

영국 사회부조의 최근 동향: 유니버설크레딧의 도입과 그 배경¹⁾

*Social Assistance in the UK: On the Recent Introduction of
the Universal Credit*

이현주 한국보건사회연구원 연구위원

1. 들어가며

본 글은 영국의 사회부조가 최근 어떠한 방향으로 변화되었는지를 정리하고 있다. 영국은 서구 복지국가 중 비교적 사회부조에 대한 강조가 강한 국가에 속한다. 그리고 영국은 중앙정부 중심의 정책 운영을 하는 국가 중 하나이다. 이러한 특징은 우리나라의 상황과 유사하다. 이런 저런 이유로 영국은 우리나라 사회정책 개발이나 개선 과정에서 빈번하게 검토되는 사례이기도 하다. 영국에서는 최근 사회부조의 개혁이 큰 폭으로 진행되어 그 추이가 주목되고 있다. 영국의 최근 개혁에 대한 국내 관심도 높은 수준에 있다. 본 연구는 사회부조의 개혁이 기획단계를 넘어 추진 중이며 초기 성과가 논의 중인 영국의 경험을 살펴보고자 하였다.

2012년, 영국에서는 캐머런(Cameron) 정부 주도로 유니버설크레딧(Universal Credit) 제도가 도

입되었다. 유니버설크레딧은 근로연령층(16세~64세)을 대상으로 하는 주요 사회부조 제도들을 하나의 체계로 묶는 시도라 할 수 있다. 유니버설크레딧은 2013년 10월부터 2017년까지 단계적으로 영국 전역에 확대 적용할 예정이다. 2014년 현재 영국의 10개 지역에서 실험 중이고 실험지역은 주로 북서지역에 집중되는 경향을 보이고 있다. 유니버설크레딧 제도는 보수/자유민주당의 연립정부가 내세우고 있는 대표적 사회보장개혁 중 하나였다. 유니버설크레딧은 지난 수십년 동안의 영국 사회보장제도 개혁 중 가장 급진적 것으로 평가되기도 한다. 유니버설크레딧은 급진적인 개혁이면서 또한 수많은 이슈를 수반하는 변화이기도 하다. 기초보장과 관련된 여러 가지 중요한 정책적 시사점을 제공하는 또 하나의 실험으로 간주할만하다. 이하, 영국 유니버설크레딧의 내용과 배경, 그리고 이를 둘러싼 이슈 등을 고찰하면서 정책적 함의를 찾아보고자 한다.

1) 본 글은 아래 보고서의 일부를 발췌, 수정보완한 것임을 밝힌다. 노대명·이현주 외(2014), *각국 공공부조제도 비교연구: 영국과 일본*. 한국보건사회연구원

2. 유니버설크레딧의 도입 배경

영국에서 이미 1990년대부터 복지지출에 대한 부담이 증가한다는 점, 이러한 증가가 정부 부채를 증가시키는 주범이라는 사실이 여론의 비판 대상이 되어왔다. 영국 정부의 보고서에 따르면 영국정부의 개혁에서 정부부채 감소, 재정긴축이 중요한 동기로 작용하였음을 알 수 있다. 2010~2011년 사이 영국 정부의 경제 전략은 부채를 줄이고, 이자율을 낮게 유지하고 내수를 진작하는 것이었다²⁾.

영국에서 GDP대비 공공사회복지 지출은 2013년 23.8%였다. 공공사회복지지출의 변화추이를 보면 1990년에 16.7%에서 1993년 20.5%까지 증가하였다가, 다시 감소하여 1999년 18.5%까지 하락하였다. 하지만 이후 완만하게 증가하였다가 2009년 24.1%로 전년도 21.8%에 비해 2.3%p 증가한 후 그 상태를 거의 유지하여왔다. 반면 영국 국민의 복지예산 증가에 찬성하는 비율은 계속 감소하여 왔다. 영국의 한 여론조사에 따르면 '사회복지분야에 정부 지출을 늘리는 것'에 찬성하는 인구 비중은 꾸준히 감소하여 1989년 61%에서 2011년에는 28%로 나타났다³⁾. '실업에 대한 보조'에 대해서도 여론은 차가웠다. '사회보장과 별도

로 실업급여를 지급하는 것을 최우선 과제 1, 2순위로 두어야 한다'는 응답비율은 1983년 32%에서 2010년 11%로 감소하였다. 이와는 대조적으로 퇴직연금과 아동지원은 동기간 우선순위 분야에서 더욱 강세를 보였다⁴⁾. 영국의 순수 정부 지출이 GDP에서 차지하는 비율이나 또는 정부 부채가 독일, 프랑스, 그리고 미국보다 더 심각한 수준은 아니라는 지적도 있다. 정부의 공적 지출을 GDP 대비 지출 수준으로 볼 때, 영국의 경우 미국의 그것보다 낮은 상태라고 언급된 바 있다⁵⁾. 정책변화에서 중요한 점은 복지지출의 부담이 심각한 문제로 자주 지목되는 사회적 분위기가 조성되었다는 점이다. 재정건전성을 저해하는 요인으로서 기존 복지 제도의 낮은 근로유인과 복잡한 시스템이 지적되어 왔다. 높은 급여감소율⁶⁾로 저소득층의 근로소득 증가가 가처분소득 증가로 이어지지 않는 점과, 근로세액공제를 받기 위해 필요한 최소 근로시간 규정으로 인하여 취업 및 근로시간 연장에 대한 동기가 저하된다는 점이 심각한 문제로 간주되었다. 이와 더불어 저소득 취약계층을 지원하는 제도가 복잡하게 구성되어 대상자 선정 오류 및 부정 수급, 과도한 행정비용 등을 초래하였다는 점도 부정적인 여론을 형성하였다⁷⁾.

