



코로나19와 영국의 통합급여

채민석 (영국 유니버시티칼리지 런던 경제학 박사과정)

■ 머리말

코로나19 확산 및 봉쇄정책의 지속으로 많은 사람이 소득활동에 큰 제약을 받게 되자, 이들을 돕기 위해 영국 정부는 임금노동자와 자영업자의 소득을 일부 보전¹⁾해 주는 등 새로운 정책을 도입했다. 그뿐만 아니라, 기존의 사회보장제도도 다양한 방식으로 확대하였는데, 이 글에서는 영국의 대표적인 사회보장제도 중 하나인 통합급여(Universal Credit)를 중심으로 그 내용을 정리해 보고자 한다.

이하에서는 먼저 통합급여를 간단히 소개하고, 최근 수급자 수 추이를 살펴본다. 이어서 영국 정부가 코로나19 확산에 대응하는 과정에서 통합급여가 어떻게 변화했는지 정리해 보도록 한다.

■ 통합급여 소개 및 최근 수급자 수 추이

2013년 도입된 통합급여는 실업부조 성격의 소득기반 구직자급여(JSA)를 비롯하여 소득

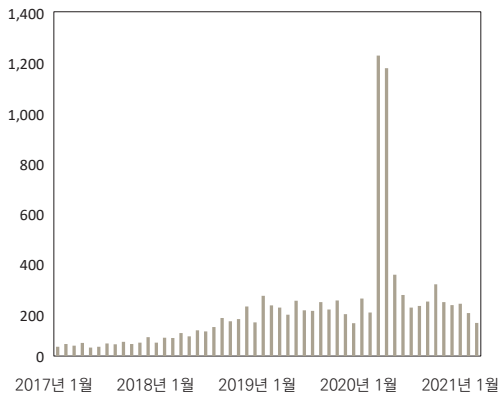
1) 코로나바이러스 고용유지 정책(Coronavirus Job Retention Scheme)은 강제휴직 노동자(furloughed worker)에게 임금의 80%를 최대 월 2,500파운드(약 380만 원)까지 지급하며, 자영업자 지원계획(Self-Employment Support Scheme)은 코로나19로 피해를 본 자영업자에게 3개월 단위로 소득의 80%를 최대 7,500파운드(약 1,140만 원)까지 지급하고 있다.

보조, 소득기반 고용지원급여(ESA), 주거급여, 아동세액공제, 근로세액공제 등 총 6개 혜택을 통합해 대체²⁾하는, 영국의 대표적인 사회보장제도 중 하나이다.

통합급여 수급자격³⁾을 취득하기 위해서는 기본요건과 재정요건을 충족해야 한다. 기본요건을 보면, ① 18세 이상~국민연금 수급 연령⁴⁾ 이하이고, ② 학생이 아니어야 하며,⁵⁾ ③ 잉글랜드, 스코틀랜드 혹은 웨일스에 거주 중이고, ④ 수급자에게 요구되는 사항을 수행하겠다는 서약에 동의해야 한다. 또한, 재정요건에 따르면 본인 및 배우자의 총저축액⁶⁾이 1만 6천 파

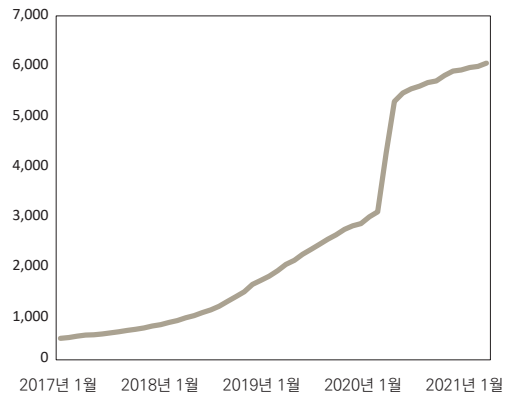
[그림 1] 통합급여 신규 수급자 수

(단위: 천 명)



[그림 2] 통합급여 총 수급자 수

(단위: 천 명)



자료: Department for Work and Pensions, “Benefits statistics(Stat-Xplore)”, <https://stat-xplore.dwp.gov.uk/> (검색일: 2021.5.24).

