

## 대처의 '복지개혁'과 계급관계 \*

원석조 \*\*

국제적으로 큰 영향을 미치는 중요성 때문에 대처리즘은 물론 대처 '복지개혁'에 관해서는 많은 연구가 이루어진 바 있다. 그러나, 대처리즘에 관한 기존의 연구는 정치적 접근에 편향되었고, '복지개혁'에 관한 연구는 주로 변화된 제도를 분석·소개하는데 치중했으며, 본질적인 부분에 대한 과학적 비판에 주력했기보다는 사회복지를 후퇴시킨 것에 대해 냉소적으로 비판하는 정도에 그쳤다. 또한, 대처리즘과 대처 '복지개혁'을 계급관계, 즉 계급역관계에 입각하여 본격적으로 분석한 연구가 없었다. 이런 사실에 착안하여 1970년대 후반부터 변화된 계급역관계로 대처리즘과 대처의 복지국가 개편을 설명하고자 시도했다. 이를 논증하기 위해 이념으로서의 대처리즘의 본질과 '복지개혁'의 내용들을 정리했고, 자본과 노동 간의 계급역관계를 선거 성향, 노동당 내 권력역학, 노동자계급의 분열, 복지국가와 케인즈주의에 대한 노동당과 노동자계급의 입장의 변화, 대처의 노동자계급에 대한 공격과 노동자계급의 대응 등 여러 측면에서 분석하였다. 이를 통해 대처 '복지개혁'의 배경과 내용 그리고 구조적 변화를 가져온 근본적 요인을 밝혔다.

\* 본 논문은 2000년도 원광대학교의 교비지원에 의해서 연구됨.

\*\* 원광대 사회대 복지보건학부 교수.

## 1. 서론

1974~1979년의 노동당 정부는 오일 쇼크, 누증된 국제수지 적자와 재정 적자, 스테그플레이션과 같은 경제적 위기 상황에서 출발하여 집권기간 내내 이런 경제적 문제에서 벗어나지 못했다. 파운드화의 하락에 이어 현금보유고가 위험수위에 다다른 1976년 말에는 치욕적인 IMF 차관과 그 조건인 정부 재정지출의 축소를 받아들이지 않을 수 없었다(Hill, 1991: 187). 켈러헌 정부는 결국 케인즈주의를 포기하고 통화주의 경제사회정책을 수용했다. 이는 집권공약인 '사회협약'의 파기를 뜻했다. 노조 지도부는 정부의 이런 불가피한 입장을 수용했으나, 일반 노동자들과 공공부문 노조는 아니었다. 이들에게 노동당은 더 이상 노동자들의 정당이 아니었다. 3년에 걸친 임금억제로 누증된 노동자들의 분노가 공공부문 노동자를 중심으로 한 대대적인 파업, 즉 1978~79년 '불만의 겨울'(the winter of discontent)로 터져 나왔다(김인춘, 1994: 193~195).

이런 가운데 1979년 총선에서 대처가 이끈 보수당이 승리했다. 보수당의 핵심 선거 강령은 (1) 인플레이와 노조 권력의 통제, (2) 인센티브의 회복, (3) 의회 권한과 법 지배의 강화, (4) 복지서비스의 효율성 진작을 통한 가정생활의 지원, (5) 국방의 강화 등이었으며, 구체적으로는 인플레이 억제를 위한 통화량 억제, 국가의 공식적 임금정책과 노사정 삼자간의 담합(deals)의 포기(코포라티즘의 해체), 공공부문의 축소와 자유시장경제의 진작, 국영기업의 민영화, 기업에 대한 정부 규제의 철폐, 공공주택의 매각, 조세 감면을 통한 경제활동 진작, 노동정책의 개혁(노조에 대한 각종 규제와 노조의 책임성 강화)을 통한 자유 노동시장의 복원, 국가 방위력의 강화와 법과 질서의 확립을 통한 정부 권위의 회복 등의 경제사회정책을 담고 있었다(Kavanagh, 1990: 12~13, 205).

선거 결과는 많은 관심을 끌었다. 새 수상의 성과 스타일에서뿐만 아니라 기존의 많은 정책들을 전면 수정하겠다는 선언 때문이었다. 그러나 선거 직후, 대처가 선거에서 공약한 대로 그렇게 급진적으로 기존의 국가정책들을 바꾸리라고 생각한 사람은 많지 않았다. 선데이 텔레그래프(1979년 4월 29일 자)의 논평이 바로 그랬다. "선거 결과에 관계없이 큰 변화는 없을 것으로 예상된다. 혁명이나 반(半)혁명은 없다. ... 몇 인치의 변화는 있을지언정 몇 마일의 변화는 없을 것이다." 그러나 이런 예상은 완전히 빗나갔다(Kavanagh, 1990: 207). 대처는 역대 영국 수상 중 이름에 주의(ism)가 붙은

최초의 수상이 됐을 정도로 영국의 정치·경제·사회 전반에 큰 변화를 일으켰다. 복지부분도 예외가 될 수 없었으며, 복지국가는 계획적으로 또 적극적으로 '재편'되었다.

본고는 대처가 임기 중 단행한 '복지개혁'의 구체적 내용을 파악하는 동시에 이런 구조적 변화를 가져온 근본적 원인을 찾아보는 데 목적이 있다. 국제적으로 차지하는 그 중요성 때문에 영국의 사회과학자들은 대처리즘은 물론 대처 '복지개혁'에 관한 여러 연구 결과를 내놓은 바 있다. 그럼에도 불구하고 필자가 대처 '복지개혁'에 관해 논의하고자 하는 데는 이유가 있다. 필자가 보기에 지금까지의 대처리즘에 관한 연구는 정치적 접근에 편향되었고, '복지개혁'에 관한 연구는 주로 변화된 제도를 분석·소개하는 데 치중했으며, 본질적인 부분에 대한 과학적 비판에 주력했기보다는 사회복지 후퇴시킨 것에 대해 냉소적으로 꼬집는 정도에 그쳤다. 그리고 대처리즘과 대처 '복지개혁'을 계급관계, 즉 계급역관계(*balance of class strength*)에 입각하여 본격적으로 분석한 연구가 없었다.<sup>1)</sup> 필자는 기본적으로 대처의 '복지개혁'은 물론 대처리즘 자체가 1970년대 후반부터 변화된 계급역관계의 필연적 결과라고 본다. 자본과 노동의 세력관계에서 노동이 밀리기 시작하여 대처의 임기 내내 약세를 면치 못했으며, 그에 따라 대처가 원했던 대로 사회복지 각 부문에서 일방적인 후퇴가 있었던 것이다. 이를 논증하기 위해 이념으로서의 대처리즘의 본질을 파악하고, '복지개혁'의 내용들을 다각도로 분석하며, 자본과 노동 간의 계급역관계를 선거 성향, 노동당내 권력역학, 노동자계급의 분열, 복지국가와 케인즈주의에 대한 노동당과 노동자계급의 입장의 변화, 대처의 노동자계급에 대한 공격과 노동자계급의 대응 등 여러 측면에서 분석하고자 한다.

1) 계급정치(*class politics*)의 측면에서 대처 정책의 계급적 기반을 규명하고자 하는 시도는 있었다 예컨대, 대처리즘을 대기업과 노조 사이에 끼어 무시당하고 있다고 여긴 중소기업의 급진화(*radicalization*)로 해석하는 것이다. 이런 관점은 정부의 통제와 개입주의 정책에 대한 중간계급의 저항(*protest*)을 그 증거로 삼고 있다. 그리고 신 우파의 기수인 포웰(E. Powell)과 대처가 중하계급 출신이라는 사실과 이들이 강조한 자기 책임, 독립심, 소규모 기업, 가정 경제 등과 같은 자유시장 이데올로기가 중간계급적이라는 점도 그 근거로 삼고 있다. 그러나 이런 관점에 대한 증거는 너무도 빈약하다. 대처리즘은 위로부터의 수동적인 혁명이었다. 대처는 전통적인 보수당 지도자였으며, 당 조직을 혁신시키지도 않았다. 대처리즘은 파시스트적이지도 않았고, Poujadist 운동(1954년 프랑스의 서점주인 Pierre Poujade가 주축이 되어 일으킨 조세저항운동)의 성격도 없었다(Gamble, 1994: 188~189).

## 2. 대처리즘의 본질

대처의 집권은 보수당 주류가 사회적 약자에 대한 온정주의적 배려를 중시했던 전통적 보수주의에서 자유시장과 경쟁을 중시하는 시장자유주의로 교체되었음을 뜻했다. 대처를 중심으로 한 보수당의 신 우파(New Right)는 전후 사민주의적 집합주의의 수명이 다했다고 확신했고, 중도정치(middle ground of politics)에 대한 대중의 합의, 즉 전후의 합의정치(politics of consensus)를 청산해야 한다고 보았으며, 자유 시장경제의 복권과 강한 국가의 구축을 도모하였다(Gamble, 1994: 148). 다시 말해서, 케인즈주의와 국가개입을 포기하는 대신 자유방임적 정치경제학(특히 F. A. Hayek와 M. Friedman)을 되살리고, 자유 시장경제의 재확립과 시장 기준의 확대 적용을 통해 사회제도의 권위, 국내 질서 및 국가 안보의 중요성을 강조했던 것이다(Levitas, 1986: 6).

개인과 국가 그리고 경제에 관한 신념체계로서의 대처리즘은 대략 다음 여덟 가지로 정리된다. (1) 정부는 사회적 선(good)을 지속시키는 데는 그 능력에 한계가 있지만, 사회적으로 해로운 것을 저지하는 데는 큰 힘을 발휘한다. (2) 개인의 책임이 중요하고, 선과 악은 존재한다(대처는 사형제도의 부활을 주장한 극소수의 보수당 각료 중 하나였다.). (3) 국가의 가장 중요한 임무는 법과 질서의 유지와 국방에 있다. (4) 국민들은 자신의 문제를 스스로 해결해야 하며, 정부에 미루어서는 안 된다. (5) 경제성장 없는 공공지출의 증대는 세금 부담을 증대시키고 선택의 자유를 축소할 뿐이다. (6) 시장은 경제성장과 자유 선택을 촉진하고 개인의 자유를 수호하는 가장 좋은 수단이다. (7) 한 부분의 지출 증가는 다른 부분의 지출 감소를 가져온다. 그렇지 않으면 부채 증가와 인플레이션이 불가피하다. 그리고 그 비용은 납세자가 부담해야 한다. 납세자의 상당수는 그 수혜자보다 가난할 수 있다. (8) 정부개입은 사회변화에 대한 사회의 적응능력을 저하시키므로 비생산적이다. 제대로 된 대책('correct' programmes)은 사회적 약자, 실업자, 병자 등에 대한 동정심의 표출보다 유용하다(Kavaragh, 1990: 11~12).

