

영국의 사회정책¹⁾

Peter Taylor-Gooby
영국 켄트대 사회정책학과 교수

1. 서 언

지난 세기 서유럽 복지 국가들의 발달 상황은 정치적 압력과 정치 경제적 변화로 설명될 수 있다. 초기의 연구들은 자원, 수요의 중요성을 강조했으며 국가 지출을 GDP 성장 및 인구 고령화와 연계하였다. 그 후 정치학자들은 정당, 특히 좌파 정당의 역할을 강조했다. 또한 중산층과 전문가 집단들은 복지국가 제도로부터 혜택을 받게 되며 많은 국가들에서 이들 집단이 복지 국가를 유지하는 정치단체로서 중요한 역할을 한다는 점이 강조되었다. 최근에는 다른 압력 요인들, 특히 종교계 이익집단, 성과 연령에 따른 이익 단체 및 정치 단체들의 역할이 부각되고 있다.

유럽 복지국가의 발달은 민주시민역사의 발달, 복지권이 시민권으로 확대되는 과정, 그리고 정치경제 개념의 발전과 맥락을 같이한다.

초기에는 경쟁적인 시장 경제의 유지를 위해 복지 지출이 제한되었고, 제 1차 대전 이후 경제위기가 도래한 직후 영국은 여러 종류의 지출을 삭감하기 시작했다. 반면 케인즈 방식의 경제 개혁은 국가의 정부가 복지 제공을 담당함으로써 실업 관리, 공공지출, 적자 지출 등 주요 부분들을 관리하고 경기 침체 시 경제 회복을 꾀하는 것에 중점을 두었다.

그러나 금융시장의 세계화와 상품과 서비스의 경쟁이 특정 교류, 국내 상황, 고용을 관리 능력을 약화시킴에 따라 최근 연구들은 지금까지의 복지 국가 발전을 이끌어온 사회경제정책에 의문점을 제기하고 있다. 인구 고령화 등 사회의 급격한 변화로 인해 가족 구조의 변화, 편부모 가정 비율의 증가 등 가장 사회적 비용이 큰 부분에서 새로운 문제들이 야기되었다. 기술 발달로 기계가 인간 노동을 대체하고, 효율적인 자원 관리로 인해 노동력의 필요성이 감소하고,

1) 요약정리: 박소정 보건복지부 국제협력팀

비숙련 노동자의 일자리 수가 줄어들며 노조의 기반은 약화되었다.

이러한 상황에서 적자 지출을 허용하지 않는 통화주의의 등장으로 정부의 개입과 사회 지출은 제한되었고 국가, 좌파, 그리고 노조의 권한은 약화되기 시작하였다. 이에 대한 한 가지 대응 방식은 국가 복지를 삭감하고 경제의 경쟁적 강화에 필요하다고 판단되는 부분을 중점적으로 지원하는 것이었고 다른 방식은 복지를 추구하되 간접적으로 경제의 생산성에 도움이 되는 방식에만 한정하는 방법이었다.

사회지출에 대한 양극의 입장으로써 자유 통화주의는 복지 지출을 단순한 부담으로 보는 반면, 복지 통화주의는 자원의 재분배를 통하여 복지와 경제 목표를 달성할 수 있다고 주장한다. 이러한 배경에서 서유럽에서 가장 선진 경제국이며 활발한 국제 무역 및 투자 관계를 갖고 있는 국가인 영국의 정책 변천 과정을 살펴보는 것은 큰 도움이 될 것이다. 영국에서는 1997년 제 3의 방식으로 대표되는 복지 통화주의 정부가 자유 통화주의 정부를 대체했다.

정책은 이행단계에서 단기적인 정치적 목적들에 의해 영향을 받게 되지만 영국의 자유 통화주의 정부와 복지 통화주의 정부의 두 행정부가 추구한 전반적인 방향은 흥미로운 유사점과 차이점을 갖고 있으며 경제와 사회 정책과의 관계에 있어서 가장 의미 있는 두 가지 접근방식의 주요 특징을 보여주고 있다. 이런 측면에서 복지 목표와 경제 목표의 동시 달성에 효과적이며 실질적인 결과들을 도출해 낼 수 있었던 영

국의 사례를 고찰해 보는 것은 상이한 접근법을 갖고 이행되었던 정책들이 어떠한 결과를 낳게 되는가를 조명해 볼 수 있는 기회를 제공하게 될 것이다.

본 고의 목적은 영국의 주요 사회정책의 검토를 통해 영국 경제와 사회지출, 재분배의 관계를 고찰하는 것이다. 이에 본 고에서는 첫째, 영국의 사회정책의 흐름을 이해하기 위해 보수당 정부 집권 시기와 신노동당 시기의 대조적인 정책적 특징을 검토하고, 다음으로 '제 3의 길'로 일컬어지는 복지 통화주의를 표방하는 신노동당의 정책들을 노동 정책과 공공 지출 정책을 중심으로 살펴볼 것이다. 세 번째로 이들 정책들이 사회복지 목표와 경제적 목표라는 측면에서 실효성을 평가할 것이다. 마지막으로 영국의 경험을 바탕으로 도출해 낼 수 있는 시사점을 제시한다.

