



영국의 사회보장급여 개편 동향

International Labor Trends

국제노동동향 ③ - 영국

권병희 (영국 셰필드대학교 사회정책학 박사과정, 고용노동부 서기관)

■ 머리말

2010년 11월 보수-자민 연립정부는 복잡한 복지급여 체계를 단순하게 통합하고 수급조건을 강화함으로써 복지 제도의 근로유인과 효율성을 높이기 위해 '통합급여(universal credit)'를 도입한다고 발표하였다. 급여 수급자들의 복지 의존성을 줄이고 노동시장 참여를 촉진하는 정책은 직전 노동당 정부도 지속적으로 추진했으나, 연립정부는 노동당 정부의 복지개혁이 개인의 책임성과 복지정책의 효과성을 근본적으로 개선하지 못하면서 복지 의존성을 오히려 심화시켰다고 비판하고 있다. 실제로 지난 10년간 근로연령층 국민들에 대한 복지예산은 45%나 증가했는데도 빈곤 문제는 더 심각해졌으며, 약 500만 명의 실업급여 수급자 중에서 140만 명이 지난 10년간 9년 이상 급여를 받고 있다. 연립정부는 이미 지난 4월 156억 파운드(276조 원)에 이르는 재정적자를 줄이는 과정에서 복지 제도를 대폭 축소하거나 폐지했는데, 중산층에 대한 주택급여 및 아동급여 폐지, 세액공제, 지방세액 공제 비용에 대한 통제 강화, 실업급여 장기 수급자에 대한 수급기간 제한 조치 등이 대표적이다. 영국의 복지 제도가 1940년대 베버리지 보고서와 전후 합의를 계기로 서구 복지 제도의 큰 축으로 발전해 왔다는 점을 감안할 때 통합급여 도입을 중심으로 연립정부의 복지개혁 정책을 살펴보는 것은 한국 복지-고용정책에도 의미가 있을 것으로 보인다. 아래에서는 통합급여 제도를 중심으로 연립정부의 복지 제도 개혁을 살펴보고 이에 대한 각계의 입장을 정리한 다음 향후 전망 및 한국의 복지-고용정책에 미칠 함의를 간략히 언급하고자 한다.

■ 현행 제도¹⁾

영국의 사회보장급여는 자산조사(means-test) 실시 여부 및 사회보험료 납부 여부로 크게 나눌 수 있다. 우선 사회보험 가입 근로자가 실직했을 때에 받는 기여형 구직급여(Contribution-Based Jobseeker's Allowance)가 있다. 저소득 가구를 위한 공적부조 제도는 소득보조(Income Support), 저소득 구직자들에게 지급하는 소득형 구직급여(Income-based Jobseeker's Allowance), 질병 등으로 일을 못하는 경우 지급하는 고용지원급여(Employment and Support Allowance)가 있다. 그리고 아동을 양육하는 모든 가정에 지급하는 보편급여인 아동급여(Child Benefit)가 있다. 이 밖에도 저소득 가구에 대한 주거급여(Housing Benefit), 지방세액 공제(Council Tax Credit), 아동세액 공제(Child Tax Credit)와 저소득 근로자에 대한 근로세액 공제(Working Tax Credit), 한부모 가정에 대한 소득보조(Lone Parent Income Support)와 장애급여(Disability Living Allowance) 등 총 30종 이상의 복지급여가 있다.²⁾

복지급여 제도의 문제점으로는 근로 인센티브가 낮고 시스템이 너무 복잡해서 행정비용이 크다는 지적이 많다.