이를 더 압축하면, "시장은 좋고 정부는 나쁘다"라는 말이 된다. 시장은 민간부문과 함께 존중과 고양의 대상이 되었고, 정부는 사회주의(사회민주주의), 강한 노조, 복지 국가와 짝을 이루어 배척과 청산의 대상이 되었다. 강한 노조는 사회주의의 온상으로

지속되었고, 복지국가는 사회주의 이념 확산의 산물로 규정되었다. 반 사회주의, 반 노조주의, 반 복지주의가 천명된 것이었다.

반 사회주의는 반 복지주의이기도 했다. 대처와 보수당에게 복지는 불평등의 완화나 교정을 위한 장치가 아니라 최저생활을 위한 선택주의적 안전망일 뿐이었으며, 국가에 대한 복지 수급권을 의미하는 복지권(welfare right)은 국가에 대한 의존성을 키우는 온상이었다. 따라서 책임과 의무를 강조함으로써 사회권은 견제받아야 했고, 복지는 복지권이 아니라 민간부문의 부의 창출 역량, 즉 범람효과(trickle-down effect)에 의존해야 했다(Deakin, 1994: 214).

대처의 복지국가에 대한 관념은 다음과 같은 세 가지로 정리될 수 있다. 첫째, 요람에서 무덤까지의 복지국가는 비용이 너무 많이 든다. 복지비 증가는 그 재원이 되는 국민소득의 증가를 상회하였다. 이제는 복지비를 줄여 조세 감면을 기하고 복지 자원을 꼭 필요한 사람에게만 집중시켜 효율성(이는 보편주의에서 선택주의로의 선회를 의미한다.)을 기해야 한다. 둘째, 국가 책임의 과잉은 개인의 책임의식, 가족과 공동체의 연대의식, 사적 자원의 가치를 약화시킨다. 국민 개개인은 자신의 문제는 스스로 책임져야 하며, 국가 지원은 극빈층에 대한 사회안전망에 한정되어야 한다. 셋째, 복지우리는 시장의 위험을 제거하고, 실패에 대한 쿠션을 제공하며, 열망에의 인센티브를 약화시킴으로써 기업에 해롭다(Kavanagh, 1990: 212~213).

이렇게 국가복지를 부정적으로 본 대처는 민간복지에 대해서는 매우 우호적이었다. 1981년 대처는 왕립여성자원봉사자협회 연설에서 자원봉사부문의 중요성을 다음과 같이 강조했다. “본인은 자원봉사는동이 우리의 모든 사회복지 대책의 심장이라고 믿습니다. 법적 서비스는 필요한 것을 보강하고, 격차를 채워 주고, 돕는 사람을 도와주는 지원체제일 뿐입니다.” 같은 곳에서 복지장관 켄킨(Patrick Jenkin)은 관료제의 경직성에 대비시켜 민간부문의 유연성, 적응성, 쇄신역량을 높이 평가했다(Deakin, 1994: 99).

### 3. 대처의 ‘복지개혁’

대처 ‘복지개혁’의 기본방향은 민영화였다. 복지부문의 민영화는 지방정부가 소유한 임대주택 등 공적 자산을 민간에 직접 매각하는 방법뿐만 아니라 공공부문의 은

영을 민간에게 위탁하고, 민간부문에 대한 정부 규제를 완화하는 것까지 포함되었다.

그런데, 민영화 정책에 대한 노동자계급의 반대는 예상외로 약했다. 그 이유는 노동자들이 국영기업체 민영화의 실질적 수혜자(주식 구입)가 되었기 때문이다. 특히 공공기업의 노조원들은 자신이 속한 기업의 주식을 배정받아 소유하게 됨으로써 자신의 이익을 방어하기 위해서라도 국유화를 찬성하지 않게 되었다. 소수의 좌파를 제외한 노동당 지도부 및 대부분의 노동당원들도 민영화정책을 내심 수용하였으며, 민영화정책과 함께 도입된 종업원주주제를 전폭적으로 지지하였다. 종업원주주제는 국유화를 대신하는 '사회적 소유'(social ownership)로 받아들여졌다(고세훈, 1999: 430~431, 538).

한편, 대치의 '복지개혁'은 정권 제 3기(1987~1990)에 들어 본격화되었다. 1987년, 존 무어(John Moore)가 보건복지장관에 임명된 것은 대처리즘에 입각한 '복지개혁'의 신호탄이었다. 무어는 취임 후 바로 국가에의 '의존성'(dependency)을 종식시키겠다고 선언했다.

제 3기 대처 정부의 '복지개혁'의 기본 방침은 다음과 같았다. (1) 관리된 민영화(*fledged privatization*) 또는 준 시장(*quasi-markets*) 정책: 정부 소유권을 유지한 채 민간시장의 장점을 살리자는 정책이었는데, 이는 구조적 변화 없이 사회복지부문의 효율성을 제고하려는 새로운 전략이었다. 준 시장이란 비영리조직이지만 공적인 계약에서 서로 경쟁하고, 때로는 영리조직과도 경쟁하며, 서비스의 소비자로서 현금이 아닌 바우처 형태로 구매력을 행사하고, 시장을 관리하는 게 아니라 시장에서 소비자를 대표하기도 한다. 기존의 국가기관은 항상 서비스의 생산자를 지향했으나 이제는 소비자 지향적인 성격을 갖게 되었다. 지방정부는 이제 서비스의 공급자(*provider*)가 아니라 조장자(*enabler*)가 되어야 했으며, 중앙정부는 서비스의 소비자들에게 제대로 된 선택권을 부여하기 위해 서비스를 능률적으로 할당하는 역할을 해야 했다. 경쟁과 능률 그리고 서비스 소비자들의 만족도를 중시하는 새로운 조직문화를 강조하였다. (2) 효율성 증대: 국가가 시장에 기반을 둔 서비스의 생산자가 됨으로써 효율을 극대화한다. 관리운영이나 구조의 개혁을 통해 효율성을 제고할 경우 권한의 확대와 물질적 보상의 인센티브를 제공한다. (3) 개혁에 방해가 되는 세력의 제거: 노동당이 장악한 지방의회가 대표적이었다. (4) 복지혜택 배분의 형평성 제고: 경제회복으로 인한 번영의 혜택을 전국민이 골고루 향유토록 한다(Deakin, 1994: 154~156).

### 1) 주택정책

민영화 방침이 가장 확실하게 적용된 부문이 주택정책이었다. 공공주택 매각을 골자로 한 대처의 주택정책은 실용주의적인 동시에 이데올로기적이었다. 정부주택 세입자가 그 집을 시세보다 싸게 구입하여 경제적 이득을 보게 만들었다는 점에서 실용주의적이었으며, 공공주택 매각이 민영화의 촉진, 정부 역할의 축소, 공공 예산의 감축 등 신자유주의에 딱 맞아떨어졌다는 점에서 이데올로기적이었다. 또한 대처 주택정책은 집합주의적 복지대책이 개별적인 복지대책으로 바뀐 가장 확실한 예였다(Johnson, 1990: 131, 157).

대처 정부의 주택정책은 두 가지 방향으로 추진되었다. 하나는 주택시장의 재정적 인센티브를 강화하는 것이었다. 1980년대 들어 주택담보대출금(*mortgage*)에 대한 연간 조세감면 액수는 자가소유자 한 가구 당 7백 파운드를 넘었고, 전국적으로는 연 6조 파운드에 달했다. 그만큼 주택소유자들이 이익을 보았다(Midwinter, 1994: 156). 다른 하나는 시영 임대주택을 개인에게 처분하는 것이었다. 보수당은 1979년 총선 공약으로 시영 임대주택 세입자에게 자신이 세들어 사는 집을 구입할 수 있는 법적 권리를 부여하는 방안을 제시했다. 보수당은 집권 직후인 1980년, 주택법을 제정하여 실제로 그런 권리를 법제화했으며, 매각할 주택 가격은 시장 가격에 준해 결정하되 세입 기간에 따라 할인해 주었다. 그리고 1984년에는 할인율을 높여 공정가격의 최대 60%까지 할인받을 수 있도록 했다.

1988년의 주택법은 시영 임대주택의 매각 방법을 새로이 규정했다. 즉, 지방정부가 시영 임대주택에 대한 소유권을 공인지주(*approved social landlords*)에게 이양할 수 있도록 했던 것이다. 공인지주는 시영 임대주택을 지역단위나 블록단위로 일괄 구입한 개인기업이나 이를 공동으로 구입한 주택조합이 될 수 있었다. 이로써 세입자의 권리는 크게 약화되었다. 그렇지만 공공주택의 형태가 곧바로 크게 변화되지는 않았다. 공인지주도 개인기업보다는 주택조합이 훨씬 많았다.

정부의 매각 방침에 따라 이들 중 일부는 주거 환경이 매우 양호한 지방정부 소유의 주택과 택지를 싸게 구입하여 상당한 이득을 보았으며, 영국식 성채처럼 보이는 저택을 헐값으로 구입한 사람도 있었다(1980년대 중반은 부동산 붐이 일어났다). 반면에 불량

시영 임대주택에 거주하는 극빈 세입자들은 형편없는 공공 임대주택을 구입할 의사가 별로 없었다.

여하튼 이런 민영화 조치로 1980년대를 통해 150만 명의 세입자들이 공공주택을 구입했다. 연도별로는 1982년에 가장 많은 22만 5천 채가 매각되었고, 1985년과 86년에는 절반으로 떨어졌으며, 이어 1986~89년까지 매년 증가했고, 1990년에는 다시 하락하여 14만 채만 매각되었다.

대치의 자가 소유 촉진정책은 성공적이었다고 말하지 않을 수 없다. 자가 소유율이 1979년에는 54.5%였는데, 1987년에는 64%로 증가했다(Johnson, 1990: 130). 자가 소유율이 높은 영국인에게 대치의 주택 소유정책은 크게 어필했으며, 대치에 대한 유권자들의 지지율을 높이는 데도 크게 기여했다.

그러나 부작용도 있었다. 공공주택 구입에 따른 이득은 주택 구매에 필요한 돈을 가지고 있는 사람에게나 해당되었다. 정부는 공공주택 민영화를 세입자의 주택구입권(*the right to buy*)이라 했지만, 보는 각도에 따라 이는 세입자 권리를 포기하는 것(*the right not to be a tenant*)이었다.

그리고 지방정부가 주민들의 주택 수요에 대응할 수 있는 능력이 크게 약화되었다. 중앙정부는 지방정부가 시영 임대주택 매각 대금을 신규 주택사업에 투자하는 것조차 금지하였다. 이에 따라 주택난이 가중되었다. 그리고 여유 있는 계층이 양호한 공공주택을 구입함으로써 빈부격차를 부채질하였다.

