

# 청소년 한부모가족 종합대책 연구 I : 청소년 한부모가족 지원정책 국가 비교 연구

- ▶ 책임연구원 : 신윤정 (한국보건사회연구원 · 연구위원)
- ▶ 공동연구원 : 이상림 (한국보건사회연구원 · 부연구위원)  
김윤희 (한국보건사회연구원 · 연구원)



## 발 간 사 ■ ■ ■

우리나라의 혼인 외 출생아 비율은 1.5% 수준으로 이는 프랑스, 스웨덴 등 OECD 국가가 50%를 넘는 것과는 매우 대조적입니다. 이는 결혼이라는 통과의를 거치지 않은 임신과 출산이 우리 사회에서 여전히 도덕적으로나 사회적으로 비난과 낙인의 대상이 되고 있기 때문입니다. 특히 청소년의 임신과 출산은 사회 규범을 벗어난 일탈로 간주되고 있습니다. 이로 인해 청소년 임신의 상당수는 출산과 양육으로 이어지기 보다는 불법적인 인공임신중절이나 입양으로 귀결되고 있어 생명윤리문제, 아동의 인권문제, 청소년의 건강문제 등 주요 사회문제로 연결되고 있습니다. 청소년 한부모의 빈곤율이 높은 것도 사회 안에 통합되는데 어려움이 많고, 보호받지 못하고 있는 경우가 많기 때문입니다.

다행히 2010년부터 여성가족부는 한부모가족지원법을 근거로 청소년 한부모 자립지원사업을 시작하였습니다. 이는 정책 대상으로서의 청소년 한부모의 경우 한부모의 특성 뿐 아니라 청소년기라는 특성이 별도로 고려되어야 한다는 관점이 반영된 것입니다. 그러나 이제는 자녀를 양육하는 청소년 한부모 뿐 아니라 청소년의 임신, 출산, 입양, 자녀양육 실태를 연장선상에서 파악하고, 이에 따른 다각적인 정책 개발이 뒤따라야 할 것으로 생각됩니다. 이에 이 연구는 청소년 한부모에 대한 정책 지원의 근거로서 경험적 자료를 확보하고, 이를 바탕으로 청소년의 원하지 않는 임신을 예방하는 한편 사후 개입방안으로서의 정책방안을 모색하였다는데 의미가 있습니다.

이 연구는 경제·인문사회연구회 협동연구로, 한국청소년정책연구원, 한국보건사회연구원, 한국여성정책연구원이 참여하였습니다. 세 기관의 모든 연구진과, 연구 진행에 자문과 도움을 주신 모든 분들께 감사의 말씀을 전합니다. 아울러 연구 성과가 청소년의 임신과 출산과 관련된 많은 사안을 제고하는 기회가 되고, 보다 통합적인 사회로 나갈 수 있는 밑거름이 되기를 기원합니다.

2012년 12월  
한국청소년정책연구원  
원장 이재연



경제·인문사회연구회 협동연구총서

“청소년 한부모가족 종합대책 연구 I

: 청소년 한부모가족 지원정책 국가 비교 연구”

1. 협동연구총서 시리즈

협동연구 총서 일련번호	연구보고서명	연구기관
12-23-01	청소년 한부모가족 종합대책 연구 I : 총괄보고서	한국청소년정책연구원
12-23-02	청소년 한부모가족 종합대책 연구 I : 청소년 한부모의 발생과정에 따른 예방 및 지원정책 연구	한국여성정책연구원
12-23-03	청소년 한부모가족 종합대책 연구 I : 청소년 한부모가족 지원정책 국가 비교 연구	한국보건사회연구원
12-23-04	청소년 한부모가족 종합대책 연구 I : 청소년 한부모가족 지원사업 편람	한국청소년정책연구원

2. 참여연구진

연구기관		연구책임자	참여연구진
주관 연구기관	한국청소년정책 연구원	백혜정 연구위원	김지연 부연구위원(한국청소년정책연구원) 김혜영 교수(숙명여자대학교) 방은령 교수(한서대학교)
	한국여성정책 연구원	김은지 연구위원	김동식 연구위원(한국여성정책연구원) 최인희 연구위원(한국여성정책연구원) 선보영 전문연구위원(한국여성정책연구원)
협력 연구기관	한국보건사회 연구원	신윤정 연구위원	이상림 부연구위원(한국보건사회연구원) 김윤희 연구위원(한국보건사회연구원)



## 국 문 초 록

본 연구에서는 국내 청소년 한부모 지원에 대한 정책적인 필요성에 부응하여 OECD 국가를 대상으로 청소년 한부모 지원정책의 주요 내용을 고찰하여 국내 청소년 한부모 지원을 위한 유용한 시사점을 모색해 보았다. 각 국가의 청소년 한부모 지원정책을 청소년 임신·출산 예방정책과 청소년 한부모 자립지원 정책으로 구분하여 주요 내용을 파악하였다. 최근 OECD 국가에서 청소년 출산율은 감소 추세이나 이에 대한 정책적인 대응은 강화되고 있다. 이는 청소년 출산이 청소년 개인과 출생한 자녀에게 부정적인 영향을 미칠 뿐만 아니라 전체 사회 측면에서도 부담으로 작용하고 있는 부분이 크기 때문이다. 청소년 출산율이 낮은 국가는 통합적인 사회를 지향하면서 청소년들로 하여금 “성적인 사회”에 적응할 수 있도록 준비시킨 국가들이므로 나타났다. 청소년 임신·출산 예방 정책의 성공적인 사례로서 네덜란드는 통합적인 사회의 구축과 더불어 피임을 포함한 성교육에 대해 열린 태도로 일관하였다는 점이 특징으로 지적되었다. 유럽 국가에서 전체 한부모 중 청소년이 차지하는 비중이 높은 국가는 앵글로 색슨 국가이며 상대적으로 낮은 국가는 북구유럽국가와 대륙유럽국가인 것으로 나타났는데, 청소년 한부모들은 공통적으로 교육 수준, 노동 활동, 빈곤 수준에서 열악한 것으로 나타나 사회적으로 배제 받고 있는 것으로 나타났다. 또한 이들의 취약한 교육·기술 수준은 낮은 소득과 열악한 노동 행태로 이어지고 있었다. 이에 유럽의 한부모 지원 정책은 보편적인 지원을 통해 한부모들을 사회 안에 통합시키려는 의지를 보이고 있었다. 특히 한부모들을 소득이 보장되는 양질의 노동시장에서 근로할 수 있도록 지원하고 가정에 책임을 다할 수 있도록 일과 가정의 양립 지원에 초점을 두고 있다는 점에 그 시사점이 있었다. 국내 청소년 임신 및 출산 예방정책은 학교 성교육을 통하여 성에 대한 올바른 지식을 전달하고 매스미디어 등으로부터의 성적인 영향력에 대응할 수 있도록 청소년들의 역량을 강화하는 방향으로 추진되어야 할 것이다. 청소년 한부모 자립 지원은 청소년 한부모들이 사회적으로 배제되지 않고 자질을 갖춘 건강하고 독립된 성인으로 성장 할 수 있도록 지원하는 방향으로 추진되어야 할 것이다.

핵심어: 청소년 한부모, 청소년 임신·출산, 입양, 자립지원



## 연구 요약

### 1. 연구목적

- 본 연구의 목적은 국내 청소년 한부모 지원에 대한 정책적인 필요성에 부응하여 OECD 국가를 대상으로 청소년 한부모 지원 정책의 주요 특징과 내용을 고찰함으로써 국내 청소년 한부모 지원 정책 마련을 위한 유용한 시사점을 도출하는 것임.
- 유럽 국가의 전통적인 복지 국가 유형에 따라 청소년 한부모 정책을 국가 유형별로 구분하여 각 국가들이 추진하고 있는 정책 내용을 분석함.

### 2. 연구방법

- 청소년 한부모 지원 정책을 청소년 출산 전과 후로 구분하고 이에 따라 청소년 임신·출산 예방 정책과 청소년 한부모 지원 정책으로 구분하여 OECD 국가 정책의 주요 내용을 파악함.
- 청소년 임신·출산 현황에 대해서는 주요 OECD 국가 전반에 걸쳐 나타나는 주요 현상을 분석하였으며, 정책 현황에 있어서는 전반적인 OECD 국가를 대상으로 검토하되 특히 청소년 임신 예방 및 성교육에서 성공적인 사례로 간주되고 있는 네덜란드 사례를 집중 고찰하였음.
- 청소년 한부모 현황에 대해서는 OECD 국가 한부모 중 특히 연령이 낮은 청소년 미혼모가 가지고 있는 취약성을 분석하였음. OECD 국가는 일반적으로 한부모 정책에 청소년 한부모 정책을 포함하여 추진하고 있는 바, 한부모 정책 현황을 전반적으로 논의하고 이러한 정책 내용 중 특히 연령이 낮은 미혼모 한부모에 대한 정책적 고려 사항을 검토하였음.
- 한부모 지원 정책의 국가별 비교는 경제적 지원정책, 가족 지원정책, 근로 활성화 지원정책으로 구분하여 앵글로 색슨 국가, 사회 민주주의 국가, 조합주의 국가의 대표적인 사례를 중심으로 고찰하였음.

- OECD 국가의 현황과 정책 분석은 다양한 연구 논문, OECD, EU, Unicef 에서 발간한 보고서 내용을 참고하였으며 실증 자료 분석은 OECD Family Database와 Eurostat에서 제공하는 통계 자료를 활용하여 분석하였음. 연구 추진 과정 전반을 통해 해외 및 국내 전문가의 의견을 수렴함으로써 연구내용의 전문성과 객관성을 강화하였음.

### 3. 주요결과

#### 1) 주요 국가의 청소년 임신·출산 현황

- 전 세계적으로 볼 때 청소년 출산율은 감소하고 있으나 각국의 우려 수준은 오히려 증가하고 있음. 이는 청소년 출산이 청소년 한부모와 출산한 자녀에게 상당한 불이익을 줄 뿐만 아니라 사회 전체적으로 보았을 때도 부담으로 작용하는 경향이 강해지고 있기 때문임.
- 청소년 출산은 국가마다 상당히 다른 복잡한 요인의 결과로서 나타나며, 이러한 요인에는 복지 및 청소년 관련 국가 정책을 비롯하여 보수적인 사회 분위기, 피임 및 인공임신중절 가능성 등을 들 수 있음.

#### 2) 청소년 임신·출산 예방 정책과 이슈

- 주요 국가의 청소년 임신·출산 예방 정책을 평가함에 있어 주목할 사항은 첫째, 인공유산과 피임에 대해 가지고 있는 정책적·문화적 용인도, 둘째, 성적인 사회로의 변화에 대한 각국의 대응, 셋째, 그 국가가 가지고 있는 빈곤과 사회통합성 정도라고 볼 수 있음.
- 네덜란드 정책 성공의 핵심은 통합적인 사회의 구축과 더불어 피임을 포함한 성교육에 대해 열린 태도로 일관하였다는 사실임. 이는 교육의 자율성, 높은 부모의 참여도, 훈련과 참여의 강조 등 네덜란드 교육 시스템의 특징에 기인하고 있음.

### 3) 주요 국가의 청소년 한부모 가족 현황

- 유럽 전역에 걸쳐 한부모 수는 증가하고 있으며 다른 유형의 가정보다 빈곤한 경우가 많고 특히 청소년 한부모의 경우 어린 나이와 낮은 자격 수준으로 인하여 상대적으로 더 취약한 모습을 보이고 있음.
- 청소년 한부모가 빈곤율이 높은 이유는 어린 연령에 자녀를 낳는 것이 사회적으로 받아들여지지 않고 있어 사회 안에 통합되는데 어려움을 가지고 있으며 다양한 유형의 가족으로서 보호되지 못하고 있는 경우가 많기 때문임.
- 특히 청소년 한부모 계층은 양질의 일자리에 적합한 교육 수준과 기술적인 수준을 갖추지 못해 노동시장에서 더욱 취약한 상태를 보이고 있음.

### 4) 한부모 지원정책과 이슈

- 유럽의 한부모 정책은 빈곤 위험에 대응한 정책으로서 한부모들이 가지고 있는 특수한 제약 요건을 고려하면서 한부모의 불안정성과 취약성에 대응하려는 사회 정책의 성격이 강함.
- 유럽 국가의 한부모 지원 정책은 과거 수당 지원 정책에서 한부모들의 근로 활성화를 강화하는 정책으로 선화하는 경향을 보이고 있으며, 보편적인 사회 지원 및 가족 정책을 통해 한부모들을 사회 안에 통합시키려는 성격이 강함.

## 4. 정책제언

- 국내에서 청소년 한부모에 대한 정책은 청소년 임신·출산 예방 지원정책과 청소년 한부모 자립 지원정책 두 가지 방향으로 추진되어야 할 것임.
- 청소년 임신·출산 예방 정책은 학교 성교육을 통하여 성에 대한 올바른 지식을 전달하고 성적인 영향력에 대응할 수 있는 역량을 강화하는 방향으로 추진되어야 할 것임.
- 청소년 한부모 자립 지원정책은 청소년 한부모들이 사회적으로 배제 받지 않고 건강하고 자격을 갖춘 독립적인 성인으로 성장할 수 있는 방향으로 추진되어야 할 것임.

- 청소년 임신·출산 예방 정책의 세부적인 정책 방안으로 학교에서의 성교육 강화, 피임에 대한 올바른 교육과 자유로운 접근 허용, 취약 계층 청소년 지원, 매스미디어에 대한 규제, 자녀에 대한 부모의 성교육 역량 강화를 제시함.
- 청소년 한부모 자립 지원 정책의 세부적인 정책 방안으로 성인 한부모와 차별적인 청소년 한부모 지원 정책 추진, 안정적인 교육 기회 제공, 교육과 능력 배양을 기반으로 하는 경제적인 지원 정책, 모성 보건 서비스 지원, 보편적인 차원에서의 청소년 한부모 지원, 청소년 한부모에 대한 사회 인식 개선을 제언함.

# 목 차

<b>I. 서론</b> .....	1
1. 연구의 필요성 및 목적 .....	3
2. 연구 추진체계 .....	5
3. 연구내용 .....	6
4. 연구방법 .....	6
<b>II. 주요 국가의 청소년 임신·출산 현황</b> .....	9
1. 청소년 임신·출산의 세계적인 경향 .....	11
2. OECD 국가의 청소년 임신·출산 현황 및 주요 쟁점 .....	17
3. 청소년 임신·출산 예방정책의 필요성 및 관련 주요 쟁점 .....	21
<b>III. 청소년 임신·출산 예방 정책과 이슈</b> .....	35
1. OECD 국가 청소년 임신·출산 예방 정책 .....	37
2. 네덜란드의 현황 및 주요 정책 .....	43
3. 네덜란드의 학교 성교육 사례 분석 .....	56
<b>IV. 주요 국가의 청소년 한부모 가족 현황</b> .....	71
1. 유럽의 한부모 가족 현황 .....	73
2. 청소년 한부모의 사회적 배제 문제 .....	83
<b>V. 한부모 지원 정책과 이슈</b> .....	97
1. 유럽 국가의 한부모 정책 현황 .....	99
2. 한부모 대상 경제적 지원과 가족 지원정책 .....	111
3. 근로 활성화 정책으로서의 한부모 정책 .....	125

VI. 결론 .....	137
1. 주요 연구 결과 및 시사점 .....	139
2. 국내 청소년 한부모 정책에 대한 제언 .....	147
3. 연구의 한계성 및 향후 과제 .....	150
참고문헌 .....	151
Abstract .....	163

# 표 목 차

〈표 II-1〉 유럽 국가들의 청소년(10~19세) 출산율 .....	20
〈표 II-2〉 유럽 국가들의 청소년(15~19세) 임신인공중절을 .....	21
〈표 II-3〉 OECD 국가의 청소년 출산율, 소득불평등도, 학교 미등록률 .....	30
〈표 III-1〉 유럽국가들의 청소년 출산율과 선택 인공유산 비율 비교(2003년) .....	42
〈표 III-2〉 영국과 네덜란드의 청소년 출산율 비교(15~19세, 1,000명 당) .....	44
〈표 III-3〉 네덜란드 15~19세 첫아이 출산시 여성의 혼인 상태 .....	46
〈표 III-4〉 네덜란드와 영국의 15~19세 여성의 출산, 인공임신중절, 피임률 .....	48
〈표 III-5〉 영국과 네덜란드의 15~19세 인공유산율(1992~1999년/2000년) .....	48
〈표 III-6〉 사례 연구에서 나타난 네덜란드 초등학교 성교육의 특성 .....	67
〈표 III-7〉 사례 연구에서 나타난 네덜란드 중·고등학교 성교육의 특성 .....	68
〈표 IV-1〉 OECD 주요 국가의 전체 가족 중 한부모 가족의 비중(2000년대 초반) .....	78
〈표 IV-2〉 학령전 아동과 함께 살고 있는 가족 중 한부모 가족의 비중 .....	79
〈표 IV-3〉 부양자녀가 있는 한부모 유형별 비중 .....	80
〈표 IV-4〉 하위 두 번째의 낮은 교육 수준을 차지하고 있는 비중 .....	84
〈표 IV-5〉 혼인 상태별 낮은 교육에 해당할 위험 비중 .....	85
〈표 IV-6〉 여성의 혼인 상태별 취업률 .....	88
〈표 IV-7〉 혼인 상태별 고용률, 비정규 취업률, 실업률, 비경제활동률 .....	89
〈표 IV-8〉 주요 국가의 한부모 유형별 빈곤율 비교 .....	90
〈표 IV-9〉 가족 유형별 아동 빈곤율 .....	93
〈표 IV-10〉 사회 지원정책을 고려한 아동 빈곤율 .....	94
〈표 V-1〉 에스핑 앤더슨에 따른 복지 국가 체계 유형 .....	107
〈표 V-2〉 Trifiletti에 따른 한부모 정책의 국가별 유형 .....	109
〈표 V-3〉 OECD 국가의 청소년 한부모 정책의 유형별 구분 .....	109
〈표 V-4〉 유럽 국가의 한부모 가족 수당 현황(2002년) .....	116
〈표 V-5〉 유럽 국가의 자녀양육 수당 정책 현황(2002년) .....	118
〈표 V-6〉 유럽 국가의 양육비 대리지급 정책 현황(2002년) .....	120

## 그림 목차

【그림 Ⅰ-1】 청소년 한부모가족 종합대책연구 추진체계 .....	5
【그림 Ⅱ-1】 주요 국가의 15~19세 청소년 출산율(2005~2010년) .....	12
【그림 Ⅱ-2】 세계적인 15~19세 청소년 출산율 현황(2005~2009년) .....	12
【그림 Ⅱ-3】 여성의 초혼 혹은 최초 동거 중위 연령 분포(2000년) .....	13
【그림 Ⅱ-4】 15~19세 청소년 출산율과 인공임신중절률(2008년) .....	15
【그림 Ⅱ-5】 프랑스 청소년 출산 빈도(1901~2007년) .....	16
【그림 Ⅱ-6】 OECD 국가의 청소년 출산율(1980년, 2008년) .....	18
【그림 Ⅱ-7】 출생아 중 결혼한 여성이 낳은 비중(1998년) .....	23
【그림 Ⅱ-8】 OECD 국가 청소년의 첫 번째 성경험 비율(1990년대 초반) .....	26
【그림 Ⅱ-9】 청소년 출산의 위험 요인과 보호 요인 .....	29
【그림 Ⅲ-1】 OECD 국가의 청소년 출산율과 인공임신중절률(1996년) .....	41
【그림 Ⅲ-2】 네덜란드의 여성 1000명당 연령별 출산율(1990~1999년) .....	45
【그림 Ⅲ-3】 네덜란드의 여성 1000명당 연령별 출산율(2001~2010년) .....	45
【그림 Ⅲ-4】 영국 여성 1000명당 연령별 출산율(2001~2010년) .....	47
【그림 Ⅳ-1】 각 국가별 한부모 수 및 비중 변화 추이(계속) .....	74
【그림 Ⅳ-2】 혼외 출생 여성 한부모의 연령별 비중 국가별 비교 .....	82
【그림 Ⅳ-3】 유배우자 여성 대비 한부모 가정이 대학교육을 받을 기회 .....	86
【그림 Ⅳ-4】 스페인과 네덜란드의 한부모 연령별 빈곤율 .....	92
【그림 Ⅴ-1】 한부모 가정의 사회적 취약성 영역 .....	103

# 제 1 장

---

# 서 론

1. 연구의 필요성 및 목적
2. 연구 추진체계
3. 연구내용
4. 연구방법



# 제 1 장 서 론

## 1. 연구의 필요성 및 목적

우리나라 15~19세 여성 1,000명당 출생아 수는 2010년 현재 1.8명으로 OECD 국가에서 가장 낮은 수준을 보이고 있으며 과거 1980년 12.9명에서 지속적으로 감소하고 있는 경향을 보이고 있다. 이러한 낮은 수준의 청소년 출산율에도 불구하고 청소년 임신과 출산 그리고 나아가서 청소년 한부모 문제는 다른 국가 못지않게 사회적으로 심각한 문제로 지적되고 있다. 결혼하지 않은 청소년의 임신이 사회적 규범에서 벗어나는 행위로서 인식되는 것은 전 세계적으로 공통된 현상이지만 우리나라에서 청소년 임신과 출산의 사회적 문제는 다른 OECD 국가와 비교해 볼 때 보다 심각한 양상을 띠고 있다. 특히 우리나라와 같이 혼전 임신과 출산이 사회적인 일탈 행위로서 받아들여지고 있고 인공임신중절이 합법적으로 용인되지 않는 전통적인 가부장적 문화에서 청소년의 임신은 많은 경우 불법 인공임신중절 혹은 양육 포기에 따른 입양 보내기로 귀결되고 있다. 청소년 한부모들이 자녀를 직접 키우는 것을 선택한다 하더라도 학교에서의 학업 중단 강요, 가족 및 친구 등 주변 지지체계로부터의 단절 등 사회적 관계 유지에도 치명적인 어려움을 겪고 있다. 이러한 청소년 한부모에 대한 부정적인 사회 분위기에서 청소년 한부모들이 자립적으로 독립적인 성인으로 성장할 수 있도록 지원할 수 있는 사회적 지지 체계도 미비한 실정이다. 따라서 낮은 청소년 임신·출산 현황에도 불구하고 인공임신중절로 인한 생명 윤리의 문제, 해외 입양에 따른 국내 아동 인권 보호, 그리고 청소년 한부모의 사회적 배제 및 건강한 성인으로서의 성장 측면에서 국내 청소년 한부모에 대한 지원체계 마련이 시급하다고 할 수 있을 것이다.

여성가족부는 2010년부터 한부모가족지원법을 마련하여 24세 이하 미혼모를 포함한 청소년 한부모를 대상으로 자립 지원 사업을 시작하고 있다. 청소년 한부모 지원 정책은 한부모라는 특성 뿐만 아니라 청소년이라는 특성에도 주목하여 한부모와의 공통적인 정책 지원 이외에도 청소년 한부모의 특수성을 고려한 정책적인 지원이 추가적으로 요청되고 있다. 특히 청소년 한부모에 대한 지원은 현재 시점의

경제적 지원에서 끝날 것이 아니라 궁극적으로 자신과 가족을 책임질 수 있는 실질적인 자립을 위한 체계적인 지원책을 마련하는 것이 필요하다.

유럽 국가를 포함한 OECD 국가에서도 과거에 비해 청소년 임신과 출산율은 감소하고 있으나 청소년 한부모 문제의 양상은 과거와는 다르게 나타나고 있다. 즉, 성사회로의 도래와 함께 취약 계층의 사회적 배제 문제 및 빈곤 문제와 결부되어 나타나는 경향을 보이고 있는 것이다. 이에 최근 OECD 국가를 중심으로 한 “능동적 복지”의 개념의 출현과 함께 한부모의 경제적 자립을 촉구하는 정책이 강화되었다.

OECD 국가에서 청소년 임신과 출산 그리고 청소년 한부모에 대한 지원정책은 각국이 가지고 있는 복지 레짐 뿐만 아니라 성에 대한 사회적 관념, 여성의 역할, 교육 철학, 가족주의 전통 등에 따라 다양하게 나타나고 있다. 우리나라보다 먼저 청소년 한부모를 신사회적 위험으로 여기고 다양한 정책을 추진한 국가 중에서 현저하게 청소년 임신과 출산을 낮춘 국가가 있는가 하면 여전히 높은 청소년 임신과 출산 문제를 겪고 있는 국가도 있다. OECD 국가들은 우리나라와는 다른 사회 체계를 가지고 있을 뿐만 아니라 서로 다른 전통과 문화를 가지고 있으며 국가 정책의 이념과 철학에서도 차이가 있다. 그러나 한부모와 그들의 자녀를 건강하고 안정된 삶을 살아 갈 수 있도록 지원함으로써 사회통합을 이루고자 하는 정책적 지향성에서는 국가 간에 크게 다를 것이 없다. 따라서 사회·문화적인 차이에 대한 이해를 바탕으로 OECD 국가에서 청소년 한부모 지원정책의 주요 시사점을 찾는 것은 우리나라 청소년 한부모 지원정책이 어떠한 지향점으로 가지고 우리 현실에 맞게 추진해야 할 것인가에 대한 유용한 시사점을 줄 것으로 믿는다.

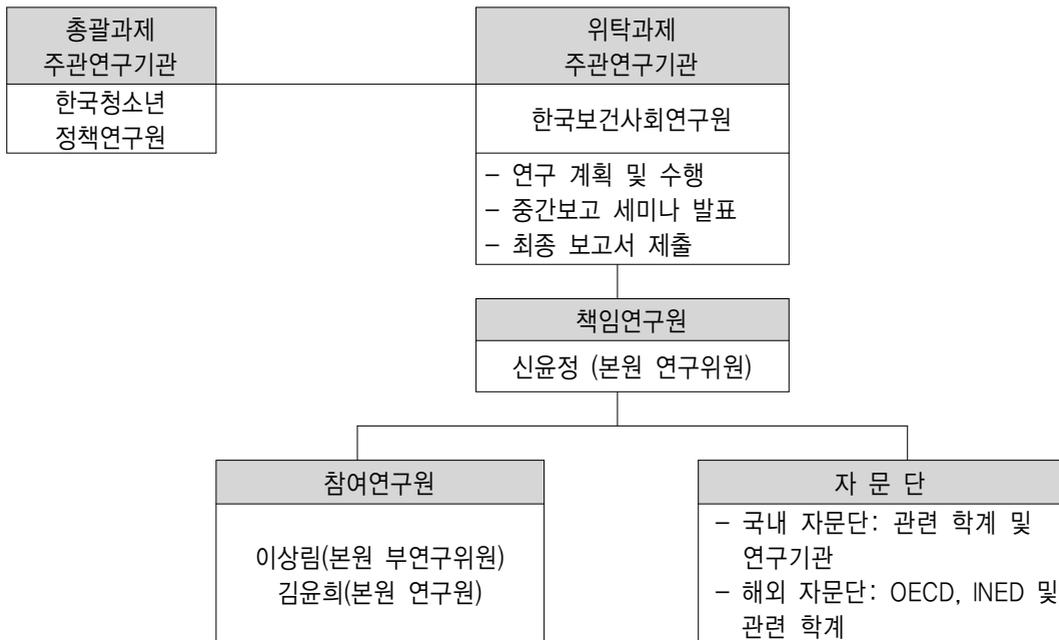
본 연구의 목적은 국내 청소년 한부모 지원에 대한 정책적인 필요성에 부응하여 OECD 국가를 대상으로 청소년 한부모 지원정책의 주요 특징과 내용을 고찰하여 국내 청소년 한부모 지원정책 마련을 위한 유용한 시사점을 도출하는 것이다. 이를 위해 본 연구에서는 유럽 국가의 전통적인 복지 국가 유형에 따라 청소년 한부모 정책을 유형별로 구분하여 각 국가들이 추진하고 있는 정책의 주요 특징을 분석하였다. 청소년 한부모 지원정책은 “예방”과 “지원” 두 가지 차원에서 접근할 필요가 있다는 판단 하에 청소년 출산 시점을 기준으로 전과 후로 나눈 후 그에 따라 청소년 임신 예방정책과 청소년 한부모 지원정책으로 구분하여 주요 내용을 분석하였다<sup>1)</sup>. 청소년 한부모 정책을 추진함에 있어 주목 받고 있는 몇 가지 국가 정책 사례 및 최근 대두되고 있는 정책적 이슈에 대해서는 심층적으로 분석하여 국내 정책 마련을 위한 유용한 시사점을 제공하였다.

1) 청소년 한부모 정책을 출산 시점을 기준으로 “청소년 임신 및 출산 예방 정책”과 “청소년 한부모 지원 정책”으로 구분하여 분석하는 접근 방식은 Daguerre와 Nativel(2004)가 제시한 바 있다.

## 2. 연구 추진체계

본 연구는 한국청소년정책연구원 “청소년 한부모가족 종합대책 연구 I”의 세부과제로 추진하였다. 한국청소년정책연구원의 연구 용역 사업 계획 및 연구 진행 과정 감독에 따라 중간보고 세미나 및 최종 보고회를 거쳐 전문가 및 연구진 의견을 반영하였으며 최종 연구 보고서에 이러한 내용을 반영하였다. 세부적인 연구 추진체계는 다음과 같다.

한국보건사회연구원은 한국청소년정책연구원이 제시한 과업목적에 따라 전체 사업일정을 정하고 연구진을 구성하여 연구를 수행하였으며 한국청소년정책 연구원 및 자문위원회로부터 의견을 수렴하고 연구에 반영하였다. OECD 국가의 청소년 임신·출산 현황과 청소년 한부모 현황을 파악하기 위해 OECD 및 유럽 전문가로부터 자료 협조를 요청하였으며 이를 토대로 각 국가의 현황과 세부적인 정책 내용을 분석하였다. 보다 높은 연구 결과를 도출하기 위해 국내 관련 전문가 자문회의를 거쳐 의견을 수렴하였다. 한국청소년정책연구원 관련자 및 전문가가 참여하는 중간보고 세미나 및 최종 보고 발표를 통해 개선된 의견을 연구 결과에 반영하였다.



【그림 1-1】 청소년 한부모가족 종합대책연구 추진체계

### 3. 연구내용

본 보고서의 주요 내용은 다음과 같다.

1장 서론에서는 연구의 필요성과 목적, 연구 추진체계, 연구내용, 연구목적을 기술하였다.

2장 주요 국가의 청소년 임신·출산 현황에서는 청소년 임신·출산의 세계적인 경향을 파악하고 특히 OECD 국가를 중심으로 현황을 분석하였다. 이러한 현황 파악을 토대로 청소년 임신·출산과 관련하여 제기되고 있는 주요 쟁점 사항을 정리하였다.

3장 청소년 임신·출산 예방정책 현황과 이슈에서는 OECD 국가의 전반적인 정책 현황을 고찰하고 성공적인 사례로서 간주되고 있는 네덜란드의 현황과 주요 정책내용을 기술하였다. 특히 네덜란드 학교 성교육 사례 분석 결과를 소개함으로써 네덜란드 학교 성교육이 가지고 있는 주요 시사점을 모색하였다.

4장에서는 주요 국가의 청소년 한부모 현황을 분석하였다. 유럽 국가 한부모의 현황과 특징을 기술하고 특히 청소년 한부모가 사회적으로 배제 받고 있는 현황을 교육수준, 노동행태, 빈곤 상황 중심으로 국가별 차이와 이슈를 분석하였다.

5장 한부모 지원 정책과 이슈에서는 유럽 국가 전반에 걸친 한부모 지원정책을 각 국가의 복지 레짐을 기준으로 비교 검토함으로써 각 국가가 보이고 있는 한부모 지원정책의 주요 특징을 기술하였다. 한부모 지원정책을 경제적 수당지원 정책과 가족지원 정책 측면에서 고찰하고 최근 이슈로 대두되고 있는 근로 활성화 정책으로서 한부모 정책 현황에 대해 기술하였다.

6장 결론에서는 앞서 기술한 연구 내용의 주요 결과를 정리하고 우리나라 청소년 한부모 가족 지원 발전을 위한 정책적 시사점을 모색하였다. 마지막으로 본 연구가 가지고 있는 한계점과 향후 연구 과제를 제시하였다.

### 4. 연구방법

본 연구에서는 우리 사회에서 청소년 한부모에 대한 정책이 예방과 지원이라는 두 가지 측면이 모두 필요하다는 판단 하에 청소년 한부모가족 지원정책을 청소년 출산 시점 이전과 이후를 기준으로 구분하여 “청소년 임신·출산 예방정책”과 “청소년 한부모 지원정책”을 중심으로 OECD 국가의

현황과 주요 시사점을 파악하였다.

청소년 임신·출산 현황에 대해서는 OECD 국가 전반에 걸쳐 나타나는 주요 현상을 분석하였다. 정책 현황에 있어서는 전반적인 OECD 국가를 대상으로 검토하되 특히 청소년 임신 예방 및 성교육에서 성공적인 사례로 간주되고 있는 네덜란드 사례를 집중 고찰하였다. 청소년 한부모 현황에 대해서는 OECD 국가 한부모 중 특히 연령이 낮은 청소년 미혼모가 가지고 있는 취약성을 중심으로 분석하였다. OECD 국가는 일반적으로 한부모정책에 청소년 한부모정책을 포함하여 추진하고 있는바, 한부모정책을 전반적으로 논의하고 이러한 정책 내용 중 특히 연령이 낮은 미혼모 한부모에 대한 정책적 고려사항을 검토하였다. 한부모 지원정책의 국가별 비교는 경제적 지원 정책, 가족 지원정책, 근로 활성화 지원정책으로 구분하여 앵글로 색슨 국가, 사회 민주주의 국가, 조합주의 국가의 대표적인 사례를 중심으로 고찰하였다.

본 연구는 문헌고찰, 통계자료분석, 전문가 회의를 통한 의견 수렴의 방법으로 진행되었다. 청소년 한부모 현황과 정책 내용 분석을 위하여 OECD, European Union, Unicef 등에서 출판한 정책 보고서 내용을 참고하였으며 보다 전문적인 내용이 필요한 경우 외국 학술 저널 및 각종 연구 보고서 내용을 참고하였다. 실증적인 자료 분석을 통해 청소년 임신·출산 그리고 청소년 한부모 현황을 파악하기 위해 OECD Family database, Eurostat 통계 데이터 자료를 활용하여 분석하였다. OECD를 포함한 유럽 국가 연구소 및 학계 전문가 자문을 통하여 각 국가의 자료를 수집하고 이메일 혹은 유선을 통해 의견 수렴을 하였다. 이와 더불어 국내 한부모 가족, 청소년, 아동 정책 자문을 통하여 연구의 내용에 반영하였다.



## 제 2 장

---

# 주요 국가의 청소년 임신 · 출산 현황

1. 청소년 임신 · 출산의 세계적인 경향
2. OECD 국가의 청소년 임신 · 출산 현황 및 주요 쟁점
3. 청소년 임신 · 출산 예방정책의 필요성 및 관련 주요 쟁점



## 제 2 장 주요 국가의 청소년 임신·출산 현황

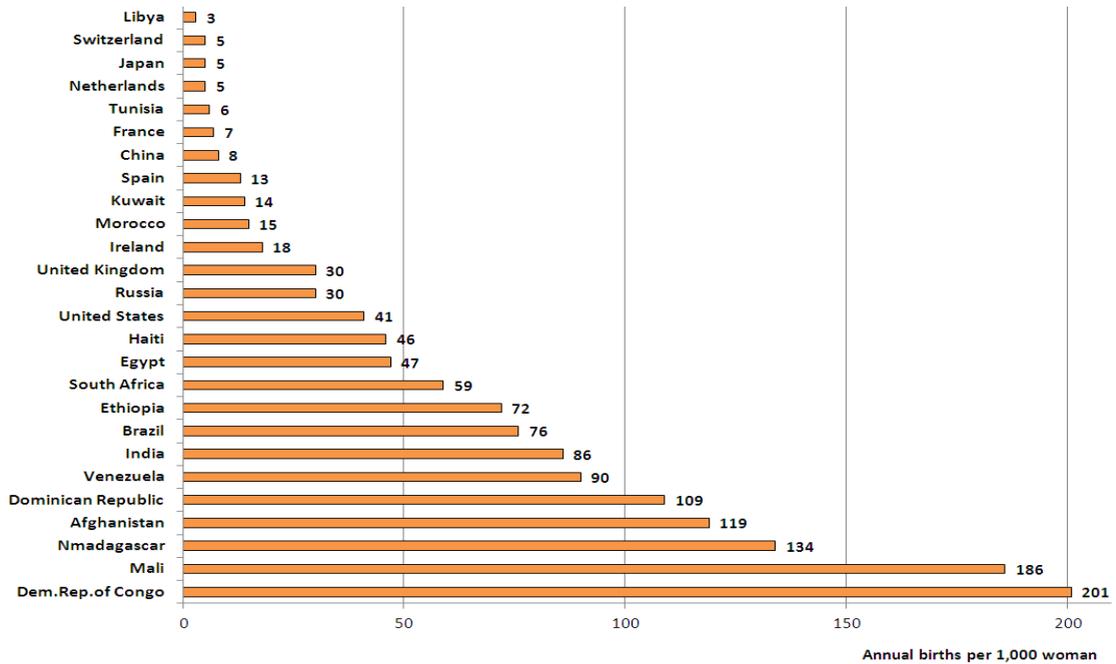
### 1. 청소년 임신·출산의 세계적인 경향<sup>2)</sup>

UN 인구보고서에 따르면 2010년 출생한 1억 3천 5백만 명 출생아 중에서 약 12%에 해당하는 1천 6백만 명이 20세 미만의 여성들에게서 태어난 것으로 나타나고 있다. 출산율로 보면 15~19세 여성 1,000명 당 54명의 출생아가 태어난 것으로 2000년의 64명에 비하면 낮아진 수준이다. 15~19세 청소년 출산의 세계적 경향은 국가별로 상당한 다양성 보이고 있어 지역별로 혹은 국가 경제력 수준별로 분석하기 어렵다. 청소년 출산율은 전체 15~49세 여성의 출산율이 높은 국가에서 대부분 높게 나타나고 있으나 그 연관성은 부분적일 뿐이다.

2010년 현재 청소년 출산율이 가장 높은 수준을 보이는 국가는 콩고로서 15~19세 청소년 1,000명당 201명 출산율을 보이고 있으며, 가장 낮은 수준을 보이는 국가는 리비아로서 청소년 15~19세 1,000명당 3명의 출산율을 보이고 있다. 대륙별로 일반적인 경향을 보면 청소년 출산율은 사하라 사막 이남의 아프리카 국가에서 일반적으로 높은 경향을 보인다. 아프리카 보다는 낮은 수준이지만 높은 수준을 보이고 있는 대륙은 라틴 아메리카, 아시아(인디아, 방글라데시, 파키스탄, 아프가니스탄), 중동 일부지역, 러시아를 포함한 동유럽이다. 청소년 출산율이 상대적으로 낮은 국가는 중국, 호주, 유럽(동유럽국가 제외), 북아메리카(미국 제외), 북아프리카(이집트 제외)이다(【그림 II-1】).

사하라 사막 이남 아프리카 지역과 동남아시아 지역을 제외하고 선진국과 개발도상국 사이에서 청소년 출산율을 비교해 보면 경제력 정도에 따라 청소년 출산율 수준이 명확하게 구분되지 않고 있다. 전체 출산율이 2.0 혹은 그 이하 수준을 보이는 국가를 중심으로 볼 때, 산업화된 국가에서 청소년 출산율이 높은 국가(영국, 미국, 러시아)가 있는 반면 낮은 국가(일본, 네덜란드)도 있다. 개발도상국 중에서도 브라질, 도미니카 공화국에서와 같이 청소년 출산율이 높은 국가가 있는 반면 리비아, 튀니지, 중국 등 청소년 출산율이 낮은 국가도 있다(【그림 II-2】).

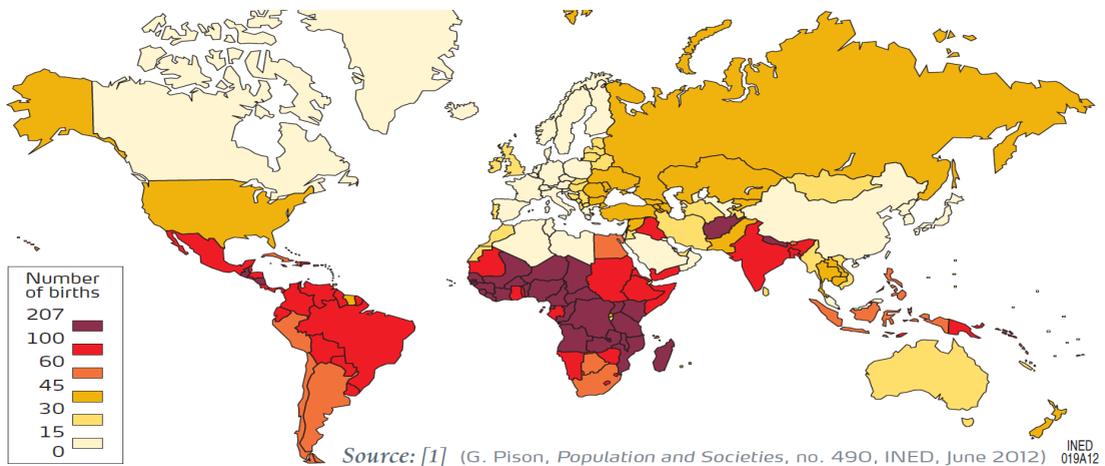
2) 본 절은 Pison(2012)의 “Adolescent fertility is declining worldwide”의 내용을 주로 참고하여 작성하였다.



\* 출처: Pison, G. (2012). Adolescent fertility is declining worldwide, *Population & Societies*, 490.

\* 주: 1,000명당 연평균 출생아수

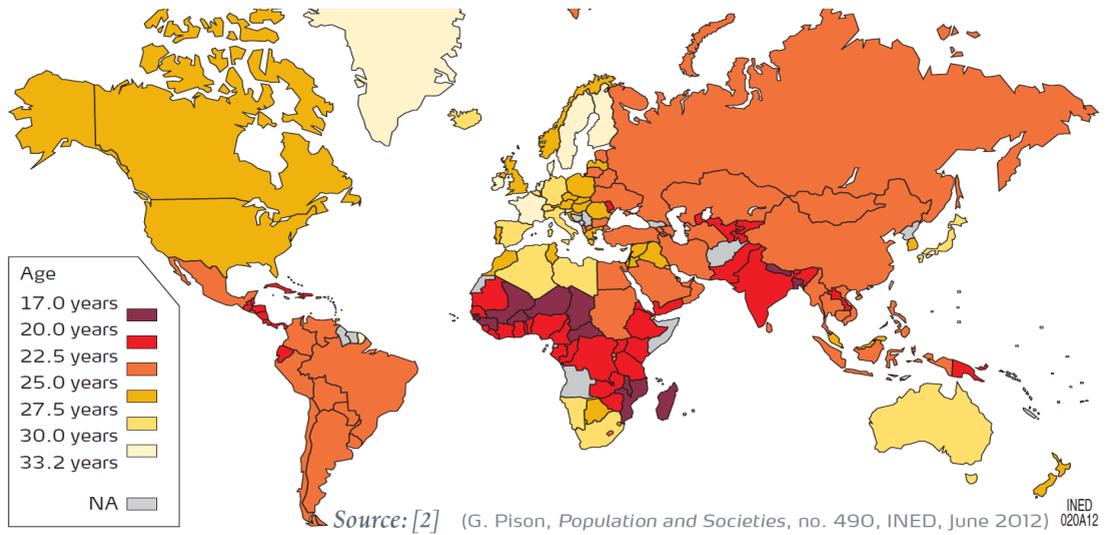
【그림 II-1】 주요 국가의 15~19세 청소년 출산율(2005~2010년)



\* 출처: Pison, G. (2012). Adolescent fertility is declining worldwide, *Population & Societies*, 490.

\* 주: 1,000명당 연평균 출생아수

【그림 II-2】 세계적인 15~19세 청소년 출산율 현황(2005~2009년)



\* 출처: Pison, G. (2012). Adolescent fertility is declining worldwide, *Population & Societies*, 490.

【그림 II-3】 여성의 초혼 혹은 최초 동거 중위 연령 분포(2000년)

이처럼 청소년 출산율이 국가마다 다양한 가장 큰 이유는 여성의 초혼 연령이 서로 다르기 때문이다 (【그림 II-3】). 여기서 “결혼”은 광범위한 개념으로서 결혼이 사회적인 규범으로 여겨지지 않는 국가에서는 성적인 관계를 처음 맺는 연령을 의미한다. 일반적으로 여성이 어린 나이에 결혼하는 국가에서 청소년 출산율이 높으며 초혼이 늦게 이루어지는 국가에서 청소년 출산율은 낮다. 혼전 순결을 강조하는 국가에서는 일반적으로 결혼 연령이 증가할 때 청소년 출산율이 낮아지는 경향을 보인다. 이는 결혼 전 성관계가 강하게 비난받는 사회에서 첫 번째 성경험이 대부분 결혼을 통해 이루어지기 때문이다. 여학생들의 학교 등록률, 여성들의 노동시장 참여 증가, 사회와 가정에서 여성의 지위 상승은 2차 대전 이후 여성의 초혼 연령을 급속하게 증가시켰다. 이러한 국가에서 여성의 결혼 연령 상승은 당연히 청소년 출산율의 감소로 이어졌다.

일부 유럽 국가와 같이 혼인 외 성관계가 어느 정도 용인되는 국가에서 결혼 연령의 증가는 혼전 임신의 증가를 가져왔다. 이것은 이들 국가에서 청소년의 임신과 출산이 증가했거나, 청소년들의 성적인 활동이 활발해졌다는 것을 의미하는 것은 아니다. 결혼 연령이 늦추어짐에 따라 과거에는 같은 연령대의 결혼한 관계에서 이루어지던 출산이 혼인 외 성관계가 어느 정도 이루어지는 사회적 구조 하에서 혼전 출산에 포함되기 시작하였기 때문이다. 혼인 외 출산율이 높은 북구유럽 국가의 경우 여성이 임신하더라도 커플이 결혼할 의무를 느끼지 못하고 있으며 “가족”을 구성하는 것을

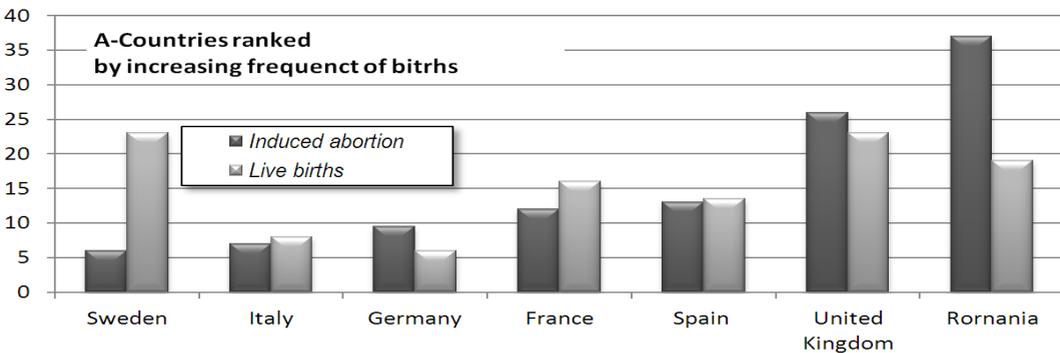
결혼할 때까지 미루지 않는 경향이 크다. 북유럽 국가에서 1990년대 이래로 전체 출산의 40% 이상이 혼인하지 않은 부부들 사이에서 이루어졌다.

북유럽 국가에서 남녀가 결혼하는 것도 아이를 위해서라기보다는 부부의 결합을 공식적으로 축하하기 위해서 이루어지는 경우가 대부분이다. 이들 국가에서는 결혼의 의미가 변경되어 성과 자녀는 분절적인 개념이 되었다. “적자”와 “비적자” 사이의 구분이 더 이상 이루어지지 않고 있으며, “비적자”라는 개념도 사라진지 오래이다. 단지 지속적인 관계와 동거가 현재의 가족을 구성하고 있을 뿐이다. 결혼하는 연령이 점차 늦추어지는 것과 마찬가지로 동거 관계가 사회적 규범으로 자리 잡은 국가에서는 동거 관계를 맺는 연령도 점차 늦추어지고 있다. 최근에는 결혼이나 동거 관계를 맺고 자녀를 낳는 사이의 기간도 길어지고 있는데, 이는 젊은 세대가 가족을 구성하기 이전에 직장과 거주지 마련 등 독립기반과 자격을 갖추는 것을 선호하는 경향이 강해지고 있기 때문이다. 이러한 이유로 인하여 최근 북구 유럽 국가에서는 어린 나이에 자녀를 낳는 경우가 감소하는 경향을 보이고 있다.

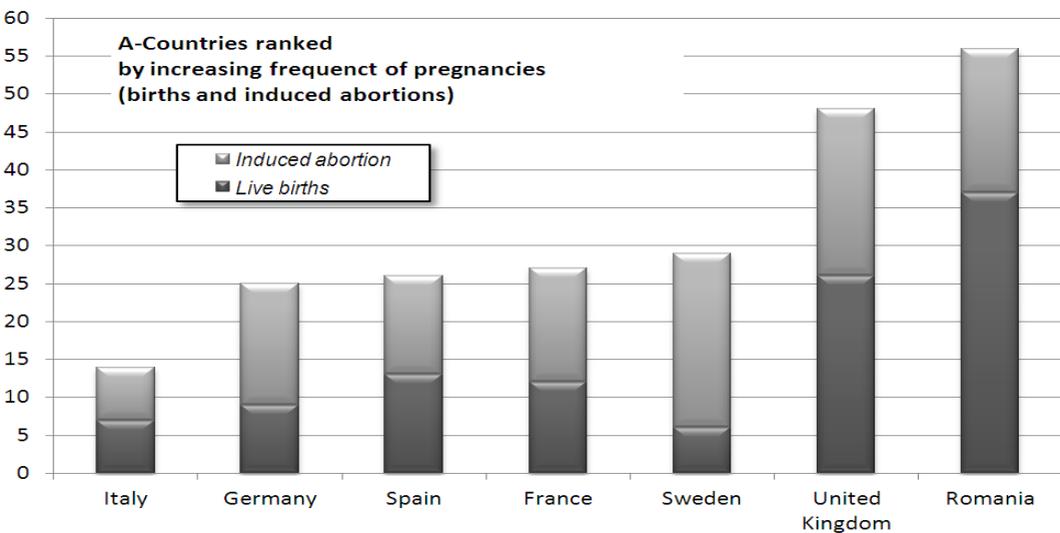
유럽 국가에서 청소년 출산이 과거에 비해 많이 감소하였지만 완전히 사라진 것은 아니다. 청소년 출산의 국가별 차이를 이해하기 위해서는 주요 국가의 인공임신중절과 청소년 출산 추이를 비교하는 것이 필요하다. 인공임신중절에 대한 통계 자료가 가능한 인공임신중절이 합법화된 국가를 대상으로 비교한 연구 결과는 【그림 II-4】 과 같다. 스웨덴의 경우 청소년 임신은 상대적으로 높지만 대부분의 경우(5건 중 4건)가 인공임신중절로 끝나는 것으로 나타나고 있다. 독일과 이탈리아의 경우 청소년 임신은 상대적으로 낮으나 인공임신중절로 끝나버리는 경우는 적어서 독일의 경우 청소년 임신의 3분의 1, 이탈리아의 경우 2분이 1이 인공임신중절로 끝난다. 영국과 루마니아의 경우 청소년 임신은 스웨덴 보다 높지만 인공임신중절률은 스웨덴 보다 비슷하거나 더 낮아 청소년 출산율은 4~6배에 달한다.

출산율의 감소와 인공유산율의 상승으로 특징지어질 수 있는 스웨덴의 십대 임신과 관련하여 최근의 연구들은 중요한 시사점을 보여주고 있다. 이들 연구들은 질적 연구방법을 사용하여 스웨덴 여성 청소년들이 가지고 있는 임신 및 인공유산을 포함한 성건강에 대한 전반적 태도들을 조사하였다(Ekstrand, Larsson, Von Essen, & Tyden, 2005; Thorsen, Aneblom, & Gemzell-Danielsson, 2006). 그 결과, 이 연구들에 따르면 스웨덴의 십대 여성들은 인공유산을 자신의 정당한 권리로 여기고 있으며, 원하지 않는 임신에 대처하는 수용 가능한 방법이라고 생각하고 있음을 보여준다. 그러나 이들은 인공유산을 출산 관리의 방안으로 생각하는 것이 아니라, 원하지 않은 임신이 되었을 때 고통스럽지만 불가피하게 선택(painful necessity)할 수밖에 없는 방안으로 여기고 있는 것으로 나타났다. 이러한 인식들은 학교 성교육의 영향이 강하게 작용한 것으로 판단된다. 그러나 스웨덴에서

Annual births or induced abortions per 1,000 women



Annual births or induced abortions per 1,000 women



\* 출처: Pison, G. (2012). Adolescent fertility is declining worldwide. *Population & Societies*, 490.

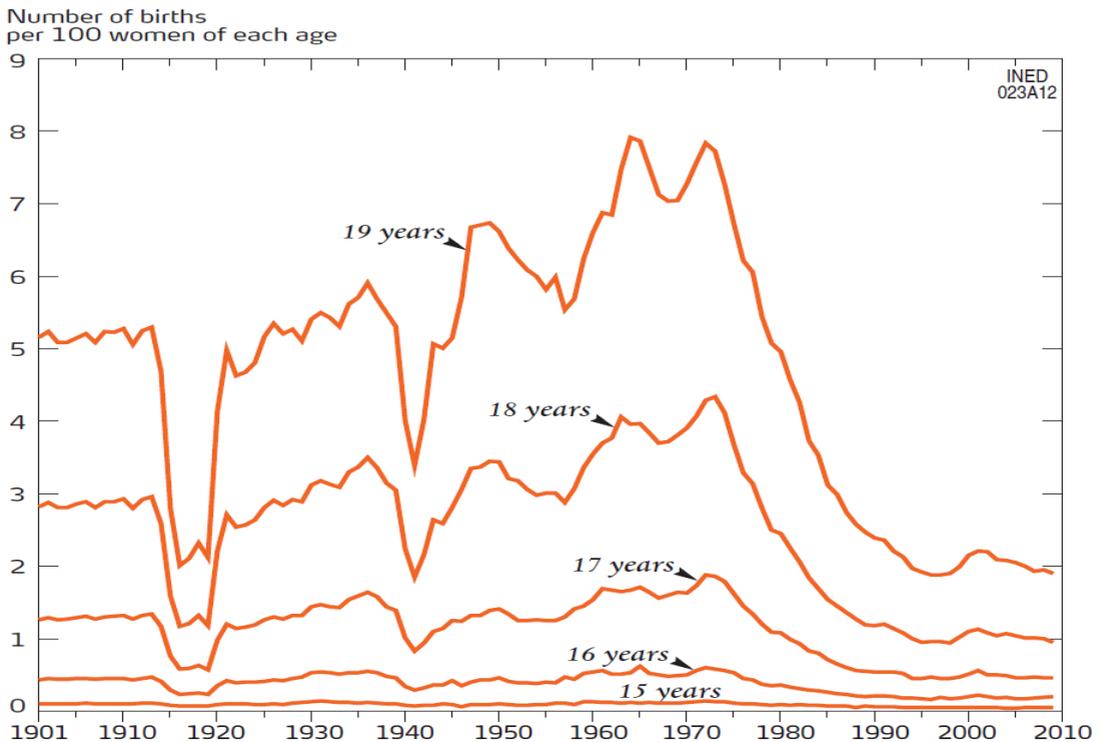
【그림 II-4】 15~19세 청소년 출산율과 인공임신중절률(2008년)

지난 1990년대 초반에 이뤄졌던 학교 성교육이 핵심적 과목에서 제외되어 다른 과목에 통합된 일부로 전환된 점은 우려스러운 조치로 여겨진다(Ekstrand et al., 2005).

한편 선진국 중에서도 앵글로 색슨 국가(영국, 아일랜드, 미국)는 예외적으로 청소년 출산율이 높아서 청소년 임신이 주요한 사회 문제로 간주되고 있다. 이들 국가에서 청소년 임신은 대부분 공통적으로 취약지역에서 일어나고 있는 양상을 보인다. 이는 부적절한 피임, 그리고 특히 미국과 아일랜드의 경우 인공임신중절 서비스 시설에 대한 접근성이 낮는데 기인하는 것으로 보인다. 또한 부분적으로는 사회적으로 소외된 젊은 여성의 경우 출산을 하고 자녀를 양육하게 되면 한부모 수당

등 복지 급여의 혜택을 받을 수 있기 때문이기도 하다. 이러한 국가에서 청소년 출산율을 낮추는 효과적인 방법은 취약 계층 소녀들에게 더 많은 교육적 · 사회적 기회를 부여하는 것이다.

특히 영국의 청소년 임신 및 출산과 관련하여 최근의 연구들은 청소년 임신율을 절반 수준으로 줄이려는 목적으로 잉글랜드에서 1999년부터 시작된 십대 임신 관리 10년 계획(ten-year national Teenage Pregnancy Strategy)에 주목하고 있다. 이들 연구들은 십대 임신율을 낮추기 위해서는 사회경제적으로 낮은 위치에 속해 있는 특정 집단들에 대해서 특별히 노력할 필요가 있으며(Wilkinson, French, & Kane, 2006), 청소년들의 피임관련 서비스에 대한 접근성을 높일 필요가 있다고 제안하고 있다(French, Mercer, & Kane, 2007). 비록 이러한 계획이 목표한 대로 십대의 출산과 인공유산율 절반수준으로 낮추지는 못했지만, 유의미한 변화들을 보여주고는 있는 것으로 나타나고 있다. 그러나 이것이 국가 정책의 성과인지에 대해서는 판단을 내리기 어려운데, 왜냐하면 이미 1999년 이전에 영국 특히 잉글랜드와 웨일즈 지역에서는 십대 출산율의 감소와 인공유산율의 증가가 나타나기 시작했기 때문이다.



\* 출처: Pison, G. (2012). Adolescent fertility is declining worldwide, *Population & Societies*, 490.

【그림 II-5】 프랑스 청소년 출산 빈도(1901~2007년)

한편 프랑스의 사례를 보면, 1901년 이래 청소년 출산율의 추이는 크게 두 기간의 유형으로 구분된다(【그림 II-5】). 첫 번째 기간은 1901~1973년까지의 기간으로 18~19세 출산율이 꾸준히 증가한 기간이다. 동 기간 동안 결혼 연령이 낮아지고 성에 대한 보다 허용적인 태도가 증가하였으며 혼전 임신의 증가가 이루어졌다. 피임은 아직 보편적으로 이용 가능하지 않았으며 피임도구를 얻기도 어려운 실정이었다. 이 시기 동안 인공임신중절은 불법이었으며 혼인 외 출산에 대해 여전히 부정적인 시각으로 인해 출산을 합법화하기 위한 “신속한 결혼”도 이루어지고 있었다.

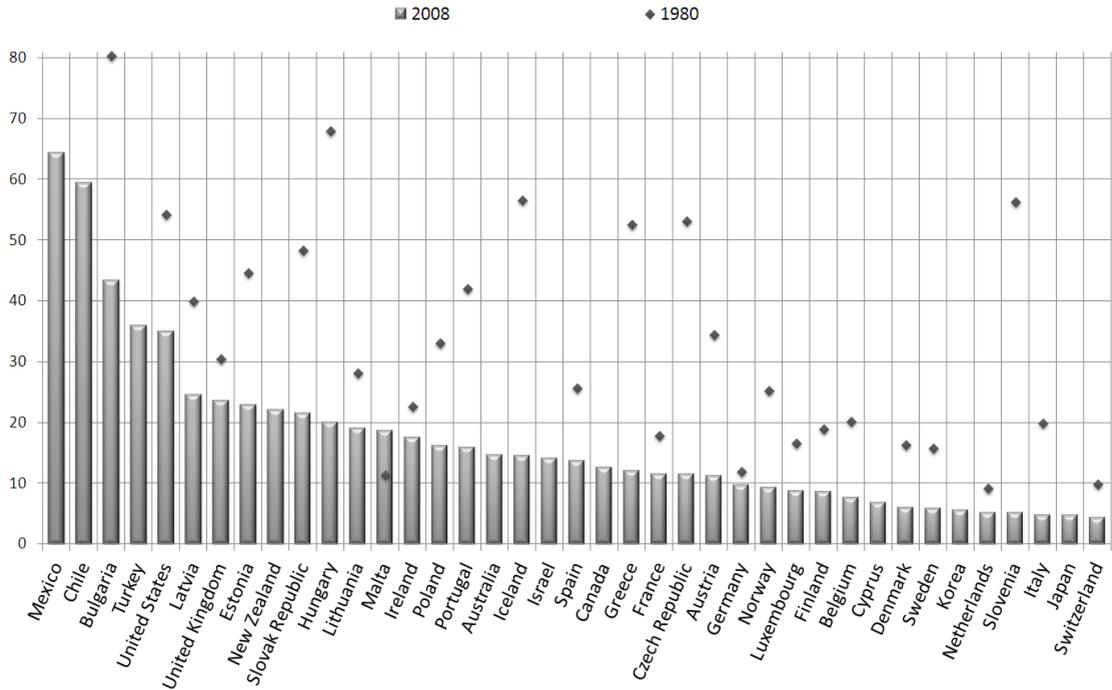
두 번째 기간은 청소년 출산이 빠른 속도로 감소하게 된 시기인데 이것은 1973년부터 이루어지기 시작하였다. 1973~1997년의 25년 기간 동안 19세 여성의 출산율이 과거에 비해 약 4배가량 하락하여 1972년 19세 여성 1,000명 중 78명의 출생이 1997년 19명으로 하락하였다. 이러한 청소년 출산의 감소는 피임과 인공임신중절을 합법화하는 일련의 입법조치에 기인된 바가 크다. 피임을 합법화한 “Neuwirth Act”는 1967년 12월 28일에 통과되어 1969년과 1972년에 이행되기 시작하였다. 1975년 1월에 이루어진 Veil Act로 인해 인공임신중절이 합법화되었다. 이러한 피임과 인공임신중절의 합법화로 인해 첫째 자녀 출산이 부부의 계획 하에서 이루어지기 시작하였다. 그러나 프랑스에서 청소년 출산은 1990년 중반 이후 감소하는 경향이 멈추었다. 프랑스 출산율은 1990년 이후 조금씩 상승하였으며 이러한 출산율 상승은 모든 연령대에서 관찰되고 있으나 현재까지 프랑스 청소년 임신과 인공임신중절율은 안정적인 수준을 유지하고 있는 것으로 나타나고 있다.

