

아동빈곤의 현황과 정책과제¹⁾ :기초보장 사각지대 빈곤아동을 중심으로



Child Poverty and Policy Options
: with Special Focus on Poor Children
without Basic Livelihood Security

허 선

순천향대학교 사회복지학과 교수

최근에 아동빈곤문제는 더 심각해지고 있다. 아동빈곤문제의 해법을 찾기 위해서는 빈곤정책과 아동복지의 사각지대를 줄이려는 노력이 필요하다. 한국복지패널을 활용하여 복지사각지대 빈곤아동의 규모를 추정 한 결과 최소 39만명에서 최대 68만명으로 추정되었고, 그들의 생활수준은 기초보장수급자와 비슷하거나 오히려 더 열악한 것으로 드러났다. 이러한 문제를 해결하기 위해서는 부양의무자기준을 비롯한 기초보장수급자 선정기준의 개선, 교육급여제도의 수급자 발굴 노력, 그리고 학교를 비롯한 공공·민간의 사각지대 빈곤아동의 발굴 및 지원 노력이 필요하다.

1. 들어가며

모든 아동을 함께 잘 키울 수 있는 환경이 필요하지만 우리 사회는 그렇지 못한 모양이다. 최근에 와서 아동과 관련한 좋지 않은 뉴스가 넘쳐

난다. 부모로부터 학대받는 아이들, 부모의 이혼으로 시설에 맡겨지는 아이들, 자살하는 아이들, 성추행당하는 아이들, 끼니를 거르는 아이들, 실종된 아이들, 학교에 다니지 않는 아이들에 관한 뉴스가 그것이다. 그동안 다양한 복지제도와 서

1) 본원고는 초록우산어린이재단 아동복지연구소에서 행한 두 번의 연구보고서의 내용을 바탕으로 최근의 상황에 맞게 재구성하였음을 밝힘. 허선·이수진(2012), [아동빈곤가구의 복지사각지대 규모추정 및 현황분석을 통한 대안모색], 어린이재단 아동복지연구소; 허선·유서구·김은정·이수진(2014), [복지사각지대 빈곤아동가구 현황분석 및 복지서비스 욕구에 관한 연구], 어린이재단 아동복지연구소

비스가 도입되었지만 여전히 많은 아이들이 가난한 가정에서, 혹은 좋지 못한 환경에서 커가고 있다. 빈곤은 아동의 건전한 성장을 가로 막고, 아이들에게 필요한 많은 것들을 빼앗아 간다. 아동을 빈곤에서 벗어나게 해 주는 것이야말로 아동복지 정책의 핵심 내용이 되어야 하지만 우리 사회는 그동안 충분한 대책을 마련해 오지 못했다. 아동빈곤의 문제는 줄어들기는 커녕 오히려 더 심각해지고 있는 상황이다.

빈곤아동²⁾에 대한 효과적인 대책을 수립하기 위해서는 복지사각지대³⁾에 놓여 있는 빈곤아동부터 살펴볼 필요가 있다. 복지사각지대 빈곤아동은 다양한 이유 때문에 생겨나지만 기초보장 제도의 운영방식과 특히 관련된다. 빈곤아동가구가 기초보장수급가구로 선정될 수 있었다면 여러 가지 급여를 통해 빈곤에서 벗어난 생활을 할 수 있을 텐데 수급자로 선정될 수 없었기 때문에 빈곤한 상태로 살아가게 되는 것이다. 기초보장수급가구로 선정되지 못하게 되면 민간단체의 지원으로부터도 배제될 가능성이 높아진다. 민간기관 입장에서는 그 아동이 기초보장수급자가 아니기 때문에 가난하지 않을 것이라고 생각하여 기초보장 수급아동부터 우선적으로 지원하게

된다.

우리 사회에는 빈곤하지만 수급자로 선정되지 못한 채 살아가는 비수급 빈곤층이 매우 많고 그 가구에는 아동이 포함되어 있다. 따라서 빈곤아동문제에 대한 대책은 비수급 빈곤가구의 아동을 어떻게 처우할 것인가를 결정하는 것에서부터 출발할 필요가 있다. 기초보장수급아동이라고 해서 충분한 지원을 받는 것은 아니지만 지원 대상이 되고 있는 기초보장수급아동에 비해 민관의 지원에서 더 배제되어 있는 기초보장 사각지대 빈곤아동의 문제가 시급하다고 할 수 있다. 하지만 사각지대 빈곤아동의 실태에 관한 기본 정보와 분석이 부족한 상황이다. 사각지대 빈곤아동이 얼마나 많이 있는지, 그들이 왜 사각지대에 놓이게 되었는지 등에 관하여 다각적인 원인 분석이 이루어져야 할 것이고, 그에 맞는 대안을 하루 빨리 마련하는 것이야말로 아동복지정책의 기본 과제가 되어야 할 것이다.

