

OECD 국가간 아동복지수준 비교와 한국사회에의 시사점

Child Welfare and Child Poverty in for Korea
OECD Countries and Policy Implications



백화옥 경상대학교 사회복지학과 교수

한 나라의 아동복지수준과 아동빈곤수준은 아동권리에 대한 국가의 신념정도를 보여주며 아동의 삶의 질을 결정하는 주요한 지표이다. OECD 회원국들의 통계자료를 살펴보면 다수의 국가들이 '90년대 10년 동안 아동복지수준과 아동빈곤수준의 증감을 경험하였다. 본 고에서는 OECD 회원국의 아동복지수준을 가능케 하는 가족급여 특성, 출산·육아관련 휴가제도, 보육 및 조기교육서비스 지원, 교육비 지출을 선정하여 국가간 비교를 시도하였다. 또한 OECD 회원국의 아동빈곤수준을 비교하면서 아동복지수준과 어떠한 인과관계가 형성되는지를 규명하였다. OECD 국가들 가운데 북유럽국가들은 아동복지수준이 현저히 높고 반비례적으로 아동빈곤수준이 가장 낮은 것으로 나타났다. 상대적으로 한국은 아동복지수준이 하위권에 머무르고 있으며 아동빈곤수준은 매우 높은 것으로 비교 분석되었다.

1. 서론

한 나라의 아동복지수준은 기본적으로는 그 나라가 가진 아동권리에 대한 신념을 표방할 뿐만 아니라 그 나라에 살고 있는 전체 아동의 삶의 질을 결정하는 지표이기 때문에 국가적으로 뿐만 아니라 국제적으로 지대한 관심을 모으고 있다. 이와 더불어 아동빈곤수준은 아동복지수준의 반사적 결과로서 아동이 누려야 마땅할 기회를 박탈하고 한 나라가 복지선진국으로 진입할 수 있는 길을 차단하기 때문에 아동권리를 저해하는 지표로 새로운 관심을 끄는

분야이다. 따라서 각 나라의 아동복지수준과 아동빈곤수준은 밀접한 상관관계를 가지고 있으며 아동복지수준을 제고함으로써 아동빈곤수준을 저하시킬 수 있으며 반대로 아동빈곤수준을 저하시킴으로써 아동복지수준을 증진시킬 수 있다는 인식이 아동복지 분야의 학자, 정책입안자, 현장실천자들 사이에 합일되고 있는 것이 사실이다.

여러 나라의 아동복지수준과 아동빈곤수준을 비교할 수 있는 신뢰할 만한 자료가 요구됨에 따라 OECD는 회원국의 관련통계와 연구보고서를 산출하고 있으며 최근에는 통계자료를

일괄 전산화하여 최신 정보로 갱신하려는 노력을 기울이고 있다. 회원국들 간에 모든 세세한 항목의 비교는 불가능하나 전체적인 아동복지수준과 아동빈곤수준을 비교할 수 있는 중요한 정보를 제공하고 있음이 분명하다. OECD가 산출한 통계자료를 들여다보면 지난 수세기 동안 꾸준히 아동복지수준이 높아짐과 동시에 아동빈곤수준이 낮아진 나라들이 있는 반면 여전히 상당한 규모의 아동들이 바람직한 복지수준에 이르지 못하고 있으며 그 결과 빈곤수준을 벗어나지 못하는 나라들을 발견할 수 있다.

본 고에서는 OECD 회원국의 아동복지수준을 가능케 하는 몇몇 관련항목을 선정하여 국가간 비교를 시도하였다. 관련항목으로 가족급여 특성, 출산·육아관련 휴가제도, 보육 및 조기교육서비스 지원, 교육비 지출을 선정하였다. 이 가운데 가족급여는 아동빈곤가정의 소득지원정책의 핵심이고 육아관련 휴가제도와 보육 및 조기교육서비스 지원은 취업여성의 일-가족 양립지원 정책으로 수렴되고 있기 때문이며 또한 교육비 예산지출은 모든 아동을 대상으로 하는 보편주의적 아동복지제도의 일환이기 때문이다. 마지막으로 OECD 회원국의 아동빈곤수준을 비교하면서 아동복지수준과 어떠한 인과관계가 형성되는지를 규명하고자 하였다. 끝으로 OECD 회원국들의 아동복지수준 비교를 통하여 우리나라 아동복지수준을 제고할 수 있는 정책적 시사점을 논의하고자 한다.

2. OECD 국가의 아동복지수준

OECD 국가들이 실행하고 있는 아동복지는 피부양아동이 있는 가족을 지원하는 공적 지출 방식으로 이루어진다. 가족지원의 내용을 살펴보면 세금공제를 포함한 급여, 출산휴가 및 육아휴직, 미취학자녀를 위한 보육·교육에 대한 지원으로 대별할 수 있다. 국가에 따라 급여지원은 다시 가족급여, 교육비, 가족수당, 세금제도, 아동지원, 양육지원의 방식이 있고, 육아휴직으로는 육아휴직제도, 육아급여, 취업부모의 추가육아휴직 등이 실시되고 있으며, 미취학 자녀를 위한 보육·교육 지원은 보육·교육비 예산, 보육시설 및 조기교실 운영, 보육비 지원, 보육서비스 지원 등의 방식으로 실행하고 있다.

