



영국의 생계비 위기와 보수당 정부의 대응

손동영 (영국 요크대학교 사회복지학 박사과정)

■ 머리말

2022년 전반기 영국사회의 최대 화두는 생계비 위기 문제다. 2022년 4월 영국의 소비자 물가 상승률(전년 동월 대비)은 근 40년래 최대치인 9.0%를 기록했는데, 특히 전기·가스 단위 요금이 50% 이상 인상된 이후 재화와 서비스 가격이 일제히 폭등하는 양상이다. 하지만 임금과 복지급여 수준은 그에 상응하는 수준으로 조정되지 못함에 따라 대다수의 시민과 노동자들은 실질소득 하락과 생활수준 악화 문제에 시달리고 있다. 여러 사회 집단 중에서도 특히 국가복지에 대한 의존도가 높고, 고물가 항목(전기·가스, 식료품)의 지출비중이 높은 저소득층은 인플레이션 충격의 직격탄을 맞고 있다.¹⁾

가계생계비 부담을 완화하기 위해 영국 보수당 정부에서는 적극적으로 생활비 지원 정책을 도입하고 있다. 2022년 상반기에만 이미 세 차례에 걸쳐서 관련 정책 패키지들이 발표된 상황이다. 총 370억 파운드의 예산이 투입되는 이 정책 패키지들은 저소득자와 연금 수급자를 주요 지원 대상으로 삼는데, 각종 긴급지원금과 일시적인 세금 감면 조치가 주를 이룬다.

2022년 5월 26일 세 번째 정책 패키지를 발표한 이후, 보리스 존슨 정부는 상대적으로 적은 재정을 지출하면서도 물가급등으로 인한 가계생활비 급등 문제에 대해 성공적으로 잘 대

1) Harari, D., B. Francis-Devine, P. Bolton and M. Keep(2022), "Rising Cost of Living in the UK", House of Commons Library, <https://commonslibrary.parliament.uk/> (2022.6.19).

처하고 있다는 평가를 받고 있다.²⁾ 특히 생계비 위기의 최대 피해자인 저소득층에 집중적인 지원을 제공함으로써 저소득층 생계비 증가분의 80~100%를 상쇄하고 있는 것으로 보고된다.³⁾ 필자는 영국 중앙정부의 생활비 지원정책이 이처럼 긍정적인 평가를 받고 있다는 점에 주목하여 이 글을 통해 영국의 보수당 정부가 영국 경제를 강타하고 있는 인플레이션에 대응하여 가계 생활비 지원 정책을 어떻게 시행하고 있는지에 대해 소개하고자 한다.

구체적인 글의 순서는 다음과 같다. 우선 전지구적으로 나타나는 인플레이션 문제가 영국의 제도적 환경과 맞물리면서 야기되고 있는 생계비 위기의 양상에 대해 살펴볼 것이다. 이어서 영국 중앙정부에서 세 차례에 걸쳐 발표한 생계비 완화 정책의 주요 내용에 대해 설명할 것이다. 마지막으로 중앙정부의 개입방식에 대한 주요 싱크탱크들의 분석과 평가를 소개하고자 한다.

■ 생계비 위기

급격한 인플레이션으로 인해 2022년 현재 절대 다수의 영국인들이 생필품 구매 부담이 가중되는 문제를 경험하고 있는 것으로 파악된다. 2022년 5월 영국 통계청에서 수행한 설문조사에 따르면 응답자의 88%가 지난 한 달 동안 생활비 부담이 증가했다고 답했다. 생계비 부담이 증가했다고 답한 응답자 중 93%는 식료품 구매 부담이 증가했다고 답했으며, 85%는 가스·전기세 납부 부담이, 그리고 78%는 연료비 부담이 늘어났다고 답했다.⁴⁾

만약 명목임금 상승률이 소비자물가 상승률과 동등이거나 그보다 높다면 인플레이션이 가구 지출부담에 미치는 영향은 경미할지도 모른다. 하지만 명목임금 상승률이 물가상승률에

2) Resolution Foundation(2022), "Back on Target: Analysis of the Government's Additional Cost of Living Support", <https://www.resolutionfoundation.org/> (2022.6.21); Institution for Fiscal Studies(2022), "IFS Response to Government Cost of Living Support Package", <https://ifs.org.uk/> (2022.6.27).

