

영국의 실업부조 설계와 전달체계: 구직자 수당

Dan Finn (영국 포츠머스대학교 사회통합 교수)

■ 머리말

구직자 수당(Jobseekers Allowance: JSA)은 현재 영국에서 적극적으로 구직활동을 하고 있는 실업자에게 지급되는 현금급여다. JSA는 1996년에 도입된 것으로, 실업보험에 기반하여 지급되던 한시적 실업급여와 실업급여 수급이 소진되었거나 애초 실업급여 수급 자격이 없는 실업자들이 청구할 수 있는 자산조사 사회부조급여인 '소득지원(Income Support)'으로 나뉘어져 있던 이전의 체제를 대체하였다.

JSA의 도입은 영국의 실업보상체계의 성격을 근본적으로 바꾸어 놓았다. 국가는 자기 귀책 사유가 아닌 이유로 실직한 이들에게 '신속하고 효과적인' 재정적 지원을 제공할 책임을 여전히 인정한다. 그러나 이제 현금급여는 적극적으로 구직활동을 하거나 자신의 취업전망을 개선하고 있는 '구직자'에 한하여 지급된다(DE/DSS, 1994). 이러한 급여의 기본적 수혜요건으로, 급여 신청자는 근로능력이 있어야 하며, 적극적인 구직활동을 하여야 하고, 대체로 풀타임 고용이 가능해야 한다.

JSA의 도입으로 이전의 두 가지 급여가 통합되었지만, 여전히 두 가지 방식으로 JSA 수혜 자격을 얻을 수 있다. 기여기반 JSA(Contribution-based JSA)인 JSA-C는 고용기간 중에 납부한 기여금에 기반한 혜택에 따라 최장 6개월까지 지급 가능한 전통적인 실업보험급여다. 소득기반 JSA(Income-based JSA), 즉 JSA-I는 실업자를 위한 자산조사급여로서 해당 영국 거주민

에게 실업기간 동안 최저소득을 보장하는 데 목적이 있다.

2012년 7월 현재, JSA 수급자는 약 160만 명에 이른다.¹⁾ JSA 수급자를 유형별로 살펴본 최신 자료에 의하면, 2011년 11월 전체 JSA 수급자는 거의 150만 명이며, 그중 JSA-I 수급자는 120만 명, JSA-C 수급자는 174,000명, 두 유형을 병행하는 수급자는 약 18,000명인 것으로 나타났다(표 1 참조). 최신 자료에 따르면 JSA 수급자 집단에서 상당한 이탈이 목격되는데, 자료가 제공된 가장 최근 연도의 경우, 약 280만 명이 수급 신청을 하였다가 그중 거의 절반이 3개월 내에 급여 신청을 중단하였고, 75%는 6개월 내에, 90%는 1년 내에 중단하였다.

이하에서는 JSA 제도의 동향과 함께, JSA 도입으로 인해 변경된 수혜조건 및 고용요건이 어떻게 적용범위를 변화시켜서 실업자의 JSA-I 청구건이 JSA-C 청구건을 훨씬 앞서고 있는지를 간략하게 기술하고자 한다. 또한 이 글에서는 JSA의 설계와 전달에 관련된 기타 이슈들과 함께, JSA가 생산가능연령 인구를 대상으로 하는 기타 현금급여제도와 어떻게 연계되고 있는지 검토한다. 끝으로 JSA-I을 포함한 모든 자산조사 생산연령급여를 하나의 급여체제로 통합함으로써 더 많은 수급자들에게 취업 인센티브를 부여할 목적으로 2013년에 도입될 ‘통합급여(Universal Credit)’에 대해서도 간단히 살펴보도록 한다.

〈표 1〉 JSA 수급건 구성(2011년 11월)

	(단위 : 천 건)		
	전체	남성	여성
전체 JSA 수급건	1,499.4	997.8	501.6
JSA-C 단독	173.6	109.6	64.0
JSA-I와 JSA-C 병행	17.7	14.6	3.1
JSA-I 단독	1,204.1	804.8	399.3
현금급여 미지급건	104.0	68.7	35.3

주: 일부는 6개월이 경과하여 JSA-I 수혜자격이 없는데도 국민보험(NI) '점수(credits)'를 얻기 위해 JSA를 계속 신청하기도 한다.

자료: DWP Tabulation Tool.