## 2. OECD 국가의 청소년 임신·출산 현황 및 주요 쟁점

### 1) 청소년의 임신 및 출산율과 관련 요인

OECD 국가들을 전체적으로 보았을 때 청소년 출산율은 상당히 다양한 양상을 보이고 있다<sup>3)</sup>. 2008년 현재 15~19세 여자 청소년 1,000명당 출생자 수는 멕시코가 64.3명으로 가장 높으며 그 다음으로 칠레 59.4명, 불가리아 43.4명으로 나타나고 있다. 터키와 미국은 약 35명으로 그 다음 수준으로 높다. 청소년 출산율이 20명대 수준을 보이는 국가는 라트비아, 영국, 에스토니아, 뉴질랜드, 슬로바키아, 헝가리이다. 이러한 사실을 볼 때 청소년 출산율이 높은 OECD 국가는

3) “청소년 출산율”은 15~19세 여성 1,000명 당 출산아 수를 의미한다.



\* 출처: OECD(2012), Family data base

<http://www.oecd.org/els/familiesandchildren/oecdfamilydatabase.htm>, 2012년 9.30 검색

\* 주: 청소년 출산율은 15~19세 여성 1,000명당 출생아 수

【그림 II-6】 OECD 국가의 청소년 출산율(1980년, 2008년)

소득 수준이 낮은 멕시코, 칠레, 동유럽 국가, 그리고 앵글로 색슨 국가라고 할 수 있다(【그림 II-6】). 청소년 출산율 5명 내외로 매우 낮은 국가는 스위스, 일본, 이탈리아, 슬로베니아, 네덜란드, 한국이며, 10명 내로 낮은 수준을 보이는 국가는 스웨덴, 덴마크, 사이프러스, 벨기에, 핀란드, 룩셈부르크, 노르웨이, 독일이다. 청소년 출산율이 낮은 수준을 보이는 국가 중 한국, 일본, 이탈리아와 같은 보수적인 성향이 강한 국가이며, 네덜란드, 스웨덴, 덴마크, 핀란드, 노르웨이 등 북유럽국가와 벨기에, 룩셈부르크, 독일 등 복지수준이 높은 유럽 국가들이다.

청소년 출산율은 이렇게 각 국가마다 서로 다른 양상을 보이고 있지만 1980년부터의 변화 추이를 볼 때 각 국가마다 서로 다른 감소율을 보이고는 있지만 거의 대부분의 국가에서 그 비율이 감소하고 있다는 사실이 공통적으로 발견된다. 슬로베니아가 90%가 넘는 감소율을 보이고 있으며 70% 이상의 감소율을 보이는 국가는 헝가리, 그리스, 체첸, 이탈리아이다. 20~30% 내외의 낮은 감소율을 보이는 국가는 미국, 영국, 리투아니아, 아일랜드, 프랑스, 독일 등이다. 이러한 사실로 미루어볼 때 미국과

영국이 높은 청소년 출산율과 함께 그 감소율도 크지 않은 것으로 알 수 있다.

한 국가의 청소년 출산율과 합계 출산율(Total Fertility Rate: TFR) 간의 관계도 국가마다 다양한 것으로 나타나고 있다<sup>4)</sup>. 청소년 출산율이 높은 멕시코, 칠레, 터키, 미국은 전체 합계 출산율도 2.0명을 넘어 OECD 국가 중에서 상대적으로 출산율이 높은 수준에 해당하는 국가이다. 그리고 청소년 출산율이 5명 내외로 낮은 이탈리아, 일본, 한국은 모두 합계 출산율이 낮은 수준을 보이고 있다. 하지만 덴마크, 스웨덴, 네덜란드에서는 합계 출산율이 2.0명 가까이 높은 수준을 보이는 데도 불구하고 청소년 출산율이 모두 5명 내외로 낮은 수준을 보이고 있다.

청소년 출산율이 높은 다른 국가들은 청소년 출산율이 낮은 유럽 국가의 현황 및 관련 정책에 대해 많은 관심을 갖고 연구를 수행하여 왔다(Unicef, 2001). 미국에서는 유럽의 청소년 출산율이 미국에 비해 1/4 수준 밖에 되지 않는 이유를 연구해 왔다. 영국의 학자들은 네덜란드를 방문하여 네덜란드 청소년 출산율이 영국 청소년 출산율과 비교하여 다섯 배나 적은 이유를 연구하였다. 멕시코, 러시아, 베트남, 잠비아는 “북구유럽정책”에 관심을 갖고 북구 유럽 국가 전반적으로 청소년 출산율이 낮은 이유를 연구한바 있다.

한편 청소년의 출산율을 유럽 지역으로 한정하여 국가별 분포를 살펴보면(표 II-1) 흥미로운 패턴이 발견된다. 우선 앞서 언급한 바와 같이 전반적으로 유럽지역 내 청소년 출산율은 점차 낮아지고 있는 패턴을 보이고 있기는 하지만, 그 감소 추세가 최근 10여 년간에는 상당히 완화되고 있음을 알 수 있다. 출산율의 감소 정도가 상대적으로 가장 컸던 국가들은 네덜란드, 노르웨이, 독일, 포르투갈이었으며, 스위스, 그리스, 스페인, 이탈리아 등 몇몇 국가들에서는 오히려 해당 기간 동안 청소년 출산율이 상승한 모습도 발견되었다. 이 연구에서 제시하지 않은 동유럽 지역에서는 전반적으로 청소년 출산율이 매우 높은 수준으로 나타났다. 이 같은 결과는 유럽 국가들 내에서도 청소년 출산율은 국가별로 큰 차이가 있음을 보여준다.

한 가지 흥미로운 사실은 청소년 출산율에 대한 관련요인을 알아보기 위해 청소년 출산율과 국가의 소득수준 사이 관계를 분석해 본 결과, 서유럽 지역만으로 한정하여 살펴보면 청소년 출산율과 국가의 소득수준 사이에는 명확한 관계가 나타나지 않는다는 점이다. 한 예로 경제수준이 매우 높다고 할 수 있는 영국에서의 청소년 출산율은 눈에 띄게 높게 나타났으며, 소득수준이 가장 낮은 국가에 속하는 그리스에서는 반대로 매우 낮은 수준의 청소년 출산율이 나타나고 있는 것이다.

그럼에도 불구하고 청소년의 출산율의 분포에 있어 지역에 따라 공통적 경향이 발견되기도 한다.

4) “합계 출산율”은 15~49세 여성이 가임 기간 동안 평균적으로 낳는 자녀수를 의미한다.

표 II-1 유럽 국가들의 청소년(10~19세) 출산율

단위: %

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
네덜란드	2.3	2.1	1.9	1.8	1.7	1.7	1.8	1.8	-
덴마크	1.8	1.7	1.9	1.8	2.0	1.9	2.0	1.8	1.7
핀란드	3.5	3.1	3.3	3.1	2.8	2.8	2.6	2.6	2.7
스웨덴	1.9	1.8	1.8	1.8	1.9	1.9	2.0	2.0	1.9
노르웨이	3.2	2.9	2.6	2.6	2.9	3.1	3.2	3.2	2.8
독일	3.7	3.7	3.6	3.6	3.6	3.5	3.5	3.2	3.1
프랑스	4.0	3.9	4.0	4.0	4.0	4.0	4.1	3.9	3.9
오스트리아	3.9	3.8	3.8	3.6	3.5	3.4	3.5	3.2	3.3
영국	9.7	9.9	10.0	9.9	10.1	10.0	10.0	9.8	-
스위스	0.9	1.0	1.0	1.1	1.0	1.1	1.0	1.0	1.0
그리스	1.4	1.5	1.6	1.6	2.0	2.1	2.4	2.6	2.8
스페인	3.4	3.7	3.8	4.1	4.4	4.7	4.8	4.3	3.8
이탈리아	1.5	1.6	-	1.6	1.6	1.7	1.8	1.8	1.8
포르투갈	6.3	6.3	6.3	6.4	5.9	6.1	5.7	5.7	5.5

\* 자료: European Commission (2012), Eurostat(각연도)

<http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/eurostat/home/>, 2012년 9. 30 검색

\* 주: 청소년 출산율은 15~19세 여성 1,000명당 출생아 수

북유럽 지역의 경우에는 전반적으로 청소년 출산율이 낮은 반면, 서유럽 국가들에서는 청소년 출산율이 비교적 높은 수준을 나타내었다. 한편 남부유럽 지역의 청소년 출산율은 낮은 수준을 보인다. 이러한 분포는 해당 지역의 청소년 출산율 수준이 한 가지 요인으로만 설명될 수 없음을 보여준다. 예를 들어 북유럽 지역의 낮은 청소년 출산율은 복지정책이나 청소년 정책의 영향이라고 예상할 수 있으며, 남부 유럽의 경우에는 가톨릭 및 남성중심 문화에 기반을 둔 보수적인 사회분위기에 기인한다고 예측할 수도 있기 때문이다. 또한 지역별 청소년 출산율의 결정 요인을 그러한 거시적 요인들의 결과로 쉽게 단순화할 수도 없는데, 그 이유는 청소년의 성경험용인 정도, 청소년들의 성지식 수준, 청소년들의 피임 사용정도, 임신 후 임신중절 선택정도 등 매우 다양한 요인들이 청소년의 출산 수준을 결정할 수 있기 때문이다(표 II-2).

표 II-2 유럽 국가들의 청소년(15~19세) 임신인공중절률

단위: %

	2001	2005	2010
스웨덴	21.9	23.9	20.0
노르웨이	18.5	15.4	-
독일	7.3	6.8	5.5
프랑스	14.5	15.8	-
영국	22.6	-	-
스위스	-	-	4.5
그리스	2.0	-	-
스페인	7.8	11.0	12.6
이탈리아	7.1	7.3	-

\* 출처: European Commission (2012), Eurostat(각연도)

<http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/eurostat/home/>, 2012년 9. 30 검색

종합하여 볼 때 OECD 국가에서 청소년 출산율이 과거부터 감소하고 있는 것은 공통적으로 관찰되고 있지만 청소년 출산율 수준은 상당한 차이를 보이고 있으며 그 감소 속도 역시 국가마다 상이하고 청소년 출산율과 전체 합계 출산율 간의 상관관계도 국가마다 역시 차이를 보이고 있다. 이러한 사실은 OECD 국가에서 청소년 출산은 국가마다 상당히 다른 복잡한 요인의 결과로서 나타나고 있다는 사실을 지적하고 있다. 이러한 측면에서 볼 때 어떠한 요인들이 청소년 출산을 자제하도록 기능하고 있는지, 그리고 청소년 출산과 그와 관련된 위험을 상당 수준 낮춘 국가로부터 어떠한 시사점을 얻을 수 있는가 살펴보는 것은 국내 청소년 정책을 추진함에 있어 상당한 시사점을 줄 것으로 판단된다.

### 3. 청소년 임신·출산 예방정책의 필요성 및 관련 주요 쟁점

#### 1) 청소년 임신·출산 예방 정책의 필요성

OECD 국가에서 청소년 출산율을 볼 때 전반적으로 감소하는 경향을 보이고 있고 그 비율도 과거에 비해 현저하게 낮아졌지만 청소년 출산율에 대한 국가적인 우려와 이를 감소시키려는 국가적인

정책은 활발하게 이루어지고 있다. OECD 국가에서 청소년 출산이 사회적으로 문제시 되는 이유는 무엇일까? 그것은 청소년 출산이 청소년 어머니와 출산한 자녀에게 상당한 불이익을 줄 뿐만 아니라 사회 전체적으로 보았을 때도 부담으로 작용하고 있기 때문이다.

출산경험이 출산한 여자 청소년에게 불리하게 작용한다는 것은 이미 많은 통계자료를 통해 입증되고 있다. 청소년 출산자는 학업을 중단하는 정도가 더 높고, 노동시장에서 부족한 자격 기준을 갖추게 되어 실업 상태 혹은 저숙련의 임금이 낮은 직종에 종사할 확률이 높다. 또한 질 낮은 주거 환경에서 자녀를 양육하고 우울증에 시달리며 중국에는 사회 복지 급여에 의존하여 살아가는 경우가 많다. 이에 더해, 청소년 출산자의 자녀들도 가난 속에서 자라날 확률이 크고, 아버지 없이 양육됨에 따라 유기와 학대의 대상이 될 가능성이 높다. 이들 중 다수는 학교생활에 잘 적응하지 못할 뿐만 아니라 범죄에 연루되거나 약물과 알코올을 남용하며 결국에는 다시 청소년 부모가 되어 버리는 악순환을 경험하게 된다. 이러한 청소년 출산과 관련한 모든 부정적인 문제는 사회가 해결해야 하는 부담으로써, OECD 국가가 청소년 출산에 대해 우려하고 정책을 추진하는 이유이다.

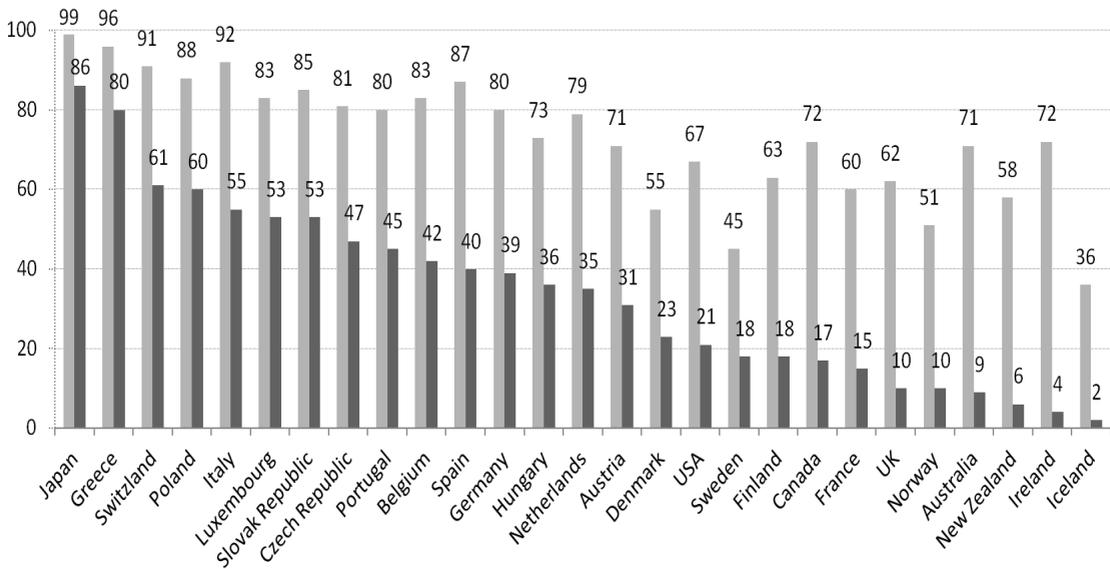
OECD 국가에서 공통적으로 청소년 출산을 감소하는 정책을 추진하고 있지만 청소년 출산에 대한 입장과 정책 유형 및 강조점은 국가마다 상이하다. 청소년에게 제공하는 성교육의 수준을 어디까지로 할 것인지, 성행위를 절제시키는 금욕 교육을 시킬 것인지, 피임도구를 무료로 배급할 것인지, 사후 피임약을 보급할 것인지, 청소년 한부모가 받게 되는 복지 급여에 상한선을 둘 것인지 등 여러 가지 측면에서 다양한 입장을 보이고 있다. 또한 청소년 출산이 지금까지와는 다른 방향으로 추진되어야 할 필요성도 제기되고 있다. 즉 청소년들이 자녀를 갖는 것이 청소년과 그 자녀의 삶을 망치는 것은 아니며 청소년 한부모가 살기 위해 노력하고 성과를 거두는 것을 부정적인 시각으로 보아서는 안 된다는 시각이 새롭게 나타나고 있는 것이다.

## 2) 청소년 임신 · 출산 관련 주요쟁점<sup>5)</sup>

### (1) 청소년 임신 및 출산 특성의 변화

과거에 이루어진 청소년 임신 및 출산의 성격과 현대 사회에서 나타나고 있는 그것은 상당한 차이가 있다. 과거의 경우 16세에 학교를 졸업하여 18세에 가족의 축복을 받고 교회에서 결혼하고

5) 본 절은 UNICEF(2001)의 “A League Table of Teenage Births in Rich Nation”에서 소개된 내용을 중심으로 기술하였다.



\* 출처: UNICEF(2001), *A League Table of Teenage Births in Rich Nation*, Innocenti Report Card Issue No. 3

\* 주: 흐린색의 막대표는 전체 여성의 출생아 중 결혼한 여성이 낳은 비중, 진한색 막대 그래프는 20세 이하 여성의 출생아 중 결혼한 여성이 낳은 비중

【그림 II-7】 출생아 중 결혼한 여성이 낳은 비중(1998년)

19세에 아이를 낳아 어머니와 주부가 되었다. 집, 직장이 있는 남편, 지지적인 가족과 함께 이러한 여성은 행복한 가정을 꾸릴 수 있었다. 오늘날의 청소년 여성은 짧은 기간 동안의 남녀 관계를 가져 17세에 임신하고 학교를 중퇴하며 집에서 가출하여 사회복지급여를 받아 자녀를 혼자 키우고 가난한 집에서 살며 자녀를 키우는 것에 대해 배우자, 가족, 지역사회로부터 지원을 받지 못하고 있다.

하지만 과거 모든 청소년 출산이 첫 번째 사례에 해당되는 것만은 아니며 오늘날 청소년 출산이 모두 두 번째 경우에 해당하는 것은 아니다. 단 이러한 두 가지 사례는 청소년 출산에 있어서 상당히 다른 두 가지 현실이 존재하고 있다는 점을 지적하는 것이다. 두 가지 대표적인 사례의 비중은 국가마다 상이하게 나타난다. 북구유럽 국가와 남부 유럽 국가에서 청소년 출산율은 모두 낮게 나타나지만 그 특성에는 차이가 있다. 한 국가의 청소년 출산율 현황은 그 국가의 전통적인 가치를 반영하고 있다는 사실에 주목할 필요가 있다. 그리스와 일본에서는 청소년 출산의 80% 이상이 결혼한 청소년으로부터 발생된다. 청소년 출산 중 50% 이상이 결혼한 관계에서 나타나고 있는 국가는 이탈리아, 룩셈부르크, 폴란드, 슬로바키아, 스위스이다(【그림 II-7】). 이러한 사회에서의 청소년 출산은 과거에 나타난 청소년 출산의 성격과 크게 다르지 않을 것이다.

## (2) 성적인 사회의 도래에 따른 청소년의 성행동 증가

각 국가가 청소년 임신과 출산 정책을 마련함에 있어 직면하고 있는 사회적 환경은 아주 빠르게 변화하고 있어 현황에 대한 분석과 정책적 대응이 쉽게 따라가지 못하고 있다. 오늘날의 청소년은 과거와 비교하여 아주 다른 세상에서 생활하고 있는데 이러한 급속한 변화로서 값싸고 안전하며 효과적인 피임약의 보급, 피임의 자유화, 여성의 교육과 직업 생활에서 평등성 강화, 전통적인 성 규범에 대한 거부, 성 지향적인 사회의 출현, 과거 성적인 금기의 변화, 대중 매체를 통한 성적 이미지와 메시지의 노출 등을 들 수 있다.

이러한 결과로서 “성적인 사회로의 혁명”이 도래하게 되었으며 이것이 산업화된 국가에서 개인과 가족생활의 가장 기본적인 유형을 변화시켰다. 우선 초산 연령의 증가이다. 과거 보다 많은 수의 여성들이 더 높은 수준의 교육을 받고 직장 생활을 하게 되자 첫째아를 출산하는 연령이 증가하였다. 대부분의 국가에서 여성이 첫째아를 출산하는 연령은 30세에 이르고 있다. 둘째, 전반적인 출산율의 감소이다. 결혼과 직업관에 대한 선호의 변화, 여성에게 있어 엄마가 되는 것 보다 다른 기회의 증가, 직업 생활과 부모 역할을 병행하는데 있어 어려움으로 인하여 전반적으로 출산 수준이 감소하게 되었다. 셋째, 결혼과 성의 분리이다. 혼전 성관계를 갖고 안정적인 관계를 갖기 이전에 여러 명의 섹스 파트너를 갖는 것에 대한 기대가 대부분의 산업화된 국가에서 사회 규범이 되었다. 넷째, 피임기간의 연장이다. 첫 성관계를 갖는 평균 연령이 하락하고 있는데 반해 첫 번째 자녀를 갖는 연령은 증가하고 있다. 이 두 사이의 기간 동안 대부분의 여성들은 피임을 하게 되는데 그 기간이 많게는 20년 혹은 그 이상이 되어가고 있다. 다섯째, 동거의 증가이다. 그 결과 덴마크, 프랑스, 아이슬란드, 뉴질랜드, 노르웨이, 스웨덴에서는 출생아 중 40%이상이 결혼하지 않은 여성에게서 태어나고 있다.

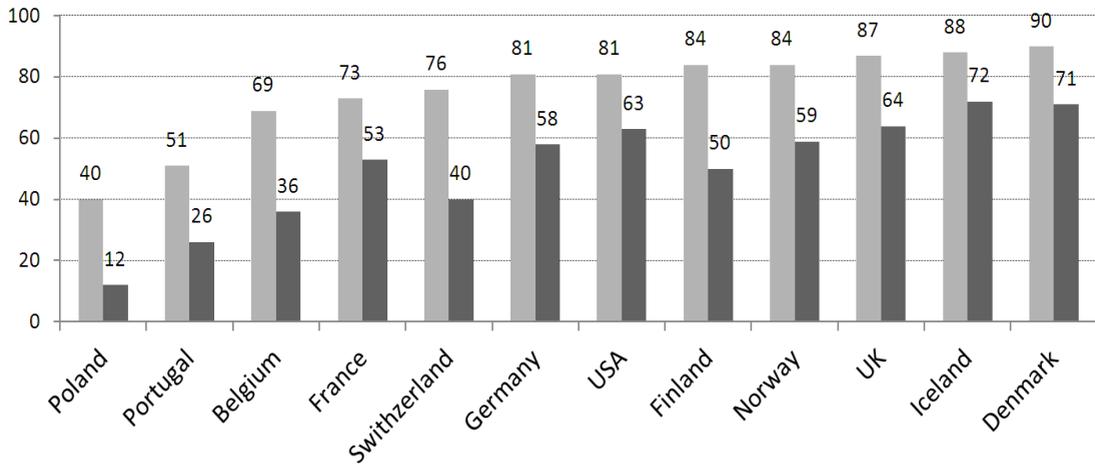
이러한 현상들의 변화들은 한 세대도 안 되는 짧은 시기 동안 나타났으며 최근 산업화된 국가가 성적인 사회로 변화하였다는 사실을 대변해 주고 있다. 이러한 일련의 변화가 청소년 출산 이슈에 있어 핵심적인 배경이기도 하다. 아이러니하게도 이러한 변화들은 점점 더 많은 선진 국가의 젊은이들에게 출산을 늦추는 동기와 수단을 제공함으로써 실제 청소년들의 출산을 낮추는데 영향을 미치기도 한다. 그러나 이러한 성적인 사회로의 변화를 둘러싼 다양한 영향력들이 청소년 출산율을 하락시키는 방향으로만 영향을 미친것은 아니다.

전통적인 태도의 약화는 상업적인 압력과 결합하여 더욱 더 성적인 사회를 창조하였으며 전통적으로 금기시되어 왔던 것을 약화시켰다. 성사회화는 자동차와 아이스크림 광고에서부터 성인들의 오락까지

전체 사회의 생산물에 영향력을 미치고 있다. 이러한 성사회화는 현대화와 산업화의 부정적인 부산물로써 나타나게 된 문화 산업의 영향으로서 성적 이미지가 이익을 창출하기 때문에 나타나게 된 현상이라고도 할 수 있다. 프랑스에서 이루어진 조사 결과에 따르면 청소년들의 성에 대한 시각이 매우 분명한 성적 이미지에 의해 강하게 영향 받고 있다는 것으로 나타났다. 프랑스 보건 당국은 점차 상업화 되어 가는 성적 이미지의 범람이 청소년들의 성 태도와 행동의 변화에 영향을 미쳤다고 보고하였다(Henley, 2002). 개방적이고도 성공적인 학교 성교육 사례로서 주목받고 있는 네덜란드에서조차도 학교 안에서 가르치는 것과 학교 밖에서 이루어지는 것 사이에서의 차이를 점점 느끼고 있는데, 이러한 차이는 특히 상업화되고 도구화된 성이 등장하게 된 성적 문화 현실에 기인한 것이다. 이처럼 선진 국가 사회는 점점 더 성적 이미지와 내용을 대중 매체와 오락 환경에 포함하게 되었으며 이러한 환경 하에서 청소년들은 가치관을 형성하고 자아를 발달시킴으로써 어른 사회로의 열망을 갖게 되었다. 그 결과 청소년은 점점 더 이른 나이에 성행동을 시작하게 되었다.

성적인 사회로의 변화에 더하여 더 좋은 건강과 영양 상태는 청소년들의 사춘기 연령을 낮추고 동시에 청소년들의 성적 활동의 증가에 영향을 미쳤다. 미국의 경우 18세에 성관계를 맺는 청소년 비율은 1950년대 이래 두 배로 증가하게 되었으며, 오늘날 85%의 미국 남성과 77%의 미국 여성이 19세가 되기 전까지 성경험을 갖는 것으로 나타났다. 청소년 성문제가 더 심각하게 나타나는 계층은 어린 연령대의 청소년이다. 7%의 미국 아동이 청소년이 되기도 전에 성관계를 갖고 있으며 15세 미국 청소년의 1/4이 성관계를 갖고, 17세에 이르러서는 50%에 가까운 미국 청소년이 성관계를 갖는 것으로 나타났다(Child Trend, 2000). 영국도 전반적으로 비슷한 양상을 보였다. 40년 전만 하더라도 첫 번째 성관계를 갖는 평균 연령이 여성의 경우 21세, 남성의 경우 20세였으나 오늘날에는 여성과 남성이 모두 17세로 낮아졌다. 16세 이하 청소년들 중 성관계를 가져본 경험이 있다고 응답한 비율이 한 세대에 걸쳐 2배로 증가하여 1991년 현재 남성의 경우 30%, 여성의 경우 20%인 것으로 나타나고 있다. 15세 여자 청소년의 경우 거의 40%에 해당하는 청소년이 성관계 경험이 있는 것으로 나타났다(Wellings, 1999).

미국과 영국의 사례는 청소년 성활동의 확산을 보여주는 가장 대표적인 사례이며 두 국가가 모두 청소년 임신 문제가 가장 심각한 국가 중의 하나이다. 하지만 이러한 청소년 임신의 문제는 다른 선진국에서도 심각한 양상으로 나타나고 있다. 1992년 호주의 경우 12~14세 소년 중 10% 이상이, 15세는 25%, 17세는 50%가 성관계를 가져본 적 있다고 응답하였다(Family Planning Queensland, 2000). 아이슬란드에서는 첫 번째 성관계를 갖는 연령이 남녀 청소년 모두 15.4세 인 것으로 나타났다(UN Population Information Network, 2000). 핀란드에서도 1991년 14세 청소년의 13%, 15세



\* 출처: UNICEF(2001). *A League Table of Teenage Births in Rich Nation*, Innocenti Report Card Issue No. 3

\* 주: 20~24세 여성을 대상으로 한 조사 결과로서 흐린색 막대그래프는 20세 이전에 성경험을 한 여성의 비중이며 진한색 막대그래프는 18세 이전에 성경험을 한 여성의 비중.

【그림 II-8】 OECD 국가 청소년의 첫 번째 성경험 비율(1990년대 초반)

청소년의 29%가 성 경험이 있는 것으로 나타났으며 이 들 중 절반이 18세 이전에 성 경험을 갖는 것으로 나타났다(Kosunen, Vikat, Rimpela, & Huhtala, 1999).

성사회로의 변화에 따라 처음 성경험을 갖는 평균 연령은 선진 국가에서 급속하게 감소하고 있는데, 【그림 II-8】 에서 나타난 바와 같이 12개 OECD 국가 중 10개 국가에서 청소년의 2/3 이상이 청소년 시절에 성관계를 갖는 것으로 나타났다. 덴마크, 핀란드, 독일, 아이슬란드, 노르웨이, 영국, 미국에서 청소년기에 성관계를 맺는 비율은 80% 이상인 것으로 나타났다(Alan Guttmann Institute, 1999).

하지만 선진 국가에서 청소년의 첫 번째 성경험 연령의 감소와 성경험율의 증가가 반드시 청소년 출산의 증가로 이어지지 않았다. 각 국가가 성사회로의 변화에 어떻게 또 얼마만큼 대응하였는가, 그리고 청소년들에게 성적인 삶의 시작을 어떻게 준비시켰는가에 따라 다양한 결과를 보이고 있다. 앞서 지적한 바와 같이 각 국가가 서로 다른 청소년 출산율 현황을 보이고 있고 그 감소율도 서로 다른 것으로 나타나고 있는데 전반적으로 볼 때 청소년 출산율이 낮은 국가는 전통적인 가치를 존속하고 있는 국가이거나 혹은 성사회에 대응하여 청소년들로 하여금 성사회에 적응할 수 있도록 준비시킨 조치를 취한 국가들이라고 할 수 있다. 이와 반대로 청소년 출산율이 높은 국가는 전통적인 사고방식으로부터 멀리 떨어져 나온 동시에 청소년들로 하여금 전혀 새롭고 다른 세계에서 준비하도록 하는데 거의 아무 조치도 취하지 않은 국가들이라 할 수 있을 것이다.

## (3) 현대 청소년 임신 및 출산의 원인과 결과: 빈곤과 불평등

청소년 출산에 대응하는 정책을 추진함에 있어 성적인 사회의 도래에 대응할 수 있도록 청소년들의 능력을 배양하는 것 이상으로 중요한 문제가 바로 사회 전반에 걸친 빈곤과 불평등의 문제를 해결하는 것이다. 청소년 출산을 성사회로의 변화 배경 없이 이해할 수 없는 것처럼 경제적·사회적 불평등이라는 배경 없이도 이해할 수 없다. 성적인 사회가 미치는 힘은 모든 청소년들에게 똑같이 적용되지 않는다. 성적인 사회로의 변화는 개인이 처해 있는 경제적·사회적 여건에 따라 서로 다른 영향을 미친다. 상대적으로 부유한 가정에서 태어난 청소년은 학교에서 공부도 잘하고 높은 교육을 받고 좋은 직장을 갖고 비슷한 수준의 친구들과 가족들에게 둘러싸여 있다. 성관계를 갖겠다고 결정해도 그들은 그 위험에 대해서 잘 알고 있으며 파트너와 함께 피임을 의논할 수 있는 관계를 가지고 있다. 임신한 사실을 알았다 하더라도 아이를 낳는 것이 자신의 삶을 완전하게 바꾸어 버릴 수 있고, 혹은 삶을 더 나빠지게 할 수도 있다는 것을 잘 알고 있으며, 이에 따라 인공 유산을 결정할 수도 있다. 이러한 이유로 부유한 가정에서 청소년 출산자가 나타날 확률은 감소한다.

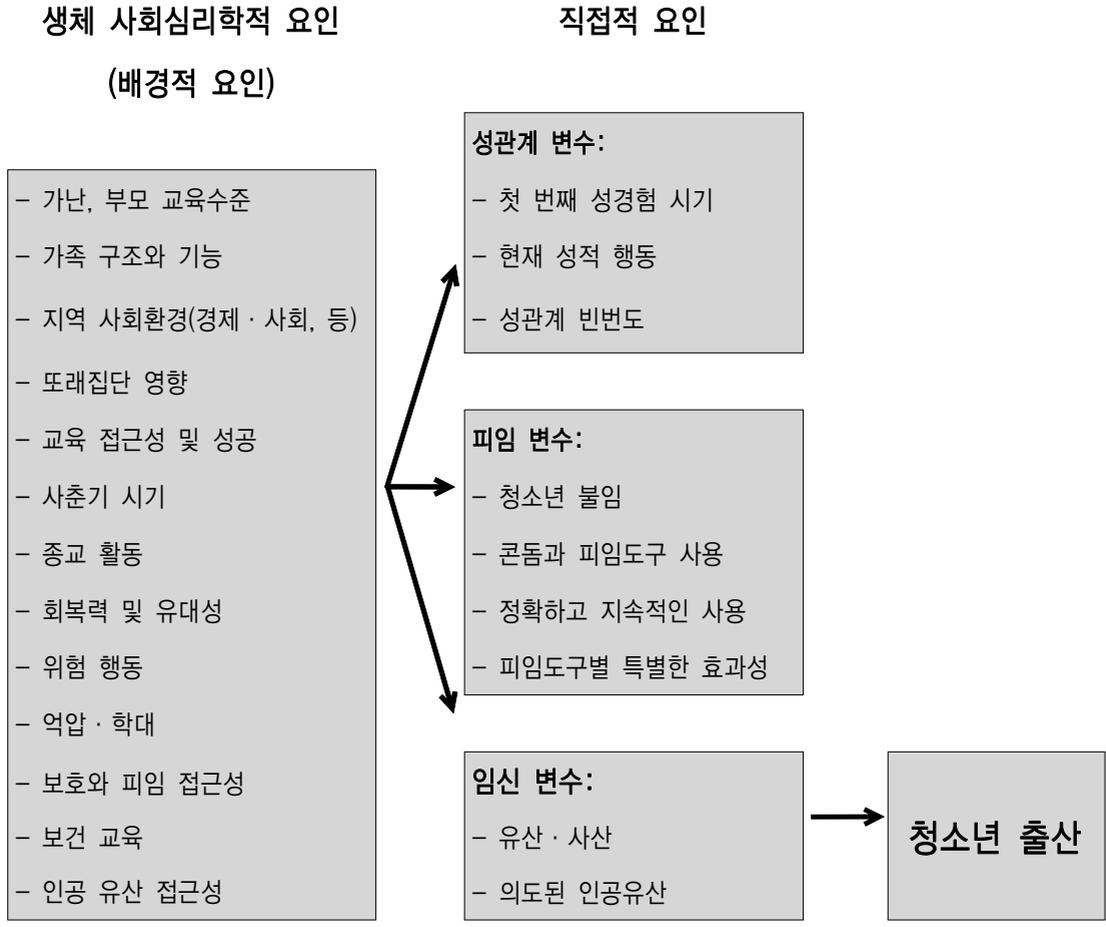
이와 반대로 상대적으로 가난한 가정에서 자란 청소년은 학교생활에서 실패하거나 높은 교육을 받지 못하며, 비숙련 된 직장 또는 낮은 임금의 직장에 다니게 될 가능성이 높다. 또한, 편익주의적이거나 보호되지 않은 상태 혹은 원하지 않는 상태에서 성관계를 갖게 될 확률이 높다. 특히, 이러한 환경에서 자란 청소년은 피임에 대해서 아는 바가 거의 없기 때문에 파트너와 함께 피임을 상의할 수도 없고 파트너에게 콘돔을 사용하도록 권유할 수도 없는 상황에 놓이게 된다. 또, 임신을 하게 되면 도움을 청하거나 받을 수 없고 인공임신중절을 하기도 어렵게 된다. 이러한 청소년 중 다수는 집에서 사는 것이 불행하여 가출 후 혼자 살거나 비록 파트너가 더 이상 주변에 없지만 파트너와 함께 사는 것을 강렬하게 원한다. 또, 만일 아이를 갖는다면 주거 수당 혹은 복지 급여를 포함한 어느 정도의 재정적인 지원을 받을 수 있을 것이라는 사실을 어렵듯이 알고 있지만 이러한 환경에서 아이를 키우는 것이 얼마나 어렵고 힘든 일인지 잘 모르고 있다. 그 결과 아이를 갖는 것이 자신에게 열려 있는 최선의 선택이라고 믿고 출산을 결정함에 따라 청소년 출산자가 된다.

열악한 환경에 처해있는 청소년이 모두 두 번째 경우에 해당하고 유복한 환경에 처해 있는 청소년이 모두 첫 번째 경우에 해당하는 것은 아니다. 경제적으로 열악한 환경이 학교에서의 성공이나 행복하고 지지적인 가정을 보장하지 않는 것은 아니다. 더불어, 부유한 가정 배경을 가졌다 하더라도 성과 남녀 관계에 있어 잘 대응하는 능력을 가졌다고 보기도 어렵다. 영국에서 부유한 지역에 거주하는 청소년들의 출산율이 네덜란드나 프랑스의 청소년 출산율 평균 수준 보다 높다는 사실은 이 같은

주장을 잘 뒷받침하고 있다(Social Exclusion Unit, 1999). 하지만 청소년 임신과 열악한 배경은 상호 연관성이 높으며 이러한 사실이 각국의 현황에서 잘 나타나고 있다. 또한, 청소년 임신의 문제가 심각한 국가일수록 이러한 상호 연관성이 잘 관찰되고 있다. 미국에서 저소득 가정의 청소년들이 전체 청소년 인구의 40% 이하에 불과하지만 이들 집단의 청소년 출산율은 전체 청소년 출산율의 80% 이상을 차지하고 있으며 이 중 청소년 인공임신중절률도 60%에 이르고 있다(Alan Guttmacher Institute, 1994). Maynard(1997)은 “청소년들이 비보호적인 성관계를 가질 확률, 임신, 아이를 낳을 확률은 복합적인 위험 요인과 매우 높은 상호 관련이 있다”고 지적하며 위험요인에는 가난한 지역에서의 생활, 학교에서의 낮은 성취, 학력 수준이 낮은 부모를 가진 것 등이 포함된다고 하였다. 영국에서도 비슷하게 청소년 임신 확률은 비숙련 노동자 부모를 가진 여학생들이 중산층의 전문직 부모를 가진 여학생 보다 높은 것으로 나타났다(Botting, Rosato & Wood, 1998). Kiernan(1995)에 따르면 청소년기에 출산하는 기회는 배경적인 요인과 상당히 밀접한 관계가 있는데 재정적인 곤란, 아동과 청소년기의 감성적인 어려움, 낮은 학교생활 성취율, 모(母)가 청소년 부모였던 경우 출산 가능성이 높은 것으로 나타났다. 이러한 모든 문제를 가지고 있는 여성이 청소년기에 출산할 확률은 40% 이상이었으며, 이러한 문제 중 하나도 가지지 않은 청소년이 출산할 확률은 4% 미만인 것으로 나타났다.

Santelli와 Schalet(2009)은 유럽 청소년이 미국 청소년에 비해 출산율이 낮은 이유가 유럽 청소년의 경우 더 좋은 사회 경제적 · 보건 · 교육적 자원을 가지고 있기 때문이라고 하였다. 실제로 청소년 출산의 가능성을 증가시키거나 감소시키는 요인들은 다양한 국가와 문화들 간에도 상당히 비슷한 경향을 보인다(【그림 II-9】). 청소년 출산과 관련된 요인으로는 빈곤, 부모 교육 수준, 가족 구조 및 기능, 지역 사회와 또래 집단 영향, 교육에 대한 접근성 및 학교에서의 성공, 사춘기가 도래하는 시기, 가족과 지역사회에서의 회복력과 유대성, 음주와 약물 사용 등 위험 행동, 성적인 강제와 학대 경험 등이 지적되고 있다(Blum & Mmari, 2006; Kirby, Laris, & Rolleri, 2006). 예를 들어 빈곤한 가정에서 자라난 여자 청소년은 청소년 한부모가 될 확률이 더 높는데 여기서 가난한 환경은 어린 나이에 성 경험을 갖고 적절한 성교육을 받지 않아 피임 도구를 잘 사용하지 못하는 행동과 관련이 있다. 이와 같은 맥락에서 서부 유럽 국가 청소년들이 미국 청소년에 비해 빈곤 상태가 덜 심각하기 때문에 원하지 않는 출산과 임신을 유도하는 환경에서 자라날 가능성이 적은 것이다. 물론 청소년 임신과 출산은 성적인 행동, 피임 사용, 인공 유산 허용에 영향을 미치는 문화적인 태도와도 직접적인 연관이 있다.

이러한 사실은 청소년 임신을 예방하고 출산을 막는데 있어 청소년을 교육하고 훈련시키는 것뿐만



\* 출처: Santelli, S. J. & Schelet, A. T. (2009). *A new vision for adolescent sexual and reproductive health*

【그림 II-9】 청소년 출산의 위험 요인과 보호 요인

아니라 통합적인 사회를 건설하는 것이 중요하다는 사실을 지적한다. 실제로 청소년 출산과 사회의 비통합성 지표를 비교해 보면 사회통합성이 낮은 국가가 청소년 출산율이 높은 것으로 나타나고 있다(표 II-3).

한편, 현대 사회에서 청소년이 부모가 된다는 것은 그들이 연속적인 불이익에 노출된다는 것을 의미하는 것으로 나타났다. 이러한 사실을 입증하는 연구 결과는 다음과 같다. Berthoud와 Robson(2001)은 European Community Household Panel(1996) 자료를 분석하여 13개 EU 국가에서 청소년기에 자녀를 낳은 여성과 20세에 자녀를 낳은 여성의 삶을 비교해 보았다. 학력수준, 근로유무, 배우자 유무, 가구소득의 척도를 가지고 비교한 결과 13개 EU 국가 중 12개 국가에서

표 II-3 OECD 국가의 청소년 출산율, 소득불평등도, 학교 미등록률

단위: %

	청소년 출산율 (2008년)	소득 불평등도 (2000년대 후반)	청소년 학교 미등록률 (2008년)
Switzerland	4.3	30.3	17.1
Japan	4.8	32.9	-
Italy	4.8	33.7	15.5
Netherlands	5.2	29.4	9.3
Korea	5.5	31.4	-
Sweden	5.9	25.9	12.6
Denmark	6	24.8	11.1
Belgium	7.6	25.9	9.5
Finland	8.6	25.9	9.7
Luxembourg	8.7	28.8	6
Norway	9.3	25	21.7
Germany	9.8	29.5	7.6
Austria	11.2	26.1	15.7
France	11.5	29.3	8.9
Czech Republic	11.5	25.6	7.3
Greece	12	30.7	13.2
Canada	12.5	32.4	19.6
Spain	13.7	31.7	21.1
Iceland	14.5	30.1	14.5
Australia	14.6	33.6	20.5
Portugal	15.9	35.3	18.3
Poland	16.2	30.5	4.2
Ireland	17.5	29.3	18.6
Hungary	20.1	27.2	8.2
Slovak Republic	21.5	25.7	9.4
New Zealand	22.1	33	25.2
UK	23.6	34.2	24.3
USA	35	37.8	14.8

\* 출처: 청소년 출산율(OECD Social policies and data), 소득불평등도(OECD Income distribution and poverty income distribution inequality), 청소년 학교 미등록률(OECD Education at a Glance)

\* 주: 청소년 출산율은 15~19세 여성 1,000명당 출생아수, 소득불평등도는 지니계수(조세 지출과 사회보장수급 반영), 청소년 학교 미등록률은 15~19세 청소년 중 학교에 등록되어 있지 않은 비중으로서 취업자, 비취업자와 실업자를 포함

청소년기에 출산한 여성이 더 열악한 결과를 보이고 있는 것으로 나타났다. 독일을 예로 들면 청소년기에 자녀를 낳은 여성이 20세에 자녀를 낳은 여성보다 학업 중단율이나 빈곤율이 두 배 더 높은 것으로 나타났다. 13개 국가를 평균적으로 보았을 때는 역시 청소년기에 출산한 여성은 그렇지 않은 여성에 비해 두 배 더 높게 빈곤한 것으로 나타났다. 하지만, 청소년 출산과 관련한 불이익의 정도는 국가마다 다양한 양상으로 나타나고 있었다. 오스트리아의 경우 청소년기에 출산한 것이 이후의 삶에 미치는 부정적인 영향이 다른 국가에 비해 심하지 않은 것으로 나타나고 있다. 가구 소득이 하위 20% 이하에 해당하는 비중이 15~19세 출산한 여성의 경우 31%인 반면, 20~29세 출산한 여성의 경우 24%로 별다른 큰 차이를 보이고 있지 않다. 하지만 벨기에, 프랑스, 독일, 영국에서 청소년 시기에 출산한 여성은 그렇지 않은 여성과 비교하여 소득 하위 20% 이하에 해당할 확률이 두 배 정도나 높은 것으로 나타났으며, 네덜란드와 덴마크의 경우는 세배나 높은 것으로 나타났다.

#### (4) 청소년 임신 및 출산 관련 국가적 정책과 전략

앞서의 논의들을 종합하여 볼 때, OECD 각 국가가 청소년 출산율에 있어 차이를 보이는 것은 다음과 같은 기준에 의해 설명될 수 있을 것이다. 첫째 기준은 한 국가가 전통적인 가치로부터 얼마나 많이 떨어졌는가 그리고 사회가 청소년에게 어느 정도로 성적인 사회의 도래에 준비시켰는가이다. 둘째 기준은 어린 나이에 부모가 되는 것을 피하도록 강력한 동기를 부여 받았고 교육이나 직업에 대해 얼마나 합리적인 기대를 갖고 있으며 경제적으로 진보된 사회에 사는 것에 대하여 많은 기회와 장점의 혜택을 받을 수 있는 청소년의 비율이 어느 정도 인가이다.

우선 첫 번째 기준과 관련하여 보면 OECD 국가는 각 국이 가지고 있는 고유한 가치 시스템에 근원을 두고 한부모 정책과 전략을 추진하고 있다. 만약 국가에서 청소년 출산을 억제하는 이유가 청소년 출산과 함께 수반되는 불이익 때문이라면 그 국가의 정책은 청소년기 초기부터 포괄적인 성교육을 제공하고 인공임신중절의 합법화, 피임약을 자유롭게 구매하도록 하는데 치중하는 경향을 보일 것이다. 그와 반대로 국가가 강한 종교적 혹은 문화적인 특징을 가지고 있다면 - 예를 들면 결혼 전에 성관계를 갖고 아이를 갖는 것이 잘못된 것이며 인공임신중절이 사회적으로 받아들여지지 않는 사회 등 - 국가의 정책은 청소년의 성적인 활동을 자제하는 캠페인, 인공임신중절법 제공의 제한 등 제한적인 성교육과 피임을 제공하는 경향을 보일 것이다.

이처럼 각국이 가지고 있는 성에 대한 문화적, 역사적, 정치적인 차이로 인해 다른 국가에서 효과성이 있다고 알려진 정책을 도입하여 이행하는데 어려움이 있다. 예를 들어 16세 청소년에

대해 사후 피임약을 보급하는 것이 프랑스에서 합법화되었으나 이러한 정책을 청교도적인 성향이 강한 아일랜드나 텍사스에 합법적으로 도입하는 것은 현실적으로 어렵다. 반대로 결혼하지 않은 청소년 한부모에게 사회복지급여의 상한선을 적용하거나 방대한 규모로 청소년 대상 성적 활동 자제 캠페인을 추진하는 것은 미국에서 상당한 대중의 지지를 받을 수 있으나 스웨덴이나 아이슬란드에서 이러한 정책은 윤리적인 차원에서 받아들여지기 어렵다. 그럼에도 불구하고 각국의 청소년 한부모 관련 예방정책을 연구하는 것은 국가의 특성이나 문화가 다양하더라도 모든 국가들이 공통적으로 청소년 출산 관련 위험요인을 파악하고 이를 줄이려는 노력을 하고 있기 때문이라 할 수 있다.

두 번째 기준에 부합하기 위해서는 다음과 같은 사항을 주목할 필요가 있다. 청소년 출산 뒤에 오는 여러 가지 부정적인 요인들이 단지 청소년이 출산을 하였기 때문에 발생한 것인지, 혹은 청소년 출산과는 무관하게 그 청소년이 가지고 있는 열악한 사회 경제적 배경이 이러한 부정적인 결과를 초래하게 되었는가에 대한 것이다. 첫 번째 경우에 해당하는 경우 청소년 임신과 출산을 막는 것이 효과적인 정책일 수 있으며 두 번째 경우에 해당하는 경우 청소년 임신과 출산을 막는 정책과 더불어 광범위한 사회통합정책을 추진하는 것이 필요할 것이다.

대부분의 청소년 출산 여성은 가난하고 불우한 환경에서 태어났으며 교육적인 자질이나 직업 소양을 갖추지 못한 것으로 나타나고 있다. 따라서 이러한 환경적인 요인이 청소년 출산 여성의 미래 삶의 질에 영향을 미치는 요인이며 청소년들이 20세 이전에 아이를 낳았는지 그렇지 않은지의 문제는 아닐 수 있다. 청소년 시기에 임신하는 것이 그들이 처해 있는 불우한 환경으로 인한 문제를 악화시킬 수는 있으나 청소년들이 임신하지 않았다고 해서 이러한 부정적인 환경 요인이 완전히 사라지는 것은 아니기 때문이다.

Wellings(1999)는 경제적인 불이익 효과를 제거하고 청소년 출산의 영향력을 분석하기 위하여 1960년과 1970년에 빈곤하게 성장한 사람들만을 대상으로 연구를 수행하였다. 분석 결과 현재 상황에서 여전히 빈곤한 상황에서 살고 있는 여성들의 경우 청소년기에 출산한 확률이 두 배 높게 나타났다. 이러한 연구결과에 근거하여 저자는 다음과 같은 결론을 내렸다.

“청소년 출산이 어려움과 궁핍에 따른 결과라고 하더라도 청소년 출산 그 자체가 또한 어려움과 궁핍에 기여한다. 교육이나 사회 계층 효과를 통제한 후라 하더라도 청소년기에 출산한 여성은 빈곤한 지역에 거주할 확률이 높고 자신의 집을 가지지 못할 확률이 높으며 보수가 지급되는 일을 할 확률이 낮다. 환경적인 요인을 제거하고 분석한 결과, 청소년이 부모가 되는 시점을 미루었다면 제대로 훈련을 받고 직업을 가지며 재정적으로 안정된 더 많은 기회를 가질 수도 있었을 것이라는 사실이 지적되었다.”(Wellings, 1999)

사회·경제적인 배경을 통제하고 청소년 출산이 이후의 삶에 미치는 영향을 분석하기 위하여 그 밖에도 많은 시도가 이루어졌다. 이러한 연구들에는 자매 중 한 사람은 청소년기에 출산하고 다른 한 사람은 그렇지 않은 사람의 삶을 비교한 연구, 혹은 청소년기에 출산을 한 여성과 청소년기에 임신을 하였지만 유산을 한 여성을 비교한 연구가 있다(Hoffman, 1998). 연구결과, Hoffman(1998)은 다음과 같이 진술하였다.

“청소년 출산을 감소시키는 정책이 청소년들이 이후의 삶에서 가난과 궁핍한 환경에서 생활하는 것을 제거하지는 못한다. 그러나 이러한 사실을 가지고 청소년 출산을 감소시키는 정책들이 잘못 방향 설정되었다고 하기는 이르다. 청소년 출산 감소 정책은 청소년들이 가난에서 빠져 나오는 길을 넓혀주는 잠재적으로 생산적인 전략이며 적어도 사회적 불이익에 의해 야기된 핸디캡을 더욱 악화시키지는 않는다.”(Hoffman, 1998)

이러한 연구 결과들은 청소년 한부모가 경험하고 있는 많은 문제들이 이미 존재하고 있었던 사회적·경제적 요인과 관련이 있지만 청소년기에 아이를 낳았다는 사실과 직접적으로 관련될 수 있는 상당한 불이익이 여전히 존재하고 있다는 사실을 보여준다.

청소년 한부모가 청소년기에 출산을 하였기 때문에 열악한 환경에서 생활하게 되는지 혹은 청소년 출산 여부와는 무관하게 경제·사회적인 배경 때문인지에 대한 논쟁은 아직도 진행 중이다. 이와 더불어 청소년 출산율이 높은 미국과 영국에서 보이는 바와 같이 청소년 출산 문제에 있어서 간과하지 말아야 할 점은 대부분의 청소년 한부모들이 임신을 바라지도 의도하지도 않았다는 사실이다. 대부분의 청소년 한부모들은 피임에 대해서 충분히 알고 있지 못했으며 아이를 키우는 것이 얼마나 어려운지에 대해서도 몰랐던 경우가 대부분이었다. 따라서 청소년으로 하여금 현명한 선택을 하고 자신의 삶을 보다 더 잘 통제할 수 있도록 역량을 강화시키는 것이 청소년 출산 예방 정책에서 강조해야 할 사항일 것이다.



## 제 3 장

---

# 청소년 임신·출산 예방 정책과 이슈

1. OECD 국가 청소년 임신·출산 예방 정책
2. 네덜란드의 현황 및 주요 정책
3. 네덜란드의 학교 성교육 사례 분석



## 제 3 장 청소년 임신·출산 예방 정책과 이슈

### 1. OECD 국가 청소년 임신·출산 예방 정책

앞 장의 청소년 임신·출산 현황에서 보여주는 시사점은 청소년 출산율이 낮은 대부분의 OECD 국가들은 전통적인 가치를 유지하고 있는 국가 혹은 사회통합적인 국가라는 사실이다. 한국, 일본, 이탈리아, 스페인의 경우 청소년 출산율이 낮은 것은 청소년들에게 성교육을 강조하였기 때문이라기 보다는 전통적인 가치가 상당한 영향력을 유지하고 있기 때문이라고 할 수 있다. 한국의 예를 들면 혼전 성관계와 임신은 사회적으로 상당히 금기시되고 있고 피임은 주로 결혼한 부부들에게 권고되고 있다. 따라서 한국 사회에서 임신한 청소년들은 사회적으로나 재정적으로 상당한 어려움에 처할 수밖에 없다. 이탈리아의 경우도 남부 지역의 빈곤이 사회의 통합성을 저해하는 요인으로 작용하고 있지만 그 지역에서 전통적인 가치를 지속하고 있는 것이 빈곤율이 높음에도 불구하고 낮은 청소년 출산율을 유지하는데 기여하고 있다.

반면에 청소년 출산율이 낮은 OECD 국가 중에서 네덜란드, 스웨덴, 덴마크, 핀란드, 프랑스는 전통적인 가치로부터는 상당히 멀어졌으나 통합적인 사회를 지향하면서 청소년들을 성적으로 강화된 사회에 적응하도록 준비시키고 장치를 갖추게 하는 정책적인 노력을 추진하고 있다는 특징이 있다. 스위스와 네덜란드의 경우는 전통적인 가치와 청소년들을 성적인 사회로 적응시키려는, 결합되기에는 쉽지 않은 두 가지 요인들을 조화롭게 추진하는 정책을 추진함으로써 청소년 출산율의 감소를 가져왔다는 특징이 있다. 이 중 스위스의 경우를 보면 오랜 전통을 가진 학교를 기반으로 한 성교육을 실시하여 왔으며 이와 함께 전통적인 가치를 강하게 유지하고 있다. 스위스에서 청소년 출산의 60% 이상이 결혼한 청소년들의 출산인데 이것은 유럽 국가에서도 높은 비중이다.

청소년 출산율이 높은 국가인 헝가리, 폴란드, 포르투갈, 슬로바키아에서는 청소년 출산의 많은 부분이 결혼한 청소년 사이에서 이루어지고 있어 전통적인 유형의 청소년 출산이 많은 부분을 차지하고 있다는 특징을 보인다. 청소년 출산율이 높은 앵글로 색슨 국가인 미국, 영국, 뉴질랜드는 사회통합성이

낮은 국가이며 소득 불평등도가 높은 수준을 유지하고 있고 청소년들이 학교에 등록되어 있지 않은 비중이 다른 유럽 복지 선진국보다 높다. 이들 국가에서는 많은 청소년들이 출산을 늦추려는 동기가 그다지 강하게 부여되어 있지 않다. 영국과 미국의 경우 모두 성적인 사회로의 변화를 경험하였으며 정보 환경도 지나치게 성적인 경향으로 변화되었다. 그러나 이러한 성적인 변화에 상응하는 수준으로 청소년들을 적응하도록 하는 데는 모두 실패한 국가이다. 피임 도구의 구입과 피임 서비스 및 관련 상담을 제공받는 것이 공식적으로 가능하나 실제로는 서비스 제공이 부족하며 폐쇄적인 실정이다. 미국과 영국에서 “성관계는 의무적인 것이지만 피임은 불법적인 것”으로 여겨지고 있으며, “청소년기에 받는 성교육은 성인으로 성장함에 따라 다루어야 할 성관계를 준비시키는 데에는 역부족이다”라고 비판받고 있다(Social Exclusion Unit, 1999).

각 국가마다의 청소년 임신·출산 예방정책은 그 국가가 지니고 있는 고유한 원칙과 가정에 기반을 둔 것으로서 청소년 임신과 출산을 둘러싼 국가 내부의 갈등관계를 수반하고 있다. OECD 국가 경험으로 볼 때 청소년 출산을 감소시키는데 있어서 성공요인은 동기와 수단의 문제이다. 여기서 동기란 청소년기에 부모가 되려는 상황을 피하는 동기를 의미하여 이는 미래에 대한 관심, 희망감, 보다 나은 경제적인 삶으로부터 혜택을 얻을 수 있을 것이라는 기대 등으로부터 나온다. 한편 수단이란 피임 도구 사용 가능성을 증진시키는 것뿐만 아니라 성교육을 통하여 청소년들로 하여금 적절한 정보를 제공받은 상태에서 상호 존중적인 선택을 할 수 있도록 역량을 배양하는 것이다. 청소년들이 할 수 있는 상호존중적인 선택에는 성관계를 시작하는 시기를 늦추는 것, 효과적인 피임방법을 올바르게 사용하는 것 등을 포함한다. 전반적으로 보았을 때 OECD 국가가 서로 다른 청소년 출산율을 보이는 것에 있어 가장 핵심적인 사항은 피임이다. 피임 행동은 동기 부여에 의해 실행될 수 있지만 피임을 성공적으로 다룰 수 있는 능력은 또 다른 측면이다. 실제로 성사회 혁명의 선두에서 있는 국가들은 피임과 인공임신중절을 혼합한 정책에 의존하여 최초로 성관계를 맺는 연령과 초산 연령 간의 간격을 넓히려고 노력하고 있다. 각 국가마다 청소년 출산율에서 서로 다른 수준을 보이는 것은 성적인 활동에 가담하는 청소년의 규모가 아니라 얼마나 효과적으로 피임을 사용하고 있고 인공임신중절에 의존할 수 있느냐에 달린 것이며, 이와 더불어 효과적인 성교육의 실시에도 달린 것이기 때문이다.

이미 낮은 청소년 출산율을 성취한 국가들은 청소년들에게 성교육을 효과적으로 실시해 왔음을 볼 수 있다. 예로써 스웨덴, 노르웨이, 덴마크, 핀란드에서 성적인 사회의 도래에도 불구하고 청소년 출산율은 모두 낮은 것으로 나타나고 있다. 스웨덴은 1975년에 급진적인 학교 성교육 프로그램을 도입함으로써 국제적인 관심을 주목받았다. 이러한 정책적인 변화를 통해 학교 성교육 프로그램에서

성 절제 행동에 대한 권고와 결혼한 관계에서만 성관계를 가질 것에 대한 권고를 더 이상 포함시키지 않게 되었다. 그 대신에 피임 교육이 분명하게 이루어지기 시작하였으며 전국적인 네트워크의 청소년 클리닉을 마련하여 개인의 비밀이 보장되는 피임 권고와 피임도구의 무료 보급을 실시하였다.

한편 프랑스의 18세 이하 출산 건수는 과거 20년 동안 절반 이상으로 감소하였지만 첫 성관계를 시작하는 평균 연령은 수년 동안 일정한 수준을 유지하고 있다. 이것이 가능하게 된 것은 피임 사용의 증가와 효과성 때문이다. 1970년대만 하더라도 50%의 프랑스 여성이 처음 성관계를 가질 때 어떠한 유형의 피임도 사용하지 않았다. 1993년에 이러한 비율은 16%로 감소되었다(Kafé & Brouard, 2000).

반면 영국에서 청소년 출산이 높은 이유는 처음 성관계를 맺는 연령이 낮고 인공임신중절률이 낮아서라기보다는 피임을 사용하는 비율이 낮기 때문이다. 영국의 경우 16세 미만의 50%, 16~19세의 2/3정도만이 처음 성관계에서 피임을 사용하고 있는 것으로 나타났다(Social Exclusion Unit, 1999).

이처럼 피임은 청소년 출산을 낮추는데 있어서 상당한 역할을 하고 있다. Kahn, Brindis, 그리고 Gleib(1999)는 피임 도구의 효과를 제거하고 청소년 출산율을 추정하였는 바, 연간 청소년 출산 수는 494,000명에서 1,650,000명으로 세배 이상 증가하는 것으로 나타났다. 청소년들이 피임 도구를 사용할 수는 없지만 이에 대응하여 성관계를 덜 갖고 생체 주기를 이용하는 방법을 사용한다고 가정하는 경우 피임약 사용과 효과성의 감소는 100만 명의 추가적인 임신, 40만 명의 인공임신중절, 127,000명의 유산을 가져올 것으로 추정되었다. 동 연구는 또한 피임도구를 사용하지 않고 피임도구를 사용하는 것과 동일한 수준으로 청소년 임신을 감소시키기 위해서는 청소년을 대상으로 한 성행위 절제 교육을 통해 청소년들의 성행위 빈도가 80% 이상으로 감소되어야 한다고 주장하였다.

