

코로나바이러스감염증-19 시대 영국의 아동양육 지원 정책의 현황과 문제점

Supporting Children in the UK during the Era of COVID-19:
Policy Development and Limitations

유선우(영국 옥스퍼드대학교 사회정책학 박사과정)
Sunwoo Ryu(University of Oxford)
최미향(한국사회복지협의회 책임연구원)
Mihyang Choi(Korea National Council on Social Welfare)

1. 들어가며

영국은 1990년대 후반부터 사회 투자적 관점에서 아동기 빈곤 퇴치와 아동 발달을 최우선 정책 과제 중 하나로 선정해 왔다. 그럼에도 보수당·자유민주당 연립정부 집권 시기부터 이어져 온 복지 긴축 및 브렉시트(Brexit)의 영향으로 최근 아동빈곤율이 꾸준한 상승세를 보여 왔다. 이러한 가운데 코로나바이러스감염증-19(이하 코로나19)의 대유행과 장기화로 인해 영국의 가계 경제는 더욱 위축되었고, 보육시설과 학교 운영이 중단되면서 가정 내 양육 관련 경제적 부담은 더욱 증가하였다. 그 결과 빈곤 아동의

수는 2019~2020 회계연도를 기준으로 약 430만 명까지 증가했다(Child Poverty Action Group, 2021).¹⁾ 이는 영국 전체 아동의 31%를 차지하는 매우 높은 수치이다.

그럼에도 코로나19로 인한 아동양육의 경제적 부담 경감을 위하여 영국 정부가 현재까지 도입한 지원책은 기존 무료 학교급식의 연장선인 식료품 바우처 제공, 통합급여(Universal Credit)의 추가 지원, 그리고 자가격리 명령이 떨어진 아동을 돌봐야 하는 근로 가정(working families)을 위한 일회성의 현금 급여가 전부이다. 물론 이 세 가지 지원 정책 외에도 영국에서는 코로나 바이러스 고용지

1) 영국의 회계연도는 매년 4월을 기준으로 한다. 2019~2020 회계연도는 2019년 4월 6일~2020년 4월 5일이다.

원제도(Coronavirus Job Retention Scheme)와 자영업
 자소득지원제도(Self-Employed Income Support Scheme),
 다양한 현금 지원 제도가 도입되었다. 이러
 한 피해 지원 대책들이 아동양육의 경제적
 부담을 줄이는 데에 어느 정도 도움이 되었
 을 것으로 생각하지만, 이들은 자녀의 유무
 와는 상관없이 지원되는 것이기에 아동양육
 을 위한 지원책이라고 보기 힘들다.

한편 아동양육의 경제적 부담 경감을 위
 한 지원책의 도입에도 불구하고 영국 내의
 아동 빈곤 상황은 나아지지 않고 있는 것으
 로 보인다. 실제로 영국에서는 코로나19에
 따른 경제적 충격으로 결식 아동의 수가 급
 격하게 증가하였다. 2020년 12월에는 유엔
 아동기금(UNICEF: United Nations Children's Emergency
 Fund)이 70여 년 만에 영국 아동을 대상으로
 설립 역사상 최초의 긴급 지원을 시행하기

도 하였다(Storer, 2020). 따라서 이 글에서
 는 앞서 언급한 영국의 아동양육 관련 세 가
 지 현금 및 현물 지원 정책을 소개하고, 각
 제도의 문제점이 무엇인지 살펴보고자 한다.

2. 영국의 아동양육 관련 코로나19 지원 제도

앞서 언급한 것처럼 코로나19의 대유행
 이후 영국 정부가 도입한 아동양육 관련 지
 원에는 식료품 바우처 제공, 통합급여 인상,
 그리고 아동 자가격리 현금 급여가 있다. 이
 는 <표 1>과 같이 요약할 수 있다.

