

아동빈곤에 대한 소고: EU보고서를 중심으로

A Report on Child Poverty in the EU

김태완 한국보건사회연구원 부연구위원

1. 들어가며

아동은 국가의 미래를 책임지고, 지속적 발전과 성장을 위해 중요하다는 점에서 보호와 관심이 필요한 계층이라 할 수 있다. 특히, 빈곤가구의 아동들은 건강상태, 영양, 교육, 부모의 관심 등에서 취약하며, 교육에서의 관심과 지원 부족은 장기적으로 빈곤가구 아동들의 인적자본 축적을 어렵게 할 수 있다. 또한 인적자본 축적의 취약성은 빈곤가구 아동들이 빈곤에서 벗어나 더 나은 생활을 유지할 수 있는 것을 방해한다는 점에서 정부의 적극적 관심과 지원이 필요한 부문이라 할 수 있다.

그 동안 우리나라의 경우 아동빈곤은 다른 대상(노인빈곤, 근로빈곤 등)들에 비해 많은 관심을 가지지 않았으며, 아동빈곤에 대한 연구도 최근 들어 이루어지고 있다¹⁾. 주로 아동빈곤을

위한 정책 역시 모부자가정의 아동, 조손가구의 아동들에 대한 대책과 지원이 주를 이루고 있으며, 분석도 이들 가구를 대상으로 이루어지고 있다. 따라서 향후 경제발전과 국가의 지속적 성장을 위해 아동에 대한 투자가 적극적으로 이루어질 필요가 있으며, 아동빈곤에 대한 관심과 연구 역시 매우 필요한 분야라 할 수 있다.

위와 같은 점에서 본 고에서는 2008년에 발간된 EU보고서를 통해 유럽국가들의 아동빈곤 실태와 아동빈곤율의 측정과 분석의 관점에서 살펴보고자 한다.

2. EU²⁾의 아동빈곤실태

EU 27개 국가들의 전인구의 평균빈곤율 수준은 16%수준이지만 아동빈곤율은 19%(약 19

1) 류연구·최현수(2003), 「우리나라 아동빈곤율 수준과 변화경향」, 『아동복지학』16, 김미숙·배화옥(2007), 「한국 아동빈곤율수준과 아동빈곤에 영향을 미치는 요인연구」, 『보건사회연구』 27(1).

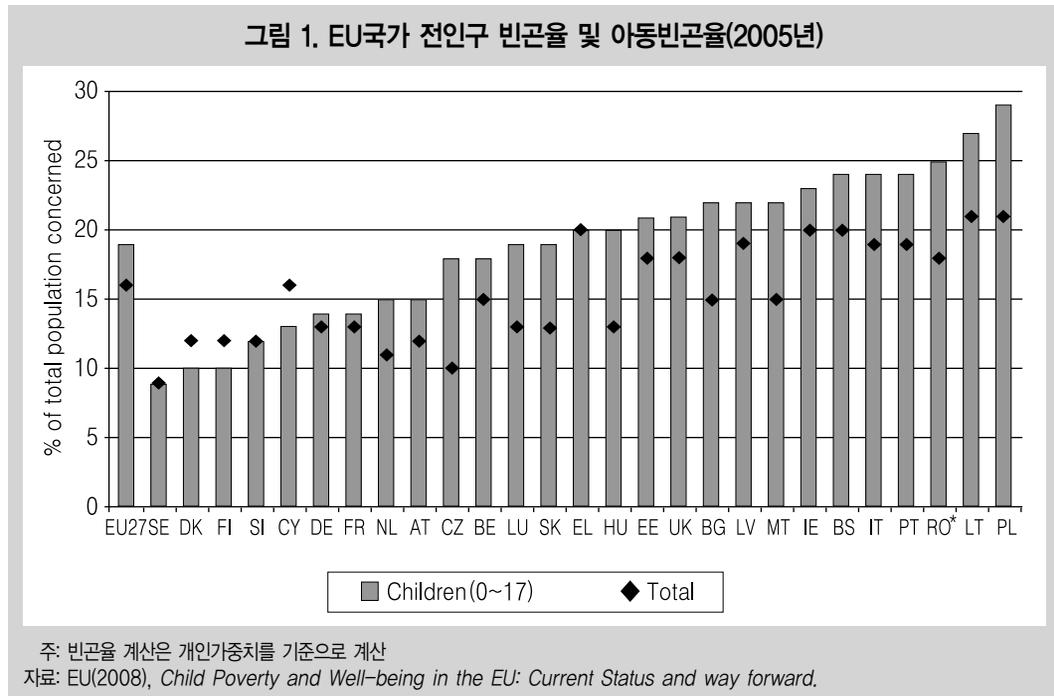
2) EU국가들의 국가명은 약자로 하여 설명하고 있으며, 이를 살펴보면 BE(벨지움), BG(불가리아), CZ(체코), DK(덴마크), DE(독일),

