



영국 정부 예산안과 노동시장 부흥책

하세정 (영국 LSE 경제지리학 박사과정)

■ 머리말

매년 3, 4월에 발표되는 정부 예산안은 한 해뿐만 아니라 장·단기적으로 추진되는 영국 정부의 핵심 정책과 그에 배정되는 예산 규모를 포함하기 때문에, 국가 경제에 대한 정부의 상황 인식, 진단, 해법, 운용 계획 등을 제시하게 된다. 특히 올해는 경제위기 후 발표되는 첫 번째 예산안이기 때문에, 영국 정부의 공식적인 대응책과 그 실효성을 가늠해 볼 수 있는 기회를 제공한다. 영국 정부는 올 예산안을 일자리 창출을 위한 예산안이라고 소개할 만큼 일자리 창출을 통한 가정 살림 회복 및 국가 경제 안정화를 목표로 하고 있다. 본문에서는 현 예산안에 반영된 경제 현황과 전망에 대한 설명을 시작으로 세부적인 노동시장 부흥책 소개와 실업자 지원책, 노조 및 기업들의 반응을 중심으로 2009년 영국 정부 예산안을 소개하기로 한다.

■ 경제 현황 및 전망

영국 언론뿐만 아니라 세계 언론들이 영국이 제2의 IMF 구제금융을 받아야 할 처지라고 보도한 것에 반해, 영국 정부는 영국 경제위기는 전 세계적인 불황의 여파의 일부분으로서 이해되어야 하며, 다른 선진국들에 비해 경제상황이 알려진 만큼 나쁜 상황은 아님을 강조하고 있다. 영국의 국내총

생산은 2008년 4/4분기 1.6%, 산업 생산량은 4.5% 떨어졌다. 두 수치상으로도 비교했을 경우, 미국과 비슷한 수준이고, 후자가 18%나 감소한 유로화 지역에 비해서는 오히려 선전한 셈이다. 영국의 경제위기는 2009년에 마이너스 3.2%의 성장률로 정점을 찍을 것으로 내다보고 있으며, 같은 해 말부터 회복세를 띄어 2010년에는 1.25%의 성장률을 기록하고, 2011년에는 평소 수준인 3.5%로 복귀할 것으로 예측했다.

하지만, IMF와 같은 국제경제기구들이 다른 선진국들에 비해 영국이 경제 회복을 더디게 점치는 이유는 막대한 규모의 정부 부채 때문이다. 2010년 정부 부채는 국내총생산의 10%에 달할 것으로 전망돼 8.9%의 미국, 6.2%의 프랑스, 3.2%의 중국에 비해 크게 높은 수준이다. 2009년 예상 정부 부채는 1,750억 파운드(한화 350조 원)로 사상 최대치를 기록했고, 과중한 부채 규모로 인해 영국 정부의 리스크는 심지어 일부 민간 기업들의 리스크보다도 높은 것으로 나타났다. 영국 정부는 현재 1.1%를 기록 중인 정부 지출 증가율을 2011년에는 0.7%까지 내리고, 부채의 절대 규모도 향후 5년간 순차적으로 줄여 2013년에는 970억 파운드(한화 194조 원)까지 낮춘다는 목표를 세웠다. 따라서, 현 경제상황에서 영국 정부의 운신의 폭이 매우 좁은 편이다. 경기 부흥 및 실업 인구 지원을 위해 공공지출을 늘려야 하지만, 적체된 정부 채무가 위험한 수준으로 다가가고 있어 이마저 쉽지 않는 진퇴양난의 상황에 처해 있다. 따라서, 선택과 집중을 통해 기업 구제, 실업대책, 일자리 창출 등에 정부 예산을 집중해 불황 탈출에 전념하는 것으로 보인다.

■ 노동시장 및 서민경제 보호책

구직 및 직업훈련지원책

지난 6개월 사이의 영국 노동시장 상황은 참담하였다. 2008년 말부터 기업들의 잇따른 부도와 파산, 정리해고로 인해 매달 수십만 명이 일자리를 잃었고, 그 결과로 현재는 1970년대 말 이래로 처음이라는 실업자 200만 시대를 맞게 됐다. 하지만, 실업의 행진은 여기서 그치지 않고 2009년 말까지 300만 명을 넘어설 것이라는 암울한 예측까지 나오고 있다. 2008년 1월 까지만 해도 32년 만에 실업수당 신청자가 80만 명 아래로 떨어졌고, 5월에는 피고용인의 수가 사상 최고치를 기록

하는 등 장기적인 노동시장 호황에 익숙해져 있던 영국 정부와 국민들은 갑작스런 상황 변화에 매우 당황스러워했다.

