

# 코로나19 위기 속의 영국 보육업계: 지원제도의 현황과 문제점

The UK Childcare Sector during the COVID-19 Crisis: What Government Support is Available and What are the Issues?

유선우 (영국 옥스퍼드대학교 박사과정)  
Sunwoo RYU (University of Oxford)

영국은 코로나19의 대유행과 장기화로 인한 사회·경제적 손실을 가장 심각하게 겪고 있는 나라 중 하나이다. 영국 정부는 코로나19의 확산을 막기 위하여 제1차 대유행이 시작된 2020년 3월부터 약 1년간 세 차례의 전국적인 봉쇄 조치를 내렸고, 그 결과 보육서비스의 수요가 감소하여 보육서비스 공급을 주도해 온 영국 민간 보육업계의 재정난은 가중되고 있다. 영국 정부의 코로나19 관련 보육업계 지원이 전무했던 것은 아니다. 영국 정부는 지난 2020년 3월부터 12월까지 아동의 실제 보육서비스 이용 여부와는 상관없이 코로나19 대유행 이전의 보육서비스 수요에 따라 결정된 무상보육료를 보육시설에 지급했고, 보육시설 운영자와 교직원이 신청하여 혜택을 받을 수 있는 다양한 지원제도와 일회성 현금 지원 정책도 도입하고 있다. 그럼에도 불구하고 보육업계를 위한 지원이 충분하지 않다는 학계 분석이 보고되고 있고, 나아지지 않는 재정난으로 인해 보육시설 운영을 지속하지 못할 것이라는 운영자들도 증가하고 있다. 또한 강제 휴직 중 줄어든 소득으로 보육업계를 떠나는 교직원도 생겨나고 있다. 따라서 이 글은 영국 정부가 도입한 보육업계 관련 코로나19 대응 정책을 면밀히 검토하고 각각의 지원제도가 가진 한계를 논의한다. 또한 보육업계의 재정압박을 줄일 수 있는 정책 대안으로 첫째, 시설에 지급되는 무상보육료의 재정 확대, 둘째, 보육시설의 정원 충족률에 따른 차등적 운영비 및 인건비 지원과 코로나19 방역 물품 제공, 셋째, 보육업계를 위한 별도의 지원 기금 마련의 중요함을 제시한다.

## 1. 들어가며

영국은 코로나바이러스감염증-19(이하 코로나19)의 급속한 확산으로 인하여 전 세계에서 가장 높은 인구 비례 사망률을 보여 주고 있는 국가 중 하나이다. 영국 내에서 코로나19로 인한 첫 사망자가 보고된 2020년 3월 5일 이후 약 한 달 후인 2020년 4월 12일에는 총 사망자

의 수가 1만 명을 돌파했다(Siddique, 2020). 2020년 11월에는 코로나19 누적 사망자 수가 5만 명을 넘어섰으며, 2021년 1월에는 전염성과 치명률이 더 높은 영국발 코로나19 변이 바이러스의 확산으로 인하여 영국은 코로나19 누적 사망자 수가 10만 명을 넘어선 첫 유럽 국가가 되었다(BBC News, 2020; BBC News, 2021).

영국 정부는 코로나19의 빠른 확산세를 억제하기 위하여 코로나19의 제1차 대유행이 시작된 2020년 3월부터 1년간 총 세 차례의 전국 봉쇄령을 내린 바 있다. 첫 전국 봉쇄령의 시행일은 3월 23일로, 약 3개월 동안 지속된 강력한 봉쇄 조치의 일환으로 필수 인력을 제외한 거의 모든 사람들의 교류를 전면적으로 제한하였다. 이에 따라 영유아 보육서비스의 이용도 필수 인력의 자녀 및 취약 아동으로 한정되었고, 그 결과 제1차 전국 봉쇄 조치 동안 잉글랜드에서 보육서비스를 이용한 아동의 수는 약 8만 명에 불과했다(UK Government, 2021). 보육서비스를 이용하는 아동의 수는 제1차 봉쇄 조치가 끝난 이후 서서히 증가하여 2020년 11월 초에는 약 75만 명을 기록했으나, 이는 2019년 같은 기간 보육서비스 이용 아동 수의 약 61%에 해당하는 수준이다(ibid.). 제2차 전국 봉쇄 조치는 2020년 11월 5일과 12월 2일 사이로, 1차 전국 봉쇄령 조치 때와 달리 보육서비스의 이용을 필수 인력의 자녀 및 취약 아동으로 제한하지 않았음에도 코로나19 사태의 장기화로 인한 재택근무의 확산과 가정 내 돌봄이 증가하면서 보육서비스를 이용하는 아동의 수가 의미 있는 회복을 보이지는 않았다. 이러한 상황에서 영국발 코로나19 변이 바이러스가 런던과 남동부 지역을 중심으로 빠르게 확산되어 결국 2021년 1월 5일부터 3차 전국 봉쇄 조치가 시행되자 보육서비스 이용 아동 수는 2021년 2월 18일을 기준으로 약 45만 명까지 감소했다(ibid.). 이는 코로나19 사태 이전 학기 중 평균 보육서비스 이용 아동 수의 약 31%에 해당하는 수준이다(ibid.).

코로나19 사태의 장기화와 잇따른 전국 봉쇄 조치로 인한 보육서비스 이용 아동 수가 급감하는 가운데 영국 보육서비스 공급을 주도해 온 민간 보육업계의 재정난은 가중되고 있고 그 결과 운영을 중단한 보육시설이 늘어나고 있다. 물론 보육시설 운영자들과 교직원들을 위한 영국 정부의 코로나19 관련 지원이 전무했던 것은 아니다. 영국 정부는 2020년 3월부터 12월까지 아동의 실제 보육서비스 이용 여부와는 상관 없이 보육시설에 무상보육료를 지원했고, 코로나바이러스 고용유지제도(Coronavirus Job Retention Scheme)와 자영업자소득지원제도(Self-Employed Income Support Scheme)를 도입한 바 있다. 이 세 가지의 주요한 코로나19 대응 정책 외

에도 소규모사업지원기금(Small Business Grants Fund) 및 지방정부재량지원기금(Local Authority Discretionary Grants Fund) 등 다양한 일회성 현금 지원이 마련되었으며 긴급 대출 제도도 시행되고 있다.