1) 국제적으로 비교가능한 ILO의 정의에 따르면, 영국의 실업자 수는 이보다 많은 256만 명이다. ILO 기준에 따른 실업자로서 JSA 수급자격이 없거나 의도적으로 급여 신청을 하지 않는 집단의 구성과 현황에 대해서는 많은 논란이 있다.

■ 영국의 이분화된 실업급여제도 동향

대부분의 유럽국가 체계와는 대조적으로, 영국의 개별 현금급여제도의 설계, 금액 및 기간은 법규에 따라 중앙정부가 결정한다. 사용자와 노동조합은 대표 선출을 통해 개입하는 경우 외에는 이러한 결정에 직접적인 영향력을 행사하지 못한다.

1909년과 1911년에, 영국정부는 ‘노동거래소(Labour Exchange)’를 전국망으로 보완한 공공 실업보험제도를 최초로 도입하였다. 노동거래소는 실업보험급여 행정, 구인서비스 제공, 근로 의무조항 시행을 담당하였다. 재정은 근로자, 사용자, 국가가 지급한 납부금을 기반으로 하며, 다른 여러 유럽제도와는 달리, 소득비례 급부보다는 정액 기여금 및 급여방식을 채택하였다. 1945년 이전, 실업급여 수혜자격이 없거나 실업급여 수급이 소진된 다수의 실업자들은 이전부터 지역 차원에서 관리되고 재정총당되는 ‘구빈법(Poor Law)’ 제도를 통해 제공되는 낮은 수준의 빈민 ‘구제금’에 의존해야만 했다. 이러한 ‘안전망’ 제도는 엄격한 가계자산조사를 포함하고 있었으며 절차가 까다로워 널리 이용되지 못했다.

1945년 이후 정부의 ‘완전고용(Full Employment)’ 전략이 발표되고 나서, 확충된 ‘국민보험(National Insurance)’ 제도를 관리하기 위해 통합된 체제가 설립되었다. 금전적 어려움에 처한 대부분의 근로자들이 정액의 실업, 요양 및 노령급여를 받을 수 있을 것으로 예상되었다. 이 제도는 근로자와 사용자가 납부한 기여금으로 재정을 마련하였고 중앙 주무부처가 총괄하였다. 실업급여 수혜자격이 없는 실업자들은 이전의 구빈법 구제금을 대체한 자산조사 국가부조(National Assistance)에 의존하고 있었다. 지방정부는 기타 사회서비스를 제공하는 역할은 계속 담당하고 있지만, 실업자 급여제도에 있어서는 그 역할을 상실하였다.

일선에서는 노동거래소가 ‘실업급여사무소(UBO)’로 바뀌었다. 모든 실업자들은 UBO에 등록하도록 하였으며 취업가능성을 입증하기 위해 정기적으로 ‘서명 확인(sign on)’을 하고 상황에 변동사항이 있는 경우 이를 신고해야 했다.

국민보험기금은 일반조세로 보완하였고 국가부조제도는 더욱 복잡해졌다. 뒤이어 1988년에는 ‘자산조사’ 안전망이 ‘소득지원(Income Support)’ 제도로 개선되었다.

■ 구직자 수당(JSA)의 도입 배경

1960년대 급여개혁의 초점은 실업보험제도에 수입 관련 요소 신설 등을 통해 이 제도의 적용범위 및 지급수준을 확대하는 데 맞추어졌다. 이러한 조치는 높은 비용을 초래하였으며, 1970년대와 1980년대에 실업이 증가하면서 여러 변화로 인해 기여기반 실업급여의 적용범위는 점차 축소된 반면, 자산조사급여 수급 실업자의 수는 급증하였다. 실제로 1961년의 경우, 실업자의 72%가 실업급여 수급자였다. 이러한 수급 비중은 1976년에 54%, 1988년에 28%, 1994년에는 19%로 감소하였다(Clasen, 2011; Novak, 1997).

1980년대 초반 및 1990년대 초반의 경제침체는, 특히 제조업 분야에서 대규모 근로자의 안정적 고용을 ‘뒤흔드는(shake-out)’ 효과를 가져왔으며, 이후의 노동시장 성장은 주로 서비스 부문에서 이루어졌다. 실업기간이 늘어났으며, 이 기간 중에는 생산가능연령 인구 중 소득지원과 건강관련 급여의 신청자 수가 두드러지게 지속적으로 증가하였다.

