

지방복지의 개념 도입과 관점에 관한 연구*

: 기초연금을 대상으로 행정학자들과 사회복지학자들의 관점 차이를 중심으로**

A Study on the Introduction of the Concept of Local Welfare Provision
: Centered on the Viewpoints of Korean Basic Pension between Public
Administration Scientists and Social Welfare Scientists

이 광 석***

Lee, Kwang Seok

■ 목 차 ■

- I. 서론
- II. 지방복지의 의의와 논쟁점
- III. 기초연금을 보는 관점: 행정학자들과 복지학자들 사이의 시각 차이
- IV. 연구 설계와 조사결과의 분석
- V. 결론

지난 세기 복지국가의 발달 중 주목할 만한 현상은 '복지는 지방, 재정은 중앙지원(local welfare, central finance)'이라는 원칙이다. 이에 따라 복지공급은 주로 지방정부에 의해 이루어지는데, 여기서 도출된 개념이 지방복지이다. 이 개념을 적용하여 행정학자들과 사회복지학자들의 기초연금에 대한 관점의 차이를 살펴보았다. 차이의 기준을 '상품화'(상품화와 탈상품화)와 '재정'(복지를 위한 재정인가 재정의 범위 내인가)의 두 축으로 하면, 행

* 이 논문은 2014년 정부(교육부)의 재원으로 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임 (NRF-2014S1A5A2A03065747).

** 이 글을 작성하는데 통계처리 부분은 김근지 선생(영남대 새마을국제개발학과 박사과정)의 도움을 많이 받았다. 이에 감사의 뜻을 표한다.

*** 경북대학교 행정학부 교수

논문 접수일: 2016. 11. 30, 심사기간: 2016. 11. 30~2016. 12. 28, 게재확정일: 2016. 12. 28

정학에서 보는 복지는 재정의 범위 내에서 탈상품화(비시장화)하거나, 복지를 위한 재정의 방향에서 시장화를 전제한다고 보고 있다. 한편 사회복지학에서는 복지를 위한 재정으로, 탈상품화의 방향으로 움직임 가능성이 높다.

기초연금에 대한 행정학자들과 사회복지학자들 간의 인식 차이를 실증적으로 밝히고자 17개 문항으로 측정한 서베이 결과 데이터를 분석하였다. 분석결과 사회복지학자들의 응답은 행정학자들에 대비하여 기초연금에 대한 국가책임성과 제도적 완결성에 대해서 상대적으로 높은 점수를 준 것으로 나타났다. 부작용 회피성에 대해서는 사회복지학자들이 행정학자들보다 부작용에 대해 우려의 정도가 더 높은 것으로 나타났다. 그 의미는 사회복지학자들은 국가적 통일성에 기반하여 국가가 제공하는 복지에 더 많은 관심을 두고 있다는 함축이다.

지방복지의 개념 도입은 행정학에서 복지연구에서 여러 면에서 도움을 줄 것으로 보인다. 복지가 점차 지방정부의 주요한 역할로 부각되는 이 추세에서, 행정학에서도 이에 대한 관심을 촉구한다.

□ 주제어: 지방복지, 기초연금, 국가 책임성, 제도적 완결성, 부작용 회피성

This paper aims at the introduction of the concept of local welfare provision(LWP) and searches for the viewpoint difference between public administration scientists and social welfare scientists, focusing on Korean Basic Pension. In the 20th century the principle of “local welfare, central finance” was established, which means that one of the main duty of local government is welfare provision for their inhabitants.

In order to verify the viewpoint difference this paper makes use of survey method. The viewpoint differences between public administration scientists and social welfare scientists are on government accountability and institutional coherence and side-effect prevention. The result shows that social welfare scientists focus on national welfare supported by central government, which is different from the public administration scientists' viewpoint based on the argument for self-determination.

The introduction of the concept of LWP will contribute to the public administration scientists' interest in local welfare, which leads to the development of social welfare and public administration.

□ Keywords: local welfare provision(LWP), Korean Basic Pension, government accountability, institutional coherence, side-effect prevention

I. 서론

한때는 쓰레기통에서 장미꽃을 기대하는 것과 같다는 비아냥도 들었던 한국이 이제는 세계 여러 나라에 원조를 제공하는 국가로 바뀔 정도로 한국의 발전은 세계에서 유래가 없다. 이러한 발전에 따라 한국에서 사회복지정책은 복지국가로 향해 점점 나아가고 있다. 따라서 복지예산도 급속히 증대하고 있고 복지프로그램도 다양해지고 있다. 서양에서도 복지국가가 출현한 이후에 정책의 중심 이슈는 복지에 있다. 예컨대 영국의 경우 전체 공공서비스의 거의 2/3를 차지할 정도로 비중이 증대되었다(Dean, 2006: 4).

복지란 계급 간의 대립을 완화하고 사회적 모순을 잠재화시키기 위한 제도적 장치로 환영을 받았다. 최근 한국사회의 무상급식이나 무상보육에 대한 논쟁, 저출산·고령화 문제와 이 대안으로 제시되는 다문화사회 담론, 노후생활을 위한 국민연금제도나 공무원연금제도 등에서 볼 수 있듯이 복지는 수혜자에게는 늘 좋은 제도로 이미지화 된다. 그러나 복지의 확대는 수혜자들에게는 사회활동으로의 디딤돌이 되지만, 이로 인해 재정을 부담하는 계층이 있게 마련이라는 동전의 양면과도 같은 현상을 일깨워준다. 최근 실시된 기초연금에서 보듯이 보편 vs. 선별의 프레임은 이를 뒷받침한다고 할 수 있다. 즉 복지 쪽에 방점을 두는 시각은 복지의 확대에 도움이 되는 보편적 제도 설계를 선호한다. 반대로 재정 쪽에 방점을 두는 시각은 제한된 복지혜택의 제공, 즉 선별에 중점을 둔다(Jones and Lowe, 2002). 따라서 복지 제도는 이 둘의 조화가 필요하게 된다. 가장 널리 알려진 대책으로는 합의에 따른 복지제도 건설로, 회자(膾炙)되는 대표적인 보기는 버츠크렐리즘(Butskellism)이다.¹⁾ 정당들이 재정을 동반하는 정책을 선거 이슈로 제기하고 이런 연유로 복지지출이 늘어 감당할 수 있는 범위를 넘을 우려 때문에 이에 대한 제약에 서로 합의하는 것을 말한다. 아울러 복지를 어떻게 바라보느냐 하는 관점이 중요한 기능을 하고 있음은 익히 알려진 사실이다(George and Wilding, 1994; Golding and Middleton, 1983). 그럼에도 한국의 사회복지의 전개과정에서 복지의 관점에 관한 연구는 상당히 부족하다.²⁾ 더 나아가 어떤 정책이 채택되었는가를

1) 제2차 세계대전 이후 복지국가 건설을 둘러싸고 영국의 노동당 정부(1945-1951)의 재무장관이던 휴 게이츠켈(Hugh Gaitskell)의 복지국가 확대정책을 이어서 새롭게 등장한 보수당 정부(1951-1964)의 재무장관이던 버틀러(R. A. Butler)가 계승하여 추진한데서 나온 말로 버틀러와 게이츠켈의 합성어이다. 그 의미는 본문에 기술한 대로 재정부담의 능력 범위 안에서의 복지 제도를 확립한다는 것이다(Midwinter, 1994).

2) 다만 본문에 기술한 대로 보편적 복지와 선별적 복지에 대해서와 사회복지 발달의 동인(動因)에 관한 연구에서는 관점의 연구가 있다. 사회복지 발달의 동인(動因)에 관해서 위기와 복지는 밀접한 관계가 있다는 가설(Crisis-welfare Hypothesis)은 상당한 타당성을 갖고 있다(박종삼 외, 2004: 46; Lee,

바라보는 관점은 그 정책의 그 이후 경로까지 결정한다(Rimlinger, 1971).

이를 기초연금에 적용하면 국민연금제도 기초부문의 강화라는 관점에서 논의할 수도 있고, 국민연금제도의 기초부문이 그 기능을 제대로 못했기 때문이라는 시각을 지닐 수도 있다. 이 시각은 국민연금제도의 개혁이라는 방향을 제시하였다. 이에 관해서는 세 가지의 프레임이 있는데, 재정안정화를 위한 부분적 개혁안, 국민연금 이원화 방안, 기초연금 도입안 등이 그것이었다(김수완, 2007). 결국 기초연금의 도입이라는 방향으로 귀결되었으나 이제는 기초연금의 성격을 어떻게 볼 것인가가 중요하다. 영국에서는 지방복지라는 개념이 적용되는데, 이 개념을 통해 기초연금을 살펴볼 수도 있다. 지방복지란 그 지방 주민을 위한 복지를 총괄적으로 파악한다는 관점에서 지방정부의 역할 증대를 요구한다. 하지만 한국에서 지방복지라는 개념은 지역사회복지(community care) 또는 지역복지에 압도되어 사회복지학자들이 주도하게 되었고, 행정학자들은 지방정부나 지방자치의 측면에서 접근하였다. 이 글은 지방복지라는 개념 도입을 통해, 행정학자가 이 분야에 적극적 역할을 수행해야 함을 촉구하고 또 기초연금을 대상으로 행정전문가인 행정학자들과 복지전문가인 사회복지학자들의 관점을 차이를 살펴보고자 함도 이 글의 또 다른 목적이다.

