

# 영국의 복지 개혁: 일하는 복지(welfare that works)를 중심으로

*Welfare Reform in UK : Focused on 'welfare that works'*

임완섭 한국보건사회연구원 전문연구원

## 1. 들어가는 말

영국은 복지시스템의 개혁을 지속적으로 추진해 온 나라로서 지난 노동당 정부는 근로연계 복지 정책의 강화를 통해 근로의욕을 촉진하고 복지 의존성을 감소시키기 위해 노력해왔다. 이러한 영국 정부의 노력은 노동당에서 보수당으로 정권교체가 된 이후 더욱 가속화 되고 있다. 하지만, 현재의 보수당 정부는 지금까지의 복지 시스템 개혁이 개인의 책임성과 복지정책의 효과성을 저해시키는 근본적이고 구조적인 문제점을 개선하는 데에는 성공하지 못하였다고 보고 있다. 영국의 근로연금부(Department for Work and Pensions)가 작년 10월에 발간한 백서(Universal Credit: welfare that work)에 따르면 현재, 약 1200만의 근로연령(working-age) 가구가 연간 850억 파운드 이상의 세액공제와 관련 급여를 수급하고 있으며, 약 5백만 명에 이르는 근로연령층이 실직급여(out-of-work benefit)를 받고 있는데 이들 중 약 260만 명은 5년 이상을,

140만 명은 지난 10년 동안 9년 이상을 급여수급을 통해 생활하고 있는 실정이다. 영국은 막대한 재정적자로 인해 긴급예산안을 편성해 긴축을 추진하는 등 복지제도의 지속 가능성에 대한 위협도가 높은 상황에서 복지지출이 빈곤을 탈출시키는 작용을 제대로 하지 못하고 오히려 급여수급자들을 빈곤층에 묶어 두는 역할을 하고 있는 것은 영국 정부가 복지개혁을 추진할 수밖에 없는 가장 주요한 배경이라 할 수 있다.

영국 복지시스템의 핵심 문제는 급여 대상자들에 대한 근로에 대한 재정적 인센티브가 너무 미약하고 너무 많은 종류의 급여와 조세제도가 복잡하게 얽혀 비효율적으로 운영되어 대상자의 근로동기를 저해시키고 대상자 선정 오류 및 부정수급 등의 문제를 발생시키는데 있다. 이러한 문제를 해결하기 위해 연금노동부를 중심으로 복지시스템 개혁을 추진 중에 있으며 그 중 'Universal Credit'은 복지시스템 개혁의 핵심이라 할 수 있다.

본 고에서는 먼저 영국 복지 시스템의 현황과

문제점을 살펴본 후 ‘Universal Credit’ 을 중심으로 영국의 복지개혁방향에 대해 살펴봄으로써 주요한 문제점들이 ‘Universal Credit’ 과 같은 개혁들을 통해 어떠한 변화를 맞게 될 것인지를 살펴보고 이러한 영국의 일련의 복지 시스템 효율성 제고방안들이 우리에게 주는 함의를 찾아 자 한다.

## 2. 영국 사회보장급여체계의 현황과 문제점

### 1) 현황

사회보장급여체계를 구분하는데 있어 가장 용이한 방법은 자산조사(means test) 실시유무에 따라 자산조사형 급여와 비자산조사형 급여로, 급여에 대한 기여(contribution) 여부에 따라 기여형 급여와 비기여형 급여로 구분하는 방법을 들 수 있다. 여기에 지급대상 및 지급방식 등을 종합적으로 고려해 보면 영국의 사회보장급여체계를 사회보험형 급여, 사회부조(자산조사형 급여), 보편 급여(수당형 급여), 조세형 급여로 구분해 볼 수 있다. 이러한 급여들을 대상자들이 근로 상태에 따라 다시 구분해 볼 수 있는데 근로 참여여부에 따라 실직급여(Out-of-work benefit)와 근로연계급여(In-work benefit)로 나누어 살펴볼 수 있다. 전자의 경우, 16시간미만의 근로 저소득가구 또는 근로능력이 없

는 가구에게는 자산조사를 통해 실업부조 또는 사회부조가 주어지며 이들에게는 자동적으로 주거급여와 지방세 납부를 원조하는 지방세액 공제 급여가 주어진다. 반면, 후자에 해당하는 16시간 이상의 근로 저소득층에게는 근로시간에 따라 근로세액공제(Working Tax Credit) 급여가 제공되며, 자격조건에 따라 지방공제급여와 주거급여의 혜택이 주어진다. 이렇게 구분한 제도의 하부를 보편적 급여인 아동수당(Child Benefit)이 제공되며, 빈곤아동가구에 대해서는 아동세액공제(Child Tax Credit) 급여가 제공된다.<sup>1)</sup>

### 2) 문제점

근로연금부는 백서(21st Century Welfare)를 통해 지금까지의 개혁은 복지제도의 전체적인 조망을 통해 제도 전반적인 합리화 작업을 추진하지 못해 ‘영국의 복지 시스템은 경제와 사회의 변화 속도를 따라 잡는데 실패’ 하였음을 인정하였다. 급여시스템의 주요 문제점은 미약한 근로 인센티브와 관련 제도간의 복잡성을 꼽을 수 있으며 그 내용은 다음과 같다.

