



# 영국 긴축재정 방안과 이를 둘러싼 논란

이정희 (영국 워릭대 노사관계 박사과정)

## ■ 머리말

영국 연립정부가 강도 높은 긴축재정 계획을 공개했다. 지난 10월 20일 조지 오스본 재무장관은 거의 모든 부처의 지출을 평균 20% 감축하는 내용의 긴축재정안(Comprehensive Spending Review)<sup>1)</sup>을 발표했다. 이 방안에 따르면, 연립정부는 2014~15 회계연도까지 830억 파운드의 정부 지출을 축소할 계획이다. 이에 따라 공공부문 일자리가 약 50만 개 축소되고 육아수당, 주택수당 등 각종 복지혜택도 줄어들며 대학등록금은 현재보다 약 3배 가까이 인상될 것으로 전망된다.

이 같은 방안에 대해 현재와 같은 경제위기 상황을 '긴축재정'을 통해 해결하는 것이 바람직한가를 둘러싼 거시경제적 측면의 논란에서부터, 연립정부의 재정지출 축소가 부자보다는 가난한 사람들에게 더욱 빈곤을 가중시키는 방식으로 영향을 미칠 것이라는 논란에 이르기까지 영국은 뜨겁다. 학생들은 대학등록금이 지금보다 3배 가량이나 인상될 것이라는 데에 반발, 대규모 시위를 벌이고 있고 노동계는 대대적인 복지혜택 축소와 감원예고에 반발, 집단행동을 조직하고 있다. 일부 지방정부는 이미 연립정부의 예산축소안에 따라 자체적으로 삭감해야 할 예산액을 산출하고 벌써부터 인력 감축 규모를 발표하는 등 일자리 공포는 이미 시작됐다.

이 글에서는 연립정부가 밝힌 긴축재정의 내용을 기술한 뒤, 이를 둘러싼 논란을 긴축재정 정책의

1) HM Treasury, Budget 2010.

유효성과 효과를 중심으로 살펴본다.

## ■ 분야별 재정지출 계획

연립정부는 현재 영국의 재정적자 상황이 2차 대전 이후 가장 큰 규모이기 때문에 적자 폭을 감소시키는 것은 불가피한 조치라고 강조하면서 긴축재정 계획은 경제 안정을 보장하는 가장 시급한 우선과제라고 밝혔다<sup>2)</sup>. 정부가 내놓은 ‘Budget 2010’에 따르면, 현재 영국에서는 정부가 지출하는 4파운드 중 1파운드를 빌려서 쓰고 있으며, 국가부채에 따른 이자로 연간 430억 파운드를 쓰고 있다. 430억 파운드는 영국(잉글랜드 지역만)내 모든 학교에 대한 정부의 연간 지원금을 초과하는 수준이다. 정부는 이 국가부채를 2015년까지 50억 파운드로 줄여나갈 방침이다. 연립정부는 “IMF와 OECD에서도 적자를 줄이는 것이 지속가능한 경제성장을 위한 필수불가결한 전제조건이라고 강조하고 있다”며 “복지수당과 불필요한 지출을 감소시키는 것에 주안점을 두고 긴축재정 방안을 마련했다”고 밝혔다. 긴축재정 방안<sup>3)</sup>을 보건, 교육, 복지, 일자리 이슈 중심으로 분야별로 살펴보면 다음과 같다.

- 보건 : 보건의 국제원조 분야와 더불어 유이하게 부처별 예산이 줄어들지 않는 분야이다. NHS (National Health Service) 지출은 향후 4년 동안 매년 0.4%씩 인상되어 총예산은 2010~11 회계연도 1,018억 파운드에서 2014년 말 1,144억 파운드로 확대할 계획이다. 하지만 NHS 예산안 가운데 자본예산(capital spending)과 관리예산(administrative budget)은 각각 17%, 33% 줄어드는 반면, 자원예산(resource budget)은 1.3% 상향조정된다. 암 퇴치를 위해 2억 파운드 규모의 기금이 조성되는 것과 NHS 연구예산이 상향조정된다는 점은 특기할 만하다. 그러나 지난 노동당 정부 때 발표되었던 몇몇 정책들 - 장기적인 질환자에 대한 무료 처방전 발급 확대, 암 환자들을 위한 1대 1 간호시스템, 암 진단을 위한 대기시간 1주일로 단축 등 - 은 추진

2) HM Treasury, Budget 2010.

