국외출장보고서 : 핀란드, 영국

1. 국외출장목적

○ 목적별 현금과 현물급여 사례 및 정책효과의 해외사례 검토

○ 교육을 통한 균등한 기회보장 정책 및 효과

2. 국외 출장 개요

○ 출장자 : 김문길, 이주미

○ 장소 : 핀란드 헬싱키, 영국 런던

○ 방문기관

- Institute of Behavioural Science, University of Helsinki: Dr. Mira Kalalahti, Dr. Janne Varjo
- The Family Foundation of Finland - Population Research Institute: Dr. Anna Rotkirch
- IFS(Institute For Fiscal Studies) : Dr. James Browne
- Birmingham University: 김기태(박사과정)

○ 일정 : 2013년 8월 25일 ~ 2013년 9월 1일

○ 세부일정

날짜	방문기관 및 참석자	회의주제
2013. 8. 25	핀란드 헬싱키 도착	
2013. 8. 26	Institute of Behavioural Science / Dr. Mira Kalalahti, Dr. Janne Varjo	- 균등한 기회보장 정책, 형평성 중시 사회정책 역사적 기원과 배경 - 저소득 학생 지원제도, 정책사례 - 급여방식별 효과
2013. 8. 27	Institute of Behavioural Science / 장수명 방문교수	- 핀란드 교육제도 - 핀란드 사회정책의 역사적 형성과정
	The Family Foundation of Finland / Dr. Anna Rotkirch	- 여성노동시장 참여 현황 및 관련 사회정책 - 급여방식별 효과
2013. 8. 28	영국 런던 도착	
2013. 8. 29	IFS(Institutional For Fiscal Studies) / Dr. James Browne	- 영국 복지개혁과 조세제도 및 재정 상황 - 향후 시사점
2013. 8. 30	Birmingham University/ 김기태(사회정책학 박사과정)	- 영국 복지개혁의 한계와 현 영국정부 현황과 시사점
2013. 8. 31/9.1	서울 도착	

3. 주요 논의 내용

가. 핀란드

(1) 사전 질의응답 내용

Q. 경쟁보다 형평성을 중시하는 교육제도가 수립된 배경. 교육수요자(학부모)의 반대는 없었는지?

A. 역사적으로 교육은 노르딕 복지모델과 상호연관되어 있고, 관련 입법이 아직도 여전히 강고

Q. 핀란드의 빈곤율과 불평등도는 EU 복지국가에 비해서도 낮은 수준. 이 같은 사회경제적 배경이 핀란드 교육제도를 만든 배경인지, 아니면 교육제도가 이 같은 사회경제적 상황을 만든 것인지

A. 경제·사회적 형평성, 사회적 신뢰, 보편적 교육이 서로를 이롭게 한다는 믿음과 같은

virtuous cirlce과 같은 것

Q. 핀란드 교육제도가 사회이동성에 기여를 하는가, 그렇다면 핀란드 교육제도 또는 사회제도의 어떤 구체적인 요인이 작동을 하는 것인가?

A. 균등한(uniform) 포괄적 교육이 사회이동성을 촉진하는데 기여. 구체적으로는,

- 균등하고 무상의 종합교육(comprehensive school)
- 종합교육단계(9학년)의 국가수준에서 균일한 커리큘럼
- 종합교육과정에서 적극적 차별(positive discrimination)과 특별교육(special education)
- 교사들에 대한 대학수준의 교육
- 교육의 최종목표 미설정(no educational dead end) - 모든 학생을 평균 수준으로 끌어올리는 것이 목표. 그 이상의 목료를 설정하지는 않음
- 완전무상 대학교육
- 대학생에 대한 정부와 대학의 재정지원(학습수당(study grant), 학생대부의 정부보증)
- 보편적인 건강 및 사회정책

Q. 부모의 교육수준이나 경제적 능력이 자녀의 학업과 경제적 성취에 영향을 미치는 것으로 연구. 핀란드의 경우는 어떤지? 기회의 관점에서 핀란드에서 어떤 사람들이 가장 열악한가?

A. 핀란드에는 교육의 대물림(heritance)이 있으며, 점점 강해지는 경향. 교육제도가 대부분 무료이기 때문에 다음 세대로 전승되는 주요 요인은 교육임. 대학교육뿐만 아니라 직업교육도 마찬가지

Q. 열악한 환경에 있는 아동들에게 기회균등을 보장하기 위한 구체적인 제도들?

A. 국가차원에서 진학을 보장하기 위한 교육, 사회, 건강정책들이 있음. 지방자치단체들도 적극적 차별을 위한 다양한 정책을 사용할 수 있음. 학교단위에서는 상당히 다양한 정책들이 있음.

- 보건복지연구원(the National Institute for Health and Welfare: THL)의 학교건강증진연구*
- 안전하고 무상의 통학
- 완전무상급식
- 폭넓은 특수교육영역
- 학교에서의 건강 및 사회서비스

