

인구구조 변화에 대응하는 육아정책의 과제

: 이민정책 국제비교를 중심으로

김근진·박창현·김지원·김영민

Havva Engin·Erica Lindahl·Olof Rosenqvist·Masako Tanaka

연구보고 2025-10

인구구조 변화에 대응하는 육아정책의 과제

： 이민정책 국제비교를 중심으로

저 자 김근진, 박창현, 김지원, 김영민, Havva Engin,
Erica Lindahl, Olof Rosenqvist, Masako Tanaka

연 구 진	연구책임자 김 근 진 (육아정책연구소 연구위원) 공동연구원 박 창 현 (육아정책연구소 연구위원) 공동연구원 김 지 원 (육아정책연구소 부연구위원) 공동연구원 김 영 민 (육아정책연구소 전문연구원) 공동연구원 Havva Engin (Heidelberg University of Education) 공동연구원 Erica Lindahl (Institute for Evaluation of Labour Market and Education Policy) 공동연구원 Olof Rosenqvist (Institute for Evaluation of Labour Market and Education Policy) 공동연구원 Masako Tanaka (Sophia University)
-------	---

육아정책연구소
Korea Institute of Child Care and Education

연구보고 2025-10

인구구조 변화에 대응하는 육아정책의 과제:
이민정책 국제비교를 중심으로

발행일 2025년 11월
발행인 황옥경
발행처 육아정책연구소
주소 서울시 중구 소공로 70 서울중앙우체국 9층
전화 02) 398-7700
팩스 02) 398-7798
홈페이지 <http://www.kicce.re.kr>
인쇄처 (사)한국장애인문화컨텐츠협회 02) 2279-6760

보고서 내용의 무단 복제를 금함.
ISBN 979-11-85941-00-0 93330





2023년 12월에 발표된 법무부의 「제4차 외국인정책 기본계획(2023년~2027년)」에서는 이전의 외국인 정책과는 달리 이민정책 도입 방향을 제시하였다. 외국인 정책에서 이민정책(Immigration Policy)으로 전환한다는 방향이다(법무부, 2023: 4). 「제4차 외국인정책 기본계획(2023년~2027년)」은 이민정책을 향후 20년간 급감할 것으로 예상되는 인구감소와 지역소멸 충격을 완화·지연하는 보완책으로 활용한다는 방향을 제시하였다(법무부, 2023: 32). 이와 관련하여 2024년 6월 19일 발표된 「저출생 추세 반전을 위한 대책」(저출산고령사회위원회·관계부처 합동)에서는 인구구조 변화 및 산업·지역 수요 등을 반영한 이민정책 수립 필요성을 제기하였고, 이민정책 수립 및 이민에 대한 사회적 수용성 제고 노력을 병행한다는 계획을 제시하였다(저출산고령사회위원회·관계부처 합동, 2024: 48). 이처럼 「제4차 외국인정책 기본계획(2023년~2027년)」 및 「저출생 추세 반전을 위한 대책」에서는 이민정책 추진에 대한 방향을 제시하고 있으나 외국인 아동을 위한 육아정책에 관한 내용은 포함되어 있지 않다.

이에 따라 향후 외국인 영유아에 대해 어느 범위까지 육아정책 지원 대상에 포함할 것인가에 대한 정책적 요구가 예상된다. 이를 위해서는 한국보다 먼저 이민정책을 시행하고 있는 OECD 다른 국가들의 사례를 육아정책 분야의 국제비교를 통해 정책환경 변화에 대응하는 기초자료 및 정책적 시사점을 제시할 필요가 있다.

본 연구에서는 구체적으로 한국 및 OECD 주요 4개국(영국, 독일, 스웨덴, 일본)의 이민정책 및 육아정책 전문가를 대상으로 각국의 이민정책 및 외국인에 대한 육아정책 적용 현황, 정책성과, 정책현안 및 개선방안에 대한 의견을 수렴하여 이민정책 도입에 따른 육아정책의 향후 방향을 제시하고자 한다.

끝으로 본 보고서의 내용은 연구진의 의견이며, 육아정책연구소의 공식적인 입장이 아님을 밝혀둔다.

2025년 11월

육아정책연구소

소장 황옥경



목차

요약 1

I. 서론	17
1. 연구의 필요성 및 목적	19
2. 연구내용	22
3. 연구방법	22
4. 연구의 배경	26
II. 국내 정책 현황	31
1. 국내 이민정책 현황 및 관련 주제	33
2. 현금지원	50
3. 유아교육·보육	52
4. 자녀돌봄 시간지원	57
5. 건강지원	58
6. 소결	62
III. 영국 사례 분석	65
1. 영국 이민정책 현황	68
2. 현금지원	70
3. 유아교육·보육	78
4. 자녀돌봄 시간지원	86
5. 건강지원	90
6. 소결	91
IV. 독일 사례 분석	93
1. 독일 이민정책 현황	95
2. 현금지원	97
3. 유아교육·보육	101

4. 자녀돌봄 시간지원	105
5. 건강지원	111
6. 독일 사례 분석(Havva Engin)	112
7. 소결	129
V. 스웨덴 사례 분석	133
1. 스웨덴 이민정책 현황	135
2. 현금지원	136
3. 유아교육·보육	140
4. 자녀돌봄 시간지원	147
5. 건강지원	150
6. 스웨덴 사례 분석(Erica Lindahl & Olof Rosenqvist)	150
7. 소결	164
VI. 일본 사례 분석	167
1. 일본 이민정책 현황	169
2. 현금지원	171
3. 유아교육·보육	173
4. 자녀돌봄 시간지원	175
5. 건강지원	178
6. 일본 사례 분석(Masako Tanaka)	179
7. 소결	196
VII. 결론 및 정책제언	199
1. 분석결과 종합	201
2. 향후 정책 방안 제언	211
참고문헌	219
Abstract	243

부록 ————— **245**

- | | |
|---------------------------|-----|
| 1. 전문가 조사 설문지(국문) | 245 |
| 2. 전문가 조사 설문지(영어) | 252 |
| 3. 전문가 조사 설문지(독일어) | 263 |
| 4. 전문가 조사 설문지(스웨덴어) | 276 |
| 5. 전문가 조사 설문지(일본어) | 287 |



표 목차

〈표 I-1-1〉 저출산고령사회기본법 전부개정법률안 이민정책 관련 조항	20
〈표 I-1-2〉 외국인에 대한 육아정책 지원 현황	21
〈표 I-3-1〉 전문가 조사 응답자 특성(5개국 전체)	24
〈표 I-3-2〉 전문가 조사 응답자 유형	25
〈표 I-3-3〉 한국 전문가 특성	25
〈표 I-3-4〉 영국 전문가 특성	25
〈표 I-3-5〉 독일 전문가 특성	25
〈표 I-3-6〉 스웨덴 전문가 특성	25
〈표 I-3-7〉 일본 전문가 특성	26
〈표 I-3-8〉 전문가 조사 개요	26
〈표 I-4-1〉 영국 이주 배경 아동 대상 지원 제도적 기준	28
〈표 I-4-2〉 독일 이주 배경 아동 대상 지원 제도적 기준	28
〈표 I-4-3〉 스웨덴 이주 배경 아동 대상 지원 제도적 기준	29
〈표 I-4-4〉 일본 이주 배경 아동 대상 지원 제도적 기준	29
〈표 II-1-1〉 국내 법제계상 이민자 관련 정의	34
〈표 II-1-2〉 유엔아동권리협약(CRC: Convention on the Rights of the Child)	37
〈표 II-1-3〉 유엔아동권리위원회 일반논평 제22호와 이주노동자권리위원회 일반논평 제2호(공동) (2017): 국제이주 맥락에서의 아동 인권 관련 일반 원칙	39
〈표 II-1-4〉 유엔 아동권리위원회 일반논평 제23호 및 이주노동자권리위원회 일반논평 제4호(공동) (2017): 국제이주 맥락에서의 아동 인권에 관한 출신국, 경유국, 목적국 및 귀환국에서의 국가의무	41
〈표 II-1-5〉 외국인아동의 출생등록에 관한 법률안 주요 내용	46
〈표 II-2-1〉 아동수당법상 외국인 관련 규정	51
〈표 II-3-1〉 영유아보육법 및 사회보장법, 보육사업안내상 외국인 관련 규정	53
〈표 II-3-2〉 유아교육법 및 교육기본법상 외국인 관련 규정	54
〈표 II-5-1〉 「국민건강보험법」 및 동법 시행규칙상 외국인 관련 규정	58
〈표 II-5-2〉 모자보건법 및 관련 사업의 외국인 관련 규정	60

〈표 III-2-1〉 Child Benefit (General) Regulations 2006 내 외국인 관련 조항	72
〈표 III-2-2〉 아동수당(Child Benefit) 수급이 허용되는 NRPF 예외 사례	73
〈표 III-2-3〉 공공기금(Public Funds) 접근이 허용되는 체류 자격 유형	74
〈표 III-2-4〉 Social Security Contributions and Benefits Act 1992의 Maternity Allowance 관련 조항	75
〈표 III-3-1〉 Childcare Act 2006 내 관련 법령 요약	79
〈표 III-3-2〉 Equality Act 2010 내 외국인 관련 조항	80
〈표 III-3-3〉 면세 보육지원 제도의 근로·소득 요건 및 이민 요건	83
〈표 III-3-4〉 스코틀랜드·웨일스·북아일랜드의 지역별 유아교육·보육 지원 제도	84
〈표 III-4-1〉 Employment Rights Act 1996 출산휴가 관련 법령 정리표 ..	87
〈표 III-4-2〉 Employment Rights Act 1996 및 The Maternity and Parental Leave etc. Regulations 1999 육아휴직 관련 법령 정리표 ..	88
〈표 III-4-3〉 Maternity and Parental Leave etc. Regulations 1999의 2014년 개정 주요 내용 정리표	88
〈표 IV-1-1〉 독일의 아주 배경 아동 및 외국인 현황(2023-2024)	96
〈표 IV-2-1〉 독일 연방 아동수당법(BKGG) Section 1 Services § 1 Beneficiaries	98
〈표 IV-2-2〉 독일 연방 아동수당법(BKGG) Section 1 Services § 6 Amount of child benefit	99
〈표 IV-2-3〉 독일 연방 아동수당법(BKGG) Section 4 Transitional and Final Provisions § 17 European Community law	100
〈표 IV-2-4〉 아동수당 수급 요건과 범위(요약)	100
〈표 IV-3-1〉 독일 사회법전(SGB) – Book VIII (VIII) – Child and Youth Services	102
〈표 IV-3-2〉 독일 유아교육·보육 법적 근거 및 주요 프로그램	104
〈표 IV-4-1〉 독일 연방 부모수당 및 육아휴직법(BEEG) Section 1 Parental allowance § 1 Beneficiaries	106
〈표 IV-4-2〉 독일 연방 부모수당 및 육아휴직법(BEEG) Section 3 Parental leave for employees	108
〈표 IV-4-3〉 부모수당 및 육아휴직 제도의 주요 내용	109
〈표 IV-5-1〉 외국인 영유아 건강지원 범위	111

〈표 IV-6-1〉 독일 외국인 영유아 지원정책 종합 요약	130
〈표 V-2-1〉 스웨덴 사회보험법(2010:110) Chapter 2. General provisions, definitions and explanations	136
〈표 V-2-2〉 스웨덴 사회보험법(2010:110) Chapter 5. Residence-based benefits	137
〈표 V-3-1〉 스웨덴 학교법(2010:800) Chapter 1. Introductory provisions	140
〈표 V-3-2〉 스웨덴 학교법(2010:800) Chapter 8. Preschool	141
〈표 V-4-1〉 스웨덴 사회보험법(2010:110) Chapter 6. Work-based benefits	147
〈표 V-4-2〉 스웨덴 사회보험법 (2010:110) Chapter 11. General provisions on parental benefits	148
〈표 VI-2-1〉 일본 아동수당법(児童手当法)	172
〈표 VI-3-1〉 일본 아동양육지원법(子ども・子育て支援法)	173
〈표 VI-4-1〉 일본 고용보험법(雇用保険法)	176
〈표 VI-4-2〉 일본 육아휴업, 개호휴업 등 육아 또는 가족 개호를 수행하는 근로자의 복지에 관한 법률(育児休業、介護休業等育児又は家族 介護を行う労働者の福祉に関する法律)	177



1. 서론

가. 연구의 필요성 및 목적

- 2023년 12월에 발표된 법무부의 「제4차 외국인정책 기본계획(2023년~2027년)」에서는 이전의 외국인 정책과는 달리 이민정책 도입 방향을 제시하였음.
- 2024년 6월 19일 발표된 「저출생 추세 반전을 위한 대책」(저출산고령사회위원회·관계부처 합동)에서는 인구구조 변화 및 산업·지역 수요 등을 반영한 이민정책 수립 필요성을 제기하였고, 이민정책 수립 및 이민에 대한 사회적 수용성 제고 노력을 병행한다는 계획을 제시하였음(저출산고령사회위원회·관계부처 합동, 2024: 48).
- 그러나 기존의 정책은 외국인 아동을 위한 육아정책에 관한 내용은 포함되어 있지 않음.
- 향후 이민정책 도입에 따라 어느 범위까지 외국인 아동을 육아정책 지원 대상에 포함할 것인가에 대한 정책적 요구가 예상됨.
- 이를 위해서는 한국보다 먼저 이민정책을 시행하고 있는 OECD 다른 국가들의 사례를 육아정책 분야의 국제비교를 통해 정책환경 변화에 대응하는 기초자료 및 정책적 시사점을 제시할 필요가 있음.

나. 연구내용

- 국내 외국인 정책 및 관련 법·제도를 고찰함.
- 외국인에 대한 육아정책의 적용 범위 현황을 분석함.
- 외국인에 대한 육아정책 지원 해외 사례를 분석함.
- 정책제언을 위해 국제비교 결과를 바탕으로 도출된 정책 시사점을 정리하고, 이민정책 도입 및 확대에 대응하는 향후 육아정책 방향을 제시함.

다. 연구방법

문헌연구

사례조사

- 해외 사례조사로 OECD 국가들의 이민정책 현황 파악 및 국제비교를 수행하고, OECD 국가들의 외국인에 대한 육아정책 적용 현황 파악 및 국제비교를 수행함.
- 이를 위해 한국 및 OECD 주요국(영국, 독일, 스웨덴, 일본) 사례조사를 수행함.
- 사례조사에서 육아정책은 현금지원, 유아교육·보육(ECEC), 자녀돌봄 시간지원, 건강지원의 4개 범주로 구분하였음.
- 해외 사례조사는 각국의 정책 맥락을 고려한 해외공동연구진의 사례 분석이 포함됨.

전문가 의견조사

- 외국인에 대한 육아정책 적용에 관한 OECD 각국 현황 및 의견을 청취하기 위한 5개국(한국, 영국, 독일, 스웨덴, 일본) 전문가를 대상으로 전문가 의견 조사를 실시함.

정책토론회 개최

라. 연구의 배경

용어의 정의

- 본 연구는 우리나라의 육아정책 지원 대상인가를 결정할 시 ‘국적’을 주요 기준으로 하고 있다는 점을 고려하여 대한민국에 체류하지만 대한민국 국적을 가지지 않은 외국인 영유아를 대상으로 함.
- 이에 따라 본문에서 사용하는 ‘이주 아동’이라는 용어도 대한민국 국적을 가지지 않은 외국인 아동에 한정함.

선행연구

- 영국의 사례를 보면 만 3-4세에 대한 보육서비스는 주당 30시간 추가 보육 서비스를 제외하고 보편적으로 적용되는 주당 15시간의 무상보육은 아동 또는 아동 부모의 이민 상태와 관계없이 수급이 가능함(김유희·신영규·임덕영·

김경환·이지은, 2022: 267).

- 독일의 사례를 보면 보육서비스 지원은 국적, 거주허가 종류와 무관하게 독일에 거주하는 모든 아동이 지원 대상에 포함됨(김유희 외, 2022: 268)
- 스웨덴의 사례를 보면 스웨덴의 사회보장제도는 비시민권자에게 국적에 따른 별도 규정을 하지 않는 것을 원칙으로 하고 있어, 국적 및 거주허가 유형과 무관하게 1년 이상 거주가 예상되는 거주허가를 가진 외국인은 사회보장에 접근할 수 있음(김유희 외, 2022: 186).
- 일본의 사례를 보면 출산육아일시금, 보육소, 유치원, 인정아동원, 패밀리 서포트 센터 사업, 산전·산후 가사지원, 지역아동지원거점사업, 육아휴업급부금, 아동수당, 유아교육·보육 무상화, 아동부양수당 등 육아정책 지원에 국적 조건은 적용되지 않음(김유희 외, 2022: 270-271).
- 해외 사례에 대한 선행연구를 종합하면 이주 배경 아동에 대한 교육·보육·돌봄 지원의 경우는 거주허가 유형에 따른 제약도 두지 않는 등 넓게 인정하고 있으나, 아동수당 및 육아휴직급여와 같은 현금지원은 부모의 노동 목적 거주허가 조건 등을 통해 상대적으로 지원 대상 범위를 좁게 인정하는 것으로 나타남.

2. 국내 정책 현황

가. 국내 이민정책 현황 및 관련 주제

국내 외국인 영유아 인구 현황

- 보건복지부가 2023년 김영주 의원실에 제출한 ‘시군구별 외국인 영유아 보육현황’ 자료에 따르면, 2023년 6월 기준 전국 어린이집 재원 외국인 영유아 (0-5세)는 18,375명으로 법무부에 등록된 이주아동(0-5세) 31,722명의 58% 정도로 나타남.(국감 보도자료 2023.10.9.). 그러나 우리 정부에서는 영유아 이주 아동에 대한 공식적인 통계가 없어 전체 이주아동 중 어린이집 재원 비율에 대해서는 공식적인 현황을 파악하기 어려운 상황임(국감 보도자료 2023.10.9.).

국내 법체계상 이민자 규정

- 국내 법체계상 이민자(immigrants)가 정의된 법은 「재한외국인 처우 기본법」 및 「다문화가족지원법」에 규정된 “결혼이민자”에 한정된다고 볼 수 있음.

- 아주 아동에 대한 국내 법체계는 결혼이민자의 자녀를 제외한 아주 아동은 기본적으로 육아정책의 지원 대상에서 제외되었다는 것을 보여주고 있음.

□ 유엔아동권리협약 및 유엔아동권리위원회 일반논평

- 우리나라가 유엔아동권리협약을 비준함에 따라 유엔아동권리협약의 규정은 우리나라에 거주하는 외국인 아동에 대한 육아정책 적용을 위한 중요한 기준으로 작용하게 됨.
- 2019년 유엔아동권리위원회의 제5·6차 최종 견해는 아주 아동이 출생등록, 보육시설 이용, 교육, 보건의료서비스, 복지, 여가 및 국가가 제공하는 보호 체계 접근에서 차별을 경험한다는 점에 우려를 표했고, 모든 아동의 보편적 출생등록 및 동등한 사회적 보장을 미등록 아주 아동에게도 적용할 것을 촉구했음(이화용·박민경, 2024: 226).

□ 외국인 아동 출생등록제

- 부모가 모두 외국인인 아동이 대한민국에서 출생한 때에는 가족관계등록법에 따른 출생신고를 할 수 없으며, 부모의 국적국 법령에 따라 대한민국에 주재하는 국적국의 재외공관에서 출생신고를 하거나, 재외공관에서 출생신고 업무를 담당하지 않을 때에는 본국에서 출생신고를 하여야 함(류호연, 2024: 2).
- 유엔아동권리위원회 2019년 최종 견해는 “부모의 법적 지위 또는 출신지에 관계없이 모든 아동이 온라인 출생신고를 포함한 출생신고를 보편적으로 이용할 수 있도록 보장할 것” 및 “당사국 영토 내에 있는 모든 아동이 동등하게 출생 시 등록되고, 보육시설, 교육, 보건, 복지, 여가, 그리고 국가 지원에 접근할 수 있도록 보장할 것”을 명시하였음(관계부처 합동, 2021: 10).
- ‘제4차 외국인 정책 기본계획’에서는 아주배경 아동의 안정적 체류교육권을 보장하기 위해 보편적 출생등록제를 도입한다는 계획을 제시하였음(법무부, 2023: 74).

□ 미등록 아주 아동

- ‘미등록 아주 아동’은 외국인등록을 하지 못하고 외국인등록번호를 부여받지 못한 상태로 한국에 거주하는 아주 아동을 지칭함(장주영, 2025: 8).
- 미등록 아주 아동은 등록 아주 아동에 비해서도 육아정책에서 더욱 제외되는 데, 외국인등록번호가 없는 미등록 아주 아동은 사회보장정보시스템에 등록이 어려워 관련 제도 이용이 어렵기 때문임(장주영, 2025: 10).

- 국가인권위원회는 미등록 이주 아동에 대한 안정적 의료서비스 제공을 위해 외국인 근로자 의료비 지원사업 절차를 개선, 의료비 지원범위의 확대, 진료 기관의 수 증대 및 안정적 예산 확보 등의 조치를 할 것과, 의료급여를 받을 수 있도록 「의료급여법」 및 「국민기초생활보장법」 등의 관련 규정을 개정할 것을 권고하였음(국가인권위원회 보도자료, 2011. 11. 13.).

나. 현금지원

- 아동수당과 부모급여는 지원 대상을 대한민국 국적을 보유한 경우로 한정하고 있어 외국국적 영유아는 접근이 어려움.
- 다만, 「난민법」에 따른 난민인정자와 「재한외국인 처우 기본법」에 따른 특별 기여자는 예외적으로 지원 대상에 포함됨.

다. 유아교육·보육

- 유아학비와 보육료 사업은 모두 지원 대상을 대한민국 국적 및 유효한 주민번호를 보유한 영유아로 명시하고 있어, 외국 국적 영유아는 지원 대상에서 제외 되지만, 난민인정자와 특별기여자는 예외적으로 지원 대상에 포함됨(교육부, 2025a: 278; 교육부, 2025b: 4).
- 경기도는 2025년 10월 10일 「경기도 미등록 외국인 아동 발굴 및 지원 조례」를 제정하였는고, 경기도는 해당 조례에 근거하여 2026년부터 전국 광역자치 단체 최초로 「미등록 외국인아동 보육지원금 지원사업」을 시행함(경기도 보도 자료, 2026. 1. 1.).
- 외국인 영유아 보육료 지원과 관련하여 국내 체류 외국인 영유아에게 보육료를 지원할 수 있는 근거를 마련하기 위해 영유아보육법 일부개정법률안(송옥주 의원 대표발의 2024.7.1. 의안번호 1205 / 송재봉 의원 대표발의 2024.7.19. 의안번호 1907)이 2024년에 국회에서 발의되었음.
- 송옥주 의원안은 영유아보육법 제3조제3항에서 “인종”을 “국적, 인종”으로 개정하여, 국적에 따른 차별을 금지하였고, 송재봉 의원안은 제34조의8을 신설하여 국가의 지방자치단체는 국내에 체류하는 외국인에게 보육료 및 양육 수당을 지원할 수 있도록 규정함.

라. 자녀돌봄 시간지원

- 고용보험제도 또한 임의가입이 가능하지만 이주여성 노동자의 고용보험 가입 비율이 매우 낮고 이로 인해 출산전후휴가급여 및 육아휴직 급여를 받은 사례가 적게 나타났음(노은영 외, 2025: 98; 장명선 외, 2016: 392).

마. 건강지원

- 제도적으로는 의료보험 가입 조건을 충족하면 접근이 가능하지만, 지역가입자 의 경우 높은 보험료, 미등록 외국인은 가입 불가 등의 이유로 의료보험에 대한 실질적인 접근성에 제약이 있음.

3. 영국 사례 분석

가. 영국 이민정책 현황

- 영국은 이주민 비율이 높은 국가로, 2021~2022년 기준 전체 인구의 약 16% (약 1,070만 명)가 해외 출생자임. 이 가운데 약 15%는 17세 이하 아동이며, 이들 중 절반 가까이는 영국에서 태어난 것으로 나타남.
 - 다만 부모가 정주 자격(settled status)이나 시민권을 보유하지 않은 경우, 영국에서 출생한 아동이라도 자동적으로 시민권을 취득하지 않으며 부모의 체류 자격을 따름(Fernández-Reino & Sumption, 2022).

나. 현금지원

- 영국의 이민제도에서는 외국인이 일정한 체류 자격을 취득하더라도 공공기금에 대한 접근이 제한되는 경우가 많은데, 「1999년 이민 및 망명법(Immigration and Asylum Act 1999)」 제115조는 ‘이민 통제를 받는 자(subject to immigration control)’의 공공기금 접근을 제한(NRPF)하며, 이에 따라 대부분의 외국인은 NRPF 조건이 부여됨.
 - 아동수당 역시 이러한 조건하에서는 원칙적으로 수급이 불가능함.

다. 유아교육·보육

- 유아교육·보육 서비스는 이민법상 공공기금으로 분류되지 않으므로 NRPF 조건이 있는 가정도 원칙적으로 이용이 가능하지만, 실제 이용 여부는 자녀의 연령, 보호자의 고용 상태, 소득 수준, 거주 요건 등 구체적인 자격 기준에 따라 달라지며, 특히 일부 보육 제도는 부모의 이민 상태나 체류 자격에 따라 이용이 제한될 수 있음.
 - 잉글랜드에서는 영국에 거주하는 3~4세 아동은 누구나 본인 또는 부모의 이민 신분, 체류 자격 등에 관계없이 보편적으로 주 15시간(연간 570시간)의 무상보육 서비스를 이용할 수 있음.

라. 자녀돌봄 시간지원

- 영국은 고용된 임신 여성에게 법정 출산휴가(Statutory Maternity Leave)와 출산급여(SMP: Statutory Maternity Pay)를 제공하는데, 이 제도는 「1996 고용권리법(Employment Rights Act 1996)」과 하위 시행규칙인 「The Maternity and Parental Leave etc. Regulations 1999 (SI 1999/3312)」에 근거하여, 영국 내에서 일정 기간 이상 근무한 피고용인(근로자)이라면 국적과 관계없이 동일하게 적용됨.

마. 건강지원

- 영국의 1차 의료(기초 진료 서비스, primary health care)는 모든 사람에게 보편적으로 접근 가능하며 무료로 제공되는데, 체류 자격이 제한된 대부분의 이주민은 건강서비스를 이용하기 위해 비자 비용 외에도 ‘이민 건강 추가금(IHS: Immigration Health Surcharge)’을 납부해야 함.
 - 이 추가금을 납부하지 않은 경우, 특히 미등록 이주민은 2차 의료(병원 진료, secondary health care) 이용 시 비용을 부담해야 하며, 이로 인해 부채가 발생하거나 긴급하지 않은 경우 치료를 받지 못하는 상황이 발생할 수 있음.

4. 독일 사례 분석

가. 독일 이민정책 현황

- 독일은 전형적인 이민국가로서 전체 인구의 약 3분의 1이 이민 배경(Migration

shintergrund)을 가짐.

- 2024년 기준 만 6세 미만 아동의 43.1%가 이민 배경을 지니며, 같은 해 보육시설에 다닌 아동 중 약 29%가 이민 배경 아동으로 집계되었음.
- 독일의 경우를 살펴보면, 보육 이용률 격차는 심각한 수준으로, 만 3세 미만 아동의 경우 이민 배경 아동은 22.3%만이 보육시설을 이용하는 반면 비이민 배경 아동은 44.5%로 두 배 가까운 차이를 보임.

나. 현금지원

- 독일 「연방 아동수당법」 제1장 제1조 제2항 제1호는 아동수당의 수급자격으로 ‘독일에 거주지 또는 상시 거주지가 있는 경우’를 규정하고 있어 아동수당의 수급자격이 거주 기반임을 명시하고 있음.

다. 유아교육·보육

- 독일 「사회법전 제8권 (SGB VIII)」은 독일 「연방 아동수당법 (BKGG)」에서 수급 자격을 EU 정착 허가 또는 최소 6개월 이상 경제활동을 할 수 있는 거주 허가 등으로 제한한 것과 달리 외국 국적 아동에 대한 특별한 제한을 명시하고 있지 않음.
 - 이러한 규정은 독일에서 아동에 대한 유아교육·보육 지원은 국적이 아닌 아동의 권리 보호에 중점을 두고 수행되고 있음을 보여줌.

라. 자녀돌봄 시간지원

- EU 외 국가 출신에 대해서는 ‘최소 6개월 동안 경제 활동을 수행할 수 있는 자격을 부여하거나 부여했거나 보유자에게 경제 활동을 수행할 수 있는 자격을 부여하는 거주 허가’를 규정하여 최소 6개월 이상 경제활동을 수행할 수 있는 거주 허가를 받은 경우는 부모수당의 수급자격을 인정하고 있음.

마. 건강지원

- 영주권자, 난민 인정자, EU 시민은 독일 국적 아동과 동일하게 공적 건강보험을 통해 모든 예방·진료 서비스를 이용할 수 있는데, 임산부 대상 산전 관리, 예방접종, 응급 진료, 정기 검진 등이 이에 포함됨.

- 반면, 난민 신청자나 제한적 체류허가 보유자는 「난민·망명신청자 급여법(AsylbLG)」에 따라 제한된 범위의 의료서비스만 제공받을 수 있다. 이 경우 기본적 치료와 응급 진료는 가능하지만, 장기적·정신건강 치료는 제한되고, 미등록자는 건강보험에 가입할 수 없으며, 법적으로 응급 상황에서의 최소 치료만 보장됨(BMI, 2023).

바. 독일 사례 분석(Havva Engin)

- 외국인 아동과 난민 경험이 있는 가정의 아동은 특히 취약한 집단으로, 이들은 부모나 가정으로부터 받을 수 있는 교육적 지원 및 기타 지원 지원이 제한적 이기 때문에, 정치적 차원에서 집중적인 지원과 우선적 관심이 필요함.
- 영유아 교육·보육에 대한 재정적 투자가 실질적 성과를 불러온다는 연구 결과는 독일 정치권이 보육시설 확충 정책을 신속하고 지속적으로 추진해야 함을 뒷받침함.
- 이와 관련하여 다음과 같은 개선 방안을 제안함.
 - 영유아 교육보육 서비스에 대한 외국인 부모 및 난민 부모의 제도적 접근성 개선
 - 영유아 교육보육 기관 인력의 전문성 강화
 - 사회경제적 취약 가정의 아동 지원 조치를 상호 연계형 교육 지원 체계로 설계

5. 스웨덴 사례 분석

가. 스웨덴 이민정책 현황

- 이주민들은 유럽연합 시민권자들(유럽연합 내에서 노동과 학업을 위해 자유롭게 이동할 수 있는)과 비유럽연합 이주민들로 구성되는데, 후자의 범주는 노동/학업을 위해 또는 난민/보호 대상자로서 스웨덴에 올 수 있음.
 - 이들은 3년 후 영구거주로 재심사될 수 있는 임시 체류 허가를 받을 수 있는데, 이러한 사람들의 가족 구성원들도 스웨덴에 와서 머물 수 있으며, 여기에는 아동도 포함됨.

나. 현금지원

- 스웨덴 「사회보험법 (Socialförsäkringsbalk)」 제5장 제3조는 ‘스웨덴에 입국한 사람이 1년을 초과하여 체류할 것으로 예상되는 경우, 그 사람은 스웨덴에 거주하는 것으로 간주된다.’라고 규정함으로써 거주 기반 급여의 적용 기준은 1년 이상 거주 허가를 받은 경우로 명시하고 있음.
 - 동법 제5장 제9조는 스웨덴에 거주하는 모든 사람은 가족수당(부모수당, 아동수당 등) 수급 자격이 있음을 규정하고 있는데, 이는 스웨덴에서 아동수당 수급 자격은 국적이 아니라 거주 여부 및 거주 기간에 의해 결정됨을 보여주는 것임.

다. 유아교육·보육

- 스웨덴 「학교법 (Skollag)」 제8장 제3조는 ‘스웨덴에 거주하는 아동으로서 아직 의무교육을 이행하기 위한 교육을 시작하지 않은 아동은 제4조부터 제7조에 규정된 바에 따라 유아교육(förskola)을 제공받아야 한다.’고 규정함으로써 스웨덴에 거주하는 미취학 아동에 대한 유아교육 제공 의무를 명시하고 있음.
 - 이는 유아교육을 받을 권리 있는 국적이 아닌 거주 요건에 따라 결정됨을 보여주는 것임.
 - 동법 제8장 제4조는 ‘아동은 만 3세가 되는 해의 가을 학기부터, 연간 최소 525시간의 유아교육(förskola)을 제공받아야 한다.’고 규정함으로써 3세 이상 아동에 대해 연간 최소 525시간의 유아교육이 제공되어야 함을 명시하고 있음.

라. 자녀돌봄 시간지원

- 스웨덴 「사회보험법 (Socialförsäkringsbalk)」 제6장 제14조는 「외국인법 (Utlänningslag)」에 따라 ‘스웨덴에서 근로허가 또는 이에 준하는 효력을 가지는 체류 허가가 필요한 사람은 그러한 허가가 승인되기 전까지는 근로 기반 급여(arbetsbaserade förmåner)를 받을 권리가 없음.
 - 급여는 해당 허가가 발효되는 날부터 가장 이른 시점으로 소급하여 지급될 수 있으며, 허가가 승인되기 전 3개월을 초과하여 소급 지급할 수는 없다.’고 규정함으로써 외국인은 근로허가 또는 이와 동등한 효력을 가진 체류허가를 소지한 경우 근로 기반 급여의 수급 자격이 있음을 명시하고 있음.

마. 건강지원

- 2013년 제정된 「미등록 체류 외국인에 대한 보건의료법」에 의해 스웨덴에 체류하는 18세 미만의 모든 아동(미등록 이주 아동 포함)은 주거 등록(resident) 아동과 동일한 범위의 보건 의료서비스를 제공받게 됨(Swedish Red Cross, 2024).

바. 스웨덴 사례 분석(Erica Lindahl & Olof Rosenqvist)

- 스웨덴 이민정책은 최근 10년 동안 훨씬 더 제한적으로 되었으며 향후 수년 동안 계속될 것으로 보임.
 - 아동이 있는 이주민 가정을 위한 급여 제도 또한 향후 수년 동안 더욱 제한적으로 될 것으로 예상되며, 이는 이러한 가정 중 상당수의 경제 상황을 악화시킬 가능성이 있음.
- 학교와 관련하여 연구는 삶의 기회를 조기에 평준화하는 것이 중요하다고 지적하고 있고, 이러한 인식은 또한 스웨덴 교육정책에 영향을 미침.
 - 여기서 보편적 유치원 교육이 중요한 역할을 한다고 여겨짐.
 - 직면한 과제는 외국 배경 아동을 유치원 더 많이 참여시키는 것인데, 이들 아동은 참여율이 낮으나 특히 스웨덴어 구사 능력 발달과 관련하여 유치원 교육 참여로부터 가장 큰 이익을 얻을 가능성이 높기 때문임.

6. 일본 사례 분석

가. 일본 이민정책 현황

- 일본의 외국인 가족은 지방입국관리관서에 자진출두 신고자이면서 재류기간이 10년 이상이고 미성년 자녀가 있되 형사처분 및 입관법 위반사실이 없는 경우에 재류특별허가의 방향으로 검토됨(장임숙, 2020: 109).
 - 특히 해당 외국인이 초·중등학교에 재학 중인 친자식을 동거 및 양육하는 경우 자녀를 비롯한 가족이 재류특별허가 대상으로 고려될 수 있다는 점에서 일본 정부는 미등록 이주 아동의 교육권과 가족결합권을 부분적으로 보장하고 있음(장임숙, 2020: 110).

나. 현금지원

- 일본 「아동수당법」 제1장 제3조는 ‘이 법률에서의 '아동'이란 18세가 되는 날 이후 최초의 3월 31일까지의 기간에 있는 자로, 일본 국내에 주소가 있는 자, 또는 유학, 그 밖의 내각부령에서 정한 이유에 따라 일본 내에 주소가 없는 자를 말한다.’고 규정함으로써 ‘일본 국내에 주소가 있는 자’를 아동수당 수급 자격의 기준으로 하고 있음을 명시하고 있음.
 - 이는 한국의 「아동수당법」이 대한민국 국적을 아동수당 수급자격 기준으로 하는 것과 달리 일본의 「아동수당법」은 일본 국내 거주 여부를 아동수당 수급자격 기준으로 한다는 것을 보여줌.

다. 유아교육·보육

- 일본 아동·양육지원법에 따라 취학 전 아동의 교육·보육 시설 이용에 대한 급부비 지급은 한국의 유아학비 및 보육료 지원이 대한민국 국적 여부에 따라 이루어지는 것과 달리 국적에 관계없이 이루어지고 있음.

라. 자녀돌봄 시간지원

- 일본 「육아휴업, 개호휴업 등 육아 또는 가족 개호를 수행하는 근로자의 복지에 관한 법률 (育児休業、介護休業等育児又は家族介護を行う労働者の福祉に関する法律)」에서는 육아휴직의 신청, 소정 외 노동(초과근무)의 제한, 시간외 노동의 제한, 심야업의 제한 등을 규정하고 있으며, 이러한 규정은 취업허가를 받은 외국인에게도 적용됨.

마. 건강지원

- 지자체에 임신 신고를 하면, 모자보건수첩이 교부되고, 일부 검진 수진권(検診受診券)이 발급되는데, 다만, 수진권에 대한 공적 재정 지원 여부는 지자체에 따라 다르며, 주민기본대장에 등재되지 않은 체류 자격이 없는 주민의 경우 본인이 전액 부담해야 하는 경우가 있다. 비용 부담이 어려운 경우 '입원 조산' 제도를 이용할 수 있지만 지자체마다 지원 여부 및 범위에 차이가 있으며, 출생 후 예방접종도 이와 동일함.

바. 일본 사례 분석(Masako Tanaka)

- 일본의 현행 제도 아래에서는 체류 자격의 차이에 따라 가족 동반이나 가족 재통합, 현금 급여 및 사회 서비스 이용에 실질적인 제도적 장벽이 존재함.
- 앞으로 제도적 장벽을 해소하고 아동의 권리 보장을 실질화하기 위해서는 다음과 같은 방향성이 요구됨.
 - 가족 동반 제한의 재검토
 - 아동 중심의 급여 및 서비스 재구성
 - 이민정책과 육아정책의 통합적 재편

7. 결론 및 정책제언

가. 분석결과 종합

나. 향후 정책 방안 제안

- 외국인 영유아에 대한 육아정책 우선순위
 - 외국인 영유아에 대한 육아정책 우선순위는 생명권 보장과 연결되는 건강지원과 교육권 및 돌봄권에 연결되는 유아교육·보육 지원을 중심으로 제시할 수 있음.
 - 영국의 사례를 보면 1차 의료(기초 진료 서비스, primary health care)는 모든 사람에게 보편적으로 접근 가능하며 무료로 제공되지만, 체류 자격이 제한된 대부분의 이주민은 건강서비스를 이용하기 위해 비자 비용 외에도 ‘이민 건강 추가금(IHS: Immigration Health Surcharge)’을 납부해야 함.
 - 이와 같이 최소한 1차 의료에 대해서는 미등록 이주 아동에 대해서도 접근성을 보장할 필요가 있음.
 - 외국인 육아정책 중 유아교육·보육 지원은 언어와 사회문화 습득이 가장 먼저 이루어지는 시기부터 한국 사회의 일원으로 성장시키는 것이기 때문에 가장 사회통합 수준이 높은 이주 아동 인구를 포섭할 수 있는 효과적인 방안임.

- 외국인 영유아에 대해 한국인 영유아와 동일하게 보육료 전액 지원이 어렵다면 초기에는 최소 50% 수준으로 지원하거나 영유아 연령(예: 3-5세 우선 지원)에 따른 순차적/차등 지원 후 장기적으로 전액 지원 형태로 수립하는 것을 검토할 수 있음.

□ 외국인 아동 출생등록제 시행

- 보편적 출생등록, 건강권, 교육 및 보육권, 특수교육 지원, 그밖에 사회복지 서비스 등에서 소외되지 않도록 하기 위해 외국인정책-이민정책-육아정책을 연동해 개선해나가야 할 필요가 제기됨.
- 이를 위해 제4차 외국인 정책 기본계획에서 명시한 대로 외국인 아동 출생등록제를 추진해야 함.
- 영국, 독일, 스웨덴, 일본 등 해외 사례를 보면 국적법에서 한국과 같이 속인 주의를 원칙으로 하는 국가들도 국적 부여와는 별개로 외국인 아동에 대한 출생등록제를 도입하였다는 것을 알 수 있음.

□ 육아정책에 대한 정보 접근성 강화

- 외국인 영유아에게 해당되는 정책들에 대한 다국어 홍보가 부족하여, 외국인 가정의 정보 접근성이 떨어지고 있음.
- 해외 사례에서 제기된 정책 현안들을 살펴보면 영국, 독일, 스웨덴, 일본 등에서도 아주 가정의 정보접근성 문제를 공통적으로 지적하고 있음.
- 지원 제도가 갖추어져 있어도 언어 소통의 어려움 등으로 인한 정보접근성의 문제로 제도 이용을 하지 못하는 문제가 발생하고 있음.
- 이는 단지 외국인 영유아에 대한 육아정책 제도를 정비하는 것뿐만 아니라 정보 접근성을 강화하는 것이 필요하다는 것을 보여줌.

□ 아주 아동 데이터베이스 구축 및 통계 관리

- 현재 아주 아동과 관련된 통계는 출입국 통계, 보건복지부의 아동수당 자료, 교육부의 취학 현황 등으로 분산되어 있으며, 특히 0~5세 영유아에 대한 체계적인 데이터가 부재하여 정책 사각지대가 발생하고 있음.
- 따라서 아주 아동에 대한 통합 데이터베이스(DB) 구축이 필요함. 이를 통해 취약계층 아동을 조기에 선별하고, 선제적이고 맞춤형 대응을 가능하게 되며, 아울러 정확한 데이터를 기반으로 객관적이고 과학적인 의사결정을 지원

함으로써 증거기반 정책집행과 데이터기반행정을 실현할 수 있음.

□ 정책 패러다임의 재구조화

- 현재 한국의 육아정책은 국적 또는 주민등록, 사회보험 가입 여부를 중심으로 설계되어 있어, 외국 국적 영유아의 제도 접근성이나 발달에 필요한 지원의 연속성이 매우 낮은 수준임.
- 유엔아동권리협약 등 아동인권에 대한 국제규범에 비추어 볼 때 미등록자 성인은 정책의 수혜대상이 아닌 경우가 많지만, 아동인권의 차원에서 영유아 등 아동은 예외로 보는 것이 타당할 것임.
- 해외 사례에서 살펴본 영국, 독일, 스웨덴, 일본의 사례는 ‘국적’보다 ‘거주’의 개념으로 육아정책 지원 기준을 구성하고 있음. 특히 아동은 성인과 구별하여 아동인권 보장의 관점에서 접근하고 있음.

I

서 론

- 01 연구의 필요성 및 목적
- 02 연구 내용
- 03 연구 방법
- 04 연구의 배경

I . 서론

1. 연구의 필요성 및 목적

2023년 12월에 발표된 법무부의 「제4차 외국인정책 기본계획(2023년~2027년)」에서는 이전의 외국인 정책과는 달리 이민정책 도입 방향을 제시하였다. 외국인 정책에서 이민정책(Immigration Policy)으로 전환한다는 방향이다(법무부, 2023: 4). 이러한 전환은 기존의 외국인 정책은 이민자 수용에 대한 고려를 하지 않았다는 것을 보여준다.

이와 관련하여 「제4차 외국인정책 기본계획(2023년~2027년)」은 이민정책을 향후 20년간 급감할 것으로 예상되는 인구감소와 지역소멸 충격을 완화·지연하는 보완책으로 활용한다는 방향을 제시하였다(법무부, 2023: 32). 이러한 방향은 「저출산·고령사회기본법」에 기반하여 수행된 기존의 저출산 대응 정책의 한계를 인정하고, 인구구조 변화에 대한 대응에 이민정책을 포함한다는 것을 의미한다.

지난 15년간의 1~3차 외국인정책 기본계획에서는 적극적 정주 유도가 미흡하였으나, 제4차 기본계획에서는 사회통합 및 정착·정주 유도한다는 방향이 제시되었다(법무부, 2023: 35).

「제4차 외국인정책 기본계획(2023년~2027년)」은 생산연령인구 감소, 지역소멸 등 변화된 정책환경에 대응하여 범정부 차원의 통일된 이민정책을 설계하기 위하여 「(가칭)출입국·이민관리청」 신설 계획을 제시하였고, 「재한외국인처우기본법」을 「(가칭)이민정책기본법」으로 전면 개정하여 이민정책 수립의 법적 기반을 마련한다는 계획을 포함하였다(법무부, 2023: 35).

2024년 6월 19일 발표된 「저출생 추세 반전을 위한 대책」(저출산고령사회위원회·관계부처 합동)에서는 인구구조 변화 및 산업·지역 수요 등을 반영한 이민정책 수립 필요성을 제기하였고, 이민정책 수립 및 이민에 대한 사회적 수용성 제고 노력을 병행한다는 계획을 제시하였다(저출산고령사회위원회·관계부처 합동, 2024: 48).

2024년 7월 11일 국회에서 발의된 「저출산·고령사회기본법 전부개정법률안」은 기존의 「저출산·고령사회기본법」의 정책 범위를 ‘인구구조 변화 대응’까지 확대하는 방향을 제시하였고, 인구구조 변화에 대응하기 위한 이민정책 수립·시행을 포함하고 있다(저출산·고령사회기본법 전부개정법률안, 2024. 7. 11.: 18). 이에 따른 「저출산·고령사회기본법 전부개정법률안」 제29조 제1항은 “국가는 인구구조 변화에 대응하기 위하여 국외 거주하는 사람의 국내 유입에 관한 적정한 시책을 수립·시행하여야 한다.”고 규정한다(저출산·고령사회기본법 전부개정법률안, 2024. 7. 11.: 18). 이후 2024년 11월에 발의된 「저출산·고령사회기본법 전부개정법률안」들 또한 국내 이주민의 정착, 인구의 국가 간 이동에 관한 지원 등 이민정책 수립·시행의 근거규정을 포함하고 있다(저출산·고령사회기본법 전부개정법률안, 2024. 11. 11.: 13; 2024. 11. 14.: 13; 2024. 11. 14.: 8).

〈표 I-1-1〉 저출산고령사회기본법 전부개정법률안 이민정책 관련 조항

구분	내용
저출산·고령사회기본법 전부개정법률안 (2024. 7. 11. 추경호의원 대표발의)	제29조(인구의 국가 간 이동에 관한 지원) ① 국가는 인구구조 변화에 대응하기 위하여 국외 거주하는 사람의 국내 유입에 관한 적정한 시책을 수립·시행하여야 한다. ② 국가는 제1항에 따른 시책의 수립·시행 시 지방자치단체의 의견을 들어야 한다.
저출산·고령사회기본법 전부개정법률안 (2024. 11. 11. 남인순의원 대표발의)	제22조(국내 이주민의 정착) 국가와 지방자치단체는 재외동포와 외국인 등 국내로 이주하는 사람의 정착여건을 개선하기 위한 시책을 마련하여야 한다.
저출산·고령사회기본법 전부개정법률안 (2024. 11. 14. 강선우의원 대표발의)	제29조(인구의 국내 유입 등) 국가와 지방자치단체는 국외에 거주하는 사람의 국내 유입 등 정착 및 사회통합이 안정적으로 이루어질 수 있는 환경을 조성하여야 한다.
저출산·고령사회기본법 전부개정법률안 (2024. 11. 14. 김윤의원 대표발의)	제21조(인구의 국가 간 이동에 관한 지원) ① 국가는 인구구조 변화에 대응하기 위하여 국외 거주하는 사람의 국내 유입에 관한 적정한 시책을 수립·시행하여야 한다. ② 국가는 제1항에 따른 시책의 수립·시행 시 지방자치단체의 의견을 들어야 한다.

자료: 1) 저출산·고령사회기본법 전부개정법률안(추경호의원 등 108인, 2024. 7. 11.). 의안번호 2201625. p. 18.
 2) 저출산·고령사회기본법 전부개정법률안(남인순의원 등 11인, 2024. 11. 11.). 의안번호 2205459. p. 13.
 3) 저출산·고령사회기본법 전부개정법률안(강선우의원 등 11인, 2024. 11. 14.). 의안번호 2205602. p. 13.
 4) 저출산·고령사회기본법 전부개정법률안(김윤의원 등 14인, 2024. 11. 14.). 의안번호 2205600. p. 8.

이에 따라 향후 이민정책 도입이 추진될 것을 예상할 수 있으나 현재 결혼이민자를 제외한 외국인은 육아정책의 지원 대상에서 원칙적으로 제외되고 있다.

〈표 I-1-2〉 외국인에 대한 육아정책 지원 현황

구분	내용
다문화가족지원법 제2조(정의)	다문화가족은 결혼이민자와 대한민국 국적 취득자로 구성
아동수당법 제14조 (아동수당 수급권의 상실)	아동수당 및 부모급여는 대한민국 국적을 가진 자에게만 적용(난민 인정자 예외)
2025 보육사업안내 (교육부)	보육료·양육수당 지원 자격(수급권자)은 대한민국 국적을 가진 자로, 주민등록법에 의해 주민등록번호를 부여받은 만 0~5세 아동 ※ 난민 및 아프간특별기여자는 예외적으로 보육료·양육수당 지원 대상에 포함
2025 유아학비 지원계획 (교육부)	지원제외자는 대한민국 국적을 가지지 않은 유아(난민 및 「재한외국인 처우 기본법」제1조의2제1항에 따라 법무부장관이 인정한 '특별기여자 등'은 예외로 함)
고용보험법 제10조의2 (외국인 근로자·예술인·노무제공자에 대한 적용)	고용보험 당연가입 외국인은 거주(F-2), 영주(F-5), 결혼이민(F-6)에 한정

자료: 1) 다문화가족지원법 제2조 아동수당법 제14조, 고용보험법 제10조의2: 국가법령정보센터. 국가법령정보센터.

<https://www.law.go.kr/> (2025. 5. 5. 인출)

2) 교육부(2025a). 2025년 보육사업안내. p. 276, 278.

3) 교육부(2025b). 2025학년도 유아학비 지원계획(4~5세 추가지원 포함). p. 4.

「제4차 외국인정책 기본계획(2023년~2027년)」 및 「저출생 추세 반전을 위한 대책」에서는 이민정책 추진에 대한 방향을 제시하고 있으나 외국인 아동을 위한 육아정책에 관한 내용은 포함되어 있지 않다.

이에 따라 이민정책 도입에 따라 향후 외국인을 어느 범위까지 육아정책 지원 대상에 포함할 것인가에 대한 정책적 요구가 예상된다.

이를 위해서는 한국보다 먼저 이민정책을 시행하고 있는 OECD 다른 국가들의 사례를 육아정책 분야의 국제비교를 통해 정책환경 변화에 대응하는 기초자료 및 정책적 시사점을 제시할 필요가 있다.

이민정책 도입에 따라 향후 외국인에 대한 육아정책 적용 범위, 내용 및 운영에 관한 정책적 요구가 예상되므로 본 연구에서는 이민정책 경험이 풍부한 OECD 해외 사례의 국제비교를 통해 이민 확대에 대비한 기초자료 및 정책적 시사점을 제공하는 것을 목표로 한다.

구체적으로 한국 및 OECD 주요 4개국(영국, 독일, 스웨덴, 일본)의 이민정책 및 육아정책 전문가를 대상으로 각국의 이민정책 및 외국인에 대한 육아정책 적용 현황, 정책성과, 정책현안 및 개선방안에 대한 의견을 수렴하여 이민정책 도입에

따른 육아정책의 향후 방향을 제시하고자 한다.

본 연구에서 다루는 육아정책의 적용 대상은 이주배경 영유아 중에서 대한민국 국적을 가지지 않은 영유아(외국인 영유아) 및 그 가족이다. 대한민국 국적을 가진 영유아는 「다문화가족지원법」 등 기존의 법령에서 지원이 이루어지고 있기 때문에 본 연구의 대상에서 제외하였다.

2. 연구내용

첫째, 국내 외국인 정책 및 관련 법·제도를 고찰한다. 이를 위해 「재한외국인처우기본법」에 따른 「외국인정책 기본계획」을 검토하고, 이민정책 현황 및 관련 법·제도를 분석한다.

둘째, 외국인에 대한 육아정책의 적용 범위 현황을 분석한다. 이를 위해 「아동수당법」, 「영유아보육법」, 「유아교육법」, 「고용보험법」 등 육아정책 관련 법·제도를 분석하고, 국내 체류 외국인에 대한 육아정책 적용 현황을 파악한다.

셋째, 외국인에 대한 육아정책 지원 해외 사례를 분석한다. 이를 위해 OECD 주요 국가들의 이민정책 현황을 파악하고, OECD 주요 국가들의 외국인에 대한 육아정책 적용 범위를 고찰한다. OECD 주요 국가들의 이민 관련 입법화 추진사례를 국제비교하여 정책 시사점을 도출한다.

넷째, 정책제언을 위해 국제비교 결과를 바탕으로 도출된 정책 시사점을 정리하고, 이민정책 도입 및 확대에 대응하는 향후 육아정책 방향을 제시한다.

3. 연구방법

가. 문헌연구

기존의 「외국인정책 기본계획」, 이민 관련 이론적 논의, 이민정책 현황 및 관련 법·제도를 분석한다. 외국인에 대한 육아정책 적용 현황, 선행연구 및 관련 법·제도를 분석한다.

나. 사례조사

국내 사례조사로 국내 체류 외국인 영유아에 대한 중앙정부 및 지자체의 육아정책 적용 현황을 파악한다.

해외 사례조사로 OECD 국가들의 이민정책 현황 파악 및 국제비교를 하고, OECD 국가들의 외국인에 대한 육아정책 적용 현황 파악 및 국제비교를 수행한다. 이를 위해 한국 및 OECD 주요국(영국, 독일, 스웨덴, 일본) 사례조사를 실시한다. OECD 4개국(영국, 독일, 스웨덴, 일본) 선정 이유는 한국과 같이 전통적 이민 유입국(미국, 캐나다, 호주, 뉴질랜드 등)이 아닌 국가들 중에서 육아정책이 발달한 국가를 고려하여 복지국가 유형별로 구분 가능한 국가들로 선정하였다.

사례조사에서 육아정책은 현금지원, 유아교육·보육(ECEC), 자녀돌봄 시간지원, 건강지원의 4개 범주로 구분하였다.

해외 사례조사는 해당 국가의 정책 맥락을 고려한 각국의 외부공동연구진의 사례분석이 포함되었다. 외부공동연구진의 사례 분석은 독일, 스웨덴, 일본의 사례 조사에 포함되었다.

다. 전문가 의견조사

외국인에 대한 육아정책 적용에 관한 OECD 각국 현황 및 의견을 청취하기 위한 5개국(한국, 영국, 독일, 스웨덴, 일본) 전문가를 대상으로 전문가 의견조사를 실시한다.

조사 내용은 각국의 이민정책 추진 방향, 외국인에 대한 육아정책 적용 범위·내용 및 운영에 대한 전문가 의견 수렴, 국가별 외국인에 대한 육아정책 적용 관련 정책성과, 정책현안, 개선방안, 향후 방향성(목표 및 우선순위 등)에 대해 조사한다.

온라인 전문가 조사는 2025년 8월 26일부터 10월 10일까지 실시하였다. 전문가가 해당 나라의 모국어로 응답할 수 있도록 4개 국어로 번역하였으며¹⁾, 설문 응답은 온라인 설문 서비스인 Surveymonkey를 통해 수집하였다.

조사 대상자는 이민정책 중 외국인 영유아 관련된 연구 또는 정책/제도에 대한 다수의 연구를 한 연구자를 중심으로 섭외하였으며, 대학 등에서 관련 연구를 하는 학계 전문가와 국가/공공에서 운영하는 연구기관 등에서 근무하는 정책 전문가로 구분된다.

1) 부록 1~5 참조

10월 10일을 기준으로 전문가 조사 참여자는 한국 6명, 영국 4명, 일본 3명, 독일, 스웨덴 각 2명으로 총 17명이 응답하였다. 연령대는 50대가 70.6%로 가장 많았으며, 대부분 여성이었다. 전문가 유형을 보면, 대학 등에서 연구하는 학계 전문가가 76.5%였으며, 정책 관련 국가연구기관에서 근무하는 정책 전문가가 23.5%로 나타났다. 기관 유형으로는 공공 교육당국, 정부기관 혹은 지방자치단체에 의해 운영되는 국공립 기관 및 대학이 82.4%로 많았고, 사립/민간 설립 기관이 17.6%로 나타났다. 전체 경력으로 구분하면, 과반수에 가까운 인원이 20년 이상 해당 분야에서 근무한 것으로 응답하였고, 나머지 응답자도 모두 10년 이상의 경력을 가지고 있는 것으로 나타났다. 응답자의 전문분야는 아동학/아동가족학(23.5%), 사회학(17.6%), 유아교육학, 교육학(각 11.8%), 사회복지/아동복지학, 정책학, 행정학, 정치학(5.9%) 등 다양하게 분포하고 있다.

〈표 I-3-1〉 전문가 조사 응답자 특성(5개국 전체)

단위: %(명)

구분	계 (수)	구분	계 (수)
국가		총 경력	
한국	35.3 (6)	10년~15년 미만	23.5 (4)
영국	23.5 (4)	15년~20년 미만	23.5 (4)
독일	11.8 (2)	20년 이상	52.9 (9)
스웨덴	11.8 (2)		
일본	17.6 (3)	현재 기관 근무경력	
성별		5년 미만	11.8 (2)
여성	88.2 (15)	5년~10년 미만	35.3 (56)
남성	11.8 (2)	10년~15년 미만	35.3 (6)
연령대		15년~20년 미만	6.3 (1)
30대	11.8 (2)	20년 이상	11.8 (2)
40대	11.8 (2)		
50대	70.6 (12)	최종 학력	
60대 이상	5.9 (1)	대학원졸	100.0 (17)
전문가 유형		전공	
학계 전문가	76.5 (13)	유아교육학	11.8 (2)
정책 전문가	23.5 (4)	아동학/아동가족학	23.5 (4)
기관 유형		교육학	11.8 (2)
국공립 기관	82.4 (14)	사회복지/아동복지학	5.9 (1)
사립/민간 기관	17.6 (3)	정책학	5.9 (1)
		행정학	5.9 (1)
		사회학	17.6 (3)
		정치학	5.9 (1)
		기타	11.8 (2)
		전체	100.0 (17)

전문가 유형으로 구분하면, 학계 전문가가 13명, 정책 전문가가 4명 참여했으며, 독일과 한국의 경우 학계 전문가와 정책 전문가가 모두 조사에 참여하였다.

〈표 I-3-2〉 전문가 조사 응답자 유형

단위: 명

국가	조사 참여자	전문가 유형	
		학계 전문가	정책 전문가
전체	17	13	4
한국	6	3	3
영국	4	4	0
독일	2	1	1
스웨덴	2	2	0
일본	3	3	0

각 나라별 전문가 특성은 〈표 I-3-3〉~〈표 I-3-7〉과 같다.

〈표 I-3-3〉 한국 전문가 특성

구분	기관 소재지	기관 유형	총 경력(년)	전문분야
전문가 1	경기도	민간/사립	14	사회복지/아동복지학
전문가 2	경상북도	민간/사립	18	교육학
전문가 3	경기도	국공립	16	아동학/아동가족학
전문가 4	경기도	국공립	21	사회학
전문가 5	부산시	민간/사립	17	행정학
전문가 6	경기도	국공립	12	아동학/아동가족학

〈표 I-3-4〉 영국 전문가 특성

구분	기관 소재지	기관 유형	총 경력(년)	전문분야
전문가 1	잉글랜드	국공립	10	아동학/아동가족학
전문가 2	잉글랜드	국공립	11	아동학/아동가족학
전문가 3	잉글랜드	국공립	21	교육학
전문가 4	잉글랜드	국공립	28	정책학

〈표 I-3-5〉 독일 전문가 특성

구분	기관 소재지	기관 유형	총 경력(년)	전문분야
전문가 1	바이에른주	국공립	27	정책학
전문가 2	바이에른주	국공립	30	유아교육학, 심리학

〈표 I-3-6〉 스웨덴 전문가 특성

구분	기관 소재지	기관 유형	총 경력(년)	전문분야
전문가 1	외스테르예틀란드 레인	국공립	20	유아교육학
전문가 2	울살라 레인	국공립	20	경제학, 사회보장정책

〈표 I-3-7〉 일본 전문가 특성

구분	기관 소재지	기관 유형	총 경력(년)	전문분야
전문가 1	도쿄도	민간/사립	16	개발학, 젠더론
전문가 2	지바현	국공립	20	사회학
전문가 3	시즈오카현	국공립	30	사회학

전문가 조사는 모두 주관식 문항으로 구성하였으며, 문항 내용은 〈표 I-3-8〉과 같다. 각국의 이민정책 및 외국인 영유아 지원 정책의 거시적인 추진 방향성, 국가 및 지자체 차원에서의 외국인 영유아에 관한 정책과 제도, 정책 및 제도가 생긴 배경, 실제 이용 현황, 정책 성과와 현안 등에 대해 알아보고자 하였다.

〈표 I-3-8〉 전문가 조사 개요

구분	조사 내용
선문	근무 기관, 기관 소재지, 전문가 분류, 기관 유형
조사 문항	1. 이민자 구성 및 거주하고 있는 외국인 영유아 현황 2. 국가별 외국인 영유아 관련 이민정책 추진 방향 3. 국가별 외국인 영유아에 대한 육아정책 적용 범위 및 내용 4. 국가별 외국인 영유아에 대한 육아정책 (적용범위 및 내용)이 만들어진 배경 (문화적, 역사적 맥락) 5. 국가별 외국인 영유아 및 그 가족의 육아지원 제도 실제 이용 현황 6. 국가별 외국인 영유아에 대한 육아정책 적용 관련 정책 성과 (외국인 영유아 가족의 사회통합 및 외국인 영유아의 성장·발달에 얼마나 기여했는가 등) 7. 국가별 외국인 영유아에 대한 육아정책 적용 관련 정책 현안(정책 시행상 어려움, 미비점 등) 및 개선방안 8. 국가별 외국인 영유아에 대한 육아정책 적용 관련 향후 방향성 (목표 및 우선순위 등) 9. 한국의 이민정책 방향에 대한 제언 (국가별 정책 경험에 근거)
배문	성별, 연령, 학력, 전문분야, 경력, 소속 및 직책

라. 정책토론회 개최

외국인에 대한 육아정책 적용 현안을 논의하고 국제비교를 통해 향후 정책 방향을 제시하기 위한 정책토론회를 개최하였다(2025. 11. 26.).

4. 연구의 배경

가. 용어의 정의

이주 아동권리보장기본법 제정 추진 네트워크(2015)에서는 ‘이주 아동’은 “한국

국적 없이 한국에 거주하는 18세 미만의 사람으로 정의하며, 이들을 출생지에 따라 외국 출생자와 한국 출생자, 국적에 따라 외국국적자와 무국적자, 체류 자격에 따라 등록 아동과 미등록 아동”으로 구분한다(이화용·박민경, 2024: 214).

최혜진·안수인·김주리·곽윤경·최선영(2025)는 ‘이주배경 아동/영유아’는 “부모 혹은 본인이 이주의 경험을 가진, 국적에 상관없이 만 7세 이하의 취학전 아동”으로 정의하였다(최혜진 외, 2025: 16). 이에 따라 해당 연구에서는 외국인 가정 자녀와 국제결혼 가정 자녀를 이주배경 아동에 포함하였다(최혜진 외, 2025: 16).

독일의 사례를 보면 이주배경(migration background)을 가진 사람의 2016년 법적 정의는 “본인 또는 부모 중 한 명이 태어날 시 독일 국적을 가지지 않은 사람”으로 정의된다(Will, 2019: 545). 이에 따라 이주배경 인구는 현재 독일 국적을 가지고 있느냐는 관계가 없다.

영국의 사례를 보면 법적으로 이주자(migrant)의 정의를 가지고 있지는 않고 통계 및 학술적으로 다양한 정의가 있으나(Anderson & Blinder, 2024: 3), 이주 아동(children of migrants)을 “18세 미만의 사람으로 본인이 해외에서 출생하였거나, 본인이 영국에서 출생하였더라도 부모 중 한 명이 해외에서 출생한 사람”으로 정의하였다(Reino, 2022: 2). 이에 따라 이주자를 정의할 때 현재 영국 국적을 가지고 있는지는 관계가 없다.

해외 사례의 경우 ‘국적’이 아니라 ‘거주’를 기준으로 하는 경우가 다수라는 점에서 우리나라와 차이가 있다.

본 연구는 우리나라의 육아정책 지원 대상인가를 결정할 시 ‘국적’을 주요 기준으로 하고 있다는 점을 고려하여 대한민국에 체류하지만 대한민국 국적을 가지지 않은 외국인 영유아를 대상으로 한다. 이에 따라 본문에서 사용하는 ‘이주 아동’이라는 용어도 대한민국 국적을 가지지 않은 외국인 아동에 한정한다.

나. 선행연구

영국의 사례를 보면 만 3~4세에 대한 보육서비스는 주당 30시간 추가 보육서비스를 제외하고 보편적으로 적용되는 주당 15시간의 무상보육은 아동 또는 아동 부모의 이민 상태와 관계없이 수급이 가능하다(김유휘·신영규·임덕영·김경환·이지은, 2022: 267). 현금으로 지급되는 아동급여(child benefit)의 경우 공공기금

(public fund)으로 분류되어, 영국 또는 아일랜드 시민권자, 유럽연합 정착제도(EU Settlement Scheme) 대상자, 난민인정자 등을 제외하고 NRPF(No Recourse for Public Fund, 공공기금 청구 금지) 조건을 적용받는 외국인에게 적용이 제한되고 있다(김유휘 외, 2022: 99-100).

〈표 I-4-1〉 영국 이주 배경 아동 대상 지원 제도적 기준

구분	점수기반제(PBS) 관련	가족(재)결합	난민인정자	난민신청자	비고
보육서비스(만 2세)	제외	제한적 허용 (특정 소득기준 이하)	허용	제외	일부 대상에 제한적 허용
보육서비스(만 3~4세)		허용 (주당 30시간은 불가)	허용	제외	무상보육은 아동 또는 아동 부모의 이민 상태와 관계없이 보편적으로 수급이 가능하지만 주당 30시간 추가 보육서비스는 대부분 제한
면세보육서비스		제외	허용	제외	NRPF(No Recourse for Public Fund) 조건을 적용받는 대부분의 외국인 제한(난민인정자 제외)
아동급여	제외		허용	제외	
통합공제	제외		허용	제외	

자료: 김유휘 외(2022). 이주민의 사회서비스 보장에 대한 연구 – 해외 주요국 사례분석을 중심으로. 한국보건사회연구원. p. 267.

독일의 사례를 보면 보육서비스 지원은 국적, 거주허가 종류와 무관하게 독일에 거주하는 모든 아동이 지원 대상에 포함된다(김유휘 외, 2022: 268). 부모휴직수당과 아동수당은 부모가 영주권자 및 노동 목적의 거주허가를 받은 경우 지원 대상에 포함된다(김유휘 외, 2022: 268).

〈표 I-4-2〉 독일 이주 배경 아동 대상 지원 제도적 기준

구분	노동	학업	가족(재)결합	난민인정자	난민신청자	비고
보육서비스	허용	허용	허용	허용	허용	국적, 거주허가 종류 등과 무관하게 독일에 거주하는 아동 수급 가능
부모휴직수당 (계절근로자 제외)	허용	제외	제한적 허용 (부 또는 모 거주허가 유형에 따라)	허용	제한적 허용 (일부 국가 출신 노동자 허용)	부모가 영주권자, 노동 목적의 거주허가를 받은 경우 수급권 인정 (계절근로자, 임시거주자 제외)
아동수당 (계절근로자 제외)	허용	제외	제한적 허용 (부 또는 모 거주허가 유형에 따라)	허용	제한적 허용 (일부 국가 출신 노동자 허용)	
아동추가수당	허용	제외	제한적 허용	허용	제한적 허용	

구분	노동	학업	가족(제)결합	난민 인정자	난민 신청자	비고
	(계절근로자 제외)		(부 또는 모 거주허가 유형에 따라)		(일부 국가 출신 노동자 허용)	

자료: 김유희 외(2022). 이주민의 사회서비스 보장에 대한 연구 - 해외 주요국 사례분석을 중심으로. 한국보건사회연구원. p. 268.

스웨덴의 사례를 보면 스웨덴의 사회보장제도는 비시민권자에게 국적에 따른 별도 규정을 하지 않는 것을 원칙으로 하고 있어, 국적 및 거주허가 유형과 무관하게 1년 이상 거주가 예상되는 거주허가를 가진 외국인은 사회보장에 접근할 수 있다 (김유희 외, 2022: 186). 보육서비스의 경우 6세 이하의 난민신청자에게도 제공되지만 아동급여는 난민신청자에게는 제공되지 않는다(김유희 외, 2022: 187).

〈표 I-4-3〉 스웨덴 이주 배경 아동 대상 지원 제도적 기준

구분	거주허가 외국인	난민 신청자	비고
보육서비스	허용	허용	적법한 거주허가를 가진 외국인은 수급 가능하고 6세 이하 난민신청자도 이용 가능
아동급여	허용	제외	현금급여는 시민이나 거주허가를 가진 외국인 수급 가능 ※ 재정적 어려움이 있는 난민신청자는 별도의 일비 지원

자료: 김유희 외(2022). 이주민의 사회서비스 보장에 대한 연구 - 해외 주요국 사례분석을 중심으로. 한국보건사회연구원. p. 270.

일본의 사례를 보면 출산육아일시금, 보육소, 유치원, 인정아동원, 패밀리 서포트 센터 사업, 산전·산후 가사지원, 지역아동지원거점사업, 육아휴업급부금, 아동수당, 유아교육·보육 무상화, 아동부양수당 등 육아정책 지원에 국적 조건은 적용되지 않는다(김유희 외, 2022: 270-271). 일본에서 지원 대상에 포함되느냐를 결정하는 핵심적인 기준은 사회보험 가입 여부를 결정할 수 있는 3개월 초과 재류자격 여부라고 할 수 있다(김유희 외, 2022: 255).

〈표 I-4-4〉 일본 이주 배경 아동 대상 지원 제도적 기준

구분	국적 조건	재류자격 조건	지자체 거주 조건
출산육아일시금	×	○ ¹⁾	×
보육소	×	○	○
유치원	×	○	○
인정아동원	×	○	○
패밀리 서포트 센터 사업	×	△ ²⁾	△ ²⁾
산전·산후 가사지원	×	△ ²⁾	○

인구구조 변화에 대응하는 육아정책의 과제: 이민정책 국제비교를 중심으로

구분	국적 조건	재류자격 조건	지자체 거주 조건
지역아동지원가점사업	×	△ ²⁾	○
육아휴업급부금	×	○ ³⁾	×
아동수당	×	△ ⁴⁾	○ ⁴⁾
유아교육·보육 무상화	×	×	×
아동부양수당	×	△ ⁴⁾	×

주: 1) 건강보험에 있어야 하는데 단기 체류자는 건강보험 가입 불가

2) 지자체에 따라 상이함.

3) 고용보험에 있어야 하는데 단기 체류자는 고용보험 가입 불가

4) 국내 주소가 있어야 함.

자료: 김유휘 외(2022). 이주민의 사회서비스 보장에 대한 연구 – 해외 주요국 사례분석을 중심으로. 한국보건사회연구원. p. 270.

해외 사례에 대한 선행연구를 종합하면 이주 배경 아동에 대한 교육·보육·돌봄 지원의 경우는 거주허가 유형에 따른 제약도 두지 않는 등 넓게 인정하고 있으나, 아동수당 및 육아휴직급여와 같은 현금지원은 부모의 노동 목적 거주허가 조건 등을 통해 상대적으로 지원 대상 범위를 좁게 인정하는 것으로 나타난다.

II

국내 정책 현황

- 01 국내 이민정책 현황 및 관련 주제
- 02 현금지원
- 03 유아교육·보육
- 04 자녀돌봄 시간지원
- 05 건강지원
- 06 소결

II. 국내 정책 현황

1. 국내 이민정책 현황 및 관련 주제

가. 국내 외국인 영유아 인구 현황

통계청(2024)에 따르면 장래인구추계를 반영할 시 내국인 영유아 인구(0-5세)는 2022년 184만명에서 2042년 153만명으로 향후 20년 간 30만명이 감소할 전망인 반면(통계청, 2024: 11), 이주배경 영유아 인구(0-5세)는 2022년 13만명에서 2042년 20만명으로 향후 20년 간 7만명이 증가할 전망이다(통계청, 2024: 16). 여기서 ‘이주배경 인구’는 ‘본인 또는 부모 중 적어도 한명이 출생 시 또는 현재 외국 국적인 사람’을 말한다(통계청, 2024: 1). 이에 따라 ‘이주배경 인구’는 ‘내국인(귀화), 내국인(이민자2세), 외국인’ 인구의 합계로 구성된다(통계청, 2024: 13).

보건복지부가 2023년 김영주 의원실에 제출한 ‘시군구별 외국인 영유아 보육현황’ 자료에 따르면, 2023년 6월 기준 전국 어린이집 재원 외국인 영유아(0-5세)는 18,375명으로 법무부에 등록된 이주아동(0-5세) 31,722명의 58% 정도이다(국감 보도자료 2023.10.9.). 그러나 우리 정부에서는 영유아 이주 아동에 대한 공식적인 통계가 없어 전체 이주아동 중 어린이집 재원 비율에 대해서는 공식적인 현황을 파악하기 어려운 상황이다(국감 보도자료 2023.10.9.).

나. 국내 법체계상 이민자 규정

OECD는 이주 배경 인구(the population with a migrant backgrounds) 개념에 주목하여 이민자(immigrants)를 해외 출생 인구(the foreign-born population)로 정의하였다(신윤정 외, 2018: 18). 한국의 경우 기준의 법체계에서 해외 출생 인구(the foreign-born population)가 국내에 정착하는 경우를 상정하지 않았기 때문에 외국 국적 인구(foreign population)를 기준으로 하게 된다. 이에 따라 국내 법체계상 이민자(immigrants)가 정의된 법은 「재한외국인처우기

본법」 및 「다문화가족지원법」에 규정된 “결혼이민자”에 한정된다고 볼 수 있다. 「재한외국인처우기본법」 제2조 제3호는 “결혼이민자”란 대한민국 국민과 혼인한 적이 있거나 혼인관계에 있는 재한외국인을 말한다고 규정한다. 이에 따라 이주 배경 아동(children with a migrant background)은 결혼이민자의 자녀 또는 다문화가정의 자녀에 한정하여 국내 법체계에 규정되어 있다고 볼 수 있다.

〈표 II-1-1〉 국내 법체계상 이민자 관련 정의

구분	내용
출입국관리법 제2조(정의)	이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다. 1. “국민”이란 대한민국의 국민을 말한다. 2. “외국인”이란 대한민국의 국적을 가지지 아니한 사람을 말한다. 3. “난민”이란 「난민법」 제2조제1호에 따른 난민을 말한다.
재한외국인 처우 기본법 제2조(정의)	이 법에서 사용하는 용어의 정의는 다음과 같다. 1. “재한외국인”이란 대한민국의 국적을 가지지 아니한 자로서 대한민국에 거주할 목적을 가지고 합법적으로 체류하고 있는 자를 말한다. 2. “재한외국인에 대한 처우”란 국가 및 지방자치단체가 재한외국인을 그 법적 지위에 따라 적정하게 대우하는 것을 말한다. 3. “결혼이민자”란 대한민국 국민과 혼인한 적이 있거나 혼인관계에 있는 재한외국인을 말한다.
다문화가족지원법 제2조(정의)	이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다. 1. “다문화가족”이란 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 가족을 말한다. 가. 「재한외국인 처우 기본법」 제2조제3호의 결혼이민자와 「국적법」 제2조부터 제4조까지의 규정에 따라 대한민국 국적을 취득한 자로 이루어진 가족 나. 「국적법」 제3조 및 제4조에 따라 대한민국 국적을 취득한 자와 같은 법 제2조부터 제4조까지의 규정에 따라 대한민국 국적을 취득한 자로 이루어진 가족 2. “결혼이민자등”이란 다문화가족의 구성원으로서 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 자를 말한다. 가. 「재한외국인 처우 기본법」 제2조제3호의 결혼이민자 나. 「국적법」 제4조에 따라 귀화허가를 받은 자 3. “아동·청소년”이란 24세 이하인 사람을 말한다.

자료: 국가법령정보센터. <https://www.law.go.kr/> (2025. 5. 5. 인출)

이와 관련하여 국내에서는 명시적으로 가족이민제도를 시행하고 있지는 않다. 「출입국관리법」에는 외국인의 체류와 출국 부분에 가족이민을 위한 조항이 없으며, 이에 따라 외국인의 체류 및 활동 범위를 정하는 부분이 없다.

국내 이민정책 및 사증제도는 이민자 개인을 중심으로 정비되어 있고 가족단위의 이주가 발생하더라도 이러한 현상이 가족이민제도를 기반으로 운용되고 있지는 않고 있다.

그러나 최근 인구구조 변화에 따라 우리나라에서도 가족재결합 등 가족이민이 활발하게 진행될 개연성이 커지고 있다고 볼 수 있다.

외국인 인구 규모의 지속적 증가에 따른바 ‘인구소멸 위기’가 더해져 적극적인 외국인 노동인력 도입, 이민자의 정주화 지원, 그리고 이민자 미래세대 지원 논의 까지 본격화되고 있는 추세이다. 그리고 이 과정에서 이민자의 정주 지원을 위한 가족과 특히 자녀지원 관련 사항은 중요한 사회적 논의의 대상이 될 수 있다.

다. 유엔아동권리협약 및 유엔아동권리위원회 일반논평

우리나라는 유엔아동권리협약을 1991년에 비준하였다. 유엔아동권리협약 제44조에 따라 한국 정부는 비준국으로서 유엔아동권리위원회에 협약의 이행 현황을 주기적으로 보고할 의무를 가지고, 유엔아동권리위원회는 이행보고서를 평가하고 권고사항이 담긴 최종 견해를 제시한다(이화용·박민경, 2024: 220).

우리나라는 유엔아동권리협약을 비준하였기 때문에 유엔아동권리협약의 규정은 외국인 아동에 대한 육아정책 적용의 중요한 기준이 된다고 볼 수 있다.

유엔아동권리협약 제2조제1호는 ‘당사국은 자국의 관할권 내에서 아동 또는 그의 부모나 법정 후견인의 인종, 피부색, 성별, 언어, 종교, 정치적 또는 기타의 의견, 민족적, 인종적 또는 사회적 출신, 재산, 장애, 출생 또는 기타의 신분에 관계 없이 그리고 어떠한 종류의 차별이 없이 이 협약에 규정된 권리를 존중하고, 각 아동에게 보장하여야 한다’고 규정한다. ‘국적’은 이 조항에 명시적으로 규정되어 있지는 않으나 ‘기타의 신분’에 포함되는 개념으로 이해할 수 있다. 이에 따라 이 조항은 국적에 따른 차별 없이 협약에 규정된 권리를 아동에게 보장하여야 한다는 것으로 해석할 수 있다.

제3조제1호는 ‘공공 또는 민간 사회복지기관, 법원, 행정당국, 또는 입법기관 등에 의하여 실시되는 아동에 관한 모든 활동에 있어서 아동의 최상의 이익이 최우선적으로 고려되어야 한다.’고 규정한다. 아동에 관한 정책을 수행함에 있어서 ‘아동의 최상의 이익이 최우선적으로 고려’되어야 하며, 이는 외국인 영유아에게도 동일하게 적용된다고 해석할 수 있다.

제4조는 ‘당사국은 이 협약에서 인정된 권리를 실현하기 위한 모든 적절한 입법적, 행정적 및 여타의 조치를 취하여야 한다. 경제적·사회적·문화적 권리에 관

하여 당사국은, 가용자원의 최대한도까지 그리고 필요한 경우에는 국제협력의 테두리 내에서, 이러한 조치를 취하여야 한다.'고 규정한다. 유엔아동권리협약의 당사국은 이 협약에서 인정된 권리를 실현하기 위한 모든 적절한 입법적, 행정적 및 여타의 조치를 취하여야 하는데, 이는 외국인 영유아에게도 동일하게 적용되는 규정이라고 볼 수 있다.

제7조제1호는 '아동은 출생 후 즉시 등록되어야 하며, 출생 시부터 성명권과 국적 취득권을 가지며, 가능한 한 자신의 부모를 알고 부모에 의하여 양육 받을 권리 를 가진다.' 제7조제2호는 '당사국은 이 분야의 국내법 및 관련국제문서 상의 의무에 따라 이러한 권리가 실행되도록 보장하여야 하며, 권리가 실행되지 아니하여 아동이 무국적으로 되는 경우에는 특히 그러하다.'고 규정한다. 유엔아동권리협약 은 이와 같이 아동의 출생등록권을 인정하고 있는데, 한국의 경우 외국인 아동의 출생등록은 해당국 대사관에 해야 한다는 입장을 유지하고 있어, 미등록 외국인 아동이 발생함에 따라 외국인 아동의 출생등록권이 사실상 실행되지 못하고 있다.

제24조제1호는 '당사국은 도달 가능한 최상의 건강수준을 향유하고, 질병의 치료와 건강의 회복을 위한 시설을 사용할 수 있는 아동의 권리를 인정한다. 당사국 은 건강서비스의 이용에 관한 아동의 권리가 박탈되지 아니하도록 노력하여야 한 다.'고 규정한다. 이와 같이 유엔아동권리협약은 건강서비스를 이용할 아동의 권리 가 박탈되지 않도록 당사국은 노력하여야 한다고 규정하고 있고, 외국인 영유아도 이러한 권리를 인정받아야 할 것이다. 그러나 한국은 미등록 외국인 영유아의 경우 건강보험에 가입할 수 없는 등의 이유로 이러한 권리를 실행하지 못하고 있다.

