

## 가족정책의 동향과 전망

손 순 호(중앙승가대학교 전임강사)

### 1. 머리말

가족수당제도의 성립과 발전은 자본제경제기구의 존립 및 전개조건에서 분석하지 않으면 안 된다. 영국의 가족수당은 1942년 베버리지(Beveridge Report)의 사회보장계획이 체계화되어 1945년의 「가족수당법」에서 법제화되었다. 베버리지 보고에서 아동수당은 사회보장의 3가지 전제중 하나로 중요시하였다. 이것은 19세기말에서 20세기에 걸쳐 찰스 부우스(Charles Booth, 1840~1914), 시이봄 라운트리(Seebohm Rowntree, 1871~1954)가 유자녀 세대의 빈곤을 사회조사에 의해 과학적으로 실증한 공적에 의한 것이 크다. 그것은 자유방임주의적 빈곤관에 대한 최대의 공격적 기초를 제공한 것으로서 영국의 사회상황에 어느 정도의 혁명을 일으킨 것이었다. 이 조사결과에 공감하여 에리나 라스본(Eleanor Rathbone)이 가족수당을 추진하기 위하여 정력적으로 계몽활동을 하였고 라스본에게 감화된 베버리지가 아동수당의 필요성을 통감하여 사회보장 계획에 편성시켰다.

영국이 부양가족을 위해 수당제도를 실시한 것은 이때가 처음은 아니었다. 가족수당이나 아동수당이란 명칭은 없었지만 영국에서는 구빈법시대에 이와 비슷한 성질의 수당을 실시하였다. 1782년 길버트(Gilbert)법<sup>1)</sup>, 1795년 스피햄랜드법(Speenhamland System)<sup>2)</sup>이 그 시작이라고 생

---

1) 길버트의 제안으로 제정된 최초의 빈민구제위원회법으로 교구연합이 결성되어 교구연합에서 최초로 유급 구빈사무원을 채용했다. 그리고 노동능력 빈민을 제외한 노동무능빈민을 위한 작업장을 설립 했다. 노동능력 빈민과 실업자를 위한 일자리와 연금, 시주 또는 현물 급여 제공, 인도주의적 구빈제도로 강제성보다는 임의성이 강했다.

각된다.3)

본소론에서는 영국의 가족수당이 사회보장으로 제도화된 과정을 더듬어 가족수당의 필요성이 어떻게 생각되어 왔는가를 살펴보고 여성학자들의 가족수당 운동에 대해 검토해 보고자한다.

## 2. 영국에 있어 가족수당의 발달과정

영국의 「구빈법」 4)역사는 어떻게 구빈세를 절약할 것인가의 역사라고도 한다. 구빈이란 빈민구제보다 빈민억압의 의도가 강했다고 말한다. 그러나 18세기말의 길버트법과 스펄햄랜드법은 가족에 대한 인도적인 구제책으로 볼 수 있다. 17세기 영국에서는 빈민대책의 실시는 교구의 책임으로 간주되어 각 교구는 자기지역의 빈민에 대해서만 책임을 지려고 했다. 당시의 구빈법에서는 다음과 같이 빈민을 3가지로 구분하여 각각 빈민대책에 대응하고 있었다. 첫째, 노동능력이 있는 빈민은 강제노동을 하게 했다. 둘째, 병자와 노인, 장애인등 노동을 할 수 없는 빈민에게는 필요한 부조를 해주었다. 셋째, 부모가 양육할 수 없다고 판단되는 아동은 종제로 삼았다.

아동종제에 대해서 교구는 될 수 있는한 자기교구의 빈민아동의 부양부담을 피하려고 하고 부모도 교구에서 보장금으로 주는 사례금을 받으면 종제를 해고하여 실제의 부양부담을 지지 않는 일도 많았다고 한다.5) 1601년의 구빈법에서는 부랑자나 빈곤아동 뿐만이 아니라 부양능력이 없는 부모의 자녀를 종제로 삼는 일도 규정하였다. 그 결과 1662년에는 「定住法(The Settlement Act)」 6)이 성립되어 교구가 빈민의 정주권이 있는 교구로 빈민을 송환하는 것이 허가되었다. 당시 빈민의 강제송환은 지역에 따라서는 관행으로 행해지고 있었지만 이것을 법률로 인정하고 정주의 정의가 통일하게되었다.7) 그러나 영국의 전국에서 이 제도가 균일하게 실

2) 바크샤이어에서 빈민의 처우개선으로서 비공식적으로 시작(일명 버서커 빵법) 생활비와 가족수에 따라 연동적 비율로 저임금 노동자의 임금 보충, 노령자, 불구자, 장애인에 대한 원외구제를 확대하고 경제적 불황기에 노동자의 보호권리를 인정했다.

3) 大塚마유미 「가족수당의 연구 - 아동수당에서 가족정책을 전망한다 -」 법률문화사, 1996, pp.127.

4) Poor Law의 어역을 「구빈법」으로 번역하는 것은 적절하지않다는 견해가 있다. 실제로 「구빈법」보다 「빈민법」이 원어의 의미에 가깝지만 앞서의 많은 연구에서 「구빈법」으로 번역하고 있기 때문에 혼란을 피하기위해 「구빈법」을 사용함.