고급 주택과 불량 주택 간의 격차라는 해묵은 문제도 더욱 악화되었다. 공공 임대주택은 점점 계도로 전락하여 빈민의 주택이라는 인식을 심화시켰다. 좀더 나은 생활을 위해 애쓰는 사람들의 거주지가 아니라, 극빈층, 실업자, 노인, 독신자, 어린아이를 가진 젊은 부부의 거처 또는 극빈층을 위한 2류 거처(*second class form of housing provision*)로 전락했다.

더욱이 공공주택 민영화 정책은 홈리스(*homeless*)와 임시거처 거주자의 수를 크게 증가시켰다(1978년 5만 3천 명에서 1988년 11만 6천 명으로). 홈리스 증가의 가장 큰 원인은 임대료 인상이었다. 임대료가 올라 빈민들이 부담할 만한 임대주택이 줄어들었던 것이다. 이것은 또 공공 임대주택의 매각과 공공 임대주택에 대한 투자의 감소와도 깊은 관련이 있었다. 하지만 이에 대한 보수당 정부의 반응은 냉담했다. 1988년, 환경장관은 홈리스란 주택 입주 대기자 명단을 건너 뛴 사람들일 뿐이라고 일축했다



(Johnson, 1990: 131~145).

## 2) 보건의료

영국 복지국가의 간판으로서 왕관의 보석에 비유되는 NHS는 백만 명 이상의 직원들을 고용하고 있는 유럽 최대의 조직이자 공공 예산의 15% 내외에 달하는 많은 예산을 사용하는 값비싼 제도이다(Johnson, 1990: 69).

그런데 복지국가의 '개혁'을 지향한 '철의 여인' 대처도 NHS를 폐지할 생각을 못했다. NHS에 대한 영국 시민들의 높은 애정 때문이었다. 보수당은 1979년 총선에서부터 "우리는 NHS 예산을 줄이지 않겠다"고 약속했었으며, 집권 후에도 대처와 각료들은 "보건서비스는 안전하다."는 말을 자주 했다. 적어도 대처 집권 이후 후술할 1989년 NHS 개혁 전까지 NHS 정책의 가장 큰 특징은 지속성(*its continuity*)이었다(Le Grand et al., 1990: 92~93).

그러나 NHS의 유지를 공언했다 해서 대처 정부가 보건의료부문을 방임한 것은 결코 아니었으며, 민간영역을 확대하는 쪽으로 개혁의 방향을 잡았다. 보수당 정부는 먼저 NHS 병원의 유료병상을 전면 허용했다. 이는 보수당의 총선 공약이었다. 전일 노동당 정부는 유료병상을 폐지하려 했었지만 의사들의 격렬한 반대에 부딪혀 유료병상 총 4,400병상 중 1,000병상만 감축하는 선에서 타협한 바 있었는데, 이를 뒤집은 것이었다.

대처의 민간의료 촉진정책은 사적 의료보험의 확대를 가져왔다. 1979년 이후 민간 의료보험이 크게 확대되어 1988년에는 가입자 수가 2배로 증가, 전체 인구의 10%에 달했다. 민간 의료보험은 3개의 공제기금이 주도했는데, 대부분 만성병자, 장애인, 노인, 저소득층을 대상에서 제외시켰고, 개인 가입자보다는 노조나 직능단체와 같은 단체가입이 많았으며, 주된 가입자들은 전문직과 회사 간부급들이었다(Johnson, 1990: 72~73).

사적 진료도 상당히 확대되었다. 사적 진료는 입원보다는 외래에서 크게 늘었다. 사적 외래 진료건수가 1979~1986년 사이 무려 97%나 증가했다. 또 개인병원(수익을 목적으로 하는 사적 병원과 자선을 목적으로 하는 비영리 병원)과 병상의 수도 크게 늘어 1979~1986년 개인병원과 요양원이 7천여 개에서 만여 개로, 병상 수는 33,000병상에서 65,000병상으로 증가했다. 동시에 영리를 목적으로 하는 사적 병상의 수도 늘어

났다. 1983년 이후 신설된 병상의 98%가 영리 병상이었으며, 1987년 개인 병상 중 비영리 병상은 전체의 49%로 감소(1979년 72%)했다.

그러나 본론은 따로 있었다. 1989년 1월에 발표된 보건의료백서(*Working for Patients*)가 그것이었다. 백서는 보건의료서비스를 모든 국민들에게 소득에 관계없이 제공하고 조세로 그 재원을 충당한다는 원칙을 재천명함으로써 기존 정책의 유지를 명확히 했지만, 전달체계에 있어서는 상당히 급진적인 내용을 담고 있었다(Le Grand et al., 1990: 93~94).

백서는 네 가지 개혁방안을 담고 있었다. 첫째, 보건의료서비스의 공급자와 구매자를 엄격히 분리하는 내부시장(*internal market*) 정책이었다. 내부시장안은 1990년 NHS 및 지역사회보호법의 제정에 따라 시행에 옮겨졌는데, 이에 따라 NHS 병원, NHS 신탁병원, 민간 병원이 공급자가 되고, 보건청, 큰 진료소, 유료 환자가 구매자가 되었다. 양측은 서로 계약관계에 서게 되었다. 특기할 것이 큰 진료소가 공급자가 아니라 구매자가 된 점인데, 이들은 정부로부터 받은 예산(독립채산제) 범위 내에서 자신의 환자를 계약을 맺은 병원에 보내 진료를 받게 할 수 있게 되었다. 일반개업의(GP)에게 병원 선택권을 부여함으로써 병원에 대한 GP의 지위를 향상시켰다. 그리고 지구 보건청도 이제 더이상 NHS 병원과 지역사회보건서비스의 직접 경영자가 아니라 보건의료의 구매자가 되어 정해진 예산 범위 안에서 가장 효과적인 의료 공급을 기해야만 하게 되었다. 이를 위해 지구 보건청은 주민들의 보건의료 수요를 사정하여 가장 적절한 서비스를 전술한 공급자로부터 구매해야만 하는 책임을 지게 되었다. 이는 모두 진료비역제에 목적이 있었다(Ham et al., 1994: 98).

둘째는 GP 진료비총액예산제(*fundholding, practice budget*)였다. 진료비총액예산제란 정부가 GP에게 연간 진료비를 일괄 지급하고, GP는 예산 범위 내에서 독립채산제로 자신의 진료소를 운영하는 제도를 말한다. 이 제도에서 정부가 의도하는 바는 의사결정의 분권화와 경제적 효율성의 제고뿐만 아니라 보건의료 예산의 절감(특히 1차 보건의료 분야에서)에 있었다. 이전까지 정부는 증가 일로의 보건의료 예산과 만성적인 대기 환자 정체를 해결해야만 했으나 의사결정권과 환자 의뢰권한을 가진 GP를 통제할 수가 없었는데, 이 진료비총액예산제는 정부가 보건의료 분야의 예산을 직접 통제하고 또 의사결정권을 행사하며, 예산 통제를 통해 GP의 병원에의 환자 의뢰까지 억제하는 좋은 전략이었다. 그리고 GP에게 예산을 선불하여 독립채산제로 운영케 하는

것은 GP에게 인센티브를 부여하는 의미도 있었다.

셋째는 NHS 트러스트(*Trust*)였다. NHS 트러스트란 소유권은 정부가 그대로 갖되 운영권을 민간에게 위탁한 준자치적인 독립채산제 병원이다. 트러스트는 보건장관의 감독을 받고, 독자적 재정으로 운영되며, 의료진과 기타 인력을 자체적으로 고용하고, 의료진의 봉급도 자체 결정하며, 의료서비스 패키지를 개발하여 지역 보건소에 판매할 수 있었다. 이사진은 파트 타임 이사장과 사무총장, 진료 담당 이사, 간호 담당 이사, 재무 담당 이사 등의 집행 이사들과 비 집행 이사들로 구성되며, 모두 보건장관이 임명한다. 지역 보건청은 자신의 환자를 위해 그러한 패키지를 구입한다. 트러스트는 사적인 진료도 할 수 있다. 정부가 NHS 트러스트를 신설한 이유는 NHS를 민영화하지 않고 공공부문에 그대로 두면서 기업의 인센티브제를 도입하여 그 효과성과 효율성을 증진시키고자 하는 데 있었다. 병원 수입과 환자 진료 실적을 직접 연결 시킴으로써 트러스트로서는 낮은 비용에 많은 환자를 진료하고 기금적 불필요한 지출을 줄여야 하는 동기가 분명해진 것은 사실이었다(West, 1997: 133).

넷째는 NHS 의사들의 진료행위의 성실성을 감사하기 위한 의료감사원(*Medical Audit*)의 신설이었다. 이에 따라 모든 NHS 병원의 모든 전문의의 진료 활동(진단과 진료, 의료자원 사용, 환자 진료 결과 등)이 감사의 대상이 되었다. 동시에 약품 사용량의 감축도 권장되었다(가정의 진료비의 1/3 이상이 약품비였고, 약품비는 처방전을 내놓는 의사들의 봉급 총액보다 많았다.).

이상과 같이 1989년의 백서는 매우 급진적인 구조개혁을 담고 있었다. 그러나 백서에 대한 여론은 좋지 않았다. 갤럽 조사에 의하면, 응답자의 15%만이 백서를 지지하였다. 3/4은 백서의 제안이 예산 감축을 가지고 올 것으로 인식했고, 73%가 NHS 민영화의 첫 단계로 간주했다. 23%만이 보수당 정부 손안에서 NHS가 안전할 것으로 생각하고 있었다.

그리고 개혁의 부작용이 곧바로 나타났다. NHS 예산에 대한 통제로 만성적인 간호사 부족 사태가 일어났으며, 낮은 보수의 책정으로 약사, 비서, 회계직원, 컴퓨터기사, 심리학자, 물리치료사 등 거의 모든 인력의 충원에 곤란을 겪었다. 의사들은 불충분한 병원 재정과 병상 수 부족을 우려하였다. 여전히 입원 대기자 적체는 해소되지 않았다. 많은 NHS 병원들이 비용 절감, 불필요한 지출 억제, 서비스 감축, 보유 부동산 처분, 신규 인력 채용 억제 등 다각도의 자구책을 시행했지만 재정적자에서 벗어

나지 못했다. 정부의 의료비 억제도 쉽지 않았다. 병원은 노동집약적 조직이라 인건비 억제가 쉽지 않고, NHS 지출의 상당 부분을 차지하는 약품 가격의 인상률이 물가 상승률보다 높았으며, 진료 수요가 높은 노인인구의 증가가 매우 높고, 진료비 지출을 압박하는 의료 신기술의 개발이 지속적으로 이루어지고 있었기 때문이다. 그럼에도 영국의 의료비 규모는 GDP의 6%로 OECD 국가의 평균 7.5%보다는 낮았다. 미국, 독일, 프랑스, 스웨덴은 8%를 넘고 있다. NHS 트러스트와 GP의 독립채산제는 이들로 하여금 최선의 서비스보다는 가장 값싼 서비스를 하도록 만들었고, 노인과 중증 환자 등 값비싼 환자를 거부토록 만들었다(Johnson, 1990: 90~93).