백만명)로 전인구의 빈곤율에 비해 3%p 높은 것으로 나타나고 있다³⁾. 따라서 위와 같은 높은 아동빈곤율을 낮추기 위한 EU국가들 차원에서 노력의 필요함을 동 보고서에서는 강조하고 있다. 국가별로는 폴란드, 리투아니아, 루마니아 등의 동구권국가들의 아동빈곤율이 높았으며, 스웨덴, 덴마크, 핀란드 등 전통적인 북구 복지국가들의 아동빈곤수준이 낮은 것으로 나타

났다. 전인구의 빈곤율이 높은 국가들의 아동빈곤율 역시 높은 것으로 나타나고 있으며 전체적으로 전인구 빈곤율에 비해 아동빈곤율이 높게 나타나는데 있는데 북구국가들과 사이프러스의 경우에는 아동빈곤율에 비해 전인구의 비율이 더 높은 것으로 분석되고 있다⁴⁾.

1990년대 중반에서 2000년 초반까지 아동빈곤율 수준이 서로 다른 15개국가들의 아동빈곤

그림 1. EU국가 전인구 빈곤율 및 아동빈곤율(2005년)



EE(에스토니아), IE(아일랜드), EL(그리스), ES(스페인), FR(프랑스), IT(이탈리아), CY(사이프러스), LV(라트비아), LT(리투아니아), LU(룩셈부르크), HU(헝가리), MT(말타), NL(네덜란드), AT(오스트리아), PL(폴란드), PT(포르투갈), RO(루마니아), SI(슬로베니아), SK(슬로바키아), FI(핀란드), SE(스웨덴), UK(영국)이다(EU, 2008).

3) EU보고서의 빈곤측정기준은 개인소득을 기준으로 하고 있으며, 소득은 총소득을 OECD수정균등화방식(첫번째 성인인 1, 기타 성인인 0.5, 14세 이하의 아동은 0.3)을 이용한 균등화된 소득을 기준으로 하고 있다. 빈곤선은 중위소득 60%로 하여 빈곤지수를 산정하였다(EU, 2008).

4) 우리나라의 아동빈곤은 2003년 13.7%(경상소득, 중위소득 50%, 2인가구 이상)에서 2008년에는 12.6%까지 감소한 것으로 나타나고 있다. 동기간 전가구의 빈곤율이 2003년 14.7%에서 2008년 15.0%으로 증가한 것과 대비된다고 할 수 있다(김태완 외(2009), 『2009년 빈곤통계연보』, 연구 2009-26-6, 한국보건사회연구원).