이러한 변화를 가져온 요인에 대해서는 의견이 분분하지만, 1980년대 이후로 나타난 증거에 의하면, 무엇보다도 실업급여의 구성과 전달체계가 근로동기를 약화시키고 실업기간을 늘리고 있다는 데에 원인이 있는 것으로 보인다(Layard and Nickell, 1998). 분명한 점은, 경기순환의 매 변곡점마다 장기실업이 이전보다 증가하였다는 것이다. 예를 들어, 1960년대 후반, 실업기간이 1년을 초과하는 자의 비중은 평균 17%였으나, 1980년대 중반에는 40%로 증가하였다. 실업 ‘위험(risk)’은 약간 증가하였을 뿐이지만, 실업은 “재취업하기까지 걸리는 평균기간이 이전보다 더 길기 때문에 훨씬 더 심각한 사건”이 되었다(Nickell, 1999: 22).

이와 같은 장기실업의 증가는, 이전의 제도적 개혁과 1980~81년에 시행된 공공고용서비스 인력 감축에서 부분적으로 원인을 찾을 수 있다. 또한 급여사무소와 직업소개사무소가 분리됨으로써 일자리 매칭, 모니터링, 고용지원이 급여수급과 연계되지 못하거나 급여신청자를 주요 대상으로 하지 못했다는 지적도 있다. 결과적으로 실업급여제도가 ‘수동적’이 되면서, 실업자들의 장기실업화를 초래하게 되었다.

1986년, 실업기간이 6개월을 초과하는 모든 이에 대해 의무적 구직심사를 포함하는 ‘리스타트(Restart)’ 개혁안이 채택되면서 전환의 계기가 마련되었다. 뒤이어 1989년에는 실업자의 적극적 구직활동을 의무로 하며 취업기회 거부 허용사유를 제한하는 법률이 제정되었다. 또한

실업보험사무소(UBO)와 고용센터를 통합하는 ‘고용서비스센터(Employment Service)’가 설치되면서 제도적인 변화도 있었다.

1980년대 후반과 1990년대 중반 사이에 고용서비스센터의 역할은 크게 변화하였고, 1995년에 이르러 실업자들은 1980년대 초반에 비해 훨씬 더 엄격한 구직활동의무를 지게 되었다. 이러한 개혁 과정은 1995년 ‘구직자법(Jobseekers Act)’의 입법으로 정점에 이르렀다. 중요한 변화는 상당수가 전체 JSA 신청 실업자의 권리와 구직 의무와 관련되어 있으며, 특히 실업급여 제도하에서는 최장 52주였던 수급기간을 26주로 단축하는 등 JSA-C의 수혜조건 변경을 담고 있다. 후자의 변화로 인해 실업보상의 성격이 기여기반에서 자산조사로 이동하는 경향은 더욱 강화되었다.

■ 구직자 수당(JSA): 노동시장조건 및 기간

JSA 신청자격은 18~60세²⁾의 영국 거주자로, 일정한 노동시장조건을 충족하여야 한다. 이러한 노동시장조건 충족을 위해서는,

- 일자리에 지원하거나 자신의 취업전망을 높임으로써 매주 적극적으로 구직활동을 하여야 한다. 최소한 JSA 신청자는 매주 구직을 위해 세 가지 ‘조치(steps)’를 취하여야 한다.
- 근로시간이 주 40시간 미만인 일자리에 취업하는 경우도 있지만, 원칙적으로 주 40시간 이상의 일자리에 취업 가능한 상태여야 한다. 그러나 편부모이거나 신체적·정신적 문제가 있는 자와 같은 특정집단은 개인의 상황에 따라 주 40시간 미만으로 근로가능시간을 제한할 수 있다. 그리고 ‘통상적 직업’이 일정한 기술직에 속하는 자의 경우, 취업기회에 대해 광범위한 검토가 가능하도록 13주의 기간이 허용된다. 13주가 경과한 후에는, 매일 편도 통근 소요시간이 최장 90분 내인 곳에 취업하여야 한다.

2) 예외적으로, 16세와 17세도 노숙자(homeless)인 경우 등에는 JSA-I를 신청할 수 있다.

JSA-I의 경우, 동일 가구 내 동거부부는 각각 공동급여를 신청해야 하며, 둘 다 적극적 구직 활동, 취업프로그램 참여를 포함한 조건들을 충족하여야 한다.

