

영국 복지 긴축의 영향: 불평등에서 ‘브렉시트(Brexit)’까지

Impact of Welfare Retrenchment in the UK: From Inequality to Brexit

최영준, 연세대학교 행정학과 부교수·이승준, 영국 브리스톨대학교 박사 과정

‘제3의 길’과 ‘사회 투자’로 새로운 복지국가의 지평을 열고자 했던 영국 복지국가는 2007~2008년 경제 위기 이후 급격한 변화를 맞이한다. 보수당 연립정부는 강한 긴축정책과 공공 부문 축소 전략을 지속적으로 추진하였다. 본고에서는 보수당의 긴축정책이 어떤 방식으로 전개되었으며, 그 결과가 미친 직접적, 간접적 영향을 논의하고자 한다. 연구 결과, 다양한 감축 개혁은 직접적으로는 빈곤 증가, 주거 불안정 확대, 돌봄 결핍을 초래한 것으로 나타났다. 간접적으로는 사회적 자본의 위축을 초래하고 민간 역할을 확대했다.

1. 들어가며

영국은 상반된 모습의 복지국가로 잘 알려진 국가이다. 한편으로는 복지국가의 시작을 알린 국가 중 하나이면서 다른 한편으로는 시장의 역할을 강조하는 자유주의 복지국가로 인식된다. 한편으로는 국민 보건의로 서비스(National Health Service)와 같은 조세에 기반을 둔 보편적 프로그램을 잘 갖췄으면서 다른 한편으로는 민간 연금이 가장 활성화된 국가이다. 베버리지(Beveridge)나 노동당의 역사로 잘 알려져 있으나, 동시에 대처(Thatcher) 총리로 유명하기도 하다. 기초 보장 차원에서는 정부가 적극 개입하지만, ‘기초’ 수준 이상에서는 개인의 자립과 선택을 권하는 복지국가이다. 이렇듯 모순처럼 보이는 특징들이 공존하는 곳이 영국 복지국가이다.

영국의 복지국가 역사는 정적인 것이 아니었다. 영국의 복지국가는 베버리지 보고서 이후 1970년대까지 급속히 확장되었다가 1990년대 말까지 급격한 신자유주의적 구조 조정기를 거친다. 이후 들어선 신노동당의 블레어(Blair) 정부는 ‘제3의 길(The Third Way)’을 천명하고 경제 위기 전까지 복지 개혁을 단행한다. 블레어 총리의 이러한 개혁은 대처와 메이저(Major) 총리가

추진해 온 복지 긴축과 시장 역할의 확대에 제동을 걸었다는 면에서 사회민주주의적 개혁의 성격을 띤다. 하지만 블레어의 개혁도 기초 보장 수준을 강화한 것 말고는 여전히 민간의 역할과 일을 통한 복지(welfare to work)를 강조하고 뉴딜(New Deal)과 같은 사회 투자 프로그램을 강력히 추진하는 등 양면성이 있었다. 이 시기는 영국의 복지국가가 전통적 영국 복지 모델을 회복하면서 동시에 변화하는 환경에 적응하는 시기였다.

그러나 2007년과 2008년에 발생한 경제 위기는 영국의 복지국가를 새로운 방향으로 급선회하게 만드는 계기가 되었다. 영국 경제는 경제 위기를 겪으면서 2008년 3분기부터 마이너스 성장을 기록했다. 금융 기업들이 하나둘 위기에 처하거나 도산하고, 부동산 가격이 폭락하며, 실업률이 증가했다. 이에 대응해 브라운(Brown) 총리는 일시적으로 부가세를 경감하고(17.5%에서 15%로) 확대 재정 정책을 펼쳤다. 확대 재정 정책은 경기회복에 부분적으로 긍정적 효과를 냈으나 동시에 국가 부채를 급속히 증가시키는 결과를 불러왔다. 이런 배경하에 보수당의 캐머런(Cameron) 총리가 자유당과의 연정을 통해 정권을 잡게 된다. 캐머런 총리가 오즈번(Osborne) 재무장관과 함께 펼친 경제 정책의 핵심 기조는 긴축정책이다. 본고에서는 이 긴축정책의 내용이 무엇이며, 그것이 어떠한 결과를 초래했는지 살펴보고자 한다.

2. 복지 긴축의 내용

가. 공공 부문 재정 긴축

2010년에 집권한 보수당·자유당 연립정부는 급격히 증가하는 부채를 줄이면서 동시에 정부 지출을 감축한다는 목표를 세웠다. 경제 위기 직전인 2006년 국내총생산(GDP)의 41%에 머물렀던 정부 지출은 경제 위기의 사회경제적 여파를 최소화하는 과정에서 2010년 GDP의 48%까지로 증가한다. 정부 부채는 2006년 GDP 대비 40% 정도에서 2011년 GDP 대비 80%를 넘어섰다(Google public data, 2017). 연립정부의 공공 부문 축소와 복지 감축 결과 정부 지출은 2015년 기준 42%까지 감소하게 된다(OECD, 2017).

2009-10년을 기준으로 영국 정부 지출의 약 42%는 보건복지 부문에 사용된다. 여기에 교육부문을 포함하면 영국의 사회정책 지출은 전체 정부 지출의 약 53%를 차지한다(Lupton, McKnight, Stewart, Thomson, Tunstall & Vizard, 2015). 이렇듯 영국의 정부 지출에서 사회정책이 차지하는 비중이 상당히 높기 때문에 공공 부문을 축소하면 이것이 복지 긴축으로 직결된다는 것을 알

수 있다. 경제 위기가 복지 정책의 확대로 발생한 것이 아니라 금융과 경제 구조의 문제에서 기인했는데도 이에 대한 근본적인 개혁 없이 복지 프로그램과 공공서비스의 삭감에만 집중한 연립정부의 긴축 재정 정책은 신랄한 비판을 받았다(이정희, 2010, pp. 60-66). 더욱이 이러한 정부 지출 감축은 정부 부채의 감소로 이어지지도 않았다. 오히려 감세 등으로 인해 정부 부채는 2016년 기준 GDP 대비 약 90%로 증가하였다.