II. 지방복지의 의의와 논쟁점

1. 지방복지(Local Welfare Provision: LWP)의 개념

지난 세기 복지국가의 발달 중 주목할 만한 현상은 '복지는 지방, 재정은 중앙지원(local welfare, central finance)'이라는 원칙이다. 이에 따라 복지공급은 주로 지방정부에 의해 이루어지는데, 여기서 도출된 개념이 지방복지이다(Gladstone, 1999: 104-106). 이 개념은

2005). 그 핵심은 경제적 상황이 악화되면 복지혜택을 받는 가난한 사람들이나 노약자들에게 악의적인 적대감이 표출되는 현상으로 전세계적으로 보편적이라고 한다(Golding and Middleton, 1981: 3). 영국의 사회복지정책의 역사를 보면 이는 "일하지 않으면 먹지도 말라."라는 바울의 권위에 기초한 금언(金言)에서 나타나고 John Locke의 가난의 개인책임의 원칙(poverty was relaxation of discipline and corruption of manners)으로 이어졌다(Golding and Middleton, 1981: 11-12). 역사의 발전은 이런 태도는 편견임이 입증되고 이후 이런 위기가 오히려 복지의 발전을 가져왔다. 한국에서도 1960년대 한국 복지 체계의 발달은 1961년의 위기의 영향으로 이루어졌고, 1970년대의 위기는 유신이었으며, 1980년대 위기는 독재정치 대 민주정치에 집중되어 있었다. 1990년대 중반의 발전에 있어서 위기는 세계화로 인한 IMF 위기였다. IMF 위기 하에서 한국의 복지 체계는 확대되었다.

영국의 지방정부에서 실무적 차원에서 논의되었는데,³⁾ 어떤 지방정부가 관할하는 지방에 거주하고 있는 취약계층을 도와 위기에 대응하고자 하는 제도이다. 학문적으로는 에스핑-앤더슨(Esping-Andersen)이 범주화한 자유주의 복지국가(liberal welfare state)에서의 지방화(localism)와 결부되는데, 사적 자치(私的 自治)의 원리가 확대되어 지방정부 차원의 자기결정성의 원칙(argument for self-determination)이 존중되는 것을 말한다(Spicker, 2013: 198). 이 개념은 다양성(local diversity)에 기초하는 것으로 국가적 통일성(uniform system)을 속성으로 하는 영국의 의료서비스(NHS: National Health Service)와는 다르다. 그 의미는 복지의 단위가 지방정부라는 점에서, 지금까지 복지에 관한 논의가 국가를 단위로 하거나 초국가적 기구나 전세계적 범주를 연구단위로 한 것과 확연한 차이가 난다.⁴⁾ 그 범위에 드는 것들은 다음과 같다. ① 화재나 홍수와 같은 재난이나 위기(a disaster/crisis such as fire or flood)로 고통받거나, ② 예외적인 재정으로 위기(exceptional financial pressure)에 빠진 가족이거나, ③ 집이 없거나 잠자리가 정상적이지 않거나(homeless or rough sleepers), ④ 수입이 넉넉하지 않은 노령층(vulnerable older people)이거나, ⑤ 가정폭력에 시달리거나(fleeing domestic violence), ⑥ 퇴소(退所)서비스(leaving care)가 필요한 경우,⁵⁾ ⑦ 만성질환(chronically or terminally ill)을 가진 경우, ⑧ 알코올이나 마약(alcohol or drug issues)의 문제를 가진 경우, ⑨ 지식 습득에 문제가 있거나(people with learning difficulties), ⑩ 단기간의 수혜 이후 일터에 복귀하는 경우(returning to work after a short term on benefit)를 포괄한다. 이상에서 설명한 바는 영국에서 시행되고 있는 제도들이므로 영국의 지방정부에 의해 제공되는 공공서비스의 전달체계는 아래 <표 1>에서 보여주고 있다.

3) 영어로는 Local Welfare Provision (LWP)라고 일컫는 것으로 그 연원은 Community Care Grants and Crisis Loans for living expenses이다. 이 제도는 2013. 3. 31.로 끝나고 이에 대체하는 개념이 지방복지이다. 자세한 것은 다음을 참조하라
http://www.oldham.gov.uk/info/200737/welfare_reform/1172/about_local_welfare_provision(2016.11.28.).

4) 초국가적 기구를 연구 단위로 한 것은 유럽연합(European Union: EU)를 중심으로 복지를 연구한 것이 많다(Falkner, 2010; Walker, 2005; Clasen, 1997; Ploug & Kvist, 1997; Bonoli et al., 2000 등). 전세계를 대상으로 한 연구는 Global Social Policy이라는 이름으로 새로운 영역으로 발돋움하고 있다(Deacon, 2007; Yeates, 2008 등). 이에 비해 지방복지의 연구는 복지국가에서도 덜 활발하다.

5) 여기에는 복지시설로부터 나가는 경우(①moving out of institutional residential care; ②moving to supported accommodation / independent living; ③leaving prison or detention centers)도 포함한다.

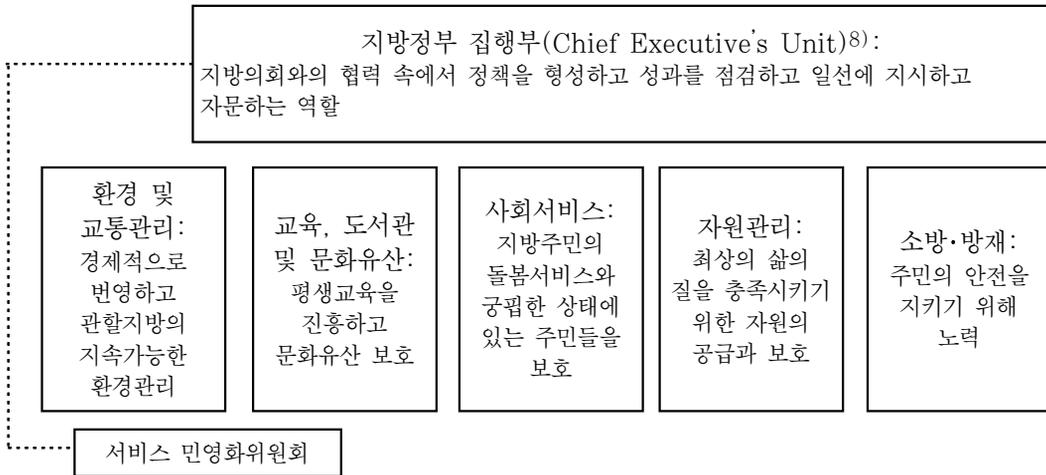
<표 1> 영국의 공공서비스의 전달체계와 공공서비스의 범주

City councils (광역자치단체)	Unitary authorities (광역과 기초자치단체의 혼합형) ⁶⁾	District councils (기초자치단체)
교육	기초자치단체의 업무	주택
사회서비스 ⁷⁾	+	환경
도서관	교육	주차
광역단위 계획	도서관	지역단위 계획
고속도로와 교통	사회서비스	쓰레기 처리
경찰		
소방		

출처: Moore (1998)

영국의 지방정부 일선에서 제공되는 공공서비스를 범주별로 살펴보면 아래 <그림 1>에서 제시되어 있다.

<그림 1> 영국의 지방공공서비스의 범주



출처: Moore(1998: 8)

6) 광역과 기초자치단체의 통합형은 주로 도시지역에 존재하는 형태이다. 현재 잉글랜드에 39곳, 스코틀랜드에 14곳, 웨일즈에 10곳이 통합형을 시행하고 있다(이광석 외,2015).

7) 한국에서 사회서비스라고 일컫는 것은 영어로는 personal social services라고 하며 사회에서 어떤 취약성을 가지고 있어서 돌봄이 필요한 이에게 도움을 제공하는 것을 말한다. 사회적 돌봄(social care)과 사회사업(social work)을 포함하는 것으로(Moore,1998) 여기서는 사회서비스라고 부른다.

8) 영국의 정치체도는 익히 알려진 바대로 의원 내각제를 채택하는데, 지방정부도 다양한 형태가 있지만 의원

위 그림에서 보듯이 지방정부가 제공하는 공공서비스의 범주 중에서 지방복지라고 함은 지방정부가 관여하는 사회서비스를 일반적으로 지방복지라고 한다. 지방복지를 수혜하기 위한 자격은 다음과 같다.⁹⁾ 첫째로, 16세 이상이어야 한다. 둘째로, 지방정부가 관할하는 지역에 살아야 한다(resident of the borough or be able to demonstrate that you are about to become a resident of the borough). 셋째, 다음 중 어느 하나를 수혜하고 있는 경우: ① 소득보조(Income Support), ② 구직수당(Income-based Jobseeker's Allowance), ③ 고용지원수당(Employment and Support Allowance), ④ 연금크레딧(Pension Credit)이나 이와 유사한 것(예컨대 Universal Credit), ⑤ 주택수당(Housing Benefit), ⑥ 주민세 경감 대상자(Council Tax Reduction), ⑦ 아동및 근로세제 크레딧(Child / Working Tax Credit), ⑧ 장애수당(Disability Living Allowance), ⑨ 자립수당(Personal Independence Payment) 등이다.