제26조제1호는 '당사국은 모든 아동이 사회보험을 포함한 사회보장제도의 혜택을 받을 권리를 갖고 있음을 인정하며, 국내법에 따라 이 권리의 완전한 실현을 달성하기 위하여 필요한 조치를 취하여야 한다.'고 규정한다. 유엔아동권리협약은 당사국은 모든 아동이 사회보장제도의 혜택을 받을 권리가 있음을 인정하고, 국내 법상 필요한 조치를 취할 의무를 규정하지만, 한국에서 외국인 영유아는 이러한 사회보장제도에서 사실상 제외되어 있다.

제28조제1호는 '당사국은 아동의 교육에 대한 권리를 인정하며, 점진적으로 그 리고 기회균등의 기초 위에서 이 권리를 달성하기 위하여 특히 다음의 조치를 취하여야 한다.'고 규정한다. 유엔아동권리협약에서 당사국은 아동의 교육에 관한 권리

를 인정하여야 한다고 규정하고 후술할 해외 사례를 보면 아동의 교육에 관한 권리 는 다른 사회보장제도에 비교하여 더 넓게 인정되는 것을 볼 수 있다.

2019년 유엔아동권리위원회의 제5·6차 최종 견해는 아주 아동이 출생등록, 보 육시설 이용, 교육, 보건의료서비스, 복지, 여가 및 국가가 제공하는 보호체계 접근에서 차별을 경험한다는 점에 우려를 표했고, 모든 아동의 보편적 출생등록 및 동 등한 사회적 보장을 미등록 아주 아동에게도 적용할 것을 촉구했다(이화용·박민 경, 2024: 226).

〈표 II-1-2〉 유엔아동권리협약(CRC: Convention on the Rights of the Child)

구분	내용
제1조	이 협약의 목적상, 아동이라 함은 해당 아동법규에 의하여 미리 성년에 달하지 아니하는 한, 18세 미만의 모든 사람을 의미한다.
제2조	<ol style="list-style-type: none"> 당사국은 자국의 관할권 내에서 아동 또는 그의 부모나 법정 후견인의 인종, 피부색, 성별, 언어, 종교, 정치적 또는 기타의 의견, 민족적, 인종적 또는 사회적 출신, 재산, 장애, 출생 또는 기타의 신분에 관계없이 그리고 어떠한 종류의 차별이 없이 이 협약에 규정된 권리를 존중하고, 각 아동에게 보장하여야 한다. 당사국은 아동이 그의 부모나 법정 후견인 또는 가족 구성원의 신분, 활동, 표명된 의견을 이유로 받게 되는 모든 형태의 차별이나 처벌로부터 보호되도록 보장하는 모든 적절한 조치를 취하여야 한다.
제3조	<ol style="list-style-type: none"> 공공 또는 민간 사회복지기관, 법원, 행정당국, 또는 입법기관 등에 의하여 실시되는 아동 에 관한 모든 활동에 있어서 아동의 최상의 이익이 최우선적으로 고려되어야 한다. 당사국은, 아동의 부모, 법정 후견인, 또는 여타 아동에 대하여 법적 책임이 있는 자의 권리와 의무를 고려하여, 아동복지에 필요한 보호와 배려를 아동에게 보장하고, 이를 위하여 모든 적절한 입법적, 행정적 조치를 취하여야 한다. 당사국은 아동을 보살피고 보호하기 위한 책임을 지고 있는 기관과 시설에서 관계당국이 설정한 기준 – 특히 안전, 건강, 직원의 숫자, 직원의 적격성 및 충분한 감독 – 을 지켜나 가도록 조치를 취해야 한다.
제4조	당사국은 이 협약에서 인정된 권리를 실현하기 위한 모든 적절한 입법적, 행정적 및 여타의 조치를 취하여야 한다. 경제적·사회적·문화적 권리에 관하여 당사국은, 가용자원의 최대한도까 지 그리고 필요한 경우에는 국제협력의 테두리 내에서, 이러한 조치를 취하여야 한다.
제6조	<ol style="list-style-type: none"> 당사국은 모든 아동이 고유의 생명권을 가지고 있음을 인정한다. 당사국은 가능한 최대한도로 아동의 생존과 발달을 보장하여야 한다.
제7조	<ol style="list-style-type: none"> 아동은 출생 후 즉시 등록되어야 하며, 출생 시부터 성명권과 국적 취득권을 가지며, 가능한 한 자신의 부모를 알고 부모에 의하여 양육 받을 권리를 가진다. 당사국은 이 분야의 국내법 및 관련국제문서 상의 의무에 따라 이러한 권리가 실행되도록 보장하여야 하며, 권리가 실행되지 아니하여 아동이 무국적으로 되는 경우에는 특히 그러 하다.
제8조	<ol style="list-style-type: none"> 당사국은 법률에 의해 인정되는 아동의 국적, 성명 및 가족관계를 포함하여 아동의 정체성을 유지할 권리 to 존중하되 이를 불법적으로 방해하지 않는다. 아동이 그의 신분요소 중 일부 또는 전부를 불법적으로 박탈당한 경우, 당사국은 그의 신

구분	내용
	분을 신속하게 회복하기 위하여 적절한 지원과 보호를 제공하여야 한다.
제24조	1. 당사국은 도달 가능한 최상의 건강수준을 향유하고, 질병의 치료와 건강의 회복을 위한 시설을 사용할 수 있는 아동의 권리를 인정한다. 당사국은 건강서비스의 이용에 관한 아동의 권리가 박탈되지 아니하도록 노력하여야 한다.
제26조	1. 당사국은 모든 아동이 사회보험을 포함한 사회보장제도의 혜택을 받을 권리를 갖고 있음을 인정하며, 국내법에 따라 이 권리의 완전한 실현을 달성하기 위하여 필요한 조치를 취하여야 한다.
제27조	1. 당사국은 모든 아동이 신체적, 지적, 정신적, 윤리적, 사회적 발달에 적합한 생활 수준을 누릴 권리를 갖고 있음을 인정한다.
제28조	1. 당사국은 아동의 교육에 대한 권리를 인정하며, 점진적으로 그리고 기회균등의 기초 위에서 이 권리를 달성하기 위하여 특히 다음의 조치를 취하여야 한다. 가. 초등교육은 의무적이며, 모든 사람에게 무료로 제공되어야 한다. 나. 일반교육 및 직업교육을 포함한 여러 형태의 중등교육의 발전을 장려하고, 이에 대한 모든 아동의 이용 및 접근이 가능하도록 하며, 무료교육의 도입 및 필요한 경우 재정적 지원을 제공하는 등의 적절한 조치를 취하여야 한다. 다. 모든 사람에게 고등교육의 기회가 능력에 입각하여 개방될 수 있도록 모든 적절한 조치를 취하여야 한다. 라. 교육 및 직업에 관한 정보와 지도를 모든 아동이 이용하고 접근할 수 있도록 조치하여야 한다. 마. 학교의 정기 출석을 권장하고 중퇴율을 감소하기 위한 조치를 취하여야 한다.
제31조	1. 당사국은 휴식과 여가를 즐기고, 자신의 연령에 적합한 놀이와 오락활동에 참여하며 문화생활과 예술에 자유롭게 참여할 수 있는 권리를 인정한다. 2. 당사국은 문화적, 예술적 생활에 완전하게 참여할 수 있는 아동의 권리를 존중하고 촉진하며, 문화, 예술, 오락 및 여가활동을 위한 적절하고 균등한 기회를 제공하도록 권장해야 한다.

주: 1989년 11월 20일 유엔총회에서 채택

자료: 세이브더칠드런. <https://www.sc.or.kr/news/reportView.do?NO=28202> (2025. 9. 10. 인출)

「유엔 아동권리위원회 일반논평 제22호와 이주노동자권리위원회 일반논평 제2호(공동)(2017): 국제이주 맥락에서의 아동 인권 관련 일반 원칙」은 제3장에서 「국제이주 맥락에서의 아동권리와 관련된 양 협약의 기본 원칙들」을 제시하였는데, 여기에는 비차별(제2조), 아동의 최선의 이익(제3조), 생명, 생존 및 발달에 대한 권리(제6조) 등이 포함된다.

비차별은 국제이주에 관련되거나 국제이주의 영향을 받는 모든 아동은 자신이나 부모, 법정 후견인 또는 가족 구성원의 체류/등록 지위, 무국적 여부에 관계없이 자신의 권리를 향유할 권리가 있으며, 이는 미등록 상태인 경우에도 적용 가능하다고 보고 있다(III.A.21). 비차별 원칙은 아동 또는 그 부모의 체류자격에 상관없이 적용된다(III.A.22). 아동의 최선의 이익 원칙에 따라 당사국은 자국의 법률, 정책 및 관행에 있어 아동의 최선의 이익에 높은 우선순위를 부여하여야 한다(III.B.32).

이는 당사국의 정책을 수행함에 있어서 ‘국적’이 아니라 ‘아동의 최선의 이익’에 우선순위를 부여해야 한다는 의미로 볼 수 있다.

**〈표 II-1-3〉 유엔아동권리위원회 일반논평 제22호와 이주노동자권리위원회 일반논평 제2호(공동)
(2017): 국제이주 맥락에서의 아동 인권 관련 일반 원칙**

구분	내용
I. 도입	2. ‘모든 이주노동자와 그 가족의 권리보호에 관한 국제협약(International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families)’과 ‘아동 권리 협약(Convention on the Rights of the Child)’은 국제이주 맥락에서의 아동의 권리 보호와 일반적 및 구체적으로 관련되는 법적 구속력을 지닌 의무사항을 포함하고 있다.
III. 국제이주 맥락에서의 아동권리와 관련된 양 협약의 기본 원칙들	19. 아동의 권리에 관한 협약의 당사국들은 동 협약의 원칙과 규정들이 관련 국내 법률, 정책 및 관행에 충분히 반영되도록 하여야 할 의무가 있다(제4조). 아동과 관련한 모든 활동에 있어, 각국은 비차별(제2조) 아동의 최선의 이익(제3조), 생명, 생존 및 발달에 대한 권리(제6조), 자신에게 영향을 미치는 모든 사안에서 자신의 견해를 표명하고 그러한 견해가 고려되도록 할 아동의 권리(제12조)라는 대원칙들을 지침으로 삼아야 한다. 각국은 그러한 원칙들이 실제로 유지되고, 국제이주 맥락에서 아동에게 영향을 미치는 모든 정책의 주류로 편입되며, 국제이주 맥락에서의 아동 인권에 관한 출신국, 경유국, 목적국 및 귀환국에서의 국가의무에 관하여 공동으로 채택한 모든 이주노동자와 그 가족의 권리보호 위원회의 일반논평 4호(2017)와 아동인권위원회의 일반논평 23호(2017)에 명시된 구체적 의무사항들을 해석하고 분석하는 데 있어 적용되도록, 입법 및 기타 정책 도구들을 포함한 조치들을 채택하여야 한다.
A. 비차별 (모든 이주노동자 및 그 가족의 권리보호에 관한 국제협약 제1조 및 7조, 아동 권리협약 제2조)	21. 비차별 원칙은 기본적 원칙으로서, 이 원칙은 모든 측면에서 국제이주 맥락의 아동에 대해 적용된다. 국제이주에 관련되거나 국제이주의 영향을 받는 모든 아동은 자신이나 부모, 법정 후견인 또는 가족 구성원의 연령, 성별, 성정체성, 성적 지향, 출신 민족이나 국가, 장애, 종교, 경제적 신분, 체류/등록 지위, 무국적, 인종, 피부색, 결혼/가족상 지위, 건강 상태나 기타 사회적 조건, 활동, 표명 의견 또는 신념에 관계없이 자신의 권리를 향유할 권리가 있다. 이 원칙은, 이주의 이유와 관계없이, 그리고 해당 아동이 동반되는지 여부, 이주 과정에 있는지 아니면 정착한 상태인지, 등록되어 있는지, 미등록 상태인지, 아니면 기타 지위를 갖고 있는지에 관계없이, 모든 아동과 그 부모에게 온전하게 적용 가능하다. 22. 비차별 원칙은 국경 통제 조치를 포함한 모든 이주 정책 및 절차의 중심에 자리하며, 아동 또는 그 부모의 체류 자격에 상관없이 적용된다. 이주민에 대한 어떠한 차등적 대우도 정당한 목적을 추구하고 해당 아동의 최선의 이익 및 국제인권규범과 기준에 부합함으로써 합법적이고 비례적이어야 한다. 마찬가지로, 당사국들은 이주 아동과 그 가족의 인권이 효과적으로 실현되고 내국인과 동등하게 서비스를 이용할 수 있게 됨으로써 수용 사회내로 통합될 수 있도록 보장하여야 한다.
B. 아동의 최선의 이익 (아동의 권리에 관한	27. 아동의 권리에 관한 협약 제3조 (1항)은 공공 및 민간부문, 법원, 행정당국 및 입법기구에게 아동에 영향을 주는 모든 활동에 있어 아동의 최선의 이익을 평가하여 이를 최우선 고려사항으로 택하도록 의무를 부여하고 있다. 아동권리

구분	내용
협약 제3조)	<p>위원회가 일반논평 14호 6항에서 언급한 바와 같이, 자신의 최선의 이익이 최우선 고려사항으로 채택되도록 할 아동의 권리는 실체적 권리(substantive right)이며, 해석상의 법리(interpretative legal principle)이고, 절차규칙(a rule of procedure)으로서, 개인 및 집단으로서 모든 아동에게 적용된다. 채택된 이후로 이 문제와 관련하여 당사국들에 대한 주요 지침으로 간주되어 온 일반논평 14호에서, 아동권리위원회는 아동의 최선의 이익 원칙 이행에 대해서도 상술하고 있다.</p>
D. 생명, 생존 및 발달에 대한 권리 (모든 이주노동자와 그 가족의 권리보호에 관한 국제협약 제9조, 아동의 권리에 관한 협약 제6조)	<p>32. 양 위원회는 당사국들이 다음을 행하여야 한다고 강조한다. (a) 자국의 법률, 정책 및 관행에 있어 아동의 최선의 이익에 높은 우선순위를 부여하여야 한다.</p> <p>40. 아동 권리 협약 제6조는, 아동 발달의 신체적, 지적, 도덕적, 정신적, 사회적 측면을 포함하여, 생명, 생존 및 발달에 대한 아동의 권리를 보장하여야 할 당사국들의 의무를 강조하고 있다.</p> <p>42. 양 위원회의 견해로는, 아동 권리 협약 제6조와 모든 이주노동자와 그 가족의 권리보호에 관한 국제협약 제9조에 의한 당사국들의 의무에는 아동의 생명, 생존 및 발달권을 위태롭게 할 수 있는, 아동이 직면한 이주 관련 위험 요소들을 – 가능한 한 최대로 – 예방하고 감소시켜야 할 의무가 포함된다.</p> <p>43. 양 위원회는 아동 권리 협약 제2조, 6조, 27조 (1)항의 상관관계를 강조하며, 당사국들은 국제이주의 맥락에 있는 아동이, 자신의 신분 또는 그 부모의 신분에 관계없이, 자신의 신체적, 지적, 정신적 및 도덕적 발달에 적합한 생활수준을 누리도록 하여야 한다.</p> <p>44. 양 위원회는, 성인 이주민에 대해 그의 국적, 무국적 상태, 출신 민족 또는 체류 자격을 이유로 노동권 및 기타 사회적 권리를 포함한 기본권을 부인하거나 제한하는 정책 또는 관행이 아동의 생명, 생존 및 발달권에 직접 또는 간접적으로 영향을 미칠 수 있음을 우려한다. 또한, 그러한 정책은 포괄적인 이주 정책의 설계와, 이주를 개발 정책의 주류에 편입시키려는 노력을 방해할 수 있다. 그러므로, 아동 권리 협약 제18조에 따라, 당사국들은 부모의 사회적 권리에 대한 접근성을 규제하려는 정책 및 결정에 있어서는, 그 아동의 체류 자격에 관계없이, 아동의 발달과 최선의 이익이 충분히 고려되도록 하여야 한다. 마찬가지로, 국가가 비정규직으로 거주하고 있는 이주민의 상황을, 이주 아동 및 그 가족의 통합을 촉진하고 취취와 소외를 막기 위한 수단으로서 정규화 방법을 실시하는 등, 전체적으로 또는 개별적으로 해결하는 경우에도 아동의 발달권과 최선의 이익이 고려되어야 한다.</p>

자료: 국가인권위원회 국제인권정보시스템.

<https://ehr.humanrights.go.kr/pub/ehrstd/pair/line/503?maSectId=123170#> (2025.9.10. 인출)

「유엔 아동권리위원회 일반논평 제23호 및 이주노동자권리위원회 일반논평 제4호(공동)(2017): 국제이주 맥락에서의 아동 인권에 관한 출신국, 경유국, 목적국 및 귀환국에서의 국가의무」는 미등록 아동은 비정규 이주 상황에 있는 부모에게 태어나는 경우, 출생지에서의 출생 등록 및 국적 취득 장애물뿐만 아니라 부모의 출신국에서의 국적 취득 장애물 때문에, 무국적자가 될 위험이 특히 크기 때문에

(II.D.1.20), 당사국들에게 모든 아동이 자신의 체류자격 또는 그 부모의 이주 지위에 관계없이 출생 시에 즉시 등록되고 출생증명서를 발급받을 수 있도록 모든 필요한 조치를 취할 것을 촉구하였다(III.D.1.21). 또한 미등록 상태인 아동이 보건 의료, 보호, 교육 및 기타 사회서비스에 대해 동등한 접근성이 보장되도록 하여야 한다(II.D.1.21)고 보았다.

해당 일반논평은 사회보장과 관련하여, 이주 아동과 그 가족은, 해당 국가의 준 거법과 적용 가능한 양자 및 다자간 조약에서 명시하고 있는 요건을 충족하는 한, 내국인과 동일한 처우를 받을 권리가 지녀야 한다(II.G.47)고 보았고, 건강권과 관련하여 모든 이주 아동은 자신의 체류자격과 상관없이 내국인과 동일한 보건서비스에 접근할 수 있어야 한다(II.I.55)고 보았다. 교육에 관한 권리에 대해서는 국제이주의 맥락에 있는 모든 아동은, 체류자격과 상관없이, 자신이 거주하고 있는 국가의 내국인과 동일한 기준으로, 유아교육(early childhood education) 및 직업훈련을 포함하여 모든 단계와 모든 측면의 교육에 대해 완전한 접근성을 지녀야 한다(II.J.59)고 보았다.

**〈표 II-1-4〉 유엔 아동권리위원회 일반논평 제23호 및 이주노동자권리위원회 일반논평 제4호(공동)
(2017): 국제이주 맥락에서의 아동 인권에 관한 출신국, 경유국, 목적국 및 귀환국에
서의 국가의무**

구분	내용
II. 자국의 영토에서 국제이주의 맥락에 있는 아동의 권리를 보호해야 할 당사국들의 법적 의무	20. 출생 등록의 부재는 아동 결혼, 인신매매, 강제징집 및 아동노동과 같이 아동의 권리 향유에 여러 부정적 영향을 미칠 수 있다. 또한, 출생 등록은 아동을 학대한 자에 대해 유죄 판결을 얻어 내는 데도 도움이 될 수 있다. 미등록 아동은 비정규 이주 상황에 있는 부모에게 태어나는 경우, 출생지에서의 출생 등록 및 국적 취득 장애물뿐만 아니라 부모의 출신국에서의 국적 취득 장애물 때문에, 무국적자가 될 위험이 특히 크다.
D. 성명, 정체성 및 국적에 대한 권리 (모든 이주노동자와 그 가족의 권리보호에 관한 국제협약 제29조, 아동 권리 협약 제7조 및 8조) 1. 출생 등록	21. 양 위원회는 당사국들에게 모든 아동이 자신의 체류 자격 또는 그 부모의 이주 지위에 관계없이 출생시에 즉시 등록되고 출생증명서를 발급받을 수 있도록 모든 필요한 조치를 취할 것을 촉구한다. 출입국 당국에 대한 등록을 담당하는 보건서비스 제공자나 공무원들 사이에 정보 공유를 금지하고 부모에게 자신의 체류 자격과 관련된 서류를 제출하도록 요구하지 않는 등의 방법으로 출생 등록에 대한 법률적, 실질적 장애물이 제거되어야 한다. 또한, 뒤늦은 출생 등록을 용이하게 하고 뒤늦은 등록에 대해 과태료를 부과하지 않도록 조치들을 취하여야 한다. 미등록 상태인 아동이 보건의료, 보호, 교육 및 기타 사회서비스에 대해 동등한 접근성이 보장되도록 하여야 한다.
E. 가족생활 (모든	27. 가족생활의 보호에 대한 권리는 아동의 권리에 관한 협약과 모든 이주노동자

구분	내용
이주노동자와 그 가족의 권리 보호에 관한 국제협약 제14조, 17조 및 44조, 아동의 권리에 관한 협약 제9조, 10조, 11조, 16조, 18조, 19조, 20조 및 27조 (4항)	<p>와 그 가족의 권리보호에 관한 국제협약을 포함하여 국제 및 지역 인권법에 인정되어 있다. 그러므로, 이 권리는 모든 아동에 대해 그들의 거주 또는 국적의 지위를 막론하고 어떠한 유형의 차별도 없이 완전하게 존중, 보호 및 촉진되어야 한다. 각국은 형제자매를 포함한 가족의 결속을 유지하고 분리를 방지하는 측면에서 주어진 국제적인 법적 의무를 이행하여야 하며, 이는 아동의 대안 양육 가이드라인에 의거하여 일차적으로 중점을 두어야 할 부분이다. 가족환경권의 보호를 위해서 각국은 가족 분리나 가족생활권에 대한 그 밖의 자의적인 간섭을 초래할 수 있는 행위를 삼가야 할 뿐 아니라 분리된 가족 구성원의 재결합을 포함하여 가족 단위를 유지하기 위한 적극적인 조치를 취해야 하는 경우가 많다. 아동권리위원회는 아동의 최선의 이익을 최우선 고려사항으로 채택하게 할 아동 권리 일반논평 14호(2013)에서, “부모”라는 용어는 생물학적 부모, 양부모나 위탁부모, 또는, 해당되는 경우, 현지 관습에 의해 정해지는 확대가족이나 공동체 구성원도 포함하도록 넓은 의미로 해석하여야 함을 분명히 하였다.</p> <p>32. 아동 권리협약의 제10조에 의해, 당사국들은 가족 재결합 신청건이, 아동과 그 부모의 재결합을 촉진하는 등, 적극적이고 인도적이며 신속한 방법으로 처리되도록 하여야 한다. 아동과 그 부모 및/또는 형제자매의 관계가 이주에 의해 단절되는 경우 (그 아동과 헤어진 부모의 경우나 부모 또는 형제자매와 헤어진 그 아동의 경우 모두), 가족 재결합에 관한 결정에서 아동의 최선의 이익을 평가할 때 그 가족 단위의 유지 문제를 고려하여야 한다.</p>
G. 미성년자의 위험한 작업을 포함한 경제적 착취로부터의 보호, 고용조건 및 사회보장에 대한 권리 (모든 이주노동자와 그 가족의 권리 보호에 관한 국제협약 제25조, 27조, 52조, 53조, 54조 및 55조, 아동 권리 협약 제26조 및 32조)	<p>47. 사회보장과 관련하여, 이주 아동과 그 가족은, 해당 국가의 준거법과 적용 가능한 양자 및 다자가 조약에서 명시하고 있는 요건을 충족하는 한, 내국인과 동일한 처우를 받을 권리로 지녀야 한다. 양 위원회는, 필요한 경우, 각국은 이주 아동과 그 가족에게 그들의 체류 자격과 상관없이, 어떠한 차별도 없이, 긴급 사회 부조(emergency social assistance)를 제공하여야 한다고 본다.</p> <p>48. 이주민 부모에게 태어난 아동을 포함한 이주 가족에 대해, 양 위원회는 아동 권리 협약 제5조 및 18조에 의하여 아동의 양육과 발달에 대한 부모의 책임과, 모든 이주노동자와 그 가족의 권리보호에 관한 국제협약의 관련 규정에 의한 이주노동자의 노동권 사이의 상호의존성을 강조한다. 따라서, 각국은 비정규 상황의 이주 부모를 포함한 이주 부모의 노동 관련 권리들이 완전히 존중되도록 하기 위한 조치들을, 가능한 한 최대로, 취하여야 한다.</p>
H. 적합한 생활수준에 대한 권리 (모든 이주노동자와 그 가족의 권리보호에 관한 국제협약 제45조, 아동 권리 협약 제27조)	<p>53. 아동의 권리에 관한 협약은 당사국들이 자국의 관할권내 모든 아동에게 어떠한 유형의 차별도 없이 동 협약에 열거된 권리들을 존중하고 보장하여야 함을 명시하고 있으며, 이러한 차별에는 아동 또는 그 부모의 체류 자격을 근거로 하는 아동에 대한 차별이 포함된다. 그러므로, 양 위원회는 당사국들에게 경제적, 사회적 및 문화적 권리에 대한 공평한 접근성을 제공할 것을 촉구한다. 각국에게, 비정규 상황에 있는 이주 아동 및 가족을 포함하여, 이주 아동과 그 가족을 차별하거나 이들이, 가령, 사회적 부조와 같은 서비스와 급여에 효과적으로 접근하지 못하도록 하는 법률, 정책 및 관행을 신속하게 개선할 것을 독려한다.</p>

구분	내용
I. 건강권 (모든 이주노동자와 그 가족의 권리보호에 관한 국제협약 제28조 및 45조, 아동 권리 협약 제23조, 24조 및 39조)	<p>54. 양 위원회는 아동의 신체적, 정신적 건강이, 빈곤, 실업, 이주와 인구 이동 (population displacement), 폭력, 차별 및 소외를 포함한 다양한 요소들에 의해 영향을 받을 수 있음을 인정한다. 양 위원회는, 이주 아동 및 난민 아동이 심각한 정서적 스트레스를 겪을 수 있으며 특별하고 종종 시급한 정신 건강상 수요가 있을 수 있음을 인지하고 있다. 그러므로, 아동은 성인과는 다르게 스트레스를 경험한다는 점을 인정하여, 아동이 특정한 돌봄(care)과 심리적 지원에 접근할 수 있도록 하여야 한다.</p> <p>55. 모든 이주 아동은 자신의 체류 자격과 상관없이 내국인과 동일한 보건서비스에 접근할 수 있어야 한다. 여기에는 공동체나 보건기관에서 제공된 예방적 또는 치료적, 정신적, 신체적 또는 심리사회적 서비스를 막론하고 모든 보건 서비스가 포함된다. 각국은 아동의 건강이 차별의 결과로 저해되지 않도록 하여야 할 의무가 있으며, 차별은 취약성에 기여하는 주요 요소로서 다양한 형태의 차별이 갖는 함축적 의미도 다루어야 한다. 서비스에 대한 접근성의 축소로 인한 성특정적 영향을 해소하는 데도 관심을 기울여야 한다. 또한, 이주 아동에게는 연령에 적합한 성·생식 보건 정보 및 서비스에 대한 완전한 접근성이 제공되어야 한다.</p> <p>56. 건강권에 대한 전체론적 접근법을 강조할 것을 각국에게 독려한다. 각국의 국가 계획, 정책 및 전략은 이주 아동의 건강상 수요와 그들이 차할 수 있는 취약한 상황들을 다루어야 한다. 이주 아동은 거주 허가서나 비호 등록증의 제출을 요구 받지 않고 보건서비스에 접근할 수 있어야 한다. 진술 증거 (testimonial evidence)와 같은 신분 및 거주 대체 증명 수단을 인정하는 등의 방법으로, 서비스 접근에 대한 행정적, 재정적 장애물을 제거하여야 한다. 또한, 양 위원회는, 공공보건시설 구내에 또는 인근에서 출입국 단속 업무를 수행하고 보건기관과 이민 당국이 환자의 자료를 공유하는 행위가 이주 아동 또는 비정규 상황의 이주민에게 태어난 아동의 건강권을 실질적으로 제한하거나 박탈하기 때문에, 이러한 행위를 금지할 것을 각국에게 촉구한다. 이들의 건강권을 보장하기 위하여 효과적인 방화벽이 설치되어야 한다.</p> <p>57. 차별은 종종 미비한 재정적, 법적 보호를 악화시킬 수 있으며, 이주 아동으로 하여금 중병에 이르게 될 때까지 치료를 미룰 수밖에 없도록 하기도 한다. 신속하고 방대한 대응책을 필요로 하는 복잡한 보건서비스를 둘러싼 현안들을 해결하는 데 관심을 기울여야 하며, 이러한 서비스에 있어 차별적인 접근법은 이주 아동의 건강에 심각한 영향을 미치고 그들의 치료 및 회복 기간을 상당히 지연시킬 수 있다. 보건 전문가들은 우선적으로 그들의 환자와 인권으로서의 아동 건강을 유지하는 데 전념하여야 한다.</p> <p>58. 성인 이주민의 건강권을 그들의 국적 또는 체류 자격을 근거로 제한하는 것은 그들 자녀의 건강, 생명 및 발달에 대한 권리에도 영향을 미칠 수 있다. 그러므로, 아동권리에 대한 포괄적 접근법에는, 보건 정책, 프로그램 및 관행에 대한 문화간 접근법(intercultural approach)을 보장하기 위한 조치들과 함께, 모든 이주노동자 및 그 가족에 대해 그들의 체류 자격과 상관없이 건강권을 보장하기 위한 조치들이 포함되어야 한다.</p>
J. 교육과 전문적 훈련에 대한 권리	59. 국제이주의 맥락에 있는 모든 아동은, 체류 자격과 상관없이, 자신이 거주하고 있는 국가의 내국인과 동일한 기준으로, 유아교육(early childhood

구분	내용
리 (모든 아주 노동자와 그 가족의 권리보호에 관한 국제협약 제30조, 43조 및 45조, 아동 권리 협약 제28조, 29조, 30조 및 31조)	<p>education) 및 직업훈련을 포함하여 모든 단계와 모든 측면의 교육에 대해 완전한 접근성을 지녀야 한다. 이러한 의무는 각국이 모든 아주 아동에게 그들의 체류 자격과 상관없이 양질의 통합교육에 대한 동등한 접근성을 보장하여야 함을 의미한다. 아주 아동은 필요한 경우 대안 학습 프로그램에 접근할 수 있어야 하며, 모든 시험에 완전하게 참여하며 자신의 학업에 대한 증명서를 받아야 한다.</p> <p>60. 양 위원회는 각국에게 아주 아동, 특히, 미등록 아동의 학교 및 교육기관 등록을 막는 규정 및 관행을 신속하게 개선할 것을 강력하게 촉구한다. 또한, 각국은 교육기관과 출입국 당국 간 효과적인 방화벽을 개발하고, 학교 내 또는 인근에서 이민 집행 업무를 수행하고 학생의 자료를 공유하는 관행은 아주 아동 또는 비정규 상황에 있는 아주노동자 자녀의 교육권을 제한하거나 박탈하므로 이러한 관행을 금지하여야 한다. 또한, 아동의 교육권을 존중하기 위하여, 체류 관련 절차 진행 중에 학업이 중단되지 않도록 함으로써, 아주 아동이 성년에 도달한 시점에 모든 의무교육 및 진행중인 교육을 완료할 수 있도록 지원할 뿐 아니라 가능하면 학년중에는 이동할 필요가 없도록 할 것을 각국에게 독려한다. 상급 교육 접근성은 의무적이지 않지만, 비자별 원칙에 따라 각국은 모든 아동에 대해, 그들의 체류 자격이나 기타 금지된 사유를 근거로 하는 차별 없이, 이용 가능한 서비스를 제공할 의무가 있다.</p>

자료: 국가인권위원회 국제인권정보시스템.

<https://ehr.humanrights.go.kr/pub/ehrstd/pair/line/505?maSectId=123483#123483> (2025.9.10. 인출)

이러한 유엔아동권리협약 및 유엔아동권리위원회 일반논평의 내용은 외국인 영유아에 대한 육아지원 정책의 수립 및 실행에 있어서 중요한 국제적 기준으로 작용한다고 할 것이다.

이와 관련하여 아래에서는 중요한 문제로 제기되고 있는 되고 있는 「외국인 아동 출생등록제」와 「미등록 아주 아동」에 대해 국내 이민정책의 맥락에서 살펴본다.

라. 외국인 아동 출생등록제

현법재판소는 2023년 3월 23일 혼인 외 생부의 출생신고를 사실상 허용하지 않는 「가족관계의 등록 등에 관한 법률」 제46조 제2항, 제57조 제1항 및 제2항이 헌법에 합치하지 않는다고 결정하였다. 태어난 즉시 출생등록될 권리는 아동이 사람으로서 인격을 자유로이 발현하고, 부모와 가족 등의 보호하에 건강한 성장과 발달할 수 있도록 최소한의 보호장치를 마련하도록 요구할 수 있는 권리로서, 자유로운 인격 실현을 보장하는 자유권적 성격과 아동의 건강한 성장과 발달을 보장하는 사회권의 성격을 함께 지니는 기본권이라는 사실을 명시하였다(류호연, 2024: 1).

아동이 출생등록되지 않는다면 사회보험·사회보장 수급을 제대로 받지 못하고 주민등록이나 신분 확인이 필요한 거래를 하기 어려우며, 학대당하거나 유기되기 쉽고 범죄의 표적이 될 가능성이 클 뿐만 아니라, 출생등록은 개인의 인경을 발현하는 첫 단계이자 인격을 형성해 나가는 전제로서 중요한 역할을 담당한다(현법재판소 2023. 3. 23. 선고 헌마975 결정).

UN 아동권리협약 제7조 제2항에서도 “아동은 출생 후 즉시 등록되어야 하고 (The Child shall be registered immediately after birth), 출생 당시부터 이름과 국적을 가져야 한다(shall have the right from birth to name, the right to acquire a nationality)”고 함으로써 아동의 출생등록될 권리가 국제인권규약에 따른 아동의 기본권임을 규정하고 있고, 우리나라는 1991년 이 협약에 비준함으로써 협약이행 당사국에 해당하지만, 비준 후 30여 년이 지났음에도 불구하고 현행법에서는 외국인에 대한 출생등록제도를 시행하지 않고 있다(류호연, 2024: 1-2).

현행 가족관계등록법에 따르면, 출생신고는 부모 등 신고의무자가 출생 후 1개월 이내에 하여야 하고(제44조 제1항), 정당한 사유 없이 기간 내에 신고하지 않은 경우 5만원 이하의 과태료를 부과함으로써(제122조) 국민에게 아동의 출생신고 의무를 부여하고 있는데, 가족관계등록법 제1조는 “이 법은 국민의 출생·혼인·사망 등 가족관계의 발생 및 변동사항에 관한 등록과 그 증명에 관한 사항을 규정함으로 목적으로 한다”고 규정하고 있어 외국인은 기본적으로 이 법의 적용 대상이 아닌 것으로 해석된다(류호연, 2024: 2).

이에 따라 부모가 모두 외국인인 아동이 대한민국에서 출생한 때에는 가족관계등록법에 따른 출생신고를 할 수 없으며, 부모의 국적국 법령에 따라 대한민국에 주재하는 국적국의 재외공관에서 출생신고를 하거나, 재외공관에서 출생신고 업무를 담당하지 않을 때에는 본국에서 출생신고를 하여야 한다(류호연, 2024: 2).

제4차 외국인 정책 기본계획에서는 이주배경 아동의 안정적 체류교육권을 보장하기 위해 보편적 출생등록제를 도입한다는 계획을 제시하였다. 국내 출생 외국인 아동의 출생신고 의무화, 출생등록번호 부여를 통해 체류 자격과 무관하게 모든 외국인 아동이 출생등록을 신청할 수 있도록 인프라를 구축한다는 계획이다(법무부, 2023: 74).

그러나 외국인 아동 출생등록제 도입은 2021년 11월 24일 발표된 「미등록 이

주 아동 사회적 기본권 보장 방안」에서도 제시되었으나 시행되지 못했다.

해당 방안에서는 미등록 이주민이 자녀를 출산한 경우 신분상 출생신고 및 외국인 등록신고가 어려우며²⁾, 주한 대사관이 부재한 일부 국가(예멘, 아르메니아 등 이주민 자녀의 경우³⁾ 원천적으로 출생신고/등록 방안이 부재하다는 점을 제시하였다(관계부처 합동, 2021: 10).

이에 대한 참고로 유엔아동권리위원회 2019년 최종 견해는 “부모의 법적 지위 또는 출신지에 관계없이 모든 아동이 온라인 출생신고를 포함한 출생신고를 보편적으로 이용할 수 있도록 보장할 것” 및 “당사국 영토 내에 있는 모든 아동이 동등하게 출생 시 등록되고, 보육시설, 교육, 보건, 복지, 여가, 그리고 국가 지원에 접근할 수 있도록 보장할 것”을 명시하였다(관계부처 합동, 2021: 10).

이에 대한 개선방안으로 국내에서 출생한 모든 외국인 아동에 대한 출생등록제를 도입하여 신원확인용으로 활용할 수 있는 등록번호를 추진하였다(관계부처 합동, 2021:10). 또한 국내 출생 외국인 아동 통계관리, 등록번호 부여 및 신원확인을 위한 출생정보등록시스템을 구축을 추진하였다(관계부처 합동, 2021: 10).

이와 관련하여 「외국인아동 출생등록에 관한 법률안」(권인숙의원 대표발의, 2022. 6. 28.)이 국회에서 발의되었다. 이 법률안의 주요 내용은 다음과 같다.

〈표 II-1-5〉 외국인아동의 출생등록에 관한 법률안 주요 내용

구분	내용
제1조	외국인아동의 출생등록과 증명에 관한 사항을 규정함으로써, 외국인아동 인권보장의 토대를 마련하는 것을 목적으로 함
제6조	외국인아동의 출생등록과 관련하여 「출입국관리법」 제84조제1항에 따른 통보의무를 면제하며, 출생등록업무에 관한 정보 제공 요청을 제한함
제7조, 제8조	출생등록의 신청 의무자를 부 또는 모로 하며, 부모가 신청하지 않을 경우 검사, 지방자치단체의 장 또는 외국인관서의 장이 신청하도록 함
제10조~제12조	외국인아동 출생등록의 기록 및 관리에 관한 사항을 명시하고, 관련 정보보호를 위한 승인 및 협의의 절차를 도입함
제13조~제15조	외국인아동 출생등록증명서의 교부에 관한 사항을 명시하고, 교부 신청자는 수수료를 납부하도록 함
제16조, 제17조	외국인아동 출생등록부의 정정 및 폐쇄의 요건·절차를 규정함
제18조	외국인아동 출생등록과 관련하여 위법·부당한 처분이 있는 경우에는 불복신청을 할 수 있도록 하고, 그 절차를 명시함

2) 미등록 이주민은 신분노출 두려움으로 아동에 대한 출생신고를 기피하는 경향이 있음.

3) UN 기준 세계 195개국, 주한 대사관 수는 총 111개임.

구분	내용
제19조~제21조	외국인아동 사망 시 신고하도록 하고, 관련 세부 사항을 명시함

자료: 외국인아동의 출생등록에 관한 법률안(권인숙의원 대표발의, 2022. 6. 28.). 의안번호 21116167. pp. 5-16.

권인숙 의원안은 외국인 아동의 출생등록 및 정정사항에 관한 등록과 증명에 관한 사무(출생등록사무)는 법무부가 관장하는 것으로 규정하였다(안 제4조). 권인숙 의원안은 “출생등록”이란 출생의 사실을 출생등록부에 기재하는 것으로 이는 「출입국관리법」 제23조에 따른 체류 자격 부여를 의미하지 않는다고 규정함으로써(안 제2조 제3호), 출생등록과 체류 자격 부여는 관련이 없다는 점을 명시하였다.

이후 소병철 의원안(2023. 6. 15. 발의)이 21대 국회에서 발의되었으나 권인숙 의원안과 소병철 의원안은 임기만료 폐기되었다. 22대 국회에서는 김남의 의원안(2024. 10. 4. 발의), 서미화 의원안(2024. 12. 19. 발의), 이강일·주호영 의원안(2025. 2. 7. 발의)이 발의되었다. 김남희 의원안과 이강일·주호영 의원안은 다른 범안들이 외국인 아동 출생등록 사무를 법무부가 관장하도록 한 것과 달리 대법원이 관장하는 것으로 규정하였다(각각 안 제4조).

외국인 아동 출생등록제 도입에 대해 이 제도가 도입되면 미등록 외국인을 양산할 것이라는 주장이 있으나, 이는 외국인 아동의 출생등록과 외국인 체류관리가 본질적으로 다른 범주라는 것을 간과하는 것이라고 볼 수 있다(이보연·최윤철, 2025). 외국인 아동 출생등록은 부모 및 아동의 체류 자격 부여는 본질적으로 다른 사안으로 보아야 한다.

외국인 아동 출생등록제 도입은 우리나라의 국적법이 속인주의를 취하고 있기 때문에 어렵다는 시각도 있으나, 해외 사례를 보면 국적에 관하여 독일, 영국, 프랑스, 일본 등의 경우 국적에 관하여는 속인주의를 원칙으로 하고 있으나, 해당 국가에서 출생하였지만 그 국가의 국적을 취득하지 못한 아동의 출생등록을 보장하고 있다(이소은, 2023: 246). 이는 앞에서 언급한 바와 같이 외국인 아동 출생등록과 국적 부여는 별개이기 때문이다.

마. 미등록 이주 아동

한국인이 「주민등록법」에 따라 주민등록을 하는 것과 마찬가지로, 한국에서 90 일을 초과하여 체류하는 것이 허가된 외국인은 「출입국관리법」에 따라 외국인등록

을 하고 외국인등록번호를 부여받는다(장주영, 2025: 8). ‘미등록 이주 아동’은 외국인등록을 하지 못하고 외국인등록번호를 부여받지 못한 상태로 한국에 거주하는 이주 아동을 지칭한다(장주영, 2025: 8).

미등록 이주 아동은 외국인 등록을 하지 못한 이주 아동을 지칭한다는 점에서 출생등록을 하지 못한 아동과는 구별되는 개념이다. 그러나 출생등록을 하지 못한 외국인 아동은 외국인 등록도 할 수 없기 때문에 미등록 이주 아동이 된다.

미등록 이주 아동이 되는 경로는 이외에도 외국 출생의 경우 장단기 체류 자격을 가지고 한국에 체류하였으나 체류기간이 초과되어 미등록 외국인이 될 수 있고, 한국 출생의 경우 출신국 대사관에 출생신고를 하고 외국인 등록을 하여 장단기 체류 자격을 취득하였으나, 체류기간 초과로 미등록 외국인이 될 수 있다(장주영, 2025: 9).

미등록 이주 아동은 등록되어 있지 않기 때문에 정확한 통계를 알 수 없다. 2023년 기준 연구자료와 언론은 미등록 이주 아동의 수는 약 2만 명으로 추정하여 발표하고 있다(이화용·박민경, 2024: 219).

미등록 이주 아동은 등록 이주 아동에 비해서도 육아정책에서 더욱 제외되는데, 외국인등록번호가 없는 미등록 이주 아동은 사회보장정보시스템에 등록이 어려워 관련 제도 이용이 어렵기 때문이다(장주영, 2025: 10).

교육청 유아학비 지원 및 자자체 보육료 지원사업도 등록 외국인 아동을 대상으로 하고 있어, 미등록 이주 아동은 지원에서 제외되고 있다.

미등록 외국인은 등록 외국인과 달리 건강보험에 가입할 수 없으며, 아동도 동일하게 적용된다(장주영, 2025: 11). 보건복지부의 「외국인 근로자 등 의료지원 사업」을 통해 건강보험 적용을 받지 못하는 미등록 이주 아동에게 진료비가 일부 지원되고 있으나, 이 제도는 미등록 이주 아동이 필요할 때 직접 지원하는 것이 아니라 의료기관, 지방정부, 건강보험심사평가원 간의 절차에 의존하고 있으며, 연간 예산도 한정적이기 때문에 실제 이용에 제한이 있다(장주영, 2025: 11).

이에 따라 미등록 이주 아동의 경우 감기로 병원에 가도 10만원 정도의 치료비를 내게 되고, 아이가 아파도 병원에 보내지 못하고 공단 지역 등을 중심으로 인권 단체들이 운영하는 무료 진료소를 이용해야 하는 상황이다(대구MBC News, 2023. 5. 26.).

어린이 국가예방접종의 경우 미등록 이주 아동과 지원사업 대상이 되어 보건소

에서 임시관리번호를 부여받아 보건소 또는 위탁의료기관에서 접종 지원을 받을 수 있으나 2021년까지는 보건소에서만 접종이 가능했고 코로나 19 팬데믹 시기 보건소의 예방접종 업무 중단으로 접종을 받지 못한 사례도 다수 발생했다(장주영, 2025: 11).

미등록 이주 아동과 관련한 지자체 사업으로 「시흥시 출생 미등록 아동 발굴 및 지원 조례」(시행 2024. 8. 9.)가 있다.

이 조례에서는 “출생 미등록 아동”을 출생확인이 되지 않고 시흥시에 주소 또는 거소를 둔 18세 미만인 사람을 말한다고 정의하고(제2조 제1호), “시흥시 출생미등록 아동 지원대상 확인서”는 시가 출생 미등록 아동 보호 및 지원을 위해 아동의 생년월일 및 주소를 기록하여 발급하는 증서를 말한다고 정의하였다(제2조 제2호).

이를 통해 “시흥아동 확인증”을 발급하는데, 이 확인증은 확인서를 발급받은 아동이 소지하고 다닐 수 있도록 발급하는 카드를 말한다(제2조 제3호).

“시흥아동 확인증”을 통해 시장은 미등록 아동에게 지원 가능한 복지, 교육, 보건 사업을 안내하고 지역자원을 연계하는 등 아동으로의 기본권을 보호받을 수 있도록 행정적 지원을 할 수 있다(제8조 제1항).

해외 사례를 보면 프랑스의 경우 미등록 이주 아동이라 하더라도 만 3세부터 입학하는 유치원부터 만 18세 이하의 고등학교까지 교육기회가 내국인과 동등하게 제공된다(이민경, 2015: 39).

한국의 경우도 「초·중등교육법 시행령」 제19조 제2항 제1호는 초등학교 입학 및 전학 시 외국인 아동에 대해서는 “출입국에 대한 사실이나 외국인등록 사실을 증명할 수 있는 서류”뿐 아니라, “임대차계약서, 거주 사실에 대한 인우보증서 등 거주사실을 확인할 수 있는 서류”를 제출할 수 있도록 함으로써 미등록 이주 아동이 초등학교 입학 또는 전학을 할 수 있도록 보장하고 있다. 이는 초·중등교육이 의무교육이기 때문이라고 볼 수 있는데, 프랑스와 같이 유아교육에 대한 접근성을 강화하는 것 역시 외국인 아동의 인권, 사회통합 및 적응을 위해 중요하다고 볼 수 있다.

「응급의료에 관한 법률」 제3조는 “모든 국민은 성별, 나이, 민족, 종교, 사회적 신분 또는 경제적 사정을 이유로 차별받지 아니하고 응급의료를 받을 권리를 가진다. 국내에 체류하고 있는 외국인도 또한 같다.”고 규정하여, 미등록 외국인도 응급

의료를 받을 수 있도록 규정한다. 그러나 생활이 어려운 사람에 대한 의료급여 지원을 규정한 「의료급여법」 제3조의2는 “‘난민법’에 의한 난민인정자로서 「국민기초생활보장법」 제12조의3 제2항에 따른 의료급여 수급권자의 범위에 해당하는 사람은 수급권자로 본다”로 규정함으로써, 의료급여 지원 대상 외국은 난민인정자로 한정하였다. 이에 따라 보건복지부의 「외국인 근로자 등 의료지원 사업」을 통해 건강보험 적용을 받지 못하는 미등록 이주 아동에게 진료비가 일부 지원되는 경우를 제외하고는 미등록 이주 아동의 외래진료에 대한 지원은 이루어지지 않고 있다.

이와 관련하여 국가인권위원회는 미등록 이주 아동에 대한 안정적 의료서비스 제공을 위해 외국인 근로자 의료비 지원사업 절차를 개선, 의료비 지원범위의 확대, 진료기관의 수 증대 및 안정적 예산 확보 등의 조치를 할 것과, 의료급여를 받을 수 있도록 「의료급여법」 및 「국민기초생활보장법」 등의 관련 규정을 개정할 것을 권고하였다(국가인권위원회 보도자료, 2011. 11. 13.).

프랑스의 사례를 보면 「국가 의료지원」(AME: Assistance Médicale d'État)이라 불리는 미등록 이주민을 위한 공공 의료비 지원 시스템이 존재하는데, 미등록 이주민의 체류기간과 소득에 기반한 특정 조건에 따라 정부에서 보조하는 의료서비스를 미등록 이주민과 그 피부양자에게 제공하도록 하고 제공받은 의료서비스는 정부에서 부담하기 때문에 별도의 비용지불이 없다(최영미, 2018: 11-12). 이주민은 이 시스템을 이용할 수 있고, 등록을 매년 갱신할 수 있으며, 프랑스에서 3개월 이상 거주하고 일정 기준 이하의 수입이 있다는 조건을 충족하면, 건강보험 가입이 가능하다(최영미, 2018: 12).

2. 현금지원

가. 현황

「아동수당법」 제14조는 수급아동이 아동수당 수급권을 상실하는 사유로 ‘국적을 상실한 경우’와 ‘그 밖에 대통령령으로 정하는 아동수당 수급권의 상실 사유가 발생한 경우’를 규정한다. 「아동수당법 시행령」 제14조는 ‘법 제14조제3호에서 “대통령령으로 정하는 아동수당 수급권의 상실 사유가 발생한 경우”란 「난민법」

제2조 제2호에 따른 난민으로 인정된 사람이 같은 법 제22조 제1항에 따라 난민인정이 취소되거나 같은 조 제2항에 따라 난민인정결정이 철회된 경우를 말한다'고 규정한다.

〈표 II-2-1〉 아동수당법상 외국인 관련 규정

구분	내용
아동수당법 제14조(아동수당 수급권의 상실)	1. 수급아동은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하게 된 경우에는 그 사유가 발생한 날이 속하는 달의 다음 달부터 아동수당 수급권을 상실한다. 2. 국적을 상실한 경우 3. 그 밖에 대통령령으로 정하는 아동수당 수급권의 상실 사유가 발생한 경우
아동수당법 시행령 제14조(아동수당 수급권의 상실 대상)	법 제14조제3호에서 "대통령령으로 정하는 아동수당 수급권의 상실 사유가 발생한 경우"란 「난민법」 제2조제2호에 따른 난민으로 인정된 사람이 같은 법 제22조제1항에 따라 난민인정이 취소되거나 같은 조 제2항에 따라 난민인정결정이 철회된 경우를 말한다.

자료: 국가법령정보센터. <https://www.law.go.kr/> (2025. 5. 5. 인출)

이와 같이 아동수당과 부모급여는 지원 대상을 대한민국 국적을 보유한 경우로 한정하고 있어 외국국적 영유아는 접근이 어렵다(교육부. 2025a: 276). 다만, 「난민법」에 따른 난민인정자와 「재한외국인 처우 기본법」에 따른 특별기여자는 예외적으로 지원 대상에 포함된다(교육부, 2025a: 278).

육아휴직 급여의 경우 대한민국 국적 여부와 상관없이 고용보험에 가입되어 있고, 육아휴직 시작일 이전 피보험 단위기간이 180일 이상인 경우 급여를 신청할 수 있다(「고용보험법」 제70조 제1항).

다만 외국인노동자의 경우 체류 자격에 따라 당연, 임의, 상호주의 가입으로 구분하여 적용되고 있다.

고용보험 당연적용 대상은 거주(F-2), 영주(F-5), 결혼이민(F-6)의 체류 자격을 가진 외국인 노동자만 포함된다(고용보험법 시행령 제3조의2제1호나목·다목, 출입국관리법 시행령 제23조제2항).

고용보험 당연적용대상이지만 실업급여는 임의적용되는 체류자격은 비전문취업(E-9), 방문취업(H-2)이 해당된다(고용보험법 제10조의2제1항, 고용보험법 시행령 제3조의2제2호).

이와 관련하여 「외국인근로자의 고용 등에 관한 법률」의 적용을 받는 외국인근로자(E-9, H-2)는 2021년 1월 1일부터 단계적 고용보험(고용안정·직업능력개발

사업) 당연적용대상으로 변경됨에 따라 일반근로자와 동일하게 고용보험 피보험자 격취득신고서 제출해야 하고, 실업급여는 임의가입대상으로서 실업급여 희망자는 고용보험 외국인 가입신청서를 제출해야 한다.⁴⁾

따라서 외국국적 영유아의 부모라도 고용보험 가입자는 정책에 접근이 가능하지만, 임의나 상호주의 대상으로 보험에 가입하는 외국인 노동자나 합법적 고용이 허용되지 않는 미등록 외국인의 경우 고용보험 가입이 어려워 육아휴직 급여 대상에서 제외되고 있다.

나. 정책현안

신윤정 외(2018)는 프랑스, 스웨덴, 독일, 일본 등은 국적을 아동수당의 기준으로 하지 않고 단기 체류나 미등록 이주 아동을 제외한 외국 국적의 아동에게 아동수당을 지급하고 있으며, 아동수당은 아동이라는 이유만으로 지급되는 보편적 제도이므로 그 취지에 맞게 지원 대상을 확대할 필요성이 있다고 지적하였다(신윤정 외, 2018: 90-91). 이에 따라 외국인 영유아에 대한 현금지원을 어느 범위까지 확대할 것인가가 현안으로 제기된다.

3. 유아교육·보육

가. 현황

「영유아보육법」 제3조에서는 “영유아는 자신이나 보호자의 성, 연령, 종교, 사회적 신분, 재산, 장애, 인종 및 출생지역 등에 따른 어떠한 종류의 차별도 받지 아니하고 보육되어야 한다”고 규정한다. 그러나 기본법인 「사회보장기본법」 제1조는 “이 법은 사회보장에 관한 국민의 권리와 국가 및 지방자치단체의 책임을 정하고 사회보장정책의 수립·추진과 관련 제도에 관한 기본적인 사항을 규정함으로써 국민의 복지증진에 이바지하는 것을 목적으로 한다”고 규정하여 「사회보장기본법」은 대한민국 국적자인 ‘국민’에 적용이 한정된다는 것을 명시하였다. 이에 따라 「영유

4) 근로복지공단.

<https://www.moel.go.kr/minwon/fastcounsel/fastcounselView.do?inetDcssMngId=202506180510125780801> (2025. 9. 17. 인출)

아보육법」의 지원 대상 역시 ‘국민’에 적용이 한정될 수밖에 없다(신윤정 외, 2018: 119). 교육부의 「보육사업안내」에서는 보육료·양육수당 지원 자격(수급권자)는 ‘대한민국 국적을 가진 자로, 주민등록법에 의해 주민등록번호를 정상적으로 부여 받은 0~5세 아동(난민 및 아프간특별기여자는 예외적으로 보육료·양육수당 지원 대상에 포함)’이라고 규정한다(교육부, 2025a: 278).

〈표 II-3-1〉 영유아보육법 및 사회보장법, 보육사업안내상 외국인 관련 규정

구분	내용
영유아보육법 제3조(보육 이념)	③ 영유아는 자신이나 보호자의 성, 연령, 종교, 사회적 신분, 재산, 장애, 인종 및 출생지역 등에 따른 어떠한 종류의 차별도 받지 아니하고 보육되어야 한다.
사회보장기본법 제1조(목적)	이 법은 사회보장에 관한 국민의 권리와 국가 및 지방자치단체의 책임을 정하고 사회보장정책의 수립·추진과 관련 제도에 관한 기본적인 사항을 규정함으로써 국민의 복지증진에 이바지하는 것을 목적으로 한다.
사회보장기본법 제2조(기본 이념)	사회보장은 모든 국민이 다양한 사회적 위험으로부터 벗어나 행복하고 인간다운 생활을 향유할 수 있도록 자립을 지원하며, 사회참여·자아실현에 필요한 제도와 여건을 조성하여 사회통합과 행복한 복지사회를 실현하는 것을 기본 이념으로 한다.
사회보장기본법 제8조(외국인에 대한 적용)	국내에 거주하는 외국인에게 사회보장제도를 적용할 때에는 상호주의의 원칙에 따르되, 관계 법령에서 정하는 바에 따른다.
2025 보육사업안내 (교육부)	보육료·양육수당 지원 자격(수급권자) - 대한민국 국적을 가진 자로, 주민등록법에 의해 주민등록번호를 정상적으로 부여받은 0~5세 아동 ※ 난민 및 아프간특별기여자는 예외적으로 보육료·양육수당 지원대상에 포함

자료: 1) 영유아보육법, 사회보장기본법: 국가법령정보센터. <https://www.law.go.kr/> (2025. 5. 5. 인출)
2) 교육부(2025a). 2025년 보육사업안내. p. 278.

「유아교육법」 제1조는 “이 법은 「교육기본법」 제9조에 따라 유아교육에 관한 사항을 정함을 목적으로 한다” 규정하여 「교육기본법」에 기반하고 있음을 명시하고 있다. 「교육기본법」 제1조는 “이 법은 교육에 관한 국민의 권리·의무 및 국가·지방자치단체의 책임을 정하고 교육제도와 그 운영에 관한 기본적 사항을 규정함을 목적으로 한다.”고 규정하여 그 적용 대상은 대한민국 국적자인 ‘국민’에 한정한다는 것을 명시한다. 「교육기본법」 제3조는 “모든 국민은 평생에 걸쳐 학습하고, 능력과 적성에 따라 교육 받을 권리를 가진다” 규정하여 학습권은 대한민국 국적자인 ‘국민’에 한정하고 있다. 「교육기본법」 제4조 제1항은 “모든 국민은 성별, 종교, 신념, 인종, 사회적 신분, 경제적 지위 또는 신체적 조건 등을 이유로 교육에서 차별을

받지 아니한다”고 규정하여 차별 금지의 대상은 대한민국 국적자인 ‘국민’에 한정 한다. 이에 따라 교육부의 「2025학년도 유아학비 지원계획」은 유아학비 지원에서 제외되는 유아는 ‘대한민국 국적을 가지지 않은 유아(난민 및 「재한외국인 처우 기본법」 제14조의2 제1항에 따라 법무부장관이 인정한 ‘특별기여자 등’은 예외로 함)’로 규정하고 있다(교육부, 2025b: 4).

〈표 II-3-2〉 유아교육법 및 교육기본법상 외국인 관련 규정

구분	내용
유아교육법 제1조(목적)	이 법은 「교육기본법」 제9조에 따라 유아교육에 관한 사항을 정함을 목적으로 한다.
교육기본법 제1조(목적)	이 법은 교육에 관한 국민의 권리·의무 및 국가·지방자치단체의 책임을 정하고 교육제도와 그 운영에 관한 기본적 사항을 규정함을 목적으로 한다.
교육기본법 제3조(학습권)	모든 국민은 평생에 걸쳐 학습하고, 능력과 적성에 따라 교육 받을 권리를 가진다.
교육기본법 제4조(교육의 기회균등 등)	① 모든 국민은 성별, 종교, 신념, 인종, 사회적 신분, 경제적 지위 또는 신체적 조건 등을 이유로 교육에서 차별을 받지 아니한다. ② 유아학비 지원제외 - 대한민국 국적을 가지지 않은 유아(난민 및 「재한외국인 처우 기본법」 제14조의2제1항에 따라 법무부장관이 인정한 ‘특별기여자 등’은 예외로 함)
2025 유아학비 지원계획 (교육부)	

자료: 1) 영유아보육법, 사회보장기본법: 국가법령정보센터. <https://www.law.go.kr/> (2025. 5. 5. 인출)
2) 교육부(2025b). 2025학년도 유아학비 지원계획(4~5세 추가지원 포함). p. 4.

유아학비와 보육료 사업은 모두 지원 대상을 대한민국 국적 및 유효한 주민번호를 보유한 영유아로 명시하고 있어, 외국 국적 영유아는 지원 대상에서 제외되지 만, 난민인정자 및 특별기여자는 예외적으로 지원 대상에 포함된다(교육부, 2025a: 278; 교육부, 2025b: 4).

유아학비는 전국시도교육감협의회에서 외국국적 아동에게도 지원하기로 하였으나 교육부 정책에 포함되지는 않는다.⁵⁾ 어린이집 보육료도 중앙정부 차원의 지원 대상에 해당되지 않는다(교육부, 2025a: 278).

이와 관련하여 2023년 발표된 「제3차 유아교육발전기본계획」에서는 추진과제로 ‘외국인 유아에 대한 지원 확대’를 포함하고, ‘부모가 모두 외국인인 유아에 대한 학비, 급식비 등 지원 관련 제도 정비 추진’을 제시하였다(관계부처 합동, 2023: 19). 그러나 아직까지 중앙정부 수준에서 외국인 유아 지원에 관한 제도적

5) 국가인권위원회 보도자료(2023. 12. 14.). 이주아동에 대한 유아학비 지원방안 마련 권고, 교육부 불수용.

변화는 없는 상황이다.

중앙정부에서는 외국인 영유아에 대해 유아학비와 보육료를 지원하지 않으나, 시·도 교육청과 지자체에서는 유아학비와 보육료를 지원하고 있다.

2024년 기준 17개 시도교육청 모두가 외국인 유아에게 유아학비를 지원하고 있고(공립유치원 15만원, 사립유치원 35만원), 광주, 대전, 부산, 대구, 인천, 강원, 충북, 충남, 전남 등 8개 시도교육청에서는 만5세 5만원을 추가 지원하고 있다. 그러나 보육료 지원에 있어서는 2023년 6월 기준 전국 기초지자체 229개 중 외국인 아동 보육료 지원 근거를 지자체 조례로 정한 곳은 86개(38%), 보육료를 지원하는 지방자치단체는 62곳(27%)에 불과하다(국감 보도자료 2023.10.9.). 또한 영아(0~2세)의 경우 최저 7만5천원부터 최대 51만4천원까지였고, 유아(3~5세)의 경우 최저 5만6천원에서 최대 48만3,700원까지 지역별 편차가 크게 나타났다(국감 보도자료 2023.10.9.).

예를 들면, 「서울특별시 외국인주민 및 다문화가족 지원 조례」 제7조의2(외국인 주민 가정 및 다문화가족 자녀 지원) 제4호에서 「영유아보육법」에 따른 어린이집에서 영유아에 대한 보육 과정 운영에 소요되는 비용 지원할 것을 명시하였고, 서울시는 조례에 근거하여 서울에 거주하는 외국인 아동의 보육료 지원을 기준에는 3~5세 만 50% 지원하였으나 한국인과 동일하게 0~5세 모두 지원하기로 결정하였다.⁶⁾

이와 관련하여 경기도는 2025년 10월 10일 「경기도 미등록 외국인 아동 발굴 및 지원 조례」를 제정하였다. 해당 조례에서는 “경기도 출생 미등록 외국인 아동 지원대상 확인서”(경기도가 출생 미등록 외국인 아동 보호 및 지원을 위해 해당 아동의 성명 및 생년월일 등 신상정보를 기록하여 발급하는 증서) 및 “경기도 출생 미등록 외국인 아동 확인증”(경기도 출생 미등록 외국인 아동 지원대상 확인서를 발급받은 아동이 소지하고 연계 서비스 이용 시 제시할 수 있도록 발급하는 개인 확인용 카드)을 도입하였다(경기도 미등록 외국인 아동 발굴 및 지원 조례 제3조 제2호 및 제3호). 해당 조례에서 경기도지사는 확인증을 발급받은 출생 미등록 외국인 아동이 기본권을 보장받을 수 있도록 인도적으로 필요한 범위 내 공적서비스 이용에 관하여 보건·의료 서비스 이용, 긴급 복지 및 생계 지원, 어린이집, 유치원 등의 보육 서비스 또는 보육료 지원, 한국어 학습 등 기초적인 사회·문화 적응 지

6) 서울특별시 홈페이지. <https://news.seoul.go.kr/welfare/archives/568613> (2025. 5. 5. 인출)

원의 행정적 지원 및 연계를 할 수 있도록 규정하였다(경기도 미등록 외국인 아동 발굴 및 지원 조례 제9조).

경기도는 해당 조례에 근거하여 2026년부터 전국 광역자치단체 최초로 ‘미등록 외국인아동 보육지원금 지원사업’을 시행한다(경기도 보도자료, 2026.1.1.). 지원 대상은 경기도내 어린이집에 재원 중인 미등록 외국인아동이며, 1인당 월 10만원의 보육료가 지원되는데, 2026년 시범 사업 지역으로 화성, 안성, 이천 총 3개 시군을 선정하였다(경기도 보도자료, 2026.1.1.).

경상북도는 2024년 7월부터 광역지자체 최초로 3-5세 외국인 영유아의 보육료 월 28만원을 지원하는 시범사업을 실시하였고, 시범사업 종료 후 자체 평가를 통해 정규사업으로 전환할 것을 발표하였는데, 또한 현재 3-5세를 0-2세까지 보육료 지원을 단계적으로 확대할 계획이다.⁷⁾

나. 정책 현안

외국인 아동이 학교 입학 후 한국어 능력 등에 어려움을 많이 겪는데, 어린이집부터 한국에서 다닌 아동들의 경우에는 한국어와 한국문화 이해 능력이 상대적으로 높은 수준이다.

그러나 보육료 지원이 되지 않기 때문에 이용이 쉽지 않고, 이로 인해 외국인 어머니의 취업 상황 또한 쉽게 개선되지 않고 있다.

외국인 영유아가 어린이집을 이용하지 못하게 되면 외국인 어머니의 취업을 보장할 수 없게 되어 미등록 상태가 되는 문제가 발생할 수 있다. 이런 점에서 외국인 영유아의 보육서비스 보장은 외국인 아동의 한국사회 적응 뿐 아니라 외국인 부모의 취업 및 체류자격 유지와도 연관되는 문제라고 할 수 있다.

한국에서 자녀를 출산한 것이 아니라 해외에 가족이 있는 경우에도 보육료 지원이 되지 않기 때문에 자녀를 영유아기에 입국시켜 유아교육·보육부터 기관에서 실시하는 것이 아니라 초등학교 이후의 시기에 입국시키게 되어 아동과 학교 모두가 어려움을 겪게 된다.

지방자치단체 차원에서는 지속적인 재원 확보가 어렵고, 지방자치단체에 따라

7) 경상북도청 홈페이지. https://www.gb.go.kr/Main/page.do?mnu_uid=6792&B_STEP=4091861000&cmd=2 (2025. 6. 9. 인출.)

지원 대상이나 수준의 차이가 크게 발생하고 있다.

외국인 영유아 보육료 지원과 관련하여 국내 체류 외국인 영유아에게 보육료를 지원할 수 있는 근거를 마련하기 위해 영유아보육법 일부개정법률안(송옥주 의원 대표발의 2024.7.1. 의안번호 1205 / 송재봉 의원 대표발의 2024.7.19. 의안번호 1907)이 2024년에 국회에서 발의되었다. 송옥주 의원안은 영유아보육법 제3조제3항에서 “인종”을 “국적, 인종”으로 개정하여, 국적에 따른 차별을 금지하였고, 송재봉 의원안은 제34조의8을 신설하여 국가의 지방자치단체는 국내에 체류하는 외국인에게 보육료 및 양육수당을 지원할 수 있도록 규정하였다.

4. 자녀돌봄 시간지원

가. 현황

고용보험 가입자인 외국인은 육아휴직과 관련된 제도의 대상이 되나, 현장에서 육아휴직을 외국인(특히 단순노무계열)이 사용하는 것은 사실상 드문 일인 것으로 거론되고 있다. E-9의 경우 출산으로 인해 다니던 직장을 그만두고 재취업하지 못해 미등록 외국인이 되는 경우가 드물지 않다고 볼 수 있다(김영혜 외, 2019).

「근로기준법」과 「남녀고용평등과 일가정양립 지원에 관한 법률」에는 별도로 외국인에 대한 적용 예외를 두지 않고 있어, 원칙적으로 모성보호 관련 조항이 외국인을 배제하고 있지 않다.

그러나 법과는 달리 실제 노동 현장에서는 모성보호 관련 사항이 지켜지지 않고 있다(김영혜 외, 2019).

고용보험제도 또한 임의가입이 가능하지만 이주여성 노동자의 고용보험 가입 비율이 매우 낮고 이로 인해 출산전후휴가급여 및 육아휴직 급여를 받은 사례가 적게 나타났다(노은영 외, 2025: 98; 장명선 외, 2016: 392).

나. 정책 현안

육아휴직, 출산휴가 이용 등 관련 제도에서 단순 노무, 영세기업에 종사하는 경우가 많은 외국인의 경우에는 이러한 제도 이용이 보장되기 어려운 실정이다(노은

영 외, 2025: 101).

또한 제도 관련 정보에서도 세부적인 규정 등이 많고 이에 대한 외국어 안내가 적절히 이루어지고 있지 않아 이용 가능성 자체에 대해 인지하는 경우가 높지 않은 상황이다.

이에 따라 이용가능 대상이 실질적으로 제도를 이용하도록 하기 위해서는 고용주와 외국인 노동자 모두에게 관련 안내가 필요하지만, 원활하게 이루어지지 않고 있는 실정이다.

5. 건강지원

가. 현황

임산부와 영유아의 의료서비스 이용은 건강보험 가입 여부와 연결된 사항으로 건강보험에 가입된 외국국적 임산부와 영유아는 보험 혜택을 적용받을 수 있다(노은영 외, 2025: 49).

지역가입자의 경우 국내 체류 기간이 6개월 미만인 경우 보험 가입이 안되기 때문에 혜택을 적용받지 못한다(이한숙·김사강·김아이잔, 2024: 11). 직장가입자의 경우도 외국인 등록 등의 요건이 필요하다.

제도적으로는 의료보험 가입 조건을 충족하면 접근이 가능하지만, 지역가입자의 경우 높은 보험료, 미등록 외국인은 가입 불가 등의 이유로 의료보험에 대한 실질적인 접근성이 어려울 수 있다(이한숙 외, 2024: 11).

이에 따라 현재 다문화가족 자녀 이외의 외국인가정 자녀와 모든 임산부, 영유아, 미숙아 등의 건강관리 등 모든 정책에서 제외되고 있다고 볼 수 있다.

〈표 II-5-1〉 「국민건강보험법」 및 동법 시행규칙상 외국인 관련 규정

구분	내용
국민건강보험법 제109조(외국인 등에 대한 특례)	<p>② 국내에 체류하는 재외국민 또는 외국인(이하 “국내체류 외국인등”이라 한다)이 적용대상사업장의 근로자, 공무원 또는 교직원이고 제6조제2항 각 호의 어느 하나에 해당하지 아니하면서 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 제5조에도 불구하고 직장가입자가 된다.</p> <ol style="list-style-type: none">1. 「주민등록법」 제6조제1항제3호에 따라 등록한 사람2. 「재외동포의 출입국과 법적 지위에 관한 법률」 제6조에 따라 국내거소신고를

구분	내용
한 사람	<p>3. 「출입국관리법」 제31조에 따라 외국인등록을 한 사람 ③ 제2항에 따른 직장가입자에 해당하지 아니하는 국내체류 외국인등이 다음 각 호의 요건을 모두 갖춘 경우에는 제5조에도 불구하고 지역가입자가 된다.</p> <p>1. 보건복지부령으로 정하는 기간 동안 국내에 거주하였거나 해당 기간 동안 국내에 지속적으로 거주할 것으로 예상할 수 있는 사유로서 보건복지부령으로 정하는 사유에 해당될 것</p> <p>2. 다음 각 목의 어느 하나에 해당할 것</p> <p>가. 제2항제1호 또는 제2호에 해당하는 사람</p> <p>나. 「출입국관리법」 제31조에 따라 외국인등록을 한 사람으로서 보건복지부령으로 정하는 체류자격이 있는 사람</p> <p>⑤ 제2항부터 제4항까지의 규정에도 불구하고 다음 각 호에 해당되는 경우에는 가입자 및 파부양자가 될 수 없다.</p> <p>1. 국내체류가 법률에 위반되는 경우로서 대통령령으로 정하는 사유가 있는 경우</p>
국민건강보험법 시행 규칙 제61조(외국인 등의 직장가입자 자격취득 신고 등)	<p>① 사용자는 법 제109조제2항에 따라 국내에 체류하는 재외국민 또는 외국인(이하 “국내체류 외국인등”이라 한다)이 직장가입자가 되는 경우에는 그 직장가입자가 된 날부터 14일 이내에 별지 제6호서식의 건강보험 직장가입자 자격취득 신고서에 다음 각 호의 구분에 따른 서류를 첨부하여 공단에 제출하여야 한다. 다만, 공단이 법 제96조에 따라 국가 등으로부터 제공받은 자료로 주민등록, 국내거소신고 및 외국인등록 사실을 확인할 수 있는 경우에는 해당 서류를 첨부하지 아니한다.</p> <p>1. 재외국민: 주민등록표 등본 1부</p> <p>2. 외국인: 다음 각 목의 구분에 따른 서류</p> <p>가. 「재외동포의 출입국과 법적지위에 관한 법률」 제2조제2호에 따른 외국국적동포: 국내거소신고증 사본 또는 국내거소신고 사실증명 1부</p> <p>나. 그 밖의 외국인: 외국인등록증 사본 또는 외국인등록 사실증명 1부</p>
국민건강보험법 시행 규칙 제61조의2(외국인 등의 지역가입자 자격취득 신고 등)	<p>① 법 제109조제3항제1호에서 “보건복지부령으로 정하는 기간”이란 6개월 이상의 기간을 말하고, “보건복지부령으로 정하는 사유”란 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우를 말한다.</p> <p>1. 「출입국관리법」 제10조제2호에 따른 영주자격을 받은 경우</p> <p>2. 「출입국관리법 시행령」 별표 1의2 제21호에 따른 비전문취업(E-9)의 체류자격을 받은 경우</p> <p>3. 「출입국관리법 시행령」 별표 1의2 제27호에 따른 결혼이민의 체류자격을 받은 경우</p> <p>4. 보건복지부장관이 정하여 고시하는 유학 또는 일반여수의 체류자격을 받은 경우</p> <p>② 법 제109조제3항제2호나목에서 “보건복지부령으로 정하는 체류자격”이란 별표 9에 따른 체류자격을 말한다.</p>

「모자보건법」 제3조의3은 ‘이 법은 「재한외국인 처우 기본법」 제2조 제3호의 결혼이민자에 대하여도 적용한다’고 규정한다. 이 규정은 결혼이민자 이외의 외국 국적자에게는 적용되지 않는다는 의미이다. 이에 따라 보건복지부의 「모자보건사업 안내」에서는 임신 사전건강관리 사업, 난임부부 시술비 지원사업은 외국인은 내국

인 배우자가 있는 경우에만 지원이 가능하다고 규정하고 있고(보건복지부, 2025a: 44, 129), 고위험 임산부 의료비 지원사업은 외국 국적인 자는 지원에서 제외되나 영주권 취득 및 결혼이주여성<체류 자격: F5, F6>, 난민협약에 의한 난민, 북한이탈주민, 영주귀국사할린 한인은 지원 가능하다고 규정한다(보건복지부, 2025a: 311). 보건복지부의 「산모·신생아 건강관리 지원사업 안내」에서는 산모·신생아 건강관리 지원사업 지원 대상은 국내에 주민등록(주민등록을 한 재외국민 포함) 또는 외국인 등록(적법한 유효기간 내의 등록)을 둔 출산 가정으로, 부부 모두가 외국인인 경우 각국 내 체류 자격 비자(사증) 종류가 F-2(거주), F-5(영주), F-6(결혼이민)인 경우에 한한다고 규정하여(보건복지부, 2025b: 33), 모자보건사업에 비해 외국인에 대한 지원 대상 범위를 확대하였다.

〈표 II-5-2〉 모자보건법 및 관련 사업의 외국인 관련 규정

구분	내용
모자보건법 제3조의3 (결혼이민자에 대한 적용)	이 법은 「재한외국인 처우 기본법」 제2조제3호의 결혼이민자에 대하여도 적용 한다. 임신 사전건강관리 사업 지원 대상 - 외국인은 내국인 배우자가 있는 경우에만 지원 가능 ※ 부부 모두 외국인인 경우 지원 불가, 별도 비자 조건 없음, 주민등록지 (주민등록을 한 재외국민, 외국인등록 포함)를 기준으로 관할 보건소에서 지원 가능
2025 모자보건사업 안내 (보건복지부)	난임부부 시술비 지원사업 지원 대상: 부부 중 최소한 한 명은 주민등록이 되어 있는 대한민국 국적 소유자(주민등록 말소자, 재외국민 주민등록자는 대상에서 제외)이면서, 부부 모두 건강보험 가입 및 보험료 고지 여부가 확인되는 자 ※ 재외국민 주민등록 관련 법령 : 주민등록법 제6조, 제24조 참조 - 단, 건강보험 적용만을 위한 사실상 혼인관계 인정은 부부 중 최소한 한 명은 건강보험 가입이 되어 있어야 하며, 건강보험 가입자에 한하여 난임시술에 대한 급여 적용이 가능함
2025 산모·신생아 건강관리 지원사업 안내 (보건복지부)	고위험 임산부 의료비 지원사업 지원제외자: 외국 국적인 자 및 국외 이주 - 단, 영주권 취득 및 결혼이주여성<체류 자격 : F5, F6>, 난민협약에 의한 난민, 북한이탈주민, 영주귀국사할린 한인은 지원 가능)
	산모·신생아 건강관리 지원사업 지원 대상: 국내에 주민등록(주민등록을 한 재외국민 포함) 또는 외국인 등록(적법한 유효기간 내의 등록)을 둔 출산 가정 - 단, 부부 모두가 외국인인 경우 각국내 체류 자격 비자(사증) 종류가 F-2(거주), F-5(영주), F-6(결혼이민)인 경우에 한함

자료: 1) 모자보건법: 국가법령정보센터. <https://www.law.go.kr/> (2025. 5. 5. 인출)

2) 보건복지부(2025a). 2025 모자보건사업 안내. p. 44, 129, 311.

3) 보건복지부(2025b). 2025 산모·신생아 건강관리 지원사업 안내. p. 33

국가예방접종사업에서는 국적과 관계없이 모두 사업의 대상이 되고 있으나, 다만 미등록 아동의 경우에는 보건소에서 임시번호를 발급받아 보건소 또는 지정된 병원에서 예방접종을 받을 수 있다(이한숙 외, 2024: 13).

건강보험에 가입된 외국인 영유아는 건강 및 의료 혜택을 받을 수 있으나, 국내에서 출생한 외국인 영유아의 경우에는 출생 후 90일 이내 본국 대사관에 출생등록을 하고 출입국사무소에서 외국인등록을 완료해야 건강보험 가입이 가능하다(이한숙 외, 2024: 14).

그러나 내전 등 국적국의 상황으로 인해 출생등록이 지연되는 경우가 많아, 일부 영유아는 건강보험 혜택을 받지 못하고 의료사각지대에 방치되는 사례가 다수 발생하고 있다(이한숙 외, 2024: 14).

이러한 문제를 해소하기 위해 2022년부터는 미등록 아주 아동이 보건소에서 임시관리번호를 발급받아 민간 의료기관에서도 무료 예방접종을 받을 수 있도록 제도가 개선되었다(이한숙 외, 2024: 13).

이와 관련하여 보건복지부는 외국인 근로자 및 그 자녀, 국적 취득 전 결혼이민자 및 그 자녀, 난민 등 기존 의료보장 제도를 통해 의료 혜택을 받지 못하는 외국인을 대상으로 입원·수술 등 진료비를 지원하고 있는데, 구체적으로, 지원 대상자는 입원부터 퇴원까지 발생한 총 진료비의 90%를 정부가 부담하며, 1인당 최대 500만 원까지 지원되며, 나머지 10%는 본인 부담으로 처리된다(보건복지부, 2025c: 11).

나. 정책 현안

『2024 아주민 영유아 건강권 실태조사』에 따르면, 1세 아주 아동의 필수 예방접종률은 55.2%로 한국아동(96.4%)에 비해 현저히 낮게 나타났는데(이한숙 외, 2024: 34), 주요 원인으로는 정보 부족(31.3%)과 비용 부담(8.3%)이 지적되었으며(이한숙 외, 2024: 35), 치료나 검사가 필요했음에도 불구하고 이를 받지 못했다고 응답한 비율은 19.3%로 한국 아동의 약 8배에 달했고(이한숙 외, 2024: 67), 아주 아동의 입원율은 한국아동의 5배, 응급실 이용률은 약 3배 높게 나타났다(이한숙 외, 2024: 38-39).

또한 내국인의 경우 건강보험료를 6회까지 체납하더라도 급여 제한이 적용되지 않는 반면, 이주민은 단 한 차례 체납만으로도 급여가 제한되는 등 의료 접근성 측면에서 뚜렷한 차이가 존재한다(이한숙 외, 2024: 14).

영유아 예방접종 프로그램은 미등록 영유아⁸⁾까지 지원 대상에 포함하고 있으나, 관련 정책에 대한 홍보 부족으로 이용하지 못하는 외국인 영유아 사례가 다수 발생하고 있다.

이에 따라 이러한 지원은 현재 NGO 등 민간부문에 과도하게 의존하고 있어 제도적 지속 가능성이 부족하기 때문에 건강보험 혜택을 받지 못해 생존권이 위협받는 외국인 영유아의 건강권을 보장하기 위해, 정부 차원의 의료비 지원사업 신설과 더불어 지방자치단체 및 보건소와의 연계를 통한 보건의료 서비스 접근성 강화 방안 마련이 필요하다.

6. 소결

현재 중앙정부 차원의 육아정책은 대한민국 국적을 보유한 영유아를 대상으로 하고 있어 외국인 영유아는 지원 대상에서 제외되고 있는 실정이다. 다만 난민인정자와 특별기여자는 관련법인 「난민법」과 「재한외국인처우기본법」에서 이들에 대한 처우와 보장을 대한민국 국민과 같은 수준으로 보장할 것을 명시하고 있어, 현금지원이나 영유아 교육과 보육 기관 이용 및 비용 지원에도 포함이 되어 있다.

한국의 저출생 문제가 심화되면서 외국인 주민의 유입과 이들의 안정적인 정착 지원에 대한 사회적 관심이 높아지고 있다. 이로 인해 외국인 주민이 많이 거주하고 있는 지자체를 중심으로 외국인 주민 실태 조사 등을 실시하고, 관련 조례를 만들고 있다.