나. 복지 부문 재정 긴축

보수당-자유당 연립정부는 ‘누구나 출신 배경에 구애받지 않고 재능과 열망에 따라 일어설 수 있는, 사회적 이동에 제한이 없는 영국’을 비전으로 제시하고, 이를 위한 ‘전면적인 복지·조세·교육 개혁’을 천명하였다(Cabinet Office, 2010). 정부는 ‘큰 국가’의 대안으로 ‘튼튼한 사회와 작은 정부, 권력과 책임을 시민이 쥐는 큰 사회(Big Society)’를 제시했다.

이와 같은 정책 목표는 정부 지출 축소를 위한 다양한 개혁과 함께, 시민과 소비자의 권리와 선택의 폭을 넓히는 개혁으로 이어졌다. 다른 유럽 국가들에서는 복지 삭감의 초점이 공적 연금에 맞춰졌다. 그러나 영국에서는 연금 급여와 지출 규모가 상대적으로 낮아 삭감의 주요 대상이 되지 않았다. 오히려 자산 조사 급여나 노동시장에 관련된 급여들이 삭감되었다. 특히, 통합 급여(universal credit)의 도입을 통해 기존의 복잡한 복지 급여 체계를 단일 창구로 통합하고, 수급 조건을 좀 더 엄격하게 함으로써 실업률을 낮추며, 소득 보조를 받는 계층을 줄이고자 하였다. 통합 급여는 일을 하고 있거나, 일을 하고 있지 않는 대상자 모두를 지원하며, 근로세액공제, 아동세액공제, 주택 급여, 소득 보조, 구직자 수당 중 자산 조사형 급여와 고용·지원 수당을 모두 대체하는 것이었다. 이처럼 통합 급여는 제도의 단순화를 통한 행정의 효율을 꾀할 뿐만 아니라 복지 프로그램의 전반적인 급여 절감을 도모할 수 있는 제도였다. 영국의 저명한 사회정책 전문가인 피터 테일러구비(Peter Taylor-Gooby)는 이와 같은 연립정부의 복지 개혁을 영국에서 복지국가가 시작된 이래 가장 근본적인 구조 개혁이라고 일컬었다(Taylor-Gooby, 2012, pp. 61-82).

보수당-자유당 연립정부가 단행한 복지 예산 감축의 구체적인 양상은 다음과 같다(Office for Budget Responsibility, 2016). 먼저 근로 계층의 급여에 관련된 지수(index)를 소매물가지수(RPI: Retail Price Index)에서 소비자물가지수(CPI: Consumer Price Index)로 바꾸면서 약 52억 파운드를 감축하였고, 근

로세액공제(Working tax credit)를 삭감함으로써 10억 파운드를 절감하였다. 또한 2013-14년도부터 거의 모든 근로 계층에 대한 복지 급여가 연간 1% 한도(cap)에 적용되도록 하여 16억 파운드를 감축하였고, 기타 급여의 인상률을 조정함으로써 약 15억 파운드를 추가로 감축하였다. 아동수당은 2011년부터 동결하여 2014년까지 약 11%의 삭감효과를 거둬으로써 매년 10억 파운드를 절감하였다. 또한 고소득층(연간 5만 파운드 이상의 소득자)에게 지급하던 아동수당을 감액하고, 그중 연간 6만 파운드 이상의 고소득자에게는 아동수당을 지급하지 않음으로써 연간 6억 파운드를 절감하였다.

보수당-자유당 연립정부가 출범하면서 삭감된 복지 지출의 변화를 좀 더 구체적으로 살펴 보기 위해, 2010-11년도 기준 복지 지출의 예측 값(2010-11 baseline spending)과 실제 복지 지출(actual spending)을 비교하면 <표 1>과 같다.¹⁾ 연립정부 구성 이후 5년간 실제 복지 지출액은 약 244억 파운드가 증가하였다. 반면에 2010-11년도를 기준으로 하는 복지 지출의 5년 후 예측 값은 약 490억 파운드가 증가하였다. 따라서 연립정부 출범 이후 삭감된 복지 지출은 약 246억 파운드로, 연립정부의 5년간 복지 지출 증가액은 정권이 바뀌지 않았다는 제약적인 가정 하에 계산된 예측 값의 절반 이하 수준인 것으로 추정할 수 있다. 노동당 정부가 경제 위기 이후 확장적 재정 정책을 폈기 때문에 예측 값은 과다하게 계산되었을 수 있다. 하지만 2010-2011년은 이미 대규모 예산 확장이 끝났던 시기이며, 1인당 GDP가 2009년 약 2만 6000파운드에서 2016년 약 2만 8000파운드로 안정적인 상승세를 유지한 시기이기도 하다

표 1. 영국의 실제 복지 지출과 2010-11년도를 기준으로 한 예측 값의 변화 비교

(단위: 10 억 파운드(£billion))

	2010-11	2011-12	2012-13	2013-14	2014-15	2015-16
실제 복지 지출	192.2	199.3	207.2	209.0	213.4	216.6
2010-11 년 기준 변화	0.0	7.1	15.0	16.8	21.2	24.4
2010-11 년 기준 예측 지출	192.2	202.4	215.8	223.9	233.6	241.3
2010-11 년 기준 변화	0.0	10.2	23.6	31.7	41.4	49.0
차액	0.0	3.1	8.6	14.9	20.2	24.7

자료: Office for Budget Responsibility. (2016). Welfare trends report. p. 35.