먼저, 빈곤그룹에 대한 미약한 근로 인센티브는 급여시스템의 가장 큰 문제점으로 특히, 주당 16시간미만의 근로를 하는 집단의 경우 재정적 인센티브(financial incentives)가 다른 집단에 비해 상대적으로 낮은 상태이다. 일주일에 16시간보다 적게 일하는 경우에도 실직급여를 받을 자

1) 이현주 외(2003). 공공부조와 사회복지서비스의 체계분석 및 재편방안, 한국보건사회연구원 ; 여유진 외(2009). 저소득층 지원제도의 유형 및 특성연구, 한국보건사회연구원

표 1. 주요 급여

구분	급여명	기여	자산조사
사회보험형	<b>기여기반 구직자수당(Contribution-based jobseeker's allowance)</b>	○	×
	연금대상 연령 미만의 실직자 및 주당 최소 40시간 이상의 일자리를 구직하는 능력 있는 자들을 대상으로 하며, 신청자는 주당 근로시간이 16시간 미만인 자로, 전일제 일자리를 구직하여야 한다. 정률적 현금급여로 직전 2년간 취업된 상태에서 국가보험에 충분히 금전적 기여를 한자에 대해 6개월 동안 지급된다. 25세 미만의 청년층에 대한 현금지급 및 배우자추가지급의 수준은 각기 상이함.		
사회부조	<b>소득보조(Income support)</b>	×	○
	일반적으로 18세 이상의 16,000파운드 미만 소득자로서 기본적 필요 및 저축을 충당하기 어려운 경우에 신청할 수 있는 소득관련 현금급여이다. IS는 신청자 본인, 배우자 및 자녀 수당을 비롯해 유자녀가족 및 장애인, 부양인 특별보조금으로 구성되어 있으며 주택담보대출이자지급 등 일부 주택비용 부조도 포함되어 있음.		
	<b>소득기반 구직자수당(Income-based jobseeker's allowance)</b>	×	○
	연금대상 연령 미만의 실직자 및 주당 최소 40시간 이상의 일자리를 구직하는 능력 있는 자들을 대상으로 하며, 신청자는 주당 근로시간이 16시간 미만인 자로, 전일제 일자리를 구직하여야 함. 소득보조(Income support) 신청자에 대해 동일하게 적용되는 소득자산조사를 충족하는 저소득 실업계층 및 부양가족이 이용할 수 있음.		
	<b>고용지원수당(Employment and support allowance)</b>	×	○
	건강상 또는 장애상의 이유로 근로를 하지 못하는 근로영려층을 대상으로 장애급여와 소득보조를 대체하는 제도로, 급여 및 개인별 상황에 따른 근로관련 지원 서비스가 제공됨.		
보편급여	<b>아동수당(Child benefit)</b>	×	×
	16세 미만 아동 또는 전일제 교육기관 재학중인 19세 미만 아동가구에 제공되는 수당으로 특정한 자격조건이 없으며 비과세임.		
조세형	<b>근로세액공제(Working tax credit)</b>	×	○
	25세 이상 근로저소득층이 대상이며, 급여수급을 위해 주당 최소 16시간 이상의 근로에 참여해야함. 25세 이상이며 아동 또는 장애인 보호의무가 없는 경우 30시간의 근로 의무를 지게 됨.		

자료 : Dan Finn(2009), 영국의 활성화 정책, 국제노동브리프 2009년 10·11·12월호 pp.39 재구성.

격이 있지만, 근로소득공제와 그들의 급여가 상충관계에 있어 추가적인 근로를 통한 이득은 매우 미미한 수준이다. 이러한 경우 결국, 급여 수급자들은 근로를 전혀 하지 않게 된다. 근로세액공제(Working Tax Credit)의 경우 저임금 근로자에 대해서도 적용되지만, 세액공제를 받기 위해서는 각 개인 또는 본인과 배우자들은 최소시간

근로규칙(minimum-hours rules)을 충족시켜야 한다. 이러한 결과는 수급자들로 하여금 일정한 근로시간만을 채우게 하는 결과를 초래한다. 또한 소득이 증가할 때 줄어드는 급여와 세액공제의 비율인 점감률(Withdrawal rate)이 큰 폭으로 설정되어 있어 급여 수급자들이 추가적인 근로로 대한 별다른 동기를 주지 못하고 있다. <표

2>는 한계 공제율(Marginal Deduction Rates)<sup>2)</sup>이 60%를 초과하는 가구들의 규모를 보여준다. '2011~12'를 살펴보면 13만 명의 가구들이 90%이상의 한계공제율에 직면하고 있는데, 이는 어떤 근로자가 세금납부와 각종 급여·세액공제의 반환으로 인해 수입 1파운드의 증가로부터 10% 이하의 이익을 얻는다는 것을 의미한다.

두 번째는 너무 복잡한 시스템을 들 수 있다. 각종 급여와 세액공제, 이전의 개혁에서 발생하고 파생된 각종 장치들 사이의 상호작용 및 유사 시스템에 대한 다수의 정부부처의 중복 운영 등, 복지 시스템의 혜택을 받는 대상자들의 입장에서 매우 복잡하다. 관리자들도 유사한 작업을 서로 다른 기관에서 중복적으로 수행해야 하는 비효율성에 당면하고 있는 실정이다. 이러한 환경은 부정행위와 행정상의 오류를 발생하게 하며, 앞에서 언급한 낮은 근로유인 등과 결합하여 높은 복지 의존성(welfare dependency)과 빈곤계층의 고착화 그리고 비생산적인 행정 처리를 통한

국가지원비용을 높이고 있다. 근로연금부와 소관 기관들은 근로연령층에 대한 수당을 지불하고 관리하는데 연간 20억 파운드를 지출하고 있다. 지방자치단체 역시 주거급여(Housing Benefit)와 지방세공제(Council Tax Benefit)를 관리하는데 10억 파운드 이상 지출하고 있으며 국세청(HM Revenue&Customs) 역시 1년에 5억 파운드 이상을 지출하고 있다. 또한 행정상의 오류(error)과 부정행위(fraud)로 세액공제에서 약 21억 파운드, 근로연금부 급여에서 약 31억 파운드에 해당하는 비용이 낭비되고 있는 것으로 추정되고 있다. 과소급여(Underpayments) 역시 심각한 문제인데 급여부문에서 연간 13억 파운드, 세액공제에서 연간 2.6억 파운드가 과소지급 되고 있다<sup>3)</sup>.