그렇지만 다음에 해당하면 그 혜택은 주어지지 않는다. ① 다른 형태의 지원이 이루어지는 경우(Help is likely to be available from other funds or schemes), ② 다른 형태의 자원을 소유하고 있는 경우(other ways to cover the costs such as savings, credit cards, an overdraft, loans), ③ 다주택을 소유하는 경우(You own a property other than the one in which you live), ④ 지방복지혜택을 받는데 귀책사유가 있는 경우(예를 들면 benefit sanction enforced, loss of employment due to misconduct),

제공되는 혜택은 식료 구입을 위한 바우처(Food vouchers), 적절한 제품이나 서비스를 구매할 수 있는 카드지급이나 제공하도록 공급자에게 명령, 현금지급 등의 방법이 있다.

이 글에서는 복지공급과 관련하여 지방정부가 사회서비스처럼 운영주체이거나 지방정부의 관할 아래에 있어서 지방정부가 재원의 일부나 전부를 부담하는 것을 말한다. 이에 대한 선행연구는 많지 않은데, 그 이유로는 사회복지학자들은 지역사회복지(community care)에 연구역량을 집중하였기에 지방복지와 혼동하기 때문으로 보이고(McDonald, 2006), 지방행정을 연구하는 행정학자들은 지방복지의 개념이 지방정부의 역할 속에 포함되었기에 중앙-지방정부간 관계의 연구나 이와 가까운 전달체계에 많은 관심을 가져 왔다. 따라서 행정학에서는 지방복지라는 개념을 이용한 선행연구는 생소해 보이기 때문에 선행연구는 많지 않다. 유사한 국내 연구로서 김선화 외(2010), 김준현(2014), 이상일(2004), 장동호(2007), 유길상(2006), 이광석·김동룡(2009), 박혜자(2008) 등이 있고, 국외연구로는 Chandler(1996), Osman(2015) 등이 있다.

내각제를 준용한다. 따라서 지방의회 다수파가 집행부를 구성하는데 이를 지방정부라고 할 수 있다.

9) 물론 이 제도는 명칭도 Local Welfare Assistance를 사용하기도 하며, 지방정부에 따라 단기간(보통 6개월)에 한정하려는 경향이 강하지만 차이가 있다.

2. 지역복지(community care) 및 사회복지전달체계와의 관계

사회서비스는 지방정부에 의해서 공급되기도 하지만 자발적 영역(voluntary sector)이나 다양한 사적 조직(private organizations)에 의해서 제공된다(Moore, 1998: 166). 이 사회서비스의 제공을 지역성(locality relevance)과 관련시켜서 지역주민의 공동이익을 추구하는 경우를 지역복지(local welfare; 영국에서는 뉘앙스에 차이가 있지만 이를 community care라고 부른다) 또는 지역사회복지라고 한다(표갑수, 2009: 37-38; 住谷·右田, 1983; Means et al., 2008). 또 지역사회복지가 기초자치단체에 의해서 지원되는 복지를 중심으로 민간이 제공하는 복지까지 포함하여 논의되지만(표갑수, 2009: 38) 지방복지는 기초자치단체는 물론이고 광역자치단체에 의해서 지원되는 공적 복지를 논의하므로 서로 간에 구별된다. 다른 관점에서는 지방복지가 복지재정에서의 지방분권이 초점인데, 비해 지역복지는 지역사회복지협의회를 통한 지역사회 내에서 복지부문의 새로운 협치에 관심을 둔다(이태수, 2010: 13).

사회복지전달체계는 지역복지실천주체들 간의 역할 분담을 연구하는 영역이다. 즉 공공과 민간, 중앙정부와 지방정부, 광역자치단체와 기초자치단체 사이의 자원의 효율적인 배분을 통한 지역주민들의 복지 욕구의 충족을 연구한다(이태수, 2010: 25). 이 점에서 지방정부가 제공하는 복지를 중심과제로 하는 지방복지와 차이가 난다.

3. 지방복지와 기초연금

기초연금법이 2015년 7월부터 기초연금 제도가 시행되었다. 소득인정액이 일정 기준 이하인 65세 이상 노인에게 매달 10만~20만원을 지급한다. 전체 노인(639만 명)의 70%인 447만 명이 대상이다. 지급 대상 중 90%가량인 406만 명이 20만원을 받는다. 나머지 41만 명은 국민연금 가입기간에 따라 10만~20만원을 차등지급 받는다.

지방자치단체들은 국고보조사업으로 추진되고 있는 기초연금을 전액 국비사업으로 추진할 것을 요구하고 있지만 지난 기초노령연금과 동일하게 기초자치단체의 재정력과 복지수요를 적절히 반영하기 위해 각 기초자치단체의 재정자주도와 노인인구비율에 따라 국고를 지원할 때 차등국고보조율제도를 적용함으로써 지방자치단체의 재정적 기여를 의무적으로 요구하고 있다(장현주, 2015).

보건복지부의 기초연금에 대한 인식은 첫째로, 노인들의 안정된 노후생활을 돕기 위해 도입된 국민연금제도를 보완하는 제도이며, 둘째로, 노후 빈곤의 완화를 목적으로 하고, 셋째로, 연금 혜택을 공평하게 나누기 위한 제도도 본다. 기초연금의 대상은 ①만 65세 이상이고 ②한국 국적을 가진 국내 거주((주민등록법)제6조 1, 2호에 따른 주민등록자)자로서, ③노인 증가구의 소득인정

액이 선정기준액 이하인 이들이다.¹⁰⁾ 따라서 공무원연금, 사립학교교직원연금, 군인연금, 별정우체국연금 수급권자 및 그 배우자는 원칙적으로 기초연금 수급대상에서 제외된다.¹¹⁾

기초연금의 시행한 후 지금까지의 평가는 기초연금이 노인의 삶의 질을 높이고, 빈곤을 개선하는데 원동력이 되고 있다고 하는 점에서 긍정적이다. 통계청의 가계동향 자료를 재분석한 결과 기초연금 도입 이후 노인 빈곤율 등 주요 빈곤지표에서 점차 긍정적인 개선 효과가 나타나고 있으며, 또한 2015년 말 시점을 기준으로 기초연금 수급액을 소득에 포함하는 경우 이를 제외한 경우에 비해 노인 절대빈곤율은 약10%포인트 하락하는 것으로 분석되었다. 소득불평등도를 나타내는 처분가능소득 5분위 배율도 5.8배 하락해 노인계층의 소득불평등 수준이 개선되는 것으로 조사되었다.¹²⁾ 그럼에도 관련법 사이에 서로 어긋나는 점 등이 있어서 정비해야 할 필요성이 있다.¹³⁾

기초연금이 지방복지의 대상이 되는가? 이는 기초연금의 성격을 어떻게 볼 것인가로 집약된다. 즉 국민연금제도의 기초부문(평균소득 기준인 균등급여)이 원래 기초연금의 취지로 설계되었지만 사회보험제도인 관계로 노인빈곤을 완화하는데 있어서 그 역할이 충분하지 못했다는 반성이

10) 소득인정액'이란 소득 평가액과 재산의 소득 환산액을 합산한 금액을 말합니다. 소득인정액 산정방식은 다음과 같은 방법으로 산정됩니다. 소득인정액 = 소득평가액(㉠) + 재산의 소득 환산액(㉡). 여기서 월 소득 평가액 = ㉠ {0.7 × (근로소득 - 56만원)} + ㉡ 기타소득으로 정의되고 계산 결과가 음(-)의 값인 경우는 '0'으로 처리한다. 근로소득에서 기본공제액인 56만원을 공제한 금액에서 30%를 추가로 공제해 드립니다. 일용근로소득, 공공일자리소득, 자활근로소득은 근로소득에서 제외됩니다. 기타소득은 사업소득, 재산소득, 공적이전소득, 무료임차소득 등으로 구성된다. 따라서 단독가구 / 월150만원 근로소득 / 국민연금 30만원 수급하는 경우에 소득평가액 계산은 다음과 같다. 소득평가액 = { 0.7 × (150만원 - 56만원) } + 30만원 = 95.8만원이며, 부부가구 / 본인 100만원, 배우자 120만원 근로소득이 있는 경우의 소득평가액 = 0.7 × (100만원 - 56만원) 이 된다 (본인 소득 분 + 0.7 × (120만원 - 56만원) : 배우자 소득 분 = 75.6만원

11) http://basicpension.mohw.go.kr/Nfront_main/index.jsp를 참고하라.

12) <http://healingzon.com/220812173037> 를 참조하라(2016.11.30.).

