

# 영국의 복지개혁 과정

-새로운 '길'의 모색?



강옥모\*

(경상대학교 사회복지학과 교수)  
(welkang@gnu.ac.kr)



## I. 머리말

이념적 측면에서 복지정책의 개혁 과정은 국가의 역할을 강조하는 좌파 모델과 시장의 역할을 강조하는 우파 모델을 축으로 하는 이념적 패러다임의 연속선상에서의 변화과정으로 이해할 수 있다. 좌파 모델은 시장의 불평등과 불안정성에 대응하여 생산 및 분배수단의 사회화를 통한 공적 책임의 극대화를 강조하는 반면, 우파 모델은 공적책임에 의한 재분배는 시장 실패보다 더 큰 해악을 초래한다는 전제에서 자유 경쟁적 시장 기능을 더 선호한다(강옥모, 2000: 62). 이와 같은 두 모델을 축으로 하여 사회복지정책은 진화를 거듭해 왔다고 볼 수 있다.

\* 경상대학교 인권사회발전연구소장

복지개혁의 전개과정을 이와 같이 고찰할 때 가장 흥미로운 국가로 영국을 꼽을 수 있을 것이다. 영국은 특정 이념을 지향하는 정당들이 집권을 반복해 오면서 그들의 이념에 상응하는 복지정책을 실시해 왔는데, 19세기의 고전적 자유주의 복지정책, 1940년대에서 20세기 중반까지의 사회민주주의(‘제1의 길’) 복지정책, 1979년에서 1997년까지의 신보수주의(‘제2의 길’) 복지정책, 1997년부터 2010년까지의 ‘제3의 길’ 복지정책, 그리고 현 보수당 정부의 ‘큰 사회론’으로 상징되는 변화의 과정을 밟아왔다. 이와 같이 시기에 따라 영국의 복지국가 성격이 매우 다르기 때문에 ‘복지자본주의’(Jones, 1985), ‘시장중심적 복지국가’(Therborn, 1987), ‘다원적 복지국가’(Mishra, 1990), ‘자유주의 복지국가’(Esping-Andersen, 1990) 등으로 다양하게 분류되고 있다.

이와 같이 영국의 사회복지정책이 특정 이념에 경도된 변화의 질곡을 가질 수밖에 없었던 가장 근본적인 이유는 무엇보다도 정책결정구조에서 찾을 수 있을 것이다. 영국의 정책결정구조는 집권당이 모든 결정권한을 가지는 이른바 ‘웨스트민스터 모델(Westminster Model)’이라 불리는 다수제 민주주의에 기반하고 있는데, 이러한 체제에서는 비례대표제와 다당제 및 조합주의에 근거한 다른 유럽 복지국가들보다 정부 주도의 복지개혁이 보다 수월하기 때문이다(Taylor-Gooby, 2001). 또 다른 측면에서, 정당 내에 구축되어 있는 진보진영과 보수진영이라는 이념에 기반한 정파들(partisans) 간의 세력의 역학관계에 따라 정책변화가 있어 왔기 때문이다. 예를 들어, 보수당 내에 존재하는 온정적 보수주의와 시장자유주의라는 이념에 기반한 정파들의 역학관계에 따라 복지국가를 계승하기도 했고 복지 프로그램들을 축소시키기도 했으며, 노동당 내에서도 노동자주의(labourism)와 영국식 사회주의로 나누어져 복지국가주의와 보다 우경화된 ‘제3의 길’로 진화하기도 했다. 이처럼 영국의 복지정책 발달과정은 집권당의 정치이념뿐만 아니라 집권당 내의 진보주의와 보수주의라는 이념에 기반한 정파들의 힘의 역학관계에 따라 정책변화를 거듭해 왔다고 볼 수 있다.

본 글에서는 영국의 복지정책 발달과정을 앞에서 제시한 네 시기로 구분하여 각 시기에서 나타나는 복지정책의 특성과 변화추이를 살펴보고자 한다. 특히 본 글에서는 집권기간이 상대적으로 길었으며 이념과 정책 면에서 전임자들과는 특이한 새로운 개혁 노선을 도입하였던 대처시대와 블레어시대의 복지정책 방향에 논의의 초점을 두고, 이들 정책들과 현 보수당 정부의 ‘큰 사회론’이 추구하는 복지정책이 이념적 연속선상에서 발전하고 있는지 아니면 또 다른 새로운 ‘길’을 추구하고 있는지를 비교·분석하고자 한다. 본 연구는 제1장에 이어 제2장에서는 전후합의를 기반으로 구축된 사회민주주의 복지국가체제의 구축과 변화과정을 살펴보고자 한다. 제3장과 제4장에서는 대처리즘으로 상징되는 대처와 메이저 집권기의 신보수주의적 복지정책과 블레어와 브라운의 신노동당 복지정책의 발달과정과 주요 복지정책프로그램을 살펴보고자 한다. 제5장에서는 현 보수당 정부의 복지정책을 대처리즘 및 블레어리즘과 비교하여 살펴보고, 제6장에서 결론을 도출하고자 한다.

## II. ‘제1의 길’ 복지체제의 구축과 전개(1945-1979년)

### 1. ‘합의 정치(Politics of Consensus)’와 복지국가의 탄생

제2차 세계대전 직후 보수당과 노동당의 ‘합의 정치’에 기반하여 구축된 영국의 복지국가 체제를 이해하기 위해서는 보수당과 노동당의 이념적 정향을 먼저 살펴볼 필요가 있다. 영국의 보수당은 왕권수호, 지주와 상류층, 개인과 기업의 기득권 세력의 지지와 옹호를 정치적 기반으로 삼고 있지만, 정치이념에 있어서는 전통적으로 자유주의적 관점과 집합주의적 관점이 혼재되어 있다. 자유주의적 관점은 ‘자유(liberty)’를 가장 중요한 가치로 여기며 국가는 개인의 활동을 보장하는 틀을 유지하는 역할에 머물러야 한다고 본다. 반면, 집합주의적 관점은 ‘질서(order)’와 ‘사회적 조화(social harmony)’를 우선적 가치로 하며, 사회적 목적을 이루기 위해서는 사회에 국가가 개입할 수 있음을 인정하고, 그것이 국가에 의한 복지제공일 수 있음을 받아들인다. 이 두 가지 관점은 시대의 변화와 국민의 기대수준 그리고 지도자에 따라 실천 방안에서 있어서는 변화를 거듭해 왔는데(윤용희, 2002: 70), 1970년대 중반까지 경제위기기 심각하게 인지되기 이전에는 대체로 집합주의적 관점이 우세하였다.

한편, 노동당은 영국의 산업혁명과 노동자의 급증으로 인한 사회변화와 노동자의 정치적 요구를 수용, 구현하기 위해서 만들어진 정당으로(양형일, 1997), 노동자와 중·하층민의 정치적 이익을 대변하는 사회민주주의적 정치이념과 정책을 개발·실천하는 정당이라 할 수 있다. 1918년 ‘생산·분배·교환수단의 공동 소유’를 통한 사회주의 건설을 목표로 설정한 이래, 노동당 내에도 꾸준히 이어져 내려오는 두 개의 이념적 흐름이 있다. 한 흐름은 경제 전반에 대한 개혁과 공동 소유를 통하여 자본주의는 근본적으로 개혁되어야 한다는 좌파적 시각으로, 노동당 창당 과정에서 한 축을 구성하였던 독립노동당(Independent Labour Party)과 사회민주연맹(Social Democratic Federation)으로부터 강력하게 지지되었다. 또 다른 흐름은 페이비언주의자들의 이념을 계승하여 자본주의는 적절하게 통제·수정·보완되면 노동당의 가치인 사회적 연대성, 사회정의 등을 실현할 수 있다는 다소 우경화된 중도좌파적 시각이다(강욱모, 2000: 64).

대체로 중도 좌파적 시각은 완전고용과 복지국가를 핵심으로 하는 이른바 ‘전후 합의’가 확고히 유지되었던 1960년대 후반까지 노동당의 이념적 주류를 형성하였던 것으로 보인다. 이렇게 볼 때, 보수당과 노동당의 이념적 정향은 뚜렷이 구분된다고 볼 수 있으나 정당 내에 존재하는 이념적 정파들을 고려하면 크게 달라지지 않을 수도 있다. 예를 들어 보수당 내의 자유주의적 정파와 노동당 내의 좌파적 정파는 이념적 스펙트럼에서 큰 간극을 보일 수 있으나 보수당 내의 집합주의적 정파와 노동당 내의 중도좌파적 정파는 이념적 스펙트럼에서 크게 다르지 않을 수 있을 것이다.

제2차 세계대전 전후에 영국에서 구축된 복지국가체제는 보수당 내의 집합주의적 정파와 노동당 내의 중도좌파적 정파 간에 구축된 소위 ‘버츠크리즘(Butskellism)<sup>1)</sup>’이라 불리는 ‘합의 정치’의 산물로 볼 수 있다. 영국의 복지국가는 1942년에 발간된 베버리지 보고서(Beveridge Report)의 건의에 따라 1944년 처칠(Churchill)의 전시 연립내각이 케인즈의 ‘완전고용에 관한 백서’를 기초로 완전고용의 목표를 천명하였고, 영국 의회가 보편적인 무상 교육을 보장하는 교육법을 같은 해에 통과시켰고, 그리고 1945년 수립된 노동당의 애틀리(Attlee) 정부가 이를 계승하여 복지개혁을 완성하면서 탄생할 수 있었기 때문이다. 특히, 주목할 점은 보수당이 1947년 전당대회에서 완전고용, 복지국가, 국가간섭의 중대, 국유화 등을 골자로 하는 산업헌장(Industrial Charter)을 승인한 이른바 중간노선(middle way) 정책을 수립함으로써 사회민주주의적 복지국가체제는 유지될 수 있었다는 점이다. 이와 같이 노동당의 중도좌파와 보수당의 집합주의적 정파가 주도적으로 실천한 이념적 노선은 케인즈식 혼합경제에 바탕을 둔 복지국가를 현실적으로 실천 가능한 최선의 선택으로 삼았다. 이러한 양 정당간의 합의체제는 노동당과 보수당 중 어느 정당이 집권하던 ‘합의 정치’는 존중되었으며, 따라서 노동당과 보수당의 정책은 거의 차이가 없었다. 차이는 단지 정도의 문제일 뿐이었다. 그 결과 애틀리 정부의 복지프로그램들은 대부분의 국민에게 제공되었고, 공공부조는 특정 개인이나 가정이 보편적 수혜를 통해서도 빈곤을 극복하지 못하는 경우 이를 보완하기 위한 수단으로 활용되었다.