1) 가족급여

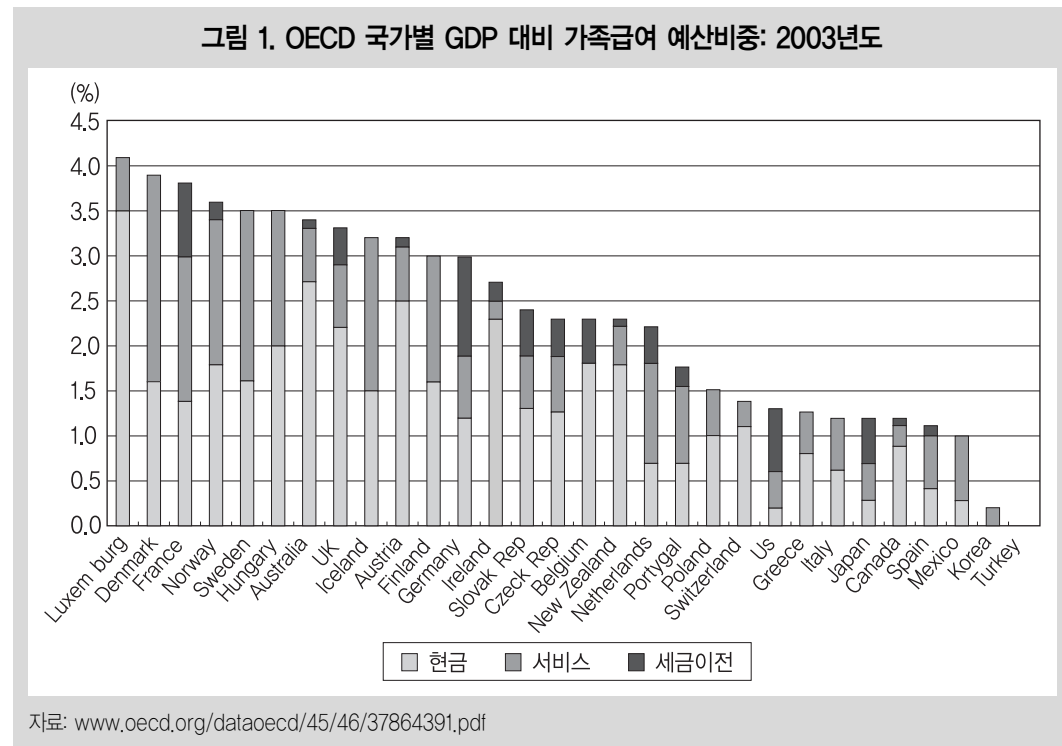
OECD 국가가 일반적으로 시행하고 있는 가족급여(tax/benefit support for families with children)란 피부양아동이 있는 가족을 지원하기 위한 공적 급여를 의미하며 현금지원, 서비스 지원, 세제이전 방식으로 나눌 수 있다. 국가에 따라 현금지원은 아동수당, 육아휴직을 보상하기 위한 소득지원, 한부모 가족 소득지원, 특정 부모에 대한 보육비 지원 등으로 이루어지며, 서비스 지원은 아동보육·교육시설에 대한 직접 지원과 보조금 교부, 청소년 지원과 시설 지원, 가족서비스 지원 등이 포함된다. 세제이전 방식은 세금공제, 아동세수당, 아동공제¹⁾ 등으

로 실행된다. 특히 OECD 국가들 가운데 벨기에, 독일, 프랑스, 아일랜드, 포르투갈, 스위스는 아동지원이 주로 세제이전 방식으로 이루어지며 아동수가 늘어날수록 과세표준소득이 줄어든다.²⁾

[그림 1]은 현재 30개 OECD 회원국들의 현금, 서비스, 세제이전 등 가족급여 총합이 국가별 GDP에서 차지하는 비율을 제시한 것이다. 표에 의하면 대부분의 북유럽 국가들이 24개국

의 전체평균 2.4% 수준을 상회하고 있으며 특히 룩셈부르크, 호주, 오스트리아는 현금급여만으로 평균치를 상회하고 있다. OECD 국가들 대부분이 한부모가족에 대한 지원을 일반적 사회부조 형태로 분리하고 있으나, 호주, 아일랜드, 뉴질랜드, 영국은 한부모가족에 대한 소득 지원이 가족급여에 포함되어 있기 때문에 다른 국가들에 비해 GDP 대비 가족급여 비중이 높게 나타나는 편이다.

그림 1. OECD 국가별 GDP 대비 가족급여 예산비중: 2003년도



자료: www.oecd.org/dataoecd/45/46/37864391.pdf

1) 세금공제(tax exemption)는 일반적 소득공제를 의미하며 아동세금수당(child tax allowance)은 아동이 있는 가정에 세금정산을 위하여 수당을 지급하는 방식임. 아동공제(child tax credit)는 아동에 대한 신용점수를 적립하도록 하여 적립점수가 과세액 보다 높으면 현금으로 되돌려 주는 방식으로 오스트리아와 캐나다가 운용하고 있음.

2) Adema, W. and M. Ladaique (2005), "Net Social Expenditure, 2005 edition", OECD Social, Employment and Migration Working Papers, No. 32, OECD, Paris.

OECD 국가들의 서비스 지원방식 가운데 중앙정부의 일괄보조금 방식으로 지원이 이루어지기 때문에 지방정부의 서비스 지출에 대한 구체적인 통계가 잡히지 않는 나라들이 있다. 연방제인 캐나다, 스위스, 그리고 네덜란드가 이러한 경우로 가족급여가 과소추정되는 것으로 나타난다. 한국은 터키와 함께 GDP 대비 가족급여 비중이 최하위인 것으로 나타나고 있으며, 특히 세금공제와 같은 세제이전 효과는 미미하여 가족급여를 통한 아동복지 수준이 매우 미흡한 것으로 비교될 수 있다.

2) 출산·육아관련 휴가

거의 모든 OECD 국가들은 출산·육아관련 휴가(parental leave systems)를 제도화하고 있다. OECD 국가들이 시행하고 있는 출산·육아관련 휴가제도는 모성휴가, 부성휴가, 육아휴가의 3가지 형태가 있다. ILO에서는 모성휴가를 적어도 14주로 규정하고 있으나 대부분의 OECD 국가들은 출산전후 기간을 모성휴가 기간으로 규정하고 있으며 몇몇 국가는 출산전 단기휴가와 출산후 6~10주 휴가를 의무규정하고 있다. 대부분의 OECD 국가들이 출산휴가 동안 일정 부분 소득지원을 하고 있다. 부성휴가는 국제협약에서 규정된 바 없다. 모성휴가에 비해 단기간이며 최장 3주만이 부여되며 기간이 짧기 때문에 출산휴가를 받는 부의 경우 보통 임금 전

액을 수령하게 된다.

