

보건·복지 ISSUE & FOCUS

Korea Institute for Health
and Social Affairs

ISSN 2092-7117
제 202호 (2013-32) 발행일 : 2013. 08. 09

KIHASA 한국보건사회연구원
Korea Institute for Health and Social Affairs

아동가족복지지출 현황과 정책과제

OECD 각국의 아동가족복지지출 수준을 비교한 결과 한국의 지출 수준은 34개국 중 32위를 차지함. 항목별로 보면 아동가족복지지출의 상당부분은 보육분야에 집중되어 있음

아동가족지출을 확대하되, 연령별로 형평성있게 복지사각지대에 있는 아동을 위한 지출이 제고되어야 하고, 일반아동을 대상으로 한 복지의 보편화가 필요함. 아울러 우리나라에서 미도입된 아동가족수당제도의 도입여부에 대한 신중한 검토와 함께 아동복지 수준에 절대적 영향을 주는 서비스 제공인력에 대한 처우 개선 등이 수반되어야 함



김미숙
사회정책연구본부 연구위원

1. 한국과 OECD 국가의 복지지출 비교

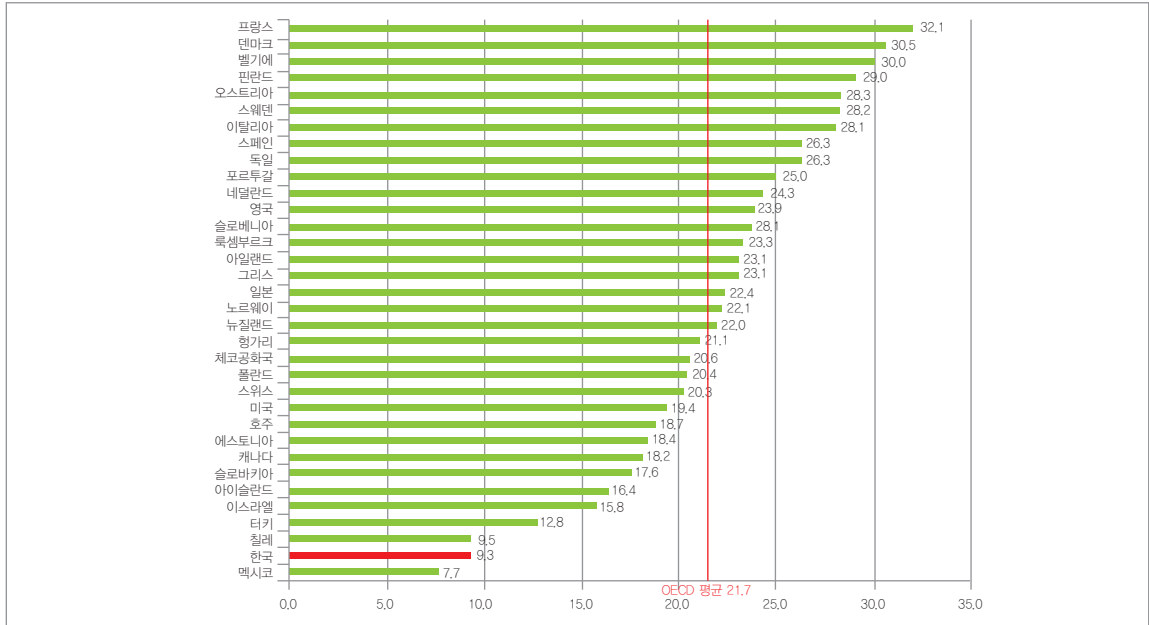
■ 한국과 OECD 국가의 사회복지지출 수준 비교

- OECD국가 34개국의 아동가족복지 지출수준을 파악하기 전에 먼저 OECD 국가의 사회복지지출 수준을 살펴봄
- 사회복지지출(Public Social Expenditure)이란 OECD가 파악하는 사회복지지출 예산 중 하나로 “정부(사회보험기관 포함)에 의해 재원이 조달되고 급여(또는 서비스)가 이루어지는 사회적 지출”임¹⁾
- OECD 기준 공공사회복지지출에는 정부가 국민에게 제공하는 대상별(노인, 장애인 및 아동가족 등) 및 영역별(보건, 적극적 노동시장, 실업, 주거 등) 사회복지급여와 서비스로 인한 지출 등이 포함됨
 - [그림 1]에 제시된 바와 같이, 2012년도 기준 OECD 국가의 GDP 대비 공공사회복지지출은 평균 21.7%임
 - 사회복지지출 비중이 가장 많은 국가는 프랑스(32.1%)이었고, 최저인 국가는 멕시코(7.7%)임
 - 주로 북유럽 및 서구유럽국가들이 공공사회복지지출 비중이 높은 편인 반면, 한국과 남미, 터키 등은 비중이 낮은 편임

