대한 대응의 맥락에서 사회정책의 概念을 이해한다면 사회보장정책의 주무부서는 勞動部라고 할 것이고, 貧困問題에 대한 대응의 맥락에서 사회정책을 이해한다면, 여타의 社會福祉 서비스와 社會扶助政策을 담당하는 保健社會部가 주무부서라고 말할 것이다. 또 하나의 예로 고용보험제도 내지는 실업보험제도는 실업으로 인해 야기되는 貧困에 초점을 맞추어야 하는가? 아니면 고용이라는 문제에 초점을 두어 직업의 창출 및 훈련도 포괄시켜야 하는가? 대담여하에 따라 이 제도의 형식과 내용은 일정 정도의 차별성을 나타내게 된다. 여기에서 研究者들이나 政策 擔當者들이 표명하는 사회정책, 사회보장정책이 어떠한 맥락에서 정의된 사회정책 概念에 근거하고 있는지를 살펴보아야 할 필요성이 나온다.

본 研究는 이러한 작업의 필요성을 보다 뚜렷이 하기 위해 실제로 '사회정책'이라는 概念이 이렇듯 나라나 文化圈에 따라 다르게 정의되는지, 또한 사회정책의 구성체계들의 형식과 내용은 그것에 따라 유의미한 차이를 가지는지에 대해 탐구하고자 한다. 만일 '사회정책' 개념이 나라나 文化圈에 따라 상이한 맥락에서 구성되어서 차이점을 가지며 또 그에 따라 사회정책의 구성체계, 혹은 하위정책체계들의 형식과 내용이 다르다면 우리는 우리사회에서 사회정책이 논의되거나 국가에 의해 실시될 때, 그것이 어떤 맥락에서 있는가를 검토해야 할 필요가 있다.

2. 研究의 對象 및 方法

사회정책 概念의 사회적 구속성을 살펴보기 위해 우리는 국가에 의해 오랫동안 사회정책이 실시되어온 전통을 가진 英國과 獨逸에서의 사회정책 概念을 비교하고자 한다. 英國은 2차대전 이후 세계적으로 英國式 福祉國家와 사회정책을 전파시킨 나라로 사회정책의 宗主國격인 나라이며, 獨逸은 사회정책이라는 概念이 처음 사용되었고 사회보험제도라는 그것의 주요구성

체계가 세계에서 최초로 국가에 의해 실시된 나라이다. 또한 두 나라는 각각 앵글로-색슨 계통의 사회정책과 대륙형의 사회정책의 특성을 잘 가지고 있어서 많은 공통점에도 불구하고 고유한 정향성을 유지하고 있을 것이라고 생각된다.

사회정책 概念을 비교하기 위해서는 먼저 '概念'이라는 말이 어떤 뜻을 가지는가를 검토해야 한다. '概念'에 대한 哲學的 研究들을 종합한 클라우스(G. Klaus)에 의하면 3) 概念은 思惟體系이며, 言語體系라 한다. 그것이 思惟體系인 한, 概念은 그 思惟가 발생하는 물질적 제조건과 밀접한 관련을 가진다. 요컨대, 社會政策이라는 概念은 이 概念이 발생하는 그 사회의 물질적 제조건인 특성 및 변화양상과 밀접히 관련된다. 요컨대 특정의 사회에서 사회정책이라는 국가의 대응을 야기하는 물질적 제조건인 특성 및 변화양상에 따라 사회정책이라는 概念은 각각의 고유한 맥락에서 정의된다고 할 수 있다. 그러나 概念은 그것이 만들어짐으로써 또한 言語體系가 된다. 言語體系인 한 그것은 그 나름의 특성과 기능과 발전법칙을 가지고 있기 때문에 토대의 변화에 따라 수동적으로 변화하는 단순한 상부구조적 요소가 아니다. 4) 즉 思惟體系로 물질적 제조건인 특성 및 변화양상과 관련하여 사고상에 반영된 '사회정책'이라는 概念은 그것이 言語의 형태로 만들어짐에 의해 오랜기간 동안 쉽게 변화하지 않는 무엇이 된다.

우리는 여기에서 두가지 假定과 각각에 대응하는 比較研究의 方法을 이끌어 낼 수 있다.

첫째, 사회정책 概念의 형성은 물질적 제조건인 특성, 변화양상과 관련된다. 따라서 특정나라에서의 사회정책 概念規定은 이 概念이 형성될 당시의 그 나라에서의 물질적 제조건과 관련된다.

둘째, 言語的 형태로서의 사회정책 概念은 상당한 기간 동안 동일한 것으로 유지된다. 따라서 특정사회에서 사회정책 개념이 형성될 때 그것이 담지했던 나름대로의 속성은 어느정도 시간이 지난 현재의 내적체계나 하위정책 영역에도 반영된다.

첫번째의 가정과 관련하여 덜 수 있는 연구방법은 縱斷的 比較의 방법이다. 즉 英國과 獨逸에서 각각 사회정책 概念이 형성되는 사회적 맥락은 어

3) 한국철학사상연구회 편, 철학대사전, 동녘, 1989, p. 28.

4) F. 콘스탄티노프 외, 토대/상부구조론 입문, 학민사, 1989, p. 91.

며했으며, 이와 관련하여 사회정책 概念이 어떤 특성을 가지는가를 고찰하는 것이다. 예컨대 각각의 나라들에서 사회정책적 대응을 불러일으키는 것으로 이슈화되었던 문제는 역사적으로 어떻게 변천해 왔는가를 살펴봄으로써 사회정책 概念의 특성을 비교연구할 수 있다. 두번째의 가정과 관련하여 들 수 있는 연구방법은 英國과 獨逸에서 현재 사회정책의 영역 속에 포괄되는 하위정책 체계들은 무엇들이며, 그것들의 특성을 비교검토하는 것으로 橫斷的 比較라고 이름붙일 수 있다.

본 연구는 橫斷的 比較에 초점을 두어 英國과 獨逸의 사회정책 概念의 특성을 살펴보고자 한다.

II. 英國과 獨逸 社會政策의 一般의 特性

여기에서는 두 나라에서 사회정책은 일반적으로 어떻게 概念定義되며, 사회정책 연구의 慣行은 어떠하며 사회정책의 하위영역으로 강조하는 것은 무엇인지를 살펴봄으로써 영국과 독일 사회정책의 일반적 특성을 간추리고자 한다.

1. 사회정책에 대한 概念定義

티트머스(Titmuss)는 사회정책의 개념과 모델이 사회나 문화에 따라 다양하게 정의될 수 있다고 말했다.⁵⁾ 사회생활의 모든 국면과 사회의 다양한 하위체계들이 매우 복잡하고 극도로 서로 밀접한 관계를 가지며, 또한 '사회'라는 개념과 '정책'이라는 개념이 결합되어진 만큼 그것에 대한 概念定義는 결코 용이하지 않을 것이다. 그래서 마샬(Marshall)같은 이는 '사회정책은 정확한 의미를 가진 전문적인 용어가 아니다'라고 단언하기도 한다.⁶⁾ 그러나 개념에 대한 嚴密한 정의를 시도하는 것이 여기에서의 주된 관심사는 아니다. 다만 여기에서는 사회정책의 일반적 특성을 파악하기 위해 英國과 獨逸의 몇몇 著作들에서 정의된 사회정책 개념을 살펴보려는 것이다.

5) R.M.Titmuss, Commitment to Welfare, George Allen & Unwin, 1968, p.23.

6) T.H.Marshall, Social Policy, Hutchinson, 1965, p.7.

1) 英國의 사회정책(social policy)

英國에서 사회정책은 사회행정(social administration)이라고 표현되기도 한다. 레인(Rein)은 영국에서는 사회정책학을 사회행정학이라고 부른다고 단언하는데, 우리는 이로부터 영국에서 사회행정은 사회정책과 동의어로 쓰인다고 말할 수 있다.” 영국의 사회정책학자들은 사회정책에 대한 概念定義를 어떻게 내리는지 살펴보자.

마샬은 사회정책을 “서비스나 소득을 제공함으로써 시민들의 복지에 직접적인 영향을 주는 행위와 관련된 정부의 정책을 의미한다. 따라서 사회정책의 핵심은 사회보험, 공적부조, 보건 및 사회복지서비스, 주택정책이다.”⁷⁾라고 정의한다. 브라운(Brown)은 “사회행정학은 사회적 서비스에 관한 연구이며, 사회행정은 사회문제와 그것에 대한 사회적 대처방법에 관한 것이다.”⁸⁾라고 언급한다. 사회행정학에 대해 티트머스는 “사회행정학은 우리가 사회적 서비스라고 부르는 것을 제공하거나 전달하는 특정한 人間組織體들과 공식적 구조들을 연구하는 것과 관련된다.”⁹⁾라고 말하며 도니슨(Donnison)은 “사회행정학은 사회적 서비스의 발달, 구조, 실천에 관한 연구”¹⁰⁾라고 적고 있다.

우리는 이러한 概念定義에서 영국에서 사회정책이란 사회적 서비스라는 것과 밀접한 관련을 가짐을 알 수 있다. 사회적 서비스가 인간개인의 基本的 欲求와 밀접하게 관련된다고 할 때 결국 사회정책은 인간개인의 基本的 欲求 充足의 문제와 불가분의 관계에 있음을 쉽게 알 수 있다. 인간개인의 基本的 欲求가 무엇인가에 대해서는 논란이 많지만 대체로 인간의 기본적인 衣食住 문제가 포함된 肉體的 生存과 自律性이 여기에 포함된다는 데에는 논란의 여지가 거의 없는 듯하다.¹¹⁾ 특히 肉體的 生存의 문제는 인간의 불가결한 基本的 欲求로서 이것의 불만족 상태가 곧 빈곤의 문제이다. 欲求 概念에 대한 타운젠트(Townsend)의 연구¹²⁾가 기본적 생활양태를 가정한 빈곤

7) 김상균, 앞의 책, p. 34.

8) T.H. Marshall, 앞의 책, p. 7.