- 2) 기존 급여를 신규 신청할 수는 없지만, 통합급여로 대체되기 이전부터 급여를 수급해 온 사람은 수급조건을 유지하는 한 계속 수급할 수 있다(Advice for Decision Making: Staff Guide E1003조, E1004조).
- 3) Welfare Reform Act 2012 제3조, 제4조, 제5조, 제14조와 The Universal Credit Regulations 2013 제8조 1항, 제14조, 제18조 1항 등을 참고하였다.
- 4) 현재는 66세이고 2044~46년에는 68세로 상향될 예정이나, 이 시한을 2037~39년으로 앞당기는 안을 검토하고 있다.(Gov.UK News Story(2017.7.19), “Proposed New Timetable for State Pension Age Increases”)
- 5) 단, 건강상의 이유 등으로 일을 할 수 없거나 보육 의무가 있는 경우 등 예외적인 경우에는 16~17세 이하이거나 학생이어도 수급이 가능하다.
- 6) 법에는 capital이라고 명시하고 있으나 현재 거주 중인 집, 영업재산 등 대부분의 자산을 제외(The Universal Credit Regulations 2013 제48조 및 별표 10)하기 때문에 저축액으로 해석하는 것이 적절하다.

운드(약 2,400만 원) 이하여야 한다. 그리고 소득에 비례하여 수급액이 줄어들기 때문에, 수급액이 완전히 소멸되지 않을 정도로 소득이 낮아야 한다.

이와 같은 통합급여 수급자 수의 최근 추이를 보면, 1차 봉쇄정책이 시행된 직후인 2020년 4월 및 5월 신규 수급자 수는 각각 122만 2천 명 및 117만 1천 명으로 2019년 월평균(19만 6천 명)의 6배에 달했다. 이에 따라 총 수급자 수도 크게 증가하였는데, 2021년 4월 기준 603만 9천 명으로 봉쇄정책 시행 전인 2020년 2월(291만 6천 명) 대비 107.1% 증가했다.

■ 코로나19 팬데믹 기간 중 통합급여의 변화⁷⁾

수급액의 일시적 인상

코로나19 확산에 대응하는 과정에서 통합급여에 나타난 가장 큰 변화는 수급액이 일시적으로 주당 약 20파운드(약 3만 원) 인상되었다는 것이다. 2020년 3월 20일 리시 수낙(Rishi Sunak) 재무장관은 향후 1년간 통합급여의 수급액을 연 1,040파운드 인상한다고 발표⁸⁾하였고, 이후 2021년 3월에는 이를 6개월간 연장하기로 결정했다.⁹⁾ 이에 따라 2021년 5월 현재 월 기본수급 가능액¹⁰⁾은 25세 이하 개인의 경우 344파운드(약 52만 원), 25세 이상 개인의 경우 411.51파운드(약 62만 원)이다.

한편, 예산책임처(OBR)는 통합급여 수급액 인상으로 인해 2020/21 회계연도 중에만 46

7) 이에 대한 주요 내용은 Hobson, F.(2021), *Coronavirus : Withdrawing Crisis Social Security Measures*, House of Commons Library, Briefing Paper No.8973의 내용을 참고하여 정리하였다.

8) Gov.UK Speech(2020.3.20), "The Chancellor Rishi Sunak Provides an Updated Statement on Coronavirus". 이하 각주에서 출처 링크나 검색일이 명시되지 않은 경우는, 각주7)에 명시된 보고서의 각주 표기를 따른 것이다.

9) Gov.UK News Story(2021.3.3), "Budget 2021 : What You Need to Know".

10) <표 1>에서 볼 수 있듯이, 자녀 혹은 돌봐야 할 장애인이 있거나, 본인이 건강상의 이유로 일을 하기 어려운 경우 등에는 수급 가능액이 늘어난다. 또한 이하에서 설명하듯이, 최종 수급액은 수급 가능액에서 근로소득 등을 차감하여 결정된다.