1) 고경환·강지원·정영애·임완섭(2011). 정부의 사회복지재정 DB구축에 관한 연구(5차년도): 복지수요와 사회복지 재정에 관한 연구. 한국보건사회연구원. p. 52

- 한국은 9.3%로 순위로 보면 OECD 전체 34개국 중 33위로 멕시코 다음으로 지출이 낮음
- 한국의 복지지출은 OECD평균의 절반에도 못 미치는 낮은 수준이며, 최고수준인 프랑스의 3.5분의 1에 불과하고, 복지지출 수준이 낮은 미국(19.4%)이나 일본(22.4%)의 2분의 1 수준에 불과한 상태임

[그림 1] OECD 국가 GDP 대비 사회복지지출 수준(2012년) (단위: %)



자료: OECD(2012). OECD Social Expenditure Database, <http://stats.oecd.org>

■ 한국과 OECD 국가의 아동가족복지지출 비교

○ OECD 국가의 평균 아동가족복지지출 수준은 2009년 현재 GDP 대비 2.3%임(그림 2 참조)

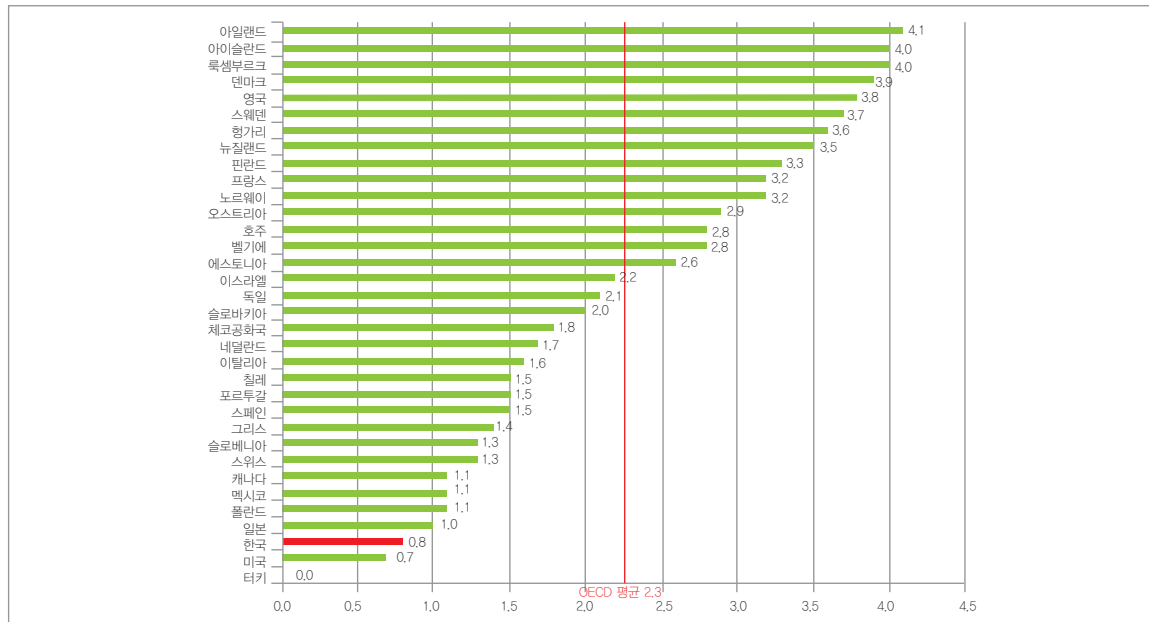
- 아동가족복지지출이 GDP의 3% 이상으로 높은 국가는 영국 3.85%, 스웨덴 3.7%, 노르웨이 3.2%, 뉴질랜드 3.5%, 룩셈부르크 4.0%, 아일랜드 4.1%, 아이슬란드 4.0%, 헝가리 3.6%, 프랑스 3.2%, 핀란드 3.3%, 덴마크 3.9% 등과 같은 대부분의 노르딕국가와 일부 다른 국가들임
- 지출수준이 평균 주위에 있는 국가로는 슬로바키아 2.0% 이스라엘 2.2%, 독일 2.1%, 에스토니아 2.6%, 벨기에 2.8%, 오스트리아 2.9%, 호주 2.8% 등임
- 대부분의 자유주의 국가와 남유럽국가들은 아동가족복지지출 수준이 낮은 편임. 여기에는 미국 0.7%, 일본 1.0%, 캐나다 1.1% 등의 자유주의 국가들과, 스위스 1.3%, 네덜란드 1.7% 등의 보수주의국가, 그리고 남유럽국가인 스페인 1.5%, 포르투갈 1.5%, 이태리 1.6%, 그리스 1.4% 등이 포함됨
- 한편 대부분의 동유럽국가의 아동가족복지지출 수준도 낮은 편임. 여기에는 슬로베니아 1.3%, 폴란드 1.1% 등이 포함됨. 특이하게 헝가리는 지출 수준이 3.6%로 매우 높은 편임