9) 김상균, 앞의 책, p. 33.

10) R.M. Titmuss, Social Policy, George Allen & Unwin, 1979, p. 50.

11) 전남진, 사회정책학강론, 서울대출판부, 1987, p. 98.

12) R. Plant, H. Lesser, P. Taylor-Gooby, Political Philosophy and Social Welfare, Routledge & Kegan paul, 1980, 3장 참조.

13) P. Townsend, Poverty in the United Kingdom, Penguin Books, 1979.

연구의 맥락에서 이루어졌다는 것은 基本的 欲求의 문제가 빈곤문제와 밀접히 관련되어 있음을 시사한다. 이로부터 우리는 영국에서 사회정책이 개인의 基本的 欲求, 특히 그중에서도 빈자의 基本的 欲求充足을 위한 사회적 서비스와 관련된 것으로 개념정의되고 있다는 假定을 이끌어내고자 한다.

2) 獨逸의 사회정책(sozialpolitik)

바그너(Wagner), 슈몰러(Schmoller)등의 講壇社會主義者(Kathedersozialisten)들이 중심이 되어 1873년에 사회정책학회(Verein für sozialpolitik)를 설립함으로써 사회정책이라는 용어가 獨逸에서 처음으로 이 세상에 선을 보이게 된다. 사회정책학회의 중요한 인물이었던 바그너는 사회정책이란 “분배과정의 영역에 있어서의 제폐해를 입법, 행정의 수단으로 극복하려는 국가의 정책”¹⁴⁾이라고 서술했다. 20세기에 들어와서 바이마르 공화국 시기에 사회정책에 대한 概念定義는 ‘계급문제’, ‘사회전체’를 강조하게 되는데 이런 유형의 정의는 다음과 같다.

“광의의 의미에 있어서 사회정책은 공동체에 속하는 社會諸階級間의 관계에 변화를 초래하는 것으로, 전체적 복지를 촉진하는 것을 목적으로 한 장치의 총체이다.”¹⁵⁾

전후 독일은 이른바 ‘사회국가(Sozialstaat)’를 指向하면서 사회정책의 필요성을 더욱 강조하고 있는데, 이러한 맥락에서 사회정책을 논의하는 비드마이어(Widmeier)는 사회정책의 필요성이 나오는 3가지의 영역을 고찰함으로써 독일에서의 사회정책이 어떤 함의를 가지는가를 우리에게 암시한다.

■ 그에 의하면 사회정책은,

첫째, 노동력의 양성화와 교육, 노동력의 낭비 및 남용에 대한 고려, 노동자의 건강과 안전에 대한 보장 등 경제적 발전과정의 전제조건으로 노동

6장을 참조할 것.

14) A. Wagner, Über soziale Finanz- und Steuerpolitik, Archiv für soziale Gesetzgebung und Statistik, Bd. 4, 1891, s. 4. 大河內一男, 社會政策總論, 有斐閣, 1984, p. 66에서 재인용.

15) A. Amorn, Der Begriff "Sozialpolitik", Schmollers Jahrbuch, Bd. 48, 1924, s. 189. 大河內, 앞의 책, p. 82에서 재인용.

16) P. Widmeier, Sozialpolitik im Wohlfahrtsstaat, Rowohlt Taschenbuch Verlag, 1976, s. 47-55.

요소를 재생산하고 도야시킬 필요성.

둘째, 이환자, 사회적 약자, 노인, 노동무능력자, 인종적 소수집단 등 자본주의 경제의 발전과정에서 발생하는 각종의 사회적 위험에 대한 보호와 보충의 필요성.

셋째, 전쟁 희생자 부양, 부담조정 등 전쟁 및 재해의 결과에 대한 책임의 필요성 등을 가진다고 한다.

우리는 이상과 같은 獨逸에서의 사회정책 개념정의에서 英國에서의 그것과는 조금 다른 측면을 발견하게 된다. 그것을 한마디로 요약하기는 어렵지만 분배문제, 계급, 전체, 노동요소 등의 개념들에서 보여지듯이 계급적 대의 해소를 통한 사회통합이 바로 영국과는 다른 점이다.¹⁷⁾ 요컨대, 개인의 基本的 欲求充足과 관련된 사회적 서비스를 초점으로 하는 것이 영국의 사회정책이라 한다면, 독일에서의 사회정책은 노동자계급의 보호와 관련된 사회통합이라는 것을 초점으로 한다고 할 수 있다.

2. 사회정책 연구의 관행

나름대로의 사회적 맥락하에서 구성되어진 사회정책 개념의 특징들을 파악하기 위해서 상정될 수 있는 방법 중의 하나는 사회정책이 강의되는 대학에서 일반적으로 많이 연구하는 주제가 무엇인가를 살펴보는 것이다. 연구대상으로서 사회정책이 주로 어떠한 맥락에서 연구되는지, 즉 사회정책 연구의 관행이 어떠한지를 살펴봄으로써 우리는 영국과 독일에서의 사회정책의 일반적 특성에 대해 類推해볼 수 있을 것이다.

1) 영국의 사회행정 연구의 관행

영국에서 사회정책, 혹은 사회행정은 다양한 분과학문에서 연구되지만 주로 사회행정학과에서 연구된다. 대학에서의 사회정책 연구의 관행을 존스(Jones)는 다음과 같이 세가지로 요약한다.¹⁸⁾

첫째, 수강학점이나 강좌 프로그램을 관련되는 사회과학 계분과와 코스로부터 광범위하게 끌어서 사용하는 응용사회과학의 특징이 지배적으로 나타난다.

17) J. Cahnmann & M. Schmitt, "The Concept of Social Policy (Sozialpolitik)", Journal of Social Policy, Vol. 8, No. 1, pp. 56-58.

18) C. Jones, "Teaching Social Policy", Journal of Social Policy, Vol. 8, No. 4, pp. 509-526 참조

둘째, 전문사회사업의 영역에서 현저하듯이 사회행정학의 연구풍토는 학생들에게 주제의 전문화를 바람직한 것으로 강조하며, 그들이 사회행정의 제문제에 현실감각을 가지고 접근할 것을 강조한다.

셋째, 사회행정학의 主流的인 학풍은 영국 福祉國家의 특징과 미래의 가능성 양자 모두에 대해 페비안(Fabian)적 견해와 밀접하게 연관되어 있다.

존스의 이러한 요약에서 주목되는 것은 영국의 사회정책 연구가 실용주의적 경향을 강하게 가지고 있다는 점이다. 이것은 영국에서 사회정책 연구가 빈민에 대한 民間救護組織인 런던 자선조직협회의 in-service training이라는 실천적 교육에서 進化하였기 때문이라고 할 수 있다. in-service training은 교과과정을 자선과 구제 및 貧民法에 관한 것으로 구성하였고, 실제 貧民救護에 필요한 지식을 중점에 두었다. 물론 이러한 전통은 1912년에 대학에서의 학과 창설과 함께 일정정도 변화하고, 그 이후 티트머스學派에 의해 다시 한번 큰 변화를 하게 되지만¹⁹⁾ 지적 근원이라고 할 수 있는 實用主義的 傾向과 빈곤문제에 대한 전통적인 정향성은 여전히 강조되고 있다고 할 수 있다.

2) 독일 사회정책 연구의 관행

독일에서의 사회정책 연구의 지배적 경향은 존스에 의해 두가지로 요약된다.²⁰⁾

첫째, '사회전체의 통합을 촉진하는 것'으로 정의내려지는 사회정책은 사회의 脆弱集團의 지위를 支持함으로써 계급간의 凝集力의 정도나 사회전체적(societal)통합의 유지정도를 높이는데 기여하도록 하는 것과 관련된다.

둘째, 구빈(poor relief)등은 그것이 사회정책에 간접적으로 기여한다 해도 사회정책 그 자체의 한 측면으로 간주되지 않는다. 구빈은 문제를 겪는 개인의 즉각적인 욕구와 관련되지만, 사회정책 그 자체는 사회전체의 集合的 欲求와 관련되어 豫防的이며 長期的 목적을 가지는 것으로 간주된다.

독일의 사회정책 교육에서 두드러지는 것은 개념에 대한 정의에서도 보여지듯이 구빈보다는 사회통합, 階級凝集力의 증진이라는 것에 주된 초점이 맞추어 진다는 것이다. 또한 주로 교육되는 주제로 사회정책의 개념, 유형,

19) 전남진, 앞의 책, p. 99.

20) 전남진, 앞의 책, p. 101-104.

21) C. Jones, 앞의 책, pp. 509-526 참조.

기능, 원칙, 사회정책(Sozialpolitik)과 종합사회정책(Gesellschaftspolitik) 그리고 경제정책, 이 세가지 정책의 관계, 사회정책 이론과 경험적 사회조사 방법, 사회정책의 역사와 미래, 사회경제체계의 기본적인 특징에 관한 연구 등의 일반적인 것 이외에 노동시장의 제문제, 노동조합의 제문제 등과 같은 노동문제가 설정된다는 점²²⁾은 사회정책교육이 노동문제에 대한 전통적인 정향성을 담지하고 있음을 나타낸다고 할 수 있다.

3. 사회정책의 하위영역

두나라에서 사회정책이라는 표제 하에 包括되는 정책영역들은 무엇인가를 살펴봄으로써 두 나라의 사회정책 개념의 정향성이 더욱 뚜렷해질 것이다. 물론 사회정책의 영역안에 어떠한 정책영역이 包括되어야 하는가는 논자들에게 따라 달라질 수 있다. 그러나 이 論者들이 동의하는 몇개의 하위 정책 영역들은 틀림없이 존재하며, 우리는 그것만 확인해도 무방할 것이다.

