

영국과 미국의 한부모가족 현황 및 지원정책¹⁾

Status of and Policies on Single-parent Families in the U.K. and the U.S.

임성은 한국보건사회연구원 선임연구원

1. 서론

최근 한국사회는 혼인 및 가족가치관의 변화, 경제위기의 영향, 성 개방화의 물결 등 가족을 둘러싼 환경변화로 인하여 다양한 가족이 증가하고 있다. 특히 모·부자가족, 미혼모·부가족, 조손가족, 소년소녀가장가족 등 한부모가족은 계속 증가하는 추세를 보이고 있다. 한국 사회에서는 다양한 가족을 포용하는 가족정책의 패러다임 전환과 함께 저소득 한부모가족을 요보호의 개념에서 탈피하여 다양한 가족의 한 형태로 수용하는 사회적 인식이 확산되고 있으며, 이러한 측면에서 한부모가족이 사회에서 자립할 수 있는 법적·제도적 근거 마련 및 다양한 사회적 지원 방안 구축이 요구된다. 따라서 본 고에서는 약 100년 이상 가족정책을 강조해 온 영국과 한부모가족을 대상으로 자립 중

심의 다양한 서비스를 제공하는 미국을 중심으로 한부모가족 현황 및 지원정책을 살펴봄으로써 우리 사회의 한부모가족의 생활안정화 및 자녀양육 지원 강화를 위한 정책적 함의를 도출하고자 한다.

2. 외국의 한부모가족 현황 및 지원정책

1) 영국

(1) 한부모가족 현황

영국의 한부모가족은 1960년대부터 완만히 증가하다가 1970년대 들어서면서 급격히 증가하여 1970년대 초반에는 50만명에 이르렀고,

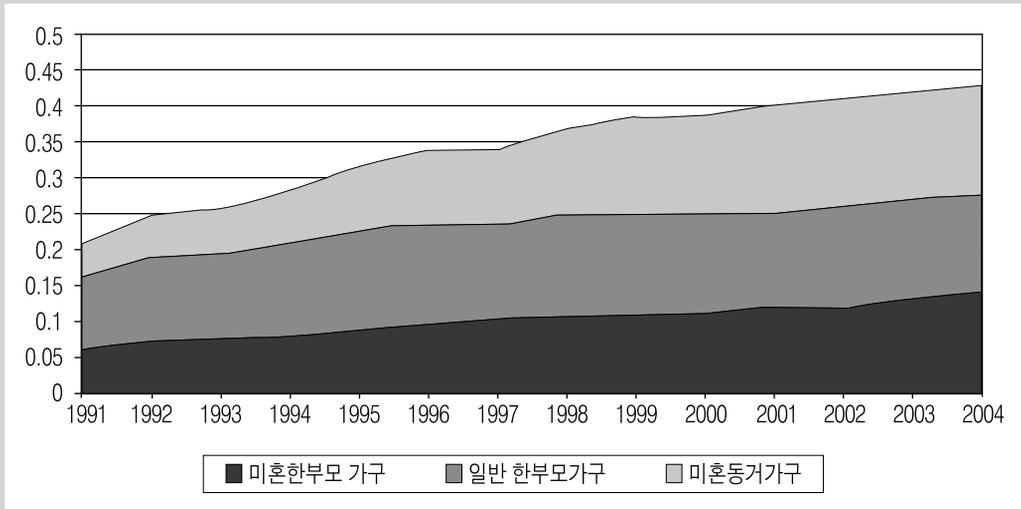
1) 본 원고는 김승권 외, 「한부모가족 생활안정화 및 자녀양육 지원강화 방안 연구」, 보건복지가족부·한국보건사회연구원, 2009 보고서의 일부를 일부 발췌 및 재구성한 것임.

1990년대 중반에는 5배 이상인 270만명으로 전체 가족형태의 약 24%를 차지하게 되었다. 2001년에는 양부모가족 61%, 한부모가족 28%, 동거가족 11%로 구성되었다. 특히 한부모가족 중에서도 여성 한부모가족 43%, 남성 한부모가족 4%, 미혼모가족 24%, 동거상태에서 해체된 가족 28%로 여성 한부모가족의 비율이 높음을 알 수 있다²⁾. 1970년대 후반 이후 여성 한부모가족의 비율이 급격히 증가하였는데, 1977/79년 전체 가구형태에서 8%를 차지하였으나, 1998/2000년에는 그 두 배인 16%로 증가하였다. 1991년부터 2004년까지의 가구형태별 여성 한부모가족의 비율은 [그림 1]과 같다.

이러한 여성 한부모가구의 증가 요인으로는 이혼 및 별거의 증가, 높은 10대 출산율 등을 들

수 있다. 혼인행태와 관련, 초혼율은 1950년 81%를 차지했으나 점점 감소하여 2000년 이후 약 60% 수준에 머물렀다. 특히 이혼율의 급격한 증가가 나타나 2003년의 결혼건수 대비 이혼건수 비율은 54%에 이르렀으며, 이와 함께 재혼율도 증가하여 1950년대 19%에서 2003년에는 40%에 달했다. 그리고 동거 또한 증가추세에 있어 1980년대 중반 이후 남성의 동거인구율은 1986년 11%에서 2004년 24%로 13%p 증가하였으며, 같은 기간 여성의 동거인구율은 13%에서 25%로 12%p 증가하였다. 또한 영국은 다른 유럽 국가에 비해 10대의 출산율이 높은데, 1990년대에 급속히 증가했다가 다시 감소추세를 보이고는 있으나 유럽 국가 중 가장 높은 10대 출산율을 나타내고 있다.

그림 1. 가구형태별 여성 한부모가족의 비율



자료: Paul Gregg et al, 「Welfare reform and lone parents in the UK」, 2007.

2) 강옥모, 「한부모 가족과 빈곤: 영국에서의 정책변화」, 한국사회복지학 제56권 제1호, 2004.

전술한 바와 같이 영국은 이혼 등으로 인한 한부모가족이 증가하고 있고, 10대 여성의 출산율이 높게 나타나고 있으며, 전통적인 가족모델의 붕괴로 인해 가족내 인구재생산, 사회화, 아동양육 및 보호의 기능이 약화되고, 아동빈곤문제와 사회적 배제 현상이 문제점으로 지적되고 있다. 2004년의 가족 및 아동연구에 의하면, 한부모가족의 공공임대주택 거주율은 48%로 양부모가족(13%)에 비해 높으며, 저소득층의 비율도 높게 나타난다고 보고하였다. 또한 10대 출산과 관련하여 조기 출산한 여성들은 한부모가족이 될 가능성이 높고, 혼외출산이나 공공임대주택에 거주할 확률이 높으며, 저소득계층으로 전락하여 정부의 경제적 지원을 받고 정규교육과정을 제대로 이수하지 못할 가능성이 높다고 하였다.

영국은 우리나라와 마찬가지로 남성생계부양자 이념이 강한 국가이다. 따라서 생계부양자인 남성 배우자의 부재 상태에서 자녀를 가진 여성 한부모는 사회문제화되었다. 따라서 정부는 남성생계부양자를 대체할 것인지의 여부를 결정해야 했는데, 특히 정부의 정책적 고려는 한부모들이 의존할 수 있는 소득원 중에서 어떤 소득원에 어느 정도의 비중을 둘 것인지를 결정하는 것이었다. 한부모가족의 생계유지를 위한 소득원은 주로 노동시장을 통한 유급근로, 전배우자 또는 자녀의 친부모를 통한 사적지원, 그리고 국가의 사회보장급여의

세 가지로 구분할 수 있다.

(2) 한부모가족 정책

영국의 가족정책은 1942년 발표된 베버리지 보고서를 근간으로 하여 최소수준의 보편적 급여를 통한 빈곤의 추방이라는 원칙을 기본원리로 확정하고, 수혜자의 시장편입을 도모하는 방식으로 전개되어 왔다. 따라서 영국의 복지체계는 개인과 그 개인이 속한 가족의 시장적 역량에 일차적인 책임이 있으며, 국가는 잔여적인 역할을 담당하게 된다. 또한 앞서 언급한 바와 같이 영국의 남성 생계부양자 중심의 가족가치관은 양부모가족에서 남성은 소득에 대한 책임을, 여성은 부양에 대한 책임을 가족복지에서도 기본적으로 가정하고 있다.