예산안 발표에 앞서 늦가을에 발표되는 예산사전 보고서(Pre-Budget Report)는 주로 한 해 예산 운용에 대한 중간 보고 결과의 성격을 띠며, 추가적인 예산을 발표하는 기회로 이용되기 한다. 2008년 말부터 경제위기가 심화될 조짐을 보이자, 고든 브라운 총리는 보고서를 통해 여러 가지 위기 대응책을 발표했다. 영국 정부의 초기 대응은 준비 시간이 많지 않았던 관계로 주로 기존 정책의 기능을 확장하는 방법을 택한 것으로 보인다. 국영 직업알선기관인 잡센터 플러스(Jobcentre Plus)에 13억 파운드(한화 2조 6,000억 원)의 자금을 투입해 그 기능과 네트워크 망을 정비해 쏟아져 나오기 시작하는 실업자들에 대한 구제 대책으로 삼았다. 이번 예산안 발표에서는 잡센터의 기능을 심분 활용한 결과로 4명 중 3명의 실직수당 신청자가 6개월 내로 복귀하게 됐고, 지난 11월 이후로는 총 100만 명 이상의 실업자들이 일터로 복귀하는 성과를 올렸다고 자평했다. 이외에도 교육 훈련비 증액, 지역 기업들과의 취업 파트너십 프로그램 등의 기능을 강화시켰다.

2009년 예산안 발표에서도 획기적인 일자리 창출 조치보다는 정부의 구직보조 서비스 강화와 교육훈련 지원이라는 기존 정책의 연장선상에서 조치가 취해진 것으로 평가된다. 정부는 실업대책 담당 부서인 노동연금부에 17억 파운드(한화 3조 4,000억 원)의 예산을 배정해 잡센터가 개별 구직자들의 필요에 대응할 수 있는 능력을 갖추도록 하고, 장기 실업자에게 개인 맞춤형 구직, 교육 훈련을 제공하는 ‘유연 뉴딜(Flexible New Deal)’ 프로그램을 활성화하기로 했다.

불황 중 취업에 어려움을 겪는 청년층 구직자들에게 초기 근로 경험의 기회를 놓쳐 노동시장의 ‘잃어버린 세대’가 되지 않도록 이 연령층에 특별한 취업 지원을 약속했다. 18세에서 24세 사이의 모든 실업자 중 12개월 동안 구직급여를 받은 장기 수령자들에게 최소 6개월간 일자리나 근로 관련 교육훈련을 제공하기로 했다. 또한, 사회복지 분야의 간호인 양성 프로그램의 지원을 통해 약 5만 명에게 간병훈련 및 경험을 제공키로 했다. 노령화 인구가 지속적으로 늘어나면서, 간호관련 산업 분야도 성장할 전망이어서, 실업자와 성장 산업을 이어준다는 취지로 제안됐다.

청년층을 직접 겨냥한 제도 외에도 장기 실업자 구제 정책이 시행될 예정이다. 공공근로와 같이 사회적으로 유용한 활동에 10만 명의 일자리를 신설키 위해 지방자치단체나 기업 파트너들에게 재정적 지원을 할 예정이다. 또한, 공공 분야 인원 확충시 25%는 장기 실업자로 채운다는 안을 가지고 있다. 실업 증가로 가장 큰 타격을 입은 지역을 보조하는 정책도 마련됐다. 이상의 실업대책

에 추가적으로 실업률이 특별히 높은 지역들에 총 5만 개의 일자리 창출을 도모할 예정이다.

기업이나 산업 전체에 대한 간접적인 지원으로 고용을 일으키거나 유지시키는 방안들도 제시됐다. 새로운 공공주택 사업에 6억 파운드(한화 1조 2,000억 원)를 투자하고, 신성장 산업들에 2억 5,000만 파운드(한화 5,000억 원)를 지원해 2009~10 회계연도 중 직접 고용만 15,000명을 창출할 예정이다. 또한, 손해를 보는 기업에 대해서는 지난 3년간의 이익과 상계해 법인세의 일부를 돌려 줄 계획이어서, 150만 명을 고용하고 있는 기업들이 혜택을 볼 수 있을 것으로 추정했다.

실업 가정 보호책

영국 정부는 실직자들을 일자리로 복귀시키기 위해 노력하는 한편 복귀 전까지 가정 경제가 무너지지 않도록 지원책도 함께 발표했다. 경제위기 심화 이후 순차적으로 기준 이자율을 낮춰 서민들이 자금을 쉽게 접근할 수 있도록 했고, 아울러 주택 대출금 이자 부담을 낮춰, 약 450만 명이 한 달 평균 230파운드(한화 46만 원)를 절약할 수 있게 됐다. 또한, 부가가치세를 일시적으로 낮춰 소비자들의 부담을 낮추는 동시에 소비를 진작시켜 기업들의 자금난을 해소시키려 노력했다. 기존의 세제 제도의 유연성과 빠른 대응성 덕분에 위기로 경제적 타격을 입은 가정들은 세제상의 혜택을 실질적으로 누릴 수 있었다. 세금 공제는 피부양 아동이 있는 가정의 90%이상에 적용되고 있으며, 아이가 없는 저소득 계층 150만 명도 혜택을 누리고 있다. 전년도에 비해 2008~9 회계연도에는 40억 파운드(한화 8조 원)를 세금 공제 예산으로 추가 지출했다.