1) 英國 사회정책의 하위영역

베버리지(Beveridge)는 사회정책의 하위영역들을 사회보장정책, 의료보장정책, 교육보장정책, 주택보장정책, 고용보장정책으로 구분한다.²³⁾ 마샬은 사회보장정책, 의료보장정책, 사회복지 서비스 정책, 주택보장정책, 지역사회개발정책, 교육보장정책을 사회정책의 하위영역으로 상정한다.²⁴⁾ 존스는 소득보장(=사회보장)정책, 교육정책, 의료보장정책, 주택정책, 사회복지 서비스 정책을 사회정책의 주요영역으로 상정한다.²⁵⁾ 이들이 공통적으로 들고 있는 정책영역은 사회보장정책, 의료보장정책, 주택정책, 교육정책, 사회복지 서비스 정책인데, 여기에서는 일단 이것들이 사회정책의 주요한 영역들이라고 보고자 한다. 이 영역들을 보다 세분한 것이 [표 1]이다.

[표 1] 英國 사회정책의 주요영역

22) 존스는 이러한 사실들을 독일의 대학에서 사회정책을 연구하는 사람들과의 서신교환을 통해 확인한다.

23) W. Beveridge, 사회보장심의위원회 역, 사회보험과 관련사업, 사회보장심의위원회, 1966, pp.279-280.

24) T.H. Marshall, 앞의 책, p. 7.

25) C. Jones, Patterns of Social Policy, Tavistock Publications, 1985.

<p>소득보장정책 국민보험제도(national insurance) 소득지원제도(income supports) 아동수당제도(child benefits) 가족소득보조(family income supplement)</p>
<p>의료보장정책 국민보건서비스(NHS)-의료보호, 공중보건 및 환경보건을 포괄.</p>
<p>교육정책-지방교육청(Local Education Authority)의 주관하에 이루어짐. 유아교육-2세 이상의 아동교육; 탁아소 초등교육-5세-7세/7세-11세 중등교육-11세-19세 특수교육-장애아동등을 위한 교육</p>
<p>주택정책 환경부(Department of the Environment)-정책형성, 정보제공, 자문서비스의 제공. 지방정부부처-다양한 조직체계로 행정책임이 분산 민간-사유주택의 공급 공공-시영주택(council houses)의 제공</p>
<p>사회복지 서비스 정책 지방정부하의 사회서비스부(SSD)의 주도하에 서비스를 제공-지방자치단체 사회서비스법(1970년 제정)</p>

2) 獨逸 사회정책의 하위영역

獨逸에서는 勞動社會部(Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung; 이하는BMA)가 사회정책의 擔當 主務部署이다. 이 部署가 자신의 행정분야를 50개의 주제로 나누어서 "독일연방의 사회정책"이라는 3권으로 구성된 白書를 발간하였다.²⁶⁾ 여기에서 50개의 주제는 크게 5개로 구분할 수 있는데, 그것은 첫째, 노동시간, 직업훈련등의 고용문제, 둘째, 노동계약, 노동조건, 노동협약, 노동쟁의 등의 노동자보호의 문제, 셋째, 사회보장정책 및 사회부조정책, 넷째, 노동자 재산형성 및 지위개선의 문제 다섯째, 동독 및 해외의 사회정책 등이다. 한편 람펠트(Lampert)는 사회정책의 하위영역을 노동자보호정책, 사회보험정책, 노동시장정책, 직장협약정책, 청소년, 노인 및 가족정책, 증산증정책, 사회부조정책, 주택정책, 교육정책, 재산형성 및

26) BMA, Sozialpolitik in Deutschland, Kohlhamer, 1963.

분배정책을 들고 있다.²⁷⁾ 또한 백커(Bäcker)등은 사회정책을 문제영역별로 구분하면서 소득, 고용, 직업과 관련된 능력, 건강, 아동 및 가족, 노인, 사회적 서비스 등을 나열하고 있다.²⁸⁾ 한편 유광호는 사회정책의 영역을 사회보장정책, 근로자 보호정책, 노사정책, 노동시장정책, 임금정책, 재산정책으로 구분한다.²⁹⁾

[표 2] 獨逸 사회정책의 주요영역

노동자보호정책(Arbeitnehmerschutz) 노동시간보호 재해보호 임금보호 노동과 임금의 균형유지 특정노동자에 대한 보호
사회보장정책(Sozialversicherung) 질병보험제도 재해보험제도 연금보험제도 고용축진제도 아동수당제도 농민, 자영업자노령부조제도 공무원연금제도 공무원아동수당제도
노동시장정책(arbeitsmarktpolitik) 노동시장균형정책 노동시장질서정책
직장협약정책(Betriebverfassungspolitik)
사회부조정책(Sozialhilfe)

이들의 논의에서 공통적인 것을 추려보면 노동자보호정책, 협의의 사회보장정책, 노동시장정책, 직장협약정책, 사회부조정책 등이다. 이들 보다 세분

27) H.Lampert, Lehrbuch der Sozialpolitik, Springer Verlag, 1985.

28) G.Bäcker, Sozialpolitik und soziale Lage in der BRD, Bd.2, Bund Verlag, 1989.

29) 유광호, 서독의 사회보장, 각국의 사회보장, 유동출판사, 1987, p.144.

한것이 [표 2]에 나열되어 있다.

3) 사회정책의 공통 영역과 독자 영역

양국에서 공통적으로 사회정책의 영역에 포괄시키는 하위정책들은 일반적으로 사회보장정책이라고 불리워지는 것인데, 이것은 영국에서의 소득보장 정책 및 의료보장정책과 독일에서의 사회보험정책 및 사회부조정책이라고 할 수 있다. 물론 독일에서의 주택정책, 교육정책, 사회적 서비스가 어떤 저작들에서는 사회정책의 영역속에 包括되기는 하지만 공통적으로 상정되는 것만을 선택하여 비교한다면 위와 같이 말할 수 있을 것이다.

한편 英國에서의 주택, 교육 및 개별 사회적 서비스 정책은 이 나라에서 사회정책의 독자적 영역에 속하는 것이라고 말할 수 있다. 빈곤으로 인해 基本的 欲求의 充足이 불가능한 개인들에 대한 사회적 서비스의 제공과 밀접한 관련을 가지는 英國 사회정책의 정향성이 여기에서 뚜렷히 나타난다. 빈곤의 문제는 無知나 不潔의 문제와 밀접한 연관을 가지게 되며 따라서 주택이나 교육의 문제가 여기에 결부된다. 獨逸에서 노동관계정책이 사회정책의 하위정책으로 상정된다는 것은 이 나라에서 사회정책이 社會統合이라는 문제와 관련된 노동문제를 주된 초점으로 상정하고 있음을 더욱 뚜렷하게 나타낸다.

이상에서 우리는 英國과 獨逸의 사회정책의 일반적 특성을 概念定義의 측면에서, 연구관행의 측면에서, 또한 하위정책 영역의 측면에서 살펴보았다. 그 결과 英國의 사회정책 개념은 빈자들을 중심으로 하여 개개인의 基本的 欲求에 대응하는 사회적 서비스와 관련된 것임을 알 수 있다. 요컨대, 英國에서 사회정책은 빈곤문제에 對應하는 과정에서 발생하고 변화하였던 것이다. 반면에 獨逸의 사회정책 개념은 자본주의적 발전의 과정에서 사회통합을 저해할만큼 심각하게 제기된 노동문제에 대한 대응의 맥락에서 발생하고 변화하였기 때문에 노동문제와 깊은 관련을 맺고 있음을 알 수 있다.

III. 몇가지 下位政策 體系들의 特性

Ⅱ장에서는 위에서 확인한 英國과 獨逸의 사회정책 하위체계들 중에서 사회보장정책과 협의의 사회복지 서비스정책이라는 두가지 하위정책 영역들의 특성을 비교 검토해 보고자 한다. 사회보장정책은 사회정책 영역들 중에서 두 나라에서 공통적으로 상정되는 제도영역이다. 이것을 선택한 것은 두 나라에서 독자적인 것으로 간주된 것에서 사회정책 개념의 차별성을 발견하는 것보다는 공통적인 것에서 그것을 발견해내는 것이 比較研究의 측면에서 더 큰 의의를 가지기 때문이다. 같아 보이는 체계 속에서 異質적인 측면을 발견할 수 있다면, 두 나라에서의 사회정책 개념의 차별성은 더욱 잘 부각될 수 있을 것이다. 협의의 사회복지 서비스는 영국의 경우 사회정책의 한 영역으로 상정하는데 논란의 여지가 없다. 그러나 독일의 경우에 이것이 사회정책의 영역에 包括되는지의 문제는 論議의 여지가 있다. 그러나 협의의 사회복지 서비스정책은 사회사업가의 활동과 밀접한 연관을 가지며, 社會事業家의 활동은 전통적으로 救貧이라는 것과 불가분하다. 요컨대 협의의 사회복지서비스정책은 빈곤문제와 밀접한 관련을 가지기 때문에 두 나라에서 사회정책과 빈곤문제와의 관련성을 파악하는데 有效하다고 判斷된다. 바로 이러한 脈絡에서 이것을 比較의 對象으로 선택한다.

1. 사회보장정책에 관한 概念定義

여기에서 사회보장정책은 國際적으로 通用되는 일반적인 의미에서의 사회보장제도³⁰⁾가 아니라 英國과 獨逸 두 나라에서 관용적으로 쓰이는 사회보장정책을 의미한다. 英國에서 寬容적으로 사용되는 사회보장정책은 소득보장과 동일한 의미를 가진다. 따라서 일반적으로 사회보장제도 안에 포괄되는 의료보험제도는 영국의 경우 사회보장제도와는 다른 체계인 의료보장제도 안에 포괄된다. 따라서 이 글에서 英國의 사회보장정책을 다룰 때, 의료보장제도는 배제한다. 반면에 獨逸에서 사회보장정책(Soziale Sicherung)은 국제적으로 통용되는 그것의 의미에 비해 매우 협소하게 정의된다. 즉 獨逸

30) 일반적으로 사회보장제도라 하면, 기여를 조건으로 한 사회보험제도, 자산조사나 소득조사를 조건으로 하는 사회부조제도 및 특정의 대상 범주에 속하는 사람들에게 제공하는 수당제도를 포괄한 것이다.