### 3) 사회보장

대치 정부는 집권 직후인 1980년에 사회보장법을 개정하여 영국의 대표적인 공적부조 제도인 보충급여(*the Supplementary Benefits Scheme, SB*)를 개편하였다. 법 개정으로 특별급여의 재량권 범위가 축소되었고, 부정기급여(*exceptional circumstances additions exceptional needs payment*)가 크게 축소되었다.

그러나 이는 서막에 불과했다. 본격적인 개혁은 1986년의 사회보장법이었다. 1986년의 사회보장 개혁은 1984년부터 시작되었다. 당시 보건복지장관 노먼 포올러(Norman Fowler)는 자신이야말로 베버리지 이후 사회보장을 가장 획기적으로 개혁할 책임자라고 생각하여 이를 위해 SB, 아동 및 청소년 복지급여, 주택급여, 연금 등 네 분야의 팀을 구성하여 사회보장제도의 문제점들을 검토시켰다. 1985년 6월 검토 결과를 담은 보고서 발간되었는데, 결론은 기존의 사회보장제도가 “정도를 벗어났다”(lost its way)는 것이었다. 그리고 사회보장 급여의 목표를 보다 분명히 하고 제도를 단순화함으로써 비용을 절감해야 하고, 자산조사가 있는 공적부조 급여들을 단순화해야 한다는 점과, 정액의 기초연금과 별도로 봉급생활자를 대상으로 하는 소득비례 연금(*the State Earnings Pension Scheme, SERPS*)이 다음 세대의 부담을 과중케 할 것이라는 점이 지적되었다. 이의 해결을 위해 3년에 걸쳐 단계적으로 SERPS를 폐지할 것을 건의하였다.

보고서의 SERPS 폐지안은 격렬한 논쟁을 불러일으켰다. SERPS 폐지안에 대해 보수적 일간지인 타임지와 자본가단체들은 찬성하고 나섰지만, 노동당과 TUC 등 좌파는

물론 아동, 노인, 부인 등 사회복지 관련단체들도 일제히 반대의 목소리를 냈다. 노동당은 복지국가에 대한 공격이며 전후 합의를 깨는 것이라 하여 반발하였으며, 사회복지단체들은 정부의 개혁안이 사회복지 급여의 삭감에만 초점을 두고 있다고 비판했다. 자유당과 보수당 내 개혁파도 SERPS의 폐지에 반대했다. 일부 자본가들도 폐지보다는 수정을 원했다. 페이비언협회는 책자까지 발간(1985년)하여 본격적으로 비판했는데, 높은 실업에 대처하기 위해 사회보장 지출을 오히려 늘려야 한다고 주장했고, SERPS의 폐지를 강도 높게 비판했다. 동 책자는 공무원노동조합이 한 사회조사연구소에 의뢰한 SERPS에 대한 여론조사 결과를 인용했는데, 그에 의하면 SERPS 폐지에 대해 단지 시민들의 29%만이 찬성했고, 52%가 반대한 것으로 나타났다. 이런 상황에서 대처 정부가 SERPS의 폐지를 고집하는 것은 무리였다(현의성 외, 1992: 156~157). 결국 1985년 12월에 나온 백서는 이를 수용하여 SERPS를 유지하되, 소득비례 부분의 등급을 축소하여 그 기초액을 소득의 25%에서 20%로 하향 조정할 것을 제안하였다(Kavanagh, 1990: 216).

그리고 백서는 2차 대전 후 사회보장제도에 관한 가장 근본적인 검토라고 자부하면서 기존의 제도를 다음과 같이 비판했다(Johnson, 1990: 40). 첫째, 너무 복잡하다. 각각 서로 다른 규정을 가진, 급여 신청자나 행정가 모두 이해하기 힘들 정도로 복잡한 30개의 급여가 운용되고 있다. 둘째, 너무 무차별적이다. 욕구가 가장 큰 사람들에게 도움이 집중되지 못하고 있다. 셋째, 일하는 것보다 노는 게 더 유리한 경우가 있다. 임금이 약간 늘어서 세금이 오르고 공적부조 급여를 못 받는 경우가 있다. 넷째, 자신의 문제를 스스로 해결하려는 노력이 독려받지 못하고 있으며, 기업의 직업복지 급여 확대를 막는 불필요한 장애가 존재한다. 다섯째, 급여의 비용이 높아 미래 세대에게 그 부담을 지우는 일이 초래될 것이다.

백서에 입각하여 1986년 사회보장법이 개정되었다(시행은 1987년부터). 쟁점이 되었던 SERPS는 물론 공적부조에서도 중대한 변화가 있었다. 정부는 SERPS 대신 직업연금 및 사적 연금을 권장하는 쪽으로 방향을 잡았다. 사적인 직업연금을 활성화하여 SERPS를 대신토록 만들기 위해 그 요건을 완화시켰으며, 민간 보험회사들이 다양한 직업연금을 개발하도록 권장했다. 이로써 직업연금을 취급하는 민간 회사들이 상당한 이득을 보게 되었다. 백서에 의하면 직업연금 가입자는 약 천백만 명, SERPS 가입자는 약 천만 명에 달했다. 가입자의 증가에 따라 SERPS의 비용은 크게 증가했다. 백

서는 SERPS가 다음 세대에 상당한 재정 부담을 넘겨줄 것이라고 경고하면서 급여수준을 다음과 같이 하향 조정했다(Johnson, 1990: 40~44). (1) 급여의 기준이 되는 평균소득을 최고 소득 20년에서 생애 소득으로 대체, (2) 평균소득의 25%에서 20%로 하향 조정, (3) 유족급여를 절반으로 감액(이전에는 남편 사망시 아내는 남편이 받던 연금의 전액을 수급).

공적부조 부문의 경우, 공적부조의 자격요건과 급여에 관한 제 규정들이 단순화(재량권의 축소)되었다. 노인과 장애인 등 노동무능력 빈민을 위한 공적부조제도인 보충급여(SB)가 소득지원제(*Income Support, IS*)로, 부양아동을 가진 근로 빈민(*working poor*)을 위한 가족소득보충제(*the Family Income Supplement, FIS*)가 가족보조금제(*Family Credit, FC*)로 명칭이 바뀌면서 급여 내용이 축소되거나 급여액이 하향 조정되었다. 주택급여도 대폭 수정(임대료 환급금, 임대수당, SB의 주거비 지원금이 주택급여로 통합)되었으며, 무상급여를 대역급여로 대체한 사회기금(*Social Fund, SF*)이 신설되었다.

IS 급여는 부양 자녀를 가진 가족에 대한 개인수당과 특별한 욕구에 대한 특별급여 두 종류로 단순화되었는데, 특별급여는 60~79세 노인에 대한 기초급여와 80세 이상 노인에 대한 추가급여로 구성된 노인 특별급여, 장애등급에 따라 차등 지급되는 장애인 특별급여로 구성되었다. 기존의 일시불 특별급여는 폐지되고 사회기금으로 이관되었다.

FC 대상자는 한 명 이상의 자녀를 둔 저소득 가정으로서 최소한 부모 중 한 사람이 일주일에 24시간 이상 노동을 하는 가족이다. 급여는 부양 자녀의 수와 연령에 따라 다르다. 매년 정부는 기준소득(*threshold*)을 발표한다. 가족의 순소득이 기준소득 이하면 급여 전액을 수급하고, 이를 초과하면 초과분의 70%를 감액한다. 예컨대, 초과분이 1파운드면 급여액에서 70페니를 삭감한 금액을 수급한다.

주택급여의 골격에는 변화가 없었지만, 급여액은 삭감되었다. 급여조건을 강화하여 수익 파운드의 예산을 절감하였다. 대상자 소득 기준을 인상하고, 지방세의 20%를 무조건 본인 부담토록 했으며, 수도세 공제수당을 폐지하는 등의 조치가 취해졌다.

신설된 SF의 수급 대상자는 FC 및 IS 수급자인 빈민으로 한정되었으며, 급여는 무상급여(*grants*)와 대출급여(*loans*)로 구성되었다. 무상급여의 종류로는 출산수당, 장제비, 연료수당 및 지역사회보호수당이 있는데, 출산수당과 장제비는 전국민에게 무상으로 제공되던 보편주의적 수당을 대체한 것이었고, 지역사회보호수당은 시설에서

퇴소한 사람과 시설보호를 거절한 사람에게 지급되는 수당이었다.

SF의 가장 큰 특징은 과거 SB의 급여 항목이었던 예외적인 욕구(*exceptional needs*)가 있는 사람을 위한 무상의 특별보조금(일회성 급여)을 무이자 대출급여로 대체한 것이었다. 대출은 두 가지 종류로서 하나는 생활대출(*budgeting loans*)이고 다른 하나는 긴급대출(*crisis loans*)이다. 전자는 IS 수급자가 대상이 되며, 침대나 조리기 등 고가의 생활비품을 교체하는 데 소용되는 비용을 대출받을 수 있다. 후자는 홍수, 화재, 폭풍, 도난 등으로 인한 피해 물품을 구입하는 데 소요되는 비용을 대출받을 수 있다. 대출급여는 전체 SF 예산의 70%나 차지할 정도로 비중이 컸으며, SF 예산 총액은 엄격히 제한되었다(Johnson, 1990: 42).

보수당 정부는 이런 일련의 조치로 ‘빈곤 올라미’(*poverty trap*)를 효과적으로 걷어내게 되었다고 주장하였다. 그러나, 사회복지 대상자들의 소득이 상당히 줄어들거나 세금을 더 징수당하는 이상한 일이 벌어졌는데, FC와 주택급여 양쪽을 수급하는 사람의 경우 세금 부담률이 98%나 증가하였던 것이다. 또 공공주택의 임대료가 점점 더 시장가격에 근접함에 따라 세입자에 대한 임대료 보조금(주택급여)이 삭감당했다. 이는 오히려 빈곤 올라미를 더욱 악화시켰다. A. Deacon과 J. Bradshaw는 이를 두고 ‘빈곤에의 정체’(*poverty plateau*)라고 비난했다(Hill, 1993: 132~133).

그리고 정부는 사회복지제도 개편으로 단지 대상자의 12%만이 다소 손해를 볼 것이라고 주장했다. 그러나 정부 기관들의 추정치는 43%, 48% (32%는 이익), 60% (25%는 이익) 등 제각각이었다. 제도 변화로 부양 자녀를 가진 가족, 만성병자, 장애인 등이 혜택을 본 반면에 청년 실업자, 노인, 무자녀 실업 부부 등이 가장 많은 손해를 보게 되었다.