가. 무료 학교급식 대체 식료품 바우처 지원

영국은 코로나19 이전부터 1996년 교육
 법(Education Act)에 의거하여 저소득층 가구의
 아동을 대상으로 아동당 연간 약 440파운드

표 1. 영국의 아동양육 관련 코로나19 지원 제도 요약

구분	도입 시기	내용	자격 요건	관대상
식료품 바우처	2020년 3월	저소득층 아동들에게 식 료품 관련 바우처 제공	무료학교급식제도 대상자	주당 15파운드
통합급여 인상	2020년 4월	통합급여의 일시적 인상	통합급여 또는 근로소득공제 대상자	주당 20파운드
아동 자가격리 현금 급여	최초 2020년 3월(구성국마다 상이함)	자가격리 아동을 보호하 기 위해 일을 나가지 못 하는 보호자에게 현금 지 급	통합급여 대상 등 일정 소득 기준 이하	500파운드(잉글랜드, 스코틀랜드, 웨일스), 북아일랜드의 경우 자 녀 수에 따라 다름

자료: 연구자 정리.

(약 70만원)에 달하는 무료급식을 제공해 왔다(Department for Education, 2018). 코로나19 위기 이전인 2020년 1월 기준으로 만 5~16세의 저소득층 아동들은 무료학교급식제도(Free School Meals Scheme)를 통해, 정부 지원 학교에 다니고 있는 유치반(reception class)과 1, 2학년 학급의 모든 아동은 어린이 무료급식제도(Universal Infant Free School Meals Scheme)를 통해 학기 동안에 급식을 무료로 지원받아 왔다.

그러나 코로나19의 급속한 확산으로 영국 정부는 2020년 3월 1차 전국적인 봉쇄령을 내렸다. 필수 인력의 자녀와 취약계층 아동을 제외한 모든 아동의 보육시설과 교육시설 이용이 금지됨에 따라 영국 정부가 가장 먼저 마련한 아동양육 지원 지침은 무료 학교급식을 대체할 수 있는 식료품 바우처와 관련된 것이었다. 이 지침에 따라 영국의 지방정부는 한 명의 아동을 기준으로 주당 15파운드(약 2만 4000원) 상당의 식료품 바우처를 개별 가정에 제공할 수 있게 되었다. 각 지방정부 및 아동이 다니던 학교의 상황에 따라 바우처 대신 기존의 무료급식이나 15파운드에 준하는 식료품 상자를 아동의 가정에 전달할 수 있도록 하기도 하였다(UK Government, 2020).

그러나 이 지원 제도와 관련하여 파악된

주요 문제점 중 하나는 바우처 및 식료품 지원이 어린이무료급식제도의 혜택을 받고 있던 정부 지원 학교의 유치반과 1, 2학년 학급의 아동들에게는 처음부터 이루어지지 않았다는 것이다(Howes et al., 2020). 두 제도 간 자격 요건이 서로 다르고 새로 도입된 식료품 바우처 제도가 무료학교급식제도가 적용하던 임금 관련 자격 기준을 따랐기 때문에 어린이무료급식제도 대상인 학교에 다니던 아동들이 해당 지원을 받지 못하는 사각지대가 발생한 것이다.

또한 영국의 아동빈곤행동단체(Child Poverty Action Group)의 연구진이 저소득층 유자녀 가구를 대상으로 진행한 인터뷰에 따르면 연간 소득 수준이 무료학교급식제도 대상 자격 기준선인 7400파운드(약 1170만 원)를 약간 넘어 무료급식을 거절당한 경우나 기준선 소득보다 적게 벌지만 근로세금공제 혜택을 받는다는 이유로 코로나19 무료급식 지원 대상에서 제외된 경우도 존재했던 것으로 드러났다(Edwards et al., 2020). 실제로, 영국 내 130만 명의 빈곤 아동 중에서 약 40%가 이러한 자격 조건 때문에 무료급식제도의 대상에 들지 못한 것으로 나타났다(ibid.). 엄격한 자격 요건을 통과했더라도 점점 많은 가족이 일자리를 잃거나 일하는 시간이 줄어들면서 무료급식제도의 대상

범위에 포함되자 대기 시간이 길어져 제도가 도입된 지 한 달이 지나서야 첫 식료품 지원을 받은 경우도 있었던 것으로 밝혀졌다.