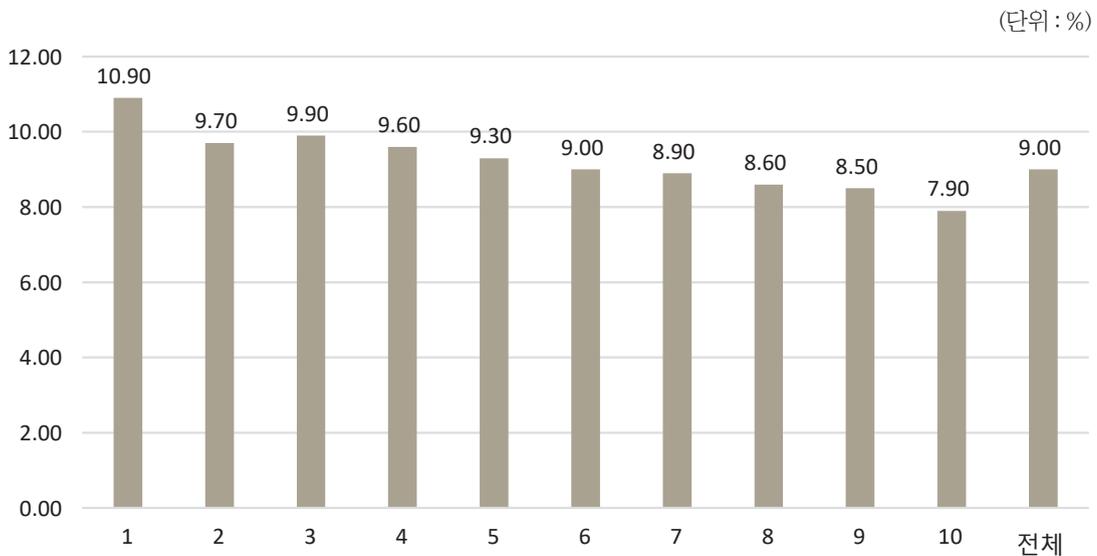
3) Resolution Foundation(2022), *op.cit.*

4) Office for National Statistics(2022), "Public Opinions and Social Trends, Great Britain: 11 to 22 May 2022", <https://www.ons.gov.uk/> (2022.6.22).

크게 미치지 못하면서 대다수의 영국인들이 실질 소득의 감소 문제를 겪고 있다. 영국 예산 책임청(OBR)의 보고에 따르면 2022/2023년 한 해 동안 물가수준을 반영한 가처분 소득은 인당 2.2% 감소할 것으로 추정된다. 이 추정치가 현실화된다면 영국인의 실질 가처분 소득은 1956/1957년 관련 통계치가 작성되기 시작한 이래 최대의 낙폭을 기록하며 하락할 것이다.⁵⁾ 참고로 이 OBR 추정치는 5월 이전까지 영국 정부가 발표한 생계비 대책 - 2022년 2월과 3월에 발표된 정책 패키지 - 의 정책효과를 고려하여 산출된 값이다. OBR에서는 176억 파운드 상당의 정부 지원책이 없었다면 실질 가처분 소득 감소율은 예상치 보다 1%p 높은 3.2% 감소했을 것이라 분석했다.

