

영국 고용지원수당 수급자들의 특성 및 향후 근로가능성

International Labor Trends

국제노동동향 ④ - 영국

채민석 (영국 유니버시티 칼리지 런던 경제학 박사과정)

■ 머리말

많은 국가에서 질병이나 장애로 일을 하는 데 지장이 있는 사람들에게 생활비 등을 보조하기 위해 수당을 지급하고 있다. 그러나 이와 같은 보조금은 수급자의 생활을 안정시키는 동시에, 향후 근로가능성이 있는 수급자들의 근로의지를 감소시키는 효과를 가져온다. 따라서 관련 제도를 운영하는 정부 당국들은 수급자들에게 필요한 복지를 제공하면서도 그들의 근로가능성을 저해하지 않고, 나아가 이들의 고용을 보다 효과적으로 도울 수 있는 방안을 지속적으로 모색하고 있다. 이와 같은 노력의 일환으로 영국 노동연금부(Department for Work and Pensions)는 최근 로나 아담스(Lorna Adams) 등에게 연구를 의뢰하여 고용지원수당(Employment and Support Allowance) 수급자들의 특성과 향후 근로가능성, 그리고 고용지원 관련 제도에 대한 의견 등에 대한 보고서¹⁾(이하 ‘보고서’)를 발간하였다.

이하에서는 먼저 고용지원수당에 대해 간략히 알아본다. 이어서 보고서를 바탕으로 고용지원수당 수급자들의 인구통계적 특성, 건강상태 및 근무경력 등을 살펴보고, 그들 중 일부는 향후 일을 할 가능성이 있음을 확인한다. 그리고 그와 같은 근로가능성이 실제 고용으로 이어

1) DWP(2020), “The Work Aspirations and Support Needs of Claimants in the ESA Support Group and Universal Credit equivalent”, <https://www.gov.uk/government/publications/work-aspirations-and-support-needs-of-claimants-in-the-esa-support-group-and-universal-credit-equivalent>

질 수 있도록 돕기 위해 어떤 과제를 해결해야 할지 정리해 본다.

■ 고용지원수당의 개요²⁾

기존 고용지원수당은 ① 저축액이 일정 수준 이하인 경우 신청할 수 있고 수급액이 소득 수준에 따라 달라지는 소득 연계형 고용지원수당과 ② 국민보험(National Insurance)을 일정 기간 이상 납부한 경우 신청할 수 있는 기여 기반형 고용지원수당, 두 종류로 나뉜다. 그러나 최근 노동연금부는 다양한 복지수당 제도들을 통합수당(Universal Credit)으로 통합하면서, 소득 연계형 고용지원수당을 통합수당으로 대체 중이다. 그리고 기여 기반형 고용지원수당은 신유형 고용지원수당(New Style ESA)으로 대체하고 있다.

이에 따라 현재 영국에서 질병 및 장애로 인해 신규로 수당을 신청하는 경우에는 대부분 통합수당이나 신유형 고용지원수당에 해당한다. 통합수당은 저축액이 1만 6천 파운드(한화 약 2천4백만 원) 이하인 경우에 신청할 수 있고, 수당을 받게 되더라도 소득이 월 503파운드(한화 약 75만 원) 이상이면 초과분 1파운드당 0.63파운드씩 수급액이 줄어든다.³⁾ 한편 신유형 고용지원수당은 지난 2~3년간 충분한 국민보험을 납부한 경우에 신청할 수 있으며,⁴⁾ 이와 같은 기준을 모두 충족하면 두 수당을 모두 신청할 수도 있다.

한편 통합수당 및 신유형 고용지원수당 신청자는 노동능력평가(Work Capability Assessment, 이하 'WCA')를 받게 되며, 그 결과 노동이 어렵다고 판단된 경우에만 수당을 받을 수 있다. 또한 노동이 어렵다고 판단된 경우에도 그 정도에 따라 수당의 크기뿐만 아니라 구직 노력 요구 여부도 달라진다. 예를 들어 신유형 고용지원수당 및 통합수당 수급자 중 당장은 노동이 어려우나 향후에는 노동이 가능하고 당장 이를 위한 준비과정을 시작할 수 있다

2) 영국 정부 홈페이지, "Employment and Support Allowance", <https://www.gov.uk/employment-support-allowance> 및 "Universal Credit", <https://www.gov.uk/universal-credit> 참고.

3) 단, 통합수당에서 주거비 보조를 받는 경우에는 월 소득 287파운드(한화 약 43만 원) 초과 시 수급액이 줄어들기 시작한다.