영국의 경우 북유럽국가와 비교하여 실업자에

2) HM Government (2013), *Europe 2020: UK National Reform Programme 2013*: 5

3) Clery, E., Lee, etc(2013), *Public Attitudes to Poverty and Welfare, 1983-2011: Analysis using British Social Attitudes data*. London: National Centre for Social Research

4) Clery, E., Lee, etc(2013), 앞의 책

5) Taylor-Gooby, P.(2012), Overview: resisting welfare state restructuring in the UK. *Journal of Poverty and Social Justice*, vol 20, no 2: 122

6) 급여감소율(withdrawal rate)은 한단계의 추가적 소득증가로 인한 급여의 감소분을 의미한다. 한계공제율(Marginal Deduction Rate)은 추가적 소득에 대한 소득세와 국민보험료 증가분, 사회보장급여 감소분 및 세액공제지급액 변화가 차지하는 비율을 의미한다. 한계공제율은 소득증가로 인한 사회보장급여의 급여감소율과 기타 세금과 보험료 증가율 등의 전체적 영향으로 구성된다.

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. 영국에서 중위소득 대비 사회부조 수급자의 순소득비는 69.0%로 유럽에 한정하여 본다면 2~3개 국가를 제외하고는 가장 높은 수준이다⁸⁾. 한편 이러한 상황에서 근로가 어려운 집단이 증가하였다. 일반 실업자와는 다르게, 편부모나, 일하지 않는 배우자는 가장 어린 자녀가 16세를 넘기 전까지는 구직의무가 없으며, 장애수당 수급자들은 일반적 취업이 불가능하다는 것을 증명하면 근로의무의 이행에서 면제된다. 1980년대와 90년대 사이 실업률이 높아졌을 때 실업수당 수급률은 감소하였으나, 근로무능력자에게 지급되는 급여(inactive working age benefits) 신청자는 급증하였다. 1980년대 이후 장애수당 수급자의 평균 수급기간의 가파른 증가로 최고 9년을 기록하기도 하였다⁹⁾. 1990년대 중반까지 3백만이 넘는 수급자가 근로무능력자에게 지급되는 급여를 지원받고 있었으며, 소수의 수급자들만이 근로연계 서비스에 참여하였다.

2010년의 선거 이후 구성된 연립정부는 영국 활성화정책 개혁의 두 번째 단계를 진행하였다. 관료들은 복지의존도와 공공지출을 낮추는 개혁

을 제안하였다. 이 단계에서 정책적 강조는 활성화정책의 확장과 함께 복지수급권의 과감한 축소, 최일선 고용서비스의 합리화, 그리고 유니버설크레딧의 도입에 두어졌다. 보수당 정부는 '복지시스템 단순화'와 '일하는 복지'를 골자로 하는 '복지개혁법안 2011(Welfare Reform Bill 2011)'을 의회에 제출(2011. 2. 16.)하여 '복지개혁법(Welfare Reform Act 2012)'으로 확정하였다. 복지개혁법의 주된 내용은 근로 인센티브를 향상시키기 위한 유니버설크레딧(Universal Credit) 도입, 급여 수급 시 부정수급 및 오류 발생 감소를 위한 처벌 강화, 16~24세 연령층에 대한 주택보조금 폐지, 장기 실업자에 대한 복지급여액 점진적 축소 등이었다.

3. 유니버설크레딧의 주요 정책 내용

1) 유니버설크레딧의 내용

유니버설크레딧으로의 개편 이전에는 다음과 같은 전제가 있었다. '기존의 사회보장제도가 높은 한계공제율로 인하여 근로의욕 박탈을 부추기고 있다¹⁰⁾. 또한 매우 복잡하고 경직된 사회보장 급여로 인하여 이러한 문제가 더욱 심화되고 있다.

7) 2012년 BBC 여론조사결과, 응답자 중 다수가 현 급여체계가 잘 작동되지 않고 있으며(64%), 급여 수급을 위해 근로가 가능한 사람에게 근로의무가 부과되어야 한다는데 동의(84%)하였다. 이 조사는 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)'이다.

8) European Commission(2014), *Employment and Social Developments in Europe 2013*: 138

9) Anyadike-Danes M. and McVicar D.(2008), Has the boom in Incapacity Benefit claimant numbers passed its peak?, Oxford: Blackwell Publishing, *Fiscal Studies*, Vol. 29, No. 4: 415-434

10) 이러한 논쟁에 대해서는 아래의 문헌을 참고하기 바란다. Adam, S., Brewer, M. etc(2006), *The Poverty Trade-Off: Work Incentives and Income Redistribution in Britain*. Bristol: The Policy Press/Joseph Rowntree Foundation.

사회보장 급여를 청구하는 시민들은 복수의 다른 여러 가지 급여를 수령하는 경향이 있어서 소득의 변화가 현재 지급하는 복지 지원에 어떠한 영향을 미치는지 정확하게 이해하지 못하고 있다. 당연 유니버셜크레딧은 지원 체계를 단순화하고 동시에 근로를 강조하면서 지급자의 조건에 맞추어 유연성을 증가시키고자 하는데 목적을 두고 있다.