2. 영국의 사회정책의 발전: 보수당과 신노동당

가. 보수당 정부: 1979~1997

1980년대와 1990년대 중반까지의 보수당 정권은 시장의 힘과 개인의 책임을 지속적으로 강조했으며, 국가의 지원은 목표 대상자에게만 제공하고 민간부문은 장려하되 세금은 낮게 유지한다는 정책 기초를 갖고 있었다. 이에 따라 여러 우수 국영 기업들이 민영화되었고 공공 주택

들이 원래 임차인들에게 판매되었고 연금의 민영화도 시행되었다. 직업과 가정생활의 조화 등의 문제는 정책 이슈가 거의 되지 못했다. 보육 또한 원칙적으로 개인의 책임이었지만 1990년대 초 고용주들이 탁아소를 제공하도록 정부 차원에서 장려하는 움직임이 있었고 근로 가정을 위해 제한된 형태의 탁아소 바우처 제도를 시작했다. 장기 요양에 관한 논의가 이루어지긴 했으나 목적 자체는 주로 비용 절감에 있었으며 부양 책임을 가족들이 갖게 되는 경제 활동 제약 등의 관점은 없었다.

노동 시장 정책에서도 근로 인센티브를 강조하는 시장식 접근 방법을 강하게 선호했던 것을 알 수 있다. 국가 차원의 실업 보험은 더욱 엄격히 제한되면서 1983년에서 1998년 사이 실업수당이 평균 소득의 36퍼센트에서 28퍼센트로 하락했다. 개인의 구직 노력이 강력히 요구되었고 이러한 사회적 분위기는 1990년대 초반까지 계속 되었다. 청년 실업자 관리는 여러 가지 강제성을 수반한 프로그램들을 통해서 이루어졌는데 그 중 가장 대표적인 것으로 1983년에 도입된 청년 교육 프로그램을 들 수 있다. 1987년에 이르러서는 이 프로그램에 참여하지 않는 사람은 실업수당 자격이 박탈되게 되어 있었다.

보수당이 추구했던 시장 중심적 정책은 영국이 복지 국가에 대해 갖고 있는 자유주의적 사고와 연계되어 복지가 일차적으로 시민 개인의 문제이며 노동 시장의 문제를 해결하기 위해서 근로 장려책의 추진, 연금 제도의 민영화와 이에 따른 적절한 법규 적용 등을 전제로 하고 있

다. 보수당은 강력한 중앙 통제식 영국 헌법을 바탕으로 노동 시장과 민영화 개혁 등을 신속하게 추진할 수 있었다. 1997년 보수당에 이어 정권을 잡게 된 노동당 정부는 이전 정부가 대중의 지지를 기반으로 시행했던 시장식 접근 방식을 바탕으로 과거 사회 민주적 정책들의 일환이었던 복지 목표를 달성하고자 했다.

나. 신노동당의 복지 통화주의

과거 노동당이 총선에서 패배했던 이유는 고소득층의 세금 인상을 통해 사회 지출을 높이고 신케인즈 식 '대체 경제전략'을 펼치는 정책을 추진했기 때문이었다. 이 경험을 바탕으로 1997년 노동당은 고통스러운 구조조정의 일환으로써 복지 국가의 방향을 재설정해야 한다고 선언했다. 1997년 선거 성명서의 사회정의 위원회 보고서에서는 '변화하는 세계에서 자국의 위치를 확립하려면 영국은 변화해야 한다'고 주장했다. 이렇듯 경제적 성공을 목표로 한 국가 복지 정책의 방향 전환은 놀랍다. 왜냐하면 이는 노동당의 전통적인 좌파적 성향, 즉 사회정책의 목표를 재분배로만 간주한다거나 국민의 사회적 필요를 충족하기 위한 목적으로 고용을 늘리고 필요 서비스를 제공하는 과거의 기초와 현저하게 다르기 때문이다. 노동당의 이러한 새로운 방향은 여러 계층으로부터 지지를 얻어냈고 1997년과 2001년 신 노동당의 선거 승리를 이끌어내는데 기여했다. 신 노동당 정권은 정부의 복지 개입에 대한 방향과 규모

를 제한하면서 간혹 좌파 정권이라기 보다는 우파 정권에 더 비슷한 성격을 띠는 정책들을 펼쳤다.

토니 블레어는 복지와 시민권에 대하여 4가지 주요 가치를 강조했다. 즉, 개인 가치의 평등, 결과보다는 기회의 평등, 책임을 수반하는 권한, 권리보다는 능력을 제공하는 국가의 역할이다. 이 가치들은 '제 3의 길'의 기반이 되었으며 중도좌파적 정부의 역할을 가능하게 했다. 즉, 국민 전체의 요구를 충족시키는 소극적인 혜택을 광범위하게 제공하는 대신, 정부는 국민에게 권한을 부여하고 경제 활동 기회를 확보할 수 있도록 준비시킨다는 역할이다. 이 방식은 잠재적 급여 근로자를 최대한 증가시키는 정책을 통해 경제적 목표를 달성하고 잠재적 근로 가능자들의 구직 활동과 적절한 급여를 받도록 함으로써 사회적 목표를 함께 달성하고자 했던 정책이었다. 즉 시장을 통해 취직을 할 수 없는 사람들에게만 복지 서비스를 제공하는 것만이 정부의 책임인 것이다. 이 방식은 보수당 정부가 채택했던 새로운 사회적 위험에 대한 해결 방식과는 현저하게 달랐다.

신노동당은 국가가 단순 제공자가 아닌 능력 배양 지원자의 역할을 한다는 개념을 시행하기 위해 서비스 관련 정책 수립 과정에 특히 시민 사회 단체의 참여를 유도했다. 이와 함께 정부는 계획과 통제 기능을 강화했다. 시민 단체와의 공공 부분 협약에 제시된 목표 진척 상황을 모니터하고, 시행상의 투명성의 확보를 위해 350개 이상의 목표에 관한 정보를 재무성 웹사이트에 공개했다.