모든 JSA 신청자는 고용센터의 ‘개인상담사(Personal Advisor)’와 새로운 ‘구직자 면담’에 참여하고, 공식적인 ‘구직자 합의서(Jobseekers Agreement)’에 서명하여야 급여가 지급된다. 구직자 합의서는 법적 문서로서 구직자가 원하는 취업내용과 의무로 수행해야 하는 구직활동이 상세히 기술되어 있다. 이 합의서에는 해당 구직자가 사용하게 될 구직방법, 일자리 지원 및 사용자 접촉 횟수 등이 포함될 수 있다. 격주로 고용센터에 ‘서명 확인’을 하고 자신의 구직활동에 대해 개별 보고를 해야 한다.

JSA 입법의 또 다른 중요한 요소로서, 상담사가 JSA 신청자에 대해 ‘구직자 지침(Jobseekers Direction)’을 제시할 수 있는 권한이 신설되었다. 이 지침은 해당 구직자가 구직기술 또는 동기 향상을 위한 프로그램에 참여하거나 사용자에게 자신을 효과적으로 소개할 수 있는 방법을 취하는 등 취업전망을 높이기 위해 특정 활동을 취해야 한다는 내용을 서면으로 담고 있다. 해당 구직자가 이를 이행하지 못한 경우에는 제재를 받을 수 있다.

구직자 합의서는 실직기간이 13주 또는 26주를 경과하면 해당 JSA 신청자가 참여해야 하는 장시간 상담을 통해 검토·수정된다. 실직기간이 6개월을 초과하면, 해당 신청자에게 심층 구직 및 취업프로그램에 참가하여야 할 의무가 부과될 수 있다. 2012년 6월부터, 실업기간이 9~12개월인 JSA 신청자는 민간 고용서비스기관으로 이관되어 해당 프로그램에 참여하여야 한다. 현재 이러한 민간기관에 대한 보수는 주로 장기 실업자의 지속적 고용 알선 성공률에 근거하여 지급되고 있다.

■ JSA 제재

JSA 신청자는 자기 귀책사유에 의해 실직한 것이 아니어야 하며 구직을 위해, 또는 자신의 취업전망을 높이기 위해 노력하도록 다양한 요건이 마련되어 있다. 이러한 요건들은 강도에 있어 차이가 있는 세 가지 유형의 제재를 통해 강화된다.

- 다양한 기간별 제재 (varied length sanctions) : JSA 신청자가 정당한 이유 없이 일을 그만두거나 해고되거나 취업이 거부되는 경우 최장 26주간 급여가 소멸된다. 제재기간은 고용센터 '결정기구(decision makers)'가 정하지만 주로 26주인 경우가 대부분이다.
- 유기 제재 (fixed-length sanctions) : JSA 신청자가 정당한 이유 없이 구직자 지침을 이행하지 않거나 의무 프로그램에 참가하지 않거나 중단할 때 이러한 제재가 주어진다. 신청자는 최초 위반 시에는 2주간 제재를 받지만, 두 번째에는 4주, 세 번째에는 26주로 제재기간이 늘어난다.
- 수당지급정지 (Disallowances) : 수혜자격에 의문이 제기되는 경우, 가령 면담에 참여하지 않거나 근로 여력이 없거나 적극적 구직활동을 하지 않는 것으로 드러난 경우에는 수당 지급이 정지된다.

수급관련 결정은 해당 건에 관련된 일선 상담사가 아니라 전문가로 구성된 '결정기구 (decision makers)'에서 이루어진다. 결정기구는 신청자가 이의를 제기한 모든 결정에 대해서 재심의하여야 한다. 이후에도 신청자가 여전히 불만이 있는 경우, 독립된 재판소에 제소할 수 있다. 제소시한은 엄격하게 정해져 있는데 대체로 1개월이다.

■ 구직자 수당(JSA) : 지급조건 및 근로연계지원

JSA의 기여금 요건을 충족하기 위해서는 JSA 신청 전 2년의 납세기간 동안 정해진 횟수의 국민보험 기여금을 납부한 상태여야 한다. 이러한 요건이 충족되면 신청일로부터 3일 후에 지급이 이루어지며 자신의 저축액, 자본 또는 배우자의 소득에 관계없이 최장 182일간(6개월) 개인 연령에 따른 요율의 JSA-C 급여를 받게 된다. 배우자 또는 기타 부양가족에 대한 추가 지급금은 없다.