### 3. 복지개혁의 주요 내용<sup>4)</sup>

앞에서 언급한 바와 같이 영국 복지시스템의

표 2. 높은 한계공제율에 직면한 가구의 규모

(단위: 가구)

구분	1997~98년	2008~09년	2009~10년	2010~11년	2011~12년
100% 초과	5,000	0	0	0	0
90% 초과	130,000	30,000	60,000	70,000	130,000
80% 초과	300,000	150,000	225,000	270,000	330,000
70% 초과	740,000	200,000	305,000	330,000	1,710,000
60% 초과	760,000	1,875,000	1,960,000	1,895,000	1,935,000

자료: Andrew Haldenby(2010.4). Briefing note: welfare, REFORM, pp.14. ; HM Treasury(2010). Budget 2011, pp.69, Table A3.

2) 한계 공제율(Marginal Deduction Rates)은 1달러의 추가적인 소득에, 증가된 소득세와 국민보험료와 감소된 급여와 세액공제지급액이 차지하는 비율을 의미함.

3) Department for Work and Pensions(2010.7). 21th Century Welfare.

핵심 문제는 급여 대상자들에 대한 근로에 대한 재정적 인센티브가 너무 미약하고 너무 많은 종류의 급여와 조세시스템이 복잡하게 얽혀 비효율적으로 운영되어 수급자 및 대상자의 근로동기를 약화시키고 대상자 선정 오류 및 부정수급 등의 문제를 발생시키는데 있다. 이러한 문제를 해결하기 위해 연금노동부를 중심으로 복지시스템 개혁을 추진 중에 있으며 그 중 'Universal Credit'은 복지시스템 개혁의 핵심이라 할 수 있다.

### 1) 복지개혁의 원칙

근로연금부는 'Universal Credit'을 포함한 복지시스템 개혁 추진에 대한 방향성으로 다음의 7가지 원칙을 제시하였다.

#### <복지개혁의 7가지 원칙>

- ① 사람들로 하여금 일자리를 가지는 것이 그렇지 않는 것보다 더 큰 명백한 보상이 주어짐을 확신시켜야 할 것임.
- ② 저소득 근로에 대한 보상 및 열심히 일할수록 더욱 많은 소득을 얻을 수 있도록 인센티브를 개선시킴으로 가구나 가족의 근로진입 및 노동시간 증가를 장려
- ③ 서로 다른 급여수령 그룹 사이 그리고 수혜자와 납세자 사이의 공정성(fairness) 증가
- ④ 대상자들이 가장 필요로 하는 것들에 대한 지원을 지속하고 빈곤상태의 아동과 무직

- 상태의 가구 수를 축소하고 기초적 욕구에 대한 지원 시스템간 상호작용 고려 강화
- ⑤ 인센티브 개선과 수급조건(conditionality) 강화와 더불어 저축과 가족강화와 같은 긍정적인 행위 및 책임성(responsibility)을 촉진
  - ⑥ 부정행위(fraud)와 실수(error) 그리고 과다 급여(overpayments)의 범위를 줄이기 위해 급여 시스템의 프로세스를 자동화시키고 급여 대상자 스스로의 셀프서비스 부문을 적극 활용
  - ⑦ 장단기에 있어 급여와 세액공제 시스템은 재정적으로 감당 할 수 있어야 함.

이러한 원칙들을 실행하고 적용함에 있어 근로 인센티브를 개선이 가장 중요한 문제이다. 근로 인센티브를 개선하는 방법으로는 현재 근로를 하지 않는 사람들을 노동시장에 진입하도록 유도하는 인센티브 강화 방안과 현재 하고 있는 일에서 노동시간 투입을 증가시켜 소득을 증가시키는 인센티브 강화 방법을 들 수 있다. 그리고 이러한 두 인센티브 사이의 균형을 유지하는 것은 매우 중요하다. 따라서 시스템의 구조적 개혁은 다음 두 가지 영역에 대해 초점을 맞추게 될 것이다. 이와 더불어 제도의 효율성과 효과성을 높일 수 있는 수급자격 요건강화 등도 복지시스템 개혁에 있어 매우 중요한 부분이다.

### 2) Universal Credit

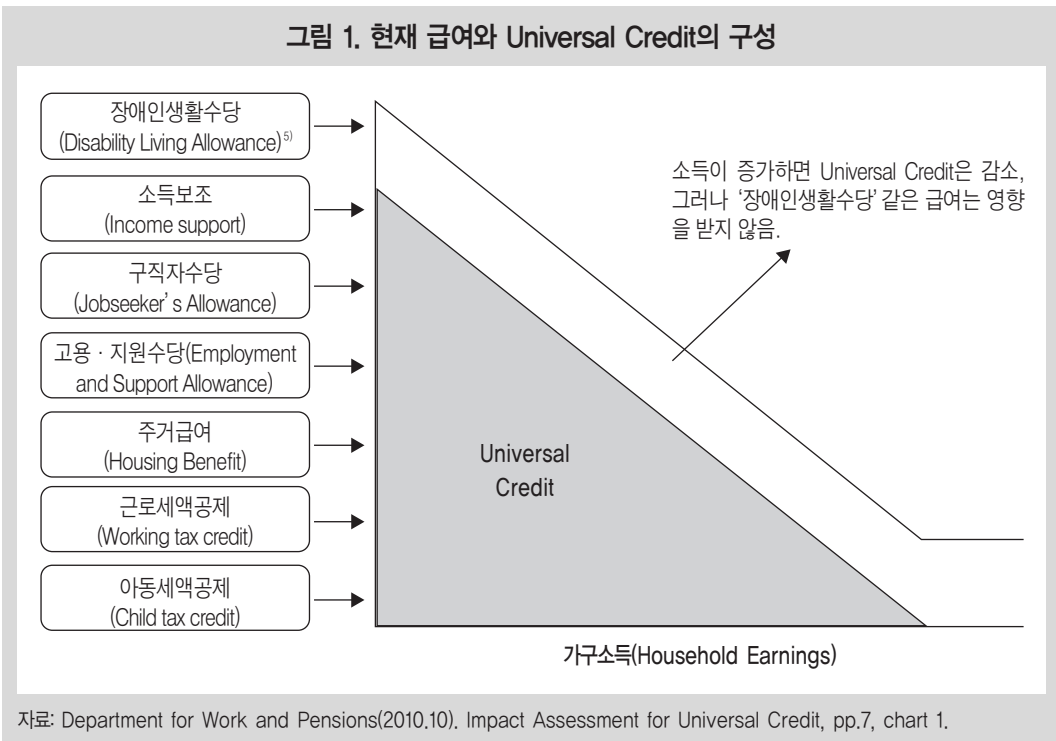
Universal Credit은 캐머런 정부가 추진하는

4) 3장은 영국 연금노동부에서 발간한 「21th Century Welfare」와 '유근춘 외(2010). 2010 보건복지재정의 정책과제, 한국보건사회연구원'의 내용을 정리하여 수정·보완한 것임.