특히 가계 지출 중 전기·가스비와 식료품비 지출 비중이 높은 저소득층은 고공 행진하는 물가상승률로 인해 다른 어느 집단보다도 큰 경제적 충격을 받고 있는 것으로 파악된다. 영국

[그림 1] 소득 10분위별 물가상승률 (2022년 4월 기준)



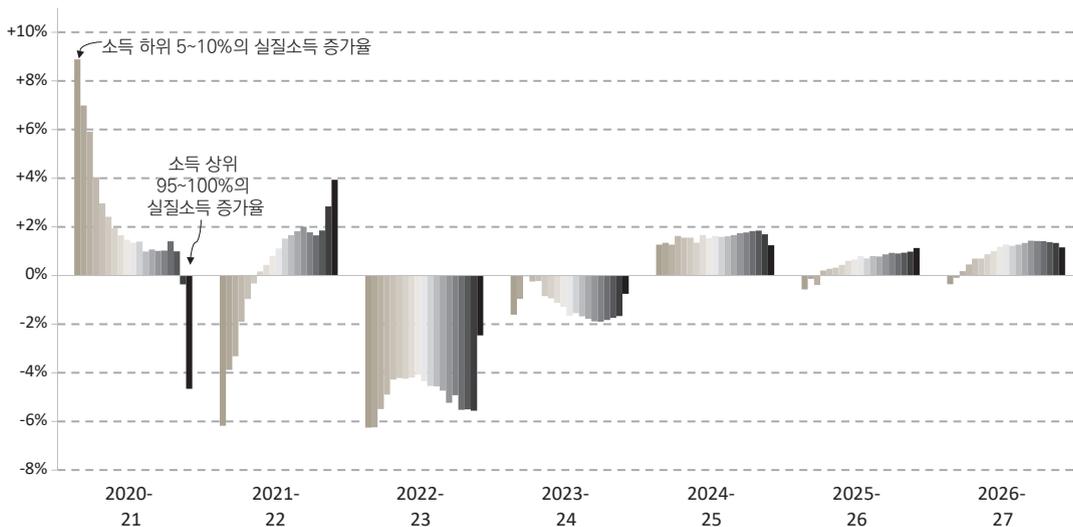
자료: Institute for Fiscal Studies(2022), “Inflation hits 9% with Poorest Households Facing even Higher Rates”, <https://ifs.org.uk/> (2022.6.22).

5) Office for Budget Responsibility(2022), “Economic and Fiscal Outlook : March 2022”, pp.55-56, <https://obr.uk/> (2022.6.22).

에서는 저소득 가구일수록 고소득층에 비해 식료품(비주류음료 포함)과 에너지 지출이 전체 지출에서 차지하는 비율이 높게 나타난다. 가령, 소득 상위 10% 가구가 두 부문에 지출하는 비중은 전체 가계지출의 8.5%(식료품비), 2.5%(전기·가스비)에 불과한 반면, 소득 하위 10% 가구의 총지출에서 두 항목이 차지하는 비율은 각각 13.8%, 7.1%에 이른다(2019/2020년 기준).⁶⁾ 실제 싱크탱크인 영국 국가세입연구소(IFS)에서 계산한 바에 따르면 2022년 4월 기준 소득 하위 10% 가구의 물가상승률은 10.9%로 전체 가구의 평균치인 9.0%를 크게 상회한 것으로 조사되었다. 반면 소득 상위 10%의 물가상승률은 7.9%로 평균치보다 1.1%p 낮은

[그림 2] 소득 20분위별 연간 실질 소득 증가율

(단위 : %)



주: 1) 위의 그래프는 주거비 지출 이후의 연간 가구균등화 가치분 소득의 변화율을 계산한 것임.

2) 각 연도별로 표시된 수치 중 왼쪽 막대일수록 소득 수준이 낮은 집단의 소득 변화율을 가리키며, 우측 막대일수록 소득 수준이 높은 집단의 소득변화율을 가리킴.

3) 부부(독신) 가구 중 가구원 1인 이상이 연금을 수령하는 가구는 위의 분석대상에서 제외됨. 또한 소득 최하위 5% 집단의 경우 자료의 신뢰성이 확보되지 않는다고 판단되어 분석대상에서 제외됨.

