

# 주요국의 아동복지 정책동향

裴花玉

한국보건사회연구원 주임연구원

아동복지의 대상은 아동이지만, 전통적으로 아동에게 대한 직접적인 전이보다 대부분 아동을 부양하는 가정에 대한 급여의 전이가 이루어져 왔다. 즉, 아동복지는 가족복지와 여성복지와 필요불가급한 관계를 가지며 발전해 왔으며, 아동복지정책도 국가별 가족복지 정책의 기조에 따라 그 내용과 특성을 달리하고 있다. 따라서 본고에서는 부양아동이 있는 가족에 대한 스웨덴, 독일, 프랑스, 영국의 유럽 4개국과 미국, 일본, 호주의 복지정책 동향을 살펴보고자 한다. 아동복지정책에 있어서 미국은 대표적으로 비간여적 특성을 띄고 있는 반면에 스웨덴이 가장 적극적 지원방식을 채택하고 있으며 독일, 프랑스, 영국, 호주, 일본이 이 사이에 자리잡고 있다.

## I. 개요

- 아동복지정책을 대상아동을 기준으로 일반아동의 건전육성정책과 취약아동의 복지 욕구정책으로 폭넓게 나눌 수도 있으나, 실제 각국에서 제도적으로 실행하고 있는 아동복지정책을 모아 보면 아동양육 지원정책, 아동보육 지원정책, 아동보호 정책으로 나눌 수 있음.
- 아동양육 지원정책은 각국의 가족정책과 거의 유사하며, 근로모성에 대한 지원정책 과도 맥을 같이하여 발전되어 왔음. 부양아동이 있는 가정에 대한 직·간접적인 소득 지원정책과 출산 아동에 대한 정서적·신체적 건강을 보장하기 위하여 육아지원정책으로 다시 구분됨.

- 소득지원정책에는 직접적인 지원인 가족수당 또는 아동수당 방식과 간접적으로 소득을 지원해 주는 세금감면이 있으며, 국가에 따라 대가족 속에 있는 아동들의 양육지원을 위한 보조금이나, 편부모 가정이나 저소득층 가정을 대상으로 한 생활부조방식의 현금급여가 있음.
- 1960년대 이후로 여성의 노동시장참여율이 높아지자 아동의 양육을 공적으로 지원하기 위한 노력으로 각국에서는 출산휴가와 육아휴직제를 실시하고 있으며 초기에는 출산전후로만 한정된 출산휴가 기간도 점차 연장되었음. 육아휴직의 경우에도 근로모성의 육아휴직 뿐만 아니라 부의 육아휴직 허용, 시간제 근무 가능, 근로시간 변경 등 일련의 탄력적인 변화가 있어 왔음.
- 아동보육 지원정책은 초창기에는 불이익계층의 아동이나 고아들을 주로 대상으로 하였지만 점차 여성의 경제활동이 늘어나면서 근로모성을 지원하기 위한 방향으로 발전되었음. 각국의 보육정책은 공공보육시설의 설립 및 지원, 유아교육실시, 방과 후 프로그램개발로 나눌수 있음. 여기서는 각국의 정부가 주도하는 비용지원정책이나 정부지원의 아동보육시설에 초점을 두기로 함.
- 아동보호정책은 특별한 욕구와 보호를 필요로 하는 취약아동에 대한 복지서비스 제공대책임.

## II. 주요국의 아동복지정책 일반현황

### 1. 양육지원정책

#### 가. 소득지원정책

##### □ 가족수당 또는 아동수당

- 스웨덴, 독일, 영국, 호주는 첫째아까지 포함하여 전 아동에 대해 가족수당을 지급하고 있음. 첫째아에 대한 가족수당을 지급하지 않고 있는 나라는 프랑스와 일본임.
- 스웨덴은 전아동을 대상으로 하는 가족수당 외에 아동부양 비용을 지원하기 위하여 1988년부터 둘째아 이상에 대해 보조금을 지급하기 시작함.
- 1975년 이후 주요 국가의 가족수당정책은 보편성을 버리고 보다 선별성을 취하게 됨. 독일은 1983년에 전아동 가족수당에 대해 유자격성을 심사하고자 자산조사를

---

시작하였고, 고소득층 가정에 대한 가족수당 급여액을 삭감하였음. 이같은 정책의 변화는 정부예산의 긴축에 따른 결과임.

- 호주는 1988년에 가족수당에 대하여 자산조사를 실시하고, 고소득층 가정에 대한 급여를 완전히 철폐하였음. 영국은 보편적 아동급여에 대해 격론이 야기되다가 1987년 급여액을 동결하였음.
- 미국의 경우 보편적인 가족수당이 없고 1935년 도입된 ‘부양아동가족보조’(Aid for Families with Dependent Children, AFDC)제도를 여러 차례 개정하여 근로유인요소를 가미하였음. 1988년에 시행된 『가족부양법』에 따라 AFDC급여는 근로, 교육, 또는 훈련 중인 사람을 유자격자로 하며, 3세 이상의 아동이 있는 모에게도 적용됨. 또한 임고용을 장려하기 위하여 1989년 이후 매월 175달러까지 소득에서 아동보육비를 지출하도록 함.

