

# 영국의 복지 긴축, 어떻게 볼 것인가?

Austerity in UK Social Policy: Glass 'half full' or 'half empty'?

마틴 파월, 버밍엄대학 보건사회정책 교수

Martin Powell, Professor of Health and Social Policy, University of Birmingham

금융위기 이후 보수정권이 긴축정책을 추진한 지 10년여가 지났지만 영국의 사회정책을 이렇다 저렇다 판단하기는 여전히 어렵다. 오늘날 영국의 긴축정책이 과거 영국의 긴축정책 혹은 다른 나라의 긴축정책과 다른 것인지도 불분명하다. 영국이 GDP 대비 사회지출을 크게 축소한 것은 의심의 여지가 없으나 총사회지출은 늘어났고 높은 수준의 재정적자는 꿈쩍하질 않는다. 경기침체의 파급효과는 임금 인상 억제와 불안정한 일자리의 증가로 나타났다. 역사적, 비교적 관점에서 복지 긴축이 영국의 빈곤, 불평등에 미친 영향에 대한 평가는 매우 상반된다. 한편 정책에 따른 '고통'의 정도에 대해서는 논쟁의 여지가 있으나 영국의 긴축정책이 국가 부채 감소에는 효과가 없는 것으로 보인다.

## 1. 들어가며

2007년 여름 세계 금융위기로 많은 국가가 1930년대 이후 최악의 경기침체에 빠졌다. 2007-2008년부터 2008-2009년까지 단 1년 만에 영국의 공공 부문 부채는 국내총생산(GDP)의 36.7%에서 49%로 증가했으며, 경상재정적자(current budget deficit)는 GDP의 0.6%에서 3.4%로 확대되었다(Lupton et al., 2016). 엘리슨은 영국의 재정적자가 역사적, 비교적 관점에서 '정상적' 규모이며, 2009-2010년 은행 구제금융으로 그 규모가 정점에 다다랐을 때만 제외하면 그동안의 영국 기준에서 보거나 다른 선진국과 비교해 보아도 이례적으로 큰 규모는 아니라고 주장한다(Ellison, 2016, pp. 27-51). 엘리슨이 제시한 경제협력개발기구(OECD)의 통계에 따르면 2010년 영국의 부채는 GDP의 87% 정도였다. 이를 다른 나라와 비교해 보면, 같은 해 호주의 부채

는 GDP의 47%, 덴마크 54%, 그리스 128%, 일본 211%였다. 그러나 2007년부터 2013년까지는 영국의 국가부채가 매우 큰 폭으로 증가한 시기 중 하나로 그 증가 폭이 스페인의 244%에 버금가는 222%였다. 당시 영국의 GDP 대비 재정적자 비율은 200여 개국 중 20번째로 높은 수준이었다. 많은 유럽연합(EU) 국가에서와 마찬가지로 영국에서도 종종 복지국가를 확대하는 방향으로 이뤄진 초기 케인스정책은 긴축정책에 자리를 내주게 되었다(Hermann, 2014, pp. 111-130; van Kersbergen & Hemerijck, 2014, pp. 883-904; Saltkjel, Ingelsrud, Dahl, & Halvorsen, 2017, pp. 41-47; Taylor-Gooby, Leruth & Chung, 2017).

2010년 영국에서는 보수당·자유민주당 연립정부가 노동당 정권을 교체했다. 연립정부는 세수를 늘리기보다는 지출을 줄여 부채를 감축하는 정책을 견지했다. 원래 목표는 단일 의회 임기 내에(차기 총선이 개최되는 2015년까지) 재정적자를 없애는 것이었지만(Bochel & Powell, 2016), 이 기한은 수차례 연장되어 현재 이 목표의 달성 시기와 달성 여부가 불투명한 상태이다.

2015년 영국 총선에서 보수당은 절대과반을 조금 넘는 의석수로 집권하게 되었다. 보수당은 2010년과 마찬가지로 공약을 통해 국가의 재정적자와 부채 감축의 필요성을 강조했으며, 예산 흑자 달성 기한을 2018-2019년으로 설정했다. 이는 당시 보수당이 차기 의회가 끝나는 시점(2020년)의 국민소득 대비 정부지출(total government spending)이 2000년도 당시 수준보다 아주 약간만 높을 것으로 예측했다는 것을 의미한다(Bochel & Powell, 2016).

