

불평등, 생애 초에 막는다

2012.06.20 | 최정은_새사연 연구원 | jechoi@saesayon.org

목차

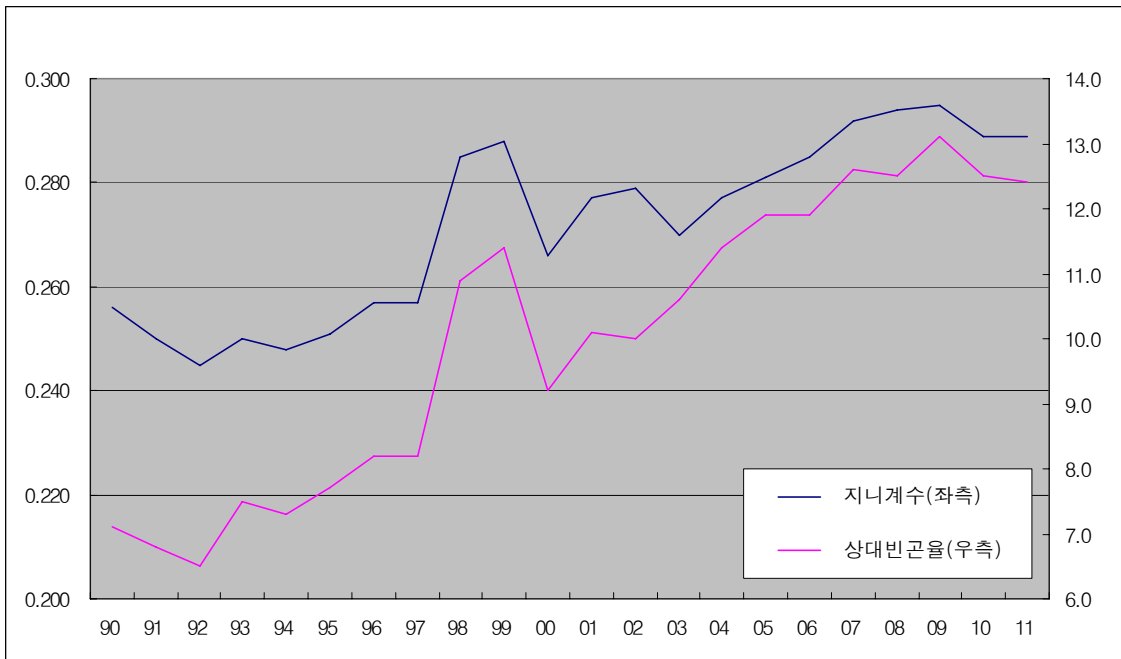
1. 빈부 '격차'에 주목해야
2. 선진국이 영유아 투자에 집중한 이유
3. 불평등 사회일수록 아동 불평등 높아
4. 영유아기 투자, 인생의 출발 달라져

새사연은 2006년에 설립된 진보적 민간 연구소입니다.
정부와 기업의 지원을 받지 않으며,
회원들의 후원회비를 통해 운영되고 있습니다.

1. 빈부 '격차'에 주목해야

부의 쏠림현상이 빨라지면서 우리 사회 전반에 불협화음이 커지고 있다. 소득불평등을 보여주는 지니계수는 2011년 현재, 90년대 후반 외환위기 수준을 넘어 위험수위인 0.4에 가까워지고 있다. 소득이 전 계층에 골고루 분배되지 못하고 상위층으로 쏠리면서, 상대빈곤율도 심각하다. 먹고 살기도 어려운 절대빈곤층이 여전히 8.0%를 넘나들고 있으며, 중위소득의 절반에 못 미치는 가구 비율(상대빈곤율)도 가파르게 늘었다. 지난 20년 사이에 상대빈곤율은 두 배로 뛰었다. OECD 국가들의 평균 상대빈곤율이 10% 내외임을 감안할 때, 우리는 빈부 차는 결코 적지 않다.

[그림1] 상대빈곤율과 지니계수의 변화 추이



자료: 통계청, “가계소득지출”, 2012(기준:도시2인가구,가처분소득).

우리 사회에 빈곤을 넘나드는 가구가 예상외로 많아지면서, 빈곤의 사각지대도 생겨나고 있다. 2005~2009년까지 지난 5년간 한번이라도 절대빈곤을 경험한 가구는 26.7%이며, 상대빈곤을 경험한 가구도 35.6%에 달한다. 최저생계비 이하 수준으로 진입하는 가구 비율도 2009년 4.5%이며, 절대빈곤을 벗어나는 비율은 절반 정도다. 많은 가구가 빈곤에 노출되어 있고, 빈곤상황에서 좀처럼 헤어지지 못하고 있다

(강신욱 외, 2011).

생계조차 어려운 가구라면 아동의 처지는 더 열악해질 수밖에 없다. 가구의 경제력이 부족할 경우 아동의 성장 토대는 튼튼할 수 없다. 아동기에 건강하지 못하고, 충분한 교육을 받지 못할 경우 성인 이후에도 안정된 생활을 이어가기 어렵다. 최근 이를 뒷받침하는 실증 연구들은 많다. 태어나서 15세까지 빈곤을 경험한 아동이 30세에서 늦은 37세 성인이 된 후의 성취, 건강, 생활양식을 살펴보니, 아동기 빈곤 경험이 성인의 삶을 상당 정도 결정하고 있음을 알게 된다(Greg J. Duncan, 2010).

