

영국 신 노동당 정부의 아동·가족 친화적 정책에 관한 고찰

A Study on the Child and Family-Friendly Policies of the New Labour Government in Britain

동덕여자대학교 생활과학부 가정복지전공
부교수 신 용 주

Department of Family Welfare and Community Services, Dongduk Women's University
Associate Prof. : Shin, Yong Joo

목 차

- | | |
|-----------------------------|--------------------------|
| I. 서론 | III. 신 노동당의 아동·가족 친화적 정책 |
| II. 영국가족의 변화 및 아동·가족 정책의 변화 | IV. 결론
참고문헌 |

<Abstract>

This study reviews and analyses the policy changes happened in Britain regarding the family and children. Traditionally Britain has employed non-interventionist policies for the family and child care assuming the family as a private domain. This policy had been reinforced during the Thatcher regime. However the traditional families that Beveridge had idealized have been rapidly disappearing and child poverty has become critical concern for Blair's New Labour government with the rising number of lone parent families. The New Labour's child and family-friendly policies to enhance the family life have been examined on the basis of government reports on Child Benefit, WFTC, Child Support Agency and the plans to support parents and to implement the child and family-friendly practices.

I. 서론

영국은 전통적으로 가족에 대한 국가의 개입을 최소한으로 유지하는 것을 고수해온 나라이다. 이

같은 전통은 대처수상의 보수당 정부의 집권 이래로 유지되어왔으나 1997년 토니 블레어가 이끄는 신 노동당 정부의 출범이래 변화를 모색하고 있다. 그 변화의 기본 틀은 결혼 및 전통적 가족에 대한 지지로

요약되나 지난 20-30 년 간에 걸쳐 영국 사회의 변화 특히 결혼과 가족과 관련된 가치관 및 가족생활 패턴의 근본적인 변화를 추구하는 것으로 보인다. 블레어 정부는 집권 이후 가족생활향상을 위한 여러 가지 정책 제안들을 논의보고서 및 녹서와 백서 등을 통하여 선보였다. 특히 아동빈곤 타파정책 등 가족생활 안정대책과 부모역할 지원을 통한 아동 및 가족 친화적 정책을 발표하여 아동과 가족과 관련된 많은 변화에 부응하기 위한 노력에 박차를 가하고 있다. 이러한 신 노동당의 정책은 보수적인 복지국가 영국이 경험하고있는 가족변화에 대한 대응책이라는 점에서 역시 빠른 변화를 경험한 우리나라 아동·가족을 위한 정책개발에도 시사점을 찾을 수 있으리라 본다. 본 논문에서는 영국의 아동·가족과 관련된 최근의 정책변화 동향에 대하여 블레어 정부가 출범한 지난 97년부터 2년 여 동안 발표된 영국 정부의 보고서 내용을 중심으로 분석하고자 한다.

II. 영국가족의 변화 및 아동·가족정책의 변화

1. 영국 가족의 변화

영국의 가족관련 변화는 높은 이혼율과 혼 외 출산을 그리고 편부모가정의 증가로 요약할 수 있다. Lister and Bryan(1994)은 1990년대 초반에 지난 60년대 이후에 영국의 가족생활에 일어난 변화추세에 대해 기술한 바 있다. 약 300%의 이혼율 증가와 30%의 혼 외 출산을 증가, 자녀를 가진 가족의 1/5이 편부모 가족이며 노인 특히 여성노인의 수명증가로 인한 인구학적 변화에 따른 가족변화 등이다. 영국의 이혼율과 십대 임신 율의 증가는 심각한 현상으로 1998년 7월 23일 자 BBC 뉴스는 최근 영국에서 결혼하는 사람의 숫자는 계속 줄고 있는 반면 이혼율은 1,000쌍 중 135 쌍으로 유럽에서 두 번째로 높아 매주 3,000명의 아동이 부모가 헤어지는 것을 목격하고 있다고 보도했다. 1996년에 160만의 편부모가족이 있는 것으로 추산되었으며 이 중 90%

는 편모가족으로 그 절반은 두 명 이상의 자녀를 가지고 있었다. 영국의 편부모의 취업률은 최하위이며 실직 율은 양친가족의 10%와 일반인구의 20%보다 훨씬 높은 60%로 그 결과 백만에 가까운 편부모가 약 180만 명의 아동을 소득보조수당(Income Support)에 의해 양육하고있는 현실이다.

유럽아동센터(1999)에서 발간한 영국의 아동·가족정책 보고서에 의하면 최근 영국 가족의 변화추세가 복지제도의 유지에 커다란 부담을 주고있음을 알 수 있다. 약 2350만 가구 중 750만 가구는 1,330만 명에 달하는 피 부양아동을 양육하고 있으며 아동수당은 이들 거의 모두에게 지급된다. 약 250만 명의 아동이 속해있는 130만 가구는 소득보조수당을 신청한다. 이것은 전일제로 취업하지 않은 기본적인 육구층에 자원이 충분치 못한 사람들을 위한 자산조사에 의한 수당이다. 또한 약 150 만 명의 아동을 양육하고 있는 77 만 가구들은 가족면제 급부(Family Credit)를, 약 280만 명의 아동이 속해있는 140만 가족은 저소득에 기초한 주택수당(Housing Benefit)을, 그리고 약 320만 명의 아동을 가진 160만 가족은 또한 지방세급여(Council Tax Benefit)를 받고있다. 이 내용을 정리해보면 전체적으로 보면 약 440만 명의 아동이 소득관련급여를 받는 가족에 속해있다고 추산된다.

2. 영국 아동·가족정책의 변화

가족정책에 대한 유럽연합의 결정은 모든 EU 회원국의 정책결정에 영향을 미친다. EU의 가족정책은 EU 위원회의 헌장에 명시된 4개의 공통영역을 통해 제시된 바 있다. 우선 가족생활과 직업을 조화롭게 유지하고 가족의 책임을 분담하는 방법, 가장 곤란한 가족의 범주에 속하는 가족에 대한 배려, 유럽연합 정책이 가족생활에 미치는 영향, 그리고 아동기동안의 아동 보호 등이다(Hantrais, 1995: 79-81).