2. 빈곤아동과 복지사각지대의 규모 추정

2009년에 조사된 한국복지패널⁴⁾ 4차 조사 데

2) 일반적으로 빈곤아동이란 최저생계비 이하의 소득으로 살아가는 가구의 아동을 말함.

3) 본 고에서 사용하는 '복지 사각지대 빈곤아동'이란 '절대적 및 상대적 측면에서 빈곤함에도 불구하고 기초보장을 포함한 복지혜택을 받지 못하는 가구의 아동'으로 정의하고자 함.

4) 한국복지패널은 국민생활실태조사기구 30,000가구 중 공공부조전 경장소득의 중위소득 60%를 기준으로 저소득가구와 일반가구를 층화집락계통추출방식을 통해 표본으로 선정하여 조사한 총 7,072가구를 대상으로 조사된 것임. 한국복지패널자료를 분석 대상으로 선택한 이유는 해당 자료가 가구전체의 특성과 아동의 생활이 상세하게 조사되어 있기 때문에 다양한 분석이 가능하다는 점 때문임. 특히, 기초보장제도와 관련하여 소득, 재산 등에 대해 아주 상세한 자료가 포함되어 있어 아동가구의 소집단별로 빈곤 규모를 추정하고 각각의 생활실태를 비교해보는 데에 유용하게 활용될 수 있음. 더욱이 4차년도와 7차년도 데이터에는 아동부가조사가 함께 포함되어 있어 아동의 생활 및 주관적 인식에 대해 추가적으로 살펴볼 수 있다는 장점이 있음.

이터와 2012년에 조사된 한국복지패널 7차 조사 데이터를 활용하여 빈곤아동(가구)과 복지사각지대 규모를 추계한 결과는 <그림1>과 같다. 빈곤아동 규모추정과 생활실태에 관한 비교분석을 위해 빈곤층을 크게 네 집단으로 구분하였다. 소득인정액이 최저생계비이하이면서 재산기준과 부양의무자기준에 부합하여 국민기초생활보장수급자로 선정된 A그룹(기초보장 수급가구), 소득기준과 재산기준은 부합하나 부양의무자기준과 같은 다른 이유 때문에 수급자로 선정되지 못한 B1그룹(적격비수급 빈곤가구), 차상위계층기준(최저생계비의 120% 소득 등)에 부합하고 A와 B1그룹에 속하지 않는 B2그룹(차상위계층), 그리고 상대적 빈곤선(중위소득의 50%) 이하의 소득이 있는 C그룹(저소득빈곤가구)으로 구분하였다. D그룹은 비빈곤가구를 뜻한다. 따라서 본고에서 복지 사각지대 빈곤가구란 '절대적 및 상대적 측면에서 빈곤함에도 불구하고 기초보장제도의 혜택을 받지 못하는 가구'를 말한다.

· 수급가구(A):

일반수급, 조건부수급, 일부수급 가구 포함

· 차상위계층 가구(B):

적격 비수급 빈곤가구(B1)와 차상위 가구(B2)의 합으로 가구별 소득인정액이 최저생계비 120% 미만인 가구

· 저소득 빈곤가구(C):

가구별 소득인정액이 최저생계비 120%이상이나 가구의 '경상소득-공공부조액'이 중위소득 50% 미만인 가구

· 비빈곤가구(D):

가구 '경상소득-공공부조액'이 중위소득 50% 이상인 가구

· 사각지대 빈곤가구(B+C):

가구소득이 절대빈곤선(B. 차상위계층 가구) 및 상대빈곤선(C.저소득 빈곤가구) 이하에 있는 가구(단, 수급가구 제외)

복지패널데이터(2011년 기준) 분석결과, 기초보장제도 수급혜택을 받고 있는 아동가구(A)는 전체 아동가구의 5.1%로 나타났다. 복지부에서 매년 발간하는 국민기초생활보장수급자 현황(2011년)에 따르면, 기초보장수급가구에 속한 아동은 실제 280,969명인데 이 수치를 이용하여 사각지대 아동 규모 추계가 가능하다. 사각지대 규모 추정은 실제 수급아동수에 근거해서 추정하는 방법과 인구수에 근거해서 추정하는 방법이 있는데⁵⁾, <그림1>에 사각지대 규모의 추정치는 두가지 방법 모두에 의한 추정 결과를 보여준다. 적격 비수급 빈곤가구의(B1)와 차상위 가구(B2)의 규모는 1.6%로 이를 아동인구수로 환산하면 약 11만명~20만명이 된다. 그리고 저소