마지막으로, 개별 가정에 제공된 식료품 상자의 문제도 상당했던 것으로 드러났다. 위에서 언급한 것처럼 영국 정부는 지방정부나 학교들이 각각의 상황에 따라 식료품 바우처 대신 이에 준하는 식료품 상자를 개별 가정에 전달할 수 있도록 허용해 왔다. 그러나 실제로는 영양 균형이 잡히지 않은 식료품이 전달되었거나, 코로나19 감염 위험에도 불구하고 개봉 이후 재포장된 식료품이 포함되었거나, 신선한 채소나 과일 대신 주로 배송이 용이한 캔에 담긴 보존식품 및 건조식품만이 배송된 사례가 보고되기도 했다(Blackall, 2021). 또한 아동 가정의 종교나 식습관을 전혀 고려하지 않은 육류품이 전달된 경우도 있어 영국 내의 인종적 다양성을 충분히 고려하지 않았다는 비판도 제기되었다(Halliday & O'Carroll, 2020).

나. 통합급여 인상

2020년 4월에 추가된 지원 제도는 통합급여의 주당 20파운드(약 3만 2000원) 인상으로, 이 추가 급여는 2021년 9월에 종료될 예정이다. 이는 최근 수십 년간 근로세대를 대상으로 한 지원금 중 가장 큰 금액이다.

통합급여 제도를 간단히 살펴보면 이 제도는 생계를 지원하는 제도로 기존에 개별적으로 지급되던 아동세액공제(Child Tax Credit), 주거수당(Housing Benefit), 자산 조사에 기초한 구직급여(income-based Jobseeker's Allowance), 근로세액공제(Working Tax Credit), 소득 관련 고용지원수당(income-related Employment and Support Allowance), 현행 소득보조(Income Support)의 여섯 개 제도를 대체 및 통합하여 지급하며 저소득 복지급여 수급 가구의 노동시장 참여를 늘리는 것을 목표로 하고 있다. 나이 및 파트너의 유무에 따라 월 344파운드(약 53만원)에서 596.58파운드(약 94만 원)까지 받을 수 있다. 자녀 한 명당 237파운드(약 38만 원)의 추가 급여를 지원하는데, 둘째 자녀까지만 추가 급여를 지급하도록 설계되어 있다.

통합급여 인상과 관련하여 주목해야 할 점은 급여 한도가 정해져 있기 때문에 실질적으로 지원금이 늘었다고 보기 어려운 사례들이 많다는 것이다. 영국은 통합급여를 비롯하여 아동수당(Child Benefits), 아동세액공제 등 소득보장제도를 통한 지원금의 총합이 일정 수준을 넘지 않도록 하는 이른바 수당 한계선(benefit cap)을 정해 놓고 있다.²⁾ 즉 20파운드의 추가 지원을 받았을 때 총급여액이 이 한계선을 넘는다면 추가 지원을 받

지 못하는 것이다.

또한 통합급여는 신청부터 지급까지 약 5주를 기다려야 하는데, 영국 아동빈곤행동 단체의 연구진이 진행한 인터뷰에 따르면 전국 봉쇄 조치와 같이 긴급한 상황에서 일자리를 잃고 가정 내 아동양육의 경제적 부담이 더욱 커졌음에도 통합급여를 받기까지의 시간이 지나치게 오래 걸린 나머지 빚을 지게 된 경우도 있었던 것으로 드러났다(Edwards et al., 2020). 코로나19로 인한 긴급 추가 지원이라는 취지가 무색하다.