자료 : Resolution Foundation(2022), "Inflation Nation : Putting Spring Statement 2022 in Context", p.20, <https://ifs.org.uk/> (2022.6.22).

6) Harari, D. et al.(2022), *op.cit.*, pp.34~36.

것으로 분석되었다(그림 1 참조).⁷⁾

임금소득 외에도 복지급여의 실질 가치가 인플레이션으로 인해 하락하고 있다. 2022년 4월 통합급여를 비롯한 주요 복지 프로그램의 급여액이 2021년 9월 물가상승률에 연동되어 증액되었는데, 그 증가율이 9%의 물가상승률에 한참 못 미치는 3.1%에 그쳤다. 때문에 연금을 지급하는 노인가구와 더불어 사회복지에 대한 소득의존도가 높은 저소득층의 가처분소득이 2022년 들어 크게 감소했다. 싱크탱크 레졸루션 재단에서 2차 생계비 지원 대책의 효과까지 고려하여 진행한 분석에 따르면 2022/2023년 소득 최하위 집단 - 소득 하위 5~10%, 소득 하위 10~15% -의 가처분 소득은 실질 가치 기준으로 전년대비 6% 감소할 것으로 예측된다. [그림 2]를 통해 확인할 수 있듯이 전체 소득계층이 실질 가처분소득 하락을 경험할 것으로 추정되는 가운데서도 그 낙폭은 소득 최하층 집단에서 가장 크게 나타난다.⁸⁾

요컨대, 영국의 저소득층은 다른 소득계층보다도 물가고에 크게 고통받고 있는 것으로 판단된다. 인플레이션 국면에서 소득하위 집단이 감당하는 생계비 부담은 다른 소득집단보다도 크게 늘어난 반면, 공적이전소득을 포함한 실질소득은 다른 소득 집단보다도 크게 감소했기 때문이다.

■ 중앙정부의 생계비 지원 정책

물가급등으로 인해 가계의 생활수준이 점차 악화되면서 영국 보수당 정부는 점점 생계비 위기에 대한 적극적인 재정 정책을 내놓아야 한다는 요구에 대면하게 되었다. 일레로 사회정의 센터(CSJ)에서 올 2022년 4월 실시한 설문조사 결과에 따르면 영국 성인 중 1/3이 인플레이션으로 인한 소득감소 문제에 대해 “매우 우려된다”라고 답했으며, 특히 소득이 연간 2만 파운드 미만인 저소득층에서는 “매우 우려된다”라고 답한 응답자의 비율은 42%에 달한

7) Institute for Fiscal Studies(2022), “Inflation Hits 9% with Poorest Households Facing even Higher Rates”, <https://ifs.org.uk/> (2022.6.22).

8) Resolution Foundation(2022), “Inflation Nation : Putting Spring Statement 2022 in Context”, pp.19~20, <https://ifs.org.uk/> (2022.6.22).

것으로 집계되었다.⁹⁾

정책 요구에 대응해 중앙정부에서는 2022년 2월과 3월, 두 차례에 걸쳐서 각각 91억 파운드, 87억 파운드 규모의 생계비 부담 경감 대책을 발표했다.¹⁰⁾ 하지만 연이은 정책 발표 이후에도 야당과 빈곤단체, 그리고 주요 싱크탱크의 비판은 가라앉지 않았다.¹¹⁾ 비판의 골자는 정부에서 제시한 정책수단만으로는 빈곤을 증가를 방지하고 저소득층의 생활수준 하락 추세를 반전시키기 어렵다는 점이었다. 가령, RF에서는 실효성 있는 정책이 부재한 가운데 2022/2023년 중에 절대빈곤 인구가 130만 명 증가할 것이라는 비관적인 전망치를 제시했다.¹²⁾ 또 다른 예로 조셉 론트리 재단에서는 복지급여의 실질가치 하락으로 인해 빈곤 가구의 연간 평균 소득이 2022/2023년 중에 446파운드 감소할 것이라는 점을 지적했다.¹³⁾

결국 보리스 존슨 총리는 2022년 5월 26일 150억 파운드 규모의 추가 대책을 마련하여 발표했다. 이는 야당과 시민사회의 비판을 의식한 것이자 2022년 10월 대규모의 전기·가스 요금 재인상이 예고되고 있는 상황¹⁴⁾에서 시민들의 불만을 다독이기 위한 조치로 풀이된다.