5) 古川孝順 「아동의 권리-영국·미국·일본의 복지정책사에서」, 有斐閣, 1982, p.23-24.

6) 빈민의 소속 교구를 명확히 하고 도시유입의 빈민을 차단했다. 일명 주소법 또는 거주지법으로 모든 교구에 새로운 이주자를 거부할 수 있는 권리가 부여되어 거주지 문제를 지방적 관행에서 전국적 제도로 확대하여 노동자의 이동을 제한함으로써 실업·요구호자의 양적 증대를 초래하였다.

7) 大塚마유미 「가족수당의 연구」 법률문화사, 1996, pp.129.

시된 것은 아니고 인구과잉과 식량부족으로 고민하는 남부의 농촌지역 자녀가 있는 가정에 대해서는 강제송환이 엄격하게 행해졌으며 신흥공업지역과 단신성인남성에 대해서는 비교적 느슨하게 정주법이 적용되었다고 한다.<sup>8)</sup> 특히 자녀가 있는 미혼여성과 구제를 받고있는 빈민의 이동의 제한이 엄격하게 행해졌다. 그 결과 런던과 리버풀 등의 대도시에 빈민이 집중하게 되어 심각한 사회문제를 발생시켰다.

그 대책으로 노동능력이 있는 빈민에게 생산노동을 강요하여 빈민에게 보다 유용하게 일을 시키기 위해 워크하우스(workhouse :노역장) 가 활용되었다. 그 후 구제의 부정수급을 금지하기 위해 1722년에 「노역장 테스트법(Workhouse Test Act)」<sup>9)</sup>이 성립되었다. 1750년대의 워크하우스 안에서는 영유아의 사망율이 높고 확실한 보육은 행해지지 않았다고 한다.<sup>10)</sup> 워크하우스의 설립권한은 빈민감독관에게도 주고있었는데 워크하우스의 건설, 운영에는 막대한 비용이 들어 작은 규모의 교구에는 부담이 되었다. 이와 같은 사정에서 다른 교구와의 연합의 필요성이 높아져 1782년에 길버트법이 성립한다.

길버트법은 유급의 빈민구제위원을 임명하고 교구의 연합을 인정했다. 노동이 가능한 빈민에 대해서는 교구가 적극적으로 고용알선을 하며 일을 찾을 때까지 구제해준다. 취로중 저임금으로 인한 궁핍에 대해서는 퍼어라이트에서 「임금보조수당」을 주어서 노동능력이 있는 빈민의 자립을 장려하기도했다.<sup>11)</sup>

당시 농촌의 궁핍과 생활불안은 대단히 심하여 「기근과 혁명의 이중공포」가 스핀햄랜드제도의 구제책을 실시하게 했다고 한다.<sup>12)</sup> 스핀햄랜드법은 1795년 5월에 스핀햄랜드촌의 치안판사총회에서 채용이 결정되었으며 "수당제도"(Allowance System) 라고 하는 구제책으로 빵가격과 가족수에 따라 지방세에서 임금의 부족분을 보조하는 것이다.<sup>13)</sup>

그 당시의 수상인 윌리엄 피트(William Pitt)는 1799-1800년의 입법에서 노동자의 단결을 금지했는데 스핀햄랜드법에 관해서는 「이것은 대가족에게 저주가 아니라 축복을 주는 것이다」라고 평가하였다.<sup>14)</sup> 이 제도가 약 40년간 계속되었기 때문에 산업자본가는 급속하게 자본축적

8) 小山路男 「서양사회사업사론」 광생관, 1978, p.29-42.

9) 노동 가능한 빈민을 고용하여 국부의 증진을 기하기 위하여 제정했다. 상습적인 부랑이나 걸인들을 연합구의 공동작업장에 종사케 한다. 현행 직업보도프로그램의 원조라는 견해도 있다.

10) 小山, p.70-71참조.

11) 大塚마유미, pp.130참조.

12) 榎原朗 「영국사회보장의 사적연구」 법률문화사, 1973, p.7.

13) 小山, 전개서, pp.104.

14) Maurice Bruce저, 秋田成就역 『복지국가에의 진행 -영국이 걸어온 길- (The Coming of the WELFARE STATE)』 법정대학출판국, 1984, p.70-71.

을 하였고 반대로 토지세를 내고있는 지주계급은 몰락의 길을 걸었다고 한다.<sup>15)</sup>

한편 이법은 1834년에 구빈법으로 개정되어 균일처우의 원칙에 근거한 이 제도로부터 영국의 전주민과 그 가족이 가정에서 최저한의 생활을 할 수 있는 경제적 보장과 생존권을 인정받았다고 할 수 있다.<sup>16)</sup>