부모의 경제력이 자녀들로, 자녀의 빈곤 경험이 성인기 빈곤으로 이어지는 악순환이 반복된다. 아동이 있는 가구의 소득이 부족해지면서 생길 수 있는 사회적 불이익도 큰 편이다. 최근에는 부모 소득과 영어성적과의 관계, 임금 프리미엄까지 다룬 연구가 나왔다(김희삼, 2011). 소득이 높을수록 영어 학습에 대한 투자가 늘면서 영어성적도 높아질 것이라는 상식이 우리 사회에 통하고 있다. 아니나 다를까. 연평균 가구 소득이 100만원 차이가 나면 수능 수험생의 영어 성적은 평균 2.9% 벌어진다는 결과가 나왔다. 더 눈길을 끄는 대목이 있다. 영어 능력자들이 성인기에 받는 임금 프리미엄이 실제 영어 능력 자체와 무관할 수 있다는 해석이다. 학령기 영어 학습이나 사교육을 받을 수 있었던 사회적 배경이 고임금에 큰 영향을 줬으리란 분석이다.

빈곤은 단순히 소득이 남보다 적은 문제에 그치지 않는다. 빈곤층이 누릴 수 있는 사회 자원이 태어나 자라면서 제한되고, 개개인은 상대적 박탈감마저 느낀다. 최근에 이뤄지는 빈곤 연구에도 이런 흐름이 녹아있다. 빈곤의 이유를 물질적 결핍에서만 찾지 않는다. 심리적 고립감, 사회문화적 소외, 정치적 배제, 공간적 격리 등 다양한 요인들이 빈곤의 덫이 될 수 있다.

‘빈익빈, 부익부’가 뚜렷해지면서 더욱 커가는 불평등을 완화하기 위해서는 기존의 관점을 바꾸어야 한다. 최저생계비 이하로 못 박은 ‘빈곤’의 범주를 빈부 ‘격차’의 문제로 확장시켜 생각해보자. 소득뿐만 아니라 사회 자원마저 한쪽으로 쏠릴 경우 빈곤의 고리는 쉽게 끊어지지 않는다. 정부가 빈곤층에 금전적인 지원만 해서 빈곤

율이 떨어지지 않는 것도 이런 맥락 위에 있다. 더욱이 아동빈곤은 격차를 해소하는 접근방식이 중요하다. 18세 미만의 아동 중에서도 특히 영유아기는 불평등의 시작점이 된다. 정부가 영유아기에 얼마나 관심을 쏟고 투자하느냐에 따라 개인의 출발은 충분히 달라질 수 있다. 최근 OECD 국가들이 왜 영유아 투자를 늘리고, 어떤 효과를 얻고 있는지 주목해볼 필요가 있다.

2. 선진국이 영유아 투자에 집중한 이유

일찌감치 선진국들은 영유아 투자에 앞장섰지만, 속내는 조금씩 달랐다. OECD 교육위원회는 영유아 지원에 주목한 이유를 네 가지로 꼽는다. 먼저 여성의 노동시장 참여를 적극적으로 이끌어내기 위함이다. 또한 여성이 평등한 조건에서 일과 가정을 병행할 수 있도록 도우려는 데 목적이 있다. 저출산 등 인구문제도 빼놓을 수 없다. 마지막으로 아동빈곤과 교육의 불평등 문제를 완화하기 위해서다. 아동은 여성, 가족과 밀접한 관계이며, 국가의 미래 자원으로도 의미가 있다. 그래서 나라마다 영유아에 지원을 늘린 이유도 하나이지 않다. 영유아에 투자한 만큼 다양한 효과를 거두고 있다("Starting strong2", 2008).

여성의 입장을 가장 배려해 영유아의 복지를 늘린 대표적인 나라가 스웨덴이다. 프랑스는 심각한 저출산 문제로 골머리를 앓다가 영유아에 대한 지원을 대폭 늘렸다. 영국은 아동빈곤을 없애고자 노력하고 있다. 각 나라마다 소기의 성과를 거두기도 했지만, 미완의 과제도 남겼다.

1) 스웨덴, 여성노동 전제와 어긋난 ‘양육서비스 선택권’ 갈등

스웨덴은 여성과 아동에게 후한 나라로 알려져 있지만, 몇 고비를 넘어야만 했다. 스웨덴의 영유아 지원은 1980년대 이전과 90년대 이후가 다르다. 1980년대 이전에는 여성의 노동시장 참여를 전제로 해 정책들이 나왔다. 공보육서비스 확대에 투자를 우선하고, 부모휴가를 도입해 아동 양육에 대한 책임을 남녀가 공평하게 나누는 설계도 이때 세워졌다. 그러나 재정위기가 닥치면서 복지확대가 순탄하지는 않았다. 신자유주의 바람이 스웨덴에도 불었다. 1990년대 이후에는 이전과 다르게 양

육서비스의 선택권을 다양화한다는 관점이 등장했다. 그러면서 공보육이 완성되기도 전에 민간보육서비스에 대한 지원이 이뤄지고, 세금감면과 아동수당 정책이 나왔다.