이와 같이 양 정당 간에 ‘합의 정치’가 구축될 수 있었던 배경에는 두 차례의 세계대전과 1920년대의 세계 대공황을 경험하는 동안 시장의 실패를 예방하기 위해서 그리고 계층 간의 평등을 제고하기 위해서는 국가가 경제운동을 직접 주도해야 한다는 인식이 있었기 때문이다. 또한, 비교적 낮은 실업률과 인플레이션을 유지하면서도 안정적인 성장을 지속한 경제가 복지국가와 케인즈식 혼합경제의 물적 기반을 제공했기 때문이다.

## 2. ‘합의 정치’의 와해와 복지정책

앞에서 살펴본 바와 같이, 자본주의 황금기 동안 영국의 보수당과 노동당은 좌우 합의 체제는 유지되었다. 하지만 1960년대 중반부터 경제성장이 둔화되기 시작하면서 합의체제는 위기에 직면하게 되었다. 당시 영국 경제는 두 가지 점에서 매우 심각한 위기에 직면했다. 먼저, 영국의 세계 제조업 수출상의 비중이 1961년의 15.7%에서 1978년에는 9.5%로 낮아졌으며, 경제 성장을 역시 서구 국가들 중에서 가장 낮은 수준으로 떨어졌다(Bacon and Eltis, 1976: 2). 둘째, 1950년대까지 매우 안정적이었던 인플레이션과 실업률 또한 급격히 치솟기 시작했다. 1955년

1) 이 단어는 1954년 이코노미스트(The Economist)가 명명함으로써 생겨났다. 애틀리의 노동당 정부의 마지막 재무장관인 케이트켈(Hugh Gaitskell)과 그 뒤를 이은 처칠의 보수당 정부의 첫 재무장관 버틀러(R. A. Butler)의 합성어인데, 두 사람의 예안이 유사한 것에서 비롯되었다. 고세훈, 「영국 노동당사: 한 노동운동의 정치학 이야기」(서울: 나남, 1999), 510쪽.

부터 1965년까지의 기간 동안 연 평균 3.1%에 그쳤던 인플레이션이 1965년부터 1975년까지의 기간 동안 연평균 7%를 기록했다. 또한, 1955년부터 1965년까지의 기간 동안 연 평균 1.9%에 머물렀던 실업률은 1965년부터 1975년까지의 기간 동안 연 평균 2.7%로 상승했으며, 1975년 한 해에는 실업율이 5%에 달했다(Bacon and Eltis, 1976: 5).

이러한 경제위기 상황은 시장과 정치 또는 자본과 노동의 화해를 가능케 했던 합의체제의 근간이 되었던 케인즈식 수요관리방식에 근본적인 의문을 제기하게 되었다. 특히 1970년대 초반의 유가파동으로 상징되는 혹독한 경기침체는 고인플레이션과 고실업이 동시에 나타나는 스태그플레이션 현상을 가져왔고<sup>2)</sup>, 이는 단기적인 수요·공급의 관리를 통해서 완전고용이라는 목표를 이루려 했던 케인즈식 경제관리방식의 근본적인 붕괴를 가져왔다. 이는 또한 1940년대 이래 유지되어 온 여러 복지국가 프로그램들을 지탱하기 어렵게 만들었다. 곧 영국의 경제가 안정적 성장을 하던 시기에는 별 문제가 되지 않았던 복지정책의 재원문제가 전후의 경제적 붐(bloom)이 끝나면서 심각한 문제로 대두된 것이다.

이러한 상황에 직면하여 보수당과 노동당은 케인즈식 수요관리 방법의 원칙을 그대로 유지한 채, 그 작동방식을 부분적으로 개선함으로써 문제를 해결하려 했다. 하지만 보수당과 노동당 모두 경제문제를 해결하는데 실패함으로써, 양 정당에서 ‘합의 정치’를 주도한 정파들은 변화의 압력에 직면하게 되었다. 먼저, 1970년부터 1974년까지 보수당을 이끈 히스(Heath) 수상이 케인즈식 경제정책의 대안으로 통화주의를 제시하면서 버즈켈리즘으로부터의 이반을 도모하였지만 다시 케인즈주의로 복귀하였다. 그 결과 1974년 총선에서 히스가 이끄는 보수당은 같은 해 2월 선거에서의 저조한 득표율에 이에 또다시 전후 최저의 득표율로 노동당에 참패하였다.

한편, 1974년 집권한 윌슨(Wilson)의 노동당 정부 또한 그들이 공약했던 모든 급진적 정책인들을 실행하기도 전에 포기하였고, 후임 켈라한(Callaghan) 수상이 “실업대책으로서 케인즈식 수요관리정책은 더 이상 유효하지 않다”며 케인즈주의와 공식적 결별을 선언하고, 이듬해에 국제통화기금(IMF)으로부터 39억 파운드의 구제 금융을 받는 대가로 향후 2년간 25억 파운드의 공공지출 삭감과 5억 파운드의 영국석유(BP) 주식매각 그리고 통화 공급의 엄격한 관리를 약속했을 때 좌파의 공동 소유나 복지주의는 더 이상 유지되기 힘든 지경이었다(강욱모, 2000: 65). 그럼에도 불구하고 생산성의 회복과 노사관계의 개혁은 진전되지 않고 심각한 실업난과 인플레이션 등 경제위기가 지속되었다. 이런 상황에서 노동당 정부가 임금인상을 5%로 제한하자, 노동조합이 격렬하게 저항하여 4년 동안 지속된 정부와 노조 간의 사회계약이 마침내 파탄에 이르렀으며 1978-79년의 ‘불만의 겨울(Winter of

2) 영국은 1974년과 1975년에 각각 28.7%, 24.2%에 달하는 고율의 인플레이션을 경험했으며, 1970년대까지 2.5%를 넘지 않던 실업률은 1975년 4월 4.2%, 1978년 6.1%로 증가했다. Wilson, E., A Very British Miracle: The Failure of Thatcherism(London: Pluto Press, 1992), 5쪽.

Discontent) 로 이어져 노동당 정부가 붕괴한 직접적 계기가 되었다(고세훈, 1997: 336). 이후 1979년 총선부터 이어진 네 차례의 연속 패배에 대한 분석 결과는 노동당 내 중도좌파의 입지를 더욱 약화시켰다.

### III. 보수당의 ‘제2의 길’ 복지개혁(1979-1997년)

#### 1. 신보수주의의 등장 및 발전

1975년 대처(Thatcher)가 보수당 당수로 당선된 이후 전후 합의에 따라 보수당이 추진해 왔던 집합주의적이고 개입주의적인 정책보다는 자유주의적인 정책방향의 신보수주의가 강화되었다. 보수당 내에서 신보수주의의 득세가 가능했던 것은 연이은 선서 패배에서 기인하는 정책 대안에 대한 필요성 인식과 더불어 대안이 부재했던 당시 상황에 힘입은 바 크다(박미경, 2002: 162). 합의의 정치가 영국의 경제발전에 오히려 장애물이 되었으며 영국 병의 원인이 되었다고 진단한 대처는 보수당을 신보수주의의 방향으로 대폭 우경화시키고 시장경제원리에 입각한 사회·경제정책을 강력하게 추진하고자 했다.

대처를 중심으로 한 신보수주의자들의 정책적 선호는 1979년 보수당 강령(The Conservative Manifesto)에 잘 드러났는데, 신보수주의자들은 인플레이션은 통화순환의 결과이며 따라서 인플레이션을 낮추기 위해서는 통화 공급을 감소시켜야 하고, 복지제공에 있어서 국가의 역할을 감소시켜야 하며, 시장기제에 대한 의존성을 확대하여 경제에의 국가개입을 줄여야 하고, 국방과 법 집행에 소요되는 재정지출을 제외하고는 모든 유형의 지출을 삭감해야 한다고 주장했다(Butler, 1995: 35). 이에 반해, 1975년 결성된 토리개혁모임(Tory Reform Group)을 중심으로 한 보수당 내 온정적 보수주의자들은 여전히 시장기제에 대한 확신보다는 케인즈식 개입주의를 선호하였다. 이들은 통화주의적 지출정책, 산업에의 비개입주의, 노조에 대한 불필요한 공격이란 점에서 신보수주의자들을 비판했다. 이와 같이 보수당 내 양 정파들이 갈등하던 중심적 이슈는 통화주의에 있었지만, 선거를 앞두고 표면화된 갈등 양상으로 나타나지는 않았다(Ball, 1981: 209-210). 이런 측면에서 볼 때, 신보수주의자들의 호소는 유효하게 수용되었다고 평가할 수 있으며, 그 결과로 대처 집권기에 통화주의는 성공적으로 안착할 수 있었다.

이처럼 1979년 총선이 실시될 무렵에는 보수당의 공식 이념은 전후의 온정적 보수주의에서 신보수주의로 전환되었고, 1979년 총선에서 승리한 대처의 보수당 정부는 전임 노동당의 정책뿐만 아니라 보수당 안에 이어져 온 도도한 온정주의적 보수주의와 볼드윈(Baldwin) 이래의 합의정치 기조와도 단절된 신보수주의적 우파 모델로 정책 방향을 급격히 선회했다. 통화주의에 기반한 대처의 보수당 정부는 재정지출의 감소와 균형재정을 통

한 인플레이션 억제를 경제정책의 목표로 삼았다(Britton, 1994). 이를 위해 보수당 정부가 초기에 실시한 정책이 바로 공기업의 민영화였다. 하지만 민영화정책은 일회적 효과를 기대할 수밖에 없다는 한계로 인해 재정지출에서 가장 큰 비중을 차지하고 있는 사회복지 예산을 겨냥할 밖에 없었다(Peele, 1989: 162-163). 또한, 노조운동이 과도한 임금인상을 요구하며 노동시장을 왜곡시키고 그로 인하여 인플레이션과 높은 조세를 유발시킬 뿐만 아니라 신기술 도입과 생산성 향상을 방해한다고 보았기 때문에 보수당 정부는 노동조합의 힘을 약화시키는데 주력하였다.

보수당 정부는 1984년의 노동조합법(Trade Union Act)과 1993년 노동조합개혁 및 고용권리법(Trade Union Reform and Employment Rights Act)을 통해 클로즈드 샵(Closed Shop)<sup>3)</sup>을 폐지했고, 비밀투표와 노동쟁의에 대한 매우 제한된 권리를 도입했으며, 노동쟁의의 비용에 대해 노동조합이 책임지도록 했다. 이러한 변화들의 영향은 대단했다. 1979년에서 1994년 사이 노동조합 가입자는 1,300만 명에서 800만 명으로 감소하였고, 근로시간, 해고, 임금기준에 대한 대부분의 제한들이 보수당 집권 말기에는 사라졌다(Millar, 2002: 161-162). 보수당 정권이 단행한 이러한 정책전환을 제습(Jessop, 1994: 24)은 영국이 '케인지안 복지국가(Keynsian welfare state)' 체계에서 '슈페터 근로복지국가(Schumpeterian workfare state)'로 이행되었다고 지적했다. 그는 국가가 공급측면에 개입하여 국민경제의 구조적 경쟁력을 강화시키기 위하여 개방경제의 생산, 과정, 조직, 시장의 혁신을 추진하며, 사회정책은 노동시장의 유연성과 국제경쟁의 논리에 종속되었다고 보았다.