이상과 같은 공적부조 ‘개혁’에 대해서도 많은 비판이 이어졌다. 노동당 대변인 로빈 쿡(*Robin Cook*)은 급여 지급에 소요되는 기간의 지체를 문제삼았다. 예컨대, 주택급여의 지급에 소요되는 기간이 31주나 되고, 이전의 SB는 1주일이면 되었으나 IS는 2주일이나 걸린다고 비판했다(Johnson, 1990: 48). 가장 큰 비판은 삭감된 주택급여와 신설된 SF에 가해졌다. 주택급여의 통합으로 거의 모든 주택급여 수급자들이 손해를 보게 되었고, 특히 청년, 노인, 장애인의 피해가 컸다. SF의 신설로 기존의 무상 급여가 대출급여로 전환된 데 대한 비판도 컸다. 대출금 상환 체납자 수가 크게 늘었는데(1990년 한 보고서의 의하면 그 수가 240만 명에 달했다.), 실업자, 편부모 가족, 저소

득층의 연체율이 높았다. 대출 신청에서 제외되는 경우도 많았다(1988년 64%). 그 주된 이유는 대출 신청자가 너무 가난하여 상환 능력이 의심되는 경우였다(Johnson, 1990: 50~54). 사회사업가들이 특히 SF에 대해 비판적이었다. 그동안 사회사업가들이 빈민의 복지 수급 권리를 옹호해 주고 빈민들이 국가로부터 최대한의 급여 혜택을 받을 수 있도록 노력했으나 이런 일련의 조치로 이들의 복지권 운동은 큰 타격을 입게 되었다. 많은 사회사업가들이 여기에 저항했으나 별다른 성과를 거두지 못했다.

#### 4) 지역사회보호

대치 정부는 지역사회보호(*community care*)에 관심을 두었다. 이유는 노인인구가 급증(1971~1981년 75세 이상 노인인구가 20%나 증가)하여 노인복지 대책의 중요성이 더욱 커졌고, 가족, 시장, 민간 등 세 부문의 공동책임을 지향하는 지역사회보호가 대치 정부의 신자유주의 이념과 잘 맞아떨어졌기 때문이다(Lewis, 1994: 147~149).

그러나 1980년, 지역사회보호정책과 사회보장의 명백한 부작용(*perverse effect*)이 발생했다. 발단은 1979년 11월 SB 수급권자의 권리를 강화하기 위해 담당 공무원의 재량권을 없앤 것이었다. 이전에는 SB 대상자가 시설에 입소할 경우 시설수용비를 지방사회보장사무소로부터 수급할 수 있었고, 이는 지방사회보장사무소의 재량사항이었다. 그리고 그 액수가 미미하여 별 문제가 없었다. 그러나 대치 정부가 지역사회보호를 강조하면서 문제가 달라졌다. 즉, 정부직영시설 입소자가 퇴소하여 지역사회로 가는 게 아니라 시설이 더 나은 민간시설(주로 요양시설)로 옮기는 경우가 크게 늘어났던 것이다.

1986년 중앙정부가 지방정부의 재정을 감시하고 연구하기 위해 만든 회계감사위원회(*the Audit Commission*)는 지역사회보호에 관한 보고서를 통해 지역사회보호에 '사회보장의 부작용', 즉 시설보호대상자로서 공적부조 급여를 받는 경우 급여 규정상 최고액의 수당을 받게 되는 경향이 있다는 것을 지적하였다. 말하자면, 시설보호가 증가하면 할수록 급여 수급이 더 용이해지고, 급여액도 커진다는 것이다. 그리고 위원회는 공적부조가 시설 수용자를 주된 대상으로 하는 제도가 아니라는 점도 환기시켰다. 회계감사위원회는 공적부조를 통한 수용시설에 대한 정부지원이 시설의 전국적인 패션을 왜곡시킨다는 데도 주목했다. 민간시설은 전국적으로 고르게 분포되어 있지 않으며,



비교적 부유한 남부와 남서부에 편재해 있다. 그리하여 NHS나 지방정부에 대한 지원을 통해 공적 기금을 전국적으로 공평하게 배분하려는 정부의 노력이 시설에 대한 공적부조 지원에 의해 상쇄되어 버린다. 위원회의 보고서를 검토한 정부는 로이 그리피스(Roy Griffiths) 보건복지장관에게 시설보호 전반에 관한 권고안을 제출토록 했다.

자신의 이름을 딴 그리피스 보고서(1988년)에서 그는 보건청이 아닌 지방정부(사회복지국)가 시설보호가 필요한지의 여부를 결정하고, 시설보호가 필요하다고 인정될 경우 지방정부는 공적 시설이건 민간 시설이건 둘 중의 하나를 선택해 제공해야 할 책임을 져야 하며, 공적부조 급여와 다른 수입으로 시설수용비를 충족시킬 수 없는 경우 그 부족분을 지방정부가 보조해야 할 책임도 져야 한다고 주장했다. 시설보호의 재정을 지방정부가 책임진다는 것은 그 부담이 사회보장 예산에서 지방정부의 사회서비스 예산으로 전가됨을 뜻했다. 지방정부가 재정책임을 지면 시설에 대한 지원이 줄어들 것을 우려하여 민간시설들은 이에 반대하였다. 보건청은 지역사회보호의 주도권을 상실하는 것에 반대했다. 지방정부는 새로운 책임을 이행(1993년 4월부터 시행)하는 데 필요한 재정이 걱정이었다.

진통 끝에 정부는 1989년에 백서(*Caring for People*)를 발표했고, 백서에 입각하여 1990년 NHS 및 지역사회보호법이 제정되었다. 그 주요 내용은 다음과 같다. 우선 지방정부의 반대를 무마하기 위해 정부는 지방정부에 대한 지원을 제도화(일반교부금의 지급)하고, 그 시행을 1993년 4월로 연기했으며, 민간시설의 관대를 막기 위해 민간시설의 기득권을 인정해 주고(기존의 예산지원 인정), 지방정부 시설 입소자에게는 주거수당(공적부조 급여) 지급을 중단함으로써 민간시설에 유리하게 만들었다. 그리고, 지방정부 사회복지국의 사회사업가들에게 요보호대상자들의 욕구를 사정하여 그들에게 가장 효율적이고 적절한 보호 조치가 취해지도록 사례관리(*care management*, 미국의 *case management*)를 하도록 지시했다(한정된 자원의 범위 안에서 가장 효과적인 서비스를 조합하여 패키지로 만들도록 했다.). 또 시설보호 대신 거택보호가 권장되었는데, 정부는 시설 입소자의 상당수가 거택보호를 받아도 되는 사람이라고 생각했다. 그리고 지방정부가 중앙정부의 보조금 중 85%를 민간시설이나 기관에 배당하도록 규정함으로써 민영화를 권장하였다. 아울러 지방정부가 운영하는 지역사회보호 분야의 시설들을 민영화시킨다는 방침도 세웠다.

이로써 지방정부는 서비스의 직접 공급자의 역할을 포기하고 서비스의 구매자

(buyers)가 되었으며, 서비스를 설계하고, 조직화하고, 소비해 주는 '조장자'(enablers) 역할을 수행하게 되었다. 또 지방정부와 민간부분은 서로 경쟁하는 관계가 되었다 (Johnsor., 1990: 164).

그리피스 보고서의 핵심은 복지다원주의(welfare pluralism) 또는 복지 주체의 다원화(a mixed economy of welfare)이다. 복지다원주의란 복지 제공의 책임자는 정부라는 전통적인 접근에서 벗어나서 비정부부분, 즉 비공식적 부문, 민간부분, 사적부분의 역할을 증대시키자는 관념이다.

복지다원주의는 2차 세계 대전 이후 굳어진 국가 중심의 사회복지라는 관념을 완전히 부정했다. 원래 영국의 사회복지에서 민간부분이 차지하는 비중은 매우 컸다. 19세기와 20세기 초까지만 해도 민간 사회복지단체(주로 자선단체)는 사회복지의 주요한 제공자였다. 그러다가 대규모의 국가 사회복지제도와 관료적인 구조와 전문적인 복지 인력에 기반을 둔 복지국가가 등장함으로써 민간부분의 역할은 현저히 약화되어 불필요하거나 국가복지에 장애가 되는 존재로 전락하고 말았는데(Butcher, 1995: 117), 복지다원주의는 이런 민간복지의 위상을 복권시킨 것이었다.

그러나 지역사회보호정책에도 문제가 있었다. 1980년대 중반 정신요양시설에서 지역사회보호를 권장하자 정신병자와 정신지체자가 적절한 사후보호조치가 마련되어 있지 않은 상태에서 퇴원하여 홈리스가 되거나 범죄를 저질러 수감되거나 하는 사례가 나타났던 것이다(이영찬, 2000: 179). 그리고 지역사회보호의 확대는 가족, 특히 여성의 책임을 증대시켰으며, 지방정부의 재정부담을 가중시켰다(Johnson, 1990: 186).

한편, 대치 정부의 수용시설 민영화 정책에 따라 시설보호에서의 민간의 비중이 커졌다. 1980년대 들어 가장 많이 늘어난 시설이 민간 수용시설(특히, 노인홈)이었다(1979~1986년 연 평균 18.1% 증가). 1979~1986년 전체 수용시설의 수에는 변화가 없었지만, 민간 수용시설은 3배로 늘어났다(1986년 전체 수용시설의 52%가 민간 수용시설). 민간시설에 대한 정부 지원도 적지 않았다. 보건복지성의 시설에 대한 지원이 1979년 천만 파운드였으나 1986년에는 4억 8천9백만 파운드로 늘어났다. 이런 민간 시설에 대한 지원은 민간시설의 증대에 큰 영향을 주었다. 민간시설들 상당수는 소규모 가족 기업이었으며, 이는 보수당 이데올로기와도 맞아떨어졌다. 또 시설보호는 노동집약적이고, 그 소유자 가족의 조력을 필요로 하고, 노동 시간이 길다. 가족 노동력에 의존한다는 것은 피용자를 별로 필요로 하지 않고, 피용자들에게 저임금을 주어도

편찮다는 것을 의미한다. 그러나 이렇게 하여 인건비 지출을 낮추었다 해서 서비스의 질이 향상된 것은 아니었다. 그리고 기업들, 예컨대 일부 호텔과 레저회사들이 시설 보호사업에 나서기도 했다. 이들은 고액의 시설수용비를 받아 고급 서비스를 제공하는 것으로 경쟁력을 갖추었다(Johnson, 1990: 165~168).

시설의 민영화정책에도 문제가 없었던 게 아니다. 민영화된 시설의 영리적 복지의 확대는 시설 수용자와 그 가족들의 부담을 증대시켰다. 그리고 정부독점 사회서비스의 운영권이 준 민영(*quasi-markets*) 법인체로 대체됨에 따라 효율성과 클라이언트에 대한 책임성이 강화된 건 사실이지만, 비용이 줄어들기는커녕 오히려 증가했고, 빈민과 특별한 욕구가 있는 사람들의 복지서비스에 대한 접근가능성을 악화시켰다(Le Grand, 1990: 360).

