

정책보고서 2000-07

兒童手當制度 導入方案에 관한 研究

曹愛姐

金亨謨

金柔敬

李尙憲

李在然

韓國保健社會研究院

머 리 말

정부의 人口增加抑制政策의 영향으로 인한 出産率 低下로 자녀수가 감소하고 있으며, 보건·의료기술의 발달로 인한 平均壽命의 延長으로 老人層 人口의 증가추세는 深化되고 있다. 저출산으로 인한 자녀의 절대수 감소는 자녀에 대한 단순한 扶養負擔은 줄어들게 하였으나 자녀에 대한 높은 교육열 등에 의해 아동의 부양기간은 길어지고 있으며, 아동의 福祉欲求도 다양해지고 있어 이로 인한 아동양육비의 증가로 家計負擔은 오히려 加重되고 있다.

또한 대량실업 사태와 같은 社會構造的인 要因과 이혼율 증가로 인한 요보호아동은 증가하고 있는 반면, 核家族化, 女性經濟活動 參與率의 增加 등으로 가정 내에서의 兒童扶養 機能은 오히려 弱화되고 있어 아동양육부담을 社會가 分擔해야 할 필요성이 강조되고 있다.

선진국의 경우 아동양육비에 따른 가계부담을 줄이고, 자녀가 많은 가정의 貧困을 豫防함으로써 가정의 生活 安定을 圖謀하고 아동의 健全 育成을 위하여, 그리고 人口政策的 觀點에서 저출산으로 인한 經濟·社會 發展의 沮害要因을 제거하기 위한 방안의 하나로 兒童手當制度를 도입하여 실시하고 있다.

그러나 우리 나라의 경우는 아동양육의 사회적 책임에 대한 認識이 不足한 실정으로 아동의 건전 육성을 위한 아동양육 가정의 負擔緩和, 그리고 出産率 減少 및 人口老齡化에 따른 사회·경제적인 문제의 해결을 위한 차원에서의 아동수당제도에 관한 연구는 아직 활발하게 이루어지지 못한 실정이다.

이러한 측면에서 본 연구는 아동의 養育負擔의 社會的 分擔을 통해

아동을 건전 육성하고, 長期的인 次元에서는 世代間 扶養負擔을 완화하기 위한 방안의 하나로 선진 외국에서 실시하고 있는 兒童手當制度의 분석을 통해 우리 나라에서의 導入妥當性を 檢討하고 그에 따른 도입방안을 마련하기 위한 目的으로 試圖된 것이다.

본 연구는 曹愛姐 責任研究員의 책임 하에 金亨謨 責任研究員, 金柔敬, 李尙憲 主任研究員 그리고 淑明女子大學校의 李在然 教授에 의해 완성되었다. 본 연구가 우리 나라에서의 아동수당제도를 도입함에 있어 一助할 수 있기를 기대하며, 아울러 아동 및 그들 가족의 삶의 質을 向上시킬 수 있는 資料로서 活用되기를 기대한다.

본 연구를 수행하는 과정에서 행정적으로 많은 협조와 지원을 아끼지 않은 保健福祉部 關係官에게 감사드린다. 특히 보고서의 원고정리와 편집을 성실하게 도와준 孫淑子 主任研究助員에게도 감사를 표하며, 아울러 바쁘신 중에도 본 보고서를 읽고 유익한 조언을 해주신 金勝權 博士와 鄭京姬 博士에게 感謝를 드린다.

마지막으로 본 보고서에 수록된 내용은 연구자들의 個人的인 意見이며, 본 연구원의 公式 見解가 아님을 밝혀두는 바이다.

2000年 12月

韓國保健社會研究院

院長 鄭敬培

目次

要約	9
第1章 序論	36
第1節 研究의 必要性 및 目的	36
第2節 研究內容 및 方法	38
第3節 研究의 制限點	39
第2章 理論的 背景	40
第1節 兒童手當의 概念定義	40
第2節 兒童手當에 관한 觀點	41
第3節 우리 나라의 兒童手當制度 關聯 先行研究	46
第3章 韓國에서의 兒童手當制度 導入必要性	49
第1節 人口 및 社會·經濟的 與件變化	49
第2節 家族 및 兒童福祉政策 變化	58
第3節 兒童關聯 給與의 現況과 問題點	65
第4節 兒童手當制度 導入의 妥當性	79
第4章 外國의 兒童手當制度 實施現況	83
第1節 兒童手當制度의 成立	84
第2節 外國의 兒童手當制度 導入背景 및 發達	92
第3節 外國의 兒童手當制度 實施現況	100
第4節 外國의 兒童手當制度 事例	108
第5節 外國의 兒童手當制度의 示唆點	137

第5章 韓國에서의 兒童手當制度 導入方案	141
第1節 兒童手當制度 導入方案別 長·短點	141
第2節 兒童手當制度의 導入原則	143
第3節 兒童手當制度의 導入方案	146
第6章 結 論	155
參考文獻	159
附 錄	165

表 目 次

〈表 3-1〉 年齡別 人口 構成比 및 扶養比 變化推移	51
〈表 3-2〉 偏父母家口 및 既婚 女性家口主 比率	52
〈表 3-3〉 年間 家計消費 支出 中 教育費 支出率	53
〈表 3-4〉 教育費 負擔認識	55
〈表 3-5〉 既婚女性 就業者 比率	55
〈表 3-6〉 性別 經濟活動 參加率의 推移	57
〈表 3-7〉 低所得 母父子 家庭 支援 現況	69
〈表 3-8〉 障礙人 子女教育費 支援 現況	71
〈表 3-9〉 家族手當을 支給하는 企業의 比率	75
〈表 4-1〉 家族을 위한 初期의 現金給與制度: 1945年 以前	90
〈表 4-2〉 兒童手當制度 導入時期와 初期形態	93
〈表 4-3〉 子女 2人 家族의 兒童手當	97
〈表 4-4〉 各國의 兒童의 出生順位別 兒童手當 支給額	104

〈表 4-5〉	에스핑-엔더슨의 福祉國家 模型	111
〈表 4-6〉	핀란드의 兒童手當	135
〈表 5-1〉	兒童手當制度 導入方案別 實施段階	147
〈表 5-2〉	兒童手當 導入段階別 所要豫算 推定: 第1案(第1段階)	149
〈表 5-3〉	兒童手當 導入段階別 所要豫算 推定: 第1案(第2段階)	151
〈表 5-4〉	兒童手當 導入段階別 所要豫算 推定: 第1案(第3段階)	152
〈表 5-5〉	兒童手當 導入段階別 所要豫算 推定: 第2案(第1段階)	153
〈表 5-6〉	兒童手當 導入段階別 所要豫算 推定: 第2案(第2段階)	154
〈表 5-7〉	政府豫算 및 社會保障豫算에 대한 導入方案別 所要豫算의 比率: 2001年 基準	154

附表目次

〈附表 1〉	年齡別 兒童數: 2001~2030	167
〈附表 2〉	現存子女數別 分布 및 出生順位別 兒童數 推計	167
〈附表 3〉	年齡 및 出生順位別 兒童數: 2001~2030	168
〈附表 4〉	兒童數 減少에 따른 兒童手當 支給可能額: 第1案(第1段階)	170
〈附表 5〉	兒童數 減少에 따른 兒童手當 支給可能額: 第2案(第2段階)	170
〈附表 6〉	兒童手當의 適用範圍, 資格條件, 支給水準 및 其他 關聯 手當	171
〈附表 7〉	兒童手當의 適用法律, 프로그램 形態, 財源 및 行政管理	178

要約

第1章 序論

1. 研究의 必要性 및 目的

- 出産率 低下로 인한 자녀수 감소에 따라 자녀에 대한 단순한 扶養負擔은 줄어들었으나 자녀에 대한 높은 교육열과 아동의 다양한 복지욕구 등은 兒童養育費를 增加시켜 家計負擔을 加重시키고 있음.
- 平均壽命의 延長과 함께 老人扶養比는 증가하고, 幼年扶養比는 減少되어 그에 따른 세대간 부양부담 문제가 크게 대두될 것임.
 - 이에 향후 노인들을 부양해야 할 세대로서 현재 아동들을 건전하게 육성해야 할 社會的 責任이 강조됨.
- 따라서 아동양육에 따른 비용부담으로 초래될 가능성이 있는 家族 貧困 및 解體問題를 해결하고, 아동의 건전 육성에 기여하기 위한 제도의 도입이 요구됨. 또한 長期的인 측면에서 급격한 出産率 低下를 완화하기 위한 차원에서 兒童手當制度의 導入을 검토해야 할 필요성이 있음.
- 이러한 맥락 하에 外國의 아동수당제도의 實施現況을 통해 우리나라에서의 兒童手當制度의 導入必要性을 檢討하고, 그에 따른 導入方案을 摸索해 보고자 함.

2. 研究內容 및 方法

가. 研究內容

- 이론적 배경
- 한국에서의 아동수당제도 도입필요성
- 외국의 아동수당제도 실시현황
- 한국에서의 아동수당제도 도입방안

나. 研究方法

- 문헌고찰 및 선행연구 검토
- 관련 전문가와의 공동연구
- 학계 및 관련 전문가와의 정책협의회 개최 등

第 2 章 理論的 背景

1. 兒童手當의 概念定義

- 兒童手當이라는 용어는 1952년 ILO 협약 제102호에 따라 아동을 양육하고 있는 자에게 定期的으로 지급되는 給與, 現物給與, 또는 이 兩者의 混畵을 의미함.
- 본 연구에서의 아동수당이라는 용어는 아동을 양육하고 있는 父 또는 母, 여타의 保護者에게 지급되는 給與라는 의미에서 사용되며, 現金給與만을 의미함.

2. 兒童手當에 관한 觀點

가. 經濟的 觀點

- 경제적인 논의는 출산율에 대한 고전 경제이론과 밀접하게 연관되어 있음. 개인차원에서 子女에 대한 需要는 子女養育費, 收入, 그리고 자녀에 대한 選好의 函數라고 봄.
- 가족에 대한 국가의 지원은 서비스나 보조금을 통해 자녀양육비를 줄이거나, 直·間接 補助金支給을 통해 家計所得을 상승함으로써 아동에 대한 수요에 영향을 줄 수 있다고 봄.
- 자녀수에 대한 경제학 이론에 의하면 兒童에 대한 需要는 所得이란 制約條件에 지배되며, 이와 유사하게 가족에 대한 政府의 支援은 예산이란 제약조건에 의해 지배됨.

나. 政治的 觀點

- 階級葛藤의 觀點에서 노동조합과 좌파정당의 힘은 가정에 대한 정부의 지원 수준과 관련되고, 종교정당의 힘도 가정에 대한 국가의 지원수준과 관련됨.
- 여성들이 노동시장과 노동조합 그리고 의회에 진출한 것과는 관련이 있음. 즉, 여성의 참여가 높은 것은 근로여성 지원을 목표로 하는 政策開發을 채택할 可能性을 높이는 것으로 기대할 수 있음.

다. 人口學的 觀點

- 아동의 機會費用(경제적인 논의)이 증가하고 여성인력의 노동시장 참여가 증가하면(정치적인 논의) 자녀를 둔 職場女性을 위한 政策이 많

아지고, 국가의 豫算이 削減되고(경제적인 논의) 左派와 宗教적인 性向의 표가 적어지면(정치적인 논의) 가족에 대한 국가의 지원도 적어짐.

라. 社會福祉的 觀點

- 兒童福祉는 아동의 權利 側面에서 최소한의 人間적인 삶을 영위할 수 있는 생활수준을 포괄하는 것임. 兒童手當은 이러한 兒童福祉의 基本理念에 입각하여 아동의 양육비를 지급함으로써 아동의 健全한 保護育成을 社會的으로 保障하는 制度로써 위치 지워져야 함.

第 3 章 韓國에서의 兒童手當制度 導入必要性

1. 人口 및 社會·經濟的 與件變化

가. 低出產率에 따른 人口構造의 變化

- 우리 나라의 인구는 低出產率과 평균수명의 연장으로 인구의 年齡 構造上에 變化를 초래하여 향후 이로 인한 扶養比 變化를 초래할 전망이다.
 - 1970년 당시 우리 나라 인구의 총부양비는 83.9로 이 중 유년부양비는 78.2, 노년부양비는 5.7이었으나 2000년에는 유년부양비 30.4, 노년부양비 10.0으로, 그리고 2030년에는 각각 24.8, 29.8로 노년부양비가 유년부양비를 넘어설 것으로 예상됨.
 - 총부양비 중 노년부양비의 비율이 높아진다는 것은 노인을 돌 볼 生産可能人口 대 老人의 비율이 점차적으로 높아진다는 것을 의미함.
- 또한 勞動力 人口의 減少는 향후 여성 노동력의 노동시장 유입을

증대시킴으로서 兒童扶養을 사회나 국가에서 맡아야 하는 문제가 부각될 것임.

나. 家族機能의 變化와 兒童養育

- 1960년대 산업화와 도시화 이후 감소된 家族規模는 앞으로도 계속 줄어들 전망임.
 - 平均家口員數는 2000년 3.1명, 그리고 2030년에는 2.5명으로 계속 감소할 것으로 예상되며, 1세대 및 2세대 夫婦家族은 증가 추세이나 3세대 이상의 擴大家族은 급격히 감소하고 있음.
 - 이와 같은 家族規模 및 家族類型의 변화는 가족의 보호기능의 감소를 초래하였고, 서구의 個人主義的 文化流入 및 여성의 취업기회 확대 등으로 인한 離婚率의 增加는 結혼가족 및 기혼여성가구주 등의 貧困家族의 增加要因으로 작용하고 있음.
- 가구당 부양해야 될 아동의 絶對數는 줄었지만, 부양에 대한 기대 수준이 높아지고, 교육비의 相對的 過重으로 아동부양에 대한 家計의 負擔이 증대됨.

다. 女性의 經濟活動에 따른 兒童養育 負擔

- 우리 나라 여성의 經濟活動參加率은 1970년 39.3%에서 1999년 47.4%로 상당히 증가하였으며, 출산율 저하에 따른 絶對 勞働人力의 부족과 더불어 향후 계속해서 增加할 것으로 예상됨.
 - 여성의 경제활동의 증가는 가정에서의 兒童保護 機能의 弱화를 의미하며, 이는 기혼여성의 아동양육 부담의 증가로 이어짐.

- 다른 한편으로는 절대 노동인력 부족에 따른 勞動力 擴充이라는 측면에서 여성의 경제활동 활성화를 위해 家族의 責任으로 되어 있는 아동양육 기능을 社會가 責任질 것이 요구됨.
- 이와 같은 社會經濟的 與件의 변화는 아동양육의 사회적 책임과 아동양육에 대한 社會 및 國家的 支援의 필요성이 크게 증가하였음을 의미함.

2. 家族 및 兒童福祉政策 變化

가. 家族觀의 變化

- 현재 우리 나라는 서구적인 평등사상과 완고한 傳統的인 家父長的 가족관이 混在하는 상태가 지속되고 있음.
- 이러한 前近代的인 觀念의 산물은 최근의 가족법 개정으로 일정 부분 완화되었음에도 불구하고 전통적인 부부나 부자관계에서의 일방적 복종이나 血族中心의 집안 중심사상의 현대적 변용 등이 여전히 잔존하고 있음.
- 아동양육은 가족이 전적으로 책임을 지고 있고, 법률에서 규정하고 있는 국가나 사회의 책임이라는 것은 단지 口號的 次元에 머물고있으며, 국가나 사회에서는 여전히 要保護兒童에게 국한하여 책임을 지고 있는 실정임.

나. 家族 및 兒童福祉政策의 變化

- 1981년 제정된 兒童福祉法에 의해 전체 아동을 대상으로 한 아동 복지정책이 실시되는 계기가 마련됨.

- 그러나 전체적으로 볼 때 우리 나라의 아동관련 가족지원 정책은
요보호아동 대상의 정책으로 전체 아동을 대상으로 하는 정책은
아직 실시되지 않고 있음.

3. 兒童關聯 給與의 現況과 問題點

가. 社會保障制度 上의 兒童關聯 給與

- 國民年金 上에 있어서 아동관련 급여는 국민연금법 제48조 및 동
시행령 제36조의 加給年金額에 의하여 연금수급권자의 18세 미만
의 자녀 또는 장애등급 2급 이상에 해당하는 자녀에 대해서는 1인
당 연 100,000원을 지급하게 되어있음.
 - 이에 해당하는 자녀는 2인으로 한정되어 있으며, 둘째 자녀 이
후는 아동가산을 하지 않도록 규정하고 있음.
 - 국민연금 상의 兒童給與는 월 평균 8,300원으로 아동양육에 실
질적인 도움이 되지 않는 수준임.
- 2000년 10월 1일부터 시행되고 있는 國民基礎生活保障法에 의한
아동관련 급여는 生計給與와 教育給與가 해당됨.
 - 교육비 지원에서 학교의 종류와 범위를 규정함에 있어 보건복지
부장관이 그때그때 규칙으로 정하기 때문에 任意性이 매우 큼.
 - 일정한 보장수준을 법률이나 시행령에서 구체적으로 정하고 있
지 않아서 所得調査에 따른 支援額 算定에 있어서 임의성이 있
을 수 있으며, 조사자에 따라 차이를 나타낼 수도 있음.

나. 社會福祉서비스 上의 兒童關聯 給與

- 母子福祉法에 근거하여 저소득 모·부자 가정의 6세 이하 아동을 대상으로 지급되는 아동양육비나 학비지원이 현실적으로 미흡하여 모자복지법 상에 명시된 목적인 모(부)자가정의 생활안정을 실질적으로 달성하기에는 최소의 비용에 불과함.
- 障礙人福祉法 제34조 자녀교육비 지급에 의하면 장애인복지실시기관은 經濟的 負擔能力 등을 감안하여 장애인이 부양하는 자녀 또는 장애인인 자녀의 교육비를 지급할 수 있다고 규정하고 있음.
 - 福祉受惠 對象과 給與額이 법률에 명시되어 있지 않고 보건복지부장관이 예산의 범위 내에서 매년 보호대상자의 所得水準 및 財産程度 만을 고려하여 정하기 때문에 보호대상자 선정과 수급액이 행정당국에 의하여 임의적으로 조정되고, 對象者 選定基準에 아동의 연령과 수가 반영되어 있지 않음.
- 嬰幼兒保育法 제21조 ‘비용의 부담“에 의하면 國民基礎生活保障法에 의한 수급자와 보건복지부령으로 정하는 저소득층 자녀(만 6세 미만)의 보육에 필요한 비용은 국가 또는 지방자치단체가 그 전부 또는 일부를 부담하도록 되어 있음.
 - 그러나 지급액을 결정하는 기준에서 所得만을 고려하고 있고, 兒童 數나 兒童年齡에 따른 욕구의 차이가 반영되어 있지 않음.

다. 賃金 및 稅制 上의 兒童給與

- 공무원 규정에 의한 가족수당은 예산의 범위 안에서 지급되기 때문에 受給額이 保障되지 않는다는 問題點을 지니고 있음.

- 公務員 手當 規定上의 가족수당은 부양가족수가 4인 이내로 제한되어 있어서 일부의 자녀와 가족이 부양가족에서 제외되어 가족수당에 가산되지 못함.
 - 공무원의 가계보전수당인 가족수당은 명실상부한 가족수당의 성격이 아니고, 補充給與의 성격에 불과함.
- － 우리 나라의 企業 中 아동관련 급여를 포함하는 가족수당을 지급하는 기업은 1/3에 불과함.
- 기업에서 제공되는 가족수당은 所得保障的 觀點이 아니라 賃金體系上의 觀點에서 지급되고 있음.
 - 평균 부양가족 2인으로 제한되어 부양가족의 대상에서 아동과 노인이 제외되는 경우가 대부분으로 名目上의 家族手當에 불과함.
 - 기업체의 가족수당은 공무원의 1/4 수준으로 낮아 違和感이 발생할 가능성이 있음.
- － 세제상의 아동부양공제는 국가에서 실시하는 가족에 대한 所得移轉支拂이라는 점에서 일종의 社會保障 給與의 성격을 띠고 있으나 면세점 이하의 저소득가구는 혜택을 받지 못한다는 점에서 아동수당을 대신할 수 없음.

4. 兒童手當制度 導入의 妥當性

- － 출산력의 감소에 따른 생산인구의 감소와 평균수명의 연장으로 인한 노인인구의 절대수 증가에 따라 생산연령층의 부양부담은 커질 수 밖에 없음.
- 이러한 사회변화를 완화하기 위해서는 선진제국에서와 같이 아동수당제도를 도입하여 出産力을 向上시키려는 노력을 할 필요성이 대두됨.

- 일본과 같이 兒童手當制度를 도입하여 아동양육 부담을 완화시켜 아동의 質을 向上시킴으로써 향후 勞働人力の 質을 향상시키는 방법이 요구됨.
- 국가에서 우리 나라 전체 아동에 대한 養育責任을 負擔함으로써 양적인 문제와 질적인 문제를 동시에 해결할 수 있는 政策方向을 摸索해야 할 것임.

第 4 章 外國의 兒童手當制度 實施現況

1. 外國의 兒童手當制度 導入背景 및 發達

가. 兒童手當制度의 導入背景

- 아동수당제의 導入目的은 아동을 가진 근로자 가정을 빈곤에서 보호하는 데 있었으며, 자녀가 있는 가정과 없는 가정간의 財政的 負擔感을 均等하게 함으로써 出產獎勵의 目的이 있었음.
- 아동수당제가 普遍的인 制度로 확장하게 된 주요 요인은 첫째, 세계노동기구(ILO)에서 발간하는 여러 문서에 보편적 아동수당제도에 대해 구체적으로 언급하여 소개한 점과 둘째, 영국의 베버리지 보고서임.

나. 兒童手當制度의 受惠範圍 및 對象

- 초기 아동수당제도의 受惠範圍는 첫째 자녀, 특정한 가족 등으로 제한되어 있었음.
- 1950년 현재 프랑스, 아일랜드, 네덜란드, 노르웨이 및 영국 등

5개국에서 첫째 자녀는 受惠對象이 아니었으나 이 후 프랑스를 제외한 대부분의 국가에서 모든 아동을 대상으로 擴大되었음.

- 독일의 경우 도입될 당시(1954년)에는 셋째 자녀 이상만 대상이 되었으나 1961년에 둘째 자녀 이상에게, 그리고 1974년에는 모든 자녀를 대상으로 확대되었음. 아일랜드의 경우도 1952년 둘째 자녀까지, 그리고 1963년에 첫째 자녀까지 확대되었음.
- 가족의 수혜범위도 오랜 기간에 걸쳐 漸進的으로 擴張되어 옴.
 - 네덜란드의 경우 처음 도입된 제도는 就業者만을 대상으로 하는 것이었으나, 1979년 모든 직종에 걸쳐 平準化되었으며, 이탈리아에서도 수당이 점차 전 직종으로 확대되었고, 1980년까지 평균화도 완성되었음.

다. 兒童手當의 水準

- 보편적 아동수당제도 실시의 일반적인 추세에도 불구하고 가족에게 지급되는 給與水準의 差異는 현격함.
- 月別 兒童手當을 자녀 2인기준, 미국달러화로 비교할 때 1975년 벨기에, 네덜란드, 오스트리아, 룩셈부르크는 40달러 이상, 호주, 일본은 12달러 이하였음.

2. 外國의 兒童手當制度 實施現況

가. 受給對象 兒童의 條件

- 아동수당제도의 도입 초기에는 둘째 자녀(노르웨이, 영국)나 셋째 자녀부터(뉴질랜드, 네덜란드, 영국, 노르웨이, 독일, 일본)를 受惠對象으로 하였음.

- 첫째 자녀를 수혜대상에서 제외시킨 것은 부모에게 큰 부담이 되지 않고, 社會的 負擔을 줄일 수도 있지만 多産 獎勵效果도 얻을 수 있기 때문임.
 - 프랑스를 제외한 모든 나라에서 첫째 자녀부터 아동수당의 수혜 대상으로 삼고 있음.
- 수혜대상 아동의 年齡條件은 대부분의 나라에서 兒童權利에 관한 國際協約에서 아동을 규정하는 나이인 만 18세 미만을 대상으로 하고 있음.
- 독일, 벨기에, 캐나다, 덴마크, 이태리 등이 이에 속함.
 - 이 외 핀란드가 만 17세 이하, 영국, 스웨덴, 노르웨이, 스위스, 아일랜드, 호주, 포르투갈 등은 만 16세 이하, 일본의 경우는 만 6세 미만을 대상으로 하고 있음.
 - 프랑스는 2자녀 이상인 가정에서 만 20세까지를 수혜대상으로 하고 있어서 가장 높은 연령을 기록하고 있음.
- 프랑스는 적어도 3개월의 居住 條件을 요구하고 있고, 오스트리아는 외국인인 경우 3개월 이상 就業하였거나 5년 연속 거주한 조건을, 덴마크의 경우 외국인에게는 1년의 거주를 요구함.
- 대부분의 나라에서는 親子關係나 扶養關係일 것으로 규정하고 있음.

나. 手當의 水準

- 아동수당은 모든 아동에게 균일한 액수로 지급하는 국가도 있지만, 아동의 출생순위나, 연령 혹은 가정의 소득에 따라 다르게 지급하는 국가들도 있음.

- 첫째와 둘째에게 同一한 額數를 支給하고, 셋째부터는 이보다 더 많은 액수를 동일하게 지급하는 나라(일본, 노르웨이, 아일랜드 등)들이 있음.
- 출생순위가 낮을수록 아동수당 支給額이 많아지는 나라도 있으며(핀란드, 룩셈부르크), 年齡代別로 출생순위에 관계없이 동일한 액수를 지급하는 국가(덴마크)와 연령대별로 첫째와 둘째보다는 셋째 이후의 자녀에게 더 많은 액수를 지급하는 국가(포르투갈)도 있음.
- 아동의 연령에 따라 追加金을 지급하는 나라들로 벨기에, 프랑스, 노르웨이 등이 있음.
- 이러한 유형은 많은 자녀를 가질수록 아동수당이 많아져서 多産을 獎勵하는 경향이 뚜렷하나, 영국은 첫째 자녀에게 둘째 이후 자녀보다 더 많은 액수를 지급함.

다. 傳達體系

- 프랑스의 아동수당 업무는 勞動 및 社會廳에서 총괄 감독하고, 국가아동수당기금에서 기금 및 재정이 균등해지도록 조정하며, 노사 및 가족관련 단체대표의 3자로 執行部를 構成하고, 국가아동수당기금은 지역에 지소를 두어 운영함.
- 英國은 사회보장부의 관할 하에 별도의 기관을 통하여 수당업무를 처리함. 또한 日本은 厚生省의 아동가정국 아동수당과에서 총괄하고 각 현의 복지국 보험과 및 사회복지사무소에서 업무를 처리함.

라. 財源調達

- 대부분의 국가에서 아동수당의 財源을 國庫負擔으로 하고 있음.
 - 호주, 독일, 덴마크, 룩셈부르크, 네덜란드, 뉴질랜드, 노르웨이 등의 나라가 전액을 국고에서 부담하여 普遍主義 方式의 아동수당제도를 실시하고 있음.
- 프랑스의 경우는 고용주가 임금의 일부를 부담하고, 정부에서는 재정수입과 상속세의 일부를 아동수당 財源으로 사용함.

마. 所得水準에 따른 制限

- 가구의 所得水準에 따라 制限을 두는 국가들이 있음. 그러나 아동수당을 所得水準이나 資産調査 要件과 연계시키는 것은 보편적인 아동수당의 수혜 원칙에서 후퇴하는 것이기도 함.
 - 호주, 캐나다, 덴마크, 독일, 그리스, 이탈리아, 일본, 그리고 스페인의 8개국에서 수당 혜택이 자산조사요건과 연계됨.

3. 外國의 兒童手當制度 事例

가. 福祉國家 類型分類

- 自由主義的 福祉國家는 소득조사에 의한 공적부조 프로그램이 상대적으로 중시되며, 급여의 대상은 빈곤층에 국한되어 있음.
 - 이러한 類型에 적합한 국가로는 영국, 미국, 일본, 캐나다, 오스트레일리아 등을 들 수 있음.
- 組合主義的 福祉國家는 시장의 효율성과 노동력의 상품화의 문제

는 중요하지 않으며, 사회복지의 제공을 하나의 사회권으로 하느냐 하지 않느냐는 중요한 쟁점이 되지 않음.

- 국가복지의 再分配 效果는 미약하고 급여수준은 능력별로 시장에서의 지위의 차이에 따라 크게 차이가 남. 이러한 유형에 속하는 국가로는 프랑스, 독일, 이탈리아, 오스트리아 등이 있음.
- 社會民主主義的 福祉國家는 보편주의 원칙과 사회권을 통한 脫商品化 效果가 가장 큼. 이러한 국가에서는 최소한의 생활수준 보장을 넘어서 最大限의 水準에서의 平等을 추구함. 즉, 사회의 모든 사람이 급여의 대상이 됨.
 - 복지에 대한 가족책임이 약한 동시에 국가의 가족복지서비스를 강조하며, 민간부문의 복지활동이 매우 약화됨.
 - 完全雇傭政策에 의하여 일할 권리와 사회복지에의 권리를 적절히 배합하며, 핀란드, 덴마크, 스웨덴, 노르웨이 등이 이러한 유형에 속하는 국가들임.

나. 自由主義的 福祉國家의 兒童手當制度

1) 日本의 兒童手當制度

- 일본의 아동수당제도의 目的은 첫째로, 아동을 양육하는 가정에 있어서 經濟的 壓迫을 輕減시킨다는 점에서 所得保障政策의 일환으로서의 역할이 있으며, 둘째로, 미래의 사회의 주체인 아동의 건전한 성장과 양육을 도모한다는 점에서 兒童福祉政策의 일환으로서의 역할이 있음.
- 支給資格條件은 1986년의 아동수당법 개정에 의해 의무교육 취학 전

의 아동으로, 1991년부터는 만 3세 미만으로 축소하였으나, 2000년 법개정으로 인해 만 6세(의무교육 취학 전까지)로 다시 확대되었음.

- 일본의 아동수당제도는 全國民을 대상으로 한 普遍主義에 입각하고 있다고 할 수 있음.
- 1971년의 아동수당법에서는 셋째 자녀에게만 아동수당을 지급하는 것을 원칙으로 하였으나, 1986년의 법 개정에 의해 둘째 자녀에게, 그리고 1991년의 법 개정에 의해 첫째 자녀에 대해서도 아동수당이 지급되기 시작하였음.
- 아동수당의 지급액은 첫째와 둘째 자녀에게 월 5,000엔, 셋째 자녀에게 월 10,000엔을 지급하고 있음.
- 被傭者에 대한 아동수당의 지급을 위한 비용은, 해당 事業主 7/10, 國庫負擔金 2/10, 도·도·부·현 0.5/10, 해당 시·정·촌 0.5/10을 부담하고 있음.
 - 피용자 이외의 경우는 국고부담금 4/6, 도·도·부·현 1/6, 해당 시·정·촌 1/6을 부담하고 있음.

2) 英國의 兒童手當制度

- 영국에서는 1944년에 의회에 제출된 「社會保險白書」에 의해 1945년에 아동수당법(Child Benefit Act)을 제정함으로써, 아동수당제도가 실시되기 시작하였음.
- 아동수당제도의 목적은, 첫째로 자녀가 많은 가정에 대한 貧困을 防止하고, 둘째로 제2차 대전이후 늘어나는 출산율의 감소를 해결하기 위한 것이었음.

- 영국의 아동수당제도는 보편주의 시스템으로 모든 아동을 대상으로 국가가 그 재원을 부담하는 국민형 혹은 서비스형이라고 볼 수 있음.
- 1945년의 아동수당법에 의거하여 처음에는 두 자녀 이상을 가진 가정에 대해서 둘째 아동부터 아동수당을 지급하였음.
 - 현재 영국의 아동수당은 가정의 經濟水準에 관계없이 한 자녀 이상을 가진 모든 가정에 지급됨.
- 1992년에 개정된 兒童手當法에 의거해 첫째 자녀에게는 14.40파운드, 둘째 자녀부터는 각 자녀 당 9.6파운드의 아동수당이 지급되고 있음.
- 영국 정부의 사회보장과(Department of Social Security)내에서 아동수당을 포함한 각종 급여를 담당하는 급여기관(Benefits Agency)이 아동수당을 지급하고 있으며, 영국의 아동수당제도의 모든 재정은 정부가 부담함.

다. 組合主義的 福祉國家의 兒童手當制度

1) 프랑스의 兒童手當制度

- 프랑스의 아동수당제도는 일종의 고용관련 제도로써, 고용주가 그 재원을 부담하는 社會保險型의 아동수당제도의 模型이라고 볼 수 있음.
- 인구감소를 억제하기 위한 하나의 방안으로 家族給與를 지급하기 시작하였으며, 1932년에 아동수당법이 입법됨으로써 전국민을 대상으로 하는 아동수당제도가 성립되기 시작하였음.
- 두 명 이상의 자녀를 가지고 있는 가족에게 지급되고, 자녀의 나이는 16세 이하에 국한됨.

- 가족의 소득이 법정 最低賃金の 55% 미만일 경우는 17세 이하까지 아동수당이 지급되고, 학생이나 집에서 일하는 여자의 경우는 20세 이하까지 아동수당이 지급됨.
- 兒童手當額은, 첫째 자녀와 둘째 자녀에게는 각각 684프랑이 지급되고, 셋째 자녀부터는 각각 876프랑이 지급되고 있음.
- 10세에서 16세 사이의 아동과 17세 이상의 아동에게는 아동수당이 추가로 지급되고 있음.
- 프랑스 정부의 勞動 및 社會廳(Ministry of Labor and Social Affairs)이 전반적인 감독을 하고 있으며, 國立兒童手當基金(National Family Allowance Fund)이 아동수당에 관련된 재정을 관리하고 있으며, 財政은 고용주와 정부가 부담함.

2) 獨逸의 兒童手當制度

- 獨逸은 1954년에 입법화된 정기적인 아동수당(Kindergeld)의 지급으로 양육비를 지원하고 있음. 1955년 이후 아동수당 지급액은 점차 增額되고, 셋째 자녀부터 대상으로 하던 受惠對象도 擴大됨.
- 아동수당의 수급대상은 18세 미만의 아동이며, 실업자인 경우는 21세 미만까지, 학생이나 직업훈련생의 경우 혹은 훈련시설이 없는 경우는 27세 미만까지, 장애인 경우는 年齡 制限없이 아동수당을 받을 수 있음.
- 아동수당 지급액은 出生順位가 늦어질수록 아동 1인당 액수가 많아져 多産 獎勵의 정책을 반영하였으나, 1996년 이후 첫째 자녀와 둘째 자녀는 수당지급액을 동일하게 조정하였음.

- 아동수당의 운영은 연방정부의 재정부에서 총괄하고 가족기금의 명칭으로 勞動廳을 통해 별도의 공무원이 담당하고 있으며, 아동수당의 財政은 전액을 정부에서 國庫負擔으로 충당함.

3) 이태리의 兒童手當制度

- 이태리의 아동수당은 1937년에 도입 당시 부양아동이 있는 근로자 가정의 소득을 보충하자는 취지를 분명히 하였음.
 - 그 이후 저소득가정을 위주로 자녀가 없는 가정에서 자녀가 있는 가정으로 부담을 水平的으로 再分配한다는 취지에서 고소득 계층에서 저소득 계층으로의 垂直的 負擔 再分配로 아동수당의 목적이 전환됨.
 - 1984년부터 수혜대상이 저소득 가구 특히 편모가구나 장애아 부양가구로 바뀌었음.
- 支給對象은 취업자 또는 사회보험, 복지급여 및 실업수당을 받으면서 배우자는 생계수단이 없는 가정의 18세 미만 아동을 대상으로 하며, 장애자는 年齡制限이 없음.
- 手當額은 1999년에 \$9부터 자녀 7명을 둔 가정의 경우에 \$856까지로 가족 수와 가족수입에 따라 다양함.
- 아동수당의 운영은 노동사회부(Ministry of Labor and Social Welfare)와 財務部에서 總括 監督함.
 - 사회보장청은 中央兒童手當基金을 통해 실무를 담당하고, 농업 부문을 제외하고는 個別 僱傭主가 직접 근로자에게 아동수당을 지급하는데 이때 過不足額은 고용주가 사회보장청과 정산함.

라. 社會民主主義的 福祉國家의 兒童手當制度

1) 핀란드의 兒童手當制度

- 자녀양육비로 인하여 加重되는 어려움을 덜어주고 출산을 장려하는 의도로 1948년 처음으로 아동수당제도가 도입됨.
 - 1994년부터 兒童稅金控除를 廢止하고, 직접적인 급여인 아동수당에 통합하여 현재는 兒童家庭保育手當(Child Home Care Allowance)법의 체계에서 지급됨.
- 세금이 부과되지 않고, 資産調査를 통하지 않은 보편적인 제도로 17세 미만의 모든 아동을 대상으로 함.
 - 아동 1인당 수당지급액은 출생순위가 낮을수록 많아짐.
- 財政調達은 전액을 국고에서 부담하며, 아동수당 업무는 社會部(Ministry of Social Affairs and Health)에서 총괄감독하고 社會保障廳(Social Insurance Institution)과 국립아동수당담당기관(National administration of Family Allowances program)에서 실무를 담당함.

2) 덴마크의 兒童手當制度

- 가족에 대한 財政支援은 보편적인 아동수당의 형태로 운영되고 있으며, 이는 과세되지 않고 所得에 관계없이 모든 가정에 지급됨.
 - 아동수당제도는 1952년 처음 도입된 이래, 1986년 현재의 형태로 입법되어 1991년 개정됨.
- 덴마크는 18세 미만의 모든 아동을 대상으로 보편적인 아동수당제도를 실시하고 있음.

- 덴마크에서는 아동을 연령별로 세 집단으로 나눈 다음 어린 집단에게 더 많은 액수의 아동수당을 지급하고 있음.
- 편모나 편부 하의 경우 혹은 부모가 모두 있더라도 한편이 장기 입원중이거나 勞働能力이 없을 때도 아동 1인당 4,764크로네가 추가 지급되며, 부모가 없는 고아는 연 18,288크로네를 지급받음.
- 財政은 전액을 국고 부담으로 충당하고, 支給額數는 임금변화를 기준으로 일년에 한 번 조정됨.
- 아동수당의 운영은 社會部(Ministry of Social Affair)에서 총괄 감독하고 지방정부에서 이의 업무를 관장함.

마. 外國의 兒童手當制度의 示唆點

- 外國의 아동수당제도는 아동을 양육하기 위한 가정의 부담을 덜어주고, 자녀가 많은 家庭의 貧困을 豫防함으로써, 가정의 생활안정과 아동의 건전 육성을 위하여 도입되었음.
- 우리 나라도 아동양육 부담의 증가로 인한 가정의 부담을 덜어주고 자녀가 많은 가정의 빈곤을 해결·예방하기 위하여 아동수당제도의 도입이 시급히 요구된다고 할 수 있음.
- 아동수당제도의 支給資格條件의 경우, 外國의 거의 모든 나라들이 가정의 경제 수준에 관계없이 한 명 이상의 아동을 가지고 있는 모든 가정에게 아동수당을 지급하고 있음.
- 우리 나라에서도 영국의 경우와 같이 普遍主義에 입각하여 가정의 경제수준에 관계없이 한 명 이상의 아동을 두고 있는 모든 가정에게 아동수당을 지급하는 方案이 摸索되어야 할 것임.

第 5 章 韓國에서의 兒童手當制度의 導入方案

- 아동수당제도의 導入方案으로서 현재 저소득층과 생활보호대상자들의 아동에게 지급되고 있는 각종 兒童關聯 給與를 兒童手當으로 單一化하여 실시하는 방안과 既 支給되고 있는 아동관련 급여는 그대로 存續시키고 別途의 兒童手當制度를 導入하는 방안, 그리고 家口所得의 制限을 두는 방안도 고려해 볼 수 있음.

1. 兒童手當制度 導入方案別 長·短點

- 각종 아동관련 급여를 아동수당으로 單一化하는 방안은 현재 복잡하고 다양한 아동관련 급여를 단일화하여 執行하기가 容易함.
 - 그러나 현재 실시되고 있는 아동관련 급여를 우선적으로 통합해야 하는 어려움이 있으며, 현실적으로 短時間內的 統合은 거의 不可能함.
 - 아동수당으로 단일화하는 경우 예산확보를 위하여 公務員이나 職場人들에게 현재 지급되고 있는 家族手當 중 부양아동 관련 수당과 아동양육에 따른 소득세법에 의한 부양가족 所得控除上의 稅額을 아동수당기금화해야 하며, 國庫에서 일정 부분을 추가로 兒童手當 基金으로 充당해야 할 것임.
 - 이처럼 아동수당 기금을 확보하는 경우에는 자영업자에 대한 기금 확보 문제와 기존의 공무원이나 직장인들에게 지급되는 가족수당 중 아동관련 수당액 보다 新設되는 아동수당의 支給額이 오히려 줄어들 경우 이들 공무원이나 직장인들이 이러한 방안을 받아들일 것인가 하는 문제가 발생할 여지가 매우 많음.
- 이에 비해 아동관련 급여는 그대로 存續시키고 別途의 兒童手當制

도를 도입하는 방안은 政策的 意志와 이에 소요될 豫算만 確保된다면 보다 쉽게 도입할 수 있음.

- 이 외에 家口所得에 따라 아동수당 대상자를 制限하는 방안은 저소득층과 복지욕구가 큰 대상에게 優先的으로 실시한다는 점에서 급여의 效率性에는 어느 정도의 효과는 있음.
 - 이는 選別的 措置를 強化하는 것으로써 아동수당제도의 基本原則인 普遍主義에는 附屬되지 않음.
 - 가구소득을 정확하게 파악하지 못하고 있다는 限界點도 갖고 있어 現實的으로 이 방안을 적용하기에는 무리가 따름.
- 따라서 현실적으로 實現 可能한 방안으로 현행 지급되고 있는 아동관련 급여는 그대로 존속시키고 政府財政으로 아동수당을 지급하는 별도의 아동수당제도를 도입하는 것으로 함.

2. 兒童手當制度의 導入原則

가. 目的

- 兒童養育 負擔의 增加로 인한 가정의 부담을 덜어주고 나아가 자녀가 많은 가정의 빈곤을 해결·예방하기 위하여, 그리고 제2차 세계대전 후의 선진외국의 경우와 같이 급속한 출산율의 감소를 완화하기 위해서도 兒童手當制度의 導入이 시급히 요구됨.