첫째, 낮은 근로 인센티브 때문에 복지급여 수급자들을 노동시장에 참여하도록 유인하지 못하고 복지급여에 의존하도록 만들고 있다는 비판이 제기되어 왔다. 소득형 구직급여(Income-based Jobseeker's Allowance)의 경우 주당 근로시간이 16시간 미만인 경우에도 지급을 하고 있는데, 근로소득이 늘어날 경우 줄어드는 근로소득 세액공제(Working Tax Credit)의 비율이 커서 결과적으로 수급자가 일을 전혀 하지 않도록 유도한다는 것이다. 소득이 늘어날 때 줄어드는 복지급여와 세액공제액에 늘어나는 세금과 사회보험료(National Insurance Payments)를 합하여 계산하는 한계공제율(Marginal Deduction Rate)이 194만 가구에서 60%를 초과하고, 90%를 넘는 가구도 13만 가구나 되는 것으로 조사되었다.³⁾

1) 현행 제도 및 통합급여 제도의 개요는 임완섭(2011), 「영국의 복지개혁:일하는 복지(welfare that works)를 중심으로」, 『보건복지포럼』, 2011년 3월; 한국노동연구원(2010), 「복지제도 전면개편」, 『해외노동동향』, 11월 24일; Department for Work and Pensions (2010a) 21st Century Welfare; Department for Work and Pensions (2010b), “Universal Credit: welfare that works” 등을 주로 참고하였다.

2) 자세한 내용은 임완섭(2011) 참고.

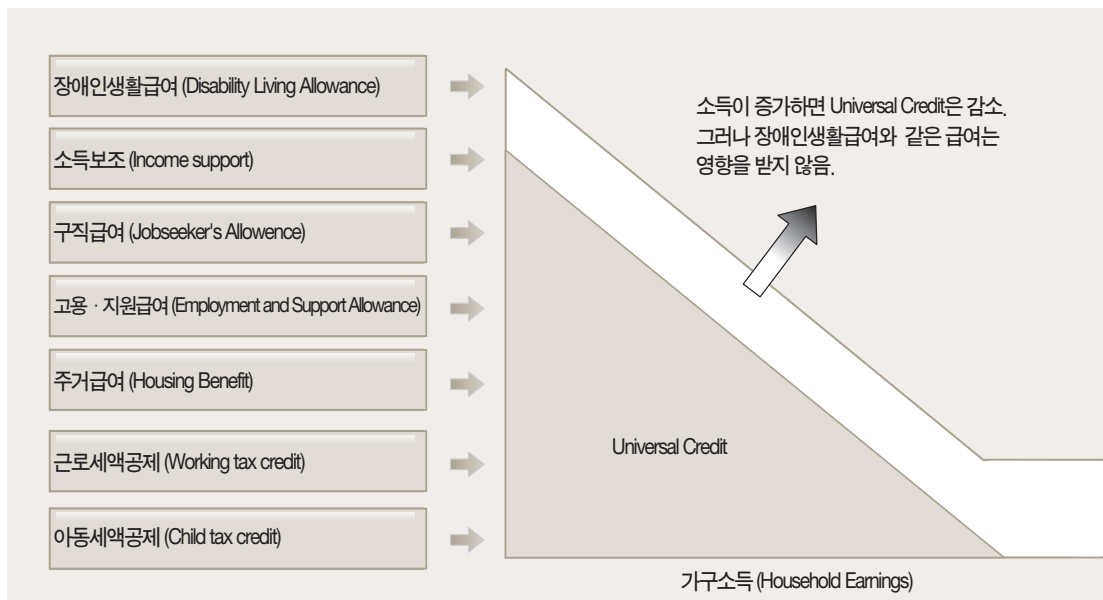
3) 임완섭(2011), 「영국의 복지개혁-일하는 복지 (welfare that works)를 중심으로」, p.68의 <표 2> 참조.

둘째, 복지급여 제도가 너무 복잡하다. 복지급여 및 세액공제의 종류가 많을 뿐만 아니라 고용연금부(Department for Work and Pensions), 국세청(HM Revenue & Customs), 지방자치단체 등 여러 기관이 담당하고 있기 때문에 행정상 비효율 및 부정수급, 과다지급 문제가 크다. 더 큰 문제는 수급조건과 절차가 복잡하기 때문에 복지급여를 받는 것보다 일자리를 찾는 것이 더 유리한지 여부를 수급자들이 판단하기 어렵다는 것이며, 이는 근로유인을 더 떨어뜨리고 복지 의존을 심화시키는 원인으로 작용하고 있다.