에서 사회보장정책은 사회보험제도 및 수당제도만을 포괄하며 사회부조제도는 사회보장제도와는 獨自的인 체계에서 다루어지는 것이 특징인데, 이 글에서도 이러한 방식에 따라 사회보장정책에서 사회부조제도를 排除한다. [표 3]과 [표 4]는 이상과 같은 사회보장정책의 정의에 따라 영국과 독일의 사회보장비 지출실태를 統計的으로 比較한 것이다.

[표 3] 영국의 사회보장비 지출내역

	1980 (단위: 100만 파운드)	1985	1980 (對國民總生産比)	1985
사회보장제도	25,532	43,056	14%	15.3%
1. 국민보험제도	15,300	23,726	8.9	9.0
퇴직연금	10,773	17,039		
연금수혜자일시금	100	108		
질병급여	663	843		
장해급여	1,212	2,474		
출산급여	172	180		
사망일시금	17	17		
실업급여	1,328	1,644		
노동재해급여	384	472		
법정질병수당	----	640		
2. 아동급여	3,115	4,704	1.8	1.8
3. 가족소득보조	48	152	0.05	0.09
4. 보충급여*	2,983	7,513	1.74	2.8
연금	930	1,045		
수당	2,053	6,468		
5. 그외 무각출급여	542	1,458	0.41	0.55
노인연금	41	42		
보조수당	257	695		
장해자간호수당	6	14		
장해자이동수당	128	439		
장해연금	105	243		
출산일시금	----	19		
연금수혜자일시금	5	6		
6. 전쟁연금	424	560	0.35	0.31
7. 사무비	1,004	1,873	0.78	0.71

자료: 健康保險組合聯合會, 社會保障年鑑(1988)

주: *보충급여제도는 보수당 정권의 등장 이후 소득지원제도로 명칭이 변경된다.

2. 사회보장정책의 體系

1) 基本原理

나병균에 따르면 사회보장제도는 그 起源을 거슬러 올라가 보면 두가지의 着想에서 由來한 것이라고 할 수 있다.³¹⁾ 사보험과 공적부조가 그것인데, 여러 사회보장제도들은 어느 着想에 傾向한 것이었느냐에 따라 구조적으로 懸隔한 差異를 보인다는 것이다.

[표 4] 독일의 사회보장비 지출내역

	1980 (단위: 100만마르크)	1985	1980 (對國民總生産比)	1985
사회보장제도	336,431	416,165	29.2%	28.4%
1. 노동자연금보험제도	80,172	95,995	7.0	6.7
연금	66,290	82,575		
건강대책	2,244	1,919		
2. 직원연금보험제도	57,092	77,428	5.0	5.4
연금	43,717	60,025		
건강대책	1,705	1,456		
3. 광업종업원연금제도	13,318	14,717	1.1	1.0
연금	10,590	12,769		
건강대책	86	55		
4. 재해보험	10,019	11,648	0.8	0.84
연금	6,769	7,676		
치료 및 재해예방	1,773	2,303		
5. 고용축진	22,843	39,128	2.0	2.7
6. 아동수당	17,609	14,465	1.5	1.0
7. 농민, 자영업자노령부조	2,794	3,331	0.24	0.23
노령부조금	2,482	3,012		
8. 공무원연금	34,764	36,843	3.0	2.6
9. 공무원 아동수당	7,618	8,206	0.7	0.7

자료: 健康保險組合聯合會, 앞의 책.
BMA, Sozialbericht, 1986.

31) 나병균, 프랑스의 사회보장, 각국의 사회보장, 유평출판사, 1987, p.214.

[표 5]는 사회보장제도의 두가지 着想인 사보험과 공적부조의 특성을 圖表化한 것이다.

또한 그는 사보험의 着想에 기초한다면, 保護의 대상은 노동자계급이며 이들은 所得比例에 근거한 보험금의 대가로 소득에 比例한 급여를 받으며, 공적부조의 着想에 기초한다면, 국가는 세금을 수단으로 하여 직업활동으로부터의 소득이 없는 국민에게 급여를 제공하게 된다고 주장한다.³²⁾

[표 5] 사보험과 공적부조의 特性

	사보험	공적부조
수혜자 재 정 급여-헌물 헌금 관리운영	임의가입자 보험금 급부수준에 따른 보험금 비용의 상환 사적	빈곤자 공공재원 최저생계 비용의 공적부담 공적

이러한 假說에 立脚한다면 개인의 基本的 欲求, 특히 그중에서도 빈민의 基本的 欲求에 對應하기 위한 사회적 서비스와 밀접하게 관련되어 있는 영국의 전통에서 사회보장제도는 부조원리에 입각한 것이어야 하며, 계급갈등의 해소를 위한 노동자의 欲求에 대응하는 독일의 사회정책적 傳統에서 사회보장제도는 보험원리에 입각한 것이어야 한다. 이하에서는 두 나라의 사회보장정책에서 이러한 점을 考察해보자.

(1) 英國의 사회보장정책

베버리지는 사회보장정책을 5가지의 사회적 증에서 빈곤의 退治와 직접적으로 연관되는 것으로 提示한다.³³⁾

① 사회보험제도의 기본원리

베버리지는 여섯가지의 사회보험 원리를 제시했다.³⁴⁾ 그것은 첫째, 均一額에 의한 國民最低給與, 둘째, 均一額에 의한 寄與, 셋째, 管理責任의 單一化, 넷째, 給與의 充分性, 다섯째, 對象과 給與의 包括性, 여섯째, 被保險者의 範疇化이다. 이 원리들은 실제 실시된 국민보험제도에서 모두 현

32) 나병균, 같은 글, p. 215.

33) W. Beveridge, 앞의 책, p. 4.

34) W. Beveridge, 앞의 책, p. 200.

실화된 것도 아니고, 이후의 연금제도의 변화과정에서 보여지듯이 일관되게 固守된 것도 아니지만, 대체적으로 볼 때 국민보험제도의 형식적 체계는 이러한 원칙을 유지하고 있다고 할 수 있다. 이러한 원리가 제시되었던 것은 사회보험제도는 국민 대다수의 基本欲求를 充足시켜야 하며, 그러한 맥락에서 사회부조제도는 점차 그 중요성이 감소되어야 한다는 베버리지의 생각 때문이었다. 이 원리가 임의 가입자가 아닌 전국민을 대상으로 한다는 점, 급여가 최저생계수준의 보장에 초점을 맞춘다는 점, 소득비례가 아닌 균일 기여 및 급여라는 점은 영국의 사회보험제도가 위에서 제시된 사회보장제도의 두가지 착상 중 공적부조의 착상에 정향되어 있음을 보여준다.

② 사회부조제도의 기본원리

사회부조제도는 수혜자에 대한 급여의 조건이 기여에 의한 것이 아니라 모두 國家租稅에 의해 재정부담하는 것으로 救貧法의 전통을 이어받는 측면이 있다.

여기서 주목해야 할 것은 英國의 사회부조는 사회보험과의 一元化를 지향하도록 계획되어졌다는 것이다. 1948년의 국민부조법은 국민보험제도의 보조역할을 위해 만들어진 것이며³⁵⁾, 이는 베버리지가 사회부조제도는 점차로 그 중요성이 감소되어야 한다고 언급한 사실에서 분명히 드러난다. 국민부조제도가 실시된 1948년 이후의 영국 역사를 살펴보면 사회보험제도와 사회부조제도를 연계지우려는 시도가 보인다. 사회부조제도의 명칭을 국민부조제도에서 1966년에 보충급여제도로 변경하고 다시 그것을 1985년 소득지원 제도로 변경한다는 사실, 1966년 국민부조청을 신설된 사회보장부에 설치하고, 1968년 보건부와 사회보장부를 보건사회보장부로 통합하여 행정체계를 일원화한다는 사실 등은³⁶⁾ 이의 증거이다.

사회보험제도와 사회부조제도는 각각 상이한 조건을 前提로 한 것이기 때문에 쉽게 일원화될 수 있는 것은 아니다. 그럼에도 불구하고 英國에서 이렇듯 두 제도를 連繫지우려는 노력을 계속하는 것은 두 제도가 공히 빈곤자를 대상으로 발전한 부조원리에 입각한 것이기 때문이다. 만일 두 제도의 원리 자체가 상이한 것이라면 이것은 시도되지 않을 것이다. 위에서 살펴볼 獨逸의 예가 그러하다.

35) 김상균, 영국의 사회보장, 각국의 사회보장, 유풍출판사, 1987, p. 72.

36) 김상균, 같은 글, p. 72-76.

③ 수당제도의 기본원리

베버리지에 의해 사회보장계획의 성공을 위한 세가지 전제조건외의 하나로 제시된 아동수당제도는 1945년 가족수당법으로 현실화되었다. 수당제도의 원리에서 주목해야 할 것은 그것이 相對的 빈곤개념과 밀접한 관련을 가진다는 것이다. 사회보험제도와 사회부조제도는 資産調査를 통한 일정수준의 빈곤선, 즉 절대빈곤개념과 밀접한 연관을 가지고 있어 일정수준 이하의 수준에서 생활을 영위하는 개인들에게는 국가에서 서비스를 제공하고 나머지 개인들은 기여를 조건으로 사회보험 급여를 제공받게 된다. 그러므로 사회보험제도와 사회부조제도의 형식적 원리로서는 새롭게 발견된 相對的 빈곤개념, 즉 취업하고 있으면서도 빈곤한 계층을 포괄하기 어려웠고, 이에 대응하는 것이 1968년 가족수당의 인상조정이다.³⁷⁾ 즉 수당제도라는 것은 빈곤문제에 대한 관심에서 그 발전의 기초를 마련했던 것이다.

英國의 사회보험제도, 사회부조제도 및 수당제도의 형식적 체계에 대한 고찰을 통해 우리는 다음과 같이 주장할 수 있다.

첫째, 국민보험제도와 국민부조제도는 모두 부조원리에 입각한 제도로서 빈민의 基本的 欲求를 중심으로 한 개개인의 基本的 欲求充足과 관련된 사회적 서비스의 하나이다. 두 제도가 동일한 원리에 입각해 있기 때문에 英國에서는 두 제도를 통합시키려는 노력이 추구될 수 있다.