복지개혁의 핵심내용으로 근로연령 가구원이 있는 가구들을 지원하는 접근 방식으로 소득보조(Income support), 소득기초 구직자 수당(Income-based Jobseeker's Allowance), 소득연계 고용지원수당(Employment and Support Allowance), 주거급여(Housing benefit), 아동세액공제(Child tax credit)와 근로세액공제(Working tax credit) 등을 연계하여, 실직관련 지원과 근로연계 지원을 하나의 시스템으로 결합시킨, 이전 보다 간결하고 통합된 시스템을 말한다. 복지 시스템이 이렇게 통합되고 간결한 구조를 갖게 된다면 현재 급여 시스템에 부담을

주고 있는 복잡성(complexity)의 상당한 부분이 제거되며, Universal Credit의 핵심 내용인 테이퍼(taper)에 대한 개선을 통해 높은 수준의 한계 공제율(Marginal Deduction Rates)과 낮은 수준의 근로 인센티브 등의 문제를 대응할 발판을 마련할 수 있을 것으로 기대할 수 있을 것이다. 아래 그림에서 알 수 있듯이 Universal Credit은 현재 존재하고 있는 각종 급여와 세액공제 제도를 하나의 통합된 지불체계로 개편하게 될 것이다. 하지만 장애인생활수당(Disability Living Allowance) 등과 같은 제도들은 여전히 독립적으로 운영되어짐을 보여주고 있다. 또한 <표 3>

그림 1. 현재 급여와 Universal Credit의 구성



5) 2011년 2월 17일 발표한 복지개혁법안(Welfare Reform Bill 2011)에 따르면 장애인생활수당(Disability Living Allowance)은 2013~14년에 Personal independence payment 변경될 예정임.

은 급여 대상자 입장에서 Universal Credit이 어떻게 작동하는지는 다양한 측면에서 제시해 주고 있다.

[그림 2]는 Universal Credit 시스템에 대한 구조적 개요를 보여주고 있다. Credit의 규모는 대상자의 여건과 필요에 의해 결정된다. Universal Credit의 수급 자격은 주로 저소득 실직 근로자들에게 주어질 것이며, Credit은 세후 가구소득이 증가할 때 점차적으로 감소할 것이다.

저소득층에 대한 근로 인센티브를 개선하기 위해서는, 유급근로(paid work)에 진입하는 사람들이 그들이 특정 수준 이상의 소득을 벌어들이기까지는 그들의 Universal Credit이 감소되어서는 안 될 것이다. 이것을 결정하는 근로소득공

제(earnings disregard) 수준은 가구의 여건에 따라 결정된다. 재정적 여건 측면에서는 공제를 최적화 시켜야겠지만, 아동을 양육하는 가구와 같은 특정한 대상 집단의 경우 더 큰 공제를 제공하는 것이 필요하다. 급여 대상자가 추가적인 노동공급을 통해 더 많은 근로소득을 얻을 수 있게 하기 위한 인센티브를 개선방법으로, 근로소득공제 수준을 초과한 근로소득에 대한 Universal Credit의 감소규모를 결정하는 단일(single)의 테이퍼(taper)가 적용되어야 할 것이다. 이러한 테이퍼(taper)는 근로시간과 상관없이 모든 소득 근로소득에 적용되어질 수 있을 것이다. 또한 이것은 현재 실직급여, 세액공제, 주거급여, 지방세 공제(Council tax benefit) 등에 걸쳐 각각 다르게

### 표 3. Universal Credit 적용

- 내가 만약 일자리를 잃는다면 나는 어떤 지원을 받을 수 있는가?
  - 가족에 대한 정부의 재정지원 혜택 자격은 그들의 환경에 달려 있다. 수급자격은 현재 개인, 배우자유무, 장애, 간병 등의 급여와 세액공제의 규칙을 토대로 결정된다. 전체 수급액은 근로소득과 기타 수입 증가에 따라 감소하게 된다. credit은 신청서를 작성한 가구원들에게 지급되어질 것이다.
- Universal Credit은 어떤 방법으로 근로에 진입하거나 근로를 유지하는 하는 것을 지원하는가?
  - 가구원들은 소득 증가에 따라 발생하는 Universal Credit의 일관성 있고 합리적인 점감률(withdrawal rate) 책정에 의해 근로에 진입할 인센티브를 갖게 될 것이다. 공제 시스템을 통해 강화될 인센티브는 Universal Credit 지불금이 초기 근로시간 증가로 인해 감소되지 않게 만들 것이다.
- 세액공제에는 무슨 일이 발생할 것인가?
  - Universal Credit은 보육지원을 포함한, 저소득 가구의 소득보충(income top-up)의 형태로서 세액공제를 포함시킬 것이다.
- 어떻게 전달되어 지는가?
  - 고용주가 가구 단위로 Universal Credit을 계산하는, 최신의 소득 정보를 이용하는 새로운 시스템을 통해 전달되어질 것이다.
- 근로능력평가(Work Capability Assessment)는 어떻게 될 것인가?
  - 근로능력평가는 질병 또는 장애로 근로할 수 없는 사람들의 지원을 평가하기 위해 여전히 필요하다.

자료: Department for Work and Pensions(2010.7). 21th Century Welfare, pp.18.