4) 신유형 고용지원수당 수급자는 임금이 주당 131.5파운드(한화 약 20만 원) 이하인 경우에 한해 주당 16시간까지 일할 수 있다.

고 판단된 '조건부수급자(ESA Work-Related Activity Group 및 UC-Limited Capability for Work)'는 각각 주당 73.10파운드(한화 약 11만 원) 및 126.11파운드(한화 약 19만 원)를 지원받고 고용센터(Jobcentre Plus)⁵⁾ 상담가와의 주기적인 인터뷰 등 구직 준비를 해야 한다. 반면 향후에도 노동이 불가능하거나 당장은 향후 노동을 위한 준비과정을 시작하기 어렵다고 판단된 '일반수급자(ESA Support Group 및 UC-Limited Capability for Work and Work Related)'는 주당 111.65파운드(한화 약 17만 원) 및 336.20파운드(한화 약 50만 원)의 수당을 받고 상담가와의 인터뷰 등을 요구받지 않는다.

보고서는 통합수당 및 신유형 고용지원수당 수급자 중에서도 노동능력이 떨어진다고 평가 받는 일반수급자들을 대상으로 인터뷰 및 설문조사를 수행했다. 따라서 이하에서는 이들을 '고용지원수당 수급자'로 칭하고, 이들의 인구통계적 특성, 건강상태 및 근무경력, 그리고 향후 근로가능성 등에 대해 살펴본다.

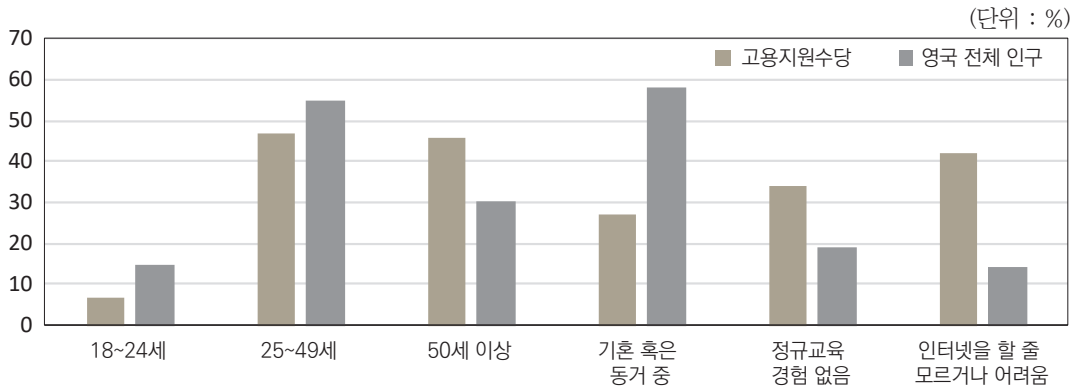
■ 고용지원수당 수급자들의 인구통계적 특성, 건강상태 및 근무경력

인구통계적 특성

보고서가 조사한 2,012명의 고용지원수당 수급자는 영국 전체 인구에 비해 나이가 많고, 배우자가 없는 경우가 많았으며, 교육 수준도 다소 낮은 것으로 나타났다. 우선 연령별 분포를 보면, 고용지원수당 수급자 중 18~24세의 비율은 7%로 영국 전체 노동가능연령 인구 중 비율(15%)에 비해 낮은 반면, 50세 이상의 비율은 46%로 영국 전체(30%)에 비해 높았다. 그리고 배우자가 있다고 응답한 비율이 27%로 영국 전체 인구 중 비율(58%)의 절반에도 미치지 못했다. 또한 응답자 중 정규교육을 받지 못한 사람의 비율이 34%에 달해 영국 전체 인구 중 비율(19%)을 크게 웃돌았는데, 특히 응답자 중 42%가 인터넷을 사용할 줄 모르거나 사용에 어려움을 겪는다고 응답하는 등 디지털 관련 기술이 부족한 것으로 나타났다.

5) 노동연금부 산하 기관으로 노동가능연령 인구에게 각종 공공 고용서비스를 제공한다.

[그림 1] 고용지원수당 수급자와 영국 전체 인구 간 인구통계적 특성 비교



주 : 연령별 비율의 경우 영국 전체 노동가능연령 인구 중 비율임.

자료 : DWP(2020).