■ 통합급여 제도

첫째, 통합급여 제도는 소득보조, 소득형 구직급여, 주택급여, 아동세액공제, 근로세액공제를 모두 통합한 급여다(그림 1 참고). 급여액은 소득, 자산 등 가구별 여건을 기초로 가구 구성원 숫자에 따른 생계비를 반영하는 ‘Personal amounts’와 장애, 가족 돌봄, 주거비, 아동 등의 추가

[그림 1] 현행 복지급여와 통합급여의 구성



자료: 임완섭(2011), 「영국의 복지개혁-일하는 복지(welfare that works)를 중심으로」, p.70, [그림 1].

〈표 1〉 제도 변경에 따른 한계공제율 변화 비교

(단위: 만 명)

한계공제율	현행 제도	통합급여	차이
60% 미만	90	80	10
60~70%	20	40	20
70~80%	170	200	30
80~90%	40	00	-40
90% 이상	10	00	-10

자료: DWP(2010b), Universal Credit: Welfare that works. p.55, Table 2.

적인 사정을 고려하는 ‘Additional Amounts’로 구성된다. 현재는 근로시간이 주 16시간 미만인 경우에만 구직급여를 지급하는데, 이 요건도 폐지된다. 근로소득이 늘어날 경우의 복지급여 및 세액공제 감소 비율(절감률, withdrawal rate)을 65%로 단일하게 설정하여(single taper) 급여 수급자들이 인센티브를 쉽게 이해할 수 있도록 설계하였다. 다만, 자산조사를 하지 않는 급여들은 그 특성을 고려하여 통합급여에 포함되지 않는데, 기여형 구직급여, 장애급여, 아동급여, 상병급여, 출산휴가급여 등이 이에 해당된다.

정부는 이와 같이 통합급여 도입을 통해 늘어나는 근로 인센티브로 인해 저소득 복지급여 수급자의 노동시장 참여가 늘어날 것으로 기대하고 있다. 현재 최저소득 근로자는 한계공제율이 96%나 되는데 통합급여 도입 이후에는 이 값이 76%로 떨어지게 되며 이로 인해 약 70만 명이 추가적으로 노동시장에 참여할 것으로 전망하고 있다 (표 1 참조).

새 통합급여 제도는 고용연금부(DWP)가 총괄 관리할 예정이다.⁴⁾ 이렇게 되면 수급자들은 앞

4) 고용연금부는 고용, 연금, 장애인, 복지정책을 총괄하는 부처로 영국 정부기관 중 가장 규모가 크다. 2001년 당시 교육고용부(Department for Education and Employment)의 고용정책 부서와 사회보장부(Department of Social Security)가 통합되면서 설립되었다. 산하 집행기관인 고용지원센터(Jobcentre Plus) 역시 별도 기관이었던 급여관리청(Benefit Services Agency)과 고용서비스청(Employment Services Agency)을 통합한 기관으로 지역 차원에서도 사회보장급여사무소와 고용지원센터(Jobcentres)를 통합해서 운영하고 있다. 황덕순 · 이소정(2004), 『영국의 고용보험제도 연구』, p.52 참조.

으로 가까운 고용지원센터(Jobcentre Plus)에 가서 한번만 급여지급을 신청하면 된다. 근로소득 변동에 따른 복지급여액 변화가 자동 계산되기 때문에 근로 인센티브를 단순하고 명확하게 알 수 있게 되어 근로유인 효과가 높아질 것으로 기대된다. 현재 한 해 사회복지 예산의 약 3%에 해당하는 약 52억 파운드(9조 2천억 원)가 부정수급 또는 수급액 계산 잘못으로 과다 지급되고 있는데 통합급여 도입으로 제도의 투명성과 효율성이 크게 높아질 것으로 전망하고 있다. 아울러 정부는 복지급여를 통합하면 고용지원센터의 실업자 취업지원서비스도 향상될 수 있을 것으로 기대하고 있다.