JSA-I 수혜요건을 충족하기 위해서는 가계소득 및 자산조사를 거쳐야 한다. 조사 결과, 수급 자격이 주어지면 신청일로부터 3일 후에 연령별 요율에 의한 JSA-I가 지급되는데 (해당되는 경우) 배우자와 모든 부양자녀에 대해 추가 지급금도 주어진다. 장애인과 같은 특별한 상황에

있는 집단에 대해서도 추가 지급금이 주어진다. 대부분의 경우 JSA 신청은 단기간 내 이루어져야 하지만 실제로 급여 지급은 무기한 가능하다.

JSA 지급요율은 이전의 급여와 마찬가지로 오랫동안 낮은 수준으로 책정되어 왔으며, 1980년대부터 매년 평균 수입의 변화가 아닌 물가 인플레이와 연동하여 조정된다(현행 지급요율은 표 2 참조). 이에 따라 급여의 가치는 평균 수입과 비교할 때 상대적으로 하락하여, 1990년대 중반에는 14%에 조금 미치지 못하였지만 2010년에는 11%로 낮아졌다(Clasen, 2011, 표 2.1). 2009년 JSA 급여수준의 가치를 비교평가한 다른 자료에 의하면, 미혼 성인의 주당 JSA 요율은 해당 집단 전체 평균 지출의 약 20% 수준에 해당한다(Kenway, 2009). 실제로 미혼 성인 집단 최빈층의 1/5에서도 JSA 급여는 주당 평균 지출의 절반 수준에 그쳤다. 주택 임대료를 부담하는 JSA-I 수급 미혼 성인과 자녀를 둔 부부의 경우에는 상황이 더욱 복잡해진다.

〈표 2〉 JSA 지급요율(2012~2013년)

(단위 : 파운드)

JSA-C 개인별 요율	
25세 미만	56.25
25세 이상	71.00
JSA-I 개인별 수당	
25세 미만	56.25
25세 이상	71.00
편부모 (JSA-I)	
18세 미만	56.25
18세 이상	71.00
부부 (JSA-I)	
둘 다 18세 미만	56.25
둘 다 18세 이상 - 상위 요율 적용	84.95
한 명은 18세 미만, 한 명은 25세 미만	56.25
한 명은 18세 미만, 한 명은 25세 이상	71.00
둘 다 18세 이상	111.45
부양자녀	64.99

이렇게 복잡해지는 이유는 JSA-I의 주요 특징으로 다른 급여의 '통행증(passport)' 역할을 한다는 데 있다. 즉 JSA-I 수급자는 자동적으로 다른 급여의 수급 자격도 갖게 된다. 이러한 급여의 하나로 임대 비용을 100% 지급하는 '주거급여(Housing Benefit)'를 들 수 있다(단, 주택을 구입한 경우에는 대출이자에 대해 임대의 경우보다는 낮은 수준으로 한시적 지원이 제공됨). 그 밖에 자동적으로 주어지는 급여에는 지방세 비용 지원, 자녀의 무상 학교급식, 의료비 지원 등이 있다. 저소득층 JSA-C 신청자는 이러한 급여의 일부에 대해 수급 자격을 가질 수 있으나 각각에 대해 별도의 신청을 해야 한다.

이러한 급여에 대한 수급자격이 주어진다는 것은 저소득층 신청자에게 소득지원 패키지가 JSA로 지급되는 것보다 훨씬 더 많은 금액을 제공할 수 있음을 의미한다. 예를 들어, 2009년에 3백만 명이 약간 넘는 JSA 또는 기타 실업자 급여 신청자가 주당 평균 86파운드의 주거급여를 받았는데, 이 금액은 당시 (미혼 성인에 대한) 주당 65파운드의 JSA 요율보다 훨씬 높은 수준이다. 이러한 기타 급여의 누적 효과를 감안할 때, JSA 지급금이 가계소득에서 차지하는 부분은 미미하다고 볼 수 있다(Clasen, 2011).