영국은 가족을 사적 영역으로 간주하고 위기에 처한 가족이나 요 보호가족 등 도움이 필요한 가족에만 국가가 개입하는 정책으로 가족의 책임을 강화함으로써 국가의 권력을 의도적으로 축소해왔다.

이에 대해 국가가 가족에게 과중한 부담을 지음으로써 부정적 영향을 미친다는 비판(Lewis, 1993; Pascall, 1997)과 복지제공이 가족의 자립의지를 저해하여 그 결과 전통적 가족유형이 사라지게되어 가족이 위기 상태에 처해 있다는 지적도 있었다.

가족에 대한 최소한의 개입위주의 자유 방임주의적 가족정책을 고수해온 영국은 특히 대처의 보수당 정부 집권기 동안 가족형태가 다양화 되었음에도 불구하고 전통적 핵가족을 지원하는 가족정책을 유지해왔다. 대처는 개인과 가족으로 구성된 사회의 의미를 강조하였고 가족의 강화로 사회문제 발생을 예방하자고 역설했다. 대처시대는 일과 가족과 관련된 빠른 변화의 시기이며 보육에 대한 요청이나 새로운 가족구조 또는 변화하는 역할에 부응하기보다는 가족변화의 추세를 지연시키려고 노력한 시기이다(Pascall, 1997). 보수당 정부는 생계부양자인 남편과 전업주부인 아내의 성별분업을 옹호하고 특히 아내가 가정에서 자녀양육에 전념하는 모성역할을 크게 강조했던 베버리지의 가족유형으로부터 멀어지는 변화는 무시해왔다(Harlett, 1996: 59). 그리고 결혼한 부모와 아동으로 구성된 가족유형과 역할의 유지에 최선을 다해왔다(Lewis 1993; Sainsbury 1994; Ungerson 1990). 따라서 가족과 관련된 모든 변화에 둔감했고 지속적인 복지감축으로 인해 전형적 복지국가로 알려졌던 영국의 복지기반이 약화되는 결과를 낳았다. Pringle(1998: 35)은 1970년대와 1990년대 후반에 걸쳐 거의 복지국가의 파괴라고 부를만한 거대한 양적 변화가 일어났다고 기술하고 있다.

1997년 총선에서 승리하여 집권한 노동당 정부는 신 노동당 정부는 '노동당의 정책선언서'(The Labor Party's Manifesto 1997)를 통해서 가족생활 강화를 위한 다섯 가지 기본방향과 함께 가족정책의 기초를 선언한 바 있다. 그 중에서 첫 번째는 부모들로 하여금 일과 가족을 균형 있게 유지할 수 있도록 지원하는 것이다. 이 선언문은 영국정부가 제시하는 가족의 역할을 다음과 같이 뚜렷하게 명시하고 있다.

우리는 가족생활을 아동양육의 가장 안전한 수단으

로 지지할 것이다. 가족은 우리 사회의 핵심이다. 가족은 옳고 그른 것을 가르쳐야 하며 반사회적 행동에 대한 첫 번째 방어선이어야 한다. 가족생활의 해체는 우리사회의 조직을 해친다.

신노동당은 국가가 가족과 함께 시민의 요구를 충족시키기 위한 제공자의 역할을 수행해야하며 가족은 아동이 안정되고 사랑 받는 환경에서 성장할 수 있도록 매일 지원을 제공해야한다고 주장한다. 그러나 가족은 정부가 교육, 어린이와 청소년 그리고 노인의 보호와 부양, 그리고 좋은 부모역할하기와 가족의 유지에 있어서 명백한 역할을 수행하지 않는 한 변명할 수 없으므로 정부는 가족이 혼자 이룰 수 없는 것들을 집합적으로 성취할 수 있도록 도와야한다고 믿고있다.

이 선언서에 의하면 영국정부는 오늘날 영국의 가족이 전에 없는 어려움을 겪고 있다는 사실을 알고있다. 영국국민 모두에게 제공되던 의료보호가 줄어들고 주택에 대한 불안정성도 증가하며 연금을 받지 못하는 다섯 세대 중 하나는 가족원 중 아무도 일자리가 없는 상태이다. 영국남성은 유럽에서 가장 근무시간이 길어 근무조건이 열악하며 취업을 원하는 많은 여성들은 일할 수 있는 여건을 갖지 못한다. 그러나 일과 가족에 대한 블레어 정부의 입장은 단호해 보인다. 영국의 복지체계가 훌륭하고 바람직한 제도이긴 하지만 많은 사회경제적 변화를 거치면서 그대로 시행하기에 어려움이 적지 않다는 것이다. 복지국가로서의 위기의식은 최근 들어 더 고조되어 국가에 대한 복지의존도를 낮추려는 움직임이 가시화되어왔다. 가족 생활의 향상을 위해 복지수혜보다 취업을 통해 독립적이 될 것을 권유하는데 정책의 초점을 맞추고 있으며 이것은 노동당 정부가 강조하는 '일하는 복지'(Welfare-to-Work)정책 및 보육정책과 밀접하게 연계된다.

가족생활의 지원과 기업 부담의 경감은 균형 있게 이루어져야함을 강조하며 성공적인 기업들은 이미 적극적으로 실천하고 있음을 홍보한다. 보수당 정부가 가족 친화적인 근로 정책 개발에 성공하지 못했음을 지적하며 신 노동당 정부는 유연하게 가

족생활을 지원할 것을 약속하고 있다. 즉 근로자들이 주당 48시간 이상 일하도록 강요되지 않을 권리, 연례 휴가를 가질 자격, 그리고 제한된 무급 육아휴가 수급 등에 대한 지지를 표명한다. 또한 모든 세금 및 복지수당체계가 가족과 아동을 지원하도록 보장한다. 출생부터 16세까지 지급되는 아동수당의 유지 및 최소한 물가 인상 율의 반영, 그리고 16세 이상의 청소년이 학교와 대학에서 더 오랫동안 공부할 수 있도록 지원하고 가장 어려운 사람들을 위한 교육재정의 검토도 약속하고 있다.