을 추이를 보면 1990년 중반과 2000년 초반 대부분 국가들의 빈곤수준은 크게 개선된 점을 발견할 수 없다. 오히려 일부국가들(핀란드, 네덜란드, 룩셈부르크, 포르투갈)의 경우에는 빈곤수준이 더 올라간 것을 볼 수 있다. 특히 핀란드의 경우에는 5%의 아동빈곤율이 9%까지 올라가

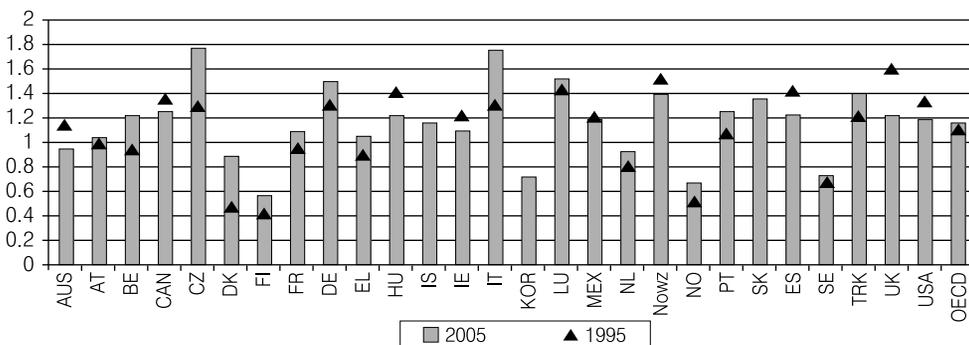
매우 크게 증가한 것을 알 수 있다(동 기간 핀란드의 불평등 역시 증가한 것으로 보고, EU (2008)). 반면에 영국의 경우에는 1990년대말 아동빈곤율이 29%까지 증가하였지만 이후 아동빈곤을 낮추기 위한 정부의 노력으로 인해 아동빈곤율이 23%까지 감소한 것으로 분석되었다⁵⁾.

표 1. 아동빈곤율 추세(1996~2001)

(단위: %)

구분		1996	1997	1998	1999	2000	2001
EU 15		19	19	19	19	20	20
아동빈곤율<10%	핀란드	5	5	5	7	6	9
	덴마크	-	6	-	7	-	7
	스웨덴	-	7	-	7	-	7
10%<아동빈곤율<20%	벨지움	15	14	13	12	11	12
	독일	15	15	13	13	13	14
	네덜란드	14	13	14	14	17	17
	오스트리아	18	15	15	14	12	13
	프랑스	16	16	16	17	18	16
	그리스	19	18	17	17	19	18
	룩셈부르크	14	16	20	19	18	18

5) OECD 주요국가들의 1995년과 2005년 사이 아동빈곤율(중위소득 50%기준)의 변화를 살펴보면, 영국, 뉴질랜드, 헝가리, 캐나다, 호주는 동기간 아동빈곤이 개선된 것으로 나타나고 있는 반면에 체코, 이탈리아, 덴마크 등은 아동빈곤율이 더 악화된 것으로 나타나고 있다.



자료: EU(2008), *Child Poverty and Well-being in the EU: Current Status and way forward*.

〈표 5〉 계속

구분		1996	1997	1998	1999	2000	2001
아동빈곤율)20%	이탈리아	24	23	21	22	25	25
	아일랜드	27	25	23	21	22	26
	스웨덴	23	26	24	25	25	26
	포르투갈	23	25	26	26	26	27
	영국	25	27	29	29	27	23

자료: EU(2008), *Child Poverty and Well-being in the EU: Current Status and way forward*.

아동가구 유형별로 구분하여 살펴보면 아동 빈곤율의 차이가 어떻게 나타나는가? [그림 2]는 전체 아동빈곤율과, 모부자가구(lone parents)의 아동빈곤율, 아동이 3명 이상 있는 가구의 아동빈곤율을 보여주고 있다. 일반적으로 알려진 것과 같이 모부자가구의 아동빈곤율이 다른 유형의 아동빈곤율보다 매우 높다는 것을 볼 수 있다. EU 25개 국가의 평균아동빈곤율은 19%이지만 모부자가구의 평균아동빈곤율은 25% 수준으로 평균에 비해 6%p 높게 나타나고 있다. EU국가에서 모부자가구의 아동은 전체 아동의 13%수준이며, 이 중 3명중 1명이 빈곤한 것으로 보고되었다.