- 지방자치단체. 임산부와 아동 건강클리닉, 아동지도와 가족상담 클리닉, day care, youth work, 가족서비스를 총괄하는 가족센터 등

* School Health Promotion Study: 학령기 아동들의 생활여건, 학교여건, 건강, 건강관련 흡관, 학교와 학생복지등에 대한 설문조사 수행. 2년 주기. 종합학교 8,9학년, 상급학교 1,2학년 학생 대상

⑵ 인터뷰 내용

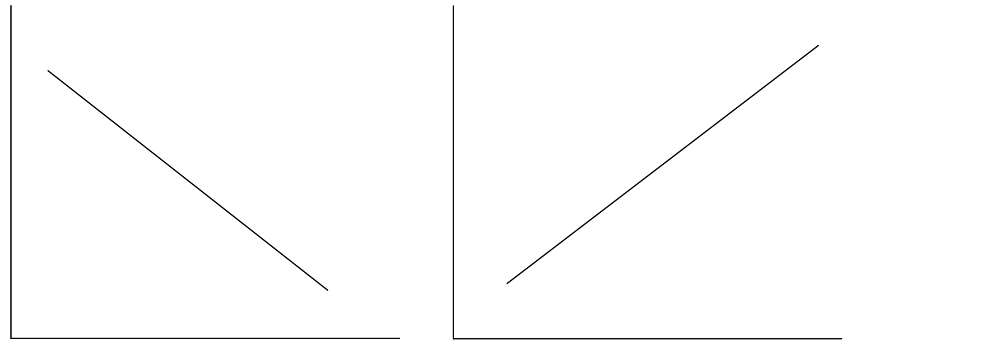
- 역사적 배경: 작은 나라. 지리적 격리. 스웨덴, 러시아 식민지배의 배경으로 언어와 문화에 대한 교육을 강화. 1917년 내전 후 사회통합을 목적으로 언어와 문화교육 강화.
- 연구결과: 지자체 운영 공립학교를 선호. 이유는 이들 학교가 형평성과 comprehensive 교육을 선호하기 때문. 이 같은 선호가 사회적 형평성을 제고
- 1990년대부터 자체 커리큘럼. 이것이 핵심.
- EU, OECD 등 글로벌화 경향에 따라 과거에 비해 동질성 약화 → 교육제도 변화 중. 예) 대학교육 12년 전과 달리 공립대학 순위 부정
- 고등교육(대학)은 special. 중학교까지는 comprehensive. 스웨덴의 경우 완전한 마켓시스템 도입(학교별 차이)했으나 결과 좋지 않아. 핀란드에서는 교훈으로 여기고 있어
- comprehensive system → mobility ↑ but narrower 경향
- 학교의 위치와 지역별 차이 존재 → 지역주민의 수준별로 적극적 차별(positive discrimination) : "special education" 우리의 일반적인 개념인 장애학생 등에 대한 특수교육이 아니라 열악한 환경에 처해 있는 학생들에 대한 특별교육임. 한국보다 more sensitive
- national exam은 없음. 최근 대학입학을 위해 전국 법학, 교육학과 joint exam이 있어. 이것도 대학단위가 아니라 학과단위임.
- 교육의 dead end가 없어. 실업계 ↔ 인문계 간 전환 쉬워.
- 적극적 역차별: in line with health security, 무상급식, 무상통학안전, 의사·간호사, 심리상담사(이상 'student welfare group')
- 학교가 아니라 가정에 문제가 있는 경우는 social security program으로
- "preventing program"의 결과 : special education은 학년이 올라갈수록 규모가 작아져
- 전달체계상의 stigma: 모든 사람이 같은 system에 있으므로 스티그마는 원칙적으로 없음
- preschool: 열악한 환경의 6~7세 아동은 family center의 day care. "afternoon club" 방과후 2~3시간

- 전달체계는 not through school, but family service : "money does not relate to school"