1) '2010-11년 기준 예측 지출': 2010-11년도를 기준으로 향후 5년간의 복지 지출을 예측한 값이다. 이 값에는 연립정부 구성 이전의 노동당 정부 정책이 유지될 경우의 인플레이션을 반영한 미래 복지 지출 예측 값과 2010-11년도 당시의 정책에서 향후 5년간 인구 규모 및 인구구조의 변화를 반영한 복지 지출 예측 값이 반영되어 있다. 즉, 연립정부가 아닌 기존의 정부 정책에 따른 복지 지출을 예측한 값이다.
'실제복지지출': 보수당-자유당 연립정부가 구성된 이후 2015-16년도까지 실제 집행된 복지 지출이다.

(IMF, 2017). 따라서 노동당 정부가 실각하지 않았다면 2015-16년도까지 복지 지출을 이와 같은 수준으로 증가시켜 왔을 것으로 예측해 볼 수 있다.

위의 분석에서 한층 더 깊게 들어가 연립정부의 복지 지출액 변화를 요인별로 세분하여 보면 <그림 1>과 같다. 2010-11년도의 복지 정책이 향후 5년간 변화 없이 그대로 유지될 경우의 인플레이션을 반영한 복지 지출 증가액(2010-11 default uprating)은 약 346억 파운드이다. 여기에 인구 증가와 고령화에 따른 인구구조 변화를 반영한 복지 지출 증가액은 약 144억 파운드이다. 따라서 노동당 정부 정책이 그대로 유지되었다면 2015-16년도까지의 복지 지출은 약 490억 파운드가 증가하게 된다. 하지만 2010년 연립정부가 구성되기 이전부터 계속 시행되어 왔거나, 또는 2011-12년도에 종료된 여러 가지 정책들(Pre-Coalition Policy)²⁾의 효과로 복지 지출은 약 38억 파운드 감소하게 되었다. 예를 들어, 장애인 복지에서는 노동당 정부에서 2008년 도입한 고용·지원수당(Employment and support allowance)의 영향과 2013년부터 시작된 객관적 의학 평가(Objective medical assessment)로 인하여 지원 건수(Caseload)는 계속하여 줄어들고 있다. 1995년에 입법된 '남성과 여성의 기초연금 수급 연령 동일화'가 현재 진행 중에 있으며, 노동당 정부에서 도입하였던 아동세액공제(child tax credit)와 겨울 난방 급여(Winter fuel payment)가 2011-12년에 시한이 종료됨으로써 복지 지출의 감소로 이어졌다.

연립정부가 발표한 정책(Coalition policy)에 따라 삭감된 복지 지출은 약 196억 파운드로, 앞서 언급한 바와 같이 근로 연령대를 대상으로 하던 대부분의 급여와 세금 공제가 전반적으로 감액된 부분이 가장 큰 비중을 차지하였다. 하지만 이렇게 삭감된 복지 지출도 애초 연립정부가 발표하였던 정책을 가감 없이 그대로 집행하였을 경우에 감소하였을 지출보다는 적은 것으로 나타났다. 마지막으로 기타 효과(Other non-policy factors)로 약 12억 파운드의 복지 지출이 추가로 감소하는데, 여기에서는 실업률의 감소에 따른 구직자 수당과 그와 연결된 주택수당 지출의 감소가 가장 큰 부분을 차지하였다. 이와 같은 요인별 복지 지출의 변화액을 합산하면 <그림 1>에서와 같이 연립정부의 복지 지출 순증가액은 약 244억 파운드가 된다. 그리고 연립정부가 정책을 통하여 직접 감축한 복지 지출액은 약 196억 파운드로 추산된다.

2) 대표적으로 1995년 입법된 남성과 여성의 기초연금 수급 연령 동일화, 2008년 '무능력 급여(Incapacity benefit)'를 '고용·지원 수당(Employment and support allowance)'으로 전환한 정책은 복지 지출의 감소로 이어졌다. 또한 아동세액공제(Child tax credit)와 겨울 난방 급여(Winter fuel payment)가 각각 2011-12년에 종료됨으로써 복지 지출이 감소하였다.

그림 1. 2010-11년도와 2015-16년도의 명목 복지 지출 변화



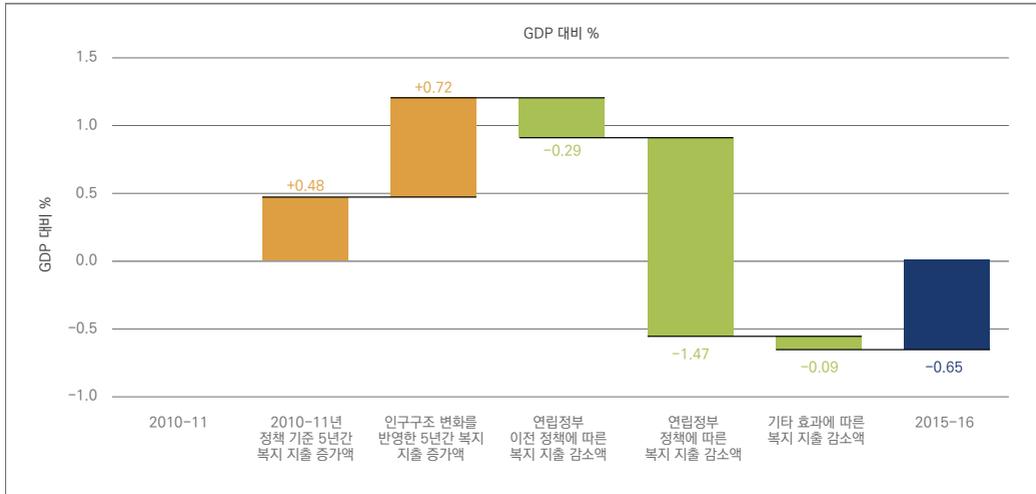
자료: Office for Budget Responsibility, (2016). Welfare trends report. p. 38.