나. 支給資格條件

- 아동수당제도는 보편주의에 입각하여, 해당 아동의 부모의 經濟水準에 관계없이 일정액의 아동수당을 모든 아동에게 지급하는 것을 도

입의 原則으로 함.

- 단. 豫算確保라는 現實的 制約을 고려하여, 出生順位와 兒童年齡을 조합한 도입방안들을 제시하고자 함.

다. 支給內容

- 가정의 아동양육에 따른 負擔을 輕減시켜 주어야 한다는 원칙 하에서는 실질적인 兒童養育費를 고려하여 이에 相應하는 수준의 兒童手當額을 지급하는 것이 바람직함.
- 그러나, 보편주의 제도인 아동수당제도를 도입한다는 근본취지와, 기존의 아동 또는 가족관련 급여, 소득공제, 가족수당 등을 존속시키는 방안을 채택함으로써 도입초기에는 지급액으로 공무원의 가족수당 중 배우자를 제외한 扶養家族 手當額에 준하는 금액을 現金으로 지급하는 것으로 함.

라. 傳達體系

- 아동수당의 신청, 자격기준조사와 지급은 保健福祉部를 중앙부처로 하고 각 시·도 및 시·군·구의 사회과를 그 행정주체로 하는 아동수당제도의 전달체계를 구축하는 것을 원칙으로 함.

마. 財政

- 아동수당제도의 도입을 위한 재원의 확보를 위하여, 각 지방자치단체의 財政自立度를 고려하여 필요한 재정을 國家와 地方自治團體가 나누어 부담하는 방안을 원칙적으로 제안함.

3. 兒童手當制度의 導入方案

가. 第1案

1) 第1段階

- 이 단계는 아동수당제도를 도입하는 初期段階로서 제도도입에 意味를 附與하는 단계로 實質的인 아동수당의 지급수준은 가장 낮은 단계임.
- 出生順位別로는 셋째 자녀 이상의 모든 아동을 지급대상으로 하며, 지급액은 공무원에게 지급되고 있는 가족수당 중 配偶者를 제외한 扶養家族 1인당 지급되는 월 20,000원으로 함.

2) 第2段階

- 이 단계는 아동수당제도를 도입한 후 실질적인 아동수당을 보다 擴大한 段階로서 둘째 자녀 이상의 모든 아동을 지급대상으로 하되 支給額은 출생순위에 따라 差等 支給하는 방안임.
- 지급액은 셋째 이상의 자녀에 대해서는 월 20,000원으로 하고, 둘째 자녀에 대해서는 이보다 적은 월 15,000원을 지급토록 함.

3) 第3段階

- 이 단계는 아동수당제도의 制度定着期로서 실질적인 아동수당제도를 실시하는 단계임. 支給對象은 만 18세 이하의 모든 아동으로 출생순위에 따라 差等 支給하는 방안임.
- 지급액은 셋째 이상 자녀에 대해서는 월 20,000원으로 하고, 둘

째 자녀에 대해서는 이보다 적은 월 15,000원으로, 그리고 첫째 자녀에게는 월 10,000원으로 함.

나. 第2案

－ 제2안은 出生順位만을 고려한 안으로써 出生順位에 따른 支給額의 差異를 두지 않는 방안임.

1) 第1段階

－ 지급대상은 出生順位로 둘째 이상 자녀만을 대상으로 하며, 지급액은 둘째 이상 자녀 모두에게 월 20,000원을 지급토록 함.

- 0~3세 이하만을 지급대상으로 할 경우 3256억원이 소요되며, 이는 정부예산의 0.39%에 해당함.

2) 第2段階

－ 지급대상은 만 18세 이하의 모든 아동으로써 지급액은 월 20,000원으로 함.

- 이 단계는 普遍的인 制度로써 18세 이하의 모든 아동을 대상으로 하는 경우로 2001년의 소요예산은 3조 1351억원이 소요될 것으로 추정되며, 정부예산에 대한 비율로는 3.75%에 해당함.

第 6 章 結論

－ 본 연구는 아동의 養育費 負擔으로 초래될 가능성이 있는 家族貧困 및 解體問題를 해결하고 아동의 健全 育성과 資質向上에 寄與

하기 위한 제도로써, 그리고 급격한 出産率 低下와 老齡化 趨勢에 따라 世代間 扶養負擔을 완화하기 위한 차원에서 우리 나라에서의 兒童手當制度의 導入方案을 摸索 함.

- 아동수당의 經濟的 意味는 자녀양육 가정이 자녀를 양육하지 않는 가정에 비해 生活水準이 相對的으로 낮게 되는 것을 豫防하고 生活의 安定을 圖謀하는 것임.
- 向後 全國的인 兒童養育費 調査를 통해 보다 실질적인 수준의 아동수당 지급액을 제시함으로써 제도 도입의 實效性을 거둘 수 있을 것으로 기대됨.
- 이와 함께 아동양육이 社會의 共同責任이라는 國民的 認識이 提高되어야 할 것임.

第 1 章 序 論

第 1 節 研究의 必要性 및 目的

그 동안 우리 나라는 정부의 家族計劃事業에 의한 出産率 低下로 合計 出産率은 1960년 6.0에서 1974년 3.6으로, 그리고 1996년 1.71로 감소하였으며, 1999년에는 1.42로 더욱 減少한 것으로 나타나 이에 따른 家口規模의 縮小 및 核家族化 現象이 뚜렷해졌다(조남훈 외, 1997; 통계청, 2000).

이러한 출산을 저하에 따른 자녀수의 감소는 가정 내 자녀에 대한 단순한 부양부담, 즉, 衣·食·住 측면의 부담은 줄어들었으나 자녀에 대한 높은 教育熱과 아동의 多樣한 福祉欲求 등은 아동양육비를 증가 시킴으로써 그로 인한 家計負擔을 加重시키고 있다. 또한 기혼여성의 취업률 증가로 인하여 家族의 扶養機能은 弱화되어 각 가정의 아동양육 부담은 커지고 있으며, 이와 함께 대량 실업사태 등의 社會構造의 原因에 의한 결식아동, 소년소녀가장, 비행청소년 등의 증가로 아동의 건전한 성장발달과 양육을 위한 社會的 責任의 重要性 認識과 보호대책이 확대되어야 할 필요성이 제기되고 있다.

또한 평균수명의 연장과 함께 65세 이상 노인인구의 비율은 2000년 7.1%에서 2030년 19.3%로 증가되고 幼年扶養比는 2000년에 30.4에서 2030년에 24.8로 감소한 반면, 老年扶養比는 같은 기간동안에 10.0에서 29.8로 증가되어 세대간 扶養負擔問題가 크게 대두될 것으로 예측된다. 따라서 향후 노인인구들을 부양해야 할 세대는 將來 生産年齡 層 人口인 현재의 아동이라는 觀點에서 이들을 건전하게 육성해야 할 社會的 責任이 강조된다.

제2차 세계대전 후 高齡化 社會를 맞이한 선진국들은 노인인구 증가에 따른 社會保障費 負擔과 관련하여 노인들을 부양해야 할 세대 즉, 아동에 대한 건전 육성을 위하여 이들의 養育負擔을 사회가 公적으로 分擔해야 한다는 認識 下에 아동수당제도를 도입함으로써 本格的인 高齡化 社會에 대한 준비를 해왔다. 즉, 1926년에 뉴질랜드를 시작으로 1932년에는 프랑스가 아동수당제도를 실시하였으며, 2차대전 후인 1945년에 영국과 캐나다가 이 제도를 실시하였다. 그 이후 1947년에 핀란드가, 그리고 1948년에 스웨덴이 이 제도를 실시하였으며, 비교적 최근인 1971년에 일본이 이 제도를 도입하여 1999년 현재 88개국이 실시해 오고 있다.

이들 선진국의 경우 아동양육비에 따른 가계부담을 줄이고 가정의 빈곤함을 방지하는 동시에 아동의 健全 育성과 資質向上을 위하여 兒童手當制度를 도입하여 실시하고 있으며, 또한 급격한 출산을 저하로 인한 人口減少를 抑制하기 위한 방안으로써 아동수당제도를 실시하고 있다. 이들 선진국 대부분의 아동수당제도는 전체 아동을 대상으로 하는 보편적 제도로써 所得保障的 觀點에서의 의미를 담고 있다.

우리 나라의 경우에는 일반공무원과 일부 기업 근로자에게 지급되는 가족수당이 있으나 이는 부양가족 수의 제한으로 일부 아동이 지급대상에서 제외되고 있다. 이처럼 賃金補助的인 性格인 우리 나라의 가족수당은 선진 각국의 모든 아동을 대상으로 아동의 健全 育성과 資質向上을 圖謀하고, 아동양육비의 보충이라는 社會保障制度로서의 性格을 가지고 있는 아동수당제도와는 그 성격이 다르다고 할 수 있다. 이 외 우리 나라의 경우는 아동양육 부담을 사회가 公적으로 分擔한다는 의미에서, 그리고 출산을 감소에 따른 世代間 扶養負擔 問題解決이라는 차원에서의 아동수당제도에 관한 논의는 아직 활발하지 못한 실정이며, 관련 연구 또한 미흡한 수준이다.

따라서 아동의 양육에 따른 비용부담 때문에 초래될 가능성이 있는 가족빈곤 및 해체문제를 해결하고 兒童의 健全 育成에 寄與하기 위한 제도의 도입이 요구된다. 즉, 자녀를 가진 가정의 生活安定과 아동의 건전 육성 및 자질의 향상, 所得再分配와 所得隔差의 緩和 등의 효과를 가지고 있는 아동수당제도의 도입을 검토해야 할 필요성이 있다. 또한 장기적인 측면에서 급격한 출산율 저하를 완화하기 위한 차원에서 아동수당제도의 도입을 검토해야 할 필요성이 있다.

이러한 맥락하에 본 연구에서는 외국의 아동수당제도의 검토를 통해 우리 나라에서의 아동수당제도의 導入必要性을 檢討하고 아울러 우리의 현실을 감안한 도입방안을 摸索해 보고자 한다. 이를 통해 兒童養育의 社會的 責任 意識을 고취하고 세대간 부양부담 완화로 사회의 安定化에 寄與하며, 나아가 아동의 건전 육성과 福祉權 實現을 위한 기반을 마련하고자 한다.

第 2 節 研究內容 및 方法

본 연구의 구체적인 연구내용과 방법은 다음과 같다. 즉, 本章에 이어 第2章에서는 아동수당제도에 관한 理論的 背景으로 아동수당제도의 概念定義와 觀點, 그리고 우리 나라의 關聯 先行研究에 대해 살펴보고자 한다. 第3章에서는 우리 나라의 인구 및 사회·경제적 여건 변화와 家族政策 및 兒童福祉政策 變化, 그리고 현행 아동관련 급여의 현황 및 문제점을 통해 우리 나라에서의 아동수당제도의 導入必要性을 살펴보고, 第4章에서는 아동수당제도를 도입하여 실시하고 있는 外國의 實施現況 등을 概括的으로 살펴본 후, 일부 국가의 실시사례를 통해 우리 나라에의 示唆點을 밝혀보고자 한다. 구체적으로는 福祉國家類型別로 분류하여 아동수당제도의 導入背景 및 發達過程, 支

給資格條件 및 支給內容, 傳達體系 및 財源調達 方法 등으로 구성코자 한다. 第5章에서는 한국의 아동수당제도의 도입방안으로 아동수당제도의 導入原則과 구체적인 도입방안을 段階別로 제시하고자 한다. 끝으로 第6章은 結論으로 앞의 분석결과의 요약과 아동수당제도의 도입이 갖는 政策的 意義와 향후 실효성 있는 제도로 발전시키기 위한 방안 등에 관해 언급코자 한다.

이를 위한 연구방법으로는 文獻考察 및 先行研究 檢討, 關聯 專門 家와의 共同研究, 학계 및 관련 전문가와의 政策協議會 등을 실시하였다.

第 3 節 研究의 制限點

본 연구의 制限點으로는 외국의 아동수당제도 실시현황에서 아동수당제도를 도입하여 실시하고 있는 전체 국가를 대상으로 하지 못하고 일부 국가에 관해서만 언급하고 있으며, 각국의 제도도입 당시의 복잡하고 다양한 社會的 現象 등을 모두 고려하지 못하였다는 점을 들 수 있다. 또한 우리 나라의 아동수당제도에 관한 구체적인 방안을 마련하기 위해서는 아동양육에 소요되는 비용 즉, 兒童養育費의 實質的인 水準이 제시되어야 하나 자료의 부족으로 본 연구에서는 아동수당제도 도입시 예상되는 지출비용의 정확한 規模를 提示하는데 어려움이 있었다는 점을 지적할 수 있다.

第 2 章 理論的 背景

第 1 節 兒童手當의 概念定義

社會保障은 다양한 基準에 의해 분류할 수 있으나 크게 對象危險에 따른 분류¹⁾와 運營方式에 의한 분류로 나눌 수 있다. 여기서 運營 방식에 의한 분류에 의하면, 給與를 받기 위한 受給者의 寄與 (contribution)與否와 資產調查(means test) 實施與否로 나눌 수 있다.

기여를 한 경우에는 資產조사를 거치지 않고 受給權이 인정되는 社會保險方式이 일반적이며, 기여를 하지 않은 경우에는 受給시에 資產調查 실시여부에 따라 社會扶助(social assistance)와 手當(demogrant)方式으로 나누어진다. 여기서 수당은 非寄與 非資產調查 方式으로 受給자의 과거의 기여여부나 현재의 資產에 대한 조사 없이 일정한 조건만 갖추면 給與를 받을 수 있는 社會保障 方式으로써 아동이나, 노인 또는 장애인이면 給與를 받을 수 있는 것과 같은 것을 例로 들 수 있다. 手當은 社會保障 방식 중에서 이른바 社會權(social right)이 가장

1) ILO(International Labour Office) 에서는 社會保障을 보호하고자 하는 위험이나 사고의 내용에 따라 ① 노령·폐질·사망으로 인한 소득의 상실을 보충하여 國家最低기준(National Minimum)의 소득을 보장하기 위하여 給與되는 노령·장애·유족給與(old age, invalidity, survivors)와 ② 질병이나 출산으로 인한 예외적인 지출이나 의료수요에 대처하기 위하여 給與되는 질병·출산給與(sickness, maternity benefit), ③ 노동자의 업무와 관련하여 발생한 사고나 질병으로 인한 소득중단이나 질병에 대하여 소득과 醫료를 보장하기 위하여 給與되는 노동者해給與(work injury benefit), ④ 노동자의 실업으로 인한 소득중단에 대하여 일정소득을 보상하기 위하여 給與되는 실업給與(unemployment benefit), ⑤ 자녀가 있는 가족에게 일정수준 이상의 생활을 보장하기 위하여 給與되는 가족給與(family benefit)로 분류함(ILO, 1984; 이성기, 1996 재인용).

강하게 반영되는 것으로 가장 普遍的인 프로그램이라고 할 수 있다 (김태성, 1990; 이성기 1996 재인용).

兒童手當이라는 用語는 1952년 ILO 협약 제102호에 따라 아동을 양육하고 있는 자에게 定期的으로 지급되는 現金給與, 現物給與, 또는 이 兩者의 混畵을 의미한다. 그러나 본 연구에서의 兒童手當이라는 용어는 아동을 양육하고 있는 父 또는 母, 여타의 보호자에게 지급되는 給與로써 現金으로 지급되는 경우만을 의미한다.

第 2 節 兒童手當에 관한 觀點

시대에 따른 국가의 兒童支援은 경제, 정치, 사회인구학적 이론을 바탕으로 하며, 이러한 이론들은 兒童支援의 傾向을 分析하는데 좋은 분석틀을 제공해주기도 한다. 本 節에서는 아동수당에 관한 觀點으로 經濟的 觀點, 政治的 觀點, 人口學的 觀點을 살펴보고, 攄으로 社會福祉的 觀點에 대해 살펴보고자 한다. 이 중 經濟的 觀點은 출산력 즉, 아동수요와 정부지원과의 관계를 고전 경제이론과 관련하여 살펴보고, 政治的 觀點은 아동선호와 아동에 대한 지원정책의 도입을 노동조합과 좌파 정당, 그리고 종교 정당과의 관계로 설명코자 한다. 人口學的 觀點은 노인인구 증가와 국가의 수당지출과의 관계를 설명함으로써 노인인구 증가가 아동의 삶의 질에 미치는 영향에 관해 언급코자 하며, 攄으로 社會福祉的 觀點은 아동복지의 基本理念에 입각하여 아동의 건전한 보호육성을 社會的으로 保障한다는 측면에서, 그리고 고령화사회에 대비하여 다음 세대를 담당할 아동의 건전 육성과 관련한 측면에서 언급코자 한다.

1. 經濟的 觀點

경제적인 논의는 출산율에 대한 古典 經濟理論과 밀접하게 연관되어 있다. 출산율에 대한 고전 경제학 이론에 의하면 개인차원에서 자녀에 대한 需要는 자녀양육비, 수입, 그리고 자녀에 대한 선호의 함수이다(Becker, 1981; Cigno, 1991). 이 모델에 의하면 가족에 대한 국가의 지원은 서비스나 보조금을 통해 子女養育費를 줄이거나, 直·間接 보조금지급을 통해 家計所得을 引上함으로써 아동에 대한 수요에 영향을 줄 수 있다. 個人的인 次元에서 보면 가정에 대한 국가의 지원은 兒童需要에 대한 外的인 要素이다. 이와 반대로 社會的인 水準에서 국가의 가정에 대한 지원은 內在的인 要素이다. 왜냐하면 그것은 아동에 대한 社會의 需要 變動에 따라 영향을 받기 때문이다. 일 예로 兒童需要 즉, 出産力이 크게 하락했다면 이것은 정부로 하여금 가족지원을 늘리도록 이끌 것이다(일정한 아동선호가 있다고 가정할 때). 일정한 기간을 두고 볼 때 子女養育費가 증가한다면, 兒童需要는 減少하고, 다른 요건이 不變이라면 아동에 대한 國家補助의 增加를 기대할 수 있을 것이다.

아동부양을 위한 直接費用 또는 個人支出이 이제까지 어떤 추세를 이루어져 왔는지에 대해서는 알려진 것이 별로 없다. 그러나 육아를 위한 間接費用 혹은 機會費用이 1960년대이래 크게 증가 추세였다는 것은 잘 알려져 있다. 노동시장의 여성참여 기회가 증가되고 女性賃금이 男性賃金과 비교하여 相對的으로 上昇됨에 따라, 여성이 출산과 육아를 위하여 노동시장에서 빠져 나오기 위한 비용도 이에 따라 상승하였다. 社會的 觀點에서 볼 때 아동에 대한 선호가 시간의 흐름에 관계없이 일정하다고 가정한다면, 육아를 위한 機會費用의 增加는 특히 就業母를 위한 방안을 중심으로, 가정에 대한 국가의 보조를 증대

시키게 될 것으로 예상할 수 있을 것이다.

出産力 즉, 자녀수에 대한 경제학 이론에 의하면 아동에 대한 需要는 所得이란 制約條件에 지배된다. 이와 유사하게 家族에 대한 政府의 지원은 豫算이란 제약조건에 의해 지배된다. 이론적으로 이것은 정부의 가족에 대한 支援縮小, 維持 혹은 增加 與否의 決定은 (정부의 다른 지출과 비교하여) 아동의 선호(다른 복지수혜자와 대비), 제반 세출항목간의 경제적 비용/효과 분석, 예산삭감의 규모에 따른다는 것을 의미한다. 1970년 이후 국가마다 공공비용을 줄여야 하는 부담이 증가되어 왔다. 제시된 이론적 모델에서 언급하고 있는 要因들 외에도 영향을 미치는 요인들이 있을 수 있기 때문에 개별 국가의 구체적인 政策決定에 있어서 결정적 영향을 미치는 요인들을 확인하기는 어려우나 豫算削減이 1970년대부터 가정에 대한 政府의 支援擴大를 鈍化시켜왔음을 추정할 수 있다.

2. 政治的 觀點

두 번째 관점은 政治的인 要因에 관한 것으로, 이것은 복지국가와 가족급여, 더 구체적으로는 兒童選好와 관계하여 아동에 대한 支援政策의 도입을 설명하고 있다. 여기서 아동선호는 개인적인 차원보다는 社會的인 兒童選好를 말한다. Gauthier(1999)에 의하면 Wennemo(1992)는 階級葛藤의 관점에서 노동조합과 좌파정당은 개인의 시장의존도가 감소되는 정책과 사회복지를 우대하는 정책에 더 큰 관심을 보일 것으로 기대하였으며, 따라서 노동조합과 좌파정당의 힘은 가정에 대한 정부의 지원 수준과 관련된다. 이 이론에 의하면 종교정당의 힘도 가정에 대한 국가의 지원수준과 관련된다. 특히 가톨릭 신자가 많은 국가는 가정에 대한 國家의 支援이 많다(Pampel & Adams, 1992). 주요 유럽국가에서 1970년대 후반과 1980년대에 일어난 좌파 세력의 쇠퇴,

정치에 대한 宗教的 影響力의 減少, 그리고 1960년대 후반과 1970년대에 이루어진 기독교 민주당의 세력약화에 따라 家族給與 프로그램에 대한 정부지원이 감소되었다. 덧붙여 여성들이 노동시장과 노동조합, 그리고 議會에 進出한 것과는 관련이 있다. 역사적인 연구에 의하면 초기 가족정책개발에 좌익 여성단체가 중요한 역할을 하였다. 노동시장에 여성이 참여한 것은 1960년대 수당제도 발전에 강력한 힘으로 작용해왔다. 따라서 노동시장이나 의회에 여성의 참여가 높은 것은 勤勞女性 支援을 목표로 하는 政策開發을 채택할 可能性을 높이는 것으로 기대할 수 있다.

3. 人口學的 觀點

人口學的인 論議는 인구 통계학적인 변화가 정책에 주는 영향에 관한 것이다. 老齡化 理論은 노인 인구가 전체 인구 중에 차지하는 비율이 많아지면 노인층에 대한 國家의 支援이 증가한다고 설명한다.

Preston(1984)은 1970년대 이후 미국사회에서 아동과 노인집단에서의 상이한 貧困化 傾向을 이 이론으로 설명하였다. 노인인구의 증가에 따라서 노인인구에 대한 정부의 지원이 강화되어 老人人口의 삶의 질은 向上되었지만 반대로 兒童의 삶의 질은 低下되었다. 그러나 이러한 주장에는 논란의 소지가 있다(Pampel & Adams, 1992). 특히 연금제도의 도입과 선진사회의 비균형적 연령별 인구구조가 자녀를 가진 가정에 대한 支援縮小를 가져왔다고 주장하였다. 그러므로 인구 통계적인 논의는 아동을 가진 가정에 대한 국가의 지원문제에 대하여 시간을 두고 相反된 豫測을 하게 해준다. 아동을 가진 가정에 대한 국가의 지원을 시계열 분석한 연구도 이 문제에 대해서 결론을 내리지 못하였다. 노인 층의 증가가 兒童手當 支出에 肯定的인 관계가 있다고 한 연구가 있는가하면(Pampel & Adams, 1992), 상반되는 연구결과

도 있다(Wennemo, 1992).

가족에 대한 국가의 지원에 영향을 미치는 다양한 요소의 전반적인 영향력은 분명치 않다. 아동의 機會費用(경제적인 논의)이 증가하고 女性人力의 勞動市場 參與가 증가하면(정치적인 논의) 자녀를 둔 職場女性을 위한 정책이 많아지며, 국가의 豫算이 削減되고(경제적인 논의) 左派와 宗教的인 性向의 표가 적어지면(정치적인 논의) 가족에 대한 國家의 支援도 적어짐을 시사한다. 이러한 인구통계학적인 관점은 언급한 바와 같이 양 방향 모두 논의가 가능하다.

4. 社會福祉的 觀點

마지막으로 社會福祉的 觀點을 들 수 있다. 兒童福祉의 發達段階는 兒童救護, 兒童保護, 兒童福祉의 3단계로 나누어 볼 수 있다. 여기서 兒童福祉는 아동의 權利 側面에서 최소한의 人間的인 삶을 영위할 수 있는 생활수준을 포괄하는 것이다. 즉, 兒童權利의 次元에서 아동이 누려야 할 基本的인 생활조건에 대한 검토와 지금까지의 要保護兒童 中心의 정책에서 탈피하여 전체 아동을 대상으로 하는 普遍的인 서비스의 제공에 焦點을 두는 것으로(변재관 외, 1998), 아동의 권리를 확립하고 아동의 복지를 적극적으로 향상시킨다는 입장이다. 따라서 아동수당은 兒童福祉의 基本理念에 입각하여 아동의 양육비를 지급함으로써 아동의 健全한 保護育成을 社會的으로 保障하는 制度로써 자리 잡아야 한다.

이러한 관점은 아동수당의 성립 초창기보다는 오늘날 그 관련성이 보다 더 중요시되고 있다. 社會福祉的 觀點에서 아동수당은 아동의 육성에 사회도 함께 참여한다는 취지에서, 장래의 高齡化 社會에 대비하여 다음 세대를 담당할 兒童의 養育이라는 점에서 앞으로도 더욱 중요하게 대두 될 것이다(박경일, 1995).

第 3 節 우리 나라의 兒童手當制度 關聯 先行研究

우리 나라에서 아동수당제도 도입에 관한 연구는 그리 많이 이루어지지 않았으며, 특히 아동수당제도를 도입했을 때 적용될 구체적인 방안에 관해서 연구된 자료는 전무한 실정이다. 이는 지금까지 아동양육을 보편주의 관점에서 사회책임으로 인식하지 못하고 있는데서 그 원인을 찾을 수 있다. 그 동안 우리 나라에서 이루어진 아동수당 관련 先行研究를 살펴보면 다음과 같다.

김성천(1984)의 『가족정책의 제도에 관한 비교 분석-가족수당제도와 아동보육 제도를 중심으로』는 가족정책의 再概念化 作業을 시도하여, 각국의 가족정책제도의 현황을 파악한 연구이다. 연구결과 가족정책이란 가족에게 일차적이고 직접적인 영향을 미치는 국가정책으로 가족복지를 실현하려는 목적과 그 이외의 목적도 가질 수 있는 것으로 概念定立을 하고 있다. 가족수당제도는 7개국을 중심으로 제도형태, 주체, 객체 및 재정, 복지이데올로기 등을 비교 분석하였고, 분석결과 정치이데올로기와 家族給與制度에 내포된 복지이데올로기는 동일하지 않은 것이 糾明되었다. 兒童保育制度는 4개국을 중심으로 아동보육제도의 형태, 주체, 객체, 재정, 복지이데올로기 등이 분석되었다. 이 연구는 분석 대상국가가 임의적으로 선정 비교되어서 가족수당제도나 아동보육제도를 보편화시킬 수 없는 한계를 지니고, 또한 우리 나라의 가족복지정책수립에 대한 관련 의미를 摸索하지 못하였다는 限界를 지니고 있다. 그럼에도 불구하고 가족수당제도에 관한 연구로는 처음 試圖되었다는 데 그 意味가 있겠다.

장영인(1992)의 『가족수당제도의 발달과 한국에서의 그 도입에 관한 연구』는 가족수당의 도입 필요성을 아동의 건전한 성장에 대한 社會的 責任의 積極的 遂行이라는 관점에서 제시하였다는 데 그 의의가

있다. 이 연구는 가족수당의 근거가 되는 아동부양에 대한 책임을 理論적으로 檢討하였고, 가족수당을 普遍的인 制度로 시행하고 있는 영국, 프랑스, 서독, 일본 등 4개국을 중심으로 가족수당제도의 도입배경, 변천 및 현재 어떻게 시행되고 있는지를 살펴봄으로써 가족수당제도의 一般的인 特徵을 導出해 내었다. 또한 가족수당제도의 구체적인 도입형태를 제시하고자 시도하였으나 방향제시에 머물렀으며, 그는 후속연구로서 적절한 급여수준이나 운영방식 등에 관한 구체적인 연구와 기초조사로서 보다 정밀한 兒童養育費調查 등이 시급히 필요함을 제안하고 있다.

박경일(1995)은 『가족수당정책의 형성과 발달에 관한 연구』에서 연구의 필요성을 세 가지 관점에서 논의하고 있다. 즉, 가족수당제도를 도입한 나라마다 10~20년의 정책논의와 연구검토를 거치면서 이루어졌고, 현재 우리 나라의 社會經濟的 背景이 서구의 가족수당정책 도입시의 상황과 차이가 없으며, 또한 이러한 성립환경상의 변화속도가 빠르게 진행되고 있다는 점을 지적하고 있다. 선진국의 가족수당 정책변화와 발달상에 나타난 경험과 시행착오들을 살펴봄으로써 우리나라 실정에 맞는 家族手當政策을 樹立하는 데 焦點을 두고자 하였다. 이를 위하여 가족수당을 도입한 프랑스, 영국, 일본을 중심으로 가족수당에 대한 관점과 위치의 변화를 살펴보았고, 가족수당정책의 형성 및 발달과정에서 環境的 變數들의 影響力과 대안들의 선택을 분석하여 각국의 특징을 도출하였다. 그는 이와 같은 과정을 통하여 우리나라 家族手當政策의 方向을 提示하였는데, 이는 장영인(1992)의 연구와 마찬가지로 전체적인 방향을 제시하는 수준에 머물렀으며, 구체적인 방안까지는 도출해 내지 못하였다.

한편 장화경(1999)의 『자녀양육비의 공적인 분담-일본의 아동수당제도의 검토를 중심으로』연구는 일본의 아동수당제도를 검토한 것으로

써 자녀양육에 드는 비용이 社會적으로 分擔되어야 한다는 問題意識을 基底로 하여 아동수당제도에 초점을 맞추고 있다. 연구내용은 아동수당제도의 특징과 실행과정으로 이루어졌고, 아동수당제도의 특징을 살펴보기 위하여 아동수당과 유사한 효과를 갖는 제도, 아동수당의 政策的 意義, 아동수당제도의 國際的 動向 등이 분석되었다. 아동수당제도의 실행과정은 급부형태, 재정, 지급액, 지급대상아동의 추이, 보급상황(아동인구대비 아동수당 지급대상 비율) 등으로 구성되었다. 이 연구는 일본에 도입된 아동수당제도의 의의 및 문제점을 분석함으로써 우리 나라에 도입시 惹起되는 問題點을 豫想하고, 보완하는 데 중요한 經驗的인 研究로써 價値를 갖는다고 볼 수 있다.

第 3 章 韓國에서의 兒童手當制度 導入必要性

本章에서는 현재 우리 나라의 사회·경제적 여건의 변화와 이에 따른 장래의 사회·경제적 여건을 예측해보고, 우리 나라 가족복지 및 아동복지정책의 변화 및 현황과, 현재 지급되고 있는 아동관련 급여의 현황과 문제점을 검토하여 우리 나라에 있어서의 兒童手當制度의 導入 必要性을 검토해보고자 한다.

第 1 節 人口 및 社會·經濟的 與件變化

우리 나라는 1960년 이후 산업화와 성공적인 가족계획사업의 영향으로 1960년에 6.0에 이르던 合計出産率은 1970년 4.5, 1980년 2.7, 1987년에는 1.6수준까지 저하되었으며, 이러한 수준은 1991년까지 지속되었다. 최근까지 代置水準 以下の 낮은 수준이 지속되다가 1999년에는 合計출산율이 1.42로 급격히 낮아졌다. 이러한 출산력의 추세와는 대조적으로 우리 나라 국민들의 평균수명은 차츰 연장됨에 따라 인구의 高齡化 趨勢가 深化될 것으로 예상된다. 즉, 이같은 저출산율과 인구의 고령화는 향후 人口構造上의 變化를 초래하여 노년 부양비의 증가가 예상된다.

그리고 산업화의 영향으로 우리 나라의 家族構造는 3세대 이상의 대가족에서 부부 중심의 核家族 形態로 변화하였고, 서구의 個人主義 的인 文化流入과 여성의 高學歷化, 경제활동의 증가 및 離婚率의 增加로 아동양육 문제는 社會問題化 되었다.

따라서 향후 우리 나라의 인구구조 및 가족구조의 변화로 예상되는 현상을 검토하고, 최근 여성의 경제활동과 이혼율의 증가로 대두되는 兒童養育 負擔이 갖는 의미를 분석함으로써 아동수당제도의 도입 필요성을 人口 및 社會·經濟的 與件變化에서 그 要因을 살펴보고자 한다.

1. 低出産率에 따른 人口構造의 變化

우리 나라의 인구는 저출산율과 평균수명의 연장으로 인구의 연령 구조상의 변화를 초래하였고, 이로 인하여 향후에는 扶養比 變化를 招來할 것으로 전망된다. 즉, 年少人口(0~14세 인구)는 감소하는 반면 老人人口는 계속 증가할 것이 예상된다. 1970년 당시 우리 나라 인구의 總扶養比²⁾는 83.9로 이 중 幼年扶養比³⁾가 78.2이었고, 老年扶養比⁴⁾는 5.7이었다. 그러나 1990년에 와서 총부양비는 44.3으로 크게 감소되었고, 그중 유년부양비는 36.9로 줄어들었으며, 노년부양비는 7.4로 증가하였다. 향후 부양비 전망은 中位推計를 기준(통계청, 1996)으로 할 때 유년부양비는 계속 감소되고, 노년부양비는 꾸준히 증가될 전망이다. 즉, 2010년에 유년부양비는 28.4, 노년부양비는 14.2에서, 2020년에는 각각 24.7과 18.9로, 그리고 2030년에는 각각 24.8, 29.8로 변화되어 노년부양비가 유년부양비를 넘어설 것으로 예상된다. 이와 같이 총부양비 중 노인부양비가 차지하는 비율이 높아진다는 것은 노인을 돌 볼 生産可能人口 대 老人의 비율이 점차적으로 높아진다는 것을 의미하는 것으로서, 이는 결국 인구의 高齡化에 따른 社會的 負擔이 계속 加重됨으로써 향후 노인부양비의 자원마련을 어떻게 할 것인가 하는 문제가 심각하게 대두될 것으로 예상된다.

2) 총부양비 = (0~14세 인구 + 65세 이상 인구) / 15~64세 인구 × 100

3) 유년부양비 = 0~14세 인구 / 15~64세 인구 × 100

4) 노년부양비 = 65세 이상 인구 / 15~64세 인구 × 100

〈表 3-1〉 年齡別 人口 構成比 및 扶養比 變化推移

(단위: %)

구분	1970	1980	1990	2000	2010	2020	2030
0~14세	42.5	34.0	25.6	21.7	19.9	17.2	16.0
15~64세	54.4	62.2	69.3	71.2	70.1	69.6	64.7
65세 이상	3.1	3.8	5.1	7.1	10.0	13.2	19.3
계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
총부양비	83.9	60.7	44.3	40.4	42.6	43.6	54.6
유년부양비	78.2	54.6	36.9	30.4	28.4	24.7	24.8
노년부양비	5.7	6.1	7.4	10.0	14.2	18.9	29.8

資料: 통계청, 『장래인구추계』, 1996. 12.

또한 인구구조의 변화에 따라 勞動力 人口의 規模 및 構成比 역시 달라지게 된다. 여기서 노동력 인구는 현실적으로 노동이 가능한 15~64세 연령층 인구로써 구성비율을 보면 2000년에 전체인구의 71.2%에서 2030년에는 64.7%로 감소될 것이 예상된다. 이와 같이 노동력 인구의 감소는 향후 勞動市場에서의 여성 노동력이 증대될 것임을 나타내는 것으로, 이로 인하여 과거에는 가족에서 해결해왔던 兒童扶養을 社會나 國家에서 맡아야 하는 問題가 浮刻될 것으로 豫測된다.

2. 家族機能의 變化와 兒童養育

가. 家族構造의 變化

우리 나라는 인구구조뿐만 아니라 가족구조도 상당한 변화가 예상된다. 1960년대 산업화와 도시화 이후 감소된 家族規模는 앞으로도 계속 줄어들 전망이다. 平均家口員數는 1960년 5.7명에서 1990년 3.7명, 2000년 3.1명, 그리고 2030년에는 2.5명으로 계속 감소할 것으로 예상된다(통계청, 1997). 또한 가족유형의 변화를 世代別로 보면 부부 중심의 1세대 가족과 부부와 자녀로 구성된 2세대 가족이 점차 증가

하여 核家族이 主流를 이루고 있으며, 3세대 이상의 擴大家族은 급격히 감소하고 있다. 특이할 만한 현상은 부부중심의 1세대 가족의 비율이 빠른 속도로 증가한다는 것으로, 향후에도 이와 같은 가족유형은 계속될 것으로 예상된다(통계청, 1999).

이와 같은 가족규모 및 가족유형의 변화는 가족의 保護機能의 減少를 초래하였다. 이러한 현상은 서구의 자유주의적, 개인주의적 문화유입, 여성의 취업기회 확대 등으로 인한 이혼율의 증가⁵⁾와 함께, 편부모가족, 소년소녀가족 등의 결손가족 및 기혼여성 가구주의 貧困家族의 增加要因으로 作用하고 있다(表 3-2 참조).

〈表 3-2〉 偏父母家口 및 既婚 女性家口主 比率

(단위: %, 세대수)

구분	1975	1980	1985	1990	1995
편부모가구 ¹⁾	-	-	6.2	5.8	5.7
소년소녀가구			4,901	6,696	8,107
기혼 여성가구주	11.3	12.3	12.4	12.5	13.1

註: 1) 일반가구 중 편부모+자녀가구의 비율로 가구주가 유배우인 경우는 제외
資料: 통계청, 『인구주택 총조사』, 각 연도.

보건복지부, 『보건사회통계연보』, 1996.

나. 兒童養育 負擔

출산율과 아동양육의 상관성을 보면 出産率의 減少가 아동양육의 부담을 덜어주었다고는 볼 수 없는 것으로 나타났다. 즉, 한 가구당 부양해야 될 아동의 絶對數는 줄었지만 相對的으로 부양에 대한 기대 수준이 높아짐에 따라 결과적으로 扶養負擔이 加重되어 왔다. 즉, 우

5) 연도별 이혼율을 보면 1980년에 0.6, 1990년 1.1, 1995년 1.5, 그리고 1998년에는 2.6에 이른다(통계청, 1999).

리 사회의 높은 교육열에 따른 교육비의 상대적 과중으로 아동부양에 대한 가계의 부담이 증대되고, 兒童扶養期間도 길어짐으로써 양육비 문제가 더욱 심각해지는 결과를 초래하였다.

이와 같은 현상은 우리 나라 가계소비 지출 내역에서도 잘 나타나고 있다. 지난 20여 년간 우리 나라 도시 및 농촌가구의 연간 가계소비지출 중 教育費가 차지하는 비율은 계속 증가하여 都市家口는 1978년 5.9%에서 1999년 10.8%로, 그리고 農村家口는 같은 기간동안에 8.0%에서 9.7%의 지출비율을 보였다. 이는 높은 자녀 교육열에 의한 각종 학원 및 과외 등의 私教育費의 增加 때문에 해석된다.

〈表 3-3〉 年間 家計消費 支出 中 教育費 支出率

(단위: %)

구분	1978	1980	1985	1990	1995	1999
도시가구	5.9	5.8	7.4	8.1	9.8	10.8
농촌가구	8.0	9.4	11.8	10.5	10.5	9.7

資料: 통계청, 『한국의 사회지표』, 2000.

여기서 농촌가구의 경우 1990년부터 교육비 지출률이 줄어들기 시작한 것은 교육비 자체가 감소한 것이 아니라 가계소비 중에서 가계잡비(보건의료비+교통통신비)가 차지하는 비중이 상대적으로 증가하였기 때문으로 판단된다. 또한 자녀의 연령이 많을수록, 그리고 자녀수가 많을수록 가계지출 중 소비지출(식료품비, 광열수도비, 피복신발비, 교통-통신비 등)이 차지하는 비중이 늘어난다. 아동의 보건의료비 역시 많은 비중을 차지하여, 2세 미만의 자녀가 있는 가구의 보건의료비 지출이 가장 높은 것으로 나타났다(전세경, 1994; 한국인구보건

6) 통계청 자료(2000)에 의하면 도시가구의 전체 소비지출 중 자녀를 위한 지출의 비중은 '95년 11.7%, '97년 12.6%, '98년 13.3%로 꾸준히 증가하고 있음.

연구원, 1987 재인용)7). 또한 都市化로 인한 住宅難으로 주택욕구가 높은 가운데, 多子女 家族의 주택욕구는 더욱 크다. 장영인(1992)은 그의 연구에서 이 모든 요인을 고려하여 가계에서 아동부양이 차지하는 비중을 30~50% 정도로 추정하고 있다.

박경일(1995년)도 그의 논문에서 우리 나라의 사교육비와 일본의 경우를 비교 제시하였다. 1994년 조사결과8) 우리 나라 한 가구당 월 평균 과외비가 약 23만원으로 전체 생활비의 21%를 차지하는 것으로 나타났으며, 이는 일본의 경우 아동수당 도입시 아동양육비가 생활비에서 차지하는 비율이 평균 24.1%인데 비해, 우리 나라의 경우는 교육비만 21%를 차지하고 있기 때문에 기타 양육비를 포함하면 兒童養育費의 家計壓迫정도는 더욱 심각해 질 것임을 알 수 있다.

이와 같은 경향은 우리 나라 교육비 지출이 가계에 미치는 부담정도에 대한 認識調査에서도 잘 나타나고 있는데, 부담이 된다고 느끼는 경우는 약 2/3정도로 상당수의 가구가 교육비에 부담을 느끼고 있다는 것을 알 수 있다. 연도별로는 1990년에 66.4%에서 1993년에는 62.8%로 약간 감소하였다가 1996년에 66.7%로 다시 상승하는 추세를 보이고 있다(통계청, 2000). 그리고 부담요인은 주로 私教育費(1990년: 36.3%, 1993년: 49.6%, 1996년: 62.9%)로 교육비에서 차지하는 비중이 빠른 속도로 증가하고 있다.

7) 전세경(1994)의 연구결과 가구의 소비지출 중 식료품비와 교육비의 구성비보다 보육료 지출이 더 높게 나타났는데, 맞벌이 가정의 월 평균 보육비용이 차지하는 비율이 취업주부 수입의 약 11~30%를 차지하고 있었음.

8) 1994년 공보처가 코리아 리서치 센터와 공동으로 서울, 부산 등 6대 광역시에 거주하는 초·중·고생 학부모 1,800명을 대상으로 실시한 여론조사 결과임.