1997년 신노동당의 집권 이후 아동빈곤과 아동학대에 대처하기 위한 인권법(Human Rights Act of 1998)을 제정하고, 종합적인 가족정책을 포괄하는 녹색(Green Paper)로서 가족지원(Supporting Families)을 발간하였다³⁾. 녹색의 발간이 큰 의미를 갖는 것은 전통 가족형태를 고집하지 않고 정책적으로 다양한 가족형태를 인정한다는 것이다. 신노동당 정부는 가족형태에 상관없이 아동이 국가와 부모로부터 보다 나은 지원을 받을 수 있도록 분명한 목적을 두고 정책 실행에 실용적인 접근을 추진하고 있다⁴⁾. 예를 들면, 결혼한 부부의 세금공제가 폐지되고,

3) 장혜경 외, 「주요 선진국의 가족 및 자녀사회화 지원정책 비교연구: 영국, 프랑스, 호주, 핀란드를 중심으로」, 한국청소년 개발원, 한국여성개발원, 2006.

4) 장혜경 외, 「주요 선진국의 가족 및 자녀사회화 지원정책 비교연구: 영국, 프랑스, 호주, 핀란드를 중심으로」, 한국청소년 개발원, 한국여성개발원, 2006.

부모양육의 책임은 친부에게까지 확대되었고, 동거가족 및 동성부부에 대한 법적 지위와 권리를 보장하는 법률이 시행되고 있다. 그러나 복지축소에 따라 가족책임은 강화되었으나 사회적 지원은 오히려 감소한 문제점이 지적되고 있다⁵⁾.

(가) 생활안정 및 자립 지원

① 소득지원급여(Income Support)⁶⁾

생활안정을 위한 생계비 지원으로서의 소득지원급여는 주거급여와 함께 한부모가족 자립 지원을 위해 중요한 역할을 수행하고 있다. 한부모가 자녀양육에 집중할 수 있도록 아동이 16세가 될 때까지 지속적으로 소득지원이 제공되고, 아동이 성년이 되면 한부모가 취업을 통해 자립할 수 있도록 자녀의 양육지원이 이루어진다. 따라서 국가로부터 지원을 받게 되면 바로 노동시장에 진입하는 것이 아니라 미성년 자녀에 대한 안정적인 양육이 가능하도록 취업활동을 강요하지 않는다. 그러나 정책의 변화로 인하여 소득지원에서 한부모가족 특혜(Lone Parent Premium)는 1998년 폐지되었고, 2008년에는 막내아가 12세 이상인 한부모는 더 이상 한부모라는 이유로 소득지원을 받지 못하고 대신 구직급여(Jobseeker's Allowance)를 청구할 수 있다. 2009년 10월부터 아동의 연령을 10세

로 조정하였으며 2010년부터는 7세 이상으로 하향 조정된다.

② 한부모 뉴딜정책

한부모를 위한 뉴딜정책은 실업 및 빈곤퇴치를 위한 “Welfare to Work” 프로그램의 일환으로, 소득지원을 받고 있거나 소득지원을 신청 중인 한부모 중에서 노동시장 복귀를 희망하는 한부모들(자녀연령 5년 3개월 이상)을 지원하기 위해 도입되었다. 급여담당 공무원은 한부모 관리·감독, 취업지원 및 직업훈련 상담까지 담당하고 있다. 1998년부터 확대되어 2000년에는 지원대상 한부모의 자녀연령이 3세로 하향되었으며, 2001년부터는 “Job Center Plus Program” 하에 한부모 근로강화인터뷰를 도입하여 일자리 선택 상담을 실시하고 있다.

NDLP(New Deal for Lone Parents)은 소득급여지원과 마찬가지로 2008년 10월부터 막내인 자녀가 12세가 되면 반드시 근로에 참여할 것을 요구하고 있으며, 2009년 10월부터는 막내인 자녀의 연령은 10세로 축소되며 2010년 10월부터는 7세로 축소된다.

③ 주거급여(Housing Benefit)⁷⁾

영국의 지방의회는 가구원의 수입, 저축, 연령, 가족규모, 구성원의 연령, 장애여부 등을 고

5) 정혜경 외, 「주요 선진국의 가족 및 자녀사회화 지원정책 비교연구: 영국, 프랑스, 호주, 핀란드를 중심으로」, 한국청소년 개발원, 한국여성개발원, 2006.

6) 박복순, 「한부모가족을 위한 외국의 법과 정책」, 한국한부모가족학 제1권 제1호, 한국한부모가족학회, 2008.

7) 박복순, 「한부모가족을 위한 외국의 법과 정책」, 한국한부모가족학 제1권 제1호, 한국한부모가족학회, 2008.

려하여 주거급여를 차등 지급한다. 지급가능한 최대 주거급여는 집세, 승강기, 공동세탁시설과 같은 서비스 비용 등이 포함되며, 수도세, 난방, 전기 등에 대해서는 지급되지 않는다.

주거급여는 자산이 £16,000(한화 약 30,400천원) 이상인 경우, 가까운 친척집에 거주하는 경우, 장애나 자녀가 없으면서 전업학생인 경우, 망명자 혹은 영국정부로부터 후원을 받는 경우에는 지원이 불가능하다. 혼자 살면서 25세 이하인 경우에는 원룸을 위한 주거급여를 지원 받을 수 있다.

(나) 자녀양육 지원

① 아동양육 관련 지원

아동양육과 관련된 지원은 근로보조금(Job Grant), 아동보호프리미엄(Child Maintenance Premium), 미망인부모수당(Widowed Parent's Allowance)이 있다. 근로보조금은 면세 일시금 수당으로 한부모가족이거나 자녀가 있는 동거 가족인 경우 £250(한화 약 475,000원)가 지급되나, 소득보조, 구직자수당, 노동능력부재수당, 중증장애인수당을 26주 이상 받은 사람이 일주일에 16시간 노동을 시작할 때 받을 수 있다. 아동보호프리미엄은 소득보조나 소득연계 구직자 수당을 받는 자녀가 있는 부모가 최고 £10(한화 약 19,000원)를 추가 지급받을 수 있다. 미망인부모수당은 사회보험을 납부했던 남편과 사별시, 1명 이상의 자녀를 양육하고 있거나 임신하고 있을 경우 지급되는 수당으로 주당 £75.5(한화 약 143,450원)가 지급되고 남편의 기

여 경력에 따라 자녀 1인당 £9.65(한화 약 18,300원)에서 £11.35(한화 약 21,600원)까지 추가로 지급받을 수 있다.

저소득가정을 위해서는 사회기금에서 제공하는 보조금과 대출이 있는데, 출산이나 입양을 한 부모에게 지급하는 일시보조금인 Sure Start Maternity Grants, 무이자 생계비 대출, 무이자 위기대출 등이 있다. 청소년에게 직접적으로 주어지는 재정 지원은 교육지원수당(EMA: Education Maintenance Allowance)으로 주당 12시간 이상 교육과정을 이수하고 있는 16~19세 이하의 청소년을 대상으로 교통비, 도서구입비 등 학업에 필요한 비용을 지원해주고 있다. 가구수입에 따라 주당 £10(한화 약 19,000원)에서 최대 £30(한화 약 57,000원)까지 교육과정에 성실히 출석하는 것을 전제조건으로 지급하고 있다. 이와 별도로 학업성취도에 따라 추가로 £100(한화 약 190,000원)가 현금 지급된다.

2007년의 자녀양육비 및 기타 보상법안(Child Maintenance and Other Payment Bill)에서는 자녀양육비기관(Child Support Agency: CSA)을 자녀양육비 집행위원회(Child Maintenance and Enforcement Commission: C-MEC)라는 새로운 자녀양육비 전달기구의 설립으로 대체하고 있다. 이를 통해 효과적으로 자녀양육비 지급이 책임 부모로부터 원활히 이루어질 수 있도록 하고 있다.

② 아동수당(Child Benefit)

아동수당은 이전의 가족수당(Family Allowance)을 대체한 것으로 1977년 아동수당

법이 시행되면서 지급되고 있다. 영국은 여성의 유급노동을 보장하기 위한 공보육 서비스 수준이 매우 낮으며, 다른 유럽 국가들에 비해 유급 육아휴직휴가가 존재하고 있지 않다. 이러한 배경에는 남성인 아버지가 전업 노동자로서 생계를 부양하고 여성인 어머니가 집에서 아동을 보살피는 역할을 함으로써 공보육 대신 아동을 양육하는 모든 가구에 소득과 무관하게 지급되는 가족수당으로 보완되었다⁸⁾.

가족수당은 둘째아부터 수당이 지급되었으나, 아동수당은 모든 아동에게 수당이 지급됨으로서 특정 대상자에게만 제공되는 선택적인 아동수당이 아닌 보편적인 아동수당의 특징을 갖고 있다. 아동수당은 16세 이하의 아동에게 지급되며, 전일제 교육을 받고 있을 시 19세까지 대상아동이 확대된다. 2008년 현재 첫째아에 대한 수당은 주당 £18.80(한화 약 357,200원)이며, 둘째아 이후의 아동에게는 주당 £12.55(한화 약 238,450원)가 지급된다. 원칙적으로 4주마다 아동수당이 지급되나 한부모가족, 소득 지원급여자, 실업급여자의 경우 경제적인 상황을 반영하여 매주 지급 가능하다⁹⁾.