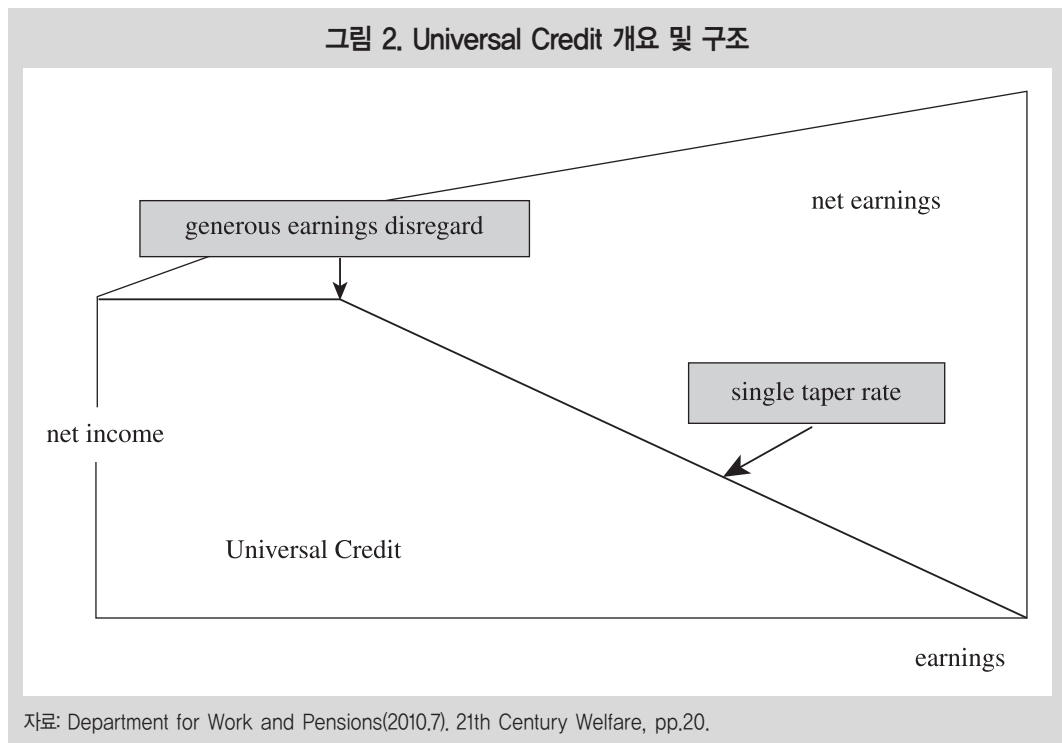
적용되는 점감율(withdrawal rate) 대신 단일(single)의 점감율(withdrawal rate)을 제공하는 것을 의미한다. 단일 점감율(single withdrawal rate)은 사람들이 일자리를 갖게 될 때 그리고 그들이 더욱 많은 일을 하고 더욱 많은 소득을 얻게 될 때 그들이 추가적으로 얼마만큼 받을 수 있는지에 대해 더욱 명확하고 간결하게 보여주게 될 것이다. 이와 더불어 급여 대상자들이 얼마의 소득을 벌었고 얼마나 많은 Universal Credit을 받게 될지를 살펴볼 수 있는 온라인 시스템이 요구된다. 이것을 통하여 Universal Credit의 청구자들은 한 장소(온라인상)에서 그들의 소득과 자격을 보여주는 정보에 접근할 수 있게 될 것이다. 이것은 대상자들이 어떤 급여를 얼마만큼 받고 있는

지에 대한 상황을 한 번에 파악하기 어려운 현재 상황보다 매우 큰 진전 이라고 할 수 있을 것이다. 마지막으로 제도의 지속 가능성을 위해서는 근로 인센티브와 재정적인 측면에서의 감당능력(affordability) 사이의 균형이 중요하다. 둘 사이의 상충관계는 Universal Credit 도입 시 적용될 점감율(withdrawal rate) 결정에 영향을 미치게 될 것이다.

### 3) 다른 영역에서의 개혁

#### (1) 수급조건(conditionality) 강화

이러한 개혁과 더불어 IFS(Institute for Fiscal





Studies) 등 연구 및 외부 기관에서 제안된 대다수의 개혁안에는 시스템의 잠재적인 구조적 개혁과 함께 현재의 수급조건(conditionality)의 역할이 제고되어야 한다는 점을 강조하고 있다. 일 자리를 구할 수 있거나 일할 준비가 된 사람들의 경우 급여를 받기 위한 조건을 이행할 것이 요구되어지며, 그들이 책임을 다하지 못할 경우 급여 감소와 같은 제약을 받게 된다. 이것을 급여지원의 ‘conditionality’라 한다. ‘conditionality’가 부과되는 경우 실업을 감소시키는데 효과적이며, 급여 청구자들은 그들이 받는 지원에 대신하여 무엇을 해야 하는지 명확히 알게 될 것이고 시스템에 대한 개혁 또한 ‘conditionality’를 명확하게 부여하여 제도의 효율성과 효과성을 높이 방향으로 추진될 것이다.

급여시스템을 변화시키기 위해 가지고 있는 아이디어 중 하나가 앞에서 언급한 Universal Credit처럼 현재 존재하는 급여들을 결합하여 하나의 급여로 만드는 것이다. 따라서 ‘conditionality’의 수준은 받고 있는 급여에 의해 결정되기 보다는 급여를 받는 원인에 의해 결정되어 져야 할 것이다. 또한 새로운 급여시스템은 급여의 지급이 중단될 때까지 사람들로 하여금 근로에 진입하게 하거나 노동시간과 소득을 증가시키는 것을 목적으로 추진하여 근로 연계급여와 실직급여 사이의 차이를 제거할 수 있어야 할 것이다. ‘conditionality’ 적용은 각 사람이 처한 여건에 따라 달라질 수 있을 것이다. 만약 어떤 사람이 충분히 일을 하고 자활에 대한 강한 의지가 있다면 근로 연계조건(work-related conditions)을 중지시킬 수도 있다. 하지만, 근로에 막 진입한 사람들의 경우 급여에 대

