

# 영국


Michael Hill (영국 브라이튼대학교 (University of Brighton) 사회정책학과 교수)

## ■ 도입

영국 전체 노동인구의 약 12%를 구성하는 자영업자들이 비자영업자들과 같은 사회보장의 적용을 받는 것이 통례이다. 그러나 자영업자들의 급여와 국가보험부담금에 관하여 평가되는 방식을 다루기 위한 특별 규칙이 필요하다. 이 글은 자영업자들에게도 적용되고 있는 영국의 사회보장제도 전반을 설명하고 자영업자들을 위한 특수한 제도가 마련되어 있는 상황 또는 자영업자들의 상황이 사회보장정책 이행에 특별한 문제를 제기하는 경우에 주목하고자 한다.

‘사회보장’이라는 용어는 본고에서는 영국의 모든 국가의 ‘소득지원(income support)’ 제도를 포괄하는 것으로 사용되며 다음의 5가지 항목으로 구분된다:

1. 기여형 급여(contributory benefits)
2. 국가가 사용자의 부담을 의무화한 급여
3. 자산조사에 의하지 않지만 일부 특수항목에 속한 개인에게 지급되는 비기여형 급여 (non-contributory benefits).
4. 자산조사 급여(means-tested benefits)
5. 세액 공제(tax credits)



이상의 모든 급여들은 자영업자들에게는 적용되지 않는 두 번째 항목을 제외하고 본고에서 각각 다루어지게 될 것이며, 자영업자들의 지원이라는 측면에서 상기한 급여들의 부재가 주는 영향에 관하여도 언급하고자 한다.

## 기여형 급여 (Contributory Benefits)

1942년에 발표된 기여형 국가보험(National Insurance : NI)을 위한 원래의 비버리지계획(Beberidge plan)은 고령, 상병, 실업, 배우자 사망에 대한 주된 보호수단을 제공하는 것이었다. 이전의 기여형 사회보장제도의 주요 요소들을 통합한 1940년대의 법제는 이와 같은 보호의 제공을 시도하였다. 현재 거의 남아 있지 않은 기여형 급여들은 그 당시로 그 기원을 찾을 수 있지만 급여의 성격과 기여형 제도를 보충하는 대안적인 급여의 특징 모두 상당히 변화하였다.

자영업자들과 더불어 모든 임금근로자들은 NI 부담금을 지불해야만 하며, 근로자들의 부담금은 소득 대비 %로서 계산된다. 자영업자들의 경우는 2004~2005년의 납세연도의 부담액은 주당 2.05파운드의 정액률이며 연간 소득이 한 주에 4,215파운드 미만인 경우 부담액은 없다. 자영업자의 부담률은 임금근로자들의 부담에 비해서는(임금근로자들의 경우 그들의 사용자들도 부담금을 지급한다는 사실을 주목하여야 한다) 낮은 편이다.

1940년대에 세워진 원래의 NI계획은 부담금과 광범위한 급여 수급자격 사이의 분명한 관계를 규정하였으나 현재는 더 이상 그렇지 않다. 부담금과 급여 수급자격 간의 관계는 1979년 이래로 점차 와해되어 현재는 부담금을 단순한 세금으로 간주하는 것이 보다 적절하다.

자영업자들을 포함한 모든 보험 부담자들이 여성인 경우 60세에(여성의 수급자격연령은 2010년에서 2020년 사이에 점진적으로 높아질 예정임), 남성의 경우 65세에 자격이 부여되는 정액 연금이 있다. 실제 연금률은 기준 최대율을 최고로 하여 근속기간에 따라 좌우된다.

상병으로 인하여 근로할 수 없는 근로자는 ‘법정 상병급여(statutory sick pay)’의 자격을 가지고 초기에는 사용자들에게 의존한다. 한편, 이와 같은 상황에 처한 자영업자는 ‘능력상실급여(incapacity benefit)’를 신청할 수 있다. 능력상실급여의 자격요건은 매우 엄격한데 일정한 종류의 근로를 할 능력이 평가되는 정교한 개별능력평가 절차가 존재한다. 정부의 목적은 이들이 훈련과 기타 형태의 지원을 받아 노동시장에 재진입할 수 없다는 것이 아주 분명하지 않다면 장기적인 급여를 받는 것을 방

지하여야 한다는 것이다. 법정 출산급여제도의 경우 자영업자들은 수급자격이 없다.