유엔아동권리협약 등 국제적 규범에 근거하여 정책의 기본적인 방향은 부모의 국적이나 외국인 등록 여부, 혹은 체류자격의 합법성 등의 여부를 떠나, 모든 아동의 기본권 보장과 영유아 최선의 이익을 위해서는 외국인 영유아에 대해서도 내국인 영유아와 차등 없는 육아정책이 시행되어야 할 필요가 있다.

영유아기는 신체적·언어적·인지적·정서적·사회적 측면에서 양적·질적 발달이

8) 외국인등록번호가 없는 경우 보건소에서 임시관리번호 발급 후 비용 지원 가능

집중적으로 이루어지는 결정적 시기이다. 따라서 외국인 영유아를 지원하기 위해 서는 보육·교육과 의료·보건뿐 아니라 정서·심리적 지원, 언어·문화 적응, 사회·법적 보호 등 다층적 접근이 요구된다. 이러한 관점에서 정책 추진의 우선순위를 다음과 같이 제시할 수 있다.

먼저 외국인 영유아의 건강권 및 의료 접근성을 보장하는 것이 선결 과제이다. 기본적인 예방접종과 건강검진을 통해 성장과 발달을 점검할 수 있도록 제도적 차원의 의료 보장 확대가 필요하며, 이를 통해 아동이 생존권과 발달권을 동등하게 누릴 수 있도록 해야 한다. 의료서비스는 기본적인 생명권을 보장이라는 점에서 미등록자를 포함하여 체류자격을 묻지 않고 우선적으로 시행되어야 할 정책이라고 볼 수 있다.

프랑스의 국가 의료지원 서비스(AME: Aide medicale de l'Etat)와 신분을 묻지 않는 공공 교육·보육 절차는 미등록 이주 아동이라 할지라도 지원대상과 수혜 대상에서 배제되지 않게 하기 위한 주요 사례이다(프랑스는 만 3세부터 공교육 시스템으로 의무교육이며, 미등록 이주 아동도 포함).

이러한 사회적 의료 지원 이외에도 프랑스의 각 지역에는 국립 의료기관이 개설되어 있는데, 아이와 임산부에게는 체류증 등 서류절차를 요구하지 않고 무료 검진과 건강관리가 가능하다.

다음으로 영유아의 언어 발달과 문화 적응을 위한 보육 및 교육 지원이 강화되어야 한다. 등록 외국인 영유아에게는 내국인과 동등한 수준의 보육·교육 서비스가 보장되어야 하며, 미등록 이주아동에게도 아동권리의 관점에서 최소한의 보육 접근성을 보장할 필요가 있다. 이를 위해 한국어 교육 프로그램과 다문화 언어·문화 중재 서비스의 확대, 부모 대상 양육 및 교육 정보 제공(다국어 지원 포함) 등이 추진될 필요가 있다.

체류자격에 따른 정책 적용 범위에 관해서는 등록 외국인의 경우 체류자격과 조건을 불문하고 모든 육아정책의 수혜자가 되는 것이 바람직하다고 볼 수 있다.

예를 들어 프랑스의 경우, 등록 외국인과 자국민의 육아정책을 원칙적으로 구별하지 않고 모두 지원하고 있다(아동수당 등 현금지원과 육아돌봄과 의료서비스 모두 포함).

미등록자의 경우, 육아 혼황 파악이 쉽지 않아 현금지원은 어려울 것으로 판단된

다. 자녀돌봄 시간 지원의 경우도 현재 미등록자의 경우는 현실적으로 어려울 것으로 판단된다.

그러나 아동인권 보장의 차원에서 유아교육·보육과 건강지원이 이루어져야 할 필요성이 제기된다.

III

영국 사례 분석

01 영국 이민정책 현황

02 현금지원

03 유아교육·보육

04 자녀돌봄 시간지원

05 건강지원

06 소결

III. 영국 사례 분석

영국의 육아정책-아동수당, 유아교육·보육 서비스, 출산 및 육아휴직 제도 등은 영국 국적자뿐만 아니라 다양한 체류 자격을 지닌 외국인에게도 적용된다. 그러나 그 수급 자격은 체류 자격과 이민 조건에 따라 달라지는 구조를 가지고 있다.

영국의 이민정책은 오랫동안 유럽 출신 이민자에 대해서는 비교적 관대한 수용을, 비유럽권 이민자에 대해서는 제한적인 입국과 체류 허가를 적용해 왔다. 즉, 영주권을 보유하지 않은 외국인의 공공지원 수급 권한은 유럽경제지역(EEA: European Economic Area) 출신 여부에 따라 크게 달라졌다. EEA 출신 이민자는 별도의 허가 없이 영국 내 거주와 경제활동이 가능했지만, 비(非)EEA 출신자는 2008년 도입된 접수기반 이민제도에 따라 개별 심사를 거쳐야 했다(김유희 외, 2022: 97). 2021년 브렉시트(Brexit) 이후에는 EEA 출신도 6개월 이상 체류 시 별도의 비자와 거주 허가가 요구되며, 기존 제도 역시 일부 조정되었다. 다만 2021년 이전부터 이미 영국에 체류하던 경우에는 EU 정착제도(EU Settlement Scheme)를 통해 거주 자격을 유지할 수 있도록 하였다(김유희 외, 2022: 97).

외국인의 육아 관련 공공지원 수급 자격은 크게 두 가지 기준에 따라 제한된다. 첫째, 「1999년 이민 및 망명법(Immigration and Asylum Act 1999)」 제115조는 ‘이민 통제를 받는 자(subject to immigration control)’가 공공기금(public funds)에 접근하는 것을 원칙적으로 금지하며, 이에 따라 많은 외국인은 공공기금 수급 제한(No Recourse to Public Funds, NRPF) 조건 아래 아동수당, 주거지원, 지방세 감면, 아동세금공제 등을 포함한 대부분의 제도에서 제외된다(김유희 외, 2022: 98). 둘째, EEA 출신이라 하더라도 일정한 거주 자격(right to reside)을 충족하지 못하면 공공기금 수급이 제한된다. 2006년 도입된 ‘거주권 시험’에 따라, 일정한 근로 이력이나 체류 조건을 충족하지 못하면 수급 대상에서 배제된다(김유희 외, 2022: 98).

이처럼 외국인이 영국 내 육아 관련 제도를 이용하려면 자신의 체류 자격과 해당 제도별 수급 요건을 충분히 이해할 필요가 있다. 이에 따라 본 장에서는 아동수

당, 유아교육·보육 서비스, 출산 및 육아휴직 제도별로 외국인의 접근 가능성과 제도적 제한 사항을 구체적으로 살펴보고자 한다.

1. 영국 이민정책 현황

가. 현황

영국은 이주민 비율이 높은 국가로, 2021~2022년 기준 전체 인구의 약 16%(약 1,070만 명)가 해외 출생자이다. 이 가운데 약 15%는 17세 이하 아동이며, 이들 중 절반 가까이는 영국에서 태어난 것으로 나타난다. 다만 부모가 정주 자격(settled status)이나 시민권을 보유하지 않은 경우, 영국에서 출생한 아동이라도 자동적으로 시민권을 취득하지 않으며 부모의 체류 자격을 따른다(Fernández-Reino & Sumption, 2022).

2019년 기준으로 18세 미만 아동 896,000명이 영국 외 지역에서 태어났으며, 이 중 절반은 EU 출신이었다. 비EU 출신 아동 등에서는 인도 출신(17%)과 중동·북아프리카 및 중앙아시아 출신(17%)의 비중이 특히 커졌다(Fernández-Reino & Sumption, 2022). 한편, 약 39%(421,000명)의 비아일랜드 외국 국적 아동은 영국 내 출생으로 조사되었다.

2021년 말 기준으로는 최소 224,576명의 18세 미만 비EEA 아동이 공공기금 수급 제한(NRPF: No Recourse to Public Funds) 조건에 놓여 있었으며, 이는 복지혜택과 공공주택 접근을 제약한다. 구체적으로 학생비자 아동 56,177명, 부모의 취업비자를 동반한 아동 97,994명, 가족비자 아동 22,296명, 기타 비자 21,574명 등이 해당된다. 또한 EU Settlement Scheme(EUSS)을 통해 2022년 3월까지 총 60만 860명의 아동이 정주자격(settled status)을, 38만 1,010명이 예비정주자격(pre-settled status)을 부여받았다. 그러나 여전히 약 21만 5천 명의 아동이 미등록(undocumented) 상태로 영국에 거주하는 것으로 추정된다 (Jolly et al., 2020).

나. 정책 현안

영국은 최근 수십 년간 이민정책을 점차 강화해 왔으며, 그중에서도 가족이주(family migration)는 정부가 집중적으로 규제하는 분야로 자리잡았다. 특히 2012년에는 가족이주 경로에 큰 변화가 있었는데, 이때 도입·강화된 최소소득 요건(Minimum Income Requirement)은 여성, 남아시아 출신 이주민 및 런던 외 지역 거주자에게 불리한 영향을 끼쳤다(Dickson & Rosen, 2021; Dickson et al., 2023). 또한 가족이주 경로의 체류 기간이 기존 5년에서 10년으로 늘어나면서, 정착까지의 경제적·행정적 부담이 가중되었다.

한편, NRPF 조건의 확장은 아동과 가족에게 심각한 제약을 주고 있다. 이로 인해 복지 혜택은 물론 공공주택과 일부 보육 서비스 접근마저 제한되면서 아동의 기본 권리가 제약되고 있다(Dickson & Rosen, 2021; Dickson & Rosen, 2025).

더불어, 영국은 출생지주의(jus soli)가 아니라 혈통주의(jus sanguinis)를 원칙으로 하고 있다. 이에 따라 부모 중 한 명이라도 시민권자나 정주자가 아닌 경우 아동은 영국에서 태어났더라도 시민권을 자동으로 부여받지 않는다. 이로 인해 임시 체류 신분을 가진 부모의 자녀는 법적 권리 보장에서 불안정성을 겪게 된다.

다. 개선방안

영국 정부는 최근 이민제도의 통제와 관리 강화를 우선 과제로 두고 있으면서도, 일부 취약 아동을 대상으로 한 보완책을 병행하고 있다. 2025년에 발표된 「이민제도 통제 회복」 백서(Restoring control over the immigration system: white paper)에는 아동 연령 심사 강화와 함께, 점수 기반 체류 경로를 통해 일정 조건을 충족한 경우 조기 정착을 허용하는 방안이 포함되었다. 그러나 동시에 가족비자 제도와 난민 가족 재결합 규정은 더 엄격하게 적용하겠다고 밝혀, 결과적으로 가족 단위 이주가 더욱 어려워질 가능성이 크다.

NRPF 조건으로 인해 생활권과 복지 접근이 제한된 아동에 대해서는, 정부가 일부 보호 아동에게 합법적 체류 경로를 마련하거나 국적 취득 비용을 완화하는 방안을 검토하고 있다. 그러나 이러한 조치는 모든 아동에게 권리 보장을 하기보다는 극히 취약한 상황에 놓인 일부 아동에게만 제한적으로 적용된다는 한계가 있다.

이와 함께 아동 착취 범죄를 막기 위한 새로운 정책을 신설하고, 난민 후원 프로그램을 재검토하여 민간 차원의 참여를 확대하려는 시도도 있다. 그러나 전반적으로 이러한 개선 방안들은 아동의 권리 보장을 근본적으로 강화하기보다는 강화된 이민 통제 기조 속에서 제한적인 보호를 부가하는 성격에 가깝다고 볼 수 있다.

2. 현금지원⁹⁾

가. 현황

1) 아동수당(Child Benefit)

영국의 아동수당(Child Benefit)은 1975년 제정된 「1975년 아동수당법(Child Benefit Act 1975)」에 근거한 보편적 가족수당 제도로, 만 16세 미만의 아동 또는 만 20세 미만으로서 정부가 승인한 교육·훈련 과정을 이수 중인 자녀를 양육하는 보호자에게 일정 금액을 현금으로 지원한다. 자녀와의 실거주 여부 또는 일정 수준의 양육비 부담 여부에 따라 수급 자격이 인정되며, 입양·위탁·비공식적 보호자의 경우도 조건을 충족하면 수급이 가능하다. 또한, 자녀가 병원에 입원 중이거나 배우자와 자녀를 분리하여 양육하는 경우 등 특수한 상황에도 사례별로 수급 여부가 판단된다.

지급액은 자녀 수에 따라 정해진다. 첫째 자녀는 주당 26.05 파운드, 둘째 자녀 부터는 각 17.25 파운드가 지급되며, 일반적으로 4주 단위로 지급된다. 아동수당 수급은 현금 급여 외에도 국가연금 산정을 위한 국민보험(National Insurance, NI) 크레딧 제공, 자녀의 NI 번호 자동 발급 등 다양한 혜택을 제공한다. 특히 자녀가 12세 미만일 경우 아동수당을 청구하면 보호자는 자동으로 NI 크레딧을 받아 향후 연금 수급 요건 충족에 도움이 된다. 아동 한 명당 한 명의 보호자만 수급이 가능하다.

다만 일정 소득 이상인 가구의 경우, 고소득 아동수당 환수 제도(High Income Child Benefit Charge)에 따라 수급액 일부 또는 전부가 세금 형태로 환수된다.

9) 본 절의 내용은 영국 정부 공식 누리집 GOV.UK에 수록된 Child Benefit(<https://www.gov.uk/child-benefit>) 및 Child Benefit if you move to the UK(<https://www.gov.uk/child-benefit-move-to-uk>) 자료를 참고하여 작성함. (2025. 6. 9. 인출)

이로 인해 일정 소득 이상 가구는 아동수당을 청구하되 실제 수당 지급은 받지 않고 NI 크레딧 등 아동수당 청구에 따른 기타 혜택만 유지하는 경우도 있다.

수급 요건은 첫째, 영국(잉글랜드, 스코틀랜드, 웨일스, 북아일랜드)을 주된 거주지로 삼아야 하는 ‘통상적 거주 요건(ordinary residence)’을 충족해야 한다. 둘째, 단순 체류 허가가 아닌, 법적으로 인정되는 ‘거주 자격(right to reside)’을 갖추어야 한다.

외국인의 경우, 단순히 자녀를 양육한다는 사실만으로는 자격이 자동 부여되지 않으며, 체류 자격, 이민통제 대상 여부, 국가 간 협약 여부 등 복합적인 요건에 따라 결정된다. 기본적으로 영국에 실질적으로 거주하고 있어야 하며, 자녀 또한 대부분 영국에 함께 거주하고 있어야 한다. 예외적으로 자녀가 EEA 국가(유럽연합 회원국, 노르웨이, 아이슬란드, 리히텐슈타인)나 스위스에 거주하는 경우에도 보호자의 고용 상태와 체류 자격에 따라 수급 자격이 인정될 수 있다. 수급 가능 집단의 예로는 영주권자(Indefinite Leave to Remain), 난민·인도적 보호 수혜자, EU 정착(또는 사전정착) 지위 보유자(적격 ‘거주 자격’이 있을 때)가 포함된다. 반면, 대부분의 한시적 비자 소지자는 NRPF(No Recourse to Public Funds)로 인해 원칙적으로 수급할 수 없으며, 미등록 이주민도 아동수당을 청구할 수 없다. 다만 10년 경로로 정착을 진행하는 일부 가구는 빈곤이 인정되어 NRPF 조건이 해제된 경우(또는 비자 신청 단계에서 공공기금 필요를 명시한 경우)는 가능하다.

외국인 관련 수급 자격 기준은 상위법인 「1975년 아동수당법(Child Benefit Act 1975)」이 아니라 하위 시행규칙인 「2006년 아동수당 시행규칙(Child Benefit (General) Regulations 2006)」에 자세히 규정되어 있다.

〈표 III-2-1〉은 「2006년 아동수당 시행규칙(Child Benefit (General) Regulations 2006)」에 규정된 외국인 관련 조항 중 핵심적인 내용을 발췌한 것이다. Regulation 1(3)은 아동수당 수급 자격에 영향을 미칠 수 있는 특정 국가 또는 지역 출신자의 법적 지위를 정의하는 조항으로, ‘EEA(European Economic Area) 출신자¹⁰⁾’, ‘EU(European Union) 협정국’, ‘북아일랜드 관련자’ 등의 정의를 통해, 예외적 수급 자격을 규정하고 있다.

10) 유럽경제지역(European Economic Area, EEA) 국가는 EU회원국, 아이슬란드, 리히텐슈타인, 노르웨이를 포함함.

또한 Regulation 27은 수급 자격 판단 시 핵심 기준이 되는 ‘통상적 거주 요건(ordinary residence)’과 영국 내 ‘거주 자격(right to reside)’을 명시한 조항이다. 이 조항은 특히 강제 추방 등 법적 조치에 의해 입국한 경우에도 일정 조건을 충족하면 통상적 거주로 간주될 수 있음을 밝히고 있으며, 반대로 영국 내에 거주하고 있더라도 적법한 체류 자격이 없을 경우 아동수당 수급 대상에서 제외된다는 점을 명확히 하고 있다. 이러한 규정은 난민, 망명 신청자, 또는 기타 이주민과 관련한 정책 적용에서 판단 기준으로 작용한다. 즉, 아동수당 제도는 원칙적으로 보편적 성격을 지니지만, 외국인의 경우에는 각자의 법적 지위, 체류 요건, 국제협약 등에 따라 수급 가능성이 달라질 수 있는 구조를 갖고 있다.

〈표 III-2-1〉 Child Benefit (General) Regulations 2006 내 외국인 관련 조항

구분	내용	비고
Regulation 1(3)	“EEA 국가”란 다음을 의미한다 — (a) 영국을 제외한 EU 회원국 또는 (b) 노르웨이, 아이슬란드, 리히텐슈타인;	EEA 시민권자는 예외적으로 수급 자격이 인정
Regulation 1(3)	“EU 협정”이란 (a) EU 기능조약 제217조에 따라 체결된 연합 협정으로 해당 국가 노동자에 대한 평등 대우를 포함하거나, (b) 가족수당 수급을 포함하는 안정화 및 연합 협정을 의미한다.	사회보장협정 국가와의 협정이 있는 경우 외국인 노동자도 수급 가능성 있음
Regulation 1(3)	“북아일랜드 관련자”란 (a) 영국 시민 또는 아일랜드 시민이며, (b) 북아일랜드에서 태어났고 출생 당시 부모 중 최소 한 명이 영국/아일랜드 시민 또는 거주 제한 없는 자격을 가진 사람인 경우를 의미함.	아일랜드 시민에게 우호적인 지위 인정 가능성
Regulation 27	(1) 영국에 통상적으로 거주하지 않는 사람은 SSCB(NI)A 제142조 제2항의 목적상 북아일랜드에 있지 않은 것으로 간주한다. (2) 타국으로부터의 법적 강제조치(추방 등)에 의해 북아일랜드에 입국한 사람은 영국에 통상적으로 거주하는 것으로 간주한다. (3) 영국 내 거주 자격(right to reside)이 없는 사람은 SSCB(NI)A 제142조 제2항의 목적상 북아일랜드에 있지 않은 것으로 간주한다.	통상적 거주 및 체류 자격이 수급 자격 판단 기준임을 명시하며 외국인의 체류 자격 요건 관련한 조항임. 특히 (3)은 외국인의 거주 자격 없을 경우 수급 대상에서 제외된다는 의미를 명확히 함. 난민/강제입국자 등과 관련 자격 판단의 핵심 조항

주: 「Child Benefit Act 1975」의 하위 시행령인 「Child Benefit (General) Regulations 2006」에 명시된 외국인 관련 주요 조항을 중심으로 정리.

자료: Child Benefit (General) Regulations 2006 (SI 2006 No. 223), Regulation 1(3), 27.

영국의 이민제도에서는 외국인이 일정한 체류 자격을 취득하더라도 공공기금에 대한 접근이 제한되는 경우가 많다. 특히, 「1999년 이민 및 망명법(Immigration and Asylum Act 1999)」 제115조는 ‘이민 통제를 받는 자(subject to immigration control)’의 공공기금 접근을 제한(NRPF)하며, 이에 따라 대부분의 외국인은 NRPF 조건이 부여된다. 아동수당 역시 이러한 조건하에서는 원칙적으로 수급이 불가능하다. 다만, 일부 예외 조항이 존재하며, <표 III-2-2>는 이러한 법령상 예외 사례를 총 다섯 가지 유형으로 정리한 것이다. 예를 들어, 영국과 사회보장 조약을 체결한 국가의 국민(예: 알바니아, 모로코, 튀니지, 튀르키예)이나 EU Settlement Scheme에 따라 보호받는 유럽경제지역(EEA) 시민과 그 가족은 NRPF 조건하에서도 아동수당을 청구할 수 있다. 또한, 1996년 10월 이전부터 이미 아동수당을 받고 있던 경우에도 자격이 유지된다.

<표 III-2-2> 아동수당(Child Benefit) 수급이 허용되는 NRPF 예외 사례

예외 번호	예외 내용	적용 대상 국가 및 조건
①	부양약정(Maintenance Undertaking) 하의 성인 부양가족	Immigration Rules에 따라 승인된 경우
②	사회보장 조약 체결국 국민	알바니아, 모로코, 튀니지, 튀르키예
③	시민권 협정 대상 EEA 시민 및 가족	EU Settlement Scheme 등록자 등
④	상호 사회보장 협정 체결국 국민	캐나다, 뉴질랜드, 이스라엘 등 11개국
⑤	1996년 10월 이전부터 아동수당을 수급하던 자	기존 수급 자격 유지

주: 예외 조항에 해당하더라도 구체적인 수급 가능 여부는 개별 체류 자격, 신청 시점, 기타 요건에 따라 달라질 수 있음.

자료: Home Office. (2025). Public Funds: Migrant access to public funds, including social housing and homelessness assistance, and social care. Ver. 21.0. p. 47-48.

한편, 아동수당에 국한되지 않고 보다 광범위한 공공기금에 접근할 수 있는 체류 자격도 존재한다. <표 III-2-3>에 따르면, 무기한 입국·체류 허가(Indefinite Leave to Remain), 난민(Refugee), 인도적 보호 수혜자(Humanitarian Protection), 아일랜드 시민권자(Irish Citizen) 등은 원칙적으로 공공기금 접근이 허용된다. 또한 우크라이나 피난민, 가정폭력 피해자, 인신매매 피해 사실이 공식적으로 인정된 자 등 인도적 사유에 근거한 체류 자격 보유자도 이에 해당된다.

〈표 III-2-3〉 공공기금(Public Funds) 접근이 허용되는 체류 자격 유형

구분	체류 자격 및 설명
공공기금 수급 가능 체류 자격	<ul style="list-style-type: none"> - 무기한 입국/체류 허가(Indefinite Leave to Enter or Remain) <ul style="list-style-type: none"> 단, 성인 부양가족 제외 - 거주권(Right of Abode) - 아일랜드 시민권(Irish Citizenship), 이민통제 미적용 - 난민 지위(Refugee Status) - 인도적 보호(Humanitarian Protection) - 우크라이나 계획(Ukraine Scheme) 하 체류 허가 - 가족/사생활(Family/Private Life) 규정에 따라 체류 허가 (빈곤 인정 시) - 홍콩 BN(O) 비자 (빈곤 인정 시) - EU 정착 계획(EU Settlement Scheme) 하 사전 정착 지위(pre-settled status) 또는 신청 중(추가 요건 필요) - 인신매매/현대판 노예(Trafficking/Modern Slavery) 피해자로 최종 인정(conclusive grounds)된 경우 - 가정폭력 피해 이민자 보호(Migrant Victims of Domestic Abuse Concession) 하 체류 허가 - 무보호 아동 난민(UASC: Unaccompanied Asylum Seeking Children) 대상 체류 허가

자료: NRPF Network. <https://www.nrpfnetwork.org.uk/information-and-resources/rights-and-entitlements/immigration-status-and-entitlements/who-has-recourse-to-public-funds/> (2025. 6. 9. 인출)

영국의 아동수당은 전후 복지국가 체제에서 가족을 지원하기 위한 보편적 제도로 출발했지만, 1980년대 이후 이민통제 정책이 강화되면서 이주민 가정에는 보편성이 제한적으로 적용되었다. 특히 「1999년 이민 및 망명법」에서 NRPF 조건이 법제화되면서, 아동수당 수급 여부는 아동 개인의 권리보다는 부모의 체류 자격과 이민 신분에 직접적으로 연계되었다. 이러한 역사적·문화적 맥락은 오늘날 아동수당 제도의 성격을 규정하고 있으며, 현재의 정책 현안을 이해하는 데 중요한 배경으로 작용한다.

2) 출산수당(Maternity Allowance)

영국의 출산수당(Maternity Allowance)은 고용보험 기반 출산급여(SMP: Statutory Maternity Pay)를 받을 수 없는 여성을 위한 현금성 급여 제도이며, 중앙정부 산하의 Jobcentre Plus를 통해 지급된다. 이 제도는 「사회보장기본법 (Social Security Contributions and Benefits Act 1992)」 제35조 제1항(b)에 근거한다(〈표 III-2-4〉 참고).

출산수당은 기여 기반 급여(contributory benefit)로 분류되며, 공공기금에 해당하지 않는다. 따라서 NRPF 조건이 부여된 외국인도 자격 요건을 충족하면 출산 수당을 받을 수 있다. 출산수당의 수급 자격 요건은 다음과 같다. 1) 출산 예정일 전 11주가 시작되기 전까지 임신에 도달했거나, 해당 시점 이전에 이미 출산한 경우, 2) 출산 예정일 직전 66주 동안 최소 26주 이상 근로를 수행한 경우, 3) 평균 주당 소득이 해당 과세연도의 출산수당 기준 금액을 상회하는 경우, 4) 동일한 임신에 대해 같은 주에 SMP 수급 자격이 없는 경우를 모두 충족한 경우.

출산수당은 최대 39주 동안 지급되며, 주당 최대 187.18 파운드 또는 평균 주급의 90% 중 적은 금액으로 적용된다. 자격 요건 중 근로 이력과 소득 수준은 Class 1, Class 2의 국민보험(NI) 납부 이력으로 판단한다. 일반 근로자는 Class 1 납부 이력, 자영업자의 경우 Class 2 납부 이력이 있어야 한다.

출산수당은 정규 고용 이력이 없더라도 수급이 가능할 수 있다. 예를 들어, 최근 고용이 단절되었거나 단기·시간제 근로를 반복한 경우, 자영업 이력이 있거나, 배우자의 자영업에 무급으로 참여한 경우 등도 포함된다. 특히 배우자의 자영업에 무급으로 참여한 경우에는 최대 14주 동안 출산수당을 받을 수 있는데, 이는 「2014년 사회보장 시행규칙(The Social Security (Maternity Allowance) (Participating Wife or Civil Partner of Self-employed Earner) Regulations 2014)」에 근거한 예외 규정에 따른 것이다. 또한 임신 24주 이후 유산이나 사산한 경우에도 관련 요건을 충족하면 출산수당 수급이 가능하다.

수급 시에는 고용주로부터 SMP 수급이 불가하다는 통지서(SMP1 양식)를 받아 제출해야 하며, 여러 형태의 고용 이력도 인정받을 수 있다.

〈표 III-2-4〉 Social Security Contributions and Benefits Act 1992의 Maternity Allowance 관련 조항

구분	내용
State maternity allowance for employed or self-employed earner ¹ (Section 35)	제35조: Maternity Allowance 수급 자격 ① 여성은 아래 요건을 모두 충족하는 경우, 제35A조에 따라 결정된 적정 주당 금액으로 Maternity Allowance를 받을 자격이 있다. (a) 임신하여 분만 예정일 전 11주가 시작되기 전까지 도달했거나, 그 전에 이미 출산한 경우 (b) 분만 예정일 직전 66주 중 최소 26주 동안, 매주 일부 기간이라도 고용되었거나 자영업자로서 소득 활동에 종사한 경우

구분	내용
	(c) 위 (b)항에서 언급된 66주가 시작되는 과세연도에 적용되는 Maternity Allowance 기준금액 이상으로 평균 주당 소득(제35A조의 정의에 따름)을 얻은 경우 (d) 동일한 임신에 대해 같은 주에 Statutory Maternity Pay(SMP)를 받을 자격이 없는 경우
주:	1) 2014년 관련 규정(S.I. 2014/606)에 따라 참여 배우자 적용 조항이 삽입됨. 2) 『1999년 복지개혁 및 연금법(Welfare Reform and Pensions Act 1999, c.30)』에 의해 대체됨. 3) 2002년 고용법(Employment Act 2002, c.22)에 의해 소득 요건 관련 문구가 개정됨.

출산수당은 영국 시민뿐만 아니라 일정한 체류 자격(definite leave to remain)을 보유한 외국인에게도 열려 있다. Skilled Worker Visa, 배우자 비자, 학생 비자, 난민 또는 인도적 보호 수혜자 등은 NRPF 조건이 있더라도 수급 자격 요건(근로 이력 및 소득 요건)을 충족하면 출산수당 수급 대상이 될 수 있다. 특히 Skilled Worker Visa 소지자가 출산휴가 중 비자 갱신을 신청할 경우, 해당 기간은 일시적인 비근무 상태로 간주되므로 체류 자격 유지나 비자 갱신에 불이익은 없다. 다만 다음의 조건을 충족해야 한다. (1) 영국 내 계속 근무 의지를 증빙할 것, (2) 고용주의 고용 지속 확인서를 제출할 것, (3) CoS(Certificate of Sponsorship)와 복직 예정일이 포함된 문서를 함께 제출할 것. 이러한 요건은 육아휴직 사용 시에도 동일하게 적용된다.

나. 정책 현안

영국은 1977~1979년에 아동수당(Child Benefit)을 도입하면서 기존의 가족수당(Family Allowance)과 아동세액공제(Child Tax Allowance)를 대체하였다. 아동수당은 양육 비용을 보조하기 위해 마련된 제도로, 도입 이후 수급률이 높고 사회적 지지도 폭넓게 형성되었다. 그러나 제도 도입 과정에서 해외에 거주하는 아동을 부양하는 이주민 가정에 대한 지원은 축소되었고, 이는 이주 가정의 생활 안정에 부정적인 영향을 미쳤다. 또한 현재 아동수당은 명목상 보편적 제도로 유지되고 있으나, 물가 상승으로 인해 실질적 지원 가치는 지속적으로 하락하고 있다는 점이 지적된다.

아동수당을 비롯한 영국의 아동·보육 정책은 복지국가의 역사적 발전, 아동보호 입법, 그리고 이민 통제 정책의 변화 속에서 형성되어 왔다. 1940년대 복지국가

체제 초기에는 아동수당이 모든 가정을 대상으로 하는 보편적 사회 안전망으로 기능하였다. 그러나 1980년대 이후 이어진 일련의 이민 개혁은 복지 수급 자격과 이민 신분을 점차적으로 분리하는 방향으로 전개되었다.

특히 「1999년 이민 및 망명법 (Immigration and Asylum Act 1999)」은 NRPF 조건을 명문화하였다. 이 제도는 이주민이 국가 복지에 의존하지 않고 자립해야 한다는 사회적·정치적 기대를 반영한 것이다. 그 결과 임시 체류 신분을 가진 이주 가정은 아동수당을 비롯한 현금 기반 지원에서 대부분 배제되었으며, 아동의 성장과 발달에 필요한 사회적 안전망에 접근하기 어렵게 되었다. 반면 난민과 영주권자는 여전히 아동수당 수급 자격을 보유하고 있어, 이주민 집단 내에서도 체류 자격에 따른 격차가 구조적으로 발생하고 있다.

종합하면 영국 아동수당과 관련된 정책 현안은 네 가지로 요약된다. 첫째, 제도 도입 과정에서 해외 거주 아동을 부양하는 이주민 가정 지원이 축소되었다는 점, 둘째, 물가 상승으로 인해 아동수당의 실질적 가치가 하락하고 있다는 점, 셋째, 이민 개혁으로 인해 복지 자격과 이민 신분이 점차 분리되어 온 점, 넷째, NRPF 조건으로 인해 임시 체류 이주 가정이 현금 기반 지원에서 배제된 점이다. 이는 영국의 아동수당 제도가 보편적 복지의 기초로 자리 잡았음에도 불구하고, 이주민 가정에는 차별적 접근이 제도적으로 고착화되어 있음을 보여준다.

다. 개선 방안

첫째, 아동수당의 보편적 접근성 보장이 필요하다. 현재 아동수당은 지급 수준이 낮고, 물가 상승으로 인해 실질적 가치가 지속적으로 하락하고 있다. 더불어 공적 기금으로 분류되어 이주 가정 중 다수가 수급에서 배제되고 있다는 점은 제도의 본래 취지와 맞지 않는다. 따라서 아동수당은 공적기금 범주에서 제외하고, 모든 가정이 보편적으로 접근할 수 있도록 제도 개선이 요구된다.

둘째, NRPF 조건에 대한 개혁이 필요하다. 현행 제도는 많은 아동이 빈곤에 노출되는 원인이 되고 있으며, 부모가 NRPF 조건을 해제할 수 있는 절차 자체도 충분히 알려지지 않아 실질적 접근성이 낮다. 이에 대한 개선 방안으로는 NRPF 제도의 전면적 폐지, 최소한 아동수당을 제한 목록에서 제외하는 부분적 개혁, 그리고 사회복지사 및 이주가정을 대상으로 NRPF 해제 절차에 대한 인식과 정보 접근

성을 높이는 정책이 가능하다.

셋째, 정책 담론 개선이 요구된다. 연이은 정부에서 이주민을 복지 남용 집단으로 규정하는 반(反)이주 담론은 현금급여 접근권 확대를 어렵게 하는 주요 요인으로 작용해왔다. 따라서 아동수당 및 아동 지원정책은 이주민을 복지 수급 대상이 아닌 아동 권리 보장 차원에서 접근해야 하며, 정책 설계 과정에서 반이주 정서를 완화할 수 있는 공공 소통 전략이 필요하다.

3. 유아교육·보육¹¹⁾

가. 현황

영국에서는 유아교육과 보육을 국가가 보장해야 할 아동의 권리로 보고 이를 법 제화하고 있다. 잉글랜드에서는, 「2006년 아동보육법 (Childcare Act 2006)」 제7조에 따라 모든 3~4세 아동에게 주 15시간(연간 570시간, 38주 기준)의 무상보육을 보장하며, 근로 중인 부모의 자녀에게는 최대 주 30시간까지 확대 제공된다. 2세 아동의 경우에는 부모의 소득 수준, 장애 여부, 보호대상 아동 해당 여부 등에 따라 제한적으로 무상보육을 제공받을 수 있다.

이러한 제도적 기반은 「2016년 아동보육법 (Childcare Act 2016)」, 「2014년 아동 및 가족법 (Children and Families Act 2014)」에 따라 지방정부(local authority)의 의무로 규정되어 있으며, 재원은 중앙정부에서 지원한다. 유아교육·보육의 내용 및 질적 기준은 「2006년 아동보육법 (Childcare Act 2006)」 제39조에 근거하여 제정된 「유아기 기초단계(EYFS: Early Years Foundation Stage) Framework」를 통해 정해지며, 모든 등록된 유아교육·보육 기관에 동일하게 적용된다(〈표 III-3-1〉 참고).

11) 본 절의 내용은 영국 정부 공식 누리집 NRPF Network의 'Early Education and Childcare' 항목을 참조하여 작성함.
<https://www.nrpfnetwork.org.uk/information-and-resources/rights-and-entitlements/services-for-children-and-families/early-education-and-childcare/overview#guide-content> (2025. 6. 9. 인출). 본 절에서 설명하는 정부 재원 기반 유아교육·보육 제도는 특별한 언급이 없는 한 잉글랜드 기준이며, 스코틀랜드·웨일스·북아일랜드의 경우 별도 제도를 운영 중임(각 지역별 제도는 〈표 II-2-4〉 참조).

〈표 III-3-1〉 Childcare Act 2006 내 관련 법령 요약

구분	내용
Duty to secure sufficient childcare for working parents (Section 6)	<p>제6조 (근로 부모를 위한 충분한 보육 제공의무)</p> <p>① 잉글랜드의 지방정부는 그들의 지역 내에서 보육이 (직접 제공 여부와 무관하게) 다음 각 목의 사유로 보육을 필요로 하는 부모의 수요를 충족하기에 충분하도록, 가능한 한 실현 가능한 범위 내에서 이를 확보하여야 한다.</p> <p>가. 취업을 시작하거나 계속 고용을 유지하기 위하여 나. 취업에 실질적으로 도움이 될 수 있는 교육이나 훈련을 받기 위하여</p>
Duty to secure early years provision free of charge in accordance with regulations (Section 7)	<p>제7조 (규정에 따른 무상 유아교육 제공의무)</p> <p>① 잉글랜드의 지방정부는 다음 각 목의 요건을 모두 충족하는 지역 내의 유아에 대하여, 규정으로 정하는 바에 따라, 정해진 유형의 유아교육이 무상으로 제공되도록 확보하여야 한다.</p> <p>가. 의무교육 연령 미만일 것 나. 규정으로 정하는 요건을 갖출 것</p>
Arrangements made by local authorities for the purposes of section 7 (Section 9A)	<p>제9A조 (제7조 이행을 위한 지방정부의 협약에 관한 규정)</p> <p>규정은 잉글랜드의 지방정부가 제7조에 따른 의무 이행을 목적으로 체결하는 협약에 대하여 다음 각 호와 같은 사항을 정할 수 있다.</p> <p>가. 협약 상대방에게 부과할 수 있는 요건은 규정으로 정하는 유형에 한할 것 나. 협약 상대방에게 부과할 수 없는 요건은 규정으로 정하는 유형으로 제한할 것</p>
Duty to provide information, advice and assistance (Section 12)	<p>제12조 (정보, 조언 및 지원 제공의무)</p> <p>① 잉글랜드의 지방정부는 본 조에 따라 정보, 조언 및 지원을 제공하는 서비스를 설립하고 유지하여야 한다.</p> <p>② 동 서비스는 부모 또는 예비 부모에게 다음 각 목에 해당하는 사항과 관련된, 규정으로 정하는 유형의 정보를 제공하여야 한다.</p> <p>가. 해당 지방정부의 관할구역 내 보육 제공에 관한 사항 나. 부모 또는 예비 부모에게 유익할 수 있는 기타 서비스, 시설 또는 간행물 다. 아동 또는 청소년에게 유익할 수 있는 기타 서비스, 시설 또는 간행물</p>
Duty to provide information, advice and training to childcare providers (Section 13)	<p>제13조 (보육제공자에 대한 정보, 조언 및 교육훈련 제공의무)</p> <p>① 잉글랜드의 지방정부는 규정에 따라 다음 각 호에 해당하는 자에게 정보, 조언 및 교육훈련의 제공을 확보하여야 한다.</p> <p>가. 제3편에 따라 등록된 보육제공자 나. 제3편에 따라 등록이 요구되는 보육 제공을 하려는 자 다. 학교, 승인된 특수학교 또는 비인가 대안교육기관 등에서 보육을 제공하는 자</p>
The Early Years Foundation Stage (Section 39)	<p>제39조 (유아기 기초단계)</p> <p>① 제40조가 적용되는 유아교육제공자에 의해 유아교육을 제공받는 유아의 복지 를 증진하기 위하여, 국무장관은 다음 각 호의 사항을 시행하여야 한다.</p> <p>가. 유아의 학습 및 발달과 관련된 요건을 제41조에 따라 명령으로 지정할 것 (이하 “학습 및 발달 요건”) 나. 제40조가 적용되는 유아교육제공자의 활동을 규율하는 요건을 제43조에 따라 규정으로 지정할 것 (이하 “복지 요건”)</p> <p>② 전항의 학습 및 발달 요건과 복지 요건을 통칭하여 “유아기 기초단계(Early Years Foundation Stage)”라 한다.</p>

자료: 2006년 아동보육법 (Childcare Act 2006).

외국인 아동의 유아교육·보육에 대한 법적 접근 보장은 「2010년 평등법(Equality Act 2010)」에 따라 인종, 국적, 출신국 등을 이유로 차별받지 않을 권리를 통해 간접적으로 이루어진다(〈표 III-3-2〉 참조). 이 법은 교육기관을 포함한 공공서비스 제공자가 아동의 출신 배경을 이유로 차별하는 것을 명시적으로 금지하고 있다(제4조, 제9조, 제85조 등). 따라서 체류 자격과 무관하게 외국인 아동이 유아교육·보육기관에 등록하여 교육과 보육을 받는 것은 원칙적으로 보장된다. 그러나 무상보육 등 재정 지원이 수반되는 제도는 부모의 이민 상태나 체류 자격에 따라 이용이 제한될 수 있다. 따라서 외국인 아동의 보육 접근은 법적으로 차별로부터 보호되지만, 실질적인 제도 이용 기회는 모두에게 균등하게 보장된다고 보긴 어렵다.

〈표 III-3-2〉 Equality Act 2010 내 외국인 관련 조항

구분	내용
The protected characteristics (Section 4)	제4조 (보호 특성) 다음 각 호에 해당하는 특성은 보호 특성으로 한다. 연령 장애 성전환 혼인 및 시민결합 임신 및 출산 인종 종교 또는 신념 성별 성적 지향
Race (Section 9)	제9조 (인종) ① “인종(Race)”에는 다음 각 목의 사항이 포함된다. 가. 피부색(colour) 나. 국적(nationality) 다. 민족적 또는 국가적 출신(ethnic or national origins)
Pupils: admission and treatment (Section 85)	제85조(학생: 입학 및 대우 등) ① 이 조가 적용되는 학교의 책임기관은 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 방식으로 어떤 사람에 대해서도 차별하여서는 아니 된다. 가. 해당 학교에 학생으로 입학할 자를 결정하기 위하여 마련하는 절차에 있어서 나. 해당 사람을 학생으로 입학시키는 조건에 있어서 다. 해당 사람을 학생으로 입학시키지 아니함에 있어서 ② 이 조가 적용되는 학교의 책임기관은 학생에 대하여 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 방식으로 차별하여서는 아니 된다. 가. 학생에게 교육을 제공하는 방식에 있어서 나. 학생에게 어떠한 혜택, 시설 또는 서비스를 제공하는 방식에 있어서 다. 학생에게 교육을 제공하지 아니함에 있어서 라. 학생에게 어떠한 혜택, 시설 또는 서비스를 제공하지 아니함에 있어서

구분	내용
	마. 학생을 학교로부터 퇴학시키는 행위에 있어서 바. 학생에게 그 밖의 불이익을 기하는 행위에 있어서

자료: 2010년 평등법 (Equality Act 2010).

예컨대, 영국에는 ‘공공기금 접근 제한(NRPF: No Recourse to Public Funds)’ 조건이 부여된 체류 자격을 가진 이주민 가정이 다수 존재한다. 이들은 대부분의 복지 서비스 이용에 제약을 받으며, NRPF 조건은 다음과 같은 경우에 적용된다. 1) 공공기금 접근이 제한된 체류 허가(leave to remain with NRPF 조건)를 받은 가정, 2) 영국 내에 합법적 체류 자격이 없는 가정, 3) 영국 내무부(Home Office)로부터 「1999년 이민 및 난민법(Immigration and Asylum Act 1999)」 제4조에 따른 난민 지원을 받는 가정, 4) EU 정착 제도(EU Settlement Scheme)하에서 ‘pre-settled status’를 보유하였으나 복지 수급을 위한 거주 요건(right to reside)을 충족하지 못한 가정. 이처럼 법적 차별은 금지되지만, 행정적 자격 요건으로 인해 실질적인 서비스 접근이 제한되는 제도적 사각지대가 존재하며, 이에 대한 정책 개선 요구도 제기되고 있다.

한편, 유아교육·보육 서비스는 이민법상 공공기금으로 분류되지 않으므로 NRPF 조건이 있는 가정도 원칙적으로 이용이 가능하다. 그러나 실제 이용 여부는 자녀의 연령, 보호자의 고용 상태, 소득 수준, 거주 요건 등 구체적인 자격 기준에 따라 달라지며, 특히 일부 보육 제도는 부모의 이민 상태나 체류 자격에 따라 이용이 제한될 수 있다.

예를 들어, 잉글랜드에서는 영국에 거주하는 3~4세 아동은 누구나 본인 또는 부모의 이민 신분, 체류 자격 등에 관계없이 보편적으로 주 15시간(연간 570시간)의 무상보육 서비스를 이용할 수 있다. 그러나 2세 아동의 경우, 다음 요건 중 하나에 해당해야 부모의 이민 상태에 관계없이 주 15시간 무상보육이 제공된다.

- 1) 장애수당(DLA: Disability Living Allowance) 수급 아동, 교육·보건·돌봄 계획(EHC plan: Education, Health, and Care plan¹²⁾) 보유 아동, 지방 정부의 보호대상아동 등 추가지원이 필요한 아동
- 2) 「1999년 이민 및 난민법」 제6장(Section 95 또는 98)에 따라 난민지원을 받고 있는 가정의 자녀

12) EHC plan은 2014년부터 도입된 제도로, 특별한 교육적 요구를 지닌 아동이 25세가 될 때까지 교육뿐 아니라 보건과 돌봄 영역까지 광범위한 지원 체계를 통해 통합 서비스를 제공하는 제도임.

- 3) NRPF 조건이 있으나 소득 기준을 충족하는 가정의 자녀
- ① 부모가 근로 가능 상태일 경우 실제 근로 중일 것
 - ② 총 자산(저축, 투자 포함)은 16,000파운드 이하일 것
 - ③ 연소득 기준
 - 런던 외 지역: 자녀 1명인 경우는 연소득 26,500파운드 이하,
자녀가 2명 이상인 경우 30,600파운드 이하
 - 런던 내 지역: 자녀 1명인 경우는 34,500파운드 이하,
자녀가 2명 이상인 경우 38,600파운드 이하

이와는 별도로 근로 부모를 위한 보육 지원 제도는 보다 엄격한 요건을 요구한다. 다음과 같은 보육 서비스를 이용하려면 부모가 체류 자격과 소득 요건을 모두 충족해야 한다.

- 1) 9개월~3세 아동 대상 주 15시간 무상보육
- 2) 3~4세 아동 대상 주 30시간 무상보육
- 3) 만 11세 이하 아동(장애 아동의 경우 만 16세 이하)을 위한 면세 보육서비스
(자녀당 연간 최대 2,000 파운드; 장애 아동의 경우 최대 4,000 파운드까지 보육비 지원)
- 4) 2025년 9월부터 도입 예정인 5세 미만 아동 대상 주 30시간 무상보육

위 명시된 서비스를 이용하려면 부모가 다음 체류 자격 중 하나를 충족해야 한다.

- 1) 영국 또는 아일랜드 시민
- 2) EU Settlement Scheme 하의 ‘정착(settled)’ 또는 ‘사전 정착(pre-settled)’
지위 보유자(또는 신청 중인 자)
- 3) 무기한 체류 허가자(Indefinite Leave to Remain), 난민 지위 보유자 등 공
공기금 접근이 허용된 체류 자격 보유자

이와 함께 다음과 같은 소득 요건도 충족해야 한다.

- 1) 최근 3개월 기준으로 주당 16시간 이상 근로
- 2) 최저임금 수준 이상(예: 21세 기준 3개월에 약 2,540파운드(467만여 원))의
소득
- 3) 연소득이 10만 파운드 이하일 것

※ 단, 부부 중 한 명만 NRPF 조건이 없는 경우, 해당 배우자를 신청인으로 하여 제도 이용 가능

또한, 영국에는 근로 부모를 위한 면세 보육지원 제도(Tax-free Childcare)도 존재한다. 이 제도는 자녀의 보육비를 보조받을 수 있도록 마련된 제도로, 공공기금으로 분류되지 않지만 이용을 위해서는 <표 III-3-3>에 제시된 이민 및 소득 요건을 충족해야 한다.

<표 III-3-3> 면세 보육지원 제도의 근로·소득 요건 및 이민 요건

구분	세부 내용
근로·소득 요건	<ul style="list-style-type: none"> - 신청 부모와 배우자 모두 근로 종이어야 하며, 최근 3개월간 주당 16시간 이상의 근로소득이 있어야 함. - 최저임금 또는 생활임금 이상 소득을 기대할 수 있어야 하며, 연소득이 £100,000 초과할 경우 자격 제한 - 단, 한 명의 부모가 장애 또는 돌봄 수당을 받는 경우, 다른 한 명이 근로 종이면 요건을 충족한 것으로 간주됨.
이민 요건	<ul style="list-style-type: none"> - 신청자는 반드시 체류 자격에 따른 거주 요건을 충족해야 하며, 다음 중 하나에 해당해야 함. <ul style="list-style-type: none"> • 영국 또는 아일랜드 시민권자 • EU Settlement Scheme 하에 settled 또는 pre-settled status를 부여받은 자 • 해당 Scheme에 대한 신청이 진행 중인 자 • 공공기금 접근이 허용된 체류 자격(예: 무기한 체류 허가, 난민 지위 등)을 가진 자 - 신청자와 배우자 모두 국가보험번호(National Insurance number) 보유 필수

자료: NRPF Network. <https://www.nrpfnetwork.org.uk/information-and-resources/rights-and-entitlements/services-for-children-and-families/early-education-and-childcare/tax-free-childcare#guide-content> (2025. 6. 9. 인출).

해당 제도를 통해 부모는 자녀 1인당 분기당 최대 500파운드(연 최대 2,000파운드)까지 보육비 지원을 받을 수 있으며, 장애 아동의 경우에는 분기당 최대 1,000파운드(연 최대 4,000파운드)까지 지원받을 수 있다. 대상 연령은 일반 아동의 경우 11세 이하, 장애 아동의 경우 16세 이하이다.

이처럼 면세 보육지원 제도는 법적으로는 공공기금으로 분류되지 않지만, 실질적인 신청 자격은 부모의 체류 자격과 이민 요건에 의해 결정되며, 특히 NRPF 조건이 부여된 경우 신청 자격이 원칙적으로 제한된다. 예를 들어, 부모 모두가 NRPF 조건을 가진 경우에는 단독 부모든 양 부모든 관계없이 이 제도를 이용할 수 없다. 다만, 부부 중 한 명이라도 NRPF 조건이 없는 체류 자격을 보유하고 있

다면 해당 배우자가 신청인이 되어 제도를 이용할 수 있다.

결과적으로, 면세 보육지원 제도는 법적 분류상 공공기금에는 해당하지 않음에도 불구하고, 체류 자격에 따른 제한으로 인해 NRPF 조건을 가진 저소득 이주민 가정에게는 실질적인 사각지대를 초래할 수 있다. 이는 모든 아동에게 평등한 보육 기회를 제공하고자 하는 정책 취지와 달리, 현실에서는 특정 집단의 접근성을 구조적으로 제약하는 한계를 보여준다.

아울러 영국은 잉글랜드 외에도 스코틀랜드, 웨일스, 북아일랜드 등 지역별로 상이한 유아교육·보육 제도를 운영하고 있다.

〈표 III-3-4〉 스코틀랜드·웨일스·북아일랜드의 지역별 유아교육·보육 지원 제도

구분	스코틀랜드	웨일스	북아일랜드
2세 아동 대상 제도	자격 충족 시 주 30시간 무상보육 제공 ※ NRPF 조건 가정도 일부 가능(지방정부 재량 포함)	일부 지역(Flying Start): 2~3세 아동에게 주 12.5시간 제공 ※ 지역 기반 제공	해당 없음
3~4세 아동 대상 제도	모든 아동 대상 주 30시간 제공	보편적 10시간 + 근로부모 20시간 보육 이용 추가 제공 ※ 이민·소득 요건 있음	모든 아동 대상 주 12.5시간 제공 ※ 2024.9~2025.3 한시적으로 NICSS 통해 보육비 15% 할인 ^{②)}
면세 보육지원 제도	부모 이민요건 충족 시 이용 가능	부모 이민요건 충족 시 이용 가능	부모 이민요건 충족 시 이용 가능

주: 1) 본 표는 잉글랜드를 제외한 영국 내 지역 제도를 정리한 것임.

2) NICSS(Northern Ireland Childcare Subsidy Scheme)는 면세 보육 자격 요건(이민 요건 포함)을 충족한 경우에만 해당되며 NRPF 가정은 대부분 제외됨.

자료: NRPF Network. <https://www.nrpfnetwork.org.uk/information-and-resources/rights-and-entitlements/services-for-children-and-families/early-education-and-childcare/northern-ireland#guide-content> (2025. 6. 9. 인출).

〈표 III-3-4〉에 따르면, 3~4세 아동에 대한 무상보육은 대부분 지역에서 보편적으로 제공되지만, 2세 아동을 위한 보육 지원은 지역별로 제공 범위와 접근 조건에 차이가 있다. 특히 북아일랜드의 보육비 보조제도(NICSS)는 한시적이며, 실질적으로는 NRPF 조건을 가진 가정의 접근이 제한된다. 이러한 지역 간 차이는 이주민 가정의 보육 서비스 접근성에 있어 불균형을 초래할 수 있음을 시사한다.

나. 정책 현안

영국의 유아교육·보육 지원 제도는 2010년 이후 본격적으로 확대되었으며, 아동 발달 지원과 부모의 노동시장 참여 촉진을 주요 목표로 하고 있다. 무상보육은 자격을 갖춘 가정에서 높은 이용률을 보이고 있지만, 정보 제공이 충분하지 않아 일부 가정은 자신들의 권리를 알지 못한 채 배제되고 있다.

역사적으로 영국의 유아교육·보육 정책은 단편적으로 운영되어 왔으며, 1990년대 후반까지는 보육이 주로 가정의 책임으로 여겨졌다. 1998년 3~4세 아동을 대상으로 무상보육이 처음 도입된 이후, 취약계층 2세 아동으로 확대되었으며, 2024/2025년부터는 생후 9개월 이상 아동까지 지원 범위가 확대되었다. 이러한 조치들은 아동 발달을 지원하고 부모의 고용 참여를 높이는 데 기여했으나, 동시에 자격 요건을 이민 신분과 연계하면서 복지와 이민을 구분하는 구조적 한계를 드러냈다.

특히 이주 부모의 경우 제도상으로는 접근 자격이 보장되더라도, NRPF 조건 등으로 인해 실제 보육비를 감당하기 어려워 제도를 이용하기 사실상 어렵다. 이로 인해 아동 발달 기회와 부모의 고용 가능성, 특히 이주 여성의 노동시장 참여가 제약받을 수 있다. 그러나 이러한 배제가 미치는 구체적인 영향에 대한 심층 분석은 여전히 부족하다.

다. 개선 방안

첫째, 무상보육 서비스에 대한 이민 규제 폐지가 필요하다. 무상보육은 아동의 권리로서 보장되어야 하며 이주 신분과 무관하게 모든 아동이 이용할 수 있어야 한다.

둘째, NRPF 조건 개혁이 요구된다. 현행 제도로 인해 다수의 이주 가정이 보육 지원에서 배제되고 있으며, 이는 제도의 형평성을 저해한다. 개선책으로는 NRPF 제도의 폐지 또는 유아기 보육 지원을 공적기금 제한 목록에서 제외하는 방안이 고려될 수 있다.

셋째, 부모 대상 권리 인식 제고가 필요하다. 일부 가정은 보편적 3~4세 무상보육이나 2세 취약아동 지원 자격이 있음에도 불구하고, 이를 알지 못해 혜택을 이용하지 못하고 있다. 따라서 부모가 관련 지원을 충분히 인지할 수 있도록 정보 제공

과 홍보가 강화되어야 한다.

넷째, 정책 효과의 한계 인식도 필요하다. 보육기관 상당수가 민간으로 운영되고 있어, 정책 변화가 이들 기관에 직접적인 영향을 미치지 못한다는 점을 감안해야 한다.

4. 자녀돌봄 시간지원¹³⁾

가. 현황

영국은 고용된 임신 여성에게 법정 출산휴가(Statutory Maternity Leave)와 출산급여(SMP: Statutory Maternity Pay)를 제공한다. 이와 함께 자녀 양육을 위한 무급 부모휴가(Unpaid Parental Leave) 제도도 마련되어 있으며, 부모가 일정 기간 자녀 양육을 위해 직장으로부터 휴가를 사용할 수 있도록 보장하고 있다. 이 제도는 「1996년 고용권리법 (Employment Rights Act 1996)」과 하위 시행규칙인 「출산 및 육아휴직 등 개정 규정 (The Maternity and Parental Leave etc. Regulations 1999)」에 근거하여, 영국 내에서 일정 기간 이상 근무한 피고용인(근로자)이라면 국적과 관계없이 동일하게 적용된다.

1) 출산휴가 및 출산급여

「1996년 고용권리법(Employment Rights Act 1996)」 제71조~제75조에 따르면, 고용된 임신 여성은 최대 52주의 출산휴가를 사용할 수 있으며, 이 중 26주는 일반 출산휴가(Ordinary Maternity Leave), 나머지 26주는 추가 출산휴가(Additional Maternity Leave)로 구분된다. 모든 여성 근로자는 출산 직후 최소 2주(공장 근로자는 4주)의 의무 출산휴가를 반드시 사용해야 하며, 해당 기간에는 근로가 금지된다(「1999년 고용권리법」 제72조). 출산급여(SMP)는 총 39주간 지급되며, 최초 6주는 평균 주급의 90%, 이후 33주는 187.18 파운드 또는 평균 주급의 90% 중 적은 금액으로 지급된다.

13) 본 절의 내용은 영국 정부 공식 누리집 GOV.UK에 수록된 Maternity pay and leave (<https://www.gov.uk/maternity-pay-leave>) 및 Maternity Allowance (<https://www.gov.uk/maternity-allowance>) 자료를 참고하여 작성함. (2025. 6. 9. 인출).

고용주는 임신 사실이 통보되면 직무 위험 요인에 대한 리스크 평가를 실시해야 하며, 임신한 근로자는 출산 전 진료(Antenatal care)를 위한 유급 휴가를 받을 권리가 있다. 출산휴가는 일반적으로 출산 예정일 2주 전부터 시작하며, 연속적으로 사용할 수 있다.

출산휴가와 출산급여는 외국인 근로자에게도 동일하게 적용되며, 국적 요건은 없다. 예컨대 Skilled Worker Visa 소지자도 다음의 요건을 충족하면 제도 적용 대상이 된다. 1) 26주 이상 동일 고용주하에 근무, 2) 평균 주급 123 파운드 이상, 3) 출산 예정일 기준 15주 전까지 근무 지속. 단, 출산휴가와 출산급여는 employee에게만 적용되며 worker나 자영업자는 해당 제도의 적용을 받지 않는다.¹⁴⁾ 관련 법령 근거는 <표 III-4-1>에 정리되어 있다.

<표 III-4-1> Employment Rights Act 1996 출산휴가 관련 법령 정리표

구분	내용
(Section 71)	<ul style="list-style-type: none"> ① 근로자는 정해진 요건을 충족할 경우, 통상 출산휴가 기간 동안 근무를 중단할 수 있다. ③ 가. 통상 출산휴가는 최소 26주간 보장되어야 한다. ④ 가. 출산휴가 중에도 고용 조건(급여 제외)은 유지된다.
(Section 72)	<ul style="list-style-type: none"> ① 고용주는 강제 출산휴가 기간 중 근로자의 근무를 허용해서는 안 된다. ③ 가. 강제 출산휴가는 최소 2주 이상이어야 한다.
(Section 73)	<ul style="list-style-type: none"> ① 근로자는 추가 출산휴가 기간에도 근무를 중단할 수 있다. ④ 다. 출산휴가 후 복직 권리가 있다.
(Section 74)	<ul style="list-style-type: none"> ① 출산휴가 중 정리하고에 관한 규정을 둘 수 있다. ③ 가. 대체 일자리 제공 의무를 둘 수 있다.
(Section 75)	<ul style="list-style-type: none"> ① 가. 통지, 증빙 등 절차에 관한 규정을 둘 수 있다.

주: 출산휴가 관련 법령만 정리함.

자료: 1996년 고용권리법 (Employment Rights Act 1996).

2) 무급 부모휴가

무급 부모휴가는 자녀 양육을 위해 근로자가 자발적으로 사용할 수 있는 제도로, 「1996 고용권리법 (Employment Rights Act 1996)」과 하위 시행규칙인 「1999 난 출산 및 육아휴직 등 개정 규정 (The Maternity and Parental Leave etc. Regulations 1999)」에 근거한다(<표 III-4-2>와 <표 III-4-3> 참고). 자격 요건을

14) ‘employee’는 고용계약 하에 정규직 또는 계약직으로 일하는 사람을 의미하며, 출산휴가 및 급여 제도의 적용 대상임. ‘worker’는 일정 보상을 받고 개인적으로 업무를 수행하지만, 시간제나 프리랜서 등과 같이 제한적 고용 관계에 있는 사람을 포함하며, 이 제도의 적용 대상이 아님.

총족하면, 자녀 1인당 최대 18주(연 최대 4주)까지 사용할 수 있으며, 자녀가 18세가 되기 전까지 1주 단위로 분할 사용이 가능하다. 단, 장애 아동의 경우 일 단위 사용도 허용된다.

무급 부모휴가를 사용하려면 다음 요건을 충족해야 한다. 1) 동일 고용주하에 1년 이상 근무한 자, 2) 자녀의 출생·입양 증명서상 부모로 명시되어 있거나 법적 보호권을 가진 자, 3) 자영업자나 계약직 근로자, 위탁가정부모는 해당되지 않음.

〈표 III-4-2〉 Employment Rights Act 1996 및 The Maternity and Parental Leave etc. Regulations 1999 육아휴직 관련 법령 정리표

구분	내용
Employment Rights Act 1996 (Section 76)	① 규정된 요건을 충족하는 근로자는 자녀를 돌보기 위해 육아휴직을 사용할 권리가 있다. ② 육아휴직의 기간, 사용 시기, 충족 요건 및 절차에 관하여 규정할 수 있다.
Employment Rights Act 1996 (Section 77)	① 육아휴직 후 복직 시 보장되는 업무의 종류에 대해 규정할 수 있다.
Maternity and Parental Leave etc. Regulations 1999, Regulation 15 (as amended in 2014)	자녀가 18세가 된 이후에는 해당 자녀에 대한 육아휴직 권한을 행사할 수 없다.

자료: 1) 1996년 고용권리법 (Employment Rights Act 1996).

2) 1999년 출산 및 육아휴직 등 개정 규정 (Maternity and Parental Leave etc. Regulations 1999) (SI 1999/3312).

〈표 III-4-3〉 Maternity and Parental Leave etc. Regulations 1999의 2014년 개정 주요 내용 정리표

구분	내용
Regulation 2 (2014 Amendment)	「1999년 출산 및 육아휴직 규정」의 개정 조항을 다음과 같이 수정함.
Regulation 3	제13조 제1A항 삭제
Regulation 4	제15조를 다음과으로 대체: “근로자는 자녀가 18세 생일이 지난 이후에는 육아휴직 권리를 행사할 수 없다.”
Regulation 5	제18조 제1항 (b)호에 다음을 대체: “(i) 4주를 초과하는 육아휴직 기간을 포함하지 않는다...”
Regulation 6	별표 2의 기본 조항 중 (c)목 삭제

주: 2014년 제정된 「2014년 출산 및 육아휴직 등 개정 규정 (Maternity and Parental Leave etc. (Amendment) Regulations 2014)」이 「1999년 출산 및 육아휴직 규정 (Maternity and Parental Leave etc. Regulations 1999) (SI 1999/3312)」을 개정한 주요 내용을 발췌하여 정리한 표임.

이 제도는 국적이나 이민 신분과 관계없이 고용법상 관련 요건을 충족한 모든 employee에게 동일하게 적용된다. 따라서 Skilled Worker Visa를 소지한 외국

인도 해당 고용 요건을 충족하면 영국 시민과 동일하게 무급 부모휴가를 이용할 수 있다.

나. 정책 현안

영국은 「1975년 고용보호법 (Employment Protection Act 1975)」을 통해 최초로 출산휴가 제도를 도입하였다. 이를 통해 여성 근로자에게 출산휴가가 보장되었으며, 이후 입법을 거치며 그 범위와 권리가 점차 확대되었다. 특히 2003년에는 남성 근로자에게 최초로 유급 법정 출산휴가(Statutory Paternity Leave)가 도입되었고, 2010년 1월에는 그 권리가 강화되었다.

이후 유럽연합(EU) 지침을 반영하면서 영국은 출산휴가에 이어 부성휴가와 부모휴가 제도를 추가로 마련하였다. 이러한 국제 규범의 영향은 부모휴가 제도의 외연을 넓히는 계기가 되었으며, 다양한 근로자 집단을 제도적 보호 범위 안에 포함시키는 기반이 되었다.

영국의 자녀돌봄 시간 지원 제도(부모휴가)는 복지급여가 아니라 고용보호 권리로 규정되어 있다는 점에서 아동수당과 같은 현금급여와는 명확히 구분된다. 이는 부모휴가를 사회적 복지가 아닌 노동권의 일환으로 이해하는 영국의 정책적·문화적 관점을 보여준다. 따라서 일정한 고용 요건을 충족하는 근로자라면 이민 신분과 무관하게 부모휴가를 사용할 수 있다. 이러한 설계는 부모휴가를 사회적 복지 차원이 아니라 근로자의 기본적 권리로 자리매김하게 하였다는 점에서 의의가 있다.

종합하면, 영국의 시간 지원 제도의 정책 현안은 1970년대 입법을 통한 제도 도입과 확장, EU 지침 반영에 따른 제도 보완, 노동권으로서의 성격에 따른 적용 범위라는 세 가지 축으로 요약될 수 있다. 즉, 국가 복지가 아닌 고용권리로서 보편화시키는 동시에, 제도의 지속성과 공평성을 확보하는 방향으로 영국이 정책을 설계해 왔음을 시사한다.

다. 개선 방안

영국에서는 시간과 관련된 부모 지원이 원칙적으로 이민 신분과 무관하게 제공되고 있다. 그러나 고용 형태에 따라 적용의 차이가 발생할 수 있어, 정규직과 제로

아워(zero-hours) 계약 등 다양한 고용 형태에서도 안정적으로 부모 지원이 보장 되도록 제도적 보완이 필요하다. 또한 현재 일부 이민 카테고리에서는 활동을 중단 할 수 없는 규정으로 인해 출산이나 양육 지원을 충분히 활용하지 못하는 경우가 있다. 이에 영국 정부는 특정 이민 자격군, 특히 학업 비자 소지자와 같이 학업 활동 중단이 원칙적으로 제한되는 경우에도 출산휴가를 사용할 수 있도록 예외 규정을 마련하는 방안을 검토할 필요가 있다. 이러한 개선을 통해 부모가 되는 과정을 보다 실질적으로 지원할 수 있을 것이다.

5. 건강지원¹⁵⁾

영국의 1차 의료(기초 진료 서비스, primary health care)는 모든 사람에게 보편적으로 접근 가능하며 무료로 제공된다. 그러나 체류 자격이 제한된 대부분의 이주민은 건강서비스를 이용하기 위해 비자 비용 외에도 ‘이민 건강 추가금(IHS: Immigration Health Surcharge)’을 납부해야 한다. 이 추가금을 납부하지 않은 경우, 특히 미등록 이주민은 2차 의료(병원 진료, secondary health care) 이용 시 비용을 부담해야 하며, 이로 인해 부채가 발생하거나 긴급하지 않은 경우 치료를 받지 못하는 상황이 발생할 수 있다.

대부분의 비자 소지자는 아동을 포함하여 IHS를 납부해야 하며, 납부 금액은 비자 유형에 따라 달라진다. 반면, 합법적 이민 신분을 가진 자(비자 소지자, 정착 거주자, 시민권자 등)는 통상 거주자(ordinary resident)로 분류되어 아동과 임산부를 포함해 공공의료체계에서 시민과 동일한 수준의 진료를 받을 수 있다.

미등록 이주민과 그 자녀도 일부 기초 진료 서비스는 무료로 이용할 수 있다. 예를 들어 주치의(GP: General Practitioner) 등록, 긴급진료센터, 워크인 센터 등에서 무료 진료를 받을 수 있으며, NHS 111(24시간 전화·온라인 의료 상담 서비스) 또한 누구나 이용 가능하다. 주치의 등록 시 신분증이나 주소를 제출할 법적 의무가 없고, 이주 신분을 밝힐 필요도 없다. 그러나 실제로는 많은 이주민 가정이 등록 과정에서 장벽을 경험하며, 그 결과 많은 이주민 가정이 GP 서비스 이용에 어려움을 겪고 있다.

15) 본 연구의 전문가 조사 결과를 바탕으로 기술함.

또한 응급실 진료와 구급차 서비스는 무료로 제공되며, 환자에게 비용을 청구할 수 없다. 그러나 통상 거주자로 인정되지 않는 아동과 청소년은 예외 요건을 충족하지 않는 한 입원, 외래진료, 지역사회 서비스 등과 같은 2차 의료서비스에 비용을 부담해야 한다.

끝으로, 영주권자와 난민은 시민과 동일한 의료 혜택을 누릴 수 있다. 특히 NHS는 어떠한 경우에서도 임신·출산 진료를 거부할 수 없으며, 이는 아주 신분이 없거나 의료비를 지불하지 못한 경우, 과거 진료비 체납이 있는 경우에도 동일하게 적용된다.

6. 소결

영국의 육아정책(아동수당, 유아교육·보육, 자녀돌봄 시간지원, 건강지원)은 영국 국적자 뿐만 아니라 다양한 체류 자격을 지닌 외국인에게도 적용된다. 그러나 그 수급 자격은 체류 자격과 이민 조건에 따라 달라지는 구조를 가지고 있다.

영국의 이민정책은 오랫동안 유럽 출신 이민자에 대해서는 비교적 관대한 수용을, 비유럽권 이민자에 대해서는 제한적인 입국과 체류 허가를 적용해 왔다. 즉, 영주권을 보유하지 않은 외국인의 공공지원 수급 권한은 유럽경제지역(European Economic Area, EEA) 출신 여부에 따라 크게 달라졌다. EEA 출신 이민자는 별도의 허가 없이 영국 내 거주와 경제활동이 가능했지만, 비EEA 출신자는 2008년 도입된 접수기반 이민제도에 따라 개별 심사를 거쳐야 했다. 2021년 브렉시트(Brexit) 이후에는 EEA 출신도 6개월 이상 체류 시 별도의 비자와 거주 허가가 요구되며, 기존 제도 역시 일부 조정되었다. 다만 2021년 이전부터 이미 영국에 체류하던 경우에는 EU 정착제도(EU Settlement Scheme)를 통해 거주 자격을 유지할 수 있도록 하였다(김유휘 외, 2022).

외국인의 육아 관련 공공지원 수급 자격은 크게 두 가지 기준에 따라 제한된다. 첫째, 「1999년 이민 및 망명법(Immigration and Asylum Act 1999)」 제 115조는 ‘이민 통제를 받는 자(subject to immigration control)’가 공공기금(public funds)에 접근하는 것을 원칙적으로 금지하며, 이에 따라 많은 외국인은 공공기금 수급 제한(No Recourse to Public Funds, NRPF) 조건 아래 아동수당, 주거지

월, 지방세 감면, 아동세금공제 등을 포함한 대부분의 제도에서 제외된다. 둘째, EEA 출신이라 하더라도 일정한 거주 자격(right to reside)을 충족하지 못하면 공공기금 수급이 제한된다. 2006년 도입된 '거주권 시험'에 따라, 일정한 근로 이력이나 체류 조건을 충족하지 못하면 수급 대상에서 배제된다(김유희 외, 2022).

이처럼 외국인이 영국 내 육아 관련 제도를 이용하려면 자신의 체류 자격과 해당 제도별 수급 요건을 충분히 이해할 필요가 있다.

영국에서는 아동수당(Child Benefit)을 이민 규정상 공적기금 목록에서 제외하여 NRPF 조건이 적용되는 이주민 부모에게도 수급 자격을 부여하자는 논의가 확산되고 있다. 그러나 모든 아동, 특히 미등록 가정 아동까지를 포함하는 보편적 제공 방안은 정책 결정자들 사이에서 큰 지지를 얻지 못하고 있다. 이와 유사하게, NRPF 적용으로 인해 배제된 근로자 가정까지 무상보육서비스를 확대하자는 캠페인은 비교적 높은 지지를 얻고 있으나, 이민 건강 추가금(IHS)은 꾸준히 인상되어 왔으며 인하나 폐지 가능성은 낮다.

이러한 정책 기조 속에서 많은 이주 가정은 현금급여와 유아교육·보육 보조금에서 배제되어 빈곤 위험에 노출되고 있으며, 아동은 보육 참여와 발달 기회를 제약 받고 있다. 더 나아가 이러한 제한은 부모의 노동시장 접근에도 부정적 영향을 미쳐 성별 고용 및 임금 격차를 심화시키고, 이주민의 사회·경제적 통합을 방해한다. 의료서비스는 원칙적으로 아동과 임산부에게 제공되지만, 권리에 대한 낮은 인식으로 인해 실제 접근은 제한적이며, 일부 이민 카테고리에서는 가족 동반 입국 자체가 금지되어 부모-자녀 분리가 발생하기도 한다.

궁극적으로 아동 발달을 지원하는 복지와 서비스는 이민 신분에 따른 제한이 아니라 보편적으로 보장되어야 한다. 이는 아동·청소년이 성장 과정에서 차별과 배제를 경험하지 않도록 하고, 초기부터 평등한 기회를 보장하기 위해 필수적이다. 특히 이주 가정은 본질적으로 가족·지역사회 차원의 지원망이 취약한 경우가 많으므로, 국가 정책은 이들이 추가적으로 불리해지지 않도록 설계될 필요가 있다. 아울러 중앙정부 차원의 제도 개선뿐만 아니라, 일선 행정기관과 지방정부가 이주민의 권리를 충분히 인지하고 일관되게 보장하는 것이 아동 돌봄과 보육서비스의 형평성을 확보하는 핵심 과제라 할 수 있다.

IV

독일 사례 분석

- 01 독일 이민정책 현황
- 02 현금지원
- 03 유아교육·보육
- 04 자녀돌봄 시간지원
- 05 건강지원
- 06 독일 사례 분석(Havva Engin)
- 07 소결

IV. 독일 사례 분석

독일의 육아지원은 독일 「연방 아동수당법 (BKGG: Bundeskindergeldgesetz)」, 독일 「사회법전 (SGB: Sozialgesetzbuch) 제8권 (VIII)」, 독일 연방 「부모수당 및 육아휴직법 (BEEG: Gesetz zum Elterngeld und zur Elternzeit)」 등에 규정되어 있다.

독일 연방 「아동수당법(BKGG)」 및 독일 연방 「부모수당 및 육아휴직법(BEEG)」에서는 아동에 대한 현금지원 및 자녀돌봄 시간지원에 대해 규정하고 있는데, 외국인에 대한 수급 요건은 유사하게 규정하고 있다.

유아교육·보육 지원에 대해서는 독일 「사회법전 제8권 (SGB VIII)」에서 규정하는데, 현금지원 및 자녀돌봄 시간지원에 비해서 아동의 교육 및 보육을 받을 권리라는 측면에서 외국국적 아동에 대해서도 지원 대상을 폭넓게 규정하고 있다.

1. 독일 이민정책 현황

가. 현황

독일은 전형적인 이민국가로서 전체 인구의 약 3분의 1이 이주 배경 (Migrationshintergrund)을 가진다. 여기서 이주 배경이란 본인 또는 부모 중 최소 한 명이 외국에서 태어나고 입국 당시 독일 국적을 보유하지 않은 경우를 의미 한다.¹⁶⁾ 2024년 기준 만 6세 미만 아동의 43.1%가 이주 배경을 지니며, 같은 해 보육시설에 다닌 아동 중 약 29%가 이주 배경 아동으로 집계되었다(Destatis, 2024). 또한 2023년 보육 이용률을 보면, 만 3세 미만 아동은 이주 배경 아동이 22.3%, 비이주 배경 아동이 44.5%였고, 만 3세 이상~취학 전 아동은 각각 76.8%와 99.3%로 나타나 격차가 뚜렷하게 확인되었다.¹⁷⁾ 한편 2024년 말 기준 외국인

16) 본 연구의 전문가 조사 결과를 바탕으로 기술함.

17) 본 연구의 전문가 조사 결과를 바탕으로 기술함.

중앙등록부(AZR: Ausländerzentralregister)에 등록된 독일 거주 외국인은 약 1,406만 2천 명으로 전체 인구의 14.5%를 차지하였다(BMI, 2023).

〈표 IV-1-1〉 독일의 이주 배경 아동 및 외국인 현황(2023–2024)

구분	비율	출처
만 6세 미만 아동 중 이민 배경 비율(2024)	43.1%	전문가 응답, Destatis(2024)
보육시설 이용 아동 중 이민 배경 비율(2024)	29.0%	전문가 응답
보육 이용률(만 3세 미만, 2023): 이민/비이민	22.3%/44.5%	전문가 응답
보육 이용률(만 3~6세, 2023): 이민/비이민	76.8%/99.3%	전문가 응답
독일 거주 외국인(2024년 말)	14,062,000명	BMI(2023)

자료: 1) 독일 전문가 응답 원문.

2) Bundesministerium des Innern und für Heimat. (2023). Migrationsbericht 2023. Berlin: BMI.

3) Statistisches Bundesamt (Destatis) (2024). Kindertagesbetreuung in Deutschland. Wiesbaden: Destatis.

나. 정책현안

독일의 경우를 살펴보면, 보육 이용률 격차는 심각한 수준으로, 만 3세 미만 아동의 경우 이주 배경 아동은 22.3%만이 보육시설을 이용하는 반면 비이주 배경 아동은 44.5%로 두 배 가까운 차이를 보인다.¹⁸⁾ 이러한 격차는 언어 장벽, 제도 정보 부족, 복잡한 등록 절차 등 다양한 요인이 복합적으로 작용한 결과로 나타난다. 더불어 체류 신분이 불안정한 난민 가정은 개인정보가 외국인청(Ausländerbehörde)과 공유될 것이라는 불신으로 인해 공공서비스 이용을 회피하는 경향을 보이며, 이는 아동이 법적으로 보장된 권리를 충분히 누리지 못하게 하는 제도적 한계로 이어지고 있다.¹⁹⁾

다. 개선방안

이에 독일의 보육정책은 이주 배경 아동의 실질적 권리 보장을 위해 개선이 요구되며, 이를 위해 다언어 정보 제공과 상담 서비스의 상시화가 필요하다. 지자체와 가족센터, 보육 네트워크를 통해 대면 상담을 강화하는 동시에 온라인 기반 다국어 안내를 확대하면 언어와 정보 장벽을 효과적으로 줄일 수 있다. 아울러 아동

18) 본 연구의 전문가 조사 결과를 바탕으로 기술함.

19) 본 연구의 전문가 조사 결과를 바탕으로 기술함.

권리 관점에서 보육 접근권을 자동으로 보장하는 행정 절차가 마련되어야 하며, 예컨대 가정이 주거지를 등록할 때 보육 대기열에 자동으로 연계되는 시스템을 구축한다면 취약 가정이 정보 부족이나 행정 능력의 한계로 기회를 잃는 문제를 예방할 수 있을 것이다.

2. 현금지원

가. 현황

독일 아동에 대한 현금지원은 독일 「연방 아동수당법 (BKGG)」에 규정되어 있다. 독일 「연방 아동수당법 (BKGG)」 제1장 제1조 제2항 제1호는 아동수당의 수급자격으로 ‘독일에 거주지 또는 상시 거주지가 있는 경우’를 규정하고 있어 아동수당의 수급자격이 거주 기반임을 명시하고 있다. 독일 「연방 아동수당법 (BKGG)」 제1장 제1조 제3항은 이동의 자유를 누릴 수 없는 외국인이 아동수당을 수급할 수 있는 경우를 다음과 같이 규정하고 있다.

IV

- (1) 영주권 (Niederlassungserlaubnis) 또는 EU 영주권(Erlaubnis zum Daueraufenthalt-EU)을 보유한 경우
- (2) EU 블루카드(Blaue Karte EU), ICT 카드, 모바일 ICT 카드(Mobiler -ICT-Karte) 또는 최소 6개월 이상 취업이 가능한 체류허가(Aufenthaltsauslaubnis)를 보유하고 있거나 과거에 보유했던 경우

이러한 규정은 독일이 유럽연합(EU) 소속으로서 독일 영주권 또는 EU 영주권을 보유한 경우는 독일에서도 동일하게 적용되고 있음을 보여준다. 이는 EU 국가와 EU 외 국가 출신들은 자격요건이 다르게 적용됨을 의미한다.

EU 외 국가 출신에 대해서는 ‘최소 6개월 이상 취업이 가능한 체류허가(Aufenthaltsauslaubnis)를 보유하고 있거나 과거에 보유했던 경우’를 규정하여 최소 6개월 이상 경제활동을 수행할 수 있는 체류허가를 받은 경우는 아동수당의 수급자격을 인정하고 있다. 이에 따라 해당 조항에서는 계절 노동자 등에 대해서는 아동수당 수급자격을 제한하고 있다.