○ 한국은 아동가족복지지출이 전무한 터키(0.0%)와 미국(0.7%) 다음으로 지출이 낮은 0.8%로 34개국 중 32위를 차지하고 있음

- 이는 OECD 평균의 3분의 1수준이며, 최대지출국인 아일랜드(4.1%)의 4.5분의 1정도인 상황으로 지출 규모가 매우 낮음을 알 수 있음

[그림 2] OECD 국가 GDP 대비 아동가족복지지출 수준(2009년)

(단위: %)



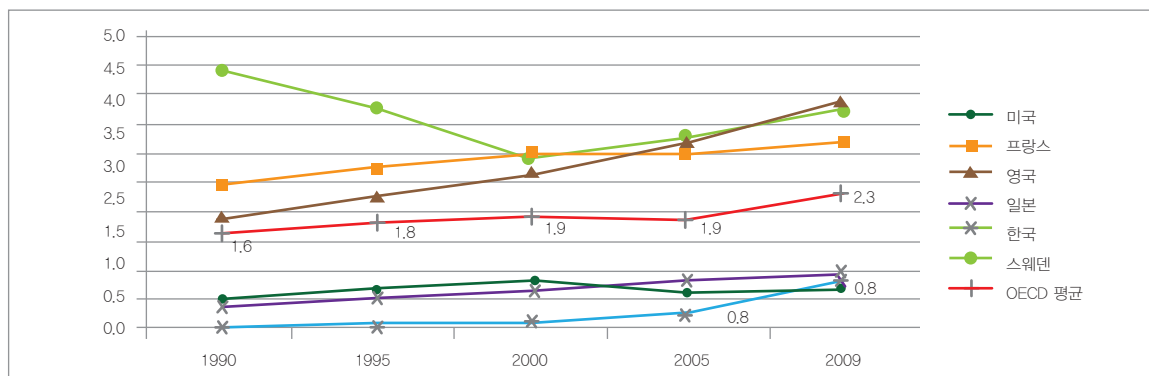
자료: OECD(2012), OECD Social Expenditure Database, <http://stats.oecd.org>

■ 한국과 주요국의 아동가족복지지출 추이비교

○ OECD 주요국인 프랑스, 영국, 일본, 스웨덴과 우리나라와의 아동가족복지지출 추이를 살펴봄(그림 3 참조)

- 지난 20년간 아동가족복지지출은 스웨덴과 미국의 경우는 감소하거나 현상을 유지하였고, 프랑스, 영국은 상당히 증가하였고, 일본은 약간의 미미한 증가를 보임. 한국도 증가의 추세이기는 하지만, 비율이 매우 낮은 상황임
- OECD 평균은 1990년 1.6%에서 2009년 2.3%로 증가하였고, 특히 2005년 이후 0.4%p나 증가함

[그림 3] 한국과 OECD 주요국의 GDP 대비 아동가족복지지출 추이(1990~2009년)



자료: OECD(2012), OECD Social Expenditure Database, <http://stats.oecd.org>

■ 아동가족지출의 세부항목의 구조 비교(그림 4 참조)