〈그림 1〉의 명목 복지 지출액 변화를 GDP 대비 지출 비중으로 환산하면 오히려 복지 지출 비중은 〈그림 2〉에서와 같이 5년간 0.65% 감소하였으며, 이러한 추세를 반영하면 2020-21년도 복지 지출 비중의 예측 값은 GDP 대비 2.1%나 감소할 것으로 추정된다.

작은 정부와 큰 사회를 천명한 연립정부가 들어선 2010년 이래 영국의 GDP 대비 분야별 사회지출은 정체되거나 감소하는 추세를 보이고 있다. 〈표 2〉에서 확인할 수 있듯이 지출액 규모의 완만한 감소 추세는 각 분야에서 전반적으로 나타나고 있으며, 이는 2010년 정점에 다다랐던 총사회 지출의 감소로 이어지고 있다. 2010년부터 영국의 65세 이상 인구가 급격히 증가한 점³⁾을 고려할 때(OECD, 2017b), 사회 지출에서 가장 큰 부분을 차지하는 노령 및 보건 분야의 GDP 대비 지출 비중이 정체되고 있는 점도 주목할 만하다. 이러한 복지 지출의 성장률은 2차 세계대전 이후에 가장 낮은 성장률이라고 보고되고 있다(Vizard & Obolenskaya, 2015).

3) 1981년 65세 이상 인구의 비율이 전체 인구의 15%를 넘어선 이래 노령 인구 비율은 2010년까지 15% 수준을 유지하였다. 하지만 2010년부터 2014년까지 65세 이상 인구 비율은 17.2%로 가파르게 증가하게 된다.

그림 2. 2010-11년도와 2015-16년도의 GDP 대비 복지 지출 변화(%)



자료: Office for Budget Responsibility. (2016). Welfare trends report. p. 38.

표 2. 영국의 분야별 사회 지출의 변화(GDP 대비 %)

연도	1990	1995	2000	2005	2010	2011	2012	2013
노령	4.6	5.3	5.6	6.1	7.2	7.2	7.4	7.3
유족	0.3	0.3	0.3	0.2	0.1	0.1	0.1	0.1
장애	2.1	2.8	2.4	2.2	2.1	2.1	2.1	2.1
보건	4.2	5	5.3	6.3	7.5	7.3	7.2	7.1
가족	1.8	2.2	2.6	3	4	4	4	3.8
적극적 노동시장	0.5	0.4	0.2	0.4	0.4	0.2	0.2	0.2
실업	0.8	1.1	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	0.4
주거	1.2	1.7	1.4	1.3	1.4	1.4	1.5	1.4
기타 사회 정책	0.1	0.1	0.2	0.2	0.5	0.5	0.5	0.4
총지출	15.6	18.9	18.5	20.2	23.7	23.3	23.5	22.8

자료: OECD. (2017d). Social Expenditure Database-Aggregated Data.

3. 긴축의 영향

가. 직접적 영향

긴축정책은 1997년부터 신노동당 정부가 이룬 불평등 해소와 빈곤율 감소를 무위로 돌리는 계기로 작용하고 있다. <표 3>은 2009년부터 2015년까지의 아동과 근로 세대 부모, 그리고 자녀가 없는 근로 세대의 빈곤율 변화 예측 값을 보여 주고 있다. 연립정부가 들어선 이후

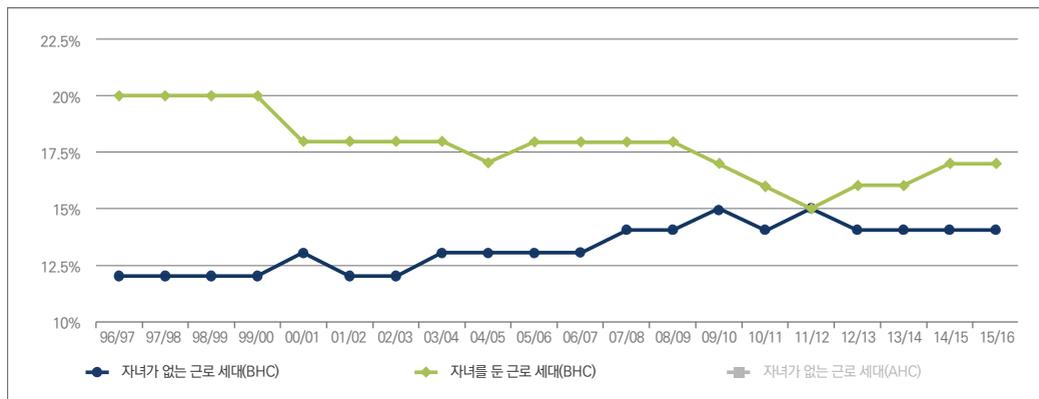
세 그룹 모두에서 상대 빈곤율과 절대 빈곤율이 동반 상승한다. 여기서 주목할 부분은 아동과 자녀를 둔 근로 세대의 빈곤율 증가 폭이 자녀가 없는 근로 세대의 증가 폭에 비하여 더 클 것이라고 예측한 점이다(Brewer, Browne, Joyce & Payne, 2011, p. 2).

표 3. 아동과 근로 세대 부모, 자녀가 없는 근로 세대의 상대 빈곤율 변화

	아동		아동이 있는 부모		아동이 없는 부모	
	백만 명	%	백만 명	%	백만 명	%
2009(actual)	2.6	19.7	2.3	17.1	3.4	15.0
2015	2.9	22.2	2.4	18.5	4.0	15.9
2020	3.3	24.4	2.6	20.0	4.9	17.5

자료: Brewer, M., Browne, J., Joyce, R., & Payne, J. (2011). Child and working-age poverty from 2010 to 2020. p. 2 저자 재구성.