〈表 3-4〉 教育費 負擔認識

(단위: %)

구분	매우 부담	약간 부담	보통	별로 부담안됨	전혀 부담안됨
1990	25.1	41.3	21.1	10.2	2.3
1993	21.9	40.9	24.0	10.7	2.5
1996	24.2	42.5	24.2	7.5	1.6

資料: 통계청, 『한국의 사회지표』, 2000.

이와 같이 아동양육이 가계에 주는 부담은 기혼여성의 就業增加 및 그 就業事由에서도 드러나고 있다. 여성취업자 중 결혼 후에도 계속 취업하고 있는 비율이 1980년에 72.0%에서 1999년에는 77.9%로 해마다 늘어나고 있음을 알 수 있다(表 3-5 참조). 특히 취업중인 기혼여성의 대부분은 勤勞條件이 劣惡하고 低賃金職種인 판매, 서비스 및 생산직에 집중되어 있는데, 이는 취업 여성의 대부분이 저소득층임을 보여주는 것이다. 이와 같이 저소득층일수록 여성의 취업비율이 높고, 저임금과 근로조건이 열악한 직종에 취업하는 경향이 있으며, 따라서 저소득층의 경우 兒童養育 機能이 弱化될 可能性이 더 크다고 하겠다.

〈表 3-5〉 既婚女性 就業者 比率

(단위: 천명, %)

구분	1980	1985	1990	1995	1999
여성취업자수	5,217	5,833	7,376	8,256	8,303
기혼여성비율	72.0	74.8	75.5	74.9	77.9

資料: 통계청, 『한국의 사회지표』, 2000.

또한 1995년도 여성취업자의 취업사유에서 생계유지와 가계보탬 때문이라는 경우가 취업여성의 과반수 이상인 53.6%로 나타나(통계청,

2000) 아동양육비가 가계에 미치는 부담이 어느 정도 심각한지를 뒷받침하고 있다.

3. 女性の 經濟活動에 따른 兒童養育 負擔

우리 나라 여성은 향후 인구구조의 변화에서 예상되는 노동인력의 감소를 대체할 수 있는 潛在 勞動力이라는 점에서 중요한 의미를 지닌다. 최근 여성의 경제활동의 참가는 量的·質的으로 급격히 上昇하고 있는 추세에 있다. 지난 20년간 여성의 경제활동참가율을 보면 1970년 39.3%에서 1999년 47.4%로 상당히 증가하였으나, 남자에 비해 아직도 낮은 수준에 있으며, 先進國인 日本(50.3%)과 美國(58.2%) 등에 비해서도 낮은 실정이다⁹⁾. 그러나 우리 나라 여성의 경제활동 참가율은 출산율의 저하에 따른 絶對 勞動力의 不足과 더불어 향후 계속해서 증가할 가능성이 높은 것으로 예상된다.

한편 女性の 經濟活動은 두 가지 意味를 내포한다고 볼 수 있다. 하나는 生計費 중 아동부양비가 차지하는 비중이 크다는 점에서 자녀가 있는 기혼여성의 경제활동은 兒童扶養費를 憵당하여 경제적으로 여유 있는 아동양육을 할 수 있는 반면, 다른 하나는 가정에서의 兒童保護 機能의 弱화를 가져온다. 즉, 여성의 취업은 가정에서 아동을 돌 볼 기회가 줄어들게 되었음을 의미하는 것이다.

다른 한편으로, 여성의 경제활동은 향후 예상되는 노동인력의 부족 현상을 해결할 수 있는 勞動力의 擴充이라는 측면에서 活性化되어야 함에도 불구하고, 현재 보육비용의 대부분은 가계에서 부담하고 있어서, 기혼여성들은 보육에 따른 機會費用 때문에 취업을 중단하거나 포기하는 경우가 많은 것으로 나타났다(금재천, 1996).

9) 일본은 1992년도 기준이고, 미국은 1994년도 기준임.

〈表 3-6〉 性別 經濟活動 參加率의 推移

(단위: %)

성	1970	1980	1990	1995	1999
여자	39.3	42.8	47.0	48.3	47.4
남자	77.9	76.4	74.0	76.5	74.4
전체	57.5	59.0	60.0	62.0	60.5

資料: 통계청, 『경제활동인구연보』, 1999.

이와 같은 경향은 女性就業의 障礙要因에서도 잘 보여주고 있다. 즉, 1998년 여성취업자 중 여성들이 취업을 중단하게 하는 요인으로 育兒負擔(31.4%)과 家事負擔(10.8%)을 지적하고 있다(통계청, 2000). 따라서 여성의 취업으로 인해 약해진 아동양육 기능의 강화뿐만 아니라 여성의 고용 활성화를 위해서는 가족에게 맡겨진 아동양육의 기능을 이제는 사회가 함께 책임져야 할 것이 요구되고 있으며, 이는 아동양육에 대한 社會 및 國家的 支援의 필요성이 크게 증가되었음을 의미하는 것이다.

4. 人口 및 社會經濟的 與件變化에 따른 示唆點

출산율의 저하로 인한 인구구조의 변화는 노인부양비의 증가와 유년부양비의 감소를 초래하였고, 이는 우리 사회의 老人 扶養負擔의 加重을 의미하는 것이다. 이와 함께 향후 노인들을 부양하게 될 세대는 장래 생산연령인구인 현재의 兒童이라는 觀點에서 이들의 資質向上이 요구되는 것이다. 이를 위해서는 아동의 權利 側面에서 최소한의 人間的인 삶을 영위할 수 있는 生活水準이 保障되어야 한다. 즉, 아동을 건전하게 육성하여 능력있는 장래의 생산계층이 될 수 있도록 社會的 責任이 強調되는 것이다. 그렇게 함으로써 향후 노동인력확보와 노인부양으로 인한 문제를 극복할 수 있게 될 것이다. 다른 한편

으로 현재의 아동이 社會的 連帶意識 下에 성장함으로써 사회문제를 스스로의 책임으로 인식하고, 미래의 부양받을 계층이 그 책임완수를 주장할 정당성도 갖게 되는 것이다.

또한 소가족화 및 핵가족의 증가, 여성의 경제활동 확대 등으로 가족의 양육 및 보호기능은 감소되었고, 離婚率의 增加로 缺損家族 또한 증가하고 있다. 그리고 우리 나라 아동의 양육비 중 私教育費를 포함한 교육비는 해마다 늘어나는 가운데, 아동양육의 가계압박정도는 심각해지고 있는 실정이다. 이로 인한 가계의 부담을 해결하기 위하여 저소득층 기혼 여성의 취업은 증가하는 추세이나, 低賃金과 勤勞條件이 劣惡한 가운데, 상대적으로 저소득층 가정의 아동부양은 더욱 악화될 수밖에 없는 실정이다. 여기에 향후 노동력 부족으로 인한 대체인력으로 여성의 경제활동의 확대 가능성이 전망되며, 이에 따른 가정에서의 兒童扶養 機能의 弱化가 더욱 深化될 것이 예상된다.

따라서 여성의 취업으로 인해 약해진 아동양육 기능의 강화뿐만 아니라 女性의 雇傭 活性化를 위해서는 아동양육의 책임이 분담되어야 할 것이다. 즉, 자녀로 인한 가계지출의 보충을 통하여 가족의 經濟的 基盤이 안정되어야 하며, 이를 위하여 자녀양육비의 公的인 分擔을 할 수 있는 社會的 裝置가 마련되어야 할 것이다.

第 2 節 家族 및 兒童福祉政策 變化

1. 家族觀의 變化

기혼여성들의 경제활동 참여율 증가와 핵가족으로 인하여 아동양육에 대한 社會的 支援이 필요하다는 상황과 우리의 현실 정책은 서로 相應하지 못하고 있다. 이처럼 현재의 상황과 정책이 서로 상응하지 못

하는 것은 무엇보다도 우리의 兒童政策의 裏面에 깔려있는 독특한 家族觀에 기인된다고 볼 수 있다. 사실 가족정책의 내용이나 발전과정은 어느 나라이든지 당시 그 나라의 가족관 내지는 가족의식과 밀접한 연관을 가지고 있다. 따라서 우리 나라의 독특한 家族觀念을 파악하는 것은 현존하는 가족 및 아동정책을 파악하는데 중요하다고 하겠다.

우리 나라는 전통적으로 부자관계와 부부관계에 있어서 아버지와 남편만이 권력을 가지고 자식과 아내는 철저히 이에 복종해야 하는 家父長的 上下關係의 가족관을 가져왔다. 또한 공동체보다는 사회의 기본 단위가 되는 집안 중시사상이 또 하나의 두드러진 特徵이다(최재석, 1990). 해방 이후 급격히 이루어진 서구화와 산업화로 인하여 전통적인 血族中心의 집안중시 사상이 상당 부분 瓦解되어 왔고, 부부나 부자관계에 있어서도 서구적인 平等思想의 流入으로 변화되고 있다. 그러나 아직까지 전통적인 가부장적 가족관은 존속하고 있어 현대 우리 나라는 西歐의인 平等思想과 傳統的인 家父長的 家族觀이 混在하는 狀態가 持續되고 있다고 하겠다.

우선 근대적인 가족관과 이에 대한 국가의 의지는 헌법을 보면 잘 나타나 있다. 헌법 제36조 제1항에서 '혼인과 가족생활은 개인의 존엄과 兩性의 平等을 기초로 성립되고 유지되어야 하며, 국가는 이를 보장한다'고 규정하고 있다. 이러한 측면을 볼 때, 國家的 次元에서는 적어도 부부나 부자관계의 平等性을 선언하고 이를 실현하기 위해 국가가 노력해야 한다는 의무를 천명하고 있음을 알 수 있다. 그러나 그 밖의 법률에서는 상당히 오랫동안 前近代的인 家族觀이 잔존해 왔다. 즉, 가족관계의 기본법이라고 할 수 있는 家族法에서는 1990년 1월 13일 개정하여 1991년 1월 1일부터 시행하기 이전까지만 하더라도 夫婦나 父子關係는 적어도 아버지와 남편이 가정의 絶對的 中心에 있다는 관념을 반영하고 있었다.

이러한 전근대적인 관념의 산물은 최근의 가족법 개정으로 일정부분 완화되었다고 할 수 있다. 특히 주목해야 할 것은 아동복지라는 문제를 헌법과 법률의 차원에서도 고려하였다는 것이다. 제6공화국 헌법에서는 이전 헌법과 달리 제34조 제3항에서 ‘국가는 자녀의 福祉와 權益의 向上을 위하여 노력하여야 한다’라고 규정하고 있고, 개정 가족법은 친자관계의 법률문제를 해결할 때 특히 아동의 복지를 구체적으로 고려하여야 한다는 규정을 담고 있다. 그리고 1981년 4월 13일 제정된 아동복지법은 국가적 차원에서의 兒童觀 變化를 보여주는 대표적인 법률이라고 해도 과언이 아닐 것이다. 즉, 아동복지법 제3조 제2항에는 ‘국가와 지방자치단체는 보호자와 더불어 아동을 건전하게 육성할 책임을 진다’고 규정하고 있다. 또한 嬰幼兒保育法 제3조에서도 ‘① 모든 국민은 영유아를 건전하게 보육할 책임을 진다. ② 국가와 지방자치단체는 보호자와 더불어 영유아를 건전하게 보육할 책임을 진다’라고 규정하여 부모에게 영유아 양육의 一次的인 責任이 있지만 國家나 社會에도 책임이 있음을 理念的으로 천명한 것이라고 할 수 있다.

이처럼 부부나 부자관계의 평등성과 가족에 대한 국가나 사회의 지원, 특히 아동에 대한 국가의 지원 등은 近代的 家族觀의 核心的인 要素라고 할 수 있다. 앞에서 概括적으로 살펴본 헌법과 법률의 조항들도 이러한 인식에 점차 접근하고 있음을 보여주고 있다고 하겠다.

우리 나라 국민들의 가족관에 대한 조사자료(김영모, 1990)에 의하면, 연령이 낮을수록 근대적인 가족관을 선호하는 경향이 강함을 알 수 있는데, 이는 시간이 흐를수록 近代的인 家族觀으로 變化될 가능성이 높다는 것을 示唆한다고 하겠다. 그럼에도 불구하고 전통적인 부부나 부자관계에서의 일방적 복종이나 혈족중심의 집안 중심사상 등이 여전히 뿌리깊게 잔존하고 있음을 부인할 수 없다. 즉, 아동양육에 대한 사회적 책임에 대한 인식이 여전히 구호적인 차원을 벗어나

지 못하고 있는 主要한 原因의 하나도 바로 이러한 우리 나라의 가족 관 특성에 기인하는 것이라고 할 수 있다. 다시 말해서 아동양육은 가족이 전적으로 책임을 지고 있고, 법률에서 규정하고 있는 국가나 사회의 책임이라는 것은 단지 구호적 차원에 머물고 있으며, 국가나 사회에서는 여전히 要保護兒童에게 局限하여 책임을 지고 있는 실정이다.

2. 家族 및 兒童福祉政策의 變化

전통적인 혈족중심의 집안중심, 남편중심, 부모중심의 가부장적 가족관은 부부평등과 아동복지에 대한 社會的 責任宣言 등에도 불구하고 여전히 우리의 의식에 깊이 자리잡고 있다. 오랜 기간동안 이러한 의식이 존속되어옴에 따라 이러한 토양 하에서 우리 나라의 아동관련 가족지원정책은 이제까지 普遍的인 制度를 도입하지 않았고, 요보호 아동이나 모자가족 등을 대상으로 한 시설보호사업이나 빈곤가족이 대상인 생활보호사업상의 所得支援對策 등에 한정되어 올 수밖에 없었다고 할 수 있다.

여기서는 본 연구의 주요 대상인 아동을 위한 가족지원정책이 역사적으로 어떻게 전개되어 왔는지를 살펴볼 것이다. 먼저 아동복지제도의 전개과정을 통해 아동에 대한 관심과 정책이 어느 정도 수준에 있는가를 살펴보고, 가족관련복지정책에서 나타나는 아동에 대한 지원정책의 전개과정을 통해 아동에 대한 政策的 關心의 相對的인 比重을 살펴보고자 한다.

아동복지는 최초로 1923년 9월에 제정된 조선감화령과 1944년에 제정된 조선구호령에 의해 다루어졌다. 그러나 이 법들은 불량행위를 하거나 할 우려가 있는 아동, 親權者가 없는 아동에 대한 對策으로서 복지적 차원이 아니라 治安維持의 次元에서 아동문제를 다룬 것이었다.

이 법은 아동복지법이 제정될 때까지 계속 효력이 유지되었다(신섭중, 1991). 미 군정하에서는 법령 제112호로 「아동노동법규」를 공포하여 아동노동을 보호하였고, 1947년 5월 16일 과도정부는 「미성년자노동보호법」을 공포하여 미성년자를 유해하거나 위험한 직업 또는 과중한 노동으로부터 보호하여 어린이의 건전한 발육과 정당한 이익을 보장하게 하였다(신섭중, 1991). 이러한 兒童勞動의 보호는 1953년 5월 1일 勤勞基準法이 제정되어 미성년자 노동을 보호함으로써 그 체계가 정비되었다. 그러나 이러한 법률은 현실에서는 전혀 효력이 없었으며, 당시의 사회적 문제를 해결하기 위한 미봉책, 임시방편적 조치의 수준에 머물렀다. 나아가 1957년 5월 5일 어린이날을 기점으로 「대한민국 어린이헌장」을 선포하여 어린이의 基本人權 尊重과 이들의 건전한 성장을 위해 개인과 사회가 어떠한 책임을 져야하는가를 선언하였다.

1961년 12월 30일 생활보호법과 더불어 兒童福利法이 제정되었다. 아동복지법은 18세 미만의 아동을 대상으로 하여 그들이 건전하게 출생하여 행복하고 건강하게 육성되도록 그 福祉를 保障함을 목적으로 하고 있다. 우리 나라의 아동보호사업은 6.25전쟁으로 인한 전쟁고아의 발생 이후 본격적으로 진행되었다. 수많은 전쟁고아에 대한 대책으로 외원에 의지한 요보호아동 시설이 雨後竹筍처럼 늘어났고 이들은 臨時 口號的인 性格을 벗어나지 못하였으며(주정일 외, 1984), 1961년 아동복지법이 제정되어 어린이집이 설치 운영되면서 本格的인 保育事業이 실시되기 시작하였다(강윤구, 1992). 이러한 아동복지법은 고아관리를 主目的으로 한 법으로서 그 동안 요보호아동을 수용보호하는 施設政策을 수정·보완하여 體系化한 法律로 아동복지를 일보 진전시킨 법률이라고 할 수 있다.

한편 1961년 9월 30일 ‘孤兒入養特例法’이 제정되어 海外入養을 합법적으로 추진할 수 있는 길을 열어 놓았다. 그러나 적어도 입법적으

로 볼 때 아동복지정책의 劃期的 轉換點을 이룬 것은 1981년 4월 13일 제정된 兒童福祉法이다. 이 법은 요보호아동을 대상으로 하던 기존의 아동복지법을 전면적으로 개정한 것으로서 제3조에 의하면 모든 아동들이 건강하고 행복하게 양육되도록 그 책임을 첫째, 모든 국민, 둘째, 국가와 지방자치단체, 셋째, 아동의 보호자 등 3者로 규정하고 있다. 이렇게 함으로써 비로소 전체 아동을 대상으로 兒童福祉政策이 實施되는 契機가 마련되게 되었다.

한편 그 동안 진행되어 오던 보육사업은 보육시설의 수적 팽창에도 불구하고 질적으로는 그 수준이 미흡하였으나, 1980년 제5공화국 출범이후 어린이집 대신 유아교육기관이 모색되다가, 1990년 12월 嬰幼兒保育法案이 국회에서 통과됨으로써 保育施設擴充을 통한 보육사업의 活性化가 이루어지는 계기가 마련되었다. 그리고 이 법에 의해 생활보호대상자나 저소득층 자녀는 보육비용을 국가 또는 지방자치단체에 의해 지원받을 수 있게 되었다. 아동양육의 사회적 책임이 좀 더 具體化된 法律이라 할 수 있다.

요보호 가정의 아동에 대한 정책도 그 동안 여러 가지로 발전되어 왔는데, 1973년 제정된 母子保健法과 1977년 제정된 심신장애 아동의 복지를 목적으로 하고 있는 特殊教育振興法 등이 그것이다. 모자보건법은 1989년 제정된 母子福祉法으로 바뀌어 모자가정의 지원을 위한 법적 근거가 마련되었다. 그리고 1961년 생활보호법 제정 이후 실시되어 온 생활보호사업은 1979년 대통령령에 의해 생활보호대상자의 중학생 자녀에게 수업료를 지원하였다. 생활보호사업이 가족을 단위로 한 직접적인 가족정책은 아니지만, 이러한 교육비 지원은 가족정책의 관점에서 보면 일종의 兒童扶養手當에 해당된다고 볼 수도 있다. 그러나 모자복지법에서는 재가보호를 위한 生計保障이 극히 미흡할 뿐만 아니라 施設保護의 경우는 시설부족 및 낮은 서비스 수준 등 많은 문제점을 안

고 있다. 또한 생활보호법상의 교육비 지원 등도 그 액수가 극히 미미하다. 이후 1982년 생활보호법 개정으로 근로능력이 있는 저소득층에 의한 自活保護를 규정함으로써 포괄범위가 넓어졌고, 1983년에는 중학 생지원 규정을 폐지하고 ‘教育保護’를 마련하여 노동능력이 있는 빈곤한 계층의 자녀도 포함시켰다. 생활보호사업 중 교육보호는 1990년 이후 전체 영세민자녀의 고등학교(실업계) 수업료 지원으로 확대되었다.

이상에서 살펴보았듯이 우리 나라에서는 그 동안 要保護兒童을 대상으로 한 정책은 있었으나, 전체 아동을 대상으로 하는 정책은 없었음을 알 수 있다. 비록 아동복지법의 제정으로 전체 아동의 복지에 사회와 모든 개인들이 책임을 져야한다는 규정이 있음에도 불구하고 이는 아직까지 선언적 차원에 머무르고 있다고 하겠다. 그리고 요보호 가족의 아동에 대한 支援對策도 극히 미미한 실정이다. 즉, 아동에 대한 현금 지원 대책은 주로 생활보호대상자를 위주로 한 보육비 지원이나 교육비보조 등인데 그 액수가 매우 낮은 실정이다. 그나마 과거 영국의 무료급식이나 우유배급 등과 같은 보편적인 국가 현물서비스가 존재한다면 다행이겠으나, 그러한 현물서비스조차 매우 불충분하고, 서비스는 주로 고아, 극빈자, 모자가정, 미혼모 등과 같은 요보호자를 중심으로 한 시설보호에 머물러 있기 때문에 우리 나라에서 아동관련 가족정책은 아직도 初步的인 段階에 머물러 있다고 평가된다고 하겠다.

이러한 점은 政策論議 속에서 가족과 아동에 대해 政策 優先順位를 부여하지 않는 우리 나라의 사회·문화적인 배경도 작용을 하였다고 볼 수 있다. 즉, 가부장적 부모 및 남편중심사상과 혈족중심의 집안중심사상은 아동문제보다는 노인문제에 더 많은 관심을 가지게 하고, 아동양육에 대한 구체적인 사회적 책임을 인정하기 보다 개인적 책임으로 돌리고 사회는 추상적이고 선언적인 책임만 지고 있는 실정이다.

第 3 節 兒童關聯 給與의 現況과 問題點

현재 우리 나라에서 실시 중에 있는 아동관련 급여는 크게 社會保障制度 下에서의 아동관련 급여와 社會福祉서비스와 관련된 아동급여가 있으며, 기타로서 賃金 및 稅制上에 있어서 아동관련 급여 등이 있다. 여기에서 社會보장제도 하에서의 아동관련 급여는 社會보험제도상의 아동급여와 공적부조상의 아동급여로 나누어 볼 수 있으며, 이와 관련된 법적인 근거는 국민연금법, 국민기초생활보장법 등이다. 그리고 社會복지서비스와 관련된 아동급여의 법적인 근거는 모자복지법과 장애인복지법 및 영유아보육법 등이다.

따라서 여기에서는 현행 실시 중에 있는 아동관련 급여를 관련 법, 시행령과 지침 등을 통하여 현황을 살펴보고 문제점을 파악하고자 한다.

1. 社會保障制度 上的 兒童關聯 給與

가. 國民年金 上的 兒童給與

국민연금 상에 있어서 아동관련 급여는 국민연금법 제48조 및 동 시행령 제36조의 가급연금액에 의하여 연금수급권자의 18세 미만의 자녀 또는 장애등급 2급 이상에 해당되는 자녀에 대해서는 1인당 연 100,000원을 지급하게 되어있다. 하지만 이에 해당하는 자녀는 2인으로 한정되어 있다.

이러한 아동급여는 가족수당제도 이외의 제도, 즉, 社會보험제도에 의해서 지급되는 아동급여라고 볼 수 있다. 그러나 이러한 아동급여는 어느 나라나 그 액수가 적고, 실제 적용대상도 별로 없기 때문에 가족급여에서 차지하는 비중은 무시해도 좋을 정도였다. 우리 나라도 예외는 아니어서 1년에 100,000원에 불과하여 월 평균 약 8,300원에

해당하기 때문에 아동양육에 대해서는 아무런 의미가 없다고 해도 과언이 아니라고 볼 수 있다. 이처럼 빈약한 아동급여에도 불구하고 둘째 자녀 이후에는 兒童加算을 하지 않도록 하는 규정은 헌법 제34조 제3항 “아동복지에 대한 국가의 책임규정”과 제11조 제1항 “국민의 평등성 보장 규정”에 위반될 뿐만 아니라 아동복지법에도 위반되는 問題點을 안고있다고 판단된다. 따라서 이러한 불평등 조항은 당연히 개정되어야 할 것이다. 이 규정이 출산을 억제하기 위한 人口政策的인 次元에서 고려되었다 하더라도 이미 출생한 아동의 복지를 침해하지 않는 범위에서 다른 수단을 활용하여 달성하여야 할 것이다. 즉, 셋째 자녀 이후에 대한 제반의 不平等은 사회복지의 전개와 아동에 대한 社會保障이라는 觀點으로 轉換하는 방향에서 모든 아동들에게 아동가산을 하도록 변화되어야 할 것이다.

나. 國民基礎生活保障法 上の 兒童給與

저소득 빈곤가정에 대한 대책을 다루는 생활보호법상(제3조 및 동법 시행령 제6조)의 아동에 관한 급여를 살펴보면, 18세 미만의 아동은 생활보호법의 대상이 되고 있으며, 1999년 기준으로 거택보호의 경우 1인당 166,000원을 지원하고, 시설보호의 경우는 1인당 128,000원을 지원하고 있다. 이러한 지원액은 의료보호비와 학비지원액의 평균을 포함한 것이다. 그리고 제12조 “教育保護”에서는 보호대상자에게 수업료나 기타 보호금품을 지원하되 학교의 종류와 범위는 대통령령으로 정하도록 규정하고 있다. 이러한 생활보호법에 따른 저소득층에 대한 지원은 2000년 10월 1일부터 國民基礎生活保障法으로 대체되어 시행되고 있다.

국민기초생활보장법의 제5조 수급권자의 범위는 부양의무자가 없거나 부양의무자가 있어도 부양능력이 없거나 또는 부양을 받을 수 없는 자

로서 所得認定額이 최저생계비 이하인 자로 하고, 제4조 제2항에 의하면 급여의 기준은 保健福祉部 長官이 수급자의 연령, 가구규모, 거주지역, 기타 생활여건 등을 고려하여 급여의 종류별로 정하도록 하고 있다.

國民基礎生活保障法에서 아동관련 급여는 제7조 급여의 종류 중 生計給與와 教育給與가 해당되며, 生計給與는 제9조 제4항에서처럼 보건복지부 장관이 정하는 바에 따라 수급자의 所得認定額 등을 감안하여 差等支給할 수 있도록 하고, 교육급여는 생활보호법에서의 제12조 교육보호와 마찬가지로 수급자에게 입학금, 수업료, 학용품비, 기타 수급품을 지원하되, 학교의 종류와 범위 등에 관하여 필요한 사항은 大統領令으로 정하도록 하고 있다.

1990년을 전후하여 이전에는 중학교까지 만을 지원대상으로 하였으나 그 이후부터는 실업계 고등학교 수업료를 지원하는 것으로 확대되었으며, 학비의 지원기준은 교육부가 책정한 기준에 따라 입학생 및 재학생의 수업료와 입학금 전액을 지원하되, 수업료, 입학금의 급지별 구분은 학교 소재지를 기준으로 하고, 학비지급은 분기별로 하고 있다.

이처럼 생활보호법 보다는 국민기초생활보장법이 包括的이어서 생활보호법 상에서 나타난 문제점 즉, 最貧困層 兒童의 욕구를 연령에 따른 구분없이 一律적으로 評價하여 동일한 액수를 지급하고 있는 문제, 아동 수나 연령에 따른 욕구가 보호대상의 요건인 최저한 所得基準에 반영되지 않는다는 문제 등은 보완될 수 있다. 그러나 교육비 지원의 경우 학교의 종류와 범위를 대통령령으로 정하도록 규정하였으나 보건복지부 장관이 그때그때 규칙으로 정하기 때문에 任意性이 매우 크고, 일정한 보장수준을 구체적으로 법률이나 시행령에서 정하고 있지 않아 일선에서 소득조사에 따른 지원액을 算定하는데 있어서 임의성이 있을 수 있으며, 조사자에 따라 차이를 나타낼 수도 있는 문제점이 있다.

2. 社會福祉서비스 上的 兒童關聯 給與

우리 나라 사회복지서비스법 상에 나타난 아동관련 급여는 母父子家庭에 대한 經濟的 支援(모자복지법 제12조)과 장애인복지법(제22조)에 의한 중증장애인이 부양하는 자녀의 교육비 지원 및 생활보호대상자와 저소득층 자녀의 보육비용의 일부를 지원하는 근거인 영유아보육법(제21조) 등이 여기에 속한다.

가. 母子福祉法 上的 兒童給與

1989년에 제정된 母子福祉法은 모자가정의 지원을 위한 법적인 근거를 마련하였다. 모자복지법 제12조 중 복지급여내용에 의하면 국가나 지방자치단체는 母子福祉給與를 신청하는 자에게 兒童教育支援費와 아동양육비를 포함한 福祉給與를 실시하도록 규정하고 있다. 아동양육비는 저소득 모부자 가정의 6세 이하 아동을 대상으로 만 지급되고 있다. 여기에 단서조항으로 보호대상자가 국민기초생활보장법 등 다른 법령에 의하여 보호를 받는 경우는 제외를 명시하고 있다. 한편 施行令 제14조(복지급여내용)는 급여의 내용과 수준을 모자가정의 실태와 국민생활수준에 따라 예산의 범위 내에서 매년 보건복지부장관이 정하도록 하고 있다. 兒童養育費는 연 1인당 1일 541원(분유80g 상당)이 지원되며, 아동양육지원비는 재학생의 수업료와 입학금을 전액 지원하되, 수업료는 분기별로 지급되고 있다.

모자복지법 제5조 및 동 법 시행규칙 제3조에 근거하여 지원받는 대상을 보면 母子家庭의 경우 2인 가구는 월 평균소득이 65만 4천원 이하, 3인 가구는 81만 9천원 이하, 4인 가구는 100만원 이하로 재산이 4500만원 이하이어야 하며, 5인 가구는 월 소득 115만원 이하로, 재산은 5천만원 이하인 가정이 해당된다. 6인 가구는 127만원 이하에,

재산이 5500만원 이하이다. 이에 비해 父子家庭의 월 평균소득은 2인 가구는 78만 9천원 이하, 3인 가구는 104만 4천원 이하, 4인 가구는 122만 5천원 이하로 재산이 4500만원 이하이어야 한다. 5인 가구는 월 소득 137만 5천원 이하로, 재산은 5천만원 이하인 가정이 해당되며, 6인 가구는 149만 5천원 이하에, 재산이 5500만원 이하이다.

모자복지법에 근거하여 국가에서 子女學費 支援을 받는 모자가정의 아동은 2000년을 기준으로 20,210명으로 그 지원액은 87억 9400만원이며, 부자가정의 경우는 3,982명으로 17억 2200만원에 해당된다. 한편 兒童養育費의 支援을 받는 모자가정의 아동은 6,099명으로 9억 2800만원, 부자가정은 1,139명, 1억 6600만원으로 연 1인당 1일 541원(분유80g 상당)을 지원 받는다(보건복지부, 2000).

〈表 3-7〉 低所得 母父子 家庭 支援 現況

(단위: 명, 백만원)

구분	자녀학비지원				아동양육비지원			
	모자가정		부자가정		모자가정		부자가정	
	대상	지원액	대상	지원액	대상	지원액	대상	지원액
가구수 (가구)	21,744	9,722	3,971	1,888				
중학생	9,739	3,244	1,850	650	6,099	928	1,139	166
실업고생	6,388	3,664	1,660	896				
인문고생	4,083	1,886	472	218				
계	20,210	8,794	3,982	1,722				

資料: 보건복지부, 『2000년도 여성복지사업안내』, 2000.

그러나 모자복지법에 근거한 지원액인 아동양육비나, 학비지원이 現實적으로 未洽하다는 점이다. 특히 모자복지법상에 명시된 목적인 모(부)자가정의 생활안정을 실질적으로 달성하기에는 최소의 비용에 불과하다는 것이다. 또한 대상과 급여액을 보건복지부장관이 예산의

범위 내에서 매년 보호대상자의 소득수준 및 재산정도 만을 고려하여 정하는 것은 크게 두 가지 問題點을 내포하고 있다. 우선 보호대상자 지정과 급여액을 일관성 없이 行政當局이 任意的으로 정하기 때문에 보호대상자의 수급권과 수급액이 법률적인 차원에서 보장되지 않는다는 점이다. 다른 하나는 대상자의 選定基準에 아동의 연령과 수가 포함되어 있지 않다는 점이다. 이는 아동의 수와 연령에 따른 다양한 욕구수준을 수급자격 요건에서 排除하므로써 最低 所得階層의 兒童養育의 負擔을 加重시키는 효과를 초래한다.

나. 障礙人福祉法 上の 兒童給與

障礙人福祉法은 1989년에 제정된 것으로 1999년 개정된 장애인복지법(신) 제34조 子女教育費 支給에 의하면 장애인복지실시기관은 경제적 부담능력 등을 감안하여 장애인이 부양하는 자녀 또는 장애인인 자녀의 교육비를 지급할 수 있다고 규정하고 있다. 또한 교육비 지급 대상·기준 및 방법 등에 관한 필요사항은 보건복지부령으로 정한다고 명시되어 있다. 동 시행규칙 제20조 자녀교육비 지급대상 및 기준에 의하면 지급대상은 학교에 입학 또는 재학하는 자녀를 둔 장애인이나, 그러한 장애인을 부양하는 자 중에서 所得과 財産을 考慮하여 매년 예산의 범위안에서 보건복지부장관이 정하되 國民基礎生活保障法 등 다른 법령에 의하여 교육비를 지급 받는 자에게는 그 만큼 減額하여 지급하도록 되어있다. 교육비는 입학금, 수업료 및 기타 교육에 소요되는 비용으로서 고등학교 이하의 학교나 이에 준하는 학교에 입학 또는 재학하는 자를 대상으로 한다.

障礙人福祉法에 根據하여 支援을 받는 對象은 2000년을 기준으로 6,894명(중학생: 2,768명, 실업고생: 2,269명, 인문고생: 1,857명)으로

4,002,955천원의 예산이 지원된다. 장애인 자녀교육비의 國庫補助率은 서울이 국비 50%, 지방비 50%이고, 지방은 국비 80%, 지방비 20%로, 지원대상은 月 平均所得이 28만원 이하이며, 家口 當 財産이 3300만원 이하인 장애인 가정이 해당된다.

母子福祉法에서 지적된 문제점과 마찬가지로 장애인복지법에서도 대상과 급여액이 법률에 명시되어 있지 않고 보건복지부장관이 예산의 범위 내에서 매년 보호대상자의 소득수준 및 재산정도 만을 고려하여 정하기 때문에 保護對象者의 選定과 受給額이 행정당국에 의하여 임의적으로 조정된다는 점이다. 또한 대상자의 선정기준에 아동의 연령과 수가 반영되어 있지 않다는 점이다. 결과적으로 아동의 수와 연령에 따른 요구수준이 수급자격 요건에서 제외됨으로써 수급대상이 상당히 制限되고, 수급액이 劃一的으로 지급되고 있어 實效性 없다는 점을 지적할 수 있다.

〈表 3-8〉 障礙人 子女教育費 支援 現況

(단위: 명, 천원)

구분	지원대상				지원액
	계	중학생	실업고생	인문고생	
서울	1,147	400	283	464	495,320
지방	5,747	2,368	1,986	1,393	3,507,635
계	6,894	2,768	2,269	1,857	4,002,955

資料: 보건복지부, 『2000년도 장애인복지사업안내』, 2000.

다. 嬰幼兒保育法 上の 兒童給與

嬰幼兒保育法 제21조 ‘비용의 부담’에 의하면 국민기초생활보장법에 의한 수급자와 보건복지부령으로 정하는 저소득층 자녀(만 6세 미만)의 보육에 필요한 비용은 국가 또는 지방자치단체가 그 전부 또는 일부를 부담하도록 되어 있다. 2000년도 저소득층 보육료 지원은 128,140명(법

정 저소득층 21,357명과 기타 저소득층 106,783명)에 448억 2700만원에 달한다. 低所得層 保育料의 국고보조비율은 서울의 경우 국고 15%와 지방비 85%이고, 지방의 경우는 국고와 지방비 각각 50%이다. 그리고 2000년도 국고의 支援單價는 2세 미만인 영아의 경우는 21만 9천원이고, 2세아의 경우는 18만 1천원이며, 3세 이상의 아동은 11만 2천원이다. 2000년도 기타 저소득층 보육료 지원을 위한 가구의 月平均 所得基準은 3인 이하인 가구는 95만원이고, 4인 가구는 105만원이며, 5인 이상 가구는 115만원이다. 그리고 가구 당 재산이 3200만원(4800만원)이하 가정의 아동 또한 기타 저소득층 보육료 지원대상이다. 이러한 가구당 월 평균 소득은 각 읍·면·동 사회복지전문요원 또는 사회담당공무원이 조사한 소득조사표에 의거 확인하고 있다. 즉, 소득·재산 조사는 「2000년도 보육료 감면대상자 실태조사 지침 65210~3184호, '99. 10. 30」에서 정한 기준에 의하되, 수시책정을 원칙으로 하므로 소득 및 재산의 변동사항이 발생될 경우 對象者를 調整하고 있다. 그러나 이러한 영유아보육법도 지급액을 결정하는 기준에서 소득만을 고려하고 있고, 아동수나 아동연령에 따른 欲求의 差異가 반영되어 있지 않다는 것이다. 그리고 무엇보다도 법률이나 施行令에 條件을 구체적으로 明示하지 않고 있는 점도 問題點으로 지적할 수 있다.

이외 아동건전육성 사업으로 장애아 입양가정 중 養育補助金 受給 希望者를 대상으로 월 20만원의 양육보조금을 지급하고 있으며, 장애아동 등을 입양한 양육가정에서 아동진료후 진료비 본인부담금을 신청한 가정을 대상으로 연 40만원의 醫療費를 지원하고 있다. 또한 소년소녀가장세대를 위한 生計給與 外에 학용품비, 교통비 등 1인당 월 6만 5천원씩의 附加給與를 지급하고 있으며, 要保護兒童을 보호하는 위탁가정에 아동 1인당 월 6만 5천원씩의 養育補助金을 支援하고 있다(보건복지부, 1999, 2000).

3. 賃金 및 稅制 上的 兒童給與

사회보장제도와 사회복지서비스 상에서 살펴 본 것처럼 우리나라에는 보편적인 아동수당제도가 없고, 특정의 요보호 아동을 대상으로 制限的이고 補充的인 兒童給與가 지급되고 있을 뿐이다. 또한 공무원 및 상용근로자(사무직, 생산직 포함)는 임금에 家族手當이라는 명목으로 정액급여를 지급 받고 있다. 이는 액수가 미흡하기는 하나 프랑스의 기업(공무원에게는 국가)이 아동수당을 賃金補助로서 자발적으로 지급하던 것과 類似한 性格을 가지고 있다. 그리고 租稅上의 扶養家族控除가 실시되고 있는데, 이는 부양가족에 대한 負擔을 輕減시키려는 次元의 制度이다.

따라서 이 두 가지 제도상에 나타난 아동관련 급여를 검토함으로써, 이 제도들의 아동수당제도 도입에 있어서 의미를 살펴보고자 한다.

가. 賃金 上에 나타난 兒童關聯 給與

1) 公務員

우리 나라 공무원은 1982년에 개정된 國家公務員法의 공무원 수당의 규정에 의하여 아동관련 급여를 포함하는 家計保全手當을 지급 받는데, 여기에는 가족수당과 자녀학비보조수당이 포함된다. 공무원수당 규정을 보면 제10조 제1항에서 부양가족이 있는 자에 대하여는 예산의 범위 내에서 가족수당을 지급하되 부양가족의 수는 4인 이내로 하도록 명시되어 있다. 그리고 제2항에서 규정된 지급대상자는 배우자와 60세 이상의 직계존속, 60세 미만의 직계존속 중 폐질상태가 심한 경우, 20세 미만의 직계비속, 20세 이상의 직계비속 중 폐질상태가 심한 경우, 부모 및 배우자의 부모가 사망하거나 폐질상태가 심한 경우,

20세 미만의 형제자매 및 20세 이상의 형제자매 중 폐질상태가 심한 자를 부양하고 있는 공무원은 配偶者에 대해 월 30,000원 및 배우자를 제외한 扶養家族 1인당 월 20,000원을 가계보전을 위한 가족수당으로 지급 받는다. 따라서 공무원이 월 지급 받을 수 있는 가족수당의 범위는 월 20,000~90,000원으로 산정할 수 있다.

한편 公務員手當 규정 제11조 자녀학비보조수당은 초등학교, 중학교, 고등학교에 취학하고 있는 자녀가 있는 공무원에 대하여는 예산의 범위 안에서 分期別로 지급하되, 지급액은 育成會費(수업료+학생회비) 또는 學教運營 支援費를 합산한 금액을 말하며, 범위는 특급지 학교(서울시 소재 학교)의 지급액을 초과할 수 없다.

지금까지 살펴 본 공무원 규정에 의한 가족수당은 예산의 범위 안에서 지급되기 때문에 수급액이 보장되지 않는다는 점을 문제점으로 지적할 수 있다. 또한 가족수당이라는 명목이지만 배우자수당, 노인수당, 장애자수당 등의 성격으로 混在되어 지급되고 있다. 아울러, 공무원 수당 규정상의 가족수당은 국민연금법상의 아동가산이나 세제상의 아동부양공제와는 다르게 아동의 수를 직접적으로 제한하고 있지 않으나, 부양가족수가 4인 이내로 제한되어 있어서 일부의 자녀와 가족이 부양가족에서 제외되어 家族手當에 加算되지 못한다. 이러한 점으로 볼 때 공무원의 가계보전수당인 가족수당은 名實相符한 가족수당의 성격이 아니고, 공무원의 보수를 충족시켜서 생활안정을 도모하기 위한 하나의 補充給與의 성격에 불과한 것이다.

2) 企業

우리 나라의 기업 중 아동관련 급여를 포함하는 가족수당을 지급하고 있는 곳이 적은 실정이다. 勞動部에서 조사한 『임금근로시간 제도 종합보고서』에 나타난 가족수당을 지급하는 기업의 비율을

보면 <表 3-9>와 같다.

전체 기업대비 가족수당 지급 기업의 비율이 1983년에 11.1%에서 1988년에 33.5%로 증가추세를 보이고 있으며, 기업간에 있어서도 대기업이 중소기업보다 가족수당을 지급하는 비율이 높게 나타나고 있다(장영인, 1992).

<表 3-9> 家族手當을 支給하는 企業의 比率

(단위: %)

연도	1983	1985	1987	1988
전체기업대비 지급기업	11.1	13.2	16.8	33.5

註: 대상기업수는 1,628개임.
 資料: 노동부, 『임금근로시간 종합보고서』, 1989.