이트에 공개했다.

3. 최근 사회 정책의 방향 및 목표

신노동당 정책은 사회지출과 경제성장은 노동시장 정책과 공공지출 정책의 조화를 통해 이루어 질 수 있으며 이를 통해 상호 호혜적인 사회 정의와 성장의 선순환을 가져온다는 신념을 바탕으로 하고 있다.

노동 시장 정책 방향 및 목표는 구체적으로 다음과 같다. 첫째, 저임금 근로자들의 수입 증가 정책을 통해 가능한 많은 사람들을 급여 근로자로 편입시키고, 교육 및 고용 기회의 확대 하며, 근로 능력 보유자에 대한 복지 급여를 제한하는 것 등이다. 이러한 정책의 목표는 빈곤을 감소시키고 여성과 소수 인종을 위한 사회정의의 구현하며 복지급여 비용을 낮추고 생산 가능 노동력을 확대하는 데에 있다. 둘째, 교육과 훈련의 기준을 더욱 강화함으로써 노동의 질을 높이고 지식 집약적이며 고부가가치 부분에서 영국의 국가적 경쟁력을 확보하는 것이다.

공공지출 정책은 첫째, 전반적인 지출 규모의 축소와 새로운 경영 기술의 도입을 통한 효율적인 지출 관리를 목표로 한다. 이를 위해 준 시장 및 일부 민간 기업의 참여를 확대한다. 이를 통해 기존의 복지 서비스 비용을 낮출 수 있게 된다. 둘째, 국민의 욕구가 높은 부분(특히 건강보험과 교육)에 있어서 철저한 관리를 통해 목표 대상에 대한 지출이 이루어 질 수 있도록 한다.

취약 계층에 필요한 혜택을 제공함으로써 사회 정의를 구현한다.

가. 노동 인구의 가동화

영국은 1990년대 초의 경기 침체에서 비교적 빨리 회복하면서 다른 유럽 국가들에 비해 높은 고용율과 낮은 실업률을 유지할 수 있었다. 이는 비교적 적은 규제들과 강성 노조의 부재, 그리고 투자 자본으로의 용이한 접근성과 같은 영국 노동시장의 유연성때문으로 볼 수 있다. 그러나 저숙련 부문이 매우 크기 때문에 생산성 증가율이 상대적으로 낮고 신흥 산업국들과의 경쟁에 취약하다. 또한 대부분의 유럽 국가들과 마찬가지로 여성의 고용율은 높아지고 있으나 남성들의 고용율은 1980년대와 90년대 초기에 걸쳐 낮아지고 있다.

신노동당은 복지 급여보다는 근로를 강조한 과거의 자유통화주의 정부의 기조를 유지하면서 취업 훈련과 상담에 필요한 자원을 늘리고 특정 실업자들을 대상으로 하는 포괄적이면서도 맞춤형인 정책을 개발하였으며, 저임금 계층을 위한 수입 증진 정책을 추진했다.

가장 널리 알려진 공공 정책 개혁은 뉴딜 프로그램이다. 뉴딜은 집중적인 개별 자문 서비스와 함께 취업 경험 및 훈련을 제공함으로써 고용 가능성을 높이려는 목표로 개발되었으며 25세 이하 실업자들에게 의무적으로 적용되었다. 의무 조항은 실업 급여를 받기 위한 조건이었다. 이들은 취업 관련 인터뷰에 반드시 참여해

야 하고 싱글 게이트웨이(Single Gateway) 제도를 통해 모든 신규 급여 신청자들에 대해서는 급여 수혜기간이 정해져 있었다. 이의 시행을 위해 모든 급여 관리 기관들과 취업 기관들을 통합하고 실업자들에게 제한된 기간동안만 급여를 제공함으로써 이들을 적극적인 구직으로 유도하는 것이다.

뉴딜과 함께 시행된 '기본생활보장(make work pay)' 정책은 저임금 근로자와 가족들의 빈곤을 완화하기 위해 고안된 것으로, 구직자 수당을 임금상승률 이하로 책정하는 내용을 담고 있었다. 이 외에도 대규모 세제 혜택 제도가 도입되어 초기에는 자녀가 있는 빈곤 가족을 대상으로 시행되다가 후에 자녀가 없는 가족 및 장애인 가족에까지 확대되었다. 이는 이후 대규모 빈곤 퇴치 프로그램으로 발전되었다.

복지 통화주의 정책은 또한 여성의 취업과 가정 친화적인 고용을 강조했다. 신노동당은 국가 보육 전략을 수립해 빈곤지역의 탁아소의 설치하고 다른 지역으로 확대했다. 그러나 양육 지원을 위한 주요 정책은 저임금 근로자의 양육비 지원을 위한 세금 혜택이었다. 이러한 보육 전략들은 모성 권리, 수당과 급여 확대, 부성 휴가제와 권리 도입, 임시직 근로자의 권리 확대 등에 대한 정책들의 일부이다.

노동 시장 정책의 특징 중 하나는 대부분이 세제 혜택의 형식이거나 목적 지출로써 재무성의 관리 하에 있다는 것이다. 둘째, 새로운 정책들은 모두 엄격한 기준을 갖고 수급 대상을 정하고 있으며 그에 따른 결과도 매우 구체적이라

는 것이다. 셋째, 민간 부문 참여를 매우 강조하고 있다는 것인데 가장 대표적인 부문은 육아 분야로서 급여 혹은 적절한 임금의 제공을 통해 부모들이 탁아 서비스를 사용할 수 있도록 하는 목표를 갖고 있다. 또한 빈곤을 해소하기 위한 전략적인 복지 정책으로 민간 노동 시장의 취업을 적극 유도하고 있다.