그림 3. 근로 세대 부모와 자녀가 없는 근로 세대의 빈곤율 변화



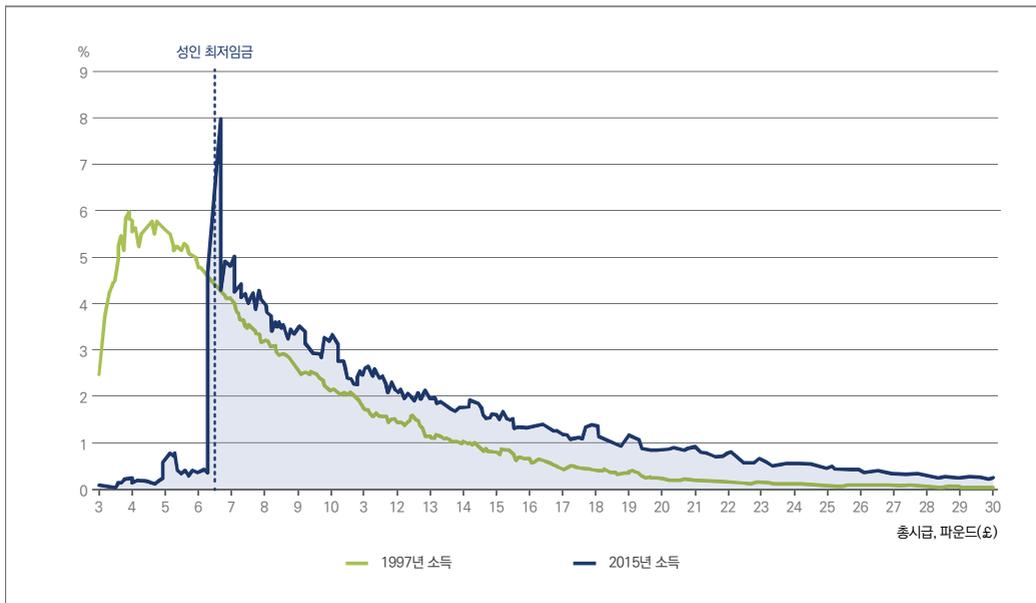
자료: Joseph Rowntree Foundation. <https://www.jrf.org.uk/data/poverty-rate-working-age-adults-and-without-children-over-time>에서 2017. 11. 12. 인출.

〈그림 3〉을 통하여 실제 빈곤율 변화 추세를 보면, 2011-12년도 이래 자녀가 없는 근로 세대의 빈곤율은 15%에서 14%로 일정하게 유지되고 있는 반면, 자녀가 있는 근로 세대의 빈곤율은 15%에서 2015-16년도까지 17%로 증가했다. 근로 계층을 대상으로 하는 급여 감축에 아동수당 및 지방정부의 조기 교육 지출, 슈어스타트, 근로소득공제의 보육 요소 등의 전반적인 감축이 더해지면서 이와 같은 결과가 나타난 것으로 보인다. Hills(2015)의 연구에 따르면 장애수당, 세액공제, 아동수당, 소득 보조, 구직자수당 등 대부분의 급여에서 성인 인

구 중 수혜자비율이 2009년에 비해 2014년에 상당히 떨어졌다. 하지만 <표 3>의 브루어 (Brewer) 등이 2011년에 예측한 것처럼 19%로 증가하지는 않은 것으로 나타났다. 이는 통합 급여 등의 새로운 정책이나 감축의 실행이 더디게 진행된 점이나 부동산 시장 활성화에 따른 경제 안정 등이 영향을 미쳤을 것으로 짐작된다.

2010년에 발표된 지방정부의 주택수당(local housing allowance) 감축 계획은 2015-16년도에만 5억 파운드를 절감한 것으로 나타났다(Office for Budget Responsibility, 2016). 이에 더하여 25세 이상 34세 이하 연령대의 주택 소유 비율이 2008년 이후 급감하는 대신 임차 비율이 급증하였고, 그와 함께 임차료가 급등하면서 2015-16년도에 약 5만 8000여 가구가 홈리스(homeless)로 받아들여졌는데, 이는 전년 대비 약 6%가 증가한 수치이다. 28만여 가구가 홈리스 이슈로 지방정부에 도움을 구했고, 매일 약 4000명 이상이 노숙(rough sleep)을 하고 있다(Natalie Bloomer, 2017).

그림 4. 1997년과 2015년의 전일제 고용인들의 시급 분포

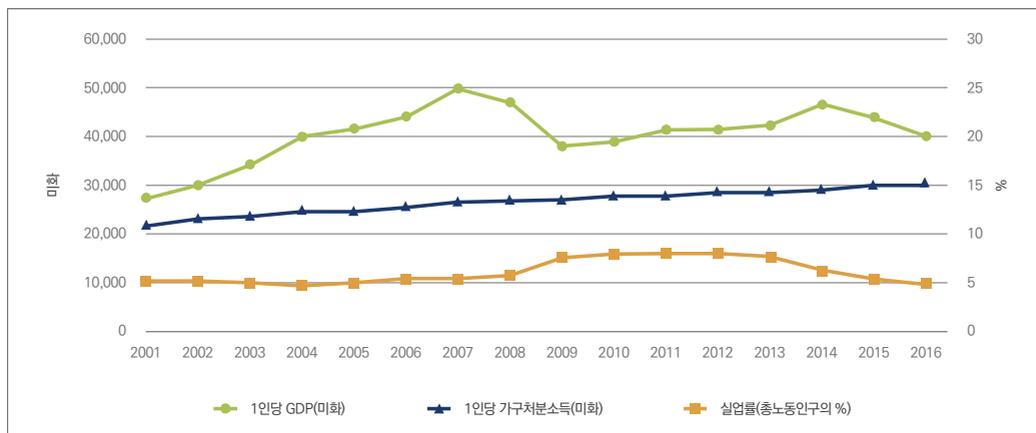


자료: Office for National Statistics. (2015). <https://visual.ons.gov.uk/more-jobs-being-paid-close-to-the-minimum-wage/>에서 2017. 11. 12. 인출.

