

## 한부모 가족과 빈곤: 영국에서의 정책변화

강 욱 모

(경상대학교)

[요 약]

영국과 같이 남성생계부양자 이념이 강한 국가에서 한부모는 생계부양자인 남성이 없이 자녀를 가진 여성의 지위에 의해 즉시 사회문제가 되었다. 한부모 가족은 대체로 노동시장을 통한 유급근로, 함께 살고 있지 않은 자녀의 아버지 혹은 자신의 가족으로부터의 사적이전, 그리고 국가를 통한 사회보장급여라는 세 가지 소득원에 의존하여 생계를 유지하게 되는데, 이들 소득원에 대한 정책적 비중은 시대에 따라 달라져 왔다. 본 논문은 영국의 한부모 가족복지의 발달과정을 소득원에 대한 정책적 관심의 변화를 통해 분석하였는데, 특히 1997년 집권한 노동당 정부가 복지개혁을 통해 의욕적으로 추진하고 있는 한부모 고용보장정책의 내용과 효과를 중심으로 살펴보았다. 본 논문에서 살펴본 바와 같이, 노동당의 고용보장을 통한 한부모의 소득보장정책은 매우 긍정적인 성과를 거두고 있는 것으로 보인다. 먼저, 정책이 실시된 1998년에서 2002년 사이에 한부모의 고용률이 5%이상(약 80,000명) 증가하였는데, 이러한 고용률의 증가가 근로를 강제하지 않을 뿐만 아니라 소득지원 급여가 상당히 증가한 상황에서 이루어졌다는 점에서 매우 긍정적으로 평가할 수 있다. 하지만 한부모 가족이 자율적 가구를 형성하고 유지하기 위해서는 본 논문이 제시하고 있는 한계점을 극복할 필요가 있을 것이다.

주제어 : 한부모 가족, 빈곤, 영국의 정책변화

### 1. 머리말

영국에서 한부모 가족은 1970년대 초까지 사회정책적 논의의 대상이 되지 못했다. 당시까지 전체 가족형태에서 차지하는 비중이 그다지 높지 않았을 뿐만 아니라 한부모 가족의 대부분을 차지하고 있던 미망인에 대한 사회적 인식이 동정적이었기 때문이다. 하지만 1970년대에 들어서면서 ‘한부모 가족의 10년’으로 불릴 정도로 한부모 가족이 급격히 증가했으며(Fax Harding, 1996: 64), 이들 대부분이 사회보장급여의 수급자로 전락했을 뿐만 아니라 아동빈곤의 원인으로 인식됨에 따라 사회정책 의제로

등장하게 되었다(Duncan and Edwards, 1997; Ford and Millar, 1998; Kiernan et al., 1998).

영국의 한부모 가족은 1960년대부터 완만히 증가하다가 1970년대 이후 급격하게 증가하는 양상을 보이고 있는데, 1970년대 초반의 50만명에서 1990년대 중반에는 약 270만명(전체 가족의 약 24%)으로 증가하고 있다(Haskey, 1998). 2001년 현재 영국의 가족형태는 양부모 가족 61%, 한부모 가족 28%, 그리고 동거가족 11%로 구성되어 있으며, 한부모 가족의 경우 편부 4%, 남편과 별거 내지 이혼한 가족 41%, 미혼모 가족 24%, 동거상태에서 해체된 가족 28%, 미망인 가족 2%로 구성되어 있어 한부모 가족의 문제는 부양아동이 있는 여성의 문제로 인식되고 있다. 한편, 1998/99년 한부모 가족의 약 52%가 소득지원(Income Support: 이하에서 IS)을 받고 있을 뿐만 아니라 한부모 가족과 살고 있는 약 62%의 아동이 빈곤상태에서 살고 있다(DSS, 2000a). 이렇게 볼 때, 영국의 한부모 가족이 당면하고 있는 가장 심각한 문제는 부양아동이 있는 여성의 빈곤문제이다.

남성생계부양자 이념이 강하게 남아 있는 영국에서,<sup>1)</sup> 한부모 가족이 된다는 것은 바로 생계부양자를 상실하는 것과 마찬가지로의 의미를 가진다. 순수한 남성생계부양자 모델은 기혼여성이 유급근로에 종사하기보다는 남성임금에 의존하면서 집안 살림과 자녀 및 다른 부양자들의 보호업무에 종사하는 것을 전제로 하고 있기 때문이다. 따라서 한부모 가족은 남성생계부양자를 대체할 수 있는 다른 소득원을 필요로 하는데, 이들이 의존할 수 있는 소득원은 크게 노동시장을 통한 유급고용, 전 배우자(내지 자녀의 친부)를 통한 사적이전, 그리고 국가로부터의 사회보장급여를 들 수 있다. 하지만 소득원간 구성비율은 개별국가의 사회복지 이념 및 정책방향에 따라 달라지고 있다. 곧 한부모들의 부양의무자로서의 역할을 강조하는 국가의 경우 사회보장급여와 전 배우자로부터의 이전급여를 중요시하는 반면, 근로자로 인식하는 국가에서는 유급근로를 보다 강조하고 있다. 하지만 정책체도의 발달과정에서 나타나는 보편적인 추이는 대부분의 국가들이 사회보장급여를 통한 소득이전 위주의 정책에서 유급근로를 통한 자활을 강조하는 정책으로 나아가고 있다는 것이다.

이러한 정책추이에 따라 최근 영국 정부도 한부모 가족복지정책을 소득보장 중심에서 근로연계복지로의 정책변화를 추진하고 있다. 영국 정부가 추진하고 있는 근로연계복지체도는 크게 근로가능 인구의 노동시장으로의 이동을 지원하는 것과 노동시장에 참여하지 않고 있는 사람들에게 지급 가능한 공공부조 수혜 정도와 노동시장에서의 임금과의 상관성을 바꾸는 두 가지 전략으로 크게 이루어져 있다. 영국 정부는 이러한 정책을 통하여 10년 이내에 한부모의 70%를 유급노동에 참여시킬 것을 목표로 하고 있다(DfEE, 2001).

본 연구에서는 영국 정부가 복지개혁의 일환으로 적극적으로 추진하고 있는 ‘근로연계복지’ 프로그램이 한부모 가족이 자율적인 가구를 형성하고 유지할 수 있는 가능성을 제고시킬 수 있을 것인지를 분석해 보고자 한다. 특히 전후 복지국가가 여성을 위해 창출한 보건, 복지, 교육과 같은 소위 사회복지산업(social welfare industry)이라고 불렀던 공공영역에서의 일자리가 1980년대 이후 복지비용의 삭

1) Lewis는 유급근로, 무급근로 그리고 복지간의 관계를 나타내는 지표를 발견하기 위한 노력의 일환으로 전통적인 남성생계부양자 모델로부터 얼마나 멀리 나아가고 있는지를 고찰하여 강력한 남성생계부양자 모델(독일, 영국, 네덜란드), 온건한 남성생계부양자 모델(벨기에, 프랑스), 그리고 미약한 남성생계부양자 모델(덴마크, 스웨덴) 등의 세 가지 유형의 복지국가를 제시했다(Lewis, 1997).

감으로 줄어들고 있는 현실을 감안할 때,<sup>2)</sup> 과연 이러한 정책이 정부가 의도하고 있는 소기의 성과를 달성할 수 있을 지에 대하여 살펴볼 것이다. 이러한 정책에 대한 이해를 통하여 저자는 IMF 경제위기 이후 한국 사회에서도 급격히 증가하고 있는 한부모 가족의 소득보장 문제에 접근할 수 있는 정책 개발에 도움이 되기를 기대한다. 본 논문의 구성은 다음과 같다. 제1장에 이어, 제2장에서는 한부모 가족의 빈곤의 원인에 관하여 이론적으로 접근해 보고자 한다. 제3장에서는 영국의 한부모 가족의 소득보장정책의 변화과정을 살펴보고, 제4장에서는 영국의 노동당 정부가 복지개혁을 통하여 적극적으로 추진하고 있는 한부모 가족을 위한 근로연계복지정책의 내용을 구체적으로 살펴보고자 한다. 끝으로, 제5장에서는 결론으로 영국의 한부모 가족을 위한 소득보장정책을 평가해 보도록 한다.

## 2. 한부모 가족과 빈곤: 이론적 접근

대부분의 유럽 국가에서 한부모 가족은 가장 빈곤한 집단을 형성하고 있다. 무엇이 한부모 가족이 저소득을 가지고 빈곤한 생활에 처하게 하는 위험을 구성하는지에 대한 논의는 이론적 측면에서 두 가지 관점 즉, “빈곤 원인으로서는 한부모성”(lone parenthood as cause of poverty)과 “빈곤 결과로서의 한부모성”(lone parenthood as effect of poverty)으로 구분하여 분석할 필요가 있다. 왜냐하면 이 두 가지 관점은 한부모 가족의 빈곤원인에 대한 접근이 매우 다를 뿐만 아니라 이에 따른 해결방안 또한 매우 달라지기 때문이다. 먼저, 한부모의 빈곤화에 대한 전자의 입장은 주로 여권론자들에 의해 논의되고 있는데, 이들은 남성과 여성 사이에 형성된 젠더의 역할에서 한부모의 빈곤원인을 찾고 있다(Duncan and Edwards, 1997: 1). 반면에 후자의 입장은 계급적 관점에서 한부모성의 원인을 빈곤에서 찾고 있는데, 한부모 가족의 빈곤원인은 여성이기 때문만이 아니라 빈곤한 여성이 한부모가 되기 때문이라는 것이다. 따라서 이 두 가지 입장에 대해 보다 구체적으로 살펴보고자 한다.

### 1) 빈곤 원인으로서는 한부모성

무엇이 한부모 가족이 저소득을 가지고 빈곤한 생활에 처하게 하는 위험을 구성하는지에 관한 의문은 노동시장, 가족구조 그리고 국가간의 관계와 상호작용에서 찾을 수 있다(Larsen, 2000: 210). 왜냐하면 한부모의 소득은 그들의 소득원을 구성하는 사적출처, 유급노동 그리고 사회보장급여의 총합에 의해 결정되는데, 이러한 소득의 총합이 양부모 가족의 그것에 비해 상대적으로 빈곤선 이하에서 구성될 가능성이 높기 때문이다. 노동시장과 가족내에서의 개인의 삶은 젠더계약(gender contract)과 고용계약(employment contract)이라는 적어도 두 가지의 핵심 요소를 포함한 다양한 사회계약에 의

2) 1951년에서 1981년 사이에 보건, 복지 그리고 교육과 같은 공공부문의 고용은 120만에서 340만으로 증가했으며 이들 일자리의 대부분은 여성이 차지했다(Land, 1991: 8). 하지만 1980년대부터의 복지비용의 삭감은 이 분야에 종사하는 여성들의 임금과 노동조건을 약화시켰는데, 1991년에 이미 교육과 보건서비스에 고용된 약 200만 여성들 중 절반이 파트타임으로 전환되었다(Land, 1991: 9).

해 구성되는데(OECD, 1993), 가족에 대한 책임을 규정하는 젠더계약을 통하여 구축된 사회적 역할과 행동유형이 고용계약의 구성에 강한 영향을 미치고 있다(Boje and Almqvist, 2000: 48). 젠더계약은 일반적으로 남성생계부양자 모델(male breadwinner model)과 이중소득자 모델(dual-earner model)로 구분되는데, 남성생계부양자 모델에서는 남성이 가족의 경제적 복리를 책임지고 여성은 가족의 보호 업무를 전담하는 반면, 이중소득자 모델에서는 남성과 여성 모두가 유급노동에 참여함으로써 가족의 경제적 복리를 성취하는 것을 전제하고 있다. 이와 같이 여성의 노동시장적 지위는 여성을 아내 혹은 모성으로 인식하는지 아니면 근로자로 인식하는지에 따라 달라지는데, 남성생계부양자 이념을 고수하고 있는 국가의 경우 여성으로서의 한부모들은 노동시장에 진입하기보다 가정에서 자녀를 돌보는 것으로 기대된다. 따라서 그들의 노동시장적 접근은 부차적인 직업으로 제한되고 있다.<sup>3)</sup>

한편, 남성생계부양자 모델을 채택하고 있는 국가의 한부모들은 노동시장에서의 불균형적 접근의 결과로서 사회보장급여 수급에 있어서도 불이익을 당하고 있는 것으로 보이는데, 일반적으로 사회보장제도는 남성 근로자를 염두에 두고 확립되었기 때문이다. 예로서, 국민연금 급여의 경우 질병, 실업, 퇴직과 관련하여 노동시장에서 제외된 기간에 대한 보상으로 고안되어 있지만, 여성의 경우 질병과 실업 등의 사회적 위험보다는 임신과 아동보호 등 젠더의 특성에 의해 노동시장에서 배제되기 때문에 여성은 종종 이러한 급여 혜택을 받을 수 있는 충분한 자격을 갖추는 것이 힘든 상황이다. 곧 여성이 당면하는 젠더 위치에 따른 노동시장에서의 배제는 사회보장제도내에서 적절하게 반영되지 않고 있기 때문이다. 또한 한부모 가족들이 주로 의존하고 있는 사회보장제도인 자산조사급여는 급여수준이 매우 낮기 때문에 여성빈곤을 고착시키고 있는 실정이기 때문이다.

