



영국 정부의 비상 예산 편성을 둘러싼 논란

하세정 (영국 LSE 경제지리학 박사과정)

■ 머리말

영국의 누적 재정적자는 현재 국민총생산의 62% 수준으로 미국이나 일본에 비해 높지 않은 수준이다¹⁾. 하지만, 최근 경제불황을 겪으면서, 실업자 구제에 긴급 예산이 투입되고 세수가 줄어든 탓에 2006~2007년도만 해도 국민총생산의 2%를 약간 상회하던 연간 재정적자가 현재는 11%에 해당하는 1,550억 파운드(한화 279조 원)까지 치솟았다. 동시에 일부 유럽연합국들의 재정 위기발 경제위기가 심화되자, 영국에도 국가 부도를 의심하는 눈초리가 쏟아졌다. 때마침 총선을 맞이하게 된 영국에서는 경제 파탄의 책임을 지게 된 노동당이 권좌에서 물러나고, 노동당보다 강도 높은 재정적자 해소안을 공약으로 제시했던 보수당이 민주당과 연합으로 정권을 잡으면서, 비상 예산을 편성했다. 재무장관도 가혹하다고 평가할 만큼 고강도의 재정적자 해소안을 담은 예산안에 대해 재계는 지지 의견을, 노동계는 반대 의사를 표시하면서 국론이 분열되고 논란이 가중되고 있다. 본 글에서는 비상 예산안의 내용을 통해, 영국의 중기적인 거시경제 운용 계획을 알아보고, 재계와 노동계의 입장과 근거를 정리하기로 한다.

1) 비상 예산안 하에서 누적 적자액은 2013~2014년에 70%로 고점을 기록한 후 2015~2016년에는 67%까지 떨어질 것으로 전망된다.

■ 비상 예산안의 주요 내용

2010년 6월의 비상 예산안 발표는 보수당이 선거 후 50일 내로 비상 예산을 편성하겠다는 공약에 따라 이루어졌다. 비상 예산안의 목표는 연간 정부 재정적자 폭을 감소시키는 데에 맞춰져 있다. 적자를 순차적으로 줄여 2010~2011년의 1,490억 파운드(한화 268조 원)로 시작하여 2015~2016년에는 국민총생산의 2.1%에 해당하는 200억 파운드(한화 36조 원), 2016~2017년까지는 1.1%로 낮춘다는 계획이다. 공공부문 임금 동결을 위시한 지출 감소책이 77%, 부가가치세 인상 등이 견인하는 세수 확대가 23%의 비율로 쓰일 예정이다.

지출 축소 방안

우선 각종 복지 예산이 대폭 줄어들 전망이다. 육아수당(Child Benefit)이 3년간 동결된다. 대신, 저소득층을 배려해 육아 세금 공제액을 소득이 4만 파운드(한화 7,200만 원) 이상되는 가정에 대해서는 축소하는 반면, 저소득층에는 물가인상분 위에 150파운드(한화 27만 원)를 덧붙여줄 계획이다. 주택수당(Housing Benefit)도 주당 최대 400파운드(한화 72만 원)를 넘을 수 없도록 조정했고, 주택의 크기별 수당 역시 상한선을 정했다.

추가적으로, 복지수당 중복 혜택을 줄이기 위해 2013년 4월부터는 실업수당을 12개월 이상 신청할 경우, 주택수당을 10% 삭감시키기로 했다. 임신수당은 2011년 4월부터 폐지되고, 출산수당은 첫 출산으로 제한된다. 실업 중인 한부모(lone parent)에게 지급되던 생활비 보조금도 피보육 자녀의 10번째 생일까지 지급되던 것을 취학이 시작되는 5번째 생일로 지급 기간을 절반으로 축소시켰다. 2013년에는 장애생활수당(Disability Living Allowance)을 수령하는 신규 또는 기존 등록 장애인에 대한 새로운 의료 검사를 도입하기로 했다. 또한 연금 수령 개시연령을 66세로 높이는 시기를 앞당길 예정이다.

복지 개혁과 함께 비용절감의 한 축을 담당하고 있는 것은 공공부문 임금 동결과 부처별 예산 절약이다. 2010년 6월 기준으로 21,000파운드(한화 3,780만 원)를 초과하는 연봉을 받는 공공부문 근로자는 향후 2년간 임금이 동결된다. 그 이하를 받는 170만 명의 경우에만 2년간 매년 250파운드(한화 45만 원)씩 인상될 예정이다. 정부 부처 및 산하 기관들은 내부 예산 절약 운동을

통해 2014~2015년까지 현재보다 평균 25%의 비용절감을 목표로 받았다. 예외를 인정받은 NHS를 제외하고도 25%씩이기 때문에, 일부 부처의 경우 1/3까지 절감시켜야 하는 곳도 있다.