2022년 5월 영국 중앙정부에서 발표한 정책 패키지의 핵심 내용을 살펴보면 다음과 같다.¹⁵⁾

- 2022년 가을 전체 가구의 전기·가스비 납부액을 400파운드 일괄 감면한다.
- 공공부조 수급대상인 8백 만 가구에 650파운드의 현금 급여를 두 차례로 나누어서 지급한다. 구체적으로 통합급여 - 혹은 2013년 10월부터 통합급여로 통합되기 시작한 6개의

9) Centre for Social Justice(2022), "The Cost of Living : Alleviating the Crisis", p.8, <https://www.centreforsocialjustice.org.uk/> (2022.6.22).

10) Resolution Foundation(2022), "Back on Target : Analysis of the Government's Additional Cost of Living Support", p.2, <https://www.resolutionfoundation.org/> (2022.6.21); Harari, D. et al.(2022), *op.cit.*, pp.20~30.

11) Harari, D. et al.(2022), *op.cit.*, p.39.

12) Resolution Foundation(2022), *op.cit.*, p.23.

13) Joseph Rowntree Foundation(2022), "600,000 Will be Pulled into Poverty as a Result of Chancellor's Inaction", <https://www.jrf.org.uk/> (2022.6.22).

14) 정부 산하의 에너지 규제기관인 오프젼(Ofgem)에서는 전기 도매가격의 급등세를 고려하여 2022년 4월 민간 업체들이 가구에 부과할 수 있는 가스, 전기료 상한액을 1,277파운드에서 1,971파운드로 인상한 바 있다. 오프젼은 2022년 10월에 다시 가스, 전기요금 상한 액을 약 2,800파운드로 추가 인상할 것으로 예상되고 있다. Munbodh, E.(2022), "Is My Energy Supplier Allowed to Increase My Direct Debit Payments?", *The Times*, June 21, <https://www.thetimes.co.uk/> (2022.6.25).

15) Harari, D. et al.(2022), *op.cit.*, pp.22~24.

공공부조 프로그램 - 이나 연금 크레딧¹⁶⁾의 수급자이면 해당 지원금을 수령할 수 있다.

- 동절기 연료 지원¹⁷⁾을 수급하는 노인에게 추가적으로 3백 파운드의 급여를 제공한다.
- 장애 생활수당(Disability Living Allowance), 간호 수당(Attendance Allowance) 등 장애 관련 복지 급여를 수령하는 약 6백만 명의 수급자에게 추가적으로 150파운드의 급여를 제공한다.
- 가구 구호기금(Household Support Fund) - 지방 정부의 재량에 따라 운영되는 긴급복지제도 - 예산을 5억 파운드 추가 편성하고, 해당 기금의 운영기간을 2023년 3월까지로 연장했다. 2022년 3월에 취해진 선행 조치로 5억 파운드의 재정이 가구구호기금에 이미 투입된 점을 고려하면, 총 10억 파운드의 예산이 해당 긴급복지제도에 할당되는 셈이다.