나. 공공 지출

공공 지출 정책은 지출 규모를 억제하는 방향으로 고안되었다. 그러나 교육과 의료보건에서는 증가하면서 GDP 대비 공공지출 상승분의 대부분을 차지했다. 두 부문 모두 국가의 독점체제가 해체되면서 교육에 관한 권한과 예산의 책임은 대부분 지방정부에서 학교와 대학으로, 의료 부문은 중앙 NHS 관리자로부터 현장에 있는 실무자에게로 이양되었다. 이에 따라 영향력 또한 소비자에게로 이전되었다. 1980년대 이후 상당한 재원이 대학과 대학생들에게 주어졌는데, 그 중 상당 부분이 바우처의 형태로 제공되었다.

신노동당은 이러한 정책을 유지 확대하였다. 의료 부문에서는 일반 의사 단체가 예산 운영권을 갖고 환자를 대신해 병원과 기타 의료 제공업체에서 서비스를 구입한다. 비정부 영리 및 비영리 단체들이 현재 논의 과정에 있는 시장 개혁에 참여할 수 있도록 권장되었고 이러한 기조는 앞으로도 계속될 것이다. 교육 분야에서는 실험과 시험 결과를 표로 만들어 공개하는 제도를 통해 시장 질서를 강화했다.

이러한 변화들은 여러 다른 공공 서비스에서도 반영되고 있다. 이는 소비자들이 더 많은 선택권과 다양한 의료 제공업체들과 전문인들로부터 다양한 서비스를 받을 수 있도록 한다. 교육 분야의 개혁은 전문가 집단으로부터 강한 반대에 부딪혔으며 상당한 정치 쟁점으로 부각되었다. 이러한 변화는 예산 확대, 특히 의료 보건 부문에서 크게 확대됨으로써 연착륙에 성공할 수 있었으며 영국 정부는 EU 국가들의 평균 수준까지 공공 지출을 늘리고자 한다.

4. 정책의 성과

위 정책들은 두 단계로 평가할 수 있다. 즉 사회복지 목표 달성(빈곤 퇴치, 기회확대 등)과 경제목표 달성(경쟁력 강화)의 효과 측면이다.

일정 관점에서 본다면 최근 일련의 사회 정책들은 대단한 성공을 거두었다고 할 수 있다. 정책 결과들의 공통적인 특징은 목표 대상층에서 확실한 효과를 얻을 수 있었다는 것이다. 특히 목표 대상층의 빈곤이 현저하게 감소했으며 고용 창출이 이에 결정적인 역할을 했다. 여성을 위한 교육과 고용의 기회도 증진되었으며 사회 서비스의 질도 향상되었다.

중요한 사실은 최소 임금과 세제혜택에 대한 우려에도 불구하고 이러한 사회 정책의 성공이 경제 목표를 희생하지 않으면서 달성되었다는 사실이다. 영국은 기간 내 계속 비교적 높은 경제성장을 유지 할 수 있었고, 자국의 경제는 투

자자들에게 상당히 매력적인 대상이 되고 있으며 생산성도 경쟁력을 확보할 수 있도록 유지되고 있다. 대부분의 분석가들은 신 노동당 정책이 이러한 긍정적인 사회적 경제적 동반 발전에 기여했다는 것에 동의하고 있다.

