

근로능력 빈곤층에 대한 빈곤정책의 유형화

이상은(숭실대학교 사회사업학과)

I. 서론

한국은 2000년 10월부터 국민기초생활보장제도의 수립으로 전국민에 대한 기초생활보장체계를 구축하게 되었다. 국민기초생활보장제도 시행 이후 한국의 빈곤정책에 있어서의 중요한 초점중의 하나는 근로능력을 가진 저소득층의 근로의욕저하 문제와 근로하지만 가난한(working but poor)한 근로빈곤층에 대한 지원의 문제이다.

전통적으로 빈곤정책은 빈곤선이하의 소득을 가진 가구에 대한 정부의 소득-자산조사에 의한 보충급여제도를 칭하는 것으로 인식되어왔다. 이처럼 좁게 정의되는 빈곤정책은 빈곤선을 경계로 그 아래에 고정되어 있는 집단의 기초생활을 보장하는데에 적합하다. 그러나 만일 어떤 집단이 빈곤선 아래 위를 빈번하게 이동하는 경우에는 이처럼 좁게 정의되는 빈곤정책은 문제의 절반만을 포괄하는 것으로서 그 유효성이 떨어진다. 오히려 빈곤정책을 보다 넓게 빈곤선위의 저소득층들에 대한 지원정책까지 포함하여 포괄적으로 설정하는 것이 필요하다.

근로능력과 관련하여 전자의 협의의 빈곤정책은 근로무능력 빈곤층에 적합한 반면, 후자의 광의의 빈곤정책은 빈곤선 아래 위를 넘나드는 근로능력 빈곤층에 보다 잘 부합된다. 본 연구에서는 빈곤층 그 중에서도 근로능력을 가진 빈곤층이 주된 관심의 대상이므로, 빈곤정책을 빈곤선 위의 저소득층에 대한 정부의 지원정책들을 포괄하는 광의의 개념으로 사용한다.

근로무능력 빈곤층에 대한 빈곤정책은 기초생활보장을 그 기본목표로 한다. 그러나 근로능력을 가진 저소득층에 대한 빈곤정책에 있어서는 기초생활보장과 자립의 두가지 목표간에 상당한 갈등이 존재한다. 이러한 갈등은 현실적으로 근로능력 저소득가구의 구성과 관련하여 해결하기 어려운 심각한 고민거리를 제공한다. 근로능력 저소득가구는 근로능력자만으로 구성된 것이 아니라 근로능력자인 부모와 함께 근로무능력자인 아동들로 구성되기 때문이다. 정부가 아동들에게 최저생활을 보장하기 위해 기초생활보장에 충실한 빈곤정책을 시행할 경우 근로능력자인 부모들의 근로의욕과 자립이 저해될 가능성이 높다. 반면, 기초생활보장을 희생하면서 근로능력자인 부모들의 자활에 초점을 둔 빈곤정책을 실시할 경우 이들 가구에 속한 아동들의 빈곤문제가 제기된다. 근로능력 빈곤층에 대한 빈곤정책은 바로 이 근로능력자인 부모와 근로무능력자인 아동을 둘러싸고 그 기본방향의 설정에 있어서 태생적 어려움을 갖는다.

그러면 서구 선진국들은 이러한 문제에 있어서 어떠한 선택을 해 왔는가? 빈곤정책의 유형화는 각 국

가들의 다양한 정책적 선택을 몇가지 주요한 형태로 분류해 보고자 하는 시도이다. 그런데 복지국가 유형화 작업은 그동안 일정한 연구성과들이 축적되어 온 반면, 빈곤정책의 유형화 작업은 아직 양적 질적인 측면에서 그 연구가 미흡한 상황이다. 그나마 기존의 빈곤정책 유형화 작업들은 주로 좁게 정의되는 빈곤정책 - 즉 빈곤선 이하의 소득을 가진 가구들에게 빈곤선과의 차액을 보충해주는 전통적인 협의의 빈곤정책 -들내에서 차이들을 분류해 보는 작업으로 제한되어 왔다.

본 연구는 빈곤선위의 저소득층들에 대한 지원정책을 포함하는 보다 광범위한 빈곤정책들을 대상으로 선진국 빈곤정책들을 몇가지 유형으로 분류하고, 향후 한국의 근로능력 빈곤층에 대한 빈곤정책의 방향을 토론해 보고자 한다. 이를 위하여 2장에서는 빈곤정책 유형화에 대한 기존의 연구들을 비판적으로 검토해 본다. 3장에서는 근로능력을 가진 저소득층에 대한 빈곤정책에 초점을 맞추어 각국의 빈곤정책의 구조들을 검토해 본다. 그리고 이에 기반하여 근로능력 빈곤층에 대한 빈곤정책의 세가지 유형을 제시한다. 그리고 4장 결론에서는 빈곤정책의 유형과 관련하여 한국의 향후 선택 방향에 대하여 토론한다.

II. 기존연구 검토

빈곤정책 유형화에 대한 기존연구는 크게 세가지 유형으로 구분된다. 첫 번째 유형은 전통적인 협의의 사회부조제도들에 대한 유형화이다. 여기에는 Lødemel and Schulte(1992)와 Eardley et al.(1997)의 연구가 있다. Lødemel and Schulte(1992)는 사회부조에서의 사회사업치료(social work/treatment)적 요소가 사회부조의 수급에 개입되는 정도와 프로그램의 중앙집중화(program centralization)의 정도라는 두가지 기준에 따라 서구국가들의 사회부조제도들을 분류하였다.

<표 1> Lødemel and Schulte(1992)의 사회부조 유형 분류

		사회사업의 치료의 강조 정도	
		Low	High
중앙집중화	High	제도적(institutionalized) 사회부조 - 영국	불완전한 분권적(incomplete differentiated) 사회부조 - 라틴국가들과 프랑스
	Low	분권적(differentiated) 사회부조 - 독일, 오스트리아, 네덜란드, 벨기에 등 유럽대륙국가	잔여적(residual) 사회부조 - 유럽북구국가들

그 결과 <표 1>에서 제시된 바와 같이 제도적(institutionalized), 분권적(differentiated), 잔여적(residual), 그리고 불완전한 분권적(incomplete differentiated) 사회부조의 네가지 유형을 제시하였다.

이들의 사회부조 유형분류는 전국민에게 동일하게 적용되는 명문화된 사회부조의 권리성(entitlement)의 정도에 초점을 둔 것이다. 이러한 측면에서 영국의 제도적 사회부조가 가장 권리성이 강하고, 유럽북구국가들의 사회부조는 이러한 권리성이 가장 약한 잔여적인 사회부조제도인 것으로 평가되었다.

Eardley et al.(1997)은 Lødemel and Schulte(1992)의 연구를 보다 본격적으로 발전시켜 사회부조의 지출수준과 대상범위, 프로그램의 구조, 급여관대성 등의 측면에서 <표 2>에서 제시된 바와 같은 보다 다

양한 세부기준들에 기반하여 빈곤정책의 유형화를 시도하였다.

<표 2> Eardley et al.(1997)의 사회부조 유형화 기준들

영역	세부적 기준들
사회부조 지출과 대상범위	- GDP 대비 사회부조 지출의 비중 - 총인구 대비 사회부조 수급자의 비중
프로그램 구조	- 법적, 행정적 체계(national, federal, national/federal+local variations, local) - 소득/자산조사의 단위(핵가족 대 확대가족) - 소득조사시 공제범위 - 자산조사시의 공제범위 - 조건부 수급제(work test) 운영 - 사회복지전문요원의 자유재량의 범위
급여관대성	- OECD 국가들의 평균소득 대비 사회부조급여수준의 비율 - 1인당 GDP 대비 사회부조급여수준의 비율 - 국가별 평균소득 대비 사회부조급여수준의 비율

그 결과 <표 3>에서 제시된 바와 같이 각 기준들에서의 포괄성의 편차들에 주목하여 선택적 복지체계(selective welfare system), 공적부조국가(The public assistance state), 통합적 안전망을 가진 복지국가(welfare states with integrated safety nets), 이중적 사회부조(Dual social assistance), 잔여적 부조(Residual social assistance), 기초적 부조(Rudimentary assistance), 분권적 재량적 구호(Decentralized discretionary relief), 그리고 중앙집중적, 재량적 부조(Centralized, discretionary assistance)의 8개 유형으로 분류하였다. 최종적으로 선택된 유형의 수가 8가지나 된다는 점에서 보이는 것처럼, 이 연구는 각 국가의 사회부조제도들의 양상이 상당히 복잡하다는 것을 잘 보여준다. 또한 이 연구 역시 기존의 전통적 사회부조제도들이 얼마나 포괄적이고 급여수준이 높은가에 초점을 둔 연구이다.

<표 3> Eardley et al.(1997)의 사회부조 유형분류

사회부조 유형분류	해당국가	주요 특징
선택적 복지체계 (selective welfare systems)	호주, 뉴질랜드	중앙집권적이고 포괄적인 범주형 프로그램. 소득-자산조사와 급여수준은 상대적으로 관대.
공적부조국가 (The public assistance state)	미국	광범위한 자산조사 급여체계. 자산조사는 상대적으로 엄격하지만 근로소득공제는 큼. 급여수준은 상대적으로 낮음. 절차적 권리는 강함.
통합적 안전망을 가진 복지국가 (welfare states with integrated safety nets)	영국, 아일랜드, 캐나다, 독일 ²⁾	영국의 경우 중앙집권적이고, 포괄적인 안전망 제공. 급여수준도 높음. 자산조사시 중요한 공제있음.
이중적 사회부조 (Dual social assistance)	프랑스, 베네룩스 3국	일반 안전망에 의해 보충되는 범주형 부조체계를 가짐. 일정한 국가적 규제하에서 지방의 자유재량 허용. 자산조사는 상대적으로 유연. 그러나 급여수준은 OECD 평균 이하.

잔여적 부조 (Residual social assistance)	북구국가들	상대적으로 높은 급여수준의 단일의 일반적 체계 가짐. 국가적 규제 있으나 지방정부의 역할이 상당히 크고, 사회사업적 요소가 많이 개입되어 있음. 소득-자산조사가 엄격.
기초적 부조 (Rudimentary assistance)	남부유럽, 터키	근로능력이 없는 노인이나 장애인에 대한 중앙집권적 범주형 부조체계. 그이외에는 지방정부나 종교자선단체에 의한 재량적 구호. 급여수준 낮음. 일부집단이나 지역의 경우 급여 부재.
분권적 재량적 구호 (Decentralized discretionary relief)	오스트리아, 스위스	사회사업의 개입이 크고 보다 광범위한 가족책임을 강조하는 지방분권적이고 재량적인 사회부조. 급여수준은 평균이상이나 수급자수가 작음.
중앙집중적, 재량적 부조1) (Centralized, discretionary assistance)	일본	생활비 차이에 관련한 부분적 지방간 차이 있으나 오랜 중앙집권적 규제의 전통을 가짐. 가족부양의무 범위가 큼. 스티그마가 큼.