피임은 필수적으로 인공임신중절과 반대 급부적인 관계에 있기 때문에 모든 것이 동일하다는 전제 하에서 피임 방법이 진보하면 인공임신중절은 감소하는 경향이 있다. 최근 몇 십 년 동안 효과적인 피임 사용의 증가와 더불어 인공임신중절률이 감소하고 있는 경향을 보이고 있는데 덴마크, 핀란드, 이탈리아, 일본에서의 인공임신중절률은 1970년~1990년대까지 약 40~50% 정도 감소한 것으로 나타났다. 이보다는 적지만 역시 인공임신중절 감소율은 프랑스, 독일, 미국에서도 관찰되고 있다. 인공임신중절률은 이 밖의 국가에서도 일정한 수준을 유지하고 있으며, 단 캐나다와 뉴질랜드에서만 증가하고 있는 것으로 관찰되고 있다(Henshaw, Singh, & Haas, 1999).

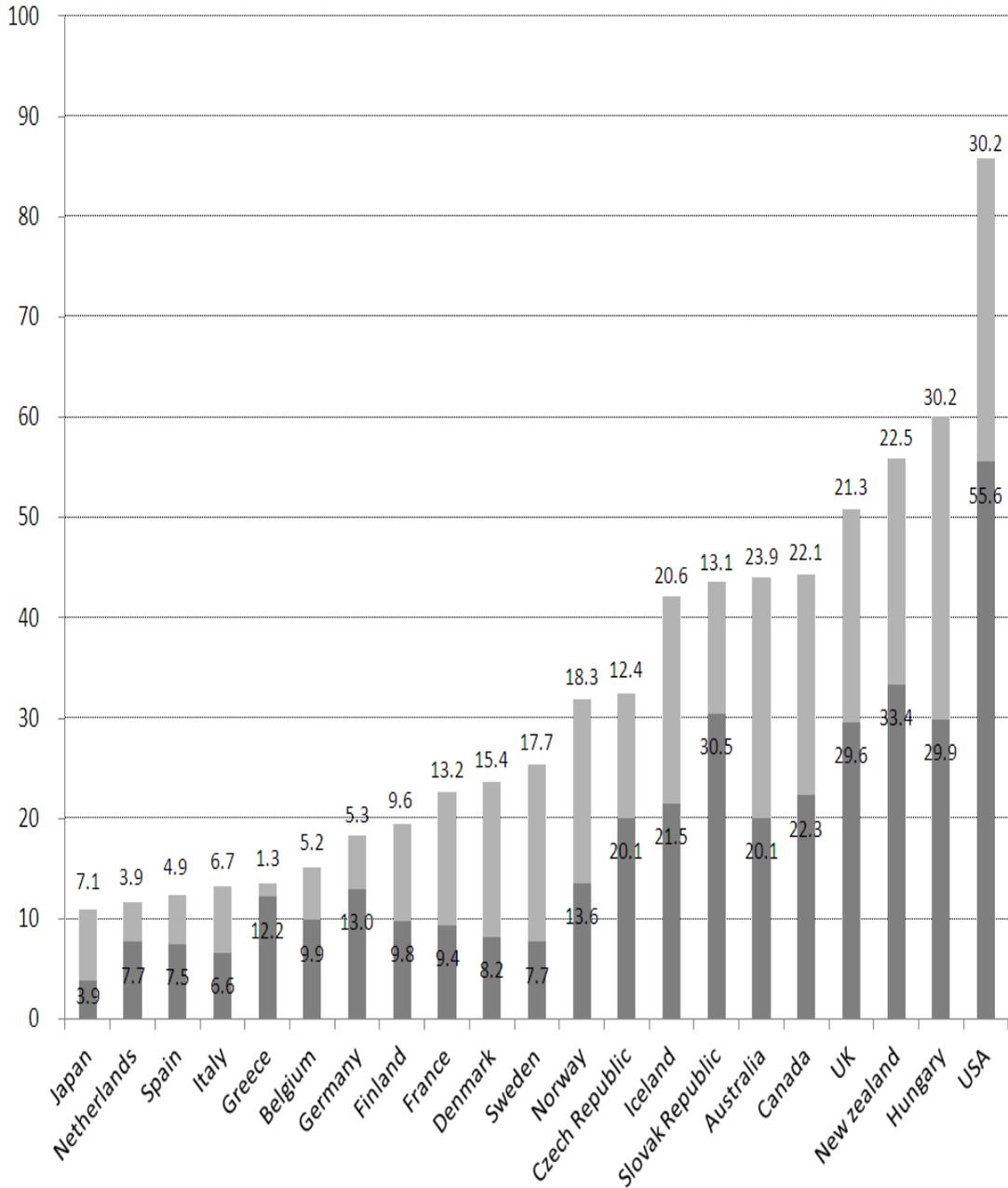
스웨덴은 1975년 학교 성교육에 피임교육을 포함 시키는 동시에 피임 관련법을 개정하여 여성들이 자신의 희망에 따라 법적인 고소, 혐의, 문책 등이 없이 임신을 종결시키는 것을 가능하도록 하였다.

이러한 정책의 결과로 지난 20년 동안 스웨덴의 청소년 출산은 80% 가까이 하락하는 성과를 거두었다. 북구 유럽 국가에서 이러한 정책적 성공은 청소년을 성적으로 활발한 존재로 간주하는 실용적인 접근 방식의 결과라고 지적되고 있다. Santow와 Bracher(1999)는 “바람직하다거나 혹은 바람직하지 않다거나가 아닌 그러나 불가피한 것으로서 청소년의 피임 사용은 그것이 임신과 출산 모두를 예방하기 때문에 매우 바람직한 것으로서 간주되고 있다.” 유사한 실용적인 정책이 다른 북구 유럽 국가에서 추진되고 있으며 비슷한 결과를 보이고 있다. 이러한 국가의 노력은 비단 청소년 출산을 감소하기 위해서만 필요한 것이 아니라 오늘날 산업 사회가 가지고 있는 다른 중요한 문제들을 해결하기 위해서도 필요한 선결과제라고 볼 수 있다.

1998년 덴마크, 노르웨이, 스웨덴, 아이슬란드는 청소년 임신 및 출산 관련 정책적 경험을 토대로 하여 “Nordic Resolution”을 제시하였다. 이러한 결의안에서 북구 유럽 국가들은 청소년들의 성행동 및 출산과 관련된 건강 보호가 결혼한 커플과 같은 권리를 가져야만 한다는 것을 촉구하였다. 청소년들로 하여금 비용부담이 가능하고 효과적인 피임도구를 포함한 성 보건 서비스에 접근할 수 있도록 해야 하고 피임 방식을 토론함에 있어 사적인 비밀이 유지되는 권리를 갖도록 해야 하며 부모의 동의 없이 인공임신중절을 선택할 수 있어야 한다고 천명하였다.

그러나 이러한 북구 유럽 국가의 청소년 성에 대한 개방적인 태도는 보수적인 국가로부터 비판을 받고 있다. 비판가들은 북구 유럽의 개방적인 정책이 청소년에게 잘못된 메시지를 전달하고 도덕적인 복지에 대한 고려 없이 성적인 활동을 어린 나이에 쉽게 시작하게 하여 사회가 기본적으로 의존하고 있는 가족 가치를 훼손하고 있다고 보고 있다. 또한 인공임신중절은 인간의 삶을 고의적으로 빼앗는 것으로 실용적인 측면에서 정당화될 수 없는 도덕적인 결함을 가지고 있다는 비판도 하였다. 보수적인 국가들은 성적인 활동을 자제하도록 하는 것이 성인 사회가 청소년들에게 할 수 있는 적절한 권고이며 최근의 성 자제 교육 캠페인이 비슷한 성공을 가져왔다고 주장하고 있다. 또한 결혼하지 않은 청소년 한부모에게 사회복지급여를 제공하는 것은 책임감 없는 임신을 도모한다고 비판하였다.

이러한 보수주의자들의 비판에 대해 북구 유럽 국가 접근 방식을 옹호하고 있는 사람들은 북구 유럽 국가가 전 세계적으로 낮은 청소년 출산율을 보이고 있으며 과거 20여 년 동안 첫 번째 성 경험을 하는 연령이 더 이상 하락되고 있지 않다는 사실을 강조하고 있다. 북구 유럽 국가의 인공임신중절률 역시 다른 국가와 비교해 낮은 수준을 보이는 동시에 감소하고 있으며, AIDS와 성병 감염률도 다른 국가에서는 증가하고 있는 반면 북구유럽에서는 급격하게 감소하고 있다고 지적하였다. 청소년에 대해 잘못된 메시지를 보내고 있는 것은 책임감 있는 성교육을 실시하고 있는 부모나 학교 클리닉이 아닌 대중 매체 혹은 광고 산업이라고 하였다.



\* 출처: Unicef(2001), *A League Table of Teenage Births in Rich Nation*, Innocenti Report Card Issue No. 3

\* 주: 15~19세 여성 1,000명 당 출생아 수는 진한색 막대그래프, 인공임신중절건수는 흐린색 막대 그래프

【그림 III-1】 OECD 국가의 청소년 출산율과 인공임신중절률(1996년)

청소년 출산을 낮추는데 있어서 북구유럽국가의 사례가 효과적이라는 것은 이들 사례가 중요한 시사점을 가지고 있을 것으로 평가되고 있지만 시사점을 도출함에 있어 북구유럽국가들을 하나의 동질적인 성격을 가진 집단으로 다루는 것은 위험하다. 청소년 출산율에 청소년 인공임신중절 비율을 더하여 북구 유럽 국가의 청소년 임신율 현황을 살펴보면 알 수 있다<sup>6)</sup>.

【그림 III-1】을 통해서 볼 때 북구 유럽 국가에서 낮은 청소년 출산율은 부분적으로 다른 국가에 비해 높은 인공임신중절에 의해서 얻어진 사실이라는 것을 알 수 있다. 덴마크의 경우 3분의 2에 해당하는 청소년 임신이 인공임신중절에 의해 종결되었으며, 노르웨이의 경우 60%, 스웨덴의 경우 70%가 인공임신중절로 종결되었다. 북구유럽의 청소년 임신이 대부분 인공임신중절로 종결되어 낮은 청소년 출산율을 보인다는 사실을 감안해 볼 때 “북구식 접근방법”은 이상적인 정책 모델과는 거리가 먼 것으로 간주된다. 이는 한 국가에서 인공임신중절의 수준은 주어진 사회에서 임신을 임의적인 수단으로 종결시키는 것이 얼마나 받아들여지고 있느냐를 나타내는 척도라고 할 수 있다.

표 III-1 유럽국가들의 청소년 출산율과 선택 인공유산 비율 비교(2003년) 단위: %

	출산율(1,000명당)		선택 인공유산율(1,000명당)	
	10-14세	15-19세	10-14세	15-19세
덴마크	-	2.8	-	7.8
핀란드	0.002	10.3	0.4	14.9
독일	-	-	0.4	4.9
이탈리아	-	5.0	-	7.2
네덜란드	-	16.0	-	4.2*
노르웨이	0.05	22.5	-	16.4
러시아	0.18	15.9	0.24	26.1
스페인	-	11.4	-	11.2
스웨덴	0	5	1	23.0
스위스	-	4	-	5.7
영국	3.6	38	4.5	24.0

\* 출처: Ercan, A., Erginoz, J., Kabicek, R., Constantopoulos, I., & Vural, M. (2009). Demography of adolescent health care delivery and training in Europe. *European Journal of Pediatrics*, 168, 417-426.

\* 주: \*는 10-19세

- 6) 공식적인 청소년 인공임신중절자 수에 청소년 출산자 수를 더하여 청소년 임신자 수로 가정을 하기 위해서는 청소년들이 유산했다는 가정을 제외하여야 한다. 왜냐하면 총 임신자 수에는 유산까지 포함해야 하기 때문이다. 또한 인공임신중절이 공식 통계에 모두 포함되지 않을 경우 이러한 임신자수는 과소평가되었을 수도 있다는 사실을 감안해야 한다.

하지만 인공임신중절은 어느 누구에게 있어서나 첫 번째 선택은 아니며 청소년의 인공임신중절은 특히 청소년들이 피임을 효과적으로 사용하도록 교육시키고 준비시키는데 있어서 실패하였다는 척도로 여겨질 수 있다.

네덜란드는 이러한 측면에서 보았을 때 유럽에서 청소년 출산율을 낮게 유지하고 있을 뿐만 아니라 인공임신중절률도 세계에서 가장 낮은 국가 중의 하나이다. 다른 서구 국가와 마찬가지로 성사회로의 변화를 경험했음에도 불구하고 네덜란드는 30년 기간 동안 청소년 출산율을 72% 감소시켰다. 스웨덴과 덴마크 역시 같은 기간 동안 비슷한 청소년 출산율 감소를 보였지만 청소년 인공임신중절률은 네덜란드에 비해 4배 가량 높다(표 Ⅲ-1).

이상과 같이 볼 때 청소년 출산율이 낮은 북구 유럽 국가들 중 특히 네덜란드 사례가 우리나라에 중요한 시사점을 줄 수 있을 것으로 보인다. 청소년 출산 감소에 있어 네덜란드의 성공 사례는 청소년 출산율의 감소가 전통적인 문화나 역사에 기반을 둔 것이 아니라 잘 고안된 정책에 기반한 것이라는 사실에서 시사점이 높다 할 수 있다. 네덜란드 정책의 성공에서 가장 근본적인 핵심은 통합적인 사회의 구축과 더불어 피임을 포함한 성교육에 대해 열린 태도로 일관하였다는 것이다.

## 2. 네덜란드의 현황 및 주요 정책<sup>7)</sup>

UNICEF 보고서에 따르면 네덜란드는 청소년 출산율이 가장 낮은 국가로서 네덜란드에서 수행되고 있는 성교육과 피임에 대한 높은 접근성이 청소년 출산율을 낮추는데 중요한 역할을 하고 있는 것으로 나타났다. 이 절에서는 유럽 국가에서 청소년 출산율이 가장 높은 영국과 가장 낮은 네덜란드의 현황을 비교한 후 네덜란드 청소년 성교육이 갖는 시사점을 모색해 보았다.

### 1) 네덜란드 청소년 임신·출산 현황: 영국과의 비교를 중심으로

영국과 네덜란드의 청소년 출산율을 보면 우선 영국의 청소년 출산율은 1980년대까지 하락하였으며 그 이후 약간의 변동을 보이고는 있지만 전반적으로 변화 없이 정체된 상태를 유지하고 있다. 2000년 현재 영국의 15~19세 여성 1,000명당 출산율은 37.7명이다. 이에 반해 네덜란드에서는 5.5명에

7) 본 절의 내용은 Van Loon, J. (2003)의 “Deconstructing the Dutch Utopia: Sex education and teenage pregnancy in the Netherlands”에서 주로 참고하였다.

표 III-2 영국과 네덜란드의 청소년 출산율 비교(15~19세, 1,000명 당)

단위: %

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
네덜란드(a)	5.9	5.8	5.3	4.6	4.2	4.0	3.8	3.9	4.0
영국 (b)	22.2	21.7	21.6	21.5	20.8	20.8	20.4	20.1	19.6
비(b/a)	3.8	3.7	4.1	4.7	5.0	5.2	5.4	5.2	4.9

\* 출처: European Commission (2012), Eurostat(각연도)

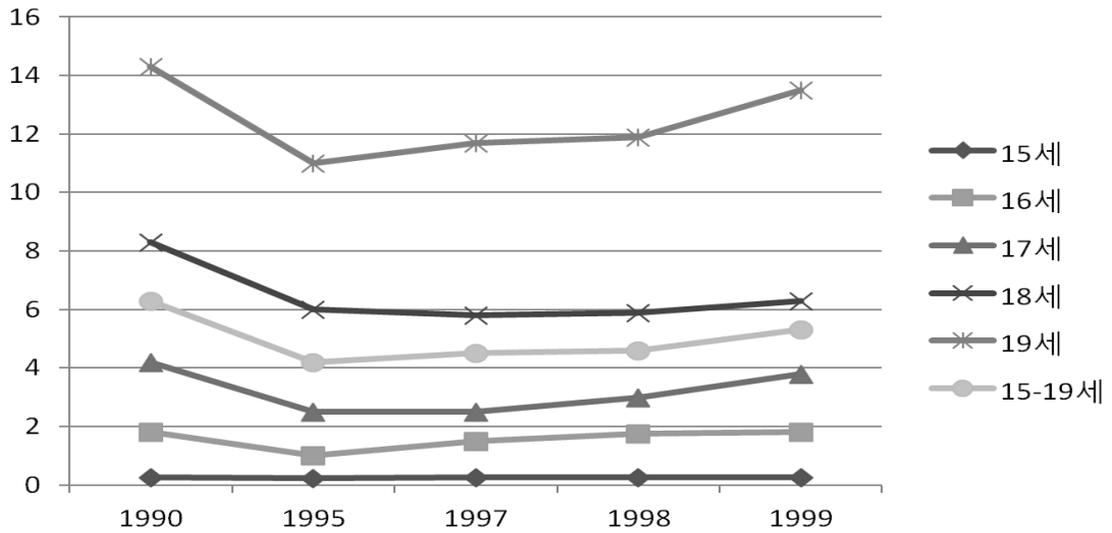
<http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/eurostat/home/>, 2012년 9.30 검색

불과하여 영국보다 그 비율이 훨씬 낮다.

청소년 출산율에 있어 이러한 네덜란드와 영국 간의 차이는 출산율의 전반적인 감소 추세에도 불구하고 2000년대 이후에도 여전히 유지되고 있다. 두 국가 모두에서 청소년 출산율은 감소하였는데, 네덜란드는 2001년 1,000명당 5.9명에서 4.0명으로 감소하였고, 영국은 같은 기간 동안 22.2명에서 19.6명으로 감소하였다(표 III-2). 그러나 감소의 추세는 네덜란드에서 더 빠르게 나타나, 두 국가 간의 청소년 출산율의 차는 3.8에서 4.9로 크게 증가하는 결과를 보이고 있다. 이는 네덜란드에서 낮은 청소년 출산율에도 불구하고 이를 감소하려는 정책적 노력이 영국에 비해 더 큰 효과를 보이고 있기 때문이라고 해석할 수 있을 것이다.

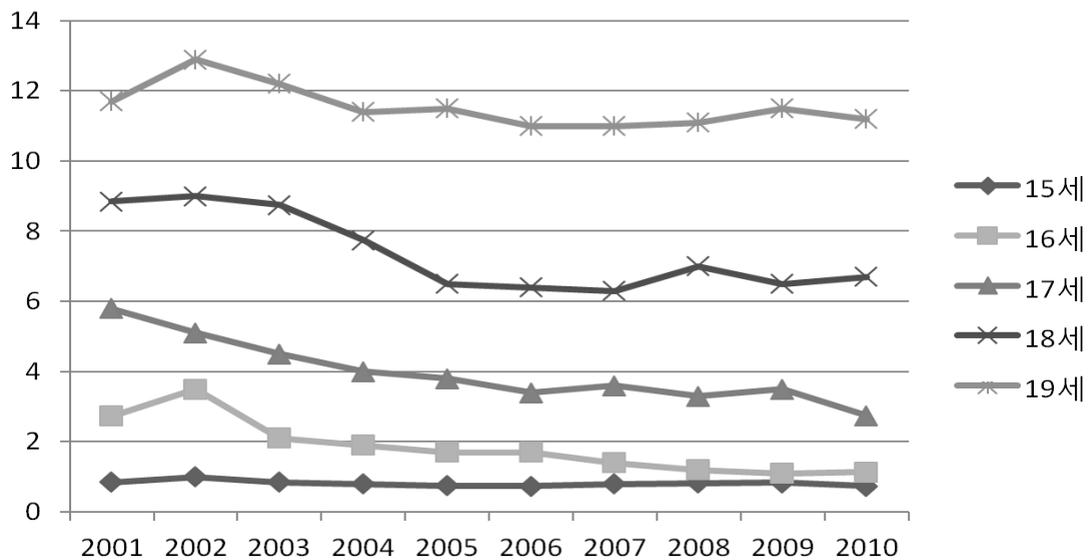
네덜란드에서 청소년 출산율을 좀 더 자세히 살펴보면 다음과 같다. 우선 1990년대 청소년 출산율을 보면, 이 시기의 출산율은 전반적으로 낮은 수준이지만 1995년까지 하락하다가 그 이후에는 약간의 증가 추이를 보이고 있다. 1990~2000년 기간 동안 청소년 임신율은 35%가량 증가하였는데 특히 3대 주요 도시인 암스테르담, 로테르담, 헤이그에서 특히 청소년 임신율이 높은 것으로 나타나고 있다(Garssen & Spranger, 2000). 헤이그를 예로 들면 1990~2000년 기간 동안 청소년 임신율은 22.1% 증가한 것으로 보고되었다. 연령별 출산율을 비교해 볼 때 특히 19세 출산율이 1995년에 비해 증가한 것으로 나타나고 있다(【그림 III-2】). 그러나 19세 청소년의 경우 네덜란드에서는 “청소년”으로 간주하고 있지 않으며 동 연령대여성들은 노동시장에 진입할 수 있고 사회복지급여를 수급 받을 수 있는 권리가 주어지기 때문에 국가적으로 동 연령대의 청소년의 임신과 출산을 크게 문제시하고 있지 않다.

이러한 네덜란드의 연령별 출산율의 분포 패턴은 2000년대에도 비슷한 형태를 나타내고 있다(【그림 III-3】). 앞서 제시된 1990년대의 연령별 출산율과의 차이점은 거의 모든 연령대에서 출산율이 더욱 낮아지고 있다는 점과 1990년대에서 다른 연령집단과 큰 차이를 보였던 19세 여성들의 출산율이



\* 출처: Van Loon, J. (2003), *Deconstructing the Dutch Utopia: Sex education and teenage pregnancy in the Netherlands*.

【그림 III-2】 네덜란드의 여성 1000명당 연령별 출산율(1990~1999년)



\* 출처: European Commission (2012), Eurostat(각연도)  
<http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/eurostat/home/>, 2012년 9.30 검색

【그림 III-3】 네덜란드의 여성 1000명당 연령별 출산율(2001~2010년)

다소 낮아졌다는 점이라고 할 수 있다. 이는 19세 여성들의 원하지 않은 임신이 줄어들었기 때문이기도 하지만, 네덜란드의 전반적인 동거 시작 및 혼인 연령이 과거에 비해 증가한 인구학적 변화에 기인한 것이기도 하다.

【그림 III-3】에서 나타난 바와 같이 2001년과 2010년 사이에 발생한 연령별 출산율 감소 정도를 살펴보면 가장 큰 감소를 보인 연령은 16세로 2001년 인구 천 명당 2.73명에서 1.14명으로 약 54.2%p의 감소율을 나타내었고, 17세 집단에서도 50%p에 가까운 감소율(49.7%p)을 나타내었다. 이러한 결과는 출산의 부정적 영향이 상대적으로 크다고 할 수 있는 어린 연령의 청소년층에서 출산율 감소의 노력이 큰 효과를 보았음을 의미한다. 앞서 언급한 ‘청소년’으로 구분되지 않는 19세에서는 출산율의 감소정도가 4.5%p로 낮게 나타나 비교적 높은 수준에서 안정적 변화 성향을 보여주었다고 할 수 있다. 덧붙여 네덜란드에서 발생한 청소년 출산과 관련하여, 이를 혼인 내 출산과 혼인 외 출산으로 구분하여 보면, 1960~1990년대까지 총 청소년 출산 중 혼인 내에서 발생하는 비율이 더 높았으나 1995년 이후부터는 혼인 외 관계에서 발생하는 비중이 증가하고 있음을 알 수 있다(표 III-3).

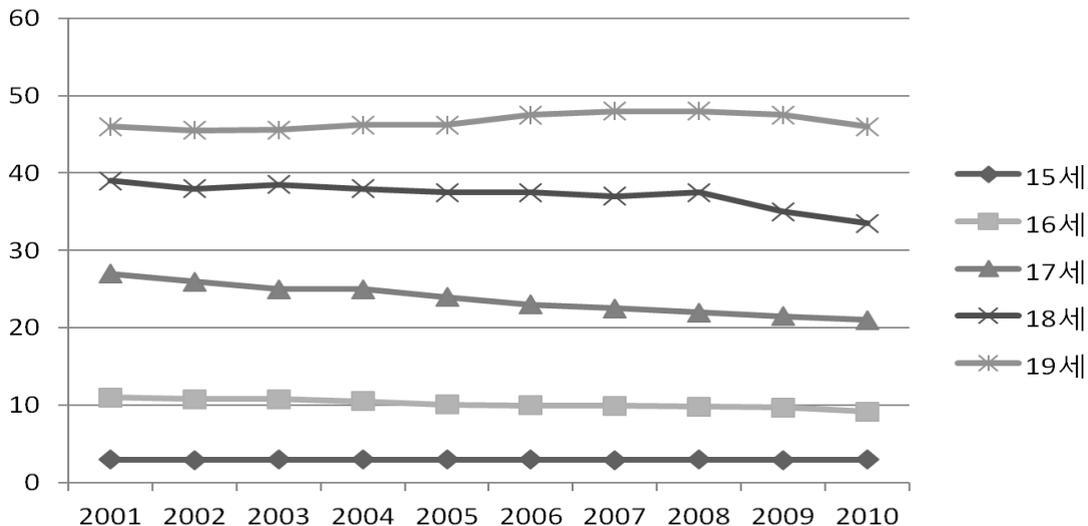
한편 영국의 연령별 출산율의 변화추이를 보다 구체적으로 살펴보면, 앞서 설명한 바와 같이 영국에서도 출산율의 감소를 발견할 수 있지만, 네덜란드의 경험과 비교해 볼 때, 그 감소폭이 매우 작다는 것을 알 수 있다. 더불어 각 연령집단별 감소의 폭이 네덜란드의 그것에 비해 비교적 큰 편중이 없이 고르게 분포한다고 할 수 있다. 2001년부터 2010년 사이 영국에서 나타난 각 연령별 출산율의 감소율은 15세의 경우에는 25.4%p, 16세는 24.0%p, 17세는 20.7%p의 감소를 보이면서 감소의 폭이 비교적 비슷하게 분포하였다. 한편 18세는 16.7%p, 19세는 0.7%p의 감소를 보이는 데 그쳤다(【그림 III-4】).

이상에서와 같이 네덜란드와 영국에서의 청소년 출산율의 분포와 변화 추이를 살펴 본 결과를 요약하면 다음과 같다. 우선 영국은 네덜란드에 비해 높은 청소년 출산율을 보이고 있으며, 최근

표 III-3 네덜란드 15~19세 첫아이 출산시 여성의 혼인 상태

	1960	1975	1985	1990	1995	1996	1997	1998
혼인	4,800	5,200	2,000	1,950	800	650	650	630
비혼인	900	1,000	1,250	1,300	1,100	1,200	1,300	1,400

\* 출처: Van Loon, J. (2003). *Deconstructing the Dutch Utopia: Sex education and teenage pregnancy in the Netherlands*.



\* 출처: European Commission (2012), Eurostat(각연도)

<http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/eurostat/home/>, 2012년 9.30 검색

【그림 III-4】 영국 여성 1000명당 연령별 출산율(2001~2010년)

10년간의 감소폭도 네덜란드에 비해 낮았다. 이로써 네덜란드 사례는, 영국의 사례와 비교해 볼 때, 낮은 출산율의 분포 속에서도 성공적인 출산율 감소를 이뤄냈다고 평가될 수 있으며, 어린 연령의 청소년층에서 그 효과가 더 확연하게 나타났다는 점에서 그 성과가 갖는 의미는 더욱 크다고 할 수 있다.

그러나 여기서 우리가 좀 더 고려해 보아야 할 점이 있다. 그것은 바로 청소년 출산 현황을 보고할 때 거의 대부분의 경우 생존 출산율(live birth rate)을 척도로 이용한다는 점이며, 이러한 생존 출산율은 인공임신중절로 종결된 임신을 고려하지 않기 때문에 특히 청소년 임신 현황 문제를 다루는데 있어 생존출산율만을 본다면 청소년 임신·출산 현황을 과소평가 할 수 있다는 점이다. 이에 청소년의 출산율과 더불어 임신율을 함께 고려할 필요가 있다. 네덜란드와 영국(잉글랜드와 웨일즈)의 청소년 임신율<sup>8)</sup>을 비교해 보면 표 III-4와 같다. 영국에서는 15~19세 여성 1,000명당 62.2명의 임신율을 보인데 반해 네덜란드에서는 14.1명에 불과하다. 이러한 수치를 볼 때 네덜란드의 청소년 임신율은 인공임신중절자를 포함하더라도 여전히 영국보다 훨씬 낮은 수준으로 나타나고 있다.

한편 두 나라의 인공임신중절률 역시 비교해 볼 필요가 있다. 그러나 그에 앞서 네덜란드에서

8) 청소년 임신율은 15~19세 여성 1,000명당 임신자의 수로서 청소년 출산자 수와 인공임신중절자 수를 합한 숫자이다.

표 III-4 네덜란드와 영국의 15~19세 여성의 출산, 인공임신중절, 피임률

단위: %

	영국과 웨일즈			네덜란드		
	출산율	인공유산율	임신율	출산율	인공유산율	임신율
1970	71.7	10.9	82.7	22.6	-	-
1975	47.2	17.0	64.1	12.6	4.5	17.1
1980	40.5	18.2	58.7	9.2	5.3	14.5
1985	40.8	20.9	61.7	5.0	4.4	9.4
1990	43.7	24.3	68.0	6.4	4.0	10.4
1995	38.6	20.4	58.9	4.2	7.5	11.7
2000	37.7	24.5	62.2	5.5	8.6	14.1

\* 출처: Van Loon, J. (2003). *Deconstructing the Dutch Utopia: Sex education and teenage pregnancy in the Netherlands.*

인공임신중절률은 일반 인구 통계가 아닌 공공 보건 통계에서 수집되고 있어 매년 데이터가 축적되지 않고 특정 연도에 한해서만 보고되고 있다는 한계가 있음을 지적해 둔다. 이러한 한계점을 가지고 네덜란드와 영국에서 행해진 인공임신중절률을 비교하면 다음과 같다.

2000년 현재 15~19세 여성 1,000명당 인공임신중절률은 영국이 24.7명으로 네덜란드 8.6명에 비해 거의 3배 정도도 높다(표 III-5). 비록 영국에 비해 낮은 인공임신중절률을 보이고 있지만 네덜란드에서 인공임신중절 건수는 1985년부터 지속적으로 증가하여 1985년 18,000건수에서 2000년 27,200건으로 증가하였다. 그리고 이러한 인공임신중절 건수 중 청소년 인공임신중절 건수 또한 증가한 것으로 나타나고 있다. 네덜란드 통계청 보고에 따르면(Dutch Office of National Statistics, 2002, Van Loon, 2003 재인용), 네덜란드 여성 중 인공임신중절을 원하는 이들의 수가 상당히

표 III-5 영국과 네덜란드의 15~19세 인공유산율(1992~1999년/2000년)

단위: %

구 분	네덜란드		영국과 웨일즈	
	1992	1999/2000	1992	2000
15~19세 여성 1,000명 당 인공유산 여성수	4.2명	8.6명	21.0명	24.7명
15~19세 여성 임신자 중 인공유산 비중	43.4%	62.7%	33.9%	39.3%
전체 인공유산 여성 중 15~19세 비중	10.6%	12.0%	19.7%	22%

\* 출처: Van Loon, J. (2003). *Deconstructing the Dutch Utopia: Sex education and teenage pregnancy in the Netherlands.*

증가하였으며 특히 청소년 중에서 인공임신중절을 희망하는 수가 증가한 것으로 나타나고 있다. 1991년 20세 미만의 인공임신중절 건수는 전체 인공임신중절 건수 중 10%에 불과하였으나 2000년에 15%로 증가하였다. 이러한 사실은 비록 네덜란드가 다른 국가에 비해 청소년 인공유산율이 낮기는 하지만 네덜란드 국가 내부적인 문제로 보았을 때 청소년 인공유산 건수가 증가하고 있어 사회적인 문제로 등장하고 있다는 것을 보여 준다.

네덜란드의 청소년 임신 및 임신중절율과 관련하여 Rademakers(2002)는 네덜란드 인공임신중절 의료원 자료를 토대로 네덜란드 내 청소년 임신 및 인공임신중절률이 증가하고 있음을 지적하였다. 보다 구체적으로 그 내용을 살펴보면, 네덜란드에서 청소년 임신의 증가는 1997년 이후 나타났으며, 그때부터 증가 속도는 느리지만 지속적으로 증가하는 추세를 보이고 있음을 지적하고 있다. 네덜란드에서 청소년 임신이 증가하는 이유는 이민자 그룹 때문인데 청소년 출산 중 약 60%가 이민자 집단에서 이루어지고 있는 것으로 나타났다<sup>9)</sup>. 한편 1999~2000년 현재 네덜란드 15~19세 임신 청소년 중 62.7%가 인공임신중절 한 것으로 나타나고 있는데 이러한 수치는 네덜란드 전체 여성의 인공임신중절률 13.6%보다 높은 수치이며 영국 임신 청소년 인공임신중절률 39.3% 보다도 높은 수준이다. 이러한 사실은 영국과 비교하여 볼 때 네덜란드에서 인공임신중절이 청소년 임신자의 출산을 피하는 방법으로 더 많이 이용되고 있다는 것을 말해주고 있다.

이처럼 네덜란드에서는 인공임신중절이 사회적으로 널리 받아들여지고 있기 때문에 청소년 임신에 대해 상대적으로 심각하게 생각하지 않는 측면도 없지 않다. 성사회 혁명이 시작된 초기부터 네덜란드는 성 도덕에 대한 공공의 담론에서 청소년 출산을 막기 위해 “가능한 모든 수단”을 다 이용할 것을 강조한바 있다(Ketting & Visser, 1994). 이에 네덜란드 사회에서 인공임신중절이 도덕적으로 잘못된 것이라고 보는 시선은 약화되었고, 1970년대부터 인공임신중절은 더 이상 정치 문제화되지 않았다.

여기에서 주목할 만한 사항은 1990년대 피임 사용율의 광범위한 증가에도 불구하고 인공임신중절률

9) 1999년 현재 20세 미만의 출산 중 60%가 이민자 집단에서 이루어졌다고 보고된 바 있다(Garssen & Spranger, 2000). 여기서 이민자 집단이란 이주자는 물론이고 그들의 자녀를 포함하는 이주자 1.5세와 2세를 포괄하는 개념이다. 일반적으로 유럽 국가들에서 이주자들의 자녀들은 낮은 교육 성취 수준, 가족의 빈곤, 부모의 돌봄 부족 등 부정적 환경으로 인하여 본국 거주자들에 비해 청소년기에 높은 학업 포기율과 일탈 성향을 보이는 것으로 알려져 있다. 그러므로 이민자 집단에서의 높은 청소년 임신율이 문화적 차이에서 비롯되었다고 해석하기는 어렵다.

또한 네덜란드 이민자 집단의 청소년 출산은 이민자 유형별로 서로 다른 양상을 보이고 있다. 청소년 출산이 대부분 결혼한 관계에서 이루어지고 있는 터키와 모로코 이민자 집단의 경우 청소년 출산이 지속적으로 감소하고 있는 반면에 대부분 혼외 관계에서 청소년 출산이 이루어지고 있는 수리남과 캐러비안 이민자 집단에서는 청소년 출산율이 정체되고 있거나 증가하고 있는 경향을 보이고 있다.

이 상승했다는 사실이다. 네덜란드 통계청, 네덜란드 보건검사국, 네덜란드 외부무도 모두 이러한 사실에 동의하고 있다. Rademakers(2002)는 2000년도 네덜란드 통계청 자료와 네덜란드 인공임신 중절 의료원 자료를 비교하면서 모든 연령대의 여성 중 불과 24.8%의 성인 여성(통계청 자료에 따르면 20.2%)이, 청소년 여성의 경우 27.4%가 인공임신중절 6개월 전에 아무런 피임 방법을 사용하지 않았다고 보고하였다. 이러한 사실은 반대로 임신한 여성의 70%가 피임도구를 사용하였다는 사실을 나타내며, 이는 청소년 인공임신중절률의 증가가 피임 실패와 연관성이 있을 수 있다는 사실을 암시한다. 피임의 실패 이유 중에는 사용자가 잘못 사용하였다던가(User-failure) 혹은 피임 도구 사용자체를 잊어버린 것(Forgotten to use)이 상당한 비율을 차지하는 것으로 보인다(Rademakers, 2002).

## 2) 네덜란드 성교육의 특징

### (1) 네덜란드 교육의 배경과 특징

지금까지 네덜란드 교육 시스템에 대해서는 많은 연구가 이루어져 왔지만 네덜란드 교육 시스템이 가지고 있는 매우 “특별한 배경”에 대해서는 거의 알려진 바가 없다. 네덜란드에서 이루어지는 성교육의 특징을 이해하기 위해서는 이러한 네덜란드 교육 시스템이 가지고 있는 특수한 배경에 대한 이해가 선행되어야 한다.

네덜란드 교육 시스템의 가장 중요한 특징은 “교육의 자율성(freedom of education)”에 있다. 이러한 교육의 자율성에 대한 내용은 네덜란드 헌법 제 23조에 천명되어 있다. 교육의 자율성이 의미하는 바는 부모가 그들 자신의 믿음과 가치에 따라 학교를 설립할 자유가 있다는 것이다. 부모가 학교를 설립하는 경우 정부로부터 재정적인 지원을 받기 위해서는 학교의 학생 수가 충분하기만 하면 된다. 네덜란드에서 교육의 자유는 역사적으로 종교 단체의 자유로운 교육 활동, 그리고 정부 개입으로부터의 해방으로 해석되어 왔다. 종교 단체에 교육 활용을 자유롭게 하도록 허용한 결과로서 네덜란드 학교는 네 개의 종류, 즉 비종교 학교, 개신교 학교, 가톨릭 학교, 특수학교로 구분된다. 이중 개신교 및 가톨릭 학교가 전체 학교 중 각각 30%를 차지하고 있으며 몬테소리와 같은 특수한 교육 이론을 기초로 하고 있는 학교는 약 10%를 차지한다. 비종교 학교, 개신교 학교, 가톨릭 학교간 일반적인 차이는 없으며 다만 평균적으로 볼 때 가톨릭 학교가 나머지 두 학교보다 규모면에서 더 크다.

네덜란드 학교 시스템에서 중요한 사항은 설립 주체가 누구든지 간에 국가가 학교 재정의 주요한 기여자라는 것이다. 모든 학교들은 국가로부터 재정적 지원을 “평등”하게 받을 자격이 있는데, 이러한 형평성 원칙에 근거하여 국가는 각 종파에 해당하는 교육 기관을 아무런 대가 없이 재정적으로 지원할 의무가 있다. 또한 상대적으로 취약한 지역에 위치하여 다른 학교보다 수행 능력이 떨어지는 학교의 경우 국가로부터 추가적인 재정 지원과 “교육 촉진 정책”과 같은 비물질적인 지원을 제공받을 수 있다. 취약 지역에 위치한 학교가 수행능력이 떨어진다고 해서 재정적인 차원에서 불이익을 받는 것도 아니며 학교들을 성적 순서대로 순위를 매기는 경쟁 시스템도 없다. 네덜란드에서 교육은 어떤 정부가 들어서든지 간에 사회통합을 향상시키는 주요한 도구로서의 역할을 해오고 있다.

네덜란드 교육 시스템에서 또 다른 중요한 요인은 학교 내에서 이루어지는 여러 가지 활동에 있어서 부모의 참여도가 높다는 사실이다. 역사적인 배경에 기인하여 교사와 학부모로 구성된 위원회가 학교 정책에 상당한 영향을 미친다. 1870~1970년 기간 동안 네덜란드 사회는 4개의 계층으로 구성되어 있었다. 이러한 4개의 계층은 자유주의자, 사회주의자, 가톨릭교도, 개신교도인데, 각각의 계층은 각자 자신들만의 고유한 사회, 클럽, 협회, 기구들을 갖추고 있었다. 거의 모든 일상생활이 하나의 계층 안에서 이루어지고 있었으며 엘리트 계층을 제외하고 사람들은 각자의 계층을 넘나들면서 섞이지 않았다.

이러한 계층화는 1960년대 이래 형식적으로는 사라졌지만 대중 매체와 교육기관은 암묵적으로 이러한 계층을 기초로 조직되었다. 네덜란드 사회는 “종속성(Subsidiarity)”이라는 가톨릭의 원칙과 “자신의 집단 안에서의 주권”이라는 개신교의 원칙이 결합된 특성을 보인다. “종속성”이라고 하는 것은 권력을 가진 집단이 그렇지 못한 계급에게 항상 헌신해야 한다는 것이고, “자신의 집단 안에서의 주권”은 특정한 지역 사회의 자치권을 강조하는 것으로 국가의 합법성은 자주권과 자율 의지를 지지하는 것으로부터 나온다고 여겨지고 있다. 현재까지도 이러한 원칙들은 매우 중요하게 작용하고 있으며 이로 인해 지역 사회에서는 학교에게 높은 자율권을 보장하고 있다.

이러한 네덜란드의 학교 교육 시스템에 대한 이해를 바탕으로 각 학교에서 수행하고 있는 학교 성교육의 주요 특징을 파악하면 다음과 같다. 네덜란드에서 성교육을 지지하는 옹호자들은 국가적인 교육 혹은 국가 교육의 이념 차원에서 청소년 성교육을 강조하고 있지 않다. 오히려 각 지역에 강조점을 두고 네덜란드 시민 사회에서 제도화된 중간적인 역할을 담당하고 있는 지역사회협력 기구의 네트워크를 이용하여 전문가를 통한 성교육을 제공하고자 한다. 영국에서 성교육은 이념과 갈등의 주요 사안이었던 반면에 네덜란드에서는 “훈련(discipline)”과 “일치(consensus)”의 사안이었다.

## (2) 네덜란드 성교육의 특징

### ① 네덜란드 성교육의 내용

네덜란드에서 성과 피임에 대한 공공 정보 캠페인은 1970년대 초반부터 시작되었으며, 학교 성교육은 1970년대 중반부터 점차적으로 도입되었으며 중고등학교 생물시간에 “인간 재생산(human reproduction)”의 영역으로 시작되어 1990년대에는 중고등학교의 약 85%는 성교육 프로그램을 제공하고 있었다(Ketting & Visser, 1994)<sup>10)</sup>. 한편 초등학교에서는 1990년 이전까지는 성교육이 거의 이루어지지 않았으며 1990년대까지도 초등학교의 절반 정도가 여전히 성교육을 제공하고 있지 않았다.

1993년 네덜란드는 “Basisvorming”이라는 이름 하에서 교육 개혁을 단행하였다. 이로 인해 중앙 정부가 중고등학교 최초의 3년 기간 동안 어떤 과목을 가르칠 것인가 결정하였으며, 국가의 “교육목표”를 도입하였다. 이로써 중고등학교 안에서 성교육과 관련하여 “생물”과 “돌봄”이라는 목표를 가지게 되었다. 네덜란드 교육 자율화의 중요한 측면은 중앙에서 제시된 검증된 학습 목표와는 별도로 초등학교와 중고등학교 모두 운영 방식에 대해서는 거의 학교가 완전한 결정권을 가지고 있다는 점이다. 초등학교과정에서는 전국적으로 동일한 커리큘럼이 없으며 무엇을 어떻게 교육 시킬 것인가는 학교 재량에 달려 있다. 반면 중고등학교는 1993년 교육 개혁 이후 초등학교에 비해 중앙 정부에서 부여한 학습 목표를 더 많이 지향하고 있다. 이에 정부는 각 학교가 가르쳐야 하는 영역을 제시하였지만 그 내용을 전달하는 것에 있어서는 여전히 학교의 자율권을 보장하였다.

성교육에 대해 중앙 정부가 제시한 학습 목표에는 다음과 같은 내용이 포함되어 있다. 학생들은 양성간의 차이를 인식할 수 있어야 하며 성행동을 통해 감염될 수 있는 질병을 인식하고 이러한 질병 감염의 위험을 예방할 수 있는 일련의 행동들을 명확하게 알고 있어야 한다. 학생들을 대상으로 하는 성교육에서 “성”은 성행동을 통한 감염 위험에 대한 언급과 함께 거론된다. 하지만 성행동이나 피임에 대한 내용을 분명하게 언급하고 있지 않아 이 부분이 차기 교육 개혁에서 성교육에 대한 학습 목표에 포함될 것으로 기대되고 있다.

10) 학교 자율적인 측면에서 성교육을 수행하는 네덜란드와 달리 영국에서는 보다 보수적이고 권위적인 차원에서 학교 성교육이 추진되었다. 영국에서는 1986년에 제정된 교육법에서 학교 운영 주체가 성교육을 커리큘럼 안에 포함시킬 것을 결정하도록 허락하였다. 특히 성교육을 가르칠 때 도덕적인 가치를 함양해야 한다는 사실을 강조하였으며 학교는 성교육의 주제로서 최선의 정책 내용을 반드시 담아야 할 것을 강조하였다(Craven, Dixon, Stewart & Tooley, 2001). 1993년이 되어서야 성교육은 영국과 네덜란드에서 모두 중·고등학교의 기본적인 커리큘럼의 일부가 되었다.

한편 인간 생태를 다루고 있는 과목에서 성과 출산에 대한 내용을 다섯 가지 주제로 나누어 다루고 있으며, 성과 출산에 대한 학습 목표는 다음과 같은 내용이 제시되고 있다. 첫째, 학생들은 인간 재생산이 어떻게 이루어지는지 설명할 수 있어야 하며 피임, 임신, 출산 과정을 설명할 수 있어야 한다. 둘째, 학생들은 임신을 예방하기 위하여 사람들이 선택할 수 있는 다양한 수단들을 설명할 수 있어야 한다. 셋째, 학생들은 이러한 임신 예방 수단들을 사용하는 것에 대하여 각자의 의견을 제시할 수 있어야 한다. 넷째, 학생들은 성이 가지고 있는 다양한 기능과 그것에 대한 의견을 분명하게 제시할 수 있어야 한다. 정부는 이러한 학습 목표를 제시하고 각 학교에게 교육 전달 및 학습 결과에 대한 의무를 부여하고 있다.

이와 같은 내용을 보면 네덜란드와 영국에서 이루어지는 성교육 자료와 커리큘럼은 거의 동일한 내용으로 구성되어 있다고 할 수 있다. 다만 차이가 있다면 성교육이 전달되는 교육 분위기가 다르다고 할 수 있으며 이러한 차이가 네덜란드 성교육의 특성으로 보인다.

## ② 네덜란드 성교육의 특성

네덜란드 성교육의 특성은 무엇보다 열린교육이라는 데 있다. 네덜란드 정부가 학교 성교육의 목표를 정하고는 있지만, 각 학교는 성교육의 전달 방법과 내용에 있어 자율성을 가지고 있다. 이는 네덜란드 학교 교육 시스템은 지역에 기반하고 있고 전문적인 자율성이 확보되어 있어 학교가 커리큘럼을 스스로 통제할 수 있도록 하고 있기 때문이다. 또한 다양한 집단 간의 의견 일치를 통해 운영되고 있기 때문에, 교사가 아닌 성 보건 전문가가 교사, 부모, 학교 운영자에 의해 초빙되어지고 동의하는 경우 학교에 들어와서 성교육을 수행 할 수도 있다. 이러한 교사, 부모, 학교 운영자 간의 동의는 Netherland Association for Sexual Reform이나 Rutger's Stichting이 출판한 성교육 자료의 채택 혹은 성교육 진행 기관을 선택하는 것에 대해서도 이루어지고 있다.

실제로 네덜란드에서는 학교 내 교육전략의 많은 부분이 부모의 의견에 맞추어지고 있는데 이는 부모들이 가정의 특성에 맞게 자녀의 학교를 선택하는 것이 자유롭고, 학교 정책 및 커리큘럼에 관심을 표명하고 있기 때문이다. 이러한 네덜란드 학교 교육의 특성은 성교육에도 반영되고 있어 학교가 주어진 환경 하에서 무엇을 의무적인 것으로 제공할 것인지 혹은 받아들여질 만한 것으로 여기는지에 따라서 학교로 하여금 더욱 정교하거나 혹은 제한된 성교육 프로그램을 제공하도록 하고 있다<sup>11)</sup>.

또한 네덜란드는 부모 자녀 간 성에 대한 대화를 많이 나누는 것으로 나타나 학교 뿐 아니라

부모로부터도 성교육이 이루어지고 있다고 볼 수 있다. Ingham과 van Zessen(1998)은 네덜란드 남자 청소년은 성적 파트너와 함께 피임에 대해서 논의하는 경향이 영국 남자 청소년에 비해 2~3배 더 많으며 부모들 역시 두 배나 더 많이 자녀들과 함께 성에 대해서 토론한다고 지적하였다. 이렇게 성에 대해서 개방적으로 토론할 수 있는 분위기가 조성되어 있는 것이 네덜란드가 청소년 출산 및 인공임신중절이 낮은 가장 중요한 이유라고 보고되고 있다. Lewis와 Knijn(2002) 역시 네덜란드에서 청소년 출산율이 낮은 이유를 부모와 자녀들 간에 성에 대해서 많은 대화를 나누고, 학교에서 성교육이 많이 이루어지고 있으며, 이러한 성교육이 성의 신체적 그리고 정신적인 차원에서 모두 이루어지고 있기 때문이라고 보았다. 이러한 사실은 성교육이 제공되고 전달 받는 데 있어 작용하는 “철학”이 접근 방법 이상으로 중요하다는 사실을 말한다. 또한 청소년 출산을 예방하는데 있어 성교육이 중요하다고 주장하는 의견들은 청소년들이 성에 대해서 이야기하는 것이 그들로 하여금 성과 관련한 위험을 더 잘 알 수 있게 하기 때문이라는 점을 강조하고 있다.

네덜란드 성교육의 또 다른 특징은 어린 시절부터 시작된다는 것으로 이는 청소년 출산율을 낮추는 또 하나의 요인으로 간주된다. 네덜란드에서는 대개 초등학교 시절부터 성교육이 거의 의무적으로 제공되고 있는데, 이는 초등학생 연령이 성에 대한 당혹감을 형성하기 이전이며 성교육이 성관계를 시작하는 시간이 왔다는 것을 알리는 신호로서 해석되기 이전으로 성교육을 전달하기에 효과적인 기간이라고 간주되고 있기 때문이다.

네덜란드 성교육의 특성에 한 가지 덧붙인다면, 그것은 정보전 서비스 영역 간 상호 연결성이다. 즉 네덜란드에서 성교육, 피임, 인공임신중절 등과 관련한 정보전 서비스는 상호 분리된 분야에서 이루어지고 있지만 이러한 체제들 간에는 강한 상호연결성이 있다. 즉, 정보전 전문가는 교사, 부모, 학교 운영자의 초대와 동의하에 학교에서 성교육을 제공할 수 있고, 청소년이 필요로 하는 경우 항상 서비스를 제공할 수 있도록 준비가 되어 있으며, 피임 도구 역시 청소년들이 널리 이용할 수 있도록 하였다. 예를 들어 16세 이상 청소년이라면 누구나 피임과 인공임신중절 서비스를 제공받을 수 있다. 다른 OECD 국가들에서도 피임 및 피임에 대한 권리를 자유롭게 얻는 것이 가능하지만 피임과 관련된 분위기는 네덜란드와 현저하게 다르다.

이와 같은 네덜란드의 성교육은 청소년 성행동과 관련하여 효과성 높은 결과를 가져오게 되었다. 즉 성행동에 대한 청소년의 개방성과 통제력을 강하게 하였는데, 이는 네덜란드 청소년들이 첫

11) 몇몇의 학교의 경우 아주 제한적인 성교육 커리큘럼을 제공할 가능성도 있는데 특히 기독교가 아직도 상당한 영향력을 가지고 있는 학교에서 더욱 그러하고 할 수 있다. 이러한 학교 교육의 자율성으로 인하여 성 보건 교육의 확장을 주장하는 옹호자들은 네덜란드의 성교육 내용이 부적절하다고 비판하기도 한다.

성경험을 갖는 연령이 높고, 성관계 이후에 후회하는 비중이 낮고, 효과적인 피임 방법의 사용률이 높으며, 성적인 행동에 대해 부모와 상의하고 미리 계획하는 비중이 높다는 것에서 잘 나타나고 있다. 1994년 “Can we learn from Dutch”라는 제목 하에 열린 국제 컨퍼런스에서도 네덜란드 청소년은 성에 대해 따뜻하고 상호 지지하는 환경 하에서 토론하는 것에 대해 편안하게 느끼는 것으로 나타났다. 또한 이들은 청소년들이 피임 서비스를 요청하는 것을 부끄러움이나 당혹감과 연결시키지 않으며, 네덜란드의 대중 매체는 피임 서비스에 대해서 청소년에 맞게 고안된 분명한 이미지를 전달하고 있다고 보고하였다.

이러한 네덜란드 학교 성교육에 대한 전반적인 긍정적인 평가에도 불구하고 네덜란드 국내에서는 자국의 학교 성교육 프로그램에 대해 우려하는 목소리가 높다. 네덜란드 학교 성교육에 대한 비판 내용을 정리하면 다음과 같다. 첫째, 네덜란드 국영 방송 Het Algemeen Dagblad(2002년 2월 15일 보도)은 상당수의 네덜란드 성보건 전문가들이 아동들에게 있어 성은 여전히 금기시되는 주제로 여겨지고 있다고 보고 있다고 보도한 바 있다. 네덜란드에서 부모들은 여전히 자녀들과 비효율적인 의사소통을 하고 있으며 자녀들은 부모와 함께 성에 대한 주제를 거론하는 것에 대하여 당혹스러워하고 있다고 하였다. 둘째, 학교는 증가하고 있는 성문화의 영향력을 제어하는데 실패하였다고 공격받고 있다. 네덜란드 성보건 전문가인 Els Standaert는 중고등학교 성교육에서 성의 사회·정서적 및 관계적인 측면을 간과하고 있다고 비판하며, 여자 청소년들로 하여금 성협박에 거부하는 능력을 배양하고 자기주장 능력을 향상시킬 필요를 강조하였다(Paans, 2002). 셋째, 네덜란드 성교육이 일반적으로 인식되는 것 같이 “열린 교육”이 아닐 수도 있다는 비판도 받고 있다. 성보건 전문가들은 지역 내에 교사와 부모의 자율권이 여전히 존재하는 것으로 인해 성적 도덕성에서 보수적인 경향이 강하다고 지적한다. 이러한 보수성은 학교 성교육 보다 네덜란드에서 쉽게 없어져 버리지 않는 전통적인 부모의 역할이 청소년의 출산율을 낮추는데 기여했을 수도 있다는 사실을 암시하기도 한다.

### 3. 네덜란드의 학교 성교육 사례 분석<sup>12)</sup>

본 절에서는 기존의 문헌에서 제시한 네덜란드 학교 성교육 사례 연구 결과를 기술하였다. 네덜란드에서 대부분의 성교육은 중등학교(secondary school)에서 이루어지지만 초등학교(primary school)에서 이루어지는 성교육도 함께 고찰해 보았다. 성교육 사례 연구를 위해 대상 학교는 사회적 경제적 지역 차이를 고려하여 선택하였다. 네덜란드에서 계층은 초등학생의 경우 지역에 따라 구분되는 반면, 중등학생의 경우 재학 중인 학교 유형에 따라 구분된다. 즉, 대부분 노동자 계급의 자녀들은 주로 직업학교에 다니는 반면 종합 중등학교의 경우는 한 학교 내서 노동자 계급과 상류층 학생 등으로 계층 구분이 이루어진다. 이러한 학교 간의 차이를 고려하여 초등학교를 대상으로는 ①농촌 지역에 위치한 비종교적 학교, ②대도시 지역에 위치한 개신교 학교, ③도시 근교에 위치한 개신교 학교, ④도시 지역에 위치한 가톨릭 학교 네 곳을 선정하였다. 중등학교를 대상으로는 ①비종교적 종합학교, ②중소도시에 위치한 개신교 종합학교, ③도시에 위치한 가톨릭 종합학교, ④중소도시에 위치한 개신교 직업학교 네 곳을 선정하였다. 네덜란드에서 청소년 출산율이 지속적으로 낮은 수준을 유지하고 있는 것이 학교 유형이나, 사회 경제적 수준, 그리고 다른 종교 계파 간의 차별성과는 무관하게 일관성 있고 지속적인 성교육을 제공하고 있기 때문인지, 아니면 각 학교의 배경을 고려하여 적절하게 고안된 다양한 유형의 성교육을 자유롭게 제공하고 있기 때문인지에 대한 검토가 본 장에서 이루어질 것이다.

#### 1) 초등학교 성교육 사례

##### (1) 유형 1: 혼합된 사회 계층이 거주하고 있는 농촌 지역의 비종교학교

이 학교는 종일제 교사가 3명만 있는 아주 작은 학교이다. 성교육은 매우 제한적으로 실시되고 있다. 즉, 한 학년 당 3~4회 정도 실시하고 있는데 가장 높은 연령대의 두 학년(10~12세)에게만 전달되며 강의는 학교 교장(47세 남성)에 의해서 이루어졌다.

그는 성에 대한 실질적인 지식과 정보를 제공하는 성교육(“Voorlichting”)과 안정적이며 도덕적인 사회적·개인적 발달에 기여하는 성교육(“Vorming”) 간에 차이가 있다고 강조하며 두 번째에 해당하

12) 본 절에서의 네덜란드 학교 성교육 사례 조사는 Van Loon, J. (2003). “Deconstructing the Dutch Utopia: Sex education and teenage pregnancy in the Netherland.”에서 조사된 내용을 인용하였음.

는 성교육은 자신의 임무가 아니라고 보고 있었다. 따라서 그가 제공하는 성교육 내용에는 기쁨, 상호 존중, 지속적인 관계, 결혼이라는 개념은 포함되어 있지 않았으며 도덕적인 측면에서의 성교육을 제공하는 것은 부모의 역할로 보고 학교 내 성교육에서 도덕적인 측면 역시 제공하고 있지 않았다. 교사는 학생들에게 “어떻게 성관계를 하는지”에 대해서 가르치지 않고 사춘기에 접어들 때 나타나는 신체 변화, 성관계와 임신 간의 관계, 성관계에서 발생할 수 있는 위험 등에 대해서 가르쳤다. 성교육 교재로서는 다른 책자나 고정된 커리큘럼을 이용하지 않고 교사 자신이 만든 교육 자료를 이용하였다. 또한 예전에는 비디오를 교육 자료로 이용하기도 하였는데 이러한 비디오 자료들이 1970년대 만들어진 것이어서 최근에 다른 비디오로 바꾸었으나 정보의 질이 열악하여 사용하는 것을 멈추었다고 하였다. 그는 대부분의 부모들이 자녀들에게 학교에서 성교육을 받기 전에 이미 삶의 측면에서의 성에 대해서 잘 알려 주고 있다고 하였다. 그러나 최근들어 매스미디어가 부모 대신 이러한 역할을 수행하고 있고 과거 10년 전과 비교하여 매스미디어가 청소년들에게 성에 대한 정보를 더 많이 제공하고 있으며 이러한 매스미디어의 역할이 반드시 긍정적이지만은 않다고 보고 있었다.

## (2) 유형 2: 도시 내 사회 경제적으로 취약한 지역에 위치하고 있는 개신교 학교

이 학교는 여러 가지 사회적인 문제성을 가지고 있는 학교로서 빈곤하거나 한부모인 가족이 많이 거주하고 있고 실업률이 높으며 범죄와 약물 사용이 높은 지역에 위치하고 있다. 국가 평균 수준과 비교해 볼 때 소수 민족들이 과도하고 밀집되어 있고 특히 수리남족과 캐리비안족들이 많이 거주하고 있다.

이 학교에서는 33세 여자 교사가 7~8학년(10~12세) 학생에게 성교육을 제공하고 있었다. 성교육 시간은 시간표에 고정되어 있지는 않지만 7~8학년 전체를 통한 커리큘럼의 일부에 포함되어 있었다. 교사는 자신의 임무가 성에 대해 실제적인 정보를 주는 것만이 아니라 아동들의 사회적·감성적·개인적 개발에 직접적으로 기여하는 것이라고 믿고 있었다. 성교육 내용에 대해 고정된 커리큘럼을 가지고 있지 않았고 약간의 비디오 자료를 제외하고는 제 3자가 만들어 낸 교육 자료도 이용하고 있지 않았다. 교사의 성교육에 대한 접근 방식은 상당히 자유주의적으로 성교육에 있어 주요한 주제는 피임이라고 여기며 가능한 모든 피임도구를 보여주는데 중점을 두고 있었다.

그녀는 모든 부모들 특히 무슬림 부모들이 자녀들에게 성에 대해 충분히 알려주고 있지 않으며 이것이 청소년 임신과 출산의 문제를 야기하고 있다고 보고 있었다. 그녀는 또한 무슬림 부모와

캐리비안 부모 간에 차이가 있다고 보았다. 무슬림 여자 청소년의 경우는 성에 대한 지식 부족이 대개 부정적인 결과를 가져오지 않는데 그 이유는 여자 청소년에 대해 가정 내에서 높은 수준의 감독과 규제가 이루어지기 때문이라고 보았다(반면에 무슬림 남자 청소년들은 보통 부모로부터 감독을 받지 않고 책임 없이 행동한다고 보았다). 교사의 시각에서 보았을 때 무슬림 청소년보다 캐리비안 청소년들이 더 큰 문제를 가지고 있었는데, 이는 많은 캐리비안 청소년들이 한부모 가정에서 살고 있고 자녀를 제대로 지도할 수 있는 적절한 부모의 감독 아래에서 안정적인 생활을 하고 있지 못하기 때문이었다. 이러한 캐리비안 청소년들은 거리에서 일탈적이나 범죄 행동에 가담하고 있으며 불법적인 성행동에 가담하기도 하는 것으로 나타났다.

초등학교 교사임에도 불구하고 그녀는 교실 안팎에서 성적으로 유린당한 소녀를 직접 목격한 바 있으며 가르치는 학급에 청소년 한부모 학생들과 인공임신중절을 한 학생들도 있었다. 교사는 이러한 상황을 고려하여 성교육을 통해 성관계가 가지는 위험성에 대한 인식을 제고시키는데 상당히 노력을 하고 있었다. 즉, 성교육 시간에 도덕적인 체계를 견지하는 동시에 페미니즘 시각에서 성적인 위험에 노출되어 있는 여자 청소년들을 대상으로 상호 존중감, 자아 존중감 및 역량 강화를 강조하고 있었다.