③ 세금환급공제(Tax Credit)¹⁰⁾

자녀가 있는 저소득 한부모가족을 위한 근로 사회보장급여인 가족공제(Family Credit: FC)는 1999년 근로가족환급공제로 대체되었다. 그러나 2003년 자녀가 없는 저소득자에게까지 지원

이 확대되어 근로세금환급공제(Working Tax Credit: WTC)로 대체되었다.

자녀양육 지원을 위하여 CTC(Child Tax Credit, 아동세금환급공제)와 WTC(Working Tax Credit, 근로세금환급공제)을 통한 재정지원이 이루어지고 있다. 이러한 세금공제제도는 세금에서 제하는 형식으로 지급되는 수당이 아니라 세금 납부 금액과 관계없이 해당 지급액이 직접 수급자의 통장으로 입금된다. 아동세금환급공제는 취학전·후의 자녀를 둔 부모나 보호자를 대상으로 자산조사를 실시하나, 선정기준이 높아 대부분의 영국 내 가족이 수령하고 있다. 2006년 현재 연간 가구수입이 £58,175(한화 약 110,533천원)를 초과하지 않는 1명 이상의 자녀를 둔 가정이 대상이며, 자녀가 만 1세 이하일 경우 소득 기준은 £66,350(한화 약 126,065천원)이다. 기본적으로 한 가정당 연간 £545(한화 약 1,036천원)가 지급되며, 자녀 한 명당 연간 £1,765(한화 약 3,353,500원)가 추가로 지급된다. 장애가 있는 자녀의 경우에는 지급액이 상향조정된다.

반면 근로세금공제는 일주일에 16시간 이상 일하는 저소득 가정(무자녀 포함)을 대상으로 하는데, 25세 이상인 경우에는 주당 30시간 이상 근로해야 하며, 16세 이상 장애인의 경우 일주일에 16시간 이상 근로해야 한다. 또한 50세 이상인 경우 본인 또는 동거인이 일주일에 16시간 이상 노동을 하는 경우 대상으로 선정될 수 있다. 수급여부 및 지급액은 대상자의 소득과

8) 최연실, 「한국에서의 한부모가족을 위한 복지정책과 서비스의 현황과 방향」, 사회과학연구 20권, 2005.

9) 박복순, 「한부모가족을 위한 외국의 법과 정책」, 한국한부모가족학 제1권 제1호, 한국한부모가족학회, 2008.

10) 박복순, 「한부모가족을 위한 외국의 법과 정책」, 한국한부모가족학 제1권 제1호, 한국한부모가족학회, 2008.

근로시간, 동거인의 소득과 근로시간, 수당수급 내역, 자녀 연령 및 수, 자녀양육비 등에 따라 결정된다. 특히, 자녀양육관련, 보육시설 이용료의 80%를 국가로부터 지원받을 수 있다.

(다) 청소년기 한부모 지원

① 청소년기 한부모 예방프로그램

영국은 급증하는 청소년기 한부모의 예방을 위하여 아동, 학교, 가족부(Department for Children, School and Families)를 설립하였고, 그 이전에 교육부에서 실시한 SRE(Sex and Relationship Education Guidance)를 통해 성교육을 통한 청소년기 한부모 발생 예방에 주력하였다. SRE는 태도와 가치, 개인적·사회적 기술, 지식과 이해를 기반으로 하여 건강한 성, 가족생활, 존중, 배려의 중요성, 신체적·도덕적·정서적 발달에 대한 평생학습을 제공한다. 영국의 SRE는 미국과 마찬가지로 국가차원의 성교육 지도안을 개발하여 학교와 지역사회를 중심으로 실시되는 성교육의 기본적인 체계를 마련하였다.

② 다양한 학업지속프로그램

미혼모를 위해 실시되는 프로그램으로 선더랜드의 젊은 부모 프로젝트(Young Parent's Project)를 들 수 있다. 이 프로그램은 1999년 1월에 설립되어 다양한 기관이 함께 참여하여 교육, 주택, 경력개발, 의료사회복지사, 의료인 등이 공동으로 재정과 직원을 지원하고 있다. 청

소년기 미혼모에게 교육, 정보 및 건강관련 상담, 부모양육 및 안전하고 구조화된 환경을 갖춘 주택 등을 제공한다. 또한 16세 미만의 미혼모에게는 학업을 지속할 수 있도록 주3회의 수업을 실시하여 학교로 복귀할 수 있도록 지원하며, 보건 등의 추가지원을 제공한다. 16세 이상의 미혼모에게는 공예, 요리, 부모교육, 개인위생 및 여가 등의 각종 프로그램을 실시하며, 이를 위해 탁아서비스 제공, 방문센터(drop-in center) 이용, 주택지원 상담, 보건 및 진료상담, 취업정보 및 면접기술 등을 제공하고 있다. 많은 미혼모들이 검정고시 자격증을 취득하였고 지속적으로 참여하기를 희망하고 있다.

또한 Care to Learn은 1인 이상의 자녀를 양육하는 20세 미만의 청소년기 한부모가 국가기금으로 수행하는 교육프로그램에 참여하고 공부하는 동안 자녀보육비를 보조하는 프로그램으로, 일과 공부를 병행할 경우에도 지원가능하며 타 급여 및 수당에 영향을 미치지 않는다. 16~18세 청소년에게 학비를 제공하는 EAM(Education Maintenance Allowance)이나 ALG(Adult Learning Grant)와 중복적으로 수혜 가능하다. 급여액은 주당 자녀 1인당 최대 £160(한화 약 304,000원), 런던은 £175(한화 약 332,500원)이며, 영국내 거주자, 영국국적 및 유럽경제지역(EEA)내 국가의 국적을 지닌 자, 국가의 기금으로 행하는 교육프로그램에 참여하는 자, Ofsted Child Care Register나 Early Years Register에 의해 등록된 양육제공자를 고용하는 자가 모든 서비스 대상자에 포함된다. 이 외에도 「Sure Start Plus」 사업을 통해 개별적 전문 상담가를 배치하여 10대 양육모들의 욕구 사정,

장래 계획 등 포괄적 지원을 실시하고 있다.

2) 미국

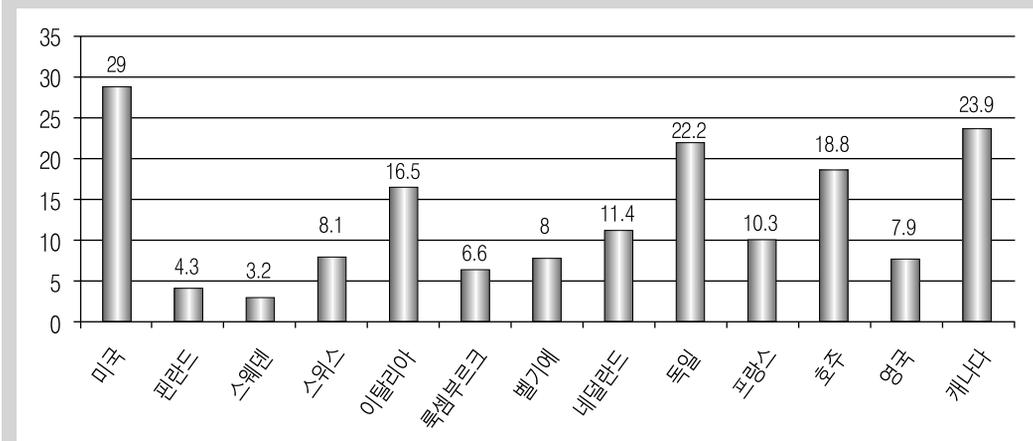
(1) 한부모가족 현황

미국은 1960~70년대 이혼율의 증가로 인해 한부모가족이 급증하였고, 1980년대에는 결혼 지연과 미혼 출산이 증가하면서 특히 여성 한부모가족이 증가하였다. 1970년대에는 전체 가족 중 13% 정도가 한부모가족이었으나, 이후 급격히 증가하여 1996년에는 미국 내 거주하는 아동의 25% 이상이 한부모가정의 아동으로 1970년대의 2배가 되었다. 특히 여성 한부모 가구가 약 84%를 차지하여 매우 높은 비율을 보였다. 한부모가구의 형성 원인은 주로 이혼 또는 별거

이며, 사별과 미혼 출산은 소수에 그치고 있다. 인종적으로는 1990년대 후반 흑인가족 57%, 히스패닉가족 33%, 백인가족 22%로 대부분 구성되어 있었다. 이혼율은 1965년 이후 지속적으로 급증하여 1965년 조이혼율은 2.5%이었으나 1985년 5.0%, 1995년 4.4%에 달했다. 미국은 이혼율이 가장 높은 나라로 덴마크, 캐나다, 영국의 약 2배 정도의 이혼율을 보이고 있다. 이와 함께 미혼 여성의 출산도 높게 나타나 1996년에는 3명 중 1명의 아이가 미혼 여성에게서 태어났다. 이러한 미혼모 여성 중 10대 청소년의 출산율은 13%에 해당하여 청소년기 한부모도 높은 비율을 보이고 있음을 알 수 있다¹¹⁾.