이렇게 볼 때, 한부모 빈곤의 주요 원인을 고용의 부족과 국가급여의 낮은 수준에서 찾을 수 있다. 이러한 사실은 본 연구와 관련하여 두 가지 의문을 제기하는데: “왜 영국의 한부모들은 노동시장 참가율이 낮은지?”와 “왜 영국의 한부모를 위한 국가급여는 다른 국가와 비교하여 상대적으로 낮은 수준으로 책정되어 있는지?”가 그것이다. 영국에서 한부모의 낮은 고용률과 관련한 첫 번째 의문에 대해서는 몇몇 설명이 가능하다. 먼저, 앞에서 언급한 바와 같이, 강한 남성생계부양자 모델을 유지하고 있는 영국에서 여성으로서의 한부모들은 노동시장에 진입하기보다 가정에서 자녀를 돌보는 것으로 기대되었으며, 다만 자녀들이 근로에 영향을 받지 않는 경우에 한하여 근로가 허용되었기 때문이다. 즉 한부모의 노동시장 참가여부는 단지 경제적 합리성에 기초하여 결정되는 것이 아니라 모성의 문화적 기대와 관련한 사회적 규범에 의해 결정되고 있는 것이다.<sup>4)</sup> 그 결과 영국의 한부모들은 다른 유럽 국가들에 비해 낮은 고용률을 보이고 있을 뿐만 아니라 영국내 기혼여성들에 비해서도 낮은 고용률을 보이고 있다.<sup>5)</sup> 더욱이 대부분의 서구 국가들에서 한부모들은 풀타임 근로를 선호하고 있음에도 불구

3) Millar와 Glendinning(1992)은 세 가지 방법으로 ‘부차적인 근로자’(secondary workers)로 자리매김 된다고 주장하고 있다. 첫째, 여성들이 행하는 유급노동은 가사근로자로서의 그들의 역할에 비해 부차적인 것으로 간주되기 때문에, 유급노동이 가사노동과 상충될 때에는 유급노동을 포기할 것으로 예상되어진다는 것이다. 둘째, 여성의 노동은 남성의 부차적인 노동으로 간주된다는 것이다. 셋째, 비록 여성들이 노동시장에 참가한다고 하더라도 그들은 종종 근로조건 측면에서 부차적 혹은 주변적인 최악의 직업적 노동시장에 한정된다는 것이다.

4) Duncan과 Edwards(1997)는 이를 ‘젠더에 기인한 도덕적 합리적 행동’(gendered moral rationalities)으로 표현하고 있다.

하고 영국의 경우 파트타임 근로를 선호하고 있다(Drenth, et al., 1999: 622). 1999년 조사에 의하면, 한부모의 단지 38%만이 주당 16시간 혹은 그 이상 근로에 종사하고 있는 반면, 62%는 주당 16시간 혹은 그 이하에 머무르고 있다(Marsh et al., 2001).<sup>6)</sup> 또한 직종은 소득에 관련되어 있는데, 1999년 조사에 의하면 한부모의 43%는 보건, 교육, 공공행정을 포함한 서비스업, 26%는 소매업, 호텔, 케이터링 등에 종사하고 있다(Marsh et al., 2001). 끝으로, 노동시장에 진입한 이후에도 여성은 남성에 비교하여 차별을 받고 있는 것으로 나타나고 있다. 역사적으로 영국에서 여성은 주당 남성 임금의 약 50%(Chiplin and Sloane, 1974, quoted by Reid and Stratta, 1989), 그리고 시간당 남성임금의 60%를 받았다(Joshi, 1989). 이러한 남녀간의 임금격차는 1970년에 제정된 균등임금법(Equal Pay Act)이 1975년부터 시행되면서 약간 개선되었음에도 불구하고(Joshi, 1989), 신소득조사(New Earnings Survey)를 이용한 왈비(Walby, 1990)의 연구에 의하면 1986년의 경우 여성들은 아직도 시간당 남성 임금의 74%, 그리고 주당 남성 소득의 약 66%를 획득하고 있어 여전히 남녀차별이 상존하고 있는 실정이다. 이와 같은 한부모들의 노동시장에서의 불균형적 접근은 왜 영국이 OECD국가들 중에서 높은 한부모 빈곤의 빈도를 보이는지를 설명하는 데 도움이 된다.

급여수준과 관련된 두 번째 의문은 남성생계부양자 모델과 자본주의 자유시장 경제에 대한 이해라는 두 가지 측면에서 설명될 수 있다. 먼저, 여성은 사회보장급여와 관련하여 불이익을 당하고 있는 것이다. 통례상 한부모 가족이 수혜할 수 있는 급여는 세 가지 주요 유형으로 구분된다(McKay and Rowlingson, 1999). 즉, 근로에 종사하고 있는 동안에 충분한 보험기여를 충족시킨 사람들에게 제공되는 기여급여 혹은 사회보험급여, 다른 소득원으로부터 구체적인 소득액이 부족한 사람들에게 제공되는 자산조사급여, 그리고 특별한 욕구에 대한 기여 혹은 자산에 대한 어떠한 조건 없이 지급되는 무조건적 혹은 부수적인 급여가 그것이다. 하지만 대부분의 한부모들은 여성(보다 구체적으로는 모성)이기 때문에 사회보험을 수혜할 수 있는 자격을 갖지 못하고 있는 실정이다. Marsh 등(2001)에 의하면, 1999년의 경우 경제활동 연령층을 위한 주요 보험급여인 구직자수당(Jobseeker's Allowance)과 무능력급여(Incapacity Benefit)에서 한부모의 단지 1%와 3%만이 급여를 받고 있는 것으로 나타나고 있다. 따라서 한부모 가족의 대부분은 자산조사급여에 의존하고 있다고 볼 수 있다. 실제로 영국 한부모의 52%(편모의 경우 68%)가 자산조사급여인 소득지원(IS)을 받고 있는데, 이 급여는 영국 복지제도의 '최소주의' 원칙에 따라 사회에서 '최소한의 적정선'(minimal adequacy)으로 요구되는 수준의 단지 2/3 내지 3/4를 제공하고 있는 실정이다(Townsend, 1979; Mack and Lansley, 1985; Oldfield and Yu, 1993; Viet-Wilson, 1999; Rowlingson and McKay, 2002). 더욱이 이 급여에 의존하고 있는 절반

- 5) OECD국가들 중에서 단지 아일랜드, 폴란드, 호주만이 영국보다 낮은 한부모 고용률을 기록하고 있으며, 이태리, 스웨덴, 핀란드, 포르투갈과 같은 국가들은 65% 이상의 한부모 고용률을 기록하고 있다. 한부모와 기혼여성과의 고용률을 비교해 볼 때, 영국의 경우 2000년에 24%의 격차를 보이고 있는데, 이는 절반의 OECD국가에서 한부모가 기혼여성보다 더 많이 근로에 종사하고 있는 것과 비교된다(Gregg and Harkness, 2003: 99).
- 6) 근로에 종사하고 있지 않은 한부모의 약 21%는 직업을 찾고 있거나, 16시간 이하로 근로에 종사하고 있거나, 곧 직업을 찾기를 기대하고 있는 등 노동시장에 어느 정도 관심과 관련을 맺고 있는 반면에 32%는 장래의 어느 시기에 직업을 갖기를 기대하지만 당장은 어떠한 계획을 가지고 있지 않은 것으로 나타나고 있다(Marsh et al., 2001).

이상의 한부모 가족들이 주로 사회기금(Social Fund)에서 빌린 돈을 되갚아야 하기 때문에 실제로는 보다 적은 급여를 받고 있는 실정이다(Marsh et al., 2001).

이와 같이 빈곤에 대한 젠더적 접근은 빈곤이 여성일반에게 어떻게 영향을 미치는지, 특히 한부모 가족에 영향을 미치는지를 평가하는데 매우 중요하다. 한부모 가족의 빈곤은 결국 젠더계약을 통하여 구축된 사회적 역할과 행동유형이 고용계약의 구성에 강한 영향을 미칠 뿐 아니라 그 결과 사회보장 급여의 부적절한 수준을 고착시키기 때문이라고 할 수 있다.

## 2) 빈곤의 결과로서의 한부모성

앞에서 살펴본 바와 같이, 젠더 관점에서 한부모의 빈곤문제를 분석하는 것이 보편적 접근법으로 인식되어 널리 활용되고 있으나, 이 관점은 몇몇 사안에 대해 명확히 설명할 수 없는 한계를 가지고 있다. 그 예로서, 노동시장에서의 기회 부족을 단지 젠더의 관점으로 설명하기에는 한계가 있다. 왜냐하면 젠더 관점으로는 1980년대와 1990년대에 노동자계급의 배경을 가진 젊은 남성뿐만 아니라 고령 남성 근로자들은 점차적으로 노동시장에서 배제되고 있는 현상을 보이고 있는 반면, 중산층 여성의 노동시장 진입은 오히려 늘어나고 있다는 사실을 설명하기 힘들기 때문이다. 또한 대부분의 빈곤통계는 가계소득이 가구원 사이에 균등하게 분배되는 것을 가정하고 있는데, 실제에 있어서는 구성원 사이에 가족소득에 대한 접근의 차이를 보여주고 있다는 사실을 설명하기 힘들다.<sup>7)</sup> 따라서 비록 젠더 관점보다는 관심을 덜 받고 있지만, 계급 관점에서 한부모의 빈곤문제를 분석하는 것 또한 매우 중요하다라는 인식이 점점 증강되고 있다(Rowlingson and McKay, 2002).

계급 관점에 의하면 한부모 가족이 빈곤한 것은 젠더 관점에서 주장하는 바와 같이 그들이 단지 여성이기 때문만은 아니라는 것이다. 오히려 그들의 계급적 배경이 빈곤하기 때문에 한부모 가족이 되었을 뿐만 아니라 더욱 빈곤하게 살아가고 있다는 것이다. 이러한 접근의 논리적 당연성은 다음 몇 가지 측면에서 살펴볼 수 있다. 먼저, 한부모와 빈곤의 관계는 사회계급의 본질에 영향을 받고 있는데, 특히 영국에서 한부모 가족에 대한 사회적 우려를 짐증시켜 정책의제로 등장시킨 10대 한부모의 증가는 그러하다. 가족과 근로생활조사(Family and Working Lives Survey: 이하에서 FWLS)에 의하면 10대에 출산한 여성의 약 56%가 한부모가 되고 있는데(10대 이후에 출산한 여성의 경우는 23%), 이들 여성의 대부분이 불우한 환경에서 성장하고 있다는 것은 잘 알려진 사실이다. 가족과 근로생활조사(FWLS)에 나타난 이들 여성들의 가족배경을 살펴보면, 아버지의 사회계층이 A(전문직)가 2%, B(고위관리자 및 다른 전문직)가 5%인 반면, 미숙련직은 23%에 달하고 있는 것으로 나타나고 있다. 이렇게 볼 때, 미혼모가 될 가능성은 전문직 아버지를 가지고 있는 여성의 경우는 매우 드문 현상이나 비기술직 근로자로 내려갈수록 높아짐을 알 수 있다. 전체적으로 미혼모의 2/3은 근로계층의 아버지를 가지고 있으며, 더욱이 15%는 그들이 16세가 되기 전에 아버지가 없거나 혹은 사회계층이 몇몇

7) 약 1/3의 한부모들이 한부모 가족이 된 이후 전체소득이 줄어들었음에도 불구하고 자신의 소득을 완전히 통제할 수 있기 때문에 오히려 한부모 상태가 보다 윤택하다고 느끼고 있다는 Land(1994)의 연구 결과는 가계소득의 불균등한 분배를 증명하고 있다.

이유로 분류되지 못하고 있는 실정이다(Rowlingson and McKay, 2002: 16). 한부모 가족을 형성하는 또 다른 유형인 이혼의 경우도 전문직과 관리계층인 사회계층 A와 B에서보다는 준숙련 및 미숙련 계층인 사회계층 D와 E에서 보다 보편적이다. 더욱이 이혼의 빈도는 남편이 실직자인 경우에는 훨씬 더 높아진다(Haskey, 1984).