이 외에도 2022년 2, 3월 중앙 정부에서 도입했고 2022년 6월 현재까지 시행되었거나 혹은 시행 중인 주요 관련 정책들을 나열해보면 다음과 같다.¹⁸⁾

- 2022년 7월부터 소득기준선(primary threshold 혹은 lower profits limit)을 연 9,880파운드에서 연 12,570파운드로 상향 조정함으로써 저소득 노동자와 자영업자의 사회보험료 부담을 면제한다.¹⁹⁾
- 2022년 4월 카운슬세²⁰⁾ 등급이 A등급에서 D등급으로 책정된 거주자에 대해서, 지방세 납부액 중 150파운드를 환급 처리했다. 이 조치를 통해 잉글랜드 거주인 중 약 80%가 해

16) 통합급여는 근로연령층을 대상으로 하는 기초보장제도이며, 연금 크레딧은 연금 수급권이 없는 노인을 대상으로 하는 소득부조 프로그램이다. 양자 모두 자산 조사를 거쳐서 수급 대상자를 선별한다.

17) 난방보조금은 최소 거주기간 조건만 충족시키면 66세 이상 노인 모두가 수령할 수 있는 보편주의적 성격이 강한 급여다. GOV.UK(n.d.), <https://www.gov.uk/> (2022.6.28).

18) Harari, D. et al.(2022), *op.cit.*, p.23.

19) 영국 정부에서는 노동자와 자영업자에게 국민보험료를 부과할 때 소득하한선(lower earnings limit)과 소득기준선을 적용하고 있다. 소득하한선에 미달하는 노동자/자영업자에 대해서는 기여금 자체를 부과하지 않고, 기여금 기록에 포함시키지도 않는다. 반면, “소득하한선 이상 소득기준선 미만의 소득을 얻는” 자들의 경우에는 기여금 납부 의무는 부과하지 않으나 기여금을 납부한 것으로 인정해준다. 노호창(2018), 「영국 국민보험의 개관과 시사점」, 『법학연구』, 18(3), p.314.

20) 영국의 카운슬세(Council Tax)는 지방정부에서 부과하는 단일세목으로, 한국의 주민세와 일견 유사하나 한국의 주민세와 비교해볼 때 고액의 세금이 부과된다는 점이 특징이다. 카운슬세 등급은 거주하는 주택가치에 대한 평가에 근거하여 책정되며 최저 A등급부터 최고 H등급까지 매겨진다. 등급이 H등급에 가까울수록 고액의 카운슬세가 부과된다.

택을 받았다.

- 부가가치세 형태로 책정되는 연료세를 리터당 5펜스 인하한다. 이 감세조치는 2023년 3월까지 적용될 예정이다.

■ 생계비 지원책의 정책효과에 대한 평가

보수당 정부가 제시한 생계비 안정 대책의 효과성을 검토하기 위해서는 무엇보다도 관련 정책들이 최근 급증하고 있는 가계의 생계비 부담을 어느 정도 완화하고 있는지 확인할 필요가 있다. 이 물음에 대해서 RF는 다음과 같이 간명한 답을 제시한다. 2022년 5월까지 발표된 정부의 생계비 부담 완화 정책이 “2022/2023년 중에 발생하는 에너지비 급등으로 인한 생활비 증가분의 82%를 상쇄”하며, 특히 집중지원 대상인 빈곤층의 경우 늘어난 생계비 부담 증가분의 90%를 상쇄한다는 것이다.²¹⁾