5) 사각지대 빈곤가구 규모추정에는 두 가지 방법이 적용될 수 있다. 첫 번째는 다소 보수적인 방법으로, 이미 집계되어 보고된 각년도 18세 미만 수급아동수(A)를 기준비율로 삼아 나머지 빈곤집단(B, C)의 아동인구수를 추정하는 방법이다. 또 다른 방법은 좀 더 적극적으로 추정하는 방법으로 우리나라 전체 아동인구수(990만명, 2011년)를 기준으로 각 빈곤지위에 해당하는 아동빈곤비율(%)을 곱해 추계하는 방법이다. 이는 빈곤아동가구에 대한 적극적인 추정이 가능하다는 점에서 장점이 있으며 보다 일반적인 체감수준에 가까운 현실적인 추계로 여겨진다.

득 빈곤가구(C)의 규모는 4.9%로 이를 아동인구 수로 환산하면 약 27만명~48만명이 된다. 따라서 2011년도를 기준으로 할 때, '복지사각지대 빈곤아동가구' 전체 규모는 6.5%로 추정할 수 있고, 이를 아동인구수로 환산하면 최소 39만명, 최대 68만명으로 추정할 수 있다.

기초보장수급가구(a)와 비교해서 크게 다르지 않다는 것을 확인하였다.

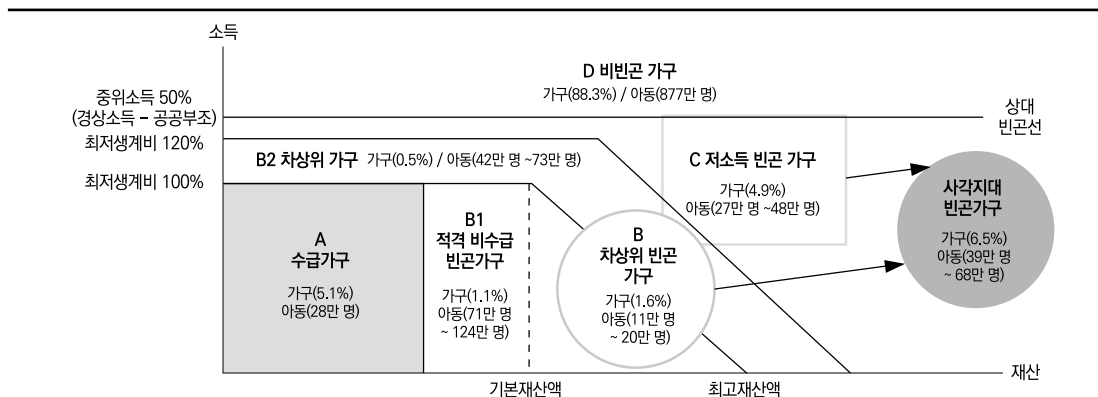
먼저, 월 가구소득은 경상소득 기준으로 가구원수의 영향력을 억제하기 위해 균등화지수를 사용한 후, 연간 총액을 월 평균 소득액으로 환산하여 분석하였다. <표1>과 같이, 비빈곤가구의 경우 월235만원(2008년)인 반면 기초보장 지원을 받는 수급가구는 월90만원(2008년), 차상위 빈곤가구는 월61만원(2008년), 저소득 빈곤가구는 월62만원(2008년)의 수준으로 나타나, 수급가구의 경우 월평균소득이 사각지대 빈곤아동가구보다 더 높은 '소득역전 현상'을 발견할 수 있었다. 이러한 경향은 2011년 결과에서도 달라지지 않았는데, 다만 수급가구는 월소득이 7만원 더 상승한 반면 차상위 빈곤가구는 2만

3. 기초보장 사각지대 빈곤아동가구 생활실태

가. 빈곤아동가구의 집단별 경제상황

대규모의 복지사각지대가 존재한다는 것을 확인하는 작업도 중요하지만 이들이 얼마나 어렵게 살아가고 있는가를 확인하는 것 또한 중요하다. 분석 결과⁶⁾ 사각지대 빈곤아동가구의 생활이

그림 1. 2011년 빈곤아동가구의 복지사각지대 규모 추정



자료: 허선 외 (2014), 복지사각지대 빈곤아동가구 현황분석 및 복지서비스 욕구에 관한 연구, 초록우산어린이재단

6) 각 빈곤집단별 빈도는 수급가구 140가구(2008년) 103가구(2011년), 차상위 빈곤가구 56가구(2008년) 34가구(2011년), 저소득 빈곤가구 123가구(2008년) 99가구(2011년), 그 외 비빈곤가구 2,063가구(2008년) 1,786가구(2011년)으로 이들 집단간 비교를 통해 빈곤아동가구의 경제상황을 비교하였다.