3) 가디언, 2010년 10월 20일자, ‘Spending Review 2010: key points at a glance’, <http://www.guardian.co.uk/politics/2010/oct/20/spending-review-2010-key-points?intcmp=239>

대상에서 제외된다. NHS는 100만 명 이상을 고용하고 있는 영국 최대 사용주로서 향후 몇 년 동안 임금이 인상될지 여부를 가능하게 하는 시험대이다. NHS GP(개원의)들은 2012~13년까지 4년 내내 동결된 임금을 받게 되고, 컨설턴트들은 3년 동안, 나머지 모든 스태프들은 2년 동안 임금이 동결된다.

- 주택 : 정부는 지난 3년간 84억 파운드였던 주택수당을 앞으로 4년 동안 44억 파운드로 줄일 계획이다. 삭감분은 앞으로 공공임대주택에 살게 될 새로운 세입자들로부터 충당되며, 새로운 세입자들은 시장 임대가의 80%까지 임대료를 감당해야 한다. 현재 방 3개짜리 공공임대주택의 주당 임대료는 85파운드인데, 영국 주택협회(The National Housing Federation : NHF)는 이 같은 임대료가 주당 250파운드로 3배 가까이 급등할 것으로 전망했다.
- 공공부문 일자리 : 2015년까지 공공부문 일자리 49만 개가 없어질 것으로 전망된다. 이미 10월에 국방부, 법무부, 그리고 국세관세청에서 각각 4만 2,000명, 1만 4,000명, 1만 명의 일자리가 축소될 것이라고 발표되었다. 모든 정부 부처는 적어도 관리비용의 33%를 줄여야 하며, 이는 대부분 일자리 축소로 이어질 것으로 전망된다.
- 연금 : 퇴직국가연금(state pension)을 받을 수 있는 연령은 2020년까지 66세로 상향조정된다. 현재는 남성 65세, 여성 60세이다. 공공부문 노동자들의 연금기여분은 2012년 4월부터 3% 인상된다. 향후 2년간 공공부문 임금이 동결될 것임을 감안하면 이는 사실상의 임금 삭감을 의미한다.
- 교육 : 학교에 대한 예산은 초등학교 학급당 학생 수의 급증에 따라 향후 4년 동안 계속 인상된다. 추가 예산은 각급 학교가 학생 수 증가에 대처할 수 있게 돕는 한편, 연립정부의 25억 파운드 규모의 학생 프리미엄(pupil premium) 정책을 수행하는 데 쓰인다. 이는 가장 가난한 가정의 학생들의 교육을 지원하는 것을 목적으로 한다. 하지만 학생 수 증가를 감안할 때 0.4%의 교육예산 인상은 실제 2.25% 삭감과 동일할 것이라는 분석도 제시되고 있다.
- 복지 : 2013년부터 전체 가구의 15%인 120만 가구에 대해 평균 1,700~2,500파운드 가량의 육아수당 지급이 중단된다. 또 복지급여 상한을 정해 가구 연평균 소득이 2만 6,000파운드 이상일 경우 수당을 주지 않을 방침이다. 정부는 또한 복지예산 삭감 노력의 일환으로 장기 실업수당 수급자들을 상대로 매주 30시간씩 쓰레기 수거 등에 노동력을 제공토록 하는 프로그램을 운영하되, 이에 참여하지 않을 경우 매주 실업수당에서 65파운드씩 삭감하는 불이

익을 줄 방침이다.