둘째, 수당원리의 도입은 취업빈곤계층, 즉 절대빈곤선의 위에 위치하면서도 빈곤한 가족을 대상으로 하는 상대빈곤개념의 등장과 함께 가능했으며, 이는 英國에서 사회보장제도의 빈곤문제 정향성을 나타내는 하나의 특징이다.

이러한 주장들은 英國의 사회보장제도의 체계가 빈곤문제에 대한 대응으로서의 부조원리의 전통이 반영된다는 것으로 요약될 수 있다.

(2) 獨逸의 사회보장정책

① 사회보험제도의 원리

獨逸 사회보험제도는 그것의 원형인 비스마르크(Bismarck)의 사회보험제도와 비교할 때 많은 변화를 겪어 오늘에 이른 것이지만, 제도의 체계 자체는 비스마르크 사회보험제도와 비슷하다고 할 수 있다.³⁸⁾

37) 김상균, 앞의 글, p. 68.

38) F. Neumann u. K. Schaper, Die Sozialordnung der Bundesrepublik Deutschland, 1981, s. 11. 김영화, 독일의 사회복지, 비교사회복지

노동자 보험 3부작이라고 일컬어지는 1886년의 질병보험법, 1884년의 재해보험법, 1889년 폐질 및 노령보험법이 가지는 특징은 다음과 같다.*

첫째, 적용대상은 명칭에서 알 수 있듯이 광산, 공장 노동자이다.

둘째, 노동과정에서 발생하는 재해 및 폐질과 질병, 노령 등의 사회적 위험에 대해 적용된다.

셋째, 기여 및 급여에 있어서는 등급화를 통한 소득연계라는 특징을 가진다.

넷째, 관리조직은 피보험자의 자주적 관리가 강조된다.

사회보험제도의 이러한 원리는 독일의 사회보험제도가 사보험의 원리에 따라 발전해 옴을 알 수 있는데, 특히 세번째와 네번째의 특징은 영국의 사회보험원리와 대조적인 것으로 사보험 정향성을 뚜렷이 드러내고 있다.

② 사회부조제도의 원리

獨逸에서 사회부조제도는 사회보장제도의 체계와는 독자적인 영역에 속한다는 것은 앞에서 살펴본 바와 같다. 獨逸에서 사회보장제도의 체계에 사회부조제도가 포괄되지 않는다는 것은 사회보장제도가 사보험의 전통에서 기인함을 분명하게 드러낸다.

③ 수당제도의 원리

자녀양육에 따른 가정의 부담은 조세정책의 차원에서 부담을 조정하는 것이 獨逸의 정책관행이었고, 아동수당제도는 1974년에 비로소 사회보장제도의 급부의 하나로 상정된다. 중요한 것은 아동수당제도는 2차대전 이후에 外國의 예를 좇아서 도입한 제도로서 獨逸式 사회보장제도의 古典的 영역으로 간주되지 않는다는 점이다.*

獨逸 사회보장제도의 이러한 특징들에서 본 연구는 다음과 같은 主張을 이끌어낼 수 있다.

첫째, 獨逸의 사회보장제도는 사보험의 원리를 바탕으로 發展한 것이다. 그렇기 때문에 부조원리에 立脚한 사회부조제도가 獨逸에서는 사회보장제도의 체계에 포괄되지 않는다.

둘째, 가입대상자는 육체노동자를 기점으로 점차 확대되지만, 각 제도는

*본, 유봉출판사, p.326에서 재인용.

39) G.A.Ritter, Sozialversicherung in Deutschland und England, C.H. Beck Verlag, 1983, s.40-41.

40) 유강호, 앞의 글, p.195.

계층별, 직업별로 분화되어 있다. 이러한 점은 사회보장제도가 사보험의 원리에 기반하여 비슷한 경제적, 사회적 계층을 포괄하면서 발전했기 때문이다.

세계, 수당원리의 도입은 국내의 이슈화 과정에 따른 것이라기 보다는 外國의 예를 좇아 결정되었고, 이것은 獨逸 사회보장제도의 전통적 관심영역은 빈곤문제라기 보다는 노동문제였음을 드러내는 것이다.

요컨대, 獨逸의 사회보장제도는 사보험의 원리에 입각한 것이라고 할 수 있다.

2) 內容的 體系 : 연금급여제도 및 실업급여제도를 中心으로.

(1) 英國과 獨逸의 연금급여제도

① 英國의 연금급여제도

먼저 연금급여제도의 역사를 살펴보자.⁴¹⁾ 연금급여제도는 1908년 自由黨 政權에 의해 制定된 노령연금법에 의해 처음 실시되었다. 이 제도는 20년 이상 국내에 거주한 70세 이상의 노인을 대상으로 일종의 道德性 調査에 의해서 급여를 제공하였는데 무기여 연금제도였다는 점은 주목할 필요가 있다. 그 후 '베버리지 보고서'에 입각한 1944년의 국민보험법에서는 퇴직연금이라는 이름으로 연금급여가 이루어진다. 이것은 모든 經濟活動人口를 대상으로 한 균일기여에 의한 균일급여를 큰 줄기로 하고있다. 1959년에는 국민보험법이 개정되어, 소득에 비례하여 기여하고 급여하는 소득비례연금제도와 재정운용에 있어서의 부과방식(pay-as-you-go)이 도입된다.

급여대상은 처음에 빈민을 대상으로 시작해서 나중에는 단일체계에 의해 모든 경제활동인구를 포괄하는 것으로 그 범위를 넓혀왔다.

현재 英國의 연금급여제도는 통합된 국민보험제도에서 제공하는 급여의 한 종류로 존재한다. 이것의 특징을 살펴보면 다음과 같다.⁴²⁾ 먼저 관리체계는 중앙정부의 保健社會部(DHSS)로부터 지방의 地域福祉事務所(regional office, local office)로 연결되는 국가주도의 통합적이며, 단일한 관리체계로 특징지워진다. 재정조달 및 기여의 특징은 피용자, 사용자 및 국가가 기여하는 3자 기여방식을 택하여 국가는 단순하게 제도의 관리비용만을 책

41) 오정수, 국민연금제도의 형성과정과 입법변천에 관한 연구, 사회보장 연구, 제3권, 한국사회보장학회, 1987, p.157.

42) 정경배 외, 기초연금제도 정책구상과 사업장 확대, 한국인구보건연구원, 1989, p.104-107.

입지는 것이 아니라, 기여에 있어서도 중요한 역할을 수행한다는 점이다. 피용자가 가입대상인 class1은 소득계층별로 소득의 일정비율을 피용자와 사용자가 기여하고, 자영자인 class2와 임의가입자인 class3은 정액기여한다. 또한 연소득이 class2보다 높은 자영자인 class4는 해당소득의 6.3%를 정률기여한다. 급여체계는 정액급여+소득비례급여의 이중체제로 class1은 정률급여에 따라 기초연금에 소득비례연금을 더한것을 받고, class2,3,4는 정액기초연금을 받는다.

英國의 연금급여제도에 대한 이상의 概括에서 빈곤문제 정향성을 보여주는 것은 기여 및 급여원칙이 변화하는 양태이다. 베버리지의 사회보험원칙에서 천명된 균일기여 및 급여의 원칙은 최저생계의 보장을 강조함으로써 빈곤에 대한 관심을 잘 나타낸다. 그 이후 사보험의 착상에 기초한 소득비례기여 및 급여의 원칙이 도입되지만, 도입의 방식이 기존의 원칙에 소득비례원칙을 혼합시킨 이중적 체계로의 변화였다는 점은 영국의 연금급여제도가 최저생계의 보장, 즉 빈민의 기본욕구 충족이라는 고유한 정향성을 여전히 담지한다는 것을 시사한다. 이러한 맥락에서 영국의 연금급여제도의 기원 또는 정신은 구빈법의 이념에 기초를 두고 있다고 평가되는 것이다.⁴³⁾

② 獨逸의 연금보험제도

獨逸의 연금급여제도는 단일한 제도 체계에서 대상자들을 포괄하는 것이 아니라 분리된 제도들이 각각의 대상자들을 포괄한다는 점을 특징으로 하고 있다. 연금보험제도의 역사를 살펴보면⁴⁴⁾ 1889년에 폐질 및 노령보험법이 제정되어 노동자와 사용자의 기여에 의해 노령연금을 지급한 것을 시초로 1911년 사무직, 기술직 근로자를 대상으로 한 사무원 보험법이 만들어지고 1923년에는 광산노동자를 대상으로 연방광업종업원 보험법이, 1938년에는 수공업자 보험법이 자영수공업자를 대상으로, 1957년에는 농민을 대상으로 하는 농민의 노령부조에 관한 법률이 제정됨을 알 수 있다. 물론 이 모든 제도들은 기여를 조건으로 급여를 제공한다.

급여대상은 육체노동자를 출발점으로 하여 사무직, 기술직 노동자, 다음은 수공업자, 자영자, 마지막으로 농민을 포괄하게 되는데, 각각의 대상범주가 독립된 제도에 의해 포괄된다는 점이 특징이다.

43) 오정수, 앞의 글, p.158.

44) BMA, 保坂哲哉의 역, ドイツ聯邦共和國의社會保障制度, 光生館, 1978, pp.106-107.