실업자들의 급여로는 ‘구직급여(jobseeker’s allowance)’가 있다. 이름에서 암시하듯이 급여 수급 자격을 갖기 위해서는 ‘구직계약’에 서명을 하고 직업을 찾기 위하여 취해야 할 조치들을 분명히 이행하여야 한다. 과거에 근로한 경력이 있는 사람의 경우 6개월간의 실업기간 동안 기여형 급여의 수급자격 대상이 되지만 그 후의 급여는 자산조사에 의한 것이 된다. 자영업자는 부담금에 기초한 ‘구직급여’를 받을 수 없으며 구직급여를 신청하는 경우 뒷 부분에서 설명될 ‘소득지원’과 같은 방식으로 평가되는 자산조사에 즉각적인 대상이 된다.

NI 부담금의 조건을 이행한 배우자가 사망한 경우 일시금으로 지급되는 최고 2,000파운드까지의 유족급여가 있다. 또한 45세에서 연금연령 사이에 유족이 된 사람들에게 일 년 동안 지급되는 유족 수당이 있다. 배우자가 사망한 경우 남게 된 배우자에게 연금 수혜자격이 상속됨을 법으로 규정하고 있다. 유족인 배우자가 부양해야 할 자녀가 있는 경우 사망한 배우자의 부담금에 기초하여 수당에 대한 기여형 급여수급자격을 갖는다. 이 경우에 재혼이나 동거를 하는 경우 급여자격은 상실된다.

사망을 제외하고 결혼의 종료를 보장(cover)하는 급여에 관한 조항은 없으며 사망을 포함한 모든 이유로 인한 사실혼(unmarried partnership)의 종료 이후를 보장하는 급여도 없다. 이러한 경우에 급여는 자산조사에 의존한다.

### **비기여형, 자산조사, 조건부 급여**

#### **(Non-contributory, Non-means-tested, Contingent Benefits)**

육아급여는 16세 미만의 모든 아동과 취학 중인 16~18세의 아동들의 부모나 보호자들에게 제공된다. 유일한 자격요건은 함께 거주하는가에 관한 것뿐이다.

장기 장애인들에게 제공되는 비기여형 급여가 있는데 이 급여는 산재보험급여나 능력상실급여와 혼동되어서는 안 된다. 이 급여는 장애인생활수당과 간호수당으로서 제 3자에 의한 보살핌의 필요의 정도에 따라 다양한 수준으로 정해진다. 한편 돈을 주고 고용된 것은 아니지만 상당한 시간을 장애인의 간병에 바쳐야 하는 간병인들에게 제공되는 급여로서 ‘장애인간병수당(invalid care allowance)’이 있으며 이 수당의 급여 수준은 낮은 편이다.

## 자산조사 급여 (Means-tested Benefits)

기여형 급여의 활용에 대한 상기한 다양한 제약으로 인하여 영국의 제도에는 광범위한 자산조사가 필요하게 되었다. 또한 일부 기여형 급여 (정액연금, 단기의 능력상실급여, 구직수당)의 수준이 너무 낮아 급여신청자들이 공식적으로 결정된 생계유지 수준에 더하여 종종 추가적인 자산조사에 의한 지원이 필요하기 때문에 그와 같은 자산조사의 필요가 대두하였다.

주요 자산조사 급여로는 ‘소득지원(income support)’이 있다. 자산조사는 일부의 경우 ‘보험료(premiums)’가 증가하는(일반적으로 가정의 구성원이 장애인인 경우), 단순한 개별수당 구조에 기초한다. 구체적인 개인의 수당률은 부부, 25세 이상의 독신, 18~24세에 따라 정해진다. 자녀들과 관련한 필요는 자녀세액공제(child tax credit)(뒷 부분 참조)로 충족되기 때문에 자녀들은 특별히 적용을 받지 않는다. 어떠한 소득이 고려되어야 하는지는 규정으로 결정하며 상용직 근로자들 (주당 근로시간이 16시간 이상인 경우)은 소득지원 자격이 없으나 시간제근로자들은 소득지원을 받을 수 있다. 시간제 근로자의 경우 순소득에 기초한 소득규정이 활용되는데 적은 액수는 무시하고 기타 수급자격에서 나머지 액수를 공제한다. 이와 같은 소득지원급여의 주요 신청인들은 저소득층이면서 기여형 급여의 혜택을 전혀 또는 충분히 받지 못하는 사람들이다. 특히 핵심을 이루는 집단은 육아 책임으로 인하여 일하기가 힘든 편부모들이다.

연금수령자들을 위한 자산조사지원은 ‘연금지원(pension credit)’으로서 높은 수준의 급여를 제공한다. 연금지원은 저축과 개인연금소득에 관하여 소득지원보다 관대한 견해를 가진 규정하에서 운영된다.