미국은 여성 한부모 가구가 상대적으로 많아 이들 가구의 빈곤율도 높게 나타나고 있는데, [그림 2]와 같이 미국의 경우 전체 여성 한부모

그림 2. 여성 한부모 가구의 빈곤율



자료: 이용우, 「여성 한부모 가구의 빈곤지위에 영향을 미치는 요인에 관한 연구: 미국을 중심으로 한 국가간 비교연구, 사회복지정책, Vol. 25, pp. 53~80, 2006.

11) The Marriage and Family Encyclopedia, 2009(<http://family.jrank.org>).

가구의 약 29%가 빈곤을 경험하고 있으며, 캐나다와 비교해서도 5.1%p 높게 나타나고 있다. 반면 핀란드, 스웨덴, 스위스, 룩셈부르크, 벨기에, 네덜란드, 프랑스, 영국의 여성 한부모 가구 빈곤율은 미국의 절반에도 미치지 않고 있다²⁾. 1995~1997년 사이에 복지혜택을 받은 여성 한부모 가구는 전체 여성 한부모 가구의 절반에 해당하며, 1993년의 45%에서 1997년에는 38%로 감소하였고, 최근에는 점차 감소하고 있는 추세이다.

(2) 한부모가족 정책

보편성보다는 선별성을 강조하는 미국의 전반적인 복지정책의 특징을 반영하듯 가족정책에서도 전체 사회구성원이 아닌 특정 계층에게만 복지혜택을 제공하고 있다. 한부모가족 지원정책의 경우, 한부모가족이 소득보장과 자녀양육에 있어 양부모가족보다 상대적으로 취약한 점을 감안하여 2차 세계대전 이후 한부모가족을 위한 공공부조제도는 양적으로 확대가 이루어진 반면, 양부모가족을 위한 현금급여 혜택은 상대적으로 미흡한 편이다³⁾. 그러나 여성의 노동권을 보장하는 공공보육정책이나 일과 가정의 양립을 위한 휴가제도 등이 모두 발달되어 있지 않고 아동수당제도가 존재하지 않아 한부

모 여성가장의 빈곤율이 매우 높고, 다른 국가에 비해 상대적으로 열악한 경제적 지위에 놓여 있다⁴⁾.

미국의 한부모가족정책을 크게 소득보장과 아동에 대한 보호 및 양육지원으로 구분하면, 대표적인 소득보장제도는 일시적인 공공부조인 TANF, 저소득가구에 대한 근로소득세 환급제도인 EITC, 그리고 아동 세금 환급공제인 CTC를 들 수 있다. 그리고 대표적인 양육지원 제도로는 CCDF(Child Care and Development Fund)와 Child Support Enforcement Program 등이 있다. 이들 프로그램은 소득과 자녀양육을 지원함으로써 양부모가족에 비해 상대적으로 취약한 한부모가족의 부담을 경감하려는 목적을 갖고 있다. 미국의 저소득 한부모가족을 위한 주요 복지정책은 <표 1>과 같이 요약된다.

(가) 생활안정 및 자립 지원

① TANF(Temporary Assistance to Needy Families)

TANF는 부양아동이 있는 저소득층 가족의 경제적 자립 및 취업을 위하여 최대 5년까지 제한된 범위의 현금지원, 양육지원, 교육 및 직업 교육 및 기타지원을 제공하는 일시적인 공공부

12) 이용우, 「여성 한부모 가구의 빈곤지위에 영향을 미치는 요인에 관한 연구: 미국을 중심으로 한 국가간 비교연구」, 사회복지정책, Vol. 25, pp. 53~80, 2006.

13) 김학주, 「유자녀가구 유형별 빈곤의 사회경제적 특성연구: 남성한부모가구, 여성한부모가구, 양부모가구 비교분석」, 한국인구학 제 29권 제3호, 2006.

14) 최연실, 「한국에서의 한부모가족을 위한 복지정책과 서비스의 현황과 방향」, 사회과학연구 20권, 2005; 송다영, 「한부모가족과 여성사회권」, 사회복지정책 제27집, 2006; 이용우, 「여성 한부모 가구의 빈곤지위에 영향을 미치는 요인에 관한 연구: 미국을 중심으로 한 국가간 비교연구」, 사회복지정책, Vol. 25, pp. 53~80, 2006.

표 1. 미국의 주요 저소득 한부모가족 정책

| 구분 | 주요 프로그램 |
|------|--|
| 소득보장 | <ul style="list-style-type: none"> • TANF(Temporary Assistance for Needy Families) • EITC(Earned Income Tax Credit) • CTC(Child Tax Credit) |
| 취업지원 | <ul style="list-style-type: none"> • TANF(Temporary Assistance for Needy Families)의 Job Training Program 및 취업연계 |
| 양육지원 | <ul style="list-style-type: none"> • CCDF(Child Care and Development Fund) • Head Start(저소득 아동-가족지원 프로그램) • Child Support Enforcement Program(Child Support Collection) |
| 의료지원 | <ul style="list-style-type: none"> • Medicaid • WIC(Women, Infants, and Children Program) • SCHIP(State Children's Health Insurance Program) |
| 기타지원 | <ul style="list-style-type: none"> • 주거지원, 교통지원, Food Stamp, 전기·가스료 지원 등 |

조로서, 미국의 대표적인 저소득 한부모가족 지원제도이다. TANF는 1996년 클린턴 정부의 복지개혁의 일환으로 입법된 PRWORA(Personal Responsibility and Work Opportunity Reconciliation Act)의 제정 이후 1936년에 시작된 생계비 지원 위주의 아동부양 가족프로그램인 AFDC(Aid to Families with Dependent Children), JOBS(Job Opportunities and Basic Skills Training), EA(Emergency Assistance)를 대체하였다. 이러한 복지개혁 이전에는 일을 하지 않을 경우 한부모가족에게 기간제한 없이 AFDC를 통해 현금급여가 지급되었던 것과 달리, TANF는 제한된 범위의 현금지원과 직업교육 및 구직노력을 강화하는 한시적인 지원의 성격을 갖고 있다는 점에서 차이가 있다. TANF

프로그램의 구체적인 목적은 첫째, 아동이 자신의 가정에서 보호받고, 둘째, 직업준비, 근로, 결혼의 촉진을 통해 복지의존도를 감소시키고, 셋째, 혼외임신을 감소 및 예방하고, 넷째, 양부모 가정의 형성 및 유지를 도모하는데 있다¹⁵⁾.

Abramovitz(2006)¹⁶⁾는 근로참여 의무화, 결혼 촉진, 최소한의 복지서비스 제공을 목적으로 하는 미국의 PRWORA를 통한 복지개혁과 관련하여 여성 한부모에게 미치는 부정적인 영향을 지적하였다. 무엇보다 '근로우선' 조건은 여성을 복지상태에서 벗어나도록 더욱 강력하고 엄격한 근로조건을 강화한 것으로 기존의 가족지원법(1988년)에서는 허용되었던 교육기회에 대한 접근성마저 제한하고 있다고 하였다.

특히 5년간의 수혜기간 제한은 수혜자들의

15) Office of Family Assistance, Fact sheet, 2009(http://www.acf.hhs.gov/opa/fact_sheets/tanf_factsheet.html); Office of Family Assistance, 「TANF Program」, 2009(<http://www.acf.hhs.gov/programs/ofa/tanf/index.html>)

16) Abramovitz, M., 「Welfare reform in the United States: gender, race, and class matter」, Critical Social Policy Vol 26(2), 2006.

육구와 상관없이 그간의 미국의 복지체계에서 처음으로 도입되었으나, 5년 동안의 수혜기간이 종료된 후에는 임금, 근로조건, 가족의 육구와 상관없이 아무 직업이나 선택해야 하는 어려움에 봉착하게 된다. 현재 복지혜택을 받고 있는 많은 여성들은 근로활동 경험부족, 기술부족, 신체적·정신적 어려움, 보육서비스의 부족 등으로 취업이 쉽지 않은 상황이다¹⁷⁾. 그러나 이러한 상황을 반영하지 못한 정책으로 인하여 많은 여성 한부모가족이 어려움을 겪고 있다.