피트는 호이트·브랜트의 최저임금법에서는 「최저임금의 기준을 대가족에게 설정하게되면 노동자에게 태만과 낭비를 장려하고, 소가족에게 설정하게되면 대가족의 구제를 목적으로 하고 있는 최저임금제도의 혜택을 대가족은 받을 수 없다」고 비판했다. 피트는 그 해결책으로 「자녀가 많을 경우는 그것이 면목없고 부끄러운 것이 아니라 권리와 명예가 되는 구제」<sup>17)</sup>로 생각해서 그 법안을 의회에 제출하였다. 이점이 가족수당의 방법으로 전례를 볼 수 없는 탁월한 사상이었다. 이와 같이 피트의 구상배경에는 토머스 페인(Thomas Paine)의 제안이 있었다고 한다. 당시 토머스 페인은 「인간의 권리」에서 빈곤가정에는 세금을 면제하고 14세미만의 아동 한명당 년 4 본드를 세금에서 지급해야 한다는 내용을 그 속에 담고 있었다.<sup>18)</sup>

이시기에 시대를 풍미한 것이 마르샤스(Malthus, Thomas Robert, 1766~1834)의 「인구의 원리」(An Essay on the Principle of Population 초판, 1798) 인구론 이었다. 인구는 등비급수적으로 증가하는데 비하여 생활자원은 등차급수적으로 증대하지 않기 때문에 그 결과 빈곤과 사회병리가 발생한다는 마르샤스의 설은 빈민행정의 유지에 위기감을 안겨주었다.<sup>19)</sup>

스핀햄랜드법 실시이후 빈민의 도덕적 퇴폐가 문제가 되어 사람들은 출산후의 아동양육부담을 걱정하지 않고 무신경으로 임신하여 인구의 급격한 증가를 초래하였다. 1760년에서 1832년

15) 大前朔郎 「사회보장과 내쇼날·미니멈」 미네루바서방, 1977, p.34.

16) 宮澤康人 편저 「세계아동의 역사 산업혁명기」 제일법규출판, 1985, pp.192-207 참조

17) 大塚, 전개서, pp.134.

18) 渡辺千壽子 「영국의 가족수당론 전개에 대하여」 「사회학부론총」 제10호, 1976, p.56-57.

19) 그는 구빈법에 대하여 다음과 같이 말하고 있다. 「...영국의 구빈법은 의심할 여지없이 가장 자선적인 목적을 위해 제정되었지만 그 목적을 달성하지 못한 것은 명백하다. 이 구빈법은 극도의 곤궁을 일부완화하고 있지만 교구에 부양되고있는 빈민의 상태는 대단히 비참하다. ...」 「...지방의 교구에서 빈민은 실제상 저임금에 대해 약간의 보상을 받고 있다. 일정수이상의 아동들은 사실상 교구가 부양하고 있다. 그러나 런던과 다른 모든 대도시에서 노동자는 폐해를 입을뿐 보상은 받지못하고 있다. 보조금으로 부양된 지방의 인구는 자연히 필연적으로 도시로 몰려오게되어 임금을 저하시키는 경향이며, 한편 실제문제로 도시에서 결혼해 대가족을 이룬 사람들은 사실상 굶어죽기 직전이 아니면 교구에서 보조를 받지못한다. 더욱이 노동자계급이 낮은 임금을 보충해 가족부양을위해 받는 부조는 절대적으로 부족한 것이다. ...」 「노동공급이 전체 수요를 상회한다면 사회의 각 계층이 모두 충분한 급료를 받아 완전고용은 절대로 불가능하다고 분명히 말할 수 있을 것이다. 그리고 구빈법은 노동수요를 상회하는 공급을 초래하는 경향이 가장 강하기 때문에, 그 결과 모든 임금을 전반적으로 저하시키지만 때로는 일부의 임금이 인위적으로 유지되는 경우에는 다수의 노동자를 실업으로 몰아넣어 노동자계급의 빈곤과 곤궁을 끊임없이 증대시키게 된다.

(南亮三郎감수, 「Malthus, Thomas Robert의 인구의원리」 중앙대학출판부, 1985, pp.419-436.

까지 72년 사이에 인구는 약 2배가 되었는데 구빈세는 5배반이 되었다.<sup>20)</sup> 당시는 그것 외에도 도로세와 교회세등 세금부담이 많아 중세에 대한 불만이 만연하고 있었다.

### 3. 영국에 있어 가족수당의 제도화 운동

#### 1) 라운트리의 사회조사와 아동복지에의 착목

찰스부우스의 빈곤조사에 자극 받아 런던대도시 뿐만 아니라 지방도시에도 빈곤이 존재한다는 사실을 알게 한 것이 벤즈민 시이봄 라운트리였다. 초코렛, 코코아제조업 사업주이며 화학자이기도한 그는 19세기말에서 20세기중반에 걸쳐 고향인 요오크시에서 정확한 빈곤조사를 3회 실시하여 그 결과를 공표 하였다.<sup>21)</sup>

빈곤을 과학적으로 조사할때에 그는 생존에 필요한 칼로리를 식비에 환산하여 그것에 생활필수품의 금액을 더해서 생활비를 계산하는 이론생계비 방식으로 빈곤선을 설정하였다.

이 방식에 따라 1899년 면밀하게 행한 그의 최초의 조사에서는 생활유지에 필요한 수입의 최저기준인 빈곤선 이하의 생활을 하고있는 사람이 인구의 28%를 차지하고있다는 결과가 나왔다.<sup>22)</sup> 부우스의 조사결과와 똑같은 상태이지만 요오크지방도시에도 일어나고 있음이 증명되었다. 라운트리가 조사를 행한 1899년의 요오크시는 호경기중이었다.