### (3) 유형 3: 도시 교외 중산층 지역의 개신교 학교

이 학교는 내용에 있어서 가장 제한적인 성교육을 제공하고 있었으나 첫 번째 유형 학교보다는 성교육에 더 많은 시간을 할애하고 있었다. 성교육은 성의 재생산 기능에 대한 생물학적인 내용과 같이 성에 대한 일반적인 지식의 내용을 중심으로 정보 제공 측면에 보다 중점을 두고 있었다.

성교육은 두 명의 교사에 의해 전달되고 있었는데 한 사람은 29세 여성으로 7학년(10~11세)을 담당하고 있으며 다른 한 사람은 49세 남성으로 8학년(11~12세)을 담당하고 있었다. 이 학교는 규모가 상당히 큰 학교로서 대부분 백인 학생들로 구성되어 있으며 전반적으로 볼 때 학생들의 학교생활에 있어 사회적·경제적 문제는 없었다.

성교육은 공식적인 교육 자료에 기초하고 있지 않으며 선생들이 스스로 개발한 자료, 슬라이드, 비디오를 활용하고 있었다. 성과 생물학과의 연관성을 강조하고 있었으며 성의 재생산적 특성을 강조하고 있었다. 교사들은 성교육 시간에 모든 것이 토의될 수 있고 가족 중심주의라는 개신교의 핵심 가치를 유지하는 한편 자신들의 학습 방법이 개방적이라는 사실을 자랑스러워하였다. 대개의 학부모들은 자녀들에게 성에 대해서 적절하게 알려주고 있었으며 학교는 개인·사회·감성적 개발을

목적으로 하는 성교육을 제공할 의무가 없었지만 교사들은 사회에 전반적인 변화가 일어나고 있다는 사실을 감지하고 있었다. 즉, 교사들은 학생들이 대중 매체의 영향력으로 인해 성에 대해 점점 더 많은 지식을 가지게 되고 이로 인해 부적절하다고 생각되는 문제들이 학교 내에서 발생하고 있는 것을 우려하고 있었다.

#### (4) 유형 4: 도시 교외 중산층 지역에 위치한 가톨릭 학교

이 학교는 초등학교 사례 연구 대상 학교 중에서 가장 큰 학교이다. 이 학교에서는 42세 여성 교사가 10년 이상 동안 성교육을 가르쳐 왔다. 교사는 자신이 직접 만든 교육 자료를 이용하고 있었으며 기존에 만들어진 커리큘럼은 절대로 사용하지 않았다. 성교육은 8학년(11~12세)에게 제공되고 있었으며 7학년을 대상으로는 약간의 성교육적 측면만이 소개만 되고 있었다.

교사는 자신의 일에 대해서 매우 열정적이었으며 성과 관련한 위험성에 대해 정보를 제공하는 것과 개인적·사회적·감성적인 개발을 모두 강조하였다. 성교육은 학생들이 주도하는 것으로 시작되었는데 학생들에게 성교육 시간에 성에 대해 질문 하는 것을 장려하였다.

교사의 교육 접근 방식에서는 건강과 위험이 중요한 역할을 하고 있었다. 교사 스스로가 자녀를 둔 부모로서 여자 청소년들이 성관계 압력에 직면할 때 맞게 되는 위험에 대해 잘 알고 있었다. 교사는 자유주의적이지만 도덕적인 틀 안에서 교육을 제공하고 있었으며 성관계는 지속적인 관계에서만 가질 수 있는 것이란 사실을 강조하고 있었다. 교사가 제공하는 성교육에서는 상호존중과 자아 존중감이 중요한 부분을 차지하고 있었다.

#### (5) 초등학교 사례 연구의 주요 시사점

초등학교를 대상으로 한 사례 연구의 가장 중요한 결론은 초등학교 간의 교육 환경이 다양하며 그에 따라 커리큘럼도 상당히 다양하다는 사실이다. 이러한 차이는 각 학교가 가지고 있는 종교적 배경의 영향만은 아니었다. 예를 들면 상대적으로 취약한 도시 지역에 위치하고 있는 개신교 학교가 혼합된 사회 경제적 환경에 위치하고 있는 비종교학교보다 더 진보적인 성교육 프로그램을 제공하고 있었다. 종교 단체가 운영하고 있는 세 개의 학교에서는 보다 도덕적인 내용을 전달하고 있었는데 개신교 학교와 가톨릭 학교를 비교해 볼 때 개신교 학교가 더 전통적인 성교육 프로그램을 제공하고 있었으며 가톨릭 학교는 보다 진보적인 교육 내용을 제공하고 있었다.

전반적으로 볼 때 네덜란드 학교의 성교육은 실용적이기는 하나 자유방임적이지는 않는 것으로 나타났다. 청소년의 성행동은 문제성이 있는 것으로 간주되고 있었으며 면접에 참여한 교사들 모두 청소년기의 성행동을 허용하고 있지 않았다. 또한 성적인 행동과 관련한 위험성을 인식하도록 하는 것이 대부분 학교 성교육 내용에서 중요한 부분을 차지하고 있었다. 사례 조사 대상 학교 모두에서 공식적인 성교육 자료, 책자, 시각적인 교육 자료를 활용하고 있지는 않았다. 어느 학교에서도 틀에 짜인 성교육 내용과 커리큘럼을 제공하고 있지도 않았다. 학교의 성교육에서 성에 대한 분명한 이미지를 담은 교육 자료는 활용하고 있지 않았다. 학교 성교육에서는 성관계를 갖는 사람들의 모습을 직접적으로 보여주고 있지 않았으며 다만 제한적인 시각적 교육 자료 - 예를 들면 성적이지 않은 나체 이미지, 엄마의 자궁안에서 태아가 자라라는 모습, 인간 재생산 장기들의 그림을 보여주고 있었다. 또한 11세 미만 아동들은 성적인 재생산과 관련한 이슈들을 이해하거나 성과 관련하여 정서적으로 복잡한 양상을 이해하는데 아직 준비가 되어 있지 않다는 판단 하에 어떠한 초등학교도 10세 미만 아동들에게 성교육을 제공하고 있지 않았으며 대부분의 성교육은 11~12세 아동들에게 제공하고 있었다<sup>13)</sup>. 한편 어떠한 교사도 특별한 훈련이나 교사 양성 과정을 제공받고 있지 않았으며 이러한 교육에 관심을 보이지도 않았다. 이러한 사실은 성보건 전문가에 의한 성교육은 네덜란드 초등학교에 널리 퍼져 있는 것은 아니라는 사실을 지적한다. 성에 대해 토론하는 것이 허용되는 개방성이 학급 내에서 존재하고 있었으며 이러한 토론 분위기는 10~12세 대부분의 학생들이 성과 관련한 문제들을 이미 부모들과 토론하고 있다는 사실에 의해 촉진되고 있었다. 전반적으로 볼 때 부모들은 학교에서 제공되는 성교육에 대해 지지적인 입장을 보이고 있었으며 갈등 양상을 보이지 않았다.

한편 교사들은 성 토론의 개방성이 가지고 있는 부정적인 영향에 대해서도 언급하였으며 동시에 청소년들이 매스미디어 등을 통해 성적 이미지나 암시에 점차적으로 많이 노출되는 것에 의한 부정적인 효과를 우려하였다. 이러한 성적 노출이 매스미디어의 상업성 증가 및 매스미디어 기구에 대한 통제력 감소와 연관성이 있다고 보았다. 이에 최근 대중매체에서 전달하는 성적인 이미지의 증가에 대해 네덜란드 청소년 성교육이 대응 능력을 강화할 필요성을 강조하고 있었다.

결론적으로 볼 때 학교마다 성교육을 제공함에 있어 상당한 차이를 보여주고 있었다. 그 이유는 각 학교마다 적절한 성교육이 무엇인가에 대한 인식이 다르고 이러한 성교육이 제공되고 있는 학교 환경에 차이가 있기 때문이다. 고정된 성교육 커리큘럼이 없어 교사들 스스로가 청소년들에게 성교육을

13) 1970년대 학교 성교육이 시작된 이래로 네덜란드에서 성교육은 청소년에게 중점적으로 제공하고 있다.

전달하는 특별한 접근방식을 취하고 있었는데 성교육에 대한 교사들의 접근 방식은 교사 자신이 가지고 있는 우선 순위 및 도덕적인 견해에 기반하고 있었다.

## 2) 중·고등학교 성교육 사례<sup>14)</sup>

### (1) 중·고등학교 유형 1: 비종교 종합학교

이 학교는 새로 신설된 학교로서 급속하게 성장하는 중소도시 외곽에 위치해 있다. 이 학교가 설립된 이유는 이 지역의 학생 수가 급속하게 성장했기 때문이다. 학생들 대다수는 네덜란드 출신 부모 아래 있었으며, 이민자 아동은 소수에 불과했다. 성교육에 대한 책임은 생물학 교사가 맡고 있는데 생물학 교사는 개인·사회·보건 수업에서의 성교육은 어떻게 진행되는지 잘 모르고 있었으며 다만 자신이 가르치는 내용과 조화를 이루었으면 하는 기대감만 가지고 있었다.

생물학 교사는 Smits와 Waas(2001)가 발간한 “Biology for you”라는 교과서를 사용하고 있었는데 이 교과서는 네덜란드에서 가장 잘 알려진 생물학 교과서이다<sup>15)</sup>. 2학년(13~14세) 교과서에는 인간 재생산과 관련한 특별한 장(章)이 마련되어 있다. 이 장에서는 성관계, 생식, 임신, 인공임신중절, 피임, 성병 등의 내용을 담고 있으며 위험 예방을 강조하고 있는데 이때 피임을 위험 예방의 중요한 수단으로 보고 있다. 1학년(12~13세)들은 개인·사회·보건 시간에 기초적인 내용을 교육 받기는 하지만 중·고등학교에서 출산과 관련한 생물학적인 내용을 접하게 되는 것은 2학년 때가 처음이다.

같은 학교 내에서도 학생들은 가족 배경에 따라서 성경험에 상당한 차이를 보이고 있었다. 보수적인 가정의 학생들은 대부분 미성숙하며 성적인 경험을 전혀 가지고 있지 않았다. 그보다 낮은 계층에 해당하는 학생들은 성적인 경험이 더 많았고 이러한 계층의 학생 중 13~14세 몇 명은 이미 성적으로 활발한 행동을 하고 있었다.

14) 네덜란드 중·고등학교 성교육은 두 가지 영역에서 다루어지고 있는데 하나는 생물학 이며 다른 하나는 개인·사회·보건에 대한 총체적 교육(“verzorging”)이다.

15) 사례 연구 대상 중·고등학교 모두 생물학 교과서로서 동 교과서를 사용하고 있었다.

(2) 중·고등학교 사례 2: 중소도시에 위치한 개신교 종합학교

이 학교에서도 역시 개인·사회·보건 교사와 생물학과 교사가 성교육을 제공하고 있었다. 교사들은 성교육 커리큘럼의 대부분이 2학년 생물학 교과서 내용에 따라서 구성된다고 보았다. 1학년을 대상으로는 P&G 직원이 학교를 방문하여 남학생과 여학생으로 구분된 정보지를 나누어주고 성교육을 실시하였다. 이 정보지에는 청소년기, 생리, 피임법, 성별에 대한 내용이 수록되어 있는데, 여학생들의 정보지에는 생리대 등이, 남학생들의 정보지에는 여드름 치료제가 선물로 담겨 있다. P&G 직원들은 1시간 동안 교육을 실시하는데 이 시간 동안 청소년, 사춘기, 성에 대한 다양한 내용을 설명하고 질문에 응답하였다. 이러한 P&G 직원의 교육은 상업적인 목적 또한 가지고 있었는데 그것은 P&G가 세계에서 가장 큰 위생용품 생산 회사이기 때문이다. P&G 직원에 의한 성교육이 학교 사례 연구에서 유일하게 외부 사람이 학교에 와서 성교육을 제공하는 사례였으나 이것이 학교 성교육 프로그램에서 아주 작은 부분만 차지하고 있었다. 한편 P&G 직원을 성보건전문가로 간주할 수 있는가에 대해서는 여전히 논쟁 중이다.

성교육 교사는 그녀가 모든 것에 대해 개방적이며 편견 없는 접근 방식을 가지고 있다는 것에 대해서 자랑스러워하고 있었다. 그녀는 또한 아동들이 모든 것에 대해 알고 있어야 하며 비난이나 두려움 없이 성에 대한 모든 것이 토론되어야 한다는 철학을 지지하고 있었다. 하지만 동시에 성과 관련한 위험을 인식시키고 “정상적으로 수용가능한 성행동”에 대해서 학생들이 잘못 알고 있는 것을 수정하는 것 역시 교사의 역할이라고 생각하고 있었다. 그녀는 대중 매체와 인터넷이 성에 대한 잘못된 정보를 퍼트리고 있다고 비난하였으며 이것이 청소년들로 하여금 성에 대한 부적절한 관념을 갖게 한다고 보았고 점점 더 많은 학생들이 성적 행동을 감행하고 있다는 사실에 두려움을 느낀다고 하였다.

한편 같은 학교의 생물학교사는 학교에서 30년 이상 근무한 사람으로 최근 들어 그는 상당한 변화를 목격하고 있는데 이것은 주로 1980년대 말에 행해진 교육 개혁 때문이라고 하였다. 그럼에도 불구하고 성교육의 기본 구조와 커리큘럼은 생물시간에 이루어지는 성교육에 한해서만 보더라도 1970년대 이후 성 관련 내용이 일부 추가되고 생식기에 대한 그림 표현이 추가된 것 외에 많이 달라진 바가 없으며, 성교육 내용은 거의 동일하다고 하였다. 그는 또한 학교에서 성교육의 초점은 사회 감성적인 측면에서의 개발이 아니라 정보 제공적인 측면에 두어야 한다고 강조하였다. 개인·사회·보건 교사가 성교육을 실시하였음에도 불구하고 이를 배운 학생들의 많은 수가 14세에 성적으로 활발해졌다는 것은 이러한 교육의 성과가 별로 없었다는 것을 의미한다고 지적하기도 하였다.

### (3) 중·고등학교 사례 3: 도시에 위치한 가톨릭 종합학교

이 학교는 대도시의 근로자 계층 주거 지역에 위치하고 있었기 때문에 앞서 두 개의 종합 고등학교와는 달리 사회 경제 계층이 낮은 학생들이 많은 비중을 차지하고 있었다. 종교 기관이 설립한 학교임에도 불구하고 앞서 기술한 개신교 학교와 유사하게 교육과 훈계에 있어서 종교적인 색채는 매우 적었다.

이 학교에서 대부분의 성교육은 생물학 교과 과정에서 다루어지고 있었는데 사례 조사 대상 대부분의 학교에서와 같이 “Biology for you” 교재를 이용하고 있었다. 성교육 내용은 성행동 관련 위험에 대한 인식을 함양하는데 초점을 두고 있었으며 피임 도구의 사용을 강조하고 있었다. 이 교사 역시 성교육의 많은 부분이 몇 년 동안 크게 변화하지 않았으며 그에 비해 학생들의 행동과 태도는 많이 변화한 것을 느끼고 있다고 하였다. 일례로 15년 전만 하더라도 13~14세 많은 학생들이 실제적인 성경험에 대해서 언급하지 않았으나 최근에는 많은 수의 학생들이 언급하고 있다고 하였다. 이는 부분적으로 학생들이 과거에 비해 보다 매스미디어와 인터넷을 통하여 과거보다 성에 대한 정보와 표현물들을 상당히 많이 접하고 성에 대해서도 활발해 졌기 때문이라고 하였다. 면접했던 다른 교사들과 마찬가지로 성교육 교사는 청소년 성과 관련하여 대중 매체의 영향력에 대해 상당히 부정적인 입장을 보였으며 매스미디어의 영향이 자신의 교육을 더욱 어렵게 하고 있다고 강조하였다. 개신교 종합 학교의 생물 교사와 유사하게 성교육의 목적은 성에 대한 정보를 제공하는 것이라고 하였으며 교훈적인 보호나 도덕적인 가이드 역시 필요하다고 생각하고 있으나 그가 교육하기에는 적절하지 않다고 보았다.

### (4) 중·고등학교 사례 4: 중소도시에 위치한 개신교 직업학교

앞서 세 개의 종합학교와 비교하여 이 학교는 매우 다른 학교이다. 직업학교로서 직업 교육을 받을 청소년들을 주로 선발하며 학생들의 자질은 학문적인 지향을 둔 학교보다 다소 떨어진다. 전반적으로 볼 때 이 학교에 다니는 학생들은 네덜란드 사회 계층 중에서 사회 경제적 계층이 낮은 집단에 해당하며 학생들의 거의 반수가 소수 인종 집단에 해당한다. 정부가 이러한 유형의 직업학교에 대해서도 학습 목표와 결과를 분명하게 설정해 두고 있지만 실제로서 아동들이 이러한 목표에 부합하는 성과를 보이고 있지 않다. 주요한 학교의 목적은 학생들이 16세에 이를 때까지 계속 교육을 받도록 하는데 있다.

면접에 참여한 교사는 생물학과와 개인·사회·보건 두 과목을 모두 책임지고 있었으며 전반적인

학교 상황에 대해 상당히 실망스러워하고 있는 것으로 보였다. 직업학교의 특성과 고정된 성 역할의 존속으로 인하여 남학생들과 여학생들은 대개 분리된 체계로 구분되어 남학생들은 기술 직종으로, 여학생들은 돌봄과 행정 직종으로 나뉘어 교육을 받고 있었다. 이러한 남학생과 여학생의 분리는 선생으로 하여금 두 그룹이 서로 다른 성숙 단계를 가지고 있는 것으로 간주하도록 영향을 미치고 있었다. 다른 학교에서와 마찬가지로 교사들은 여학생이 남학생보다 더 성숙하며 책임감을 갖고 있는 것으로 간주하고 있었다. 한편 여학생들은 남학생들에 비해 성교육 내용을 보다 더 잘 받아들이고 있었는데 이는 오히려 성에 대해 더 이른 경험을 갖게 되는 성교육 부작용 현상으로 이어지고 있었다.

교사에 따르면 이 학교 남학생들 중에는 성경험이 없는 학생이 다수 있는 반면 14세 여학생 중에서 성경험이 없는 학생은 아무도 없었다. 여학생들이 15~16세가 되면 자기 또래의 남학생들이 아니라 차를 가지고 있고 더 나이 많은 남학생들과 지속적인 성관계를 맺었고, 이러한 현상은 15~17세 남학생으로 하여금 13~14세 여학생들에게 더 많은 관심을 갖게 하는 것으로 이어지고 있었다.

교사들은 낮은 학업 성적 때문에 학생들에게 성의 재생산과 위험에 대해 생물학적으로 기초적인 원칙들을 이해하는 것만으로도 충분하다고 생각하고 있었다. 대부분의 학생들이 피임에 대한 정보를 제공받고 있었지만 피임 도구를 항상 적절하게 사용하고 있지는 않았는데 이로 인해 14~16세 여학생들 사이에서 인공임신중절 현상이 지속적으로 관찰되었다. 최근의 사회·문화적 변화는 이 학교 학생들에게 큰 영향을 주지 못하고 있었는데 그 이유는 학생들이 이미 성적으로 활발해져 있는 상태였으며 성적인 위험을 평균 수준보다 더 많이 감수하고 있는 경우가 많았기 때문이었다.

### (5) 중고등학교 사례 연구의 시사점

개인·사회·보건에 대한 총체적 교육이 성교육으로서 보다 현저한 역할을 하고 있는 영국과 비교하여 네덜란드에서의 성교육은 생물학적 교육에 보다 중심을 두고 있다는 특징을 보였다. 초등학교 성교육에서 이루어지고 있는 정보제공(“voorlichting”)과 사회화(“vorming”)의 구분이 네덜란드 중고등학교에서도 제도적으로 시행되고 있었으며 정보제공은 “생물학” 수업에 의해서, 사회화는 개인·사회·보건에 대한 총체적인 교육을 담당하고 있는 과목에 의해서 이루어지고 있었다.

네덜란드 성교육에서는 생물 수업이 전통적인 주제 영역에 해당하고 분명한 학습 결과와 이미 자리 잡힌 시험 및 평가 체계를 갖추고 있었기 때문에 개인·사회·보건 과목보다 더 높고 명확한 위치를 차지하고 있었다. 1993년 국가가 모든 학교로 하여금 성교육에 대한 주제를 적절하게 포함시키는 것을 권고하기 이전에도 생물학 과목에서 출산에 대한 주제를 포함시키고 학습 결과에 대한

명백한 가이드라인을 제시하고 있었기 때문에 중고등학교에서 성교육을 별도로 제공하고 있는 학교는 거의 없었다. 따라서 중고등학교의 대부분이 성교육 프로그램에서 강한 생물학적인 경향을 유지하고 있었는데 학습 결과는 개인·사회·보건 보다 생물학 과목에서 더 세부적이고 명확하게 나타났다. 사례 연구 대상 학교에서도 성교육에 대한 커리큘럼은 생물학 분야에서만 개발된 것으로 나타나고 있었다. 1993년 이전부터 중고등학교에서 일해오고 있던 교사들은 1993년 교육 개혁이 성교육 분야에 미친 영향은 다른 교육 분야에 미친 것보다 훨씬 적다고 하였다. 오히려 1993년 교육 개혁 이후 교실에서 성에 대해 토론하는 것이 점점 더 어려워지고 있는데 그 이유는 학교 성교육이 학생들로 하여금 성에 대해 더 많이 인식하도록 하기 때문이라고 하였다.

이러한 사실은 선행 연구에서 생물학 분야에서의 성교육이 영국보다 네덜란드에서 덜 이루어지고 있다고 지적한 것과 대조되는 사항이다(Clark & Searle, 1994). 영국에서 청소년 임신율이 높은 것은 성의 사회적 그리고 감성적 측면을 무시하기 때문이라는 주장을 반박하는 것이기도 하다. 학교 사례 연구를 통해서 볼 때 네덜란드 성교육에서 사회적이고 감성적인 측면을 강조하는 경향은 약하며 오히려 성에 대한 지식과 위험 인식을 강하게 강조하는 것으로 나타나고 있다. 위험에 대한 이슈는 HIV 와 AIDS의 문제의 증가로 인해 나타나게 된 것이다. 모든 교사들은 있어 성행동과 관련한 위험을 알리는 것을 중요하게 생각하고 있었으며 성병을 임신만큼이나 위험한 것으로 교육하고 있었다.

성교육에 있어 생물학 교과목의 중요성은 청소년 성교육에서 학교와 부모가 담당하는 책임에 명백한 구분이 있다는 사실을 말하며, 실용적이고, 직접적이며, 합리적인 네덜란드 문화의 일반적인 이미지와도 부합한다. 학교는 성에 대한 이슈 중 사회규범과 관련된 것은 부모에게 의존하고 있었다. 교사의 태도에 있어서도 성적인 차이가 있는 것으로 나타났는데 남자 교사들은 사회 감성적인 측면을 성교육 커리큘럼에 포함시키려고 하지 않는 반면 여자 교사들은 이러한 측면을 성교육의 주요 내용으로 포함시키고 있었다. 학업적 성취를 강조하는 종합학교에서의 성교육은 생물학적 측면을 강조하고 있었으며 학생들은 상대적으로 성행동이 덜 활발하였다.

초등학교와 달리 중고등학교에서 커리큘럼과 선생들의 접근방식은 훨씬 더 동질적인 것으로 나타났으나 학생들의 경험과 개방성을 교육 안에 포함시키는데 있어서는 차이가 있었다. 종합학교의 두 명의 남자 생물학 교사는 학생 경험에 대한 내용을 일부러 교육 내용에서 배제시켰으며 개방성도 낮았다. 예를 들어 만일 어떤 학생이 항문 성교에 대한 주제를 언급하면 교사들은 생물학적인 측면을 강조하면서 항문은 자연적으로 성활동을 위해 만들어진 것이 아니라고 응답하고 그러한 주제 자체를 성교육시간에 언급하지 못하도록 하였다.

교사들은 학생들의 질문에 개방적이라고 진술하였음에도 불구하고 실제적으로는 커리큘럼 내용을 강하게 통제하고 있었으며 주요한 목표라고 제시한 것에 대해 어떠한 변화도 허락하지 않았다. 한편 학교와 교사에 따라 성교육 시간에 학생들의 경험을 포함시키는 것과 방법론에 있어서 약간의 차이를 보였다. 비종교학교에서는 학생들이 특별한 프로젝트에 대해 소규모 집단 토의 혹은 개인적인 일대일 학습을 하도록 함으로써 개방적인 방식으로 학생들을 수업에 투입시키고 있었다. 종합적인 개신교 학교에서 개방성과 학생들의 경험은 개인·사회·보건에 대한 총체적 교육에서 필수적인 부분을 차지하고 있었으며 교사들은 이러한 요인들을 성행동에 대한 허구를 알리는 수단으로 활용하고 있었다. 교사가 학생들의 의견과 시각에 관심을 보이는 이유는 이를 통해 학생들이 성행동에 대해 갖고 있는 신화의 정체를 교정할 수 있기 때문이다. 이러한 접근 방법이 특히 학업 성취가 낮은 학생들 사이에서 선호되는 이유는 학생들 간에 공유할 수 있는 경험이 더 많기 때문이다. 반면에 학업 성취도가 높은 학생 사이에서는 정보를 알려 주는 것에 강조는 두고 있었는데 이를 통해 학생들이 다음번 시험에서 좋은 성적을 거둘 수 있기 때문이기도 하였다. 생물학과 개인·사회·보건에 대한 총체적 교육을 함께 가르치는 직업학교에서 개방성과 학생들의 참여는 퇴학의 위험에 처해 있는 학생들에게 수업을 더 재미있게 진행할 수 있게 하는 필수적인 요소로 작용하고 있었다.

### 3) 네덜란드 청소년 임신 출산 예방 정책의 주요 시사점

종합적으로 볼 때 사례 조사 결과 나타난 네덜란드 학교 성교육의 특징은 다음과 같다. 주요한 유사점은 성교육이 제공되기 시작하는 시기, 교육 교재, 성 보건 전문가의 개입, 부모의 지원에서 발견되고 있었으며 주요한 차이점은 교육철학, 교훈주의, 학교 주변에서 일어나는 청소년 성 관련 문제들인 것으로 나타났다.

교육과 교훈에서 차이점이 나타난 것을 보더라도 성교육의 특별한 커리큘럼 혹은 분위기가 청소년의 성적 위험 행동을 감소시키는 것이라고 보기는 어려웠다. 사례 조사 대상 초등학교와 중고등학교는 성교육의 방법과 접근 방식에서 상당한 다양성을 보이고 있었다. 네덜란드 성교육이 청소년의 임신을 낮추는데 중요한 요인으로 작용하고 있는 것은 성교육이 성의 사회·감성적, 그리고 개방성의 차원에서 상당히 다양한 교육 내용을 제공함으로써 사회 경제적 배경이 다른 청소년들 각자에게 적합한 교육을 제공하고 있기 때문일 것이다. 중고등학교 성교육에서 학교간의 동질적인 측면은 동일한 교재를 사용하고 있는 생물학 수업에서 발견되었는데 같은 교재를 사용하고 있음에도 각 학교가 강조하고 있는 내용에서 서로 차이가 있음이 발견되었다.

학교 간의 성교육 차이를 살펴봄으로써 알 수 있는 분명한 사실은 어떤 학교가 다른 학교에 비해 문제점이 더 심각하다는 사실이다. 가장 문제점이 많은 학교는 사회 경제 계층이 낮은 학생들이 많이 다니고 있는 학교였다. 이러한 사회 경제 계층이 낮은 학생들이 많이 다니는 학교는 가장 “개방적”이고 “분명한” 성교육을 제공하고 있었다. 부모들이 자녀들의 성교육에 많은 개입을 하지 않고 있다는 사실에 대응하기 위해 학생들을 위한 도덕적이고 사회적 발달에 기여하는 성교육을 실시하는데 집중하고 있었다. 학생들이 주도하는 성교육을 제공하는 학교들도 바로 낮은 사회 경제 계층의 학생들이 주로 다니고 있는 학교였다. 그러나 이러한 학생들이 주도하는 성교육의 강조점은 학생들이 “거리에서 얻은”성에 대한 잘못된 관념을 깨는 것이며 “거리에서의 진실”을 보다 과학적이고 정확한 지식으로 대체시키는 것에 있다 하겠다. 이러한 사례 연구에서 나타난 네덜란드 초등학교

**표 III-6 사례 연구에서 나타난 네덜란드 초등학교 성교육의 특성**

	초등학교 사례 1	초등학교 사례 2	초등학교 사례 3	초등학교 사례 4
학교운영주체	비종교학교	개신교	개신교	가톨릭
지역	농촌	도시	도시근교	도시근교
사회경제적 배경	혼합	노동자 계층	중산층	중산층
인종	백인	50% 유색인종	주로 백인	주로 백인
교사의 특징	남성 1명	여성 2명	남성 1명, 여성 1명	여성 1명
성교육이 시작되는 시기	7학년	7학년	7학년	7학년
성교육의 교육적 철학	제한적 생물교육	개방적 개인·사회·보건 총체 교육	제한적 생물교육	개방적 생물 교육 및 개인·사회·보건 총체 교육
교육 방식	교사 주도	학생 주도	교사 주도	학생 주도
교육 자료	교사 직접 개발	교사 직접 개발	교사 직접 개발	교사 직접 개발
시각자료 이용여부	비디오와 슬라이드 (분명하지 않은 이미지)	비디오, 피임 도구 예시물	비디오, 슬라이드, 책에서의 이미지 (분명하지 않은 이미지)	비디오, 슬라이드, 잡지, 테이프 (분명하지 않은 이미지)
외부의 성보건 전문가 개입	없음	없음	없음	없음
학생 임신 여부	없음	있음 학교 외부에서 발생	없음	없음
부모 개입	지원적	지원적	지원적	지원적

\* 출처: Van Loon, J. (2003). *Deconstructing the Dutch Utopia: Sex education and teenage pregnancy in the Netherlands*.

표 III-7 사례 연구에서 나타난 네덜란드 중·고등학교 성교육의 특성

	중·고등학교 사례 1	중·고등학교 사례 2	중·고등학교 사례 3	중·고등학교 사례 4
학교운영주체	비종교학교	개신교	가톨릭	개신교
지역	도시교외	도시교외	도시	도시교외
사회경제적 배경	중산층	중산층	혼합	노동자층
인종	백인	주로 백인	30% 유색인종	50% 유색인종
교사의 특징	여성 1명	남성 1명 여성 1명	남성 1명	남성 1명
성교육이 시작되는 시기	9학년	9학년	9학년	9학년
성교육의 교육적 철학	상대적으로 제한적 주로 생물교육	생물교육(제한적) 개인·사회·보건 총체교육 (상대적으로 개방적)	제한적 주로 생물교육	개방적 개인·사회·보건 총체 주도적 (생물교육 제공)
교육 방식	학생 주도	교사 주도	교사 주도	학생 주도
교육 자료	생물학 교재	생물학 교재	생물학 교재	개인·사회·보건 총체 교육 자료
시각자료 이용여부	교재에서 이미지 사용 (분명하지 않은 이미지)	교재에서 이미지 사용 (분명하지 않은 이미지)	교재에서 이미지 사용 (분명하지 않은 이미지)	교재에서 이미지 사용 (분명하지 않은 이미지)
외부의 성보건 전문가 개입	없음	8학년에서 1 수업 (P&G 직원)	없음	없음
학생 임신 여부	없음	없음	없음	있음 학교내부와 외부에서 발생
부모 개입	지원적	지원적	지원적	지원적

\* 출처 : Van Loon, J. (2003). *Deconstructing the Dutch Utopia: Sex education and teenage pregnancy in the Netherlands*.

및 중·고등학교 성교육의 주요 특징을 정리하면 표 III-6, 표 III-7과 같다.

기본적으로 볼 때 청소년 출산율이 높은 영국에서 이루어지는 청소년 성교육과 청소년 출산율이 낮은 네덜란드에서 이루어지는 청소년 성교육에서의 차이는 그다지 크지 않다. 네덜란드 학교에서 생물학적인 내용과 인식적인 측면을 좀 더 강조하고 있고 개인·사회·보건 총체 교육이 영국과 비교하여 낮은 지위를 가지고 있다는 차이만이 발견된다. 네덜란드 학교에서 성에 대한 학생들

간의 토론은 보조적인 역할만을 하고 있으며 주된 강조점은 실제적인 지식을 전달하는 것이다. 네덜란드 중고등학교는 성교육을 대부분의 영국 학교와 비교하여 약간 늦은 연령에 제공하는데, 영국에서는 대부분 7학년에 성교육이 시작되는 반면 네덜란드에서는 9학년에 성교육이 시작된다. 네덜란드 초등학교에서는 학생들이 적어도 10세가 되기 전까지 성에 대한 내용이 아무것도 제공되지 않으며 대부분 학생들이 11~12세가 되어야 성교육을 받게된다. 더 어린 시절에 성교육을 제공하는 것이 학생들 사이에서 성적인 위험 행동을 막는데 도움이 될 것이라는 가설은 아직도 논쟁중이다(Hill, 2000).

가정 내 성교육에 있어서 영국과 네덜란드 간에 다른 점이 있다면 그것은 청소년 성에 대한 이슈를 다루는 방식에 있다고 할 수 있다. Schalet(2000)에 따르면 네덜란드 부모들은 자녀의 성교육에 더 많이 개입하고 있으며 영국 부모들과 비슷한 특성을 가진 미국 부모들과 비교하여 볼 때 자녀들의 성적인 성숙에 대하여 덜 우려한다고 한다. 부모들의 자녀 성교육에 대한 개입은 분명하게 도덕적인 차원의 것으로서 성이라고 하는 것을 사랑이 기초하고 있는 지속적인 관계 하에서만 필수적인 것으로 보고 있다. 네덜란드 청소년들은 성에 대한 이슈를 부모들과 함께 대화하며, 자녀들에게 있어서 부모는 성교육의 “사회·감정적” 측면을 개발하도록 하는데 가장 적합한 사람이라고 여겨지고 있다. 따라서 네덜란드에서는 부모와 자녀 간의 높은 신뢰 수준이 구축되어 있으며 부모와 교사 간에도 높은 신뢰가 이루어져 있다. 한편 청소년들의 성교육에 있어서 사회·감정적 측면의 개발은 부모의 역할이라는 판단아래 부모가 그 역할을 제대로 감당하지 못하더라도 이를 학교가 보완해주기 위해 많은 노력을 기울이지 않고 있다. 실제로 부모의 역할을 떠맡은 학교들은 학생들의 성적인 행동에 있어 큰 문제점을 보이고 있기도 하였다.



## 제 4 장

---

# 주요 국가의 청소년 한부모 가족 현황

1. 유럽의 한부모 가족 현황
2. 청소년 한부모의 사회적 배제 문제



## 제 4 장 주요 국가의 청소년 한부모 가족 현황

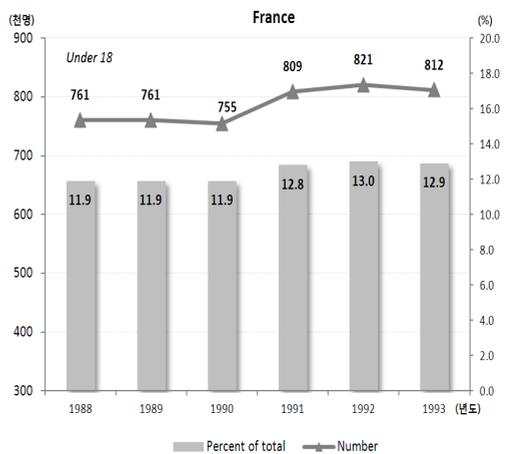
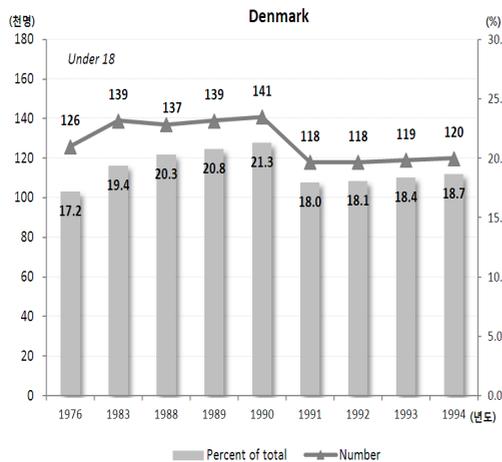
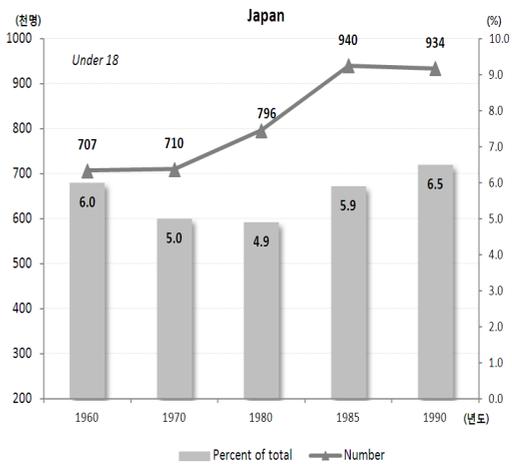
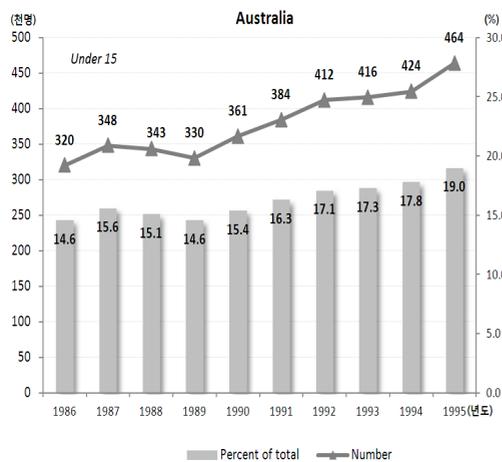
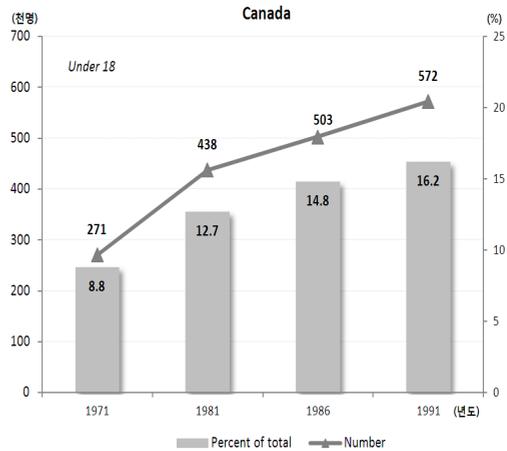
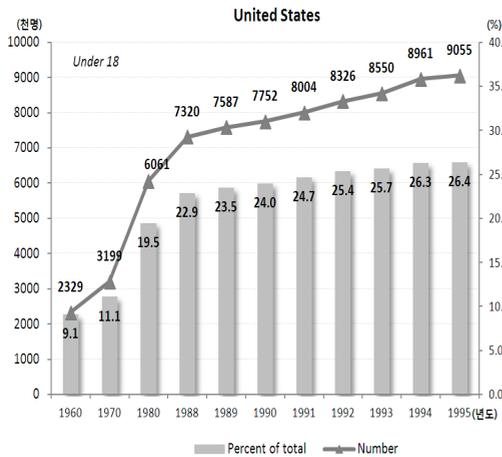
### 1. 유럽의 한부모 가족 현황

전통적으로 보았을 때 한부모는 부모 중 한 사람의 죽음으로 발생되었다. 많은 경우 아버지의 사망으로 나타났으며, 일반적으로 아버지는 가족의 생계를 책임지고 있는 사람이었기 때문에 생계 부양자를 잃은 모와 자녀들은 가난 속에 남겨지는 경우가 많았다. 현대사회로 들어오면서 한부모는 이혼 혹은 별거에 의해 나타나기도 하는데 이러한 유형의 한부모에 대한 주된 관심은 많은 경우 자녀를 맡게 되는 모자 가정에게 집중되었다. 이는 이혼이나 별거의 경우 두 명의 부모가 존재하고 있음에도 불구하고 모와 부양자녀로 구성된 모자 가정은 유독 빈곤한 경우가 많았기 때문이다.

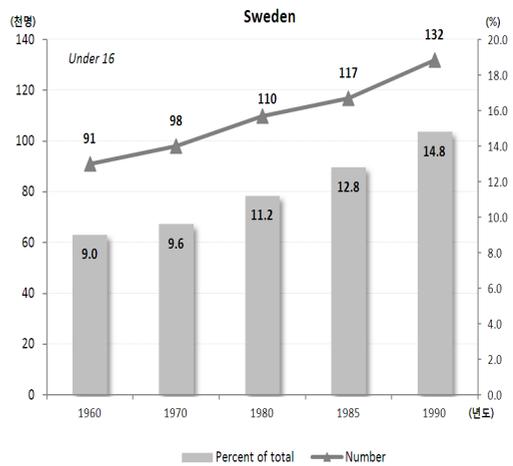
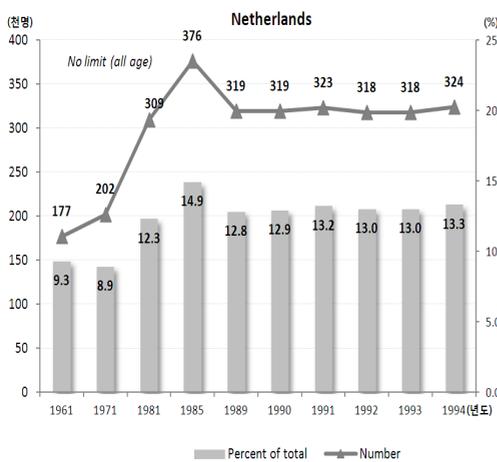
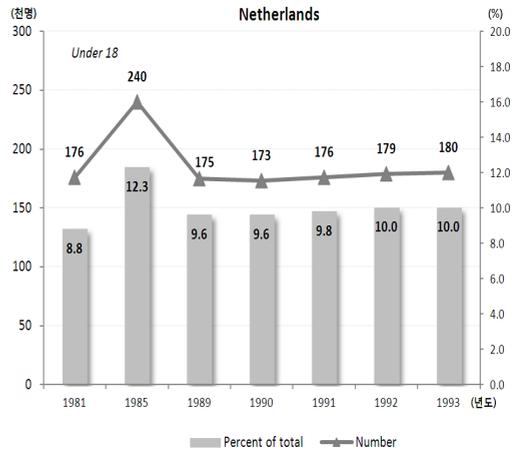
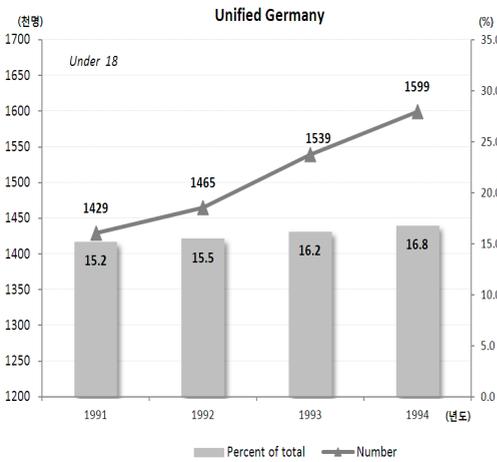
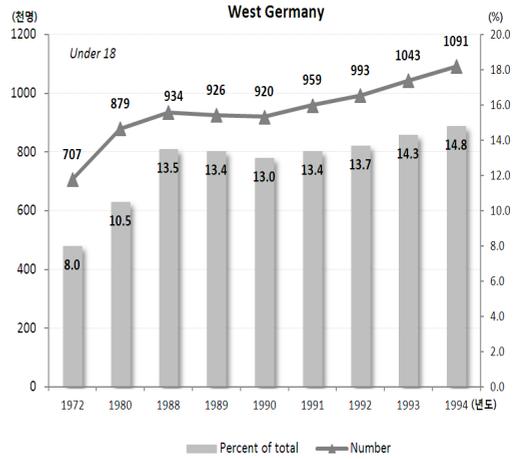
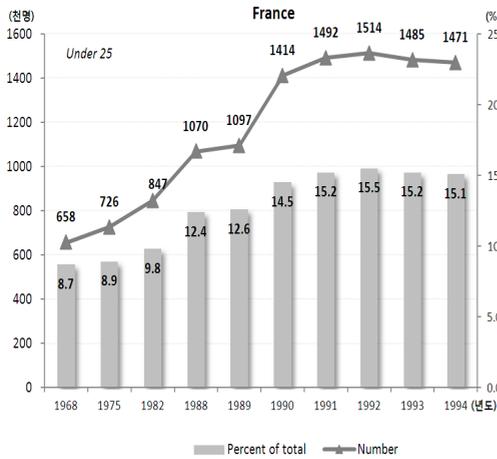
한부모 발생의 이유가 무엇이든지 배우자 없이 근로와 가족생활을 병행해야 하는 것은 한부모에게 그들 특유의 부담으로 작용하고 있으며 가족이 벌 수 있는 잠재적인 소득이 제한되는 원인이 될 수 있다. 게다가 함께 살고 있지 않은 부모가 자녀에게 시간과 돈을 투자하는 것을 기대하는 데에도 어려움이 있어 자녀를 혼자서 키우는 것은 이제 가족과 사회가 직면하고 있는 신사회적 위험 중의 하나로 간주되고 있다.

유럽 국가에서 한부모 현황은 국가마다 서로 다른 양상을 보이고 있다. 하지만 한부모는 무엇보다도 빈곤과 결핍이라는 심각한 사회적 위험과 관련되어 있다. 빈곤과 결핍에 빠져 있는 한부모 가족의 증가에 직면하여 한부모 가족은 OECD 국가 사회 정책 대상에서 하나의 영역으로 자리 잡게 되었다. 이에 따라 자녀를 혼자서 양육해야 하는 한부모에 대한 사회 정책은 지속적으로 개발되고 있다. 유럽 국가에서도 한부모 가족의 삶의 질 향상을 위하여 자녀 보호, 자녀 방문 권리, 자녀 양육비 지원액 등 다양한 지원을 제공하고 있다.

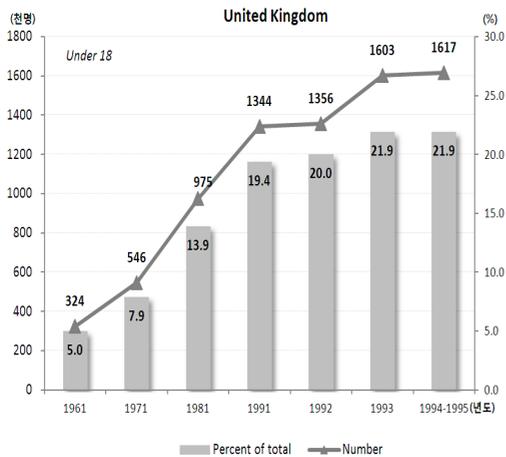
여기에서는 유럽 국가 한부모들의 현황 및 주요 이슈에 대해 기술하였다. 한부모 현황에 대한 국가 간의 비교 연구는 1990년대 이래 수행되어 왔으며 그 결과는 다양한 것으로 나타나고 있다. 즉, 유럽 전역에 걸쳐 전개되고 있는 한부모는 그 형태도 다양한 유형으로 발전되고 있다는 것이다.



【그림 IV-1】 각 국가별 한부모 수 및 비중 변화 추이 (계속)



[그림 IV-1] 각 국가별 한부모 수 및 비중 변화 추이 (계속)



\* 출처: Sechet R., David O., Eydoux L., Ouallet A., (2003). Les Familles monoparentales: Perspective internationale, Dossiers d'études no 42.

【그림 IV-1】 각 국가별 한부모 수 및 비중 변화 추이

따라서 한부모를 정의하고 식별하는 것에 있어서의 어려움으로 인해 유럽의 한부모 현황에 대해 기술하는 것은 쉽지 않은 작업으로 간주되고 있다. 전반적인 연구 결과를 보면 한부모 가족의 수는 점차 증가하고 있으며 국가마다 현저한 차이가 나타나고 있다(【그림 IV-1】).

최근 들어 유럽 국가에서 가족의 유형은 상당히 다양해졌다. 특히 가족의 구성원이나 형태 측면에서 더욱 다양한 모습을 나타내고 있는데 이에 따라 한부모라 하더라도 같은 국가 안에서도 사별자, 미혼모, 별거 부모, 이혼 부모 등 다양한 양상으로 나타나고 있다. 이러한 가족유형의 다양화는 가족의 유형을 탐구하는 데 상당한 어려움을 주고 있다. 예를 들면 거주지를 번갈아가면서 사는 가족의 확산은 설문조사에서 가족 구조의 특징을 파악하는 것에 혼란을 주고 있다. 단일한 거주지를 기준으로 가족을 정의하는 것에 비해 각각의 집을 번갈아 가면서 사는 가족을 정의 내리는 것 역시 어렵다. 마찬가지로 아동이 함께 살고 있는 아버지와 어머니를 정의 내리는 것 역시 복잡한데 예를 들어 아동이 부분적으로는 한쪽의 부모하고 살고 있고 부분적으로 재구성된 가족과 함께 사는 경우 실질적인 차원에서 그 아동이 한부모의 자녀인지 혹은 양부모의 자녀인지 판단하기 어려운 측면이 있다. 이와 마찬가지로 한부모 가정을 정의 내리기도 어렵다. 한부모 가정을 정의 내리는데 있어서의 어려움에 대한 예를 들면 어떤 아동이 부모 중 어느 한쪽과 접촉을 더 이상 하고 있지 않다 하더라도 많은 경우 두 명의 부모를 가지고 있다고 간주될 수 있는데 이는 원칙적으로 부모 중 한쪽과 함께 산다고 하여도 다른 부모로부터 더 많은 경제적·교육적 지원이 이루어질 수도 있기 때문이다.

가족의 유형이 변화하고 있는 현실 속에서 가족 구성원 중에서 아동 혹은 부모 누구의 시각으로 한부모를 정의 내리느냐가 관건으로 작용하기도 한다.

한부모의 현황에 대해 국제적인 비교 연구를 수행하는 것 역시 어려운 작업인데, 국제적인 비교를 어렵게 하는 요인은 무엇보다도 전세계적인 기준으로 그리고 유럽 국가 기준으로도 한부모 가정에 대한 공통적인 정의가 없다는 것에 있다. 한부모에 대한 국제적으로 공통된 정의가 부재하고 있는 가장 큰 이유는 부양 자녀 연령 기준이 국가마다 다양하기 때문이다. 연령 구분을 하는 입법 체계와 실제적으로 부양 자녀를 판단하는 실행 방법 역시 국가마다 다양한 양상을 보이고 있다. 연령 기준, 입법체계, 실행 방법들이 각각의 국가에서 부양비 지원에 대한 의무를 결정하고 있는데 이러한 부양비 지원은 아동의 거주지에 따라 결정되는 특징을 보이고 있다.

종합컨대, 한부모 가정의 현황에 대한 국가 비교는 한부모 유형과 그들의 사회경제적 특성을 어떻게 정의 내리는가에 달려 있다고 할 수 있다. 이와 더불어 현황 파악에 이용한 자료와 아동이나 가족에 대해 국가가 견지하고 있는 시각에 따라서도 한부모 현황은 달라질 수 있다.

가정을 구분해 내고 그들 현황에 대한 국제비교의 어려움에도 불구하고 한부모 가정의 현황 및 특성을 짚어보면 공통적으로 모든 나라에서 한부모 가정이 증가하고 있으나 국가마다 다른 양상을 보인다는 점을 들 수 있다. 한부모 가정의 증가는 서구 국가에서 나타나고 있는 다양한 유형의 가족의 출현과 관련이 있다. 다양한 유형의 가족의 출현은 인구 구성의 변화에 기인된 것으로서 볼 수 있다. 결혼 건수의 감소, 결혼 연령의 증가, 과거에 비해 증가한 혼외 출생 건수, 이혼과 별거 건수의 증가가 한부모 가족의 증가에 기여하고 있는 주요한 원인으로 작용하고 있다고 볼 수 있다. 인구 구조 변화의 속도와 유형은 국가마다 다양하게 나타나고 있는데 이것은 결혼과 이혼에 대해 각국이 가지고 있는 상대적인 태도와 규범에 기인하고 있다. 다양한 유형의 가족의 출현은 다른 국가보다 북유럽국가에서 더 빨리 시작되었다. 이는 북유럽 국가에서 결혼은 가족을 구성함에 있어 미약한 영향력을 지니고 있고 남녀 간의 결합이 결별에 의해 자주 종결되며 재구성된 가족이 상당히 많이 존재하고 있기 때문이다. 반대로 남유럽 국가의 경우 인구 구조의 변화가 빨리 일어나고 있음에도 불구하고 가족은 여전히 전통적인 모습을 띄고 있는 경우가 많다. 즉 이들 나라에서 가족은 대부분 결혼한 양부모 혹은 안정적인 부부를 기초로 이루어지고 있는 모습을 보이고 있다. 이처럼 가정의 유형은 국가마다 다 서로 다른 양상으로 나타나고 있다. 이러한 사실은 한부모 가정의 유형과 그들의 사회적 위치가 그 사회의 변화를 반영하고 있음을 보여준다.

한부모 가정은 남부 유럽 국가보다 특히 북부 유럽 국가와 대륙 유럽 국가에서 더 많이 나타나고 있다(표 IV-1). 모자가정은 여러 유럽 국가 중 영국에서 가장 많은 비중을 차지하고 있는 것으로

표 IV-1 OECD 주요 국가의 전체 가족 중 한부모 가족의 비중(2000년대 초반) 단위:%

	한부모 가족 비중	모자 가정	부자 가정	연도	부양자녀의 정의
독일	17.1	14.9	2.2	2003	18세 미만
(동독 지역)	16.2	14.0	2.2	2003	18세 미만
(서독 지역)	21.4	18.9	2.5	2003	18세 미만
덴마크	20.5	17.6	2.9	2005	18세 미만 미혼
스페인	8.1	6.9	1.2	2004	18세 미만
프랑스	17.4	14.9	2.5	1999	25세 미만
이탈리아	11.5	9.9	1.6	2003	18세 미만 학령기
아일랜드	18.7	16.8	1.9	2004	15세 미만
노르웨이	15.0	12.4	2.6	2001	-
네덜란드	15.0	13.3	1.7	-	18세 미만 16세 이상으로 자녀가 있다면 부양자녀로 간주하지 않음
폴란드	14.1	12.3	1.8	2002	24세 미만 소득 없음
포르투갈	11.5	10.1	1.4	2001	18세 미만
슬로베니아	17.0	14.7	2.3	2002	18세 미만
영국	24.9	23.8	1.1	2003	16세 미만 19세 미만 (종일제 교육 자녀)

\* 출처: European Commission (2007). *Study on poverty and social exclusion among lone parent households*.

나타나고 있다. 이에 반해 영국에서의 부자 가정은 가장 낮은 비중을 차지하고 있다. 영국 다음으로 한부모 가정의 비중이 높은 국가는 덴마크와 노르웨이와 같은 북유럽 국가들이며 프랑스, 슬로베니아, 독일에서도 한부모 가족의 비중이 높게 나타난다.

Chapple(2009)은 한부모 가족의 현황을 가족보다 아동의 시각에서 파악하여 학령 전 아동과 함께 살고 있는 가족 중 한부모 가족의 비중을 보고하였다(표 IV-2). 학령 전 아동과 함께 살고 있는 가족 중 한부모 가족의 비중은 앞서 제시한 부양 자녀 유무를 고려하지 않은 한부모 가족의 현황과 다른 모습으로 나타난다. 학령 전 아동과 함께 살고 있는 가족 중 한부모 가족의 비중이 높은 나라는 영국과 덴마크, 벨기에 등이며, 남부 유럽 국가를 비롯하여 슬로베니아와 폴란드는 그 비중이 낮은 것으로 나타났다. 한편 핀란드, 스웨덴, 노르웨이, 체코, 독일, 프랑스, 헝가리에서 한부모 가정의 비중은 비교 대상 유럽 국가 중에서 상대적으로 높게 나타나지만 앞서 부양 자녀를 고려하지 않은 비중보다는 낮은 양상으로 나타났다. 네덜란드, 오스트리아, 아일랜드, 룩셈부르크는

표 IV-2 학령전 아동과 함께 살고 있는 가족 중 한부모 가족의 비중

단위: %

	양부모	한부모	재구성 부모	기타
이탈리아	87	9	3	1
그리스	86	11	2	1
슬로베니아	84	11	5	0
스페인	84	11	4	1
폴란드	83	12	3	1
포르투갈	82	10	6	2
아일랜드	81	13	5	2
네덜란드	80	12	7	1
오스트리아	76	14	8	1
룩셈부르크	76	14	8	2
벨기에(플랑드르지역)	74	14	10	1
독일	74	15	9	1
헝가리	74	16	9	2
프랑스	73	14	11	1
노르웨이	73	16	10	2
스웨덴	73	14	12	1
핀란드	71	16	13	1
체코	70	16	12	2
영국(그레이트 브리튼)	70	16	12	1
영국(스코틀랜드)	68	19	12	1
벨기에(왈로니지역)	67	17	14	2
덴마크	66	19	12	3
영국(웨일즈)	66	19	13	3

\* 출처: Chapple, S. (2009), *Child well-being and sole parent family structure in the OECD: an analysis*, OECD unclassified working paper, no. 10.

중간 정도 양상을 보였다.

European Commission(2007)은 한부모 가족의 형태에 따라 국가들을 다음과 같이 네 그룹으로 나누어 분석하였다. 첫 번째 그룹은 스페인, 포르투갈, 이탈리아가 포함된 남유럽 국가이다. 이들 국가에서 한부모가 된 원인은 사별이 중요한 부분을 차지하고 있는데(전체 한부모 중 사별이 15~34%

표 IV-3 부양자녀가 있는 한부모 유형별 비중

단위: %

국가	이혼/별거	사별	미혼모	남성 한부모
스페인	40.9	33.8	12.6	12.7
이탈리아	53.6	19.8	12.8	13.8
포르투갈	51.1	15.1	22.0	11.8
폴란드	44.6	19.9	22.6	12.9
슬로베니아	44.7	14.4	27.4	13.5
프랑스	57	11	32	-
서독 (마이크로 센서스 자료)	52.7	6.4	27.9	13.0
서독 (SOEP 자료)	59.1	5.0	27.5	8.5
네덜란드	51.5	4.6	32.4	11.6
동독	43.3	4.8	40.4	11.5
덴마크	-	-	-	13.9
노르웨이	42.1	2.9	36.5	18.5
영국 (Family and Children 자료)	47.8	2.4	45.6	4.2
영국 (General Household Survey)	42	3	42	11
아일랜드	31.0	6.8	52.1	10.1
불가리아	44.3	36.8	8.5	17.1

\* 출처: European Commission (2007). *Study on poverty and social exclusion among lone-parent household.*

차지) 이혼이 한부모가 된 가장 첫 번째 이유인 것과 비슷한 비율로 나타나고 있다. 한편 이들 국가에서 미혼모가 한부모에서 차지하는 비중은 낮은 것으로 나타나 스페인과 이탈리아에서는 13% 미만으로, 그리고 포르투갈에서는 22%로 나타났다.

두 번째 그룹은 프랑스와 독일을 포함하고 있는 대륙 유럽 국가와 네덜란드로서 이들 국가에서 이혼과 별거가 한부모가 된 가장 중요한 이유로 나타나고 있어 모자 가정 중 적어도 52% 이상이 이혼 혹은 별거한 사람이다. 이들 국가에서 미혼모 비율은 약 30%를 차지하고 있으며 사별로 인한 한부모 비율은 상대적으로 낮았다.

세 번째 그룹인 폴란드와 슬로베니아는 앞서 언급한 두 그룹의 중간 위치를 차지하고 있는데 남유럽 국가와 유사하게 한부모가 된 이유로서 사별이 상대적으로 높은 비중을 보이고 있는 동시에

미혼모 비중도 상대적으로 높은 것으로 나타나고 있다.