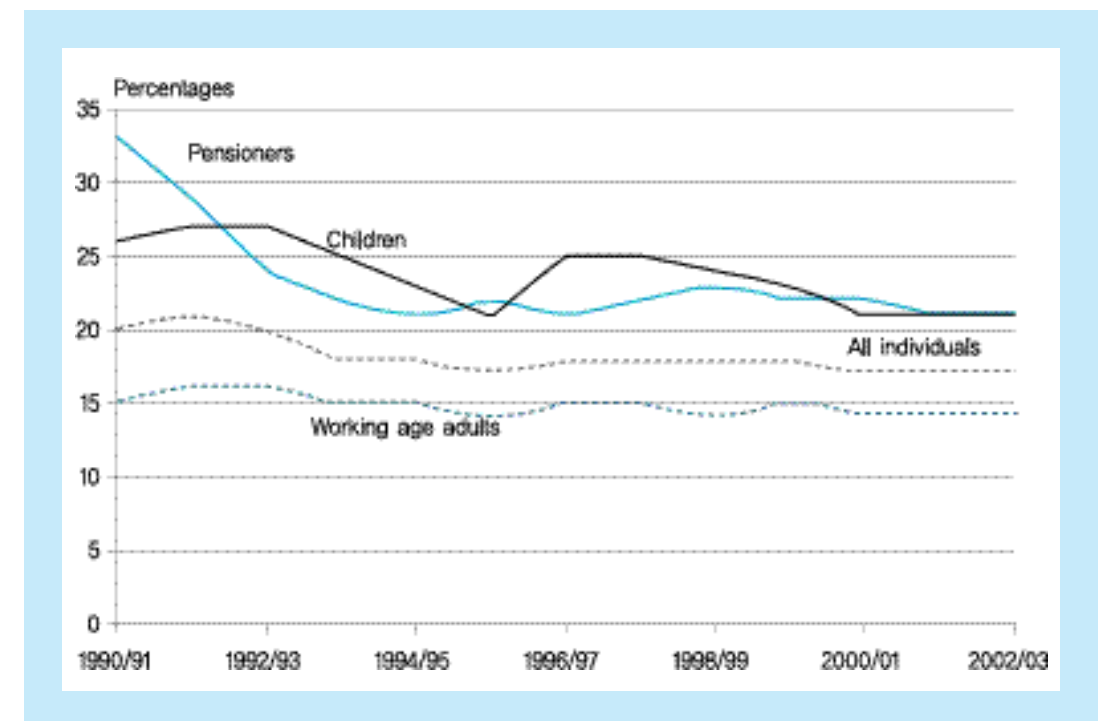
가. 사회적 목표

1) 빈 곤

1980년대 초의 빈곤이 확대되던 추세와 달리

1990년대 초에서 중반까지는 대부분의 그룹에서 빈곤이 감소했다(그림 1) 참조). 아동 빈곤의 감소 폭은 과거 증대되었던 빈곤을 상쇄할 정도로 컸으며 연금 수혜자와 근로 연령대의 성인들의 빈곤율도 감소했다. 빈곤 감소의 폭이 크지 않은 가장 중요한 이유는 소득 불균형이 심화되었기 때문일 것이다. 소득 격차가 커지면 중간 소득 목표치는 낮아진다. 노동력을 활성화 하려는 신노동당의 정책은 저소득층의 고용을 증진시켰고 빈곤가정의 아동과 같이 특정 그룹을 대상으로 하는 정책은 실질적인 효과를 남기

그림 1. 중위소득 60%이하 가구



출처: DWP(2005), Households below Average Incomes – First release, 2005, HMSO, London

되었다. 단 소득 불균형의 심화를 막기 위해서는 더 많은 지출이 요구될 것이다.

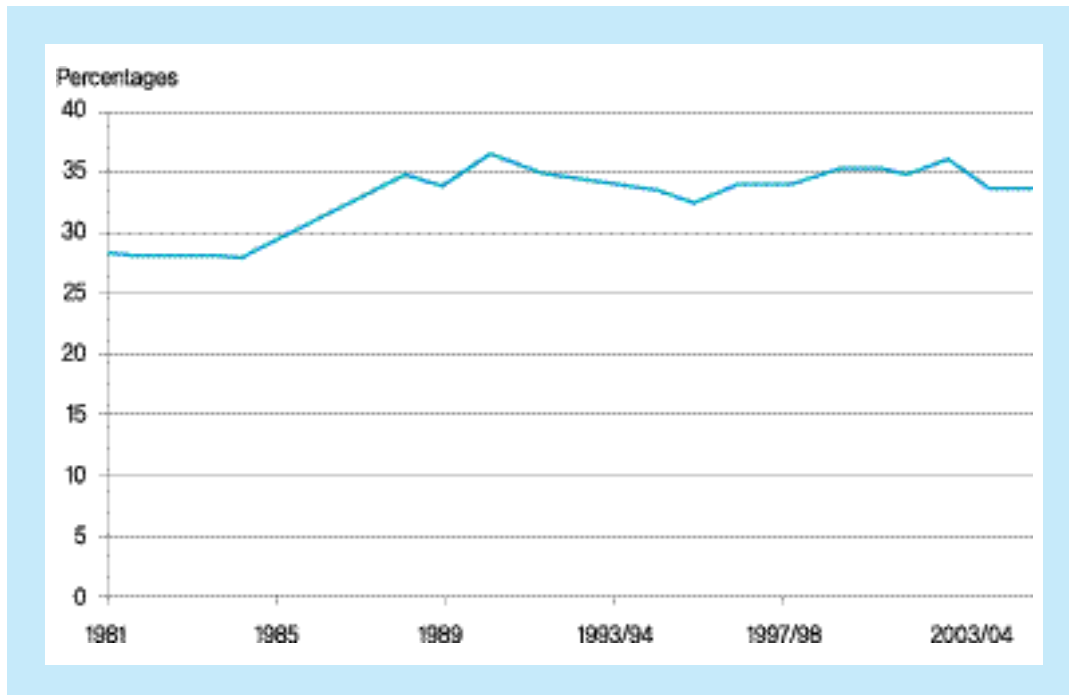
정부 정책은 빈곤 향상에 효과가 있었으며 앞으로는 더 많은 효과가 나타날 것이다. 그러나 이러한 긍정적인 성과는 유리한 경제 여건 속에서 적절한 복지 혜택 및 고용 정책이 시행되었기 때문이라는 사실을 주지해야 한다.

2) 재분배와 불평등

소득 불평등은 1980년대에 심화되었다가 최근에는 하락 가능성을 보여주고 있다(그림 2)

참조). 여기에서 중요한 것은 1980년대의 소득 불균형이 심화되면서 고소득층의 소득이 많이 증가했다는 것이고(그림 3 참조), 이러한 상승세는 1990년대에 둔화되었다. 하위층의 소득은 정부 정책에 힘입어 증가세를 보이고 있지만 신노동당의 정책이 아직도 초기 이행단계 이므로 결론을 내리기에는 이르다. 재분배에 있어서도 1990년대 초 고소득층과 저소득층의 수입 격차는 심했다. 그러나 가장 소득이 낮은 1/5분위 계층은 국가 정책에 힘입어 수입이 증가한 것을 볼 수 있다. 이는 정부의 노동 시장과 최소 임금 정책에 기인한 것으로 보인다.