또 부우스와 같이 빈곤자만큼 나병율과 사망율이 높은 결과가 확인되었다. 라운트리는 빈곤의 원인을 분류하여 각각에 맞는 빈곤자의 비율을 내놓았다. 이러한 조사를 통하여 라운트리가 가장 한탄한 것은 아동의 궁핍상태였다. 1870년에는 의무교육법이 시행되고 있었지만 영양을 충분히 섭취하지 못한 빈곤가정의 아동은 학업과 병역에 이겨낼 수 있는 몸이 아니었다. 병역지원자의 약 40%는 체격상의 이유로 징병테스트에 떨어졌다고 한다.<sup>23)</sup>

라운트리에 의한 아동 빈곤의 발견은 공장법에서 아동의 노동이 제한되어 아동의 장래성이 기대되던 당시 급속하게 아동의 보호와 건전육성에 대하여 사회의 관심을 환기시켜 학교급식과 모자보건의 발달을 가져왔다. 라운트리의 면밀한 조사가 시사하는 많은 공적의 하나가 라이

20) 小山, 전개서, pp.114.

21) 라운트리는제1회조사를1901년에 「빈곤:도시생활의연구<Poverty: A Study of Town Life>」로 발표한후 같은지역에서 그후 2회 조사했다. 1936년의 제2회조사를 1941년에 「빈곤과진보<Poverty and Progress>」를 발표하고 1950년제3회조사를 1951년에 「빈곤과복지국가<Poverty and the Welfare State>」를 발표했다.

22) Maurice, 전개서, pp.257.

23) 櫻原朗 「영국사회보장의 사적연구2」 법률문화사, 1980, pp.432.

프사이클(life cycle)에 의한 빈곤화의 발견이었다. 즉 노동자계급에는 일생에 세 번은 궁핍에 부딪친다는 설이다. 첫번째는 아동기, 두번째는 자녀를 양육하는 시기, 세번째는 고령기이다. 라운트리는 「아동중 89%는 5년이상 빈곤에 있고 66%는 10년이상 빈곤에 있다.」<sup>24)</sup> 는 사실을 규명할 뿐만 아니라 다음과 같이 말하고 있다.

아동의 건강에 가해지는 손해는 그들이 아동기동안 고통스러운 결핍만이 아니다. 아동이 최저수준 이하에서 살고있는 가족한테서 태어났다는 사실은 어머니가 빈곤하여 임신중에 건강이 약해졌으며 아동은 생후 결핍으로 고생할 뿐만 아니라 출생이전부터 결핍으로 고생하고 있었다는 것을 의미한다.<sup>25)</sup>

라운트리는 아동빈곤에 대해 날카로운 통찰을 하여 아동과 모자의 보건위생에 많은 공헌을 했지만, 첫번째의 조사는 아동이 있는 세대에 경제적인 원조를 해주는 가족수당의 실시로 그 즉좌에서는 실현하지 못했다. 두번째의 조사결과인 「빈곤과 진보(Poverty and Progress)」에서는 아동기의 빈곤, 아동이 안고 있는 가정의 빈곤을 해결할 가족수당의 구체적인 제안을 하고 있다.

라운트리는 집세·물가·남녀 각각의 임금을 고려한 고찰을 깊이 하였다. 부양아동이 많은 가족일수록 임금지급의 부족은 많고 「저임금으로 생기는 빈곤의 조치에 관하여 다시 제출하는 제안은 법정최저임금의 결정과 가족수당의 급여이다」라고 한다. 라운트리는 최저임금과 관련시킨 국가에 의한 아동수당의 필요성을 통감하고 이후 저서를 통한 호소를 계속하였다.<sup>26)</sup>

라운트리는 저서 「빈곤과 진보」에서 「가는 곳마다 민주주의와 도전하고 있다. 전체주의국가는 그 국민으로부터 높고 지성적인 정신적 수준은 요구하지 않는다. 반대로 국민이 자기 힘으로 생각하는 것을 막고 허위의 신들을 숭배하라는 명령에 기쁘게 복종할때 처음으로 전체주의 국가는 성공적으로 기능하는 것이다. 그러나 민주주의국가는 사회의 지성수준이 높고 그 정신생활이 다이나믹할 경우에만 번영할 수 있는 것이다.」<sup>27)</sup> 제2차 세계대전중에 발행된 이문장의 의미를 지금다시한번 진지하게 음미해보면 아동의 지적수준·정신생활이 민주주의를 좌우하게 됨을 암시하고 있는 것 같아 시사하는 바가 크다고 하겠다.

라운트리의 과학적 조사연구의 공적이 사회에 끼친 영향은 매우 컸다. 그럼에도 불구하고 아동수당제도의 실시는 그 즉좌에는 연결되지 않았다. 그것은 아동수당은 임금상승을 억제한다고 생각하는 노동조합의 강력한 저항이 있었기 때문이다.

24) 大塚, 전개서, pp.140.

25) 후생성대신관방총부과번역 「최저생활의연구-빈곤과진보-」 1951, pp.178.

