

영국 아동수당정책의 개혁과 전망

Child Benefit in the UK: Reform and Prospects

서영민, 런던대학교 사회정책 박사과정

1. 서론

아동수당제도는 어린 자녀를 둔 부모에게 일정 수준의 현금을 지급함으로써 국가가 아동에게 최저한의 인간다운 생활을 보장하는 보편적인 복지정책이다. 전 세계적으로 빈곤 아동 감소와 저소득 가정의 복지에 긍정적인 영향을 미친 것으로 평가받는 아동수당제도¹⁾는 영국에서는 1945년경 시작되었다. 그러나 이러한 아동수당제도는 영국의 복지정책이 보편적 복지정책에서 조금씩 멀어지는 가운데 정치적 환경에 따라 변화해 왔다. 이 글에서는 영국 아동수당정책²⁾

의 역사와 2010년, 2015년에 이뤄진 개혁 내용을 간략히 살펴보고, 브렉시트(Brexit)와 최근 영국 총선이 아동수당정책에 어떤 영향을 미칠 것인지 알아보려고 한다.

2. 배경³⁾

제2차 세계대전으로 빈곤 아동이 전체 아동 인구의 47%에 육박하자 문제의 심각성을 인식한 영국 정부가 1946년에 가족수당(Family allowance)⁴⁾을 도입했다. 대대적인 시작에 비해 1950년대, 1960년대 가족수당은 식료품 지원⁵⁾을 대체하기 위한 수단으로 활

1) UNICEF(2005). Child Poverty in Rich Countries. <https://www.unicef-irc.org/publications/pdf/repcard6e.pdf>에서 2017. 8. 16. 인출.

2) 이 글에서는 영국의 아동 관련 급여 중 아동수당(Child benefit)에 중점을 두고 있다.

3) http://revenuebenefits.org.uk/child-benefit/policy/where_it_all_started/에서 2017. 8. 16. 인출.

4) 아동수당으로 변경되기 전 이름.

5) 제2차 세계대전 이후 빈곤 가구 및 노동자 계급에 아동 유무와 상관없이 지급하던 식료품 지원을 점차적으로 폐지함.

용되었으며, 보수당은 가족수당을 폐지하거나 예산 규모를 줄이고자 했다. 이러한 상황에서 ‘가족수당 및 국민보험법(Family Allowances and National Insurance Act)’이 제정돼 가족수당은 국민보험법의 일부로서 겨우 명맥을 유지할 수 있었다. 그 후 1977~1979년에 집권한 노동당이 ‘아동세액공제제도(Child Tax Allowances)’와 가족수당을 묶음에 따라 아동수당정책이 재조명되었고 이때 비로소 오늘날의 아동수당 형태가 나타났다. 노동연금부(Department of Work and Pensions) 관할의 아동수당은 만 16세 이하의 자녀를 둔 여성에게 지급됐으며,⁶⁾ 기존 가족수당과는 달리 첫 자녀도 수급 대상에 포함했다. 급여액에는 물가상승률을 반영했으며 한부모 자녀 및 특수아동에게는 추가 급여를 지급하는 등 영국 정부는 아동수당제도를 다각도에서 안정적으로 시행하고자 했다.

이후 1984년 보수 정권이 복지정책 전반을 재검토하면서 아동수당정책 역시 존립 위기를 겪게 된다. 이에 불안을 느낀 관련 기관들은 ‘1985년 아동수당 보존 위원회(1985 Save

Child Benefit)’를 결성하여 아동수당정책을 보호했다. 영국에서 아동수당정책은 1990년이 되어서야 안정적인 궤도에 오를 수 있었다.

1990년대 후반에 집권한 신노동당⁷⁾은 아동수당정책을 적극적으로 지원했다. 한 예로 아동수당 관할 부처를 사회보장부(Department of Social Security)⁸⁾에서 세무청(Inland Revenue)⁹⁾으로 이관했다. 또한 급여액을 1997년부터 2003년까지 25.3% 인상했으며, ‘2005년 아동수당법(Child Benefit Act 2005)’에 근거해 수급 대상 연령을 만 18세까지로 확대했다. 이러한 정책 기조는 2010년 보수당 집권 전까지 계속되었다.