그럼에도 불구하고 코로나19로 인한 보육시설 운영의 재정난과 관련하여 영유아교육연합(Early Years Alliance)이 보육시설 운영자들을 대상으로 2020년 6월에 실시한 설문조사에 따르면 설문 참여자 약 3000명 중 25.4%가 1년 후의 시점에 보육시설 운영을 지속하지 못할 것이라고 응답한 바 있다(Early Years Alliance, 2020). 영국의 주의회네트워크(County Councils Network)가 25개 주의회 및 단일자치구(unitary authorities)의 관계자들을 대상으로 2020년 9월에 실시한 설문조사에서도 응답자의 80%가 코로나19의 대유행으로 인하여 지역 보육시설의 10%가 폐쇄될 것이라고 예상했고, 나머지 20%의 응답자는 지역 보육시설의 10~25%가 폐쇄될 것이라고 전망했다(County Councils Network, 2020). 실제로 2021년 2월 18일 기준으로 영업 중인 보육시설의 비율은 66%이고, 22%는 영업을 중단한 것으로 조사되었으며, 나머지 12%의 운영 여부는 밝혀지지 않았다(UK Government, 2021).

따라서 이 글에서는 잉글랜드를 중심으로 영국 정부가 도입한 보육업계 관련 코로나19 대응 정책의 현황을 살펴보고자 한다. 이를 위해 먼저 영국 보육서비스 공급 주체 현황을 알아보고자 한다. 이는 공급 주체별로 혜택을 받을 수 있는 제도가 다르고 지원의 수준이 상이한 경우가 있기 때문이다. 또한 보육서비스 공급 주체 현황에 대한 이해를 바탕으로 영국 정부의 보육 분야 코로나19 대응 지원이 얼마나 포괄적이었는지 파악할 수 있기도 해서다. 그다음으로 위에서 언급한 보육업계 관련 세 가지의 주요한 코로나19 대응 정책과 일회성 현금 지원 정책을 자세히 살펴보고 각각의 한계점을 논의하고자 한다. 마지막으로, 정책 대안을 간략히 모색하면서 이 글을 마무리하고자 한다.

## 2. 영국 보육서비스 공급의 특징과 현황

영국은 전통적으로 자녀 양육 문제를 개인의 책임으로 간주해 온 국가이다(Daly, 2010a). 영국에서 보편적 보육서비스 제공을 위한 국가의 역할이 중요하게 논의되기 시작한 것은 1990년대 후반으로, 인적 자원 투자의 경제적 중요성이 주목받기 시작하면서부터이다(Daly, 2010b). 여성 인적 자원의 활용과 아동 인적 자원 투자의 초석으로 공보육서비스의 확충이 필요하다는 사회적 합의가 형성됨에 따라 1998년에는 국가 최초의 보육정책 발전 계

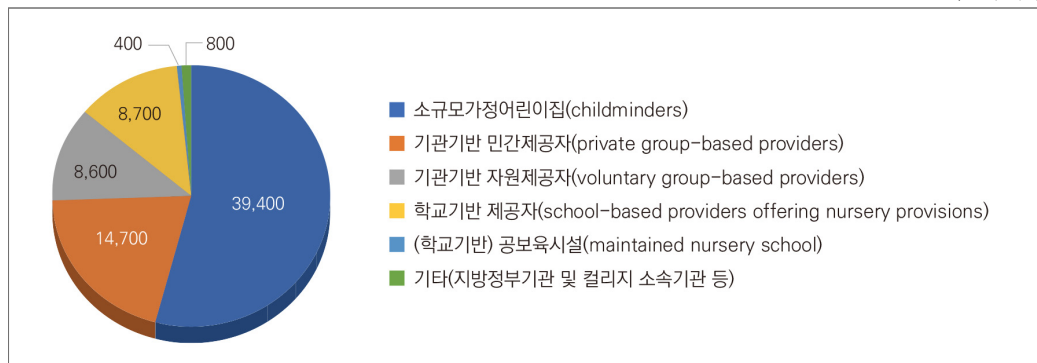
확안인 국가아동보육전략(National Childcare Strategy)이 만들어졌고, 2004년에는 이를 바탕으로 수립된 아동보육 10년 전략(Ten Year Strategy for Childcare: Choice for Parents, the Best Start for Children)이 발표되었다(Moss & Cameron, 2020). 이후 2006년에는 관련 기관의 자문을 거쳐 장기 전략안의 이행을 위한 관련 법 제정이 추진되어 국가 최초의 아동보육법(Childcare Act)이 마침내 도입되었다(ibid.). 이 법안에 따라 영국의 지방자치단체는 모든 취학 전 아동들의 복지를 향상하고, 아동들 사이의 불평등을 완화하기 위해 일정 시간의 무상보육을 보장하고, 일하는 부모들에게 충분한 보육을 제공하며, 부모들에게 더 나은 정보를 제공할 의무 등을 지게 되었다.

영국의 보육정책 확대와 관련하여 주목해야 할 점은 영국 정부가 보육료를 보조 지원하거나 세제 개편을 통해 자녀가 있는 가구에 대한 경제적 지원을 늘리는 등 수요자의 보육 비용을 경감하는 것에 중점을 두어 왔다는 것이다. 이 과정에서 영국은 보육서비스 공급 주체로서 국가의 역할을 강화시키기보다는 민간 중심의 서비스 공급 구조를 유지해 왔다. 영국 교육부(Department for Education)가 발표한 코로나19 사태 이전인 2019년도의 보육서비스 공급 주체 현황을 살펴보면 [그림 1]과 같다(Department for Education, 2019a).

영국 교육기준청(Office for Standards in Education)에 등록되어 있는 보육시설 중 가장 높은 비율인 약 54%를 차지하고 있는 보육시설은 소규모가정어린이집(childminders)으로, 보육교사가 본인의 집 혹은 그에 준하는 곳에서 8세 미만의 아동을 자신의 아이를 포함하여 최대 6명까지 돌볼 수 있는 보육시설이다.<sup>1)</sup> 다음으로 높은 비율을 차지하고 있는 보육시설은 기관기반

그림 1. 잉글랜드의 보육 공급 주체 현황(2019년 기준)

(단위: 곳)



자료: Department of Education. (2019a: 1).

1) 소규모가정어린이집을 이용하는 6명 중 최대 3명까지 만 5세 미만일 수 있고, 최대 1명까지 만 1세 미만일 수 있음.