한편, 가족생활의 변화는 경제적 구조변화와 연계되어 있다는 점에서도 한부모성은 빈곤의 결과임을 알 수 있다. 1960년대이래 유급고용에 종사하는 여성의 비율은 증가하고 있는 반면, 남성의 고용률은 급속히 감소하고 있다. 노동력조사(Labour Survey)에 의하면, 경제활동연령 여성의 고용률은 1959년의 47%에서 1999년에는 69%로 늘어난 반면, 남성의 경우 1959년의 94%에서 1999년에는 79%로 줄어들었다(Office of National Statistics, 2001). 여성의 고용률 변화는 특히 자녀가 있는 기혼여성에서 일어났는데, 1977/9년 5세 이하의 자녀가 있는 기혼여성의 약 27%가 유급근로에 종사하고 있었음에 비해 1992/4년에는 51%로 증가하고 있다(Central Statistics Office, 1996). 이와 같은 남성과 여성의 상대적 노동시장과 상대적 경제적 전망의 변화는 한부모 증가에 다양한 영향을 미치고 있는데(Rowlingson and McKay, 2002: 45), 특히 남성생계부양자 모델을 약화시키고 있다. 하지만 한부모의 약 3/4는 16세 혹은 그 이전에 학교를 그만두고 있다는 사실을 고려할 때, 여성의 고용증가의 결과는 소득획득 가능성에 있어서 양극화현상을 초래하고 있는 것으로 보인다. 왜냐하면 고소득은 교육수준과 매우 강한 상관관계를 가지고 있는데, 고소득을 가진 여성의 약 35%가 16세 이상이 될 때까지 교육을 받은 반면, 한부모 여성의 경우 단지 8%만이 이에 해당되기 때문이다(Marsh et al., 2001). 이렇게 볼 때, 한부모가 빈곤의 원인이라는 것이 사실이라면, 또한 빈곤이 한부모의 원인이 된다는 것도 사실인 것이다.

### 3. 한부모 가족정책의 발달과정

앞에서 언급한 바와 같이, 남성생계부양자 국가에서 한부모는 생계부양자인 남성이 없이 자녀를 가진 여성의 지위에 의해 즉시 사회문제가 되었다. 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. 앞에서 언급한 바와 같이, 한부모 가족은 대체로 노동시장을 통한 유급근로, 전배우자(내지 자녀의 친부모)를 통한 사적지원, 그리고 국가로부터의 사회보장급여라는 세 가지 소득원에 의존하여 생계를 유지하게 되는데, 이들 소득원에 대한 정책적 관심은 시대에 따라 상당히 다르다. 따라서 본 장에서는 영국의 한부모 가족정책의 발달과정을 전후합의기(1945-1979), 보수당 집권기(1979-1997), 그리고 노동당 집권기(1997년 이후)로 구분하여 소득원에 대한 정책적 비중에 대한 변화과정을 중심으로 살펴보고자 한다.

## 1) 전후합의기: 1945-1979년

영국의 가족정책은 1942년 발표된 베버리지 보고서를 근간으로 구체화된 전후 복지국가체제에 의해 형성되었다. 베버리지 보고서는 개인의 책임성 확보와 국가 의존의 최소화라는 자유주의 전통에 입각하여 “최소 수준의 보편적 급여를 통한 빈곤의 추방”이라는 온정주의적 원칙을 기본원리로 확정하고, 이후 영국 복지체계 발전의 논의 기준을 제공하였다.<sup>8)</sup> 베버리지 이래 영국 복지의 중심원칙으로 작용해온 ‘최소주의 정신’은 영국의 복지체계가 수혜자의 시장편입을 도모하는 데 주된 목적이 있음을 반영한다. 이런 점에서 영국의 복지체계는 개인과 그 개인이 속한 가족의 시장적 역량에 일차적으로 의존하며, 이 때 국가의 역할은 ‘잔여적’인 것에 불과하다고 할 수 있다(Gould, 1993). 이와 같이 형성된 전후 복지체계에 따라 영국의 가족정책 또한 구체화되었는데, 밀러(Millar, 1999)가 “완전고용, 남성생계부양자, 안정된 가족”을 영국 가족정책의 세 가지 기본 틀로 제시하고 있는 바와 같이, 가족이 복지체계의 중심원칙인 ‘최소주의’를 지탱하는 안전판 역할을 하고 있다. 이렇게 볼 때, 영국의 가족복지에 대한 기본 인식은 양부모 가족에서 남성의 책임은 소득을 획득하는 것이고 여성의 경우 주로 부양을 책임진다는 가정에 기초하고 있다(Lewis, 1992).

전후 복지국가 체제에서 미망인은 사회보험 급여대상이 되었으나,<sup>9)</sup> 별거 혹은 이혼 여성과 미혼모는 사회보험 급여대상에서 제외되어 전적으로 사회부조에 의존하였다.<sup>10)</sup> 그럼에도 불구하고 정부는 16세 이하의 부양자녀가 있는 한부모에 대하여 급여수급을 조건으로 한 유급근로를 강요하지는 않았다. 그 이유는 가정에서 보호자로서 여성의 근로에 균등한 중요성을 부여하여 남성생계부양자 모델을 지속하고자 하는 베버리지의 주장과 함께 모성과 아동을 같이 유지하는 것이 중요하다는 당시의 새로운 심리학적 이론에 동조하였기 때문이다(Bowlby, 1951). 실제로 1950년대에 사회부조를 신청하는 한부모는 그다지 많지 않았다. 대다수의 한부모들은 친정에서 살고 있었으며 이를 통하여 아동보호에 대한 지원을 받았을 뿐만 아니라 현재 동거하고 있는 남성이 여성과 그 자녀의 생계의 많은 부분을 담당하고 있었기 때문이다(Cmd. 9210, 1953: 17-18).

8) 베버리지 보고서는 “사회보장제도를 구축함에 있어서 국가는 동기부여, 기회, 책임을 억누르지 말아야 한다”, “사회보험과 공공부조는 단지 생계소득을 보장하는데 그쳐야 한다”고 언급하여 최소주의를 강조하고 있다(Lowe, 1993: 16-19). 그럼에도 불구하고 재무성의 사회보험에 대한 회의론과 경제에 대한 비판론에 의해, 1946년 노동당에 의해 구축된 복지체계는 심지어 베버리지가 구상한 제도보다도 덜 관대하다(Rhodes, 2000: 23). 그 결과 1950년의 경우 서유럽 국가 중에서 영국은 복지지출에서 가장 낮은 수준으로 지출하고 있는데, 영국의 15.6%는 서독의 39.7%, 프랑스의 65.1%, 그리고 이태리의 70.7%와 비교된다(Tomlinson, 1998: 72).

9) 영국에서 미망인은 별거 혹은 이혼한 여성이나 미혼모에 비해 상대적으로 ‘가치 있는’ 사람으로 고려되어 구빈법 하에서 원외구호의 대상이 되었을 뿐만 아니라 1925년부터 사회보험 급여대상이 되었다.

10) 베버리지는 이혼 여성에 대해서는 그의 1942년 사회보험 계획에 포함시키려고 노력했으나(미혼모는 제외), 부부 중 어느 한쪽이 전적으로 잘못하여 이혼에 이르게 되었다는 것을 판단하기가 힘들 뿐만 아니라 이혼 여성은 사법(즉 법원의 판결)을 통하여 전 남편으로부터 재정적 지원을 받는 것이 가능하다는 전제에서 사회보험에서 제외하였다(Cmd. 6404, 1942).



하지만 1960년대 이후 영국의 사회·경제적 환경은 가족정책이 전제하고 있는 세 가지 기본원리를 유지하기 힘들게 만들었다. 먼저, 1950년대와 1960년대를 통하여 달성될 수 있었던 완전고용이 1970년대 중반이후 급격히 증가한 실업률로 인하여 영원히 달성할 수 없는 과제가 되었을 뿐만 아니라 오히려 대량실업이 영국 노동시장의 한 특징이 되었다(Nickell, 1999). 또한 1960년대이래 유급근로에 종사하는 여성의 비율은 증가한 반면 남성 고용률이 급속히 감소함에 따라(Office of National Statistics, 2001), 젠더에 따른 고용격차와 소득격차가 상당히 좁아졌을 뿐만 아니라,<sup>11)</sup> 남성생계부양자 이념 또한 크게 약화되었다. 끝으로, 1960년대부터 시작된 동거 가족과 한부모 가족의 증가 등 급격한 가족구조의 변화는 가족의 안정성을 약화시켰을 뿐만 아니라 한부모의 태도 또한 변화시켰다. 특히 한부모의 태도와 관련된 변화는 독립하여 생활하는 한부모 가구의 증가와 국가급여 의존자의 증가 측면에서 뚜렷이 나타나기 시작했다. 실제로 1974년에서 1989년 사이에 혼자 살고 있는 한부모 비율은 두 배로 증가하여 73%가 되었는데, 이러한 증가추이는 사회주택에 거주할 가능성이 증가한 것에 기인한다(Haskey, 1989). 또한 한부모의 풀타임 고용비율은 1971년 25%, 1979년 22%, 그리고 1990년에는 16%로 점차 감소함에 따라(Drenth et al., 1999: 627), 자산조사에 의한 사회부조 급여에 의존하는 한부모는 늘어났다. 그럼에도 불구하고, 앞에서 지적한 바와 같이, 한부모 가족을 위한 사회부조 급여는 상대적으로 매우 낮은 수준이었기 때문에 급여에 의존하는 아동이 있는 가족들의 경제적 곤란을 지적하는 연구 결과들이 제시되었다(Wynn, 1964; Marsden, 1969; Abel-Smith et al., 1965). 특히 가족지출 조사를 재분석하여 아동이 있는 가족의 빈곤이 증가하고 있음을 발표한 아벨-스미스와 타운젠트(Abel-Smith and Townsend)의 연구 결과는 상당한 사회적 반향을 일으켜 아동빈곤행동그룹(Child Poverty Action Group)이 결성되는 계기가 되기도 하였다. 이와 같이 경제·사회적 변화에 기인한 한부모 가족의 증가와 이에 따른 빈곤문제는 한부모 문제를 사적영역에서 공적인 정책의제로 전환시키는 계기가 되었다.

그 결과 노동당 정부는 한부모 가족문제에 대응하기 위해 파이너(Finer) 위원회(Committee on One-Parent Families—the Finer Committee)를 설치하였는데, 위원회는 1974년에 발간된 보고서를 통해 한부모 가족의 빈곤문제 해결의 필요성을 강조하면서 그들의 욕구는 양부모 가족보다 크다고 진단하고 있다. 따라서 위원회는 모든 유형의 한부모를 동등하게 취급할 것을 주장하고 있는데, 특히 미혼모를 다른 유형의 한부모와 동등하게 취급하기 위해서는 성도덕에 대한 사고의 변화를 수반하지 않고서는 성취되기 불가능한 것이었다. 이에 따라 1977년에 설립된 ‘미혼모와 자녀를 위한 국가위원회’(National Council for the Unmarried Mother and her Child)를 ‘한부모 가족을 위한 국가위원회’(National Council for One-Parent Families)로 명칭을 변경하면서 모든 유형의 한부모 가족을 동등하게 취급할 수 있는 계기를 마련하였다. 한편, 위원회는 한부모의 고용문제에 대해서는 고용여부를 자유롭게 선택할 수 있게 중립적 입장을 유지했다. 따라서 한부모가 고용을 원하지 않을 경우에도 적절한 소득이 주어져야 하는데, 이를 보장하기 위한 프로그램이 보증생계수당(Guaranteed Maintenance Allowance)이다. 또한 고용을 원하는 한부모에 대해서도 고용의 가치를 보장하기 위해 보다

11) 현재 여성 5명중 1명이 남성파트너보다 많은 소득을 가지고 있는데, 이는 1970년대의 16명중 1명과 비교된다(Rowlingson, 2003: 13).

관대한 소득공제제도를 추진했다.

하지만 파이너 위원회의 제안들은 경제사정의 악화로 인해 대부분이 정책으로 채택되지 못하였다. 다만 집권 보수당 정부는 1971년 아동이 있는 저임금 소득자를 위한 자산조사급여인 가족소득보충제도(Family Income Supplement: 이하에서 FIS)를 도입하여 사회보장제도와 조세제도에서 한부모 가족과 양부모 가족간의 균형을 도모하는 한편, 한부모의 고용을 고취하기 시작하였다.<sup>12)</sup> 이와 같은 정책변화에도 불구하고 앞에서 언급한 사회·경제적 환경의 변화로 인해 사회보장급여를 신청하는 한부모 가족은 계속 증가하였다. 이러한 상황을 반영하여, 1977년 노동당의 캘러한(James Callaghan)수상은 영국 최초로 ‘국가가족정책’의 필요성을 역설하면서, 국가가족정책의 핵심 내용은 “여성이 유급노동에 참가하더라도 가족의 중심에 남아있을 수 있게 하는 것”이라고 주장하고 있다(Kamenman and Kahn, 1997: 55). 하지만 1979년의 총선 결과 보수당이 집권함으로써 이러한 논의는 휴먼기에 접어들게 되었다.