<표 1> 개인 상황별 월 통합급여 수급 가능액

기본	25세 이하 개인	344파운드
	25세 이상 개인	411.51파운드
	커플이 모두 25세 이하	490.60파운드/2인
	커플이 모두 25세 이상	596.58파운드/2인
자녀가 있는 경우 추가 수급액	1자녀	282.50파운드(2017.4.6이전 출생자) 237.08파운드(2017.4.6이후 출생자)
	2자녀 이상	237.08파운드/1인
건강상의 이유로 근로나 재취업 활동이 어려울 경우 추가 수급액		343.63파운드
장애 관련 수당을 받고 있는 사람을 주 35시간 이상 돌봐야 할 경우 추가 수급액		163.73파운드

자료 : 영국 정부 홈페이지(Gov.UK), “Universal Credit”, <https://www.gov.uk/> (검색일 : 2021.5.24).

억 파운드(약 6조 9천억 원)가 소요될 것이라 추정했고,¹¹⁾ 재무부는 통합급여 수급액 인상이 6개월 연장됨에 따라 2021/22 회계연도 중에도 22억 4천만 파운드(약 3조 3,600억 원)가 필요할 것이라 예상하고 있다.¹²⁾

이와 같이 막대한 소요 비용에도 불구하고 통합급여 수급액 인상이 연장된 것은 그에 대한 평가가 대체로 매우 긍정적이기 때문이다. 통합급여 수급액 인상 이후 30만 명 이상의 통합급여 수급을 지원한 씨티즌스 어드바이스(Citizens Advice)¹³⁾는 그들이 도와준 이들 중 기본적인 생필품 구매 여력이 없는 사람의 비율이 43%로, 통합급여 수급액이 인상되지 않았다면 이 비율이 75%까지 높아졌을 것이라며 정부의 팬데믹 정책 중 가장 성공적이라고 칭찬했다.¹⁴⁾ 또한, 재정연구소(Institute for Fiscal Studies)는 통합급여 수급액 인상으로 인해 소득 하위 10%의 소득은 5% 증가한 반면, 상위 계층들에 대한 영향은 매우 작았다면서 명백히 진보적인 정책이라고 평가했다.¹⁵⁾ 싱크탱크 레졸루션 파운데이션(Resolution Foundation)

11) Office for Budget Responsibility(2020), *2020 Economic and Fiscal Outlook - November 2020*.

12) HM Treasury(2021), *Budget 2021 : Protecting The Jobs and Livelihoods of the British People*.

13) 법률, 부채, 소비 및 주거 관련 상담을 도와주는 자선단체.

14) Citizens Advice(2021.1), “The Chancellor has an Important Decision to Make - He must Keep the Lifeline”.

15) IFS(2020.10), “IFS Green Budget 2020 : Chapter 8 : The Temporary Benefit Increases Beyond 2020-21”.

도 통합급여 수급액 인상이 연장되지 않으면 소득 최하위 가구의 소득이 7%가량 감소할 것이라고 우려했다.¹⁶⁾ 이에 따라 하원 재무위원회와 노동 및 연금위원회 등은 2020년 9월부터 통합급여 수급액 인상을 연장할 것을 주장했으며,¹⁷⁾¹⁸⁾ 자선단체 조셉 라운트리 재단(Joseph Rowntree Foundation)도 수십여 개의 사회운동단체, 자선단체 및 종교 지도자들과 함께 통합급여 수급액 인상의 연장을 정부에 거듭 촉구해 왔다.¹⁹⁾²⁰⁾

반면, 일각에서는 통합급여 수급액 인상이 영구화되는 것을 우려하는데, 경제문제연구소(Institute of Economic Affairs)는 보편적 복지혜택 확대에 따른 세수 낭비는 추후 세금 인상으로 이어질 것이며, 그로 인한 경제적 타격은 저소득층에 가장 큰 영향을 미칠 것이라고 지적했다.²¹⁾ 또한 정책연구센터(Centre for Policy Studies)는 통합급여 수급액 인상을 일시적인 코로나 지원금으로 대체하고, 이를 통해 절약된 예산은 통합급여 수급액 산출 시 차감되는 근로소득 비율을 줄이는 데 사용함으로써 근로 유인을 높여야 한다고 주장했다.²²⁾ 그뿐만 아니라 일부 언론은 통합급여 수급액을 영구적으로 인상하는 비용 문제에 대한 우려를 보도하기도 하였다.²³⁾

16) Resolution Foundation(2020.10), "Safe Harbour? Six Key Welfare Policy Decisions to Navigate this Winter".

17) Treasury Committee(2020.9.11), "Eighth Report : Economic Impact Of Coronavirus : the Challenges of Recovery".