○ 전반적으로 OECD 선진국의 아동가족복지지출은 아동가족수당과 육아휴직, 보육 등에 치중됨

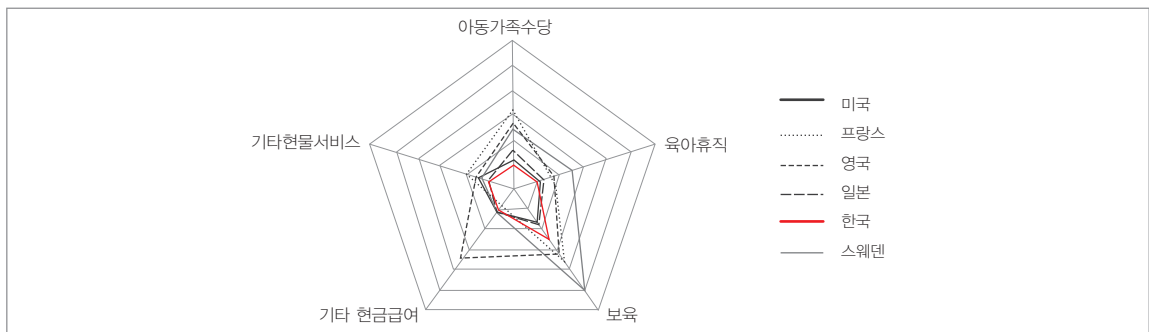
- 프랑스는 아동가족수당의 비중이 많은 편이고, 스웨덴은 보육서비스에 지출을 많이 함
- 영국은 현금과 현금분야에서 모두 많은 비중의 지출을 하고 있음

- 전반적으로 프랑스, 영국 및 스웨덴과 같은 복지 선진국은 수당과 육아휴직 및 보육이 균형적임. 일본은 규모가 작은 편이었고 미국은 규모도 작으며 특히 현물서비스에 치중

○ 한국은 모든 국가 중 지출규모가 가장 낮았으며, 현물서비스에 치중함

- 특히 보육서비스에 가장 많은 지출을 함. 한국은 전반적으로(보육제외) 아동복지와 관련해 국가가 중심이 되어 역할을 하기보다는 가족이나 개인이 사회안전망으로 기능하고 책임을 두고 있음

[그림 4] OECD 주요국의 GDP 대비 아동가족복지 항목별 지출 구조 비교(2009년) (단위: %)



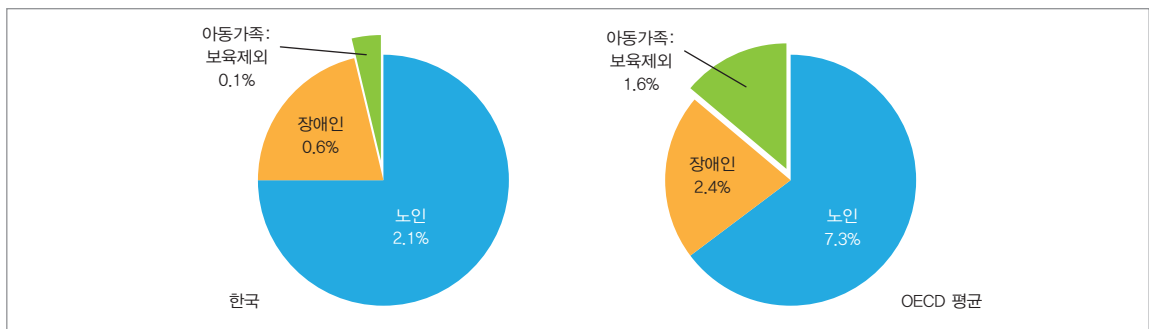
주: 각 영역별 지출수준이 낮은 한국의 지출을 보다 가시적으로 나타내기 위하여 최소값을 -0.5%로 설정함.
 자료: OECD(2012). OECD Social Expenditure Database, <http://stats.oecd.org>

■ 다른 대상과의 복지 지출 비중 비교

○ 노인, 장애인과 아동가족복지예산을 비교해 보았음(그림 5 참조)

- 보육을 제외한 아동가족복지지출과 장애인 및 노인분야의 비중을 살펴보면, OECD 평균 아동가족복지지출은 장애인분야의 66.7%, 노인분야의 21.9% 수준인데 비해, 한국의 아동가족복지지출은 장애인분야의 16.7%, 노인분야의 4.8% 수준에 불과하여, 보육을 제외한 아동가족분야 지출은 타 분야 지출보다 상당히 낮은 수준임
- OECD 국가와 비교했을 때 우리나라의 노인과 장애인 분야 지출은 3~4배가 적은 반면, 아동가족분야 지출은 16배 적은 상황이어서 가장 취약한 상황임을 알 수 있음