1) Eardley et al. (1997)의 사회부조 유형화에는 중앙집중적 재량적 부조(일본)이 포함되어 있지 않았다. 이 연구의 저자들은 이 보고서를 요약 정리하여 Gough를 주저자로 하여 학술지에 논문을 발표하였는데(Gough et al., 1997), 이 논문에서 마지막 일본의 유형을 추가하였다.

2) 또한 Gough et al.(1997)에서는 독일이 이중적 사회부조 유형으로 분류되었다.

두 번째 종류의 기존의 빈곤정책유형화 작업은 선진국들의 근로연계복지(welfare-to-work)에 초점을 두고 유형분류를 시도한 연구들이다. 이러한 연구들로 Erhel et al.(1996)과 Trickey(2001)의 연구가 있다.

Erhel et al.(1996)은 미국식의 근로연계정책(workfare)과 프랑스식의 통합정책(insertion)으로 구분한다. 근로연계는 복지의존과의 전투로서 빈곤가족들을 자립(self-sufficiency)의 방향으로 내모는(push) 것인 반면, 통합정책은 사회적 배제에 대응하기 위한 것으로 금전적 측면(monetary terms) 뿐만 아니라 다차원적 문제(multidimensional problem)를 고려하여 다양한 지원 서비스를 개발하는 것을 요구하는 것이라고 한다. 또한 근로연계는 자립에 대한 개인의 의무를 강조하는 징벌적 접근(punitive approach)인 반면, 통합정책은 배제된 자에 대한 사회의 의무를 강조한다고 한다. 그래서 근로연계가 배타적으로 취업활동에 관계되는 반면 통합정책은 주거와 보건의료, 그리고 교육과 같은 차원의 사회적 서비스를 고려한다는 점에서 보다 포괄적이라고 한다.

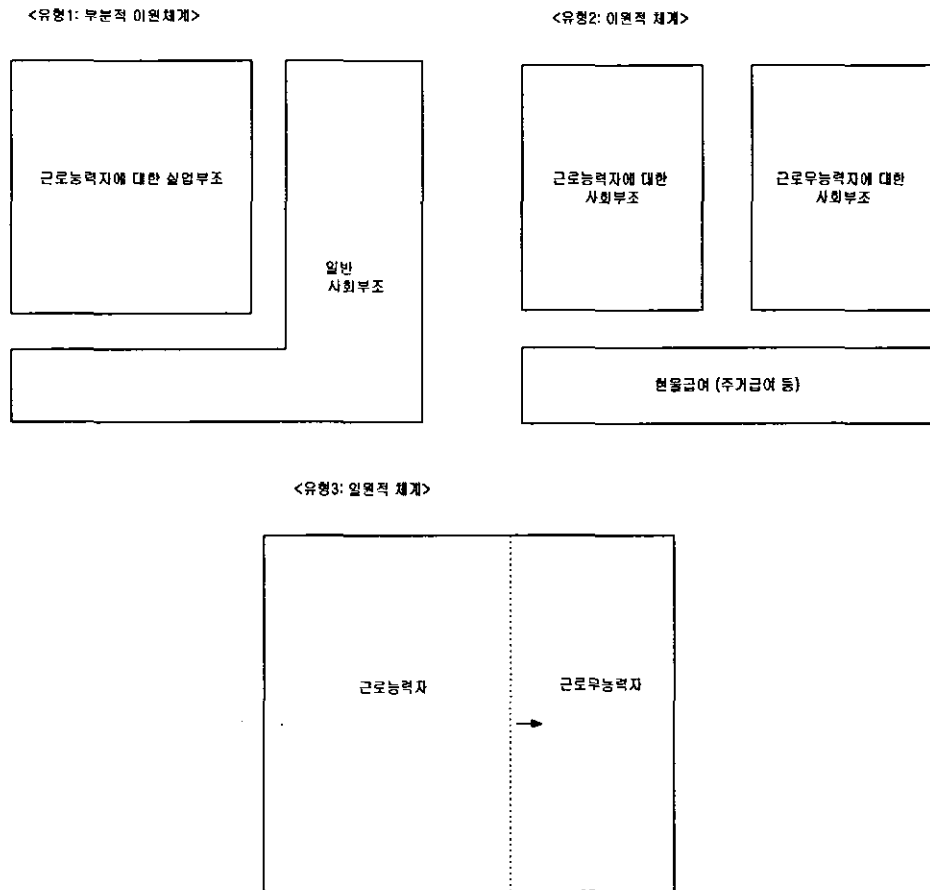
Trickey(2001)는 덴마크, 네덜란드, 영국, 노르웨이, 독일, 프랑스, 미국의 7개국의 근로연계복지제도를 정책의 목적과 이념, 정책대상(보편적 대 선별적), 집행 및 전달체계(집권적 및 분권적), 제공되는 프로그램 등을 고려하여 다음의 4개의 유형으로 구분한다. 첫째, 덴마크, 네덜란드, 영국의 중앙집권적 유럽형(European centralized program)이다. 이 중앙집권적 유럽형 이외의 국가들의 경우에는 덜 쉽게(less easily) 범주화되는데, 두 번째로 노르웨이와 독일을 분권적(decentralised) 접근방식을 가진 국가로 구분한다. 하지만 독일은 보편적 경향이 더 커서 중앙집권적 유럽형에 더 가깝다고 한다. 세 번째와 네 번째로 프랑스와 미국은 다른 유형에서 나타나지 않는 이념적 뿌리를 갖는 서로 상반되는 두 유형으로 구분된다. 프랑스의 근로연계복지의 목표는 통합적인 것인 반면, 미국의 경우에는 그 목표가 예방적이고 징벌적이라는 것이다.

근로연계복지(welfare-to-work)에 초점을 둔 Erhel et al.(1996)과 Trickey(2001)의 빈곤정책 유형분류는 근로연계복지 정책 내부의 세부적 차이를 보여준다는 점에서 의의가 있다. 그러나 최근의 근로능력을 가진 빈곤자에 대해 정부에 의해 제공되는 직업훈련이나 근로에 참여할 것을 조건으로 사회부조를 제공

하는 조건부수급제가 세계적으로 보편화되어가는 현상을 고려하면, 이러한 세부적 차이는 다소 미미한 것으로 보인다.

세 번째 종류의 빈곤정책 유형화 작업은 근로능력유무와 관련한 빈곤정책의 거시적 구조에 초점을 둔 연구이다. 이상은(2004)은 빈곤정책이 근로능력 있는 빈곤층과 근로능력 없는 빈곤층을 구분하여 이원적 체계를 실시하고 있는지 아니면 이들 모두에 대해 일원적 체계를 실시하고 있는지를 기준으로 선진국들의 빈곤정책을 검토하였다.

그 결과 <그림 1>에서 보이는 것처럼 부분적 이원체계, 이원적 체계, 그리고 일원적 체계의 세가지 유형을 제시하였다. 부분적 이원체계는 근로능력있는 빈곤층에 대해서는 실업부조 등의 별도의 사회복지제도를 실시하면서 최후의 안전망으로서의 전국민에 대한 일반(또는 전통적인) 사회복지제도를 실시하는 유형으로 유럽대륙국가들이 주로 이에 해당된다. 이원적 체계는 근로능력 있는 빈곤층과 근로능력 없는 빈곤층에 대하여 별도의 빈곤정책을 실시하는 유형으로 미국과 영국이 이에 해당된다. 그리고 일원적 체계는 근로능력 유무에 따른 구분없이 전체 빈곤층에 대해 단일의 사회복지제도를 실시하는 국가로서 한국과 일본이 이에 해당된다. 이상은(2004)은 일원적 체계의 경우 형식적으로는 전국민에 대한 기초보장이라는 가장 포괄적인 제도형태를 가지고 있지만, 실질적으로는 그림의 점선의 오른쪽인 근로무능력자에 대한 사회복지로 제한되고 있다고 비판하였다.



<그림 1> 이상은(2004)의 근로능력에 따른 사회복지 유형화

이 분류는 근로능력 빈곤층과 근로무능력 빈곤층에 대해 단일의 사회부조제도를 실시해야 하는지 아니면 각각의 상황에 맞는 별도의 정책을 시행해야 하는지에 대한 정책적 합의를 제공하는 장점이 있다. 그러나 빈곤정책의 고려범위가 전통적 사회부조제도와 실업부조제도 정도로 제한되고 근로능력이 있는 빈곤층에 대해 어떠한 빈곤정책을 실시해야 하는지 그 구체적 전략에 대한 분석이 없다는 제한점이 있다.

이상에서 살펴본 기존의 빈곤정책 유형화 작업들을 근로능력 빈곤층에 대한 빈곤정책의 전략 모색이란 측면에서 종합적으로 평가해 보면 다음과 같은 특징들이 나타난다. 첫 번째 종류의 빈곤정책 유형화 작업들은(Lødemel and Schulte, 1992; Eardley et al., 1997) 협의의 사회부조제도들의 전반적 권리성이나 포괄성에 초점을 둔 것으로서, 빈곤선 위의 근로능력있는 저소득층을 포괄하는 빈곤정책 분석에 는 적합하지 못하다. 두 번째 종류의 빈곤정책 유형화 작업들(Erhel et al., 1996; Trickey, 2001)은 근로능력 빈곤층에 초점을 두긴 하지만 근로연계복지(welfare-to-work)의 세부적 차이들에만 초점을 맞추므로써 역시 근로능력 빈곤층에 대한 빈곤정책의 거시적 전략 구축에 대한 정책적 합의를 제공하지 못한다. 세 번째 종류의 빈곤정책 유형화 작업(이상은, 2004)은 근로능력 유무에 따라 각각 별도의 빈곤정책을 실시해야 하는지의 여부에 대한 빈곤정책의 거시적 전략 구축이란 측면에서 합의를 제공한다. 그러나 구체적으로 어떤 빈곤정책을 어떻게 구축해야 하는가에 대한 보다 구체적 분석을 제공하지 못한다는 한계를 갖는다.

