



■ 연구보고서 2014-10-1

# 각국 공공부조제도 비교연구: 영국편

**【책임연구자】**

노대명 한국보건사회연구원 연구위원

**【주요저서】**

일을 통한 빈곤탈출지원 추진방안 연구  
보건복지부·한국보건사회연구원, 2013(공저)

국민기초생활보장제도의 맞춤형 급여체계 개편방안을 위한 연구  
보건복지부·한국보건사회연구원, 2013(공저)

**【공동연구진】**

이현주 한국보건사회연구원 연구위원

임완섭 한국보건사회연구원 부연구위원

전지현 한국보건사회연구원 전문연구위원

김근혜 한국보건사회연구원 연구위원

박광준 일본 교토 불교대학교 교수

고이시 노리미치 일본 오사카 시립대학교 교수

Dan Finn University of Portsmouth Professor

Neil Lunt University of York Professor

John Hudson University of York Professor

연구보고서 2014-10-1

**각국 공공부조제도 비교연구: 영국편**

발행일 2014년 12월 31일

저자 노대명

발행인 최병호

발행처 한국보건사회연구원

주소 (339-007)세종특별자치시 시청대로 370  
세종국책연구단지 사회정책동 1F~5F

전화 대표전화: 044)287-8000

홈페이지 <http://www.kihasa.re.kr>

등록 1994년 7월 1일 (제8-142호)

인쇄처 대명기획

정가 8,000원

© 한국보건사회연구원 2014

ISBN 978-89-6827-160-1 (세트)

ISBN 978-89-6827-237-0 93330

## 발간사 <<

현재 한국사회가 처해 있는 경제·사회여건은 경제성장을 위한 동력을 되찾고, 악화된 소득분배구조를 바로잡는 일이 매우 시급하다는 점을 잘 보여주고 있다. 하지만 이 문제들을 해결하는 것은 결코 용이하지 않은 것도 사실이다. 그 중에서도 소득분배구조를 개선하고 국민들의 삶의 질을 개선하는데 중요한 역할을 하고 있는 사회보장체계의 정비는 많은 정치사회적 논쟁을 야기하고 있다. 물론 거의 예외 없이 정치사회적으로 그 필요성을 인정받는 정책 또한 존재하고 있다. 그것은 주로 빈곤층을 위한 공공부조제도의 확충이다.

사실 복지후발국가들은 장기간 저복지 상태로 체제를 유지해 왔으며, 사회보험제도를 비롯한 중심 복지제도를 강화한 것은 최근의 일이다. 이들 국가에서 거의 공통적으로 발견되는 현상은 사회보험제도의 보호를 받지 못하고 있고, 공공부조제도를 비롯한 빈곤층 지원제도의 보호 또한 제대로 받지 못하는 배제된 취약계층이 증가하고 있다는 점이다. 전통적 안전망이 붕괴되는 과정에서 이를 대체하는 새로운 사회안전망이 온전히 구축되지 않은 까닭이다.

한국이 처한 현실도 크게 다르지 않다. 사회보험을 강화하고 전 국민을 대상으로 하는 제도로 개편한지 상당한 시간이 흘렀지만, 여전히 사회보험 미가입자 규모가 큰 상황이다. 더욱이 각종 공적소득이전과 사회서비스 공급도 활성화되지 않은 상황이다. 문제는 이처럼 중심적 사회보장제도가 제 역할을 하지 못하는 상황에서 빈곤층 및 취약계층을 대상으로 하는 각종 부담이 공공부조제도에 집중되는 양상을 보이고 있다는 점이다.

전체 사회보장제도의 관점에서 적절한 역할분담이 이루어지지 않고 있는 것이다.

이런 상황에서 공공부조제도의 개편을 둘러싼 논의는 입장 차이를 보일 수 있게 된다. 하나는 공공부조제도가 사회보장제도의 사각지대에 있는 빈곤층과 취약계층을 신속하게 보호할 수 있도록 지출을 당장 대폭 확대해야 한다는 것이다. 다른 하나는 복지지출의 소득재분배 효과를 높이는 방향으로 제도를 개편하고, 다른 사회보장제도의 역할을 함께 강화하는 단계적 접근을 해야 한다는 것이다. 이 상반된 입장이 화해할 수 없는 것은 아니다. 그리고 외국 공공부조제도의 역사를 보면, 그 화해가 어떠한 전제와 방식에 따라 가능한지 시사점을 찾을 수 있을 것이다.

이러한 취지에서 본 연구는 한국 공공부조제도의 개편이 정치적, 사회적 쟁점으로 부각되어 있는 상황에서, 각국의 공공부조제도를 보다 심층적으로 분석함으로써 그 고민을 해결하는 기초적인 근거자료를 제공하는 데 그 목적이 있다. 그리고 이러한 목적에 충실하게 다년간의 기획연구로 설계하여 연도별 분석대상 국가를 선정하였고, 분석내용은 국가별 비교가 가능하도록 공통주제를 중심으로 기술하고 있다.

먼저 분석대상국가는 현존하는 주요 복지레짐을 대표하는 국가들이 고르게 반영되도록 선정하였다. 즉, 자유주의 복지레짐, 사회민주주의 복지레짐, 보수주의 복지레짐, 그리고 에스핑-앤더슨의 분류에 포함되지 않는 기타 국가를 선정하는 방식을 취하였다. 제1차 연도에는 영국과 일본을 분석대상으로 선정하였는데, 그 이유는 이들 국가에서 최근 큰 폭의 공공부조제도 개편이 진행되었기 때문이다. 제2차 연도에는 미국과 프랑스 그리고 스웨덴을 분석대상으로 선정하였다.

이어 분석내용과 관련해서는, 각국의 공공부조제도가 어떠한 정치, 경제, 사회적 환경 속에서 생성되었는지 역사적으로 진단하고, 전체 사회보

장제도와와의 관련성 하에서 공공부조제도에게 부과된 역할은 무엇이었으며, 공공부조제도를 지탱하는 원칙과 세부 내용은 어떻게 구성되어 있는지 살펴보고 있다. 그리고 최근 각국 공공부조제도가 당면한 과제, 즉 근로빈곤층에 대한 지원제도를 어떻게 개편하고 있는지도 별도의 장으로 구성하였다. 끝으로 이러한 제도를 집행하는 전달체계, 즉 집행체계의 문제에 대해서도 살펴보고 있다.

이 연구는 한국보건사회연구원의 노대명 연구위원의 연구책임으로 이루어졌다. 그리고 이 연구에는 많은 연구자들이 참여하였다. 한국보건사회연구원에서는 이현주 연구위원, 임완섭 부연구위원, 전지현 전문연구원, 김근혜 연구원이 연구에 참여하였고, 외부 전문가로는 영국 Portsmouth 대학교의 Dan Finn 교수, York 대학교의 Neil Lunt 교수와 John Hudson 교수, 일본 교토불교대학의 박광준 교수와 오사카시립대 고이시 노리미치 교수가 연구에 참여하였다. 그리고 이 연구를 수행하는 과정에서 영국과 일본의 공공부조제도에 대해 좀 더 깊은 이해를 하는데 많은 분들의 도움이 있었다. 이 자리를 빌어 그 모든 분들께 감사드린다.

많은 사람들의 참여와 노력으로 만들어진 연구결과가 한국의 공공부조제도 개편, 그리고 연구자들의 공공부조제도 연구에 밑거름이 되기를 기대해 본다.

2014년 12월  
한국보건사회연구원장  
**최 병 호**



# 목 차

|                             |           |
|-----------------------------|-----------|
| Abstract .....              | 1         |
| 요 약 .....                   | 3         |
| <b>제1장 연구목적과 연구방법 .....</b> | <b>9</b>  |
| 제1절 연구 개요 .....             | 11        |
| 제2절 연구 배경 .....             | 12        |
| 제3절 연구방법 및 연구범위 .....       | 14        |
| 제4절 국제비교를 위한 연구방법 .....     | 20        |
| 제5절 영국편의 주요내용 .....         | 36        |
| <b>제2장 환경진단과 전망 .....</b>   | <b>39</b> |
| 제1절 인구학적 변화 .....           | 41        |
| 제2절 경제적 변화 .....            | 47        |
| 제3절 정치적 기반 변화 .....         | 56        |
| 제4절 제도적 변화 .....            | 61        |
| <b>제3장 공공부조의 역사 .....</b>   | <b>71</b> |
| 제1절 영국 복지국가의 전통과 진화 .....   | 73        |
| 제2절 대처수상과 신자유주의의 등장 .....   | 76        |
| 제3절 근로중심의 정책지향 .....        | 78        |

|                               |            |
|-------------------------------|------------|
| <b>제4장 공공부조제도의 기본구조</b> ..... | <b>99</b>  |
| 제1절 영국 사회보장제도와 공공부조제도 .....   | 101        |
| 제2절 공공부조제도의 기본구성 .....        | 112        |
| 제3절 공공부조제도의 기준 .....          | 114        |
| <br>                          |            |
| <b>제5장 공공부조제도의 현황</b> .....   | <b>117</b> |
| 제1절 소득보조 .....                | 119        |
| 제2절 주거급여 .....                | 129        |
| 제3절 근로세액공제와 아동세액공제 .....      | 132        |
| 제4절 연금크레딧 및 기타급여 .....        | 137        |
| <br>                          |            |
| <b>제6장 공공부조제도의 집행체계</b> ..... | <b>141</b> |
| 제1절 공공부조 집행의 특징 .....         | 144        |
| 제2절 일선의 조직과 인력 .....          | 156        |
| 제3절 성과에 대한 평가 .....           | 173        |
| <br>                          |            |
| <b>제7장 최근의 제도개편 동향</b> .....  | <b>179</b> |
| 제1절 제도개편의 배경과 방향 .....        | 181        |
| 제2절 제도개편의 내용 .....            | 183        |
| 제3절 제도개편 후 정책 집행 .....        | 193        |
| 제4절 이슈와 영향 전망 .....           | 198        |
| <br>                          |            |
| <b>제8장 결론</b> .....           | <b>211</b> |

참고문헌 ..... 216

부록: 영국 공공부조의 역사 개요 ..... 235

## 표 목차

|   |     |
|---|-----|
| 〈표 1-1〉 OECD 국가들의 타겟팅 방법                    | 24  |
| 〈표 1-2〉 Gilbert & Terrell의 분석틀              | 34  |
| 〈표 1-3〉 분석틀 적용을 통한 MISSOC 주요 변수의 분류         | 35  |
| 〈표 2-1〉 EU 국가별 실업자관련 급여의 보장 수준(2010)        | 69  |
| 〈표 3-1〉 제재 시스템의 단계                          | 95  |
| 〈표 3-2〉 분류별 구직자 수당 제재 반복                    | 97  |
| 〈표 4-1〉 대상별 급여의 급여지출수준과 신청자수(Great Britain) | 107 |
| 〈표 4-2〉 총급여지출대비 급여유형별 지출비중                  | 110 |
| 〈표 4-3〉 유형별 사회보장 재원 추이                      | 111 |
| 〈표 4-4〉 영국 공공부조제도의 기본구조                     | 113 |
| 〈표 5-1〉 소득보조 급여수준                           | 121 |
| 〈표 5-2〉 고용지원수당 급여액                          | 124 |
| 〈표 5-3〉 소득기준 구직자수당 급여액                      | 126 |
| 〈표 5-4〉 구직자수당 수급률(take-up rate)             | 129 |
| 〈표 5-5〉 주거급여 급여액                            | 131 |
| 〈표 5-6〉 근로세액공제 근로시간                         | 133 |
| 〈표 5-7〉 근로세액공제 지원액                          | 134 |
| 〈표 5-8〉 소득별 아동세액공제 지원액                      | 135 |
| 〈표 5-9〉 아동세액공제 지원액                          | 135 |
| 〈표 5-10〉 소득기반 사업별 수급률(take-up rate)         | 137 |
| 〈표 7-1〉 유니버설크레딧 전후의 한계공제율                   | 191 |
| 〈표 7-2〉 유니버설크레딧과 기존 제도의 상이점                 | 193 |
| 〈표 7-3〉 수급 신청의 변화                           | 202 |

## 그림 목차

|   |    |
|---|----|
| [그림 2- 1] 인구변화 추이 .....                         | 41 |
| [그림 2- 2] 연령 비율(1971~2087) .....                | 42 |
| [그림 2- 3] 기대수명 추이 .....                         | 43 |
| [그림 2- 4] 합계출산율 추이 .....                        | 43 |
| [그림 2- 5] 근로연령비율 추이 .....                       | 44 |
| [그림 2- 6] 영국의 부양인구비율(1990~2012) .....           | 45 |
| [그림 2- 7] 결혼과 이혼 추이(잉글랜드와 웨일즈)(1932~2011) ..... | 45 |
| [그림 2- 8] 예상 이민인구 추이(1994~2014) .....           | 46 |
| [그림 2- 9] 가구구성 추이 .....                         | 47 |
| [그림 2-10] GDP 추이(1990~2013) .....               | 48 |
| [그림 2-11] 전체 근로자 수와 고용률(1990~2012) .....        | 49 |
| [그림 2-12] 경제활동참가율(2000~2013) .....              | 49 |
| [그림 2-13] 성별 고용률 추이 .....                       | 50 |
| [그림 2-14] 경제구조의 변화(1971~2007) .....             | 51 |
| [그림 2-15] 실업자 수 및 실업률(2000~2013) .....          | 52 |
| [그림 2-16] 실업률(1956~2013) .....                  | 53 |
| [그림 2-17] 정규직 및 시간제 일자리 고용비율 .....              | 53 |
| [그림 2-18] 자영업 비율 .....                          | 54 |
| [그림 2-19] 영국의 지니계수(2000~2013) .....             | 54 |
| [그림 2-30] 영국의 상대적 빈곤율 추이(1990~2010) .....       | 55 |
| [그림 2-31] 복지예산 증가에 찬성하는 비율(1987~2011) .....     | 59 |
| [그림 2-32] 정부지출의 우선순위(1,2순위) .....               | 60 |
| [그림 2-33] 사회보장분야 추가지출의 우선순위(1,2순위) .....        | 60 |
| [그림 2-34] GDP 대비 영국의 영역별 정부재정지출(2011) .....     | 61 |
| [그림 2-35] GDP대비 공공사회복지지출 추이 .....               | 62 |
| [그림 2-36] 영역별 공공사회복지지출 .....                    | 63 |

|  |     |
|--|-----|
| [그림 2-37] GDP대비 노령인구에 대한 지출 추이 .....                       | 63  |
| [그림 2-38] GDP대비 가족에 대한 지출 추이 .....                         | 64  |
| [그림 2-39] GDP대비 장애관련 지출 추이 .....                           | 64  |
| [그림 2-40] 주거에 대한 지출 추이 .....                               | 64  |
| [그림 2-41] GDP대비 실업자에 대한 지출 추이 .....                        | 65  |
| [그림 2-42] GDP대비 적극적노동시장프로그램에 대한 지출 추이 .....                | 65  |
| [그림 2-43] 수급자 유형별 지출 비율 .....                              | 66  |
| [그림 2-44] 유형별 사회복지지출 추이 .....                              | 66  |
| [그림 2-45] 사회보장 지출에서 세액공제의 비중 .....                         | 67  |
| [그림 2-46] EU국가별 근로연령층(18~59세) 실업자의 빈곤율(2010) .....         | 68  |
| [그림 2-47] EU국가별 평균소득 비교 사회부조 급여수준(2010) .....              | 69  |
| [그림 3- 1] 수급대체율: 무자녀 일인가구, 67% 평균 임금, 보조금 미포함(2012) .....  | 84  |
| [그림 3- 2] 수급대체율: 2인자녀 외벌이가구, 67% 평균 임금, 보조금 포함(2012) ..... | 84  |
| [그림 3- 3] 감사원(NAO)대비 노동연금부 구직자수당 수급자에 대한 예산 성과분석 .....     | 88  |
| [그림 3- 4] 25세 이상 구직자수당 수급자에 대한 성과분석(이전 프로그램과 예상 비교) .....  | 92  |
| [그림 3- 5] 고용지원수당 수급자에 대한 성과 .....                          | 93  |
| [그림 3- 6] 구직자수당 제재(2000~2014) .....                        | 94  |
| [그림 3- 7] 구직자수당 제재 사유 .....                                | 96  |
| [그림 4- 1] 영국 소득보장 분류 체계: 기여여부 기준 .....                     | 104 |
| [그림 5- 1] 소득보조 수급자 현황 및 지출 규모 .....                        | 122 |
| [그림 5- 2] 고용지원수당 수급자 현황 및 지출 규모 .....                      | 125 |
| [그림 5- 3] 구직자수당 수급자 현황 및 지출 규모 .....                       | 128 |
| [그림 5- 4] 주거급여 수급자 현황 및 지출 규모 .....                        | 132 |
| [그림 5- 5] 근로세액공제와 아동세액공제 수급자 현황 및 지출 규모 .....              | 136 |
| [그림 5- 6] 연금크레딧 수급자 현황 및 지출 규모 .....                       | 138 |
| [그림 6- 1] 잡센터플러스 구직자 레짐과 WP .....                          | 159 |
| [그림 7- 1] 유니버설 크레딧 실시간(real time)지급 방식 .....               | 196 |
| [그림 7- 2] 기존 유니버설크레딧 진행 계획(2011년 11월 기준) .....             | 197 |

---

## Abstract <<

### **A Comparative Study on Social Assistance in UK**

The aim of this study is twofold: to examine how social assistance systems in other countries have changed under the processes of globalization, post-industrialization, and population aging; and to develop a social assistance reform model for Korea. Finally, the research would help build a baseline data of recent social assistance reforms of various countries.

This study proposes an in-depth analytical framework of international comparison of social assistance systems. The five focus areas are: historical background of social assistance; basic structure and features of social assistance; eligibility and benefit payment of each social assistance program; recent policy reforms; and administration and delivery of social assistance.

It was hard to grasp the total understanding of UK social assistance policy since the UK has experienced rapid changes over 20 years. Therefore, the research concentrates on the historical context of social assistance as well as updating the recent policy reform. The aim of the UK social policy research is to have a general understanding of why the UK government has led social policy reform and implication of this change.



### 1. 연구목적과 연구방법

이 연구는 최근 우리 사회보장정책에서 중요한 정책현안이자 쟁점으로 부각된 공공부조제도 개편방안에 대한 연구의 일환으로 기획되었다. 그것은 세계화와 탈산업화 그리고 인구고령화라는 시대적 환경변화 속에서 각국이 공공부조제도를 어떻게 개편하고 있으며, 이를 통해 우리 공공부조제도가 어떠한 방향으로 개편을 모색해야 하는지 시사점을 찾는 데 그 목적이 있다. 그리고 보다 장기적 관점에서는 지금까지 많은 논의에도 불구하고 사실상 제대로 연구되지 않았던 최근 각국의 공공부조제도 개편을 분석함으로써 학술연구를 위한 기초자료를 제공한다는 의미 또한 갖고 있다.

각국 공공부조제도에 대한 보다 객관적이고 최근의 개편내용을 담을 수 있는 연구방식에 대한 고민이 있었다. 그리고 이를 위한 방법의 하나로 각국 공공부조제도의 역사적 생성과 변화 그리고 최근 제도개편동향에 대한 연구는 각국 전문가에게 원고를 의뢰하는 방식을 선택하였다. 그것은 외부에 알려진 제도 실태 등을 넘어 그러한 정책이 결정되게 된 배경에 대한 보다 종합적인 이해를 도모하는데 그 목적이 있었다. 따라서 영국의 전문가 2인과 일본의 전문가 2인이 이 연구에 참여하여 값진 연구결과물을 제출하였다.

이 연구는 다년간에 걸친 <각국 공공부조제도 심층연구> 및 이를 토대로 한 <국제비교연구>라는 점에서 각국 공공부조제도 연구의 특수성을 훼손하지 않는 범위에서 국제비교를 위한 분석틀을 마련하고자 하였다. 그것은 공공부조제도를 어떻게 정의할 것이며, 각국의 다양한 예외적 사

#### 4 각국 공공부조제도 비교연구: 영국편

례들을 어떻게 담아낼 것인가 하는 점이였다. 이런 취지에서 이 연구는 다음과 같은 내용을 보고서의 핵심내용을 구성하였다 : ① 공공부조제도의 역사적 변화, ② 공공부조제도의 기본구조와 특징, ③ 공공부조제도 각 급여의 선정기준과 급여수준, ④ 최근 제도개편 동향, ⑤ 공공부조제도의 집행체계가 그것이다.

그리고 위에 언급한 다섯 가지 연구내용은 다음과 같은 문제의식을 토대로 분석하고 기술하고자 하였다. 첫째, <공공부조제도의 역사적 생성과 발전과정>에 대한 분석이다. 이는 각국 공공부조제도의 다양한 발전경로를 보여주는데 목적이 있다. 많은 국제비교연구가 천착하는 수렴경향이나 공통의 경로보다 각국의 공공부조제도가 어떠한 요인에 의해 지금의 형태로 구조화되었는가를 설명하고자 하는 것이다. 둘째, <공공부조제도와 전체 사회보장제도의 관계>에 대한 분석이다. 사실 공공부조제도의 지출규모나 수급자 규모가 크다고 무조건 좋은 것은 아니다. 공공부조제도 수급자가 되기 전에 다른 복지제도의 보호를 받을 수 있어, 공공부조 수급자 규모가 적은 것이 더 바람직할 수 있기 때문이다. 따라서 해당 국가의 공공부조제도가 다른 사회보장제도와 어떤 관계를 설정하고 있으며, 어떠한 역할을 담당하고 있는지 설명하고자 하는 것이다. 셋째, 공공부조제도의 선정기준과 급여수준에 대한 분석이다. 각국 공공부조제도의 특징과 실패는 지원대상을 어떻게 설정하고 있으며, 각 급여의 보장수준을 어느 정도 설정하고 있는지를 보면 알 수 있다. 예를 들어, 지원을 받는데 필요한 선정기준에서 소득기준이 높더라도 다른 기준으로 수급을 억제하고 있는 경우도 확인이 필요하다. 마찬가지로 각 급여제도가 제시한 최대 급여액이 높더라도 실제 보장하는 급여수준이 낮은 경우도 확인이 필요하다. 넷째, 최근 제도개편의 동향에 대한 분석이다. 각국의 공공부조제도는 1990년대 중반이후 나타나고 있는 경제사회적 환경변화에 적응하

기 위한 개혁을 경험하고 있다. 그리고 그 개혁은 다양한 형태를 취하고 있다. 그것은 공공부조제도의 개혁이 각국이 처한 정치, 경제, 사회적 환경과 무관하지 않기 때문이다. 실제로 미국의 1996년 복지개혁과 근로연계복지(Workfare), 프랑스의 2009년 고용복지연계정책 개혁(RSA), 영국의 2012년 단일 크레딧제도(Universal Credit) 도입, 일본의 2013년 생활보호제도개편과 생활곤궁자자립지원제도(生活困窮者 自立支援制度) 도입 등은 상이한 성격을 가진 개혁이다. 그리고 각각의 개혁에 영향을 미친 요인과 그 정도는 상이하다. 왜 각국이 그러한 선택을 하게 되었는지 설명하는 일이 중요한 이유이다. 다섯째, 공공부조제도의 집행체계에 대한 분석이다. 최근 각국 공공부조제도에서 집행체계 개편을 둘러싼 핵심 쟁점은 근로빈곤층에게 고용서비스와 복지서비스를 통합적으로 연계하는데 최적의 방식이 무엇인가 하는 점이다. 그것은 대부분의 국가에서 공통적으로 나타나고 있는 현상이다. 다만 이 연구에서는 국가별로 집행체계를 하나의 독립된 장으로 분리하지 않는 경우도 있을 것이다. 일부 국가의 경우에는 최근의 제도개편 동향을 설명하며, 근로빈곤층 지원정책의 개편 부분에서 전달체계 문제를 함께 설명하는 방식을 취할 것이다.

## 2. 영국의 공공부조제도

영국 공공부조제도는 지난 20년간 매우 빠른 제도변화를 보여 왔다는 점에서 최근의 개편된 제도를 종합적으로 이해하는데 많은 어려움이 있었다. 따라서 이 연구는 한편으로는 최근 복지제도의 개편이라는 바쁜 걸음을 따라 잡고, 다른 한편으로는 이처럼 제도개편이 이루어지게 된 역사적 맥락에 주목하고자 하였다. 그리고 복지제도 개편을 설명하는 기존의

경로의존성 이론에 대해 비판적 관점에서 접근하고 있다. 즉, 영국이라는 개별국가의 경험에 한정해 보면, 기존의 각종 복지개혁을 경로 의존적이라고 말하기 힘든 측면이 있다. 각 국면에서의 많은 정치적 선택이 역사적 경험과 조건에 의해 영향을 받는 경향이 있지만, 미래를 위한 정치적 결단이나 선택에 의해 결정되는 측면 또한 간과할 수 없기 때문이다.

이 연구는 영국 공공부조제도와 관련해서 크게 다섯 가지 주제에 대해 심층적으로 분석하고 있다. 첫째, 공공부조제도를 둘러싼 경제사회적 배경을 진단하는 것이다. 둘째, 대처정권 이후 수 차례 추진된 공공부조제도 개혁의 과정과 정치적 선택이 갖는 함의를 살펴보는 것이다. 셋째, 영국 공공부조제도가 다른 사회보장제도와 어떠한 관계를 이루고 있는지 그 기본구조를 살펴보고, 공공부조제도의 현황을 진단하는 것이다. 넷째, 영국 공공부조제도의 최근 개혁동향을 유니버설크레딧(Universal Credit)을 중심으로 살펴보는 것이다. 다섯째, 영국의 고용복지 연계정책을 그 전달체계 측면에서 살펴보는 것이다. 여기서는 잡센터플러스(Job-Centre Plus)의 역할에 초점을 맞추고 있다.

결국 이 연구는 지금 영국 공공부조제도가 왜 새로운 제도개혁을 추진하고 있으며, 그것이 갖는 함의를 어떻게 이해할 수 있는가 하는 점이다. 영국은 1942년 베버리지 보고서가 근간이 되어 가족수당과 사회보험 그리고 공공부조를 축으로 하는 현재의 사회보장체계를 구축하였다. 이 제도는 이후 장기간 영국 사회보장체계의 기본 틀이 된다. 하지만 제2차 세계대전 이후 강력하게 확장되는 것 같았던 사회보장제도는 1970년대 오일쇼크와 경기침체를 겪으면서 지속적으로 개편 압력이 시달리게 된다. 이 개편과정은 대처 및 메이저 정부하에서의 복지개혁, 그리고 신노동당의 블레어에 대한 뉴딜개혁으로 이어져 왔다. 그리고 그 개혁 중 블레어가 제시했던 제3의 길과 뉴딜정책은 공공부조제도를 큰 폭으로 변화시킨

것이였다. 그리고 2012년에는 보수당 카메론 정부 주도로 유니버셜크레딧 제도를 도입하여 공공부조제도에 대한 보다 근본적인 개혁을 추진하게 된다.

사실 영국정부가 유니버셜크레딧 제도를 도입함으로써 달성하고자 하는 목표에 대해서는 이견이 있을 수 있다. 하지만 제도도입의 목적 중 하나가 재정적자를 줄이는 것이라고 말해도 무방할 것이다. 참고로 영국 정부는 2014/5년까지 목표달성을 노리고 있다. 보수당은 선거에서 재정적자 중 80%는 지출감축으로 그리고 20%는 세입의 증대로 달성하기로 공약을 내세운 바 있었다. 그리고 영국 정부가 복지축소를 통해 정부부채를 줄이고, 복지축소 문제를 의제화하여 정부부채 축소라는 목표에 이용하는 양상 또한 이야기할 수 있다. 실제로 유니버셜크레딧 개혁에서 과거 열등처우의 원칙이 강하게 부활하고, 적용되는 변화도 확인할 수 있다. 근로하지 않는 가구가 근로하는 가구의 평균 주급보다 더 높은 수준의 복지 급여를 받을 수 없게 만드는 것이 골자이다. 이 정책을 도입하는데 따른 사전 영향평가 또한 그리 긍정적이라 말하기 어렵다. 재정연구소(Institute for Fiscal Studies)의 한 연구에 따르면 아동빈곤의 경우 2013-2014까지 약 30만 정도 증가할 것이라고 전망하고, 이 변화가 급여삭감조치로 발생할 것으로 지적하였다.

최근 영국의 공공부조는 1990년대 자산기초 급여를 강화하여 빈곤의 전략적 퇴치를 앞세웠던 경험에서 더 나아가 근로를 강화하기 위한 공공부조의 축소로까지 이어지고 있다. 당연 빈곤층의 삶에 미치는 영향에 대해서는 우려가 크다. 더불어 공공부조와 연계된 제도의 보장성 훼손도 우려되고 있다. 북유럽의 활성화전략과는 매우 대조되는 정책의 선택이다. 영국의 경험은 당대 정부의 지향이 복지의 환경이 되는 여론을 어떻게 형성하고 정책을 어떻게 변화시켜 가는지를 극명하게 보여주는 사례라 하겠다.





# 제1장

## 연구목적과 연구방법

제1절 연구 개요

제2절 연구 배경

제3절 연구방법 및 연구범위

제4절 국제비교를 위한 연구방법

제5절 영국편의 주요내용



# 1

## 연구목적과 연구방법 <<

### 제1절 연구 개요

이 연구는 각국 공공부조제도에 대한 다년간의 국가별 심층연구로 기획되었다. 그리고 이 연구는 각국 공공부조제도의 기본구조와 특징, 현황과 쟁점, 그리고 최근 개편동향에 초점을 맞추도록 설계되었다. 더 구체적으로 설명하면, 각국의 공공부조제도를 그 역사적 발전의 맥락에서, 그리고 전체 사회보장제도와의 관련성 하에서 이해하는데 초점을 맞추고 있으며, 시기적으로는 1990년대 이후의 변화에 주목하여 제도 개편동향을 분석하고 있으며, 공공부조제도의 실태와 관련해서는 가급적 가장 최근의 통계자료를 토대로 분석을 시도하고 있다. 각국 공공부조제도를 그 역사적 생성, 사회보장제도와의 관계, 그리고 현재 진행 중인 개혁에 초점을 맞추어 분석하고 있는 것이다.

이 연구가 각국 공공부조제도에 대한 비교연구로 기획되었다는 점 또한 부연설명이 필요하다. 이 연구는 몇 년에 걸친 각국 공공부조제도 심층연구가 토양을 이루고, 이를 바탕으로 각국 공공부조제도에 대한 국제 비교연구가 수행되도록 설계되어 있음을 의미한다. 이처럼 개별국가의 공공부조제도에 대한 심층연구를 수행하고, 이를 바탕으로 각국 공공부조제도를 비교하는 것은 나름의 이유가 있다. 지금까지 많은 연구는 예산과 시간의 제약으로 각국 제도에 대한 충분한 연구 없이 국제비교를 해왔던 측면이 있다. 문제는 이러한 연구 대부분이 기존의 연구결과를 재구성하거나, 특정한 주장을 정당화하는 방향으로 귀결되는 양상을 보이기

쉽다는 점이다. 따라서 이 연구는 국제비교연구의 토양을 구축하는데 많은 노력을 기울였다.

이 기획이 갖는 또 다른 특징은 전체 연구진 중 절반이상을 해당 국가의 연구자로 구성했다는 점이다. 이는 크게 두 가지 강점을 갖는다. 하나는 각국 공공부조제도에 대한 보다 깊이 있는 이해를 가능하게 한다는 점이다. 지금까지의 연구수행 과정에서 각국 공공부조제도의 생성에 영향을 미친 역사적 환경에 대한 이해가 매우 중요하다는 점을 확인할 수 있었다. 다른 하나는 최근 제도개편 동향과 관련된 정치적, 사회적 맥락에 대한 이해의 문제이다. 1990년대 이후 각국이 공공부조제도 개혁을 추진해 왔지만, 그 정치사회적 배경과 정책결정과정에서 작용하는 다양한 힘 관계를 이해하는 것 또한 용이하지 않은 일이다. 이러한 이유에서 본 연구는 각국의 공공부조제도 관련 전문가와의 협동연구 방식으로 수행되었다.

## 제2절 연구 배경

위에 언급한 방식으로 각국 공공부조제도에 대한 비교연구를 기획하게 된 배경에 대해서도 설명이 필요하다. 그것은 크게 두 가지로 정리할 수 있다.

첫째, 세계 각국이 직면하고 있는 빈곤문제와 그에 대한 제도적 대응방식의 다양성을 이해하는데 도움을 주기 위해서이다. 이미 잘 알려져 있는 바와 같이, 공공부조제도 관련 지출규모가 크고 수급자가 많다는 것이 해당 국가의 복지제도가 건강하게 확장되고 있음을 의미하지 않는다. 그렇다고 복지지출이 낮은 국가에도 이러한 도식이 적용되는 것은 아니다. 이런 국가는 사회보장제도가 성숙기에 이를 때까지 공공부조제도가 빈곤층

에 대한 생활지원에 상당한 역할을 담당해야 할 수 있기 때문이다. 이처럼 공공부조제도의 다양성이라는 관점에서 각국의 공공부조제도를 소개하고자 한 것이다. 다만 어떻게 분석대상 국가들을 선정할 것인가에 대한 고민이 있었다. 여기서는 그 방법의 하나로 에스핑-앤더슨이 제안하고 수정했던 주요 복지레짐을 대표하는 국가들을 연구대상국가로 설정하였다.

둘째, 한국 공공부조제도를 개혁하는 과정에서 외국 공공부조제도에 대한 보다 객관적인 자료를 축적해야 할 필요성 때문이다. 2014년 현재 한국은 대표적 공공부조제도인 기초생활보장제도를 새로운 구조의 제도로 개혁하는 실험을 하고 있다. 이른바 맞춤형 급여체제로 개편하고 있는 것이다. 이 과정에서 외국 공공부조제도에 대한 객관적인 연구는 매우 중요하다. 대부분의 국가는 자신의 복지제도를 개혁하는 과정에서 주변 국가들이 문제를 어떤 방식으로 해결하는지 주의해서 관찰하게 된다. 그리고 그로부터 자신들의 선택을 정당화하는 논거를 발견하기도 한다. 실제로 영국이나 프랑스 그리고 일본 등은 정부 또는 공공기관 차원에서 각국의 복지제도 및 공공부조제도에 대한 포괄적인 연구를 수행하고, 수시로 개혁동향을 점검하고 있다. 이는 제도개혁 과정에서 왜곡된 정보전달이나 이미 사라진 제도에 대한 인용 등 다양한 문제를 예방하는데 큰 도움이 된다. 이 점에서 지금 우리나라 공공부조제도 개혁을 위해 가장 절실한 연구과제 중 하나는 외국 공공부조제도에 대한 보다 객관적인 분석, 각국 제도의 최근 실태에 대한 보다 구체적인 정보, 그리고 최근 공공부조제도 개편동향 속에서 발견되는 각국의 고민과 해결방식에 대한 이해라고 말할 수 있다.

사실 대부분의 국가가 외국의 제도변화를 주시하고, 그로부터 자신들의 제도를 개편하는데 필요한 교훈을 도출하고 있다. 하지만 외국의 제도에서 어떤 시사점을 찾으려는 강박관념이 지나쳐서는 곤란하다. 사실 외국

제도에 대한 종합적인 이해가 전제되고, 그것이 우리나라에 적용되는 경우 야기할 다양한 문제점에 대한 분석이 선행되어야 한다. 새로운 제도를 도입하려는 성급한 마음으로 이루어지는 연구에서 실효성 있는 교훈을 발견하기 힘든 이유이다. 이러한 이유에서 각국 공공부조제도의 특징과 최근 개혁을 그 전체적인 맥락 속에서 이해하는 기획을 하게 된 것이다.

### 제3절 연구방법 및 연구범위

#### 1. 전체 연구의 기획과 그 특징

이 연구는 2014~2015년 총 2년간의 연구로 기획되었고, 다음과 같은 계획에 따라 진행되게 된다.

먼저 이 연구는 다섯 국가를 대상으로 공공부조제도를 연구하게 된다. 연구대상 국가는 다음과 같은 기준에 따라 선정하였다 : 1) 복지레짐의 관점에서 다양한 유형의 복지국가를 포함시키고자 하였으며, 2) 공공부조제도의 최근 개편 유무를 중요한 선정기준으로 고려하였고, 3) 해당 국가의 제도개편이 우리에게 주는 시사점 또한 고려하였다. 다만 영국과 미국은 동일한 복지레짐으로 분류되지만, 자료접근성과 제도구성의 특징 등을 감안하여 모두 포함하였다.

이어 이 연구는 2년에 걸쳐 단계적으로 이루어지게 된다. 연구단계별로 다루게 될 국가는 다음과 같다. 제1차 연도(2014년)는 영국과 일본의 공공부조제도를 분석하고, 제2차 연도(2015년)는 스웨덴, 프랑스, 미국의 공공부조제도를 분석하는 것으로 계획되어 있다. 물론 추후의 연구가능성도 달혀 있지는 않다. 하지만 현재 시점에서는 총 2년으로 규정하고 있다.

끝으로 연구보고서는 각 국가별로 독립된 보고서로 출간할 계획이다. <주요국 공공부조제도 연구>라는 공통의 제목 하에서 영국, 일본, 스웨덴, 프랑스, 미국 편으로 단행본 형식으로 발간하는 것이다. 다만, 제1차 연도의 연구보고서는 추가적으로 다음과 같은 내용을 포함하게 될 것이다: 1) 전체 연구를 관통하는 공통의 연구방법 제시, 2) 공공부조제도 국제비교를 위한 연구방법의 제시 등이 그것이다.

## 2. 연구의 범위

이 연구는 각국 공공부조제도에 대한 비교연구를 지향하고 있다는 점에서, 공공부조제도가 무엇을 지칭하는지 구체적인 정의가 필요하다. 여기서 공공부조제도란 다음 조건을 모두 충족하는 제도로 정의하고 있다: 1) 비기여형(non-contributory) 복지제도, 2) 선별주의(selectivism)에 따른 대상자 선정, 3) 법에 근거를 둔 공적 지원제도라는 점이다. 이 정의는 공공부조제도가 각 개인의 기여(contribution)를 전제하는 사회보험과 달리 조세를 재원으로 하는 소득보장제도가 아니라, 소득기준이나 재산기준 등을 적용하는 엄격한 선별주의 또는 잔여주의 복지제도이며, 자선과 같은 민간의 지원이 아니라 법적으로 지원을 강제하는 제도임을 말해준다.

기타 연구범위와 관련해서는 분석대상기간을 1990년대 이후에 초점을 맞추는 것으로 설정하였다. 하지만 역사적 생성이라는 관점에서 보면, 장기간에 걸친 시계열적 분석이 불가피하다는 점에서, 1990년대 이후는 주로 수급자 규모나 실태분석, 제도의 재원 등에 국한하였다. 물론 각국 공공부조제도란 가장 최근 시점, 즉 2014년 시점의 제도를 지칭하는 것으로 설정하였다.

각국 공공부조제도에 대한 연구내용은 다음과 같이 구성하였다. 참고

로 이 연구보고서가 담고 있는 주요 연구내용은 그것에 고유한 문제의식을 갖고 있다. 주요 연구내용과 그 문제의식을 정리하면 다음과 같다 :

1) 공공부조제도의 역사적 생성과 발전과정에 대한 분석이다. 이는 각국 공공부조제도의 다양한 발전경로를 보여주는데 목적이 있다. 많은 국제 비교연구가 천착하는 수렴경향이나 공통의 경로보다 각국의 공공부조제도가 어떠한 요인에 의해 지금의 형태로 구조화되었는가를 설명하고자 하는 것이다.

2) 공공부조제도와 전체 사회보장제도의 관계에 대한 분석이다. 사실 공공부조제도의 지출규모나 수급자 규모가 크다고 무조건 좋은 것은 아니다. 공공부조제도 수급자가 되기 전에 다른 복지제도의 보호를 받을 수 있어, 공공부조 수급자 규모가 적은 것이 더 바람직할 수 있기 때문이다. 따라서 해당 국가의 공공부조제도가 다른 사회보장제도와 어떤 관계를 설정하고 있으며, 어떠한 역할을 담당하고 있는지 설명하고자 하는 것이다.

3) 공공부조제도의 선정기준과 급여수준에 대한 분석이다. 각국 공공부조제도의 특징과 실행의 지원 대상을 어떻게 설정하고 있으며, 각 급여의 보장수준을 어느 정도 설정하고 있는지를 보면 알 수 있다. 예를 들어, 지원을 받는데 필요한 선정기준에서 소득기준이 높더라도 다른 기준으로 수급을 억제하고 있는 경우도 확인이 필요하다. 마찬가지로 각 급여제도가 제시한 최대급여액이 높더라도 실제 보장하는 급여수준이 낮은 경우도 확인이 필요하다.

4) 최근 제도개편의 동향에 대한 분석이다. 각국의 공공부조제도는 1990년대 중반이후 나타나고 있는 경제사회적 환경변화에 적응하기 위한 개혁을 경험하고 있다. 그리고 그 개혁은 다양한 형태를 취하고 있다. 그것은 공공부조제도의 개혁이 각국이 처한 정치, 경제, 사회적 환경과 무관하지 않기 때문이다. 실제로 미국의 1996년 복지개혁과 근로연계복지

(Workfare), 프랑스의 2009년 고용복지연계정책 개혁(RSA), 영국의 2012년 복지개혁(Universal Credit), 일본의 2013년 생활보호제도개편과 생활곤궁자자립지원제도(生活困窮者 自立支援制度) 도입 등은 상이한 성격을 가진 개혁이다. 그리고 각각의 개혁에 영향을 미친 요인과 그 정도는 상이하다. 왜 각국이 그러한 선택을 하게 되었는지 설명하는 일이 중요한 이유이다.

5) 공공부조제도의 집행체계에 대한 분석이다. 최근 각국 공공부조제도에 있어 집행체계 개편을 둘러싼 핵심 쟁점은 근로빈곤층에게 고용서비스와 복지서비스를 통합적으로 연계하는데 최적의 방식이 무엇인가 하는 점이다. 그것은 대부분의 국가에서 공통적으로 나타나고 있는 현상이다. 다만 이 연구에서는 국가별로 집행체계를 하나의 독립된 장으로 분리하지 않는 경우도 있을 것이다. 일부 국가의 경우에는 최근의 제도개편 동향을 설명하며, 근로빈곤층 지원정책의 개편 부분에서 전달체계 문제를 함께 설명하는 방식을 취할 것이다.

### 3. 연구방법

이 연구는 다음 세 가지 연구방법을 그 특징으로 하고 있다. 먼저 각국 공공부조제도에 대한 문헌분석이다. 외국 공공부조제도의 구조와 특성을 이해하기 위해서는 기존 선행연구에 대한 검토가 매우 중요하다. 그것은 해당 국가의 공공부조제도를 이해하는데 도움이 될 뿐 아니라, 비교연구를 위한 분석틀 마련을 위해서도 중요하다.

이어 각국의 빈곤상태나 공공부조제도 운영실태, 그리고 그 효과성에 대한 실증분석이다. 대부분의 국가에서 공공부조제도는 해당 국가의 빈곤을 변화와 밀접한 관련을 갖고 있다. 이 점에서 필요한 경우, 각국의 빈

곤율이나 수급률(take-up rate)을 분석하게 될 것이다. 그리고 필요한 경우는 각국의 공공부조제도 급여수준의 적정성을 다른 국가와 비교할 것이다.

끝으로, 각국의 공공부조제도 전문가 및 해당 행정담당자의 해석을 수용하고자 하였다. 앞서 언급한 바와 같이, 각국 공공부조제도의 역사적 형성과정에 대해서는 해당 국가 전문가의 도움이 매우 중요하다. 마찬가지로 최근 복지제도 개편과 관련해서도 그 배경과 향후 전망에 대해서는 해당 국가의 전문가와의 도움이 중요하다. 이를 위해 연구진은 해당 국가를 방문하여 각종 자료를 수집하고, 해당 국가 연구자로부터 필요한 정보를 취합하고자 하였다.

#### 4. 제1차 연도 연구의 특징

〈각국 공공부조제도 비교연구〉에서 제1차 연도(2014년) 연구는 이후 진행될 일련의 연구를 위한 방법론적 기틀을 마련하는데 그 의의가 있다. 그것은 다음과 같이 정리할 수 있다.

첫째, 국제비교연구를 위한 이론적 토대 정립이다. 각국의 공공부조제도는 다양한 역사적 배경 속에서 상이한 경로로 구체화된다. 따라서 각국의 어떤 제도를 공공부조제도(Public Assistance)로 규정할 것인가가 중요한 쟁점이 된다. 〈공공부조제도란 무엇인가〉를 설명하기 위한 정확한 개념정의가 필요한 것이다. 그 키워드는 선별주의, 자산조사, 비기여형제도 등이다. 즉, 공공부조제도는 전체 인구를 대상으로 하는 것이 아니라, 심각한 경제사회적 위험에 노출되어 경제사회적 지원이 필요한 집단을 대상으로 하며, 이들을 선별하는 원칙은 엄격한 자산조사라고 말할 수 있

다. 그리고 이 제도는 사회보험과 달리 각 개인의 사전적인 기여(contribution)가 없이, 조세로 재원을 조달하는 특징을 갖는다. 이러한 이론적 검토가 제1차 연도 연구가 감당해야 할 역할인 셈이다.

둘째, 연구구성을 위한 공통의 포맷을 제시하는 일이다. 제1차 연도 연구는 이후에 수행될 국제비교연구가 가능하도록 공통의 포맷을 제시해야 한다. 개별 국가에 대한 심층연구가 비교하기 힘들게 제각각의 포맷을 갖지 않도록 하는 일이 중요한 것이다. 물론 이 과정에서 다음과 같은 위험성에 대해서도 주의하였다. 지나치게 엄격한 형식은 각국 공공부조제도 연구가 갖는 특징을 위축시킬 위험성이 있다는 것이다. 따라서 국가별 연구가 담아야 할 핵심적인 내용을 제시하였다. 그것은 각국 공공부조제도 생성과 변화의 역사적 과정, 공공부조제도의 구조와 특징, 주요 급여제도의 선정기준과 급여수준, 수급자의 규모와 실태, 최근의 제도개편 동향, 전달체계 개편 등이다.

셋째, 국제적인 연구네트워크를 구축하는 일이다. 각국 공공부조제도에 대한 비교연구는 높은 정책적 관심에도 불구하고, 국제기구들이 주도하는 경우가 많지 않다. 1990년대 초반 OECD에서 발간한 연구보고서가 가장 포괄적인 연구이며, 이후 공공부조제도 국제비교연구는 거의 이루어지지 않았다. 개별 국가차원에서 각국 공공부조제도에 대한 연구 인프라가 구축되어 있다는 점을 감안하면, 국제비교연구가 희소하다는 점은 매우 흥미로운 일이다. 그것은 공공부조제도 국제비교연구를 통해 많은 국가에게 공통적으로 제시할 정책적 시사점을 발견하기 힘들다는 점과 무관하지 않을 것이다. 그만큼 맥락(context)이 중요한 연구인 셈이다. 본 연구 또한 이러한 특징을 감안하여 한국 공공부조제도의 개혁과 지속적인 연구의 인프라 확충이라는 관점에서 국제네트워크를 구축하고자 하는 것이다.

## 제4절 국제비교를 위한 연구방법

### 1. 개념정의와 분석대상 정책의 범위

본 연구는 공공부조라는 제목으로 연구를 하고 있지만, 내용적으로는 ‘사회부조’를 연구대상으로 하고 있음을 밝혀둔다. 그렇다면 사회부조가 어떠한 정책을 지칭하는 것인지 명확하게 규정할 필요가 있다. 그것은 사회부조에 대한 개념정의가 전체 연구범위에 큰 영향을 미치기 때문이다.

사회부조의 사전적 정의는 적절한 생계의 방법이 없는 취약한 개인이나 가구에 현금이나 현물 자원을 이전하는 것을 의미하며, 이때 취약한 집단은 한부모, 노숙인, 그리고 신체적, 정신적으로 어려움을 겪는 집단을 포함한다. 이현주 외(2003)의 연구에서는 공공부조를 사회보장제도의 하나로써 모든 국민의 인간다운 생활을 위해 생활유지능력이 없거나 생활이 어려운 국민의 최저생활을 국가 및 지방자치단체가 보장하고, 이들의 자립을 지원하는 제도라 정의하였다. 어들리(Eardley) 외(1996)는 사회부조를 욕구를 가진 이들에게 자원(resources)에 대한 조사(test)를 하고 기초수준을 보증하기 위하여 제공하는 급여와 서비스로 정의하고 있다.

선행연구 고찰을 통해 사회부조의 정의를 이해해 보려 한다. 먼저 어들리(1996)는 사회부조라는 개념은 고정되었거나 또는 보편적 의미를 지니는 것은 아니며, 소득이나 서비스 제공 방식에 따른 구분이라 주장하였다. 개인이나 가구에 소득이나 서비스를 할당하는 방식은 기본적으로 세 가지로 나뉘는데, 하나는 보편적이거나 수렴되는 급여제공방식, 두 번째는 사회보험으로 고용지위나 기여에 근거하는 방식, 세 번째는 소득이나 자산조사에 근거하는 급여이다. 사회부조는 세 번째 방식을 기반한 것이며, 자원조사급여는 때론 ‘표적화된(targeted)’ 급여로 표현되기도 한다.

조사에 근거한 급여도 구분이 되는데, 고프(Gough)(1994)에 따르면 일정 선 이하 생활, 삶의 기본적 수준 이하를 전제로 하는 빈곤조사, 또는 그 이상의 선에서 기준으로 이루어지는 조사 등이 그 구분 사례이다. 이에 따라 사회부조를 다음의 세 가지, 1) 특정 기초소득선 이하 사람들을 대상으로 하는 현금급여와 같은 일반적 지원(assistance) 2) 실업급여 등 특정 집단에 대한 현금급여와 같은 범주적 지원 3) 주거지원과 같은 현금 지원과 연계된 급여와 서비스 제공(tied assistance) 등으로 분류할 수 있으며, 위의 세 가지 모두를 사회부조로 구분한다면, 터키의 경우 의료 지원도 연계된 급여로(tied)로 사회부조에 포함되어진다.

린덜트(Lindert)(2002)는 사회보호를 사회안전망 중 하나로 빈곤에 대한 최후 안정망으로 설명하고 있는데, 사회적 보호(protection)는 사회보험과 사회보호로 구성된다. 사회보호에는 세 가지 유형의 급여가 있는데, 이는 아래와 같다.

1. 일반적 급여: 일정 소득 이하 사람이 받을 수 있는 급여
2. 범주적 급여: 일정 소득 이하 특정 집단이 받을 수 있는 급여 예를 들어 영국의 근로 가구 세액 공제(working Families Tax Credit)
3. 현물 또는 조건급여: 주거, 직업훈련, 학교급식 등 비현금자원에 대한 접근. 일정 소득이하 주거비 지원 등 용도가 지정된 지원

비버리지(Beveridge)나 디토와 다이(DiNitto & Dye), 그리고 OECD와 UN과 같은 국외의 공공부조에 대한 정의들에서 나타난 공공부조의 특징은 도움을 받아 마땅한 상태의 사람을 자산조사로 선정한다는 점, 비용을 국가가 부담한다는 점, 최저생활수준이 기준이 된다는 점이다.

공공부조에 대한 여러 정의를 종합해보면 공공부조는 저소득층 또는 빈곤층을 대상으로 하며, 자산조사에 기초하여 대상이 선정되고 이들에게 무기여의 원칙에 따라 급여가 지급되고, 정부의 책임 하에 일정수준(최소한의 인간적 생활)의 생활보장을 목적으로 하는 사회보장제도로 정의될 수 있다. 또한 공공부조제도의 급여는 현금급여, 즉 경제적 원조로 규정되는 경우가 많으나 실제 공공부조프로그램을 규정하는데 있어서는 현금급여 외에 의료급여와 같은 현물급여도 공공부조로 분류되고 있다. 결론적으로 사회부조의 범위는 다항하게 정의할 수 있다.

사회부조 또는 공공부조에 대한 범위는 자산조사에 근거한 지원, 빈곤층을 대상으로 하는 지원으로 한정하되, 급여내용이나 대상 욕구는 한정하기 어렵다. 이 기준을 적용하여, 범주화된 급여나 서비스도 포괄하기 때문인데, 예를 들어 노인의 기초연금, 근로능력자에 대한 실업부조는 사회부조로 포괄하여야 할 것이다. 영국의 경우 보건과 교육은 보편적 지원으로 사회부조의 범위 안이라 보기 어렵지만, 한국은 이와 상이하여 의료 지원과 교육지원이 자산조사에 기반하고 있다. 결국 사회에 따라 사회부조의 범위는 달라질 수 있다. 단, 기초욕구를 감당하는 여타의 보편적, 준보편적 지원은 공공부조의 맥락이나 환경으로 고려하는 것이 적절하다.

지원 내용의 측면에서 사회부조는 아래의 것들을 포괄할 수 있다<sup>1)</sup>. 신체적, 신체적 장애, 고아, 약물중독 등 취약집단을 대상으로 제공되는 복지 또는 사회서비스, 식품권과 가족수당과 같은 현금 또는 현물 이전, 긴급생활지원(life-line tariffs), 주거지원, 위기 시 주식비 할인 등과 같은 일시적 지원 등이다. 또한 사회부조 프로그램은 사회부조 프로그램의 범위(scope)에 근거하여 다음의 세 가지로 구분하여 유형화 시킬 수 있다 (Barrientos, Nino-Zarazua and Maitrot, 2010).

1) wikipedia.[http://en.wikipedia.org/wiki/Social\\_protection](http://en.wikipedia.org/wiki/Social_protection)(2014.5.15.)

1. 순수한 현금이전(pure income transfers)
2. 현금이전과 함께 인적, 재정적, 신체적 자산형성을 목적으로 하는 지원을 더하는 현금이전 연계지원(transfer plus)
3. 통합 빈곤완화 프로그램(Integrated poverty reduction)으로 조 건화된 현금이전보다 넓은 지원을 포괄할 뿐만 아니라 현금이 중심 요소가 아닌 특징이 있음

이러한 구분은 프로그램의 특징을 정확하고 탄력적으로 포착하는데 도움이 된다. 또한 사회부조에 대한 개념적 기반의 차이를 보인다는 점을 인식하게 하며, 빈곤은 소득의 부족, 자산의 결핍, 다차원적인 것으로서의 빈곤으로 빈곤 개념정의를 다른 것임을 알 수 있다.

24 각국 공공부조제도 비교연구: 영국편

〈표 1-1〉 OECD 국가들의 타겟팅 방법<sup>1)</sup>(Targeting Mechanisms Employed by Select OECD Countries)

| 국가명  | 개인조사방법<br>(Individual Assessment Mechanisms)   |   |
|------|--|---|
|      | 자산조사<br>(Means Tests)  | 범주형(Categorical)  |
| 스웨덴  | 주거수당<br>지방정부 공공부조 (Municipal social welfare allowance) (일부 지역은 사회복지사가 활동)  | 실업자 정액요금 현금지원(Flat-rate unemployment cash assistance)<br>(KAS:지난 12개월 중 5개월 이상 근무경험이 있거나, 졸업 후 3개월이 지나지 않아 실업보험 지원을 받지 못하는 구직자에게는 KAS지급)  |
| 영국   | 구직자수당 (소득보조, 비기여방식)<br>가족 크레딧 (Family Credit: 직업이 있지만 소득이 일정금액을 넘지 않는 부모에 대한 소득지원)<br>지방세 환급, 학교급식비, 건강지원<br>장례비 지원(social fund payment for funerals)<br>출산휴가<br>난방지원(cold weather payment)<br>Discretionary cases<br>주거급여 | 장애인 급여(benefits for the disabled)<br>한부모가정은 소득보조를 위한 활동심사(activity test) 면제<br>특정그룹(가족, 한부모가정, 장애인, 장애인 가족을 돌보는 가정)에 대해 소득보조에서의 보험료(premium) 추가지원                                   |
| 네덜란드 | 사회부조(social assistance)<br>주거급여<br>부가적 급여(additional benefit) (사회보험 수급자에 대한 추가 지원)<br>50세 이상의 사회보험 수당을 모두 수급한 최저 임금자에 대한 소득기반형 급여<br>실업보험이 만료된 고령의 또는 부분적 장애인 근로자, 또는 과거 자영업자였던 노인과 장애인에 대한 특별수당                           | 50세 이상의 사회보험 수당을 모두 수급한 최저 임금자에 대한 소득기반형 급여<br>실업보험이 만료된 고령의 또는 부분적 장애인 근로자, 또는 과거 자영업자였던 노인과 장애인에 대한 특별수당<br>57.5세 이상의 실업자와, 5세 이하의 아동이 있는 부모는 구직요건(job searching requirements) 면제 |
| 캐나다  | 일반적 사회부조 프로그램<br>사회부조 수급자에게 지급되는 건강보험<br>주거급여<br>저임금 가족에게 지급되는 아동수당(National Child Benefit)  | 주(province)의 특성에 따라 다른 범주를 포함하는 포괄적 수당(장애인, 한부모가정, 미망인 등)<br>부모의 수입 중 일부는 필요성 심사(needs tests) 없이 아동양육비용으로 사용(몇몇 주는 한부모가정에게 더많은 수입의 일부 요구)   |
| 한국   | 국민기초생활보장제도   | 기초연금, 장애인연금, 한부모가족지원  |

주: 1) 집단별/지역별(Group/Geographic)범주는 해당이 없어 제거하고, 한국을 추가하여 수정한 표이다.

| 국가명  | 검증-표적화<br>(Self-targeting)                          | 지역기반<br>(Community-based)  | 보편적<br>(Universal)   | 비고  |
|------|---|--|--|---|
| 스웨덴  |   | 지방정부<br>공공부조(Municipal<br>social allowance)  | 아동수당(child<br>allowance)<br>(한부모가정과<br>일반가정에게 동일한<br>지원)<br>보육료지원(child<br>care) |   |
| 영국   | 비기여형<br>구직수당<br>급여자에 대한<br>활동 심사<br>(activity test) | 주거급여(국가규제<br>관리-administer<br>national<br>regulation)  | 아동수당(Child<br>benefits)<br>* 교육지원과<br>의료지원도 보편적                                  |   |
| 네덜란드 | 구직요건(job<br>searching<br>requirements)              | 지방정부 관리(Local<br>governments<br>administer)<br>사회부조 부가 수당<br>(supplementary<br>benefits to social<br>assistance) | 아동수당(Child<br>benefits)  |   |
| 캐나다  | 일반적 사회부조<br>수급자에게<br>시행되는<br>활동심사                   | 기본적 사회부조<br>(Basic social<br>assistance)   |  |   |
| 한국   | 조건부수급   | 지방정부의 저소득층<br>지원   | 보육료지원  | 교육비지원,<br>의료지원,<br>주거급여가<br>중앙정부의<br>사회부조 범위<br>안에 편제 |

## 2. 분석유형과 분석전략

사회보장제도 또는 사회보장제도에 포함된 공공부조 등의 사회복지정책의 비교분석을 수행하기 위해서는 비교대상에 대해 체계적으로 접근하면서 효과적인 연구결과를 도출하여 연구목적에 달성케 할 수 있는 논리적이면서 적절한 분석유형의 선택과 이에 대한 체계적인 분석틀 적용이 필요하다.