(group-based) 보육시설이다. 기관기반 보육시설이란 개인이나 단체가 개인의 주택이 아닌 곳에 설치하여 미취학 아동들에게 종일제 혹은 반일제(sessional)의 보육서비스를 제공하는 보육시설을 의미한다. 좀 더 구체적으로 살펴보자면 영국 보육시설 전체의 약 20%는 영리 성격의 기관기반 민간제공자(private group-based providers)가 운영 중인 것으로 드러났고, 약 12%는 지역단체, 자선단체 및 종교단체 등과 같은 비영리 성격의 기관기반 자원제공자(voluntary group-based providers)가 운영하고 있는 것으로 조사되었다(ibid.). 그 뒤를 이어 학교기반 제공자(school-based providers offering nursery provisions)가 운영 중인 보육시설이 전체의 약 12.6%를 차지하고 있는 것으로 추정된다.<sup>2)</sup> 학교기반 보육시설은 사립(independent) 학교 혹은 정부 지원 학교 내에 설치된 것으로, 주로 만 3, 4세 아동을 대상으로 보육서비스를 제공하고 있다. 한편 빈곤계층 아동에게 보육서비스를 제공할 목적으로 영국 지방정부가 직접 운영하고 있는 공보육시설(maintained nursery school)은 전체의 약 0.55%에 해당하는 약 400곳으로 매우 적는데, 그 숫자가 점진적으로 감소하고 있다.<sup>3)</sup> 이는 영국의 보육서비스가 영리 및 비영리 민간 부문의 주도로 제공되고 있음을 보여 준다. 이를 바탕으로 코로나19 대유행으로 인한 보육업계 전반의 재정난이 매우 심각할 것임을 예상할 수 있다.

### 3. 코로나19 위기 속 영국 정부의 보육시설 운영자와 교직원을 위한 지원 대책과 한계

#### 가. 무상보육료의 지급 유지 결정

지난 2020년 3월의 제1차 전국 봉쇄령 조치에 앞서 보육업계의 붕괴를 막기 위한 기본적인 정책 대안으로 고려된 것은 만 2~4세 아동들이 이용하고 있는 보육시설에 지급되고 있던 기존의 정부 지원 무상보육료를 아동의 실제 보육서비스 이용 여부와 관계없이 보육시설에 지급하는 것이었다.

무상보육료 지급과 관련하여 중요한 점은 영국 정부가 보육서비스의 보편성(universalism) 향상을 목표로 두고 수요자의 보육 비용 경감에 초점을 맞춰 왔음에도 불구하고 실제로는 아동의 나이, 가계 소득 수준 및 아동의 장애 유무, 부모의 맞벌이 여부에 따라 보육 지원을 선별

2) 영국 교육부가 사립 학교 내에 설치된 보육시설과 정부 지원 학교 내에 설치된 보육시설의 정확한 숫자를 공개하지 않고 있기 때문에 사립 및 공립 보육시설의 정확한 숫자를 파악하기는 어려움.

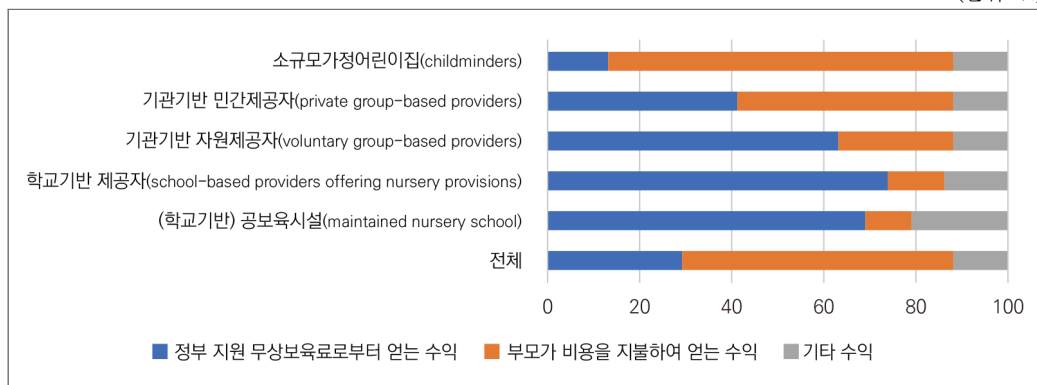
3) 1998년 공보육시설의 수는 약 600개였으나 2001년과 2002년 사이에 500개 미만으로 감소하였음(Paull & Popov, 2019).

적으로 제공해 왔다는 점이다. 현재 영국에서 제공되고 있는 기본 무상 보육서비스는 주당 15시간(연 38주 기준, 연간 총 570시간)으로, 자산조사형(means-tested) 소득보조 및 장애생활수당(disability living allowance)을 받고 있거나 맞벌이 부모를 둔 만 2세 아동의 가정과 모든 만 3, 4세 아동의 가정이 이용할 수 있다. 만 3세와 만 4세를 키우고 있는 맞벌이 가정의 경우 주당 15시간(연 38주 기준)의 추가적인 무상 보육서비스가 제공된다. 무상 보육서비스의 혜택을 받기 위하여 아동의 부모는 거주 지역 주변의 보육시설 중 입소가 가능한 곳을 선택하여 아동을 등록해야 하고, 해당 보육시설은 아동 등록과 동시에 지방정부로부터 무상보육료를 직접 지급받는다.

영국 정부의 무상보육료 지급 유지 결정은 정부 지원 무상보육료가 수입의 대부분을 차지 하던 보육시설의 재정난을 완화할 수 있는 정책이었다. 그러나 이러한 혜택을 가장 많이 받았을 것으로 판단되는 보육시설은 무상보육료 지원 대상인 만 3, 4세 아동이 많이 이용하고 있는 학교기반 혹은 기관기반 자원제공자가 운영하는 보육시설이나 공보육시설로, 위에서 언급한 것처럼 2019년 기준 영국 전체 보육시설의 약 25%만을 차지하고 있다. 반면 [그림 2]에서 보는 바와 같이 기관기반 민간제공자가 운영하는 보육시설과 소규모가정어린이집의 경우 2019년 기준으로 정부 지원 무상보육료 외의 수입이 차지하는 비율이 전체 수입의 59%와 87%인 것으로 조사되었다(Paull & Wilson, 2020). 기관기반 민간제공자가 운영하는 보육시설과 소규모가정어린이집이 영국 전체 보육시설의 약 74%를 차지하는 것을 감안

그림 2. 잉글랜드의 보육시설 유형별 운영자의 수익 구성(2019년 기준)

(단위: %)