[그림 5] 보육을 제외한 아동가족복지지출과 타 분야 지출 비중(2009년) (단위: GDP 대비 비율)



자료: OECD(2012). OECD Social Expenditure Database, <http://stats.oecd.org>

■ 주요국과 1인당 아동가족복지지출 수준 비교

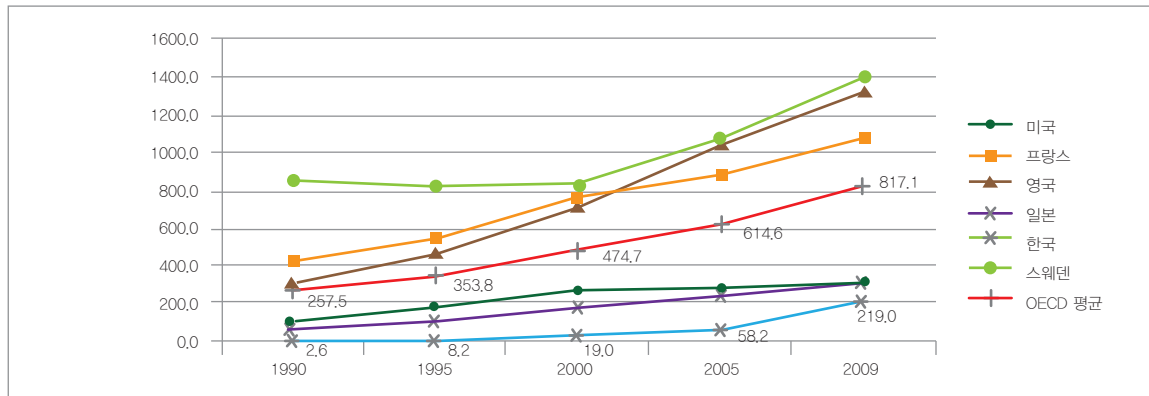
○ 국민 1인당 아동가족복지지출 수준의 변화 추이를 살펴봄(그림 6 참조)

- 지출수준이 가장 높은 스웨덴은 1인당 아동가족복지지출이 2000년 800달러에서 2009년 1,400달러까지 증가하였고, 영국과 프랑스는 1990년 300~400달러 수준에서 2009년 1,100~1,300달러 수준으로 지속적으로 증가함

- OECD 전체 평균은 1990년 257.5달러에서 2009년 817.1달러로 지속적으로 증가하여 2009년을 기준으로 했을 때 한국의 219.0달러의 4배 수준에 달하고 있음
- 한국은 1990년 2달러에서 2000년까지 19달러 이하의 수준이었으나, 2005년 58.2달러, 2009년 219달러로 최근 들어 성장세를 보이고 있음. 이러한 성장에도 불구하고 주요 선진국과 비교했을 때, 우리나라의 1인당 아동가족복지지출액은 매우 적은 액수임

[그림 6] OECD 주요국의 국민 1인당 아동가족복지지출 수준(1990~2009년)

(단위: at current prices and current PPPs, US dollars)



자료: OECD(2012). OECD Social Expenditure Database, <http://stats.oecd.org>

■ 주요국과의 아동복지지출 항목비교

○ 자유주의 복지국가인 미국, 영국, 일본 등 주요국과 아동복지지출항목을 비교하여 살펴봄(표 1 참조)

- 그 결과 3국가의 경우 아동복지가 일반아동을 위한 서비스가 상당히 포함되어 있는 반면, 우리나라의 경우는 복지가 저소득층 중심의 편향적임을 알 수 있음. 우리나라의 아동복지예산의 90% 이상이 저소득층 대상인 반면, 미국은 77%, 영국 58%, 일본 11%임

<표 1> 주요국의 아동복지항목

	미국	영국	일본	한국
일반아동지원 항목	- 사회서비스 - 가정위탁	- 아동수당 - 청소년사범 지원	- 아동수당 - 보육서비스 - 방과후 대책 - 모자보건의료대책 - 육아휴직	- 아동권리 - 실종아동찾기 - 학대아동 지원 - 보육서비스 - 육아휴직
빈곤아동 예산 항목	- TANF - Head Start - 아동지원 - 아동보호 - 건강영양지원	- Sure Start - 가정위탁 - 가사지원 - 아동보호 - 가족지원 - 청소년 사회서비스	- 한부모가족지원 - 요보호아동 대책	- 생활시설 - 입양 - 가정위탁 - 아동발달지원계좌 - 방과후 활동지원 - 드림스타트
아동복지예산 대비 빈곤아동예산비중(%)	77.0	58.2 (아동수당 제외비율)	10.9	93.6 (보육제외 비율)
담당부처	Department of Health and Human Services	Department of Education	후생노동성	보건복지부
비고		청소년사업 포함	육아휴직 및 보육포함	청소년사업 미포함