#### 4. 계급역관계의 변화

지금까지 대처리즘의 본질과 복지국가의 후퇴 양상을 자세히 검토하였다. 이제 대처리즘이 등장하여 맹위를 떨치게 된 원인과 복지국가가 체계적으로 침식당한 원인에 대해 살펴볼 차례이다. 필자는 그 원인을 서론에서 밝힌대로 계급역관계의 변화(*changed valance of class strength*)에서 찾고자 한다. 계급역관계의 변화란 영국의 노동자계급의 힘이 약화되어 총자본으로서의 보수적 국가인 대처 정권의 등장을 막지 못했을 뿐만 아니라 대처 정부의 복지국가에 대한 체계적·조직적 공격에 효과적으로 대응하지 못하고 내내 수세적인 입장을 취할 수밖에 없었다는 것을 의미한다. 그렇다면, 노동자계급의 힘을 약화시킨 요인을 찾는 게 중요하다.

영국의 대표적 좌파 학자인 E. Hobsbawm은 대처리즘이 등장하기 전에 이미 노동운동과 노동당의 약화를 지적한 바 있는데, 그는 육체 노동의 감소, 자본주의 조직의 변화, 노동자계급의 분열(분파적, 인종적, 문화적) 등을 그 요인으로 꼽았다. 그에 의하면, 노동운동은 1970~74년의 임금투쟁에의 대몰(*pure wage militancy*)과 급진적·진보적 관념의 확산을 위한 전략(이는 노동당의 몰락을 막기 위한 전략이기도 하다.)의 부재로 약화될 수밖에 없었다. 그리하여 1970년대 중반 이후 노동당은 헤게모니를 상실했고, 그로 인한 정치권력의 공백을 대처리즘이 채웠던 것이다(Gamble, 1994: 184~186).

노동당은 대처티즌에 대항할 대안을 갖고 있질 못했다. 대안의 부재는 총선에서의 연패를 가져왔다. 노동당은 1979년 총선은 물론 1983년, 1987년 총선에서 내리 졌다. 1983년 총선에서 노동당은 단지 209석만을 얻고(보수당은 무려 397석) 득표율도 30%에 그침으로써 창당 이후 최대의 참패를 맞보았다. 1987년 선거에서도 노동당은 득표율 30.8%에 229석을 얻는 데 그쳤다(보수당은 376석).

패인은 대처의 성공과 노동당의 진부한 선거전략 때문이기도 했지만, 가장 중요한인은 노동자계급의 이반과 새로운 노동자층의 대두 및 계급의식의 변화 때문이었다. 대처에게 정권을 내준 1979년 총선부터 그랬다. 1974년 총선 결과와 비교해 볼 때, 숙련 육체 노동자의 노동당 투표율이 49%에서 45%로 낮아졌고, 반숙련·미숙련 육체 노동자는 그 비율이 57%에서 53%로 떨어졌다. 반면에, 숙련 육체 노동자의 보수당 지지율은 26%에서 44%로 무려 18%나 증가했고, 반숙련·미숙련 육체 노동자의 경우도 22%에서 31%로 9%나 늘어났다(김수행, 1986: 354). 1983년 총선에서는 노동자들의 49%(1974년 64%, 1979년 55%), 육체 노동자의 38%, 노조 조합원의 39%만이 노동당에 투표했다. 1987년 총선에서도 마찬가지였는데, 노동자들의 노동당 투표율을 1970년과 비교하면, 봉급생활자는 29%에서 15%로, 육체노동자는 61%에서 48%로 낮아졌다. 그리고 숙련노동자의 2/3, 노동조합원의 60%, 비숙련·반숙련 노동자의 반 이상이 노동당 이외의 당에 투표했고, 역으로 보수당 투표자의 절반 가량이 노동자들이었다(Hobsbawm, 1989: 73). 이로써 노동당 지지자의 다수가 노동자계급일지는 모르지만, 노동자계급의 다수가 노동당을 지지하는 것은 아니게 되었다.

노동자가 노동자계급의 정당인 노동당에 투표하지 않은 이유는 새로운 노동자계급의 대두에서 찾을 수 있다. 영국의 노동자계급은 전후 포디즘 시기의 노동자들로서 대규모 작업장에서 반복적·동질적 노동을 했으며, 비슷한 형태의 주택에서 거주했다. 계급 유대가 컸고, 노조 가입률도 높았으며, 노동당이 노동자들의 정당이었다. 그러나 포디즘이 쇠퇴하면서 지역적으로 집중된 중화학 중심의 고용 패턴이 분산된 소규모 경공업 중심으로 바뀌었다. 제조업이 유연화·다양화되는 한편 서비스업이 급속히 팽창하였다. 노동자계급의 내부 분화가 뒤따랐다. 이렇게 해서 새로이 등장한 노동자군이 새로운 노동자계급이 되었다.

이들은 노동시장의 유연화와 세계화 속에서 얻은 자가 된 새로운 상층 노동자계급으로서 민간부문에 고용되어 있고, 부유한 지역인 남부지역에 거주하며, 주택을 소유

하고 있는 노동자들이다(반면에 전통적인 노동자계급은 공공부문에 고용되어 있고, 북부지역에 거주하며, 공공임대주택에 거주하는 노동자들로서 대처 정책으로 잃은 자가 된 노동자들이다.) (김영순, 1998: 202). 새로운 노동자계급은 전술한 대처의 소득세 삭감정책과 민영화 정책의 실질적 수혜자들로서 시장경제에 대한 기대수준이 보수당 유권자를 뛰어났으며, 대중소비주의, 즉 ‘소비가 곧 권력’이라는 풍조를 수용했다. 이들은 급격히 보수당 지지로 입장을 선회하였다(Kavanagh, 1990: 181).

사실 이들 상층 노동자계급(과 중간계급)은 복지국가의 가장 큰 수혜자들이었다. 물론 이들은 납세자로서 복지국가의 재정을 부담하였지만, 각종 사회복지 급여를 통해 부담한 것보다 더 많은 혜택을 받았던 것이다. 그러다가 영국 경제가 장기간의 침체에 빠지면서 조세 부담은 크게 늘어나는 반면 복지 혜택은 줄어들자 복지국가에 대한 불만이 쌓여 갔다. 노동자계급의 경우 하층은 그래도 상대적으로 낮은 조세 및 사회보장 각출료 부담으로 복지국가에 대한 불만이 덜 했으나, 상층 노동자계급의 경우는 그렇지 않았던 것이다. 호이트칼라도 마찬가지였다(김영순, 1998: 179~204).

이들 여유 있는 노동자층이 보수당 지지자가 되자 노동당은 점차 보통 사람들의 욕구와 열망을 위한 정당이 아닌 빈민이나 사회적 낙오자, 이민자, 동성애자 등 주변적 계층에만 관심을 기울이는 구식의 무능한 정당으로 인식되기에 이르렀다(고세훈, 1999: 439~440).

한편, 노동당의 선거 패배는 당내 우파와 좌파 간의 갈등과 대립을 불러왔다. 좌파와 우파는 1979년의 총선 패인에 대한 생각부터 달랐다. 우파는 계급분해론(*class de-alignment*)을 주장했다. 사회경제적 변화로 전통적 노동자계급의 규모가 축소되면서 노동당을 지지하는 노동자의 숫자가 크게 감소했다는 것이 골자였다. 이런 논리에 따르면, 1979년의 총선은 노동당의 전통적 지지기반이었던 노동자계급의 노동당에 대한 거부감이 가장 두드러진 선거였고, 국유화, 노조운동, 사회복지 등 노동당이 표방해 온 전통적인 정책들에 대한 지지자들의 이반이 가장 컸던 선거였다. 반면에 좌파는 노동당 정부의 노동자를 위한 정책의 실패가 주된 패인이라고 판단했다. 그러므로 필요한 건 당의 사회주의 정책 노선을 실천에 옮길 수 있는 지도부를 구성하는 것이었다. 이런 입장의 차이는 좌우 대립을 심화시켰고, 평 당원들을 환멸로 몰고 갔다. 1988년 말 노동당 자체 조사에 의하면, 10년 전 67만 명에 달하던 개인당원(노동당원은 가입 노조를 통해 자동적으로 당원이 되는 노조당원과 개인 자격으로 가입하는 개인당원 두 종류가

있다.)의 수가 반 이하인 28만 9천 명으로 격감했다. 노조당원 수도 같은 기간 650만 명에서 570만 명으로 크게 감소했다.

선거에서의 패배와 노동자들의 지지 철회 앞에서 노동당이 선택한 것은 우경화였다. 1986년 이후 노동당의 모든 정책 문건에서 '노조와의 공조'(partnership)를 나타내는 용어는 점차 사라지고 그 대신 '사기업과의 건설적인 공조'라는 표현이 빈번히 사용되었다. 국가의 중요한 사회경제적 목표의 달성을 위해서는 노조와의 긴밀한 동반자적 관계가 필수적이라고 믿었던 노동당으로서는 엄청난 변화였다. 그리고 탈 케인즈주의를 분명히 하기 시작했다. 1980년대 중반부터 노동당 지도부는 전통적인 케인즈주의를 완전히 포기하고 공공지출의 동결 내지는 삭감 등 긴축 정책을 수용했다.

노동당은 전통적 시민주의도 전면적으로 재검토했다. 1987년 총선 패배 후 키녹은 여론에 귀기울이기(Labour Listens)의 가치를 내걸고 '정책검토'(Policy Review)를 발족시켜 전통적 시민주의 이념과 가치에 대한 전면적 재검토 작업에 들어갔다. 키녹 당수가 전 과정을 주도했고, 7개의 정책검토 팀의 장들은 우파 인사들로 충원되었다. 그 과정에서 당의 케인즈주의자들은 물러났다(케인즈주의자인 예비내각의 두 각료가 해임됨.). 이들의 연구 결과는 1988~1991년 노동당이 발간한 일련의 정책보고서를 통해 나타났는데, 국유화와 정부계획의 개념이 완전히 퇴장하고, 시장의 불가피성이 새삼 강조되었으며, 국가와 시장 간의 역할 분담을 강조하였다. 이로써 시장은 자원배분의 가장 훌륭한 기제로 자리 잡았으며, 시장의 본래적 결함에 대해서는 눈을 감았다.