각종 복지금과 연금 증가율 기준의 변경을 통해 지출의 상당 부분을 삭감시킬 예정이다. 국민연금과 연금 공제를 제외하고, 2011년부터 복지금, 세금 공제액, 공공부문 연금의 증가율을 소매물가 지수(RPI)가 아닌 소비자물가 지수(CPI)에 연동시키기로 했다. 전자의 경우, 주택 대출 이자를 포함하기 때문에, 후자보다 높은 경우가 많다. 증가율 기준 변경만으로 복지 축소를 통한 연간 절약 목표액인 110억 파운드(한화 19조 8,000억 원)의 절반 이상인 58억 파운드(한화 10조 4,000억 원)를 절약할 수 있다고 한다. 기본 국민연금은 2011년 4월 수입과 연동되며, 향후 인상률은 수입 증가율이나 물가 인상률 또는 2.5% 중 가장 높은 것으로 결정된다.

세금 인상 및 조정 방안

세금 관련 예산 정책의 세부안은 다음과 같다. 현재 17.5%인 부가가치세가 2011년 1월부터 20%로 오르게 된다. 일률적으로 18%로 고정돼 있던 양도소득세율이 소득의 크기에 따라 18%나 28%로 이원화됐다. 반면, 저소득계층에 대한 배려 차원에서, 2011년 4월부터 개인 소득 세액 공제액이 현행 6,475파운드(한화 1,165만 원)에서 1,000파운드(한화 180만 원) 인상된다. 이 조치로 인해 약 88만 명의 저소득 계층이 소득세를 감면받고, 최저 소득세율 납세자들도 연간 170파운드(한화 30만 6,000원) 정도를 절세할 수 있을 것으로 기대된다.

지방정부는 1년간 지방세의 동결을 결정할 수 있고, 대신 자체 비용 감축 노력에 따라 중앙정부에서 가정당 35파운드(한화 6만 3,000원)에 해당하는 보조금을 지급할 예정이다. 정부와 여당은 기업들을 경제회복의 견인차로 보고 인센티브 제공 차원에서 법인세를 낮춰주기로 했다. 현재 28%인 법인세율을 2011년 27%로 낮추는 것을 시작으로 지속적인 인하를 통해 3년 후 24%까지 낮춘다는 계획을 세웠다. 소기업의 경우 법인세율이 20%까지 낮춰줄 예정이다.

■ 비상 예산안을 둘러싼 논란점

거시경제에 대한 영향

선거 공약에서도 드러났듯이 재정적자 완화 필요성에 대해서는 여야를 가리지 않고 공감하고 있다. 여야 간의 견해차가 생기는 부분은 감축의 속도다. 야당이 된 노동당의 경우, 경제가 겨우 회복기에 접어든 상태에서 무리한 공공부문 지출 감소는 다시 경제위기를 불러올 것이라는 입장을 견지해 왔다. 노동당의 주장을 뒷받침하듯 예산책임실에 따르면 내년 경제성장률이 노동당 예산안 하에서 예측됐던 것보다 낮을 것으로 전망됐다²⁾. 게다가 노동당은 이번 예산안을 재정적자 해소만이 아닌 궁극적으로 작은 정부를 지향하는 보수당의 정치적 이념을 추구하는 데에 이용하고 있다고 주장한다. 현 정부의 첫 예산안이지만 전혀 새롭지 않은, 전형적인 보수당 정부의 예산안이라면서, 과거에서 보듯이 가장 경제적으로 어려운 계층에 가장 큰 타격을 입히는 정책이라고 비판했다.

이에 반해 정부와 여당은 중장기적으로 균형잡힌 정부 재정 상태가 국제 신용도 제고 및 거시경제 안정화를 통해 경제 회복과 성장에 도움이 될 것이라고 주장하고 있다. 조지 오스본 재무장관은 예산안에 반영된 조치들이 가혹하지만, 노동당 정부의 무책임함에 대한 대가로서 치를 수밖에 없고, 현 국회 말까지 공공 재정의 지속가능성을 회복시키기 위해서 피할 수 없다는 주장을 펴고 있다. 또한, 투자자들이 재정적자에 대한 두려움 때문에 투자를 기피하는 것이 영국 경제에 가장 큰 리스크라고 주장했다. 재계 역시 기업들이 경제 회복을 견인하기 위해서는 경제적으로 안정적인 사업 환경이 필요하다는 점에서 선거 전부터 일관되게 재정적자의 빠른 해소를 정치권에 요구해 왔다. 예산안이 발표되었을 때도, 재계는 영국산업연맹(CBI)을 중심으로 환영의 뜻을 나타냈다. 연맹의 존 크리들랜드 회장은 공공부문 재정 안정화와 경제 회복의 초석이라는 두 마리