약 1년이 지난 1998년에 영국 정부는 가족생활을 향상시키기로 한 약속을 재확인하고 국립 가족 및 계획기구(National Family and Planning Institute)의 설립계획을 발표했다. 내무장관 잭 스트로는 이 기구가 1999년에 출범해서 부모들에게 아동양육에 관한 조언을 제공하고 결혼 및 동거관계가 붕괴되는 것을 막는 역할을 할 것이라고 밝힌 바 있다(BBC 뉴스, 23 July 1998).

3. 아동수당 및 사회보장 지출

건강한 아동을 양육하려는 국가의 책임은 아동수당으로 대변된다. 아동수당(Child Benefit)은 완전고용, 국민보건서비스와 함께 영국 사회보장의 본질을 규정하는 소득 보장 제도에 기본적으로 포함되어 있다. 1942년의 베버리지 보고서와 ILO의 제 102호 협약에서 비롯된 영국의 아동수당 제도는 1945년 '가족 수당 법'으로 법제화되어 사회보장의 세 가지 전체 중 하나로 중요시되어왔다. 베버리지는 가족이 궁핍으로부터 자유롭기 위해서는 사회보험을 통한 소득유지 만으로는 충족되지 않는 부분을 위해 아동수당이 반드시 필요하다고 보았다(신섭중, 1998: 97).

아동수당은 유일한 보편적 급여로 자녀수가 많아 빈곤한 가정을 위한 빈곤예방 대책으로 아동양육비가 가계에 미치는 압력을 완화하기 위하여 16세 이하의 아동(교육을 받고있는 경우 19세 이하)에 대하여 지급되는 급여이다. 수당은 첫째 자녀에게 가장 많은 액수가 지급되며 둘째 자녀부터는 동일한 액

수가 지급되는 비과세이다. 아동수당은 수급의 우선권에 의해 지급되며 우선권은 아동과 함께 살고있는 사람이, 부모가 함께 사는 경우에는 어머니가 우선권을 가진다(이영찬, 2000: 229). 현재 16세에서 18세 연령층의 약 절반 가량이 아동수당을 수급하고 있으며 편부모에게는 추가 수당이 지급된다. 보편적 아동수당제는 아동의 기본 생활유지와 복지향상에 매우 훌륭한 제도이나 장기적인 경제가치 및 화폐가치의 하락과 함께 재원부담 문제가 지적되어왔다.

사회보장성(이하 DSS)의 보고서 'The Changing Welfare State -Social Security Spending'(2000)에 의하면 아동수당의 지출은 1991-92년 의 6조 5천억 파운드에서 1996-7년의 7조 3천억 파운드로 증가했다. 아동수당은 해마다 소매 물가지표에 의해 그 가치가 인상되어 왔으며 1997/98에 편부모수당(One Parent Benefit)은 1996/97에 1995/96의 급여 율로 동결되었다가 아동수당과 합쳐졌다. 아동수당지출은 아동수당 가치의 증가에 따라 1996/97년의 7조 3천억 파운드에서 2001/02의 8조 2천억 파운드로 증가할 것으로 예상된다. 첫째 자녀의 수당은 1998/99년의 11.45파운드에서 1999/2000년의 14.40파운드로, 둘째 이후의 자녀에 대한 수당은 9.60파운드에서 10.00파운드로 증가할 것이다. 2000/01년에는 첫째 자녀의 수당이 다시 물가인상률 수준 이상으로 올라서 15파운드까지 증액될 것이며 편부모 수당은 17.10파운드에서 17.55파운드로 증액될 것이다. 아동수당에는 일반 아동수당과 편부모 아동수당(Child Benefit-Lone Parent)이 있다. 편부모 아동수당 또는 증액아동수당은 1998년 7월 6일부터는 아동수당과 합쳐져서 합법적인 자격을 가진 편부모에게는 더 높은 액수가 지급된다.

영국의 15세 이하 아동의 숫자는 1950년대와 1960년대에 걸쳐 꾸준히 늘어나 1953년의 1,110만 명에서 1970년의 1,290만 명으로 증가했다. 1964년에서 1969년 사이에 급속한 성장을 보였으나 1970년대와 1980년대 사이에 아동숫자는 감소했다. 그 이후에는 소폭 증가로 1996년에는 1,170만 명이 되었다. 2001년의 예상은 아동의 숫자는 변함이 없으리라는 것이다(DSS, 2000).

1998/99년에 각종 수당지출은 95조 6천억 파운드 로 GDP의 11.2퍼센트와 정부지출의 28.9%를 차지 한다. 아동 관련 지출은 전체의 8%와 GDP의 0.9% 를 그리고 가족 관련 지출이 11%를 차지하여 아 동·가족 관련 지출만 18%에 달한다. 그밖에 구직 자수당, 주택수당 등 기타 수당의 중복 수혜자도 많 아서 이들에 대한 지출이 심각함을 나타낸다(DSS, 2000). 영국 사회보장성 장관 알리스터 달링은 이 보고서 서문에서 지난 80년과 90년 사이에 사회보 장비용은 두 배로 증가했음에도 불구하고 빈곤과 불평등은 엄청나게 증가했다면서 사회보장지출을 최대한 억제하려는 강력한 의지를 나타내고 있다.

III. 신 노동당 정부의 아동·가족 친화적 정책

유럽아동 센터(Centre for Europe's Children, 1999) 의 보고서에 명시된 영국 정부의 아동 친화적 사회 의 목표를 살펴보면 영국의 아동관이 잘 나타난다.

아동은 우리사회의 미래이며 사회전체는 모든 아동 의 복지를 증진하고 보호 할 의무를 갖는다. 영국 은 1991년에 유엔의 아동권리위원회(the United Nations Convention on the Rights of the Child)에 비 준되어 있으므로 아동관련 정책들은 이와 일치되며 아동친화 적일 것을 확신한다. 정부 프로그램의 중 심에 아동이 위치해야한다. 모든 아동은 삶에 있어 서 가능한 최선의 출발을 할 자격이 있고 개인적 발달을 위한 최선의 기회를 부여받아야한다. 특히 아동의 삶에서 초기 몇 년간은 아동의 미래 성공과 행복을 위해서 뿐만 아니라 우리 사회의 미래의 안 녕을 위해서도 꼭 지원이 필요하다. 아동은 사랑하는 부모와 안정된 관계 속에서 성장할 때 가장 성 공적으로 발전할 수 있다. 아동에게 있어서 가정생활 의 중요성은 더 이상 강조할 필요가 없으며 영국 의 비전에서 가족이 더욱 중요하게 부각되고 있다.