3. 아동수당정책 개혁

가. 2010년 개혁

2010년 보수-자유민주당 연립 정권의 시작과 함께 영국 정부는 경제 위기를 이유로 아동수당 개혁안을 발표한다. 그 내용은 다음과 같다.

급여액: 2011년부터 2014년까지 2010년 당시 아동수당 급여 수준¹⁰⁾으로 동결해

6) 당시 부모 중 누구에게 아동수당을 지급할지에 대한 열띤 토론이 있었는데, 결국 자녀의 어머니에게 지급하기로 결정됨. 어머니가 아이에게 ‘가장 기본적이면서도 중요한’ 의복과 음식을 제공해 줄 수 있는 보호자로서 적합하다는 사회적 인식이 큰 영향을 미침.

7) 토니 블레어 정권이 주창한 신노동당은 기존 노동당에 비해 중도적인 입장을 표방하며, 신자유주의 정책을 수정자본주의 정책으로 반영하여 복지정책과 시장경제의 효율성을 동시에 높이려 함.

8) 노동연금부(Department for Work and Pensions)의 변경 전 이름.

9) 오늘날의 국세청(HM Revenue and Customs).

10) 2010년 당시 아동수당의 급여 수준은 첫 자녀에게 주당 약 20.3파운드(약 3만 원), 둘째부터는 주당 13.4파운드(약 2만 원)를 지급하는 것

지급한다. 영국 정부는 공공 지출을 25% 삭감해 3억 파운드(약 4,500억 원)의 세금을 확보할 수 있을 것이라 기대했다. 조지 오즈번 재무장관은 ‘쉽지 않지만 필요한 결정’이라며 확보한 세금을 장기적으로 저소득층 지원에 활용할 수 있다고 강조했다.

나. 2015년 개혁¹¹⁾

보수 정권이 들어선 2015년, 정부는 세금 확보와 공평한 시스템 구축을 이유로 다시 한번 아동수당을 개혁한다. 그 내용은 다음과 같다.

급여액: 2013~2015년에 1% 상승한 아동수당을 2016년 복지 개혁 및 노동법(Welfare Reform and Work Act 2016)을 근거로 2016년부터 2019년까지 동결한다.¹²⁾

지급 대상: 한 가구에 한 명이라도 50,001 파운드~59,999파운드(약 7,400만~8,800만 원)의 소득을 받는 가족이 있을 경우 아동수당과 세제 혜택 중 하나를 선택해야 한다. 60,000파운드 이상 소득자는 아동수당을 받을 수 없다. 정부는 복지 예산에서 12억 파운드(약 2조 원)를 감소할 목적으로¹³⁾ 아

동수당 예산에서 약 1억 파운드(약 1,500억 원)를 확보할 것으로 예상했다.

4. 아동수당정책 변화의 특징과 전망

위의 내용을 토대로 아동수당정책의 변화를 거시적, 미시적 관점에서 분석해 보고 브렉시트와 2017년 영국 총선이 영국의 아동수당정책에 어떠한 영향을 미치는지 살펴보고자 한다.

가. 아동수당정책의 변화

거시적 관점에서는 시간의 흐름에 따른 아동수당정책의 특징을, 미시적 관점에서는 아동수당정책의 개혁 방향을 논하겠다.

처음 시행된 1940년대부터 현재까지의 추이를 보았을 때, 아동수당정책은 정치와 경제의 영향을 받았다는 것을 알 수 있다. 정치적 관점에서 아동수당정책은 집권하는 정당의 정강에 따라 급격한 변화를 보였다. 노동당 집권 시기에는 아동수당정책이 활성화된 반면 보수당이 집권하면 정책이 현상 유지 되거나 축소되는 현상이 일관되게 나타났다. 노동당이 집권을 시작한 1977년 아

이였음.