유니버셜크레딧은 과거 영국에서 근로연령층을 대상으로 하던 6개의 주요 기초보장 제도를 하나의 제도로 통합하여 단일화하고 한계공제율을 낮추는 것을 골자로 한다. 유니버셜크레딧은 향후 소득보조(Income Support), 소득 기반 구직자수당(income-based Jobseeker's Allowance), 소득연계고용지원수당(income-related Employment and Support Allowance), 주거급여(Housing Benefit), 아동세액공제와 근로세액공제(Child Tax Credit and Working Tax Credit)를 대체하는 핵심적인 비사회보험형 급여(core non-insurance based benefit)가 될 것이다.

6개의 기존 기초보장제도를 참고할 수 있도록 요약하면 아래와 같다. 소득보조는 주당 16시간 이하 근로하는 저소득층을 대상으로 일정 수준 이하의 소득에 대한 금전적 보조를 통해 빈곤을 예방하는 것을 목적으로 하는 보충급여제도이다. 고용지원수당은 질병이나 장애로 인해 근로가 불가능한 대상자들에게 현금급여 뿐만 아니라 개인별 맞춤형 고용지원서비스를 제공하는 제도이다. 2008년 도입 초기 5만 6천 명 가량이었던 지급자수는 매년 큰 폭으로 증가하여 2012/13년은 약 78만 명으로 집계되었으며, 2013/14년은 111만 명 정도

로 추정하고 있다. 고용지원수당 대상의 규모 증가와 이 제도의 지출증가는 사회보장제도의 문제 중 하나가 되어왔다. 구직자수당은 근로능력이 있는 실업자에게 지급되는 소득대체 공공부조제도로, 소득기반 구직자수당(Income-based JSA) 지급을 위해서는 재산기준과 근로시간 상한을 충족하여야 한다. 지급을 위해서는 확대고용센터(Job Centre Plus)를 2주일에 한번 방문하여 구직자수당 인터뷰에 참여하여야 하며, 적극적으로 구직활동을 하고 있다는 것을 증명하여야 한다. 주거급여는 연금크레딧 지급 가능 연령과 그렇지 않은 연령을 나누어 운영된다. 지방의회의 공공임대주택에 거주하는 경우에는 급여대상 임대료(eligible rent)가 즉시 납입되며, 일반세입자는 개인계좌로 지원금을 직접 지급한다. 민간임대주택에 거주하는 경우 지급자가 거주하는 지역별 주거급여상한(Local Housing Allowance Limit)에 따라 지급액이 상이하다. 지역 평균 임대료를 지원하였던 기존의 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 발생하였다¹¹⁾. 또한 이와 함께 주거의 규모에 대한 규제가 강화되어 이슈가 되고 있는데, 거주하는 주택의 방의 개수에 따라 지급액을 상이하게 하여, 여분의 침실이 있을 경우 급여액이 삭감된다. 주거급여는 지방정부가 관리하지만, 재정은 노동연금부에서 지원받는다. 지방정부는 노동연금부로부터 급여액뿐만 아니라

11) Social Policy Association(SPA),(2011) In deference of welfare: The impacts of the spending review. www.social-policy.org.uk

신규신청과 사례수를 바탕으로 행정 경비도 지원 받는다¹²⁾. 근로세액공제와 아동세액공제는 영국의 국세청(HM Revenue & Customs)에서 시행하는 자산기반 환급형(refundability) 세액 공제제도로 2003년 4월 최초로 시행되었다. 근로세액공제는 저소득층의 근로유인을 통하여 지원제도에 대한 의존성을 해소하는 것을 목적으로 하고 있다. 2013년 현재 기준 약 462만 가구가 혜택을 받고 있다.

감사원에 따르면 이러한 6가지 기초보장 제도는 2012/13년 동안 총 1천3백만 건이 접수되었으며 그 지출은 6백7십억 파운드(한화 116조 가량)에 달한다. 이러한 기존 기초보장 혜택들을 유니버셜크레딧으로 통합하면 실업 및 취업상태 또는 자녀부양 유무를 떠나 지원을 단순화시키는 것이 가능하다. 그렇게 함으로써 근로연령대의 모든 시민을 대상으로 하는 단일한 자산조사 급여 체계를 갖추어, 유연한 지원을 하고자 한 것이다.

6개의 기존 제도를 통합한 유니버셜크레딧은 각 제도에서 지원받는 급여의 합이 일정 수준을 넘을 수 없도록 하였다. 급여의 상한을 적용한 것인데 예를 들어 성인 2인으로 구성된 가구는 주당 500파운드, 편부모와 아동 1인으로 구성된 가구는 주당 500파운드, 그리고 성인 1인으로 구성된 가구는 주당 350파운드가 급여상한이다¹³⁾. 이 급여상한선은 2013년 이후 동일한 수준으로 적용되고 있다. 2011/12년 영국 중위소득이 23,200파운드,

주당 소득으로 환산하면 약 429파운드이므로 성인 1인 가구의 급여상한을 볼 때 그 수준이 중위소득과 비슷하거나 다소 낮은 수준으로 볼 수 있다. 과거 6가지 제도의 급여를 지원받는 편부모가구(성인 1인과 아동 1인으로 구성)를 가정하여 볼 때, 소득보조(2014년 기준)는 주당 72.40파운드, 고용지원수당 초기 급여나 구직자수당 주당 72.40파운드, 주거급여(방 2개 기준) 주당 290파운드 그리고 근로세액공제 연 1990파운드, 주당 약 37파운드, 아동세액공제 아동 1인 연 3300파운드, 주당 61파운드를 지급받는 경우 주당 총 급여는 약 530파운드 정도가 된다. 따라서 6가지 제도의 대상으로 최대 수준으로 지원받는 수급자는 새로운 급여상한이 과거보다 다소 낮은 수준의 급여상한이 될 가능성도 존재한다.