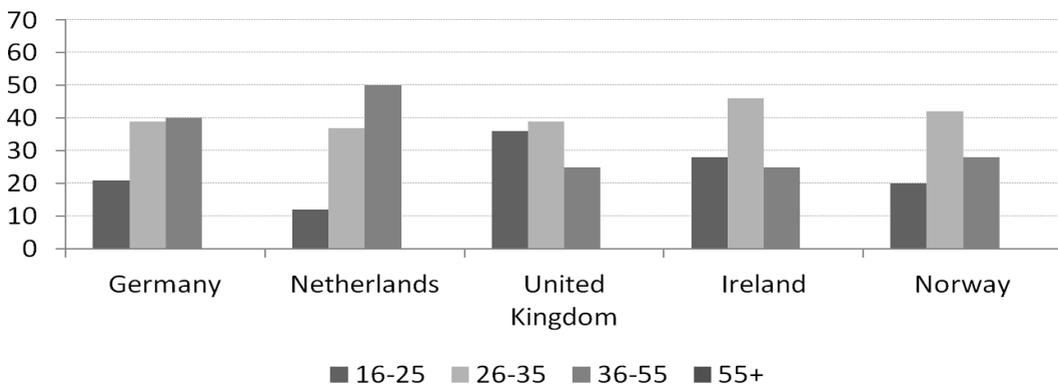
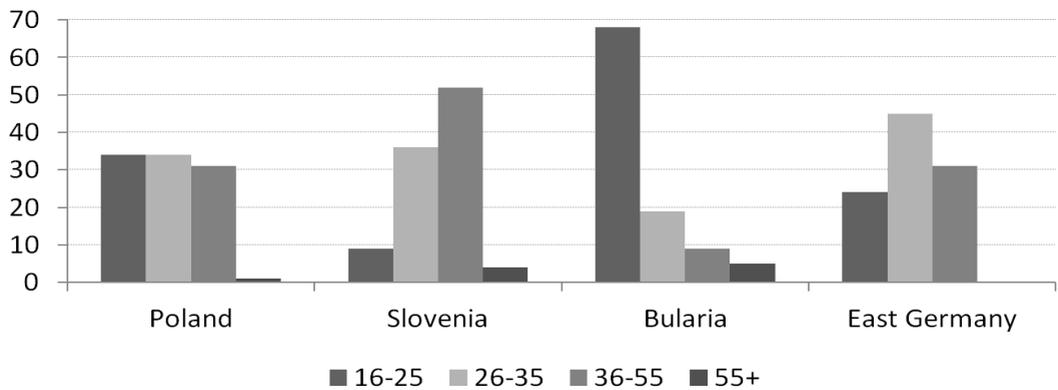
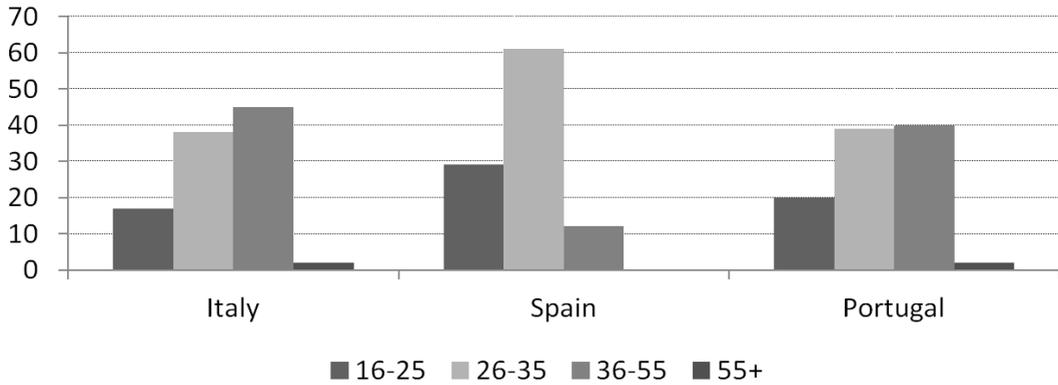
마지막 그룹은 동독, 덴마크, 노르웨이, 아일랜드, 영국으로서 이들 국가에서 미혼모가 한부모 유형 중 높은 비중을 차지하고 있었다. 이들 국가에서 한부모 중 미혼모가 차지하는 비중은 37~52%로 나타나고 있으며 사별로 인한 한부모는 매우 적었다.

이들 국가 중에서 한부모의 연령은 다양한 것으로 나타나고 있으며 특히 25세 이전 청소년 출산자가 미혼모 비중에서 차지하는 비중도 다양한 것으로 나타났다. 전반적으로 한부모 가정의 연령 분석을 보면 이혼한 여성의 연령은 전체 혼인 여성의 연령과 유사하며, 사별 한부모와 남성 한부모의 연령은 상대적으로 높고 미혼모의 연령은 전체 혼인 여성의 평균 연령보다 낮다. 특히 미혼모 비중의 증가가 일찍부터 시작된 국가에서 미혼모 연령은 상대적으로 낮은 것으로 나타나고 있으며 청소년 한부모의 비중도 높은 것으로 나타나고 있다.

【그림 IV-2】에서와 같이 미혼 여성 한부모를 연령별로 분석한 결과를 보면 청소년 출산율이 전체 미혼모에서 차지하는 비중이 높은 국가는 불가리아(68%), 영국(36%), 폴란드(34%), 아일랜드(28%), 동독(24%), 노르웨이(20%)이다. 청소년 출산율이 전체 미혼모에서 차지하는 비중이 10% 내외로 낮은 국가는 슬로베니아, 네덜란드, 이탈리아인 것으로 나타났다. 청소년 출산율이 낮은 국가에서는 미혼모의 평균 연령이 상대적으로 높은 것으로 나타나고 있다.

이처럼 25세 미만 청소년 여성 한부모와 같은 “새로운 유형”의 한부모가 증가하고 있는 국가에서는 이들 청소년 한부모의 연령도 점차 낮아지고 있고 이로 인해 청소년 한부모와 다른 유형의 한부모 간 연령차도 증가하고 있다. 이러한 사실은 청소년 한부모가 연령이 상대적으로 높은 시기에 한부모가 된 이혼이나 사별로 인한 전통적인 유형의 한부모와는 그 특성이 다르므로 청소년 미혼모의 사회적 배제를 예방하는 목적을 가지고 있는 지원정책은 같은 한부모라 하더라도 기존의 한부모 지원정책과 다른 방향으로 추진되어야 한다는 사실을 지적한다.

한부모 특성에서 보이는 이러한 차이는 한부모 가족이 가난에 직면하게 되는 양상과도 연결되어 있다. 가난에 직면하게 되는 한부모 가정의 문제는 미혼모와 청소년 한부모가 전체 한부모에서 차지하는 비중이 높은 국가에서 특히 심각하다. 이는 미혼모와 청소년 한부모가 사별로 인한 한부모 혹은 이혼으로 인한 한부모와 비교하여 상대적으로 나이가 어리고, 자립할 수 있는 자격을 덜 갖추었으며, 노동시장에서 취약하기 때문이다.



\* 출처: European Commission (2007). *Study on poverty and social exclusion among lone-parent household.*

【그림 IV-2】 혼외 출생 여성 한부모의 연령별 비중 국가별 비교

## 2. 청소년 한부모의 사회적 배제 문제

사회적 배제 문제는 다차원적인 특성을 가지고 있는바 본 절에서는 European Commission(2007)의 연구 결과를 중심으로 교육 수준, 노동시장 참여, 빈곤 수준의 세 가지 지표를 중심으로 한부모의 사회적 배제 문제의 현황을 고찰해 보았다.

### 1) 교육 수준

한부모의 교육 수준은 대부분 그 나라가 가지고 있는 고유한 문화적인 특성에 영향을 받는 경우가 많으며 특히 국가 교육 시스템의 특성에 따라 좌우되는 경향이 크다. 지난 수십 년 동안 유럽 국가의 평균 교육 수준은 괄목할만한 성장을 하여 연령에 따른 교육 격차가 크게 벌어졌다. 한부모의 교육 수준을 비교함에 있어서도 이러한 연령간의 교육 수준 차이를 감안하여 검토할 필요가 있다. 이러한 점을 감안하여 이 보고서에서는 한부모와 배우자가 있는 여성들 간의 고등학교 졸업율을 비교함과 동시에 한부모 집단 간에도 연령차이가 있다는 사실을 감안하여 특정한 연령 그룹을 대상으로 그들의 교육 수준을 살펴보았다.

European Commission(2007) 연구 결과에 따르면 한부모 집단 간에도 교육 수준의 차이가 현격한 것으로 나타났다. 교육 수준이 낮을 가능성에 대한 분석 결과를 보면 대부분의 국가에서 사별로 인한 한부모 여성이 배우자가 있는 여성과 비교하여 교육 수준이 낮을 가능성이 가장 높았다(표 IV-4). 국가 간의 차이는 있으나 전반적으로 볼 때 사별로 인한 한부모가 가장 낮은 교육 수준을 가지고 있는 것으로 나타났으며, 이혼 여성 한부모와 미혼모 한부모의 교육수준이 낮을 가능성은 가장 적은 것으로 나타났다.

사별로 인한 한부모 여성의 교육 수준이 상대적으로 가장 낮은 이유는 한부모 유형 간의 출생연도가 서로 다르기 때문이다. 즉, 사별로 인한 한부모의 교육 수준이 낮은 이유는 이들의 연령이 높기 때문인 것으로 교육 수준에 있어 세대 간 차이를 반영하고 있다고 볼 수 있다. 이러한 연령간의 세대 차이를 배제하고 보더라도 한부모 유형별로 교육 수준은 각기 다르게 나타나고 있는데 그 이유는 한부모와 사회 계층 사이의 인과적 관계로 인하여 한부모들이 사회 계층 측면에 있어서 다양한 유형을 보이고 있기 때문이다. 이러한 사실은 실제적으로 사회적 배제 문제가 한부모에게 존재하고 있다는 것을 의미한다. 예를 들어 지중해 인접 국가의 이혼한 여성은 동일한 연령대의

표 IV-4 하위 두 번째의 낮은 교육 수준을 차지하고 있는 비중

단위: %

	양부모	이혼	사별	미혼모	부자가정
불가리아	29	-	-	34	44
이탈리아	49	43	59	42	51
덴마크	10	-	-	-	33
폴란드(전체)	13	14	27	20	16
	(26-35세)	(13)	(18)	(19)	(13)
	(36-55세)	(14)	(25)	(16)	(15)
스페인	53	50	79	60	50
포르투갈(전체)	67	59	84	63	71
	(26-35세)	(60)	(75)	(60)	(69)
	(36-55세)	(70)	(83)	(67)	(70)
네덜란드(전체)	30	37	50	39	26
	(25-34세)	(25)	-	(43)	-
	(35-44세)	(25)	-	(37)	(29)
	(45-54세)	(34)	(44)	(25)	(21)
슬로베니아	22	17	36	18	16
영국	1	2	1	1	0
아일랜드(전체)	11	25	34	14	26
	(25-34세)	(6)	-	(12)	(9)
	(35-54세)	(12)	(27)	(26)	(22)
노르웨이	8	11	24	6	16
서독(전체)	34	36	47	29	41
	(26-35세)	(33)	(35)	(27)	(47)
	(36-55세)	(32)	(45)	(24)	(38)
동독	6	8	18	13	45

\* 출처: European Commission (2007). *Study on poverty and social exclusion among lone-parent household.*

유배우자 여성과 비교하여 상대적으로 높은 교육 수준을 보이고 있다. 그 이유는 지중해 연안 국가에서 이혼은 높은 사회 계층에서 더 빈번하게 발생하는 현상을 가지고 있기 때문이다.

한부모 집단 간의 교육 차이를 연령별로 비교할 수 있는 자료가 있는 국가를 중심으로 연령 차이를 통제한 후 한부모 유형별 교육 수준의 차이를 분석한 결과는 다음과 같다(표 IV-5). 연령 차이를 통제하였을 때 사별로 인한 한부모의 교육 수준이 낮을 가능성은 감소하는 것으로 나타났는데 이러한 경향은 특히 아일랜드와 폴란드에서 두드러지게 나타났다. 전반적으로 볼 때 연령간의 차이를 통제한 경우 그렇지 않았을 때와 비교하여 미혼모의 교육 수준이 낮을 가능성은 상대적으로 높게 나타났다. 이는 연령 구성을 고려하지 않았을 경우 미혼모의 교육 수준이 낮을 가능성이 과소평가될 수 있다는 사실을 지적한다. 남성 한부모 교육 수준은 연령을 고려한 이후에도 별다른 차이가 발견되지 않는

표 IV-5 혼인 상태별 낮은 교육에 해당할 위험 비중

단위: %

국가	이혼 여성	사별 여성	미혼모	부자 가정
불가리아	-	-	1.2	1.5
이탈리아	0.9	1.2	0.9	1
덴마크	-	-	-	3.3
폴란드(전체)	1.1	2.1	1.5	1.2
	(26-35세)	1.3	1.8	1.3
	(36-55세)	0.9	1.8	1.1
스페인	0.9	1.5	1.1	0.9
포르투갈(전체)	0.9	1.3	0.9	1.1
	(26-35세)	1	1	1.2
	(36-55세)	0.8	1	1
네덜란드(전체)	1.2	1.7	1.3	0.9
	(25-34세)	1.7	-	-
	(35-44세)	1.4	-	1.2
	(45-54세)	1.1	1.3	0.6
슬로베니아	1.3	1.6	0.8	0.7
아일랜드(전체)	2.3	3.1	1.3	2.4
	(25-34세)	2.8	-	1.5
	(35-54세)	2.1	2.3	1.8
노르웨이	1.4	3	0.8	2.0
독일(전체)	1.1	1.4	0.9	1.2
	(26-35세)	1.2	1.1	1.4
	(36-55세)	1.1	1.4	1.2
동독	1.3	3	2.2	7.5

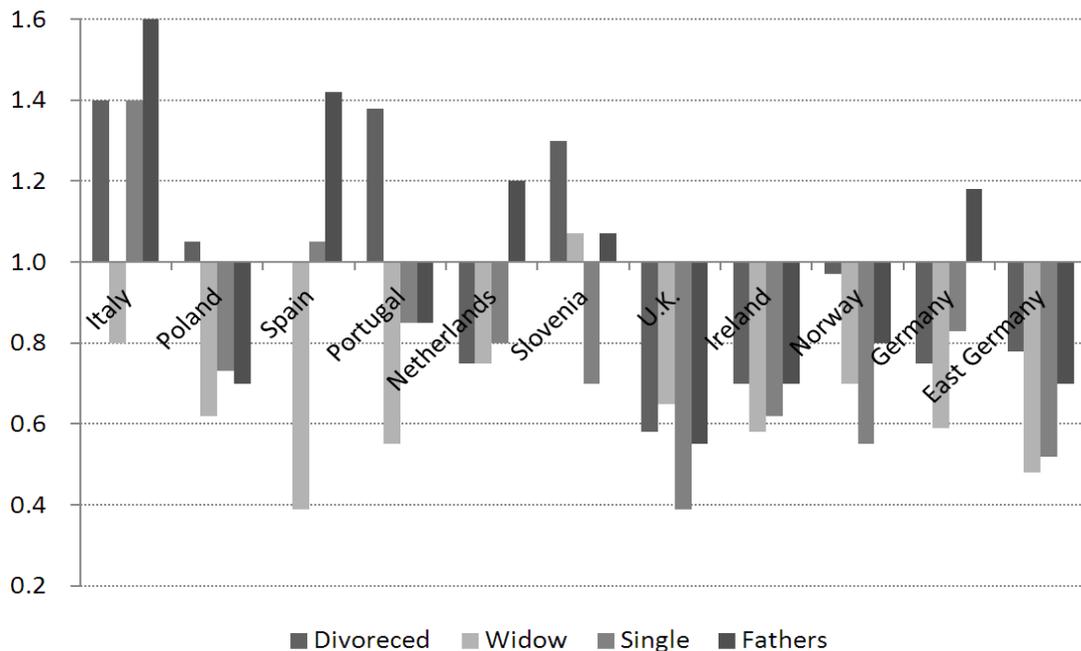
\* 출처: European Commission (2007). *Study on poverty and social exclusion among lone-parent household.*

것으로 나타났다. 이는 아마도 남성 한부모의 연령별 교육 수준의 차이가 여성과 비교하여 그다지 크지 않기 때문인 것으로 보인다. 한부모 간의 교육 차이는 국가 간에 다양한 것으로 나타나지만 한부모의 교육 수준이 특히 낮은 국가는 서독, 덴마크, 아일랜드, 노르웨이, 폴란드인 것으로 나타났다.

한부모의 교육 수준이 낮은 것은 이들 한부모가 사회적으로 배제 당하고 있다는 것에 대한 암시일 수 있다. 특히 이러한 경향은 영국과 아일랜드의 청소년 한부모 집단에서 현저한 것으로 나타났다. 특히 영국의 경우 청소년 한부모의 대부분이 8년 이상 학교에 다니고 있어 13세 이전에 퇴학하는 경우는 거의 없었지만 정식으로 학교에 다닌다는 것이 반드시 졸업을 한다는 것을 의미하는 것은 아니다. 2004년 FACS 조사 결과에 따르면 유배우자 여성 중 3%만이 의무교육 수료에 대한 졸업장을 받지 못한 것으로 나타난 반면 한부모의 경우 19%가 의무교육 수료 졸업장을 받지 못한 것으로

나타났다(Lyon, Barnes, & Sweiry, 2006). 이렇게 한부모들의 낮은 졸업 취득율은 노동시장에서의 근로조건으로 이어지고 있다. 근로를 하지 않거나 주당 16시간 이하로 근로하는, 즉 취업을 하지 못했거나 파트타임으로 근로하는 한부모 중 졸업장이 없는 경우는 30%로서 주당 16시간 이상 근로하는 한부모 중 졸업장이 없는 비율 8%보다 월등히 높은 수준이다.

더욱이 한부모가 가지고 있는 교육적인 측면에서 불이익은 그들이 대학교 교육과 같은 고등교육을 받는데 있어 제한점을 갖고 있다는 것에서 더욱 잘 드러나고 있다. 한부모들이 대학교육과 같은 고등 교육 수준이 낮다는 사실은 이들이 고등 교육을 받을 수 있도록 정상적인 궤도 안에서 생활하는데 장애 요인이 있다는 사실을 지적한다. 한부모의 낮은 교육 수준은 이들이 유급 노동시장에 진입하는데 있어 강한 장애요인으로 작용하고 있다. 최근 들어 네덜란드와 덴마크에서 높은 연령대의 여성들이 혼외 출산을 하는 경우가 증가하고 있어 한부모들의 낮은 교육 수준 문제를 부분적으로 상쇄하거나 약화시키고 있는 것으로 나타나고 있다. 청소년 출산과 미혼모 현상이 상대적으로 널리 퍼져있는 영국, 아일랜드, 동독, 폴란드와 같은 국가에서는 특히 청소년 한부모와 미혼모의 교육수준이 전반적으로 낮은 것으로 나타나고 있으며, 이들의 교육수준은 같은 연령의 유배우자 여성과 비교하여 볼 때 낮은 것으로 나타나고 있다(【그림 IV-3】).



\* 출처: European Commission (2007). *Study on poverty and social exclusion among lone-parent household.*

【그림 IV-3】 유배우자 여성 대비 한부모 가정이 대학교육을 받을 기회

## 2) 노동시장과 소득 수준에서의 문제

청소년 한부모는 유럽 국가에서 공공 정책에 대한 토론에서 논쟁의 핵심을 차지하고 있는데 여기서의 논쟁은 이들을 사회 수당을 통해 지원할 것인지 아니면 노동시장에 참여하도록 독려할 것인지에 대한 것이다. 청소년 한부모 계층은 취업을 할 수 있는 기술적인 수준이 미약하여 노동시장에 참여해도 낮은 수준의 임금만을 벌수 있기 때문에 적절한 기술적 능력을 갖추기 이전에 노동시장 참여를 도모하는 정책이 적절하기 못하다는 주장이 제기되고 있다.

한부모들이 가지고 있는 낮은 교육 수준은 유급 노동시장에 참여하는데 어느 정도로 부정적인 영향을 미치고 있는가? 또한 사회 복지에 대한 지원이 어느 정도로 한부모들의 낮은 교육 수준 그리고 이로 인한 노동시장 참여에 대한 문제점으로 이어지고 있는가? 낮은 교육 수준과 노동시장 참여에 대한 문제점이 한부모들이 사회 복지 급여에 의존하여 노동을 기피하도록 하는 위험과 얼마나 연관되어 있을까? 이러한 질문에 답하기 위하여 한부모의 노동 활동을 각 국가 별로 비교해 보면 다음과 같다.

European Commission(2007) 연구 결과에 따르면 비근로 한부모 여성의 비중이 영국과 아일랜드에서 가장 높은 것으로 나타났다(표 IV-6). 이는 이들 국가 정책이 특징적으로 가지고 있는 한부모의 “비근로활동” 효과의 결과로 볼 수 있다. 영국과 아일랜드의 경우 전반적으로 여성의 경제활동 참여가 증가하고 있음에도 불구하고 한부모와 경제활동 간에는 상반된 관계가 있는 것으로 나타났다. 이러한 영국과 아일랜드의 양상은 다른 유럽 국가에서 한부모가 되는 것이 “근로활동”을 하는 것과 밀접한 관계를 가지고 있어 한부모 여성의 유급 경제활동 참여율을 높이고 있는 것과는 상반된 현상이다.

영국 뿐 아니라 유럽의 국가들을 전반적으로 볼 때, 여성 경제활동 참여율이 높은 국가에서도 미혼모의 비근로활동이 현저하게 나타나고 있다. 미혼모들은 유배우자 여성 뿐 아니라 다른 유형의 한부모 집단과 비교하여 볼 때도 경제활동에 참여하지 않거나 실업 상태로 남아 있는 경우가 많다<sup>16)</sup>. 이러한 사실은 미혼모들이 유급노동시장에서 만족할 만한 직장을 갖지 못해 실업 상태로 남아 있거나 취업한 경우라 할지라도 저임금과 고용불안정에 시달리는 등 차별을 받거나 소외당하는 경우가 많다는 사실을 반영하고 있다. 이는 미혼모들의 대부분이 복지 급여 받는 것을 포기할 만큼 충분히 만족스러운 직업을 찾는 데 어려움을 겪고 있음을 의미한다.

16) 단, 남부 유럽 국가의 경우 비경제활동률이 유배우자 여성에게서 더 높다.

표 IV-6 여성의 혼인 상태별 취업률

단위: %

		유배우자 여성	이혼/별거	사별	미혼모	부자가정	전체인구
노르웨이	종일제 취업	72.3	60.4	37.5	55.2	87.7	63.9
	시간제 취업	15.7	17.3	50.0	9.5	3.5	14.4
	총취업	88.0	77.7	87.5	64.7	91.2	73.8
	비취업	2.6	6.0	-	7.6	-	3.0
	비경제활동	9.5	17.3	12.5	27.6	8.8	23.2
아일랜드	종일제 취업	32.1	31.6	23.9	21.2	38.3	37.4
	시간제 취업	25.1	30.2	28.4	22.1	7.1	14.0
	총취업	57.2	61.8	52.3	43.3	45.4	51.4
	비취업	1.6	4.1	2.5	5.8	7.0	2.3
	비경제활동	41.1	33.9	44.5	50.1	46.9	46.3
영국	종일제 취업	32.0	30.6	30.2	15.8	56.8	45.0
	시간제 취업	41.8	32.5	25.6	26.0	9.9	14.8
	총취업	73.8	63.1	55.8	41.8	66.7	59.8
	비취업	0.8	4.0	2.3	7.3	6.5	2.9
	비경제활동	25.4	32.9	41.9	50.9	26.8	37.3
네덜란드	종일제 취업	8.8	17.5	8.0	16.5	64.0	41.0
	시간제 취업	51.0	42.5	26.3	35.1	12.5	23.3
	총취업	59.8	60.0	32.3	51.6	76.5	64.3
	비취업	4.1	9.5	-	12.0	6.3	3.3
	비경제활동	36.0	30.5	65.7	36.4	31.5	32.4
포르투갈	종일제 취업	61.8	68.3	54.1	60.6	74.9	49.1
	시간제 취업	7.4	9.4	8.2	8.7	4.4	4.3
	총취업	69.2	77.7	62.3	69.3	79.3	53.4
	비취업	6.3	7.6	5.4	11.2	6.5	3.9
	비경제활동	21.1	10.2	28.0	8.1	8.5	39.2
스페인	종일제 취업	33.2	59.1	17.8	60.8	50.5	28.0
	시간제 취업	11.5	8.5	5.2	8.0	2.5	8.5
	총취업	44.7	67.6	23.0	68.8	53.0	36.5
	비취업	11.1	16.3	3.8	17.5	10.5	8.6
	비경제활동	44.2	16.2	73.2	13.7	36.5	54.9
이탈리아	총취업	49.7	72.7	48.3	66.4	72.1	36.5
	비취업	3.2	6.4	4.4	14.1	7.4	2.8
	비경제활동	47.1	20.9	47.3	19.5	20.5	60.8

\* 출처: European Commission (2007). *Study on poverty and social exclusion among lone-parent household.*

반면에 미혼모를 대상으로 지원하는 복지 급여가 부족한 지중해 연안 국가에서는 미혼모의 노동시장 참여율이 높은 것으로 나타나고 있는데 이는 노동활동을 하지 않는 경우 생활을 할 수 없기 때문인 것으로 보인다. 실제로 비경제활동률을 미혼모와 전체 여성 간에 비교해 보면 포르투갈에서 8.1 대 39.2, 스페인에서 13.7 대 54.9, 이탈리아에서 19.5와 60.8로 미혼모가 경제활동을 하지 않는 비율이 전체 여성의 비경제활동보다 낮았다.

그러나 전반적인 경제활동 참여율과는 달리 취업률만을 가지고 볼 때 지중해 연안 국가에서 미혼모의 취업률이 다른 유형의 한부모의 취업률보다 낮은 것으로 나타났으며, 다른 국가와 비교해 보았을 때도 미혼모의 취업률은 낮은 것으로 나타났다. 이러한 사실은 지중해 연안 국가의 미혼모들이 공식적으로 인정되는 직업을 가지고 있지 못하며 대부분 비공식 분야에서 시간제 근로나 임금 수준이 낮은 직종에 종사하고 있다는 사실을 암시한다. 자료가 있는 독일, 이탈리아의 경우만 보더라도 미혼모들이 비정규직에 종사하고 있는 비중이 상대적으로 높은 것으로 나타났다(표 IV-7).

**표 IV-7 혼인 상태별 고용률, 비정규 취업률, 실업률, 비경제활동률** 단위: %

		커플부부	이혼/별거	사별	미혼모	부자가정	총인구
동독	취업	64.9	50.8	51.0	40.3	61.4	38.6
	비정규 계약	9.7	14.3	8.8	15.1	9.4	2.1
	비취업	17.7	28.6	22.3	30.2	23.2	12.3
	비경제활동	7.7	6.2	17.9	14.5	5.0	39.0
독일	취업	49.1	53.5	44.7	46.1	68.0	42.6
	비정규 계약	16.0	14.4	12.1	14.7	7.7	9.8
	비취업	7.1	16.2	8.9	19.2	14.7	6.7
	비경제활동	27.8	15.9	34.2	20.1	9.6	40.8
이탈리아	취업	-	80.0	-	47.7	-	31.9
	비정규 계약	-	6.2	-	52.3	-	6.7
	비취업	-	4.8	-	0	-	2.5
	비경제활동	-	9.1	-	0	-	-
프랑스	취업	91.9	-	95.6	-	87.1	-
	자영업	8.1	-	4.4	-	12.9	-
	비정규계약	9.5	-	13.1	-	4.9	-

\* 출처: European Commission (2007). *Study on poverty and social exclusion among lone-parent household.*

이처럼 혼자서 자녀를 양육하는 부모는 다른 유형의 부모들보다 노동시장에서의 불안정성에 더 많이 노출된다. 그러나 한부모들이 직면하고 있는 근로 상황은 국가마다 상당히 대조적으로 나타나고 있어 이는 미혼모 취업률이 국가마다 서로 다른 양상을 보이는 것으로 이어지고 있다. 영국, 네덜란드, 아일랜드, 지중해 연안 유럽 국가에서 전통적으로 미혼모들의 취업률이 북구 유럽들과 대륙 유럽의 몇 개 국가와 비교해 보았을 때 다른 유형의 한부모들보다 상당히 낮은 수준이다. 전반적으로 보았을 때 미혼모, 청소년 한부모, 자격 수준이 낮은 한부모가 취업하는 경향이 낮으며 별거한 한부모나 이혼한 한부모와 비교하여 불안정한 취업 행태를 보이고 있다(표 IV-7). 이러한 사실은 한부모들의 취업 행태에서 한부모의 유형이 중요한 역할을 하고 있음을 반영한다.

미혼모가 유럽국가 전체에 걸쳐 비취업률이 높게 나타나고 있는데 반해 예외적으로 아일랜드와 영국에서는 미혼모의 비취업률이 높지 않다. 그 이유는 두 명의 미혼모 중 한명이 비경제활동상태에 있기 때문이다. 이것은 앞서 언급했듯이 이들 국가에서 사회 수당 정책이 미혼모들로 하여금 경제활동을 하는데 반유인적인 영향을 끼치고 있기 때문이라고 평가되고 있다.

### 3) 한부모 빈곤 문제

한부모가 빈곤에 빠질 위험은 부양자녀가 있는 배우자 가족 그리고 더 나아가 일반적으로 전체 인구보다 상대적으로 높은 것으로 나타났다. 이러한 전반적인 경향으로부터 예외적인 사례가 지중해 연안 국가와 네덜란드와 노르웨이의 사별 여성 한부모였다. 이들 국가에서 한부모의 빈곤율은 전체 인구보다 낮았으나 커플 부부 가정보다는 높은 것으로 나타났다. 국가별 한부모의 빈곤율을 살펴보면 포르투갈에서는 미혼모의 83%가 빈곤한 것으로 나타났으며, 프랑스에서는 전체 여성 한부모의

표 IV-8 주요 국가의 한부모 유형별 빈곤율 비교 단위: %

	이탈리아		스페인		포르투갈		네덜란드		노르웨이	
최저 빈곤 상태	커플부부	15	부자가정	8	부자가정	0	커플부부	5	커플부부	3
	부자가정	16	커플부부	12	커플부부	31	사별여성	6	사별여성	7
↕	이혼여성	20	사별여성	21	사별여성	33	부자가정	9	부자가정	14
	사별여성	22	미혼모	27	이혼여성	35	미혼모	14	이혼여성	22
	미혼모	37	이혼여성	33	미혼모	83	이혼여성	15	미혼모	24
	최고 빈곤 상태									

\* 출처: European Commission (2007). *Study on poverty and social exclusion among lone-parent household.*

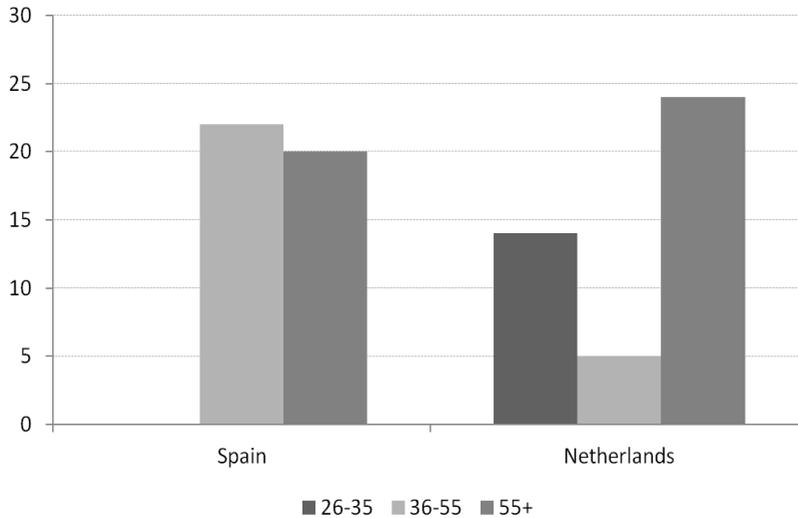
41%가 빈곤했다. 3분의 1 이상이 빈곤한 경우를 보면 이탈리아 미혼모, 포르투갈 한부모, 스페인의 이혼 한부모인 것으로 나타났다(표 IV-8).

일반적으로 볼 때 한부모들은 경제적으로 취약한 것으로 나타났으나 한부모의 유형에 따라 빈곤율은 다르게 나타나고 있었다. 스페인, 포르투갈 등 지중해 연안 국가를 살펴 볼 때 남자 한부모가 오히려 부양자녀가 있는 가정보다 빈곤해질 가능성이 더 낮은 것으로 나타나고 있었는데, 남자 한부모의 연령을 고려해 보면, 이들의 대부분이 높은 연령대로 사별로 인한 한부모라는 사실을 이해할 필요가 있다. 여성 한부모들만으로 비교해 볼 때 소득 빈곤에 빠질 위험은 사별 한부모가 가장 낮은 것으로 나타났으며 이탈리아의 경우만 예외적으로 이혼 한부모가 빈곤에 빠질 위험이 제일 낮았다. 앞서 본문에서 지중해 국가의 경우 이혼은 대부분 소득 수준이 높은 집단에서 발생하는 현상이라고 지적한 바 있다.

반대로 네덜란드와 노르웨이에서 빈곤 확률이 가장 낮은 한부모는 사별한 여성 한부모로서 이들의 빈곤율은 각각 6%와 7%이다. 사별 여성 한부모 다음으로 빈곤율이 낮은 집단이 남자 한부모로서 빈곤율은 각각 9%와 14%를 보이고 있다. 반면에 이들 국가에서 미혼모와 이혼 한부모는 가장 높은 빈곤율을 보이고 있다. 즉, 지중해 연안 국가의 경우 남성 한부모가, 북유럽 국가에서는 사별 여성 한부모의 빈곤율이 가장 낮은 반면, 미혼모의 빈곤율은 모든 나라에서 상대적으로 높게 나타났다. 이러한 사실은 같은 한부모라 할지라도 그 유형에 따라 사회적 위치가 다를 수 있음을 의미한다.

한편 국가별로 비교해 볼 때 이탈리아, 포르투갈, 스페인, 네덜란드, 노르웨이 다섯 개 국가 중 이탈리아(37%), 포르투갈(83%), 노르웨이(24%)에서 미혼모 가정의 소득 빈곤에 빠질 위험이 가장 높았다. 미혼모의 연령에 따른 빈곤율 현황을 보면 스페인에서 미혼모 중 가장 빈곤한 연령층은 55세 이상이지만 26~35세 연령 그룹과 그다지 큰 차이를 보이지 않고 있다. 반면에 노르웨이와 네덜란드의 경우 미혼모 중에서도 연령이 낮은 미혼모가 빈곤에 빠질 위험도가 상대적으로 높은 것으로 나타났다. 미혼모의 연령별 빈곤율을 보면 16~25세 집단이 빈곤할 확률은 전체 미혼모 집단과 비교하여 각각 1.5배와 2.2배 높은 것으로 나타나고 있다. 특히 네덜란드의 경우 35~55세 미혼모가 빈곤한 확률은 5% 미만인데 비해 26~35세 미혼모가 빈곤한 확률은 약 14%에 달하는 것으로 나타나고 있다(【그림 IV-4】). 일반적으로 연령이 낮은 미혼모가 빈곤에 빠질 위험도가 높은 이유는 그들의 연령이 낮기 때문만은 아니라 미혼모인 상태에서 어린 연령에 자녀를 낳는 것이 사회적으로 받아들여지지 않고 있고 특히 청소년 여성 한부모가 사회 안에 통합되지 않고 있고 다양한 유형의 가족으로서 보호되지 못하고 있는 경우가 많기 때문이다.

한부모 가족은 다른 사람들보다 빈곤과 결핍의 위험에 더 많이 노출될 특성을 가지고 있다. 가족의



\* 출처: European Commission (2007). *Study on poverty and social exclusion among lone-parent household*.

【그림 IV-4】 스페인과 네덜란드의 한부모 연령별 빈곤율

붕괴는 부모 두 사람 모두에게 재산 및 소득 감소로 이어지고 이는 자녀를 양육하는 사람인 여성 대부분에게 있어 과중한 재정적인 부담으로 나타나는데, 자녀를 맡고 있지 않은 다른 한쪽의 부모가 자녀를 양육하는 부모를 항상 도와주는 것은 아니기 때문이다. 한부모가 되는 것은 또 다른 측면에서 일과 가정생활을 양립함에 있어서의 어려움을 증가시키고 있어 취업 상태를 유지하는 것을 어렵게 하고 있다. 특히 한부모가 종사하는 일자리가 불안정하고, 임금 수준이 낮으며, 의무적으로 노동 시간을 강제하는 경우 고용 상태를 유지하는 것은 더욱 어렵기 때문에(Milewski, Dauphin, Kesteman, Méda, Ponthieu & Vouillot, 2005), 이들이 빈곤을 벗어나는 것은 결코 쉬운 일이 아니다. 특히 어린 연령의 한부모 가정은 다른 가정에 비해 빈곤과 결핍 상태에 더 많이 노출되어 있음을 염두에 두어야 할 것이다.

한편 이들에게 지급되는 사회복지급여는 이러한 한부모 가정으로 하여금 빈곤의 상태에서 부분적으로 빠져나갈 수 있도록 직접적으로 기여할 수 있지만 이러한 경제적인 지원정책은 한부모 가정의 빈곤을 감소시키는 방법에 있어서 역효과를 가져 올 수도 있는 문제점을 보이기도 한다. 특히 혼자서 자녀를 양육하는 한부모에게 복지수당이 지급되는 경우 노동시장에 참여하는 것을 선호하지 않을 수도 있기 때문이다.

#### 4) 한부모 자녀의 빈곤 문제

앞서 언급하였듯이 한부모 가족은 빈곤 상태에 놓이는 경우가 많다. 한부모 가족은 오랜 기간 동안 “최소 사회 수당(allocation de minima sociaux)” 수급자 중에서 우선 고려의 대상이 되었다. 1990년대 중반 유럽에서 한부모 가정의 빈곤율은 다른 가정의 빈곤율보다 두 배 가량 더 높았고 (Chambaz, 2000), 그 결과, OECD 국가 중에서도 한부모 가정 아동이 빈곤에 빠질 확률이 양부모 가정 아동과 비교하여 4배 가량 더 높은 것으로 나타났다(UNICEF, 2000).

룩셈부르크, 체코, 독일의 한부모 가정 아동의 빈곤율은 양부모 가정의 아동 빈곤율과 비교해 볼 때 상대적으로 더 높은 것으로 나타났으며, 이는 남부 유럽 국가, 폴란드, 헝가리, 핀란드의 한부모 가정 아동의 상대적 빈곤율과 비교해 볼 때 더 높았다(표 IV-9). 1990년 말 경에 한부모와 살고 있는 아동의 빈곤율을 살펴보면 가장 낮은 스웨덴 6%, 핀란드 7%에서부터 가장 높은 독일 51%, 아일랜드 46%, 영국 45%까지로 다양하게 나타나고 있다. 더욱이 한부모가 취업상태에 있다

**표 IV-9** 가족 유형별 아동 빈곤율

단위: %

	한부모 가족과 사는 아동 비중	아동 빈곤율		(부모 가족 아동 빈곤율/양부모 가족 아동 빈곤율)*100
		한부모 가족	기타 가족	
스 페 인	2.3	31.6	11.8	2.7
이 탈 리 아	2.8	22.2	20.4	1.1
그 리 스	3.7	24.9	11.8	2.1
폴 란 드	5.6	19.9	15.1	1.3
룩셈부르크	5.8	30.4	2.9	10.5
헝 가 리	7.4	10.4	10.3	1.0
네 델 란 드	7.4	23.6	6.5	3.6
프 랑 스	7.7	26.1	6.4	4.1
아 일 랜 드	8.0	46.4	14.2	3.3
벨 기 에	8.2	13.5	3.6	3.8
체 코	8.3	30.9	3.6	8.6
독 일	9.8	51.2	6.2	8.3
핀 란 드	11.8	7.1	3.9	1.8
노 르 웨 이	15.0	13.1	2.2	6.0
덴 마 크	15.2	13.8	3.6	3.8
영 국	20.0	45.6	13.3	3.4
스 웨 덴	21.3	6.7	1.5	4.5

\* 출처 : UNICEF (2000), *Tableau de classement de la pauvreté des enfants parmi les nations riches.*

하더라도 이러한 가정에서 살고 있는 아동이 취업 상태에 있는 양부모 가정에서 살고 있는 아동에 비해 가난에 노출될 위험이 더 큰 것으로 나타났다.

아동의 빈곤율은 부모의 특성과 가족이 받고 있는 지원의 유형에 좌우되고 있는 것으로 나타났다. 스웨덴과 영국은 그러한 측면에서 현저한 특성을 보이고 있다. 두 국가에서 전체 가족 중 한부모가 차지하는 비중은 20%로 비슷하게 나타나고 있으나 한부모와 살고 있는 아동의 빈곤율은 스웨덴에서 7% 미만인 반면 영국에서는 45% 이상으로 나타나고 있다(표 IV-9). 실제적으로 스웨덴과 영국에서 미혼모는 다른 특성을 보이고 있다. 이는 영국의 미혼모가 더 어리고, 자격을 덜 갖추었으며, 근로동기가 더 낮은 경향을 보이는 등 스웨덴과 비교하여 더 취약한 양상을 가지고 있기 때문인 것으로 파악된다.

한편, 비근로나 근로 취약 계층인 한부모를 대상으로 하는 사회 수당은 부모와 그들 자녀의 빈곤율에 영향을 미치는 것으로 나타났다. 1990년대 중반 아동을 위한 사회 정책에 상대적으로 낮은 지출을 하는 국가(예를 들면 남부 유럽 국가나 아일랜드)의 아동 빈곤율은 상대적으로 높았으며, 반대로 아동에 대한 지출 수준이 상대적으로 높은 국가 - 북구유럽국가, 프랑스, 체코, 벨기에, 헝가리 - 는 아동의 빈곤율이 낮은 것으로 나타났다. 사회 정책은 서로 다른 국가에서 복잡한 역할을

표 IV-10

사회 지원정책을 고려한 아동 빈곤율

단위: %

	경제적인 지원 이전 아동 빈곤율	경제적인 지원 이후 아동 빈곤율	경제적인 지원 이후 한부모 가정 거주 아동의 빈곤율	전체 아동 중 한부모 가정 거주 아동 비중
노 르 웨 이	15.9	3.9	13.1	15.0
네 델 란 드	16.0	7.7	23.6	7.4
핀 란 드	16.4	4.3	7.1	11.8
독 일	16.8	10.7	51.2	9.8
덴 마 크	17.4	5.1	13.8	15.2
벨 기 에	17.8	4.4	13.5	8.2
스 페 인	21.4	12.3	31.6	2.3
룩셈부르크	22.2	4.5	30.4	5.8
스 웨 덴	23.4	2.6	6.7	21.3
이 탈 리 아	24.6	20.5	22.2	2.8
프 랑 스	26.7	7.9	26.1	7.7
영 국	36.1	19.8	45.6	20.0
헝 가 리	38.1	10.3	10.4	7.4
폴 란 드	44.4	15.4	19.9	5.6

\* 출처 : UNICEF (2000), *Tableau de classement de la pauvreté des enfants parmi les nations riches.*

하고 있다. 금전적인 지원이 한부모들의 빈곤에 미치는 영향에 대해서도 연구마다 의견이 다양하다. 일부 연구에서는 한부모에 대한 금전적인 측면에서의 지원정책은 한부모의 빈곤율을 직접적으로 낮추는데 기여하지만 이러한 사회 수당 정책은 특정 한부모로 하여금(특히 청소년 미혼모 혹은 자격이 될 갖추어진 한부모) 노동시장에 진입하게 하는 것을 저해하여 취업과 미래의 소득을 악화시키는 결과를 낳게 하고 있다고 주장하고 있다(UNICEF, 2000).

조세 혜택과 사회적 급여 지급 이전 상태를 기준으로 계산된 아동의 빈곤율에 따라 국가의 순서를 매기는 것은 사회 정책의 직접적인 효과를 추정하는 것을 가능하게 한다. UNICEF(2000) 연구 결과를 보면(표 IV-10), 한부모 가정 자녀의 빈곤율이 높은 국가가 오히려 아동 빈곤에 대응하는 정책을 적극적으로 추진하고 있는 것으로 나타났다. 예를 들어 스웨덴과 북구 유럽국가 그리고 프랑스와 폴란드에서는 사회 수당 정책이 아동의 빈곤율을 상당 수준 낮추는데 성공을 했다. 그러나 이들 국가(특히 프랑스와 노르웨이의 경우)를 보면 한부모 가정의 아동 빈곤율은 이들 국가 아동 전체 빈곤율과 비교하여 상대적으로 높은 것을 알 수 있다. 또한 영국(적어도 1990년대 후반에), 이탈리아, 스페인은 사회 수당 정책을 통하여 아동 빈곤율을 감소시키는데 성공하지 못한 것으로 나타났으며 한부모 가정의 아동 빈곤율도 특히 높은 것으로 나타나고 있다. 이러한 결과는 한부모 가정의 아동이 빈곤에 특히 취약할 수 있음을 보여줄 뿐 아니라 조세 혜택과 사회적 급여 지급과 같은 사회정책이 그리 효과적이지 못할 수 있음을 보여주기도 한다.



## 제 5 장

---

# 한부모 지원 정책과 이슈

1. 유럽 국가의 한부모 정책 현황
2. 한부모 대상 경제적 지원과 가족 지원정책
3. 근로 활성화 정책으로서의 한부모 정책



# 제 5 장

## 한부모 지원 정책과 이슈

### 1. 유럽 국가의 한부모 정책 현황

본 장에서는 유럽 한부모 정책의 다양한 특성과 발전 과정에 대해서 기술하였다. 국내 한부모가족지원법에서는 청소년 한부모를 “모자 혹은 부자 가족 가운데 모 또는 부가 24세 이하 청소년”으로 정의하고 있다(한부모가족지원법 제4조 1의2). 본 연구가 선행연구 결과를 검토하고 유럽 국가 전문가로부터 자문을 받은 결과, 유럽 국가에서는 이와 달리 정책을 추진함에 있어 “청소년 한부모”를 성인 한부모와 다른 별도의 대상으로 다루지 않는 것으로 나타났다. 한부모 지원정책을 추진함에 있어 나이 어린 한부모를 특별하게 고려해야 한다는 이슈는 제기되고 있지만 특별히 청소년 한부모만을 대상으로 지원하는 정책은 찾아보기 힘들다. 더구나 유럽 국가는 한부모를 특별한 집단으로 간주하여 정책 대상으로 삼고 있는 미국과 캐나다 등 앵글로 색슨 국가와 또 다르게 한부모 정책을 전반적인 가족 지원정책의 일환으로 추진하고 있었다. 이러한 상황을 염두에 두고 본 장에서는 유럽 국가의 한부모 지원정책에 대한 전반적인 고찰을 통해 청소년 한부모 정책의 주요 시사점을 논의하고자 한다.

#### 1) 사회 정책으로서의 한부모 정책

유럽의 한부모 정책은 빈곤의 위험 및 불안정성과 취약성에 대응하는 사회 정책으로서의 목적성이 강하다. 많은 유럽 연구자들은 한부모 가족이 양부모 가족보다 빈곤하다는 사실을 지적해 왔다. Roll(1992)은 “한부모에 대한 많은 연구 결과들은 그들이 빈곤에 빠질 위험이 상대적으로 높다는 사실을 보여주고 있다.”라고 지적하였다. Kamerman, Laburn 그리고 Mitchell(2003)은 “홀벌이 가정이 맞벌이 가정보다 가난할 확률은 높고 사회 급여를 지원 받는 한부모 가정이 이러한 홀벌이 가정보다 가난에 빠질 위험이 더 크다.”라고 언급하였다. 아동의 측면에서 볼 때도 한부모와 사는 것이 양부모와 사는 것 보다 가난에 빠질 위험이 더 크다. EU 국가의 경우 한부모와 함께 사는

아동은 양부모와 함께 사는 아동과 비교하여 가난할 위험이 두 배나 더 높다고 알려져 있다. EU 국가에서 실제적으로 한부모와 함께 사는 아동의 절반 가량이 소득이 빈곤한 가정에서 생활하고 있다. OECD(2001)는 선진 국가들 중에서 한부모 가정과 그들의 자녀가 빈곤에 빠질 위험정도에도 각자 처한 사회적 환경에 따라 차이가 있다고 지적하면서 1990년 중반의 경우 여성 한부모 가정과 함께 사는 아동이 빈곤할 확률은 스웨덴의 4.5%에서 미국의 59.6%까지 다양하다는 사실을 언급하였다. 그리고 이렇게 한부모 가족의 빈곤율에서 국가별 차이가 나는 이유는 각 국가가 한부모 가정에 대해 서로 다른 정책을 추진하고 있기 때문이며 이러한 이유로 인하여 OECD 각 국가의 한부모 정책에 대한 비교 연구가 필요하다는 사실을 강조하였다.

OECD(2001)는 한부모 가정의 취약성을 고려해 볼 때 한부모 정책은 전반적인 사회 정책으로서 다음의 목적을 추구해야 한다고 제시하였다. 첫째, 한부모 정책은 한부모들이 노동시장에 진입하여 빈곤 상태에서 벗어날 수 있도록 지원해야 한다. 둘째, 경제적인 지원정책을 추진함에 있어서 부모의 역할이 지속가능하도록 하고 자녀 출생, 별거, 이혼, 사별 등 가족 유형 변화의 어려움을 극복하는데 도움이 되는 지원을 제공해야 한다. 셋째, 한부모들이 직면하고 있는 다양하고 특별한 상황을 고려하여 한부모들의 상황에 적합한 정책을 추진하여야 한다. 예를 들면 종일제 근무, 반일제 근무, 근로 시간의 유지 등의 정책을 추진함으로써 한부모들이 가지고 있는 시간상 제약이라는 특수한 상황을 고려해야 한다. 넷째, 한부모 가정의 지원을 다양한 공공 정책을 통해 이루어져야 한다. 이러한 정책은 재정 지원적이고 보상적인 성격을 가진 것으로서 주거 지원정책, 전 배우자가 지급하지 않는 양육비에 대한 보상 등이 이에 포함된다.

한편 David, Eydoux, Séchet, Martin 그리고 Millar(2004)는 정책의 다양성이라는 측면에서 볼 때 한부모 가족을 지원하기 위하여 하나의 단일한 공공 정책의 논리를 표방하는 것은 맞지 않으며 정책을 추진함에 있어서도 단일한 목적과 수단을 제시하는 것이 바람직하지 않을 수도 있다고 주장하였다. 사회 정책이라고 하는 것은 대부분 복잡한 양상을 띠고 있기 때문에 여러 다양한 정책위에 또 다른 하나의 정책을 쌓아 올림으로써 가능한 한 다양한 해답을 제공하는 것으로 볼 수 있다. 따라서 유럽 국가에서 한부모 지원정책의 정당성을 제시함에 있어 단일하거나 동일한 논리를 발견하는 것은 실제로 매우 어려운 일이라 할 수 있다.

## 2) 유럽 국가의 한부모 정책에 대한 시각: 특수성 VS 보편성

한부모를 대상으로 하는 지원정책은 한부모에 대한 차별이라는 측면에서도 이슈를 제기한다. 한부모 가족을 대상으로 하는 특별한 정책을 고안할 수 있을까? 빈곤에 대응하는 정책 구조 하에서 한부모들을 어떻게 차별적으로 다룰 것인가? 한부모 가족의 상황에 맞게 맞추어진 정책 목표를 어떻게 제시할 것인가? 이러한 측면들이 한부모 정책을 추진하면서 고려될 필요가 있다.

한부모가 가지고 있는 특수한 제약을 고려하는 정책을 추진하는데 있어 “한부모”라는 가족의 유형을 이해하는 것이 가장 결정적인 요소일 것이다. 한부모를 다양한 유형의 가족 안에서 어떻게 보고 있는가에 따라서 OECD 각 국가는 서로 다른 정책을 추진하고 있다. 일반적으로 많은 국가에서 “전형적인 가족”을 하나의 유형으로, 그리고 “한부모 가정”을 별도의 유형으로 정의 내리고 있지만 한부모에 대한 유형 정의는 한부모를 전형적인 가족과 분리되는 유형의 가족으로서 별도로 다루어야 하는지, 아니면 다른 가족과 함께 통합적으로 고려하면서 가족이 가지고 있는 특수한 욕구, 예를 들면 자녀 양육이나 일-가정 양립의 문제 등에 초점을 두고 다루어야 할지는 나라마다 다소 차이가 있다. 또한 이러한 시각의 차이는 정책방향 설정과 관련 있는 문제이다. 다시 말해 한부모만을 대상으로 하는 특별한 정책을 추진할 것인가 아니면 한부모를 전체적인 가족 정책의 틀 안에서 한부모가 가진 특수한 제약 조건들을 고려하면서 통합적인 정책을 추진할 것인가는 나라마다 차이가 있다.

실제적으로 한부모를 지원하는 정책은 한부모를 특별한 대상으로 삼는 정책과 전체적인 가족 정책에서 한부모를 지원하는 정책 두 가지 유형으로 구분된다. 우선 전자와 같이 한부모들을 특별한 대상으로 삼는 정책들은 한부모들이 관계에서의 취약성, 고립성, 낮은 교육 수준, 경제적으로 빈곤함 등의 특징을 가지고 있는 특별한 가족 유형이라고 보고 있다. 한편 후자와 같이 전체적인 가족 정책 안에서 한부모를 지원하는 정책은 가족 관계의 해체라고 하는 것이 이제 사회적으로 받아들여지고 보편화되어 있으므로 한부모들이 사회통합이나 근로 활동을 하는데 있어 상대적으로 특별한 어려움을 갖고 있는 유형에서 벗어나고 있다고 보고 있다. 이에 따라 후자의 입장에서는 한부모 자녀들이 문제를 가지고 있는 자녀라는 것, “중단된”교육의 희생자라는 것, 그리고 사회의 필수적인 지표들에 통합될 수 없다는 것 등과 같은 전통적인 개념으로부터도 벗어나고 있다고 보고 있는 것이다(de Certaines, Martin, & Vasseur, 2000).

한부모 지원정책에 대한 논쟁은 정책이 한부모가 전형적인 유형의 가족으로부터 동떨어져 있는 것처럼 보이게 하지만, 실제로 한부모들이 직면하고 있는 문제들은 그 유형에 있어서 양부모 특히 맞벌이 부부가 직면하고 있는 문제들과 별다른 차이가 없다. 부모가 모두 집 밖에 나가서 일을

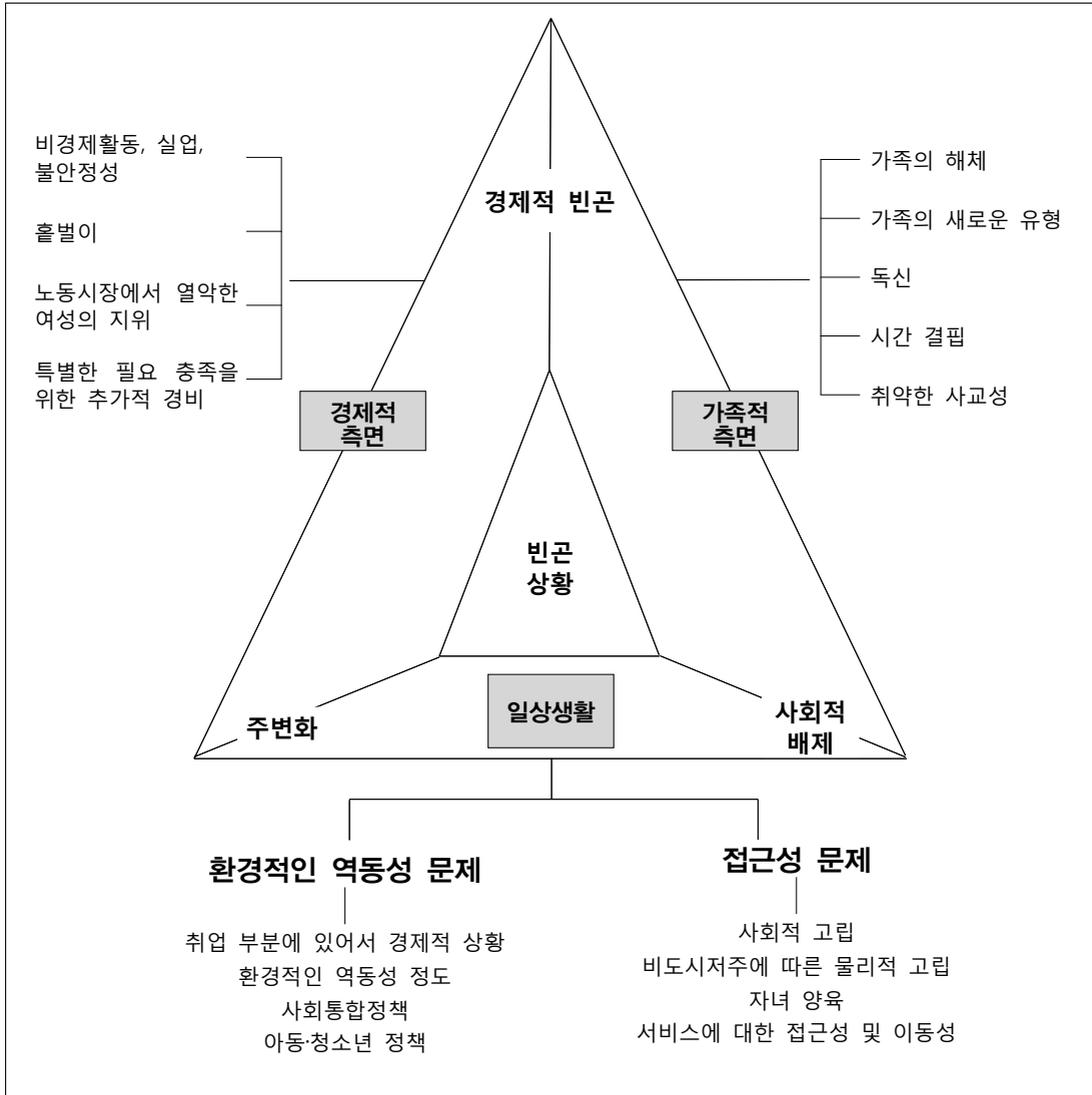
해야 한다는 것, 일-가정 양립의 문제, 자녀의 학교 생활을 지원해야 하는 문제 등이 이에 해당된다. 그러나 한부모와 양부모가 같은 종류의 문제를 가지고 있다고 하더라도 이에 대해 한부모들이 느끼는 강도와 심각성은, 다른 맞벌이 부부와 비교해 볼 때 더 크다. 예를 들어 일-가정 양립의 문제만 보더라도 여성 한부모들이 느끼는 강도는 맞벌이 부부가 느끼는 강도보다 더 심각하며 특히 혼자서 자녀를 키우고 직장 생활을 하는 한부모가 시간 활용 문제에 있어서 느끼는 어려움은 더욱 크다. 특히 이러한 문제는 자녀의 연령이 어릴수록 더욱 심각하다. 한부모 현상은 공동체 사회에서 벗어나 개인주의 혹은 성인 중심주의로 대변되는 사회변화에 의해 야기된 결과이며, 이러한 한부모 현상은 청소년 비행 문제, 학교 퇴학, 아동 빈곤 등 다양한 다른 사회적인 문제들과도 결부되어 있다. 결국 한부모 가족이 가지고 있는 사회적 문제의 대부분은 그 국가의 사회상을 반영하고 있다고도 해도 과언은 아닌 것이다.

#### (1) 특정 대상으로서의 한부모 지원정책의 시각

한부모 지원정책을 추진함에 있어 우선적인 논쟁 사항은 한부모가 가지고 있는 특수성이 무엇이며 이러한 특수성에 대응하여 어떻게 정책을 추진할 것인가이다. 프랑스에서는 2009년 한부모 수당이 활동 연대 수당에 통합되기 이전까지만 하더라도 한부모 가족 수당을 지급하였는데 자녀를 혼자서 양육하는 과부, 이혼자, 별거자, 독신자에게 최소한 생활수준을 유지할 수 있도록 차등적인 수당을 지원했었다. 또한 미국에서는 혼외 출생 - 특히 청소년들 미혼모 -의 증가로 AFDC(Aid to families with dependant children)를 추진하게 되었으며 이후에 이 제도가 폐지되고 TANF(Temporary assistance to needy family)가 시행되기에 이르렀다<sup>17)</sup>. 가족 정책안에서 통합적인 형태로 한부모 정책을 추진하는 것과 한부모만을 특별한 대상으로 삼아 정책을 추진하는 것에는 분명한 차이가 있다. 그러나 이 두 정책 간의 공통점이라고 한다면 부모들을 고려하면서 그와 동시에 한부모 가족의 자녀인 아동에게 초점을 두고 있다는 사실이다.

한부모를 특별한 대상으로 삼는 정책은 한부모가 어떠한 특성을 가지고 있는 집단인가에 중점을 두고 정책을 추진하는 경향을 보인다. 많은 연구들은 한부모들이 위협에 처해 있는 가족으로서 심각한 취약성을 가지고 있는 집단으로 보고 있다. 현 사회에서 한부모가 된다는 것은 사회적, 경제적으로 부족하고 위기 상황에 처하게 되는 것을 의미하는 경우가 많다. Oris 외(2001)는 한부모들

17) 이 제도에 대한 보다 구체적인 설명은 다음 절인 2. 한부모 대상 경제적 지원과 가족 지원정책에 포함되어 있다.



\* 출처: Séchet, R. (1993). The space of vulnerability: the causal structure of hunger and famine, *Human Geography*, 17(1), 43~67.

【그림 V-1】 한부모 가정의 사회적 취약성 영역

은 일상생활을 유지하는데 많은 어려움과 제약을 가지고 있으며 혼자서 책임을 다해야 한다는 것에 대해 큰 부담을 가지고 있다고 하였다. 한부모들이 가지고 있는 결핍과 무능력 상황은 여러 측면에서 나타나고 있는데 여기에는 감정적인 측면, 사회적인 측면, 경제적인 측면, 시간적인 측면 등이 포함된다. 따라서 이러한 다양한 측면에서의 어려움을 가지고 있는 한부모들이 정책적으로 특별하게 고려되지 않으면 이들은 낮은 소득 수준 그리고 열악한 노동시장에서의 근로 등을 통해 한부모들은

빈곤에 빠질 위험이 더 크게 될 것이라는 것이다. 한부모들이 가지고 있는 가족 및 사회적 관계망은 상당히 제한적이기 때문에 어려움에 처할 경우 도움을 받을 수 있는 가능성이 매우 제한적이다. 한부모들은 대부분 혼자서 가정일과 자녀 교육을 도맡아야 하며 이와 관련된 시간상의 제약도 모두 짊어져야 한다. 특히 한부모들은 노동시장에서 능력을 발휘할 수 있는 자격을 덜 갖추고 있고, 그들을 위한 개입적인 요소도 부족하며, 수입이 적은 경우 이러한 문제들이 더욱 심각하게 되어 다른 유형의 가족보다 더욱 어려운 취약 상태에 빠지게 된다. Séchet(1993)는 한부모가 가지고 있는 취약성을 경제적 측면, 가족적 측면, 일상생활에서 도식화하여 【그림 V-1】 과 같이 제시하였다. 이러한 시각을 견지한다면 한부모를 특정 대상으로 지원하는 정책이 수립되고 시행되는 것이다. 그러나 한부모들이 가지고 있는 제약 요건들을 고려하고 있는 정책들은 한부모들이 일상적인 생활을 용이하게 유지하게 하도록 하는 것에 강조를 두고 있지만 이러한 정책은 한부모에게 낙인효과를 가져옴으로써 민주 사회와 시민 사회 확립에 걸림돌로 작용하게 된다. 여성들이 일반적으로 가지고 있는 제약 요건에 대한 고려 없이 한부모라는 사실 자체에 중점을 두고 정책적인 지원을 하는 것은 한부모들이 요청하면 당연히 도움을 주어야 한다는 사실로 이어질 위험성이 높다.