육아휴가는 앞서 출산휴가에 대한 보충기간으로서 거의 대부분 국가에서 모성휴가의 연장으로 시행된다. 육아휴가 기간 동안 발생하는 소득상실에 대한 공적 지원은 주로 가족단위로 이루어지기 때문에 부모 가운데 한 명만이 신청 자격이 부여된다. 결과적으로 남성보다 여성이 육아휴가를 신청하는 비율이 높다. 육아에 있어 성평등 목표를 지향하고자 노르웨이, 아이슬란드, 스웨덴은 남성의 육아휴가 할당제를 도입한 상태이다. 즉 일정 기간을 남성 육아휴가 기간으로 규정한 후 활용하지 못하면 그냥 상실하는 방식(use it or lose it)이다. 아이슬란드의 경우 최장 3개월까지로 가장 길다. 오스트리아, 핀란드, 노르웨이는 3세 미만의 영유아가 있는 가정이거나 보육시설 대신 가정보육을 이용하는 가족에게 부가적으로 아동급여를 지급하고 있다.³⁾

<표 1>은 OECD 국가들의 출산·육아관련 휴가제도를 제시한 것으로 모든 나라가 해당아동의 연령에 맞게 짧게는 몇 주에서 길게는 몇 년간의 휴가를 허락하고 있음이 나타나고 있다. 이 밖에 국가들 간에 몇 가지 두드러진 특성이 엿보인다. 휴가활용에 있어 기간 분할제가 가능한 국가(오스트리아, 벨기에, 핀란드, 프랑스, 독일, 이탈리아, 노르웨이, 포르투갈, 스웨덴, 아일랜드, 룩셈부르크), 육아를 위하여 시간제 근로나 근로시간 변경이 가능한 국가(오스트리아, 벨기에, 룩셈부르크, 네덜란드, 핀란드, 덴마크,

3) Moss, P. and M. O'Brien (2006), "International Review of Leave Policies and Related Research 2006", DTI Employment Relations Research Series, No. 57: OECD Babies and Bosses (various issues).

스웨덴), 일반아동뿐만 아니라 장애아동, 입양 아동, 다자녀, 쌍생아까지 대상의 폭을 넓히는 국가(프랑스, 포르투갈, 슬로바키아, 영국, 핀란드, 미국), 한부모가정 혹은 실업가정 등 가구의 유형과 특성을 고려하는 국가(오스트리아, 독일, 노르웨이), 정률제 혹은 정액제 방식의 가족 급여나 아동급여를 통하여 소득의 일부를 보존해주는 국가(미국을 비롯한 몇 개국을 제외한

전부), 그리고 유급부성휴가제도가 있는 국가(아이슬란드, 노르웨이, 포르투갈, 스웨덴), 자녀 출산 뿐만 아니라 질병문제가 있는 가족구성원의 수발을 위한 휴가제도가 있는 국가(미국)로 분류할 수 있다. 즉 OECD 회원국들은 이와 같이 다양한 출산·육아관련 휴가제도를 실행함으로써 아동관련 복지욕구의 선택적 권리를 제고하고 있음이 나타나고 있다.

표 1. OECD 국가별 출산·육아관련 휴가제도: 2005/2006년도

국가	제도유형	기간	아동연령	소득지원 수준	부성휴가
호주	부모휴가	52주	1세	-	-
오스트리아	부모휴가	2년(부모 각각, 3개월씩 분할 가능) 4년(한부모가정, 양부모 동시 시간제 근로)	2세, 7세까지 3개월 연기 가능	월425유로 30개월 (부모 분할사용 36개월)	-
벨기에	부모휴가	3개월(시간제 근로 6개월, 시간제 근로비중이 80%이면 15개월)	4세(일반아동) 8세(장애아동)	월537유로(전일제) 월268유로(분할제)	-
캐나다	부모휴가	35주	-	55%(상한선 330달러)	-
체코	부모휴가	156주	3세	10%(혹은 월121유로)	-
덴마크	부모휴가	32주(분할사용)+8주 무급휴가	9세	90%	-
핀란드	• 부모휴가 • 가정보육 • 분할제휴가	• 26주(모성휴가 후, 분할사용) • 아동 3세까지(유급휴가 후) • 시간제 근로시	• 1세 미만 • 3세 • 8세	• 60%(모성수당과 동일) • 월252유로(첫째아) • 수당 월70유로	-
프랑스	• 부모휴가 • 분할제휴가	• 3년(1년씩 갱신, 장애아동 1년) • 분할신청	• 3세 • 제한 없음	급여 월521유로	-
독일	부모휴가	3년(2년 사용 후 아동 8세 전까지 1년 분할사용)	3세	24개월 월300유로 혹은 12개월 월450유로 선택	-
그리스	부모휴가	3개월 혹은 5개월(부모 각각)	3.5세	무급	-
헝가리	부모휴가	2년	2세	70%(최소임금 2배의 70%선까지)	-
아이슬란드	부모휴가	13주(부모 각각, 양도 불가능)	-	80%	13주
아일랜드	부모휴가	14주(고용주 허가 분할사용 가능)	5세	무급	-
이탈리아	부모휴가	11개월(분할사용, 부모 최장 6개월씩, 한부모 10개월)	8세 (장애아동 6세)	• 3세 미만 아동(6개월간 30%) • 3~8세 아동(무급)	-
한국	부모휴가	9개월	5세	월500달러	-
룩셈부르크	부모휴가	6개월(시간제 근로는 12개월, 고용주 허가 분할사용 가능, 쌍생아 2개월 추가)	5세	1,840유로(전일제 6개월), 920유로(시간제 12개월)	-

〈표 1〉 계속

국가	제도유형	기간	아동연령	소득지원 수준	부성휴가
네덜란드	• 부모휴가 • 시간제 근로	• 3개월(시간제 근로면 6개월) • 근로시간 변경 가능	• 8세 • 제한 없음	• 무급(공무원 제외, 75%) • 근무시간당 임금삭감	-
노르웨이	• 유급부모휴가 • 추가무급휴가 • 분할제휴가	• 42~52주(분할사용, 부모 모 최소 4주, 9주) • 1년(한부모가정 혹은 실업가정 2년) • 보육시설 이용하지 않으면 현금지급	• 3세 • 2세 • 1~3세	• 100%(42주), 80%(52주) • 무급 • 월3,657크로네	4주
폴란드	부모휴가	3년(부모 각각)	4세 (장애아동 18세)	급여 월103유로	-
포르투갈	• 부모휴가 • 특별휴가 • 분할제	• 3개월(부모 각각), 6개월(분할사용) • 2년(일반아동), 3년(다자녀, 장애아동) • 12세 이하 아동에게 1회	• 6세 • 6세 (분할사용 12세) • 12세	• 분할 사용가능 • 분할 사용가능 • 시간제 유연성	2주
슬로바키아	부모휴가	3년(일반아동) 22주(입양아동)	3세	3790코루나 1200코루나(부모 근로시)	-
스페인	부모휴가	3년(부모 각각)	3세 (분할사용 6세)	무급	-
스웨덴	부모휴가	16개월(분할사용, 부모 각각 최소 2개월)	8세	첫13개월(임금의 80%) 후3개월(월60크로네)	2개월
영국	부모휴가	13주(일반아동), 18주(장애아동) 연간 최장 4주 활용가능	5세	무급	-
미국	가족휴가	12주(부모 각각)	-	-	12주