## 2) 보수당 집권기: 1979-1997년

보수당 정부는 집권 첫 해에 정책자문기구인 ‘가족정책단’(Family Policy Group)을 구성하여 가족복지정책과 관련한 조언을 얻으려 하였다. 한부모 가족과 관련한 보수당의 우려는 두 가지 측면에서 제기되었다. 먼저, 한부모 가족의 급격한 증가이다. <표 3-1>에서 보는 바와 같이, 한부모 가족은 1960년대부터 완만히 증가하다가 1970년대 이후 매우 급속히 증가하고 있을 뿐만 아니라 한부모 가족의 구성형태 또한 변하고 있다. 또한 한부모 가족의 유형에 따라 그 경향도 달라졌는데, 미망인의 경우 30%나 감소하고 별거의 경우 아주 조금 증가한 반면, 미혼모와 이혼의 경우 각각 77%, 78%나 증가하여 1976년에서 1986년 사이의 10년 동안 큰 폭으로 증가하고 있다.

<표 3-1> 한부모 가족의 형태에 따른 분포, 1971-1994

(단위: %)

유형	1971	1981	1986	1991	1994
미혼모	1.2	2.3	3.2	6.4	8.0
별거	2.5	2.3	2.6	3.6	5.0
이혼	1.9	4.4	5.6	6.3	7.0
미망인	1.9	1.7	1.1	1.2	1.0
합계	7.5	10.7	12.5	17.5	21.0

자료: Haskey(1993); Land and Lewis(1997: 3).

둘째, 한부모 가족의 증가에 비례하여 국가급여에 의존하는 한부모 가족의 급격한 증가이다. <표 3-2>에서 보는 바와 같이 보충급여와 소득지원을 수급하는 한부모가 급속히 증가하고 있는데, 1970년의 7.7%에서 1986년에는 11.7%로 증가하고 있다.

12) 이 제도의 실시 첫 해에 65,000의 급여신청 가족 중 약 30%가 한부모 가족이었으며, 1974년까지 수혜자의 절반 이상이 한부모 가족이었다.

&lt;표 3-2&gt; 가족소득보충(FIS)과 소득지원(IS)을 받는 한부모 수, 1970-1993

(단위: 천명, %)

연도	미혼모	미망인	이혼	별거	최수아내	합 계
1970	57	25	35	88	8	212( 7.7%)
1971	61	26	42	103	6	238( 8.1%)
1976	82	12	92	120	5	311(10.5%)
1980	100	7	109	100	4	320(10.2%)
1986	213	9	172	180	4	578(11.7%)
1988*	288	13	194	194	5	649(15.9%)
1990	347	13	192	220	3	774(18.5%)
1993	464	16	192	315	3	989(17.4%)

참고: \* 1988년 가족소득보충제도(FIS)는 소득지원(IS)으로 대체됨.

자료: Land and Lewis, 1997: 37에서 재인용.

가족정책단이 진단한 가족문제의 핵심은 ‘도덕성과 가족 가치의 쇠퇴’였는데(Coppock, 1997: 64), 애덤스미스연구소(Adam Smith Institute)에 의해 발간된 보고서는 가족문제 해결을 위해 복지에서 국가책임을 철회해야 한다고 주장하고 있다(Bell et al., 1994).<sup>13)</sup> 그 결과 보수당 정부는 한부모 가족의 문제를 공공지출의 비용 측면에서 규정하고 국가급여를 줄일 수 있는 방안을 모색하기 시작하였다.<sup>14)</sup>

보수당 정부가 추진한 한부모 가족정책은 대체로 세 가지 측면에서 살펴볼 수 있다. 첫째, 한부모 가족의 복지의존성과 공공지출을 줄이기 위한 방편으로 국가급여에 대한 의존에서 다른 소득원에 대한 의존으로의 방향전환이다. 이를 위하여 먼저 보수당 정부는 한부모의 소득원으로서 함께 살고 있지 않는 부모에 초점을 두기 시작하였다. 비록 Finer 위원회가 오랜 기간에 걸쳐 확립된 관행은 아버지들이 첫 번째 가족보다는 두 번째 가족을 지원하고 있다는 것을 언급하고 있을 뿐만 아니라 보충급여위원회(Supplementary Benefits Commission) 또한 당시의 동거법칙(cohabitation rule)에 따라 남성이 동거하고 있는 여성을 돌보고 있기 때문에 급여지불을 중단해야 한다는 주장을 하고 있음에도 불구하고, 우파 정치인과 연구자들은 동거자로서보다는 아버지로서의 남성에게 의한 지원문제에 관심을 가지고 있었다. 당시 함께 거주하지 않는 아버지로부터의 생계비 지원은 그 액수와 안정성 측면에서 그다지 중요한 비중을 차지하지 못하였는데(Eekelaar and Maclean, 1986; Bradshaw and Millar, 1991; Davis et al., 1996), 1980년대 말까지 이러한 지원액수는 한부모 소득의 단지 7%를 차지하고 있었을 뿐만 아니라 한부모의 3명중 1명만이 규칙적으로 생계비를 받고 있는 실정이었다. 보수당 정

13) 특히 보고서의 저자 중 한사람인 David Marsland에 의하면 국가복지는 “자유사회에서 진정한 복지의 핵심 주체인 ‘가족’을 급속하게 파괴시킨다”는 것이다(The Guardian, 28 February 1994: 10).

14) 1990년대 동안 영국의 논의는 한부모성 증가원인에 어느 정도 책임이 있는 국가급여의 ‘도덕적 해이’를 강조하는 미국에 의해 영향을 받았다(특히 Murray, 1996). 따라서 1996년 보수당 정부의 결정에 의해 한부모들의 상대적으로 낮은 자원에 대한 인식에 따라 1970년 이후 사회부조에서 한부모에게 지급한 특별상여금을 양부모 가족과 비교하여 호의적으로 취급하지 않아야 한다는 근거에서 철회하였다(Kiernan et al., 1998).

부는 1990년 “아동은 우선적으로 고려되어야 한다”(Children Come First)란 백서를 발간하고,<sup>15)</sup> 뒤이어 1991년 아동지원법(Child Support Act)을 통해 결혼여부에 관계없이 자녀의 친부에게 지속적인 의무를 부과하여 한부모 가족을 위한 지원의 균형을 변화시키려는 시도는 이러한 상황에서였다.<sup>16)</sup> 아동지원법은 두 가지 핵심적인 변화 내용을 담고 있는데, 즉 아동생계비는 법원에서 분리되어 1993년부터 새롭게 설치될 아동지원국(Child Support Agency)이 관장한다는 것과 생계비 지급 수준은 다양한 개별화된 정보를 포함한 공식화된 산식에 의해 결정된다는 것이 그것이다.<sup>17)</sup> 아동지원법은 양당의 지지를 받았을 뿐만 아니라 한부모를 지원하는 압력단체들로부터도 대체로 환영을 받았으나, 몇 가지 점에서 비판이 제기되었다(Rowlingson and McKay, 2002: 186-187). 먼저, 아동지원법은 기존의 재산이나 자본청산과 같은 어떠한 합의도 무시할 수 있도록 되어 있는데, 이는 생계비 지급을 하지 않는 조건으로 재산을 양도한 남자에게도 생계비 지급을 명령할 수 있게 됨으로써 매우 불합리한 것이었다. 둘째, 생계비 신청과 관련하여 아동지원국이 함께 거주하고 있지 않은 부모에 대한 정보제공을 강제하고 있다는 것이다. 셋째, 생계비 지급 공식의 복잡성으로 인해 사정을 받기 전까지 지급액수를 알지 못하였을 뿐만 아니라 함께 거주하지 않는 부모의 부담이 이전보다 매우 증가했다는 점이다. 끝으로 아동지원국의 새로운 아동지원제도에 대한 관리과정에서 나타난 문제점이었다. 이러한 비판에 따라 보수당 정부는 1995년에 새로운 법률을 제정하여 생계비 지급 산정공식을 보다 단순화시켰을 뿐만 아니라 지급수준 또한 낮게 책정하였다. 이와 같은 아동지원법의 변경에도 불구하고, 1996년에 수행된 함께 거주하지 않는 부모에 대한 브레드쇼(Bradshaw) 등의 연구(1999)에 의하면 함께 거주하지 않는 부모의 절반 이하만이 아동지원국과 접촉을 가졌으며 이들 중 단지 절반 정도만이 최종 혹은 중간 사정을 받은 것으로 나타나고 있다. 또한 아동지원국의 급여사정을 받은 대다수의 아버지들은 책정된 생계비가 불공평하다고 생각하고 있는 것으로 나타나고 있다. 더욱이 이 법의 시행 결과로 보다 윤곽한 생활을 하는 한부모 가족은 거의 없는 것으로 나타나고 있다(Craig et al., 1996). 어떤 면에서 영국의 아동지원법은 아내 혹은 어머니가 보호를 담당하는 대신 남편 혹은 아버지는 생계를 담당하는 전통적인 남성생계부양자 모델을 유지하려던 시도로 볼 수 있는데, 광범위한 가족붕괴와 남성성에 대해 남성생계부양자 강제의 불가능한 상황에 직면하여 정부는 아버지의 책임의 강제를 추구하고 있는 것이다(Drenth et al., 1999: 631).

보수당 정부가 한부모 가족을 위해 취한 두 번째 조치는 한부모의 노동시장 참여를 보다 매력적으로

- 15) 백서는 “정부가 가족이 함께 사는 것을 보장할 수는 없지만, 아동을 위한 적절한 재정적 지급은 합리적으로 기대되는 아니든 간에 그들 부모에 의해 제공되어야 한다”고 언급하며, “생물학적 부모는 일정한 의무를 부담해야 하며, 이러한 의무는 아동이 성장할 때까지 지속되어야 한다”고 주장하고 있다(DSS, 1990).
- 16) 하지만 아동지원법의 제정 동기는 단지 재정적 고려에 의해 고취된 것이 아니라 빅토리아 시대의 도덕과 핵가족으로의 회귀에 대한 강한 동기 또한 있었다. 이 법이 단지 이혼한 부모를 대상으로 한 것이 아니라 결혼하지 않은 부모 혹은 심지어 함께 살지 않았던 부모도 포함하고 있는 것은 결혼하지 않은 사람들의 ‘무책임한 행동’에 대해 생계비 지급을 강제함으로써 효과적인 퇴임기구의 사용 없이 ‘우연한’ 성관계를 맺기 전에 다시 한번 고려할 것이라는 의도가 담겨 있다.
- 17) 이러한 두 가지 변화는 1988/9년에 도입된 호주의 아동지원 개혁에 영향을 받았으나, 영국의 아동지원법은 호주의 아동지원개혁이 담고 있는 아동빈곤에 대한 관심을 포함하고 있지 않다(Millar and Whiteford, 1993).

로 만드는 것이었다. 사실 노동당 정부는 한부모들의 유급근로에의 종사여부를 스스로 결정하는 것이 그들과 자녀를 위한 최선의 선택이라는 견해를 가지고 있었기 때문에 가장 어린 자녀의 연령이 16세가 될 때까지는 어떠한 요구조건 없이 소득지원과 다른 급여를 받을 수 있었다.<sup>18)</sup> 하지만 아동지원법의 실패와 함께, 한부모의 소득원으로서 유일하게 남아있는 유급고용으로 정책적 관심을 전환하지 않을 수 없었다. 더욱이 한부모의 고용률은 1970년대 후반보다 1990년대 초반에 오히려 낮아져 단지 40%에 머물고 있었다. 보수당 정부가 한부모 고용을 위해 취한 정책적 조치는 유급근로를 보다 매력적으로 만드는 것과 한부모가 유급근로에 종사할 때 그리고 유급근로를 지속하려 할 때 직면하게 되는 잠재적 장애물을 제거하는데 두었다. 보수당 정부는 적어도 주당 30시간 혹은 그 이상 근로하는 자녀가 있는 저임금 가족에게 추가급여를 제공하기 위해 1971년 도입한 가족소득보충제도(FIS)를 1988년 근로가족소득지원(Family Credit: 이하에서 FC)으로 대체하였으며, 1992년에는 급여수급에 필요한 근로시간을 주당 16시간 혹은 그 이상으로 단축하였다. 이러한 급여수급에 필요한 근로시간의 단축은 특히 한부모와 관련하여 매우 의미 있는 조치였는데, 대부분의 한부모들이 주당 약 16시간의 근로를 하고 있었기 때문이다. 근로가족소득지원제도(FC)가 종료된 1999년에 약 40만명의 한부모(전체 한부모의 약 1/4 혹은 유급근로에 종사하는 한부모의 약 절반)가 급여혜택을 본 것으로 나타나고 있다(Rowlingson and McKay, 2002: 114). 한부모 가족이 유급근로를 선택하도록 돕기 위한 또 다른 방안은 1994년 아동보호공제(childcare disregard)제도를 도입하여 아동부양비용을 공식적으로 지원해 주는 것이었는데, 한부모들이 획득할 수 있는 총액이 주당 40파운드까지 증가하였다. 또한 1995년에는 30시간의 추가지원이 도입되었다. 하지만 한부모들은 아동보호공제제도를 널리 이용하지 않은 것으로 나타나고 있다(Rowlingson and McKay, 2002: 114).