〈표 IV-2-1〉 독일 연방 아동수당법 (BKGG) Section 1 Services § 1 Beneficiaries

구분	내용
Section 1 Services § 1 Beneficiaries	<p>(1) 다음 각 호의 요건을 모두 충족하는 사람은 이 법에 따라 자녀에 대한 아동수당(Kindergeld)을 받을 수 있다. 해당인은 소득세법(Einkommensteuergesetz) 제1조 제1항 및 제2항에 따라 무제한 납세의무자가 아니며, 제1조 제3항에 따라 무제한 납세의무자로 간주되지 않는 자이어야 한다. 그리고 다음 중 하나에 해당해야 한다:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 독일 사회법 제3권(Drittes Buch Sozialgesetzbuch, SGB III)**에 따라 연방고용청(Bundesagentur für Arbeit)에 의무가입 보험관계가 있거나, 또는 SGB III 제28조 제1항 제1호에 따라 보험면제 대상자일 것 2. 개발원조법 (Entwicklungshelfer-Gesetz) 제4조 제1항 제1호에 따른 생활비 지원을 받는 개발원조요원이거나, 다음의 기관에 소속된 선교사로 활동하고 있을 것: <ul style="list-style-type: none"> - 함부르크 복음주의 선교회(Evangelisches Missionswerk Hamburg), - 복음주의 선교단체 협의회(Arbeitsgemeinschaft Evangelikaler Missionen e. V.), - 독일 가톨릭 선교 평의회(Deutscher katholischer Missionsrat), - 오순절-카리스마 선교 협의회(Arbeitsgemeinschaft pfingstlich-charismatischer Missionen) 3. 독일 외부 기관에서 근무 중인 공무원으로서, 공무원법 기본법 (Beamten gesetz) 제123a조, 연방공무원법(Bundesbeamten gesetz) 제29조, 또는 공무원지위법 (Beamtenstatusgesetz) 제20조에 따른 파견 근무 중일 것 4. NATO 회원국의 군대 또는 민간 구성원의 배우자 또는 등록된 동거인으로서, EU 또는 EEA(유럽경제지역) 회원국의 국적을 보유하고, 독일에 거주지 또는 통상적 체류지가 있을 것 <p>(2) 다음 요건을 모두 충족하는 경우, 본인을 위한 아동수당(Kindergeld)을 받을 수 있다:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 독일에 거주지(Wohnsitz) 또는 통상 거주지(gewöhnlicher Aufenthalt)가 있을 것, 2. 양친이 모두 사망했거나(Vollwaise), 부모의 거주지를 알 수 없을 것, 3. 다른 사람의 자녀로 아동수당 수급 대상이 아니어야 할 것. <p>제2조 제2항 및 제3항, 그리고 제4조 및 제5조가 이에 준용된다.</p> <p>제2조 제2항 제1문 제3호의 경우, 아동수당은 최대 만 25세가 될 때까지 지급된다.</p> <p>(3) 자유이동권이 없는 외국인 (=비EU/EEA 국적자)은 다음 요건 중 하나를 충족하는 경우에만 아동수당(Kindergeld)을 받을 수 있다:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 영주권 (Niederlassungserlaubnis) 또는 EU 영주권(Erlaubnis zum Daueraufenthalt-EU)을 보유한 경우 2. EU 블루카드(Blaue Karte EU), ICT 카드, 모바일 ICT 카드 (Mobiler-ICT-Karte) 또는 최소 6개월 이상 취업이 가능한 체류허가 (Aufenthalts erlaubnis)를 보유하고 있거나 과거에 보유했던 경우. 단, 다음과 같은 사유로 발급된 체류허가의 경우는 예외로 한다: <ol style="list-style-type: none"> a) 다음 조항에 따른 교육·단기 체류 목적 체류허가: <ul style="list-style-type: none"> - 체류법(Aufenthalts gesetz) 제16e조: 교육 목적 - 제19c조 제1항: 오페어(Au-Pair), 계절근로

구분	내용
	<ul style="list-style-type: none"> - 제19e조: 유럽 자원봉사 프로그램 참여 - 제20a조 제5항 제1문: 취업 탐색 또는 외국 자격의 인정 준비 b) 다음 조항에 따른 학업 또는 자격인정 목적 체류허가이고, 현재 취업 중이 아니며, 육아휴직(BEEG §15)이나 사회법 제3권(SGB III)에 따른 현금급여 수급자가 아닌 경우: - 제16b조: 학업 목적 - 제16d조: 외국 자격 인정 준비 - 제20조 또는 제20a조 제5항 제2문: 취업 탐색 또는 외국 자격의 인정 준비 c) 다음 조항에 따라 인도적 체류허기를 받은 경우: <ul style="list-style-type: none"> - 제23조 제1항: 출신국의 전쟁 등 사유 - 제23a조, 제25조 제3항~제5항: 인도적 사유에 따른 체류 3. 위 2항 c호에 따른 체류허가를 가지고 있으며, <ul style="list-style-type: none"> - 독일 내에서 합법적으로 취업 중이거나, - BEEG §150에 따른 육아휴직 중이거나, - SGB III에 따른 지속적 현금급여 수급 중인 경우 4. 위 2항 c호에 따른 체류허가를 가지고 있으며, <ul style="list-style-type: none"> - 독일에서 허가된 체류, 허용된 체류, 또는 출국유예(Duldung) 상태로 최소 15개월 이상 체류 중인 경우 5. 고용을 전제로 한 출국유예(§60d)를 가지고 있으며, <ul style="list-style-type: none"> - 이는 체류법 제60a 제2항 제3문과 연계된 조항임 <p>단서 조항: 위 제1문 제3호의 첫 번째 조건(합법 취업 중)과 달리, 미성년자이며 자유이동권이 없는 외국인은 취업 여부와 관계없이 아동수당을 받을 수 있다.</p>

자료: 연방 아동수당법 Bundeskindergeldgesetz (BKGG). (1996). Gesetz über die Gewährung von Kindergeld. Gesetze im Internet. https://www.gesetze-im-internet.de/bkgg_1996/ (2025. 6. 9. 인출)

독일 「연방 아동수당법 (BKGG)」상 아동수당은 자녀 한 명당 월 255 유로를 기본으로 규정하고 있다.

〈표 IV-2-2〉 독일 연방 아동수당법 (BKGG) Section 1 Services § 6 Amount of child benefit

구분	내용
§ 6 Amount of child benefit	<p>1) 아동수당은 자녀 한 명당 월 255유로이다.</p> <p>(3) 또한 2022년 7월의 아동수당 수급 자격이 있는 아동 1인당 100유로의 일시금이 지급된다. 2022년 7월의 아동수당 수급 자격이 없지만 2022년 달력 연도 중 다른 달력 연도에 최소한 한 달 동안 아동수당 수급 자격이 있는 아동도 2022년 달력 연도에 대해 100유로의 일시금을 받을 자격이 있다.</p>

자료: 연방 아동수당법 Bundeskindergeldgesetz (BKGG). (1996). Gesetz über die Gewährung von Kindergeld. Gesetze im Internet. https://www.gesetze-im-internet.de/bkgg_1996/ (2025. 6. 9. 인출)

독일 「연방 아동수당법 (BKGG)」 제4장 제17조는 ‘이 법이 독일인에게 권리를 유보하는 범위 내에서, 다른 유럽연합 회원국 국민, 난민 및 무국적자는 유럽 공동

체 설립 조약 및 그에 따라 제정된 규정에 따라 동일한 권리를 가진다' 규정함으로써 EU 회원국 국민 및 난민은 독일인과 동일한 권리를 가지고 있음을 명시하고 있다. 이러한 규정은 아동수당과 같은 급여의 수급자격은 해당국이 가입한 국제조약 및 관련 규정에 의해 영향을 받게 됨을 보여준다.

〈표 IV-2-3〉 독일 연방 아동수당법 (BKGG) Section 4 Transitional and Final Provisions § 17 European Community law

구분	내용
Section Four Transitional and Final Provisions § 17 European Community law	이 법에서 권리가 독일 국민에게만 인정되는 경우에도, 유럽연합(EU) 다른 회원국의 국민, 난민, 그리고 무국적자는 유럽공동체 설립 조약 및 그에 근거하여 제정된 규정들에 따라 동일한 권리를 가진다. 또한, 위에서 언급된 규정들의 기타 조항들 역시 여전히 유효하다.

자료: 연방 아동수당법 Bundeskindergeldgesetz (BKGG). (1996). Gesetz über die Gewährung von Kindergeld. Gesetze im Internet. https://www.gesetze-im-internet.de/bkgg_1996/ (2025. 6. 9. 인출)

즉, 아동수당(Kindergeld)은 「연방 아동수당법 (BKGG)」에 근거하며, 자녀 1인당 월 255유로가 지급된다(BKGG §6). 수급권은 원칙적으로 거주 기반이고, EU 시민·영주권·EU 영주권·난민 인정자는 독일 국민과 동등하다(BKGG §17). 비EU 외국인은 최소 6개월 이상 취업 가능한 체류허가 보유 시 인정되며, 계절근로·오페어²⁰⁾·일부 학업·자격인정 목적 체류 등은 예외로 제한된다(BKGG §1 Abs.3).

〈표 IV-2-4〉 아동수당 수급 요건과 범위(요약)

구분	수급자격 핵심	법적 근거
EU 시민	내국인과 동일	BKGG §17
영주권·EU 영주권·난민 인정자	내국인과 동일	BKGG §17
비EU 외국인	6개월 이상 취업 가능한 체류허가 보유 필요(예외 다수)	BKGG §1(3)
미등록자	수급권 없음	BKGG 전반

자료: 연방 아동수당법 Bundeskindergeldgesetz (BKGG). (1996). Gesetz über die Gewährung von Kindergeld. Gesetze im Internet. https://www.gesetze-im-internet.de/bkgg_1996/ (2025. 9. 10. 인출)

20) 오페어(Au-pair)는 독일 체류 자격법(Aufenthaltsgesetz)과 BKGG §1 Abs.3에서 예외로 규정된 체류허가 유형 중 하나로, 주로 18~26세 청년이 외국 가정에서 일정 기간 머물면서 아이 돌봄·간단한 집안일을 돋고, 그 대가로 숙식과 약간의 용돈을 받으며, 동시에 해당 국가의 언어와 문화를 배우는 교환 체류 형태를 말함. 독일에서는 일반적으로 최대 12개월까지 Au-pair 체류허가를 받을 수 있고, 주 30시간 이내의 가사·돌봄 활동을 하며 독일어 학습이 병행됨. 이 체류 목적은 문화교류와 언어학습에 중점을 두기 때문에, 경제활동을 통한 생계 유지 체류로 보지 않음. 따라서 BKGG(아동수당법) §1 Abs.3에서는 Au-pair 비자로 체류하는 사람은 경제활동 체류 자격으로 간주되지 않아 아동수당(Kindergeld) 수급권이 제한됨.

나. 정책 현안

독일의 현금지원 제도는 제도적으로는 보편성을 추구하고 있으나, 실제 적용 과정에서는 여러 제약이 나타난다. 첫째, 안정적인 체류 자격을 갖지 못한 가정은 현금지원에서 배제되는 경우가 많다. 특히 난민 심사 중이거나 임시 체류 허가 상태에 있는 가정은 법적으로 수급권에서 제외되거나 절차상의 장벽으로 인해 접근이 어려운 실정이다.²¹⁾ 둘째, 신청 절차의 복잡성과 언어 장벽은 현금지원 이용률을 낮추는 주요 원인으로 지적된다. 수급 자격을 충족한 가정조차도 과도한 서류 요구와 법적 용어 이해 부족으로 인해 제도에 접근하기 어렵다(Bundesregierung, 2021). 셋째, 아동수당 외에도 부모수당(Elterngeld), 아동보조수당(Kinderzuschlag) 등 다양한 현금지원이 존재하지만, 외국인 가정은 정보 부족으로 인해 이러한 제도를 종합적으로 활용하지 못하는 경우가 많다.

다. 개선 방안

이와 같은 문제를 개선하기 위해 몇 가지 보완책이 필요하다. 첫째, 다국어 신청 서와 모바일 기반 신청 체계를 마련하여 절차를 간소화하고, 행정 서류에 따른 부담을 줄여야 한다. 둘째, 보조적 보호 지위(Duldung) 등 불안정한 체류 상태에 있는 가정에도 최소한의 아동수당을 보장하는 제도적 장치가 필요하다. 이는 아동의 생존권과 발달권을 보장하는 기본권적 차원에서 검토되어야 한다(BKGG §1, §17). 셋째, 현금지원 제도의 통합 안내 플랫폼을 구축하여 아동수당, 부모수당, 아동보조수당 등을 가정이 종합적으로 접근할 수 있도록 지원해야 한다. 이를 통해 외국인 가정도 제도 활용의 효율성을 높일 수 있을 것이다.

3. 유아교육·보육

가. 현황

독일 유아교육·보육 지원 적용 대상에 대해서는 독일 「사회법전 제8권 (SGB

21) 본 연구의 전문가 조사 결과를 바탕으로 기술함.

VIII)」에 규정되어 있다. 독일「사회법전 제8권 (SGB VIII)」 제22조 제3항은 “보육은 아동의 나이와 발달 수준, 언어 능력 및 기타 능력, 생활 상황, 관심과 필요를 고려하여 이루어져야 하며, 아동의 민족적 출신을 고려되어야 한다.”고 규정함으로써 독일의 유아교육·보육 지원 대상에 이민자가 포함됨을 명시하고 있다. 동조 제4항은 “제3항에 따른 보육 책무의 이행을 위해, 어린이집 및 가정보육시설에서의 아동 보육의 질을 보장하기 위한 적절한 조치들이 지속적으로 개발되어야 한다. 구체적인 사항은 각 주의 법률(Landesrecht)에서 규정한다.”고 규정함으로써 유아교육·보육 지원의 구체적인 내용은 주법에 위임하고 있다. 이는 독일과 같은 연방 국가에서 유아교육·보육 지원은 주정부가 주도적인 역할을 담당하고 있음을 보여준다.

독일「사회법전 제8권 (SGB VIII)」은 독일「연방 아동수당법 (BKGG)」에서 수급 자격을 EU 정착 허가 또는 최소 6개월 이상 경제활동을 할 수 있는 거주 허가 등으로 제한한 것과 달리 외국 국적 아동에 대한 특별한 제한을 명시하고 있지 않다. 이러한 규정은 독일에서 아동에 대한 유아교육·보육 지원은 국적이 아닌 아동의 권리 보호에 중점을 두고 수행되고 있음을 보여준다.

〈표 IV-3-1〉 독일 사회법전 (SGB) – Book VIII (VIII) – Child and Youth Services

구분	내용
Third Section: Support for children in day care facilities and child day care Unofficial table of contents § 22 Principles of funding	<p>(1) 어린이집 (Tageseinrichtungen)은 아동이 하루 중 일정 시간 또는 전일 동안 머물면서 그룹 단위로 보호 및 교육을 받는 시설을 말한다.</p> <p>(2) 가정보육시설(Kindertagespflege)은 적격한 가정보육 제공자 (Kindertagespflegeperson)가 자신의 가정, 양육권자의 가정, 또는 기타 적절한 장소에서 수행하는 보육 형태이다.</p> <p>(3) 여러 명의 가정보육 제공자가 공동 공간을 사용하는 경우에는, 각 아동이 특정한 보육 제공자와 계약적·교육적으로 명확히 연결되어 있어야 한다.</p> <p>(4) 정당한 사유로 인해 짧은 시간 동안 상호 대체하는 것은 가능하다.</p> <p>(5) 어린이집과 가정보육의 구체적인 구분은 각 주 법률(Landesrecht)에 의해 정해진다.</p> <p>(3) 보육의 책무 (Förderungsauftrag)는 아동의 양육, 교육 및 돌봄을 포함하며, 이는 아동의 사회적, 정서적, 신체적 및 인지적 발달을 대상으로 한다. 또한, 가치관과 규범을 전달하는 것도 포함된다. 보육은 아동의 나이와 발달 수준, 언어 능력 및 기타 능력, 생활 상황, 관심과 필요를 고려하여 이루어져야 하며, 아동의 민족적 출신 또한 반영되어야 한다.</p> <p>(4) 제3항에 따른 보육 책무의 이행을 위해, 어린이집 및 가정보육시설에서의 아동 보육의 질을 보장하기 위한 적절한 조치들이 지속적으로 개발되어야 한다. 구체적인 사항은 각 주의 법률(Landesrecht)에서 규정한다.</p>

구분	내용
§ 23 Support in child day care	(2) 제1항에 따른 지원금(=가정보육인에게 지급되는 보상)은 다음 내용을 포함한다: 1. 가정보육 제공자 (Kindertagespflegeperson)가 운영에 필요한 물품비 등 실비로 지출한 적정 비용의 환급 2. 보육 제공자로서의 보육활동에 대한 보상금 (제2a항에 따라 산정) 3. 적정 수준의 산재보험 (Unfallversicherung)에 대한 입증 가능한 지출액 환급 4. 적정 수준의 노후보장 (Alterssicherung)을 위한 입증 가능한 지출액의 50% 환급 5. 적정 수준의 건강보험(Krankenversicherung) 및 간병보험 (Pflegeversicherung)에 대한 입증 가능한 지출액의 50% 환급
§ 24 Entitlement to support in day care facilities and child day care	(1) 만 1세 미만의 아동은 다음 중 하나에 해당하는 경우, 어린이집 또는 가정보육시설을 통해 보육·교육을 받아야 한다: 1. 해당 보육이 아동이 자율적이고 책임감 있으며 사회적 공동체에 적응할 수 있는 인격체로 성장하기 위해 필요한 경우 2. 양육권자가 다음 중 하나에 해당하는 경우: a) 취업 중이거나, 취업을 시작하려 하거나, 구직 활동 중인 경우 b) 직업 교육 과정, 학교 교육 또는 대학교 교육 과정에 참여 중인 경우 c) 사회법 제2권(SGB II)**에 따른 고용 통합지원 (Arbeitsmarktintegration)을 받고 있는 경우 아동이 한 명의 양육권자와만 함께 살고 있는 경우, 그 사람을 양육권자 전체로 간주한다. 하루 동안의 보육 시간은 아동의 개인적인 필요에 따라 결정된다. (2) 만 1세가 된 아동은 만 3세가 될 때까지, 어린이집 또는 가정보육시설에서 아동 보육을 받을 권리가 있다. 제1항 제3문("아동이 한 명의 양육권자와만 함께 살고 있는 경우, 그 사람이 양육권자를 대신함")은 이 항에도 같이 적용된다. (3) 만 3세가 된 아동은 초등학교 입학 전까지, 어린이집에서 보육을 받을 권리가 있다. 공공 아동청소년복지기관(Träger der öffentlichen Jugendhilfe)은 이 연령대 아동을 위해 수요에 맞는 전일제 보육 자리를 충분히 제공할 수 있도록 노력해야 한다. 아동은 특별한 필요가 있는 경우 또는 보완적으로 가정보육시설(Kindertagespflege)을 통해서도 보육을 받을 수 있다.
§ 26 Reservation of state law	이 절에서 규정된 임무와 급여(서비스)의 내용 및 범위에 관한 구체적인 사항은 각 주의 법률(Landesrecht)이 정한다. 1990년 12월 31일 기준으로 유효했던 주 법률 중, 유아교육(Kindergartenwesen)을 교육 영역(Bildungsbereich)에 포함시키는 규정은 그대로 유지된다.

자료: 사회법전 제8권, 아동·청소년 복지(보육, 청소년 보호 등) Sozialgesetzbuch Achtes Buch (SGB VIII). (1990). (Kinder- und Jugendhilfe. Gesetze im Internet. https://www.gesetze-im-internet.de/sgb_8/ (202 5. 9. 10. 인출)

정리하면, 독일은 「사회법전 제8권 (SGB VIII)」을 통해 영유아 보육과 교육의 권리를 규정하고 있다. 「사회법전 제8권 (SGB VIII)」 제22조는 보육의 책무를 명시하며, 아동의 발달 수준, 언어 능력, 생활 상황, 민족적 출신을 고려해야 한다고 규정한다. 또한 제24조는 만 1세 이상 아동에게 보육시설 또는 가정보육을 이용할

권리를 보장하며, 만 3세 이상 아동에게는 취학 전까지 전일제 보육 자리를 제공해야 할 의무를 부과한다. 이와 같은 규정은 국적과 체류 자격에 관계없이 모든 아동에게 보편적으로 적용된다.

한편 연방 및 주 차원에서는 이민·난민 아동의 언어 습득과 사회적 통합을 위해 다양한 지원 프로그램을 운영해 왔다. 대표적으로 Sprach-Kitas(언어 유치원) 프로그램은 독일어 능력이 부족한 아동을 대상으로 언어 발달을 지원하였으며, Kita-Einstieg(보육시설 입문) 프로그램은 2017년부터 2022년까지 운영되며 난민 및 이민 배경 가정의 보육 접근성을 높이기 위한 ‘낮은 문턱(low-threshold)’ 서비스를 제공하였다(BMFSFJ, 2017; BMFSFJ, 2022a).

〈표 IV-3-2〉 독일 유아교육·보육 법적 근거 및 주요 프로그램

항목	내용	근거
보육 책무	아동 발달·언어·민족적 배경 고려	SGB VIII §22
보육권 (만 1-3세)	보편적 보육권 보장	SGB VIII §24(2)
보육권 (만 3세-취학 전)	전일제 보육 자리 제공 노력 의무	SGB VIII §24(3)
언어·통합 지원	Sprach-Kitas(언어 지원 유치원)	BMFSFJ (2017)
낮은 문턱 서비스	Kita-Einstieg(보육시설 입문, 2017-2022)	BMFSFJ (2022a)

자료: 1) Sozialgesetzbuch (SGB) VIII – Kinder- und Jugendhilfe, Gesetze im Internet.

2) BMFSFJ (2017). Sprach-Kitas: Weil Sprache der Schlüssel zur Welt ist.

3) BMFSFJ (2022a). Kita-Einstieg: Brücken bauen in frühe Bildung – Abschlussbericht.

나. 정책 현안

독일의 유아교육·보육 제도는 법적으로 아동의 권리를 보편적으로 보장하고 있으나, 실제 현장에서는 여러 제약이 나타나고 있다. 첫째, 대도시권에서는 만 3세 미만 아동을 위한 보육 자리가 부족하여 긴 대기 기간이 발생하고 있으며, 이는 특히 사회적 차원이 취약한 난민·이민 배경 가정 아동에게 더 큰 제약으로 작용한다(BMFSFJ, 2017). 둘째, 등록 절차와 정보 접근의 어려움도 주요 문제로 지적된다. 많은 난민·이민 부모는 독일어 능력의 한계와 행정 정보 부족으로 인해 보육시설 등록 과정에서 난관을 겪고 있으며, 상담 서비스조차 충분히 활용하지 못하는 경우가 많다.²²⁾ 셋째, 교사의 다문화 역량 부족 또한 중요한 제약 요인이다. 일부 교사는 다언어 발달이나 부모의 문화적 양육 방식에 대한 이해가 부족하여, 이민자

22) 본 연구의 전문가 조사 결과를 바탕으로 기술함.

아동의 특수한 생활 여건을 반영한 교육·보육을 제공하지 못하고 있다.²³⁾

다. 개선 방안

이와 같은 문제를 해결하기 위해서는 몇 가지 보완책이 필요하다. 첫째, 보육 인프라를 양적으로 확충해야 한다. 특히 0~2세 영아 보육 자리를 확대하고, 대도시권의 수요·공급 불균형을 해소하기 위해 공공 보육시설 건립을 우선적으로 추진해야 한다. 둘째, 다언어 안내와 등록 지원 서비스를 제도화할 필요가 있다. 베를린의 Kita-Einstieg 프로그램이나 뮌헨의 MiKi – Migration und Kita 프로젝트처럼 난민·이민 배경 가정을 대상으로 한 맞춤형 상담과 등록 지원 사례를 전국적으로 확산한다면, 제도의 접근성을 높이는 데 효과적일 것이다(BMFSFJ, 2017). 셋째, 교사 양성과정과 보수교육에 다문화 교육 모듈을 필수적으로 포함해야 한다. 교사가 다언어 아동과 이민 배경 부모를 이해하고 지원할 수 있는 역량을 갖추도록 연방 및 주 차원의 교육·훈련 체계를 강화하는 것이 필요하다²⁴⁾.

4. 자녀돌봄 시간지원

가. 현황

독일의 자녀돌봄 시간지원은 독일 연방 부모수당 및 육아휴직법(BEEG: Gesetz zum Elterngeld und zur Elternzeit)에서 규정하고 있다. 여기서 부모수당(Elterngeld)는 육아휴직 급여에 해당한다. 독일 연방 부모수당 및 육아휴직법 제1장 제1조는 부모수당을 수급할 수 있는 자격요건을 다음과 같이 규정한다.

- (1) 독일에 거주지 또는 통상적인 체류지가 있을 것
- (2) 자녀와 같은 가구에서 생활할 것
- (3) 해당 자녀를 직접 돌보고 양육할 것
- (4) 근로 활동을 하지 않거나, 전일제가 아닌 근로만 할 것

23) 본 연구의 전문가 조사 결과를 바탕으로 기술함.

24) 본 연구의 전문가 조사 결과를 바탕으로 기술함.

동조 제2항은 위의 조건을 충족하지 못하더라도 부모수당을 수급할 수 있는 경우를 규정하고 있다.

동조 제7항은 이동의 자유를 누릴 수 없는 외국인이 아동수당을 수급할 수 있는 경우를 다음과 같이 규정하고 있다.

- (1) 영주권(Niederlassungserlaubnis) 또는 EU 영주권(Erlaubnis zum Daueraufenthalt-EU)을 보유한 경우
- (2) EU 블루카드(Blaue Karte EU), ICT 카드, 모바일 ICT 카드(Mobiler-ICT-Karte) 또는 최소 6개월 이상 취업이 가능하거나 가능했던 체류허가(Aufenthaltserlaubnis)를 보유하고 있는 경우

이러한 규정은 독일 「연방 아동수당법 (BKGG)」 제1장 제1조 제3항과 동일한 수급 조건을 명시하고 있다. 이에 따라 EU 외 국가 출신에 대해서는 ‘최소 6개월 동안 경제 활동을 수행할 수 있는 자격을 부여하거나 부여했거나 보유자에게 경제 활동을 수행할 수 있는 자격을 부여하는 거주 허가’를 규정하여 최소 6개월 이상 경제활동을 수행할 수 있는 거주 허가를 받은 경우는 부모수당의 수급자격을 인정하고 있다. 아동수당 수급자격에서와 마찬가지로 해당 조항에서는 계절 노동자 등에 대해서는 부모수당 수급자격을 제한하고 있다.

〈표 IV-4-1〉 독일 연방 부모수당 및 육아휴직법 (BEEG) Section 1 Parental allowance § 1 Beneficiaries

구분	내용
	<p>(1) 다음 요건을 모두 충족하는 사람은 부모수당(Elterngeld)을 받을 자격이 있다:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 독일에 거주지 또는 통상적인 체류지가 있을 것 2. 자녀와 같은 가구에서 생활할 것 3. 해당 자녀를 직접 돌보고 양육할 것 4. 근로 활동을 하지 않거나, 전일제가 아닌 근로만 할 것 <p>쌍둥이 이상의 다태아 출산의 경우에도, 부모수당은 한 번만 지급된다.</p>
§ 1 Beneficiaries	<p>(6) 다음에 해당하는 경우, 해당 사람은 전일제 근로를 하지 않는 것으로 간주된다:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 월 평균 근로시간이 주 32시간을 초과하지 않는 경우 2. 직업 교육(예: 견습, 훈련 등)을 위한 근로에 종사하는 경우 3. 사회법 제8권(SGB VIII) 제23조 및 제43조에 따른 적격한 가정보육 제공자(Kindertagespflegeperson)로 활동 중인 경우 <p>(7) 자유이동권이 없는 외국인(비EU/비EEA 국적자)은 다음 요건 중 하나를 충족하는 경우에만 부모수당(Elterngeld) 수급 자격이 있다:</p>

구분	내용
	<p>1. 영주권 (Niederlassungserlaubnis) 또는 EU 영주권(Erlaubnis zum Daueraufenthalt-EU)을 보유한 경우</p> <p>2. EU 블루카드(Blaue Karte EU), ICT 카드, 모바일 ICT 카드(Mobilier-ICT-Karte) 또는 최소 6개월 이상 취업이 가능하거나 가능했던 체류허가(Aufenthaltserlaubnis)를 보유하고 있는 경우. 단, 다음의 사유로 발급된 체류허가는 제외된다:</p> <p>a) 체류법(Aufenthaltsgesetz)에 따른 다음의 목적:</p> <ul style="list-style-type: none"> - §16e: 교육 목적 - §19c 제1항: 오페어(Au-Pair), 계절근로 - §19e: 유럽 자원봉사 프로그램 참여 - §20a 제5항 제1문: 취업 탐색 또는 외국 자격의 인정 준비 <p>b) 다음 목적 중 하나로 발급되었고, 해당 인이 취업 중이 아니며, 이 법 §15에 따른 육아휴직 중이거나, 사회법 제3권(SGB III)에 따른 현금급여를 수급하지 않는 경우:</p> <ul style="list-style-type: none"> - §16b: 학업 목적 - §16d: 외국 자격 인정 준비 - §20, §20a 제5항 제2문: 취업 탐색 또는 외국 자격 인정 준비 <p>c) 다음 조항에 따라 인도적 사유로 체류허가를 받은 경우:</p> <ul style="list-style-type: none"> - §23 제1항: 본국의 전쟁 - §23a 또는 §25 제3~5항: 기타 인도적 체류 <p>3. 위 2번의 c항에 따른 체류허가를 보유하고, 독일 내에서 합법적으로 취업 중이거나, 이 법 §15에 따른 육아휴직 중, 또는 SGB III에 따른 현금급여 수급 중인 경우</p> <p>4. 위 2번의 c항에 따른 체류허가를 보유하고 있으며, 독일 내에서 허가된 체류, 허용된 체류 또는 출국유예(Duldung) 상태로 최소 15개월 이상 거주 중인 경우</p> <p>5. 체류법 §60d에 따른 고용을 전제로 한 출국유예 ("Beschäftigungsduldung")를 보유하고 있는 경우(이는 §60a 제2항 제3문과 연계됨)</p> <p>단서 조항: 위 제1문 제3호의 첫 번째 조건(합법적 취업)과는 달리, 미성년자인 자유이동권이 없는 외국인은 취업 여부와 관계없이 부모수당 수급 자격이 있다.</p>

자료: 부모수당 및 육아휴직법 Gesetz zum Elterngeld und zur Elternzeit (BEEG). (2006). Gesetz über die Gewährung von Elterngeld und Elternzeit. Gesetze im Internet. <https://www.gesetze-im-internet.de/beeg/> (2025. 6. 9. 인출)

독일 연방 부모수당 및 육아휴직법 제3장은 육아휴직의 요건을 규정하고 있다. 육아휴직 청구권, 근로시간 단축 및 배분 요청권, 육아휴직 기간 동안 해고 금지 등은 취업허가를 받은 외국인에게도 적용된다.

〈표 IV-4-2〉 독일 연방 부모수당 및 육아휴직법 (BEEG) Section 3 Parental leave for employees

구분	내용
§ 15 Right to parental leave	<p>(1) 근로자는 다음 요건을 충족하는 경우 육아휴직(Elternzeit)을 청구할 수 있다:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 다음 중 하나에 해당하는 아동과 동일한 가정에서 생활하고, a) 자신의 자녀 b) 이 법 §1 제3항 또는 제4항에 따른 육아수당 요건을 충족하는 아동 c) 사회법 제8권(SGB VIII) §33에 따른 전일 위탁보호를 위해 받아들인 아동 2. 해당 아동을 직접 돌보고 양육할 것 <p>친권이 없는 부모나 위 1항 b호 또는 c호에 따라 육아휴직을 청구하려는 사람은 친권이 있는 부모의 동의가 필요하다.</p> <p>(2) 육아휴직(Elternzeit) 청구권은 자녀가 만 3세가 될 때까지 존재한다. 이 중 최대 24개월은 자녀가 만 3세가 된 이후부터 만 8세가 되기 전까지 사용할 수 있다. 모성보호법 (Mutterschutzgesetz) §3 제2항 및 제3항에 따른 출산 전후 보호기간은 어머니의 육아휴직 기간에 포함되어, 위 1·2문에서 정한 한도에 산입된다.</p> <p>두 명 이상의 자녀가 있는 경우, 각 자녀마다 육아휴직 청구권이 있으며, 그 기간이 서로 겹치더라도 권리라는 유지된다.</p> <p>입양된 아동, 전일제 위탁보호 아동, 또는 입양 위탁 중인 아동의 경우, 해당 아동이 수급자의 가정에 들어온 시점부터 최대 3년간 육아휴직을 사용할 수 있으며, 최장 한도는 자녀가 만 8세가 될 때까지이다.</p> <p>육아휴직 기간의 분할에 관한 제2문과 제4문은 여기에 동일하게 적용된다.</p> <p>육아휴직 청구권은 계약을 통해 배제하거나 제한할 수 없다.</p> <p>(4) 육아휴직 기간 중에는, 근로자는 월 평균 주 32시간을 초과하여 근로할 수 없다. 다만, 사회법 제8권(SGB VIII) §23 및 §43에 따라 적격한 가정보육 제공자 (Kindertagespflegeperson)로 활동하는 경우에는, 월 평균 주 32시간 제한이 적용되지 않는다.</p> <p>다른 고용주 하에서의 시간제 근로 또는 자영업 활동을 육아휴직 중에 하려는 경우, 고용주의 동의가 필요하다.</p> <p>고용주는 해당 요청을 받은 날로부터 4주 이내에, 긴급한 사업상 사유가 있는 경우에 한해 문서(Textform)로 이를 거부할 수 있다.</p> <p>(5) 근로자는 육아휴직 기간 중 근로시간의 단축 및 그 분배를 신청할 수 있다. 이 신청은 제7항 제1문 제5호에 따른 통지와 함께 문서(Textform)로 할 수 있다. 근로자와 고용주는 신청일로부터 4주 이내에 이에 대해 합의하도록 해야 한다. 고용주가 신청을 거부하는 경우, 그는 위 4주 기한 내에 그 사유를 명시하여 근로자에게 통보해야 한다.</p> <p>또한, 다음의 권리는 영향을 받지 않는다:</p> <ul style="list-style-type: none"> - 육아휴직 전부터 시간제 근로를 해오던 경우, 제4항의 규정을 준수하는 한, 이를 육아휴직 중에도 계속할 수 있는 권리 - 육아휴직 종료 후, 육아휴직 시작 전 합의되었던 근로시간으로 복귀할 수 있는 권리
§ 18 Protection against dismissal	<p>(1) 육아휴직(Elternzeit)이 청구된 시점부터, 고용주는 근로자에게 해고를 통지할 수 없다. 해고로부터의 보호는 다음과 같이 시작된다:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 자녀가 만 3세가 되기 전까지의 육아휴직의 경우: 해당 육아휴직 시작일로부터 최소 8주 전부터 2. 자녀가 만 3세 이후부터 만 8세가 되기 전까지의 육아휴직의 경우: 해당

구분	내용
	<p>육아휴직 시작일로부터 최소 14주 전부터</p> <p>육아휴직 기간 중에는 고용주가 근로자를 해고할 수 없다. 다만, 특별한 사정이 있는 경우 예외적으로 해고가 허용될 수 있으며, 그에 대한 허가 여부는 해당 주(州)의 산업안전 담당 최고 행정기관 또는 그 기관이 지정한 기관이 판단한다. 연방정부는 연방참사원의 동의를 받아, 위 4번째 문장의 시행을 위한 일반 행정지침을 제정할 수 있다.</p> <p>(2) 제1항의 규정(해고 보호)은 다음의 경우에도 동일하게 적용된다:</p> <ol style="list-style-type: none"> 근로자가 육아휴직 기간 중 동일한 고용주 하에서 시간제 근로를 하고 있는 경우 육아휴직을 사용하지 않더라도, 부모수당법 §1에 따른 부모수당 지급 자격이 있고, 부모수당법 §4 제1항 제2문, 제3문, 제5문에 해당하는 기간 동안 시간제 근로를 하고 있는 경우

자료: 부모수당 및 육아휴직법 Gesetz zum Elterngeld und zur Elternzeit (BEEG). (2006). Gesetz über die Gewährung von Elterngeld und Elternzeit. Gesetze im Internet. <https://www.gesetze-im-internet.de/beeg/> (2025. 6. 9. 인출)

정리하면, 독일의 자녀돌봄 시간지원은 연방 부모수당 및 육아휴직법(BEEG)에 규정되어 있다. BEEG 제1조는 부모수당(Elterngeld) 수급 요건을 독일 거주지 보유, 자녀와 동일 가구 거주, 자녀를 직접 양육, 전일제 근로 미종사로 규정한다 (BEEG §1). 부모수당은 출산 이후 최대 14개월까지 소득 보전 형식으로 지급된다.

육아휴직(Elternzeit)은 BEEG 제15조와 제16조에서 규정하며, 자녀 만 3세까지 최대 3년을 사용할 수 있고, 그 중 최대 24개월은 만 8세 이전까지 분할 사용이 가능하다. 또한 육아휴직 기간 중 근로자는 월평균 주 32시간 이하로만 근무할 수 있으며 (BEEG §15 Abs.4), 육아휴직 기간 동안 해고는 법적으로 금지된다(BEEG §18).

〈표 IV-4-3〉 부모수당 및 육아휴직 제도의 주요 내용

항목	핵심 요건/내용	법적 근거
부모수당(Elterngeld)	독일 거주, 동일 가구, 직접 양육, 전일제 근로 금지	BEEG §1
육아휴직(Elternzeit)	만 3세까지 3년, 만 8세까지 분할 사용 가능(24개월)	BEEG §15-16
해고 금지	육아휴직 기간 중 해고 불가	BEEG §18
근로시간 제한	월평균 주 32시간 이내 근무	BEEG §15(4)

주: 부모수당 및 육아휴직법 Gesetz zum Elterngeld und zur Elternzeit (BEEG). (2006). Gesetz über die Gewährung von Elterngeld und Elternzeit. Gesetze im Internet. <https://www.gesetze-im-internet.de/beeg/> (2025. 6. 9. 인출)

나. 정책 현안

독일의 자녀돌봄 시간지원 제도는 법적으로 보편성을 지향하지만, 외국인 가정의 실제 이용에서는 여러 한계가 드러난다. 첫째, 외국인 부모는 고용과 체류의 불안정성으로 인해 제도를 충분히 활용하지 못하는 경우가 많다. 난민 가정이나 최근 입국한 이민자 가정은 안정적 일자리를 확보하지 못해 육아휴직 신청자격이 불분명하거나 제한적이다.²⁵⁾ 둘째, 복잡한 행정 절차와 언어 장벽도 주요 장애 요인으로 작용한다. 신청 과정에서 요구되는 서류가 많고 절차가 까다로워, 외국인 부모는 신청이 지연되거나 형식적 오류로 인해 승인이 거부되는 사례를 경험하기도 한다. 셋째, 문화적 차이 또한 영향을 미친다. 일부 이민자 가정은 전통적인 양육관이나 성 역할 인식에 따라 부모수당이나 육아휴직 제도를 적극적으로 활용하지 못하는 경우가 나타난다.

다. 개선 방안

이러한 문제를 보완하기 위해서는 몇 가지 개선책이 필요하다. 첫째, 다국어 안내와 상담 서비스를 강화해야 한다. 특히 이민자 밀집 지역의 가족센터나 보육 네트워크를 통해 신청 절차를 돋는 다국어 상담을 제공한다면 제도 접근성이 높아질 수 있다. 둘째, 온라인 사전자격 확인(Self-check) 시스템을 도입하여 외국인 부모가 자신의 체류 자격과 고용 형태에 따라 부모수당이나 육아휴직 권리 여부를 쉽게 확인할 수 있도록 해야 한다. 셋째, 유연근무제와 재택근무 활성화를 통해 부모가 제도를 실질적으로 활용할 수 있는 고용환경을 마련해야 한다. 이는 특히 비정규직과 저소득 노동자가 많은 이민자 가정의 권리 보장을 강화하는 데 중요한 수단이 될 것이다.

25) 본 연구의 전문가 조사 결과를 바탕으로 기술함.

5. 건강지원

가. 현황

독일의 외국인 영유아와 가정에 대한 건강지원은 체류 자격에 따라 차등적으로 제공된다. 영주권자, 난민 인정자, EU 시민은 독일 국적 아동과 동일하게 공적 건강보험을 통해 모든 예방·진료 서비스를 이용할 수 있다. 임산부 대상 산전 관리, 예방접종, 응급 진료, 정기 검진 등이 이에 포함된다.

반면, 난민 신청자나 제한적 체류허가 보유자는 「난민·망명신청자 급여법(AsylbLG)」에 따라 제한된 범위의 의료서비스만 제공받을 수 있다. 이 경우 기본적 치료와 응급 진료는 가능하지만, 장기적·정신건강 치료는 제한된다. 미등록자는 건강보험에 가입할 수 없으며, 법적으로 응급 상황에서의 최소 치료만 보장된다(BMI, 2023).

독일은 아동 건강 관리를 위해 영유아 예방검진(U-Untersuchungen)을 의무화하고, 아동 건강검진 수첩(Gelbes Heft)에 결과를 기록하도록 제도화하였다. 또한 연방가족·노인·여성·청소년부(BMFSFJ)는 Frühe Hilfen(조기 지원) 프로그램을 통해 난민 및 이민 배경 가정에 가정방문, 상담, 심리 지원을 제공하고 있다 (BMFSFJ, 2022b).

〈표 IV-5-1〉 외국인 영유아 건강지원 범위

체류 지위	지원 범위	법적 근거
영주권자·난민 인정자·EU 시민	내국인과 동일, 공적 건강보험 서비스 이용	BMFSFJ (2022b)
난민 신청자·제한 체류자	난민급여법(AsylbLG)에 따른 제한적 급여	AsylbLG
미등록자	응급 치료만 보장	BMI (2023) ¹

자료: 1) BMFSFJ (2022b). Frühe Hilfen in Deutschland: Jahresbericht.

2) 난민·망명신청자 급여법 Asylbewerberleistungsgesetz (AsylbLG). (1993). Gesetz über Leistungen an Asylbewerber. Gesetze im Internet. (2025. 9. 10. 인출)

3) Bundesministerium des Innern und für Heimat. (2023). Migrationsbericht 2023. Berlin: BMI.

나. 정책 현안

독일의 건강지원 정책은 제도적으로 보편성을 지향하지만, 외국인 가정이 실제로 이용하는 과정에서는 여러 제약이 드러나고 있다. 첫째, 언어와 문화적 장벽이

여전히 크다. 많은 이민자 부모는 독일의 의료제도와 예방접종 체계에 대한 이해가 부족하여 서비스를 충분히 활용하지 못하고 있으며, 일부 가정은 문화적·종교적 이유로 예방접종 자체를 거부하는 경우도 있다.²⁶⁾ 둘째, 개인정보 보호에 대한 불신이 난민 가정에서 심각하게 나타난다. 의료서비스를 이용하면 개인정보가 외국 인청(Ausländerbehörde)에 전달될 수 있다는 우려 때문에, 법적으로 보장된 검진과 치료를 기피하는 사례가 보고되고 있다.²⁷⁾ 셋째, 정신건강 지원 부족 역시 중요한 문제다. 난민 가정은 전쟁과 망명 과정에서의 트라우마 경험이 많음에도 불구하고, 영유아와 어머니를 위한 심리적·정신의료적 지원은 충분히 제공되지 못하고 있다(BMFSFJ, 2022b).

다. 개선 방안

이러한 문제를 해소하기 위해서는 몇 가지 보완이 필요하다. 첫째, 의료 통역 및 문화중재자 제도의 확대가 요구된다. 소아청소년과와 산부인과 진료 현장에서 다국어 지원을 제공함으로써 외국인 가정의 의료 접근성을 강화해야 한다. 둘째, 다국어 예방검진 안내와 U-검진 참여 추적 관리가 강화되어야 한다. 다국어 안내자료와 온라인 예약 시스템을 활용해 참여율을 높이고, 미참여 아동은 보건당국이 적극적으로 추적해 누락을 최소화해야 한다. 셋째, 정신건강 특화 프로그램이 마련되어야 한다. 특히 난민 어머니와 영유아를 대상으로 심리치료와 트라우마 회복을 지원하는 통합 서비스가 필요하며, 이는 장기적으로 영유아의 발달권과 사회통합을 보장하는 핵심 기반이 될 것이다(BMFSFJ, 2022b).

6. 독일 사례 분석(Havva Engin)

가. 이주 배경자의 인구학적 구성 및 독일 내 외국인 영유아 현황

독일에서는 전체 인구의 3분의 1이 이른바 ‘이주 배경’이 있다. 즉, 본인 또는 최소 부모 중 한 명이 외국에서 출생하였으며, 독일 입국 당시 독일 국적을 보유하

26) 본 연구의 전문가 조사 결과를 바탕으로 기술함.

27) 본 연구의 전문가 조사 결과를 바탕으로 기술함.

지 않았다. 명목상 약 2,500만 명이 ‘이주 배경자’에 해당하며, 이들 중 약 1,250만 명은 또한 비(非)독일 국적자이다.²⁸⁾

2024년 기준, 독일에서 만 5세 미만 아동 중 약 190만 명이 이주 배경자에 해당하였다.²⁹⁾ 만 6세 미만 아동의 보육시설 이용률을 보면, 이주 배경 아동은 50.4%, 비(非)이주 배경 아동은 72.4%였다.³⁰⁾ 2023년 기준, 만 3세 미만 아동의 보육시설 이용률을 보면, 이주 배경 아동은 22.3%, 비(非)이주 배경 아동은 44.5%였다. 만 3세 이상 만 6세 이하 아동에서는 이주 배경 아동의 76.8%가 보육시설을 이용한 반면, 비(非)이주 배경 아동은 99.3%에 달했다.³¹⁾

보육시설 수 증가에도, 이주 배경 아동의 이용률은 만 3세 미만과 만 3세 이상 만 6세 이하 모두 동일 연령대의 비(非)이주 배경 아동보다 여전히 낮다. 특히 만 3세 미만 이주 배경 아동의 이용률은 2009년 10.5%(비(非)이주 배경 아동: 24.8%)에서 2023년 22.3%(비(非)이주 배경 아동: 44.5%)로 증가하였다.³²⁾ 그럼에도 이 연령대 아동의 두 집단 간에는 여전히 유의미한 격차가 지속되고 있다.

만 3세 이상 만 6세 이하의 보육시설 이용률에서도 뚜렷한 차이가 나타난다. 2023년 기준, 이주 배경 아동의 보육시설 이용률은 76.8%였던 반면, 비(非)이주 배경 아동은 99.3%에 달했다.

-
- 28) Mikrozensus 2024: Statistischer Bericht - Mikrozensus - Bevölkerung nach Migrationshintergrund und - Erstergebnisse 2024. https://www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Bevoelkerung/Migration-Integration/Publikationen/_publikationen-innen-migrationshintergrund.html
- 29) Mikrozensus 2024: Statistischer Bericht - Mikrozensus - Bevölkerung nach Migrationshintergrund und - Erstergebnisse 2024. https://www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Bevoelkerung/Migration-Integration/Publikationen/_publikationen-innen-migrationshintergrund.html
- 30) Destatis: Betreuungsquote von Kindern unter 6 Jahren (mit und ohne Migrationshintergrund) nach Bundesländern 2023. <https://www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Soziales/Kindertagesbetreuung/Tabellen/liste-betreuungsquote-migration-unter6jahren-nach-laendern.html#1345944>
- 31) Destatis: Betreuungsquote von Kindern unter 6 Jahren (mit und ohne Migrationshintergrund) nach Bundesländern 2023. <https://www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Soziales/Kindertagesbetreuung/Tabellen/liste-betreuungsquote-migration-unter6jahren-nach-laendern.html#1345944>
- 32) Die Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration (2025). Lagebericht. Teilhabe in der Einwanderungsgesellschaft. Ein wissenschaftsbasierter und indikatoren gestützter Lagebericht zum Stand der Integration in Deutschland. Berlin, S. 86. <https://www.integrationsbeauftragte.de/resource/blob/2196306/2330834/c9c424884ff0c8c109c13aae3e8f0d3a/2025-01-17-14-integrationsbericht-neu-data.pdf?download=1>

통합·이주 전문위원회(SVR) 2013년 연구에 따르면, 이주배경 아동과 비이주 배경 아동 간 보육시설 크리페(Krippe)³³⁾ 및 유치원 이용률 격차에는 다양한 요인이 작용한다.³⁴⁾ 연구는 이주 배경 자체가 아니라 부모의 교육 수준이 해당 가정의 보육시설 이용률을 낮추는 결정적 요인이며, 부모 세대 간에도 뚜렷한 차이가 존재한다는 점을 핵심 결론으로 제시하였다. 이에 대해 연구는 아래와 같이 설명한다.

독일로 이주한 1세대 부모 가운데 현지 교육제도에 대한 경험의 부족한 이들이 자녀를 주로 가정에서 돌보는 경향이 있다. 반면, 2세대 부모나 독일인과 외국인으로 구성된 부모의 경우 보육시설 이용 여부는 이민 배경이 아닌 학력에 따라 결정된다.³⁵⁾

또한 연구에 따르면 1세대 부모는 무엇보다도 보육의 질적 요인과 문화 간 장벽으로 인해 자녀를 보육시설에 맡기는 것을 기피한다. 질적 요인은 부모가 “노력했음에도 적합한 보육자리를 얻지 못하였거나, 이용할 수 있는 보육시설이 있음에도 시설 환경이나 보육 질이 자녀에게 적합하지 않다고 판단하는 경우”를 의미한다.³⁶⁾ 해당 연구에서 문화 간 장벽은 크리페와 같은 보육시설에 다중언어를 구사하는 전문 인력이 없거나, 부모가 자신의 문화적·종교적 특성이 충분히 고려되지 않는다고 느끼는 상황을 의미한다.³⁷⁾ 이러한 요인과 장벽은 후속 연구(Jähnert & Reisenauer 등)에서도 확인되었다.³⁸⁾

33) 만 3세 미만의 영유아 보육시설

34) Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration (SVR) (2013) (Hrsg.): Hürdenlauf zur Kita: Warum Eltern mit Migrationshintergrund ihr Kind seltener in die fröhkindliche Tagesbetreuung schicken.

https://www.svr-migration.de/wp-content/uploads/2014/11/SVR_FB_Kita_Web.pdf

35) Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration (SVR) (2013) (Hrsg.): Hürdenlauf zur Kita: Warum Eltern mit Migrationshintergrund ihr Kind seltener in die fröhkindliche Tagesbetreuung schicken, S.4. https://www.svr-migration.de/wp-content/uploads/2014/11/SVR_FB_Kita_Web.pdf

36) Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration (SVR) (2013) (Hrsg.): Hürdenlauf zur Kita: Warum Eltern mit Migrationshintergrund ihr Kind seltener in die fröhkindliche Tagesbetreuung schicken, S.12.

https://www.svr-migration.de/wp-content/uploads/2014/11/SVR_FB_Kita_Web.pdf

37) Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration (SVR) (2013) (Hrsg.): Hürdenlauf zur Kita: Warum Eltern mit Migrationshintergrund ihr Kind seltener in die fröhkindliche Tagesbetreuung schicken, S.16.

https://www.svr-migration.de/wp-content/uploads/2014/11/SVR_FB_Kita_Web.pdf

38) Jähnert, J., & Reisenauer, E. (2020). Aufwachsen in Migrationsfamilien. In DJI Impulse: Ungleiche Kindheit und Jugend. Wie junge Menschen mit Migrationshintergrund in Deutschland aufwachsen (Nr. 123, H. 1, S. 14-19). DJI.

<https://www.dji.de/veroeffentlichungen/literatursuche/detailansicht/literatur/29095-dji-im>

1) 외국인 아동 및 이주 배경 아동의 체류 자격 현황

외국 국적을 가진 이주민이 독일에서 아동을 출생할 경우, 해당 아동은 출생과 동시에 자동으로 독일 국적을 취득한다(옵션 모델). 다만, 부모 중 한 명이 최소 8년 이상 독일에 합법적으로 거주하며, 영주권을 보유하는 등 일정 요건이 충족되어야 한다.³⁹⁾

독일의 이주정책은 외국인 영유아 및 미취학 아동의 입출국, 체류, 가족 구성과 관련하여 아래와 같이 규정한다.

외국인 영유아 및 미취학 아동의 입출국 규정은 부모의 법적 지위에 연동되며 동일하게 적용된다. 체류 자격 또한 부모의 체류 자격에 따라 결정된다. 부모가 합법적 체류 자격을 보유한 경우, 자녀 역시 동일한 체류 자격을 부여받는다. 부모가 합법적 체류 자격을 보유하고 있다면, 미성년 자녀는 가족재결합 절차를 통해 부모가 있는 독일로 언제든지 입국할 수 있다. 보호자가 없는 미성년자는 특별한 법적 보호(아동·청소년 보호)를 받는다. 이들은 강제 추방될 수 없으며 독일 국가의 보호를 받는다.⁴⁰⁾

2) ‘이주 배경’ 개념

독일에서는 이주자를 아래와 같이 다양한 범주로 분류한다.

- ① 여권상 국적 기준에 따른 법적 분류: 이 범주에는 독일 국적이 아닌 외국 국적을 보유한 모든 사람이 포함된다. 여기서 사용되는 ‘외국인’은 법률 용어이다.
- ② 출생지 및 독일 입국 시 여권상 국적 기준에 따른 통계적 분류: 독일 연방통계청은 2005년 미시 인구조사(micro census) 일환으로 ‘이주 배경 인구’라는 범주를 도입하였다. 이 정의에 따르면, 본인 또는 부모나 조부모 중 최소 한 명이 외국에서 출생하였고 독일 입국 시 독일 국적을 보유하지 않았다면,

pulse-123-ungleiche-kindheit-und-jugend.html

39) Bundesministerium des Innern: Erwerb der deutschen Staats - angehörigkeit durch Geburt in Deutschland. <https://www.bmi.bund.de/DE/themen/verfassung/staatsangehoerigkeit/geburts-in-deutschland/geburt-in-deutschland.html>

40) Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz: Sozialgesetzbuch (SGB) - Achttes Buch (VIII) - Kinder- und Jugendhilfe - (Artikel 1 des Gesetzes v. 26. Juni 1990, BGBl. I S. 1163). § 42 Inobhutnahme von Kindern und Jugendlichen. https://www.gesetze-im-interne.t.de/sgb_8/_42.html

이주 배경이 있는 것으로 분류된다. 독일에서 출생하여 출생과 동시에 독일 국적을 취득한 아동이라 하더라도, 부모 또는 조부모 중 최소 한 명이 외국에서 태어났다면 이 정의에 따라 현행 국적과 관계없이 해당 아동은 ‘이주배경 인구’로 산정된다. 이러한 분류 기준에 따라 예를 들어 독일계 후기 귀환자 (Spätaussiedler)⁴¹⁾의 자녀 또한 부모 또는 조부모 중 최소 한 명이 외국(예: 카자흐스탄)에서 태어났기 때문에 이주 배경 인구에 포함된다.

③ ‘이주 배경 인구’ 범주는 2005년 도입 이후 이주자 집단을 통계적으로 분류·집계하는 과정에서 불명확성을 초래해왔다. 이를 해소하기 위해 2023년 해당 정의를 재검토 및 개정하였다. 이에 따라 제3의 분류 범주로 ‘이주 역사 인구’ 개념을 새롭게 도입하였다. 이는 “본인 또는 양쪽 부모 모두가 1950년 이후 독일로 이주한” 자만을 포함한다.⁴²⁾

나. 외국인 영유아의 입국, 체류 및 가족재결합에 관한 독일 이민정책 방향

제2차 세계대전 이후 독일에 정착한 이주 가정의 아동과 청소년에 대한 정치적·사회적 인식은 상당히 늦게 형성되었다. 1960년대 초부터 남녀를 불문하고 이른바 ‘외국인 노동자(Gastarbeiter)’가 노동력 확보를 위해 독일로 유입되었고, 이 시기에 최초의 2세대가 독일에서 출생했음에도 불구하고, 당시에는 이들을 특정 정책 대상 집단으로 인식하지 않았다. 당시 독일의 이주정책은 외국인 노동자가 일정 기간의 고용계약 종료 후 본국으로 귀환한다는 ‘순환체류 원칙(Rotationsprinzip)’을 중심으로 운영되었다. 이러한 이해에 따라 가족정책은 애초부터 정책 대상에서 제외되었다. 그러나 1973년 독일 정부가 외국인 노동자 모집을 중단하자, 많은 외국인 노동자가 자신의 배우자와 자녀를 독일로 불러들이기 시작하였다. 이후에도 아동 돌봄은 기본적으로 가정 또는 부모의 책임으로 간주되었다. 돌봄 제도 또한 외국인 아동 또는 이주 배경 아동의 요구를 고려해 설계되지 않았으며, 이러한 상황은 이후 수년간 지속되었다. 따라서 1980년대에서 1990년대까지 망명 신청자 가정의 자녀가 보육 기관에 접근할 기회는 매우 제한적이었다.

41) 구소련 지역으로 강제 이주한 독일인의 후손을 의미

42) Statistisches Bundesamt: Migration und Integration. https://www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Bevoelkerung/Migration-Integration/_inhalt.html

1996년 독일에서는 만 3세 이상 만 6세 미만 아동을 대상으로 유치원 이용에 대한 법적 권리가 도입되었고, 2013년에는 만 3세 미만 아동의 보육시설 이용 또한 법제화되었다. 두 법 모두 영유아기의 교육과 보육이 개인의 교육 이력 전반에 중요한 영향을 미친다는 점을 강조하며, 지방자치단체와 도시 차원에서 관련 시설 확충의 필요성을 제기하였다.⁴³⁾

1998년 정권 교체 이후, 독일은 공식적으로 이민국가임을 인정하는 정책적 전환을 단행하였고, 이 과정에서 「국적법」을 개정하였다. 이 시기에는 교육제도의 질을 강화하기 위한 핵심 요소로 영유아기 보육의 중요성에 정치적 관심이 본격적으로 집중되었다. 이러한 정책적 흐름 속에서 만 3세 미만 아동의 보육시설 대폭 확대를 목표로 하는 「아동 보육시설 확충법 (TAG)」이 2005년 제정되었다. 이 조치는 이후 배경 아동의 보육시설 이용에도 긍정적인 영향을 미칠 것으로 기대되었다.⁴⁴⁾

이와 같이 정책 및 재정적으로 대규모 투자를 한 결과, 독일 정치권은 2006년부터 2021년까지 만 3세에서 만 5세 아동의 보육시설 이용률을 87.3%에서 92.2%로 높이는 데 성공하였다.⁴⁵⁾ 그러나 라이프니츠 교육이력 연구소(Leibniz-Institut für Bildungsverläufe)의 종단 연구에 따르면, 난민 가정 아동의 보육시설 이용률은 독일 출생 아동이나 아주 경험이 있는 가정의 아동에 비해 현저히 낮은 것으로 확인되었다. 난민 가정 아동의 이용률은 79.2%인 반면, 독일 출생 아동은 97.9%, 아주 경험이 있는 가정의 아동은 94.2%였다. 이러한 이용률 격차의 주요 원인으로는 난민 가정이 거주하는 지역 내 보육시설 부족이 지적된다.⁴⁶⁾

영유아 교육·보육 서비스 이용의 중요성에 대한 국내외 연구를 비교한 결과, 특히 사회적으로 취약한 가정의 아동이 이러한 서비스 이용을 통해 더 큰 혜택을 얻

- 43) Arbeitsgemeinschaft für Kinder- und Jugendhilfe – AGJ (2016). „15 Jahre Kinder- und Jugendhilfegesetz (SGB VIII) – Eine Expertise zum Stand der Professionalisierung und der Strukturrentwicklung der Kinder- und Jugendhilfe in Deutschland“. https://www.lvr.de/media/wwwlvrde/jugend/service/publikationen/dokumente_97/JHR_02_2016~1.pdf
- 44) Deutsches Jugendinstitut (2005). DJI-Kinderbetreuungsstudie 2005. https://www.dji.de/fileadmin/user_upload/bibs/390_1_Ergebnisse_Kinderbetreuungsstudiekorr5TR.pdf
- 45) Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (2022c). Kindertagesbetreuung Kompakt Ausbaustand und Bedarf 2021. https://www.fruhe-chancen.de/fileadmin/user_upload/PDF-Dateien/Kindertagesbetreuung-Kompakt-ausbaustand-und-bedarf-2021.pdf
- 46) von Maurice, J., & Will, G. (2021). Geflüchtete Kinder und Jugendliche im deutschen Bildungssystem: Zentrale Befunde der Studie ReGES. https://www.lifbi.de/Portals/2/adam/LifbiContent/dDL_iW2CYEOfHA6qgR5AlQ/Inhalt/LIfBi-Forschung-kompakt_02_ReGES.pdf

는 것으로 나타났다. 독일 연구에서는 특히 외국인 아동 및 이주배경 아동의 독일어 습득에 미치는 긍정적 효과가 강조되었다.⁴⁷⁾

2000년대 이후 독일 여러 연방주에서는 이주 경험이 있는 가정의 아동을 대상으로 언어 발달 및 독일어 습득 지원에 중점을 둔 영유아 지원 프로그램을 추진하기 시작하였다. 대표적인 사례로는 「Frühe Chancen(조기 기회)」와 「Sprach-Kitas(언어 유치원)」 프로그램이 있다.⁴⁸⁾ 이 중 「Sprach-Kitas」 프로그램은 연방교육가족부의 재정 지원을 받아 2016년부터 2023년까지 운영되었다.⁴⁹⁾ 전국 약 6,000개의 보육기관에서 50만 명 이상의 아동이 해당 프로그램에 참여하였으며, 참여 아동의 다수는 외국인 아동과 이주배경 아동이었다.⁵⁰⁾ 또한 이 프로그램은 학술적 평가와 효과성 분석을 병행하였다. 관련 연구 결과는 프로그램 공식 홈페이지에서 온라인으로 열람할 수 있다.⁵¹⁾

다. 독일 내 외국인 영유아 대상 육아정책⁵²⁾의 범위 및 내용

- 체류 자격별 고찰

이주 배경이 있고 영주권을 보유한 가족 또는 부모, 그리고 난민 지위를 공식적으로 인정받은 가족은 관련 법적 요건을 충족할 경우, 아동수당과 부모수당에 대한 수급권을 전적으로 보장받는다. EU 시민은 EU 내 거주·이전의 자유에 관한 권리

47) Klucznik, S., Grad, I., Schneider, N., &Faas, D. (2024). Expertise „Auswirkungen von Kindertagesbetreuung auf die kindliche Entwicklung“. https://www.fruehe-chancen.de/fileadmin/user_upload/PDF-Dateien/Expertisen_und_Studien/Expertise_Auswirkungen_von_Kindertagesbetreuung_auf_die_kindliche_Entwicklung_p%C3%A4dquis.pdf

48) Bundesministerium für Bildung, Familie, Senioren, Frauen und Jugend (2025). Frühe Chancen. <https://www.fruehe-chancen.de/>

49) Deutscher Bundestag: Antrag der Fraktion der CDU/CSU (2022). Qualität in der Kinderbetreuung sicherstellen – Bundesprogramm „Sprach-Kitas: Weil Sprache der Schlüssel zur Welt ist“ muss fortgesetzt werden. Drucksache 20/3277. <https://dserver.bundestag.de/btd/20/032/2003277.pdf>

50) Deutscher Bundestag: Kleine Anfrage (2023) an die Bundesregierung durch Reichinnek/Gohlke/Arndt, Fraktion Die Linke: - Drucksache 21/1723: Aktuelle Entwicklung der Kosten für die frühkindliche Bildung, Betreuung und Förderung. <https://dserver.bundestag.de/btd/21/022/102203.pdf>

51) Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend: Bundesprogramm „Sprach-Kitas: Weil Sprache der Schlüssel zur Welt ist“. Programm begleitende Evaluation. <https://www.fruehe-chancen.de/themen/sprachliche-bildung/bundesprogramm-sprach-kitas-weil-sprache-der-schlüssel-zur-welt-ist-alt/ueber-das-programm/programmbegleitende-evaluation>

52) 육아정책은 현금지원, 유아교육·보육(ECEC), 자녀 돌봄 시간 지원, 의료 지원 등을 포함함.

에 따라 독일 국민과 법적으로 동일하게 취급되며, 독일 내 사회보험 가입 의무가 있는 사업장에서 근로할 경우, 모든 급여 및 수당을 받을 권리가 있다.⁵³⁾

체류 자격을 보유한 경우, 급여 수급권은 체류 자격 유형에 따라 달라진다. 예를 들어 직업훈련, 사업장 내 계속교육 또는 재교육, 혹은 제한된 기간의 체류 자격(예: 계절근로자)으로 독일에 체류하는 경우, 아동수당과 부모수당에 대한 수급권은 인정되지 않는다.⁵⁴⁾ 또한 추방 유예(Duldung) 상태의 외국인, 망명 신청에 대한 결정이 아직 내려지지 않은 신청자, 그리고 미등록 체류자 역시 해당 급여 및 수당을 받을 권리가 없다.⁵⁵⁾

독일에서 영유아 교육·보육 서비스(크리페, 유치원 등)에 대한 접근권은 「사회법 전 제8권 (SGB VIII)」(아동·청소년 복지)에 명시되어 있다.⁵⁶⁾ 영주권을 보유하였거나 난민 지위를 인정받은 부모의 자녀는 영유아 교육·보육 서비스를 제한 없이 이용할 수 있다. 또한 일부 연방주에서는 이들이 저소득 가정에 해당하는 경우, 보육료를 면제하거나 감면하는 제도가 마련되어 있다. 한편, 난민 가정의 경우 많은 지방자치단체가 교육·보육시설 이용 권리를 해당 가정의 공동시설 또는 개별 거주지 배정 여부와 연계하여 부여하고 있다.⁵⁷⁾

EU 국적자의 자녀는 영유아 및 미취학 아동 교육·보육 서비스에 대해 독일 자국 아동과 동일한 수준의 이용 권리를 보장받는다. 한편, 제한된 체류 기간의 체류 자격(비자)을 보유한 가족 역시 해당 교육·보육 서비스를 이용할 수 있으나, 체류 자격과 소득을 증빙해야 하는 복잡한 행정 절차를 거쳐야 한다. 미등록 체류자 가정의 자녀 또한 영유아 교육·보육 서비스에 대한 법적 이용권이 인정되지만, 불법 체류 신분에 따른 추방 또는 송환 위험으로 인해 실제 이용은 극히 제한적이다.

53) Informationsverbund Asyl & Migration: Kindergeld und Elterngeld. <https://www.asyl.net/themen/sozialrecht/kindergeld-und-elterngeld>

54) Kindergeld.org (2024). Kindergeld für Ausländer. <https://www.kindergeld.org/kindergeld-fuer-auslaender/>

55) Informationsverbund Asyl & Migration: Kindergeld und Elterngeld. <https://www.asyl.net/themen/sozialrecht/kindergeld-und-elterngeld>

56) Sozialgesetzbuch (SGB VIII). Achtes Buch. Kinder- und Jugendhilfe. § 24 SGB VIII Anspruch auf Förderung in Tageseinrichtungen und in Kindertagespflege. <https://www.sozialgesetzbuch-sgb.de/sgbviii/24.html>

57) Meysen, T., Beckmann, J., &de Vigo, F. (2017). Ab wann haben Kinder mit Fluchterfahrung Anspruch auf einen KiTa-Platz? nifbe – Niedersächsisches Institut für frühkindliche Bildung und Entwicklung. <https://nifbe.de/fachbeitraege/ab-wann-haben-kinder-mit-fluchterfahrung-anspruch-auf-einen-kita-platz/>

이주민 상담기관이 해당 부모에게 지원을 제공하고 있으나, 자녀 등록 과정에서 요구되는 주민등록 증명서, 신분증, 출생증명서, 소득 증빙자료 등 주요 서류 제출 요건이 상당한 행정적 장벽으로 작용하여 실제 등록률은 매우 낮다.⁵⁸⁾

영주권을 보유한 부모 및 난민 지위를 공식적으로 인정받은 부모는 사회보험가입 의무가 있는 사업장에서 근로할 경우, 육아휴직 및 근로시간 단축을 이용할 법적 권리가 보장된다. EU 회원국 국적을 보유한 부모는 EU법에 따라 독일 국적 부모와 법적으로 동일하게 취급된다. 한편, 제한된 체류 기간의 체류 자격을 보유한 경우, 지원 여부는 근로계약 형태를 기준으로 결정된다. 미등록 체류자는 이에 대한 법적 권리가 인정되지 않는다.⁵⁹⁾

영주권을 보유한 성인 및 아동과 난민 지위를 인정받은 성인 및 아동은 「사회법 전 제5권」에 따라 독일 의료제도의 모든 의료 서비스를 제한 없이 이용할 권리를 보장받는다. 이와 같은 의료 서비스로는 임신 시 의료 지원 및 관리, 예방검진, 예방접종, 응급의료 서비스 등이 있다. 의료보험에 가입되어 있다면, 해당 비용은 공적 의료보험이 부담한다. 난민 지위를 인정받은 성인 및 아동은 정신적 외상 경험자를 대상으로 하는 특화 프로그램 또한 이용할 수 있다. 이에 대한 비용은 공적 의료보험 또는 「난민·망명신청자 급여법 (AsylbLG)」에 따른 국가 지원으로 충당된다. EU 회원국 국적을 보유한 자는 EU법에 따라 독일 국민과 법적으로 동등한 대우를 받으며, 이들의 의료서비스 이용 비용은 공적의료보험 또는 유럽 의료보험카드 (EHIC)를 통해 보장된다.⁶⁰⁾

제한된 기간의 체류허가 또는 기타 합법적 체류 자격을 보유한 경우, 의료보험에 가입되어 있다면 의료서비스를 이용할 수 있다. 반면, 미등록자 또는 불법 체류자는 의료보험 적용 대상이 아니며 일반 의료 서비스 또한 이용할 수 없다. 다만, 급

58) Caritas: Illegal in Deutschland. Rechte von Menschen ohne Aufenthaltserlaubnis. <https://www.caritas.de/hilfeundberatung/ratgeber/migration/lebenindeutschland/rechte-von-menschen-ohne-aufenthaltserla>

59) Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (2025). Richtlinien zum BEEG für alle Geburten und Elterngeldbezugszeiten. BMBFSFJ/211. <https://www.bmbfsfj.bund.de/resource/blob/243236/6d06137220a52d1a18905493c3ab6199/richtlinien-zum-beeg-data.pdf>

60) Die Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration. Die Beauftragte der Bundesregierung für Antirassismus Gleichbehandlungsstelle EU-Arbeitnehmer (Hrsg.) (2022). Zugang zum Gesundheitssystem für Unionsbürgerinnen und Unionsbürger, Angehörige des EWR und der Schweiz. https://www.der-paritaetische.de/fileadmin/user_upload/Zugang_Gesundheitssystem_2022_bf.pdf

성 통증 등 긴급 의료 상황에서는 주로 자원 봉사 의료진이 제공하는 응급진료를 받을 수 있다.⁶¹⁾

라. 독일 내 외국인 영유아 육아정책의 발전 배경 – 문화적 및 역사적 요인

이는 나항에서 다루었으므로, 해당 설명을 참고한다.

마. 독일 내 외국인 영유아 육아정책 실행 현황 – 정책적 성과

1990년대 중반 이후 추진된 정책 변화, 특히 만 3세 미만 아동까지 포함하는 보육시설 이용 권리의 법제화를 비롯한 다양한 가족정책은 보육기관 이용률 증가로 이어졌다. 그 결과, 만 3세 미만 아동의 크리폐 이용률은 2006년 14%에서 2021년 34%로 상승하였다.⁶²⁾ 이러한 확대는 외국인 아동 및 이주 배경 가정의 아동에게도 긍정적 영향을 미쳤으나, 해당 집단의 만 3세 미만 아동 보육시설 이용률(25%)은 동연령대 비(非)이주 배경 아동 대비 여전히 현저히 낮은 수준이다.⁶³⁾ 만 3세 이상 만 6세 미만의 유치원 연령대 아동 또한 두 그룹 간 확연한 격차가 확인된다. 2021년 기준, 비(非)이주 배경 아동의 유치원 이용률은 91%이었던 반면, 이주 배경 아동은 80%로 집계되었다.⁶⁴⁾

연구 결과에 따르면, 많은 외국인 부모 및 난민 부모가 보육기관 등록과 신청 절차에 대한 정보가 부족하거나, 상담 및 지원 서비스를 활용할 만큼의 독일어 능력을 갖추지 못하였다.⁶⁵⁾

이러한 상황은 독일의 아동 보육정책이 외국인 아동 및 이주 배경 아동을 대상

- 61) Stotzler, S., &Kaifie, A. (2023). Medizinische Versorgung von Menschen ohne Krankenversicherung in Deutschland: Eine Mixed-Methods-Studie zur Situation und den aktuellen Herausforderungen. *Das Gesundheitswesen*, 85(08/09), 771. <https://doi.org/10.1055/s-0043-1770463>
- 62) innengruppe Bildungsberichterstattung (Hrsg.) (2022). Bildung in Deutschland 2022. Ein indikatorengestützter Bericht mit einer Analyse zum Bildungspersonal. Bielefeld, S. 102.
- 63) innengruppe Bildungsberichterstattung (Hrsg.) (2022). Bildung in Deutschland 2022. Ein indikatorengestützter Bericht mit einer Analyse zum Bildungspersonal. Bielefeld, S. 105.
- 64) innengruppe Bildungsberichterstattung (Hrsg.) (2022). Bildung in Deutschland 2022. Ein indikatorengestützter Bericht mit einer Analyse zum Bildungspersonal. Bielefeld, S. 105.
- 65) Sachverständigenrat Integration und Migration (SVR) (2025). Bildung als Schlüssel für gesellschaftliche Teilhabe Impulse für ein chancengerechtes Bildungssystem. https://www.svr-migration.de/wp-content/uploads/2025/11/SVR-Positionspapier_Bildung-als-Schlüssel-für-Teilhabe.pdf

으로 일정 성과를 거두었으나 여전히 해결해야 할 많은 과제가 있으며, 현 보육격차를 해소하기 위한 추가적인 정책적 노력이 필요함을 시사한다.

바. 독일 내 외국인 영유아 육아정책 실행 현황 – 현재의 정책적 도전과 한계 및 개선 제안

아동수당 및 부모수당과 같은 금전적 지원의 법제화 이후, 외국인 부모, 난민 부모 및 이주 배경 부모 또한 해당 제도의 혜택을 받고 있으나, 이들 집단의 실제 이용률은 비(非)이주 배경의 독일 국적 가정과 비교할 때 여전히 현저히 낮은 수준이다. 특히 체류신분이 불안정한 난민 가정이 제도 운영에서 큰 정책 과제로 지적된다. 이들은 아동수당, 부모수당 및 교육·참여지원제도 신청 과정에서 어려움을 겪고 있으며, 부족한 독일어 능력, 법적 권리에 대한 정보 부족, 복잡한 행정 절차와 관료적 장벽이 그 주요 원인으로 지적된다. 특히 제한된 기간 동안 보조적 보호(subsidiärer Schutz)를 받는 보호 신청자와 추방이 유예된 보호 신청자는 부모수당 수급권이 제한되며, 예외적 상황을 제외하면 독일 국적 가정에 비해 현저히 낮은 수준의 혜택만을 받는다. 이러한 제한은 해당 가정의 경제적 어려움을 심화하는 요인으로 작용한다.⁶⁶⁾

영유아 보육기관 이용 측면에서도 외국인 부모 및 난민 부모는 언어적 장벽과 제도 이용 절차에 대한 정보 부족으로 인해 이용률이 현저히 낮다. 이러한 이용 격차 외에도, 이주 아동이 처한 특수한 생활 환경(예: 다언어 발달)에 대한 보육 교사와 기관의 다문화적 이해 부족은 영유아 보육 서비스의 또 다른 문제로 지적된다. 이와 같은 전문적 이해 부족은 이주 아동의 언어 발달 및 인지 발달 지원을 저해할 수 있다.

의료 부문에서는 모든 가정의 안정적 의료서비스 접근권을 보장하는 것이 핵심 과제다. 특히 체류 자격이 불안정한 자와 망명 신청자와 같이 일반 의료보험 접근이 제한되고, 「난민·망명신청자 급여법 (AsylbLG)」에 따른 최소한의 의료지원에 만 의존해야 하는 집단을 고려해야 한다.⁶⁷⁾ 그러나 언어 장벽과 문화적 차이가 의

66) Engin, F. (2019). Kulturdolmetscher in der migrationssensiblen Familienbildungarbeit – In: Forum Flüchtlingsrat Niedersachsen: Familienleistungen: Kindergeld – Elterngeld. <https://www.nds-fluerat.org/leitfaden/4-status-aufenthaltsgestaltung/familienleistungen/>

67) Nowak, A., & Hornberg, C. (2023). Erfahrungen von Menschen mit Fluchtgeschichte bei der

료 접근성을 저해하는 주요 요인으로 작용한다. 많은 외국인 부모가 독일 의료제도에 대한 정보가 부족하거나 특정 치료에 거부감을 보이기도 한다. 또한 일부 난민 가정이 정신적 외상을 경험하고 있으며,⁶⁸⁾ 이는 영유아의 건강한 성장과 발달을 저해할 수 있다는 점도 고려해야 한다. 그러나 문화적 감수성과 다언어에 기반한 맞춤형 지원은 이 부문에서도 여전히 부족한 실정이다.

마지막으로, 이와 같이 복합적이고 다층적인 정책 영역에서 직면한 또 다른 핵심 과제로는 크리페와 유치원을 포함한 전반적 보육기관의 만성적인 보육교사 부족 문제를 들 수 있다.⁶⁹⁾ 현재 독일에서는 약 125,000명 이상의 보육 인력이 부족하며, 이러한 인력난은 특히 집중적인 지원이 필요하거나 발달 지연을 보이는 외국인 아동 및 난민 아동에게 직접적인 영향을 미친다. 보육기관은 인력난과 이에 따른 인력 구조의 과부화로 인해 그룹 내 보육 아동 수를 확대할 수밖에 없으며, 이는 결과적으로 보육의 질 저하와 개별 아동에 대한 교육 지원 축소로 이어진다. 이러한 보육 공백은 특히 일상 활동에서 통합된 언어 발달 지원(alltagsintegrierte Sprachförderung)이 필요한 아동에게 심각한 영향을 미친다. 이 언어 지원은 유치원 일과 전반에 자연스럽게 통합되어 지속적으로 제공되어야 하지만, 인력 부족으로 인해 실제 현장에서는 이를 안정적으로 제공하기 어렵다.

1) 개선 제안

가) 영유아 교육·보육 서비스에 대한 외국인 부모 및 난민 부모의 제도적 접근성 개선

독일 내 외국인 부모와 난민 부모 및 자녀의 법적·언어적·사회문화적 상황을 분석한 결과, 특히 체류 자격이 불안정하고 사회경제적으로 취약한 저소득층 부모에게는 영유아 교육·보육 기관이 진입장벽을 낮추고, 포용적이며 문화 다양성 감수

Inanspruchnahme der Gesundheitsversorgung in Deutschland ? Erkenntnisse einer qualitativen Studie. Bundesgesundheitsblatt ? Gesundheitsforschung ? Gesundheitsschutz, 66, 1117-1125.

- 68) Fragner, P., Schiffler, K., & Plener, P. L. (2023). Migration und Flucht – Auswirkungen auf Kinder und Jugendliche. In: Psychiatrie und Psychotherapie des Kindes- und Jugendalters. DOI: 10.1007/978-3-662-49289-5_51-1
- 69) Der Partitäreische Gesamtverband (2024). Kita-Bericht 2024. https://www.der-paritaetische.de/fileadmin/user_upload/Seiten/Presse/docs/broschuere_kitabericht-2024.pdf

성을 반영한 방식으로 설계·운영될 필요가 있는 것으로 확인된다.⁷⁰⁾ 이는 아주 배경을 고려한 다언어적 관점에서 문화적 감수성에 기반한 선제적 접근 전략이 요구됨을 시사한다. 왜냐하면 외국인 부모 및 난민 부모는 언어적 장벽과 제도 운영 방식에 관한 정보 부족으로 인해 영유아 교육·보육 기관을 자발적으로 찾는 경우가 매우 드물기 때문이다. 따라서 청소년청 및 교육청과 같은 관할 기관은 해당 가정에 직접 연락하고, 다국어 안내자료를 제공하며, 대면 또는 디지털 방식으로 상담과 동행 지원을 제공해야 한다. 특히 체류 자격이 불안정하고 사회경제적으로 취약한 외국인 가정 및 난민 가정이 밀집한 지역의 영유아 교육·보육기관에는 다문화적 감수성과 다양성 이해, 그리고 다언어 의사소통 역량을 갖춘 전문 인력(예: 부모 멘토, 문화 통역사)을 배치해야 한다. 이 인력은 안전한 환경에서 해당 가정을 대상으로 지원과 상담을 제공해야 하며, 제도 이용 과정 전반을 지속적으로 동행하는 역할을 수행해야 한다.⁷¹⁾ 따라서 이러한 인력은 프로젝트 기반의 한시적 고용이 아니라 지방자치단체 또는 청소년청 소속의 상시직으로 제도화되어야 하며, 이를 위해 안정적 재원이 확보되어야 한다.

나) 영유아 교육·보육 기관 인력의 전문성 강화

비록 현재 독일의 영유아 교육·보육 분야가 심각한 인력 부족 문제에 직면해 있지만, 이러한 인력 공백을 완화하고 해소하기 위해서는 단기적 대응이 아닌 중장기적 관점에서 집중적인 노력이 요구된다. 특히 사회적 변화와 위기 상황이 지속되는 현시점에서, 영유아 교육·보육기관의 업무 전문성과 교육 질을 지속적으로 향상하는 체계를 구축해야 한다. 이를 위해서는 우선 교사 1인당 담당 아동 수를 줄여, 현재의 교사 대 아동 비율을 실질적으로 개선하는 조치가 필요하다. 이는 교사가 개별 아동의 요구에 보다 집중할 수 있는 환경을 조성하며, 특히 난민 경험이 있는 아동, 부모의 교육 수준이 낮거나 독일어 및 언어 능력이 부족한 사회경제적 취약 가정의 아동 등 추가 지원이 요구되는 집단에 대해 보다 적절한 교육적·정서적 지

70) Jessen, J., Spieß, C. K., Waights, S., & Judy, M. (2020). Gründe für unterschiedliche Kita-Nutzung von Kindern unter drei Jahren sind vielfältig. DIW Wochenbericht, 14/2020. https://www.diw.de/documents/publikationen/73/diw_01.c.745631.de/20-14-1.pdf

71) Engin, Havva: Kulturdolmetscher in der migrationssensiblen Familienbildungarbeit - In: Forum Erwachsenenbildung 52 (2019) 3, S. 36-38 – DOI: 10.25656/01:26172 / https://www.pedocs.de/volltexte/2023/26172/pdf/Forum_EB_2019_3_Engin_Kulturdolmetscher_in_der.pdf

원을 제공할 수 있도록 한다.⁷²⁾

영유아 교육·보육 인력이 직면한 복합적 과제를 해결하기 위해서는, 업무와 병행 가능한 형태로 설계된 전문성 강화 교육과 프로그램을 의무화하고, 이를 지속적으로 제공해야 한다. 특히 다문화적 감수성과 다양성 이해 역량, 아동의 언어 발달 지원을 중심으로 한 연속적·총체적 언어교육, 난민 경험이 있는 가정 내 아동을 대상으로 하는 정신적 외상 치유 지원 등에서 높은 수요가 확인된다. 전문성 강화 프로그램에 참여하는 인력의 내적 동기를 고취하기 위해선, 이 프로그램을 별도의 선택적 과정이나 근무 시간 외 추가 프로그램으로 운영해서는 안 되며, 근무시간 동안 교사가 참여할 수 있도록 제도화해야 한다.