소득지원과 같이 활용될 수 있도록 마련된 주택급여계획에서는 소득지원규정을 급여의 계산에서 사용함으로써 소득지원 수준 이하의 임대료를 지불하여야 할 사람이 완전한 주택급여자격을 받을 수 있도록 하고 있다. 주택급여는 임대료에 대한 지원을 제공하지만 주택구입에 대한 지원은 제공하지 않는다. 그러나 소득지원 대상이면서 자신이 직접 사용할 목적으로 주거하고 있는 자인 경우 주택담보대출금리 지급에 있어서 약간의 지원을 받을 수 있다.

주택급여는 사실상 지방세까지 확대된다. 저소득지역의 납세자들은 ‘지역세제혜택(council tax benefits)’ (주택급여와 비슷한 방법으로 계산되는) 이라는 이름으로 세금감면을 신청할 수 있다.

최대 주택급여액은 보통 ‘임대료 전액(다양한 임대제한 규정이 25세 미만의 독신과 지나치게 크거나 사치하다고 간주되는 주택에 대하여 적용됨)에 가족 내 다른 성인의 기여액(신청자의 배우자와는

별도의)을 공제하여' 계산한다. 자격요건에 관한 복잡한 규정에 의하면 최고 급여액은 자신의 소득이 소득지원이나 최소소득보장자격 수준에 있거나 그보다 낮은 사람들에게 제공된다. 한편 그와 같은 소득수준에 있거나 그보다 낮은 수준에 있으면서 성인 부양자가 없는 사람들에게는 전체납세대상액을 감면해 주는 지역세금혜택이 제공된다.

## 세액공제

세액공제는 연금연령 미만의 저소득층을 위한 정부의 사회보장조치들 가운데 새로운 요소로서 다음으로 구성된다:

- 통합 자녀세액공제
- 무자녀 저소득자를 위한 근로세액공제

상기한 요소들은 소득세 당국에서 계산하며 저임금을 보충하고 상당히 부유한 사람들에게조차 추가적인 육아지원을 제공한다.

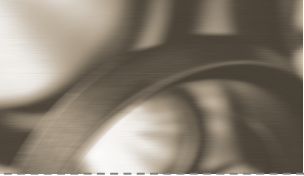
세액공제에 대한 강조는 노동시장 참여에 관한 정부의 관심과 특히 연결되어 있다. 세액공제는 저소득근로 수입이 실업자 급여 수입보다 높아질 수 있는 가능성을 제고하기 위한 의도를 가지고 있다.

## ■ 자영업자들을 위한 급여에 관한 쟁점 논의

자영업자들은 주로 다음에 있어서 근로자들과 구분된다:

- 사회보장분담금에 있어서 특별 요율 적용
- 논리적으로 정부가 사용자들에게 강제하는 급여의 혜택을 받을 수 없다는 사실
- 실업상태가 되면 자산조사 구직수당 외에는 받을 수 없다는 사실

이글에서는 실업, 상병, 연금 문제에 관해서는 별도의 의견을 제시하고자 한다. 그런 다음, 세액공제처럼 저임금근로자 지원급여와 실업자를 위한 자산조사급여 모두에 영향을 주는 쟁점인 자영업자들의 소득 평가의 어려움에 관한 논의를 계속한다.



기여에 기초한 실업급여제도는 원래 본인의 과실이 아닌 이유로 실직상태가 된 근로자들을 보상하기 위한 제도로 고안되었다. 근로자의 경우, 이와 같은 구분이 쉽게 이루어질 수 있으나 자영업자들의 경우는 다소 복잡하기 때문에 사회보험제도의 일부인 실업급여제도에서는 소외되었지만 원래 실업급여를 유지하기 위하여 고안된 자산조사에 의한 사회부조제도에는 남아 있었다. 그러나 그 이후로 실업자들을 지원하는 사회보험제도는 상당히 축소된 반면, 자산조사에 기초한 구직수당이 계산될 때 이전에 자영업자였던 사람들은 이전에 근로자였던 사람들과 같이 취급되었다.

기여형 상병급여는 처음에는 공공급여로서 근로자와 사용자를 동일하게 취급하였다. 1980년대에는 이 프로그램이 단기 상병자의 상병급여를 사용자가 지불하며 28주를 넘는 상병에 한해서만 정부가 기여하도록 변경되었다. 자영업자들은 이와 같이 변경된 제도에서 당연히 제외되었으며 자영업자들을 위한 단기 상병에 대한 국가의 지원의 책임은 계속되었다.