26) 大塚, 전개서, pp.142.

27) 후생성, 전개서, pp.280.

라운트리가 아동의 빈곤을 중요시한 배경에는 19세기말경 부터의 인구문제가 있었다. 1875년의 공중보건법 성립이후는 일반의 사망율이 저하되었다. 1860년 이전에는 1000명중 22명이었던 사망율이 19세기말에는 17명 이하가 되었다.

그러나 이와 같은 향상에도 불구하고 1세미만의 사망율은 1000명중 150명 이상의 높은 비율이었다.<sup>28)</sup> 탁아소(baby-farming)는 아동에의 배려가 없고 사고와 아동학대가 문제가 되었다. 이것은 마치 1980년대 일본에서 사회문제가 되었던 베이비호텔의 사건을 방불케 했다. 더욱이 보험회사가 발달하던 당시에 자기 자녀와 수양자녀 앞으로 보험을 들어 보험금 때문에 살해되는 사건이 적잖게 발생하고 있었다. 또 유아를 조용하게 돌보기위해 수면약과 마약을 먹이는 습관마저 있었다고 한다.<sup>29)</sup>

빈곤한 노동자 세대들에게는 아동이 가계를 압박하는 원인이었으며 일손을 빼앗는 귀찮은 존재이기도 했다. 아무렇게나 버려진 아동의 사체와 포장지에 쌓인채 부패된 아동의 유체가 여기저기에 방치되어 있고 자녀를 살해하는 일이 일상의 다반사로 일어나고 있었다고 한다.<sup>30)</sup> 19세기후반부터 아동양육에 관한 대책이 차례로 마련되었다. 1872년에는 「유아생명보호법」이 제정되었다. 이것은 1세미만의 유아를 2명이상 맡는 것을 직업으로 하고있는 이친(里親)에 대해 지방당국에 이친업의 등록과 인가를 의무화했다. 또 1874년에는 출생과 사망을 강제적으로 신고하게 하기 위해 「출산 및 사망신고법」이 제정되었다.<sup>31)</sup>

또 아동학대 반대의 사회운동이 활발하게되어 1883년에는 리버풀 아동학대방지협회가 설립되었다. 그리고 1889년에는 「아동학대방지 및 보호법」이 제정되었다. 이것은 14세미만의 남자 아동과 16세미만의 여자아동을 보호하고 감독 혹은 후원하는 16세 이상의 성인에 대하여 고의의 아동학대·방임·유기를 금하는 법률로 위반자는 처벌한다고 규정하고 있다.<sup>32)</sup>

1906년에는 「영아사망에 관한 회의」가 열려 영아의 사망을 예방하기 위한 아동양육과 가정환경의 중요성을 호소했다. 1864년에 빈곤아동에게 급식 주는 것을 목적으로 하는 빈궁아동급식협회가 설립되었다. 이후 자선단체가 독자적으로 급식사업을 계속하고 있었는데 1906년에 학동급식이 공적으로 확대되어 「교육(급식)법」(Education <Provision of Meals>Act)으로 법제화되었다. 1907년에는 학교에서 아동의 건강진단을 하는 것이 교육(관리규정)법 (Education<

28) 櫻原朗 영국의 가족수당제도의 형성 『神戸學院經濟學論集』 제11권 제2호, 1979, p.19.

29) 角山榮, 川北稔편 『路地안의 대영제국 - 영국도시생활 -』 평범사, 1982, pp.142참조.

30) 宮澤편저, 전개서, pp.176-191참조.

31) 古川, 전개서, p.71참조.

32) 법률제정후 5년동안 아동학대죄로 기소되어 유죄판결을 받은 사람은 5000명에 이르렀다고한다.(大塚, 전개서, pp.145).

Administrative Provisions> Act) 으로 규정되었다.

더욱이 동년에는 「출생신고법」이 의회를 통과하여 태어난 아동의 출생신고를 의무화하였다. 1909년에는 아동에 대한 조세공제가 행해져 아동양육의 경제적 부담에 대해 서서히 관심을 가지기 시작했다.<sup>33)</sup>

베아트리스웹브(Beatrice Webb, 1858~1943)와 라운트리(Seebolun Rowntree, 1871~1954) 및 케인즈(Keynes, John Maynard, 1883~1946)한테서도 조세공제보다 가족수당이 적절하다는 의견이 나왔다. 여성이 경제적 기반을 확보하면서 자녀를 출산하여 양육하는 이중의 역할을 실행하기 위해서는 공적인 원조가 불가피하므로 국가의 책임을 요청한 것이다. 이미 프랑스, 독일에서는 어떤 형태의 가족수당이 실시되고 있는 것이 전해지고 있었기 때문에 수당에 대한 관심과 기대는 특히 여성사이에서는 무시할 수 없는 것이었다.<sup>34)</sup>

## 2) 에리나 라스본(Eleanor Rathbone)여사와 가족수당운동

이와 같이 영국의 가족수당실현의 분야는 여성해방운동에 의해 개척되어갔다. 이 분야를 일직선으로 돌진한 것이 경제학자며 하원의원인 에리나 라스본이었다.<sup>35)</sup>