Ⅲ. 근로능력빈곤층에 대한 빈곤정책의 유형화

본 연구에서는 앞에서 살펴본 세 번째 종류의 빈곤정책 유형화 작업(이상은, 2004)의 연장선상에서 이를 더욱 발전시키고자 한다. 이상은(2004)에서는 근로능력 빈곤층에 대한 별도의 빈곤정책이 필요하다는 것을 제안하였다. 본 연구는 여기서 더 나아가 근로능력이 있는 빈곤층에 대해 어떠한 빈곤정책을 구축해야 하는지 그 구체적 전략을 검토해 보고자 한다. 이를 위하여 이 장에서는 먼저 서구 주요 국가들의 근로능력 빈곤층에 대한 빈곤정책의 구조를 검토해 보고, 다음으로 이들을 주요한 몇가지 유형으로 분류해 본다.

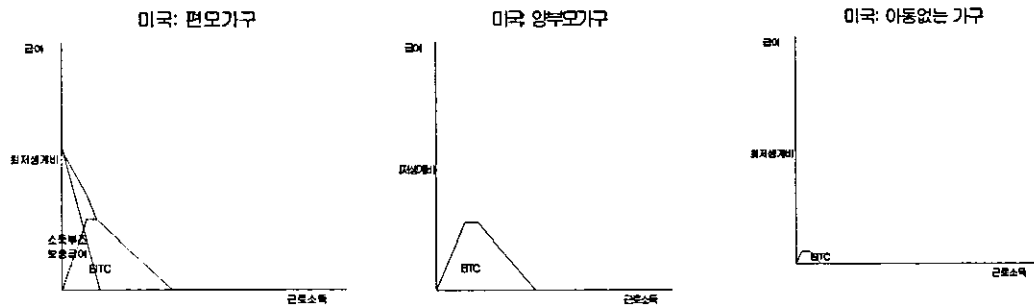
1. 서구 선진국들의 근로능력 빈곤층에 대한 빈곤정책의 구조

근로능력 빈곤층에 대한 빈곤정책의 구조 검토에 있어서 분석에 포함된 주요 정책들은 보충급여방식의 소득부조(전통적 사회부조제도), 실업부조, 아동급여, 아동수당, EITC 등의 현금급여제도들이다. 의료 보호, 식품권, 주거급여 등의 현물급여제도들은 제도의 복잡성과 다양성 때문에 연구 편의상 포함되지 않았다. 대상국가로는 미국, 영국, 캐나다, 호주, 독일, 스웨덴, 일본의 7개 국가들이 포함되었다.

미국의 경우, 근로능력 빈곤층에 대한 정부지원정책으로 TANF(과거의 AFDC)제도와 EITC(Earned Income Tax Credit)제도가 있다. TANF는 각 주별로 설정된 소득기준 미만의 소득을 가진 편모가구들에 대하여 그 차액을 보충해 주는 보충급여방식의 소득부조제도이다. EITC는 취업하여 근로소득을 획득하는 저소득층들에게 보조금을 지원하는 제도로서, 아동이 있는 가구를 주 대상으로 한다. 1994년부터는 아동이 없는 가구에 대해서도 부분적인 EITC 보조금이 지급되지만 그 보조금 액수는 아동이 있는 가구에 비해 아주 작다. <그림 2>에서 제시된 것처럼, 편모가구의 경우에는 보충급여방식의 소득부조에 더하

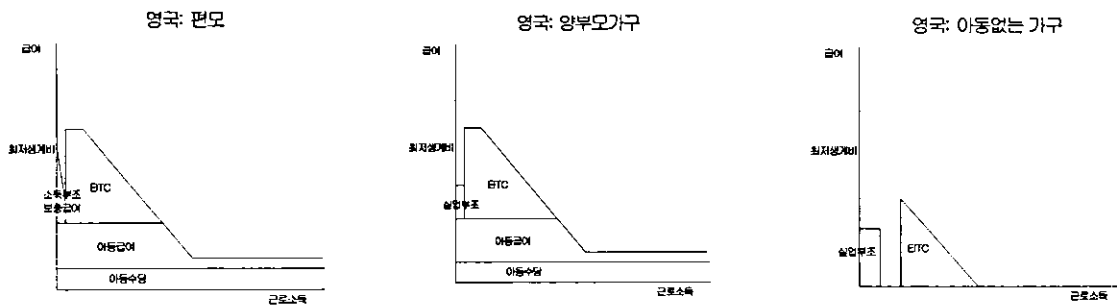
여 EITC 급여를 받을 수 있다. 저소득 편모들은 TANF 소득부조만 받는 경우보다는 EITC급여의 존재로 인하여 근로의욕이 제고되는 측면이 있지만, TANF 소득부조를 받지 못하는 양부모 가구나 아동없는 가구에 비해서는 여전히 비근로유인이 크다. 저소득 양부모 가구의 경우는 보충급여방식의 소득부조 적용 없이 취업시에 EITC 보조금만을 지급받을 수 있으므로 근로유인효과가 높을 것으로 예상된다. 한편 아동없는 가구의 경우에는 EITC 급여만을 받을 수 있는데 그 급여수준이 너무 낮아 무시할 만한 수준이다. 즉, 미국의 빈곤정책은 저소득 편모가구에 대해서는 기초생활보장에 치중하면서 EITC를 통해 근로비유인 효과를 완화시키려하고, 저소득 양부모가구에 대해서는 근로유인에 초점을 두면서 EITC를 통해 부분적으로 생활보장을 제공하고, 아동없는 가구에 대해서는 근로유인에 초점을 두어 생활보장을 거의 제공하지 않는다는 특징을 가진다.

영국의 근로능력 빈곤층에 대한 빈곤정책들은 아동수당(Child Allowance), 아동급여로서의 CTC(Child Tax Credit), EITC 제도로서 WTC(Working Tax Credit), 그리고 전통적인 사회부조제도인 보충급여에 의한 소득부조(Income Support)와 정액급여방식의 실업부조제도(Income-based Job Seeker's Allowance)로 구성된다.



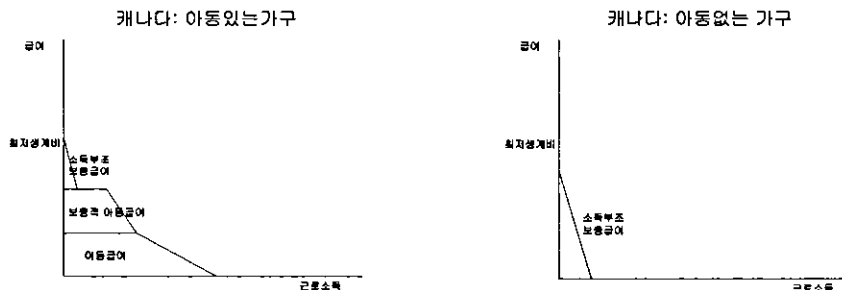
<그림 2> 미국의 근로능력 빈곤층에 대한 빈곤정책 구조

아동이 있는 가구들의 경우, 기본적으로 정액의 아동수당을 받고 이에 더하여 아동급여로서 CTC급여를 받는다. 이러한 아동급여들에 더하여, 주당 16시간 미만 근로하거나 실업상태에 있는 경우, 편모가구에 대해서는 주로 보충급여방식에 의한 소득보조가 그리고 양부모가구에 대해서는 정액의 실업부조 급여가 지급된다. 이는 아동있는 가구들중에서도 편모가구인 경우에는 노동시장에 참여하도록 기대받지 않는 반면 양부모가구의 경우에는 노동시장에 참여하여 근로할 것으로 기대된다는 점을 반영한다. 주당 16시간 이상 근로할 경우에는 EITC제도인 WTC급여가 지급된다. 한편, 아동이 없는 가구에 대해서는 16시간 미만 근로시에는 정액의 실업부조급여를 그리고 16시간 이상 근로시에는 아동있는 가구에 비해 급여수준이 낮은 WTC 급여를 지급한다. 즉, 영국의 경우에도 편모, 양부모, 그리고 아동없는 가구의 순으로 기초생활보장의 정도가 약화되고 근로유인에 대한 고려가 강조되는 것을 볼 수 있다.



<그림 3> 영국의 근로능력 빈곤층에 대한 빈곤정책의 구조

캐나다의 근로능력 빈곤가구에 대한 빈곤제도는 아동급여로서의 CCTB(Canada Child Tax Benefit)와 NCBS(National Child Benefit Supplement), 그리고 전통적 사회부조제도로써 지방정부에 의해 운영되는 보충급여방식에 의한 소득부조제도로 구성되어 있다. <그림 4>에서 보여지는 것처럼, 아동있는 가구들의 경우에는 소득조사에 의해 전체 아동의 약 80%를 포괄하는 아동급여제도인 CCTB 급여를 받고, 이에 더하여 저소득가구의 경우에는 보충적 아동급여인 NCBS 급여를 받는다. 이러한 급여를 수급한 후에도 빈곤선 미만의 소득을 가진 가구의 경우에는 지방정부에서 제공하는 사회부조제도에 의하여 보충급여방식의 소득부조를 받게 된다. 아동이 없는 가구들의 경우에는 아동급여 없이 지방정부에 의해 제공되는 보충급여방식의 소득부조 급여에 의존할 수 있다.