건강상태

고용지원수당 수급자들은 다양한 건강문제를 겪고 있었는데, 87%에 달하는 응답자가 두 가지 이상의 건강문제를 겪고 있다고 답했다. 특히 우울증 등 정신건강문제 및 근골격계 문제가 있다는 응답이 각각 52%씩을 차지하였다. 또한 현재 건강문제가 평생 동안 지속될 것으로 예상하는 비율이 79%에 달했으며, 이 문제가 개선될 것으로 기대한다고 답한 비율은 9%에 불과했다.

이와 같은 건강문제로 인해 응답자의 대부분(91%)은 집안일 및 여가 생활과 같은 평범한 일상생활을 하는 데 어려움을 겪는 것으로 나타났으며, 그중 일부는 타인의 도움 없이는 옷을 입는 것조차 힘들거나(17%) 침대에서 벗어날 수 없다(7%)고 답했다. 다행히도 거의 모든 응답자(97%)는 간병인이나 가정의 등으로부터 도움을 받고 있었으나, 정신건강에 문제가 있는 수급자 중 53%는 정신과 의사나 상담가의 도움을 받지 못하고 있는 것으로 나타났다.

근무경력

보고서의 조사에 응한 고용지원수당 수급자 중 상당수(72%)가 과거에 유급으로 근무한 경험이 있었으나, 지속적으로 근무했다고 응답한 비율은 39% 수준에 불과했다. 또한 유급 근무 경험이 있는 수급자들 중 절반 이상이 마지막 직장을 그만둔 지 5년 혹은 그 이상이 되었다고 답했다. 유급 근무경험은 대부분(62%) 주 30시간 이상 풀타임 근무였으나, 현재 일을 하고 있다고 대답한 소수의 수급자(2%)는 대부분 파트타임으로 근무 중이었다.

■ 고용지원수당 수급자들의 향후 근로가능성 및 희망고용지원 제도⁶⁾

향후 근로가능성

향후 근로가능성에 대한 질문에 응답자 중 65%가 건강문제로 인해 향후에도 일을 하는 것이 불가능하다고 대답하였다. 그러나 응답자 중 20%는 언젠가 일을 하고 싶다고 대답하였고, 이들 중 절반 이상(55%)은 파트타임 근로에 관심이 있었으며⁷⁾ 풀타임 및 자영업을 언급한 비율은 각각 30% 및 12%였다.

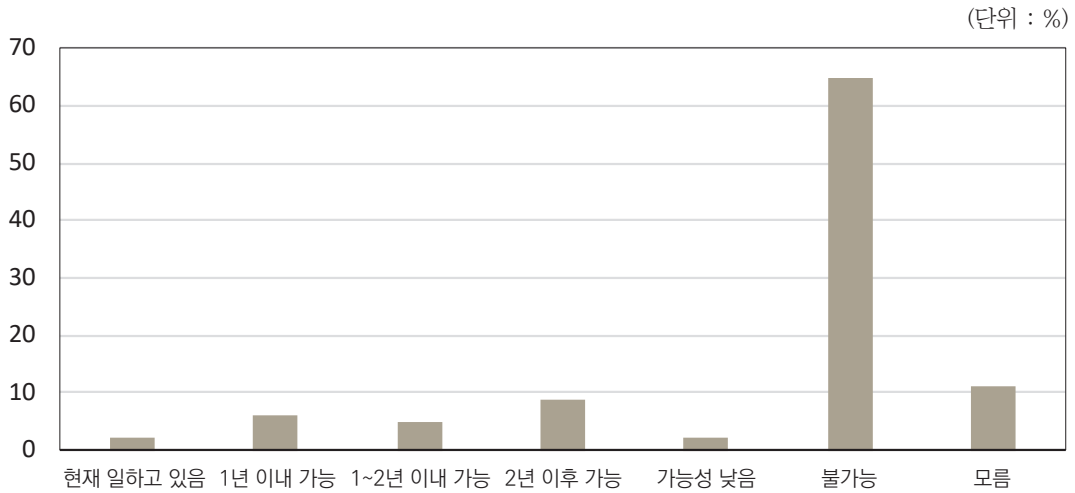
향후 근로가능성이 있다고 밝힌 20%의 수급자들은 그렇지 않은 수급자들에 비해 나이가 어리고, 건강문제가 비교적 덜 심각하였으며, 상대적으로 마지막 직장을 그만둔 지 얼마 되지 않은 경우가 많았다. [그림 3]에서 확인할 수 있는 바와 같이, 이러한 경향은 보다 가까운 미래에 근로가 가능하다고 답한 수급자들에게서 더욱 강하게 나타났다. 이는 노동시장 진입에 장애가 되는 요인을 묻는 질문에 대해 나이가 많고 건강문제가 심각한 수급자일수록 보다 많은 수의 장애물을 언급한 것과 일관된다.⁸⁾

6) 건강상태를 묻는 질문에 불치(terminally ill)라고 대답한 응답자(전체 응답자의 8%)에게는 향후 근로가능성 및 희망고용지원 제도에 대해 묻지 않았다.