그림 2. 소득불평등: 균등화 가치분소득 지니계수, 1981~2004



출처: ONS website(<http://www.statistics.gov.uk>)

빈곤과 불평등의 증거를 복합적으로 보면 복지 통화주의 정책은 최빈곤층 중 특정 그룹에 도움을 주었다는 결론을 내릴 수 있으며 향후 목표 대상 그룹에게 상당한 혜택을 줄 수 있는 잠재력을 확인하게 되었다.

3) 고용과 실업

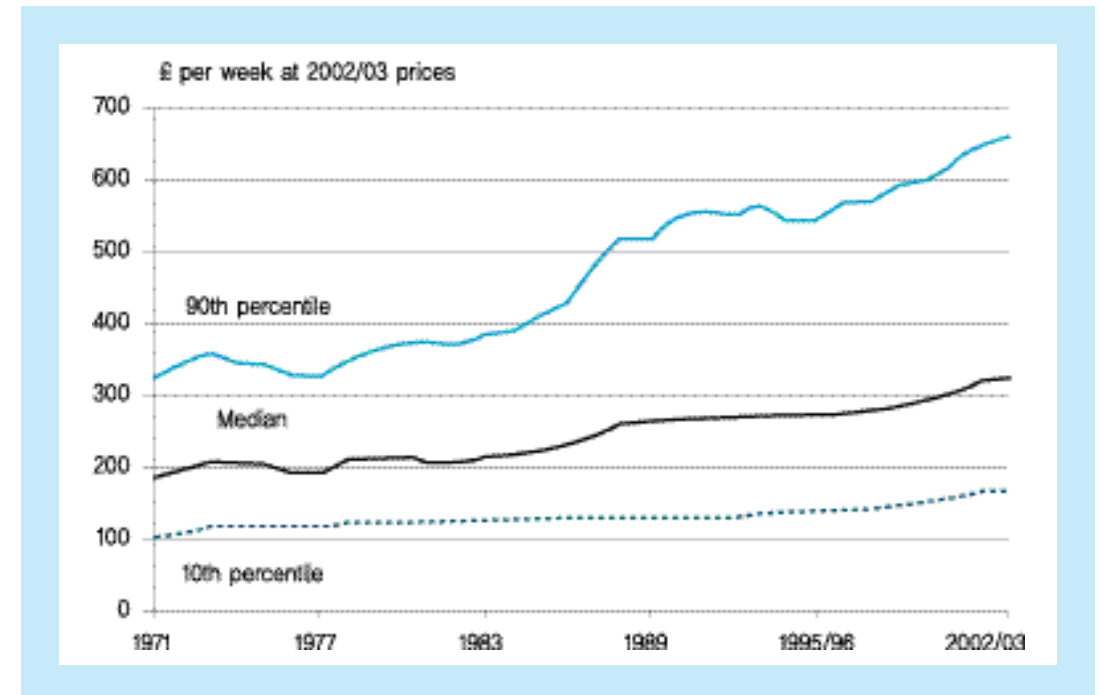
고용율의 향상은 사회 정책의 목표이자 경제 정책의 목표이다. 고용이란 한편으로는 행복과 더 나은 사회형성에 바탕이 되며 그 자체가 복지 향상이라고 할 수 있다. 또한 실업 인구의 감

소는 국가 지출을 낮추고 생산적 고용을 위한 인구의 증가를 의미하기도 한다.

<표 1>은 각 국가의 실업의 정의를 기반으로 한 OECD 통계를 보여준다. 여러 국가들 중에서 특히 영국은 현저하게 실업률이 감소한 것을 볼 수 있다. 감소추세는 모든 그룹에서 나타나고 있으며 특히 목표 대상이었던 젊은 층에서의 감소가 뚜렷하고 장기 실업률은 거의 절반으로 줄었다.

신 노동당 정부의 정책은 특정 그룹들을 대상으로 정했으며 목표 대상에서 분명히 가시적인 효과를 거두었다. 뉴딜 프로그램을 통해 젊은

그림 3. 가치분소득 분포, 1971~2003



출처: ONS website(<http://www.statistics.gov.uk>)

총과 편부모 층을 지원하고, 보육 정책을 통해 저소득층과 자녀가 있는 여성을 지원했다. 그 결과 특히 편부모들의 고용률이 최근까지 급속히 증가하는 효과를 보였다. 자녀가 있는 여성의 고용률도 증가해 자녀가 있는 남성의 고용률과 비슷한 수준이 되었다. 신노동당은 선거 년도인 2001년까지 25만 젊은이들을 유급 고용으로 유도하겠다는 목표를 달성했고 이는 과거 영국의 어떤 정책보다도 성공적이었다.

유럽 기준으로 이미 높았던 영국의 경제 활동 여성의 비율이 높아졌으며 인구 고령화에도 불구하고 근로자 한명 이상 가구 비율이 높아졌다. 이는 정부의 근로 연계 복지 전략과 노동 시장의 활성화 전략이 효과를 거두었다는 것을 의미한다.