끝으로, 보수당 정부가 취한 세 번째 조치는 전통적 가족생활로 되돌아가려는 도덕적 분위기의 창출이었다. 존 메이저 정권에서 ‘근본으로 돌아가자’(back to basics)라는 슬로건은 이와 같은 사적 도덕성을 설파하려는 보수당의 시도를 엿볼 수 있게 한다.

### 3) 노동당 집권기: 1997년 이후

영국의 한부모 가족정책은 1997년 노동당이 집권함으로써 새로운 국면에 접어들게 되었다. 노동당 정부는 가족문제 해결이 정책의 우선순위가 될 것이라고 선언하면서 가족생활에 대한 적극적인 개입 정책으로의 전환을 도모하였기 때문이다. 먼저, 가족정책에 효율적으로 개입하기 위해 행정기구를 개편하였는데, 여성부(Ministry of Women), 내각(Cabinet of Office) 산하의 여성기획단(Women's Unit), 그리고 가족정책장관(Minister for Family Policy)제도를 신설하였다. 또한 가족에 대한 정책방향을 표명한 ‘가족지원’(Supporting Families)이란 녹색(Green Paper)을 발간하여(Home Office,

18) 이러한 사실은 근로와 급여의 연계를 공식화하고 있는 많은 국가들과 뚜렷이 구별되는 정책이었다. 예로서, 미국의 경우 한부모는 자녀가 아직 어린 나이에도 불구하고 근로를 요구하고 있으며(Waldfoegel et al., 2001), 강한 모성 지향적 국가로 알려진 노르웨이도 자녀가 3세가 되면 한부모들은 유급근로를 해야 한다고 최근 규정하고 있다(Skevik, 2001).

1998), 가족생활과 관련한 여러 가지 정부의 정책을 제시하였다. 여기에는 가족과 부모문제에 관하여 국민들에게 조언을 주기 위한 국가 가족 및 부모 연구소(National Family and Parenting Institute) 설치, 국가부모긴급원조망(National Parenting Helpline) 설치, 조언과 지원을 제공하는 순회보건원(Health Visitor)의 역할 강화, 5억 4천만 파운드의 재원으로 아동과 그들 부모를 도울 수 있는 ‘안정된 출발프로그램’(Sure Start Scheme)의 실시, 가족에 대한 보다 나은 재정적 지원, 일과 가사의 균형을 유지할 수 있는 가족지원 등이 포함되었다.<sup>19)</sup>

한편, 아동지원법에 대한 제도 개혁에도 불구하고 비판이 지속되자, 노동당 정부는 1999년 아동지원에 관한 백서 “복지에 대한 새로운 계약: 아동의 권리와 부모의 책임”(A New Contract for Welfare: Children’s Rights and Parents’ Responsibilities)을 발간하여 생계비 산정공식을 보다 간단하게 하였을 뿐만 아니라 생계비 지급수준 또한 많이 낮추었다(DSS, 1998a). 즉 생계비 산정과 관련하여, 1명의 자녀에 대해서는 임금의 15%, 2명의 자녀에게는 20%, 그리고 3명 혹은 그 이상의 자녀에 대해서는 25%를 지급하도록 하였다. 또한 소득지원을 받고 있는 사람에 대해서는 아동지원으로 주당 5파운드까지 지급이 요구되었다. 그리고 생계비 지급을 하지 않는 부모에 대해서는 임금에서 직접 공제하며, 고의적으로 아동지원국을 회피하는 부모들 또한 1,000파운드까지의 벌금에 처해지게 되었다.

또한, 노동당 정부는 노동시장 참가를 통하여 한부모 가족의 빈곤문제를 해결하기 위한 일련의 정책개혁을 시도하고 있는데, 앞에서 살펴본 바와 같이 영국의 한부모 고용률은 다른 국가에 비해 매우 낮은 수준이었음에도 불구하고 1980년대 이후 오히려 더욱 악화되고 있는 실정이었기 때문이다. 이와 같이 한부모들의 노동시장 참가율이 낮은 이유를 조사한 자료에 의하면(Marsh et al., 2001), 자녀들과 떨어져서 많은 시간을 보내기를 원치 않아서(27%), 아동보호의 부담 가능성(23%), 아동보호의 이용가능성(16%), 자신의 질병 내지 장애(16%), 근로를 하지 않는 것이 보다 운택할 것이기 때문(10%), 자녀의 질병 내지 장애(7%), 기술부족(6%), 학업이나 직업훈련 중(6%), 집세나 용자금을 지불하지 못할 것 같아서(3%) 등으로 나타나고 있다.<sup>20)</sup> 한부모의 낮은 고용률의 원인이 무엇이든 간에 노동당 정부는 한부모의 유급고용 참가율을 제고하기 위한 정책을 마련하고 있는데, 이는 한부모와 그들 자녀들의 생활상태를 개선시킬 수 있는 최상의 대책이 고용이라고 믿고 있기 때문이다. 노동당 정부가 한부모의 노동시장 진출을 위해 채택하고 있는 국가아동보호전략(National Childcare Strategy: 이하에서 NCS)은 아동보호와 관련된 몇몇 장애를 제거하기 위한 것이고, 근로가족세금감면제도(Working Families Tax Credit: 이하에서 WFTC)는 아동보호세금감면제도(Childcare Tax Credit)를 통하여 저임금 한부모의 육아에 재정적 지원을 증가시키기 위한 것이다. 또한 단순히 유급근로에 대한 준비가 부족한 한부모에 대해서는 뉴딜정책(New Deal for Lone Parents: 이하에서

19) 한편, 녹서가 “정부는 가장 친밀한 관계에 영향을 미치는 정책의 고안에 매우 신중해야 한다”, “국민들이 결혼 혹은 동거할 것인지를 결정하는 것은 국가가 아니라 국민이다”라고 언급하고 있는 것에서 볼 때, 모든 이러한 정책에도 불구하고 정부는 “가족제도는 본질적으로 사적인 문제이고 개인이 그들 자신의 삶을 영위해야 한다”고 아직도 인식하고 있는 것으로 보인다(Home Office, 1998: 31). 따라서 노동당 정부의 새로운 가족정책을 분류하기란 쉽지가 않다.

20) 이러한 조사결과는 영국의 한부모들이 그들을 근로자로 생각하기보다는 모성으로 인지하고 있다는 것을 보여주고 있는데, 이는 남성생계부양자 이념이 강하게 남아 있는 영국에서 일반적인 사회적 정서를 대변하고 있다고 판단된다.

NDLP)을 통한 해결방안을 모색하고 있다. 이러한 발의는 “근로할 수 있는 사람에게 근로를, 그렇지 못한 사람에 대한 사회보장을”이라는 보다 광범위한 정책 배경에서 확립되었다. 노동당 정부가 실시하고 있는 프로그램의 내용은 다음 장에서 보다 구체적으로 분석될 것이다.

## 4. 노동당의 복지개혁과 한부모 고용보장정책

### 1) 개혁의 방향

1997년 집권한 노동당 정부는 이전의 정부와는 달리 아동의 빈곤문제에 역점을 둘 것을 공언하고 있다. 노동당 정부는 20년 이내에 아동빈곤을 제거하겠다는 공약을 하고 있는데, 아동의 빈곤문제를 해결하기 위해서는 불가피하게 한부모 빈곤문제를 고려하지 않을 수 없었다. 전체 빈곤아동의 절반 이상이 한부모 가족과 함께 살고 있기 때문이다. 1998년 사회보장성(Department of Social Security)은 ‘복지를 위한 새로운 계약(A New Contract for Welfare)’이란 부제가 붙은 녹서를 발간하여 정부의 전반적인 전략을 제시하였다. 노동당의 전략은 “일을 할 수 있는 사람에게는 일을, 그렇지 못한 사람에게는 사회보장을”(Work for those who can, security for those who cannot)이라고 요약할 수 있다(DSS, 1998b).<sup>21)</sup> 먼저, “일을 할 수 있는 사람에게 일을”이라는 부분의 전략 내에는 일련의 의제가 담겨있다. 그 첫 번째는 전임 보수당 정권의 전략을 계승하여 “노동유인을 높여서 근로에 대한 보상이 제대로 주어지게 한다”(making work pay)는 것으로서, 일을 하지 않고 사회보장급여를 받는 사람 보다는 유급근로에 종사하는 사람들에게 보다 많은 이득을 보장하겠다는 것이다. 이를 위한 핵심 프로그램은 1999년 10월 근로가족소득지원제도(FC)를 대체한 근로가족세금감면제도(WFTC)이다. 또한 이러한 전략에는 최저임금과 저임금 직업에 종사하는 근로자들에 대한 소득세 감면을 포함하고 있다. 이러한 모든 변화는 특히 한부모에게 도움이 되는 것인데, 많은 한부모들이 저임금 근로에 종사하고 있기 때문이다. 두 번째 전략은 ‘근로를 위한 복지’(welfare to work)인데, 이는 사람들이 급여에서 벗어나 유급근로에 종사케 하는 것을 도모한다. 이를 위한 제도적 장치는 뉴딜(New Deal)로 알려져 있는 프로그램들이다.<sup>22)</sup> 끝으로, 아동보호(childcare)와 아동지원(child support)의 개선과 관련된 내용이 포함된 다양한 전략들이 있다. 이러한 전략들은 ‘making work pay’와 ‘make work possible’을 의도하고 있는데, 이러한 제도개혁을 통하여 향후 10년 이내에 한부모의 70%를 노동시장에 진입시킨다는 것이다. 노동당 정부의 한부모 가족을 위한 복지개혁의 주요 내용은 <표 4-1>과 같다.

- 21) 이는 “모든 사람에게 사회보장을 제공한다”는 베버리지 원리가 “일할 수 없는 사람에게만 사회보장을 제공한다”로 바뀐 것이다. 노동당의 복지개혁이 무엇을 의도하고 있는지를 엿볼 수 있는 대목이다.
- 22) 노동당의 근로연계복지의 가장 큰 정책적 틀을 구성하고 있는 ‘뉴딜정책’은 청년층을 위한 뉴딜(New Deal for Young People), 장기실업자를 위한 뉴딜(New Deal for the Lone Term Employed), 장애인을 위한 뉴딜(New Deal for the Disabled), 한부모 가족을 위한 뉴딜(New Deal for Lone Parents) 등으로 세분화된 유형에 따라 각각의 정책을 계획하고 있다.

<표 4-1> 노동당의 한부모 가족을 위한 복지개혁의 주요 내용, 1997-2002

연도	복지개혁의 내용
1997	<ul style="list-style-type: none"> <li>· NDLP Phase 1(1997년 7월-1998년 10월): 8곳의 시범지역에서 실시함.</li> <li>· 한부모 보조금이 철폐됨.</li> </ul>
1998	<ul style="list-style-type: none"> <li>· NDLP Phase 2(1998년 4월-10월): 전국적으로 실시됨. 가장 어린 자녀의 연령이 5년 3개월 이상이면서 새롭게 IS를 신청하는 모든 한부모는 NDLP에 참가하도록 초대됨. 가장 어린 자녀의 연령이 5년 3개월 이하인 한부모들은 초대장을 받지 않았지만 그들이 원할 경우 참가할 수 있음.</li> <li>· NDLP Phase 3(1998년 10월- ): 완전한 NDLP의 전국적인 실시가 Phase 3으로 실시됨. 소득지원(IS)을 신규로 신청하는 한부모와 1998년 4월 이전에 신청한 가장 어린 자녀의 연령이 5년 3개월 이상인 모든 한부모에게 초대편지를 보냄. NDLP의 Phase 3은 원래 가장 어린 자녀의 연령이 5년 3개월 이상 혹은 그 이상(예를 들면 풀타임 교육)인 IS를 수혜하는 모든 한부모를 그 대상으로 함.</li> </ul>
1999	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 근로가족세금감면제도(WFTC) 실시: 10월</li> </ul>
2000	<ul style="list-style-type: none"> <li>· NDLP: 2000년 5월부터 표적집단이 가장 어린 자녀의 연령이 3세 혹은 그 이상인 모든 한부모를 포함하는 것으로 확대됨. 프로그램에 참가하기를 요청하는 어린 자녀가 있는 한부모는 환영받음.</li> </ul>
2001	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 4월에 근로강화 인터뷰 실시(Work Focused Interviews: WFI): 가장 어린 자녀의 연령이 13-15세인 한부모를 대상으로 함. 가장 어린 자녀의 연령이 5년 3개월 혹은 그 이상인 신규 신청자.</li> <li>· 7월에 조언자재량기금(Adviser Discretion Fund): 300파운드까지 자유재량적 재정으로 한부모가 직업을 발견하고, 만약 성공하면 직업제의를 받아들이는 것과 관련된 어떠한 용도로도 사용함.</li> <li>· 11월에 NDLP는 전체 저소득 한부모를 대상으로 확대함.</li> </ul>
2002	<ul style="list-style-type: none"> <li>· WFI: 2002년 4월부터 가장 어린 자녀의 연령이 9-12세인 한부모를 대상으로 함; 가장 어린 자녀의 연령이 3세 혹은 그 이상인 신규 신청자.</li> </ul>

자료: Gregg and Harkness(2003: 103)에서 재인용함.