7) 40%는 15시간 이하, 15%는 16~30시간 근무하는 파트타임에 관심이 있다고 답했다.

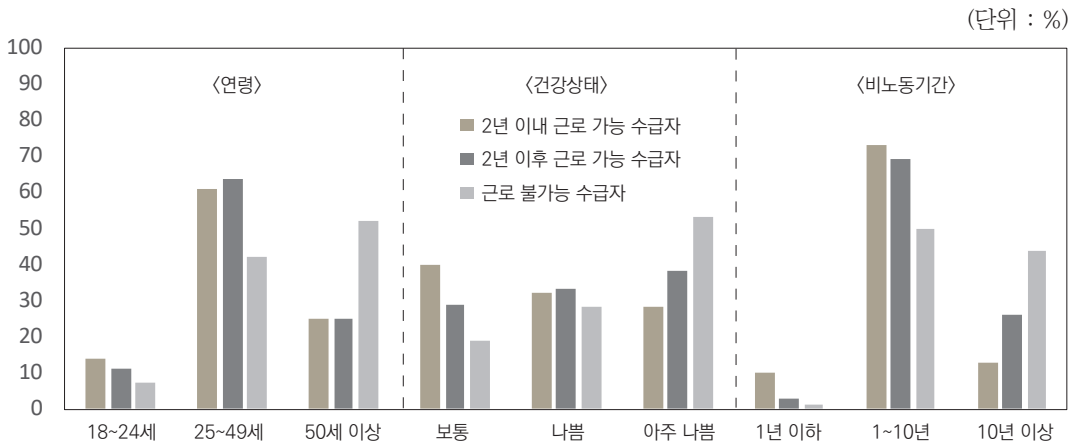
8) 또한 여타 건강문제에 비해 정신건강에 문제가 있는 수급자들이 보다 많은 수의 장애물을 언급하였다.

[그림 2] 고용지원수당 수급자의 향후 근로가능성



자료 : DWP(2020).

[그림 3] 향후 근로가능성에 따른 고용지원수당 수급자 비교



주 : 비노동기간은 마지막 직장을 그만둔 이후 기간을 의미.

자료 : DWP(2020).

한편 향후 근로가능성이 있다고 언급한 수급자들을 대상으로 한 심층 인터뷰에서는 이들이 매우 강한 근로 윤리를 갖고 근로를 결심하며, 금전적인 이유를 넘어 자신감 및 자부심을 위해 근로를 희망하는 경우가 많은 것으로 나타났다.

희망고용지원 제도

고용지원수당 수급자 중 32%는 이미 시행 중인 고용지원 제도에 관심이 있다고 답했지만, 이 제도들에 대해 모르고 있는 경우도 많은 것으로 나타났다. 한편 기존 고용지원 제도 외에 수급자들이 추가로 희망하는 것은 보다 헌신적인 지원가(dedicated support worker)였다. 즉 수급자들이 일을 시작할 때, 혹은 일을 시작했다가 건강이 악화되어 다시 신유형 고용지원 수당이나 통합수당을 신청하고자 할 때 각종 문제를 도와줄 수 있는 사람을 원했다. 특히 훌륭한 대인관계 기술과 장애 경험이 있는 지원가를 만나서, 충분한 신뢰를 구축할 수 있을 만큼 지속적인 관계를 유지하길 희망하는 것으로 나타났다.

■ 고용지원수당 수급자들의 향후 근로가능성 향상을 위한 과제

위에서 살펴본 바와 같이 고용지원수당 수급자 중 일부는 향후 건강이 회복되면 일할 가능성이 있고 이를 지원하는 제도에도 관심이 있다. 이와 같은 가능성 및 관심이 실제 고용으로 이어지는 것을 보다 효과적으로 지원하기 위해 보고서는 다음과 같은 세 가지 과제를 제시했다.