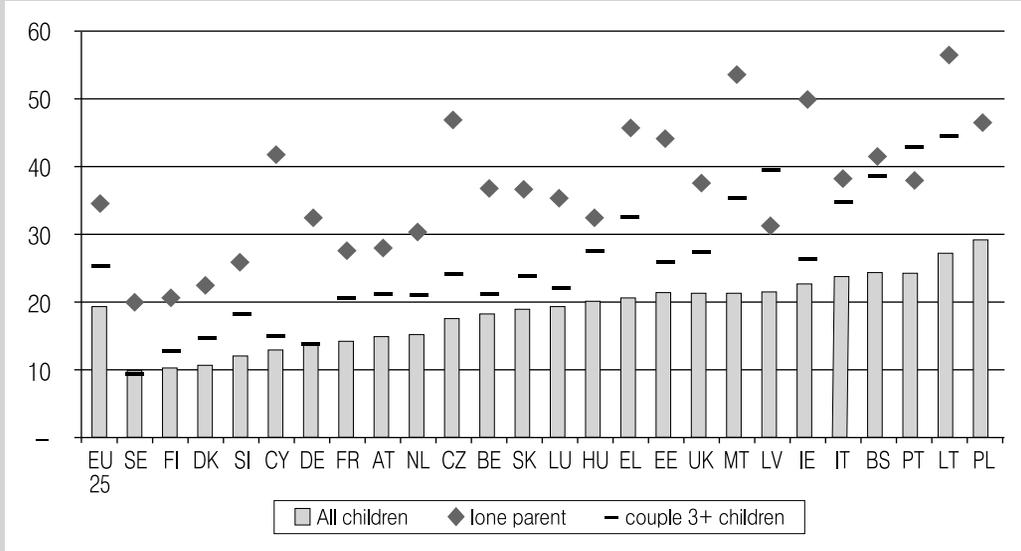
이중 모자가구가 거의 90%에 가까운 것으로 나타나 모자가구의 빈곤취약성이 심각한 것으로 나타나고 있다. 추가적으로 모자가구와 부자가구로 세분하여 보면 부자가구는 22%, 모자가구는 27%로 모자가구가 빈곤한 것으로 분석되었다⁶⁾. EU국가의 또 다른 특징으로는 2000년대 이후 양부모와 같이 살고 있는 아동수가 점차 감소하고, 부 혹은 모와 함께 살고 있는 아동들

이 증가함으로써 향후 아동빈곤율이 개선되기 보다는 악화될수도 있는 문제점을 지니고 있다. 국가별로는 아동빈곤율이 낮은 북구국가들이 모부자가구들의 빈곤율 역시 낮게 나타나고 있지만, 아동빈곤율이 높은 동구권 국가들은 모부자가구의 빈곤율도 높다는 것을 볼 수 있다.

두번째로 아동빈곤율이 높게 나오는 가구유형으로는 가구원수가 많거나 부모의 연령이 낮은 경우 빈곤율이 높은 것으로 분석되고 있다. 즉 그림 3에서 보듯이 모의 연령이 30세 이하인 경우 아동빈곤율이 26%로 가장 높게 나타나고 있으며, 다음으로는 30~39세 사이가 19%로 나타나고 있으며 모의 연령이 낮을수록 빈곤화 가능성이 높다는 것을 확인할 수 있다. 전체적인 모의 연령측면에서는 어머니 연령이 30세 이하인 경우 빈곤화 가능성이 높지만, 모자가구만을 기준으로 할 경우 국가별로 차이가 발생하기도 한다. 모자가구주의 연령을 기준으로 할 경우에는 30대의 모자가구주의 빈곤율이 더 높게 나타나고 있다. 즉 전통적으로 모자가구중 미혼모가구, 남편과의 사별, 이혼 등으로 인해 30대와 40

6) EU보고서중 엑셀자료(EU 홈페이지 참조)

그림 2. 아동가구 유형별 아동빈곤율



자료: EU(2008), *Child Poverty and Well-being in the EU: Current Status and way forward*.