이러한 아동관에 따라 영국 정부가 제시한 복지 개혁의 내용에는 아동빈곤을 줄이려는 시도가 두드 러진다. 영국정부는 1998년 7월 31일 '국가를 위한 새로운 포부: 복지의 새로운 계약'(New Ambitions

for Our Country: A New Contract for Welfare)이라 는 녹색(green paper)를 통해 향후 10-20년 간의 정 책 방향을 제시하는 복지개혁의 여덟 가지 원칙을 제안한 바 있다. 이 보고서에는 1948년 베버리지에 의해 고안된 영국의 복지제도가 훌륭하고 자랑스러 운 제도이지만 50년이 지난 오늘날에도 그 틀을 그 대로 유지하기에는 어려움이 있으며 보다 공정하고 변형된 사회를 위해서는 반드시 개혁이 필요함을 강조하고 있다. 이러한 복지개혁요청의 배경으로 소 득 격차의 심화, 여성취업의 증가, 실업가정의 증가, 노인인구의 증가 및 이혼과 별거의 증가, 특히 편부 모가정의 증가 등을 들고있다. 따라서 모든 근로연 령층으로 하여금 할 수 있는 일을 찾아 일할 수 있 도록 돕고 격려할 계획을 밝혀 '일하는 복지' 정책 과 그 맥을 같이 하고 있다.

이 정책보고서의 요약 편 중 에서 아동빈곤타파 (Tackling Child Poverty)에 대한 내용을 살펴보면 복지제도는 가족과 아동을 지지하는 동시에 아동빈 곤을 타파해야한다고 강조한다. 아동수당의 증액으 로 최 극빈 가정에 대한 지원을 확대하며 향후 5년 간 약 100만 명의 아동과 부모가 국가보육전략 (Government's National Childcare Strategy)에 의해 지원을 받게 될 것이다. 또한 그간 많은 논란과 비 판의 대상이었던 아동지원 청(The Child Support Agency)에 대한 개선책의 마련과 함께, 최근 사회 문제화 되고 있는 16세 이하소녀들의 임신 감소전 략을 세울것을 명시하고 있다. 이러한 목표의 달성 을 위해 정부가 제시한 전략은 아동을 가진 가족에 대한 세금감면과 수당의 확대, 별거 후에도 자녀에 대한 재정적 책임을 수행하는 부모비율의 증가, 그 리고 16세 이하소녀의 임신 을 감소 등이다.

1. 아동지원 체계의 현대화

지난 1991년 별거하고있는 부모로부터 아동에 대 한 양육비를 지원 받는 아동지원법이 제정되었다. 사회보장성에 소속된 아동보조 청은 행방불명된 부 모로부터 아동의 양육비를 거두어 자산조사에 기초 한 복지급여에 의존하고있는 편부모의 양육비를 되

받아 취업을 희망하는 편부모를 지원하게 되었다 (이영찬, 2000). 이 제도는 함께 살고있지 않은 부모 (absent parent)가 자녀들에 대한 재정적 의무 수행을 보장하기 위해 마련되고 아동보조 청에 의해 운영되는 아동지원체계이다. 그러나 영국정부는 180만 명의 아동이 함께 살고있지 않은 부모로부터 아무런 지원도 받지 못하고 복지수당에 의존해서 살고있다는 사실과 함께 이 제도가 아동을 지원하려는 목적에서 명백히 실패했음을 인지하고있다(유엔 아동센터, 1999)

1998년 7월에 발표된 사회보장성 보고서 '아동우선: 아동지원의 새로운 접근'(Children First: A New Approach to Child Support)의 내용을 검토해보면 영국정부의 아동지원정책방향을 몇 가지로 요약할 수 있다. 우선 기존의 아동지원 법(Child Support Act)의 보완에 관한 것으로서 아동지원에 있어서 재정지원이 핵심인 것으로 규정한 것이다. 부모들은 별거 또는 이혼 후 자녀와 함께 살고 있지 않은 경우 아동에게 관심은 있으나 양육비용부담을 염려한다. 아동지원 청의 문제는 소득보조수당을 받는 편부모들은 자녀에게 생활비가 지불될 경우 별도의 지원금을 전혀 받지 못하게 되므로 이 제도에 협조할 의지가 별로 없었던 현실에 있다.

이 제도가 전혀 효과를 거두지 못하고 실패한 이유는 별거하고있는 부모(주로 아버지)의 급여에서는 자녀양육비를 공제하고 편부모에게는 복지급여 수급을 삭감하는 결과로 인해 부모 모두가 불만스럽게 느껴서 비협조적인 수밖에 없다는 것이다. 이러한 사실은 현재 소득보조수당을 받고있는 편모들의 70% 이상이 아동지원 청에 신청하지 않는다는 사실에서 잘 나타난다. 대부분의 부모들은 이 같은 아동지원체계를 공평한 것으로 신뢰하지 않으며 사정의 지체와 부정확함으로 인해 인식이 더 악화된 것으로 보인다. 결과적으로 이 아동지원 청 제도는 아동뿐 아니라 부모와 납세자를 좌절시킨 실패한 제도로 평가된다.

이 같은 문제를 해결하기 위해 훨씬 간단한 사정 절차에 의한 이용자 중심적인 새로운 아동지원체계를 설립하기 위한 제안이 제출되었다. 일정한 생활

유지비가 아동에게 매주 지급되지만 부모의 소득보조수당에서는 감액되지 않아 최 극빈 가정의 아동을 지원하고 양친 모두에게 유리하도록 하여 부모 모두가 아동지원 청에 협조적이 될수 있게 하는 것이다.

2. 아동 친화적 지원 정책

유럽아동센터(1999)는 영국정부의 가족정책이 세가지의 원칙에 기초하고있다고 기술한다. 우선 아동의 이익을 가장 중요하게 생각하여 아동의 복지와 안녕을 정책의 핵심으로 인식하는 것이다. 둘째로, 아동이 가장 번영할 수 있는 안정된 환경으로서 결혼이라는 제도를 지지하고 있다. 이를 위해 정부는 중압감을 느끼고있는 부모관계를 지원하여 아동에게 필요한 안정과 생활보장을 제공할 것을 제시한다. 셋째로 정부는 부모역할을 대신하려는 것이 아니라 어디에서나 부모들을 지원해 효율적인 아동 양육을 돕는다는 것이다.