한 근로연계조건(work-related conditions)을 중지시키는 것은 좋은 생각이 아니다. 이러한 상황에서 조건이 중지된다면, 급여 대상자들은 근로 시간을 일정히 유지시키면서 계속해서 관련 급여를 받고자 할 것이다. 정부는 수급자들이 급여에 의존하는 것이 아니라 스스로 일어날 수 있기를 바란다. 그러므로 급여 대상자들로 하여금 자신이 일할 수 있는 만큼 일을 하게 만드는 자격조건에 대해 신중히 고려해야 한다. 정부는 대상자들에게 그들의 특수한 환경에 적합한 수준의 근로를 증가시키는 ‘conditionality’가 적용될 수 있는지 관찰해야 할 것이다. 예를 들어, 최저임금수준의 임금을 받는 주당 17시간 일하는 미혼인 사람의 경우 현재 시스템에서는 급여수급에 대한 ‘conditionality’가 적용되지 않는다. 향후 새로운 시스템에서는 대상자들이 그들의 근로시간을 확대하거나 그들의 소득 증대를 위해 전일제 근로를 할 때 까지 또는 해당 급여가 중지될 때 까지 ‘conditionality’ 적용을 계속해야 할 것이다. 구직자들의 경우, 현재 대부분의 구직자 수당(Jobseeker’s Allowance) 청구자들의 ‘conditionality’는 전일제 근로에 맞추어져 있다. 그래서 근로연급부는 향후에는 구직자의 특성, 즉 근로능력 정도나 여건에 의해 상대적으로 단시간의 일자리가 요구되는 사람들의 대한 재정적 인센티브를 매칭하기 위한 ‘conditionality’를 적용시키고자 하고 있으며, 개인의 여건 변화, 예를 들어 건강의 개선과 같은 변화에 의한 것까지 확대·적용 하고자 한다. 급여 대상자 중 의무를 충족시키는데 못한 사람들의 경우 그들 각각의 개인화된 의무를 이행할 때 까지 그들의 급여를 축소시킬 것이다.

하지만 부득이한 상황에 의해 직업 탐색을 하지 못하는 경우에는 급여가 제공될 것이다.

(2) 전달체계 개혁

앞에서 언급되었듯이, 유사하고 중복적인 급여들이 여러 기관에서 제공되는 관계로 급여 청구 과정 역시 복잡하고 혼란스럽다. 서비스 이용에 대한 청구자들은 동일하거나 유사한 정보를 중앙 및 지방정부 기관에 여러 번 제공해야 하는 경우가 많다. 이러한 어려움을 줄일 수 있는 단순하고 공정하고 그리고 비용이 적은 시스템의 도입은 서비스 이용자와 정부 담당자 그리고 기업과 납세자 모두에게 필요한 것이라 할

수 있다. 근로연금부는 새로운 급여 시스템은 사람들이 일자리를 구하는 것을 용이하게 만들며, 청구자들의 소득 변화를 신속하게 반영하여 별도의 신청서 작성이나 기다림 없이 해당 급여를 지급 받을 수 있게 될 것으로 기대하고 있다. 또한 이것은 서비스 공급자 측면에서도 새로운 급여시스템으로의 이전은 시스템 운영비용을 줄이는 효과를 가져올 것이다.

새로운 전달체계는 관료주의적인 복잡한 행정절차를 줄이고 급여 대상자들의 소득 및 자산변동에 대해 즉각적으로 반응하여 대상자들의 근로진입을 더욱 쉽게 만들 수 있을 것이다. 전달체계의 개혁은 효율성을 증가시켜 청구자들에 대한 서비스를 개선시키면서 행정 비용역

그림 3. 현재 주요 실직급여(out-of-work benefits)에서의 수급조건 수준

수준	수급조건	급여청구 대상
↑	Active job search 급여 수급을 위해 적극적인 구직활동과 취업할 수 있는 여건(Availability for work)이 요구됨.	아동이 없는 경우 부부(커플)가 공동으로 청구해야 하는 것을 포함한 구직자수당(Jobseeker's Allowance) 청구자
	keeping in touch 취업중심인터뷰(Work Focused Interviews)의 참석이 요구됨.	소득보조(income support)를 청구한 가장 어린 아동이 7살 이하인 한부모, Work Related Activity Group에 해당하는 고용지원수당(ESA) 수령자, 아동이 있는 급여수령자의 배우자
	No conditionality 조건 없음.	지원집단(support group)과 보호자(carer)에 해당하는 고용지원수당(ESA) 수령자

자료: Department for Work and Pensions(2010.11), Universal Credit: welfare that works, pp.25.

그림 4. 향후 주요 실직급여(out-of-work benefits)에서의 수급자격 요건 수준

수준	수급조건	급여청구 대상
	Active job search 급여 수급을 위해 적극적인 구직활동과 취업할 수 있는 여건(Availability for work)이 요구됨.	아동이 없는 경우 부부(커플)가 공동으로 청구해야 하는 것을 포함한 구직자수당(Jobseeker's Allowance) 청구자
	Work preparation 취업준비를 위한 적정단계를 밟아야 함.	5살 이하의 아동을 둔 한부모를 제외한, Work Related Activity Group에 해당하는 고용지원수당(ESA) 수령자
	keeping in touch 취업중심인터뷰(Work Focused Interviews)의 참석이 요구됨.	소득보조(income support) 또는 고용지원수당(ESA)를 청구한 1~5세 아동을 둔 한부모 및 급여수령자의 배우자
	No conditionality 조건 없음.	지원집단(support group)과 보호자(carer)에 해당하는 고용지원수당(ESA) 수령자, 소득보조(income support) 또는 고용지원수당(ESA)를 청구한 1세 미만아를 둔 한부모

자료: Department for Work and Pensions(2010.11). Universal Credit: welfare that works, pp.27.