EU 탈퇴라는 뜻밖의 결정을 내린 2016년의 국민투표는 데이비드 캐머런 총리의 사임으로 이어졌고, 내무부 장관을 지낸 테리사 메이(Theresa May)가 차기 총리로 취임했다. 그런데 2017년 메이 총리는 갑작스러운 조기 총선을 실시한다. 이때 보수당이 내건 공약집은 ‘역사상 가장 긴 자살 노트’일 것이다. 메이의 선거운동은 오늘날 영국인의 기억 속에 총리가 이끈 선거운동 중 가장 맥없는 선거운동이었다. 게다가 제러미 코빈이 주도하는 노동당이 재기하면서 조기 총선은 결국 소수당 보수정권을 낳았다. 2017년 총선 이후 영국의 사회정책에는 별다른 변화가 없었다. 영국 정부는 아무런 진전 없이 거의 모든 에너지를 ‘브렉시트(Brexit)’에 집중하고 있다.

## 2. 영국의 긴축정책

럽턴(Lupton) 등은 노동당과 보수연립정부 모두 사회보장급여를 2012-2013년까지 소매물가지수(RPI)에 연동시켰기 때문에 극빈층 일부를 금융위기의 여파로부터 지킬 수 있었다고 말

한다(Lupton, Burchardt, Hills, Stewart & Vizard, 2016). 이들은 이제는 ‘거의 잊혀진’ 정책으로 연립정부가 많은 비용을 투자한 두 가지 핵심 정책을 지목한다. 하나는 소득세 인적공제 기준을 1만 파운드로 정한 것이고, 다른 하나는 2011년을 기준으로 기초노령연금(basic state pension)을 ‘삼중 잠금장치(triple lock)’에 연동한 것이다(연금을 물가상승률, 임금상승률, 2.5% 인상률 중 가장 높은 것에 연동한 제도). 이 두 번째 정책은 연금과 여타 사회보장급여 간에 존재하는 현저한 격차의 원인으로 지목되어 왔다. 2009년부터 2014년까지 급여 기준을 더 강화한 뒤 이러한 기준을 충족하지 못한 것을 이유로 정부가 급여 지급을 거부한 사례가 3배 증가했다. 연립정부는 이런 방식으로 근로세대의 사회보장 실질급여액(working-age benefits)을 삭감했다(Taylor-Gooby, Leruth & Chung, 2017).

새로운 정책으로 소위 ‘침실세(빈방이 많은 가구에 급여 제한)’가 도입되고, 대부분의 근로세대가 평균임금 수준에서 청구할 수 있는 총 사회보장급여액의 상한선이 가구당 연간 2만 6000파운드로 설정되었다(여론조사 결과 대부분의 영국인은 이를 반겼다). 보수연립정부의 대표적인 복지 개혁은 자산조사를 바탕으로 지급되는 약 6개의 비연금 급여를 통합할 ‘보편수당(Universal Credit)’ 제도였다. 그러나 이 제도는 지속적으로 발생하는 심각한 일정 지연과 이행상의 문제로 인해 도입되지 못하고 좌초할 위기에 처해 있다.

사회보장급여에 이어 서비스를 살펴보면, 그동안 영국에서는 (재정적으로는 비교적 보호받음에도 불구하고) 국민보건의료서비스(NHS: National Health Service), ‘사회적 돌봄 서비스(social care)’, 주거보장 같은 서비스가 위기에 처해 있다는 의견들이 있었다. 테일러구비(Taylor-Gooby)는 NHS와 고등교육 부문에서 단행된 급격한 조직 개편, 그리고 지방정부에서 사회적 주거(social housing)·사회복지·보건·교육·일하는 복지(welfare to work) 부문에서 공공서비스를 민간서비스(영리·비영리)로 대체한 것을 그 예로 지목한다(Taylor-Gooby, 2012, pp. 61-82). 특히 중앙정부가 서비스 부문 지출을 삭감하는 바람에 지방정부는 2010년에서 2015년 사이 재원의 약 3분의 1을 잃는 가혹한 타격을 받았다(Institute for Government, 2017).