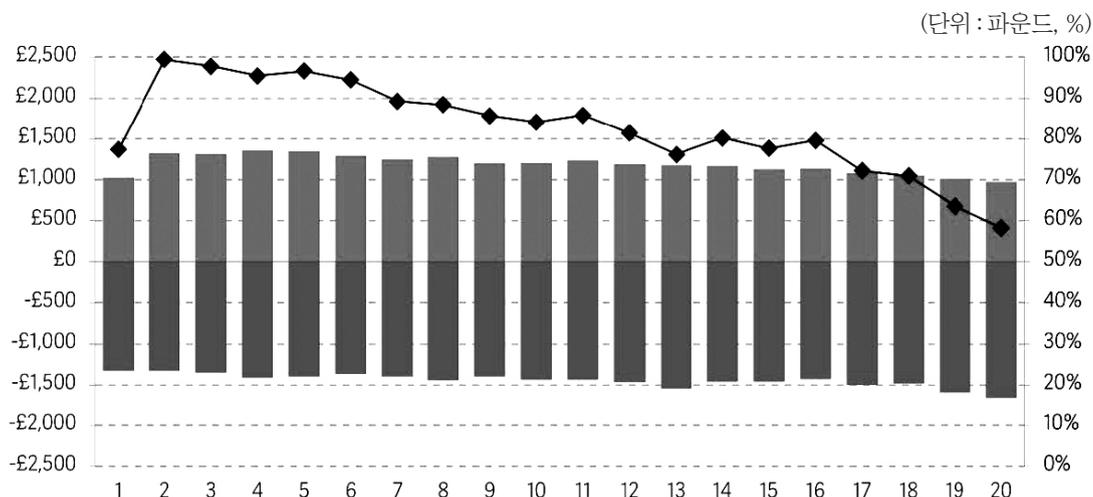
[그림 3]은 소득 20분위별로 정부로부터 받는 생계비 지원금의 규모(초록색 막대), 물가 폭등으로 인한 가계지출 부담 증가액(붉은색 막대), 그리고 전자 대비 후자의 비율(검은색 선)을 각각 표시하고 있다. 이 그래프에서는 분명한 패턴이 발견되는데, 소득 수준이 낮을수록 정부지원액이 증가하는 추세가 나타남을 확인할 수 있다. 특히 소득 하위 30% 그룹들의 경우, 소득 최하위 5% 집단을 제외²²⁾하면 모두, 생활비 증가분의 90% 이상을 정부지원을 통해 메꿀 수 있게 되었음을 확인할 수 있다. 생계비 안정 대책의 핵심 고려 대상이 저소득층이라는 점을 고려할 때, 2022/2023년에 전반기에 도입된 정부대책은 상당한 수준의 대상효율성과 급여적절성을 확보하고 있는 것으로 판단된다.

2022/2023년은 대규모의 증세가 단행된 해이기도 하다. 국민보험 요율이 2022년 4월부

21) Resolution Foundation(2022), *op.cit.*, p.5.

22) 같은 자료(노동연금부의 Households Below Average Income, 영국 통계청의 Living Costs and Food Survey)를 활용하여 분석한 RF의 다른 보고서들에서 재차 지적되는 점이 있는데, 바로 해당 자료들에서 소득 최하위 5%로 분류된 응답자들은 소득 항목에 대해 신뢰하기 힘든 응답을 했다는 점이다. 따라서 소득 최하위 5% 집단이 다른 소득 하위 집단에 비해서 정부의 지원금을 적게 받았다는 통계치가 도출되었지만 이에 대해 큰 의미를 부여할 필요는 없어 보인다.

[그림 3] 소득 20분위별 에너지비 부담 증가액과 정부지원액



자료: Resolution Foundation(2022), “Back on Target: Analysis of the Government’s Additional Cost of Living Support”, p.6, <https://www.resolutionfoundation.org/> (2022.6.21).

터 1.25% 인상되었으며, 소득세의 경우 세율은 그대로 유지되었지만 과세구간이 물가상승률에 연동되어 상향 조정되지 않고 동결되면서 사실상 다수의 납세자가 예년보다 많은 소득세를 부담하게 되었다.²³⁾ 이 점에 주목하여 RF에서는 2022년에 발표된 생계비 지원 대책으로 인한 가처분소득의 증가와 더불어 최근에 단행된 증세정책으로 인한 가처분 소득의 감소 효과를 함께 고려하여, 각 소득계층별 가처분소득의 변화를 계산했다. 분석 결과, 소득 하위 20%는 가처분 소득이 평균적으로 1,195파운드 증가한 것으로 밝혀졌다. 소득 하위 40~60% 그룹도 가처분소득이 평균 799파운드 늘어난 것으로 나타났다. 반면, 소득 상위 20%의 경우에는 증세 정책의 영향을 더 강하게 받아 가처분소득이 평균적으로 456파운드 감소한 것으로 밝혀졌다.²⁴⁾ 이와 같은 분석 결과는 최근 보수당 정부가 시행한 증세 역시 소득계층 간 재분배를 강화하는 방식으로 작동하고 있음을 시사한다.