보다 폭넓은 복지정책 도입

보고서의 심층 인터뷰에 따르면, 고용지원수당 수급자들은 현재 누리고 있는 복지 혜택을 얻는 과정이 매우 어려웠다고 느끼고 있다. 특히 노동능력을 평가받는 과정에서 스트레스를 많이 받고 모욕감을 느꼈다고 인식하고 있으며, 재평가 시에는 현재의 수당 및 지원을 보장받기 어렵다고 생각한다. 즉, 일을 하다가 건강악화 등으로 다시 신유형 고용지원수당이나 통합수당을 신청하게 될 경우 현재 수준의 혜택을 누릴 가능성이 낮다고 예상하는데, 이로 인해 수급자는 일을 시작하거나 준비 과정에 나서는 것조차 망설이게 된다. 특히 많은 수급자들이 잠시 일을 했다는 사실, 혹은 구직에 흥미를 가졌다는 사실 자체가 노동능력평가에 영향을 줄 수 있다고 우려하기 때문에 근로를 더욱 꺼리게 된다. 보고서는 이와 같은 부작용을 완화하기

위해 이미 시행 중인 제도들, 즉 근로 시작으로 수당이 중지된 경우 12주의 보장기간을 제공⁹⁾하거나 수당을 받으면서도 일정 조건의 일을 할 수 있도록 허용하는 제도 등에 대한 인지도 및 효과가 제한적이라고 지적하였다. 대신 보다 폭넓은 복지정책이 수급자들로 하여금 고용 지원 관련 프로그램에 참여할 유인을 높이는 데 도움이 될 수 있다고 주장했다.

정책 시행 기관에 대한 인식 개선

고용지원수당 수급자들 중에는 고용지원수당 및 각종 고용지원정책을 시행하는 노동연금부 및 고용센터에 대해 부정적인 시각을 갖고 있는 경우가 많았다. 이는 해당 기관들이 암묵적으로 복지 축소 및 비용 절감을 위해 노력하고 있다는 인식이나, 개인적으로 겪었던 과거의 부정적 경험 등에 주로 기인하였다.¹⁰⁾ 또한 노동연금부 및 고용센터가 관련 서비스를 안내하기 위해 주기적으로 연락한다면 어떨겠냐는 질문에 대해서 긍정적인 응답(39%)만큼 부정적인 응답(32%)도 많았다.

보고서는 수급자들이 원하는 고용지원 관련 서비스 중 상당수가 이미 시행되고 있음에도 불구하고, 시행 기관에 대한 불신 및 거부감 때문에 수급자들이 이 서비스들에 대해 모르거나 참여를 거부하고 있다면서 이를 극복하기 위한 노력이 중요하다고 강조했다.

고용주들의 이해와 배려 유도

근로경험이 있는 고용지원수당 수급자들 중에는 고용주와의 관계가 긍정적이었던 경우도 있고, 그렇지 않은 경우도 있었다. 또한 이들은 어떻게 하면 자신의 건강상태 및 필요한 배려 사항을 잘 설명할 것인지, 그리고 고용주가 자신의 상황과 요구를 이해하고 수용할 만큼 유연한 사고를 가지고 있을지 등에 대해 우려하고 있었다. 따라서 고용지원수당 수급자들의 노동

9) 고용지원수당의 경우 일을 시작하고 12주 내에 다시 건강이 악화되어 일을 하지 못하게 되면, 다시 향후 1년 동안 수당을 받을 수 있다. 그러나 보고서의 심층 인터뷰에서는 대부분의 수급자가 이 제도의 존재를 몰랐고, 일부는 보다 긴 보장기간이 필요하다고 언급했다.

10) 수급자들은 고용센터 직원들이 정신 질환에 대한 이해가 부족하고, 개개인의 능력이나 의욕에 맞는 일자리를 찾아주기 위해 충분한 노력을 기울이지 않는다는 점 등을 지적하였다.

시장 참여 시도를 장려하기 위해서는 고용주들의 이해와 배려를 유도하기 위한 노력이 필요할 것이다.

■ 맺음말

고용지원수당 수급자들처럼 질병이나 장애로 일을 하지 못하고 있는 사람들이 향후 상황이 나아지면 노동시장에 참여할 수 있도록 장려하고 돕는 것은, 개인의 경제적·사회적 상황을 개선하는 데 중요할 뿐만 아니라, 사회 전반적으로도 복지 자원을 효율적으로 사용하고 가용 노동력을 늘리는 데 큰 도움이 될 수 있다. 하지만 노동시장 참여 유도가 복지 삭감을 위한 노력으로 잘못 인식되거나, 실제로 필수적인 복지 감소로 이어지지 않도록 하기 위해서는 보다 섬세한 접근이 필요할 것이다. 이를 위해 보고서와 같이 관련 수당 및 지원을 받고 있는 사람들의 특성과 근로의지, 그리고 그들에게 필요한 사항 등을 정확히 이해하기 위한 노력이 지속되길 기대한다. **KLI**