사회복지정책 연구를 위한 대표적인 분석 방법 또는 유형에는 길버트 & 스펙트(Gilbert & Specht)(1974)가 주창한 정책분석 유형인 3Ps 즉, 과정(Process) 분석<sup>2)</sup>, 산출(Product) 분석<sup>3)</sup>, 성과(Performance) 분석<sup>4)</sup>이 있으며, 많은 경우에서 이들 분석유형 중 연구목적과 연구대상 등을 고려하여 적절한 분석유형을 선택하고 있다(닐 길버트 & 폴 테렐, 2005).

본 연구의 목적은 주요 선진국(영국, 일본 등)의 공공부조제도의 기본 구조와 특징, 현황과 쟁점, 그리고 최근 개편동향에 파악하는 것이다. 따라서 각국의 공공부조제도를 역사적 전개과정 및 사회 발전과정 측면의 맥락(context) 차원과 전체 사회보장제도와의 관련성을 중심으로 이해하는데 초점을 맞추고 있기 때문에 주로 과정 및 산출 분석의 적용이 요구된다. 물론 성과분석과 앞의 과정분석과 산출분석이 실제 분석에 있어 명

- 
- 2) 과정분석은 사회정치적 그리고 기술적-방법론적 변수들과 관련된 정책형성의 역동성에 초점을 맞추고 있는 접근방법을 말하며, 정책형성에 영향을 미치는 다양한 요소들에 대한 관계성과 상호작용과 계획된 자료의 투입이 어떻게 이루어지는지에 대한 이해를 주된 관심으로 한다(Gilbert, Specht & Terrell 1993:17-18; 닐 길버트 & 폴 테렐 2005:25).
  - 3) 산출분석은 기획과정을 통해 연계 되는 일련의 정책선택인 산물에 여러 가지 쟁점을 분석하는 방법으로 산출연구를 위한 분석틀에는 할당, 급여, 전달, 재정<sup>4)</sup>의 네 가지 차원이 적용되어진다(닐 길버트 & 폴 테렐 2005: 25; 이해경 2009).
  - 4) 성과분석은 특정한 정책선택에 의해 실행된 프로그램이 낳은 결과를 기술하고 평가하는데 관심을 둔다(닐 길버트 & 폴 테렐 2005:27).

확히 분리되지 않는 동시에 분석방법상의 상호 연관이 적지 않기 때문에 (닐 길버트 & 폴 테렐, 2005), 그리고 제도의 성과 측면의 국제비교도 본 연구에서도 주요하기 때문에 성과 측면에서의 분석 또는 기술도 본 연구에 포함된다.

본 연구의 주된 관심사는 각 국가별 공공부조 전개과정의 맥락과 구조적 특성을 파악하는 것이기 때문에 과정과 산출 분석에 초점을 두고 있다고 볼 수 있다. 하지만, 과정분석의 경우 과학적인 분석방법으로는 미흡하다는 비판을 받고 있으며 연구자의 주관적 선입견이 작동할 여지가 크기 때문에 이에 대한 주의가 필요하다(이혜경, 2009: 81). 한편, 산출연구의 경우 정책과정을 통해 정책대안들 중 선택된 정책의 내용을 특정 기준이나 분석틀을 통해 분석하는 것으로 정책설계의 주요한 구성요소들을 구분하고 분해하여 정확히 파악하는데 초점을 두고 있으며(닐 길버트 & 폴 테렐, 2005), 비교적 오랜 역사를 가진 분석틀을 가지고 있기 때문에 본 절에서 중심으로 다루고자 한다.

이러한 분석유형에 대한 고려와 함께 국가간 비교연구를 위해서는, “변수중심방법(variable-oriented methods)”과 “사례중심방법(case-oriented methods)”으로 대표되는 분석 전략을 고려해야 한다(Ragin, 2008 재인용: 남승연, 2013: 290). 변수중심방법은 양적방법으로 사례중심방법은 질적 연구로도 지칭 되는데, 사례중심방법과 질적 연구는 꼭 일치하는 것은 아니며(최영준, 2009: 2), 본 연구도 제도에 대한 문헌 및 통계 자료 고찰이 연구의 핵심 방법이므로 본 연구의 분석전략을 질적 연구보다는 사례중심방법이라고 지칭하는 것이 합당하다. Ragin(1994)에 의하면 변수중심방법은 관찰 가능하고 측정 가능한 경험적 사실들을 계량적 접근을 이용하여 변수들 간의 상관관계 및 인과관계 등의 관계성을 분석하여 산재되어 있는 요소들의 공통적인 속성을 파악하는 일반화를

지향하는 반면, 사례중심방법은 비교 가능한 독립적인 실체들을 가정하고 변수간의 인과관계와 같은 영향 측면보다는 사례자체의 맥락과 특수성에 관심을 두어 특정결과가 발생하는 상황적 특성을 밝히는데 그 초점을 둔다(안상훈 2002, 재인용; 이현주 외, 2003 재인용).

계량적 방법론은 앞의 세 가지 분석유형 모두에 적용될 수 있지만 주로 성과분석에 있어 정책효과성 평가로 작동하는 경우가 많다. 산출분석은 계량적 분석 보다는 주로 분석틀을 적용한 체계적 접근을 통해 정책선택의 원인과 원칙, 형태와 구조를 분석하고 있다(Gilbert & Terrell 1998 재인용; 강욱모 외, 2006). 이 두 방법 중 변수중심방법은 지나친 일반화에 대한 지향으로 개별 사례가 갖는 특수성과 요인간의 교호 작용을 간과하는 측면이 있으며(남승연, 2013: 290), 사례중심방법의 경우는 이와 반대로 각 사례들을 포괄하여 일반화시키기 어렵다는 한계점을 가지고 있다(안승국, 2002: 58).

본 연구는 이러한 장단점을 가지고 있는 분석전략들 중에서, 변수중심 방법 즉, 계량적 접근방법을 통해 국가간 또는 국가내 사회복지정책관련 변수들 간의 관계성을 파악하기 보다는, 사례중심방법론을 적용 역사적 맥락을 고려한 개별화를 통해 각국 공공부조의 현제도 선택에 대한 특성을 파악하고자 한다. 그리고 앞에서 언급한 과정분석을 연구에 적용하여 정책형성과정에 영향을 미치는 요인들에 대해 심도 있는 파악을 시도해 보고자 한다. 이러한 접근은 논리적으로 정교한 분석틀을 가지고 있는 것으로 평가되는 산출연구의 분석틀과 본 연구에서 병행적으로 사용하여 국가별 공공부조제도를 다양한 차원에서 검토할 예정이다.

### 3. 분석틀 설정 관련 선행연구

사회복지정책의 국가별 비교의 분석틀 마련을 위해 검토할 선행연구들은 복지정책 분석차원 측면에서 분석틀을 구성하거나, 이러한 분석틀을 기반으로 실제 국제비교 및 제도설명을 수행한 연구들로 분류할 수 있다. 전자는 연구자들이 비교연구의 틀을 구성하기 위해 수행했던 연구방법론 연구들이, 후자는 국가간 비교를 위해 국제기구에서 수행한 공표자료들이 주를 이룬다. 후자의 경우 분석차원 및 각 분석차원에 활용될 구체적 변수들이 제시되어 있어 분석틀의 각 차원에 대입한 해당 변수들을 제시하고 있다. 복지 및 관련제도 분석틀에 대한 연구를 살펴보면 다음과 같다.

길(Gil)(1973)은 사회복지정책을 사회정책의 한 영역으로 보고 사회정책 전반을 개괄하는 동시에 사회복지정책을 사회 전체와 관련하여 이해하고자 하는 분석 틀을 제시하였다(이혜경 2009, 재인용; 박차상, 2012 재인용). 프리그몰과 애서턴(Prigmore & Atherton)(1979)은 사회복지정책평가의 접근방법으로 1) “문화적 가치”, 2) “영향력과 의사결정”, 3) “지식에 관한 고려사항”, 4) “비용-편익” 등의 네 가지 차원의 준거 틀을 제시하였다(봉민근, 2003: 3 재인용).<sup>5)</sup> 앞에서 언급된 바와 같이 비교연구를 위한 산출연구의 대표적이고 전형적인 분석적 접근방법으로 3Ps(Process, Product, Performance)가 있으며, 각 접근방법은 계획, 행정, 그리고 연구의 전문적인 역할과 주요하게 연관되어 있는 사회복지정책의 문제들을 다루고 있다(Gilbert et al, 1993: 17).

본 연구의 주된 관심은 산출분석으로, 길버트와 스펙트(Gilbert & Specht)(1974)는 산출분석과 관련하여 다음 네 가지 차원의 분석틀을 제시하고 있다. 1) “사회적 할당의 근거는 무엇인가?(What are the bases

5) 봉민근(2003). 서울시 장애인복지정책의 현황과 정책방향, 한국행정학회 춘계학발표논문집.

of social allocations?)” 2) “할당된 사회적 급여의 형태는 무엇인가?(What are the types of social provisions to be allocated?)” 3) “이러한 급여들의 전달에 대한 전략은 무엇인가(What are the strategies of the delivery of these provisions?)” 4) “이러한 급여 재원을 조달하는 방법은 무엇인가(What are the ways to finance these provisions?)” 로 이것은 각각 대상, 급여, 전달체계, 자원문제에 해당하는 것이다(Gilbert, Specht & Terrell, 1993: 43). 번스(Burns)는 사회보장제도를 구상하는데 있어서 1) “급여의 성격과 양(the nature and amount of benefits)”, 2) “보장해야 될 위험의 대상과 유형(eligibility and types of risks to be covered)에 관한 것들”, 3) “재원조달 방법(the means of finance)”, 4) “행정의 구조와 성격(the structure and character of administration)”을 분석틀로 제시하였다(이성기, 2006: 21 재인용).<sup>6)</sup> 남기민(2001: 259)은 길버트와 스펙트(Gilbert & Specht)(1974)와 맥길(Magill)(1986)<sup>7)</sup>의 분석틀을 기초해서 사회복지정책의 분석틀을 1) 목표체계 2) 대상체계 3) 급여체계 4) 전달체계 5) 자원체제로 구분하여 제시하였다.

길버트와 스펙트(Gilbert & Specht)(1974) 그리고 번스(Burns)가 제시한 네 가지 차원의 분석틀은 포괄적이면서 명료성을 가지고 있기 때문에 사회복지정책 비교분석에서 폭넓게 적용되고 있다. 하지만 분석틀 선정과 함께 이러한 네 가지 차원에서 사회복지제도의 내용을 분석할 수 있는 변수들은 별도로 선정과정을 거쳐야 한다. 즉, 사회복지제도(본 연구에서는 공공부조제도)의 국가간 비교분석을 위해서는 해당 분석틀에서 해당하는 비교 변수들을 선택해야 하며, 이러한 분석틀에 맞는 요인과 변수들은 사

6) 이성기(2006), OECD 국가의 사회보장제도 비교연구, 한국보건사회연구원

7) Magill(1986)은 사회복지정책의 분석틀로 1) 정책목표 2) 급여체계 3) 전달체계 4) 자원조달을 제시(남기민, 2001:259 재인용)

회과학 연구의 영역 중 국제기구의 사회부문 통계에서 선택할 수 있다. 이러한 국제기구에서 생산한 자료들의 경우 국가간 비교를 위한 공통 영역들과 구체적인 변수들을 제시하고 있다.

국제기구의 사회부문 통계중 가장 대표적인 것은 OECD의 Social Expenditure Database(SOCX)이다. SOCX는 OECD 가입국가들의 사회복지지출을 기능별 영역으로 분류하여 제시하고 있는데, 주로 영역별 급여의 형태와 하위영역으로서의 세부적 프로그램들과 그것의 지출이 제시되어 있다. SOCX를 통해 주요 국가들의 기능별 또는 정책대상별 주요 프로그램 현황과 규모를 파악할 수 있지만, 사회보장관련 통계지표의 국제비교가 주된 목적이므로 해당 국가 제도의 상세한 내용 즉, 대상 및 급여 수준, 자원, 전달체계 등의 정보는 제공되지 않는다.

MISSOC (Mutual Information System on Social Information)은 EU 가입 국가들 간에 사회보호관련 정보의 지속적인 변화를 공유하는 역할을 하고 있으며, 최근에는 아이슬랜드, 리히텐슈타인, 노르웨이, 스위스까지 포함한 사회보호(Social Protection)의 정보까지 포괄하고 있다<sup>8)</sup>.

MISSOC은 위 국가들의 사회복지제도를 12개 하위 영역과 300개 이상의 세부 항목으로 구분하여 세부적이고 비교 가능한 정보를 제공하고 있다(강혜규 외 2012). MISSOC Comparative Tables<sup>9)</sup>은 앞에서 언급한 12개의 하위 정책영역으로 구성된다. 구성영역들은 다음과 같은데, I.재정(financing), II.보건(healthcare), III.질병(sickness), IV.출산(maternity), V.근로무능력(invalidity), VI.노령(old-age), VII.유족(survivors), VIII.산재(employment injuries and occupational dis-

8) MISSOC Homepage(<http://www.missoc.org>)와 강혜규 외(2012) 참조(2014.6.28.)

9) MISSOC(2007, 2009) 참조

ease), IX.가족(family Benefit), 실업(unemployment), XI.최저생계보장(guaranteed minimum resources), XII. 장기요양(long-term care) 으로 구성되며, 이중 최저생계보장(Guarantee of sufficient resources)은 공공부조제도와 관련한 국가 간 비교가 가능한 분석틀을 제시해 주고 있다.

국제적 비교를 위한 최저생계보장(Guarantee of sufficient resources)의 세부 영역들을 살펴보면<sup>10)</sup>, 먼저 일반적 비기여형 최저보장제도명(Designation)과 이에 대한 적용법률(Applicable statutory basis), 원칙(principle), 수급권자(entitled persons) 등을 제시하고 있으며, 세부영역별로 살펴보면, 첫째 수급일반조건(general conditions)으로 기간(duration), 국적(nationality), 거주조건(residence), 연령(age), 노동의사(willingness to work), 다른 급여청구와의 관계(exhaustion of the claims), 기타 조건(other conditions)같은 변수들이 포함 된다. 둘째, 최저보장과 관련한 최저보장수준의 결정(determination of the minimum), 결정의 수준(level of determination), 자산조사적용 가구 범위(domestic unit for the calculation of resources), 고려되는 자산(resources taken into account)등이 포함된다. 셋째, 급여와 관련해서는 범위(categories), 가족수당과(family allowances)의 관계, 급여액(amounts), 급여환수(recovery), 급여수준 조정방법(indexation), 사회통합촉진관련(measures stimulating social and professional integration), 기타 권리(associated rights)로 의료(health), 주택(housing), 난방(Heating) 등이 포함된다. 넷째, 전달체계와 관련해서는 행정기구의 조직과 성격의 변수가 포함되며, 다섯째, 재정과 관련해서는 재정규모(costs), 재원조달(financing) 등의 변수들이 포함된다.

10) MISSOC(2007, 2009) 및 이성기(2006) 참조

MISSOC에서 제공하고 있는 변수들을 앞에서 언급한 산출분석의 분석틀에 배치하기 위해서는 분석틀의 각 차원(대상, 급여, 자원, 전달)의 성격을 좀 더 구체적으로 살펴볼 필요가 있다. 다음 표는 ‘Gilbert & Terrell의 분석틀’의 각 차원에 대한 의미와 선택의 대안을 보여주고 있다. 먼저 대상의 경우 ‘사회적 할당’ 근거를 파악하는 것을 의미하며, 이는 수급자격을 결정하는 기준의 문제와 급여를 지급하기 위해서 어떤 원칙을 적용할 지를 선택하는 것이 중요하다. 두 번째, 급여의 경우 ‘사회적 급여 형태’를 파악하는 것으로 기본적으로 복지제도에서 수급자들에게 지급되는 현물 또는 현금 등의 급여 형태와 이를 더 확장하여 전이 가능성<sup>11)</sup> 정도에 따른 기회, 서비스, 재화, 증서 및 세액공제, 현금, 권력 등의 범주로 급여형태를 분류하고 제시하는 것이 중요하다. 세 번째, ‘전달에 대한 전략’은 대상과 급여가 결정되었을 때 그것을 이어주는 시스템, 즉 전달체계와 관련하여 복지급여 전달의 관리운영 주체와 전달전략에 관한 분석을 그 핵심으로 한다. 마지막으로 재정은 자원과 이전체계에 관한 것을 핵심으로 한다(닐 길버트 & 폴 테렐, 2005 재인용: 전연일 2011).

11) “수혜자에게 얼마나 많은 선택의 자유를 부여할 수 있느냐”하는 정도를 의미함(닐 길버트 & 폴 테렐 2005: 235)

### 34 각국 공공부조제도 비교연구: 영국편

〈표 1-2〉 Gilbert & Terrell의 분석틀

| 구분 |                | 의미                                      | 선택의 대안  |
|----|----------------|---|---|
| 대상 | 수급자격<br>(할당영역) | 사회적 할당의<br>기반(근거)은 무엇인가?                | 귀속적 욕구, 사회적 공헌/심신상태에<br>대한 전문가 판단<br>개인/가족의 자산상태에 따른 욕구                               |
| 급여 | 급여종류<br>(대책영역) | 사회적 급여형태는<br>무엇인가?                      | 기회/권력/사회서비스/물품/신용/<br>물품교환권/현금  |
| 재원 | 재원마련<br>(재정영역) | 사회적 급여에 필요한<br>재정을 마련하기 위한<br>방법은 무엇인가? | 사용자부담/민간모금/사회보험, 과세(국세,<br>지방세, 특별세, 목적세 등)/위의 혼합                                     |
| 전달 | 전달방법<br>(전달체계) | 사회적 급여를 전달하기<br>위한 전략은 무엇인가?            | 공공전달체계(중앙집권/지방분권)<br>민간전달체계(영리조직/비영리조직)<br>위의 혼합(공공조직과 민간조직의 혼합형<br>태, 영리와 비영리조직의 혼합) |

자료: 남찬섭·유태균(2007):p.111 재인용: 전연일(2011) p.178

## 4. 분석틀 적용방향

앞에서도 언급한 바와 같이 기본 틀을 국가별로 동일하게 적용하기 위해서는 분석대상이 되는 변수들과 그것에 대한 범주가 정해져야 한다. 분석의 차원은 길버트와 스펙트(Gilbert & Specht)(1974) 또는 길버트와 테렐(Gilbert & Terrell)(2007)의 분석틀을 활용하고, 분석 차원별 변수의 구성은 MISSOC(2007, 2009)에서 제시하는 변수들을 활용하고자 한다. 즉, 주어진 분석틀과 이에 대한 선행연구들을 검토해 분석틀의 각 분석차원과 분석차원을 통한 제도비교를 위한 각 구성변수들의 기본적인 개념과 방향성을 파악하고 이를 고려해 MISSOC이 국제비교를 위해 제시한 범주별 변수들을 분석차원별로 아래와 같이 구성할 수 있다.

〈표 1-3〉 분석틀 적용을 통한 MISSOC 주요 변수의 분류

| 차원   | 구성변수   | 비고   |
|------|--|------|
| 공통   | 제도명(designation), 적용법률(applicable statutory basis), 기본원칙(basic principles), 급여의 목적(goal)   | 공통   |
| 대상   | <b>수급권자(entitled persons)</b><br><b>수급일반조건(general conditions)</b> : 기간(duration), 국적(nationality), 거주조건(residence), 연령(age), 근로참여의사(willingness to work), 다른 급여청구와의 관계(exhaustion of other claims), 기타 조건(other conditions)<br><b>최저보장관련</b> : 자산조사적용 가구범위(domestic unit for the calculation of resources), 고려되는 자산(resources taken into account),  | 수요측면 |
| 급여   | <b>최저보장관련</b> : 최저보장수준의 결정(determination of the minimum), 결정 수준(level of determination)<br><b>급여관련</b> : 급여의 범위(categories), 특수목적의 부가 및 단일급여(specific supplements & Single benefits), 최저보장과 가족수당과의 관계(family allowances), 급여액(amounts), 급여환수 관련(recovery), 급여수준 조정방법(indexation), 사회통합촉진(measures stimulating social and professional integration)<br><b>관련 권리(associated rights)</b> : 의료(health), 주택 및 난방(housing & heating) 등 | 수요측면 |
| 전달체계 | 행정기구의 조직과 성격   | 공급측면 |
| 재정   | 재원조달원칙(Financing principle), 가입자 및 고용주의 기여, 보험료를 또는 보험료를 상한(ceiling), 공공부문 기여, 장기급여 재원마련 시스템 등   | 공급측면 |

자료: MISSOC Comparative table(2007, 2009)과 이성기(2006:22) 내용을 재구성 및 업데이트

국제비교에 적용되는 변수들의 경우 국가별로 공통적 제도의 구성요소일 가능성이 높기 때문에 제도의 기본적 성격과 국제비교에 용이하지만 국가별 특수성을 설명하기에는 부족한 경우가 있을 수 있다. 따라서 본 연구에서는 국가별 세부 제도와 관련된 선행연구를 통해 국가별 공공부조 제도의 특수성을 밝힐 수 있는 해당 국가 고유의 변수의 발굴 등 국가별 특성을 밝힐 수 있는 측면과 공통적인 부문을 통해 서로를 비교해 볼 수 있는 두 부문 모두가 고려되어야 할 것이다.

## 제5절 영국편의 주요내용

제2장부터는 영국의 공공부조제도를 그 현황과 개편을 포괄하여 다룬다. 영국은 공공부조제도를 이해하고 그 함의를 정리하는데 있어 나름의 의미를 갖는 국가이다. 그 이유를 정리하면 아래와 같다. 첫째, 영국은 서구 복지국가 중 사회정책에서 공공부조의 비중이 높은 국가이다. 둘째, 영국은 중앙정부 중심의 정책 운영을 하는 국가이다. 첫 번째와 두 번째의 특징은 우리나라의 상황과 유사하다. 이러한 이유로 셋째, 영국은 공공부조를 비롯하여 우리나라 사회정책의 개발이나 개선에서 빈번하게 검토되는 국가 중 하나이다. 넷째, 영국에서는 최근 사회부조의 개혁이 큰 폭으로 진행되어 그 추이가 주목되는 국가이다.

테일러-구비(Taylor-Gooby, 2012)는 영국의 개혁이 다른 주요 자본주의 국가에서보다 부정적인 방향으로 급하게 진행되고 있다는 지적을 하였다. 그럼에도 불구하고 영국의 사례에 대해서 우리나라의 관심은 여전히 높다. 특히 개혁의 방향이 서구 다른 국가들 뿐 아니라 우리나라에서도 이슈로 부상한 고용의 강조, 각종 사회정책의 유사성 검토와 조정을 골자로 하고 있어서 더욱 관심사가 되고 있다. 상황이 이러하니 영국의 경험은 그 자체로 긍정적이든지, 부정적이든지 중요한 교훈을 제공하는 사례가 될 수 있다.

영국 공공부조제도의 분석 범위와 분석 대상 기간을 간략하게 소개하면 다음과 같다. 분석의 범위는 공공부조제도를 무엇으로 보는가에 따르게 된다. 앞서 언급한 바와 같이 본 연구에서는 공공부조제도를, 자산조사를 전제로 하는 급여 및 지원으로서 빈곤층을 대상으로 한정하는 제도로 정의하였다. 영국의 경우 이러한 정의를 적용하면 보건서비스와 교육 지원이 공공부조제도에서 제외된다. 이 두 영역의 기초 욕구에 대응하는

지원이 영국에서는 자산조사에 근거하여 운영되지 않기 때문이다. 자산 조사방식으로 운영되는 제도에 초점을 두어 공공부조제도를 분석하자면 주거급여와 근로연령의 빈곤층을 대상으로 하는 지원 제도가 이러한 범주의 대표적 제도들이다. 이에 더하면 노인을 대상으로 하는 연금크레딧(Pension Credit)제도가 포함될 수 있다. 최근의 개혁에서 핵심적으로 논의되는 제도들이 대개 이 제도군이다. 단, 연금크레딧은 최근 개혁의 대상이 되는 제도에서 제외된 예외적 제도이다. 따라서 본 연구에서는 연금크레딧의 변화를 짧게 개괄하고 주로 최근 개혁에서 영향을 받는 제도군을 중심으로 현황과 개혁내용을 다룰 것이다.

분석의 초점은 영국의 공공부조제도의 소개와 더불어 영국의 공공부조가 경험하는 최근 변화, 그 배경과 성격, 그리고 이후의 영향에 대한 전망에 두어졌다. 분석대상 기간은 1990년대 중반부터 2013년까지의 영국 공공부조의 변화를 주로 분석하였다. 즉 지난 20년 정도가 분석대상 기간이다<sup>12)</sup>. 토니블레어(Tony Blair)가 이끄는 신노동당정부에서 데이비드 캐머런(David Cameron)이 이끄는 보수당과 자유민주당의 연정시기까지의 기간을 주로 다루고 있다. 이 시기는 영국에서 고용을 강조하는 방향으로 복지개혁이 꾸준히 진행되었고 최근 그 개혁이 더 가속화되는 배경이 되기도 한 기간이다. 분석대상 기간은 미래로 다소 연장되어 최근의 개혁 이후 전망을 다루기도 한다.

12) 지표의 변화는 지표의 제시 여건 등이 상이하여 이보다 다소 짧은 기간으로 제한되어 제시되기도 한다.





## 제2장

### 환경진단과 전망

제1절 인구학적 변화

제2절 경제적 변화

제3절 정치적 기반 변화

제4절 제도적 변화



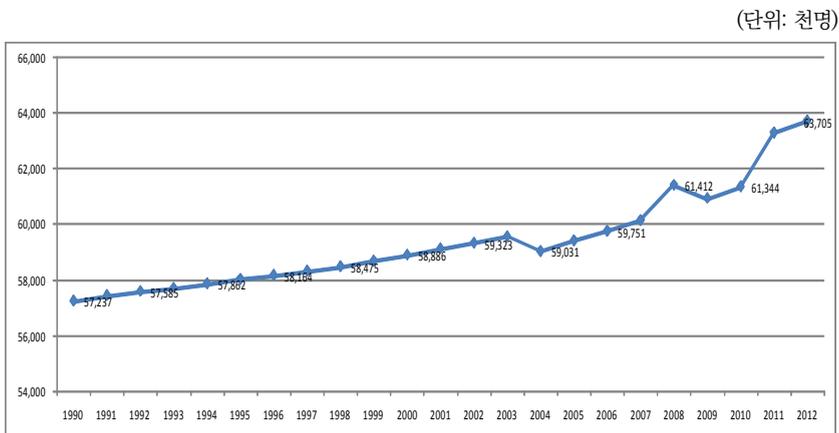
# 2

## 환경진단과 전망 <<

### 제1절 인구학적 변화

2012년 현재 영국의 총인구는 약 6천 3백만 명으로 1990년 기준 약 5천 7백만 명에 비해 10.5%가량 증가하였다. 1990년에서 2003년(약 5천 9백만 60만 명)까지 완만한 폭으로 증가하였던 영국의 총인구는 2004년 약 5천9백만 명으로, 전년대비 인구성장률 -0.88%를 기록하였다. 이후 꾸준한 상승세를 보이다 2007년 6천만 명 이상으로 증가하였다. 이후 2009년 소폭 하락하여 전년대비 인구성장률은 -0.79%의 변화를 보였다. 2010년 이후로는 지속적으로 증가하였으며, 2011년은 특히 3.16%이라는 높은 성장률을 보인다.

[그림 2-1] 인구변화 추이

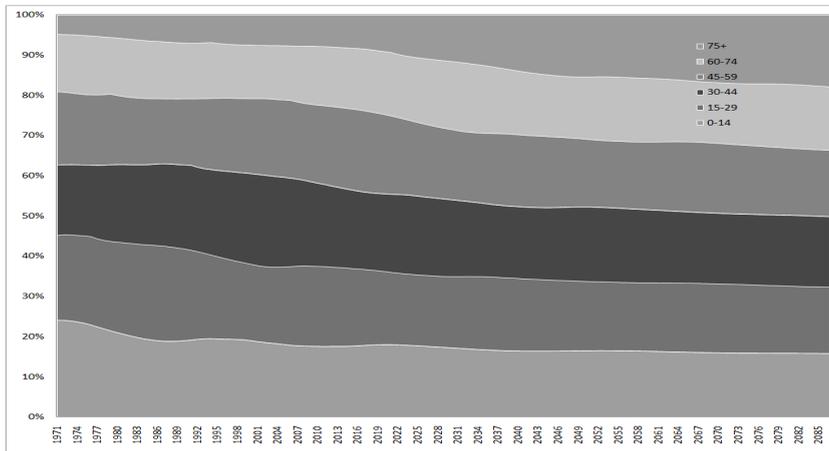


자료: OECD.Stat, Employment and Labour Market Statistics,  
<http://www.oecd-ilibrary.org/statistics>, 2014.5.14. 추출.

하지만 인구 구성에서는 사회정책의 부담이 가중되는 변화를 보인다. 인구구성 변화에서 주목할 내용 중 하나는 65세 이상의 고령인구는 점진적으로 증가하고 이로 인하여 노인이 인구 분포 상 큰 부분을 차지하게 되었다는 점이다. 이러한 변화는 1951년 남성과 여성의 기대수명이 각각 65.5세, 70.4세에서 1971년 69.1세, 75.1세로, 그리고 2011년 78.8세, 82.7세로 증가한 점과 무관하지 않다. 또한 이러한 경향은 1960년 중반의 3.0명을 기록한 출산율이 2000년 1.6명까지 감소된 추세와도 관련이 있다. 물론 20세기에 들어와 이러한 출산율이 약간의 상승세로 돌아서기는 하였으나 노인 인구의 비율은 전반적으로 상승하여 왔다. 참고로 영국의 연금수급 개시 연령은 남성 65세, 여성 61세이며, 실제 평균 퇴직 연령은 남성 63.7세 여성은 61세이다. 노인인구를 부양하여야 하는 사회적 부담이 늘어나고 있다.

[그림 2-2] 연령 비율(1971~2087)

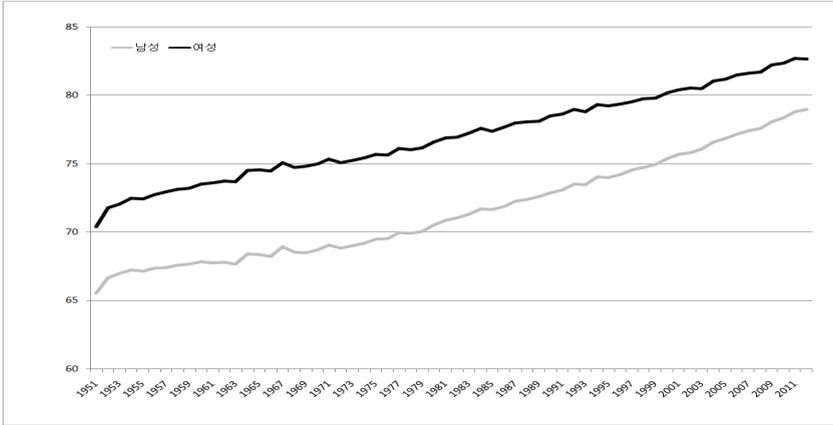
(단위: %)



자료: Office for National Statistics(ONS), UK Population Projections:  
<http://www.ons.gov.uk/ons/rel/npp/national-population-projections/2012-base-d-reference-volume-series-pp2/index.html>, 2014.9.8.추출

[그림 2-3] 기대수명 추이

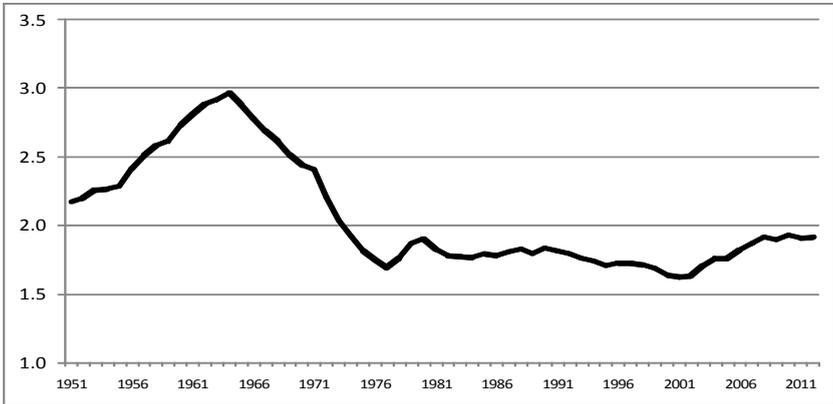
(단위: 연령)



자료: Office for National Statistics(ONS), UK Population Projections:  
<http://www.ons.gov.uk/ons/rel/npp/national-population-projections/2012-base-d-reference-volume-series-pp2/index.html>, 2014.9.8.추출

[그림 2-4] 합계출산율 추이

(단위: 명)

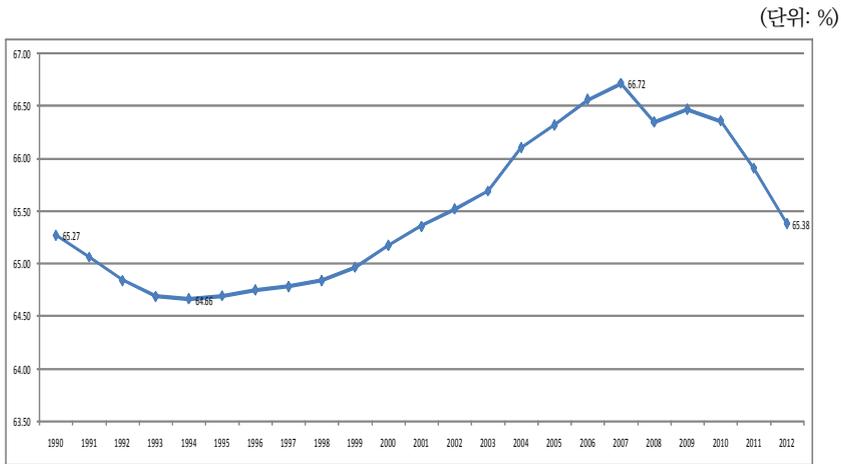


자료: Office for National Statistics(ONS), UK Population Projections:  
<http://www.ons.gov.uk/ons/rel/npp/national-population-projections/2012-base-d-reference-volume-series-pp2/index.html>, 2014.9.8.추출

#### 44 각국 공공부조제도 비교연구: 영국편

전체 인구 중에서 15~64세의 근로연령 인구의 비율은 1990년 65.3%였으며, 1994년까지 감소하여 64.7%가 되었다. 이후 2007년 66.7%로 최고를 기록하였고, 이후 차츰 감소하여 2012년 현재 65.4%이다. 최근 근로연령의 인구비율은 감소하고 있다.

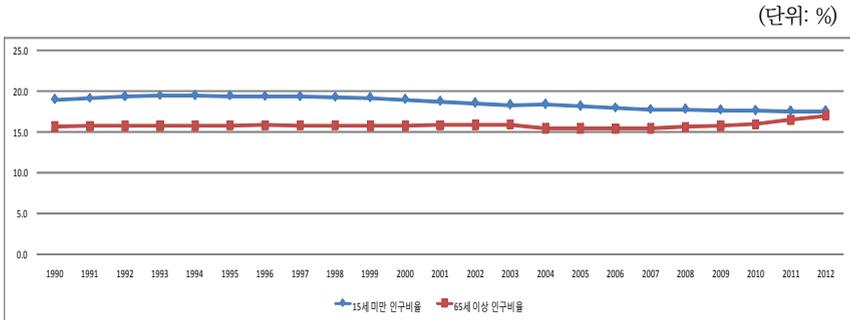
[그림 2-5] 근로연령비율 추이



자료: OECD.Stat, Employment and Labour Market Statistics,  
<http://www.oecd-ilibrary.org/statistics>, 2014.5.14 추출.

전체 인구 중 15세 미만이거나 65세 이상 인구의 비율을 나타내는 부양인구비율을 살펴보면, 2012년 15세 미만 인구의 비율은 17.6%로 1990년의 19.0%에 비해 1.4%p 감소하였으며, 65세 이상의 노인인구의 비율은 1990년 15.7%에서 2012년 17.0%로 1.3%p 증가하였다. 전체적인 부양인구비율은 크게 변하지 않았지만 노인은 증가하고 15세 미만의 인구가 감소하면서 미래의 부양인구비율은 더 증가할 수 있는 위험을 내포하고 있다.

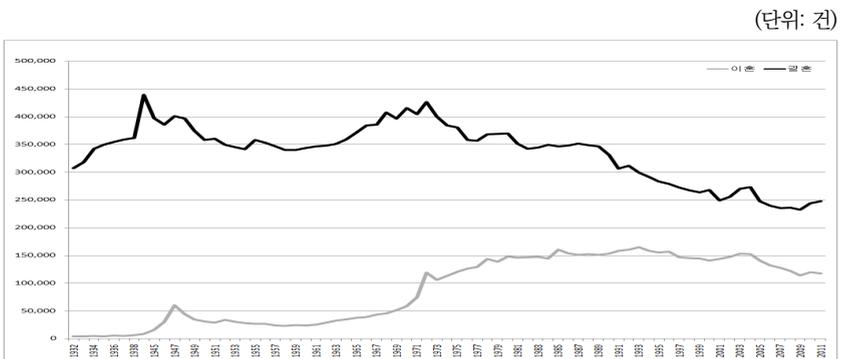
[그림 2-6] 영국의 부양인구비율(1990~2012)



자료: OECD.Stat, Employment and Labour Market Statistics,  
<http://www.oecd-ilibrary.org/statistics>, 2014.5.14 추출.

결혼과 이혼 측면에서도 중요한 변화가 있었다. 결혼(초혼)은 1972년 전후 최대치인 426,241건에서 2009년 232,443건으로 감소했으며 이혼은 1950년대 연간 30,000건에서 1992년에는 전쟁 후 최대치인 165,018건으로 더욱 보편화되는 양상을 보였다. 결혼이 감소하는 것은 역시 미래 인구 구성에 영향을 줄 요소이다.

[그림 2-7] 결혼과 이혼 추이(잉글랜드와 웨일즈)(1932~2011)



자료: Office for National Statistics(ONS), UK Population Projections:  
<http://www.ons.gov.uk/ons/rel/npp/national-population-projections/2012-base-d-reference-volume-series-pp2/index.html>, 2014.9.8.추출

영국에서는 이민인구의 유입도 전반적 인구구성에 영향을 미쳤다. 통계청 보고에 따르면 1980년대 초, 영국은 해외로의 이민이 많은 국가에서 영국 내로 들어오는 인구가 더 많은 순이민국가로 변화했으며 이민자의 수는 1981년 20만명에서 2012년 50만 명으로 증가했다(ONS, 2014d: Ch5, p2). 이러한 변화의 기저에는 영국의 유럽연합(European Union: EU, 이후 EU) 가입으로 인하여 증가한 노동력의 이동이 부분적으로 작용했다. 연간 순 이주자수는 현재 15만에서 25만 명 사이를 유지하고 있으며 이러한 통계에는 영국에서 학업하고 있는 외국 학생들의 수도 포함되어있다.

[그림 2-8] 예상 이민인구 추이(1994~2014)

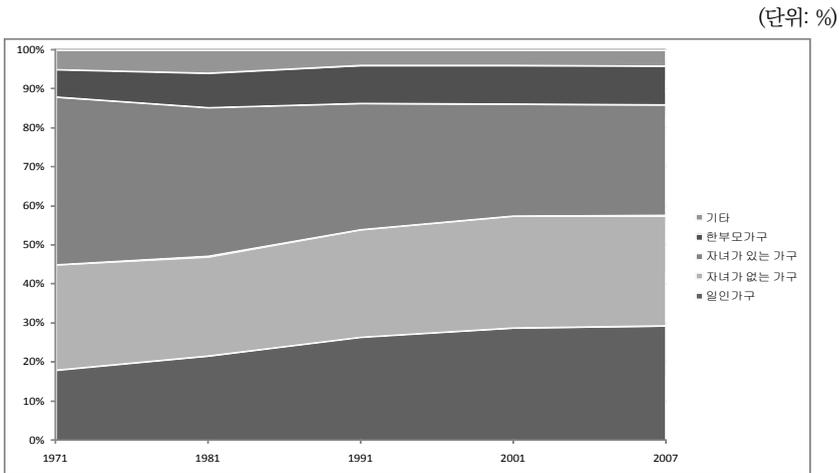
(단위: 천명)



자료: Office for National Statistics(ONS), UK Population Projections:  
<http://www.ons.gov.uk/ons/rel/npp/national-population-projections/2012-base-d-reference-volume--series-pp2/index.html>, 2014.9.8.추출

이러한 배경에서 영국에서 가구의 구성은 특히 최근 수십 년 간 많은 변화가 있었다(ONS, 2014d). 1971년 당시, 부부와 자녀로 구성된 가구의 비율은 40%였으나 2007년 전체 가구의 4분의 1을 조금 넘는 수준으로 감소했다. 반면, 일인 가구와 한부모 가구는 동 기간 지속적으로 증가했다.

[그림 2-9] 가구구성 추이



자료: Office for National Statistics(ONS), UK Population Projections:  
<http://www.ons.gov.uk/ons/rel/npp/national-population-projections/2012-based-reference-volume--series-pp2/index.html>, 2014.9.8.추출

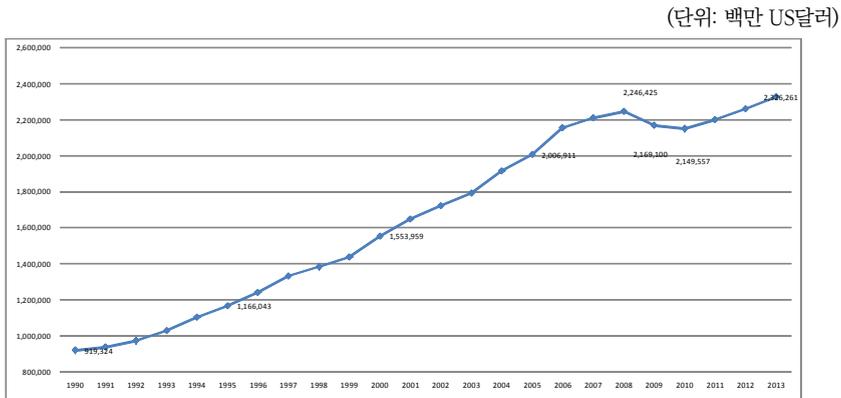
## 제2절 경제적 변화

노동시장의 변화를 포함한 경제적 환경에서도 역시 지난 수십 년간 중요한 변화가 일어났다. 영국의 명목 국내총생산(이후 GDP로 표기)은 US

#### 48 각국 공공부조제도 비교연구: 영국편

달러 기준으로 2013년 2,326,261백만 달러 규모이다. 1990년 영국 GDP는 919,324백만 달러 수준이었으며, 2008년까지 꾸준히 증가세를 보이다가(2008년 기준 2,246,425백만 달러) 2009년 2,169,100백만 달러, 2010년 2,149,557백만 US달러로 감소하였다. 이후 2013년 현재까지 증가 추이를 보이고 있다.

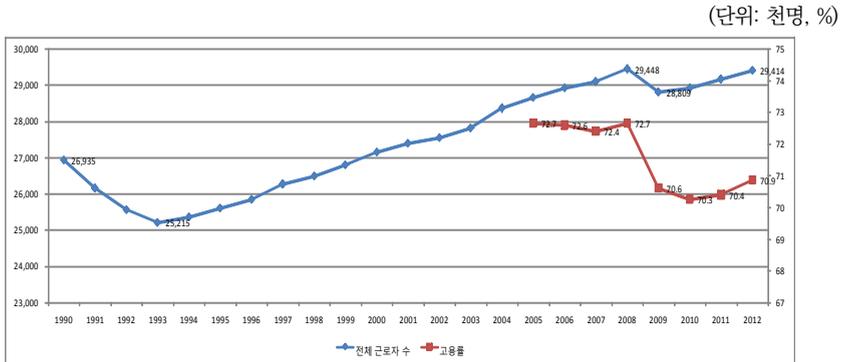
[그림 2-10] GDP 추이(1990~2013)



자료: OECD.stat, National Account Statistics, <http://www.oecd-ilibrary.org/statistics>, 2014.5.14 추출.

2012년 영국의 총 근로자 수는 29,414천명이며, 고용률은 70.9%이다. 영국 총 근로자 수는 1990년 26,935천 명에서 1993년 25,215천 명까지 감소하였다가 2008년까지 지속적으로 증가하였다. 2009년 28,809천 명으로 다시 감소하였다가 이후 현재까지 꾸준히 증가하는 추이를 보인다. 2005년 72.7%였던 고용률은 2008년까지 72%선을 유지하다 2009년 70.6%, 2010년 70.3%로 2%p가량 감소하였으며, 이후 점차 회복하는 추세이다.

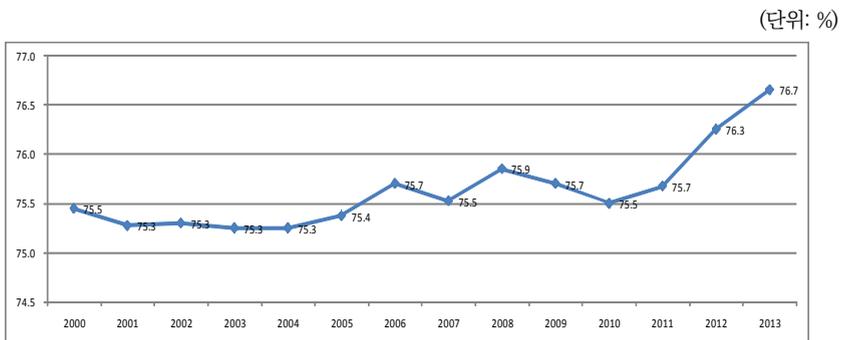
[그림 2-11] 전체 근로자 수와 고용률(1990~2012)



자료: OECD.Stat, Employment and Labour Market Statistics.  
<http://www.oecd-ilibrary.org/statistics>, 2014.5.14 추출.

15세에서 64세 인구대비 취업자와 실업자(현재 수입이 발생하는 일을 하지 않지만, 지난 4주간 일자리를 찾아 적극적으로 구직활동을 한 사람) 비율을 나타내는 경제활동참가율은 2013년 76.7%이다. 2000년 75.5%였던 영국의 경제활동참가율은 2011년까지 증감을 반복하며 75%대를 유지하다가, 2012년 76.3%로 전년도에 비해 0.6%p 증가하였다.

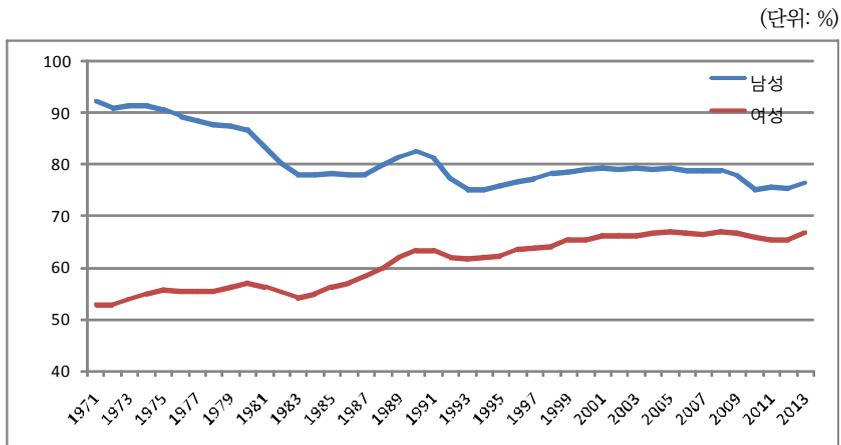
[그림 2-12] 경제활동참가율(2000~2013)



자료: OECD.Stat, Main Economic Indicators, <http://www.oecd-ilibrary.org/statistics>, 2014.5.14 추출.

이중 가장 놀라운 변화는 1971년 53%에서 2013년 67%로 증가한 여성의 취업률이다. 동기간 남성 취업률은 92%에서 76%로 하락하였다. 이 지표 변화의 이면에는 경제활동참여의 복잡한 특성이 반영되어있다. 특히 여성의 경제활동이 그러한데 1993년 이후 21세 이하의 취업률은 급격히 줄어든<sup>13)</sup> 반면 50세에서 64세 사이 인구의 취업률은 급격히 상승하였다(ONS, 2014a). 이러한 변화는 영국 경제 중심이 지식기반 산업으로 변모해가는 양상을 반영하는 것이다.

[그림 2-13] 성별 고용률 추이



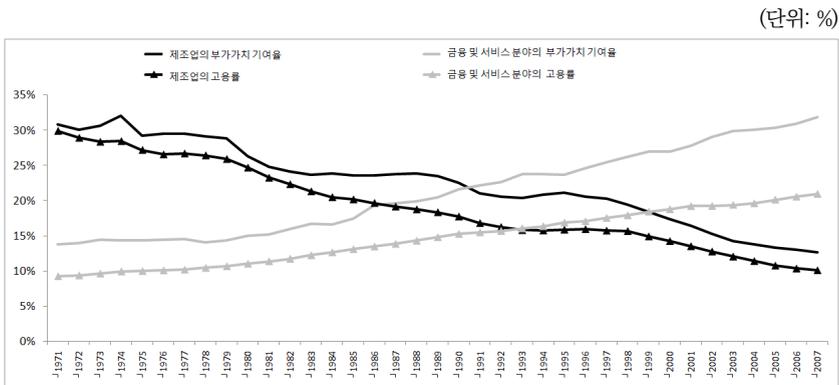
자료: Office for National Statistics(ONS). Labour Market Data(Female participation): <http://www.ons.gov.uk/ons/publications/re-reference-tables.html?edition=tcml%3A77-326750>, 2014.9.8.추출

[그림 2-14]은 영국이 산업화시대에서 산업화 이후의 시대로 변화함에 따라 제조업은 감소하고 금융 및 서비스산업이 더욱 중요한 산업으로 자리 잡고 있음을 보여준다. 제조업 분야의 취업률과 제조업이 부가가치에

13) 이 감소는 더 높은 수준의 교육을 받는 인구수의 증가를 반영하는 것이다

기여하는 부분 모두 1971년 30%에서 2007년 10%로 감소하였으며, 반면 금융 및 서비스 분야 모두 취업률은 10%에서 20%대로 그리고 부가가치 기여 부분에서 15%에서 30%로 동반 상승하였다. 영국 경제가 지식기반 산업으로 구조가 변화되면서 눈에 띄는 경향은 고도의 숙련 노동자수의 급격한 증가이다. 예를 들어 지난 20년간 고등교육 졸업자수는 1992년 17%에서 2012년 38%로 급격하게 상승하였다(ONS, 2013).

[그림 2-14] 경제구조의 변화(1971~2007)



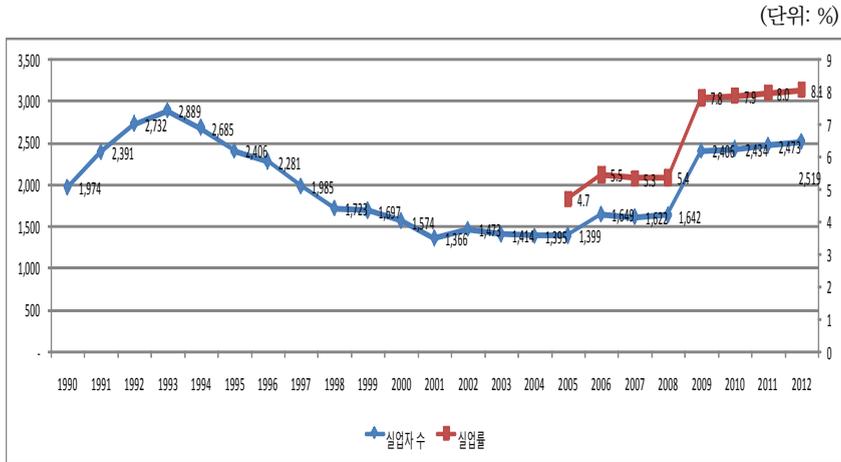
자료: OECD Structural Analysis(STAN) Database:

<http://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=STAN08BIS>, 2014.9.8.추출

영국의 실업자 수는 2013년 기준 2,519천명이며, 근로가능인구(15세에서 64세) 대비 실업률은 8.1%이다. 1990년 영국의 실업자 수는 1,974천 명이었으며 1994년 2,889천 명까지 증가하였다가 2001년 1,366천 명까지 감소하는 추이를 보인다. 이후 다시 증가하여 2009년 2,406천명으로 전년 대비 764천명 증가하였다. 영국의 실업률은 2005년 4.7%로 나타났으며, 2006년 5.5%로 0.8%p로 증가하였다가 이후 일정 수준을 유지하였으며, 2009년 7.8%로 전년 대비 2.4%p로 크게 증가하였다. 그리고 증가한 실업률은 감소하지 않았다.

52 각국 공공부조제도 비교연구: 영국편

[그림 2-15] 실업자 수 및 실업률(2000~2013)

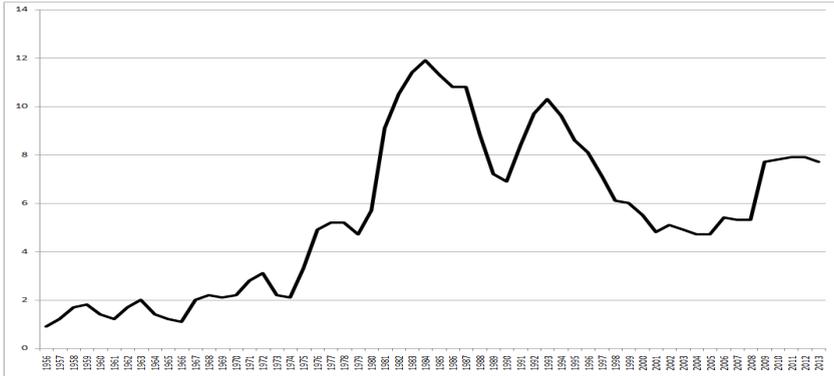


자료: OECD.Stat, Employment and Labour Market Statistics,  
<http://www.oecd-ilibrary.org/statistics>, 2014.5.14 추출.

일반적으로 새로운 경제 환경에서 취업률은 과거보다 불확실성이 더 높아진 것으로 알려져 있는데, 복지국가 초기에 관찰된 낮은 수준의 실업률(2%이하)은 1970년대 초 이후에는 더 이상 볼 수 없으며, 1990년대 후반과 2000년대 초반 실업률은 5%정도로 나타났으며, 2007년 경제위기 이후 실업률은 다시 한 번 상승하였다. 한편 시간제 일자리와 자영업 비율은 과거의 경우와 마찬가지로 더욱 보편화되고 있었으며, 최근 수십년간 꾸준한 증가세를 보이고 있다. 시간제 일자리는(OECD 기준) 1983년 전체 일자리에서 18%를 차지한 반면 2013년 동 수치는 24%로 증가하였다. 자영업자의 수는 1975년 전체 일자리 중 8.7%에서 2014년 1/4 분기에는 15%로 상승하였다.

[그림 2-16] 실업률(1956~2013)

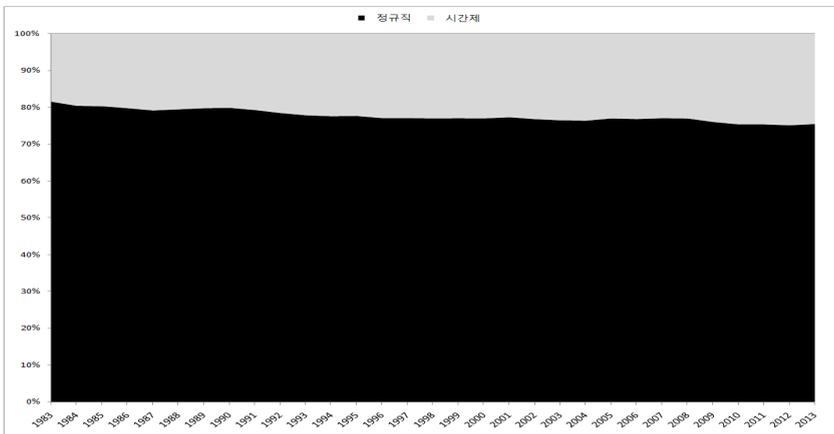
(단위: %)



자료: OECD Labour Force Statistics:  
[http://www.oecd-ilibrary.org/employment/oecd-labour-force-statistics-2013\\_oecd\\_lfs-2013-en](http://www.oecd-ilibrary.org/employment/oecd-labour-force-statistics-2013_oecd_lfs-2013-en), 2014.9.8.추출

[그림 2-17] 정규직 및 시간제 일자리 고용비율

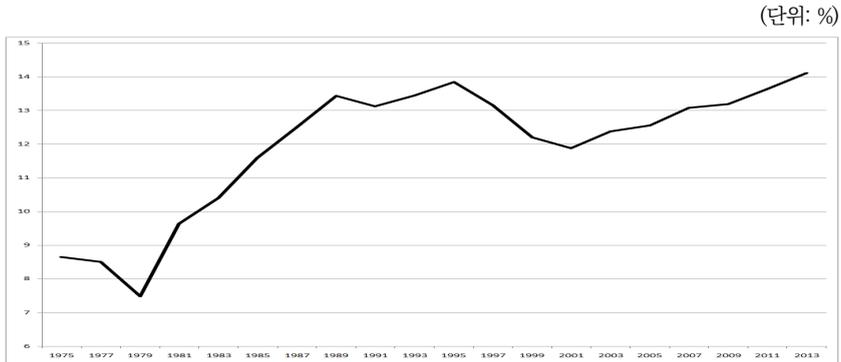
(단위: %)



자료: OECD Labour Force Statistics:  
[http://www.oecd-ilibrary.org/employment/oecd-labour-force-statistics-2013\\_oecd\\_lfs-2013-en](http://www.oecd-ilibrary.org/employment/oecd-labour-force-statistics-2013_oecd_lfs-2013-en), 2014.9.8.추출

54 각국 공공부조제도 비교연구: 영국편

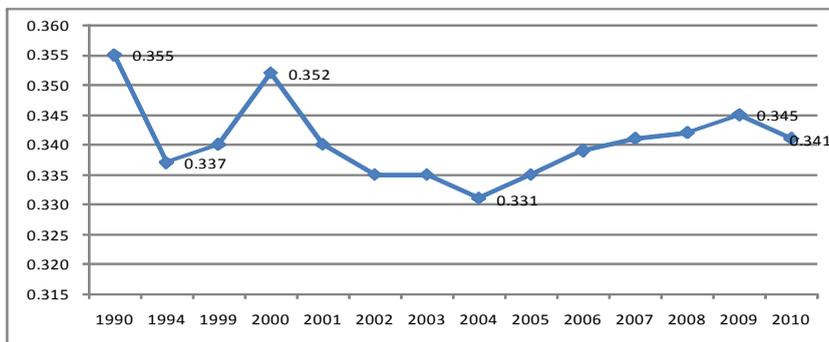
[그림 2-18] 자영업 비율



자료: Office for National Statistics(ONS), Labour Market Data(Self employment): <http://www.ons.gov.uk/ons/rel/lmac/self-employed-workers-in-the-uk/2014/rep-self-employed-workers-in-the-uk-2014.html#tab-Self-employed-workers-in-the-UK-2014>, 2014.9.8.추출

경제적 여건의 변화로 소득분배도 변화하고 있다. 소득분배의 불평등을 알아보는 대표적인 지표인 지니계수를 살펴보면, 가처분소득기준으로 1990년 0.355이었던 것이 2004년 0.331로 최저값을 보이다가 점차 증가하여 2009년 0.345, 2010년에는 0.341로 나타난다.