생계비 부담 완화 정책의 효과를 평가할 때 유의할 점은 세 차례에 걸쳐서 발표된 정책 패

23) Bringnall, M.(2022), “Middle-income Earners ‘to be Hit Hardest’ by National Insurance Rise”, *The Guardian*, January 28, <https://www.theguardian.com/> (2022.6.26).

24) Resolution Foundation(2022), *op.cit.*, p.4

키지의 대부분이 2022/2023년 내에 일회성으로 지급되는 지원금으로 구성되어 있다는 점이다. 이 맥락에서 중앙 정부가 한시적으로 제공되는 긴급지원금 성격의 급여를 주로 활용함으로써 중앙정부는 생계비 위기 대처에 소요되는 재정부담을 상당 수준 줄일 수 있었다는 평가가 나온다.²⁵⁾ 또한 급여 수급자 선정 및 급여액 결정, 급여전달이 모두 용이한 방식으로 정책이 설계되었기에 신속하게 취약계층들에게 급여를 제공할 수 있고 이를 통해 투입자원을 효율적으로 사용할 수 있게 되었다는 점도 지적된다.²⁶⁾

일각에서는 세계 에너지, 곡물 시장의 미래 변화 방향이 매우 불확실한 상황에서 생계비 위기 사태가 장기화될 경우, 2022년 전반기에 발표된 정책만으로는 생계비 위기에 대처하기에 불충분할 것이라는 우려의 목소리도 나온다.²⁷⁾ 반면 RF에서는 이 같은 우려와는 상반되는 주장을 펼친다. RF에서 주목하는 점은 2023년 4월에 이르러 관행대로 전년도 9월(2022년 9월)의 물가상승률에 연동하여 복지급여액의 조정이 이루어질 것이라는 점이다. 2022년 9월의 전년대비 물가상승률은 약 9.5% 수준으로 예측되고 있으며, 주요 복지급여액이 일제히 9.5% 상향 조정되면 복지급여액의 실질 가치가 사실상 물가 폭등 이전의 수준(2021년 10월)으로 회복될 것이라는 것이다. 이러한 논리에 근거하여 RF에서는 생계비 위기가 장기간 지속되더라도 정부에서 추가적인 대책을 제시할 필요는 크지 않을 것이라 전망한다.²⁸⁾

주의해야 할 점은 RF의 예상대로 2023년 4월 주요 복지 급여들의 실질 가치가 이전 수준으로 회복된다고 하더라도, 생계비 위기가 장기화될 시 중상층 이상의 가계가 입는 경제적 피해는 상당할 것이라는 점이다. 카운슬세 감면은 2022년 4월 일회적인 조치로 끝났고, 2023년 3월 이후 고소득층에게 상대적으로 큰 혜택을 제공하는 유류세 인하 조치마저 폐지될 경우 중상층 이상 가구의 생활비 지출을 직접적으로 보조하는 제도적 장치는 완전히 사라질 것이기 때문이다.²⁹⁾ **KLI**

25) 현재까지 생계비 안정 대책에 투입되는 것으로 발표된 공적자금의 크기는 총 370억 파운드이다. 여기에 중앙정부가 각종 증세를 통해 얻는 추가세입까지 같이 묶어서 계산하면 순 재정지출액은 140억 파운드로 줄어든다. Institute for Fiscal Studies(2022), "IFS Response to Government Cost of Living Support Package", <https://ifs.org.uk/> (2022.6.27).

26) Resolution Foundation(2022), *op.cit.*, p.6.

27) Institute for Fiscal Studies(2022), *op.cit.*

28) Resolution Foundation(2022), *op.cit.*, p.10.

29) *Ibid.*