## 2. 복지개혁의 내용

보수당 정부 내의 신보수주의자들은 선진 자본주의가 당면하고 있는 사회적, 경제적 및 정치적 제반 문제의 근원이 시장의 실패에 있는 것이 아니라 복지국가와 동일시되어 있는 제반 시장 침해정책의 잘못된 실천에 있다고 보았기 때문에 사회복지 영역에서도 국가개입을 반대했다. 신보수주의자들이 주장하는 복지국가에 대한 부정적 시각은 다음과 같이 정리된다(Pierson 저, 현외성·강욱모 역, 2007: 74-75). 먼저, 복지국가는 (자본의) 투자유인과 (노동이) 근로유인을 약화시킴으로써 시장기제의 작동을 약화시키기 때문에 비경제적이라는 주장이다. 둘째, 복지국가는 (비생산적인) 공공관료제의 급속한 성장을 자극하며 경제의 (생산적인) 민간부문으로부터 자본과 인적자원을 박탈하기 때문에 비생산적이라는 주장이다. 셋째, 복지국가는 복지급여를 독점하여 비효율적인 서비스 전달을 초래할 뿐만 아니라 (비 조직화된) 소비자보다는 (조직화된) 생산자의 이익에 기여하기 때문에 비효율적이라는 주장이다. 넷째, 복지국가는 많은 자원이 투입되었음에도 불구하고 빈곤과 박탈을 제거하지 못했다는 점에서 비효과적이라는 주장이다. 다섯째, 복지국가는 국가에 의한 시민사회의 통제를

3) 고용주가 근로자를 고용하고자 할 때 노동조합원 자격의 보유를 고용계약 및 존속의 조건으로 내세우는 제도.

가져올 수 있다는 점에서 전체적이라는 주장이다. 끝으로, 복지국가는 개인의 선택의 자유를 부정하고 과도한 누진세에 의존하고 있다는 점에서 개인의 자유를 억압한다는 주장이다.

**보수당의 본격적인 복지개혁은 1982년을 전후해서 준비되었지만 1983년 총선에서 압승을 거둔 후에 보다 강력한 개혁정책으로 추진되었다.**

이처럼 신보수주의자들은 복지가 개인의 자유와 경제적 효율성을 훼손한다는 이유로 보편적 성격의 복지서비스에 대

해서는 특히 반대하였다.<sup>4)</sup>

보수당의 본격적인 복지개혁은 1982년을 전후해서 준비되었지만 1983년 총선에서 압승을 거둔 후에 보다 강력한 개혁정책으로 추진되었다. 1983년 당시 복지부 장관이었던 팔러(Fowler)는 소득보장 정책 심의에 착수하여 1985년 보고서를 출간하였고, 이는 다시 1986년 사회보장법(Social Security Act 1986)의 기초가 되었다. 사회보장법은 베버리지가 주장했던 보편성의 원칙보다는 저소득자에 집중적으로 표적화한 정책에 근거하고 있다. 구체적으로 사회보장법은 사회부조 혜택을 지급하기 위한 소득평가를 일원화하여 불필요한 지급사례를 없애고, 가족수당을 가족소득보조로 전환하면서 소득평가 기준을 낮추어 실질 수령자를 줄이고, 수당 수령액의 20%는 지방세인 재산세로 납부하고, 소득에 관계없이 인두세(poll tax)인 지방세(Community Charge)를 납부하도록 하고 있다(Glennister, 1995: 186). 보수당 집권기인 1979년에서 1997년까지 일관되게 추진된 복지정책의 내용은 크게 복지지출의 억제, 민영화의 확대, 자산조사 급여의 증가로 정리할 수 있다.<sup>5)</sup>

먼저, 보수당 정부의 공공지출계획에 관한 첫 번째 백서가 “공공지출이 영국의 현재 경제 문제의 가장 핵심이다”라고 언급한 것에서도 알 수 있듯이(Treasury, 1979; 1), 보수당 정부의 복지정책은 ‘복지지출의 삭감’이 주된 과제였다. 이를 위하여 첫째, 급여수급자격과 요건을 강화하였다. 파업 노동자와 청년실업자의 보충급여 자격에 대한 상당한 제한이 가해졌으며, 보충급여 수준은 대처의 집권 11년 동안 20% 이상 감소하였다. 둘째, 실업자들은 정부가 제공하는 직업훈련에 강제적으로 참여하거나 ‘적극적 구직’ 활동을 하였다는 증명 이 급여조건으로 등장하였고, 자발적 실업에 대해서는 처음 6개월 간 일체의 급여가 중단되었다. 셋째, 피용자에 대한 질병급여는 전적으로 사용자의 소관으로 되었으며, 1993년까지 노인들을 위한 주거 및 재택보호 비용의 현금 한도를 사회보장예산에서 지방당국으로 책임을 전환하였다. 끝으로, 공공부조에 대한 집중하는 요구를 사전에 봉쇄하기 위한 방안

4) 하지만 많은 신보수주의자들 또한 일부 복지제도의 존재에 대해서는 동의하는데, 이들은 시장에서 실패한 개인을 대상으로 하는 공공부조와 수리원칙을 철저히 따르는 사회보험으로만 구성된 복지국가를 이상적 형태로 간주한다. 조영훈, “신자유주의 복지정책의 이론과 현실”, 『현상과 인식』 제26권 제3호, 106쪽.

5) 본 내용은 강욱모, “토니 블레어 노동당 정권의 복지정책”, 한국복지연구원 편, 『한국사회복지연감』(서울: 유풍출판사, 1998) 491쪽에서 505쪽을 재정리한 것임.



을 마련하기 위한 방편으로 1986년의 개정 사회보장법을 통해 총지출 예산의 상한선을 초과하는 요구에 대한 급여는 일체 중지하였다.

이와 같이 실업이나 질병으로 인해 소득이 단절되거나 축소될 때 지급되는 복지혜택을 축소하여 노동을 통하여 얻는 수익에 훨씬 못 미치게 하여, 노동자로 하여금 적극적으로 노동시장에 진출하도록 유도한다는 것이다(DHSS, 1985). 이러한 조치의 결과 연간 50만에서 100만 명에 달하는 공공부조 신청자들의 급여가 동결되었다. 하지만 한때 복지국가를 곧 사회주의 국가로 매도했던 대처 정부도 복지의 양적 규모를 전면적으로 축소하는 데는 실패했다<sup>6)</sup>. 보수당 정부하에서 복지지출의 외형적 수치상의 큰 변화는 없었지만 사회적 욕구가 증가하였다는 사실을 감안할 때 사실상 복지 지출의 삭감은 어느 정도 추진된 셈이다.

둘째, 보수당 정부에서 일관되게 취해진 또 다른 조치는 사적영역의 역할 증대였다. 먼저, 1981년에서 1995년 사이에 170만 호의 사회주택이 세입자에게 할인된 가격으로 판매하였다. 나아가 새로운 사회주택의 공급이 지방당국에서 비영리 주택조합으로 바뀌었으며 기존의 자산도 그들에게 이전되었다. 둘째, 사적연금의 역할 또한 증대되었다. 이를 위하여 기업연금에의 가입을 고용조건으로 하는 강제 규정을 도입했을 뿐만 아니라 사적연금에 대한 막대한 세금혜택 형식으로 보조금을 제공함으로써 사적연금으로의 적극적 유인책을 펴 나갔다. 또한, 일반 금융기관이 연금시장에 진출하는 것이 가능해 짐에 따라 연금가입자들은 기존의 국민연금뿐만 아니라 기업연금이나 일반 사회보험회사의 개인연금을 선택할 수 있게 하였다. 셋째, 비록 공적재원을 기반으로 운영되었지만, 노인들의 거택보호의 공여가 점차적으로 사적영역에 의해 제공되었다. 1974년 지방당국은 노인을 위해 13만 개 거택보호시설 중 10만 개를 공급했으나, 1995년에는 총 23만 개 중에서 단지 5만 개만 제공하게 되었다. 이러한 민영화 정책의 결과, 1979/80년에서 1995/96년 사이에 공적부문의 역할은 52.2%에서 48.8%로 떨어진 반면, 사적부문의 역할은 24.3%에서 29.5%로 증가했다(Glennister, 1990; 316).

셋째, 자산조사 급여의 증가이다. 자산조사급여는 1979/80년의 9%에서 1995/96년에는 22%로 증가한 반면, 사회보험에 기초한 급여는 63%에서 50%로 떨어졌다(Hills, 1998: 10). 이러한 자산조사 급여의 증가는 사회적 차가인(social tenants)을 대상으로 한 보조금을 자산조사 주거급여로 전환한 주택정책의 전환에 크게 영향을 받았는데, 주거급여는 1979/80

6) 대처정권이 복지지출을 감소시키는 데 성공하지 못한 요인은 보수당에 가해진 두 가지 압력에 기인한다. 먼저, 실업의 증가와 법정 노령인구의 증가 등에 의한 복지 욕구가 급격히 증가하였기 때문이다. 특히 대처 집권 초기에 실업률이 매우 증가하였다. 동시에 노령인구가 1971년의 15.8%에서 1991년에는 18.5%로 증가하여, 국민연금, 보건서비스, 대인사회서비스의 수요를 증가시켰다. 또한, 한부모가 어린이를 부양하는 가족이 1979년의 12%에서 1995년에 23%로 증가하여, 1995년에는 거의 80%의 한부모들이 국가의 최저소득급여인 소득보조에 의존했다. 둘째, 대다수의 국민들이 세금과 지출에서 현상 유지를 원했으며, 오히려 32%의 국민들은 보다 높은 세금과 공공지출을 원하였다는 점을 들 수 있다. 이와 관련해서는 Lipsey, D., "Do We Really Want More Public Spending" In Jowell R. et al., British Social Attitudes: The 11th Report(Aldershot: Dartmouth, 1994) 참조.

년 주택 지출의 12%에서 1996/97년에는 60%로 증가하였을 뿐만 아니라 사회주택이 점차 최저소득자에게로 분극화되는 결과를 초래했다. 이와 같은 자산조사 급여의 증가는 저소득자들이 근로를 통해 소득이 증가함에 따라 급여에서 배제될 가능성이 높아지기에 오히려 ‘빈곤의 덩(poverty trap)’을 확대시키는 모순을 야기시켰다. 나아가 베버리지 보고서에 기반한 사회민주주의적 복지개혁 이래 영국 복지체제의 중요한 특징이었던 보편적 복지가 잔여주의적 복지체제로 전환되는 결과를 초래했다.