주: 오스트리아=부모가 3개월씩 분할사용이 가능함. 한부모 가정이거나 양부모가 시간제 고용일 경우 4년이 허락됨. 벨기에=1개월씩 사용가능하며 시간제 근로 비중이 80%이면 3개월씩 사용가능함. 덴마크=시간제 근로가 가능하며 임금은 근무시간에 따라 삭감됨. 핀란드=쌍생아의 경우 2개월 추가하며 입양아동도 적용됨. 룩셈부르크=첫째아에게 월 84유로(3세 미만), 월50유로(3세 이상)를 추가 지급함. 유급 부성휴가는 없으나 남성이 육아에 참여하면 상여금을 지불함. 프랑스=2명 이상 다자녀가구로서 일정 연한 근로한 부모에 대한 급여 임. 독일=급여 자격요건으로 자산조사와 소득조사가 이루어짐. 한부모 가정은 최장 30시간 근로해야 부모휴가가 허용됨. 입양아동도 적용됨. 아일랜드=입양아동에게도 적용됨. 네덜란드=부모가 교대로 휴가를 받을 수 있으나 모가 우선순위가 있음. 최소 1개월씩 분할 사용가능함. 노르웨이=부모가 시간제 근로를 하면서 휴가기간(29주 혹은 39주) 동시에 사용가능함. 폴란드=급여 자격요건으로 최장 3년간 자산조사가 이루어짐. 스페인=매일의 근무시간 30~50% 축소하는 방식임. 스웨덴=전일제, 반일제, 1/4일제, 1/8일제 등 시간 활용의 유연성이 높음. 입양아동에게도 적용됨. 영국=입양의 경우에도 유급모성휴가와 무급부모휴가가 있음. 미국=자녀출산 뿐만 아니라 입양, 건강문제가 있는 배우자·아동·부모 수발을 위한 가족휴가가 가능함.
자료: OECD Family Database, 2006.12.

3) 보육 및 조기교육

OECD 국가들이 제공하고 있는 미취학아동을 위한 보육 및 조기교육서비스(child care and early education services)는 나라에 따라 서비스

유형과 정도에 있어 다양한 차이를 보여주고 있어 일괄적으로 비교하기는 어렵다. 현재 미취학 자녀에게 제공되는 보육 및 조기교육서비스는 시설보육, 가정보육, 취학전 조기교육의 3가지 유형을 취한다. 시설보육은 어린이집과 같이 허

가된 시설에서 보육교사가 서비스를 제공하는 형태이며, 가정보육은 놀이방과 같이 가정에서 보육교사 자격증을 가진 사람이 아동을 돌보는 형태이고, 조기교육은 유치원이나 조기교실에서 아동에게 초등교육 입학 준비를 위한 프로그램을 개진하는 것이다.

아동보육 및 조기교육에 대한 예산지출은 가족급여와 마찬가지로 현금, 현물, 세제이전 방식으로 이루어지며, 보육서비스(시설보육, 가정보육)를 이용하는 3세 미만의 아동이 있는 가정과 보육과 교육을 통합한 조기교육기관(보육시설, 유치원)이 수혜대상이 된다. [그림 2]에 의하면 OECD 국가들 가운데 덴마크, 프랑스, 핀

란드, 아이슬란드, 노르웨이, 스웨덴은 3세 미만 아동을 위한 공적 보육에 대한 정부지원이 타 국가들에 비해 상당히 높다. 그 결과 이들 나라에서는 아동 1명당 보육비 예산이 높은 것으로 나타나고 있다. 아동보육서비스 제공에 있어 지방정부의 예산도 큰 비중을 차지하지만 스위스나 캐나다와 같이 연방제를 유지하는 국가들의 경우 지방정부의 보육예산 및 지출이 국가통계에 잡히지 않는 단점이 있기도 하다.

OECD 전체국가들의 평균 0.7%를 상회하는 국가들은 다 북유럽국가들이다. 이에 비해 남유럽국가는 보육비 예산이 상대적으로 낮다. 이들 국가들은 3세 미만의 아동을 위해서는 사적 민

간보육이 보편적이고 미취학 조기교육프로그램에 본격적으로 참여하는 연령이 3세 이후이기 때문이다. 보육에 대한 사적부담이 보편화되어 있는 국가들에서도 보육비 예산은 낮게 나타나고 있다. 한국은 일본과 함께 취학전 보육 및 조기교육 서비스를 위해 가계부담이 가장 큰 나라로 분류되고 있다.

<표 2>는 아동 연령대별 보육 및 조기교육 등록률이다. 나라마다 제공하고 있는 아동보육·교육서비스 유형은 크게 다르지만 3세 미만 아동의 이용률은 시설보육, 가정보육, 부모 등 모든 아동보육서비스 유형을 포함한 비율이며, 3~5세 아동의 이용률은 보육시설 및 조기교실에 다니는 아동의 비율을 나타낸다.

<표 2>의 첫 열은 모든 3세 미만 아동을 분모로 한 보육프로그램 참여율을 보여주는 것이다. 하지만 북유럽국가들과 같이 출산후 1년간 모성휴가 연장으로 부모휴가 혹은 육아휴직이 제도화되어 있어 이 시기의 아동보육을 담당하기 때문에 전체적인 참여율이 낮을 수밖에 없다. 또한 호주, 캐나다, 아일랜드, 멕시코, 미국과 같이 민간보육이 왕성한 나라에서는 공공보육 참여율은 낮지만 전체적인 보육참여율은 높아진다. 또한 캐나다, 스위스, 미국과 같이 연방제로서 영유아보육과 조기교육에 대한 지원이 지방정부의 재정비중이 큰 나라에서도 유사한 문제가 나타난다.