그녀는 라운트리의 사회조사에 의한 아동공핍의 규명에 분발하여 당시의 여성해방운동에서 가족수당의 필요성을 통감했다. 20세기 초두에는 남편이 아내와 3명의 자녀를 부양하는 것이 전형적인 가정상이었으며 페비안주의의 여성도 이와 같은 견해에 어떤 의문도 가지지 않았다. 라스본은 이것에 대해 아동보호·모성보호는 결과적으로 여성과 자녀를 경제적이나 정신적으로 세대주인 남성에게 종속하게 했다고 말했다. 그리고 이 종속적 입장에서 여성을 독립시키기 위해서도 아내에게 지급하는 가족수당이 필요하다고 주장하였다. 이 생각은 페비안주의자의 H.G. 웰즈의 저서인 「신국주론」의 영향을 받고 있었다. 웰즈는 이 저서에서 「모성수당<The Endowment of Motherhood>」이란 명칭을 붙여 아동복지와 여성의 지위향상을 위한 수당에 대하여 논하고 있다.

33) 세월에 등급을 매겨 500본드이하의 기혼유자녀세대의 남세자에게 16세까지 아동1명당 10본드 공제하는 제도가 점차로 확장되었다. 1919년에는 전일제교육을 받고있는 아동의 연령제한을 폐지하고 1920년 소득제한을 폐지하여 공제액을 아동1명당 30본드로 올렸다(檉原, 전개서, p.22).

34) 大塚, 전개서, pp.147.

35) 그녀의 부친은 자선사업가며 C.O.S활동에 관계하고 있었는데 그 영향을 그녀도 받고 있으며 옥스퍼드 대학 졸업후 리버풀의 중앙구제회의 방문원으로 봉사활동을 했다. (川地 智子 「에리나 라스본과 가족수당제도에 대하여」 『동양대학 아동상담연구』 1985년 참조)



라스본은 1912년 「여성의 임금문제」란 책 속에서 모성수당을 실시하는 것으로 직장의 동일노동 동일임금을 실현시키려고 노력하였다.

더욱이 직장과 가정의 양면에서 여성의 지위향상을 실현시키려고 한 것이 그녀의 목표였다. 1917년 그녀는 경제신문에서 가족수당의 도입을 호소, 그것에 동의하는 사람들과 함께 「가족수당협회(Family Endowment Society)」를 창설하였다. 이 활동의 중심은 기자와 지식인의 여성해방주의자들이었다. 그 골자는 국고부담에 의한 균일급부이며 아내와 첫째자녀를 포함한 전 아동이 대상이었고 수당은 아내에게 지급한다는 내용이었다.

이러한 생각을 정리하여 1918년 「동일임금과 가족<Equal Pay and Family a Proposal for the National Endowment of Motherhood>」을 출판했다. 이책속에는 다음과 같은 가족수당안이 제안되어 있다. ①전국적제도 ②전액국고부담 ③아내가 수급한다 ④소득제한을 안함<sup>36)</sup> 등이다. 그러나 이것은 그 당시에는 큰 반향을 부르지 못했다. 왜냐하면 그것은 가족수당에 많은 기대를 걸었기 때문에 본 목적에 대해서 명확한 주장이 없었기 때문이라고 한다.<sup>37)</sup> 사실 라스본의 가족수당협회는 지지자를 많이 획득하기 위하여 정치적·사상적인 견해의 차이를 초월하는 것을 우선으로 하고 가족수당의 목적을 명확하게 하기보다는 실시안을 검토하고 의론을 일으키는 것이 이익이라고 생각하였다.

1921년 「실업보험노동자부양가족(임시규정)법」에 따라 아내와 아동에 대하여 부양급부가 지급되게 되었다. 이것은 1922년 실업보험법으로 체계화되었지만 1924년 아동에 대한 금액이 올라갔다. 이것에 대하여 라스본은 실업수당에 가족수당을 부가하는 것은 취로의 집중을 빼앗는다고 비판하였다. 1918년경에는 불경기가 시작되어 생활고가 크게 확대되어 라스본은 가족수당의 호소와 지지자를 넓혀간다. 웹부처도 1918 「산업에 있어 여성에 관한 임시내각위원회<War Cabinet Committee on Women in Industry>」의 소수파 보고에서 국고부담의 가족수당이 바람직하다고 말하고 있다. 1921년 당시 런던스쿨 오브 에코노믹스 학장이었던 베버리지도 가족수당협회의 멤버가 되었다.

1924년 라스본은 「상속권을 빼앗긴 가족<The Disinherited Family A Plea for the Endowment of Family>」에서 현재의 임금제도의 모순을 지적, 구체적인 가족수당의 구상을 말하고 있다. 라스본의 역점은 모성의 경제적 평가와 남녀임금격차의 시정이었다. 또 가족의 니즈를 만족시켜주는 생활급은 현실에 적합하지 않다고 하는 것이 그녀의 견해인 것이다.<sup>38)</sup> 가

36) 渡辺, 전개서, p.54.

37) 今井케이 「20세기초두영국의 여성과 복지정책」 「임금과 사회보장」 1987, p.58-65.