그러나 단순히 ‘긴축정책’에만 초점을 맞추는 것은 적절치 않아 보인다. 반 케르스베르겐(van Kersbergen) 등에 따르면, 2010년부터 2012년까지 취해진 복지 개혁 조치 중 일곱에서 아홉(3분의 1에서 약 절반 정도)은 사회적 투자에 해당한다(van Kersbergen, Vis & Hemerijck, 2014, pp. 883-904). 물론 이런 사회적 투자는 ‘효율적(lean)’ 유형의 투자로 종종 긴축정책(retrenchment)과 짝

을 이룬다-‘긴축만이 유일한 해답은 아니다’. 테일러구비 등도 가족정책과 아동복지정책 부문을 중심으로 이뤄진 ‘사회적 투자’의 증가를 지목했다(Taylor-Gooby, Leruth & Chung, 2017).

경제 대침체(Great Recession)가 영국에 미친 영향은 두 가지 경제적 차원에서 살펴볼 수 있다. 첫째, 영국의 실업률은 대침체 초반에 증가했다가 2010년에서 2012년 사이 OECD와 EU의 평균 실업률 혹은 그 이하에 머물렀다(van Kersbergen, Vis & Hemerijck, 2014). 더욱이 넬슨(Nelson)에 따르면 영국은 대침체 이후 ‘일자리 기적(jobs miracle)’을 경험했다(Nelson, 2015). 그는 영국의 고용률이 역대 최고인 73.3%를 기록하며 취업자가 기록적인 3090만 명에 이르렀다는 점을 지적한다. 2010년 이후 약 50만 개의 공공 부문 일자리가 사라졌지만 취업자는 170만 명 늘어났다-‘지난해 버밍엄(Birmingham)이 창출한 일자리는 프랑스가 창출한 일자리보다 많았다’. 넬슨은 이러한 현상의 원인을 소득세 최저 과세표준구간의 하한선 인상<sup>1)</sup>(저임금 일자리 유인 증가), 법인세 감세(경제 활성화로 이어짐), 복지 개혁에서 찾는다.

둘째, 고용률 증가와는 달리 영국의 실질임금은 2007년에서 2015년 사이 약 10% 감소했다. 많은 사람의 고용 안정성이 악화되었으며 ‘0시간 근로계약’, 자의가 아닌 파트타임 근로, 저소득 자영업 등이 확대되었다. 영국은 OECD 국가 중 저임금 근로자 비중이 가장 높은 국가에 속했다(Taylor-Gooby, Leruth & Chung, 2017).

### 3. 다른 나라와 비교한 영국의 상황

어떤 이들은 긴축정책이 영국에 미친 영향을 ‘반이 빈 잔’으로(비관적) 보고, 다른 이들은 ‘반이 찬 잔’(긍정적)으로 보는 등, 그 평가가 엇갈린다. 여러 가지 드러나 보이는 것과는 달리 영국의 복지지출은 2010-2011년에서 2015-2016년 사이 244억 파운드가 늘어나 2015-2016년에는 2166억 파운드에 달했다. 이는 명목상으로는 12.7% 증가한 것이지만 실질적으로는(소비자물가지수 상승률 대비) 1.7% 증가한 것에 불과하며, GDP 대비로는 오히려 0.6% 감소한 것이다. 2016년 3월의 추계에 따르면 2015-2016년부터 2020-2021년까지 복지지출은 142억 파운드 증가해 2020-2021년에 2308억 파운드에 달한다. 하지만 명목상으로 6.5%에 불과한 이런 증가는 실질적으로는(소비자물가지수 상승률 대비) 2.3% 지

1) 편집자 주: 영국은 2000년부터 5년에 걸쳐 최저 과세표준구간의 하한선을 6475파운드에서 1만 600파운드로 인상했음.

출 감소, GDP 대비 1.4% 지출 감소를 의미하는 것으로, 지난 의회 중에 목도한 치수보다 더 박한 모습이다. 이런 경로대로라면 2020-2021년까지 GDP 대비 복지지출은 8년간 연속으로 감소하는 것이 되는데, 이는 초유의 일이다. 2010-2011년 이래 복지지출이 GDP 대비 2.1% 감소한 것은 두 의회에 걸친 연속 감소 폭으로는 역대 최고 수준으로, 1980년대 후반 경제 호황기 중 목도한 것과 비슷한 수준이 될 것이다. 이런 감소 폭은 GDP 대비 복지지출 규모를 거의 금융위기 전 규모로 되돌려 놓게 될 것이다(OBR, 2016).

