



영국의 편부모 가정 증가와 고용증진 방안 고찰

김성욱 (영국 UCL 박사과정(보건경제학))

■ 머리말

최근 영국 통계청의 발표에 따르면 영국사회에서 편부모 가정이 점차 늘어나고 있다. 이에 따라 편부모 밑에서 자라나는 아이들의 수도 비약적으로 상승하고 있고, 빈곤가정(poverty family)의 수를 줄이기 위해 각종 캠페인도 진행 중이다. 그중 한 예로, 이 글에서는 편부모 가정의 증가에 따른 고용증진 방안으로 도입되었던 뉴딜정책의 효과에 대해 알아보고 다른 세부적인 정책 변화에 대해 소개해 보고자 한다.

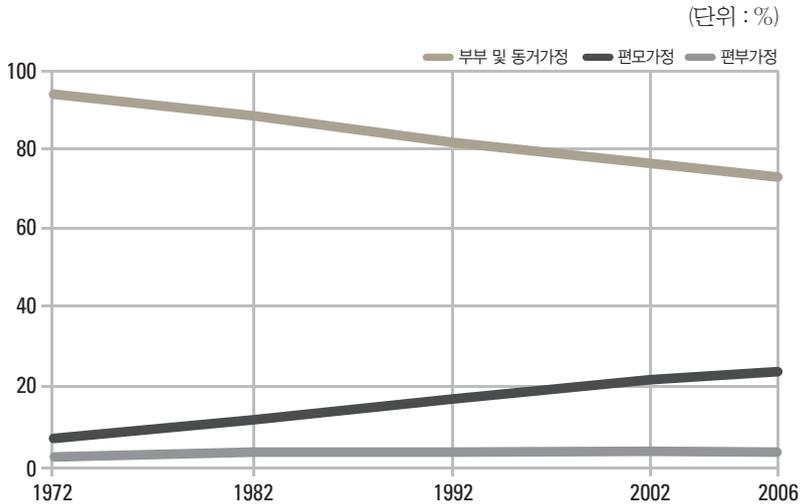
■ 편부모 가정의 증가

영국 통계청은 편부모(one-parent) 가정이 1972년에 비해 3배 이상 늘어났다고 밝혔다. 1971년 이래로 전통적인 양부모 가정에서 자라난 아이는 52%에서 37%로 줄어들었다.¹⁾

지난 30년간 계속 증가하여 현재 편부모 가족의 아이들은 네 가구당 한 명으로 예상되고 있다. 아이가 있는 편모의 비율은 1970년대의 8%에서 2000년대 들어 16%로 두 배 정도 증가하였다. 결혼하지 않고 동거하는 형태의 가정도 늘어났다.

1) BBC news, 2007년 4월 11일자, One-parent families on the rise.

[그림 1] 가정 형태에 따른 비중 추이



자료: 영국 통계청(ONS).

그러나 결혼한 가정과 동거 가정 여성의 고용률은 증가해온 반면, 편모(lone mother)의 고용률은 1970년대보다 오히려 1990년대에 낮아졌다. 1995년도 편모 고용률은 42%로, 결혼상태의 여성의 고용률보다 24%나 낮았다. 영국은 OECD 국가들 중에서 편모의 고용률이 가장 낮은 국가이다.²⁾

■ 1999~2010년 편부모를 위한 뉴딜정책 (New Deal for Lone Parents : NDLP)

1997년 노동당 정부는 편부모(lone parent) 가정의 고용률을 증진시키는 방안을 중심으로 한 정책 개혁을 단행하였다. 그 결과 편부모 뉴딜정책(new deal for lone parents)이 수립되었는데 이 정책의 목표는 2010년에 편부모의 고용률을 70%까지 올리는 동시에 아동 빈곤을 절반으로

2) Gregg et al.(2007), Welfare Reform and Lone Parents in the UK, CMPO Working Paper Series No. 07/182.

줄이는 것이다.³⁾ 하지만 직접적이거나 강제적인 조치는 거의 이루어지지 않았고 구직센터(Job centre plus)에서 편부모들을 대상으로 고용 가능성을 알아보는 면접을 실행하는 피상적인 선에 그쳤다.