이 같은 목표들을 달성하기 위하여 우선 적정 생활수준의 보장을 위한 방안들이 가장 중요하게 부각된다. 가장 먼저 아동의 빈곤 방지에 중점을 두어 자녀를 가진 가족을 돕기 위한 세금과 복지 개혁을 구상하고 있다. 영국정부가 가족생활수준 향상을 위해 제시한 방법들은 크게 다섯 가지로 주로 어머니들이 수령하고 있는 아동수당의 증액과 1999년 10월부터 근로가족 면세 급부(Working Families Tax Credit-WFTC)로 대체 되는 가족 면세 급부(Family Credit)에 의한 저소득 가족지원의 개선, 편부모를 돕기 위한 대책마련 그리고 보다 현대화된 아동지원체제를 도입하는 것 등이다. 지난 1988년에 소개된 가족 면세 급부는 아동을 가진 저소득 가족에게 지급되는 급부 임에도 불구하고 그 범위의 제한성이 지적되어왔다. 한편 1999년 10월부터 근로가족 면세 급부(Working Families Tax Credit-WFTC)로 대체된 가족 면세 급부는 새로운 세금 혜택으로 영국정부의 핵심적 세금 및 수당 개혁의 일환이다. 근로 가족 면세 급부(WFTC)는 16세 이하의 아동 또는 (대학준비 반을 포함한 정식 제 학생일 경우 19세 이하)을 가진 커플 중 최소한 한

명이 취업하여 주당 16시간 이상을 일하고있는 가족에게 주어진다(DSS, 2000). 이것은 저소득 및 중간소득계층의 가족과 편부모를 지원하기 위한 '일하는 복지' 정책의 반영으로 보인다. 즉 취업과의 분명한 연계를 제공함으로써 WFTC가 근로에 대한 보상을 제공하여 복지수당 의존으로부터 벗어나 취업하도록 격려하는 것을 목표로 하고 있다. 영국 정부가 WFTC의 도입을 통해 제시하는 목표는 최저 임금을 버는 근로 가족을 지원하고 50만 가족의 소득세를 감면해줌으로써 근로가정의 세금부담을 경감해주며 소득이 적은 사람들에게는 소득에 비례하여 세금혜택을 주는 것이다(유럽 아동 센터, 1999). 그리하여 빈곤으로 인한 어려움을 완화시키기 위하여 별도의 수당지급보다는 세금감면을 통해 돕는 정책을 수립할 것임을 분명히 하고있다.

많은 부모들 특히 편부모들에게 있어서 보육은 취업에 주요 장애가 된다. 정부는 보육서비스를 구하지 못해 취업하지 못하는 경우가 없도록 보장할 것을 강조한다. 저소득 가족을 돕기 위한 방안으로 우선 1997년 10월부터 보육을 지원하기로 하여 자녀가 2명 이상인 가족에게 보육료의 최대 70%까지 지원하고 대상 아동의 연령범주를 1세에서 12 세를 맞

은 9월까지로 확대하려고 계획 중이다. WFTC는 소득비례감면제도에 의한 아동보육 면세 급부(Child-care Tax Credit)를 통해서 최저소득을 버는 가족에게 보육비용의 70% 수준까지 보조를 해주고 취업 시에는 더 많은 혜택을 얻게 할 것으로 보인다. 영국정부는 WFTC가 완전히 시행되면 현재 가족 면세 급부(Family Credit)를 수령하는 가족의 숫자보다 약 40만이 더 많은 140만의 저소득 취업가정을 지원하게 될 것으로 전망하고있다(유럽아동센터, 1999). 영국정부의 보육전략은 보육이 부모의 책임이라는 비 개입주의에서 노동시장의 수요에 부응하고 부모 특히 여성으로 하여금 가족과 근로생활을 균형 있게 유지할 수 있도록 지원하는 것을 목표로 한다. 보육 정책을 비롯한 블레어정부의 아동·가족 친화적 정책 및 그 주요 내용은 대략 <표 1>로 요약된다.

3. 새로운 아동·가족정책의 모색

영국정부의 가족관은 내무장관 잭 스트로가 밝힌 동거 및 편부모 가정의 증가로 인해 점차 사라지고 있는 결혼에 대한 찬양에서 나타난다.

우리는 결혼을 찬양하고 부모로서 자녀에 대한 헌

<표 1> 블레어 정부의 아동·가족 친화적 정책 및 내용

정 책	내 용
아동빈곤타파	<ul style="list-style-type: none"> • 아동지원 법의 보완으로 실효성 없는 아동지원 청 (Child Support Agency) 및 아동지원 체제의 개선 • 아동수당 증액
저소득 근로가정 지원	<ul style="list-style-type: none"> • WFTC의 Family Credit 대치로 복지급여 지급이 아닌 세금감면혜택 확대에 의한 저소득 취업가정 지원
보육지원	<ul style="list-style-type: none"> • 2인 가족 이상 저소득 가정에 보육료의 70% 지원 • 보육지원 대상 아동 연령을 1세에서 12세까지로 연장
부모역할 지원	<ul style="list-style-type: none"> • 국립 가족 및 부모역할 기구의 설립 • 전국적 전화 부모상담 서비스인 Parentline의 활성화 • 건강방문사(Health Visitor)의 역할 강화
소의 계층의 아동·가족 지원	<ul style="list-style-type: none"> • The Sure Start Initiative의 실시로 소외계층의 아동과 가족에게 최선의 기회제공을 위한 지원 프로그램 제공
가족 친화적 고용정책의 실시	<ul style="list-style-type: none"> • 일과 가정의 양립 위한 피고용인의 권리보장 • 'Fairness at Work' 에 기초한 근로조건의 실천 • 부모 출산휴가와 유급휴가 제공 및 시간제 근로자의 근무조건 완화

신을 도와줄 필요가 있다. 정부는 결혼의 틀을 강화시키기를 원하며 결혼이야말로 아동을 양육하는데 가장 안정된 환경을 제공한다고 믿는다(BBC News, 23 July 1998).