민영화, 탈규제, 복지축소 등으로 특징되는 보수당 정부의 개혁들은 일련의 부정적 결과를 초래했다. 먼저, 실업률은 보수당 정권이 집권한 1979년의 5%였으나, 1980년대에 걸쳐 평균 10% 그리고 1990년과 1997년 사이에는 9%에 달했다. 더욱이 집권 말기인 1997년의 경우 실업자의 40%는 장기실업자였고, 남성 경제 불활동자는 3백만 명이나 되었다(Millar, 2002: 149). 또한, 노동시장 배제문제와 복지개혁이 결합되어 불평등이 한층 심화되었다. 1979년의 경우 소득 상위 20%와 최하위 20%가 각각 총소득의 43%와 2.6%를 점유했으나, 1996년에는 50%와 2.6%를 각각 점유하였다(The Economist, 1997. 4. 12일자). 이와 같은 불평등의 심화는 보수당 정권이 추진한 우파 모델 지향적 정책들의 결과로 볼 수 있다.<sup>7)</sup> 결국 보수당 정권이 추구한 우파 모델에 기반한 개혁의 결과는 이른바 ‘두 국민통치전략(two-nation hegemony project)’으로 귀결되어 전체 영국인을 높은 임금소득을 누리는 ‘편안한 영국인(comfortable Britain)’과 실업과 낮은 임금에 시달리는 ‘비참한 영국인(miserable Britain)’으로 분리하여 영국 사회를 더욱 양극화시켰다(Taylor-Gooby, 1991: 107).

## IV. 신노동당의 ‘제3의 길’ 복지개혁(1997-2010년)

### 1. ‘제3의 길’의 등장 배경과 이념적 정향

1979년 총선부터 이어진 네 차례의 연속적 패배는 노동당 내 좌파와 우파 간의 이념 논쟁을 불러일으켰는데, 노동당의 선택은 기존의 좌파적 이념을 고수하거나 아니면 사회·경제적 변화에 따른 유권자의 선호에 영합하는 것이었다. 이러한 상황에서, 1994년 노동당 당수가 된 블레어(Blair)는 노동당의 성격을 완전히 바꾸려는 야심찬 시도를 하였다. 블레어는 1970년대 이후 심각해진 복지국가의 위기와 1989년 이후 잇따른 공산주의체제의 붕괴로 더 이상 사회주의적 경제모델이 성공할 가능성이 없다는 사실을 인식하였다. 또한 케인즈식 관리국가의 거시경제 개입, 완전고용 추구, 조세제도를 통한 복지국가의 유지를 포함한

7) 신노동당 정부에서 복지개혁 장관을 역임한 프랭크 필드(Frank Field)는 불평등 심화의 원인을 경제활동 유형의 변화에서 약 1/3, 소득층가 차이에서 약 1/6, 그리고 나머지 약 50%는 사회복지 급여의 변화에 의해 설명할 수 있다고 주장한다(Field, 1995: 109). 보다 구체적인 불평등의 원인과 내용에 관해서는 강옥모, “토니 블레어 노동당 정권의 복지정책”, 한국복지연구원 편, 한국사회복지연감(서울: 유풍출판사, 1998) 495쪽에서 505쪽 참조.

사회민주주의적 합의정치가 1970년대 후반 이후 신보수주의가 시장을 강조하고 민영화를 추진하면서 더 이상 작동할 수 없다고 판단하였다(Eatwell, 1992). 이처럼 블레어는 이러한 변화를 돌이킬 수 없는 현실로 받아들였다.

1997년 총선에서 블레어의 노동당은 메이저(Major)의 보수당과 마찬가지로 거시경제적 안정과 시장의 경쟁을 강조하였다. 결국 1997년 노동당이 집권할 즈음에 노동당의 이념적 지형은 완전히 우경화되어 있었다. 전후합의의 기초를 이루었던 케인즈주의는 경멸의 언어가 되었고, 복지국가는 체계적으로 침식되었다. 따라서 사회적 약자들을 보호하고, 부를 재분배하기 위해 과세와 사회적 지출을 이용하는 옛날의 의제는 더 이상 작용하지 않으며, “경제적 기회의 확충이 경제적 변영의 원천일 뿐만 아니라 사회정의의 기초”, “보다 높은 사회보장 예산은 사회적 성공이 아닌, 경제적 실패의 징조”, “노동은 부와 복지의 핵심이며, 유급노동은 대부분의 사람들이 적당한 생활수준을 성취하기를 바랄 수 있는 유일한 길일 뿐 아니라 가난에서 벗어나는 최선의 길”이라는 등의 매우 우경화된 내용들이 1997년 노동당 집권 직전의 정책 문건에 등장하게 되었다(Pierson 저, 현외성·강욱모 역, 1999: 288-291). 이에 노동당의 내부의 좌파와 유럽의 전통적인 사회민주당은 블레어의 개혁을 ‘새로운 통화주의’, ‘인간의 얼굴을 한 대처주의’ 라고 지칭하기도 했다(Jessop, 2001).

집권 후 블레어는 ‘제3의 길’ (The Third Way)이라는 저작을 통해 국가주의적 인상이 짙은 사회민주주의와 우파 자유시장 철학인 신자유주의가 지난 50년 동안 대부분의 서구 국가들에서 사고와 정책결정을 지배해 왔다고 주장하면서, “영국은 이 양자를 순수한 형태로 경험했기 때문에 이 양자를 다시 통일시켜야 한다”고 주장했다(Blair, 1998; 강욱모, 2003: 10). 그는 기든스와 비슷하게 현대사회의 변화를 네 가지로 정식화하고 있다. 첫째, 지구적 시장과 지구적 문화의 확대는 국제관계를 근본적으로 변화시키고 있다. 둘째, 기술발전과 정보기술의 등장이 새로운 고용과 산업발전에 주요한 역할을 하고 있다. 셋째, 여성의 역할이 가정과 사회에서 근본적으로 변화하고 있다. 넷째, 유럽연합과 지구적 체계의 발전에 따라 정치의 성격이 근본적으로 변화하고 있다. 이러한 현대사회의 변화에 따라 그는 새로운 ‘제3의 길’ 정치이념을 구성하는 네 가지 요소로 모든 개인의 평등한 가치, 기회의 평등, 책임, 그리고 공동체를 제기함으로써 신자유주의와 사회민주주의의 근본적 가치를 결합시키고자 시도했다. 전체적으로 볼 때 ‘제3의 길’의 이념적 정향은 좌·우파 극단 사이의 공간을 찾으려고 시도하고, 이 양자 사이에서 자신을 실현시키지만 이 양자를 제거하지 않는 것이다. 오히려 좌파와 우파의 양극단을 내몰고, 양자 사이의 대안을 제시함으로써 [표 1]에서와 같이 좌우의 계급 패러다임을 넘어서는 변증법적 통일, 즉 대립물의 포섭적 종합(subsumptive synthesis)을 추구하고 있다고 할 수 있다(강욱모, 2003: 10).

한편, 2007년 블레어를 뒤이어 수상으로 취임한 브라운(Brown) 또한 그동안 강조해 온 의료·교육·주택에서의 공공성 강화를 추진하는 한편, 일자리 창출을 최우선 과제로 강조

〈표 1〉 ‘제1의 길’ 및 ‘제2의 길’과 ‘제3의 길’의 이념적 정향 보고

중요성	‘제1의 길’ (구 사회민주주의)	제3의 길	‘제2의 길’ (신자유주의)
담론	권리	권리와 책임	책임
	공평	공평과 효율	효율
	시장 실패	시장과 국가실패	국가 실패
가치	평등	포함	불평등
	보장	적극적 복지	비보장
정책 목표	결과의 평등	최소 기회	기회의 평등
	완전고용	고용 가능성	낮은 인플레이션
정책 수단	권리	조건부	책임
	국가	시민사회/시장	시장/시민사회
	국가의 재정과 전달	국가/사적재정과 전달	사적/국가 재정과 전달
	보장	유연안전성	비보장
	계층제	네트워크	시장
	높은 세금과 지출	투자를 위한 현실적 세금	낮은 세금과 지출
	높은 서비스와 혜택	높은 서비스와 낮은 혜택	낮은 서비스와 혜택
	높은 현금 재분배	높은 자산 재분배	낮은 재분배
	보편주의	양자 모두	선별주의
높은 임금	최저임금/세금공제	낮은 임금	

※ 자료: Powell(2003: 103)에서 재인용

하면서 전임 블레어의 정책을 유지하였다. 하지만 취임 1년 만에 맞은 세계적인 금융위기, 주택경기 침체와 물가상승, 유가급등 및 공공부문 임금인상 억제로 인한 노조파업, 노동당 내부의 각종 스캔들 등이 겹치면서 브라운 총리와 신노동당에 대한 국민들의 지지는 매우 약화되었다. 결국 신노동당은 2010년 5월 총선에서 정권을 캐머론(Cameron)에게 넘겨주게 되었다.

## 2. ‘제3의 길’ 복지개혁의 내용

기든스가 이론적 기반을 제시하고 블레어가 실천한 ‘제3의 길’은 신노동당의 복지개혁의 지침으로 활용되었다. 대처정부가 추진했던 극단적인 시장지향적 경제개혁이 신보수주의 이데올로기의 실험이었던 것과 마찬가지로 블레어의 개혁은 ‘제3의 길’이라는 새로운 이데올로기를 실험한다는 점에서 많은 주목을 끌었다.

기든스는 다음과 같은 세 가지 이유로 복지개혁을 ‘제3의 길’ 정치철학에서 중요한 부문으로 간주하였다. 첫째, 현재의 복지구조는 사회경제적 변화를 따라가지 못하고 있다는 것이다. 대량생산의 종언 및 기술 변화 그리고 세계화의 과정 속에서 자본주의가 역전 불가능한 변화를 겪고 있으며, 이에 따라 기존의 케인즈식 복지국가는 더 이상 유지될 수 없다는 것이다. 둘째, 적어도 몇몇 영역에서 그리고 몇몇 국가들에서 복지국가가 유지될 수 없는 시점에 처해 있다는 것이다. 복지국가가 가정하는 사회적 연대의 강화는 꿈도 꾸지 못한

채, 복지국가에서 오히려 사회적 연대가 약화되고 있기 때문이다. 셋째, 복지국가는 직접적인 방식으로 해결해야 할 필요가 있는 한계와 모순을 가지고 있다는 것이다. 현재의 복지국가는 질병, 실업 등 사회적 위험에는 어느 정도 안전망이 되어 주지만, 이는 사람들로 하여금 적극적인 투자결정을 하도록 만들지 않는 ‘수동적 위험체계(passive risk system)’에 불과할 뿐 애초의 이상이었던 빈곤의 퇴치나 부의 재분배에는 그다지 큰 역할을 하지 못한다고 진단한다.