13) 2016.9.12. 복지부 보도자료를 참조하라

<http://media.daum.net/society/others/newsview?newsid=20160917082649652>(2016.9.17.) 및 <http://www.viva100.com/main/view.php?key=20161002010000106> (2016.12.02). 기초연금은 국민기초생활보장법 시행령 제3조(소득의 범위)에 따라 기초생활보장제도에서 규정한 이른바 '보충성 원리'의 적용을 받는 공적 이전소득으로 잡힌다. 보충성의 원리는 정부가 정한 기준소득보다 모자라는 금액만 보충해서 지원해 주는 원리이다. 이런 보충성의 원리 때문에 기초연금을 받으면 생계급여를 받는 기준이 되는 '소득인정액'이 올라가 기초연금을 받은 액수만큼 생계급여 지원액이 깎인다. 이처럼 기초연금과 기초생활보장 급여를 연계해서 생계급여액을 삭감하는 방식이 적용되므로 저소득층 노인들이 사실상 기초연금 혜택을 받지 못하는 상황이 벌어진다. 기초연금을 신청해서 받았다가 토해내는 노인은 2016년 6월 현재 기준 전체 기초생활보장 수급자(166만2450명) 중 기초연금을 동시에 받는 65세 이상 수급자가 42만1223명(25.3%)이었다. 기초연금과는 달리 보육료, 양육수당, 장애인연금, 국가유공자 생활조정수당 등의 공적 이전소득은 보충성 원리의 적용을 받지 않아 형평성 논란도 있다.

제기되었다. 이런 연유로 여기서 논의하고자 하는 현행제도, 즉 수급대상이 65세 이상 중 소득인정액 기준 하위 70%에 한정되고, 전액 조세로 재원을 충당하는 기초연금이 출현하였다. 따라서 현행 기초연금은 항구성과 급여의 권리성이 취약하다는 점에서 사회수당으로 보기는 어려우며, 보편적 기초연금으로 보기도 어렵다는 주장이 있기도 하고(장현주,2015), 현행 기초연금을 노인수당으로 간주하는 견해도 있다(오건호,2016: 72). 여기에서는 국민연금제도가 사회보험(기초부문까지 포함하여)이라는 한계에서 또 전국적 통일성을 기하려는 점에서 기초연금과 차이가 있다. 이로 인해 기초연금이 조세방식을 채택하고 지방자치단체가 재원을 부담하는 점을 고려하면 지방복지의 대상으로 본다. 또 국민연금제도가 ①민영화 vs. 공공성, ②노후 빈곤방지 vs. 재정안정화, ③연금보험료 부담 vs. 세금 부담의 프레임이 일반적이었지만(김수완,2007)¹⁴⁾ 기초연금의 프레임은 수혜 범위가 어디까지를 포괄하는가의 프레임이 형성된다는 점에서 차이가 난다. 또 위에서 언급한 지방복지의 개념, 즉 그 지방의 주민을 위하여 지방정부가 재원을 부담하고, 더욱이 제공되는 혜택이 현금지급의 방법을 이용한다는 점에 비추어 보면 기초연금을 지방복지의 대상이 된다. 어느 정도 지방정부가 재원을 부담하는가? 기초연금 시행에 따른 국고부담률은 최소 40%~최대 90%이고, 지방자치단체의 부담률은 최소 10%~최대 60%이다(장현주,2015). 이를 나타낸 것이 아래 <표 2>이다.

<표 2> 기초연금의 국고부담률

구분		노인인구비율		
		14% 미만	14% 이상-20% 미만	20% 이상
재정 자주도	90% 이상	40%	50%	60%
	80% 이상-90% 미만	50%	60%	70%
	80% 미만	70%	80%	90%

출처: 보건복지부 (2016); 장현주 (2015)

지방자치단체의 부담률은 다시 17개 광역자치단체의 조례에 의해 광역자치단체와 기초자치단체 간 부담률을 별도로 정하고 있다. 이러한 연유로 영유아보육사업처럼 논의의 범주로 묶을 수 있고(장현주,2015), 따라서 여기에서는 지방복지의 대상으로 보는 견해를 취한다.

지방복지라는 학문 분야에 관련이 있는 이들은 행정학자들과 사회복지학자들이다. 그렇지만 아래 <그림 2>에서 보듯이 행정학자들과 사회복지학자들 사이에 학문의 관점에 따른 시각의 차이가 있을 것이라고 볼 수 있다. 문제는 경험적 자료로 이 시각의 차이를 어떻게 입증하

14) 이에 관해서는 원석조(2001)가 있다. 영국의 사례에 관해서 경제학적 관점에서의 연구는 권은지(2003)를 참조하고 사회복지학적 관점은 김수완(2004)을 참조하라.

는가이다. 이에 관한 논의는 제4장에서 하고, 제4장에 들어가기 전에 다음 장에서는 기초연금을 보는 관점을 논의해 본다.

Ⅲ. 기초연금을 보는 관점: 행정학자들과 복지학자들 사이의 시각 차이

1. 기초연금의 국제비교

행정학자들과 사회복지학자들 사이에서 비교가능한 연구를 제공할 수 있는 대상으로 알맞은 주제 중의 하나가 기초연금이다. 기초연금은 만 65세 이상이고 한국 국적인 국내 거주노인 중 가구의 소득인정액이 선정기준액 이하인 자들이다. 선정기준액(2015년도 기준)은 단독가구는 930,000원이고, 부부가구는 1,488,000원으로 되어 있다.

<표 3> 기초연금 대상자

20만원 대상자	10만-19만원 대상자
①국민연금 미가입자	①국민연금 월 30만원 초과
②국민연금 월 30만원 이하	②국민연금 장기가입자(10년 이상)
③장애연금·유족연금 수급자	
④중증장애(1·급)·기초수급자	

한편 세계 여러 나라에서의 기초연금제도는 어떠한가를 살펴 본 자료가 아래 <표 4>이다.

<표 4> 기초연금의 국제비교

국가명	체계	재원	수급자격
호주	전국민 연금 (소득·자산에 따라 지급제한)	일반조세	① 남·여 모두 65세 ② 10년 이상 거주
캐나다	전국민 연금 (수급자에게 특별과세)	일반조세	① 남·여 모두 65세(향후 67세 예정) ② 10년 이상 거주 ③ 40년 거주하면 완전연금 ④ 기간에 미달하면 연수비례 감액

국가명	체계	재원	수급자격
덴마크	전국민 연금	일반조세	① 남·여 모두 67세 ② 40년 거주하면 완전연금 ③ 70세까지는 근로소득에 의한 제한 있음
핀란드	전국민 연금	① 사용자가 임금총액의 2.4-4.9%(감가상각기준) ② 나머지는 국고부담	① 남·여 모두 65세 ② 10년 이상 거주· 40년 거주하면 완전연금 ③ 60-64세는 조기 수급, 65세 이후 지연 수급
아이슬란드	전국민 연금	① 사용자가 임금의 2.5-6% ② 나머지 비용은 국고부담	① 남·여 모두 67세 ② 3년 이상 거주 ③ 40년 거주하면 완전연금
네덜란드	사회보험	① 본인이 소득의 23.4%: 사용자 부담은 없음 ② 국고에서 저소득자· 장애인 몫 등 부족분을 부담	① 남·여 모두 65세 ② 50년 가입으로 완전연금 ③ 기간이 부족한 경우에는 연금을 비례적으로 감액
노르웨이	전국민 연금	① 본인: 7.8%, 사용자: 14.1% ② 국가는 부족분 부담 ③ 소득에 상한 없음 ④ 의료 등의 부담분도 포함	① 남·여 모두 67세 ② 3년 이상 거주 ③ 40년 거주하면 완전연금 ④ 기간이 부족한 경우에는 연금을 비례적으로 감액
뉴질랜드	전국민 연금 (수급자에게 특별과세함으로써 간접적인 소득제한)	일반조세	① 남·여 모두 65세 ② 10년 이상 거주 ③ 동시에 50세 이후 5년 거주
스웨덴	전국민 연금	① 본인은 소득의 1% ② 기업은 임금총액의 5.83%를 부담 ③ 나머지는 국고 부담	① 남·여 모두 65세 ② 3년 이상 거주 ③ 40년 거주하면 완전연금
영국	사회보험	① 본인 소득에 따라 2-10%(상한 있음) ② 사용자: 3-10% ③ 대상소득에 상한 없음	① 남: 65세, 여: 63세 ② 취업가능기간의 90% 가입하면 완전연금, 그 이하는 기간비례 ③ 육아·간병기간은 제외
일본	사회보험	① 1호: 정액보험료, 2호: 비례보험료 ② 급여의 1/3은 국고부담	① 25년 이상 가입 ② 4년 가입하면 완전연금 ③ 65세 지급 ④ 조기·지연수급 가능

출처: 윤석명·주은선 (2001: 86) 수정

물론 위 <표 4>는 앞서 언급한 국민연금제도의 기초부문과 현행의 기초연금과 구별하지 않고 포괄하여 제시하고 있음을 유의해야 하지만 이 자료가 의미하는 바는 사회보험 형태로 재정안정화를 추구하는가, 전국민을 대상으로 한 연금으로 복지에 치중하는가의 관점의 차이이다.¹⁵⁾ 이 관점의 차이는 아래 <그림 2>에서 보듯이 행정학자들과 사회복지학자들 사이의 대답에도 그대로 투영된다.

2. 기초연금을 보는 사회복지학자들과 행정학자들의 시각 차이

서론에서 언급한 대로 기초연금에서의 논쟁점은 그 시기가 길지 않아 논의하기가 쉽지 않다. 이에 상응하는 것이라고 할 만한 것은 누가 부담하는가와 누가 혜택을 보는가에 대한 논쟁이다(Jones and Lowe, 2002; Alcock, 2003). Alcock(2003: 27)은 이를 간단하게 <표 5>으로 나타내고 있다.