JSA-C와 JSA-I의 상반되는 수급조건은 두 급여가 가계의 기타 소득과 저축 및 자산에 대해 매우 다른 효과를 지니고 있음을 의미한다. JSA-C의 경우, 신청자가 (풀타임 일자리를 구하는 동안) 파트타임 일자리로 소득을 얻거나 업종별 연금을 받으면 지급금이 줄어들지만, 신청자나 배우자의 기타 소득으로 인해서는 지급금이 줄어들지 않으며 저축의 경우도 그러하다. 이와는 대조적으로, JSA-I 지급액은 신청자 또는 배우자의 모든 소득으로부터 영향을 받는다. 즉 저축이 있으면 JSA-I 지급금이 줄어들어 심지어 전액 소멸할 수도 있다.³⁾ 결과적으로, JSA-I의 경우 무시할 수 있을 정도로 적은 금액이 아니라면 어떠한 수입이라도 JSA-I의 지급액을 낮출 수 있기 때문에 배우자의 적은 수입이 가계소득에 가져다 주는 순이익은 미미하다. 이러한 공제율은 JSA-I 신청자 및 가계 구성원의 단시간 근로 (현재는 주당 16시간 미만) 의욕을 크게 저해하는 효과가 있다.

실업자 급여가 근로의욕을 저해할 수 있기는 하지만 주거급여를 비롯하여 저소득 가계가 신

3) 현재, 가계의 현금저축이 3,000~8,000파운드라면 주당 JSA-I 지급액은 저축액 25파운드당 1파운드씩 감소한다. 저축액이 8,000파운드를 초과하면 지급액은 전혀 없다. 자동차나 신청자가 거주하고 있는 주택과 같은 대부분의 자본자산은 JSA와 관련하여서는 무시된다.

청할 수 있는 급여가 여럿 있다는 점에 주목할 필요가 있다. 또한 1980년대 이후로, 영국은 근로연계급여(in-work benefits)라는 별도의 제도를 개발하였는데, 이것은 이전의 노동당 정부가 도입한 적용범위가 넓고 비교적 지급수준이 높은 조세환급제도(tax credit)와 국가최저임금 제도의 완결판이라 할 수 있다. 이 급여는 정부보조에 의존하기보다 ‘일하는 게 더 이득이다(work pays)’는 점을 확인시켜 주는 데 취지가 있다.

■ JSA의 효과

영국 정부는 JSA 제도가 이전의 급여체제에 비해 신속한 일자리 복귀 및 실업기간 단축에 있어 성공적이라고 평가한다.

JSA가 처음 도입된 1996년에는 급여 신청이 100,000~200,000건 정도 감소하였다고 추산되었다. JSA 감소는 더 엄격해진 수혜조건에도 부분적인 원인이 있지만, 어느 공식평가에서 밝힌 바와 같이, 이 제도가 “상당수의 취업자와 비활동 신청자들”을 제외했다는 데 있다(Sweeney and McMahon, 1998: 201). 뒤이어 발표된 대규모의 JSA 시행 전후를 비교한 평가보고서에 의하면, 이 제도의 도입으로 1996년 이후 신청건 이탈률(exit rate)은 21~28% 정도 증가하였으며, 장기적으로 볼 때 적극적 구직을 촉진하는 것으로 나타났다(Rayner et al., 2000).

이보다 더 비판적인 연구 결과에 따르면, JSA는 신청건수를 약 8% 감소시키는 효과가 있지만 실업급여 신청을 중단한 이들의 상당 부분이 취업을 하지 않고 비활동인구가 되거나 ‘미지의 종착지(unknown destinations)’에 이르렀다고 한다(Manning, 2009). McVicar(2008)의 연구 결과에서는 JSA 도입과 관련하여 더 엄격해진 모니터링으로 인해 신청건 이탈률이 증가하였으며, 신청기간은 감소하였지만 실제 취업률은 19%라는 매우 낮은 증가율을 보였음을 제시하였다. Petrongolo(2008)의 연구에 의하면, JSA가 급여 이탈율은 높였지만 그로 인한 취업 안정성은 낮추었으며 결국 많은 사람들이 장애급여로 전환하였다고 한다.

2011년 2월과 3월에 JSA 신청을 중단한 신청자에 대한 상세조사 결과, 약 2/3(68%)가 풀타임 일자리에 취업한 것으로 나타났다. 신청 중단자 7명 중 1명은 다른 실업자 급여를 신청하였고, 약 5명 중 1명(18%)은 취업하지도 다른 실업자 급여를 신청하지도 않았다(Adams et al.,

2012). 신청 중단자의 상당 부분이 비교적 짧은 기간 내에 다시 JSA를 신청하고 있다는 점에 주목할 필요가 있다. 분석에 따르면, JSA 제도는 실업자를 취업자로 전환하는 데에는 성공했지만, 상당수의 ‘재진입자(repeaters)’를 감안하면 그 제도가 “기술, 취업능력, 재정적 독립과 같은 장기적 이슈”는 해결하지 못한다는 점에서는 문제가 있다(Carpenter, 2006: 3).