현재의 제도는 노동자 연금보험, 사무원 연금제도, 광업종업원 연금제도, 농민 노령부조, 수공업자 연금보험 등으로 분리되어 있는데, 이들 각각의 특징은 다음과 같다.⁴⁵⁾ 관리체계는 社會法典 44조에 규정되어 있는 自主的 管理(selbstverwaltung)를 원리로 한다. 이것의 구성은 각 조직에 따라 약간의 차별성을 가지지만, 일반적으로 피용자와 사용자가 반반씩 참여하는 理事會와 代議員會가 중심이 되고, 그 대표는 선거에서 선출한다. 국가는 이들 조직에 대해 감독의 權限을 가지는데, 하나의 州를 업무범위로 하는 조직의 경우에는 州 노동관청이, 여러개의 州를 업무범위로 하는 조직은 聯邦 勞動官廳이 감독한다. 현재 연금제도를 관리하는 조직은 노동자 연금보험의 경우 대다수의 피보험자가 포괄되는 18개의 州保險管理事務所, 연방 철도노동자를 위한 鐵道保險事務所, 선원, 연안선박 승무원, 연안어민을 위한 海運金庫가 관리조직이며, 사무원연금보험은 聯邦 事務員保險廳, 광업종업원 연금보험은 聯邦鑛業從業員組合에서, 농업종사자 노령부조는 19개의 農業老齡金庫에서, 마지막으로 수공업자 연금보험은 18개의 州保險管理事務所에서 노동자 연금보험과 같이 취급한다. 재정조달 및 기여는 3자 기여방식이지만, 국가는 기여에 직접 참여하지는 않는다. 즉 국가는 노동자 연금보험, 사무원연금보험 및 광업종업원 연금보험의 경우 사무비만을 지출하고, 다른 제도에는 적자 발생시에 보조하는 것이다. 보다 자세히 내용을 살펴보면 노동자 연금보험과 사무원 연금보험은 피용자와 사용자가 각각 절반씩 기여하고 광업종업원 연금보험은 피용자가 대략 1/3, 사용자가 2/3 기여한다. 농민 노령부조의 재정은 피보험자의 기여와 연방정부의 보조금으로 운영되는데, 농민은 등급별로 정액 기여한다. 수공업자 연금보험 역시 피보험자의 기여와 연방보조금으로 운영되는데, 수공업자는 정액 기여한다. 노동자, 사무원, 광업종사자는 소득에 따라 정률기여, 농민은 등급에 따라 정액기여, 수공업자는 정액기여한다.

獨逸의 연금급여제도는 첫째, 육체 노동자, 사무직 노동자, 수공업자, 농민 등 계급, 계층별 범주에 의한 연금보험제도들이 독립적으로 발전, 운용된다는 점, 둘째, 소득비례의 기여 및 급여가 처음부터 현재까지 일관되게 유지된다는 점에서 노동문제에의 정향성과 이에 근거한 사보험의 착상이 특징적이다. 계급갈등의 해소를 통한 사회통합이 사회정책의 주된 목적이므로

45) BMA, 앞의 책, pp.105-115, pp.117-119, pp.123-129.

제도들은 노동자 계급을 초점으로 한 특정의 계급들에 대응하여 발전한 것이고, 따라서 제도들은 대상범주에 따라 독립되어 발전해온 것이다. 동시에 최저생계에 대한 관심보다는 위험분산이라는 문제에 초점을 두기 때문에 연금급여제도에서 정액기여 및 급여의 원칙이 중요한 것이 될 수 없었다.

(2) 英國과 獨逸의 실업급여제도 比較

① 英國의 실업급여제도

먼저 실업급여제도의 역사를 살펴보자.⁴⁶⁾ 그것은 1911년 국민보험법에서 처음 실시된다. 국민보험법은 의료보험제도와 실업보험제도를 포괄하는데, 실업보험제도는 일정금액 이상의 기여금 납부를 요건으로 한 의무보험으로 그 대상자는 건축, 조선, 기계공업 등 실업율이 높은 7개업종의 노동자를 대상으로 출발하였다가, 1차대전기의 渦中에서 군수산업 노동자로, 1920년에는 농업, 자영업, 교육 종사자 및 철도 종사자를 제외한 전 산업의 근로자로 확대된다. 후에 大恐慌의 渦中에서 실업보험제정의 崩壞를 경험하면서 만들어진 1934년 실업법은 장기실업자에 대한 부조를 규정함으로써 1948년 국민부조법이 제정되기 전까지 존재하는데, 이 법에 의해 실업부조금(dole)이 제공되었다.

현재의 실업급여제도는 1944년의 국민보험법과 1959년의 개정국민보험법에 의한 실업급여와 장기간 동안의 실업에 대한 소득지원제도의 보조수당으로 구성된다.⁴⁷⁾ 먼저 실업급여의 내용을 살펴보자. 실업급여의 대상자는 국민보험제도에서 포괄하는 대상자 중 1년이상 보험금을 기여한 사람이 일하고자 하는 의사가 있음에도 불구하고 실업인 경우 실업급여의 대상자가 된다. 기여는 국민보험제도의 기여원리에 따른 피용자, 사용자, 국가의 3자부담이며, 급여는 정액의 주급급여로 부양가족수에 따라 52주동안 급여한다. 관리체계는 연금급여제도와 마찬가지로 중앙정부의 보건사회부로부터 지방의 지역복지 사무소로 연결되는 統合된 單一管理體系이다.

다음으로 보조수당은 소득지원제도에서 포괄하는 대상자중 연금을 받을 연령에 도달하지 않은 빈곤자를 대상으로 하는데, 여기에 소득조사를 통한 1년 이상의 장기실업자가 포괄된다. 부조원리에 입각한 것이므로 기여는 없고, 급여는 法定欲求水準에 근거한 현금급여를 제공하며, 관리체계는 실

46) 김상균, 앞의 글, pp. 45-46.

47) 이상석, "영국의 사회복지", 비교사회복지론, 유봉출판사, 1990, p. 463.

업급여와 동일하다.

英國에서 실업의 문제는 그것으로 인해 발생하는 소득상실의 문제, 즉 빈곤의 문제와 結付되어 있고, 따라서 실업문제에 대한 사회정책적 대응은 소득보장제도로서의 사회보장제도에 의해 대응된다. 주목해야 할 것은 실업의 결과(즉 빈곤)에 대한 대응에 강조점이 두어져서 실업에 대한 事後的 保障策이 실업급여제도로 마련된다는 점이다. 또한 英國에 있어서 실업급여의 기여 및 급여의 원칙은 베버리지의 사회보험원칙에 의한 균일기여 및 급여에서 1966년부터 비례기여 및 급여의 원칙이 추가되어 이중적 원칙으로 변화하는데, 연금급여제도와 마찬가지로 이러한 변화의 양상은 빈곤문제에 대한 정향성을 잘 보여준다.

② 獨逸의 실업급여제도

獨逸에서 실업급여제도의 기원은 1927년 직업보도 및 실업보험에 관한 법률(AVAVG)에서 찾을 수 있다.* 이 법률은 기여금 납부를 요건으로 질병보험과 사무원보험의 적용대상자 중 농업부문의 피고용자를 제외한 노동자를 대상으로 한 의무보험제도로 실업보험제도를 실시하는 것을 주된 내용으로 한다. 特記할 만한 것은 실업에 대한 사후적 보장인 실업보험과 사전적 보장인 직업보도 등의 서비스가 함께 提示된다는 점이다. 요컨대, 독일에서는 실업이 초래하는 빈곤보다는 실업 그 자체에 대한 對應策으로 실업급여제도가 자리잡게 되는 것이다.

1969년 제정되고, 1974년 최종개정된 雇用促進法에 의한 현재의 실업급여제도는 이러한 전통을 이어받아 고용촉진제도라는 명칭 자체가 시사하듯이 고용대책으로서 실업에 대한 사전적 보장인 직업보도, 훈련 등의 서비스와 실업에 대한 사후적 보장인 실업급여가 포괄되어 있다.* 먼저 대상자는 단기취업 피용자 및 자영자, 공무원 등을 제외한 경제활동인구를 적용대상으로 한다. 관리체계는 자치단체인 연방노동공단에서 고용촉진과 관련된 업무를 담당하는데, 공단은 본부와 9개의 주 노동국 및 146개의 노동사무소의 자체 傳達體系를 가진다. 기여는 원칙적으로 사용자와 피용자가 절반씩 부담하나, 事前的 保障, 즉 직업보도, 훈련 등의 비용과 실업부조의 비용은 연방 정부가 부담한다. 급여의 내용은 크게 두가지로 나눌 수 있다. 실업

48) 유광호, 앞의 글, p.154.

49) BMA, 앞의 책, pp.230-259.

전 보장이라는 것은 직업상담, 직업소개, 직업훈련, 고용촉진, 직장확보 및 창출 등의 서비스를 말하며, 실업후 보장이라는 것은 65세 미만의 실업자의 경우, 실업전 3년 동안에 26주 이상, 혹은 6개월 이상 기여의무를 이행한 자를 대상으로 기여기간에 비례하여 최고 312일분의 수당을 지급하는 실업수당과 실업수당의 자격이 충족되지 않은 실업자를 대상으로 하여 최고 1년간 지급하는 실업부조를 말한다.

獨逸의 실업급여제도의 내용을 살펴보면 이것이 失業으로 인해 발생하는 빈곤에 대한 대응이라기보다는 고용문제라는 노동문제에 대한 대응임을 알 수 있다. 그렇기 때문에 실업에 대한 事後的 보장 뿐 아니라 좀더 포괄적으로 실업에 대한 事前的 보장으로서의 다양한 서비스가 실업급여제도의 일부를 이룬다. 또한 실업문제가 노동문제로서의 고용문제이므로, 균일기여 및 급여는 중요한 원칙이 될 수 없었고, 처음부터 소득비례기여 및 급여가 자연스러운 것으로 上程된다.