표 1. 빈곤지위별 아동가구의 월 가구소득 차이

(단위: 만원)

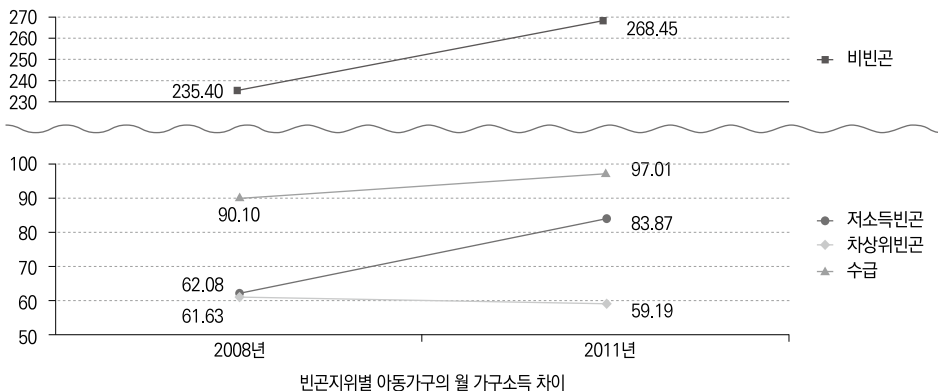
| 빈곤지위 | 2008년 | | | 2011년 | | |
|----------|-----------------|------------|-------|-----------------|------------|-------|
| | 평균(표준편차) | F | 사후 검증 | 평균(표준편차) | F | 사후 검증 |
| 수급(a) | 90.10(35.944) | 152.614*** | a>b | 97.01(40.573) | 114.624*** | a>b |
| 차상위빈곤(b) | 61.63(20.415) | | a>c | 59.19(54.921) | | a>c |
| 저소득빈곤(c) | 62.08(55.474) | | d>a | 83.87(21.354) | | d>a |
| 비빈곤(d) | 235.40(133.884) | | d>b | 268.45(150.869) | | d>b |
| 합계 | 213.83(137.122) | | d>c | 247.14(153.975) | | d>c |

자료: 허선 외 (2014), 복지사각지대 빈곤아동가구 현황분석 및 복지서비스 욕구에 관한 연구, 초록우산어린이재단.

원 더 감소함으로써 수급가구와 차상위 빈곤가구간의 '소득역전 현상'은 더 심화된 것으로 보인다. 또한 사후검증 결과 비빈곤 가구(d)는 수급가구(a), 차상위 빈곤가구(b), 저소득 빈곤가구(c)와 그리고 수급가구(a)는 차상위 빈곤가구(b), 저소득 빈곤가구(c)와 월소득 차이가 유의한 것으로 ($p < .001$) 나타났다.

둘째, 월 가구소비의 경우 한 달 총 생활비를 기준으로 비교분석하였는데, 여기에는 소비지출 항목이외에 조세 및 사회보험금과 같은 비소비지출 항목도 함께 포함된다. <표2>와 같이 비빈곤 가구의 평균 월소비액은 196만원(2008년)으로 수급가구 95만원(2008년), 차상위 빈곤가구 83만원(2008년), 저소득빈곤가구 122만원

그림 2. 빈곤지위별 아동가구의 월 가구소득 차이



자료: 허선 외 (2014), 복지사각지대 빈곤아동가구 현황분석 및 복지서비스 욕구에 관한 연구, 초록우산어린이재단

표 2. 빈곤지위별 아동가구의 월 가구소비 차이

(단위: 만원)

| 빈곤지위 | 2008년 | | | 2011년 | | |
|----------|----------------|------------|---------------------------------|-----------------|------------|--------------------------|
| | 평균 (표준편차) | F | 사후 검증 | 평균 (표준편차) | F | 사후 검증 |
| 수급(a) | 95.47(43.656) | 115.614*** | c>a c>b d>a d>b d>c | 107.12(40.335) | 111.075*** | c>a d>a d>b d>c |
| 차상위빈곤(b) | 83.98(23.982) | | | 117.86(68.835) | | |
| 저소득빈곤(c) | 122.66(56.105) | | | 125.97(47.641) | | |
| 비빈곤(d) | 196.08(88.061) | | | 235.89(99.151) | | |
| 합계 | 183.75(89.549) | | | 221.95(102.128) | | |