한편, “일을 할 수 없는 사람들에 대한 사회보장”과 관련하여, 노동당 정부는 최근에 유급근로를 하지 않는 자녀가 있는 가족에 대한 지원액을 인상시켰다.

## 2) 한부모 고용정책의 주요 내용

앞에서 언급한 바와 같이, 영국의 노동당 정부가 채택하고 있는 한부모 고용을 위한 주요 정책은 크게 세 가지 프로그램으로 구성되어 있다. 즉, 한부모들의 급여의존에서 유급근로로의 전환을 용이하게 도와주기 위한 사례관리 복지제도(Case Managed Welfare System)의 일환으로 실시되고 있는 한부모를 위한 뉴딜(NDLP)정책, “노동유인을 높여서 근로에 대한 보상이 제대로 주어지게 한다”(make work pay)는 정책의 중심으로 실시되고 있는 근로가족세금감면제도(WFTC), 그리고 아동보호와 아동지원의 개선과 관련된 국가아동보호전략(NCS)이 그것이다. 따라서 본 절에서는 이러한



정책의 구체적인 내용에 관하여 살펴보고자 한다.

### (1) 한부모를 위한 뉴딜(NDLP)

앞에서 언급한 바와 같이, 한부모들의 노동시장 참가율이 낮은 주요 이유 중 하나는 그들이 노동시장에 참가할 준비가 아직 되어 있지 않았기 때문이다. 따라서 노동당 정부는 단순히 유급근로의 준비가 되지 않은 한부모에 대해서는 뉴딜정책(NDLP)을 통한 해결방안을 모색하고 있다. 한부모를 위한 뉴딜은 1997년 7월 8곳의 시범지역을 대상으로 1단계 사업이 시작되었는데,<sup>23)</sup> 소득지원을 받고 있거나 소득지원을 신청 중인 한부모들 중에서(특히 가장 어린 자녀의 연령이 5년 3개월 이상인 한부모) 노동시장에 복귀하기를 원하는 한부모들을 지원하고 조언을 제공하기 위해 도입되었다. 프로그램 내용은 진지한 개인 상담자(personal advisors)를 통해 역동적으로 상황을 관리하고 구직, 육아, 직업훈련과 취업시의 부가급여, 고용을 돕는 취업지원 업무 등을 제공한다. 개인 상담자는 인터뷰를 통해 한부모의 취업 계획에 대해 논의하고 구직 역량을 개발, 근로를 할 수 있는 기능을 갖추게 하며 자신감을 키워주고 취업시의 부가급여를 선별해 낸다. 나아가 한부모들이 동의한 이상의 모든 조치들을 실시하는 '각 개인의 실행계획'(Individual Action Plan)이 만들어진다. 이와 같은 한부모를 위한 뉴딜정책(NDLP)을 통한 초기 개입은 한부모들이 노동시장에 참여할 수 있는 기회를 증진시킬 수 있을 것으로 기대한다.

한부모를 위한 뉴딜정책(NDLP)은 1998년 4월부터 제2단계 사업부터 전국적으로 실시되었는데, 가장 어린 자녀의 연령이 5년 3개월 이상으로 소득지원 급여신청자는 고용을 논의하는 모임에 자발적으로 출석하도록 초대편지가 보내졌다. 한편, 2000년 5월부터는 참석대상 한부모의 자녀연령이 3세로 낮아졌으며, 2001년 4월부터는 'Job Centre Plus Programme' 하에 한부모를 위한 근로강화 인터뷰를 시작하여 강제적으로 조언자와 근로선택에 관해 논의하도록 하고 있으나 아직은 근로를 강제하지는 않고 있다. 하지만 2004년에 모든 한부모를 적용대상으로 하여 실시될 것이다.

한부모를 위한 뉴딜정책(NDLP)의 1단계 사업에 대한 평가에 의하면(Hales et al, 2000), 참가 대상으로 삼은 한부모의 약 1/4가 인터뷰에 응했으며, 정규 참가자의 64%는 상당한 도움을 받았다고 응답하고 있다.<sup>24)</sup> 실제로 1단계 사업은 한부모들이 소득지원을 벗어나도록 하는데 긍정적인 결과를 가져온 것으로 평가되는데, 18개월 후 소득지원을 받는 한부모의 수는 이 프로그램이 실시되지 않았을 때와 비교하여 3.3%나 낮아졌기 때문이다(Rowlingson and McKay, 2002: 140).

### (2) 근로가족세금감면제도(WFTC)

재정적 요인이 한부모들이 유급고용에 참가하거나 혹은 소득지원에 머물러 있거나 하는 선택에 매우 중요한 요인이라는 것을 연구결과는 보여주고 있다(Bryson et al., 1997). 이러한 선택은 한부모가

23) 이전 정부하에서의 '한부모 사례관리자'(lone parent caseworker) 시범사업은 유사한 제도형태로 시도되었다.

24) 도움을 받았다고 응답한 사람의 5명중 4명은 실제적인 지원보다는 개별조언자의 지지에 특히 호의적인 반응을 보이고 있다. 이러한 사실은 자신감이 부족하거나 직업을 가지도록 강요당할 것을 걱정하는 한부모들에게 특히 긍정적인 영향을 미치고 있는 것으로 보인다.

유급근로에 참가하지 않으면서 획득할 수 있는 소득, 고용상태에서 획득 가능한 소득능력, 그리고 아동보호 비용에 의해 결정된다. 과거의 급여체계는 유급고용에 대한 인센티브가 매우 취약하였기 때문에 한부모들이 유급고용을 선택하였을 때 오히려 소득이 줄어드는 경우가 있었다.

노동당 정부는 국가급여에 의존하는 것보다는 유급노동에 참가하는 것을 보다 매력적인 것으로 만들기 위해 1999년에 기존의 근로가족소득지원제도(FC)를 근로가족세금감면제도(WFTC)로 바꾸어 한부모 가족의 유급근로에 대한 재정적 보상을 확대했다. 근로가족세금감면제도(WFTC)는 기존의 근로가족소득지원제도(FC)보다 몇 가지 측면에서 유급근로에 참가하고 있는 한부모들의 재정적 보상을 확대하고 있다. 먼저 급여를 인상하여 대부분의 한부모 가족이 이전보다 급여를 많이 받게 되었다. 따라서 1997년의 근로가족소득지원제도(FC)하에서 한부모는 15,000파운드의 소득까지 세금감면 자격을 가질 수 있었으나, 2001년의 근로가족세금감면제도(WFTC)에서는 약 22,500파운드까지 세금감면을 받을 수 있게 되었다. 두 번째 변화는 가족소득의 증가에 따른 급여 감소율을 줄여 실질 소득을 증가시켰다. 즉, 근로가족소득지원제도(FC)하에서 가족이 획득한 추가적인 1파운드당 70펜스가 삭감되었으나, 근로가족세금감면제도(WFTC)하에서는 단지 55펜스만 삭감되었다. 셋째, 근로가족세금감면제도(WFTC)하에서 아동보호를 위한 지원율이 높아졌을 뿐만 아니라 나이가 든 자녀에 대한 아동보호비용 급여도 가능하게 되어 아동보호비용에 대한 보다 적절한 지원이 마련되었다.<sup>25)</sup> 즉 근로가족소득지원제도(FC)하에서 아동보호비용은 공제급여 계산에서 제외되었으나, 근로가족세금감면제도(WFTC)하에서는 아동보호비용의 일부(주당 120파운드까지 비용의 70%)는 기본공제(basic credits)에 가산되었다. 끝으로, 함께 살고 있지 않은 부모로부터 받는 생계비와 관련하여 변화가 있었는데, 이전의 경우 생계비 수급(첫 15파운드는 별개로 하고) 추가소득과 같이 간주되었기 때문에 근로가족소득지원 급여를 줄여들게 했지만, 근로가족세금감면제도(WFTC)하에서는 모든 생계비는 근로가족세금감면(WFTC) 산정에서 제외되었다. 따라서 부양비와 관련하여 만약 그들의 부양비가 주당 15파운드를 넘어서면, 유급근로는 보다 많은 혜택을 가져다주게 되었다.

하지만 이러한 소득증가 요인에도 불구하고 근로가족세금감면제도(WFTC)의 부정적 측면은 급여에 대한 일반적 요구가 급료를 통하여 일어나게 되었다는 것이다. 즉 근로가족소득지원제도(FC)의 경우 지정인 대장(Order Book), 은행, 금융조합 구좌로 직접 지급되었으나, 근로가족세금감면제도(WFTC)의 경우 사용자에 의해 급료로 지급된다는 것이다. 이러한 과정에서 한부모에게 일어날 수 있는 문제점으로는 사용자가 한부모 개인의 사적·재정적 상황에 대해 알게 될 것이라는 우려이다. 또한 Goode 등(1998)의 연구 결과에 의하면, 근로가족세금감면(WFTC) 혜택이 근로하는 아버지의 급료에 포함되기 때문에 오히려 자녀에게 지출되는 액수의 감소를 가져올 수도 있다는 점이다.<sup>26)</sup>

25) 하지만 이전과 마찬가지로 공식적인 아동보호제도(예를 들어 등록된 보호)에 대해서만 지원이 주어졌다. 비공식 아동보호에 대한 재정적 지원 문제의 논의는 있었으나, 아직은 포함되지 않고 있다.

26) 이러한 문제점을 부분적으로 해소하기 위해, 근로가족세금감면(WFTC) 급여를 유급근로에 종사하고 있지 않는 어머니에게 직접 지급할 수 있게 되었다.

### (3) 국가아동보호전략(NCS)

남성생계부양자 이념이 강한 영국에서 아동보호 문제와 관련된 부담가능성과 이용 가능성은 한부모들의 근로를 저해하는 중요한 장애요소이다. 영국에서 아동보호에 지불되는 시간당 평균 비용은 다른 유럽연합 국가들에 비해 매우 비싸기 때문에, 1990년대 중반의 경우 낮은 소득능력과 무료 아동보호를 이용할 수 없는 한부모는 유급노동에 참가하는 것보다는 하지 않는 것이 저소득 취업자에게 주는 조세혜택(in-work benefit)을 감안하더라도 오히려 주당 60파운드 정도의 경제적 이득이 있었다(Bradshaw et al., 1996).<sup>27)</sup> 이러한 측면에서 볼 때, 현재 고용상태에 있는 영국의 한부모는 유상 아동보호를 부담할 수 있는 사람이거나 아니면 무상 아동보호 지원을 받거나 혹은 더 이상 아동보호를 필요로 하지 않는 자녀를 가진 경우일 것이다.<sup>28)</sup>

국가아동보호전략(NCS)은 1998년 3월 발간된 녹색 “당면한 아동보호 문제의 해결”(Meeting the Childcare Challenge)에 기초하여 국가가 아동보호의 질을 높이고 보호자의 부담을 적게 함으로써 아동보호에의 접근을 보다 용이하게 하기 위한 조치인데, 지방자치단체와 민간부문, 비영리 자원단체의 아동보호 공급, ‘직업교육과 기업위원회’(Training and Enterprise Councils), 고용주들과의 협력으로 성립되었다. 전략의 목표는 다음과 같다. 첫째, 아동보호의 질을 높이는 것으로, 보다 능숙한 아동보호 종사자와 개선된 법규정, 명확한 기준을 갖게 하는 것이다. 이는 조기 교육과 아동보호의 통합을 고려한 계획인데, 최소 25개의 새로운 ‘아동보호개발센터’가 통합된 교육과 아동보호의 질 높은 모델을 제공한다. 둘째, 경제적인 부담 없이 아동보호가 가능하게 하는 것이다. 이를 위해, 1999년에 도입된 근로가족세금감면제도(WFTC)의 일부로 취업 가족에게는 새로이 아동보호세금공제(Child-care Tax Credit)가 적용되고 있다. 자녀가 하나인 가족이 지불하는 주당 70파운드에 이르는 아동보호 비용과 자녀들이 둘, 셋인 가족이 지불하는 105파운드의 아동보호 비용에 있어서 큰 도움이 될 것이다. 셋째, 보육시설과 그에 대한 정보를 늘려 보육에 대한 접근을 보다 용이하게 만드는 것이다. 이는 부모들의 선호에 부응하는 아동보호 조항의 다양화를 추구하는 데 있어 고무적이다. 잉글랜드에서는 470만 파운드 가량의 지원 기금이 향후 5년 동안 새로운 아동보호 시설을 건립하는 데 사용될 것이며 1999년 1월부터는 모든 4세 아동들이 무료 교육시설에서 교육을 받을 기회를 갖게 된다. 이를 위하여, 뉴딜제도를 통하여 훈련된 5만명의 보육사는 증설된 보육시설의 보육사 공급부족을 극복하는데 도움을 줄 것이다.