특히 노동조합이 조직된 기업일수록 가족수당을 지급하는 비율이 높았다. 전국섬유노동조합연맹 산하 업체의 團體協約을 분석한 결과에 의하면 조사대상업체 113개 중에서 가족수당을 지급하는 경우는 총 68개 기업으로 약 60%에 달하고 있다(전국섬유노동조합연맹, 1991 재인용). 그리고 전국노동조합협의회 자료를 보면 조사대상기업 총 179개 가운데 135개 기업이 가족수당을 지급하고 있어 75.4%의 비율을 보였다(전국노동조합협의회, 1992에서 재인용). 이와 같은 경향에서 알 수 있듯이 勞動組合과 家族手當의 지급비율은 相關關係를 가지고 있는 것으로 보인다¹⁰⁾.

그러나 전체 기업 중 가족수당의 혜택을 받는 기업은 1/3에 불과하고, 그것도 대기업과 勞動組合이 組織되어 있는 기업을 중심으로 이

10) 이러한 관점은 노동조합의 가치철학이 임금을 가족임금제로 보기 때문에 가족을 부양할 수 있는 임금의 지급은 개별기업 차원에서 실현되어야 한다는 인식이 강하다는 측면에서 가족수당은 기업과의 협상의 산물이라고 간주될 수 있음.

루어지고 있어서, 중소기업이나 자영업자 및 영세사업장의 경우는 아동부양을 전적으로 가족의 책임에 의존하는 실정으로 家計保全 측면에서 많은 問題點을 示唆하고 있다.

한편 기업에서 지급되고 있는 가족수당의 대상과 지급액을 살펴보면 다음과 같다. 한국경영자총협회(2000) 자료에 의하면 총 166개 업체 중 가족수당을 전혀 지급하지 않는 기업은 48.8%이었고, 가족수에 상관없이 一律적으로 支給하는 기업은 3.6%, 가족수에 따라 가족수당을 지급하는 기업의 경우는 15.7%, 가족 3인의 한도 내에서 지급하는 기업은 28.9%로 나타나고 있어서, 가족 3인의 범위내에서 가족수당을 지급하는 기업의 비율이 가장 많았다¹¹⁾.

그리고 그 지급액을 보면¹²⁾ 자녀 1인당 월 3,000~22,000원의 범위 내에서 지급되는 것으로 나타났고, 그 중 10,000원이 넘는 기업체는 17.5%이었고, 나머지 대부분은 5,000원의 가족수당을 지급하고 있었다. 이를 통상임금에 포함시키는 기업은 12.7%에 불과하였고 나머지 38.6%는 기타수당으로 임금에서 제외되었다¹³⁾. 자녀 1인당 지급액을 공무원과 비교하면, 기업근로자의 자녀수당을 평균 5,000원으로 볼 때 공무원에게 지급되는 자녀수당은 월 20,000원¹⁴⁾으로 공무원에 비해

11) 1991년 경제단체협의회에서 실시한 384개 기업체에 대한 조사자료에 의하면 가족수당을 지급하는 기업이 37.0%이었고, 그 중 가족수에 상관없이 일률적으로 지급하는 기업의 경우는 13.3%, 가족 1인에게만 지급하는 기업은 1.2%, 가족 2인의 한도 내에서 지급하는 기업은 42.4%, 가족수에 따라 지급하는 기업은 6.1%로 나타나고 있어서, 가족 2인의 범위 내에서 가족수당을 지급하는 기업의 비율이 가장 많았다.

12) 1991년 전국노동조합협의회가 분석한 자료를 통하여 살펴보면 자녀 1인당 월 2,000~15,500원의 범위를 보였고, 그 중 10,000원이 넘는 기업체는 6.7%(9개)에 불과하고, 나머지 대부분은 5,000원의 가족수당을 지급하는 것으로 나타났음.

13) 1991년 전국노동조합협의회가 분석한 자료를 보면, 통상임금에 포함하지 않는 경우는 41(41개)%에 불과하였고, 나머지 59%(60개)는 임금에 포함하여 지급되었음 (조사대상 기업체 135개 중 34개는 무응답임).

14) 2000년 현재 공무원 등에 지급되는 가족수당은 배우자 30,000원, 자녀 1인당 20,000원임.

1/4 수준에 불과한 것으로 추정된다.

위에서 살펴본 결과 기업에서 제공되는 가족수당은 다음과 같은 문제점을 내포하고 있다. 첫째 공무원의 가족수당과 마찬가지로 配偶者手當, 老人手當이 混在되어 있고, 특히 아동 수에 따라 아동양육비를 지원한다는 所得保障의 觀點이 아니라 賃金體系上的 觀點에서 가족수당이 지급되고 있어서 사회보장의 측면에서 상당히 미흡함을 알 수 있다. 둘째로 賃金形態로 지불되는 가족수당은 생계비 보조의 의미에도 불구하고, 平均 扶養家族 2인으로 제한되고, 가족 수에 따라 지급되는 기업도 극소수에 불과하여 부양가족의 대상에서 아동과 노인이 제외되는 경우가 대부분으로 나타났다. 이와 같은 사실은 현재 기업에서 지급되는 가족수당은 實效性 없는 名目上的 가족수당에 불과하다는 것을 입증하는 것이다. 셋째로 가족수당을 실시하는 기업은 1/3에 불과하고, 그것도 대기업 중심이어서 실질적으로 저소득층의 경우에 企業福祉 次元에서 排除되고 있다는 사실이다. 즉, 영세사업장 근로자 등 소득수준이 상대적으로 낮고, 소득이 불안정하여 자녀 및 부양가족에 대한 經濟的 負擔이 큰 계층이 상대적으로 가족부양의 부담을 더 많이 지고 있으며, 結果的으로 아동부양의 책임을 전적으로 家族에게 떠맡기고 있다는 점이다. 넷째로 기업체의 가족수당과 공무원을 비교해 볼 때 給與水準이 1/4로 낮아 違和感이 發生할 가능성이 있으며, 지급대상 아동수도 공무원은 2명의 자녀까지 보장되나 기업체의 경우 약 44.6%만이 가족 3인 한도 내에서 지급되고 있어서 극히 制限的으로 실시되고 있음을 알 수 있다.

나. 稅制 上에 나타난 兒童關聯 給與

세제상의 아동부양공제는 국가에서 실시하는 가족에 대한 所得移轉支拂이라는 점에서 일종의 社會保障 給與의 성격을 띤다. 그러나, 면세점

이하의 저소득가구는 혜택을 받지 못한다는 점에서 아동수당을 대신할 수 없다. 그리고 租稅控除와 兒童手當은 原理에서 차이가 있다. 租稅控除는 아동의 존재여부가 支拂能力을 減少시키는 것을 의미한다면, 아동수당은 兒童養育으로 인한 財政的 負擔을 減少시키는 것을 말한다.

소득세법 제50조에서 부양가족에 대한 기본공제는 配偶者¹⁵⁾, 만 20세 이하(소득세법 제51조 제1항 제2호에 해당되는 障礙者는 연령제한이 없음)의 直系卑屬(2인 한도)과 만 60세(여자는 만 55세) 이상의 直系尊屬에 대하여 연 100만원을 과세대상에서 공제하고 있다. 그리고 제51조의 追加控除는 直系尊屬이 만 65세 이상, 장애인, 거주자가 배우자는 없고 부양가족이 있는 여성세대주이거나 배우자가 있는 여성근로자, 6세 이하의 直系卑屬의 경우(단 거주자가 여성근로자, 배우자가 없는 남성근로자)는 연 50만원을 控除하고 있다.

2000년 현재 세율을 적용하여 아동 2인이 있는 가족의 소득공제액을 상정한 후 이것이 연간 어느 정도의 現金給付 效果가 있는 지 살펴본 결과에 의하면, 소득이 높은 계층일수록 자녀 1인당 27,500~36,700원 정도의 지원을 받는 반면에, 소득이 낮은 계층은 월 9,150원의 지원을 받는 것에 불과하여 소득 역진적인 성격이 강화되고 있는 것으로 나타났다¹⁶⁾. 이를 장영인(1992)의 연구결과와 비교하면 소득이 높은 계층은 자녀 1인당 20,000원, 낮은 계층은 최저 월 2,000원으로 나타나서, 8년간 絶對 所得控除額 자체는 소득이 낮은 계층이 약 4.6배, 소득이 높은 계층이 약 1.3~1.8배로 증액되었으나, 두 계층간의 차이를 보면 1992

15) 법률혼에 있는 배우자로서 근로소득금액이 연 100만원 이하인 자

16) 2000년 세율을 보면 ① 1,000만원 이하 10%, ② 1,000만원 초과~4,000만원 이하 20%, ③ 4,000만원 초과~8,000만원 이하 30%, ④ 8,000만원 초과 40%로, 이 세율을 적용하여 아동 2인이 있을 때 세금공제액을 산출하면 ①일 때는 아동 1인 당 월 9,150원, ②일 때는 아동 1인 당 월 18,350원, ③은 27,500원 ④는 36,700원의 현금급부 효과가 있음.

년에 18,000원에서 2000년에는 18,350~27,550원까지 벌어져 소득 역진적인 성격이 더욱 심화되어가고 있음을 알 수 있다. 그리고 가족계획정책의 반영으로 세 번째 자녀 이후는 세액공제를 받지 못하고 있다는 것은 아동부양공제가 아동부양비 지원의 의미를 가지지 못하고 있을 뿐 아니라, 兒童福祉次元에서 時代 逆行的인 현상인 것이다.

이런 맥락에서 아동양육 지원의 실효성을 높이기 위해서는 兒童扶養 控除를 廢止하고, 아동수당제도를 도입함으로써 실질적인 아동부양의 효과를 높일 수 있다. 이때 아동부양공제를 폐지함으로써 생기는 조세 증가분은 아동수당제도의 財源으로 가용할 수 있는 長點이 있다. 한편 아동수당제도를 도입하면서 아동부양공제를 병행할 경우, 부양공제의 혜택을 받지 못하는 저소득층의 가구에는 별도의 兒童給與를 加算하는 補完裝置가 뒤따라야 한다. 아울러 過渡期的으로 아동수당이 도입될 때까지 세계상의 아동부양공제에서 제외되는 低所得層 家口에 대해서는 兒童給與를 支給하는 方案도 함께 고려되어야 할 것이다.

第 4 節 兒童手當制度 導入의 妥當性

대부분의 선진제국에서는 아동수당제도를 도입하고 있으며, 이들 선진국들이 아동수당제도를 도입하게 된 배경이 노동생산성의 안정, 저출산으로 인한 將來 勞動力을 補完하기 위한 出產獎勵의 一環, 그리고 일본과 같이 아동양육에 들어가는 扶養負擔을 緩和하기 방안 등으로 추진되어온 것은 우리 나라에게 주는 示唆點이 매우 크다고 하겠다. 왜냐하면, 현재 우리 나라는 아동수당제도를 실시하고 있지 않은 상태에서 일부 아동관련 급여만을 실시하고 있으며, 저소득층에 대해 생계비를 지원하면서 副次的으로 兒童養育費를 지원하고 있기 때문이다. 이러한 상황에서 1999년 통계청 자료에 의하면, 우리 나라 합계출산

율은 人口代置水準인 2.1수준 보다 월등히 낮은 1.42에 머물고 있으며, 이러한 출산력 수준은 통계청에서 장래인구를 중위추계한 출산수준 보다도 더 낮은 수준으로서 노인부양비는 더욱 심화될 것으로 예측된다. 즉, 統計廳의 中位推計에 따르면, 2000년 유년부양비와 노년부양비가 각각 30.4와 10.0에서 2020년에 각각 24.7과 18.9로 2030년에는 각각 24.8과 29.8로 老年扶養比가 급격하게 높아질 것으로 예측된다.

이와 더불어 기혼여성들의 경제활동비율이 차츰 증대되고, 기존의 家族制度의 崩壞로 핵가족이 급속히 진전된 상황하에서는 아동들의 양육을 사회나 국가에서 담당할 수밖에 없는 構造的인 問題를 양산해왔으며, 물가상승과 교육비의 과중 등으로 아동들의 양육비는 급속히 늘어가고 있다. 또한 앞에서 1995년 여성취업자들의 1/3 이상이 育兒負擔으로 인하여 就業을 中斷할 정도로 아동들의 양육문제가 중요하므로 이들 여성들이 안정된 직장생활을 하도록 하기 위해서는 아동들을 안전하게 양육해줄 수 있는 곳이 그만큼 필요할 것이다. 그렇지만 정부에서 이들 여성들이 부담스러워 하는 아동양육문제를 해결할 길을 마련해주지 않는다면, 직장생활을 위해 출산을 포기하려는 기혼여성들이 점차 더 늘어나 출산수준은 더 떨어질 가능성이 크고, 그로 인하여 우리나라 人口構造는 노인인구만 급증하는 대신 勞動生産年齡層은 脆弱해질 수밖에 없을 것이다.

그리고 향후 노인인구의 절대수가 급격히 늘어나고 노동인력이 감소하게 됨으로써 향후 노인인구들의 年金을 충당해줄 絶對人口가 연금을 수령하여 생계를 유지해야 하는 노인들 보다 相對的으로 줄어들게 됨으로서 勞動人力들이 부담해야할 福祉費用은 급속히 증가할 것으로 예측된다. 이처럼 절대 노동인력이 부족한 상황하에서는 아무리 勞動生産性을 향상시킨다고 하더라도 급속히 늘어나는 노인인구에 대한 福祉費用을 부담하는 것은 상당한 어려움이 될 것이다.

또한 의료기술의 발달로 인한 平均壽命의 延長으로 향후 노령인구의 절대수가 급속히 늘어날 수밖에 없는 상황과, 여성들의 적극적인 경제활동이 점차 증가함으로써 경제활동에 障礙要因으로 작용하는 출산과 양육을 하지 않으려는 욕구가 차츰 증가하고, 극단적인 경우에는 아예 獨身으로 생활하면서 출산 자체를 하지 않으려는 경향도 차츰 늘어갈 것으로 예측된다.

이러한 社會變化의 方向은 향후 노동인력의 절대수가 줄어드는 현상과 더불어 노인인구의 부양부담을 사회 전체가 질 수밖에 없어 국가의 社會福祉費用은 증대할 수밖에 없고 이로 인한 노동인력들의 부담은 극심해질 수밖에 없다. 따라서 이러한 사회변화의 방향을 완화하기 위해서는 프랑스 등 선진제국에서 아동수당을 도입하여 출산력을 향상시키려는 노력을 해왔던 것처럼 우리 나라에서도 이 제도를 도입하여 현재의 출산수준을 어느 정도 끌어올려 勞働人力을 충분히 充實하던가, 아니면 일본과 같이 아동양육수당을 도입하여 兒童養育 負擔을 減少시키고, 아동들의 質을 向上시킴으로써 향후 노동인력의 질을 향상시키는 방법을 택할 수밖에 없을 것이라고 판단된다.

이처럼 향후 노동인력을 양적으로 충원하던가 혹은 질적인 향상을 위해서는 결국 이들의 양육에 대한 부담을 아동들의 부모가 충분히 부담을 하든가 아니면 국가에서 이들의 양육비를 지원하는 방법밖에 없을 것이다. 이러한 두 가지 차원의 해결방법 중 前者처럼 부모들에게 아동들의 양육책임을 부담지우는 것은 현재의 변화하는 출산과 아동양육에 대한 인식을 전혀 변화시킬 수 없을 것이다. 따라서 後者처럼 국가에서 우리 나라 전체 아동에 대한 養育負擔 責任을 짐으로써 量的인 문제와 質的인 문제를 동시에 해결할 수 있는 政策方向을 摸索해야 할 것이다.

이에 대해서는 1981년 4월 13일 제정된 兒童福祉法 제3조에서 모든

아동들이 건강하고 행복하게 양육되도록 그 책임을 모든 국민과 국가와 지방자치단체, 그리고 아동의 보호자 등 3자로 규정함으로써 이미 국가에서 우리 나라 전체 아동에 대한 養育負擔 責任을 法的으로 뒷받침해주고 있어 정책을 추진할 의지만 있고 豫算만 뒷받침이 된다면 바로 시행할 수 있을 것이다.

이처럼 국가에서 전체 아동에 대한 양육부담을 책임지기 위해서는 결국 프랑스 등 선진제국처럼 출산수준을 향상시켜 양적으로 보완하기 위한, 아니면 일본처럼 아동양육부담을 줄여 질적으로 향상시키기 위한 수단으로 아동수당제도를 도입한 것과 같이 우리 나라에서도 아동수당제도를 도입하여야 하는 상황에 있음을 단적으로 보여주고 있다고 하겠다. 다시 말해서 향후 출산을 하지 않으려는 기혼여성들을 대상으로 出産을 誘導하거나 아동들의 질적인 향상을 위한 양육비를 지원하기 위해서는 국가에서 아동수당제도를 도입하여 향후 勞働人力의 量과 質을 積極的으로 管理할 필요가 있다고 하겠다.

第 4 章 外國의 兒童手當制度 實施現況

대부분의 선진국은 물론 많은 개발도상국에서 아동을 양육하는 가정에 국가가 아동양육비의 일부를 제공하는 兒童手當制度를 導入하고 있다. 이 제도는 19세기 프랑스를 중심으로 유럽에서 일부 회사들이 대가족을 거느린 근로자들에게 지급했던 特別 賞與金에서 유래된 것으로, 점차 확산되어 1920~1930년대에는 여러 국가들이 이 제도를 도입하였다. 1926년에 뉴질랜드를 시작으로 1932년에는 프랑스가 아동수당제도를 실시하였다. 현재와 같은 형태의 프로그램의 대부분은 세계 2차대전 후에 실시된 것으로 1945년에 영국이 마침내 아동수당제도를 실시하고, 곧 이어 캐나다도 1945년에 실시하게 되었다.

이후 다른 나라들의 동참이 이어졌는데, 헝가리와 노르웨이가 1946년에, 핀란드는 1947년에, 스웨덴은 1948년에 이 제도를 도입하였다. 선진국 중 아동수당제도를 실시하고 있지 않았던 나라가 일본과 미국이었었는데 일본은 10여 년의 논의 끝에 1971년에 이 제도를 도입하였고, 총 29개의 OECD 加入國 중에서는 우리 나라와 미국, 터키와 멕시코의 4개국을 제외하고 모두 25개국이 아동수당제도를 실시하여 가족에게 直接的인 補助를 제공하고 있다.

1999년 현재 88개국에서 실시되고 있는 아동수당에 관한 외국의 경험은 우리 나라의 아동복지와 가족복지 정책을 세우는데 좋은 참고가 될 것으로 보인다. 都市化나 産業化의 程度가 다른 이들 나라에서 社會變化와 問題에 對應하기 위해서 이미 시험을 거쳐 채택되어온 이 모델들은 현실적으로 실험이 불가능한 社會政策分野에서 우리의 선택을 풍부하게 해주고 새로운 可能性을 提示해줄 것이기 때문이다. 따

라서 여기에서는 우리 나라에서 아동수당제도 도입을 위해서 아동수당제도를 실시하고 있는 국가를 포괄적으로 살펴보고자 한다.

第 1 節 兒童手當制度의 成立

1. 兒童手當制度의 試圖

열악한 위생상태에서 영아 사망률은 높고, 低賃金과 高失業率로 고통을 받던 20세기초의 유럽에서는 당시의 상황에 대한 인식이 높아져 갔다. 당시에는 빈곤으로 대표되는 이러한 문제들은 가족이라든가, 이웃, 혹은 종교단체나 자선단체 같은 곳에서 私的인 扶助의 형태로 다루어져왔다. 그러나 이와 같은 傳統的인 手段으로 이러한 貧困問題를 해결할 수 없다는 인식 또한 높아져서 국가도 이러한 문제에 관심을 갖게 되었다.

그러나 빈곤의 참상이 확인되어서 아동과 가정복지를 위한 어떤 서비스가 있어야겠다는 인식은 충분히 확산되었다고는 하나 이를 위해서 국가가 現金給與를 支給할 것을 규정하는 법규가 있어야 한다는 공감대를 형성하는 데까지는 아직 이르지 못하였다. 이러한 배경 하에서 2차 대전에 이르는 기간동안 생계비상여금과 아동수당, 그리고 생활급에 관한 주요논의가 이루어졌으며, 이러한 상황이 2차대전 후 보편적 아동수당제도 도입의 길을 열게 되었다(Gauthier, 1996).

아동수당의 前段階 制度가 처음 發展된 곳은 프랑스이다. 이 초기 형태의 현금급여는 民間企業에서 시작되었다. 이것은 성장기의 자녀를 가진 피고용자들에게 주어진 賃金 補助金으로 프랑스의 Grenoble 에 있는 Joya라는 회사에서 1891년 처음 시작되었다.

이러한 제도가 생겨나게 되기까지는 여러 가지 요인이 작용한 것으

로 보인다. 우선 이 제도는 生計與件이 急激하게 下落하는 것으로부터 가족을 보호한다는데 목적이 있었다. 그러나 이러한 방안을 도입하게 한 主要 要因은 무엇보다도 심각한 인플레이 상황에 대한 경제적인 고려 때문이었다(박경일, 1995). 雇用主의 立場에서 볼 때 아동수당을 주는 것이 임금을 올리는 것보다 훨씬 效率的인 解決策이었던 것이다. 다시 말해 인플레이 상황을 타개하기 위해 전반적으로 임금을 인상시킬 경우 임금인상 자체가 인플레이를 부추기기도 하겠지만 이 방법은 자녀가 없는 노동자들에게도 임금을 인상해주어야 하기 때문에 고용주들에게 있어서 훨씬 비싼 방안이기도 하였기 때문이다. 더구나 아동수당제도의 도입은 고용주들이 매우 우려하던 노동자들의 勞動組合 加入 危險을 減少시키는 것으로 생각되었다. 그뿐만 아니라 고용주들이 보기에 아동수당의 도입은 자기회사를 더욱 매력적으로 보이게 만드는 수단이었으며, 근로자의 離職을 減少시키는 것이었다. 따라서 勤勞者의 福祉的인 側面보다는 雇用主의 經濟的 側面에서의 고려가 초기 형태의 아동수당제도 도입을 가져왔던 것이다.

그러나 이러한 제도를 운영하는 데는 問題가 있었다. 자녀를 부양하는 노동자에게는 자녀가 없는 노동자보다 비용이 더 들어갈 것이므로 이 제도는 결국 家族扶養 勞動者를 差別하는 결과를 초래할 것이기 때문이다. 이 문제를 해결하기 위해서 1918년에 均衡기금(Caisse de compensation)이 만들어지게 되었으며, 이 기금은 몇 명의 고용주를 한 데 묶어 임금지급과 아동수당제도를 운영했다. 즉, 고용주의 기금에 대한 부담금을 노동자가 부양하는 가족수가 아니라 자기가 고용한 勞動者의 數에 比例시킴으로써 기혼 남자를 差別할 可能性을 排除시켰다(Glass, 1940). 이러한 均衡기금들은 지역기금이건 직종기금이건 간에 그 인기가 급속히 올라갔다. Rathbone(1924)에 의하면 1923년 당시 프랑스에는 120개의 기금이 운영 중이었고 7,600개 회사 88만명의 노동자

에게 가족수당이 지급되고 있었다. 이 기금의 인기는 다른 나라에까지 퍼져서, 프랑스의 예를 따라 비슷한 제도가 벨기에, 독일, 네덜란드, 그리고 스위스에도 도입되었다. 실제로 1921년 벨기에서는 Verviers에 첫 균형기금을 세움으로써 이미 아동수당제도가 도입되어 있던 프랑스의 북부지방으로 勞働者들이 집단 離脫하는 것을 막을 수 있었다(Gauthier, 1996).

2. 兒童手當制度에 대한 見解

아동수당제도는 프랑스의 고용주 사이에서 높은 지지를 받았다. 이 제도는 국가의 간섭이 없는 민간제도로 운영된다는 것을 전제로 할 때 기존의 經濟與件에 매우 적합한 措置로 看做되었다. 이때 특히 강조되었던 것은 아동수당제도가 효과적이기 위해서는 다양한 산업이나 지역의 특별한 여건에 잘 적응할 수 있도록 國家의 介入으로부터 자유로워야 한다는 주장이었다. 즉, 아동수당제도에 국가가 개입하다보면 부담이 무거워지고, 관리와 통제에 문제가 많은 복잡한 제도로 변질되고 말 것으로 여겨졌다(ILO, 1924).

한편 프랑스 외의 국가에서는 아동수당제도의 장점에 대한 견해가 엇갈렸다. 독일을 비롯한 몇몇 나라에서는 아동수당제도란 경제가 어려울 때 例外的인 救護措置로 간주되어야 하고, 이러한 시기가 아닐 때는 同一勞働에 대한 同一賃金의 原則이 지켜져야 한다는 견해가 지배적이었다(ILO, 1924). 그런가 하면 노동자 단체도 아동수당제도에 반대하였는데, 그 이유는 아동수당제도 자체가 고용주들이 만들어내고 운영하는 것이었기 때문이다. 노동자단체로서는 선택된 회사에 소속된 노동자들만이 혜택을 받고, 노동자가 소속된 균형기금이 달라짐에 따라 같은 노동에 대해서 서로 다른 액수의 수당이 지급된다는 점에서 이를 받아들일 수 없었던 것이다. 더구나 노동조합이 보기에 이

제도는 임금을 낮추기 위해 고용주가 생각해낸 것이었고, 고용주가 언제든지 수당지급을 중지할 수 있었기 때문에 雇用主의 支配를 增大시키는 발상일 뿐이었다. 노동조합은 또한 이 제도는 사용자가 운영하고 있기 때문에 노동자가 갑자기 아프거나, 직장을 잃거나, 파업 또는 직장폐쇄의 경우 수당지급이 안될 것이므로 받아들일 수 없다고 주장하였다. 따라서 노동조합은 질병급여나 실업 또는 노령급여와 같이 雇用主가 介入하지 않도록 이 제도의 國家管理를 요구하였다.

출산장려단체와 가족단체들도 아동수당제도의 국가관리를 요구하도록 노동자를 부추겼다. 이들의 주장에 따르면 아동수당은 임금과는 독립된 것이어야 하고 더구나 가난한 가정에 주는 구호와는 별개의 것이어야 한다는 것이었다. 1891년에 나온 敎皇廳 會則에서는 “노동자와 가족의 요구를 충족하기에 충분한 생활급제”를 지지했지만, 아무튼 아동수당제도는 가톨릭 교회의 지지도 받았다(Glass, 1940; MacNicol, 1992). 사실 아동수당제도를 강력히 반대한 유일한 단체는 몇몇 여성단체였다. 이들은 아동수당이 취업을 전제로 하기 때문에 아버지에게 지급되는 것이므로 女性의 從屬을 더욱 增大시킨다고 주장하면서 아동수당 대신에 어머니 賃金制를 提案하기도 하였다.

3. 代案探索과 兒童手當制度

유럽 외의 국가에서도 임금과 가족의 수요 문제가 예외일 수는 없었다. 경제생활에 국가가 개입해온 오랜 전통을 갖고 있는 호주에서는, 고용주와 노동조합에서 공히 最低賃金制 導入이 강력한 지지를 얻고 있었다(MacNicol, 1992). 이와 관련하여 1907년 Sunshine Harvester Company가 지급하는 임금의 수용가능성을 놓고 재판이 열리는 주요한 사태발전이 있었다. 이 재판에서 5인 가족에게 수용 가능한 최저 생활기준을 제공하는데 충분한 임금수준을 법원이 결정하게 됨으로써

이 재판은 賃金 交渉의 先例가 되었다(MacNicol, 1992). 그러나 법원의 판결은 공식적으로는 전혀 이행되지 않았고, 1919년 기본임금위원회를 통하여 다시 한번 가족 임금문제가 제기되었다. 이 위원회는 가계에서 필요로 하는 수요를 의·식·주·교통·기타 등으로 검토하여 남편, 아내 그리고 세 자녀로 구성된 가족의 需要를 充足하기 위한 基礎 最低賃金을 산출해냈다. 이에 대해 정부가 지나치게 높게 책정되었다고 평가하자 동 위원회는 이 보다 낮은 최저임금과 이를 보정하기 위한 아동수당을 제시하였다. 그러나 이 勸告도 전혀 시행되지 못하였는데 주로 經濟的인 理由 때문이었다.

호주에서 아동수당에 대한 공식적 반대는 그 후 1927년 家族基金委員會(Royal Commission on Family Endowment)에서 나왔다. 이유는 당시 운용 중이던 基礎賃金制度가 이미 가족의 수요를 감안하여 조정되었으며, 직접 적용된다면 모든 자녀를 양육하는데 충분하다는 것이었다(MacNicol, 1992). 나아가 위원회는 아동수당제도 운영에 따른 비용이 높아질 우려가 있고 父母의 責任을 弱화시킬 우려도 있다고 주장하였다. 그 결과 아동수당제도는 中央政府 次元에서는 도입되지 않았고 1927년 뉴 사우드 웨일즈 주에서만 資産調査를 前提로 도입되었다. 이 보다 한해 전인 1926년에 뉴질랜드에서는 비슷하게 資産調査條件附 아동수당제도가 채택되었으나 대상은 셋째자녀 이상으로 한정되었다. 이것은 최저임금제 개념에 대한 기나긴 논쟁 끝에 도입된 것으로 이는 世界的으로 中央政府 次元의 兒童手當制度의 嚆矢가 되었다.

이 외의 대부분의 공업국에서는 균형화 기금개념이건 생활급 개념이건 심각하게 고려된 것이 없었다. 그러나 1920년과 1930년대의 경제공황을 거치면서 家族救護를 위하여 몇 가지 조치가 시행되었다(Gauthier, 1996). 생계비보너스가 덴마크, 핀란드, 그리고 스웨덴의 몇몇 고용주에 의해 1차 대전 후 도입되었으나 엄격히 限時的인 것으로

간주되었으며, 경제사정이 호전되자마자 이들 제도는 廢止되었다(ILO, 1924). 오스트리아에서는 1921년 프랑스의 균형기금을 모델로 임시 구호제도가 도입되었으나 결국은 해체되었다.

이에 대한 돌파구로서 몇몇 나라에서는 가족 전체가 아닌 과부와 고아 등 특정인을 대상으로 하는 現金給與制를 도입하는 형태가 마련되었다. 본질상 대상이 제한되기는 했어도 과부와 고아에 대한 급여는, 국가가 관리 제공하는 家族에 대한 最初의 現金給與라는 점에서 先例가 되었다(表 4-1 참조).

英國에서는 이 초기 형태의 현금급여가 1914년 군인의 配偶者와子女를 대상으로 別居手當이라는 형태로 제공되었다. 이 수당은 1925년 시행된 기여연금법에서 과부, 고아 연금으로 전환되었다.

캐나다, 덴마크, 독일, 그리고 호주에서는 寡婦年金과 孤兒年金이 1차 대전을 전후하여 시행되었다. 미국에서는 未亡人 手當이 1911년 도입되었는데 이는 미망인들이 자녀를 고아원에 맡기지 않고 스스로 양육하는데 필요한 자금의 제공을 목적으로 하였다. 이 제도는 1919년까지 39개 주에서 시행되었다(Patterson, 1981). 이는 정부의 가족생활에 대한 최초의 개입으로서 중요한 先例가 되었다. 특히 이는 1935년 루스벨트의 뉴딜의 일환으로 새로운 給與制度의 礎石이 되었는데 과부에 대한 급여가 자녀를 가진 이혼녀나 배우자로부터 버림받은 여성에까지 확대되었다(Fleming, 1986). 그러나 미국의 경우 다른 나라와는 달리 새로운 이 부양아동보조(ADC: Aid to Dependent Children)가 전반적인 아동수당제도로 발전하지 못하였다.

한편 프랑스와 벨기에는 정부가 결국 여론압력에 굴복하여 균형기금을 중앙정부의 아동수당제도로 변환시켰다. 두 나라 모두 多産政策과 經濟的 考慮가 이러한 국가개입 뒤에 숨은 주요 동기였다. 특히 벨기에의 노동장관은 아동수당법을 언급하면서 “무엇보다 이 법안은

출산과 대가족제를 촉진시키는 데 그 목적이 있다”고 밝히고 있다 (Glass, 1940).

〈表 4-1〉 家族을 위한 初期의 現金給與制度: 1945年 以前

과부수당 및 고아수당			아동수당과 가족수당		
국가	연도	제도	국가	연도	제도
핀란드	1897	과부보험, 고아보험	프랑스	1913	대가족부조
독일	1911	과부연금, 고아연금		1918	출산상여금
룩셈부르크	1911	과부연금, 고아연금		1923	대가족급여
미국	1911	미망인수당		1932	가족수당
덴마크	1913	고아부조	룩셈부르크	1924	대가족부조
네덜란드	1913	과부연금, 고아연금	네덜란드	1925	생계비보너스
영국	1914	별거수당		1939	가족수당
	1925	과부연금, 고아연금	뉴질랜드	1926	가족수당
캐나다	1916	어머니수당	스페인	1926	대가족부조
벨기에	1924	과부보험, 고아보험		1938	가족수당
스위스	1925	과부보험, 고아보험	호주	1927	아동수당
호주	1925	과부연금	벨기에	1930	가족수당
오스트리아	1926	고아연금	미국	1935	요부양아동 가족부조
뉴질랜드	1926	과부연금, 고아연금	독일	1936	가족수당
프랑스	1928	과부보험, 고아보험	이태리	1937	가족수당
				1939	출산상여금
			영국	1944	가족수당

資料: Gauthier, A. H., *The State and the Family*, Clarendon Press, Oxford, 1996.

그러나 Glass가 주장한대로 아동수당제도가 도입되게 된 배경에는 다음과 같은 다른 이유가 있었다. 즉, 아동수당법이 주로 多産이나 大家族制度를 촉진시킬 것이기 때문에 통과되었다고 생각한다면 정말 잘못된 생각이라는 것이다. 아동수당제도에 대한 全幅的인 支持는 전

혀 다른 理由에서 연유하였다. 실제로 벨기에에서 많은 사람들은 단순히 전체 근로자의 1/2을 수혜범위에서 제외시킨 1928년 법 시행 결과 나타난 不平等을 除去하고자 하였던 것이다. 그런가 하면 국가가 이 문제에 나서지 않으면 다른 나라와 마찬가지로 아동수당제도도 점차 소멸될 것을 우려하는 사람들도 있었다. 그리고 노동조합도 이 조치를 환영하였는데, 이것은 아동수당이 고용주의 자비심에 의존하지 않게 되었기 때문이다. 이러한 여러 요인들이 작용하여 법은 쉽게 통과되었고, 벨기에에서는 비록 프랑스보다 출발은 늦었지만 2년 앞서 1930년부터 아동수당제도가 시행되었다.

국가사회주의 정권 하에서도 보편적인 아동수당제도를 도입하려는 조치들이 있었다. 예를 들어 독일에서는 1936년 交付金制가 도입되었다. 일종의 出產獎勵 手段이었던 이 교부금은 다섯째 자녀부터를 대상으로 출발하였으나 1939년부터는 셋째 자녀부터 대상으로 하였고 엄격한 優生學的 審査를 거치도록 하였다(Bock, 1991). 이탈리아에서는 1937년 정부에 의해 보편적 아동수당제도가 도입되었다. 이로써 부양 아동이 있고, 타인에게 고용된 모든 家長에게 아동수당을 지급하는 것이 義務化되었다. 이탈리아의 경우도 이러한 국가적 조치는 多産政策, 經濟·福祉的 고려에서 추진되었다. 1939년에 일시불로 지급되는 출산수당제가 도입됨으로써 다산정책이 더욱 힘을 얻게 되었다(Saraceno, 1991). 비슷한 경로로 스페인에서 1938년 아동수당이, 1945년 가정수당이 각각 도입되었다. 두 종류의 수당 모두 취업을 전제로 하였고 아버지에게 직접 지불되었으며, 예외적인 경우에만 수당이 어머니에게 지급되었다(Nash, 1991).

20세기 초 정부가 가족에게 현금급여를 지급하는 제도가 거의 없었음을 고려할 때 이러한 아동수당지급의 사례들은 커다란 변화를 보여주는 것이다. 세계 2차 대전 직전까지 뉴질랜드, 벨기에, 프랑스, 이태

리와 스페인 모두 5개국에서 아동수당을 지급하였고, 이는 가족에 대한 국가지원 역사에서 중요한 발전을 이루었다.

第 2 節 外國의 兒童手當制度 導入背景 및 發達

1. 兒童手當制度의 導入背景

2차 세계 대전 이전에 이미 벨기에와 프랑스를 포함하여 5개국에서 도입하고 있었던 아동수당제도는 곧 여러 나라에 확산되었다(表 4-2 참조). 2차대전 기간에는 네덜란드와 호주, 포르투갈, 캐나다, 그리고 아일랜드와 영국의 6개국 이 제도를 도입하였다. 1950년대 초에는 30여 개국에서 아동수당제가 실시되었고, 1970년대 초에는 60여 개국으로 늘어났으며, 1999년에는 모두 88개국으로 집계되었다(U. S. Department of Health and Human Services, 1999).

이처럼 각국이 兒童手當制度를 導入하게 된 배경에는 몇 가지 要因이 작용한 것으로 보인다(박경일, 1995). 우선은 아동수당을 통하여 아동이 있는 勤勞者 家庭을 貧困에서 保護하자는 데 目的이 있었다. 즉, 당시의 임금체계는 근로자의 가족규모를 고려하지 않고 설정된 것이어서 다양한 규모의 가족에 대해서 最低生活을 保障하기 위함이었다. 다음으로는 자녀가 있는 가정과 없는 가정간의 財政的 負擔感을 均等하게 하여 出産을 獎勵하고자 하는 目的을 들 수 있다. 당시의 인구 재생산율은 한 민족이나 국가가 존속할 수 없다는 생각에서 아동수당을 통하여 아동의 탄생과 성장에 국민적인 관심을 표현하고 장려하는 것이었다.

〈表 4-2〉 兒童手當制度 導入時期와 初期形態

시기	도입년도	국가	유형	대상아동
1900년대 초기	1926	뉴질랜드	보편적	셋째 이상
	1930	벨기에	고용관련	모든 자녀
	1932	프랑스	고용관련	모든 자녀
	1937	이태리	고용관련	모든 자녀
	1938	스페인	고용관련	모든 자녀
1939~1945	1939	네덜란드	고용관련	셋째 이상
	1941	호주	보편적	모든 자녀
	1942	포르투갈	고용관련	모든 자녀
	1944	캐나다	보편적	모든 자녀
	1944	아일랜드	보편적	모든 자녀
1945년 이후	1945	영국	보편적	둘째 이상
	1946	노르웨이	보편적	둘째 이상
	1947	룩셈부르크	보편적/고용관련	모든 자녀
	1947	스웨덴	보편적	모든 자녀
	1948	오스트리아	고용관련	모든 자녀
	1948	핀란드	보편적	모든 자녀
	1952	덴마크	보편적	모든 자녀
	1952	스위스	고용관련	모든 자녀
	1954	독일	고용관련	셋째 이상
	1958	그리스	고용관련	모든 자녀
	1971	일본	보편적/고용관련	셋째 이상

資料: U. S. Department of Health and Human Services, *Social Security Programmes throughout the World*, 1999.

Gauthier, A. H., *The State and Family*, Clarendon Press, Oxford, 1996.

예를 들어 英國에서 아동수당의 目的은 “부모로 하여금 많은 자녀를 갖도록 장려하고.... 동시에 직장 내외에서 가족에 대한 책임을 인식시킴으로써 남성의 勤勞意慾을 높이는 것으로 간주되었다.... 아동수당은 또한 아동의 貧困을 減少시키는데 目的이 있었다. 모성의 지위 자체를 가치있는 목표로 보아 이를 인정하고 향상시키기 위한 수단으로서 아동수당제도를 지지한 정치세력은 소수파에 지나지 않았다”(Land & Parker, 1978).

이처럼 아동수당제도의 도입에는 出産獎勵와 家庭保護 그리고 福祉的 考慮가 주요 동기로 작용하였지만, 이 외의 다른 고려가 없었던 것은 아니었다. 즉, 인플레이의 압력이 크던 시기에 이 아동수당제도는 임금과 물가의 동반상승에 의한 새로운 인플레이의 防止手段으로도 간주되었다(Lindgren, 1978). 특히 英國에서는 戰時 연합정부가 주로 부양가족이 있는 노동자의 임금인상 수요와 요구를 감소시켜 賃金上昇에 의한 인플레이션을 抑制하기 위한 對策으로서 이 제도를 수용하였다(Land & Parker, 1978). 이러한 주장은 1930년대 생계비 보너스제와 아동수당제도에 관한 초기 논의 때 제기되었다. 그러나 1930년대의 인플레이 논쟁이 임시방편적 수당제도를 가져왔던 것과는 대조적으로 새로 도입된 제도는 좀 더 恒久的인 제도로 발전되었다.

이러한 동기에서 아동수당제도가 여러 나라에 확산되었을 뿐만 아니라 아동수당의 受惠範圍 또한 擴張되었다. 초기 아동수당제도를 도입하던 국가에서 아동수당의 受惠範圍는 制限的인 것이었다. 예를 들어 뉴질랜드, 이태리 그리고 독일에서의 아동수당은 자산조사를 거쳐 지급되었으며, 이태리를 제외한 국가에서는 대가족의 아동만을 대상으로 하는 것이었다, 더구나 뉴질랜드를 예외로 하면 이 제도는 家長의 就業을 전제로 하는 것이었고 자영업자, 농업노동자 그리고 실업자는 대상에서 제외되었다. 제2차 세계대전을 계기로 그러한 제한이 없는 제도가 도입되어 점차 모든 주민, 그리고 전 분야의 근로자를 대상으로 하게 되었다.

아동수당제도가 普遍的인 制度로 擴張되는 데는 두 가지 주요 요소가 작용하였다(Gauthier, 1996). 첫째는 世界勞動機構(ILO)에서 발간하는 여러 문서에 보편적 아동수당제도에 대해 구체적으로 언급하여 소개한 점이다. 그리고 둘째로는 영국의 베버리지 보고서인데 이것은 의심의 여지없이 보편적 아동수당제도 도입에 큰 영향을 미쳤다. 이

보고서가 영국의 국민들로부터 받은 광범위한 지지는 정부에 큰 영향을 주었고, 이미 1944년 전시 연합정부는 아동수당 법안을 만들고 있었다. 그러나 처음 입안된 안은 Rathbone 같은 주창자의 생각과는 사뭇 다른 것이었다. 아동수당은 첫째 자녀에게는 지급되지 않도록 되어있었고, 더구나 중요한 것은 아버지에게 직접 지급되도록 되어있었던 것이다. 여성의 임금을 위해 싸워온 사람들에게 이는 커다란 타격이었다. 당시 의원이었던 Rathbone은 만약 수당이 아버지에게 지급된다면 법안을 반대할 것임을 분명히 했다. 이 분야에서의 투쟁은 마침내 승리를 거두어 수정된 兒童手當法(Child Allowance Act)이 통과되었으며, 이 법안에 의해 아동수당이 어머니에게 지급되도록 되었다.