영국의 정치인들은 아직도 결혼으로 맺어진 전통적인 가족을 옹호하는 것으로 보인다. 1998년 7월에 블레어 정부의 '가족에 관한 정부 부처간 장관집단(the Government's Interdepartmental Ministerial Group on the Family)'은 현대적 가족정책을 개발을 위해 다음의 다섯 가지 목표를 가족정책의 기조로 제시하였다. 세금감면과 수당을 통해 가족 특히 취업하고있는 가족에 대한 재정지원, 결혼과 성인 관계에 대한 지원, 직업과 가정의 병행에 어려움을 가지고있는 가정에 대한 지원, 부모들 특히 어린 자녀를 가진 부모들에 대한 지원, 가장 심각한 가정문제인 가정폭력이나 십대임신의 타파 등이다.

1998년 11월에 가족에 관한 블레어 정부 최초의 자문보고서 '가족지원'(Supporting Families)이 발표되었다. 이 보고서에는 아동의 이익이 가장 우선되어야한다는 원칙아래 가족지원의 최선책에 대한 광범위한 여론 수렴결과 다음의 분야들이 포함되었다(The Guardian, 5 November 1998).

1. 모든 부모가 조언과 지원을 얻을 것을 보장한다.
2. 가족의 변형을 증진하고 아동 빈곤을 감소시킨다.
3. 부모들로 하여금 자녀와 더 많은 시간을 가질 수 있도록 돕고 일과 가정의 조화를 지원한다.
4. 가족을 강화하여 해체 위험을 감소시킨다
5. 가정폭력이나 십대임신 등 가족생활에 있어서의 더 심각한 문제들을 해 결한다.

또한 영국정부는 가족생활 향상을 위하여 네 가지의 주도적 역할을 할 계획임을 밝히고 있다. 첫 번째로는 국립 가족 및 부모역할 기구의 설립으로 부모역할에 대하여 지도하고 지원하려는 것이다. 부모역할, 성인간의 관계, 아동의 욕구 등에 관한 권위 있는 조언을 제공하고 부모역할의 중요성에 대한 대중의 인식을 고양하며, 관계지원프로그램에 대한 정보의 확산을 목적으로 한다. 예를 들어 낙후된 지역의 부모들에게 아동의 교육적 성취를 향상시키고 부모들 간의 상호지원을 확대할 수 있도록 하는 것이다.

두 번째는 전국적 전화 부모상담서비스(Parentline)의 설립이다. 이는 무료로 매일 이용할 수 있는 전화 서비스로 부모에게 조언과 정보를 제공하며 책임감 있는 부모역할 수행과 문제의 조기 예방을 촉진하고 부모 문화의 변화를 목표로 한다. 지역에서 도움을 얻을 수 있는 사람들을 알려주며 부모들의 관심사와 문제에 대한 전국적 자료를 구축한다.

세 번째는 이미 자녀출산과 관련해 모자의 건강 유지에 많은 도움과 조언을 주고 있는 건강 방문 사들의 역할 강화이다. 건강 방문 사들의 역할은 이미 부모들에게 상당히 가치 있게 인식되고 있으므로 부모와 아동의 신체적 건강 뿐 아니라 가족 전체의 복지에 관한 조언을 위한 더 큰 역할 수행이 가능하다. 정부는 건강이라는 좁은 의미에서 전반적인 가족지원이라는 일반적인 의미로 건강 방문 사들의 역할을 확대하는 것을 고려중이다.

끝으로 '확실한 시작을 위한 솔선'(The Sure Start Initiative)은 소외계층의 아동과 가족에게 최선의 기회를 제공하려는 목적으로 마련된 지원 프로그램이다. 가족들이 직면하고 있는 많은 문제들은 서로 관련되어있으며 초기 아동기의 삶은 진정한 변화를 위해서 특히 미래의 성공과 행복에 가장 중요하다라는 인식에 기초하고있다고 본다. 따라서 아동을 위한 서비스들은 개별적으로가 아니라 함께 이루어져야하며 또 문제가 확대되기 이전인 초기에 그 조치가 취해져야한다. 이렇게 빨리 제공되는 서비스가 나중에 아동이 겪게될지도 모를 어려움에 대한 대처 능력을 키워줄 수 있으며 가족에 대한 초기의 높은 수준의 지원은 아동의 삶의 기회를 현저하게 향상시킬 수 있다고 믿고 있다. 따라서 영국 정부는 가장 열악한 네 개 지역의 자녀를 양육하는 가족들로 하여금 삶의 가능한 최선의 출발을 할 수 있도록 할 프로젝트(The Sure Start Program)의 계획을 발표했다(The Guardian, 27 January 1999). 이 프로젝트는 아동의 요구에 대하여 포괄적인 접근법을 적용해서 보육, 건강, 조기 교육, 부모교육을 포함한 효율적인 가족 지원으로 어린 아동들의 기회를 바꿀 것이다. 또 부모들의 세력화를 통해서 자녀들을 정서적, 신체적, 사회적, 정신적 및 인지적으로

발달시킬 수 있도록 한다. 이 프로그램의 목적은 어린 아동들로 하여금 학교에서 즐겁게 배울 준비가 되도록 하는 것으로 향후 3년에 걸쳐 이 프로그램은 250개의 소규모의 프로젝트의 개발을 지원할 것이며 결혼생활의 어려움에 대하여 국가가 지원책을 제시한 것으로 인식된다.

4. 결혼의 가치 회복과 부모역할 지원

의회보고서(Parliamentary Report)는 부모들이 결혼해체과정에서 겪게되는 갈등이 사회의 안정을 위협한다고 경고한 바 있다. 이 보고서는 1998년 7월에 간행된 것으로 정부정책이 가족에 미치는 영향에 대한 9개월 간의 연구결과 가족해체가 청소년 범죄, 실업, 반사회적 행동을 유발한다는 내용을 담고 있다. 상원과 하원의 가족·아동보호 단체(Lords and Commons Family and Child Protection Group)에 소속된 의원들은 남성들이 점차 모계 화되어 가는 가족 안에서 자아존중 감을 잃고 있으며 아동 세대 전체가 학교에서 어려움을 겪고 있다고 경고하였다(유럽아동센터, 1999). 또한 결혼이야말로 가족의 가장 건강한 환경이며 아동은 3세가 될 때까지 어머니가 집에서 함께 지내는 것이 유익함을 강조했다. 이 보고서는 다음의 세 가지 분야로 분류되는 구체적인 가족지원전략을 제시하고 있다. 사회적 지원을 요청해온 어려움에 처한 부모들을 위한 부모 역할 지원, 지난 수년동안 여성들에 비해 낮다고 지적되어온 남성들의 교육성취도 향상, 그리고 점차 늘고 있는 친족과 교류가 단절된 가족들을 위한 '대리 할머니'(substitute grannies)제도 도입 등이다.