다음 열은 3~5세 아동의 보육 및 조기교육 참여율을 보여주는 것이다. 조기교육은 UNESCO가 정하는 국제교육표준화분류기준

(International Standard Classification of Education, ISCE)에 의하면 시설이나 학교에서 아동의 교육욕구 및 발달욕구를 충족시킬 수 있는 프로그램으로 구성되어야 함을 규정하고 있다. 참여율은 아동연령이 증가함에 따라 상향 증가함으로 볼 수 있다. 지방정부의 보육예산 비중이 큰 나라(캐나다, 멕시코, 스위스, 미국), 4~5세 아동이 초등학교 의무교육에 취학하는 나라(영국)에서는 보육 및 조기교육참여율이 과소평가되어 전체적인 참여율이 저조한 것으로 나타나고 있다. 한국은 보육 및 조기교육 참여율에 있어서 평균선에 머무르는 것으로 나타나고 있다. 다른 OECD 국가들과 달리 한국은 호주와 함께 상당한 아동들이 보육프로그램에 등록은 하고 있으나 보육과정을 살펴보면 50% 이상이 교육적 내용을 담고 있지 않고 단순보육에 그치거나 보육교사 대부분이 자격증을 소지하지 않은 것으로 나타나 ISCE 기준에 부합되지 않는 것으로 드러나고 있다.

조기교육 기대연한(expected years in education for 3 to 5 year olds)은 대상연령 아동이 조기교육서비스에 참여하는 정도를 보여주는 단적인 지표이다. 조기교육 기대연한은 3~5세 연령에 해당하는 3년 동안의 순등록률(net enrollments)을 산정한 것으로 수치 3에 가까울수록 이용률이 100%에 접근한다. 벨기에, 프랑스, 스페인의 경우 조기교육 기대연한이 3에 가장 접근하고 있어 이들 국가의 조기교육 이용률이 높은 것으로 분석된다. 조기교육 기대연한이 낮은 경우 3세 혹은 4세 아동들이 정규 조기교

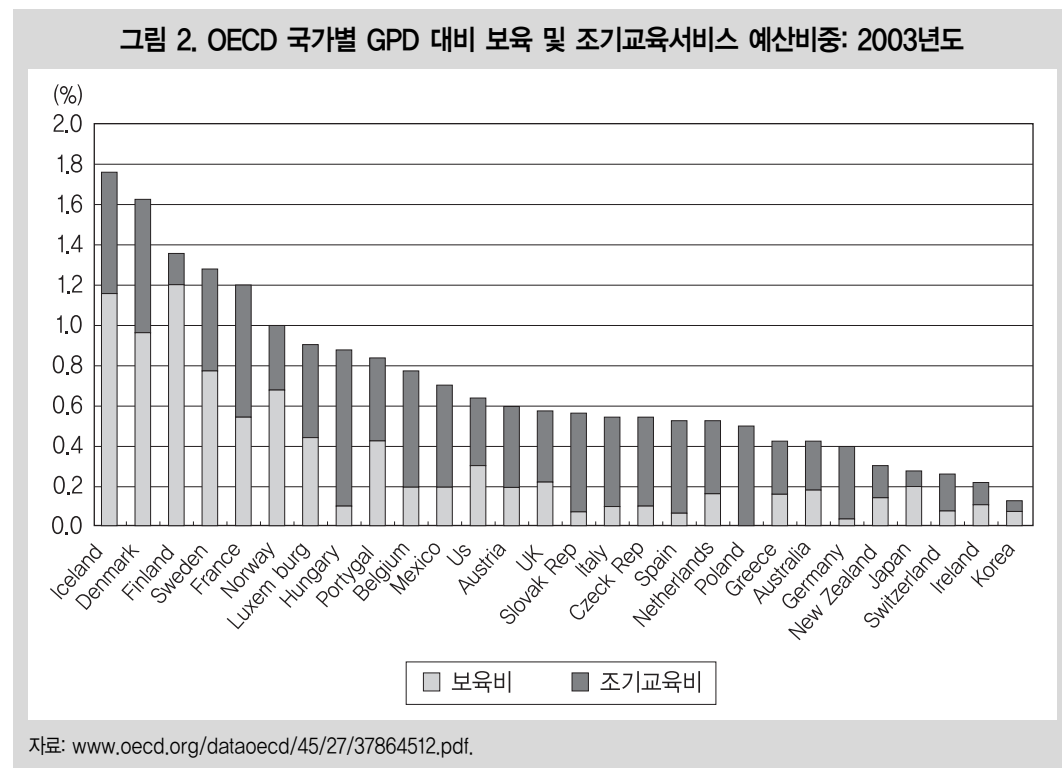


표 2. 6세 미만 아동의 보육 및 조기교육 참여율: 2004년

(단위: %)

국가별	보육		보육 및 조기교육		기대교육연한
	3세 미만	3세	3세	5세	3~5세
호주5	29.0	55.0	64.6	90.9	1.8
오스트리아	4.1	45.9	82.1	93.1	2.2
벨기에	38.5	99.3	99.9	99.7	3.1
캐나다2	19.0	-	-	-	-
체코	3.0	68.0	91.2	96.7	2.6
덴마크5	61.7	81.8	93.4	93.9	2.7
핀란드4	35.0	37.7	46.1	54.6	1.4
프랑스3	26.0	100.0	100.0	100.0	3.2
독일2	9.0	69.5	84.3	86.7	2.4
그리스4	7.0	-	57.2	84.1	1.4
헝가리	6.9	71.0	92.3	97.8	2.6
아이슬란드4	58.7	93.3	95.1	95.9	2.8
아일랜드5	15.0	48.0	46.6	100.0	1.5
이탈리아1	6.3	98.7	100.0	100.0	3.0
일본	15.2	67.3	95.2	96.6	2.6
한국5	19.9	59.5	66.4	88.7	0.9
룩셈부르크4	14.0	37.9	83.5	96.9	2.2
멕시코4	3.0	22.1	66.4	95.9	1.8
네덜란드	29.5	32.3	74.0	98.4	1.7
뉴질랜드	32.1	82.1	95.1	100.0	2.8
노르웨이4	43.7	79.4	86.9	89.0	2.6
폴란드2	2.0	26.1	35.7	46.2	1.1
포르투갈	23.5	63.9	79.9	90.2	2.3
슬로바키아4	17.7	60.3	71.7	84.7	2.2
스페인	20.7	95.9	100.0	100.0	3.1
스웨덴	39.5	82.5	87.7	89.7	2.6
스위스	-	7.2	34.4	89.7	1.3
터키	-	1.7	3.4	26.2	0.3
영국	25.8	50.2	92.0	98.2	2.4
미국5	29.5	41.8	64.1	77.0	1.8

자료: OECD Family and Education Database
 주: 1=2000년, 2=2001년, 3=2002년, 4=2003년, 5=2005년

육 프로그램에 등록하지 않았기 때문이다.