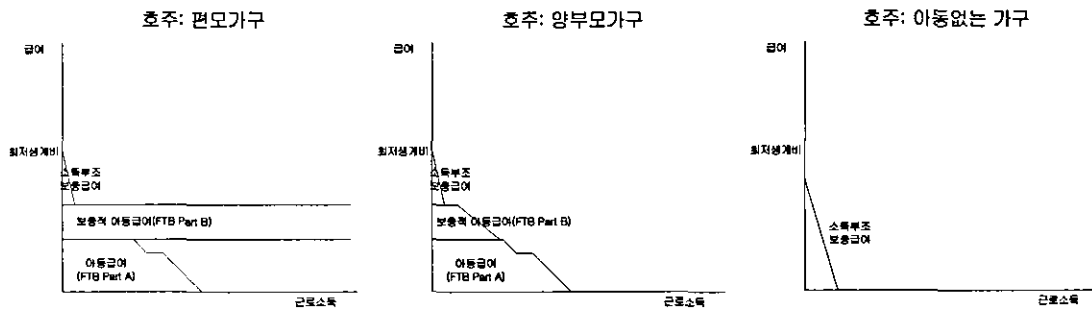


<그림 4> 캐나다의 근로능력 빈곤층에 대한 빈곤정책의 구조

호주의 근로능력 빈곤층에 대한 빈곤정책은 아동급여로서의 FTB(Family Tax Benefit)와 전통적인 사회부조제도로써의 실업자에 대한 소득부조(Income Support)로 구성된다. FTB는 다시 Part A와 Part B 프로그램으로 구분되는데, Part A는 기본적인 자녀양육비용을 지원하고자 하는 것이고, Part B는 주소득원이 한명인 가구에 대해 추가적인 지원을 제공하고자 하는 것이다. 편모가구의 경우에는 기본적인 아동급여로서 FTB Part A 급여를 받고 보충적 아동급여로서 FTB Part B 급여를 받는다. 편모가구의 경우 FTB Part A 급여는 일정 소득수준부터 급여액이 감소되어 결국에는 일정 소득수준 이상 부터는 급여가 지급되지 않지만, FTB part B 급여는 소득조사없이 모든 편모가구에게 최대급여액이 지급된다. 양부모가구의 경우에는 FTB Part A 지급은 동일하나 FTB part B의 경우 소득조사에 의해 저소득가구로 제한되어 지

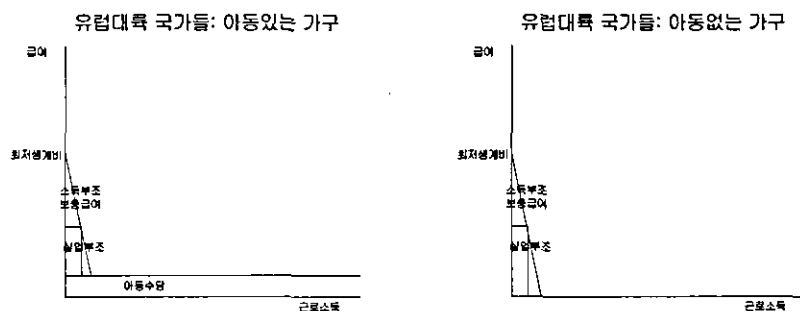
급된다. 이러한 FTB 아동급여를 받은 후에도 소득이 빈곤선 미만인 경우 보충급여방식에 의한 소득부조를 받게 된다. 한편, 아동없는 가구의 경우에는 아동급여 없이 실업자에 대한 보충급여방식의 소득부조 급여를 받을 수 있다.

캐나다와 호주의 빈곤정책은 아동있는 가구에 대해 중간소득층 정도까지 아동급여를 제공함으로써 빈곤가구에 대한 보충급여 방식의 소득부조에 의해 야기되는 비근로유인을 감소시키고자 한다는 특징을 가진다.



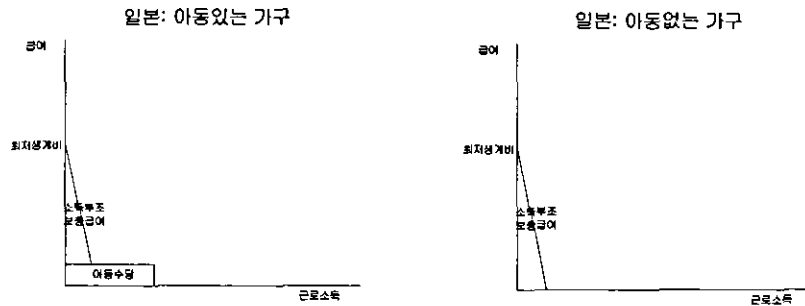
<그림 5> 호주의 근로능력 빈곤층에 대한 빈곤정책의 구조

독일의 근로능력 빈곤층에 대한 빈곤정책은 아동수당, 실업부조, 그리고 지방정부에 의해 제공되는 전통적 보충급여방식의 사회부조제도로 구성된다. 아동이 있는 가구의 경우 정책의 아동수당이 지급되고 실업급여와 보충급여방식의 사회부조제도가 이를 보충한다. 아동이 없는 가구의 경우 아동수당없이 실업급여와 보충급여방식의 사회부조제도를 받을 수 있다. 한편 편모가구와 양부모가구간에는 제도 구성상의 특별한 차이는 없이 동일한 제도가 적용된다. 이러한 제도구성은 독일 이외에도 스웨덴, 핀란드 등 유럽대륙의 많은 국가들에서 유사하게 <그림 6>과 같은 형태로 나타난다.



<그림 6> 유럽대륙국가들의 근로능력 빈곤층에 대한 빈곤정책의 구조

일본의 빈곤정책은 사회부조형의 아동수당과 보충급여방식에 의한 전통적인 사회부조정책으로 구성된다. 유럽대륙국가들과 비교하여 아동수당이 소득조사에 의해 일정수준 이하의 소득을 가진 가구로 제한되고 또한 실업부조제도가 없다는 차이가 있다.



<그림 7> 일본의 근로능력 빈곤층에 대한 빈곤정책의 구조

2. 근로능력 빈곤층에 대한 빈곤정책의 세가지 유형화

이상에서 선진각국들의 근로능력 빈곤층에 대한 빈곤정책 구조들을 검토해 보았다. 그 결과 공통적으로 발견할 수 있는 특징 중의 하나는 가구형태별로 아동있는 가구와 아동없는 가구를 구분하여 빈곤정책에 차이를 두고 있다는 것이다. 아동있는 가구에 대해서는 빈곤선위의 저소득층과 중간층까지를 포함하여 보다 관대한 급여를 제공하는 반면, 아동없는 가구에 대해서는 정부지원을 상대적으로 억제하였다.

근로능력 빈곤층에 대한 빈곤정책의 유형으로는 다음의 세가지 유형이 두드러지게 나타난다.

첫째, "EITC 중심형"이다. 이 유형은 미국의 빈곤정책에서 나타나고 있는 유형으로, 아동가진 저소득가구들에 대하여 EITC를 중심으로 비취업시에는 급여를 제공하지 않고 취업시에 저임금의 문제를 보완하기 위하여 보조금을 지급하는 체계이다. 아동있는 가구 중에서도 편모가구와 양부모가구간에 차이를 두어, 편모가구에 대해서는 비취업시에 소득보조를 행하는 반면, 양부모가구에 대해서는 비취업시에 소득보조를 제공하지 않는다. 아동이 없는 가구에 대해서는 비취업시에 소득보조를 제공하지 않을 뿐만 아니라 취업시에 제공되는 EITC 보조금도 아주 미미한 수준이다. 이 유형은 근로능력 빈곤층들로 하여금 기본적으로 취업을 통하여 자립을 추구하도록 하고, 취업시의 저임금을 EITC를 통해 보충하도록 하는 것을 특징으로 한다.

이러한 빈곤정책 구조가 적절하게 기능하기 위해서는 노동시장에서의 충분한 일자리의 공급이 전제되어야 한다. 미국과 같이 최저임금수준이 낮고 저임금 일자리가 풍부한 경우, 취업 자체 보다는 취업시의 저임금으로 인한 기초생활보장문제가 주된 문제가 된다. EITC 중심형은 바로 이와같이 노동시장의 유연성이 높은 국가에 적합하다.

두번째, "아동급여 중심형"이다. 캐나다와 호주 등의 국가에서 나타나고 있는 유형으로 아동가진 저소득층들의 근로유인을 제고하고 이들 가구에 속한 아동들의 생활보장을 위하여 빈곤층을 넘어서서 저소득층 또는 중산층에까지 아동급여를 제공하는 체계이다. 즉, 아동에 대한 기초보장과 함께 "making work pay"를 통한 근로유인제고를 동시에 달성하기 위한 수단으로 아동급여가 중심이 되는 유형이다.

EITC 유형과 비교하여 중앙정부의 조세체계에 의해 아동급여를 제공한다는 측면에서 유사하지만, 비취업시에도 최고급여를 제공하고 주로 월주기로 지급된다는 점에서 차이가 있다. 그런데 EITC와 소득부

조와의 관계에 있어서 미국의 ETIC 유형의 경우에는 소득부조급여에 EITC 급여를 더하여 지급하는 반면, 아동급여 중심형 국가들의 경우에는 사회부조 급여계산시 아동급여 수급액 만큼을 삭감한다. 이러한 점을 감안하면, 실제로는 EITC와 아동급여의 차이는 그다지 크지 않다. 한편 아동이 없는 가구에 대해서는 지방정부에 의해 제공되는 소득부조만이 제공된다.

세번째, “기초보장 중심형”이다. 주로 독일이나 스웨덴 등 유럽대륙 국가들에서 나타나는 유형으로, 아동이 있는 가구에 대해서는 전체 아동에 대해 보편적 아동수당을 제공하지만 재정적 부담 때문에 급여수준은 낮은 편이고, 실업부조와 지방정부에 의해 제공되는 보충급여방식의 소득부조제도가 주된 빈곤정책으로 기능하는 체계이다. 아동이 없는 가구에 대해서는 실업부조나 소득부조제도가 기초보장을 제공한다.

이 유형은 노동시장이 상대적으로 경직된 경우에 나타나는 빈곤정책 유형이다. 일반적으로 최저임금 수준이 높아 일단 취업하면 임금수준도 높고 직업의 안정성도 높지만, 취업으로의 진입이 어려워 장기적 실업상태에 빠져 실업부조에 의존하여 살아가는 장기실업자들이 다수 존재한다. 이와 같은 경직된 노동시장을 가진 경우 노동시장에서의 취업을 급여수급의 전제로 하는 EITC와 같은 제도는 제대로 기능할 수 없다. 또한 취업시엔 상당한 임금수준이 보장되므로 저임금을 보충하기 위한 EITC 급여의 필요성도 적다.

아동급여 중심형과 비교하여, 이 유형에서의 아동수당은 전체 아동을 대상으로 하지만 급여수준이 낮은데 비해, 아동급여 중심형에서의 아동급여는 그 대상을 저소득 및 중산층 아동들로 축소함으로써 오히려 보다 높은 급여수준을 제공한다는 점에서 차이가 있다.

IV. 결론

국민기초생활보장제도의 도입으로 전국민에 대한 보충급여방식의 소득부조체계가 구축된 이래, 한국의 빈곤정책에서 핵심적 이슈는 근로능력 빈곤층에 대한 빈곤정책을 어떻게 구축할 것인가 하는 것이다. 이를 둘러싸고 근로의욕제고와 기초생활보장간의 두 입장이 팽팽하게 대치하는 양상을 보여왔다. 일반적으로 경제학자들은 저소득가구의 근로능력을 가진 부모의 근로의욕제고를 그리고 사회복지학자들은 이들 가구에 속한 아동들에 대한 기초생활보장을 주로 머릿속에 그리고 있는 듯하다. 문제는 특정 빈곤정책이 근로능력을 가진 부모와 이 부모에 의존하는 아동, 양자 모두에게 동시에 영향을 미치게 된다는 점이다.