이러한 문제들로 인해 복지국가는 현재의 상태로는 지속될 수 없을뿐더러, 지속된다 해도 점차 약화되거나 축소될 운명이라는 것이다. 따라서 기든스는 권리와 책임을 묶는 ‘새로운 사회계약’이 개혁된 복지제도의 일부로 형성되어야 한다고 주장한다. 즉, 사람들이 적극적으로 투자가 되도록 재원을 제공하는 동시에 국가는 사람들을 보호하는 ‘보장기제(security mechanism)’를 제공해야 한다는 것이다(Giddens, 1994). 나아가 세계화 시대에도 국가가 여전히 평등과 민주주의의 증진을 위해 개입해야 하지만, 그것은 이전의 복지국가와 같은 형태의 직접적 소득 재분배가 아니라 고용의 재분배, 교육과 노동력의 재훈련 등을 통한 ‘기회의 재분배’가 되어야 한다고 보았다.

또한, 국가의 역할 역시 과거와 같은 직접적인 개입보다는 사적부문 당사자들의 주도와 협의 아래 이러한 목표들이 달성될 수 있도록 사회적 파트너십의 제도적 연결망을 제공해야 한다는 것이다. 이렇게 될 때 국가는 사람들로 하여금 안심하고 기회에 도전할 수 있도록 도와주는 ‘사회보험체계로서의 적극적 복지(positive welfare as social insurance)’를 제공할 수 있으며, 이것이 새로운 복지모델이 되어야 한다는 것이다(Giddens, 1994, 1998). 그는 이러한 ‘사회보험으로서의 복지’가 시민들의 생활에서 적극적인 역할을 하면서도 지나친 간섭을 줄이는 동시에 개인적 책임을 장려하는 ‘적극적 복지’라고 강조하고 있다.

이와 같은 영국의 복지제도에 대한 기든스의 진단과 제안에 따라 신노동당 정부는 개혁의 대강을 발표하였다. 1998년 “우리나라를 위한 새로운 야망: 복지를 위한 새로운 협약(New Ambition for Our Country: A New Contract for Welfare)”에서 신노동당은 근로와 개인의 삶이 조화될 수 있는 ‘적극적 복지’ 정책을 제시하였다(DSS, 1998). 문건은 ‘일을 할 수 있는 자에게는 일거리를, 일하지 못하는 자에게는 보장’을 제시함으로써, 실업급여를 받는 복지 수급자가 수동적으로 복지혜택을 받는 것을 배제시키고 개인이 ‘능동적’인 구직자의 모습으로 변하게 하여 개인의 실업문제를 해결할 뿐 아니라 국가적으로도 불필요한 사회 복지 지출을 줄이는 것을 핵심으로 하였다. 곧 근로야 말로 빈곤가정이 가난을 탈피할 수 있는 가장 적합하고 지속 가능한 해결책이라는 신념에서 ‘일을 향한 복지(welfare to work)’를 강조한 것이다.

복지체제의 현대화 과정에 발맞추어, ‘일을 통한 복지’를 위한 다양한 개혁안들이 1999년 이후 도입되었다. 먼저, ‘일을 향한 복지’ 프로그램으로 상이한 집단들(청년실업자, 장기실업

자, 50세 이상의 실업자, 한부모, 장애인, 배우자)을 표적화한 뉴딜(New Deal) 프로그램들이 추진되었다. 이들 6개 뉴딜 프로그램들 중 신노동당 정부가 가장 관심을 집중시켰던 프로그램은 ‘청년 실업자를 위한 뉴딜(New Deal for Young People: NDYP)과’ 장기실업자를 위한 뉴딜(New Deal for Long Term Unemployed: NDLTU)’ 이었는데 기본적으로 프로그램에 의무적으로 참여하도록 강제했다.<sup>8)</sup> 신노동당 정부는 노동시장 진입이 가장 용이하다고 판단되는 이러한 두 집단에 대해 집중적인 재정지원을 하였다. 또한, 2003년에는 이들 6개 뉴딜 프로그램들에 대한 게이트웨이(Gateway)를 ‘고용사무소(Jobcentre Plus)’라 불리는 단일 창구로 서비스를 통합함으로써 복지급여와 고용서비스를 통합시켰다.

둘째, 세제제도의 개선을 통해 저소득 근로가족에 대한 혜택을 강화하기 위해 기존의 가족공제(Family Credit)를 ‘근로가족세액공제(Working Families Tax Credit: WFTC)’<sup>9)</sup>로 그리고 기존 납세자의 세액공제를 ‘자녀세액공제(Children’s Tax Credit: CTC)로 대체했다. 또한, 2001년 4월에는 조세제도와 사회복지제도를 단순화시키면서 도움이 가장 필요로 하는 곳에 집중적인 지원을 하기 위한 방편으로 세액공제제도(Tax Credit)를 새로이 도입하였다. 나아가 2003년 4월에는 근로가족세액공제(WFTC), 소득지원/구직수당(Income Support/Jobseekers Allowance), 자녀세액공제(CTC) 등 기존의 세액공제제도 전부를 근로세액공제(Working Tax Credit: WTC)로 통합하였다. 이로써 신노동당 정부가 모색하던 고용, 조세, 사회복지장 영역이 모두 통합되게 되었다(Adler, 2004: 103-104).

셋째, 근로를 유도하기 위한 금전적 동기부여도 중요하지만 이것이 구직, 직업훈련 등에 대한 적극적인 정부지원과 병행될 때 가장 효과가 있다는 인식에서 ‘확실한 출발(Sure Start)’을 통해 저개발 지역의 가정들에게 양질의 조기교육, 의료, 보육, 가사지원 등의 통합 제공, 보육시설을 통한 육아와 가사지원 결합 등 다양한 방안이 마련되었다.

끝으로, 최저임금제도, 저소득근로자 세율 인하를 위한 ‘10% 근로소득세 초기세율제도(starting rate)’ 도입, 자산조사 후 이루어지는 세액공제 혜택(means-tested tax credit) 등의 조치들이 도입되었다.

이와 같은 노동시장정책과 고용정책은 거시경제정책의 측면에서 볼 때 케인즈식 경제정책의 포기와 통화주의 정책의 수용으로 볼 수 있다. 하지만 동시에 새로이 최저임금제와 유럽연합의 사회헌장을 수용하고 있다는 점에서는 일정 정도 사회민주주의적 요소를 보여주고도 한다. 이러한 두 가지 요소의 절충은 인플레이션과 재정지출의 증대가 없이 경제성장과 고용증대를 이루기 위한 신노동당 정부의 ‘일을 향한 복지’ 프로그램이라는 표현에서도 감지할 수 있다.

8) 나머지 네 개의 프로그램들에 대해서는 자발적으로 참여하도록 하였다. 다만 2002년부터 한부모를 위한 뉴딜의 경우 강제적인 인터뷰에 참여하도록 하였다.

9) 근로가족세액공제는 자녀 양육비용에 대한 직접적인 지원과 더불어 사회복지장 혜택을 더 이상 받지 않고 근로수입으로 생활하는 가정에 대해 최소 수입을 보장해 주는 제도이다.

한편, 블레어를 승계한 브라운 정부도 2008년부터 시작된 금융위기의 대처방안으로 기존 제도의 확장과 함께 세부사항의 변경을 도모하였다. 예를 들어, 16-17세의 고용률이 22%나 감소한 상황에서 16-17세 견습생을 채용한 고용주에게 새로이 보조금을 제공하는 한편, 이들의 취업을 돕기 위한 고용사무소의 고용서비스를 강화하였다. 또한, 2009년 10월부터 새로이 시행된 유연뉴딜(Flexible New Deal)을 통해 기존 뉴딜의 3단계 이후 12개월 이상의 장기실업자들을 대상으로 개별화된 부가적인 지원을 제공하였다. 이때 장기실업자들에게 특별 훈련 또는 직업을 제공하기 위해 정부와 계약을 맺은 기관들은 정부보조금을 받게 된다(DWP, 2007: 5; 김원섭 외, 2010: 75).

이와 같이 신노동당 정부의 사회복지개혁의 핵심을 이루었던 ‘일을 향한 복지’ 정책은 근로를 제공하는 공간인 ‘노동시장’ 과 복지서비스를 제공하는 공간인 ‘복지부문’ 을 결합하여 노동력을 재상품화하려는 시도로 볼 수 있다. 또한, 신노동당은 이러한 목표를 전통적 의미의 복지국가에서와 같이 ‘조세지출’ 에 의하기보다는 세액공제제도라는 재정복지(fiscal welfare)를 통해 달성하고자 했다. 이러한 신노동당의 ‘일을 향한 복지’ 정책은 일정 저도 정책적 목표를 달성한 것으로 보인다.

2007년 발표된 뉴딜정책 도입 10년의 평가에서 185만 명의 실업자를 노동시장에 진입시키고, 전 지역에 걸친 실업율이 평균 4% 수준으로 낮아진 것을 근로연계복지정책, 특히 그 중에서도 뉴딜정책의 성과로 평가하였다(DWP, 2007b). 하지만 이러한 긍정적인 평가에도 불구하고 신노동당의 ‘일을 향한 복지’ 정책이 공급측면을 중심으로 구축되어 있기 때문에 노동시장(그리고 지역경제)의 수요가 위축되면 그 효과는 담보할 수 없을 것이라는 취약점을 가지고 있다. 이렇게 볼 때, 일자리를 직접 창출하고 실업자들을 고용하는 기업과의 파트너십 체계 구축이 성공의 관건으로 보인다.

## V. 연립정부 탄생과 ‘큰 사회론(Big Society)’ : 또 다른 ‘길’의 모색?

### 1. ‘큰 사회론’의 이념적 정향

‘제3의 길’에 밀려 1997년 이래 12년 동안 정권을 잃었던 보수당은 2010년 5월 6일에 실시된 총선에서 승리를 거두었다. 하지만 과반의석을 확보하지 못했기 때문에 제2차 세계대전 이후 처음으로 보수당과 자유민주당의 연립정부가 탄생하였다<sup>10)</sup>. 연립정부 내각의 수반이 된 캐머론은 야당 시절에 기존 이념들(특히 ‘제3의 길’)과 자신이 다르다는 것을 보여

10) 선거결과는 최종적으로 보수당 306석, 노동당 258석, 자민당 57석, 기타 28석으로 집계되었다. 따라서 어느 정당도 전체 의석(650석)의 과반수에 미치지 못해 형 의회(Hung Parliament)가 불가피했다.