국가간 보육 및 조기교육 서비스의 질을 단선적으로 비교하기는 어렵다. 그 이유는 보육 및 조기교육서비스 환경 및 교사와 아동 사이의 상호작용의 질을 적절하게 반영할 수 있는 단일 지표가 없기 때문이다. OECD 국가들이 미취학 아동을 위해 제공하고 있는 아동보육 및 조기교육서비스의 질은 시설의 안전과 위생, 교사 1인당 아동 수, 교사의 자격제도, 부모의 참여도 등 다방면에서 평가될 수 있다. 최근에는 보육 및 조기교육서비스를 통하여 부모의 취업기회를 증진하고 일과 가정을 양립할 수 있도록 기여하는 정도를 서비스의 질을 평가하는 중요한 요소로 인식되고 있는 중이다.

보육교사 1인당 아동 수는 서비스 질의 한 측

면에 국한된 것이기는 해도 비교를 할 수 있는 계량적 특성을 가지고 있다. 대부분의 OECE 국가들은 보육교사 1인당 아동 수를 규정하고 있으며 이 비율은 아동의 연령이 올라갈수록 비례적으로 증가한다. <표 3>은 OECD 국가들의 조기교육 현황을 단편적으로 보여주는 것으로 아동의 해당 연령대에 맞는 보육교사 1인당 아동의 수와 남자교사의 비율을 제시하고 있다. 교사 1인당 아동 수가 적은 순위로 정리한 것이다. 덴마크, 아이슬란드, 스웨덴과 같은 북유럽국가들이 보육교사 1인당 아동수가 가장 적은 비율을 구성하고 있으며 한국과 멕시코는 보육교사 1인당 아동 수가 20명을 상회하는 비율을 구성하고 있다.

표 3. OECD 국가의 보육 및 조기교육 현황

국가	해당연령	교사 1인당 아동 수	남자교사 비율(%)	국가	해당연령	교사 1인당 아동 수	남자교사 비율(%)
덴마크	0~10	6.9	16.0	아일랜드	4~12	14.0	7.7
아이슬란드	-	7.3	3.2	미국	3~5	14.5	8.4
뉴질랜드	3~5	9.4	1.1	벨기에	2.5~6	15.6	1.6
헝가리	0~7	10.5	0.2	포르투갈	0~6	16.5	1.8
스웨덴	0~7	11.2	-	오스트리아	0~5	17.4	0.8
캐나다	0~5	11.5	31.9	영국	0~8	17.6	3.1
이탈리아	3~6	12.5	0.4	일본	3~6	17.7	2.0
핀란드	0~7	12.7	3.1	스위스	3~6	18.2	1.9
그리스	-	12.7	0.6	터키	-	18.7	4.8
체코	3~6	13.4	0.3	프랑스	2~6	18.8	19.0
독일	0~6	13.9	1.7	한국	3~6	20.8	0.7
스페인	-	13.9	8.7	멕시코	0~6	28.3	4.6

주: 캐나다, 덴마크=2001년도 통계
 자료: OECD Family Database, 2006.12.

4) 교육비

OECD 국가들은 교육서비스를 제공하는 국·공·사립학교와 대학을 지원하기 위한 교육비 예산(public spending on education)을 지출하고 있다. 교육비 예산은 수업과 같은 일차적 교육서비스에만 국한되는 것이 아니라 학생 및 학부모를 위한 부수적 교육비용과 3차 교육기관의 연구개발비도 포함된다. 모든 OECD 국가들은 국고의 상당한 부분을 교육에 투자하고 있는 것으로 나타나고 있는데, 평균적으로 GDP의 5% 정도를 1-2-3차 교육기관에 지출하는 것으로 나타나고 있다.

[그림 3]은 OECD 국가들의 GDP 대비 교육

비 예산의 구성비율을 제시하고 있다. GDP 대비 교육비 예산 구성비율은 각 국가의 국고 배분에 있어 교육이 어느 정도 우선순위를 점하고 있는지를 간접적으로 반영하는 것이다. OECD 국가마다 교육제도가 상이하기 때문에 일괄적으로 비교하기는 어려우나 국가에 따라 1차 교육에 지출하는 예산이 가장 큰 차이를 가져온다. 예를 들면, 아이슬란드는 초등학교가 7년제(6~12세), 독일 5년제(6~10세), 헝가리 4년제(6~9세)로 초등학교의 연수에 따라 교육비 예산 규모에 영향을 달리한다. 마찬가지로 대부분의 OECD 국가들이 2차 교육에 높은 참여율을 보이고 있지만, 대학 진학률이 국가에 따라 10~50 퍼센트 사이로 차이가 크기 때문에 국가별 교육

비 지출에 영향을 주는 것으로 나타나고 있다.

이상과 같은 상이한 교육제도가 가진 영향력을 감안하더라도, 앞서 일반적 가족급여 수준과 마찬가지로 대부분의 북유럽 국가에서 교육비 지출이 평균치인 5%를 넘어서고 있으나 한국은 4%를 약간 상회하는 것으로 나타나고 있다. 앞서 가족급여, 출산·육아관련 휴가, 보육 및 조기교육서비스에 비해 국가간 비교에서 가장 높은 것으로 나타나고 있다.