그러면 한국은 선진국들의 근로능력 빈곤층에 대한 빈곤정책의 경험과 관련하여 어떠한 빈곤정책 체계를 구축해야 할 것인가?

우선, 기본적으로 대부분의 서구 선진국들에서 공통적으로 나타나고 있는 것처럼, 가구유형에 따라 각각에 맞는 빈곤정책 체계의 구축이 필요하다. 아동있는 가구와 아동없는 가구를 구분하여 아동있는 가구에 보다 초점을 두는 빈곤정책 구조를 형성하여야 할 것이다. 아동있는 가구에 대해서는 “making work pay”라는 측면에서 빈곤선 위의 저소득층을 포괄하여 근로에 대한 재정적 인센티브를 제공할 수 있도록 하고, 아동없는 가구에 대해서는 근로비유인의 발생을 최소화하기 위해 정부지원을 최소화하는 것이 적절할 것이다. 또한 아동있는 가구들 중에서도 편모가구와 양부모가구를 구분하여 편모가구에 대해서는 보다 기초보장을 강조하고 양부모가구에 대해서는 보다 근로를 통한 자립을 강조하는 빈곤체계

의 형성이 바람직할 것이다.

다음으로 서구 선진국들에서 나타난 세가지 빈곤정책 유형들 --- “EITC 중심형”, “아동급여 중심형”, 그리고 “기초보장 중심형” --- 과 관련하여 어떠한 빈곤정책을 구축하는 것이 바람직할 것인가?

단기적으로는 “EITC 중심형”으로 근로를 통한 노동시장에서의 자립지원에 초점을 두는 빈곤정책을 구축하는 것이 바람직할 것으로 판단된다. 미국식의 EITC 중심형 빈곤정책이 잘 기능하기 위해서는 노동시장에서의 저임금 일자리의 충분한 공급이 전제되어야 한다. 이 경우 EITC 중심형은 근로의욕약화와 복지 의존과 같은 비효율의 문제를 최소화하면서 근로능력 빈곤층의 자립을 지원할 수 있는 좋은 전략이다. 우리나라의 경우, 아직 실업률은 3%정도로 낮아 10%의 높은 실업율을 보이는 유럽대륙 국가들보다는 오히려 6%대의 미국에 더 가까운 편이다. 그리고 비정규직이나 중소기업 부문 등에서의 저임금 일자리는 상대적으로 풍부한 편이기도 하다. 이러한 노동시장의 특성을 고려한다면, 단기적으로는 EITC 중심형의 빈곤정책 전략이 적절할 것으로 판단된다.

하지만 장기적으로는 “아동급여 중심형”으로의 전환을 고려해 보아야 할 것이다. 기본적으로 근로의욕과 기초보장간의 갈등이 그 어느 쪽도 쉽게 양보할 수 없는 팽팽한 긴장관계에 놓여있다면, 어느 한쪽으로 일방적으로 치우치기 보다는 양자사이에서의 일정한 절충을 하는 것이 바람직할 것이다. 아동급여 중심형은 아동급여를 통해 아동에 대해 기초보장을 제공함과 동시에 빈곤선위의 저소득층들에게 근로를 위한 재정적 유인(making work pay)을 제공하고자 하는 일종의 절충방식이다. 또한 노동시장의 상황과 관련해서도 장기적으로 우리나라의 경제가 그동안의 고성장 저실업 체제를 마감하고 저성장 고실업 체제로 접어들 가능성이 높다. 저성장 고실업 체제에서는 EITC 중심형을 통한 근로능력 빈곤층 지원은 그 적합성을 상실하게 될 것이다. 즉 현재 우리나라의 노동시장은 EITC 중심형의 빈곤정책과 잘 부합되지만, 앞으로 그 상황은 변할 수 있다.

특히 이러한 측면에서 영국의 근로능력 빈곤층에 대한 지원정책은 우리나라의 빈곤정책 전략선택에 있어서 흥미로운 시사점을 제공한다. 영국은 아동급여제도와 함께 EITC제도로서의 WTC제도를 함께 가지고 있는 일종의 “EITC 중심형과 아동급여 중심형의 절충형”이다. 저소득층 및 중간층에 대하여 아동급여 제도에 의하여 상당한 수준의 급여를 제공하고, 16시간 이상의 취업자에 대해서는 WTC 제도에 의해 근로소득을 보충해 준다. 16시간 미만의 실업 및 부분근로자의 경우에는 편모가구에 대해서는 소득지원(Income Support)제도에 의하여 최저생계비 수준까지 보충급여를 제공하고, 양부모가구에 대해서는 실업부조제도에 의하여 최저생계비에 못미치는 정액의 급여를 제공한다. 이러한 영국의 체계는 편부모가구, 양부모가구, 아동없는 가구의 가구유형에 따라 그에 상응하는 기초보장과 재정적 인센티브를 절충하는 좋은 벤치마킹의 대상인 것으로 판단된다.

참고문헌

- 박능후(2001). 근로연계복지프로그램 운용모델 연구. 한국보건사회연구원.
- 유광호(1994). “독일의 사회보장”. 세계의 사회보장. 유풍출판사.
- 이상은(2002). “미국의 복지개혁”. 사회보장연구, 19(1).
- 이상은(2004). “빈곤제도의 국제비교”. 사회복지연구, 24호.
- 이혜영(1998). “일본의 실업자 사회안전망”. 실업자 사회안전망의 국제비교. 한국노동연구원.

- 정연택(1998). “독일의 실업자 사회안전망”. 실업자 사회안전망의 국제비교. 한국노동연구원.
- 황덕순, 이바르 뢰드멜, 히더 트릭키(2002). 근로연계 복지정책의 국제비교. 한국노동연구원.
- Brewer, M. 2003. The New Tax Credit. Briefing Note 35, London: The Institute for Fiscal Studies.
- Mike Brewer, Tom Clark and Matthew Wakefield. 2002. Social security in the UK under New Labour: what did the Third Way mean for welfare reform? Fiscal Studies, Vol. 23, No. 4
- Eardley, Tony, Jonathan Bradshaw, John Ditch, Ian Gough, and Peter Whiteford(1997). Social assistance in OECD countries. Vol1. Synthesis Report. Department of Social Security, Research Report 46. London: HMSO.
- Erhel, Christine., Jerome Gautie, Bernard Gazier, and Sylvie Morel(1996). Job opportunities for the Hard-to-place. In Gunther Schmid, Jacqueline O'Reilly, Klaus Schomann. (eds.), International handbook of labor market policy and evaluation. UK: Edward Elgar.
- Gough, Ian, Jonathan Bradshaw, John Ditch, Tony Eardley, and Peter Whiteford(1997). Social assistance in OECD countries. Journal of European Social Policy, 7(1), 17-43.
- Hotz, V. Joseph, and John Karl Scholz. (2000). The Earned Income Tax Credit. Paper for the NBER Conference on Means-Tested Transfers.
- Lødemel, Ivar and B. Schulter(1992). Social assistance: Part of social security or the poor law in new disguise? A paper presented at the conference Social security fifty years after Beveridge. Belgium: European Institute of Social Security.
- Lødemel, Ivar and Heather Trickey (eds.), An offer you can't refuse: Workfare in international perspective. UK: The Policy Press.
- Trickey, Heather(2001). Comparing workfare programmes. In Ivar Lødemel and Heather Trickey (eds.), An offer you can't refuse: Workfare in international perspective. UK: The Policy Press.
- The National Child Benefit. 2003. National Child Benefit, Progress Report: 2002.
- Whiteford, Peter and Gregory Angenent. (2001). The Australian system of social protection: An overview (2nd edition). FaCS Occasional Paper, No.6

勤勞能力貧困層に對する貧困政策の類型化

李相恩(崇實大學校)

I. 前書き

韓國は2000年10月からの樹立で全國民に對する基礎生活保障體系を構築するようになった。國民基礎生活保障製度も施行以後韓國の貧困政策における重要な焦點中の一つは勤勞能力を持った底所得層の勤勞意欲低下問題と勤勞するが貧しい(working but poor)な勤勞貧困層に對する支援の問題だ。

傳統的に貧困政策は貧困線以下の所得を持った家口に對する政府の所得-資産調査による補充給與制度を稱することに認識されて來た。このように狭く正義される貧困政策は貧困線を境界でその下に固定されている集團の基礎生活を保障するのに當てはまる。しかしもしどんな集團が貧困線の下上を頻繁に移動する場合にはこのように狭く正義される貧困政策は問題の半分のみを包括することとしてその有効性が落ちる。むしろ貧困政策をより廣く貧困線の底所得層に對する支援政策まで含んで包括的に設定するのが必要だ。

勤勞能力と關して前者の狹義の貧困政策は勤勞無能力貧困層に適合する。一方、後者の廣義の貧困政策は貧困線下上を出入りする勤勞能力貧困層によりよくかなう。本研究では貧困層その中でも勤勞能力を持った貧困層が主な關心の對象なので、貧困政策を貧困線上の底所得層に對する政府の支援政策を包括する廣義の概念で使う。

勤勞無能力貧困層に對する貧困政策は基礎生活保障をその基本目標にする。しかし勤勞能力を持った底所得層に對する貧困政策においては基礎生活保障と自立の二つの目標の間に相當な葛藤が存在する。このような葛藤は現實的に勤勞能力低所得家口の構成と關して解決しにくい深刻な悩みを提供する。勤勞能力低所得家口は勤勞能力者だけが構成されたのではなく勤勞能力者である親と一緒に勤勞無能力者である兒童が構成されるからだ。政府が兒童に最低生活を保障するために基礎生活保障に充實な貧困政策を施行する場合、勤勞能力者である親の勤勞意欲と自立が阻害される可能性が高い。一方、基礎生活保障を犠牲しながら勤勞能力者である親の自活に焦點を置いた貧困政策を実施する場合、これら家口に屬した兒童の貧困問題が申し立てられる。勤勞能力貧困層に對する貧困政策は正しくこの勤勞能力