3. 社會福祉 서비스 및 그와 關聯된 社會事業家의 役割⁵⁰⁾

1) 社會福祉 서비스의 比較

사회복지 서비스는 개인이 느끼는 欲求에 對應하기 위한 것이다. 救貧法의 體系 하에서 주로 민간에 의해 행해진 慈善이나 敎護가 현대적인 의미에서의 사회복지 서비스의 前史임은 英國이나 獨逸이나 동일하다. 또한 그러한 의미에서 사회복지 서비스는 사회사업과 밀접한 관련을 가진다. 慈善이나 敎護에 의해 대응되던 사회문제는 개인적 빈곤의 문제였고, 따라서 한 사회에서 사회정책의 영역에 이 部分이 受容, 擴大되는 것은 그 사회의 사회정책과 빈곤문제의 관련성을 보여주는 하나의 표지가 된다고 우리는 생각한다. 英國과 獨逸의 사회복지 서비스를 비교하는 이유는 여기에 있다. 현대적 의미에서 사회복지서비스는 개인들은 所得喪失 등의 물질적 문제 뿐 아니라 개인적 갈등, 곤경에서 비롯되는 문제를 현금급여의 형태만으로 해결할 수 없다는 점에 초점을 둔다. 예컨대 질병이나 장애 등의 문제에는

50) 이하의 서술은 자료의 결핍과 능력의 부족 때문에 다소 불충분한 수준인 것이라고 생각한다. 그러나 이 부분에 대한 비교연구는 우리나라에서 거의 시도된 적이 없고, 따라서 이 부분은 '논의를 시작하자'라는 뜻으로 서술하였다. 이 영역에 정통한 분들의 연구는 이 글의 불충분함에 대한 소중한 가르침이 될 것이며 이 글이 의도하는 바 역시 그러하다.

다양한 心理社會的 危機와 困境이 개재되어 있고, 바로 여기서 개인의 특수한 욕구가 발생한다는 것이다. 여기에 대응하는 사회정책의 영역이 바로 사회복지서비스인 것이다.

(1) 英國의 사회복지서비스⁵¹⁾

대인 사회적 서비스(personal social service)라는 名稱으로 불리우는 英國의 사회복지 서비스는 사회정책의 중요한 한 영역으로서 다루어지고 있다. 대인 사회적 서비스는 그 명칭에서 나타나듯이 개별적 욕구에 대한 관심 때문에 사회사업(social work)과 밀접하게 연관되고, 따라서 사회사업가(social worker)의 활동이 중요시되는데 資格證을 가진 전문사회사업가의 수도 1980년 현재 15,700명으로 인구 3,200명당 1명이나 된다.

대인 사회적 서비스에서 제공하는 서비스는 크게 아동과 가족을 위한 서비스, 신체장애자를 위한 서비스, 정신장애자를 위한 서비스, 노인을 위한 서비스 등으로 나눌 수 있다. 서비스의 제공주체를 살펴본다면, 구빈법 체계 하에서 민간봉사단체에 의한 자선의 맥락에서 제공되었던 원조가 사회복지 서비스의 원형이었다고 할 수 있고, 이것은 2차대전 이후 國家主權에 의한 廣範圍한 사회적 서비스의 제공, 즉 복지국가의 맥락에서 지방자치단체에 의한 서비스의 제공으로 변화한다. 요컨대 사회복지 서비스의 제공주체가 2차대전 이후 국가로 규정된 것이다. 그러나 이 체계 하에서 서비스 행정체계는 보건부, 내무부, 문교부 등으로 분리되어 문제가 되었고, 이에 대한 개선방안은 1968년 시봄(Seeborn)보고서에 의해 마련된다. 여기에서도 물론 사회복지 서비스의 제공주체는 국가이며, 그 관리체계는 중앙의 보건사회부를 정점으로 지방자치단체의 사회서비스부(SSD), 지역 사무소로 이어지며 관리체계의 최일선에는 사회사업가가 배치된다.

(2) 獨逸의 사회복지 서비스⁵²⁾

獨逸의 사회복지 서비스도 英國과 마찬가지로 전문직에 의한 援助가 중

51) 서상목 외, 사회복지 전달체계의 개선과 전문인력 활용방안, 한국개발연구원, 1988, pp. 233-261.

52) 개인의 욕구에 대해 비물질적 서비스를 제공하는 사회복지서비스가 독일의 사회정책 영역에 포괄되는지에 대해서는 논란의 여지가 있다. 요컨대, 사회정책 담당부서인 노동사회부는 사회정책의 영역에 이 부분을 포함시키지 않으며, Lampert의 교과서에도 이 부분을 사회정책에 포함시키지 않고 있다. 다만 사회문제, 위협에 근거하여 서술하는 Bäcker의 교과서에는 이 부분을 사회서비스(Soziale Dienste)라는 장에서 다루고 있다. 이하의 서술은 G. Bäcker, 앞의 책, s. 291-304.

요시되는데, 이 전문직은 사회사업가(sozialarbeiter)만을 의미하는 것이 아니다. 왜냐하면 獨逸에서 사회사업가는 2차대전 이후에 비로소 전문직의 하나로 간주되기 시작했기 때문이다. 전문직의 범주에는 1986년을 기준으로 看護活動에 종사하는 370,000명, 교육활동에 155,000명, 사회사업에 종사하는 110,000명이 포함되는데, 이들은 주로 聯邦民間福祉事業 共同體나 宗教團體에 所屬되어 있다.

제공하는 서비스는 아동 및 청소년에 대한 서비스, 가족 및 노인에 대한 서비스, 노동영역에서의 사회서비스, 실업자에 대한 서비스, 환자에 대한 서비스, 정신 및 신체장애자에 대한 서비스 등이다. 서비스의 제공주체를 보면, 구빈법의 體系 하에서 구빈은 市 單位의 行政機關이나 民間團體에 의해 이루어졌다. 前者의 경우 1852년에 채용된 엘버펠트(elberfeld)방식이 대표적인데, 이것은 구역별 分轄의 기초 위에서 각 구역에 구빈위원(Armenpfleger)을 두고, 그가 정기적으로 빈곤자를 방문하고, 실태를 조사하여 救貧方法이나 扶助의 정도를 결정하는 것이다. 민간단체에 의한 원조는 주로 카톨릭과 신교의 종교단체에 의해 이루어졌고 이러한 전통은 현재 까지도 마찬가지여서 서비스의 제공주체가 국가라고 규정하기는 힘들다. 따라서 서비스의 제공주체를 공공과 민간으로 구분하여 살펴보자. 먼저 공공부문은 세가지 차원으로 구분되는데, 먼저 사회보험제도의 각 관리조직이 사회서비스를 제공하는 주체로 설정되며, 둘째는 시,군 등 기초자치단체, 셋째는 주 등의 광역 자치단체가 주체로 설정된다. 민간부문은 두가지로 구분된다. 그 하나는 聯邦民間福祉事業 共同體에 속하는 6개의 조직이며, 다른 하나는 일일보호, 가정간호원 등 시장체계 내에서 취업하는 개인의 전문가가 주체로 상정된다.

2) 사회사업 교육 및 기능과 동기의 비교

사회복지 서비스의 제공에는 사회사업가를 비롯한 전문가들이 중요한 역할을 담당한다. 이것은 위에서 살펴보았듯이 英國과 獨逸에서 공통적으로 나타나는 현상이다. 그러나 또한 英國에서 대인 사회적 서비스와 관련된

53) 연방민간복지사업 공동체에 속하는 6개의 조직들은 다음과 같다. 1919년 설립된 노동자복지(AW), 1848년 설립된 교회사회사업(DW), 1897년 설립된 독일자선협회(DCV), 1920년 설립된 독일무교파복지협회(DPWV), 1888년 설립된 독일적십자(DRK), 1917년 설립된 독일 유대인 중앙복지사업소(JWStD).

전문가의 대다수는 사회사업가라고 할 수 있지만, 獨逸의 경우에는 그렇지 않다는 것을 볼 수 있었다. 요컨대, 英國과 비교한다면 상대적으로 獨逸에서는 사회복지 서비스와 관련하여 사회사업가의 활동이 두드러지지 않는 것 같다. 이하에서는 이러한 측면을 살펴보기 위해 대학에서의 사회사업 교육 및 사회사업의 기능과 동기를 서술하고자 한다.

(1) 사회사업 교육의 측면에서⁵⁴⁾

1984년 9월에 西獨의 사회사업 및 사회교육 전문대학교(Berlin Fachhochschule für sozialarbeit und sozialpädagogik)에서 서유럽국가들의 사회사업교육을 논의하는 심포지움이 개최되었다. 여기서는 서유럽 전체에 대한 언급과 비교가 행해지는데, 주제가 된 네가지의 항목은 土着化, 脫宗教化, 專門化 및 理論化이다. 이 중 英國과 獨逸에서 차이가 드러나는 것은 理論化라는 항목이라고 한다.

먼저 사회사업 교육이 이루어지는 교육체계를 살펴본다면, 英國에서 전문적 사회사업은 대학교육(university education)을 통해 이루어지는데 비해 獨逸에서 전문적 사회사업은 전문대학 체계(tertiary school system)에서 이루어진다. 한편 대학원 과정의 開設與否를 보면 英國에서 사회사업교육은 하나의 분과학문으로 수용되어 있어서 대학원 과정이 獨自적으로 개설되어 있지만, 獨逸에서는 대학원 과정이 개설되어 있지 않다. 이러한 점은 理論化라는 측면에서 볼 때 獨逸보다는 英國에서 사회사업이 더 큰 比重을 가진다는 것을 시사한다.

(2) 사회사업의 기능과 동기의 측면에서⁵⁵⁾

존스는 사회사업의 기능과 동기라는 측면을 주목하여 英國과 獨逸의 사회사업이 가지는 차이점을 서술하고 있다. 일반적으로 사회사업의 기능은 개인의 욕구에 민감하게 반응함으로써 보호와 원조를 행하는 기능인 원조의 기능, 개인, 집단, 지역사회를 원조하는데 있어서 관련되는 제반 서비스를 통합, 조정하는 조정의 기능, 가능한 모든 종류의 서비스를 이용할 수 있도록 사람들을 원조하고 격려하는 정보제공 및 옹호의 기능으로 구분된다. 한편 사회사업의 동기는 인본주의(이타주의), 사회통제, 사회적 효율성, 사회

54) H. J. Brauns & D. Kramer, "International perspectives Social Work education in European countries", International Social Work, Vol. 29, No. 3, 1986, pp. 203-206.

55) C. Jones, 앞의 책, pp. 174-176.