자료: DHS, 아동복지예산, 영국 교육부, 아동분야 예산, 일본후생노동성, 예산, (한국보건사회연구원 추계지임)

2. 한국의 아동복지예산 실태

■ 아동정책 예산변화

○ 중앙정부의 아동정책 예산(보육제외)은 2007년 695억원에서 2012년에는 2,084억원으로 3배 증가함

- 반면 동일 기간에 4.3배나 증가한 우리나라 사회복지 예산에 비해서 아동정책 예산은 미미하게 증가하였음을 알 수 있음

○ 지방정부 예산(보육포함)은 재원 대상별로 차이가 남(표 2 참조)

- 영유아는 국비가 가장 많은 41.2%이었고, 아동은 시도비가 가장 많은 36.5%이고, 청소년은 시군구비가 가장 많은 76.3%임
- 노인은 국비가 52.2%로 가장 많았고, 장애인은 국비, 시도비, 시군구비가 거의 유사한 수준임
- 국비의 비중이 높은 영유아 및 노인은 주로 국가 차원에서 복지를 다루고 있는 것으로 파악되고, 아동은 시도가, 청소년은 시군구가 중점적으로 재원을 마련하여 정책을 시행함

〈표 2〉 재원별 지방정부의 아동청소년 평균예산(2010년)

(단위: 천원, %)

	2010							
	국비	백분율	시도비	백분율	시군구비	백분율	계	백분율
전체 평균	25,424,102	43.7	13,630,647	23.5	19,063,978	32.8	58,118,727	100.0
영유아	8,804,874	41.2	5,828,559	27.3	6,740,073	31.5	21,373,506	100.0
아동	999,158	28.8	1,265,438	36.5	1,203,214	34.7	3,467,810	100.0
청소년	246,395	17.9	81,327	5.9	1,052,549	76.3	1,380,271	100.0
노인	13,136,210	52.2	4,022,286	16.0	8,009,986	31.8	25,168,482	100.0
장애인	2,237,465	33.3	2,433,037	36.2	2,058,156	30.6	6,728,658	100.0

자료: 한국보건사회연구원, 사회복지재정DB에서 재분석.

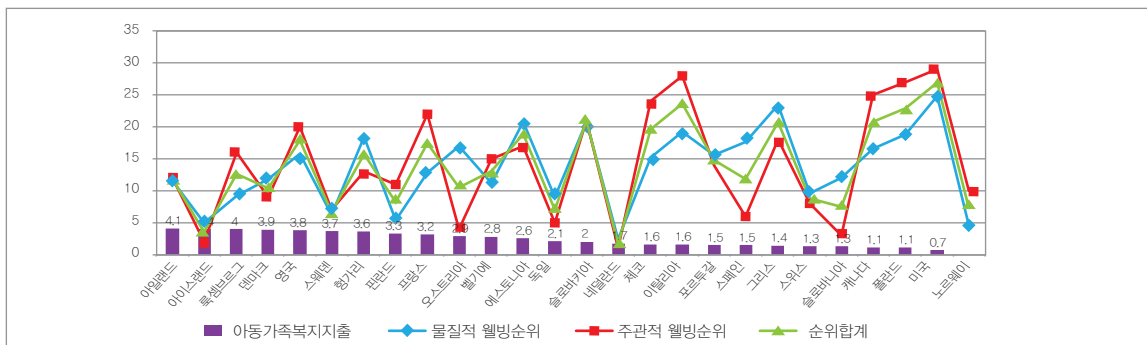
■ 아동가족복지지출과 아동의 웰빙 추이

○ 아동복지지출(보육포함)과 아동의 웰빙과의 변화추이를 [그림 5]에서 살펴봄

- 아동복지지출이 많은 국가의 웰빙순위가 선두집단에 있음. 국가로는 아일랜드, 아이스랜드, 룩셈부르크 등임
- 반면 아동가족복지지출이 적은 미국, 캐나다, 이태리, 그리스 등은 아동의 웰빙 순위가 뒤쳐져 있음. 한국은 자료의 미제출로 제시되지 못함

[그림 7] OECD 주요국의 아동웰빙수준 비교

(단위: 위, %)



자료: OECD(2012), OECD Social Expenditure Database, <http://stats.oecd.org>.