둘째, 정부는 사회보장급여의 수급조건(conditionality)을 강화할 계획이다. 즉 일할 능력이 있는 수급자들은 구직활동을 해야 급여를 받을 수 있는데, 만약 구직활동 요건을 채우지 못할 경우 받게되는 금전적 제재가 현재보다 한층 강화된다. 특히 논란이 되고 있는 것은 의무 근로활동(mandatory work activity) 도입 여부다. 이것은 고용지원센터에서 장기실업자 등을 일정 기간 사업장에 배치하여 정시 출퇴근, 동료 및 상사들과의 공동작업 등을 통해 작업장의 일상 규율과 습관을 익히도록 하여 이들의 고용가능성을 높이려는 제도다. 만약 수급자가 적절한 일자리 또는 구직지원활동을 거부하거나 의무 근로활동에 참여하지 않을 경우, 최소 3개월간 급여 지급이 중단된다. 두 번째 위반 때부터는 제재가 가중되어 지급 중단기간이 6개월로 늘어나게 되며, 고의 또는 상습적으로 위반할 경우에는 최대 3년간 지급이 중단된다.

■ 평가

복지 제도의 근본적 변화를 예고하는 통합급여 제도가 발표되자 다양한 의견이 나왔다.⁵⁾ 경영계는 대체로 찬성하고 있지만, 노동조합은 일자리 부족 문제가 심각한 현실에서 장기 수급자에 대한 제재 강화로는 실업 문제를 해결할 수 없다고 비판하고 있다. 특히 긴축재정으로 공공

5) 통합급여 제도에 대한 전반적 평가는 2011년 2월 정부가 의회에 제출한 복지개혁법안(Welfare Reform Bill)에 대한 의회 전문위원들의 검토보고서인 Kennedy et al. (2011), Research Paper: Welfare reform bill, Universal Credit Provisions의 pp.1~2를 참고하였다.

부분 일자리를 대폭 줄인 정부가 오히려 실업자들을 공격한다고 비판하고 있다. 복지급여 수급자 단체, 전문연구기관 등에서는 복지급여와 세액공제 시스템을 단순화하고 근로 인센티브를 높이고 빈곤을 줄인다는 정부의 개혁 목표에 대해서는 대체로 공감하고 있다. 그러나 몇 가지 주요 쟁점에 대해서는 구체적 내용이 제시되지 않은 점을 비판하면서 정부안에 대한 명확한 지지를 유보하고 있는 단체도 많다.

첫째, 제도 개편에 따라 수혜를 보는 집단(winner)과 손해를 보는 집단(loser)이 크게 갈릴 것으로 보인다. 공익연구기관인 재정정책연구소(Institute for Finance Studies: IFS)는 새로운 제도 도입시 급여 수급자들의 근로 인센티브가 전반적으로 높아질 것으로 평가하고 있다.⁶⁾ 특히 대부분 실업상태인 최저소득 수급자들의 한계공제율이 크게 낮아질 것으로 봤다. 반면 현재 일을 하고 있는 급여 수급자들의 경우 한계공제율이 더 올라가게 되며, 특히 금융자산을 1만 6천 파운드 이상 갖고 있는 가구는 급여혜택이 폐지된다. 또한 아이를 양육하는 양부모 가구는 혜택을 보지만, 한부모 가구는 손해를 입을 것으로 추정하고 있다. 이에 대해 아동복지단체인 Child Poverty Action Group은 경제 불황으로 가장 어려운 처지에 놓인 한부모 가정의 어린이들이 통합급여 도입으로 더 큰 고통을 받을 것이라고 비판하고 있다.⁷⁾ 한부모 가정을 지원하는 단체인 Gingerbread 역시 복지에산 감축으로 가장 큰 타격을 받은 한부모 가정이 통합급여 도입으로 더 큰 불이익을 겪을 것이라고 비판하고 있다.⁸⁾ 또 다른 복지단체인 Family Action은 근로 인센티브가 오히려 줄어드는 135만 가구를 고려하여 급여 절감률(withdrawal rate)을 당초 65%에서 55%로 더 낮출 것으로 제안하고 있다.⁹⁾