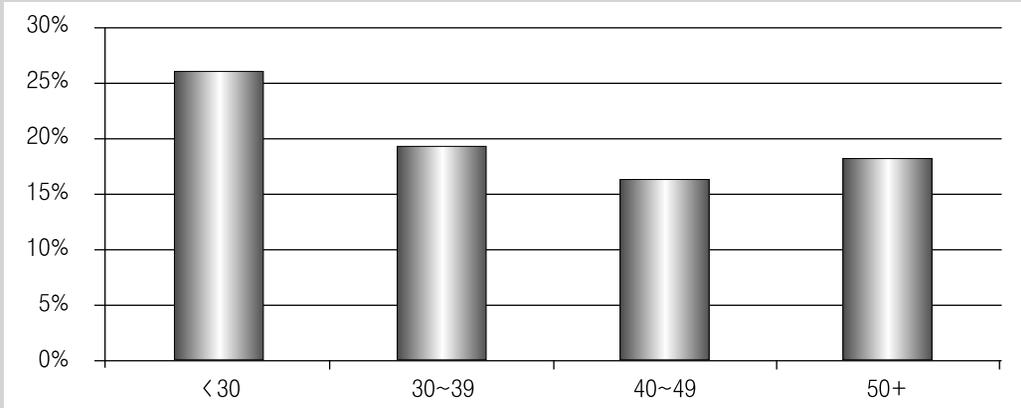
대 모자가구들의 빈곤율(그리스, 체코, 프랑스 등)이 높게 나타나는 경우가 있는 반면에 영국과 아일랜드 모의 연령이 30세 이하인 경우가 모자가구중 4분의 1 이상을 점유하고 있는 것으로 나타나고 있다⁷⁾.

아동빈곤율이 영향을 미치는 주요 원인중의 또 하나는 부모의 노동시장에서 지위라 할 수 있다. 즉 부모가 노동시장에서 충분히 근로활동을 하지 못하거나 비정기적인 소득활동을 할 경우 이들 가구들의 빈곤화 가능성은 높게 되고 아동빈곤율 역시 높게 나타날 개연성이 있다.

EU 25개국가의 가구내 소득원천별 구성비율 통해 살펴보면(EU, 2008), 비빈곤가구의 경우 근로활동을 통한 소득이 전체소득의 71.1%이고 공적이전소득(연금제외)이 7%(가족수당이 1.8%)에 불과한 반면에 빈곤가구의 경우에는 근로소득이 35.1%로 비빈곤가구의 절반수준에 머무르고 있는 것으로 나타났다. 반면에 공적이전소득에 대한 의존율은 28%로 비빈곤가구보다 3배정도 높은 것으로 나타났다. 이를 아동이 있는 비빈곤가구와 빈곤가구로 구분시 아동이 있는 비빈곤가구는 근로소득이 85.8%, 공적이

7) 김미숙·배화옥(2007)의 연구에 의하면 우리나라 아동빈곤에 미치는 영향으로는 거주지역, 부모의 인구사회학적 특성, 부모 취업 형태 등이 영향을 미치는 것을 분석하고 있다. 특히 농어촌에 거주하는 조손가정이나 부자가정, 자녀가 많은 임시·일용직에 종사하는 저학력 맞벌이부모가정이 극빈층에 속할 확률이 높은 것으로 분석되었다. 또한 자녀가 많은 임시·일용직에 종사하는 저학력의 모자가정이 차상위에 속할 확률이 가장 높다고 분석하고 있다(김미숙·배화옥, 「한국 아동빈곤율수준과 아동빈곤에 영향을 미치는 요인 연구」, 『보건사회연구』, 27권 1호, 한국보건사회연구원, 2007).

그림 3. 모의 연령과 아동빈곤율간의 관계(EU25개국, 2005년)



자료: EU(2008), *Child Poverty and Well-being in the EU: Current Status and way forward*.