또한 연구에 따르면, 특히 사회적 취약 계층이 밀집한 거주지역에 위치한 많은 영유아 교육·보육기관이 아동과 그의 부모 및 가정을 지원하는 과정에서 복합적인 난관에 직면해 있다. 그러나 현재의 보육교사 양성 과정에서는 다수의 예비 교사들이 사회경제적·문화적·언어적 문제 상황을 식별하고 대응하며 해결할 수 있는 역량을 충분히 갖추기 어려운 것이 현실이다.⁷³⁾ 이로 인해 실제 현장에서 많은 영유아 교육·보육 인력이 업무 과부하에 직면하며, 결과적으로 해당 부모를 효과적으로 지원하지 못하는 문제로 이어지고 있다. 이러한 맥락에서 해당 지역의 영유아 교육·보육기관에는 이른바 ‘다전문가팀’을 전면적으로 도입하는 것이 필요하다. 이미 이 모델을 도입한 일부 연방주의 연구에 따르면, 특히 다문화적 배경과 다언어적 역량을 고려하여 이 팀을 구성할 경우, 이러한 접근 방식이 매우 효과적인 것으로 나타났다.⁷⁴⁾

다) 사회경제적 취약 가정의 아동 지원 조치를 상호 연계형 교육 지원 체계로 설계

위의 논의를 종합하면, 외국인 아동과 난민 아동(난민 가정 출신의 아동 또는 직

72) Haußler, A., Heinz, M., & Kunze, S. (2025). Kita-Pflicht in Deutschland: Potenziale und padagogische Kippunkte. Sozial Extra, 04/2025, 274-278. <https://doi.org/10.1007/s12054-025-00790-4>

73) Sulzer, H., & Wagner, S. (2011). Inklusion in Kindertageseinrichtungen: Qualifikationsanforderungen an die Fachkräfte (Expertise der Weiterbildungsinitiative Frühpädagogische Fachkräfte [WiFF]). <https://doi.org/10.25656/01:23618>

74) International Journal of Child Care and Education Policy (2023). Thematic Series: Team Concepts in Early Childhood Education and Care (ECEC). <https://ijccep.springeropen.com/ecec>

접 난민을 경험한 아동), 특히 난민 아동 중 법적·사회경제적으로 취약한 환경에 놓인 아동의 건강한 성장과 발달 및 교육 이력을 중장기적 관점에서 지속적으로 개선하기 위해서는, 영유아 교육·보육기관이 초기 단계부터 다문화적·초문화적(inter-/transkulturell) 관점을 기반으로 운영되는 체계를 구축해야 한다. 이는 해당 가정과 아동의 삶을 자동적으로 결핍의 관점에서 판단하는 접근을 지양하고, 대신 부모와 가정이 보유한 교육적 자원과 역량을 인식하여 이를 교육 과정에 적극 통합하며 이 과정에서 이들을 교육적 협력의 중심 주체로 인정하는 관점 전환이 필요함을 의미한다. 이러한 접근은 신뢰, 동등한 파트너 관계, 상호 존중을 기반으로 가정의 양육 역량 강화를 지향하는 ‘교육·양육 파트너십’의 개념에 따라, ‘부모 참여’에 대한 새로운 문화와 새로운 이해가 형성될 때 비로소 실현될 수 있다. 「Rucksack Kita(가정-보육 연계 학습 프로그램)」, 「Griffbereit(손에 잡히는 독일어)」와 같이 여러 연방주와 지방자치단체에서 시행된 부모 참여 프로그램의 평가 결과, 이러한 교육적 접근 방식이 효과를 보인다는 점이 확인되었다.⁷⁵⁾

부모가 양육·교육 파트너로 참여할 수 있다면, 이는 자녀의 인지 및 언어 발달에도 긍정적인 영향을 미칠 수 있다. 예를 들어, 가정에서 사용하는 언어가 아동의 발달 및 교육 과정에서 보다 큰 비중을 차지하게 되며, 가정 문해력(Family Literacy)도 촉진될 수 있기 때문이다.

독일에서는 특히 외국인 아동과 난민 경험이 있는 가정의 아동이 유치원에서 초등학교로 원활하게 전환할 수 있도록 지원하는 것이 매우 중요하다. 연구에 따르면, 이러한 아동 집단은 취학 유예 비율이 다른 아동에 비해 과도하게 높으며,⁷⁶⁾ 그 결과 학교 입학이 지연되고 초등학교에서 연령 불균형 문제가 발생한다. 이러한 이유로 연방주는 영유아 교육·보육기관과 초등학교가 두 기관 간 협력 협약을 명시한 현행 법적 규정을 실제 이행하도록 감독하고 필요한 조치를 취해야 한다. 이를 통해 아동 취학 최소 1년 전부터 보육교사와 초등학교 교사가 해당 아동의 발달

75) Schwaiger, H., & Neumann, U. (2010). Regionale Bildungsgemeinschaften: Gutachten zur interkulturellen Elternbeteiligung der RAA. <https://www.ew.uni-hamburg.de/ueber-die-fakultaet/personen/neumann/files/schwaiger-neumann-2010.pdf>

76) Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration (SVR) (2016). Doppelt benachteiligt? Kinder und Jugendliche mit Migrationshintergrund im deutschen Bildungssystem. Eine Expertise im Auftrag der Stiftung Mercator. https://www.svr-migration.de/wp-content/uploads/2023/01/SVR-FB_Doppelt_benachteiligt-8.pdf

수준 정보를 공유하고, 필요하다면 추가 지원을 위한 중재 방안을 사전에 협의하는 체계를 구축해야 한다.

사. 독일 내 외국인 영유아 보육 정책의 향후 정책적 방향 – 목표 및 우선과제

외국인 아동과 난민 경험이 있는 가정의 아동은 특히 취약한 집단으로, 이들은 부모나 가정으로부터 받을 수 있는 교육적 지원 및 기타 지원 자원이 제한적이기 때문에, 정치적 차원에서 집중적인 지원과 우선적 관심이 필요하다. 최신 통계 수치, 연구 결과 및 인구학적 변화를 고려할 때, 독일의 정책 환경에서는 다음과 같은 중장기적 접근과 조치가 요구된다.

국내외에서 이미 여러 차례 확인한 바와 같이, 가장 효과적인 가족·교육정책은 보상 중심의 단기적 정책이 아니라, 예방을 목표로 장기적 관점에서 체계적으로 설계되고 지속적으로 시행되는 정책이다. 이러한 단기 보상 정책의 효과는 대체로 예방 중심 정책에 미치지 못하는 것으로 나타났다. 이러한 관점에서 볼 때, 만 3세 미만 영유아의 보육 수요를 고려하여 모든 연방주에서 크리페 정원을 확대하고, 이 과정에서 취약 계층과 사회적 위험 환경에 놓인 아동의 영유아 교육·보육기관 이용률을 높이겠다는 독일의 정책은 올바른 판단이라 할 수 있다.

영유아 교육·보육에 대한 재정적 투자가 실질적 성과를 불러온다는 연구 결과는 독일 정치권이 보육시설 확충 정책을 신속하고 지속적으로 추진해야 함을 뒷받침 한다. 이와 같은 맥락에서 교사 대 아동 비율 개선이 최우선 정책 과제로 고려되어야 한다. 독일 청소년 연구소는 “교사 대 아동 비율을 만 3세 미만의 아동의 경우 1:3, 만 3세 이상의 아동의 경우 1:7.5”로 권고하고 있다. 이는 적정 돌봄 비율이 확보될 때에만 질 높은 교육·보육 실무를 실현하며, 아동 발달에 긍정적인 효과를 불러올 수 있기 때문이다.⁷⁷⁾

이러한 맥락에서 독일은 영유아 교육·보육 인력의 양성 제도와 직업교육 전문성 향상에 지속적으로 투자해야 한다. 현재 전문 대학 및 일반 대학에서 교육을 받는 영유아 교육·보육 인력의 비율은 국제 비교에서 평균 이하 수준에 머물러 있다.

77) Tietze u.a. (2012). NUBBEK – Nationale Untersuchung zur Bildung, Betreuung und Erziehung in der frühen Kindheit. Bochum. <https://www.nubbek.de/veroeffentlichungen/downloads/>

전문성 제고 정책은 인구학적 변화와 이주로 인한 사회적 전환의 가속화를 고려하여 기존 직업교육 규정을 현 사회적 조건에 맞게 개편하고, 전문 학문적·직무적·교육적 측면에서 새로운 접근과 시각을 도입할 것을 요구한다. 이에 따라 다문화·초문화 역량, 이주 배경 부모와의 교육·양육 파트너십, 정신적 외상 치유 교육, 이주 관련 다언어성 교육 등 다양성 기반의 새로운 내용이 직업교육 과정에 포함되어야 하며, 평가 및 시험에도 의무적으로 반영되어야 한다.⁷⁸⁾

다언어 환경에서 성장하는 이주 가정의 아동을 대상으로 총체적 언어 교육을 제공하고 연령에 적합한 독일어 습득을 지원하는 것 또한 정책적 우선 과제이다. 이러한 측면에서 일상 활동에 통합된 언어 발달 지원 모델이 영유아 교육·보육 기관에서 효과가 검증된 방식으로 평가되고 있다. 해당 프로그램을 독일 전역에서 평가한 결과, 이러한 통합형 언어지원 모델(alltagsintegrierte Sprachfördermodelle)이 별도로 추가 제공되는 언어지원 프로그램보다 높은 효과성을 보이는 것으로 확인되었다.⁷⁹⁾

현재 독일에서는 사회적 취약 지역의 학교를 대상으로 한 전국 단위 지원사업인 「Startchancen(출발 기회)」 프로그램이 시행 초기 단계에 있다. 이 프로그램은 사회지수 기반의 자원 배분 방식을 적용해 인력과 재원을 차등 배분하는 방식으로 운영되고 있다. 이와 관련해, 사회지수 기반 자원 배분 방식을 영유아 교육·보육기관에도 적용하는 것이 효과적일지에 대한 논의가 가족정책 및 교육정책 부문에서 이루어지고 있다.⁸⁰⁾ 아울러 이러한 방식으로 확보된 추가 자원을 활용해, 사회경제적으로 취약한 가정의 부모와 아동을 주요 대상 집단으로 하는 ‘가족센터’를 설립하여, 해당 집단을 위한 맞춤형 지원 프로그램 및 역량 강화(empowerment) 서

78) Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (2005). Zwölfter Kinder- und Jugendbericht. Bericht über die Lebenssituation junger Menschen und die Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe in Deutschland. Berlin. <https://www.bmbfsj.bund.de/resource/blob/112224/7376e6055bbcaf822ec30fc6ff72b287/12-kinder-und-jugendbericht-data.pdf>

79) Trägerkonsortium BiSS-Transfer (Hrsg.) (2024). BiSS-Transfer: Potenziale sichern. Arbeitsergebnisse, Länderperspektiven und Impulse. Köln: Mercator-Institut für Sprachförderung und Deutsch als Zweitsprache. DOI: 10.3278/9783763978014 |<https://www.biss-sprachbildung.de/publikationen/abschlusspublikation/>

80) Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (2005). Zwölfter Kinder- und Jugendbericht. Bericht über die Lebenssituation junger Menschen und die Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe in Deutschland. Berlin. <https://www.bmbfsj.bund.de/resource/blob/115438/d7ed644e1b7fac4f9266191459903c62/15-kinder-und-jugendbericht-bundestagsdrucksache-data.pdf>

비스를 제공하는 방안도 검토되고 있다.⁸¹⁾

위에서 제안한 조치의 실행과 이행 과정을 적절하게 지원하고 점검하기 위해서는, 교육·보육 품질을 다양한 체계 수준에서⁸²⁾ 지속적으로 관찰 및 평가할 수 있는 전국 단위의 모니터링 체계를 구축할 필요가 있다.⁸³⁾

마지막으로, 미래지향적이며 효과적이고 재정적으로 지속 가능한 영유아 교육·보육 환경을 보장하기 위해서는 과학적 근거에 기반하고 체계적으로 설계 및 운영되는 가족·교육정책이 필수적임을 다시금 강조한다.

7. 소결

독일의 외국인 영유아 지원정책은 현금지원과 자녀돌봄 시간지원은 체류 지위에 따라 차등 적용되는 반면, 유아교육·보육(ECEC)과 건강지원은 아동 권리를 기반으로 보편 보장하는 이중 구조를 갖추고 있다. 이는 아동 발달과 권리 보장을 최우선으로 하면서도, 재정 부담과 체류 관리라는 행정적 요인을 함께 고려한 결과라 할 수 있다.

정책 현황을 구체적으로 살펴보면 다음과 같은 문제가 드러난다. 첫째, 보육 이용률 격차가 뚜렷하다. 2023년 기준 만 3세 미만 이주 배경 아동의 보육시설 이용률은 22.3%에 불과한 반면, 비이민 배경 아동은 44.5%로 두 배 가까운 차이를 보였다(Destatis, 2023). 이러한 격차는 언어 장벽, 제도 정보 부족, 복잡한 등록 절차가 복합적으로 작용한 결과이다. 둘째, 대도시의 보육 자리 부족이 심각하다. 베를린, 함부르크, 뮌헨과 같은 대도시에서는 만 3세 미만 아동을 위한 보육시설이 수요를 충족하지 못해 긴 대기 기간이 발생하고 있으며, 이는 난민·이민 가정 아동

81) Schührer (2024). Inklusion durch Begegnung? Familienzentren als Vernetzungsorte im Sozialraum. In: sozialraum.de (15) Ausgabe 1/2024. <https://www.sozialraum.de/inklusion-durch-begegnung-familienzentren-als-vernetzungsorte-im-sozialraum.php>

82) Ständige Wissenschaftliche Kommission (SWK) (2022). Impulspapier Entwicklung von Leitlinien für das Monitoring und die Evaluation von Förderprogrammen im Bildungsbereich. Berlin. <https://www.swk-bildung.org/veroeffentlichungen/impulspapier-entwicklung-von-leitlinien-fuer-das-monitoring-und-die-evaluation-von-foerderprogrammen-im-bildungsbereich/>

83) innengruppe Bildungsberichterstattung (2022). Bildung in Deutschland 2022. Bildung in Deutschland 2022. Ein indikatorenstützter Bericht mit einer Analyse zum Bildungspersonal. Bielefeld. <https://www.bildungsbericht.de/de/bildungsberichte-seit-2006/bildungsbericht-2022>

에게 불리하게 작용한다(BMFSFJ, 2017). 셋째, 행정 절차와 언어 장벽이 여전히 제도 접근성을 제한한다. 난민이나 보조적 보호(subsidiärer Schutz) 지위를 가진 가정은 신청 과정에서 요구되는 서류와 복잡한 절차로 인해 아동수당과 부모수당 신청에서 탈락하거나 지연되는 경우가 많다.⁸⁴⁾ 넷째, 개인정보 보호에 대한 불신이 난민 가정에서 강하게 나타난다. 의료서비스나 보육 등록 과정에서 수집된 정보가 외국인청(Ausländerbehörde)에 전달될 수 있다는 우려로, 법적으로 보장된 권리임에도 불구하고 이용을 회피하는 사례가 보고되고 있다.⁸⁵⁾ 다섯째, 정신건강 지원 부족도 주요 문제이다. 난민과 이민 가정은 전쟁·망명 과정에서의 트라우마 경험이 많음에도, 영유아와 어머니를 대상으로 한 정신건강 및 심리 지원 서비스는 여전히 충분히 제공되지 못하고 있다(BMFSFJ, 2022b). 여섯째, 교사의 다문화 역량 부족 또한 현장의 제약 요인이다. 일부 교사는 다언어 발달과 부모의 문화적 양육 방식에 대한 이해가 부족하여, 다양한 배경을 가진 아동의 특수한 생활환경을 반영한 보육을 제공하지 못한다.⁸⁶⁾

〈표 IV-6-1〉 독일 외국인 영유아 지원정책 종합 요약

정책 영역	EU 시민	영주권· 난민 인정자	비EU (6개월 이상 취업허가)	난민 심사·제한 체류	미등록
현금지원 (BKGG)	내국인과 동일	동일	일부 인정 (요건 제한)	제한적	불가
자녀돌봄 시간지원 (BEEG)	동일	동일	일부 인정 (요건 제한)	제한적	불가
유아교육·보육 (SGB VIII)	권리 보장	권리 보장	권리 보장	원칙 보장, 접근 장벽	권리 없음
건강지원 (SGB V·AsylbLG)	동일	동일	건강보험 내 보장	제한적 급여	응급치료만

자료: 1) 연방 아동수당법(Bundeskinder geldgesetz, BKGG). https://www.gesetze-im-internet.de/bkgg_1996/BJNR137800995.html (인출일: 2025. 6. 9.)

2) 연방 부모수당 및 육아휴직법(Gesetz zum Elterngeld und zur Elternzeit, BEEG). <https://www.gesetze-im-internet.de/beeg/> (인출일: 2025. 6. 9.)

3) 사회법전 제8권, 아동·청소년 복지(보육, 청소년 보호 등) Sozialgesetzbuch Achtes Buch (SGB VIII). (1990). (Kinder- und Jugendhilfe. Gesetze im Internet. https://www.gesetze-im-internet.de/sgb_8/ (2025. 9. 10. 인출))

4) 난민·망명신청자 급여법 Asylbewerberleistungsgesetz (AsylbLG). (1993). Gesetz über Leistungen an Asylbewerber. Gesetze im Internet. (2025. 9. 10. 인출)

84) 본 연구의 전문가 조사 결과를 바탕으로 기술함.

85) 본 연구의 전문가 조사 결과를 바탕으로 기술함.

86) 본 연구의 전문가 조사 결과를 바탕으로 기술함.

- 5) Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ). (2017). Sprach-Kitas: Weil Sprache der Schlüssel zur Welt ist. Berlin: BMFSFJ.
- 6) Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ). (2022b). Frühe Hilfen in Deutschland: Jahresbericht. Berlin: BMFSFJ.
- 7) Bundesregierung. (2021). Neunter Familienbericht. Berlin: Bundesregierung.
- 8) Statistisches Bundesamt (Destatis). (2023). Kindertagesbetreuung in Deutschland 2023. Wiesbaden: Destatis.
- 9) Statistisches Bundesamt (Destatis). (2024). Kindertagesbetreuung in Deutschland 2024. Wiesbaden: Destatis
- 10) Bundesministerium des Innern und für Heimat. (2023). Migrationsbericht 2023. Berlin: BMI.

V

스웨덴 사례 분석

- 01 스웨덴 이민정책 현황
- 02 현금지원
- 03 유아교육·보육
- 04 자녀돌봄 시간지원
- 05 건강지원
- 06 스웨덴 사례 분석
(Erica Lindahl & Olof Rosenqvist)
- 07 소결

V. 스웨덴 사례 분석

스웨덴의 육아지원은 스웨덴 「사회보험법 (Socialförsäkringsbalk)」 및 「학교법 (Skollag)」에서 규정하고 있다.

스웨덴 사회보험법상 급여는 육아정책 관련 급여는 거주 기반 급여와 근로 기반 급여로 구분할 수 있는데, 거주 기반 급여는 1년 이상 거주허가를 받은 경우에 외국인에게도 적용된다. 이에 따라 거주기반 급여는 국적보다 거주 여부 및 기간이 기준이 된다고 볼 수 있다. 근로기반 급여 역시 취업하여 근로를 하는 경우에 외국인에게도 적용된다.

스웨덴 학교법상 유아교육·보육에 대한 접근성의 평등을 중시하고 있기 때문에, 유아교육·보육 지원의 대상은 국적이 아니라 스웨덴에 거주하고 있는 아동이라고 할 수 있다.

1. 스웨덴 이민정책 현황

가. 현황

이주민들은 유럽연합 시민권자들(유럽연합 내에서 노동과 학업을 위해 자유롭게 이동할 수 있는)과 비유럽연합 이주민들로 구성된다. 후자의 범주는 노동/학업을 위해 또는 난민/보호 대상자로서 스웨덴에 올 수 있다.

이들은 3년 후 영구거주로 재심사될 수 있는 임시 체류 허가를 받을 수 있다. 이러한 사람들의 가족 구성원들도 스웨덴에 와서 머물 수 있으며, 여기에는 아동도 포함된다. 가장 흔하게 난민 사유로 스웨덴에 오는 비유럽연합 이주민들의 출신 국가는 시리아, 이라크, 아프가니스탄, 에리트레아 등이다.⁸⁷⁾

아동의 경우 망명 신청자 신분이나 체류 허가는 없는 아동, 체류 허가가 있는 아동, 다른바 ‘서류 미비 아동’(스웨덴에서 법망을 벗어나 체류 중인), 유럽연합 회

87) 본 연구의 전문가 조사 결과를 바탕으로 기술함.

원국 시민권자, 노동 이민자 등 다양한 아동들로 구성된다.

나. 정책 현안⁸⁸⁾

이민 정책은 최근 더 엄격해졌으며 비록 스웨덴이 2026년에 선거(총선 및 지선 동시 실시)를 실시하고 그때 방향이 바뀔 수도 있음에도 불구하고 이러한 방향으로 계속 나아갈 것으로 보인다. 임시 체류 허가가 최근 몇 년 동안 도입되었으며, 현재는 노동 허가를 받기 위해서는 고임금 일자리가 요구된다. 또한 가족 구성원들을 스웨덴에 데려오는 일이 더 어려워졌는데, 다시 말해서 부양 요건이 높아진 것이라고 볼 수 있다.

스웨덴에서는 최근 몇 년 동안 이민 정책이 이민을 제한하는 방향으로 나아가고 있고, 신규 이주민 가족의 경제적 지원 권리와 관련한 가족 정책도 지원이 줄어들고 있는데, 향후 이러한 방향이 바뀔 것으로 보이지는 않는다.

2. 현금지원

가. 현황

스웨덴에서 아동수당은 스웨덴 「사회보험법 (Socialförsäkringsbalk)」에 규정되어 있다. 스웨덴 「사회보험법 (Socialförsäkringsbalk)」 제2장 제5조는 ‘유럽연합(EU) 또는 유럽경제지역(EEA) 내의 연합법 또는 사회보장협정 또는 다른 국가와 체결한 기타 협정은 이 법 조항의 적용에 제한을 가할 수 있다.’고 규정함으로써 스웨덴 「사회보험법 (Socialförsäkringsbalk)」 적용 대상은 스웨덴이 가입한 국제 협정에 영향을 받게 됨을 명시하고 있다.

〈표 V-2-1〉 스웨덴 사회보험법 (2010:110) Chapter 2. General provisions, definitions and explanations

구분	내용
International relations Section 5	제5조 유럽연합(EU) 또는 유럽경제지역(EEA) 내의 EU 법, 또는 다른 국가들과 체결된 사회보장 협정이나 기타 협정은

88) 본 연구의 전문가 조사 결과를 바탕으로 기술함.

구분	내용
	이 법전(「사회보장법전」)의 규정 적용을 제한할 수 있다. 법률 (2010:1312)

자료: 사회보험법 (Socialförsäkringsbalk) (2010:110). https://www.riksdagen.se/sv/dokument-och-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/socialforsakringsbalk-2010110_sfs-2010-110/#K8 (2025. 6. 9. 인출)

스웨덴 「사회보험법 (Socialförsäkringsbalk)」 제5장은 거주 기반 급여에 대해서 규정하고 있다.

동법 제5장 제2조는 ‘본 법의 규정을 적용할 때, 달리 구체적으로 명시하지 않는 한, 스웨덴에 실제 거주지를 두고 있는 경우 그 사람은 스웨덴에 거주하는 것으로 간주된다.’고 규정함으로써 거주 기반 급여의 적용 대상은 국적이 아니라 실제 거주 여부에 의해 결정됨을 명시하고 있다.

동법 제5장 제3조는 ‘스웨덴에 입국한 사람이 1년을 초과하여 체류할 것으로 예상되는 경우, 그 사람은 스웨덴에 거주하는 것으로 간주된다.’라고 규정함으로써 거주 기반 급여의 적용 기준은 1년 이상 거주 허가를 받은 경우로 명시하고 있다.

동법 제5장 제9조는 스웨덴에 거주하는 모든 사람은 가족수당(부모수당, 아동수당 등) 수급 자격이 있음을 규정하고 있다. 이는 스웨덴에서 아동수당 수급 자격은 국적이 아니라 거주 여부 및 거주 기간에 의해 결정됨을 보여주는 것이다.

동법 제5장 제12조는 「외국인법 (Utlänningslag)」에 따라 스웨덴에서 체류허가가 필요한 사람에게는, 해당 체류허가가 발효되는 날부터 거주 기반 급여 (bosättningsbaserade förmåner)를 지급할 수 있으며, 해당 허가가 승인되기 이전 3개월을 초과하는 기간에 대해 소급 지급할 수 없다.’고 규정함으로써 거주 기반 급여 수급자에 스웨덴 체류허가를 받은 외국인이 포함됨을 명시하고 있다.

〈표 V-2-2〉 스웨덴 사회보험법 (2010:110) Chapter 5. Residence-based benefits

구분	내용
Content Section 1	제1조 이 장에서는 다음 사항에 대한 규정을 포함한다: - 스웨덴 내 거주 요건: 제2조 및 제3조 - 특정 인적 범주: 제4조~제8조 - 거주 기반 급여: 제9조 및 제10조 - 스웨덴으로의 이주와 관련된 사회보장 보호: 제11조 및 제12조 - 해외 체류 시의 급여: 제13조~제16조 - 특수한 보험 상황: 제17조 및 제18조

구분	내용
	법률 (2019:646)
Settlement in Sweden Section 2	제2조 본 법의 규정을 적용할 때, 달리 구체적으로 명시하지 않는 한, 스웨덴에 실제 거주지를 두고 있는 경우 그 사람은 스웨덴에 거주하는 것으로 간주된다.
Section 3	<p>제3조 스웨덴에 입국한 사람이 1년을 초과하여 체류할 것으로 예상되는 경우, 그 사람은 스웨덴에 거주하는 것으로 간주된다. 단, 특별한 사정이 명백히 있는 경우에는 예외로 할 수 있다.</p> <p>다음에 해당하는 외국인은 스웨덴에 거주하는 것으로 간주되지 않는다:</p> <ul style="list-style-type: none"> - 외국인법(2005:716) 제21장의 제2조, 제3조, 제4조 또는 제6조에 따라 임시 보호를 받은 경우, 또는 임시 보호 이후의 체류허가를 받은 경우 <p>단, 예외적으로 다음에 해당하는 경우에는 거주자로 간주된다:</p> <ul style="list-style-type: none"> - 외국인법 제4장 제3c조에 따라 난민 지위 인정을 받은 경우 - 외국인법 제4장 제4조에 따라 여행 문서를 부여받은 경우 <p>또한, 스웨덴에 거주하는 사람이 해외로 출국하는 경우, 그 해외 체류 기간이 최대 1년을 초과하지 않을 것으로 예상된다면, 해당 사람은 여전히 스웨덴에 거주하는 것으로 간주된다.</p> <p>법률 (2024:694)</p>
The residence-based benefits Section 9	<p>제9조 스웨덴에 거주하는 모든 사람은 다음 급여에 대해 보험에 가입되어 있다.</p> <p>B항 – 가족수당(Familjeförmåner)</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 최저 수준 및 기본 수준의 부모수당(Föräldrapenning) (제11장 및 제12장) 2. 아동수당(Barnbidrag) (제15장 및 제16장) 3. 돌봄수당(Omvårdsnadsbidrag) (제22장)
Social insurance coverage in connection with moving to Sweden When registering for residence Section 11	<p>제11조 스웨덴에 거주하게 되었으나 주민등록(folkbokföring)이 되어 있지 않은 사람에게는, 거주 기반 급여(bosättningsbaserade förmåner)를 거주 신고가 스웨덴 사회보험청(Försäkringskassan)에 접수된 달 이전 3개월을 초과하여 소급 지급할 수 없다. 이는 사회보험청이 다른 방식으로 거주 사실을 인지한 경우에도 동일하게 적용된다.</p> <p>스웨덴 내 거주 신고에 관한 규정은 제110장 제43조에 명시되어 있다.</p>
Section 12	제12조 외국인법(2005:716)에 따라 스웨덴에서 체류허가가 필요한 사람에게는, 해당 체류허가가 발효되는 날부터 거주 기반 급여(bosättningsbaserade förmåner)를 지급할 수 있으며, 해당 허가가 승인되기 이전 3개월을 초과하는 기간에 대해 소급 지급할 수 없다.

자료: 사회보험법 (Socialförsäkringsbalk) (2010:110). https://www.riksdagen.se/sv/dokument-och-lagar/dokument/svensk-forfatningssamling/socialforsakringsbalk-2010110_sfs-2010-110/#K8 (2025. 6. 9. 인출)

스웨덴에 합법적으로 체류하는 아동들의 부모는 아동수당과 육아휴직 급여(유급 육아휴직)와 같은 거주 기반 보조금을 받을 권리가 있다. 현재 이러한 권리가 자동으로 실행되기 전에 5년간 거주해야 한다는 규칙의 도입이 제안되고 있다.⁸⁹⁾

아동수당은 1937년부터 스웨덴에 존재했고 육아휴직 급여는 1974년에 도입되어 스웨덴에 거주하는 모든 아동을 포함한다. 아동수당은 모두에게 동등하게 지급된다. 육아휴직 급여는 부분적으로 휴직 전 소득에 따라 정해지며, 더 많이 일할수록 상한선까지 더 높은 보상을 받게 되는데, 이는 스웨덴에 합법적으로 체류하는 외국인에게도 적용된다.

그러나 2017년 이후 신규 이민자 가족의 권리를 인정하는데 더 엄격해지는 추세인데, 모든 아동에 대해 완전한 보상을 받는 대신, 유급 일수가 스웨덴 도착 시 아동의 나이에 따라 조정되는 것으로 변경되었다.⁹⁰⁾

나. 정책 현안⁹¹⁾

아동수당은 체류하고 있는 등록 외국인을 포함하여 수급 자격이 있는 사람들에게 자동으로 지급되고, 육아휴직 급여(최저 수준)도 수급자격이 있는 사람들 대부분이 사용하고 있는데, 이러한 지원에 대한 정보도 잘 전달되고 있다. 반면 신규 이민자 가족의 아동들은 일반 유치원(만 3세부터 무료)에 다니는 정도가 내국인보다 더 낮게 나타나고 있기 때문에, 이러한 아동들의 유치원 교육 참여를 늘리기 위한 노력이 실행되고 있다. 예를 들어, 기초지방자치단체들은 3세가 된 아동 모두에게 일반 유치원 자동 등록을 제공하고, 신규 이민자 가족들에게는 우편으로 이에 대해 연락한다.

스웨덴의 이민정책이 이민을 제한하려는 추세로 나아감에 따라 스웨덴 정부는 거주 기반 혜택(아동수당, 육아휴직 급여 등)을 받기 위해서는 5년 동안 스웨덴에 거주해야 한다는 요건의 도입을 제안하고 있다.

89) 본 연구의 전문가 조사 결과를 바탕으로 기술함.

90) 본 연구의 전문가 조사 결과를 바탕으로 기술함.

91) 본 연구의 전문가 조사 결과를 바탕으로 기술함.

3. 유아교육·보육

가. 현황⁹²⁾

스웨덴의 유아교육·보육 지원에 대해서는 스웨덴 「학교법 (Skollag)」에서 규정하고 있다.

동법 제1장 제8조는 ‘모든 사람은 지리적 거주지와 사회적·경제적 여건에 관계 없이 이 법의 특별한 규정에 다른 규정이 없는 한 학교 시스템에서 교육을 받을 수 있는 평등한 기회를 가져야 한다.’고 규정함으로써 교육에 대한 접근성의 평등을 명시하고 있다.

〈표 V-3-1〉 스웨덴 학교법 (2010:800) Chapter 1. Introductory provisions

구분	내용
Equal access to education (Section 8)	교육에 대한 평등한 접근 제8조 모든 사람은 지리적 거주지, 사회적 또는 경제적 여건에 관계없이, 이 법에 명시된 특별한 규정이 없는 한, 학교 교육에 평등하게 접근할 수 있어야 한다. 또한, 「차별금지법(2008:567)」에는, 성별, 성 정체성 또는 표현, 민족적 소속, 종교 또는 기타 신념, 장애, 성적 지향 또는 연령에 관계없이, 교육 분야에서 차별을 방지하고 동등한 권리와 기회를 촉진하기 위한 규정들이 포함되어 있다. 법률 (2014:960)
Equivalent education (Section 9)	제9조 학교 시스템 내의 교육은, 어느 지역에서 실시되든지 간에, 각 학교 유형 및 방과후 돌봄시설(fritidshem)에 대해서 동등한 수준이어야 한다.

자료: 학교법 (Skollag) (2010:800). https://www.riksdagen.se/sv/dokument-och-lagar/dokument/svensk-forfattningsamling/skollag-2010800_sfs-2010-800/ (2025. 6. 9. 인출)

스웨덴 학교법 제8장 제3조는 ‘스웨덴에 거주하는 아동으로서 아직 의무교육을 이행하기 위한 교육을 시작하지 않은 아동은 제4조부터 제7조에 규정된 바에 따라 유아교육(förskola)을 제공받아야 한다.’고 규정함으로써 스웨덴에 거주하는 미취학 아동에 대한 유아교육 제공 의무를 명시하고 있다. 이는 유아교육을 받을 권리라는 국적이 아닌 거주 요건에 따라 결정됨을 보여주는 것이다.

동법 제8장 제4조는 ‘아동은 만 3세가 되는 해의 가을 학기부터, 연간 최소 525 시간의 유아교육(förskola)을 제공받아야 한다.’고 규정함으로써 3세 이상 아동에

92) 스웨덴 「학교법 (Skollag)」 및 본 연구의 전문가 조사 결과를 바탕으로 기술함.

대해 연간 최소 525시간의 유아교육이 제공되어야 함을 명시하고 있다.

동법 제8장 제10조는 ‘제10조 유아교육(förskola)은 스웨덴어가 모국어가 아닌 아동이 스웨덴어와 자신의 모국어를 모두 발전시킬 수 있도록 지원해야 한다.’고 규정함으로써 이민자에 대해 이중언어 교육을 명시하고 있다.

동법 제8장 제12조는 ‘거주지 관할 지방자치단체는 유아교육을 제공받을 자치 단체 내 모든 아동에게 유아교육이 제공되도록 할 책임이 있다’고 규정함으로써 이민자를 포함한 모든 아동이 유아교육을 받을 수 있도록 하는 것이 지방자치단체의 책임이라는 것을 명시하고 있다.

동법 제8장 제14조는 ‘보호자가 공립유치원에 입학을 신청한 경우, 지자체는 4 개월 이내에 해당 아동에게 유치원을 배정해야 한다.’고 규정함으로써 지방자치단체는 이민자를 포함한 모든 아동에게 유아교육을 제공할 책임이 있음을 명시하고 있다.

동법 제8장 제16조는 ‘지방자치단체는 자신이 설립한 유치원에 대해 수업료를 부과할 수 있다. 수업료는 합리적인 수준이어야 한다.’고 규정하고, 동법 제8장 제20조는 ‘사립유치원의 운영 주체가 부과하는 수업료는 부당하게 높아서는 안 된다.’고 규정함으로써 공립유치원뿐 아니라 사립유치원의 수업료는 학부모에게 부담이 되지 않는 수준에서 결정되어야 함을 명시하고 있다.

동법 제8장 제21조는 ‘거주지 관할 지방자치단체는 유치원에 소속된 각 아동에 대해 해당 운영 주체에게 보조금을 지급해야 한다.’고 규정함으로써 학부모 부담금 완화를 위한 보조금 지급을 명시하고 있다. 스웨덴 법령에서는 유아교육·보육 지원금에 관해 국적에 따른 차이를 두고 있지 않다.

〈표 V-3-2〉 스웨덴 학교법 (2010:800) Chapter 8. Preschool

구분	내용
Preschool offer Section 3	제3조 스웨덴에 거주하는 아동으로서 아직 의무교육을 이행하기 위한 교육을 시작하지 않은 아동은 제4조부터 제7조에 규정된 바에 따라 유아교육(förskola)을 제공받아야 한다. 단, 저녁, 야간, 주말 또는 주요 공휴일과 겹치는 시간에는 유아교육을 제공할 필요는 없다. 법률 (2017:1115)
Section 4	제4조 아동은 만 3세가 되는 해의 가을 학기부터, 연간 최소 525시간의 유아교육(förskola)을 제공받아야 한다.

구분	내용
	단, 제5조부터 제7조에 달리 규정된 경우는 예외로 한다.
Section 5	제5조 아동은 만 1세부터, 부모의 취업 또는 학업을 고려하여 필요한 범위 내에서, 또는 가정의 전반적인 상황으로 인해 아동에게 고유한 필요가 있는 경우, 유아교육(förskola)을 제공받아야 한다.
Section 6	제6조 부모가 실직 중이거나, 다른 자녀의 돌봄을 위해 「육아휴직법(1995:584)」에 따라 육아휴직 중인 경우, 해당 아동은 만 1세부터, 하루 최소 3시간 또는 주당 15시간 이상의 유아교육(förskola)을 제공받아야 한다.
Mother tongue Section 10	제10조 유아교육(förskola)은 스웨덴어가 모국어가 아닌 아동이 스웨덴어와 자신의 모국어를 모두 발전시킬 수 있도록 지원해야 한다.
Preschool with public authority Responsibility of the home municipality Section 12	제12조 거주지 관할 지방자치단체(hemkommun)는, 유아교육(förskola)을 제공받아야 할 관할 지역 내 모든 아동에 대해, 다음 중 하나에 해당하는 경우 유아교육이 이루어지도록 할 책임이 있다: 1. 보호자가 유아교육을 원할 경우, 또는 2. 제14a조에 따른 입학 제안(placement offer)을 받고 유아교육을 받게 될 아동인 경우 거주지 관할 자치체는, 사립유치원(fristående förskola)을 통해 동등한 교육을 제공함으로써 그 책임을 이행할 수 있다. 특별한 사정이 있는 경우, 거주지 관할 자치체는 다른 자치체와 협의하여, 해당 아동을 그 자치체의 유치원에서 수용하도록 합의할 수 있다. 법률 (2022:833)
Outreach activities	제12a조 거주지 관할 지방자치단체 (hemkommun)는, 제4조에 따라 유아교육 (förskola)을 제공받아야 하지만 아직 유치원이 배정되지 않은 아동의 보호자에게 직접적인 안내 활동(upsökande verksamhet)을 통해 연락을 취하고, 유아교육의 목적 및 아동의 권리에 대해 정보를 제공해야 한다. 첫 연락은 아동이 만 3세가 되는 해의 가을 학기를 앞두고 이루어져야 하며, 아동이 유치원을 배정받지 않은 경우에는 이후 매년 가을과 봄 학기를 앞두고 계속 연락을 취해야 한다. 마지막 연락은 아동이 만 6세가 되는 해의 봄 학기를 앞두고 이루어져야 한다. 단, 자치체는 「주민등록법 (1991:481)」에 따라 스웨덴에 주민등록이 되어 있지 않은 아동의 보호자에 대해서는 위 1항에 따른 연락 의무가 없다. 법률 (2022:833)
Offer of place Section 14	제14조 보호자가 공립유치원에 입학을 신청한 경우, 자치체는 4개월 이내에 해당 아동에게 유치원을 배정해야 한다. 또한, 신체적, 정신적 또는 기타 사유로 발달 과정에서 특별한 지원이 필요한 아동에게는 자체 없이 유치원이 배정되어야 한다.
A special offer of space for better language development in Swedish Section 14a	제14a조 제4조에 따라 유아교육(förskola)을 제공받아야 할 아동에 대해, 보호자가 유치원 입학 신청을 하지 않았더라도, 다음 중 하나에 해당하는 경우에는 거주지 관할 지방자치단체 (hemkommun)가 유치원을 배정해야 한다: 1. 아동이 국외에서 출생하였고, 스웨덴에 거주한 기간이 최대 5년 이내인 경우, 또는 2. 아동의 보호자가 스웨덴에 거주 중이며, 국외 출생자이고 스웨덴에 거주한

구분	내용
	<p>기간이 최대 5년 이내인 경우</p> <p>또한 지자체는, 제4조에 따라 유아교육 대상이 되는 다른 아동 중에서도, 스웨덴어 언어 발달을 위해 유아교육이 필요한 아동에게, 보호자의 신청 여부와 관계없이 유치원을 배정하기 위해 노력해야 한다. 법률 (2022:833)</p>
Fees Section 16	<p>제16조 지방자치단체는 자신이 설립한 유치원에 대해 수업료를 부과할 수 있다. 단, 수업료는 합리적인 수준이어야 한다.</p> <p>아동이 만3세가 되는 해의 가을 학기부터 수업료는 연간 525시간을 초과하는 활동 부분에만 부과될 수 있다.</p> <p>제7조에 따라 유아교육을 제공받는 아동의 경우, 수업료는 주당 15시간을 초과하는 활동 부분에만 부과될 수 있다.</p>
Independent preschool Receiving Section 18	<p>제18조 모든 사립유치원(fristående förskola)은, 유아교육을 제공받아야 하는 모든 아동에게 개방되어야 한다.</p> <p>단, 해당 유치원이 위치한 지방자치단체가 운영의 특수성을 고려하여 예외를 인정한 경우는 제외한다.</p> <p>또한, 관할 지자체가 제23조 제2항에 따라 해당 아동에 대한 보조금 지급을 거부하기로 결정한 경우, 해당 유치원은 그 아동을 수용하거나 교육을 계속 제공할 의무가 없다.</p>
Fees Section 20	<p>제20조 사립유치원의 운영 주체가 부과하는 수업료는 부당하게 높아서는 안 된다.</p> <p>아동이 만3세가 되는 해의 가을 학기부터 수업료는 연간 525시간을 초과하는 활동 부분에만 부과될 수 있다.</p> <p>제7조에 따라 유아교육을 제공받는 아동의 경우, 수업료는 주당 15시간을 초과하는 활동 부분에만 부과될 수 있다.</p>
Contribution from the home municipality Section 21	<p>제21조 거주지 관할 지방자치단체(hemkommun)는 유치원(förskoleenhet)에 소속된 각 아동에 대해 해당 운영 주체(huvudman)에게 보조금을 지급해야 한다.</p> <p>보조금은 다음과 같이 구성된다:</p> <ol style="list-style-type: none"> 제22조에 따른 기본 보조금(grundbelopp) 그리고 일부 경우에는 제23조에 따른 추가 보조금(tilläggsbelopp)
Section 22	<p>제22조 기본 보조금(grundbelopp)은 다음 항목에 대한 비용 보전을 포함해야 한다:</p> <ol style="list-style-type: none"> 보육 및 교육 활동 교육 자료 및 장비 급식 행정 운영 부기기자세 시설 비용 <p>기본 보조금의 산정 기준은, 지자체가 공립유치원에 자원을 배분할 때 적용하는 동일한 기준에 따라야 한다.</p>
Section 23	<p>제23조 추가 보조금 (tilläggsbelopp)은 광범위한 특별 지원이 필요한 아동에게 지급되어야 한다. 이 보조금은 아동의 필요에 따라 개별적으로 산정되어야 한다.</p> <p>단, 거주지 관할 지자체 (hemkommun)에 중대한 조직적 또는 재정적 어려움이 발생하는 경우, 해당 아동에 대해 특별 보조금을 지급할 의무는 없다.</p> <p>법률 (2016:550)</p>

자료: 학교법 (Skollag) (2010:800). https://www.riksdagen.se/sv/dokument-och-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/skollag-2010800_sfs-2010-800/ (2025. 6. 9. 인출)

정리하자면, 스웨덴의 유아교육은 만 3세가 되는 해 가을학기부터 모든 아동에게 이는 주당 15시간이 무료로 제공된다. 만 1세부터 제공되는 유아교육은 부모가 일하거나 공부하거나 적극적으로 구직활동을 해야 하며 이 경우 유료이다.

사회적 배경과 지위에 관계없이 스웨덴에 거주하는 모든 아동에게 유아교육에 대해서 동등한 권리가 있으므로, 1~3세 아동은 부모가 일하거나 공부할 경우 유치원에 다닐 수 있고, 3세부터는 부모가 일하거나 공부하는지에 관계없이 주당 15시간의 유아교육이 제공된다. 또한 특별한 사유가 있거나, 아동이 사회적/교육적 이유로 유치원을 필요로 하는 경우에도 유치원을 이용할 기회가 있다.

유치원은 1980~90년대 스웨덴에서 확충되었는데, 이는 기초지방자치단체의 책임이므로 접근성 면에서는 지역적 차이가 있을 수 있지만, 국가가 기초지방자치단체들이 주로 국가 지침을 따르도록 요구하기 때문에 이러한 차이는 상대적으로 작게 나타난다.

이주민 가족이 기초지방자치단체에 전입하면, 해당 기초지자체는 가족에게 유치원 이용 가능성에 대한 정보를 제공하고 유치원 배치를 결정하게 된다. 기초지자체는 또한 아동의 유치원에 다니는 시간을 어떻게 조작할지도 자체적으로 결정하는데, 예를 들어 주 3일 5시간씩 다닐지, 주 5일 3시간씩 다닐지를 결정한다.

이는 부모가 일하지 않는 3세 이상 아동의 일반 유치원에 해당하게 되고, 부모가 일하거나 공부하는 경우, 기초지자체는 국가 규정에 따라 해당 시간 동안 유치원 교육을 제공해야 한다.

기초지자체는 또한 지원이 필요한 아동의 배치에 특별한 사유가 있는지도 결정한다. 2023년부터 기초지자체는 신규 이주민 가족(스웨덴 거주 최대 5년까지 해당)을 적극적으로 찾아가서 유치원에 배치할 수 있도록 해야 한다.

나. 정책 현안⁹³⁾

아동수당과 같은 현금지원은 접근성이 좋기 때문에 합법적으로 체류하고 있는

93) 본 연구의 전문가 조사 결과를 바탕으로 기술함.

외국인의 대부분이 지원을 받고 있다. 그에 비해 많이 논의되는 과제는 신규 이민자 가족 아동들의 유아교육 참여를 어떻게 늘려야 하는가이다. 이와 동시에 모든 공식적 장애가 제거되었음에도 불구하고(등록, 이용료 등) 실제 사용이 낮은 대규모 집단들이 있는 것으로 나타나고 있다.

유아교육 참여를 늘리는 조치들이 효과가 있는 것으로 나타나고 있는데, 스웨덴 노동 시장 및 교육 정책 평가 연구원(IFAU)에서 곧 유치원 자동 등록이 만 3세 아동의 유아교육 참여를 늘린다는 사실을 보여주는 연구가 진행되었다.

신규 이주민 가족 아동들의 유아교육 참여를 늘리기 위한 노력이 이루어지고 있는 것과 관련하여, 2023년부터 기초지방자치단체들은 가족들을 찾아가서 일반 유치원 교육(만 3세부터)을 제공할 의무가 부여되었다.

다. 개선 방안⁹⁴⁾

스웨덴에서는 유치원 교육을 받는 아동 4명 중 1명이 외국 배경을 지니고 있다. 스웨덴 전체 아동 중 약 95%가 3세에 유치원에 다니고, 1~3세는 약 85%가 유치원에 다니고 있는데, 유치원에 다니지 않는 5% 아동 중에서는 아주 배경 아동이 과대 대표되어 있다. 왜 이러한 현상이 나타나는지에 대한 종합적인 연구는 아직 진행되지는 못했으나, 더 많은 아주 배경 아동을 유치원에 보내려는 것이 정치권에서 유치원 의무교육을 법제화하려는 최우선 이유라고 볼 수 있다.

스웨덴의 문제는 오히려 대도시의 주거 분리로, 이로써 유치원/(초등)학교의 균등성이 저해된다고 볼 있다. 주거 분리 지역에서는 거주 아동 대다수의 모어가 스웨덴어가 아닌 다른 언어이며, 이러한 지역의 유치원 교육 종사자들도 스웨덴어에 익숙하지 않은 경우가 있다. 이에 따라 주거 분리 지역 유치원의 아주 아동들은 스웨덴어를 드물게 접하지 못하고, 결과적으로 스웨덴의 다른 지역 거주 아동들과 비교해 언어와 지식 발달에서 뒤처지게 된다.

이와 같이 스웨덴 ECEC 정책 적용상의 문제는 주거 분리라고 볼 수 있는데, 법률에 따라 모든 아동에게 유아교육 및 발달에 대한 동등한 권리가 있음에도, 유치원이 위치한 지역에 따라 여건이 다르게 나타난다.

94) 본 연구의 전문가 조사 결과를 바탕으로 기술함.

스웨덴에서는 유치원 의무교육 도입이 논의되고 있으나, 주거 분리 지역 유치원에 자원/역량을 투입하거나 유치원에서의 아동 구성을 바꾸지 못한다면, 유치원 의무교육은 이러한 과제를 해결할 수 없다.

그 외에도 스웨덴 정치권이 아주 아동을 유치원에 배치하면 통합이 ‘자동으로’ 일어난다고 믿는 것에 문제가 있다고 볼 수 있다.

선행연구에 따르면 유치원에서 아주 아동에게는 비이주 배경 아동과는 다른 사업이 필요한데 아주 아동은 새로운 언어를 배우는 데 지원을 받을 필요가 있고, 문화적으로 숙고하는 교육자, 즉 아동의 경험을 바탕으로 아동을 대하고 아주 아동을 ‘부족한’ 존재로 보지 않는 교육자를 만날 필요가 있다.

오늘날 스웨덴 유치원에는 아주 아동을 위한 특별한 내용적 조치가 없기 때문에, 정책 차원의 ‘동등한 권리’가 아동에게 발달하고 학습할 동등한 여건을 제공하는 것과는 다르다는 것에 어려움이 발생한다.

유치원의 교수법과 돌봄은 각 아동의 여건에 맞게 조절되어야 하며, 아주 아동의 경우 언어에 관한 한 지원이 필요하며, 또한 아동 집단 편입 등을 위한 사회적 지원도 필요하다.

이러한 고려 없이는 소수 집단과 다수 집단 사이의 불평등이 지속될 위험이 있고 최악의 경우 악화할 수도 있다. 이에 따라 유치원 교육의 내용, 특히 언어 학습과 사회적 포용을 위한 방법들에 관한 한 개선이 필요하다.

만일 스웨덴 정부가 유치원 의무교육 도입을 결정한다면, 이러한 결정은 아주 아동에게 유치원 교육 의무가 생기게 된다는 것을 의미하며, 이는 현재의 자발적 유치원 교육과는 차이가 크게 나타난다. 모든 아동에게 유아교육을 권유하고 제공하는 것은 좋지만, 우선해야 할 것은 아주 아동을 위한 유치원의 질을 강화하여 통합을 진정으로 강화하기 위한 사업이며, 무엇보다 아주 아동에게 스웨덴어를 가르치기 위한 명시적 사업이 요구된다.

이는 각 유치원에 맡겨둘 일이 아니라 국가 차원에서 확정되어야 하고, 유치원에서의 통합이 적극적이고 의식적인 통합 작업을 요구한다는 것에 대한 정치적 차원의 인정이 결정적으로 필요하다.

4. 자녀돌봄 시간지원

가. 현황

스웨덴의 자녀돌봄 시간지원에 대해서는 「사회보험법(Socialförsäkringsbalk)」에 규정되어 있다.

스웨덴 「사회보험법(Socialförsäkringsbalk)」 제6장은 근로 기반 급여에 대해 규정하고 있다.

동법 제6장 제6조는 스웨덴에서 근로하는 사람은 가족급여(부모수당 등)의 수급 자격이 있음을 명시한다.

동법 제6장 제14조는 「외국인법 (Utlänningslag)」에 따라 ‘스웨덴에서 근로허가 또는 이에 준하는 효력을 가지는 체류허가가 필요한 사람은, 그러한 허가가 승인되기 전까지는 근로 기반 급여(arbetsbaserade förmåner)를 받을 권리가 없다. 급여는 해당 허가가 발효되는 날부터 가장 이른 시점으로 소급하여 지급될 수 있으며, 허가가 승인되기 전 3개월을 초과하여 소급 지급할 수는 없다.’고 규정함으로써 외국인은 근로허가 또는 이와 동등한 효력을 가진 체류허가를 소지한 경우 근로 기반 급여의 수급 자격이 있음을 명시하고 있다.

〈표 V-4-1〉 스웨덴 사회보험법 (2010:110) Chapter 6. Work-based benefits

구분	내용
Content Section 1	제1조 이 장에서는 다음 사항에 대한 규정을 포함한다: - 스웨덴 내 근로: 제2조 - 특정 인적 범주: 제3조 ~ 제5조 - 근로 기반 급여: 제6조 및 제7조 - 보험 가입 기간: 제8조 ~ 제12조 - 스웨덴 내 근로와 관련된 사회보장 보호의 적용 기간: 제13조 및 제14조 - 해외 체류 시의 급여: 제15조 ~ 제18조 - 특수한 보험 상황: 제19조 ~ 제22조
Section 2	제2조 이 법전의 규정을 적용함에 있어, 별도의 명시가 없는 한, "스웨덴 내 근로"란 스웨덴 국내에서 수행되는 영리 목적의 근로 활동(취업)을 의미한다. 개인이 소득세법(1999:1229) 제2장 제29조에 따른 스웨덴 내 고정사업장을 보유한 경우, 그 고정사업장과 관련된 모든 사업 활동은 스웨덴 내에서 이루어지는 것으로 간주된다.
The work-based benefits Section 6	제6조 스웨덴에서 근로하는 사람은 다음의 급여에 대해 사회보험에 가입되어 있다. B항 - 가족급여(Familjeförmåner) 1. 임신수당(graviditetspenning) - 제10장

구분	내용
	2. 기본 수준 또는 병가 수준의 부모수당(föräldrapenning) 및 임시 부모수당(tilfällig föräldrapenning) – 제11장 ~ 제13장
When a work permit or residence permit is needed Section 14	<p>제14조 「외국인법(2005:716)」에 따라 스웨덴에서 근로허가 또는 이에 준하는 효력을 가지는 체류허가가 필요한 사람은, 그러한 허가가 승인되기 전까지는 근로 기반 급여(arbetsbaserade förmåner)를 받을 권리가 없다.</p> <p>급여는 해당 허가가 발효되는 날부터 가장 이른 시점으로 소급하여 지급될 수 있으며, 허가가 승인되기 전 3개월을 초과하여 소급 지급할 수는 없다.</p> <p>제1항의 제한은 다음의 경우에는 적용되지 않는다:</p> <ul style="list-style-type: none"> - 제6조 제6호에 따른 업무상 재해 보상(arbetskadeersättning) - 제6조 제10호에 따른 유족에게 지급되는 업무상 재해 보상

자료: 사회보험법 (Socialförsäkringsbalk) (2010:110). https://www.riksdagen.se/sv/dokument-och-lagar/dokument/swensk-forfattningsamling/socialforsakringsbalk-2010110_sfs-2010-110/#K8 (2025. 6. 9. 인출)

스웨덴 「사회보험법(Socialförsäkringsbalk)」 제11장 제8조에 명시되어 있는 ‘부모수당(föräldrapenningsförmåner)은 스웨덴에 거주하는 아동을 돌보는 경우에만 받을 수 있다. 입양의 경우, 예정된 입양 부모가 스웨덴에 거주하고 있다면, 그 아동은 스웨덴에 거주하는 것으로 간주된다.’고 규정함으로써 부모수당의 수급 자격은 스웨덴의 거주하는 아동의 양육을 기준으로 한다는 것을 명시하고 있다.

〈표 V-4-2〉 스웨덴 사회보험법 (2010:110) Chapter 11. General provisions on parental benefits

구분	내용
Content Section 1	제1조 이 장에는 다음과 같은 규정들이 포함되어 있다: <ul style="list-style-type: none"> - 서문 규정: 제2조~제3조 - 부모 개념에 관한 규정: 제4조~제6조 - 입양 개념에 관한 규정: 제7조 - 부모수당(föräldrapenning) 수급권에 관한 규정: 제8조~제13조 - 다른 급여와의 조정 규정: 제14조~제16조 - 부모 이외의 사람에게 지급되는 경우에 관한 규정: 제17조
Introductory provisions Section 2	제2조 부모수당 (föräldrapenningsförmåner)은 다음의 형태로 지급된다: <ol style="list-style-type: none"> 1. 자녀의 출생 또는 입양과 관련하여 자녀 양육을 위한 부모수당 (제12장) 2. 특정 상황에서 근로를 중단하고 자녀를 돌보는 경우 또는 자녀가 사망한 경우에 지급되는 임시 부모수당 (제13장) 법률 (2010:2005)
Section 3	제3조 부모수당 (föräldrapenningsförmåner)을 받는 근로자가 휴직할 권리가 있는 시점에 대해서는, 「육아휴직법 (1995:584)」에 규정되어 있다.
The concept of parenthood Who is considered a parent Section 4	제4조 부모수당 (föräldrapenningsförmåner)에 관한 규정을 적용할 때, 다음의 사람들은 부모와 동일하게 간주된다: <ol style="list-style-type: none"> 1. 부모와 지속적으로 함께 거주하는 배우자, 2. 부모의 동거인,

구분	내용
	3. 해당 아동의 양육을 담당하는 특별 지정 후견인, 4. 예정 입양 부모 법률 (2018:1952)
Extension of temporary parental benefit Section 5	제5조 임시 부모수당(tillfällig föräldrapenning)과 관련하여, 위탁가정의 보호자(=위탁부모, familjehemsförälder)도 부모와 동일하게 간주된다. 단, 제13장 제8조 및 제9조에서 규정된 경우에는 이 규정이 적용되지 않는다. 법률 (2018:1952)
The right to parental benefit benefits General provisions Section 8	제8조 부모수당 (föräldrapenningsförmåner)은 스웨덴에 거주하는 아동을 돌보는 경우에만 받을 수 있다. 입양의 경우, 예정된 입양 부모가 스웨덴에 거주하고 있다면, 그 아동은 스웨덴에 거주하는 것으로 간주된다. 그러나 제1항의 규정에도 불구하고, 외국인법(2005:716) 제21장 제2조, 제3조, 제4조 또는 제6조에 따라 임시 보호 체류허가 또는 임시 보호 이후 체류허가를 받은 아동을 돌보는 경우에도, 부모는 부모수당을 받을 권리가 있다. 법률 (2024:694)

자료: 사회보험법 (Socialförsäkringsbalk) (2010:110). https://www.riksdagen.se/sv/dokument-och-lagar/dokument/svensk-forfattningsamling/socialforsakringsbalk-2010110_sfs-2010-110/#K8 (2025. 6 . 9. 인출)

합법적으로 체류하는 외국인에게도 유급 육아휴직은 480일간 제공되고 자녀가 만 1세가 될 때까지 휴직할 권리가 있다(직장은 유지). 부모는 또한 자녀가 만 8세 가 될 때까지 단축근무를 할 권리가 있다.

나. 정책 현안⁹⁵⁾

2014년에는 자녀가 어릴 때 휴직을 집중시키기 위해 유급 육아휴직 일수를 분산할 권리에 대한 인정이 더 엄격해졌고, 2017년에는 신규 이주민 가족의 유급 휴직이 제한되었는데, 만일 가족이 나이가 든 자녀(그러나 만 8세 미만)와 같이 스웨덴에 왔다면 이전처럼 자녀당 480일을 쓰지 못했으나, 현재는 스웨덴 도착 시 자녀의 연령에 따라 일수가 감소하여 보통 스웨덴 거주 부모들이 자녀들의 다양한 나이에 남겨둔 일수만큼을 반영하게 되었다.

95) 본 연구의 전문가 조사 결과를 바탕으로 기술함.

5. 건강지원

모든 아동(외국인 포함)은 아동 보건 센터 등록에 대한 제공과 권장을 받으며, 센터에서 진찰과 예방접종을 제공받는데, 모든 의료 및 치과 진료 서비스는 아동에게 무료로 제공된다.

2013년 제정된 「미등록 체류 외국인에 대한 보건의료법」(Lag (2013:407) om hälso- och sjukvård till vissa utlänningar som vistas i Sverige utan nödvändiga tillstånd)에 의해 스웨덴에 체류하는 18세 미만의 모든 아동(미등록 이주 아동 포함)은 주거 등록(resident) 아동과 동일한 범위의 보건 의료서비스를 제공받게 된다(Swedish Red Cross, 2024). 이는 18세 이상 미등록 외국인은 ‘지체될 수 없는 치료(care that cannot wait)’ 등 필수 의료서비스에 한정하는 것과 구분된다(Swedish Red Cross, 2024). 이러한 법 제정은 유엔아동권리협약 등 국제 인권 규범에 의해 모든 아동이 체류 자격과 무관하게 보건의료 서비스에 접근할 권리가 있다는 내용이 반영된 것으로 볼 수 있다.

6. 스웨덴 사례 분석(Erica Lindahl & Olof Rosenqvist)

가. 서론

본 절의 내용은 현재 스웨덴 내 외국 배경 아동의 상황을 요약한다. 스웨덴의 이민·가족·교육정책을 제시하고 각종 조치의 배경, 효과 및 향후 정책 방향과 과제를 논의한다.

나. 외국 배경 스웨덴 아동

본 내용은 스웨덴 통계청(SCB: Statistiska centralbyran) 2020년 자료를 기반으로 작성되었다.

1) 출신국

스웨덴 내 아동(0~17세) 중 상당수가 외국 배경을 지니고 있다. 2018년 기준

아동의 9%가 해외 출생 부모 2명을 둔 해외 출생자였다. 또한 아동의 15%는 해외 출생 부모 2명을 둔 국내 출생자였다. 전체적으로 아동의 24%가 해외 출생 부모 2명을 두고 있었다. 2000년 해당 수치는 12%로, 2000년과 2018년 사이 해외 출생 부모 2명을 둔 아동의 비율이 2배로 증가했다.

이 기간에 해외 출생 부모 2명을 둔 아동 집단의 출신국 구성도 크게 변화했다. 유럽 출생 아동과 부모의 비율은 감소한 대신, 아시아 및 아프리카 출생 아동과 부모의 비율이 증가했다. 시리아 내전의 영향으로 시리아가 외국 배경 가정 부모들 사이에서 매우 주요한 출생 국가가 되었다. 2018년 기준 시리아 출생 아동은 스웨덴 내 해외 출생 아동 전체의 4분의 1 이상을 차지했다. 해외 출생 아동의 다른 주요 출생 국가로는 소말리아, 이라크, 아프가니스탄이 있다. 해외 출생 부모 2명을 둔 국내 출생 아동의 경우 부모의 주요 출생 국가로는 옛 유고슬라비아, 이라크, 이란, 레바논이 있다.

2) 스웨덴 이주 사유

해외 출생 부모 2명을 둔 아동 집단의 부모 과반수는 난민으로 스웨덴에 이주했다. 2018년 기준, 이러한 아동 집단의 부모의 60% 이상이 난민으로 스웨덴에 왔다. 약 10%의 부모는 노동 이민이었다. 나머지 부모들은 다른 북유럽 국가나 유럽 연합 회원국에서 이주했거나(별도 허가 불필요) 이전에 이주한 사람들과의 가족 연계로 스웨덴에 왔다.

3) 해외 출생 아동의 사회경제적 상황

해외 출생 부모 2명을 둔 아동은 스웨덴 배경 아동보다 양쪽 부모와의 동거 비율이 다소 낮다. 2018년 기준, 스웨덴 배경 아동의 82%가 양쪽 부모와 동거하는 반면, 외국 출생 부모 2명을 둔 아동이 양쪽 부모와 동거하는 경우는 약 78%였다. 외국 출생 부모 2명을 둔 아동 중 18%가 독신모 가정에 거주했으며, 스웨덴 배경 아동은 이러한 경우가 13%에 불과했다.

해외 출생 부모 2명을 둔 아동의 부모는 평균적으로 스웨덴 배경 아동의 부모보다 학력이 현저히 낮다. 이는 특히 해외 출생 아동에게도 해당한다. 외국 배경 아동의 약 20%가 고등학교 학력이 없는 부모를 두었으며, 반면 스웨덴 배경 아동 부모

의 경우 고등학교 학력이 없는 경우가 3%를 약간 넘는 수치로 훨씬 적다. 스웨덴 출생 부모 중고등교육 이수자 비율 또한 더 높아 64%에 달하며, 외국 출생 부모는 이에 비해 45%에 그쳤다.

외국 배경 아동의 가정은 평균적으로 스웨덴 출생 부모 가정보다 가처분 소득이 낮다. 해외 출생 아동이 소득 분포 하위 20%에 속하는 경우가 매우 흔한데, 약 64%의 아동이 이 하위 20% 구간에 속한다. 스웨덴 출생이나 외국 출생 부모 2명을 둔 아동의 경우 최저 소득 분위에 속하는 비율은 낮으나 여전히 상대적으로 높아 43%다. 스웨덴 배경 아동의 경우 해당 비율은 11%에 불과하다. 마찬가지로 외국 배경 아동은 최상위 소득 분위에서 크게 불충분하게 대표된다.

외국 배경과 스웨덴 배경 아동 간 주거 상황에도 큰 차이가 있다. 2018년 스웨덴 배경 아동의 거의 70%가 자가 주택에 거주했으며, 반면 외국 배경 아동의 자가 주택 거부 비율은 21% 미만으로 훨씬 낮았다. 대신 외국 배경 아동의 가장 일반적인 주거 형태는 임대 아파트로, 60% 약간 넘게 이러한 주거 유형에 해당한다. 이러한 주거 유형 차이는 또한 외국 배경 아동 가정이 스웨덴 배경 아동 가정보다 아동의 1인당 주거 면적이 훨씬 작다는 것을 의미한다. 외국 배경 아동은 또한 사회경제적 취약 지역에 거주하며, 사회경제적으로 취약한 학생들로 구성된 학교에 다니는 경우도 더 많다.

다. 스웨덴 이민정책의 전개

Hinnfors와 Jungar는 스웨덴 이민정책에 대한 역사적 개요를 제공하며(Hinnfors & Jungar, 2024), 본 절의 서술은 대부분 Hinnfors와 Jungar의 보고서를 기반으로 한다.

1) 20세기 스웨덴

20세기 대부분 동안 스웨덴은 다른 북유럽 국가들과 비교하여 상대적으로 많은 이민을 받았다. 1960~70년대에는 노동 이민이 지배적이었으나 대신 1990년대 초 유고슬라비아 내전 이후 난민이 지배적으로 되었다. 2006년 중도우파 정부로의 정권교체 후 이민정책은 더욱 자유화되었다. 스웨덴 체류 허가를 받을 가능성이 늘었

고 정부는 노동 이민 규정 역시 간소화했다. 그 외에도 보호가 필요한 대상으로의 체류 허가를 거부당한 망명 신청자가 진로를 변경하여 대신 취업을 위한 체류 허가를 신청할 수 있게 되었다. 자유로운 이민정책과 전 세계의 대규모 분쟁, 특히 시리아 내전으로 인해 2010년대 초 스웨덴으로의 망명 이민이 급증했다.

이러한 전개는 2015년 이른바 난민 위기로 정점에 달했으며, 당시 16만 명 이상이 스웨덴에 망명을 신청하여 역대 최고치를 기록하였다. 이 중 약 3만 5천 명이 보호자 없이 스웨덴에 온 아동이었다. 이러한 상황에 대응하기 위해 정부는 2015년 말 여러 정책을 변경했다. 국경 통제를 도입하여 스웨덴에 와서 망명을 신청하기 어렵게 만들었고, 임시 체류 허가만 발급할 것을 결정했다. 임시 체류 허가만 발급하는 것은 영구 체류 허가 발급이 원칙이었던 이전과 차이가 컸다. 이러한 변화는 스웨덴 망명 신청의 매력을 낮추기 위한 것이었다. 이러한 스웨덴 정책 변화와 유럽연합 외부 국경의 전반적인 강화, 코로나19 팬데믹으로 인해 지난 8~9년 동안 스웨덴으로의 이민은 크게 줄어들었다. 2024년에는 1만 명이 채 못 되는 인원이 스웨덴 망명을 신청했으며(Statistiska centralbyran, 2025), 승인된 망명 관련 체류 허가는 6,250건으로 이는 40년 만에 최저 수치였다(SVT(스웨덴 공영 텔레비전 방송국), 2025).

2) 2022년 정권교체 이후 이민 개혁

2022년 가을 스웨덴 총선 후 스웨덴민주당(연정 불참여)의 지지에 의존하는 중도우파 정부가 세워졌다. 스웨덴민주당은 이민 감소가 가능한 정책 변화를 우선시하는 이민 비판적 정당이다.⁹⁶⁾ 스웨덴민주당은 특히 비유럽 국가로부터의 망명 관련 이민을 줄이는 일에 열의가 있으나 노동 이민 또한 줄이려 한다. 국회 지지를 얻기 위해 스웨덴민주당과 정부는 이민정책을 더욱 엄격하게 만들기 위한 여러 조치에 합의했다. 이러한 조치 중 일부는 이미 시행되었거나 곧 시행될 예정이며, 다른 조치들은 향후 몇 년간 계획되어 있다. 2026년 가을 새로운 총선이 예정되어 있으며, 계획된 이민 분야 내 정책 조치의 시행 여부는 어느 정도는 차기 총선 결과에 달려 있다.

96) 스웨덴은 대의민주주의 국가이며 정부는 스웨덴 국회의 승인을 받아야 한다.

2026년 1월 1일부터 시행되는 개혁 중 하나는 소위 귀환 지원금 인상에 관한 것으로, 이주민이 고국으로 돌아가는 것을 가능케 하고자 스웨덴 국가로부터 지원금을 받는 일이다(Swedish Government Offices(Ju 2025/00949), 2025). 하지만 비교적 높은 귀환 지원금조차 고국 귀환 가능성에 제한적인 영향을 미친다는 증거가 많다(Statens offentliga utredningar, 2024: 53).

2024년에 시행된 또 다른 변화는 스웨덴 시민권 취득 규정이 강화된 것이다(Prop. (Government bill) 2023/24:107). 2023년 가을에는 노동 이민과 관련하여 이민을 위한 소득 요건에 큰 변화가 있었다. 이전에는 노동 허가를 받기 위한 급여 요건이 월 최소 13,000 크로나였으나, 2023년 가을 변경으로 요건이 2배 이상 증가하여 월 27,000 크로나 이상이 되었다. 급여가 스웨덴 중위 급여의 최소 80%여야 한다는 요건은 2025년 기준 노동 허가를 위한 급여 요건이 월 최소 29,680 크로나임을 의미한다(Prop. (Government bill) 2021/22:284; Migrationsverket (이민청)). 또한 스웨덴 중위 급여의 90%를 포함하도록 요건을 더욱 높이려는 계획이 있다(Lagrådsremiss(법제처 회부안), 2025).

라. 가족정책

스웨덴 가족정책은 대개 보편적인데, 즉 스웨덴에 체류하는 모든 아동에게 동일한 규칙이 적용된다. 따라서 먼저 일반적인 규정을 간략히 설명한 후 이주민 가정을 대상으로 한 최근 시행 개혁을 살펴본다. 규정에 대한 팩트는 Lindahl 외(Lindahl et al., 2023) 및 Hall 외(Hall et al., 2024)에도 기술되어 있다.

1) 일반 정책

1947년부터 스웨덴의 모든 아동 부모는 보편적인 아동수당을 받을 권리가 있다. 이는 매월 1회 자동으로 지급되는 비과세 금액이다. 유일한 요건은 스웨덴에 주민 등록이 되어 있는 것이다. 아동수당은 출생부터 아동이 16세가 되는 분기까지 지급된다. 만일 아동이 고등학교(의무교육 과정인 9년제 초등학교 졸업 후 3년 추가 교육과정)에서 학업을 계속한다면 지급은 아동의 18세 생일까지 계속된다. 그 후 아동은 고등학교를 졸업할 때까지(19세) 대신 해당 금액을 학업 수당으로

받는다. 그러나 부모는 아동이 고등학교를 졸업할 때까지 부양 의무가 있다.

아동수당은 현재(2018년 3월 이후) 아동 1인당 월 1,250 크로나이다. 다자녀 가정은 다자녀 보조금을 받는데, 아동이 2명인 가정은 아동 1인당 월 1,325 크로나를 받는다. 아동수당은 2014년 3월 1일부터 어머니와 아버지 모두에게 지급되는데, 양육 책임이 있는 각 부모에게 절반씩 지급된다. 이는 부모 모두 아동에 대해 동등한 책임이 있음을 나타내기 위한 것이다(자세한 내용은 Lindahl et al. 2023 참조).

스웨덴에 합법적으로 체류하는 모든 부모(미취학 연령 자녀가 있는)는 또한 육아 휴직 수당을 받을 권리가 있다. 스웨덴 육아 보험은 국제적 관점으로 관대하며, 부모는 함께 아동 1인당 480일의 육아휴직 수당을 받을 자격이 있으며 이러한 권리 는 아동의 생후 12년 동안 사용할 수 있다. 보상액은 부분적으로 이전 소득, 즉 부모가 아동을 돌보기 위해 집에 있지 않았다면 있었을 소득에 따라 달라진다. 자녀가 생기기 전에 스웨덴 노동시장에서 임노동을 하지 않았다면 최저 수준의 보상 액을 받는다. 전일제(전액 보상) 또는 시간제(더 긴 기간 동안 유급 일수 철약)로 보상을 받을 수 있다. 만일 부모가 전일제(주의 모든 날)로 육아휴직 수당을 받는다면 보상액은 월 약 7,500 크로나이다(Hall et al., 2024).

2) 해외 출생 아동

2017년 7월 1일 스웨덴에서 이주민 가족의 육아휴직 수당 권리에 관한 개혁이 시행되었다. 이 개혁은 Hall et al.(Hall et al., 2024)에 설명되고 평가되어 있다. 다음은 개혁에 대한 요약이다.

개혁 이전에는 이주민 가정의 부모가 장기간 스웨덴에 거주한 가정과 동일한 육아휴직 수당을 받을 권리가 있었다. 이는 이민 당시 8세 미만인 각 아동에 대해 1년이 조금 넘는 기간의 육아휴직 수당을 의미했다. 따라서 이러한 가정의 부모는 예를 들어 4세 또는 5세 아동과 집에 있기 위해 유급 육아휴직을 받을 수 있었던 반면, 스웨덴 출생 아동의 부모는 해당 아동이 더 어렸을 때 유급 육아휴직 일수를 사용했기 때문에 아동이 자랐을 때는 남은 육아휴직일이 없는 경우가 많았다. 정부는 이러한 현상이 자녀가 있는 이주민 여성의 스웨덴 노동시장 통합이나 이주민 아동의 스웨덴 교육제도 통합을 촉진하지 못한다고 판단했다. 따라서 2017년 규정

이 변경되어 이주민 가정의 육아휴직 수당 권리는 아동의 연령과 연계되었다. 이는 장기간 스웨덴에 거주한 가족들에게 각 연령에 남아 있는 것을 반영하기 위한 것이었다. 신규 규정에 따르면 정착 당시 2세 이상 아동은 100일 자격이 있으며, 만일 아동이 1~2세 사이라면 부모는 200일의 육아휴직 수당을 받는다. 이러한 개혁은 정착 당시 1세 미만 아동에 대해서는 변경 사항이 없었다. 따라서 주로 나이가 조금 더 든 아동을 데리고 이민한 가족이 더욱 제한적인 규정의 영향을 받았다. 훌 외(Hall et al., 2024)는 개혁 후 스웨덴에 정착한 이주민 가족의 어머니들이 신규 규정 시행 직전에 스웨덴에 정착한 이주민 가족의 어머니들에 비해 스웨덴에서 처음 수년 동안 훨씬 더 적은 육아휴직 수당을 받았음을 보여준다. 이는 예상된 것이며 신규 규정의 기계적 효과로 볼 수 있다.

마. 교육정책

스웨덴 초·중등 교육정책의 정초(定礎)는 배경이 다양한 아동 간 전제 조건의 차 이를 상쇄하는 것이다(『학교법 (Skollag)』, 2010:800). 이는 또한 지식과 소양이 생애에 걸쳐 축적된다는 연구와 일치한다(Cunha & Heckman, 2007; Heckman, 2007). 이는 초기 노력에 대한 집중 증가를 동기화했다. 특히 외국 배경 학생들이 유치원 교육 참여와 같은 초기 노력에 특히 긍정적인 영향을 받는 경우가 많다는 연구 또한 많이 있다(Cornelissen et al., 2018; Dietrichson et al., 2020; Duncan et al., 2023). 동시에 바로 이러한 아동들이 유치원 교육에서 과소 대표된다(Cornelissen et al., 2018; SOU 2020:67; OECD, 2025). 따라서 외국의 (또는 취약한) 사회경제적 배경을 지닌 아동의 유치원 교육 참여를 높일 수 있는 정책 개혁은 더욱 평등한 삶의 기회로 이어질 수 있다.

이에 따라 유치원 교육의 역할은 주로 노동하는 부모에게 보육을 제공하는 것에서 교육적 방법과 접근을 통해 아동의 사회적·인지적 발달을 강화하는 것으로 변화를 겪었다.

먼저 스웨덴의 유치원 교육, 그리고 배경이 다른 아동 간 차이를 평준화하기 위해 취해진 조치를 설명한 후, 의무교육 과정인 초등학교 교육(6세에 시작하는)에 대해 유사하게 설명하겠다.

1) 유치원 교육

만일 부모가 노동이나 학업으로 인해 보육이 필요하다면 아동은 1세 생일부터 유치원에 다닐 수 있다. 부모는 아동을 유치원에 보내기 위해 소액의 교육비를 낸다. 이는 총소득의 약 2%이다. 3세 미만에는 유치원 교육이 주로 보육에 초점을 맞추나 이미 1세부터 교육청이 통제하는 교육 과정이 있다. 유치원 교육은 강력하게 보조금이 지급되며 교육비 상한선이 있다(SOU, 2020:67).⁹⁷⁾

3세부터 스웨덴의 모든 아동은 보편적 유치원 교육을 받을 권리가 있다. 이는 부모의 노동 여부와 관계없이 주당 15시간의 무료 유치원 교육을 의미한다. 보편적 유치원 교육은 2003년 4세부터, 2010년 3세부터 도입되었다(Prof. 2008/09:115). 하지만 모든 가정이 보편적 유치원 교육 권리를 활용하는 것은 아니며, 이는 유치원 교육의 차이 상쇄 역할을 감소시킨다(SOU, 2020:67).

외국 배경 아동의 보편적 유치원 교육(3세부터) 참여를 높이기 위해 스웨덴은 최근 새로운 법률을 적용했다. 2023년 가을 학기부터, 부모가 신청하지 않았더라도 신규 이주민 가정의 3~5세 아동을 위해 보편적 유치원 교육 자리가 사전 확보되어야 한다. 그런 다음 신규 이주민 가정은 사전 확보된 자리를 받아들이라는 제안을 받는다(Government bill, 2021/22:132).⁹⁸⁾ 이러한 정책은 신규 이주민 가정 아동의 낮은 유치원 교육 등록률이 적어도 어느 정도는 정보 부족 및/또는 행정적 장벽⁹⁹⁾으로 인한 것이라는 가설에 기초한다.

2) 학교 교육

외국 배경 아동은 평균적으로 스웨덴 배경 아동보다 학업 성취도가 명확히 더 좋지 못하다. 스웨덴 배경 아동은 90% 조금 넘게 고등학교 입학 자격에 충분한 성적으로 초등학교를 졸업한다. 스웨덴에서 태어났으나 해외 출생 부모 2명을 둔 아동은 고등학교 입학 자격을 달성할 확률이 낮은데, 이 집단의 경우 고등학교 입

V

97) Statsbidrag för maxtaxa 2025. <https://www.skolverket.se/styrning-och-ansvar/statsbidrag/hitta-statsbidrag/statsbidrag-for-maxtaxa-2025> (교육비 상한선을 위한 국가 보조금 2025 – 스웨덴 교육청)

98) 법안은 또한 3~5세 아동을 둔 모든 부모 중 유치원에 다니지 않는 자녀를 둔 부모에게 유치원에 관한 정보를 제공하도록 규정한다.

99) 예컨대 자리 신청이 어렵다고 인식될 수 있다.

학 자격을 갖춘 비율이 85%에 육박한다. 해외 출생 아동은 학업 성취도가 더욱 좋지 못해, 초등학교를 마친 후 약 70%만이 고등학교 입학 자격을 갖춘다 (Statistiska centralbyran, 2020).

스웨덴에는 또한 상당한 학교 분리가 존재하며, 이는 대부분 거주지 분리로 인한 것이다. 외국 배경 아동은 외국 배경 아동이 높은 비율을 차지하는 학교에 다닐 확률이 높으며, 반면 스웨덴 배경 아동은 다른 학교에 집중된다(Holmlund et al., 2020). 이러한 학교 분리로 인해 십중팔구 이주민 아동은 더 열악한 교육 환경에 직면하며, 스웨덴어를 모어로 쓰는 학교 친구들이 상대적으로 소수이기 때문에 스웨덴어 구사 능력 발달에 어려움을 더 많이 겪는다.

바. 신규 이주민 대상 개혁의 결과

본 절에서는 외국 배경 아동의 유치원 교육 참여도와 초등학교 학업 성취도를 높이기 위해 최근 수년간 시행된 규정 변경 중 일부의 효과를 설명한다.

1) 유치원 교육

신규 이주민 가정의 육아휴직 수당 축소를 의미한 개혁(라. 2) 참조)의 목표 중 하나는 단축된 육아휴직 수당 지급 기간이 이주민 가정의 어머니가 노동시장에 진입하고 아동이 유치원 교육을 더 일찍 시작하도록 동기를 창출하는 것이었다. 하지만 Hall 외(Hall et al., 2024)는 개혁이 해당 여성의 노동 소득이나 고용지원청 프로그램 참여 증가로 이어지지 않았으며, 아동이 취학 전 교육을 시작하는 시기에도 측정이 가능한 영향이 없었다고 보여준다. 따라서 종합적인 결론은 개혁이 어머니의 노동시장 통합이나 아동의 유치원 교육 진입 촉진에 기여하지 못했다는 것이다. 대신 이주민 가정의 어머니들이 이전과 거의 동일한 기간 동안 자녀와 집에 있으나 더 낮은 보조금을 받았으며, 이 때문에 신규 규정의 적용을 받는 가정의 가처분 소득이 감소하는 일이 일어났다.