둘째, 정부는 제도 변경에 따라 급여가 줄어드는 가구에 대해서는 추가로 보충급여(top-up)를 지급하겠다고 약속했는데, 여러 단체에서 이 점에 대해 의문을 제기하면서 지지를 유보하고 있다. 특히 제도 변경 이후 복지급여를 처음 지급받는 신규 수급자들의 경우 보충급여가 적

6) Brewer, B., Browne, J. and W. Jin, (2011), *Universal Credit: A preliminary analysis*.

7) Child Poverty Action Group (2011), *Universal Credit Flaws and IT Glitch must not Damage Children and Families*, Press Release Published on 12th January 2011.

8) Gingerbread (2010), "Single Parents Lose out from Universal Credit," *Gingerbread News*, 12 January 2011.

9) Family Action (2010), *The Universal Credit: Marginal returns?*

용되지 않을 것으로 보이며 이 경우 수급조건이 같은 기존 수급자들과의 형평성 문제가 대두될 것이다. 물가상승률의 반영 여부 역시 분명하지 않다고 지적되고 있다.¹⁰⁾

셋째, 기존 복지급여에서 많은 비중을 차지하는 아동양육비용(Childcare Cost)이 통합급여 계산에 포함될지 여부가 문제된다.¹¹⁾ 이에 대해 Ian Duncan Smith 고용연금부 장관은 지난 3월 28일 의회 법안 심의 때 긍정적으로 검토하겠다고 했으나 여전히 분명한 입장을 밝히지는 않고 있다. 지방세액 공제(Council Tax Benefit)가 포함될지 여부도 쟁점이다.

넷째, 현행 제도에서는 실제 어린이 양육을 책임지는 어머니에게 아동급여가 주로 지급되고 있다. 그런데 앞으로 가구 단위로 통합급여를 지급하게 되면 아동의 어머니가 아닌 다른 사람에게도 지급될 가능성이 더 높아지는데, 이 경우 아동급여가 실제 양육에 사용되지 않을 수도 있다는 지적이 제기되고 있다.¹²⁾

다섯째, 연립정부의 복지개혁정책에 대한 근본적 비판이다. 연립정부가 재정적자 감축을 계기로 이미 복지예산을 180억 파운드(3조 1,857억 원)나 깎았기 때문에 앞으로 통합급여를 도입한다고 해서 그 부작용이 해소되지 않는다는 지적이다. 노동당 예비내각의 고용연금부 장관인 Douglas Alexander는 통합급여 제도의 잠재적 기대효과는 인정하지만 연립정부의 복지예산 삭감으로 세액공제 혜택과 아동수당이 크게 깎인 점을 강조했다.¹³⁾

여섯째, 200만 명 이상이 실업상태인 노동시장 상황을 감안할 때 수급조건과 재제를 강화하는 것은 효과를 볼 수 없다는 비판이다.¹⁴⁾ 이 점에 대해 연립정부는 현재 복지 의존에 빠진 수급자 대신 외국인 근로자들이 수많은 빈 일자리를 메우고 있다고 반박하고 있다.¹⁵⁾

10) Family Action (2010), 위의 글.

11) Citizens Advice (2011), *Universal Credit: An Exploration and Key Questions*; Family Action (2010), *The Universal Credit: Marginal Returns?*; Kennedy et al. (2011) 위의 글.