38) 그녀는 The Disinherited Family의 문장중에 처자를 부양하고있는 노동자는 교통비를 절약하기 위해 걸어서 통근하고 무리하게 일을 하여 마침내 파로사한다고 말하고 있다.

족의 부양비용을 남성에게 추가하는 것이 아니라 실제로 아동양육을 하고있는 어머니에게 가족수당을 주어야 한다는 것이 라스본의 주장이었다.

1924년 라스본의 가족수당에 대한 호소에 강한 영향을 받은 베버리지가 런던스쿨 오브 에코노믹스의 교직원을 위해 아동수당을 도입하였다. 그가 이 대학에 아동수당을 도입하게는 이유로 독신자와 유자녀의 교수는 생활비의 부담이 다르다는 것이다. 유자녀의 교수는 좋은 내용의 책을 쓰는 것 보다 돈이 될 수 있는 책을 쓰는 경향이 강할지 모른다. 따라서 「최선을 다해 일할 수」 있도록 하는 조건으로 유자녀의 교직원에게 가족수당이 필요하다고 말했다.<sup>39)</sup>

독립노동당 (Independent Labour Party) 은 1925년에 가족수당에 관한 조사위원회를 발족시켜서 가족수당을 도입할 것을 제안했다. 또 1926년 케임브리지대학의 코펜 교수가 소득제한이 있는 가족수당을 국가·경제부담에 의한 사회보험방식으로 실시할 것을 제안하였다. 1925년 평등한 시민의 전국연합회의 회장에 라스본이 취임하여 국고부담에 의한 가족수당의 지지를 얻었다.

1926년에는 전국노동부인회의<National Labour Women's Conference>에서도 가족수당에 찬성을 하였다. 당시의 여성단체는 가족수당을 저소득세대의 방빈대책으로 생각하지 않고 여성노동에 대하여 보편적인 국가적 보수라고 생각하고 있었다. 이리하여 영국의 1920년대 가족수당운동은 여성과 아동을 옹호하는 입장에서 약진하고 있었다.

리처드 티토마스(Richard T. Thomas)는 1930년 이후에 인구와 빈곤의 상관관계에 관한 저서를 저술하였다.<sup>40)</sup> 그 후 1941년 「경제적으로 본 부모자녀관계의 종언<The End of Economic Parenthood>」과 「부모의 반란<Parents Revolt>」을 저술하여 아동부양의 의미를 경제적 측면에서 추구하였다. 1934년 아동수당협회의 맴버인 에버하트크가 영양학자들을 모아 「아동최저한협의회<Children's Minimum Council>」를 창설하여 아동복지를 위해 정부에 로비활동을 시작하였다. 이 협의회는 실업부조국과 실업보험 법정위원회 한테도 제의하여 실업중의 가족생활의 보장을 요구하였다.<sup>41)</sup>

라스본은 의회에서도 가족수당에 관한 의론을 일으켜 1941년 진정당에 속하는 의원 150명이 전액 국고부담의 전국적인 가족수당제도에 찬성하는 것을 결의하였다.<sup>42)</sup>

하원의원들은 대장대신에게 가족수당의 채용을 제안하는 각서를 제출했는데 거기에는 다음

39) 渡辺千壽子 「영국가족수당제도의 성립과정(1)」, 『사회학부논총』 제12호, 1978, p.67.

40) 『빈곤과 인구<Poverty and Population>』 (1938년), 『출생과 빈곤과 부<Birth, Poverty and Wealth>』 (1943년).

41) 大堀, 전개서, pp.153-154.

42) 渡辺, 전개서 「영국가족수당제도의 성립과정(1)」 p.76.

과 같은 이유에서 가족수당이 필요하다고 말하고 있다.

①물가고에 의한 가족의 생활고·과밀·비위생적 상태를 개선한다, ② 당시 실시되고있던 수당으로 해외에서 돌아온자·군인·군속·실업자·과부·부조수급자 등에 대한 수당간의 불정합의 해결, ③출생율저하의 방지와 사망율·질병율상승의 저지, ④임금과 실업수당, 부조급부와와의 중복의 제거 등이다. 이와 같은 의회측의 요구에 응하여 대장성측도 문제점을 검토하여 가족수당의 도입을 준비하고 있었다.

라스본이 최초로 가족수당을 제창할 때에는 출생율의 감소 보다도 인구과잉에 의한 실업증대가 위험했다. 그러나 1920년대에 인구의 순재생산율이<sup>43)</sup> 1 이하로 떨어지자 점차로 인구유지를 위한 출생율의 증대를 희망하게 되었다. 또 고령화사회의 준비로 아동의 건전육성이 중요시되게 되었다. 이리하여 베버리지의 사회보장계획의 기초로 아동수당이 편입되었던 것이다.<sup>44)</sup> 이와 같은 영국의 가족수당에 대하여 일본의 가시와라(杼原)는 다음과 같이 말하고 있다. 「영국의 가족수당은 각각 주장이 다른 생각으로 찬성하여 성립했는데 그래서 목적이 명확하지 않고 액수도 소액으로 효과도 명확하지 않았다. 그리고 이것은 출생율에 대한 영향이라고 한다」<sup>45)</sup>. 영국에서 가족수당이 도입되었을 때 출생율 향상과 인구의 움직임이 많은 중점을 차지하고 있었던 것은 베버리지도 말하고 있다.