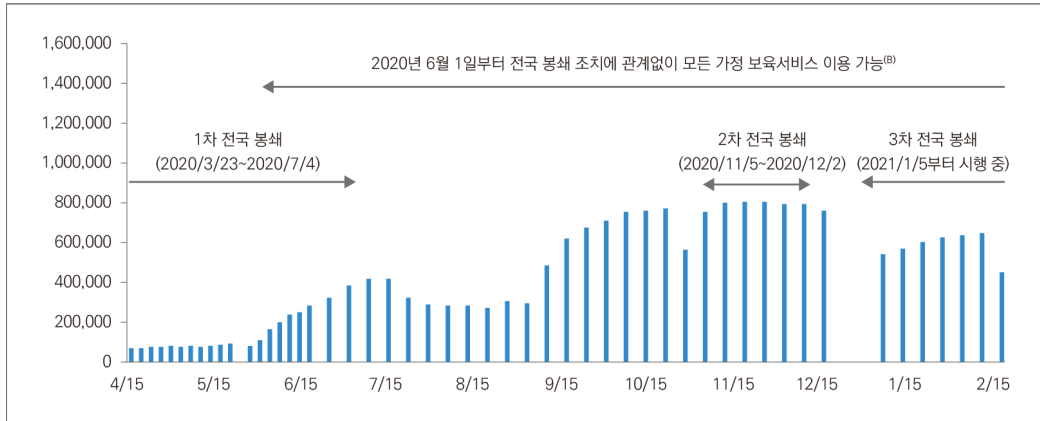
자료: Paull & Wilson. (2020).

했을 때, 무상보육료 지급이 영국 보육업계 전반의 재정적 압박을 해소하는 데에는 다소 한계가 있었을 것으로 판단된다.

더 큰 문제는 무상보육료 지원의 감소이다. 2020년 한 해 동안 아동의 보육서비스 이용과 상관없이 지급된 무상보육료는 코로나19 사태로 인한 보육서비스 수요 감소를 감안하여 영국 내 코로나19 대유행 전인 2020년 1월의 보육서비스 이용 현황을 바탕으로 결정된 것이기에 만 3, 4세 아동을 위한 무상 보육서비스를 주로 제공해 오던 보육시설의 코로나19 사태로 인한 재정압박을 어느 정도 줄여 줄 수 있었던 것으로 보인다. 그러나 2021년 1월 1일 영국 정부는 무상보육을 아동의 실질 보육서비스 등록 여부에 따라 지급한다고 발표한 바 있다 (UK Government, 2020a). 여기서 중요한 문제는 위에서 언급한 것처럼 영국 정부가 2021년 1월 5일부터 제3차 전국 봉쇄 조치를 시행하면서 보육서비스 이용에 제한을 두고 있지 않음에도 불구하고 2021년 1월과 2월의 보육서비스 수요가 2020년 하반기보다 더욱 감소했다는 점이다(그림 3 참조). 2021년 1월과 2월 보육서비스를 이용한 아동 수는 약 45만 명과 65만 명 사이로 추정된다. 영국 정부가 추정한 코로나19 대유행 이전 봄학기의 보육서비스 이용 아동 수가 약 105만 명임을 감안했을 때, 이는 약 43~61%에 해당하는 수치이다 (UK Government, 2021). 이러한 보육서비스 수요의 감소는 첫째, 제3차 전국 봉쇄 조치가 시행됨에 따라 필수 노동자를 제외한 근로자들의 재택근무가 늘어나 가정 내 돌봄이 증가하고 있고, 둘째, 영국 정부가 2020년 11월부터 전국 봉쇄 기간 중에도 만 14세 미만의 아동을 둔 가구가 다른 한 가구와 일명 ‘육아버블(childcare bubble)’을 형성하여 가족 및 친구로부터 비공식적인 돌봄 지원을 받을 수 있도록 허용하고 있기 때문인 것으로 보인다.<sup>4)</sup> 따라서 보육서비스 수요가 빠른 시일 내에 회복되지 않는다면 보육시설 운영자들의 재정압박은 더욱 커질 것으로 보인다.

4) 육아버블은 지역 봉쇄 조치가 시행된 잉글랜드 북부 지역에서 2020년 9월 22일부터 제한적으로 허용되었음. 육아버블과 관련한 자세한 사항은 다음을 참고하라. <https://www.gov.uk/guidance/making-a-childcare-bubble-with-another-household>

그림 3. 코로나19 대유행 동안 보육서비스를 이용한 아동의 수(A) (잉글랜드 기준)



주 (A): 영국 정부는 1~4주의 간격을 두고 잉글랜드의 보육서비스 이용 아동 수를 공개하고 있으며 이는 추정치임.

주 (B): 보육서비스 이용은 지역의 코로나19 상황에 따라 제한되었을 수도 있음.

자료: UK Government. (2021).

## 나. 코로나바이러스 고용유지제도

코로나바이러스 고용유지제도(이하 고용유지제도)는 지난 2020년 3월의 제1차 전국 봉쇄 조치 시행에 따른 대량 실직의 위험을 줄이기 위하여 마련된 것으로, 영국 내 모든 기업이 2020년 3월 19일 이전부터 고용된 근로자를 강제 휴직할 수 있도록 하고 해당 근로자의 임금을 정부가 보전하는 것을 골자로 하고 있다(Ferguson, 2021). 고용유지제도의 신청이 시작된 2020년 4월 20일부터 8월 사이에는 영국 정부가 휴직 중인 근로자 정기급여의 80%를 최대 2500파운드(약 393만 원)까지 보전했으나, 9월과 10월에는 정부의 부담률이 각각 70%와 60%로 낮아졌고, 이에 따라 고용주가 나머지를 부담하는 것으로 바뀌었다(ibid.). 그러나 제2차 전국 봉쇄령 조치가 시행되면서 11월부터는 정부의 지원 규모가 다시 임금의 80%로 회복되었다(ibid.). 2021년 1월부터 아동의 실질 보육서비스 등록에 따른 무상보육료가 보육시설에 지급됨에 따라 영국 정부는 보육시설의 운영자들이 고용유지제도를 보다 적극적으로 활용하여 감소한 보육서비스 수요로 인한 영업 손실을 줄일 것을 권고하고 있다(UK Government, 2020a).