Bradshaw, Jonathan, Bruno Martorano, Luisa Natali, and Chris de Neubourg (2013). Children's Subjective Well-being in Rich Countries. UNICEF
UNICEF(2013). Child Well-being in rich countries: A comparative overview

■ 아동가족복지지출과 아동의 웰빙과의 상관관계

- 아동가족복지지출과 아동의 웰빙과의 상관관계를 살펴본 결과, 복지지출과 물질적 웰빙 및 전체 웰빙 간 유의한 상관관계가 있음. 아동가족복지지출과 주관적 웰빙순위 간의 관계는 유의하지 않음
 - 아동가족복지지출이 많을수록 물질적 웰빙의 순위가 좋음. 반면 주관적 웰빙은 복지지출과 유관하지 않음. 즉 복지지출의 증가를 통해서도 외형적인 상태의 개선만 이룰 수 있음. 아동의 주관적 복지의 제고는 다른 요인의 개선을 통해 가능함. 우리나라 아동의 주관적 웰빙상태는 OECD 국가 중 최하위로 이에 대한 대응책이 시급히 요구됨

〈표 3〉 아동가족복지지출(보육포함)과 아동의 웰빙과의 상관관계

	물질적 웰빙 순위	주관적 웰빙 순위	전체 웰빙 순위	아동가족복지지출
물질적 웰빙 순위	1.000			
주관적 웰빙 순위	0.660**	1.000		
전체 웰빙 순위 (물질 + 주관적 웰빙)	0.878**	0.939**	1.000	
아동가족복지지출	-0.448*	-0.318	-0.405*	1.000

주: *p<.05, **p<.01 / 물질적 웰빙에는 material well-being, health and safety, education, behaviours and risks, housing and environment가 포함됨.
 자료: UNICEF(2013). Child Well-being in rich countries: A comparative overview, Bradshaw, Jonathan, Bruno Martorano, Luisa Natali, and Chris de Neubourg (2013). Children's Subjective Well-being in Rich Countries, UNICEF, UNICEF:OECD(2013). OECD SOCX database

○ 아동가족복지지출과 아동빈곤율의 관계는 유의함

- 아동가족복지지출이 많을수록 아동빈곤율이 감소함
- 아동가족복지지출 항목별로 나누었을 때, 아동가족수당(현금급여)은 아동빈곤율과의 관계가 유의하지 않으며, 육아휴직급여 및 보육가사서비스는 유의함. 즉 현금급여가 많을수록 아동빈곤율은 낮음

〈표 4〉 아동가족복지지출과 아동빈곤율과의 상관관계

	아동빈곤율	아동가족지출	아동가족수당	육아휴직급여	보육가사서비스
아동빈곤율	1.000				
아동가족지출	-0.574**	1.000			
아동가족수당	-0.304	0.718**	1.000		
육아휴직급여	-0.476**	0.389*	-0.028	1.000	
보육가사서비스	-0.504**	0.689**	0.165	0.258	1.000

주: *p<.05, **p<.01
 자료: 아동빈곤율(중위소득 50%, 2008년)은 OECD Family Database 참조.
http://www.oecd.org/단/socialpoliciesanddata/oecdfamilydatabase.htm#child_outcome
 아동가족복지지출 및 세부 지출(2009년)은 OECD Social Expenditure Database 참조

3. 정책과제

■ 연령별 복지지출의 형평성 제고

- 아동의 발달단계별 예산은 매우 불균형하게 영유아 보육지원에 집중되어 있으므로, 앞으로는 학령기 아동과 청소년에 대한 예산지원을 확대해야 함
- 한국보건사회연구원이 실시한 전문가 대상 조사에 의하면 적정 아동가족복지지출 수준은 GDP 대비 1.8%인 것으로 파악됨. 이는 현재의 0.8%보다 1%p 더 확대하자는 것임
- 아동청소년의 예산은 아동의 발달단계와 상관없이 지자체의 재정에 의존하고 있으므로 시도 및 시군구 등의 지자체는 아동복지예산 확충을 위해서 노력해야 함. 이와 더불어 국고보조금 비율을 제고할 필요가 있음