2018년까지 공공 부문 일자리는 90만 개가 줄어들 예정이고, 최저임금에 가까운 소득을 버는 이들이 급증하였다. 향후 이러한 변화는 빈곤과 불평등을 증가시킬 잠재적 요인이다. <그림 4>는 1997년과 2015년의 시급에 따른 전일제 고용인들(full-time employees)의 분포도를 비교하여 보여 주고 있다. 붉은색으로 표시된 2015년의 임금 분포 그래프는 1997년의 그래프보다 최저 시급을 중심으로 훨씬 높고 가파른 분포를 보이고 있다. 약 8%의 고용인들이 최저 시급을 약간 웃도는 급여를 받고 있으며, 이러한 추세는 2008년의 경제 위기 이후 계속되고 있다.

빈곤과 불평등에 대한 이와 같은 사회지표들은 2007~2008년의 경제 위기 이후 영국이 보여 준 경제지표와는 대조적이다. <그림 5>는 2001년부터 2016년까지 영국의 주요 경제지표를 보여 주는데, 2007년에 약 5만 달러에 육박하였던 1인당 GDP는 경제 위기 이후인 2009년도에 약 3만 8000달러로 감소하게 된다. 그 후 회복됐지만 최근 다시 하락하고 있다. 이에 비해 1인당 가구가처분소득(Household disposable income)과 실업률은 긍정적이다. 1인당 가구가처분소득은 경제 위기의 충격과는 사뭇 다르게 안정적인 상향세를 보이고 있으며, 실업률도 2009년 7.5%에서 2013년 8.1%까지 상승했다가 이후 하향세로 돌아서면서 2016년 4.9%까지 떨어져 경제 위기의 여파가 해소되는 모습을 보여 주고 있다. 즉, 실업의 증가나 가처분소득의 저하가 빈곤이나 불평등의 직접적 원인은 아님을 볼 수 있다. 오히려 노동시장

그림 5. 영국의 1인당 국내총생산, 1인당 가구가처분소득과 실업률 변화

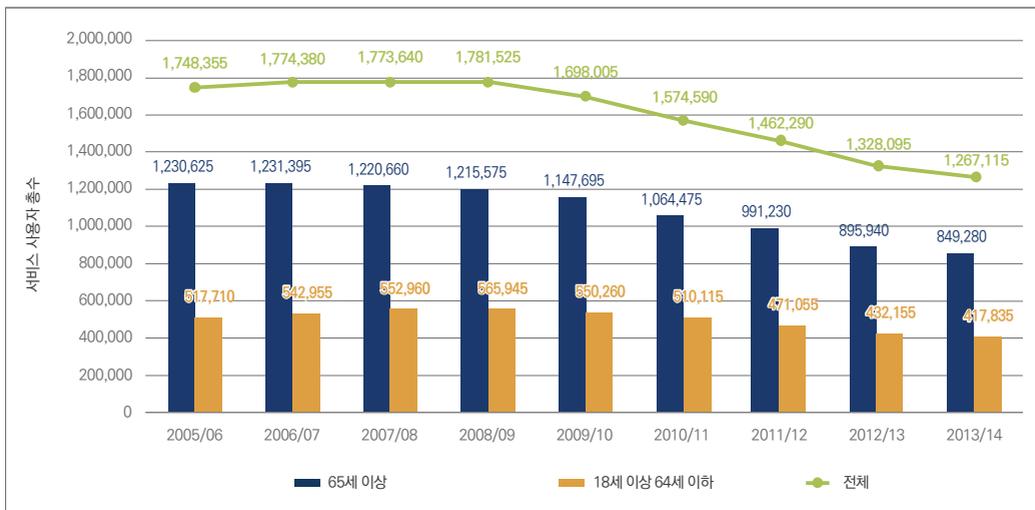


자료: IMF(2017)와 OECD(2017d)에서 저자 재구성.

내에 존재하는 불평등과 함께 정책의 변화가 빈곤에 영향을 미쳤을 수 있음을 보여 준다. 즉, 연립정부 수립 이후 경제지표와 빈곤 및 불평등으로 대변되는 사회지표 간의 비동조화(decoupling) 현상은 취약 계층에 엄격해진 복지 급여 시스템으로 인한 홈리스의 증가(Reeve, 2017, pp. 65-78), 청년 주거 문제 심화(Wilkinson & Ortega-AlcÁzar, 2017, pp. 329-347), 여성의 빈곤화 및 지역 경제의 격차 확대(Greer Murphy, 2017, pp. 122-124) 등을 지적한 일련의 연구들에서도 밝혀지고 있다.

영국의 핵심 사회복지제도의 하나인 사회 서비스도 연립정부가 들어선 이후 예산의 축소와 함께 서비스 대상자가 줄고 있다. 특히 <그림 6>이 보여 주듯이 노인 중 돌봄 서비스를 받는 이들이 2008-09년도에 약 210만 명이 넘었지만, 2013-14년도에는 약 85만 명으로 줄었다. 이러한 변화는 공식적 돌봄이 감소하고 비공식적 돌봄이 증가하는 현상으로 이어지고 있다. 비공식적 돌봄을 제공하는 이들은 2007-08년 약 460만 명에서 2012-13년에는 약 550만 명으로 증가하였다. 연금 수급 연령층에서의 증가는 매우 완만한 반면에, 근로 연령층에서의 비공식적 돌봄이 상당히 증가하여, 근로 연령대에 있는 이들이 경제활동을 하는 데 지장을 줄 수 있는 것으로 보인다(Burchardt, Obolenskaya & Vizard, 2015).