- **사회서비스** : 정부는 앞으로 4년 동안 추가 20억 파운드를 사회서비스(social care)에 쓰기로 약속했다. 하지만 이 금액이 지방정부 예산에서 '사회서비스' 분야에 특정되어 책정될지는 미지수이다. 사회서비스 관련 예산은 직접 보조금과 NHS를 통한 것 등 두 가지 소스에 기인하는데, 이 둘 모두 지방정부의 승인을 거치게 된다. 전체적으로 보면, 지방정부 보조금은 4년 동안 매년 7.1%씩 삭감되는데, 연립정부는 지방정부에 대해 학교와 공공의료 재정부분만 용도지정할 뿐 다른 예산에 대해서는 유연성을 부여키로 했다. 이는 사회서비스 관련 예산은 보호되지 않을 수 있다는 것을 함의한다.

## ■ 긴축재정 정책의 적절성

지난 5월 출범한 연립정부는 선거기간에도 줄곧 강조해 왔던 재정적자 축소를 가장 시급한 과제로 삼고 검토 작업을 벌여 왔다. 지난 6월 22일 그 첫 번째 결과물인 비상예산안을 내놓은 이후, 이번에 더욱 구체적인 삭감계획을 발표한 것이다. 정부의 주된 목표는 지난해 국내총생산(GDP) 대비 11%를 웃도는 재정적자를 2015년까지 1%대로 줄이겠다는 것이다.

하지만 논란의 출발은 “과연 재정적자의 원인과 해법을 ‘정부 지출’에서 찾는 것이 타당한가” 하는 점이다. 장하준 캠브리지대 교수의 말처럼 영국의 재정적자는 정부 지출의 과다가 아니라 민간 지출의 과소에서 비롯된 측면이 크기 때문에, 민간 지출이 왜 줄었는지에 대한 원인 규명 없이 정부 지출만 줄인다고 해서 경기부양의 효과가 나타나지는 않을 것이라는 지적이다.

노벨경제학상 수상자이자 ‘정부가 공공지출을 늘리면 소비와 투자가 증가하고 일자리가 창출돼 경기가 제자리를 잡는다’는 케인즈 학파의 대표주자인 폴 크루그만 교수는 “상당한 규모의 재정 감축은 영국을 1930년대식 위기에 빠뜨릴 것”이라고 경고한다. 그는 분명하게 “영국 정부의 대담한 정책은 정확히 잘못된 방향을 향하고 있다”고 지적했다<sup>4)</sup>. 고용시장 분야의 대가로 올해 노벨

4) Mirror 인터넷판, 2010년 10월 24일자, ‘George Osborne is taking unnecessary risks and putting our recovery at risk says Nobel winner’, <http://www.mirror.co.uk/news/top-stories/2010/10/24/george->

경제학상을 공동 수상한 크리스토퍼 피사리데스 런던정경대(LSE) 교수도 비판적인 입장이다. 그는 신문 기고문<sup>5)</sup>에서 “영국이 국가신용위험(Sovereign Risk)의 위협을 받고 있다고 보기 어려운데, 정부는 이를 지나치게 확대 해석하고 있다”고 꼬집었다. 그는 “현재 경제학자들의 견해는 영국의 긴축재정이 더블딥(이중침체)으로 이어질지 아니면 경기회복을 더디게 할지로 나뉘어져 있지만, 연립정부가 경기회복을 놓고 모험을 하고 있다는 견해에 대해서는 이견이 없다”고 말했다. 이처럼 경제학자들은 정부의 지출 감소가 저성장과 수요 위축으로 이어지고, 이에 따라 조세수입까지 줄어들면 재정위기는 더 커질 수 있다는 견해를 제시하고 있다. 야당이 된 노동당의 견해도 이와 다르지 않다. 노동당은 “급격한 공공지출 삭감은 경기회복을 더디게 할 것이고, 이로 인해 실업률이 높아지고 경기가 다시 침체에 빠질 수 있다”며 “정부는 다른 대안이 있음에도 급격한 재정지출 삭감을 내세우면서 도박을 하고 있다”고 비난했다.