者である親と勤労無能力者である児童を取り囲んでその基本方向の設定において胎生的に難しさを持つ。

それとともに先進国はこのような問題においてどんな選択をして来たのか?貧困政策の類型化は各国家の多様な政策的選択をいくつかの主な形態で分類して見ようとする試図だ。ところで福祉国家類型化作業はその間決まった研究成果が蓄積されて来た一方、貧困政策の類型化作業はまだ量的質的な側面での研究が充分でない状況だ。それさえも既存の貧困政策類型化作業は主に狭く正義される貧困政策—すなわち貧困線以下の所得を持った家口に貧困線との差額を補ってくれる伝統的な協議の貧困政策のなかで差を分類して見る作業に制限されて来た。

本の研究は貧困線上の底所得層に対する支援政策を含むより廣範囲な貧困政策を対象で先進国貧困政策をいくつかの類型で分類して、今後の韓国の勤労能力貧困層に対する貧困政策の方向を討論して見ようとする。これのために2章では貧困政策類型化に対する既存の研究を批判的に検討して見る。3章では勤労能力を持った底所得層に対する貧困政策に焦点を合わせて各国の貧困政策の構造を検討して見る。そしてここに基盤して勤労能力貧困層に対する貧困政策の三種類類型を提示する。そして4章結論では貧困政策の類型と關して韓国の今後の選擇方向に對して討論する。

II. 既存研究検討

貧困政策類型化に対する既存研究は大きく三つの類型に分けられる。一番目類型は伝統的な協議の社會扶助制度に対する類型化だ。ここにはLodemel and schulte(1992)とEardley et al.(1997)の研究がある。Lodemel and schulte(1992)は社會扶助での社會事業治療(social work/treatment)的要素が社會扶助の需給に介入される程度とプログラムの中央集中化(program centralization)の程度という二つの基準によって西歐國家の社會扶助制度を分類した。

<表-1>Lodemel and schulte(1992)の社會扶助類型

		社會事業の治療の強調程度	
		Low	High
中央集中化	制度的(institutionalized) 社會的扶助—イギリス		不完全な分權的 (incomplete differentiated)社會扶助—ラテン國家とフランス
	分權的(differentiated)社會扶助—ドイツ,オーストリア,オランダ,ベルギーなどヨーロッパ大陸國家		殘餘的(residual)社會扶助—ヨーロッパ北歐國家

その結果<表1>で提示されたところのように制度的(institutionalized),分権的(differentiated),殘餘的(residual),そして不完全な分権的(incomplete differentiated)社會扶助の四つの類型を提示した。

これらの社會扶助類型分類は全國民に等しく適用される名門化された社會扶助の權利性(entitlement)の程度に焦點を置いたのだ.このような側面でイギリスの制度的社會扶助が一番權利性が強くて,ヨーロッパ北歐國家の社會扶助はこのような權利性が一番弱い殘餘的な社會扶助制度であることに評價された。

Eardley et al.(1997)はL=demel and Schulte(1992)の研究をより本格的に發展させて社會扶助の支出水準と對象範圍,プログラムの構造,給與寛大性などの側面で<票2>で提示されたようなより多様な細部基準に基盤して貧困政策の類型化を試みた。

<表2> Eardley et al.(1997)の社會扶助類型化基準たち

領域	細部の基準たち
社會扶助支出と對象範圍	<ul style="list-style-type: none"> - GDP對備社會扶助支出の比重 - 總人口對備社會扶助受給者の比重
プログラム構造	<ul style="list-style-type: none"> - 法的,行政的體系(national, federal, national/federal+local variations, local) - 所得/資産調査の單位(核家族臺擴大家族) - 所得調査の時控除範圍 - 資産調査の時の控除範圍 - 紐付き需給制(work test)運營 - 社會福祉専門要員の自由裁量の範圍
給與寛大性	<ul style="list-style-type: none"> - OECD國家の平均所得對備社會扶助給與水準の割合 - 1人當りGDP對備社會扶助給與水準の割合 - 國家別平均所得對備社會扶助給與水準の割合

その結果<票3>で提示されたところのように各基準での包括性の偏差に注目して選擇的福祉體系(selective welfare system),公的扶助國家(The public assistance state),統合的安全網を持った福祉國家(welfare states with integrated safety nets),二重的社會扶助(Dual social assistance),殘餘的社會扶助(Residual social assistance),基礎的社會扶助(Rudimentary assistance),分権的裁量的救護(Decentralized discretionary relief),そして中央集中的,裁量的社會扶助(Centralized, discretionary assistance)の八つの類型で分類した.最終的に選擇された類型の数が8種もなるという点で見えるように,この研究は各國家の社會扶助制度の様相がよほど複雑だということをよく見せてくれる.またこの研究も既存の傳統的社會扶助制度がいくら包括的で給與水準が高いかに焦點を置いた研究だ。

<表3> Eardley et al.(1997)の社會扶助類型分類

社會扶助類型分類	該當國家	主要特徴
選擇的福祉體系 (selective welfare systems)	オーストラリア, ニュージーランド	中央集權的で包括的な範疇型プログラム. 所得-資産調査と給與水準は相對的に寛大.
功績社會扶助國家 (The public assistance state)	アメリカ	廣範圍な資産調査給與體系. 資産調査は相對的に嚴格だが勤勞所得控除は大きき. 給與水準は相對的に底き. 手続き的權利は強き.
統合的安全網を持った福祉國家 (welfare states with integrated safety nets)	イギリス, アイルランド, カナダ, ドイツ2)	イギリスの場合中央集權的で, 包括的な安全網提供. 給與水準も高き. 資産調査の時重要な控除あり.
この中の社會扶助 (Dual social assistance)	フランス, ベネルクス3國	一般安全網によって補充される範疇型社會扶助體系を持ち, 決まった國家的規正下で地方の自由裁量許容. 資産調査は相對的に柔軟. しかし給與水準はOECD平均以下.
殘餘的社會扶助 (Residual social assistance)	北歐國家	相對的に高い給與水準の單一の一般的體系持ち. 國家的規制あるが地方政府の役目がよほど大きくて, 社會事業要素がたたくさん介入されている. 所得-資産調査が嚴格.
基礎的社會扶助 (Rudimentary assistance)	南部ヨーロッパ, トルコ	勤勞能力がない年寄りや障害者に対する中央集權的範疇型社會扶助體系. その以外には地方政府や宗教慈善團體による裁量的掛け聲. 給與數與えた底き. 一部集團や地域の場合給與不在.
分權的裁量的掛け聲 (Decentralized discretionary relief)	オーストリア, スイス	社會事業の介入が大きくなってより廣範圍な家族責任を強調する地方分權的で裁量的な社會扶助. 給與水準は平均以上や需給自首が小さき.
中央集中的, 裁量的社會扶助1) (Centralized, discretionary assistance)	日本	生活費差に關した部分的地方間差あるが長いの中央集權的規制の傳統を持ち. 家族扶養義務範圍が大きき. ステイグマが大きき.

1) Eardley et al. (1997)の社會扶助類型化には中央集中的裁量的社會扶助(日本)が含まれていなかった. この研究の著者はこの報告書を要約整理してGoughを主な著者にして學術誌に論文を發表したが(Gough et al., 1997), この論文で最後の日本の類型を追加した.

2) またGough et al.(1997)ではドイツがこの二重的社會扶助類型で分類された.

二番目種類の既存の貧困政策類型化作業は先進國の勤勞連係福祉(welfare-to-work)に焦點を置いて類型分類を試みた研究だ. このような研究でErhel et al.(1996)とTrickey(2001)の研究がある.

Erhel et al.(1996)はアメリカ式の勤勞連係政策(workfare)とフランス式の統合政策(insertion)で區分する. 勤勞連係は福祉依存との戦闘として貧困家族を自立(self-sufficiency)の方向で追い出す(push)のである一方, 統合政策は社會的排除に對應するためのことで金錢的側面(monetary terms)だけでなく多

次元的問題(multidimensional problem)を考慮して多様なサポートサービスを開發することを要求することだと言う。また勤勞連係は自立に對する個人の義務を強調する懲罰的接近(punitive approach)の一方、統合政策は排除された者に對する社會の義務を強調すると言う。それで勤勞連係が排他的に就業活動に係る一方統合政策は住居と保健醫療、そして教育のような次元の社會的サービスを考慮するという點でより包括的だと言う。

Trickey(2001)はデンマーク、オランダ、イギリス、ノルウェー、ドイツ、フランス、アメリカの7ヶ國の勤勞連係福祉制度を政策の目的と理念、政策對象(普遍的臺選別的)、執行及び傳達體系(集權的及び分權的)、提供されるプログラムなどを考慮して次の4個の類型で區分する。第一、デンマーク、オランダ、イギリスの中央集權的ヨーロッパ型(European centralized program)である。この中央集權的ヨーロッパ型以外の國家の場合には不十分に易しく(less easily)範疇化されるのに、二番目でノルウェーとドイツを分權的(decentralised)處理方式を持った國家で區分する。しかしドイツは普遍的傾向がもっと大きくて中央集權的ヨーロッパ型にもっと近いそうだ。三番目と四番目でフランスとアメリカは他の類型で現われない理念的な根を持つお互いに相反する二つの類型に分けられる。フランスの勤勞連係福祉の目標は統合的なことである一方、アメリカの場合にはその目標が豫防的で懲罰的というのだ。

勤勞連係福祉(welfare-to-work)に焦點を置いたErhel et al.(1996)とTrickey(2001)の貧困政策類型分類は勤勞連係福祉政策内部の細部的差を見せてくれるという點で意義がある。しかし最近の勤勞能力を持った貧困者に對して政府によって提供される職業訓練や勤勞に参加することを條件で社會扶助を提供する條件部社會扶助が世界的に普遍化する現象を考慮すれば、このような細部的な差はちょっと些細なことと見える。

三番目種類の貧困政策類型化作業は勤勞能力の有無と關した貧困政策の巨視的構造に焦點を置いた研究だ。リサンウンは(2004)は貧困政策が勤勞能力ある貧困層と勤勞能力ない貧困層を區分して二元的制度を実施しているのかそうでなければこれら皆に對して一元的制度を実施しているかどうかを基準で先進國の貧困政策を檢討した。