통합급여를 통한 추가 현금 지원이 아동양육의 경제적 부담을 낮추고 아동 빈곤을 완화하는 데에 어느 정도의 영향을 주었는지 추정한 영국의 레졸루션재단(Resolution Foundation)의 연구에 따르면 다행히 2020~2021 회계연도의 아동 상대빈곤율은 전 회계연도보다 2.2%포인트 감소하여 약 28%를 기록할 것으로 예측되었다(Brewer et al., 2021). 그러나 이 이후에는 추가 지원을 유지하는 것과 관계없이 아동빈곤율이 상승하는 것으로 나타났다. 연구자들은 그 이유로 위에서 언급한 수당의 총액 상한선, 다자녀 가구를 고려하지 않은 정책 설계 등

을 제시하고 있다.³⁾

다. 아동 자가격리 현금 급여

아동 자가격리 현금 급여는 코로나19 증상이 관찰되었거나 감염자와의 밀접 접촉 이유로 자가격리 명령이 떨어진 아동을 돌보아야 하는 자산조사급여(means-tested income benefits) 대상인 근로자들이 신청하여 지원받을 수 있는 것이다. 정책 도입 초기에는 자가격리 중인 아동을 돌보아야 하는 근로자의 경우에는 수급이 불가능한 경우도 있었다(Kennedy & Ferguson, 2021). 이 제도는 영국 중앙정부의 정책이 아니라 영국 구성국의 개별적인 정책이기 때문에 제도의 명칭과 도입 시기, 그리고 세부 지침이 구성국마다 다르다.

영국의 네 구성국 중 아동 자가격리 현금 급여가 제일 먼저 도입된 곳은 북아일랜드(Northern Ireland)로, 2020년 3월부터 재량적 자가격리보조금(Discretionary Support Self-Isolation Grant)을 지급해 왔다. 재량적 자가격리보조금은 아동을 포함한 가족의 구성원이 코로나19 양성 판정을 받았거나 자가격리 대상이 되어 심각한 생계 위기를 겪고 있는 가족에

2) 영국 정부의 수당 제한선과 관련한 자세한 사항은 다음을 참고하라. <https://www.gov.uk/benefit-cap>.

3) 연구자들은 이 추가 지원이 종료 예정인 2021년 9월 이후에도 지속된다면 2024~2025 회계연도까지 아동빈곤율은 31.4%까지 증가하고, 중단된다면 33.7%까지 증가할 것으로 내다봤다.

게 지원된다. 이 보조금을 지원받기 위해서는 지원자와 지원자의 파트너 소득 수준이 연 2만 845파운드(약 3300만 원) 이하여야 한다.⁴⁾ 다른 구성국과 달리 북아일랜드는 아동의 숫자에 따라 급여 수준을 달리하고 있으며, 세 자녀가 있는 가구의 경우에는 최대 683파운드(약 108만 원)를 지원한다(Kennedy & Ferguson, 2021).

그다음으로 해당 지원 제도를 도입한 구성국은 스코틀랜드(Scotland)로, 2020년 10월부터 500파운드(약 79만 원)의 자가격리지원금여(Self-Isolation Support Grant)를 자가격리 명령을 받은 16세 미만 아동의 보호자에게도 지원하기 시작하였다.⁵⁾ 이 지원금을 받기 위해 보호자는 재택근무가 불가능해야 하고, 소득이 일정 기준 이하여야 하며, 자가격리 아동의 법적 보호자임을 증명해야 한다. 동시에 스코틀랜드 정부가 자가격리 아동을 보호하는 것으로 인하여 수입이 감소할 것이라는 점을 확인할 수 있어야 한다.

웨일스(Wales)의 경우 아동과 관련된 자가격리지원금여가 2020년 11월부터 도입되

었다. 8학년(12~13세) 이하의 격리 중인 아동을 돌보는 보호자에게 500파운드를 지급하고 있다.⁶⁾ 스코틀랜드와 마찬가지로 웨일스 역시 이 급여를 통합급여 대상자를 포함하여 아동 돌봄으로 인하여 소득이 감소한 사람들에게만 지원하고 있다. 자가격리를 여러 번 해야 할 경우 최대 3회까지 지원금 수령이 가능하지만, 이 중 1회는 코로나 확진으로 인한 자가격리여야 한다.