1990년대 중반 이후로 영국의 실업률이 지속적으로 급감하고 있지만 생산가능연령 인구의 여러 수급자 집단에서는 이와 다른 현상이 나타났다. 특히 1996년에는 대부분이 여성인 약 1백만 명의 편부모가 국가보조금에 의존하고 있었으며, 2000년에는 요양 및 장애급여를 신청한 생산가능연령 인구 수는 250만 명에 달했다. 이러한 현상에는 JSA 제도의 엄정성과 같은 여러 요인들이 기여했지만, 가장 두드러진 현상으로 이와 같은 기타 급여로의 유입은 비교적 고정적이었던 반면, 평균 수급기간은 증가하여 장애급여 수급기간은 9년에 이르렀다(Anyadike-Danes and McVicar, 2008). 이러한 소위 ‘비활동’ 급여 수급자에게는 근로의무가 전혀 없었고, 2001년까지는 이 급여를 신청한 대부분의 사람들이 고용관련 서비스를 이용하는 일이 거의 없었다.

<표 3>은 1997년 5월부터 2012년 2월까지 주요 생산연령급여 각각에 대한 신청건의 변화를 보여준다.

<표 3> 영국의 주요 실업자 급여 수급건수(1997년 5월-2012년 2월)

(단위 : 천 건)

	JSA	장애급여(Incapacity benefits)	편부모 소득지원
1997년 5월	1,619.6	2,616.3	1,014.2
2001년 5월	974.9	2,753.7	900.4
2005년 5월	854.0	2,741.7	789.3
2009년 5월	1,443.0	2,621.4	720.5
2012년 2월	1,589.6	2,557.7	584.2

자료 : Table 1.1, DWP Quarterly Statistical Summary, August 2012, at http://research.dwp.gov.uk/asd/asd1/stats_summary/stats_summary_aug12.pdf

■ 맺음말 : 구직 및 근로활동 요건 강화 및 통합급여 도입

최근 영국정책의 주요 특징 중 하나는 활성화 요건 및 고용관련 서비스의 대상 집단을 확대하는 것인데, 이로 인해 실업과 기타 생산가능인구 급여 지급 사유의 구분이 모호해졌다.

2001년, 공공고용서비스 제공기관과 생산가능인구 대상 현금급여 지급기관은 'Jobcenter Plus(JCP)'로 통합되었다. 고용서비스 및 활동 요건의 모니터링과 시행은 800개가 넘는 일선 고용센터(Jobcenter) 네트워크를 통해 이루어지는데, 고용센터는 모든 사람이 스스로를 부양해야 할 의무가 있다는 원칙이 강화되도록 물리적으로 설계되어 있다. 급여 신청 및 지급은 콜센터(telephone contact centres)와 급여지급소(benefit delivery offices)를 통해 관리된다. JCP는 정확하고 신속하게 급여를 처리, 지급하고 사용자의 구인·구직을 알선하는 기능도 있지만, 주된 업무는 '고용 우선' 방침을 통해 수급자들을 '활성화'하는 데 있으며 취업 성과는 JCP의 실적을 평가하는 주요 지표가 된다.

2001년 영국정부는 구직자 외에 대부분의 기타 생산가능인구 수급자도 JCP의 '취업집중면담(Work Focused Interviews)'에 의무적으로 참여해야 한다는 새로운 법조항을 도입하였다. 뒤 이어 정부 각료들은 대상 집단의 취업집중면담 의무 참여 횟수를 늘리고 일부 집단의 특정 고용요건도 강화하였다. 가령 2008년부터 2012년 사이에 5세가 넘는 자녀를 둔 모든 편부모는 의무적으로 JSA를 신청해야 했다. 또한 2008년에는 이전의 장애급여를 대체한 신설 수당인 '고용지원수당(Employment Support Allowances)'과 함께 장애인 근로능력조사제도(disability work capacity test)가 새로 도입되었다. 이 신설 제도의 진입판정절차는 훨씬 더 엄격하다. 이 절차를 통과하지 못했지만 급여를 신청하고자 하는 이들은 JSA 수급요건을 충족하고 적극적으로 구직활동에 임해야 한다. 고용지원수당 수급자격을 갖춘 경우라도 약간의 조건들을 충족해야 하며, 취업집중면담에 참여하고 적절한 취업관련 활동에 참가하여야 한다. 이러한 새로운 요건은 모든 신규 신청자에게 적용되며, 150만 명의 기존 장애급여 수급자에게도 단계적으로 확대 적용된다.