이번 예산안에도 세제 혜택을 통한 가정경제 지원을 위해 기존 제도를 확대 적용하는 방안들이 제시됐다. 한 예로, 피부양 아동이 2명 있는 부부의 수입이 25,000파운드(한화 5,000만 원)에서 10,000파운드(한화 2,000만 원)까지 떨어졌을 경우 세금 면제 혜택이 최대 주당 112파운드(한화 23만 원)에 달하고, 아동이 없는 부부가 법정 최저임금을 받다가 배우자 중 한 명이 실직할 경우 주당 68(한화 14만 원)파운드의 세금 감면 혜택이 주어진다. 세제 조정을 통해 경제위기의 가장 큰 피해자들을 구제하는 반면, 소득 최상위 계층에 대해서는 재정 보충을 위해 오히려 세율을 강화하고, 소득 및 연금 공제 혜택을 줄이기로 했다. 현재 연 수입 15만 파운드(한화 3억 원) 이상의 고액 연봉자에 대해서는 소득세율 40%를 적용하고 있는 중이었고, 세율을 내년부터는 45%로 인상할 방침이었다. 하지만, 이번 예산안에서 2011년 4월부터 50%로 올리기로 방침을 굳혔다. 법정 정리 해고

급여(Statutory Redundancy Pay)도 주당 350파운드(70만 원)에서 380파운드(76만 원)로 인상될 예정이다.

가정경제를 운용하는 데에 직접적인 도움과 상담 서비스 등을 제공할 방침이다. 실직으로 인해 뜻하지 않은 경제적 어려움에 처한 취약계층에 대해 무이자로 대출해 주는 사회기금(Social Fund)의 규모를 각각 2009~10년에는 1억 2,500만 파운드(한화 2,500억 원), 2010~11년에는 1억 4,500만 파운드(한화 2,900억 원)씩 추가시키기로 해, 향후 2년간 약 200만 건의 추가 대출이 이뤄질 수 있을 것으로 기대된다. 주요 은행들의 부실경영 결과가 서민들에 대한 대출 봉쇄로 이어지고 있어, 서민들의 생활고가 가중되고 있는 점을 인식하고, 신탁 등과 같은 제3금융권을 통해 약 8만 5천 건의 추가 서민대출이 이뤄질 수 있도록 성장 기금(Growth Fund)에 1,875만 파운드(한화 375억 원)를 2011년까지 지원키로 했다. 2006년 4월부터 정부는 1:1 가구 부채 관리 조언 서비스에 1억 3,000만 파운드(한화 2,600억 원)를 투자해 왔고, 약 19만 3,000명이 이 서비스를 이용했다. 예산 전 보고서에서 조언 서비스에 추가적인 지원을 발표했고, 2009년 2월 이후에만 1만 8,000여 명이 이용한 것으로 나타났다.

연금 수령자들에 대한 대책도 강구됐다. 근로 연령(16세 이상 65세 미만)의 조부모가 조손들을 돌볼 경우 근로시간으로 인정해 기본 국민연금 수령 자격을 부여하기로 했다. 60세 이상 연금 수령자에 250파운드(한화 50만 원), 80세 이상에게는 400파운드(한화 80만 원)의 일시금을 지불하고 있는 한시적인 동절기 난방보조금을 1년 더 운영하기로 했다. 또한, 경기와 소비침체로 물가상승률이 0%에 가까움에도 불구하고 기본 국민연금 수령액을 물가상승률에 상관없이 최소 2.5% 올리기로 했다.

■ 예산안에 대한 반응

정부 부채를 줄이기 위해 작년에 비해 예산을 대폭 삭감하고, 긴축 재정을 펴기로 한 점에 대해 노조들과 여당 내부의 반발이 거세다. 일부 여당 의원들과 노조는 재난 수준에 가까운 공공지출 삭감이라고 평하고, 긴축재정의 정도가 1980년대 대처 정부 때보다 더 심하다고 주장했다. 존 맥도넬 노동당 의원은 브라운 총리가 발표한 160억 파운드(한화 32조 원)에 이르는 정부 자산 매각, 공