지원대상은 부모의 사망, 가출, 정신적 또는 신체적 무능력, 실업 등에 의하여 부모로부터 부양받을 수 없는 18세 미만의 아동이 있는 가구 중 <표 2>의 연방정부의 빈곤선 기준에 따른 소득수준과 자산기준, 가족규모에 부합되는 가구가 선정되나, 각 주별로 제도운영에 대한 자율권을 갖고 있어 TANF의 명칭도 각기 다르며, 지원대상자 자격요건, 지원액, 제공되는 프로그램도 차별적이다.

TANF는 AFDC의 복지의존 증가, 근로윤리 손상, 가족구조손상 등의 단점을 보완하기 위해 부양아동이 있는 한부모가족의 근로활동의 참여 강조와 수급조건을 제한하는 노동우선의 복지체계(Work-Based Welfare System)를 표방하였다. 이에 따라 한부모가족 및 양부모가족의 근로참여조건은 다음과 같다.

한부모가족은 일주일 평균 30시간의 근로가 필수조건이다. 그러나 6세 미만의 아동이 있을 시에는 일주일에 평균 20시간의 근로가 가능하며, 6세 미만의 아동이 있는 한부모가족이 적합한 보육(Child Care)을 위한 아동보육시설 또는 보육인을 찾지 못했을 경우에는 근로자격요건인 2년 내 근로시작을 충족시키지 못했더라도 한부모가족에게 별칙을 적용하지 못한다. 20세 이하 청소년 한부모가족은 공교육과정을 이수하면서 일주일에 평균 20시간 근로가 요구된다. 양부모가족은 일주일에 평균 35시간의 근로가 요구되나, 연방정부의 아동양육지원(Federal

표 2. 미국의 2009년 연방정부 빈곤선(Federal Poverty Level)

(단위: 달러)

| 가족수 | 월별 총수입 | 연간 총수입 | 가족수 | 월별 총수입 | 연간 총수입 |
|-----|--------|--------|-----|--------|--------|
| 1 | 903 | 10,830 | 6 | 2,461 | 29,530 |
| 2 | 1,215 | 14,570 | 7 | 2,773 | 33,270 |
| 3 | 1,526 | 18,310 | 8 | 3,085 | 37,010 |
| 4 | 1,838 | 22,050 | 9 | 3,396 | 40,750 |
| 5 | 2,150 | 25,790 | 10 | 3,708 | 44,490 |

주: 10인 이상부터는 1인당 월별 총수입 \$312씩 추가됨.
 자료: U.S. Department of Health and Human Services, 『The 2009 HHS Poverty Guidelines』, 2009.

17) Loprest, P., 『Who returns to welfare』, Urban Institute, 1 September, 2002; Loprest, P., 『Disconnected welfare families face serious risks』, Snapshots of America's Families 3(7), Urban Institute, 2003.

Child Care Assistance)을 받을 경우에는 일주일에 평균 55시간의 근로가 가능하다.

TANF는 일반적으로 수급 후 2년이 지나면 노동시장에 참여해야 하며 누적해서 60개월 이상 급여를 받을 수 없다. 노동시장 참여 시작일은 수혜를 받는 즉시 또는 24개월 이내 등 각 주마다 달리 기준을 적용하고 있다. 따라서 자녀 양육 조건에 따른 근로참여를 의무화하여 TANF는 한부모의 자녀양육자로서의 역할을

지원하고 있으면서도 우선적으로는 한부모의 노동자로서 유급노동 참여와 복지의존도 축소를 지향하고 있음을 알 수 있다.

한부모가족정책 전달체계는 연방정부의 DHHS(Department of Health and Human Services, 보건복지부) 산하 ACF(Administration for Children and Families, 아동가족실)의 TANF Bureau(TANF 사무국)에서 예산 지원 및 운영 총괄을 담당한다. 2006년 5월, 'TANF 프로그램

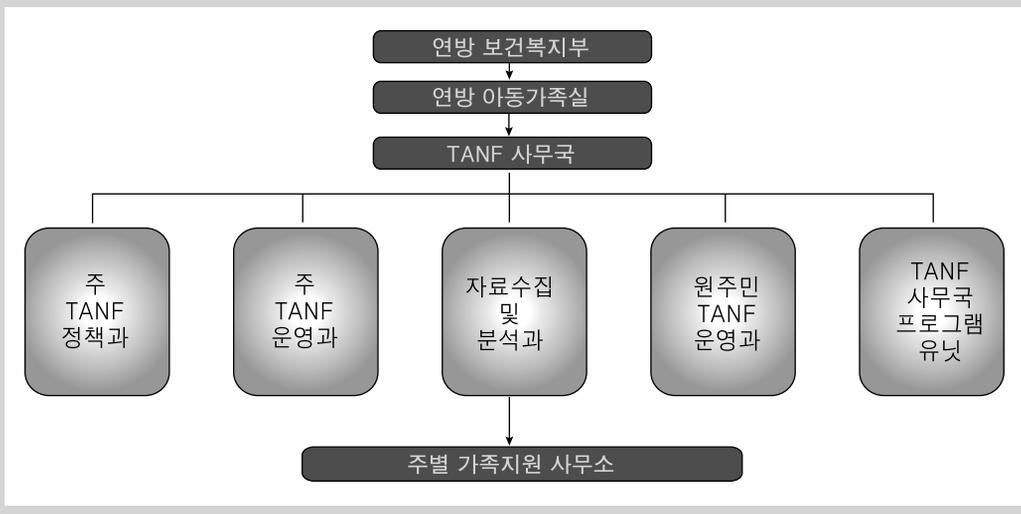
표 3. TANF 근로참여시간

(단위: 1주당 시간)

| 구 분 | 근로시간 | |
|-----------------|------|------------------|
| | 근로조건 | 예외근로조건 |
| 양부모 | 35 | 55 ¹⁾ |
| 한부모 | 30 | 20 ²⁾ |
| 20세 이하 청소년기 한부모 | 20 | - |

주: 1) 연방정부 아동양육지원 수혜자인 경우; 2) 6세 미만 아동이 있을 경우

그림 3. TANF 전달체계



램'에서 'TANF 사무국'으로 승격하였다. 각 주 정부의 OFA(Office of Family Assistance)에서는 실질적인 운영을 담당해 공공부문에서 주별 자원과 운영을 담당하고 있다. 각 주에서 자율적으로 보건복지를 담당하는 공공 기관부처를 OFA로 선정 가능하다.

TANF 사무국은 다음과 같이 총 4개 과와 프로그램 유닛으로 구성되어 있다. '주 TANF 정책과'는 TANF 프로그램의 규정·정책·지침을 제공하고 전체 운영을 평가하는 역할을 맡고 있으며, '주 TANF 운영과'는 기술지원과 Healthy Marriage and Responsible Fatherhood의 운영 및 감독을 담당하고 있다. '자료 수집 및 분석과'에서는 TANF 관련 통계 및 재정 데이터의 수집, 편집, 분석, 배포를 담당하고 있다. 마지막으로 '원주민 TANF 운영과'는 원주민을 위한 TANF 프로그램 개발 및 운영을 총괄하고 있다. 이 외에 'TANF 사무국 지역 프로그램 유닛'에서는 TANF 프로그램과 기술적인 운영을 제공하고, ACF·주·기타 기관과의 협력을 지원하고 있다.

한부모가족정책은 '연방정부의 Block Grant'와 '주정부의 MOE(Maintenance of Efforts)'의 두 가지 재정으로 운영된다. PRWORA는 연방정부의 재정지원방식을 정해진 항목에 대해 일정한 액수만을 지급하는 통합보조금제(Block Grant)로 전환하였다. 이는 주정부가 지출하는 금액에 비례하여 연방정부의 지원규모가 증가하는 AFDC의 상응보조금제(Matching Fund)를

대신하는 것으로서 공공부조에 대한 지출을 억제하려는 목적이 있다¹⁸⁾.

연방정부 예산과 주정부 예산의 사용은 해당 주의 의지에 따라 자율적으로 결정할 수 있으므로 프로그램별 지원대상자 선정기준 및 지원내용은 다를 수 있다. 예를 들면, A라는 주에서는 TANF 연방정부 예산으로 극빈층에게 현금지원을 하고, MOE 예산으로는 차상위 계층 근로자 가족에게 양육지원 또는 교통지원을 할 수 있다. B라는 주에서는 이와 반대로 예산을 집행할 수 있다.