스웨덴은 오랫동안 영유아에 대한 투자를 확대하는 기조를 유지해오고 있지만, 아쉬운 점도 많다. 아동지원의 성격이 90년대 이후 달라지면서 애초 젠더 평등과 아동복지를 연결하는 목적이 달성하지 못했다는 평가도 받는다. 스웨덴 남성이 육아에 많이 참여하고 있음에도, 여성이 주된 양육자라는 사실에는 변함이 없다. 최근 스웨덴이 민영화된 보육서비스에 기대고, 아동수당을 도입하면서 모든 여성이 노동시장에 참여할 수 있는 조건이 완성되지 못했다고 평한다(유해미, 2004).

그래도 스웨덴은 한국보다 나은 형편이다. 스웨덴이 공보육서비스가 어느 정도 다져진 후에 아동들의 집밖 양육이 이뤄졌다. 그러나 한국은 민영화된 보육서비스 기반 위에서 아이들이 커야했다. 스웨덴과 한국은 애초부터 출발이 달랐다. 우리는 현재 공보육서비스 5% 수준을 30%로 끌어올리려고 해도, 번번히 민간어린이집 집단의 반발에 부딪히고 있다. 그 뿐인가? 여성의 고용률은 세계적으로 낮은 상황에서 제자리걸음이며, 출산율은 미래 사회를 위협할 정도로 심각하다.

2) 프랑스, 가족지원으로 출산율 2명 회복

프랑스는 아이를 낳아 기르기 좋은 환경을 만들어 인구문제를 극복한 나라이다. 현재 프랑스는 OECD 평균 2명으로 출산율이 회복되었으나, 90년대 초에는 극심한 저출산에 시달렸다. 결혼과 출산을 기피하는 현상이 깊어지면서 93년에는 프랑스 역대 최저의 출산율을 보였다. 프랑스는 우선 가족의 개념과 범주를 포괄적으로 바꿨다. 결혼을 하지 않는 동거 가족도 정부의 지원 범위에 포함하고, 한부모, 이민가정, 입양가정에 대한 지원도 동등하게 해갔다.

프랑스는 94년 가족법을 계기로 가족지원을 강화했다. 최저임금의 절반에 못 미치는 가정의 20세 미만 자녀에 육아수당을 주고, 출산은 무료, 영아에는 보조금을 별도로 준다(심창학, 2003). 프랑스는 3세 미만의 영아들을 위해 다양한 보육서비스를 지원한다. 보육시설이 워낙 부족한 프랑스에서는 70% 정도가 부모나 친인척, 조

부모를 통해 양육하고 있어 이를 지원하고, 나머지는 가정보육모와 시설보육을 이용하게 한다.

빠듯한 재정에도 프랑스는 친가족정책을 최우선해 여성 고용률은 물론 출산율까지 높였다. 1980년에 프랑스의 여성 고용률은 50%, 출산율은 1.95명이었지만, 2006년 여성 고용률은 63.3%, 출산율은 1.98명으로 올랐다. 여성이 아이를 낳고 일을 하는 데 따른 어려움이 그만큼 개선된 덕분이다(황성원, 2009). 현재 프랑스는 현금, 서비스, 세제 등의 형태로 GDP 대비 3.7%의 재정을 쏟고 있어, OECD 국가들 중 으뜸이다.

3) 영국, 빈곤근절 위해 아동과 가족지원 나서

영국은 아동이나 가족 지원에 인색한 편이었으나, 심각한 아동빈곤 문제로 정책의 방향을 바꾼 나라다. 다른 유럽 선진국들과 비교해서 영국 정부 지원은 뒤늦게 시작돼, 속제를 풀어가고 있다. 영국 정부는 빈곤을 개인이나 가족의 실패로 돌려왔다. 이런 기조는 90년대 중반까지 이어졌다. 아동과 가족의 안정화를 위해 정부가 나선 것은 최근의 일이다. 영국은 부모의 아동양육을 기본으로 국가의 지원을 배제했고, 여성들이 일할 여건도 마뜩찮았다. 공보육시설에 대한 정부의 지원도 이뤄지지 않아 민간보육시설이 절대 다수를 차지했다. 보육서비스에 대한 정부의 책임이 없다보니 보육시설이 턱없이 부족하고, 있더라도 민간 중심의 서비스로 보육의 질이나 가격이 불만족스러운 상황이었다(송다영, 2009). 영국에서 5세 아동은 무상교육이었지만, 학령기 전 아동에 대한 지원이 미미했다.

1997년 신노동당이 들어서면서 달라졌다. 2020년까지 아동빈곤을 제로로 만들겠다는 야심찬 포부로 정부는 가족지원에 나섰다. 이로 인해 양육 책임자였던 여성의 역할도 상당 부분도 변화되었다. 신노동당은 아동빈곤 근절, 한부모가정 지원, 양질의 보육서비스 확대를 목표로 아동수당, 세금감면, 노동시장 정책, 보육시설 투자를 확대했다(양소남, 2008). 영국의 보육서비스 투자는 97년에 0.03%에 불과했으나, 불과 1년 사이 98년 0.39%로 증가했다.