18) Work and Pensions Committee(2020.10.14), "Universal Credit : the Wait for a First Payment".

19) Joseph Rowntree Foundation(2020.9.30), "Joint Open Letter to The Chancellor - Keep the Lifeline".

20) Joseph Rowntree Foundation(2020.11.29), "Coalition Warns it would be a Terrible Mistake to Cut the £20 Uplift to Universal Credit".

21) Institute for Economic Affairs(2021.1.17), "Any Extension of the Universal Credit Uplift should not be made Permanent, Says IEA Expert".

22) Heywood, J.(2021), "The Universal Credit Uplift : The Way Forward", Centre for Policy Studies, 24 January.

23) Payne, S.(2021), "Boris Johnson Faces Anger from Tory MPs over Planned Welfare Benefit Cut", *Financial Times*, 18 January.

재취업 활동 요건²⁴⁾ 의 일시적 면제

통합급여 수급 중에는 특별한 사정²⁵⁾이 없는 한 재취업 활동, 즉 ① 수급자의 재취업에 필요한 교육·훈련 및 적절한 일자리 등을 알아보기 위한 인터뷰 참석, ② 교육 및 고용 프로그램 참여, 업무 및 직업 연수 경험, 사업계획 개발 등 재취업 준비, ③ 지원서 제출, 온라인 프로필 작성, 직업소개소 등록 및 가능한 모든 구직활동, ④ 언제든지 취업할 수 있는 의지 및 상태 유지 등이 요구된다. 만일, 정당한 사유 없이 이를 지키지 않으면, 사항에 따라 네 가지 단계별 제재²⁶⁾를 받게 되어 7~91일²⁷⁾까지 수급액이 감소하고, 일정 기간 이내에 제재가 반복될 경우 추가 제재기간이 최대 182일까지 늘어난다.

그런데 코로나19가 확산되고 봉쇄정책이 시행되면서 현실적으로 이와 같은 요구사항을 충족하기가 어려워지고, 무엇보다도 코로나19 감염에 대한 우려로 재취업 관련 인터뷰 등이 이루어지는 고용지원센터(Jobcentre Plus)가 정상 운영되지 못했다. 이에 영국 정부는 2020년 3월 말부터 재취업 관련 인터뷰를 연기하고 위에서 언급한 재취업 활동을 하지 못했을 경우에도 제재하지 않기로 결정했다.²⁸⁾

이후 2020년 6월 말 테레스 코피(Thérèse Coffey) 노동연금부 장관은 고용지원센터의 운영을 재개한다고 밝혔으나,²⁹⁾ 이는 매우 점진적으로 진행되어 2021년 4월 12일에 이르러서야 운영시간이 팬데믹 이전으로 복구되었을 뿐만 아니라 일부 대면 서비스만 재개될 수 있었

24) 재취업 활동 요건 및 관련 제재와 관련해서는 Welfare Reform Act 2012 제13조 제2항, 제26조, 제27조 및 The Universal Credit Regulations 2013 제101조~제105조 등을 참고하였다.

25) 본인이 건강상의 이유나 보육 의무 등으로 인해 구직활동이나 일을 하기 어려운 경우 등을 말한다.