“편부모를 위한 뉴딜정책”은 편부모가 직장을 구하거나 근로시간을 늘리고 싶을 때 도움을 줄 수 있는, 자발적인 참여유도를 목표로 만들어진 프로그램이다. 초기에는 지원자에게 각종 조언을 하거나 개인 조언자(personal advisor)를 통해 지원하기도 하였다. 또한 편부모들은 이 정책을 통해 자녀의 나이와 그들의 소득에 따라서 소득보조(income support : IS)를 받았고 주택 구입 자금과 의회세(council tax) 보조도 받았다. 육아수당의 경우, 영국 내에서도 어느 동네에 사는지, 즉 주거 위치에 따라서 그 종류와 그 액수는 다양하게 적용되어 지급되었다. 이 정부보조 중 가장 대표적인 것은 근로가정세액공제(Working families tax credit : WFTC)이다.⁴⁾

■ 근로가정세액공제(Working families tax credits : WFTC)

근로가정세액공제(Working families tax credits : WFTC)는 뉴딜정책의 근간을 이루는 복지 혜택으로, 저소득 계층의 일하는 부모가 신청할 수 있는 면세 수당이다. 정부는 근로가정의 세액 공제를 도입함으로써 1999년 340만 가구에 해당하는 빈곤층 가정의 수를 2011년에 170만 가구로 줄여보고자 하였다. 만약 기혼자라면 이 수당은 부부 중 한 명에게만 지급 가능하다. 직업이 없는 사람이 신청을 하면 은행계좌로 바로 입금 가능하고 직업이 있는 경우에는 급여에 첨부되어 수령한다. 예를 들어, 매주 급여의 세금이 30파운드이고 WFTC 수당이 40파운드로 예정된 경우, 급여에 10파운드가 더 지급된다.⁵⁾

이 수당은 편부모 가정을 포함하여 적어도 한 명의 자녀가 16세 이하일 경우, 그리고 부모 중 한 명이 주당 16시간 이상 일하는 경우에 수령이 가능하다. 자녀가 더 많을 경우나 소득이 많을 경우 WFTC 수당은 더 많이 지급될 수도 있다.

3) Dolton et al.(2011), The Impact of the UK New Deal for Lone Parents on Benefit Receipt, IZA paper.

4) 이 프로그램은 미국의 EITC 프로그램과 본질적으로 비슷하다.

5) Ivillage.co.uk, <http://www.ivillage.co.uk/working-families-tax-credit-wftc/80629>

소득, 자녀 수, 자녀 나이에 따라 수령액은 달라진다. 만약 신청자의 소득이 주당 90파운드 미만인 경우 최대액까지 수령이 가능하다. 저축액이 3,000파운드 이상이면 수당은 적어지게 되며 8,000파운드 이상일 경우 수당 신청이 불가능하다.⁶⁾

편부모의 고용률 증가에 대한 계량 연구 결과

〈표 1〉 편부모의 고용률 증가에 대한 계량 연구 결과

(단위: %, %p, 시간)

	1978-80	1985-87	1991-93	1993	1996	1998	2000	2003	1998-1993	2003-1998
편모의 고용률	52.1	44.5	41.8	40.0	42.7	45.1	48.9	50.9	5.1	5.8
가장 어린 자녀가 0~2세인 경우의 고용률	25.1	17.7	21.3	20.2	20.5	22.7	26.7	27.7	2.5	5.0
가장 어린 자녀가 3~4세인 경우의 고용률	32.1	26.0	28.9	29.5	34.1	35.9	37.9	41.7	6.4	5.8
가장 어린 자녀가 5~10세인 경우의 고용률	57.2	48.4	49.9	44.8	46.3	49.8	50.5	55.4	1.5	8.9
가장 어린 자녀가 11세 이상인 경우의 고용률	66.0	65.4	62.7	61.9	63.7	63.4	65.8	68.2	1.5	4.8
자녀가 0~2세인 경우의 점유율	16.8	22.9	28.4	25.7	24.0	23.1	21.0	19.7	-2.6	-3.4
16시간 이상 근로 시 고용률	37.2	29.9	26.1	31.8	35.1	36.9	41.5	45.6	5.1	9.7
결혼 및 동거 가정 여성의 고용률	53.1	54.2	62.3	61.5	64.4	66.4	68.3	68.3	4.9	1.9
아이 없는 독신여성 고용률	71.3	67.2	67.2	65.2	65.7	68.6	69.5	70.5	3.4	1.9
편모의 평균 주당 근무 시간	29.2	27.2	26.0	26.5	26.1	25.6	26.5	25.3	-0.9	-0.3