## ■ 긴축재정안의 효과 및 반발

이 같은 연립정부의 긴축재정안에 대한 찬반여론은 팽팽하다. 여론조사업체 유고브(YouGov)가 정부 발표 이틀 뒤인 10월 22일 실시한 조사<sup>6)</sup>에 따르면, ‘정부 방안이 경제에 도움이 될 것’이라는 답변(41%)이 ‘그렇지 않다’는 답변(41%)과 비율이 같았다. 18%는 ‘잘 모르겠다’는 견해를 내놨다. ‘긴축재정 방안이 지나치게 가혹하다’는 답변은 절반에 약간 못 미치는 44%였는데, ‘정당하다’는 견해도 38%나 됐다. ‘긴축재정 추진 속도가 지나치게 빠르다’는 데에는 49%가 동의했지만 역시 35%는 ‘적절하다’는 견해를 내놨다. 야당인 노동당은 다수인 55%가 ‘정부의 공공지출 삭감

osborne-is-taking-unnecessary-risks-and-putting-our-recovery-at-risk-says-nobel-winner-115875-22654482/

5) Mirror 인터넷판, 2010년 10월 24일자, ‘George Osborne has exaggerated and it could cost us 1 million jobs’, <http://www.mirror.co.uk/news/top-stories/2010/10/24/george-osborne-has-exaggerated-and-it-could-cost-us-1-million-jobs-115875-22654755/>

6) The Guardian, 2010년 10월 22일자, ‘Public divided over coalition spending cuts, poll reveals’, <http://www.guardian.co.uk/politics/2010/oct/22/public-divided-spending-cuts-poll?intcmp=239>

방안은 국민들의 생계를 갖고 위험한 도박을 하는 것이라는 견해에 동의한다'는 점을 정부여당에 대한 공격포인트 중 하나로 삼고 있지만, 또한 58%의 응답자들은 '재정지출 축소는 불가피하다'고 여기고 있었다. 찬반여론이 팽팽한 가운데 긴축재정안에 대한 부정적 효과들이 속속 보고되고 있고 이 때문에 노동자, 학생들을 중심으로 한 정부에 대한 반대여론도 조금씩 높아지고 있다.

그 첫 번째 지적이 일자리 감소 규모에 대한 정부 예상치에 대한 반박이다. 유럽에서 가장 큰 인적자원관리 및 개발 전문기관인 영국공인인력개발연구소(CIPD)가 11월 2일 내놓은 보고서에 따르면, 2016년까지 공공부문에서 72만 5,000개, 민간부문에서 90만 개의 일자리가 줄어들 것으로 전망된다. 이는 긴축재정안이 실행될 경우 경기회복으로 민간부문의 고용이 늘어날 것이라는 정부 예상을 뒤엎는 것이다. CIPD는 민간부문의 경우, 정부 재정지출 삭감으로 65만 개의 일자리가 줄어들어는 것은 물론 내년 1월부터 현행 17.5%에서 20.0%로 인상되는 부가가치세에 의해 25만 개의 일자리가 추가로 줄어들 것이라고 내다봤다. CIPD 수석 경제자문관 존 필포트는 "연간 경제성장률이 2.5% 이상이 된다는 것을 전제로 할 때 연간 30만 개의 일자리가 민간부문에서 창출될 수 있다"며 "현재 정부의 재정지출 축소방안에 따른 경우 민간부문의 일자리 감소규모가 더 클 수밖에 없다"고 지적했다. 이는 "민간부문은 대체적인 고용을 제공할 여력이 없는 상황에서 정부 고용 인력을 49만 명이나 한꺼번에 줄이는 것은 대담한 행위"라는 폴 크루그만의 비판과도 맥을 같이 한다. 그런 가운데 보수당과 자유민주당 연립의회인 버밍엄 시의회는 이미 지난 11월 30일 전 직원의 3분의 1을 축소하겠다는 계획을 발표했다<sup>7)</sup>. 전체 1만 8,993명의 풀타임 일자리를 2014~15년까지 1만 1,877명 규모로 줄이고, 최대 4,000명까지의 일자리를 희망퇴직이나 조기퇴직 등을 통해 없애겠다는 것이다.