이 외 여러 국가에서 연이어 아동수당제도를 도입함으로써 보편적 아동수당제도는 家族에 대한 國家支援의 새로운 基礎가 되었다. 심지어는 Myrdal의 “현금 아닌 현물 지급” 주장이 수당제도의 조기 도입에 장애가 되었던 북유럽에서도 마침내 아동수당제도가 도입되었다.

2. 兒童手當制度의 受惠範圍 擴大

아동수당제도의 수혜범위 확장은 수혜대상 아동에서도 살펴볼 수 있다. 초기 아동수당제도의 受惠範圍는 첫째 자녀, 특정한 가족 등으로 제한되어 있었다. 예를 들어 1950년 현재 첫째 자녀는 프랑스, 아일랜드, 네덜란드, 노르웨이 및 영국 등 5개국에서 수혜대상이 아니었으나 프랑스를 제외한 나머지 국가의 경우 그 후 수년에 걸쳐 모든 아동을 대상으로 擴大되었다. 독일의 경우 1954년 제도도입 초기에는 셋째 자녀 이상만이 수혜대상이 되었으나 1961년에 둘째 자녀 이상에게, 그리고 1974년에는 모든 자녀를 대상으로 하도록 확대되었다. 아일랜드의 경우 1952년에 둘째 자녀까지 포함하도록 확대되었고 1963년에는 첫째 자녀까지 확대되었다.

가족의 受惠範圍에 대하여 살펴보면 몇몇 나라에서 어떤 종류의 근로자는 대상이 아니거나 근로의 종류에 따라 지급액을 달리 하기도 한다. 여기서도 수당제도는 오랜 기간에 걸쳐 漸進적으로 擴張되고 조화를 추구해 왔다. 네덜란드의 경우 처음 도입된 아동수당제도는 就業者만을 대상으로 하는 것이었다. 여러 차례의 개혁 끝에 1979년까지 모든 직종에 걸쳐 平準化되었다. 이태리에서도 유사한 경향을 나타내어 아동수당은 점차 全 職種으로 擴大되었고, 1980년까지는 平均화도 완성되었다.

3. 兒童手當의 水準

보편적 아동수당제도 실시의 일반적인 추세에도 불구하고 가족에게 지급되는 급여수준은 국가간에 큰 차이가 있다. 이러한 차이는 <表 4-3>의 자녀 2인 가정에 대한 월별 아동수당 비교에서 알아볼 수 있다.

1949년도 자녀 2인 가정의 경우 製造業에 종사하는 남자의 平均賃金 중 아동수당이 차지하는 비율을 보면, 노르웨이는 2.8%, 프랑스는 18.7%로 국가간에 큰 차이가 난다. 그러나 시간이 지남에 따라 그 격차는 크게 줄어 1975년까지 가장 비율이 높은 나라와 낮은 나라의 차이는 9.4% 포인트(호주: 1.0%, 벨기에: 10.4%)로 좁혀졌다. 사실 이 기간동안 高率 支給國이 줄어들어서 국가간의 平均화가 이루어졌다.

예를 들어 1950년대에 프랑스, 이태리, 그리고 포르투갈은 자녀 2인 가정기준으로 평균임금의 15% 이상의 급여를 지급했지만, 3개국 모두에서 수당의 相對價値는 그 이후 현격하게 減少하였다. 임금인상 만큼의 수당을 인상하지 않음으로써 수당은 1975년 국제평균이나 그 이하 수준으로 떨어졌다. 같은 기간동안 아동수당의 상대가치는 벨기에(1960년에서 1975년), 룩셈부르크(1960년에서 1975년) 그리고 뉴질랜드에서 급락하였다. 한편 이 기간 초기에 오스트리아에서는 급여수준이 크게 증가하여 1950년 子女 2人 家族基準 平均賃金의 5.3%를 차지하던 아동수당

은 1960년에는 10.3%에 이르렀다.

〈表 4-3〉 子女 2人 家族의 兒童手當

(단위: %)

국가	제조업 남자 평균임금 ¹⁾ 에 대한 아동수당의 비율						
	1949	1961	1970	1975	1980	1985	1990
호주	6.1	4.2	2.1	1.0	3.3	3.2	3.4
오스트리아	5.3	10.3	10.8	8.5	13.0	12.0	11.3
벨기에	11.2	16.5	13.5	10.4	9.8	11.0	10.4
캐나다	5.9	3.8	2.1	4.5	2.8	2.8	2.4
덴마크	-	0.0	6.4	4.4	3.4	2.8	5.2
핀란드	7.1	6.2	4.3	4.8	5.4	6.0	6.2
프랑스	18.7	13.2	7.5	5.5	5.2	7.4	7.1
독일	-	-	2.2	6.7	4.9	5.0	4.9
그리스	-	7.1	8.4	3.8	6.8	3.9	3.2
아일랜드	0.0	2.0	2.2	2.7	2.5	2.9	3.0
이태리	16.8	21.5	10.1	5.9	4.6	2.3	0.0
일본	-	-	-	-	-	-	0.6
룩셈부르크	10.0	11.9	7.8	6.0	7.2	7.4	8.3
네덜란드	10.4	0.1	9.4	7.6	8.6	7.5	7.4
뉴질랜드	3.0	11.0	5.4	5.4	5.3	3.2	2.1
노르웨이	2.8	2.5	5.2	3.4	6.4	7.6	9.1
포르투갈	-	20.2	10.7	7.5	3.8	3.4	4.9
스페인	2.7	2.2	5.6	2.6	1.0	0.5	0.3
스웨덴	9.6	6.4	6.1	5.1	6.6	7.7	7.2
스위스	-	4.5	2.4	4.6	3.8	4.8	4.7
영국	3.9	2.9	3.5	2.7	8.9	8.8	6.3

註: 1) 주당 평균 40시간 근로자를 기준으로 계산함.

資料: Gauthier, A. H., *The Family and the State*, Clarendon Press, 1996.

월별 아동수당을 자녀 2인 기준, 미국 달러화로 비교해봐도 국가 간 유사한 격차가 드러난다. 1975년 현재 벨기에, 네덜란드, 오스트리아, 룩셈부르크에서는 40달러 이상이었고 그리스, 호주, 그리고 일본에서는 12달러 이하였다(Gauthier, 1996).

프랑스와 영국의 사례는 특이하다. 앞에서 본 바와 같이 영국은 제

2차 세계대전 직후 보편적 아동수당제도의 도입에 중요한 선구자였다. 그러나 영국의 수당수준은 타국과 비교할 때 항상 상대적으로 낮은 것이었다. 실제로 아동수당은 아동의 생활비수준이 되어야 한다는 1944년 白晝의 아동수당에 관한 勸告는 전체적으로 무시되었고 권고된 바와는 달리 주당 8실링이 아닌 5실링으로 책정되었다(Jordan, 1991). 이는 평균 남자임금으로 보면 자녀 2인 가정기준 급여가 이 기간 내내 4%를 넘지 못했음을 뜻한다. 급여는 1975년 兒童給與法의 제정으로 인상되었는데 이 법에 따라 수당이 첫째 자녀까지도 지급되었고, 자녀부양 租稅 減免制度가 훨씬 조건이 후한 아동수당제도로 바뀌었다.

프랑스에서는 1939년 家族法의 施行으로 첫 자녀에 대한 수당은 폐지된 대신 셋째 이상의 자녀에 대해서는 인상되었다. 따라서 자녀 2인 가정이 아니라 자녀 3인 가정을 기준으로 비교한다면 프랑스의 순위는 훨씬 상향될 것이다.

이처럼 戰後 기간동안 아동수당부문에서 큰 개혁이 진행되었으며, 특히 보편적 아동수당제도가 도입되었다. 구체적으로 인구학적 경향에 부응하는 것은 아니었지만, 이들 개혁은 家族의 福祉에 대한 고려에 의하여, 특히 새로이 등장하는 福祉國家의 見地에서 추진되었다.

이와 같은 보편적 아동수당제도의 시행이라는 시대조류에 대해 예외적인 국가로 일본과 스위스 그리고 미국을 들 수 있다. 日本의 경우 이미 1947년 한 공식위원회에서 아동수당제도의 도입이 권고되었으나 1971년에 이르러서야 세 번째 이상 자녀를 대상으로 하는 수당제도가 도입되었다. 이와 같이 日本의 아동수당제도 도입이 늦은 것은 다른 무엇보다도 豫算不足이 主要 要因이었다. 日本의 경우 아동수당제도의 도입은 日本의 사회보장을 世界的인 水準으로 끌어올려진 계기가 되었다고 평가받고 있다.

스위스의 경우 아동수당제도는 비교적 초기인 1952년도에 도입되었다. 다른 나라들과는 달리 스위스의 제도는 농업노동자와 소농만을 대상으로 하고, 다른 직종의 노동자들은 州 政府에 맡겨졌다. 이와 같이 分權化가 이루어진 이유는 두 가지로, 첫째는 연방정부가 농업정책에 책임이 있었으므로 이 직종의 노동자들에 대한 국가지원 문제도 연방정부의 책임이 되는 것은 당연하다는 점이다. 둘째는 대전 중 전체 국민을 부양하는데 농부가 필수적인 역할을 담당했으므로 이들을 지원하는 것은 연방정부의 의무라고 생각되었다(Tschudi, 1985). 1957년 정부의 위임을 받은 전문가들로 위원회가 구성되어 수당제도를 모든 가족에게 확대하는 문제를 검토하였다. 1957년 위원회의 보고서에서 대다수 위원들이 모든 근로자에게 혜택을 확대하는 普遍的 手當制度의 도입을 주장하였다. 그러나 연방정부가 입안한 보편적 아동수당제의 도입을 위한 법률안은 의회에서 통과되지 못하였다(Gauthier, 1996). 공공부문의 개입을 최대한 제한해야 한다는 중앙집권제에 대한 회피와 가족의 자족에 대한 믿음이 보편적 아동수당제의 도입을 막은 것으로 보인다.

세 번째 예외는 美國이었다. 부양아동부조(ADC: Aid to Dependent Children)가 1935년 루스벨트의 뉴딜의 일환으로 도입되어 편부모 가정을 돕도록 연방정부가 주 정부에 보조금을 주었다. 그러나 다른 국가와는 달리 이 제도는 다른 형태의 가족을 포함하도록 확대되지 않았다. 유일한 변화는 1950년 이 제도의 명칭을 부양아동가정부조(AFDC: Aid to Families with Dependent Children)로 개칭할 때로 아동은 물론 아동을 부양하는 부모에게도 혜택을 주도록 한 내용이었다(Garfinkel & McLanahan, 1986). 1961년 이 제도는 실업자의 자녀에게까지 혜택을 연장할지 여부에 주정부가 재량을 갖도록 개정되었다. 가족의 자립과 국가개입의 제한에 대한 믿음이라는 정치적 이데올로기

가 더 이상의 확대를 막은 것으로 보인다. 나아가 Berkowitz(1991)가 암시한 바와 같이 2차대전의 경험은 유럽과 미국에서 전혀 다른 것이었다. 유럽의 경우는 파괴와 고통이 가족에 대한 국가의 보편적 지원의 동기가 되었으나 미국에서는 2차대전이 민간부문에 대한 믿음을 강화시켰다¹⁷⁾.

第 3 節 外國의 兒童手當制度 實施現況

1. 受給對象 兒童의 條件

가. 兒童의 出生順位

아동수당이 대폭 확대되던 1970년대 중반까지와는 대조적으로 그 이후 아동수당제도의 추이는 확장과 축소가 혼합된 특징을 이루고 있다. 확장의 측면을 보면 무엇보다도 먼저 수당의 수혜범위 확대를 들 수 있다.

아동수당제도의 도입 초기에는 많은 나라들이 둘째 자녀 혹은 셋째 자녀부터를 수혜대상으로 하였다. 이처럼 첫째 자녀를 수혜대상에서 제외시킨 것은 첫째 자녀는 부모에게 큰 부담이 되지 않고, 社會的 負擔을 줄일 수도 있지만 多産 獎勵效果도 얻을 수 있기 때문이다(박

17) 미국은 2차대전이라는 대사건을 영국이 인식했던 방식으로 보지 않았으므로, 복지국가 건설이 영국과는 달리 그리 중요한 일이 아니었음. 다시 말해 런던과 달리 뉴욕에는 폭탄이 떨어지지 않았고, 2차 대전으로 미국은 막대한 희생을 치렀지만 동시에 많은 이익을 가져왔음. 미국에 있어 2차 대전은 사회적 관계의 혁명보다는 새로운 변형을 가져왔고 미국인들은 이에 익숙해졌던 것임. 영국과 달리 미국정부는 시민의 번영만 유지시켜주면 되었지 더 이상의 것을 요구받지 않았음. 따라서 나머지 과제는 시장, 자선단체, 주 정부 및 지방 정부 그리고 각종 민간단체가 맡게 되었음(Gauthier, 1996).

경일, 1995). 물론 벨기에나 이태리, 스페인, 호주, 핀란드처럼 처음 도입 당시부터 첫째 자녀를 受惠範圍에 포함시킨 국가가 더 많기는 하다. 아동수당의 수혜대상을 둘째 자녀나 셋째 자녀부터 해오던 국가들도 그 범위를 점차 확장시켜서 지금은 프랑스를 제외한 모든 나라에서 첫째 자녀부터 아동수당의 수혜대상으로 삼고 있다.

擴大過程을 보면 英國이 1945년 제도도입 당시 둘째 자녀부터 수혜대상으로 하던 것을 1975년에 첫째 자녀까지 확대 실시하였고, 노르웨이의 경우도 1946년 도입당시 둘째 자녀부터 수혜대상으로 하던 것을 1975년에 첫째 자녀까지 포함시켰다. 한편 日本은 1971년 입법당시 셋째 자녀부터를 대상으로 하였으나 1986년에는 둘째 자녀까지, 다시 1992년부터는 첫째 자녀까지 확장시켰다. 수혜범위 확대 조치는 모든 자녀에 대한 급여제도의 漸進的 導入이라는 전후 추세를 반영하는 것이다. 1999년 현재 프랑스는 두 자녀 이상을 둔 가정의 첫째 자녀부터 아동수당 지급제도를 실시하고 있으며 한 자녀만을 둔 가정은 아동수당 지급대상에서 제외된다.

나. 受惠對象 兒童의 年齡

수혜대상 아동의 年齡條件은 국가마다 조금씩 차이가 있다. 그러나 대부분의 나라에서 兒童權利에 관한 國際協約에서 아동을 규정하는 연령인 만 18세 미만을 대상으로 하고 있다. 이들 국가의 예는 독일, 벨기에, 캐나다, 덴마크, 이태리, 그리스, 네덜란드, 뉴질랜드, 스페인, 그리고 룩셈부르크 등이다(附表 6 참조). 이보다 적은 연령을 대상으로 하는 경우는 핀란드가 만 17세 이하를, 영국을 비롯해서 스웨덴, 노르웨이, 스위스, 아일랜드, 호주, 포르투갈 등에서는 만 16세 이하를 대상으로 하고 있다. 도입시기가 늦은 일본의 경우는 1991년부터는 만 3세 미만을 대상으로 하고 있었으나 2000년의 법개정으로 인하여 그 대상을 의무교

육 취학전(만 6세)으로 확대하였다. 또한 오스트리아는 만 19세 미만으로 규정하고 있고, 프랑스는 자녀 2인 이상인 가정에서 만 20세까지를 受惠對象으로 하고 있어서 가장 높은 연령을 기록하고 있다.

이 외 학생이나, 직업훈련생의 경우는 위에서 언급한 일반적인 제한 연령보다 더 연장되는 경우가 많다. 즉, 英國의 경우 일반적으로는 16세 미만을 대상으로 하지만, 학생신분인 경우에는 만 19세 미만까지 수혜 가능하고, 獨逸은 실업자인 경우 만 21세 미만까지이고, 학생이나 직업훈련생인 경우는 만 27세까지, 장애인인 경우에는 연령제한이 없다. 룩셈부르크와 아일랜드, 벨기에의 경우에도 학생과 훈련시설에 있는 경우 受惠期間이 延長된다.

다. 國籍과 居住 要件 및 受給權者

아동수당의 수혜대상이 되기 위해서는 대부분의 국가에서 해당국의 국민이어야 된다는 國籍條件은 요구하지 않으나 合法的인 居住要件을 들고 있다. 몇몇 나라에서는 구체적인 거주요건을 제시한 경우도 있다. 즉, 프랑스의 경우는 적어도 3개월의 거주 조건을 요구하고 있고, 오스트리아는 외국인인 경우 3개월 이상 취업하였거나 5년 연속 거주한 조건을, 덴마크의 경우 외국인에게는 1년의 거주를 요구한다.

아동수당의 受給權者에 대해서 대부분의 국가의 경우 부모를 특별히 구분하지 않고 친자관계나 부양관계일 것으로 규정하고 있다. 그러나 영국의 경우는 이와는 달리 어머니에게 지급하도록 되어 있다 (Kahn & Kamerman, 1994). 따라서 아동수당이 생기기 전에는 아버지의 급여에서 공제되던 것이 아동수당제도 도입 후에는 어머니에게 지불되면서 어머니 임금이란 별명이 붙고, 女性을 經濟的으로 支援하는 수단이 되기도 하였다.

2. 手當의 水準

주요 국가의 1999년 兒童手當 支給額을 미국 달러로 환산한 금액은 <表 4-4>와 같다. 이 아동수당은 보통 과세소득에는 포함되지 않는다. 아동수당은 모든 아동에게 균일한 액수로 지급하는 국가도 있지만, 아동의 출생순위나, 연령 혹은 가정의 소득에 따라 다르게 지급하는 국가들도 있다.

出生順位와 관련해서는 몇 가지 양상을 볼 수 있는데 일본, 노르웨이, 아일랜드와 같이 첫째 자녀와 둘째 자녀에게 동일한 액수를 지급하고, 셋째 자녀부터는 이보다 더 많은 액수를 동일하게 지급하는 국가들이 있다. 핀란드와 룩셈부르크는 출생순위가 늦을수록 아동 1인당 지급액이 많아진다. 덴마크와 포르투갈은 연령별로 나누어 구별하되, 덴마크는 연령대별로 출생순위에 관계없이 동일한 액수를 지급하고, 포르투갈은 연령대별로 첫째 자녀와 둘째 자녀보다는 셋째 이후의 자녀에게 더 많은 액수를 지급하고 있다. 이러한 유형은 전반적으로 많은 자녀를 가질수록 아동 1인당 수당이 많아져서 다산을 장려하는 경향이 뚜렷하였다. 단 例外的으로 영국은 첫째 자녀에게 둘째 이후자녀보다 더 많은 액수를 지급하고 있다.

출생순위 외에도 아동의 年齡에 따라 追加金을 지급하는 국가들이 있다. 벨기에는 첫 자녀에 한해서 6~12세 아동에게 월 471프랑을, 12~16세 아동에게는 718프랑을, 18세 이상에게는 758프랑을 추가로 지급한다. 프랑스의 경우는 세 자녀 가정부터 10~16세 사이의 아동에게 월 192프랑을, 17세 이상의 아동에게는 341프랑을 추가 지급한다. 노르웨이의 경우는 1~3세 아동에게 연 7,884크로네를 추가 지급한다. 연령 외에 거주지를 외국으로 옮겨간 경우에 대한 규정도 있다. 獨逸에서는 自國民이 생활비가 더 적게 드는 외국에 거주하는 경우에 더 적은 금액을 지급한다.

〈表 4-4〉 各國의 兒童의 出生順位別 兒童手當 支給額

(단위: US \$)

국가	출생순위				추가금
	첫째	둘째	셋째	넷째	
벨기에	57	105	157	157	첫 자녀만 대상 6~12세: 10달러 12~16세: 15달러 18세 이상: 16달러
덴마크					
0~2세	107	107	107	107	
3~6세	114	114	114	114	
7~17세	76	76	76	76	
독일	108	108	130	152	
핀란드	76	94	112	129	
프랑스 ¹⁾	88	88	113	113	10~16세: 24달러 17세 이상: 44달러(두 자녀 가정의 첫째 자녀는 제외)
아일랜드	34	34	45	45	
룩셈부르크	113	163	240	197	6~11세: 11달러 12세 이상: 34달러
포르투갈					
최저임금 150%까지의 가정					
12개월까지	62	62	93	93	
12개월 이상	18	18	28	28	
최저임금 150%~8배 소득가정					
12개월까지	48	48	65	65	
12개월 이상	13	13	18	18	
최저임금 8배 소득 가정					
12개월까지	32	32	41	41	
12개월 이상	12	12	16	16	
영국	81	54	54	54	
일본	46	46	93	93	

註: 1) 프랑스는 한 자녀 가정인 경우는 해당 없음.

資料: U. S. Department of Health and Social Services, *Social Security Programs throughout the World*, 1999.

年齡에 따른 보조금이나 첫째 자녀 이후에 더 많은 액수를 지불하는 것은 평等到에 대한 고려에 의해 추진되었다. 연령이 많은 아동이나 大家族이 비용이 더 든다는 사실을 反映하는 것이다. 그러나 노르웨이 같은 나라에서는 연령에 따른 보조금이 연령이 많은 자녀가 아니라 유아를 위해 도입되었음을 유의해야한다. 연령이 낮을수록 특히 保育해야할 경우 費用이 높아지는 것을 반영한 것이다.

이 외에도 프랑스에서는 임신 5개월부터 3세까지 幼兒手當과 資産調査後 가족보충급여, 주거수당, 편부모수당, 부모교육수당, 자녀를 돌봐줄 사람을 고용하는 경우의 육아급여, 특수교육수당, 취학수당 등이 있다. 이외의 나라에서도 부분적으로 이와 유사한 급여를 지급하는 국가들이 있다.

아동수당의 가치는 근로자 임금에 대한 비율로 환산했을 때 미국을 제외한 21개국 평균 아동수당이 1975년 4.9%에서 1990년 5.0%를 상회하였다(表 4-3 참조). 이 기간 동안 8개국(캐나다, 독일, 그리스, 이태리, 네덜란드, 뉴질랜드, 포르투갈 및 스페인)의 경우 手當의 實質價値가 減少하였고, 증가한 나라는 호주, 노르웨이, 그리고 영국이었다. 국가에 따라서는 稅額 控除制度를 廢止하고 아동수당액을 인상하기도 하였다(호주, 영국). 1990년 현재 급여율이 높은 국가는 오스트리아, 벨기에, 노르웨이, 그리고 룩셈부르크였고 낮은 나라는 이태리, 일본 그리고 스페인 등이다.

국가간 兒童手當 價値의 差異는 다양하며 가장 높은 국가와 가장 낮은 국가간의 격차는 1975년에 9%(벨기에와 호주)에서 1990년 현재 11%로써(오스트리아와 스페인), 이 격차는 시간이 지남에 따라 증가하는 추세를 보이고 있다. 따라서 1975년 이래 아동수당의 실질가치의 차이는 국가간에 심화추세에 있다(Gauthier, 1996).

3. 傳達體系

프랑스의 아동수당 업무는 노동 및 사회청에서 總括 監督하고, 國立兒童手當基金에서 基金 및 財政이 均等해지도록 調整하며, 勞使 및 가족관련 團體代表의 3자로 執行部를 구성하고, 國立兒童手當基金은 지역에 지소를 두어 운영한다. 英國은 社會保障部의 관할 하에 별도의 기관을 통하여 수당업무를 처리한다. 日本은 厚生省의 아동가정국 아동수당과에서 총괄하고 각 현의 복지국 보험과 및 사회복지사무소에서 업무를 처리한다. 스웨덴은 국가사회보험위원회에서 중앙업무를 관리하고 지역 및 지방사회보험위원회에서 수당관련 실무를 담당한다.

4. 財源調達

대부분의 국가에서 아동수당의 財源을 國庫負擔으로 하고 있다. 이는 아동수당의 지급을 부모의 취업여부와 분리하였기 때문이다. 영국, 캐나다, 호주, 독일, 덴마크, 룩셈부르크, 네덜란드, 뉴질랜드, 노르웨이 등의 국가가 全額을 國庫에서 負擔하여 普遍主義 方式의 아동수당 제도를 실시하고 있다.

그러나 프랑스의 경우는 雇用主가 賃金の 일부를 負擔하고, 정부에서는 總 財政收入의 일부와 相續稅의 일부를 兒童手當 財源으로 사용한다. 프랑스의 일반 근로자들은 재원의 부담이 없으나 自營業者와 農夫는 소득의 7%를 부담하고 있다. 日本은 雇用主가 財源의 70%를 부담하는데, 이것은 임금의 1.1%에 해당된다. 일본정부는 20%를 부담하고, 현에서 5%를, 그리고 시 및 정에서 5%를 충당한다. 단 일본의 자영업자와 실업자의 경우는 국가에서 66.6%를, 그리고 현에서 16.7%를, 시 및 정에서 16.7%를 부담한다(U. S. Department of Health and Social Services, 1999).

국가마다 재원은 한정되어 있고, 요구수준이 높은 가정에 효율적으

로 배분하기 위해서 기존의 扶養兒童控除를 廢止하고 아동수당을 引上하는 것이 一般的인 傾向이다. 그 예로는 스웨덴이 아동수당제도를 실시한 1948년부터 소득세의 아동부양공제를 폐지하고, 덴마크(1972), 독일(1975), 이스라엘(1975), 호주(1976), 영국(1977), 캐나다 (1979) 순으로 兒童手當과 兒童扶養控除의 統合이 이루어졌다(박경일, 1995).

5. 所得水準에 따른 制限

아동수당 지급에 가정의 所得水準에 따른 制限을 두는 국가들이 있다. 이러한 제한의 근거는 財源이 國庫에서 나오고, 한정된 재원을 요구가 높은 가정에 效率的으로 配分한다는 취지에서이다(박경일, 1995). 그러나 아동수당을 소득수준이나 자산조사 요건과 연계시키는 것은 普遍的인 아동수당의 受惠原則에서 후퇴하는 것이기도 하다(Gauthier, 1996).

1975년이래 덴마크(1976), 일본(1978), 독일(1983), 호주(1988), 이태리(1988), 그리스(1989), 스페인(1991) 그리고 캐나다(1992)의 8개국에서 수당혜택이 資産調査要件과 連繫되었다(Gauthier, 1996). 덴마크의 경우 자산요건이 1981년에 폐지되었다. 또한 변화의 성격은 국가에 따라 크게 다른데, 호주, 캐나다, 스페인에서는 高所得 家庭에 대한 혜택을 완전히 廢止하였고, 독일, 그리스, 이태리, 포르투갈에서는 고소득 가정의 手當額을 낮추었다.

일본의 경우는 4인 가족기준 전년도 수입이 3,811,000엔 미만인 경우 아동수당의 혜택을 받는다. 그리고 4인 가족기준 전년도 소득이 6,206,000엔 미만의 공무원과 근로자에게는 特別手當이 지급된다. 스페인의 경우는 연간 소득이 1,202,991페세타 미만일 때 아동수당의 혜택이 있으며, 부양아동이 1명 증가할 때마다 所得限度는 15%씩 증가한다. 그러나 장애아인 경우에는 아동수당 지급에 가정의 소득제한이 없다. 이태리는 家族收入과 子女數에 따라서 아동수당의 支給額이 多

様하다. 포르투갈의 경우도 가정의 수입을 최저임금 150%까지의 가정과, 최저임금 150%에서 최저임금 8배 소득 가정까지, 그리고 최저임금 8배 이상 소득가정의 3집단으로 나누어서 소득이 적은 가정에 더 많은 수당을 지급한다.

第 4 節 外國의 兒童手當制度 事例

앞에서는 세계 여러 나라의 아동수당제도에 대해 포괄적으로 살펴 보았으며, 本 節에서는 이들 세계 여러 나라들 중 실질적으로 우리나라에 示唆點을 줄 수 있다고 판단되는 일부 국가를 대상으로 福祉國家 類型別로 분류하여 아동수당제도의 實施現況에 대해서 보다 체계적으로 살펴보고자 한다.

1. 福祉國家 類型分類¹⁸⁾

복지국가를 類型化하는 方法에는 첫째, 社會福祉 支出에 따른 유형화, 둘째, 사회복지 프로그램의 導入時期에 따른 유형화, 셋째, 福祉國家 성격의 概念的 分析에 따른 유형화, 넷째, 福祉國家 政策의 決定要因 分析에 따른 유형화, 그리고 다섯째, 복지국가 프로그램의 內容分析에 따른 유형화 등 5가지를 들 수 있다.

이 중 사회복지 지출에 따른 유형화는 각 국가마다 사회복지 지출에 포함되는 항목이 상이하야 사회복지 지출비율이 높고 낮음을 단순히 비교하는 것으로는 社會福祉 支出의 性格을 구분하지 못하며, 전체 사회복지 지출의 비교는 복지국가의 성격을 이해하는 데도 한계가

18) 복지국가 유형에 관해서는 김태성·성경륜의 『복지국가』, 1999와 정경배, 「한국형 사회복지모형」, 『신한국의 사회복지정책』, 한국사회복지정책연구원, 1994를 정리한 것임.

있다. 또한 프로그램 導入時期에 따른 類型化는 자료에 따라 특정 국가의 특정 프로그램의 최초 도입시기가 다르다는 점과, 도입시기가 빠르다고 해서 그 프로그램의 내용이 반드시 더 발전되었다고 할 수 없는 문제점이 있다(김태성 외, 1999). 따라서 본 연구에서는 복지국가 성격에 관한 概念分析에 의한 복지국가 유형별 비교를 통해 아동수당 제도 실시국가들을 비교하고자 한다.

福祉國家 性格에 관한 概念分析에 의한 복지국가 유형으로는 퍼니스와 톨튼(N. Fruniss and T. Tilton)에 의한 적극국가(the positive state), 사회보장국가(the social security state), 사회복지국가(the social welfare state)와, 미쉬라(R. Mishra)에 의한 분화복지국가와 통합복지국가, 그리고 에스핑-앤더슨(Esping-Andersen)에 의한 자유주의적 국가, 조합주의적 국가, 사회민주주의적 국가 등으로 나눌 수 있다¹⁹⁾.

이 중 본 연구에서는 에스핑-앤더슨 모형을 선택코자 하는데, 그 理由는 가장 최근에 이루어진 연구로서 體系的이며, 그 內容에 있어도 위의 두가지 복지국가 모형보다는 보다 具體的이라는 점에서이다. 즉, 퍼니스와 톨튼은 국가정책의 목적과 방향 그리고 사회정책의 방향만을 기준으로 제시하였으며, 미쉬라는 경제영역, 사회복지영역, 정치형태만을 기준으로 분류하였다. 이에 비해 에스핑-앤더슨은 給與對象, 給與種類, 給與水準, 가족복지 서비스, 사회보험 운영체계, 사회보험에서의 본인부담, 직업복지 및 자원복지의 역할, 복지에 대한 家族責任의 강조, 복지의 再分配的 機能이라는 9가지 基準에 의거하여 福祉國家 類型化를 具體化시키고

19) 개인의 복지가 시장에 의존하지 않고도 이루어질 수 있는 탈상품화(de-commodification)의 정도와 복지국가 정책에 의한 사회계층체제의 형태를 기준으로 분류한 것임. 여기서 탈상품화 정도는 노동력을 팔아서 생계를 유지하여 상품화하지 않고도 국가로부터 연금보험, 질병보험, 실업보험을 보장받는 정도를 의미하며, 최저급여율, 임금대체율, 기여연수, 수급자 부담비율, 수급자수를 지수화 한 것임(정경배, 1994; 김태성 외, 1999).

있어 복지국가의 성격 비교에 보다 적합하다고 판단되었기 때문이다 (Gosta Esping-Anderson, 1990; 김상균, 1992 재인용).

가. 自由主義的 福祉國家

自由主義的 福祉國家는 소득조사에 의한 公的扶助 프로그램이 相對的으로 중시되며, 따라서 급여의 대상은 貧困層에 국한되어 있다. 또한 脫商品化의 효과가 最小化되고, 따라서 社會權의 領域은 制限되며, 多次元의 社會階層體制를 발생시킨다.

자유주의적 복지국가에서는 市場效率性과 勞動倫理規範을 강조하여 사회복지정책은 低所得層에 焦點을 맞추어 엄격한 자격관리에 의하여 낮은 수준의 급여를 제공한다. 이때 사회복지는 노동대신에 받는 것으로 자격기준은 까다롭고 엄격하여 결과적으로 受惠者에게 烙印을 부여한다. 사회복지에 대한 개인과 家族責任 側面에서는 개인과 가족의 책임을 강조하고, 公共과 民間部門間의 관계에서 볼 때 민간보험이나 기업복지의 역할이 강조된다. 이러한 유형에 적합한 국가로는 영국, 미국, 일본, 캐나다, 오스트레일리아 등을 들 수 있다.

나. 組合主義的 福祉國家

組合主義的 福祉國家는 자유주의적 복지국가의 주된 관심인 시장의 효율성과 노동력의 상품화의 문제는 중요하지 않으며, 따라서 사회복지의 제공을 하나의 사회권으로 하느냐 여부는 중요한 쟁점이 되지 않는다. 조합주의적 복지국가의 경우 脫商品化 效果가 상당정도 발생하나 한계가 있고 社會的 地位 差異를 維持하는 役割을 한다.

이러한 유형에서는 개인과 가족의 책임을 강조하나 부분적으로 국가의 가족복지서비스를 실시한다. 또한 국가가 주된 사회복지 제공자

의 역할을 하기 때문에 자유주의적 복지국가와는 달리 민간보험이나 기업복지의 역할이 상대적으로 덜 강조된다. 그러나 국가에 의한 사회적 지위 차이유지에 대한 강조로 國家福祉의 再分配 效果는 미약하고 급여수준은 능력별로 시장에서의 지위의 차이에 따라 크게 차이가 난다. 이러한 유형에 속하는 국가로는 프랑스, 독일, 이태리, 오스트리아 등이 있다.

〈表 4-5〉 에스핑-앤더슨의 福祉國家 模型

구분	자유주의적 국가	조합주의적 국가	사회민주주의적 국가
특징	자유주의적 노동윤리를 강조하고 시장원리에 입각한 차별적 수혜	정부, 자본, 노동의 협조관계에 의한 경제복지정책의 수행	보편주의 원칙과 사회권을 통한 최대수준의 복지추구
탈상품화 정도	최소화	제한적	크다
급여대상	빈곤자 요구호자 중심	피용자 중심	모든 시민
급여 종류	극소화	필요시 확대가능	극대화
급여수준	최저생계비	계급과 지위에 따른 차이	중간계급의 생활 수준
가족복지서비스	미약	미약	강력
사회보험 운영체계	분립적	분립적	통합적
본인부담(사회보험)	많음	많음	적음
직업복지·자원복지의 역할	강력	미약	미약
복지에 대한 가족 책임의 강조	강력	강력	미약
복지의 재분배적 기능	미약	미약	강력
해당 국가	영국, 일본, 미국, 캐나다, 호주, 스위스,	프랑스, 독일, 이태리, 오스트리아, 벨기에	핀란드, 덴마크, 스웨덴, 네덜란드

資料: Gosta Esping- Andersen, "The Three World of Welfare Capitalism", Cambridge, Polity Press, 1990; 김상균, 『사회민주주의형 복지국가와 조합주의의 모색』, 『복지국가의 현재와 미래』, 사회복지 국제학술회의 자료집, 1992; 정경배, 『한국형 사회복지모형』, 『신한국의 사회복지 정책』, 한국사회복지정책연구원, 1994 재인용

다. 社會民主主義的 福祉國家

社會民主主義的 福祉國家는 普遍主義 原則과 社會權을 통한 脫商品化 效果가 가장 크다. 이러한 국가에서는 국가 대 시장, 노동계급 대 중간계급 사이의 이중성을 피하고 最小限의 생활수준 보장을 넘어서 가능한 한 最大限의 水準에서의 平等을 추구한다. 따라서 이러한 유형에서는 복지국가의 급여수준을 신중간층이 원하는 수준까지 높이며, 市場의 福祉機能을 최대한으로 弱화시키고, 이로 인하여 복지국가 추구를 위한 보편적인 결속이 이루어진다. 즉, 사회의 모든 사람이 급여의 대상이 된다.

또한 이러한 유형에서는 개인의 복지가 가족에 의존하는 것을 기대하기보다는 미리 개인의 獨立能力을 擴大化 한다. 사회복지에 대한 개인과 가족책임 측면에서는 복지에 대한 가족책임이 약한 동시에 국가의 가족복지서비스를 강조하며, 공공과 민간부문간의 관계에서 볼 때 民間部門의 福祉活動이 매우 弱化된다.

이러한 유형의 또 다른 主要한 特徵의 하나는 복지와 일을 적절히 배합하는 면으로 完全雇傭政策에 의하여 일할 권리와 사회복지에의 권리를 적절히 配合한다. 핀란드, 덴마크, 스웨덴 노르웨이 등이 이러한 유형에 속하는 국가들이다.

2. 分析들

외국의 아동수당제도를 비교하기 위한 분석의 틀은 Chambers의 사회복지정책의 분석틀을 기초로 하였다. Chambers는 사회복지정책이란 일정한 社會問題를 解決하기 위한 선택(selection), 合理化(rationing)와 試圖(attempt)로 규정하였다. 다시 말해, 아동수당제도란 아동양육 부담에 따른 가정의 빈곤이라는 사회문제를 해결하기 위하여 채택할 수

있는 하나의 社會福祉政策이다. Chambers의 사회복지정책의 분석들은 여섯 가지 요소로 구성되어 있다. 첫째는 目的(goals and objectives)으로서, 사회복지정책이 달성하고자 하는 목적과 목표에 관한 것이며, 둘째는 支給內容(forms of benefits or services delivered)으로서, 사회복지정책이 무엇을 지급하는가에 관한 것이다. 셋째는 資格條件(entitlement or eligibility rules)으로서, 사회복지정책이 지급되는 대상자를 어떻게 선정하는가에 관한 것이다. 넷째는 傳達體系(administrative or organizational structure for service delivery)로서, 사회복지정책이 어떠한 행정적·조직적 절차를 거쳐 지급되는가에 관한 것이다. 다섯째는 財源調達方法(financing method)으로서 사회복지정책을 위한 재정조달에 관한 것이며, 마지막 구성요소는 위의 다섯 가지 요소에 대한 상호간의 聯關性(interactions among the foregoing elements)에 관한 것이다. 따라서 本節에서 外國의 아동수당제도를 비교하기 위한 분석의 틀은 위의 Chambers의 사회복지정책 분석의 틀을 약간 변형한 다음의 여섯 가지 요소로 구성될 것이다.

첫째는 아동수당제도의 目的으로, 아동수당제도의 導入背景과 發達過程도 아울러 검토될 것이다. 둘째는 아동수당제도의 支給資格條件으로, 아동수당을 받을 수 있는 아동과 가족의 資格條件을, 그리고 셋째는, 아동수당제도의 支給內容으로, 구체적으로 아동수당이 얼마나 지급되고 있는가에 대한 가능한 한 최근의 현황에 대해 검토될 것이다. 넷째는 아동수당제도의 傳達體系로서, 아동수당이 어떠한 行政體系를 통하여 전달되는지가 검토될 것이며, 다섯째는 아동수당제도를 위한 財源調達方法이 검토될 것이다. 마지막으로 위의 사회복지정책의 분석들의 다섯 가지 요소에 대한 분석을 통해 우리 나라에서 아동수당제도의 도입을 위한 示唆點이 論議될 것이다.

3. 自由主義的 福祉國家의 兒童手當制度

가. 日本의 兒童手當制度

日本의 아동에 대한 관련법은 1947년에 제정된 아동복지법이 있고, 아동복지의 주관 부서로서 아동가정국이 있으며, 아동가정국은 아동, 임산부, 모자가정, 정신박약아의 보호와 지원사무를 수행하고 있다. 아동가정국이 아동복지의 기획, 구상, 예산의 할당, 지방자치행정의 감독 및 지도 업무를 관장하고 있으며, 아동복지의 실무는 대부분 47개의 도·도·부·현과 12개 지정도시와 같은 지방정부에 의해 수행되고 있다.

일본의 아동복지시설은 26개 유형으로 분류되며, 이들 가운데 대표적인 시설유형에는 보육소(어린이집), 유아원(영아원), 양호시설(보육원), 아동관, 모자료(모자원) 등이 있으며 정부로부터 예산이 충당된다. 대부분의 아동복지시설은 中央政府와 地方政府의 지원을 받으며 厚生省은 아동복지시설 운영기준을 만든다. 또한 건전아동의 育成對策으로서의 아동복지서비스에는 福祉事務所가 운영하는 家庭兒童相談室과 아동후생시설로써의 兒童館이 있다.

최근 일본의 아동문제는 出生率의 급격한 減少로, 이로 인한 아동인구의 감소는 급속한 老齡社會를 초래하게 되었고, 경제적 관점에서도 생산노동인구를 감소시키며 산업구조와 노동시장에 막대한 영향을 미치게 되었다. 그러므로, 일본정부는 1990년 내각에서 아동의 건전한 출산과 성장을 돕기 위한 部處間 協議體를 구성하였고, 협의체는 노동, 교육, 주택, 사회복지, 교통정책 등의 포괄적인 방안을 강구하고 있다. 포괄적인 방안에는 아동양육을 위한 아동수당과 같은 경제적 지원, 아동양육의 지원 및 상담프로그램의 실시, 그리고 종일탁아와 같은 탁아프로그램의 확대 등이 포함되어 있다(이배근, 1997).