신규 이주민 아동 대상 유치원 자리 자동 제공의 효과(마. 1) 참조)는 최근 Hall 외(Hall et al., 2025)에 의해 평가되었다. 그러한 효과의 결과는 개혁이 2023년 가을 유치원에 들어간 아동의 비율을 약 5% 포인트 증가시켜 29%에서 34%로 올

렸음을 보여준다. 홀 외의 분석은 2023년 봄에 유치원에 등록되지 않은 3~5세 아동으로 제한되어 있다는 점을 유의해야 한다. 보완 분석은 유치원 교육 권리에 대한 서신 정보보다는 자리 제공 자체가 더 많은 신규 이주민 아동이 유치원 교육을 시작하도록 한다는 사실을 보여준다. 이러한 결과는 유치원 교육 참여를 높이기 위해서는 유치원 권리에 대해 알리는 것만으로는 충분하지 않다는 것을 시사한다. 대신 훨씬 더 쉬운 신청 절차나 유치원 자리 신청에 대한 더 많은 지원이 필요한 것으로 보인다(독일에서 무작위 실험을 통해 유치원 교육 신청 지원의 중요성을 연구한 Hermes et al., 2025도 참조).

신규 이주민 가정이 직접 신청하는 일 없이 취학 전 교육 자리를 제공받았더라도 이 중 약 66%라는 대다수가 제공된 자리를 이용하지 않았다. 따라서 신청 자체의 행정적 어려움은 신규 이주민이 유치원 교육 활동에 더 적은 정도로 참여한다는 사실의 제한적인 부분만 설명할 수 있을 뿐이다. 이는 남아 있는 유치원 등록의 차이가, 적어도 부분적으로는, 신규 이주민 가정이 자녀를 집에 두는 일에 대해 더 강하게 선호한다는 점에 의해 설명될 수 있음을 시사한다. 그러한 선호의 이유를 밝히기는 어려우나 문화적 규범, 그리고 각종 기관에 대한 더 낮은 신뢰에 기인한 것일 수 있을 것이다(예컨대 Vesely, 2013; Garvis, 2021 참조).

2) 학교 교육

더욱 취약한 학생 전제 조건이 있는 학교, 즉 학교의 지식 목표를 달성하지 못하는 것과 관련된 배경 특성이 있는 학생의 비율이 더 높은 학교의 질을 향상하기 위해 몇 가지 조치가 취해졌다. 외국 배경 아동은 그러한 학교에서 크게 과대 대표된다. 두 가지 투자 사례는 2015~2019년에 존재했던 6~9세 아동을 위한 학교를 대상으로 한 추가 자원인 “저학년(1~3학년) 지원”과 2018년에 시작되어 초등학교 (즉, 6~16세 아동)를 대상으로 한 자원 강화인 “지식 보조금”이다. 이러한 보상적 투자는 외국 배경 학생이 많은 학교의 자원 및 교사 밀도를 증가시켰으나, 현재까지 이러한 투자는 강력한 사회경제적 학생 구성의 학교와 취약한 사회경제적 학생 구성의 학교 간 학생 학업 성취도의 차이를 줄이는 데 명확한 지원을 제공하지 못했다(예컨대 Rosenqvist & Sauermann, 2025; Skolverket, 2025 참조).

사. 신규 이주민 아동 관련 현행 정책 논의

본 절에서는 외국 배경 가정과 관련된 이민 및 교육정책 내에서 앞서 언급한 조치 중 일부를 논의한다.

1) 귀환 지원금

귀환 지원금 해당 경우(다. 2) 참조), Delmi는 국제연합 아동 권리 협약에 따라 귀환할 아동을 연령에 적합한 정보, 준비 기간(학교 행정적 지원)을 지원하고 및 새 국가에서의 원활한 교육 전환을 보장하는 것의 중요성을 강조한다(Delmi, 2025). Delmi는 또한 효과적이고 지속 가능한 귀환 과정을 보장하기 위해 더 많은 연구가 필요하다고 강조한다(Delmi, 2025).

2) 해외 출생 아동의 유치원 교육 참여 확대

유치원 교육은 전제 조건이 상이한 아동, 특히 스웨덴 배경과 외국 배경 아동 간 차이를 평준화할 잠재력이 있기 때문에 후자 집단에 속하는 아동의 유치원 교육 참여를 높이는 것이 중요하다. 이는 더 어린 나이부터 의무 유치원 교육을 도입하거나(현재 스웨덴에서 의무교육은 6세부터이다), 3세부터 모든 아동에게 제공되며 부모에게 별도의 비용이 부과되지 않는 보편적 유치원 교육에 외국 배경 아동을 더 많이 참여시킴으로써 달성할 수 있다. 홀 외(Hall et al., 2025)의 결과에 대한 우리의 해석은, 스웨덴에서 외국 배경 아동의 보편적 유치원 교육 참여도를 높이고자 한다면 유치원 교육 활동 참여의 이점을 설명하고, 부모가 자녀를 보내고 싶어 할 양질의 유치원 교육을 제공하며, 유치원 자리 신청 과정을 용이하게 하는 작업을 더 많이 해야 한다는 것이다.

스웨덴에는 상이한 집단 간 유치원 교육 참여도 차이 문제를 해결하고 아동의 전제 조건을 평준화하기 위해 3세부터의 의무 유치원 교육을 옹호하는 정당들이 있으나, 우리는 그러한 제안에 대한 대중적 여론과 정치적 다수가 형성되기까지는 시간이 걸릴 것으로 판단한다.

3) 학교 분리

등록 데이터에서 관찰할 수 있는 결과에서 취약 학교에 대한 자원 증가의 명확한 효과를 발견하기는 어렵다(바. 2) 참조). 동시에 증가된 자원이 예컨대 정신적 건강 및 사회적 통합과 관련하여 이주민 아동에게 긍정적인 영향을 미쳤다는 점을 배제할 수는 없다. 그러나 결론적으로 보상적 자원 강화는 스웨덴 배경 아동과 외국 배경 아동 간 성적 및 시험 결과의 차이를 줄이기에는 충분하지 않은 것으로 보인다. 어떠한 다른 조치가 효과적일 수 있는지 평가하기는 어려우나 어쩌면 증가하는 학교 분리 관련 문제를 더 직접적으로 다루어야 할 수도 있다. Rosenqvist & Sauermann은 학교 분리를 줄이며 상이한 배경의 아동이 학교에서 더 많이 만나도록 할 수 있는 조치를 논의하는데, 예컨대 사회경제적 취약 지역에 거주하는 이주민 아동을 더 부유한 지역의 학교에 우선 배정하는 것이다(Rosenqvist & Sauermann, 2025). 하지만 그러한 해결책에는 큰 조직적, 계획적 문제가 있으며, 현재로서는 그러한 제안을 찬성하는 정치적 다수를 만들 수 있다는 징후도 없다. 다른 대안은 외국 배경 아동이 많은 학교에서 새로운 교육적 작업 방식을 시험하는 것일 수 있다. 그러한 경우 새로운 교육적 작업 방식이 인과적 평가를 가능하게 하는 방식으로 도입되는 것이 매우 중요하다. 예컨대 이는 무작위화나 단계적 도입을 통해 이루어질 수 있을 것이다.

아. 신규 이민 아동 관련 정책 방향

이민 분야 내에서 계획된 정책 조치와 관련하여 스웨덴으로부터의 추방 및 체류 허가 취소와 관련된 여러 제안이 있다고 주장할 수 있다(SOU, 2025:99). 현 정부의 야심은 또한 “품행 불량”이 있는 이주민을 추방하기 더욱 쉽게 하는 법제를 도입하는 것이다(SOU, 2025:33). 품행 불량은 예컨대 스웨덴의 안전을 위협하는 방식으로 표현하거나 폭력 범죄 조직이나 테러 조직과 접촉하는 것에 대한 것일 수 있다. 현행 법제에서도 스웨덴 시민권 미소지자는 중범죄를 저질렀다면 추방될 수 있으나, 새로운 제안은 해당 인물이 범죄를 저질렀다는 것을 항상 전제하지는 않은 여러 상황에서 추방이 가능하다는 것을 의미한다.

이미 발급된 영구 체류 허가를 일반적으로 임시 체류 허가로 전환하려는 계획도

있는데, 이는 실질적으로 스웨덴 시민권만이 영구적으로 스웨덴에 안전하게 체류할 수 있음을 보장한다는 것을 의미한다(SOU, 2025:99). 만일 이러한 제안이 현실로 된다면 아동이 있는 상당수 이주민 가정은 스웨덴에서의 미래가 더욱 불확실해지며, 이는 이러한 집단의 부모와 아동이 그렇지 않은 상황에서 스웨덴 사회로의 통합을 위해 시간과 에너지를 투자했을 것보다 덜 투자한다는 것을 의미할 수 있다. 하지만 이미 승인된 영구 체류 허가를 전환하는 일이 법적으로 가능한지에 대한 여러 의문점이 있다.

특히 아동이 있는 이주민 아동 가정에 큰 변화를 의미할 수 있는 제안이 하나 있다. 이 제안은 복지 급여 자격에 관한 것으로, 만일 현실로 된다면 2027년 1월 1일부터 스웨덴에 정착하는 사람들에게 영향을 미칠 것이다(SOU, 2025:53). 제안에 따르면 스웨덴에 정착하는 사람들의 특정 사회보험 급여(예컨대 육아 수당 및 아동수당) 권리는 스웨덴 5년 거주라는 자격 조건을 충족해야 한다. 또한 임노동으로 인한 소득을 통해 자격 기간을 크게 단축할 수 있다. 계획된 개혁의 목적은 한편으로는 이주민을 상대로 하는 스웨덴의 매력을 줄이고, 다른 한편으로는 그럼에도 스웨덴으로 이주하는 사람들이 노동시장에 빠르게 진입하도록 동기를 강화하는 것이다. 그러나 스웨덴으로 이주하는 사람들 상당수는 노동 동기가 강하더라도 스웨덴 노동시장에 진입하기에는 교육 수준이 너무 낮거나 스웨덴어 구사 능력이 좋지 못하다. 따라서 대다수 이주민 가정의 경우 개혁으로 인해 가져온 소득이 감소하고 사회의 최후 안전망인 생계 지원금에 의존하게 될 수 있다. 이주민을 대상으로 한 덴마크의 유사한 급여 제한 경험은 이주민을 상대로 하는 덴마크의 매력 및 고용과 관련하여 소소하며 단기적인 효과를 나타내며, 반면 급여 감소의 영향을 받은 이주민 가정에서는 범죄 증가와 학업 성취도 악화가 관찰될 수 있었다(Dustmann et al., 2024a; Dustmann et al., 2024b). 따라서 이러한 개혁이 신규 이주민의 사회 통합을 개선할지는 매우 의심스럽다. 또한 향후 수년간 이민은 낮을 것으로 예상되기 때문에 상대적으로 소수의 사람이 개혁의 영향을 받을 것임이 강조되어야 한다. 이미 스웨덴에 거주하는 사람들은 이러한 개혁의 영향을 받지 않는다.

이미 스웨덴에 거주하는 가정에 영향을 미칠 계획된 급여 개혁 또한 있다. 스웨덴의 생계 지원금 제도는 특정 전제 조건 아래에서 다자녀 가정에 상대적으로 높은

급여 소득을 제공할 수 있으며, 그렇다면 부모의 노동 소득 획득을 위한 동기는 낮을 수 있다. 따라서 정부는 그러한 상황의 발생을 방지하기 위해 급여 상한선을 도입하고자 한다(SOU, 2025:15). 이러한 제안은 2027년 1월 1일부터 시행될 예정이다. 제안은 스웨덴의 모든 가정을 포함하나 실제로는 자녀가 많고 생계 지원금에 의존하는 경우가 더 많은 이주민 가정에 더 큰 영향을 미칠 것이다. 위에서 논의한 제안과 마찬가지로 계획된 개혁의 목적은 이주민 가정의 더 많은 부모가 취업하도록 하는 것이나, 이러한 부모들의 낮은 교육 수준을 고려할 때 그렇게 될지는 의심스럽다. 그러므로 이러한 개혁조차 아동이 있는 이주민 가정의 경제 상황을 악화시킬 것으로 예상될 수 있으며, 아동을 포함한 일부 이주민은 대신 범죄 활동으로 생계를 꾸리려 할 위험이 있다.

자. 종합 결론

요약하면, 스웨덴 이민정책은 최근 10년 동안 훨씬 더 제한적으로 되었으며 현재 논의되는 제안들을 고려하면 이러한 전개는 향후 수년 동안 계속될 것으로 보인다. 아동이 있는 이주민 가정을 위한 급여 제도 또한 향후 수년 동안 더욱 제한적 으로 될 것으로 예상되며, 이는 이러한 가정 중 상당수의 경제 상황을 악화시킬 가능성이 있다. 동시에 향후 수년 동안 예상되는 노동 소득을 획득하기 위한 더 강한 동기가 신규 이주민 가정 부모의 고용을 다소 높일 수 있다는 가능성을 배제 할 수는 없으며, 이는 당연히 긍정적인 일일 것이다.

학교와 관련하여 연구는 삶의 기회를 조기에 평준화하는 것이 중요하다고 지적 한다. 이러한 인식은 또한 스웨덴 교육정책에 영향을 미친다. 여기서 보편적 유치원 교육이 중요한 역할을 한다고 여겨진다. 직면한 과제는 외국 배경 아동을 유치원 더 많이 참여시키는 것인데, 이들 아동은 참여율이 낮으나 특히 스웨덴어 구사 능력 발달과 관련하여 유치원 교육 참여로부터 가장 큰 이익을 얻을 가능성이 높기 때문이다. 시기가 아직 무르익지 않았더라도 미래에 아동의 삶의 기회를 평준화하기 위해 의무교육 과정 초등학교 입학 연령을 낮추게 될 가능성을 우리는 배제하지 않는다.

7. 소결

스웨덴의 육아지원은 스웨덴 사회보험법(Socialförsäkringsbalk) 및 학교법(Skollag)에서 규정하고 있다.

스웨덴 사회보험법상 급여는 육아정책 관련 급여는 거주 기반 급여와 근로 기반 급여로 구분할 수 있는데, 거주 기반 급여는 1년 이상 거주허가를 받은 경우에 외국인에게도 적용된다. 이에 따라 거주기반 급여는 국적보다 거주 여부 및 기간이 기준이 된다고 볼 수 있다. 근로기반 급여 역시 취업하여 근로를 하는 경우에 외국인에게도 적용된다.

스웨덴 학교법상 유아교육·보육에 대한 접근성의 평등을 중시하고 있기 때문에, 유아교육·보육 지원의 대상은 국적이 아니라 스웨덴에 거주하고 있는 아동이라고 할 수 있다.

스웨덴의 ECEC 정책은 사회적 배경과 무관하게 만인을 위한 동등한 권리에 대한 원칙에 기반하고 있으며, 이는 스웨덴 통합 정책의 기본 토대이다. 유치원과 (초등)학교는 또한 아동이 일찍부터 스웨덴이라는 나라의 언어와 문화를 배우는 중요한 통합 공간으로 여겨진다. 최근 몇 년간 이주 아동을 위한 유치원은 뜨거운 정치적 이슈가 되었는데, 이는 아동이 일찍부터 스웨덴의 언어와 문화를 배우는 것이 결정적일 수 있다고 보기 때문이다. 유치원이 현재 통합에서 중심적 역할을 하는 이유는 증가하는 이민, 그리고 이주민과 비이주민이 점점 더 분리되는 사회(주거 분리와 교육 분리 모두) 때문이다. 따라서 현재는 기초지자체가 적극적으로 찾아가서 신규 이주 아동들에게 유치원을 배치해야 한다는 특별 규정이 존재한다. 따라서 정치권은 통합력으로서의 유치원에 대해 매우 강한 믿음이 있고, 이주 아동을 대상으로 유아교육을 의무화하는 것에 대한 논의도 진행 중이다. 그래서 유치원이 항상 중요한 통합 공간으로 여겨져 왔으나, 이러한 목적은 스웨덴의 정치적, 공적 논쟁에서 점점 더 명시적으로 드러나고 있다¹⁰⁰⁾.

스웨덴의 연구에 따르면 일반적으로 유치원 운영 활동은 아동의 발달과 학교 학습에 기여하며, 장기적으로는 사회적 소외를 방지한다. 대부분의 이주 아동이 유치원에 다니므로 이것이 통합을 강화한다고 가정할 수 있다¹⁰¹⁾.

100) 본 연구의 전문가 조사 결과를 바탕으로 기술함.

배경과 무관하게, 그리고 부모가 일하거나 공부하는지와 관계없이 모든 아동에게 유치원에 대한 권리를 보장할 것이 요구된다. 스웨덴에서는 유치원 배정이 부모의 취업 상태에 따라 이루어진다(3세 이후 주 15시간은 제외). 유치원은 통합에 중요하므로 아동은 부모가 자신들이 일한다는 이유로 아동 돌봄을 필요로 하기 때문이 아니라, 아동, 그리고 사회 통합을 위해 유치원에서 교육 받을 기회를 가져야 한다. 또한 유치원에서의 언어와 집단 포함에 관한 한 이러한 아동을 위한 특별 사업에 투자할 것을 권장하며, 통합이 ‘자동으로’ 일어난다는 담론은 현실적이지 않다. 그러나 아주 아동을 특별 조치가 필요한 존재로 ‘지적’하는 분리된 아동 집단을 만드는 것은 중요하지 않으며, 대신 모두를 위한 유치원에서 교육적 방법들을 현명하게 조절하는 일이 필요하다. 아동이 언어적, 문화적 경계를 넘어 함께 지내고, 이해와 공동체를 형성하는 것이 통합에 결정적이라고 볼 수 있다¹⁰²⁾.

101) 본 연구의 전문가 조사 결과를 바탕으로 기술함.

102) 본 연구의 전문가 조사 결과를 바탕으로 기술함.

VI

일본 사례 분석

- 01 일본 이민정책 현황
- 02 현금지원
- 03 유아교육·보육
- 04 자녀돌봄 시간지원
- 05 건강지원
- 06 일본 사례 분석(Masako Tanaka)
- 07 소결

VI. 일본 사례 분석

일본의 육아지원은 일본 「아동수당법(児童手当法)」, 「아동·양육지원법(子ども・子育て支援法)」, 「고용보험법(雇用保険法)」, 「육아휴업, 개호휴업 등 육아 또는 가족 개호를 수행하는 근로자의 복지에 관한 법률(育児休業、介護休業等育兒又は家族介護を行う労働者の福祉に関する法律)」 등에서 규정하고 있다.

일본 「아동수당법」 등에서는 한국과 달리 국적이 아니라 일본 국내 거주 요건을 기준으로 수급 자격을 판단한다. 일본 출입국 관리 및 「난민인정법(出入国管理及び難民認定法)」상 3개월 이상 체류하는 외국인은 등록을 하게 되어 있기 때문에 외국인 등록을 할 경우 아동수당 등의 지원 대상자에 포함된다고 볼 수 있다.

일본의 육아휴직 급여는 고용보험에 가입해야 수급 대상자가 되기 때문에 외국인의 경우 취업허가를 받고 고용보험에 가입해야 수급 대상자가 된다는 점에서 한국과 유사하다고 볼 수 있다.

1. 일본 이민정책 현황

가. 현황¹⁰³⁾

현재 일본의 체류 외국인 수는 3,768,977명(중장기 체류자+특별 영주자)이며, 이는 총인구의 3.04%에 해당한다.

국적별 상위 10개국·지역(법무성 발표)은 다음과 같다: 중국 873,286명, 베트남 634,361명, 한국 409,238명, 필리핀 341,518명, 네덜란드 233,043명, 브라질 211,907명, 인도네시아 199,824명, 미얀마 134,574명, 대만 70,147명, 미국 66,111명이다.

0~4세 인구는 총 393.4만 명으로, 이 중 일본인은 384.1만 명(97.6%), 외국인은 9.3만 명(2.4%)인데, 0~4세 인구의 국적별 내역은 다음과 같다: 1위 중국-

103) 본 연구의 전문가 조사 결과를 바탕으로 기술함.

27,966명(구성비 21.04%), 2위 베트남-25,719명(구성비 19.35%), 3위 네팔-11,367명(구성비 8.55%), 4위 필리핀-10,051명(구성비 7.56%), 5위 브라질-8,026명(구성비 6.04%), 6위 한국-6,017명(구성비 4.53%), 7위 대만-3,635명(구성비 2.73%), 8위 미국-3,583명(구성비 2.70%), 9위 인도네시아-3,524명(구성비 2.65%), 10위 인도-3,183명(구성비 2.39%)로 나타난다.

0~4세 영유아 중 아시아 출신은 91,321명이며 5~9세 중 아시아 출신은 83,619명 있는데, 가장 많은 출신국은 베트남과 중국으로, 두 나라가 전체의 절반 가량을 차지한다.

일본의 외국인 가족은 지방입국관리관서에 자진출두 신고자이면서 재류기간이 10년 이상이고 미성년 자녀가 있되 형사처분 및 입관법 위반사실이 없는 경우에 재류특별허가의 방향으로 검토된다(장임숙, 2020: 109). 특히 해당 외국인이 초·중등학교에 재학 중인 친자식을 동거 및 양육하는 경우 자녀를 비롯한 가족이 재류 특별허가 대상으로 고려될 수 있다는 점에서 일본 정부는 미등록 이주 아동의 교육권과 가족결합권을 부분적으로 보장하고 있다(장임숙, 2020; 110).

나. 정책 현안¹⁰⁴⁾

일본에서는 체류 자격 ‘유학’ 중, 대학·대학원 또는 전수학교(專修學校) 전문 과정을 이수하는 유학생의 경우, 일정 요건(부양 능력 등)을 충족하면 배우자나 자녀에게 체류 자격 ‘가족 체류’가 허가될 수 있다.

한편, 같은 ‘유학’이라도 일본어 교육기관(소위 ‘일본어 학교’)에 재적 중인 유학생은 가족 동반이 인정되지 않는다.

취로 계열 체류 자격으로는 ‘특정기능 2호’, ‘기술·인문지식·국제업무’, ‘개호(介護: 돌봄)’, ‘기능’ 등의 경우 가족 동반이 인정되나, ‘기능실습’ 및 ‘특정기능 1호’는 가족 동반이 인정되지 않는다.

또한, ‘기능실습’이 ‘육성취로(育成就勞)’로 변경된 이후에도 가족 동반에 관한 변경 규정은 없다.

이러한 일본어 학교의 ‘유학’, ‘기능실습’, ‘특정기능 1호’ 체류자가 일본에서 자

104) 본 연구의 전문가 조사 결과를 바탕으로 기술함.

녀를 출산한 경우, 출생 후 60일 이내에 출국할 경우에는 자녀의 체류 자격 취득이 불필요하지만, 계속 일본에 체류할 경우에는 원칙적으로 출생 후 30일 이내에 ‘재류자격 취득 허가 신청’을 해야 한다.

이 경우 ‘가족 체류’는 제도상 취득할 수 없지만, 본국에서의 양육 곤란, 인도적 배려 등 개별 사정에 따라 ‘특정활동’(고시 또는 고시 외)으로의 체류가 재량적으로 인정되는 경우가 있다. 단, 이는 권리로서 일률적으로 부여되는 것은 아니다.

또한, ‘가족 체류’ 체류자끼리 혼인하고 그 자녀가 출생한 경우, 부모(양측 모두 가족 체류)는 자신의 신분으로 자녀의 ‘가족 체류’ 부양자(본체)가 될 수 없기 때문에, 원칙적으로 자녀에게 ‘가족 체류’는 부여되지 않는다.

계속 체류가 필요할 경우에는 ‘재류자격 취득 허가 신청’을 통해 개별 사정에 따라 ‘특정활동’ 등이 검토되는 경우가 있으나, 이는 개별 심사 및 재량에 의한 것이다.

2. 현금지원

가. 현황

일본의 아동수당은 일본 「아동수당법 (児童手当法)」에서 규정하고 있다.

일본 「아동수당법 (児童手当法)」 제1장 제3조는 ‘이 법률에서의 '아동'이란 18세가 되는 날 이후 최초의 3월 31일까지의 기간에 있는 자로, 일본 국내에 주소가 있는 자, 또는 유학, 그 밖의 내각부령에서 정한 이유에 따라 일본 내에 주소가 없는 자를 말한다.’고 규정함으로써 ‘일본 국내에 주소가 있는 자’를 아동수당 수급 자격의 기준으로 하고 있음을 명시하고 있다. 이는 한국의 「아동수당법」이 대한민국 국적을 아동수당 수급자격 기준으로 하는 것과 달리 일본의 「아동수당법 (児童手当法)」은 일본 국내 거주 여부를 아동수당 수급자격 기준으로 한다는 것을 보여 준다.

동법 제2장 제4조는 아동수당의 지급요건을 규정하고 있는데, 제1호는 아동수당은 ‘일본 국내에 주소(미성년 후견인이 법인인 경우에는 주요 사무소의 소재지로 함)를 가진 자’에게 지급된다고 명시함으로써 일본 국내 거주 여부가 아동수당 수급자격 기준이라는 것을 명시하고 있다.

일본 「출입국 관리 및 난민인정법 (出入国管理及び難民認定法)」 제19조의3(중장

기체류자)은 ‘출입국체류관리청장관은 일본에 체류 자격으로 체류하는 외국인 중 3개월 이하의 체류기간이 결정된 사람, 단기체류 체류 자격이 결정된 사람, 외교 또는 공용 체류 자격이 결정된 사람, 전3호에 준하는 사람으로서 법무성령으로 정하는 사람 이외의 사람(이하 “중장기체류자”라 한다)에게 체류카드를 발급한다.’고 규정한다‘ 규정한다. 이에 따라 3개월 이상 일본에 체류하는 외국인은 중장기체류 등록을 하게 되는데, 외국인의 경우 3개월 이상 거주 요건이 아동수당 수급자격 기준이라고 할 수 있다.

〈표 VI-2-1〉 일본 아동수당법(児童手当法)

구분	내용
제1장 총칙 (목적) 제1조	제1조 이 법률은 〈아동·양육지원법〉(2008년 법률 제65호) 제7조 제1항에서 규정하는 아동·육아지원의 적절한 실시를 위해 부모, 및 기타 보호자가 육아에 대한 1차적 책임을 갖는다는 기본적 인식 하에 아동을 양육하고 있는 자에게 아동수당을 지급함으로써 가정 등의 생활 안정에 기여함과 동시에 다음 세대의 사회를 담당하는 아동의 건강한 성장에 기여하는 것을 목적으로 한다.
(정의) 제3조	제3조 이 법률에서의 ‘아동’이란 18세가 되는 날 이후 최초의 3월 31일 까지의 기간에 있는 자로, 일본 국내에 주소가 있는 자, 또는 유학, 그 밖의 내각부령에서 정한 이유에 따라 일본 내에 주소가 없는 자를 말한다.
제2장 아동수당의 지급 (지급요건) 제4조	제4조 아동수당은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자에게 지급한다. 1. 시설 입소 등 아동 이외의 아동(이하 “지급요건 아동”이라 함)을 감호하고, 이와 생계를 같이 하는 그 부 또는 모(해당 지급요건 아동과 관련된 미성년 후견인이 있는 때에는 그 미성년후견인으로 한다. 이하 ‘부모 등’이라 함)로, 일본 국내에 주소(미성년 후견인이 법인인 경우에는 주요 사무소의 소재지로 함)를 가진 자
(아동수당의 금액) 제6조	③ 제1항의 “세 살 미만 아동 산정액”은 15,000엔, “세 살 이상 아동 산정액”은 10,000엔, “제3자녀 이후 산정액”은 30,000엔으로 한다.

자료: 아동수당법(児童手当法). <https://laws.e-gov.go.jp/law/346AC0000000073> (2025. 6. 9. 인출)

정리하자면, 아동수당은 ‘주민기본대장(住民基本臺帳)’에 기재된 체류기간이 3개월 이상인 중장기 체류자라면, 국적이나 체류 자격에 관계없이 지원을 받을 수 있다.

육아휴직 급여는 체류 자격에 따른 제한은 없는데, 자녀의 어머니가 휴직의 첫날부터 마지막 날까지 고용보험의 피보험자일 것, 또한 휴직 시작 전 2년 동안 임금 지급 기초일수 11일 이상인 완전월이 12개월 이상 있을 것, 유기계약 고용자의 경우 원칙적으로 자녀가 1세 6개월에 도달하는 날까지 근로계약 만료 예정이 확정되

지 않았을 것 등의 요건을 충족하면 급여를 받을 수 있다¹⁰⁵⁾.

출산수당도 체류 자격의 제한은 없는데, 출산 시점에 일본의 공적 의료보험(파용자 보험 혹은 국민건강보험)에 가입되어 있을 것, 그리고 임신 4개월(85일) 이상의 출산일 경우 지급된다¹⁰⁶⁾.

미등록 외국인의 경우, 주민기본대장에 등재되지 않아 국민건강보험 등에 가입할 수 없고, 취로가 인정되지 않기 때문에 고용보험에도 가입할 수 없어, 위와 같은 현금 지원 대상에서 제외된다.

3. 유아교육·보육

가. 현황

일본의 유아교육·보육 지원에 대해서는 일본 「아동·양육지원법(子ども・子育て支援法)」에 규정하고 있다.

동법 제11조는 ‘아동을 위한 교육·보육 급부는 시설형 급부비, 특례 시설형 급부비, 지역형 보육 급부비 및 특례 지역형 보육 급부비의 지급으로 한다.’고 규정하고, 동법 제27조는 취학 전 아동의 교육·보육 시설에 대해 시정촌의 시설 급부비 지급에 대해 규정하고 있다.

일본에서 이러한 취학 전 아동의 교육·보육 시설 이용에 대한 급부비 지급은 한국의 유아학비 및 보육료 지원이 대한민국 국적 여부에 따라 이루어지는 것과 달리 국적에 관계없이 이루어지고 있다.

〈표 VI-3-1〉 일본 아동양육지원법(子ども・子育て支援法)

구분	내용
제1장 총칙 (목적) 제1조	제1조 이 법은 일본의 급속한 저출산의 진행 및 가정 및 지역을 둘러싼 환경의 변화를 감안하여 아동복지법 그 외의 어린이 및 육아에 관한 법률에 의한 시책과 함께, 어린이·육아 지원 급부 그 외의 아이 및 아이를 양육하고 있는 자에게 필요한 지원을 실시해, 한사람 한사람의 아이가 건강하게 성장해, 및 아이를 가지기를 희망하는 자가 안심하고 아이를 낳아, 키울 수 있는 사회의 실현에 기여하는 것을 목적으로 한다.

105) 본 연구의 전문가 조사 결과를 바탕으로 기술함.

106) 본 연구의 전문가 조사 결과를 바탕으로 기술함.

구분	내용
(정의) 제7조	④ 이 법에 있어서 「교육·보육 시설」이란, 취학 전의 아이에 관한 교육, 보육 등의 종합적인 제공의 추진에 관한 법률(이하 「인정어린이원법」이라고 한다.) 제2조 제6항에 규정하는 인정 어린이원(이하 「인정어린이원」이라고 한다.), 학교 교육법 제1조에 규정하는 유치원(인정어린이원법 제3조 제1항 또는 제3항의 인정을 받은 것 및 동조 제10항의 규정에 의한 공시가 된 것을 제외한다), 아동복지법 제1항에 규정하는 보육소(인정어린이원법 제3조 제1항의 인정을 받은 것 및 동조 제10항의 규정에 의한 공시가 된 것을 제외한다. 이하 「보육소」라고 한다.)를 말한다.
제4절 아이를 위한 교육·보육 급부 제일관 통칙 (어린이를 위한 교육·보육 급부) 제11조	제11조 어린이를 위한 교육·보육 급부는 시설형 급부비, 특례 시설형 급부비, 지역형 보육 급부비 및 특례 지역형 보육 급부비의 지급으로 한다.
제2관 교육·보육 급부 인정 등 (지금 요구) 제19조	제19조 어린이를 위한 교육·보육 급부는, 다음에 제시한 초등학교 취학 전 어린이 보호자에 대해, 그 초등학교 취학 전 어린이의 제27조 제1항에 규정하는 특정 교육·보육, 제28조 제1항 제2호에 규정하는 특별이용보육, 동항제3호에 규정하는 특별이용교육, 제29조제1항에 규정하는 특정지역형 보육 또는 제30조제1항제4호에 규정하는 특례보육의 이용에 대하여 실시한다. 1. 만3세 이상의 초등학교 취학 전 어린이(다음호에 내거는 초등학교 취학 전 어린이에 해당하는 것을 제외한다.) 2. 만3세 이상의 초등학교 취학 전 어린이이며, 보호자의 노동 또는 질병 그 외의 내각부령으로 정하는 사유에 의해 가정에서 필요한 보육을 받는 것이 곤란한 것 3. 만3세 미만의 초등학교 취학 전 어린이이며, 전호의 내각부령으로 정하는 사유에 의해 가정에서 필요한 보육을 받는 것이 곤란한 것

자료: 아동·양육지원법(子ども・子育て支援法). <https://laws.e-gov.go.jp/law/424AC0000000065>(2025. 6. 9. 인출)

일본의 ECEC에서 외국인 아동에 대한 제도상 차별은 없다고 볼 수 있으나, 언어 문제로 인해 필요한 서비스 이용이 어려운 경우가 발생한다. 예를 들어 영유아 건강검진 안내가 일본어로만 발송될 경우, 가족 중 일본어를 읽을 수 있는 사람이 없으면 서비스 이용이 어렵게 된다.¹⁰⁷⁾

나. 정책 현안¹⁰⁸⁾

모든 제도는 ‘신청’을 전제로 하기 때문에, 서류 작성 등 신청 과정에서 언어 장

107) 본 연구의 전문가 조사 결과를 바탕으로 기술함.

108) 본 연구의 전문가 조사 결과를 바탕으로 기술함.

벽 등의 이유로 충분히 이용되지 않는 경우가 있다.

최근에는 스마트폰 앱을 통해 신청할 수 있는 경우가 증가하고 있으나, 자신의 단말기에서 다국어로 표시하여 신청하는 것이 불가능한 경우도 많아, 일본어를 모국어로 하지 않는 보호자에게는 이용이 쉬운 제도라고 보기 어렵다.

출신국에서 취학 전 교육이나 보육이 일반적이지 않은 경우, 비용 부담 등의 문제가 없더라도 자녀를 보육시설에 보내지 않는 보호자도 있다.

또한, 어린이집이나 유치원은 일본어만으로 운영되는 경우가 많아, 자녀의 모국어가 확립되기 전 일본어 환경에 노출시키는 것을 꺼리는 경우도 있다.

3세 아동 겸진 시 발달 심사를 통해 발달 문제를 조기에 확인할 수 있게 되었으나, 보호자에 대한 결과 설명이나 아동발달지원센터 등에서 통역 서비스가 제공되지 않아, 발달 지원 서비스를 받지 못하는 경우가 발생한다.

또한 일본어 능력 부족이 ‘발달 지연’으로 진단되는 것이 아닌가 우려하는 보호자도 적지 않음에 따라 발달 심사 및 지원 서비스 이용 시의 다국어 서비스의 필요성이 제기된다.

이와 같이 언어, 종교, 문화가 다른 아동이 증가하고 있어, 다문화 보육의 필요성이 증가하고 있다.

4. 자녀돌봄 시간지원

일본의 자녀돌봄 시간지원에 대해서는 일본 「고용보험법(雇用保険法)」에서 육아 휴직 급여에 대해 규정하고 있고, 일본 「육아휴업, 개호휴업 등 육아 또는 가족 개호를 수행하는 근로자의 복지에 관한 법률(育児休業、介護休業等育児又は家族介護を行う労働者の福祉に関する法律)」에서 육아휴직 권리 및 사용에 대해 규정하고 있다.

육아휴직급여를 수급하기 위해서는 고용보험에 가입해야 한다는 점은 한국과 동일하다.

일본 「출입국 관리 및 난민인정법(出入国管理及び難民認定法)」 제19조의2(취업 자격증명서)제1항은 ‘출입국체류관리청장관은 일본에 체류하는 외국인으로부터 시장을 받았을 때에는 법무성령으로 정하는 바에 따라 그 사람이 할 수 있는 수입

을 수반하는 사업을 운영하는 활동 또는 보수를 받는 활동을 증명하는 문서를 발급 할 수 있다'고 규정하고 있다. 일본에서 외국인이 고용보험에 가입하기 위해서는 취업허가를 받아야 가능하다.

〈표 VI-4-1〉 일본 고용보험법(雇用保険法)

구분	내용
제3장의2 육아휴직급여 제61조의7 (육아휴직 급여금)	<p>① 육아휴직급여금은 피보험자(단기고용 특례 피보험자 및 일용근로 피보험자를 제외한다. 이하 이 조 및 다음 조에서 같다)가 후생노동성령으로 정하는 바에 따라 자신의 1세 미만인 자녀[「민법」(1896년 법률 제89호) 제817조의2제1항의 규정에 따라 피보험자가 해당 피보험자와의 사이에 같은 항에 규정된 특별 양자임양의 성립을 가정재판소에 청구한 사람(해당 청구와 관련된 가사심판사건이 재판소에 계속 중인 경우에 한정한다)으로서 해당 피보험자가 실제로 감호하는 사람, 「아동복지법」(1947년 법률 제164호) 제27조제1항제3호의 규정에 따라 같은 법 제6조의4제2호에 규정된 양자임양의 위탁부모인 피보험자에게 위탁된 아동 및 그 밖에 이들에 준하는 사람으로서 후생노동성령으로 정하는 사람에게 후생노동성령으로 정하는 바에 따라 위탁된 사람을 포함한다. 이하 이 장에서 같다][그 자녀가 1세가 된 날 이후의 기간에 대해 휴직하는 것이 고용을 계속하기 위해 특히 필요하다고 인정하는 경우로서 후생노동성령으로 정하는 경우에 해당할 때는 1년 6개월 미만의 자녀(그 자녀가 1년 6개월 이 된 날 이후의 기간에 대해 휴직하는 것이 고용을 계속하기 위해 특히 필요하다고 인정하는 경우로서 후생노동성령으로 정하는 경우에 해당할 때는 2세 미만인 자녀)를 양육하기 위한 휴직(이하 이 장에서 "육아휴직"이라 한다)을 한 경우에 해당 육아휴직(해당 자녀에 대해 2회 이상 육아휴직을 한 경우에는 초회 육아휴직으로 한다. 이하 이 항 및 제3항에서 같다)을 개시한 날 전 2년 간[해당 육아휴직을 개시한 날 전 2년간 질병, 부상, 그 밖에 후생노동성령으로 정하는 이유로 인해 계속해서 30일 이상 임금을 지급받지 못한 피보험자에 대해서는 해당 이유로 인해 임금을 지급받지 못한 일수를 2년에 가산한 기간(그 기간이 4년을 초과할 때는 4년간)] 간주 피보험자기간이 통산 12개월 이상일 때 지급단위기간에 대해 지급한다.</p>

자료: 고용보험법 (雇用保険法). <https://laws.e-gov.go.jp/law/349AC0000000116> (2025. 6. 9. 인출)

일본 「육아휴업, 개호휴업 등 육아 또는 가족 개호를 수행하는 근로자의 복지에 관한 법률(育児休業、介護休業等育児又は家族介護を行う労働者の福祉に関する法律)」에서는 육아휴직의 신청, 소정 외 노동(초과근무)의 제한, 시간외 노동의 제한, 심야업의 제한 등을 규정하고 있으며, 이러한 규정은 취업허가를 받은 외국인에게도 적용된다.

〈표 VI-4-2〉 일본 육아휴업, 개호휴업 등 육아 또는 가족 개호를 수행하는 근로자의 복지에 관한 법률(育児休業、介護休業等育児又は家族介護を行う労働者の福祉に関する法律)

구분	내용
제2장 육아휴직 (육아휴직의 신청) 제5조	<p>제5조 근로자는 자신이 양육하는 만 1세가 되지 않은 자녀에 대하여 사업주에게 신청함으로써 육아휴직(제9조의2 제1항에 규정된 출생 시 육아휴직은 제외. 이하 5조부터 제9조까지에서 동일)을 할 수 있다. 다만, 기간을 정해 고용된 자는 자신이 양육하는 자녀가 만 1세 6개월에 도달하는 날까지 해당 노동계약(노동계약이 갱신되는 경우에는 갱신 후의 계약. 제3항, 제9조의2 제1항 및 제11조 제1항에서도 동일)이 종료될 것이 명백하지 않은 경우에만 해당 신청을 할 수 있다.</p> <p>③ 근로자는 자신이 양육하는 자녀가 1세부터 1세 6개월에 도달할 때까지의 기간에 있어서, 다음 각 호의 요건을 모두 충족하는 경우에 한해, 사업주에게 신청하여 육아휴직을 할 수 있다. 다만, 기간제 근로자(해당 자녀의 1세 도달일에 육아휴직 중이며, 다음 날을 제6 항에 정한 육아휴직 개시 예정일로 하는 신청을 하는 자는 제외함)의 경우, 해당 자녀가 1세 6개월에 도달하는 날까지 노동계약이 만료될 것이 명백하지 않은 경우에 한정한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 해당 신청의 대상인 자녀에 대하여 근로자 본인 또는 배우자가 1세 도달일에 육아 휴직 중일 것 2. 자녀의 1세 도달일 이후의 기간에 대해 휴직하는 것이 고용 유지를 위해 특히 필요하다고 인정되는 경우로써 후생노동성령에 정해진 경우 3. 자녀의 1세 도달일 이후의 기간에 있어 본 조항에 따라 육아휴직을 한 사실이 없 을 것
제6장 소정 외 노동(초과근무)의 제한 (소정 외 노동의 제한 신청) 제16조의8	<p>제16조의8 사업주는 초등학교 입학 시기 이전의 자녀를 양육하는 근로자가, 다음에 해당하지 않는 경우, 근로자가 그 자녀의 양육을 위해 신청했을 때에는 소정 노동시간을 초과하여 노동하게 해서는 안 된다. 단, 사업의 정상적인 운영에 지장을 주는 경우에는 예외로 한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 해당 사업주에게 계속 고용된 기간이 1년에 달하지 못한 근로자 2. 전호 외에 신청할 수 없도록 정하는 것이 합리적인 이유가 있다고 인정되는 근로자로, 후생노동성령으로 정한 자
제16조의10	제16조의10 사업주는 근로자가 제16조 8 제1항(전조 제1항이 이를 준용하는 경우 포함)의 규정에 따른 신청을 하였거나, 또는 해당 신청을 한 근로자에 대해 소정 노동시간을 초과하여 노동하지 않은 경우, 그 사실을 이유로 해당 근로자를 해고하거나 그 밖의 불이익한 처우를 해서는 안 된다.
제7장 시간외 노동의 제한 제17조	<p>제17조 사업주는 노동기준법 제36조 제1항의 규정에 따라 같은 항에 정하는 노동시간(이하 본 조에서 “노동시간”)을 연장할 수 있는 경우라 하더라도, 초등학교 입학 시기에 도달하기 전의 자녀를 양육하는 근로자 중 다음 각 호 모두에 해당하지 않는 자가 그 자녀의 양육을 위해 신청한 경우에는, 제한시간(한 달에 24시간, 1년에 150시간. 이하 제2항 및 제18조의2에서 같음)을 초과하여 노동시간을 연장해서는 안 된다. 다만, 사업의 정상적인 운영에 지장을 주는 경우에는 예외로 본다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 해당 사업주에게 계속하여 고용된 기간이 1년에 미치지 못하는 근로자 2. 전호 외에, 해당 신청을 인정하지 않는 것이 합리적인 이유가 있다고 인정되는 근로자로서 후생노동성령으로 정하는 자
제8장 심야업의 제한 제19조	제19조 사업주는 초등학교 입학 시기에 도달하기 전의 자녀를 양육하는 근로자 중, 다음 각 호 모두에 해당하지 않는 자가 해당 자녀의 양육을 이유로 신청한 경우, 오후 10시부터 오전 5시까지의 시간대(이하 본 조 및 제20조의2에서 “심야”)에 노동을

구분	내용
	시켜서는 안 된다. 단, 사업의 정상적인 운영을 저해하는 경우에는 예외로 한다. 1. 해당 사업주에게 계속 고용된 기간이 1년 미만인 근로자 2. 해당 신청과 관련된 심야 시간대에 통상적으로 해당 자녀를 보육할 수 있는 동거 가족 또는 후생노동성령으로 정하는 자가 있는 경우의 해당 근로자 3. 위 호 외에, 해당 신청을 인정하지 않는 것이 합리적인 이유가 있다고 인정되는 근로자로서 후생노동성령으로 정하는 자
제20조의2	제20조의2 사업주는 근로자가 제19조 제1항(제20조 제1항에서 준용된 경우 포함)의 규정에 따라 신청하였거나, 또는 해당 근로자가 심야에 노동하지 않도록 정해진 경우에 실제로 심야에 노동하지 않은 것을 이유로 해당 근로자에게 해고 기타 불이익한 처우를 해서는 안 된다.

자료: 육아휴업, 개호휴업 등 육아 또는 가족 개호를 수행하는 근로자의 복지에 관한 법률 (育児休業, 介護休業等育児又は家族介護を行う労働者の福祉に関する法律). <https://laws.e-gov.go.jp/law/403AC00000000076> (2025. 6. 9. 인출)

5. 건강지원¹⁰⁹⁾

지자체에 임신 신고를 하면, 모자보건수첩이 교부되고, 임부검진 수진권(檢診受診券)이 발급되는데, 다만, 수진권에 대한 공적 재정 지원 여부는 지자체에 따라 다르며, 주민기본대장에 등재되지 않은, 체류 자격이 없는 주민의 경우 본인이 전액 부담해야 하는 경우가 있다. 비용 부담이 어려운 경우 ‘입원 조산’ 제도를 이용할 수 있지만 지자체마다 지원 여부 및 범위에 차이가 있으며, 출생 후 예방접종도 이와 동일하다.

주민증이 없는 아동에 대해 예방접종 비용을 공적으로 지원하지 않는 지자체가 많은 가운데, 가나가와현(神奈川縣) 가와사키시(川崎市)와 야마토시(大和市)는 비정규 체류 중인 아동에게도 사전 절차 등을 거쳐 예방접종 비용을 공공 재정으로 지원하고 있다.

건강지원과 관련해서는 언어 문제로 인해 필요한 서비스에 접근하지 못하는 경우가 발생하고 있다.

109) 본 연구의 전문가 조사 결과를 바탕으로 기술함.

6. 일본 사례 분석(Masako Tanaka)

가. 이민의 구성과 일본 체류 외국인 영유아의 현황

1) 이민의 구성

총무성 통계국의 인구총조사(國勢調査)를 기준으로 한 인구 추계에 따르면, 2024년 10월 1일 현재 일본의 총인구는 123,802,000명이다. 이 중 남성이 60,233,000명, 여성은 62,569,000명으로 구성되어 있다. 이 가운데 일본인은 120,296,000명(남성 58,450,000명, 여성 61,846,000명), 외국인은 3,506,000명(남성 1,783,000명, 여성 1,723,000명)으로,¹¹⁰⁾ 외국인은 전체 인구의 약 2.8%를 차지한다. 일본인 인구는 여성 비율이 높은 반면, 외국인 인구는 남성 비율이 더 높다.

한편, 법무성 출입국재류관리청의 체류 외국인 통계에 따르면, 2024년 말 기준 체류 외국인 수는 전년 대비 10.5% 증가한 3,768,977명이다. 성별 구성은 남성 1,913,516명, 여성 1,855,431명, 기타 30명이다.¹¹¹⁾

국적별 인원 상위 10개 국가는 중국(873,286명), 베트남(634,361명), 한국(409,238명), 필리핀(341,518명), 네팔(233,043명), 브라질(211,907명), 인도네시아(199,834명), 미얀마(134,574명), 대만(70,147명), 미국(66,111명)이다. 중국, 한국, 대만 등 동아시아 출신뿐 아니라 필리핀, 인도네시아, 미얀마 등 동남아시아 출신자도 많다.

상위 10개 국가의 체류 자격별 인원을 보면 영주자(918,116명), 기능실습(456,595명), 기술·인문지식·국제업무(418,706명), 유학(402,134명), 가족체류(305,598명) 순이다.

2) 일본 체류 외국인 영유아의 현황

1947년에 공포된 아동복지법에서는 출생 직후 0일부터 만 1세 미만까지를 ‘영아(乳兒)’, 1세부터 초등학교 쭉학 연령인 6세 미만까지를 ‘유아(幼兒)’로 정의하고

110) 총무성(2025. 7. 11) 「인구추계 2024년 10월 1일 현재」 <https://www.stat.go.jp/data/jinsui/2024np/pdf/2024np.pdf> (2025. 11. 11. 인출)

111) 체류 외국인 통계 테이블 데이터(국적·지역별, 체류 자격별, 도도부현(광역자치단체)별, 연령·성별) https://www.e-stat.go.jp/stat-search/files?stat_infid=000040292372 (2025. 11. 11. 인출)

있다. 본 절에서는 이 정의에 따라 0세부터 5세까지를 ‘영유아’로 통칭한다.¹¹²⁾

앞서 언급한 총무성의 인구 추계에 따르면, 2024년 10월 1일 기준 1세에서 5세 까지의 인구는 총 4,090,000명이며, 이 중 일본인은 3,999,000명, 외국인은 91,000명으로 외국인 비율은 2.2%이다. 0세 인구는 총 716,000명으로, 일본인은 695,000명, 외국인은 21,000명으로 외국인 비율은 2.9%이다.

체류 외국인 통계에 따르면, 2024년 말 기준 1세에서 5세까지의 체류 외국인 영유아 수는 총 106,932명이다. 국적별 상위 10개 국가는 중국(27,218명), 베트남(21,888명), 네팔(9,774명), 필리핀(9,051명), 브라질(8,531명), 한국(3,990명), 인도(3,168명), 스리랑카(2,612명), 인도네시아(2,288명), 방글라데시(2,092명)이다. 0세 체류 외국인은 총 21,891명이며, 국적별로는 베트남(6,600명), 중국(3,866명), 네팔(2,803명), 필리핀(1,498명), 브라질(1,299명), 스리랑카(676명), 방글라데시(613명), 인도네시아(513명), 한국(506명), 인도(460명) 순이다. 특히 베트남과 네팔 출신 영유아가 많으며, 전체 체류 외국인 인구와 비교했을 때 영유아 연령 층에서는 네팔뿐만 아니라 인도, 스리랑카, 방글라데시 등 남아시아 출신 비율이 두드러진다는 점이 특징이다.

한편, 후생노동성의 「인구동태통계」(2024)에 따르면, 2024년 일본 내 시·구·정·촌(지방자치단체)에 제출된 출생신고서를 기준으로 한 출생 수는 역대 최저인 686,173명이다. 이 가운데 어머니가 외국 국적인 경우는 22,878명으로, 전체의 3.3%를 차지한다.¹¹³⁾ 어머니의 국적 분류는 한국·조선, 중국, 필리핀, 태국, 미국, 영국, 브라질, 폐루, 기타로 분류되어 있으며, 이 중 ‘기타’ 항목이 14,425명으로 절반 이상을 차지한다. 이 기타 항목에는 어머니가 베트남 및 네팔 국적인 경우도 포함된 것으로 보인다.

이 통계는 일본 내 외국인의 혼인, 이혼, 출생, 사산 등 관련 정보를 파악할 수 있는 유일한 자료임에도 불구하고, 국적별 세부 집계가 현재의 이민 출신국 다변화를 충분히 반영하지 못하고 있어 외국인 영유아의 다문화에 대응하기 위한 분석 자료로는 활용이 어렵다. 이러한 점에서, 보건 서비스를 담당하는 일본 후생노동성이 외국인 영유아에 대해 여전히 낮은 관심을 보이고 있음을 알 수 있다.

112) 아동복지법 (児童福祉法) <https://laws.e-gov.go.jp/law/322AC0000000164> (2025. 11. 14. 인출)

113) 후생노동성(2024). 2024 「인구동태통계」. <https://www.mhlw.go.jp/toukei/saikin/hw/jinkou/kakutei24/index.html> (2025. 11. 14. 인출)

나. 외국인 영유아의 출입국, 체류, 가족 재통합에 관한 일본의 이민정책

1) 일본에서 출생한 영유아의 국적

일본의 국적법은 1985년 개정 이전까지 부계 혈통주의를 채택하고 있어, 일본인 아버지에게서 태어난 자녀만이 출생과 동시에 일본 국적을 취득할 수 있었다. 그러나 1985년 개정 이후에는 어머니의 혼인 여부와 관계없이, “출생 시 부 또는 모가 일본 국민일 경우” 자녀가 일본 국적을 취득할 수 있도록 변경되었다. 이로 인해 일본인 어머니에게서 태어난 자녀도 자동으로 일본 국적을 취득하게 되었으며, 통계상 외국인으로 분류되지 않게 되었다.

또한 어머니가 외국 국적자이고 아버지가 일본 국적자인 경우, 부모가 혼인 관계에 있거나 아버지가 출생 전에 인지한 경우, 자녀는 출생과 동시에 일본 국적을 취득한다. 출생 시 인지가 이루어지지 않았더라도, 자녀가 20세 미만이고 일본에 체류 중이라면, 이후 인지 및 신고를 통해 일본 국적을 얻을 수 있다.

반면, 아버지가 일본 국적을 보유하고 있더라도 외국인 어머니와 혼인 관계가 없고, 아버지가 인지를 거부할 경우 자녀는 일본 국적을 취득할 수 없으며, 경우에 따라 무국적 상태에 놓일 수 있다.¹¹⁴⁾ 이는 일본 국적 제도에 내재한 구조적 문제이다.

2) 외국인 영유아의 체류 자격 및 가족 재통합

부모가 모두 외국인인 영유아의 법적 지위는 부모가 보유한 체류 자격의 종류에 따라 달라진다. 먼저, 일본의 체류 자격 체계와 가족 동반 제한에 대해 살펴본다.

일본에서 90일 이상 체류할 경우의 체류 자격은 크게 두 유형으로 구분된다. 하나는 ‘영주자’나 ‘일본인의 배우자 등’처럼 활동 제한이 없는 ‘신분계 체류 자격’, 다른 하나는 ‘기능실습’, ‘유학’ 등 활동에 제한이 있는 ‘활동계 체류 자격’이다.

신분계 체류 자격을 가진 부모에게서 태어난 자녀는 ‘영주자의 배우자 등’ 또는 ‘일본인의 배우자 등’ 체류 자격을 부여받으며, 활동 제한이 없고 안정적으로 장기

114) 사회복지법인 일본국제사회사업단(n.d.) 「무국적 아동—국적 취득과 출생 신고」. <https://www.issj.org/cab/statelessness> (2025. 11. 11. 인출)

체류가 가능하다.

활동계 체류 자격은 가족 동반이 허용되는 경우와 허용되지 않는 경우로 나뉜다. 활동계 체류 자격 중 가족 동반이 인정되는 체류 자격은 제한적이며, 회사원 등에게 부여되는 ‘기술·인문지식·국제업무’, 음식점 조리사 등에게 부여되는 ‘기능’, 개호(介護-돌봄)복지사 등이 보유하는 ‘개호’ 등이 그 예이다. 이러한 자격을 가진 사람은 본국에서 배우자나 자녀를 불러올 경우, 그 부양 가족에게 ‘가족체류’ 자격이 부여되며, 일본에서 태어난 자녀 역시 동일하게 ‘가족체류’ 자격을 취득한다.

한편, 활동계 체류 자격 중 원칙적으로 가족 동반이 인정되지 않는 자격은 ‘기능 실습’, ‘특정기능 1호’, ‘유학’ 중 일본어학교생 등이다. 이러한 체류 자격을 가진 부모에게서 일본에서 자녀가 태어난 경우에도 출생아에게 ‘가족체류’ 자격은 부여되지 않는다. 출생 후 60일 이내에 출국해야 하며, 그 이상 체류하려면 출생 후 30일 이내에 ‘체류 자격 취득 허가 신청’을 해야 한다. 출신국에서 양육이 곤란한 경우, 또는 인도적 고려가 필요한 경우 등 개별 사정을 인정받으면 ‘특정활동’ 체류 자격이 부여될 수 있다. 이와 같이 예외적으로 ‘특정활동’ 자격이 부여되는 경우도 있으나, 이는 일률적으로 보장되는 권리가 아니라 개별 사정에 기반한 재량적 판단이기 때문에 생활의 안정성을 보장하기 어렵다.

가족 동반이 인정되지 않는 체류 자격을 가진 부부에게서 태어난 자녀는 일본에서 태어났더라도 제도적으로는 일시적 체류자로 취급되며, 귀국을 전제로 한 조치가 이루어진다. 국외에서 태어난 자녀를 불러올 때에도 90일 단기 체류 자격만 부여되고, 국민건강보험 가입 역시 허용되지 않는다.

이와 같은 가족 동반 제한이 있는 체류 자격을 가진 외국인들은 ‘일본에서 임신하면 퇴직·퇴학·귀국해야 한다’는 경고를 받는 경우가 많으며, 이로 인해 예상치 못한 임신에 대해 상담하지 못하고 고립된 상태에서 출산이 이루어져 형사 사건으로 이어진 사례도 적지 않다(다나카(田中), 2025). 이러한 상황은 일본의 이민정책에 가족 형성과 가족 재통합에 대한 관점이 충분히 반영되어 있지 않음을 보여준다.

다. 일본 체류 외국인 영유아에게 적용되는 육아 정책의 적용 범위와 그 내용

1) 현금 급여

영유아를 대상으로 하는 일본 정부의 육아 정책은 기본적으로 국적 요건을 두지 않으며, 일본 국내에서의 거주 실태를 기준으로 적용된다. 제도 이용 가능 여부는 90일 이상 체류가 인정되는 중·장기 체류 자격을 보유하고 있는지, 그리고 주민기본대장(住民基本臺帳)에 등록되어 있는지에 따라 결정된다. 아래에서는 주요 제도를 소개하고, 부모가 외국 국적일 경우 발생할 수 있는 문제점에 대해 보충 설명한다.

가) 임산부를 위한 지원 급여

임신기부터 출산·육아기까지 연속적인 지원을 제공하기 위해, 2025년 4월부터 전국 지방자치단체는 ‘임산부를 위한 지원 급여’와 ‘임산부 등 포괄 상담 지원 사업’을 결합한 형태의 사업을 시행하고 있다. 전자는 아동·육아지원법에, 후자는 아동복지법에 근거한 사업이다.¹¹⁵⁾

시정촌(기초자치단체)은 먼저 임신 사실이 확인되면 1인당 5만 엔을 지급하고, 이후 임신한 태아의 수를 신고하면 태아 1명당 5만 엔을 추가로 지급한다. 이에 따라 단태아 임신의 경우 총 10만 엔이 지급되며, 다태아 임신의 경우에는 태아 수에 따라 추가 금액이 지급된다. 또한 지자체 창구에서는 임신 중 및 출산 전후의 임부를 대상으로 임신·출산과 관련된 불안이나 어려움에 대한 상담을 제공하고, 이용 가능한 각종 제도와 서비스를 안내한다.

이 제도는 유산, 사산, 인공임신중절의 경우에도 지급 대상에 포함되며, 태아의 심박이 확인된 이후 임신이 지속되지 않은 경우에도 일정 요건을 충족하면 급여와 상담 지원을 받을 수 있다. 지자체에 따라서는 현금이 아닌 쿠폰 등의 방식으로 지급하기도 한다.

나) 출산·육아 일시금

공적 의료보험의 피보험자 또는 피부양자가 출산한 경우, 자녀 1명당 원칙적으로 50만 엔이 출산·육아 일시금으로 지급된다. 다태아 출산 시에는 태아 수에 해

115) 어린이가정청(n.d.). 「임산부에 대한 반주(伴走)형 상담 지원과 경제적 지원의 일체적 실시(임산부 등 포괄 상담 지원 사업 · 임산부를 위한 지원 급여)」. <https://www.cfa.go.jp/policies/shussan-kosodate> (2025. 11. 13. 인출)

당하는 금액이 지급된다. 지금 대상은 임신 4개월(85일) 이상의 출산이며, 조산, 유산, 사산, 인공임신중절의 경우에도 요건을 충족하면 지급된다. 출산 장소에는 제한이 없으므로, 출산 시점에 유효한 일본 공적 의료보험에 가입되어 있다면 해외에서 출산하더라도 신청이 가능하다.¹¹⁶⁾

‘직접지급제도’는 병원 등 분만시설이 피보험자를 대신하여 보험자에게 출산·육아 일시금을 신청하는 방식이다. 출산 비용 중 출산·육아 일시금에 해당하는 금액을 보험자가 의료기관에 직접 지급하며, 출산한 본인은 그 금액을 제외한 나머지 금액만 의료기관 창구에서 지불한다. 출산 비용 총액이 출산·육아 일시금보다 적을 경우에는 차액을 피보험자가 의료보험으로부터 환급받을 수 있다. 다만, 이 제도를 이용할 수 없는 의료기관도 있으므로 사전에 확인이 필요하다.

다) 육아휴직 등 급여

고용보험에 가입한 피보험자에게는 자녀의 연령과 양육 상황에 따라 ① 출생 시 육아휴직 급여금, ② 육아휴직 급여금, ③ 출생 후 휴직지원 급여금, ④ 육아 단시간(時短) 취업 급여금이 지급된다. 이들 급여는 육아휴직 기간 중 발생하는 소득 감소를 보전하기 위한 현금 급여 제도이다. ③과 ④는 ‘어린이 미래 전략’에 따라 2025년 4월 1일에 신설되었다.¹¹⁷⁾

- ① 출생 시 육아휴직 급여금은 고용보험에 가입한 남성 피보험자가 아버지로서 자녀 출생 후 8주 이내에 총 4주(28일)를 한도로 하는 ‘산후 아빠 육아휴직(産後パパ育休)(출생 시 육아휴직)’을 취득한 경우에 지급된다.
- ② 육아휴직 급여금은 고용보험에 가입한 남녀 피보험자가 대상이다. 원칙적으로 자녀가 1세에 이를 때까지 지급되며, 보육시설에 입소하지 못한 경우에 한해 최장 2세 생일 전날까지 육아휴직(최대 2회 분할 가능)을 취득한 경우 지급된다.
- ③ 출생 후 휴직지원 급여금도 고용보험에 가입한 남녀 피보험자가 대상이다. ①과 ②의 급여를 받은 뒤, 부모 모두가 일정 기간 내에 통산 14일 이상 육

116) 후생노동성(n.d.), 「출산·육아 일시금 등에 대하여」. https://www.mhlw.go.jp/stf/seisakunitsuite/bunya/kenkou_iryou/iryouthoken/shussan/index.html (2025. 11. 11. 인출)

117) 후생노동성(n.d.), 「육아휴직 등 급여에 대하여」. https://www.mhlw.go.jp/stf/seisakunitsuite/bunya/0000135090_00001.html (2025. 11. 11. 인출)

아휴직 또는 산후 아빠 육아휴직을 취득한 경우에 지급된다. 부모 모두 육아휴직급여와 합산해 ‘휴직 전 임금의 약 80%(실수령 기준 약 100%)’가 되도록 설계되어 있다.

- ④ 육아 단시간 취업 급여금은 육아휴직을 마치고 직장에 복귀한 고용보험 피보험자가 대상이다. 2세 미만 자녀를 양육하기 위해 소정 근로시간을 단축하여 근무하고, 임금이 감소하는 등의 요건을 충족한 경우 신청할 수 있다. 원칙적으로 ‘단시간 근무 중 지급된 임금의 10% 상당액’이 지급된다. 단, 급여액과 임금의 합계가 근로시간 단축 전 임금 수준을 초과하지 않도록 조정된다.

육아휴직 개시일 이전 2년 동안 피보험자 기간이 통산 12개월 이상이어야 하며, 육아휴직 중 근로 일수가 월 10일 이하일 것이 ①~④ 모든 급여의 기본 전제 요건이다. 이 기본 요건 외에도, ③의 경우에는 ‘부모의 통산 14일 이상 육아휴직 취득’, ④의 경우에는 ‘2세 미만 자녀를 위한 단시간 근무 + 임금 저하’ 등 급여별로 추가 요건이 설정되어 있다는 점에 유의할 필요가 있다.

이들 급여는 모두 원칙적으로 근무처를 통해 공공직업안정소(Hellowork)에 신청한다. 원칙적으로 2개월마다 지급되며, 재직 중에 지급받는 경우에도 급여금은 비과세 소득으로 처리된다.

육아휴직 중 임금이 일정 금액(휴직 전 임금의 80% 이상) 지급되는 경우에는 급여 지급 대상에서 제외된다. 또한 고용보험 미가입자, 자영업자, 자체적인 육아휴직수당 제도가 있는 공무원은 이 급여의 대상에 포함되지 않는다.

라) 아동수당

아동수당법은 아동을 양육하는 세대의 생활을 지원하고 다음 세대를 육성하기 위한 현금 급여 제도로서 아동수당을 규정하고 있다. ‘어린이 미래 전략 방침’에 따라 이 법이 개정되면서, 2024년 10월분부터 지원 대상 연령과 지급액이 대폭 확대되었다.¹¹⁸⁾

118) 어린이가정청(n.d.), 「아동수당 제도 안내」, <https://www.cfa.go.jp/policies/kokoseido/jidouteate/annai> (2025. 11. 11. 인출)

지급 대상은 일본 국내에 거주하는 0세부터, 18세에 도달한 날 이후 최초의 3월 31일까지의 기간에 있는 아동을 양육하는 아버지 또는 어머니이다. 국외에 거주하는 아동의 경우에도, 유학 등 일정한 사유로 ‘일본 국내에 주소를 가진 것으로 간주되는’ 경우에는 지급 대상에 포함된다.

부모가 별거 중인 경우 등에는 아동과 동거하고 있는 쪽이 우선적으로 지급 대상이 된다. 부모가 국외에 거주하는 경우에는, 부모가 국내에서 아동을 양육하는 사람을 지정하면 그 사람이 지급 대상이 된다. 아동이 시설에 입소해 있거나 위탁 가정에서 양육되고 있는 경우에는 시설 운영자나 위탁부모에게 지급된다.

지급액은 첫째와 둘째 아동의 경우 3세 미만이면 월 15,000엔, 3세 이상 고등학생까지는 월 10,000엔이며, 셋째 이후 출생 아동은 0세부터 18세까지 월 30,000 엔이 지급된다. 지급은 짹수 달에 전월분까지의 2개월분이 일괄 지급된다.

아동수당의 지급 주체는 시정촌 등 지자체이지만, 공무원의 경우에는 근무처에서 지급된다. 출생이나 전입 등으로 아동을 양육하게 된 수급 자격자는 주소지의 시·구·정·촌에 ‘인정 청구서’를 제출해야 한다.

외국인의 경우에도 원칙적으로 일본 국민과 동일하게 취급되지만, 주민기본대장에 기재되어 있어야 수급 자격자로 인정된다.¹¹⁹⁾

2) 유아교육·보육

「아동·육아지원법 (子ども・子育て支援法)」(2012년 법률 제65호), 「학교교육법 (学校教育法)」(1947년 법률 제26호), 「아동복지법 (児童福祉法)」(1947년 법률 제164호)을 근거로, 2019년부터 유아교육 및 보육이 무상화되었다. ‘어린이 미래 전략 방침’(2023년 6월 각의 결정)에서도 이러한 무상화 정책의 유지·확대가 명기되었으며, 이에 따라 2019년부터 만 3세가 된 이후의 4월 1일부터 초등학교 입학 전까지 3년간의 유치원 및 보육소 이용료가 무상화되었다.¹²⁰⁾ 다만 0세부터 2세 까지의 아동은 주민세 비과세 세대에 한해 무상화가 적용된다. 자녀가 둘 이상인 세대는 보육소 등을 이용하는 가장 연령이 높은 아동을 첫째로 간주하여, 둘째 아

119) 후생노동성(2012. 6. 13.) 2012 「아동수당법에서의 외국인 관련 사무의 취급에 대하여」. https://www.mhlw.go.jp/web/t_doc?dataId=00tb8435&dataType=1&pageNo=1 (2025. 11. 13. 인출)

120) 어린이가정청(2019. 10). 「유아교육·보육의 무상화」. <https://www.cfa.go.jp/policies/kokoseido/mushouka> (2025. 11. 11. 인출)

동은 이용료의 절반, 셋째 아동부터는 이용료 전액이 무상으로 적용된다.

대상이 되는 시설은 유치원, 보육소, 인정어린이원(認定こども園), 지역형 보육 이외의 기업주도형 보육사업이며, 인가 외 보육시설 등을 이용하는 경우에는 ‘보육의 필요성 인정’을 받을 필요가 있다.

보육원은 월 2.75만 엔까지, 인가 외 보육시설을 이용하는 3세에서 5세 아동은 월 3.7만 엔까지, 0세에서 2세까지의 주민세 비과세 세대 아동은 월 4.2만 엔까지 이용료가 무상화된다. 또한 비용 중 등·하원 교통비, 식재료비, 행사비 등은 보호자 부담이지만, 연소득 360만 엔 미만 상당 세대의 아동과 모든 세대의 셋째 이후 아동은 부식(副食) 비용이 면제된다.

3) 육아시간 지원

「육아휴직, 개호(介護)휴직 등에 관한 법률 (育児休業, 介護休業等育児又は家族介護を行う労働者の福祉に関する法律)」(이하, 육아·개호휴직법)은 사업주에게 육아 기 노동자에 대한 휴직 및 노동시간 배려 의무를 부과하고 있으며, 육아 중인 노동자가 일과 가정을 양립할 수 있도록 육아휴직과 근무시간 단축 제도를 마련하고 있다.¹²¹⁾

「육아·개호휴직법」 제5조는 1세가 되지 않은 자녀를 양육하는 노동자는 육아휴직을 신청할 수 있다고 규정하고 있다. 보육시설에 입소할 수 없는 경우 등 일정한 조건에서는 최장 2세까지 육아휴직을 연장할 수 있다. 또한 같은 법 제6조는 육아 휴직을 신청할 수 있는 노동자를, 고용 기간이 1년 이상이며 자녀가 1세 6개월이 되는 날까지 고용이 계속될 전망이 있는 자로 정의하고 있다. 2022년 10월 법 개정으로, 육아휴직은 최대 2회까지 분할하여 취득할 수 있게 되었으며, 출산 후 8주 이내에 4주(28일)를 한도로 2회에 나누어 취득할 수 있는 ‘산후 아빠 육아휴직(출생 시 육아휴직)’ 제도도 도입되었다.

「육아·개호휴직법」 제23조는 근무시간 단축 조치에 대해 규정하고 있다. 사업주는 3세가 되지 않은 자녀를 양육하는 노동자에게 하루 소정 근로시간을 약 6시간으로 단축하는 제도를 마련할 의무가 있다. 또한 시업·종업 시각 변경, 플렉스타임

121) 후생노동성(n.d.). 「육아휴직 제도」 https://www.mhlw.go.jp/seisakunitsuite/bunya/koyou_roudou/koyoukintou/ryouritsu/ikuji/ (2025. 11. 11. 인출)

제, 재택근무(Telework) 등 다양한 근무 형태의 도입도 사업주의 노력의무로 규정되어 있다. 아울러 사업주는 육아휴직이나 단시간 근무를 취득한 노동자가 원활히 복직할 수 있도록 지원하는 일·가정 양립 지원 제도를 정비해야 한다.

이러한 제도는 국적과 무관하게 모든 노동자의 권리로 인정되고 있다. 그러나 기능실습생의 상당수는 육아휴직 기간 동안 감소하는 노동력을 보충하기 어려운 소규모 사업주(예: 농가) 아래에서 근무하는 경우가 많아, 육아휴직을 취득하고 복귀하기보다는 퇴직을 선택하는 사례가 적지 않다.

4) 건강 지원

「모자보건법 (母子保健法)」 제1조는 국가와 시정촌이 임산부와 영유아에게 포괄적인 보건지도와 건강진단을 제공할 책임을 진다고 규정하고 있다. 같은 법 제10조에 따르면, 임신이 확인되면 시정촌에 임신 신고서를 제출하고 모자건강수첩을 교부받는다. 이 수첩은 임신기부터 영유아기까지의 건강 상태, 의료 기록, 예방접종 이력 등을 일원적으로 관리하는 기능을 한다. 시정촌은 모자보건법 제13조에 근거하여 임산부 건강진단(임산부 검진)의 비용을 지원하고 있다. 정기 검진은 혈압 측정, 혈액검사, 초음파 검사 등을 통해 임신성 고혈압 증후군이나 태아 발육부전 등을 조기에 발견하고, 중증화를 예방하는 것을 목적으로 한다. 출산 후에는 산모의 회복 상태와 육아 환경을 확인하는 산후 검진(출산 후 2주·1개월 검진)의 비용을 공공 재원으로 지원하는 지자체도 있다.

「모자보건법 (母子保健法)」 제12조는 시정촌에 영유아 건강진단의 실시를 의무화하고 있으며, 같은 법 제11조는 영유아 건강지원의 일환으로 신생아 방문지도를 실시하는 것을 지자체의 노력의무로 규정하고 있다. 보건사는 가정을 방문하여 수유 지도, 양육 환경 확인, 아동학대 예방을 위한 조기 개입 등을 수행한다. 생후 1세 6개월, 3세 등 주요 발달 시기에는 신체계측, 발달·언어·치과 검사, 예방접종 여부 확인이 이루어진다. 이러한 서비스는 원칙적으로 공공 재원으로 부담되며 무료로 이용할 수 있다.

예방접종법은 정기 예방접종의 경우 국적이나 체류 자격과 관계없이 공공 재원으로 실시하도록 규정하고 있으나, 주민표(住民票)가 없는 아동에게는 관련 안내가 통지되지 않는다. 이 때문에 부모가 직접 보건소에 신청해야 하지만, 체류 자격이

없는 초과체류자 등은 출입국관리국에 통보될 가능성을 우려해 관공서 방문을 기피하는 경향이 있다.

라. 외국인 영유아와 관련된 육아정책의 문화적·역사적 맥락

역사적으로 볼 때, 제2차 세계대전 후 일본의 사회정책은 ‘남성 생계부양자 모델’을 전제로 한 가족주의적 제도 위에서 구축되어 왔다(오사와(大沢), 2025). 최근 들어 육아휴직 제도 등이 정비되고 있으나, 남성의 육아휴직 이용률은 여전히 낮고, 육아 중인 부부들은 부모의 도움에 의존하는 경우가 많다(요다(余田)·신타니(新谷), 2018).

현행 제도는 정책 설계 과정에서 외국인 세대를 고려하지 않고 있다. 취업이나 유학을 목적으로 일본에 온 외국인이 육아를 하게 되는 경우, 부모가 일본에 없기 때문에 부족한 사회적 자원에 의지해 일본에서 육아를 해야 하거나, 출산을 위해 귀국하여 부모나 형제자매에게 아이를 맡긴 뒤 본인만 다시 일본으로 돌아올 수밖에 없기 때문이다.

육아정책의 기반이 되는 「아동복지법 (児童福祉法)」(1947년 제정)은 “모든 국민은 아동이 심신 모두 건강하게 태어나고 양육되도록 노력해야 한다”(제1조), “국민은 아동의 복지를 중시할 의무를 가진다”(제2조)고 규정하며, 아동복지의 책임 주체를 국민으로 명시하고 있다. 「모자보건법 (母子保健法)」(1965년 제정) 역시 “국가 및 지방공공단체는 국민의 모자보건 향상을 도모하도록 노력해야 한다”(제2조)고 규정하며, 공공 재원 사업의 대상을 당초 ‘국민’으로 한정하고 있었다.

1981년 일본이 난민조약에 가입한 것을 계기로, 지자체 차원에서 외국 국적 주민에 대한 행정서비스 확대가 논의되기 시작했다. 이후 1990년대에 들어서면서 많은 지자체에서 외국인 임산부에게 모자건강수첩을 교부하기 시작했다.

2012년 외국인 주민이 주민기본대장에 정식으로 등록되면서, 중·장기 체류자격을 가진 외국인은 주민으로 취급되게 되었다. 이는 체류 자격에 따라 초과체류자나 피가방면자(被仮放免者-임시석방 외국인: 출입국재류관리국에 수용되어 있던 외국인이, 일정 조건하에서 ‘임시로 석방된 상태’에 있는 사람)가 제도에서 배제됨을 의미한다. 또한 보건·의료 서비스 이용은 체류 자격뿐 아니라 건강보험 가입 여부에도 크게 좌우된다. 그 결과, 체류 자격 또는 건강보험 미가입은 의료기관 이

용을 저해하는 주요 장벽이 되기 쉽다(공익재단법인 일본사회복지사회 다문화 소셜워크 프로젝트(公益財團法人日本社会福祉士会・多文化ソーシャルワークプロジェクト), 2025).

일본 정부의 육아정책에서 다문화 대응은 충분히 체계화되거나 제도화되어 있지 않다. 문부과학성은 학령기 이후 아동에 대해서는 일본어 지도가 필요한 아동 수를 파악하고 있으나, 취학 전 단계의 외국적 배경 아동 수나 일본어 지도 수요에 대해서는 전국적 조사를 실시하지 않고 있다. 보육 현장에서 요구되는 대응에 대해서도 민간 차원에서 일부 지자체 사례를 파악하는 수준에 머물러 있다(후생노동성(厚生労働省), 2020).

보육 현장에서는 아동의 종교나 문화적 배경에 따른 식품 금기 대응이나, 알림장 작성 시 외국인 보호자를 위해 한자와 읽는 법을 병기하는 등, 외국적 배경을 지닌 아동과 보호자를 위한 세심한 지원이 시급하다(다나카(田中), 2025). 그러나 이러한 문화적 조정이나 보호자 지원은 대부분 현장 관계자들의 노력과 창의성에 의존하고 있으며, 제도적 보장은 여전히 미흡한 실정이다(오구라(小倉) 등, 2023).

마. 외국인 영유아에게 적용되는 육아정책의 성과와 과제

일본의 육아정책은 국적에 따른 차별은 폐지되었으나, 외국인 영유아의 양육에 특화된 체계는 정비되어 있지 않다(후생노동성(厚生労働省), 2020). 또한 이러한 니즈에 대한 대응 상황을 체계적으로 검증하는 전국 단위 조사도 실시되고 있지 않아, 정책 효과를 평가하기 어려운 실정이다. 과거에 실시된 조사 역시 모든 자치체를 대상으로 한 전수조사가 아니라, 설문조사(후생노동성(厚生労働省), 2020)나 특정 지역을 대상으로 한 사례 연구(다케다(武田) 등, 2019; 외국인지원·다문화공생넷, 2022; 오구라(小倉) 등, 2023; 오쓰(大津), 2024 등)에 한정된다. 국가 차원에서 유치원이나 보육소에 재직하는 외국인 영유아의 수 또한 파악되고 있지 않다. 사례 연구가 이루어진 지역은 주로 외국인 밀집 거주 지역이며, 외국인이 분산 거주하는 지역과는 경험차 차이로 인해 서비스 및 제도 이용 격차가 클 것으로 생각된다(오카노우에(岡上), 2019). 이하에서는 이러한 이차 자료를 바탕으로 제도 이용의 실태를 확인하고, 그 장벽을 검토한다.

1) 제도적 장벽

임산부를 위한 지원급여나 아동수당 등 현금 급여 제도는 주민표가 등록된 자자체로부터 지급된다. 따라서 중·장기 체류 자격이 없고 주민기본대장에 기재되어 있지 않은 피가방면자(임시석방 외국인) 등은 급여를 받을 수 없다.

한편, 출산·육아 일시금은 건강보험 피보험자가, 육아휴직 관련 급여는 고용보험 가입자가 대상이다. 이러한 보험 제도는 체류 자격에 따른 배제 규정은 없지만, 기능실습생을 고용하는 소규모 농가 등에서 사업주가 보험 가입 절차를 이행하지 않는 경우, 해당 외국인은 급여를 받을 수 없다. 즉, 제도 자체가 외국인을 배제하는 것은 아니지만, 개인이 직접 자자체에 청구하는 방식이 아니라 직장을 통한 절차가 필요한 제도에서는 운영 단계에서 배제가 발생하기 쉽다. 이는 보험 가입을 소홀히 하는 사업주, 임신으로 인한 휴직 취득을 달가워하지 않는 직장, 일본의 제도에 대해 충분히 설명하지 않는 출신국 송출기관과 일본 내 수용기관 등의 문제에서 비롯된다.

2) 언어적 장벽

육아 지원 제도를 포함해, 일본에서 현금 급여나 상담지원을 받는 과정에서 가장 먼저 마주하게 되는 문제는 언어 장벽이다. 자자체 웹사이트는 최근 자동번역 등을 통해 다국어화가 진전되고 있으나, 영어, 중국어, 한국어, 포르투갈어 등 일부 주요 언어에 편중되어 있다. 베트남어, 네덜란드어 등 최근 출생이 증가하고 있는 외국인의 모국어로 정보를 제공하는 자자체는 매우 적으며, 자자체 간 격차도 크다. 이러한 정보 제공 단계에서의 불평등은 제도의 포용성을 근본적으로 훼손하는 요인이다.

제도 자체의 안내, 제도 이용을 위한 신청서 작성, 상담 등 모든 단계에 언어적 장벽이 존재한다(다케다(武田) 등, 2019). 특히 상담 단계에서는 자신의 어려움을 모국어로도 표현하기 어려운 경우가 많아, 대면 통역 제공이 바람직하다. 그러나 태블릿 기기를 활용한 화상통역이 제공되는 경우는 상대적으로 나은 편이며,¹²²⁾ 이러한 대응조차 마련되어 있지 않은 자자체도 많을 것으로 생각된다.