11) 영국 정부 홈페이지, <https://www.gov.uk/browse/benefits/child>에서 2017. 8. 16. 인출.

12) 4년간 첫째에게 20.7파운드(약 3만 600원), 둘째부터 13.7파운드(약 2만 500원) 지급.

13) BBC(8 July, 2015). Benefit changes: Who will be affected. <http://www.bbc.co.uk/news/business-33429390>에서 2017. 8. 16. 인출.

동수당정책은 오늘날의 형태를 갖췄으며, 1990년대 후반의 신노동당 집권 시기에는 아동수당정책이 안정되고 확대되는 등 전반적으로 자리를 잡게 되었다. 반면, 아동수당 정책이 현상 유지에 그치거나 축소된 때는 대부분 보수당 집권 시기¹⁴⁾였다. 이렇듯 아동수당정책은 각 정당의 강령에 큰 영향을 받았다. 경제 역시 아동수당정책에 영향을 미쳤다. 20세기에 들어와 영국이 경제 위기를 맞은 해¹⁵⁾에는 아동수당정책이 크게 흔들렸다. 또한 2000년대 후반의 세계 경제 위기는 영국 정부로 하여금 아동수당정책을 다시 개혁하게 하는 중요한 요인으로 작용했다.

미시적 관점에서는 아동수당정책의 개혁 방향을 ‘급여액 동결’, ‘지급 대상 축소’로 볼 수 있다. 2010년, 2015년 개혁 모두 ‘급여액의 동결’을 선언했다. 2010년부터 2017년 현재까지 아동수당 상승률은 1%에 불과하다. 2015년 개혁 당시 2020년까지 아동수당액을 동결한 것을 감안하면 근 10년간 아동수당 상승액은 총 0.4파운드(약 600원)였다. 또한 2015년 개혁에서 일정 소득 이

상의 가구를 지급 대상에서 제외하거나 지급 범위를 제한함으로써 아동수당정책이 보편적 성격에서 선별적 성격으로 변화했음을 확인할 수 있다.

나. 브렉시트와 2017년 총선 이후 전망

브렉시트가 본격적으로 발효되면 영국 정부의 재정 운용에 관한 재량권은 브렉시트 이전보다 더 커질 것으로 예상된다. 두 번의 개혁 당시 유럽연합(EU) 소속이었던 영국은 EU의 복지 하한선을 위협한다는 지적을 받은 바 있다.¹⁶⁾ 하지만 브렉시트가 완료되면 영국은 더 이상 이러한 제약을 받지 않을 것이다. 따라서 영국 정부는 아동수당정책을 더욱 자유롭게 시행할 수 있게 될 것으로 보인다.

또한 2017년 4월의 총선 결과를 고려하면 아동수당정책의 방향은 기존과 크게 달라지지 않을 것이라고 추측할 수 있다. 민주연합당(Democratic Unionist Party)과 함께 소수 정부를 구성한 보수당은 아동수당정책의 2010년, 2015년 개혁을 이끌어 낸 정당이다. 여전히 경기 침체를 겪고 있는 영국에서 아동

14) 1950~70년대 중반, 2010년 이후.

15) 1956년, 1961년, 1973년, 1975년.

16) Mailonline(29 October, 2012). Cuts to child benefit for one million families could be illegal under EU law, experts warn. <http://www.dailymail.co.uk/news/article-2225053/Cuts-child-benefit-million-families-illegal-EU-law-experts-warn.html>에서 2017. 8. 16. 인출.

수당정책은 현 총리의 임기 기간인 2022년
까지 보수당이 이끌어 온 개혁 방향을 대동
소이하게 유지할 것으로 추측된다. 이러한

영국의 아동수당정책 역사는 2018년부터
아동수당정책을 본격적으로 시행할 한국에
시사하는 바가 있다.