2) 예산책임실(Office for Budget Responsibility)은 예산안에 대한 독립적인 평가를 위해 2010년 5월에 설립됐다. 3명의 전문위원으로 구성되어 있으며, 예산안과 관련된 모든 전망치를 생산하고 이와 관련된 중요 결정을 맡고 있다. 재무부에서 생산한 모든 자료와 데이터에 대한 접근권이 있다.

토끼를 잡았다고 평가했다. 하지만, 예산안 발표 두 달이 지난 시점에서 영국상공회의소(BCC)측은 중기적으로 비상 예산이 가지고 올 더블딥에 대한 우려를 표명해 재계 내부에서도 장기화된 재정 감축안의 부정적인 면을 시인한 것으로 보인다.

정치권 밖의 여론에도 대체적으로 더블딥에 대한 우려가 주를 이루고 있다. 노동계는 공공부문 일자리 감소로 시작해 더블딥으로 이어질 것이라며 정부 예산안에 반대하고 있다. TUC의 브렌든 바버 의장은 조지 오스본 재무장관의 예산안이 대폭적인 지출 감소로 인해 기껏해야 느린 경제 회복을, 최악의 경우에는 더블딥을 겪게 될 것이라며 우려를 표시했다. 정부가 그 전망치를 신뢰하는 예산책임실도 새로운 예산안으로 인해 더블딥에 빠질 수 있다고 인정하고 있다. 예산책임위원회 의 제프리 디스 의원은 예산안 전후의 경제성장 전망치를 비교했을 때, 예산안 후의 경제성장률이 0.5% 하락했다고 보고하면서, 가까운 장래의 성장률 전망이 예산 전과 비교했을 때 좋지 않다고 밝혔다. 따라서, 더블딥의 확률도 높아졌다고 보는 것이 타당하다고 설명했다. 3대 신용평가사 중 하나인 피치는 비상 예산안의 내용을 환영하면서, 공공 재정의 장기적인 지속가능성에 대한 영국 정부의 약속을 구체화시켰다고 평가했다. 하지만, 다른 경제학자들은 깎인 공공 예산에 비해 경제성장률에 대해 지나치게 낙관적인 전망이라고 경고했다. 회계기업 언스트 앤 영의 피터 스펜서 수석 경제학자는 낮은 차입금이 향후에는 성장을 촉진할 것이라는 전망은 합리적이지만, 단기적인 효과는 미미할 것이라고 예측했다.

일자리에 대한 중장기적 효과

영국 노동계는 공공부문 지출 감소에 비롯되는 일자리 감소에 대해 불만의 목소리를 쏟아내고 있다. 직접적으로는 공공부문 일자리가 당장 위협받고 있고, 파급 효과가 민간부문 일자리에도 악영향을 끼칠 것이라는 점 때문이다. 노동당 임시 대표인 헤리엇 하만 의원도 향후 6년간 61만 명의 공공부문 일자리가 사라질 것이라는 예산책임실의 발표를 인용해 예산안이 대량실업을 낳아 경제성장을 저해할 것이라고 주장했다. 여야 가릴 것 없이 긴축적인 예산안이 당분간 실업을 양산할 수밖에 없다고 동의하는 편이다. 노동당 정부 말기에 발표된 긴축예산안 역시 단기적으로는 실업이 발생할 것을 예측했었다.

보수당은 현 예산안 하에서의 일자리 전망치가 노동당 예산안보다 희망적이라며, 2011년에는

7만 개, 2012년에는 15만 개의 일자리를 덜 감소시킨다고 주장하고 있다.