영국은 여전히 아동빈곤과 싸우고 있다. 2010년까지 아동빈곤을 절반으로 줄이겠

다고 했지만, 속도는 더디다. 보육시설도 민간 중심으로 공급돼 가격이 비싸 저소득 계층에는 부담이다. 영국에서 98년부터 빈곤아동과 가정을 통합적으로 지원하는 슈어 스타트 센터를 확대해오면서 빈곤 완화에 효과적이라는 평가를 받는다. 이 센터에서는 빈곤아동과 부모 지원 프로그램이 작동하고 있다. 재정지원은 물론 도서관, 병원, 학교가 빈곤아동과 가정에 협력적으로 연계되고, 부모의 일자리도 알선해주고 있다. 그러나 최근 슈어 스타트 정부 예산이 삭감되면서 아동복지가 흔들린다는 우려도 나온다(<guardian> 2011.11.3).

3. 불평등 사회일수록 아동 불평등 높아

나라마다 영유아에 투자를 집중한 이유는 달라 보인다. 대표적으로 살펴본 스웨덴, 프랑스, 영국은 영유아 자체보다는 여성의 노동권, 저출산, 빈곤으로 인한 사회불안에 무게를 두는 듯하다. 그렇다고 영유아의 기본 권리마저 간과하지 않는다. 부모 개인의 처지나 경제력에 아이가 불이익을 받지 않으면서 공평한 출발을 하도록 지원하고 있다.

아동 중에서도 영유아기는 개인의 평생을 좌우할 만큼 중요한 시기다. 영유아기에 빈곤할 경우 건강이나, 인지능력, 교육 성취가 낮아 성인이 된 후 임금에도 영향을 받는 등 불리한 조건에 처할 수 있다. 빈곤은 문화와 교육 자원, 주거와 이웃, 부모 돌봄과 시간, 지역서비스와 커뮤니티 자원에 대한 기회와 기대마저 가로막는다(Unicef, 2010).

아동복지의 수준은 국가 철학이나 재정에 따라 다르게 설정될 수 있다. 영국이나 미국처럼 빈곤아동에 초점을 둘 수도 있고, 스웨덴처럼 모든 아동이 공평한 기회를 누릴 수 있는 복지일 수 있다. 세계적으로 소득 양극화가 심화되면서 아동 간 불평등 폭도 커지고 있다. 때문에 절대 아동빈곤 못지않게 상대빈곤의 문제를 되짚어 봐야 한다. 유니세프가 최근 펴낸 보고서에서 강조하는 부분도 아동 간 격차 문제이다(Unicef, 2010).

유니세프는 중위소득 아동과 최하위 10% 계층의 아동 간 격차가 어느 정도인지 물

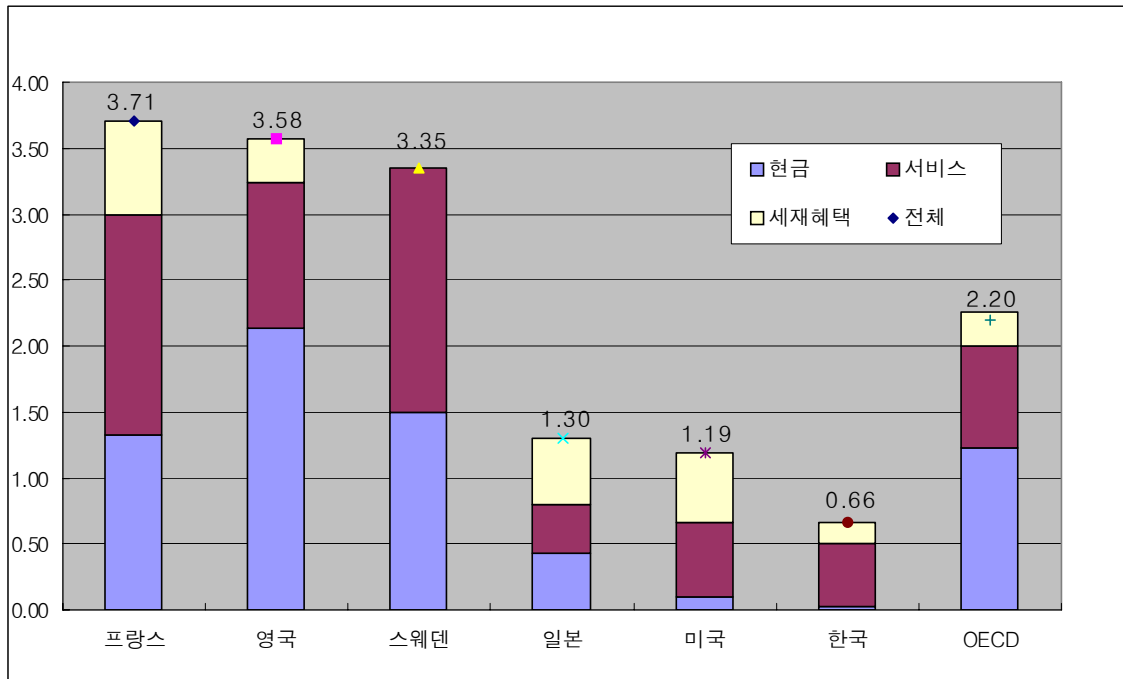
질적 풍요, 교육적 성취, 보건 분야에서 들여다봤다. 물질적 풍요는 가구 소득, 교육 자원 접근, 주거 공간을 포함해 측정했다. 물질적 풍요 부문에서 스위스, 아이슬란드, 네덜란드 등이 불평등 격차가 적은 반면, 헝가리, 미국에서 격차는 크다. 교육적 성취에서는 PISA 결과를 토대로 읽기, 수학, 과학 성적을 종합했다. 핀란드, 아일랜드, 캐나다, 덴마크는 교육 격차가 적은 반면, 미국, 독일, 이태리, 프랑스는 불평등이 높다. 보건 격차는 아동의 질병, 올바른 식습관, 활발한 신체활동 분야를 포함했다. 보건 분야에서 네덜란드, 오스트리아, 포르투갈, 독일, 덴마크의 격차는 적고, 미국은 격차가 크다.