현 영국정부는 이러한 정책 방향을 더욱 적극 추진하여 2013년과 2017년 사이에 모든 생산가능인구에게 적용되는 단일 자산조사급여를 도입할 예정이다. 여전히 최장 6개월간 지급되는 JSA-C는 별도로 존재하겠지만, JSA-I는 신설되는 '통합급여(Universal Credit)'로 통합될

것이다. 이렇게 되면 현재 모든 실업자 또는 저소득층에 적용되는 자산조사급여와 세금환급제도는 근로동기를 유도할 목적으로 모든 소득에 대해 점감률(withdrawal rate)을 적용하는 단일 급여로 대체된다. 이러한 급여 개혁은, 수급자가 적극적 구직활동을 하고 '미니잡'에 고용되어 있어 통합급여를 받는 경우 근로시간이나 임금을 늘리도록 의무화한 새로운 조건부 체제뿐만 아니라, 고용센터 및 계약된 고용서비스 기관를 통해 제공되는 고용지원으로 보완될 것이다. 또한, 신설 급여의 주요 기반으로 제재 조항들이 재조정 및 확대되면서, JSA 제도에서 최초로 도입했던 활성화체제가 더욱 강화될 것이다. **KLI**

참고문헌

- Adams, L., K. Oldfield, C. Riley and A. Skone James(2012), *Destinations of Jobseeker's Allowance, Income Support and Employment and Support Allowance Leavers 2011*, Research Report No. 791, Department for Work and Pensions, London.
- Anyadike–Danes, M. and D. McVicar(2008), “Has the boom in Incapacity Benefit claimant numbers passed its peak?”, *Fiscal Studies* 29(4), Blackwell Publishing, pp.415~434.
- Carpenter, H.(2006), *Repeat Jobseeker's Allowance spells*, Research Report No.394, Department for Work and Pensions, London.
- Clasen, J.(2011), “The United Kingdom: towards a Single Working–Age Benefit”, in Clasen J. and D. Clegg(eds.), *Regulating the Risk of Unemployment: National Adaptations to Post–Industrial Labour Markets in Europe*, Oxford University Press.
- DE/DSS(1994), *Jobseeker's Allowance*, White Paper, Cm 2687, HMSO, London.
- Kenway P.(2009), *Should adult benefit for unemployment now be raised?*, Joseph Rowntree Foundation, York.
- Layard, R. and S. Nickell(1998), *Labour Market Institutions and Economic Performance*, Paper No.CEPDP0407, Centre for Economic Performance, London School of Economics.
- A. Manning(2009), “You can't always get what you want: the impact of the UK Jobseeker's Allowance”, *Labour Economics* 16, Elsevier, pp.239~250.
- McVicar, D.(2008), “Job search monitoring intensity and unemployment exit and job entry: quasi–experimental evidence from the UK”, *Labour Economics* 15, Elsevier, pp.1451~1468.
- Nickell, S.(1999), “Unemployment in Britain”, in Gregg, P. and J. Wadsworth(eds.), *The State of Working Britain*, University Press, Manchester.
- Novak, T.(1997), “Hounding delinquents: the introduction of the Jobseeker's Allowance”, *Critical Social Policy* 17, Sage Publications, pp.99~109.
- Petrongolo, B.(2008), *The Long–Term Effects of Job Search Requirements: Evidence from the UK JSA Reform*, IZA DP No.3856, Institute for the Study of Labor, Bonn.

-
- Rayner, E., S. Shah, R. White, L. Dawes and K. Tinsley(2000), *Evaluating Jobseeker's Allowance: A Summary of the Research Findings*, DSS Research Report No.116, Department of Social Security, London.
 - Sweeney, K. and D. McMahon(1998), "The effect of Jobseeker's Allowance on the claimant count", *Labour Market Trends* 106(4), HMSO, London, pp.195~203.