표 1. 성별 장기실업(12개월+, 25세 이하)

	캐나다	프랑스	독일	이탈리아	일본	영국	미국
남자 1994	10.9	10.8	7.3	8.7	2.8	11.4	6.2
남자 2004	7.5	9.3	10.3	6.5	4.9	5.0	5.6
여자 1994	9.8	14.1	10.1	15.4	3.0	7.3	6.0
여자 2004	6.8	11.0	9.3	10.9	4.4	4.2	5.4
남자 > 25 1994	17.9	24.1	8.2	26.3	5.6	19.2	13.2
남자 > 25 2004	14.9	21.6	13.3	20.7	10.9	11.8	12.6
여자 < 25 1994	13.7	31.7	8.3	36.5	5.3	12.6	11.6
여자 < 25 2004	11.8	24.2	9.7	27.2	8.3	9.9	11.0
12m + 1994	17.9	38.5	44.3	61.5	17.5	45.4	12.2
12m + 2004	9.5	41.6	51.8	49.7	33.7	21.4	12.7

출처: OECD 2005, OECD Factfile

4) 공공 지출

전반적인 공공 지출은 억제되었으나 부문에 따라서 다른 양상을 보인다. 기본적으로 사회보장 급여에 대한 지출은 초기 억제된 이후 약간 증가했는데 이는 수당 지급 대상을 엄격하게 설정했고 연금 지출이 민간 부문으로 전환되었기 때문이다. 고용 복지 정책이 복지 급여체계로 편입되면서 직접적 고용 지출은 감소되었다. 하지만 교육에 대한 지출은 교육에 대한 강한 정부 의지 때문에 더욱 증가했으며 건강 보험에 대한 지출도 급속히 증가했다. 영국은 또한 사회보험 기여 수준을 낮게 유지함으로써 직접 노동 비용을 낮추고 개인 소득세의 최고세율을 낮추었다. <표 2>는 여러 국가를 비교하는 표로서 영국은 다른 유럽 국가에 비해 낮지만 G7 국가나 캐나다에 비해 세 후 총 수입이 높다는 것을 보여준다.

표 2. 정부 지출, 전체 세금 대비 사회보장세 비율, 개인소득세의 최고세율

	캐나다	프랑스	독일	이탈리아	일본	영국	미국
정부지출	41.1	53.4	46.8	48.5	38.2	43.9	36.5
사회보장기여율	14.7	34.6	37.4	26.0	33.9	16.4	24.7
개인소득세의 최고세율	46.4	40.0	51.2	41.4	47.2	40.0	45.2

출처: OECD (2005b), OECD in Figures, Paris: OECD

나. 경제적 목표

1) 성장 및 투자

<표 3>은 지난 10년간의 경제 성장과 G7 국가의 최근 성장, 무역 수지와 국가 저축을 보여

주고 있다. 영국은 이 기간 동안 비교적 건전한 성장을 유지했으며, 지난 2년간은 미국 다음으로 높은 성장을 기록했다. <표 4>는 최근의 투자 데이터를 보여주고 있다. 영국은 유입이 유출보다 크다는 특징을 갖고 있다. 이것은 비교적 최근의 동향으로서 유입된 총 투자액은 해외투자

표 3. 성장, 무역 수지(상품 및 서비스, %GDP, 현 물가), 순 국가 저축 (%GDP, 현 물가)

	캐나다	프랑스	독일	이탈리아	일본	영국	미국
1994-04	3.4	2.3	1.5	1.6	1.2	2.8	3.3
2002-03	2.0	0.8	0.0	0.3	1.3	2.2	3.1
2003-04	2.9	2.3	1.6	1.2	2.7	3.1	4.4
무역수지 2004	3.9	0.3	4.9	0.8	1.6	-3.3	-4.5
순국가저축율 2004	8.7	6.4	5.7	5.6	6.1	4.3	1.3

출처: OECD 2005, OECD Factfile

표 4. 투자(%GDP, 10억불) 2003

	캐나다	프랑스	독일	이탈리아	일본	영국	미국
유출입							
유 입	0.64	1.19	n.a.	1.0	0.17	3.69	0.91
유 출	4.85	2.34	n.a.	1.15	0.66	3.08	2.16
내외부							
내 부	274	520	660	181	90	609	1586
외 부	312	720	718	239	336	1236	2063

출처: Economic indicators from OECD (2005)

의 절반 정도이며 해외 투자 및 경제 규모로 보았을 때 투자도 상당히 크다는 것을 알 수 있다. 이러한 통계는 영국이 최근에 외국인 투자자에게 상당히 매력적인 대상이 되었음을 시사한다. 이는 안정된 경제 환경과 노동 시장 개혁이 양질의 노동력을 제공했기 때문일 수 있다.

2) 생산성

<표 5>는 영국의 시간당 노동 생산성이 일본, 이탈리아, 캐나다보다 높으나 프랑스, 독일, 미국보다는 낮은 것을 보여주고 있다. 이는 비교적 높은 투자 유출에서도 볼 수 있다. 흥미로운 것은 1인당 수치에서 영국이 미국 다음으로 높다는 것이다. 이는 영국에서 장시간 노동이 경쟁력과 성장의 바탕이 되는 생산성 유지에 중요하다는 사실을 반영한다. 이 점은 특히 저임금 저부가가치의 노동 시장 하위에 있는 노동층을 급여 수혜에서 노동으로 이동시키려는 노동 시장 정책과 일치한다. 다른 요인들이 동일하다면 노동의 가용성이 증가했다고 해서 고 자본 투자로 이어지는 것은 아니다. 자본이 노동을 대체하기 쉽기 때문이다.

2000년 이후의 연 생산성 증가를 보면 대체

적으로 영국은 미국, 일본, 독일에 뒤떨어져 있으나 프랑스, 이탈리아, 캐나다를 앞지르고 있는 것을 보여준다.

4. 결론 및 제언

지금까지 검토한 영국 정책에 대한 논의는 여러 가지 복합적인 요소들이 얽혀있기 때문에 정책 시행의 초기 단계에서 확정적인 결론을 내리기는 어려울 것이다. 그러나 몇 가지 분명한 결과들을 짚어볼 수 있다.