영국 교육부가 2019년 보육시설 운영자들을 대상으로 진행한 설문조사에서 보육시설 운영을 위한 경비의 약 74%가 인건비에 사용되었다는 점을 미루어 봤을 때(Paull & Wilson,



2020), 고용유지제도가 보육시설 운영자들의 경영난을 해소하고 보육 교직원들의 대량 해고를 방지하는 데에 중요한 역할을 해 왔을 것으로 생각된다. 한편 이 제도는 두 가지 이상의 직업을 가진 근로자가 각각의 직업에 해당되는 고용유지 급여를 받을 수 있도록 허용하고 있다. 많은 보육 교직원들이 보육업계의 낮은 급여로 인하여 두 가지 이상의 직업을 병행하고 있다는 사실을 고려했을 때, 이러한 조치는 코로나19로 인한 이들의 소득 피해를 어느 정도 줄이는 역할을 했을 것으로 보인다.

그러나 고용유지 급여가 모든 보육 교직원에게 지급된 것은 아니다. 영유아 보육 및 교육 분야에 대한 고용유지제도 적용 지침이 처음으로 발표된 2020년 3월 24일에는 고용유지 급여가 정부 지원 무상보육료의 지급과 상관없이 모든 교직원에게 지급될 것이라고 알려졌었다. 하지만 무상보육료 지원금과의 중복 지원이 발생할 수 있다는 이유로 결국 무상보육료가 아닌 부모 지급 보육료 및 기타 수입을 통해 지급된 교직원의 급여만이 고용유지제도 지원 대상에 포함되었다(Early Years Alliance, 2020). 이 조항의 문제점은 많은 보육 교직원들이 정부 지원 무상 보육서비스와 부모가 비용을 지불하는 보육서비스를 동시에 제공하고 있다는 것이다. 그러나 영국 정부가 무상보육료 지원과의 중복 지원을 금지함에 따라 무상과 유상 보육서비스를 동시에 제공하고 있는 교직원들의 고용유지 급여가 지급되지 않는 경우가 발생했고, 그 결과 보육시설 운영자들의 경영난이 더욱 심화될 것이라는 우려가 커졌다(Blanden et al., 2020). 실제로 2020년 6월 발표된 영국 영유아교육연합의 보고서에 따르면 설문에 참여한 약 3000명의 보육시설 운영자들 중 약 47%가 이 지침으로 인하여 직원들을 해고해야 할 것이라고 밝혔다. 또한 응답자의 22%는 이러한 조치가 보육시설 폐지로 이어질 수 있을 것이라는 우려를 나타내기도 했다(Early Years Alliance, 2020). 이러한 조항에 대한 비판이 잇따르자 영국 정부는 2020년 7월 1일부터 코로나19와 관련된 이유로 근무시간이 단축된 보육시설 교직원들이 근무하지 못한 시간에 대하여 고용유지 지원금을 청구할 수 있도록 규정을 바꾸었다(Blanden et al., 2020).

한편 하한액이 설정되어 있지 않은 고용유지 급여가 보육 교직원들의 고용을 효과적으로 유지시키지 못하고 있다는 지적도 있다. 이는 보육 분야 근로자들의 고착화된 저임금 문제와 깊은 관련이 있다. 2019년 기준으로 영국 보육 교직원의 평균 시급은 10.9파운드(약 1만 7000원)인데, 소규모가정어린이집이나 민간보육시설에서 근무하는 이들의 평균 시급은 이

보다 낮은 8.89파운드(약 1만 4000원)와 10.58파운드(약 1만 6000원)로 각각 조사되었다 (Paull & Wilson, 2020). 이는 해당 연도 최저임금이었던 8.21파운드(약 1만 3000원)와 비교했을 때 비슷하거나 약간 높은 수준이다. 영국 정부의 독립 자문기구인 최저임금위원회(Low Pay Commission)가 2020년 12월 발표한 보고서에 따르면 코로나19의 장기화로 인하여 2020년 한 해 동안 강제 휴직을 경험한 보육 분야 근로자는 약 17만 4000명에 달하는 것으로 조사되었다. 이는 보육 분야 전체 근로자의 약 42.3%에 해당하는 수치이다(Low Pay Commission, 2020). 휴직을 경험한 보육 교직원 중 45.6%가 휴직 중 직업훈련에 참가하는 등의 방법을 통하여 고용유지 급여 외에 추가적인 인건비를 고용주로부터 지급받아 코로나19 사태 이전의 소득 수준을 유지할 수 있었던 것으로 조사되었으나, 나머지 54.4%는 강제 휴직 중 소득 감소를 경험한 것으로 밝혀졌다(ibid.). 이와 관련하여 영국의 전국주간보육협회(National Day Nurseries Association)는 보육업계의 고착화된 저임금으로 인하여 휴직 중인 보육 교직원들이 최저임금 수준보다 더 낮은 고용유지 급여를 받는 경우가 있음을 지적하면서 소득 감소로 인하여 휴직 중인 보육 교직원이 퇴직하는 사례가 보고되고 있다고 강조했다 (National Day Nurseries Association, 2020).

#### 다. 자영업자소득지원제도

자영업자소득지원제도는 코로나19로 인하여 발생한 자영업자들의 소득 감소분을 보상하기 위하여 영국 정부가 2020년 3월 26일 발표한 것으로(Seely & Hirst, 2021), 이 제도의 혜택을 받기 위해서는 신청인의 최근 1~3년 회계연도의 거래이익(trading profits)이 5만 파운드(약 7800만 원)를 넘지 않으면서 동시에 비거래소득(non-trading income)과 적어도 같거나 커야 했다(ibid.).

제1차 자영업자 소득지원금 신청은 2020년 5월 13일과 7월 13일 사이에 이루어졌으며, 신청인은 월평균 거래이익의 80%에 상당하는 지원금을 월 최대 2500파운드(약 393만원)까지 3개월간 받을 수 있었다(ibid.). 그러나 코로나19가 장기화됨에 따라 2020년 8월 17일과 10월 19일 사이에 코로나19로 인해 운영난을 겪고 있는 자영업자들을 대상으로 제2차 자영업자 소득지원금 신청이 이루어졌다. 이 시기에 신청한 경우에는 신청인이 월평균 거래이익의 70%에 달하는 금액을 월 최대 2190파운드(약 344만 원)까지 3개월간 청구할 수 있도록

변경되었다(ibid.). 2020년 9월 영국 내 코로나19의 2차 대유행이 시작되고 북부 지역을 중심으로 지역 봉쇄령이 시행되자 영국 정부는 자영업자소득지원제도를 다시 한번 연장하였다. 제3차 자영업자 소득지원금의 신청은 2020년 11월 29일부터 2021년 1월 29일 사이에 이루어졌으며, 영국 정부는 제1차 때와 마찬가지로 신청인의 월평균 거래이익의 80%를 월 최대 2500파운드(약 393만 원)까지 3개월간 지원했다(ibid.).