○ 아동청소년복지재정을 확대하고 재정의 안정성과 지속성을 확보할 수 있는 방안 마련을 위해서 아동청소년의 삶의 질과 복지투입의 성과를 분석하여 예산 확충의 필요성을 부각시키도록 함

- 보육예산의 경우는 저출산 및 인구고령화로 인해서 예산의 대폭적인 확대가 있었으나, 아동 및 청소년은 복지의 사각지대로 여전히 남아있음. 아동 및 청소년은 우리 사회의 미래이고, 인구고령화의 부담을 뒷받침할 세대이므로 사회적인 지원과 복지확충이 매우 시급하게 요청됨

■ 아동수당 대비 현물지원의 효과성에 대한 비교 필요

○ 우리나라 아동가족복지지출은 과도하게 현물에 치중되어 있음

- 아동수당제도는 미국과 일부 아프리카 국가를 제외한 세계 90여개국가에서 도입한 제도임. 이는 또한 보편적 아동복지를 실시할 수 있는 방법으로 도입하자는 주장이 팽배함
- 그러나 이는 재원이 상당히 소요되는 정책임. 한국보건사회연구원 추계에 의하면 18세 미만 모든 아동 9.8백만명의 아동에게 월 10만원을 제공했을 때 연간 소요되는 재원은 11.8조원이나 됨²⁾. 따라서 이 제도의 도입 전에 효과성에 대한 고민이 필요함
- 더구나 아동가족수당과 아동빈곤율과의 관계는 유의하지 않은 점을 염두에 두어 아동의 삶의 질 제고를 위해서 현금형태보다는 현물형태의 지원 방안이 검토되어야 함
- 특히 우리나라의 아동복지지원은 주로 저소득층 아동의 방과후 지원, 가정외 보호 등에 집중되어 있는 점을 염두에 두고, 일반아동을 위한 현물지원방안을 고려해 보도록 해야 함
- 이를 위해 방과후 방치되고 있는 일반 맞벌이가정 아동을 위한 지원, 지역사회 아동의 보호체계 확충 등과 같은 복지가 가장 필요로 하는 분야에 대한 지원을 고려해 볼 수 있을 것임
- 우리나라 아동의 주관적 웰빙이 OECD 국가 중 최저임을 고려하여 이를 제고할 수 있는 방안을 마련해야 함. 예를 들어 학업스트레스 완화, 지역사회의 아동의 방과후 활동 지원, 지역사회 아동의 여가활동 지원 시스템 구축 등이 있음

■ 아동복지 전문인력 인건비 지원 필요

○ 한국보건사회연구원 분석결과에 의하면 아동복지시설 종사자의 월평균 급여는 160만원으로 공무원 230만원, 사회복지시설 종사자 230만원에 비해 적음³⁾

- 따라서 아동복지의 질은 전문인력의 질에 달려있음을 염두에 두어, 아동복지시설 종사자의 기본급과 각종 수당을 상향조정해야 함
- 즉, 아동가족복지지출의 일부를 아동복지전문인력의 인건비 지원제고에 두도록 하자는 것임
- 아울러 복지인력 1인당 담당아동수를 하향 조정하여 질적인 아동서비스가 담보되도록 해야 함. 2010년 현재 초등학교 교원 1인당 학생수는 18.7명인데 반해, 생활복지사 1명이 근무하고 있는 지역아동센터당 평균 이용아동수는 27.2명이나 되고 있음⁴⁾. 적절한 아동사례수 규모를 산출하여 서비스가 제대로 제공 되도록 해야 할 것임

2) 김미숙 · 정익중 · 이주연 · 하태정(2012). 아동복지지출실태 및 적정 아동복지지출규모 추계. 한국보건사회연구원.

3), 4) 김미숙 외(2012). 상계서.

집필자 | 김미숙 (사회정책연구본부 연구위원) 문의 | 02-380-8144

발행인 | 최병호 발행처 | 한국보건사회연구원

(122-705)서울특별시 은평구 진흥로 235 | TEL 02)380-8000 | FAX 02)352-9129 | <http://www.kihasa.re.kr>

한국보건사회연구원 홈페이지의 발간자료에서 온라인으로도 이용하실 수 있습니다. <http://www.kihasa.re.kr/html/jsp/publication/periodical/focus/list.jsp>