- (1) 복지 수혜자에서 근로자로의 전환을 유도하는 정책과 세부적 목표를 대상으로 고안된 정책의 이행으로 최하위층의 빈곤률의 감소를 달성할 수 있었다. 이에 따라 장기간 지속되었던 불평등이 완화되는 증거도 보이는데 이는 빈곤층의 생활수준이 향상에 기인하는 것으로 보인다.
- (2) 공공 지출 정책은 이러한 결과를 낳는데 바탕이 되었으며 전체 국가 지출을 크게 늘리지 않으면서 건강보험에 대한 지출을 높이는데 성공했다.

- (3) 견고한 경제 성장이 유지되고 있으며 해외 투자에 적극 참여하고 있다. 최근에는 대 영국 투자에 대한 관심이 높아지고 있는 증거가 나오고 있다.
- (4) 전반적으로 복지 통화주의가 자유 통화주의보다 빈곤 퇴치와 서비스 제공이라는 복지 목표에 더 성공적이었음을 보여준다. 이러한 성공은 경제 상황이 좋았다는 사실을 주목해야 하지만 적어도 분명한 사실은 복지 정책이 경제적 목표를 희생한다는 주장은 설득력을 잃는다는 것이다. 뿐만 아니라 복지 개혁이 경제 성공에 긍정적인 영향을 미쳤을 가능성도 충분하다. 신노동당의 사회정책으로 인해 영국 인구의 상당 부분이 복지 급여 수혜자에서 고용 근로 쪽으로 전환할 수 있었고 하위층의 임금이 상승되었다. 즉 복지에서 근로로 이동된 것이다.

앞으로의 개혁 조치들은 높은 경제 성장과 경쟁력을 유지하면서 빈곤 퇴치를 달성할 수 있는 방식으로 고안되고 시행되어야 할 것이다. 이를 위해서는 현재 정책들의 특징인 공공 지출에 대한 억제와 근로에 역점을 정책적 의지가 지속되어야 한다. 이런 맥락에서 본 고에서는 세 가지 부문에 대해 제언을 하고자 한다.

을 강조하므로 복지의 관점에서 일부 그룹들의 근로시간을 줄이는 것이 바람직하다. 이는 노동 시장 규제와 특정 대상을 목표로 하는 세제 혜택을 통해 가능하며 이는 생산성을 저해하지 않는 수준에서 유지되어야 한다.

- (2) 생산성: 장시간 근로를 통해 생산성을 달성하고 저부가 가치 부문에 집중되어 있는 현재 경제 구조는 국제적 경쟁력을 약화시킨다. 따라서 고부가치로 고용의 전환이 이루어져야 할 것이다. 기존의 장기적이 교육 연수 정책과 더불어 보다 더 직접적인 개입도 고려해 볼 수 있다. 즉 과세 대상을 기업에서 다른 부문으로 전환하거나 투자에 대해 새로운 세제 혜택을 도입할 수도 있다. 프랑스에서 1997년 도입되었다가 지금은 사라진 근로시간 제한제(주당 35시간)와 유사한 프로그램도 한 방법이 될 수 있다. 근로 시간 제한은 지역의 생산성 협의를 통한 임금 수준을 보호하고 가장 효과적으로 노동이 사용되도록 중요한 인센티브 역할을 했다는 것이 밝혀졌다. 영국의 장시간 근로 전통을 고려해 볼 때 프랑스보다는 더 유연한 제한제가 적합할 것이다.

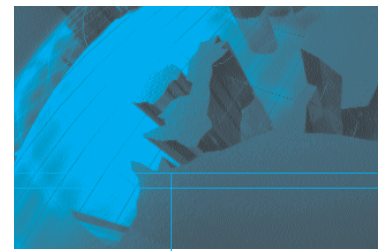
위 제안들은 영국에서의 사회 서비스 제공을 향상하기 위한 방법들이다. 영국에서는 기존의 정책들이 경쟁력을 유지하면서도 실질적인 향상을 가져왔다는 것을 기억해야 한다. 현재와

- (1) 일과 생활의 균형: 현재의 노동력 동원과 장시간 근로를 바탕으로 하는 생산성은 육아 및 기타 책임에 있어서 개인의 책임

표 5. 생산성: 1인당 및 노동시간당 GDP(2004, 미국 대비 %)

	캐나다	프랑스	독일	이탈리아	일본	영국	미국
1인당	79	74	72	70	75	79	100
시간당	76	103	91	78	70	86	100

출처: OECD Productivity website



같이 매우 경쟁적이고 세계화된 후기 산업사회에서 정책 본연의 목적을 달성하는 데는 한계가 있을 수 밖에 없다. 그럼에도 불구하고 영국의 경험은 복지의 목표가 증진될 수 있으며 특히 경제적 성공을 이루면서 동시에 빈곤 퇴치와 고용 확대를 통한 재분배가 가능하다는 것을 보여주었다.

영국의 정책이 성공했다고 해서 다른 상황에서서도 그대로 적용이 가능하다고 볼 수는 없다.

특히 영국의 개혁은 다수당이 두려움 없이 정책을 시행할 수 있었으며 노조가 약한 상황이였다. 경제적으로는 유연성과 탄력성의 전통을 갖고 있었고 조합주의가 결여된 상황이었으며 사회적으로는 개인주의의 오랜 전통과 개인의 책임을 수용하는 분위기가 주도적이였다. 이러한 이유 때문에 영국의 방식을 다른 곳에 적용하려면 광범위한 수정을 통한 것이어야 할 것이다. **GSST**