모든 면에서 아동 평등이 월등한 나라는 덴마크, 핀란드, 네덜란드 등 북유럽 복지 국가다. 반면, 그리스, 이탈리아, 미국은 아동의 불평등이 가장 높은 나라다. 특히 미국은 아동의 평등이 가장 낮다. OECD 24개국 중에서 미국은 물질적 풍요 분야가 23위, 교육 성취는 19위, 보건 분야는 22위로 꼴지 수준이다. 아동의 불평등 격차를 조사한 것이지만, 미국 사회가 얼마나 불평등한 사회인지 단적으로 보여주고 있다. 미국은 소득 상위 1%가 차지하는 전체 소득 비율이 17.7%에 달할 정도로 양극화가 극심한 나라다. 부가 국민에게 골고루 나뉘지지 못하면서, 대다수 아동과 가족은 공평한 기회를 얻지 못하고 있다. 불평등이 어떻게 사회를 병들게 하는지 증명해보인 리처드 월킨슨의 주장에 또 한 번 수긍하게 된다(리처드 월킨슨, 2008).

4. 영유아기 투자, 인생의 출발 달라져

우리나라의 아동가족복지 수준은 OECD 국가들 중에서 최하위이다. 프랑스는 GDP 대비 3.71%를 아동복지에 투자하지만, 우리는 최근 보육에 대한 투자를 늘려 0.66%다. 프랑스와는 6배 차이가 난다. OECD 국가들은 평균 아동가족복지에 2.2% 재정을 쏟는다.

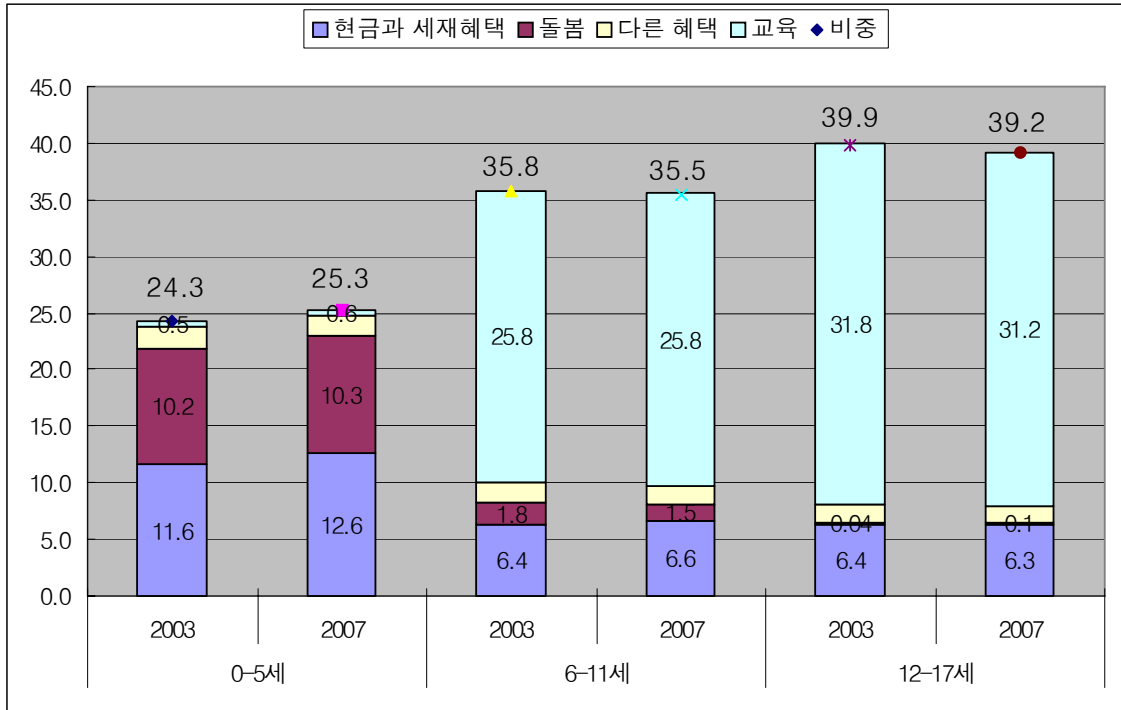
[그림2] 아동가족복지지출 국가별 비교



자료: Social Expenditure Database 2010; ESSPROS, 2010.