주: 2행부터 10행까지의 각 그룹들은 1행의 세부그룹이 아니며, 이들의 총합은 1행의 수치가 아님.

자료: Gregg et al(2007).

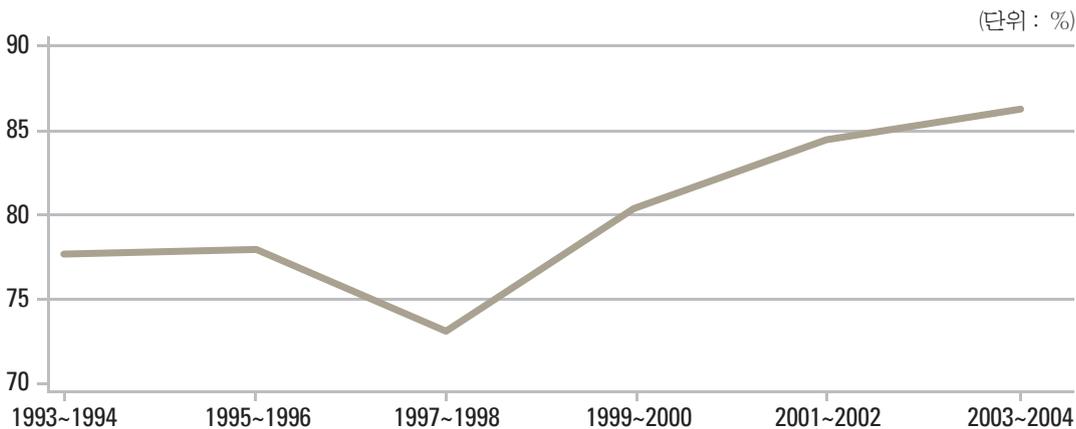
6) Ivillage.co.uk, op.cit

<표 1>은 1999년의 뉴딜개혁이 가지고 온 고용효과를 보여준다. 1998년과 2003년의 고용률 증가분인 1행과 8행, 9행을 비교해 보면, 이 정책의 효과는 기혼여성 그룹과 독신여성 그룹에 비해 편모그룹에서 약 3.9% 정도 더 컸음을 보여준다.⁷⁾ 1993년에서 2003년 사이에 편모의 고용률은 40%에서 51%로 증가했으며 이와 달리 2000년 이래로 편모를 제외한 다른 그룹에서의 여성의 고용률은 증가하지 않았다.

편부모들의 직장 유지 비율

한편, 뉴딜정책이 고용 증진에 큰 효과가 있다는 연구 결과도 있다. [그림 2]는 여성이 편부모가 된 이후 직장에 남는 비율을 보여주는데, 1998년을 기준으로 해서 직장에 남아 있는 비율이 현저하게 증가함을 볼 수 있다. 이전에는 편부모가 된 여성 중 25%가 직장을 그만두었으나

[그림 2] 편부모들의 직장 유지 비율



자료 : Gregg et al(2007).

7) 이러한 단순 비교는 1998년 개혁 이전의 편부모의 구성 변화를 반영하지 않기 때문에 조심스러운 접근이 필요하다. 고용률에 관한 정책의 효과를 측정하는 것은 직장을 얻을 때와 잃을 때, 편부모가 될 때와 아닐 때를 비교하여야 가능한 것이다. 또한 이 연구를 수행한 그렉(2007)은 이 수치가 실질적으로 정책 효과가 거의 없음을 의미한다고 하였다.