1) 導入背景 및 發達過程

일본의 아동수당제도는, 아동을 양육하기 위한 비용이 가계를 압박하고 무거운 부담이 되고 있어, 全國民을 對象으로 하여 아동을 양육하고 있는 자에게 아동수당을 지급하는 것을 내용으로 하는 兒童手當法을 1971년 2월에 제정하여 시행하기 시작하였다. 일본의 아동수당제도 제정의 의의를 1971년의 『厚生白書』에서는 “차세대의 사회를 짊어질 아동을 육성하는 곳은 가정이다. 아동수당제도는 아동복지제도의 일환으로 가정에서의 아동양육을 國家나 社會가 積極的으로 支援하고, 그 責務를 分擔하려는 의도이다”라고 설명하고 있다. 일본의 아동수당제도에는 두 가지 목적이 있다. 첫째로, 아동을 양육하는 가정에 있어서 아동 양육으로부터 오는 경제적 압박을 경감시킨다는 점에서 所得保障 政策의 일환으로서의 역할이 있다. 둘째로, 미래의 사회의 주체인 아동의 건전한 성장과 양육을 도모한다는 점에서 兒童福祉政策의 일환으로서의 役割이 있다.

2) 支給資格條件 및 支給內容

일본의 아동수당제도의 支給資格條件은 1971년 아동수당법이 처음 제정된 이후 법률의 개정과 함께 급격한 변화를 거듭하여 왔다. 아동수당 지급의 段階的 實施를 위해, 1971년과 1972년에는 5세 미만의 아동에게, 1973년에는 10세 미만의 아동에게 아동수당이 지급되었고, 1974년부터는 의무교육 종료 이전의 아동에게 그 지급이 확대되었다.

1971년의 아동수당법에 의하면, 아동수당의 지급을 받을 수 있는 사람은 일정한 아동(18세 미만)을 監護하고 있고, 일본 국내에 주소가 있는 일본 국민이어야 한다. 즉, 다른 사회보험제도와는 달리 직업 등에 대한 差別없이 아동을 양육하고 있는 모든 국민에게 아동수당이 지급되고 있다. 아울러, 아동수당의 지급을 받을 수 있는 사람은 다음

의 세 가지 조건 중 하나에 해당되어야 한다. 즉, ① 義務教育終了 以前の 아동을 포함하여 3인 이상의 아동(이하 지급요건의 아동)을 감호하고 이들과 생계를 같이 하는 부 또는 모, ② 부모에게 감호되지 않거나 또는 이들과 생계를 같이하지 않은 지급요건의 아동을 감호하고 그들과 생계를 유지하는 사람, ③ 支給要件의 아동을 감호하거나 또는 이들과 생계를 같이하는 그 부 또는 모로서, 부모에게 감호되지 않거나 또는 생계를 같이하지 않는 지급요건의 아동을 감호하고 그 생계를 유지하는 사람 등이다.

이러한 일본의 아동수당의 지급자격조건은 아동수당의 지급을 받고자 하는 자의 직업 등에 의하여 구별함이 없이 아동을 양육하고 있는 사람을 一律적으로 취급하고 있다. 그러므로, 職業 등에 의해 適用對象을 구별하고 있는 사회보험제도와는 달리, 일본의 아동수당제도는 全國民을 대상으로 한 普遍主義에 입각하고 있다. 즉, 아동수당의 지급자격요건이나 아동수당액 등의 지급내용에 있어서, 被傭者, 非被傭者나 公務員의 차별을 두지 않고 똑같이 취급함으로써 全國民을 對象으로 하고 있다.

구체적으로 보면, 지급요건의 아동은 의무교육종료 이전의 아동을 포함하여 3명 이상의 아동(18세 미만)이다. 3명 이상의 아동을 아동수당 支給의 資格條件으로 규정한 것은, 아동양육비의 부담으로 인한 가계의 부담을 경감시킬 필요가 높은 가정에게 優先적으로 아동수당을 지급하려 한 것으로 생각되어진다. 또한, 3명 이상의 아동 중에는 의무교육종료 이전의 아동이 포함되도록 규정한 것은 勞動禁止法 上으로 취업이 제한 또는 금지되는 기간이라는 점을 고려한 것으로 생각되어진다. 참고로 일본에서 의무교육종료 이전의 아동이란 15세에 달한 중학교의 아동을 의미한다. 아울러 지급요건의 아동을 감호한다는 것은 아동이 생활하는데 있어 필요로 하는 監督과 保護를 하고 있

다는 것을 의미한다. 이는 통상 민법상의 친권의 유무를 불문하고 반드시 동거할 필요는 없는 것으로 해석되고 있다.

그러나 1971년의 아동수당법에 의해 의무교육 종료 이전의 아동(15세 미만)의支給資格條件은, 1986년의 아동수당법 개정에 의해 의무교육 취학 전의 아동(8세 미만)으로支給對象이 크게縮小되었다. 아울러 1991년부터는 아동수당의 지급연령을 만 3세 미만으로 축소하였으나, 2000년 법 개정으로 인해 만 6세(의무교육 취학전까지)로 다시擴大하였다.

또한, 1971년의 아동수당법에서는 셋째 자녀에게만 아동수당을 지급하는 것을 원칙으로 하였으나, 1986년의 법 개정에 의해 둘째 자녀에 대해서도 아동수당이 지급되기 시작하였고, 1991년의 법 개정으로 인해 첫째 자녀에 대해서도 아동수당이 지급되기 시작하였다.

아동수당은 月單位로支給하는 것을原則으로 하고 있다. 아동수당의 지급액은 1971년의 아동수당법에서는 의무교육 종료 이전의 셋째 자녀에 대해 월 5,000엔을 지급하는 것을 원칙으로 하였다. 그러나, 아동수당 지급의段階的 實施를 위해, 1971년과 1972년에는 5세 미만의 셋째 자녀에 대해서는 월 3,000엔이, 1973년에는 10세 미만의 셋째 자녀에 대해서 월 3,000엔이 지급되었다. 또한 1974년부터는 의무교육 종료 이전의 아동(만 15세 미만의 셋째 자녀)에게는 월 4,000엔으로 지급이 확대되었고, 1995년부터는 의무교육 종료 이전의 아동에게 월 5,000엔이 지급되었다.

또한 1971년의 아동수당법은 아동당 월 5,000엔의 지급금액에 대해서는 국민의 생활수준을 포함한 기타의 제반 사정에 현저한 변동이 생겼을 경우에는變動後의 제반사정에對應하기 위하여 개정의 조치를 강구할 것을 원칙으로 하고 있다. 그 결과, 1986년의 법개정에 의해 둘째 자녀에게는 월 2,500엔을, 셋째 자녀에게는 월 5,000엔을 지급하게 되었다. 그리고 1991년의 법개정에 의해 현재까지 첫째 자녀와 둘째 자녀에게는 월

5,000엔을, 그리고 셋째 자녀에게는 월 10,000엔을 지급하고 있다.

3) 傳達體系 및 財源調達

아동수당의 지급자격조건에 해당하는 자(수급자격자)가 아동수당의 지급을 받고자 할 때에는 認定 請求書를 주소지의 시·정·촌장에게 제출하여야 하며, 이를 수리한 시·정·촌장은 실제로 지급요건을 갖추고 있는가를 심사하여야 한다. 시·정·촌장은 아동수당의 지급요건을 갖추고 있다고 인정받은 수급자격자에 대해서는, 의무교육종료 이전의 아동수에 의한 兒童手當額을 지급하게 된다. 아동수당은 매년 2월, 6월, 10월의 세 번에 걸쳐 각 전월까지의 4개월 분의 아동수당 분을 지급하는 것을 原則으로 하고 있다.

비용자에 대한 아동수당의 지급비용은, 그 7/10에 상당하는 액은 해당 事業主로부터의 釀出金으로 充當하고, 2/10에 상당하는 액은 國庫負擔金으로 충당한다. 또한, 0.5/10에 상당하는 액은 해당 都·道·府·縣에서 부담하고, 나머지 0.5/10에 상당하는 액은 해당 市·町·村에서 부담하는 것으로 되어 있다. 이에 반해, 비용자 이외의 사람에 대한 아동수당의 지급을 위한 비용은 그 4/6에 상당하는 액을 國庫負擔金으로 충당하고, 1/6에 상당하는 액은 해당 都·道·府·縣에서 부담하고, 나머지 1/6에 상당하는 액은 해당 市·町·村에서 부담하는 것으로 되어 있다.

이와 같이 일본의 아동수당제도를 위한 財政은 사업주와 국가, 그리고 지방공공단체(都·道·府·縣과 市·町·村)가 공동으로 부담하는 3者 부담이라는 특수한 財源調達 方式을 취하고 있다. 이는 3者의 입장이나 역할뿐만 아니라 負擔能力을 고려한 것으로 생각된다.

최근의 統計資料에 의하면 1994년 아동수당의 총 세입예산은 2101억엔이고, 이 중 事業主로부터의 釀出金은 전체의 69.7%를 차지하는

1465억엔이었다. 그리고, 國庫負擔은 281억엔으로 전체의 13.4%를 차지하고 있고, 기타 세입은 355억엔으로 전체의 16.9%를 차지하였다. 여기서, 기타 세입이란 事業主 釀出金 수납의 운용에 따른 이자수입 예상액, 전년도 잉여금 수납, 적립금으로부터의 수납 등이 포함된다.

1994년 아동수당의 지급총액과 수급자를 살펴보면, 지급된 총 1708억엔 중 72%인 1229억엔은 피용자에게 지급되었고, 11.6%인 197억엔은 공무원에게 지급되었다. 그리고, 16.4%인 281억엔은 非被傭者에게 지급되었다. 1994년 아동수당의 지급대상 아동은 총 2,485,032명이었고 이 중 受給者는 2,216,080명으로 수급대상 지급아동 수는 한 가구 당 1.12명이 해당되었다. 또한, 1994년 아동인구 중 아동수당지급대상 아동의 비율은 만 18세 미만의 전체아동 (2551만명)의 9.7%를 차지하였고, 만 3세 미만의 전체 지급연령인구(363만명)의 68.4%를 차지하였다 (厚生省, 1994; 장화경, 1999 재인용).

나. 英國의 兒童手當制度

영국의 아동복지제도의 골격은 '1948년 아동법'에서 시작되었으며, '1989년 아동법'은 모든 아동 관련법들을 종합함으로써 최근 영국의 兒童福祉制度의 根幹을 이루고 있다. 1989년 아동법(The Children Act)은 부모의 이혼에 따른 아동의 보호, 요보호아동과 가정에 대한 지원 등을 포함한 아동관련 제반 법을 한 곳에 모은 법이다. 영국의 사회복지 행정체계는 1968년에 보건부와 사회보장부가 통합된 保健厚生省 (Department of Health and Social Security)이 中央政府로서, 兒童局은 보건후생성의 20개국 가운데 하나이다. 각 지역에 지방사무소를 두고 지방자치단체의 사회복지행정을 지도·감독하는 보건후생성은 각 복지 서비스의 기본적 골격과 급여수준을 제시하며, 지방자치단체에 대한 財政支援, 사회복지행정의 指導와 監督의 機能을 수행한다.

영국의 아동복지제도는 크게 맞벌이부부를 위한 탁아서비스와 아동학대나 비행 등의 예방적 서비스, 요보호아동을 위한 시설보호와 가정위탁보호 등의 대리적 서비스로 나뉘어 질 수 있다. 地方社會福祉局이 담당하고 있는 豫防的 프로그램은 빈곤, 아동학대, 맞벌이 부부에 의한 아동방치 등의 이유로 위협에 처한 아동과 가정에 대한 현금 및 현물급여 등의 社會保障給與를 통하여 요보호아동이 되지 않도록 예방하고 있다. 또한, 지방사회복지국의 보호프로그램에는 부모나 후견인이 아동을 적절하게 보호할 수 없다고 판단될 경우 지방당국에서 아동을 보호하는 ‘任意的 保護’와 소년재판소의 보호수속절차와 형사수속절차와 같은 ‘強制的 保護’제도 등이 있다.

1) 導入背景 및 發達過程

1944년 영국 의회에 제출된 『社會保險白書』는 자녀양육에 대한 부모의 책임의 일부를 경감하는 것은 國家와 社會의 責任임을 강조하였다. 이에 따라 1945년에 아동수당법(Child Benefit Act)이 제정됨으로써 아동수당제도가 실시되기 시작하였다. 그 주된 내용은, ① 手當額은 자녀 1인당 주 5실링으로 하고, ② 첫째 자녀는 수당의 支給對象에서 除外하며, ③ 原則적으로 아동의 의무교육수료 전까지로 규정하는 것이었다. 영국의 아동수당제도의 目的은, 첫째로 자녀가 많은 가정에 대한 빈곤을 방지하고, 둘째로 제2차 대전이후 급격한 출산율의 감소를 해결하기 위한 것이었다. 또한, 영국의 아동수당제도는 企業主의 寄與없이, 그리고 가정의 경제수준에 관계없이 모든 아동에게 一定額의 아동수당(child benefit)을 지급하고 있다. 즉, 프랑스의 아동수당제도는 고용관련 시스템으로 고용주가 그 재원을 부담하는 社會保險型의 模型이라고 한다면, 영국의 아동수당제도는 普遍主義 시스템으로 모든 아동을 대상으로 국가가 그 재원을 부담하는 國民型 혹은 서비

스형이라고 볼 수 있다(박경일, 1996).

2) 支給資格條件 및 支給內容

1945년의 아동수당법에 의거하여 처음에는 두 자녀 이상을 가진 가정에 대해서 둘째 아동부터 아동수당을 지급하였으나, 1977년부터는 한 자녀를 가진 가정을 포함한 모든 가정의 첫째 자녀에게도 아동수당을 지급하기 시작하였다. 따라서 현재 영국의 아동수당은 가정의 경제수준에 관계없이 한 자녀 이상을 가진 모든 가정에게 지급된다.

영국의 아동수당은 義務教育年齡 上限 以下(현재 16세)의 모든 아동에게 지급되는 것을 원칙으로 하고 있으나, 아동이 全日制 교육을 받고 있는 경우에는 19세까지 아동수당이 지급된다. 또한 偏父母의 첫째 자녀에게는 일정액의 아동수당이 追加로 支給된다.

현재는 1992년에 개정된 아동수당법에 의거해 아동수당이 지급되고 있는데, 첫째 자녀에게는 주당 14.40 파운드, 둘째 자녀부터는 각 자녀당 주 9.6파운드의 아동수당이 지급되고 있다.

3) 傳達體系와 財源調達

영국 정부의 사회보장과(Department of Social Security)내에서 아동수당을 포함한 각종 급여를 담당하는 급여기관(Benefits Agency)이 아동수당을 지급하고 있으며, 영국의 아동수당제도의 모든 財政은 政府가 負擔한다. 즉, 프랑스와 같이 고용주에 의한 기여는 전혀 없고, 아동수당제도를 위한 모든 財政을 政府가 負擔한다.

다. 美國의 兒童手當 關聯制度

美國은 현재 선진국 중에서 유일하게 아동수당제도를 실시하고 있

지 않은 나라이다. 아동복지제도를 포함한 미국의 사회복지제도의 가장 중요한 目的은 貧困을 除去(anti-poverty)하는데 있고, 빈곤을 제거하기 위한 미국의 사회복지제도에는 다음의 두 가지의 原則에 그 기반을 두고 있다. 첫째, 사회복지제도는 미국의 많은 빈곤한 사람들을 빈곤에서 벗어나게 하는 제도이어야 하고, 이를 위하여 普遍的 制度로서 모든 가정에게 일정한 소득을 보장하는 제도이어야 한다. 둘째, 최근 미국의 福祉改革(welfare reform)에 따른 TANF(Temporary Assistance for Needy Families)에서 강조되고 있듯이, 사회복지제도는 복지수혜자의 勤勞動機(work incentive)를 유지할 수 있어야 한다는 것이다. 다시 말해, 복지서비스를 제공함으로써 복지수혜자들이 일하기 보다는 복지서비스에 의존하여 살아가는 것(welfare dependency)을 예방하고자 하는 것이다. 이는 미국의 사회복지제도가 도입되었을 때부터 강조되어 왔던 복지의 수준은 근로시장의 최저 임금자의 수준보다 낮아야 한다는 最低受惠의 原則(less eligibility)과 一脈相通하는 것이다.

이와 같은 커다란 맥락 하에서, 현재 미국에서는 아동수당제도를 실시하고 있지 않고, 그 대신 연방 정부의 所得稅體系(Federal Income Tax System) 하에서 각 아동에 대한 稅額控除(child exemptions)를 실시하고 있다. 이러한 아동세액공제는 각 가정의 소득에서 공제됨으로써, 사실상 아동을 가진 가정에 대한 稅負擔을 輕減시키고자 하는 것이다. 다시 말해, 아동의 수가 많을수록 이에 따른 양육의 부담이 크므로 兒童稅額控除를 통하여 아동의 수가 많은 가정의 양육에 따른 經濟的 負擔을 경감시켜 주고자 하는 것이다. 아울러 아동세액공제를 통하여 소득이 낮은 가정을 세금의 부담으로부터 벗어나게 해 주는 효과도 가지고 있다.

그러나 이러한 아동세액공제에 대한 문제점들을 제시하고, 유럽에서 실시하고 있는 아동수당제도를 도입하자는 주장이 최근에 미국에

서도 제기되고 있다(Pressman, 1992). 사회 전반에 대한 빈곤을 예방하고, 빈곤한 가정을 도와준다는 의미에서 아동세액공제는 효과적이지 않다는 지적이다. 즉, 빈곤한 가정보다는 많은 소득을 가진 가정이 보다 많은 兒童稅額控除의 惠澤을 보고 있고, 빈곤한 가정은 적은 소득으로 인하여 아동세액공제의 혜택을 거의 받지 못하는 問題點이 제기되고 있는 것이다. 그러므로 아동세액공제는 빈곤한 가정의 아동양육에 따른 경제적 부담을 경감시켜 주기 위한 本來의 目的을 달성하지 못하고 있다는 지적과 함께 아동수당제도의 도입을 위한 여러 방안들이 모색되고 있는 것이다.

Pressman(1992)은 미국의 다른 사회복지제도에 비해 아동수당제도의 長點으로 다음의 세 가지를 들고 있다. 첫째, 아동수당제도는 普遍的 制度로서 아동을 가진 모든 가정을 대상으로 한다는 점이다. 미국에서 보편적 제도는 빈곤한 사람들에 대한 福祉受惠라는 汚名(stigma)을 갖지 않음으로써 사회보장제도와 같이 그 도입을 위한 정치적 성공의 가능성이 매우 높다. 둘째로, 아동수당제도는 복지수혜자의 勤勞意慾을 維持시켜야 한다는 미국의 사회복지제도의 원칙에 위배되지 않는다. 즉, 아동수당제도를 가정의 경제적 수준에 관계없이 지급되는 보편적 제도로 도입함으로써, 아동수당을 받는 가정의 근로의욕에 영향을 미치지 않는 것이다. 마지막으로, 아동수당제도는 미국의 기존의 아동세액공제제도를 위한 政府의 豫算을 活用함으로써 아동수당제도의 도입을 위한 추가의 예산을 요구하지 않는다는 점이다.

4. 組合主義的 福祉國家의 兒童手當制度

가. 프랑스의 兒童手當制度

프랑스는 1974년 7월 5일법(Act of 5 July 1974)에 의해 아동의 연령을

18세 미만으로 규정하고 있으며, 프랑스의 社會保護制度(social protection)는 사회보험 및 아동수당을 포함하는 社會保障, 이를 보충하기 위한 목적으로 운영되는 社會扶助, 그리고 이들에 부수적인 급여와 서비스체인 社會福祉서비스로 大別된다. 특히 20세기에 들어오면서 프랑스의 사회보호에 큰 변화가 일어났는데, 그것은 사회보험제도와 아동수당제도의 정착이었다. 社會保險法은 1903년에 제정되었는데, 社會的危險에 처한 질병, 출산, 장애, 노령, 사망 등을 사회보험에 포함시켰다. 한편 사회복지서비스는 사회보장과 사회부조에 이어 세 번째 부류의 社會保護體系를 형성해가고 있다. 특히 프랑스는 서부 유럽국가들 가운데 가장 包括的이고 模範的인 아동복지서비스를 실시해 왔다.

1953년의 사회부조법령은 오늘날 프랑스 사회부조제도의 基本構造를 규정하고 있으며, 領域別로는 아동부조서비스, 노인부조서비스, 의료부조서비스, 장애인부조서비스, 가족부조서비스로 분류된다. 19세기 후반부터 급격한 출산을 감소를 경험하게 된 프랑스의 所得保障制度에서 각종 연금 다음으로 중요한 위치에 있는 家族給與은 인구감소를 억제하기 위한 방안으로 아동수당을 지급하면서 시작되었다.

프랑스에는 다양한 가족급여제도가 실시되고 있다. 가정의 경제적 상태에 관계없이 2명 이상의 자녀를 양육하는 모든 가정에 지급되는 兒童手當(family allowance), 3명 이상의 자녀를 둔 가정에 추가로 지급되는 家族補充手當(supplementary family allowance), 모든 가정에 대해 임신 전 3개월부터 출산 후 6개월까지 기본급의 약 50%가 지급되는 幼兒手當(allowance for young child), 출산과 입양 그리고 3세 이하 아동의 가정위탁 등에 따른 부모의 재정적 수입결손을 충당해 주는 부모의 兒童養育手當(parents education allowance for upbringing)이 있다. 또한 저소득 가정을 위한 아동의 각급 학교 진학에 따른 비용을 충당해주는 新學期手當(beginning of school year allowance), 만 10세까지의

장애아에게 지급되는 특수교육비를 위한 特殊教育手當(special education allowance), 저소득 가정에서 편모나 편부가 아동을 양육할 경우 일시적으로 지급되는 偏親手當(single-parent allowance), 도움을 필요로 하는 고아를 양육하거나 부모 중 한쪽으로부터 최저양육비를 지급 받지 못하는 아동에게 지급되는 家族支援手當(family support allowance), 그리고 자녀를 부양하는 근로부모의 3세 미만 자녀를 자신의 가정에서 제3자에 의해 보호하고 있는 경우에 지급되는 在宅兒童保育手當(allowance for child care at home)이 있다(이배근, 1997).

1) 導入背景 및 發達過程

프랑스의 아동수당제도는 아동만을 대상으로 한 복지정책이라기보다는 아동을 포함한 전체 가족을 위한 福祉政策이라는 관점에서 가족수당이라는 용어를 사용하고 있다²⁰⁾. 전반적으로 볼 때, 프랑스의 아동수당제도는 일종의 雇傭關聯 制度로서 고용주가 그 재원을 부담하는 社會保險型의 模型이라고 볼 수 있다(박경일, 1996).

19세기 후반부터 급격한 출산율의 저하²¹⁾를 경험하게 된 프랑스는, 인구감소를 억제하기 위한 하나의 방안으로 가족급여를 지급하기 시작하였다. 프랑스의 아동수당제도는 1932년에 兒童手當法이 입법됨으로써 전국민을 대상으로 하는 아동수당제도가 성립되기 시작하였고, 1935년부터는 아동수당이 賃金勞動者 階層에 擴大됨으로서 아동수당

20) 국가에 따라 아동수당을 가족수당이라는 용어로 사용하기도 함. 이는 아동이 있는 가족에 수당을 지급한다는 의미에서 임. 그러나 수당지급의 주체는 아동이라는 점에서 본 고에서는 아동수당으로 통일하고자 함.

21) 1870년 합계출산율은 3.42이었으나 1930년에는 2.27로 감소하였고, 그 이후 1960년대까지는 점차 증가추세(1950년: 2.93, 1960년 2.73, 1965년: 2.83)를 보였으며, 1970년대 이후 다시 차츰 감소하기 시작하여 1990년 현재 1.78수준을 유지하고 있음(Gauthier, 1996).

제도가 일반화되었다. 그리고, 프랑스의 아동수당제도는 1946년과 1980년에 수정되어, 현행 프랑스의 아동수당제도는 종전의 필요조건인 職業活動을 완전히 폐지하여 普遍的 性格을 띠고 있다.

1932년의 아동수당법에 “공업, 상업, 농업, 또는 자유업에 있어서 연령 및 성별 여하를 불문하고, 노동자 또는 직원을 상시 고용하는 기업주는 모두 아동수당의 비용을 배분하기 위해 國立兒童手當金庫, 또는 노동부장관이 인정하는 그 외의 모든 조직에 가입하는 것이 필요하다”라고 규정하여, 雇用主가 필요한 財源을 負擔하는 형태의 아동수당제도로 출발하였다. 특히 1932년 이전까지 기업주가 임의로 임금의 한 부분으로 아동수당을 지불하던 관행을 모든 고용주가 國立兒童手當金庫에 가입하여 釀出을 행할 것을 義務化함으로써 아동수당의 지급을 법률상의 의무로 強制化하게 된 것이다. 이는 그 때까지 임금의 한 부분이라는 形式的인 아동수당에서 脫皮하여, 實定法에 규정을 두는 아동수당으로서의 변화를 의미하는 것이다. 그러나 실제로는 1938년까지 의무적으로 가입해야 할 고용주의 3/4이 미등록하였고, 노동자의 약 20% 정도만이 아동수당을 받는 실정이었다. 한편 1938년의 법률개정으로 인해 소농경영자 및 기타 농업 단체 모두가 國立兒童手當金庫에 義務的으로 가입하게 되었으며, 또한 자유업 부분의 勞動者 90% 이상이 아동수당의 受給權을 확보하게 되었다.

2) 支給資格條件 및 支給內容

프랑스의 아동수당은 두 명 이상의 자녀를 가지고 있는 가족에게 지급되고, 자녀의 나이는 16세 이하에 국한된다. 그러나, 가족의 소득이 法定 最低賃金の 55% 미만일 경우는 17세 이하까지 아동수당이 지급되고, 학생이나 집에서 일하는 여성의 경우는 20세 이하까지 아동수당이 지급된다.

현재 프랑스의 兒童手當額은 첫째 자녀와 둘째 자녀에게는 각각 684프랑이 지급되고, 셋째 자녀부터는 876프랑의 아동수당이 지급되고 있다. 또한, 10~16세 사이의 아동에게는 아동 1인당 192 프랑의 아동수당이 추가로 지급되고, 17세 이상의 아동에게는 아동 1인당 341프랑의 아동수당이 追加로 支給되고 있다.

3) 傳達體系 및 財源調達

프랑스의 아동수당제도는 프랑스 정부의 勞動 및 社會廳(Ministry of Labor and Social Affairs)이 全般的인 監督을 하고 있다. 그리고, 國立 兒童手當金庫(National Family Allowance Fund)가 아동수당에 관련된 재정을 관리하고 있는데, 국립아동수당금고는 고용자, 피고용인, 그리고 각종 가족관련 기관의 대표자들로 구성되어 있다. 또한, 각 지역에 地方兒童手當金庫(Local Family Allowance Fund)가 있어 아동수당의 지급을 담당하고 있는데, 각 지방아동수당금고도 역시 고용자, 피고용인, 그리고 각종 가족관련 기관의 대표자들로 구성되어 있다.

프랑스의 아동수당을 위한 財政은 雇用主와 政府가 부담한다. 고용주는 각 고용자 봉급의 5.4%에 상당하는 금액을 政府에 寄與하고, 정부는 전체 수입의 1.1%를 아동수당을 위한 재정에 사용한다. 또한 정부의 相續稅 收入의 1%를 아동수당제도를 위한 財政에 사용하는 것을 原則으로 한다.

나. 獨逸의 兒童手當制度

1) 導入背景과 發達過程

獨逸은 제2차 세계 대전 이후부터 가족관련 정책을 꾸준히 발전시켜 왔다. 이러한 家族政策의 출발은 노인정책 분야에서 시작되었고

점차 아동부양에 따른 財政負擔에까지 관심을 넓혀갔다. 2차 대전 이후 보수당과 사민당이 각각 주도하는 聯政에 따라 정책이 변천을 거듭하면서 政策의 焦點과 具體的 內容이 변하였지만, 家族政策의 理想은 國民的 合意로 수용되고 있다.

獨逸에서 가족정책의 목적은 가정이 자녀를 갖는 결정을 용이하게 하고 아동의 扶養 및 養育費用을 輕減시키는 조건을 창출하는 것이다. 이러한 상황을 만들자면 가정을 유지하는 負擔을 公平하게 나누도록 하는 것이 요구되었다. 구체적으로 이는 새로이 형성된 가정에 대한 지원, 연금법 상 자녀 부양기간에 대한 인정, 적절한 주거의 보장, 扶養 與件의 造成 그리고 가정에 대한 相談 提供 등으로 나타날 수 있을 것이다.

미국을 제외한 다른 산업사회와 마찬가지로 獨逸은 정기적인 兒童 手當(Kindergeld)의 지급으로 養育費를 支援하고 있는데 이것은 1954년에 입법화되었다. 1955년이래 독일의 아동수당은 점차 支給額이 增額되었고, 처음에는 셋째 아동부터 대상으로 하던 受惠對象도 넓혀왔다. 대체적으로 사민당 정부는 저소득 가정에 혜택이 큰 아동수당을 선호하였고, 기민당 정부는 扶養兒童 稅額控除 制度를 선호하였다.

최근 부양아동 세액공제가 아동수당과 함께 증액²²⁾됨에 따라, 免稅點 以下の 가정이 받는 아동수당액은 일반 가정에서 받는 부양아동 세액공제와 아동수당을 합한 금액과 거의 비슷해졌다. 결과적으로 아동수당과 부양아동 세액공제는 所得을 補充함으로써 子女養育에 基礎的인 經濟土臺를 제공하고 있다. 이외에도 부양아동이 있는 경우 주

22) 1990년 연방 헌법재판소의 한 집단소송에 대한 재판에서 兒童扶養 稅額 控除가 낮다는 것을 인정함. 법원의 판결취지는 社會的 扶助가 아동부양의 最小限의 基準입에 비추어 사회적 부조를 받지 않는 부모는 아동수당이나 부양아동 세액공제를 통하여 비슷한 基本的 支援을 받을 權利가 있다는 것임 이에 따라 정부는 1991년 아동수당과 扶養兒童 控除 稅額을 인상하였음.

택구입에 減稅惠澤이 있고 저소득 가족에는 월세수당이 있다.

독일의 경우 보통 아동수당을 지급받는 사람은 아버지이다. 이는 아동수당이 원래 임금에 대한 지원으로 출발하였기 때문이다.

2) 支給資格條件 및 支給內容

아동수당의 수급대상은 18세 미만의 아동이며, 失業者인 경우는 21세 미만까지, 학생이나 職業訓練生의 경우 혹은 훈련시설이 없는 경우는 27세 미만까지, 障礙者인 경우는 연령 제한없이 아동수당을 받을 수 있다. 단 18세 이상인 경우는 소득에 따라 手當額이 可變的이다.

아동수당 지급액은 出生順位가 낮어질수록 아동 1인당 액수가 많아져 多産獎勵의 정책을 반영하였으나, 1996년 이후 첫째아동과 둘째아동의 수당지급액을 동일하게 조정하였다. 현재 첫째 자녀와 둘째 자녀에게는 아동 1인당 매월 250마르크(\$113)를, 셋째 자녀에게는 300마르크(\$136)를, 넷째 자녀부터는 350마르크(\$159)를 지급하고 있다.

아동이 독일보다 생활비가 적게 드는 外國에 居住하는 경우에는 수당액수는 적어진다. 근로상 재해나 연금에 의해 아동급여가 있을 때는 아동수당액수가 더 많을 경우에 한해서 差額만 支給한다.

1992년의 경우 자녀 한 명에 부모 중 한 사람만 소득이 있을 경우 아동수당은 평균소득의 1.6%에 해당하는 수준이었고, 세 자녀를 둔 平均的인 勞動者 家庭의 경우 아동수당액은 임금의 9.6%에 해당된다.

3) 傳達體系 및 財源調達

아동수당의 운영은 聯邦政府의 財政部에서 총괄하고 가족기금의 명칭으로 勞動廳을 통해 별도의 公務員이 擔當한다. 아동수당의 財政은 全額 政府에서 國庫負擔으로 承擔한다.

다. 이태리의 兒童手當制度

1) 導入背景과 發達過程

이태리의 아동수당은 파시즘 치하의 1937년에 처음 도입되어, 전후 약간의 수정을 거쳐서 현재의 형태로는 1955년 입법된 다음 7차례나 수정이 계속되었다. 이태리의 아동수당제도는 처음 도입 당시 부양아동이 있는 勤勞者 家庭의 所得을 補充하자는 취지를 분명히 하였다. 이후 이태리의 아동수당제도는 低所得家庭을 위주로 자녀가 없는 가정에서 자녀가 있는 가정으로 부담을 水平的으로 再分配한다는 제도의 취지에서 최근에는 高所得 階層에서 低所得 階層으로의 垂直的 負擔 再分配로 목적이 바뀌었다.

처음에는 아동수당이 비교적 많은 액수를 모든 가정에 주는 것이었으나 1970년대 인플레이와 물가대비 수당액 재조정의 실패로 수당액의 實質價値는 급격히 減少하였다. 1984년부터 아동수당은 저소득 가구 특히 편모가구나 장애아 부양가구를 대상으로 하는 것으로 바뀌었으며, 이들 가구의 부양가족의 경우 일반가정보다 수혜자격 기준소득이 10% 높았다. 또한 1984년 법 개정 이후 最低 所得階層에 추가 아동수당이 지급되었다. 일정소득 이상의 가구를 受惠對象에서 제외함으로써 1984년에서 1986년 사이 아동수당 지출액이 약 46% 감소하였고, 자녀가 있는 경우에도 근로자 가정의 30%, 연금생활 가정의 9%가 受惠對象에서 제외되었다. 평균 소득의 155% 이상의 가정은 아동수당 대상에서 제외되었고, 부부 모두 취업하는 사례가 증가함에 따라 많은 가정이 아동수당 수혜대상에서 제외되었다.

1980년대 말까지 한 자녀에 대한 아동수당 최소액은 平均賃金の 2% 수준이었다. 저소득 가정에 대한 特別補充金을 합하면 이들 급여는 저소득 가계의 14%에 해당하는 것이었고 자녀가 많은 저소득 가

정의 경우 최고 25% 정도에 이르렀다. 자녀부양 가정에 주어지는 稅額 控除額은 최저 아동수당액의 1/4정도 수준이었다.

이태리에서 편모 가구가 차지하는 비중은 매우 작지만, 취업하지 않은 편모는 社會扶助 外에는 달리 所得源이 없다. 그러나 직업이 있는 편모의 경우는 兒童手當, 特別稅額 控除 그리고 保育의 優先權이 있다. 이혼녀의 경우도 社會보장 제도하의 遺家族 惠澤의 수혜대상이다.

마지막으로 흥미로운 것은, 자치단체 차원에서 시작하고 있는 새로운 무이자 융자제도이다. 이는 새로 가정을 이룬 젊은 부부, 이혼한지 얼마 안되는 이혼녀, 미망인 그리고 이민 온지 얼마 안되는 가정을 대상으로 10,000달러 정도까지 융자해준다. 이 제도의 기능은 轉換期의 가정을 급격한 생활수준의 하락에 빠지지 않도록 함으로써 危機에서 保護하는 것이다.

2) 支給資格條件 및 支給內容

이태리에서 아동수당은 就業과 連繫되어 있다. 따라서 아동수당은 취업자 또는 社會보험, 복지급여 및 실업수당을 받으면서 배우자는 생계수단이 없는 가정의 18세 미만 아동을 대상으로 하며, 障礙者인 경우에는 年齡制限이 없다. 형제와 자매, 조카, 질녀의 경우는 孤兒이거나 遺族年金을 받지 못하는 경우에 한한다. 자영업자나 이전에 근로자였던 年金受惠者는 별도의 제도에 의해 운영된다.

아동수당 지급액은 많지 않으나 과세되지 않는다. 受惠金額은 1999년에 20,000리라(\$9)부터 자녀 7명을 둔 가정의 경우에 1,869,000리라(\$856)까지로 가족수와 가족수입에 따라 다양하다. 이외에 大家族에 대한 補充金이 있고, 편부모가족이나 장애아가 있는 가정의 경우는 아동수당의 적용 수입한도가 일반 가정보다 더 높다. 수당액은 지난 5년간의 國內總生産 年 平均 增加에 근거하여 매년 조정하나 임금이

나 생계비 수준을 따르지는 못했다.

3) 傳達體系와 財源調達

아동수당의 운영은 勞動社會部(Ministry of Labor and Social Welfare)와 財務部에서 總括 監督한다. 社會保障廳은 중앙아동수당기금을 통해 실무를 담당하고, 농업부문을 제외하고는 個別 雇用主가 직접 근로자에게 아동수당을 지급하는데 이때 過不足額은 고용주가 사회보장청과 정산한다.

아동수당의 財源은 사용자가 납부하는 勤勞所得稅(1999년의 경우 근로소득의 2.48%)와 일정률의 政府寄與金이다. 분담금 부담의 최저소득은 1일 67,474리라(\$30)이다.

5. 社會民主主義的 國家의 兒童手當制度

가. 핀란드의 兒童手當制度

1) 導入背景과 發達過程

핀란드는 산업화가 비교적 늦게 시작되었지만 2차대전 후 상당한 경제성장을 이루고, 북구 이웃나라의 영향을 받아 普遍的인 福祉國家 體制를 만들어왔다. 이러한 福祉國家의 概念은 基本的으로 모든 정당에서 받아들여지고 있다.

1930년대 핀란드의 경우 出產率 下落은 큰 관심사이었다. 이때 자녀양육비로 인하여 가중되는 어려움을 덜어주고 동시에 出產을 獎勵 하자는 의도로 유럽에서 논의되어오던 아동수당제도는 이 문제에 대한 해결책으로 여겨졌다. 그리하여 핀란드에서는 1948년 처음으로 아동수당제도가 도입되었다. 이것은 또한 프랑스의 예에서 볼 수 있는

것과 같이 전반적인賃金 引上을 막기 위한 雇用主 側의 立場을 反影한 것이기도 하였다. 당시 농민당은 아동수당제도가 아동을 가진 모든 가정을 대상으로 실시되도록 강력히 추진하였다.

아동수당제도 도입으로 인한 초기의 出産獎勵 意志는 인구통계에 대한 활발한 연구와 인구정책에 대한 보고 및 논의에도 불구하고 이후 핀란드의 兒童과 家族政策에 중요한 推進 要素는 되어오지 못한 것으로 보인다. Alestalo와 Uusitalo는 아동수당제도가 가져올 수 있는 출산장려의 관점을 강조하였으나, 최근에 다른 전문가들은 子女養育費 負擔의 分擔과 兒童發達을 促進시킨다는 데에 관심을 표명하고 있다.

핀란드의 가족담당부처 장관이던 Tarja Halonen은 1987년 유럽 가족 관련 부처 장관회의 발표에서 “우리는 인구정책 프로그램을 갖고 있지 않다..... 老齡人口의 增加와 出産率 減少는 관심사이기는 하다. 그러나.....아동집단이 작아지면 家族政策은 量的인 측면에서 質的인 측면으로 이동하여 미래에는 보다 나아질 가능성이 있다...”라고 하였다. 그럼에도 불구하고 첫째 자녀 보다는 둘째 자녀에게, 둘째 자녀 보다는 셋째 자녀에게 그리고 다섯째 이상의 자녀에게 가장 높은 아동수당을 지급하는 핀란드의 아동수당 정책을 보면 出産獎勵의 意志가 드러나고 있음을 알 수 있다.

핀란드의 아동수당은 1950년대부터 1970년대까지 실질가치가 일반적으로 하락하였다. 그러나 아동수당에 대한 관심이 높아짐에 따라 수당은 여러 차례 인상되었고 3세 미만 아동을 대상으로 補助金이 追加되었다. 한편 아동수당제도가 시행되기 이전에도 자녀를 가진 가정의 보호를 위해서 여러 조치가 실시되었다. 즉, 아동을 가진 가정에 稅金控除가 실시되고, 저소득가정에 출산과 관련하여 母性給與가 시작되었다. 이러한 급여는 1943년부터 出産獎勵策으로 제공되었다.

1994년 이전까지 18세 미만의 아동이 있는 모든 가정은 지방세에서

공제를 받았다. 이 공제는 一律的인 比率로 아동당 10,500마르크(\$2,594)가 적용되었으며 저소득 가정에 유리하였다. 그리고 3~7세 아동에게는 8,400마르크(\$2,075)가 國稅에서 追加로 控除되었는데, 이것은 누진적 국세체계에서 高所得 納稅者에게 有利한 것이었다. 아동부 양비용도 稅金控除가 적용되었는데 아동 1인당 일년에 1,450마르크(\$358)로 上限線이 낮았다. 편부모도 자녀의 수와는 상관없이 追加稅金控除를 받았다. 1994년부터 모든 아동세금공제를 폐지하고, 대신 직접적인 급여인 아동수당에 통합하여 현재는 兒童家庭保育手當(Child Home Care Allowance)법의 체계에서 지급된다.

다른 유럽국가의 保守主義者들은 稅金控除를 選好하고 중도좌파나 좌파 그리고 勞動組合은 兒童手當을 選好하는 상황과는 달리, 핀란드의 보수주의자들은 아동수당을 선호하였다. 이것은 주로 농업에 종사하는 유권자들로 이루어진 농민당의 보편적인 수당제도에 관한 오랜 선호이기도하다. 그리하여 최근까지 오랜 논란이 되어오던 家庭養育과 施設保育에 관한 문제와는 달리 아동수당은 핀란드에서 당연한 것으로 받아들여졌다.

2) 支給資格條件 및 支給內容

핀란드에서 아동수당은 세금이 부과되지 않고, 資產調查를 실시하지 않는 普遍的인 制度로 17세미만의 모든 아동을 대상으로 한다. 아동 1인당 수당은 출생순위가 낮을수록 많아진다. 즉, 첫째 자녀에게는 매월 535마르크(\$80)를, 둘째 자녀에게는 657마르크(\$98)를, 셋째 자녀에게는 779마르크(\$116)를, 넷째 자녀에게는 901마르크(\$134)를, 다섯째부터는 1,023마르크(\$153)를 지급한다(表 4-6 참조).

1992년 아동수당은 한 아동을 가진 가정의 경우 男子 平均賃金の 3.6%에, 2명의 아동이 있는 가정에는 7.6%에 해당하였다. 아동수당 외

에도 출생수당 760마르크가 지급되고, 가정에서 양육되는 3세 미만 아동에게는 兒童家庭保育手當으로 일년에 아동 1인당 18,000마르크를, 7세미만 아동을 가정에서 양육하는 경우에는 일년에 아동 1인당 3,600마르크를 지급한다. 이외 자녀양육으로 인해 근로시간을 주당 30시간 미만으로 줄인 부모에게는 매달 375마르크까지를 지급하고, 편부모에게는 아동 1인당 1년에 2,400마르크의 補充給與를 준다.