2019년 기준 소규모가정어린이집 운영자들의 연간 소득의 평균값과 중위값이 각각 1만 9838파운드(약 3100만 원)와 1만 7000파운드(약 2700만 원)이었음을 고려했을 때, 약 4만 명에 달하는 소규모가정어린이집 운영자의 대부분이 자영업자소득지원제도의 자격 요건을 충족하여 해당 지원금을 받을 수 있을 것으로 기대되었다(Department for Education, 2019b). 2019년 영국 교육부의 보고서에 따르면 주당 15시간의 무상 보육서비스를 이용할 수 있는 만 3, 4세 아동 중 소규모가정어린이집을 이용하는 비율은 약 5%로 매우 낮게 나타났다(Department for Education, 2019c). 그 결과 소규모가정어린이집 운영자는 영국 정부가 2020년 한 해 동안 아동의 실질 보육서비스 이용 여부에 상관없이 보육시설에 지급한 무상보육료를 통해 의미 있는 수준의 혜택을 받지 못하고 있었다.

영국 노동당(Labour Party) 소속 국회의원 존 힐리(John Healey)가 약 600명의 소규모가정어린이집 운영자를 대상으로 2020년 8월과 9월 사이에 실시한 설문조사 결과 응답자의 99%가 영국 국세관세청(Her Majesty's Revenue and Customs)에 자영업자로 등록되어 있음에도 65%만이 자영업자 소득지원금을 받은 것으로 드러났으며, 48%는 보육시설 폐업 위기에 처해 있다고 응답했다(Healey, 2020). 이는 지원금이 신청인의 최근 1~3년 월평균 거래이익으로 결정되었다(Seely & Hirst, 2021). 2019/2020 회계연도에 일을 시작한 보육시설 운영자의 경우에는 해당 지원금을 받을 수 없었기 때문인 것으로 보인다. 영국 재정연구원(Institute for Fiscal Studies)의 연구자들이 지적한 것처럼 신청인의 최근 1~3년 연평균 거래이익이 5만 파운드(약 7800만 원)를 넘지 않았더라도 비거래소득이 거래이익보다 조금이라도 큰 경우에는 지원금을 전혀 지급하지 않도록 하는 규정도 많은 소규모가정어린이집 운영자들이 지원금의 혜택에서 배제 되는 것에 영향을 미쳤을 것으로 보인다(Cribb et al., 2021).

## 라. 그 외 일회성 현금 지원

영국 정부는 코로나19와 관련하여 다양한 일회성 현금 지원 정책을 도입했으며, 그중 보육시설 운영자가 신청하여 지급받을 수 있었던 것은 소규모사업지원기금이다. 이 기금은 소규모 사업자들에게 영국 지방정부가 최대 1만 파운드(약 1570만 원)의 현금을 지원하는 것으로, 2020년 4월 1일과 9월 30일 사이에 지급되었다(UK Government, 2020b). 이 기금을 받기 위해서는 2020년 3월 11일 이전부터 보육시설의 과세가치(rateable value)가 1만 5000 파운드(약 2360만 원) 미만으로 평가되어 운영자가 소기업세금감면(small business rate relief)의 혜택을 받고 있었거나, 인구 3000명 미만인 지역에 위치하여 운영자가 외곽지역세금감면(rural rate relief)의 혜택을 받고 있어야 했다(ibid.). 소규모사업지원기금의 문제점은 이 기금의 엄격한 자격 요건 때문에 보육시설이 합법적인 전대(sub-lease)를 통해 운영되는 경우나, 인구가 3000명 이상인 지역에 위치하고 있거나, 혹은 교회와 같이 과세가치가 없는 건물에서 운영되고 있는 경우에는 해당 시설의 운영자가 이 지원기금을 받을 수 없었다는 데에 있다.

영국 정부가 소규모사업지원기금의 자격 요건을 충족하지 못한 소규모 사업 운영자를 위해 617억 파운드(약 9660억 원)의 지방정부재량지원기금을 2020년 5월 29일 도입하기도 했었다(UK Government, 2020c). 이 기금을 받기 위해서는 신청인은 2020년 3월 11일 이전부터 과세가치가 5만 1000파운드(약 8000만 원) 미만으로 평가된 사업장을 운영 중이어야 했다. 코로나19로 인한 재정 상황 악화의 정도에 따라 1만 파운드(약 1570만 원) 혹은 그 미만의 금액, 또는 최대 2만 5000 파운드(약 3920만 원)의 지원금을 받을 수 있었다(UK Government, 2020d). 그러나 이 기금이 사업세(business rates)가 아닌 지방세(council tax)를 지불하는 소규모 숙박업소(bed and breakfast)의 운영자 및 자선사업세감면(charitable business rates relief)의 혜택을 받고 있는 자선단체의 운영자에게 우선적으로 지원되었고, 보육 분야 운영자는 지원 우선순위에 포함되지 않았다는 사실을 고려했을 때(ibid.), 이 기금을 받은 보육시설 운영자는 많지 않았을 것으로 생각된다.

## 4. 나가며

코로나19의 장기화로 인하여 영국 보육업계의 재정압박은 더욱 심해지고 있다. 영국 정부가 아무런 조치를 하지 않은 것은 아니다. 위에서 살펴본 것처럼 영국 내에서 코로나19 위기

가 본격화된 2020년 3월부터 12월까지 무상보육료 지급이 유지되었고, 이 외에도 보육 교직원 임금의 80%를 보전하여 대량 실직의 위험을 낮춘 코로나바이러스 고용유지제도, 소규모 가정어린이집 운영자들이 소득 감소분을 보상받을 수 있는 자영업자소득지원제도가 도입 및 연장되었다. 소득이 낮은 보육시설 운영자들의 경우 소규모사업지원기금 및 지방정부재량지원기금과 같은 일회성 기금을 받을 수 있었다.