하지만, 장기적인 효과에 대해서는 논란이 일고 있다. 영국 일간지 <가디언>이 예산안 발표 후 확보한 재무부 내부용 문건에서 현 예산안대로라면 매년 공공부문 일자리가 10만~12만 개, 민간 부문이 12만~14만 개씩 감소해 2015~2016년까지 총 130만 개의 일자리가 없어질 것이라는 전망을 내놓았다고 보도하면서 논란이 시작됐다. 공공부문의 일자리는 5년간 25% 삭감되는 부처 예산 효과를 통해, 민간부문 일자리는 정부 납품 계약업자들의 사업 축소와 공공 지출 감소에 의한 간접 효과에 의한 것으로 알려졌다. 이 문건을 토대로 정부가 국민을 속이면서 고용과 경제를 망치고 있다고 주장하고 있다. 하지만, 같은 보고서가 내놓은 민간부문의 성장을 통해 250만 개의 일자리가 새로 창출될 것이라는 전망에 대해서는 야당과 노동계 모두 터무니없다는 반응이다. TUC의 바버 의장은 재무부 보고서에 따르면 민간부문에 대한 충격이 더 큰 상황에서 어떻게 대규모의 일자리가 민간에서 나올 수 있는지 모르겠다고 반문했다. 민간 연구기관에서도 지나치게 긍정적인 전망이라는 지적이 나왔다. 향후 5년간 공공부문에서만 72만 5,000개의 일자리가 사라질 것이라고 예상한 공인인사개발연구소(CIPD)의 존 필콧 수석 경제학자는 250만 개는 노동당 정부가 지난 13년간 이룩한 수치와 맞먹고, 이중 1/3 정도는 공공부문에서 창출된 것이라고 설명하면서, 시간과 경제적인 환경 면에서 불가능한 일이라고 주장했다.

이에 재무부는 언론에 노출된 문건이 현 예산안을 반영하지 않은 옛 전망치를 담고 있다며 그 의미를 애써 축소시켰다. 하지만, 정부가 공식적인 전망치로 내놓고 있는 재정책임실의 문건 역시 초기 일자리 손실과 추후 창출이라는 비슷한 추이를 보고하고 있다. 예산책임실에 따르면 2015~2016년까지 최대 61만 개의 일자리가 사라질 것이라고 전망하면서도 민간부문에서 일자리 창출이 이를 압도해, 최종적으로는 130만 개의 일자리 순증가가 있을 것이라고 주장했다.

전체 실업 증가의 위험성 외에도 지역간 격차가 심화될 것이라는 경고도 나오고 있다. 경제·기업연구센터(CEBR)는 2015년에 영국의 지리적으로 절반에 해당하는 지역에서 실업률이 높게는 11%까지 치솟을 것으로 예측했다. 특히, 웨일즈와 잉글랜드 북동부 지역은 일자리의 상당부분이 공공부문에 편중되어 있기 때문에, 공공부문 지출 축소의 여파를 공공, 민간 가리지 않고 가장 일찍 심하게 받을 곳으로 꼽았다. 대조적으로 금융산업의 성장으로 영국 전체 경제활동의 20%를 담당할 런던과 주변의 남부 지방은 늘어나는 일자리 덕분에 7~8%대에 그칠 것이라고 전망했다. CIPD에서도 비슷하게 남북의 경제 격차가 더욱 벌어질 것으로 예상하고 있다.

공공부문 임금 동결의 정당성

BBC와 같은 언론에서는 이번 예산안을 두고 정부가 공공부문에 전징을 선포했다고 보도할 정도로 공공부문이 받는 타격이 클 것으로 예상된다. 역시 그 중 가장 결정적인 조치는 향후 2년간 임금을 동결하기로 한 점이다. 공공노조 중 하나인 유니슨(Unison)의 데이브 프렌티스 위원장은 임금 동결 소식에 노조원들이 충격과 분노에 휩싸였다고 하며, 인플레이션이 5.1%이고, 부가가치세가 2.5%포인트나 인상되는 상황에서 임금동결은 수백만 근로자들과 그 가족들에게 실질적인 소득 감소를 의미한다고 주장했다. 간호사, 사회복지사, 경찰 등 낮은 임금에도 필수적인 공공서비스를 제공하는 이들이 가장 큰 타격을 입게 되어 공공서비스 질 하락이 걱정스러운 상황이라고 전했다. 또한, 지방공무원들은 올해의 임금 동결에 이어 또 다시 2년간의 동결을 감내해야 하는 상황이라고 전했다. 특히, 경제위기와 공공부문의 재정위기의 책임이 공공부문 근로자들에 있는 것도 아닌데, 가장 큰 희생을 강요받는 것은 공정치 못하다는 억울함을 호소하고 있다. 공공부문 최대 노조인 PCS의 마크 서웁카 위원장은 이제 파업의 시기를 결정하는 일만 남았다고 하며, 정부와의 일전을 불사하겠다는 뜻을 비쳤다.