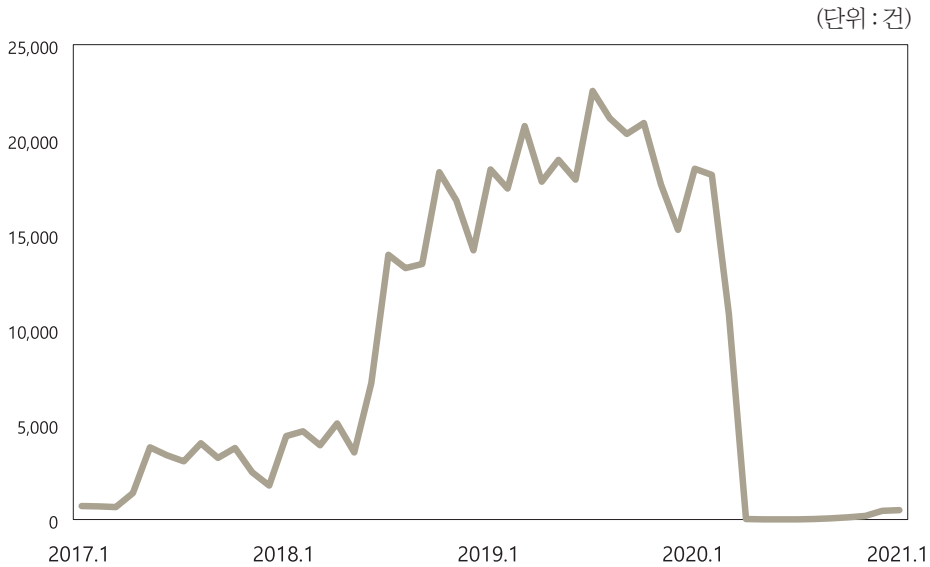
26) 재취업 관련 인터뷰 불참, 재취업 준비 관련 요구사항 불이행 등 비교적 경미한 사항의 경우 낮은 단계의 제재를, 직장 탐색 불이행, 취업 가능 상태 미유지 등의 경우는 중간 단계의 제재를, 재취업 활동 중 제안받은 직업 연수나 일자리에 지원하지 않거나 거부할 경우 높은 단계의 제재를 받게 된다. 또한, 재취업 관련 인터뷰 참석만 요구되는 수급자가 이를 지키지 않는 경우에는 최저 수준의 제재를 받게 된다. 한편, 실업의 이유가 자발적이거나 근로자의 잘못으로 인한 것일 경우에도 높은 수준의 제재를 받게 된다.

27) 낮은 수준의 제재를 받은 경우에는 우선 제재 사유가 해소된 후 추가 제재기간(일정 기간 내 처음인 경우 7일)까지 지나야 제재가 해소되며, 최저 수준의 제재를 받은 경우에는 제재 사유가 해소될 때까지만 제재가 지속된다.

28) The Social Security(Coronavirus) (Further Measures) Regulations 2020.

29) House of Commons Debate(2020.6.29), <https://hansard.parliament.uk/>

[그림 3] 통합급여 수급자에 대한 제재 건수 추이



자료: Department for Work and Pensions, “Benefit Sanctions Statistics to January 2021”, <https://www.gov.uk/government/statistics/benefit-sanctions-statistics-to-january-2021-experimental> (검색일: 2021.5.24).

다.³⁰⁾ 또한 노동연금부는 재취업 활동 요구가 코로나19 및 수급자 개인별 상황 등을 고려하여 단계적으로 재개되고,³¹⁾ 재취업 활동과 관련한 제재도 그러한 상황을 감안하여 진행될 것이라는 점을 강조했다.³²⁾

이에 따라 통합급여 수급자에 대한 제재는 최근까지도 매우 낮은 수준으로 유지되고 있다. [그림 3]을 보면 통합급여 수급자에 대한 제재 건수는 2019년 중 월평균 1만 9천 건 수준이었으나, 2020년 4월부터 급감하여 사실상 제재가 이루어지지 않았음을 확인할 수 있다. 이후 2020년 하반기부터 제재 건수가 늘고 있으나, 2021년 1월 중 제재 건수는 489건으로 2019년 중 월평균의 2.6% 수준에 불과하다.

30) Gov.UK Press Release(2021.3.19), “Normal jobcentre opening hours resume from 12 April”.

31) Question for Department for Work and Pensions(2020.7.2), <https://questions-statements.parliament.uk/>

32) House of Commons Debate(2020.10.19), <https://hansard.parliament.uk/>

한편, 2021년 1월 봉쇄정책이 재시행됨에 따라 공공 및 상업서비스 노조(Public and Commercial Services Union)는 재취업 활동 요구 및 관련 제재를 다시 면제해야 한다고 주장³³⁾하였으나, 노동연금부는 그럴 계획이 없다고 답했다.³⁴⁾

자영업자 소득조건의 일시적 완화

통합급여 수급액은 앞서 살펴본 <표 1>의 개인 상황별 수급 가능액에서 근로소득의 63%³⁵⁾와 각종 복지수당 및 퇴직연금 등 비근로소득 전액, 그리고 저축액으로부터의 이자소득³⁶⁾ 등을 차감하여 결정된다. 이때 근로소득 산출에 있어 “이윤 목적의 자영업”으로 분류³⁷⁾되는 경우에는 항상 최저소득 하한³⁸⁾만큼의 소득을 올리고 있는 것으로 취급한다.³⁹⁾