남성의 문제도 심도 있게 다루고있는데 만약 남성의 실업문제가 해결되고 아버지들로 하여금 긍정적인 역할모델이 될 수 있도록 지원하는 정책들이 마련된다면 가족유지 가능성이 더 높아질 것임을 예측하고 있다. 여성이 대부분인 초등학교 교사직에 남성을 훈련시켜서 아동에게 긍정적 역할모델인 교사가 되게 하는 방안도 연구중임을 밝히고 있다.

결혼한 부부에 대하여는 더 많은 세금감면혜택과 아동수당이 주어져야한다고 주장한다. 결혼에 대한

긍정적인 가치관을 심어주기 위한 학교에서의 가족 교육강좌도 제안한다. 영국 정부의 보고서들은 한결 같이 사회의 근간으로서 결혼을 권장하고 있다. 아동의 삶에 있어서 안정감의 가장 큰 원천은 결혼이며, 정부가 최선이라고 제시하는 가족유형은 정식으로 결혼한 부부와 아동으로 유지되는 가족으로 이를 지지한다는 의미를 함축하고 있다. 이처럼 결혼을 통해 가족생활을 강화해야한다는 메시지는 매우 중요하며 정책의 전환을 대표한다고 볼 수 있다. 이는 양친이 있는 가정이 편부모 가정보다, 그리고 결혼한 커플이 자녀들에게 안정되고 행복한 환경과 최선의 기회를 제공할 수 있다는 것을 시사하는 것이다. 그러나 결혼에 대한 강력한 지지에도 불구하고 결혼이라는 의식을 갖지 않기로 결정한 커플들 역시 자녀들에게 사랑하는 가정을 제공할 수 있다는 사실 역시 인정하고 있다. 영국정부는 영국사회의 성공은 개별 가족이 자녀양육에서 얼마나 성공하는가에 달려있다고 보며 부모역할을 더 잘 할 수 있도록 가족을 지원하는 것은 아동을 위한 최선의 지원이 된다고 믿고있다.

가족생활은 사적인 것이지만 영국정부는 부모와 아동에게 가족내의 긍정적 행동 유형을 격려한다. 예를 들어 아동의 말을 들어주고 그들의 관점을 수용해주며 왜 그들의 주장들이 항상 받아들여질 수는 없는지를 설명해주는 것 등은 초기 아동기에 시작되어야할 매우 중요한 과제로 보고 있다. 따라서 부모훈련과 교육의 중요성에 대해 강조하고 있으며 아동의 권리개념도 책임의식과 연계되어 개발되어야한다고 믿는다.

이처럼 영국 정부가 가족을 위한 조치를 취하기로 한 결정은 큰 반향을 불러일으킨 것으로 보인다. 지금까지의 가족에 대한 방임주의의 정책은 이혼과 가족해체를 증가시켜 막대한 경제적, 정서적 대가를 지불하게 되었다는 비난을 받아왔다. 복지수당 지출 뿐 만 아니라 교육성취도 감소로 인한 영향, 범죄로 인한 비용이나 주택 등 많은 경비가 드는 사회결과에 대한 비용을 고려할 때 엄청난 것이다. 토니 블레어의 정책은 지난 30년 동안 소극적이었던 가족 정책에 비해서 용기 있는 움직임으로 인식되고있다.

5. 가족 친화적 고용의 실천

영국 정부는 많은 가족들이 직업과 가족 간의 적절한 균형을 유지하기에 어려움을 느끼며 시간할애에 압력을 느끼고 있다는 것에 대해 부모와 아동이 충분한 시간을 함께 할 수 있도록 지원할 것임을 밝히고 있다. 부모들로 하여금 직업과 가정의 조화를 이룰 수 있도록 지원하고 아동 역시 부모와 더 많은 시간을 보낼 수 있고, 고용주들 또한 열심히 일하는 인력을 확보하고 계속 근무하도록 할 수 있어 무단 결석 같은 비행의 예방과 사회 문제예방으로 사회전체가 이익을 얻게 될 것이다.

가족과 기업 모두를 지원하려는 영국 정부의 의지는 일과 가정을 조화시킬 수 있는 최선의 환경을 창조하려는 다음의 두 가지 정책으로 나타난다. 가족 친화적인 피고용인의 권리를 보장할 기본적이고 공정한 틀을 만드는 것 그리고 가족 친화적인 고용실천을 촉진하는 것이다. 가족 친화적인 고용의 실천에는 보육서비스 및 유연한 근로 여건의 제공, 자녀가 아플 때 특별휴가를 낼 수 있도록 해주고, 시간제, 직무분담을 제공하거나 자녀의 학교 개학중에만 일할 수 있도록 허용하는 것 등이 포함된다.

'일에서의 공평함' (Fairness at Work)이라는 백서(white paper)에는 유급 연가를 가질 권리, 자녀를 출산하거나 입양하는 부모 모두에게 3개월 간의 부모육아휴가 신청 자격부여, 시간제 근무 자들에게 유리한 조건 제공 등의 가족 친화적인 권리들이 포함되어 있다. 정부는 고용주들로 하여금 피고용인이 자녀와 더 많은 시간을 가질 수 있도록 권장할 것으로 보인다(DSS, 1998).