마지막으로 잉글랜드(England)에서는 아동 자가격리 현금 급여가 이른바 검사추적지원금여(Test and Track Support Payment) 제도를 통해 지급되고 있다.⁷⁾ 이 제도가 처음 도입된 시기는 2020년 9월이지만, 소득 수준이 낮은 자가격리 대상자가 자신의 자가격리 기간 동안 일을 하지 못하고, 그로 인하여 수입이 감소했을 경우에만 지원이 이루어졌기 때문에 자가격리 중인 아동을 돌보는 보호자는 해당 지원금을 받을 수 없었다. 그러나 코로나19 대유행이 장기화되고 자가격리 중인 자녀로 인하여 일을 하지 못하는 부모들이 증가하자 2021년 3월부터 만 15세 이하 아

4) 북아일랜드 자가격리지원금여의 자세한 정보는 다음을 참고하라. <https://www.nidirect.gov.uk/articles/extra-financial-support#toc-3>

5) 스코틀랜드 자가격리지원금여의 자세한 정보는 다음을 참고하라. <https://www.gov.scot/publications/coronavirus-covid-19-test-and-protect/pages/support-grants/>.

6) 웨일스 자가격리지원금여의 자세한 정보는 다음을 참고하라. <https://gov.wales/self-isolation-support-scheme>.

7) 잉글랜드 자가격리지원금여의 자세한 정보는 다음을 참고하라. <https://www.gov.uk/government/publications/test-and-trace-support-payment-scheme-claiming-financial-support/claiming-financial-support-under-the-test-and-trace-support-payment-scheme>.

동의 부모들에게도 500파운드의 자가격리 지원금을 지급하고 있다.

아동 자가격리 현금 급여는 코로나19로 인하여 가정 내 긴급 돌봄을 제공해야 하는 유자녀 근로가구의 소득 손실을 막아 주는 데에 어느 정도의 역할을 했을 수도 있다. 그러나 이 지원 제도의 가장 큰 문제는 늦은 도입 시기이다. 특히 위에서 언급한 것처럼 잉글랜드의 경우에는 코로나19의 감염률이 구성국 중 제일 높았음에도 불구하고 아동을 위한 자가격리 급여가 2021년 3월이 되어서야 도입되었다. 이 이전에 아동과 관련한 자가격리가 이루어졌을 경우에는 이를 증명하여도 지원금을 지급하지 않고 있다.

3. 나가며

이상으로 영국의 아동 관련 코로나19 지원 제도를 살펴보았다. 세 가지 지원 정책 중 아동을 직접 대상으로 한 지원 제도는 무료학교급식제도의 연장선에서 도입된 식료품 바우처제도뿐이다. 통합급여의 인상과 아동 자가격리 현금 급여 지원은 아동이 속한 가구의 생계 보장을 위한 아동양육 관련 간접적인 지원 정책이라고 할 수 있다.

전국적인 봉쇄령 조치에 따라 무료학교급식제도 운영이 사실상 어려워지면서 식료품 바우처를 제공하거나 개별 가정마다 이에

준하는 식품을 전달할 수 있도록 제도를 유연하게 변경한 조치는 불가피했고 적절한 것으로 판단된다. 그러나 기존의 무료학교급식제도 대상 중에서 유치부 등 일부 아동들이 이 제도의 시행 초반에 지원 대상에서 제외된 것과 전달된 식품의 질이 낮은 문제는 한계로 남는다.

통합급여 대상자에게 일시적으로 주당 20파운드를 증액한 것은 최근 근로세대를 대상으로 한 지원 혜택 중 가장 큰 금액을 지원한 것으로 평가받는다. 그럼에도 코로나19로 인한 위기 기간 동안의 임시 조치일 뿐이라는 점, 수당 총액의 한계선으로 인하여 추가 지원의 혜택에서 실질적으로 혜택을 받지 못하고 배제된 사례가 있었다는 점, 그리고 자녀의 숫자에 비례하지 않은 일괄적인 인상이라는 점은 지적하지 않을 수 없다.