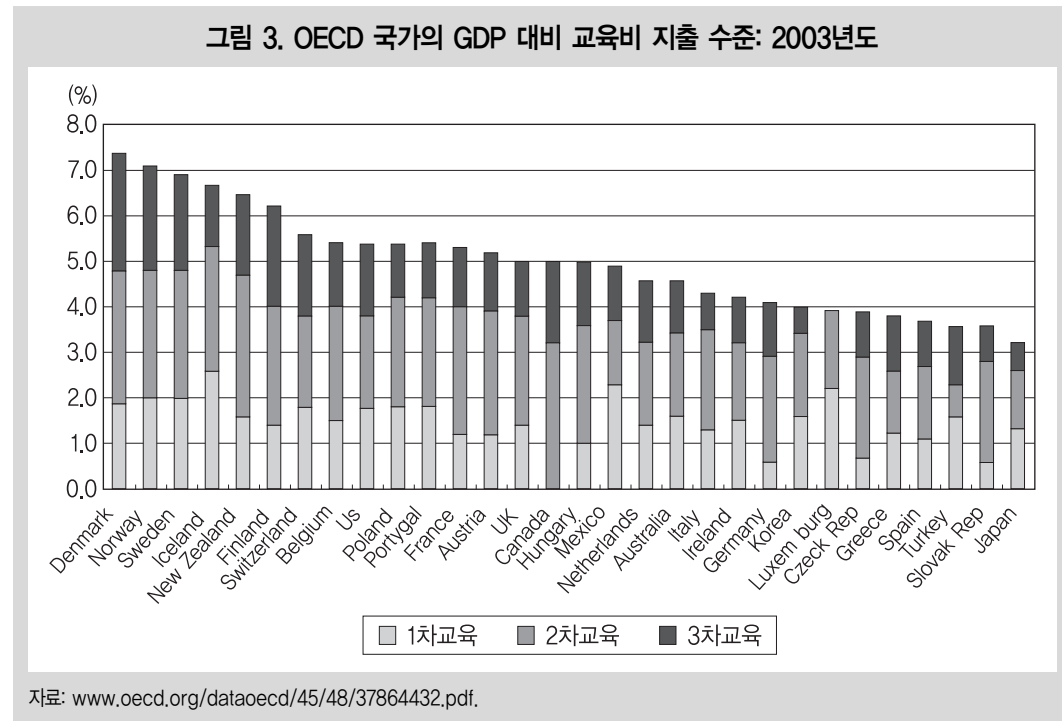
이하에 처한 아동빈곤율은 평균 11.6%로 산정된다.⁵⁾ <표 4>의 좌측 열은 평균치를 넘지 못하는 국가들이고 우측 열은 평균치를 상회하는 국가들로서 영국, 뉴질랜드, 이탈리아, 미국 등과 같은 선진국의 경우에도 이들 국가의 경제력에도 불구하고 아동빈곤율이 매우 높은 비율을 보이고 있다. 멕시코가 27.7%로 가장 높게 나타났다. 한국의 경우 2003년 상대아동빈곤율을 약 14.9% 선으로 추정하고 있는데 국제적으로 비교하여 보았을 때 비교적 높은 편이다.⁶⁾ 1990년대 아동빈곤율이 감소한 나라는 노르웨이를 비롯한 7개국뿐이다. 특히 미국, 영국, 캐나다, 호주에서도 90년대 아동빈곤율이 줄어든 국가임에도 불구하고 여전히 높은 아동빈곤율을 보이고 있음을 주목해야 한다.

3. OECD 국가의 아동빈곤수준

아동빈곤은 아동이 성장과정에 필요한 적절한 가정환경과 정규교육으로부터 배제되며, 성장 후 사회에 진입하여도 저임금과 실업을 경험하게 되며 사회적으로 저소득층을 벗어나지 못하고 빈곤의 대물림으로 이어진다는데 학자들은 의견을 같이한다. 실제로 아동빈곤과 저학력, 비위생환경, 10대 임신, 약물남용, 반사회적 행동, 저임금, 실업, 복지수혜의존과 높은 상관성을 보이고 있음이 나타나고 있다.⁴⁾

아동빈곤율을 추계할 때 중위소득 50% 이하의 상대빈곤율로 측정하는데, OECD 국가들의 상대아동빈곤율은 <표 4>와 같다. 2005년 현재 26개 OECD 국가에서 중위소득의 50%

<표 4>에서 두드러진 특징은 북유럽국가 4개국 덴마크, 핀란드, 노르웨이, 스웨덴이 아동빈곤율이 5% 이하로 단연 낮다는 것이다. 반면에 경제력과 소득이 높음에도 불구하고 영국, 뉴질랜드, 미국은 15%를 상회하는 아동빈곤율을 보이고 있다. 또 다른 특징은 1990년대 10년간 아동빈곤율의 변화에서 나타나는데 17개국이 빈곤율이 증가하였다. 7개국이 감소한 것으로 나타났으며 단지 영국, 미국, 노르웨이, 호주만이 빈곤율이 1% 이상으로 감소한 나라이다. 이 가운데 특히 영국, 미국은 빈곤율이 2%선 이상으



4) UNICEF Innocenti Research Center, 2005. Child Poverty in Rich Countries. Report Card No.6
 5) 2005년 현재 30개 OECD 국가들 가운데 한국, 터키, 아이슬란드, 슬로바키아 4개국은 아동빈곤수준에 대한 국가통계를 제출하지 못하고 있음.
 6) 김미숙, 2006. 「지역사회 빈곤아동 지원정책 고찰: 지역아동센터 정책을 중심으로」, 『보건복지포럼』, 통권 114호.

로 현저하게 감소하였지만 여전히 높은 빈곤율이 있는 나라이며, 단지 노르웨이만이 초기 빈곤율이 낮았으며 90년대 1.8% 감소하여 저빈곤 국가로 자리매김하고 있다.

4. 아동빈곤수준과 아동복지수준

이상에서 OECD 국가들의 아동빈곤수준을 살펴 본 결과 17개국이 1990년대 10년 동안 아동빈곤율이 증가한 것으로 나타났으며 1% 이상 빈곤율 저하를 보인 국가들도 노르웨이를 제외하고 여전히 고빈곤율을 보이는 것으로 파악

되었다. 아동빈곤의 원인은 사회구조적 변화와 정부의 아동정책의 기조 등 다양한 요인이 맞물려 결정되기 때문에 규명하기가 쉽지 않다.

무엇보다도 가족구조와 노동시장 등 사회적 환경의 변화가 아동빈곤에 영향을 크게 미치는 것으로 지적되고 있다. 결혼 및 출산동향을 살펴보면 수학기간의 연장과 만혼 때문에 출산부모의 평균연령이 증가하고 있으며 출산자녀 수는 상대적으로 하락하는 추세가 두드러진다.⁷⁾ 이는 아동빈곤을 감소시키는 원인이 된다. 이와 반대로 이혼 등 가정외화로 인한 한부모가정 또는 조손가정의 증가, 그리고 다문화가정의 증가는 아동빈곤을 증가시키는 요인이 된다.

표 4. OECD 국가의 상대아동빈곤율

(단위: %)					
국가	빈곤율	2000년대 평균-1990년대 평균	국가	빈곤율	2000년대 평균-1990년대 평균
덴마크	2.4	+0.6	그리스	12.4	-0.3
핀란드	2.8	+0.5	폴란드	12.7	+4.3
노르웨이	3.4	-1.8	스페인	13.3	+2.7
스웨덴	4.2	+1.2	일본	14.3	+2.3
스위스	6.8		호주	14.7	-1.7
체코	6.8	+4.1	캐나다	14.9	-0.4
프랑스	7.5	-0.2	영국	15.4	-3.1
벨기에	7.7	+3.9	포르투갈	15.6	+3.2
헝가리	8.8	+1.9	아일랜드	15.7	+2.4
룩셈부르크	9.1	+4.2	뉴질랜드	16.3	+2.0
네덜란드	9.8	+1.7	이탈리아	16.6	+2.6
독일	10.2	+2.7	미국	21.9	-2.4
오스트리아	10.2		멕시코	27.7	+3.0

자료: UNICEF Innocenti Research Center, Child Poverty in Rich Countries 2005. Report Card No. 6.