その結果<繪1>で見えることのように部分的二元體系、二元的體系、そして一元的體系の三種類類型を提示した。部分的二元體系は勤勞能力ある貧困層に對しては失業扶助などの別途の社會扶助制度を実施しながら最後の安全網としての全國民に對する一般(または傳統的な)社會扶助制度を実施する類型でヨーロッパ大陸國家が主にこれに當たる。二元的體系は勤勞能力ある貧困層と勤勞能力ない貧困層に對して別途の貧困政策を実施する類型でアメリカとイギリスがここに當たる。そして一元的體系は勤勞能力有り無しによる區分なしに全體貧困層に對して單一の社會扶助制度を実施する國家として韓國と日本がここに當たる。リサンウン(2004)は一元的體系の場合形式的には全國民に對する基礎保障という一番包括的な制度形態を持っているものの、實質的には繪の點線の右側である勤勞無能力者に對する社會扶助に制限されていると批判した。

<繪1> 以上は(2004)の勤勞能力による社會扶助類型化

この分類は勤労能力貧困層と勤労無能力貧困層に対して単一の社会扶助制度を実施するが、ないかでそれぞれの状況に当たる別途の政策を施行しなければならない政策的含意を提供する長所がある。しかし貧困政策の考慮範囲が伝統的社會扶助制度と失業社會扶助も程度に制限されて勤労能力がある貧困層に対してどんな貧困政策を実施しなければならないかその具體的戦略に対する分析がないという制限点がある。

以上でよく見た既存の貧困政策類型化作業を勤労能力貧困層に対する貧困政策の戦略模索とは側面で総合的に評価して見れば次のような特徴が現われる。一番目種類の貧困政策類型化作業は(L=demel and Schulte, 1992; Eardley et al., 1997)狭義の社會扶助制度の全般的權利性や包括性に焦點を置いたこととして、貧困線上の勤労能力ある底所得層を包括する貧困政策分析には相應しくない。二番目種類の貧困政策類型化作業(Erhel et al., 1996; Trickey, 2001)は勤労能力貧困層に焦點を置いたりするが勤労連係福祉(welfare-to-work)の細部の差だけに焦點を合わせることでやっぱり勤労能力貧困層に対する貧困政策の巨視的戦略構築に対する政策的含意を提供することができない。三番目種類の貧困政策類型化作業(リサンウン, 2004)は勤労能力有り無しによってそれぞれ別途の貧困政策を実施しなければならない可否に対する貧困政策の巨視的戦略構築とは側面で含意し具體的にどんな貧困政策をどんなに構築するより具體的分析を提供することができないという限界を持つ。

Ⅲ. 勤労能力貧困層に対する貧困政策の類型化

本研究では前によく見た三番目種類の貧困政策類型化作業(リサンウン, 2004)の延長線上でもっと發展させようとする。リサンウン(2004)では勤労能力貧困層に対する別途の貧困政策が必要だということ提案した。本研究はここで一歩進んで勤労能力がある貧困層に対してどんな貧困政策を構築しなければならないかその具體的戦略を検討して見ようとする。これのためにこの場では先に西歐主要國家の勤労能力貧困層に対する貧困政策の構造を検討して報告し、次にこれらを主ないくつかの類型で分類して見る。

1. 西歐先進國の勤労能力貧困層に対する貧困政策の構造

勤労能力貧困層に対する貧困政策の構造検討において分析に含まれた主要政策は補充給與方式の所得(傳統的な社會扶助制度)、失業扶助、兒童給與で、兒童手當、EITCなどの現金給與制度だ。醫療保護、食品圈、住居給與、給與制度は制度の複雑性と多様性のため研究便宜上含まれなかった。対象國家ではアメリカ、イギリス、カナダ、オーストラリア、ドイツ、スウェーデン、日本の7個國家が含まれた。

アメリカの場合、勤労能力貧困層に対する政府支援政策でTANF(過去のAFDC)制度とEITC(Earned Income Tax Credit)制度がある。TANFは各州政府準だけの所得を持った片親家口に対してその差額を補ってくれる補充給與方式の所得扶助制度だ。EITCは就職して勤労所得を補助金を支援する制度とし

て、児童がいる家口を主な対象にする。1994年からは児童がない家口に対しても部分的なEITC補助金が支給されるがその補助金金額は児童がある家口に比べてとても少ない。〈繪2〉で提示されたように、片親家口の場合には補充給與方式の所得扶助に加えてEITC給與を受けることができる。低所得片親はTANF所得扶助だけ受ける場合よりは EITC給與の存在によって勤勞意欲が向上される側面があるが、TANF所得扶助を受けることができない養父母家口な児童ない家口に比べては相變らず非勤勞誘引が大きい。低所得養父母家口の場合には補充給與方式の所得扶助適用なしに就業の時にEITC補助金のみを支受してもらうことができるので勤勞誘引効果が高いことと豫想される。一方児童ない家口の場合にはEITC給與のみを受けることができるのにその給與水準がとても低くて無視する水準だ。すなわち、アメリカの貧困政策は低所得片親家口に対しては基礎生活保障に重點を置きながらEITCを通じて勤勞非誘引である効果を緩和させようと思つて、低所得両父母家口に対しては勤勞誘引に焦點を置きながらEITCを通じて部分的に生活保障を提供して、児童ない家口に対しては勤勞誘引に焦點を置いて生活保障を殆んど提供しないという特徴を持つ。

〈繪2〉 アメリカの勤勞能力貧困層に対する貧困政策構造

イギリスの勤勞能力貧困層に対する貧困政策は児童手當(Child Allowance)、児童給與としてのCTC(Child Tax Credit)、EITC制度としてWTC(Working Tax Credit)、そして傳統的な社會扶助制度である補充給與による所得扶助(Income Support)と定額給與方式の失業扶助制度(Income-based Job Seeker's Allowance)で構成される。

児童がいる家口の場合、基本的に定額の児童手當を受けてこれに加えて児童給與としてCTC給與を受ける。このような児童給與に加えて、週當16時間未滿勤勞するとか失業状態にある場合、片親家口に対しては主に補充給與方式による所得補助が、そして養父母家口に対しては定額の失業扶助給與になつて行つて支給される。これは児童ある家口中でも片親家口である場合には勞働市場に参加するように期待しない一方、両父母家口の場合には勞働市場に参加して勤勞することで期待されるという點を反映する。週當16時間以上勤勞する場合にはEITC制度であるWTC給與が支給される。一方、児童がない家口に対しては16時間未滿勤勞の時には定額の失業扶助給與をそして16時間以上勤勞の時には児童ある家口に比べて給與水準が低いWTC給與を支給する。すなわち、イギリスの場合にも片親、両父母、そして児童ない家口の順序で基礎生活保障の程度が弱化されて勤勞誘引に対する考慮が強調されることを見られる。

〈繪3〉 イギリスの勤勞能力貧困層に対する貧困政策の構造

カナダの勤勞能力貧困家口に対する貧困制度は児童給與としてのCCTB(Canada Child Tax Benefit)とNCBS(National Child Benefit Supplement)、そして傳統的社會扶助制度として地方政府によって運営される補充給與方式による所得傳統的扶助制度で構成されている。〈繪4〉で見ると、児童ある家口

の場合には所得調査によって全児童の約80%を包括する児童給與制度であるCCTB給與を受けて、これに加えて低所得家口の場合には補充的児童給與であるNCBS給與を受ける。このような給與を需給した後も貧困線未満の所得を持った家口の場合には地方政府で提供する社会扶助制度によって補充給與方式の所得扶助を受けるようになる。児童がない家口の場合には児童給與なしに地方政府によって提供される補充給與方式の所得扶助給與に依存することができる。

<繪4> カナダの勤労能力貧困層に対する貧困政策の構造

オーストラリアの勤労能力貧困層に対する貧困政策は児童給與としてのFTB(Family Tax Benefit)と伝統的な社会扶助制度としての失業者に対する所得扶助(Income Support)で構成される。FTBはまたPart AとPart Bプログラムに仕分けされるのに、Part Aは基本的小子養育費用を支援しようとするので、Part Bは主な所得源が一人である家口に対して追加的な支援を提供しようとするのだ。片親家口の場合には基本的な児童給與としてFTB Part A給與を受けて補充的児童給與としてFTB Part B給與を受ける。片親家口の場合FTB Part A給與は決まった所得水準から給與額が減少されて結局には決まった所得水準以上からは給與が支給されないが、FTB part B給與は所得調査なしにすべての片親家口に最大給與額が支給される。両父母家口の場合にはFTB Part A支給は等しいがFTB part Bの場合所得調査によって低所得家口に制限されて支給される。このようなFTB児童給與を受けた後にも所得が貧困線未満である場合補充給與方式による所得扶助を受けるようになる。一方、児童ない家口の場合には児童給與でなしに失業者に対する補充給與方式の所得扶助給與を受けることができる。

カナダとオーストラリアの貧困政策は児童ある家口に対して中間所得層まで児童給與を提供することで貧困家口に対する補充給與での方式の所得扶助によって起される非勤労誘引を減少させようとするという特徴を持つ。

<繪5> オーストラリアの勤労能力貧困層に対する貧困政策の構造

<繪6> ヨーロッパ大陸國家の勤労能力貧困層に対する貧困政策の構造

ドイツの勤労能力貧困層に対する貧困政策は児童手当、失業扶助、そして地方政府によって提供される伝統的補充給與方式の社会扶助制度で構成される。児童がある家口の場合定額の児童手当が支給されて失業給與と補充給與方式の社会扶助制度がこれを補う。児童がない家口の場合児童手当なしに失業給與と補充給與方式の社会扶助制度を受けることができる。一方片親家口と両父母家口間には制度構成上の特別な差はなしに等しい制度が適用される。このような制度構成はドイツ以外にもスウェーデン、フィンランドなどヨーロッパ大陸の多くの國家で似たり寄ったり<繪6>のような形態で現われる。

日本の貧困政策は社会扶助型の児童手当と補充給與方式による伝統的な社会扶助政策で構成される。

ヨーロッパ大陸國家と比べて児童手当が所得調査によって一定の水準以下の所得を持った家口に制限されてまた失業扶助制度がないという差がある。

<繪7> 日本の勤勞能力貧困層に對する貧困政策の構造

2. 勤勞能力貧困層に對する貧困政策の三種類の類型化

以上で先進各國の勤勞能力貧困層に對する貧困政策構造を檢討した.その結果共通的に見付けることができる特徴中の一つは家口形態別で児童ある家口と児童ない家口を區分して貧困政策に差を置いているというのだ.児童ある家口に對しては貧困線の上の底所得層と中間層までを含んでより寛大な給與を提供する一方,児童ない家口に對しては政府支援を相對的に抑制した.

勤勞能力貧困層に對する貧困政策の類型では次の三つの類型が著しく現われる.