[그림 2-19] 영국의 지니계수(2000~2013)

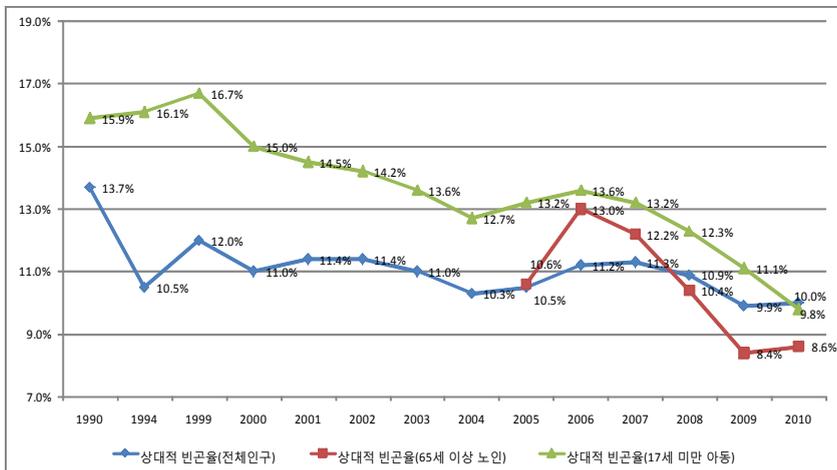


자료: OECD.Stat, OECD Social and Welfare Statistics, <http://www.oecd-ilibrary.org/statistics>, 2014.5.14 추출.

영국의 상대적 빈곤율을 살펴보면 가처분소득기준 중위소득 50%의 빈곤율은 1990년 13.7%였으며, 1994년 10.5%로 감소하다가 1999년 다시 증가하여 12.0%에 이른다. 이후 증감을 반복하다 2009년 9.9%로 나타났고, 2010년 현재 10.0%이다. 65세 이상 노인의 상대적 빈곤율을 살펴보면 2005년 10.6%였던 것이 2009년 8.4%로 감소하였다가, 2010년에는 8.6%로 다소 증가하였다. 17세 미만 아동의 상대적 빈곤율은 1990년 15.9%였으나 1999년 16.7%까지 증가하였다가, 2000년도 이후 차츰 감소하였다. 2010년 영국 아동의 상대적 빈곤율은 9.8%이다. 2010년 이후 그리 호전되지 않는 고용률과 실업률, 그리고 소득분배의 수준은 사회정책의 변화를 추동하는 중요한 요소로 작용하였을 가능성이 높다.

[그림 2-30] 영국의 상대적 빈곤율 추이(1990~2010)

(단위: %)



자료: OECD.Stat, OECD Social and Welfare Statistics,  
<http://www.oecd-ilibrary.org/statistics>, 2014.5.14 추출.

### 제3절 정치적 기반 변화

최근 수십 년간 영국의 정치 환경도 많은 변화를 경험하였으며 이러한 변화는 사회보장제도의 개편에 적지 않은 영향을 주었다. 영국은 전통적으로 런던의 웨스트민스터에 기반을 둔 의회가 자율권을 가지고 정책입안을 하는 중앙의 단일정치 체제를 유지하였다. 영국 의회는 사회민주주의를 표방하는 노동당과 중도 우파를 대변하는 보수당(토리당이라고도 부름)이 선거에서 경쟁하는 양당 모델을 채택하고 있다. 하지만 일부 평론가(Rhodes, 2007)들은 이러한 교과서적 관점은 영국의 정치제도를 지나치게 단순화한 것뿐만 아니라 현대 영국 정치의 복잡한 측면을 정확히 보여주지 못하고 있다고 지적한다(Hudson and Lowe, 2009).

첫째, 중앙의 통제라는 측면에서 볼 때, 1990년대 후반 이후 영국을 구성하는 4개국 중 북아일랜드, 스코틀랜드, 웨일즈의 의회에 상당한 권력 이양이 진행되어 왔다. 특히 사회보장제도의 주요 정책 결정 권한이 이양된 점이 눈에 띄는 변화이다. 2014년 9월 스코틀랜드에서는 영국연방으로부터의 스코틀랜드를 분리 독립할 것인가에 대한 국민 투표가 이루어졌으며, 투표 결과 근소한 차이로 영국의 연방으로 남는 것으로 결정되었다. 하지만 영국의 주요 정당들은 이 국민투표 즈음하여 사회보장제도에 대한 통제권을 포함한 더 많은 권력 이양을 약속하였다.

둘째, 정당 간의 경쟁이라는 측면에서 볼 때, 총선에서 두 정당의 독점 현상은 점차 약화되고 있다. 예를 들어 북아일랜드의 경우 다양한 정당이 이미 존재하고 있고 스코틀랜드의 스코틀랜드 국민당(Scottish National Party)과 웨일즈의 민족당(Plaid Cymru)이 각각 1970년대 이후 영국 의회에서 지속적으로 그 입지를 강화해오고 있다. 이 두 정당은 모두 영국으로부터의 독립을 정강으로 채택하고 있으며, 사회 정책에

서는 노동당이 주장하는 좌파적 사민주의와 유사한 입장을 채택하고 있다. 또한 1970년대는 1920년대 이후 영국에서 그 세력이 약해진 자유당의 부활이 있었으며 1980년대에 이르러서는 노동당(당시 사회민주당)의 분파와 합당하여 자유민주당을 창설 제3당으로 자리를 잡게 되었다. 이러한 변화로 인해 두 주요 정당은 2010년 총선에서 대중의 인기를 잃게 되었고, 지역 선거구에서 패자에게는 의석을 주지 않는 승자 독식의 소선거제도 하에서도 확실한 승리를 거두지 못하게 되었다. 이에 따라, 2010년에는 영국에서는 드물게 보수당과 자유민주당으로 구성된 연립정부가 들어서게 되었다. 2010년에는 또한 영국의회 최초로 녹색당이 첫 의석을 확보하게 되어 지방정부 및 유럽연합에서 초기 성공의 초석을 마련하게 되었다.

영국에서는 향후 2015년 총선에서 또 다른 신당인 독립당이 어떤 성적을 거둘지 주목되고 있다. 독립당의 정강은 보수적인데 유럽연합의 탈퇴를 천명하고 있다. 독립당은 지방정부 선거 및 유럽의회 선거에서 어느 정도의 성공을 누려 왔다. 또한 영국 보수당의 일부 의원들이 탈당하여 독립당으로 당적을 변경하기도 하였는데, 2014년 10월 선거에서는 보수당에서 탈당하여 독립당으로 당적을 옮긴 의원이 보궐선거에서 영국 독립당 후보로 나와 승리를 거둠에 따라, 영국 독립당에 첫 승리를 안겨주기도 하였다.

복지정치에서 국민의 여론은 중요한 영향을 준다. 최근 복지에 대한 대중의 태도를 보면 영국 정부의 개혁 추진 기반을 이해하게 한다. 하지만 대중의 태도도 정부와 언론의 노력으로부터 영향을 받는 것으로, 이러한 점을 고려하면 정부의 정책의 반영일 수도 있다. 어찌되었던 국민의 태도는 정치와 정책의 주요한 환경 요소 중 하나임에는 분명하다.

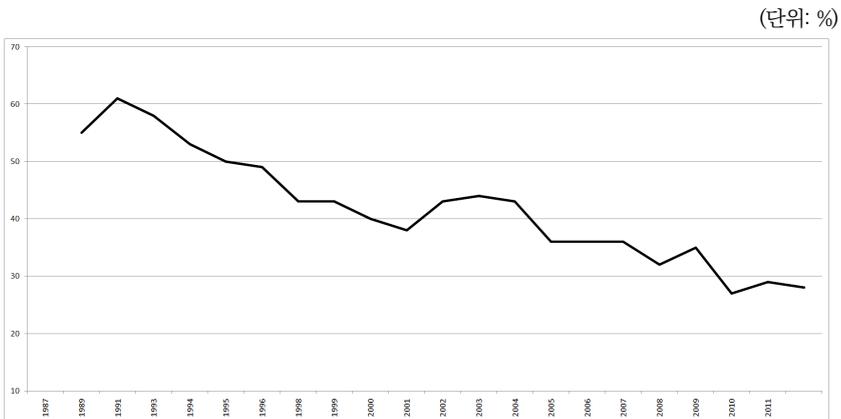
사회보장제도에 대한 정치적인 지지는 크게 변화하였는데, 많은 분석

가들은 이러한 변화를 두고 전통적인 ‘국가주도의 복지’에 대한 지지가 더욱 줄고 있는 것으로 해석했다. 복지에 대한 대중의 태도를 정확하게 분석하는 것은 쉽지 않지만 대부분의 자료는 사회보장 수급자에 대한 대중의 태도가 지난 수십 년간 너그럽지 않은 쪽으로 바뀌고 있음을 보여준다. 예를 들어, 영국의 한 여론조사에 따르면 사회복지분야에 정부 지출을 늘리는 것에 찬성하는 인구 비중은 꾸준히 감소하여 1989년 61%에서 2011년에는 28%로 나타났다(그림 2-31). 이 여론조사의 결과를 자세히 살펴보면 국가주도의 복지에 대한 찬성 여론이 단순히 감소하는 것 보다 더욱 복잡한 양상이 진행됨을 알 수 있다(Clery et al, 2013a). 2011년 여론조사 당시 51% 응답자들은 ‘복지국가 건설은 영국이 자랑할 만한 업적’이라고 응답한 반면, 15%의 응답자들은 이에 동의하지 않았다(Clery et al, 2013b). 다른 여론조사 자료에 따르면 1983년과 2011년 사이 국민은 사회보장을 위한 지출에 대하여 그 우선순위를 낮추는 경향을 보였다. 이 여론조사에 따르면 상대적으로 적은 수의 응답자가 정부의 추가 지출의 최우선 과제 1,2 순위로 사회복지 지출을 꼽았으며 이러한 수치는 1983년 12%에서 1990년대 꾸준히 감소하여 2011년에는 불과 4%대로 줄어들게 되었다. 이와는 대조적으로 보건과 교육 분야 지출의 우선순위 선호도는 상승하였다. 1983년 보건지출에 대하여 65%의 응답자가, 교육지출에 대하여 50%의 응답자가 추가 지출 최우선 1,2순위로 응답하였다. 동 수치는 2011년 각각 68%와 60%로 상승하였고, 건강에 대한 추가 지출에 대해서는 80%를 초과하는 응답률을 보였다(Clery et al, 2013b).

사회보장에 대한 추가지출의 중요성을 동의하는 응답의 감소와 더불어 실업에 대한 보조 역시 여론의 차가운 시선을 받았다. 1983년부터 2010년 사이 여론조사의 응답자들은 사회보장과 별도로 실업급여를 지급하는

것에 대해 최우선 과제 1,2순위로 두어야 한다는 응답비율은 1983년 32%에서 2010년에는 11%로 감소하였다. 이와는 대조적으로 퇴직연금과 아동지원은 동기간 우선순위 분야에서 더욱 강세를 보였다(Clery et al, 2013b). 아래 [그림 2-32]과 [그림 2-33]은 이러한 경향을 보여준다. 전체적으로 실업과 빈곤층에 대한 지원과 이를 위한 지출증액에는 부정적 태도가 강화되고 반면 질환자, 노인, 아동 등 취약인구집단에 대한 지원에 대해서는 상대적으로 더 관대해지는 태도의 변화를 보이고 있다.

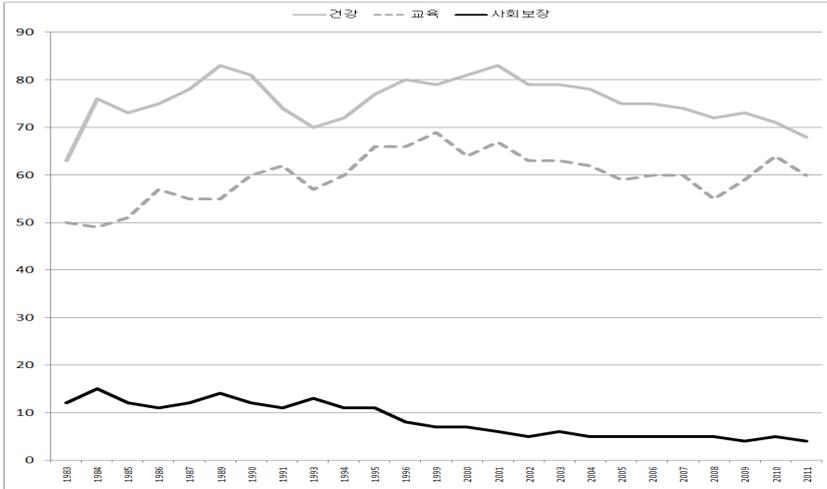
[그림 2-31] 복지예산 증가에 찬성하는 비율(1987~2011)



자료: British Social Attitudes Survey (2013)

[그림 2-32] 정부지출의 우선순위(1,2순위)

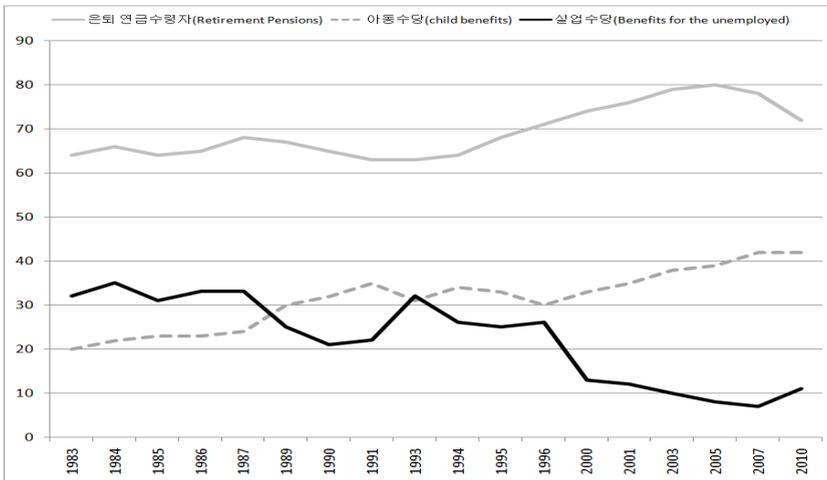
(단위: %)



자료: British Social Attitude Survey(2013)

[그림 2-33] 사회보장분야 추가지출의 우선순위(1,2순위)

(단위: %)

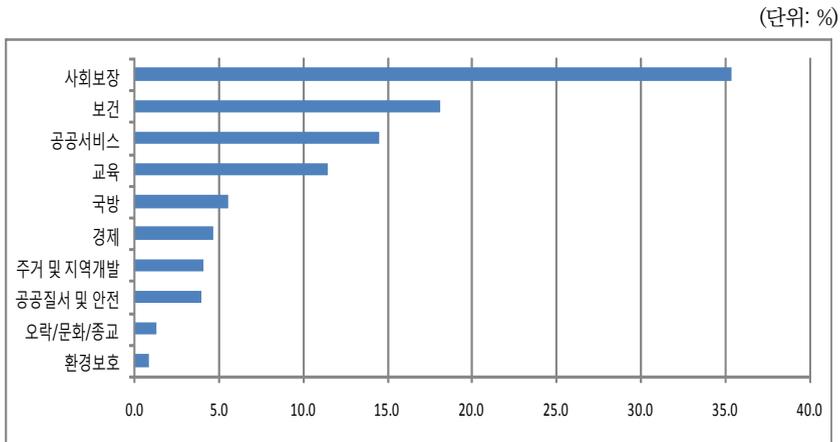


자료: British Social Attitude Survey(2013)

## 제4절 제도적 변화

영국에서 GDP대비 정부재정지출을 정책 영역별로 보면 사회보장지출 비율이 높은 편이다. 2011년 기준 영국의 정부재정지출의 영역별 비율을 살펴보면 사회보장(Social Protection)이 35.4%로 가장 높으며, 다음으로는 보건(Health)이 18.1%, 공공서비스(General Public Services)가 14.5%순으로 나타난다.

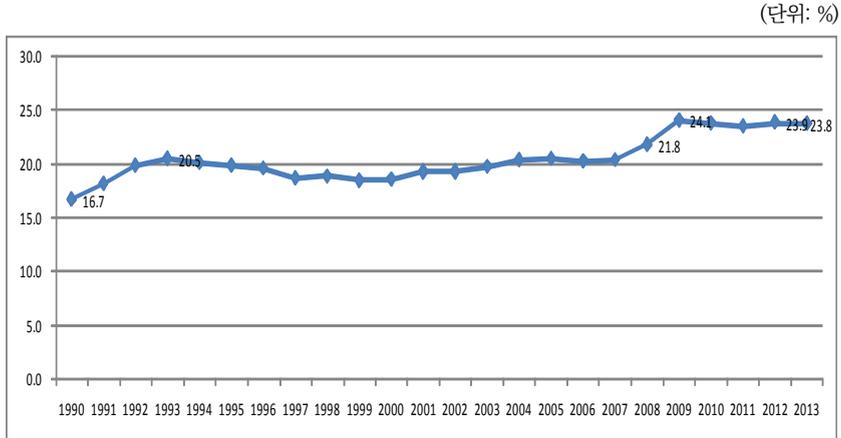
[그림 2-34] GDP 대비 영국의 영역별 정부재정지출(2011)



자료: OECD(2014). Factbook 2014

영국에서 GDP대비 공공사회복지 지출은 2013년 23.8%이며, 전년도 23.9%에 비해 0.1%p 감소하였다. 영국의 공공사회복지지출의 추이를 자세히 살펴보면 1990년에 16.7%에서 1993년 20.5%까지 증가하였다가, 다시 감소하여 1999년 18.5%까지 하락하였다. 이후 완만하게 증가하였다가 2009년 24.1%로 전년도 21.8%에 비해 2.3%p 증가하였다.

[그림 2-35] GDP대비 공공사회복지지출 추이

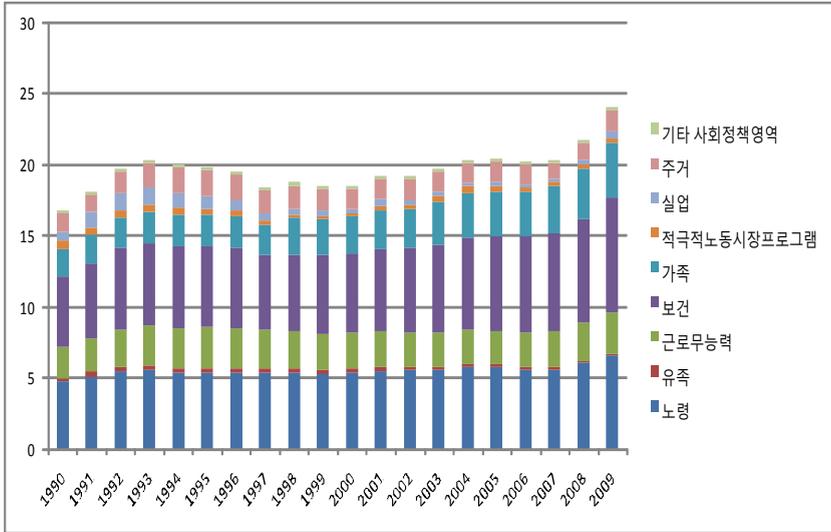


자료: OECD.Stat, Social Expenditures Statistics,  
<http://www.oecd-ilibrary.org/statistics>, 2014.5.14 추출.

아래의 그림들(26-32)은 OECD 사회복지 지출통계 자료에서 수집된 주요 공공 지출 분야 및 민간의 의무적 사회복지 지출상의 변화를 보여 준다. 이중 가장 큰 지출 분야는 2009년 GDP의 7.3%를 차지한 노인복지분야이다. 노인복지분야는 1980년 GDP의 4.2%에서 최근 들어 가장 큰 절대적 증가를 보인 분야이기도 하다. 가족 정책 및 장애 분야 지출은 GDP의 3% 이상을 차지(가족 정책분야는 거의 4% 수준)하였으며 각각 1980년 이후 1.5%p 정도 상승하였다. 주거 지원은 GDP의 1.5%를 차지하여 상대적으로 적은 규모이지만 1980년대 이 분야의 지출은 급격히 상승하였다. 적극적 노동시장 정책과 실업분야 지출은 각각 2009년 1% 미만의 작은 부분을 차지하였지만, 실업분야 지출은 경기 변동에 맞추어 변동을 보였다.

[그림 2-36] 영역별 공공사회복지지출

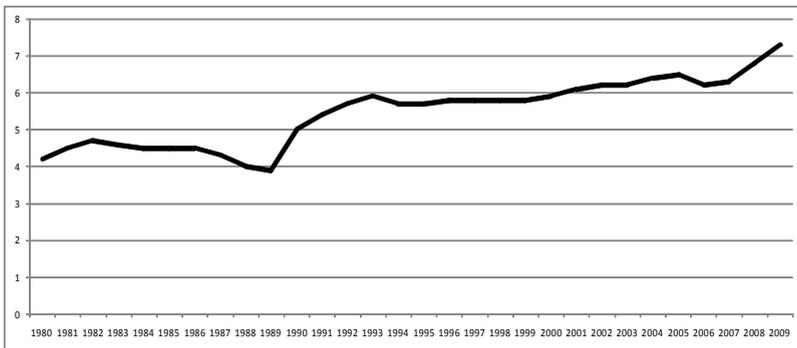
(단위: %)



자료: OECD.stat, Social Expenditures Statistics, <http://www.oecd-ilibrary.org/statistics>, 2014.5.14 추출.

[그림 2-37] GDP대비 노령인구에 대한 지출 추이

(단위: %)

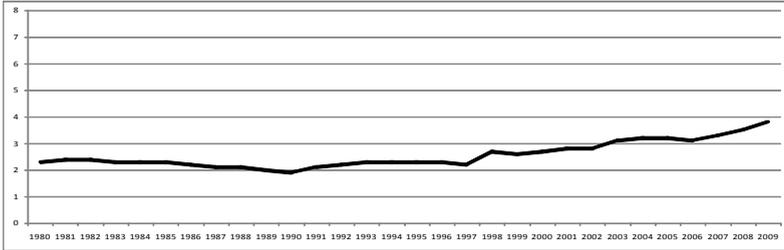


자료: OECD Social Expenditure Database(SOCX). [http://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=SOCX\\_AGG](http://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=SOCX_AGG), 2014.9.8.추출

64 각국 공공부조제도 비교연구: 영국편

[그림 2-38] GDP대비 가족에 대한 지출 추이

(단위: %)

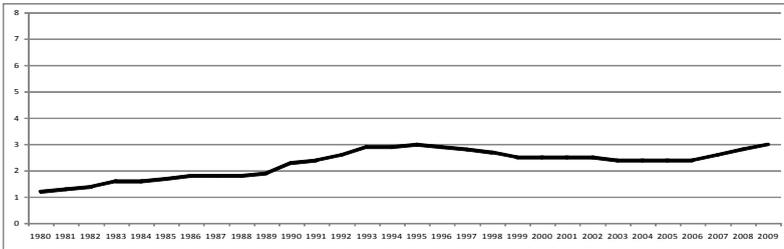


자료: OECD Social Expenditure Database(SOCX).

[http://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=SOCX\\_AGG](http://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=SOCX_AGG), 2014.9.8.추출

[그림 2-39] GDP대비 장애관련 지출 추이

(단위: %)

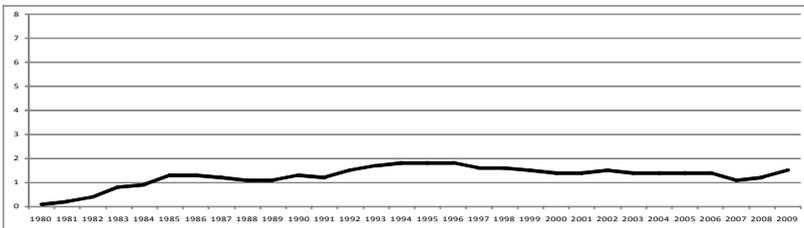


자료: OECD Social Expenditure Database(SOCX).

[http://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=SOCX\\_AGG](http://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=SOCX_AGG), 2014.9.8.추출

[그림 2-40] 주거에 대한 지출 추이

(단위: %)

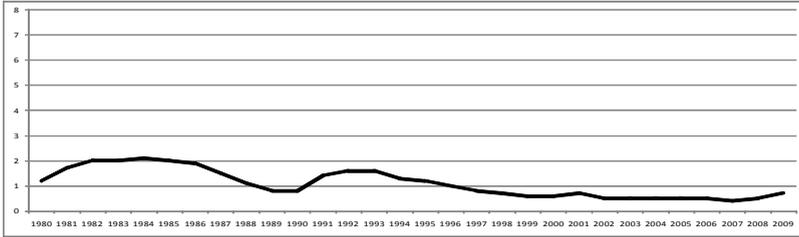


자료: OECD Social Expenditure Database(SOCX).

[http://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=SOCX\\_AGG](http://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=SOCX_AGG), 2014.9.8.추출

[그림 2-41] GDP대비 실업자에 대한 지출 추이

(단위: %)

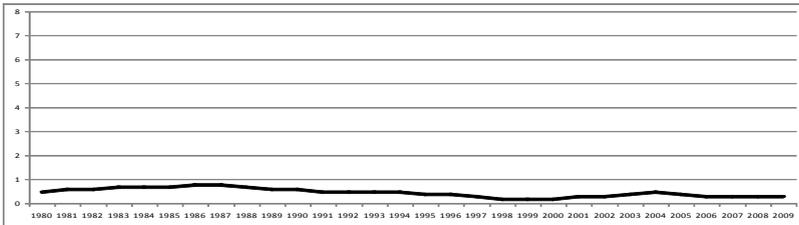


자료: OECD Social Expenditure Database(SOCX).

[http://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=SOCX\\_AGG](http://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=SOCX_AGG), 2014.9.8.추출

[그림 2-42] GDP대비 적극적노동시장프로그램에 대한 지출 추이

(단위: %)



자료: OECD Social Expenditure Database(SOCX).

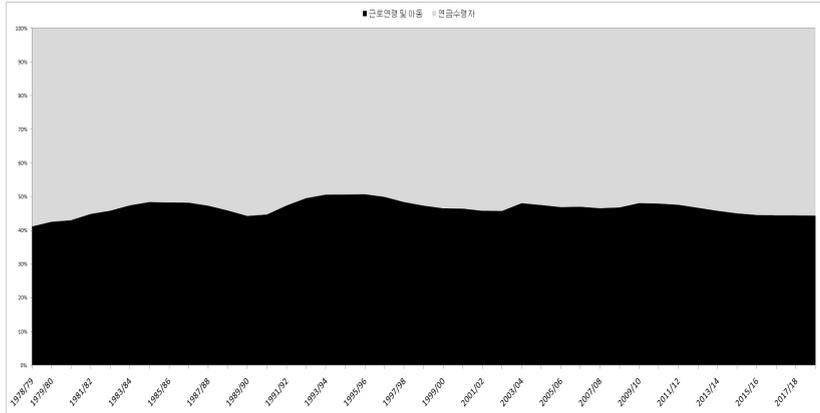
[http://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=SOCX\\_AGG](http://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=SOCX_AGG), 2014.9.8.추출

이렇듯, 사회보장 및 세제 혜택 지출 증가의 대부분은 큰 폭은 아니더라도 주로 연금수령자들에게 배정되었다. 2012/13년 급여와 세제감면을 종합적으로 고려할 때, 근로자 및 아동에게 983억 파운드(한화 170조 가량)가 배정되었고 반면, 연금수령자들에 대한 지출은 1121억 파운드(한화 194조 가량)였다(DWP, 2014a). 현금 급여도 변화가 있었는데 사회보장에서 현금 급여가 차지하는 비율은 기여형 연금 급여가 꾸준히 증가하면서 1970년대 중반 71%를 최고점으로 하여 1990년대 중후반까지 서서히 감소한 후 유지되다가 2000년대 초반이후 53에서 54% 수준으로 반등하였다.

66 각국 공공부조제도 비교연구: 영국편

[그림 2-43] 수급자 유형별 지출 비율

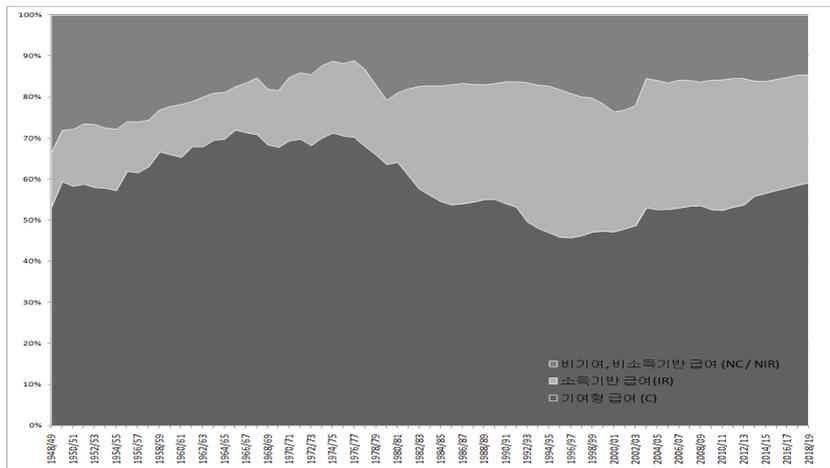
(단위: %)



자료: 노동연금부(DWP). Benefit spending by client group/mechanism:  
<https://www.gov.uk/government/statistics/benefit-expenditure-and-caseload-tables-2014>, 2014.9.8.추출

[그림 2-44] 유형별 사회복지지출 추이

(단위: %)

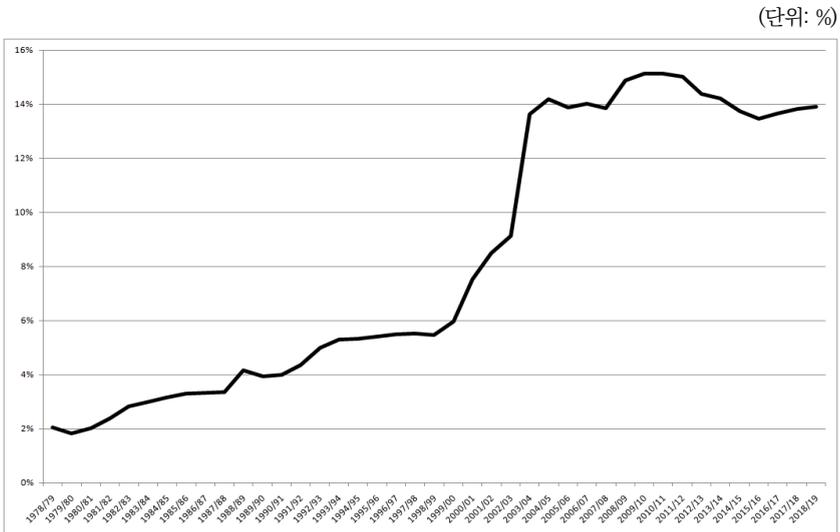


자료: 노동연금부(DWP). Benefit spending by client group/mechanism:  
<https://www.gov.uk/government/statistics/benefit-expenditure-and-caseload-tables-2014>, 2014.9.8.추출

소득에 연동되는 급여는 1980년대 초 전반적으로 큰 부분을 차지하였다. 1982/83년 이 급여는 전체지출 중 20%를 차지하는 지출 비중을 보이다가 1994/95년 36%까지 이르렀다. 이후 다소 감소하여 2012/13년에는 지출의 30%가 넘는 부분을 차지하였다.

1990년대 중반이후 영국 정부는 가구의 소득 증대를 도모하기 위하여 세액공제 정책들을 강구했다. 이렇게 ‘드러나지 않는’ 지출은 사회복지 지출의 분석에서 종종 간과되었다. 실제로 영국은 사회보장 급여 정책에서 세액공제를 국세청의 소관업무로 하여 별도의 분야로 다루었다. 만약 이러한 세액공제가 사회보장의 일부로 간주되면 총 사회보장예산의 14-15%를 차지하게 된다. 요약하면 지난 수십 년간 영국에서는 세액공제와 자산조사 방식의 급여에 대한 관심이 높아져왔다.

[그림 2-45] 사회보장 지출에서 세액공제의 비중

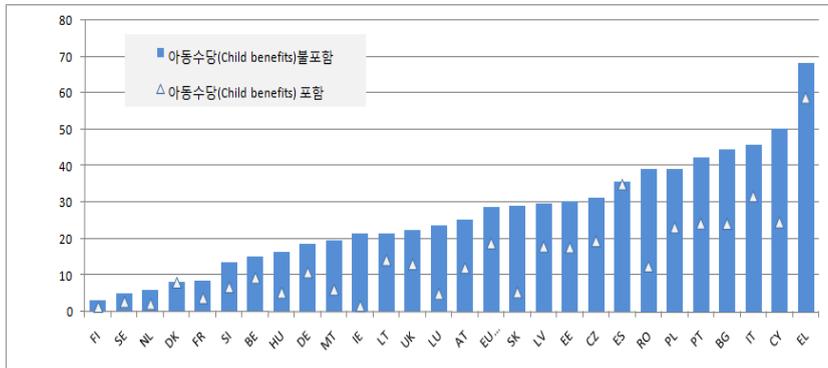


자료: 노동연금부(DWP). Benefit spending by client group/mechanism:  
<https://www.gov.uk/government/statistics/benefit-expenditure-and-caseload-tables-2014>, 2014.9.8.추출

아래의 지표들은 영국에서 사회보장제도의 개혁이 추진되는 배경을 좀 더 쉽게 이해하도록 한다. 영국에서 최근 공공부조의 개혁은 공공부조의 급여수준이 너무 높아서 이러한 급여가 근로의욕을 저하시키고 복지 의존을 강화시킨다는 비판에서 비롯된다. 아래의 그림은 직업이 없으면서 빈곤한 상태인 근로연령대의 인구 구성비이다. 영국의 경우 그 수치가 다른 유럽국가와 비교하여 중간수준이다. 하지만 프랑스와 북유럽과 비교하면 높은 편이다. 영국에서 근로연령대에 대한 대빈곤정책의 현주소를 보여 준다.

[그림 2-46] EU국가별 근로연령층(18~59세) 실업자의 빈곤율(2010)

(단위: %)



자료: European Commission(2014): 133

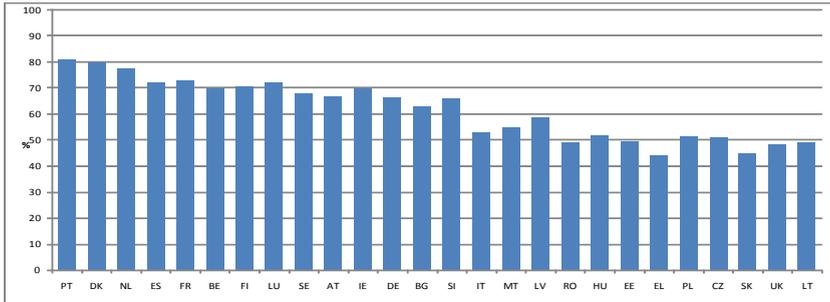
주목할 다른 사실은 사회부조의 급여수준이다. 평균소득 대비 사회부조의 급여수준을 국가 간 비교하면 영국은 그 수준이 높은 편이다. 아래 그림에서 보면 그 수준이 비교 국가들 중 3위로 EU국가들 사이에서 높은 편에 속한다.

결국 영국의 경우 북유럽국가와 비교하여 실업자에 대한 지원이 견고하지는 않아서 이들의 빈곤문제를 해소하는 정도는 약하지만 공공부조의

급여 수준이 높다는 점, 이로 인하여 빈곤층의 근로의욕이 저하될 우려가 있다는 점 등이 영국 내에서 중요한 쟁점으로 다루어졌다.

[그림 2-47] EU국가별 평균소득 비교 사회부조 급여수준(2010)

(단위: %)



자료: European Commission(2014): 134

<표 2-1> EU 국가별 실업자관련 급여의 보장 수준(2010)

|    | 실업 급여 보장 수준 | 빈곤실직자 중 비보장율, -아동수당 불포함 (Non-coverage rate of jobless poor-child benefits excluded) | 실업급여 대체율 (Net replacement rate of unemployment benefits) | 중위소득 대비 사회부조 수급자의 순수소득비 (Net income of people on social assistance relative to median income) | 실업 트랩 (Unemployment trap) | 비활성화 트랩 (Inactivity trap) |
|----|-------------|---|--|---|---------------------------|---------------------------|
| DK | 92.6        | 8.2   | 79.9   | 71.7  | 81.6                      | 78.7                      |
| FI | 89.8        | 3.3   | 70.6   | 54.3  | 69.1                      | 57.6                      |
| NL | 61.9        | 6.1   | 77.6   | 63.3  | 81.2                      | 66.3                      |
| SE | 35.1        | 5.0   | 67.9   | 49.0  | 67.4                      | 53.0                      |
| FR | 70.9        | 8.6   | 73.0   | 39.7  | 74.2                      | 48.0                      |
| BE | 86.1        | 15.2  | 69.7   | 46.3  | 77.6                      | 60.6                      |
| AT | 77.4        | 25.3  | 66.5   | 48.3  | 72.9                      | 61.0                      |
| DE | 84.2        | 18.8  | 66.4   | 53.3  | 76.9                      | 61.6                      |
| SI | 41.0        | 13.6  | 66.1   | 42.3  | 81.9                      | 60.8                      |
| IE | 69.3        | 21.4  | 69.8   | 72.7  | 60.0                      | 60.8                      |
| UK | 39.7        | 22.6  | 48.3   | 69.0  | 43.3                      | 57.0                      |
| ES | 61.7        | 35.7  | 72.2   | 31.0  | 76.8                      | 37.8                      |
| PT | 40.8        | 42.3  | 80.9   | 37.0  | 81.1                      | 39.8                      |

|    | 실업<br>급여<br>보장<br>수준 | 빈곤실직자 중<br>비보장율,<br>-아동수당 불포함<br>(Non-coverage<br>rate of jobless<br>poor-child<br>benefits<br>excluded) | 실업급여<br>대체율<br>(Net<br>replacement<br>rate of un-<br>employment<br>benefits) | 중위소득 대비<br>사회부조<br>수급자의 순소득비<br>(Net income of<br>people on social<br>assistance<br>relative to<br>median income) | 실업 트랩<br>(Unem-<br>ployment<br>trap) | 비활성화<br>트랩<br>(Inactivity<br>trap) |
|----|----------------------|--|--|---|--------------------------------------|------------------------------------|
| CZ | 55.9                 | 31.5   | 50.9   | 45.7  | 74.4                                 | 53.8                               |
| IT | 56.2                 | 45.7   | 52.8   |   | 74.6                                 | 24.6                               |
| MT | 50.7                 | 19.7   | 54.9   | 52.3  | 51.4                                 | 46.2                               |
| EE | 50.7                 | 30.4   | 49.4   | 32.3  | 62.0                                 | 41.9                               |
| HU | 64.5                 | 16.5   | 51.8   | 33.0  | 74.1                                 | 42.2                               |
| LV | 46.0                 | 29.8   | 58.4   | 44.0  | 86.1                                 | 55.6                               |
| PL | 26.5                 | 39.3   | 51.5   | 35.0  | 63.1                                 | 49.2                               |
| BG | 21.5                 | 44.7   | 62.7   | 20.7  | 80.9                                 | 35.6                               |
| EL | 43.5                 | 68.2   | 44.3   | 3.7   | 53.4                                 | 24.5                               |
| LT | 21.3                 | 21.4   | 48.7   | 53.3  | 63.3                                 | 55.5                               |
| RO | 38.6                 | 39.1   | 48.9   | 23.3  | 53.9                                 | 36.8                               |
| SK | 37.5                 | 29.2   | 44.6   | 28.7  | 43.1                                 | 29.8                               |
| LU | 54.1                 | 23.6   | 72.2   | 52.0  | 86.5                                 | 58.4                               |

자료: European Commission(2014): 138

또 다른 중요한 제도적 환경은 근로가 어려운 집단의 증가였다. 일반 실업자와는 다르게, 편부모나, 일하지 않는 배우자는 가장 어린 자녀가 16세를 넘기 전까지는 구직의무가 없으며, 장애수당 수급자들은 일반적인 취업이 불가능하다는 것을 증명하면 근로의무의 이행에서 제외된다. 비록 1980년대와 90년대 사이 실업률 상승과 더불어 실업수당 수급률은 감소하였으나, 근로무능력급여(inactive working age benefits) 신청자는 급증하였다. 1980년대 이후 장애수당 수급자의 평균 수급기간의 가파른 증가로 최고 9년을 기록하기도 하였다(Anyadike-Danes and McVicar, 2008). 1990년대 중반까지 3백만이 넘는 수급자가 근로무능력급여를 지원받고 있었으며, 소수의 수급자들만이 근로연계서비스에 참여하였다.



## 제3장

### 공공부조의 역사

- 제1절 영국 복지국가의 전통과 진화
- 제2절 대처수상과 신자유주의의 등장
- 제3절 근로중심의 정책지향



# 3

## 공공부조제도의 역사 <<

영국 공공부조 역사는 매우 오래된 것이다. 영국에서 공공부조의 역사를 가장 초기의 기록부터 보자면 16세기 구빈법 시대까지 거슬러 올라가야 할 것이다. 하지만 본 연구에서는 이러한 역사 정리를 반복하기보다 근대적인 제도 역사와 그 영향, 잔재를 이해하는 수준에서 논의를 한정하고자 한다.

### 제1절 영국 복지국가의 전통과 진화

영국에서 빈곤이 사회문제로 강조된 계기는 1899년 요크(York)지역에 대한 분석을 담은 라운트리(Rowntree)의 연구(1901)였다. 저임금과 소득분배에 관심을 가지면서 빈곤이 개인문제로 한정되지 않고 사회적 원인에서 비롯된 문제, 사회정책이 대응하여야 하는 문제로 부상하는 계기가 되었다고 하겠다(Piachaud, 2012: 92-3).

1940년대 이전에도 중요한 사회보장 정책이 상당히 존재하고 있었지만, 많은 이들은 2차 세계대전 참전이후, 그 결과로 인해 영국에 복지국가 시스템이 확립되었다고 보고 있다(Fraser, 2009; Jones, 2000; Hill, 1993; Glennerster, 1995; Gladstone, 1995). 사실, 1940년이 되어서야 ‘복지국가’라는 용어가 자리 잡게 되었다. 당시 요크의 대주교였던 윌리엄 템플(William Temple)은 1941년 독일 나치의 선봉인 히틀러에 의해 주창되는 ‘전쟁국가’ 개념에 대조하여 복지국가라는 용어를 사용하게

되었다(Lunt, 2008: 415; Timmins, 1995: 6; Oxford English Dictionary, 2012), 반면 맥그리거(Mcgregor)에 따르면(1961: 34) 복지국가라는 용어는 1945년 한 신문사의 무명 편집인에 의해 처음 사용된 단어라고 한다. 이러한 용어의 첫 사용 시기는 사실 우연이 아니다. 1942년 출간된 베버리지 보고서는 당시 영국 내의 주요 사회병리현상의 해결을 위한 급진적이고 대중적인 인기를 받은 대책을 포함하고 있었다. 베버리지 보고서는 이후 1945년에서 1951년까지 전후 영국을 이끈 노동당 정부가 시행한 많은 사회개혁을 촉발하는 계기가 되었으며 이를 계기로 당시 많은 사람들은 영국이 '복지국가'가 되었다고 보았다(Fraser, 2009: 2; Alcock, 2008: 6). 그 시기 시행된 주요 제도에는 1945년 가족수당법, 1946년 국가보험, 1948년 국가보조금법, 1946년 국가 보건서비스법 등이 있다(Fraser, 2009).

일련의 사회개혁은 보편적인 사회보장 혜택의 기초가 되었으며, 일부 자산조사 급여로 보완된 국가보험에 바탕을 두고 있다. 또한 개혁들은 시민의 사회적 권리에 역점을 두었고, 국가의 개입 규모를 크게 증가시켰다(Hudson and Lowe, 2009). 이러한 사회개혁은 경제에 있어서 케인즈 학파의 관점을 옹호하였다. 실제로 전후 영국의 정책에서 완전고용은 주요한 사회적·경제적 목표가 되었다. 당시 완전고용은 남성에 대한 완전고용을 의미한다는 것을 추가로 밝힐 필요가 있다. 이는 전후 복지국가체제가 남성을 가장으로 하는 가족체계에 깊은 뿌리를 두고 있어서 베버리지 보고서에 내포된 시민의 사회적 권리는 통상 국가보험을 납부한 남성에 의해서 획득되는 것이었다. 여성과 아이들은 '부양가족'으로 분류되어 부양가족의 생활은 가정 경제를 책임지는 남성과의 가족 관계에 의해 결정되었다.

이 시절 영국의 노동당과 보수당, 두 주요 정당이 국가 주도의 복지가

확대되는 것이 바람직하다는 입장을 같이하는 것은 시사하는 바가 큰데 이러한 현상은 '전후 복지사회의 사회적 합의'라고도 부르며 이러한 합의는 수십 년간 지속되었다. 물론 이러한 합의의 폭과 깊이가 정확히 어느 정도인지는 의문의 여지가 있지만, 1950년대에서 60년대 복지국가의 전반적 규모가 지속적으로 확대할 수 있었던 것에는 양당의 의견 합의가 작용하였음에 의심의 여지가 없다(Seldon, 1994).

1950-60년대까지의 복지국가의 확대 패러다임을 가능하게 한 사회적 믿음은 1960년대 후반이후 사회 및 경제적인 큰 변화로 인하여 위기를 맞게 된다. 많은 정치 경제적 도전들이 1970년대 복지의 위기를 가속화시키는 결과를 낳았다. 경제적 측면에서 볼 때, 1960년대 시작된 경기침체는 1970년대의 실업률 증가 및 인플레이션과 맞물려 영국경제의 구조적 악화를 초래하였다. 1976년 영국은 국제수지악화로 인해 IMF의 긴급 자금을 지원받아야 했다. 복지에 대한 전후의 사회적 합의 체제를 사실상 해체하는 것이 그 자금 지원의 조건이었다. 인플레이션의 상승과 공공지출의 삭감은 정부, 재계 그리고 노조의 갈등을 촉발시켰으며, 이는 1978년과 1979년 소위 '불만의 겨울'로 알려진 노조의 파업으로 이어졌다. 일부 영국인들에게 이러한 현상은 전후 베버리지-케인즈 모델의 체제적 위기를 알리는 명백한 증거로 받아들여졌으며, 1979년 보수당 당수인 마거릿 대처(Margaret Thatcher)가 영국 수상으로 등장한 것은 전후 복지사회에 대한 사회적 합의의 종말로 받아들여지고 있다(Hudson and Lowe, 2009).

## 제2절 대처수상과 신자유주의의 등장

1979년 타운센드(Townsend)의 연구에서 그는 빈곤이 상대적인 것이라 보고 임금이 인상되면서 빈곤선도 상향 이동되는 상황의 상대적 빈곤에 대하여 주목하여야 한다고 강조하였다. 1960년대 타운센트와 스미스(Smith and Townsend, 1965)의 연구는 빈곤의 재발견이라 불리었던 상황으로 이끌었고 빈곤을 종식하기 위한 지속적인 운동으로 이어졌다. 하지만 빈곤아동의 비율이 13%에서 27%로 상승한 대처정부 기간 동안 이러한 메시지는 냉혹한 상황에 처하게 되었다. 높은 실업과 불평등, 한부모 가정 아동의 증가, 그리고 사회적 급여의 감소 때문이었다.

‘국가를 다시 제자리로 돌려놓는 것’이 대처 정치 계획의 목적이었다. 대처는 지난세기를 지배했던 사회주의 사상을 점진적으로 뒤바꾸어서 자유시장에 기반을 둔 신자유주의 정책을 추진하였다. 대처의 정책에는 공공부문을 축소하고 효율성의 증대를 극대화하기 위해 다수의 국영기업 민영화, 공공 서비스의 시장화, 주요 사회보장 혜택의 엄격성 제고를 통한 지원범위의 축소, 급진적 감세 정책 등이 포함되었다(Kavanagh, 1990). 이러한 변화와 더불어 시민의 권리 역시 변화가 예견되었는데 이는 시민의 사회적 권리가 약화되고 개인의 책임을 강조하는 방향으로 진행되었다. 많은 평론가들은 이러한 변화가 사회정책 패러다임에서 근본적 변혁을 초래하였다고 보았다.

대처수상의 재임기간동안 근로자를 대상으로 하는 사회보장제도는 크게 두 가지 형태로 개혁되었다. 첫째, 정책 기초의 점진적 수정인데, 여기에는 실업급여 수급 자격 요건의 점진적으로 엄격하게 변경하는 것과 수급액을 줄이는 것이 포함된다. 예를 들어 OECD의 자료에 따르면 실업급여의 소득 대체율은 대처 수상 임기 전, 1977년 노동자 평균 임금의 25%

수준이었으나 대처의 마지막 임기 시 18%로 하락하였다. 두 번째 형태의 변화는 구조적 개혁인데 주요 내용은 1986년 사회보장법에 수록되어 있다. 베넷과 밀러(Bennett & Millar, 2009)에 따르면 이 법의 주 목적은 (근로자 대상 급여 측면에서) 근로의욕을 제고하고 동시에 지원체계를 단순화시키는 것이었다. 지원체계를 단순화시키기 위해서 새로운 소득보조(Income Support)가 이전의 보충급여(Supplementary Benefit)를 대체하였다. 당시 보조 급여는 특정한 상황과 연관된 다양한 급여 프로그램을 보유하고 있었던 반면, 소득유지 급여는 수급자가 특정한 욕구에 근거하여 급여를 신청 할 수 있는 자율 재량권 또는 부가 급여를 축소하는 내용을 담고 있었다. 근로 의욕을 장려하기 위하여 1986년 법은 근로 가구 세액공제를 포함하여 자녀가 있는 저소득 계층의 근로에 대한 급여 혜택을 확대하는데 주안점을 두었다. 이러한 개혁은 대처 후임인 보수당 당수 존 메이어(John Major) 수상(1992-1997)에 의해 계속되었으며 실업기간 동안 수급이 가능한 실업수당을 받는 조건으로 적극적 구직활동 요건을 강화하여 1996년 실업 수당을 구직자 수당으로 대체하게 되었다(Wright, 2009).

노동당은 1983년 총선 정책공약에서 ‘국가의 개입 강화’를 들고 나와 대처수상의 정책에 반대하였지만, 닐 키녹(Neil Kinnock) 당수 체제하(1983-1992)에서 이러한 보수당의 신 패러다임의 일부 핵심사항을 수용하여 노동당은 방향을 선회하게 되었다. 이후 1994년 블레어가 노동당의 당수로 선출되어 이러한 정책 기조는 계속 이어졌고 블레어는 1997년 수상에 당선되면서, 소위 ‘제3의길’이라는 정책으로 대처수상의 접근과 베버리지의 접점을 찾는 계기가 되었다. 제 3의 길은 다양한 정책의 형태로 나타났는데 이 정책들에 대하여 이후 평론가들은 여러 가지 표현으로 그 취지와 열망을 잘 대변한 바있다. 그 표현들의 예로는

RIO(Responsibility 책임, Inclusion 포용, Opportunity 기회)(Lister, 2001), CORA(Community 공동체, Opportunity 기회, Responsibility 의무, Accountability 책임)(Le Grand, 1999), PAP(Pragmatism 실용, Populism 포퓰리즘)(Powell, 2002) 등을 들 수 있다.

### 제3절 근로중심의 정책지향

#### 1. 새로운 노동 개혁: 근로연계복지(Workfare)와 뉴딜

1990년대 후반 적극적 노동시장 정책(active labour market policy)과 고용가능성(employability)은 각국의 복지 개혁의 중요 사안으로 자리를 잡게 되었다(OECD, 2005). 적극적 노동시장 정책은 우선, 수급자의 적극적인 구직활동을 입증하거나 또는 자신의 고용가능성을 개선하기 위한 의지를 보여줄 것을 조건으로 하고 있다. 이러한 정책은 개인에게 폭넓은 취업 전 서비스와 상담을 제공하여 일자리를 찾거나 취업을 준비하도록 지원한다(OECD, 2002: 9). 다게르(Daguerre, 2007: 1)에 의하면 적극적 노동시장 정책은 ‘수동적’ 노동시장 정책인 사회적 지원이나 실업지원 등의 정책과 상호 발전관계에 있다. 또한 수동적 지원 정책이라 하더라도 활성화를 지향하는 경향이 있을 때 이러한 정책은 일반적으로 ‘활성화’ 정책이라고 표현될 수 있다.

영국 내에서는 블레어총리의 제3의 길에 대한 대응으로 노동시장 정책을 더욱 능동적으로 만들려는 움직임이 있었으며 이는 일련의 뉴딜 정책을 포괄하고 있다. 뉴딜 정책에는 구직자와 상담자 사이에 일대일 면담과 혁신적인 서비스를 제공하는 것들이 포함된다. 또한 이 정책적 움직임들은 사람들의 소득을 증대시키기 위한 세제감면 제도의 개선과 법정 최저

임금 등 ‘근로유인정책’과 결합되어 시행되었다. 당시 종종 회자되는 인용 문구로 정책의 목적을 요약할 수 있는데 이것은 ‘일할 수 있는 사람에게는 일자리를, 일할 수 없는 사람에게는 사회보장을’ 이라는 문구였다 (Blair, 1998). 이 정책 지향에서 각 구직자는 적극적 구직활동을 할 의무가 있다는 점을 인정해야 한다. 또한 일부 사람들에게는 제재를 가할 수도 있다. 당시 사회복지부 장관인 알리스테어 달링(Alistair Darling)은 이러한 변화는 ‘복지 무임 승차에 종료’를 고하는 매세지라고 표현하기도 했다. 이러한 정책 변화의 이면에는 가난을 벗어나는 최고의 길은 취업이라는 사고방식이 자리를 잡고 있다.

개인의 고용가능성을 증대시키는데 역점을 둔 ‘완전고용과 보람있는 고용’의 목표는 제3의 길 개혁의 핵심 가치였다. 노동시장에서의 공급자 중심의 개혁안은 각 개인이 취업에 필요한 기술, 동기, 적성 그리고 정보를 갖고 치열한 노동시장에서 경쟁할 수 있도록 하는 것이며 이 방안은 구직활동 지원, 상담, 직업훈련, 직무 경력 등을 통해 노동시장에서 고용가능성과 구직자의 시장성을 증진 시키는 것을 목표로 한다. 공급자 중심의 실업 대응 방안은 규칙을 지키지 않는 실업급여 신청자에게 급여지급을 제한하는 방침으로 더욱 보강되었다. 예를 들어, 구직수당 신청자는 명확한 사유 없는 자발적 퇴사, 취업자 귀책사유로 인한 해고, 취업거부 또는 의무적인 직업교육 불참 등이 확인될 때 그 급여지급에 제한을 받을 수 있다. 그 제한은 구직수당 이외의 한부모 가정, 장애수당과 같은 다른 사회보장 혜택에도 확대되는데 확대의 이유는 노동연금부가 ‘수동적 혜택’을 받고 있는 시민들을 재취업시키는데 중점을 두었기 때문이다 (SSAC, 2006: 53).

뉴딜의 성공률은 기존의 구직자 수당 제도와 비교할 때 구직자의 거주지에 따라 약 4대 1에서 20대 1까지 차이를 보이고 있다. 전반적으로 구

직자 수당제도 수급자의 취업 성공률은 약 9대1 정도인데 장기 실업의 경우 성공률은 더 취약한 것으로 나타났다. 25세 이상의 1년 이상의 실업자의 경우 약 40대1까지 취약한 것으로 나타났다. 뉴딜의 성공에 힘입어 1998년 이후 약 1백만 명 이상이 뉴딜 프로그램을 거쳤다. 하지만 약 25%의 청년들이 다시 청년을 위한 뉴딜 프로그램에 중복적으로 참여하는 반복 수급의 문제가 제기되었다(Bivand, 2004). 또한 일부에게만 혜택이 돌아가는 문제 역시 제기되었다. 특히 직장경력, 교육, 직업능력과 준비를 잘 갖춘 한부모 가정 참여자에게만 일자리가 집중되는 현상이 나타났다(Evans et al, 2002). 하지만, 한부모 가정 참여자를 위한 뉴딜은 저임금, 비전문성, 잦은 퇴사 등 만성적 문제의 완화에 그 영향이 미미한 것으로 나타났다. 또한 소수민족 역시 일반 평균 취업률에 미치지 못하였으며 동시에 뉴딜의 혜택을 크게 보지 못한 것으로 나타났다(Simmons, 2004). 뉴딜로 부터 얻은 교훈은 개인별 상담사의 역할이 중요하다는 점과 각 개인의 요구에 부합하는 프로그램의 개발이 필요하다는 것이었다.

## 2. 근로복귀정책(Pathways to Work)과 탄력적 뉴딜제도

뉴딜 이후 고용관련 서비스의 제공에서 적지 않은 변화가 있었다. 국가 주도 서비스에서 탈 중심적인 방식으로 변화되었고 이와 더불어 민간 및 비영리부문의 주도로 역할의 이동이 눈에 띄게 커졌다. 따라서 취업지원 서비스에서 민간위탁 및 성과에 따른 비용 지급이 중요시 되었다.

2003년 시행된 근로복귀정책(pathway to work)은 장애급여(Incapacity Benefit)에 초점을 두었다. 장애급여로 지원되는 서비스는 이전 대상자들이 자발적으로 참여한 프로그램이었다. 근로복귀지원제도는 확대고용센터(Job centre Plus)가 제공하는, 취업을 강조한 면담과

일정 수준의 강제성을 가진 서비스 프로그램이다. 확대고용센터에는 장애급여 대상을 위한 전문적인 상담사들이 배치되어 있다. 근로복지 지원 제도의 '공급자 중심' 모델은 2007년 12월 1단계로, 2008년 4월 2단계로 확대되었는데 그 확대는 민간과 비영리기관에 위탁을 통한 것이었다(Hayllar and Wood, 2011).

확대고용센터는 초기 단계에서 취업 중심의 면담을 수행하고 이를 바탕으로 '공급자 중심' 모델을 수행하였다(Knight et al, 2013). 공급자 중심 모델은 확대고용센터가 소재한 관할 지역 내의 기관들을 대상으로 노동연금부가 경쟁 입찰을 진행하여 계약을 맺는 방식으로 진행되었다(Knight et al, 2013). 성과중심의 계약은 주로 구직자의 재취업과 직업의 지속가능성에 초점을 두었다. 해당 위탁기관들은 처음에는 구직자 등록 시 '서비스 비용'을 지급받고 구직자가 일을 시작하면 성과金を 지급받으며 취업자가 이후 26주 이상 취업을 유지하면 '지속적으로 고용'에 대한 대가를 지급받게 되었다(Knight et al, 2013: 7).

근로복지지원제도 사업자들은 정부가 정한 방식에 따라 적어도 5가지의 서비스를 제공하도록 계약되었다. 이 다섯 가지에는 우선, 월 5회의 취업중심 면담, 급여에 대한 상담을 포함한 취업 관련 상담, 장애인 취업을 전문으로 하는 등의 전문 상담에게 의뢰하는 활동, 장애 급여 수급자를 파악하여 고위험 장애유형을 분석하는 작업환경 프로그램 시행 등이 포함되었다(Knight et al, 2013: 8). 또한 프로그램에 비협조적인 구직자(출석률이 낮거나 또는 참여도가 저조한 구직자)를 확대고용센터에 의뢰하여 적절한 제재가 필요한지를 가려내는 역할 또한 수행하도록 요구되었다(Knight et al, 2013: 8).