## (2) 가족 정책으로서의 한부모 지원정책의 시각

한부모를 특별한 대상으로 삼는 정책은 한부모들에게 낙인을 가하고 사회 생활함에 있어 불안정한 상황에 놓이게 하는 위험성을 가지고 있다. 이와 반대로 전반적인 가족 정책으로 한부모를 지원하는 정책은 한부모들이 다른 유형의 가족들과는 다른 과정을 통해 발생된 것이 아니기 때문에 일반적인 사회정책 하에서 다르게 취급되어서는 안 된다는 사실을 강조하고 있다. Phillippe Beague는 한부모들을 더 이상 “병적인 존재”로 간주해서는 안 된다고 지적하였다(Drieskens, 2000). 결국 한부모라는 상황이 그들의 선택에 의한 것이든 혹은 선택 없이 그들에게 주어졌든 간에 한부모 가족은 가족 유형의 변화과정에서 나타나게 된 또 다른 하나의 가족 유형인 것이다.

한부모들을 다른 부모들과 함께 통합적으로 대상으로 삼고 있는 정책에서는 한부모 자녀들이 직면하고 있는 장애 요인들에 대해 긍정적으로 대응하려는 지원정책을 추진하고 있다. 한부모가 전반적인 가족 정책 내에 통합되는 현상은 경제적인 측면에서 보았을 때 한부모 가족이 직면하고 있는 문제들이 일반적인 경향을 보이고 있으며 일상생활과 관련한 총체적인 문제들과 연관되어 있기 때문이다. 이러한 사실은 일과 가정의 양립 정책, 교육 정책, 사회 정책 안에서 자주 등장하게 되는 이슈를 양부모와 한부모들이 공유하고 있다는 데 있다. 따라서 일반적인 사회 정책과 가족

정책 안에서 한부모가 주요한 정책적인 주제로 등장하고 있다 하더라도, 이들을 위한 정책 역시 가족의 보호라는 근본적인 정책 목적을 유지하고 사회적 불평등 해소, 개인의 지위와 삶의 질 향상, 사회의 안녕 등을 추구하는 방향으로 설정된다.

### 3) 한부모에 대한 경제적 지원정책: 수당 지원 VS 근로 활동 지원

한부모 가정의 경우 한부모 자신의 직접적인 노동, 사회수당, 과거 배우자로부터의 경제적 지원을 통해서 소득이 마련된다. 한부모 가정은 부모 혼자서 여러 명의 자녀를 돌보는 경우가 대부분으로 부모는 주로 여성인 경우가 많다. 따라서 노동시장에 진입하여 취업 활동을 유지하는데 어려움이 많으며 한부모 가정의 소득은 한부모 가정의 많은 부분이 사회 정책의 대상이라는 사실은 이를 뒷받침한다. 한부모가 근로 활동 참여에 있어서의 어려움을 갖는 것은 여러 가지 문제를 양산하기도 한다.

그 중 하나가 바로 빈곤 문제이다. 각 국의 한부모 지원정책은 그 유형이 다양하지만 한부모들이 가지고 있는 빈곤 상태를 교정해 준다는 면에서 공통적인 특징을 가지고 있다. 한부모들이 가지고 있는 경제적인 취약성에 대응하기 위해 한부모가 의존하고 있는 주된 수입원별로 강조되는 정책적 이슈를 제시하면 다음과 같다. 첫째, 주로 노동을 통해 소득을 벌어들이는 한부모의 경우 한부모들을 양질의 노동시장에 적극적으로 참여시키는 것이 주요 정책이 될 수 있다. 한부모들을 노동시장에 참여하도록 촉진하는 정책을 추진함에 있어서 동시에 자녀 양육 등 가정생활의 양립을 지원해야 한다는 정책적인 필요 역시 제기된다. 또한 노동시장에서 소득을 벌어들임에 있어 그 소득 수준이 가정생활을 유지하는데 필요한 욕구를 충족시키고 빈곤한 상태에 빠지지 않도록 충분히 보장되어야 한다. 둘째, 한부모 가족의 소득이 없는 경우 사회 부조 차원에서 급여나 서비스를 지원받거나 사회 보험료 지불 없이 사회 보장 혜택을 받게 되는데 여기서 제기되는 문제는 한부모 가족이 이러한 사회 보장 정책에 결과적으로 의존하게 되는 상태에 빠지게 된다는 것이다. 따라서 이들을 이러한 의존 상태에서 벗어나게 하는 것이 주요 이슈로 제기된다. 셋째, 별거 혹은 이혼 한부모의 경우 자녀 양육을 위해 과거 배우자로부터 부양비를 지원 받음으로써 소득의 일부로 활용할 수 있는데 과거 배우자가 자녀 양육비를 제대로 지원하지 않을 때 공공 정책이 어떠한 수단을 취해야 하느냐가 이슈로 떠오른다. 이러한 이슈들을 종합해보면, 한부모를 위한 빈곤 개선 정책은 두 가지 유형으로 추진되는데 첫 번째 유형은 한부모 수당과 같이 사회보장차원에서 수당의 지원을 함으로써 금전적인 방식으로 보상해 주는 정책이며, 두 번째 유형은 취업 및 근로활동촉진지원을 통한 근로 활성화

정책이다. 그 외에 자녀 양육에 대한 부모의 공동부담 방안과 대응책이 있다. 이러한 정책들이 가지고 있는 지향성은 할 수 있는 범위 내에서 한부모 가족이 가지고 있는 경제적 그리고 금전적인 취약성을 해소해 주는 것으로서 정책 추진의 정당성은 한부모 가족이 소득 수준이 낮고 실업 상태에 빠지는 경우가 많다는 사실에 근거하고 있다<sup>18)</sup>.

최근 들어 유럽 한부모 정책에서 가장 핵심적인 질문은 최소한 수입을 보장해 주는 수당 정책과 근로 활동 촉진 정책 중에 어느 것을 강조해야 하는가이다. 한부모에 대한 지원을 가정 수당을 통해 할 것인가 혹은 노동 활성화를 통해 할 것인가의 문제는 유럽 선진 국가들에서 과거 40~50 전부터 가지고 있었던 논쟁이다. 여성 혼자서 여러 명의 자녀를 돌보는 한부모 가정에 대해 이러한 부모들을 “돌봄자”의 역할을 하고 있다고 가정하고 한부모 가정이 국가 지원에 의존하게 되는 위험을 감수하고서라도 국가는 금전적인 지원정책을 추진할 것인가? 혹은 여성을 엄마인 동시에 노동자로서 간주하는 시각을 갖고 노동시장에 진입하여 충분한 소득을 벌게 함으로써 경제적인 자립을 이루도록 지원해야 할 것인가?(Duncan & Edwards, 1999; Lewis, 2001; Dreuth, Knijn, & Lewis, 1999) 이러한 사항들이 현재 유럽 국가에서 한부모 정책을 둘러싸고 제기되고 있는 이슈들이다.

한부모 가족이 복지 지원에 의존하게 된다는 문제에 대해서는 1980년대 많은 연구자들이 이미 제시하였으며 한부모 가족 지원에 대한 논쟁에서 상당한 부분을 차지한다. 한부모 가족의 복지 지원에 대한 의존성이 높아지는 것을 막기 위하여 영국과 미국에서는 대처 정부와 레이건 정부가 들어서면서부터 그때까지 추진해 오던 한부모 지원정책이 방향을 전환하여 한부모에 대한 경제적인 지원정책이 후퇴하기 시작하였다(Reese, 2001). 국가에 의한 지원정책의 감소는 복지국가의 “감축” 혹은 “해체”의 일환으로 추진되었는데 1980년대에 와서도 멈추어지지 않았으며 그 이후로도 계속 진행되었다. 미국 클린턴 정부에 의한 “Aid to Family with Dependent Children(AFDC)”의 포기 그리고 제3의 길을 추진하였던 영국 블레어 정부의 사회복지 개혁 등에서 나타났듯이 한부모 가족의 정부지원 의존성에 대한 문제를 타파하기 위한 노력은 2000년도에 들어와서도 지속되고 있으며 이에 대한 논쟁도 여전히 지속되고 있다(Saraceno, 2002).

18) 하지만 유럽 한부모 정책의 최근 경향을 보면 보편적인 가족 정책 내에 통합되면서 빈곤에 대응하는 정책으로부터 점차 멀어지고 있는 경향을 보이고 있다.

#### 4) 한부모 정책의 국가 유형별 비교

한부모 정책의 발전 과정에 대해 국가적인 비교 연구를 하는 것은 앞서 한부모 현황을 파악했을 때와 마찬가지로 분석 상 어려움이 있다. 국가마다 한부모에 대한 정의가 다양하고 그에 따라 정책 유형도 다양하여 국가별로 정책 유형을 그룹화하여 제시하는 것은 어려운 작업이 아닐 수 없다. 한부모 정책이 국가마다 다양한 유형을 보이는 이유는 복지 정책에 대한 각 국가의 입장이 다르며, 가족정책, 소득 지원정책, 노동시장 규제 현황, 사회 안전망 현황, 가족의 책임 등 사회적 배경 요인들이 상호 연관 작용을 이루고 그에 따른 정책에서도 다양한 양상을 보이고 있기 때문이다. 그러나 다양한 국가들이 서로 다른 유형의 한부모 정책을 추진하고 있음에도 어느 정도 특정한 유형으로 수렴하고 있는 양상을 발견할 수 있다. 이는 특히 유럽 연합 국가의 경우 일-가정 양립, 양성 평등 정책 등과 같이 사회 정책에 있어 각 국가 간의 조화를 이루는 정책을 공동으로 지향하면서 추진하고 있기 때문이다. 서구 국가들의 사회 및 복지 정책을 유형화한 경우는 다음과 같다.

우선, Elaine(2000)는 국가 사회 정책의 유형을 국가 개입 방식의 유형에 따라 다양한 모형으로 제시하였다. 국가에 의한 수당 정책과 서비스 지원이 최소한의 수준으로만 이루어지고 있는 잔여적 특성을 가지고 있는 모델에서는 가족의 책임, 사적인 도움, 기업의 책임, 각 사회 그룹간의 자발적인 재정지원이 상당히 중요한 역할을 하고 있다. 국가의 책임은 최소한의 수준으로서 정의 내려지며 제도적으로 혜택을 받는 사람들은 대부분 빈곤한 사람들로 그 규모도 적다. 수당의 급여 수준과

표 V-1 에스핑 앤더슨에 따른 복지 국가 체계 유형

복지 국가 유형	사회 체계		
	국가와 시장 간의 관계	계층 구조	타협 방식
사회민주주의 (덴마크, 노르웨이, 핀란드, 스웨덴)	공적	상호연대/평등	사회적 권리와 기여
조합주의 (오스트리아, 독일, 프랑스, 이탈리아)	부차적	자격과 기능에 따른 구분	사회적 권리/ 자격과 기여
자유주의 (캐나다, 미국, 영국)	시장 지배적	이중주의	사회적 권리는 개인이 가지고 있는 재원에 따라 좌우됨

\* 출처: Esping-Andersen (1990), *The three worlds of welfare capitalism*, Princeton University Press

국가 지출에서 사회 정책에 지출하는 비중은 매우 낮고 국가의 지원을 받기 위해서는 원칙적으로 소득 기준이 부합되어야 한다. 또 다른 모형은 제도적 특징을 가진 모형으로서 사회 지원 시스템이 사회의 통합의 한 부분으로서 간주되고 있으며 국가는 자선과 서비스를 재분배할 책임을 가지고 있다고 여겨진다. 법에 의해 제공되는 프로그램과 서비스는 많으며 급여 수준이 높고 그 대상도 비교적 광범위하다. 즉, 대다수의 국민들이 제도의 대상이며 프로그램과 서비스를 제공받는 것이 시민의 권리로서 간주되고 있어 전반적인 사회 정책 시스템에서 보편적인 지원을 선호하고 있다. 이에 따라 국가 지출 중 이 정책 예산이 차지하는 비중은 높다.

둘째, Esping-Andersen(1990)도 18개 국가에 대한 비교 연구를 통해 사회민주주의(제도주의), 자유주의(잔여주의), 조합주의로서 각 국가의 복지 국가 유형을 구분하였다(표 V-1). 예를 들어 캐나다 복지국가유형은 “평균 수준의 수당을 지원하는 자유주의형”으로 구분되어 수당 정책이 제도화 되어 있는 노르웨이형 사회민주주의와 비교된다(Esping-Andersen, 1990; Ellingsæter, 1997). 이러한 세 가지 유형은 국가와 시장 간의 관계, 계층 구조, 타협의 모형을 기준으로 국가별 복지 국가 유형을 구분한 것이다. 에스핑 앤더슨이 주장한 모형은 일반적으로 널리 받아들여지고 있으며 서로 다른 사회 시스템의 영향력을 이해하는데 기초적인 체계로 적용되고 있다(Sassoon, 1990). 그러나 비판가들은 이 모형이 일상생활에서 접하게 되는 다양한 요소들을 간과하고 있다고 비판하고 있다. 공공과 민간 간의 영역 구분이 고려되어 있지 않으며 여성을 남성과 평등하게 노동시장에 참여하기 위하여 필요한 가정과 사회 조직내에서의 역할 분담에 대해서도 다루고 있지 않다는 것이다. 에스핑 앤더슨이 간과한 이러한 요소들은 가족생활을 지원하기 위한 정책에서 상당히 중요한 사항이라는 사실에 주의할 필요가 있다.

셋째, Trifiletti(2007)는 각 국가의 한부모 정책을 복지 국가 체계에 따라 구분함에 있어 기본적으로 Esping-Andersen(1990)이 제시한 복지 국가 유형을 기본틀로 하여 사회 민주적인 성향을 가지고 있는 북구 유럽 국가(노르웨이, 덴마크), 대륙유럽국가(프랑스, 네덜란드), 조합주의 국가(독일), 자유주의 국가(영국, 아일랜드), 지중해 연안 국가(이탈리아, 포르투갈, 스페인), 동구권 국가(불가리아, 폴란드, 슬로베니아)와 같이 6가지 유형으로 구분하였다. 그러나 한부모 정책은 각 국가가 취하고 있는 복지 레짐의 성격과 더불어 각 국가가 가지고 있는 서로 다른 가족에 대한 접근 방식에 기초하고 있기 때문에 한부모 정책의 특징은 같은 복지 체계에 속한 국가 간에도 차이를 보이고 있다는 사실을 지적하였다. 이러한 시각에서 Trifiletti(2007)는 각 국가의 복지국가 체계를 기초로 하되 각국이 가지고 있는 가족에 대한 접근 방식을 고려하여 대륙 유럽 국가에 해당하는 프랑스와 네덜란드를 분리하여 프랑스는 북구 유럽 국가인 노르웨이와 덴마크와 같은 그룹으로 묶고, 네덜란드는 영국과

**표 V-2 Trifiletti에 따른 한부모 정책의 국가별 유형**

유형	국가
사회민주주의형	노르웨이, 덴마크, 프랑스
자유주의형	영국, 아일랜드, 네덜란드
조합주의형	독일
지중해 연안 국가형	이탈리아, 포르투갈, 스페인, 불가리아
과도기 국가형	폴란드, 슬로베니아

\* 출처: European Commission (2007). *Study on poverty and social exclusion among lone-parent household.*

아일랜드와 함께 분류하여 분석하였다. 또한 동구권 국가 중에서 불가리아는 지중해 연안 국가로 묶고, 폴란드와 슬로베니아는 과도기 상황에 있는 국가로 분류하였다(표 V-2).

마지막으로 Daguerre와 Nativel(2004)도 에스핑 앤더스의 분류 체계에 따른 제도주의와 잔여주의에 따른 구분은 개인이 직면하고 있는 일상생활의 다양한 측면을 고려하지 못하고 특히, 공적인 영역과 사적인 영역간의 구분 및 가정 내에서의 일과 사회조직의 역할 구분을 명확하게 하지 못한다고 비판하였다. 이러한 비판에 직면하여 최근 들어 사회정책을 복지국가유형 뿐만 아니라 남녀 간의 성역할, 가족 관계 유형에 따라서 구분할 필요가 있다는 사실을 강조하였다. 성역할에 따른 구분은 혼합주의, 평등주의, 가부장주의, 모계주의로 구분될 수 있으며, 가족 관계 유형에 따른 구분은 불안정한 개인주의, 안정적인 개인주의, 불안정한 가족주의, 안정적인 가족주의로 구분될 수 있다.

**표 V-3 OECD 국가의 청소년 한부모 정책의 유형별 구분**

지리적문화적 구분	복지국가유형	성역할유형	가족관계유형	청소년한부모정책유형
앵글로 색슨 국가 (미국, 영국, 호주)	자유주의형	혼합주의	불안정한 개인주의	청교도적 보수주의
북구유럽국가 (스웨덴, 덴마크)	사회민주주의형	평등주의	안정적인 개인주의	허용적인 자유주의
대륙유럽국가 (오스트리아, 벨기에, 프랑스, 독일)	조합주의형	가부장주의	불안정한 가족주의	의료적 지원주의
남부유럽국가 (스페인, 이탈리아)	지중해형	모계주의	안정적인 가족주의	잔여주의

\* 출처: Institut d'Etudes Politiques de Bordeaux (2004). *Les maternités précoces dans les pays développés: Problèmes, dispositifs, enjeux politiques*

이러한 체계에 따라 앵글로 색슨국가, 북구유럽국가, 대륙유럽국가, 남부 유럽 국가로 구분하여 각 국가 유형별로 청소년 한부모 정책의 특징을 다음과 같이 제시하였다(표 V-3).

앵글로 색슨국가(미국, 영국, 호주)의 경우 복지유형은 기회의 평등과 개인에 대한 공정성을 강조하는 자유주의 국가에 해당하며, 성역할유형은 여성경제활동 참여율은 높으나 보육비용이 높고 접근성에 문제가 있어 여성들이 파트타임에 종사하는 비율이 높은 혼합주의에 해당한다. 가족관계유형은 불안정한 개인주의로서 이혼율과 한부모 가족 비율이 높은 특징을 보인다. 청소년 한부모 정책은 청교도적 보수주의 유형으로서 금욕 및 개인의 의지력을 강조하는 특징을 보이고 있다.

북구유럽국가(스웨덴, 덴마크)는 보편적인 사회통합과 평등의 원칙을 강조하는 사회민주주의 국가로서 남녀 간 성역할에 있어서 평등주의를 강조하여 노동시장에서의 여성 참여율이 높다는 특징이 있다. 가족관계유형은 안정적인 개인주의형에 속해 청소년의 자립을 독려하고 혼외출생비율이 높고 청소년 한부모 정책은 허용적인 자유주의 유형에 속함으로써 청소년 성행위에 대한 개방적인 사고방식을 가지고 있다.

대륙유럽국가(오스트리아, 벨기에, 프랑스, 독일)는 자유주의와 사회민주주의 특징을 모두 갖추고 있는 조합주의적 성격을 가지고 있으며, 최근 들어 성역할 구분 경향이 감소하고 있는 추세이기는 하지만 성역할 유형은 가부장주의를 강조하여 남성생계부양자 모형을 따르고 있다. 가족 관계 유형은 불안정한 가족주의 유형으로서 청소년의 자립을 독려하고 있으나 높은 사회적 불평등과 가족에 대한 의존성은 청년 실업으로 이어지며 청년 자립의 한계점으로써 작용하고 있다. 청소년 한부모 정책은 의료적 지원정책의 성격을 가지고 있어 의료전문가에 의한 교육과 개입의 동반 지원을 중시하고 있다.

남부유럽국가(스페인, 이탈리아)는 복지국가체계가 조합주의와 비슷한 유형을 가지고 있으나 가족 가치의 우월성을 강조하고 있으며 모계주의를 중시하는 모형을 따르고 있다. 가족관계유형은 안정적인 가족주의로서 결혼과 세대 간 통합 및 협동을 중시하고 있다. 청소년 한부모 정책은 잔여주의적 성격을 가지고 있어 결혼 전 금욕과 종교적 교리를 강조하고 있으며 국가의 역할은 미약한 상태이다.

## 2. 한부모 대상 경제적 지원과 가족 지원정책<sup>19)</sup>

이번 절에서는 각 국가별로 보다 세부적인 한부모 정책 내용을 경제적 지원과 가족 정책을 중심으로 고찰하였다. 이러한 국가별 비교 분석은 다음과 같은 네 가지 틀을 중심으로 수행한다. 첫째, 한부모만이 아닌 다른 가족들과 함께 보편적으로 지원되는 특성을 보이고 있는가? 둘째, 다양한 한부모 가족 중에서 특히 저소득 한부모만을 지원 대상으로 하고 있는가? 셋째, 한부모 가족들은 그들을 특별한 대상으로 취급하는 정책을 통해 차별적인 대우를 받고 있는가? 넷째, 한부모라는 가족의 특성이 아니라 낮은 소득 등 가족들이 가지고 있는 욕구에 근거하여 정책을 추진하고 있는가? 이러한 네 가지 측면에 있어서 OECD 국가들은 그 국가의 고유한 사회 복지 체계를 기반으로 하여 상당히 다양한 특성을 보이고 있다는 것을 알 수 있을 것이다.

### 1) 경제적 지원정책

일정한 자산 수준에 도달하도록 소득을 지원하는 재정적 지원정책은 많은 한부모들이 경제적으로 빈곤한 상태에 있다는 사실을 근거로 추진되고 있으며 일정 소득 수준 이하의 한부모에게 지원된다는 특징을 보인다. 한부모를 지원하는 재정적 지원정책의 대표적인 유형은 경제적인 보상 정책 혹은 현금 지원정책이다. 경제적 지원정책 역시 국가마다 그 양상에 차이가 있다. 자유주의 국가에서는 한부모를 대상으로 하는 현금 지원정책이 한부모들의 근로 의욕을 저하시킨다는 이유로 인하여 특히 논쟁적이었으며 실제로 지원 조건을 강화하고 급여 수준을 감소한바 있다. 한부모에 대한 직접적인 재정적 지원을 감축한 대표적인 자유주의 국가로 미국, 캐나다, 영국을 들 수 있다(Vincent, 2000; Dilnot & McRae, 2000). 한편 유럽 국가의 경우 한부모를 경제적으로 지원하는 정책은 이를 통해 한부모들의 근로 활동을 촉진하려는 수단으로 활용하기 위해 재개되었다. 이러한 한부모에 대한 재정적 지원정책은 국가마다 다양한 양상을 띠게 되었는데 가족을 지원한다는 명목 하에 어떠한 조건(예를 들면 근로조건)도 제시하지 않고 지원하는 국가가 있는가 하면, 여성이 소득이 있는 근로 활동을 하거나 고용될 수 있는 자격을 갖추기 위해 직업 훈련에 참여해야 한다는 조건하에서만 재정적 지원을 행하는 국가도 있게 되었다. 또한 한부모 가족이 지원 받는 급여액수는 지역적 차이가 있는데 이는 연방 정부 뿐만 아니라 지방 분권화가 이루어진 국가에서도 마찬가지로 논쟁이

19) 본 절의 내용은 David et al. (2004), "Les familles monoparentales en Europe"를 참조하여 정리하였다.

되고 있다. 유럽 국가의 경우 전체 국민에게 공통적인 사회 시스템을 적용하려는 의도를 가지고 있기 때문에 한부모 수당 급여의 지역적 차이는 종종 주요한 이슈로 등장하고 있다. 본 절에서는 한부모를 대상으로 하는 소득 지원정책을 추진하게 된 배경, 정책이 가지고 있는 철학 그리고 이러한 정책의 효과에 대해 자세히 검토한다. 국가별 특징은 표 V-3에서 제시한 유형에 맞추어 자유주의형 앵글로 색슨 국가로 북미 국가와 영국, 조합주의형 대륙유럽국가로 프랑스, 사회민주주의형 북구유럽국가로 노르웨이의 사례를 통해 고찰해 보았다. 이후 서구 유럽 18개국에서 이루어지고 있는 경제적 지원정책 현황을 살펴보았다.

### (1) 자유주의형 앵글로 색슨국가: 북미 국가 및 영국

이 지역 국가들의 복지지원은 자유주의 모형에 따라 국가가 최소한도의 지원만을 제공한다는 특징을 가지고 있다. 따라서 빈곤한 사람과 같은 사회적인 약자 계층에 대해서만 최소한의 보조금을 지원하고 있으며, 가족에 대한 책임과 지원은 개인적인 영역으로 간주되고 있다(Ellingsæter, 1997; Elaine, 2000). 이 같은 배경을 바탕으로 하는 미국과 캐나다는 같은 자유주의 국가이지만 한부모 가족에 대한 지원정책은 다른 양상으로 추진되고 있다. 미국에서는 “Aid to Family with Dependant Children(AFDC)”가 1936년부터 뉴딜 정책에 따라 시행되었으며 이를 통해 한부모와 사별한 여성이 자녀 양육을 위한 수당을 지급받았다. 캐나다에서 가족 정책은 복지 정책이 개발되기 시작한 1945년부터 시행되었다. 여성 한부모들은 과도기적인 성격을 가진 가족 수당을 지급받았으며 이와 더불어 일반적인 사회 정책으로부터도 혜택을 받았다. 캐나다의 사회 정책 프로그램은 한부모만을 특정 대상으로 하여 지원하는 정책도 아니었으며 원칙적으로 수당 수혜자를 한부모만을 대상으로 하여 지급하지도 않았다는 점이 미국 정책과 차별적인 모습이다.

사회 지원정책을 근로 활동을 활성화 하는 방향으로 추진해야 한다는 OECD의 권고 사항에 따라서 자유주의 국가의 정책 방향은 1980년대와 1990년대에 더욱 강조되었다. 미국과 캐나다는 정책 개혁을 통해 개인들을 노동시장에 참여하는 것을 강조하였으며 가난한 노동자에 대한 지원과 보호 정책에 제한을 가하기 시작하였다. 이에 따라 미국의 AFDC는 1996년 TANF로 바뀌어 노동시장에의 참여를 더욱 강조하게 되었다. TANF의 지원은 일정 수준의 소득 이하인 경우에만 이루어졌는데 연속적으로 2년 동안 총 5년의 제한을 두고 지급된다. TANF의 자격 수준과 총 급여액은 과거 AFDC보다 낮게 책정되었으며 지원을 받기 위한 자격은 강화되었다. 이러한 사회 정책의 개혁은 각 주 정부로 하여금 소득 수준과 자격 수준을 자유롭게 결정하도록 하였고 따라서 TANF는 그

정신과 실제 정책 이행에 있어 매우 지방 분권적인 이념을 가지게 되었다. 이러한 특징은 특히 재정적인 측면에 있어서 연방주의 이념에 부합되지 않는 것으로 비판받기도 한다(Gilles, 2001). 한편 TANF의 재정적인 특징은 다른 사회 프로그램에도 적용되어 정부의 전반적인 경제적 지원은 빈곤한 근로자 계층만을 대상으로 하게 되었으며 근로의 댓가로서 지급되는 급여는 수급자로 하여금 가족을 부양하는 능력이 없다는 사실을 증명하도록 하였다. 이러한 미국의 한부모 대상 경제적 지원정책이 가지고 있는 한계는 정부가 한부모들의 안녕을 위해서 가장 시급한 부분에 대한 지원은 제공하지 않음으로써 실제로 한부모들의 삶을 개선하는데 별다른 효과를 내지 못했다는 데 있다.

한편 캐나다는 1989년부터 사회 지원 프로그램의 선별적인 특성이 매우 강해졌으며 연방정부의 재정 지원정책의 역할을 지방 정부로 이관하였다. 건강과 사회 지원 기구를 1996년 설립하여 지방 정부의 역량을 강화시켰으며 연방 정부가 더 이상 사회적인 지원을 하지 않는다는 것을 강조하였다. 국가는 주당 최소한 32시간 근로해야 하며 최소한의 수입을 벌고 있어야 한다는 것 같이 부모가 근로활동을 하고 있다는 상황 하에서만 아동수당정책을 지원을 하였으며 자녀가 있는 가족에 대해서만 조세 감면 혜택을 제공하였다. 아동 수당과 사회적 지원에 대한 재정적인 지원은 지방 정부가 모두 책임을 지고 있다.

미국과 캐나다의 한부모 대상 경제적 지원정책을 종합적으로 평가하면 다음과 같다. 두 국가는 연방 국가라는 특수성 하에서 주정부가 가족 정책에 대한 재정적인 지원을 하고 프로그램을 운영하는 책임을 가지고 있다. 하지만 전국적인 유형으로 추진되는 프로그램도 있는데 미국의 경우 푸드 스탬프 제도, 캐나다의 경우 유자녀 가정 조세 감면 제도가 이에 해당한다. 그 외 다른 정책들은 대부분 주 정부의 관할 하에 추진되고 있다. 미국과 캐나다의 사회 정책 시스템을 비교한 많은 연구들은 미국의 시스템이 더 취약하다는 사실을 지적하고 있다. 미국은 아동을 위해 보편적으로 수당을 지원하는 시스템이 없으며 주거나 건강에 대해서도 보편적으로 지원하는 시스템이 없다(Ellwood, 2001). 미국의 정책은 한부모에 대해서도 캐나다에 비해 열악한 정책을 추진하고 있다고 평가되고 있다(Guner, 2000). AFDC 체계 하에서 20%의 여성이 빈곤한 상태인 것으로 나타났는데 이는 캐나다와 비교하여 볼 때 여성의 빈곤이 높은 수준에 해당되는 것이다. 그리고 TANF로의 정책 개혁도 정책이 의도한 것과는 다르게 별다른 효과를 보이지 않고 있다는 지적이 있다. 미국에서 TANF의 시행은 가족들 간의 불평등성을 높이는 문제를 가져온 것으로 평가되고 있는데 특히 이로 인해 한부모 여성 중에서 일하는 여성과 일하지 않는 여성 간의 생활수준의 차이가 증가한 것으로 나타났다(Guner, 2000). 전반적으로 한부모 가족의 빈곤율은 감소되었지만 아동 빈곤 상태는 더욱 심화되었으며 아주 어린 영아 자녀를 가지고 있는 미혼모들은 더욱 빈곤해진 것으로 나타났다.

이는 한부모들이 양질의 노동시장에 참여하는 것을 지원하는 시스템이 마련되어 있지 않은 채 한부모들을 노동시장에 내몰게 하는 정책을 추진함으로써 나타나게 된 부작용이라고 볼 수 있다. 더욱이 TANF 수당을 2년 동안 지급하는 것으로 제한한 것은 한부모들이 일정한 수준의 생활을 유지하게 하는데 어려움을 양산하는 것으로 나타나고 있다(Zedlewski, 1996). TANF의 수급을 받기 위해 노동시장에 오랫동안 머무르게 하는 것은 열악한 노동 환경에서 근로할 수밖에 없는 학력 수준이 낮고 소수 인종인 한부모 여성에게 있어 큰 문제로 작용하고 있다. 하지만 캐나다의 경우에도 수당의 수급자들이 증가하는 양상을 보이고 있으며 특히 여성 한부모 수급자들이 증가하는 양상을 보이고 있다. Scott(1998)는 “사회 지원정책은 불완전 하기는 하지만 원칙적으로 경제적으로 취약한 여성을 돕는 정책으로서 특히 한부모 여성, 교육 수준이 낮은 여성, 장애가 있는 여성, 일자리를 찾고 있는 여성들을 위한 정책이다.”라고 지적하면서 캐나다 정책 역시 취약 계층을 위주로 지원하는 자유주의적인 성향이 강하다는 사실을 지적하였다.

한부모에 대해 재정적인 지원과 근로 활동을 연계하는 정책에 대한 논쟁은 유럽 국가 중 특히 영국에서 활발하게 이루어졌다. 이러한 논쟁을 통해 영국에서는 한부모 가족을 재정적으로 지원하는 정책에서 상당한 변화가 일어났으며 영국은 “Working Families Tax Credit(WFTC)” 시스템을 마련하면서 이러한 변화가 현실화되었다. 이 지원정책은 근로 수입이 적고 성인으로서 최소한의 근로를 하고 있는 사람들을 대상으로 하였다. 가족에 대한 보조금 지원정책이 가족에 대한 의무를 수행하기에 충분한 소득 수준을 보장하기 위한 목적을 가지고 일정한 소득 기준 하에서 부양자녀가 있는 가족에게 지급되었다. 이러한 정책의 변화는 토니 블레어 정부에 의해 주도되었으며 이에 따라 일련의 중요한 수당들이 마련되기에 이르렀다. WFTC는 상당히 관대한 수당 정책으로서 특히 노동시장에 참여하는 것을 독려하고 있었으며 자녀 보육비용에 대해 대부금을 지급하는 것과 같은 통합적인 성격으로서 정책을 추진하고 있다. 특히 한부모 가족이 가지고 있는 특수한 제약 조건에 대응하려는 목적을 가지고 있었다. 그러나 이 지원정책은 실제적으로 근로하고 있는 상태에 있는 이들에게만 수당을 지급하고 있다.

## (2) 조합주의형 대륙유럽국가: 프랑스

프랑스의 한부모 대상 재정적 지원정책은 앞서 기술한 자유주의 국가들과는 다른 양상을 보이고 있다. 한부모들은 50년 이전부터 고아 수당<sup>20)</sup>과 한부모 수당<sup>21)</sup>에 의해 경제적으로 지원을 받았다. 한부모 수당은 가족 유형의 변화에 대응하기 위한 목적으로서 일시적으로 지원해 주는 성격을 가지고

있어 처음으로 수당을 받는 경우 1년의 기간 동안만 지급되었다. 한편, 가족의 변화가 증가하고 한부모 가족이 부정적인 결과를 가져오는 것에 직면하여 한부모에 대한 정책이 강화되기에 이르렀다. 이에 한부모 수당은 자녀 연령 3세가 될 때까지 지급하는 것으로 확대되었다. 프랑스의 한부모들은 한부모를 특정한 대상으로 지원하는 정책 이외에도 한부모들은 보편적으로 가족을 지원하는 정책으로부터의 혜택도 받고 있으며 자격 요건 등에 있어서도 별다른 제약을 받고 있지 않다.

### (3) 사회민주주의형 북구유럽국가: 노르웨이

노르웨이에서 가족 수당 정책은 제도화되어 있고 보편적이며 지원액수도 상대적으로 높다(Ellingsæter, 1997). 국가는 아동, 노인, 특별한 필요를 가지고 있는 성인들에 대해 지원을 하는 책임을 가지고 있다고 간주되고 있다. 사회적인 필요를 지원하는 모든 정책들은 보편적인 특성을 가지고 있다. 노르웨이의 National Social Security Act(NSSA)는 노르웨이에 거주하거나 일하고 있는 모든 사람들에게 정책적인 지원을 제공할 것을 천명하고 있다. 모든 시민들은 권리로서 근로 유무에 상관없이 수당을 지급받는다. 특히 현금 유형의 수당은 가족보다는 개인을 대상으로 지급된다는 특징이 있다(Leira, 1992). NSSA를 통해 지급되는 수당과 무상으로 지원되는 서비스 외에 한부모에게만 지원되는 특별한 수당이 있다. 이 수당은 미혼자, 별거자, 이혼자 혹은 사별자를 대상으로 지원되고 있다. 한부모는 특정한 그룹으로 구별되고 있지는 않지만 한부모를 대상으로 하는 정책들은 한부모들이 직면하고 있는 상황을 고려하고 있으며 모 혹은 부의 부재에 따른 경제적인 보상을 지원해 주려는 지원금으로서 간주되고 있다. 한부모 수당은 여성 한부모로 하여금 원하는 경우 자녀가 태어난 첫해에 집에 남아서 육아에 전념하는 것을 가능하게 해준다.

### (4) 유럽 18개국의 경제 지원정책 현황

유럽의회의 유럽 국가 간 사회 정책 정보 시스템 MISSOC자료에 기초하여 18개 국가를 중심으로 한부모 가정에 대한 경제적인 지원정책 현황을 정리하면 표 V-4와 같다(David et al., 2004)<sup>22)</sup>.

20) 추후에 다른 쪽 부모가 지불하지 않는 양육비를 지원해 주는 한부모 부양비 지원 수당으로 변경되었다.

21) 2009년에 활동 연대 수당으로 통합되었다.

22) 본 절에서 소개된 유럽 국가 한부모 가족 수당은 2002년도 유럽의회 자료에 근거한 것이므로 수당액수는 2000년대 초반의 수준이라는 사실에 주의할 필요가 있다. 유럽 복지 국가의 특성 상 2012년 현재 정책의 내용에는 큰 변화가 없을 것으로 판단되나 수당액수에는 차이가 있을 수 있다는 점을 주의해야 한다.

표 V-4 유럽 국가의 한부모 가족 수당 현황(2002년)

국 가	한부모 대상 가족 수당
벨 기 에	- 특별한 수당 없음
덴 마 크	- 일반수당이 분기별로 아동 1명당 DKK 979 지급 - 추가 수당으로 분기별로 한가족 당 DKK 995 지급 - 일년에 한번씩 한부모 상태에 대한 조사가 이루어짐
독 일	- 특별한 수당 없음 - 정부의 양육비 대리지급 차원에서 지원이 이루어지고 있음
그 리 스	- 부모가 사별, 장애자, 군인인 경우 아동 1명당 3.67 유로 가족 수당 지급 (유족 연금이 일정 수준 이하인 경우에만 해당) - 동 수당은 부모의 성에 상관없이 지급
스 페 인	- 특별한 수당 없음
프 랑 스	- 2009년부터 기존의 한부모 수당이 활동연대수당으로 통합되어 일정 소득 수준 이하의 한부모에게 지급
아 일 랜 드	- 한부모 수당이 일정 소득 수준 이하의 한부모에게 지급
아 이 슬 란 드	- 한부모 수당이 18세 미만의 자녀를 양육하고 있는 한부모에게 지급됨 - 수당 액수는 자녀 수가 증가함에 따라 차등적으로 더 높게 지급됨
이 탈 리 아	- 가족 수당 차원에서 부모가 자녀와 함께 혼자 사는 경우 지급됨
리히텐슈타인	- 한부모 수당이 매월 자녀 당 CHF 100 지급됨
룩셈부르크	- 한부모를 대상으로 하는 수당 없음
네덜란드	- 한부모를 대상으로 하는 수당 없음
노르웨이	- 자녀 수에 따라 차등적으로 지원하는 가족 수당이 있음 - 취업하기 위하여 교육 혹은 직업 훈련에 참여하는 경우 보조금 지원
오스트리아	- 보편적인 가족 수당으로서 지원함 - 소득 수준이 낮은 한부모의 경우 다른 한쪽으로 부모로부터 자녀 돌보는 하루당 6.06 유로를 지원 받음
포르투갈	- 특별한 수당 없음
핀란드	- 보편적인 가족 수당으로서 지원받음. 한부모의 경우 자녀 1명당 33.60 유로를 추가적으로 받음
스웨덴	- 정부의 양육비 대리지급 차원에서 지급 받음
영국	- 상당히 높은 수준으로 지급되던 한부모 수당이 1998년 새로운 정책의 추진으로 중단되었음 - 그러나 특수한 상황에 대해 수당 지급이 이루어지고 있음

\* 출처: David et al. (2004), Les familles monoparentales en Europe, *Dossier d'études* n° 54.

MISSOC는 한부모에 대한 경제적인 지원정책으로 가족 수당과 자녀양육 수당, 양육비 대리지급 지원 현황에 대한 정보를 제공하고 있다.

이중 가장 먼저 한부모에 대한 가족 수당을 살펴보면, 유럽 국가 간에 상당한 차이를 보이고

있다. 대부분의 유럽 국가에서 보편적인 가족 수당으로서 가족에 대한 경제적인 지원을 제공하고 있으며 한부모라는 특성에 기반을 두어 한부모만을 대상으로 지급하는 수당은 거의 없다는 사실을 주목해 볼 필요가 있다. 한부모만을 특정 대상으로 하여 지원하는 수당이 없는 국가는 벨기에, 독일, 스페인, 룩셈부르크, 영국, 오스트리아, 포르투갈, 스웨덴, 네덜란드이다. 단 3개 국가만이 한부모를 특정 대상으로 하는 수당을 지원하고 있으며 이러한 국가에는 아일랜드, 아이슬란드, 리히텐슈타인이 있다. 노르웨이는 특이한 경우로서 국가적인 교육 혹은 자격 훈련 프로그램에 참여하고 있는 한부모만을 대상으로 수당을 지급하고 있다. 덴마크, 그리스, 이탈리아, 프랑스, 오스트리아, 핀란드에서는 특별히 한부모를 지원대상으로 수당을 지급하고 있지 않지만 각종 보편적인 사회 수당들이 한부모에게 지급되고 있다.

종합컨대 유럽 국가에서는 전반적으로 한부모에 대한 가족 수당이 자녀를 가진 일반 가정에 대한 지원으로서 이루어진다는 사실을 알 수 있다. 유럽 국가에서 한부모를 특정한 집단으로 차별화하여 수당을 지원하는 국가는 거의 찾아 볼 수 없다. 즉, 유럽 국가의 한부모들은 한부모라는 이유에서가 아니라 가난함, 재정적인 어려움 혹은 주거에 대한 어려움의 이유로 지원을 받고 있으며 국가도 이러한 어려움에 대한 지원을 목적으로 정책을 추진하고 있다. 수당 정책에 있어 한부모에 대한 고려는 이루어지고 있다. 즉, 한부모가 가지고 있는 특별한 어려움을 고려한다든지 혹은 다소 심각한 상황을 가져오는 가족 상태의 변화가 있는 경우에 지원해 주는 형식으로 이루어지고 있다.

둘째, 한부모 가정에 대한 자녀양육 수당 지원정책의 현황과 관련하여 유럽연합의 유럽 국가 간 사회 정책 정보 시스템 MISSOC에 보고된 18개 국가의 내용을 살펴보면 다음과 같다(David et al., 2004)<sup>23)</sup>. 앞서 언급한 한부모에 대한 수당 지원정책과 양육비 대리지급 지원정책과 같은 현금 지원정책이 유럽 국가에서 한부모를 대상으로 하는 가장 핵심적인 정책이다. 그러나 이러한 정책 이외에도 반드시 한부모를 대상으로 하는 정책은 아니지만 많은 한부모들이 가족수당 정책, 주거수당 지원정책 등으로부터 지원 받고 있으며 특히 소득 수준이 낮은 한부모의 경우 다양한 사회 보조 정책들을 지원받고 있다는 사실을 앞서 지적한 바 있다. 자녀양육 지원정책도 한부모들이 지원받을 수 있는 보편적인 가족 지원정책 중의 하나이다.

앞서 언급하였듯이 유럽 국가에서 한부모들을 노동시장에 진입하도록 지원하는 정책들은 일반적으로

23) 본 절에서 소개된 유럽 국가 정책 내용은 2002년도 유럽의회 자료에 근거한 것이므로 수당액수는 2000년대 초반의 수준이라는 사실에 주의할 필요가 있다. 복지 정책의 개혁을 통해서가 아니면 별다른 변화가 없다는 유럽 복지 국가의 특성을 고려해 보면 현재의 정책과 내용상에는 큰 변화가 없을 것으로 판단되나 수당액수에는 차이가 있을 수 있다는 점을 주의해야 한다.

표 V-5 유럽 국가의 자녀양육 수당 정책 현황(2002년)

국 가	자녀양육 수당 정책
벨 기 에	- 특별한 자녀양육 수당 없음
덴 마 크	- 형제 자매가 같은 보육원에 다닐 경우 비용을 절감해 줌
독 일	- 특별한 자녀양육 수당 없음
그 리 스	- 특별한 자녀양육 수당 없음
스 페 인	- 특별한 자녀양육 수당 없음
프 랑 스	- 자녀 보육 수당 지원: 자녀 출생·입양 수당, 기초 수당, 자녀 보육에 대한 자유로운 선택을 위한 보조금, 근로활동의 자유로운 선택을 위한 보조금
아 일 랜 드	- 해당 사항 없음
아 이 슬 란 드	- 한부모 등이 개인적으로 고용하는 보육사에 대한 비용 지원 - 많은 지자체가 한부모 가족이 지출하는 보육비를 지원해 주고 있음
이 탈 리 아	- 특별한 자녀양육 수당 없음
리히텐슈타인	- 특별한 자녀양육 수당 없음
룩셈부르크	- 특별한 자녀양육 수당 없음
네덜란드	- 특별한 자녀양육 수당 없음
노르웨이	- 휴직하고 집에 남아 1~3세 자녀를 양육하는 부모에게 양육 수당 지급 - 한부모가 근로하거나 교육받는 시간 동안 고용하는 보육사 비용에 대해 수당을 지급함(최대리지금액 자녀 1명: NOK 2,571, 자녀 2명: NOK 3,354, 자녀 3명 이상 NOK 3,801)
오스트리아	- 특별한 자녀양육 수당 없음
포르투갈	- 특별한 자녀양육 수당 없음
핀란드	- 휴직하고 집에 남아 3세 미만의 자녀를 돌볼 때 양육 수당 지급 - 직장을 다니는 경우 시립 보육원에 자녀를 맡길 수 있음 - 자녀 양육을 위해 보육사를 고용하는 경우 수당으로 비용 지원
스웨덴	- 특별한 자녀양육 수당 없음
영국	- 소득이 낮은 가족을 대상으로 지원하는 세액 공제 혜택 지원 ("Working Families Tax Credit")이 자녀 양육에 대한 지원에 해당됨 - 세액 공제 혜택은 소득이 낮고 근로하는 부모에게 지원됨 - 주당 최소 16 시간을 근로해야 하며 부양 자녀가 최소한 1명 이상 있어야 함

\* 출처: David et al. (2004). Les familles monoparentales en Europe, *Dossier d'études* n° 54.

자녀양육을 지원하는 정책과 함께 이루어지고 있다(표 V-5). 이러한 자녀양육 지원정책을 추진함에 있어 유럽 국가들은 다양한 양상을 보이고 있다. 18개 국가 중 12개 국가들은 특별히 한부모를 대상으로 자녀양육을 지원하기 위한 어떠한 지원도 이루어지고 있지 않다. 이러한 국가에는 벨기에,

독일, 그리스, 스페인, 아일랜드, 이탈리아, 리히텐슈타인, 룩셈부르크, 네덜란드, 오스트리아, 폴란드, 스웨덴이 포함된다. 이들 국가들은 한부모 대상 자녀양육 수당을 지원하지 않는다는 공통점을 가지고 있지만 대부분 보편적인 차원에서 자녀 보육서비스 지원을 하고 있다는 특징이 있다. 예를 들어 스웨덴의 경우 자녀 양육에 대해 수당을 지원하는 대신 양질의 보육서비스를 제공하고 있다. 이탈리아의 경우 지역 마다 상당히 다른 자녀양육 지원정책을 추진하고 있으며 다양한 서비스 지원이 이루어지고 있다는 특징이 있다.

한편, 프랑스, 노르웨이, 핀란드 등 국가가 수당의 형식으로 자녀양육을 지원하고 있으며 한부모 뿐만 아니라 모든 가족을 대상으로 각 가정이 직면하고 있는 자녀양육에 있어서의 문제점을 해결해주는 방향으로 정책을 추진하고 있다. 프랑스의 경우 인가된 보육사 혹은 가정 내 보육사를 고용하는 경우 비용을 지원하고 있으며 자녀가 아파서 부모가 직장에 나가지 않고 자녀를 돌봐야 하는 경우 수당을 지급하는 등 다양한 지원을 하고 있다. 노르웨이의 경우 부모가 휴직하고 1~3세 자녀를 직접 돌보는 경우 양육 수당을 지급하고 있으며, 한부모가 근로하기 위해 자녀 양육을 보육사에게 개인적으로 맡기는 경우 보육사 이용에 대한 비용을 지원한다. 핀란드에서도 부모가 휴직하고 집에서 자녀를 돌보는 동안 수당을 지원해 주고 있으며 집에 남아 자녀를 돌보지 않고 직장 생활을 하는 부모를 지원하기 위한 보육시설 서비스를 제공해 주고 있다. 이와 더불어 부모가 근무 시간을 줄이고 자녀를 돌보는 것을 지원하기도 한다. 영국의 정책은 다른 유럽국가와는 다른 양상을 보이고 있는데 소득이 낮은 가족들에게 “Working Families Tax Credit”로서 조세 공제 혜택을 제공하고 있다는 특징이 있다.

마지막으로 한부모를 특정 대상으로 지원하는 수당 정책이 유럽 국가 내에서는 거의 없지만 유럽 국가들은 이혼 혹은 별거한 전 배우자나 전 파트너가 자녀 부양비를 지불하지 않을 때 이러한 부양비를 국가가 대신 지급해 주는 정책을 수행하고 있다. 이러한 부양비 지원정책을 추진함에 있어서도 유럽 국가들 간에 상당한 차이를 보이고 있다(표 V-6). 18개 국가 중 11개 국가가 정부 차원에서 양육비 대리지급정책을 추진하고 있다. 양육비 대리지급 정책을 추진하는 국가는 덴마크, 프랑스, 아이슬란드, 룩셈부르크, 노르웨이, 오스트리아, 핀란드, 스웨덴으로서 사회 복지 정책의 일환인 가족 정책의 영역으로 동 정책을 추진하고 있다. 리히텐슈타인도 양육비 대리지급 정책을 추진하고 있으나 가족 정책 외의 영역에서 추진하고 있으며 이러한 양상은 독일에서도 마찬가지이다. 영국의 경우 특히 아동지원국(Child Support Agency) 설립 이후 양육비의 수준을 결정하고 다른 유럽 국가처럼 전 배우자가 지불하기 이전에 양육비를 대리지급해 주는 것이 아니라 전 배우자로부터 양육비를 받아내어 한부모에게 전달해 주는 역할을 담당하고 있다. 양육비 대리지급 지원을 하지

표 V-6 유럽 국가의 양육비 대리지급 정책 현황(2002년)

국 가	양육비 대리지급 정책
벨 기 에	- 특별한 수당 정책 없음
덴 마 크	- 주당 DKK 4,992 양육비 대리지급을 지원함
독 일	- 12세 미만 자녀와 함께 사는 한부모가 전 배우자 혹은 파트너로부터 양육비를 지급 받지 못하는 양육비 대리지급을 지원함
그 리 스	- 양육비 대리지급 지원정책 없음
스 페 인	- 특별한 수당 정책 없음
프 랑 스	- 한부모 부양비 지원정책으로서 지원함 - 가족수당금고가 채무의무가 있는 전 배우자로부터 돈을 받아 지급함
아 일 랜 드	- 적용 가능하지 않음
아이슬란드	- 자녀를 공식적으로 부양하는 부모가 국가사회보장기구에 양육비 대리지급을 요청한 후 받을 수 있음
이 탈 리 아	- 특별한 수당 정책 없음
리히텐슈타인	- 부양자녀가 있는 부모는 양육비 지급에 대한 요청에도 불구하고 양육비를 지급받지 못하는 경우 양육비 대리지급을 받을 권리가 있음
룩셈부르크	- 한부모가 요청하는 경우 특정 조건하에 과거, 현재, 미래의 모든 양육비를 대리지급 받을 수 있음
네 덜 란 드	- 특별한 수당 정책 없음
노 르 웨 이	- 한부모가 자녀 양육비 대리지급을 받지 못하는 경우 양육비를 대리지급 받을 수 있음
오스트리아	- 과거 6개월 동안 양육비를 지원 신청하였으나 받지 못한 경우 양육비 대리지급을 지원받을 수 있는 부모에게 지원됨
포 르 투 갈	- 특별한 수당 없음
핀 란 드	- 한부모가 과거 배우자로부터 양육비를 받지 못하는 경우 양육비 대리지급을 지원 받을 수 있음
스 웨 덴	- 한부모가 과거 배우자로부터 양육비를 받지 못하는 경우 양육비 대리지급을 지원 받을 수 있음
영 국	- 1991년부터 한부모 가족은 양육비 대리지급을 지원받고 있음

\* 출처: David et al. (2004). Les familles monoparentales en Europe, *Dossier d'études* n° 54.

않고 있는 국가들은 벨기에, 그리스, 스페인, 이탈리아, 네덜란드, 포르투갈이다.

## 2) 가족 지원 정책

가족 지원정책은 여러 국가들 사이에서 다양한 양상을 보이고 있는데 이는 가족 정책에 대한 다른 이념적인 시각이 나라마다 달라 서로 충돌하는 영역이기 때문이다. 가족 정책과 관련하여

제기되고 있는 주요 논쟁은 가족주의 대 여성주의, 가족 대 개인, 자유주의 대 개입주의, 가족 내에서의 양성 평등 문제이다.

주요 논쟁점들을 좀 더 구체적으로 설명하면 다음과 같다. 우선, 가족주의 대 여성주의의 이슈에서 가족주의는 가족을 사회 연대성을 보장하는 주체로서 사회통합을 이루고 사회적 가치를 전달하는 기능을 하고 있다고 보고 이러한 가족 구조 하에서 여성이 자녀를 교육 시키고 돌보는 기본적인 역할을 수행한다고 간주하고 있다. 반대로 여성주의자들은 여성을 권리의 주체로서 보고 있으며 부부와 가족이 서로 독립적이라고 보고 있다. 이러한 입장의 차이에 따라 많은 국가에서 보이고 있는 쟁점 사항은 가족법의 개정을 통해 여성주의가 실현될 수 있는 장을 마련하는데 있다. 두 번째, 가족 대 개인 간의 논쟁은 가족 구성원 간의 권리에 있어서 전통적인 남성-여성-자녀 순서의 종속적인 관계에 따를 것인가 아니면 공동체라는 제약에 직면하여 개인의 역량 강화에 가치를 둘 것인가에 대한 논쟁이다. 세 번째, 자유주의 대 개입주의 간의 논쟁은 국가가 개인의 사적인 삶과 관련 있는 것에 대한 책임을 질 것인가 말 것인가에 대해 어느 정도로 가변적인 정책적 의지를 보일 것인가에 있다. 예를 들어 앵글로 색슨 국가의 경우 가족 구성원 간의 친밀성을 보장하기 위해 가족과 관련한 분야에 대한 국가의 개입을 최소화 하고 있다. 이와 반대의 입장에 있는 나라들은 개인의 안녕을 위해 가족에 대한 지원을 중시하고 있다. 마지막으로 가족 내 역할 분화 혹은 양성 평등에 대한 논쟁은 특히 유럽 국가에서 중요한 문제로 간주되고 있으며 양성 간의 평등을 지지하기 위하여 가족 내에서의 역할 구분을 반대하는 경우가 많다. 즉, 가족 내에서의 민주적인 상태를 유지하고 오랫동안 가족의 구조 안에서 유지해온 남녀 간의 서로 다른 역할에서 벗어나는 것을 강조하고 있다.

가족 정책 관련 논쟁이 어떠한 입장을 가지고 있든지 간에 이들은 가족 정책에서 핵심적인 부분을 차지하고 있다. 또한 실제로 이러한 논쟁에서 한부모를 특별한 영역으로 다루고 있지는 않지만 한부모와 관련한 전반적인 이슈를 모두 포함하고 있다고 볼 수 있다. 예를 들어 자유주의 대 개입주의의 이슈에 따른 정책추진에 있어서 가족의 일상적인 삶을 고려하는 것은 그 정도가 커짐에 따라 공공 정책이 개입하는 영역을 상당 수준 확대시킬 수 있다. Fagnani(2002)는 “가족 정책을 통해 법적인 체계 안에 기록되어 있는 모든 정책을 볼 수 있다. 이러한 가족 정책은 중앙 정부 또는 지방 정부의 관리 하에 어떤 유형으로든 공공 정책으로서 수행되고 있으며 직접적으로든 또는 간접적으로든 삶의 방식, 생활 수준, 그리고 보다 보편적인 방식으로 가족의 안녕에 영향을 미치고 있다.” 라고 지적하였다. 가족 정책은 가족법, 가족 수당, 가족 대상 조세 정책, 주거 정책, 직장 생활과 개인 생활 간의 조화, 영아 자녀 양육에 대한 책임 등을 다루고 있다. 따라서 한부모에 대한 정책도

이러한 가족 정책의 범위 안에서 그것의 위치를 찾을 수 있다.

또한 양성 평등 문제와 관련시켜 보면, 가족법이 양성 평등을 추구하는 방향으로 개정되면서 많은 국가에서 여성들이 정책으로부터 혜택을 입을 수 있는 선결적인 조건이 마련되었다. 예를 들면 세네갈의 경우 가족법에 가족 구성과 관련하여 의무사항을 명시하면서 가구주의 공식적인 지위를 천명함과 동시에 가구주의 착취적인 행동도 함께 명시하였다. 여성들은 이러한 법 개정으로부터 가족과 사회 안에서 그들의 지위가 개선되는 혜택을 받았을 뿐만 아니라 사회적인 조건에서도 혜택을 입었다. 하지만 현재까지도 많은 사회에서 양성간의 지배적인 역할과 불평등의 경우가 많이 발견되고 있는데 이러한 경향은 그 국가가 가족에 미치는 힘에 있어서 가지고 있는 문화적인 습성 그리고 법률적인 체계와 불가분의 관계에 있으며 또한 종교적인 영향과도 관계가 있다.

남성과 여성 간의 평등에 대한 유럽에서의 최근의 논쟁은 개인에 기초한 가치를 한층 더 중요시하는 특징을 보이고 있다. 이는 전통적인 가족 모형과 반대되는 것으로서 공동체적인 삶에 있어서 각각의 개인들을 자유롭게 하는 것을 강조하고 있다. 양성 평등 문제는 유럽 각 국가에서 적극적으로 다루고 있는 사안으로 발전되었으며(Letablier, 2002), 이로 인해 양성 평등 원칙에 따라 공공 정책을 추진함으로써 가족 내에서 민주화 발전을 현실화하게 하였다. 노동시장에서의 근로와 가정 내 일의 양립 문제는 현대 사회가 가지고 있는 여러 가지 문제점들에 직면하여 국가는 개인적인 차원에서 발생하는 문제들을 가족 정책의 영역으로서 고려할 필요성을 느끼게 되었다. 이러한 문제에 대한 정책적인 노력은 유럽 국가로 하여금 가족에 대한 지원을 국가적 프로그램으로 시행하도록 하는데 원동력이 되었다. 가족 지원에 대한 국가의 정책적인 의지는 새로운 개념의 출현으로 이어졌다. 새로운 개념이란 직장 생활, 가족 생활, 사회 생활에 있어 조화를 이루는 것에 대한 것이며, 가정 일과 자녀 양육에 있어서 평등성을 유지하며, 모와 부의 존재를 개인이라는 사회적인 개념으로서 분명하게 인식하는 것이다. 이에 따라 정부의 정책은 가족 지원을 보다 중요시 생각하고, 특히 자녀 양육 및 일-가정 양립을 지원하는데 초점을 두게 되었다.

유럽 국가들이 추진하는 가족 정책은 각 국가마다 동일한 형태가 아닌 서로 다른 유형으로 나타나게 되었다. 특히 각 국가가 지니고 있는 가족에 대한 개념, 국가 체제상에서의 가족의 위치, 정책적인 성향은 크게 다음과 같은 유형으로 나타났다. 우선 가족에 대한 개념을 보면 크게 4가지 유형으로 나누어 볼 수 있다. 북유럽 국가 유형은 오래 전부터 개인의 권리를 강조해 왔으며 남성과 여성 간의 평등을 촉진시키는 방식으로 정책적인 노력을 추진하여 왔다. 북어권 유럽 국가에서는 전통적 가족 모형을 따르고 있으며 양성 평등에 대한 주제에 대해서는 북유럽 국가보다는 늦게 인식하기 시작하였다. 앵글로 색슨 국가는 가족의 문제에 대해서 국가가 거리를 두고 있으며 가족은 개인적인

영역에 해당하는 문제라고 간주하고 있다. 남유럽 국가는 전통적인 가부장적인 모형에 근거하여 가족 내에서의 연대 책임을 강조하고 있다.

유럽 국가에서 한부모에 대한 지원정책은 전반적으로 가족을 지원하는 정책 안에 포함되며 일상생활에서 나타나는 제약을 지원하는 사회 정책 내에서 보다 분명하게 드러나고 있다. 한부모 가족이 직면하고 있는 문제들은 일상적인 삶을 살아가는데 있어서의 복잡성에서 잘 나타난다. 전반적으로 볼 때 한부모 여성들의 경제활동참여율은 다른 여성에 비해 상대적으로 높으며 다른 여성들과 비교하여 특히 직장 생활과 가정생활을 조화롭게 영위하는데 어려움을 가지고 있다. 게다가 한부모들이 직면하고 있는 노동시장의 조건들은 매우 열악한 경우가 많다. 한부모들은 종일제로 일하는 경우에서부터 시간제로 일하는 경우까지 근로 활동 상태가 다양하고 근로 조건에 대해 만족하고 있지 못하고 있는 경우가 많다(Martin & Vion, 2001).

혼자서 가족을 부양하기 위해 경제 활동을 해야 하는 한부모들은 자녀 양육의 문제가 대두되는데, 이를 가족 관계망 혹은 사회적 관계망을 통해 문제를 해결하려고 하고 있다. 한부모들이 가지고 있는 사회적 관계망은 대부분 개인적인 차원에서 이루어지는 것으로서 한부모들이 가지고 있는 가족 간의 친밀도, 이웃과의 관계, 직업의 이전, 아동의 사회화 측면에서 매우 다양하게 나타나고 있다. 하지만 한부모들이 가지고 있는 사회적 혹은 개인적인 관계망은 제한적이어서 한부모들이 가지고 있는 문제를 심화시키고 있다. 또한 사회적·개인적 관계망은 한부모 가정유형 간에 상당한 차이가 있기도 하다(Martin & Vion, 2001). 예를 들어 미혼모들은 생활 활동에 대한 지원을 많은 부분 가까이에서 있는 가족이나 생활지원 조직에 의해 도움을 받고 있는 반면 이혼 한부모들은 가정생활과 자녀교육을 위해 자신의 전체적인 개인시간을 희생하고 있다.