주기 위해 ‘큰 사회론’을 제시하였다(Cameron, 2006). 캐머론은 ‘제3의 길’이 기반하고 있는 큰 국가(주로 복지국가)가 국가만이 공정성(fairness)을 보증한다는 잘못된 인식에 기반하고 있기 때문에 공동체를 취약하게 만들었을 뿐 아니라 이기주의와 개인주의를 결과하여 사회행동과 사회적 책임을 약화시켰다고 하게 만들었다고 비판하였다(Cameron, 2006). 그는 “영국 정부의 크기, 범위, 역할이 빈곤감소, 불평등과의 전쟁, 일반적인 보편적 안녕감의 증진 등의 진보적 목적을 방해했다. 큰 정부는 사적·사회적 책임을 대신하는 과정에서 성장한 국가가 오히려 사회적 책임이 아니라 이기심과 개인주의를 증가시켰다”고 주장하면서 큰 국가론을 반복하여 비판했다(Cameron, 2009).

나아가 그는 “빈곤, 불평등, 사회적 파국과 불의와의 싸움에서 내가 원하는 것은 국가행동에서 사회행동으로 변화시키는 것이다. 그러나 나는 이 전환을 돕는 정부의 강력한 역할을 바란다”고 언급하면서 시민사회 조직화를 위한 국가의 역할을 또한 강조했다(Cameron, 2009). 이와 같이 캐머론의 연립정부가 표방하고 있는 ‘큰 사회’는 국가도 시장도 아닌 사회에 집중한다는 것인데, 지역주민들이 그들이 사는 장소의 틀을 결정하도록 보다 많은 능력을 주는 시스템을 급진적으로 개혁하는 것이다(Cabinet Office, 2012).

연립정부는 ‘큰 사회’를 구현하기 위한 방안으로 ① 시민사회단체에 공공서비스를 위탁하고, ② 협동조합, 자선단체, 사회적 기업 등 제3섹터 시장을 육성하며, ③ 지역사회 주민들이 지방행정에 실질적인 역할을 담당할 수 있는 기회를 넓히고, ④ 정부의 행정정보를 민간에게 공개한다는 정책기조를 발표하였다(유범상, 2012: 70). 이렇듯 캐머론의 비전은 ‘사람을 신뢰하고 책임을 나누는 것’에 있다. 나아가 사람들 스스로가 자신을 책임지도록 하는 것이다(Cameron, 2006).

하지만 캐머론의 ‘큰 사회론’은 신노동당의 ‘제3의 길’과 크게 다르지 않아 보인다. 기든스는 그의 저작 ‘제3의 길’에서 “시민사회를 재구성하여 정부, 시장, 시민 삼자가 균형을 이루어야 한다”, “강한 시민사회는 권리와 책임을 동시에 가져야 하며, 정부와 협조하여 강한 공동체를 형성해야 한다”(Giddens, 1998)고 주장하고 있는 데, 이러한 논거는 캐머론이 제시하고 있는 ‘큰 사회’의 내용과 크게 달라 보이지 않는다, 또한, 시민사회 활성화를 위한 처방으로 기든스

가 제시하고 있는 “상호유대감 형성을 위한 소집단 활동, 제3섹터(비영리, 비정부 조직을 망라한)의 확장과 참여, 지방공동체 주도의 개발사업, 안전한 공공장소와 시설의 확보, 경찰과 주민의 협조를 통한 범죄예방 등”도 캐머론이 제시하고 있는 ‘큰 사회’의 실행방안과 크게 다르지 않다.

이처럼 온정적 보수주의를 표방하고 있는 연





립정부의 ‘큰 사회’ 나 좌파와 우파의 화학적 결합을 모색하는 ‘제3의 길’ 은 이념적 측면에서 크게 다르지 않기 때문에 복지정책적 간극 또한 크지 않을 것으로 판단된다.

## 2. 복지개혁의 내용<sup>11)</sup>

캐머론의 연립정부가 집권했을 때 사회정책 환경은 매우 심각한 지경이었다. 먼저, 연립정부가 재정적자가 제2차 세계대전 이후 가장 심각한 수준이라고 밝힌 바와 같이(Treasury, 2010), 긴축재정정책은 불가피했다. 이에 따라 재무장관은 거의 모든 부처의 지출을 평균 20% 감축하는 등 2014-2015년 회계연도까지 830억 파운드의 경비지출을 축소하는 내용의 긴축재정안(Comprehensive Spending Review)을 발표했다. 그 결과 공공부문 일자리가 약 50만 개 축소되고 육아수당, 주택수당 등 각종 복지혜택도 줄어들 전망이다(이정희, 2010b: 60). 둘째, 2010년 5월 국가현황보고서(State of the Nation Report)를 통해 밝힌 바와 같이 노동시장 상황 또한 심각한 수준이었다.

보고서의 진단에 따르면, 8%대의 실업률이 가지는 심각성과 함께 ① 260만 명이 지난 10년 중 최소 5년 이상을 실업 관련 복지수당을 수령하고 있으며, ② 16-24세 청년실업자 규모가 94만 명이고, 청년층 중 NEET(not in employment, education or training)족 비율이 EU 회원국보다 더 높으며, ③ 흑인 가정의 1/3 이상, 장애인의 절반 이상이 일을 하지 않고 있으며, ④ 노동연령인구의 10%가 아무런 자격증이 없는 것 등을 지적했다. 특히, 연립정부가 주목하는 점은 140만 명이 지난 10년 동안 중 9년 이상을 실업 관련 복지기금으로 생활해 오고 있다는 것과 노동연령 성인의 1/4 이상(1,060만 명)이 현재 일을 하고 있지 않다는 것이다(이정희, 2010a: 70). 연립정부는 이러한 상황을 노동시장정책 및 복지정책 개혁의 필요성의 근거로 제시했다.

이러한 정책 환경에서 캐머론의 연립정부는 “21세기 복지(21st Century Welfare)” 란 백서(White Paper)를 통해 복지개혁의 대강을 발표하였다(DWP, 2010). 백서는 지금까지의 사회복지개혁은 복지제도의 전체적인 조망을 통해 제도 전반적인 합리화 작업을 추진하지 못해 “영국의 복지제도가 경제와 사회의 변화 속도를 따라 잡는데 실패” 하였음을 지적하면서, 복지제도의 핵심 문제로 “급여대상자들에 대한 근로에 대한 재정적 인센티브가 너무 미약하다”는 점과 “너무 많은 종류의 급여와 조세제도가 복잡하게 얽혀 비효율적으로 운영되어 대상자의 근로동기를 저해하고 대상자 선정 오류 및 부정수급 등의 문제를 발생시키고 있다”는 점 등을 지적하였다.

먼저, 빈곤집단에 대한 미약한 근로 인센티브와 관련하여, 주당 16시간 미만의 근로를 하는 집단의 경우 재정적 인센티브가 다른 집단에 비해 상대적으로 낮은 상태라는 것이다. 일주일

11) 본 내용은 임완섭, “영국의 복지 개혁: 일하는 복지(welfare to work)를 중심으로”, 「보건복지포럼」 통권 제173호, 2011. 권병희, “영국의 사회보장급여 개편 동향”, 「국제노동브리프」 제9권 제6호, 2011. 등을 주로 참조하였음.

에 16시간 보다 적게 일하는 경우에도 실직급여를 받을 자격이 있지만, 근로소득공제와 급여가 상충관계에 있어 추가적인 근로를 통한 이득이 매우 미미한 수준이라는 지적이다. 곧 소득이 증가할 때 줄어드는 급여와 세액공제의 비율인 점감률(withdrawal rate)이 큰 폭으로 설정되

어 있어 급여 수급자들이 추가적인 근로에 대한 별다른 동기를 주지 못하고 있다는 지적이다. 그 결과 급여수급자들은 더 이상

**통합급여의 수급 자격은 주로 저소득 실직 근로자들에게 주어지는데, 세후 가구소득이 증가할 때 점차적으로 감소할 것이다.**

근로를 전혀 하지 않게 된다는 것이다.

두 번째 문제인 복잡한 제도와 관련하여, 백서는 각종 사회복지 급여와 세액공제들이 너무 복잡할 뿐만 아니라 여러 정부부처들이 관여하고 있기 때문에 수혜대상자들의 입장에서 제도가 너무 복잡하다는 것이다. 그 결과 낮은 근로유인과 결합된 높은 복지 의존성과 빈곤계층의 고착화, 부정행위와 행정상의 오류, 그리고 비생산적인 행정 처리로 인한 국가 지원 비용이 높아지고 있다는 것이다. 행정처리 비용과 관련하여, 근로연금부와 소관 기관들은 근로연령층에 대한 수당을 지불하고 관리하는데 연간 20억 파운드를 지출하고, 지방자치단체 역시 주거급여(Housing Benefit)와 지방세공제(Council Tax Benefit)를 관리하는데 10억 파운드 이상 지출하고, 국세청(HM Revenue & Customs) 역시 1년에 5억 파운드 이상을 지출하고 있다. 또한, 행정상의 오류와 부정행위로 세액공제에서 약 21억 파운드, 근로연금부 급여에서 약 31억 파운드에 해당하는 비용이 낭비되고 있는 것으로 추정되고 있다. 과소급여 역시 심각한 문제인데 급여부분에서 연간 13억 파운드, 세액공제에서 연간 2.6억 파운드가 과소 지급되고 있다(DWP, 2010).

이러한 문제를 해결하기 위해 근로연금부는 복지제도 개혁 방향으로 다음과 같은 7가지 원칙을 제시하였다. 첫째, 사람들로 하여금 일자리를 가지는 것이 그렇지 않는 것보다 더 큰 명백한 보상이 주어짐을 확신시켜야 할 것, 둘째, 저소득 근로에 대한 보상 및 열심히 일할수록 더 많은 소득을 얻을 수 있도록 인센티브를 개선시킴으로써 가구나 가족의 근로진입 및 노동시간 증가의 장려, 셋째, 서로 다른 급여수령 집단 사이 및 수혜자와 납세자 사이의 공정성(fairness) 증진, 넷째, 대상자들이 가장 필요로 하는 것들에 대한 지원을 지속하고 빈곤상태의 아동과 무직상태의 가구 수를 축소하고 기초적 욕구에 대한 지원제도 간 상호작용 고려의 강화, 다섯째, 인센티브 개선과 수급조건 강화와 더불어 저축과 가족강화와 같은 긍정적 행위 및 책임성 촉진, 여섯째, 부정행위(fraud)와 실수(error) 그리고 과다급여(overpayments)의 범위를 줄이기 위해 급여제도의 프로세스를 자동화시키고, 급여 대상자 스스로의 셀프서비스 부문의 적극적 활용, 끝으로, 장단기에 있어 급여와 세액공제제도는 재정적으로 감당할 수 있어야 한다는 것이다(DWP, 2010).