2003년과 2004년에는 이 비율이 14%로 떨어졌다. 따라서 직장에 남아 있는 그룹은 당연히 직장을 그만둔 편부모들에 비해서 긴 근로시간과 높은 소득을 보이고 있다.⁸⁾

■ 편부모 정책의 변화와 편부모 반응 연구

2010년 10월부터 편부모 의무계획(Lone parent obligations : LPO)의 일환으로 아이가 일곱 살 이상인 경우 편부모는 소득보조(income support : IS)를 받을 수 없게 되었다. 이후 편부모는 소득보조를 받을 대상자에서 제외되는 대신 구직수당(job seeker allowance : JSA) 청구는 가능하다.

레인(2011)은 이 정책의 변화에 따른 편부모의 근로 자세에 대한 정부정책 연구를 수행하였다. 이 연구의 대상자인 편부모들은 대부분 4개월에서 6개월간 구직활동을 한 경우였으며 이는 이 기간 동안 그들이 구직수당을 수령하였다는 것을 의미한다.⁹⁾ 또한 편부모들 대부분이 일용직(part time)을 지원하였는데, 이는 그들이 부모로서 양육을 할 시간이 필요했다는 것을 의미한다. 일반적으로 편부모는 그들의 구직활동이 생각보다 어려웠다고 이야기하고 있지만 근로에 대해 상당히 긍정적이며 근로에서 얻는 수입에 대해서도 긍정적이었다. 일을 할 경우 경제적으로 훨씬 나아질 것이라는 믿음이 있었으며 자녀에 대해 좋은 역할 모델이 되고 더 이상 수당을 청구하지 않는 모습을 보일 수 있어서 좋다고 이야기하는 경우도 많았다.

일반적으로 구직 중에 있는 편부모는 구직수당을 청구하게 되는데, 일단 구직수당 청구가 시작되면 진행은 수월한 편이다. 또한 구직센터(Job centre plus)에서는 편부모 지원자들의 편의를 고려해 파트타임 직종이나 아이들이 학교에서 공부하는 시간 동안만 근로하는 직종(School hours work)을 선별, 제공하고 있다.

8) Gregg et al.(2007), op.cit.

9) Lane et al.(2011), DWP research summary.

■ 육아수당

뉴딜정책과는 별개로 2012년에 편부모 가정을 대상으로 육아수당의 수령 기준이 바뀌었다. 편부모 가정에서는, 아이가 한 명인 경우 주당 20.3파운드(한화 약 36,000원)를 수령 가능하며 아이가 여럿인 경우 1인당 13.4파운드(약 24,000원)가 가능하다.¹⁰⁾ 일반적으로는 16세 이하의 어린이에게 해당하며 간혹 20세까지 가능한 특수한 경우도 있다. 만약 부모 중 한 명이 6만 파운드 이상을 번다면 그들은 청구를 중단해야 한다.

■ 맺음말

영국은 근로 환경 조성에 대한 정부의 지원이 좋은 나라 중 하나임에 틀림없다. 그러나 최근 들어 영국에서는 데이빗 카메론 총리가 ‘대처의 아들’임을 표방하며 각종 복지 혜택을 줄이고 있다. 편부모 가정의 고용증진을 위해 도입된 뉴딜정책은 논란의 여지가 있지만 가시적인 고용증진 효과는 없었던 것으로 보인다. 최근 정부 연구 결과가 보여주듯이 편부모들은 대체로 근로에 대한 긍정적인 의지를 지니고 있고, 따라서 이를 지원해 줄 실질적이고도 지속적인 지원책이 필요할 것이다. 따라서 개혁의 대상인 구직수당, 육아수당과 같은 지원책이 편부모들에게 유리하게 개정되어야 할 필요가 있지만, 긴축재정을 내걸고 있는 현 정부에서 얼마나 가능할지는 미지수이다. **KLI**

10) BBC news, 2012년 4월 26일자, Q&A: Child benefit changes, <http://www.bbc.co.uk/news/business-17854937>