122) 니시도쿄시(西東京市)(2021. 2. 1.). 「외국인 분께. 화상 통역이 가능한 태블릿을 이용해 임신·출산·육아 상담이 가능합니다!」. https://nishitokyo.city-hc.jp/open_announcement/from_municipal/m254yw4mjhmxmlgvz (2025. 11. 13. 인출)

모자건강수첩은 영어, 중국어, 한국어, 베트남어, 포르투갈어, 네덜란드어, 인도네시아어, 스페인어, 태국어 등 10개 언어판이 마련되어 있으며, 어린이가 정청의 ‘모자건강수첩 정보 사이트’에서 다운로드할 수 있다.¹²³⁾ 이 웹사이트에는 “외국인이 일본에서 임신하면”이라는 안내 페이지가 있고, 한자에는 읽는 법이 병기되어 있지만, 모자건강수첩 외의 링크는 없다. 2023년 4월 어린이가정청이 출범하기 전까지는 다국어 모자건강수첩이 민간단체 사이트를 통해서만 소개되고 있었다. 현재도 다국어 수첩의 존재가 지자체 보건사 등에게 충분히 공유되어 있다고 보기 어렵고, 대응은 개인적 노력에 의존하는 경우가 많으며 지자체 간 격차도 크다(이(李), 2020).

언어 장벽은 보육시설·유치원 교직원과 자녀를 맡기는 보호자 사이에서도 나타난다. 대부분의 보육시설은 알림장을 통해 체온·배변 등 건강관리 정보와 식사 내용 등을 보호자와 공유한다. 이러한 기록을 종이에 손으로 직접 기재하는 방식이 일반적이기 때문에, 일본어 읽기·쓰기가 서툰 보호자에게는 알림장을 통한 소통이 부담이 된다(다나카(田中), 2025). 또한 많은 보육소와 유치원에는 보호자회나 임원회 제도가 있어 의견을 교환하는 자리가 마련되지만, 일본어로 의견을 표현하기 어려운 보호자도 있어 다른 보호자와 ‘마마토모(ママ友, 엄마들 간의 교류 관계)’와 같은 관계 형성이 어렵다.

3) 문화적·종교적 장벽

외국인 영유아의 부모 본인이 일본의 보육소나 유치원을 이용해본 경험이 없는 경우, 시설 내 규칙이나 일상적 루틴을 잘 모르는 상태에서 자녀를 맡기게 된다. 놀이 방식 등 문화적 배경에 따라 가정마다 양육 방식이 다를 수 있지만, 일본의 시설을 이용하는 이상 일본의 보육 문화를 표준으로 받아들일 수밖에 없다(미쓰이(三井) 등, 2017). 이는 모국어와 모국의 문화를 경시하는 결과로 이어질 우려도 있다(하야시(林), 2021). 특히 보호자를 불안하게 만드는 것은 무슬림처럼 음식의 금기가 있는 가정의 아동이 있더라도 하랄 식단 등을 제공하는 보육시설이나 학교가 거의 없다는 점이다(미쓰이(三井) 등, 2017). 알레르기 대응과 마찬가지로 배려

123) 어린이가정청(n.d.). 「모자건강수첩 정보 사이트」. <https://mchbook.cfa.go.jp/category03/index.php> (2025. 11. 13. 인출)

가 필요하지만, 실제로는 대부분 보호자가 별도로 음식을 준비해 보내는 방식으로 대응하고 있다. 무슬림 아동에 대한 배려는 현재 보육·교육 관계자를 대상으로 한 인식 제고 활동이 이제 막 시작되었다(공익재단법인 가나가와국제교류재단(公益財團法人かながわ國際交流財團), 2025).

4) 심리적 장벽

언어·문화·종교적 장벽이 존재하더라도, 상담할 수 있는 상대가 있다면 불안은 완화될 수 있다. 외국적 배경을 지닌 보육교사나 유치원 교사가 있다면, 보호자와 아동의 불안 등 심리적 장벽을 이해할 수 있는 중요한 존재가 될 수 있다. 그러나 외국적 배경을 가진 보육 인력을 다문화 보육의 주체로 적극적으로 양성하거나 채용하는 움직임은 더디다. 군마현(群馬県) 등 외국인 집중 거주 지역에서는 외국인 보육교사가 활약하는 사례가 있으나, 롤모델이 적어 커리어 형성이 어렵다는 지적이 있다(사사키(佐々木), 2021). 다문화 보육을 실질적으로 추진하기 위해서는 당사자의 시각을 가진 외국인 보육교사를 양성하는 것이 필수적이다.

바. 현행 정책의 한계와 앞으로의 개선 과제

1) 과제 가시화를 위한 데이터 수집의 필요성

다문화 보육에 관한 정책 형성이 진전되지 않는 첫 번째 이유는 외국인 영유아 및 외국적 배경 아동의 보육 제도 이용에 관한 통계 데이터가 극히 단편적이고, 정책 과제가 충분히 가시화되지 않고 있다는 점에 있다. 후생노동성의 인구동태통계에서는 어머니의 국적별 집계가 이루어지고 있으나, 그 분류는 ‘한국·조선’, ‘중국’, ‘필리핀’, ‘태국’, ‘미국’, ‘브라질’, ‘페루’, ‘기타’와 같은 대략적인 구분에 그치고 있어, 최근 급증하고 있는 베트남, 네팔, 스리랑카, 인도네시아 등 다양해진 출신국 구성을 충분히 반영한다고 보기 어렵다.

취학 전 교육·보육과 관련해, 국가 차원에서 유치원, 보육소, 인정어린이원 등에 재원 중인 외국인 영유아 수에 대한 전수 파악은 이루어지지 않고 있으며, 현재 입수 가능한 자료는 후생노동성의 위탁 조사로 실시된 「외국적 등의 아동에 대한 보육에 관한 조사연구」(어린이·육아 지원 추진 조사연구사업) 등, 제한된 연도와

대상에 기반한 조사 연구에 한정된다. 이러한 조사들은 선진적인 지자체나 외국인 집중 거주 지역에 위치한 보육시설의 사례를 세밀하게 수집한다는 점에서 의미가 있으나, 전국적 실태를 파악하고 지역 간 격차를 이해하기에는 불충분하다는 지적이 많다(오구라(小倉), 2023; 오쓰(大津), 2024).

그 결과, 외국인 영유아의 보육 이용률, 대기 아동 현황, 일본어 지도 및 통역 배치 여부, 음식 금기에 대한 대응 상황 등 정책 형성에 필수적인 지표들이 ‘보이지 않는’ 상태에 놓여 있다. 외국인이 집중 거주하는 지자체에는 자체적인 조사와 실천이 축적되고 있는 반면, 외국인이 분산 거주하는 지역에서는 대상 아동 수조사 파악되지 않고 있는 사례가 적지 않다(다케다(武田) 등 2019, 외국인지원·다문화 공생네트워크(外国人支援・多文化共生ネット), 2022). 이러한 ‘정보의 편재’는 서비스 제공 능력과 제도 이용의 격차를 확대시키는 요인이 되고 있다.

앞으로 다문화 보육 정책을 조직적으로 추진하기 위해서는, 첫째, 인구동태통계의 국적 분류를 재정비하고, 국적뿐 아니라 출생지, 체류 자격 등을 고려한 교차집계 등 현재의 다양성을 반영한 통계 체계 정비가 요구된다. 둘째, 유치원, 보육소, 인정어린이원에서 외국인 영유아 및 외국적 배경 아동의 재원 현황에 대해 최소한 수년 주기로 전국 조사를 실시하고, 국가 차원에서 시계열 비교가 가능한 테이터베이스를 구축할 필요가 있다. 셋째, 양적 데이터와 함께 이용을 주저하게 하는 요인(언어, 비용, 체류 자격, 차별 경험 등)을 파악하는 질적 조사를 지속적으로 축적하여, 통계 수치 이면의 생활 실태를 정책에 반영하는 것이 중요하다.

이러한 통계 정비는 단지 연구 목적에 그치지 않고, ‘어떤 속성의 아동이 어떤 지역에서 어떤 이유로 제도에서 배제되고 있는가’를 가시화함으로써, 한정된 재정 자원을 어디에 우선적으로 배분할지를 판단하는 기반이 된다. 즉, 데이터의 부재는 정책의 부재와도 거의 같은 의미이며, 외국인 영유아의 권리 보장에 있어 간과할 수 없는 구조적 과제라 할 수 있다.

2) 제도적 장벽의 해소

일본 정부는 1994년에 「유엔아동권리협약(CRC: Convention on the Rights of the Child)」을 비준하였으며, 모든 아동에 대한 비차별 원칙(제2조), 아동의 최선의 이익(제3조), 가족으로부터 분리되지 않을 권리(제9조) 등을 보장할 것을 약

속하고 있다. 또한 지속가능발전목표(SDGs)에서는 “단 한 사람도 소외되지 않는다”가 핵심 이념으로 제시되며, 난민·이민 아동을 포함한 사회적 약자에 대한 포용이 요구되고 있다.

그러나 일본의 현행 제도 아래에서는 체류 자격의 차이에 따라 가족 동반이나 가족 재통합, 현금 급여 및 사회 서비스 이용에 실질적인 제도적 장벽이 존재한다. 예를 들어, 기능실습, 특정기능 1호, 유학(특히 일본어학교) 등은 원칙적으로 가족 동반이 허용되지 않으며, 일본에서 출산하거나 육아를 계속하는 경우 친족의 지원을 받을 수 없을 뿐 아니라, 체류 자격 갱신에 대한 불안감으로 인해 임신 사실조차 상담하지 못하고 고립 출산에 이르는 사례도 보고되고 있다(다나카(田中), 2025).

또한 아동수당이나 임산부 지원 급여 등은 주민기본대장 등록을 요건으로 하고 있어, 불법체류자나 가방면자의 자녀는 제도에서 배제된다. 출산·육아 일시금이나 육아휴직 급여는 체류 자격에 따른 제외 규정을 두고 있지는 않지만, 고용보험 및 건강보험 가입이 필수이기 때문에, 기능실습생 등이 보험에 가입되지 않은 상태로 근로하는 경우에는 제도상 ‘대상자’임에도 불구하고 실제로는 급여를 받지 못하는 불이익이 발생하기 쉽다.

제도적으로는 외국인을 배제하고 있지 않음에도 불구하고 체류 자격 제도, 고용 관행, 보험 가입 구조가 복합적으로 작용함으로써 결과적으로 특정 체류 자격 그룹에 속한 아동이 ‘소외되는’ 구조를 낳고 있다. 이러한 상황은 유엔아동권리협약(CRC) 및 SDGs의 이념에 비추어 보아도 큰 문제라 할 수 있다.

앞으로 제도적 장벽을 해소하고 아동의 권리 보장을 실질화하기 위해서는 다음과 같은 방향성이 요구된다.

가) 가족 동반 제한의 재검토

기능실습, 특정기능 1호 등의 체류 자격에 대해서도 일정 요건을 충족하는 경우 배우자 및 자녀의 동반이나 가족 재통합이 가능하도록 하는 방안을 검토해야 한다. 임신·출산을 이유로 한 불이익 처우를 금지하고, 유아기 아동이 부모와 함께 생활할 수 있도록 하는 것을 기본 원칙으로 하는 제도 설계가 필요하다.

나) 아동 중심의 급여 및 서비스 재구성

아동수당, 모자보건 서비스, 보육·유아교육에 대한 접근은 ‘부모의 체류 자격’이 아니라 ‘일본에서 실제로 생활하고 있는 아동’을 기준으로 설계하는 방향으로 전환해야 한다.

다) 이민 정책과 육아 정책의 통합적 재편

노동력 확보를 전제로 한 기존의 이민 정책은 가족 형성이나 차세대 육성을 고려하지 않고 있다. 이제는 이민자를 ‘생활자’로 인식하고, 육아·교육 정책과 일관성을 갖춘 제도로 재편할 필요가 있다.

가족 동반 제한의 완화와 아동 중심의 급여·서비스 설계는 예기치 않은 임신에 대해 상담하지 못하고 고립 출산에 이르는 기능실습생이나 임신·출산을 이유로 퇴학을 선택할 수밖에 없는 유학생을 줄이는 데에도 기여할 수 있다(다나카(田中) 등, 2024). 장기적으로는 다문화 공생과 사회적 통합을 촉진하는 데에도 중요한 역할을 할 것으로 생각된다.

7. 소결¹²⁴⁾

일본의 육아지원은 일본 아동수당법(児童手当法), 아동·양육지원법(子ども・子育て支援法), 고용보험법(雇用保険法), 육아휴업, 개호휴업 등 육아 또는 가족 개호를 수행하는 근로자의 복지에 관한 법률(育児休業、介護休業等育児又は家族介護を行う労働者の福祉に関する法律) 등에서 규정하고 있다.

일본 아동수당법 등에서는 한국과 달리 국적이 아니라 일본 국내 거주 요건을 기준으로 수급 자격을 판단한다. 일본 출입국 관리 및 난민인정법(出入国管理及び難民認定法)상 3개월 이상 체류하는 외국인은 등록을 하게 되어 있기 때문에 외국인 등록을 할 경우 아동수당 등의 지원 대상자에 포함된다고 볼 수 있다.

일본의 육아휴직 급여는 고용보험에 가입해야 수급 대상자가 되기 때문에 외국인의 경우 취업허가를 받고 고용보험에 가입해야 수급 대상자가 된다는 점에서 한

124) 본 연구의 전문가 조사 결과를 바탕으로 기술함.

국과 유사하다고 볼 수 있다.

일본의 경우 1979년 국제인권협약과 1981년 난민조약 비준으로 생활보호를 제외한 사회보장법에서 국적 조항이 삭제되었다. 이에 따라 외국 국적자라 하더라도 아동수당과 같은 현금지원은 지급 대상에 포함된다.

ECEC도 국적에 따른 차별은 없으나, 어린이집 입소 절차의 다언어 지원 여부는 자자체에 따라 다르게 나타난다.

자녀돌봄 시간지원도 국적에 따른 차별은 없으나, 외국 국적자의 다수가 비정규직으로 근무하고 있어, 근무처에 따라 육아휴직 사용이 어려운 경우가 있을 수 있다.

건강지원은 기본적으로 이용 가능하나 일본어를 못할 경우 제약을 받을 수 있다. 이와 관련하여 임신·출산 지원 비영리단체에서 통역을 파견하므로, 해당 서비스를 활용 가능하다.

외국인 영유아는 어린이집·유치원에 다니면 초등학교 입학 전까지 일본어를 일정 수준 이해하게 되지만, 반대로 부모가 일본어를 못할 경우 가정 내 공통 언어가 사라지는 상황이 발생한다. 따라서 일본의 육아 정책을 어떻게 다문화화할지가 과제라고 볼 수 있다.

일본의 외국인 대상 육아정책의 개선을 위해서는 ‘육아정책’만을 별도로 다루는 것이 아니라, 유학생 동반 가족의 취업 제한 폐지 등 ‘가족 단위 정주화’를 포괄적으로 검토할 필요가 있다.

VII

결론 및 정책제언

01 분석결과 종합

02 향후 정책 방안 제안

VII. 결론 및 정책제언

1. 분석결과 종합

가. 국내 정책 현황

1) 이민정책 현황

현재 국내 외국인 영유아 관련법 및 제도는 영유아를 부모의 체류 자격에 종속되는 존재로 상정하고 있어서 외국인 영유아의 전반적인 처우가 부모의 체류 자격이나 이와 관련한 법적 지위를 따르고 있다.

향후 영유아 관련법 및 제도 정비에 있어 유엔 아동권리협약에 나타나듯이 영유아를 권리의 독립된 주체로 인식할 필요가 있다.

이와 관련하여 현재 명시적으로 가족이민제도를 시행되고 있지는 않다.

「출입국관리법」에는 외국인의 체류와 출국 부분에 가족이민을 위한 조항이 없으며, 이에 따라 외국인의 체류 및 활동 범위를 정하는 부분이 없다.

국내 이민정책 및 사증제도는 이민자 개인을 중심으로 정비되어 있고 가족단위의 이주가 발생하더라도 이러한 현상이 가족이민제도를 기반으로 운용되고 있지는 않음. 따라서 ‘주된 이민자’의 배우자나 자녀에 대한 정책적 관심이 부재한 경향이 있다.

2) 현금지원

아동수당과 부모급여는 지원 대상을 대한민국 국적을 보유한 경우로 한정하고 있어 외국국적 영유아는 접근이 어렵다. 다만, 「난민법」에 따른 난민인정자와 「재한 외국인 처우 기본법」에 따른 특별기여자는 예외적으로 지원 대상에 포함된다.

육아휴직 급여의 경우 대한민국 국적 여부와 상관없이 고용보험에 가입되어 있고, 육아휴직 시작일 이전 피보험 단위기간이 180일 이상인 경우 급여를 신청할

수 있다.

다만 외국인노동자의 경우 체류 자격에 따라 당연, 임의, 상호주의 가입으로 구분하여 적용되고 있다.

3) 유아교육·보육

어린이집이나 유치원 이용의 경우 합법적 등록 영유아는 모두 이용이 가능하지만 미등록 외국인은 공식적인 등록은 어렵다. 유아학비와 보육료 사업은 모두 지원 대상을 대한민국 국적 및 유효한 주민번호를 보유한 영유아로 명시하고 있어, 외국 국적 영유아는 지원 대상에서 제외되지만, 난민인정자와 특별기여자는 예외적으로 지원 대상에 포함된다.

4) 자녀돌봄 시간지원

고용보험 가입자인 외국인은 육아휴직과 관련된 제도의 대상이 되나, 현장에서 육아휴직을 외국인(특히 단순노무계열)이 사용하는 것은 사실상 드문 일인 것으로 거론되고 있다. E-9의 경우 출산으로 인해 다니던 직장을 그만두고 재취업하지 못해 미등록 외국인이 되는 경우가 드물지 않다고 볼 수 있다.

5) 건강지원

임산부와 영유아의 의료서비스 이용은 건강보험 가입 여부와 연결된 사항으로 건강보험에 가입된 외국국적 임산부와 영유아는 보험 혜택을 적용받을 수 있다
제도적으로는 의료보험 가입 조건을 충족하면 접근이 가능하지만, 지역가입자의 경우 높은 보험료, 미등록 외국인은 가입 불가 등의 이유로 의료보험에 대한 실질적인 접근성이 어려울 수 있다.

나. 영국 사례 분석

1) 이민정책 현황

영국은 최근 수십 년간 이민정책을 점차 강화해 왔으며, 그중에서도 가족이주(family migration)는 정부가 집중적으로 규제하는 분야로 자리잡았다. 특히 2012년에는 가족이주 경로에 큰 변화가 있었는데, 이때 도입·강화된 최소소득 요건(Minimum Income Requirement)은 여성, 남아시아 출신 이주민 및 런던 외 지역 거주자에게 불리한 영향을 끼쳤다(Dickson & Rosen, 2021; Dickson et al., 2023). 또한 가족이주 경로의 체류 기간이 기존 5년에서 10년으로 늘어나면서, 정착까지의 경제적·행정적 부담이 가중되었다.

2) 현금지원

외국인의 경우, 단순히 자녀를 양육한다는 사실만으로는 아동수당 수급자격이 자동 부여되지 않으며, 체류 자격, 이민통제 대상 여부, 국가 간 협약 여부 등 복합적인 요건에 따라 결정된다. 기본적으로 영국에 실질적으로 거주하고 있어야 하며, 자녀 또한 대부분 영국에 함께 거주하고 있어야 한다. 예외적으로 자녀가 EEA 국가(유럽연합 회원국, 노르웨이, 아이슬란드, 리히텐슈타인)나 스위스에 거주하는 경우에도 보호자의 고용 상태와 체류 자격에 따라 수급 자격이 인정될 수 있다.

3) 유아교육·보육

영국에서는 유아교육과 보육을 국가가 보장해야 할 아동의 권리로 보고 이를 법제화하고 있다. 잉글랜드에서는, 「2006년 아동보육법(Childcare Act 2006)」 제7조에 따라 모든 3~4세 아동에게 주 15시간(연간 570시간, 38주 기준)의 무상보육을 보장하며, 근로 중인 부모의 자녀에게는 최대 주 30시간까지 확대 제공된다. 2세 아동의 경우에는 부모의 소득 수준, 장애 여부, 보호대상 아동 해당 여부 등에 따라 제한적으로 무상보육을 제공받을 수 있다.

외국인 아동의 유아교육·보육에 대한 법적 접근 보장은 「2010년 평등법(Equality Act 2010)」에 따라 인종, 국적, 출신국 등을 이유로 차별받지 않을 권리

를 통해 간접적으로 이루어진다. 이 법은 교육기관을 포함한 공공서비스 제공자가 아동의 출신 배경을 이유로 차별하는 것을 명시적으로 금지하고 있다(제4조, 제9조, 제85조 등). 따라서 체류 자격과 무관하게 외국인 아동이 유아교육·보육기관에 등록하여 교육과 보육을 받는 것은 원칙적으로 보장된다.

4) 자녀돌봄 시간지원

영국은 고용된 임신 여성에게 법정 출산휴가(Statutory Maternity Leave)와 출산급여(Statutory Maternity Pay, SMP)를 제공한다. 이와 함께 자녀 양육을 위한 무급 부모휴가(Unpaid Parental Leave) 제도도 마련되어 있으며, 부모가 일정 기간 자녀 양육을 위해 직장으로부터 휴가를 사용할 수 있도록 보장하고 있다. 이 제도는 「1996 고용권리법(Employment Rights Act 1996)」과 하위 시행규칙인 「The Maternity and Parental Leave etc. Regulations 1999 (SI 1999/331 2)」에 근거하여, 영국 내에서 일정 기간 이상 근무한 피고용인(근로자)이라면 국적과 관계없이 동일하게 적용된다.

5) 건강지원

영국의 1차 의료(기초 진료 서비스, primary health care)는 모든 사람에게 보편적으로 접근 가능하며 무료로 제공된다. 그러나 체류 자격이 제한된 대부분의 이주민은 건강서비스를 이용하기 위해 비자 비용 외에도 ‘이민 건강 추가금(IHS)’을 납부해야 한다. 이 추가금을 납부하지 않은 경우, 특히 미등록 이주민은 2차 의료(병원 진료, secondary health care) 이용 시 비용을 부담해야 하며, 이로 인해 부채가 발생하거나 긴급하지 않은 경우 치료를 받지 못하는 상황이 발생할 수 있다.

다. 독일 사례 분석

1) 이민정책 현황

독일은 전형적인 이민국가로서 전체 인구의 약 3분의 1이 이민 배경(Migrationshintergrund)을 가진다. 여기서 이민 배경이란 본인 또는 부모 중

최소 한 명이 외국에서 태어나고 입국 당시 독일 국적을 보유하지 않은 경우를 의미한다. 2024년 기준 만 6세 미만 아동의 43.1%가 이민 배경을 지니며, 같은 해 보육시설에 다닌 아동 중 약 29%가 이민 배경 아동으로 집계되었다(Destatis, 2024). 또한 2023년 보육 이용률을 보면, 만 3세 미만 아동은 이민 배경 아동이 22.3%, 비이민 배경 아동이 44.5%였고, 만 3세 이상~취학 전 아동은 각각 76.8%와 99.3%로 나타나 격차가 뚜렷하게 확인되었다.¹²⁵⁾

2) 현금지원

독일 아동에 대한 현금지원은 독일 「연방 아동수당법(BKGG)」에 규정되어 있다. 독일 「연방 아동수당법(BKGG)」 제1장 제1조 제2항 제1호는 아동수당의 수급자격으로 ‘독일에 거주지 또는 상시 거주지가 있는 경우’를 규정하고 있어 아동수당의 수급자격이 거주 기반임을 명시하고 있다. 독일 「연방 아동수당법(BKGG)」 제1장 제1조 제3항은 이동의 자유를 누릴 수 없는 외국인이 아동수당을 수급할 수 있는 경우를 다음과 같이 규정하고 있다.

- (1) 영주권(Niederlassungserlaubnis) 또는 EU 영주권(Erlaubnis zum Daueraufenthalt-EU)을 보유한 경우
- (2) EU 블루카드(Blaue Karte EU), ICT 카드, 모바일 ICT 카드(Mobiler-ICT-Karte) 또는 최소 6개월 이상 취업이 가능한 체류허가(Aufenthaltserlaubnis)를 보유하고 있거나 과거에 보유했던 경우

이러한 규정은 독일이 유럽연합(EU) 소속으로서 독일 영주권 또는 EU 영주권을 보유한 경우는 독일에서도 동일하게 적용되고 있음을 보여준다. 이는 EU 국가와 EU 외 국가 출신들은 자격요건이 다르게 적용됨을 의미한다.

EU 외 국가 출신에 대해서는 ‘최소 6개월 이상 취업이 가능한 체류허가(Aufenthaltserlaubnis)를 보유하고 있거나 과거에 보유했던 경우’를 규정하여 최소 6개월 이상 경제활동을 수행할 수 있는 체류허가를 받은 경우는 아동수당의 수급자격을 인정하고 있다.

125) 본 연구의 전문가 조사 결과를 바탕으로 기술함.

3) 유아교육·보육

독일 유아교육·보육 지원 적용 대상에 대해서는 독일 「사회법전(SGB) 8권」에 규정되어 있다. 독일 사회법전 8권 제22조 제3항은 ‘보육은 아동의 나이와 발달 수준, 언어 능력 및 기타 능력, 생활 상황, 관심과 필요를 고려하여 이루어져야 하며, 아동의 민족적 출신을 고려되어야 한다.’고 규정함으로써 독일의 유아교육·보육 지원 대상에 이민자가 포함됨을 명시하고 있다. 동조 제4항은 ‘제3항에 따른 보육 책무의 이행을 위해, 어린이집 및 가정보육시설에서의 아동 보육의 질을 보장하기 위한 적절한 조치들이 지속적으로 개발되어야 한다. 구체적인 사항은 각 주의 법률(Landesrecht)에서 규정한다.’고 규정함으로써 유아교육·보육 지원의 구체적인 내용은 주법에 위임하고 있다. 이는 독일과 같은 연방국가에서 유아교육·보육 지원은 주정부가 주도적인 역할을 담당하고 있음을 보여준다.

독일 「사회법전(SGB) 8권」은 독일 아동수당법에서 수급 자격을 EU 정착 허가 또는 최소 6개월 이상 경제활동을 할 수 있는 거주 허가 등으로 제한한 것과 달리 외국 국적 아동에 대한 특별한 제한을 명시하고 있지 않다. 이러한 규정은 독일에서 아동에 대한 유아교육·보육 지원은 국적이 아닌 아동의 권리 보호에 중점을 두고 수행되고 있음을 보여준다.

4) 자녀돌봄 시간지원

독일의 자녀돌봄 시간지원은 독일 「부모수당 및 육아휴직법(Gesetz zum Elterngeld und zur Elternzeit, BEEG)」에서 규정하고 있다. 여기서 부모수당(Elterngeld)는 육아휴직 급여에 해당한다. 독일 연방 부모수당 및 육아휴직법 제1장 제1조는 부모수당을 수급할 수 있는 자격요건을 다음과 같이 규정한다.

- (1) 독일에 거주지 또는 통상적인 체류지가 있을 것
- (2) 자녀와 같은 가구에서 생활할 것
- (3) 해당 자녀를 직접 돌보고 양육할 것
- (4) 근로 활동을 하지 않거나, 전일제가 아닌 근로만 할 것

동조 제2항은 위의 조건을 충족하지 못하더라도 부모수당을 수급할 수 있는 경우를 규정하고 있다.

동조 제7항은 이동의 자유를 누릴 수 없는 외국인이 아동수당을 수급할 수 있는 경우를 다음과 같이 규정하고 있다.

- (1) 영주권(Niederlassungserlaubnis) 또는 EU 영주권(Erlaubnis zum Daueraufenthalt-EU)을 보유한 경우
- (2) EU 블루카드(Blaue Karte EU), ICT 카드, 모바일 ICT 카드(Mobilere-ICT-Karte) 또는 최소 6개월 이상 취업이 가능하거나 가능했던 체류허가(Aufenthaltserlaubnis)를 보유하고 있는 경우

이러한 규정은 독일 연방 아동수당법 제1장제1조제3항과 동일한 수급 조건을 명시하고 있다. 이에 따라 EU 외 국가 출신에 대해서는 ‘최소 6개월 동안 경제 활동을 수행할 수 있는 자격을 부여하거나 부여했거나 보유자에게 경제 활동을 수행 할 수 있는 자격을 부여하는 거주 허가’를 규정하여 최소 6개월 이상 경제활동을 수행할 수 있는 거주 허가를 받은 경우는 부모수당의 수급자격을 인정하고 있다.

5) 건강지원

독일의 외국인 영유아와 가정에 대한 건강지원은 체류 자격에 따라 차등적으로 제공된다. 영주권자, 난민 인정자, EU 시민은 독일 국적 아동과 동일하게 공적 건강보험을 통해 모든 예방·진료 서비스를 이용할 수 있다. 임산부 대상 산전 관리, 예방접종, 응급 진료, 정기 검진 등이 이에 포함된다.

반면 난민 신청자나 제한적 체류허가 보유자는 「난민·망명신청자 급여법(AsylbLG)」에 따라 제한된 범위의 의료서비스만 제공받을 수 있다. 이 경우 기본적 치료와 응급 진료는 가능하지만, 장기적·정신건강 치료는 제한된다. 미등록자는 건강보험에 가입할 수 없으며, 법적으로 응급 상황에서의 최소 치료만 보장된다 (BMI, 2023).

라. 스웨덴 사례 분석

1) 이민정책 현황

이주민들은 유럽연합 시민권자들(유럽연합 내에서 노동과 학업을 위해 자유롭게 이동할 수 있는)과 비유럽연합 이주민들로 구성된다. 후자의 범주는 노동/학업을 위해 또는 난민/보호 대상자로서 스웨덴에 올 수 있다.

이들은 3년 후 영구거주로 재심사될 수 있는 임시 체류 허가를 받을 수 있다. 이러한 사람들의 가족 구성원들도 스웨덴에 와서 머물 수 있으며, 여기에는 아동도 포함된다.

2) 현금지원

스웨덴 「사회보험법 (Socialförsäkringsbalk)」 제5장은 거주 기반 급여에 대해서 규정하고 있다.

동법 제5장 제2조는 ‘본 법의 규정을 적용할 때, 달리 구체적으로 명시하지 않는 한, 스웨덴에 실제 거주지를 두고 있는 경우 그 사람은 스웨덴에 거주하는 것으로 간주된다.’고 규정함으로써 거주 기반 급여의 적용 대상은 국적이 아니라 실제 거주 여부에 의해 결정됨을 명시하고 있다.

동법 제5장 제3조는 ‘스웨덴에 입국한 사람이 1년을 초과하여 체류할 것으로 예상되는 경우, 그 사람은 스웨덴에 거주하는 것으로 간주된다.’라고 규정함으로써 거주 기반 급여의 적용 기준은 1년 이상 거주 허가를 받은 경우로 명시하고 있다.

동법 제5장 제9조는 스웨덴에 거주하는 모든 사람은 가족수당(부모수당, 아동수당 등) 수급 자격이 있음을 규정하고 있다. 이는 스웨덴에서 아동수당 수급 자격은 국적이 아니라 거주 여부 및 거주 기간에 의해 결정됨을 보여주는 것이다.

3) 유아교육·보육

스웨덴 「학교법 (Skollag)」 제8장 제3조는 ‘스웨덴에 거주하는 아동으로서 아직 의무교육을 이행하기 위한 교육을 시작하지 않은 아동은 제4조부터 제7조에 규정된 바에 따라 유아교육(förskola)을 제공받아야 한다.’고 규정함으로써 스웨덴에

거주하는 미취학 아동에 대한 유아교육 제공 의무를 명시하고 있다. 이는 유아교육을 받을 권리는 국적이 아닌 거주 요건에 따라 결정됨을 보여주는 것이다.

동법 제8장 제4조는 ‘아동은 만 3세가 되는 해의 가을 학기부터, 연간 최소 525시간의 유아교육(förskola)을 제공받아야 한다.’고 규정함으로써 3세 이상 아동에 대해 연간 최소 525시간의 유아교육이 제공되어야 함을 명시하고 있다.

4) 자녀돌봄 시간지원

스웨덴의 자녀돌봄 시간지원에 대해서는 스웨덴 「사회보험법(Socialförsäkringsbalk)」에 규정되어 있다.

스웨덴 「사회보험법(Socialförsäkringsbalk)」 제6장은 근로 기반 급여에 대해 규정하고 있다.

동법 제6장 제6조는 스웨덴에서 근로하는 사람은 가족급여(부모수당 등)의 수급 자격이 있음을 명시한다.

동법 제6장 제14조는 「외국인법(Utlänningslag)」에 따라 스웨덴에서 근로허가 또는 이에 준하는 효력을 가지는 체류허가가 필요한 사람은, 그러한 허가가 승인되기 전까지는 근로 기반 급여(arbetsbaserade förmåner)를 받을 권리가 없다. 급여는 해당 허가가 발효되는 날부터 가장 이른 시점으로 소급하여 지급될 수 있으며, 허가가 승인되기 전 3개월을 초과하여 소급 지급할 수는 없다.’고 규정함으로써 외국인은 근로허가 또는 이와 동등한 효력을 가진 체류허가를 소지한 경우 근로 기반 급여의 수급 자격이 있음을 명시하고 있다.

5) 건강지원

2013년 제정된 「미등록 체류 외국인에 대한 보건의료법 (Lag (2013:407) om hälso- och sjukvård till vissa utlänningar som vistas i Sverige utan nödvändiga tillstånd)」에 의해 스웨덴에 체류하는 18세 미만의 모든 아동(미등록 이주 아동 포함)은 주거 등록(resident) 아동과 동일한 범위의 보건 의료서비스를 제공받게 된다(Swedish Red Cross, 2024). 이는 18세 이상 미등록 외국인은 ‘지체될 수 없는 치료(care that cannot wait)’ 등 필수 의료서비스에 한정하는

것과 구분된다(Swedish Red Cross, 2024). 이러한 법 제정은 유엔아동권리협약 등 국제 인권 규범에 의해 모든 아동이 체류 자격과 무관하게 보건의료 서비스에 접근할 권리가 있다는 내용이 반영된 것으로 볼 수 있다.

마. 일본 사례 분석

1) 이민정책 현황

일본에서는 체류 자격 ‘유학’ 중, 대학·대학원 또는 전수학교(專修學校) 전문 과정을 이수하는 유학생의 경우, 일정 요건(부양 능력 등)을 충족하면 배우자나 자녀에게 체류 자격 ‘가족 체류’가 허가될 수 있다.

한편, 같은 ‘유학’이라도 일본어 교육기관(소위 ‘일본어 학교’)에 재적 중인 유학생은 가족 동반의 인정되지 않는다.

2) 현금지원

일본의 아동수당은 일본 「아동수당법 (児童手当法)」에서 규정하고 있다.

일본 「아동수당법 (児童手当法)」 제1장 제3조는 ‘이 법률에서의 ‘아동’이란 18세가 되는 날 이후 최초의 3월 31일까지의 기간에 있는 자로, 일본 국내에 주소가 있는 자, 또는 유학, 그 밖의 내각부령에서 정한 이유에 따라 일본 내에 주소가 없는 자를 말한다.’고 규정함으로써 ‘일본 국내에 주소가 있는 자’를 아동수당 수급 자격의 기준으로 하고 있음을 명시하고 있다. 이는 한국의 「아동수당법」이 대한민국 국적을 아동수당 수급자격 기준으로 하는 것과 달리 일본의 「아동수당법 (児童手当法)」은 일본 국내 거주 여부를 아동수당 수급자격 기준으로 한다는 것을 보여 준다.

3) 유아교육·보육

일본의 유아교육·보육 지원에 대해서는 일본 「아동·양육지원법 (子ども・子育て支援法)」에 규정하고 있다.

동법 제11조는 ‘아동을 위한 교육·보육 급부는 시설형 급부비, 특례 시설형 급

부비, 지역형 보육 급부비 및 특례 지역형 보육 급부비의 지급으로 한다.'고 규정하고, 동법 제27조는 취학 전 아동의 교육·보육 시설에 대해 시정총의 시설 급부비 지급에 대해 규정하고 있다.

일본에서 이러한 취학 전 아동의 교육·보육 시설 이용에 대한 급부비 지급은 한국의 유아학비 및 보육료 지원이 대한민국 국적 여부에 따라 이루어지는 것과 달리 국적에 관계없이 이루어지고 있다.

4) 자녀돌봄 시간지원

일본의 자녀돌봄 시간지원에 대해서는 일본 「고용보험법(雇用保險法)」에서 육아휴직 급여에 대해 규정하고 있고, 일본 「육아휴업, 개호휴업 등 육아 또는 가족개호를 수행하는 근로자의 복지에 관한 법률(育児休業、介護休業等育児又は家族介護を行う労働者の福祉に関する法律)」에서 육아휴직 권리 및 사용에 대해 규정하고 있다.

육아휴직급여를 수급하기 위해서는 고용보험에 가입해야 한다는 점은 한국과 동일하다.

5) 건강지원

지자체에 임신 신고를 하면, 모자보건수첩이 교부되고, 임부검진 수진권(検診受診券)이 발급되는데, 다만, 수진권에 대한 공적 재정 지원 여부는 지자체에 따라 다르며, 주민기본대장에 등재되지 않은, 체류 자격이 없는 주민의 경우 본인이 전액 부담해야 하는 경우가 있다. 비용 부담이 어려운 경우 '입원 조산' 제도를 이용할 수 있지만 지자체마다 지원 여부 및 범위에 차이가 있으며, 출생 후 예방접종도 이와 동일하다.

2. 향후 정책 방안 제안

가. 외국인 영유아에 대한 육아정책 우선순위

해외 사례를 종합해 볼 때 외국인 영유아에 대한 육아정책 우선순위는 생명권

보장과 연결되는 건강지원과 교육권 및 돌봄권에 연결되는 유아교육·보육 지원을 중심으로 제시해 볼 수 있다.

1) 건강지원

의료서비스는 기본적인 생명권을 보장한다는 점에서 미등록 이주 아동을 포함하여 체류 자격을 묻지 않고 외국인 영유아 정책에서 우선적으로 시행되어야 할 정책이라고 볼 수 있다.

특히 미등록 이주 아동은 주민등록번호나 외국인등록번호가 없어 건강보험 적용 및 의료 이용이 제한되면서 의료 사각지대에 방치되어 왔다.

영국의 사례를 보면 1차 의료(기초 진료 서비스, primary health care)는 모든 사람에게 보편적으로 접근 가능하며 무료로 제공된다. 그러나 체류 자격이 제한된 대부분의 이주민은 건강서비스를 이용하기 위해 비자 비용 외에도 ‘이민 건강 추가 금(Immigration Health Surcharge, IHS)’을 납부해야 한다. 이와 같이 최소한 1차 의료에 대해서는 미등록 이주 아동에 대해서도 접근성을 보장할 필요가 있다.

스웨덴의 사례를 보면 2013년 제정된 「Act 2013:407(미등록 체류 외국인에 대한 보건의료법)」에 의해 스웨덴에 체류하는 18세 미만의 모든 아동(미등록 이주 아동 포함)은 주거 등록(resident) 아동과 동일한 범위의 보건 의료서비스를 제공 받게 된다(Swedish Red Cross, 2024). 이는 18세 이상 미등록 외국인은 ‘지체될 수 없는 치료(care that cannot wait)’ 등 필수 의료서비스에 한정하는 것과 구분 된다(Swedish Red Cross, 2024). 이러한 법 제정은 유엔아동권리협약 등 국제 인권 규범에 의해 모든 아동이 체류 자격과 무관하게 보건의료 서비스에 접근할 권리가 있다는 내용이 반영된 것으로 볼 수 있다. 이주 아동의 경우 성인과는 구별 하여 체류 자격과 무관하게 보건의료 서비스에 대한 접근권을 보장할 필요가 제기 된다.

이와 관련하여 건강보험에 없는 미등록 이주 아동을 위한 의료지원사업 신설이 요구된다. 보건복지부의 ‘외국인근로자 등 의료지원사업’은 미등록 이주노동자의 입원·수술 비용을 지원하기 위해 시작된 사업이라고 볼 수 있다. 그런데 이주민의 임신출산과 이주 아동의 건강권 문제가 제기되었을 때 정부는 새로운 사업의 구상 보다 이 사업의 대상을 확대하는 것으로 대응하였다(이한숙 외, 2024: 69). 이에

따라 대상이 확대되면서 예산은 증대되지 않아 일부의 미등록 이주민만이 이 사업의 지원을 받게 되는 문제가 발생하였다(이한숙 외, 2024: 69). 이러한 문제를 해결하기 위해서는 건강보험에 가입할 수 없는 산모와 이주 아동을 대상으로 하는 별도의 의료지원사업을 신설할 필요가 있다(이한숙 외, 2024: 70).

2) 유아교육·보육

현재 지방정부 수준에서 외국인 영유아에 대한 육아정책 지원은 유아학비·보육료 지원이 큰 비중을 차지한다. 2024년 기준 17개 시도교육청 모두가 외국인 유아에게 유아학비를 지원하고 있고(공립유치원 15만원, 사립유치원 35만원), 광주, 대전, 부산, 대구, 인천, 강원, 충북, 충남, 전남 등 8개 시도교육청에서는 만5세 5만원을 추가 지원하고 있다. 그러나 보육료 지원에 있어서는 2023년 6월 기준 전국 기초지자체 229개 중 외국인 아동 보육료 지원 근거를 지자체 조례로 정한 곳은 86개(38%), 보육료를 지원하는 지방자치단체는 62곳(27%)에 불과하고(국감 보도 자료 2023.10.9.), 지원 범위에 있어서 편차가 크게 나타나고 있다.

시·도 교육청 및 지자체의 유아학비 및 보육료 지원은 외국인등록이 된 영유아를 대상으로 이루어지고 있다. 이에 따라 미등록 이주 아동은 유아학비 및 보육료 지원에서 제외되고 있다.

유아학비 지원이 17개 시도교육청에서 모두 이루어지는 반면 보육료 지원은 일부 지자체에서만 이루어지고 지원 범위에도 편차가 크기 때문에 외국인 유아의 유치원 이용을 유도하게 되고, 유치원을 이용하지 못하는 외국인 영아는 보육에 어려움을 겪게 된다.

영국 사례를 보면 3-4세 아동에 대한 주15시간 보편적 무상보육이 이루어지고 있고 미등록 이주 아동도 포함하고 있다. 독일, 스웨덴, 일본의 사례는 일정한 거주 요건을 충족할 경우 유아교육·보육(ECEC) 지원이 내국인과 동등한 수준에서 이루어지고 있다.

외국인 영유아 육아정책 중 유아교육·보육 지원은 언어와 사회문화 습득이 가장 먼저 이루어지는 시기부터 한국 사회의 일원으로 성장시키는 것이기 때문에 이주 아동 인구를 통합할 수 있는 효과적인 방안이다.

외국인 영유아에 대한 유아교육·보육 지원 확대를 반대하는 입장에서는 외국인

영유아에 대한 유아교육·보육 지원 확대는 외국인 영유아에 대한 특혜라고 보는 시각을 제시하기도 한다. 그러나 외국인 영유아에 대한 유아교육·보육 지원 확대는 이들이 한국사회에 적응하여 통합할 수 있는 가장 효과적인 수단이라는 점을 고려해야 할 것이다.

앞에서 살펴본 스웨덴 사례에서도 외국인 영유아의 유아교육 참여를 높이기 위한 정책이 추진되고 있는 것도 외국인 영유아의 사회 통합을 강화하기 위한 정책적 접근이라고 볼 수 있다.

이와 관련하여 외국인 영유아에 대해 한국인 영유아와 동일하게 보육료 전액지원이 어렵다면 초기에는 최소 50% 수준으로 지원하거나 영유아 연령에 따른 순차적/차등 지원 후 장기적으로 전액 지원 형태로 수립하는 것을 검토할 수 있다.

특히 어린이집·유치원 이용은 영유아의 언어, 사회적 발달에 중요한 요인이 되기 때문에 체류조건은 물론이고 미등록 영유아까지 지원하는 방안을 고려해야 한다.

외국인 영유아 보육지원 확대를 위해 「영유아보육법」 제4조의 영유아 보육 책임의 대상을 ‘국민’이 아니라 ‘국내에 거주하는 모든 사람’으로 확대할 수 있다. 이로써 보육지원이 국적이나 체류자격과 무관하게 모든 영유아에게 차별 없이 적용되도록 하는 근거를 마련할 수 있다.

3) 현금지원

영국의 아동수당 사례를 보면 수급 가능 집단의 예로는 영주권자(Indefinite Leave to Remain), 난민·인도적 보호 수혜자, EU 정착(또는 사전정착) 지위 보유자(적격 ‘거주 자격’이 있을 때)가 포함된다. 반면, 대부분의 한시적 비자 소지자는 NRPF(No Recourse to Public Funds)로 인해 원칙적으로 수급할 수 없으며, 미등록 이주민도 아동수당을 청구할 수 없다.

이에 비해 독일은 EU 국가 시민 등을 제외하면 영주권(Niederlassungserlaubnis) 또는 EU 영주권(Erlaubnis zum Daueraufenthalt-EU)을 보유한 경우, EU 블루카드(Blaue Karte EU), ICT 카드, 모바일 ICT 카드(Mobiler-ICT-Karte) 또는 최소 6개월 이상 취업이 가능하거나 가능했던 체류허가(Aufenthaltserlaubnis)를 보유하고 있는 경우에 아동수당 수급권을 인정한다.

스웨덴과 일본은 일정한 거주요건을 충족하면 아동수당 수급권을 인정하고 있다. 해외 사례를 보면 현금지원은 건강지원 및 유아교육·보육보다는 지원 범위를 제한적으로 설정하고 있다고 보인다. 이에 따라 현금지원은 영주권자 등 장기 거주 외국인 가정을 우선 대상으로 지원하고, 점차적으로 대상을 확대하는 방안을 제안 할 수 있다.

나. 외국인 아동 출생등록제 시행

유엔 아동권리협약(UNCRC) 제7조에 따라 모든 아동은 출생 직후 등록되어야 하며, 이름과 국적을 가질 권리가 있다. 그런데 국내에서 태어나 출생등록이 되지 않은 이주 아동의 경우 무국적자로 간주되어 보건의료 및 교육·보육 지원 접근에서 제외되고 있다.

출생등록은 예방접종, 영유아 검진, 아동수당, 교육 및 보육 지원을 받기 위한 기초 행정 절차이며, 정확한 출생 데이터의 확보는 아동 인구 추계, 보건·복지 정책 설계에 필수적이다.

따라서 무국적 상태의 외국인 영유아에게 최소한의 보건의료 및 교육·보육 지원 보장을 위해 국적·체류 신분과 무관한 출생등록 제도화가 필요하다.

보편적 출생등록, 건강권, 교육 및 보육권, 특수교육 지원, 그 밖에 사회복지서비스 등에서 소외되지 않도록 하기 위해 외국인정책-이민정책-육아정책을 연동해 개선해나가야 할 필요성이 제기된다.

이를 위해 제4차 외국인 정책 기본계획에서 명시한 대로 외국인 아동 출생등록 제도를 추진해야 한다. 영국, 독일, 스웨덴, 일본 등 해외 사례를 보면 국적법에서 한국과 같이 속인주의를 원칙으로 하는 국가들도 국적 부여와는 별개로 외국인 아동에 대한 출생등록제를 도입하였다는 것을 알 수 있다.

다. 육아정책에 대한 정보 접근성 강화

국내 체류 외국인에게 육아정책에 대한 정보 접근성에는 한계가 있다고 볼 수 있다. 국내 관련 정책들은 대부분 한국어를 중심으로 안내하고 있고, 통·번역 지원이 부족해서 정보 습득이 제한적이다.

또한 육아정책 전반에 대한 외국어 통합 안내 채널이나 온라인 사이트가 부재하여, 지인 또는 민간단체 등 비공식적인 경로를 통해 정보를 습득하고 있다.

이와 같이 외국인 영유아에게 해당되는 정책들에 대한 다국어 홍보가 부족하여, 외국인 가정의 정보 접근성이 떨어지고 있다.

해외 사례에서 제기된 정책 현안들을 살펴보면 영국, 독일, 스웨덴, 일본 등에서도 이주 가정의 정보 접근성 문제를 공통적으로 지적하고 있다. 지원 제도가 갖추어져 있어도 언어 소통의 어려움 등으로 인한 정보 접근성의 문제로 제도 이용을 하지 못하는 문제가 발생하고 있다. 이는 단지 외국인 영유아에 대한 육아정책 제도를 정비하는 것뿐만 아니라 정보 접근성을 강화하는 것이 필요하다는 것을 보여준다.

외국인 영유아 대상 육아정책 및 프로그램 관련 정보 접근성 강화를 위해 현재 외국인 영유아 관련 육아 정책에 대한 정보를 국가별 언어를 기반으로 제공하는 통합 사이트가 부재하기 때문에 외국인 가정이 관련 정책에 대한 정보를 습득할 수 있는 온라인 정보 포털을 활성화할 필요가 제기된다.

라. 이주 아동 데이터베이스 구축 및 통계 관리

현재 이주 아동과 관련된 통계는 법무부(출입국 통계), 교육부, 보건복지부 등으로 분산되어 있으며, 특히 0~5세 영유아에 대한 체계적인 데이터가 부재하여 정책 사각지대가 발생하고 있다. 그로 인해 영유아기의 성장·발달 지원을 위한 정책이 종합적으로 설계되지 못하고 있다.

또한 법적 지위(체류자격), 보건의료(예방접종, 건강검진), 유아교육·보육 등 아동 지원과 관련된 정보가 개별 부처에 의해 분절적으로 관리됨에 따라 정책이 단편적이거나 중복적으로 운영되는 문제가 발생하고 있다.

따라서 이주 아동에 대한 통합 데이터베이스(DB) 구축이 필요하다. 이를 통해 이주 아동의 육아정책 요구에 대한 선제적이고 맞춤형 대응을 가능하게 되며, 아울러 정확한 데이터를 기반으로 객관적이고 과학적인 의사결정을 지원함으로써 증거 기반 정책 집행과 데이터 기반 행정을 실현할 수 있다.

현재는 외국인 아동에 대한 출생등록제가 시행되고 있지 않기 때문에 미등록 이주 아동에 대한 통계를 생산하는 것에 한계가 있다. 향후 외국인 아동에 대한 출생

등록제 도입과 연계하여 이주 아동 데이터베이스 구축 및 통계 관리가 추진되어야 한다. 해외 사례에서 영국, 독일, 스웨덴, 일본은 외국인 아동에 대한 출생등록제를 시행하고 있기 때문에 이러한 이주 아동 데이터베이스 구축 및 통계 관리가 가능한 제도적 기반을 구축하고 있다.

마. 정책 패러다임의 재구조화

영유아 대상 정책은 체류 자격을 따지는 선별적 지원이 아니라 필요에 의한 보편적 지원정책으로 정책 패러다임을 재구조화할 필요가 있다.

현재 한국의 육아정책은 국적 또는 주민등록, 사회보험 가입 여부를 중심으로 설계되어 있어, 외국 국적 영유아의 제도 접근성이나 발달에 필요한 지원의 연속성이 매우 낮은 수준이다. 특히 미등록 영유아의 경우 거의 모든 정책에서 제외되어 있어 이들의 생존권 및 발달권에 제약을 받고 있는 상황이다.

육아정책의 기본적인 패러다임은 국적 여부나 체류 자격 조건이 아닌 아동의 기본권에 근거해야 하며, 출생부터 안전한 돌봄과 건강 보호, 긍정적인 발달을 도모하는 관점에서 이루어져야 하지만, 한국의 제도와 정책은 이를 반영하지 못하고 있고 육아정책의 사각지대에 놓인 외국인 영유아들이 발생하고 있다.

유엔아동권리협약 등 아동인권에 대한 국제규범에 비추어 볼 때 미등록자 성인은 정책의 수혜대상이 아닌 경우가 있지만, 아동인권의 차원에서 영유아 등 아동은 성인과는 구분해서 보는 것이 타당할 것이다.

해외 사례에서 살펴본 영국, 독일, 스웨덴, 일본의 사례는 ‘국적’보다 ‘거주’의 개념으로 육아정책 지원 기준을 구성하고 있다. 특히 아동은 성인과 구별하여 아동 인권 보장의 관점에서 접근하고 있다.

외국인 영유아에 대한 육아지원 확대에 대해 반대하는 입장에서는 외국인 사회 보장 지원의 상호주의 원칙을 주장하기도 한다.

이에 대해서는 다음과 같은 측면을 고려할 필요가 있다.

첫째, 유엔아동권리협약등 국제 협약에 따라 아동에 대한 지원은 성인에 대한 지원과 구분되어야 한다는 것이다. 한국은 유엔아동권리협약 가입국이며, 유엔아동권리협약 가입국에게는 ‘국적’보다 ‘아동의 최선의 이익’에 따라 육아지원을 해야 할 의무가 부여된다. 이런 점에서 아동에 대한 지원에 있어서는 상호주의 원칙

보다 아동인권이 우선되어야 한다고 볼 수 있다.

둘째, 상호주의 원칙이 적용되기 위해서는 해당 국가에 거주하는 한국인에게 육아 지원을 하는 국가의 시민이 한국에 거주할 때 그들에게도 육아 지원이 이루어져야 할 것이다. 그러나 실제로는 그렇지 못하고, 일괄적으로 대부분의 외국인 영유아에게 육아 지원이 이루어지지 않고 있다. 예를 들어 일본에 거주하는 한국인은 일본의 아동수당을 지급받고 있으나, 한국에 거주하는 일본인은 한국의 아동수당을 지급받지 못한다.

종합하면 외국인 영유아를 위한 출생부터 건강, 교육·보육, 발달을 아우르는 연속적인 정책 패러다임 수립이 필요하고, 아동 권리에 기반하여 건강, 교육·보육, 발달에 필요한 정책들은 국적이나 체류자격 중심이 아닌 아동의 욕구에 기반한 보편적인 정책으로 개선되어야 한다.



참고문헌

경기도 보도자료(2026.1.1.). 경기도 ‘있지만 없는 아이’에 대한 권리 보장 새해부터 미등록 외국인아동 보육지원금 시행.

경상북도청 홈페이지.

https://www.gb.go.kr/Main/page.do?mnu_uid=6792&B_STEP=409186100&cmd=2 (2025. 6. 9. 인출.)

관계부처 합동(2021). 미등록 이주아동 사회적 기본권 보장 방안.

교육부(2025a). 2025년 보육사업안내.

교육부(2025b). 2025학년도 유아학비 지원계획(4~5세 추가지원 포함).

국가법령정보센터. <https://www.law.go.kr/> (2025. 5. 5. 인출)

국가인권위원회 보도자료(2011. 11. 13.). “미등록 이주아동에 안정적 의료서비스 제공돼야” - 인권위, 외국인근로자 의료비 지원사업 절차 개선 등 권고 -.

국가인권위원회 보도자료(2023. 12. 14.). 이주아동에 대한 유아학비 지원방안 마련 권고, 교육부 불수용.

국감 보도자료(2023.10.9.). 이주아동에게 ‘코리안드림’은 없다. 외국인 아동 생애출발선 ‘보육’에서부터 차별배제 여전. 자료제공: 더불어민주당 영등포(갑) 국회의원 김영주.

근로복지공단. <https://www.moel.go.kr/minwon/fastcounsel/fastcounselView.do?inetDcssMngId=202506180510125780801> (2025.9.17. 인출)

김영혜(2019). 이주여성 농업노동자의 한국생활 연구. 경기도여성가족여성연구원.

김유휘·신영규·임덕영·김경환·이지은(2022). 이주민의 사회서비스 보장에 대한 연구 – 해외 주요국 사례분석을 중심으로. 한국보건사회연구원.

노은영 외(2025). 이주배경아동의 권리보장을 위한 법·제도 개선 연구. 초록우산.

니시도쿄시(西東京市)(2021. 2. 1.). 「외국인 분계. 화상 통역이 가능한 태블릿을 이용해 임신·출산·육아 상담이 가능합니다!」 https://nishitokyo.city-hc.jp/open_announcement/from_municipal/m254yw4mjhmxmlgvz (2025. 11. 13. 인출)

대구MBC News(2023. 5. 26.). [들어보니] 그림자 아이들…미등록 이주 아동.

- 류호연(2024). 외국인아동 출생등록제도. 이슈와 논점, 제2283호, 국회입법조사처.
- 법무부 보도자료(2025. 3. 20.). 법무부 「국내 성장 기반 외국인 청소년」에 대한 교육권 보장 연장 및 취업·정주 방안 발표.
- 법무부(2023). 제4차 외국인정책 기본계획 The 4th Master Plan for Immigration Policy: 2023-2027.
- 법무부(2024). 체류외국인 300만 시대를 대비하는: 新 출입국·이민정책 추진방안.
- 보건복지부(2025a). 2025 모자보건사업 안내.
- 보건복지부(2025b). 2025 산모·신생아 건강관리 지원사업 안내.
- 보건복지부(2025c). 외국인 근로자 등 의료지원 사업 안내.
- 사회복지법인 일본국제사회사업단(n.d.). 「무국적 아동—국적 취득과 출생 신고」.
<https://www.issj.org/cab/statelessness> (2025. 11. 11. 인출)
- 서울특별시 홈페이지. <https://news.seoul.go.kr/welfare/archives/568613> (2025. 5. 5. 인출)
- 신윤정·이창원·이규용·Li, H.·Nguyen, T. T.·Asis, M. M. B.·Takahata, S., Wang, H.-Z.·장은숙·양미선·최혜리·최서리·김철효·이탁건·권영실·박미화·이상지·강동우·김이선·최윤정·주수인(2018). 인구 변화 대응을 위한 포용적 다문화 정책 방안: 아주 배경 아동의 발생·성장 환경 분석. 경제인문사회연구회 협동연구 총서.
- 아이돌봄서비스 이용자 홈페이지. <https://idolbom.go.kr/front/srvctnGuide/govApply> (2025. 5. 5. 인출)
- 어린이가정청(2019. 10.). 「유아교육·보육의 무상화」 <https://www.cfa.go.jp/policies/kokoseido/mushouka> (2025. 11. 11. 인출)
- 어린이가정청(n.d.). 「모자건강수첩 정보 사이트」. <https://mchbook.cfa.go.jp/category03/index.php> (2025. 11. 13. 인출)
- 어린이가정청(n.d.). 「아동수당 제도 안내」 <https://www.cfa.go.jp/policies/ko-koseido/jidouteate/annai> (2025. 11. 11. 인출)
- 어린이가정청(n.d.). 「임산부에 대한 반주(伴走)형 상담 지원과 경제적 지원의 일체적 실시(임산부 등 포괄 상담 지원 사업·임산부를 위한 지원 급여)」. <https://www.cfa.go.jp/policies/shussan-kosodate> (2025. 11. 13. 인출)
- 영국 정부 누리집. GOV.UK, Child Benefit if you move to the UK. <https://>

- www.gov.uk/child-benefit-move-to-uk (2025. 6. 9. 인출)
- 영국 정부 누리집. GOV.UK, Child Benefit. <https://www.gov.uk/child-benefit> (2025. 6. 9. 인출)
- 영국 정부 누리집. GOV.UK, Maternity Allowance. <https://www.gov.uk/maternity-allowance> (2025. 6. 9. 인출)
- 영국 정부 누리집. GOV.UK, Maternity pay and leave. <https://www.gov.uk/maternity-pay-leave> (2025. 6. 9. 인출)
- 영국 정부 누리집. NRPF Network. <https://www.nrpfnetwork.org.uk/information-and-resources/rights-and-entitlements/services-for-children-and-families/early-education-and-childcare/northern-ireland#guide-content> (2025. 6. 9. 인출)
- 영국 정부 누리집. NRPF Network. <https://www.nrpfnetwork.org.uk/information-and-resources/rights-and-entitlements/services-for-children-and-families/early-education-and-childcare/overview#guide-content> (2025. 6. 9. 인출)
- 영국 정부 누리집. NRPF Network. <https://www.nrpfnetwork.org.uk/information-and-resources/rights-and-entitlements/immigration-statistics-and-entitlements/who-has-recourse-to-public-funds/> (2025. 6. 9. 인출)
- 영국 정부 누리집. NRPF Network. <https://www.nrpfnetwork.org.uk/information-and-resources/rights-and-entitlements/services-for-children-and-families/early-education-and-childcare/tax-free-childcare#guide-content> (2025. 6. 9. 인출)
- 영유아보육법 일부개정법률안(송옥주 의원 대표발의, 2024.7.1.). 의안번호 1215.
- 영유아보육법 일부개정법률안(송재봉 의원 대표발의, 2024.7.18.). 의안번호 1907.
- 외국인아동의 출생등록 등에 관한 법률안(이강일의원·주호영의원 대표발의, 2022. 5. 2. 7.). 의안번호 2208000.
- 외국인아동의 출생등록에 관한 법률안(권인숙의원 대표발의, 2022. 6. 28.). 의안번호 21116167.
- 외국인아동의 출생등록에 관한 법률안(서미화의원 대표발의, 2024. 12. 19.). 의안번호 2206753.

외국인아동의 출생등록에 관한 법률안(소병철의원 대표발의, 2023. 6. 15.). 의안 번호 2122683.

외국인아동출생등록법안(김남희의원 대표발의, 2024. 10. 4.). 의안번호 2204526.

유엔아동권리위원회 일반논평 제22호와 이주노동자권리위원회 일반논평 제3호 (공동)(2017). 국제이주 맥락에서의 아동 인권 관련 일반 원칙.

국가인권위원회 국제인권정보시스템. <https://ehr.humanrights.go.kr/pub/uhrstd/pair/line/503?maSectId=123170#> (2025.9.10. 인출)

유엔 이주노동자권리위원회 일반논평 제04호 및 아동권리위원회 일반논평 제23 호(공동)이주노동자권리위원회(2017). 국제이주 맥락에서의 아동 인권에 관한 출신국, 경유국, 목적국 및 귀환국에서의 국가의무.

국가인권위원회 국제인권정보시스템.

<https://ehr.humanrights.go.kr/pub/uhrstd/pair/line/505?maSectId=123483#123483> (2025.9.10. 인출)

유엔아동권리협약(CRC: Convention on the Rights of the Child).

세이브더칠드런.

<https://www.sc.or.kr/news/reportView.do?NO=28202> (2025. 9. 10. 인출)

이민경(2015). 프랑스 미등록 이주아동 교육 정책 고찰: 한국사회에의 시사점을 중심으로. *한국교육*, 42(1), 29-50.

이보연(2021). 이중아동의 교육권 보장에 관한 연구. *젠더법학*. 13(1), 135-158.

이보연·최윤철(2025). 외국인아동의 출생등록을 위한 입법에 관한 연구. *이화젠더법학*, 17(1), 201-235.

이소은(2023). 국내에서 출생한 이주 아동의 출생등록 문제 - 비교법적 검토를 중심으로 -. *가족법연구*, 37(3), 215-258.

이한숙·김사강·김아이잔(2024). 2024 이주민 영유아 건강권 실태조사. *이주와 인권연구소·이주민과 함께·아름다운 재단*.

이화용·박민경(2024). 한국 미등록 이주아동 정책에 관한 비판적 고찰: 「유엔아동권리협약」 이행을 중심으로. *정치와 공론*, 34, 207-249.

장명선·오경석·우삼렬·이수연·이인경·최홍엽(2016). 제조업 분야 여성이주노동자 인권상황 실태조사. *국가인권위원회 발간자료*.

- 장임숙(2020). 일본의 외국인 이주아동 현황과 지원정책. *현대사회와 다문화*, 10 (1), 97-125.
- 장주영(2025). 등록되지 않은 꿈들 미등록 이주아동 인권 보장. *인권*, 2025.05+06(158), 8-11. 국가인권위원회.
- 저출산·고령사회기본법 전부개정법률안(추경호의원 등 108인, 2024. 7. 11.). 의안번호 2201625.
- 저출산·고령사회기본법 전부개정법률안(남인순의원 등 11인, 2024. 11. 11.). 의안번호 2205459.
- 저출산·고령사회기본법 전부개정법률안(강선우의원 등 11인, 2024. 11. 14.). 의안번호 2205602.
- 저출산·고령사회기본법 전부개정법률안(김윤의원 등 14인, 2024. 11. 14.). 의안번호 2205600.
- 저출산고령사회위원회·관계부처 합동(2024). 저출생 추세 반전을 위한 대책. 체류 외국인 통계 테이블 데이터(국적·지역별, 체류 자격별, 도도부현(광역자치단체)별, 연령·성별) https://www.e-stat.go.jp/stat-search/files?stat_infid=000040292372 (2025. 11. 11. 인출)
- 총무성(2024. 7. 11.). 「인구추계 2024년 10월 1일 현재」 <https://www.stat.go.jp/data/jinsui/2024np/pdf/2024np.pdf> (2025. 11. 11. 인출)
- 최영미(2018). 미등록 이주아동의 건강권과 향후과제. 경기도여성가족연구원 「이슈분석」 제113호(18-17).
- 최혜진·안수인·김주리·곽윤경·최선영(2025). 지역별 인구다양성 지수 산출과 활용: 이주배경 영유아의 보육서비스 접근성을 중심으로. 한국보건사회연구원.
- 통계청(2024). 2022년 기준 장래인구추계를 반영한 내·외국인 인구추계: 2022~2042년.
- 후생노동성(2012. 6. 13.). 「아동수당법에서의 외국인 관련 사무의 취급에 대하여」. https://www.mhlw.go.jp/web/t_doc?dataId=00tb8435&dataType=1&pageNo=1 (2025. 11. 13. 인출)
- 후생노동성(2024). 2024 「인구동태통계」. <https://www.mhlw.go.jp/toukei/saikin/hw/jinkou/kakutei24/index.html> (2025. 11. 14. 인출)
- 후생노동성(n.d.). 「육아휴직 제도」. <https://www.mhlw.go.jp/seisakunitsuite>

/bunya/koyou_roudou/koyoukintou/ryouritsu/ikuji/ (2025. 11. 1
1. 인출)

후생노동성(n.d.). 「육아휴직 등 급여에 대하여」. https://www.mhlw.go.jp/stf/seisakunitsuite/bunya/0000135090_00001.html (2025. 11. 11. 인출)

후생노동성(n.d.). 「출산·육아 일시금 등에 대하여」. https://www.mhlw.go.jp/stf/seisakunitsuite/bunya/kenkou_iryou/iryouhoken/shussan/index.html (2025. 11. 11. 인출)

Adopted and opened for signature, ratification and accession by General Assembly resolution 44/25 pf 20 November 1989 entry into force 2 September 1990, in accordance with article 49

Anderson, B & Blinder, S. (2024). Briefing: Who counts as a Migrant? Definitions and their consequences. The Migration Observatory at the University of Oxford.

Arbeitsgemeinschaft für Kinder- und Jugendhilfe – AGJ (2016). „15 Jahre Kinder- und Jugendhilfegesetz (SGB VIII) – Eine Expertise zum Stand der Professionalisierung und der Strukturentwicklung der Kinder- und Jugendhilfe in Deutschland“. https://www.lvr.de/media/wwwlvrde/jugend/service/publikationen/dokumente_97/JHR_02_2016~1.pdf

Innengruppe Bildungsberichterstattung (2022). Bildung in Deutschland 2022. Bildung in Deutschland 2022. Ein indikatorengestützter Bericht mit einer Analyse zum Bildungspersonal. Bielefeld. <https://www.bildungsbericht.de/de/bildungsberichte-seit-2006/bildungsbericht-2022>

Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz: Sozialgesetzbuch (SGB) - Achte Buch (VIII) - Kinder- und Jugendhilfe - (Artikel 1 des Gesetzes v. 26. Juni 1990, BGBl. I S. 1163). § 42 Inobhutnahme von Kindern und Jugendlichen. https://www.gesetze-im-internet.de/sgb_8/_42.html

Bundesministerium des Innern: Erwerb der deutschen Staatsangehörigkeit durch Geburt in Deutschland. <https://www.bmi.bund.de/DE/themen/verfassung/staatsangehoerigkeit/geburt-in-deutschland/g>

eburt-in-deutschland.html

Bundesministerium für Bildung, Familie, Senioren, Frauen und Jugend (2025). Frühe Chancen. <https://www.fruehe-chancen.de/>

Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (2005). Zwölfter Kinder- und Jugendbericht. Bericht über die Lebenssituation junger Menschen und die Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe in Deutschland. Berlin.

Caritas: Illegal in Deutschland. Rechte von Menschen ohne Aufenthalts erlaubnis. <https://www.caritas.de/hilfeundberatung/ratgeber/migration/lebenindeutschland/rechte-von-menschen-ohne-aufenthaltslerla>

CMW GC No.04 and CRC GC No.23(2017). State obligations regarding the human rights of children in the context of international migration in countries of origin, transit, destination and return

Convention on the Rights of the Child

Cornelissen, T., Dustmann, C., Raute, A., & Schonberg, U. (2018). Who benefits from universal child care? Estimating marginal returns to early child care attendance. *Journal of Political Economy*, 126 (6), 2356?2409.

CRC GC No.22 and CMW GC No.3(2017). General Principles regarding the human rights of children in the context of international migration

Cunha, F., & Heckman, J. J. (2007). The technology of skill formation. *American Economic Review*, 97(2), 31-47. <https://doi.org/10.1257/aer.97.2.31>

Delmi (2025) "Remissvar avseende promemoria: Ett höjt bidrag vid återvandring", Delegationen för migrationsstudier, Statens offentliga utredningar2025-08-22 JU 2025/00949 Komm2025/00307-2.

Der Partitäreische Gesamtverband (2024). Kita-Bericht 2024. https://www.der-paritaetische.de/fileadmin/user_upload/Seiten/Presse/docs/broschuere_kitabericht-2024.pdf

Destatis: Betreuungsquote von Kindern unter 6 Jahren (mit und ohne Migrationshintergrund) nach Bundesländern 2023. <https://www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Soziales/Kindertagesbetreuung/Tabellen/liste-betreuungsquote-migration-unter6jahren-nach-laendern.html#1345944>

Deutscher Bundestag: Antrag der Fraktion der CDU/CSU (2022). Qualität in der Kinderbetreuung sicherstellen – Bundesprogramm „Sprach-Kitas: Weil Sprache der Schlüssel zur Welt ist“ muss fortgesetzt werden. Drucksache 20/3277. <https://dserver.bundestag.de/btd/20/032/2003277.pdf>

Deutscher Bundestag: Kleine Anfrage (2023) an die Bundesregierung durch Reichinnek/Gohlke/Arndt, Fraktion Die Linke: - Drucksache 21/1723: Aktuelle Entwicklung der Kosten für die frühkindliche Bildung, Betreuung und Förderung. <https://dserver.bundestag.de/btd/21/022/2102203.pdf>

Deutsches Jugendinstitut (2005). DJI-Kinderbetreuungsstudie 2005. http://www.dji.de/fileadmin/user_upload/bibs/390_1_Ergebnisse_Kinderbetreuungsstudiekorr5TR.pdf

Dickson, E., & Rosen, R. (2021). Punishing those who do the wrong thing: Enforcing destitution and debt through the UK's family migration rules. *Critical Social Policy*, 41(4), 545–565.

Dickson, E., Redclift, V., & Rajina, F. (2023). Attacking transnationalism and citizenship: British Bangladeshis, family migration, and the postcolonial state. *Critical Social Policy*, 44(1), 45–66. <https://doi.org/10.1177/02610183231185756>

Dickson, E., & Rosen, R. (2025). Policy briefing: Poverty amongst children in families with ‘no recourse to public funds’. <https://www.project17.org.uk/media/8de2c3ce864bab7/policy-briefing-child-poverty-strategy.pdf> (2025.9.10. 인출)

Die Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration (2025). Lagebericht. Teilhabe in der Einwanderungsgesellschaft. Ein wissenschaftsbasierter und indikatoren gestützter Lag

- ebericht zum Stand der Integration in Deutschland. Berlin, S. 8
6. <https://www.integrationsbeauftragte.de/resource/blob/2196306/2330834/c9c424884ff0c8c109c13aae3e8f0d3a/2025-01-17-14-integrationsbericht-neu-data.pdf?download=1>
- Die Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration. Die Beauftragte der Bundesregierung für Antirassismus Gleichbehandlungsstelle EU-Arbeitnehmer (Hrsg.) (2022). Zugang zum Gesundheitssystem für Unionsbürgerinnen und Unionsbürger, Angehörige des EWR und der Schweiz. https://www.der-paritaetsche.de/fileadmin/user_upload/Zugang_Gesundheitssystem_2022_bf.pdf
- Dietrichson, J., Kristiansen, I. L., & Viinholt, B. A. (2020). Universal preschool programs and long-term child outcomes: A systematic review. *Journal of Economic Surveys*, 34(5), 1007?1043.
- Duncan, G. J., Kalil, A., Mogstad, M., & Rege, M. (2023). Investing in early childhood development in preschool and at home. In E. A. Hanushek, S. Machin, & L. Woessmann (Eds.), *Handbook of the economics of education* (Vol. 6). Elsevier. <https://doi.org/10.1016/bs.hesedu.2022.11.005>
- Dustmann, C., Landerso, R., Andersen, L.H. (2024a), “Refugee benefit cuts”, *American Economic Journal: Economic Policy*, 16(2): 406-441.
- Dustmann, C., Landerso, R., Andersen, L.H. (2024b), “Unintended Consequences of Welfare Cuts and Children and Adolescents”, *American Economic Journal: Applied Economics* 2024, 16(2): 161-185.
- Eine Expertise der Weiterbildungsinitiative Frühpädagogische Fachkräfte (WiFF). München. DOI: 10.25656/01:23618 / https://www.pedocs.de/volltexte/2021/23618/pdf/Sulzer_Wagner_2011_Inklusion_in.pdf
- Engin, F. (2019). Kulturdolmetscher in der migrationssensiblen Familienbildungarbeit – In: Forum Flüchtlingsrat Niedersachsen: Familieneleistungen: Kindergeld – Elterngeld. <https://www.nds-fluerat.org>

- g/leitfaden/4-status-aufenthaltsgestaltung/familienleistungen/
- Engin, Havva: Kulturdolmetscher in der migrationssensiblen Familienbildungsarbeit - In: Forum Erwachsenenbildung 52 (2019) 3, S. 36-38 - DOI: 10.25656/01:26172 / https://www.pedocs.de/volltexte/2023/26172/pdf/Forum_EB_2019_3_Engin_Kulturdolmetscher_in_der.pdf
- Erwachsenenbildung 52 (2019) 3, S. 36-38 - DOI: 10.25656/01:26172 / https://www.pedocs.de/volltexte/2023/26172/pdf/Forum_EB_2019_3_Engin_Kulturdolmetscher_in_der.pdf
- Fernández-Reino, M. & Sumption, M. (2022) How Secure is Pre-Settled Status for EU Citizens After Brexit? Migration Observatory report, COMPAS, University of Oxford
- Fragner, P., Schiffler, K., & Plener, P. L. (2023). Migration und Flucht – Auswirkungen auf Kinder und Jugendliche. In Psychiatrie und Psychotherapie des Kindes- und Jugendalters.
- Garvis, S. (2021). "An Explorative Study of Skilled Immigrant Mothers' Perspectives Toward Swedish Preschools." Journal of Research in Childhood Education 35 (3): 389–98.
- Hall, C., E. Lindahl och M. Tallås Ahlzén och A. Thoresson (2024). "Nya nylända flyktingfamiljers inkomstkällor och deltagande i SFI och förskola". IFAU-rapport 2024:14.
- Hall, C., Lindahl, E., O. Ropsenqvist. (2025). "Kan automatiska platserbjudanden öka förskoledeltagandet? Erfarenheter från en reform ritad mot nylända". IFAU-rapport 2025:21. IFAU-Institute for Evaluation of Labour Market and Education Policy.
- Haußler, A., Heinz, M., & Kunze, S. (2025). Kita-Pflicht in Deutschland: Potenziale und padagogische Kipppunkte. Sozial Extra, 04/2025, 274–278. <https://doi.org/10.1007/s12054-025-00790-4>
- Heckman, J. J. (2007). "The Economics, Technology, and Neuroscience of Human Capability Formation." Proceedings of the National Academy of Sciences 104 (33): 13250–55. <https://doi.org/10.1073/pnas.0701362104>.

- Hermes, H., Lergetporer, P., Peter, F., & Wiederhold, S. (2025). Application barriers and the socioeconomic gap in child care enrollment. *Journal of the European Economic Association*, 23(3), 1133-1172.
- Hinnfors, J., & Jungar, A. C. (2024). Migrationslagstiftning i Norden ? Ett restriktivt skifte (Delmi Rapport 2024:3). Delegationen for migrationsstudier (Delmi).
- Holmlund, H., Sjögren, A. and Ockert, B. (2020). Jämlikhet i möjligheter och utfall i den svenska skolan. IFAU-report 2020:7.
- Home Office. (2025). Public Funds: Migrant access to public funds, including social housing and homelessness assistance, and social care. Ver. 21.0. p.47-48.
- Home Office. (2025). Restoring control over the immigration system: white paper.
<https://www.gov.uk/government/publications/restoring-control-over-the-immigration-system-white-paper> (2025.9.10. 인출)
- Informationsverbund Asyl & Migration: Kindergeld und Elterngeld. <http://www.asyl.net/themen/sozialrecht/kindergeld-und-elterngeld>
- International Journal of Child Care and Education Policy (2023): Thematic Series: Team Concepts in Early Childhood Education and Care (ECEC). <https://ijccep.springeropen.com/ecec>
- Jähnert, J., & Reisenauer, E. (2020). Aufwachsen in Migrationsfamilien. In DJI Impulse: Ungleiche Kindheit und Jugend. Wie junge Menschen mit Migrationshintergrund in Deutschland aufwachsen (Nr. 123, H. 1, S. 14–19). DJI. <https://www.dji.de/veroeffentlichungen/literatursuche/detailansicht/literatur/29095-dji-impulse-123-ungleiche-kindheit-und-jugend.html>
- Jessen, J., Spieß, C. K., Waights, S., & Judy, M. (2020). Gründe für unterschiedliche Kita-Nutzung von Kindern unter drei Jahren sind vielfältig. DIW Wochenbericht, 14/2020. https://www.diw.de/documents/publikationen/73/diw_01.c.745631.de/20-14-1.pdf
- Jolly, A., Thomas, S. and Stanyer, J. (2020) London's children and young

- g people who are not British citizens: A profile. London: Greater London Authority.
- Kindergeld.org (2024). Kindergeld für Ausländer. <https://www.kindergeld.org/kindergeld-fuer-auslaender/>
- Kluczniok, S., Grad, I., Schneider, N., & Faas, D. (2024). Expertise „Auswirkungen von Kindertagesbetreuung auf die kindliche Entwicklung“. https://www.fruehe-chancen.de/fileadmin/user_upload/PDF-Dateien/Expertisen_und_Studien/Expertise_Auswirkungen_von_Kindertagesbetreuung_auf_die_kindliche_Entwicklung_p%C3%A44dquis.pdf
- Lagrådsremiss. (2025). Nya regler för arbetskraftsinvandring.
- Lindahl, E., Rosenqvist, O., & Selin, H. (2023). Mamman som forvald barnbidragsmottagare ? Effekter pa langsiktig fordelning av barnbidraget och jamstalldhet i hushallet (IFAU Report 2023:3). IFAU.
- Meysen, T., Beckmann, J., & de Vigo, F. (2017). Ab wann haben Kinder mit Fluchterfahrung Anspruch auf einen KiTa-Platz? nifbe ? Niedersächsisches Institut für fruhkindliche Bildung und Entwicklung. <https://nifbe.de/fachbeitraege/ab-wann-haben-kinder-mit-fluchterfahrung-anspruch-auf-einen-kita-platz/>
- Migrationsverket (Swedish Migration Agency). https://www.migrationsverket.se/du-vill-ansoka/arbeta/anstalld-eller-egen-foretagare/anstalld.html#svid10_2cd2e409193b84c506a26b98 (information hämtad 27 oktober 2025).
- Mikrozensus 2024: Statistischer Bericht - Mikrozensus - Bevölkerung nach Migrationshintergrund - Erstergebnisse 2024. https://www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Bevoelkerung/Migration-Integration/Publikationen/_publikationen-innen-migrationshintergrund.html
- Nowak, A., & Hornberg, C. (2023). Erfahrungen von Menschen mit Fluchtgeschichte bei der Inanspruchnahme der Gesundheitsversorgung in Deutschland ? Erkenntnisse einer qualitativen Studie. *Bundesgesundheitsblatt ? Gesundheitsforschung ? Gesundheitsschutz*,

66, 1117-1125.

OECD(2025). Reducing Inequalities by Investing in Early Childhood Education and Care. Starting Strong. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/b78f8b25-en>.

Prop. 2008/09:115. (Government bill). Barnomsorgspeng och allmän för skola även för treåringar.

Prop. 2021/22:132. (Government bill). Förskola för fler barn.

Prop. 2021/22:284. (Government bill). Ett höjt försörjningskrav för arbetskraftsinvandrare.

Prop. 2023/24:107. (Government bill). Ändringar i medborgarskapslagen.

Reino, M. (2022). Briefing: Children of migrants in the UK. The Migration Observatory at the University of Oxford.

Rosenqvist, O. och Sauermann, J. (2025). The effects of increasing compensatory resource allocation on student achievement – Evidence from the Equity grant in the Swedish compulsory school. IFAU WP 2025:15.

Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration (SVR) (2013) (Hrsg.): Hürdenlauf zur Kita: Warum Eltern mit Migrationshintergrund ihr Kind seltener in die fröhkindliche Tagesbetreuung schicken. https://www.svr-migration.de/wp-content/uploads/2014/11/SVR_FB_Kita_Web.pdf

Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration (SVR) (2016): Doppelt benachteiligt? Kinder und Jugendliche mit Migrationshintergrund im deutschen Bildungssystem. Eine Expertise im Auftrag der Stiftung Mercator. https://www.svr-migration.de/wp-content/uploads/2023/01/SVR-FB_Doppelt_benachteiligt-8.pdf

Sachverständigenrat Integration und Migration (SVR) (2025): Bildung als Schlüssel für gesellschaftliche Teilhabe Impulse für ein chancengerechtes Bildungssystem. https://www.svr-migration.de/wp-content/uploads/2025/11/SVR-Positionspapier_Bildung-als-Schluesse

l-fuer-Teilhabe.pdf

Schührer (2024): Inklusion durch Begegnung? Familienzentren als Vernetzungsorte im Sozialraum. In: sozialraum.de (15) Ausgabe 1/2024. URL: <https://www.sozialraum.de/inklusion-durch-begegnung-familienzentren-als-vernetzungsorte-im-sozialraum.php>

Schwaiger, H., & Neumann, U. (2010). Regionale Bildungsgemeinschaften: Gutachten zur interkulturellen Elternbeteiligung der RAA. <https://www.ew.uni-hamburg.de/ueber-die-fakultaet/personen/neumann/files/schwaiger-neumann-2010.pdf>

Skolverket (2025). Likvärdigheterna i slutet av grundskolan – en kvantitativ studie av utvecklingen över tid.