전소득이 9% 수준인 반면에 아동이 있는 빈곤 가구는 근로소득이 55.1%, 공적이전소득이 37%(가족수당이 14.8%)로 높게 나타나고 있다.

구체적으로 부모의 근무강도(Work Intensity)⁸⁾를 기준으로 가구내 아동분포를 살펴보면, 일을 전혀 하지 않는 가구의 경우(Not Working)에는 일반가구의 아동보다 빈곤한 가구에 속한 아동의 분포가 높다는 것을 볼 수 있다. 근무가동에 따라 구분시 $0 < WI < 0.5$ 혹은 $0.5 \leq WI < 1$ 인 경우에도 일반가구의 아동분포에 비해 빈곤한 가구의 아동분포가 높게 나타나고 있음을 볼 수 있다. 반면에 근로가능한 개월을 모두 일을 하는 가구에서는 빈곤한 가구에 속한 아동보다 비빈곤한 가구에 속한 아동의 수가 더 높게 나타나고 있어 가구의 근로활동수준에 따라 아동빈곤

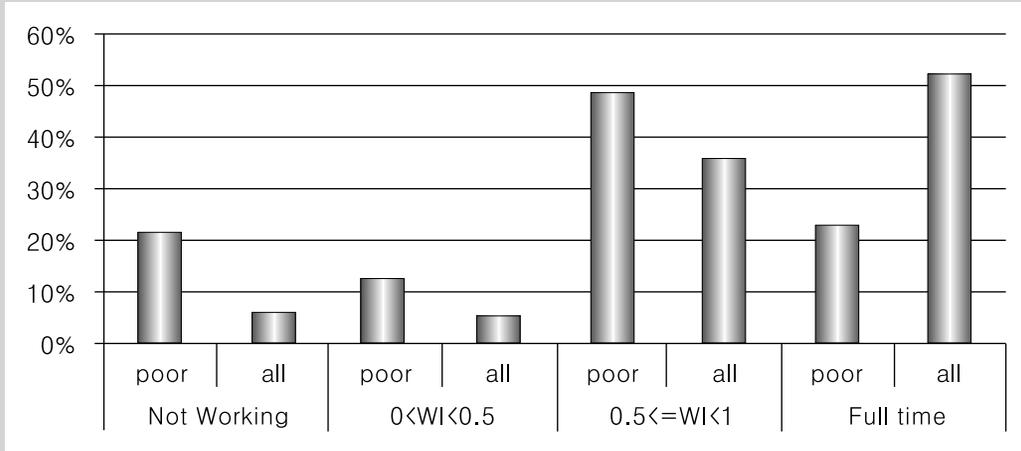
에 미치는 영향이 크다는 것을 확인할 수 있다. 이러한 현상은 부양아동이 있는 경우와 부양아동이 없는 경우로 나누어 분석을 해도 근무강도가 낮을수록 부양아동이 있는 가구의 빈곤화 가능성이 높은 것으로 나타나고 있다.

3. EU의 아동빈곤에 평가와 모니터링

EU보고서에서는 EU차원에서 아동빈곤을 줄이기 위한 구체적인 정책적 대안을 제시하기 보다는 아동빈곤에 대한 중요성을 인식하고 사회적 배제의 측면에서 아동들의 복지를 강화하기 위한 주요 지표들을 설정하고 이를 모니터링하

8) 근무강도(Work Intensity, WI)는 가구내 근로활동이 가능한 연령대의 가구원들이 근로활동에 참여하는 정도를 측정하는 것임. 즉 전체 개월중 근로활동이 가능한 달수를 산정하고 가구내 근로활동이 가능한 가구원이 실제 근로에 참여한 달수로 나눈 것이다. WI는 네가지 범주로 구분하여, 만약 $WI=0$ 이면 근로활동을 전혀 하지 않았다는 것이고, $WI=1$ 은 가구내 일을 할 수 있는 근로능력이자 모두 근로활동이 가능한 개월에 모두 일을 했다는 것이다. $0 < WI < 1$ 은 일을 할 수 있는 달수보다 적게 근로에 참여했다는 것이다.