7) 이상식 외. 2005. 『전국 결혼 및 출산동향조사』. 한국보건사회연구원.

가족구조 다음으로 아동빈곤에 영향을 주는 또 다른 요인은 노동시장의 구조변화이다. OECD 국가들 대다수가 1990년대 이후 경제적 침체를 경험하였으며 이 가운데 한국도 수년간 심각한 경제적 침체상태에 처해 있다. 경제적 침체는 가구주의 실업, 일용직·임시직과 같은 비상근 직종의 증가, 저임금과 고용불안정으로 특징지어지는 ‘괜찮은 직업(decent jobs)’⁸⁾의 기회감소와 같은 노동시장의 구조변화가 일어난다. 이 때문에 맞벌이가 보편적인 규범으로 자리 잡고 있음에도 불구하고 이와 같은 노동시장의 구조변화가 아동복지를 위협하고 아동빈곤을 증대시키는 영향력 있는 요인이 된다.

아동빈곤율의 차단과 결과적으로 발생하는 아동복지수준의 제고에는 정부의 아동정책 방향성과 재정분배의 우선순위가 일차적 영향력을 가지고 있음이 분명하다. 모든 OECD 국가들은 아동빈곤 문제해결과 아동의 전인적 발달을 지원하기 위하여 아동정책을 개선하고 피부양아동이 있는 가족에 대한 지원을 제도화하고 있다. 또한 공적 가족급여 지출, 출산·육아관련 휴가제도, 보육 및 조기교육서비스 지원을 위한 정부예산 책정 등 정책적 접근방식으로 실행하고 있다. 가족급여, 육아관련 휴가제도, 보육 및 조기교육서비스의 질이 높은 북유럽국가

들에게서 아동빈곤율이 현저히 낮은 것으로 나타난다. 앞서 <표 4>에서 1990년대 10년간 아동빈곤율이 저하된 영국, 미국, 노르웨이 가운데 미국을 제외한 두 나라는 정부의 급여이전이 아동빈곤율을 크게 감소시키는데 기여를 한 것으로 분석되고 있으며, 아동빈곤율이 증가한 룩셈부르크를 위시한 6개국은 아동 및 가족에 대한 정부지원율이 낮아지는 경향을 보여주었다.⁹⁾

즉 충실한 아동복지정책의 실행은 아동빈곤수준과의 반비례적으로 아동복지수준을 증가시키는 결과를 낳을 수 있음을 보여준다. 또한 아동정책은 가족형성(family formation)과 출산력에 강력한 영향력이 있음이 나타나고 있다. 가족급여 지원과 출산·육아관련 휴가제도는 개별 가정에서 지출되는 자녀양육비 지출과 희망출산 동인에 직접적인 영향을 줌으로써 저출산 대응정책의 가장 일반적인 방식으로 접근되고 있기 때문이다.¹⁰⁾

5. 한국사회에의 시사점

OECD 국가간 아동복지수준과 아동빈곤수준의 비교를 통하여 살펴 본 한국의 특성은 아동복지수준을 나타내주는 몇몇 지표에서 최하

8) Adema, W. (2006). "Social Assistance Policy Development and the Provision of a Decent Level of Income in Selected OECD Countries" OECD Social, Employment and Migration Working Papers, No. 38, OECD, Paris.

9) 정부지원율은 공공부조 대상가족의 아동 1인당 받는 평균금액으로 환산함. UNICEF Innocenti Research Center. 2005. Child Poverty in Rich Countries. Report Card No.6.

10) 박세경. 2006. 「저출산 시대의 자녀양육비 부담과 정책과제」, 『보건복지포럼』, 통권 111호: 채구목. 2005. 「가족복지정책과 출산율」, 『한국사회복지학』, 57(3).

위를 차지하고 있으며 조기교육서비스 참여율과 교육비 예산지출에서만 중하위권에 위치해 있는 것으로 분석되었다. 따라서 여러 아동복지 수준 항목에서 OECD 국가들의 평균치에 다다르고자 한다면 다양하고 충실한 아동정책을 개진해야 할 것이다. 여기서 구체적인 정책적 대안을 논의해 보고자 한다.

앞서 살펴보았듯이 OECD 국가들은 아동빈곤 해결과 아동복지 수준을 제고하기 위해 공적 가족급여 지출, 출산·육아관련 휴가제도, 보육 및 조기교육서비스를 위한 정부예산 책정 등 정책적 접근방식을 취하고 있다. 우리나라도 이들 영역에서 정부의 지출수준을 끌어올리는 것이 우선순위가 될 것이다. 이와 함께 제도적 운영의 효율성, 서비스 질 개선과 서비스 형태의 개발도 병행되어야 할 것이다.

가장 먼저 아동수당의 도입을 고려해 보아야 한다. 현재 사회부조 형태의 장애아동수당 외에

가족급여는 없는 상태이므로 아동의 연령대, 장애유무, 가정의 소득수준을 고려하여 연동적인 아동수당을 책정하는 것이 대안일 것이다. 두 번째 바람직한 출산휴가제도의 방책으로 시간제 출산휴가제도 도입, 탄력근무제도 도입, 임신출산 비용지원, 출산·육아의 남녀 공동분담제 규정 등을 제안할 수 있다. 마지막으로 보육 및 조기교육서비스를 위한 정책적 대안은 시설, 비용, 담당인력의 세 가지 영역에서 이루어져야 할 것이다. 즉 시설측면에서는 국공립보육시설의 증설, 보육시설의 접근성 향상, 보육시간의 탄력적 운영이 요구되고, 비용측면에서는 보육비 지원수준 제고, 방과후 교육비 지원, 가정보육수당(home care allowance)의 도입을 제안할 수 있으며 담당인력 측면에서는 보육교사, 방과후교사 등 전문인력의 교육 및 훈련 지원, 인건비 제고와 그 외 다양한 보육·조기교육 프로그램 개발과 운영을 제안하고자 한다. **□ 결론**