<표 5> 누가 부담하는가와 누가 혜택을 보는가

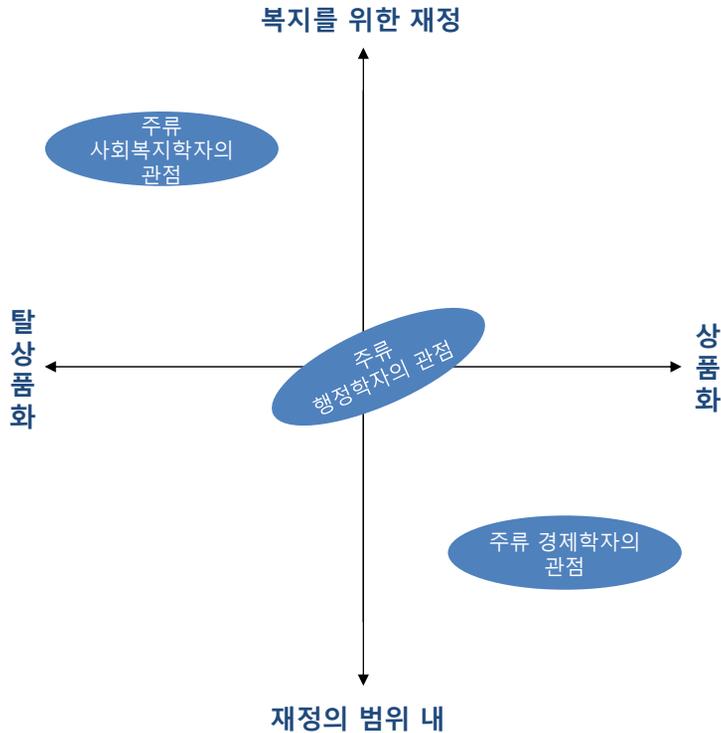
	누가 부담하는가	누가 혜택을 보는가
보편적 복지	모두 (all)	모두 (all)
사회보험	고용주와 피고용자 (employers and employees)	기여자 (contributors)
사회부조	납세자 (taxpayers)	빈곤자 (the poor)

출처: Alcock(2003: 27)

지난 시절의 국민연금제도의 프레임은 민영화 vs. 복지를 위한 공공성 프레임이 일반적이었다. 전자는 효율성에 중점을 둔 경제학적·재정학적 접근이 될 것이고 후자는 복지적 성격에 치중하는 사회복지학적 관점이다. 행정학의 관점은 공공성을 중심으로 논의하므로 그 중간선상에 있다고 하겠다. 이들 학문적 관점을 그림으로 나타낸 것이 아래 <그림 2>이다.

15) 사회보험 형태의 설계는 기여를 조건으로 하고, 전국민 연금을 지향하면 조세방식으로, 거주를 조건으로 하게 된다.

〈그림 2〉 복지를 보는 관점



출처: 이광석·원종학·김동룡(2015)

경제학이나 재정학에서는 재정의 범위 내에서의 복지를 주장하고 상품화(시장화)를 지향한다. 이에 비해 행정학에서는 재정의 범위 내에서의 복지는 탈상품화(비시장화)에 기초하거나 복지를 위한 재정의 방향은 시장화를 전제한다고 주장한다. 한편 사회복지학에서는 복지를 위한 재정과 탈상품화의 방향으로 움직일 가능성이 높다.¹⁶⁾ 여기서는 행정학자들과 사회

16) 국민연금을 사례로 하여 이들 차이를 살펴보면:

(1) 재정학자: "...소득대체율을 50%로 인상할 경우 세금 폭탄은 무려 1,702조 원이나 된다. 최근 정치권에서 논의된 것처럼 국민연금 소득 대체율을 50%로 높인다면 향후 65년 간 미래세대가 추가로 져야 할 세금 부담만 무려 1,702조 원, 연간 평균 26조 원에 달한다. 국민들께 세금 부담을 지우지 않고 보험료율을 상향 조정하여 소득대체율 50%를 달성하려면 내년 2016년 한 해에만 34조 5천억 원, 국민연금 가입자 1인당 209만 원의 보험료를 더 내야 한다."

(2) 이에 대한 사회복지학자: "소득대체율을 50%로 올릴 때 세금 폭탄이 1,702조 원, 연평균 26조 원이라는 수치는 현재 46.5%(2028년까지 매년 0.5% 포인트씩 낮아져 40%가 된다)인 소득대체율을 50%로 올리되 보험료율을 9%인 현행대로 유지하면 2056년에 연금기금이 고갈된다. 소득대체율을 그대로 뒀을 때에 비해 고갈시점이 4년 앞당겨진다. 1,702조 원이란 알고 보니, 이렇게 연금기금이 고갈된 뒤인

복지학자들의 견해 차이를 차근차근 살펴볼 가치가 있는바, 이는 다음 장에서 논의해 본다.

IV. 연구 설계와 조사결과의 분석

1. 자료 수집과 분석 방법

이 글의 주제와 유사한 기초연금에 관한 행정학의 관점에서의 선행연구는 최창현·곽미정(2015)이 유일하다. 이를 행정전문가인 행정학자들의 견해로 보았고, 이에 맞추어 박사과정 이상의 사회복지학자들을 중심으로 동일한 설문지를 이용하여 의견을 구하였다. 조사대상자로는 한국복지연구원 회원으로 11명, 한국노인복지학회 회원 12인, 지방의 OO대 사회복지학과 교수 및 OO대 대학원 박사과정 12인, 서울 소재 OO대 사회복지학과 교수 및 OO대 대학원 박사과정에 있는 15인 등 도합 50인의 연구자를 대상으로 하였다. 전문가들을 대상으로 하였기 때문에 성별·연령별 등 기타 조건들은 문제삼지 않았다. 설문사항은 행정학의 관점에서 연구한 앞서의 선행연구를 그대로 따랐는데 그것이 아래 <표 6>에 제시되어 있다.

<표 6> 설문 문항

구분	변수	설문내용
제도의 필요성	국가책임	국민의 노후는 국가가 책임져야 한다.
	빈곤완화	기초연금제도는 노인빈곤 완화에 이바지하는 의미 있는 제도이다.

2056년~2080년에 추가로 들어가는 돈을 뜻하는 것이었다. 2056년~2080년에 연금 지급에 추가로 들어갈 돈이 1,702조 원 정도인데, 이를 '세금 폭탄'이라고 표현한 것이다. — 연금 제도를 왜 만들었을까? 노후를 보장하기 위해서이다. 지금보다 두 배 오른 18%의 보험료를 내서 국민 연금 기금을 GDP의 140%나 될 정도로 쌓자는 것은 주객전도이다. 이걸 '기금을 위한 연금'이지, '국민의 노후를 보장하기 위한 연금'이 아니다. 지금도 국민 연금 기금이 너무 커 '연못 속에 고래'라고 하는데 이게 앞으로는 '연못 속의 공룡'이 된다. 비유하자면 노인들은 쭈쭈 굶고 있는데, 정부는 옆에 현금을 쌓아 놓고 있다. 노인 부부가 겨울에 연탄도 못 때고 냉방에서 찬밥을 먹고 있는데 바로 옆방에는 금은보화를 쌓아 놓고 심지어 그 금은보화는 더 형편이 좋은 이웃에게 필요할 때 싹짓돈처럼 투자 자금으로 빌려주고 있다. 물론 위험 분산 차원에서 해외 투자도 해야 하지만 정부가 해외 투자를 유치하려고 그렇게 애를 쓰면서, 정작 국민 연금은 100조 원 가까운 돈을 해외에 쏟아 붓고 있으니... 그 돈의 일부만 써서 신혼부부 전용 임대 주택을 짓는다고 해보자. 출산을 올라가는 데 크게 도움이 될 것이다.” (출처: <http://www.pressian.com/news/article.html?no=126854> 등 Pressian 자료 및 김연명 교수와의 인터뷰).

구분	변수	설문내용
제도의 운영차원 점검	일반조세	기초연금의 소요재원을 일반조세로 하는 것이 타당하다.
	연금통합	국민연금제도의 기초부분과 통합해야한다.
	정책찬성	국민연금제도의 수령액을 고려해 기초연금액을 조정하는 현행 정책에 찬성한다. ※ 가입기간 20년: 10만원, 12년: 19만1천원, 그 이하: 20만원
	역차별	위와 같은 현행 정책이 연금가입자와 성실납부자를 역으로 차별하지 않는다.
	연금약화	위와 같은 현행 정책이 국민연금제도를 약화시켜 국민연금제도를 흔들지 않는다.
	정책타당	기초연금을 보충하여 최소 50만원을 보장하는 정부의 기초연금정책은 적절하다. ※ 2012년 기준 국민연금수령자 월평균 급여액 : 30만원(68% 이상이 30만원 미만 수령)
	손해수궁	최소 50만원을 보장하는 정부의 기초연금에 가입하여 노후를 보장하라는 정부의 말은 연금 가입자에게 손해가 없다.
	청년손해	기초연금법이 노인세대에 비해 청·장년층 세대가 상대적으로 손해가 없다. ※ 현재 평균 가입 기간: 11년, 2028년에는 18년이 길어져 가입기간이 15년 이하인 경우에만 20만원 수령 가능
	부작용	제도 시행에 따라 당초 예상치 못했던 부작용은 나타나지 않는다.
	물가연동	기초연금이 소득이 아닌 물가에 연동되어 있는 것이 타당하다.
제도의 적정성 및 효율성 점검	법제도	제도 시행에 필요한 제반 의사 결정 기준과 원칙들이 해당 제도 관련 법령 등에 명확하게 정의되어 있다.
	제도운영	제도의 도입 취지와 실제로 부합되게 제도가 운영되고 있다.
	전문지식	제도 시행 담당자가 제도 시행에 필요한 전문 지식과 경험을 잘 갖추고 있다.
	재정적절	제도 시행에 투입되는 재정 규모는 적절하다.
상시점검	제도가 실효성 있게 시행되고 있는지가 상시적으로 점검되고 있다.	