자가격리 현금급여제도는 자가격리 중인 아동을 보호하기 위해 일을 잠시 쉬어야 하고, 따라서 소득 감소가 불가피한 부모(보호자)에게 일시적 생계유지를 가능케 하는 제도이다. 그러나 구성국마다 도입 시기, 대상, 지원 횟수 등이 다르다. 코로나19의 감염률이 가장 높았던 잉글랜드에서는 아동 자가격리 현금 급여가 2021년 3월이 되어서야 지급되기 시작했다.

위 세 가지 제도는 공통적으로 엄격한 자

산 조사를 거쳐 일정 소득 수준 이하의 가구에만 매우 선별적으로 지원하고 있다. 이 때문에 많은 유자녀 빈곤 가구들이 코로나19로 인하여 당장의 생계유지가 어려운 긴급한 상황에서도 자격 요건을 갖추었음을 스스로 증명하고 정부의 지급 판단을 기다려

야 했다. 일자리 상실 등 개인과 가구 단위에서는 코로나19의 여파가 지속되고 있음에도 이러한 지원 제도들이 임시 조치라는 점을 고려했을 때, 앞으로 영국 내 아동 빈곤의 상황은 더욱 심각해질 전망이다.

참고문헌

- Blackall, M. (2021, 12 January). 'What am I supposed to make with this!' Parents on schools' meagre food parcels: mothers describe with incredulity the inadequate and poorly chosen food given to children in England. *The Guardian*. Retrieved from: <https://www.theguardian.com/education/2021/jan/12/what-am-i-supposed-to-make-with-this-uk-parents-on-schools-meagre-food-parcels>
- Brewer, M., Corlett, A., Handscomb, K. & Tomlinson, D. (2021). *The living standards outlook 2021*. Retrieved from: <https://www.resolutionfoundation.org/app/uploads/2021/01/Living-standards-outlook-2021.pdf>
- Child Poverty Action Group. (2021). *Child poverty facts and figures*. Retrieved from: https://cpag.org.uk/child-poverty/child-poverty-facts-and-figures#footnote1_4a5na9r
- Department for Education. (2018). *Guidance for local authorities, maintained schools, academies and free schools*. Retrieved from: https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/700139/Free_school_meals_guidance_Apr18.pdf
- Edwards, Z., Howes, S., Reedy, J. & Sefton, T. (2020). *Poverty in the pandemic: an update on the impact of coronavirus on low-income families and children*. Retrieved from: https://cpag.org.uk/sites/default/files/files/policypost/Poverty-in-the-pandemic_update.pdf
- Halliday, J. & O'Carroll, L. (2020, 18 June). *Shielding Muslims receiving pork items in England food packages*. *The Guardian*. Retrieved from: <https://www.theguardian.com/world/2020/jun/18/shielding-muslims-receiving-pork-items-in-england-food-packages>
- Howes, S., Monk-Winstanley, R., Sefton, T. & Woudhuysen, A. (2020). *Poverty in the pandemic: the impact of coronavirus on low-income families and children*. Retrieved from: <https://cpag.org.uk/sites/default/files/files/policypost/Poverty-in-the-pandemic.pdf>
- Kennedy, S. & Ferguson, D. (2021). *Coronavirus: test & trace support payments (Briefing Paper Number CBP-9015)*. Retrieved from: <https://commonslibrary.parliament.uk/research-briefings/cbp-9015/>
- Storer, R. (2020). *Unicef to feed hungry children in UK for the first time in 70-year history*. *The Guardian*. Retrieved from: <https://www.theguardian.com/society/2020/dec/16/unicef-feed-hungry-children-uk-first-time-history>
- UK Government. (2020). *Press release: voucher scheme launches for schools providing free school meals*. Retrieved from: <https://www.gov.uk/government/news/voucher-scheme-launches-for-schools-providing-free-school-meals>