앞서 몇 나라를 봤지만, 나라마다 영유아에 각별한 이유는 다르다. 그러나 OECD 국가들은 아동가족복지에 투자를 늘리고, 특히 영유아기에 주목하고 있다. 이제까지 아동가족복지 지원은 상당부분 학령기 아동의 교육에 몰려있었다. 그러나 2003년과 2007년의 아동가족복지 지원을 비교해보면, 영유아에 대한 투자가 늘었음을 확인하게 된다. 영유아와 가족에 대한 현금지원이 높아지고, 돌봄서비스 지원이나 다른 기타 지원들이 잇따르고 있다. 세계적으로 영유기 투자의 중요성에 공감대가 넓혀지고 있다. 장기적으로 영유아 투자가 인구문제와 여성의 노동시장 참여를 독려하기 위함이지만, 최근 양극화가 심화되면서 불평등 완화도 중요한 과제다. 생애 초기에 대한 지원이 불평등의 고리를 끊는데 매우 효과적이라는 사실도 깨닫고 있다.

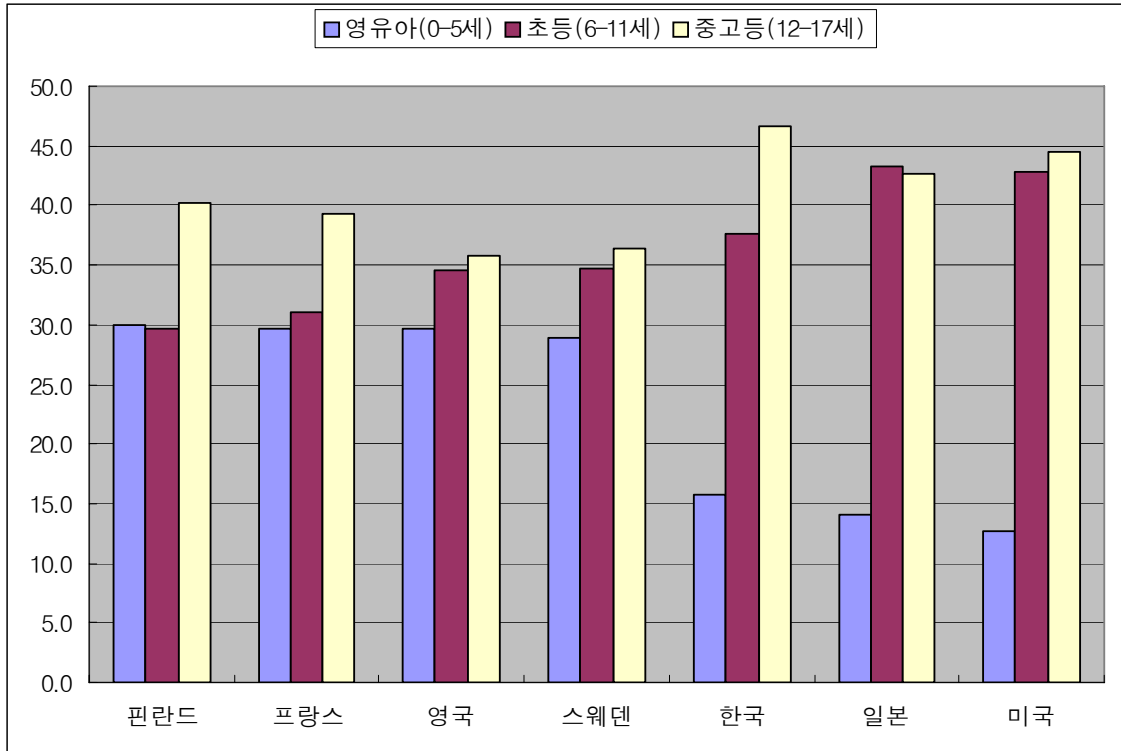
[그림3] 아동 연령에 따른 가족과 교육 지원 비교



자료: Doing Better for Families, OECD, 2011.

우리나라처럼 아동가족복지 예산 중 영유아에 대한 지원이 낮은 나라도 없다. 핀란드, 프랑스, 영국, 스웨덴은 전체 아동복지에 대한 정부의 지원 수준이 높을뿐더러, 영유아 투자도 높다. 영유아(0-5세), 초등(6-11세), 고등(12-17세)에 대한 지원이 거의 동일한 비중으로 들어간다. 하지만 한국, 일본이나 미국은 학령기 교육에 신경을 쓰지만, 영유아 투자에는 소극적이다. 특히 우리나라의 영유아 투자 수준은 전체 아동복지 재정 중 1/4 수준도 안 된다. 생애 초기에 대한 우리 정부의 인식이 이같이 낮다. 그러니 우리나라 출산율이 지난 10여년 1.2명에서 오르지 못하고, 세계 최하위에 멈춰있다.