#### 4. 맺는말

영국에서 가족수당이 구체화하게 된 것은 20세기 전반이었으나 본론에서는 18세기의 길버드법과 스펜햄랜드법까지 거슬러올라가 그 미약함을 찾았다. 영국의 가족수당제도 형성과정의 특징은 전액국고부담의 가족수당이 채용된 것은 구빈세에 의한 공적복지행정의 전통이 있었기 때문이라고 생각한다. 이것이 사회보장인 가족수당을 보편적인 시스템으로 시작하는 방법의 밑바탕이 되었다고 생각한다. 또 영국에서 가족수당의 중요성을 명확하게 인식시킨 것은 라운드리에 의한 세번의 빈곤조사는 아동공핍의 실태를 과학적으로 취급하여 호소했기 때문에 가족수당의 필요성에 설득력을 가지게 했다.

그는 전반적인 생활수준의 향상과 빈곤율의 저하를 숫자로 나타내고 있어도 아동의 영양불

43) 이것은 키친스키가 제창한 것으로 15세~49세의 여성을 임신능력이 있다고보고 그 사이에 출산된 여아가운데서 어머니의 연령에 도달한수와 비교하여 그것이 1이면 인구는 유지되지만, 1이하가되면 그만큼 인구가 감소한다고보는 방법이다.

44) 大塚, 전개서, pp.156.

45) 杼原, 전개서, p.65.

양을 빠뜨리지 않았다. 그러나 영국의 가족수당은 아동복지 하나의 동기에서 시작한 것이 아니고 여러 가지의 목적과 생각을 성취하는 역할을 가져왔다.

또한 가족수당에 다양한 목적과 의의를 목표로 한 것이 오히려 가족수당에의 지지를 공통목표로 집중시키는 일을 어렵게 하여 제도화를 곤란하게 하기도 했다. 이점은 일본의 아동수당과 같다. 영국에서 주장한 가족수당의 의의를 정리해보면 아동복지문제, 빈곤문제, 여성문제, 노동문제, 임금문제, 인구문제, 생활문제 등 다양한 관점에서 그 목적을 생각하고 있었음을 알 수 있다.

이와 같이 다양한 목적과 생각을 포함한 가족수당이 국가에서 지급되는 점이 고용의 혜택을 사업주가 내는 프랑스의 가족수당과 크게 다른 특징인 것이다. 또 영국의 구빈법의 전통인 열등처우가 먼저 된 것도 특징적인 것이다. 이것은 즉 아동수당액이 낮기 때문이다. 영국이 가지고 있던 실업문제와 인구증대에 대한 염려와 영국 특유의 사회문제가 가족수당의 현실에도 영향을 주고 있었다. 영국에서는 라스본 등의 여성운동에 의해 가족수당이 추진되었지만 전후의 가족수당의 발달은 미진하여 현재도 여성의 취로환경은 좋다고는 말하기 어려운 상태이다. 여성의 빈곤화와 아동의 빈곤화의 문제도 해소되지 않고있어 1991년 「아동부양법<Child Support Act>」에서 모자가정의 부양료 개혁이 행해졌으나 공적보육소가 부족하여 일하는 부모를 받쳐주는 가족정책은 아직도 불충분한 현상이라고 한다.

영국의 가족수당은 라스본 등의 여성운동의 세력에 의해 국가적인 제도로까지 발전하였다. 여성의 경제적·정신적 자립을 저해하는 것은 궁극적으로는 가정내의 육아인 것이다.

그것을 여성개인의 부담과 노력에 의한 사적인 해결로 요구하는 것이 아니라 사회적인 대책으로 해결하는 것이 사회와 가족과 아동의 복지를 조화시키는 방법이라는 결론에 도달한 것이다. 여성의 경제적 자립을 위한 취로화와 종래부터의 남여역할분업 고정화의 사이에서 고통받는 것은 아동인 것이다. 최근에는 「영국의 아동은 위기에 임박해있다」고<sup>46)</sup> 경고하고 또 「영국의 가족은 병들고 있다」고 말하고 있다.

여성의 경제적 자립은 작금의 세계적 공통과제이지만 그 방해가 되는 아동양육에는 사회적 대응이 필요하다. 그리고 일과가사·육아의 양립을 여성만의 문제로 취급하여 여성정책을 세우는 것이 아니고 사회전체의 과제라고 생각하는 사회적부양의 관점에서 가족정책의 법제도화가 필요한 것이다. 또 사회가 아동부양의 책임을 가지는 것이 가족과 부모의 부양의무와 부모 자녀의 애정기반을 약하게 한다고 생각하지 않는 새로운 인식이 요망된다.

또한 21세기를 눈앞에 둔 우리나라도 사회복지와 아동복지의 발전을 위한 양질의 서비스 가 제공될 수 있도록 가족정책의로서의 가족수당제도가 도입되기를 기대해 본다.

46) 炭谷茂 「영국사회보장정책탐방8」 「주간사회보장」 No.1309, 1984, p.22.