이처럼 자녀 양육과 관련하여 한부모들이 가지고 있는 제약성을 감소시키기 위하여 정부의 지원정책은 특정한 영역에 초점을 두고 이루어지는 경우가 많은데 대표적인 사례로서 영아 보육에 대한 지원을 들 수 있다. 사회적 관계망과 관련하여 보면, 한부모 가정의 경우 특히 한부모들의 근로 활동 활성화라는 새로운 사회적 변화에 직면하여 보육서비스에 대한 접근이 매우 중요한 문제로 대두되고 있고, 보육서비스에 대한 욕구는 한부모가 일시적이든 혹은 정규적이든 간에 자녀 돌봄을 사회적인 관계망을 통해 얼마만큼 지원 받을 수 있는가에 좌우된다. 한부모 가족들의 사회적인 관계망이 취약한 경우가 많다는 사실을 감안해 볼 때 보육서비스에 대한 욕구는 그만큼 강하다고 볼 수 있다. 특히 돈을 지불하는 보육서비스를 이용할 수밖에 없는 경우 한부모들이 보육서비스를 이용할 수 있는 가능성은 더욱 감소하는데 이는 한부모들이 수입이 없거나 소득 수준이 낮아서 보육서비스 이용에 대한 비용을 지불할 수 없는 경우가 많기 때문이다. 한부모들이 가지고 있는

제약성이라는 측면에서 볼 때 보육서비스에 대한 지원은 매우 중요한 역할을 담당하고 있다.

가족들이 가지고 있는 서로 다른 제약 요건에 부응하기 위해 국가 보육 정책은 두 가지 차원에서 추진되고 있다. 한 가지는 보육 관련 수당을 지급하는 것이며 다른 한 가지는 보육서비스를 제공하는 것이다. 보육 수당 정책의 경우 한부모들은 다른 유형의 부모와 같은 자격으로 수당을 지원받아 보육서비스 이용비용을 충당할 수 있다. 이러한 보육 수당은 상당히 다양한 유형으로서 지원되고 있다. 보육 수당은 부모의 근로 활동의 조건 하에 지급될 수 있으며 이 경우 부모가 근로 활동과 자녀 돌봄 활동을 조화롭게 하도록 하는 사회적 지원의 목적을 가지고 있다. 다른 경우 보육 수당은 보다 보편적인 가족 정책의 일환으로 추진되기도 한다.

보육서비스의 유형과 관련해서는 국가마다 서로 다른 양상을 보이고 있다. 보육에 대한 지원은 부모의 역할을 원활하게 하도록 하는 측면에서 이루어지기도 하는데 이 경우 육아휴직제도, 아픈 자녀를 돌보기 위한 휴가 제도 등이 포함된다. 유럽 전체적으로 보았을 때 보육서비스 제공에 있어서 격차가 발견되고 있으며 과거의 보육서비스 유형을 그대로 답습하고 있는 경우도 많이 있다.

보육서비스와 관련하여 프랑스의 사례를 보면, 가족에게 지원하는 영아 보육서비스의 정원 수는 전체 인구의 욕구를 충족시키기에는 상당히 부족한 현실이다. 이러한 어려움은 보육시설 공급에 있어서 지역적인 편차가 있기 때문이다. 이러한 지역적인 편차는 영아기의 자녀를 돌보고 있는 가족들의 거주지에 따라서 보육서비스에 대한 접근성이 달라짐으로써 지역적인 불평등성을 야기하고 있다. 지역 격차는 보육시설을 운영하는 방식의 유형에 따라 다양하다(David, 1999). 시설 보육서비스에서의 보육 정원 수는 지역의 도시화 정도에 비례하는 양상을 보이고 있어 보육 욕구에 대한 충족률이 지역마다 상당한 차이를 보이고 있다. 이에 도시 지역의 경우는 농촌 지역에 비해 보다 많은 시설 서비스가 제공되고 있다. 그러나 도시의 경우 개인 보육사 이용에는 한계가 있다. 즉, 인가받은 보육사의 경우 도시보다는 농촌지역에 상대적으로 많은 공급이 이루어지고 있는 실정이다. 이에 농촌에서는 시설 보육서비스에 대한 접근성에는 문제가 있으나 인가된 보육사에 의한 보육 등 보다 다양한 보육서비스를 선택할 수 있다. 이처럼 보육서비스에 대한 충족도는 각 세부 영역에 따라 지역마다 차이를 보인다. 이러한 사실은 공공 정책이 다양한 유형의 가족들이 가지고 있는 욕구에 대응하는 적절한 보육서비스를 제공하는 것이 중요함을 보여준다.

영아 보육에 있어서는 질적인 측면에서의 이슈도 제기되고 있다. 보육서비스의 질과 관련해서는 다양한 요소가 개입되는데 보육에 대한 필요성, 소득 수준, 교육적인 요소 등이 그 관련요인이다. 특히 한부모들이 가지고 있는 자녀 보육에 대한 필요성은 한부모가 가지고 있는 근로 조건, 사회적 관계망, 그리고 자녀 교육에 대한 필요성과 매우 밀접하게 관련되어 있다. 우선 노동조건과 관련하여

보면 유럽의 많은 국가에서 노동 시간의 유연성은 점차 강화되고 있지만 근로 시간과 자녀 돌봄 시간 간의 조화를 이루는데 있어서는 여전히 문제가 존재하게 된다. 이로 인해 영아기의 자녀 보육의 필요성에 대한 욕구는 다양한 형태로 나타나고 있다. 즉, 자녀 보육에 대한 필요성을 갖게 하는 다양한 요인들은 점점 더 다양한 유형의 보육서비스에 대한 수요를 촉진하고 있고, 이러한 보육서비스에 대한 요구는 단지 주당 근로 시간 뿐만 아니라 육아 휴직과 개인적인 차원에서의 휴가에 대한 요구로까지 이어지고 있다. 보육서비스에 대한 욕구는 개인이 직면하고 있는 상황에 따라 매우 다양한 유형으로 나타나고 있다.

다양한 보육서비스에 대한 수요에 부응하기 위해 최근 들어 정책적인 강조점이 보육서비스의 공급 증가에서 보육서비스 질의 향상으로 옮겨가고 있는 모습을 보이고 있다. 무엇보다도 보육 정책의 추진이 지자체를 중심으로 이루어지는 경향이 점차 강해지고 있는데 이는 지자체가 지역의 경제적·사회적 배경에 따라 지역 사회 인구 특성에 보다 잘 부응할 수 있는 정책을 추진할 수 있기 때문이다. 지역 사회의 특징에 맞는 보육 해결책을 개발하고 추진하는 것은 유럽 국가들 사이에서는 희귀한 것이 아니다. 이러한 지자체를 중심으로 하는 보육 정책의 개발은 그 국가에서 지방 분권화 정도가 어느 정도 수준으로 이루어졌는가 그리고 여러 행정 기구들 간의 역할이 얼마만큼 분화되어 있는가에 달려 있다.

### 3. 근로 활성화 정책으로서의 한부모 정책<sup>24)</sup>

한부모 가족과 자녀의 생활 상태를 향상시키고 가난에 빠질 위험에 있는 한부모 가정을 지원하는 것은 OECD 국가의 사회 정책 개발에 있어 중요한 과제이다. 과거 경제적인 보상 차원에서 현금 수당 지원을 중심으로 하던 OECD 국가의 한부모 정책은 최근 들어 한부모 가정의 “근로 활성화(activation)”에 강조를 두고 있다. 근로 활성화 정책 추진의 논거는 근로가 한부모 가정이 받아들일 만한 생활수준을 성취하고 유지하는데 있어 중요한 기능을 하고 있다는데 있다. 특히 최근 들어 OECD에서는 가족 정책에 대한 지출이 증가함에 따라 근로와 연계된 급여 및 조세 감면, 사회 보조 급여에 있어 근로 조건 부여 그리고 이러한 근로 활성화 정책을 추진함에 있어 함께 고려해야 하는 아동에 대한 보육지원, 고용과 불안전 고용 간의 장벽을 제거하는 것을 주요 정책 아젠다로

24) 본 절의 내용은 Eydoux과 Letablier(2009)의 “Familles monoparentales et pauvreté en Europe: quelles réponses politiques?”을 참고하여 정리하였다.

제시하고 있다(OECD, 2011).

혼자서 자녀를 키워야 하는 한부모에 대한 정책은 가정 내에서의 가사 및 양육과 노동시장에 대한 참여에서 여성의 위치를 국가가 어떻게 인식하고 있는가에 달려 있다. 사회 정책이 한부모를 보호가 필요한 존재로서 인식하고 “모성주의”적인 입장을 취한다면 한부모 여성의 노동시장 참여보다는 자녀를 집안에서 돌보도록 하는데 보다 많은 지원이 이루어져야 할 것이다. 과거 한부모에 대해 견지해 왔던 모성주의적 시각이 1990년대 이후부터 변화하고 있다. 이러한 변화에 더하여 고용방식에 있어서 유럽 전략의 재정비 그리고 완전 고용과 사회 지출의 감소에 대한 사회보장 정책의 재정비는 한부모 정책에 대한 접근 방식에서 방향 전환을 가져왔다. 특히 한부모와 같은 “신사회적 위험”에 대해 국가 사회보장 시스템을 통해 지원하려는 국가적인 노력은 자녀들을 혼자서 부양하고 있는 부모들로 하여금 근로활동을 통해 가난으로부터 빠져 나오도록 노력하는 것을 강조하게 되었다.

프랑스, 노르웨이, 영국 세 국가에서의 사례는 이러한 양상을 잘 대변해 주고 있다. 이들 국가에서는 1950~1970년대에 “한부모가족 수당”을 마련하여 한부모, 특히 모자 가정이 혼자서 일해야 하는 의무를 피할 수 있도록 하였으나 이후에 1990대에 들어와서 방향을 바꾸어 근로활동을 목적으로 하는 정책으로 전환하였다. 이러한 국가에 특히 관심을 두고 있는 이유는 이들 국가가 고용과 사회 보호 체계를 서로 다르게 병합하고 있기 때문이다. 특히 이 세 국가는 모성주의 접근 방식에 따른 한부모가족 수당 정책을 오랜 기간 동안 발전시켜 왔으며 1990년대 말부터 고용정책에 대해 보다 많은 선호를 두고 한부모 정책을 변화시켜 왔다는 특징이 있다.

이번 절에서는 이러한 국가들이 가지고 있는 한부모 정책<sup>25)</sup>의 원칙과 정책 변화의 효과를 중심으로 기술하였다. 한부모 지원정책의 논리는 앞서 지적한 바와 같이 크게 두 가지 차원에서 제시될 수 있는데 하나는 근로에 대한 장애 없이도 자녀들을 양육할 수 있도록 지원하는 것이며, 또 다른 하나는 근로 활성화를 통해 다양한 방법으로 한부모들을 근로 활동에 참여하게 하거나 유지할 수 있도록 촉구하는 것이다. 사회 시민권 역시 혼자서 자녀들을 키우는 한부모 가정의 근로 활동 촉진을 위한 논리로서 작용하고 있다.

25) 여기서 말하는 한부모 정책은 앞 절에서 이미 제시한 바와 같이 소득 수준이 낮은 한부모를 대상으로 하는 사회적 지원 정책임을 염두에 둘 필요가 있다.

### 1) 모성주의적 시각에 따른 수당 정책과 한계

여성의 시민권 구성은 여성을 “특수화”하는 방식으로 이루어지고 있다고 볼 수 있는데 이러한 특수화는 여성을 교육활동, 가사일과 돌봄 노동, 노동시장에 참여하는 “활동중인 사람”으로 간주하는 것이다. 여성의 사회 시민권에 대한 다양한 개념은 자녀를 혼자서 키우는 부모의 사회적 보호에 대한 다양한 접근 방식으로 이어졌다.

1990년대의 많은 연구자들은 사회복지 국가들이 자녀를 혼자 키우는 여성과 모(母)의 사회 시민으로서의 자격에 대해 다양한 입장을 가지고 있음을 보여 주었다. 서로 다른 EU 국가들의 가장 최근의 현황을 비교하면서 Lewis 와 Hobson(1997)은 “일하는 부모 모형”과 그와 반대되는 “부모 돌봄 모형” 두 가지 체계가 있다고 제시하였다. “부모 돌봄 모형”에서는 돌봄을 제공하는 일을 하는 부모가 특별한 수당을 통해 급여를 지급 받음으로써 집안에 있는 상태를 법적으로 인정 받고 있다고 보았다. 많은 국가에서 한부모 가족을 “혼자된 엄마”와 그 자녀로 규정하여 사회 정책의 대상으로 삼았는데 이들은 모성주의적 접근 방식에 근거하여 오랜 기간 동안 다소 후한 지원을 받으면서 빈곤 상태를 개선하고 자녀를 경제적으로 지원하기 위해 노동시장에 참여해야 하는 “시급성”으로부터 구제될 수 있었다.

모성주의에 대한 유럽 국가들의 입장을 보면, 북구 유럽 국가, 특히 스웨덴은 가족에 대해 일하는 부모를 기초로 한 상징적인 체계를 가지고 있는 반면 프랑스, 독일, 네덜란드와 같은 대륙 유럽 국가에서는 오랜 기간 동안 집에 있는 모(母)를 보호하는 것에 중점을 둔 모형을 촉진하여 왔다. 남부 유럽 국가는 가족 간의 유대감을 중요하게 생각하는 입장을 취하여 한부모 가족에 대한 지원에 미약한 경향을 보이고 있다(Duncan & Edwards, 1999). 근로하지 않는 한부모 여성에게 한하여 지원 정책을 펴는 영국은 중간 정도의 위치를 차지한다고 볼 수 있다. 여기서 알 수 있듯이 프랑스, 노르웨이, 영국은 서로 다른 사회 정책의 체계 안에서 모성주의 논리에 따라 한부모를 대상으로 하는 사회 수당 정책을 발전시켜 왔다는 특징이 있다.

한부모 가족은 1950~1970년대 사이에 다양한 가족 유형 증가에 기인하여 한부모의 수도 증가하였으며 이혼, 별거, 사별과 같은 가족의 해체로 인하여 한부모가족은 빈곤 상태에 노출되게 되었다. 이에 많은 유럽 국가들에서는 한부모를 불안정한 가족 상태로 간주하여 이들을 대상으로 공공 정책을 추진하여 왔다. 또한 이들 국가에서 한부모는 사회 정책에서 성적인 특성을 가진 계층으로서 자리 잡고 있다. 이에 한부모들을 정책 대상으로 삼는 경우, 상당 부분 모성주의 접근 방식에 의해 영향을 받았는데 실제적으로 이러한 접근 방식은 재생산과 가사활동에서 특별화된 시민을 강조하는 것이었다.

한부모들은 국가로부터 수당을 지급받았는데 이것은 자녀의 안녕을 고려하여 재생산과 가사활동을 수행하는 것에 대해 보상하는 것이었으며 한부모로 하여금 적어도 초기 몇 년 동안은 노동하지 않고 자녀를 키울 수 있도록 하였다. 이후 “혼자가 된 모”는 “혼자가 된 부모”라는 개념으로 확장되었으며 빈곤한 사람과 부모에게 지급되는 수당을 중복적으로 지원 받게 되었는데 이러한 수당은 자녀 출산과 가족 해체 후 소득을 보장하려는 것으로서 “사회적 위험”을 보상해 주려는 목적을 가지고 있었다. 이러한 접근 방식은 조합주의 혹은 보수주의와 같은 사회적 국가의 체계와 반드시 부합되는 것은 아니었다. 한부모에 대한 사회수당 지원정책은 노르웨이와 같은 사회 민주주의 체계, 영국과 같은 자유주의 체계에서도 수행되었다. 동 시기에 이들 국가의 사회보장 정책은 근로하지 않는 한부모에 대해 상당히 오랜 기간 동안 소득을 보장해 줌으로써 한부모의 엄마로서의 역할에 특권을 부여하고 근로 활동에 참여하는 것을 저해하고 있었다.

프랑스의 사례는 한부모가 정책 지원 대상으로 출현하게 된 배경을 잘 설명해 주고 있다. 1970년대는 프랑스 전국가족연합(Union nationale des associations familiales: UNAF)이 설립되고 한부모에 대한 연구 및 사회 정책화가 이루어진 시기이다. 1976년부터 불안정하거나 빈곤한 한부모가 소득 제한 하에 한부모 수당(allocation de parent isolé: API)을 가족수당금고(caisses d'Allocations familiales(CAF)로부터 지원받았다. 가족수당금고는 한부모 수당을 보완하는 수당으로서 가족부양수당(allocation de soutien familial: ASF)을 지원하기 시작하였는데 동 수당은 고아를 위한 수당에서 유래하였으나 이후에 같이 살지 않는 부모가 부양비를 지급하지 않는 아동에게까지 확장되었다. “대리적인 소득”으로 이해되어 한부모 수당(API)은 가족이 직면하는 위험을 보장하는 목적을 가지고 자녀를 돌보는 혹은 3세 미만의 자녀를 가지고 있는 한부모 여성(장기간 한부모 수당)과 3세 이상 자녀를 양육하면서 가족의 해체를 이제 막 경험한 한부모(단기 한부모 수당)가 감내해야 하는 소득의 손실을 보상해 주었다.

노르웨이는 사회보장체계에서 사회민주주의에 해당하며 상대적으로 높은 수준의 사회 수당을 보편적인 형태로 시민들의 경제적 독립과 취업을 지원하려는 목적으로 지원하고 있다. 다른 북구 유럽 국가와 대조적으로 한부모에 대해서 특히 높은 수준의 지원을 하고 있다. 1957년에 가족 해체라는 새로운 사회 위험에 대응하기 위하여 사회수당제도를 마련하였으며 부양비 징수에 대한 지원이 뒤따라 추진되었다. 1998년까지 노르웨이에서 한부모는 특별한 지원과 지속적인 보호를 받는 수혜 계층이었다. 전통적인 유형의 사회 수당은 한부모로 하여금 10세 미만의 자녀를 돌보고 원칙적으로는 취업 준비를 하면서 집에 머무르는 것을 가능하게 하였다(Mogstad & Pronzato, 2008).

영국은 잔여주의적인 사회 정책 시스템을 갖고 있는 국가로서 최근까지 16세 미만의 자녀를 혼자서 키우는 부모들은 일정 수준의 소득이 있는 근로하거나 구직활동을 해야 한다는 의무조항 없이 소득 지원(Income Support)을 받을 수 있었다. 이러한 수당은 보육서비스가 미비한 환경 하에서 거의 대다수의 한부모가 집에서 자녀를 돌보는 것을 가능하게 하였다. 그러나 이후 이중 영국은 다소 강하게 한부모 여성에게 근로 의무를 부과하려는 방법을 찾고 있으며 이를 통해 여성 한부모로 하여금 빈곤과 결핍 상태에서 벗어나도록 애쓰고 있으나 이러한 노력은 역설적으로 한부모로 하여금 오히려 빈곤과 결핍에서 빠져 나오지 못하도록 하는 부작용을 낳고 있다.

한부모에 대한 수당 정책을 발전시킨 이러한 국가들은 한부모로 하여금 자녀를 돌보기 위하여 노동시장에 참여하는 것을 저해하였다는 점에서는 공통점이 있다. 하지만 이들 국가의 한부모 수당 정책에서 나타난 모성주의는 서로 다른 양상을 띠고 있었다. 프랑스에서는 한부모 수당이 일시적이고 후한 형태를 띠고 있었는데 이것은 한부모 수당(APT)이 자녀 연령 3세 때까지만 지급된다는 사실에서 잘 나타나고 있다. 한부모 수당 지급이 종료된 후에 곧 바로 “사회 편입을 위한 최소 수당(Revenu minimum d’insertion: RMI)”을 받을 수 있었다. 영국은 수당 지급의 기간은 길지만 잔여주의적인 특성을 가지고 있어서 소득 지원(Income Support)이 자녀 연령 16세가 될 때까지 지원되고 있었다. 중간적인 경향을 보이는 노르웨이는 수당의 수준이 후하고 지급되는 기간을 길었으나 이러한 지급 기간은 영국과 비교하면 짧았다.

모성주의적 수당정책이 시행될 당시 세 나라 모두 아버지들은 여성 한부모와 자녀들 근처에 있으면서도 자녀의 필요에 대해 재정적으로 비용을 대는 책임을 회피하고 있었으며 이에 사회 정책은 여성 한부모와 남성 한부모 양쪽 모두에 대해서 전통적인 역할을 수행하고 있었다고 볼 수 있다. 영국은 보수주의적인 정부가 수행하는 정책에 의해 이혼의 경우 부양비 징수에 대한 의무를 부과하고 있었다. 1990년대 초반에 부양비 징수액을 인상한 후에 새로운 행정체제인 “아동 지원 위원회(Child Support Agency)”를 설립하여 부양비 징수 및 지급 업무를 수행하게 되었다. 아동의 안녕을 보장하고 아동 빈곤에 대응하기 위한 부양비 지원정책은 다음과 같은 두 가지 위험에 부딪치고 있었다. 하나는 아버지의 소득이 늘 항상 마련되고 있는 것은 아니라는 사실이었으며 또 다른 하나의 위험은 어머니가 이러한 부양비를 지급받을 수 있는 자격을 지속적으로 유지하고 있지는 않다는 사실이었다.

1990년대부터 한부모 가족을 다루는 모성주의적 접근은 문제점을 보이기 시작하였다. 프랑스의 사례를 보면, 한부모 수당은 빈곤율을 감소시키는 데는 기여하였지만 정책 목적에 있어서 불명확성이 문제점으로 대두되었다. 수당 지원정책은 집에 있는 한부모들의 엄마 역할을 지원함과 동시에 경제적으로 독립을 위해 취업을 독려한다는 두 가지 목적을 동시에 달성하는데 한계를 지니고 있었다. 한부모

수당의 최초의 목적은 유연한 방식으로 한부모들을 근로 시장에 유입시키는 것이었지만 노동시장에서 매우 불안정한 위치를 차지할 수밖에 없는 한부모에게 소득을 지원하는 역할로 급속하게 강화되었다. 한부모들이 수당 수급으로 인해 직업 활동을 시작하는 노력이 부족해지자 1980년 이후부터 한부모 수당 정책은 실패한 정책으로 인식되었다. 특히 빈곤한 한부모 계층에게 지원되는 한부모 수당 정책은 한부모들이 가난에 지속적으로 노출되는 것을 행정적으로 지원한다는 비판을 받게 되었다. 실제로 한부모 수당을 지급받는 사람들은 한부모 수당을 받을 권리가 종료되고 난 후(자녀 연령 3세 이후) 빈곤 계층에게 지급되는 “사회 편입을 위한 최소 수당(Revenu minimum d'insertion: RMI)”으로 이전되는 경향을 보였다.

노르웨이에서도 한부모에 대한 임시적인 수당은 비슷한 역할을 했다. 1990년대에 여성과 모의 취업률은 상승하였지만 한부모 여성의 취업률은 스웨덴, 덴마크와 비교하여 매우 미약한 경향을 보였다(Mogstad & Pronzato, 2008). 영국에서 한부모 수당의 지원은 낮은 수준이었는데 이것으로 인해 한부모 가족의 빈곤 문제가 공공 정책에서 중요한 이슈로 대두 되었다. 1997년 노동당이 정부가 출범하였을 때 과반수의 한부모들이 빈곤자로 간주되었으며 한부모 중 많은 사람들이 노동시장 안에 편입되지 않고 있었다(Delautre, 2008). 1990년대 도출된 한부모에 대한 사회 보호 정책의 모성주의적 접근 방식의 한계는 유럽 사회에서 여성 특히 한부모 여성의 경제활동을 촉진하는 새로운 접근 방식의 출현을 가져왔으며 이러한 정책은 빈곤에 대응하는 정책으로 간주되었다.

## 2) 한부모에 대한 근로 활동 지원정책

2000년대 이래 한부모 가정에 대한 새로운 접근방식은 유럽 복지사회에서 출현한 새로운 개념과 함께 하고 있다. 새로운 개념이란 “능동적인 복지국가”라는 개념으로서 한부모를 가난과 불안정한 상태에 놓여있다는 이유로 인하여 자녀를 돌보기 위하여 집안에 있어야 하는 계층이 아닌, 근로 활동에 참여하게 하는 정책 대상으로 삼았다는데 특징이 있다. 이러한 개념은 프랑스, 노르웨이, 영국 등이 취하고 있는 한부모 가족을 바라보는 모성주의에 대한 의구심을 더 크고 다양한 형태로 자리잡게 하였다.

능동적인 복지 국가에 대한 개념은 아주 비용이 많이 소요되는 것으로 간주되는 신자유주의적 사회정책에 대한 비판으로부터 나오기 시작하였다. 이러한 신자유주의적 접근 방식은 사회적 지원에 대한 의존적 상태를 일반화시키기 때문에 사회 보장 시스템의 지속 가능성을 저해하고 빈곤을 감소하는데 효과적이지 않다고 비판받았다. 1990년대 중반에 OECD에 의해 촉진된 능동적 복지국가 개념은

2000년 3월 이래 고용에 대한 유럽 국가들의 전략이 되었다. 이러한 전략은 실업자들과 사회 최소수당 수급자들로 하여금 근로활동을 하게 하는 내용을 포함하고 있으며 사회 정책을 취업 대책으로 연결하고 있다는 특징이 있다. 또한 일자리를 제공함에 있어 권리와 의무를 재정의하고 저소득 근로자에게 금전적인 부양책을 제공함으로써 근로하는 것이 사회적 지원에 의존하는 것보다 경제적으로 더 매력적으로 보일 수 있도록 하였다. 사회 정책의 이러한 개념은 다른 한편으로서 양성 평등에 대한 유럽 국가의 목적에 부합하는 것이기도 하며, 여성의 노동시장 참여에 대한 사회적 규범을 만드는 데에도 기여하였다. 이는 세계대전 이후 오랜 동안 주장되어 왔던 완전 고용을 중심으로 하고 있는 규범과는 다른 차원의 것이었다(Knijin, Martin & Millar, 2007). 2000년대에 도입된 능동적 복지국가의 개념은 전통적인 가족의 연대성에 기초한 남녀 간의 성역할 구분을 약화시키면서 동시에 공동체적인 결속 강화와 아동 보육에 대한 지원정책을 요청하고 있다는 특징을 보이고 있다.

이러한 체계 하에서 여성 한부모의 사회 시민권에 대한 인식이 변화되어 취업에 더 많은 강조를 두게 되었으며 과거에 중시하던 가정내 “돌봄”에는 상대적으로 적은 강조를 두게 되었다. 근로 활동에 대한 사회 시민권의 추구는 무엇보다도 유럽에서 특별한 양상을 띠게 되었는데 이것은 근로 조건이라는 의무 하에서만 한부모 여성에게 사회적 지원을 제공하는 미국에서의 근로 활성화 정책과는 근본적으로 다른 것이었다(Morel, 2002; Orloff, 2006). 유럽의 한부모 근로 활성화 정책은 근로조건을 부여함에 있어 미국보다 약하고 한부모들의 자율성이 어느 정도 반영되는 근로조건을 부과하였는데 이것은 많은 수의 한부모로 하여금 근로하는 의무를 피하게 하는 부작용으로도 연결되었다. 이러한 현상은 근로 활성화 정책을 가족 정책과 함께 통합적인 차원에서 고려하고 있는 유럽 국가들에서 전반적으로 나타나고 있다.

선행 연구들은 유럽에서 근로 활성화 정책은 다양한 유형으로 추진되고 있다고 지적하였다. 그 하나는 영국과 같은 자유주의 체계에서의 정책으로 실업자와 사회최소수당을 받는 사람들에게 노동을 제공하는 활동을 의무적으로 부과하고 있으며 정부의 지원정책은 금전적인 지원, 상벌(賞罰) 그리고 미약한 수준의 수당 지원으로 특징되고 있다. 다른 하나는 노르웨이와 같은 보편주의 국가에서의 정책으로 국민과 국가 간의 상호 계약적인 성격이 현저하게 나타나고 있다. 이는 근로 활동에 대한 참여와 높은 수준의 보편적인 수당 지급으로 특징되고 있으며 영국에서 취하고 있는 경제적 지원과 상벌적인 접근 방식과는 대조적인 모습을 보였다. 프랑스는 취업 정책에 대해 상대적으로 강조되고 있는 금전적인 부양정책을 혼합함으로써 중간적인 위치를 차지하고 있다. 그러나 근로 활성화와 관련하여 유럽 각 국가가 보이고 있는 이러한 상반적인 입장은 한부모 가족의 경우에는 다른 양상을 보인다. 즉 이들 국가는 한부모가 직면하고 있는 취약성을 고려하여 근로활성화 정책을 상대적으로

약하게 적용하고 있다. 이는 앞서 언급했듯이 한부모에게도 엄격한 근로 조건을 부여하고 있는 미국의 정책과 다른 양상이다. 영국의 예로 들면 다른 국가와 마찬가지로 한부모들에 대한 사회적 보호에 대해 국가가 책임을 맡고 있으며 한부모로 하여금 집안에서 자녀를 돌보거나 혹은 근로 활동을 하는 것을 선택할 수 있도록 하고 있다.

근로 활성화가 추진되게 된 배경과 부모에 대한 공공 지원정책의 성격을 통해 각국이 지니고 있는 다양한 모성주의를 발견할 수 있다. 영국은 1997년부터 한부모 가족의 근로 활성화 정책을 추진하기 시작하였는데 한부모 가족 특히 그들의 자녀들이 빈곤한 상태에 놓이게 되는 것에 대한 해결 방안으로서 추진하였으며 노동당 정권이 들어서면서부터 사회 정책에서 중심 역할을 차지하게 되었다. 근로 활성화 정책은 한부모로 하여금 근로를 통해서 가족이 필요로 하는 것에 대해 스스로 부담하게 하는 것을 가능하게 하는 목적을 가지고 있다. 영국에서의 한부모 정책은 근로 활성화 정책과 함께 조세 감면, 영유아에 대한 보육 지원 정책을, 한부모 특히 여성 한부모에 대한 사회통합 차원에서 추진하고 있다. 조세 감면 정책은 1999~2003년도에 개정되었는데 집에서 가사 육아 활동을 하는 것보다 근로 활동을 하는 것에 더 많은 혜택을 줌으로써 근로활동을 촉진하려는 목적을 가지고 있었다. 조세 감면액은 가족원 수에 따라 다른데 자녀 보육비용에 대해서도 조세 감면의 혜택을 부여하였다. 1998년부터 시작된 보육 지원 확대 정책(National Childcare Strategy)은 일하는 부모에게 더 많은 보육서비스를 제공하고 양질의 그리고 부모가 금전적으로 부담 가능한 보육서비스를 제공하는 것을 목적으로 하고 있었다. 한부모를 근로 활동에 통합시키는 프로그램은 “New Deal for Lone Parent”라는 이름하에 취업 지원을 목적으로 추진하였다. 소득 지원정책의 수혜자가 정기적으로 수급을 받기 위해서는 장애인이나 50세 이상 실업자에게 부여되는 것과 마찬가지로 자발성에 기초한 교육과 훈련 프로그램에 대한 참여가 이루어져야 한다. 자발성에 대한 기준은 한부모 여성에게 특별하게 부여되는 것으로서 다른 실업자들이 준수해야만 하는 근로 의무에서 한부모들에게 일정 부분 특혜를 제공하고 있는 부분이다. 또한 한부모들이 받는 보조금인 소득 지원(Income Support)은 일자리를 찾거나 노동시장 참여를 활발하게 하는 프로그램에 참여하는 조건이 없이도 제공된다. 16세 미만의 자녀를 양육하는 한부모에게 지급되는 수당으로서 자녀 연령에 대한 조건은 2008년 12세로 낮추었으며 12세 이상의 연령의 자녀를 가지고 있는 한부모는 취업의 의무적으로 적용되는 실업 보상 수당인 Job Seeker’s Allowance를 받을 수 있다.

이러한 “New Deal for Lone Parent”의 근로활성화에 대한 정책적 효과는 크지 않았다. 1997년과 2006년 사이에 한부모 가족의 빈곤율과 그들에 대한 정부 지출은 상당히 감소하였지만 노동시장에서의 결과는 매우 실망스러운 것으로 나타났다(Delautre, 2008). 일하는 것을 포기한 한부모의 비중은

매우 낮게 나타났지만(12%), 한부모들은 노동시장에 진입에 것에 대한 상당한 어려움을 토로하고 있었다. 통계 결과와 질적인 면접조사 결과, 이러한 정책의 실시에도 불구하고 한부모 가족의 노동시장 참여에 있어서 장애 요인은 계속적으로 발생되고 있는 것으로 나타났다. 즉 한부모들은 건강상의 제약 요인, 자녀 양육에 있어서의 문제, 부모 역할을 할 수 있는 적절한 노동 시간을 가진 직업을 찾는데 어려움이 있다고 하였다. 소득 지원정책이 제시하는 근로 조건은 한부모들이 취업의 의무를 수행함에 있어 제약조건이 있거나 취약한 일자리를 갖도록 하는 위험을 내포하고 있었다. 예를 들면 청소년 한부모와 같이 자격 수준이 낮은 한부모들은 건강하지 못한 상태에서 멀리 위치하고 있는 직장에 가야 하는 어려움에 직면하고 있는 경우가 많았다. 반면, 이러한 제약 조건을 완화할 수 있는 자녀 양육과 근로 환경에 대한 지원은 미흡하게 이루어지고 있는 상황이었다.

노르웨이와 프랑스는 다소 후한 수준의 수당을 한부모에게 지원하고 있는데 이는 한부모들로 하여금 다소 긴 기간을 두고 노동시장에 진입하게 하는 목적을 가지고 있었다. 그러나 이러한 목적과 반대되는 결과로서 1990년 말부터 노동시장에 진입하는데 소요되는 시간이 길어짐에 따라 수당을 받는 한부모들이 장기간 지속되는 빈곤 속에서 생활하게 되는 경우가 많았다. 이들 국가들은 몇 년 전부터 한부모에 대한 사회 정책의 변화를 도모하여 한부모들이 노동시장에서 탈퇴하는 것보다 노동시장에 참여하도록 독려하는 방향으로 전환하였다.

노르웨이에서의 근로 활성화 정책은 부분적으로 영국의 정책을 본 따서 만들어진 것이지만 노동 정책과 더불어 가족 정책의 일환으로 추진함으로써 영국과는 다른 차별성을 보였다. 노르웨이에서 전통적인 수당 정책은 1998년 개정되었는데 수당 급여 수준을 축소하고 여성의 노동시장 참여를 촉진하여 경제적인 독립을 도모하며 빈곤을 감소하려는 목적을 가지고 있었다. 한부모 수당이 지급되는 기간은 프랑스와 같이 3년으로 축소되었으며, 지급 대상은 8세 미만의 자녀를 가진 한부모로 한정되었고, 자녀가 3세 이상인 경우는 근로 활동 조건 적용하여 직업 교육, 최소한 반일제 근무, 구직활동 등을 하고 있어야만 했다. 근로와 연결된 수당 지원정책은 영아 보육에 대한 시설 서비스 지원과 함께 시행됨으로써 한부모들의 보육서비스에 대한 접근성을 더욱 강화시켰다(Duncan & Strell, 2004; Mogstad & Pronzatom 2008). 이러한 정책 개혁은 3~9세 자녀를 가진 한부모의 수당 수급을 감소로 이어졌으며 영국과 마찬가지로 한부모의 소득이 상당 수준 향상되어 한부모들의 빈곤율이 감소되고 그 결과 유배우자 여성 빈곤율과의 격차도 감소되었다. 한부모 정책의 개혁은 2003년 빈곤 감소를 위해 추진된 근로 활성화 정책에 의해 완결성을 더하게 되었다(Ronsen & Skarohamar, 2009). 취약 계층 대상 정책을 포함하는 이러한 행동 계획은 주된 소득의 원천이 사회 수당인 한부모들을 대상으로 영국과 유사하게 한부모들의 자발적인 참여를 기초로 사회 서비스

및 노동 서비스 지원간의 강한 협력 체계를 통해 이루어졌다. 그러나 이러한 정책의 효과성은 한부모들의 노동시장 참여 차원에서 단기적으로 상당 수준의 효과를 가져오지는 못했다. 전통적인 수당 정책의 축소는 한부모들로 하여금 노동시장에 남거나 참여하도록 독려하고 있었으나 이러한 수당 정책 축소 이후 정부는 보육서비스 지원 등 다른 측면에서의 개입이 거의 없었다. 더욱이 정책 대상자의 대부분이 취학전 자녀를 부양하고 있었는데 보육서비스에 대한 비용을 한부모들이 계속 부담하고 있어 때로 노동시장에 대한 참여를 포기하도록 하는 영향을 미치기도 하였다.

프랑스에서 한부모에 대한 수당은 최대 3년 동안 지원되고 있었는데 이러한 기간은 노르웨이와 영국과 비교하면 상대적으로 짧은 기간이었다. 한부모 가족은 근로 활성화 정책 대상 중 하나였으며 이러한 근로 활성화는 사회통합 정책의 일환으로 사회 최소 수당과 연계하여 노동시장에 참여하는 것에 대해 금전적 유인을 제공하고 있었다. 1998년부터 한부모 수당은 한정된 기간 동안 최소한의 근로 활동에 대해 수당을 지원하는 최소 활동 수당과 병합되었다. 2002년 근로 장려금 제도(Prime pour l'emploi: PPE)가 마련되어 소득 수준이 낮은 노동자에게 수당에 의존하는 것보다 근로하는 것이 더 매력적이 되도록 하였다. 이러한 정책은 최근에 더욱 강화되어 2006년에는 한부모 가족수당 수급자, 그리고 2008년에는 활동 연대 수당자 중 가난한 노동자와 최소 수당 수급자가 노동시장으로부터 탈퇴하도록 하는 유인요인을 제거하였다. 2009년 7월 1일부터 활동 연대 수당이 사회 최소수당과 한부모 수당을 대신하게 되어 한부모와 사회 최소 수당을 받는 사람들이 금전적인 유인과 사회통합을 강화하는 근로 활성화 정책 안에서 통합적으로 정책 대상이 되었다.

이러한 정책에 대한 평가 결과, 한부모 수당 수급자들이 받는 상여금에서 약간의 효과를 보여 2004년 한부모 수당 수급자의 7% 이상이 상여금 혜택을 받은 것으로 나타났다. 하지만 활동 연대 수당에서는 노동시장 참여의 측면에서 부정적인 현상이 발견되었다(Gomel & Serverin, 2009). 한부모의 노동시장 참여는 특히 질이 낮은 직종과 시간제 일자리에 대해 집중적으로 이루어졌다. 대부분의 한부모들이 지역의 공공 단체(서비스 제공자 혹은 돌봄 노동자), 개인 서비스 제공(가정, 호텔, 식당 도우미), 상업(현금 출납 계원)에 종사하고 있는 것으로 나타났다(Avenel, 2009). 불안정한 직종에 종사하고 있는 한부모 가족들의 취약성 문제에 대해 직접적으로 지원하는 경제적인 지원은 거의 희박한 상황이다. 게다가 직업교육, 취업 지원정책, 자녀양육 지원정책 등 다른 부처에서 수행하고 있는 정책 중에서 한부모를 대상으로 추진하는 노동시장 통합정책이 부족한 것도 문제로 지적되고 있다.

분명컨대 “모성주의에 대한 결별”은 유럽 국가에서 다양한 유형으로 나타나고 있으며 아직은 달성되지 않은 것으로 평가되고 있다. 영국에서는 공공지원 서비스가 부족한 상태에서 한부모 수당이

지급되는 기간은 줄었지만 다른 국가와 비교해 볼 때 여전히 수급기간은 긴 것으로 나타나고 있다. 동시에 영국에서 영아에 대한 보육서비스 공급을 증가시켜 보육서비스를 이용하기 원하는 한부모에게 이용할 수 있는 기회를 확대하려는 노력이 이루어지고 있다. 노르웨이에서는 아동에 대한 보육서비스가 상당히 많은 수준으로 제공되고 있으며 아동 수당도 상당히 후하게 지급되고 있다. 그러나 동시에 한부모에게 지급되는 수당의 기간이 감소되고 있고 한부모들을 사회 안에 통합시키려는 프로그램도 개발되고 있다. 프랑스에서도 영유아에 대한 보육서비스를 증가시키려는 노력이 이루어지고 있고 한부모 수당이 지급되는 기간은 상대적으로 짧는데 반해 한부모들을 노동시장에 편입시키려는 금전적인 지원책에 강조를 두고 있다.

### 3) 한부모의 사회 시민권에 대한 논의

한부모가 되는 것은 신사회적 위험 중에 하나이며 유럽 국가에서 한부모는 사회 정책의 지원 대상으로 간주되고 있다. 한부모는 하나의 가족 유형으로서 그 증가 속도와 유형은 국가마다 다양하지만 유럽 전역에 걸쳐 증가하고 있으며 다른 유형의 가족과 비교하여 상대적으로 빈곤과 불안정성에 더 많이 노출되고 있다. 한부모들의 취약성은 맞벌이 부부가 규범화되어가고 있는 현실에서 더욱 현저하게 드러나고 있다. 가족의 변화가 이전부터 그리고 매우 빠르게 진행된 국가에서는 한부모를 보호하는 정책 개발에 강조점을 두었다. 초기 한부모 지원정책에서의 모성주의적 논리는 한부모로 하여금 노동을 해야하는 필요성에 직면하지 않고 다소 긴 기간 동안 아동을 돌보는 것을 가능하게 하는데 초점을 두었다. 이러한 모성주의적 시각에서 추진한 정책은 한계를 드러내기 시작했는데 이는 이러한 모성주의적 접근 방법으로서의 한부모 정책이 한부모 가족들로 하여금 빈곤 상태로부터 탈출하게 하지 않고 종종 장기간 계속되는 불안정한 상태에 갇히게 하였기 때문이다.

근로활동을 활성화하는 정책은 1990년대 후반 이후 강화되었는데 많은 유럽 국가들이 한부모 가족의 부양자 특히, 여성 한부모를 “수급자”로 보는 방향에서 “제공자”의 역할을 하도록 방향을 바꾸어 자녀에 대해 재정적인 지원을 하던 아버지의 전적인 책임을 한부모가 갖도록 하였다. 이러한 방향 전환은 모성주의의 전적인 파괴를 가져오지는 않았다. 모든 국가에서 한부모는 직업을 갖도록 고무되지 않았으며 한부모 수당 지급 기간의 축소는 영국과 노르웨이와 같은 특정 국가에서만 이루어졌다. 한부모를 대상으로 지급하는 특정 목적을 가진 수당은 사라지지 않았으며 한부모로 하여금 기간은 점점 짧아지고 있기는 하지만 근로에 대한 의무와 구직활동을 면하게 하고 있다. 그러나 근로 활성화 경향은 노동시장 참여를 통해 활발한 사회 시민권을 촉진하는 것과 사회 지원정책의

뒤틀림으로부터 빠져나오는 것에 대한 새로운 질문을 제기하고 있다(Morel, 2002). 자녀를 혼자서 키워야 한다는 제약 하에 놓여 있는 한부모 가족에 대한 정책에서 근로 활동 활성화 정책은 한부모로 하여금 일과 가정생활의 양립을 할 수 있도록 하고, 가정에 대한 책임을 다하면서 근로할 수 있는 양질의 일자리를 제공하고, 다른 한편으로서는 보육시설 이용에 대한 지원을 강화하는 방향으로 추진되고 있다.

한부모 지원에 있어 공공 정책이 직면하고 있는 도전은 모성주의 개념을 유연하게 하면서 여성 한부모가 취업 활동을 유지하도록 함으로써 활동적인 시민권을 갖도록 하는 접근방식으로 이어지게 하는데 있다. 하나의 단순한 사회 지원정책의 개선으로 이러한 목적을 달성할 수 없다. 한부모에 대한 사회 정책의 방향 변화는 수당 정책의 논리를 가족의 위협에 대응하는 “모성의 수입”의 유형에서 근로 활동을 선호하는 “시민권자의 수입”으로 변화하게 했다. 이러한 방식으로 하여 불안정한 위치에 있는 한부모 여성이 보다 사회에 통합할 수 있도록 하고 있다. 자녀를 혼자 키우는 부모가 노동시장에 참여함에 있어 직면하게 되는 장애는 원칙적으로 볼 때 긍정적인 것이 아니다. 한부모들은 무엇보다도 특정한 직종에 대해 자격 수준이 낮은 상태에 있고 자녀 보육에 대한 서비스도 부족한 상태에 있다. 이러한 문제를 해결하는데 적합한 사회통합성은 과연 어떠한 모습일까? 개인이 책임이 갖도록 하는 것이 개인주의를 통해서가 더 적절할 것인가 아니면 사회통합 정책을 통해서가 더 적절할 것인가? 자녀 양육을 위한 보육서비스를 이용할 수 있는 권리를 부여함으로써 양질의 일자리를 갖도록 하는 것이 가능할 것인가? 한부모 정책에 대한 제언은 결국 근로의 질을 향상하고 자녀 보육서비스를 개발하여 완전 고용을 달성하고자 하는 유럽 이사회와 같은 맥락 하에 있다고 할 수 있을 것이다.

## 제 6 장

---

# 결론

1. 주요 연구 결과 및 시사점
2. 국내 청소년 한부모 정책에 대한 제언
3. 연구의 한계성 및 향후 과제



## 제 6 장 결론

### 1. 주요 연구 결과 및 시사점

#### 1) 청소년 임신 및 출산 예방 정책

전 세계적으로 볼 때 청소년 출산율은 감소하고 있으나 그 비율과 속도에서의 양상은 국가별로 다양하게 나타났다. 청소년 출산율이 낮은 국가는 한국, 일본, 이탈리아와 같은 보수적인 성향이 강한 국가와 네덜란드, 스웨덴, 덴마크, 핀란드, 노르웨이 등 북구유럽 국가, 그리고 벨기에, 룩셈부르크, 독일 등 복지 수준이 높은 대륙 유럽 국가들이었으며, 청소년 출산율이 높은 국가는 영국, 미국, 아일랜드 등 주로 앵글로 색슨 국가인 것으로 나타났다. OECD 국가에서는 청소년 출산율이 전반적으로 감소하고 있고 그 비중도 과거에 비해 현저하게 낮아졌지만 청소년 출산율에 대한 국가적인 우려와 이를 감소하려는 정책은 활발하게 이루어지고 있었다.

OECD 국가에서 청소년 출산이 사회적으로 문제시되는 이유는 청소년 출산이 청소년 한부모와 출산한 자녀에게 상당한 불이익을 줄 뿐만 아니라 사회 전체적으로 보았을 때도 부담으로 작용하기 때문이다. 이들 국가에서는 공통적으로 청소년 출산을 감소하는 정책을 추진하고 있지만 청소년 출산에 대한 입장과 정책 유형 그리고 정책에서의 강조점은 상이했다. 이러한 측면에서 본 연구는 청소년 출산을 자제하도록 기능하고 있는 요인들을 검토하고 청소년 출산과 그와 관련된 위험을 상당 수준 낮춘 국가로부터 시사점을 모색함으로써 국내 청소년 정책을 추진함에 있어 유용한 시사점을 모색하였다.

OECD 국가에서 청소년 출산 원인은 국가마다 상당히 다른 다양하고 복잡한 형태를 보이고 있다. 특히 각 국가가 가지고 있는 사회·경제적 배경을 청소년 출산과 관련 시켜 볼 때 그 관계가 단순하게 나타나지는 않고 있다. 일례로 서유럽 지역만 한정해서 살펴 볼 때 국가의 소득 수준과 청소년 출산율 사이에는 명확한 관계가 드러나지 않고 있다. 이러한 사실은 청소년 출산이 한 가지 요인으로만

설명될 수 없는 것이며 다양한 요인이 상호 작용하여 복합적으로 나오게 된 결과라는 것을 보여준다. 북유럽 지역의 낮은 청소년 출산율은 복지 정책이나 청소년 정책의 영향이라고 볼 수 있으며, 남유럽 국가의 청소년 출산율은 가톨릭 및 남성 중심 문화에 기반을 둔 보수적인 사회 분위기에 기인한 바가 크다고 볼 수 있다. 뿐만 아니라 청소년들이 가지고 있는 성 경험 용인 정도, 성 지식 수준, 피임 사용 가능성, 임신 후 중절 수술 허용 여부 등 매우 다양한 요인이 청소년의 출산 수준을 결정할 수 있다.

주요 국가의 청소년 임신·출산 예방 정책을 평가함에 있어 다음과 같은 사회적 사항에 주목할 필요가 있다. 첫째, 그 나라가 가지고 있는 인공임신중절과 피임에 대한 시각, 그리고 이에 대한 정책적 용인도이다. 스웨덴의 경우 청소년 임신율이 상대적으로 높은 편인데 비해 청소년 출산율이 낮게 관찰되는 이유는 인공유산으로 종결되는 경우가 많기 때문이다. 스웨덴에서는 십대 여성들이 인공 유산을 자신의 정당한 권리로 여기고 있으며 원하지 않는 임신에 대처하는 수용 가능한 방법이라고 생각하고 있다. 반면에 청소년 출산율이 높은 앵글로 색슨 국가에서는 청소년 임신과 출산의 많은 부분이 취약 지역에서 일어나고 있는데 이는 대부분 부적절한 피임이 이루어지고 있고 특히 미국과 아일랜드의 경우 인공임신중절 서비스 시설에 접근하는데 어려움이 있기 때문이다.

피임의 성공 여부는 피임에 대한 의지가 어느 정도인지에 의해 강력하게 영향 받을 수 있으며, 적절하고 올바른 피임 방법에 대한 지식과 기술에 의해서도 좌우된다. 이러한 측면에서 볼 때 청소년 출산율 감소는 피임 사용에 대한 “동기”와 “수단”의 적절한 제공에 의해 영향을 받는다고 볼 수 있다. 청소년 임신·출산 예방 정책에서 성공을 거두었다고 평가받고 있는 국가에서는 국가 차원에서 피임 도구 사용 가능성을 증진시키고 성교육을 통하여 청소년들로 하여금 올바른 피임 사용 방법을 전달하고 있는 특징이 발견되었다.

둘째, 최근 들어 급속도로 팽창하고 있는 성적인 사회로의 변화에 따라 각국이 이러한 사회적인 변화에 어떻게 또 얼마만큼 대응하였는가, 그리고 청소년들의 성적인 삶의 시작을 어떻게 준비시켰는가에 따라 각 국가는 다양한 결과를 보이고 있었다. 본 연구 결과 청소년 출산율이 낮은 국가는 전통적인 가치를 존속하고 있는 국가이거나 성사회로의 변화를 받아들인 국가라기보다는 청소년들로 하여금 성사회에 적응할 수 있도록 준비시킨 조치를 취한 국가들이므로 나타났다. 청소년 출산율이 높은 앵글로 색슨 국가의 경우 대부분이 성적인 사회로의 변화를 경험했음에도 불구하고 이러한 사회적 변화에 청소년들을 적응하도록 준비시키는 데는 실패하였다고 평가 받고 있다. 실제로 앵글로 색슨 국가의 많은 청소년들은 출산시기를 늦추려는 의지가 그리 강하지 않은 것으로 나타났다.

셋째, 청소년이 출산 이후에 직면하게 되는 취약한 삶이 과연 청소년기에 출산했기 때문인 것인지

아니면 청소년이 초기부터 직면하고 있었던 불우한 삶 때문인지에 대한 면밀한 검토가 필요하다. 청소년기의 출산이 문제라면 청소년기에 출산을 하지 못하도록 예방하는 정책에 중점을 두어야 할 것이며, 불우한 삶이 문제라면 사회 전반에 걸친 빈곤 감소 또한 사회통합 정책을 추진하는 것이 더 바람직 할 것이다.

넷째, 성적인 사회의 도래에 대응할 수 있도록 청소년들의 능력을 배양하는 것 이상으로 중요한 문제는 바로 사회 전반에 걸친 빈곤과 불평등의 해소인 것으로 지적되었다. 청소년 임신과 그들이 직면하고 있는 사회·경제적으로 열악한 환경은 상호 연관성이 높다. 전반적으로 볼 때 청소년 출산율이 높은 앵글로 색슨 국가의 경우 사회통합성 정도가 낮으며 소득 불평등도가 높은 수준을 유지하고 있고 청소년들이 학교에 등록되어 있지 않은 비중이 다른 유럽 복지 선진국보다 높은 것으로 나타났다. 청소년 출산율이 낮은 국가들 중에서 네덜란드, 스웨덴, 덴마크, 핀란드, 프랑스는 전통적인 가치를 지키는 사회로부터 멀어졌으나 통합적인 사회를 지향하면서 청소년들을 성적으로 강화된 사회에 적응하도록 준비시키고 장치를 갖추게 하는 정책적인 노력을 추진하고 있다는 특징이 있다. 이에 청소년 임신을 예방하고 출산을 막는데 있어 청소년을 교육하고 훈련시키는 것뿐만 아니라 통합적인 사회를 건설하는 것 역시 중요하다 할 것이다.

한편, 청소년 출산율을 낮추는데 있어 스웨덴, 노르웨이, 덴마크, 핀란드와 같은 북구유럽국가의 사례가 중요한 시사점을 가지고 있다고 평가되고 있지만 이들 국가에서 낮은 청소년 출산율은 부분적으로 다른 국가에 비해 높은 인공 임신 중절에 의해 얻어진 사실에 주의할 필요가 있다. 이는 우리가 일반적으로 인식하고 있는 “북구식 접근방법”이 청소년 임신과 출산 예방 정책에는 이상적인 정책 모형이 아닐 수 있다는 사실을 말한다.

이러한 측면에서 볼 때 네덜란드는 청소년 출산율을 낮게 유지하고 있을 뿐만 아니라 인공임신중절률도 낮다는 점에서 청소년 임신 출산 예방 정책에서 성공적인 사례라고 할 수 있을 것이다. 청소년 임신·출산 예방 정책에 있어 네덜란드의 사례는 청소년 출산율의 감소가 전통적인 문화나 역사에 기반한 것이 아니라 잘 고안된 정책에 기반을 둔 것이라는 사실에서 시사하는 바가 더욱 크다. 네덜란드 정책의 성공에서 가장 근본적인 핵심은 통합적인 사회의 구축과 더불어 피임을 포함한 성교육에 대해 열린 태도로 일관하였다는 사실이다. 가정과 학교에서 청소년들이 성에 대해 개방적으로 토론할 수 있는 분위기의 조성은 네덜란드가 청소년 출산 및 인공 임신 중절률을 낮게 유지하는데 중요한 역할을 하고 있다.

네덜란드 초등학교와 중고등학교 성교육 사례 분석 결과는 네덜란드 청소년 임신 및 출산 예방 정책에서 학교 성교육이 갖고 있는 중요한 역할과 기능을 보여주고 있다. 네덜란드 학교 성교육의

특징은 네덜란드 학교 시스템의 전반적인 자율성에 기초한 교육의 개방성에 있다. 네덜란드 학교에서는 기본적으로 생물학 시간과 개인·사회·보건 시간에서 성교육을 제공하고 있으며 학생들의 사회 경제적 배경에 따라 적합한 성교육 내용을 제공하고 있다. 성교육의 내용은 일괄적으로 중앙에서 내려오는 커리큘럼을 따르고 있지 않았으며, 교재 역시 학생들의 성향에 맞추어 교사가 직접 개발한 자료를 활용하고 있었다. 생물학 수업 교과서는 학교마다 동일한 내용을 사용하고 있었으나 그것이 전달되는 방식은 교사의 재량에 맡겨져 있었다. 이러한 자유로운 분위기 하에서 이루어지는 성교육은 앞서 지적한 것처럼 네덜란드 교육 시스템의 자율성 때문에 가능한 것이라고 볼 수 있다. 한편, 네덜란드의 낮은 청소년 출산과 임신율 그리고 성교육에 대한 긍정적인 정책 평가에도 불구하고 네덜란드 국내적으로는 여전히 성사회 도래에 따른 청소년의 위험한 성활동에 대한 우려를 표명하고 있었다.

## 2) 청소년 한부모 지원정책

한부모가 혼자서 자녀를 키우는 것은 유럽 국가에서 가족과 사회가 직면하고 있는 신사회적 위협의 하나로 간주되고 있다. 유럽 전역에 걸쳐 한부모 수는 증가하고 있으며 그 유형도 다양해지고 있는데 이는 인구 구성의 변화와 그에 따른 다양한 가족의 출현과 관련이 있다. 유럽 국가에서 한부모 가정의 유형과 그들의 사회적 위치는 국가의 사회적 변화 모습을 반영하고 있으며, 국가의 특징에 따라 다양하게 나타나고 있다.

전반적으로 볼 때 한부모 가정의 비중은 남유럽 국가보다 북유럽 국가와 대륙 유럽 국가에서 더 높게 나타나지만, 학령 전 부양 자녀와 함께 살고 있는 한부모 가정만을 보면 영국과 벨기에가 가장 높은 수준으로 나타나고 있다. 한부모 유형 중 미혼모가 차지하는 비중이 높은 국가는 영국, 노르웨이, 아일랜드, 동독인 것으로 나타났으며, 한편, 전체 미혼모 중 청소년이 차지하는 비중이 높은 국가는 불가리아, 영국, 폴란드, 아일랜드, 서독, 노르웨이로 나타났다. 25세 미만 청소년 한부모가 증가하고 있는 국가에서는 한부모 정책을 추진함에 있어 청소년 미혼모의 사회적 배제를 예방하는 정책적 필요성이 강조되고 있었다. 특히 청소년 한부모를 위한 정책은 이혼 혹은 사별로 인한 전통적인 유형의 한부모와는 다른 방향으로 추진되어야 한다는 점이 강조되고 있었다. 일반적으로 한부모 가정은 다른 유형의 가정보다 빈곤한 경우가 많은데 특히 이러한 한부모 가정의 빈곤 문제는 미혼모 혹은 청소년 한부모가 전체 한부모에서 차지하는 비중이 높은 국가에서 심각한 것으로 나타나고 있다. 청소년 한부모는 다른 유형의 한부모보다 상대적으로 나이가 어리고 자립할 수 있는 자격을

떨 갖추었으며 노동시장에서 더욱 취약한 모습을 보이고 있기 때문에 그 문제의 심각성이 더 한 것으로 나타났다.

한부모의 교육 수준은 그 나라가 가지고 있는 고유한 문화적인 특성에 달려 있는 경우가 많으며 특히 국가 교육 시스템의 양상에 좌우되는 경향이 큰 것으로 나타났다. 같은 연령 그룹 간의 비교를 통하여 연령 간의 차이를 배제한 후 한부모 유형별로 교육 수준을 비교한 결과 미혼모가 상대적으로 낮은 교육 수준을 갖고 있는 것으로 나타났다. 한부모들이 대학교육과 같은 고등교육 수준이 낮다는 사실은 이들이 높은 수준의 교육을 받을 수 있는 정상적인 삶을 살아감에 있어 장애 요인이 있음을 의미한다. 한부모의 낮은 교육 수준은 이들로 하여금 유급 노동시장에 대한 접근성을 떨어뜨리는 강력한 장애 요인으로 작용하고 있었다.

청소년 출산과 미혼모가 상대적으로 많은 영국, 아일랜드, 동독, 폴란드에서는 특히 청소년 한부모와 미혼모의 교육 수준이 낮은 것으로 나타났다. 청소년 한부모 계층은 양질의 일자리에 적절한 기술적인 수준을 갖추지 못해 노동시장에 참여해도 낮은 임금 수준 등 취약한 상황에서 일할 수밖에 없어 정상적인 생활을 하기 어렵다는 주장이 제기되고 있다. 여기서 논쟁의 핵심은 청소년 한부모를 사회 수당을 통해 지원할 것인지 아니면 노동시장에 참여하도록 독려할 것인지에 대한 것이다.

한부모의 행태를 국가별로 비교한 결과 영국과 아일랜드에서 근로하지 않는 한부모 여성의 비중이 가장 높은 것으로 나타났다. 혼자서 자녀를 양육하는 부모는 다른 유형의 부모들보다 노동시장에서 불안정성에 노출될 가능성이 크다. 한부모를 유형별로 비교 분석 한 결과, 미혼모가 다른 유형의 한부모보다 경제 활동에 참여하지 않거나 실업 상태로 남아 있는 경우가 많았다. 이러한 사실은 미혼모들이 노동시장에서 만족할 만한 직장을 갖지 못해 실업 상태로 남아 있거나 취업한 경우라도 낮은 수준의 임금을 받거나 안정적이지 못한 직업을 갖는 등 노동시장에서 배제 받고 있는 경우가 많다는 것을 의미한다.

이에 따라 한부모들은 다른 유형의 부모들 보다 빈곤할 확률이 더 높으며 같은 한부모라 하더라도 연령이 낮은 청소년 한부모가 빈곤에 빠질 위험도가 높은 것으로 나타났다. 청소년 한부모가 빈곤할 확률이 높은 이유는 단지 그들이 연령이 낮기 때문이 아니며 어린 연령에 자녀를 낳는 것이 사회적으로 받아들여지지 않고 있고 청소년 한부모가 사회 안에 통합되는데 어려움을 갖고 있으며 특히 다양한 유형의 가족으로서 보호되지 않고 있는 경우가 많기 때문이었다.

한부모의 빈곤 상태와 더불어 한부모와 함께 살고 있는 아동의 빈곤율도 다른 유형의 가족과 비교하여 볼 때 상당히 높은 것으로 나타났다. 한부모와 살고 있는 아동의 빈곤율이 높은 국가는 영국과 아일랜드로서 이 국가들의 한부모 아동 빈곤율은 다른 국가에 비해 현저하게 높았다. 특히

이동의 빈곤율은 부모의 특성과 가족이 받고 있는 지원의 유형에 의해 좌우되고 있는 것으로 나타났다. 스웨덴과 영국을 비교해 보면 두 국가에서 한부모 비중은 비슷하게 나타난 반면, 한부모와 살고 있는 아동의 빈곤율은 영국에서 월등하게 높았다. 그 이유는 영국의 한부모가 스웨덴 한부모보다 더 취약한 모습을 보이고 있기 때문이었다. 즉 스웨덴에 비해 영국의 한부모는 더 연령이 어리고, 자격을 덜 갖추었으며 근로에 대한 의지가 더 부족하였다.