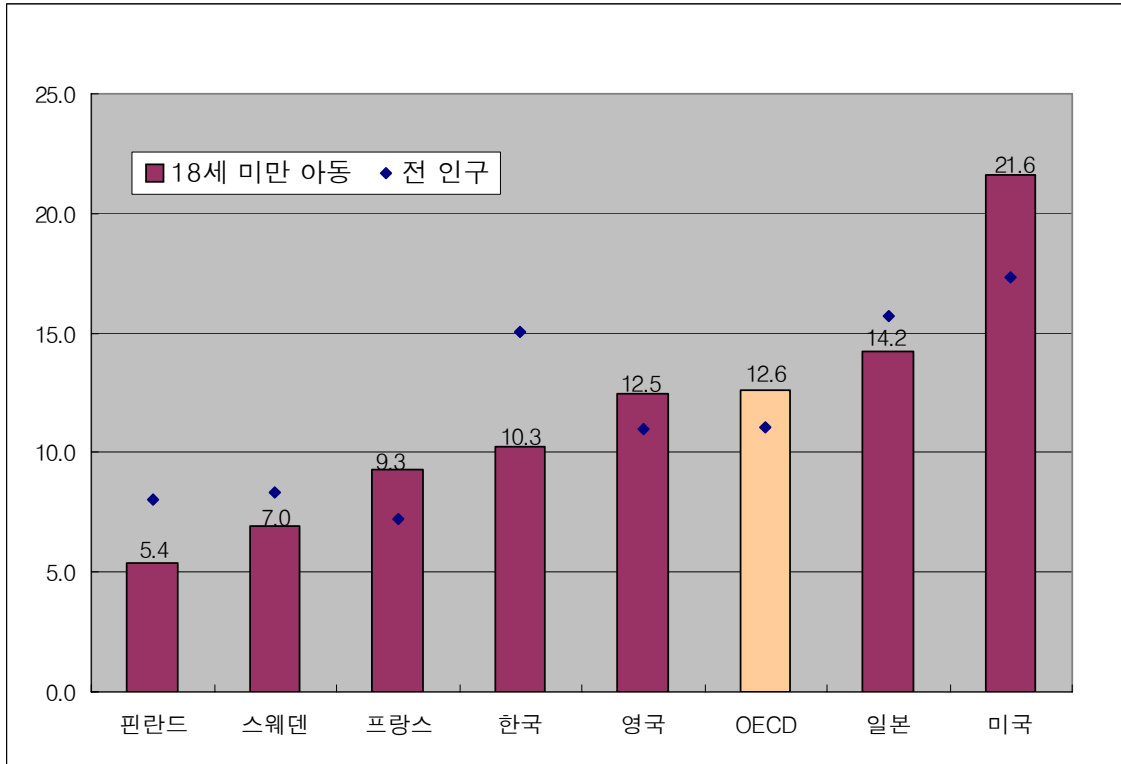
[그림4] 아동 연령에 따른 지원 비중



자료: OECD Social Expenditure Database and OECD Education database

OECD 국가들의 평균 아동 빈곤율은 13% 정도다. 노르딕 국가들의 아동 빈곤율이 8% 미만으로 낮지만, 미국은 22%에 육박하고 있다. OECD 평균을 보면 아동 빈곤율이 전체 빈곤율보다 높다. 하지만 예외인 나라도 있다. 노르딕 국가들과 한국, 일본이 그러하다. 우리나라의 경우는 아동이 있는 가정의 빈곤율은 낮은 수준이다. 달리 말하면, 우리는 여력이 없는 가정은 아예 출산을 포기한다는 의미일 수 있다.