근로복지정책은 구직자 레짐 및 탄력적 뉴딜제도(Jobseekers Regime and Flexible New Deal:JRFND, 이하 JRFND라 함)로 대체되었다. 탄

탄력적 뉴딜제도는 2009년 소개되어 이전의 많은 뉴딜 프로그램을 4단계로 수정하여 대체하게 되었는데, 4단계라 함은 시작부터 13주, 13주에서 26주, 26주에서 52주 그리고 52주 이후의 탄력적 뉴딜 단계가 그것이다. JRFND 하에서 실업수당 수급자들은 확대고용센터 상담사들이 제공하는 구직자 면담에 참여해야 하는데, 이들은 상담사와 취업 목표를 세우고, 적극적 구직활동을 약속하고, 구직동의서에 동의하여야 한다(Vegeris et al, 2010:8-11). 매 2주 간격으로 신청자는 구직활동과 취업 의향을 표명하게 된다. 3주 뒤 구직자는 구직동의서 및 직업훈련에 참석하고 6주간 주간 구직활동에 대한 평가회에 참석한다. 26주와 52주에, 구직자는 확대고용센터 상담사에게 일대일 지원을 받고 향후 구직활동을 시행하기 위한 구체적 실행계획에 서명한다. 4번째 단계인 탄력적 뉴딜 하에서는 민간 사업자가 과정을 진행하게 되는데 여기에는 욕구 평가, 실행계획 평가, 구직자와의 지속적인 소통 그리고 4주간의 진행되는 취업 관련 활동'을 포함 한다(Vegeris et al, 2010). 또한 이 프로그램에는 소위 '블랙박스'라 불리는 프로그램을 운영하는데 이 프로그램은 각 개인 구직자의 욕구에 맞추어 설계된 구직 지원 프로그램이다.

탄력적 뉴딜프로그램은 위탁계약을 통하여 수행된다. 실제 여러 서비스를 제공하는 하부계약기관(sub contractor), 그리고 여러 서비스 제공을 담당하는 지역사회의 협력 기관들과 함께 취업지원을 제공하는 과정에서 주관 역할을 주기관(prime contractor)이 위탁대상기관으로 선정된다(Vegeris et al, 2010:13). 영국 내 총 14개 권역에서 24개 주 위탁기관이 활동한다. 물론 정부가 요구하는 최소한의 기준이 있었지만 서비스 제공기관들은 각각의 특성에 맞게 프로그램을 수정하여 운영하도록 허가되었다. 뉴딜프로그램은 성과에 기반을 둔 지급 프로그램을 운영하였는데 40%는 서비스에, 30%는 취직, 그리고 나머지 30%는 이후 6개월

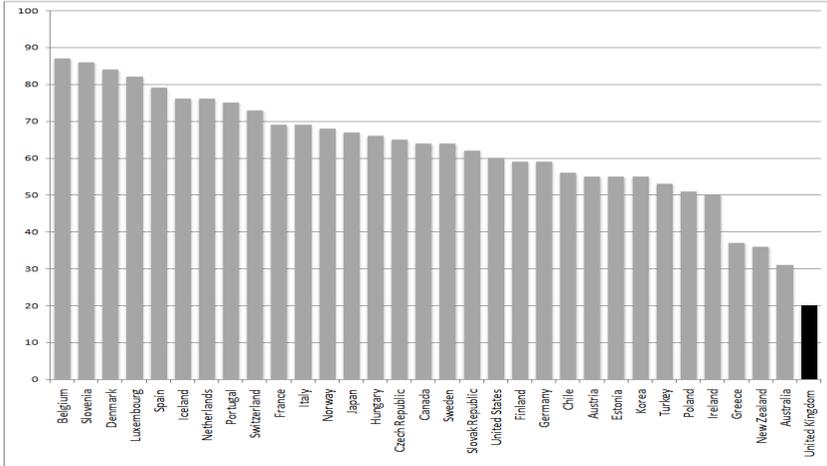
간의 직업을 유지하는데 사용되었다(DWP, 2011a). 또한 탄력적 뉴딜프로그램 제공자들은 프로그램 미출석 구직자와 참여도가 낮은 구직자의 제재를 위해 확대고용센터에 이들을 재의뢰하도록 요구되었다(Vegeris et al, 2010).

베버리지 보고서가 영국 복지국가의 초석을 수립한 이후 수십 년간 영국의 복지 수준은 크게 변화하였다. 에스핑 앤더슨(Esping-Andersen)은 선진국의 복지에 대한 비교 연구에서(1990) 영국은 베버리지 보고서가 세상에 발표되고 1951년 즈음 세계에서 사회적 권리가 가장 강한 국가였으나, 다른 국가들이 복지를 확대하면서 1980년에 이르러서는 영국의 사회적 권리가 다른 국가들과 비교할 때 취약한 상태라고 보았다. 1980년에서 1990년대 이르기까지 이러한 상황이 유지되었다. OECD의 자료에 근거해 보자면, 영국은 2012년 OECD국가들 중 실업급여의 소득 대체율에서 가장 열악한 국가이다. 물론 다른 몇몇 분야에서는 영국이 OECD 평균을 유지하고 있음을 간과해서도 안되지만 영국은 특히 무자녀 단독가구에 대한 세제상 혜택이 가장 낮은 것으로 나타났다([그림 3-1], [그림 3-2]).

84 각국 공공부조제도 비교연구: 영국편

[그림 3-1] 수급대체율: 무자녀 일인가구, 67% 평균 임금, 보조금 미포함(2012)

(단위: %)

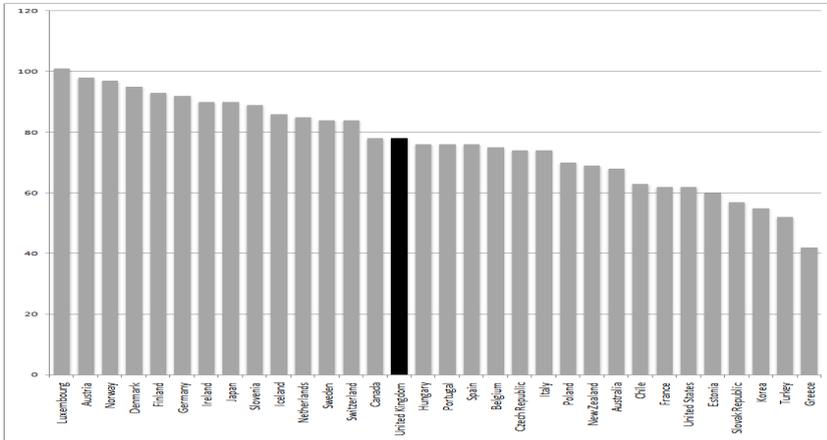


자료: OECD Tax and Benefit Models.

<http://www.oecd.org/els/benefitsandwagesstatistics.htm>(2014.9.8.)

[그림 3-2] 수급대체율: 2인자녀 외벌이가구, 67% 평균 임금, 보조금 포함(2012)

(단위: %)



자료: OECD Tax and Benefit Models.

<http://www.oecd.org/els/benefitsandwagesstatistics.htm>(2014.9.8.)

베버리지의 비전이 얼마나 달성되었는지는 여전히 논란의 여지가 있으나, 분명한 것은 2010년 카메론 수상이 선출된 후 베버리지의 지향은 크게 수정되었다. 영국의 사회보장 체계는 기여에 기반을 둔 보험제도에서 시민의 사회적 권리에 기반을 둔 제도로 변모했다고 해도 과언이 아니다. 실제 적격성 심사를 위한 자산조사와 세액공제의 역할은 더욱 중요해지고 있으며, 또한 복지급여의 조건 충족에서 점점 더 수급자의 책임을 강조하고 있다. 카메론 수상은 2008년 세계금융위기로 영국이 큰 타격을 받은 시점에서 취임하였다(Hudson and Kühner, 2011). 금융위기의 영향은 금융 산업에 대한 높은 의존도와 관계가 있다. 카메론 내각이 그 집권 초기에 큰 폭의 예산 삭감이 필요함을 발표한 가운데 베버리지 모델의 지향과 사회보장예산이 주목을 받게 된 것은 어쩌면 당연한 것인지도 모른다. 영국의 씽크탱크인 사회적 시장 연구재단은 이러한 당시의 문제 현상을 분석하고 기존의 사회정책에 대해 그들의 입장을 정리한 후 이를 ‘베버리지의 재부팅(Beveridge Rebooted)’이라는 보고서로 발간하였다(Mulheirn with Masters, 2013). 이 연구재단은 당시 사회 정책의 개편을 위한 3대 목표를 발표하였다. 근로 동기 강화, 급여의 단순화, 그리고 능동성 제고가 그것이다. 근로동기를 강화하기 위해서는 사회복지 대상을 축소하고 근로에 따른 소득이 증가 체계를 구상하고, 한편 능동성을 제고하기 위해서는 더 많은 이들이 일자리를 찾도록 하고 조건부 급여로 변경하여 구직 활동과 이를 어길 시의 제재를 강화하여야 한다고 설계하였다.

### 3. 근로 복지, 능동성 제고, 워크프로그램(Work Program)

워크프로그램(Work Program: WP, 이하 WP라 함)은 2011년 6월 처

음 ‘지속가능한 일자리’를 실업자에게 제공하고자 하는 차원에서 실시되었다. 워크프로그램은 이전의 프로그램인 뉴딜, 고용 촉진 지역프로그램(Employment Zones), 탄력적 뉴딜 정책 등을 대체하는 것이었다. 개선이 필요한 핵심적 문제들은 다음과 같았다. 높은 실업률과 높은 수준의 실업가구수의 지속, 저임금, 안정적인 일자리 부재, 서비스와 프로그램의 과잉(현재 뉴딜, Progress2work, 근로복귀 지원제도, 탄력적 뉴딜 등이 있으며, 이전에는 20개 이상의 프로그램이 존재)을 들 수 있다. 뿐만 아니라 근로지원프로그램 참여자의 불만족<sup>14)</sup>, 예산투입 대비 열악한 프로그램 및 만족스럽지 못한 결과, 과거와 유사한 서비스 제공, 정부에 의존한 제공자의 혁신 부족을 문제점으로 들 수 있다(DWP, 2011a:1; National Audit Office, 2012a).

WP의 목적은 네 가지로, 더 많은 참여자의 취업 유도, 신속한 일자리 배치, 긴 취업기간 유지, 취약계층 관리문제 해결이다(DWP, 2011a). WP는 폭넓은 서비스 제공자를 활용하여 확대고용센터에서 의뢰한 구직자를 지원하였다. WP는 장애 또는 건강상의 이유로 실업에 처할 위기에 놓인 사람들과, 실제 장기간 실업상태에 있는 시민 등으로 대상자를 확대하였다. WP는 과거 프로그램과 큰 차이를 보였는데 그중 하나가 대상자의 범위가 넓다는 것이다. 과거 프로그램은 특정 그룹을 대상으로 한 반면 새로운 WP는 다양한 집단의 사람들, 각 개인에 초점을 맞춘 프로그램을 제공하는 것이다.

또한 WP는 이전의 취약점을 아래와 같은 방법으로 보완하려고 노력하였다. 첫째, 대상자를 지원하기 위해 서비스 제공자들에게 더 많은 시간을 허용했다. 둘째, 서비스 제공자들에게 정부의 지침보다 더 많은 자율성을 주어 혁신을 유도하였다. 셋째, 서비스 제공자들에게 성과에 기반을

14) 개인의 욕구에 맞는 지원과 교육이 부족하다는 지적이었다.

두어 지급을 하였으며, 취약계층에게 서비스를 주도록 장려하고자 이를 반영한 인센티브제도를 도입하였다. 넷째, 각 지역 내 서비스 제공자들 사이에 경쟁 시스템을 도입하였다(National Audit Office, 2012a:19).

노동연금부는 이러한 제도 개혁을 아래와 같이 평가하였다.

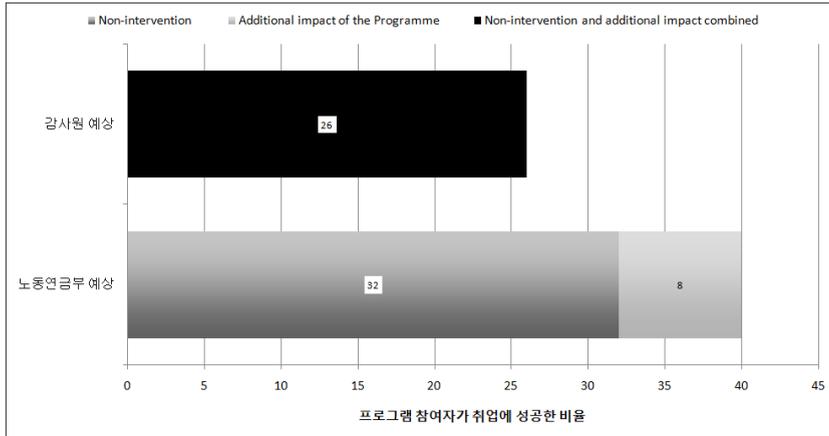
“우리는 서비스 제공자들에게 각 참여자에게 적절한 지원을 제공하도록 자율성을 주었고, 더 많은 금전 지원을 통해 더 어려운 상황에 처한 이들을 돕도록 하는 방식으로 모든 참가자들에게 분명한 인센티브를 제공하였다 (Butler, 2013).”

WP는 보다 광범위하게 추진되었던 공공서비스의 시장화 전략 중 하나로 시장화는 재원은 세금으로 하되, 제도의 운영은 상호 경쟁하는 민간, 그리고 비영리 단체에게 위탁하는 방식을 선택한 것이다.

영국 사회보장의 최근 원리 중 하나는 성과에 기반을 둔 보상으로 서비스제공자들은 지속이 가능한 취업알선을 강조하는 성과 기반의 보상을 지급 받는다. 나이와 취업 장애요인 등을 고려하여 수급자들은 총 9개 그룹으로 분류된다. 서비스 제공자들은 처음 구직자가 등록할 때는 매우 적은 착수금을 지급받게 되며 구직자가 취업이 되었을 경우에만 예산을 지급받기 때문에 서비스 제공자들의 생존은 그 결과에 달려있다고 볼 수 있다. 이러한 지급액은 위탁 4년차 시작시점에는 사실상 제로가 된다. 구직에 성공한 경우 구직자가 해당 직업에 3-6개월 동안 지속적으로 취업상태를 유지해야 정부로부터 성과금을 지급받게 되며 참여자가 이후 계속해서 매 4주간 고용상태를 유지하면 지속 성과금을 해당기간 동안 추가로 지급 받게 된다.

[그림 3-3] 감사원(NAO)대비 노동연금부 구직자수당 수급자에 대한 예산 성과분석

(단위: %)



자료: NAO(2012b). A commentary for the Committee of Public Accounts on the Work Programme outcome statistics.

구직자에 따라 성과금은 1년, 1년 6개월, 2년에 걸쳐 정부에 신청할 수 있다. 서비스 제공자가 명확히 어떠한 방법으로 결과를 달성해야 하는지 정부가 규정하지 않으며, 서비스 제공자들은 스스로 성공적인 결과 도출을 위해 혁신적으로 프로그램을 개발할 수 있으며, 이는 ‘블랙박스 접근법(Blackbox approach)’이라고도 한다. 서비스 제공자들은 구직자에게 각 지역의 노동시장 여건과 개인의 욕구에 맞추어 어떠한 서비스를 가장 잘 제공할 수 있는지 스스로 결정할 수 있게 된다. 또한 노동연금부가 정한 정부의 개입이 필요 없는 30% 수준의 서비스 사업자에게 이들이 성공적으로 구직자의 취업을 이끌어 낼 경우 1,000 파운드의 인센티브를 제공하고 있다(Comptroller and Auditor General, 2012). [그림3-3]에서와 같이 노동연금부의 높은 예상치는 감사원의 분석에 비해 월등히 높아 감사원의 비판을 받기도 하였다.

주공급자들은 노동연금부와 직접 5년간의 계약을 맺는데, 이는 각 지

역 내 서비스 제공자들과 장기적인 관계를 유지하도록 하는 취지에서 비롯되었다. 현재 영국 내에는 18개의 서비스 제공자(자원조직들과 한 개의 공공부문 조직 포함)들이 선정되어 총 18개 지역에서 40여개의 위탁사업을 운영하고 있다. 하부 사업자까지 포함하면 약 1,000여개 단체가 활동 중이다.

성과기반으로 보상하는 방식은 서비스 제공에서 시장의 역할을 강조한 것과 무관하지 않다. 정부가 고용서비스를 민간서비스에 위탁하는 것은 계약기간 동안 공공분야의 서비스 부문을 우량 서비스 사업자에게 이전하는 것을 의미한다. 각 위탁 사업 분야는 최소 2개의 민간 우수업체가 상호 경쟁하게 된다(대도시 지역은 3개 업체). 지원을 받는 시민은 무작위로 각 서비스 업체에 배정되어 후에 서비스 업체의 성과평가를 하도록 설계되어 있다. 서비스 제공자들은 최소의 성과 수준을 충족하도록 요구된다. 서비스 제공자는 정부의 개입이 없는 경우보다(non-intervention level)보다 적어도 약 10%가량 상회하는 성과의 서비스를 제공해야 한다. Action for Employment(A4E)라는 단체는 노동연금부 평가 이후 이스트 미들랜즈(East Midlands), 사우스 요크셔(South Yorkshire), 그리고 머지사이드(Merseyside), 지역에서 할당 사례건수를 삭감당하기도 하였다. 반면 인지어스(Ingeus)나 지포에스(G4S)는 뛰어난 성과로 더 많은 계약을 의뢰받기도 하였다. 또한 정부는 Newcastle College Group의 위탁 역시 낮은 성과로 인해 중단하였다.

영국의 하원 공공회계 위원회(House of Commons Committee of Public Accounts)(2012)는 이전의 근로연계복지 프로그램이 위탁 계약 시 계약의 세부 사항, 실업자 의뢰 및 자금제공의 부분에서 재위탁 받은 하부 기관(특히 자선단체)이 공정하게 대우를 받는지 여부에 관심을 갖고 살펴보았다고 밝혔다. 결과적으로 노동연금부 역시 일종의 행동강령

(Merlin Standard)을 정해 주 서비스 제공기관의 하부기관과의 관계를 규제하고 주 서비스 기관을 평가하게 되었다(National Audit Office, 2012a:37).

하부 기관에 적용하는 서비스 기준은 주 기관마다 달랐다. 주 서비스 기관 중 한 사례는 그 서비스 기준이 단지 여덟 개의 항목 정도인 반면 다른 기관의 기준은 무려 열 개의 항목이나 되는 경우가 있었다. 이러한 최소 기준은 계약 상 지켜져야 하지만, 각 기준은 모호하고 수치화하기 어려워 해당 부처가 실제 성과를 측정하는 데 어려움이 있었다(The House of Commons Committee of Public Accounts, 2012: 9). 따라서 해당 부처는 최소한의 서비스 수준을 유지하는 것으로 접근 방법을 변경하였고 2013년에는 새로운 모니터링 기준을 만들었으나, 여전히 실업에 대한 지원에서 어려운 사례들을 찾아내는데 고전하고 있다(National Audit Office, 2014: 8)

전반적으로 고용지원 프로그램의 평가에 가해진 비판은 아래와 같다. 리즈 외(2013)의 정리에 따르면(Rees et al., 2013: 6-9) 고용지원에서 가장 취약한 참여자들이 서비스 제공에서 배제되는 경우가 종종 있다고 밝혔다. 서비스 제공자들은 “손쉬운 구직자”에게만 서비스를 제공하여 쉽게 일하려 하는 경향이 있다는 지적이다. 위험 관리상 성과 평가에서 목표를 너무 높게 잡거나 낮게 잡는 경우가 종종 있다(National Audit Office, 2012: 6)는 점도 지적되었다. 만약 목표가 너무 높은 경우 인센티브를 고려하여 주 서비스 제공자들이 어려운 구직자만을 상대로 하여 하부 업체를 압박하는 경우가 있다. 각자 구직자의 요구사항이 큰 차이를 보이기 때문에 서비스 제공자가 일부 구직자만을 목표로 서비스를 제공하는 가능성 역시 높아진다는 점도 문제이다. 취업 지원에 어려운 상황에 있는 난이도 높은 구직자들이 우량 서비스 업체에 의뢰되는 경우가 예상

보다 적어 그 아래의 하부 기관들이 오히려 업무 적체 현상이 나타나기도 한다.

고용지원 프로그램이 너무 빨리 시행되었으며, 다른 대안에 대한 충분한 고민이 없었고 충분한 시범운영 기간도 없었다. 결국 취업지원 프로그램의 경우 정책 설계와 정책의 발전이 병행되고 있다. 과거 프로그램이 시행되기 전까지 4년이라는 준비기간을 가졌던 것과는 대조된다. 노동연금부가 일부 부실운영 사업자의 재정 위험 문제를 우량업체에 전가하여 정치적 결정이 경영상 결정에 우선했다는 비판도 있다. 예를 들어 IT 시스템이 너무 늦게 개발 되었다는 점이 그것이다(House of Commons Committee of Public Accounts, 2012).

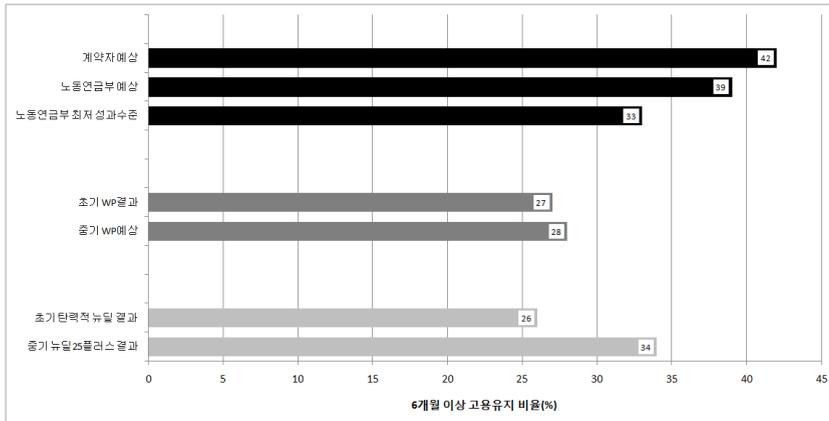
유니버설크레딧이 WP에 미치는 영향이 불분명하며, 이러한 문제에는 어떻게 수급자를 분류할 것인지와 이 프로그램에 참여하는 전체 대상자의 수에 대한 분석 등을 포함한다. 이러한 문제 때문에 수급자의 분류방법은 각 개개인의 욕구 및 복잡한 상황 등을 모두 반영하지 못하였다.

영국의 하원 공공회계위원회는 WP가 운영 첫 14개월(2011년 6월에서 2012년 7월) 동안의 평가로 볼 때 “주관부처의 기대치에 훨씬 못 미치는” 성과를 거두었다고 평가 했다(House of Commons Committee of Public Accounts, 2013a: 3-5). 본 프로그램의 급여 수급자 중 3.6%만이 지속가능한 일자리를 찾았을 뿐이며, 이는 주관부처의 목표치인 11.9%의 1/3 수준이다. 만약 WP가 없었다면 9.2%에 달하는 수급자들이 정부의 도움이 없이도 직업을 찾았을 것이라고 비판하였다. 주관부처가 요구하는 최저 성과 수준은 약 10.2%였다. 전체 18개 서비스 제공업자들 중 차이는 있겠지만 누구도 계약과정에서 정한 목표치를 달성하지 못했다. 또한 취약계층을 위한 인센티브 프로그램 역시 제 역할을 다하지 못했고, 이는 인센티브를 차등으로 지급하는 프로그램이 있음에도 불구하고

하고 같은 결과를 낳았다. 취약계층은 사실상 지원이 없이 방치되고 있다는 우려가 표명되었다. WP의 초기 문제 중 하나는 고용지원수당 (Employment and Support Allowance) 수급자의 경우 초기에 예측한 것과 달리 거의 WP에 연계가 되지 않았다는 점이다(National Audit Office, 2012b: 9).

[그림 3-4] 25세 이상 구직자수당 수급자에 대한 성과분석(이전 프로그램과 예상 비교)

(단위: %)

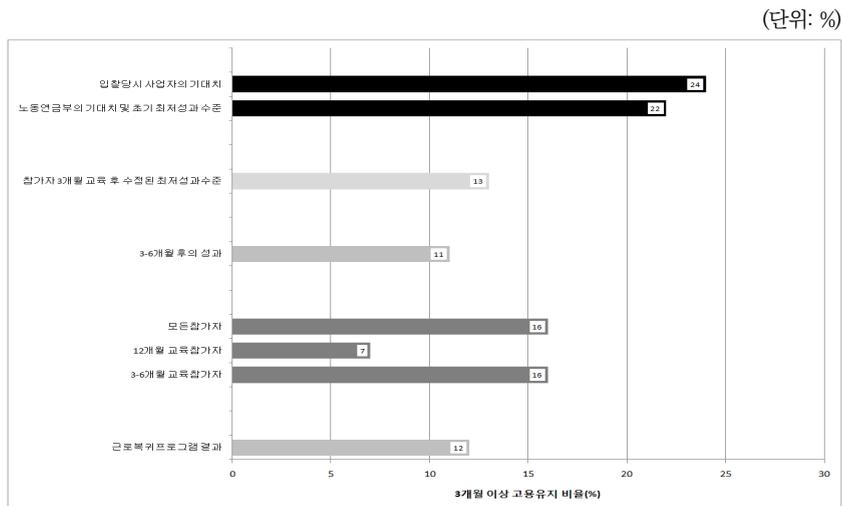


자료: NAO(2012b). A commentary for the Committee of Public Accounts on the Work Programme outcome statistics.

25세 이상 구직자 수당 수급자들의 경우([그림 3-4] 참조)와 고용지원 수당 수급자의 경우([그림 3-5]), 주관부처의 기대치 및 최소 성과 수준이 WP 수치보다 훨씬 높았다. 주관부처는 서비스 제공자들에게 성과의 향상을 요구하는 경고를 보냈다(National Audit Office, 2012b: 4-34). 이 결과, 모든 제공자들은 성과 향상 계획안을 마련하였다. 영국 감사원 보고서에 따르면 결과는 아래와 같다: 우선 취업지원 프로그램은 2년간 구직자수당 프로그램을 마치고 취업한 후 일자리를 유지한 사람들을 이전의 복지연계근로 프로그램과 거의 유사한 수준으로 지원하였다. 프로

그램을 이수한 고용지원수당(Employment and Support Allowance) 수급자들에 대한 서비스 제공자의 성과는 11%로 기대치인 22%와 이전 프로그램의 성과 수준인 12%에도 미달하였다. 주서비스 제공자들은 취약계층을 돕는데 할당한 예산보다 더 적은 지출을 하였다. 18개 서비스 제공자들 중 4개 업체만이 프로그램 참여자들에게 최저 서비스 기준을 충족한 서비스를 제공하였다.

[그림 3-5] 고용지원수당 수급자에 대한 성과



자료: NAO(2012b). A commentary for the Committee of Public Accounts on the Work Programme outcome statistics.

WP의 목적은 고용 지원을 위한 공공 서비스의 시장을 구축하는 것이었다. 영국 감사원은 서비스 제공시장은 지속가능하다는 평가를 내렸다(NAO, 2014: 8). 하지만 더 상세하게 보면 감사원의 지적은 그리 낙관적이지 않다.

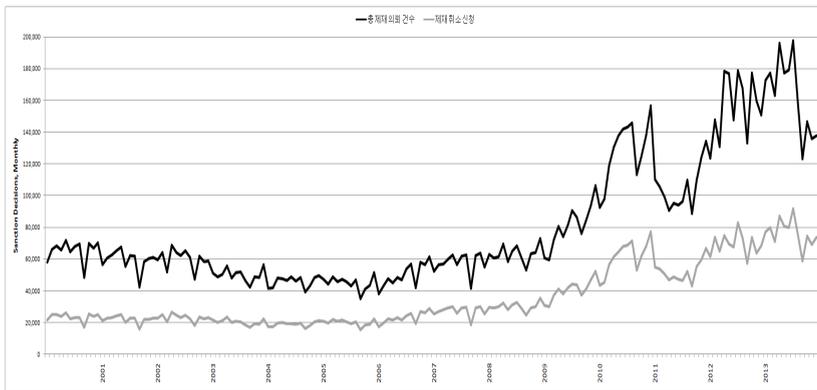
“WP 시작은 좋지 않았으며 사실상 이전 프로그램의 성과와 비교해 볼 때

거의 같은 수준을 유지하고 있다… 하지만 WP은 이전의 근로 연계 프로그램과 비교해볼 때 어느 정도 개선의 여지가 있는 것도 사실이며, 만약 주관 부처가 프로그램 시행의 남은 기간 동안 성과를 더 높인다면 예산을 투입한 만큼의 성과를 보여줄 가능성도 배제할 수 없다(NAO, 2014:9).”

하지만 취약계층에 대한 서비스 성과는 여전히 큰 문제로 남아있다(NAO, 2014: 10). WP이 지속되면서 지속가능한 취업 부문에 대한 지출이 계속해서 증가하고 있다. 노동연금부는 이 분야 지출의 타당성을 검증하는 것의 중요성을 인정하기도 했다(NAO, 2014: 42).

최근의 근로를 강조하는 지원제도는 당연히 제재를 강화하였다. 제재는 1997년 이후 취업지원, 근로 연계 프로그램의 큰 이슈로 남아있다. 특히 급여와 관련한 제재에는 일정 기간 동안 근로연계 시스템으로 복귀하지 않거나 프로그램의 조건을 이행하지 않는 경우 급여를 중단하는 내용을 포함하고 있다. 2010년 이후 제재요청 건수 및 급여 지급보류 판정은 급상승했으며 특히 2012년 복지개혁법안 이후에는 그 건수가 더욱 증가했다(그림 3-6).

[그림 3-6] 구직자수당 제재(2000~2014)



자료: DWP stat-xplore(2014). <https://stat-xplore.dwp.gov.uk>, 2014.9.8.추출

만약 수급자들이 그들이 동의한 구직활동 합의서의 내용을 지키지 않거나 취업을 위한 노력을 하지 않는 경우 제재로 인해 급여를 받지 못하는 처지에 놓일 수 있다. 2012년 10월부터 상,중,하, 3단계의 제재 조치가 시행되었다. 또한 수급자의 위반 회수가 1차, 2차, 3차인지에 따라 점진적으로 제재를 강화하는 제도도 있다. 각 제재는 4주, 13주 또는 26주 까지 지속된다(〈표 3-1〉). 매달 5%에 해당하는 구직자수당 수급자가 제재를 받고 있다(Miscampbell, 2014).

〈표 3-1〉 제재 시스템의 단계

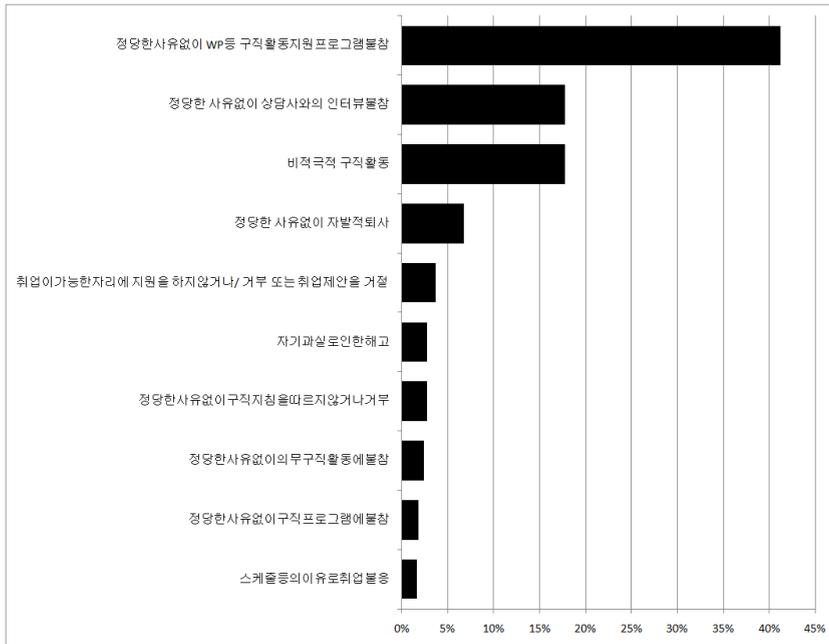
| 제재 수준 | 해당자                | 제재 단계                                 |                                      |                                      |
|-------|--------------------|---------------------------------------|--------------------------------------|--------------------------------------|
|       |                    | 첫번째                                   | 두번째                                  | 세번째                                  |
| 하     | 구직자 수당 신청자         | 4주차 수당 지급 중지                          | 13주차 수당 지급 중지                        |                                      |
|       | 고용지원 수당 구직활동그룹 신청자 | 활동 재개시까지 고용지원 수당 지급중지 + 1 주차 수당 지급 중지 | 활동 재개시까지 고용지원 수당 지급중지 + 2주차 수당 지급 중지 | 활동 재개시까지 고용지원 수당 지급중지 + 4주차 수당 지급 중지 |
| 중     | 구직자 수당 신청자         | 구직자 수당 자격 박탈 후 최대 4주차 수당 지급 중지        | 구직자 수당 자격 박탈 후 최대 13주차 수당 지급 중지      |                                      |
| 상     | 구직자 수당 신청자         | 13주차 수당 지급 중지                         | 26주차 수당 지급 중지                        | 156주차 수당 지급 중지                       |

자료: Miscampbell(2014) 재인용

제재는 구직자가 합의내용을 따르지 않는 경우, WP에 참여하지 않는 경우, 근로할 준비를 하지 않고 근로에 응하지 않는 경우, 특별한 사유 없이 상담에 응하지 않는 경우, 적절한 일자리에 지원을 거부하거나 지원을 하지 않은 경우 등에 발생한다. 특별한 사유 없이 자발적으로 사직하는 경우이다. 특별한 사유 없이 프로그램에 참여하지 않은 경우는 급여 청구 시 문제가 될 수 있다. 이러한 경우는 관련부처의 심사위원회에 회부되어 각 건별로 심의를 거쳐야 한다. 만약 수급자가 제재를 받게 되면 재심을 요청

할 수 있고 여전히 이에 불복하면 언제나 항소할 기회를 갖는다. 이 기간 중 수급자가 재정적 어려움에 봉착할 때에는 재정상의 이유로 지원을 요청할 수도 있다.

[그림 3-7] 구직자수당 제재 사유



자료: DWP stat-xplore(2014). <https://stat-xplore.dwp.gov.uk>, 2014.9.8.추출

조사에 의하면 제재의 사유로는 주로 상담 불참, 직업훈련과 프로그램 불참, 적극적 구직활동 거부 등으로 나타났다(그림 3-7). 하지만 상당히 많은 부분이 재심사되거나 또는 항소 시 번복되는 것으로 나타났다(표 3-2)). 제재의 운영상 가장 우려되는 사항은 상당히 많은 수의 제재청구가 접수되는 반면 실제로 제재를 받는 경우가 많지 않다는 것이다. 2013년 WP에서 단지 28.7%의 제재청구가 궁극적으로 제재를 적용하는 결정

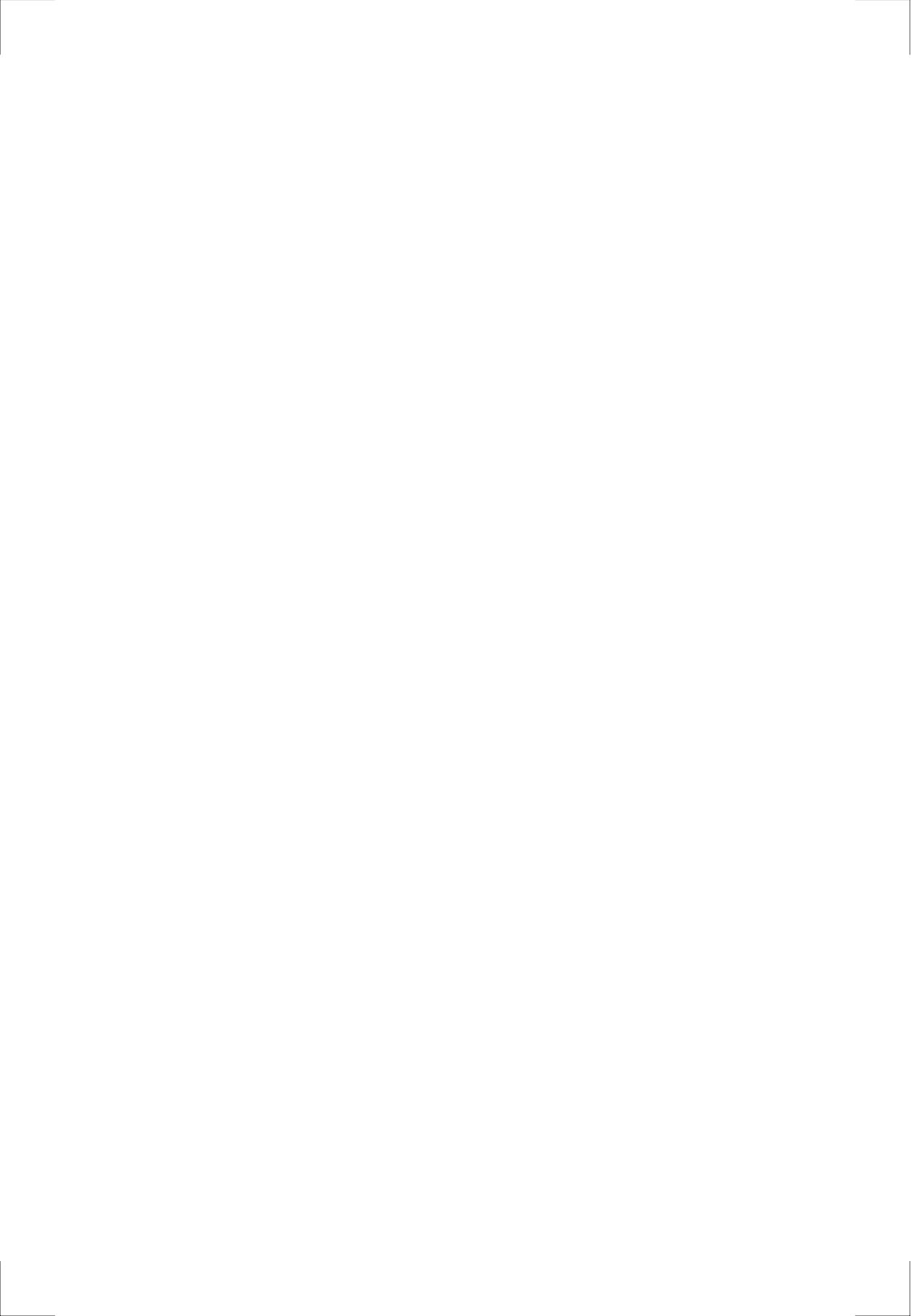
으로 나타났다(Oakley, 2014: 7).

〈표 3-2〉 분류별 구직자 수당 제재 번복

| 제재 범위 | 청구자 징계 판정으로 분류된 의뢰 건수 비율 | 항소 및 재심 후 청구자 징계 판정으로 분류된 의뢰 건수 비율 |
|-------|--------------------------|------------------------------------|
| 하     | 35.6%                    | 28.5%                              |
| 중     | 75.2%                    | 65.9%                              |
| 상     | 25.9%                    | 17.6%                              |
| 합계    | 42.3%                    | 34.7%                              |

자료: Miscampbell(2014) 재인용

오클리(Oakley)의 제재 체계평가에서 일부 수급자들은 제재의 상세한 내용과 절차에 대한 이해가 부족했고 특히 이러한 점은 취약계층과 취업이 어려운 계층에서 더욱 두드러졌다고 평가했다(Oakley, 2014: 9). 동 보고서는 제재 시 받는 서신의 내용이 “복잡하고 이해하기 어렵다”고 평가했으며 확대고용센터가 금전적 곤란 시 지원받을 수 있는 규정을 명확히 전달하지 못했다고 비판했다. 아울러 효과적이고 공정한 제재시스템을 구축하기 위하여 급여의 조건을 쉽게 전달하는 의사전달방식이 필요하다고 지적했다(Oakley, 2014).





## 제4장

# 공공부조제도의 기본구조

제1절 영국 사회보장제도와 공공부조제도

제2절 공공부조제도의 기본구성

제3절 공공부조제도의 기준



# 4

## 공공부조제도의 기본구조 <<

### 제1절 영국 사회보장제도와 공공부조제도

공공부조제도의 가장 중요하고 기본적인 역할은 빈곤층의 소득보장이며, 영국의 공공부조 역시 가장 중요한 역할은 저소득층의 기본적인 소득보장이라고 할 수 있다<sup>15)</sup>. 하지만 국가에 의한 소득보장과 복지의존성은 매우 밀접한 상관관계를 가지고 있는 것으로 쟁점이 되어왔다. 1970년대 이후 영국의 사회·경제적 여건 그리고 과도한 정부부채 등으로 인해 영국 정부는 복지의존성에 대한 강한 정책적 대응을 취해 왔으며, 이를 사회보장개혁이라는 개혁과정을 통하여 지속적으로 강화해 나가고 있다. 이 사회보장개혁에 있어 핵심은 대개 근로의 강조와 연관성이 높다. 최초의 복지국가란 이름에 걸맞게 영국은 복지정책의 오랜 역사를 갖고 있고 따라서 다양하고 복잡한 복지제도를 가지고 있다. 사회보장의 개혁에서도 기존의 여러 복지제도들이 함께 고려되고 조정될 수 밖에 없다.

영국은 베버리지 보고서(1942)를 기초로 사회보장제도의 근간이 되는 1945년 가족수당법, 1946 국민보험법, 1948년 국민부조법이 제정하였고 이 3대 입법을 시발점으로 사회보험과 공공부조를 기본축으로 삼은 영국의 사회보장제도가 전개되었다(박능후 외, 2002; 신동면, 2002). 현대적인 복지 체계의 구축 이후 영국의 사회보장제도는 긍정적인 대외적

15) “영국의 사회보장체계는 사회보험과 사회부조의 원리를 바탕으로 구성되어 있으며, 국민의 인간다운 삶을 영위하는 데 필요한 기본소득의 보장을 목표로 한다. 특히 사회부조는 국민의 최저생활을 보장하기 위한 안전망의 기능을 수행하며, 사회보험을 보완하여 국민의 소득을 보장하는 역할을 담당하고 있다”(신동면 2002: 8)

여건에서 경제성장, 노조 등 사회세력과 정부의 협력 관계 등을 통하여 외형적 성장은 물론 비교적 견고한 제도의 틀을 형성시킬 수 있었다(김영순, 1996: 81). 하지만 1970년대 들어 석유파동과 경기침체로 인한 경제 위기의 발생과 함께 정부의 재정 긴축에 대한 압박과, 높은 수준의 사회 보장지출은 사회보장부문에 대한 강도 높은 개혁을 요구하도록 하였다(김영순, 1996). 이후 사회보장제도에 대한 개혁은 정권에 관계없이 수행되어지면서 소기의 성과도 이루었지만, 복지제도의 효율성 및 효과성은 크게 제고되지 않았고, 오히려 유사한 제도의 혼재와 신제도와 기존제도와 의 상호 연관으로 제도의 비효율성이 더욱 커지게 되었다. 결국 제도의 복잡성은 현재 추진되고 있는 복지개혁의 주요 해소 대상 중 하나가 되었다(DWP, 2010).

다양하고 복잡한 사회보장 프로그램으로 구성된 영국의 사회보장제도를 체계적으로 분류하기 위해서는 분류기준이 필요한데, 보통 급여에 대한 기여여부와 자산조사 여부 또는 정책 대상을 통해 분류하는 경우가 많다. 폴 스피커는 영국의 사회보장급여(Social Security benefits)를 기여 및 자산 그리고 욕구에 대한 조사 여부를 기준으로 국민보험(National Insurance), 비기여형급여(Non-contributory benefits), 자산조사급여(Means-tested benefits), 보편적 급여(Universal benefits), 임의적 급여(Discretionary benefits)로 분류하였다(Paul Spicker, 2011). 먼저 사회보험의 경우 기여에 기반하며, 자산조사급여는 자산조사를 통과한 저소득층을 대상으로 실시된다. 장애생활수당과 같은 비기여형급여는 기여와 자산여부에 대한 심사는 없지만 욕구(need)에 대한 조사가 있으며, 보편적 급여는 정책 대상 집단에 대해 자산조사나 욕구조사 없이 지급된다. 임의적 급여는 앞에서 언급된 복지제도들 사이의 공백을 매워주는 역할을 하고 있다. 영국 국세청(HM Revenue & Customs)도 이와 유사하게 사

회보장급여를 국민보험(National Insurance), 기여형 급여(contributory benefits), 비기여형 급여(Non-contributory benefits), 자산조사형 급여(Means-tested benefits)로 분류하고 있다.<sup>16)</sup> 반면 2002년, 2007년 그리고 2012년 발간된 IFS<sup>17)</sup>의 ‘영국급여체계에 대한 조사(A Survey of the UK Benefit System)’를 살펴보면 사회보장급여를 정책 대상별로 아동가구, 실업자, 저소득자, 고령자, 질환자 및 장애인, 유족, 기타 급여로 분류하고 있다. 그리고 노동연금부 홈페이지의 경우 근로지원급여와 저소득층 지원수당을 묶어서 해당 급여들을 설명하고 있다.

국내 연구들을 살펴보면, 김승택(2002)은 영국의 사회보장제도가 의료보장과 소득보장이라는 두 개의 큰 축으로 이루어져 있으며, 이중 소득보장제도의 경우 급여지급을 위해 자산조사를 수행하는 자산조사급여와 자산조사를 수행하지 않은 비자산조사급여로 구분되며, 비자산조사급여는 사회보장기금 납부여부에 따라 기여형 급여와 비기여형 급여로 다시 구분된다. 김미곤(2005)은 영국의 사회보장체계를 크게 기여형 급여와 비기여형 급여 그리고 비기여형 급여를 다시 자산조사 급여와 비자산조사 급여로 구분하였고, 신동면(2002) 역시, 영국의 사회보장체계를 자산조사 여부로 구분한 후 자산조사급여의 경우 다시 전일제근로자 대상 여부로 분류하였다.

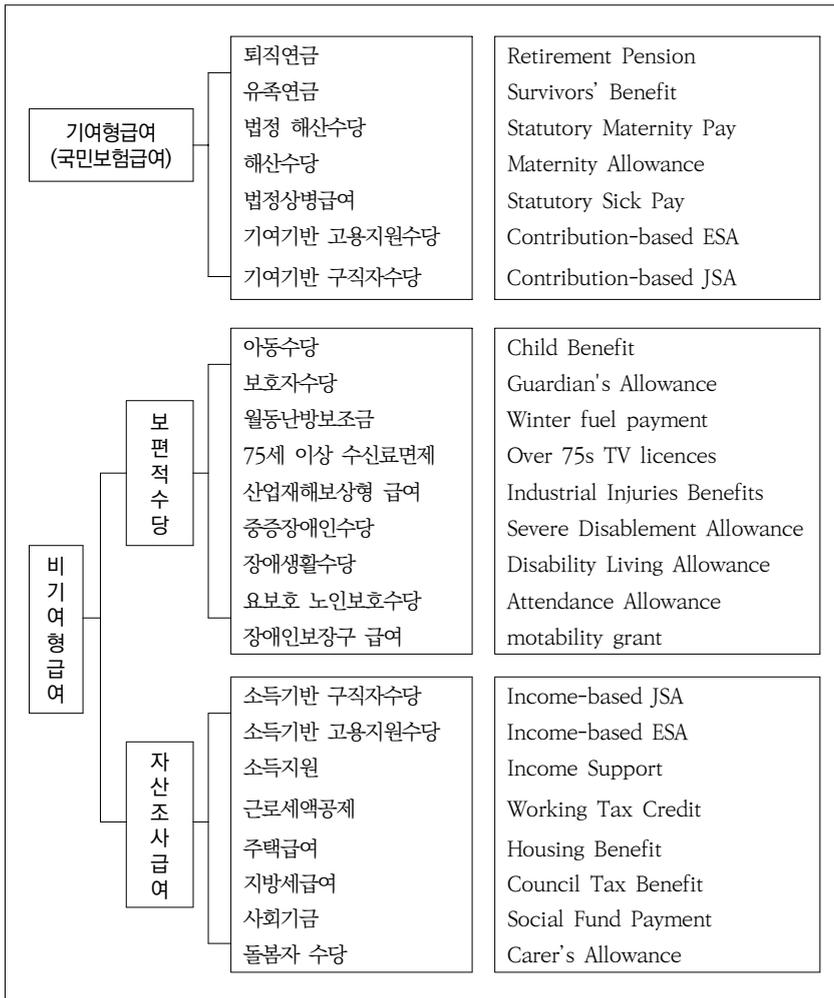
기존 연구들을 참고할 때 영국의 소득보장제도의 체계를 구분하는 방법은 기여 및 자산조사여부로 구분하는 방법과 정책 대상 집단별로 구분하는 방법이 주로 사용되고 있다. 대상 집단별 구분은 제도의 원리를 이해하는데 있어서는 다소 한계를 지니고 있어 원리 중심의 구분을 활용하고자 한다. 제도의 체계적 구분을 통해 소득보장제도와 최후의 사회안전

16) <http://www.hmrc.gov.uk/manuals/eimanual/EIM76002.htm>(2014.10.04)

17) IFS(Institute for Fiscal Studies)는 영국재정연구소이다.

망을 감당하고 있는 공공부조의 특성을 보다 분명하게 이해할 수 있다. 아래 표는 선행연구에서 영국의 사회보장급여를 기여여부와 자산조사여부로 분류하여 제시한 표이다.

[그림 4-1] 영국 소득보장 분류 체계: 기여여부 기준



자료: 김미곤 외(2000), <표 3-2> pp.28 참조, 현 제도 기준으로 수정

앞서 언급하였듯이 소득보장체계는 기여금 납부 유무에 따라 기여형 급여와 비기여형 급여로 크게 구분할 수 있는데, 기여형 급여는 국민보험(National Insurance)에 직접적으로 관련된 급여들로 대표적으로 퇴직연금(Retirement Pension), 유족연금(Survivors' benefit) 등이 있으며, 기여에 기반한 구직자수당(Jobseeker's allowance)과 고용지원수당(Employment And support Allowance)은 그 목적이 앞에서 언급된 연금형태의 급여들과 다르지만 기여를 기반한 급여라는 점에서 위의 범주에 해당된다(Spicker, 2011). 이러한 기여형 급여는 국민보험(National Insurance)에 포괄적으로 속하는 형태를 가지는데, 국민보험은 16세에서 국가연금(State Pension) 수급연령(여성 60세, 남성 65세) 사이의 대부분의 사람들이 국가보험계획(National Insurance Scheme)에 기여금(보험료)을 지불하고, 국민보험급여를 청구할 수 있는 권한을 부여받는다(EIM76002-Social Security..., 2014.)<sup>18)</sup>. 노령·장애·사망·출산·실업 등이 정부에 의해 포괄적으로 운영되는 보험에 의하여 대응되고 있으며 한국의 연금보험, 고용보험이 통합된 형태로 볼 수 있다(김미곤 외, 2000; 노대명 외, 2006).

비기여형 급여에는 자산조사가 없고 정책집단 대상에게 급여를 주는 보편적인 성격의 수당제도와 자산조사를 통해 저소득층에게 급여를 제공하는 자산조사(means test) 급여로 구성된다. 위의 표에서 수당제도로 분류된 프로그램들의 경우 욕구(need)에 대한 조사를 수행하는 것과 그렇지 않은 것으로 다시 구분할 수 있는데, 욕구조사를 수행하는 대표적인 제도로는 장애생활수당과 노인간병수당(Attendance allowance)을 꼽을 수 있으며, 욕구조사를 수행하지 않은 보편적인 급여로는 아동수당

18) <http://www.hmrc.gov.uk/manuals/eimanual/EIM76002.htm>(2014.10.04)

(Child allowance)을 꼽을 수 있다. 한편 위의 표는 그러한 사회안전망의 구조를 보여주는 것으로 해석할 수 있는데, 영국의 경우 사회보장제도를 기여를 기반으로 하는 국가보험이 1차적인 사회안전망으로 작동하고 사회보험으로 보장하기 어려운 정책대상별 소득보장을 위해 보편적인 수당을 대상자들에게 지급하고, 그래도 빈곤에 처하게 되면 자산조사를 통한 선별적 복지제도인 공공부조 프로그램을 적용하여 최후의 사회안전망의 역할을 담당하게 하는 구조를 잘 보여주고 있다(김승택, 2002).

아래 표는 영국의 소득보장급여 대상자의 규모와 급여의 지출수준을 보여주고 있다. 제시된 프로그램들에는 노동연금부는 물론 재무부와 국방부 소관 사업들도 포함되어 있다. 급여지출 대상은 아동부양가구, 실업자, 저소득층, 고령자, 질환자 및 장애인, 유족, 기타로 분류하고 있다. 이러한 대상별 급여지출 수준을 살펴보면, 고령자에 대한 지출은 전체급여지출의 약 42%로 가장 높은 비중을 차지하는 것으로 나타났다. 저소득층에 대한 급여는 전체급여지출의 약 21%를 차지하는 것으로 나타났는데 이는 대상별 범주에서 두 번째로 높은 비중이다. 해당 급여들은 사회부조 급여로 구성되어 있으며 이들 중 주택급여의 비중이 11.3%로 가장 높은 것으로 나타났으며, 전체 소득보장 급여지출 중에서도 두 번째로 높은 비중인 것으로 나타났다. 소득지원은 약 3.5%로 두 번째로 비중이 높은 것으로 나타났으며 그 다음으로 근로세액공제의 지출비중이 높은 것으로 나타났다. 아동부양가구의 경우 세 번째로 급여지출에서 차지하는 비중이 높은 것으로 나타났으며, 그 다음으로는 질환자 및 장애인 대상의 급여지출의 비중이 높은 것으로 나타났다. 기타를 제외하고는 실업자와 유족에 대한 급여지출이 가장 낮은 비중을 차지하는 것으로 나타났다. 고령자에 대한 급여지출이 높은 것은 연금중심의 소득보장이 이루어지고 있음을 보여주는 것으로 해석할 수 있으며, 보험중심의 사회보장제도들이

감당하지 못하고 있는 부문을 저소득층에 대한 급여 및 질환자나 장애인에 대한 급여 및 수당들이 감당하고 있음을 유추해 볼 수 있다. 그럼에도 불구하고 주목할만한 또 다른 점은 질환자 및 장애인을 대상으로 하는 지원과 저소득층을 대상으로 하는 지원이 합하여 약 38%를 점하고 있다는 점이다. 이러한 지출의 수준은 영국 정부로 하여금 이들에 대한 재 검토와 조정, 기준 강화의 필요성을 주장하는 근거를 제공하게 된다.

〈표 4-1〉 대상별 급여의 급여지출수준과 신청자수(Great Britain)

| 대상구분   | 지출(£m)        | 총지출대비%       | 대상자            |
|--|---------------|--------------|----------------|
| <b>아동부양가구(Benefits for families with children)</b>   |               |              |                |
| 아동수당(Child Benefit) <sup>19)</sup>                   | 12,222        | 6.08         | 7,884,760      |
| 아동세액공제(Child Tax Credit)                             | 22,036        | 10.96        | 5,186,200      |
| 법정출산급여(Statutory Maternity Pay)                      | 2,203         | 1.10         | 229,000        |
| 출산수당(Maternity Allowance)                            | 361           | 0.18         | 53,400         |
| 아동보호자수당(Guardian's Allowance)                        | 2             | 0.00         | Not available  |
| 학업장려금(Education Maintenance Allowance) <sup>1)</sup> | 174           | 0.09         | Not applicable |
| <b>급여소계</b>  | <b>36,998</b> | <b>18.41</b> |                |
| <b>실업자(Benefits for unemployed people)</b>           |               |              |                |
| 소득기반SA(Income-based Jobseeker's Allowance)           | 4,175         | 2.08         | 1,199,000      |
| 기여기반SA(Contribution-based Jobseeker's Allowance)     | 732           | 0.36         | 254,000        |
| 취업보조금(Job Grant)                                     | 54            | 0.03         | Not available  |
| 근로크레딧(In Work Credit)                                | 116           | 0.06         | 58,700         |
| 재취업크레딧(Return to Work Credit)                        | 41            | 0.02         | Not available  |
| 뉴딜(New Deal) : 프로그램 종료                               | 47            | 0.02         | Not applicable |
| <b>소계</b>  | <b>5,164</b>  | <b>2.57</b>  |                |
| <b>저소득층(Benefits for people on low incomes)</b>      |               |              |                |
| 소득지원(Income Support)                                 | 6,925         | 3.45         | 1,509,350      |
| 근로세액공제(Working Tax Credit)                           | 6,889         | 3.43         | 2,516,000      |
| 주택급여(Housing Benefit)                                | 22,736        | 11.31        | 5,051,120      |
| 지방세급여(Council Tax Benefit)                           | 4,928         | 2.45         | 5,922,130      |
| 사회기금대출(Social Fund payments)                         | 334           | 0.17         | 8,703,000      |
| <b>소계</b>  | <b>41,811</b> | <b>20.8</b>  |                |
| <b>고령자(Benefits for elderly people)</b>              |               |              |                |
| 기여형 국가기초연금(Basic State Pension)                      | 58,033        | 28.9         | 12,672,860     |

108 각국 공공부조제도 비교연구: 영국편

| 대상구분  | 지출(£m)         | 총지출대비%        | 대상자           |
|---|----------------|---------------|---------------|
| 비기여형 국가기초연금(Basic State Pension)                          | 62             | 0.03          | 34,780        |
| 추가국가연금(Additional state pension)                          | 16,124         | 8.02          | Not available |
| 연금크레딧(Pension Credit)                                     | 8,068          | 4.01          | 2,615,540     |
| 겨울연료보조(Winter Fuel Payments)                              | 2,146          | 1.07          | 12,650,000    |
| 75세이상 텔레비전지원(Over-75s television licences)                | 578            | 0.29          | 4,361,000     |
| <b>소계</b>   | <b>85,011</b>  | <b>42.3</b>   |               |
| <b>질환자 및 장애인(Benefits for Sick &amp; disabled People)</b> |                |               |               |
| 법정병상급여(Statutory Sick Pay)                                | 49             | 0.02          | Not available |
| 장애급여(Incapacity Benefit)                                  | 4,910          | 2.44          | 1,385,630     |
| 고용지원수당(Employment and Support Allowance)                  | 3,619          | 1.80          | 991,190       |
| 중증장애수당(Severe Disablement Allowance)                      | 878            | 0.44          | 217,030       |
| 장애생활수당(Disability Living Allowance)                       | 12,578         | 6.26          | 3,243,530     |
| 참석수당(Attendance Allowance)                                | 5,322          | 2.65          | 1,600,670     |
| 수발자수당(Carer's Allowance)                                  | 1,728          | 0.86          | 594,860       |
| 독립생활기금(Independent Living Funds)                          | 325            | 0.16          | 18,387        |
| 이동수단지원(Motability grants)                                 | 18             | 0.01          | 600,000       |
| 산재급여(Industrial injuries benefits)                        | 853            | 0.42          | 321,460       |
| 전쟁원호연금(War pensions)과 AFCS                                | 935            | 0.47          | 162,595       |
| <b>소계</b>   | <b>31,215</b>  | <b>15.53</b>  |               |
| <b>유족(Benefits for bereaved people)</b>                   |                |               |               |
| 미망인, 유족급여(Widows' & bereavement benefits)                 | 590            | 0.29          | 65,110        |
| 산재사망급여(Industrial Death Benefit)                          | 33             | 0.02          | 7,000         |
| <b>소계</b>   | <b>623</b>     | <b>0.31</b>   |               |
| <b>기타급여(Other benefits)</b>                               |                |               |               |
| 크리스마스보너스(Christmas Bonus)                                 | 155            | 0.08          | 15,545        |
| <b>총계</b>   | <b>200,978</b> | <b>100.00</b> |               |

주: 학업장려금은 2010/11년을 마지막으로 폐지되었다.  
 자료: IFS(2012) :A Survey of the UK Benefit system. pp.5~6.