OECD에 따르면, 2016년 기준 영국의 GDP 대비 공공지출 비율은 OECD 평균을 약간 상회하는 수준이었다(OECD, 2016). 2013년 영국의 순공공지출(total net public spending) 순위는 17위에서 9위로 오른다(미국은 24위에서 2위로 상승). OECD 35개국 중 약 3분의 2가 아직 금융위기 이전 수준의 고용률을 회복하지 못했다. 인먼(Inman)은 EU 국가들과 비교할 때, 영국의 긴축정책은 EU에서 가장 빈곤한 국가의 긴축정책과 유사하다고 주장한다(Inman, 2016). 그는 영국이 2011년에서 2014년 사이 부유한 EU 회원국 중 GDP 대비 복지지출을 삭감한 유일한 국가로 그 긴축 수준이 그리스, 루마니아 같은 국가와 유사했다는 점을 이유로 들었다. 그러나 그는 영국이 인구 1인당 공공지출이 가장 낮은 국가에 속해 EU의 평균 지출과 대등하다는 황당한 주장을 제기했다(상대적으로 낮은 지출이 동시에 EU 평균이 될 수는 없다).

크립(Cribb) 등은 영국의 빈곤율이 경기침체 여파로 다소 상승했었지만 지금은 경기침체 이전 수준보다 약간 낮다고 보고했다(Cribb, Hood, Joyce & Keiller, 2017). 2015-2016년도 영국의 공식적인 절대빈곤율은 20%로 10년 전인 2005-2006년보다 겨우 2%포인트 감소한 수준에 그쳤다. 2015-2016년도 영국의 소득불평등도에는 변화가 거의 없었는데, 이는 영국의 소득불평등도가 대침체 이전 수준보다 계속 낮게 유지되었다는 것을 의미한다. 비록 상위 1%의 소득은 대침체 때까지 계속 증가했지만 전반적인 불평등 수준은 1990년도보다 높지 않다. 그러나 향후 몇 년간 소득불평등이 확대될 것으로 전망된다.

버틀러(Butler)는 영국 아동의 약 30%가 빈곤아동으로 분류되며, 이 중 3분의 2는 저소득 근로층 가정 출신이라고 보도했다(Butler, 2017). 영국 아동 빈곤율의 상승 추세는 3년째 계속되고 있어 빈곤아동으로 분류된 아동의 비율이 2010년 이래 최고치에 달했다. 더욱이 생산가능인구를 대상으로 한 실질급여 삭감 계획으로 향후 3년간 빈곤율은 급격히 상승할 것으로 보인다.

버틀러는 아동빈곤·기아 종식, 건강 증진, 양질의 교육 보장, 불평등 해소 등 국제적으로

합의된 목표를 각 국가가 어느 정도 달성했는지 평가하기 위한 25개 지표의 성적을 바탕으로 고소득 국가 41개국의 순위를 매긴 유니세프(UNICEF) 보고서를 지목한다(Butler, 2017). 이 보고서에 따르면 영국은 세계에서 기아와 결핍 수준이 가장 높은 부국 중 하나이다. 영국의 15세 미만 어린이 5명 중 1명은 식량불안으로 고통받고, 어린이 3명 중 1명은 ‘다차원적 빈곤(multidimensional poverty)’에 처해 있다. 영국은 빈곤 퇴치 부문에서 41개국 중 16위, 식량불안 부문에서 34위, 건강과 복지 부문 15위, 경제 성장 부문 31위, 불평등 감소 부문에서 6위를 차지했다.

한편 영국재정연구소(Institute for Fiscal Studies)의 자료에 따르면 영국에서 최부유층 가구와 최빈곤층 가구의 격차는 2007-2008년 경기침체 이후 좁혀졌고, 불평등 또한 ‘급격히’ 하락했다(BBC, 2017). 반면 영국의 일간지 인디펜던트는 영국재정연구소의 자료를 인용하며 영국의 빈부격차가 심화되고 있으며, 에드워드 7세 시대까지는 아니더라도 제2차 세계대전 전 상황으로 후퇴하고 있다고 주장한다(Independent, 2017).