〈表 4-6〉 핀란드의 兒童手當

아동의 출생순위	아동수당(FIM)/월	
	1992	1999
첫째	366(\$ 81.6)	535(\$ 80)
둘째	413(\$ 92.1)	657(\$ 98)
셋째	512(\$ 114.2)	779(\$ 116)
넷째	645(\$ 143.8)	901(\$ 134)
다섯째 이상	842(\$ 187.8)	1,023(\$ 153)

3) 傳達體系와 財源調達

아동수당 업무는 社會部(Ministry of Social Affairs and Health)에서 총괄 감독하고 社會保障廳(Social Insurance Institution)과 국립아동수당 담당기관(National Administration of Family Allowances Program)에서 실무를 담당한다. 아동수당의 財源은 全額을 國庫에서 負擔한다.

나. 덴마크의 兒童手當制度

1) 導入背景과 發達過程

덴마크의 稅制는 납세자 個人單位로 이루어지고 있으며, 납세자의 가정 사정과는 관계가 없다. 따라서 부양가족 공제도 없다. 사실 최근 유럽연합 자료에 따르면 덴마크는 유럽에서도 가족문제와 관련하여

조세수단을 이용하지 않는 국가이다. 더구나 전체 국세체계 자체는 累進稅制이지만 所得 逆進的인 간접세 및 지방세 부담이 과중하여 조세의 累進性이 현저히 떨어지는 추세이다. 나아가 고소득 계층은 各種 稅額控除制度의 혜택을 충분히 받고 있다. 이 공제제도는 현재 일련의 改革政策에 의해 縮小되고 있다.

가족에 대한 재정지원은 보편적인 아동수당의 형태로 운영되고 있는데, 이는 과세되지 않으며 소득에 관계없이 모든 가정에 지급된다. 이 아동수당제도는 1952년 처음 도입된 이래, 1986년 현재의 형태로 입법되어 1991년 개정되었다.

1930년대 낮은 출산률을 높이기 위해 잠시 아동수당제도를 도입한 이래, 아동수당 지급액은 계속 낮은 수준이었다. 1952년 덴마크는 소득 수준에 따른 扶養家族 稅額控除 및 扶養兒童 稅額控除制度를 도입하였는데, 경우에 따라서는 재산이 없을 경우 현금을 지급하기도 하였다. 1961년 정액지급제가 도입되면서 이제까지의 제도가 모두 이에 대체되었다. 1967년 상당한 액수의 정액제 아동수당제가 도입되어 모든 가정에 지급되기 시작하였다. 그러나 1970년대와 1980년대 들어 연금이나 의료보험 같은 사회적 지출은 증액된 반면, 가정과 아동에 대한 지급이 줄어들게 됨으로써 아동수당은 낮은 수준에 머물게 되었다. 1973년 들어 受惠對象은 편부모 가정의 15세 미만으로 급격히 축소되었고 그나마 재산이 없는 경우에만 해당되었다. 1977년 들어서는 모든 수당은 일정한 수입기준에 포함될 경우에만 지급되었다. 그러다가 최근 들어 아동수당은 모든 가정에 지급하는 제도로 환원되었다. 덴마크가 低出產率과 人口減少에도 불구하고 최근 몇 십년간은 아동수당을 人口增加 政策의 도구로 이용하려는 시도가 없다는 점은 흥미롭다.

2) 支給資格條件 및 支給內容

덴마크는 18세 미만의 모든 아동을 대상으로 보편적인 아동수당제도를 실시하고 있다. 1999년 현재 0~2세 아동에게는 아동 1인당 연 11,300크로네로 월 942크로네(\$112)가 지급되고, 3~6세 아동에게는 월 850크로네(\$101), 7~17세 아동에게는 월 675크로네(\$80)가 지급되고 있다. 이처럼 덴마크에서는 아동을 연령별로 세 집단으로 나눈 다음 어린 집단에게 더 많은 액수의 아동수당을 지급한다.

이 수입에는 또 중요한 追加手當이 따르는데 이 또한 비과세이다. 편모나 편부 슬하의 경우 혹은 부모가 모두 있더라도 한편이 장기 입원중이거나 노동능력이 없을 때 아동 1인당 4,764크로네가 추가 지급된다. 부모가 없는 고아는 연 18,288크로네를 지급받는다.

아동 1인에 대한 手當額은 1970년 課稅 前 平均賃金의 3.4%, 1975년 2.8%, 1980년 0.8%이었다가 현재는 이전 수준으로 회복되었다. 1993년 당시 아동수당은 성인남자의 課稅 前 임금의 3.4%에 해당되고 여성 임금의 평균 4%에 달하였다. 이는 가계에 무시할 수 없는 수입이다.

3) 傳達體系와 財源調達

아동수당의 운영은 社會部(Ministry of Social Affair)에서 총괄 감독하고 地方政府에서 이의 업무를 管掌한다. 아동수당의 재정은 전액을 국고 부담으로 충당하고, 지급액수는 賃金變化를 基準으로 일년에 한번 조정된다.

第 5 節 外國의 兒童手當制度의 示唆點

외국에서 아동수당제도는 아동을 양육하기 위한 가정의 부담을 덜어

주고, 자녀가 많은 가정의 빈곤을 예방함으로써, 가정의 생활 안정과 아동의 건전 육성을 위하여 도입되었으며, 프랑스와 영국의 경우와 같이 人口政策的 觀點에서 제2차 세계대전 이후 저출산으로 인한 經濟·社會 發展의 阻害要因을 除去하기 위해 출산력을 높이려는 목적도 있었다.

우리 나라에서도 날로 늘어가는 아동양육 부담의 증가(교육비와 물가상승으로 인한)로 인한 가정의 부담을 덜어주고 자녀가 많은 가정의 빈곤을 해결·예방하기 위하여 아동수당제도의 도입이 시급히 요구된다고 할 수 있다. 특히 1999년의 통계청의 人口動態 調查結果에 따르면, 1999년 우리 나라의 合計出産率은 1.42로 일본이나 독일과 비슷한 저출산율 국가수준을 나타내고 있어 이와 같은 출산율 저하를 해결하기 위해서도 兒童手當制度가 導入되어야 할 것이다.

아동수당제도는 아동은 누구나 부모의 雇傭狀態와는 상관없이 건강하게 성장할 수 있는 권리가 있다는 兒童權利에 관한 國際協約을 비준한 국가들에게 좋은 모델이 되고 있다. 즉, 빈곤이 아동의 지적인 발달을 저해하므로 빈곤한 가정에서 성장한 아동은 빈곤한 성인이 될 가능성이 높으며, 생산적이지 못한 성인으로 되고, 反社會的인 行動을 할 가능성 또한 높다. 따라서 많은 나라에서는 아동수당제도가 가져오리라고 예상되는 貧困 減少效果에 큰 기대를 걸고 있으며, 성장하는 아동이 있는 가정 특히 빈곤가정의 경우 아동수당을 통하여 직접적인 혜택을 주는 것은 의미있는 長期的인 效果를 가져다 줄 것으로 기대된다.

兒童手當制度의 推移는 1970년대 중반까지 계속 확대해오다가 그 이후 擴張과 縮小의 混合形態를 이루고 있다. 확장의 측면은 受惠範圍의 擴大, 手當의 引上, 特別補助金制의 導入 등이 있었다. 예를 들어 대부분의 국가에서 첫째 자녀까지 수혜범위를 확장시켰으나 예산의 제약이라는 문제가 부각되었고, 수당제도에 대한 축소압력이 가중

되자, 수당의 受惠要件을 일정한 자산이나 소득수준이하의 가정으로 제한하는 국가가 생겨났다. 즉, 公共支出의 縮小가 불가피해지자 저소득 가정을 주요대상으로 함으로써 普遍的 受惠制度를 실시하지 못하는 사례가 발생하였다.

이 경우에도 반대가 없는 것은 아니었으며, 反對의 論據는 국가는 모든 아동을 지원할 의무가 있다는 것과 보편적 아동수당제도야말로 도움이 필요한 가정에 혜택을 주는데 가장 效果的이라는 취지에서였다. 영국의 경우도 대처 정부에서 보편적 수당제도를 폐지하고 資產水準과 連繫된 제도로 바꾸려 시도하였으나, 결국 아동수당의 名目手當額을 凍結하여 물가상승이 實質 價値를 下落시키도록 하는 데 그쳐야 했다. 이처럼 普遍的 受惠制度의 維持라는 理想과 豫算上 制約이라는 현실간의 갈등으로 이에 대한 國民的 合意 導出이 쉽지 않다. 우리 나라도 아동수당제도를 도입하려면 이 문제가 주요한 이슈로 등장할 것으로 예상된다.

아동수당제도의 基本趣旨은 자녀가 있는 가정과 없는 가정 사이의 아동양육비로 인하여 생기는 財政的 負擔感을 均等하게 하자는 것이다. 아동수당의 평균임금에 대한 비율은 시기마다 혹은 국가마다 다양하지만, 기본적으로는 실제 자녀양육비의 부담을 경감하는 것으로서, 아동양육비의 파악을 위해서는 일본의 경우처럼 子女養育費 調査가 이루어져서 아동수당수준을 결정하는 데 참조가 될 수 있어야 할 것이다.

아동수당제도는 兒童權利에 관한 國際協約을 비준한 국가들에게 좋은 모델이 되고 있다. 아동은 누구나 부모의 雇傭狀態와는 상관없이 건강하게 성장할 수 있는 權利가 있다. 세액공제 등의 제도는 부모의 취업여부에 관련되므로, 모든 아동에게 골고루 혜택이 주어지기는 어렵다. 兒童手當制度는 이러한 점을 補完한 制度로 평가되며, 우리의

경우 현행 아동관련 給與制度의 改善의 여지가 있다고 판단된다. 유엔 아동권리위원회에서는 각국에 모든 아동의 권리가 보장될 수 있도록 제도개선을 촉구함과 동시에 매 5년마다 아동의 상황과 제도개선 내용을 보고하도록 하고 있는데, 우리의 아동관련 복지제도의 개선을 위해 아동수당제도는 좋은 모델을 제공하고 있는 것으로 보인다.

아동수당제도의 支給資格條件의 경우, 외국의 거의 모든 나라들이 가정의 경제수준에 관계없이 한 명 이상의 아동을 가지고 있는 모든 가정에게 아동수당을 지급하고 있다. 우리 나라에서도 영국의 경우와 같이 普遍主義에 立脚하여 가정의 경제수준에 관계없이 한 명 이상의 아동을 가지고 있는 모든 가정에게 아동수당을 지급하는 방안을 모색하여야 할 것이다.

우리 나라의 지급내용의 수준을 결정하기 위해서는 필요한 財源을 위한 예산을 얼마나 확보할 수 있는가, 全般的인 物價水準(교육비와 양육비 등), 그리고 현재 정부나 대기업에서 지급하고 있는 家族手當 支給額 把握 등 여러 가지 要因들이 함께 고려되어야 할 것이다.

第 5 章 韓國에서의 兒童手當制度 導入方案

아동수당제도의 導入方案으로서 현재 저소득층과 생활보호대상자들의 아동에게 지급되고 있는 각종 兒童關聯 給與를 兒童手當으로 單一化하여 실시하는 방안과 既 支給되고 있는 아동관련 급여는 그대로 存續시키고 別途의 兒童手當制度를 導入하는 방안을 고려해 볼 수 있다. 또한 이러한 방안 외에 家口所得의 制限을 두는 방안도 고려해 볼 수 있다.

第 1 節 兒童手當制度 導入方案別 長·短點

각종 아동관련 급여를 아동수당으로 單一化하는 방안은 현재 복잡하고 다양한 아동관련 급여를 단일화하여 執行하기가 容易하다는 長點이 있으나 현재 실시하고 있는 아동관련 급여를 우선적으로 통합해야 하는 어려움이 있으며, 현실적으로 短時間內에 統合한다는 것은 거의 不可能하다는 問題點이 있다. 그리고 이처럼 아동수당으로 단일화하는 경우 예산확보를 위하여 公務員이나 職場人들에게 현재 지급하고 있는 가족수당 중 부양아동 관련 수당을 兒童手當基金化해야 하고, 아동양육에 따른 소득세법에 의한 부양가족 所得控除上의 稅額을 稅制減免을 하지 않고 아동수당기금화해야 하며, 國庫에서 일정 부분을 추가로 兒童手當 基金으로 充당해야 할 것이다.

그러나 아동수당기금을 확보하는 경우에는 공무원이나 직장인 보다 수입이 많은 일반 자영업자들의 경우 이들의 所得確認이 어렵다는 점에서 이들에 대하여는 어떻게 基金을 確保할 것인가? 하는 문제, 즉,

衡平性の問題가 있으며, 또한 공무원이나 직장인들이 현재의 賃金補助的인 성격의 가족수당 중 아동관련 수당액보다 신설되는 아동수당의 지급액이 오히려 줄어들 경우 이러한 방안을 받아들일 것인가? 하는 문제가 발생할 여지가 매우 많아 현실적으로 각종 아동관련 급여를 兒童手當으로 單一化시키는 것은 매우 어렵다고 할 수 있다.

이에 비해 아동관련 급여는 그대로 存續시키고 別途의 兒童手當制度를 도입하는 방안은 현재 존재하는 低所得層에게 지급되고 있는 아동관련 급여들은 그대로 두고 附加的으로 실시할 수 있기 때문에 政策的의 意志와 이에 소요될 豫算만 確保된다면 보다 쉽게 도입할 수 있다는 長點이 있다. 다만 이러한 장점에도 불구하고 아동수당급여에 소요될 예산확보를 위한 政府의 努力이 요구되는데, 정부에서 예산을 확보하지 못할 경우에는 아동수당제도를 시행할 수 없는 限界點이 있다고 하겠다.

또한 이들 두 가지 방안 외에도 家口所得에 따라 아동수당 대상자를 制限하는 방안은 저소득층과 복지욕구가 큰 대상에게 優先的으로 실시한다는 점에서 급여의 效率性에는 어느 정도의 효과는 있다(박경일, 1995)고 할 수 있으나 이는 選別的 措置를 強化하는 것으로써 아동수당제도의 基本原則인 普遍主義에는 附合되지 않는 것이다. 즉, 소득제한은 소득조사를 필요로 하므로 아동수당의 特徵的 性格인 非資産調査, 非釀出主義와는 일치하지 않으며, 본 연구에서의 아동수당제도 도입의 基本原則에서도 벗어난다고 할 수 있다. 그리고 우선적으로 문제가 되는 것이 우리 나라에서는 소득조사를 실시하지 않고 있어서 가구소득을 정확하게 파악하지 못하고 있다는 限界點도 갖고 있어 現實的으로 이 방안을 적용하기에는 무리가 따를 수밖에 없다고 판단된다.

따라서 현실적으로 實現 可能한 방안으로 현행 지급되고 있는 아동관련 급여는 그대로 존속시키고 政府財政으로 아동수당을 지급하는

별도의 아동수당제도를 도입하는 것이라 판단되어 이에 대한 導入方案을 提示하고자 한다.

第 2 節 兒童手當制度의 導入原則

1. 目的

외국의 아동수당제도 도입의 배경을 살펴보면, 아동을 양육하기 위한 가정의 負擔을 덜어주고 특히 자녀가 많은 가정의 貧困問題를 해결·예방하기 위해서, 그리고 제2차 세계대전 후 出産率의 減少 문제를 해결하는 하나의 방안으로 아동수당제도를 도입하기 시작하였다.

우리 나라의 경우, 외국의 경우와 같이 兒童養育 負擔의 增加(주로 경제위기와 관련된 물가상승과 입시제도와 관련된 私教育費의 增加에 기인)로 인한 가정의 부담을 덜어주고 나아가 자녀가 많은 가정의 빈곤을 해결·예방하기 위한 兒童手當制度의 導入이 시급히 요구된다고 하겠다.

또한 1999년 統計廳의 인구동태통계 결과에 의하면 1999년 우리나라의 合計出産率은 1.42로 일본이나 독일과 비슷한 저출산율 국가수준을 나타내고 있다. 따라서 제2차 세계대전 후의 선진외국의 경우와 같이 급속한 출산율의 감소를 완화하기 위해서도 아동수당제도를 도입할 필요성이 증대되고 있다고 하겠다.

2. 支給資格條件

아동수당제도는 社會福祉制度의 原則적인 側面에서 볼 때 普遍主義制度이다. 보편주의제도의 根本적인 支給資格條件은 제도의 대상자들에 대한 조건이 없이 모든 국민들에게 普遍的으로 提供된다는 것이다. 그러므

로 아동수당제도의 支給資格條件에 대한 原則으로 보편주의에 입각하여, 해당 아동의 부모의 經濟水準에 관계없이 일정액의 아동수당을 모든 아동에게 지급하는 것을 도입의 原則으로 한다. 단, 아동수당제도의 확립을 위해 소요되는 豫算確保라는 現實的 制約을 고려하여, 본 연구에서는 出生順位와 兒童年齡을 조합한 도입방안들을 제시하고자 한다.

3. 支給內容

가정의 아동양육에 따른 負擔을 輕減시켜 주어야 한다는 원칙 하에서는 아동양육을 위해 요구되는 養育費를 고려하여 이에 相應하는 수준의 兒童手當額을 지급하는 것이 바람직할 것이다²³⁾. 그러나 보편주의 제도인 아동수당제도를 도입한다는 근본취지와, 아울러 현실적으로 현재 지급되고 있는 각종 아동관련급여, 세제상의 아동관련 所得控除, 그리고 공무원과 기업체에서 제공하고 있는 家族手當을 統·廢습하는데 따른 行政的 및 法的인 어려움을 고려하여, 기존의 아동 또는 가족관련 급여, 소득공제, 가족수당 등을 존속시키고, 적은 금액이지만 공무원의 가족수당 중 배우자를 제외한 扶養家族 手當額에 준하는 금액을 現金으로 지급하는 것으로 한다.

4. 傳達體系

日本의 아동수당제도는 아동이 거주하는 주소지의 시·정·촌장에게 아동수당을 신청하고, 시·정·촌장이 아동수당을 지급하는 것으로 되어있다. 이에 비해 프랑스의 아동수당제도는 프랑스 정부의 노동 및 사회청이 전반적인 감독을 하고 있고, 國立兒童手當金庫와 각 地方兒童手當金

23) 우리 나라의 경우 연간 도시가구의 소비지출 중 자녀교육비가 차지하는 비율은 1997년 10.6%(통계청, 1998)로 아동수당 지급액은 적어도 가구소비 지출의 10% 이상은 되어야 할 것으로 추정할 수 있음.

庫가 설립되어 있어, 아동수당에 관련된 財政을 管理하고 아동수당을 지급하고 있다. 英國의 아동수당제도는 영국 정부의 사회보장과 내의 각종 급여를 담당하는 급여기관에서 아동수당을 지급하고 있다.

우리 나라의 아동수당제도의 도입을 위한 傳達體系로서는 일본의 경우와 같이 아동수당의 신청, 자격기준 조사와 지급은 保健福祉部를 중앙부처로 하고 각 시·도 및 시·군·구의 사회과를 그 행정주체로 하는 아동수당제도의 전달체계를 구축하는 것을 원칙으로 제안한다.

5. 財政

프랑스의 아동수당제도를 위한 재정은, 雇用主와 政府가 負擔하고, 또한 정부의 相續稅 收入의 1%를 추가로 아동수당제도를 위한 財政으로 사용하고 있다. 그러나 英國의 아동수당제도를 위한 모든 財政은 政府가 負擔하고 있다.

본 연구가 제안하는 아동수당제도의 도입방안은 기존의 아동관련 급여, 세제상의 혜택, 가족수당 등을 유지하는 것을 원칙으로 하고 있기 때문에, 아동수당제도를 도입하기 위해서는 아동수당을 위한 財源을 追加로 確保해야 한다는 커다란 과제를 가지고 있다. 아동수당제도의 도입을 위한 재원의 확보를 위하여, 국민기초생활보장법을 위한 재원의 확보의 경우에서처럼, 각 지방자치단체의 財政自立度를 고려하여 필요한 재정을 國家와 地方自治團體가 나누어 부담하는 방안을 원칙적으로 제안한다.

財政自立度가 높은 서울의 경우는 국가 50%, 지방자치단체 50%로 할 수 있을 것이며, 재정자립도가 낮은 地方自治團體의 경우 국가 80%, 지방자치단체 20%의 財源調達方案을 수립할 수 있을 것이다.

第 3 節 兒童手當制度의 導入方案

본 연구에서는 기본적으로 普遍的인 制度로서의 아동수당제도의 도입을 위해, 그리고 제도도입의 容易性 등을 감안하여 기존 아동관련 급여는 그대로 존속시키고 별도의 아동수당제도를 도입하는 방안을 제안하였다.

이 경우 예산확보상의 어려움을 감안하여 제도 도입단계에서는 가능한 한 소요예산을 적게 하여 실시토록 한다. 즉, 아동수당 지급대상 아동의 年齡과 出生順位別로 制限하거나 월 지급액을 조정한다면 예산확보가 보다 용이해 질 것으로 보인다. 일 예로 만 3세 이하 전체 아동에게 월 20,000원²⁴⁾씩을 지급할 경우 年間 總豫算이 약 6769억원(2001년 기준)이 소요되나 이를 出生順位別로 制限하거나 월 지급액을 보다 낮게 조정한다면 예산확보가 훨씬 용이해 질 것으로 판단된다.

이 경우 아동수당 지급액이 아동양육에 實質的으로 필요한 水準이 되지 못하나 제도 자체의 도입을 보다 용이하게 할 수 있다는 長點이 있다. 이 외 연도별 해당 兒童數의 減少(附表 1 참조)에 따라 전년도 지급액 규모를 그대로 유지할 경우 아동 1인당 지급액의 上向 調整이 가능하고, 또한 매년 物價上昇率 등을 고려하여 지급액을 조정함으로써 아동수당 지급액을 아동양육에 지출되는 실질적인 양육비 수준으로의 段階的인 調整이 가능할 수 있을 것이다. 또한 정부의 재정확보 노력에 따라서 1인당 지급액 上向調整 및 支給對象者 擴大가 가능할 수도 있다고 하겠다(附表 4, 5 참조).

24) 공무원에게 지급되고 있는 가족수당 중 배우자를 제외한 부양가족 1인당 지급되는 월 20,000원을 근거로 한 것임.

1. 段階別 實施方案

아동수당제도의 도입방안은 예산확보 상의 문제와 관련하여 2가지 방안을 작성하여 각 방안별로 段階적으로 實施하는 方案을 제시하고자 한다. 즉, 第1案은 3단계로, 第2案은 2단계로 추진하는 방안이다. 우선 第1案은 아동수당 지급대상을 출생순위별로 제한하고, 지급액도 差等 支給하는 방안으로, 제1단계는 출생순위로는 셋째 자녀이상에게만 지급하는 방안이며, 지급액은 셋째 자녀 이상의 모든 아동에게 동일하게 지급하는 방안이다. 이 단계는 아동수당 지급대상 규모가 가장 적어 예산규모 또한 적음으로써 제도도입을 용이하게 할 수 있는 단계이다.

〈表 5-1〉 兒童手當制度 導入方案別 實施段階

단계	제1안	제2안
제1단계	- 셋째 자녀 이상 - 출생순위별로 제한하여 셋째 자녀 이상에게만 지급하는 방안으로 1인당 월 20,000원씩 지급	- 둘째 자녀 이상 - 둘째 이상 자녀 모두에게 동일한 수당액을 지급(1인당 월 20,000원)
제2단계	- 둘째 자녀 이상 - 둘째 이상 자녀에게 지급하되 출생순위에 따라 지급액은 차등 지급하는 방안 - 셋째 자녀 이상: 20,000원 - 둘째 자녀: 15,000원	- 만 18세 이하 모든 자녀 대상 (첫째아부터) - 만 18세 이하 모든 자녀에게 지급하되, 지급액은 출생순위와 관계없이 동일한 수당액 지급 (1인당 월 20,000원)
제3단계	- 만 18세 이하 모든 자녀 대상 - 만 18세 이하 모든 자녀에게 지급하되, 출생순위별 차등지급 - 셋째 자녀 이상: 20,000원 - 둘째 자녀: 15,000원 - 첫째 자녀: 10,000원	-

註: 1) 1인당 월 20,000원은 공무원에게 지급되고 있는 가족수당 중 배우자를 제외한 부양가족 1인당 지급되는 수당을 근거로 한 것임.
2) 예산확보상의 어려움을 고려하여 연령별로는 4가지 (0~3세, 0~6세, 0~12세, 0~18세) 중 선택 가능토록 함.

제2단계 및 제3단계는 지급대상의 범위를 점차 확대하고 지급액은 출생순위에 따라 차등 지급하는 방안으로, 제2단계는 둘째 자녀 이상에게, 제3단계는 첫째 자녀까지 포함하여 만 18세 이하의 모든 아동에게 지급하는 방안이다. 아동수당 지급액은 출생순위가 높을수록 많은 금액을 지급토록 한다.

第2案은 2단계로 실시하는 방안으로 제1안과는 달리 출생순위만을 고려하고, 출생순위에 따른 지급액에 차등을 두지 않는 방안이다. 우선 제1단계는 지급대상 아동의 출생순위를 둘째 자녀 이상으로 제한하는 방안으로 첫째 자녀는 지급대상에서 제외하는 방안이다. 제2단계는 첫째 자녀를 포함하여 만 18세 이하의 모든 아동을 대상으로 하는 방안으로 지급대상에 있어서는 제1안의 제3단계 안과 동일하다. 그러나 지급액에 있어서는 출생순위에 관계없이 지급대상 아동 전체에게 일정액을 지급하는 방안이다.

가. 第1案

1) 第1段階

이 단계는 아동수당제도를 도입하는 初期段階로서 제도도입에 意味를 附與하는 단계로 實質的인 아동수당의 지급수준은 가장 낮은 단계이다. 지급대상 아동의 연령은 0~3세, 0~6세, 0~12세, 0~18세의 4가지 유형으로 구분한다. 이는 예산확보와 관련하여 지급대상을 연령으로 구분함으로써 制度導入 可能性을 높일 수 있다는 점에서이다.

出生順位別²⁵⁾로는 셋째 자녀 이상의 모든 아동을 지급대상으로 하

25) 여기서 출생순위별 아동수 추계는 1997년 『전국 출산력 및 가족보건실태조사』 결과에서 15~44세 유배우 기혼부인의 현존자녀수별 분포를 근거로 하여 아동수를 구한 후, 총 아동수 중의 출생순위별 아동수의 비율을 구해 인구추계(통계청, 1996)에 의한 해당 아동수에 그 비율을 곱해서 구함. 1997년 조사결과 15~44세 유배우 기혼부인(총 5,420명)의 현존자녀수별 분포 및 출생순위별 아동수 추계를

며, 지급액은 공무원에게 지급되고 있는 가족수당 중 配偶者를 제외한 扶養家族 1인당 지급되는 월 20,000원으로 한다²⁶⁾.

〈表 5-2〉 兒童手當 導入段階別 所要豫算 推定: 第1案(第1段階)
(단위: 억원)

연도	0~3세	0~6세	0~12세	0~18세
2001	555	977	1,779	2,571
2002	549	970	1,789	2,550
2003	542	962	1,793	2,541
2004	535	952	1,791	2,540
2005	528	941	1,781	2,542
2010	502	889	1,705	2,539
2015	468	836	1,605	2,423
2020	450	795	1,521	2,293
2025	444	778	1,462	2,193
2030	442	773	1,437	2,123

이 경우 아동의 연령으로 통제할 경우 소요예산은 2001년을 기준으로 했을 때 0~3세 이하의 아동만을 대상으로 하면 555억원이 소요되며, 0~6세 이하일 경우에는 977억원, 0~12세 이하는 1779억원, 그리고 0~18세 이하 모든 아동을 대상으로 할 경우에는 2571억원이 所要될 것으로 推定된다. 이를 政府豫算과 社會保障 豫算에서 차지하는 비율로 보면, 0~3세 이하의 셋째 이상의 자녀만을 대상으로 할 경우 정부예산(1999년도 기준)²⁷⁾의 0.07%에 불과하며, 사회보장 예산의 0.91%에 해당된다. 0~18세 이하 모든 아동에게 지급할 경우는 정부 예산의 0.31%, 사회보장 예산의 4.21%에 해당된다. 이 경우는 정부의 政策導入의 意志만 있다면 가능할 수 있을 것으로 보인다. 특히 아동

위한 자료는 <附表 2>를 참조하기 바람. 단, 여기서는 자녀를 둔 부인이 모두 유배우는 아니나 자료의 제한상 유배우 부인의 현존자녀수로 계산한 것임.

26) 연간 소요예산= 20,000원×해당 연도 셋째 자녀 이상 아동수×12개월

27) 1999년도 정부예산 836,851억원, 사회보장 예산 61,051억원을 기준으로 한 것임(보건복지부, 1999).

수의 감소에 따라 매년 支給額의 規模가 적어진다는 점을 감안하면 더욱 그러하다. 또한 전년도 지급예산을 그대로 확보할 경우 아동 수 감소분만큼의 아동수당 지급액을 추가로 지급할 수 있을 것이다. 물론 지급대상자의 수가 감소되면 그에 준해 豫算을 配定받기 때문에 예산규모가 매년 축소될 수 있으나 아동수당 지급액이 아동양육의 實質的 水準이 되지 못한다는 점에서 政府의 豫算確保 노력여하에 따라 가능해질 수 있을 것으로 본다.

2) 第2段階

이 단계는 아동수당제도를 도입한 후 실질적인 아동수당을 보다 擴大的 段階로서 둘째 자녀 이상의 모든 아동을 지급대상으로 하되 출생순위에 따라 支給額은 差等 支給하는 방안이다.

지급액은 셋째 이상의 자녀에 대해서는 월 20,000원으로 하고, 둘째 자녀에 대해서는 이보다 적은 월 15,000원을 지급토록 한다²⁸⁾. 이는 자녀가 많아질수록 兒童養育에 소요되는 비용이 增加되는 점을 감안한 것이다. 이 단계에서의 2001년의 소요예산은 0~3세 이하 아동을 대상으로 할 경우 2581억원이 소요되며, 0~6세 이하 아동까지 대상으로 할 경우는 4542억원, 0~12세 이하의 아동까지 대상으로 할 경우는 8273억원, 그리고 18세 이하 모든 아동을 대상으로 할 경우 1조 1953억원이 소요될 것으로 추정된다.

정부예산에 대한 비율은 0~3세 이하는 0.31%, 0~6세 이하는 0.54%, 0~12세 이하는 0.99%에 해당하며, 0~18세 이하의 모든 아동을 대상으로 할 경우 1.43%에 해당한다. 社會保障 豫算에 대한 비율은 같은 연령을 기준으로 할 때 각각 4.23%, 7.44%, 13.55%, 그리고

28) 연간 소요예산=(20,000원×해당 연도 셋째 자녀 이상 아동수×12개월)+(15,000원×해당 연도 둘째 자녀 아동수×12개월)

19.58%에 해당한다.

〈表 5-3〉 兒童手當 導入段階別 所要豫算 推定: 第1案(第2段階)

(단위: 억원)

연도	0~3세	0~6세	0~12세	0~18세
2001	2,581	4,542	8,273	11,953
2002	2,553	4,512	8,318	11,857
2003	2,522	4,472	8,341	11,814
2004	2,488	4,425	8,328	11,808
2005	2,455	4,373	8,281	11,821
2010	2,335	4,134	7,926	11,804
2015	2,177	3,886	7,461	11,267
2020	2,093	3,698	7,073	10,663
2025	2,065	3,616	6,798	10,200
2030	2,054	3,594	6,682	9,870

3) 第3段階

이 단계는 아동수당제도의 制度定着期로서 실질적인 아동수당제도를 실시하는 단계이다. 支給對象은 만 18세 이하의 모든 아동으로 출생순위에 따라 差等 支給하는 방안이다. 支給額은 셋째 이상 자녀에 대해서는 월 20,000원으로 하고, 둘째 자녀에 대해서는 이보다 적은 월 15,000원으로, 그리고 첫째 자녀에게는 월 10,000원으로 한다²⁹⁾.

이 단계에서의 所要豫算은 0~3세 이하 아동을 대상으로 할 경우 4337억원이 소요되며, 0~6세 이하 아동까지 대상으로 할 경우는 7634억원, 0~12세 이하는 1조 3903억원, 그리고 18세 이하 모든 아동을 대상으로 할 경우 2조 88억원이 소요되는 것으로 推定된다. 2001

29) 연간 소요예산 = (20,000원 × 해당 연도 셋째 자녀 이상 아동수 × 12개월) + (15,000원 × 해당 연도 둘째 자녀 이상 아동수 × 12개월) + (10,000원 × 해당 연도 첫째 자녀 이상 아동수 × 12개월)

년의 소요예산을 기준으로 할 때 0~3세 이하를 대상으로 한 경우는 정부예산의 0.52%에 해당하며, 18세 이하의 모든 아동을 대상으로 한 경우는 2.40%에 해당한다. 사회보장 예산에 대한 비율은 0~3세 이하는 7.10%, 그리고 18세 이하의 모든 아동일 경우에는 32.90%를 차지한다.

〈表 5-4〉 兒童手當 導入段階別 所要豫算 推定: 第1案(第3段階)

(단위: 억원)

연도	0~3세	0~6세	0~12세	0~18세
2001	4,337	7,634	13,903	20,088
2002	4,291	7,583	13,980	19,928
2003	4,238	7,516	14,018	19,854
2004	4,182	7,437	13,996	19,845
2005	4,126	7,350	13,918	19,866
2010	3,925	6,948	13,321	19,838
2015	3,659	6,531	12,539	18,936
2020	3,518	6,214	11,887	17,920
2025	3,470	6,078	11,425	17,137
2030	3,452	6,041	11,230	16,589

나. 第2案

제2안은 出生順位만을 고려한 안으로써 出生順위에 따른 支給額의 差異를 두지 않는 방안이다.

1) 第1段階

지급대상은 出生順位로 둘째 이상 자녀만을 대상으로 하며, 지급액은 둘째 이상 자녀 모두에게 월 20,000원을 지급토록 한다³⁰⁾. 이 경우는 첫째 자녀의 양육은 父母의 責任을 強調한다는 뜻에서 둘째 이상 자녀만을 대상으로 하는 것이다.

30) 연간 소요예산 = 20,000원×해당 연도 둘째 자녀 이상 아동수×12개월

〈表 5-5〉 兒童手當 導入段階別 所要豫算 推定: 第2案(第1段階)

(단위: 억원)

연도	0~3세	0~6세	0~12세	0~18세
2001	3,256	5,731	10,437	15,080
2002	3,221	5,692	10,495	14,960
2003	3,182	5,642	10,523	14,904
2004	3,139	5,583	10,506	14,897
2005	3,097	5,517	10,448	14,913
2010	2,946	5,216	10,000	14,892
2015	2,747	4,903	9,413	14,215
2020	2,641	4,665	8,923	13,452
2025	2,605	4,563	8,576	12,865
2030	2,591	4,535	8,430	12,453

2001년에 0~3세 이하만을 지급대상으로 할 경우 3256억원이 소요되며, 이는 정부예산의 0.39%에 해당한다. 0~6세 이하만을 대상으로 할 경우 정부예산의 0.68%에 해당하는 5731억원이 소요되며, 0~12세 이하일 경우는 1조 437억원으로 정부예산의 1.25%에 해당한다. 18세 이하의 모든 아동을 지급대상으로 할 경우 정부예산의 1.80%인 1조 5080억원이 소요될 것으로 추정된다. 이 단계에서의 2001년 소요예산의 사회보장 예산의 비율을 보면, 5.33~24.70%의 분포를 보인다.

2) 第2段階

지급대상은 만 18세 이하의 모든 아동으로써 지급액은 월 20,000원으로 한다³¹⁾. 이 단계는 普遍的인 制度로써 18세 이하의 모든 아동을 대상으로 하는 경우로 2001년의 소요예산은 3조 1351억원이 소요될 것으로 추정된다. 정부예산에 대한 비율로는 3.75%에 해당한다.

31) 연간 소요예산 = 20,000원×해당 연도 만 18세 이하 아동수×12개월

〈表 5-6〉 兒童手當 導入段階別 所要豫算 推定: 第2案(第2段階)

(단위: 억원)

연도	소요예산	연도	소요예산
2001	31,351	2010	30,961
2002	31,102	2015	29,553
2003	30,986	2020	27,967
2004	30,972	2025	26,745
2005	31,005	2030	25,890

註: 만 18세 이하 모든 아동을 대상으로 한 경우임.

〈表 5-7〉 政府豫算 및 社會保障豫算에 대한 導入方案別 所要豫算의 比率: 2001年 基準

(단위: %)

도입단계	0~3세		0~6세		0~12세		0~18세	
	정부 예산	사회보장예산						
제1안 제1단계	0.07	0.91	0.12	1.60	0.21	2.91	0.31	4.21
제2단계	0.31	4.23	0.54	7.44	0.99	13.55	1.43	19.58
제3단계	0.52	7.10	0.91	12.50	1.66	22.77	2.40	32.90
제2안 제1단계	0.39	5.33	0.68	9.39	1.25	17.10	1.80	24.70
제2단계	-	-	-	-	-	-	3.75	51.35

註: 1) 1999년도 예산(정부예산: 83조 6851억원, 사회보장예산: 6조 1051억원)을 기준으로 한 것임.

第 6 章 結 論

본 연구는 아동의 養育費 負擔으로 초래될 가능성이 있는 家族貧困 및 解體問題를 해결하고 아동의 健全 育성과 資質向上에 寄與하기 위한 제도로써, 그리고 長期的인 側面에서 급격한 出産率 低下를 완화하기 위한 차원에서 우리 나라에서의 兒童手當制度의 導入方案을 摸索해 보고자 하였다.

아동수당의 經濟的 意味는 자녀양육 가정이 자녀를 양육하지 않는 가정에 비해 生活水準이 相對的으로 낮게 되는 것을 방지하고 生活의 安定을 圖謀하는 것이다. 이는 시장기구를 통한 所得分配에서는 자녀의 양육에 따라 支出이 增大한다는 사실에 대응하여 分配가 이루어지는 것은 아니기 때문에 자녀양육이라는 社會的 營爲를 고려하여 再分配를 행하는 것이다. 즉, 아동수당은 양육하는 아동의 수에 따라 소득을 재분배하고 각 가정이 자유로운 선택에 따라 아동의 健全 육성, 資質의 向上을 위해 이용할 수 있는 資源을 增加시키는 데 制度的 意義가 있다(장화경, 1999).

아동수당제도를 도입하고 있는 선진국들의 경우 각국의 固有 傳統, 文化 및 經濟·社會情勢 등에 따라 導入目的에 다소 차이는 있으나 대부분의 국가에서 아동양육비로 인한 家計負擔을 덜어 주고 가정에서의 아동양육을 國家나 社會가 積極的으로 支援하기 위한 方案으로써, 아동의 健全한 성장과 발달을 도모하기 위해, 그리고 兒童養育의 社會的 責任을 강조하는 측면에서 동 제도를 도입하여 실시하고 있다. 또한 급격한 출산율 저하로 인한 人口減少를 抑制하기 위한 方案으로 아동수당제도를 도입하고 있다.

우리 나라의 경우에도 低出産으로 인한 아동수의 감소로 단순한 扶養負擔을 減少되었으나 아동의 다양한 복지욕구와 높은 교육열에 따른 교육비의 支出增大 등에 따라 아동양육비가 가계에 주는 부담은 점점 높아지고 있다. 또한 人口政策的 次元에서는 낮은 출산수준으로 인한 生産年齡層 人口가 減少하고 平均壽命의 年長으로 인한 人口高齡化 추세가 深化되고 있어 향후 人口구조상의 변화에 의한 生産 연령층의 老人扶養의 負擔은 급속히 增加할 것으로 豫測된다.

이러한 人口의 老齡化 現象으로 인한 生産 연령층의 부담은 短時日 內에 해결될 수 있는 사항이 아니며, 비록 출산율이 일정수준 이상으로 上昇된다고 하더라도 그 效果는 상당한 기간이 지난 후에야 기대할 수 있는 것으로 지금부터라도 이에 대한 대책마련이 요구된다. 즉, 향후 老人을 扶養해야 할 세대는 현재의 兒童이라는 점에서 次世代 形成을 위해 이들에 대한 건전 육성이 이루어져야 할 것이며, 이를 위해 兒童養育에 대한 社會的 責任을 強調할 필요가 있다.

이와 관련하여 현재 우리 나라에서 실시되고 있는 아동관련 급여는 事後補完的인 성격의 급여로써 子女數를 制限함으로써 전체 아동이 지급대상이 되지 못하고, 支援額도 아동양육에 實質的인 水準이 되지 못하며, 보호대상자의 選定基準에 아동의 연령과 수가 반영되지 않고 있다. 임금 상에 나타난 아동관련 급여 중 공무원에 지급되는 家族手當의 경우도 扶養家族 數의 制限으로 일부 아동이 지급대상에서 제외되고 있으며, 기업의 가족수당은 대기업과 노동조합이 조직되어 있는 기업을 중심으로 이루어지고 있어 중소기업이나 영세사업장 및 자영업자의 경우 아동부양을 全的으로 家族의 責任에 의존하는 실정이다.

이러한 점에서 아동양육의 社會的 責任을 강조하고 兒童의 健全 育成을 위한 兒童手當制度의 導入을 검토할 必要性이 제기된다.

아동수당제도의 도입방안으로 고려해 볼 수 있는 방안은 크게 3가

지로 구분할 수 있다. 첫째는 既存의 兒童關聯 給與 등을 統合하여 아동수당제도로 單一化하는 方案이며, 둘째는 기존의 아동관련 급여 등은 그대로 存續시키고 別途의 兒童手當制度를 導入하는 방안, 그리고 셋째는 家口所得의 制限을 두는 방안이다.

이 중 본 연구에서는 정부의 政策的 意志만 있다면 가장 용이하게 실시할 수 있다고 판단되는 별도의 아동수당제도를 도입하는 방안에 優位를 두고자 한다. 이는 기존의 아동관련 급여 등을 통합하여 아동수당제도로 단일화하는 방안은 이들 관련 급여들을 통합하는데 따른 行政的인 어려움으로 본 제도의 導入實施가 불투명해지며, 가구소득의 제한을 두는 방안은 選別的 要所를 強化하는 방안으로 普遍的 制度로서의 아동수당제도 도입에 附合되지 않기 때문이다.