기본적인 기여형 공공연금제도는 근로자와 사용자에게 동일하게 적용되나 영국의 상황에 대한 완전한 이해를 위하여는 1979년 이래로 기여형 연금의 가치는 점차 하락하였고 따라서 현재 연금을 통한 소득은 공식적인 빈곤선(전체 인구 중간 소득의 50%로 규정하고 있으며, 현재 이 수준이 자산조사에 기초한 급여에 대한 연금지원을 통하여 연금수혜자에게 제공되는 대략의 액수이다)의 약 2/3 수준이라는 것을 고려하여야 한다. 정부는 추가적인 기여형 연금(종종 개인연금)으로 기초 연금을 보충할 것을 국민 개개인에게 장려하고 있다. 그러나 문제는 근로자들에게는 복잡한 규정을 통하여 개인연금이나 공공에서 운영하는 추가적인 프로그램에 가입할 것을 강제하고 있지만 그와 같은 강제가 사용자들에게는 적용될 수 없고 또 적용되지 않고 있다는 것이다. 또한 근로자의 부담금은 자영업자들의 경우 사용자로부터의 부담금으로 보충되지만 자영업자들의 경우 이와 같은 추가적인 지원을 제공할 사용자가 없다는 것이 문제이다.

자영업자들의 소득 평가에 관한 문제의 핵심은 근로자의 지원에 있어서의 영국의 효율성은 근로자들의 소득을 파악하기가 상대적으로 쉬었으며 실업상태라는 주장을 평가하기가 비교적 쉽다는 사실에 기인한다는 것이다. 특히 오랫동안 ‘근로소득원천징수제 (pay as you earn)’를 유지한 사회이기 때문에 더욱 그러하였다. 그러나 소득에 대한 주장과 그들이 실제로 근로하고 있는가 그렇지 않은가에 관한 주장이 쉽게 독립적으로 검증될 수 없는 자영업자들에게 이와 같은 상황은 적용되지 않았다.

자영업자를 위한(세액공제를 포함한) 자산조사 급여에 대한 영국의 접근법은(앞의 문단에서 언급된 검증의 문제에도 불구하고) 자영업자들은 사회보장제도에 포함되어야 한다는 것이다. 이를 뒷받

침하는 강력한 주장은 많은 자영업자들의 소득 수준이 매우 낮다는 사실이다.

소득결정의 문제는 많은 급여에 대한 평가의 원칙(특히 세액공제)이 소득세에 적용되는 원칙을 기초로 한다는 사실에 의하여 많은 측면에서 정부에 의하여 극복되었다. 즉, 검증이 복잡한 소득평가를 다루는 오랜 경험을 가진 제도에 의존한다는 것을 의미한다. 이것의 문제는 빈곤구제가 요구되는 일부 상황은 세금 부과와 특징인 완만하고 소급적인 소득평가 과정보다 신속한 행동이 필요하다는 데 있다. 그러므로 일부 상황(예를 들어, 과거의 자영업자가 더 이상 근로소득이 없는지를 판단하는)은 사회보장 담당 공무원들에게 어려운 판단을 요구하고 부정행위의 기회를 제공하기도 한다. 가정의 붕괴 시에 부담금을 확보하는 일을 맡고 있는 사회보장제도의 일부분(육아지원국 (Child Support Agency))에서도 이와 관련된 어려움이 발생하기도 한다.

상기한 문제들과 관련하여 특히 상황이 어려운 집단들이면서 저소득자영업자 가운데에서도 매우 심각한 상황에 처한 집단은 직원 없이 혼자서 일하는 자영업자들이다. 이들 집단 내에서도 시간제 자영업자의 문제는 더욱 복잡하다. 정부는 이러한 문제들을 개인이 자영업자라는 주장을 최소화하기 위하여 고안된 조치들로 해결하려 했다. 몇 년 전에 ‘하청고용’ 현상의 급격한 증가가 있었는데 예를 들어 건축 현장에서 건축주가 근로자들을 고용하여 하나의 팀을 이루기보다는 계속해서 하청을 주는, 즉 자영업자인 배관공에 의하여 배관공사가 이루어지고 자영업자인 목수가 목수일을 하는 현상이 있었다. 그 여파로 상당한 조세 회피 및 사회보장부담금 회피, 일부의 경우에는 실업상태라고 거짓말을 해서 급여를 받는 급여사기들이 나타났다. 따라서 기업들이 그러한 하청형태로 일하는 사람들을 근로자로 취급하도록 함으로써 상기한 관행을 중단시키려는 일련의 조치들이 취해지기도 하였다.

## ■ 결론

본고는 영국의 사회보장제도가 가능한 한 자영업자 모두를 보장 속으로 통합시키고 있다는 사실을 지적하였다. 과거의 또는 현재의 자영업자들을 급여신청자들 가운데에서 가려낸다는 것은 가능하지 않다. 전반적으로 자영업자들을 위한 사회보장제도는 만족스럽게 기능하고 있지만 자영업자들의 급여 신청에 관한 판단 문제와 일부의 경우 급여사기의 문제까지도 있다. 세액공제조치가 도입된 이래로 세제와 사회보장자산조사의 연계는 이와 같은 문제 극복에 도움을 주는 길을 제시하고 있다. **KL**