27) 이러한 사실은 구직자수당(Jobseeker's Allowance)에 의존하는 것보다는 일을 하는 것이 보다 유리하게 되는 대부분의 남성 실업자들의 상황과는 매우 다르다.

28) 무상 아동보호 지원은 가족해체가 급속히 진행되는 상황에서 매우 제한적으로 이루어지고 있는데, 한부모의 5명중 1명만이 그들 자신의 부모 혹은 인척의 지원을 받고 있다(Marsh et al., 2001).

## 5. 결론

한부모 가족의 빈곤문제를 해결하기 위한 영국 정부의 정책은 한부모들이 의존할 수 있는 소득원의 비중을 조정하는 방향으로 발전되어 왔다. 영국 정부의 초기 대응은 사회보장급여를 통하여 한부모 가족의 빈곤문제를 해결하고자 했는데, 이러한 정책대응은 강한 남성생계부양자 모델의 전통을 유지하고 있는 영국에서 여성을 근로자보다는 모성으로 인식하고 있었기 때문이다. 하지만 1960년대 이후의 사회·경제적 환경의 변화는 가족정책의 기본 틀을 구성하고 있는 “완전고용, 남성생계부양자, 안정된 가족”을 붕괴시켰으며, 그 결과 한부모 가족의 급격한 증가와 이에 비례하여 국가급여의 증가 현상 또한 초래되었다. 이러한 상황에서 영국 정부는 한부모 가족의 빈곤문제는 공공지출 비용의 측면에서 규정하게 되었으며, 국가정책 방향 또한 사회보장급여를 대체할 수 있는 다른 소득원에 관심을 기울이게 되었다.

특히 1997년에 집권한 노동당 정부는 한부모 가족의 취약한 재정상태의 원인을 그들의 낮은 유급 고용에서 찾으면서, 2010년까지 한부모의 고용률을 70%수준까지 끌어올려 한부모 가족의 빈곤문제에 대응한다는 목표를 설정하고 일련의 정책개혁을 시도하고 있다. 노동당의 전략은 1996년 이후 미국 정부가 추진하고 있는 정책실험을 모델로 삼고 있으나(Gregg and Harkness, 2003: 102), 미국의 그것과는 상당한 차이를 보이고 있다. 미국의 경우 저소득 취업자에게 주는 조세혜택(in-work benefit)을 통하여 복지 수혜자를 줄이려는 의도가 매우 강한 반면, 노동당이 추진하고 있는 개혁 프로그램은 유급근로를 통하여 복지 의존자를 줄이려는 의도보다는 그들의 소득증대에 보다 관심을 두고 있기 때문이다. 이러한 사실은 유급근로에 참가하고 있지 않은 한부모를 위한 사회보장급여 또한 뚜렷이 증가하고 있을 뿐만 아니라 미국과 달리 급여수혜에 시간적 제한을 설정하고 있지 않다는 점에서 확인할 수 있다.

이와 같은 노동당 정부가 실시하고 있는 개혁정책들은 일면 긍정적인 평가를 받고 있을 뿐만 아니라 가시적인 성과 또한 거두고 있는 것으로 보인다. 노동당이 한부모 고용정책을 실시한 1998년 이후 한부모 고용률은 급속히 상승하여 2002년에 한부모 고용률은 53%에 달하고 있는데, 이러한 고용률 증가는 총 고용률 증가의 2배에 달하는 것이다(Gregg and Harkness, 2003: 98). 물론 이러한 고용률 증가는 영국의 경제상황을 반영하고 있는 것으로 보이지만, 순수한 정책개혁의 영향에 따른 고용률 증가가 적어도 5%(약 8만명)에 달하는 것으로 평가되고 있다(Gregg and Harkness, 2003: 111-112). 더욱이 이러한 고용증가는 1998년에서 2002년 사이에 소득지원(IS) 급여의 실질 가치가 평균 30%이상 인상되었음에도 불구하고 달성되었기 때문에 더욱 놀라운 결과이다(Gregg and Harkness, 2003: 106).

이와 같이 한부모의 고용증가의 결과 소득지원에 의존하는 한부모는 감소한 반면 저소득 취업자에게 주는 급여혜택(in-work benefits)을 받고 있는 한부모는 급속히 증가하고 있다. 2002년 5월 706,000명의 한부모가 근로가족세감면(WFTC)을 수혜하고 있는데, 이는 1997년 근로가족소득지원(FC) 수

혜자의 2배 그리고 1988년 근로가족소득지원(FC) 수혜자의 9배에 달하고 있다. 또한 2002년 현재 소득지원 급여를 받고 있는 한부모의 약 10%(83,740명)가 한부모를 위한 뉴딜정책(NDLP)에 참가하고 있는데, 한부모를 위한 뉴딜프로그램(NDLP)을 수료한 약 52%의 한부모가 유급근로에 종사하게 되었다(Gregg and Karkness, 2003: 106).

이러한 정책적 성공에도 불구하고 영국 노동당이 실시하고 있는 정책들은 몇 가지 점에서 문제점을 발견할 수 있다. 먼저, 노동당 정부가 실시하고 있는 정책들의 구체적인 목표가 불명확하다는 점이다. 마쉬(Marsh) 등(2001)의 조사에 의하면, 한부모들이 유급근로에 참가하지 않는 가장 큰 이유가 “자녀들과 떨어져서 많은 시간을 보내는 것을 원치 않아서”였다는 점에서 볼 때 영국의 많은 한부모들은 그들을 근로자로 인식하기보다는 모성으로 인식하고 있음을 알 수 있다. 그럼에도 불구하고 한부모들을 노동시장에 참가시켜야 할 것인지에 대한 논의는 거의 없는 실정이다. 한부모를 유급근로에 참가시켜야 한다는 논점은 그들 가족이 ‘재정적으로 보다 윤택해질 것’이라는 점과 그들 자녀들에 대한 ‘역할모델’이 된다는 것이다. 하지만 노동당이 추진하고 있는 정책은 한부모들을 복지 수혜대상에서 철회시키기 위한 방안이 아니라 그들의 소득향상에 목표를 두고 있다는 점을 전제할 때, 노동당의 정책목표는 자녀들에 대한 ‘역할모델’에서 찾을 수 있을 것이다. 키어난(Kiernan, 1996)의 연구에 의하면, 한부모의 유급근로의 장기적 결과 중 하나는 그들 자녀에 대한 긍정적인 영향으로 나타나고 있다. 즉 유급근로에 종사하고 있는 한부모의 자녀들은 기혼부부의 자녀와 비슷한 수준으로 자각증을 소지할 뿐만 아니라 유사한 고용수준을 유지하고 있다는 점이다. 하지만 이러한 논의는 한부모 가족의 경제적 측면이 강조된 것으로서, 한부모가 가정에 머물면 자녀들에게 보다 유익하다는 심리적 측면을 강조한 연구결과들(Tizard, 1991; Ermisch and Francesconi, 2001)과는 전적으로 배치된다. 이렇게 볼 때, 노동당 정부가 시도하고 있는 유급근로로의 전환정책은 어느 정도 한부모들의 의식과 괴리되어 있다고 볼 수 있기 때문에, 모성보다는 근로자로 자신들을 간주하는 문화변화가 동반되어야만 성공할 것으로 보인다.

둘째, 노동당 정부의 정책들은 한부모를 “빈곤의 원인”으로 간주하여 전개되고 있기 때문에 “빈곤의 결과”로서 한부모성에 대해서는 소홀히 하고 있다는 점이다. 물론 현재 빈곤한 한부모 가족을 대상으로 한 정책적 조치로 그들을 부유하게 만들면 그들 자녀세대가 경험하게 될 “빈곤 결과로서의 한부모성”을 줄일 수 있는 부차적인 효과는 있을 것이다. 하지만 한부모 가족의 빈곤문제를 해결하기 위해서는 유급고용을 통한 간접적 조치와 아울러 사회보장급여나 조세제도를 통한 보다 직접적인 정책들이 마련되어야 할 것이다.

셋째, 한부모를 유급근로로 전환시키고자 하는 노동당의 접근은 개인에게 격려와 재정적 인센티브를 제공하는 이른바 공급측면의 접근법에 치중하고 있는 반면, 노동수요를 자극하는 정책적 접근은 부족한 실정이다. 현재 노동당 정부가 이룩한 성공은 어떤 측면에서는 호황기를 맞고 있는 영국의 경제상황을 반영하고 있는 것인데, 경제상황이 악화될 때 저소득 근로자들이 실업에 빠질 위험은 상대적으로 고소득층보다 높다(Oppenheim, 1999). 따라서 노동수요를 자극할 수 있는 정책적 고려가 필요한 실정이다. 결론적으로 영국 노동당의 개혁정책은 한부모 가족이 자율적인 가구를 형성할 수 있는 기반을 보다 다양화시킨 것으로 평가할 수 있으나, 국가에 의한 사회보장급여와 상호 보완되지 않

는 유급고용 정책은 노동시장의 변화에 따라 좌우되는 매우 불안정한 구조로 전략할 가능성이 높을 것이다.

끝으로 개별국가의 정책은 그 국가의 역사와 문화뿐만 아니라 당대의 정치적 이념과 사회경제적 환경을 반영하고 있다는 전제하에서도 영국의 한부모 가족을 위한 정책발달은 한국의 정책개발에 몇 가지 시사점을 제공하고 있다고 할 수 있다. 영국과 한국은 강한 남성생계부양자 국가라는 점과 경제적 위기 상황에서 한부모 가족이 정책의제로 등장하고 있다는 공통점을 가지고 있기 때문이다. 영국의 경우, 정부가 사회정책을 통하여 남성생계부양자를 대체할 수 있는 소득원 개발에 적극적으로 개입하고 있을 뿐만 아니라 다른 소득원으로서의 전환 과정에서 야기될 수 있는 문제들에 대해서도 세부적인 정책프로그램을 마련하고 있음을 알 수 있다. 특히 노동당이 추진하고 있는 개혁 프로그램은 한부모들의 유급근로를 통하여 복지 의존자를 줄이려는 의도보다는 그들의 소득증대에 보다 관심을 두고 있는 것이다. 이와 같이 한부모가 의존할 수 있는 유급노동과 사회보장급여라는 두 가지 소득원의 연계를 통하여 이들이 자율적 가구를 형성하고 유지할 수 있는 가능성을 제고하고 있는 것이다. 하지만 이러한 정책들이 한부모 가족을 “빈곤의 원인”으로 간주하고 있을 뿐만 아니라 그 해결방안 또한 공급측면에 치중하고 있기 때문에 근본적인 해결책은 될 수 없다는 점을 인식할 필요가 있다. 이러한 측면에서 볼 때, 전반적인 복지수준 향상에 대한 정책적 고려가 배제된 가운데 약간의 재정적 인센티브를 통하여 근로연계 복지정책을 추진하려는 한국 정부의 시도는 결국 한부모 가족의 빈곤 해결을 어렵게 할 것이다.