그러나 도입된 지원제도들의 세부 사항과 영국 보육서비스 공급의 특징을 함께 검토한 결과 여러 가지 중요한 한계점이 발견되었다. 2020년 3월과 12월 사이에 보육시설에 지급된 무상보육료의 경우 만 3, 4세 아동에게 무상 보육서비스를 주로 제공해 오던 학교기반 보육시설의 재정적 손실을 효과적으로 줄여 준 것으로 보이나 부모 지출 보육료에 수입을 의존해 오던 기관기반 민간제공자가 운영하는 보육시설이나 소규모가정어린이집의 재정압박을 완화하는 데에는 다소 한계가 있었던 것으로 보인다. 또한 보육서비스 수요가 회복되고 있지 않음에도 불구하고 2021년 1월부터는 무상보육료가 아동의 실질 보육서비스 이용에 따라 지급되고 있다는 사실을 고려했을 때 영국 보육업계 전반의 재정 위기는 더욱 심화될 것으로 보인다. 코로나바이러스 고용유지제도는 근로자 정기급여의 80%를 월 최대 2500파운드 한도 내에서 보전해 준다는 점에서 높은 관대성을 보이고 있으나, 2020년 7월까지 무상보육료가 아닌 부모 지급 보육료나 기타 수입을 통해 지급된 보육 교직원의 급여만이 고용유지제도 지원 대상에 포함되어 있었다. 또한 고용유지 지원금의 하한점이 설정되어 있지 않아 최저임금에 미치지 못하는 지원금을 받는 보육 교직원이 많았다. 그 결과 휴직 중 퇴직하는 사례가 발생하고 있다. 자영업자소득지원제도의 경우 대부분 코로나19 관련 지원에서 배제되어 있던 소규모가정어린이집 운영자에게 혜택을 줄 수 있을 것으로 기대되었으나 엄격한 자격 요건으로 인하여 65%만이 해당 지원금을 받은 것으로 조사되었다. 마지막으로, 일회성 현금 지원의 경우 자격 요건 및 지원 우선순위와 관련된 문제점이 발견되었다. 뿐만 아니라 코로나19의 장기화와 반복되는 전국 및 지역 내 봉쇄 조치 시행에도 불구하고 대부분의 기금 신청은 2020년 3분기에 종료된 상태이다.

영국 정부가 코로나19로 인한 보육업계의 재정난을 완화하기 위해 고려할 수 있는 정책 대안은 다음과 같다. 첫째, 보육서비스 수요가 빠른 시일 내에 회복되지 않는 경우 무상보육료를 다시 코로나19 이전 2020년 1월의 보육서비스 이용 현황을 바탕으로 지급하거나 시간

당 정부 지원 무상보육료를 인상하는 방안이다. 그러나 위에서 언급한 것처럼 무상보육료 지원 대상인 만 3, 4세 아동이 기관기반 자원제공자가 운영하는 보육시설 및 학교기반 보육시설을 주로 이용하고 있다는 점을 고려했을 때, 그 외의 보육시설은 해당 지원의 혜택에서 다소 소외될 가능성이 크다. 따라서 운영을 재개한 소규모가정어린이집이나 기관기반 민간제공자가 운영하는 보육시설을 대상으로 인건비나 운영비의 일부를 정원 충족률에 따라 차등 지원하는 방안도 함께 고려해야 할 것으로 보인다. 또한 운영 중인 보육시설을 대상으로 마스크, 일회용 장갑 등 개인보호장비(PPE: personal protective equipment) 및 소독제 등 방역 물품을 지원하여 코로나19로 인해 발생한 보육시설의 추가 지출을 줄일 수 있도록 하는 방안도 필요해 보인다. 더 나아가 보육업계를 위한 별도의 지원제도를 도입하는 것도 고려해 볼 수 있다. 이미 영국 정부는 코로나19로 인해 경제적 피해가 큰 사업 분야를 선정하여 해당 업계 종사자들을 위한 일회성 현금 지원 정책을 도입한 바 있다. 2020년 4월과 6월 사이에 도입한 소매·호텔·레저분야보조금(Retail, Hospitality and Leisure Grant), 수산업대응기금(Fisheries Response Fund), 낙농업대응기금(Dairy Response Fund) 등이 그 예이다. 이와 유사한 형식으로 코로나19로 인한 재정적 피해가 심각한 보육시설 운영자 및 교직원을 대상으로 하는 특별 기금 도입을 생각해 볼 수 있다.

코로나19의 장기화로 가중된 영국 보육업계의 재정난이 야기할 것으로 예상되는 가장 큰 문제는 폐쇄하는 보육시설의 증가이다. 앞서 언급한 것처럼 2021년 2월 18일 기준으로 영업 중인 보육시설의 비율은 66%이고, 22%는 영업을 중단한 것으로 조사되었으며, 나머지 12%의 운영 여부는 밝혀지지 않았다(UK Government, 2021). 뿐만 아니라 보육 교직원 역시 감소할 것으로 예상된다. 이미 영국의 보육 교직원은 코로나19 대유행 이전부터 영국 정부의 실질적 보육재정 감소와 보육업계의 고착화된 저임금 문제로 인해 낮은 직업 유지율을 보여 왔다. 브렉시트(Brexit)로 인하여 잉글랜드 전체 보육 교직원의 5.1%를 차지하고 있는 유럽연합(European Union) 소속 국가의 국적을 가진 이들이 퇴직하는 사례가 증가하여 보육 인력이 감소할 것이라는 우려도 있었다(Bonetti, 2019). 위에서 언급한 것처럼 충분하지 않은 코로나19 관련 지원제도로 인해 많은 보육 교직원이 소득 감소를 겪고 있다는 사실을 고려했을 때, 추가적인 지원제도 도입 없이는 증가하는 보육 인력의 업계 이탈을 효과적으로 막지 못할 것으로 보인다. 궁극적으로, 보육시설 폐쇄나 보육 인력 감소로 인해 보육서비스 가격이 상승할 경우 저임금 여성 근로자의 노동시장 이탈이 증가할 수 있다. 이는 계층에 따른 아동 간 불평등

을 심화시킬 수 있다.