사회복지의 확대도 포기했다. 1987년 한 여론조사에 의하면, 유권자들은 대처의 조세삭감 정책을 환영했고, 빈곤을 더이상 중요한 사회문제로 인식하지 않았으며, 부의 재분배를 위해 조세제도를 활용하는 것에 대해 상당한 거부감을 갖고 있었고, 노동당이 집권하면 세금이 증가할 것으로 우려하고 있는 것으로 나타났다. 이런 상황에서 노동당이 선택할 수 있는 것은, 복지지출과 누진조세에 대한 사회경제적, 도덕적 당위성을 유권자들에게 설득하거나, 아니면 여론에 영합하거나 둘 중의 하나였다. 당 지도부는 후자를 선택했다. 당 지도부는 "별기 전에 쓸 수는 없으며 쓰기 전에 먼저 벌어야 한다."는 입장이었다.

여기서 한발 더 나아가 노동당은 대처의 반 노조 개혁을 지지하기에 이른다. 1989년 10월 키녹에 의해 예비내각의 노동장관에 임명된 토니 블레어는 곧바로 노동법 특히 피케팅과 동정 파업에 대한 규율을 강화하고 클로즈드 샵을 폐지하는 등 당내에서

대대적인 반 노조개혁을 주도했다. 많은 노조 지도자들은 토리 노동법이 일반 노조원들 사이에서만 아니라 대중적으로도 인기가 높다는 것을 잘 알고 있었다. 노동당은 이미 시행 중인 보수당의 입법들을 대부분 그대로 유지할 것임을 선언하였는데, 이는 1992년 선거 강령에서 결정에 달했다.

다른 한편, 노동자계급의 세력 약화는 노동당과 노동자계급의 분열이라는 내부적 요인에 기인한 바도 크지만, 동시에 대처 정부의 체계적이고 조직적인 노동운동에 대한 공격의 결과이기도 했다. 대처는 반 노조주의의 가치를 내걸고 노조운동을 무력화 시킴으로써 단체협상과 관련된 케인즈 경제학, 산업정책, 코포라티즘, 국가거입, 소득정책, 공기업, 복지국가 등에 큰 타격을 가하려 했다. 대처는 임금정책과 노사관계에 관해 노조의 어떠한 타협도 거부했다. 대처 정부하에서 공식적인 임금정책은 사라졌다(Kavanagh, 1990: 235).

대처와 보수당은 노조가 낮은 생산성, 인력 낭비, 제한적 관행(*restrictive practices* 노조에 의한 조합원이나 사용자의 행위의 제한), 노동시장의 경직화, 파업 등의 근본 원인이 된다고 생각했고, 특히 공공부문의 노조가 독점적 특권을 누리고 있다고 비난했다. 그리고 대처는 노조의 보스체계에 문제가 있다고 생각했다. 전통적으로 영국의 노조 보스는 투표 없이 파업에 돌입하거나 조합 임원을 선임하는 등 강력한 힘을 행사했다.

대처는 노조의 힘을 약화시키고 노조 보스체제를 분쇄하기 위해 다양한 반 노조정책을 도입했다. 대처 임기 동안 무려 8개의 반 노조 관련법이 만들어졌는데, 파업 전 노조원 비밀투표의 의무화, 동정 파업 등 2차 쟁의의 금지, 조합 임원 선출의 완전 비밀투표 의무화, 노조 간부직의 정기적, 비정기적 개선(改選)의 의무화, 클로즈드 샵의 제한, 피케팅의 제한, 노조의 면책권 폐지, 파업 참가자 해고의 합법화, 노조 선거 시 우편 비밀투표의 의무화, 노조의 정치자금공여 규제 등이 그것이다.

대처의 노조에 대한 무차별 공격은 노동자계급의 몰락을 가져왔다. 1979년에서 1990년 사이 노조 조직률이 52%에서 42%로 감소했고, 파업 수는 4,600회에서 630회로 격감했으며, 파업 참가자 수 역시 200만 명에서 30만 명으로 형편없이 감소했다. 노조 수도 46만 개에서 31만 개로 30% 이상 감소했다. 노조운동에 대한 대중의 반응이 쇠퇴하고 환멸이 증가하는 상황에서 대처의 공세는 정치적으로 유리한 고지를 점할 수 있었다. 시간이 흐르면서 노동운동 내부에서조차 대처가 가져온 변화들을 기정의 사실로서 체념하거나 대세로 수용하는 추세가 역력하였다. 석탄, 철강, 조선 등

전통적 노조운동의 산실이었던 산업들이 쇠퇴하면서 노조운동이 위축된 건 당연한 일이었다(고세훈, 1999: 540~543).

노동자계급을 무력화시킨 결정타는 1984년 3월에 발발한 광부 노조 파업이 1년만에 실패로 끝난 사건이었다. 동 파업은 1984년 3월 국영석탄공사 총재(Ian McGregor)가 채산이 맞지 않는 탄광 20여 개를 폐쇄, 통폐합하고 직원 2만 명을 감축한다는 방침을 발표하자 호전적인 맑스주의자 아서 스카길(Arthur Scargill)이 위원장으로 있던 광부 노조가 대처의 반 노조정책에 맞서면서 시작되었다. 노동당의 일반당원들과 좌파 지도자들은 이 파업을 지지하였다. 그러나 키녹 등 노동당 지도부는 파업에 공감하지 않았다. 키녹은 이미 유권자들이 파업에 식상해 있고, 좌파가 지도하는 폭력적 파업이 그들을 공포에 몰아넣을 뿐이라고 생각했다. 파업에 대한 조합원의 찬반투표 규정을 무시한 스카길의 파업 강행(취업과 조합원의 반발 초래)에 대해 언론의 강도 높은 비난이 이어졌고, 여론도 매우 부정적이었다. 결국 대처 정부의 치밀한 대응(석탄 비축과 수입, 석유로의 대체, 파업수당 규제 등)과 초 강경 진압 전략(경찰 투입)으로 파업 개시 일년만에 50% 이상의 광부들이 일터로 복귀함으로써 파업은 실패로 끝나고 말았다.

파업의 패배는 좌파 진영에 엄청난 실망과 좌절을 안겨 주었다. 처음부터 파업을 지지했던 노동당도 큰 타격을 입었다. 반면에 파업에 대해 분명한 태도를 견지하지 못한 키녹 등 당 지도부는 좌파로부터는 무원칙한 계급 배반자라는 비난을, 언론과 여론으로부터는 호전적인 좌파 세력에 감염된 유약한 지도체제라는 비난을 면치 못했다. 그리고 그 후유증으로 노동자의 분열을 가져왔다. 파업 기간 중에 이미 파업파와 취업파(노팅엄 지부가 대표적) 간의 분열이 노정되었고, 파업의 실패 후 패배를 인정한 노조 지도부(스카길)에 대한 노조원의 적대감(배신자로 규정)이 표출되었다.

반대로 보수당으로서는 역사적인 승리였다. 대규모 쟁의라 해도 정부가 단호하게 대처하면 극복할 수 있다는 자신감과 교훈을 얻은 것이다. 그리고 단기적인 손실(약 25조 파운드의 손실 예상) 위에 장기적인 이익을 쟁취한 좋은 사례가 되었다. 또한 연대 파업의 환경이 사라졌고, 파업권 없는 파업은 국민의 지지를 얻지 못하며, 손해배상 등의 소송대상이 될 수 있다는 선례를 남겼다. 한 마디로 이 파업에서의 승리는 헤게모니 변화의 결정적인 계기가 되었다.

노동당뿐만 아니라 노동당 지지자들의 의식도 변했다. 전통적인 노동당의 강령인 산업 국유화정책에 대한 지지율이 1964년에서 대처가 집권한 1979년 사이 25%나 하



락했으며, 사회복지정책의 확대에 대한 지지율도 1964~1974년 사이 28%나 감소했다. 사회복지의 가장 큰 수혜자인 노동당 지지자까지 복지국가에 대한 지지를 점차 철회하고 있었던 것이다.

이렇게 새로운 노동자들이 복지국가에 대한 지지를 철회하고, 노동당이 케인즈주의와 복지국가를 포기함에 따라 대처의 복지국가에 대한 공격과 축소는 큰 저항 없이 일사천리로 진행되었다. 일부 사회사업가들이 공적부조와 퍼스널 사회서비스의 축소에 대해 비판했지만, 대세를 바꿀 수는 없었다.

## 5. 결론

이상에서 살펴본 바와 같이 반 사회주의, 반 노조주의, 반 복지주의를 표방한 대처리즘에 의해 복지국가는 체계적·조직적으로 침식당했다. 대처로서는 비록 복지국가의 재정까지 축소는 데는 성공하지 못했지만, 케인즈주의로부터 통화주의로 선회하는 데 따른 비용(높은 실업률과 불평등의 심화 및 그에 관련된 사회적 욕구의 증대)을 감안할 때 충분히 감수할 만한 것이었다.

이런 일방적인 복지국가의 후퇴가 가능할 수 있었던 가장 큰 요인은 우리가 확인한 대로 노동자계급의 힘의 약화에 있었다. 신 노동자 계급의 등장에 따른 노동자계급의 분열, 신 노동자계급의 노동당 지지 철회, 노동당 지도부의 좌우 대립, 연이은 총선 패배, 반 노조 입법의 저지 실패, 노조 공격에 대한 저항 실패 등등이 그것이다. 급기야 노동당은 자신을 진보적 계급정당으로 만들었던 케인즈주의와 복지국가주의마저 포기하고 말았다. 노동당과 노동자계급은 신자유주의라는 거센 역사의 파도 속에 휘달리고 말았던 것이다.

대처는 보수당 당수로서 16년, 수상으로서 11년을 재임했으며, 그녀가 이끈 보수당은 세 번의 총선에서 모두 승리했을 정도로 성공적이었다. 대처가 정치인으로서 대중의 인기를 얻을 수 있었던 이유는 여러 가지였다. 인플레이 억제를 정책의 최우선으로 삼아 물가안정을 기함으로써 실업에 시달리는 서민들에게 큰 도움을 주었고, 재임 중 평균 경제성장률을 3% 수준에서 유지했으며, 공공기업과 정부 재산을 민영화시켜 서민들에게까지 체테크의 재미를 부여했고, 스스로 노력해서 향상하라는 그녀의 이념과

소규모 상점주인의 딸로 태어나 수상까지 된 입지전적 성공담(대처의 각료들도 '고귀한 사람들'이 아닌 입신출세한 사람들이 많았다.)도 서민들의 호감을 샀다. 또한 대처는 보수당을 과거의 기품 있는 상류계급의 당이 아니라 지위 상승을 지향하고 물질적 번영을 바라는 중산계급의 당으로 만들었다. 그리하여 "20세기 기준에서 볼 때 대처 정부는 매우 급진적이었고, 성공적이었다. 선거에서뿐만 아니라 그들이 의도했던 것을 성취한 것에서도 그랬다."는 평가를 받았다(Kavanagh, 1990: 241).