Ständige Wissenschaftliche Kommission (SWK) (2022): Impulspapier Entwicklung von Leitlinien für das Monitoring und die Evaluation von Förderprogrammen im Bildungsbereich. Berlin. <https://www.swk-bildung.org/veroeffentlichungen/impulspapier-entwicklung-von-leitlinien-fuer-das-monitoring-und-die-evaluation-von-forderprogrammen-im-bildungsbereich/>

Statens offentliga utredningar. (2020). Forskola för alla barn ? för bättre språkutveckling i svenska (SOU 2020:67). Regeringskansliet.

Statens offentliga utredningar. (2024). Stod till invandrares utvandring (SOU 2024:53). Regeringskansliet.

Statsbidrag för maxtaxa 2025. <https://www.skolverket.se/styrning-och-ansvaret/statsbidrag/hitta-statsbidrag/statsbidrag-for-maxtaxa-2025>

Statens offentliga utredningar. (2025). Andring av permanent uppehallstillstand för vissa utlanningar (SOU 2025:99). Regeringskansliet.

Statens offentliga utredningar. (2025). Kvalificering till socialforsakring och ekonomiskt bistand för vissa grupper (SOU 2025:53). Regeringskansliet.

Statens offentliga utredningar. (2025). Skarpa och tydligare krav på vandel för uppehallstillstand (SOU 2025:33). Regeringskansliet.

Statens offentliga utredningar. (2025). Starkta drivkrafter och möjlighet

- er for bistandsmottagare (SOU 2025:15). Regeringskansliet.
- Statistisches Bundesamt (n.d.). Migration und Integration. https://www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Bevoelkerung/Migration-Integration/_inhalt.html
- Statistiska centralbyran. (SCB) (2020). Uppvaxtvillkor for barn med utlandsk bakgrund. Statistiska centralbyran.
- Statistiska centralbyran. (2025). Asylsokande i Sverige. <https://www.scb.se/hitta-statistik/sverige-i-siffror/manniskorna-i-sverige/asylsokande-i-sverige/>
- Stotzler, S., & Kaifie, A. (2023). Medizinische Versorgung von Menschen ohne Krankenversicherung in Deutschland: Eine Mixed-Methods-Studie zur Situation und den aktuellen Herausforderungen. Das Gesundheitswesen, 85(08/09), 771. <https://doi.org/10.1055/s-0043-1770463>
- Sulzer, H., & Wagner, S. (2011). Inklusion in Kindertageseinrichtungen: Qualifikationsanforderungen an die Fachkräfte (Expertise der Weiterbildungsinitiative Frühpädagogische Fachkräfte [WiFF]). <https://doi.org/10.25656/01:23618>
- SVT (Swedish state television). 2025. <https://www.svt.se/nyheter/inrikes/uppgifter-till-svt-lagsta-asyrelaterade-invandringen-pa-40-ar> (information hämtad 27 oktober 2025).
- Swedish Government Offices. (2025). Ett højt bidrag vid atervandring (Government memorandum Ju2025/00949).
- Swedish Red Cross(2024). Undocumented migrants have a legal right to healthcare.
- Tietze u.a. (2012): NUBBEK - Nationale Untersuchung zur Bildung, Betreuung und Erziehung in der frühen Kindheit. Bochum. <https://www.nubbek.de/veroeffentlichungen/downloads/>
- Trägerkonsortium BiSS-Transfer (Hrsg.) (2024): BiSS-Transfer: Potenziale sichern. Arbeitsergebnisse, Länderperspektiven und Impulse. Köln: Mercator-Institut für Sprachförderung und Deutsch als Zweits

- prache. DOI: 10.3278/9783763978014 / <https://www.biss-sprachbildung.de/publikationen/abschlusspublikation/>
- Vesely, C. K. (2013). "Low-Income African and Latina Immigrant Mothers' Selection of Early Childhood Care and Education (ECCE): Considering the Complexity of Cultural and Structural Influences." *Early Childhood Research Quarterly* 28 (3): 470–86.
- Von Maurice, J., & Will, G. (2021). Geflüchtete Kinder und Jugendliche im deutschen Bildungssystem: Zentrale Befunde der Studie ReGE S. https://www.lifbi.de/Portals/2/adam/LifbiContent/dDL_iW2CYEOfHA6qgR5AlQ/Inhalt/LIfBi-Forschung-kompakt_02_ReGES.pdf
- Will, A.-K. (2019). The German statistical category "migration background": Historical roots, revisions and shortcomings. *Ethnicities*, 19 (3), 535–557.
- 岡上直子 (2019). 「外国人幼児の受け入れにおける現状と課題について」 https://www.mext.go.jp/content/1422191_02.pdf (2025年11月13日閲覧)
- 公益財団法人かながわ国際交流財団 (2025). 「イスラームの子どもたちを理解するために」 <https://www.kifjp.org/wp-new/wp-content/uploads/2025/09/Islam202506.pdf> (2025年11月13日閲覧)
- 公益財団法人日本社会福祉士会・多文化ソーシャルワーカープロジェクト (2025). 『在留資格を有さない外国人の実態調査研究事業 報告書 Vol.2』 <https://www.jacsw.or.jp/citizens/kokusai/documents/2024tabunkahoukokusyo.pdf>
- 大津泰子 (2024). 「外国ルーツを持つ子どもの就学前教育・保育に関する近年の動向」『近畿大学九州短期大学研究紀要』54:9-21 <https://lib.kjc.kindai.ac.jp/pdf/2024-02.pdf> (2025年11月13日閲覧)
- 大沢真理 (2025). 『生活保障システムの転換——<逆機能>を超える』 岩波書店
- 李節子 (2020). 「新多文化共生時代における母子保健・医療のあり方」『長崎大学多文化社会研究』 6:437-458. https://nagasaki-u.repo.nii.ac.jp/record/692/files/JGHSS6_437.pdf (2025年11月13日閲覧)
- 林悠子 (2021). 「外国につながる子どもの保育における家庭との連携の課題：子どもの言語発達の視点から」『神戸松蔭女子学院大学研究紀要』2: 67-81.<https://>

- /share.google/cP9K5y5pKUH73f1D0 2025年11月13日)
- 武田丈・青木理恵子・布施響・村松紀子 (2019). 「外国人母子保健に関するCBPRから見えてくる「地域社会と外国人」——多文化共生から多文化共創へ——」『人間福祉学研究』12 (1) : 57-72. <https://share.google/T0Fs7wpEUtjeJHa5a> (2025年11月13日閲覧)
- 三井真紀・韓在熙・林悠子・松山有美 (2017). 「日本における多文化保育の政策・実践・研究の動向と課題」『VISIO』47 : 31-41. <https://share.google/r0ndCKTfx1B7kpiJ6> (2025年11月13日)
- 小倉亜紗美・田村麻歩・神田佑亮・八島美菜子 (2023). 「保育園等における外国ルーツをもつ子どもの受け入れの現状と課題—コミュニケーション補助ツールの提案—」『実践政策学』9(1): 83-100. https://policy-practice.com/db/9_83.pdf
- 余田翔平・新谷由里子 (2018). 「母親の就業と祖父母からの育児支援—「個体内変動」と「個体間の差異」の検討—」『人口問題研究』74-1:61-73. <https://www.ipss.go.jp/syoushika/bunken/data/pdf/18740105.pdf> (2025年11月13日)
- 外国人支援・多文化共生ネット (2022). 「外国人住民への子育て支援白書—支援者・保護者の声なき声を聞く—」 <https://www.toyotafound.or.jp/activity/publications/migration/data/2023-0214-1038.pdf> (2025年11月13日閲覧)
- 移民女性のリプロダクティブ・ジャスティス・プロジェクト (2025). 『外国人のための日本語で学ぶライフプラン—健康で安心して暮らすために—』スリーエーネットワーク
- 日本公衆衛生看護学会国際委員会 (2025). 「外国人住民の妊娠から子育てを地域で支える：対話型オンライン企画「グローバルトーク」の報告」『日本公衆衛生看護学会誌』14(2):62-73. https://www.jstage.jst.go.jp/article/jiphn/14/2/14_2025.cr003/_html/-char/ja (2025年11月13日)
- 田中敏明・川俣美砂子・杉村智子・矢野洋子・今津尚子・古野愛子 (2024). 「日本の保育施設における外国籍幼児の保護者支援—日本の保育施設に対する意識と要望—」『豊岡短期大学論集』20: 123-131. <https://koutoku.ac.jp/toyooka/pdf/department/kiyou/r5/r5-13.pdf> (2025年11月13日閲覧)
- 田中雅子 (2022). 「日本における移民女性の予定外の妊娠と避妊や中絶サービスへの

アクセス—アジア5カ国出身者に対するオンライン調査から—』、『国際ジェンダー学会誌』20: 83-102 https://doi.org/10.32195/isgs.20.0_83 (2025年11月13日閲覧)

田中雅子 (2025). 「家族をもち、共に暮らす権利を考える—リプロダクティブ・ジャスティスの視点から」駒井洋監修、加藤丈太郎編著『再考・特定技能制度—労働力から人間へ』明石書店、199-219.

田中雅子・高向有理・鹿毛理恵 (2024). 『日本で暮らす留学生のための包括的セクシュアリティ教育：調査結果に見るその必要性と教材の開発』Occasional Paper 38、上智大学アジア文化研究所

佐々木由美子 (2021). 「外国人保育士のキャリア形成—周辺化されている自分から当事者としての自分へ—」『子どもの日本語教育研究』4: 15-24. <https://kodomo-no-nihongo.com/files/uploads/Konichiken-WJ4-KI03.pdf> (2025年11月13日閲覧)

厚生労働省 (2020). 『保育所等における外国籍等の子ども・保護者への対応に関する調査研究事業報告書』(実施主体: 三菱UFJリサーチ&コンサルティング) <https://www.mhlw.go.jp/content/11900000/000756538.pdf> (2025年11月11日閲覧)

참고 법령

「경기도 외국인주민 지원 조례」[경기도조례 제8508호, 2025. 7. 18., 일부개정]

「경기도 출생 미등록 외국인 아동 발굴 및 지원 조례」[시행 2025.10.10.] [경기도조례 제8704호, 2025.10.10., 제정]

「고용보험법」[법률 제21065호, 2025. 10. 1., 타법개정]

「교육기본법」[법률 제20663호, 2025. 1. 21., 일부개정]

「근로기준법」[법률 제20520호, 2024. 10. 22., 일부개정]

「난민법」[법률 제14408호, 2016. 12. 20., 일부개정]

「남녀고용평등과 일·가정양립 지원에 관한 법률」[법률 제21065호, 2025. 10. 1., 타법개정]

「다문화가족지원법」[법률 제21272호, 2025. 12. 30., 일부개정]

「모자보건법」[법률 제20879호, 2025. 4. 1., 일부개정]

- 「사회보장기본법」 [법률 제21065호, 2025. 10. 1., 타법개정]
- 「서울특별시 외국인주민 및 다문화가족 지원 조례」 [서울특별시조례 제9882호, 2025. 9. 29., 타법개정]
- 「시흥시 출생 미등록 아동 발굴 및 지원 조례」 [경기도시흥시조례 제2272호, 2023. 8. 9., 제정]
- 「아동수당법」 [법률 제19455호, 2023. 6. 13., 일부개정]
- 「영유아보육법」 [법률 제20380호, 2024. 3. 19., 일부개정]
- 「유아교육법」 [법률 제21065호, 2025. 10. 1., 타법개정]
- 「응급의료에 관한 법률」 [법률 제21065호, 2025. 10. 1., 타법개정]
- 「재한외국인 처우 기본법」 [법률 제20734호, 2025. 1. 31., 일부개정]
- 「초·중등교육법 시행령」 [대통령령 제35856호, 2025. 11. 25., 타법개정]
- 「출입국관리법」 [법률 제20794호, 2025. 3. 18., 일부개정]
- 현법재판소 2023. 3. 23. 선고 헌마975 결정.
- 화성시 다문화가족 및 외국인주민 지원 조례 [경기도화성시조례 제2324호, 2024. 11. 13., 일부개정]

영국

1975년 고용보호법 (Employment Protection Act 1975)

1975년 아동수당법 (Child Benefit Act 1975)

1992년 사회보장기본법 (Social Security Contributions and Benefits Act 1992)

1996년 고용권리법 (Employment Rights Act 1996)

1999년 이민 및 망명법 (Immigration and Asylum Act 1999)

1999년 출산 및 육아휴직 등 개정 규정 (Maternity and Parental Leave etc. Regulations 1999) (SI 1999/3312)

2006년 아동보육법 (Childcare Act 2006)

2006년 아동수당 시행규칙 (Child Benefit (General) Regulations 2006)

2010년 평등법 (Equality Act 2010)

2014년 사회보장 시행규칙 (The Social Security (Maternity Allowance) (Participating Wife or Civil Partner of Self-employed Earner) Regulations 2014)

2014년 아동 및 가족법(Children and Families Act 2014)

2014년 출산 및 육아휴직 등 개정 규정 (Maternity and Parental Leave etc. (Amendment) Regulations 2014)

2016년 아동보육법(Childcare Act 2016)

독일

국적법 Staatsangehörigkeitsgesetz (2024). https://www.blja.bayern.de/imperia/md/content/stmas/blja_2024/pdf/mitteilungsblatt_13_6.pdf (2025. 9. 10. 인출)

난민·망명신청자 급여법 Asylbewerberleistungsgesetz (AsylbLG). (1993). Gesetz über Leistungen an Asylbewerber. Gesetze im Internet. (2025. 9. 10. 인출)

부모수당 및 육아휴직법 Gesetz zum Elterngeld und zur Elternzeit (BEEG). (2006). Gesetz über die Gewährung von Elterngeld und Elternzeit. Gesetze im Internet. <https://www.gesetze-im-internet.de/beeg/> (2025. 9. 10. 인출)

사회법전 제8권 (아동·청소년 복지) Sozialgesetzbuch (SGB VIII). (1990). Achtes Buch. Kinder- und Jugendhilfe. https://www.gesetze-im-internet.de/sgb_8/ (2025. 9. 10. 인출)

아동 보육시설 확충법 Tagesbetreuungsausbauigesetz (TAG). (2024). https://www.blja.bayern.de/imperia/md/content/stmas/blja_2024/pdf/7_29_03.03.07_druckf.pdf (2025. 9. 10. 인출)

연방 아동수당법 Bundeskindergeldgesetz (BKGG). (1996). Gesetz über die Gewährung von Kindergeld. Gesetze im Internet. https://www.gesetze-im-internet.de/bkgg_1996/ (2025. 9. 10. 인출)

스웨덴

미등록 체류 외국인에 대한 보건의료법 (Lag (2013:407) om hälso- och sjukvård till vissa utlänningar som vistas i Sverige utan nödvändiga tillstånd). https://www.riksdagen.se/sv/dokument-och-lagar/dokument/svensk-forfatningssamling/lag-2013407-om-halso-och-sjukvard-till-vissa_sfs-2013-407/ (2025. 6. 9. 인출)

사회보험법 (Socialförsäkringsbalk) (2010:110). https://www.riksdagen.se/sv/dokument-och-lagar/dokument/svensk-forfatningssamling/socialforsakringsbalk-2010110_sfs-2010-110/#K8 (2025. 6. 9. 인출)

외국인법 (Utlänningslag) (2005:716). https://www.riksdagen.se/sv/dokument-och-lagar/dokument/svensk-forfatningssamling/utlanningslag-2005716_sfs-2005-716/ (2025. 6. 9. 인출)

학교법 (Skollag) (2010:800). https://www.riksdagen.se/sv/dokument-och-lagar/dokument/svensk-forfatningssamling/skollag-2010800_sfs-2010-800/ (2025. 6. 9. 인출)

일본

고용보험법 (雇用保険法). <https://laws.e-gov.go.jp/law/349AC0000000116> (2025. 6. 9. 인출)

모자보건법 (母子保健法). <https://laws.e-gov.go.jp/law/340AC0000000141> (2025. 6. 9. 인출)

아동복지법 (児童福祉法). <https://laws.e-gov.go.jp/law/322AC0000000164> (2025. 11. 14. 인출)

아동수당법 (児童手当法). <https://laws.e-gov.go.jp/law/346AC0000000073> (2025. 6. 9. 인출)

아동·양육지원법 (子ども・子育て支援法). <https://laws.e-gov.go.jp/law/424AC0000000065> (2025. 6. 9. 인출)

육아휴업, 개호휴업 등 육아 또는 가족 개호를 수행하는 근로자의 복지에 관한 법률 (약칭: 육아·개호휴직법) (育児休業, 介護休業等育児又は家族介護を行う労働者の福祉に関する法律). <https://laws.e-gov.go.jp/law/403AC0000000076> (2025. 6. 9. 인출)

출입국 관리 및 난민인정법 (出入国管理及び難民認定法). <https://laws.e-gov.go.jp/law/326CO0000000319> (2025. 6. 9. 인출)

학교교육법 (学校教育法). <https://laws.e-gov.go.jp/law/322AC0000000026> (2025. 6. 9. 인출)

정부·통계 보고서

Bundesministerium des Innern und für Heimat. (2023). Migrationsbericht 2023. Berlin: BMI.

Bundesregierung. (2021). Neunter Familienbericht. Berlin: Bundesregierung.

Statistisches Bundesamt (Destatis). (2023). Kindertagesbetreuung in Deutschland 2023. Wiesbaden: Destatis.

Statistisches Bundesamt (Destatis). (2024). Kindertagesbetreuung in Deutschland 2024. Wiesbaden: Destatis.

Statistisches Bundesamt: Migration und Integration. https://www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Bevoelkerung/Migration-Integration/_inhalt.html

프로그램·전문 보고 (독일)

Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend. (2005). Zwölfter Kinder- und Jugendbericht. Bericht über die Lebenssituation junger Menschen und die Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe in Deutschland. Berlin. <https://www.bmbfsj.bund.de/resource/blob/112224/7376e6055bbcaf822ec30fc6ff72b287/12-kinder-und-jugendbericht-data.pdf>

Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend. (2005). Zwölfter Kinder- und Jugendbericht. Bericht über die Lebenssituation junger Menschen und die Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe in Deutschland. Berlin. <https://www.bmbfsj.bund.de/resource/blob/115438/d7ed644e1b7fac4f9266191459903c62/15-kind-er-und-jugendbericht-bundestagsdrucksache-data.pdf>

- Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ). (2017). Sprach-Kitas: Weil Sprache der Schlüssel zur Welt ist. Berlin: BMFSFJ.
- Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ). (2022a). Kita-Einstieg: Brücken bauen in frühe Bildung – Abschlussbericht 2017–2022. Berlin: BMFSFJ.
- Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ). (2022b). Frühe Hilfen in Deutschland: Jahresbericht. Berlin: BMFSFJ.
- Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ). (2022c). Kindertagesbetreuung Kompakt Ausbaustand und Bedarf 2021. https://www.fruehe-chancen.de/fileadmin/user_upload/PDF-Dateien/Kindertagesbetreuung-Kompakt-ausbaustand-und-bedarf-2021.pdf
- Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ). (2025). Richtlinien zum BEEG für alle Geburten und Elterngeldbezugszeiten. BMBFSFJ/211. <https://www.bmbfsfj.bund.de/resource/blob/243236/6d06137220a52d1a18905493c3ab6199/richtlinien-zum-beeg-data.pdf>
- Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend: Bundesprogramm „Sprach-Kitas: Weil Sprache der Schlüssel zur Welt ist“. Programmbegleitende Evaluation. <https://www.fruehe-chancen.de/themen/sprachliche-bildung/bundesprogramm-sprach-kitas-wiel-sprache-der-schluesself-zur-welt-ist-alt/ueber-das-programm/programmbegleitende-evaluation>



Abstract

Childcare Policy Challenges in Response to Demographic Changes: An International Comparison of Immigration Policies

Keun Jin Kim, Changhyun Park, Jiwon Kim, Youngmin Kim,
Havva Engin, Erica Lindahl, Olof Rosenqvist, Masako Tanaka

At present, childcare policy support within the country is limited to individuals holding Korean nationality in Korea. However, in view of the United Nations Convention on the Rights of the Child (CRC) and other relevant international frameworks, there is increasing recognition of the need to enhance existing policies to ensure the protection of human rights, facilitate social integration and promote the healthy development of foreign infants and young children residing in the country.

In this context, the present study seeks to conduct an international comparative analysis of childcare policies concerning foreign infants and young children in Korea, Japan, Germany, Sweden, and the UK. The objective is to generate meaningful policy insights and explore future directions for policy advancement.

In this study, “foreign infants and young children” refers to children residing in the country who do not hold your country’s nationality (i.e., those with foreign citizenship or no citizenship).

Scope of Childcare Policies covered in this study:

- ① Cash benefits: Child allowance, parental leave pay, birth grants, etc.
- ② Early childhood education and care(ECEC): Use of kindergartens, childcare centres, etc.

- ③ Time-related support for child-rearing: Parental leave, reduced working hours during child-rearing periods, etc.
- ④ Health support: Medical services for infants, young children and pregnant women

Keyword: immigration policy, childcare policy for migrant children, international comparison



부록

부록 1. 전문가 조사 설문지(국문)

「인구구조 변화에 대응하는 육아정책의 과제: 이민정책 국제비교를 중심으로」 전문가 조사

연구 설명문

안녕하십니까?

육아정책연구소는 취학전 영유아(0~5세)에 대한 육아정책을 체계적이며 종합적으로 수행하기 위하여 설립된 대한민국 국무총리실 산하 국가정책연구기관입니다.

한국의 취학전 영유아(0~5세)에 대한 육아정책 지원은 대한민국 국적 보유자를 중심으로 이루어지고 있습니다. 유엔아동권리협약 등을 고려했을 때 한국에 거주하는 외국인 영유아의 인권보장, 사회통합 및 성장·발달을 위해 기존 육아정책을 개선할 필요성이 제기되고 있습니다.

본 연구는 이를 위해 한국, 일본, 독일, 스웨덴, 영국의 외국인 영유아에 대한 육아정책 현황을 비교하여 정책 시사점을 얻고, 향후 대응 방안을 모색하는 국제비교 연구입니다.

전문가 조사

본 조사에서는 외국인 영유아 대상 육아정책 적용 범위·내용 및 운영 현황에 대한 전문가 의견 수렴, 외국인 영유아에 대한 육아정책 적용 관련 정책 현안, 개선방안, 향후 방향성(목표 및 우선순위 등)을 분석하기 위해 전문가를 대상으로 질적 자료를 수집하고자 합니다.

본 조사의 질문지는 다음과 같이 구성되어 있습니다.

1. 외국인 영유아에 대한 육아정책 적용 범위 및 내용
2. 국가별 외국인 영유아에 대한 육아정책(적용범위 및 내용)이 만들어진 배경

(문화적, 역사적 맥락)

3. 외국인 영유아에 대한 육아정책 적용 관련 정책 현안(정책 시행상 어려움, 미비점 등) 및 개선방안
4. 외국인 영유아에 대한 육아정책 적용 관련 향후 방향성(목표 및 우선순위 등)
5. 향후 정책 방향에 대한 추가적인 제언

전문가 온라인 조사 참여와 관련된 정보는 다음과 같습니다.

- **조사 대상:** 한국, 일본, 독일, 스웨덴, 영국의 외국인 영유아에 대한 이민정책 및 육아정책 관련 학계 및 정책 전문가 총 50명(각 국가별 10명씩)
- **참여 기간:** 2025년 8월 26일 ~ 9월 3일
- **참여에 따른 보상:** 조사를 참여하신 분께는 30만원(세전)이 지급됩니다.
- **개인정보와 비밀보장:** 본 연구의 참여로 귀하에게서 수집되는 개인정보는 응답자 성명, 이메일, 직책, 소속입니다. 수집된 정보는 개인정보보호법에 준하여 적절히 관리되며 연구진은 개인정보 보호를 위해 최선을 다할 것입니다. 본 연구 내용이 보고서에 공개될 때 귀하의 개인식별정보는 사용되지 않을 것입니다. 귀하가 본 조사에 참여한다면, 이러한 사항에 대하여 사전에 알고 있었으며 이를 허용한다는 의사로 간주됩니다.
- **제3자 정보제공:** 본 연구에서 수집된 자료는 개인식별정보가 포함되지 않은 상태에서 제3자에게 공개되어 사용될 수 있습니다.
- **수집된 자료의 보관:** 조사로부터 수집된 원자료는 통계법에 따라 시건장치가 있는 연구책임자의 연구실 내에 3년간 보관되며, 연구진 이외에는 열람할 수 없습니다. 보관기간인 3년이 지난 이후 즉시 폐기됩니다.
- **연구참여 도중 중도 탈락:** 귀하는 연구에 참여하신 후에도 언제든지 도중에 그만 둘 수 있으며 이에 따른 불이익은 없습니다. 수집된 모든 정보는 종단 즉시 폐기 됩니다. 만일 귀하가 연구 참여를 중단하기를 희망하신다면, 담당 연구원이나 연구책임자에게 말씀해주십시오.

- 문의: 본 연구에 대해 질문이 있거나 연구 중간에 문제가 생길 시 연구진에게 연락해주십시오.

육아정책연구소 연구책임자 김근진, 02-398-7799, kjkim529@kicce.re.kr
 연구원 김영민, 02-398-7764, miyk0736@kicce.re.kr

I. 기본 정보

1. 귀하는 어느 나라에서 근무하십니까?

- ① 한국
- ② 일본
- ③ 독일
- ④ 스웨덴
- ⑤ 영국

2. 귀하가 속해있는 기관의 소재지는 어디입니까?

시 / 도	
시 / 군 / 구	

3. 귀하는 어디에 해당합니까?

- ① 학계 전문가(대학교수, 관련 연구자 등)
- ② 정책 전문가(정부 부처 관계자 등)

4. 귀하의 소속기관은 다음 중 어디에 해당합니까?

- ① 국공립기관(공공 교육당국, 정부기관 혹은 지방자치단체에 의해 운영되는 기관)
- ② 사립/민간기관(비정부기관, 노동조합, 기업, 민간단체 또는 개인에 의해 운영되는 기관)

II. 전문가 조사

〈설문지 사전정보〉

외국인 영유아에 대한 개념 정의: 본 설문지에서 **외국인 영유아**는 해당 국가에 거주하고 있으나 해당 국가의 국적을 보유하고 있지 않은(외국국적 또는 무국적) **취학전 영유아(0~5세)**를 의미합니다.

본 설문의 **육아정책 범주**는 다음과 같습니다.

- ① **현금지원:** 아동수당, 육아휴직 급여, 출산수당 등
- ② **유아교육·보육:** 유치원, 어린이집 이용 등
- ③ **자녀돌봄 시간지원:** 육아휴직, 육아기 근로시간 단축 등
- ④ **건강지원:** 영유아 및 임산부 의료서비스 이용 등

1. 외국인 영유아의 체류 자격(영주권자, 난민 인정자, 체류비자 소지자, 미등록 외국인 등)에 따른 육아정책 적용 범위 및 내용(외국인 영유아의 제도 접근성, 정보 접근성 및 지원 범위 등)을 기술해 주십시오. 여기서 육아정책은 중앙정부 정책을 기준으로 응답해 주십시오.

※ 육아정책: 취학전 영유아(0~5세)에 대한 현금지원, 유아교육 및 보육, 자녀돌봄 시간지원, 건강지원 등

2. 외국인 영유아의 체류 자격(영주권자, 난민 인정자, 체류비자 소지자, 미등록 외국인 등)에 따른 육아정책 적용 범위 및 내용(외국인 영유아의 제도 접근성, 정보 접근성 및 지원 범위 등)에 관해 지방자치단체 정책 간 차이가 있다면 대표적인 지방자치단체 정책 사례를 기술해 주십시오.

※ 육아정책: 취학전 영유아(0~5세)에 대한 현금지원, 유아교육 및 보육, 자녀돌봄 시간지원, 건강지원 등

3. 1번 질문에서 기술한 외국인 영유아에 대한 육아정책(적용 범위 및 내용)이 만들 어진 배경(문화적, 역사적 맥락)이 있다면 어떤 것이라고 생각하십니까?

※ 육아정책: 취학전 영유아(0~5세)에 대한 현금지원, 유아교육 및 보육, 자녀돌봄 시간지원, 건강지원 등

4. 외국인 영유아에 대한 육아정책 적용 관련 정책현안(정책 시행상 어려움, 미비점 등) 및 개선방안을 기술해 주십시오.

※ 육아정책: 취학전 영유아(0~5세)에 대한 현금지원, 유아교육 및 보육, 자녀돌봄 시간지원, 건강지원 등

5. 외국인 영유아에 대한 육아정책 적용 관련 향후 방향성(목표 및 우선순위 등)을 기술해 주십시오. 여기서 우선순위는 어떤 정책적 지원이 우선되어야 하는가를 기준으로 응답해 주십시오.

※ 육아정책: 취학전 영유아(0~5세)에 대한 현금지원, 유아교육 및 보육, 자녀돌봄 시간지원, 건강지원 등

6. 한국에 거주하는 외국인 영유아에 대한 육아정책 개선 방향에 대해서 추가적으로 제언하고 싶은 사항이 있다면 자유롭게 기술해 주십시오.

※ 육아정책: 취학전 영유아(0~5세)에 대한 현금지원, 유아교육 및 보육, 자녀돌봄 시간지원, 건강지원 등

III. 응답자 특성

1. 귀하의 성별은 무엇입니까?

- ① 남성
- ② 여성

2. 귀하의 연령은 어떻게 되십니까?

- ① 20대
- ② 30대
- ③ 40대
- ④ 50대
- ⑤ 60대 이상

3. 귀하의 최종학력은 다음 중 어디에 해당합니까?

- ① 고등학교 졸업
- ② 직업훈련원/학교 졸업
- ③ 전문대 졸업
- ④ 4년제 대학 졸업
- ⑤ 대학원 졸업

4. 귀하의 전문분야는 무엇입니까?

- ① 유아교육학
- ② 아동학/아동가족학
- ③ 교육학
- ④ 사회복지/아동복지학
- ⑤ 정책학
- ⑥ 행정학
- ⑦ 사회학
- ⑧ 정치학
- ⑨ 기타()

5. 귀하의 관련 분야 경력은 얼마나 됩니까?

현재 직장 근무 경력	()년
총 경력	()년

6. 귀하의 현재 소속과 직책은 무엇입니까?

소속/부서	
직책	

조사에 참여해주셔서 대단히 감사합니다.

부록 2. 전문가 조사 설문지(영어)

“Childcare Policy Challenges in Response to Demographic Changes: An International Comparison of Immigration Policies” Expert Survey

Research Information

Greetings,

The Korea Institute of Childcare and Education (KICCE) is a national policy think tank affiliated with the Prime Minister’s Office of the Republic of Korea and established to carry out systematic and comprehensive research on childcare policy.

At present, childcare policy support within the country is limited to individuals holding Korean nationality. However, in view of the United Nations Convention on the Rights of the Child (CRC) and other relevant international frameworks, there is increasing recognition of the need to enhance existing policies to ensure the protection of human rights, facilitate social integration and promote the healthy development of foreign infants and young children residing in the country.

In this context, the present study seeks to conduct an international comparative analysis of childcare policies concerning foreign infants and young children in Korea, Japan, Germany, Sweden, and the UK. The objective is to generate meaningful policy insights and explore future directions for policy advancement.

Expert Survey

This survey seeks to collect qualitative data from experts in order to analyse the direction of immigration policies concerning foreign infants and young children; the scope, content and implementation status of childcare policies applicable to this

group; and the associated policy outcomes, challenges, areas for improvement and future directions, including objectives and priorities.

The questionnaire comprises the following sections:

1. Demographic composition of the immigrant population and current status of foreign infants and young children residing in the country
2. Direction of immigration policies concerning foreign infants and young children in each country
3. Scope and content of childcare policies applicable to foreign infants and young children in each country
4. Cultural and historical context in each country underlying the development of childcare policies, including their scope of application and content
5. Actual usage of childcare support systems for foreign infants and young children and their families in each country
6. Policy outcomes in each country concerning foreign infants and young children, such as contributions to their development and the social integration of their families
7. Policy issues in each country related to the care of foreign infants and young children, including implementation challenges, shortcomings and areas for improvement
8. Future policy directions, particularly goals and priorities, in each country concerning foreign infants and toddlers
9. Policy recommendations for Korea based on each country's experiences and practices

Information Regarding Participation in the Expert Online Survey

O Survey Participants: A total of 50 academic and policy experts in immigration and childcare policies related to foreign infants and young children will participate in this survey, with 10 experts each from Korea, Japan, Germany, Sweden, and the UK.

O Participation Period: August 18 – September 3, 2025

O Compensation: Participants will receive an online gift card valued at

approximately GBP 170 delivered via email.

- **Privacy and Confidentiality:** The personal information collected through this study includes your name, email address, job title and affiliation. This information will be used solely for the purpose of sending the Amazon gift card and will be permanently deleted following its delivery. All personal data will be handled in accordance with applicable data protection laws, and the research team will take all reasonable measures to safeguard your privacy. No personally identifiable information will appear in any published material. By completing this survey, you confirm that you have read and agreed to these terms.
- **Data Sharing with Third Parties:** Survey data may be shared with third parties in anonymised form, with all personally identifiable information removed.
- **Data Storage:** The original data will be securely stored in the principal investigator's locked office for three years, in accordance with the Statistics Act of the Republic of Korea, to ensure it is not accessible to anyone outside the research team. After this retention period, the data will be immediately destroyed.
- **Voluntary Withdrawal:** You may withdraw from the study at any time without penalty. Should you choose to discontinue your participation, all data collected from you will be promptly deleted. To withdraw, please inform the principal investigator or the designated contact person.
- **Inquiries:** If you have any questions regarding the study or experience any difficulties during your participation, please contact the research team.

Korea Institute of Child Care and Education (KICCE)

Principal Investigator: Dr. Keun Jin Kim, Email: kjkim529@kicce.re.kr

Researcher: Ms. Youngmin Kim, Email: miyk0736@kicce.re.kr

To receive the Amazon eGift Card, please provide your full name and email address.

Name	
Email	

I . General Information

1. In which country do you currently work?

- ① Korea
- ② Japan
- ③ Germany
- ④ Sweden
- ⑤ United Kingdom

2. Where is your institution located?

Country / Region	
County / District / Borough	

3. Which of the following best describes your role?

- ① Academic expert (e.g., university professor, researcher)
- ② Policy expert (e.g., government official)

4. Which of the following best describes your affiliated institution?

- ① Public institution (e.g., operated by public education authorities, government agencies or local governments)
- ② Private or non-governmental institution (e.g., operated by NGOs, labour unions, corporations, private organisations or individuals)

II. Expert Survey

<Preliminary Information>

Definition of Foreign Infants and Toddlers: In this survey, “**foreign infants and young children**” refers to children residing in your country who do not hold your country’s nationality (i.e., those with foreign citizenship or no citizenship).

Scope of Childcare Policies Covered in This Survey:

- ① **Cash benefits:** Child allowance, parental leave pay, birth grants, etc.
- ② **Early childhood education and care:** Use of kindergartens, childcare centres, etc.
- ③ **Time-related support for child-rearing:** Parental leave, reduced working hours during child-rearing periods, etc.
- ④ **Health support:** Medical services for infants, young children and pregnant women

1. Please describe the demographic composition of the immigrant population and the current status of foreign infants and young children residing in your country.

2. Please describe the direction of your country’s immigration policies related to the entry, residence and family formation of foreign infants and young children.
For the purpose of this survey, “immigration policy” refers specifically to policies governing entry, residence and family formation for foreign infants and young children and should be distinguished from the aforementioned childcare policies.

--

3. Please describe the scope and content of childcare policies applicable to foreign infants and young children, differentiated by their residency status – permanent residents, recognised refugees, EU citizens, long-term visa holders and undocumented immigrants. In your response, please address aspects such as their institutional accessibility, access to information and extent of available support based on policies at the central government level.

(1) Cash benefits (e.g., child allowance, parental leave pay, birth grants)

--

(2) Early childhood education and care (e.g., use of kindergartens, childcare centres)

--

(3) Time-related support for child-rearing (e.g., parental leave, reduced working hours during child-rearing periods)

--

(4) Health support (e.g., medical services for infants, young children and pregnant women)

--

4. If the scope and content of childcare policy application varies across local governments depending on the residency status of foreign infants and young

children (e.g. permanent residents, recognised refugees, EU citizens, long-term visa holders and undocumented immigrants), please provide representative examples of local government policies for each of the following areas. In your response, please address aspects such as their institutional accessibility, access to information and extent of available support.

- (1) Cash benefits (e.g., child allowance, parental leave pay, birth grants)

- (2) Early childhood education and care (e.g., use of kindergartens, childcare centres)

- (3) Time-related support for child-rearing (e.g., parental leave, reduced working hours during child-rearing periods)

- (4) Health support (e.g., medical services for infants, young children and pregnant women)

5. Please describe the cultural and historical context underlying the development of childcare policies for foreign infants and young children in your country, including their scope of application and content, as referenced in Question 3.

- (1) Cash benefits (e.g., child allowance, parental leave pay, birth grants)

- (2) Early childhood education and care (e.g., use of kindergartens, childcare centres)

- (3) Time-related support for child-rearing (e.g., parental leave, reduced working hours during child-rearing periods)

- (4) Health support (e.g., medical services for infants, young children and pregnant women)

6. Are the childcare support systems described in Question 3 effectively utilised by foreign infants and young children and their families in practice? If not, what are the main reasons for their limited use?

7. Please describe the policy outcomes associated with the application of childcare policies to foreign infants and young children in your country (e.g., cash benefits, early childhood education and care, time-related support for child-rearing and health support).

For example, to what extent have these policies contributed to the social integration of families and to the growth and development of foreign infants and young children?

8. Please describe the current policy challenges and limitations in implementing childcare policies for foreign infants and young children in your country and suggest possible areas for improvement.

(1) Cash benefits (e.g., child allowance, parental leave pay, birth grants)

(2) Early childhood education and care (e.g., use of kindergartens, childcare centres)

(3) Time-related support for child-rearing (e.g., parental leave, reduced working hours during child-rearing periods)

(4) Health support (e.g., medical services for infants, young children and pregnant women)

9. Please describe future policy directions, particularly their goals and priorities, regarding the application of childcare policies to foreign infants and young children (e.g., cash benefits, early childhood education and care, time-related support for child-rearing and health support) in your country. In your response, please indicate which types of support should be prioritised moving forward.

--

10. As Korea reviews measures to enhance its childcare policies for foreign infants and young children, we would appreciate any recommendations or suggestions based on your country's experiences and practices.

--

III. Demographic Information

1. What is your gender?

- ① Male
- ② Female

2. What is your age group?

- ① 20s
- ② 30s
- ③ 40s
- ④ 50s
- ⑤ 60s and above

3. What is your highest level of education?

- ① High school graduate
- ② Vocational training academy/school graduate
- ③ Associate degree
- ④ Bachelor's degree
- ⑤ Graduate degree

4. What is your area of expertise?

- ① Early childhood education
- ② Child studies / Child and family studies
- ③ Education
- ④ Social welfare / Child welfare
- ⑤ Public policy
- ⑥ Public administration
- ⑦ Sociology
- ⑧ Political science
- ⑨ Other

5. How many years of experience do you have in your field?

Current Job	() years
Total Experience	() years

6. What is your current affiliation and job title?

Affiliation / Department	
Job Title	

Thank you very much for your participation in this survey.

부록 3. 전문가 조사 설문지(독일어)

Expertbefragung: Herausforderungen der Kinderbetreuungspolitik im demografischen Wandel – internationaler Vergleich migrationspolitischer Ansätze

Sehr geehrte Damen und Herren,

das Koreanische Institut für Kinderbetreuung und Bildung (Korea Institute of Child Care and Education, KICCE) ist eine staatliche Forschungseinrichtung, die dem Amt des Ministerpräsidenten der Republik Korea unterstellt ist. Es wurde mit dem Ziel gegründet, eine Politik für die Betreuung von Kindern systematisch und umfassend zu entwickeln und umzusetzen.

Die politische Förderung im Bereich der Kinderbetreuung durch die südkoreanische Regierung ist derzeit auf Personen mit südkoreanischer Staatsangehörigkeit beschränkt. In Anbetracht der UN-Kinderrechtskonvention wird eine Überarbeitung der bestehenden Kinderbetreuungspolitik zunehmend notwendig, um die Rechte der in Südkorea lebenden ausländischen Kleinkinder sicherzustellen sowie deren gesellschaftliche Integration, gesundes Aufwachsen und ihre Entwicklung zu fördern.

Vor diesem Hintergrund will das Institut im Rahmen der vorliegenden Studie die aktuelle Lage der Betreuungspolitik für ausländische Kleinkinder in fünf Ländern - Südkorea, Japan, Deutschland, Schweden und dem Vereinigten Königreich – vergleichend analysieren. Dadurch sollen politische Implikationen und Empfehlungen abgeleitet und künftige politische Lösungsansätze entwickelt werden.

Expertbefragung

Im Rahmen dieser Studie sollen durch eine Befragung von Fachpersonen qualitative Daten erhoben werden. Ziel ist es, die Einschätzungen von Expertinnen und Experten zu folgenden Aspekten zu erfassen: der strategischen Ausrichtung der Migrationspolitik im Hinblick auf ausländische Kleinkinder und Vorschulkinder

in ihrem jeweiligen Land sowie dem Geltungsbereich, den Inhalten und dem aktuellen Umsetzungsstand kinderbetreuungspolitischer Maßnahmen für diese Zielgruppe. Darüber hinaus sollen politische Erfolge, gegenwärtige Herausforderungen, Verbesserungsansätze sowie die zukünftige Ausgestaltung – beispielsweise hinsichtlich Zielsetzungen und Prioritäten – der Kinderbetreuungspolitik für ausländische Kleinkinder analysiert werden.

Der Fragebogen dieser Untersuchung ist wie folgt aufgebaut:

1. Zusammensetzung der Migrantengruppen und aktuelle Situation ausländischer Kleinkinder und Vorschulkind im jeweiligen Land
2. Strategische Ausrichtungen der Migrationspolitik im Hinblick auf ausländische Kleinkinder und Vorschulkind im jeweiligen Land
3. Geltungsbereich und Inhalte der Kinderbetreuungspolitik für ausländische Kleinkinder und Vorschulkind im jeweiligen Land
4. Kulturelle und historische Hintergründe, auf deren Grundlage die Kinderbetreuungspolitik für ausländische Kleinkinder und Vorschulkind (inkl. Anwendungsbereich und Inhalte) im jeweiligen Land entwickelt wurde
5. Aktuelle Inanspruchnahme der Kinderbetreuungsmaßnahmen durch ausländische Kleinkinder / Vorschulkind und ihre Familien im jeweiligen Land
6. Politische Erfolge der Kinderbetreuungspolitik für ausländische Kleinkinder und Vorschulkind (inwiefern diese beispielsweise zur sozialen Integration der Familien sowie zum gesunden Aufwachsen und zur Entwicklung der ausländischen Kleinkinder beigetragen haben)
7. Aktuelle Herausforderungen bei der Umsetzung der Kinderbetreuungspolitik für ausländische Kleinkinder und Vorschulkind im jeweiligen Land (z. B. Schwierigkeiten in der Durchführung, bestehende Defizite) sowie mögliche Reformansätze
8. Zukünftige Ausgestaltung der Kinderbetreuungspolitik für ausländische Kleinkinder im jeweiligen Land (z. B. angestrebte Ziele und Prioritäten)
9. Handlungsempfehlungen für die Weiterentwicklung der Kinderbetreuungspolitik

in Südkorea auf Grundlage der Erfahrungen Ihres Landes

Informationen zur Teilnahme an der Online-Expertenbefragung:

- **Zielgruppe der Befragung:** insgesamt 50 Fachpersonen aus Wissenschaft und Politik im Bereich der Migrations- und Kinderbetreuungspolitik für ausländische Kleinkinder in fünf Ländern – jeweils zehn Expertinnen und Experten aus Südkorea, Japan, Deutschland, Schweden und dem Vereinigten Königreich
- **Teilnahmezeitraum:** 18. August bis 3. September 2025
- **Vergütung für die Teilnahme:** Teilnehmende erhalten als Dankeschön für die aufgewendete Zeit ein Online-Geschenkgutschein im Wert von 200 Euro, zugestellt per E-Mail.
- **Datenschutz und Vertraulichkeit:** Im Rahmen dieser Befragung werden folgende personenbezogene Daten von Ihnen erhoben: Name, E-Mail-Adresse, Position und institutionelle Zugehörigkeit. Diese Daten werden ausschließlich zum Zweck der Zustellung eines Amazon-Geschenkgutscheins erfasst und nach erfolgter Versendung unverzüglich gelöscht. Die erhobenen Daten werden gemäß der entsprechenden Geltung des Datenschutzgesetzes vertraulich behandelt. Das Studienteam verpflichtet sich, höchste Sorgfalt beim Schutz Ihrer personenbezogenen Daten walten zu lassen. In den im Rahmen dieser Studie veröffentlichten Berichten werden keine personenbezogenen Daten oder identifizierbaren Informationen veröffentlicht oder weitergegeben. Mit Ihrer Teilnahme an dieser Befragung gilt als Einverständnis, dass Sie über die genannten datenschutzbezogenen Bestimmungen informiert wurden und diesen zustimmen.
- **Weitergabe der Daten an Dritte:** Die im Rahmen der Befragung erhobenen Daten können in anonymisierter Form – d. h. ohne identifizierbare Angaben – an Dritte weitergegeben und verwendet werden.

- **Aufbewahrung der erhobenen Daten:** Die im Rahmen der Befragung erhobenen Originaldaten werden gemäß Statistikgesetz für einen Zeitraum von drei Jahren im abschließbaren Büro des Studienleiters aufbewahrt. Der Zugriff ist ausschließlich dem Forschungsteam vorbehalten. Nach Ablauf der dreijährigen Aufbewahrungsfrist werden die Daten unverzüglich vernichtet.
- **Vorzeitiger Abbruch der Teilnahme:** Sie können Ihre Teilnahme an der Studie jederzeit ohne Angabe von Gründen abbrechen. Ihnen entstehen dadurch keine Nachteile. Im Falle eines Abbruchs werden alle bis dahin erhobenen Daten unverzüglich gelöscht. Wenn Sie Ihre Teilnahme beenden möchten, wenden Sie sich bitte an die zuständige Ansprechperson oder die Studienleitung.
- **Kontakt:** Wenn Sie Fragen zu dieser Studie haben oder während der Teilnahme an der Befragung Probleme auftreten sollten, wenden Sie sich bitte über die unten angegebenen Kontaktdaten an das Studienteam.

Korea Institute of Child Care and Education (KICCE)

Dr. Keun Jin Kim, Studienleiter, E-Mail: kjkim529@kicce.re.kr

Ms. Youngmin Kim, Wissenschaftlicher Mitarbeiter,

E-Mail: miyk0736@kicce.re.kr

Zur Zustellung des Amazon-Geschenkgutscheins geben Sie bitte Ihren Namen und Ihre E-Mail-Adresse an.

Name	
E-Mail	

1. Grundlegende Informationen

1. In welchem Land arbeiten Sie?

- ① Südkorea
- ② Japan
- ③ Deutschland
- ④ Schweden
- ⑤ Vereinigtes Königreich

2. Wo befindet sich der Sitz Ihrer Institution?

Bundesland	
Kreis / Stadtkreis	

3. Welcher der folgenden Kategorien gehören Sie an?

- ① Wissenschaftliche Fachkraft (z. B. Professor*in, Hochschulforscher*in)
- ② Politische Fachkraft (z. B. Mitarbeiter*in eines Ministeriums oder einer Regierungsbehörde)

4. Welche der folgenden Kategorien trifft auf Ihre Institution zu?

- ① Öffentliche Institution (betrieben von einer staatlichen Bildungsbehörde, Regierungsstelle oder Kommunalverwaltung)
- ② Private/nichtstaatliche Institution (betrieben von einer Nichtregierungsorganisation, Gewerkschaft, Firma, privaten Organisation oder Einzelperson)

II. Expertenbefragung

<Vorbemerkung zum Fragenbogen>

- **Begriffserklärung „ausländisches Kleinkind und Vorschulkind“:** Der Begriff „ausländisches Kleinkind und Vorschulkind“ in diesem Fragebogen bezeichnet ein Kind im Säuglings- oder Kleinkindalter, das sich zwar in Ihrem Land aufhält, jedoch keine Staatsangehörigkeit Ihres Landes besitzt (also entweder eine ausländische oder keine Staatsangehörigkeit).
- Die in diesem Fragebogen behandelten kinderbetreuungspolitischen Maßnahmen umfassen folgende Bereiche:
 - ① **Geldleistungen:** Kindergeld, Elterngeld, Geburtsbeihilfe usw.
 - ② **Frühkindliche Bildung und Betreuung:** Zugang zu Kindergärten und Kinderkrippen (Kitas) usw.
 - ③ **Zeitliche Unterstützung bei der Kinderbetreuung:** Elternzeit, Arbeitszeitverkürzung während der Kleinkindbetreuung usw.
 - ④ **Gesundheitsbezogene Unterstützung:** Inanspruchnahme medizinischer Leistungen für Kleinkinder / Vorschulkind und Schwangere usw.

1. Bitte beschreiben Sie die Zusammensetzung der Bevölkerung mit Migrationshintergrund in Ihrem Land und die aktuelle Lage der ausländischen Kleinkinder und Vorschulkind, die in Ihrem Land leben.

2. Bitte erläutern Sie die Ausrichtung der Migrationspolitik in Ihrem Land in Bezug auf Ein- und Ausreise, Aufenthalt sowie Familienzusammensetzung ausländischer Kleinkinder und Vorschulkind. (Unter Migrationspolitik ist dabei die Politik zu verstehen, die sich auf die Ein- und Ausreise, den Aufenthalt und die Familienzusammensetzung ausländischer Kleinkinder und Vorschulkind bezieht; sie ist somit von der oben genannten Kinderbetreuungspolitik abgrenzen.)

--

3. Bitte beschreiben Sie den Geltungsbereich und die Inhalte der kinderbetreuungspolitischen Maßnahmen, soweit sie je nach Aufenthaltsstatus ausländischer Kleinkinder und Vorschulkind (z. B. Daueraufenthaltsrecht, anerkannter Flüchtlingsstatus, EU-Bürgerschaft, Aufenthaltstitel oder unterbliebene Registrierung) unterschiedlich ausgestaltet sind.

Für Geltungsbereich und Inhalte sind besonders folgende Aspekte anzuführen:

- den Zugang zu institutionellen Leistungen
- den Zugang zu relevanten Informationen
- sowie den Umfang der staatlichen Unterstützung

Bitte machen Sie diese Angaben differenziert zu den vier unten aufgeführten Bereichen. Dabei soll der Fokus auf politischen Maßnahmen auf zentralstaatlicher Ebene liegen.

(1) Geldleistungen (z. B. Kindergeld, Elterngeld, Geburtsbeihilfe usw.)

--

(2) Frühkindliche Bildung und Betreuung (z. B. Zugang zu Kindergärten und Kinderkrippen (Kitas) usw.)

--

(3) Zeitliche Unterstützung bei der Kinderbetreuung (z. B. Elternzeit, Arbeitszeitverkürzung während der Kleinkindbetreuung usw.)

--

(4) Gesundheitsbezogene Unterstützung (z. B. Inanspruchnahme medizinischer Leistungen für Kleinkinder / Vorschulkind und Schwangere usw.)

--

4. Bitte beschreiben Sie repräsentative Maßnahmen auf kommunaler Ebene, sofern Kommunalverwaltungen kinderbetreuungspolitische Maßnahmen in Bezug auf Geltungsbereich und Inhalte je nach Aufenthaltsstatus ausländischer Kleinkinder (z. B. Daueraufenthaltsrecht, anerkannter Flüchtlingsstatus, EU-Bürgerschaft, Aufenthaltstitel oder unterbliebene Registrierung) unterschiedlich ausgestalten.

Für Geltungsbereich und Inhalte sind besonders folgende Aspekte anzuführen:

- den Zugang zu institutionellen Leistungen
- den Zugang zu relevanten Informationen
- sowie den Umfang der staatlichen Unterstützung

Bitte machen Sie diese Angaben differenziert zu den vier unten aufgeführten Bereichen.

- (1) Geldleistungen (z. B. Kindergeld, Elterngeld, Geburtsbeihilfe usw.)

--

- (2) Frühkindliche Bildung und Betreuung (z. B. Zugang zu Kindergärten und Kinderkrippen (Kitas) usw.)

--

- (3) Zeitliche Unterstützung bei der Kinderbetreuung (z. B. Elternzeit, Arbeitszeitverkürzung während der Kleinkindbetreuung usw.)

--

- (4) Gesundheitsbezogene Unterstützung (z. B. Inanspruchnahme medizinischer Leistungen für Kleinkinder und Schwangere usw.)

--

5. Bitte erläutern Sie die kulturellen und historischen Hintergründe näher, auf deren Grundlage die in Frage Nr. 3 beschriebenen Kinderbetreuungspolitik für ausländische Kleinkinder (inkl. Anwendungsbereich und Inhalte) in Ihrem Land entwickelt wurde. Gehen Sie dabei differenziert auf die folgenden vier Bereiche ein.

(1) Geldleistungen (z. B. Kindergeld, Elterngeld, Geburtsbeihilfe usw.)

--

(2) Frühkindliche Bildung und Betreuung (z. B. Zugang zu Kindergärten und Kinderkrippen (Kitas) usw.)

--

(3) Zeitliche Unterstützung bei der Kinderbetreuung (z. B. Elternzeit, Arbeitszeitverkürzung während der Kleinkindbetreuung usw.)

--

(4) Gesundheitsbezogene Unterstützung (z. B. Inanspruchnahme medizinischer Leistungen für Kleinkinder / Vorschulkind und Schwangere usw.)

--

6. Werden die in Frage Nr. 3 beschriebenen kinderbetreuungspolitischen Maßnahmen in der Praxis von den Anspruchsberechtigten – also den ausländischen Kleinkindern und deren Familien – gut in Anspruch genommen? Wenn dies nicht der Fall ist, worin liegen die Gründe für die unzureichende Inanspruchnahme?

7. Bitte beschreiben Sie die politischen Erfolge der Kinderbetreuungspolitik für ausländische Kleinkinder und Vorschulkind in Ihrem Land (inwiefern diese beispielsweise zur sozialen Integration der Familien sowie zum gesunden Aufwachsen und zur Entwicklung der ausländischen Kleinkinder beigetragen haben).

Gehen Sie dabei differenziert auf die folgenden Bereiche ein:

- Geldleistungen
- frühkindliche Bildung und Betreuung
- zeitliche Unterstützung bei der Kinderbetreuung
- gesundheitsbezogene Unterstützung

8. Bitte beschreiben Sie aktuelle Herausforderungen bei der Umsetzung der Kinderbetreuungspolitik für ausländische Kleinkinder und Vorschulkind in Ihrem Land (z. B. Schwierigkeiten in der Durchführung, bestehende Defizite) sowie mögliche Reformansätze. Gehen Sie dabei differenziert auf die folgenden vier Bereiche ein.

(1) Geldleistungen (z. B. Kindergeld, Elterngeld, Geburtsbeihilfe usw.)

(2) Frühkindliche Bildung und Betreuung (z. B. Zugang zu Kindergärten und Kinderkrippen (Kitas) usw.)

(3) Zeitliche Unterstützung bei der Kinderbetreuung (z. B. Elternzeit,

Arbeitszeitverkürzung während der Kleinkindbetreuung usw.)

- (4) Gesundheitsbezogene Unterstützung (z. B. Inanspruchnahme medizinischer Leistungen für Kleinkinder / Vorschulkind und Schwangere usw.)

9. Bitte beschreiben Sie, wie die Kinderbetreuungspolitik für ausländische Kleinkinder und Vorschulkind in Ihrem Land künftig ausgestaltet werden sollte – insbesondere im Hinblick auf Ziele und Prioritäten.

Gehen Sie dabei auf die folgenden Bereiche ein:

- Geldleistungen
- frühkindliche Bildung und Betreuung
- zeitliche Unterstützung bei der Kinderbetreuung
- gesundheitsbezogene Unterstützung

„Prioritäten“ beziehen sich dabei darauf, welche Unterstützungsgebiete aus Ihrer Sicht vorrangig behandelt werden sollten.

10. Südkorea ist derzeit bestrebt, seine Kinderbetreuungspolitik für ausländische Kleinkinder und Vorschulkind weiterzuentwickeln. Falls Sie auf Grundlage der Erfahrungen in Ihrem Land Empfehlungen oder Anmerkungen für die südkoreanische Politik haben, können Sie diese unten gerne formulieren.

III. Angaben zur befragten Person

1. Welches Geschlecht haben Sie?

- ① Männlich
- ② Weiblich

2. Wie alt sind Sie?

- ① 20–29 Jahre
- ② 30–39 Jahre
- ③ 40–49 Jahre
- ④ 50–59 Jahre
- ⑤ 60 Jahre oder älter

3. Was ist Ihr höchster Bildungsabschluss?

- ① Abschluss einer Oberschule
- ② Abschluss einer Berufsfachschule oder eines Ausbildungszentrums
- ③ Abschluss einer Fachhochschule (z. B. 2–3-jährige Ausbildung)
- ④ Abschluss eines vierjährigen Universitätsstudiums
- ⑤ Abschluss eines Master- oder Doktoratsstudiums

4. In welchem Gebiet sind Sie spezialisiert?

- ① Frühpädagogik
- ② Kinder- oder Familienwissenschaft
- ③ Pädagogik
- ④ Soziale Arbeit oder Kinder- und Jugendhilfe
- ⑤ Policy-Forschung
- ⑥ Verwaltungswissenschaft
- ⑦ Soziologie
- ⑧ Politikwissenschaft
- ⑨ Sonstiges

5. Bitte geben Sie Ihre derzeitige sowie gesamte Berufserfahrung in Ihrem Fachbereich an.

Aktuelle Tätigkeit	() Jahre
Gesamte Berufserfahrung	() Jahre

6. Bitte geben Sie Ihre derzeitige Institution und Position an.

Institution/Abteilung	
Position	

Vielen Dank für Ihre Teilnahme an dieser Befragung.

부록 4. 전문가 조사 설문지(스웨덴어)

Expertundersökning om ”Utmaningar för barnomsorgspolitik som svar på demografiska förändringar: Med fokus på internationell jämförelse av immigrationspolitik”

Forskningsbeskrivning

Hej!

Korea Institute of Child Care and Education är ett nationellt policyforskningsinstitut under Republiken Koreas premiärministers kontor, etablerat för att systematiskt och heltäckande genomföra barnomsorgspolitik.

Republiken Koreas barnomsorgspolitikstöd är begränsat till endast sina medborgare. Med hänsyn till FN:s konvention om barnets rättigheter och andra faktorer, finns det ett behov av att förbättra den existerande barnomsorgspolitiken för att garantera mänskliga rättigheter, social integration samt tillväxt och utveckling för utländska spädbarn och förskolebarn som bor i Republiken Korea.

Denna forskning är en internationell jämförelseforskning som syftar till att få insikter om barnomsorgspolitik och att söka framtida åtgärder genom att jämföra den nuvarande statusen för barnomsorgspolitik för utländska spädbarn och förskolebarn i Republiken Korea, Japan, Tyskland, Sverige och Storbritannien.

Expertundersökning

I denna undersökning vill vi samla kvalitativ data från experter för att på så sätt få ihopexpertåsikter om riktningen för immigrationspolitik relaterad till utländska spädbarn och förskolebarn samt tillämpningsområdet, innehållet och driftsstatusen för barnomsorgspolitik riktad mot utländska spädbarn och förskolebarn i varje land, och för att analysera resultatet av politiken, aktuella frågor, förbättrings metoder och framtida riktningar (mål och prioriteringar etc.) relaterade till tillämpningen av barnomsorgspolitik för utländska spädbarn och småbarn i varje land.

Undersökningsformuläret är strukturerat på följande vis:

1. Immigrantsammansättning och status för utländska spädbarn och förskolebarn som bor i ditt land.
2. Riktningen för immigrationspolitik relaterad till utländska spädbarn och förskolebarn i varje land
3. Tillämpningsområdet och innehållet för barnomsorgspolitik för utländska spädbarn och förskolebarn i varje land
4. Bakgrunden (kulturella och historiska sammanhang) för barnomsorgspolitik (tillämpningsområdet och innehållet) för utländska spädbarn och förskolebarn i varje land
5. Den faktiska användningsstatusen för barnstödssystemet för utländska spädbarn och förskolebarn och deras familjer i varje land
6. Resultatet av barnomsorgspolitiken relaterad till tillämpningen av barnomsorgspolitiken för utländska spädbarn och förskolebarn i varje land (hur mycket har barnomsorgspolitiken bidragit till social integration av utländska spädbarn och småbarnsfamiljer samt tillväxt och utveckling av utländska spädbarn och småbarn etc.)
7. Aktuella frågor om politiken (svårigheter i politikimplementering, brister etc.) och förbättrings metoder relaterade till tillämpningen av barnomsorgspolitiken för utländska spädbarn och förskolebarn i varje land
8. Framtida riktningar (mål och prioriteringar etc.) relaterade till tillämpningen av barnomsorgspolitiken för utländska spädbarn och förskolebarn i varje land

9. Förslag till Republiken Koreas policyriktning (baserat på varje lands policyerfarenheter)

Informationen relaterad till deltagande i expertundersökningen på nätet är följande:

- **Undersökningsobjekt:** Totalt 50 akademiska och politiska experter (10 personer från varje land) på immigrationspolitik och barnomsorgspolitik för utländska spädbarn och småbarn i Republiken Korea, Japan, Tyskland, Sverige och Storbritannien
- **Deltagningsperiod:** Den 18 augusti 2025 – den 3 September, 2025
- **Kompensation för deltagande:** Varje deltagare kommer att få ett e-presentkort från Amazon värt 2,200 SEK via e-post.
- **Personlig information och konfidentialitet:** Personlig information som samlas in från dig genom deltagande i denna forskning inkluderar respondentens namn, e-post, befattnings och tillhörighet. Denna personliga informationsinsamling är för utbetalning av Amazons presentkort och kommer att raderas efter slutförd utbetalning. Insamlad information kommer att hanteras på ett lämpligt sätt i enlighet med personuppgiftslagen och forskningsteamet kommer att göra sitt bästa för att skydda din personliga integritet. När forskningsinnehållet offentliggörs i rapporten kommer din personliga identifierbara information inte att användas. Om du deltar i denna kommer det utgås ifrån att du har tagit del av dessa aspekter i förväg och tillåter dem.
- **Tillhandahållande av information till tredje part:** Data som samlas in i denna forskning kan offentliggöras och användas av en tredje part utan personligt identifierbar information.
- **Lagring av insamlad data:** Rådata som samlas in från undersökningen kommer att lagras i 3 år i forskningsledarens forskningsrum med låsanordning enligt

statistiklagen, och kan inte granskas av andra än forskningsteamet. Det kommer omedelbart att förstöras efter lagringsperioden på 3 år.

- **Avbrott under forskningsdeltagande:** Du kan sluta hela deltagandet när som helst även efter att redan ha deltagit i forskningen, och det kommer inte att finnas några nackdelar. All insamlad information kommer omedelbart att förstöras vid avbrott. Om du önskar att avbryta ditt deltagande, vänligen meddela den ansvariga forskaren eller forskningsledaren.
- **Förfrågningar:** Om du har frågor om denna forskning eller om problemuppstår, vänligen kontakta forskningsteamet.

Korea Institute of Child Care and Education (KICCE)

Forskningsledare Dr. Keun Jin Kim, Email: kjkim529@kicce.re.kr

Forskare Ms. Youngmin Kim, Email: miyk0736@kicce.re.kr

Vänligen ange ditt namn och e-postadress för att få ett e-presentkort från Amazon via e-post.

Namn	
E-post	

| . Grundläggande information

1. I vilket land arbetar du?

- ① Republiken Korea
- ② Japan
- ③ Tyskland
- ④ Sverige
- ⑤ Storbritannien

2. Var ligger din institution?

Län	
Kommun	

3. Vilken av följande motsvarar dig?

- ① Akademisk expert (universitetslektor, docent, professor, forskare etc.)
- ② Expert på policy (regeringsdepartements tjänsteman etc.)

4. Vilken av följande motsvarar din tillhöriga institution?

- ① Offentlig institution (offentlig utbildningsmyndighet, institution som drivs av regeringsorgan eller lokala myndigheter)
- ② Privat / civil institution (icke-statlig organisation, fackförening, företag, institution som drivs av privat organisation eller individer)

II. Expertundersökning

<Förhandsinformation om detta frågeformulär>

Definition av utländska spädbarn och förskolebarn: I detta frågeformulär avser utländska spädbarn och förskolebarn som bor i ditt land men inte har medborgarskap (utländsk nationalitet eller statslösa).

Kategorierna för barnomsorgspolitik i denna enkät är följande:

- ① **Kontantstöd:** Barnbidrag, föräldraledighetsersättning, förlossningsersättning etc.
- ② **Förskolutbildning och barnomsorg:** Användning av förskola, daghem etc.
- ③ **Tidsstöd för barnomsorg:** Föräldraledighet, förkortad arbetstid under barnomsorgsperiod etc.
- ④ **Hälsostöd:** Användning av sjukvårdstjänster för spädbarn / förskolebarn och gravida kvinnor etc.

1. Vänligen beskriv sammansättningen av immigranter i ditt land och statusen för utländska spädbarn och förskolebarn som bor i ditt land.

2. Vänligen beskriv riktningen för ditt lands immigrationspolitik relaterad till in- och utresa, vistelse och familjesammansättning för utländska spädbarn och förskolebarn (här skiljer sig immigrationspolitik från barnomsorgspolitik som presenteras ovan, relaterad till in- och utresa, vistelse och familjesammansättning för utländska spädbarn och småbarn).

3. Vänligen beskriv tillämpningsområdet och innehållet för barnomsorgspolitik (tillgänglighet till system för utländska spädbarn och förskolebarn, informationstillgänglighet och stödområde etc.) enligt vistelsestatus för utländska spädbarn och småbarn i ditt land (permanent uppehållstillstånd, erkända flyktingar, EU-medborgare, innehavare av uppehållsvisum, oregistrerade utlänningsar etc.). Vänligen svara baserat på regeringspolitik när det gäller barnomsorgspolitik här.

- (1) Kontantstöd (barnbidrag, föräldraledighetsersättning, förlossningsersättning etc.)

- (2) Förskolutbildning och barnomsorg (användning av förskola, daghem etc.)

- (3) Tidsstöd för barnomsorg (föräldraledighet, förkortad arbetstid under

barnomsorgsperiod etc.)

- (4) Hälsostöd (användning av sjukvårdstjänster för spädbarn / förskolebarn och gravida kvinnor etc.)

4. Om det finns skillnader mellan lokala myndigheters politik angående tillämpningsområdet och innehållet för barnomsorgspolitik (tillgänglighet till system för utländska spädbarn och förskolebarn, informationstillgänglighet och stödområde etc.) enligt vistelsestatus för utländska spädbarn och förskolebarn i ditt land, vänligen beskriv huvudexempel på lokala myndigheters politik.

- (1) Kontantstöd (barnbidrag, föräldraledighetsersättning, förlossningsersättning etc.)

- (2) Förskolutbildning och barnomsorg (användning av förskola, daghem etc.)

- (3) Tidsstöd för barnomsorg (föräldraledighet, förkortad arbetstid under barnomsorgsperiod etc.)

- (4) Hälsostöd (användning av sjukvårdstjänster för spädbarn / förskolebarn och gravida kvinnor etc.)

--

5. Vänligen beskriv bakgrunden (kulturella och historiska sammanhang) för barnomsorgspolitik (tillämpningsområde och innehåll) för utländska spädbarn och förskolebarn i ditt land som beskrevs i fråga 3.

(1) Kontantstöd (barnbidrag, föräldraledighetsersättning, förlossningsersättning etc.)

--

(2) Förskolutbildning och barnomsorg (användning av förskola, daghem etc.)

--

(3) Tidsstöd för barnomsorg (föräldraledighet, förkortad arbetstid under barnomsorgsperiod etc.)

--

(4) Hälsostöd (användning av sjukvårdstjänster för spädbarn / förskolebarn och gravida kvinnor etc.)

--

6. Använder utländska spädbarn och förskolebarn och deras familjer faktiskt barnstödssystemet för utländska spädbarn och förskolebarn som du beskrev i fråga 3 väl? Om de inte använder det väl, vad är anledningarna?

7. Vänligen beskriv resultatet (hur mycket det har bidragit till social integration av utländska spädbarnsfamiljer, tillväxt och utveckling av utländska spädbarn och förskolebarn etc.) relaterat till tillämpningen av barnomsorgspolitik för utländska spädbarn och förskolebarn i ditt land (kontantstöd, förskoleverksamhet (ECEC på engelska), tidsstöd för barnomsorg, hälsostöd etc.).

8. Vänligen beskriv aktuella frågor om politik (svårigheter i policyimplementering, brister etc.) och förbättringsmetoder relaterade till tillämpningen av barnomsorgspolitik för utländska spädbarn och förskolebarn i ditt land.

- (1) Kontantstöd (barnbidrag, föräldraledighetsersättning, förlossningsersättning etc.)

- (2) Förskolutbildning och barnomsorg (användning av förskola, daghem etc.)

- (3) Tidsstöd för barnomsorg (föräldraledighet, förkortad arbetstid under barnomsorgsperiod etc.)

- (4) Hälsovården (användning av sjukvårdstjänster för spädbarn / förskolebarn och gravida kvinnor etc.)

9. Vänligen beskriv framtida riktningar (mål och prioriteringar etc.) relaterade till tillämpningen av barnomsorgspolitiken för utländska spädbarn och förskolebarn i ditt land (kontantstöd, förskoleverksamhet (ECEC på engelska), tidsstöd för barnomsorg, hälsovården etc.). Vänligen basera svaret på vilket politiksstöd som bör prioriteras här.

10. Republiken Korea söker riktningar för att förbättra sin barnomsorgspolitik för utländska spädbarn och förskolebarn. Med tanke på ditt lands erfarenhet, om det finns något du vill rekommendera till Republiken Korea, vänligen beskriv det fritt.

III. Respondentegenskaper

1. Vad är ditt kön?

- ① Man
- ② Kvinna

2. Vad är din ålder?

- ① 20 års-åldern

- ② 30 års-åldern
- ③ 40 års-åldern
- ④ 50 års-åldern
- ⑤ 60 års-åldern eller äldre

3. Vilken av följande motsvarar din slutgiltiga utbildning?

- ① Gymnasieutbildning
- ② Icke-gymnasial yrkesutbildning
- ③ Yrkeshögskoleutbildning
- ④ Universitet- och högskoleutbildning
- ⑤ Forskarutbildning

4. Vad är ditt expertområde?

- ① Förskolutbildning
- ② Barn, unga och familj
- ③ Pedagogik
- ④ Socialt arbete / Barnvälfärd
- ⑤ Policystudier
- ⑥ Offentlig förvaltning
- ⑦ Sociologi
- ⑧ Statsvetenskap
- ⑨ Annat

5. Hur lång är din erfarenhet inom relaterat område?

Nuvarande arbetslivserfarenhetsår	() år
Total erfarenhet i år	() år

6. Vad är din nuvarande tillhörighet och befattning?

Tillhörighet/Avdelning	
Befattning	

Tack så mycket för ditt deltagande i undersökningen!

부록 5. 전문가 조사 설문지(일본어)

「人口構造の変化に対応した育児政策の課題：移民政策の国際比較を中心に」専門家調査

研究説明文

育児政策研究所は、育児政策を体系的かつ総合的に推進するため、大韓民国国務総理室の傘下に設立された国家政策研究機関です。

現在、韓国における育児政策支援は、大韓民国国籍を有する者に限定されています。しかし、国連子どもの権利条約などの国際規範を踏まえると、韓国に居住する外国人乳幼児に対する人権保障や社会統合を進め、彼らの健やかな成長・発達を支えるため、既存の育児政策の見直しが求められています。

本研究は、この課題に対応するため、韓国、日本、ドイツ、スウェーデン、英國における外国人乳幼児への育児政策の現状を比較し、政策的示唆を導き出すとともに、今後の改善策を検討することを目的とした国際比較研究です。

専門家調査

本調査は、各国における外国人乳幼児に関する移民政策の推進方向、外国人乳幼児を対象とした育児政策の適用範囲・内容および運営状況について、専門家のご意見を収集するものです。これにより、国別の外国人乳幼児に対する育児政策適用に関する政策成果と現状の課題、改善策、今後の方向性（目標や優先順位など）を分析することを目的として、質的データを収集いたします。

本調査の質問票は以下の構成となっております。

1. 各国における移民の構成と、国内に居住している外国人乳幼児の現状
2. 各国における外国人乳幼児に関する移民政策の推進の方向性
3. 各国における外国人乳幼児に対する育児政策の適用範囲および内容
4. 各国において、外国人乳幼児に対する育児政策（適用範囲および内容）が策定されるに至った文化的・歴史的背景
5. 各国における外国人乳幼児およびその家族による育児支援制度の利用状況

6. 各国における外国人乳幼児に対する育児政策の成果（外国人乳幼児家庭の社会統合や外国人乳幼児の成長・発達への寄与度など）
7. 各国における外国人乳幼児に対する育児政策の課題（政策実施上の問題、不十分な点など）とその改善に向けた方策
8. 各国における外国人乳幼児に対する育児政策適用に関する今後の方向性（目標や優先順位など）
9. 韓国の政策方向についての提言（各国の政策経験を踏まえて）

専門家オンライン調査への参加に関する情報は以下のとおりです。

- **調査対象**：韓国、日本、ドイツ、スウェーデン、英国における外国人乳幼児に対する移民政策および育児政策に関する学界および政策分野の専門家、合計50名（各国10名ずつ）
- **調査期間**：2025年8月18日～9月3日
- **謝礼**：ご協力くださった方には、34,000JPY相当のオンラインギフトカードを、電子メールにて送付いたします。
- **個人情報および秘密保持**：本研究の参加に際し収集する個人情報は、回答者の氏名、電子メールアドレス、職位、所属です。これらの情報は、Amazonギフトカード送付のためにのみ使用し、送付完了後は速やかに削除いたします。収集した情報は、個人情報保護法に基づき適切に管理し、研究チームはその保護のため最大限の措置を講じます。本研究の成果を報告書などで公表する際には、回答者を特定できる情報は一切使用いたしません。本調査にご参加いただくことにより、これらの事項について事前にご理解・ご同意いただいたものとみなします。
- **第三者への情報提供**：本研究で収集された資料は、個人を特定できる情報を含まない形に加工したうえで、第三者に公開され、利用される場合があります。
- **収集資料の保管**：調査により収集された原資料は、統計法に基づき、施錠設備のある研究責任者の研究室内にて3年間保管されます。保管期間中は、研究チーム以外の者が閲覧することはできません。保管期間（3年）が経過した後、速やか

に廃棄いたします。

- **研究参加途中での辞退**：研究参加後であっても途中で辞退することができ、そのことによる不利益は一切生じません。辞退を決定された場合、それまでに収集したすべての情報は直ちに廃棄いたします。途中で辞退される場合は、担当研究員または研究責任者までご連絡ください。
- **お問い合わせ**：本研究に関してご不明な点やご質問がある場合、または参加後に問題が発生した場合は、下記までご連絡ください。

Korea Institute of Child Care and Education (KICCE)
 育児政策研究所 研究責任者 キム・グンジン、Email: kjkim529@kicce.re.kr
 研究員 キム・ヨンミン、Email: miyk0736@kicce.re.kr

Amazon eギフトカード送付のため、下記の項目をご入力ください。

お名前	
Email	

I. 基本情報

1. あなたは現在、どの国で勤務されていますか。

- ① 韓国
- ② 日本
- ③ ドイツ
- ④ スウェーデン
- ⑤ イギリス

2. あなたが所属している機関の所在地はどこですか。

都道府県	
市・区・町・村	

3. あなたは次のどれに該当しますか。

- ① 学界の専門家（大学教授、関連研究者など）
- ② 政策の専門家（政府機関関係者など）

4. あなたの所属機関は次のどれに該当しますか。

- ① 国公立機関（公的教育機関、政府機関または地方自治体により運営されている機関）
- ② 民間機関（非政府機関、労働組合、企業、民間団体または個人により運営されている機関）

II. 専門家調査

<本調査に関する定義と説明>

外国人乳幼児の定義：本質問票における「**外国人乳幼児**」とは、貴国に居住しているものの、貴国の国籍を有していない乳幼児（外国籍または無国籍の乳幼児）を指します。

本調査における育児政策の分類は以下の通りです。

- ① 現金給付：児童手当、育児休業給付金、出産一時金など
- ② 幼児教育・保育：幼稚園、保育所の利用など
- ③ 子育て時間の支援：育児休業、育児期の勤務時間短縮など
- ④ 健康支援：乳幼児および妊産婦の医療サービス利用など

1. 貴国における移民の構成および、貴国に居住する外国人乳幼児の現状についてご記述ください。

2. 外国人乳幼児の出入国、在留、家族構成等に関する貴国の中長期的な移民政策の推進方向についてご記述ください。（ここでいう「中長期的な移民政策」とは、外国人乳幼児の出入

国、在留、家族構成等に関連する政策を指し、上記で示した「育児政策」とは区別されます。)

3. 貴国における外国人乳幼児の在留資格（永住者、難民認定者、居住ビザ保持者、未登録外国人など）に応じた育児政策の適用範囲および内容（外国人乳幼児の制度アクセス、情報アクセス、支援範囲など）についてご記述ください。ここでいう育児政策とは、中央政府が実施する政策のことです。

(1) 現金給付（児童手当、育児休業給付金、出産一時金など）

(2) 幼児教育・保育（幼稚園、保育所の利用など）

(3) 子育て時間の支援（育児休業、育児期の勤務時間短縮など）

(4) 健康支援（乳幼児および妊産婦の医療サービス利用など）

4. 貴国における外国人乳幼児の在留資格（永住者、難民認定、居住ビザ保持者、未登録外国人など）に応じた育児政策の適用範囲および内容（外国人乳幼児の制度アクセス、情報アクセス、支援範囲など）について、地方自治体間で政策が異なる場合は、代表的な自治体の政策事例をご記述ください。

(1) 現金給付 (児童手当、育児休業給付金、出産一時金など)

(2) 幼児教育・保育 (幼稚園、保育所の利用など)

(3) 子育て時間の支援 (育児休業、育児期の勤務時間短縮など)

(4) 健康支援 (乳幼児および妊産婦の医療サービス利用など)

5. 3番の質問でご記述いただいた、貴国における外国人乳幼児に対する育児政策(適用範囲および内容)が策定された文化的・歴史的背景についてご記述ください。

(1) 現金給付 (児童手当、育児休業給付金、出産一時金など)

(2) 幼児教育・保育 (幼稚園、保育所の利用など)

(3) 子育て時間の支援 (育児休業、育児期の勤務時間短縮など)

(4) 健康支援（乳幼児および妊産婦の医療サービス利用など）

6. 3番の質問でご記述いただいた外国人乳幼児に対する育児支援制度は、外国人乳幼児およびその家族によって十分に利用されていますか。十分に利用されていない場合は、その理由についてご記述ください。

7. 貴国における外国人乳幼児に対する育児政策（現金給付、就学前教育・保育〔ECEC〕、子育て時間の支援、健康支援など）の適用による成果（外国人乳幼児家庭の社会統合や、外国人乳幼児の成長・発達にどの程度寄与しているか、など）についてご記述ください。

8. 貴国の外国人乳幼児に対する育児政策の適用に関する政策上の課題（政策実施上の問題、不十分な点など）およびその改善策についてご記述ください。

(1) 現金給付（児童手当、育児休業給付金、出産一時金など）

(2) 幼児教育・保育（幼稚園、保育所の利用など）

(3) 子育て時間の支援（育児休業、育児期の勤務時間短縮など）

(4) 健康支援（乳幼児および妊娠婦の医療サービス利用など）

9. 貴国の外国人乳幼児に対する育児政策（現金給付、就学前教育・保育〔ECE C〕、子育て時間の支援、健康支援など）の適用に関する今後の方向性（目標および優先順位など）についてご記述ください。ここでいう「優先順位」とは、どのような政策的支援を優先すべきかという基準に基づいてご回答ください。

10. 韓国は、外国人乳幼児に対する育児政策の改善方向を検討しています。貴国の政策運営の経験を踏まえ、韓国への提言があれば、自由にご記述ください。

III. 回答者の属性

1. あなたの性別はどれに該当しますか。

- ① 男性
- ② 女性

2. あなたの年齢はどれに該当しますか。

- ① 20代
- ② 30代
- ③ 40代
- ④ 50代
- ⑤ 60代以上

3. あなたの最終学歴はどれに該当しますか。

- ① 高等学校卒業
- ② 職業訓練校卒業
- ③ 短期大学卒業
- ④ 4年制大学卒業
- ⑤ 大学院卒業

4. あなたの専門分野は何ですか。

- ① 幼児教育学
- ② 児童学／児童家庭学
- ③ 教育学
- ④ 社会福祉学／児童福祉学
- ⑤ 政策学
- ⑥ 行政学
- ⑦ 社会学
- ⑧ 政治学
- ⑨ その他

5. あなたの関連分野での経験はどのくらいですか。

現在の勤務先での勤続年数	()年
関連分野での総勤務年数	()年

6. あなたの現在の所属および職位をご記入ください。

所属／部署	
職位	

調査へのご協力、誠にありがとうございます。

인구구조 변화에 대응하는 육아정책의 과제

: 이민정책 국제비교를 중심으로

육아정책연구소

Korea Institute of Child Care and Education