기업 지분 매각을 통한 사유화 계획 등은 대저 정부 시절에도 찾아볼 수 없을 만큼 대규모이며, 결과를 알 수 없는 무분별한 사유화로 인해 국민들이 불안해 하고 있다고 주장했다. 정부의 공공지출 삭감에 반대를 표명한 9개 노조 중 가장 큰 규모로 만형격인 공공상업노조(PCS)의 마크 서워카 의장은 국민들이 공공 서비스를 더 필요로 할 때 그 규모를 더 줄인다는 것은 말이 안 되는 조치라고 정부를 비난하면서, 공공지출 삭감 반대에 앞장서겠다고 밝혔다. 노동총연맹(TUC)의 브렌든 바버 의장도 청년층과 장기 실업자 대책을 환영하면서도 공공 서비스에 대한 수요가 늘고, 민간 분야의 수요는 무너지는 상황에서 공공지출 축소에는 반대를 표명했다. 이에 반해 최대 노조인 유나이트는 알리스테어 달링 재무장관이 수십년간 가장 박한 예산안을 전달해야 했지만 이번 예산안을 통해 노동당이 일자리와 사회 정의를 추구하는 정당으로 자리매김시켰다고 평가했다. 또한, 세제, 국유 재산의 처분, 고용에 대한 조치는 노동당을 열심히 일하는 서민들의 편에 서게 했다고 평하면서 예산안에 대해 환영의 뜻을 표했다.

제 1 야당인 보수당의 데이비드 카메론 당수는 제2차 세계대전 이후 최대 규모의 정부 부채에 대해 정부를 비난하며, 경제정책 실패로 곧 실정할 노동당이 물러날 때까지도 부채를 다 갚지 못할 것이라고 주장했다. 영국 산업연맹(CBI)의 리차드 램버트 이사장은 이번 예산안이 확실한 경제회복의 길을 제시할 수 있는가라고 자문하면서, 일단 연맹의 사전 판단으로는 그렇지 못할 것이라고 확신한다며 정부 예산안에 대해 부정적인 평가를 내렸다. 중소기업연맹의 존 라이트 의장도 일자리 창출에 전념하는 예산안을 환영하지만, 근로자들을 해고하지 않기 위해 노력하는 기업들에 대한 배려는 전무하다는 뜻을 피력했다. 이에 반해 영국 상공회의소의 데이비드 프로스트 의장은 정부가 불황 탈출의 열쇠를 기업들이 쥐고 있음을 인식하고, 이러한 인식을 담은 조치들을 예산안에 담았다는 평가를 냈다.

■ 맺음말

금년의 예산안은 영국의 경제상황과 정부가 대면하고 어려움을 여실히 보여준다. 야당과 기업들 뿐만 아니라 전통적인 지지세력인 노조들과 여당 내부에서 마저 경제를 자극하고, 경제난을 맞이한 서민들을 지원하기 위해서는 공공지출을 늘려야 한다고 주장하지만, 부실 은행 인수 등으로 갑

자기 늘어난 정부 부채 때문에 자칫 국가부도 사태로까지 이어질 수 있는 최악의 상황이어서 손을 쓰고 싶어도 마음대로 할 수 없는 처지이다. 재원 부족 때문인지, 예산안 속의 노동시장 부흥책이나 실업가정 지원책 또한 큰 실효성이 엿보이지 않는다. 취업 개선책도 기존의 구직보조 서비스 강화나 교육훈련 제공 등으로 요약될 수 있어, 상황은 위기인데 해결 방법은 평시와 다를 바 없다는 비판을 면하기 어렵다. 그나마 제시한 정책에 대해서도 재원 마련책이 시원치 않다는 비판이 일고 있다. 고소득자의 세율을 조금 높여봤자 예산의 바다에 떨어지는 빗물 한 방울 정도의 효과밖에는 안 된다는 얘기이다. 이러한 조치를 통해서 정부 부채가 4년 안에 절반 가까운 수준으로 떨어지고, 2년이면 경제성장률이 예년 수준을 회복한다는 정부의 주장을 그대로 받아들이는 영국인은 별로 없을 듯싶다. 자금의 어려운 상황을 영국 정부가 어떻게 풀어갈지 사뭇 궁금해진다. **KLI**

참고자료

- 영국 재무부 (HM Treasury), 2009, Budget 2009 : Building Britain's Future.
- BBC, 4월 22일, 'At-a-glance : Budget 2009'
http://news.bbc.co.uk/1/hi/uk_politics/8011882.stm
- BBC, 4월 22일, 'In quotes : Reaction to Budget'
http://news.bbc.co.uk/1/hi/uk_politics/8013172.stm
- 영국 노동총연맹(TUC), 4월 22일, 'TUC reaction to the 2009 Budget'
<http://www.tuc.org.uk/economy/tuc-16316-f0.cfm>
- Guardian, 4월 24일, 'Labour warned budget spending cuts will wipe out decade of growth'
<http://www.guardian.co.uk/uk/2009/apr/24/budget-labour-public-spending-cuts>