<가족정책>

- 선호조사결과 핀란드인의 ideal number는 2~3명. 그러나 최근 무자녀 증가추세
- 최근 5년 심각한 경기침체는 가족형성에 영향을 미쳐. 즉, 합계출산율이 하락(wage 재가과 having children간 관계)
- 자녀수는 소득과 교육수준과 무관하게 even한 분포
- 가족, 저출산 정책의 핵심은 원하는 자녀 수 갖는데 필요한 도움을 주는 것. 즉, 출산을 장려하기보다 원하는 출산에 대해 적극적으로 지원하는 개념. 원하지 않는 경우는 윤리적으로 강요하지 않음. "start from what the people want"
- 여성노동시장참여율과 합계출산율

TFR



1970년 1994년 여성노동시장 참여

- 스웨덴은 여성의 part time 노동이 많지만 핀란드는 대부분이 전일제. 많은 노동시간은 norm의 영향
- 고학력 엄마, 저소득 엄마: child care leave
- 1998년 초. 중도파는 child care leave 요구, 좌파는 child care center 요구 → 둘 다 수용
- 집에서 양육할 때 부모가 자녀양육에 대한 교육(아동의 건강, 안전 등)을 받아야. child care center에 보내는 아이. 덴마크 <스웨덴<핀란드 순
- 휴직에 의 한 경력단절이 커리어에 영향을 주지 않아 ← 성별 임금격차, 성별 연령에 따른 임금상승률 차이 크지 않을 것(확인요)
- 독일. 출산율 제고 위한 육아휴직 등 가족정책은 무용. 최근 generous family benefit은 효과(최근 출산율 증가)

- 미국 등에 비해 남녀 segregation 존재
- 남녀 임금격차 15%(남>여), 남녀 행복격차 15%(남<여)

⑶ 핀란드 학생 재정지원

□ 종류

○ 학업수당(study grant)

- 아동급여를 더 이상 받지 못하게 되는 순간 자격이 주어져. 급여수준은 나이, 주거환경, 결혼여부, 학교와 소득에 따라 결정

○ 주거보조(housing supplement)

- 임대 또는 점유권(right-of-occupancy) 시설에 거주하는 학생을 대상. 연령제한 없음. 주거보조 자격이 없는 학생은 일반적인 주거수당을 신청할 수 있음.

○ 학생대부에 대한 정부보증

- 은행대출에 적용. 다른 보증 불필요. 정부보증 대출한도는 매년 결정. 은행의 재량으로 지급. 이자와 여타 조건은 은행과 학생간 동의. 대출기간은 통상 학업기간의 두 배

○ 대출에 대한 세금감면

- 2005학년도 이후부터 학업을 시작한 학생들 대상. 세금감면 조건은 학생이 normative 시간내에 졸업해서 부채를 안을 것. 금리보조는 저소득 학생이거나 특정기간동안 아무런 재정지원을 받지 못하는 학생을 대상

○ 기타

- 저소득층 금리보조
- upper secondary school or vocational education의 전업학생의 school travel 보조
- 식비보조

□ 특징

- 재정지원은 사전에 정해진 기간동안 지원. 학령에 따라 상이
- 지원금액은 학생의 나이, 주거형태, 학교급, 자산조사에 따라 결정
- 고학령에서 자산조사는 학생 자신의 소득을 기준으로, 다른 학령에서는 부모의 소득도 지원수준에 영향을 미쳐

□ 학생에 대한 재정지원은 전업학생을 대상으로 하며, 다음의 목적을 가짐

- upper secondary 졸업

- vocational qualification
- 폴리테크닉 또는 대학 학위
- 전문직업을 위한 추가적 교육과정 통과
  * 해외유학생에게도 동일하게 적용

나. 영국

□ 영국 복지개혁의 동향

○ 배경

- 최근 영국에서는 복지의존도를 낮추고 근로와 복지의 연계를 강화하며, 복잡한 전달체계와 복지시스템을 단순화하는 복지개혁법안이 의회를 통과
- 기존의 복지체계는 근로자에게 제공하는 인센티브가 미약하고 제도가 복잡하다는 판단에 영국정부는 2011년 복지개혁법안(Welfare Reform Bill 2011)을 의회에 제출
- 개혁법안의 내용은 2010 복지개혁백서(Universal Credit: Welfare that Works)의 내용을 포함
- 사회보장관련 수당은 30여 종류에 달하며 각종 수당제도가 세분화된 특정계층을 대상으로 하여 가구의 중복수혜 문제점 야기