유니버셜크레딧의 주 변화 내용을 요약하면 아래와 같다. 첫째, 수급자격의 조건을 강화한다. 그리고 제재(sanction)는 기존과 같은 방식으로 운영된다고 하지만, 유니버셜크레딧은 제재의 범위를 크게 확대하게 될 것이다. 우선 유니버셜크레딧 수급자는 '수급자 책무'(claimant commitment)에 서명하게 되며 이 책무는 수급자에게 기대되는 여러 사항을 포함하고 있는데 이를 준수할 것을 요구하게 된다. 동시에 수급자가 합의된 의무사항을 준수하지 않을 시 어떠한 제재가 있을지 명확히 제시하게 된다¹⁴⁾. 부부의 경우 두 명 모두 급여 수급 전에 이에 서명할 것을 요구받게 된다¹⁵⁾.

12) 서종균(2014). 영국의 주거급여. 도시와 빈곤 제106호

13) <https://www.gov.uk/benefit-cap>에서 인출

14) DWP(2010) *Universal Credit: welfare that work*, Department for Work and Pensions, London: 28

15) Simmons, D(2011) Escalating Conditionality. Child Poverty Action Group Bulletin Issue 225, December 2011, <http://www.cpag.org.uk/content/escalating-conditionality>

표 1. 유니버설크레딧 전후의 급여감소율

복지급여	감소율(Withdrawal Rate)	
	Universal Credit 전	Universal Credit 후
소득보조	100%	65%
구직자수당	100%	
주거급여	65%	
근로세액공제	41%	
아동세액공제	41%	

주: 소득보조 · 구직자수당 · 주거급여는 '09년 기준¹⁶⁾, 근로세액공제 · 아동세액공제는 '11년 기준임¹⁹⁾

둘째, 유니버설크레딧의 제도적 특징 중 하나는 높은 한계공제율을 낮추는 것이다. 높은 수준의 한계 공제율은 수급권자들이 취업이나 근로시간의 증가를 기피하도록 하는 요인이 되었다. 기존의 소득보조와 구직자수당의 경우 소득증가로 인한 급여감소율은 100%였으며 주거급여는 그 감소율이 65%, 근로세액공제와 아동세액공제는 41%였다. 유니버설크레딧에서 적용하는 방식은 단일감소율(single withdrawal rate)이다. 그 수준은 수입의 65% 수준이다. 이것은 소득세, 국민보험 기여분 공제 이후 적용되는데, 한계공제율은 전체의 76% 수준이다. 기존 체계에서는 50만 명의 저소득층이 높은 세금 또는 탈수급으로 본인의 소득 증가분의 80% 이상이 삭감된다. 하지만 유니버설크레딧의 도입으로 소득증가로 인한 급여감소를 경험하는 가구가 감소할 것이며, 한계공제율이 80%이

상이 되는 가구는 없을 것이다¹⁶⁾. 유니버설크레딧 백서(UC White Paper)에서는 이러한 점에 대하여 “정부가 근로를 보상한다는 것을 확실히 한다(The Government is determined to ensure that work pays)”라고 표현하고 있다¹⁷⁾.

셋째, 근로자를 증가시키고 근로무능력자의 급여수급을 줄이는 것을 목표로 한다. 유니버설크레딧은 실업자들을 대상으로 한 기존 활성화정책을 더욱 강화시킨 형태이다. 유니버설크레딧은 낮은 임금의 수급자들에게 일정 수준 이상의 임금을 받을 때까지 근로시간을 늘이고, 계속 더 나은 직업을 찾도록 요구하는 최초의 제도이다. 총 급여가 근로자 중위소득을 초과하지 않도록 설계하여 전적으로 복지급여에 의존하는 것보다 노동시장 참여 시 더 큰 보상을 받을 수 있도록 설계되었다. 일하지 않는 배우자나 파트너 역시 커플의 소득이 일

16) DWP(2012), *Explanatory Memorandum for the Social Security Advisory Committee Universal Credit Regulations 2012*, Department for Work and Pensions, London: p.137

17) DWP(2010), 위의 책: p.15

18) Brewer, M.(2009), How Do Income-Support Systems in the UK Affect Labour Force Participation?. *IFAU Working Paper 2009: 27*

19) 2011년 4월부터 근로세액공제 및 아동세액공제 점감율을 39%에서 41%로 상향 적용되었다. HM Revenue & Customs. (2010). Budget 22 June 2010: Benefits and Tax Credits을 참조하였다.

정 수준에 미치지 못할 경우 구직의무를 가진다. 한부모, 장애인 등 기존에는 근로능력이 없는 것으로 판단되었던 복지수급자에 대해서도 조건부과(welfare conditionality)가 강조되었다. 전통적으로 근로연계 복지정책은 근로연령층의 실업자에게 적용되어왔으나 근로능력 급여신청자(inactive benefit claimants)의 수가 증가하고 재정적인 압박에 직면하면서 정책의 적용대상을 한부모 및 장애인 등 다양한 근로연령층 급여신청자들에 대해서도 확대하는 제도를 도입하게 된 것이다. 영국 정부는 2005~2015년 사이 근로가 어려운 집단에 지원되는 급여의 수급자수 중 100만 명을 줄인다는 목표를 세운 바 있다. 그리고 고용률 80%의 달성을 지향하고 있다.