## 참고 문헌

- Abel-Smith, B., and P. Townsend, 1965. *The Poor and the Poorest*. London: Bell.
- Barnes, H., P. Day, and H. Cronin, 1998. *Trial and Error: A Review of UK Child Support Policy*. London: Family Policy Studies Centre.
- Bell, M. et al. 1994. *The End of Welfare State*. Grantham: Adam Smith Institute.
- Boje, T. P., and A. Almqvist, 2000. "Citizenship, Family Policy and Women's Pattern of Employment." in *Gender, Welfare State and the Market: Towards a New Division of Labour*, edited by T. M. Boje, and L. Arnlau, London: Routledge.
- Bowlby, J. 1951. *Maternal Care and Maternal Health*. Geneva: WHO.
- Bradshaw, J. 1997. "International Comparisons of Support for Lone Parents", *Paper for Conference on Private Lives and Public Responses*, 5/6 June, University of Bath.
- Bradshaw, J., and J. Millar, 1991. *Lone Parent Families in the UK*. London: HMSO.
- Bradshaw, J., S. Kennedy, M. Kilkey, S. Hutton, A. Cordon, T. Eardley, H. Holmes, and J. Neale, J. 1996. *The Employment of Lone Parents: A Comparison of Policy in 20 Countries*. London: HMSO.
- Bradshaw, J., C. Stimson, C. Skinner, and J. Williams, 1999. *Absent Fathers?* London: Routledge.
- Bryson, A., R. Ford, and M. White, 1997. *Making Work Pay: Lone Mothers' Employment and Well-Being*. York: Joseph Rowntree Foundation.

- Central Statistical Office, 1996. *Living in Britain: General Household Survey 1994*. London: HMSO.
- Cmd. 6404, 1942. Report by Sir William Beveridge on Social Insurance and Allied Services.
- Cmd. 9210, 1953. Report of the National Assistance Board for 1952, London:HMSO.
- Craig, G., C. Glendinning, and K. Clarke, 1996. "Policy on the Hoof: The British Child Support Act in Practice". in *Social Policy Review* 8, edited by May, M., E. Brunson, and G. Craig, London: SPA.
- Davis, G., G. Young, and N. Wikely, 1996. "Preliminary Findings from Child Support Study." Southampton: Sociological Studies Association Conference.
- DfEE, 2001. Statistical First Release: New Deal for Lone Parents Statistics, to October 2000, London: DfEE.
- Drenth, A. van, T. Knijin, and J. Lewis, 1999. "Sources of Income for Lone Mother Families: Policy Changes in Britain and the Netherlands and the Experiences of Divorced Women." *Journal of Social Policy* 28(4): 619-642.
- DSS. 1990. *Children Come First*, CM 1263. London: DSS.
- DSS. 1998a. *Children First: A New Approach to Child Support*, CM 3992.
- DSS. 1998b. *New Ambitions for Our Country: A New Contract for Welfare*, Cm 3805. London: The Stationery Office.
- DSS. 2000a. *Households Below Average Income 1994/5-1998/9*. London: DSS.
- DSS. 2000b. *Fact Sheets on Social Security*. London: DSS.
- Duncan, S., and R. Edwards(Eds). 1997. *Single Mothers in an International Context: Mothers or Workers?* London: UCL Press.
- Eekelaar, J., and M. Maclean. 1986. *Maintenance after Divorce*. Oxford:Clarendon.
- Ernisch, J., and M. Francesconi, 2001. *The Effects of Parents' Employment on Children's Lives*. London: Family Policy Studies Centre.
- Finer, M. 1974. Report of the Committee on One-Parent Families, Cmnd 5629. London: HMSO.
- Ford, R., and J. Millar(Eds.), 1998. *Private Lives and Public Responses: Lone Parenthood and the Future of Policy in the UK*. London: Policy Studies Institute.
- Fox Harding, L. 1996. *Family, State and Social Policy*. London: Macmillan.
- Goode, J., C. Callender, and R. Lister, 1998. *Purse or Wallet? Gender Inequalities and Income Distribution Within Families on Benefit*. London: PSI.
- Goetz, A. 1999. *Reclaiming Work: Beyond the Wage-Based Society*. Cambridge: Polity Press.
- Gould, A. 1993. *Capitalist Welfare Systems: A Comparative of Japan, Britain and Sweden*. London: Longman.
- Gregg, P. and S. Harkness, 2003. "Welfare Reform and the Employment of Lone Parents." in *The Labour Market Under New Labour: The State of Working Britain*, edited by R. Dickens. P. Gregg, and J. Wadsworth. Hampshire: Palgrave Macmillan.
- Hales, J., et al. 2000. Evaluation of the New Deal for Lone Parents: Early Lessons from the Phase One Prototype--Synthesis Report, DSS Research Report No. 108. Leeds: Corporate Document Services.
- Haskey, J. 1984. "Social Class and Socio-Economic Differentials in Divorce in England and Wales."

- Population Studies* 38: 419-438.
- Haskey, J. 1989. "One-Parent Families and their Children in Great Britain: Numbers and Characteristics." *Population Trends* 55: 27-43.
- Haskey, J. 1993. "Trends in the Numbers of One-Parent Families in Great Britain." *Population Trends*. 71.
- Haskey, J. 1998. "One-Parent Families and Their Dependent Children in Great Britain." in *Private Lives and Public Responses: Lone Parenthood and the Future of Policy in the UK*, edited by R. Ford, and J. Millar. London: Policy Studies Institute.
- Home Office. 1998. *Supporting Families*. London: The Stationery Office.
- Joshi, H.(Ed.). 1989. *The Changing Population of Britain*. Oxford: Basil Blackwell.
- Kamerman, S., and A. Kahn(Eds.). 1997. *Family Change and Family Policies in Great Britain, Canada, New Zealand and the United States*. Oxford: Clarendon Press.
- Kiernan, K. 1996. "Lone Parents, Employment and Outcomes for Children." *International Journal of Law, Policy and the Family* 10: 233-249.
- Kiernan, K., H. Land, and J. Lewis, 1998. *Lone Mothers in Twentieth Century Britain*. Oxford: Clarendon Press.
- Land, H, 1991. "Time to Care." in *Women's Issues in Social Policy*, edited by M. Maclean, and D. Groves. London: Routledge.
- Land, H. 1994. "Reversing the Inadvertent Nationalization of Fatherhood: the British Child Support Act 1991 and Its Consequences for Men, Women and Children." *International Social Security Review* 3-4: 91-100.
- Land, H, and J. Lewis, 1997. "The Emergence of Lone Motherhood as a Problem in Late Twentieth Century in Britain." Discussion Paper WSP/134. London: London School of Economics.
- Larsen, J. E. 2000. "Lone Mothers: How Do They Work and Care in Different Welfare State Regimes?" in *Gender, Welfare State and the Market: Towards a New Division of Labour*, edited by T. P. Boje, and L. Armlaug. London: Routledge.
- Lewis, J. 1992. "Gender and the Development of Welfare Regimes." *Journal of European Social Policy* 2(3): 159-173.
- Lewis, J. 1997. "Introduction." in *Lone Mothers in European Welfare Regimes. Shifting Policy Logics*, edited by J. Lewis London: Jessica Kingsley Publishers.
- Lowe, R. 1993. *The Welfare State in Britain Since 1945*. London: Macmillan.
- Mack, J., and S. Lansley. 1985. *Poor Britain*. London: Allen and Unwin.
- Marsden, D. 1969. *Mother Alone*. Harmondsworth: Allen Lane.
- Marsh, A., S. McKay, A. Smith, and A. Stephenson. 2001. *Low-Income Families in Britain: Work, Welfare and Social Security in 1999*. London:Policy Studies Institute.
- Marsh, A., and J. Perry. 2003. "Family Change 1999 to 2001, Department for Work and Pensions." *Research Report* No. 180.
- McKay, S., and K. Rowlingson. 1999. *Social Security in Britain*. Basingstoke: Macmillan.
- Millar, J. 1999. "State, Family and Personal Responsibility: the Changing Balance for Lone Mothers in the UK." in *The Sociology of the Family: A Reader*, edited by G. Allan. Oxford: Blackwell.



- Millar, J., and C. Glendinning, 1992. "Gender Divisions and Poverty." in *Women and Poverty in Britain: the 1990s*, edited by C. Glendinning, and J. Millar. Hemel Hempstead: Wheatsheaf.
- Millar, J., and P. Whiteford, 1993. "Child Support in Lone-Parent Families: Policies in Australia and the UK." *Policy and Politics* 21(1): 59-72.
- Millar, J., and T. Ridge. 2001. "Families, Poverty, Work and Care: A Review of the Literature on Lone Parents and Low-Income Couple Families with Children." *DWP Research Report No. 153*. Leeds: Corporate Document Services.
- Murray, C. 1996. "The Emerging British Underclass." in *Charles Murray and the Underclass: The Developing Debate*, edited by R. Lister. London: Institute of Economic Affairs.
- Nickell, S. 1999. "Unemployment in Britain." in *The State of Working Britain*, edited by P. Gregg and J. Wadsworth. Manchester: Manchester University Press.
- OECD, 1993. *Breadwinners or Child Rearers: The Dilemma for Lone Mothers*. Paris: OECD.
- Office of National Statistics. 2001. *Social Trends* 31. London: The Stationery Office.
- Oldfield, N., and A. Yu. 1993. *The Cost of a Child: Living Standards for the 1990s*. London: Child Poverty Action Group.
- Piachhaud, D., and H. Sutherland, 2000. "How Effective is the British Government's Attempt to Reduce Child Poverty?" CASE Paper 38. London: London School of Economics.
- Reid, I., and E. Stratta(Eds.). 1989. *Sex Differences in Britain*. Aldershot: Gower.
- Rhodes, M. 2000. "Restructuring the British Welfare State: Between Domestic Constraints and Global Imperatives." in *Welfare and Work in the Open Economy Vol. II. Diverse Responses to Common Challenges*, edited by F. W. Scharph, and V. A. Schmidt. Oxford: Oxford University Press.
- Roll, J. 1992. *Lone Parent Families in the European Community*. London:European Family and Social Policy Unit.
- Rowlingson, K. 2003. "'From Cradle to Grave': Social Security Over the Life Cycle." in *Understanding Social Security: Lessons for Policy and Practice*, edited by J. Millar. Bristol: The Policy Press.
- Rowlingson, K., and S. McKay. 2002. *Lone Parent Families: Gender, Class and State*. London: Pearson Education.
- Skevik, A. 2001. "Lone Parents and Employment in Norway." in *Lone Parents, Employment and Social Policy: Cross-National Comparisons*, edited by J. Millar, and K. Rowlingson. Bristol: Policy Press.
- Tizard, B. 1991. "Employed Mothers and the Care of Young Children." in *Motherhood: Meanings, Practices and Ideologies*, edited by A. Phoenix, A. Woollett, and E. Lloyd. London: Sage.
- Tonilson, J. 1998. "Why so Austere? The British Welfare State of the 1940s." *Journal of Social Policy* 27(1): 63-77.
- Townsend, P. 1979. *Poverty in the United Kingdom*. Harmondsworth: Penguin.
- Veit-Wilson, J. 1999. "Poverty and the Adequacy of Social Security." in *Introduction to Social Security*, edited by J. Ditch. London: Routledge.
- Walby, S. 1990. *Theorising Patriarchy*. Oxford: Basil Blackwell.
- Waldfoegel, J., S. K. Danziger, S. Danziger, and K. Seefeldt, 2001. "Welfare Reform and Lone Mothers'

Employment in the US." in *Lone Parents, Employment and Social Policy: Cross-National Comparisons*, edited by J. Millar, and K. Rowlingson. Bristol: Policy Press.

Wynn, M. 1964. *Fatherless Families*. London: Michael Hoseph.

## Lone Parent Families and Poverty: Policy Changes in Britain.

Kang, Wook-Mo

(Gyeongsang National University)

In the absence of a male provider the state must decide how far and under what conditions it will provide for the mother and her children. In the case of lone mothers, there are three main possible sources of income: the labour market, the absent father, and the state. However, the relative proportions of these three sources vary significantly from country to country as well as from individual to individual within the group of lone parents. Until very recently the UK has been alone among countries of the EU in allowing lone parents to draw benefits without making themselves available for work so long as they have dependent children. However, in the 1990s, the UK government introduced major changes to his policies regarding lone parents. The UK government attempted to restrict the role of the state as a source of income for lone parent families. At the beginning of the 1990s, the emphasis in the UK was put on securing more money from 'absent fathers' to maintain. However, the policy was unsuccessful and by the mid-1990s attention to the only other possible source of income for lone parent families, the labour market, was stepped up, notwithstanding the ambivalence of politicians about the desirability of women with young children entering employment. From 1998 the Labour government introduced a series of reforms aimed at reducing both worklessness and poverty by raising welfare payments to families both in and out of work, improving financial incentives to work and introducing a more proactive welfare system.

The results presented here suggest that these policies have raised the employment rates of lone parents by around 5 percentage points, or 80,000. These employment gains have come from a welfare reform package that does not require lone parents to search for jobs, or uses time limits in welfare programmes. In addition these gains have been achieved despite generous increases in welfare payments for lone parents who do not work. These earnings gains combined with the more generous welfare are making rapid progress in reducing lone parents' poverty.

Key words : Lone Parent Families, Poverty, Policy Changes in Britain.

[접수일 2003. 12. 5 게재확정일 2003. 12. 30]