그림 6. 돌봄 서비스(community based services, residential or nursing care)의 수급자 수



자료: Burchardt, T., Obolenskaya, P., & Vizard, P. (2015). The coalition's record on adult social care: policy, spending and outcomes 2010-2015. p. 28.

Burchardt et al.(2015)에 따르면 50세 이상 비공식적 돌봄을 제공하는 비중이 약 15%로 영국이 유럽에서 이탈리아와 스페인 다음으로 가장 높다. 반면에 돌봄 욕구가 채워지지 않은 성인 인구가 2007-08년도에 약 13만 명에서 제도의 발전에 따라 9만 명으로 줄어들 것으로 예상했으나 실제로는 2012-13년도 기준 26만 명으로 오히려 두 배 증가한 것으로 추산되고 있다. 이에 더하여 사회 서비스 예산을 늘리지 않은 상태에서 최저임금은 높아져 사회적 돌봄(social care) 부문의 인력이 줄어들면서 사회 서비스의 질 하락 문제가 제기되고 있다.

나. 간접적 영향

긴축의 영향은 빈곤이나 돌봄 등에만 나타나는 것은 아니다. 가이 스탠딩(Guy Standing)이나 그레이엄 룸(Graham Room) 같은 학자들은 영국이 유럽연합을 떠나게 된 결정(브렉시트)도 긴축의 영향이 상당히 있음을 지적하고 있다. 이들에 따르면 긴축과 복지 삭감으로 인해 서민들의 삶이 어려워지는데, 이 시기가 이주민의 증가와 겹치면서 서민들이 복지 악화의 원인을 긴축보다는 이주민에게서 찾았다. 이주민이 들어오면 부유한 지역보다는 서민 거주 지역으로 가게 되면서 서민들이 브렉시트를 더 지지하게 되었다는 것이다.⁴⁾ 스탠딩은 긴축이 영국에 프리케어리아트⁵⁾를 증가시키는 데 영향을 미쳤고, 이들이 새로운 정치 계층으로서 브렉시트를 선택했다고 지적한다. 그는 이 결정이 삶의 불안정과 불평등이 불러온 정치적 결과라고 해석한다. 또한 이주민이 전체 경제 차원에서 도움이 되는 것은 사실이지만, 그 '도움'이 저소득층에게 직접 가지 않는 것이 현실이고, 오히려 그들의 직업을 대체하는 현상을 보이게 되면 이주민에게 반감을 가지는 서민들의 반응은 당연할 수 있다는 것이다.

또 다른 작지만 중요한 변화는 민간 회사가 국가와 계약을 맺어 국민보건의료서비스(NHS)를 제공하기 시작했다는 점이다. 영국의 배스(Bath)시와 노스서머셋(North Somerset)주 동북 지역에 영국의 통신 교통 대기업인 버진사(Virgin)가 7000억 파운드에 7년 계약을 맺고 국민 보건의료 서비스 및 돌봄 서비스를 제공하기로 했다. 계약은 3년 연장할 수 있다(Campbell, 2016). 이 지역들은 보수당이 지방의회를 이끌고 있으며, 이들이 계약을 적극적으로 추진한 것으로 알려져 있

4) 2016년 7월, 2017년 11월 인터뷰.

5) 편지자 주 - 불안함을 뜻하는 영어의 프리케어리어스(precarious)와 프롤레타리아트(proletariat)의 합성어로 비정규직·실업자를 뜻함.

다. 이에 대해 ‘마침내’ 영국의 보건이 민영화가 되는 신호탄이라고 비판하는 주장과 보건 서비스 합리화된 것이라는 주장이 부딪치고 있다. 더 깊은 연구가 필요하겠지만, 이는 분명 민영화의 시작을 알리는 중요한 변화라고 할 수 있으며, 장기적으로 어떠한 변화들이 일어날지 주시해야 할 주요한 변화라고 할 수 있다. 이러한 변화들이 가능하게 된 것도 보수당 정부의 제도 개편이 미친 영향이라고 할 수 있다.

4. 결론: 영국 복지국가의 경로에 대하여

지난 7년간의 긴축정책은 그 수사(rhetoric)에 비해 그렇게 큰 변화를 일으키지는 못한 것으로 보인다. 큰 줄기의 정책 변화보다는 작지만 많은 변화가 일어났으며, 그 결과 빈곤이나 불평 등 실패가 급격히 나빠지기보다는 서서히 변화를 보였다고 할 수 있다. 하지만 복지 정책의 변화에는 항상 시차가 있다. 정책 실행이 바로 성과로 이어지기보다는 그 효과를 서서히 드러내는 경우가 많기 때문이다. 대처 정부의 정책 효과가 10~20년 동안 나타났던 것과 같다. 오늘날 영국에서는 주거 불안, 노동시장 불안, 돌봄 문제 등이 점차 드러나고 있으며, 앞으로는 더욱 심해질 것으로 전망된다. 이러한 측면에서 복지 성과 또한 향후 면밀히 검토할 필요가 있다. 또한 브렉시트를 통해 나타난 것과 같이 영국에서 사회적 자본이 훼손되고 균열이 생기는 것이 긴축과 어떤 관계가 있는지 집중적으로 분석할 필요가 있다.