이러한 배경에서 영국정부는 강도 높은 복지개혁, 공공부조의 개혁을 추진하고 있다. 노동연금부는 이와 관련하여 소득보장 지출에서 사회부조가 차지하는 비중과 그 추이를 통해 사회부조의 중요성을 직관적으로 살펴볼 수 있는 통계를 제공하고 있다. 노동연금부 소관 급여 프로그램들

19) 이전에 지급된 한부모지원수당을 포함한다.

을 기여형급여(contributory benefits), 소득연계형 급여(income-related benefits), 비기여·비소득연계형 급여(neither contributory nor income-related benefits)로 구분하여 그 추이를 매년 업데이트하여 제시하고 있다.

해당 통계를 살펴보면 1970/71년 기여형 급여가 전체급여에서 차지하는 비중은 약 69%, 소득연계형 급여는 약 16%를 차지하는 것으로 나타나 기여형급여가 소득연계형 급여보다 전체급여에서 차지하는 비중이 약 4.5배 높은 것으로 나타났다. 하지만 점차 소득연계형 급여의 비중이 증가하여 1980/81년은 기여형이 61%, 소득연계형이 21%, 1990/91년에는 전자가 54%, 후자가 30%, 2000/01년은 각각 47%, 29%로 기여형급여 지출이 소득연계형급여 지출의 약 1.6배로 감소하였다. 하지만 2000년 들어 복지개혁을 통해 기여형급여가 증가하여 2012/13년의 경우 전자가 53.7%, 후자가 30.9%로 그 비율이 약 1.7배로 다시 증가하는 추이를 보이고 있다.

모든 소득연계형 급여를 공공부조로 분류할 수 없지만 소득연계형 급여에서 큰 부분을 차지하고 있는 지방세급여, 고용지원수당, 주거급여, 소득연계형 구직자수당 등 대부분의 공공부조 급여가 소득연계형 급여에 포함되어 있기 때문에 이러한 통계수치를 통해 공공부조가 사회보장제도 내에서 차지하는 위상이 높으며, 그 비중을 줄이는 것이 오히려 사회보장 개혁의 주요성과가 될 정도로 중요성을 가지고 있음을 확인해 볼 수 있다. 2012/13년 총 급여지출에서 기여형 급여는 53.7%를 차지하는 것으로 나타났으며 소득연계형 급여는 전체 급여의 30.9%를, 둘 다 해당하지 않는 급여는 전체의 15.5%를 차지하였다. 기여형급여 중 가장 큰 규모를 차지하는 것은 기여형 국가연금(State Pension)으로 전체급여지출의 47.9%를, 기여형급여의 89%를 차지할 정도로 급여지출 중 가장 큰 규모

를 가지고 있다. 소득연계형 급여 중에서는 주택급여(Housing Benefit)가 전체급여지출의 14.3%, 소득연계형급여의 약 46%를 차지하는 것으로 나타났다. 비기여 & 비소득연계급여 즉, 수당의 경우 장애생활수당이 전체의 8.1%를 차지하는 것으로 나타났다. 사회부조 제도인 연금크레딧도 전체급여의 4.5%로 앞에서 언급한 급여들 다음으로 큰 비중을 차지하는 것으로 나타났다.

〈표 4-2〉 총급여지출대비 급여유형별 지출비중

|         | 기여형급여 | 소득연계(기반)형 급여 | 비기여 & 비소득연계 |
|---------|-------|--------------|-------------|
| 1960/61 | 65.3% | 12.9%        | 21.8%       |
| 1970/71 | 69.3% | 15.5%        | 15.2%       |
| 1980/81 | 64.1% | 16.9%        | 19.0%       |
| 1990/91 | 54.0% | 29.7%        | 16.2%       |
| 2000/01 | 47.1% | 29.3%        | 23.6%       |
| 2010/11 | 52.4% | 31.8%        | 15.8%       |
| 2011/12 | 53.2% | 31.4%        | 15.4%       |
| 2012/13 | 53.7% | 30.9%        | 15.5%       |

자료: DWP Stat : outturn-and-forecast-budget-2014(2014.10.20.추출)

영국 사회보장제도의 재원은 수급자 및 고용주의 기여금과, 중앙정부 및 지자체에서 감당하는 정부기여부분, 그리고 기타수입으로 구성된다. 사회보장재원에서 사회보장기여금의 비중은 GDP대비 12.3%로 전체 재원의 약 40%의 비중을 차지하고 있다. 정부의 기여분은 GDP 대비 약 16.3%로 재원의 약 53%의 비중을 차지하고 있다. 전체 사회보장재원의 규모추이를 살펴보면 GDP 대비, 1990년 24.9%에서 2000년 26.9%로 다소 증가하였으며, 2007년까지 감소하는 추세를 보이다가 2012년 현재 까지 등락하는 형태를 보이고 있다. 사회보장기여의 경우 고용주의 기여는 전반적으로 상승하는 추이를, 수급자의 기여는 감소하는 추이를 보이

고 있다. 일반정부 기여는 증가하는 추이를 보이고 있으며 기타 수입의 경우 2008년부터 일정한 수준을 유지하고 있다. 민간부문은 고용주의 기여가 수급자 근로자와 자영자의 기여보다 큰 것으로 나타났으며, 수급자의 기여에서는 근로자의 기여 비중이 자영자의 기여 비중보다 훨씬 높게 나타났다. 정부기여의 경우는 중앙정부의 기여가 지방정부 또는 자치단체의 기여보다 훨씬 높아 중앙정부 중심의 재원공급 구조를 보여주고 있다. 영국 정부로서는 부담을 줄이는 방향의 개혁을 추진할 또 다른 배경이다.

〈표 4-3〉 유형별 사회보장 재원 추이

| 구분              | 1990 | 1995 | 2000 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 |
|-----------------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| 전체(A+B+C)       | 24.9 | 28.1 | 26.9 | 25.8 | 24.2 | 23.5 | 28.2 | 31.3 | 28.4 | 30.4 | 30.7 |
| 사회보장기여(A=a1+a2) | 13.7 | 13.7 | 14.1 | 12.6 | 10.9 | 9.0  | 11.3 | 12.3 | 12.0 | 12.4 | 12.3 |
| 고용주 사회보장기여(a1)  | 7.0  | 7.1  | 8.0  | 9.0  | 8.7  | 6.9  | 7.8  | 8.8  | 8.6  | 8.9  | 8.5  |
| 수혜자기여(a2)       | 6.7  | 6.5  | 6.1  | 3.6  | 2.3  | 2.0  | 3.5  | 3.5  | 3.4  | 3.5  | 3.8  |
| 근로자기여           | 6.5  | 6.3  | 5.9  | 3.4  | 2.1  | 1.9  | 3.3  | 3.4  | 3.3  | 3.4  | 3.7  |
| 자영자기여           | 0.2  | 0.2  | 0.1  | 0.2  | 0.2  | 0.1  | 0.1  | 0.1  | 0.1  | 0.1  | 0.1  |
| 일반정부기여(B=b1+b2) | 10.6 | 14.2 | 12.5 | 12.8 | 12.9 | 14.4 | 14.6 | 16.7 | 14.2 | 15.8 | 16.3 |
| 중앙정부(b1)        | 10.4 | 14.0 | 12.3 | 12.6 | 12.7 | 13.8 | 14.0 | 16.0 | 13.5 | 15.2 | 15.6 |
| 지방 및 지역자치단체(b2) | 0.2  | 0.2  | 0.2  | 0.2  | 0.2  | 0.6  | 0.6  | 0.7  | 0.7  | 0.6  | 0.7  |
| 기타수입(C)         | 0.6  | 0.3  | 0.3  | 0.4  | 0.3  | 0.2  | 2.3  | 2.2  | 2.2  | 2.2  | 2.1  |

자료 : EUROSTAT Database<sup>20)</sup> 및 한국보건사회연구원(2012) 〈표 1-5-5〉 재정리 및 업데이트

20) [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/social\\_protection/data/database\(2014.11.29\)](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/social_protection/data/database(2014.11.29))

## 제2절 공공부조제도의 기본구성

본 절에서는 공공부조제도를 사회보장제도들 중 비기여형인 자산조사 급여로 보고 영국 공공부조제도를 파악해 보고자 한다. 공공부조에 해당하는 프로그램들의 경우 기본적으로 비기여성과 엄격한 자산조사를 거치는 선별적 형태를 가지는 협소한 의미에서의 공공부조 프로그램들이다. 이보다는 덜 선별적인, 보다 보편적인 수당과 관련한 제도들에 대해서는 여기에서는 살펴보지 않고자 한다.

영국에는 사회보장제도에서 소득보장과 함께 또 다른 기초육구인 의료 영역의 주요 보장제도가 있는데 이는 의료보장제도로 국가의료서비스(National Health Service: NHS)가 제공되고 있는데, 보험료를 납부하지 않아서 사회보험도 아니지만 그 대상이 선별적이지 않고 보편적이어서 보편적 사회서비스로 분류하는 것이 적절하다. 따라서 국가의료서비스는 그 대상영역이 기초육구이지만 공공부조로 분류하지는 않는다.

영국의 공공부조제도는 다음의 9개의 제도로 구성된다고 볼 수 있다. 이 제도들은 앞서도 언급했듯이 비기여성의 것들로서 자산조사를 거쳐 급여가 지급되는 형태를 가진다. 각 프로그램을 구체적으로 언급하면 소득지원(Income Support), 소득기반 구직자수당(Income-based JSA), 소득기반 고용지원수당(Income-based ESA), 근로세액공제(Working Tax Credit), 아동세액공제(Child Tax Credit), 주거급여(Housing Benefit), 지방세급여(Council Tax Benefit), 사회기금(Social Fund Payment), 돌봄자수당(Carer's Allowance) 등이다<sup>21)</sup>.

21) 취업보조(Job Grant)는 2013년 4월, 근로공제(In Work Credit)는 2013년 10월, 재취업 공제(Return to Work Credit)는 2013년 10월에 중지되었으며, 이러한 급여들은 확대고용센터에서 제공하는 각종 교육 및 지원 프로그램들로 교체되었다([www.gov.uk/browse/benefits](http://www.gov.uk/browse/benefits), 2014.11.07.).

이렇게 자산조사 급여들을 기초적인 최저소득을 보장하는 급여들과 대상자 소득에 추가적인 급여를 제공하는 프로그램들로 구분할 수 있는데, 기본 최저소득을 보장하는 제도들에는 소득지원(IS), 연금크레딧(PC), 구직자수당(JSA), 고용지원수당(ESA) 등이 있으며, 소득에 추가적으로 부과되는 급여들로는 주거급여(HB), 지방세급여(CTB), 아동세액공제(CTC), 근로세액공제(WTC) 등이 있다(Spicker, 2012). 자산조사 급여는 기능적 특성에 따라 소득대체, 특정비용보충, 임시적 급여제도로 분류할 수 있으며(한국보건사회연구원, 2012a), 정책 대상별로 구분하여 각 정책대상의 욕구별 보장의 특성을 파악할 수 있다. 아래 표는 영국의 주요 공공부조 제도를 대상별·욕구별 보장을 통해 분류한 것이다.

〈표 4-4〉 영국 공공부조제도의 기본구조

|             | 소득보장              | 근로유인               | 주거보장                                 | 의료보장                                | 기타          |
|-------------|-------------------|--------------------|--------------------------------------|-------------------------------------|-------------|
| 저소득층        | Income support    | Working Tax Credit | Housing benefit, Council Tax Benefit | NHS<br>(저소득층<br>약제 등<br>본인부담<br>면제) | Social Fund |
| 고령자         | Pension Credit    |                    |                                      |                                     |             |
| 실업자         | Income-based JSA  |                    |                                      |                                     |             |
| 아동부양<br>가구  |                   | Child Tax Credit   |                                      |                                     |             |
| 장애 및<br>질환자 | Income-based ESA  |                    |                                      |                                     |             |
|             | Carer's Allowance |                    |                                      |                                     |             |

### 제3절 공공부조제도의 기준

영국에서 각 급여의 설계 및 자격기준 확정은 세부 법령에 따른다. 급여수준 및 기간은 중앙정부가 매년 설정하며 급여 증가분은 평균임금보다는 물가지수에 기반을 두어 산정된다(Finn, 2009). 영국에서 마켓바스켓 방식으로 계측된 절대적 빈곤선에 기초하여 공공부조인 소득지원(Income Support)의 기준이 산정된 것은 1948년의 일이다. 라운트리(Rowntree)의 전통에 따라 1985년부터 요크대학에서 가계연구소(Family Budget Unit: FBU)에 의거하여 측정되고 있는 ‘표준가계기준(budget standard approach)’은 절대적 빈곤선의 성격을 가지지만 공식적 빈곤선은 아니다. 다만, 표준가계기준에 의한 절대적 빈곤선은 민간기구의 정책적 압력용으로 활용되고 있을 뿐이다. 한번 설정된 소득지원 등 급여 기준은 매년 물가수준을 반영하여 조정되는데 적용하는 지수는 최근까지 여러 차례 변화를 경험하였다. 장기로 보자면 물가지수의 반영은 소매물가지수(Retail Prices Index: RPI)에서 로시(Rossi)지수로, 그리고 소비자물가수(Consumer Price Index: CPI)로 변화되어왔다. 1992년부터는 소매물가지수에 주택부문을 제외한 로시지수를 적용하여 조정되어왔다. 로시지수가 선택된 이유는 주택가격의 급등을 지수의 반영에서 제외하기 위한 것이었다(김문길 외, 2013: 169-171).

하지만 2013년 이후 급여수준의 조정은 로시지수가 아니라 소비자물가지수를 기준으로 조정하는 것으로 변경되었다. 장기적으로 이러한 선택은 급여수준에 큰 영향을 미칠 것으로 전망되는데 소비자물가지수가 다른 지수보다 낮은 수준으로 변동할 것이기 때문이다. 소비자물가지수는 기존 지수 대비 덜 관대한 것이어서 급여의 동결로 이어지고 있으며 실질적인 삭감의 효과를 초래하고 있다(Hirsch, 2012: 6). 단, 연금생활

자를 위한 지원, 즉 연금크레딧은 평균임금과 연동하고 있어서 평균소득의 60%선에 근접하는 수준으로 유지되고 있다(Hirsch, 2012: 6). 한 해 부채감축을 위한 목표치 8천만 파운드 중 2014/5년까지 1천8백만 파운드는 지출삭감에서 달성되었으며 단일 감축 부문으로는 물가지수를 소비자물가지수로 변경한 것이 가장 큰 것이었다. 결국 지출의 감축을 위한 중요한 수단으로 매년 급여 현실화의 과정에서 적용하는 물가지수를 변경한 것이라 하겠다.

당연 지수선택에서 그 변경의 이유에 대한 반론이 만만하지 않다. 주거 급여 수급자의 경우도 그 급여가 주거비 상승이 반영되지 않은 로시지수를 반영하여 변경되고 있다는 점이 첫 번째 지적이다. 즉 주거의 상승을 제외한 지수의 선택이 타당하지 않다는 것이다. 둘째, 자산조사 급여를 받지 않은 가구를 대상으로 하는 급여의 변동도 소비자물가지수의 반영을 전제로 하고 있는데 이 점도 적절하지 않다는 것이다(Brewer & Browne, 2014: 4). 즉 저소득층의 소비를 전제로 한 물가지수의 반영은 다른 여러 급여에 적용할 때 사안마다 타당성을 확보하기 어려운 한계를 가진다.





## 제5장

### 공공부조제도의 현황

제1절 소득보조

제2절 주거급여

제3절 근로세액공제와 아동세액공제

제4절 연금크레딧 및 기타급여



# 5

## 공공부조제도의 현황 <<

본 장에서는 영국 공공부조제도를 구성하는 제도군을 중심으로 사업별 현황에 대해 알아보하고자 한다. 특히 공공부조의 구성에서 최근 개혁에 영향을 받는 제도군을 중심으로, 유니버셜크레딧에 포함되는 여섯 가지 사업(소득보조, 고용지원수당, 구직자수당, 주거급여, 근로세액공제, 아동세액공제)과 연금크레딧을 포함한 기타 제도(지방세, 수발자 수당)를 중심으로 정리하였다. 구성은 각 사업별 선정 기준과 급여액을 먼저 살펴보고, 수급자의 현황, 수급신청대상자 대비 실제수급자 비율을 나타내는 수급률(take-up rate) 및 사업별 지출 규모로 살펴보았다<sup>22)</sup>.

### 제1절 소득보조

#### 1. 소득보조(Income Support)

소득보조는 주당 16시간 이하로 근로하는 저소득층에게 정해진 금액 이하의 소득에 대한 금전적 보조를 통해 빈곤을 예방하는 것을 목적으로 하고 있다. 소득보조는 전쟁 전 다양하게 존재했던 자산조사급여들을 통합한 제도로 1948년 도입된 국가부조법(National Assistance)에 그 기원을 둔다. 1966년 국가부조는 보충급여(supplementary benefit)로

<sup>22)</sup> 본 장의 각 제도에 대한 설명은 영국정부 홈페이지(Gov.uk)의 내용을 참고하여 정리한 것이다.

변경되었으며, 1980년에는 부가금의 지불범위를 좁히고, 급여에 대한 법률적 권리를 인정하는 변화가 있었다(한국보건사회연구원, 2012). 이후 국가부조는 주요 제도로써 위상을 갖게 되었는데, 1988년부터 모든 자산조사급여에 대해 동일한 자산평가 및 소득조사 방식을 사용하였으며, 또한 일회적으로 지불되던 보충급여가 소득보조(income support)와 사회기금(social fund)으로 변경되었다(이영찬, 2000).

소득보조의 대상이었던 실업자들과 연금수령자 그리고 장애인들의 경우 각각 구직자수당(JSA), 연금크레딧(PC), 고용지원수당(ESA)으로 차츰 전환되어(Spicker, 2012), 제도의 중요성이 과거에 비해 줄어든 것으로 평가받고 있다(한국보건사회연구원, 2012). 하지만 2012/13년 기준 노동연금부 주관 전체 급여 예산중 약 3.2%를 차지하는 등, 아직까지도 저소득층의 소득보장에서 적지 않은 역할을 담당하고 있는 제도이다(DWP, 2014e). 소득보조는 신청자의 가구의 욕구와 소득수준에 따라 급여수준이 결정되며 보충급여의 성격을 가진다.

질병 또는 장애로 인한 근로무능력자나, 임신이나 돌봄 또는 만 5세 이하의 자녀로 인해 근로가 불가능한 한부모 가정에 지원되는 소득보조는 주당 16시간 이하로 일을 하고, 배우자가 24시간 이하로 일을 해야 수급이 가능하다(DWP, 2014f). 수급가능연령은 16세에서 연금수급 연령까지이며, 고등교육에 전일 등록한 학생일 경우 19세 이하이어야 수급 가능하다. 그리고 자녀가 있거나, 부모 또는 부모의 역할을 하는 동거인과 함께 생활하지 않거나 또는 영어를 배우는 전쟁난민인 경우는 수급이 가능하다.

소득보조는 순소득이 정부가 정한 최저한도의 기준보다 낮은 대상자에게 금전적 보조의 역할을 하며, 배우자의 유무, 연령 등의 기준을 고려해 최고수급 가능액수에서 자신의 소득을 공제한 나머지를 지원받는다. 소

득은 수급가능 금액기준 이하여야 수급 가능하며, 자산(saving)이 1만 6천 파운드를 초과하면 수급이 불가능하다. 6천 파운드까지는 수급액에 영향이 없다가 6천 파운드를 초과하면 250파운드당 1파운드씩 급여액 삭감된다. 포함되는 자산의 범위는 소득, 현금, 자신이 현재 거주하거나 향후 소유할 자택을 제외한 부동산, 투자액, 연금, 기타 생명보험금(life insurance policies), 신탁기금(trust fund), 상해에 대한 보상금(compensation and injury payment) 등이다.

〈표 5-1〉 소득보조 급여수준

| 배우자유무 | 연령                          | 주당 최대 급여액 |
|-------|-----------------------------|-----------|
| 싱글    | 16~24                       | £57.35    |
|       | 25세 이상                      | £72.40    |
| 한부모   | 16~17                       | £57.35    |
|       | 18세 이상                      | £72.40    |
| 커플    | 두 명 모두 18세 이하               | £57.35    |
|       | 두 명 모두 18세 이하 - Higher rate | £86.65    |
|       | 한 명 18세 이하, 다른 한명 18~24세    | £57.35    |
|       | 한 명 18세 이하, 다른 한명 25세 이상    | £72.40    |
|       | 두 명 모두 18세 이하- Higher rate  | £113.70   |
|       | 두 명 모두 18세 이상               | £113.70   |

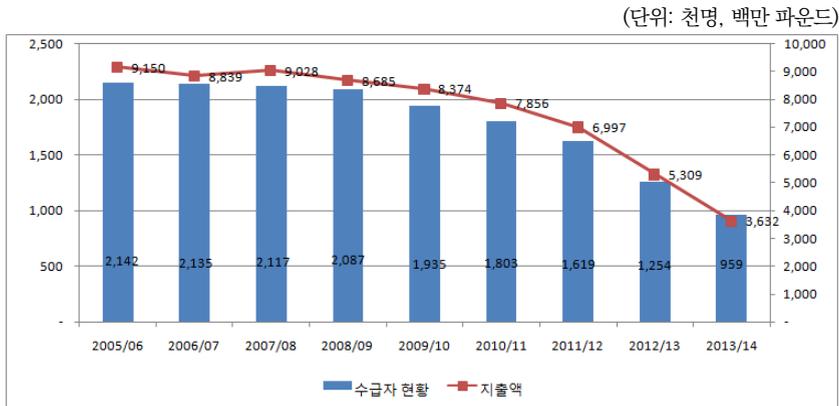
자료: 영국정부 홈페이지(<http://www.gov.uk>). 2014.8.29.

아동수당(Children Benefit)과는 중복 수급이 가능하지만, 고용지원수당(Employment and Support Allowance, 2008년 8월 27일 IS대체)과 구직자수당을 지급받으면 수급이 불가능하다. 또한 대상자가 연금수령자(pensioner), 장애인 또는 장애아동이 있는 한부모 가정이라면 15.55파운드에서 122.20파운드까지 특별 보조금이 추가 지급된다.

최근 10년간의 소득보조 수급자 현황과 예산 지출 규모를 살펴보면 2008년 고용지원수당 도입 이래 감소하는 추세를 보인다. 먼저

2005/06년 약 214만 명이었던 수급자 수는 2008/09년까지 비슷한 수준을 유지하다가 2008년 소득보조제도를 대체하려는 목적의 고용지원수당이 도입되면서 수급자 수는 큰 폭으로 감소하였다. 2012/13년 125만 명 가량으로 집계되었으며, 2013/14년은 약 96만 명만이 소득보조를 수급하는 것으로 추정된다. 소득보조 지출액의 변화도 수급자 규모와 유사한 추세를 보였는데, 2005/06년에서 고용지원수당 도입 이전인 2007/08년까지 다소 일정하게 유지되다가, 2008/09년 이후부터 큰 폭으로 감소하였다.

[그림 5-1] 소득보조 수급자 현황 및 지출 규모



주: 2013/14년도 수치는 추정치임.  
 자료: DWP(2014). Benefit expenditure and caseload tables 2014

## 2. 고용지원수당(Employment and support allowance)

고용지원수당은 질병이나 장애로 인해 근로가 불가능한 대상자들에게 현금급여 뿐만 아니라 개인별 맞춤 고용지원서비스를 제공한다는 특징이 있다(김문길 외, 2013). 고용지원수당은 2008년 10월 장애급여(Incapacity

Benefit)와 소득보조, 중증장애수당(Severe Disablement Allowance)의 대체를 목적으로 도입되었으며, 기존의 복잡했던 근로무능력급여 및 근로유인을 목적으로 하는 관련 서비스를 통일된 서비스로 운영하기 위해 신청절차를 단순화 시켰다(오수경 외, 2008: 20). 2011년까지는 신규수급 신청만 가능하였고, 기존 수급자의 전환은 불가능하였으며, 이후 실사를 통해 기존 장애급여, 소득보조, 중증장애수당에서 전환이 가능하였다. 고용지원수당도 구직자수당과 마찬가지로 국민 보험(National Insurance) 납부 여부에 따라 기여형급여(contribution-based ESA)과 소득연계급여(Income-based ESA)으로 나뉜다. 여기서는 소득연계급여를 중심으로 살펴볼 것이다.

고용지원수당은 근로능력평가(Work Capability Assessment)를 통해 자신의 질병이나 장애가 취업에 영향을 미친다는 사실을 증명하여야 신청이 가능하다. 대상자는 근로능력실사 결과에 따라 두 그룹으로 나뉘어지는데, 상담사와 정기적 인터뷰가 필요한 취업관련 활동집단(work-related activity group)과 정기적 인터뷰가 불필요한 급여집단(support group)이 그것이다. 소득연계형 ESA의 수령자들은 자동적으로 무상급식, 의료급여(Health Benefit), 최대수준의 지방세급여(CTB)와 주거급여(Housing Benefit), 일정수준의 사회적 기금(Social Fund)의 수혜자격을 가지게 된다(IFS 2012a).

최초 수급신청 이후 13주 가량의 평가 기간을 갖는데, 이때 25세 미만의 경우 최대 주당 57.35파운드 수급가능하며, 25세 이상의 경우는 72.40파운드까지 수급이 가능하다. 고용지원수당도 마찬가지로 6천 파운드까지는 수급액에 영향이 없으며, 연금의 경우 주당 85파운드를 초과한 금액의 절반만큼이 급여에서 삭감된다(한국보건사회연구원, 2012). 이후 고용지원수당 수급 적합 판정을 받으면 앞의 설명과 같이 두 그룹으

로 나뉘며, 근로가능그룹에서는 최대 주당 101.15파운드의 수급이 가능하며, 지원그룹은 108.15파운드의 지원이 가능하다.

〈표 5-2〉 고용지원수당 급여액

| 기간               | 연령 및 집단 구분          | 주당 최대 급여액 |
|------------------|---------------------|-----------|
| 근로능력 실사기간(초기13주) | 25세 미만              | £57.35    |
| 근로능력 실사기간(초기13주) | 25세 이상              | £72.40    |
| 수급판정 이후(14주 이후)  | 취업관련 활동 집단          | £101.15   |
| 수급판정 이후(14주 이후)  | 급여집단(Support Group) | £108.15   |

자료: 영국정부 홈페이지(<http://www.gov.uk>).2014.8.29.

취업상태이거나, 실업상태 또는 자영업에 종사하더라도 수급 신청이 가능하며, 학생인 경우 장애생계급여(Disability Living Allowance)또는 개인자립지원(Personal Independence Payment)을 수급 받는다면 지원이 가능하다. 연금수급 가능 연령 이전까지 수급이 가능하며, 구직자수당과 중복 수급은 불가능하다.

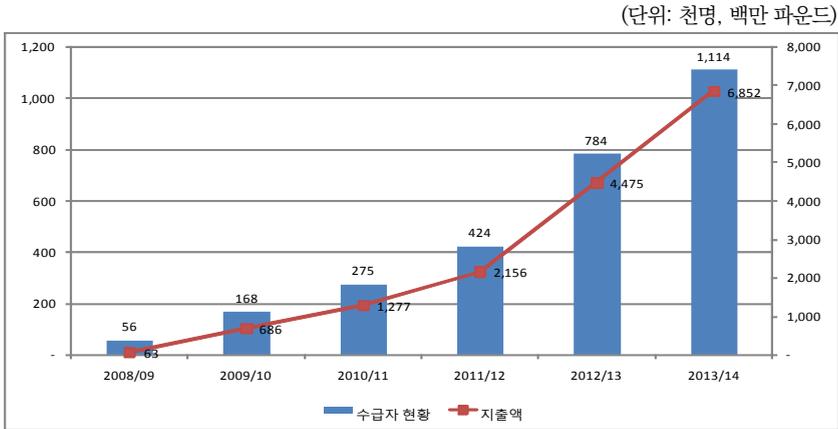
고용지원수당 수급 중 허가근로(permitted work)는 가능하며, 이는 주당 16시간미만으로 52주간 주당 101파운드까지의 임금을 의미한다. 시간과 기간에 관련 없이 주당 20파운드의 임금은 수급액에 영향을 미치지 않으며, 극심한 질병이나 장애를 갖고 있는 경우이나 지방의회나 자선단체의 슈퍼비전을 받는 근로나, 치료 목적의 근로는 주당 101파운드까지는 수급에 영향을 주지 않는다. 이를 지원허가근로(Supported Permitted work)라고 한다.

2008년 도입 초기 5만 6천 명 가량이었던 수급자수는 매년 큰 폭으로 증가하여 2012/13년은 약 78만 명으로 집계되었으며, 2013/14년은 111만명 가량으로 추정하고 있다. 고용지원수당에 대한 지출 역시 2011/12년 21억 파운드에서 2012/13년 44억 파운드로 2배 이상 증가

하였고, 2013/14년은 68억 파운드 가량 지출될 것으로 예상하고 있다.

수급신청 가능인구 대비 실제 수급자수의 비율을 나타내는 수급률(taek-up rate)을 살펴보면, 2008/09년 소득보조와 고용지원수당 수급 자격조건을 충족하지만 신청하지 않은 인구는 21만명에서 52만명 가량으로 추정되고, 이를 바탕으로 한 수급률(take-up rate)은 최소 80%에서 최대91%로 나타난다. 2009/2010년은 77%에서 89%정도로 추정된다(DWP, 2012b).

[그림 5-2] 고용지원수당 수급자 현황 및 지출 규모



주: 2013/14년도 수치는 추정치임.

자료: DWP(2014). Benefit expenditure and caseload tables 2014

### 3. 구직자수당(Jobseekers' Allowance)

구직자수당은 근로능력이 있는 실업자에게 지급되는 소득대체 공공부조제도로, 1994년 12월 구직자 법안(Jobseeker's Bill)이 상정되어 1996년 10월부터 도입되었다. 구직자수당은 기존의 실업보험 급여와 실

업자에 대한 소득보조(Income support)를 대체하게 되었고, 기존에 직업을 구해야 할 의무가 있는 실업자에 대한 소득보조는 사실상 폐지되었던 것이다(김문길 외, 2013). 구직자수당의 도입에 따른 이러한 변화는 실업자에게 취업 압력을 가중시키며, 노동시장으로 실업자를 유입시키고자 하는 정부의 의지가 반영된 것이라 볼 수 있다. 구직자수당은 고용지원수당제도와 마찬가지로 기여기반과 소득기반 구직자수당으로 나뉜다.

18세에서 연금수급연령까지 수급가능하며, 국민보험제도(National Insurance)납부가 불가능한 저소득층에 대한 지원정책이다. 소득기반 구직자수당(Income-based JSA) 수급을 위해서는 반드시 24시간미만으로 근로해야하며, 자산이 1만6천 파운드 이하여야한다. 적극적인 구직활동과 함께 확대고용센터(Job Centre Plus)를 2주일에 한번 방문하여 구직자수당 인터뷰에 참여하며, 스스로 적극적으로 구직활동을 하고 있다는 것을 증명하여야 수급이 가능하다.

급여액은 25세 미만인 경우 주당 최대 57.35파운드까지 수급가능하며, 25세 이상인 경우 그보다 15파운드가량 높은 72.40파운드이다. 18세 이상 성인 2인으로 구성된 가구의 경우 113.70파운드 수급이 가능하다. 소득연계 구직자수당을 통해 최대 급여액 내에서 저당이자(Mortgage interest)와 같은 주거비용(Housing cost)을 지원을 받을 수도 있다.

〈표 5-3〉 소득기준 구직자수당 급여액

| 배우자유무 | 나이     | 주당 최대 급여액 |
|-------|--------|-----------|
| 1인    | 25세 미만 | £57.35    |
|       | 25세 이상 | £72.40    |
| 한부모   | 18세 미만 | £57.35    |
|       | 18세 이상 | £72.40    |
| 커플    | 18세 이상 | £113.70   |

자료: 영국정부 홈페이지(<http://www.gov.uk>). 2014.8.29.

실업자는 구직자수당 수급을 위해 아래의 사항을 이행하여야 한다.

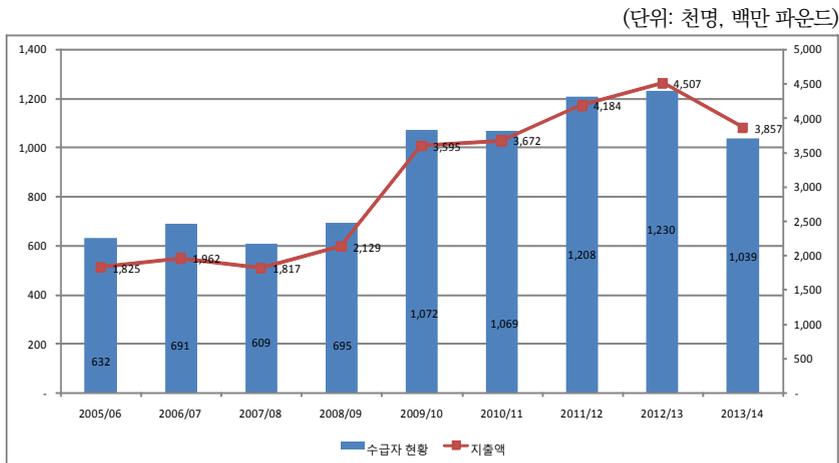
- 실현가능하고 성취가 가능한 구직 목표, 노동이 가능 시간과 날, 구직활동계획이 포함된 구직동의서(Job-seekers Agreement)에 서명하며, 만약 직업을 구하였을 경우에 고용상태 유지에 최선을 다하여야 한다.
- 적극적으로 구직활동에 참여하여야 한다. 수급자들은 취업을 위한 이행조건을 충실히 수행하고 있다는 것을 상담사(adviser)와 정기적으로 확인하여야 한다. 이러한 활동들은 상담사와의 상의로 구체화되며, 구직자 동의에 명시되어야 한다.
- 양육이나 간호에 대한 의무, 또는 건강 문제로 인해 주 40시간 노동이 가능하지 않은 경우를 제외하고는 구직자는 언제나 근로가 가능하여야 하며, 주 40시간 근로가 가능하여야 한다. 대부분의 수급자들은 곧 적합한 직업을 가질 것이라고 예상하고 있을 필요가 있다.
- 수급자들은 적어도 2주에 한 번 고용센터를 방문하여 취업을 위한 자신의 역할을 수행하고 있다는 것을 증명하여야 한다. 이것은 실업수당 서명(signing on)이라고 불리기도 한다.
- 상담사자가 제시하는 직업에 지원할 의무가 있으며, 취업에 도움이 될 것으로 판단되어 상담사가 제시된 활동 및 교육에 참여하여야 한다.

만약 위의 조건 중 어느 하나라도 따르지 않으면 노동연금부의 의사결정자(Decision makers)에게 보고되며, 의사결정자는 조건 불이행의 합당성을 판단한다. 불이행의 사유가 합당하지 않다면, 제재가 가해진다.

수급자가 만약 그 결과에 만족하지 않다면, 특별재판소(tribunal)에 재고를 신청할 수 있다.

구직자수당의 최근 10년간의 수급자 현황을 살펴보면 2005/06년에 약 63만 명이었으며, 다음해 다소 증가하였다가, 2007/08년 61만 명으로 다시 감소하였다. 이후 2009/10년에는 전년도에 비해 37만 명 이상 증가한 107만 명이었다. 2010/11년 다시 그 수가 감소한 뒤 2011/12년부터 3년 동안 꾸준히 증가하였다. 2013/14년 구직자수당 수급자는 104만 명 정도로 추정되며, 이는 그 이전 해에 비해 19만 명 정도 감소한 수치이다. 구직자수당 지출의 변화 역시 수급자 현황과 비슷한 추이를 보였다.

[그림 5-3] 구직자수당 수급자 현황 및 지출 규모



주: 2013/14년도 수치는 추정치임.  
 자료: DWP(2014). Benefit expenditure and caseload tables 2014

구직자수당 수급조건을 충족하지만 수급을 신청하지 않는 대상자는 2008/09년 대략 44만 명에서 66만 명으로 추정되며, 2009/2010년 역

시 이와 비슷한 44만 명에서 61만 명으로 나타났다. 이를 기반한 수급률 (take-up rate)은 2008/09년 49%에서 59%이며, 2009/2010년에는 최소 60%에서 최대 67%가량으로 증가하였는데, 이는 2009/2010년 경기침체의 영향으로 보인다(DWP, 2012b). 구직자수당 수급률을 보면 자녀가 없는 미혼녀의 수급률이 가장 낮았으며, 자녀를 가진 부부의 경우가 가장 높은 수급률을 보였다. 자녀가 없는 미혼남의 수급률이 자녀가 없는 미혼녀의 수급률보다 높았다.

〈표 5-4〉 구직자수당 수급률(take-up rate)

(단위: 만명, %)

| 구분         | 연도        | 자녀를 가진<br>부부 | 자녀가 없는<br>미혼남 | 자녀가 없는<br>미혼녀 | 합계      |
|------------|-----------|--------------|---------------|---------------|---------|
| 수급자수       | 2008/2009 | 60           | 420           | 150           | 630     |
|            | 2009/2010 | 90           | 610           | 210           | 910     |
| 수급<br>가능자수 | 2008/2009 | 10-30        | 300-470       | 120-180       | 440-660 |
|            | 2009/2010 | 0-30         | 280-400       | 140-200       | 440-610 |
| 수급률        | 2008/2009 | 70-89        | 47-58         | 46-57         | 49-59   |
|            | 2009/2010 | 74-96        | 61-68         | 52-61         | 60-67   |

주: 데이터 수집방법 및 출처의 차이로 최근 DWP 발표의 수급자 현황 수치와 다소 상이함.  
자료: DWP(2012b). Income Related Benefits: Estimates of Take-up in 2009-2010

## 제2절 주거급여(Housing Benefit)

주거급여는 저소득층 임대주택 거주자에게 임대료를 보조해주는 제도로, 영국의 사회보장 재정 지출중 규모가 가장 큰 지원제도이다. 1992년 도입된 주거급여는 공공주택의 임대료가 시장가격의 수준으로 높아지자, 저소득층 임차가구에 대한 임대료 지원의 필요성에 의해 도입되었다. 현

재 주거급여는 민간임대주택 세입자에 대한 지원까지 확대되었다. 주거급여는 '주거급여 시행 규칙 2006(Housing Benefit Regulations 2006)'에 의해 운영되는데, 연금크레딧 수급 가능 연령과 그렇지 않은 연령을 나누어 규정하고 있다. 주거급여는 지방정부가 관리하지만, 재정은 노동연금부에서 지원받는다. 지방정부는 노동연금부로부터 급여액뿐만 아니라 신규신청과 사례수를 바탕으로 행정 경비를 지원받는다(서종균, 2014).

주거급여를 수급받기 위해서는 해당 지역의 합리적이며 적절한 수준의 임대주택(공공 또는 민간)에 거주하며 정기적으로 임대료를 지불해야 한다. 실업상태이거나, 임금이 있더라도 수급이 가능하며, 다른 급여기준과 마찬가지로 자산이 1만6천 파운드를 초과하면 수급이 불가능하다. 타 지원 수급액, 연금, 그리고 예금을 포함한 6천 파운드 초과분에 대해서는 급여가 삭감된다. 가까운 친척집에 거주하거나, 전일제 학생의 경우 장애를 갖고 있거나, 아동이 있는 경우를 제외하고는 수급이 불가능하다. 35세 미만의 미혼인 경우 공동주택이나, 원룸에 거주할 경우에만 지원이 가능하다.

지방의회는 공공임대주택에 거주하는 경우에는 급여대상 임대료(eligible rent)가 즉시 납입되며, 일반세입자는 개인계좌로 지원금을 직접 수급한다. 민간임대주택에 거주하는 경우 수급자가 거주하는 지역별주거급여상한(Local Housing Allowance Limit)에 따라 수급액이 상이하다.

기존 지역 평균 임대료를 지원하였던 규정이 2011년 4월부터 해당지역의 하위 30% 수준에 해당하는 임대료 지원으로 조건이 변경되었다. 뿐만 아니라 전국에 일괄 적용되는 최대지원금(national wide cap)을 설정하여, 대도시, 특히 런던에 거주하는 주거급여 대상자들의 급여액이 크게 삭감되는 경우가 빈번하게 발생 하였다(SPA, 2011). 또한 이와 함께 주거의 규모에 대한 규제가 강화되어 이슈가 되고 있는데, 거주하는 주택

의 방의 개수에 따라 지급액을 상이하게 지급되며, 여분의 침실이 있을 경우 급여액이 삭감된다.

〈표 5-5〉 주거급여 급여액

| 주거 형태      | 주당 최대 급여액 |
|------------|-----------|
| 방 1개(공동주택) | £ 250     |
| 방 2개       | £ 290     |
| 방 3개       | £ 340     |
| 방 4개       | £ 400     |

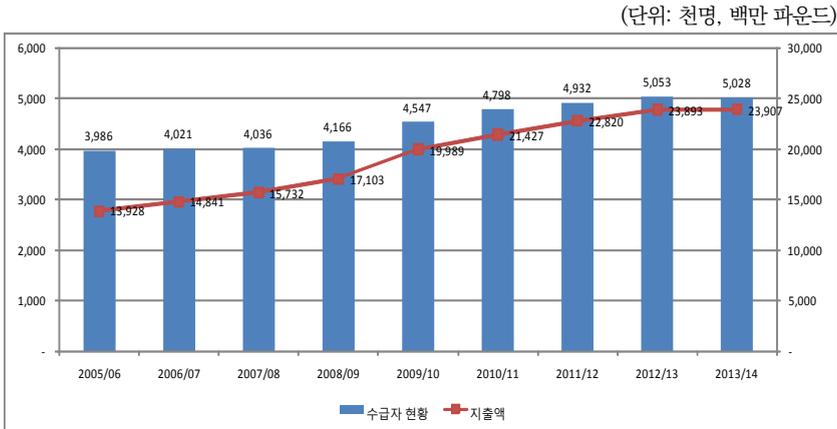
자료: 영국정부 홈페이지(<http://www.gov.uk>). 2014.8.29.

이와 관련하여 여분의 방이 하나인 경우에는 최대지원금에서 14% 감액되며, 2개인 경우는 25% 삭감된 금액을 지원받는다. 성인 2인이나, 성별 관계없이 10세 이하의 자녀가 둘인 경우, 16세 이상의 동일한 성별의 자녀 둘의 경우는 예외가 적용된다. 군대에 입대하였거나 학교에 의해 집을 떠나 있는 경우는 여분의 방이라 간주하지 않는다. 2013년 주거급여 지원금이 소비자물가지수와 연계가 되며, 이러한 변화로 주거급여와 지역임대료와의 연계는 더욱 어려워 질 것으로 보인다. 이로 인하여 주거급여 수급자가 임대료를 감당할 수 있는 지역은 더욱 줄어들 전망이다(SPA, 2011).

주거급여 수급자수는 2005년 398만 명이었으며, 최근까지 완만하게 증가하다. 최근 2013/14년 전년에 비해 약 2만 5천 명이 감소하여 502만 명 가량으로 추정되고 있다. 주거급여에 대한 지출은 2005/06년 139억 파운드였으며, 이후 꾸준히 증가하여 2010/11년 214억 파운드를 넘어섰다. 이후에도 완만히 증가하다 2013/14년은 그 지출 규모가 239억 파운드로 추정된다. 주거급여는 다른 소득기반 급여에 비해 신청률이 높은 편이며, 2008/2009년 77%에서 85%가량, 2009/2010년 최소 78%

에서 최대 84%로 신청률이 나타났다.

[그림 5-4] 주거급여 수급자 현황 및 지출 규모



주: 2013/14년도 수치는 추정치임.  
 자료: DWP(2014). Benefit expenditure and caseload tables 2014.

### 제3절 근로세액공제(Working Tax Credit)와 아동세액공제(Child Tax Credit)

근로세액공제와 아동세액공제는 영국의 국세청(HM Revenue & Customs)에서 시행하는 자산기반 환급형(refundability) 세액 공제제도로 2003년 4월 최초로 시행되었다. 1999년 4월에서 2003년 3월까지 시행되었던 근로가구세금공제(Working Families Tax Credit)의 대체를 목적으로 시행된 제도이다. 근로가구세금공제 역시 1986년부터 시행되었던 초기형태의 조세급여프로그램인 가족공제(Family Credit)에서 전환을 위해 일시적으로 시행되었던 제도이다(최현수, 2005).

근로세액공제는 저소득층의 근로유인을 통한 제도의존성 해소를 목적

으로 하고 있으며, 이는 개인근로자, 자녀가 있거나 또는 없는 근로가구에 대한 지원이다. 아동세액공제는 16세 미만의 아동이 있는 가구에 지원되는 제도로 근로활동참여 여부와 관계없이 수급이 가능하다. 기존의 복잡 다양했던 아동관련 소득지원제도를 통합하여 운영의 효율성을 높이기 위한 목적으로 도입된 것이기도 하다.

먼저 근로세액공제 수급조건을 살펴보면, 일주일에 적어도 16시간 이상 근로를 해야하며, 기준 이하의 임금을 받아야 한다. 연령기준으로는 자녀나 장애가 없는 경우 25세 이상부터 신청이 가능하며, 자녀나 장애가 있으면 16세 이상부터 지원이 가능하다. 현재 육아휴직 중이거나, 7일 내에 새로운 직장에서 근로를 시작할 예정이라면 지원이 가능하다(HM Revenue & Customs, 2014).

또한 연령과 자녀 및 장애 유무에 따라 의무근로 시간이 상이하게 적용되는데, 25세에서 59세는 적어도 주당 30시간이상 근로해야하며, 60세 이상인 경우 최소 16시간 근로해야 지원이 가능하다. 장애를 가진 경우나 한명 이상의 자녀를 가진 한부모가구는 16시간 근로가 의무적이며, 2인의 성인이 한명 이상의 자녀를 양육하는 경우는 한명이 16시간 이상 근로하며, 두 사람의 근로시간 합이 24시간 이상이어야 한다.

〈표 5-6〉 근로세액공제 근로시간

| 조건                | 최소 근로시간             |
|-------------------|---------------------|
| 25~59세            | 최소 30시간             |
| 60세 이상            | 최소 16시간             |
| 장애를 가진 경우         | 최소 16시간             |
| 한부모 가정과 1명 이상의 자녀 | 최소 16시간             |
| 커플과 1명 이상의 자녀     | 최소 24시간(한명 16시간 이상) |

자료: 영국정부 홈페이지(<http://www.gov.uk>). 2014.8.29.

지원 기본금은 1,940 파운드이며, 대상자의 조건(elements)에 따라 추가금이 지급된다. 성인 2인가구의 성인 2명이 함께 지원한 경우나, 한 부모 가구의 경우 연간 1,990파운드까지 수급 가능하며, 주당 30시간 이상 근로하는 경우는 연간 최대 800파운드, 장애인인 경우 2,935파운드, 중증장애인인 경우는 1,255파운드 수급이 가능하다. 양육비를 지출하는 가구는 1인 자녀에 대해서는 122.50파운드, 2명일 경우 210파운드 수급이 가능하다.

〈표 5-7〉 근로세액공제 지원액

| 조건            | 지원액                          |
|---------------|------------------------------|
| 기본금(element)  | 연간 최대 £1,940                 |
| 공동으로 지원한 커플   | 연간 최대 £1,990                 |
| 한부모 가구        | 연간 최대 £1,990                 |
| 최소 주당 30시간 근무 | 연간 최대 £800                   |
| 장애인           | 연간 최대 £2,935                 |
| 중증장애인         | 연간 최대 £1,255(주로 장애수당과 함께 지원) |
| 양육비 지출        | 주당 최대 £122.50(자녀 1명)         |
|               | 주당 최대 £210(자녀 2명)            |

자료: 영국정부 홈페이지(<http://www.gov.uk>). 2014.8.29.

아동세액공제는 양육하는 자녀가 16세 이하이거나, 20세 이하로 현재 까지 교육이나 직업훈련을 받고 있다면 수급이 가능하다. 아동세금공제 신청을 위해서는 양육하는 자녀와 함께 거주해야 하며, 신청자가 아동의 주 양육자이어야 한다. 아동의 옷과 장난감이 신청자의 집에 있어야 하며, 자녀에게 식사와 용돈을 지급해야만 양육으로 인정된다. 또한 양육하는 자녀가 유럽연합국이나 스위스에 거주하더라도 재정적으로 신청자에게 의존하고 있다면 수급이 가능하다.

아동의 수와 가구의 연간소득에 따라 수급액은 상이하며 아동 또는 자격을 갖춘 성인 1인의 경우 연간 최대 3,330 파운드까지 수급이 가능하

며, 아동이 2인인 경우 6,050 파운드, 3인의 경우 8,800 파운드까지 수급이 가능하다.

〈표 5-8〉 소득별 아동세액공제 지원액

| 연간소득      | 아동1인   | 아동 2인  | 아동 3인  |
|-----------|--------|--------|--------|
| 소득없음      | £3,330 | £6,050 | £8,800 |
| 5,000     | £3,330 | £6,050 | £8,800 |
| 8,000     | £3,330 | £6,050 | £8,800 |
| 10,000    | £3,330 | £6,050 | £8,800 |
| 15,000    | £3,330 | £6,050 | £8,800 |
| 20,000    | £1,660 | £4,420 | £7,170 |
| 25,000    | 0      | £2,370 | £5,120 |
| 30,000    | 0      | £320   | £3,070 |
| 35,000    | 0      | 0      | £1,020 |
| 40,000 이상 | 0      | 0      | 0      |

자료: 영국정부 홈페이지(<http://www.gov.uk>). 2014.8.29.

소득이 4만 2천 파운드 이하여야 신청자격이 주어지며, 지원 기본금인 545파운드에서 가족의 상황에 따라 추가금이 지급된다. 각 아동에 대해 연간 최대 2,750 파운드 수급이 가능하며, 장애아동의 경우 아동 1인당 연간 최대 3,100 파운드 지급이 가능하다. 중증장애 아동이 있을 경우 각 아동 당 최대 1,255 파운드 수급이 가능하다.

〈표 5-9〉 아동세액공제 지원액

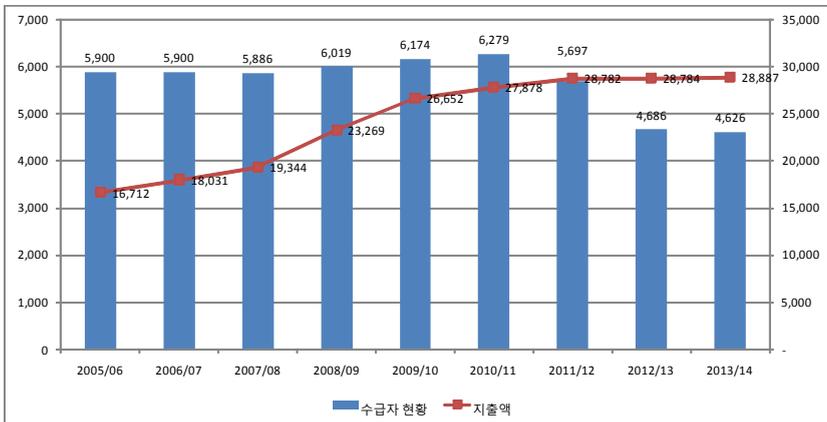
| 조건           | 연간 지원액    |
|--------------|-----------|
| 기본금(element) | 최대 £545   |
| 각 아동당 지원금    | 최대 £2,750 |
| 장애아동(각 아동당)  | 최대 £3,100 |
| 중증아동(각 아동당)  | 최대 £1,255 |

자료: 영국정부 홈페이지(<http://www.gov.uk>). 2014.8.29.

근로세액공제와 아동세액공제는 국세청에서 관리되며, 이에 대한 지출 예산은 2005/06년 167억 파운드수준이 었다. 이후 꾸준히 증가하여 2008/9년 232억 파운드로 전년에 비해 39억 파운드 가까이 증가하였다. 이후 2009/10년부터 다시 완만하게 상승하여 2013/14년은 288억 파운드 가량의 규모를 보인다. 근로세액공제 또는 아동세액공제를 지급 받는 가구는 2005년에서 2008년까지 600만 가구 이하로 일정하게 유지되었다. 이후 2008년 처음으로 600만 가구를 넘어서며 이후 2010년까지 증가추이를 보였다. 2011년부터 근로세액공제와 아동세액공제 수급 가구는 급격히 감소하였으며, 2013년 현재 기준 약 462만 가구가 혜택을 받고 있는 것으로 나타났다.

[그림 5-5] 근로세액공제와 아동세액공제 수급자 현황 및 지출 규모

(단위: 천 가구, 백만 파운드)



주: 1) 2013/14년도 수치는 추정치임.

2) 지출액은 국세청자료로 매년 12월 집계 자료이며, 가구기준임.

자료: 1) DWP(2014). Benefit expenditure and caseload tables 2014.

2) HM revenue & Customs(2013). Child Benefit, Child Tax Credit and Working Tax Credit Take-Up rates 2011-2012.

〈표 5-10〉 소득기반 사업별 수급률(take-up rate)

| 연도        | 소득지원 & 고용지원수당 | 구직자수당 | 주거급여  | 연금크레딧 | 근로 세액공제 | 아동 세액공제 |
|-----------|---------------|-------|-------|-------|---------|---------|
| 2008/2009 | 80-91         | 49-59 | 77-85 | 63-74 | 56-60   | 78-83   |
| 2009/2010 | 77-89         | 60-67 | 78-84 | 62-68 | 59-63   | 79-83   |
| 2010/2011 | -             | -     | -     | -     | 62-66   | 81-85   |
| 2011/2012 | -             | -     | -     | -     | 63-68   | 83-87   |

주: 노동연금부 발표 수급률은 2012년 발표된 2009/2010년 데이터가 가장 최신자료임.  
 자료: 1) DWP(2012b). Income Related Benefits: Estimates of Take-up in 2009-2010.  
 2) HM revenue & Customs(2013). Child Benefit, Child Tax Credit and Working Tax Credit Take-Up rates 2011-2012.

## 제4절 연금크레딧(Pension Credit) 및 기타급여

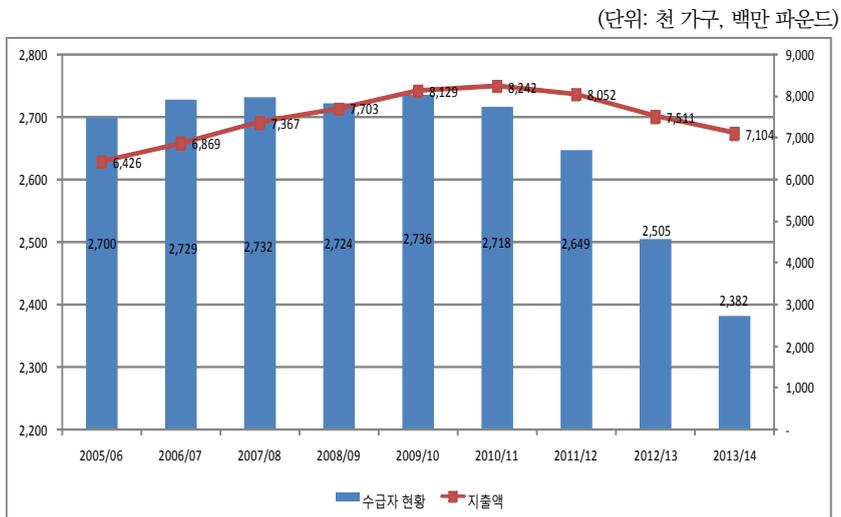
1999년 도입되었던 노인 대상의 공공부조인 기본소득보장(minimum Income Guarantee)이 2003년 저축액에 대한 추가 급여를 지급하는 연금크레딧으로 변경되었다. 연금크레딧은 자산조사에 의해 수급이 결정되는 보증공제(Guarantee Credit)와 자산조사 유무와 관계없이 연금 납부 내역에 의해 금액이 결정되는 저축공제(Saving Credit)로 나누어진다.

보증공제의 경우 조건에 해당하는 주 임금이 1인 148.35 파운드(성인 2인 226.50파운드)이하일 때 그 차액만큼을 지급한다. 소득으로 인정되는 임금 및 급여는 국가 연금(state pension), 기타 사적연금(other pensions), 대부분의 사회보장 급여(부양자 수당 등)등이며, 1,000 파운드 이상의 재산(saving) 및 투자금(investment)은 500파운드 당 1파운드로 계산하여 차감된다. 소득으로 포함되지 않는 수당은 노인간병비보조금(Attendance Allowance), 크리스마스보너스, 장애인생활급여(Disability Living Allowance),

개인자립급여(Personal Independence Payment), 주거급여(Housing benefit), 지방세금공제(Council Tax reduction)이다.

2005/06년 270만 명의 수급자가 혜택을 받았으며, 이는 증감을 반복하며 270만 명 선을 유지하였다. 2011/12년부터 260만 명으로 감소하였으며, 이후 해마다 급격히 감소하게 되었다. 2013/14년 연금크레딧의 수급자 수는 약 238만 명으로 추정된다. 연금크레딧의 수급률은 2008/09년 63%에서 74%가량으로 추정되며, 2009/10년은 62%-68%로 최대 신청률 기준 6%p 가량 감소하였다. 큰 폭으로 감소한 수급자 수와는 상반되게 지출액은 크게 감소하지 않았다. 먼저 2005/06년 64억 파운드규모의 지출은 차츰 증가하여 2010/11년 82억 파운드를 기록하였고, 이후 차츰 감소하여 2013/14년은 약 71만 파운드였다.