넷째, 유니버설크레딧은 과거 대비 정책집행, 일선 집행 현장에 대하여 강조하고 이 변화를 정밀하게 계획하고 있다. 기존에는 자산조사 기반의 여러 지원이 상이한 부처들에 의하여 관리되며 운영되고 있었는데, 유니버설크레딧 적용 이후 이러한 분절적 지원은 중단될 예정이다. 여러 급여는 노동연금부와 확대고용센터에 의해서 통합적으로 운영될 것으로 계획되어졌으며 2014년 현재 실험 중에 있다. 확대고용센터는 노동당 정부의 새로운 활성화 정책의 전달을 위해 만들어진 기관이다. 확대고용센터는 4가지 주요 목적을 가지는데, 구직중인 수급자에게 효율적인 상담과 지원의 제공, 근로가능 연령층에 대한 지원의 명확한 관리, 수급자들로 하여금 구직 의무를 충족하게 하는 것, 무료 구직 서비스 제공과 적절한 직업 알선을 통하여 효율적

이며 융통성이 있게 노동 시장으로 진입하는 것을 지원하는 것이 그것이다. 이러한 조직의 목표달성을 위한 운영은 매우 성과 중심적인 평가를 병행하여 진행하고 있다. 상대적으로 취업여건이 열악한 저소득층을 지원하는 워크프로그램은 대체로 민간조직으로 위탁·운영하는데 민간위탁기관이 제공하는 서비스의 구체적 내용은 일종의 블랙박스(Black Box)방식으로 자율에 맡기고 성과만을 중심으로 평가하고 있다.

그리고 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 있다²⁰⁾. 단순한 조언 이라기보다는 보다 강한 의견을 제시하는 것으로 역할에 대한 인식을 변화시키려는 의도가 있었던 것이다. 이 밖에도 급여지급에서의 엄격함을 유지하기 위하여 급여사무소(Benefit Integrity Center)의 운영을 강화하였다. 또 다른 정책 집행의 전략 중 하나로 채택된 것은 전산의 강화이다. 재정 긴축 및 업무효율성 강조가 확산되면서, 최근 노동연금부의 일선 기관 인력을 1만 명 감축하는 등 대대적인 재정긴축이 진행되고 있으며, 온라인 및 전화를 통한 급여신청을 강화하고 있다. 유니버설크레딧의 시행을 통해 9백만 가구가 기존의 급여 방식에서 디지털 방식으로 전환을 경험할 예정이다²¹⁾. 이러한 전환은 2017년 10월까지 마무리 하는 것으로 계획되었다. 다른 또 하나의 변화로 유니버설크레딧은 기존의 2주에 한번 지급되던 방식

20) OECD(2014), *Connecting People with Jobs: Activation Policies in the United Kingdom*, OECD Publishing, Paris: 130.

21) DWP(2012), *Digital Strategy*. Retrieved on June 19, 2014(https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/193901/dwp-digital-strategy.pdf).

에서 매달 지급 방식으로 급여 지급을 변경하였다. 정부는 수급자들이 취업유무와 상관없이 매달 급여를 지급받는 방식으로 전환된 이후 각자의 월 예산을 관리하는 훈련을 받는 효과가 있을 것이라 기대하고 있다²²⁾. <표 2>는 수급자가 경험하는 변화의 개요를 보여 준다.

2) 기타 쟁점: 사회부조 기준의 변화

영국에서 급여수준은 중앙정부가 매년 설정하며 급여 증가분은 평균 임금보다는 물가지수에 기반을 두어 산정된다. 영국에서 마켓바스켓 방식으

로 계측된 절대적 빈곤선에 기초하여 공공부조인 소득지원(Income Support)의 기준이 산정된 것은 1948년의 일이다. 일부 수정과정을 거치기는 하였으나 이러한 역사를 배경으로 설정된 급여 기준은 매년 물가수준을 반영하여 조정되어왔다. 적용하는 물가지수는 최근까지 여러 차례 변화를 경험하였다. 장기적인 차원에서 보자면 물가지수의 반영은 소매물가지수(Retail Prices Index: RPI)에서 로시(Rossi)지수로, 그리고 소비자물가지수(Consumer Price Index: CPI)로 변화되어왔다²⁴⁾. 1992년부터는 소매물가지수에 주택부문을 제외한 로시지수를 적용하여 급여수준이 조정되어왔

표 2. 수급 신청 등의 변화

수급 단계	목적	변화
신규 신청	혜택을 단순화하며, 혼돈의 최소화 환경 변화로 인한 신규 신청 건수 줄이기	6개 근로 연령자 급여를 하나로 통합과 신청 접수를 80% 온라인 접수로 전환
신청자 의식 개선	가계 예산 관리의 책임성 독려 복지 의존성 줄이기	신청자에게 매월 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 급여감소율 65%로 변경, 근로 혜택을 산술적으로 명확히 제시
소득변화	근로 소득의 변경 또는 취업이 되었을 때 청구 절차를 종료하고 재 청구 하는 부담을 제거	소득 정보를 실시간으로 업데이트 자영업자의 소득 정보를 온라인 상 자진 업데이트
기타 환경의 변화	상황의 변화 보고 체계 개선 및 단순화	신청자의 상황 변화를 온라인 상에서 보고하고 신청자가 보육비용을 온라인으로 보고

자료: NAO, (2013), *Universal Credit: Early Progress*, Report by the Comptroller and Auditor General, Session 2013-14 HC 621, London: National Audit Office.