#### □ 세금감면

- 세금감면책은 1980년대에 들어 저소득층 가정에 대하여 보다 형평성을 기할 수 있는 방향으로 수정되었음. 즉, 가족수당 급여액을 인상하기 위하여 폐지되거나 계층에 따라 상이한 세율이 적용됨.
- 현재 부양아동이 있는 가정에 대해 세금감면책을 실시하고 있는 국가는 독일, 미국, 일본임. 프랑스는 가족수와 가족구성원의 특성에 따른 ‘가족지수세제’(Family Quotient Tax System)를 실행하고 있음.

#### □ 생활부조 급여

- 주요 국가들에서는 저소득층 가정이나 편부모 가정에 대하여 부가적인 현금 급여를 실시하고 있음. 그러나 국가간 급여의 내용과 성격을 달리함.
- 1988년 프랑스는 최저임금보장책을 도입하였음. 영국은 저소득 임고용 가족에 대해서는 1988년 ‘가족신용보조’(Family Credit)를 적용하고, 실직이나 시간제고용 가족에게만 자산조사를 거쳐 소득지원을 하고 있음. 1992년 가족신용제는 더욱 강화되어 주당 최소한 16시간을 일하는 가족으로 한정하고 있음.
- 스웨덴은 편부모 가정에 대해 완전한 지원책임을 지는 반면에, 영국, 미국, 호주는 공적 지원을 최소한도로 제한하고 있음. 영국은 1991년 『아동부양법』의 일환으로 새로운 편부모 지원법을 도입하고 있음.

나. 육아지원정책

□ 출산휴가

- 현재 유급 출산휴가를 가장 장기간 허용하는 국가는 스웨덴으로 65주간이며 이 기간동안 소득의 75%를 지원받음. 프랑스의 경우는 내용을 달리하여 첫째아, 둘째아에게는 6주간만을 허용하나 출산장려정책에 힘입어 셋째아 이상에 대하여는 16주간을 허용하고 소득의 84%를 지원함.
- 독일, 영국, 일본도 유급 출산휴가를 허용하고 있음. 반면에 호주는 국가적으로 고시된 출산휴가제도가 없음. 미국은 1990년 현재 30개 주에 출산휴가제도를 실시하지만 대부분 무급이고 12개주는 대상을 공무원에 한정하고 있음.

□ 육아휴직

- 출산아동에 대한 부모의 직접적인 양육을 지원하기 위한 방책으로 각국은 육아휴직제를 실시하고 있음. 독일과 프랑스는 3년간 유급 육아휴직을 허용하고 있으며 스웨덴은 1년 6개월의 육아휴직을 허용하고 이 가운데 450일간 부모급여를 제공함. 호주와 일본은 무급의 1년 육아휴직을, 영국은 3개월의 무급 육아휴직을 실시하고 있으며 미국은 육아휴직제가 없음.

2. 보육지원정책

□ 공적 보육시설 지원

- 대부분의 국가에서 3세 이하의 아동이 보육시설을 이용하는 비율은 그리 많지 않은데(20% 수준), 이는 육아휴직제의 실시와 부모들의 기피가 원인임.
- 프랑스는 3세~취학전 아동의 95% 이상이 정부지원의 보육시설에서 보육서비스를 받고 있음. 스웨덴은 1985년 “모든 아동의 보육”이라는 결의문을 채택하고 1991년까지 1년 6개월~6세까지의 모든 아동에게 보육서비스를 제공하는 것을 계획하고 있음.
- 영국과 미국은 보육지원정책에 있어서 미온적인 태도를 취함. 미국의 경우 저소득층 근로모성의 아동과 문제가정의 아동에 대한 보육지원비는 인상하였으나, 보육시설 및 서비스에 대한 정부지원을 고용주 지원으로 점차 전환하고 있음. 그러나 1990년 현재 근로모성의 3~4세 아동의 50%, 3세 이하 아동의 40%만이 공적 보육

---

시설이나 가정보육시설에 입소하고 있음.

- 영국은 가정으로부터 모성을 떠나지 않게 하기 위하여 공적 보육시설의 확대를 반대하는 입장을 표방해 오다가 1992년에 들어 보육시설의 부족을 인식하고 1993년 이후 3년간 5만개의 보육시설 건립의지를 공표하였음.
- 호주는 아동보육시설에 대한 정부지원을 해오다가 최근에는 민간지원으로 유도하는 입장이며 아동보육에 대한 부조급여는 부조를 반드시 필요로 하는 가정으로 규정하고 있음.