○ 주요내용

- 복지개혁은 크게 통합급여 신설, 수급조건 강화, 장애심사 강화, 주택급여 제한 등

① (통합급여 신설) 통합급여 (Universal Credit) 신설을 통해 다양한 기준에 따른 개별급여들을 단순화

Q. 6개 급여를 합치게 되면 급여수준도 떨어지고, 대상자도 줄어들어서 전체 대상자도 줄어드는 것인지?

A. 대상자수는 거의 같게 갈 것임. 원래 대상자는 그대로 급여를 받게 하여야 하는 것을 원칙으로 하고, 통합급여는 근로자 중위소득을 상한액으로 이를 넘지 않도록 관리하여 특정 대상가구의 중복수혜 등 효율성 저해요소를 제거하고 근로유인을 강화할 것임. 또한 영국의 보수적인 언론이 사람들에게 통합급여를 통해 사회부조수급인구가 많은 나라라는 내용으로 정당화하고 있음.

- 소득보조, 구직자 수당, 고용 및 지원수당, 주거급여, 근로세액공제 및 아동세액공제제도, 장애인생활급여를 통합하여 대체

- 급여 수급자들이 소득변화에 따른 복지급여 변화를 쉽게 이해하여 근로유인을 높일 수 있도록 제도를 단순화

Q. 영국복지개혁에서 근로유인정책에 대해 어떻게 생각하는지?

A. 기존의 각종 복지수당을 통합급여 신설을 통해 하나의 제도로 묶고, 급여규모, 자산조사, 급여의 관리를 단일화함

- 통합급여의 상한액은 근로자 중위소득 수준인 가구별 주당 500 파운드, 연간 26,000 파운드로 제한
- 전달체계를 일원화하고, 온라인 청구 서비스 등 실시간 자동화 시스템을 구축
- 통합급여는 2013년 10월부터 2017년까지 3단계에 걸쳐 시행
- 물가상승에 연동되던 각종 급여를 평균 임금 상승에 연동하여 50억 파운드의 예산 절감

② (수급조건 강화) 일할 능력이 있는 수급자들은 구직활동을 해야 급여를 받을 수 있는데, 구직활동 요건을 채우지 못할 경우 금전적 제제를 기존보다 강화

③ (장애심사 강화) 장애인생활수당을 받는 16~64세 모든 장애인은 '13~'16년 중 재평가를 거쳐 새로운 개인독립급여 수급자로 전환 예정이며 재평가 탈락시 수당지급 정지

④ (주택급여 제한) 저소득층 공공주택 세입자가 필요 면적보다 더 넓은 면적을 사용하여 재정이 낭비되지 않도록 주거 급여 자격요건을 강화

- 15-24세에 대해 주택급여(Housing Benefit)를 폐지해 20억 파운드의 예산을 절감하는 한편 주택급여의 상한을 새로 설정

○ 기대효과

- 영국정부는 FY2014~15까지 180억 파운드의 재정절감을 기대

Q. 통합급여가 되면서 전달체계 관련하여 공무원의 인원이 감축되는 것에 대한 반발은 없는지?

A. 질을 낮추는 감축이면 반발이 있을 수 있으나, 효율을 높이며 감축이 되는 것이라면 동의하는 것으로 보임.

□ 사회복지정책 제도별 지출형태

○ 노령부문

- 국민보험(National Insurance) 내에서 운영되고 있는 기초연금(Basic Pension), 국가등급퇴직연금제도(State Graduated Retirement Pension Schemes,SGRPS), 마지막으로 국가소득비례이층연금(SERPS)로 세 가지로 구성됨.
- 노령에 관련된 소득보조 프로그램으로, 자산조사에 기반 한 소득지원(income support), 16세 미만을 돌보고 있는 근로인구에 부여되는 가족부조(family credit), 특정한 위기 상황에 있는 이들에게 부여되는 사회기금(social fund)이 속함.
- 이러한 현금급여와 더불어 돌봄에 관련된 간호수당도 포함. 65세 이상의 노인 중 육체적, 정신적 이유로 돌봄이 필요한 경우에는 이들에게 간호수당(Attendance Allowance)이 지급(OECD 2012)됨.