第一, “EITC中心型”である.この類型はアメリカの貧困政策で現われている類型で,児童低所得家口に對してEITCを中心に非就業の時には給與を提供しないで就業の時に低賃金の問題を補うために補助金を支給する體系だ.児童ある家口の中でも片親家口と両父母家口間に差を置いて,片親家口に對して失業の時に所得補助を行う一方,両父母家口に對しては失業の時に所得補助を提供しない.児童がない家口に對しては失業の時に所得補助を提供しないだけでなく就業の時に提供されるETIC補助金もとても些細な水準だ.この類型は勤勞能力貧困層にとって基本的に就業を通じて自立を追い求めるようにして,就業の時の低賃金をEITCを通じて補うようにすることを特徴にする.

このような貧困政策構造が適切に機能するためには勞動市場での十分な働き口の供給が前提されなければならない.アメリカのように最低賃金水準が低く低賃金働き口が豊かな場合,就業自體よりは就業の時の低賃金による基礎生活保障問題が主な問題になる. EITC中心型はすぐこのように勞動市場の柔軟性が高い國家に相應しい.

二番目, “児童給與中心型”である.カナダとオーストラリアなどの國家で現われている類型で児童がいる低得層の勤勞誘引を向上してこれら家口に屬した児童の生活保障のために貧困層を越えて底所得層または中産層まで児童給與を提供する體系だ.すなわち,児童に對する基礎保障と一緒に"making work pay"を通じる勤勞誘引向上を同時に果たすための手段で児童給與が中心になる類型だ.

EITC類型と比べて中央政府の租稅體系によって児童給與を提供するという側面で似たり寄ったりだが,失業のときでも給與を提供して主に月週期に支給されるという點で差がある.ところでEITCと所得扶助との關係においてアメリカのETIC類型の場合には所得扶助給與にEITC給與を加えて支給する一方,児童給與で中心型國家の場合には社會扶助給與計算の時児童給與で需給額程度を削減する.このような點を勘案すれば,實際ではEITCと児童給與の差はあまり大きくない.一方児童がない家口に對しては地方政府によって提供される所得扶助だけが提供される.

三番目, “基礎保障中心型”である.主にドイツやスウェーデンなどヨーロッパ大陸國家で現われる

類型で、児童がある家口に対しては全體児童に対して普遍的児童手当を提供するが財政的負擔のため給與水準は低い方で、失業扶助と地方政府によって提供される補充給與方式の所得扶助制度が主な貧困政策に機能する體系だ。児童がない家口に対しては失業扶助や所得扶助制度が基礎保障を提供する。

この類型は労働市場が相対的に硬直された場合に現われる貧困政策類型だ。一般的に最低賃金水準が高く一應就職すれば賃金水準も高く職業の安全性も高いが、就業での進入が難しく長期的失業状態に陥って失業扶助に依存して生きて行く長期失業者が多数存在する。このような硬直された労働市場を持った場合労働市場での就業を給與需給の前提にするEITCのような制度はまともに機能することができない。また就業の時には相當な賃金水準が保障されるので低賃金を補うためのEITC給與の必要性も少ない。

児童給與中心型と比べて、この類型での児童手当は全體児童を対象にするが給與水準が低いのに比べて、児童給與中心型での児童給與はその対象を低所得及び中産層児童に縮小することでむしろ高い給與水準を提供するという点で差がある。

IV. 結論

國民基礎生活保障制度の導入で全國民に対する補充給與方式の所得扶助體系が構築された以來、韓國の貧困政策で核心的イシューは勤労能力貧困層に対する貧困政策をどんなに驅逐しようかというのだ。これを取り囲んで勤労意欲諸高と基礎生活保障間の二つの立場が張り切っているように代置する様相を見せて來た。一般的に經濟学者は低所得家口の勤労能力を持った親の勤労意欲向上をそして社會福祉學者はこれら家口に屬した児童に対する基礎生活保障を主に頭の中に描いているようだ。問題は特定貧困政策が勤労能力を持った親とこの親に寄り掛かる児童、兩者皆に同時に影響を及ぼすようになるという点だ。

それでは韓國は先進國の勤労能力貧困層に対する貧困政策の經驗と關してどんな貧困政策體系を驅逐しなければならないだろうか？

まず、基本的に大部分の西歐先進國で共通的に現われているように、家口類型によってそれぞれに當たる貧困政策體系の構築が必要だ。児童ある家口と児童ない家口を區分して児童ある家口により焦點を置く貧困政策構造を形成しなければならない。児童ある家口に対しては“making work pay”という側面から貧困線上の底所得層を包括して勤労に対する財政的インセンティブを提供するようにして、児童ない家口に対しては勤労非誘引の發生を最小化するために政府支援を最小化することが適切だろう。また児童ある家口の中でも片親家口と両父母家口を區分して片親家口に対してはより基礎保障を強調して両父母家口に対してはより勤労を通じる自立を強調する貧困體系の形成が望ましいだろう。

次に西歐先進國で現われた三種類貧困政策類型――“EITC中心型”，“児童給與中心型”，そして“基礎保障中心型”――と關してどんな貧困政策を驅逐するのが望ましいだろうか？

短期的には“EITC中心型”で勤労を通じる労働市場での自立支援に焦點を置く貧困政策を驅逐する

のが望ましいことに判断される。アメリカ式のEITC中心型貧困政策がよく機能するためには労働市場での低賃金働き口の十分な供給が前提されなければならない。この場合EITC中心型は勤労意欲弱化と福祉依存のような非効率の問題を最小化しながら勤労能力貧困層の自立を支援することができる良い戦略だ。我が國の場合、まだ失業率は3%位に低くて10%の高い失業率を見せるヨーロッパ大陸國家よりはむしろ6%臺のアメリカにもっと近い方だ。そして不正規職や中小製造業部門などでの低賃金働き口は相對的に豊かな方でもある。このような労働市場の特性を考慮したら、短期的にはEITC中心型の貧困政策戦略が適切なことに判断される。

しかし長期的には“兒童給與中心型”での轉換を考慮して見なければならないでしょう。基本的に勤労意欲と基礎保障間の葛藤がどんな方も易しく譲歩することができない張り切っている緊張關係に置いているなら、どの限り方へ一方的にかたよるよりは兩者間での決まった折衷をすることが望ましいだろう。兒童給與中心型は兒童給與を通じて兒童に對して基礎保障を提供することと同時に貧困線上の底所得層に勤労のための財政的誘引(making work pay)を提供しようとする一種の折衷方式だ。また労働市場の狀況と關しても長期的に我が國の經濟がその間の高成長低失業體制を締め切って低成長高失業體制に入る可能性が高い。低成長高失業體制ではEITC中心型を通じる勤労能力貧困層支援はその適合性を喪失するようになるでしょう。すなわち現在我が國の労働市場はEITC中心型の貧困政策とよくかなうが、これからその狀況は變わることができる。

特にこのような側面でイギリスの勤労能力貧困層に對する支援政策は我が國の貧困政策戰略選擇においておもしろい示唆点を提供する。イギリスは兒童給與制度と一緒にEITC制度としてのWTC制度と一緒に持っている一種の“EITC中心型と兒童給與中心型の折衷型”である。底所得層及び中間層に對して兒童給與制度によって相當な水準の給與を提供して、16時間以上の就業者に對してはWTC制度によって勤労所得を補ってくれる。16時間未満の失業及び部分勤労者の場合には片親低成長高失業に對しては所得支援(Income Support)制度によって最低生計費水準まで補充給與を提供して、兩父母家口に對しては失業扶助制度によって最低生計費に及ぶ事が出來ない定額の給與を提供する。このようなイギリスの體系は片親家口、兩父母家口、兒童ない家口の家口類型によってそれに相應する基礎保障と財政的インセンティブを折衷する良いベンチマーキングの對象であることに判断される。

参考文献

- バックヌングフ(2001).勤労連係福祉プログラム運用モデル研究.韓国保健社会研究員.
- リュウガンホ(1994).“ドイツの社会保障”.世界の社会保障.遺風出版社.
- リュウサンウン(2002).“アメリカの福祉改革”.社会保障研究, 19(1).
- リュウサンウン(2004).“貧困制度の国際比較”.社会福祉研究, 24号.
- イヘヤング(1998).“日本の失業者社会安全網”.失業者社会安全網の国際比較.韓国労働研究員.
- ゾングヨンテック(1998).“ドイツの失業者社会安全網”.失業者社会安全網の国際比較.韓国労働研究員.
- ファングドックスン,イバルルエドメル,ヒドトリックキ(2002).勤労連係福祉政策の国際比較.韓国労働研究員.
- Brewer, M. 2003. The New Tax Credit. Briefing Note 35, London: The Institute for Fiscal Studies.
- Mike Brewer, Tom Clark and Matthew Wakefield. 2002. Social security in the UK under New Labour: what did the Third Way mean for welfare reform? Fiscal Studies, Vol. 23, No. 4
- Eardley, Tony, Jonathan Bradshaw, John Ditch, Ian Gough, and Peter Whiteford(1997). Social assistance in OECD countries. Vol1. Synthesis Report. Department of Social Security, Research Report 46. London: HMSO.
- Erhel, Christine., Jerome Gautie, Bernard Gazier, and Sylvie Morel(1996). Job opportunities for the Hard-to-place. In Gunther Schmid, Jacqueline O'Reilly, Klaus Schomann. (eds.), International handbook of labor market policy and evaluation. UK: Edward Elgar.
- Gough, Ian, Jonathan Bradshaw, John Ditch, Tony Eardley, and Peter Whiteford(1997). Social assistance in OECD countries. Journal of European Social Policy, 7(1), 17-43.
- Hotz, V. Joseph, and John Karl Scholz. (2000). The Earned Income Tax Credit. Paper for the NBER Conference on Means-Tested Transfers.
- L=demel, Ivar and B. Schulter(1992). Social assistance: Part of social security or the poor law in new disguise? A paper presented at the conference Social security fifty years after Beveridge. Belgium: European Institute of Social Security.
- L=demel, Ivar and Heather Trickey (eds.), An offer you can't refuse: Workfare in international perspective. UK: The Policy Press.
- Trickey, Heather(2001). Comparing workfare programmes. In Ivar L=demel and Heather Trickey (eds.), An offer you can't refuse: Workfare in international perspective. UK: The Policy Press.
- The National Child Benefit. 2003. National Child Benefit, Progress Report: 2002.
- Whiteford, Peter and Gregory Angenent. (2001). The Australian system of social protection: An overview (2nd edition). FaCS Occasional Paper, No.6