유럽의 한부모 정책은 빈곤 위험에 대응한 정책으로서 한부모들을 불안정성과 취약성으로부터 탈피시키려는 사회 정책으로서의 목적성이 강하다. 한부모의 빈곤율이 국가별로 다양하게 나타나는 것은 각 국가가 한부모를 대상으로 서로 다른 다양한 정책을 추진함에 기인한 바가 크다. 한부모 정책을 추진함에 있어 특히 중요한 점은 한부모들이 가지고 있는 특수한 제약 요건을 고려하는 것이라고 볼 수 있다. 따라서 한부모들이 가지고 있는 특수성이 무엇이며 이러한 특수성에 대응하여 어떻게 정책을 추진할 것인가가 관건이라고 할 수 있다. 이러한 측면에서 한부모만을 대상으로 특별한 정책을 추진할 것인가, 아니면 한부모를 전체적인 가족 정책의 틀 안에서 한부모의 특수한 제약 조건을 고려하면서 통합적인 형태로 추진할 것인가에 대한 고민이 필요하다.

유럽 국가에서는 한부모를 특별한 대상으로 삼아 정책을 수립하는 것은 한부모들에게 낙인을 가하고 사회생활을 함에 있어 그들을 더욱 불안정한 상황에 놓이게 하는 위험성이 크기 때문에 전체적인 사회통합을 저해한다고 보고 있다. 따라서 한부모들을 다른 유형의 가족들과 함께 통합적인 형태로 지원하고 이러한 틀 안에서 한부모가 특수하게 직면하고 있는 장애요인을 제거하려는 데 강조를 두고 있다. 실제로 보면 한부모들이 가지고 있는 문제들은 노동시장, 자녀교육, 빈곤 등 일반적으로 사회 정책에서 제기 되고 있는 이슈들과 별반 다를 것이 없다. 이에 유럽 국가의 사회 및 가족 정책 안에서 한부모는 주요한 정책적인 주제로 등장하고 있으며 이에 따라 한부모 지원 정책은 전체적인 틀 안에서 가족의 보호, 사회적 불평등 해소, 개인의 지위와 삶의 질 향상 등을 목적으로 추진되고 있다.

한부모에 대한 지원정책은 두 가지 방향, 즉 한부모 수당과 같이 금전적으로 지원해 주는 정책과 근로 활성화를 통해 한부모들의 경제적인 자립을 지원해 주는 정책으로 나누어 볼 수 있다. 한부모들을 금전적으로 지원해 주는 정책에 있어서의 이슈는 한부모 가족의 소득이 사회 수당에 의존되어 있는 경우 이러한 사회 보장 혜택에 의존하게 되는 상태에 고착될 수 있다는 데 있다. 한부모들의 근로 활성화 정책에서의 주요 이슈는 한부모 가족이 낮은 교육 수준으로 인해 노동시장에서 열악한 위치로 일할 수밖에 없고 이러한 근로 활동에 있어서의 취약성은 낮은 임금과 노동시장에서 불안정한 위치로 연결되어 빈곤한 상태를 지속할 수밖에 없다는 데 있다. 이러한 취약한 근로 활동은 특히 연령이

어리고 노동시장에서의 자격을 충분히 갖추지 못한 청소년 한부모의 경우 더욱 심각하다.

한부모를 대상으로 하는 현금 수당 지원정책은 한부모들의 근로 의욕을 저하시킨다는 이유로 인하여 자유주의 국가에서 특히 논쟁적이었으며 이러한 자유주의 국가의 정책 방향은 1980~1990년대 더욱 강조되었다. 미국과 캐나다에서는 복지 정책 개혁을 통해 한부모들을 노동시장에 참여하게 하는 것을 강조하고 현금 수당의 지원 조건을 강화하며 급여 수준을 감소시켰다. 이러한 정책적 기조에 따라 마련된 미국의 TANF 정책은 오히려 가족들 간의 불평등성을 높이고 아동 빈곤 상태 그리고 영아 자녀를 양육하는 한부모 가족의 빈곤을 오히려 더욱 심화시킨 것으로 나타났다. 이는 한부모들이 양질의 노동시장에 참여할 수 있도록 지원하는 시스템을 마련하지 않은 상태에서 한부모들을 노동시장에 내몰게 하는 정책을 추진함으로써 나타나게 된 부작용이라고 할 수 있다. 이러한 TANF 수급을 위해 한부모들을 노동시장에 오랫동안 머무르게 하는 것은 학력 수준이 낮아 열악한 노동시장에서 근로 할 수밖에 없는 소수 인종 한부모들에게 특히 어려움으로 작용하였다.

한편 유럽의 한부모 대상 현금 수당 지원정책은 보편적인 가족 수당 정책으로서 가족에 대한 전반적인 경제적 지원 차원에서 추진하고 있으며 한부모만을 대상으로 지급하는 수당은 거의 없다는 특징이 있다. 이러한 사실은 유럽 국가에서 한부모에 대한 경제적 지원은 자녀를 가진 모든 가정에 대한 지원의 한 부분으로써 이루어진다는 사실을 보여준다. 유럽 국가의 한부모들은 한부모라는 이유에서 가 아니라 가난, 자녀 양육, 취업, 주거 문제 등에서 직면하게 되는 문제로 인해 지원 받고 있으며 국가도 그들이 가지고 있는 취약성과 욕구에 근거하여 정책을 추진하고 있다. 유럽 국가에서 가족 정책을 통한 한부모 지원은 한부모들이 일상적인 가족생활을 유지함에 있어 갖게 되는 복잡한 문제를 지원해 주려는 방향으로 추진되고 있는 것이다.

모성주의적인 시각에서 견지해 왔던 유럽 국가의 한부모 수당 지원정책은 1990년대 이후 고용 정책에 대한 유럽 전략의 재정비를 통해 근로 활동을 통해 한부모들을 가난으로부터 빠져 나오게 하는 방향으로 선회하였다. 유럽 사회에서 근로 활동을 통한 한부모들의 사회 시민권의 촉구는 근로 조건이라는 의무하에서만 한부모 여성에게 사회적 지원을 제공하는 미국과는 다른 양상으로 추진되었다. 유럽에서의 한부모 근로 활성화 정책은 미국과 비교하여 더 유연한 형식으로 가족 정책과 함께 통합적인 차원에서 이루어지고 있다는 특성이 있다. 영국의 경우 한부모 정책이 근로 활성화 정책과 함께 조세 감면, 영유아 보육 지원 등 사회통합 정책 차원에서 이루어지고 있으며, 이들에게 근로 조건을 부여함에 있어 자발성에 기초하여 교육과 훈련 프로그램에 참여하도록 하고 있다. 노르웨이의 경우 한부모에 대해 근로와 연결된 수당 지원정책을 추진하고 영아 보육에 대한 시설 서비스 지원 정책도 함께 추진하고 있다. 프랑스 역시 한부모 가족을 근로 활성화 정책 대상

중의 하나로 삼고 있으며 노동시장에 참여하는 것에 대해 금전상의 유인을 제공함과 동시에 사회통합 정책의 일환으로 추진하고 있다.

한부모를 대상으로 하는 근로 활성화 정책이라는 새로운 사회적 변화에 직면하여 보육서비스 지원은 더욱 중요한 문제로 대두되고 있다. 이에 따라 각 나라들은 한부모들을 노동시장에 진입하게 하는 정책을 추진함과 동시에 자녀 보육을 지원하는 정책도 동시에 추진하고 있다. 한부모들은 자녀 양육을 위해 노동시장에 참여할 필요성이 큰 반면 일-가정의 양립 특히 자녀 보육에 있어 어려움을 가지고 있다. 더욱이 한부모의 경우 가족 관계망 혹은 사회적 관계망에 있어 취약성을 보이고 있는데, 이는 이러한 관계망을 통해 자녀 양육에 대해 적절한 지원을 받을 수 없는 문제로 이어지고 있다. 한부모들은 또한 비용을 지불해야 하는 보육서비스의 이용에 있어서도 낮은 소득으로 인하여 큰 부담을 가지고 있다. 이러한 한부모들의 제약성을 볼 때 가족 정책 측면에서 한부모들의 자녀 양육에 대한 지원정책은 유럽 국가에서 매우 중요한 위치를 차지하고 있다. 보육서비스 지원은 금전적인 보육 수당 혹은 보육서비스를 직접 제공하는 정책을 통해 추진하고 있으며 맞벌이 부부와 마찬가지로 한부모들에게 보육서비스를 이용함에 있어 우선권을 제공하고 있다. 이러한 보육 지원 정책 역시 한부모만을 특정 대상으로 지원하는 정책이 아니라 보편적인 자녀양육 지원정책의 체계 안에서 이루어지고 있다.

이러한 유럽 국가의 사회통합적 한부모 지원정책은 각 국가의 많은 노력에도 불구하고 현재까지 크게 성공적인 결과를 보이고는 있지 않다. 미국에 비해 유연한 형태의 근로 활성화 정책은 한부모로 하여금 근로의 의무를 피하게 하는 부작용으로 이어지고 있으며, 한부모들은 여전히 노동시장에 참여함에 있어 어려움을 호소하고 있다. 한부모들의 열악한 노동시장에서의 근로는 그들이 빈곤 상태에서 벗어나게 하는데 장애 요인으로 작용하고 있으며 자녀 양육을 위한 보육서비스도 충분하게 지원되지 못하고 있는 실정이다. 하지만 이러한 유럽 사회에서의 한부모에 대한 지원정책은 “모성에 대한 수입”이라는 과거의 현금 중심의 수당 지원정책에서 근로 활동을 강조하는 “시민권자의 수입”이라는 방향으로 변화하였으며 보편적인 사회 지원정책을 통해 불안정한 위치에 있는 한부모 여성들을 사회 안에 통합시키려는 의지를 보이고 있다. 요컨대 유럽의 한부모 지원정책이 주는 시사점은 자녀를 혼자서 양육해야 하는 제약 하에 있는 한부모에 대해 적절한 소득이 보장되는 양질의 노동시장에서 근로할 수 있도록 지원하고 한부모들이 가정에 책임을 다할 수 있도록 일-가정 양립이 가능한 환경을 조성함과 동시에 자녀 양육을 위한 양질을 보육서비스를 제공함으로써 한부모들의 삶의 수준을 향상시키는데 노력하고 있다는 점에서 찾아 볼 수 있다.

## 2. 국내 청소년 한부모 정책에 대한 제언

본 연구에서는 청소년 한부모에 대한 주요 국가의 정책을 청소년의 출산 시점을 기준으로 나누어 청소년 임신·출산 예방 정책과 청소년 한부모가족 지원정책을 중심으로 시사점을 고찰해 보았다. 각국의 청소년 한부모에 대한 정책은 그 국가가 가지고 있는 고유한 가치 시스템에 기인하고 있어 성에 대한 문화적, 역사적, 정치적인 차이로 인해 다른 국가에서 효과성이 있다고 알려진 정책을 국내에 도입하여 같은 효과를 보는데는 한계가 있다. 그러나 각 국가의 이러한 차이점에도 불구하고 청소년 한부모와 그들의 자녀가 건강하고 안정된 삶을 살아갈 수 있도록 정책적으로 지원한다는 지향점에 있어서는 모든 국가가 동일하다고 할 수 있을 것이다. 이러한 시각에서 주요 국가의 정책이 우리나라에 주는 정책적 시사점을 정리하면 다음과 같다.

청소년 임신 및 출산 예방 정책은 학교 성교육을 통하여 성에 대한 올바른 지식을 전달하고 매스미디어 등으로부터의 성적인 영향력에 대응할 수 있는 역량을 강화하는 방향으로 추진되어야 할 것이다. 청소년 한부모 자립지원 정책은 청소년 한부모들이 사회적으로 배제 받지 않고 건강하고 자격을 갖춘 독립적인 성인으로 자리매김할 수 있는 방향으로 추진되어야 할 것이다. 이러한 정책 방향을 중심으로 각 정책이 고려해야 할 세부적인 내용을 제시하면 다음과 같다.

청소년 임신과 출산 예방 지원 정책과 관련하여서는 첫째, 학교에서의 성교육 강화가 필요하다. 국내에서 청소년 출산율은 낮지만 인공 임신 중절이 합법화 되어 있지 않아 청소년 임신에 대한 정확한 현황 파악은 어렵다. 국내에도 성사회화의 물결이 도래하고 있는 것은 막을 수 없는 상황이며 인터넷 등을 통해 전달되고 있는 성에 대한 유혹으로부터 청소년을 보호하는 것이 점차 어려워지고 있는 상황이다. 학교에서 구태의연하게 이루어지고 있는 성교육 방식에서 탈피하여 보다 자유로운 분위기에서 성에 대해 토론함으로써 청소년들이 성에 대한 올바른 판단과 결정력을 가질 수 있도록 역량을 배양하는 것이 필요할 것이다. 동시에 청소년 임신과 출산이 가져오는 여러 가지 부작용에 대해 청소년들이 잘 인식하도록 하고 억압적인 성 강제 행위에 대해 어떻게 단호하게 거부할 수 있는가에 대한 교육도 이루어져야 할 것이다.

둘째, 피임에 대한 올바른 교육과 자유로운 접근을 허용해야 할 것이다. 청소년들이 성에 대한 바른 판단력과 자기 의지를 갖도록 하는 것과 함께 피임에 대한 교육과 접근 허용도 강화되어야 한다. 더 이상 성사회의 도래에서 청소년들을 완벽하게 보호하기는 어려우며 이러한 문제에 대응할 수 있도록 피임에 대한 자유로운 접근이 이루어져야 할 것이다. 피임도구에 대한 접근 허용과 함께

올바른 사용방법을 숙지할 수 있도록 학교 교육을 통해 이러한 내용을 전달할 필요가 있다.

셋째, 청소년 임신과 출산의 예방은 궁극적으로 사회적인 취약 상태에 놓여 있는 청소년 지원정책을 통해서 이루어져야 할 것이다. 사회 전반에 걸친 취약계층 청소년 지원정책을 통하여 사회적으로 열악한 상황에 놓여 있는 청소년에 대한 지원책 마련이 결과적으로 청소년 임신과 출산을 예방하는 지름길이 될 것이다.

넷째, 우리나라도 방송 매체, 인터넷, 각종 SNS 매체를 통하여 성적인 메시지가 범람하는 성적인 사회가 도래하게 되었다. 이러한 대중 매체의 성적인 영향력으로부터 청소년들을 보호하는 체계 마련이 시급하다. 청소년에게 부적절한 방송 내용을 청소년이 TV를 보는 시간에 제한하며 각종 광고물의 표현에 있어서도 성적인 내용을 담은 광고가 동 시간에 전파를 타지 않도록 제한하는 조치가 필요하다. 인터넷과 SNS 전파 매체에 있어 주민등록번호 이상의 신분 확인을 통해서 청소년들이 음란물에 접근하지 못하게 하는 방안 마련이 필요하다.

다섯째, 부모교육을 통하여 성과 관련하여 부모와 자녀 간의 열린 대화가 필요하다. 네덜란드 사례에서 보았듯이 청소년의 성 자기 결정력은 부모와 자녀 간의 성에 대한 열린 토론을 통해 향상되는 것으로 나타났다. 부모가 자녀들에게 올바른 성에 대한 지식을 전달할 수 있도록 지역사회 부모교육을 통하여 부모들의 역량을 강화할 필요가 있다.

다음으로 청소년 한부모 자립지원 정책에서는 다음과 같은 고려가 필요하다. 첫째, 청소년 한부모에 대한 지원정책은 성인 한부모 지원정책과 다른 방향으로 이루어져야 할 것이다. 청소년 한부모의 자립을 지원하는 정책은 그들을 무조건적으로 일자리로 내모는 것이 아니라 양질의 노동시장에 참여할 수 있도록 능력을 배양하는데 있다. 이를 위해서는 무엇보다도 청소년들이 사회에서 배제 당하지 않고 건강하게 성장할 수 있는 환경을 조성해 주는 것이 필요하다 할 것이다.

둘째, 청소년 한부모들의 역량 강화를 위해서는 무엇보다도 이들이 정상적으로 의무 교육을 마치고 보다 높은 수준의 교육을 받을 수 있는 기회를 제공하여 양질의 노동시장에 참여할 수 있는 기회를 제시시켜야 할 것이다. 임신·출산한 청소년들의 학업이 타의에 의해 강제로 중단되지 않도록 해야 할 것이며 더 이상 정규 학교에 다닐 수 없는 경우 의무 교육을 마칠 수 있는 대안 방안을 마련해야 할 것이다. 그리고 한부모들은 자녀들을 혼자서 키울 수밖에 없으며 이를 위해 일정 수준의 수입을 스스로 벌어야 하는 필요를 가지고 있다는 점을 감안하여 청소년 한부모들이 양질의 노동시장에 진입하는데 필요한 실질적인 교육이 제공되어야 한다.

셋째, 청소년 한부모에 대한 경제적인 지원정책의 재고려가 필요하다. 한부모 대상 수당 지원정책이 한부모의 근로 의욕을 저해한다는 우려가 높지만 청소년 한부모의 경우 이와는 다른 시각으로 접근할

필요가 있다. 본문의 내용에서도 언급한 바와 같은 청소년 한부모는 노동시장에서 자립할 수 있는 역량이 부족하며 아직은 교육과 기술 습득을 위해 자신의 개발에 더 많은 투자를 해야 할 과정에 있다. 특히 가족 관계가 단절된 청소년 한부모의 경우 이러한 교육 투자를 위해서 경제적인 지원이 필요하다. 따라서 정부는 청소년 한부모의 경제적 지원정책을 추진하되 양질의 노동시장에서 근로할 수 있도록 청소년 한부모들의 역량을 강화시킬 수 있는 방향으로 이루어질 필요가 있다.

넷째, 청소년 한부모에 대한 모성 보건 지원의 강화가 필요하다. 청소년 한부모의 경우 건강하지 못한 몸으로 자녀를 출산했을 가능성이 크므로 청소년 부모와 신생아에 대한 적극적인 보건 지원이 이루어져야 할 것이다. 청소년 한부모의 경우 행정적으로 출산 여부가 등록되어 있지 않은 경우가 많은바 공식적인 출산자에 대해서만 이루어지는 정부 지원에서 사각지대에 놓여 있는 경우가 많을 것으로 예상된다. 또한 자녀를 낳아 기르고 있는 청소년 한부모뿐만 아니라 유산이나 사산한 한부모, 그리고 자녀를 낳아 입양 보낸 청소년 한부모에 대해서도 모성 보건 지원을 제공할 필요가 있다.

다섯째, 청소년 한부모 자녀에 대한 보육서비스 지원이다. 청소년 한부모들이 정상적으로 교육을 받기 위해서는 그들의 자녀를 돌봐 줄 수 있는 사회적인 안전망이 필요하다. 많은 수의 청소년 한부모가 취약한 가족 관계망 혹은 사회적 관계망을 가지고 있고 시설 보육서비스 이용에 대한 접근성도 열악한 실정이다. 따라서 청소년 한부모 자녀를 돌볼 수 있는 개인 보육사 지원이 필요하며 여성가족부에서 추진하고 있는 아이 돌보미 사업 등을 청소년 한부모들이 보다 적극적으로 이용할 수 있도록 하는 방안을 마련할 필요가 있다.

여섯째, 청소년 한부모만을 대상으로 하는 지원정책은 궁극적으로 청소년 한부모들에게 낙인 효과를 가져와 이들이 전체적인 사회 안에 통합되지 못할 위험성이 크다. 따라서 장기적인 차원에서 보편적인 가족 정책, 교육 정책, 청소년 정책의 틀 안에서 청소년 한부모에 대한 지원정책을 통합적으로 추진해 나갈 필요가 있다.

일곱째, 사회 전반적으로 가지고 있는 청소년 한부모에 대한 시각의 전환이 필요하다. 청소년 한부모는 사회의 변화 과정에서 나타나는 또 다른 종류의 가족 유형이며 이들이 사회 속의 다양한 제약 조건에 처해 있다는 사실을 볼 때 현대 사회가 가지고 있는 신사회적 위험 중의 하나이다. 따라서 청소년 한부모에 대해서 지금까지 가져온 부정적이고 편견적인 시각을 버리고 다양한 유형의 가족의 하나로서 받아들이고 그들이 건강한 성인으로서의 자립을 도모할 수 있도록 전체 사회가 함께 지원하는 노력을 해야 할 것이다.

### 3. 연구의 한계성 및 향후 과제

본 연구에서 제시한 주요국의 현황과 사례는 선행 연구 결과를 중심으로 기술하였다. 따라서 각종 통계 분석과 결과는 이러한 선행 연구 결과에 기초하였으며 각 출처에 대해서는 표와 도표 그리고 관련된 본문 내용에 수록하였다. 청소년 한부모에 대한 선행 연구들은 유럽 국가에서 한부모에 대한 근로 활성화 정책의 중요성이 대두된 2000년대 초반에 이루어졌다. 따라서 인용된 통계자료가 현재의 시점에서 볼 때 현실성이 떨어질 우려가 있다. 하지만 사회적 그리고 정책적 변화가 그다지 심하지 않은 유럽 국가의 특성을 고려해 볼 때 지금의 상황에서 그다지 많은 차이는 있지 않을 것으로 보인다.

향후 연구 과제로서는 본 연구에서 제시된 주요 국가의 청소년 한부모 현황을 토대로 국내 청소년 한부모 현황과의 비교 분석 작업이 요청된다. 또한 본 연구에서는 주요 국가의 전반적인 정책 현황을 중심으로 기술하였는바 향후 연구 과제에서는 이러한 정책들이 실제로 각 국가에서 어떻게 수행되고 있는지 지역 사회를 중심으로 실제 이행 현황을 고찰하는 연구도 유용할 것이라고 판단된다.



# 참 고 문 헌



## 참 고 문 헌

- Alan Guttmacher Institute. (1994). *Sex and America's teenagers*. Washington, DC: Author.
- Alan Guttmacher Institute (1999). *Sharing responsibility: women, society & abortion world-wide*. Washington, DC: Author.
- Avenel, C. (2009). L'accompagnement social des bénéficiaires du RSA au titre de l'API. Evaluation des expérimentations conduites par les CAF. *Dossier d'étude de la CNAF*, n° 117.
- Berthoud, R. & Robson, K. (2001). *The Outcomes of Teeange Motherhood in Europe*, Innocenti Working Paper, no.18, Firenze, UNICEF Innocenti Research Paper.
- Blum, R. & Mmari, K. (2006). *Risk and Protective Factors Affecting Adolescent Reproductive Health in Developing Countries: an Analysis of Adolescent Sexual and Reproductive Health Literature from Around the World*. World Health Organization.
- Botting, B., Rosato, M., & Wood, R.(1998). Teenage mothers and the health of their children, *Population Trends*, 93, Cited in The Social Exclusion Unit, *ibid*.
- Chambaz, C. (2000). Les familles monoparentales en Europe : des réalités multiples, *Études et résultats*, 31, 67-69.
- Chapple, S. (2009). *Child well-being and sole parent family structure in the OECD: an analysis*. OECD unclassified working paper, 82.
- Child Trends (2000). *Trend in sexual activity and contraceptive use among teens*. Research Brief, Washington D.C. USA

- Clark, A. & Searle, S. (1994). Flying Dutch visit: lessons for the UK on sex education and abortion, *British Journal of Sexual Medicine*, 21(1), 4–5.
- Craven, B. Dixon, P., Stewart, G. & Tooley, J. (2001). *HIV and AIDS in Schools. The Political Economy of Pressure Groups and Miseducation*. London: The Institute of Economic Affairs.
- Daguerre, A. & Nativel, C. (2004). *Les maternités précoces dans les pays développés: problèmes, dispositifs, enjeux politiques*, Dossier d'études n° 53, Allocations Familiales.
- David, O. (1999), *L'accueil de la petite enfance*. Services et aménagement du territoire, Presses Universitaires de Rennes.
- David, O., Eydoux, L., Séchet, R., Martin, C. & Millar, J. (2004). *Les familles monoparentales en Europe*, Dossier d'études, Paris, CNAF, n° 54.
- de Certaines, M., Martin, C., & Vasseur, V. (2000). *Etre monoparent à Rennes : des familles sous contraintes dans un contexte institutionnel local*, CAF et la Ville de Rennes.
- Delautre, G. (2008). Dix ans de new deal for lone parents au Royaume-Uni. *Revue française des affaires sociales*, 62(1), 167–189.
- Dilnot, A. & McRae, J. (2000). The Family Credit Sytem and the Working Families Tax Credit in the United Kingdom. *in OECD Economic Studies*, 31(II), 69–84.
- Dreuth, V., Knijn, T., & Lewis, J.(1999). Sources of Income of Divorced Women, *Journal of Social Policy*, 28, 619–41.
- Drieskens, A. (2000), *Familles monoparentales. Quelles solutions?*, Fondation Roi Baudouin, synthèse du colloque de Bruxelles,
- Duncan, S. & Edwards, R. (1999). *Lone mothers: Paid work and gendered moral rationalities*, Basingstoke, MacMillan.
- Duncan, S. & Strell, M. (2004). Combining lone motherhood and paid work: the rationality mistake and Norwegian social policy, *Journal of European Social Policy*, 14(1), 41–54.
- Ekstrand, M., Larsson, M., Von Essen, L., & Tyden, Y. (2005). Swedish teenager

- perceptions of teenage pregnancy, abortion, sexual behavior, and contraceptive habits—a focus group study among 17-year-old female high-school students. *Acta Obstetrica et Gynecologica Scandinavica*, 84, 980–986.
- Elaine, C. B. (2000). *Women and social policy: norwegian and canadian traits from a canadian perspective*, Faculté de sciences sociales de l'Université Laval.
- Ellingsæter, A. L. (1997) Social inequality among women: Polarisation, equalisation or status quo? *Tidsskrift for samfunnsforskning*, 38, 33–69.
- Ellwood, W. (2001). *The No Nonsense Guide to Globalisation*, Verso
- Ercan, O., Alikasifoglu, M., Erginoz, E., Janda, J., Kabicek, P., Rubino, A., Constantopoulos, A., Ilter, O., & Vural, M. (2009). Demography of adolescent health care delivery and training in Europe. *European Journal of Pediatrics*, 168, 417–426
- Esping-Andersen, G. (1990). *The three worlds of welfare capitalism*, Cambridge, Polity Press.
- European Commission (2007). *Study on poverty and social exclusion among lone parent households*.
- European Commission (2012). Eurostat
- Eydoux, A. & Letablier, M. T. (2009). Familles monoparentales et pauvreté en Europe: quelles réponses politiques? *Politique sociales et familiales*, 98, décembre
- Fagnani, J. (2002). Why do French women have more children than German women?: Family policies and attitudes towards child care outside the home. *Community, Work & Family*, 5(1), 103–119.
- Family Planning Queensland (2000). *Teenage sexuality, Pregnancy, Abortion & Contraception*, Family Planning Queensland.
- French, R. S., Mercer, C. H., & Kane, R. (2007). What impact has England's Teenage Pregnancy Strategy had on young people's knowledge of and access to contraceptive services? *Journal of Adolescent Health*, 41, 594–601.

- Garssen, M. J. & Sprangers, A. H. (2000). Aantal tienermoeders toch weer iets gestegen. *Maandstatistiek van de Bevolking, (January), 23–25.*
- Gilles, C. (2001). *La réforme de l'aide sociale aux Etats-Unis*, Ministère de l'Emploi et de la Solidarité, DREES, Document de travail, Série Etudes, n° 17.
- Gomel, B. & Serverin, E. (2009). *Expérimenter pour décider? Le RSA en débat*, Document de travail du Centre d'études de l'emploi, n° 119.
- Guner, N. (2000). *Marriage, Fertility And Divorce: A Dynamic Equilibrium Analysis Of Social Policy In Canada*. Computing in Economics and Finance.
- Henshaw, S. K., Singh, S., & Haas, T. (1999). The incidence of abortion worldwide. *International Family Planning Perspectives, 25(S)*, S30–S38.
- Henley, J. (2002). Pornography forms French children's views on sex. The Guardian. Accessed online June 8, 2007 at <http://www.guardian.co.uk/france/story/0..722017.00.html>
- Hill, D. (2000). 'Sex Games', The Guardian Education Supplement(7 November).
- Hoffman, S. D. (1998). Teenage childbearing is not so bad after all or is it?: A review of the new literature, *Family Planning Perspective, 30(5)*, 236–243.
- Ingham, R. & van Zessen, G. (1998). From cultural contexts to interactional competencies: A European Comparative study'. Paper presented at AIDS in Europe, Social and Behavioural Dimensions.
- Institut d'Etudes Politiques de Bordeaux (2004). Les maternités précoces dans les pays développés: Problèmes, dispositifs, enjeux politiques, *Dossiers d'études, 53*, Caisse nationale d'allocations familiales.
- Kafé, H. & Brouard, N. (2000). Comment ont évolué les grossesses chez les adolescentes depuis 20 ans ? *Population & Sociétés, 361*, 1–4.
- Kahn, J. G., Brindis, C. D., & Gleib, D. A. (1999). Pregnancies averted among U.S. teenagers by the use of contraceptives. *Fam Plann Perspect, 31(1)*, 29–34.
- Kamerman, P., Laburn, H. P., & Mitchell, D. (2003). Inhibitors of nitric oxide synthase block cold-induced thermogenesis in rats. *Journal of Physiology and Pharmacology, 81*, 834–838.

- Ketting, E. & Visser, A. P. (1994). Contraception in the Netherlands: the low abortion rate explained. *Patient Education and Counselling*, 23, 161-171.
- Kiernan, K. (1995). *Transition to Parenthood: Young mothers, young fathers - associated factors and later life experiences*, Welfare State Programme, Discussion paper WSP/113, London School of Economics.
- Kirby, D., Laris, B., & Rolleri, L. (2006). *Sex and HIV education programs for youth: Their impact and important characteristics*, Scotts Valley, CA: ETR Associates.
- Knijin, T., Martin, C. & Millar, J., (2007). Activation as a framework for social policies towards lone parents: is there a continental specificity? *Social Policy & Administration*, 41(6), 638-652.
- Kosunen, E., Vikat, A., Rimpela, M., & Huhtala, H. (1999). Questionnaire study of use of emergency contraception among teenagers. *British Medical Journal*, 319(10), 91.
- Leira, A. (1992). *Welfare State and Working Mothers: The Scandinavian Experiences*, Cambridge University Press.
- Letablier, M. T. (2002). L'égalité: un enjeu de politique familiale, *Informations Sociales*, 102, 60-71.
- Lewis, J. (2001). *Family change and lone parents as a social problem*. In: May, Margaret and Page, Robert and Brunsdon, Edward, (eds.) *Understanding social problems: issues in social policy*. Blackwell Publishing, Oxford, pp. 37-54.
- Lewis, J. & Hobson, B. (1997). *Introduction*, in Lewis J. (a cura di), *Lone Mothers in European Welfare Regimes*, cit
- Lewis, J. & Knijn, T. (2002). The politics of sex education policy in England and Wales and the Netherlands since the 1980s. *Journal of Social Policy*. 31(4), 669-694.
- Lyon, N., Barnes, M. & Sweiry, D. (2006). *Families with children in Britain: Findings from the 2004 Families and Children Study(FACS)*. Department for Work and Pensions, Research Report, No.340, Leeds: Corporate Document Services.

- Martin, C. & Vion, A. (2001). Lone parent families and social care. A qualitative comparison of care arrangements in Finland, Italy, Portugal, United Kingdom and France, Report to the EU Commission, october, pp.90. Available at [www.uta.fi/laitokset/sospol/soccare/reports.htm](http://www.uta.fi/laitokset/sospol/soccare/reports.htm)
- Maynard, R. A. (1997). *The study, the context, and the findings in brief*, in R. Maynard (ed.), *Kids Having Kids: Economic Costs and Social Consequences of Teen Pregnancy*, Urban Institute Press.
- Milewski, F., Dauphin S., Kesteman, N., Méda, D., Ponthieu, S., & Vouillot, F. (2005). *Inégalités entre femmes et hommes: les facteurs de précarité*, Paris, La Documentation française, collection des rapports officiels.
- Mogstad, M. & Pronzato, C. (2008). *Are lone mothers responsive to policy changes? The effects of a Norwegian workfare reform on earnings, education and poverty*, Statistics Norway, Research Department, Discussion paper, n° 533.
- Morel, S. (2002). La transformation des obligations de travail pour les mères touchant l'assistance sociale: quels enseignements tirer pour les féministes? *Lien social et politiques*, n° 47, 172–186.
- OECD (2001). *Panorama de la société, Les indicateurs sociaux de l'OCED*.
- OECD (2009). *Doing Better for Children*
- OECD (2011). *Doing Better for Families*
- OECD (2012). *OECD Family database*
- Orloff, A. S. (2006). L'adieu au maternalisme? Politiques de l'État et emploi des mères en Suède et aux États-Unis, *Recherches et Prévisions*, n° 83
- Oris, M., Eggericks, T., Capron, C., Hermia, J. P., Poulain, M., & Van der Straten, E. (2001). *Démographie, aménagement du territoire et développement durable de la société belge*, de la société belge, convention
- Paans, A. (2002). Seks Nog Taboe in Opvoeding [Sex Still Taboo in Parenting], *Algemeen Dagblad (15 February 2002)*, 25–27.
- Paton, D. (2002). The Economics of Family Planning and Underage Conceptions, *Journal of Health Economics*, 21, 2(March), 27-45.

- Pison, G. (2012). Adolescent fertility is declining worldwide, *Population and Societies*, 490, 1-4.
- Rademakers, J. (2002). *Abortus in Nederland. Jaarverslag van de landelijke abortusregistratie. [Abortion in the Netherlands. Annual report of nationwide abortion registration]*. Heemstede: STISAN.
- Reese, S. (2001). *Framing public life: A bridging model for media research*. In S. Reese, O. Gandy, O. & A. Grant A, (Eds.), *Framing public life* (pp. 7-31). Mahwah, NJ: Erlbaum.
- Roll, J. (1992). *Lone parent families in the European community*, Report to the European Commission.
- Ronsen, M. & Skarohamar, T. (2009). Do welfare-to-work initiatives work? Evidence from an activation programme targeted at social assistance recipients in Norway, *Journal of European Social Policy*, 19(1), 61-77.
- Santelli, S. J. & Schalet, A. T. (2009). *A new vision for adolescent sexual and reproductive health*. Research Facts and Findings, Ithaca, NY: Act for Youth Center of Excellence.
- Santow, G. & Bracher, M. (1999). Explaining trends in teenage childbearing in Sweden. *Studies in Family Planning*, 30(3), 169-182.
- Saraceno, C. (Ed.) (2002). *Social Assistance Dynamics in Europe: National and Local Poverty Regimes*. Bristol: The Policy Press
- Sassoon, A. S. (1990). Gramsci's Subversion of the Language of Politics. *Rethinking Marxism*, 3(1), 14-25.
- Schalet, A. T. (2000). Raging hormones, regulated love: adolescent sexuality and the constitution of the modern individual in the United States and the Netherlands. *Body and Society*, 6(1), 75-105.
- Scott, K. (1998). *Les femmes et le TCSPS : Profil des femmes à l'assistance sociale en 1994*, Le Centre de Statistiques internationales au Conseil canadien de Développement social.
- Séchet, R. (1993). The space of vulnerability: the causal structure of hunger

- and famine. *Human Geography*, 17(11), 43–67.
- Sechet, R., David O., Eydoux, L., & Oualle, A. (2003). *Les Familles monoparentales: Perspective internationale*, Dossiers d'études no 42, Allocations Familiales.
- Smits, G. & Waas, B. (2001). 'Waar is mijn geld?' [Where is my money?]. NRC Handelsblad.
- Social Exclusion Unit (1999). *Teenage Pregnancy: Report by the Social Exclusion Unit*. London: Stationery Office.
- Thorsen, C., Aneblom, G., & Gemzell–Danielsson, K. (2006). Perceptions of contraception, non–protection and induced abortion among a sample of urban Swedish teenage girls: Focus group discussions. *European Journal of Contraception and Reproductive Health Care*, 11, 302–309.
- Trifiletti, R. (2007). *Study on poverty and social exclusion among lone–parent households*. Study for the European Commission, Directorate–General for Employment, Social Affairs and Equal Opportunities, Fondazione G. Brodolini.
- UNICEF (2000). *Tableau de classement de la pauvreté des enfants parmi les nations riches*, Innocenti Research Centre, Bilan Innocenti/UNICEF n° 1.
- UNICEF (2001). *A league table of teenage births in rich nations*. Innocenti Report Card No. 3. Florence: UNICEF Innocenti Research Centre.  
[www.unicef-icdc.org/publications/index.html](http://www.unicef-icdc.org/publications/index.html)
- UN Population Information Network (2000). *Country Profiles, International Planned Parenthood Federation*, developed with support from the UN Population Information network (POPIN), available at [www.ippf.org](http://www.ippf.org).
- Van Loon, J. (2003). *Deconstructing the dutch utopia: Sex education and teenage pregnancy in the Netherlands*. London: Family education trust. Wilkinson, I.
- Vincent, C. (2000). *Les politiques fiscales d'aide aux familles*, Institut de Recherche sur les Politiques Publiques (IRPP)
- Wellings, K. (1999). *Promoting the health of teenage and lone mothers – setting a research agenda*. Report of the UK Health Education Authority Expert Working Group.

Wilkinson, P., French, R., & Kane, R. (2006). Teenage conceptions, abortions, and births in England, 1994–2003, and the national teenage pregnancy strategy. *Lancet*, *368*, 1879–1886.

Zedlewski, S. R. (1996). *Devolving Social Welfare Programs: Implications for Models of Multiple Program Impacts*. Paper prepared for the Conference on National Statistics on Health and Social Welfare Programs, December, Urban Institute, Washington, D.C.



## Abstract

### **Research on Comprehensive Countermeasures for Youth Single Parent family I : Research on the Different Youth Single Parent Support Policy within Countries**

Faced with the need for strengthening policy of youth single parents, this study review the best practice of OECD countries and provide policy recommendation. It reviews the prevention policies for youth pregnant and social supports for single parents in OECD countries. Though the prevalence of youth pregnant and births have been decreasing, concerns for the problem are increasing because youth pregnant and births have negative effects on the life of the youth and their children. In addition to that the entire society should bear the burdens. The best practices of OECD countries have social integration and prepare youth for the sexual society. The Dutch case shows that it makes efforts to build integrated society and provide education for sex and contraception. Most unmarried youth sole parents have low level of education, poor labor market position and it lead to the youth suffer from poverty. In European countries the policies for single parents have changed from monetary supports to encouragement for labor participation.

Based on the results this study suggest the policy recommendation as follows. The policy for youth single parents needs to be conducted by two direction. First, the prevention policy for youth pregnant and births. Second, the supports for youth single parents to be developed as independent adults. Government should provide youth relevant information on sex and empower youth to confront the sexual society. Also efforts to integrate the youth single parents into the entire society and help the youth to be developed as independent adults and work at quality labor market. In order to this the sex education at school should be strengthened at school level, the access for the method of contraception need to be allowed to youth, entire social policy for poor youth should be strengthened, and empowerment for youth single parent need to be conducted.

keywords: youth single parents, pregnant youth, family policy



## 2012년 한국청소년정책연구원 간행물 안내

### 기관고유과제

- 12-R01 청소년활동시설 평가모형 개발 연구Ⅲ : 청소년문화의집을 중심으로 / 김형주 · 황진구 · 김정주 · 권순달
- 12-R01-1 청소년문화의집 평가편람 / 김형주 · 황진구
- 12-R02 창의적 체험활동 지역사회 운영모형 개발연구Ⅱ / 김현철 · 황여정 · 민경석 · 윤혜순
- 12-R03 후기청소년 세대 생활 · 의식 실태조사 및 정책과제 연구Ⅰ / 조혜영 · 김지경 · 전상진
- 12-R04 주5일수업제에 따른 청소년활동 활성화 방안 연구 / 맹영임 · 이광호 · 이진원
- 12-R05 청소년의 소셜미디어 이용실태 연구 / 이창호 · 성윤숙 · 정낙원
- 12-R06 청소년정책 총괄조정방안 연구 / 윤철경 · 박병식 · 김진호 · 강현주
- 12-R07 청소년 생활실태 국제비교연구 : 진로준비 / 안선영 · 김희진 · 강영배 · 송민경
- 12-R08 다문화가족 아동 · 청소년의 발달과정 추적을 위한 종단연구Ⅲ / 양계민 · 김승경 · 김윤영
- 12-R09 취약계층 아동 · 청소년 종단조사Ⅲ / 이해연 · 박영균 · 유성렬 · 정선옥
- 12-R10 청소년의 사회적 참여 활성화를 통한 저소득가정 아동 지원방안 연구Ⅲ : 청소년멘토링 활성화 방안 연구 / 김경준 · 김영지 · 정익중 · 김지혜
- 12-R10-1 청소년의 사회적 참여 활성화를 통한 저소득가정 아동 지원방안 연구Ⅲ : 청소년멘토링 시범사업 보고서 / 김경준 · 김영지 · 정익중 · 김지혜
- 12-R11 한국 아동 · 청소년 인권실태 연구Ⅱ / 임희진 · 김현신
- 12-R11-1 한국 아동 · 청소년 인권실태 연구Ⅱ : 2012 아동청소년인권실태조사 통계 / 임희진 · 김현신 · 강현철
- 12-R11-2 한국 아동 · 청소년 인권실태 연구Ⅱ 아동 · 청소년의 놀 권리 : 현실과 대안 / 황옥경
- 12-R12 청소년 도덕성 검사도구 표준화 연구Ⅱ / 김영한 · 이승하
- 12-R12-1 청소년 도덕성 검사도구 표준화 연구Ⅱ : 청소년 도덕 감수성 및 판단력 검사도구 개발 / 임영식 · 손경원 · 신태수 · 정경원
- 12-R12-2 청소년 도덕성 검사도구 표준화 연구Ⅱ : 청소년 도덕 동기화 및 품성화 검사도구 개발 / 이인재 · 박균열 · 홍승훈 · 윤영돈 · 유숙희 · 전종희
- 12-R13 아동 · 청소년 성보호 종합대책 연구Ⅰ : 아동 · 청소년 성폭력 예방 및 피해지원 대책연구 / 이유진 · 강지명 · 조윤오 · 윤옥경
- 12-R14 한국아동 · 청소년패널조사2010 Ⅲ 사업보고서 / 이경상 · 서정아 · 배상률 · 성은모 · 김지영 · 강현철
- 12-R14-1 한국아동 · 청소년패널조사2010 Ⅲ 데이터분석보고서 1 : 범죄유발적 지식구조와 청소년비행에 관한 연구 / 이경상 · 이순래 · 박철현
- 12-R14-2 한국아동 · 청소년패널조사2010 Ⅲ 데이터분석보고서 2 : 중학교 2학년 청소년의 뉴미디어활용이 인지, 정서, 사회 발달에 미치는 영향 / 성은모
- 12-R14-3 한국아동 · 청소년패널조사2010 Ⅲ 데이터분석보고서 3 : 미디어가 청소년에게 미치는 문화배양효과 연구 / 배상률
- 12-R14-4 한국아동 · 청소년패널조사2010 Ⅲ 데이터분석보고서 4 : 사회자본이 청소년의 학교적응에 미치는 영향 - 가족, 지역사회 사회자본을 중심으로 / 서정아 · 조흥식

## 협동연구과제

- 경제 · 인문사회연구회 협동연구총서 12-21-01 아동 · 청소년 정신건강 증진을 위한 지원방안 연구Ⅱ:총괄보고서 / 최인재 · 모상현 · 이선영 (자체번호 12-R15)
- 경제 · 인문사회연구회 협동연구총서 12-21-02 아동 · 청소년 정신건강 증진을 위한 지원방안 연구Ⅱ:조사 결과 자료집 / 최인재 (자체번호 12-R15-1)
- 경제 · 인문사회연구회 협동연구총서 12-21-03 아동 · 청소년 정신건강 증진을 위한 지원방안 연구Ⅱ:아동 · 청소년 정신건강증진 인프라현황 및 서비스 전달체계 개선방안 연구 / 최은진 · 김미숙 · 이명수 · 윤명주 · 정지원 (자체번호 12-R15-2)
- 경제 · 인문사회연구회 협동연구총서 12-21-04 아동 · 청소년 정신건강 증진을 위한 지원방안 연구Ⅱ:아동 · 청소년 정신건강 증진을 위한 지역별 지원모형 개발 연구 / 이창호 · 최보영 · 유춘자 (자체번호 12-R15-3)
- 경제 · 인문사회연구회 협동연구총서 12-22-01 아동 · 청소년의 민주시민역량 국제비교 및 지원체계 개발 연구Ⅱ : 2012 청소년 민주시민역량 실태조사 / 이종원 · 김준홍 (자체번호 12-R16)
- 경제 · 인문사회연구회 협동연구총서 12-22-02 아동 · 청소년의 민주시민역량 국제비교 및 지원체계 개발 연구Ⅱ : 미디어 이용과 가족내 사회적 자본 / 이종원 · 김준홍 · 정선아 (자체번호 12-R16-1)
- 경제 · 인문사회연구회 협동연구총서 12-22-03 아동 · 청소년의 민주시민역량 국제비교 및 지원체계 개발 연구Ⅱ : 교육분야 민주시민역량 요인과 관계성 분석 / 김태준 · 이민영 (자체번호 12-R16-2)
- 경제 · 인문사회연구회 협동연구총서 12-23-01 청소년 한부모가족 종합대책 연구Ⅰ : 총괄보고서 / 백혜정 · 김지연 · 김혜영 · 방은령(자체번호 12-R17)
- 경제 · 인문사회연구회 협동연구총서 12-23-02 청소년 한부모가족 종합대책 연구Ⅰ : 청소년 한부모의 발생과정에 따른 예방 및 지원정책 연구 / 김은지 · 김동식 · 최인희 · 선보영 (자체번호 12-R17-1)
- 경제 · 인문사회연구회 협동연구총서 12-23-03 청소년 한부모가족 종합대책 연구Ⅰ : 청소년 한부모가족 지원정책 국가 비교 연구 / 신윤정 · 이상림 · 김윤희 (자체번호 12-R17-2)
- 경제 · 인문사회연구회 협동연구총서 12-23-04 청소년 한부모가족 종합대책 연구Ⅰ : 청소년 한부모가족 지원사업 편람 / 백혜정 · 김지연 (자체번호 12-R17-3)

## 수 시 과 제

- 12-R18 청소년수련시설 운영 개선방안 연구 / 박영균 · 김호순
- 12-R18-1 청소년수련시설 운영매뉴얼 : 청소년수련원 청소년수련관 / 박영균 · 김호순
- 12-R19 청소년 흡연 · 음주 실태와 효과적인 정책적 대응방안 / 이경상 · 김지연 · 최수미 · 이순래
- 12-R20 차기정부 청소년정책 방향과 과제 / 김기현 · 장근영
- 12-R21 청소년활동정책 체계화 방안 연구 / 김현철
- 12-R22 청소년방과후아카데미 경제적 효과성 분석을 위한 기초연구 / 김지경 · 우석진
- 12-R23 학교폭력 및 학교문화에 대한 학부모 · 교사 인식조사 연구 / 윤철경 · 강명숙
- 12-R24 예술영재청소년의 정신건강 연구 : 한예종 사례를 중심으로 / 안선영 · 김희진 · 김준홍 · 김정희 · 최인호
- 12-R25 청소년운영위원회 운영활성화 기초 연구 / 서정아 · 김지경
- 12-R26 소년보호기관 자원봉사자들의 참여도 제고를 위한 역할 강화 방안 연구 / 서정아
- 12-R27 지역사회의 청소년 보호 효과(이슈페이퍼 발간) / 황여정
- 12-R28 청소년정책 환경변화에 따른 청소년지도사교재 개선방안(이슈페이퍼 발간) / 황진구

## 수탁과제

- 12-R29 청소년보호체계 구축을 위한 정책방안 연구 / 김경준·김희진·성윤숙
- 12-R29-1 제1차 청소년보호종합대책(안) : 2013~2015 / 김경준·김희진·성윤숙
- 12-R30 청소년 인터넷게임 건전이용제도관련 평가척도개발 연구 / 이창호·이경상·변승환·유홍식·김현수·김동일·이형초
- 12-R31 청소년 자살예방을 위한 효과적인 사업 방향 및 대응방안 연구 / 최인재·김영지·김지연·오승근
- 12-R32 청소년수련시설 청소년동아리 활성화를 위한 운영모델 및 매뉴얼 개발연구 : 총괄보고서 / 모상현·이진숙·조남익
- 12-R32-1 청소년수련시설 청소년동아리 활성화를 위한 운영모델 및 매뉴얼 개발연구 : 청소년 동아리 활동 운영 매뉴얼 (지도자용) / 모상현
- 12-R32-2 청소년수련시설 청소년동아리 활성화를 위한 운영모델 및 매뉴얼 개발연구 : 청소년 동아리활동 실태조사 결과 보고서 / 모상현·이진숙·조남익
- 12-R33 청소년수련활동인증제 개선 연구 / 김형주·김진호·김혁진
- 12-R34 디지털게임에 대한 이미지분석 연구 / 모상현·장근영·이장주
- 12-R35 공생발전 종합연구 아동, 청소년과 함께하는 공생의 사회구현 실행방안 연구 / 김지연
- 12-R36 CYS-Net과 Wee센터의 효율적 연계 운영방안 / 김지연·전연진·차성현
- 12-R37 학교규칙 운영 매뉴얼(초등용, 중등용) / 이창호·성윤숙·김경준·김영지
- 12-R37-1 학교규칙 평가표 개발 연구 / 허종렬·조진우·박형근·이수경·이지혜
- 12-R37-2 학교규칙 운영 내실화 정책사례 분석 및 지원방안 연구 / 한유경·정제영·김성기·정성수
- 12-R38 2012 청소년 가치관 국제비교 조사 / 임희진·백혜정·김현철
- 12-R39 청소년동아리활동인증 시범운영 / 맹영임·조남익·손익숙·김현경
- 12-R40 제8회 청소년특별회의 의제연구 / 김영한
- 12-R41 한·중 청년의 국제관과 문화자원의 가치에 대한 인식비교 / 윤철경·장수현·정계영
- 12-R42 2012 청소년 방과후 아카데미 효과·만족도 조사 연구 / 양계민
- 12-R43 청소년 유해환경별 현황분석 및 제도개선 방안 연구 / 김영한
- 12-R44 2012년도 청소년 유해환경 접촉 종합실태조사 / 이종원·이유진·김준홍
- 12-R45 청소년 체험활동의 발달적 가치 및 사회·경제적 가치 연구 / 성은모·이혜연·황여정
- 12-R46 멘토링 수행기관 유형별 사례지침서(매뉴얼) 개발 / 성은모
- 12-R47 경제사회지표 변화 조사 연구 - 청소년정책 부문 / 이종원·김기현·이경상
- 12-R48 한국가족의 변화와 청소년정책 / 김준홍·장근영·배상률
- 12-R49 한국의 가족변화에 대응하는 Public Relations 정책의 진단과 정책과제 / 김준홍·김지경·배상률
- 12-R50 체험중심 진로교육 인프라 구축을 위한 전문기관간 연계협력 방안 / 김현철·안선영
- 12-R51 포래조정 시범학교사업(2013년 1월 발간예정) / 양계민·김지경·맹영임·조혜영
- 12-R52 청소년의 인터넷게임 이용 실태조사(2013년 1월 발간예정) / 배상률·김준홍·이창호
- 12-R53 인성교육실천 우수학교(2013년 2월 발간예정) / 김경준·성윤숙·김영지
- 12-R54 학생모니터단 운영 사업 결과보고서(2013년 2월 발간예정) / 박영균·최인재·모상현
- 12-R55 학업중단 학생 중단 정책연구(2013년 2월 발간예정) / 윤철경·김영지·유성렬·강명숙
- 12-R56 학업중단학생 교육지원사업 성과분석 연구(2013년 2월 발간예정) / 윤철경·김성기
- 12-R57 서울 교육복지정책 적정성 분석 및 체계화 방안(2013년 2월 발간예정) / 김준홍·윤철경·우창빈

## 세미나 및 워크숍 자료집

- 12-S01 개원 23주년 기념 특별 세미나 : 19대 국회에 청소년정책을 묻는다(7/6)
- 12-S02 연구성과발표회(2/26)
- 12-S03 청소년 한부모가족 종합대책 연구 | 콜로키움 자료집 : 청소년 한부모 지원정책의 쟁점과 방향(3/20)
- 12-S04 2012년 한국아동·청소년패널 1차 콜로키움 자료집 : 한국교육총단연구 2005의 설계, 결과 그리고 종단조사에서 유의해야할 개인정보보호법(3/21)
- 12-S05 청소년과 SNS 소통(4/6)
- 12-S06 2012년 한국아동·청소년패널 2차 콜로키움 자료집 : 고령화연구패널조사(4/4)
- 12-S07 학생대상교사의 표본설계와 조사데이터 분석(4/5)
- 12-S08 인성교육실천 우수학교 워크숍(4/9, 10)
- 12-S09 청소년활동 관점에서 바라본 주5일 수업제(4/13)
- 12-S10 지역사회 자원활용 진로체험활동 국내외 사례(4/12)
- 12-S11 청소년활동시설 평가모형 개발 연구Ⅲ(4/24)
- 12-S12 제2차 한국청소년정책연구원 2011년도 고유과제 연구성과발표회 : 아동·청소년의 건강한 성장(4/19)
- 12-S13 질적연구에서의 자료수집방법에 대한 이해(4/25)
- 12-S14 정책의 원리 및 정책분석·평가의 이해(4/24)
- 12-S15 2012년 인성교육실천우수학교 컨설팅위원 워크숍(4/30)
- 12-S16 청소년보호대책의 문제점과 개선방안(5/2)
- 12-S17 정책분석 및 성과평가의 방법(5/11)
- 12-S18 2012년 진로진학상담교사 배치교 교장 특별연수(4/25)
- 12-S19 2012년 청소년활동정책 체계화 방안 : 육성·수련·활동·역량, 개념의 고리를 찾아서
- 12-S20 주5일수업제와 청소년활동(5/25)
- 12-S21 청소년활동시설 평가모형 개발 연구Ⅲ 제1차 콜로키움 자료집 : 지역아동센터 평가제도에 대한 이해
- 12-S22 질적연구 자료분석방법의 다양성 이해(5/24)
- 12-S23 청소년활동시설 평가모형 개발 연구Ⅲ 제2차 콜로키움 자료집 : - 청소년방과후아카데미 평가제도에 대한 이해 -(6/11)
- 12-S24 아동·청소년 인권 관련 국내·외 동향(6/5)
- 12-S25 청소년멘토링 국내·외 실태 및 활성화 과제 모색(6/8)
- 12-S26 다문화가족 아동·청소년의 발달과정 추적을 위한 종단연구Ⅲ
- 12-S27 청소년정책 총괄조정 현황 및 관련정책 동향 분석 : 국내외 사례를 중심으로(6/8)
- 12-S28 청소년 도덕성 검사도구 표준화 연구Ⅱ 콜로키움 혼합형 모형 : 아동·청소년 발달연구에서의 대상 중심적 접근과 적용
- 12-S29 인성교육실천우수학교 2차 워크숍
- 12-S30 한국아동·청소년 패널조사2010 Ⅲ : 데이터방법론 세미나(7/5)
- 12-S31 후기청소년세대 연구를 위한 쟁점과 이슈(2/10)
- 12-S32 청소년동아리활동 인증 시범운영워크숍
- 12-S33 청소년 한부모가족 지원정책 국가비교와 예방접근 모색(7/13)
- 12-S34 청소년쉼터 평가제도에 대한 이해
- 12-S35 2012 전국청소년운영위원회 워크숍(8/8)

- 12-S36 2012 초·중·고 진로업무담당교사 직무연수
- 12-S37 주5일 수업제 전면실시에 따른 청소년활동 활성화 방안(8/23)
- 12-S38 청소년보호대책안 전문가 워크숍(8/24)
- 12-S39 청소년 도덕성 검사도구 표준화 연구Ⅱ : 제2차 콜로키움 자료집(9/4)
- 12-S40 학교규칙을 통한 실천적 인성교육 구현방안 학술대회 및 우수사례 발표대회(9/26)
- 12-S41 청소년멘토링 효과분석 및 활성화 정책과제
- 12-S42 청소년멘토링 시범사업 기관 성과발표회
- 12-S43 청소년활동시설 평가모형 개발 연구Ⅲ 워크숍 자료집 : - 청소년문화의집 시범평가용 편람(안) -
- 12-S44 교과속의 체험활동요소(9/27)
- 12-S45 청소년 한부모와 학습권(10/16)
- 12-S46 일본의 진로교육정책 콜로키움(10/19)
- 12-S47 청소년의 소셜미디어 리터러시 증진을 위한 정책세미나(11/12)
- 12-S48 제2회 한국아동·청소년 패널조사 학술대회(11/16)
- 12-S49 소셜텍스트를 활용한 사회문제분석 : 빅데이터를 중심으로(11/29)
- 12-S50 진로교육정책 이해과정
- 12-S51 아동·청소년 성보호 종합대책 연구Ⅰ : 아동·청소년 성폭력 예방 및 피해지원 대책 연구결과 발표 워크숍(12/18)

## 학 슬 지

- 「한국청소년연구」 제23권 제1호(통권 제64호)
- 「한국청소년연구」 제23권 제2호(통권 제65호)
- 「한국청소년연구」 제23권 제3호(통권 제66호)
- 「한국청소년연구」 제23권 제4호(통권 제67호)

## 청소년지도총서

- 청소년지도총서① 「청소년정책론」, 교육과학사
- 청소년지도총서② 「청소년수련활동론」, 교육과학사
- 청소년지도총서③ 「청소년지도방법론」, 교육과학사
- 청소년지도총서④ 「청소년문제론」, 교육과학사
- 청소년지도총서⑤ 「청소년교류론」, 교육과학사
- 청소년지도총서⑥ 「청소년환경론」, 교육과학사
- 청소년지도총서⑦ 「청소년심리학」, 교육과학사
- 청소년지도총서⑨ 「청소년상담론」, 교육과학사
- 청소년지도총서⑩ 「청소년복지론」, 교육과학사

- 청소년지도총서⑪ 「청소년문화론」, 교육과학사
- 청소년지도총서⑫ 「청소년 프로그램개발 및 평가론」, 교육과학사
- 청소년지도총서⑬ 「청소년 자원봉사 및 동아리활동론」, 교육과학사
- 청소년지도총서⑭ 「청소년기관운영론」, 교육과학사
- 청소년지도총서⑮ 「청소년육성제도론」, 교육과학사
- 청소년지도총서 「청소년학 연구방법론」, 교육과학사
- 청소년지도총서 「청소년학 개론」, 교육과학사

## 한국청소년정책연구원 문고

- 한국청소년정책연구원 문고 01 「좋은교사와 제자의 만남」, 교육과학사
- 한국청소년정책연구원 문고 02 「행복한 심대 만들기 10가지」, 교육과학사
- 한국청소년정책연구원 문고 03 「집나간 아이들 - 독일 청소년 중심」, 교육과학사
- 한국청소년정책연구원 문고 04 「청소년학 용어집」, 교육과학사

## 기타 발간물

- NYPI 청소년정책 리포트 29호 : 청년층의 효과적인 성인기 이행 지원 방안
- NYPI 청소년정책 리포트 30호 : 청소년 정신건강 실태 및 대응 방안
- NYPI 청소년정책 리포트 31호 : 청소년 멘토링 활성화 정책 방안
- NYPI 청소년정책 리포트 32호 : 다문화가족 청소년의 발달실태 및 지원정책 개선방안
- NYPI 청소년정책 리포트 33호 : 대학 재학 후기청소년 현안과 정책과제
- NYPI 청소년정책 리포트 34호 : 청소년문화의집 현황과 평가방안
- NYPI 청소년정책 리포트 35호 : 청소년 국제교류 현황 및 정책안
- NYPI 청소년정책 리포트 36호 : 주5일수업제 전면 실시에 따른 청소년활동 활성화 방안
- NYPI 청소년정책 리포트 37호 : 지역사회 자원을 활용한 창의적 체험활동 활성화 방안
- NYPI 청소년정책 리포트 38호 : 청소년정책 총괄조정 방안
- NYPI 청소년정책 리포트 39호 : 지역사회의 청소년 보호 효과
- NYPI 청소년 통계브리프 1호 : 2011 민주시민역량 실태조사
- NYPI 청소년 통계브리프 2호 : 2011 아동·청소년 인권실태조사
- NYPI 청소년 통계브리프 3호 : 다문화가정 아동·청소년의 발달과정 추적을 위한 종단연구 결과
- NYPI 청소년 통계브리프 4호 : 2011 한국 아동·청소년 정신건강 실태조사
- NYPI 청소년 통계브리프 5호 : 제19대 국회의원 청소년정책 의견조사
- NYPI 청소년 통계브리프 6호 : 청소년의 소셜미디어 이용실태조사

연구에 도움을 주신 분들

Marie-Thérèse Letablier (Directrice de recherches CNRS)



경제·인문사회연구회 협동연구 총서 12-23-03

연구보고 12-R17-2

**청소년 한부모가족 종합대책 연구 I :  
청소년 한부모가족 지원정책 국가 비교 연구**

**인 쇄** 2012년 12월 21일

**발 행** 2012년 12월 26일

**발행처** 한국청소년정책연구원

서울특별시 서초구 태봉로 114

**발행인** 이 재 연

**등 록** 1995. 08. 31 제 301-2012-019호

**인쇄처** 동진문화사 전화 02)2269-4783 대표 이병무

사전 승인없이 보고서 내용의 무단전재·복제를 금함.  
구독문의 : (02) 2188-8844(연구기획·대외협력팀)

ISBN 978-89-7816-662-1 94330

978-89-7816-659-1(세트)