출처: 최창현·곽미정(2015)

2. 행정학자들과 사회복지학자들의 응답 비교 분석

행정학자들과 사회복지학자들 간의 인식 차이를 밝히고자 17개 문항으로 측정한 서베이 결과 데이터를 분석하였다. 두 집단 각 유효표본은 행정학자 142명, 사회복지학자 50명 등 총 192명이다. 분석은 SPSS를 이용했으며, 과정은 우선 요인분석을 통해서 측정 도구의 타당성을 살펴보고, 크론바흐 알파값을 이용한 신뢰도분석을 통해서 도구의 신뢰성을 분석하였다. 그 결과에 따라 과연 두 집단 간에 유의한 차이가 있는지를 T-test를 통한 평균비교를 실시하였다.

1)요인분석

요인분석은 탐색적인 의미를 갖기 때문에 SPSS에서 제공하는 주성분분석(principal components analysis)를 활용하였다. 또한 요인 추출의 방법으로는 고유값 1을 기준으로

1보다 큰 요인을 추출하는 것으로 설정하였고, 베리맥스 방식으로 회전하였다.

먼저, KMO와 Bartlett 검정 결과를 보면, KMO 표본 적합도는 0.750, Bartlett의 단위행렬 검정 결과는 유의수준 P값이 0.000으로 0.05보다 작아 유의한 것으로 나타났다. 이 결과를 통해 요인분석은 적절한 것을 알 수 있다.

<표 7> KMO 및 Bartlett의 검정

Kaiser-Meyer-Olkin 표본 적합도.		.750
Bartlett의 단위행렬 검정	근사 카이제곱	829.347
	df	136
	유의수준	.000

또한 요인분석 결과, 설명된 총분산은 59.219로서 추출된 요인들이 입력변수의 59% 정도를 설명하고 있음을 알 수 있다. 요인분석 결과 나타난 성분행렬은 다음과 같다.

<표 8> 회전 성분 행렬^a

	구성요소				
	1	2	3	4	5
v13 법제도 4	.854	.102	-.010	-.086	.000
v15 전문 지식 4	.816	.121	-.093	.145	.008
v14 제도 운영 4	.769	.160	-.174	.151	.124
v17 상시 점검 4	.711	.011	-.062	.135	.035
v5 정책 찬성 2	.458	.004	-.288	.255	.269
v1 국가 책임 1	-.005	.799	.057	-.092	-.007
v3 일반 조세 2	.110	.770	-.153	.201	.039
v2 빈곤 완화 1	.370	.682	-.055	.039	-.116
v4 연금 통합 2	-.032	.454	-.184	.444	.240
v6 역차별 2	-.096	-.054	.796	-.028	.032
v7 연금 약화 2	-.144	-.042	.757	.027	.053
v16 재정 적절 4	.325	-.161	.046	.742	-.179
v8 정책 타당 3	.062	.271	.199	.656	.042
v10 청년 손해 3	.113	.007	-.258	.489	.356
v11 부작용 3	.018	-.108	.230	.008	.710
v12 물가 연동 3	.211	.215	-.152	-.006	.601
v9 손해 수급 3	-.105	-.151	.465	.128	.511

위와 같은 요인분석에 의해 추출된 요인은 모두 5개이고, 요인적재량이 모두 0.4를 넘어서 요인분석만으로는 삭제할 수 있는 문항은 없는 것으로 볼 수 있다. 각 요인이 포괄하는 문항은 다음과 같이 정리할 수 있다.

<표 9> 요인을 포괄하는 문항과 요인별 문항설문

요인	문항	문항 설문
요인 1	문13	제도 시행에 필요한 제반 의사 결정 기준과 원칙들이 해당 제도 관련 법령 등에 명확하게 정의되어 있다.
	문15	제도 시행 담당자가 제도 시행에 필요한 전문 지식과 경험을 잘 갖추고 있다.
	문14	제도의 도입 취지와 실제로 부합되게 제도가 운영되고 있다.
	문17	제도가 실효성 있게 시행되고 있는지가 상시적으로 점검되고 있다.
	문5	국민연금제도의 수령액을 고려해 기초연금액을 조정하는 현행 정책에 찬성한다.
요인 2	문1	국민의 노후는 국가가 책임져야 한다.
	문3	기초연금의 소요재원을 일반조세로 하는 것이 타당하다.
	문2	기초연금제도는 노인빈곤 완화에 이바지 하는 의미 있는 제도이다.
	문4	국민연금제도의 기초부분과 통합해야 한다.
요인 3	문6	위와 같은 현행 정책이 연금가입자와 성실납부자를 역으로 차별하지 않는다.
	문7	위와 같은 현행 정책이 국민연금제도를 약화시켜 국민연금제도를 흔들지 않는다.
요인 4	문16	제도 시행에 투입되는 재정 규모는 적절하다.
	문8	기초연금을 보충하여 최소 50만원을 보장하는 정부의 기초연금정책은 적합하다.
	문10	기초연금법이 노인세대에 비해 청장년층 세대가 상대적으로 손해가 없다.
요인 5	문11	제도 시행에 따라 당초 예상치 못했던 부작용은 나타나지 않았다.
	문12	기초연금이 소득이 아닌 물가에 연동되어 있는 것이 타당하다.
	문9	최소 50만원을 보장하는 정부의 기초연금에 가입하여 노후를 보장하라는 정부의 말은 연금 가입자에게 손해가 없다.

2) 신뢰도분석

요인분석 결과를 통해 추출된 5가지 요인 각각에 대해 신뢰도분석을 통해서 신뢰할 수 있는 측정 도구로 재구성을 시도하였다.

먼저, 요인 1에 포함된 5개 문항의 신뢰도를 분석한 결과는 다음과 같다.

〈표 10〉 요인 1 신뢰도 분석

	항목 삭제 시 척도 평균	항목 삭제 시 척도 분산	수정된 항목 총계 상관	항목 삭제 시 Cronbach의 알파
v5 정책 찬성 2	9.7813	8.685	.416	.835
v13 법제도 4	10.0313	8.795	.641	.746
v14 제도 운영 4	10.0885	8.490	.712	.724
v15 전문 지식 4	10.0000	8.869	.694	.734
v17 상시 점검 4	10.1406	9.305	.546	.775

요인 1을 구성하고 있는 5개 문항에 대한 크론바흐 알파값은 0.801로서 신뢰도가 매우 높게 나타났기 때문에, 문5를 제거한 후의 크론바흐 알파값인 0.835까지 높일 필요가 없는 것으로 보여 5개의 문항 중 특정 문항을 삭제하지 않고 모두 유지한다.

다음으로 요인 2의 신뢰도분석 결과이다.

〈표 11〉 요인 2 신뢰도 분석

	항목 삭제 시 척도 평균	항목 삭제 시 척도 분산	수정된 항목 총계 상관	항목 삭제 시 Cronbach의 알파
v1 국가 책임 1	10.1250	5.921	.456	.622
v2 빈곤 완화 1	10.1458	5.863	.496	.597
v3 일반 조세 2	10.1667	5.428	.613	.521
v4 연금 통합 2	10.4219	6.099	.324	.715

요인 2에 대한 신뢰도분석 결과도 전체 크론바흐 알파값이 0.682로서 척도로서 신뢰도가 높기 때문에 모든 문항을 유지하여 분석을 진행하도록 하겠다.

다음은 요인 3에 대한 신뢰도분석 결과이다.

〈표 12〉 요인 3 신뢰도 분석

	항목 삭제 시 척도 평균	항목 삭제 시 척도 분산	수정된 항목 총계 상관	항목 삭제 시 Cronbach의 알파
v6 역차별 2	3.2760	1.258	.470	.
v7 연금 약화 2	3.4219	1.250	.470	.

두 문항으로 구성된 요인 3의 경우에도 크론바흐 알파값은 0.640으로 문항으로서 의미가 있다고 볼 수 있다.

그런데, 요인 4와 5의 신뢰도분석 결과, 요인 4는 0.474 요인 5는 0.372로 모두 크론바흐 알파값이 0.6보다 낮고, 구성된 특정 항목을 제거한다고 하더라도 요인의 크론바흐 알파값이 개선되지 않아 요인 4와 5를 지우고 분석을 진행하였다.