22) DWP(2010), 앞의 책: p.34

23) 김문길, 김태완 외(2013), OECD 주요국의 공공부조제도 발전과정과 최근 주요 이슈. 기획재정부 · 한국보건사회연구원 · 한국경제사회발전연구원. pp.169-171

24) Hirsch, D.(2012), *Poverty*, 141, www.cpag.ort.uk/sites/default/files/CPAG_poverty141-benefit-uprating.pdf: 60에서 인출

다. 로시지수가 선택된 이유는 주택가격의 급등을 지수의 반영에서 제외하기 위한 것이었다²⁵⁾. 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. 한 해 부채감축을 위한 목표치 8천만 파운드 중 2014/5년까지 1천8백만 파운드는 지출삭감에서 달성되었으며 단일 감축 부문으로는 물가지수를 소비자물가지수로 변경한 것이 가장 큰 이유였다. 결국 지출의 감축을 위한 중요한 수단으로 매년 급여 현실화의 과정에서 적용하는 물가지수를 변경한 것이라 하겠다. 당연 지수선택에서 그 변경에 대한 반론이 만만하지 않다. 주거비 상승이 반영되지 않은 로시지수를 주거급여에도 반영하고 있다는 점이 첫 번째 문제 지적이다. 둘째, 자산조사 급여를 받지 않은 가구를 대상으로 하는 급여 변동도 소비자물가지수의 반영을 전제로 하고 있는데 이 점도 적절하지 않다는 것이다²⁶⁾.

4. 유니버설크레딧에 대한 초기 평가

유니버설크레딧으로 모든 전환이 이루어진다

면, 1,100만 명의 성인이 유니버설크레딧을 신청할 것이며, 이 중 약 5백만 명이 저임금 또는 시간제 근로자일 것이고, 1백만 명 정도는 임금 상승을 기대하는 근로자일 것으로 추정하고 있다. 영국 근로자의 6명 중 한 명은 유니버설크레딧을 수급할 것이라는 예측이다²⁷⁾. 이러한 추정을 보더라도 유니버설크레딧의 파급력은 클 것으로 예상된다.

영국 정부의 장미빛 발표와 달리 이 개혁에 대한 비판은 매우 강하다. 최근 영국의 복지 개혁을 「위험한 삭감」, 거의 「복지국가의 재구조화」로 해석하기도 한다²⁸⁾. 테일러 구비(Taylor-Gooby)는 영국정부가 공공주택, 아동보호, 지방정부의 서비스 등 연금을 제외한 거의 모든 급여의 삭감을 시도하고 있으며 보건과 교육에서도 지속적인 압박이 가해지고 있다고 비판하였다. 보건과 지방정부의 서비스, 교육, 아동보호 등에서 시장을 강조하는 재구조화가 시도되고 있는 것이다. 유니버설크레딧 시범사업에 대한 논란이 가속화 되는 가운데 영국에서 정부 정책에 대한 썩크탱크의 역할을 하는 연구기관을 중심으로 정책 설계상의 문제점 제기가 점차 늘어나고 있다. 라운트리재단(Joseph Rowntree Foundation)에서 발간된 히르쉬(Hirsch)의 보고서에서는 유니버설크레딧으로 급여감소가 발생하는 점이 지적되었다. 현재 기획안대로라면 근로 동기와 소득수준 측면에서 일부의 가구는 혜택을 보지만 일부 가구는 혜택을 보지 못한다고 설명하였다. 특히 자녀가 있는 가구의 경우 근로소득 증가분의 혜택이 상쇄 될 뿐만

25) Hirsch, D.(2012), 앞의 책

26) Brewer, M., Browne, J. and Jin, Wenchoa(2011), *Universal Credit: a Preliminary Analysis*. London: Institute for Fiscal Studies: 4.

27) OECD.(2014), 위의 책 참조

28) Taylor-Gooby, P.(2012), 위의 책 참조

아니라 아동보육비의 증가를 야기하는 약점이 있다고 진단했다²⁹⁾. 한편 레솔루션재단(Resolution Foundation)에서 발간된 코리(Cory)의 연구에서도 비슷한 결론을 보여주었는데, 자녀를 부양하는 저소득 가정의 경우 맞벌이 부업 소득자는 자녀 양육비로 큰 어려움에 직면할 것이라고 진단했다³⁰⁾. 따라서 유니버셜크레딧 체제 하에서 주요 이슈는 기존의 다른 정책적 지원제도인 자녀 양육지원제도 등과의 상호작용이 전체 효율성 측면에 상당한 영향을 미친다는 것이다. 실제 라운트리재단은 2013년 유니버셜크레딧 제도의 효율성을 극대화하기 위해서는 기존 노동시장이 직면한 '저임금·직업의 불안정성 완화, 저가의 자녀보육기관 설치, 직업교육 및 노동시장의 차별 시정 등의 문제'를 연계하여 해결해야 한다고 주장했다.

또 다른 문제 중 하나는 유니버셜크레딧 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. 혜택의 탈중앙화는 유니버셜크레딧 제도 하에 통합되기 어렵다는 것을 의미하며 실제로 아직 이에 대한 구체적인 계획이 없는 것으로 알려졌다. 겔라니와 스티들

(Ghelani and Stidle)은 2013년, 자산조사 기반 급여와 세액공제보다 더 많은 가구가 지방세 보조제도를 이용했다고 분석했다³¹⁾. 이러한 급여를 유니버셜크레딧 제도에서 제외하는 것은 당초 제도의 단순화 취지를 무색하게 할 수 있다.