시 감소될 것이다. 전달체계 개혁을 통해 청구자들은 더 이상 초과적인 행정서류의 작성 없이 모든 주요한 자격들에 대해 하나의 신청서만 작성할 수 있는 것으로 예상된다. 한 가구에서 한 사람만이 급여를 요청하여 해당 급여를 받을 수 있게 될 것이다. 전달체계 개혁을 위해서는 주요 급여를 지급하고 있는 근로연금부와 국세관세청(HM Revenue & Customs) 그리고 지방정부 사이의 협력도 매우 중요하다. 급여를 전달하는 모든 기관들은 협력을 통해 급여 또는 전달체계가 어떻게 통합되는 것이 가장

최선인지 함께 논의해 가야 할 것이다. 향후 급여시스템을 운영하는 전산시스템에 대한 변화가 필요하다. 더욱 통합적인 시스템을 전달하기 위해 두 개 영역에 대한 전산 시스템의 구성이 필요하다. 하나는 '청구자들과 접촉했을 때의 기록', '급여 또는 급여 변화에 대한 요청을 해결하기 위해 필요한 세부사항의 기록', '얼마나 많은 급여를 개인 또는 가족이 받을 수 있는지를 산출'하는 시스템이고 다른 하나는 근로를 통해 얻은 임금과 같이 벌어들인 소득에 대한 자세한 정보와 개인 또는 가구가 받을 수 있

는 급여액을 취합하는 역할을 한다. 여기서 수집된 정보들을 점감률(withdrawal rates)에 대한 적용과 정확한 급여 지불에 활용될 것이다. 이러한 지불 시스템은 근로연금부 관련 급여를 지급하는데 이미 사용된 BACS(Banks automated clearing system, 금융거래에 전산화 계획) 기반으로 구성되어질 수 있을 것이다. 국세청(HM Revenue & Customs)은 자신의 컴퓨터 시스템을 변화를 관찰하고 있다. 국세청의 새로운 시스템은 고용주가 국세청에 보고하는 고용인들에 대한 급여 등과 정보를 축적하고 있다. 이러한 시스템은 또한 급여지급 심사에 사용될 수 있는 실시간 소득 데이터를 이용할 수 있는 기회를 제공해 준다. 실시간 소득 데이터에 대한 접근은 고객이 해당 부처 및 기관에 소득의 변화를 공지할 필요를 제거해 주고 근로 진입 및 실업에 대한 이동과 소득 변동에 대해 더욱 즉각적으로 반응할 수 있는 시스템을 만들 수 있게 한다. 이것은 최빈곤층을 더욱 힘들게 만드는 과다급여(overpayments) 및 이에 대한 연속적인 상황에 대한 문제점을 해결할 수 있게 만들 것이다.

### (3) 실수 및 과다급여 그리고 부정행위에 대한 처리관련

현재 시스템에서 실수 및 오류, 과다급여(overpayments) 그리고 부정행위(fraud)는 다음의 주요 세 가지 원인들에 의해 발생하게 된다.

① 급여 시스템이 너무 복잡하고 여러 기관들에 의해 취급되어 진다. 이것은 청구자가 급여를 신청할 때 실수가 발생할 수 있으

며, 다른 급여 청구 시 자신들의 상황과 여건에 대해 다르게 신고할 수도 있다.

② 급여는 자산조사를 거친다. 이것은 사람들이 신고하는 그들의 소득, 저축, 그리고 다른 곳에서 벌어들이는 기타 소득 등이 필요하다는 것을 의미한다. 이것은 공급자의 실수를 만들 수 있는 기회의 증가를 의미한다. 즉 과다 지급된 급여와 거짓신고 등의 부정행위가 발생할 수 있음을 의미한다.

③ 우리는 또한 비-재정적인 환경들에 대한 규칙을 가지고 있다. 우리는 그들이 어디에 사는지, 배우자가 있는지, 자녀가 있는지 등 그들의 삶에서 발생하는 것들에 대한 정보를 서비스 이용자를 통해 알아야 한다.

더욱 간단한 급여 시스템을 만들 수 있다면, 사람들이 급여 청구할 때 그들의 모든 자세한 정보는 단지 하나의 장소에 있어야 할 것이다. 이것은 실수의 과다지급을 줄일 수 있을 것이다. 만약 어떤 사람이 과다지급 된 급여를 상환해야 한다면, 이것을 그 사람을 매우 힘들게 하는 것이다. 우리가 하나의 급여시스템을 가진다면, 사람들은 다른 기관에서 같은 내용을 다르게 이야기 할 수 없다는 것을 의미한다. 이것은 실수와 과다지급 그리고 부정행위를 줄일 수 있게 한다. 실시간 소득 데이터에 대한 접근은 제대로 신고 되지 않거나 부정확하게 신고 된 소득들 때문에 발생하고 있는 실수 및 오류 그리고 부정행위의 수준과 과다지급의 높은 수준을 유의미하게 감소시킬 것이다. 하나의 통로는 또한 비재정적인 고객들의 환경과 연관된 에러와 부정행위를 선별할 수 있는 능력을 강화시켜줄

것이다. 데이터의 지능적인 이용을 통하여, 적절하지 않은 또는 부정행위적인 청구를 막을 수 있게 될 것이다. 따라서 새로운 전달체계 시스템은 사람들이 이해하고 이용하기 쉽도록 더욱 간결해야 할 것이며, 다른 부처가 보유하고 있거나 수집되어진 동일한 세부사항에 대한 요구는 사라져 급여시스템을 더욱 빠르게 만들 수 있어야 한다. 그리고 사람들로 하여금 이전 시스템에서 새로운 시스템으로 빨리 그리고 쉽게 이동할 수 있어야 할 것이다. 이러한 것들이 전제된다면 개혁으로 인해 감소된 시스템의 복잡성과 실시간 데이터에 대한 접근은 실수와 오류, 과다지급과 부정행위를 감소시킬 수 있을 것이다.

#### 4. 결론 및 정책적 함의

영국 복지개혁의 핵심은 가장 위험한 상태에 있는 지원이 꼭 필요한 사람들에게 대한 지원을 줄이려는 것이 아니다. 개혁을 통해 현재 가지고 있는 급여들의 수를 통합하여 줄이고 시스템은 더욱 단순하게 만들어 근로인센티브를 개선하고 복지 의존성을 줄이는 것에 있다. 이것은 보수당 이전 노동당 정부에서부터 본격적으로 추진해온 ‘활성화’ 정책을 계승·강화하여 추진하는 것으로 볼 수 있다.