자료: 허선 외 (2014), 복지사각지대 빈곤아동가구 현황분석 및 복지서비스 욕구에 관한 연구, 초록우산어린이재단

(2008년)과 70만원~100만원 가량 차이가 있는 것으로 나타났다. 한편 2011년 비빈곤 가구의 월소비액은 235만원으로 40만원 정도 증가했으나, 수급가구는 107만원으로 12만원, 저소득 빈곤가구는 125만원으로 3만원 가량 늘어난 수준이다. 월가구소비에서의 평균차이는 2008년에는 수급가구(a)는 저소득 빈곤가구(c)와 저소득 빈곤가구(c)는 차상위 빈곤가구(b)이 유의하게 나타났고 2011년에는 수급가구(a)와 저소

득 빈곤가구(c)와 수급가구(a)간이 유의미한 것으로 나타났다. 그리고 비빈곤가구(d)는 수급(a), 차상위(b), 저소득(c) 간의 차이가 유의한 것으로 ($p < .001$) 나타났다.

셋째, 월 가계수지는 가구의 월소득에서 월소비를 제한 금액을 기준으로 비교분석하였다. <표3>처럼, 2008년의 경우 비빈곤 가구를 제외한 세 집단(수급가구, 차상위 빈곤가구, 저소득 빈곤가구)에서 가계수지는 모두 적자(-)로 분석

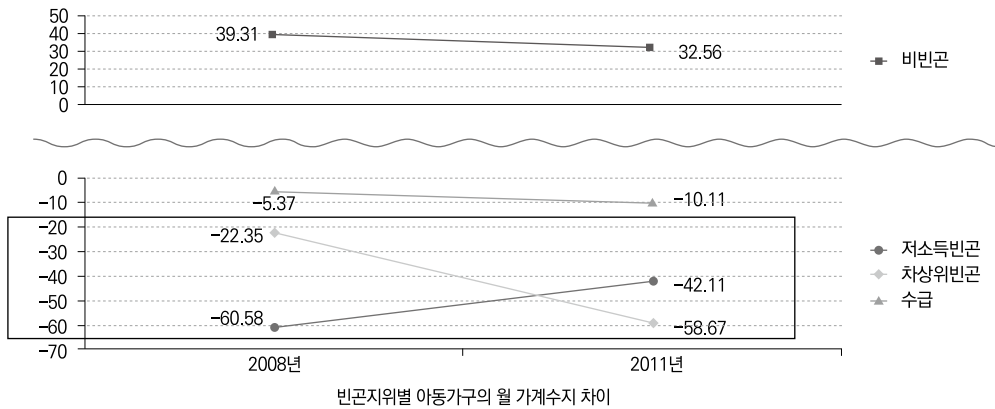
표 3. 빈곤지위별 아동가구의 월 가계수지 차이

(단위: 만원)

| 빈곤지위 | 2008년 | | | 2011년 | | |
|----------|----------------|-----------|--|----------------|-----------|---------------------------------|
| | 평균 (표준편차) | F | 사후 검증 | 평균 (표준편차) | F | 사후 검증 |
| 수급(a) | -5.37(39.024) | 66.925*** | a>b a>c b>c d>a d>b d>c | -10.11(23.687) | 31.150*** | a>b a>c d>a d>b d>c |
| 차상위빈곤(b) | -22.35(30.985) | | | -58.67(89.300) | | |
| 저소득빈곤(c) | -60.58(88.600) | | | -42.11(54.001) | | |
| 비빈곤(d) | 39.31(90.023) | | | 32.56(103.470) | | |
| 합계 | 30.09(90.372) | | | 25.19(101.028) | | |

자료: 허선 외 (2014), 복지사각지대 빈곤아동가구 현황분석 및 복지서비스 욕구에 관한 연구, 초록우산어린이재단

그림 3. 빈곤지위별 아동가구의 월 가계수지 차이



자료: 하선 외 (2014), 복지사각지대 빈곤아동가구 현황분석 및 복지서비스 욕구에 관한 연구, 초록우산어린이재단

되었는데, 특히 수급가구(-5만원)보다 사각지대 빈곤가구인 차상위 빈곤가구(-22만원)와 저소득 빈곤가구(-60만원)에서의 적자상황이 더 심각한 것으로 나타났다. 이는 2011년에도 마찬가지로 이어지는데, 수급가구(a)에서의 적자(-10만원)보다 차상위 빈곤가구(b)에서의 적자(-58만원) 폭이 더 늘어났다. 일반적으로 조사 응답자들이 '소득은 축소하고 소비는 과다 보고'하는 경향을 보인다는 점을 감안한다고 하더라도 차상위 빈곤가구의 소득·소비 불균형의 해소가 매우 시급해 보인다.