이 밖에도 유니버셜크레딧 실행이 현재 구직자 수당 수급자에게 자동으로 제공되는 연계 보조 혜택에 어떠한 영향을 미칠지에 대하여 많은 우려가 있다³²⁾. '자동연계보조' 제도는 일부 시민들에게 자산조사를 통해 주어지는 다양한 형태의 서비스와 혜택으로 오랜 시간 진화해 왔다. 예를 들어 자산조사기반 복지 수급자 가정의 자녀에게 무상급식을 제공하거나, 치과 및 기타 의료비 또는 난방비를 보조한다. 이러한 자동연계복지 혜택은 유니버셜크레딧 실시로 더욱 복잡해지게 되었다. '아동의 사회(Children's Society)'는 특히 자동연계복지 프로그램 중 학교 무상급식이 유니버셜크레딧 실시로 어떤 형태로 운영될지 여부에 대해 큰 우려를 표명했다. 로이스톤(Royston, 2012; 2014)은 현재 무상급식 규모는 연간 3자녀 기준 1,000파운드에 달하지만 아직까지 유니버셜크레딧 실시 이후 어떻게 자동연계가 이루어질지에 대한 장기적 대책이 없다고 지적하였다³³⁾.

유니버셜크레딧 제도가 고용형태에 미칠 영향에 대한 우려도 존재한다. 최근 영국 내에서는 일정한 근무 시간 규정이 없이 필요할 때마다 고용되

29) Hirsch D. & Hartfree, Y.(2013), *Does Universal Credit enable households to Reach a Minimum Income Standard?*. York: Joseph Rowntree Foundation(JRF).

30) Cory, G.(2013), *All Work and no pay*. London: Resolution Foundation.

31) Ghelani, D. and Stidle, L.(2014), *Universal Credit: Towards an effective poverty reduction strategy*. *Policy into Practice*/JRF: 69.

32) 'Social Security Advisory Committee(2012), *Passporting to the Future: the SSAC Review of Passported Benefits*. London: Social Security Advisory Committee/DWP'를 참조하기 바랍니다.

33) 로이스톤의 이러한 지적은 아래의 두 문헌을 참조하기 바랍니다.

는 제로시간 계약의 주간 근로시간을 어떻게 측정해야 하는지에 대한 정치적 논란이 있다. 약 2%의 영국 국민들이 이러한 형태로 근무하고 있으며 이는 2000년대 0.5% 보다 상승한 수치이다³⁴⁾. 아직까지 유니버설크레딧 제도가 제로시간 계약에 미치는 영향은 분명하지 않다. 하지만 크게 두 가지 이슈가 대두되고 있다. 첫째, 유니버설크레딧의 실시가 고용주들로 하여금 안정적 일자리를 제공할 동기를 약화시킨다는 것이다. 근로자의 근무시간이 줄어들면 유니버설크레딧이 지원을 해주는 시스템이기 때문이다. 일부 부문에서 제로시간 계약이 증가하여 근로의 불안정성을 늘리는 계기가 될 것을 우려하고 있다. 둘째, 얼마나 많은 유니버설크레딧 수급자가 제로시간계약을 취업동의로 받아들일지 여부이다. 현재 실업수당 수급자는 제로시간계약을 받아들이면 제재를 받지 않고 있다. 정부는 최근 의회에서 유니버설크레딧 실시와 더불어 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 결과를 가져올 것이라고 비판했다³⁵⁾.

2013년 초 유니버설크레딧 제도는 운영상의 복잡함으로 인하여 큰 어려움에 봉착했으며, 이것은 정부입장에서도 상당한 수준의 위험을 의미했다. 2013년 초 영국의 국가주요사업관리청(Major Projects Authority)이 유니버설크레딧 제도의 추진 상황을 심사했을 때, 해당 청은 프로젝트를 즉시 중단할 것을 제안하였다³⁶⁾. 이에 따라 국가주요사업관리청장은 사실상 프로젝트를 '원점에서 검토'하며 임시로 유니버설크레딧 사업의 책임을 맡아 새로운 계획을 발표하였다³⁷⁾.

영국 감사원은 유니버설크레딧의 초기 추진을 진단하면서 그 계획과 지연된 추진을 비판하였고 이 프로젝트가 당시까지는 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 제대로 평가하는 데는 무리가 따른다. 하지만 몇 가지 예를 들어 문제들을 지적할 수 있다. 우선 정부는 2014년 4월까

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/>

34) 제로시간계약에 대한 내용은 아래의 자료를 참고하기 바랍니다.

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>.

ONS(2013b) Estimating Zero-Hours Contracts from the Labour Force Survey, July 2013, London: Office for National Statistics.

35) 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>

36) MPA [Major Projects Authority](2014), Major Projects Authority: Annual Report 2013-14. London: Cabinet Office.

37) NAO(2013), Universal Credit: Early Progress. Report by the Comptroller and Auditor General, Session 2013-14 HC 621. London: National Audit Office: 20.

지 모든 시민에게 유니버셜크레딧 제도를 이용할 수 있도록 하고, 기존의 6개의 복지 프로그램을 새로운 통합제도에 편입하려 했으나 2014년 초 현재 그 이용자수는 매우 적다³⁸⁾. 2014년 8월 현재 신청자의 수는 불과 13,260명으로 당초 2014년 4월 까지 정부의 계획이었던 백만 명의 이용자 확보와 큰 차이를 보이고 있다³⁹⁾.