[그림 5-6] 연금크레딧 수급자 현황 및 지출 규모



주: 2013/14년도 수치는 추정치임.  
 자료: DWP(2014a). Benefit expenditure and caseload tables 2014

지방세급여(Council Tax Benefit)는 지역 거주민 중 저소득층의 지방세 부담을 덜어주기 위해 지급되는 급여인데, 여기서 지방세는 큰 사회적 반발을 초래한 주민부담금을 대체하여 1993년에 시행된 세금으로 그 형태는 기존의 주거레이트<sup>23)</sup>와 주민부담금 제도를 절충한 형태의 조세이며, 지방세급여의 지급은 가구의 주택가치와 거주자 수에 따라 달라진다. 지방세급여의 청구조건은 주택급여(Housing Benefit)과 매우 유사하며, 소득보조(IS), 소득기반-JSA, 소득기반-ESA, 연금크레딧의 보증공제(Guarantee Credit) 수급자의 경우 지방세 급여의 최대액 수급자격을 가진다(한국조세연구원, 2009: 252, IFS, 2012a: 29). 지방세급여는 저소득층에 대한 조세감면 형식의 급여이므로 소득분배 기능을 지니는 소득과세적 특성을 가지고 있다(김의섭 외, 2013)

이어서 수발자수당에 대해 간단히 살펴보면, 이 수당은 중증 장애인을 일정시간 돌보는 저소득층 돌봄자들에게 지급되는 급여로(ken Jones 2004: 259), 기존에 지급되던 장애인수발수당(Invalid Care Allowance)<sup>24)</sup>을 대체하여 2003년에 도입되었다(한국보건사회연구원, 2012a). 수발자수당은 일주일에 61.35 파운드가 지급되는데 급여를 지급받기 위해서는 장애등급 중 중간등급 이상을 받은 사람에 대해 일주일에 최소 35시간 이상의 지속적이고 정기적인 수발을 담당해야 하며, 전일제 학생이거나 일주일에 100파운드 이상 소득을 벌 경우, 그리고 수발 대상자와 같이 살면서 특정 관계의 경우 급여를 수급 받을 수 없다(IFS 2012a: [www.gov.uk/carers-allowance](http://www.gov.uk/carers-allowance): DWP 2014.8.29.).

23) 지역주민들이 거주하는 주거용 자산인 주택과 건물을 대상으로 부과되는 지방세로, 자산과세의 성격을 지니면서 소득과세의 기능을 수행하였는데, 지방정부가 주민들에게 제공하는 지역공공재 편익에 대가를 과세하는 특성을 가지고 있었으며 1929년 시행되어 1990년 주민부담금제도로 대체되었다(김의섭, 이상훈, 2013).

24) 장애인을 돌보기 위해 직장을 포기한 수발자들을 위해 1976년에 도입된 급여이다(한국보건사회연구원 2013a, p.249).





## 제6장

# 공공부조제도의 집행체계

제1절 공공부조 집행의 특징

제2절 일선의 조직과 인력

제3절 성과에 대한 평가



# 6

## 공공부조제도의 집행체계 <<

최근 10년간 영국 사회보장정책에는 커다란 변화가 있었다. 영국 사회 보장 시스템은 적격성 심사와 같은 전통적 역할뿐만 아니라, 노동시장으로의 진입 및 고용지원과의 연계와 같은 보다 다양한 역할을 준비하여 왔다. 활성화정책(activation)과 고용복지 연계정책(welfare to work)이라는 개혁의 목표는 실업급여의 개편에 있었으며, 이를 통해 수급자에게 근로 의무를 명확히 하며, 근로 인센티브 강화 및 근로로의 전환을 통한 복지 의존 및 비용 절감효과를 기대하였다. 이러한 개혁의 주요 목표는 근로유인이며, 수급자로 하여금 낮은 임금의 일자리라도 갖도록 유도하는 것이다. 이것은 자산조사(means-tested) 급여와 세금공제, 최저임금제 개편, 양육 및 근로복귀를 지원하는 다양한 서비스의 도입과 연관이 있다.<sup>25)</sup>

활성화정책 개혁은 집행에도 큰 영향을 주었다. 어쩌면 최근의 개혁은 집행의 개혁에 방점을 찍은 개혁이라 하여도 무방하다. 첫 번째 단계의 개혁은 노동당 집권 시절(1997-2010)에 이루어졌으며, 당시 개혁의 대상이었던 조직들은 현재 정책을 집행하거나 관리하며, 활성화 정책을 실행하고 있다. 또한 당시 다양한 고용서비스가 시작되기도 하였다. 두 번째 개혁 단계는 2010년 선출된 현재의 연립정부 하에서 이루어졌다. 이 단계에서 고용과 복지 연계 서비스 최일선에서 급진적 변화가 나타나기도 하였다.

25) 근로세액공제의 범위는 2003년 이후 확대되었는데, 이는 근로 인센티브와 아동 빈곤의 감소를 위함이었다. OECD(2014)에 따르면, 영국의 개인세금공제는 유사한 제도를 가진 다른 OECD국가들에 비해 지불금이 매우 높으며, GDP에서 차지하는 비율에 대비해 비용이 더 많이 든다고 한다.

본 장에서는 영국의 과거 두 단계로 진행된 개혁 중 정책 집행에서의 변화를 중점적으로 기술할 것이다. 확대고용센터(Jobcentre Plus)라 불리는 고용 서비스 제공기관과 노동연금부의 역할과 조직에 대한 내용을 포함하며, 노동연금부와 확대고용센터가 지방정부와 고용서비스를 제공하는 계약기관(contracting organizations)들을 포함한 협력기관들과 어떻게 협업하는지에 관해서도 서술하려 한다. 최일선조직에서 이루어지는 활성화 정책의 집행과, 확대고용센터와 계약기관의 상담사(advisers)의 역할과 전략에 대하여도 다루고 있다. 마지막으로 성과측정방법(design of performance targets), 그리고 고용센터와 근로연계복지정책 공급자를 대상으로 하는 계약 인센티브에 관하여 논하고자 한다.

## 제1절 공공부조 집행의 특징

### 1. 중앙집권화와 서비스전달체계

영국은 OECD 국가 중에서도 정부구조가 가장 중앙집권적인 국가 중 하나이다. 장관과 런던의 고위 관료들이 고용복지 연계정책의 중요 수준을 관리하고, 세금 공제와 현금급여의 집행과 설계 역시 중앙집권적이다. 고용복지 연계정책을 맡는 중앙기관은 노동연금부이며, 노동연금부는 직업알선, 취업능력 평가(active measures)에 대한 위탁, 실업자에 대한 소득대체급여 관리 등과 같은 복합적 역할을 수행하는 확대고용센터를 관리한다. 아동세액공제와 근로세액공제는 최근까지 국세청(Her Majesty's Revenue and Customs)에서 관리하였지만, 이들 역시 새로운 실직급여와 근로연계급여의 통합급여인 유니버셜크레딧으로 흡수될

예정이며, 이후로는 확대고용센터에서 관리될 예정이다. 잉글랜드에서 기술 훈련은 산업혁신성(Department for Business, Innovation and Skills)의 담당이며, 이 부처는 별도의 전달체계를 통해 프로그램을 집행한다.<sup>26)</sup>

대부분의 다른 OECD 국가와는 다르게, 영국의 지방정부는 근로가능한 수급자를 대상으로 하는 활성화정책의 설계와 전달에서 매우 제한적인 역할을 수행한다. 하지만 다른 서비스의 전달과 경제발전 촉진에서는 핵심적 역할을 수행한다. 다수의 지방정부는 정책의 개혁과, 특히 실업률이 낮은 지역에서 직업 창출에 선두적인 역할을 수행할 뿐만 아니라, 지역주민의 다양한 기회에 대한 접근성을 높이기 위해, 관련된 기술과 고용 프로그램을 개발하기도 한다. 지방정부는 다른 다양한 사회서비스를 담당하며, 빈곤층이 현금급여나 고용서비스를 받는데 중요한 역할을 수행하기도 한다. 이들 서비스는 양육서비스, 복지권(welfare right)에 대한 상담, 또는 노숙자나 전쟁난민과 같은 극심한 소외계층에 대한 기금지원 등을 포함한다. 지방정부와 고용센터는 다양한 이슈에 대해 협업하지만, 지역 간 규모와 질에서 상당한 차이가 존재한다.

영국 공공부문 시스템은 고용 프로그램과 고용복지연계 관련 서비스를 제공하는 다양한 비영리 또는 영리기관과 상호 보완적으로 운영된다. 다양한 고용지원 프로그램이 노동연금부의 기금을 지원받지만, 지방 또는 유럽정부의 지원을 받기도 한다. 특수한 비영리 고용복지연계서비스는 기부금과 자선기금에 의해 운영되기도 하며, 다수의 비영리 기관은 청년, 여성, 출소자, 또는 장애인과 같은 특정 그룹에게 고용 기회를 제공하기

26) 스코틀랜드와 웨일즈 정부는 기술, 아동양육, 건강, 지방정부, 갱생 정책을 각각 별도로 담당하지만, 노동연금부는 잡센터플러스와 고용복지연계프로그램에 대한 책임을 가진다. 북부아일랜드에서 노동연금부의 역할은 Department of Social Development와 Department for Employment and Learning에서 각각 담당한다.

도 한다. 또한 제3섹터 기관은 보호작업장이나 협업체, 또는 다른 취업지원기관(employment initiatives)을 설치하고, 소외된 수급자 고용을 통해 사회적 경제에 기여 한다.

여러 가지 영리기관 역시 공공의 재원으로 운영되는 고용 서비스 전달에 참여하고 있다. 이러한 영리기관에는 맨파워(ManPower)와 같은 민간기업과, 다국적 기업이며 위탁하는 공적 서비스 전달을 전문으로 하는 세코(Serco)나 지포에스(G4S)도 포함된다. 고용서비스나 다른 고용복지연계 서비스만을 담당하는 회사도 존재한다. 이러한 기업들은 현재 다양한 국가에서 활동하며, 영국의 에이포이(A4e), 호주의 인지어스(Ingeus), 미국의 맥시머스(Maximus)가 그 대표적인 예이다. 최근 10년간 영국에서 고용복지연계 서비스를 제공하는 기업의 역할이 정책적 논의의 대상이 되고 있는데, 이것은 공공서비스의 전달에 있어서 경쟁적 준시장(quasi markets)의 개발과 관련된 것이라 볼 수 있다(Bartlett and Le Grand, 1993).

## 2. 활성화 정책 개혁과 근로집중인터뷰

고용복지 연계정책 개혁의 첫 번째 단계는 노동당 정부 시절 시작되었다. 이 단계에서는 복지급여시스템의 활성화 도입과, 노동연금부와 확대 고용센터의 설치가 진행되었다. 노동연금부와 확대고용센터는 기존의 복지서비스와 고용서비스를 담당했던 두 부처의 역할을 통합한 것이며, 이는 통합된 고용 우선의 활성화 시스템의 도입과 수행이 그 목적이었다. 실업급여 수급자를 대상으로 하는 활성화 정책은 1980년대 중반 처음 도입되었다. 당시 정책은 적극적 구직에 대한 의무와, 더욱 엄격해진 제재를 추가한 강제적 고용프로그램을 강조하였다. 이것은 1996년 실업급여

(Unemployment Benefit)가 구직자수당(Job-seekers Allowance)으로 변경됨과 더불어 종료되었다(Price, 2000). 이후 실업수당 수급자들은 개인의 구직 의무에 맞는 맞춤형 구직동의서(Jobseekers Agreement)에 동의해야 한다.

노동당 정부는 근로여건이 나쁜 그리고 장애인을 포함한 넓은 집단에 대한 활성화 전략을 포함한 10년 동안의 고용우선 복지정책의 시행을 결정했다. 세부적으로 1999년 복지개혁과 연금법(the Welfare Reform and Pensions Act)을 통해 모든 근로가능 연령의 수급자들이 수급신청 이전에 근로집중인터뷰(Work Focused Interviews)에 참가하도록 의무화 하였다. 또한 노동연금부 장관이 연령이 높은 자녀를 가진 편부모 등 특정 수급자에게 그들의 근로능력과 관련된 다양한 근로집중인터뷰에 대한 참여를 요청할 수 있도록 하였다. 강제적 근로집중인터뷰는 현재 수급자에 대한 맞춤형 근로 활성화에서 핵심적 역할을 수행하고 있다. 그 내용은 아래 참고에 정리되어있다.

#### **[참고 6-1] 근로집중인터뷰(Work Focused Interviews)**

- 대부분의 근로가능 수급자는 수급시작 시점과 이후 상황에 따른 다양한 시점에 대면(face to face) 근로집중인터뷰에 참여할 의무가 있으며, 근로집중인터뷰의 목적은 다음과 같다.
  - 수급자의 수급자격 상황과 협조하지 않을 때의 결과에 대해 확실히 인식하도록 한다.
  - 취업 목표와 구직활동 방법 및 모니터링 절차에 대하여 함께 기획하고 동의한다.

- 기술, 건강, 아동양육 및 노인수발 책임 등 취업의 방해가 되는 장애요인을 포함한 수급자의 욕구를 이해하고 그 해결을 위한 대안을 모색한다.
  - 취업 프로그램의 참여를 위해 필요한 지원 프로그램이 있는지 또는 노숙이나, 정신질환, 알콜 중독 또는 약물의존과 같은 문제를 위한 특별 지원의 적절성에 대하여 논의한다.
  - 수급자가 수행해야할 활동계획을 수립한다.
  - 장애나 건강 상의 문제를 갖고 있는 수급자에게는 장애가 자신의 근로생활의 끝을 의미하는 것이 아니라는 것을 인식하도록 돕는다.
- 근로집중인터뷰 참가자들이 자신의 교육 또는 직업훈련의 부족, 과거 직업 경력, 직업관련 기술 부족, 현재의 취업 상황, 양육 및 부양의 책임, 또는 신체적 어려움 등과 같은 요인이 얼마나 취업을 어렵게 하는지에 대해 답변할 수 있도록 지원한다.

2008년부터 활성화정책이 진행됨에 따라 대다수의 한부모가정의 수급이 중단되거나 상시근로가능과 구직조건에의 동의를 요구하는 구직자수당(Jobseekers Allowance)으로의 전환이 의무화 됐다. 초기에는 12세 이상의 자녀를 가진 편부모에게만 적용되었던 것이, 2012년부터 가장 어린 자녀가 5세 이상인 편부모로 확대되었다. 질병이나 장애로 인해 근로가 불가능한 대상자에게 지급되던 장애수당(Incapacity Benefit)은 고용지원수당(Employment Support Allowance)으로 변경되었다. 고용

지원수당 신청자는 수급신청 초기 13주 동안은 구직자수당과 같은 수급액을 지원받으며, 그 동안 더욱 엄격한 근로능력심사(Work Capacity Assessment)와 근로집중인터뷰에 의무적으로 참여하여야 한다. 고용지원수당 수급자들은 근로능력이 없는 급여집단(support group)과 취업을 위한 준비과정을 거쳐야 하는 취업관련 활동집단(work related activity group)으로 구분된다. 고용지원수당은 초창기 새로운 수급자를 대상으로 지원되었지만 점차 확대되어 현재는 150만 명의 과거 장애수당(Incapacity Benefit) 수급자들에게까지 확대되었다.

노동당정부는 실업자를 위해 취업우선정책을 활성화하였으며, 1998년부터 청년과 오랜 기간 실업으로 구직자 수당을 지원받는 수급자를 대상으로 한 의무적 뉴딜 고용정책을 도입하였다(아래 참고). 수급자들은 집중적 고용 지원을 보장받는다라는 것이 뉴딜정책의 주요 원칙이며, 일정기간 실업상태를 유지하였거나 집중적 상담 지원을 받은 이후 수급자는 취업을 하고, 탈수급을 하며, 또는 전일 고용 활동에 참여해야 한다.

확대고용센터에 배치된 개인상담사(Personal Adviser)는 뉴딜정책과 관련한 중요한 혁신 요인이다. 타 지원체계의 사례담당자와 같은 개념인 상담자는 최일선에서 대상자와 활동을 계획하며, 근로가능성을 평가하고, 구직 활동을 도우며, 필요한 경우 취업 장애요인의 제거를 위해 외부 계약기관의 지원프로그램에 위탁을 의뢰하기도 한다.

**【참고 6-2】 실업자를 위한 뉴딜정책**

- 청년들을 위한 뉴딜정책(NDYP): 18세에서 24세 사이의 대상자들은 구직자수당 6개월 수급 이후 NDYP로 전환된다. 대상자들은 초기 상담(gateway) 기간 중 2주에 한번 상담사와 면담을 가지며, 2주간의 전일제(full time) 구직 과정에 참여해야 한다. 상담사의 우선적 목표는 대상자를 보조금을 지원하지 않는 직업에 배치하는 것이다. 만약 대상자가 직업을 갖기에 적합하지 않다면, 6개월간의 전일 직업 프로그램에 참여해야하며, 이러한 프로그램은 민간부문이 운영하는 지원 취업이거나, 보조금을 지원하는 직업이거나, 지역 프로젝트의 임시직이거나, 기본적인 기술 훈련이다.
  
- 뉴딜정책 25 플러스(ND25): ND25는 지난 18에서 21개월 동안 구직자수당을 수급 받은 25세 이상 수급자에게 강제로 적용된다. 이것은 상담사의 지원, 16주간의 초기 취업상담(gateway), 의무적 전일 구직활동 기간을 포함한다. 뉴딜정책 25플러스는 13주간 지속되는 집중 활동기간(Intensive Activity Period)이후에 적용되며, 이는 26주로 연장 가능하다. 해당 기간에는 실습 또는 취업 집중 훈련을 포함하여, 의사소통기술(soft skills)과 동기부여를 돕는다.

**3. 확대고용센터와 고용복지연계 시장**

확대고용센터는 노동당 정부의 새로운 활성화 정책의 전달을 위해 만들어진 기관이다. 이것은 공공 행정기관(executive agency)으로, 노동

연금부 장관 소관이지만 운영에서 독립성을 갖고 있다. 확대고용센터는 7명의 전임 상임이사과 3명의 비상임이사, 그리고 장관에 의해 지정되는 최고경영자로 이루어져 있으며, 최고경영자는 상호 협의에 의해 3년 주기로 연장 가능하다. 확대고용센터 4가지 주요 목적을 가지는데, 구직중인 수급자에게 효율적인 상담과 지원의 제공, 근로가능 연령층에 대한 지원금의 명확한 관리, 수급자들로 하여금 구직 의무를 충족하게 하는 것, 무료 구직 서비스 제공과 적절한 직업 알선을 통하여 효율적이며 융통성 있게 노동 시장으로 진입하는 것을 지원하는 것이 그것이다.

확대고용센터는 영국 전역 1,500개 지점에서 9만 명의 직원들이 450만 명의 근로가능 대상자를 지원한다. 전일 근무 직원은 6만 9천 명가량이라고 집계되었다. 2002년에서 2006년 사이, 확대고용센터는 대부분의 수급자를 유선을 통해 연락하고, 개인계좌로 직접 수급액을 전달하는 새로운 관리 시스템을 도입하였다. 이러한 최일선 서비스는 전국 800개의 취업 중심 확대고용센터에서 시행되었다. 확대고용센터의 배치와 구조는 보다 현대화되었으며, 일을 통해 모두가 자립할 의무가 있다는 원리를 강화하기 위한 목적으로 설계되었다. 새로운 확대고용센터는 예약 중심의 서비스를 제공하며, 터치스크린을 통해 가능한 직업을 검색할 수 있도록 하였다. 확대고용센터의 현대화를 위해 19억 파운드(한화 3조 3천 가량)의 예산이 투입되었으며, 이는 초기 예산보다 3억 파운드가량 적은 비용으로 당시 정규직 직원 수는 69,000명까지 하락하였다(NAO, 2008).

성과 추적을 통해 분석해본 확대고용센터의 효과성은 4년간 전 지역에 걸쳐 진행된 것으로 보이며, 거시경제모델 이용 결과, 새로운 전달체계는 근로가능 수급자 수를 줄이는 효과가 있을 뿐만 아니라, 노동공급의 효과성을 높이기도 한 것으로 나타났다. 탈수급은 전달체계 개편 이전과 비교

하여 매년 4만 명 이상으로 증가하였다. GDP에 대한 순기여(net contribution)는 다양한 방법으로 측정되며, 어떠한 경우라도 확대고용센터의 도입이 자체운영(self-financing)보다 나은 것으로 밝혀졌다. 0.1%의 GDP의 증가는 2015년까지 총 55억 파운드(한화9조 5천)의 가치가 있다고 추정되기도 한다(Riley et al, 2011).

확대고용센터에서 제공되는 기본적인 고용서비스는 보다 집중적이며 전문적인 서비스를 제공하는 영리 및 비영리업체의 다양한 네트워크를 통해 보완된다. 2006/07년 약 900개의 영리 및 비영리공급자가 프로그램을 제공하였고, 이는 9억 5천 파운드(1조 6천억)정도의 가치이다.

2007년까지 확대고용센터는 정부의 경쟁력(Contestability) 전략의 일환으로 외부업체를 판정하고, 관리하는 역할을 맡고 있다. 이러한 전략에 의해 노동연금부는 1998년 이후부터 외부업체들이 제공하는 프로그램에 대해 중앙 통제적으로 의뢰하고, 검증하고, 평가한다. 또한 외부업체들이 새로운 전달법을 개발하도록 유도하기도 한다. 노동연금부는 또 다른 전략으로, 업체들이 성과에 따른 보상을 제공받도록 하였다. 가장 중요한 것은 취업촉진지역(Employment Zones: EZs)<sup>27)</sup>으로 이러한 경쟁 전략을 통해 관료들은(Ministers) 공공부분 벤치마킹과, 공공부분 전 지역으로 확대 가능한 효율성과 혁신을 시도하였다.

확대고용센터의 여러 역할에 대한 만족스럽지 못한 평가도 있는데, 이는 계약과정의 통제, 외부공급업체의 부족한 성과, 고용복지연계 시장에 대한 독립적 평가에 대한 정부의 침해 등이 그것이다. 프로이드(Freud)

27) EZ는 2000년 실업률이 높은 15개 지역에 설치되었다. 그 지역전달모델은 취업우선과 성과중심펀딩모델을 통해 장기실업률을 낮추겠다는 새로운 접근법의 시범을 위해 설계되었다(주로 호주의 근로 네트워크를 기반으로 하였다). 다른 뉴딜정책의 구성요소들이 하부계약자를 통해 서비스를 전달하듯, EZ역시 국가와 민간 공급자의 직접적 비교를 가능하도록 설계가 되지는 않았다. 공급자의 성과 측정이 그 목적이며, 이는 공급자 스스로 개입방법과 성과기반 보수를 결정하여 보다 많은 유연성을 갖게 된다.

보고서(2007)<sup>28)</sup>에 따르면 비록 확대고용센터의 서비스가 단기 실업자들에게는 작은 변화를 가져왔을 뿐이지만, 고용 프로그램이 어떠한 원조를 지원해야하는지, 그리고 근로지원수당 수급자와 장기실업자들을 대상으로 하여서는 큰 영향을 줄 수 있다고 설명하였다. 현 정부의 WP(Work Program)은 2010년부터 하위계약 모델과 관련하여 3가지 혁신 사항을 마련하였다(아래 참고).

**【참고 6-3】 주계약업체 모델: 2008년 이후 고용프로그램 선정에 있어서의 주요특성**

- 주공급자와 공급체인: 계약은 장기계약 및 서비스전달이 가능한 대형규모의 계약자에게 더 유리하도록 설계되어 있다. 주 계약기관은 서비스전달에 있어서 유연성이 보장되며, 자율적인 서비스 전달이 가능하다. 이들은 직접적으로 서비스를 제공하거나, 참가자들의 다양한 욕구를 만족시킬 수 있는 하부계약자 공급자 간 협력 관계(supply chain)을 관리하기도 한다.
- 성과결과편당: 계약인센티브와 지출시스템은 참여자의 장기 고용상태 유지에 따라 보상되도록 설계되었으며, 성과금은 참여자 장기고용상태 유지에 따라 적립된(saving)된 수당을 공급자와 나누는 방식으로 운영된다. 지불 시스템은 어떤 대상자 그룹은 다른 그룹의 지원에 비해 더 많은 지출이 필요하다는 대상자의 차이를 고려하여 설계되었다. 그들의 취업상

28) 2010년 해당 보고서의 저자인 David Freud는 House of Lord의 구성원이 되었으며, 노동연금부에 장관이 되었다.

태 유지라는 성과를 확인한 이후 추가 지원을 받기 때문에 이들 기관은 어려운 사례의 성공에 투자할 수 있도록 미리 재원을 준비해야 하며, 미래의 성과로 인한 수입에 의지해야 하므로, 임금 지출 등 재정적 흐름에 커다란 위험 부담이 따른다.

- 서비스의 기준과 블랙박스(Black box): 위험을 감수하는 반대급부로, 공급자에게 그들의 독자적 서비스 전달시스템을 유동적으로 설계할 수 있도록 하였다. 또한 참여자의 욕구에 맞는 개인적 취업지원이 가능하도록 하였다. 이러한 방식을 블랙박스라 일컫는데, 블랙박스 계약은 공급자들에게 지속적인 취업성고를 유지하는데 필요한 그들의 전문성을 이용할 수 있도록 한 것이다.

#### 4. 연립정부의 확대고용센터와 노동프로그램(WP)의 최근 변화

2010년 이래 노동연금부와 확대고용센터는 새로운 정부 프로그램의 수행과 더불어 예산 삭감 및 직원 감축을 감수해야 했다. 확대고용센터 네트워크의 최일선은 보다 합리화되었으며, 작은 지역 단위의 관리(regional tier of management)는 사라졌다, 37개로 구성되었던 구역은 현재 7개의 지역그룹(regional groupings)으로 변경되었다. 2011년 10월, 확대고용센터의 관리 예산이 추가로 삭감되었으며, 네트워크 관리는 현재 핵심부서로 이동하였다.

확대고용센터는 커뮤니케이션, 수당 처리, 직업 검색에서의 다양한 디지털 방식의 사용으로 전달체계의 현대화를 위해 노력하고 있으며, 유니버설 직업매치(Universal Jobmatch)<sup>29)</sup>와 같은 구직정보 사이트의 소개

를 통해 더 많은 수급자들이 온라인을 통해 그들의 수당을 관리할 수 있도록 한다. 이 사이트는 수급자들이 의무적으로 등록하고 자신의 이력서를 등록해야하는 구직정보 사이트이다. 유니버설 직업매치는 확대고용센터의 상담사들이 이를 통해 수급자의 구직활동을 모니터하고, 이력서를 분석하며, 직업 훈련이나 기술의 공백을 파악하며, 수급자에게 적절한 직업을 검색, 저장하여 전송할 수 있도록 한다.

노동연금부는 현재의 사무실을 디지털 잡센터(Digital Jobcentres)로의 전환을 추진하고 있으며, 이러한 노력은 2014년까지 전통적 취업지원 거점(Jobpoint)과 전화의 제거, 기존 공간의 변화를 포함한다. 이러한 새로운 구조의 확대고용센터에서 수급자는 컴퓨터시설을 이용하고, 개인용 무선인터넷이나 인터넷 접근가능 장치를 이용하여 수급을 신청하고, 유니버설 직업매치에 등록하고, 직업을 검색할 수 있다. 이러한 공간 구성의 변화는 서비스 접근성을 높일 뿐만 아니라, 2014년부터 시행 예정인 '부과조건법안'(additional conditionality measures)에 의한 방문 대상자(footfall) 증가에 대비하여 가능한 업무여력을 확장한 것이다.<sup>30)</sup>

2010년 노동연금부 장관은 기존 외부업체와 체결하였던 고용복지연계 계약을 전면 중단하였다. 또한 13개의 계약 프로그램을 결과보상(payment-by-results)중심의 대규모 단일 제도인 워크프로그램(WP)으

29) 유니버설 직업매치는 구직자들이 인터넷을 통해 24시간 직업 검색이 가능하도록 한 구직 사이트로 개인휴대용장치로도 이용 가능하며, 확대고용센터, 지역도서관에서도 접근이 가능하다. 2014년 4월 6백10만 구직자와, 52만5천 고용주가 시스템에 등록되어 있으며, 하루 평균 5백70만 이용자가 접속한다.

30) 부과조건법안(additional conditionality measures)은 개방적 직업 검색(upfront work search)의 도입과, 수급의 시작과 더불어 직업의 준비와 구직의 의무를 부과하는 것이다. 구직자의 절반은 2주에 한번이 아닌 일주일 단위로 고용센터 방문의 의무를 가지며, 모든 실업수당수급자와 정부의 조건 이하 소득의 대상자에 대한 재정지원은 지원 전 7일간의 유예기간, 조건부에 해당하는 모든 대상자들의 1년 단위의 수당 신청에 대한 확인 의무, 언어의 장벽으로 취업이 어려운 대상자에 대한 영어 능력 기술 향상 훈련 의무, 3살 이상의 자녀를 가진 편부모에 대한 구직활동 의무 등이 포함되어 있다(SR 2013, p.25-26).

로 대체하였다. 워크프로그램은 전국 18개의 영리 및 비영리 네트워크로 조직되어 있다. 부처 고위층은 워크프로그램은 고용지원에서 혁신을 가져올 것이라 설명하였으며, 2011년부터 2016년까지 5년간의 계약기간 동안 220만 명의 참여자를 지원할 것이라고 전망하였다. 블랙박스(Black Box)방식은 서비스 전달 및 설계에 있어서 상당한 유연성을 제공하며, 이는 참여자들에게 적합한 직업에 배치함으로써 수익을 높이고, 급여 감소를 이루어낼 것으로 전망되었다.

2014년 영국 고용복지연계 전달시스템 상의 그 엄청난 지출삭감 노력에도 불구하고, 노동연금부는 2012/13년 적극적 노동 시장 지원으로 20억 파운드(한화 3조 4천억)가량을 지출하였으며, 이는 고용복지연계와 고용서비스 지원에서 가장 많은 부분을 차지한다(HMG, 2014: 48). 대부분의 지출은 확대고용센터의 활성화정책의 집행과 확대고용센터 상담서비스에 대한 지원, 그리고 워크프로그램의 운영에 사용되었다.

## 제2절 일선의 조직과 인력

### 1. 확대고용센터와 상담사의 최근의 역할

2014년에는 전화와 온라인을 통해 새로운 수급신청이 가능해 졌다. 신청 이후 주로 3-4일 이내에 확대고용센터의 개인상담사와 근로집중인터뷰가 진행되는데, 근로가능성의 판정, 취업 장애 요인에 대한 확인, 그리고 취업 지원이 상담사의 역할이다. 적절한 일자리 찾기 및 알선 역시 상담사에 의해 이루어진다. 수급자는 이후 그들의 수당과 관련된 모든 조건(full conditionality)을 이행하여야 한다.

모든 노동연금부 확대고용센터에는 상담팀(advisory team)이 존재하며, 이들의 역할은 주로 수급자들을 노동시장으로 유도하는 것이다. 상담팀은 개별적으로 운영되며, 개인상담사(Personal Advisers)와 급여상담사(Assistant Advisers)로 구분된다. 이들 상담사는 취업목표인터뷰(work-targeted interviewing)교육을 이수하였으며, 이는 개인의 구직활동에 방해가 되는 개인적 방해요인을 진단하는 구조적 접근방법이다.

확대고용센터 상담사들은 구직자수당 수급자와 2주에 한 번씩 대면상담을 하고, 6개월에 한 번씩 고용지원서비스(ESA)수급자들을 만나며, 소득보조를 받는 자녀가 어린 편부모들과는 그룹상담을 가진다(NAO, 2013). 구직자수당 신청자와의 3가지 주요 상담 사항은 초기신청인터뷰, 정기적인 구직활동 점검(Signing on), 근로집중인터뷰가 그것이다. 이러한 상담에서 상담사는 급여 조건을 확인하며, 구직과 취업지원서 작성 관련 내용을 상담하며, 부가적 지원을 소개하고, 적용이 필요한 제재가 있는지 확인한다.

활성화 과정은 초기신청 인터뷰에서 시작된다. 실업자와의 상담은 주로 실현가능하고 현실적인 취업목표의 설정과, 수급자의 근로유무 판정, 대상자가 최대한 취업 가능하도록 돕는 구직활동 지원으로 구성된다. 완전한 취업이 가능하지 않는 수급자이거나 취업 의무가 없는 수급자에게는 어떻게 취업을 준비하는지와 취업능력을 높이기 위한 방안에 대해 논의한다.

기존의 개별화된 동의(personalized agreement)가 2014년부터 수급자책무(Claimant Commitment)로 명칭이 변경되었다. 이것은 수급자의 책임을 더욱 강조하며, 상담사와의 회의를 통해 앞으로 구직을 어떻게 준비할 것인지에 대한 개인 진술서(personal statement)도 포함한다. 이러한 수급자의 책임(commitment)은 주기적으로 검토되며, 수급자의 의무를 확실히 하기 위해 철저히 준수하도록 요구한다.

수급자책무(Claimant Commitment)의 도입으로 2만6천 명의 확대 고용센터 직원은 이틀간 이에 따른 훈련을 받게 되는데, 여기서는 근로자 책무 작성에 필요한 기술, 그리고 수급자 구직활동의 효율성과 자질을 검토하도록 교육을 받는다. 확대고용센터의 개인상담사와 급여상담사는 최근 취업코치(Work Coach)와 부취업코치(Assistant Work Coach)라는 명칭으로 변경되었으며, 이는 문화적 변화(cultural transformation)를 반영하려는 노력이라 할 수 있다(OECD, 2014: 130). 단순한 조언이라기보다는 보다 강한 의견을 제시하는 것으로 역할에 대한 인식을 변하시키려는 의도 또한 있다고 본다.

새로운 수급신청 단계에서 수급자들은 2주에 한 번씩 고용센터를 방문하여 자신의 구직활동을 증명하고, 상황적 변화가 있으면 이를 알려야 한다.<sup>31)</sup> 구직활동 검토과정은 별도의 연락으로 이루어지며, 수급자의 개인적 욕구에 맞춰 진행된다. 수급자의 욕구 진단을 위해 더 많은 시간이 필요한 경우나, 욕구진단 이후의 후속조치가 필요한 경우(이력서 작성, 유니버설 직업매치 등록, 고용프로그램 참석 등) 별도의 미팅을 갖는다.

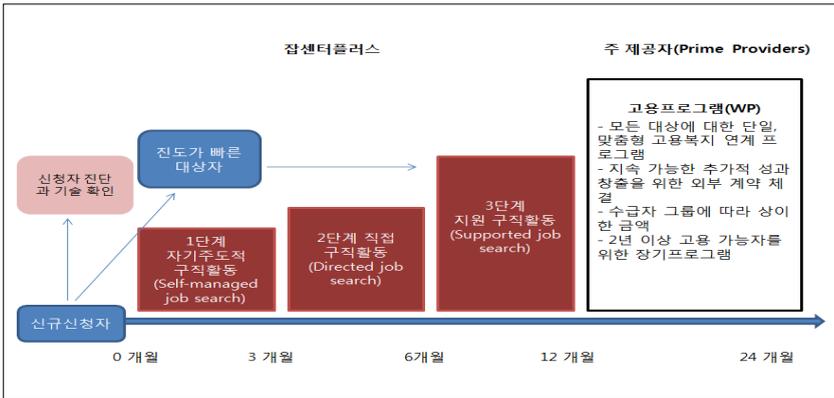
2주에 한 번씩 진행되는 구직활동 검토 과정은 지속적인 구직활동에 대한 권장과, 수급조건 유지에 대한 확인 및 부정수급을 막기 위함이다. 직업 준비(job ready)가 그 대표적 목적인데, 이는 실직자 본인 스스로가 유니버설 직업매치와 같은 수단을 이용해 적극적으로 직업관련 서비스 및 구직활동을 하도록 하는 것이다. 실직기간이 길어지면, 자신이 선택할 수 있는 일의 종류는 줄어들며, 직업상담사들은 취업능력 증진을 위해 필요한 활동들을 의무화 한다. 만약 대상자가 9개월에서 12개월간 실직상

31) 감사원(National Audit Office)은 고용센터가 2주에 한 번씩 시행하는 검토 과정을 상당히 유연하게 적용하고 있다고 지적하였는데, 변동이 심한 사례부담을 감당하기 위해 고안된 미팅의 평균시간 삭감, 전화나 그룹을 통한 인터뷰 시행과 같은 방법을 예로 들었다. 이는 특히 최근의 실업률이 높은 기간, 확대고용센터가 2주에 한번 진행되는 미팅 시간을 5-10분에서 4-7분으로 변경하는 사례가 빈번히 발생했다(NAO, 2013c).

태를 유지한다면, 워크프로그램으로 위탁한다. 나이가 어린 노숙자들이나, 전과가 있는 대상자는 수급 신청과 동시에 워크프로그램으로 위탁되어 지기도 한다. 장애가 있는 대상자인 경우 워크choices(Work Choice)라는 작은 규모의 더 전문화된 서비스 공급자에게 위탁되기도 한다.

아래는 확대고용센터에서 일반 수급자들이 경험하는 단계를 보여주는 그림으로, 이는 실직자들의 구직기간이 길어질수록 요구되는 활동의 증가를 보여준다.

[그림 6-1] 잡센터플러스 구직자 레짐과 WP



## 2. 유연지원기금(Flexible Support Fund)과 지방정부와의 협력

확대고용센터의 상담사는 취업을 촉진하는 다양한 방법들을 갖고 있는데, 인터뷰 지원자금과, 직업훈련의 기회, 이력서 작성과 인터뷰 기술에 대한 조언뿐만 아니라 고용기회나 직업 경험과 같은 선택지들을 갖고 있다. 대상자의 수급상황과 나이, 수급기간에 따라 지원의 종류가 다르며, 상담사는 유연하게 방법의 선택이 가능하다.

지역매니저와 확대고용센터는 고용센터제안(Jobcentre Offer)제도를 통해 활성화정책 시행에 있어서 유연하게 대응한다. 이것은 지역매니저와 상담사에게 상담 인터뷰 개최의 빈도에 대한 재량권을 주며, 융통성이 있는 고용 지원이 가능하도록 하였다. 이러한 지역중심의 접근은 ‘유연지원 기금(Flexible Support Fund)’의 도입을 통해 지원되며, 2012/13년 1억2천2백만 파운드(2,111억)가 지출되었다. 해당 기금은 현재까지 다양한 종류의 구직비용을 지원하였다. 예를 들어 인터뷰 장소로 가기 위한 교통비 및 그 인터뷰 시간 동안의 양육비 지원이 가능하며, 또한 단기 직업 훈련을 위한 지원 역시 가능하다. 해당 재원은 지방 확대고용센터 매니저의 재량에 의해 지급 가능하므로, 부정수급이 아님을 증명할 필요가 없다.

지방의 고용센터에서는 노동연금부의 취업지원 서비스를 사용자에게 적절히 전달해야한다. 아래는 영국활성화(Get Britain Working)라는 이름의 6가지 형태의 서비스를 설명한 것이다.

- 18세에서 24세가 이용하는 직업체험프로그램은 주로 2주에서 8주간 진행되지만, 상황에 따라 4주간 더 지속될 수 있다.
- 섹터기반 직업 아카데미(Sector-based Work Academies)는 사전 직업 훈련을 포함한 6주간의 직업체험과, 취업이 가능한 보장된 인터뷰로 구성된다.
- 창업 수당(The New Enterprise Allowance)은 자신들의 사업을 시작하려고 하는 경우에 지급되는 수당으로, 26주간 매주 지급되며, 통합 1,274파운드까지 수급이 가능하며, 사업초기자금을 위한 대출을 지원하기도 한다.
- 창업클럽(Enterprise Clubs)은 창업을 원하는 대상자와 창업관련 노하우 및 경험을 나누어 줄 수 있는 지역사업자로 구성된 모

임이다.

- 취업클럽(Work Club)은 지역기반기관들이 운영하는 모임으로, 구직자들이 기술을 교환하고, 경험을 공유하며, 직업을 찾고, 서로 연락하고 지원을 받도록 돕는다.
- 근로모임(Work Together)는 지역의 자원봉사 기회에 대한 정보를 공유하는 모임이다.

2012년 4월부터 청년 계약(Youth Contract)이 소개되었는데 이는 확대고용센터와 워크프로그램이 18세에서 25세까지의 청년층을 대상으로 개별화된 취업지원과, 섹터기반의 직업 아카데미를 통해 청년실업자에게 부가적 서비스를 제공할 수 있도록 한 것이다(Jordan and Thomas, 2014).

고용과 취업훈련을 통합하려는 노력이 논의되고 있다(Simmonds, 2012; Devins et al, 2011). 예를 들어 확대고용센터는 현재 수급자의 기본적인 기술과 영어능력을 검토, 평가함으로써 훈련과정을 의무화하며, 교육훈련을 제공하는 섹터 기반의 아카데미에 위탁하며, 구직자수당 수급자에게 훈련시간을 16시간으로 규제하는 규칙은 적절히 따르지 않았다. 많은 지역의 성인기술훈련 제공자들은 기술지원기금기구(Skills Funding Agency)의 지원을 받으며, 청년들에게 상담 및 교육훈련을 지원하며 고용복지연계에서 역시 지원을 받는다. 결론적으로 취업훈련과 고용서비스의 전달이 다양한 부처의 재원으로 복잡하게 얽혀 있으며, 이는 다양한 자격기준, 성과에 대한 다른 보상, 전달의 지역 인프라 배치의 혼란과 같은 문제를 초래하였다.

실업자에 대한 고용복지연계 제공에서 수당 개혁의 실행이 가장 중요한 사안으로 남아 있지만, 노동연금부 지점들과 확대고용센터는 지방정

부와의 파트너십을 통해 서비스 전달과 조직의 더 나은 방향을 모색하는데 중요한 역할을 한다. 지역주도의 서비스 전달체계의 개편은 장애를 가진 대상자나, 극히 소외된 청년과 같이 소위 문제가족(troubled families)와 함께 할 때 그 효과가 극대화 된다. 고용센터와 지방의 서비스 제공, 2가지의 서비스 전달에서 주목을 끄는 것은 커뮤니티 센터나 교도소 등과 같은 지역의 조직에서 제공하는 서비스와 확대고용센터에서 제공하는 고용 지원서비스를 함께 전달하는 코로케이션(co-location)의 실험이다. 노동연금부는 지방정부와 함께 복합문제의 사례를 지원하기 위해 다양한 고용 서비스를 개발하는 다른 파트너들과 ‘포괄(wraparound)’ 서비스의 제공을 시도하기도 하였다.<sup>32)</sup>

지역관리자(District Manager)와 ‘파트너십 매니저’(Partnership Manager)는 지역의 주된 이해관계자(local stakeholders)나 지방 관료들과 전략적인 협력관계를 구축한다. 또한 이들은 급여의 변경, 지역 노동시장의 특성, 근로무능력 수급자의 프로파일과 고용주의 요구와 같은 정보를 제공한다. 노동연금부의 단위 지역은 기술제공과 통합적인 고용 서비스의 지원, 파트너십의 구축을 위해 주공급자인 워크프로그램과 그들의 하부 계약자와의 네트워크를 조직화한다(DWP, 2011d).

확대고용센터와의 협력에서 지방정부의 의무적 역할은 없다. 또한 지방정부는 지역 주민과 노동시장의 욕구를 만족시킬 자원의 효율적 사용에 제한적으로만 접근이 가능하다. 확대고용센터의 지방정부와의 관계에는 여러 가지 쟁점이 있다. 이것은 사실상 유연지원기금(Flexible Support Fund)과 관련이 깊다. 어떤 지방 정부는 확대고용센터과의 협력에서 활동의 우선순위에 동의하며, 지역의 서비스 제공에 효율적으로

32) ‘wraparound’ 서비스는 부채 및 복지서비스 상담, 양육서비스, 건강관련서비스와의 협업을 포함한다.

참여하는데 반해, 대부분의 지역들이 기금에 대한 정보부족과 결정과정에 대한 접근 부족으로 협력의 장애를 경험한다(Wilson and Gallagher, 2013).

### 3. 워크프로그램의 공급망과 서비스 전달체계

경쟁적 입찰과정 이후, 40개의 개별적인 워크프로그램의 전달을 위해 18개의 주 계약기관이 선정되었다. 2개 이상의 주계약자가 '일괄계약지역(Contract Package Area)'에서 경쟁을 하기도 한다(NAO, 2012a). 계약의 규모는 매년 1,000만 파운드에서 5,000만 파운드 가량으로 추정된다. 주공급자는 서비스전달에 있어서 상당한 자율성을 보장 받으며, 참여자의 취업유지 성과에 따라 기금을 지원받는다. 결과보상시스템(payment-by-results system)은 4가지 요소로 구성되어 있다.

- 착수금 또는 초기지원(attachment or start payment): 이것은 확대고용센터로부터 위탁받은 대상자가 프로그램을 등록할 때 지급받는 낮은 수준의 수수료로 400파운드에서 600파운드까지 지급받는다. 착수금은 해마다 줄어들어 4년째부터 사라진다.
- 직업성과금(job outcome payment): 대상자가 취업상태를 노동연금부가 정한 일정기간을 유지하면 이 성과금을 지급받을 수 있다. 구직자수당 수급자 그룹의 성과금은 계약 마지막 연도에 삭감된다.
- 유지성과금(sustainment outcome payment): 대상자가 4주간 직업을 유지할 때 받는 지급금으로, 1년 이상 지원받을 수 있다.
- 인센티브(incentive payment): 노동연금부가 정한 일정 수준

이상의 취업을 성공시켰을 때 지원받을 수 있으며, 그 기준은 워크프로그램 지원이 없는 상태로 대상자의 30%이상을 취업에 성공시켰을 경우이다.

워크프로그램의 주공급자는 하부계약자를 임의로 선정가능하며, 해당 프로그램에 참여가 가능한 각기 다른 집단의 욕구를 만족시킬 수 있는 공급망(provider chain)을 개발할 책임이 있다. 가장 큰 집단은 구직가능 활동이 가능한 구직자 수당과 고용지원수당을 받는 청년층과 장기실업자들이다. 워크프로그램 제공자와 동의에 의해 이루어진 프로그램의 참여는 주로 강제성을 띤다.

서비스 전달과 관련하여서는 2가지 주공급자 모델이 존재한다. 먼저 첫 번째 모델은 4가지 주관리기관(prime managing agents)이 통합된 형태로, 직접적인 고용지원 서비스는 제공하지 않고, 하부계약업체를 통해 서비스 전달만 시행하는 것이다. 이 형태의 기관의 성공유무는, 공급망의 설계와 관리의 전문성, 공급서비스의 배치, 영향을 미칠 수 있는 서비스 기관의 범위, 그리고 기관의 재정에 달려있다. 다른 하나의 모델은 주제공기관(prime delivery agent)인데, 이는 직접 서비스 전달을 위한 하부업체와의 통합된 형태이다. 하부 계약업체에 얼마나 많은 서비스 전달을 위탁하느냐에 따라 다양한 형태가 존재하는데, 이는 지역마다 상이하며 15%를 시작으로 30-40%의 위탁이 일반적인 형태이다. 공급망 역시 다양한 형태가 있지만, 주로 민간, 자원봉사분야, 공공분야, 그리고 지방 정부가 기관과 연계된다.

주요 공급망과 전달체계 모형은 역시 다양한 하부계약기관들로 구성된다. 첫 번째 하부계약자는 시작부터 종결까지(end to end)의 서비스를 제공하며, 이들은 확대고용센터와의 위탁과 의뢰, 성과에 따른 지급, 그

리고 때로는 취업유지 지원만을 담당한다. 어떤 주계약업체들은 이러한 서비스를 나누어 위탁계약을 하기도 한다. 첫 번째 유형의 하부계약업체는 역할은 다른 유형의 하부업체에 비해 더욱 중요하며, 계획에 있어서 많은 역할을 담당한다. 계약기간은 주계약자가 지불하는 관리비용과 연관되는데, 취업에 따른 보상금 지급 기간은 노동연금부가 주계약기관과 맺은 계약기간과 일치한다.

두 번째 유형의 하부계약은 다수의 전문화된 서비스 공급자와 목표중심의 서비스 제공자와 이루어진다. 이러한 기관은 ‘서비스 수준의 동의(service level agreements)’, ‘철회수(call-off)’, 또는 ‘즉시구매(spot purchase)’ 계약을 통해 보다 전문화된 서비스를 제공한다. 이들 하부업체는 주기관의 요청에 의해 제공되며, 주공급자의 구체적 요청이 아닐 경우는 주로 첫 번째 유형의 하부계약기관이 서비스를 제공한다. 참여자의 특정한 욕구와 환경에 따라 서비스를 제공하기도 한다.

주계약기관은 다양한 고용관련 서비스를 제공한다. 주계약자들은 각기 다른 전달모델을 사용하지만, 주로 IT기반의 사례관리 시스템의 지원을 받는 고용 중심의 일선 상담사(employment-focused front line advisers) 들을 배치하고 있다.<sup>33)</sup>

확대고용센터는 워크프로그램 참여자들을 서비스공급자들에게 임의로 배치하며, 각 주계약기관에는 참여자의 위탁부터 프로그램의 적응까지를 관리하는 초기 단계(engagement phase)가 존재한다. 주계약기관은 이후 그들의 진단과 프로파일링 툴을 이용해 참여자를 3단계로 구분한다. 첫째, 취업우선 직업 알선과 직업 훈련이 조금 더 필요한 대상자를 위한 직업배치준비 단계, 둘째, 중간단계의 지원이 필요한 대상자에 대한 취업

33) 이러한 상담사는 사례관리사, 코치, 채용상담사 등 다양한 직명을 갖고 있는데, 본 보고서에서는 단순히 ‘상담사’라 명명하고자 한다.

장애요인의 제거단계, 세 번째로, 전문화된 서비스를 통해 주요 취업 장애요인의 제거가 필요한 대상자를 위한 장기공급단계가 그것이다.

주계약기관에 의해 제공되는 서비스는 5가지로 구분된다.

- 사례관리: 타 기관으로의 위탁, 초기상담과 적응활동, 개인활동계획의 작성, 서비스 욕구에 대한 사정, 직업탐색과 모니터링, 근로 의무의 불이행에 대한 제재가 포함된다.
- 고용서비스: 주계약기관은 구직과 직업배치에서, 참여자의 근로 욕구와 유지 가능성 사이의 균형을 강조한 고용우선 정책(work first policies)에 의해 운영된다. 서비스는 주로 취업경험과 취업 중심 훈련과 같은 보다 집중적인 근로 프로그램으로의 연결과 위탁뿐만 아니라, 개인과 집단 구직활동, 필요한 지원의 제공 등으로 이루어진다.<sup>34)</sup>
- 지원 서비스: 이것은 단기적 양육지원과 이동지원, 다른 서비스로의 위탁, 장기 서비스에 대한 길잡이와 같은 서비스를 의미한다.
- 전문화된 서비스: 상황 관리, 재활 또는 물리치료와 같은 직접적 서비스, 정신건강서비스, 약물중독 치료, 부채상담 서비스와 같은 전문화된 서비스를 제공하는 기관으로의 위탁이 포함된다.
- 취업유지와 재배치 서비스: 이것은 콜센터의 사후관리 서비스 이후 진행되는데 유지금(sustainment payment)의 신청을 위한 직업 상태 확인과 대상자가 직업을 떠났을 때 신속한 재배치를 목적으로 한다.

---

34) EOS와 관련하여 한 가지 주목할만한 것은 웨스트 미들랜즈(West Midlands)의 한 영리 기관에서 개발한 취업센터(Employment Centre)인데, 이곳은 특정 고용주를 위한 맞춤형 기술 개발을 위해 재택근무 경험과 시범적 근로환경을 제공한다.

이러한 서비스는 워크프로그램 주계약의 '서비스기본지침(minimum service standards)'에 명시되어 있다. 하지만 그 이행과 세부 수준에 있어서는 유동적이다. 어떤 주계약기간은 참여자와의 일정 기간을 주기로 만나며, 가능한 서비스를 명시하지만, 어떤 기관은 참여자를 대상으로 하는 연락의 빈도에 있어 최소한의 기준만 준수하며, 실제로 받을 수 있는 서비스에 대한 제한적 정보만을 제공하기도 한다. 고용연금위원회(House of Commons Work and Pensions Select Committee)와 NAO는 이러한 운영이 노동연금부의 비교기준을 기준으로 한 워크프로그램 서비스의 질 평가를 어렵게 한다고 지적했다. 심지어 서비스기본지침의 내용에서도 서비스를 거의 제공받지 못하거나, 부당한 대우를 경험한 참여자에 대한 안전장치가 마련되어 있지 않다고 지적한다(NAO, 2012a; WPC, 2013).

주계약기관은 대면, 집단, 전화, 방문, 그리고 24시간 온라인을 통해 직업검색 및 온라인 코스수강이 가능한 셀프서비스 등 다양한 형태의 서비스를 제공한다. 일선사무실과 지원센터(resource center)는 개방적 공간으로, 인터뷰와 훈련실, IT실, 그리고 구직정보실을 포함하고 있다. 이러한 사무실은 주로 큰 도시의 시내 근처이거나 대중교통을 통해 접근이 가능한 장소에 위치해 있다. 농어촌 지역은 주로 지역 제공자나 아웃리치 시설과 계약하여, 온라인과 전화중심의 서비스가 제공된다.

워크프로그램은 서비스 제공의 지침이 없는 블랙박스(black boxes)형태로 계약된다. 하지만 계약 이후 주계약자가 서비스 전달 또는 공급망의 변경을 원하면, 기존계약에서 변화되는 주요 내용을 노동연구부에 알려야 한다. 그럼에도 불구하고 주계약자는 운영에 있어서의 자율성을 갖고 있다(NAO, 2014).

#### 4. 일선 상담자의 역할과 전략

영국에서 개혁은 수급자, 확대고용센터, 그리고 고용복지연계서비스 제공자들의 관계에서 변화를 초래하였다. 이러한 변화는 개인적 동기와 개인의 상황을 고려한 활동계획이나 재취업을 위한 지원(back-to-work pathways)과 같은 더욱 개별화된 서비스를 제공하는 가능성을 열었다. 개인 맞춤형 접근을 위해 확대고용센터와 많은 계약상태의 공급자는 사례 관리사와 전문화된 개인 상담사를 통해 특히 취업이 어려운 참여자를 대상으로 고용복지 연계서비스를 제공한다.

특히 일선상담사들은 개별 사례와 함께 개인맞춤 지원을 제공하며, 구직을 돕고, 가능한 서비스를 계획하고, 수급자들의 의무를 강화하는 역할을 한다. 이러한 사례관리 방식은 맞춤형 서비스 전달의 핵심적 패러다임으로, 1990년대의 미국과 호주에서 시행되었던 근로복지(welfare to work)와 고용서비스 개혁을 적용한 것이다(Eardley and Thompson, 1997). 수급자와 정기적으로 면담을 하는 상담사제도의 도입은 노동당 정부의 뉴딜 프로그램에 있어서 핵심적 요소이며, 고용서비스 공급자에게 계약에 의해 이를 위탁하였다는 특징이 있다. 뉴딜 상담사의 보고에 따르면, 초기 상담사의 담당 사례 수는 일반 상담사의 경우 45건에서 60건, 지역상담사의 경우 55건에서 80건으로 그다지 높지 않다(Joyce and Pettigrew, 2002:14).

고용 상담사에 대한 최근의 공공과 민간의 연구에서는 전문화의 수준, 담당 사례 수, 전문화된 훈련과 개인 사례관리자의 직업 역할의 다양성을 발견하였다(Considine et al, 2013; McNeil, 2009). 예를 들어 워크프로그램에서는 워크프로그램 주계약자들과 하부계약자들의 구성, 그리고 상담사들에 대한 훈련과 임금이 다양하다. 어떤 기관의 상담사들은 참여

자의 시작단계부터 취업 배치 및 유지를 모두 담당하며, 다른 기관에서는 참여자의 단계마다 전문화된 상담사를 배치하거나, 참여자 그룹마다 다른 상담사를 배치하기도 한다. 많은 공급조직들은 상담사들이 고용주와 직접 연락하기를 기대하며, 고용주 담당 컨설턴트(employer engagement consultants)나 마케팅 담당자(reverse marketers)와 같은 전문가를 따로 고용하기도 한다. 이러한 노력의 목적은 지역의 숨은 일자리를 찾는 것과, 워크프로그램 참여자들을 고용하도록 설득하는 것이다.

어떤 대상자와 일하는지, 어떤 일을 맡았는지, 얼마나 자주 대상자들을 만날지에 따라 상담사의 효과성이나 담당 사례건수는 달라진다. OECD에 따르면, 활성화 프로그램의 사례 부담은 상담사별 80건에서 120건으로 그 비율은 때로는 같은 나라에서도 1:40에서 1:300으로 상이하다. 2010년 확대고용센터 상담사의 담당 사례 수 118건에서 213건으로 다양했으며, 평균 168건으로 보고되었다(NAO, 2013b:18). 노동연금위원회에서는 워크프로그램 공급자의 상담사들이 담당하는 사례의 수는 120건에서 180건 정도이며, 때로는 더 높다고 발표하였다(WPC, 2013:8). 평가를 수행한 한 연구에서는 사례의 수는 서비스 전달의 효율성에 중요한 영향을 미치며, 특히 일자리 배치가 어려운 대상자를 맡은 상담사는 상대적으로 담당 사례가 적어야만 개별화된 맞춤형 서비스 제공과 취업 장애요인의 제거, 취업 알선 서비스 전달이 가능하다고 밝혔다(see, for example, Hainmueller et al, 2009).

일선 상담사에 관한 이러한 연구 결과는 지역 사무소에서 이행되는 서비스 전략이 서비스 이용자에게 큰 영향을 미친다는 것을 보여준다. 상담사는 대상자의 자신감을 상승시키며, 고용 지원에서 요구하는 활동에 참여하는 것의 가치에 대해 설득하며, 직업 검색 능력을 배양하고, 취업지원서 작성에 도움을 주는 등의 다양하고 긍정적인 영향을 끼친다. 또한

상담사가 취업우선을 강조하거나, 인터뷰 연습을 여러 차례 반복하거나, 수급 조건에 의한 의무를 강조하며 제재를 적절히 사용한 경우 그 결과가 가장 만족스럽게 나타났다고 밝혔다(Hasluck and Green, 2007; White, 2004). 상담사나 고용상담 전문가는 이용자의 상황과 취업 장애 요인에 대한 이해, 활동계획의 개발, 구직활동에 대한 확인, 취업 정보 보유, 대상자의 구직 기술에 대한 이해 증진, 동기와 자신감 증진과 같은 능력이 필요하다고 연구는 밝혔다. 상담사는 또한 필요한 지원에 대한 파악, 필요한 외부 프로그램과 서비스로의 연결, 그리고 합의된 단계와 서비스 지원에 따른 대상자의 변화에 대한 모니터를 수행하여야 한다(Sienkiewicz, 2012).

## 5. 활동 목표와 고용 유지

확대고용센터의 성과지표의 설계와 그 영향, 민간공급자에 대한 재정적 인센티브제도, 그리고 지방정부와 일선 상담사에 의한 서로 다른 서비스 전달에 대한 논란이 계속되고 있다. 2002년부터 2011까지 확대고용센터는 ‘성과와 지원 동의(Performance and Resource Agreement)’에 의해 운영되었는데, 이는 노동연금부 장관의 합의에 의해 매년 발표된다. 이것은 주로 직업배치(Job Entry)를 목표로, 신속하고 정확한 급여의 지원, 부정수급 근절뿐만 아니라 고용주가 결원을 채울 수 있도록 도우며, 사업을 효율적으로 운영하여 고객 만족 등을 명시한다. 직업배치의 표적(Job Entry Target)에서는 일종의 가점체계(point system)를 통해 다양한 집단에게 그 우선순위를 결정하게 되는데, 예를 들어 장애 수당을 받는 대상자의 취업이 평가에서 가점을 받는 것으로 우선시되며, 이미 직장을 가진 대상자의 이직은 이보다 가점이 낮은 집단으로 후순위가 된다.

평가 결과, 확대고용센터 직원들은 이 직업배치의 표적 설정을 가장 중요한 기준으로 여기는 경향이 있었다.