지금까지의 내용을 요약해 보면, 지금까지 영국 복지시스템 개혁의 실패 원인은 미약한 근로인센티브와 제도의 복잡성에 기인한 것이고 따라서, 급여 시스템의 변화를 이끌어낼 개혁의 핵심사항은 근로 인센티브의 개선이며, 이와 함께, 지원이 필요로 한 사람들에게 더욱 공정하

고 단순한 급여 시스템을 제공하는 것이다. 지금까지의 내용을 살펴볼 때 영국 정부가 추구하는 복지 시스템은 다음과 같다. 1) 사람들을 근로하게 만드는 2) 공정한 3) 가장 도움이 필요한 사람들을 지원하는 4) 가능한 단순한 급여시스템을 만드는 것이다. 그리고 이러한 급여 시스템에 대한 개혁으로 다음의 것들을 기대 할 수 있을 것이다.

- ① 소득의 증가에 따라 급여가 감소되어지는 테이퍼(taper)에 대한 조정을 통해 급여 대상자들이 근로에 진입하거나 더 많은 소득을 벌어들일 수 있을 것임.
- ② 실직상태에 있는 사람들에게 대한 지원 수준을 유지하는 동시에, 단일 테이퍼(taper)를 통해 도움을 가장 필요한 사람들, 즉 최저 수준의 임금을 받는 빈곤층을 대상으로 공정한 지원을 시행 할 수 있을 것임.
- ③ 근로연계(in-work) 및 실직(out-of-work) 관련 자산조사(means-tested) 급여와 세액 공제의 복잡하고 중복된 조합을 단순화 시켜, 근로 또는 실직상태의 사람들에게 간결한 형태의 지원을 제공할 수 있을 것임.

영국 정부는 앞의 내용들을 골자로 하는 복지 개혁법안(Welfare Reform Bill 2011)을 2월 17일 발표되었다. ‘Universal Credit’ 과 같은 근로인센티브 강화와 급여수급의 ‘conditionality’ 강화 등이 핵심인 이번 법안에 대해 노동계 및 이해관계 당사자들이 반발하고 있지만, 근로 인센티브가 미약한 것으로 판명된 현재의 시스템을 개선하고 정부의 재정부담 경감을 통한 제도의 지속 가능성 제고를 위해 향후에도 복지 시스템의 개혁은 강도 높게 추진되어질 것으로 예상된다.

마지막으로, 한국과 영국을 직접적으로 비교하기는 무리가 따르지만, 최근 영국의 복지개혁이 우리에게 주는 정책적 함의를 다음과 같이 정리할 수 있다.

첫째, 근로유인을 위한 재정적 인센티브의 강화가 필요하다. 국민기초생활보장급여는 보충 및 통합 급여방식으로 지급되어 근로동기를 저해하는 경향이 크며 자활사업을 통한 얻은 근로소득에 대한 공제가 이루어지고 있지만 그 수준은 전체 수급자의 비중에 비해 매우 미미한 수준에 불과하다. 근로장려세제의 경우 제한적인 적용범위와 낮은 급여수준으로 근로유인 효과가 낮을 것으로 전망되고 있다. 물론 효과성 평가가 제대로 이루어지지 않은 상태에서 단정적으로 판단하기는 이르지 않지만 지금의 근로 인센티브 수준은 근로유인 효과를 크게 발생시킬 만큼의 충분한 수준은 아니라는 것이 중론이다.

둘째, 수급조건에 대한 정비가 필요하다. 국민기초생활보장제도, 근로장려세제, 실업급여 등 여러 제도에서 각각의 유형과 상황에 따른 수급조건이 존재하지만 형식적으로만 존재하거나 실효성 없는 규제로만 남아 있는 것들도 상당수 존재한다. 이러한 것들에 대한 전반적인 정비가 필요하다. 근로능력이 있는 대상자가 근로를 하게 만드는 수급조건은 분명 필요한 것이지만 지나치거나 형식적인 수급조건 강화는 대상 집단의 반발 및 행정비용의 증가 등의 역효과를 초래할 수 있다.

셋째, 중장기적으로 간결한 복지 시스템의 설계를 고려해 볼 필요가 있다. 한국은 아직 복지

수준이 다른 선진국들에 비해 성숙되지 않은 상태이며, 사각지대 축소 및 각종 위협에서 취약계층에 대한 제도적 보완이 필요하다. 따라서 필요한 부문에 대한 복지제도의 확대가 필요하다. 다만 중장기적으로 볼 때 영국과 같이 '복잡성'으로 인한 비용이 발생하지 않도록 제도를 설계·추진할 필요가 있다.

넷째, 향후 근로연계복지를 강화하게 되더라도 영국의 복지개혁에서 장애인생활수당 등이 'Universal Credit'과 독립적으로 운영되어지는 것처럼 가장 도움이 필요한 취약한 계층에 대한 지원은 지속적으로 유지되어야 할 것이다.

마지막으로, 재정적 측면에서 감당능력(affordability)이 뒷받침 되어야 할 것이다. 충분한 사전적 준비나 장기적인 재정 전망 없이 성급하게 제도를 만들고 확대하는 것은 지양해야 할 것이다. 영국이 긴축재정을 실시하고 복지예산을 삭감하고 있는 이유는 정부재정적자와 국가부채의 누적을 더 이상 감당할 수 없기 때문이다. 우리의 경우도 복지지출의 증가가 종국에는 국민부담률의 증가로 이어짐을 인식하고 각종 정책을 계획하고 수행해야 할 것이다. 현실적으로 저부담·고복지는 존재하기 어렵지만, 명확한 목적과 효율적인 운영을 통해 복지제도의 효과성을 높일 수 있을 것이다. 또한 장기적으로 근로연계복지의 효율적이고 효과적인 추진은 탈 빈곤을 촉진하여 복지비용을 축소시켜 재정적 측면에서의 감당능력을 제고하는 효과도 기대할 수 있다. 보건복지