제도적 변화의 영향은 아직 속단하기는 이르다. 하지만 그 영향의 예측은 생활형편이 어려운 가구가 더 어려움을 겪게 될 것을 시사한다. 이유는 근로를 하는 가구에게 더 많은 편익을 제공하는 제도적 설계에서 비롯된 것이기도 하다. 단적으로 근로가 어렵거나 근로할 가구원이 적은 가구의 급여가 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 예측된다⁴⁰⁾. 영국 재정연구소(Institute for Fiscal Studies)의 2011년 연구에 따르면 아동빈곤의 경우 2013/2014년 까지 약 30만 정도 증가할 것이라고 전망하였다. 그리고 이러한 변화는 연립정부의 급여삭감 조치에서 비롯된 것이라 보았다⁴¹⁾.

5. 나가며

유니버셜크레딧은 영국 사회보호의 내용을 큰

폭으로 변화시키는 개혁이다. 하지만 정치적 지향과 맞물려 매우 빠른 속도의 기획과 추진이 이루어지면서 여야 모두가 그 지향에 대하여 동의하였음에도 불구하고 여러 가지 이슈와 문제제기에 직면하고 있다. 영국의 최근 사회부조의 변화를 보면서 사회부조의 개혁에서 주목할 몇 가지 교훈을 정리할 수 있을 것이다.

첫째, 정책의 목표는 그 이면의 정치적 목적과 연결하여 볼 때 이해가 정확해진다. 재정지출의 축소, 그리고 노동시장 유연화가 정책 개혁의 이면에서 강력하게 작용할 때 그 정책의 실질적 운영과 성과는 빈곤층의 생활에 대한 적극적 지원, 통합의 지향을 설계할 때와는 표면적 개혁의 양상이 유사하여도 큰 차이를 보이게 된다. 영국의 유니버셜크레딧은 이러한 점에서 볼 때, 초기 개혁의 배경과 이면의 목적이 정책의 성과와 우려에 반영되고 있다.

둘째, 유니버셜크레딧의 정책 지향이 근로에 대한 강조, 조건이행 강조, 제재의 강화 등으로 이어져 있지만 그럼에도 불구하고 고용불안정이 심화되는 환경에서 근로연령층을 대상으로 하는 지원 제도를 단일체제로 묶어 취업과 비취업 사이의 경계를 넘는 융통성이 있는 제도로 전환을 시도한 점에서는 배울 점이 있다.

셋째, 유니버셜크레딧의 또 다른 특징은 제도의 설계에서 전달체계에 대한 설계가 동반되었고 강조되었다는 점이다. 정책의 성패가 집행의 설계와 밀접하게 연관되어 있고 정책의 명목상의 목표표

38) DWP(2014), Universal Credit - experimental official statistics.

39) House of Commons Committee of Public Accounts(2013) Universal Credit: Early Progress. Thirtieth Report of Session 2013-14 HC 619

40) HM Revenue & Customs(2010), Budget 22 June 2010: Benefits and Tax Credits: p.69.

41) Piachaud, D.(2012), Poverty and Social Protection in Britain: p.103 에서 재인용

다 실질적 목표의 달성은 오히려 집행의 설계를 통하여 더 분명해지기도 한다. 급여의 엄격성을 위한 급여사무소, 근로와 고용을 강조하는 확대고용센터, 그리고 급여이력 등을 확인하고 효율성을 강조하는 전산화 등은 정책의 지향과 잘 어울리는 집행방식이다. 투입보다 성과를 중시하는 운영방식도 또한 그러하다. 인간서비스에서 투입보다 성과 중심으로 운영하게 될 때 대체로 시장중심, 효율성 중시의 정책기조와 맞물리게 된다.

넷째, 유니버설크레딧은 기존의 6개 프로그램을 하나의 프로그램으로 단일화하는 것을 골자로 한다. 이렇게 유관한 제도가 함께 변화를 경험할 때, 특히 사회부조 제도의 변화에서는 이를 기준으로 연동하는 유관제도들의 변화를 고려하여야 한다. 영국의 경우 기존 6개 지원제도의 자동연계보조제도들에 대한 사전 기획이 없어서 해당 보조제도의 이후 개편에 대한 우려가 적지 않다. 한국의

경우도 사회부조제도에 연결된 제도들이 적지 않은 상황에서 사회부조제도의 개편에서는 반드시 연관제도의 개편 방안도 사전 검토되어야 할 것이다. 이는 정책 효과를 보장하고 정책 개편과정의 혼란을 줄이기 위해서 필요한 일이라 하겠다.

끝으로 영국의 사회부조 개편에서 매년 급여기준의 변경에 적용된 물가지수에 대하여 언급하고자 한다. 소매물가지수에서 로시지수로, 그리고 소비자물가지수로 변화된 적용 물가지수의 변화는 급여수준에 막대한 영향을 미치는 정책결정사항이었으나 여타의 개편내용보다 상대적으로 큰 쟁점이 되지 않은 경향이 있다. 정책의 개편에서 매우 중요한 요소들이 논의의 장 밖에서 조용히 변경되는 사례는 적지 않다. 제도의 변화에서는 항상 이렇게 논쟁을 비껴가는 이슈를 놓치지 않도록 주의가 필요하다. ■