그런데 코로나19 확산 및 봉쇄정책으로 인해 자영업자들이 어려움에 처한 것을 감안하여, 2020년 3월 20일 리시 수낙 재무장관은 최저소득 하한의 적용을 3개월간 연기함으로써 자영업자들이 실제 소득에 따라 통합급여를 받을 수 있도록 하였다.⁴⁰⁾ 이 정책은 이후 몇 차례 연장되어 현재로서는 2021년 7월 말에 종료될 예정이나, 테레스 코피 장관은 최저소득 하한

33) Public and Commercial Services Union(2021.1.6), “Covid Update - PCS Demands Response from DWP”, <https://www.pcs.org.uk/>

34) Question for Department for Work and Pensions(2021.1.11), <https://questions-statements.parliament.uk/>

35) 단, 돌봐야 할 자녀가 있는 경우 등에는 일정 금액까지의 근로소득을 차감하지 않는데, 주거비용 보조를 받지 않는 경우에는 월 515파운드(약 77만 원)까지, 주거비용 보조를 받는 경우에는 월 293파운드(한화 약 44만 원)까지 차감하지 않는다.

36) 6천 파운드(약 900만 원) 이상~1만 6천 파운드(약 2,400만 원) 이하 금액에 대해 250파운드(한화 약 38만 원)당 월 4.35파운드(약 6,500원)를 이자소득으로 계산한다.

37) ① 자영업자로 사업 또는 전문직업에 종사하고, ② 그 일에서 비롯된 소득이 법적으로 자영업자 소득(self-employed earnings)이며, ③ 그 일이 정기적이고 수익을 목적으로 하는 경우 이윤 목적의 자영업으로 분류된다.

38) “시간당 최저임금×기대시간(expected hours)”으로 산출되며, 여기서 기대시간이란 일반적으로 35 시간이나, 보육의 의무가 있는 경우 등은 좀 더 적다.

39) Welfare Reform Act 2012 제8조 제3항과 The Universal Credit Regulations 2013 제22조, 제62조, 제64조, 제66조, 제72조 제1항, 제88조 및 제90조 제2항 등을 참고하였다.

40) Gov.UK Speech(2020.3.20), “The Chancellor Rishi Sunak provides an Updated Statement on Coronavirus”.

의 적용이 일시에 재개되는 것이 아니라 수급자 개인별 상황에 따라 점진적으로 시작될 것이라고 밝혔다.⁴¹⁾ 이와 관련하여 재무부는 2021/22 회계연도부터 3년에 걸쳐 총 9천만 파운드(약 1,350억 원)의 예산이 추가로 소요될 것으로 예상하고 있다.⁴²⁾

기타

한편, 통합급여 수급자격을 일부 완화하여 코로나19로 인해 가석방 중인 재소자도 통합급여를 받을 수 있도록 하고 있는데, 이는 2021년 9월까지 지속될 예정이다.⁴³⁾ 또한, 2020년 4월 3일부터 3개월간은 행정 실수 등으로 과지급된 통합급여 회수를 중지하기도 하였다.⁴⁴⁾

■ 맺음말

코로나19로 인해 모든 사회 구성원들이 고통받고 있지만, 그로 인한 경제적 피해는 저소득 계층에 특히 치명적일 수 있다. 따라서 한국에서도 이들에게 충분한 사회보장이 제공되고 있는지, 제도적으로 보완하거나 개선할 부분은 없는지 등에 대한 면밀한 검토와 연구가 필요하다. 이를 통해 팬데믹이라는 특수한 상황이 한국의 사회보장제도를 한층 더 발전시킬 수 있는 계기가 되기를 바란다. **KLI**

41) Thérèse Coffey(2021.2.3), "Work and Pensions Committee - Oral Evidence : DWP's Response to the Coronavirus Outbreak".

42) HM Treasury(2021), *Budget 2021 : Protecting The Jobs and Livelihoods of the British People*.

43) The Social Security(Coronavirus) (Prisoners) Regulations 2020 및 The Social Security(Coronavirus) (Miscellaneous Amendments) Regulations 2021.

44) Gov.UK Press Release(2020.4.3), "Recovery of Benefit Overpayment Suspended".