2011년 연립정부는 이러한 제도를 폐지하고, 2011년부터는 새로운 '성과 관리 지침'을 발표하였다(Nunn and Devins, 2012). 새로운 접근법은 확대고용센터와 노동연금부의 두 가지 목적을 강조하였는데, 첫 번째 목적은 '가능한 가장 빠른 고용과 탈수급' 그리고 두 번째 목적은 '부정수급의 근절'이다. 이전 방식은 탈수급자의 사례만 13주, 26주, 39주, 52주마다 측정하였지만, 새로운 제도에서는 내부 운영의 '점수카드(Scorecard)'가 존재하는데, 이는 매니저의 시스템 조정 및 직원 행동의 동기부여와 같은 다른 지표들을 포함한다.

확대고용센터에서 공적 표적(formal targets)과의 면담이 효율적으로 운영되는 듯 했다. 최근의 경기침체에도 불구하고 6개월 내 구직자 수당 수급자의 탈수급률은 75%였으며, 12개월 내 탈수급률은 90%였다. 하지만 최근의 측정 방법으로 확대고용센터의 성과를 파악하는데는 한계가 있어 보인다. 탈수급(Off-flow)은 단순히 받고 있던 급여의 종료를 의미하는 것이지, 취업을 의미하는 것은 아니기 때문이다. 2011년 탈수급자에 대한 분석은 68%의 취업자중에 41%만이 풀타임제로 취업을 했고, 18%는 파트타임, 그리고 9%는 창업이라 밝혔다. 또한 나머지 14%는 다른 취업관련 급여를 신청하였으며, 18%는 취업에 성공하지도, 급여를 지원받지도 않은 경우였다(Adams and Browne, 2012).

고용을 유지하고 수급과 탈수급의 순환을 차단하는 것에 대한 많은 고민이 있었다. 소수의 대상자들은 짧은 근로 이후 다시 수급자로 회귀하였고, 또는 급여 신청을 포기하기도 하였다. 이와 관련하여 워크 프로그램과 유니버설크레딧의 도입은 영국의 고용복지 연계정책에서 새로운 차원을 소개하는 것이었다. 고용 지원은 프로그램 설계에서 제한된 형태는 통

합적인 것이다. 프로그램을 통해 취업에 성공한 모든 참여자들이 지속적인 원조를 원하지는 않겠지만, 참여자의 취업 장애요인들은 그들이 취업에 성공한 이후에도 계속 존재할 것이며, 취업을 유지하려는 노력은 이러한 고용지원(in-work support)를 통해 더욱 강화될 것이다.

노동연금부는 확대고용센터가 어떻게 유니버셜크레딧 근로 조건(in-work conditionality)를 이행할지, 어떤 지원을 제공할지에 대해 결정하지 못했다. 최근 고용서비스의 가장 실용적인 개발은 워크프로그램인데, 주계약 기관에 따라 다르지만, 각자 '고용, 취업유지, 그리고 재배치 서비스(in-work, retention and re-engagement)'를 개발하였으며, 그들 나름의 운영 상 전문성을 가진다. 주계약자는 참여자들이 취업에 성공하도록 서비스와 자원을 지원하는데, 전문화된 상담의 제공이나, 근로능력 제고와 같은 서비스의 온라인 지원이 대부분이다.

워크프로그램의 성과 자료를 보면, 참여자의 고용유지는 기대 이상으로 높았으나, 이것이 주 제공기관이 제공한 고용서비스에 의한 효과인지는 확실치 않다. 하지만 최근 정책입안자들이 영국 활성화 서비스 공급의 새로운 차원을 제시하였으며, 만약 이것이 효율적으로 적용된다면 장기적인 관점에서 기술습득, 고용유지의 향상, 그리고 수입의 증가라는 다양한 결과를 얻을 수 있다는 것은 확실하다.

영국 활성화정책의 첫 단계는 실업자들이 적극적으로 구직활동을 하게 하며, 그들이 노동시장에서 가능한 기회를 갖도록 하는 것이다. 장기 실업자들이 고용지원서비스에 참여하게 하는 등 급여조건도 현대화였다. 미혼모나 장애인을 대상으로 활성화조건 표적화(Targeting activation requirements)도 진행하는데 이 표적화에 있어서는 어느 시점에 의무 조항을 적용해야 하는지에 대한 신중한 설계와 배려가 필요하다. 마찬가지로 제재 관련 제도에서는 해당 서비스가 참여자의 동기부여와 의무 강

요 사이에서 최상의 균형을 찾는 것이 중요하다.

현금급여가 낮은 경우 근로 인센티브는 그리 중요한 문제가 되지 않지만, 소득(임금)을 어떻게 처리할 것 인지는 중요한 사안이다. 시간제와 비상근 고용은 일상에서 자급자족을 가능하게 하며, 수급자가 더 나은 직업으로의 전환하는 것을 도울 것이다. 소득공제(earnings disregards)는 다양한 방법에 의해 결정되는데, 가장 중요한 것은 취업이 장려되어야 하며, 취업을 통한 수입이 수급자격에 영향을 주어서는 안된다는 것이다. 이것은 복지의존을 조장하며, 수입을 신고하지 않게 만들고, 비공식 고용을 조장한다는 것이다. 일을 하면서도 급여로 그 동기가 저하되지 않도록 하는데 있어 일선의 상담사 역할이 크게 작용하였다.

결론적으로 영국 공공부문 고용서비스는 성과중심으로 발전되었으며, 특히 근로가 어려운 집단에 대한 직업 배치의 강조를 통해 그 효율성이 증가하였다. 영리 및 비영리기관 뿐만 아니라 지방정부와의 폭넓은 협력은 확대고용센터의 역할을 더욱 강화시켰다. 이러한 폭넓은 네트워크를 통하여 제공되는 활성화 서비스는 다양한 참여자의 욕구를 만족시키면서도 고용서비스의 효율성을 저하시키지 않는 방향으로 추진 중이다.

### 제3절 성과에 대한 평가

노동연금부는 확대고용센터의 서비스에 대하여 정기적인 만족도 조사를 하고 있다. 가장 최근의 조사 결과는 2009/10년 제공된 서비스에 대한 것으로 10명 중 9명(88%)이 제공되는 서비스에 대해 만족하다고 대답했으며, 1/3 정도(34%)만이 매우 만족한다고 응답했다. 10명중에 한 명(10%)은 불만족하다고 응답했는데, 고용지원수당 수급자들이 가장 많았다(17%). 이 집단은 기대 이하의 서비스를 받았다고 응답하였으며, 서비

스의 개선이 필요하다고 했다(Howat and Pickering, 2011).

조금 더 세부적인 평가 결과를 보면 노동당 정부가 진행했던 개혁의 집행 초기단계에 대한 서비스 이용자들의 경험에 대하여 설명하고 있다. 확대고용센터 상담자들에 의해 이루어지는 초기 상담에 대하여 만족도가 높았다. 하지만 이에 대한 비판적 의견도 있는데 이는 뉴딜정책 편입 이전에 이미 상당한 지원과 상담을 받았을 것으로 보이는 구직자수당 수급자들의 것이다. 이 비판적 의견은 복잡한 욕구를 가졌거나, 초기에 구직을 하지 못하는 대상이나, 무슨 일을 해야 할지 결정하지 못한 대상자들의 의견이라고 지적한 평가결과도 있다(Hudson et al, 2006).

몇몇 이용자는 일선 직원들이 언제나 상담 가능하였으며, 많은 도움을 준다고 말할 반면, 어떤 이용자는 다양한 지원방식에는 만족하며, 확대고용센터 직원의 최소한의 개입을 선호한다고 언급하기도 하였다. 이 조사에서 오직 소수의 이용자만이 상담사와의 더욱 집중적이며 폭넓은 대면 면담을 선호했다(Nunn et al, 2007: 4). 또한 상당수의 응답자들이 온라인을 통한 구직정보 이용을 긍정적으로 평가하였다.

2000년대 초반의 새로운 확대고용센터 모델로의 전환에 대한 평가에는 센터의 환경 개선에 대한 긍정적인 반응이 있었다(Corkett et al, 2005; Hudson et al, 2006). 긍정적인 평가를 한 이용자는 확대고용센터가 더욱 전문화되고 조직화되었으며, 입구의 접수 직원은 이용자들이 적절한 서비스를 받을 수 있도록 유도하였다고 말했다. 또 다른 이들은 사무실이 보다 깨끗하고 잘 정돈되었으며, 편안하였다고 말했다.

이러한 평가와는 대조적으로 다른 이들은 그들의 경험이 긍정적이지만은 않다고 응답하였다. 그들은 사무실은 직원을 만나고자 하는 긴 줄로 언제나 뿔뿔하고 응답하였으며, 이것은 특히 어린 자녀를 가진 이용자들에게 불편한 것이었다. 어떤 이들은 앉을 자리가 불충분하며, 직업을 찾

는 공간이 부족하였고, 직업 전단지의 부적절한 위치에 대한 불만이 있었다. 개방적인 장소 구성으로 인하여 사적 공간이 부족하다는 지적도 있었다. 어떤 이용자는 센터의 위생상태, 혼란스러운 배열에 대해 불만을 제기 하였으며, 입구에 배치된 경비에 의해 경직된 분위기라는 불만도 있었다. 하지만 다른 이용자들의 공간 속의 행태에 대한 불만이 가장 많았으며, 예를 들어 이용자와 직원의 대치와 같은 사무실 문화(*office culture*)가 그 대표적 예라 할 수 있다(Hudson et al, 2006:60).

이들 평가결과는 확대이용센터 서비스의 비밀관성 문제가 심각하다고 지적하고 있다(Hudson et al, 2006:59). 이 평가결과는 또한 자원과 시간의 제약이 이용자의 서비스 제공에 많은 영향을 미친다고 보고하였으며, 실제로 1/3의 지역에서 이러한 문제는 전화 상담과 직원들의 빈번한 이직에 의해 심화된다고 지적하였다(Talbot et al, 2005).

개혁 초반에 진행되었던 취업 프로그램에 대한 검토 결과, 대부분의 이용자들이 그들이 받는 지원을 가치가 있다고 인식한 것을 발견하였다(Hasluck and Green, 2007: 3). 평가 결과, 이용자들은 의무적으로 참여하는 프로그램보다 자발적으로 참여한 프로그램에 더욱 높은 만족도를 보였다. 이는 자신이 원하는 지원에 대해서는 긍정적이지만, 강압에 의한 지원은 부정적으로 판단한다는 것을 보여준다.

구직자수당 수급자에 대한 거의 모든 평가는 2004년 실행 초기에 발표되었으며, 이 연구 결과는 이용자들의 경험을 이해할 수 있도록 돕는다(Wilkinson, 2003; Griffiths and Irving, 2003; Finn, 2003). 연구 결과, 대다수 뉴딜정책의 구직자수당 수급자들이 그들이 현재 받는 프로그램에 대해 긍정적으로 평가하였다. 이것은 특히 상담사와의 일대일 지원, 사회 기술과 취업기술의 지원, 그리고 긍정적으로 개선된 취업 전망, 그리고 노동시장 진입한 일부 수급자들과 관련된 것이었다. 하지만 소수의

참여자들은 매우 부정적인 경험을 하였다고 진술하였으며, 이 이슈는 아래와 같다.

- 강요된 프로그램 참여와 압박적 느낌, 어떠한 직업이라도 가져야 할 것 같은 압박
- 상담사의 부재
- 자신에게 적절하지 않은 직업의 제안, 상담사에게는 자신의 개인적 상황이 중요하게 전달되지 않는 느낌
- 낮은 수준의 지원
- 개인적 기술과 경험의 특성을 반영하지 않은 활동의 요구
- 프로그램 참여로 발전되지 않는 느낌과, 낮은 임금 또는 기대와 맞지 않는 직업에 대한 실망감

계약기관 중 하나인 EZ에서 서비스를 제공받은 참여자들이 보다 긍정적으로 서비스를 평가하였다. 대부분의 이용자들은 확대고용센터와는 대조적으로 캐주얼한 분위기의 EZ 사무실을 높이 평가하였으며, 그들이 제공하는 집중적이고 개별화된 지원을 선호하였다. 참여자들은 또한 지역 상담사(Zone Adviser)가 매우 도움이 되었으며, EZ에서는 '메뉴'와 같이 프로그램 중 하나를 선택하는 형태가 아니라, 자신들의 개인적 욕구에 맞는 프로그램을 제공받을 수 있다고 응답했다(Griffiths and Durkin, 2007).

연립정부에 의한 개혁 이후 고용센터 이용자들의 경험에 대한 평가는 많지 않다. 하지만 워크프로그램 참여자의 경험에 대한 평가내용은 존재한다. 노동연금부의 지원으로 6개 지역의 참여자들과 일선 직원들에

대한 양적 연구와, 90명의 참여자와 56명의 공급기관 직원들의 인터뷰에 바탕을 둔 연구가 있다(Newton et al, 2012). 상기 연구는 실업급여 신청자와 관련된 문제 등 예상보다 심각한 초기 전달체계의 문제점을 발견하였다. ‘책임이양(handover)’이라 일컬어지는 확대고용센터와 서비스 제공기관 간의 부족한 의사소통과 정보의 공유, 참여자가 새로운 프로그램을 시작하거나 제재의 적용을 받는 것과 같은 환경적 변화를 경험할 때, 그에 대한 정보공유가 부족하다는 것이 이러한 문제에 해당 된다.

이 평가는 워크프로그램에서 중요한 지원 방식은 개인별 활동계획 수립과 일대일 상담을 하는 상담사라는 것을 확인 하였다. 언제 어떻게 그리고 얼마나 기능적인 활동계획을 수립하는, 계획의 수립에서 참여자 입장과 선호가 반영되는지가 중요하다(Newton et al, 2012, p.4). 어떤 공급자는 계획단계에서 일반적인 단계를 따르는데 반해, 어떤 공급자는 상담사에게 자율재량권을 제공하며, 참여자 개인별 맞춤형 계획을 실현하도록 한다. 활동계획은 수급자 상황의 검토와 변화에 대한 모니터링, 그리고 참여자가 목표를 달성할 수 있도록 돕는 역할을 한다.

거의 모든 인터뷰 대상자들이 구직을 원했지만, 그 이전 확대고용센터에서 조건으로 요구하는 기본적 활동에 참여해야했다. 참여자들은 그들의 상담사가 개인적으로 더 많은 시간을 쏟고, 더 많은 관심을 가질 때 더욱 주도적으로 프로그램에 참여하려는 태도를 보여주는 변화를 보였다(Newton et al, 2012, p. 93). 이는 공급자와의 초기접촉의 질이 태도와 동기에 중요한 영향을 미친다는 것을 시사한다. 상담사와의 주기적이고, 긍정적인 상호작용은 참여자의 동기와 참여를 강화하며, 반면 만약 적절치 못한 활동이나, 자신에게 적합하지 않는 직업을 택하는 것을 강요당할 때 참여자의 부정적 태도가 악화되는 것으로 나타났다.

상담사와 참여자 사이의 계약 관계는 공급자에 따라 그리고 참여자 특

성에 따라 매우 상이하며, 참여자와 상담사의 연락 빈도와 강도는 공급자의 심각한 사례부담으로 인해 예상보다 취약하다. 또한 공급자들은 취업 준비가 잘 되어있는 참여자에게 우선순위를 두어 배치하는데, 이는 사례 부담과 취업성과에 대한 압력 때문이다(Newton et al, 2012, p.4).

평가자들은, 일대일 상담지원과 활동계획과 같은 '절차의 개별화 (procedural personalization)'에 따라 프로그램이 전달되지만, 참여자의 개인적 욕구에 맞는 전문화된 '필수적인 개별화'(substantive personalization)'의 실행여부에 대한 증거는 부족하다고 지적했다. 평가자들은 서비스 제공 과정에서 전문화된 다른 지원으로 의뢰를 꺼리는 경우가 종종 목격되었다는 사실을 기반으로 이러한 결론을 내리게 되었다.



## 제7장

### 최근의 제도개편 동향

제1절 제도개편의 배경과 방향

제2절 제도개편의 내용

제3절 제도개편 후 정책 집행

제4절 이슈와 영향 전망



# 7

## 최근의 제도개편 동향 <<

### 제1절 제도개편의 배경과 방향

영국의 이미 1990년대부터 복지지출에 대한 부담이 증가한다는 점, 이러한 증가가 정부 부채를 증가시키는 주범이라는 사실에 주목하고 이를 여론의 비판주제로 부상시켜왔다. 실업자 및 사회적 지원정책의 부담이 줄지 않고, 정부의 재정 구조는 호전되지 않은 상황에서 정부 재정의 효율적 사용, 재정지출의 감축의지가 강하게 정책에 반영되었던 것이다.

사실 영국의 순수 정부 지출이 GDP에서 차지하는 비율이나 또는 정부 부채가 독일, 프랑스, 그리고 미국보다 더 심각한 수준은 아니라는 지적도 있다. 영국의 경우 정부의 공적 지출은 GDP 대비 그 지출로 보자면 미국의 그것보다 낮은 상태라고 지적된 바 있다(Taylor-Gooby, 2012: 122). 오히려 정책에서 개혁이 추진되는 배경으로 중요한 지점은 이러한 상황이 중요한 문제로 자주 지목되는 사회적 분위기가 조성되었다는 점이다.

이러한 상황에서 영국의 예산감축과 사회정책의 재구조화가 추진되는 배경은 크게 보면 보수-자민 연정의 영향, 과거 정부 예산감축의 경험으로 얻은 구조개혁의 필요성 인식, 그리고 새로운 성장모델의 지향이라 볼 수 있다(Taylor-Gooby, 2012: 123-4). 과거 영국의 정책경험은 예산의 삭감이 지속되기란 당초 목적과 달리 쉽지 않았으며 결국 재구조화를 동반한 예산의 감축 시도만이 그나마 성공적일 수 있다는 결론에 도달하였다. 한편 보수와 자민의 연정에서 보수는 자유시장의 강화를 내용으로 하

는 개혁을 담아내 자유민주주의의 동맹을 강화할 기반을 마련하였다. 이와 더불어 영국이 과거와 같은 방식의 성장을 추진하는 것이 불가능하다는 판단도 가세하였다. 세계화 국면에서 영국은 상업적인 시장부문을 확충하고 집단적 저항의 기반을 약화시켜야 한다는 판단을 한 것이다. 정부지출은 이러한 점에서 보자면 비생산적인 부담이고 사회적이익과 근로의욕을 고취하기 위하여 최소화하여야 하는 것이 되었다.

재정건전성을 저해하는 요인으로서 기존 복지 제도의 낮은 근로유인과 복잡한 시스템이 지적되어 왔다. 복지급여의 높은 한계공제율<sup>35)</sup>로 저소득층의 근로소득 증가가 가처분소득 증가로 이어지지 않는 점과, 근로세액공제를 받기 위한 최소 근로시간 규정으로 취업 및 근로시간 연장에 대한 동기가 저하된다는 점이 심각한 문제로 간주되었다. 이와 더불어 저소득 취약계층을 지원하는 제도들이 복잡하게 구성되어 대상자 선정 오류 및 부정 수급, 과도한 행정비용 등을 초래하였다는 점도 부정적인 여론을 형성하였다<sup>36)</sup> 요는 근로가 가능한 집단이 근로로 소득을 얻고 이로써 자립하기보다 공공부조 등에 의존한다는 점을 개혁하여야 하며 근로가 불가능한 집단으로 쉽게 분류되어 근로를 기피하는 문화가 확산되는 점도 막아야 한다는 주장이 개혁의 주된 배경이자 지향이다.

영국 정부의 보고서(HM Government, 2013)에 따르면 영국정부의 개혁에서 정부부채 감소, 재정긴축이 중요한 동기로 작용하였음을 알 수 있다. 2010~2011년 사이 영국 정부의 경제 전략은 부채를 줄이고, 이차

35) 한계공제율(Marginal Deduction Rate)은 1달러의 추가적 소득에 대한 소득세, 국민보험료 증가분, 사회보장급여 감소분 및 세액공제지급액이 차지하는 비율을 의미한다.

36) 2012년 BBC 여론조사 결과, 응답자 다수가 현 급여체계가 잘 작동되지 않고 있으며(64%), 급여 수급을 위해 근로가능한 사람에게 근로의무가 부과되어야 한다(84%)는데 동의(BBC Radio 4에서 2012년 11월 16일부터 18일 동안 18세 이상 영국 성인 1,000여명을 대상으로 실시한 '사회복지에 대한 대중의 태도 조사(survey of public attitudes to social welfare)'에 근거한 것이다.

율을 낮게 유지하고 내수를 진작하는 것이었다. 공급 측에서 기업의 일자리 창출을 지원하고 항구적인 변영을 가져오는 것을 목적으로 하였다(HM Gov., 2013: 5). 동 보고서에서는 이미 상당한 진전이 이루어져서 보고서 발간 기준, 지난 3년간 약 1/3의 부채감소가 있었다고 한다. 그리고 1.25백만의 민간영역 일자리가 창출되었다고 보고하였다(HM Gov., 2013: 3).

## 제2절 제도개편의 내용

2010년의 선거 이후 구성된 현재의 연립정부는 영국 활성화정책 개혁의 두 번째 단계를 진행하였다. 관료들은 복지개혁을 복지 의존도와 공공 지출을 낮추는 핵심 방안으로 내세웠다. 이 단계는 기존 활성화정책의 확장 및 보완이며 복지수급권의 과감한 축소, 최일선의 고용서비스 합리화, 그리고 유니버설크레딧의 도입으로 정리된다.

국가와 국민 간 상호책임(mutual obligation)이라는 원칙아래 실업상태에 있는 근로능력자를 대상으로 적극적으로 취업을 유도하고, 의무 불이행에 대한 제재(sanction)를 강화하는 것이 개혁의 내용이다. 보수당 정부는 '복지시스템 단순화'와 '일하는 복지'를 골자로 하는 '복지개혁법안 2011(Welfare Reform Bill 2011)'을 의회에 제출('11.2.16.)하여 '복지개혁법(Welfare Reform Act 2012)'으로 확정하였다. 복지개혁법의 주된 내용은 다음과 같다.

**【참고 7-1】 복지개혁법(Welfare Reform Act 2012) 주요 내용**

- 근로 인센티브를 향상시키기 위한 유니버설크레딧(Universal Credit) 도입
- 급여 지급 시 부정수급 및 오류 발생 감소를 위한 처벌 강화
- 급여 지급의 조건으로 수급자 의무(Claimant Commitment) 도입
- 개인자립수당(Personal Independence Payment, PIP) 도입을 통한 장애인 생활수당(Disability Living Allowance, DLA) 개혁 및 장애인 욕구 충족
- 시장 안정성 및 근로 동기 향상을 위한 주거 급여의 공정성 확보
- 지방정부 권한 강화를 통한 사회기금(Social Fund) 시스템의 오용 방지
- 급여의 공정성 및 적절성 확보를 위한 고용지원수당(Employment and Support Allowance, ESA) 개혁
- 아동의 이익을 우선으로 할 수 있도록 아동지원체계 개혁
- 2012년 영국 총리실이 발표한 17가지 복지정책 개혁안
- 16~24세 연령층에 대한 주택보조금 폐지
- 고소득층(연간 6만 파운드 이상)에 대한 임대주택 제공 금지
- 장기 실업자에 대한 복지급여액 점진적 축소
- 주택보조금 상한선(연간 2만 파운드) 설정
- 다자녀를 둔 실업 가구에 대한 소득보조금 및 아동보조금 삭감
- 구직자수당 수급자 대상 취업에 필요한 기본적 기술 배양 의무화

- 구직자수당 수급자 전원에 대한 공원 청소 등 지역사회 활동 (전일제) 의무화
- 고용지원수당 수급자에 대한 지원 조건 엄격화(병원검진 등 건강 개선 노력 의무화)
- 3세 이상 자녀를 둔 한부모 실업가정 부모 대상 근로 관련 기술 습득 등 구직 활동 의무화
- 지방의 임대주택 제공 대기자 선정에 있어 노동시장 참가자 우선순위 부여
- 세금 및 사회보험 기여 정도에 따라 개인별 복지수급액 차등화
- 졸업생 및 퇴학생의 복지수급자로의 바로 전환 제한을 통한 근로활동 참여 유도
- 영국 비거주자에 대한 비기여 급여 제공 제한
- 공공부조에 있어 학교 무상급식 등 현물서비스 비중 강화
- 실업자 취업 시 주택보조금 삭감을 완화
- 영국 내 각 지역의 복지급여 수준과 해당지역의 소비자물가 수준 연동

가장 영향력 있고 뜨거운 관심을 받고 있는 복지개혁은 유니버셜크레딧의 도입이라 볼 수 있다. 즉 영국의 공공부조제도의 변화는 유니버셜크레딧의 도입으로 압축할 수 있다. 유니버셜크레딧제도는 현 보수/자유민주당의 연립정부가 내세우고 있는 대표적 사회보장개혁 제도로 사회보장제도의 복잡성의 문제를 해결하기 위한 노력의 일환이다. 이제도의 주요 정책적 측면은 노동연금부 장관인 이언 던컨 스미스(Iain Duncan Smith)에 의해 설립된 썩크뱅크인 사회정의센터(Social Justice Centre)

가 발간한 2009년 보고서에 잘 정리 되어있다. 따라서 이 정책은 현 연립 정부 이전부터 기획되었던 것과 이 정책 자체가 집행을 감독하는 장관과 매우 밀접하게 관련된 것을 알 수 있다.

유니버셜크레딧 제도는 2012년 복지개혁법안의 핵심 내용으로 베버리지 보고서 이후 가장 급진적 개혁으로 여겨진다. 이 제도는 사실상 기존의 제도를 폐지하고 완전히 새로운 제도를 운영하는 것을 전제로 하고 있다. 이 개혁의 중심에는 현재의 사회보장제도가 높은 한계세율로 인한 근로의욕 박탈을 부추기고 있다는 믿음이 깔려 있다(Adam et al, 2006). 또한 매우 복잡하고 경직된 현재의 사회보장 급여로 인해 문제가 더욱 심화되고 있는 것으로 보고 있다. 현재 사회보장 급여를 청구하는 대상자들은 복수의 다른 급여를 수령하는 경향이 있어 소득의 변화가 현재 지급하는 복지 지원에 어떠한 영향을 미치는지 정확하게 이해하지 못하고 있다. 따라서 본 개혁은 현재의 시스템을 단순화하면서 동시에 유연성을 증가시키고자 하는데 목적을 두고 있다. 유니버셜크레딧 제도는 아래의 두 가지 방법으로 이러한 목표를 달성하고자 하고 있다.

첫째, 유니버셜크레딧 제도는 근로연령대를 대상으로 하는데 현행 소득 보조(Income Support), 소득 기반 구직자수당(income-based Jobseeker's Allowance), 소득관련 고용지원수당(income-related Employment and Support Allowance), 주거급여(Housing Benefit), 아동세액공제와 근로세액공제(Child Tax Credit and Working Tax Credit)를 대체하는 핵심적인 비사회보험 급여(core non-insurance based benefit)가 될 것이다.

급여 지급 자격조건 역시 유니버셜크레딧 체제하에서 강화될 것이다. 제재는 현재와 같은 방식으로 운영된다고(Section Three)하지만, 유니버셜크레딧은 제재의 범위를 크게 확대하게 될 것이다. 아래에서는 이러

한 점들을 살펴본다. 우선 유니버셜크레딧 수급자는 ‘수급자 책무’(claimant commitment)에 서명하게 되며 이 책무는 수급자에게 기대되는 여러 사항을 포함하고 이를 준수할 것을 요구하게 된다. 동시에 수급자가 합의된 수준의 의무사항을 준수하지 않을시 어떠한 제재가 있을지 명확히 제시하게 된다(DWP, 2010: 28). 이러한 책임 사항에 서명하는 것이 유니버셜크레딧 수급의 선결조건인데 부부의 경우 두 명 모두 급여 수급 전에 서명할 것을 요구받게 된다(Simmons, 2011).

복지 개혁의 일환으로 수급자와의 계약이 기존 모든 자산조사 기반 급여에 요구될 것이다. 수급자와의 계약은 유니버셜크레딧 이전부터 소개된 제도인데, 향후 자격조건에서 요구하는 것 이외의 범위까지 포함하게 될 것이다(NAO, 2103b). 수급자 계약은 ‘개개인에게 맞춘 조건’으로 ‘상당사들은 수급자의 특성과 상황을 고려한 합리적 요건’을 준비하고 동시에 ‘취업을 위해 필요하다고 생각되는 일부 요건은 더욱 강력하게 수정하여’ 집행할 수 있는 자율권을 갖는다(DWP, 2010: 27). 실제로 이러한 조건 및 제재를 강화하는 것이 그 목적이라고 할 수 있다.

둘째, 유니버셜크레딧은 다양한 상황을 포괄하기 때문에, 요구하는 조건은 아래의 4개의 집단에 따라 구분된다(DWP, 2010):

- 모든 조건: 구직자 대상에게 적용
- 취업준비 조건: 장애나 건강상의 이유로 일시적으로 일할 수 없는 구직자 대상
- 노동시장과 지속적 연락 조건: 5세 이하 유아를 돌보는 자 또는 한부모 대상에게 적용
- 조건의 부재(no conditionality): 장애나 건강상의 이유로 노동을 할 수 없는 경우, 1세 미만의 영아를 돌보는 자(들) 또는 한부모

마지막으로, 유니버셜크레딧은 실업, 불완전 고용, 고용 등 폭넓은 범위를 다루기 때문에 일정수준 이상의 소득이 발생할 경우 의무 조건이 없다. 정부는 최근 실업자대상 자산기반 수당에 기초하여 우선 그 수준을 결정하려 하지만, 향후 더 높은 소득 수준에 까지 확대할 예정이다(DWP, 2010). 이러한 이유로 의무 조건이 어디서 시작해서 언제 종료되는지에 대한 불확실성이 존재하기도 한다.

시몬스(Simmons, 2011)는 유니버셜크레딧 제도가 '취업자에게도 요구조건을 설정하는' 새로운 시도를 하고 있다고 밝혔다. 실제로 이것이 어떠한 의미를 갖게 될지는 여전히 두고 봐야 할이지만, 임금 근로자 중 더 많은 소득을 받을 여지가 있는 자는 아마도 '더 나은 일자리를 찾고 준비하도록' 요구되어질 것으로 보인다. 위에서 지적한 바와 같이, 자영업자의 경우 상담사가 수익성이 낮은 자영업자를 금전적으로 더 나은 임금노동으로 전환할 수 있는 선택권을 갖고, 자영업을 중지하거나 또는 유니버셜크레딧 수급을 중지하던가 하는 결정권 갖고 있기도 하다. 일부 정치인들은 이런 자격조건 강화가 계약에 대한 조건규정과 어떠한 상호 작용을 나타낼지 의구심을 표명했다. 특히 수급자가 고용주의 호출 시 언제든지 일할 수 있도록 요구되는 상황, 유니버셜크레딧 상담사가 취업 관련 인터뷰에 참석을 요구 하는 상황, 월급수준이 더 높은 직업을 적극적으로 찾도록 요구 되는 상황, 교육에 의무 참가를 요청하는 상황에서 어떻게 이 새로운 의무요건이 상호작용하는지에 대해 관심을 주목된다.

기존의 세액공제 및 사회보장 혜택은 현재 취업자 및 실업자 모두를 위한 방안을 혼합한 것이다. 감사원에 따르면 이러한 6가지 사회보장 제도는 2012/13년 동안 총 1천3백만 건이 접수 되었으며 그 지출은 6백7십억 파운드(한화 116조 가량)에 달한다. 이러한 기존의 사회보장 혜택을

유니버셜크레딧으로 통합되면 영국의 사회보장시스템을 실업 및 취업상태 또는 자녀부양 유무를 떠나 단순화시키는 것이 가능하다. 실제로 이 정책은 취업 및 실업상태 사이의 구분을 의도적으로 없애려고 하고 있다. 그렇게 함으로써 모든 근로연령대의 대상자를 대상으로 단일화 된 자산조사 급여 체계를 갖추게 되어, i) 실업자 ii) 또는 상대적으로 저임금을 받는 취업자 역시 유연한 지원을 받게 되고 사람들의 취업여부 또는 가족 구성원의 구성과 상관없이 모든 저임금 근로자가 단일화 된 사회보장 혜택을 누릴 수 있다. 따라서 새로운 보장체계는 다양한 수요와 환경을 고려하면서 모두를 대상으로 하게 되는 것이다.

둘째는 더욱 급진적 측면인데, 사회보장 혜택은 더욱 역동적으로 소득 증대 효과를 발생시켜 '근로의 보람'을 찾을 수 있게 수급자의 직업소득이 변동되어도 점진적으로 소득을 수정해주는 것을 목표로 하고 있다.

유니버셜크레딧의 또 다른 목적은 복잡한 기준을 간소화함으로써 운영의 투명성을 높이며, 수급권자들이 취업을 꺼려하거나, 취업을 하더라도 근로시간의 증가를 꺼려하는 요인인 높은 한계 공제율(marginal deduction rates:MDRs)<sup>37)</sup>을 낮추는 것이다. 이러한 정책의 주요 목적은 현재 제도에서 근로에서 얻어진 추가소득이 한계세율을 높이는 것을 경향을 제거하여 근로자가 경제적으로 혜택을 볼 수 있게끔 하는 것이다. 유니버셜크레딧 백서(UC White Paper)에서는 이를 “정부가 근로를 보상한다는 것을 확실히 한다(The Government is determined to ensure that work pays)”라고 표현하고 있다(DWP, 2010: 15).

유니버셜크레딧 제도는 이러한 혜택을 점진적 세액공제비율을 통해 달

37) 한계공제율은 임금이 감소하였을 때 인센티브가 얼마나 증가하는지 측정하는데 이용된다. 이것은 총수입에서 1파운드의 증가분이 세금에 영향을 주는지, 또는 수급액이나 세금공제의 영향을 주는지 보여준다. 예를 들어 한계공제율 70%의 의미는 총소득에서 1파운드 증가할때마다 70펜스씩 세금이나 수급액의 감소를 가져온다. 한계공제율은 '빈곤의 덫'(poverty trap)을 보여주는 한 가지 방법이다.

성하려는 것인데 유니버셜크레딧은 추가 근로소득의 65% 수준의 공제율을 적용하며 각 가정의 상황에 따라 일정 근로시간에 대해서는 세금에서 공제 해주는 방안이다(DWP, 2010: 15; Brewer et al, 2011: 2). 유니버셜크레딧은 근로 및 실직 상황 모두를 아우르는 제도이기에 실직을 하거나, 직장을 새로 구했다더라도 새로운 제도를 신청하지 않아도 된다. 대신 유니버셜크레딧 제도 하에 수령할 급여액은 근로소득의 증감에 따라 증가하거나 감소하게 된다. 따라서 근로소득을 자동적으로 반영하는 유니버셜크레딧 제도 하에서 근로자들은 실업 상태 또는 불안전 고용상태와 관계없이 추가 근로소득으로 인하여 급여수급의 불필요한 복잡함이나 불이익을 감수하지 않아도 된다는 확신을 갖고, 적극적으로 구직활동을 할 수 있도록 하고자 한다.

#### 【참고 7-2】 유니버셜크레딧- 근로인센티브와 한계공제율

□ 유니버셜크레딧에서는 단일점감률(single withdrawal rate)을 적용하는데, 이는 수입의 65% 수준이다. 이것은 소득세, 국민보험 기여분 공제 이후 적용되는데, 한계공제율은 전체의 76% 수준이다. 기존 체계에서는 50만 명의 저소득층이 높은 세금 또는 탈 수급으로 본인의 소득 증가분의 80% 이상이 삭감된다(DWP, 2011c:1). 하지만 유니버셜크레딧의 도입으로 소득증가로 인한 급여감소를 경험하는 가구가 감소할 것이며, 한계공제율의 80% 이상이 되는 가구는 없을 것이다. 점감률은 기존 자산조사 기반 방식의 급여 적용기준보다 낮게 될 것이며, 현재 근로자에 대한 세액공제보다는 높을 것으로 예상된다.

〈표 7-1〉 유니버셜크레딧 전후의 한계공제율

| 복지급여   | 점 감 률(Withdrawal Rate) |                    |
|--------|------------------------|--------------------|
|        | Universal Credit 전     | Universal Credit 후 |
| 소득보조   | 100%                   | 65%                |
| 구직자수당  | 100%                   |                    |
| 주거급여   | 65%                    |                    |
| 근로세액공제 | 41%                    |                    |
| 아동세액공제 | 41%                    |                    |

주: 소득보조구직자수당주거급여는 '09년 기준(Brewer, M.(2009). How Do Income-Support Systems in the UK Affect Labour Force Participation? IFAU Working Paper 2009:27.), 근로세액공제아동세액공제는 '11년 기준(2011년 4월 부터 근로세액공제 및 아동세액공제 점감률을 39%에서 41%로 상향 적용되었다. HM Revenue & Customs(2010). Budget 22 June 2010: Benefits and Tax Credits.)임.

□ 단일점감률은 고용수당(work allowance)이 통합되면 유니버셜크레딧에 적용될 예정이다. 이 수당은 수급액에서 제외된 상태로 유니버셜크레딧 급여액이 결정된다. 수급액에서 제외되는 금액은 가구특성에 따라 상이하다(미혼, 자녀가 없는 성인2인, 편부모와 자녀, 자녀를 가진 성인2인, 그리고 장애를 가진 미혼이나 성인2인에 따라 다르다). 주거급여를 지급받지 않는 수급자는 가구의 특성과 상관없이 더 많은 금액을 수급받는다(DWP, 2012a:137).

단일 신청서를 이용하여 유니버셜크레딧 신청이 가능하며, 이것은 향후 가장 신청이 많은 프로그램이 될 것으로 예상된다. 수급상황의 변화나 급여 지급을 공지하는 것은 모두 온라인을 통해 진행될 예정이다(DWP, 2010:25). 대부분의 경우 성인 2인가구는 2인이 공동으로 신청해야하며, 2인 중 한사람에게 두 사람의 급여가 지급된다. 기존 소득 기반 급여와는

다르게 유니버셜크레딧은 가구 단위이며, 2주 단위가 아니라 월단위로 급여가 지급된다. 기본 급여는 미혼, 2인성인가구, 청년인지에 따라 상이하게 지급될 예정이며, 추가급여는 주거비, 아동의 유무, 근로가 불가능한 장애, 양육 및 부양의무에 따라 상이하게 지급된다.

유니버셜크레딧은 실업자들을 대상으로 한 기존 활성화정책을 더욱 강화시킨 형태이다. 유니버셜크레딧은 낮은 임금의 수급자들에게 일정 수준 이상의 임금을 받을 때까지 근로시간을 늘이고, 계속 더 나은 직업을 찾도록 요구하는 최초의 제도이다. 이는 시간 당 최저임금을 고려하여 결정되었다<sup>38)</sup>. 총 급여가 근로자 중위소득(가구당 연 £26,000, 약 4,382만원)을 초과하지 않도록 설계하여 전적으로 복지급여에 의존하는 것보다 노동시장 참여 시 더 큰 보상을 받을 수 있도록 설계되었다. 일하지 않는 배우자나 파트너 역시 커플의 소득이 일정 수준에 미치지 못할 경우 구직의무를 가진다. 한부모, 장애인 등 기존에 근로능력이 없는 것으로 판단되었던 복지수급자에 대해서도 조건부과(welfare conditionality)가 강조되었다. 전통적으로 근로연계 복지정책은 근로연령층의 실업자에게 적용되어왔으나 근로무능력 급여신청자(inactive benefit claimants)의 수가 증가함에 따라 재정적인 압박에 직면하면서 정책의 적용대상을 한부모 및 장애인 등 다양한 근로연령층 급여신청자들에 대해서도 확대하는 제도를 도입하게 된 것이다. 영국 정부는 2005-2015년 사이 근로불능급여 수급자수를 100만 명 줄인다는 목표를 세운 바 있다. 그리고 전체적으로 고용률 80%의 달성을 지향하고 있다.

38) 노동연급부는 확대고용센터가 유니버셜크레딧의 근로조건을 어떻게 이행할지, 어떤 지원을 제공할지 아직 결정하지 않은 상태이다. 어떠한 지원이 대상집단의 발전을 도울 수 있을지는 여전히 숙제로 남아 있다. 확대고용센터, 지방정부, 고용주와 기술 훈련기관에 의해 진행된 프로젝트에 대한 발표가 있었으나 이 경험이 미래의 서비스 공급에 어떠한 영향을 줄 것인가에 대한 자세한 설명은 없었다( <https://www.gov.uk/government/publications/developing-in-work-support-for-people-claiming-universal-credit>).

유니버설크레딧은 2013년 10월부터 2017년까지 단계적으로 영국 전역에 확대 적용할 예정이다. 현재 영국의 10개 지역에서 실험 중이고 실험지역은 주로 북서지역에 집중되는 경향을 보이고 있다. 급여지급에서의 엄격성을 강화하기 위하여 급여사무소(Benefit Integrity Center)의 운영을 강화하였으며, 과다 급여를 예방하고 체계적 관리를 하는데 활용하고 있다.

〈표 7-2〉 유니버설크레딧과 기존 제도의 차이점

| 구 분           | 기존                                | Universal Credit                           |
|---------------|-----------------------------------|--|
| 지원 대상         | 실업 빈곤층<br>(총재산 £16,000이하)         | 실업 빈곤층 및 근로빈곤층                             |
| 운영 기관         | 개별 급여 담당기관                        | 노동연금부(DWP)                                 |
| 점감률           | 급여별 소득기준별 상이                      | 65%  |
| 급여 신청         | 확대고용센터 방문 신청                      | 온라인으로 신청                                   |
| 급여 지급         | 은행계좌를 통해 1~13주<br>간격으로 지급(급여별 상이) | 은행계좌를 통해 매월<br>급여지급*(후불)<br>* 주거비용 직접급여 포함 |
| 급여 상한         | X                                 | O  |
| 수급자 의무        | X                                 | O  |
| 취업여부에 따른 급여제공 | X                                 | O  |

자료: GOV.UK 홈페이지(<http://www.gov.uk>). 2014.9.8.

### 제3절 제도개편 후 정책 집행

현재 운영되는 다양한 자산조사 기반의 지원은 여러 정부 부처에서 관리되며 운영되고 있는데, 각각의 행정과 전달체계는 서로 상이하다. 유니버설크레딧 적용 이래 이러한 분절적 지원은 중단될 예정이며, 다양한 급여는 노동연금부와 확대고용센터에 의해서 통합적으로 운영될 것이다.

노동연금부는 새로운 유니버셜크레딧 시스템 도입으로 인한 행태적, 재정적 요구(behavioral and financial requirements)에 직면하여 상당수의 수급자들이 어려움을 겪을 것이라 예견하고 있다. 노동연금부는 영국의 지방정부 대표 조직인 ‘지방정부협의회(Local Government Association)’와 함께 ‘지방정부 서비스지원 기준(Local Support Services Framework)’을 발표하였다. 이것은 노동연금부가 서비스의 개발과 지원의 전달에서 지방정부와 협력을 통해 역할을 함께하고자 한다는 것을 보여주는 예이다. 협력적인 지원의 전달은 디지털 통합, 개인 예산 지원, 대상자를 근로하게 돕는 방안을 포함한다. 각각의 지방정부는 노동연금부 파트너십 매니저(DWP Partnership Manager)와의 협력을 통해 지역의 원조를 계획하고 제공할 수 있는 적절한 능력을 가진 기관을 발굴하게 된다. 이러한 원조는 가장 취약한 가구가 보다 집중적인 대면 서비스를 받을 수 있도록 가능한 서비스들을 통합(co-location)하는 것을 포함한다.

노동연금부는 ‘지방정부 서비스지원 기준’의 시범 운영에 많은 예산을 투입했는데, 이는 지방정부별로 상이한 파트너십 형태와 전달 모델, 새로운 급여 관련 서비스와 고용 지원 간의 통합을 위한 것이었다. 2014년 지방정부 서비스지원 기준은 노동연금부로부터 새로운 재정 모델의 개발을 위하여 예산을 지원받을 예정이다. 하지만 대부분의 지역은 이에 대해 확실한 정보를 제공받지 못했다. 지방정부는 파트너십의 운영에 관해서 노동연금부가 그들의 역할과 사용 가능한 예산마련은 확실히 해줄 것을 기대하고 있다(WPC, 2014). 관리와 IT시스템 구축의 문제로 유니버셜크레딧의 전국적 시행의 지연되고 있는데 이는 지방정부와의 서비스 협력을 강화하는 과정에 장애로 작용할 수도 있다.

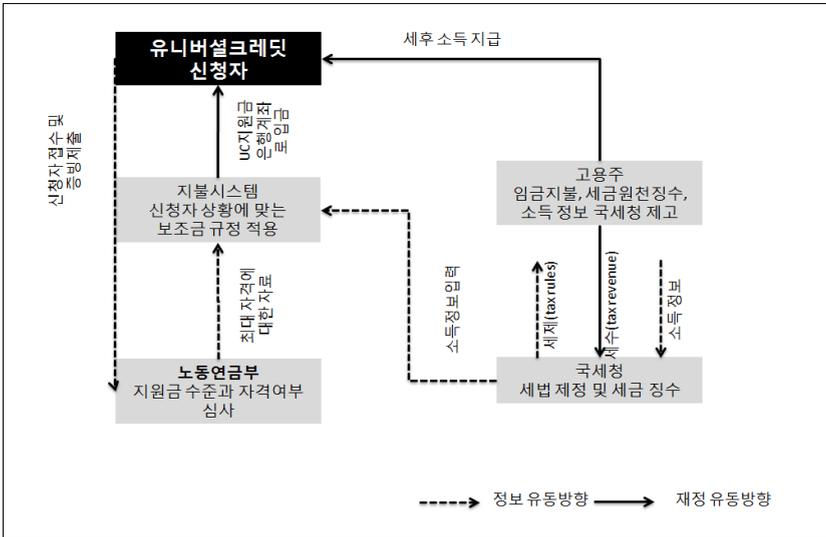
유니버셜크레딧 도입 시기는 계획과 다르게 늦춰지고 있으며, 현재

2015년 후반기에 실행을 촉진하며 2018년까지 도입 완료를 계획하고 있다. 만약 모든 전환이 이루어진다면, 1,100만 명의 성인이 유니버셜크레딧을 신청할 것이며, 이 중 약 5백만 명이 저임금 또는 시간제 근로자일 것이며, 백만 명 정도는 임금 상승을 기대하는 근로자일 것으로 추정하고 있다. 영국 근로자의 6명 중 한 명은 유니버셜크레딧을 수급할 것이라는 예측이다(OECD, 2014).

한편 재정 긴축 및 업무효율성 강조가 확산되면서, 최근 노동연금부 일선 기관 인력을 1만 명 감축하는 등 대대적인 재정긴축이 진행되고 있으며, 온라인 및 전화를 통한 급여신청을 강화하는 등 업무효율성 제고가 추진되고 있다. 이러한 과정을 단순하게 해주는 기술 중 하나가 최근의 정보통신 산업의 발달이다. 노동연금부는 최근 급여의 청구와 관리에 있어서 전산 우선(digital by default) 전략을 내세우고 이에 대응 중이다. 유니버셜크레딧에서의 디지털 전략의 구성을 보면, 첫째, 유니버셜크레딧은 영국 최초의 디지털 복지 서비스 시스템의 형태로 운영될 예정이다. 둘째, 2017년까지 수급자중 80%가 디지털 방식을 통해 서비스를 신청하고, 급여를 확인하고, 정책관련 상황을 알아보며, 구직 활동이 가능하게 될 것으로 예상된다. 셋째, 2013년 4월 유니버셜크레딧의 도입과 더불어 9,000가구를 대상으로 '시작부터 종결까지 서비스 하는 체계(end-to-end system)'의 테스트를 시행할 예정이며, 피드백을 통해 시스템을 향상시킬 예정이다. 넷째, 유니버셜크레딧의 시행을 통해 9백만 가구가 기존의 급여 방식에서 디지털 방식으로 전환을 경험할 예정이다(DWP, 2012c). 이는 사용자 중심의 고성능 디지털 서비스 제공방식이며, 온라인 비사용자에게는 확실하게 별도로 지원을 하는 서비스 제공계획이라 하겠다. 유니버셜크레딧 계획을 발표하면서 이안 던킨 스미스 장관은 '검증을 거친 IT 기술을 활용하여 정부는 시스템을 효율화하여 행정

비용을 줄이고 실수나 부정수급 등을 줄이려고 한다'고 밝힌바 있다 (DWP, 2010: 1). 예를 들어, 고용주가 제공하는 근로 소득에 대한 정보는 데이터 형태로 시스템에 입력되어 유니버셜크레딧 급여액이 자동으로 수급자의 근로시간의 증감에 따라 별도의 서류 제출 없이 조정되게 된다 (그림7-1). 이러한 정보 기술은 동시에 오류 및 부정수급 가능성을 줄일 것으로 예상되고 있다. 각 급여 수급자들은 자신의 유니버셜크레딧 계정을 온라인 상에서 관리할 수 있으며, 자영업자들은 자신의 소득을 온라인 상에서 신고하여 종이의 낭비를 줄이고 언제든지 편리하게 자신의 정보에 접속할 수 있게 된다.

[그림 7-1] 유니버셜 크레딧 실시간(Real Time)지급 방식



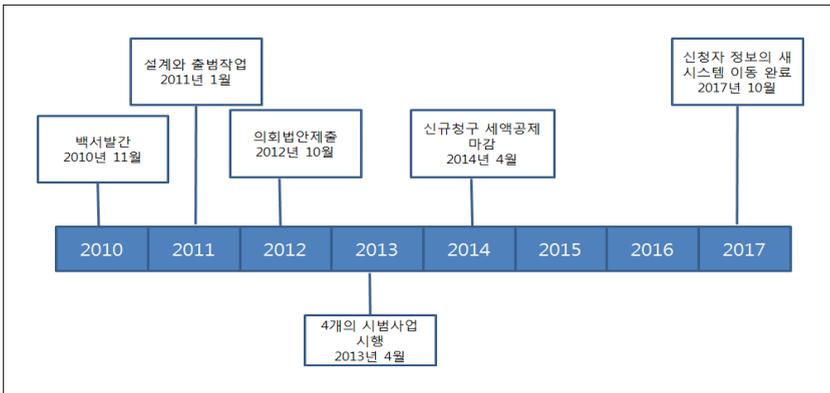
자료: DWP(2010). Universal Credit: Welfare that works. London: DWP

유니버셜크레딧 제도는 광범위한 변화를 가져오는 것으로 상당한 시행상의 이슈가 있을 것으로 예상된다. 실제로 기술적 조건과 관련하여 해당

프로그램의 변화는 상당한 수준이 될 것으로 예견된다. 영국감사원(2013: 48-50)은 유니버셜크레딧 시행을 위해 약 20가지의 IT시스템이 요구 되는 것으로 설명했다.

예를 들어 영국 국세청의 실시간 정보 시스템은 유니버셜크레딧 제도 시행에서 중요한 부분을 차지하는데 처음 이 계획이 발표 되었을 때는 이러한 시스템은 존재하지 않았다: 실시간 시스템 자체는 이러한 IT시스템의 성공을 위해 모든 근로자들이 보고하는 체제를 변경해야 하는 광범위한 관리의 변호를 필요로 한다. 큰 폭의 변화에도 불구하고 정부는 유니버셜크레딧 계획을 발표하면서 의회 승인 후 5년 이내에 완벽한 서비스를 제공한다는 계획을 가지고 있다. [그림 7-2]는 전체 계획의 이정표를 보여주고 있는데, 이에 따르면 2012년 의회 승인 이후 2013년 초 시범 웹사이트를 가동하고, 2013년 10월 전국범위로 확대한다는 계획이다. 이에 따라 기존의 시스템에서 새로운 시스템으로 이동을 2017년 10월까지 마무리 한다는 것이다. 2013년 9월 감사원은 이러한 정부 계획을 매우 ‘야심찬’ 계획으로 평가 했다(NAO, 2013b: 7).

[그림 7-2] 기존 유니버셜크레딧 진행 계획(2011년 11월 기준)



자료: NAO(2013). Universal Credit: Early Progress.

## 제4절 이슈와 영향 전망

유니버설크레딧은 지난 수 십년 동안의 영국의 사회보장제도 개혁 중 가장 급진적 것으로 그 진척 상황은 여전히 더디다고 할 수 있다. 2015년 총선이 이제 9개월 앞으로 다가온 시점에서 만약 새로운 정부가 탄생한다면 이 정책의 향방 또한 의문시 될 것이다. 하지만 이러한 문제에도 불구하고 야당을 포함한 정치권은 이 프로젝트의 주요 원칙에는 모두 공개적 지지를 보내고 있다. 아울러 레솔루션 재단(Resolution Foundation)과 JRF 등 영향력 있는 싱크탱크 및 연구소 역시 이 원칙에 동의하고 있다. 그럼에도 불구하고 이 정책의 설계에 대한 공방은 앞으로도 계속 될 것이다. 이러한 정책이 전반적으로 사회보장비용을 줄여야 한다는 여론이 강화되는 시점에서 나온 것도 주시해야 한다. 정책의 미래는 예산의 상황에 의존한다고 볼 수 있으며, 이러한 정책이 납세자의 세금을 절감한다는 취지였지만, 앞으로 이 실제 그러한 변화를 달성할 것인지 여부는 계속해서 문제시 될 것으로 보인다(e.g. NAO, 2013b).

처음 감사원이 평가서를 발간했을 때 2013년 정부가 발표한 시간 계획 목표가 달성되지 않아 상당한 정치적 반발을 야기했다. 2013년초 유니버설크레딧 제도는 운영상의 복잡함으로 인하여 큰 어려움에 봉착했으며, 이것은 정부입장에서도 상당한 수준의 위험을 의미했다. 2013년 초 영국의 대형사업관리청(Major Projects Authority)이 유니버설크레딧 제도의 추진 상황을 심사했을 때, 해당청은 프로젝트를 즉시 중단할 것을 제안하였다(MPA, 2014). 이에 따라 대형사업관리청장은 사실상의 프로젝트를 '원점에서 검토'하며 임시로 유니버설크레딧사업의 책임을 맡아 새로운 프로그램 일정계획을 발표하였다(NAO, 2013b: 20). 감사원은 유니버설크레딧 사업의 초기 수행을 진단하면서 그 계획과 지연된 추진을

비판하면서 이 정부 프로젝트가 현재까지는 예산 대비 저조한 성과를 거두었다고 평가했다.

물론 상기 프로젝트가 시범사업의 형태에서 그 범위 및 숫자가 실시간으로 확대되는 것을 고려할 때 현재 시점에서 유니버설크레딧 제도의 진척사항을 평가하는 데는 무리가 따른다. 하지만 몇 가지 예를 들어 이러한 문제를 지적할 수 있다. 우선 정부는 2014년 4월까지 모든 대상자에게 유니버설크레딧 제도가 이용될 수 있도록 하고, 기존의 6개의 복지 프로그램을 새로운 통합제도에 편입하려 했으나 현재 그 이용자수는 매우 적다(DWP, 2014b)<sup>39)</sup>. 2014년 8월 현재 신청자의 수는 불과 13,260명으로 당초 2014년 4월까지 정부의 계획이었던 백만 명의 이용자 확보와 큰 차이를 보이고 있다(DWP, 2011b). 이후 수정된 목표인 2014년 4월까지 184만 명의 이용자 확보 계획에도 현저히 미치지 못하는 수치이다(House of Commons Committee of Public Accounts, 2013b). 유니버설크레딧 제도가 본격적으로 출범할 경우 사실상 약 천만의 가까운 사용자와 매달 1백6십만 건의 변경사항을 처리해야 한다.

현재까지의 프로젝트 지체는 당초 6가지 복지 프로젝트를 새로운 계획으로 대체하는 것이 불가능하기 때문에 사실상 영국전역내의 관계기간은 과거 방식으로 업무를 진행해야 하도록 하였다. 이는 곧 매달 새로운 청구건수의 증가로 인한 업무적체를 야기하였다. 더욱이 유니버설크레딧이 시범적으로 운영되는 지역에도 변화는 사실상 단순 신청사례에 집중되어 있다. 즉 현재는 무자녀 한부모 가정 대상자만이 유니버설크레딧을 신청, 이용하고 있으며, 2014년 6월 이후에서야 부부 청구가 가능하고 무자녀 가정의 경우 아직 시범 프로젝트에 포함되지 않은 실정이다.

시범사업 지역이 서서히 확대되고 있기는 하지만 아동빈곤대책그룹

39) DWP(2014b). Universal Credit - experimental official statistics.

(Child Poverty Action Group은 2014년 8월, 사업 확대 속도가 오히려 더 느려졌다고 평가 했다(Osborne, 2014). 결론적으로 현재 이 프로그램은 그 규모면에서 아직 걸음마 단계이며, 영국의 사회보장체계를 혁신적으로 바꾸지 못하고 있고 그 영향력은 아직 매우 미미한 단계이다.

현재까지 이러한 난제의 원인이 어디에 있는지 즉, 공공서비스 제공의 실패인지, 민간 IT 업체의 부적합성인지, 또는 정치적 결정의 영향인지 판단하기는 힘들다. 정치권은 큰 측면에서 이 문제가 정책상 기획의 실수라고 보고 있지는 않다. 실제로 노동당은 만약 자신들이 집권당이였다면 이 프로젝트를 더욱 철저히 관리했을 것이라고 주장하고 있지만, 이제는 과연 이 프로젝트가 실현가능한 프로젝트인가에 의문을 제기하고 있다(Merrett, 2014). 하지만 이 프로젝트 출범 초기에 세부적으로 검토가 충분하게 이루어지지 않아서 더욱 복잡한 양상을 보이게 된 점은 명백하다. 실제 감사원은 2013년 '해당부처인 노동연금부가 유니버셜크레딧제도 실시 전 세부 검토 과정에서 미흡한 점이 있다'고 지적하였다(NAO, 2013b: 8). 영국의 대형사업관리청의 프로젝트 원점검토는 이러한 점을 뒷받침 한다(MPA, 2014). 아울러 대형사업관리청 역시 최근 의회 공공회계위원회(House of Commons Committee of Public Accounts)에서 유니버셜크레딧 사업의 진척과 관련한 주요 정보를 공개하지 않은 점이 밝혀져 큰 질책을 받은 바 있다. 의회는 '원점 검토' 결정 자체가 사실상 주요정보를 감추고 실사를 피하려는 의도로 의심된다며 강도 높은 비판을 가했다.

이러한 어려움에도 불구하고 정부는 유니버셜크레딧 제도가 2017년까지 당초 계획대로 진행될 것임을 재차 밝혔다. 이안 던컨 스미스는 2014년 7월 의회에서 '현실은 명확하다. 유니버셜크레딧 제도는 궤도에 올랐고 작년에 정부가 수립한 계획에 따라 진행되고 있다' 라고 밝힌바 있다

(HC Deb, 9 July 2014, c296). 아울러 사업 시행의 여러 가지 장애와 관련하여, 그는 정부가 의도적으로 사업초기 단계에 점진적인 접근을 하고 있는 것이며, 시범사업지역은 서서히 확대되고 있고 완전한 프로그램 상의 문제가 해결되기 전까지 전국 확대를 보류하고 있다고 주장했다. 2014년 10월 보수당 회의 연설에서 그는 '새해가 되면 유니버셜크레딧 제도를 가속화하여 2015/16년에 전국적으로 확대하여 서비스를 제공할 것이다' 라고 밝혔다(The Guardian, 2014).