변동 등으로 구분될 수 있는데, 이러한 사회사업의 기능과 동기는 쌍을 이루어 몇가지의 조합을 이루며, 援助의 기능-人本主義的 동기는 전통적인 사회사업의 상을 나타내는 것이며, 援助의 기능-人本主義的 동기라는 조합에 다른 기능과 동기의 조합이 부과되는 정도에 따라 專門化의 정도나 分化의 정도가 높은 것이라고 할 수 있다는 것이 콘스의 견해이다. 이에 입각하여 두 나라의 사회사업을 비교해보면 獨逸의 사회사업은 援助의 기능-人本主義的 동기라는 사회사업의 전통적인 상을 크게 벗어나지 않고, 英國의 사회사업은 개인의 再活과 地域社會의 재구성이라는 이중의 표적에 초점을 맞추므로써 조정 및 옹호의 기능과 사회적 효율성, 사회변동의 동기와 밀접한 연관을 가진다고 할 수 있다.

結論적으로 이상의 논의에 입각한다면, 英國의 사회사업은 敎育의 水準, 專門化 및 分化의 정도에 있어서 獨逸보다 큰 比重을 가지고 있다고 말할 수 있다. 역사적으로 빈곤문제와 밀접한 연관을 가지면서 발전해 온 사회사업이 獨逸보다 英國에서 더 큰 비중을 가진다는 것은 빈곤문제 정향성을 뚜렷히 보이는 英國의 사회정책적 전통에 비추어 볼 때 자연스러운 歸結이라고 여겨진다.

IV. 맺는 말

'사회정책'이라는 概念은 相異한 전통을 가진 사회에서 일정정도의 差別性을 가질 것이라는 가정 하에 이 연구는 英國과 獨逸의 사회정책을 比較檢討하고자 했다. 英國과 獨逸의 사회정책 概念을 비교하고자 했던 것은 이 두 나라가 각각 현대적 의미의 사회정책이 形成되는데 있어 중요한 契機가 되었던 역사적 사건들과 전통을 가진 나라라고 생각했기 때문이다. 두 나라의 사회정책 概念을 비교하기 위해 우리는 먼저 두 나라에서 사회정책은 어떠한 특성을 가지고 있는가에 대해 살펴보았다. 두 나라에서 사회정책은 어떻게 概念定義되고 있으며, 그것에 대한 研究慣行은 어떤 特徵을 가지고 있으며, 사회정책의 영역에는 어떠한 하위정책들이 포괄되는지를 고찰함으로써 우리는 영국의 사회정책 개념이 빈민을 중심으로 한 개인들의 基本的 欲求 充足을 위해 제공하는 사회적 서비스와 밀접하게 연관되어 있음을 알았다. 한편 독일의 사회정책 개념은 階級敵對의 解消를 통한 사회통합이라는 문제와 밀접하게 연관되어 있고, 따라서 주된 관심의 초점이 노동문제에 맞추어져 있음을 알았다.

두 나라에서 사회정책의 일반적 특성이 위와 같이 규정된다고 할 때, 그것의 하위정책 체계들은 당연히 이러한 특성들을 반영해야 할 것이다. 우리는 이에 따라 사회정책의 대표적 하위영역인 사회보장정책과 사회사업과 밀접한 관련을 가진 사회복지 서비스의 체계를 비교검토했다. 두 나라에서 일반적으로 사용하는 사회보장정책 概念은 국제적으로 通用되는 그것의 의미와는 약간 다르다. 요컨대 英國에서 사회보장정책은 소득보장을 의미하기 때문에 일반적으로 사회보장제도에 포함되는 의료보장제도가 국민보건서스라는 체계로 독립되어 사회보장제도와는 별개의 것으로 간주된다. 한편 獨逸에서의 전통적인 사회보장제도 概念에는 사회부조제도가 포함되지 않는다. 이 글에서는 이러한 두 나라의 전통을 고려하여 사회보장정책을 고찰하였다. 물론 이러한 점은 두 나라의 사회정책이 가진 나름대로의 빈곤문제 정향성과 노동문제 정향성을 일정정도 반영하는 것이라고 생각할 수 있다.

영국의 사회보장제도를 포괄하는 대상의 측면, 재정부담 및 급여의 특징, 관리운영의 주체 면에서 살펴볼 때, 우리는 사회보장제도의 기원이 되는 두 가지 着想, 즉 사보험과 공적부조 중 공적부조 着想에서 英國의 사회보장

제도가 由來함을 알 수 있다. 공적부조의 着想에 기초하였기 때문에 소득이 없는 국민에 대한 최저생계의 보장이 사회보장제도에서 강조된다. 반면 獨逸의 사회보장제도는 대상, 재정 및 급여, 관리운영 등에서 英國의 그것과는 다른 측면을 보이며, 이것은 獨逸式 사회보장제도가 사보험의 착상과 긴밀하게 연관됨을 의미한다. 따라서 獨逸의 사회보장제도는 소득비례에 근거한 보험금의 대가로 소득비례의 급여를 받으며, 주된 대상은 노동자 계급으로 상정되는 것이다. 공적부조원리와 사보험원리에 대한 사회보장제도의 정향성에서 우리는 英國의 그것이 빈곤문제에 대한 대응으로서 부조원리의 전통을 반영하며, 獨逸의 그것은 전통적 관심영역을 노동문제에 두고 있음을 알 수 있었다. 이러한 점은 사회보장제도의 일부인 연금급여제도와 실업급여제도를 비교할 때에도 나타난다. 연금급여제도에서는 기여 및 급여의 원칙과 대상범주의 측면에서 각각 최저생계의 유지라는 빈곤문제 정향성과 사회통합을 위한 노동자 계급의 보호라는 명목의 노동문제 정향성이 뚜렷하게 보인다. 한편 실업급여제도에서 가장 뚜렷이 나타나는 점은 실업으로 인해 야기되는 빈곤에 초점을 맞추어 실업 후의 對策으로 실업급여제도를 전개시킨 것이 英國의 특징이라면, 고용축진이라는 명칭으로 실업으로 인한 빈곤보다는 고용문제를 중심으로 직업훈련 등의 실업전 대책도 실업급여제도에 포괄시키는 것이 獨逸의 특징이다.

아울러 사회복지 서비스와 그와 관련된 사회사업가의 활동은 獨逸에 비해 英國에서 사회정책체계의 중요한 영역으로 確固하게 자리잡고 있음을 制限的인 수준에서나마 확인할 수 있었다. 전통적으로 구빈활동과 밀접하게 연관되어 있는 사회복지 서비스 및 사회사업가의 활동이 이렇듯이 차이점을 보이는 까닭은 두 나라의 사회정책 개념들의 특성과 밀접한 관련을 가졌기 때문이라는 것이 우리의 생각이다.

이상의 考察을 통해 우리는 두 나라에서 사회정책의 몇가지 하위정책체계들은 두 나라의 사회정책 개념의 일반적 특징에서 확인한 바와 마찬가지로 각각의 고유한 정향성을 內在하고 있다는 것을 발견할 수 있었다. 사회정책 개념은 英國과 獨逸이라는 특정 사회에서 나름대로의 맥락에 따라 구성되어져서 일정정도의 차이점을 드러내며, 이에 따라 사회정책의 하위정책 체계들의 형식과 내용도 각각 빈곤문제에의 정향성과 노동문제에의 정향성을 보이게 되는 것이다.

사회정책 개념이 이렇듯 특정 사회속에서 나름대로의 脈絡에 따라 구성되어진다고 한다면, 우리사회에서는 사회정책의 형성 및 변천과 관련된 範疇들의 내용은 어떠한 것으로 敘述될 것이며, 이에 따라 사회정책의 개념은 어떻게 구성될 것인가라는 문제는 관심의 초점이 될 만한 것이라고 여겨진다. 우리나라의 자본주의 발전의 유형은 무엇이며, 국가 역할의 특성은 여기에 어떤 樣相을 나타내며, 이 모든 것 자체인 계급운동의 형태는 어떠한가에 대한 探究의 필요성, 이러한 범주들에 유관적합한 사회정책 개념은 무엇인가에 대한 탐구의 필요성은 이로부터 切實해진다. 아울러 현재 많은 論者들이 사용하는 '사회정책'이라는 용어가 의미하는 바는 무엇이며, 어떤 맥락에서 구성되어진 것인가에 대해서도 탐구해야 할 필요성이 제기된다. 왜냐하면 구성되어지는 맥락이나 의미에 따라 사회정책의 개념은 일정정도의 偏差를 가지게 될 것이고, 그에 따라 강조하는 문제영역도 달라질 것이기 때문이다. 어떠한 개념범주를 가지고 사회정책을 연구할 것인가는 사실 이것에 따라 결정될 수도 있다. 예컨대, 英國의 사회정책 개념과 獨逸의 사회정책 개념을 추상화하여 하나의 이념형(Ideal type)으로 설정하고 우리나라 자본주의의 역사나 발전의 특성, 사회정책 체계의 특성과 관행을 검토한다면 사회정책 연구를 빈곤문제와의 관련성 하에서 수행하는 것이 더 적합한지, 아니면 노동문제와의 관련성 하에서 수행하는 것이 더 적합한지에 대한 잠정적인 가설이 제시될 수 있을 것이다. 물론 빈곤문제나 노동문제는 모두 사회정책이 포괄하는 영역이며, 따라서 이 문제가 다소 사소한 것으로 간주될 수도 있지만 빈곤문제나 노동문제 그 어느쪽을 강조하느냐에 따라 제기하는 질문이나 논의의 展開樣相은 결코 동일하지는 않을 것이다.

사회정책 개념을 일단 '輸入'하는 입장에 있는 우리의 경우에는 학문적 背景이나 知的 關心과 같은 개인적 요인이 이러한 문제와 관련하여 영향력 있는 변수가 되겠지만, 土着的인 사회정책학의 定立을 위해서는 사회정책의 형성 및 변천과 관련된 範疇들을 고려하면서 사회정책의 특성을 파악하고, 이에 부합하는 연구 대상들과 概念範疇들을 確定시켜 나가야 할 것이다.