두 번째는 형평성 문제이다. 독립연구기관인 재정정책연구소(Institute for Fiscal Studies : IFS)와 영국노총(TUC)이 10월 21일과 22일 각각 내놓은 연구결과는 긴축재정 방안이 가난한 사람들에게 더욱 심각한 영향을 미칠 것이라는 데 의견을 같이했다. TUC<sup>8)</sup> 보고서에 따르면, 소득 하위 10%

7) BBC, 2010년 11월 30일자, 'Thousand of Birmingham City Council jobs could go,' <http://www.bbc.co.uk/news/uk-england-birmingham-11880889>

8) TUC, 2010년 10월 22일자, 'Spending review will hit the poorest 15 times harder than the rich, says TUC,' <http://www.tuc.org.uk/economy/tuc-18705-f0.cfm>

가구는 상위 10% 가구에 비해 15배나 심각한 부정적 영향을 받게 될 것으로 보인다. 실제 연간 소득이 10,200파운드 미만인 최하위 10% 가구는 연간 소득의 29.5%와 맞먹는 사회적 서비스 혜택을 받지 못하는 반면, 최상위 10%는 단지 소득의 2%만 영향을 받게 된다. 금액으로 따질 경우 최하위 10%는 연간 1,913파운드를 손해 보게 되지만, 최상위 10%는 그 금액이 1,506파운드에 불과하다. 또한 취학아동 혹은 대학생인 자녀를 두고 있는 가정, 한부모 가정, 연금생활자 등이 자신들의 소득의 13.2%에서 많게는 19.4%에 이르는 정도의 사회복지 혜택을 누릴 수 없게 된다. 브렌든 바버 TUC 위원장은 “이 같은 조사결과는 정부 재정지출 축소방안이 개혁적이라는 주장을 정면으로 반박하고 있으며, 긴축재정안은 부자들은 상대적으로 건드리지 않고 가난한 사람들의 희생만 공략하고 있음이 더욱 명백해졌다”고 지적했다.

## ■ 맺음말

이상에서 재정적자 타개를 위한 영국 연립정부의 긴축재정안과 이를 둘러싼 논란을 살펴보았다. 연립정부의 바람처럼 긴축재정안이 “험한 길이지만 보다 나은 미래로 이끌 것”인지는 여전히 지켜볼 대목이다.

이와 관련, 영국의 노동계가 대량 실업과 복지혜택 축소, 임금 동결 및 삭감이라는 2중3중의 도전과제를 두고 어떻게 집단적인 목소리를 조직해 낼지도 관심사이다. 이미 보건분야 종사자, 지방자치단체 공무원, 소방관, 교사 등 공공부문 노동자 수천 명은 긴축안이 발표된 10월 20일 런던 도심에서 항의시위를 벌인 데 이어 상급단체에 대해 대규모 공동투쟁에 나설 것을 압박하면서 소규모 집회나 시위를 이어오고 있다. TUC는 내년 3월 26일 런던 도심 하이드파크에서 사상 최대 규모의 시위를 벌이겠다고 공표해 두었다. 하지만 노조가 처한 도전과제는 이뿐이 아니다. 대대적인 일자리 감축은 조합원 수의 감소를 의미하며, 또한 노조의 대표성 위기를 초래할 수도 있다. 이와 함께 사용자들은 이미 알려진 것처럼 합법 파업을 위한 투표절차를 강화할 것과 유급 전임자(time-off)에 대한 제한을 가할 것도 함께 요구할 것으로 보인다. 중앙정부의 권한이 지방정부로 대거 이양되는 것과 함께 전국적 수준의 단체교섭이 더욱 악화될 가능성도 점쳐진다. 영국 노동계가 짊어진 도전과 이를 타개하기 위한 전략적 선택에 관심이 모아지고 있다. **KLI**