나. 빈곤아동가구의 생활곤란 경험 정도

양적인 생활 실태뿐만 아니라 질적인 생활 실태에 있어서도 비수급 빈곤아동가구의 생활이 수급가구보다 매우 어려운 것으로 드러났다.

2008년 데이터를 분석한 결과 <표4>와 같이 '생활에서의 곤란경험' 여부는 거의 대부분의 항목에서 '수급가구(a)'보다 '차상위계층 가구(b)'가 더 심각한 상황으로 밝혀졌다. 즉, 공과금을 내지 못하고 전기·전화·수도가 끊어지고 공교육비를 미납하고 난방을 못하고 또 병원도 못가는 등의 생활고에서 비롯되는 모든 고통이 대부분 '차상위계층 가구(b)'에서 드러났다. 이러한 결과는 '차상위계층 가구(b)'가 '저소득 빈곤가구(c)'와도 차별되는, 더 직접적인 생계위험을 가장 많이 받는 즉, 최저생존을 위협받는 수준에 머물고 있음을 의미한다. 따라서 이들 '차상위계층 빈곤아동가구(b)'에 대한 대책은 특별히 더 시급히 이루어져야 할 것이고, 이들 가구를 가장 우선적으로 기초생계보장의 지원대상으로 포함시키는 제도적 노력이 반드시 필요하다.

표 4. 빈곤지위별 아동가구의 ‘생활곤란’ 경험 여부

(N=2,504)

| 변수 | 수급 및 빈곤지위 | | | | Chi-square |
|-------------------|------------|-------------|-------------|-------------|------------|
| | 수급빈곤 아동가구a | 차상위계층 아동가구b | 저소득빈곤 아동가구c | 비빈곤 아동가구d | |
| | 빈도(%) | 빈도(%) | 빈도(%) | 빈도(%) | |
| 집세를 못낸 경험 | n=150 | n=58 | n=96 | n=2,201 | 72.185*** |
| 있음 | 13(8.7) | 5(8.6) | 3(3.1) | 20(0.9) | |
| 없음 | 137(91.3) | 53(91.4) | 93(96.9) | 2,181(99.1) | |
| 공과금을 못낸 경험 | n=149 | n=58 | n=97 | n=2,201 | 110.075*** |
| 있음 | 25(16.8) | 19(32.8) | 14(14.4) | 107(4.9) | |
| 없음 | 124(83.2) | 39(67.2) | 83(85.6) | 2,094(95.1) | |
| 전기, 전화, 수도 끊어진 경험 | n=149 | n=58 | n=96 | n=2,201 | 53.203*** |
| 있음 | 5(3.4) | 5(8.6) | 2(2.1) | 11(0.5) | |
| 없음 | 144(96.6) | 53(91.4) | 94(97.9) | 2,190(99.5) | |
| 공교육비 미납 경험 | n=150 | n=58 | n=97 | n=2,201 | 52.403*** |
| 있음 | 1(0.7) | 5(8.6) | 1(1.0) | 11(0.5) | |
| 없음 | 149(99.3) | 53(91.4) | 96(99.0) | 2,190(99.5) | |
| 난방을 못한 경험 | n=150 | n=58 | n=97 | n=2,201 | 121.838*** |
| 있음 | 13(8.7) | 9(15.5) | 2(2.1) | 18(0.8) | |
| 없음 | 137(91.3) | 49(84.5) | 95(97.9) | 2,183(99.2) | |
| 병원에 못한 경험 | n=150 | n=57 | n=97 | n=2,200 | 69.208*** |
| 있음 | 11(7.3) | 7(12.3) | 4(4.1) | 24(1.1) | |
| 없음 | 139(92.7) | 50(87.7) | 93(95.9) | 2,176(98.9) | |
| 신용불량자 발생 | n=149 | n=59 | n=97 | n=2,200 | 224.538*** |
| 있음 | 54(36.2) | 14(24.1) | 5(5.2) | 111(5.0) | |
| 없음 | 95(63.8) | 44(75.9) | 92(94.8) | 2,089(95.0) | |
| 건강보험 미납 경험 | n=149 | n=57 | n=96 | n=2,200 | 67.555*** |
| 있음 | 3(2.0) | 10(17.5) | 5(5.2) | 37(1.7) | |
| 없음 | 146(98.0) | 47(82.5) | 91(94.8) | 2,162(98.3) | |

*p<.05, **p<.01, ***p<.001

자료: 허선·이수진(2012), 아동빈곤가구의 복지사각지대 규모 추정 및 현황분석을 통한 대안모색, 초록우산어린이재단

다. 기초보장 사각지대 빈곤아동의 생활실태 정서 및 행동, 부모 및 친구관계, 생활 및 서비스
 복지패널 ‘아동부가조사’ 데이터를 활용해 빈 이용 실태, 진로 등에 관한 항목들을 집단별로 비
 곤가구 아동의 생활실태 즉 학교생활(학업성적), 교분석해본 결과 비수급 빈곤아동에 대한 적극