기초 보장이 훼손되었던 대처 시기를 지난 후 신노동당 정부는 기초 보장이 튼튼한 베버리지 모델을 회복하려고 한 바 있다. 지금은 노인 부문을 제외하면 기초 보장이 다시 약화되고, 돌봄의 개인 책임이 더욱 강조되며, 보건 부문마저 영리를 목적으로 한 민간의 역할이 더욱 확장되는 시기를 맞고 있는 것으로 보인다. 아마도 제러미 코빈(Jeremy Corbyn)과 같은 구노동당 정치인이 영국에서 다시 인기를 얻고 있는 것이 이런 현상에 대한 반발 때문이 아닌가 싶다.

그렇다면 영국의 사례는 한국 복지국가에 대해서 어떠한 함의를 줄까? 한국은 포괄적이고 보편적인 복지를 경험하지 않은 상태이며 사회 지출은 여전히 매우 낮으며 재분배성도 높지 않은 사회보장 체계를 가지고 있다. 그 결과 저출산 및 높은 자살률, 낮은 행복도 등이 한국 사회를 대표하는 지표로 보이고 있다. 그렇기 때문에 영국과는 달리 아직은 확장기에 가까운 모습을 보이고 있다. 하지만 예산의 제약으로 인한 긴축의 압력이나 여전히 적하현상을 통한 복지향상을 주장하는 목소리도 상존하고 있다. 영국의 사례는 경제성장을 통한 복지 향상은

한계가 분명함을 보여 주고 있고, 체계적이고 포괄적인 복지 정책을 흐드는 긴축의 효과는 복지 성과와 사회적 자본을 크게 악화시킴을 볼 수 있다. 또한, 영국 사례에서 나타난 예산의 제약 상태에서 최저임금과 사회 서비스의 딜레마 관계나 사회적 자본이 낮은 상황에서 이주민 정책을 어떻게 할 것인가 등은 역시 한국 복지국가가 고민해야 할 주제라고 할 수 있다.

참고문헌

- 이정희. (2010). 영국 긴축재정 방안과 이를 둘러싼 논란. 국제노동브리프, 8(11), 60-66.
- Brewer, M, Browne, J, Joyce, R & Payne, J. (2011). Child and working-age poverty from 2010 to 2020. London: Institute for Fiscal Studies.
- Burchardt, T, Obolenskaya, P & Vizard, P. (2015). The coalition's record on adult social care: policy, spending and outcomes 2010-2015. Social policy in a cold climate working paper, 17.
- Cabinet Office. (2010). The Coalition: Our Programme for Government. London: Cabinet Office.
- Campbell, D. (2016, November 11). Virgin Care wins £700m contract to run 200 NHS and social care services. The Guardian. <https://www.theguardian.com/society/2016/nov/11/virgin-care-700m-contract-200-nhs-social-care-services-bath-somerset>에서 2017. 11. 15. 인출.
- Greer, M. A. (2017). Austerity in the United Kingdom: the intersections of spatial and gendered inequalities. *Area*, 49(1), 122-124.
- Hills, J. (2015) The Coalition's record on cash transfers, poverty and inequality 2010-2015. Centre for Analysis of Social Exclusion. LSE.
- IMF data. World Economic Outlook Database, October 2017. <http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2017/02/weodata/weorept.aspx?pr.x=67&pr.y=15&sy=2001&ey=2022&scsm=1&ssd=1&sort=country&ds=.&br=1&c=112&s=NGDPRPC%2CLUR%2CLP%2CGGXWDN%2CGGXWDG&grp=0&a=#download>에서 2017. 12. 19. 인출.
- Joseph Rowntree Foundation. <https://www.jrf.org.uk/data/poverty-rate-working-age-adults-and-without-children-over-time>에서 2017. 11. 12. 인출.
- Lupton, R, McKnight, P. O, Stewart, K, Thomson, S, Tunstall, R & Vizard, P. (2015). The Coalition's Social Policy Record: Policy, Spending and Outcomes 2010-2015.
- Bloomer, N. (2017, February 13). 2017: The year the full effects of austerity are felt. <http://www.politics.co.uk/comment-analysis/2017/02/13/2017-the-year-the-full-effects-of-austerity-are-felt>에서 2017. 11. 1. 인출.
- OECD. (2017a). General government spending (indicator). doi: 10.1787/a31cbf4d-en에서 2017. 11. 10. 인출.
- OECD. (2017b). Elderly population (indicator). doi: 10.1787/8d805ea1-en에서 2017. 11. 17. 인출.
- OECD. (2017c). Social Expenditure Database. Aggregated Data (2017). http://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=SOCX_DET#에서 2017. 11. 10. 인출.
- OECD. (2017d). Household disposable income (indicator). doi: 10.1787/dd50eddd-en에서 2017. 12. 19. 인출.
- Office for Budget Responsibility. (2016). Welfare trends report.
- Office for National Statistics. <https://visual.ons.gov.uk/more-jobs-being-paid-close-to-the-minimum-wage/>에서 2017. 11. 12. 인출.
- Reeve, K. (2017). Welfare conditionality, benefit sanctions and homelessness in the UK: ending the 'something for nothing culture' or punishing the poor?. *Journal of Poverty and Social Justice*, 25(1), 65-78.
- Taylor-Gooby, P. (2012). Root and branch restructuring to achieve major cuts: The social policy programme of the 2010 UK coalition government. *Social Policy & Administration*, 46(1), 61-82.
- Vizard, P & Polina, O. (2015). The Coalition's Record on Health: Policy, Spending and Outcomes 2010-2015. Centre for Analysis of Social Exclusion. LSE.
- Wilkinson, E & Ortega-AlcÁzar, I. (2017). A home of one's own? Housing welfare for 'young adults' in times of austerity. *Critical Social Policy*, 37(3), 329-347.