빙엄(Bingham)은 영국이 ‘유럽의 빈곤 퇴치 중심지 중 하나로 등극했다’고 보도한다(Bingham, 2016). EU의 통계기구인 유로스타트(Eurostat)의 자료에 따르면, 영국의 전반적 빈곤 수준은 EU 평균에 가깝게 머물러 있지만, 소위 ‘지속적 빈곤율(persistent poverty)’은 유럽에서 세 번째로 낮다. 국가 간 빈곤탈피율 비교가 가능한 마지막 연도였던 2014년 기준 영국은 덴마크 다음으로 두 번째로 높은 빈곤탈피율을 기록했다. 또한 대부분의 국가에서 빈곤선 아래에 있는 사람 수가 증가한 반면, 영국은 2008년에서 2015년 사이 빈곤이 감소한 다섯 국가 중 하나에 속한다(Europa, 2017). 영국통계청(Office for National Statistics)에 따르면, EU 국가 중 영국의 지속적 빈곤율은 5번째로 낮으나(7.3%), 빈곤율은 EU 평균인 17.3%에 육박하는 16.7%로 13번째로 높다(ONS, 2017).

#### 4. 맺으며

금융위기 이후 10년여가 지났지만 영국의 사회정책을 명확히 판단하기는 여전히 어렵다. 테일러구비는 연립정부의 사회정책이 비교적 경제 규모가 큰 유럽 국가에서 근년에 취해진, 기존 복지제도를 근본적으로 바꿔 보려는 개혁 조치 중 가장 광범위하고 급진적인 것이었다고 주장한다(Taylor-Gooby, 2012, pp. 61-82). 그는 이러한 조치는 더욱이 1964년, 멀게는 1949년 이

래 영국에서 단행된 긴축 조치로는 1인당 공공지출 삭감 비율이 가장 컸던 것이라고 말한다 (Taylor-Gooby, Leruth & Chung, 2017). 반면에 Saltkjel 등은 그들이 연구 대상으로 삼았던 시기의 후반에는 영국이 강력한 긴축정책을 채택했고, 연구 대상 시기의 첫 2년 동안(2008-2009년)은 심각한 위기도 겪었지만, ‘긴축국가(austerity country)’의 자격을 갖추지는 못했다고 주장한다 (Saltkjel, Ingelsrud, Dahl & Halvorsen, 2017, pp. 41-47).

오늘날 영국의 긴축정책이 과거 영국의 긴축정책 혹은 다른 나라의 긴축정책과 다른 것인지는 여전히 불분명하다 (Taylor-Gooby, 2012, pp. 61-82). 한편으로는 영국이 GDP 대비 사회지출을 크게 축소하는 것은 의심의 여지가 없다. 하지만 총사회지출(total social spending)은 늘어났고 높은 수준의 재정적자도 꿈쩍하질 않는다. 더욱이 실업률이 과거의 경기침체 때만큼 높지는 않다. 오히려 경기침체의 파급효과는 임금 인상 억제(wage restraint)와 불안정한 일자리의 증가로 나타났다. 매켄힐(McEnhill)과 테일러구비는 비록 연립정권과 뒤를 이은 보수정권이 이전 정권과 정책적 접근 방식에서 유사했다 하더라도 결과가 다르다는 것은 이들의 복지정책이 새로운 방향으로 움직이기 시작했다는 주장을 정당화하기에 충분하다고 논증한다 (McEnhill & Taylor-Gooby, 2017). 그러나 위에서 확인한 바와 같이 역사적, 비교적 관점에서 빈곤, 불평등 같은 이슈에 대한 평가는 매우 상반된다. 다시 말해 영국의 잔이 ‘반이 비어 있는지, 반이 차 있는지’를 말하기가 어렵다는 것이다. 정책에 따른 ‘고통’의 정도에 대해서는 논쟁의 여지가 있으나 영국의 긴축정책이 (국가 부채 감소에는) ‘효과’를 내고 있지는 않은 것으로 보인다.