적인 지원이 필요함을 확인할 수 있었다.⁷⁾

먼저 ‘학업성적 수준’을 분석해 본바, 가구의 경제력과 학업능력간에 분명한 차이가 나타남을 확인할 수 있었다. 즉, 비빈곤가구(d) 아동일수록 ‘상위권’에 저소득(c) 및 차상위 계층가구(b) 아동일수록 ‘중위권’에, 수급가구(a) 아동일수록 ‘하위권’에 머물고 있었다. 또한 중요한 결과는 ‘학대 및 방임정도’였는데, 수급아동가구(a)보다 차상위계층 가구(b)에서의 학대(신체적 학대 및 정서적 학대)가 오히려 더 심각한 것으로 나타났다. 이는 생활고로 인한 양육자의 스트레스가 수급가구(a)보다 더 클 수 있다는 가능성을 의미하며, 차상위계층 가구(b)에게 사회적 관심 및 시급한 개입지원이 더 필요함을 보여주는 결과라고 할 수 있다. 방과후 생활에 있어서도 그룹간에 유의미한 차이가 발견되었다. 차상위계층 가구(b)의 아동은 평일에 ‘학업’을 하는 비율이 비빈곤 가구(d) 아동의 1/3에도 미치지 못하고 있고, 주말에 ‘사회적 활동’을 하는 비율은 심지어 수급 가구(a) 아동의 1/2에도 미치지 못하고 있다. 이는 차상위계층의 아동들에게 다양한 복지서비스 및 활동지원 서비스를 우선 제공되어야 함을 의미한다고 할 수 있다. 한편, ‘걱정거리가 있을 때, 누구와 의논하는가?’에 대하여 ‘아무와도 의논하지 않는다’는 비율 역시 차상위 계층가구(b) 아동에게 15.8%로 가장 높게 나타나 이들 아동들의 고립감도 충분히 가늠할 수 있을 것이다.

4. 나가며: 복지사각지대 빈곤아동을 위해 무엇을 해야 하나?

우리 사회에서 복지사각지대 빈곤아동들을 올바르게 보호하기 위해서는 우선 기초보장제도 운영방법부터 개선할 필요가 있다. 사각지대 빈곤아동이 속한 가구가 기초보장수급가구로 선정될 수 있도록 해야 하고, 그렇지 못할 경우 최소한 빈곤아동만이라도 공공과 민간기관에서 행하는 개별프로그램을 지원받을 수 있는 길을 열어주어야 할 것이다. 하지만 가구가 아닌 개별아동에게만 지원하는 프로그램은 한계가 있다. 빈곤 아동문제는 아동만의 문제가 아니라 빈곤가족의 문제이기 때문이다. 가족 구성원 전체에 대한 복지혜택이 제공되지 않으면 아동한테도 실질적인 도움이 되기 어렵다. 예를 들어 빈곤아동에게 장학금을 주는 프로그램을 국가가 운영한다고 하더라도 그 아동이 학교를 다니고 있지 못하면 혜택을 받을 수 없다. 아동이 학교를 갈 수 있도록 환경을 만들어 주는 것이 우선시 되어야 할 것이다. 또한 학교에서 제공하는 무료급식이 바람직한 프로그램이기는 하나 아침과 저녁도 거르지 않게 해주는 프로그램도 필요하다. 따라서 복지 사각지대 빈곤아동 문제는 아동의 보호자가 적절한 역할을 할 수 있도록 가정내 바람직한 양육 환경을 만들어 주는 것을 목표로 다양한 해법이 시도되어야 한다.

7) 빈곤아동에 대한 자세한 사항은 빈곤아동에 대한 질적 조사가 포함되어 있는 아래 보고서를 참조바랍니다. (허선'유서구'김은정'이수진(2014), [복지사각지대 빈곤아동가구 현황분석 및 복지서비스 욕구에 관한 연구, 어린이재단 아동복지연구소])