그러나 부정적인 평가도 있다. 접근방법에 모순이 있다는 지적이 그것이다. 대처리즘은 개인의 국가에 대한 독립심을 키우고 강건한 덕목을 되살리는 데는 성공했는지 모르지만, 이런 목표들을 개인의 솔선수범(*individual initiative*)을 통해서가 아니라 국가 권력의 확대를 통해 달성하려 했다는 점에서 모순이라는 것이다(Gamble, 1993: 124). 다시 말해서 정부가 불간섭을 지향하면 할수록 더 간섭해야만 하는 모순된 현상이 나타났다는 것이다. 대처 정부는 평화시 그 어떤 정권보다 강력한 중앙집권적인 권력을 보유하고 있었다(Deakin, 1994: 158).

영국 경제 회복의 허점을 지적하는 이도 있다. 1970년 이후 수입 증가율은 연평균 3.5%였는데 비해, 수출 증가율은 연평균 1%에 불과했고(수출 부진), 1979~1988년 총 투자액은 37.4% 증가했는데, 공업과 농업에 대한 투자액은 8.4% 감소했고, 서비스부문 투자액은 93.1%나 증가했다. 서비스부문은 은행, 투자펀드, 경영서비스를 말하는데, 대처시대의 경제적 호황이 제조업 분야보다 금융부문에 치중되었음을 잘 말해 주고 있다. 고용에도 문제가 있었다. 1979~1986년, 국내 고용은 415,000명이 감소한 반면, 해외 고용은 125,000명 증가했다. 또한 불평등이 심화되었다. 하이테크 숙련 노동자(이들의 임금 상승률은 1979~1988년 동안 28%로서 일본, 서독, 프랑스의 두 배)와 기타 노동자 간의 임금 격차가 커졌다(Jessop et al., 1990: 87~88). 예컨대, 남성 임노동자 중 최하위 10%의 평균 임금을 중위 임금과 비교할 때 1979년 66%에서 1993년 57%로 낮아졌다. 반면에 최상위 10%의 평균 임금을 중위 임금과 비교하면 같은 기간 동안 157%에서 187%로 증가하였다. 그 결과 최상위 10%와 최하위 10%의 임금 격차는 1979년 2.4배에서 1993년 3.3배로 악화되었다. 지역간 불평등도 심화되어 금융, 유통부문을 중심으로 한 남부지역은 대처 정책의 혜택을 본 반면, 제조업 중심의 북부지역은 산업기반의 붕괴와 실업률 급증의 고통을 받았다. "산업기반의 파괴와 대량 실업, 소득불평등의 심화와 빈곤의 가중, 노조의 파괴와 계급 대립의 심

화 등을 대가로 해서 일정한 성장과 물가안정을 달성한 것이 대처리즘의 실상”이었던 것이다(윤진호, 1999: 74).

복지국가의 후퇴 전략의 실패를 지적하는 사람도 있다. 급여를 조금씩 줄이거나 수혜 자격을 강화하는 데는 성공했을지 모르지만, 복지국가의 비용을 줄이는 데는 실패했으며, 복지국가는 해체당하지 않고 여전히 영국은 복지국가로 남았다는 것이다(Kavanagh, 1990: 216~217).

나아가 시민들의 복지국가에 대한 부정적 이미지 형성에도 실패했다는 증거도 있다. 다시 말해서, 그녀의 임기 동안 조세의 복지지출을 늘려야 한다는 국민들이 증가했고(1983년 32%에서 1989년 46%로), 복지국가에 대한 부정적 이미지를 가진 국민들의 수도 감소했던 것이다(1983년 52%에서 1989년 39%로) (Deakin, 1994: 242~243).

필자가 보기에 대처야말로 계급투쟁론자인 것 같다. 복지국가가 노동자들의 강한 계급역량과 그에 입각한 계급타협(코포라티즘)의 산물이란 사실을 간파하여 노조의 힘을 무력화시키고, 코포라티즘을 해체했으며, 이를 바탕으로 복지국가를 크게 후퇴시켰기 때문이다. 동시에 대처는 잉여가치론을 제대로 이해한 것 같다. 이윤과 임금이 역관계(*trade off*)에 있음을 잘 간파하여 이윤을 증대(이것이야말로 영국 경제에 활력을 불어넣는 지름길이었다.)를 위해 노동자에게 돌아갈 몫인 임금과 복지를 총력을 다해, 즉 계급투쟁을 통해 줄이고자 노력했던 것이다.

정치적으로 그토록 성공적이었던 대처도 결국 물러나고 말았다. 그러나 그것으로 끝난 게 아니었다. 대처는 노동당의 블레어로 거듭 태어났다. ‘바지 입은 대처’, ‘회색 양복 입은 대처’란 말을 들은 블레어는 이른바 ‘제3의 길’ 노선을 표방하였지만 내용적으로는 대처의 경제사회정책을 그대로 답습하고 있다. 또 블레어가 대처 정책을 복사했기 때문에 집권할 수 있었다. 그리고 대처 이후 신 자유주의는 더욱 힘을 얻어 전세계를 지배하고 있다.

현재 신 자유주의의 무차별 공세에 직면하여 복지국가를 지키기 위해 전통적인 노조와 노동당의 전통적인 이념을 만든 사회민주주의자들이 애를 쓰고 있지만(기튼스, 1997: 30), 신 자유주의의 성공과 노동당의 우경화(토니 블레어의 제3의 길 노선에서 보듯이), 그리고 노동자들의 계급의식의 약화(기튼스, 1998) 앞에서 당분간은 원하는 바를 얻기가 어려울 것이라 생각이 든다. 또한 사회복지학자들은 새삼 복지권의 중요성을 부각시키려 하고 있지만(Harris, 1987), 역부족인 것 같다.

• 참 고 문 헌 •

- 고세훈, 1999. 《영국노동당사 : 한 노동운동의 정치화 이야기》. 나남.
- 김수행, 1986. 《경제변동론》. 비봉출판사.
- 김영순, 1998. 《복지국가의 위기와 재편 : 영국과 스웨덴의 경험》. 서울대출판부.
- 김인춘, 1994. “영국의 경험 : 양당제와 자유주의의 사회화.” 《계간 사상》. 봄호.
- 김홍식, 1999. “NHS 하에서의 영국 민간의료보험에 관한 연구 : 한국에 주는 정책적 함의.” 《한국정책학회보》. 제 8권 제 3호.
- 박건호, 1991. 6. “대처리즘의 복지정책에 관한 연구.” 중앙대 석사학위논문.
- 양정하, 1994. “대처 집권기의 사회정책의 변화.” 인창 신석중 박사 화갑기념논문집 간행위원회. 《사회복지의 역사와 과제》.
- 워석조, 2000. 《사회복지 역사의 이해》. 한국복지정책연구소출판부.
- 윤진호, 1999. “대처 정부하의 신 자유주의적 실업정책.” 《담론 21》. 새정치국민회의. 여름호.
- 이영찬, 2000. 《영국의 복지정책 : 구빈법 개혁부터 제 3의 길까지》. 나남.
- 최경구, 1993. 《조합주의 복지국가》. 한나래.
- 현외성 외, 1992. 《복지국가의 위기와 신보수주의적 재편》. 대학출판사.
- 기든스, 앤서니. 한상진·박찬욱 옮김, 1998. 《제 3의 길》. 생각의 나무.
- 기든스, 앤서니. 김현욱 옮김, 1997. 《좌파와 우파를 넘어서》. 한울.
- Barr, N. et al., 1990. *The State of Welfare: The Welfare State in Britain since 1974*. Oxford: Clarendon Press.
- Black, N. and E. Thompson, 1994. “Obstacles to Medical Audit: British Doctors Speak.” A. Oakley and A. S. Williams(eds.). *The Politics of the Welfare State*. London: UCL Press.
- Brown, P. and R. Spark(eds.). 1989. *Beyond Thatcherism: Social Policy, Politics and Society*. Milton Keynes: Open Univ.
- Butcher, T., 1995. *Delivering Welfare: The Governance of the Social Services in the 1990s*. Buckingham: Open Univ. Press.
- Deakin, N., 1994. *The Politics of Welfare: Continuities and Change*. London: Harvester Wheatsheaf.
- Gamble, A., 1993. “The Entails of Thatcherism.” *New Left Review*, 198.
- Gamble, A., 1994. *The Free Economy and the Strong State: The Politics of Thatcherism*. 2nd ed., Macmillan.
- Ham, C. et al., 1994. “Priority Setting for Health Gain.” A. Oakley and A. S. Williams

- (eds.). *The Politics of the Welfare State*. London: UCL Press.
- Harris, D., 1987. *Justifying State Welfare: The New Right versus The Old Left*. Oxford: Basil Blackwell.
- Hatch, S. and I. Mocroft. 1983. *Components of Welfare*. London: Bedford Square Press.
- Hill, M., 1993. *The Welfare State in Britain: A Political History since 1945*. Aldershot: Edward Elgar.
- Hobsbawm, E., 1989. "Farewell to the Classic Labour Movement?" *New Left Review*. No.173. Jan./Feb..
- Jessop, B., K. Bonnett and S. Bromley. 1990. "Farewell to Thatcherism? Neo-Liberalism and 'New Times'." *New Left Review*. No.179. Jan./Feb..
- Johnson, N., 1990. *Reconstructing the Welfare State: A Decade of Change 1980~1990*. London: Harvester.
- Kavanagh, D., 1990. *Thatcherism and British Politics: The End of Consensus?*. 2nd ed.. Oxford: Oxford Univ. Press.
- Levitas, R. (ed.). 1986. *The Ideology of the New Right*. Cambridge: Polity Press.
- Lewis, J., 1994. "Choice, Needs and Enabling: the New Community Care." A. Oakley and A. S. Williams(eds.). *The Politics of the Welfare State*. London: UCL Press.
- MacInnes, J., 1987. *Thatcherism at Work: Industrial Relations and Economic Change*. Milton Keynes: Open Univ..
- Midwinter, E., 1994. *The Development of Social Welfare in Britain*. Buckingham: Open Univ. Press.
- West, P. A., 1997. *Understanding the National Health Service Reforms: The Creation of Incentives?*. Buckingham: Open Univ. Press.

## The Thatcher's 'Welfare Reforms' and the Changed Balance of Class Strength

Won, Seok-Jo

Because of their international importance, 'the Welfare Reforms' of the Thatcher government as well as Thatcherism were studied so much, and analysed so deeply. However, the existing studies mainly focused the institutional changes of the welfare state themselves and cynically criticized the decline of it. And, there is no study explained the Thatcher's reform as the changed balance of the British class strength. This means that the nature of the Thatcher's welfare reform is not scientifically clarified yet. So, I tried to examine this one again. For the purpose, I reviewed the nature of Thatcherism, described the changed welfare state, and analysed the result of the polling, the power dynamics of the Labour Party, the changed attitude of the Labour Party and the working class to the welfare state and Keynesianism, and the political attack of the Thatcher government on the working class and their response to it.