그림 4. 근무강도에 따른 가구별 아동빈곤(EU25개국, 2005년)



자료: EU(2008), *Child Poverty and Well-being in the EU: Current Status and way forward*.

고 평가하는 것이 중요하다는 것을 지적하고 있다. 여기서는 EU에서 설정한 주요지표들의 내용을 간단히 살펴보고자 한다.

EU 아동빈곤과 복지를 위한 테스크 포스(EU Task Force on Child Poverty and Child Well-being)에서는 7가지 주요 항목을 설정하고 이들에 대한 모니터링과 평가를 통해 아동빈곤 축소와 복지강화를 위한 지표로 활용하고 있다. 7가지 지표로는 경제적 안정 및 물질 상태(Economic Security and Material situation), 주거(housing), 지역환경(local environment), 건강(health), 교육(education), 사회적 관계 및 가족환경(social relationships and family environment), 위험에 대한 노출 및 행동(exposure to risk and risk behaviour)를 두고 있다. 7가지 항목에는 여러 세부지표들이 포함되어 있는데 여기에는 ① EU차원에서 보편적으로 적용되는 지표, ② EU 국가들이 이용할 수 있지만 일부 국가에서만 적

용되고 있는 지표, ③ 국가별 특성에 따라 일부 국가에서만 적용되는 지표들로 구성되어 있다. 7가지 항목중 우리나라에서도 적용될 수 있다고 보이는 주요 지표들을 살펴보고자 한다.

먼저 경제적 안정 및 물질 상태에서는 아동빈곤, 전체빈곤과 아동빈곤과의 차이, 아동의 상대적 빈곤감, 지속적 빈곤위험, 아동이 있는 가구의 빈곤심각성을 담고 있다. 주거와 관련된 항목으로는 주거안정, 주택부족 및 주거공간과 영국과 같이 최저주거기준 이하에서 살고 있는 아동비율을 들 수 있다.

지역환경은 지역에 따른 상대적 박탈정도가 있으며 스코틀랜드의 경우에는 거주지역에서 정부가 제공하고 있는 아동서비스를 받고 있지 못한 아동비율을 별도로 두고 있다. 건강측면에서 시대여명, 유아사망율, 저체중아 출생율 등이 있으며, 국가별로 칼로리가 부족한 3, 6, 12세 아동의 비율(스웨덴), 과체중 아동비율(스웨

덴, 영국, 핀란드) 등이 포함되어 있다. 교육측면에서는 조기 학교퇴학, 15세 이하 아동의 문맹율, 학생과 교사비율 등이 있다. 개별국가별로는 중학교 미진학비율(포르투갈, 루마니아), 독해부족(프랑스), 컴퓨터 혹은 인터넷 사용비율(독일) 등이 있다.

사회관계 및 가족환경에서는 3명 이하의 친구를 둔 아동비율, 아동의 참여비율이 있으며, 여가·문화·학습·육체적 활동 등에 참여하는 학생비율(스코틀랜드)가 있다. 위험에 대한 노출 및 행동 항목에서는 무단결석 혹은 등교거부율, 10대 임신율이 있으며 13~17세 아동 천명 중 출생율(말타, 스웨덴), 알콜 혹은 담배소비 학생비율(영국, 스웨덴 등), 10~24세 사이 자살율(스코틀랜드) 등을 들 수 있다.

EU에서는 위와 같은 주요 지표들을 기초로 EU국가들이 아동빈곤과 아동의 사회적 배제 정도를 모니터링, 평가함으로써 EU국가들의 아동들을 위한 정책에 대해 살펴보고 있다. 궁극적으로 보고서에서는 아동빈곤과 사회적 배제를 낮추기 위한 노력으로 각 개별국가별 노력들이 필요하지만, 국가별 아동빈곤정책에 대한 평가와 정기적으로 아동빈곤에 대한 보고서를 발간하고, 앞에서 설명하고 있는 지표들을 활용하여 아동들의 빈곤위험에 대해 모니터링이 필요함을 강조하고 있다.