---

## 참고문헌

- BBC. (2017). 'UK inequality reduced since 2008'. <http://www.bbc.co.uk/news/business-40644850>에서 2017. 7. 19. 인출.
- Bingham, J. (2016). UK ranked among poverty turnaround capitals of Europe, Daily Telegraph, 16 May, <http://www.telegraph.co.uk/news/2016/05/16/uk-ranked-among-poverty-turnaround-capitals-of-europe/>에서 2017. 7. 19. 인출.
- Bochel, H. & Powell, M. (eds) *The Coalition Government and Social Policy*, Bristol: Policy Press.
- Butler, P. (2017a). Child poverty in UK at highest level since 2010, official figures show, Guardian, 16 March; <https://www.theguardian.com/society/2017/mar/16/child-poverty-in-uk-at-highest-level-since-2010-official-figures-show>에서 2017. 7. 19. 인출.
- Butler, P. (2017b). Levels of child hunger and deprivation in UK among highest of rich nations, Guardian, 15 June; <https://www.theguardian.com/society/2017/jun/15/levels-of-child-hunger-and-deprivation-in-uk-among-highest-of-rich-nations>에서 2017. 7. 19. 인출.
- Cribb, J., Hood, A., Joyce, R. & Keiller, A. (2017). *Living standards, poverty and inequality in the UK: 2017*, London: Institute for Fiscal Studies.
- Ellison, N. (2016). The Coalition government, public spending and social policy, in H. Bochel and M. Powell (eds) *The Coalition Government and Social Policy*, Bristol: Policy Press, pp. 27–51.
- Europa. (2017). Europe 2020 indicators – poverty and social exclusion, [http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Europe\\_2020\\_indicators\\_-\\_poverty\\_and\\_social\\_exclusion](http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Europe_2020_indicators_-_poverty_and_social_exclusion)에서 2017. 8. 20. 인출
- Hermann, C. (2014). Structural Adjustment and Neoliberal Convergence in Labour Markets and Welfare: The Impact of the Crisis and Austerity Measures on European Economic and Social Models. *Competition and Change*, 18(2), 111–130.
- Independent. (2017). 'When it comes to inequality, the UK is regressing back to Edwardian times' (Editorial) 11 August, <http://www.independent.co.uk/voices/editorials/inequality-ifs-report-getting-worse-bank-of-mum-and-dad-class-education-a7888606.html>에서 2017. 8. 12. 인출.
- Inman, P. (2016). UK's austerity welfare spending is closer to poorest nations of EU, Guardian, 21 December.
- Institute for Government. (2017). *Performance Tracker A data-driven analysis of the performance of government*, London: IfG.
- Lupton, R., Burchardt, T., Hills, J., Stewart, K. & Vizard, P. (2016, eds). *Social Policy in a Cold Climate*, Bristol: Policy Press.
- McEnhill, L. & Taylor-Gooby, P. (2017, EV). *Beyond Continuity? Understanding Change in the UK Welfare State since 2010*, Social Policy and Administration.
- Nelson, F. (2015). A jobs miracle is happening in Britain, thanks to tax cuts. Why don't the Tories say so? *Spectator*, 21 March, <https://www.spectator.co.uk/2015/03/the-coalitions-jobs-record-is-miraculous-why-wont-they-talk-about-it/>에서 2017. 7. 19. 인출.
- Office for Budget Responsibility. (2016). *Welfare trends report*, Cm 9341, London: TSO.
- ONS. (2017). *Persistent poverty in the UK and EU: 2015*, London: ONS.
- OECD. (2016). "Social Expenditure Update 2016: Social spending stays at historically high levels in many countries", Paris: OECD.
- Taylor-Gooby, P. (2012). Root and Branch Restructuring to Achieve Major Cuts: The Social Policy Programme of the 2010 UK Coalition Government. *Social Policy and Administration*, 46(1), 61–82.
- Taylor-Gooby, P., Leruth, B. & Chung, H. (2017, eds). *After Austerity*, Oxford: Oxford University Press.
- Saltkjel, T., Ingelsrud, M., Dahl, E. & Halvorsen, K. (2017). A fuzzy set approach to economic crisis, austerity and public health. Part I. European countries' conformity to ideal types during the economic downturn. *Scandinavian Journal of Public Health*, 45(Suppl 18), 41–47.
- van Kersbergen, K., Vis, B. & Hemerijck, A. (2014). The Great Recession and Welfare State Reform: Is Retrenchment Really the Only Game Left in Town? *Social Policy and Administration*, 48(7), 883–904.