연립정부가 내세우고 있는 복지개혁의 대체적인 내용은 크게 네 부분으로 구분하여 살펴볼 수 있다. 먼저, 기존의 다양한 복지개혁 프로그램을 하나의 단일한 복지연계정책(Work Programme)으로 통합한다는 것이다. 이른바 근로연령 가구원이 있는 가구들을 지원하는 접근 방식으로 소득보조(Income Support), 소득기초 구직자 수당(Income-based Jobseeker's Allowance), 소득연계 고용지원수당(Employment and Support Allowance), 주거급여(Housing Benefit), 아동세액공제(Child Tax Credit)와 근로세액공제(Working Tax Credit) 등을 통합급여(Universal Credit)로 일원화한다는 것이다.<sup>12)</sup> 복지제도가 이렇게 통합되고 간결한 구조를 갖게 되면 현재 급여제도에 부담을 주고 있는 복잡성의 상당한 부분이 제거될 수 있으며, 통합급여의 핵심 내용인 테이퍼(taper)에 대한 개선을 통해 높은 수준의 한계공제율(Marginal Deduction Rates)과 낮은 수준의 근로 인센티브 등의 문제를 대응할 발판을 마련할 수 있다는 것이다. 통합급여의 수급 자격은 주로 저소득 실직 근로자들에게 주어지는데, 세후 가구소득이 증가할 때 점차적으로 감소할 것이다.

둘째, '일을 향한 복지'를 강화하기 위해 급여수급 조건을 보다 강화시킨다는 것이다. 일 자리를 구할 수 있거나 일할 준비가 된 사람들의 경우 급여를 받기 위한 조건을 이행할 것이 요구되며, 그들이 책임을 다하지 못할 경우 급여감소와 같은 제약을 받게 된다. 예로써, 장기 실업수당 수급자들을 대상으로 매주 30시간씩 쓰레기 수거 등에 노동력을 제공토록 하는 프로그램을 운영하는데, 이에 참여하지 않을 경우 매주 실업수당에서 65 파운드씩 삭감하는 불이익을 준다는 것이다(이정희, 2010b: 62). 이와 같이 급여지원에 조건성(conditionality)이 부과될 경우 실업을 감소시키는데 효과적이며, 급여청구자들은 그들이 받는 지원에 대신하여 무엇을 해야 하는지 명확히 알게 될 것이고, 제도에 대한 개혁 또한 '조건성'을 명확하게 부여하여 제도의 효율성과 효과성을 높인다는 것이다.

셋째, 노동과 복지혜택의 연계를 위해 실업급여를 신청하는 즉시 재취업 훈련 등 노동연계복지 프로그램에 참여하도록 의무화한다는 것이다. 신노동당 정부 하에서는 실업급여를 받는 시점부터 재취업 프로그램에 참여하도록 했기 때문에 나이에 따라 6-12개월 유예기간이 부여됐다. 덧붙여 일을 하지 않고 복지혜택만 수령하는 상황을 방지하기 위해 기존의 무능력급여(Incapacity Benefit) 수령자 전체를 재심사하여 실업급여 수당 대상자로 전환시키거나 취업을 독려한다는 것이다. 이를 통해 아프거나 장애가 있어 일을 하지 않고서도 복지혜택을 받는 250만 명 중 실제 일할 수 없는 사람이 몇 명인지 점검하겠다는 것이다(이정희, 2010a: 70).

끝으로, 복지서비스 전달체계 개선의 일환으로 제3섹터 시장을 육성하는 한편 이들과의 계약을 통해 사회복지서비스를 보다 적극적으로 제공한다는 것이다. 이를 위해 2010년 6월 고용연급부는 새로운 일자리 프로그램(The new Work Programme)을 발표하면서 공·사·과

12) 하지만 장애인생활수당(Disability Living Allowance) 등과 같은 제도들은 여전히 독립적으로 운영된다.

트너십을 통한 새로운 서비스 제공의 원칙을 제시하였다. 첫째, 민간부문 또는 제3섹터 부문에 의한 개별화되고 전문적인 서비스 투입의 강조이다. 취업으로의 복귀에 심각한 문제를 가진 사람들에게는 즉시 그리고 25세 이하의 실업자들에게는 6개월 시점에 서비스가 투입될 것을 제시하였다. 둘째, 이러한 구조에서의 수행기관의 선택은 취업에 초점을 맞춘 서비스를 수행할 가능성과 능력에 기초할 것이라고 강조하였다. 셋째, 민간부문 및 제3섹터에 의한 서비스 제공은 사람들의 지속적 고용유지 결과에 기초하여 비용이 지불될 것임을 강조하였다(임수경·권혁창, 2011: 85-86). 결론적으로 고용서비스 제공을 위한 공공부문-민간부문 간 파트너십은 전통적 공공부문의 영역이었던 고용서비스 제공에 민간부문이 참여하는 전달체계상의 변화를 토대로 하며, 이는 점차 성과중심의 경쟁으로 확대되는 추세에 있다. 연립정부는 새로운 전달체계를 통해 관료주의적인 복잡한 행정절차를 줄이고 급여 대상자들의 소득 및 자산변동에 대해 즉각적으로 반응하여 대상자들의 근로진입을 더욱 쉽게 만들 수 있을 것으로 기대하고 있다.

이러한 연립정부의 사회복지 개혁의 내용은 2011년 2월 16일 복지개혁법안(Welfare Reform Bill 2010-2011)으로 의회에 상정되었다. 하지만 복지개혁의 결과는 연립정부의 한 축인 자유민주당의 의지와 국민들의 여론에 달려 있다고 볼 수 있다. 연립정부에 참여한 자유민주당은 대학등록금 인상, 복지재정 삭감 등에 동참하면서 2011년 5월 지방선거에서 이미 지지율이 많이 떨어졌기 때문이다. 일반 국민들 또한 연립정부의 복지재정 삭감에 호의적이지 않다는 것이 지방선거의 결과로 나타났기 때문이다.

## VI. 논의 및 결론

전후 영국의 복지정책 발달과정을 네 시기로 구분하여 살펴본 본 연구에서 나타난 영국 복지정책 발달과정의 주요 특성들을 제시하면 다음과 같다. 먼저, 영국의 복지정책 전개과정은 집권당의 정치이념뿐만 아니라 집권당 내의 이념에 기반한 정파들의 헤게모니에 상당히 영향을 받았다는 점이다. 1945년 애틀리의 노동당이 집권하면서 구축된 복지국가 체제가 1970년대 중반까지 대체로 유지된 것은 노동당 내의 좌파적 정파와 보수당 내 온정적 보수주의 정파가 당내 권력을 장악하여 복지국가 이념과 정책노선에 입각한 전후 합의정치를 수용했기 때문으로 볼 수 있다.

이러한 상황은 영국의 정책결정구조가 집권당이 모든 결정권한을 가진다는 이른바 '웨스트민스터 모델'이 '합의의 정치'가 유지될 때에는 별로 통용되지 않는 것으로 보인다. 하지만 1975년 대처가 보수당 당수로 선임되면서 '합의 정치'가 영국의 경제발전에도 오히려 장애물이 된다고 주장하면서 보수당을 신보수주의 방향으로 대폭 우경화시키고 시장경제

원리에 입각한 사회·경제정책을 강력하게 추진하면서부터는 ‘웨스트민스터 모델’이 제대로 작동한 것으로 보인다.

둘째, 영국의 복지정책 진화과정은 경제상황이라는 정책환경 변수에 많은 영향을 받았다는 점이다. 본 글에서 살펴본 바와 같이, 영국 경제가 호황이었던 시기에는 사회민주주의적 복지국가가 양 정당의 ‘합의정치’에 따라 유지되었다. 하지만 경제상황이 어려워지자 보수당은 온정적 보수주의에서 신보수주의로 전환하였으며, 복지국가주의를 정책이념으로 표방한 노동당 또한 점차 우경화되면서 케인즈식 사회민주주의적 정책을 포기함과 동시에 통화주의에 기반한 시장경제원리를 대부분 수용하게 되었다.

셋째, 국민들의 복지정책에 대한 이해가 복지정책 진화과정에 중요한 역할을 했다는 점이다. 블레어 당수가 된 후 노동당으로 하여금 사회민주주의적 좌파 모델을 포기하고 우파 성향의 신노동당으로 선회하게 만든 요인은 무엇보다도 보수당의 신보수주의적 정책들에 대한 국민들의 지지 때문이라고 할 수 있다. 총선에서 네 차례의 연속적인 패배는 사회민주주의의 대체 이념으로 등장한 신보수주의를 국민들이 지지하였다는 것을 의미하는데, 이러한 상황에서 노동당 또한 선거에서 중간계층의 지지를 얻기 위한 방편으로 복지감축, 소득세 감면, 민영화 계획 등과 같은 신보수주의적 이념 및 정책을 수용하지 않을 수 없었다는 점이다.

넷째, ‘합의의 정치’가 와해된 이후, 노동당의 이념과 정책이 우경화되면서 이념과 정책 측면에서 신보수주의적 수렴현상이 일어나고 있다는 점이다. 신노동당 정부는 구좌파와 신우파의 사이길인 ‘제3의 길’을 표방했지만, 실질적으로는 대처의 유산을 많이 물려받고 있다고 볼 수 있다(Dixon, 2003: 141). 예로써, 신노동당 정부가 주창한 ‘일을 향한 복지’ 정책은 노동과 복지급여를 연계시키는 것으로 완화된 대처주의라고 할 수 있을 것이다. 한편, 현 연립정부가 내세우고 있는 ‘큰 사회론’도 ‘제3의 길’과 많은 정책적 유사점들을 가지고 있는 것으로 보인다. 예로써, 연립정부가 표방하는 강한 시민사회의 역할에 대한 기대, 조력자로서의 국가의 역할과 기능, 경제성장과 시장의 자유로운 운영, 결과의 평등보다는 기회의 평등에 대한 강조 등은 ‘제3의 길’과 별반 다르지 않다. 이렇게 볼 때 전후 영국 복지정책의 발달과정은 노동당이 보수당을 포섭하여 탄생시킨 ‘복지자본주의 복지국가체제’(Jones, 1985)에서 지금은 보수당이 노동당을 포섭함으로써 ‘시장중심적 복지국가체제’(Therborn, 1987) 내지 ‘자유주의 복지국가체제’(Esping-Andersen, 1990)로 진화되고 있다고 볼 수 있다.