이 새로운 제도는 각 개인의 책임성 역시 증가하도록 설계되어있다. 수급 자격에 있어서 의무 조건과 제재를 강화하는 것은 유니버셜크레딧 제도의 핵심사항이다. 따라서 수급자는 정부의 지원을 받는 대신 정부의 요구사항이 무엇인지 확인해야 하고, 이 요구사항을 준수하지 않을 시에는 제제가 가해질 수 있다는 것을 알게 된다. 근로의 경제적 인센티브를 강화하고, 각 수급자에게 분명한 요구사항을 제시하고, 또 그 요구사항이 지켜지지 않는 경우 제재를 가함에 따라, 정부는 이 유니버셜크레딧 정책이 '새로운 일하는 문화'를 만들어 낼 것으로 기대하고 있다(DWP, 2010: 3). 수급자에게 일하는 문화를 환기시키는 동시에 유니버셜크레딧은 기존의 2주에 한번 지급되던 방식에서 매달 지급 방식으로 급여 지급을 변경되었다. 이로써, 정부는 수급자들이 취업유무와 상관없이 매달 급여를 지급받는 방식으로 각자의 월 예산을 관리하도록 하는 효과가 있을 것이라 기대하고 있다(DWP, 2010: 34). <표 7-3>은 수급자가 경험하는 변화의 개요를 보여 준다.

〈표 7-3〉 수급 신청의 변화

| 수급 단계     | 목적  | 변화   |
|-----------|---|--|
| 신규 신청     | 혜택을 단순화하며, 혼돈의 최소화 환경변화로 인한 신규 신청 건수 줄이기        | 6개 근로 연명자 급여의 통합 신청 접수를 80% 온라인 접수로 전환                     |
| 신청자 의식 개선 | 가계 예산 관리의 책임성 독려 복지 의존성 줄이기                     | 신청자에게 매일 직접 1회 지급  |
| 신청자 의무    | 구직 능력 향상과 취업 준비                                 | 신청자 계약을 통한 구직 활동 증가와 재직 중인 신청자에게 구직 요건 상황 확대               |
| 일자리 지원    | 지원사항을 요건과 인센티브에 명확히 연계                          | 수급 조건과 제재의 상호 연관성 부각과 새로운 종합 일자리 연결 사이트 시스템과 일자리 찾기 정보를 연계 |
| 인센티브      | 취업 동기 개선 및 인센티브를 명확히 제시                         | 소득의 증가를 위해 지원 절감률을 65%로 제한과 일부 공제 늘리기, 근로 혜택을 산술적으로 명확히 제시 |
| 소득변화      | 근로 소득의 변경 또는 취업이 되었을 때 청구 절차를 종료하고 재청구하는 부담을 제거 | 소득 정보를 실시간으로 업데이트 자영업자의 소득 정보를 온라인상 자진 업데이트                |
| 기타 환경의 변화 | 상황의 변화 보고 체계 개선 및 단순화                           | 신청자의 상황 변화를 온라인 상에서 보고하고 신청자가 보육비용을 온라인으로 보고               |

자료: NAO(2013a)를 재인용

이러한 새로운 제도를 시행하면서, 영국 정부는 많은 장점이 나타날 것으로 평가하고 있다(NAO, 2013b). 그 강점은 아래와 같이 제시된다.

- 사회보장 프로그램 통합을 통해 사용자 중심의 사회보장체제를 만들어 이용하기 쉽고 이해하기 쉽게 한다.
- 추가 근로로 인한 소득이, 절감률 적용으로 급여가 감소되면서 실효 효과가 사라지지 않도록 하여 근로의욕 저하 및 빈곤의 함정을 제거한다.

- 실업 및 취업상태로의 자연스러운 이동을 전제로 하여 충분한 유연성을 확보한다.
- 세금기록과 연동된 IT시스템을 통해 실시간 정보를 업데이트하고 오류 및 부정수급 등을 감소시킨다.
- 정부의 유니버셜크레딧 지원으로 많은 사람들이 취업을 하여 빈곤을 줄일 수 있도록 한다.
- 높은 고용률을 달성하여 세수의 증가와 공공부문 지출의 감소를 도모하고, 체제의 단순화를 통한 행정비용을 감소시키며, 실직자의 재취업 지원을 통해 사회 복지 예산을 절감한다.

현재 영국의 3당(보수당, 노동당, 자유민주당) 모두 공개적으로 유니버셜크레딧 정책의 원칙을 지지하고 있다. 그러나 이러한 유니버셜크레딧 정책은 북아일랜드에서는 실행되고 있지 않은데, 이는 권력의 분권화로 인해 북아일랜드는 타 종류의 사회보장제도를 채택하고 있기 때문이다. 영국 전역에 걸쳐서, 제1야당인 노동당은 실행계획에 대해서는 비판적 입장을 취해온 것을 염두에 두어야 하며 스코틀랜드의 여당인 스코틀랜드 국민당 또한 이 계획을 크게 비판하고 있다. 만약 최근 스코틀랜드가 독립을 지지하는 표가 더 많이 나왔더라면 아마도 이 계획은 중도에 중단되었을 것이다.

영국 정부의 정식 발표와 달리 이 개혁에 대한 비판은 매우 강하다. 최근 영국의 복지 개혁을 「위험한 삭감」, 거의 「복지국가의 재구조화」로 해석하기도 한다(Taylor-Gooby, 2012). 공공주택, 아동보호, 지방정부의 서비스 등 연금을 제외한 거의 모든 급여의 삭감을 시도하고 있으며 보건과 교육에서도 지속적인 압박이 가해지고 있다. 보건과 지방정부의 서비

스, 교육, 아동보호 등에서 시장을 강조하는 재구조화가 시도되고 있는 것이다.

유니버설크레딧 시범사업에 대한 논란이 가속화 되는 가운데 씽크탱크 연구기관을 중심으로 정책 설계상의 문제점 제기가 점차 늘어나고 있다. 근로 동기와 소득수준 측면에서 라운트리재단(Joseph Rowntree Foundation)은 보고서에서 현재 기획안대로 라면 어떤 가구는 혜택을 받겠지만 다른 일부 가구는 혜택을 받지 못할 것이라 지적하였다(Hirsch and Hartfree, 2013). 특히 자녀가 있는 가정의 경우 근로소득 증가분의 (예를 들어 시간제 일자리에선 정규 일자리로 전환되는 경우) 혜택이 상쇄 될 뿐만 아니라 아동보육비의 증가를 야기하는 약점이 있다고 진단했다(Hirsch and Hartfree, 2013). 한편 레솔루션재단(Resolution Foundation)도 비슷한 결론을 내렸는데, 자녀를 부양하는 저소득 가정의 경우 맞벌이 부업 소득자는 자녀 양육비로 큰 어려움에 직면할 것이라고 진단했다(Cory, 2013). 따라서 유니버설크레딧 체제 하에서 주요 이슈는 기존의 다른 정책적 지원제도인 자녀 양육지원제도 등과의 상호작용이 전체 효율성 측면에 상당한 영향을 미친다는 것이다. 실제 조셉 라운트리재단(JRF, 2013)은 2013년 유니버설크레딧 제도의 효율성을 극대화하기 위해서는 기존 노동시장이 직면한 '저임금, 직업의 불안정성 완화, 저가의 자녀보육기관 설치, 직업교육 및 노동시장의 차별 시정 등의 문제를 연계하여 해결해야 한다고 주장했다.

또 다른 유사 문제 중 하나는 유니버설크레딧 제도가 유일한 사회복지 수령 창구가 되는 기존 취지와 달리, 여전히 다른 정부지원금이 존재하고 있다는 점이다. 일례로 지방세(Council Tax Benefit) 혜택이 있다. 이 지방세 보조혜택은 연립정부 이전부터 존재하던 제도인데, 2013년에서 2014년 사이 지방정부에게 자체적인 자산조사권을 위임하여 지방정부가

운영해온 지원제도이다. 이러한 혜택의 탈증양화는 유니버셜크레딧 제도에 통합되기 어렵다는 것을 의미하며 실제로도 아직 이에 대한 구체적 계획이 없는 것으로 나타났다. 겔라니와 스티들(Ghelani and Stidle, 2014: 69)은 2013년, 더 많은 가구가 자산조사 기반 급여와 세액공제보다 지방세보조제도를 이용했다고 분석했다. 이러한 급여를 유니버셜크레딧 제도에서 제외하는 것은 당초 제도의 단순화 취지를 무색하게 하고, 근로소득이 수급자의 지방세보조 구간을 초과하여 절감률을 증가시킬 경우 개편으로 근로로 인한 보람을 찾아주겠다는 당초 목표에도 영향을 미치게 된다. 영국 재정연구원은 일부 가정은 이러한 이유로 파운드당 90페니까지 손해를 볼 수 있다고 밝혔다(Adam & Browne, 2012: 9).

실제로, 유니버셜크레딧 실행이 현재 구직자 수당 수급자에게 자동으로 제공되는 연계 보조 혜택에 어떠한 영향을 미칠지에 대하여 많은 우려가 있다(Social Security Advisory Committee, 2012). ‘자동 연계보조’ 제도는 일부 대상자들에게 자산조사를 통해 주어지는 다양한 형태의 서비스와 혜택으로 오랜 시간 진화해 왔다. 예를 들어 자산조사기반 복지수급자 가정의 자녀에게 무상급식을 제공하거나, 치과 및 기타 의료처방비용 또는 난방비를 보조한다. 이러한 자동연계 복지 혜택은 유니버셜크레딧 실시로 더욱 복잡해지는데, 이는 이전에 자동연계 혜택의 근거가 되는 기존의 혜택이 폐지되었기 때문만이 아니라, 실업과 고용상태의 영향을 받기도하기 때문이다. 따라서 현재 소득수준보다 높은 소득자에게 지원금 혜택이 돌아가기 때문에, 유니버셜크레딧을 수급하는 사람들의 상황이 자동연계 복지가 목표로 상정한 수급자의 상황과 상이하게 된다. 사회보장위원회는(SSAC, 2012) 어떻게 유니버셜크레딧 체제하에 기존의 자동연계 복지 프로그램을 다룰 것인지의 선택이 노동연금부의 복지 체제 단일화의 목적 및 근로의욕 고취 목적에 영향을 미칠 것이라고 밝혔

다. ‘아동의 사회(Children’s Society)’는 특히 자동연계복지 프로그램 중 학교무상급식이 유니버셜크레딧 실시로 어떤 형태로 운영될지 여부에 대해 큰 우려를 표명했다. 로이스톤(Royston, 2012; 2014)은 현재 무상급식 규모는 연간 3자녀 기준 1,000파운드에 달한지만 아직까지 유니버셜크레딧 실시 이후 어떻게 자동연계가 이루어질지에 대한 장기적 대책이 없다고 밝혔다. 또한 많은 자동연계 복지 혜택 및 서비스가 중앙의 통제에서 벗어나 운영되는 점을 주목해야하는데 일부는 스코틀랜드, 웨일즈, 북아일랜드 등에 완전히 이관되었다. 따라서, 영국정부는 유니버셜크레딧 체제하에서 일부 자동연계복지에 대한 직접통제권을 발휘하지 못할 것이다.

개혁이 생활에 미치는 부정적 영향에 대한 우려가 만만치 않다. 급여삭감, 복지의존 감소, 그리고 재정긴축을 의도한 정책에서 우려되는 점들이다. 이행급여로 기존의 급여변동은 다소 완화될 것으로 전망되기도 하지만 중장기로 그 우려가 주는 것은 아니다. 전반적 악영향도 주의가 필요하다는 지적이 있다. 이행급여로 기존급여가 유지된다하여도 신규대상의 보호는 보증되지 않으며, 물가상승을 적절하게 고려할 수 없는 여건으로 변화되었고, 가구환경의 변화로 현금지원이 상실될 위험을 더욱 커졌다는 것이 그 이유이다(Royston, 2012: 72). 재산기준이 강화된 것도 급여삭감에 영향을 줄 것으로 전망된다. 로이스톤의 전망에 따르면 장애인과 장애인을 돌보는 가구원이 있는 가구 그리고 자영자가구 등 그 부정적 영향이 우려되는 사례는 적지 않다.

제도적 변화의 영향은 아직 속단하기는 이르다. 하지만 그 영향의 예측은 생활형편이 어려운 가구가 더 어려움을 겪게 될 것을 시사한다. 이유는 근로를 하는 가구에 더 많은 편익을 제공하는 제도적 설계에서 비롯된 것이기도 하다. 단적으로 근로가 어렵거나 근로할 가구원이 적은 가구의

급여가 비교적 부정적 영향을 받을 위험이 크다. 대표적으로 편부모 가구의 소득변화가 가장 부정적인 영향을 받을 것으로 추정된다.

전반적으로 제도 개편에 따라 수혜를 보는 집단(예: 양부모가구)과 손해를 보는 집단(예: 한부모가구, 근로인센티브가 줄어드는 가구)이 크게 갈릴 것으로 예측된다(HM Revenue & Customs, 2010). 또 다른 제도적 결함의 지적은 이러한 유니버설그레딧의 도입도 새로운 급여절벽(benefit cliff)을 만들 것이라는 점이다(Royston, 2012: 78)

또 다른 정책설계 상 이슈는 유니버설크레딧 제도가 어떻게 실제로 전달될 것인가의 문제이다. 유니버설크레딧은 각 가구에 월별 1회 지급되는 방식이다. 타르와 핀(Tarr and Finn, 2012)은 특수한 환경에 처하였거나 혹은 복잡한 구조를 지닌 가정이 어떻게 월별로 예산을 꾸려나갈 것인지, 그리고 긴급한 상황에서는 어떻게 대처해야 하는지 우려하고 있다. 하지만 위에서 언급된 것처럼, 정부는 이렇게 가계예산을 관리하는 것이 수급자들의 근로의욕을 고취할 것이라고 보고 있다. 경제적 어려움에 직면한 가계를 대상으로 예산에 대한 상담과 사례별로 지원금을 지급할 수 있는 대책을 만들어 제공해야 할 것이다. 또한 가구 단위의 단일 지급 방식은 여성에게 불리한 지급구조로, 이는 나아가 사회적으로 성불평등 문제를 야기할 소지가 있다. 유니버설크레딧 제도가 아동을 대상으로 한 수당 지급에서도 유사한 문제가 있는데, 가구 단위의 급여지급은 실제로 보육을 담당하는 사람에게 급여가 지급될 가능성이 낮다는 문제점이 있다(Tarr and Finn, 2012). 정부는 부부에게 지급되는 수당은 공동계좌로 일괄 지급되는 것이 최선책이고, 만약 해당부처에 특이할만한 사항을 접수하면 한 배우자의 계좌로 임시 지불할 수 있는 방안이 있다고 밝혔다(DWP, 2014d). 이 문제를 얼마나 심도 깊게 다루어야 하는지는 논란의 여지가 있지만, 겔라니와 스티들(Ghelani and Stidle, 2014)은 노동연

금부 자체 조사에서 응답자의 9%만 단일계좌에 급여를 지급되는 것이 가계예산을 수립하는데 어려움을 줄 것이라 답했다고 인용하였다.

주거급여가 유니버셜크레딧 체제로 통합되는 방식에 대한 우려의 목소리도 있다. 현재 일부 주거급여 수급자의 수당은 주거 공급자에게 직접 지불되고 있다. 하지만 유니버셜크레딧에서는 수급자(임차인)의 계좌로 직접 지불된다. 정부는 역시 이런 체제하에 수급자들은 근로 동기가 고취될 것이며, 동시에 가계예산을 계획하는 노하우를 익힐 것이라고 보고 있다. 하지만, 일부 유니버셜크레딧 시범지역에서 집중 지원 대상 가계들이 새로운 지원방식에 적응하는 문제와 주거비 체납측면에서 모두 이러한 방식의 문제점이 부상하였다(Ghelani and Stidle, 2014). 한 언론보도에 따르면 하나의 유니버셜크레딧 시범지역의 92%에 달하는 수급자들이 주거비를 체납 중이라고 보도 했다(Dugan, 2014). 이 문제에 있어서 어느 정도의 유연성을 두어 자유재량으로 지불 방식을 선택하도록 하였는데, 약 25%의 시범지역이 이전의 임대인 직접 지급방식으로 돌아갔다(Ghelani and Stidle, 2014).

유니버셜크레딧의 또 다른 문제는 유니버셜크레딧의 온라인 운영과 관련된다(Tarr and Finn, 2012). 온라인 이용은 대면 서비스에 비해 편리한 점도 있지만, 영국에서는 여전히 인터넷 사용이 보편화 되어있지 않다. 특히 취약계층의 경우 온라인으로의 제도를 변동하는 것은 오히려 불편을 키울 것으로 예상된다. 최근 통계청 자료에 따르면(Q1 2014) 영국 성인의 약 13%가 인터넷을 사용한 경험이 없는 것으로 나타났고, 특히 65세 이상 고령자 층에서 더욱 두드러졌다. 55세에서 64세 중 12%가 인터넷을 사용하지 않는 것으로 나타났다. 또한 동일 조사에서 저소득자가 인터넷을 사용한 경험이 없을 확률이 높은 것으로 나타났다(ONS, 2014b). 따라서 유니버셜크레딧 제도가 지원하고자 하는 상당한 계층이

아직 온라인 서비스에 익숙하지 않음을 알 수 있다. 노동연금부는 일부의 경우 전화로 접수를 받을 것이며 특히 지방당국은 취약계층을 상대로 대면 서비스를 진행할 것으로 밝혔지만, 여전히 이는 온라인 전환으로 행정 비용을 절감하려는 본래의 취지를 훼손한다고 볼 수 있다.

아울러 유니버셜크레딧 제도가 고용형태에 미칠 영향에 대한 우려 역시 존재하고 있다. 최근 영국 내에서는 일정한 근무 시간의 규정이 없이 필요할 때마다 고용되는 '제로시간 계약(Zero hours contracts)'의 주간 근로시간을 어떻게 측정해야 하는지에 대한 정치적 논란이 있다. 약 2%의 영국 국민들이 이러한 형태로 근무하고 있으며 이는 2000년대 0.5% 보다 상승한 수치이다(ONS, 2014c, 2013b). 아직까지 유니버셜크레딧 제도가 제로시간 계약에 미치는 영향은 분명하지 않다. 하지만 크게 2가지 이슈가 대두되고 있다. 첫째, 유니버셜크레딧 제도 실시가 고용주들로 하여금 안정적 일자리를 제공할 동기를 약화시킨다는 것이다. 이는 유니버셜크레딧이 근로자의 근무시간이 줄어들면 지원을 해주는 시스템이기 때문이다. 일부 부문에서 이러한 제로시간 계약이 증가하여 근로의 불안정성을 늘리는 계기가 될 것을 우려하고 있다. 둘째, 얼마나 많은 유니버셜크레딧 수급자가 제로시간 계약을 취업동의로 받아들일지 여부이다. 현재 실업수당 수급자는 제로시간 계약을 받아들이면 제재를 받지 않고 있다. 하지만 정부는 최근 의회에서 유니버셜크레딧 실시와 더불어 현 관행을 변경할 것이며, 만약 제로시간 계약을 받아들이지 않는 경우 제재를 가할 것이라고 밝혔다. 그 이유는 '어떤 형태로든 근로하는 것이 더 낫다'라고 판단하게끔 유도하기 위함이다. 야당인 노동당은 바로 이러한 점이 지금 영국 내 '전염병'처럼 만연한 제로시간 계약을 더욱 늘리는 효과를 가져올 것이라고 비판했다(Mason, 2014).

타르와 핀(Tarr and Finn)(2012)은 자영업자를 유니버셜크레딧 시스

템에 통합하는 것 역시 상당한 도전이 될 것이라고 지적했다(Finch et al, 2014). 이러한 문제는 노동연금부가 레솔루션재단(Resolution Foundation)에 의뢰한 보고서에서도 지적되었다(Sainsbury and Corden, 2013). 많은 문제가 있지만, 아마도 주요 이슈는 자영업자들의 근로의욕을 어떻게 고취시키는가의 문제이고, 자영업자 역시 근로의 보람을 찾아 필요시 정부의 보조를 받는 동시에, 비생산적 저부가가치의 자영업을 세금으로 보전하는 문제를 어떻게 차단할 것인가의 문제로 귀결된다. 이러한 문제 해결을 위해 유니버셜크레딧은 ‘최저수입 마지노선(Minimum Income Floor)’을 설정 하고 있다. 이 제도는 자영업자의 최저 수입을 최저임금 수준에 맞추어 설정하고 만약 이 마지노선 이하로 내려가면 추가 지원을 하지 않는 것을 골자로 한다. 이 방식의 취지는 임금근로자가 최대의 수익을 내도록 독려하는 것과 마찬가지로 자영업자 역시 사업성장을 독려하기 위함이다. 하지만 스테인베리와 고텐(Sainsbury and Corden, 2013)의 조사에 따르면 자영업자들 중 수입의 변동 폭이 심한 집단과 소득이 높은 자영업자 역시 이러한 마지노선 이하로 떨어지는 것을 두려워하고 있는 것으로 조사되었다. 자영업자가 소득 변동성이 심한 상황에서 의지하고 있던 안전망을 제거하는 위험이 있는 것이다. 물론 이러한 마지노선의 예외는 있지만 예외는 주로 새로운 창업자에게만 적용 될 것이고 이것 역시 사업이 회생가능성이 있다는 전제가 있어야 할 것이다. 만약 수급자가 이러한 사항에 해당 되지 않으면 유니버셜크레딧 수급 조건으로 자영업 이외에 취업을 알아보도록 요구될 것이다. 이것이 시사하는 것은 사회보장 상담사는 사실상의 사업자문사의 역할까지 할 것이며 자영업자들의 연금수급 조건이 과거보다 더 까다로워 졌다는 것이다.



## 제8장 결론

|



외국 여러 나라 사회정책의 변화를 경로의존으로 설명하고는 한다. 하지만 개별국가의 미세 경험으로 한정하여 보자면 경로의존으로 보기 어려운 국면이 있고 이 지점에서는 정치적 선택이라는 해석에 도달한다. 물론 정치적 선택의 맥락이 국가의 정책 역사에서 영향을 받는 것이지만 특정 시기의 경제적 어려움이나 재정적 부담의 수준으로는 이러한 선택을 모두 해석해내기 어렵다.

영국의 과거 10여년의 사회정책의 변화가 정부가 근거로 제시하는 각종 정책 선회의 이유로는 충분히 납득되지 않는다. 당시 영국 정부의 정치적 선택으로 해석될 가능성이 있는 이러한 선택이 과거에 의하여 결정되기보다 오히려 미래를 결정할 것으로 보인다. 현재 영국의 연립정부는 좀 더 일찍 개혁 목적을 달성하려고 한다. 재정부채를 빠른 시일 안에 줄이려고 하는 것이다. 정부는 2014/5년까지 목표달성을 노리는 중이다.

보수당은 선거에서 재정적자 중 80%는 지출감축으로 그리고 20%는 세입의 증대로 달성하기로 공약을 내세운 바 있다. 반면 다른 정당은 동시기에 세입을 좀 더 강조하고 지출감축은 다소 낮게 비중을 두어 재정적자에 대응하자고 상이한 안을 제시한 바 있다. 즉 정당마다 부채감소 전략이 상이하였다(Brewer & Browne, 2014: 4). 하지만 현재 연립정부는 복지의 축소로 정부부채를 줄이려고 하고 정부부채 축소의 이슈가 복지 축소에 이용되는 양상을 보이고 있다.

영국 정부 보고서(HM Government, 2013)에 따르면 영국 정부의 최근 정책 개혁에서 정부부채 감소, 재정긴축이 중요한 동기로 작용하였음

을 확인할 수 있다. 해당 정부 보고서에 따르면 이미 상당한 진전이 이루어져서 2013년 기준, 지난 3년간 약 1/3의 정부 부채 감소가 있었다고 한다. 그리고 1.25백만의 민간영역 일자리가 창출되었다고 보고하였다(HM Government 2013: 3). 2010/2011년 영국 정부의 경제 전략은 부채를 감소하고, 이자율을 낮게 유지하고 내수를 진작하는 것, 공급 측에서 기업의 일자리창출을 지원하고 항구적이 번영을 가져오는 것을 목적으로 이루어져있다(HM Government, 2013: 5).

사회정책의 영역에서도 이러한 정부의 정책기조는 당연 유지될 뿐 아니라 극적으로 반영되었다. 대표적으로 유니버셜크레딧은 근로하는 가구원이 없는 가구의 비율을 줄이는 것을 목적으로 한다. 그리고 현 급여 및 조세제도 등에 존재하는 장애를 제거하여 이러한 가구의 비율을 감소시키는 것을 목적으로 한다(HM Government, 2013: 29).

이러한 개혁에서 과거 열등처우의 원칙이 강하게 부활, 적용되는 변화도 경험 중이다. 전체 급여총액에 상한을 두는 것이 2013년 4월부터 적용되었다. 근로하지 않는 가구가 근로하는 가구의 평균 주급보다 더 높은 수준의 복지 급여를 받을 수 없도록 하는 것이 골자이다. 사회적 배제와 빈곤감소 정책에 대한 계획에서도 유럽의회(European council)의 2010년 권고를 인용하면서, 그 성공여부는 빈곤위험의 감소, 물질적 박탈의 감소, 그리고 비근로 가구 감소를 중심으로 거론하였다. 예를 들어 비근로가구(workless households)의 아동/ 상대적 소득빈곤가구의 아동/ 절대적 소득빈곤가구의 아동/ 상대적 빈곤과 물질적 박탈이 결합된 가구의 아동/ 상시빈곤가구의 아동의 모니터가 그 지표들의 예이다. 고용 분야의 목표달성 정도를 측정하는 지표 구성을 보아도 이러한 정책 지향이 유지된다. 지표들을 보면 급여의존성 감소, 실업상태의 청년 규모변화, 장애급여수급자가 고용이나 지원을 받는 고용지원수당 수급자로의

전환자 수, 워크프로그램의 장기체류자 지불건수 등으로 복지의존 감소, 근로로의 복귀와 참여가 주 지표(HM Gov., 2013: 49)에 포함된다.

이러한 정책 변화에 대한 사전 영향평가는 그리 긍정적이라 보기 어렵다. 적어도 빈곤층의 생활개선에서는 그러하다. 예를 들어 재정연구소(Institute for Fiscal Studies, 2011)의 연구에 따르면 아동빈곤의 경우 2013/2014년 까지 약 30만 정도 증가할 것이라고 전망하였다. 그리고 이러한 변화는 연정의 급여삭감조치에서 비롯된 것이라 보았다. 2011년 중반 이미 아동빈곤에 대한 전망은 어둡다(Piachaud, 2012: 103).

최근 영국의 공공부조는 1990년대 자산기초 급여를 강화하여 빈곤의 전략적 퇴치를 앞세웠던 경험에서 더 나아가 근로를 강화하기 위한 공공부조의 축소로까지 이어지고 있다. 당연 빈곤층의 삶에 미치는 영향에 대해서는 우려가 크다. 더불어 공공부조와 연계된 제도의 보장성 훼손도 우려되고 있다. 북유럽의 활성화전략과는 매우 대조되는 선택이다. 영국의 경험은 당대 정부의 지향이 복지의 환경이 되는 여론을 어떻게 형성하고 정책을 어떻게 변화시켜 가는지를 극명하게 보여주는 사례라 하겠다.



## 참고문헌 <<

- 강옥모, 외 14인(2006). 21세기 사회복지정책. 개정판, 청목출판사
- 강혜규, 박수지, 김은정, 김진욱, 주은수, 이정은, 이동근, 신지성(2012).  
사회서비스산업 통계 생산방안 연구: 사회서비스정책 지표체계 구축을  
중심으로. 통계개발원.
- 김문길, 김태완, 여유진, 정재훈, 임완섭, 정경배, 김도형 (2013). OECD  
주요국의 공공부조제도 발전과정과 최근 주요 이슈. 기획재정부,  
한국보건사회연구원, 한국경제사회발전연구원.
- 김미곤(2005). 기초보장제도 급여체계 개선방안 -개별급여와 통합급여 비교를  
중심으로-. 한국보건사회연구원 공청회 자료 2005-20.
- 김미곤, 박능후, 유정원, 최현수, 이승경(2000). 외국의 공공부조제도 비교연구.  
한국보건사회연구원
- 김승택(2002). 사회안전망체계의 국제비교연구(I) -영국-. 한국노동연구원
- 김영순(1996). 1980년대 고용의 위기와 노동시장정책. 한국정치학회보. 31권  
1호, pp. 211-230.
- 김의섭, 이상훈(2013). 영국의 지방세 제도. 한국지방세연구원
- 남기민(2001). 현대사회복지학의 이해. 양서원
- 남승연(2013). 지역사회활성센터의 조직역량과 자활사업 성과에 대한 상황이론적  
고찰. 한국사회와 행정연구, 제23권 제4호(2013.2), pp.287-314.
- 노대명, 박능후, 손병돈, 신영석, 이태진, 이현주, 최승아, 원일(2006).  
국민기초생활보장제도 개별급여체계 도입방안. 한국보건사회연구원  
정책보고서 2006-86
- 닐 길버트, 폴 테렐(2005). Dimensions of Social Welfare Policy, 6th ed.  
Allyn & Bacon. 남찬섭, 유태균 역(2007). 사회복지정책론-분식 특과  
선택의 차원. 나눔의 집
- 박능후, 이현주, 이승경, 최현수, 김계연(2002). 기초보장체계 비교연구.

- 한국보건사회연구원.  
 박차상(2012). 사회서비스 전달체계에 관한 연구 : 바우처제도를 중심으로.  
 WWW.PRIZMA.co.kr/KASP2012/1-8-3PDF(2014.7.5.)  
 봉민근(2003). 서울시 장애인복지정책의 현황과 정책방향. 한국행정학회  
 춘계학술대회발표논문집, 2003  
 서종균(2014). 영국의 주거급여. 도시와 빈곤 제106호.  
 석재은, 김수봉, 이정우, 지은정(2004). OECD 국가의 기초보장과 공적연금  
 체계 비교연구(I). 한국보건사회연구원  
 신동면(2002). 영국 노동당 정부의 사회보장제도개혁: 복지급여에서 근로로.  
 한국정책연구원, 「한국정책논집」제 2권, 61-73.  
 안상훈(2002). 비교사회정책 연구방법론의 서설적 이해. 상황과 복지, 제13호,  
 2002.12, pp.47-71.  
 안승국, 김유경, 이은정(2002). 비교·지역연구에 있어서 최선의 연구전략:  
 변수중심전략인가 사례중심전략인가? 국제·지역연구, 11권 4호, 2002  
 겨울, pp.57-74.  
 오수경, 김철주, 홍성대(2008). 기초생활수급 대상 장애인에 대한 근로유인 지원  
 방안 연구. 서울디지털대학교. 노동부  
 이성기(2006). OECD 국가의 사회보장제도 비교연구. 한국보건사회연구원  
 이영찬(2000). 영국의 복지정책, 나남출판사
- Abel-Smith, Brian and Peter Townsend. The poor and the poorest. G.  
 Bell & Sons Limited, 1965.
- Adam, S. & Browne, J. (2012). Reforming Council Tax Benefit. London:  
 Institute for Fiscal Studies.
- Adam, S., Brewer, M. and Shephard, A. (2006). The Poverty Trade-Off:  
 Work Incentives and Income Redistribution in Britain. Bristol:  
 The Policy Press/Joseph Rowntree Foundation.
- Alcock, P. (2008). 'The Subject of Social Policy' in P. Alcock, M. May

- and K. Rowlingson (Eds) *The Student's Companion to Social Policy* (Third Edition). Oxford: Blackwell.
- Anyadike-Danes M. and McVicar D. (2008). 'Has the boom in Incapacity Benefit claimant numbers passed its peak?'. *Fiscal Studies*, Vol. 29, No. 4., pp. 415-434, Oxford: Blackwell Publishing.
- Barrientos, A., Nino-Zarazua, M. and Maitrot, M. (2010). 'Social assistance in developing countries database. University of Manchester.
- Bartlett W. & Le Grand J. (1993). *Quasi-markets and social policy*. Macmillan Press, Basingstoke.
- Bennett, F. & Millar, J. (2009). 'Social Security: reforms and challenges' in Millar, J. (Ed) *Understanding Social Security* (2nd Edition). Bristol: The Policy Press.
- Bivand, P. (2004). 'Labour Market Report', Working Brief 151, Centre for Economic and Social Inclusion.
- Blair, T. (1998). *New Ambition for Our Country: A new contract for welfare*. Forward, Cm 3805, London: Stationary Office.
- Brewer, M., Browne, J. and Jin, Wenchao (2011). *Universal Credit: a Preliminary Analysis*. London: Institute for Fiscal Studies.
- British Social Attitudes Survey data: Clery, E., Lee, L and Kunz, S. (2013). *Public Attitudes to Poverty and Welfare. 1983-2011: Analysis using British Social Attitudes data* [Online Statistical Appendix]. London: National Centre for Social Research. Online at:  
<http://www.natcen.ac.uk/media/137640/poverty-and-welfare-data-tables.pdf>
- Butler, P. (2013). 'Most vulnerable jobseekers 'too costly' for Work

- Programme providers', Guardian, 19thFebruary.
- Clery, E., Lee, L and Kunz, S. (2013a) Public Attitudes to Poverty and Welfare, 1983-2011: Analysis using British Social Attitudes data. London: National Centre for Social Research
- Clery, E., Lee, L and Kunz, S. (2013b) Public Attitudes to Poverty and Welfare, 1983-2011: Analysis using British Social Attitudes data [Online Statistical Appendix]. London: National Centre for Social Research
- Considine, M., O'Sullivan S., Nguyen P. and Toso F. (2013). Increasing Innovation and Flexibility in Social Service Delivery: A Comparison of the Australian and UK 2012 Frontline Employment Services Survey Results. School of Social and Political Sciences, University of Melbourne.
- Corkett J., Bennett S., Stafford J., Frogner M., and Shrapnell K. (2005). Jobcentre Plus evaluation: summary of evidence. Research Report No. 252, Department for Work and Pensions, London.
- Cory, G. (2013). All Work and no pay. London: Resolution Foundation.
- Daguerre, A. (2007). Active Labour Market Policies and Welfare Reform Europe and the US in Comparative Perspective. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Devins, D., Bickerstaffe T., Nunn A., Mitchell B., McQuaid R., Egdell V. and Lindsay C. (2011). The Role of Skills from Worklessness to Sustainable Employment with Progression. UK Commission on Employment and Skills, Wath-on-Dearne.
- Dugan, E (2014). 'Benefit Reforms: One year on, universal credit is not working'. The Independent, 18thMay2014, <http://www.independent.co.uk/news/uk/politics/benefit-reforms-one-year-on-universal-credit-is-not-working->

9391283.html

DWP (2010). Universal Credit: welfare that work. Department for Work and Pensions, London.

DWP (2011a). Flexible New Deal Evaluation: Customer Survey and Qualitative Research Findings. London: DWP.

DWP (2011b). 'Iain Duncan Smith sets out next steps for moving claimants onto Universal Credit: Over one million people will be claiming Universal Credit by April 2014 Work and Pensions Secretary Iain Duncan Smith announced today', DWP Press Release, 1st November 2011,

<https://www.gov.uk/government/news/iain-duncan-smith-sets-out-next-steps-for-moving-claimants-onto-universal-credit>

DWP (2011c). Universal Credit: Impact Assessment. Department for Work and Pensions, London.

DWP (2011d). DWP Worklessness Co-design -Final Report. Department for Work and Pensions, London.

DWP (2012a). Explanatory Memorandum for the Social Security Advisory Committee Universal Credit Regulations 2012. Department for Work and Pensions, London.

DWP (2012b). Income related benefits: Estimates of Take-up in 2009-10.

<https://www.gov.uk/government/statistics/income-related-benefits-estimates-of-take-up>

DWP (2012c). Digital Strategy. June 19, 2014 from

[https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/193901/dwp-digital-strategy.pdf](https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/193901/dwp-digital-strategy.pdf)

DWP (2014a). Benefit expenditure and caseload tables 2014.

<https://www.gov.uk/government/statistics/benefit-expenditure->

- and-caseload-tables-2014
- DWP (2014b). Universal Credit - experimental official statistics.  
August 2014, 17th September 2014. DWP: London.  
[https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/355142/universal-credit-statistics-first-release-aug-2014.pdf](https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/355142/universal-credit-statistics-first-release-aug-2014.pdf)
- DWP (2014d). 'Universal Credit and couples: questions and answers',  
DWP Information Leaflet, July 2104 version,  
[https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/337926/uc-and-couples-questions-and-answers.pdf](https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/337926/uc-and-couples-questions-and-answers.pdf)
- DWP(2014e). outturn-and-forecast-budget-2014
- DWP(2014f). A guide to Income Support
- DWP Stat : outturn-and-forecast-budget-2014
- DWP. Benefit Sanction Data: from DWP stat-xplore. Online at:  
<https://stat-xplore.dwp.gov.uk>
- DWP. Benefit spending by client group/mechanism:  
<https://www.gov.uk/government/statistics/benefit-expenditure-and-caseload-tables-2014>
- Eardley, T. and Thompson, M. (1997). Does Case Management Help Unemployed Job Seekers?A review of the international evidenc. SPRC Report No. 132, Social Policy Research Centre, University of New South
- Eardley, T., Bradshaw, J., Ditch, J., Gough, I. & Whiteford, P. (1996). Social Assistance in OECD Countries. Department of Social Security Research Report No. 46. London: HMSO.
- EIM76002-Social Security Benefits: Categories of social security benefits(n.d.).

<http://www.hmrc.gov.uk/manuals/eimanual/EIM76002.htm>(2014.10.04)

- Emmerson, C. and Leicester, A. (2002). A survey of the Uk Benefit system. IFS Briefing Note
- European Commission(2014). Employment and Social Developments in Europe 2013
- EUROSTAT Database : [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/social\\_protection/data/database](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/social_protection/data/database)
- Evans, M., Harkness, S. and Ortiz, R.A. (2002). Lone Parents cycling between work and benefits. Department of Work and Pensions Research Paper, 217, London: Department for Work and Pensions.
- Finch, D., Corlett, A. and Alakeson, V. (2014). Universal Credit: A Policy Under Review. London: Resolution Foundation.
- Finn D. (2003). 'The Employment First Welfare State: lessons from the New Deal for Young People'. Social Policy and Administration, Vol. 38 No. 4, Blackwell Publishing: Oxford.
- Finn, D. (2009). 영국의 활성화 정책. 한국노동연구원 국제노동브리프, 2009년 10·11·12월호. pp.38-54
- Fraser, D. (2009). The Evolution of the British Welfare State: a History of Social Policy Since the Industrial Revolution (Fourth Edition). Basingstoke: Palgrave.
- Freud, D. (2007). Reducing dependency, increasing opportunity: Options for the future of welfare to work: An independent report to the DWP. Department for Work and Pensions, London.
- Ghelani, D. and Stidle, L. (2014). Universal Credit: Towards an effective poverty reduction strategy. Policy into Practice/JRF.
- Gil, David G. (1973). Unravelling Social Policy, Cambridge. Mass. :

- Schenkman.
- Gillbert, N. & Terrel, P. (1998). Dimensions of Social Welfare Policy. 3th ed. Allyn & Bacon.
- Gillbert, N. & Terrel, P. (2007). Dimensions of Social Welfare Policy. 6th ed. Allyn & Bacon.
- Gillbert, N., Specht, H. & Terrel, P. (1993). Dimensions of Social Welfare Policy. 3rd ed. Prentice-Hall.
- Gillbert, Neil.& Specht, H.(1974). Dimensions of Social Welfare Policy. 1st ed. Prentice-Hall.
- Gladstone, D. (1995). British Social Welfare: past, present and future. UCL Press, London.
- Glennerster, H. (1995). British Social Policy Since 1945. Blackwell, Oxford.
- Gough, I. (1994). Means-testing in the western RR'orld, Richard Titmuss Memorial Lecture, Hebrew University of Jerusalem, 31, May.
- Griffiths R. and Durkin S. (2007). Synthesising the evidence on Employment Zones. Research Report No 449, Department for Work and Pensions, London.
- Griffiths, R. and Irving P. (2003). Synthesising the evidence on flexible delivery. Research Report No.171, Department for Work and Pensions,London.
- Hainmueller, J., Hofmann, B., Krug, G. and Wolf, K. (2009). Do more placement officers lead to lower unemployment? Evidence from Germany. IAB Discussion Paper 13/2009, Institute for Employment Research, Nuremberg.
- Hasluck, C. & Green, A.E. (2007). What works for whom? A review of evidence and meta-analysis for the DWP. Research Report No.

- 407, Department for Work and Pensions, London.
- Hayllar, O. & Wood, M. (2011). Provider-led Pathways to Work: the experiences of new and repeat customers in phase one areas. DWP Research Report, London: DWP.
- Hill M. (1993). The Welfare State in Britain: a Political History Since 1945. Edward Elgar, Aldershot.
- Hirsch, D. & Hartfree, Y. (2013). Does Universal Credit enable households to Reach a Minimum Income Standard? York: Joseph Rowntree Foundation(JRF).
- Hirsch, D. (2012). Poverty 141: 6-9.  
[www.cpag.org.uk/sites/default/files/CPAG\\_poverty141-benefit-uprating.pdf](http://www.cpag.org.uk/sites/default/files/CPAG_poverty141-benefit-uprating.pdf)
- HM Government (2013). Europe 2020: UK National Reform Programme 2013.
- HM Revenue & Customs (2010). Budget 22 June 2010: Benefits and Tax Credits.
- HM Revenue & Customs (2013). Child Benefit, child Tax Credit and Working Tax Credit Take-up rates 2011-12.  
<https://www.gov.uk/government/statistics/child-benefit-child-tax-credit-ctc-and-working-tax-credit-wtc-take-up-rates-2011-to-2012>
- HM Revenue & Customs (2014). A guide to Child Tax Credit and Working Tax Credit.
- HMG (2014). Scotland analysis: Work and pensions. Department for Work and Pensions, London.
- House of Commons Committee of Public Accounts (2012). Department for Work and Pensions: the introduction of the Work Programme. Eighty-fifth Report of Session 2010-12

- House of Commons Committee of Public Accounts (2013a).  
 Department for Work and Pensions: Work Programme outcome statistics. Thirty-third Report of Session 2012-13HC 936  
 (incorporating part of evidence of HC 814)
- House of Commons Committee of Public Accounts (2013b). Universal Credit: Early Progress. Thirtieth Report of Session 2013-14 HC 619
- Howat, N. and Pickering, E. (2011). Jobcentre Plus Customer Survey 2011. Research Report No. 775, Department for Work and Pensions, London.
- Hudson, J. & Kühner, S. (2011). 'Tiptoeing Through Crisis? Re-evaluating the German Social Model in Light of the Global Recession' in Farnsworth, K. & Irving, Z. (eds.) Social Policy in Challenging Times: Economic Crisis and Welfare Systems. Bristol: The Policy Press, pp163-183.
- Hudson, J. & Lowe, S. (2009). Understanding the Policy Process. Bristol: The Policy Press.
- Hudson, M., Barnes H., Ray K. & Philhps J. (2006). Ethnic minority perceptions and experiences of Jobcentre Plus. Research Report No. 349, Department for Work and Pensions, London.
- Jones K. (2000). The Making of Social Policy in Britain: from the Poor Law to New Labour. Athlone, London.
- Jones, K. (2004). 영국의 실업급여 연구. 한국노동연구원 정책자료 2004-04
- Jordan L. and Thomas A. (2014). The Youth Contract: Findings from research with Jobcentre Plus staff in five case study districts. Research Report No. 833, Department for Work and Pensions, London.
- Joyce L. and Pettigrew N. (2002). Personal Advisers in New Deal 25+

- and Employment Zones. WAE 139. Department for Work and Pensions, London.
- JRF [Joseph Rowntree Foundation] (2013). 'JRF Statement on Universal Credit', 9th December 2013, <http://www.jrf.org.uk/media-centre/jrf-statement-universal-credit-64572>
- Kavanagh, D (1990). *Thatcherism and British Politics: the end of consensus?* Oxford: Oxford University Press.
- Knight, G., Salis, S., Francavilla, F., Radu, D., Hevenstone, D., Mocca, E. and Tousley, B. (2013) *Provider-led Pathways to Work Net impacts on employment and benefits*, London: DWP Working Paper.
- Le Grand, J. (1999). 'CORA and the Third Way: Some Unanswered Questions.' In Report of a Symposium on the Future of Public Services Office for Public Management. Office for Public Management.
- Lindert, K. (2002). *Survey of Social Assistance in OECD Countries volume 1: Cross-Country Paper*.
- Lister, R. (2001). "Work for those who can, security for those who cannot', *A Third Way in social security reform or fractured citizenship*", in R. Edwards and Glover (eds), *Risk & Citizenship: Key issues in welfare*, London: Routledge.
- Lunt, N. (2008). 'From welfare state to social development: winning the war of words in New Zealand', *Social Policy and Society*, 7, 4 405-418.
- Mason, R. (2014). 'Labour accuses coalition of encouraging growth of zero-hours contracts', *The Guardian*, 6thMay2014, <http://www.theguardian.com/uk-news/2014/may/>

- 06/labour-coalition-zero-hours-contracts
- McGregor, O. (1961). 'Sociology and Welfare' in P. Halmos (Ed).  
Sociological Review Monograph No 4. Keele University Press.
- McNeil, C. (2009). Now It's Personal: Personal advisers and the new  
public service workforce. Institute for Public Policy Research,  
London.
- Merrett, N. (2014). 'Labour committee outlines Universal Credit  
'rescue' strategy', Government Computing, 21st September  
2014,  
<http://central-government.governmentcomputing.com/news/labour-committee-outlines-universal-credit-rescue-strategy-4379624>
- Miscampbell, G. (2014). Smarter Sanctions: Sorting out the system.  
London: Policy Exchange
- MISSOC (2007). Social Protection in the Member States of the  
European Union. the European Economic Area and Switzerland :  
Comparative Tables
- MISSOC (2009). Social Protection in the Member States of the  
European Union, the European Economic Area and Switzerland :  
Comparative Tables
- MISSOC Homepage. <http://www.missoc.org>.
- MPA [Major Projects Authority] (2014). Major Projects Authority:  
Annual Report 2013-14. London: Cabinet Office.
- Mulheirn, I. with Masters, (2013). Beveridge Rebooted: Social Security  
for a networked age. Social Market Foundation.
- NAO (2008). The roll-out of the Jobcentre Plus Office network.  
National Audit Office, London.
- NAO (2012a). The introduction of the Work Programme. Report by the

- Comptroller and Auditor General Session 2010-2012HC 1701,  
London: National Audit Office.
- NAO (2012b). A commentary for the Committee of Public Accounts on  
the Work Programme outcome statistics. Report by the  
Comptroller and Auditor General Session 2012-13HC  
832.London: National Audit Office.
- NAO (2013a). Universal Credit: Early Progress. Report by the  
Comptroller and Auditor General, Session 2013-14 HC 621.  
London: National Audit Office.
- NAO (2013b). Responding to change in jobcentres, National Audit  
Office, London.
- NAO (2014a). The Work Programme Report by the Comptroller and  
Auditor General, Session 2014-15 HC 266. London: National  
Audit Office.
- Newton B., Meager N., Bertram C., Corden A., George A., Lalani M.,  
Metcalf H., Rolfe H., Sainsbury R. and Weston K. (2012). Work  
Program evaluation: Findings from the first phase of qualitative  
research on program delivery. Research Report No 821,  
Department for Work and Pensions, London.
- Nunn, A., & Devins, D. (2012). Process Evaluation of the Jobcentre  
Plus Performance Mangement Framework Norwhich, HMSO.
- Nunn, A., Johnson, S., Kelsey, S. and Usher, D. (2007). Job Outcome  
Target National Evaluation. Research Report No.462,  
Department for Work and Pensions, London.
- Oakley, M. (2014). Independent review of the operation of Jobseeker's  
Allowance sanctions validated by the Jobseekers Act 2013,  
Presented to Parliament pursuant to Section 2 of the Jobseekers  
(Back to Work Schemes) Act 2013

- OECD (2002). OECD Employment Outlook. Editorial. Paris: OECD.
- OECD (2005). The Active Social Policy Agenda. OECD, at  
[www.oecd.org/socialmin2005](http://www.oecd.org/socialmin2005)
- OECD (2014). Connecting People with Jobs: Activation Policies in the United Kingdom. OECD Publishing, Paris.
- OECD Labour Force Statistics:  
[http://www.oecd-ilibrary.org/employment/oecd-labour-force-statistics-2013\\_oecd\\_lfs-2013-en](http://www.oecd-ilibrary.org/employment/oecd-labour-force-statistics-2013_oecd_lfs-2013-en)
- OECD Social Expenditure Database (SOCX) Database:  
[http://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=SOCX\\_AGG](http://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=SOCX_AGG)
- OECD Structural Analysis STAN Database:  
<http://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=STAN08BIS>
- OECD Tax and Benefit Models:  
<http://www.oecd.org/els/benefitsandwagesstatistics.htm>(2014.9.8.)
- OECD.Stat homepage: <http://www.oecd-ilibrary.org/statistics>, OECD iLibrary, Statistics.
- ONS (2013). Graduates in the UK Labour Market. 19th November 2013. London: Office for National Statistics.  
[http://www.ons.gov.uk/ons/dcp171776\\_337841.pdf](http://www.ons.gov.uk/ons/dcp171776_337841.pdf)(2014.9.8.)
- ONS (2014a). Women in the Labour Market. London: Office for National Statistics.
- ONS (2014b). 'Internet Access Quarterly Update, Q1 2014'. Office for National Statistics Statistical Bulletin,  
[http://www.ons.gov.uk/ons/dcp171778\\_362910.pdf](http://www.ons.gov.uk/ons/dcp171778_362910.pdf)(2014.9.8.)
- ONS (2014c). 'Zero Hours Analysis'. Freedom of Information Request/Ad Hoc Data Publication: Zero Hours Contracts, 11 March 2014,

<http://www.ons.gov.uk/ons/about-ons/business-transparency/freedom-of-information/what-can-i-request/published-ad-hoc-data/labour/march-2014/zero-hours-analysis.xls>(2014.9.8.)

ONS (2014d). National Population Projections. 2012-based Reference Volume: Series PP2. London, Office for National Statistics. 28th March 2014 version

<http://www.ons.gov.uk/ons/rel/npp/national-population-projections/2012-based-reference-volume--series-pp2/index.html>(2014.9.8.)

ONS Labour Market Data (Female participation):

<http://www.ons.gov.uk/ons/publications/re-reference-tables.html?edition=tcm%3A77-326750>(2014.9.8.)

ONS Labour Market Data (Graduates):

<http://www.ons.gov.uk/ons/rel/lmac/graduates-in-the-labour-market/2013/all-tables-used-in-the-graduates-in-the-labour-market-2013-report.xls>(2014.9.8.)

ONS Labour Market Data (Self employment):

<http://www.ons.gov.uk/ons/rel/lmac/self-employed-workers-in-the-uk/2014/rep-self-employed-workers-in-the-uk-2014.html#tab-Self-employed-workers-in-the-UK---2014>(2014.9.8.)

ONS UK Population Projections:

<http://www.ons.gov.uk/ons/rel/npp/national-population-projections/2012-based-reference-volume--series-pp2/index.html>(2014.9.8.)

Osborne, S. (2014). 'Universal Credit: expansion to new areas and to couple', Child Poverty Action Group Bulletin Issue 241, August 2014,

<http://www.cpag.org.uk/content/universal-credit-expansion-ne>

- w-areas-and-couples(2014.10.5.)
- Oxford English Dictionary (2012). <http://dictionary.oecd.com>
- Piachaud, D. (2012). Poverty and Social Protection in Britain
- Powell, M. (2002). 'New Labour and social justice'. in M. Powell (ed)  
Evaluating New Labour's Welfare Reform, Bristol: Policy Press.
- Price, D. (2000). Office of Hope: A History of the Employment Service.  
Policy Studies Institute, University of Westminster, London.
- Prigmore, Charles S. & Atherton, Charles R. (1979). Social Welfare  
Policy-Analysis and Formulation. Lexington : D.C. Health and  
Company.
- Ragin, C. C. (1994). Constructing Social Research. Lodon: Pine Forge  
Press
- Ragin, C. C. (1994). Constructing Social Research. Lodon: Pine Forge  
Press
- Ragin, C. C. (2008). User's Guide to Fuzzy-set/Qualitative  
Comparative Analysis..
- Rees, J., Whitworth, A. and Carter, E. (2013). Support for all in the UK  
Work Programme? Differential payments, same old  
problem...Third Sector Research Centre Working Paper 115,  
Birmingham: University of Birmingham.
- Rhodes, R.A.W. (2007). 'Understanding Governance: Ten Years  
On'. Organization Studies, 28, 1243-64.
- Riley R., Bewley H., Kirby S., Rincon-Aznar A. and George A. (2011).  
The introduction of Jobcentre Plus: An evaluation of labour  
market impacts. Research Report No 781, Department for Work  
and Pensions, London.
- Royston, S. (2012). 'Understanding Universal Credit'. Journal of  
Poverty and Justice, 20. 69-86.

- Royston, S. (2014). 'Universal Credit developments since SR (2013) Spending Round, 2013. HM Treasury, Cm 8639, the Stationery Office, London. publication of 'Understanding Universal Credit'', Policy Press Blog, 1st October 2014, <http://policypress.wordpress.com/2014/10/01/universal-credit-developments-since-publication-of-understanding-universal-credit>
- Sainsbury, R. and Corden, A. (2013). Self-employment, Tax Credits and the Move to Universal Credit. London: DWP.
- Seldon, A. (1994). Consensus: a debate too long. Parliamentary Affairs 47, 501-514.
- Sienkiewicz, L. (2012). "Job profiles and training for employment counselors." The European Commission Mutual Learning Program for Public Employment Services, GHK Limited / Budapest Institute, DG Employment, Social Affairs and Inclusion, Brussels.
- Simmonds, D. (2012). 'Job + skills = difficult', Working Brief, Autumn, Centre for Economic and Social Inclusion, London.
- Simmons, D (2011). 'Escalating Conditionality', Child Poverty Action Group Bulletin Issue 225, December 2011, [http://www.cpag.org.uk/content/escalating-conditionality\(2014.9.8.\)](http://www.cpag.org.uk/content/escalating-conditionality(2014.9.8.))
- Simmons, D. (2004). 'Getting Jobs: Harder for some'. Working Brief 151, Centre for Economic and Social Inclusion.
- Social Policy Association(SPA)(2011). In deference of welfare: The impacts of the spending review. [www.social-policy.org.uk](http://www.social-policy.org.uk).(2014.7.10.)
- Social Security Advisory Committee (2012). Passporting to the Future:

- the SSAC Review of Passported Benefits. London: Social Security Advisory Committee/DWP.(2014.9.8.)
- Spicker, P. (2011). How Social Security Works : An introduction to benefits in Britain. University of Bristol.65-136.
- Talbot, C., Wiggan, J., Hendey, N., Rafferty, A., Calcrafft, R., Freestone, M. and Wyatt, B. (2005). JobCentre Plus Customer Service Performance and Delivery: A qualitative Study, Department of Work and Pension. Research Report No. 276: Leeds.
- Tarr, A. and Finn, D. (2012). Implementing Universal Credit: Will the Reforms Improve the Service for Users? York: JRF.
- Taylor-Gooby, P. (2012). Overview: resisting welfare state restructuring in the UK. Journal of Poverty and Social Justice, vol 20, no 2: 119-32.
- The Guardian (2014) 'Duncan Smith outlines plans for prepaid benefits cards in place of cash'. The Guardian, 29th September 2014,<http://www.theguardian.com/politics/2014/sep/29/duncan-smith-prepaid-benefits-cards-cash-payments?index=1>
- Timmins, N (1995). The Five Giants: a Biography of the Welfare State. London: Fontana Press.
- Townsend, P. (1979). Poverty in the United Kingdom: a survey of household resources and standards of living. Penguin books.
- Vegeris, S., Vowden, K., Bertram, C., Davidson, R., Durante, L., Hudson, M., Husain, F., Mackinnon, K. and Smeaton, D. (2010). Jobseekers Regime and Flexible New Deal evaluation: A report on qualitative research findings. DWP Research Report no 706.
- White M. (2004). Effective Job Search Practice in the UK's Mandatory Welfare-to-Work Program for Youth. Policy Studies Institute Research Discussion Papers, London.

Wikipedia. [http://en.wikipedia.org/wiki/Social\\_protection](http://en.wikipedia.org/wiki/Social_protection)(2014.5.15.)

Wilkinson D. (2003). New Deal for people aged 25 and over: A Synthesis Report. Research Report No.161, Department for Work and Pensions, London.

Wilson T. and Gallagher P. (2013). Community Works: Putting work, skills and enterprise at the heart of Community Budgets. Centre for Economic and Social Inclusion, London.

WPC (2013). Can the Work Program work for all user groups?. Report of the Work and Pensions Committee, House of Commons, Session 2013013, HC 162, the Stationery Office, London.[www.gov.uk/browse/benefits](http://www.gov.uk/browse/benefits)(2014.11.07.)

WPC (2014). The role of Jobcentre Plus in the reformed welfare system. Report of the Work and Pensions Committee, House of Commons, Session 2013-2014, HC 479, the Stationery Office, London.

Wright, S. (2009). 'Welfare to Work' in Millar, J. (Ed) Understanding Social Security (2nd Edition). Bristol: The Policy Press.



### □ 영국 공공부조의 역사 개요

- 1942 베버리지 보고서(Beveridge Report) 발간
- 1946 국민보험법(National Insurance Act) 재정
- 1946 국민보건서비스법(National Health Service Act) 재정
- 1948 국가부조법(National Assistance Act) 재정
- 1968 보건사회보장부(Department of Health and Social Security) 설립
- 1973 오일쇼크(Oil crisis)
- 1976 IMF 위기(IMF Crisis)
- 1979 보수당 선거: 대처(Thatcher) 수상 선출
- 1984 실업자 수 3백만 명 도달
- 1986 사회보장법(Social Security Act) 재정
- 1988 보건사회보장부(DHSS)를 사회보장부(Department of Social Security)와 보건부로 분리(Department of Health)
- 1988 소득보조(Income Support)가 기존의 보충급여(Supplementary Benefit)를 대체
- 1990 메이저(Major) 수상 선출
- 1991 사회보장부가 급여사무소(Benefit Agency)를 포함한 다양한 집행기관(executive agency)으로 분리됨
- 1995 장애급여(Incapacity Benefit)가 기존 근로무능력 급여(Invalid Benefit)와 질병급여(Sickness Benefit)를 대체
- 1996 구직자수당(Jobseekers)이 기존 실직급여(Unemployment

- Benefit)와 실업자에게 지급되던 소득보조를 대체
- 1997 노동당 선거: 블레어(Blair)수상 선출
- 1998 뉴딜정책의 도입
- 2001 노동연금부 신설 (사회보장부와 교육고용부(Department for Education and Employment)의 역할 대체)
- 2001 기존 급여사무소(Benefits Agency)와 고용서비스(Employment Service) 역할을 통합하는 확대고용센터 신설
- 2003 근로복귀정책(Pathways to Work)시행
- 2007 브라운(Brown) 수상 선출
- 2008 신규 장애 수급자에게 기존 장애급여(Incapacity Benefit)와 소득보조를 대체하는 고용지원수당(Employment and Support Allowance) 지급
- 2010 보수-자유민주당 연립정부 선거: 카메론(Cameron) 수상 선출
- 2011 워크프로그램(Work Programme) 도입
- 2012 복지개혁법 제정: 유니버셜크레딧 도입