本 研究에서는 별도의 아동수당제도를 도입하는 원칙으로 지급자격 조건은 普遍主義에 立脚하여, 해당 아동의 부모의 經濟水準에 관계없이 일정액의 아동수당을 모든 아동에게 지급하는 것으로 하되, 새로운 제도의 도입에 따른 예산확보라는 現實的 制約을 고려하여, 아동의 年齡과 出生順位別 도입방안을 제시하도록 한다. 支給內容에 있어서는 아동양육에 따른 家計負擔 輕減의 원칙 하에 실제의 아동양육비에 相應하는 수준의 아동수당액을 지급하는 것이 바람직하나 보편주의제도인 아동수당제도를 도입한다는 根本趣旨와, 豫算確保上의 어려움 등을 고려하여 현행 공무원의 가족수당 중 배우자를 제외한 扶養 家族에게 지급하는 水準으로 한다.

또한 傳達體系로서는, 日本의 경우와 같이 아동수당의 신청, 자격기준 조사와 지급은 保健福祉部를 中央部處로 하고 각 시·도 및 시·군·구의 사회과를 그 行政主體로 하는 傳達體系를 構築하는 것을 原則으로 하며, 財源確保에 있어서는 각 지방자치단체의 財政自立度를 고려하여 필요한 재정을 국가와 지방자치단체가 나누어 負擔하는 방안을

원칙으로 한다. 이러한 도입방안은 아동의 연령과 출생순위를 고려하여 段階別로 실시함으로써 정부의 예산확보상의 부담을 적게 하여 제도 도입을 용이하게 할 수 있을 것이다.

본 연구는 우리 나라에서 아동수당제도의 관련 研究가 不足한 상황에서 정부의 制度導入의 試圖를 위한 基礎資料를 제공하였다는 점에서 그 意義를 찾을 수 있다. 이러한 점에도 불구하고 자료의 부족으로 아동양육비의 實質的인 水準을 提示하지 못하였다는 점이 본 연구의 制限點으로 남는다. 따라서 向後 全國的인 兒童養育費 調査를 통해 보다 실질적인 수준의 아동수당 지급액을 제시함으로써 제도 도입의 實效性을 거둘 수 있을 것으로 기대된다. 이와 함께 아동양육이 사회의 共同責任이라는 國民的 認識이 提高되어야 할 것이며, 정부의 정책적 의지여부에 따라 兒童手當制度 導入時期를 앞당길 수 있을 것이다.

參 考 文 獻

- 강윤구, 『영유아보육사업론』, 혜화당, 1992.
- 김상균, 「사회민주주의형 복지국가와 조합주의의 모색」, 『복지국가의 현재와 미래』, 사회복지 국제학술회의 자료집, 한국사회복지학회, 1992.
- 김연옥, 「아동복지정책 프로그램」, 『현대사회와 아동- 아동복지의 시각에서』, 小花, 1997.
- 김태성·성경룡, 『복지국가론』, 나남출판, 1999.
- 김영모, 『한국가족정책연구』, 한국복지정책연구소, 1990.
- 금재호, 「육아비용과 여성의 경제활동참여」, 『여성인력의 고용활성화를 위한 정책과제』에 관한 세미나 자료, 한국노동연구원, 1996.
- 경제단체협의회, 『기업의 법정 외 복지제도의 현황과 과제』, 경제단체협의회 조사자료 914, 1992.
- 노동부, 『임금근로시간 종합보고서』, 1989.
- 박경일, 「가족수당정책의 형성과 발달에 관한 연구」, 부산대학교 대학원 박사학위 청구논문, 1995.
- _____, 「프랑스, 영국 가족수당정책의 형성과정에 관한 비교연구」, 『사회보장연구』, 제12권 제2호, 1996.
- 변재관 외, 『한국의 사회보장과 국민복지 기본선』, 한국보건사회연구원, 1998.
- 보건복지부, 『보건복지백서』, 1999.
- _____, 『보건복지통계연보』, 제45호, 1999.

- 보건복지부, 『2000년도 여성복지사업안내』, 2000.
- _____, 『2000년도 장애인복지사업안내』, 2000.
- _____, 『2000년도 아동복지사업 보조금 집행안내』, 2000.
- 신섭중, 『한국사회복지법제개설』, 대학출판사, 1991.
- 이배근, 『세계의 아동복지』, 『현대사회와 아동- 아동복지의 시각에서』, 소화, 1997.
- 이성기, 『OECD 국가의 사회보장제도 비교연구—사회부조의 정부간 관계를 중심으로』, 한국보건사회연구원, 1996.
- 조남훈·김승권·조애저·장영식·오영희, 『1997년도 전국 출산력 및 가족보건실태조사보고』, 한국보건사회연구원, 1997.
- 장영인, 『한국에 있어서 가족수당제도의 적용가능성』, 『사회정책연구』 제14집, 한국복지정책연구소, 1992.
- _____, 『가족수당제도의 발달과 한국에서의 그 도입에 관한 연구』, 중앙대학교 대학원 석사학위논문, 1992.
- 장화경, 『자녀양육비의 공적인 분담-일본의 아동수당제도의 검토를 중심으로』, 『성공회대학논총』 제13호, 성공회대학교, 1999.
- 전국노동조합협의회, 『임금투쟁·단체협약분석』, 돌베개, 1992.
- 전국섬유노동조합연맹, 『1991년 단체협약분석자료집』, 1991.
- 전세경, 『탁아의 효과에 관한 이론적 고찰』, 『사회정책연구』 제16권, 한국복지정책연구소 출판부, 1994. pp.41~57.
- 정경배, 『한국형 사회복지모형』, 『신한국의 사회복지정책』, 한국사회복지정책연구소, 1994.
- 주정일·이소희, 『아동복지학』, 교문사, 1984.
- 최재석, 『한국가족연구』, 일지사, 1990.

- 통계청, 『장래인구추계』, 1996.
- _____, 『가구추계 기법』, 1997.
- _____, 『도표로 보는 통계』, 1998.
- _____, 『사회통계조사』, 1999.
- _____, 『경제활동인구연보』, 1999.
- _____, 『인구동태통계결과』, 2000.
- _____, 『한국의 사회지표』, 2000.
- _____, 『인구주택총조사』, 각 연도.
- 한국보건사회연구원, 『자녀양육비의 추정에 관한 연구』, 1987.
- 한국경영자총협회, 『인사·임금사례총람(구 임금실무자료)』, 2000.
- 한국여성개발원, 『취업여성의 모성보호비용과 자녀양육비용의 사회적 분담방식에 관한 연구』, 2000.
- 현외성 외, 『복지국가의 위기와 신보수주의적 재편: 영국·미국·일본의 사회복지개혁』, 대학출판사, 1992.
- Becker, G. S., *A Treatise on the Family*, Cambridge, MA: Harvard University Press, 1981.
- Berkowitz, E., *America's Welfare State: From Roosevelt to Reagan*, Baltimore, MD: Johns Hopkins University Press, (ed.) 1991.
- Bock, G., "Antinatalism, Maternity and Paternity in National Socialist Racism", in Bock and Thane, 1991, pp.233~255.
- Cigno, A., *Economics of the Family*, Oxford: Clarendon Press, 1991.
- Fleming, S., *Introduction, in Eleanore Rathbone: Spokeswoman for a Movement*, England: Falling Wall Press, 1986.

- Garfinkel, I., & McLanahan, S. S., *Single Mothers and their Children: A New American Dilemma*, Washington, D. C.: The Urban Institute Press, 1986.
- Gauthier, A. H., *The State and the Family*, Oxford: Clarendon Press, 1996.
- Gauthier, A. H., "Historical Trends in State Support for Families in Europe(post~1945)", *Children and Youth Services Review*, Vol.21, 1999, pp.937~965.
- Glass, D., *Population Policies and Movements in Europe*, Oxford: Clarendon Press, 1940.
- International Labour Office, *Family Allowances: The Remuneration of Labour According to Need*, Geneva, ILO, 1924.
- Jordan, B., "Want", *Social Policy and Administration*, Vol.25, No.1, 1991, pp.14~26.
- Kahn, A. J. & Kamerman, S. B., *Social Policy and Under-3s: Six Country Case Studies*. Columbia University Press, 1994.
- Land, H., & Parker, R., "United Kingdom", In S. B. Kamerman & A. J. Kahn(eds.). *Government and Families in Fourteen Countries*, New York: Columbia University Press, 1978.
- Lindgren, J., "Finland", In S. B. Kamerman & A. J. Kahn(eds.). *Government and Families in Fourteen Countries*, New York: Columbia University Press, 1978.
- MacNicol, J., *Welfare, Wages, and the Family: Child Endowment in Comparative Perspective, '1900~50'*, In Cooter, R. ed., *In the Name of the Child: Health and Welfare, 1880~1941*, London: Routledge, 1992.

- Nash, M., "Pronatalism and Motherhood in Franco's Spain", in Bock and Thane, 1991.
- Pampel, F. C., & Adams, P., "The Effects of Demographic Change and Political Structure on Family Allowance Expenditures", *Social Service Review*, 1992, pp.524~546.
- Patterson, J. J., *America's Struggle Against Poverty 1900~1980*, Cambridge Mass.: Harvard University Press, 1981.
- Pressman, S., "Child Exemptions or Child Allowances, What Sort of Antipoverty Program for the United States?", *American Journal of Economics and Sociology*, Vol.51, No.3, 1993.
- Preston, S. H., Children and the Elderly: Divergent Paths for America's Dependents, *Demography*, No.21, 1984.
- Rathbone, E., *The Disinherited Family: A Plea for the Endowment of the Family*, London: E. Arnold & Co., 1924.
- Rowntree, S., *Poverty: A Study of Town Life*, London: Macmillan, 1991.
- Saraceno, C., "Redefining Maternity and Paternity: Gender, Pronatalism and Social Policies in Facist Italy", in Bock and Thane, 1991.
- Steven Pressman, "Child Exemptions or Child Allowances: What Sort of Antipoverty Program for the United States?", *American Journal of Economics & Sociology*, Vol.51, July, 1992.
- Tschudi, P., *Swiss Social Policy Since 1950'*, in Girod, R., de Laubier, P. & Gladstone, A. (Eds.), *Social Policy in Western Europe and the USA, 1950~1980*, 1985.
- United States, Department of Health and Human Services., *Social Security Programs through the World*, 1999.

Walker, J. R., "Funding Child Rearing: Child Allowance and Parental Leave", *Future of Children*, Vol.6, No.2, 1996, pp.122~145.

Wennemo, I., "The Development of Family Policy: A Comparison of Family Benefits and Tax Reduction in 18 OECD Countries", *Acta Sociologica*, Vol.35, 1992, pp.201~217.

附 錄



〈附表 1〉 年齡別 兒童數: 2001~2030

(단위: 명)

연도	0~3세	0~6세	0~12세	0~18세
2001	2,820,475	4,964,261	9,041,122	13,063,114
2002	2,790,541	4,930,995	9,091,046	12,958,989
2003	2,756,014	4,887,668	9,115,781	12,910,948
2004	2,719,222	4,836,215	9,101,213	12,904,807
2005	2,683,037	4,779,431	9,050,365	12,918,676
2010	2,552,067	4,518,444	8,662,592	12,900,289
2015	2,379,340	4,247,293	8,154,136	12,313,876
2020	2,287,817	4,041,114	7,729,799	11,653,008
2025	2,256,354	3,952,334	7,429,150	11,143,900
2030	2,244,602	3,928,388	7,302,502	10,787,673

資料: 통계청, 『장래인구추계』, 1996.

〈附表 2〉 現存子女數別 分布 및 出生順位別 兒童數 推計

(단위: %, 명)

구분	現存子女數					전체
	없음	1명	2명	3명	4명 이상	
자녀수별 부인비율	8.2	21.1	58.3	10.3	2.1	100.0
부인수	444	1,144	3,160	558	114	5,420
아동수	-	1,144	6,320	1,674	456	9,594
출생순위별 비율	-	51.9 ¹⁾	39.9 ²⁾		8.2 ³⁾	100.0

註: 1) 첫째아= 1,144 + 3,160 + 558 + 114= 4,976(51.9%)

2) 둘째아= 3,160 + 558 + 114 = 3,832(39.9%)

3) 셋째아 이상= (558 + 114) + 114= 786(8.2%)

資料: 조남훈 외, 『1997년 전국 출산력 및 가족보건실태조사보고』, 한국보건사회연구원, 1997.

〈附表 3〉 年齡 및 出生順位別 兒童數: 2001~2030

(단위: 명)

구분	출생순위			
	전체	첫째	둘째	셋째 이상
2010				
0~ 3세	2,552,067	1,324,523	1,018,275	209,269
0~ 6세	4,518,444	2,345,072	1,802,859	370,513
0~12세	8,662,592	4,495,885	3,456,374	710,333
0~18세	12,900,289	6,695,250	5,147,215	1,057,824
2015				
0~ 3세	2,379,340	1,234,877	949,357	195,106
0~ 6세	4,247,293	2,204,345	1,694,670	348,278
0~12세	8,154,136	4,231,997	3,253,500	668,639
0~18세	12,313,876	6,390,902	4,913,236	1,009,738
2020				
0~ 3세	2,287,817	1,187,377	912,839	187,601
0~ 6세	4,041,114	2,097,338	1,612,405	331,371
0~12세	7,729,799	4,011,766	3,084,190	633,843
0~18세	11,653,008	6,047,911	4,649,550	955,547
2025				
0~ 3세	2,256,354	1,171,048	900,285	185,021
0~ 6세	3,952,334	2,051,261	1,576,981	324,092
0~12세	7,429,150	3,855,729	2,964,231	609,190
0~18세	11,143,900	5,783,684	4,446,416	913,800
2030				
0~ 3세	2,244,602	1,164,948	895,596	184,057
0~ 6세	3,928,388	2,038,833	1,567,427	322,128
0~12세	7,302,502	3,789,999	2,913,698	598,805
0~18세	10,787,673	5,598,802	4,304,282	884,589

資料: 통계청, 『장래인구추계』, 1996.

〈附表 3〉 계속

(단위: 명)

구분	출생순위			
	전체	첫째	둘째	셋째 이상
2010				
0~ 3세	2,552,067	1,324,523	1,018,275	209,269
0~ 6세	4,518,444	2,345,072	1,802,859	370,513
0~12세	8,662,592	4,495,885	3,456,374	710,333
0~18세	12,900,289	6,695,250	5,147,215	1,057,824
2015				
0~ 3세	2,379,340	1,234,877	949,357	195,106
0~ 6세	4,247,293	2,204,345	1,694,670	348,278
0~12세	8,154,136	4,231,997	3,253,500	668,639
0~18세	12,313,876	6,390,902	4,913,236	1,009,738
2020				
0~ 3세	2,287,817	1,187,377	912,839	187,601
0~ 6세	4,041,114	2,097,338	1,612,405	331,371
0~12세	7,729,799	4,011,766	3,084,190	633,843
0~18세	11,653,008	6,047,911	4,649,550	955,547
2025				
0~ 3세	2,256,354	1,171,048	900,285	185,021
0~ 6세	3,952,334	2,051,261	1,576,981	324,092
0~12세	7,429,150	3,855,729	2,964,231	609,190
0~18세	11,143,900	5,783,684	4,446,416	913,800
2030				
0~ 3세	2,244,602	1,164,948	895,596	184,057
0~ 6세	3,928,388	2,038,833	1,567,427	322,128
0~12세	7,302,502	3,789,999	2,913,698	598,805
0~18세	10,787,673	5,598,802	4,304,282	884,589

〈附表 4〉 兒童數 減少에 따른 兒童手當 支給可能額: 第1案(第1段階)¹⁾

(단위: 명, 원)

연도	0~3세		0~6세		0~12세		0~18세	
	아동수	1인당 지급액	아동수	1인당 지급액	아동수	1인당 지급액	아동수	1인당 지급액
2005	220,009	21,022	391,913	20,774	742,130	19,976	1,059,331	20,225
2010	209,269	22,101	370,513	21,974	710,333	20,870	1,057,824	20,254
2015	195,106	23,705	348,278	23,377	668,639	22,172	1,009,738	21,218
2020	187,601	24,653	331,371	24,570	633,843	23,389	955,547	22,422
2025	185,021	24,997	324,092	25,121	609,190	24,336	913,800	23,446
2030	184,057	25,128	322,128	25,275	598,805	24,758	884,589	24,220

註: 1) 셋째 이상 자녀만을 대상으로 한 경우이며, 2001년 소요예산 기준임(0~3세: 555억원, 0~6세: 977억원, 0~12세는 1779억원, 0~18세는 2571억원기준).

〈附表 5〉 兒童數 減少에 따른 兒童手當 支給可能額: 第2案(第2段階)¹⁾

(단위: 명, 원)

연도	0~18세	
	아동수	1인당 지급액
2005	12,918,676	20,223
2010	12,900,289	20,252
2015	12,313,876	21,217
2020	11,653,008	22,420
2025	11,143,900	23,444
2030	10,787,673	24,218

註: 1) 0~18세의 전체 아동을 대상으로 한 경우이며, 2001년 소요예산 기준임 (3조 1351억원 기준).

〈附表 6〉 兒童手當의 適用範圍, 資格條件, 支給水準 및 其他 關聯 手當

국가	적용범위	자격조건	지급수준	기타 관련 수당
그리스	1명 또는 2명의 자녀가 있는 상공업 및 유사직종 종사자. 고용주가 동 수당을 지급하는 경우는 제외	18세 미만 (장애 아동인 경우 제한 없음), 학생의 경우 21세, 미혼으로서 그리스나 EU회원국에 거주해야 함. 수당 전액을 받으려면 부모는 전년도에 50일 이상 취업경험 있어야 함.	첫째 자녀: 월 2,000 드라크마스 둘째 자녀: 월 6,000 드라크마스 셋째 자녀: 월 13,500 드라크마스 넷째 자녀: 월 16,400 드라크마스 다섯째 자녀 이상: 각각 월 2,750 드라크마스	사별하여 배우자가 없는 부모와 군인은 추가지급
네덜란드	1명 또는 그 이상의 자녀를 둔 모든 거주자	반드시 18세 미만의 아동	지급범위는 6세 미만의 1명의 자녀가 있는 가족에게 분기 당 321.92 길더스, 12~17세의 6명의 자녀들이 있는 가족에게 분기 당 각 아동들 에게 641.69 길더스.	
노르웨이	모든 거주 아동	16세 미만 아동	첫째, 둘째 자녀들에게 일년에 11,112크로네, 셋째 이상의 자녀에게 13,092크로네, 1~3세사이의 아동 1인당 7,884크로네의 연간급여 추가지급. 편부모인 경우 실제 부양내용보다 한 자녀분을 추가 부조 받게됨. 북극지역에 사는 경우 해마다 아동 1인당 3,792크로네의 급여를 받음.	

資料: 1) U. S. Department of Health and Social Services, *Social Security Programs throughout the World*, 1999.

2) Gauthier, A. H., *The State and Family*, Clarendon Press, Oxford, 1996.

〈附表 6〉 계속

국가	적용범위	자격조건	지급수준	기타 관련 수당
뉴질랜드	가정부조: 18세 미만의 자녀를 부양하는 편부모 또는 집에서 돌보지 않았으면 병원에 입원했을 사람(배우자나 친자 제외)을 보호하는 사람	보조금을 받지 못하는 18세 이상의 편부모; 지난 10년 동안 거주한 자(뉴질랜드출생의 아동들에게는 요구되지 않음)	1명의 자녀가 있는 편부모에게 주당 NXS 211.82, 2명 또는 그 이상의 자녀가 있는 편부모에게 NZS 231.09. 이진수입과 가족환경에 따라 지급이 결정되며 1~10주의 기간 경과 후 지급. 주급이 NZ\$80 이상이거나 취업자가 아닌 경우 수혜는 삭감됨.	아동장애수당: 신체적 또는 정신적 장애아동을 집에서 보호하는 자 가족지원금: 부양아동이 있는 저소득 수혜자. 자활가족 세금공제: 부양아동이 있는 저소득 비수혜자
덴마크	시민권자, 1년 또는 그 이상(특별급여의 경우 3년) 거주한 외국인, 호혜조약을 맺은 국가의 외국인	18세 미만의 아동	연간 기본수당의 0~2세 11,300크로네, 3~6세 10,200크로네, 7~17세 8,100크로네	
독일	1명 이상의 자녀가 있고 소득 세 납부의무 주민	반드시 18세 미만의 아동(실업자인 경우 21세, 학생, 훈련원생, 또는 훈련시설이 없는 경우 27세, 장애자인 경우 연령 제한없음). 18세 이상의 아동인 경우 소득에 따라 수당 금액이 가변적	첫째와 둘째 자녀에게 월 DM 250, 셋째 자녀에게 DM300, 넷째 이상 자녀들에게는 각각 DM350. 생활비가 더 적게 드는 외국에 거주하는 아동들에게 더 적은 금액을 지급	특수아의 경우 지급금(연령제한 없음)
룩셈부르크	국내에서 성장, 합법적으로 정착한 아동을 부양하는 모든 주민	반드시 18세 미만의 아동, 학생인 경우 27세, 18세 이전에 장애아동이 된 경우 제한없음.	첫째자녀: 월 5,371프랑 둘째자녀: 13,102프랑 셋째자녀: 24,459프랑 이후 1명씩 늘어날 때마다 월 9,354프랑. 6~11세 아동들에게 추가로 월 548프랑, 12세 이상인 경우 1,646프랑 지급	출산수당, 취학수당, 교육수당; 장애 아동을 위한 보전수당, 생계비 지수 변동 따라 금액 조정

〈附表 6〉 계속

국가	적용범위	자격조건	지급수준	기타 관련 수당
벨기에	1명 또는 그 이상의 자녀를 둔 취업자 또는 사회보험수혜자. 공무원과 자영업자를 위한 별도제도. 이에 적용되지 않는 가족들은 자산조사수당을 받을 수 있음.	반드시 18세 미만의 아동(장애아동인 경우 21세, 학생이나 구직자의 경우 25세). 대상아동은 부양중인 손자, 형제, 자매, 의붓자식, 그리고 부양중인 미성년자를 포함. 자산조사 수당 대상의 소득기준: 자녀 1인당 분기별 86,792프랑 미만, 아동 1인 추가될 때마다 20%씩 증가	첫째 자녀: 월 2,706프랑(만약 아동이 노령연금수급자 또는 6개월 이상 실업자의 자녀일 때 4,084프랑, 장애자의 자녀이거나 자녀가 장애자일 때 5,670프랑), 둘째 자녀: 5,007프랑(노령연금 또는 장애자연금 수령자의 자녀에게 5,861프랑), 셋째 자녀: 월 7,476프랑(노령연금 또는 장애자연금 수령자, 또는 실업자 자녀에게 7,626프랑). 6~12세의 첫째 자녀에게 471프랑을 추가 지급, 12~16세 아동에게 718프랑, 18세 이상의 아동에게 758프랑	출산보조금 장애아동을 위한 추가보조금 정규수당을 받을 수 없는 가족들에게 자산조사수당 임금, 물가변동 기타 경제여건 변화에 따라 지급액 조정 세금을 아동보육센터의 제정에도 사용
스페인	분담금 제도: 모든 고용원, 사회보장 연금수령자와 질병부조를 받는 사람 중 1인 이상의 아동 부양자 비 분담금제도: 아동사회보장이나 다른 공적부조를 받지 않는 모든 시민권자와 합법적 거주자	18세 미만의 아동(65% 정도의 장애가 있는 경우 제한없음). 소득조사 자녀(가족)급여의 경우 1인 아동 부양의 경우 연 가족소득이 1,202,991 페세타 미만이어야 하며 부양아동이 1인 증가시마다 소득한도는 15%씩 늘어남. 장애아동인 경우에는 수입에 제한 없음	18세 미만의 아동: 1년에 36,000페세타 아동이 33%정도 장애일 경우 72,000 페세타, 65%의 장애아동인 경우 455,460 페세타, 75% 또는 그 이상의 장애아동인 경우 683,220 페세타	저소득 급여, 장애 급여
스웨덴	1명 또는 그 이상의 자녀가 있는 모든 거주자	반드시 16세 미만(학생인 경우 20세, 정신지체로 인해 특수학교에 다니는 경우 23세)의 아동	아동 1인당 월 750 크로너. 3명 이상의 아동이 있는 가족에게 급여지급	

〈附表 6〉 계속

국가	적용범위	자격조건	지급수준	기타 관련 수당
스위스	연방프로그램: 1명 이상의 아동을 부양하는 농업근로자나 소규모 자영업(가족수당) 또는 배우자(가사수당) 주프로그램: 비농업 취업자 중 1자녀 이상 부양자; 칸톤에 따라서는 농부를 포함하여 자영업자에게도 지급 고용자는 통상 아동수당 기금에 가입; 칸톤에 따라 고용자가 지급 보증, 공무원은 별도 제도	연방프로그램, 16세 미만의 아동(일을 할수 없거나 완전장애 연금 수혜자가 아닌 경우 20세, 학생인 경우 25세). 대부분의 주프로그램에서는 16세 미만의 아동(장애아동인 경우 18~20세 그리고 학생인 경우 25세)	연방프로그램: 처음 2명의 아동인 경우 월 160프랑(산악지역인 경우 180프랑); 셋째와 그 이상의 아동인 경우 월 165프랑(산악지역인 경우 185프랑). 가사수당: 결혼한 근로자 각 100프랑. 주프로그램: 법정 최저액이 한 아동당 월 140프랑에서 294프랑. 기금에 따라 최저 법정액보다 많은 경우도 있음.	출산수당, 직업훈련수당
아일랜드	16세 이하 아동들에게 아동수당(학생이거나 장애자인 경우 19세) 아동수당을 받지 않거나, 아동과 같이 살지 않고 1년소득이 12,000 파운드 이하인 생계가 곤란한 편부모를 위한 편부모부조 적어도 한 자녀가 18세미만(학생인 경우 21세)인 취업부모 대상 자산조사 후 급여	반드시 16세(학생이거나 장애자인 경우 19세) 미만의 아동	첫째, 둘째 자녀에게 31.50아일랜드 파운드; 셋째와 그 이상의 자녀들에게 월 42아일랜드 파운드를 지급. 세 쌍둥이 이거나 더 많은 자녀들이 있는 경우 2배로 지급	편부모가족수당, 입양부조, 소득조사자녀(가족)보조급여, 다산 출산 수당
영국	1명 또는 그 이상의 자녀가 있는 거주자	반드시 16세 미만의 아동(학생인 경우 19세). 최근 52주 중 영국에 26주 동안 거주. 저소득 가정으로서 가정부조를 받으려면 16세 미만 아동을 적어도 1인을 부양해야 함(학생의 경우 19세 까지); 적어도 주당 16시간씩 일을 해야 하고 £8,000 미만의 저축	제일 나이가 많은 아동에게 주당 £14.40, 다른 아동이 늘어날 때마다 9.60파운드	가족부조는 근로자 가족 세액 부조로 대체됨.

〈附表 6〉 계속

국가	적용범위	자격조건	지급수준	기타 관련 수당
이태리	취업자 또는 사회 보험·복지급여 및 실업수당을 받는 자 중 1명 이상의 아동 혹은 부양가족이 있는 자: 연금을 받는 자영업자는 별도 제도에 의함.	배우자도 생계수단이 없을 것; 반드시 18세 미만의 아동(장애아동인 경우 제한 없음); 형제와 자매, 조카, 질녀 모두가 고אי이거나 18세 미만이고(장애인일 경우 제한없음), 유족 연금을 받지 못하는 경우	수혜 금액은 20,000리라에서 일곱 자녀를 둔 경우의 1,869,000리라 까지로, 가족 수와 가족수입에 따라 다양함.	대가족급여, 지난 5년간의 국내총생산(GDP) 연평균 증가에 근거하여 매년 연금을 조정. 자영업과 자영업자, 이전 자영업자 대상 별도 규정
일본	1명 이상의 자녀를 둔 주민: 3세 미만의 아동	거주자의 수입은 반드시 4인 가족의 전년도 수입이 3,811,000엔 미만이어야 함. 4인 가족수입이 6,206,000엔 미만인 근로자와 공무원을 위한 특별수당	첫째, 둘째 자녀에게 월 5,000엔씩. 셋째 이상의 자녀들에게 월 10,000엔 지급	
오스트리아	1명 또는 2명의 자녀가 있는 영주권자. 3개월 이상 직장을 다니거나 적어도 5년 연속 거주한 외국인	반드시 19세 미만의 아동; 18세 또는 월 수입이 3,899실링 미만인 학생, 또는 월 3,899실링 미만의 과세 소득이 있는 직업훈련생; 장애인에 제한 없음.	10세까지 아동 1인당 월 1,300실링, 이후에 19세까지 월 1,550실링, 그 다음에는 1,850실링; 영구 장애아동에게 1,650실링	출산보조금, 특수아에게 추가 보조금 가능
체코 공화국	아동이 있는 가족	부양아동, 학생인 경우 26세 까지	최저생계비에서 1.1% 못 미치는 수입이 있는 자산조사급여(means tested benefit)는 각 아동최저생계비의 32% 충족. 수입이 최저생계비의 1.1%와 1.8%사이에 있는 가족은 각 아동최저생계비의 28%를 충족	출산보조금, 가정보육시 부모수당

〈附表 6〉 계속

국가	적용범위	자격조건	지급수준	기타 관련 수당
캐나다	1명 또는 그 이상의 자녀를 둔 저소득 주민	18세 미만의 아동 가족의 순수입이 증가함에 따라 수혜금액은 감소 취업중인 저소득 가정은 소득보조급여 수혜 가능	아동수당이 없음. 환급 가능한 세액 공제 제도로 대체됨.	자격이 되는 각 아동에게 일년에 C\$1,020의 부양아 공제. 세 번째 이상 아이에게 C\$75를 추가. 공제액은 2명 이상의 부양 아동이 있는 가족의 경우 순수소득이 C\$25,921을 초과할 때 초과분에 대하여 1인당 5%씩 삭감, 1명의 아동이 있는 가족은 이 경우 2.5%를 삭감 저소득 근로계층의 가족을 위해 근로소득 보전금 (Eamed income supplement) 지급
프랑스	적어도 3개월 동안 프랑스에 거주한 가족	20세 미만의 자녀가 적어도 두 명 있어야 하고 최저임금의 55% 미만의 소득	두 자녀까지 각 아동당 684프랑, 셋째 이상의 자녀에게는 876프랑. 세 자녀 이상 가정의 경우 10~16세 아동인 경우 192프랑, 17세 이상 아동에게는 341프랑 추가 지급	임신 5개월에서 3세까지 유이수당: 소득조사자녀(가족) 보조급여. 주거수당, 편부모를 위한 가족보조수당 부모교육수당 자녀 돌봐 줄 사람을 쓸 경우 아동양육급여(육아급여), 특수교육수당, 취학수당
폴란드	전체 주민	16세 미만의 아동 (학생인 경우 20세 미만) 장애자는 제한 없음. 전년도 소득이 평균 임금의 50% 미만인 가정	첫째 및 둘째 자녀: 월 35.30兹로티 셋째 자녀: 월 43.70兹로티 넷째 자녀 이상: 월 54.60兹로티 부양배우자: 월 35.30兹로티	아동질병급여: 월 115.67兹로티 출생급여: 239.78兹로티 배우자가 60세 이상이거나 장애자 혹은 병든 아동을 간호하는 경우 부양배우자 수당. 남편의 경우는 65세 이상인 경우 해당

〈附表 6〉 계속

국가	적용범위	자격조건	지급수준	기타 관련 수당
포르투갈	취업자, 실업자와 연금생활자; 여타 분담금 형태의 혜택을 받지 않는 취업자 중에는 자발적 보험 가능한 경우가 있음.	16세(학생이거나 장애자인 경우 25세) 미만의 아동	수입과 아동의 수와 연령에 따라 수혜금액은 다양함. 수입이 많은 가족인 경우 적용되지 않음.	장애아동을 위한 특별급여. 특별교육수당. 상근급여. 연방보조금. 10세 미만(장애아동인 경우 연령 제한없음)의 아동 병간호를 위한 부모 휴가의 경우 급여 지급
핀란드	1명 이상의 자녀를 둔 모든 주민	17세 미만의 아동	첫째 자녀 월 535 마르크, 둘째 자녀 657마르크, 셋째 자녀 779마르크, 넷째 자녀 901마르크, 다섯째 자녀 이상 1명 늘어날 때마다 각각 1,023마르크 추가	출산수당, 가정보육수당(아이는 3세 미만이어야 함). 주당 30시간 미만 취업하는 부모에게도 가정보육 수당 일부 지급. 재산조사후 보조금 지급
헝가리	1명 이상의 자녀를 둔 주민	16세 미만의 아동(학생인 경우 20세 미만) 장애자는 제한 없음.	첫째: 월 3,800포린트 둘째: 월 4,700포린트 셋째: 월 5,900포린트 장애아: 월 7,500포린트	모성급여
호주	1명 이상의 이동을 둔 주민	16세 미만의 아동(학생이거나 연방학생 보조금을 받지 않으면 18세) 아동(예외 있음)과 부모나 보호자가 반드시 호주에 거주	최소 아동수당(상급은 자산조사 있음): 아동 당 2주에 23.70 호주 달러 넷째 이상은 7.80 호주 달러 추가	출산비 지원, 연금, 기타 지원금 수혜자 및 저임금자가 부양아가 있을 경우 기준에 따라 부양금 지급 및 아동수당 증액지급. 고아연금, 출산수당, 고액가족수당 수혜자는 세제상 혜택

〈附表 7〉 兒童手當의 適用法律, 프로그램 形態, 財源 및 行政管理

국가	적용법률	프로그램 형태	재원부담	행정관리
그리스	최초 및 현행법: 1958	고용관련	피보험자: 수입의 1% 고용주: 임금의 1% 정부: 없음 수혜분담금 부담을 위한 수입상한: 연 7,612,000드라크라	노동부: 총괄감독 인력고용청: 지방사무 소를 통한 수당지급 업무 사회보장청: 분담금 모집
네델란드	최초법: 1926 현행법: 1964 (가족급부금, 1991년 4월부터 중단) 1973 (가계급부금) 1978 (장애아동수당) 1985 (가족보조금) 1986 (최초가족소득 보장금) 1996 (가족세금공제)	보편적 적용	피보험자: 없음. 고용주: 없음. 정부: 전액부담	사회보장감독위: 총괄 감독, 사회보험은행: 수당 지급관리
노르웨이	최초법 및 현행법: 1946	보편적 적용	피보험자: 없음. 고용주: 없음. 정부: 전액부담	보건사회부: 총괄감독 국가보험청: 실무담당 및 지방 사무소 감독 보험청 지방사무소: 지자체 수당 업무담당 및 일선 사무소 감독
뉴질랜드	최초법: 1925 현행법: 1964 (가족급부금, 1991. 4월부터 중단) 1973 (가계급부금) 1978 (장애아동 수당) 1986 (최초가족 소득보장금) 1996 (가족세액 공제)	보편적 적용 및 사회부조의 이중 체계	피보험자: 없음. 고용주: 없음. 정부: 일반계정수입에 서 전액부담	고용소득부: 일선지 역사무소를 통해 수 당행정 국세청: 가족부조행정, 개발가족 세금공제 및 최소가족소득 보장 제도

資料: U. S. Department of Health and Social Services, *Social Security Programs throughout the World*;
Clearinghouse on International Developments in Child Youth and Family Polices, 1999.

〈附表 7〉 계속

국가	적용법률	프로그램 형태	재원부담	행정관리
덴마크	최초법: 1952 현행법: 1986	보편적 적용	피보험자: 없음. 고용주: 없음. 정부: 전액부담	사회부: 총괄감독, 전국차원 시행
독일	최초법: 1954 현행법: 1996	보편적 적용	피보험자: 없음. 고용주: 없음. 정부: 전액부담	재정부: 가족기금명칭 으로 노동청을 통해 관장, 공무원은 별도 관리
룩셈 부르크	최초법: 1947 (취업자) 1959 (자영업자) 현행법: 1977 (출산수당) 1980 (모성수당) 1985 (아동수당) 1986 (취학수당), 1988 (교육수당)	보편적 적용	피보험자: 고용인, 없음. 자영업자: 수입의 0.7% 고용주: 없음. 정부: 전액부담	가정부: 총괄 국가이동수당기금: 수당지급관리
벨기에	최초법: 1930 현행법: 1967, 1969, 1971 (자산조사제도입)	고용관련	피보험자: 없음. 고용주: 없음, 사회보장 예산을 아 동수당형태로 배분 정부: 고용주에 보조 금 지급, 적자보전을 위한 프로그램 운용	보사환경부: 총괄감독 사회보험청 기부금모금 아동수당청: 각 기금간 기부금배분, 아동수 당 지급업무
스페인	최초법: 1938 현행법: 1994	고용관련	피보험자: 사회연금 분 부담 고용주: 사회연금분 부담 정부: 일반세입으로부터 사회보험분을 제외한 나머지 부담	노동사회부: 총괄감독 사회보장청: 재무국에서 지급실무 담당

〈附表 7〉 계속

국가	적용법률	프로그램 형태	재원부담	행정관리
스웨덴	최초 및 현행법: 1947	보편적 적용	피보험자: 없음. 고용주: 없음. 정부: 전액부담	전국사회보험위원회: 중앙업무 담당 지역 및 지방사회보 험위 사무소: 수당관 련 실무담당
스위스	연방최초입법(현행) 1952(농업부문만 규정) 각주: 1943 이후부 터 모든 칸톤에서 법을 제정, 실행	고용관련	정부: 연방과 주정부간 나머지 비용을 분담 피보험자: 없음 고용주: 부문에 따라 분담내용의 차이	연방프로그램: 각 칸 톤의 노인 유가족보 험 기금이 분담금 정 수 및 수당지급 주 정부 프로그램: 공공 및 관인사설 가 족연금기금이 실무, 주 정부는 감독, 고용주는 입금과 함께 수당을 지급하고 과부족액은 기금과 정산
아일랜드	최초법: 1944 (자녀수당) 1984 (가정소득보 조금) 1990 (편부모수당) 현행법: 1933(사회 복지에 관련된 모 든 이전법을 통합)	보편적 적용 및 사회부조의 이중체계	피보험자: 없음. 고용주: 없음. 정부: 전액부담	사회가정부: 수당관리 지급업무는 우체국에 서 담당
영국	최초법: 1945 (아동급부금), 1987 (가족공제) 현행법: 1992 (통합법)	보편적 적용 및 사회부조의 이중체계	피보험자: 없음. 고용주: 없음. 정부: 전액지원	사회보장부, 별도기관 을 통하여 수당업무를 통합관리

〈附表 7〉 계속

국가	적용법률	프로그램 형태	재원부담	행정관리
이태리	최초법: 1937 현행법: 1961, 1965, 1970, 1974, 1980, 1983, 1988	고용관련	피보험자: 없음. 고용주: 임금의 2.48% 정부: 다양한 보조 금, 일일 67,474리라 이상 최저임금 수입 자까지 분담금부담	노동사회부, 재무부: 총괄감독 사회보장청: 중앙이동 수당기금을 통한 실무 담당. 고용자가 직접 근로자에게 수당을 지 급(농업부문은 예외) 하고 과부족액은 사회 보장청과 정산
일본	최초법: 1971 (아동수당) 현행법: 1981, 1985, 1991, 1994, 2000	고용주책임 및 사회보장의 이중체계	피보험자: 없음. 고용주: 수당의 70% (임금의 약 11%) 정부: 취업대상자 국고: 수당의 20%, 현 5%, 시·정 5%	후생성: 아동가정국 통해 총괄. 관련 복지국 보험과 및 사회보장지역지사: 분담금 징수 시군: 수당지급
오스 트리아	최초입법: 1948 현행법: 1967	보편적 적용	피보험자: 없음. 고용주: 임금의 4.5% 정부: 지자체의 총당금 연방소득세수입 중 에서 아동수당 균등 기금 전환분	연방환경, 청소년, 가 정부 행정관리는 이 부의 가정수당 균등기 금에서 담당 고용주(사회 보험기 관 또는 금융기관)가 직접적으로 수령자 에게 지급하고 과부 족분은 균등기금 기 여금에서 정산
체코 공화국	최초법: 1945 현행법: 1995	보편적 적용	피보험인: 없음. 고용주: 없음. 국가: 전액부담	노동사회부: 총괄감독 실무는 지역 사회보장 사무소에서 담당
캐나다	최초법: 1944 현행법: 1998 소득 세법	보편적 적용	피보험인: 없음. 고용주: 없음. 국가: 전액부담	국세청에서 부양이세금 혜택 자격여부를 심사 및 프로그램 관리

〈附表 7〉 계속

국가	적용법률	프로그램 형태	재원부담	행정관리
프랑스	최초법: 1932 현행법: 1946	보편적 적용	피보험인: 없음. 자영업자와 농부 제외 고용주: 임금의 5.4% 정부: 총 재정수입의 1.1%와 상속세의 1%를 아동수당 재원으로 사용	사회부: 총괄감독 국가아동수당기금: 기금 및 재정균형의 조정, 노사 및 가족 관련단체 대표의 3자로 집행부 구성
폴란드	최초법: 1947 현행법: 1998	보편적 적용 자산조사	피보험자: 없음. 고용주: 없음. 정부: 전액 부담	노동사회정책부: 총괄 감독 농림부: 농부의 수당 총괄 사회보험청: 51개 지부를 통해 행정실무
포르투갈	최초법: 1942 현행법: 1980, 1997	고용관련	피보험자: 수입의 11% 고용주: 임금의 23.75% 정부: 아동수당에 사회연금과 의료보험 수입의 2.8% 할당	노동사회부: 총괄감독 사회보장청 재무국에서 지급 실무담당
핀란드	최초법: 1948 현행법: 1992, 1996 (가정육아수당)	보편적 적용	피보험자: 없음. 고용주: 없음. 정부: 전액부담	사회부: 총괄감독 사회보장청: 가정수당 실무담당
헝가리	최초법: 1938 현행법: 1998	보편적 적용	피보험자: 없음. 고용주: 없음. 정부: 전액부담	사회가정부: 총괄감독 국립건강보험기금에서 급여행정 담당
호주	최초입법: 1941 (아동수당) 현행법: 1991 (고아연금), 1996 (가족세금환급제), 1997 (부양비환급제, 출산, 면역수당), 1998 (아동수당)	보편적 적용 및 사회부조제도의 이중 체제	피보험자: 없음. 고용주: 없음. 정부: 일반세입에서 전액충당	가정사회부: 총괄감독 실무: 각종 민원봉사 실(customer service center)과 지방사무소 에서 행정실무