12) Child Poverty Action Group (2011), 위의 글

13) Press Association (2011), "Welfare Reforms will Make 1.4m Families Worse Off," says IFS. The Guardian. Wednesday 12 January 2011 10.32

14) Shackle, S. (2010), What will the 'Universal Credit' Actually mean for the poor? The New Statesman. 06 October 2010 12:57.

15) Ian Duncan Smith 장관의 3월 28일 의회 법안 심의 발언.

16) 의회 전문위원들의 검토보고서인 Kennedy et al. (2011).

마지막으로 현재 각 기관에 분산되어 있는 정보통신 시스템을 효과적으로 연계, 통합해야만 통합급여 제도가 성공할 수 있다는 지적이다. 정부가 충분한 사전 준비 없이 설불리 제도 시행을 하면 안 된다는 것이다.¹⁶⁾

■ 최근 동향 및 전망

지난 2월 16일 정부는 통합급여 제도의 도입을 포함한 연립정부의 복지 제도 개편 방향을 담은 복지개혁법안(Welfare Reform Bill 2010-11)을 의회에 제출했다.¹⁷⁾ 하원 전체회의에서 법안 제1독회 및 제2독회를 마쳤고,¹⁸⁾ 복지개혁법안 소위원회(Welfare Reform Committee)에서 두 차례의 공청회와 11회의 법안 축조심의를 진행해 왔으며, 5월 24일 위원회 보고서를 채택할 예정이다.¹⁹⁾

제도의 단순화, 근로유인의 강화라는 통합급여 제도의 방향은 대체로 긍정적 평가를 받고 있다. 다만, 연립정부의 복지예산 삭감에 대한 비판 여론이 크고 최근 지방선거 이후 연립정부 내

17) 법안과 법안에 대해 고용연금부가 작성한 법안 설명 자료는 영국 의회 인터넷 사이트에서 확인할 수 있다. <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm201011/cmbills/154/11154.i-v.html>

18) 영국 의회는 상하 양원에서 각각 삼회독제(Three Reading)로 심의를 한다. 하원의 심의 절차는 사무총장의 법안 낭독 및 법안 배부 등 형식적 절차인 제1독회(First Reading), 법안에 대한 정부의 취지 설명과 의원들의 대체토론이 진행되는 제2독회(Second Reading), 각 조항별 축조 심사와 법안 수정을 하는 위원회 단계(Committee Stage), 위원회 심의 사항을 전체 회의에 보고하고 쟁점에 대한 추가 토론 및 수정을 하는 보고 단계(Report Stage), 그리고 법안에 대한 마지막 논의 단계인 제3독회(Third Reading)로 구성된다. 하원 심의절차가 끝나면 상원에서도 유사한 절차가 진행되며, 국왕의 승인(Royal Assent)을 거쳐 법률이 확정된다. 김진수 외(2008: 45-52) 및 영국 의회 홈페이지 'Guide to the passage of a Bill' (<http://www.parliament.uk/about/how/laws/passage-bill/>) 참조.

19) 3월 22일 및 24일 개최된 위원회의 법안 공청회에서는 주요 공익연구기관, 학계 전문가, 공익자선단체 및 이익단체, 노동조합, 지방자치단체, 정부 관계자 등이 참석하여 의견을 개진하고 의원들의 질의에 답변하였다. 의회 법안 심의 내용은 의회 방송 사이트(<http://www.parliamentlive.tv>)에서 모두 시청 또는 청취할 수 있으며, 공청회에 출석한 증인들이 제출한 자료와 법안 수정 내용 등 주요 자료는 위원회 사이트 (<http://services.parliament.uk/bills/2010-11/welfarereform.html>)에서 열람할 수 있다.