이러한 부모지원 프로그램 실시계획에 대해 비평가들은 일단 환영하면서도 이러한 정책전환이 전통적인 가족구조를 변화시키는 강력한 사회 추세를 뒤바꿀 수 있는지에 대해서는 회의적이다. 특히 좌익들은 결혼이라는 제도에 의한 가족유형을 보다 우월한 것으로 강조하는 것에 대한 우려를 표명하고 있다(BBC News, 3 November 1998). 이들은 소위 전통적 가치로의 회귀를 찬성하는 사람들은 세금과 복지수당제도가 안정된 가정생활에 반대로 기능하

며, 특히 커플중 한 사람이 가정에 머물기로 선택한 경우에 불리하게 작용한다고 주장한다. 결혼의 가치 회복과 결혼으로 맺어진 전통가족으로의 회귀를 강조하는 정부 정책의 효과성을 의문시하는 사람도 많은 반면, 정부정책의 지지자들은 이 같은 정책들이 교육성취도 증가, 범죄율 감소, 그리고 아동복지 확대로 연결된다고 믿고 있다.

IV. 결론

1997년 신 노동당 정부가 집권한 후 실시하고있는 영국의 아동·가족 정책에 대하여 지금까지 발표된 영국정부의 녹서, 백서 및 의회보고서와 사회보장성 보고서, 유엔 아동센터의 보고서 그리고 영국 언론에 보도된 내용 등을 검토하여 분석하였다.

가족에 대한 자유방임주의 또는 비개입주의를 지향해온 영국의 정책은 이혼의 증가로 인한 전통적 가족유형이 급속하게 사라지고 편모가족이 증가함에 따라 한편으로는 복지정책의 개혁으로 복지수혜를 줄이고 한편으로는 아동과 가족의 생활을 향상시켜야하는 과제를 안고있다. 이에 따라 보편적 아동수당을 제외한 기타 복지수급을 최대한 억제하면서 사회보장비용 지출을 줄이고 취업과 근로를 권장하고 보상하는 정책을 지향하고 있다. 특히 WFTC의 도입으로 인한 가족관련 급부의 개혁은 일하는 복지의 실천이라는 점에서는 의의가 있으나 실제로 빈곤한 저소득가족과 편부모 가족들의 삶이 얼마나 향상되었는지는 수년 후나 평가가 가능할 것으로 보인다. 또한 그 동안 실패한 정책으로 평가되던 아동지원 청의 개혁내용도 제도의 보완이라는 측면에서는 긍정적이나 과연 별거 부모 양쪽이 어떻게 받아들일 지 등 그 실효성에는 의문의 여지가 있다.

대처시대의 보수적 가족정책에서 현 블레어 정부의 정책까지 그 변화 추세를 분석한 결과 블레어 정부의 가족관 역시 베버리지가 주창했던 전통적 가족유형인 부모와 아동으로 구성된 결혼에 의한 가족을 지지하는 것으로 나타났다. 블레어 정부의

결혼한 가족에게 더 큰 혜택이 제공된다는 정책은 결혼의 가치회복을 위한 노력임에도 불구하고 사람들의 가치관을 바꾸기에는 역부족인 것으로 보인다. 그러나 부모역할의 지원을 위한 구체적이고 적극적인 정책을 시행하려는 계획에는 많은 지지가 있을 것으로 보인다. 아동과 가족에 대한 지원이 스칸디나비아 국가들에 미치지 못한다는 평가를 받아온 영국이 과연 신 노동당 정부에 의해 보수당 집권 시보다 월등히 개선된 아동·가족친화적 복지국가로 변모할 수 있을지는 앞으로 지켜볼 일이다. 무엇보다도 영국이 안고있는 고질적인 재정난의 해결과 다양한 가족의 욕구에 대한 정부의 유연한 대처에 의해서만 가능할 것이다. 이처럼 보수의 전통은 인정하되 사회 및 가족 변화에 대해 아동·가족친화적 정책으로 능동적 대처를 하고있는 영국의 최근 정책경향은 우리나라가 새로운 아동·가족 지원 정책을 모색함에 있어 시사하는 바가 크다고 본다.

■ 참고문헌

- 1) 신섭중(1998). 사회보장 정책 론. 대학출판사.
- 2) 이영찬(2000). 영국의 복지정책. 서울: 나남.
- 3) Bacchi, C. L. (1999). Women, Policy and Politics: The Construction of Policy Problems, London: Sage.
- 4) Bryson, Valerie & Lister, Ruth (1994). Women, Citizenship and Social Policy, ASS/ JRF Paper : Department of Applied Social Studies, University of Bradford, Bradford, West Yorkshire.
- 5) Lewis, J.(ed.) (1993). Women and Social Policies in Europe: Work, Family and the State, London: Edward Elgar.
- 6) Hallett, C. (ed.)(1996). Women and Social Policy, London: Prentice Hall.
- 7) Hantrais, L. (1995). Social Policies in the European Union, London: Macmillan.
- 8) Pascall, G. (1997). Women and the Family in the British Welfare State: The Thatcher/Major

- Legacy. Social Policy & Administration, 31(3), 290-305.
- 9) Pringle, K. (1998). Children and Social Welfare in Europe, Buckingham: Open University Press.
- 10) Sainsbury, D. (ed.) (1994). Gendering Welfare States, London: Sage.
- 11) Ungerson, C. (ed.) (1990). Gender and Caring: Work and Welfare in Britain and Scandinavia, New York: Harvester Wheatsheaf.
- 12) Wilkinson, M. (1996). Women, Taxes and Benefits: A Critique of Cuvilliers Proposals, Journal of Social Policy, 25(4): 545-552.
- 13) The Value of Families, The Guardian, Thursday 5 November 1998.
- 14) Mothers' little helper, The Guardian, Wednesday 27 January 1999.

■ 인터넷 자료

- 1) A Brave Foray into the Minefield(BBC News, 3 November 1998).
- 2) New Ambitions for Our Country: A New Contract for Welfare, The Green Paper, Department of Social Security(31 July 1998).
- 3) Government pledges more support for families, (BBC News, 23 July 1998).
- 4) The Labor Party's Manifesto 1997(BBC Politics 자료).
- 5) Centre for Europe's Children -United Kingdom (1999).
- 6) Children First: A New Approach to Child Support, Department of Social Security(6 July 1998).
- 7) The Changing Welfare State-Social Security Spending(2000), Department of Social Security.
- 8) Fairness At Work, The White Paper, Department of Social Security (17 November 1998).