보다 세부적으로 살펴보면, 먼저 연방재정은 총 3개의 예산구조로 구성되어 있다. 첫째, Basic Block Grant는 AFDC에서 각 주에 배정되었던 연방예산액을 기준으로 1996년부터 2010년(재정연도 기준)까지 매년 총 166억 달러의 기본액을 고정적으로 지원한다. 둘째, Supplemental Grant는 높은 인구증가율과 낮은 복지예산지출이 있는 플로리다 주를 포함한 17개 주에만 매년 총 3억1천9백만 달러를 지원하고 있다. 경제위기시 사용가능한 예비비(Contingency fund)는 매년 총 20억 달러를 지원한다. 셋째, Healthy Marriage and Responsible Fatherhood는 건강한 결혼생활 촉진에 1억 달러, 부성 책임강화에 5천만 달러를 지원하며, 건강한 결혼생활 촉진 중 미국 원주민의 아동복지 활동에 2백만 달러를 각각 매년 지원한다.

또한 TANF 예산의 30%까지 아동보육예산인 Child Care and Development Block

18) 김학주, 「유치녀가구 유형별 빈곤의 사회경제적 특성연구: 남성한부모가구, 여성한부모가구, 양부모가구 비교분석」, 한국인구학 제 29권 제3호, 2006.

Grant(CCDBG)와 사회서비스예산인 Social Services Block Grant(SSBG)로 기타 통합보조금 전환이 가능하다. SSBG의 경우, TANF 예산의 10%까지 가능하며, 빈곤선 200% 이하의 아동이 있는 가구에만 적용된다.

주재정은 매년 각 주에서 기존의 AFDC 예산에 상응하는 75%의 예산을 부담해야 한다. 예를 들면, AFDC 하에서 A라는 주가 100억 달러의 예산이 배정되었을 경우, TANF에 대한 주 예산은 100억 달러의 75%인 75억 달러를 부담해야 한다. 그러나 주별로 연방정부가 요구한 TANF 대상자들의 노동참여율 목표치에 미달할 경우 이보다 많은 80%를 부담해야 한다. 주재정 사용에 대해서는 연방법에서 최대 60개월의 수혜기간 제한을 규정하지 않았으나, 대부분의 주에서 기간 제한을 규정하고 있다. 주재정은 TANF 프로그램 내의 MOE 예산 또는 대다수 TANF 프로그램의 대상에서 제외되는 SSPs(Separate State Programs)를 통해 사용 가능하다.

TANF의 예산은 2010년 9월 30일(재정연도)까지 연장 승인되어 있는 상태이나, 최근 악화

된 경제위기 상황을 반영하여 2009년 오바마 대통령은 American Recovery and Reinvestment Act(Recovery Act)에 서명을 하였다. Emergency Contingency Fund for State TANF Programs (Emergency Fund)를 통해 2010년(회계연도)까지 최대 50억 달러를 지원하도록 하였다. 이러한 TANF 비상기금을 증액을 통해 각 주에서 더 많은 사람들에게 복지 혜택이 제공될 수 있도록 하였다.

2007년 현재 TANF의 지출현황을 살펴보면, 현금지원이 30.2%로 가장 높고 다음으로 아동양육(19.1%), 취업지원(12.4%)의 순으로 나타난다. 따라서 저소득 한부모가족을 위해 생계비, 양육비, 취업지원비에 중점을 두고 있음을 알 수 있다.

② EITC(Earned Income Tax Credit, 근로소득지원세제)

EITC는 조세를 통한 간접적인 소득이전 프로그램으로서 일정수준 이하의 근로소득가구를 대상으로 환급 가능한 세액공제 혜택을 제공하

표 4. TANF 재정 구성

| 구분 | 예산 |
|-------|--|
| 연방재정 | <ul style="list-style-type: none"> • Block grant(통합보조금) <ul style="list-style-type: none"> - Basic Block Grant - Supplemental Grant(Contingency fund도 별도 사용 가능) - Healthy Marriage and Responsible Fatherhood |
| 주재정 | <ul style="list-style-type: none"> • MOE(Maintenance of Efforts) |
| 기타 재정 | <ul style="list-style-type: none"> • 아동보육예산인 Child Care and Development Block Grant(CCDBG) • 사회서비스예산인 Social Services Block Grant(SSBG) |

표 5. TANF 지출 현황(2007년)

(단위: %)

| 구분 | 지출비율 |
|---|-------|
| 현금지원(Cash Assistance) | 30.2 |
| 아동양육(Child Care) | 19.1 |
| 시스템 및 행정(System and Administration) | 8.3 |
| 교통지원(Transportation) | 1.6 |
| 기타 근로지원 및 취업 프로그램(Other Work Support and Employment Programs) | 12.4 |
| 기타 서비스(Other Services) | 28.4 |
| 계 | 100.0 |

주: 2007년은 재정연도를 의미하며, TANF와 MOE의 합계인 300억달러에 대한 지출비율임.
 자료: Liz Schott, 「An Introduction to TANF」, Center on Budget and Policy Priorities, 2009.

고 있다. 부의 소득세(NIT: Negative Income Tax)의 성격을 갖고 있으며, 1975년에 시범적으로 실시된 이후 빈곤층의 축소와 실업자의 노동 시장 참여율 향상에 기여한 것으로 평가되어 지속적으로 확대되고 있다. 이 역시 각 주마다 다른 수급기준을 적용하고 있다.

1990년까지는 아동수에 관계없이 만 18세 이하의 아동이 있는 가구를 대상으로 단일 환급체계를 운영해왔으나, 1991년부터 아동 수 1명과 1명 이상인 가구로 구분하여 상이한 환급체계를 운영하기 시작하여 근로소득지원세제의 규모는 아동수에 따라 차등적으로 이루어지고 있다. 1994년 이후로는 무자녀가구에도 EITC를 지급하고 있다. 학생은 23세까지 해당되며, 장애인은 연령제한에서 제외된다.

2008년(과세연도 기준)의 경우, 아동이 1명인 가구의 최대 환급액은 \$2,917이고, 2명 이상의 아동이 있는 가구는 최대 \$4,824, 무자녀가구는 최대 \$438의 환급혜택을 받았다. 아동과 6개월 이상 동거하는 조부모, 친척, 형제·자매, 위탁

부모, 양부모 등도 EITC 혜택을 받기 위한 지원이 가능하다.

이를 세부적으로 설명하면, <표 6>과 같이 2명의 자녀가 있는 가족의 경우에는 환급액(credit)이 근로소득 \$11,790의 40%에 해당하며, 환급액(credit)이 \$4,716에 이르고 근로소득이 \$15,399를 초과하면 환급액(credit)은 21%로 경감된다. 근로소득이 \$37,782를 초과하면 환급액(credit)은 없다.

③ CTC(Child Tax Credit, 아동세금환급공제)

CTC는 1997년 Taxpayer Relief Act 제정을 통해 실시된 아동세금환급공제제도로서 연방정부내 IRC(Intemal Revenue Services)로부터 직접 지급을 받는 환급혜택이다. EITC와 함께 중복으로 받을 수 있어 아동이 있는 저소득 및 중산층 근로자에게는 더욱 유리하다. EITC가 근로소득세 환급시 주마다 다른 수급기준을 적용하는데 반해, CTC는 연방정부에서 일괄적으로

표 6. 근로소득지원세제 규모(2007년)

| 자녀수 | 근로소득(A) | 환금액 |
|-------|----------------------|-----------------------------|
| 2명 이상 | \$11,790 이하 | 40%×A |
| | \$11,791~\$15,399 이하 | \$4,716 |
| | \$15,400~\$37,782 이하 | \$4,716-21.06%×(A-\$15,399) |
| | \$37,783 이상 | \$0 |
| 1명 | \$8,391 이하 | 34%×A |
| | \$8,392~\$15,399 이하 | \$2,853 |
| | \$15,400~\$33,240 이하 | \$2,853-15.98%×(A-\$15,399) |
| | \$33,241 이상 | \$0 |
| 무자녀 | \$5,595 이하 | 7.65%×A |
| | \$5,596~\$6,999 이하 | \$428 |
| | \$7,000~\$12,589 이하 | \$428-7.65%×(A-\$6,999) |
| | \$12,590 이상 | \$0 |

기준 적용하고 있으며 저소득 가정의 아동양육 비용의 상쇄를 주된 목적으로 한다.

근로소득 존재 여부와는 별도로 17세 이하 아동이 있는 가구에 지급하고 있으며, 아동 1명 당 최고 1,000달러까지 지급가능하다. 산정방식은 credit이 세금을 초과했거나 소득기준에 부합할 때 대상으로 선정되는데, 첫 번째 소득한계선은 소득세발생시점 또는 \$11,000로 소득세가 없을 때는 \$11,000의 초과소득에 대한 15%를, 소득세가 있을 때는 소득세를 감면해주고 \$11,000 이상 소득의 15%를 추가로 받는다. 두 번째 소득한계선은 부부합산인 경우에는 \$110,000, 독신가구 또는 이혼자의 경우에는 \$75,000, 결혼은 했으나 소득신고가 개별로 이루어진 경우에는 \$55,000이다.