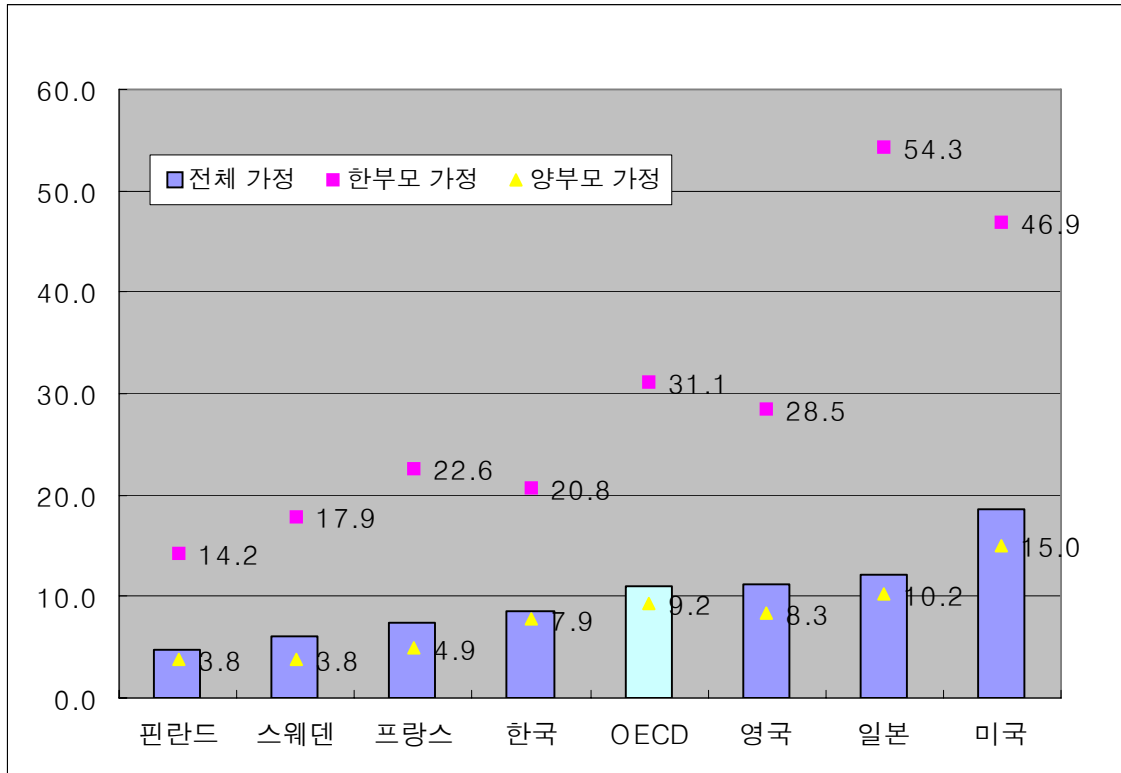
[그림5] 아동빈곤 비교



자료: OECD Income distribution questionnaire, version October 2011

가정의 형태에 따라 빈곤수준은 다르다. 특히 한부모 가정의 아동이 겪는 빈곤은 매우 심각하다. OECD 국가들을 살펴보면 한부모 가정의 아동들과 양부모 가정의 아동빈곤 격차는 평균 3배를 넘고 있다. 이 격차가 많게는 일본과 같이 5배 이상 난다.

[그림6] 가정 형태에 따른 빈곤 수준



자료: Income distribution questionnaire, version October 2011

아동빈곤은 아동을 양육하는 가정의 빈곤이다. 아동기는 ‘빈곤의 아동화’라 할 정도로 다른 연령대에 비해 빈곤에 취약할 수밖에 없다. 더구나, 영유아기는 인생의 출발점으로 빈곤으로 인한 피해가 극심하다. 영유아기에 건강이나 교육 기회를 잃을 경우 다시 회복하기는 힘들다.

그러나 빈곤 아동 수준으로 정부 지원을 한정해서는 한계가 있다. 미국과 영국이 빈곤 아동과 가족에 지원을 국한하고 있지만, 제 효과를 내지 못하고 있다. 양극화와 이로 인한 불평등이 심화되고 있기 때문이다. 빈곤을 경험하는 계층이 폭넓어지고 있는 현실은 감안해 빈곤의 예방으로까지 지원 폭을 넓혀야 한다. 특히 한부모 가정과 아동에 대한 특별한 노력도 더해져야 한다. 한부모 가정 중에서도 남성 가구주와 여성 가구주에 따라 또 차이가 크다. 남녀의 임금 격차가 여전한 사회다 보니, 여성 가구주의 경제 문제는 더 심각하다. 가족 구성원이 노동시장에 참여해 안정된 소득을 유지할 수 있도록 일자리 정책을 만들어야 한다.

빈부의 격차는 물질 자원만으로 풀기 어렵다. 모든 아동이 보건이나 교육 자원에 쉽게 접근할 수 있도록 인프라도 마련되고, 지역사회 내 연계도 잘 되어야 한다. 아이 하나를 키우기 위해서는 온 마을이 필요하다(It Takes a Whole Village to Raise a Child)고 하지 않는가. 마을 공동체는 아이들의 훌륭한 성장 토대이자 자원이 되어줄 수 있다. 부모의 소득이 낮고 많음에 따라 아이의 출발선이 달라지지 않아야만, 불평등의 악순환을 막을 수 있다.

[참고자료]

강신욱·박능후·이병희·정희선·이경진, “2011년 한국복지패널 자료를 통해 본 한국의 사회지표”, 한국보건사회연구원, 2011.

김희삼, “영어교육 투자의 형평성과 효율성에 관한 연구”, KDI, 2011.

송다영, “영국 가족정책의 변화와 한계”, 상황과복지, 2009.

심창학, “프랑스의 한부모 및 가족 복지 정책의 특징”, 2003.

양소남, “영국의 가족지원 정책에 관한 연구: 신노동당 정부를 중심으로”, 사회복지정책, 2008.

유해미, “스웨덴의 양육정책 논쟁-‘선택’의 딜레마”, 2004.

통계청, “가계소득지출”, 2012.

황성원, “저출산 극복을 위한 프랑스의 육아지원정책” 교육정책 포럼 198호, 2009.

리처드 월킨슨, 『평등해야 건강하다』, 후마니타스, 2008.

Greg J. Duncan, "Early childhood poverty and adult attainment, behavior and health", 2010.

OECD, "Doing Better for Families", 2011.

OECD, "Starting strong2: Early childhood education and care", 2008.

Unicef, "the children left behind", 2010.

"Child poverty warning as cuts threaten to close 3,500 Sure Start centres" <guardian> 2011.11.13.

OECD Education database.

OECD Income distribution questionnaire, version October 2011.

OECD family database.

OECD Social Expenditure Database, 2010. 