대응방안들을 간단히 살펴보았다. EU국가들의 경우 전인구의 평균빈곤율보다도 아동빈곤율이 높게 나타나고 있으며, EU국가 전체적으로는 약 19백만명의 아동들이 빈곤상태에 놓여져 있는 것으로 나타나고 있다. 아동빈곤을 가져오는 주요 요인으로는 혼자 사는 모부자가구의 증가, 가구원수가 많거나, 부모의 연령이 낮고, 노동시장에서의 불안정한 소득활동 등이 아동빈곤의 주요요인으로 지적되고 있다. EU에서는 아동빈곤을 낮추고 아동들의 삶의 질 향상을 위해 EU차원에서 설정된 주요 항목들에 대한 지속적 모니터링과 평가가 필요하다라는 점을 강조하고 있다.

우리나라에서도 최근 아동빈곤에 대한 관심이 높아지고 실태파악과 지원마련을 위한 노력들이 강구되고 있는 실정이다. 위와 같은 측면에서 EU의 아동빈곤 축소를 위한 노력과 실태는 우리나라에 시사하는 바가 있다 할 것이다. 지역적으로 도시지역은 아동의 주변 환경과 모부자가구의 아동방임 등에 대한 관심이 필요하고, 농어촌은 2000년대 들어 결혼이민자들이 증가하였으며, 이들 가구 아동들에 대한 지원과 관심이 필요한 시점이라 할 수 있다.

본 고의 경우 지면상의 한계로 인해 EU 주요 국가들의 아동빈곤에 대한 대처와 정책방안들에 대해 구체적으로 살펴볼 수 없었다는 것을 지적하고 싶다. 본
문
건
복
지

4. 마무리

여기서는 EU의 보고서를 기초로 하여 아동빈곤의 실태와 EU차원에서의 아동빈곤에 대한

부록. EU 주요국가들의 아동빈곤의 정의와 측정기준

지표		정의	구분
EU	빈곤율	(PPS로 조정)균등화된 가처분소득 기준 중위소득 60% 이하의 비율	- 연령별: 0~17; 18~64; 65+ - 성별
	지속적 빈곤율	균등화된 가처분소득 기준 중위소득 60% 이하의 비율로 현재를 포함하여 적어도 3년중 2년 이상 빈곤한 경우	
	상대적 중위 빈곤갭	균등화된 가처분소득 기준 빈곤선과 빈곤선 이하 소득사이의 차이	
오스트리아	절대적, 상대적 아동빈곤율	고정된 빈곤선의 50% 균등화 중위소득의 60%	
핀란드	빈곤율	(PPS로 조정)균등화된 가처분소득 기준 중위소득 60% 이하의 비율	
독일	빈곤율	균등화된 소득 기준 중위소득 50% 이하의 비율 (18세 이하)	연간
	상대소득빈곤	가구형태별 균등화된 소득 기준 중위소득 40, 50, 60% 이하의 비율(18세 이하)	매 5년
아일랜드	지속적 아동빈곤	중위소득 60% 이하 비율과 빈곤 지속 경험	성, 연령, 가구형태 및 경제활동상태 아동은 0~14세
영국	상대적 아동빈곤	주거비용 전후 균등화된 중위소득 50, 60, 70% 이하의 아동빈곤율	
	절대적(특정년도기준) 아동빈곤	1996/97년 실질기준 중위소득 빈곤선 이하 아동수	
	지속적 아동빈곤	중위소득 60, 70% 이하로 4년 중 3년 동안 빈곤 비율	

주: 1) 다른 국가들에 대한 아동빈곤의 정의와 지수는 EU보고서 참조
 자료: EU(2008), *Child Poverty and Well-being in the EU: Current Status and way forward.*