자유민주당의 입지가 다소 유동적인 점을 고려할 때 실제 법안 심의 결과가 어떻게 될지는 지켜보아야 할 것 같다. 지난해 총선에서 정권을 잃은 노동당은 에드 밀리반드 신임 당수 취임 이후 지지율을 회복하면서 지난 5월 지방선거에서 좋은 결과를 얻었고, 정부의 복지예산 삭감에 대해서도 비판 수위를 계속 높이고 있다. 반면 연립정부의 한 축인 자유민주당은 대학등록금 인상, 복지재정 삭감 등에 동참하면서 지지율이 많이 떨어졌고, 이 점이 연립정부의 향후 행보에 어떤 형태로든 영향을 줄 것으로 보인다. 한편 다수당인 보수당은 이번 지방선거에서 비교적 선전했는데, 캐머런 현 수상은 자유민주당을 최대한 설득해 가면서 복지개혁정책을 주도할 것으로 전망되며, 이 때문에 통합급여 제도가 의회에서 어떤 결론을 맺을지 주목된다.

마지막으로, 영국의 통합급여 도입은 우리나라 복지 및 고용정책에도 의미하는 바가 크다. 한국은 아직 복지 제도의 수준이 서구 선진국에 비해 발전되지 않은 상태지만 지금도 복지-고용정책의 소관 부처와 집행 체계가 분리되어 있어서 그 효과성에 대한 논란이 지속되고 있다. 복지 수급자의 노동시장 참가와 빈곤탈출을 촉진하기 위하여 복지-고용정책의 효과적 연계 방안을 지속적으로 연구하고 논의해야 할 것이다. **KLI**

참고문헌

- 김진수 · 김정아 · 조진권(2008), 「주요국의 세법령 개정절차」, 한국조세연구원.
- 임완섭(2011), 「영국의 복지개혁 : 일하는 복지(welfare that works)를 중심으로」, 『보건복지포럼』, 2011년 3월.
- 한국노동연구원(2010), 「복지제도 전면개편」, 『해외노동동향』, 11월 24일.
- 황덕순 · 이소정(2004), 『영국의 고용보험제도 연구』, 한국노동연구원.
- Brewer, B., Browne, J. and W. Jin (2011), “Universal Credit: A Preliminary Analysis,” London: Institute for Fiscal Studies.
- Child Poverty Action Group (2011), *Universal Credit Flaws and IT Glitch must not Damage Children and Families*, Press Release Published on 12th January 2011, London, Child Poverty Action Group.

- Citizens Advice (2011), *Universal Credit_ an exploration and key questions*, London: Citizens Advice.
- Department for Work and Pensions(DWP) (2010a), *21st Century Welfare, Consultation Document*, London: DWP.
- DWP(2010b), *Universal Credit: Welfare that works*, London: Department for Work and Pensions.
- Family Action (2010), *The Universal Credit: Marginal returns?* London.
- Gingerbread (2011), “Single Parents Lose out from Universal Credit,” *Gingerbread News*, 12 January 2011.
- Institute for Fiscal Studies (2011), “Press Release – Universal Credit: Much to welcome, but impact on incentives mixed,” London: Institute for Fiscal Studies.
- Kennedy, S., Jarrett, T., Thurley, D. and W. Wilson (2011), “Welfare Reform Bill: Universal credit provisions,” Bill No. 154 of Session 2010–11. RESEARCH PAPER 11/24. 7 March 2011. London: House of Commons Library.
- Press Association (2011), “Welfare Reforms will Make 1.4m Families Worse Off,” says IFS, *The Guardian*, Wednesday 12 January 2011, 10.32 GMT.
- Shackle, S. (2010), “What will the ‘Universal Credit’ Actually mean for the Poor?” *The NewStatesman*, 06 October 2010 12:57.
- UK Parliament (2011), *Explanatory Notes to Bill: Welfare reform bill*, London: UK Parliament.
- _____ (2011), *Welfare Reform Bill*, London: UK Parliament.