<표 13> 요인 4 신뢰도 분석

	항목 삭제 시 척도 평균	항목 삭제 시 척도 분산	수정된 항목 총계 상관	항목 삭제 시 Cronbach의 알파
v8 정책 타당 3	4.9375	3.609	.268	.419
v10 청년 손해 3	5.5000	3.445	.260	.432
v16 재정 적절 4	5.5833	2.663	.362	.243

<표 14> 요인 5 신뢰도 분석

	항목 삭제 시 척도 평균	항목 삭제 시 척도 분산	수정된 항목 총계 상관	항목 삭제 시 Cronbach의 알파
v9 손해 수급 3	5.6771	3.068	.266	.193
v11 부작용 3	6.0885	2.678	.290	.124
v12 불가 연동 3	6.1615	3.414	.108	.490

따라서 신뢰도분석을 통해서 요인 1, 2, 3은 변수의 조정 없이 그대로 분석을 진행할 수가 있고, 요인 4, 5는 전체적으로 변수와 요인 모두를 제거하였다.

추출된 요인별 신뢰도 분석의 결과를 종합하면 다음의 표와 같다.

〈표 15〉 요인별 Cronbach 알파

	구성요소					요인별 신뢰도
	1	2	3	4	5	
v13 법제도 4	.854	.102	-.010	-.086	.000	0.835
v15 전문 지식 4	.816	.121	-.093	.145	.008	
v14 제도 운영 4	.769	.160	-.174	.151	.124	
v17 상시 점검 4	.711	.011	-.062	.135	.035	
v5 정책 찬성 2	.458	.004	-.288	.255	.269	
v1 국가 책임 1	-.005	.799	.057	-.092	-.007	0.682
v3 일반 조세 2	.110	.770	-.153	.201	.039	
v2 빈곤 완화 1	.370	.682	-.055	.039	-.116	
v4 연금 통합 2	-.032	.454	-.184	.444	.240	
v6 역차별 2	-.096	-.054	.796	-.028	.032	0.640
v7 연금 약화 2	-.144	-.042	.757	.027	.053	
v16 재정 적절 4	.325	-.161	.046	.742	-.179	0.474
v8 정책 타당 3	.062	.271	.199	.656	.042	
v10 청년 손해 3	.113	.007	-.258	.489	.356	
v11 부작용 3	.018	-.108	.230	.008	.710	0.372
v12 불가 연동 3	.211	.215	-.152	-.006	.601	
v9 손해 수급 3	-.105	-.151	.465	.128	.511	

이와 같은 결과에 따라 위에서 나열한 요인별 구성 문항의 질문 내용을 참고하여 각 요인에 대해 다음과 같이 네이밍할 수 있다. 즉 요인 1을 제도적 완결성으로, 요인 2를 국가 책임성으로, 요인 3을 부작용 회피성으로 명명하여 통계적 방법을 통한 의미를 추구하려 한다.

3) T-test

위의 같이 구성한 3가지 요인에 대해 행정학자들과 사회복지학자 두 집단은 차이를 보일 것이라는 연구문제를 던지고 이를 통계적으로 검정하였다. 다음은 이에 대한 가설이다.

가설1)

H0: 기초연금의 제도적 완결성에 대해 행정학자들과 사회복지학자들의 평가에 차이가 없을 것이다.

H1: 기초연금의 제도적 완결성에 대해 행정학자들과 사회복지학자들의 평가에 차이가 있을 것이다.

가설2)

H0: 기초연금의 국가 책임성에 대해 행정학자들과 사회복지학자들의 평가에 차이가 없을 것이다.

H1: 기초연금의 국가 책임성에 대해 행정학자들과 사회복지학자들의 평가에 차이가 있을 것이다.

가설3)

H0: 기초연금의 부작용 회피성에 대해 행정학자들과 사회복지학자들의 평가에 차이가 없을 것이다.

H1: 기초연금의 부작용 회피성에 대해 행정학자들과 사회복지학자들의 평가에 차이가 있을 것이다.

각 요인을 구성하는 문항의 응답 결과를 산술평균하여 해당 요인의 변수값을 생성한 후에 두 이질적인 집단의 평균에 유의한 차이가 있는지를 통계적으로 검정하기 위해 T-test를 실시하였다.

가설1에 대한 T-test 검정 결과는 다음과 같다. 먼저, 두 집단에 대한 등분산 가정을 검정하는 Levene의 등분산 검정 결과 P값이 0.906으로 0.05보다 커서 등분산을 가정할 수 있다. 등분산을 가정한 상황에서의 두 집단의 평균 차이를 검정하는 T-test 결과 P값이 0.001로 0.05수준에서 유의하게 작아 귀무가설을 기각하고 연구가설을 채택하였다. 즉, 행정학자들과 사회복지학자들은 기초연금의 제도적 완결성에 대해 인식의 차이를 보였다. 구체적으로는 사회복지학자들이 1에서 5점 사이의 5점 척도 문항에서 2.7880의 응답을 보여 2.4014를 보인 행정학자 대비 통계적으로 유의하게 높게 평가했다.

가설 1 > 제도적 완결성에 대한 평균 차이 검정(T-test)

구분	평균		표준 편차		t	p
	행정 전문가 (n=142)	복지 전문가 (n=50)	행정 전문가	복지 전문가		
가설1	2.4014	2.7880	.70157	.72101	-3.327	.001

가설2에 대한 평균차이 검정의 결과도 아래와 같이 나타났다. 역시 Levene의 등분산 검정 결과 P값이 0.355로서 등분산을 가정할 수 있고, 그에 맞는 T-test 결과를 볼 때에, P값이 0.000으로 매우 유의한 차이를 보였다. 즉, 기초연금에 대한 국가 책임성에 대해 행정학

자들과 사회복지학자 두 집단의 인식은 통계적으로 유의한 차이를 보였고, 이에 따라 귀무가설을 기각하고 연구가설을 채택하였다. 구체적으로 행정학자들의 평균은 3.2606이었던 반면, 사회복지학자들의 평균은 3.8150으로 상대적으로 높게 응답한 것을 알 수 있었다.

가설 2> 국가 책임성에 대한 평균 차이 검정(T-test)

구분	평균		표준 편차		t	p
	행정 전문가 (n=142)	복지 전문가 (n=50)	행정 전문가	복지 전문가		
가설2	3.2606	3.8150	.75786	.63046	-4.637	.000

가설3에 대한 평균차이 검정의 결과도 비슷한 패턴을 보였다. 마찬가지로 Levene의 등분산 검정 결과 P값이 0.076으로서 등분산을 가정할 수 있었다. 따라서 등분산을 가정한 상황에서 T-test 결과를 볼 때에, P값이 0.008로 유의한 차이를 보였다. 즉, 기초연금에 대한 부작용 회피성에 대해 행정학자들과 사회복지학자 두 집단의 인식은 통계적으로 유의한 차이를 보였고, 이에 따라 귀무가설을 기각하고 연구가설을 채택하였다. 두 집단의 변수값 평균을 본다면, 이번에는 행정학자들의 평균값이 더 높았는데, 사회복지학자들의 평균이 3.0400이었던 반면, 행정학자들의 평균은 3.4577로 상대적으로 높았다.

가설 3> 부작용 회피성에 대한 평균 차이 검정(T-test)

구분	평균		표준 편차		t	p
	행정 전문가 (n=142)	복지 전문가 (n=50)	행정 전문가	복지 전문가		
가설3	3.4577	3.0400	.97576	.85021	2.688	.008

3. 소결

이와 같이 행정학자들과 사회복지학자들의 인식을 서베이 조사를 통해 살펴본 바에 따르면, 국가 책임성과 관련하여 복지전문가들의 응답은 행정학자들에 대비하면 높은 편이다. 즉 기초연금에 대한 가치의 인정과 안정적인 필요성 관련해서는 사회복지학자들이 더 긍정적으로 인식하고 있음을 알 수 있다. 제도적 완결성에 대해서는 두 전문가 집단이 다른 요인에 비해 낮은 공감을 보여 중간 점수인 3점보다 낮게 응답하지만 역시 사회복지학자들이 행정학자들보다는 상대적으로 높은 점수를 준 것으로 나타났다. 이와는 달리 부작용 회피성에 대해서

는 행정학자들이 사회복지학자들과 대비하여 높은 긍정 점수를 선택하였다. 그 의미는 현행 제도에 대해 사회복지학자들이 행정학자들보다 부작용을 더 우려하는 것으로 보인다.

V. 결론

이 글은 영국의 실무와 학계에서 적용되는 지방복지라는 개념을 도입하고, 이를 기초연금에 적용하여 사회복지학자들과 행정학자들 사이의 시각의 차이를 살펴보았다. 먼저 사회복지학자들과 행정학자들 사이의 시각의 차이를 보면, 사회복지학자들은 중앙정부 책임 하에서 제공되는 복지에 더 많은 관심을 두고 있으며, 지방과 관련하여서는 지역사회복지나 사회복지전달체계라는 시각에서 접근하고 있다는 것 등이다. 그것은 복지의 책임을 중앙정부에 두고 있다는 의미이다.