끝으로, 영국의 복지정책 발달과정이 한국의 복지발전에 대한 의미를 제시하면 다음과 같다. 물론 영국의 복지정책 발달과정에서 나타난 특징들을 한국에 바로 적용시키는 데에는 한계가 있을 것이다. 이념적 측면에서, 한국의 경우 ‘제1의 길’인 사회민주주의, ‘제2의 길’인 신자유주의, 그리고 이들의 혼합체인 ‘제3의 길’ 모두 제대로 경험한 바가 없기 때문이다. 또

한, 영국은 이미 평등한 분배를 강조하는 사회민주주의적 복지국가체제를 경험하면서 국가가 ‘모든 국민에 대한 복지를 책임질 수 없다’는 결론에 도달했지만, 한국의 경우 아직도 최소한의 사회안전망도 제대로 갖추지 못하고 있기 때문이다. 그럼에도 불구하고 영국이 겪은 시행착오가 한국의 사회복지 발달을 위한 타산지석이 될 수 있다는 점에서 다음의 두 가지 점을 강조하고자 한다. 먼저, 영국은 뚜렷이 구분되는 이념정당을 가지고 있음에도 불구하고 극단적인 대립이 아닌 상호간 상대 정당의 장점을 탄력적으로 수용하면서 새로운 시대와 국민의 욕구에 걸맞는 새로운 정책대안들을 지속적으로 실천하고 있다는 점이다. 본 글에서 보았듯이, 영국의 보수당과 노동당은 이념과 정책의 지형을 좌와 우로 이동하면서 양 극단을 배제하면서 이념적 수렴을 통한 정책적 연속성을 대체로 유지하고 있다고 볼 수 있다. 둘째, 정책적 측면에서, 영국은 1990년대 이후 근로연계복지정책에 복지개혁의 초점을 두고 있다는 점이다. 영국의 근로연계복지정책은 실업자에 대한 권한과 책임의 강조라는 정책 철학적 측면 뿐 아니라 고용유지 및 보다 나은 직장으로의 전환에 대한 지원, 개인의 욕구 충족을 위한 기술, 건강, 보육, 재정지원, 훈련 등 복합적이고 다차원적 접근을 하고 있다. 나아가 근로제공 공간인 ‘노동시장’ 과 복지서비스 제공의 공간인 ‘복지부문’ 과 ‘조세부문’ 을 통합하여 서비스의 효율성과 효과성을 도모하고 있다. 하지만 한국의 경우 근로연계복지 프로그램이 산발적일 뿐 아니라 복지정책부서와 고용정책 부서가 분리되어 서비스의 효과성에 대한 논란이 지속되고 있는 실정이다. 오랜 동안의 시행착오 끝에 체계화된 영국의 근로복지정책의 내용은 한국이 당면하고 있는 실업문제나 양극화문제를 해결하는 정책사례로 참고할 수 있을 것으로 기대된다.

## 참고문헌

- 강욱모, “토니 블레어 노동당 정권의 복지정책”, 『한국사회복지연감』 (서울: 유풍출판사, 1998).
- 강욱모, “영국 신노동당의 ‘제3의 길’ 복지정책” 제24권 4호, 2000.
- 강욱모, “‘제3의 길’ 과 복지정책”, 강욱모 · 김진수 · 김학주 · 심창학 · 조기제, 「‘제3의 길’ 과 복지개혁: 영국 · 미국 · 독일 · 프랑스 · 스웨덴의 사례」(진주: 경상대학교 해외지역연구센터, 2003).
- 고세훈, 「영국 보수당 보수주의와 대처리즘의 일탈」 (서울: 나남, 1997).
- 고세훈, 「영국노동당사: 한 노동운동의 정치화 이야기」 (서울: 나남, 1999).

- 권병희, “영국의 사회보장급여 개편 동향”, 『국제노동브리프』 제9권 제 6호. 2011.
- 김민섭 · 양재진 · 이주하, “최근 금융위기에 대한 서구 복지국가들의 사회정책적 대응: 독일, 영국, 미국의 비교연구”, 『정부학연구』, 제16권, 제3호. 2010.
- 박미경, “영국 보수당 당내 조직과 권력기반 형성-담합정당적 특성을 중심으로”, 『정치비평』 제9권, 2002.
- 양형일, “영국 노동당 정부의 이념과 정책진로”, 『한국행정학보』 제31권 제2호. 1997.
- 유범상, “제3의 길과 큰 사회론의 이념과 공동체 구상: 삼쌍둥이의 차별화 전략과 복지 정치”, 『공간과 사회』, 제22권 1호(통권 39호). 2012.
- 윤용희, “영국 보수당과 노동당의 정책 비교분석”, 『대한정치학보』, 제10집, 제2호, 2002.
- 이정희, “영국 연립정부의 노동정책”, 『국제노동브리프』, 제8권 제5호. 2010.
- 이정희, “영국 긴축재정방안과 이를 둘러싼 논란”, 『국제노동브리프』, 제8권 제11호. 2010.
- 임수경 · 권혁창, “근로연계복지정책의 전달체계 성격에 관한 연구-영국 뉴딜정책(New Deal)의 파트너십전략을 중심으로-”, 『사회복지연구』, 제42권 제2호. 2011.
- 임완섭, “영국의 복지 개혁: 일하는 복지(welfare that works)를 중심으로”, 『보건복지포럼』, 통권 제173호. 2011.
- 조영훈, “신자유주의 복지정책의 이론과 현실”, 『현상과 인식』, 제26권 제3호. 2002.
- Adler, M., “Combining Welfare-to-Work Measures with Tax Credits: A new Hybrid Approach to Social Security in the United Kingdom”, *International Social Security Review* 57. 2004.
- Bacon, R. and Eltis, W., *Britain's Economic Problem: Too Few Producers?*(London: Macmillan, 1976).
- Ball, A. R., *British Political Parties*(London: Macmillan Press, 1981).
- Blair, T., *The Third Way: New Politics for the New Century*(London: Fabian Society, 1998).
- Blair, T., “Beveridge re-visited: a welfare state for the 21st century”, In Walker, R.(ed.), *Ending child poverty: popular welfare for the 21st century*(Cambridge: The Policy Press, 1999)
- Butler, D., *British General Elections since 1945 (2nd ed.)*(Oxford: Blackwell, 1995).
- Cabinet Office, “Building the Big Society”, [http://www.cabinetoffice.gov.uk/sites/default/files/resources/building-big-society\\_0.pdf](http://www.cabinetoffice.gov.uk/sites/default/files/resources/building-big-society_0.pdf). 2012.
- Cameron, D., “Modern Conservatism”, Speech at Demos, London, 30 January 2006.

- Cameron, D., “Fixing our Broken Society” , Speech at Glasgow, 7 July 2009.
- DHSS, Reform of Social Security(London: HMSO, 1985).
- Dixon, K., “블레이주주의의 이데올로기 원천으로” , 바라아시옹편집위원회 (편역), 보이지 않는 <제3의 길>(서울: 사회와 연대, 2003).
- DSS, New Ambitions for Our Country: A New Contract for Welfare(London: The Stationary Office, 1998).
- DWP, Transforming Britain’ s labour market: Ten Years of the New Deal(London: The Stationery Office, 2007)
- DWP, 21st Century Welfare(London: The Stationery Office, 2010).
- Eatwell, J., “The Development of Labour Policy, 1970-92” , In Michie, J. (ed.), The Economic legacy 1979-92(London: Academic Press, 1992).
- Esping\_Andersen, G., The Three Worlds of Welfare Capitalism(Cambridge: The Polity Press, 1990).
- Field, F., Making Welfare Work: Reconstructing Welfare for the Millennium(London: Institute of Community Studies, 1995).
- Giddens, A, 좌파와 우파를 넘어서, 김현욱(역)(서울: 한울, 1997). Beyond Left and Right: The Future of Radical Politics(Cambridge: The Polity Press, 1994).
- Giddens, A. (1998), 제3의 길, 한상진 · 박찬욱(역)(서울: 생각의 나무, 1998) The Third Way(Cambridge: The Polity Press, 1998)
- Glennerster, H. , “Welfare with the Lid On” , In Hills, J. (ed.), The State of Welfare(Oxford: Clarendon Press, 1990).
- Glennerster, H. , British Social Policy since 1945(Oxford: Blackwell, 1995).
- HM Treasury, The Government’ s Expenditure Plans 1980-1981(London: HMSO, 1979).
- HM Treasury, “Securing the Recovery” Budget 2010(London: HMSO, 2910).
- Jessop, B., “The Transition to Post-Fordism and the Schumpeterian Workfare State” , In Burrows, R. and Loader, B. (eds.), Towards a Post-Fordist Welfare State(London: Routledge, 1994).
- Jessop, B., “From Thatcherism to New labour: Neo-Liberalism, Welfarism, and Labour Market Regulation” (Dept. of Sociology, Lancaster University, 2001) <http://w.w.w.comp.lance.ac.uk/sociology/soc131rj.pdf>, 2001.
- Jones, C, Patterns of Social Policy: An Introduction to Comparative Analysis(London: Tavistock Publications, 1985).
- Lipsey, D., “Do We Really Want More Public Spending” In Jowell R. et al. , British Social



Attitudes: The 11th Report(Aldershot: Dartmouth, 1994).

- Millar, J., “Diminishing Welfare: The Case for the United Kingdom”, In Goldberg, G. S. and Rosenthal, M. G. (eds.), *Diminishing Welfare: A Cross-National Study of Social Provision*(London: Auburn House, 2002).
- Mishra, R., *The Welfare State in Capitalist Society: Policies of Retrenchment and Maintenance in Europe, North America and Australia*(London: Haverster Wheatsheaf, 1981)
- Peele, G., “Contemporary Conservatism and the Borders of the State”. In Helm, D. (ed.), *The Economic Borders of the State*(Oxford: Clarendon, 1989).
- Pierson, C. (1998), *전환기의 복지국가, 현외성 · 강욱모(역)*(서울: 학현사, 2007). *Beyond the Welfare State: The New Political Economy of Welfare*(Cambridge: The Polity Press, 1998).
- Powell, M., “The Third Way”, In Alcock, P., Erskine, A. and May, M. (eds.), *The Student’s Companion to Social Policy*(Oxford: Blackwell Publishing, 2003).
- Taylor-Gooby, P., *Social Change, Social Welfare and Social Science*(London: Harvester Wheatsheaf Books, 1991).
- Taylor-Gooby, P., *Welfare States Under Pressure*(London: Sage, 2002). Therborn, G., “Welfare State and Capitalist Market”, 『Acta Sociologica』 제30호. 1987.
- Wilson, E., *A Very British Miracle: The Failure of Thatcherism*(London: Pluto Press, 1992).