○ 근로무능력관련 급여지출

- 장애와 관련된 다양한 급여로 구성. 가장 오래된 급여 중 하나는 전쟁 시에 입은 장애로 인해서 받는 연금이 있으며, 최소 28주 이상 근로를 하지 못하고 있는 이들 중 국민보험 자격이 되지 않는 16세에서 64세 사이의 근로무능력자에게 제공되는 중증장애수당 등
- 무능력급여가 2008년에 고용지원수당(Employment and Support Allowance)으로 전환
- 대부분의 현금을 지급하는 복지 분야에 해당되는 개혁으로서 통합크레딧(Universal credit)의 도입

○ 가족부문

- 아동수당(Child benefit)과 한부모급여(One-parent benefit), 국민보험에서 제공하는 출산수당과 출산전후 휴가급여, 이에 관련된 소득보조 등이 해당

○ 실업부문

- 실업부문 지출은 대체로 실업급여로 구성되어 있으며, 적극적노동시장 지출은 개별고용서비스(personal employment service), 직업훈련, 직접 일자리창출, 보호고용 등으로 구성

○ 적극적노동시장지출

- SOCX에 따르면 실업이 급격히 증가했던 1980년대 초반에 꾸준히 지출이 증가하다, 경제위기 대응을 위한 단기적 성격으로 지출이 급격히 줄어들게 됨. 이 후 1997년 신노동당 정부가 들어선 이후에 근로연계복지를 주창하며 뉴딜(New Deal) 정책이 도입 및 시행되면서부터 변화함

Q. 뉴딜정책으로 타겟팅(청년, 한부모, 장애인 등)에 대해 성과가 있었다고 하는데 이러한 사업과는 다른 개념인 것인지?

A. 뉴딜정책이 근로프로그램(Work Programme)이라는 것으로 대체되었다고 생각하면 됨.

2011년 영국에서 시작된 과거 뉴딜보다 강력한 근로연계복지를 목표로 설립한 새로운 성과관리형 근로연계복지 프로그램으로 실직자들이 장기실직자로 전락하는 것을 막기 위해 고안된 민관협력 프로그램임

Q. 영국의 복지지출은 현금과 현물 중 어느 쪽으로 치우친다고 생각하는지?
A. 영국은 현금에 중점을 두고 있음. 이는 현금으로 수급자들에게 선택권을 주는게 더 좋다고 국가가 생각하고 있는 듯.

□ 한국에 주는 시사점

○ 현재 한국은 맞춤형 급여체계 개편으로 개별급여로 개편되고 있는 상황에서 영국이 통합급여를 신설하여 단순화하는 과정에서 발생하는 문제점과 대응책들을 살펴볼 필요가 있을 것임.

○ 한국, 멕시코, 아이슬란드, 호주 등은 현금급여보다 현물급여가 더 많은 반면, 프랑스, 독일, 오스트리아, 벨기에, 출장지인 영국 등 상대적으로 복지가 성숙한 나라는 현금급여가 현물급여보다 많은 점을 염두해두고 정책적으로 또는 제도적으로 복지지출의 형태에 대한 검토가 필요할 것임.

4. 구득자료

<핀란드>

[article]

Ministry of Social Affairs and Health(2013), Child and Family Policy in Finland

Janne Varjo, Mira Kalalahti, Heikki Sil Vennoinen, Hannu Simola,(2013) Families, municipalities, local education market and democratic iteration on right to education and freedom of education. paper draft for: Contrating Dynamics in Education of Extremes: school choice in Finland and Chile

Mira Kalalahti, Heikki Silvennoinen, Janne Varjo, Risto Rinne(2013) Educationa For All?, paper draft for: Contrating Dynamics in Education of Extremes: school choice in Finland and Chile

Hagfors & Kajanoja(2007) The Welfare State, Inequality and Social Capital, to be presented at the ESRC Social Contexts and Response to Risk Network Conference on "Risk & Rationalities", 29-31 Mrach 2007, Queens' College, Cambridge

Pekkarinen, Tuomos, Uusitalo, Roope & Kerr, Sari(2009). School tracking and intergenerational income mobility: Evidence from the Finnish comprehensive school reform. Journal of Public Economics. vol93(7-8) 965-973

Kupiainen, Hautamaki, Karjalainen(2009) FInnish Education System and PISA. Ministry of Education Publications, Finland.

Bernelius & Kauppinen. School outcomes and neighborhood effects: A new approach using data from Finland

[ppt 자료]
Anna Rotkirch(2013) Finnish fertility and family policies. Institute of Population Research