이 연구는 지방복지라는 개념을 통해 이 시각을 수정하여 복지의 역할 수행에서 지방정부의 중요성을 강조하려 하였다. 이를 위해 기초연금을 대상으로 설문지 방법을 통해 행정학자들과 사회복지학자들의 의견을 구하였다. 구체적으로 설문문항 분석을 통해 국가 책임성, 제도적 완결성, 부작용회피성이라는 세 범주를 설정하여 점검하였다. 그 결과 기초연금의 가치 인정이나 제도적 완결성에 대해서 사회복지학자들이 더 긍정적으로 인식하고 있지만 현행 제도에 대해서는 사회복지학자들이 부작용을 더 우려하고 있었다.

지방복지란 지방정부가 그 지방 주민을 위한 복지를 총괄적으로 파악하고 있어야 한다는 관점에서 지방정부의 역할 증대를 요구하는 개념이다. 즉 '복지는 지방, 재정은 중앙지원(local welfare, central finance)'이라는 원칙에 따라 복지의 중심은 지방정부라는 관점이다. 따라서 복지가 점차 지방정부의 주요한 역할로 부각됨을 의미하며, 유사한 개념인 지역사회복지나 사회복지전달체계의 개념들에 중점을 두는 시각과는 확연히 다르다. 그럼에도 사회복지학자들이 지역사회복지라는 개념을 중심으로 지방의 복지와 관련된 논의를 주도하게 되었고, 행정학자들은 지방정부나 지방자치의 측면에서 접근하였기 때문에 지방복지라는 개념이 활성화되지 못했다.

지방복지의 개념 도입은 지방정부 차원의 자기결정성의 원리가 존중됨을 의미한다. 복지연구가 행정학에서 점차 중요한 영역을 차지하는 경향에 비추어 여러 면에서 도움을 줄 것으로 보인다. 행정학에서도 이에 대한 관심을 촉구한다.

【참고문헌】

- 권은지 (2003) 영국의 공적 연금 민영화 과정과 결과, 『경제논집』, 42(3): 241-282.
- 김선화·방진희·이근희 (2010) 사회서비스 전달체계 변화에 따른 사회적 일자리 창출 효과 비교, 『보건사회연구』, 30(2) 312-357.
- 김수완 (2004) 영국의 공적연금 개혁: 복지국가의 전략적 선택과 평가, 『한국사회정책』, 11(1).
- 김수완 (2007) 고령화시대의 노후소득보장체계 재편전략과 한국의 선택, 『사회복지연구』, 35: 441-467.
- 김준현 (2014) 사회서비스 전달체계 공공성 위기 고찰: 정당성 위기를 중심으로, 『한국사회와 행정연구』, 24(4): 187-208.
- 김태성·성경룡 (1999) 『복지국가론』, 서울: 나남.
- 김현조 (2009) 『지방자치론』, 서울: 대영문화사.
- 박종삼 외 (2004) 『사회복지학개론』, 서울: 학지사.
- 박혜자 (2008) 보건복지행정의 기능과 재정분담에 있어 중앙-지방정부간 관계의 변화, 『한국지방자치학회보』, 20(3): 135-157.
- 보건복지부 (2016) 『기초연금 사업안내』, 서울: 보건복지부.
- 오건호 (2016) 『내가 만드는 공적 연금』, 서울: 책세상.
- 원석조 (2001) World Bank와 ILO/ISSA의 사회보장연금 민영화 논쟁에 관한 연구, 『한국사회복지학』, 46
- 유길상 (2006) 고용서비스 전달체계의 발전 추세와 시사점 -호주,미국,영국의 사례를 중심으로, 『사회보장연구』, 22(4): 1-25.
- 윤석명·주은선 (2001) 『공적연금 유형의 국제비교 (I): 주요국 이원연금 체계를 중심으로』, 서울: 국민연금공단 국민연금연구센터.
- 이광석·김동룡 (2009) 우리나라 지역사회복지 전달체계에 관한 연구: 영국의 지역사회복지 전달 체계에 비추어, 『한국지방자치학회보』, 21(4): 109-134.
- 이광석·원종학·김동룡 (2015) 『복지모순론』, 서울: 퍼시픽출판사.
- 이광석 외 (2015) 『국제행정론』, 서울: 대영문화사.
- 이상일 (2004) 영국 공공복지서비스 전달체계의 재조직화: 배경 및 시사점, 『사회복지정책』, 18: 157-177.
- 이태수 (편저)(2010) 『사회복지전달체계의 개편과 민관협력』, 서울: 학지사.
- 장동호 (2007) 후기산업사회 지역복지정책의 발달원인에 관한 이론적 고찰, 『한국사회복지학』, 59(3): 229-251.
- 장현주 (2015) 기초연금의 재원부담방식에 관한 연구: 기초자치단체 유형별 국고부담률을 중심

- 으로, 『지방정부연구』, 18(4): 417-436.
- 최창현·곽미정 (2015) 기초연금제도의 진단연구: 지표의 적용을 통한 전문가 의견의 분석. 『한국 거버넌스학회보』, 22(2): 1-24.
- 住谷馨·右田紀久惠 (편저)(1983) 『現代の地域福祉』, 박봉관 (옮김)(1999), 서울: 대영문화사.
- Alcock, Pete (2003) *Social Policy in Britain* (2nd ed.), London: Palgrave Macmillan.
- Bonoli, Giuliano·Vic George·Peter Taylor-Gooby (2000) *European Welfare Future: Towards a Theory of Retrenchment*, Bristol: The Polity Press.
- Clasen, Jochen (ed.)(1997) *Social Insurance in Europe*, Bristol: The Polity Press.
- Chandler, J. A.·Martin Gregory·Michael Hunt·Royce Turner (1996) *Decentralisation and Devolution in England and Wales*, The Local Government Management Board
- Deacon, Bob (2007) *Global Social Policy and Governance*, London: Sage.
- Dean, Hartley (2006) *Social Policy: Short Introduction*, Cambridge: Polity.
- Edgar, Iain·Andrew Russell (1998) *The Anthropology of Welfare*, London: Routledge.
- Falkner, Gerda (2010) European Union, Francis G. Castles (et al.)(eds.) *The Oxford Handbook of the Welfare State*, Oxford University Press.
- George, Victor·Paul Wilding (1994) *Welfare and Ideology*, London: Harvester Wheatsheaf.
- Gladstone, David (1999) *The Twentieth-Century Welfare State*, Basingstoke: Macmillan.
- Golding, Peter·Sue Middleton (1981) *Images of Welfare: Press and Public Attitudes to Poverty*, Oxford: Martin Robertson.
- Jones, Margaret·Rodney Lowe (2002) *From Beveridge to Blair: The first fifty years of Britain's welfare state 1948-1998*, Manchester University Press.
- Mariana M. Osman·Nurul I. M. Bakri·Syahriah Bachok·Mansor Ibrahim·Mohd Z. Mohamed (2015) Assessing Social Welfare Department Service Delivery System towards Vulnerable and Disadvantages Group in Malaysia: Case Study of Perak, *Procedia Environmental Sciences*, 28: 418-426.
- McDonald, Ann (2006) *Understanding Community Care: a Guide for Social Workers* (2nd ed.), Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Means, Robin·Sally Richards·Randall Smith (2008) *Community Care* (4th

- Ed.) Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Midwinter E. (1994) *The Development of Social Welfare in Britain*, Buckingham: Open University Press.
- Moore, Stephen (1998) *Social Welfare Alive* (2nd ed.), Cheltenham: Nelson Thornes.
- Offe, Claus (1984) *Contractions of The Welfare State*, J. Keane (ed.), London: Hutchinson Co. Ltd.
- Ploug, Niels·Jon Kvist (1997) *Social Security in Europe: Development or Dismantlement?* London: Kluwer Law International.
- Raadschelders, Jos C. N. (1998) *Handbook of Administrative History*, New Brunswick, N.J., : Transaction Publishers.
- Rimlinger, Gaston V. (1971) *Welfare Policy and Industrialization in Europe, America and Russia*, New York: John Wiley & Sons.
- Spicker, Paul (2013) Liberal Welfare State, Bent Greve (ed.) *The Routledge Handbook of the Welfare State*, London: Routledge.
- Tannen, Deborah (1993) What's in a Frame? Surface Evidence for Underlying Expectations, Deborah Tannen(ed.) *Framing in Discourse*, New York: Oxford University Press.
- Walker, Alan (ed.)(2005) *Growing Older in Europe*, Maidenhead: Open University Press.
- Yeates, Nicola (ed.)(2008) *Understanding Global Social Policy*, Bristol: The Polity Press.

이광석(李光錫): 영국 University of Newcastle upon Tyne에서 사회정책학 박사학위를 받고 현재 경북대학교 행정학부 교수로 근무 중이다. 주요 관심분야는 복지정책, 국제행정, 다문화행정 등이며, 최근 논문으로는 “치매특별등급 제도운영에서 지방정부의 역할에 관한 연구”(2016), “행정학에서 과학주의와 인문학주의의 대립과 대립 넘어서기에 관한 연구”(2016), “행정학에서 주관주의에 관한 연구: 행정학의 풍요로움은 방법론 논쟁으로부터”(2016) 등이 있고, 최근 저서로는 복지언어론: 복지정책학의 과학철학과 인문학주의의 융합(2016), 정책으로서의 행정언어: 국어정책론(2016), 소통학: 학문, 문화, 응용(공저: 2016), 발전행정시대의 정부와 사회: 새마을운동을 중심으로(공저: 2016) 등이 있다.(lightstone@knu.ac.kr)