---

## 참고문헌

- BBC News. (2020, November). Covid: UK first country in Europe to pass 50,000 deaths. Retrieved from: <https://www.bbc.co.uk/news/uk-54905018>
- BBC News. (2021, January). Covid: UK virus deaths exceed 100,000 since pandemic began. Retrieved from: <https://www.bbc.co.uk/news/health-55757378>
- Blanden, J., Crawford, C., Drayton, E., Farquharson, C., Jarvie, M. & Paull, G. (2020). *Challenges for the Childcare market: the implications of COVID-19 for childcare providers in England*. London: Institute for Fiscal Studies.
- Bonetti, S. (2019). *The early years workforce in England: a comparative analysis using the Labour Force Survey*. Retrieved from: [https://epi.org.uk/wp-content/uploads/2019/01/The-early-years-workforce-in-England\\_EPI.pdf](https://epi.org.uk/wp-content/uploads/2019/01/The-early-years-workforce-in-England_EPI.pdf)
- Country Councils Network. (2020). *CCN analysis: managing post-COVID childcare markets*. Retrieved from: [http://www.countycouncilsnetwork.org.uk/wp-content/uploads/dlm\\_uploads/Managing-Post-COVID-Childcare-Markets-1.pdf](http://www.countycouncilsnetwork.org.uk/wp-content/uploads/dlm_uploads/Managing-Post-COVID-Childcare-Markets-1.pdf).
- Cribb, J., Delestre, I. & Johnson, P. (2021). *Who is excluded from the government's Self-Employment Income Support Scheme and what could the government do about it?* (IFS Briefing Note BN316). Retrieved from: <https://ifs.org.uk/uploads/BN316-Who-is-excluded-from-SEISS.pdf>
- Daly, M. (2010a). Families versus and market. In F. Castles, S. Leibfried, J. Lewis, H. Obinger & S. Pierson. (Eds.) *The Oxford handbook of the welfare state* (pp. 139–151). Oxford: Oxford University Press.
- Daly, M. (2010b). Shifts in family policy in the UK under New Labour. *Journal of European Social Policy*, 20(5), 433–443.
- Department for Education. (2019a). *Survey of childcare and early years providers: main summary, England, 2019*. Retrieved from: [https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/845080/SCEYP\\_2019\\_Main\\_Report\\_Nov19.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/845080/SCEYP_2019_Main_Report_Nov19.pdf)
- Department for Education. (2019b). *Main tables: survey of childcare and early years providers 2019 - table 18: average annual income from providing childcare*. Retrieved from: <https://www.gov.uk/government/statistics/childcare-and-early-years-providers-survey-2019>
- Department for Education. (2019c). *Data tables: childcare and early years survey of parents 2019 - table 1.6: use of childcare providers by child ren (by age of child)*. Retrieved from: <https://www.gov.uk/government/statistics/childcare-and-early-years-survey-of-parents-2019>
- Early Years Alliance. (2020). *The forgotten sector: the financial impact of coronavirus on early years providers in England*. Retrieved from: [https://www.eyaliance.org.uk/sites/default/files/the\\_forgotten\\_sector\\_early\\_years\\_alliance\\_june\\_2020.pdf](https://www.eyaliance.org.uk/sites/default/files/the_forgotten_sector_early_years_alliance_june_2020.pdf).
- Ferguson, D. (2021). *FAQs: Coronavirus Job Retention Scheme* (Briefing Paper Number CBP 8880). Retrieved from: <https://commonslibrary.parliament.uk/research-briefings/cbp-8880/>
- Healey, J. (2020). *Childminder COVID-19 support survey*. Retrieved from: <https://www.johnhealeym.co.uk/wp-content/uploads/Childminders-survey-report-FINAL.pdf>
- Low Pay Commission. (2020). *National minimum wage: Low Pay Commission report 2020*. Retrieved from: [https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/942062/LPC\\_Report\\_2020.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/942062/LPC_Report_2020.pdf)
- Moss, P. & Cameron, C. (2020). Introduction: the state we're in. In C. Cameron & P. Moss (Eds.) *Transforming early childhood in England* (pp. 1–18). London: University College London Press.
- National Day Nurseries Association. (2020). *Childcare 'underfunded' impacting sector wide pay, Low Pay Commission finds*. Retrieved from: [https://www.ndna.org.uk/NDNA/News/Latest\\_news/2020/Childcare\\_\\_underfunded\\_\\_impacting\\_sector\\_wide\\_pay\\_\\_Low\\_Pay\\_Commission\\_finds.aspx](https://www.ndna.org.uk/NDNA/News/Latest_news/2020/Childcare__underfunded__impacting_sector_wide_pay__Low_Pay_Commission_finds.aspx).
- Paull, G. & Popov, D. (2019). *The role and contribution of maintained nursery schools in the early years sector in England*. Retrieved from: [https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/912995/Frontier\\_Economics\\_MNS\\_report\\_REVISSED\\_v2.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/912995/Frontier_Economics_MNS_report_REVISSED_v2.pdf)
- Paull, G. & Wilson, C. (2020) *Providers' finances: evidence from the survey of childcare and early years providers 2019*. Retrieved from: [https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/929325/SCEYP\\_2019\\_Finance\\_Report.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/929325/SCEYP_2019_Finance_Report.pdf)
- Seely, A. & Hirst, D. (2021). *Coronavirus: Self-Employment Income Support Scheme* (Briefing Paper Number 8879). Retrieved from: <https://commonslibrary.parliament.uk/research-briefings/cbp-8879/>

- 
- Siddique, H. (2020, 12 April). Coronavirus deaths in UK hospitals surpass 10,000. *The Guardian*. Retrieved from: <https://www.theguardian.com/world/2020/apr/12/coronavirus-deaths-in-uk-hospitals-surpass-10000>
- UK Government. (2020a). *Guidance: use of free early education entitlements funding during coronavirus (COVID-19)*. Retrieved from: <https://www.gov.uk/government/publications/use-of-free-early-education-entitlements-funding-during-the-coronavirus-outbreak/use-of-free-early-education-entitlements-funding-during-coronavirus-covid-19#section-one>
- UK Government. (2020b). *Guidance: check if you're eligible for the coronavirus Small Business Grant Fund*. Retrieved from: <https://www.gov.uk/guidance/check-if-youre-eligible-for-the-coronavirus-small-business-grant-fund>
- UK Government. (2020c). *News Story: top-up to local business grant funds scheme*. Retrieved from: <https://www.gov.uk/government/news/top-up-to-local-business-grant-funds-scheme>
- UK Government. (2020d). *Guidance: apply for the coronavirus Local Authority Discretionary Grants Fund*. Retrieved from: <https://www.gov.uk/guidance/apply-for-the-coronavirus-local-authority-discretionary-grants-fund>
- UK Government. (2021). *Attendance in education and early years settings during the coronavirus (COVID-19) outbreak: table 2 - daily attendance in early years settings during the COVID-19 outbreak*. Retrieved from: <https://explore-education-statistics.service.gov.uk/find-statistics/attendance-in-education-and-early-years-settings-during-the-coronavirus-covid-19-outbreak>.