#### □ 취학전 교육프로그램

- 영국은 1970년대 초부터 취약가정의 아동을 대상으로 취학전 교육을 강조하고 이를 위하여 보건전문가, 교사, 사회사업가 등으로 구성된 방문교사제를 운영하여 왔음. 1980년대 이후 방문교사제는 점차 의미가 퇴색해지고, 최근에는 가족자조센터사업(Self-Help Family Centers Project)에 따라 지역사회가 취약가정의 취학전 아동교육에 대한 책임을 지도록 유도하고 있음.
- 미국은 1965년 이후 빈곤아동의 교육지원프로그램으로 헤드스타트(Head Start)운동을 전개하여 왔음. 헤드스타트는 빈곤아동의 보건, 사회화, 취학전 교육의 획득을 목적으로 삼고 있음. 1990년 현재 빈곤아동의 27% 정도가 헤드스타트사업의 혜택을 받았으며, 1994년 미국정부는 헤드스타트사업을 위해 약 76억달러의 예산을 배분하였음.
- 일본은 방과후 보호자가 없는 아동의 육성·지도를 위하여 아동그룹이라는 방과후 대책프로그램을 제공하고 있음. 초등학교 1~3학년을 대상으로 아동센터, 학교나 보육시설의 빈공간을 이용하여 아동의 보호를 담당하고 있음.

### 3. 아동보호정책

#### □ 아동학대방지

- 영국은 1987년에 아동보호 및 가족서비스 백서(White Paper of Child Protection and Family Services)를 발간하고 아동현장을 선포하여 아동학대방지를 위한 노력을 시작하였음. 1948년에 제정된 『아동복지법』에 의거하여 1989년 영국은 지역아동보호위원회(Area Child Protection Committee)를 구성하고 아동보호에 보다 효과적이고 구체적인 정책을 실행하고 있음. 위원회는 정부 또는 비정부기관의 사회사업 관련 인력,

경찰, 의료인력, 교사, 자원봉사자들을 유기적으로 연결하여 아동학대를 미연에 방지하는 것을 목적으로 하고 있음.

- 미국은 개인주의 특성이 강하여 가족에 대한 제도적 개입을 지양하여 왔기 때문에 아동복지정책이 발달되지 못한 국가임. 따라서 아동부양 가정에 대한 소득지원이나 보육정책은 미진한 반면에, 일찍부터 아동보호서비스와 아동보호정책에는 노력을 기울여 왔음. 1974년 『아동학대 방지 및 치유법』(Child Abuse Prevention and Treatment Act)을 제정하고, 또한 보건인간서비스성(Department of Health and Human Services, DHHS)내에 국립아동학대방지방지센터(National Center for Child Abuse and Neglect)를 설립하여 아동학대 및 방치를 방지하려는 노력을 기울이고 있음.
- 호주는 학대 및 방치아동을 위한 아동보호서비스, 가정내 보호될 수 없는 아동을 위한 대리보호서비스, 가족 및 부모의 기능을 물질적·재정적·정서적으로 지원해 주는 가족지원서비스로 구분하여 아동학대 및 방치를 방지하고 있음.

□ 요보호아동사업

- 영국의 경우 시설보호는 자원봉사기관 및 정부기관에서의 일시적인 보호와 대리가 정보보호로 구별할 수 있는데 보호서비스를 받는 약 40%의 아동이 시설보호를 받으며 60%는 대리가정보호를 받고 있음. 보호의 질을 감독하기 위하여 사회사업가들이 간격을 두고 시설과 대리가정을 방문함.
- 미국도 부모가 아동을 돌볼 수 없을 경우 아동을 위해 보호시설 또는 가정보호를 제공하고 있음. 1993년 현재 정부예산에서 대리보호사업을 위하여 약 27억달러, 입양사업을 위해 약 2억달러를 배분하였음.
- 일본은 부모의 이혼이나 사망 등으로 가정에서 이탈된 아동과 기·미아가 발생하면 아동상담소와 복지사무소를 통해 유아원 또는 보호시설에 입소조치시키거나 대리부모에게 위탁을 의뢰함. 보호시설에서는 전문요원이 입소아동에 대해 연령에 맞는 학습지도와 직업지도를 수행함. 1992년 현재 2만 9천명의 아동이 보호시설과 유아원에 입소해 있으며, 2천5백명의 아동이 대리가정에 위탁보호되고 있음. 또한 정서장애아를 위한 의료보호와 비행청소년에 대한 지도사업 등을 실시하고 있음.

표 1. 주요 국가의 아동복지정책 비교

아동복지정책의 구분		스웨덴	독일	프랑스	영국	미국	호주	일본	
양육 지원 정책	소득 지원	가족수당	○	○	△	○	×	△	△
		세금감면	×	○	△	×	○	×	○
		생활부조	○	-	△	△	△	△	-
	육아 지원	유급출산휴가	○	○	○	○	×	×	○
		유급육아휴직	○	○	○	△	×	△	△
보육지원정책	보육시설지원	○	○	○	△	△	△	△	
	취학전 교육	-	-	-	○	○	○	○	
아동보호정책	아동학대방지사업	-	-	-	○	○	○	×	
	요보호아동사업	-	-	-	○	○	○	○	

주: ○ 완전 실행, △ 일부 실행, × 미실행, - 자료부족으로 확인 안됨.