복지 개혁의 형편성

현 정부가 증세와 지출 감소를 통해 절약하려는 액수는 매년 400억 파운드(한화 72조 원) 정도이다. 이 중 25%에 해당하는 110억 파운드(한화 19조 8,000억 원)가 복지 축소를 통해 이뤄질 예정인만큼 복지 수요층에 큰 타격이 될 것으로 보여, 급진적인 복지 축소의 부작용에 대한 우려가 커지고 있다. 실업률이 여전히 높은 가운데에서 복지금만 삭감한 채 취업을 강요해서는 예산안을 통해 이루려는 경제 목표치를 이루기 어려울 것이라는 견해가 많다. 특히, 고용 전문가들 사이에서는 한부모에 대한 지원 기간을 절반 가까이 줄이면서, 그들이 양육과 근로를 병행할 수 있는 유연근로 환경이나 직장을 만들어주는 데에는 대책을 내놓지 않는 정부의 무책임함을 지적하는 의견이 많다. 또한, 290만 명에 달하는 전체 등록 장애인에 대해 새로운 의료 검사를 실시해 그 수를 줄이겠다는 계획 역시 작위적이고 후속 대책이 미흡하다는 비판이 일고 있다.

이상의 문제점이 일부 사회 계층의 문제로 치부될 수 있는 반면, 복지금 증가율 기준을 소비자 물가 지수로 변경하는 것은 비용절감책 중 가장 강력하고, 복지 수요층 모두에게 영향을 끼치게 될 예정이다. 하지만, 공공부문 임금인상률 기준으로 쓰이는 등 오랫동안 암묵적인 합의하에 사용해 온 소매물가 지수를 소비자물가 지수로 바꾸려는 근거가 희박한 반면, 이에 대한 대국민 설명회나, 사회적 합의를 이끌어내려는 노력 없이 정부가 자의적으로 변경을 결정한 상태이다. 일단은 두 지수간의 실질적인 차이를 잘 모르는 일반국민들로부터 저항이 적을 것을 예상하고, 지출을 줄이는 순위한 방법으로 채택했을 가능성이 크다. 또한, 저소득층의 주요 소비 품목의 가격 인상률은 소매물가 지수 오름세보다 빠른 것이 연구상의 정설이어서, 사회 취약계층의 고통이 더 할 것이라는 의견도 나오고 있다.

■ 맺음말

자국 역사에서 평화시 가장 길고 깊었던 2년간의 경제불황 때문에 영국 국민들은 향후 6년간 허리띠를 졸라매야 하는 상황에 봉착했다. 하지만, 그 방법에 대해서는 영국 내부적으로 정리가 되지 않은 채 논란의 대상이 되고 있다. 새로운 경제 리더십에 대한 요구로 권좌에 오른 보수당은 투명하고 강력한 재정적자 해소안을 선보여, 재정 안정화에 대한 신임은 얻은 모습이지만, 경제 회복 의지와 능력에 대해서는 의심을 받고 있다. 또 다른 논란의 중심은 복지의 축소와 증세인데, 상대적으로 저소득층이 더 타격을 입을 것이라는 의견이 다수를 이루고 있다. 노사정의 논쟁을 차치하고라도, 현 예산안의 효과에 대해서는 독립적인 전문기관들마저도 엇갈린 반응을 내놓고 있어, 영국의 현 상황은 마치 안개 속을 걷고 있는 듯하다. 정부가 주장하는 것처럼, 재정 안정화를 통해 기업의 투자가 늘고, 고용과 소비가 늘어나 회복세로 들어설지 아니면 야당과 노동계의 주장대로 지출, 고용, 소비 감소 순으로 더블딥으로 빠져들지는 당분간 더 지켜봐야 할 것이다. **KLI**

참고문헌

- BBC, 6월 22일, 'Budget key points: At-a-glance'
<http://www.bbc.co.uk/news/10374475>
- _____, 6월 22일, 'Budget: Government 'declaring war' on public sector'
<http://www.bbc.co.uk/news/10379329>
- _____, 6월 22일, 'Budget: Radical shake-up of benefits to cut spending'
<http://www.bbc.co.uk/news/10380692>
- Personneltoday.com, 6월 23일, 'Public sector unions react angrily to two-year pay freeze and deep spending cuts in Budget'
<http://www.personneltoday.com/articles/2010/06/23/56037/public-sector-unions-react-angrily-to-two-year-pay-freeze-and-deep-spending-cuts-in-budget.html>
- Guardian, 6월 29일 'Budget will cost 1.3m jobs - Treasury'
<http://www.guardian.co.uk/uk/2010/jun/29/budget-job-losses-unemployment-austerity>
- BBC, 6월 30일, 'Forecast suggests 600,000 public sector jobs to go'
<http://www.bbc.co.uk/news/10457352>
- EIRO, 8월 24일, 'UK employers and unions react to emergency budget'
<http://www.eurofound.europa.eu/eiro/2010/07/articles/uk1007019i.htm>