2009년 경기회복계획(Economic Recovery Plan)을 통해 각 주의 저소득층 아동 총 1,300만 명에게 CTC 혜택을 일시적으로 확대했다. 이러

한 혜택을 받는 저소득층의 90%는 미국 내 최하 5%의 경제적 수준에 머무는 계층이다. 2008년 가족소득 최소 \$8,500에서 2009년 가족소득 최소 \$12,550로 선정기준액을 조정하였으나, 최근 미국의 경제위기를 감안하여 마련된 경기회복계획을 통해 \$3,000(2009~2010년)로 재조정하여 대상자가 급증하였다.

(나) 자녀양육 지원

① CCDF(Child Care and Development Fund)

CCDF는 미국의 PRWORA에 의해 지원되는 아동양육(Child Care) 서비스 및 수준 개선을 위한 연방정부 프로그램으로서, 직접적인 현금지원이 아닌 아동양육을 위한 비용을 정부가 대신 지급하거나 바우처를 제공하는 방식의 지원이

다. 저소득 가족 또는 TANF 지원을 받는 가족이 일을 하거나 취업을 위한 직업 교육/훈련 프로그램에 참여할 수 있도록 아동양육을 지원하는 것개선요 목적이다. 따라서 아동보호서비스와 아동양육 수준 및 이용성 개선 지원과 조기 아동양육 및 방과후 아동양육 지원 서비스를 제공하고 있다.

1996년, PRWORA는 사회보장법에 의해 제공되던 아동양육 프로그램(AFDC/JOBS Child Care, Transitional Child Care, At-Risk Child Care)을 모두 폐지하였다. 폐지된 3개 프로그램은 사회보장법 418항에 의해 Mandatory Fund(필수금)와 Matching Fund(상응금)로 대체되었고, 운영을 총괄하는 각 주의 책임기관(State's Lead Agency)으로 기금이 전환되었다.

ACF는 1990년 아동양육 및 발달 통합보조금법(Child Care and Development Block Grant Act)을 통해 Discretionary Fund(자유재량금)로 재명명하고, 매년 의회의 지출승인을 받도록 하였으며, 아동양육 및 발달 통합보조금(CCDBG)과 사회보장법 하의 새로운 아동양육 보조금을 단일화하여 CCDF로 명명하였다. 아동양육 사무국(Child Care Bureau)은 2년마다 각 주에 향후 재정연도 2년간의 CCDF 운영 계획서 제출을 요구하고 있으며, 각 주별로 운영 자율권이 주어져 대상자 선정기준과 요구사항은 개별적이다.

지원대상은 주 중위소득(SMI: State Median Income)의 34~85%에 해당하는 저소득 가정 또는 TANF 수혜대상자의 13세 미만의 아동이다. 소득기준 선정에 있어 각 주별로 소득에 대한 정의가 다르고, 지원대상자의 범위도 각 주별로

다양하나 평균적으로는 주 중위소득의 60%이며, 일부 주에서는 장애가 있거나 법원의 감독하에 있을 경우 19세 미만의 아동까지 지원대상자로 인정하고 있다.

아동에 대한 양육지원은 전액 무료지원이 아니라 가족수, 소득, 기타 요인 등 각 주에서 요구하는 조건에 따라 대상자에게 낮은 비율의 자비용을 부담시킨다. 일부 주의 경우, 빈곤선 이하의 가족에게는 자부담을 면제시켜 준다. 모든 주에서는 반드시 장애 등의 특수요구가 있는 아동 또는 극빈층 가정의 아동에게 최우선적으로 서비스를 제공해야 한다.

지원(전달)체계는 보건복지부의 ACF 산하 아동양육 사무국(Child Care Bureau)에서 운영 및 관리 총괄하며, 주에서는 자율적으로 아동양육 기관 선정, 예산분배, 프로그램 운영을 담당한다. 따라서 각 주는 TANF 기금의 일부를 CCDF로 전환할 수 있으며, 아동양육비로 TANF 기금을 직접 사용할 수 있다. 예산의 사용은 프로그램 운영뿐만 아니라 아동양육 연구비로도 일부 지원금이 배분되는데, 2008년의 경우 연방, 주, 카운티 단위의 아동양육 연구 및 평가를 위하여 100억 달러가 지원되기도 하였다.

주 단위에서는 합법적인 책임기관(Lead Agency)을 선정하고, 이들 기관에서는 아동양육지원프로그램 운영을 총괄적으로 담당한다. 책임기관은 공공 및 민간기관이 직접 지정되거나, 민간 아동양육 관련기관과의 계약을 통해 선정되며, 지원을 희망하는 사람은 각 지역별 책임기관, 바우처 운영기관, 책임기관과 계약 관계에 있는 기관에 방문, 전화, 우편으로 신청하면 된다.

CCDF는 Mandatory Fund, Matching Fund, Discretionary Fund의 총 3개의 예산체계로 구성되어 있다. 먼저 Mandatory Fund는 1994년 AFDC 하에서 각 주에 분배되었던 예산액을 기준으로 책정되는 기금이다. Matching Fund는 각 주의 13세 미만의 아동수를 기준으로 예산액이 마련되며, 각 주에서는 일정비율을 필수적으로 매칭해야 한다. Discretionary Fund는 각 주에 어떠한 매칭 요구 없이 매년 의회의 재승인을 통해 예산이 지급된다. CCDF 기금의 최소 4%는 아동양육 수준 개선과 부모를 위한 기타 서비스 제공에 사용되어야 한다¹⁹⁾.

아동양육의 지원방식은 주 또는 지방정부에 의해 승인된 수표나 바우처의 지급, 또는 아동양육 제공자와의 계약을 통해 제공된다. 이때 가족에게 지급되는 수표나 바우처는 반드시 아동양육비에만 사용 가능하고, 기관이용시 부모는 직접 합법적인 아동양육제공자의 선정이 가능하며, 아동양육의 방법은 센터, 그룹홈, 집 등 선택이 가능하다. 아동양육제공자는 반드시 각 주에서 요구하는 기본적인 건강 및 안전요건을 충족시켜야 한다.

(다) 청소년기 한부모 지원

① 성교육 및 청소년기 한부모 지원프로그램

미국의 청소년기 한부모 지원제도는 임신 및 재임신의 예방, 피임, 성교육 프로그램에 중점

을 두고 있으며, 아동가족실의 청소년 임신 관련 부서에서 총괄적으로 담당하고 있다. 또한 학교와 지역사회의 연계를 통해 적극적으로 청소년기 한부모의 예방과 지원정책을 제공하고 있다. 이들의 학업지속을 위해 별도의 아동양육 지원서비스와 학업성취 프로그램을 제공하고 있으며, 미혼모를 위한 주거서비스의 대부분은 청소년을 위주로 하고 성인이 된 미혼모는 한부모가족에 적용되는 서비스를 받게 된다.

청소년의 임신 예방을 위해 절제 교육(Abstinence Education)은 대부분의 주에서 실시하고 있으며 아동청소년의 성경험 자제, 피임, 성병 교육을 실시하여 아동청소년기의 부적절한 성행위의 억제를 강조하고 있다. 학교 및 지역사회 임신 예방 프로그램은 학생, 가족, 교사를 대상으로 급증하는 청소년임신을 예방하기 위하여 교내에서 성발달 단계, 임신과 출산, 피임방법, 성병 위험성 등과 관련한 교육을 실시하고 있으며, 지역사회 단위에서는 질병예방통제센터와 지역연한 공동 프로그램 개발을 통해 지역사회의 청소년 및 그 가족에게 피임, 임신, 출산과 관련한 건강교육, 직업훈련, 상담 등의 서비스를 제공하고 있다.

청소년 한부모의 학업중단을 예방하고 학업지속을 지원하기 위하여 일반 학교 내에서 청소년부모교육(TeenAge Parenting Program), LEAP(Learning, Earning and Parenting), 대안학교 교육을 실시하고 있다.

청소년부모교육은 청소년의 임신으로 인한

19) Ransdell, T & Bolorian, S., 「TANF and Welfare Programs」, Federal Formular Grants and California, California Institute for Federal Policy Research · Public Policy Institute of California, 2002.

학업포기를 방지하기 위하여 의료서비스와 사회복지서비스를 제공하여 학업을 지속할 수 있는 환경과 정서적 지원을 함께 제공하고 있다. 따라서 학교 내에 학교 내 학교(School in School) 개념을 도입한 특별학급과 육아시설을 운영하면서 학업, 육아, 아동보호를 지원하여 지역사회의 협력을 바탕으로 한 청소년 한부모 가족의 건강, 교육, 자립을 도모하고 있다.

LEAP은 청소년기 한부모의 학습, 소득, 양육을 지원하는 프로그램으로서 주 차원에서 지원하는 학교 기반 서비스이며, 고등학교 졸업장이 없거나 검정고시(GED)를 통과한 20대 미만의 미혼모를 대상으로 한다. 임신중이거나 출산후 자녀를 양육하고 있는 십대 미혼모들의 학업지속을 촉진하고, 궁극적으로는 취업을 통해 복지 의존도를 감소시키는 것을 목적으로 한다. 이를 위해 인센티브제를 적용하여 학교 또는 검정고시 프로그램에 등록하면 일부의 재정적 지원을 제공하고, 출석의무를 소홀히 할 경우 반환을 하게 된다. 마지막으로 대안학교는 대안교육을 통해 고등학교 교육과정을 마칠 수 있도록 지원하며, 대안학교와 연계되어있는 보육시설에서 자녀양육을 제공하고 있다.

② 부모아동센터(Parent Child Center)를 통한 자립지원

미국 버몬트 주 애디슨 카운티(Addison County)의 부모아동센터는 1979년 OAPP(Office of Adolescent Pregnancy Program)의 기금으로 시작되어, 책임 있는 부모역할을 장려하고, 젊은 부모에게 그들의 가족을 지원하도록 역

량, 기술 및 지식을 제공하며, 미숙한 부모역할의 예방을 지원하고 있다. 따라서 센터-아웃리치-네트워크 모델로 운영되며 애디슨카운티에 사는 가족에게 다양한서비스를 제공하고 있다.

구체적으로는 센터에서 0~3세 아동에 대한 발달아동 돌봄, 예방적 의료서비스, 육아교실, 지지집단, 상담, 식사, 직업 전 훈련 및 직업훈련이 제공되고, 아웃리치서비스는 가정방문, 보육원, 강좌, 지역사회 지지집단(Support Group) 등이 있다. 마지막으로 네트워크서비스는 가족옹호, 지역사회개발활동, 가족의 욕구(Needs)에 대한 지역사회 교육이 포함된다.

센터에서 제공되는 프로그램의 방향성은 서비스 대상자와의 상담을 통해 결정된다. 기본적으로 서비스 대상자들이 그들이 원하는 서비스와 지원을 가장 잘 알고 있다고 믿기 때문에 가족을 센터의 모든 의사결정단계에 참여시킨다.

부모아동센터의 주요성과로 첫째, 버몬트 주에서 애디슨카운티가 청소년 임신율, 재임신율, 낙태건수가 낮아졌다. 둘째, 애디슨 카운티 10대 부모에게 신생아사망, 태아사망, 주산기사망이 발생하지 않고 있다. 1978년 애디슨 카운티의 모든 신생아사망은 10대 부모에게 나타났으며, 4,390명의 태아사망과 주산기사망(Perinatal Death)도 10대 부모였었던 점을 감안할 때 매우 큰 성과임을 알 수 있다. 셋째, 체중 2,500g 이하 신생아의 비율이 2% 이하로 낮게 나타났다.

PCC 프로그램에 애디슨 카운티 청소년 미혼모의 60% 이상이 참여하고 있으며, 교육프로그램에 참여하고 있는 청소년가족 중 34%만이 복지체계에 의존하여 지원을 받고 있다. 이러한 10대 부모의 90% 이상이 아동발달교육을 받고

부모로서 더욱 자신감을 갖게 되며, 청소년 미혼부의 70% 이상이 PCC의 프로그램에 참여하고 있다.

버몬트 주의 연구에 따르면 PCC의 프로그램을 통해 청소년부모의 복지의존을 감소시키고, 2004년까지의 8년간 \$10,556,500의 예산 절감이 가능했다. 또한 청소년 한부모의 임신율의 감소로 인해 이 기간 동안 108명의 아동이 적게 태어났으며, 만약 이들 중 60%만이 공공부조를 받는다면 \$4,280,170의 비용이 절감되고, 다른 공공부조를 받지 않는 청소년 어머니에게 소요되는 아동돌봄 비용은 \$273,715에 그치게 된다. 이것은 아동학대, 양부모 배정, 학령기 아동의 특수교육서비스, 교정서비스나 장기적인 공공부조 의존에 대한 잠재적인 추가 절감액은 반영하지 않은 것으로, 납세자의 평균적인 연간 절감액은 \$1,320,000에 달한다.

3. 결론: 정책적 함의

우리 사회의 한부모가족의 생활안정화 및 자녀양육 지원 강화를 위한 정책적 함의를 도출하면 다음과 같다.

첫째, 우리나라는 한부모가족을 위한 생계보장, 주거지원, 의료지원 등이 주로 최저생계비 이하의 국민기초생활보장대상자에게만 집중되어 있는 문제점이 있어 지원대상자의 확대가 필요하다. 소득지원의 경우, 영국은 저연령 아동이 있는 한부모가족에게 소득지원급여(Income Support)와 취업지원을 제공하면서 안정적인 자녀양육을 위하여 취업활동에 바로 진입하지 않

아도 생계가 보장되도록 지원해주고 있다. 또한 영국은 여러 가지 조건에 따라 차등적으로 주거급여를 제공하고 있으며, 미국은 전기료 및 가스를 지원하고 있다. 의료지원의 경우, 미국은 메디케이드(Medicaid)와 WIC(Women, Infant, and Children Program) 및 SCHIP(State Children's Health Insurance Program)을 통해 아동이 있는 가족을 지원하고 있다.

둘째, 우리나라의 한부모가족에 대한 양육비 지원은 국민기초생활보장제도의 교육, 해산, 장제급여 및 자녀학비지원과 한부모가족지원제도의 아동양육비지원을 들 수 있으나 아동양육비가 5만원에 불과한 실정이다. 그렇지만 이들 국가에서는 아동수에 비례하여 양육비, 아동수당, 부모수당, 아동보호수당, 장애아동수당 등 각종 명목으로 지원하고 있으며, 기초수급자에 국한하지 않고 차상위계층 또는 차차상위계층의 한부모가족에게도 이러한 지원을 확대하고 있다. 영국의 경우 근로보조금 및 아동보호프리미엄, 미망인부모수당, 아동수당, 세급환급공제 등을 통하여 다각적인 방법으로 한부모가족을 지원하고 있다. 미국도 각 주마다 CCDF(Child Care and Development Fund)와 CSEP(Child Support Enforcement Program)를 실시하고 있다. 따라서 우리나라의 한부모가족 유형 및 복지욕구에 부합하는 현실적인 아동양육비 지원 대상 확대와 지원의 상향조정이 필요하다.

셋째, 우리나라의 한부모가족에 대한 복지서비스는 미혼부모에 대한 거점기관운영, 한부모가족 상담사업, 취약가족 역량강화 사업 등이 있으나 예방적이기 보다는 소극적인 사후조치에 머물러 있는 수준이다. 그렇지만 영국은 청

소년기 한부모 예방을 위하여 국가차원에서 SRE(Sex and Relationship Education Guidance)를 통하여 청소년의 전인적인 발달을 위한 평생교육을 제공하고 있으며, 미국도 학교와 지역사회를 중심으로 절제교육과 청소년발달 및 사회학습프로그램을 제공한다.

넷째, 현재 우리나라의 청소년기 한부모에 대한 학업지속프로그램은 한부모가족 보호시설의 검정고시 준비지원이 전부이다. 영국은 선더랜드 젊은 부모프로젝트나 케어투런(Care to Learn)을 통하여 국가적으로 청소년기 한부모의 학업 지속 및 양육을 지원하고 있으며, 미국 역시 청소년기 한부모에게 소년부모교육(Teenage Parenting Program), LEAP(Leaming, Eaming and Parenting), 대안학교 등을 제공한다. 향후 청소년기 한부모의 안정적인 직업선택

과 자립을 위해 학업을 지속할 수 있도록 종합적인 학업지속 지원이 필요하다.

다섯째, 우리나라는 한부모에게 직업능력개발계좌제, 복지자금대여 및 행정인력채용제, 직업훈련기간 중 가계보조수당을 지원하고 있다. 그러나 직업훈련 중에 지원되는 가계보조수당이 너무 적어서 생활유지가 어렵고 아동을 늦게까지 맡길 수 없는 현실에 처해있다. 영국은 한부모뉴딜정책을 통해 한부모에게 소득지원을 하고 있으며, 미국 버몬트주 애디슨카운티는 부모아동센터(Parent Child Center)에서 직업훈련까지 종합적인 서비스를 지원하여 한부모의 자립을 지원하고 있다. 따라서 취업지원에 있어 소득보장과 보육이 보장될 수 있는 체계적인 방안 마련이 필요하다. **본문**