첫째, 기초보장수급자를 선정하는데 있어서 선정기준의 개선이 필요하다. 복지패널 조사결과에서도 드러나듯이 빈곤함에도 불구하고 기초보장 사각지대에 남아있게 만드는 가장 큰 이유는 현실과 괴리가 있는 부양의무자기준 때문이라고 할 수 있다. 비수급 빈곤아동가구에게는 보통 아동의 친조부모, 혹은 외조부모와 같은 부양능력이 있다고 인정되는 부양의무자가 있기 때문에 수급신청을 해도 수급자로 선정될 수 없게 된다. 상당수의 빈곤아동들이 조부모의 재산 때문에 기초보장의 혜택을 받지 못하는 경우가 있다. 현행 기초보장법상 부양의무자의 범위가 “1촌 이내의 직계 혈족 및 그 배우자”이기 때문에 조부모가 직접적으로 손자녀를 부양할 의무는 없으나 아동의 부모와 조부모간에는 서로 부양의무관계가 있기 때문에 조부모(외조부모 포함)가 어느 정도의 재산이나 소득이 있을 경우 빈곤아동이 속해 있는 가구는 수급자로 선정되기 어렵게 된다. 노인에게 본인이 거주하고 있는 주택을 팔아서라도 성인 자녀(혹은 손자녀)의 최저생활을 부양할 것을 요구하고 있는 현 부양의무자 기준은 불합리한 기준이라고 할 수 있다. 2015년 7월부터 기존의 기초보장제도가 ‘맞춤형 개별급여’라고 불리는 ‘다층형 급여체계’로 전환⁸⁾되었고 이 과정에서 부양의무자 기준이 이전보다 어느 정도 완화되었다고는 하나 기초보장수급자

수가 기대만큼 늘어나지 않아 여전히 비수급 빈곤가구가 존재하고 있다. 따라서 부양의무자와 관련한 불합리한 기준은 하루 빨리 개선되어야 할 것이다. 정부가 부양의무자기준을 보다 더 현실화하던지 아니면 부양의무자가 적극적으로 부양이행을 하도록 행정력을 발휘하던지 둘 중의 하나는 개선되어야 사각지대가 줄어들 수 있을 것이다. 또한 기초보장법 시행 이후 크게 인상되지 않아 비수급 빈곤층의 존재 이유가 되고 있는 기본재산액 기준도 하루 빨리 현실화하여야 할 것이고, 대도시에 거주중인 빈곤가구에겐 불리한 전국 단일 소득기준⁹⁾도 지역별 기준으로 개선할 필요가 있을 것이다.

둘째, 비수급 빈곤아동이 교육급여의 수급자로 선정될 수 있게 하는 적극적인 노력이 필요하다. 새롭게 개편된 교육급여는 부양의무자기준을 적용하지 않기 때문에 소득 및 재산기준에 적합하면 부양의무자의 유무와 상관없이 교육급여 수급자로 선정될 수 있게 되었다. 교육급여의 수급자로 선정될 수 있다면 교육급여뿐만 아니라 민간에서 제공하는 각종 지원프로그램을 무료로 혹은 적은 비용으로 이용할 수 있게 된다. 빈곤아동에 대한 민간의 지원을 이끌어 내기 위해서라도 사각지대 빈곤아동을 교육급여수급자로 선정하는 것이 필요한데, 아직까지 교육급여수급자 수가 예상만큼 늘어나고 있지 않다. 이는 수급자

8) 기존의 기초생활보장제도의 7가지 급여 중 생계급여, 의료급여, 주거급여, 교육급여가 각각 별도로 수급자 선정기준을 운영하는 다층형 방식으로 변경됨. 주거급여와 교육급여는 이전보다 소득기준이 상향조정되었고 교육급여의 경우 다른 급여와 달리 부양의무자 기준을 적용하지 않게 되었음.

9) 서울시복지재단의 연구(2011)에 따르면 물가와 주거비용을 감안한 서울시 최저생계비는 중소도시의 116%수준인 것으로 나타남. 하지만 현재는 전국적으로 동일하게 적용하고 있음.

로 선정되는 행정절차상의 복잡함과 홍보부족에서 그 원인을 찾을 수 있는데, 이러한 문제를 해결하기 위한 정부의 보다 적극적인 노력이 필요하다.

셋째, 빈곤아동에 대한 아동급여(혹은 아동부조)의 도입을 검토할 필요가 있다. 교육급여수급자로 선정된다고 하더라도 해당 아동이 학교를 다니는 경우에만 지원을 받을 수 있기 때문에 미취학 아동을 비롯한 학교를 다니지 않는 빈곤아동의 경우는 교육급여의 대상에서 제외되게 된다. 즉, 선정기준에 부합하는 빈곤아동 모두가 교육급여의 혜택을 볼 수 있는 것은 아니다. 또한 초중등생에게는 교육급여로서 지급되는 것이 그리 크지 않다고 생각할 수 있기 때문에 해당가구 입장에서는 교육급여만 받는 수급자로 선정되고 싶은 욕구가 부족할 수 있고, 수급자로 선정되기 위한 절차상의 복잡함과 홍보 부족이 그 방해 요인이 될 수 있다. 따라서 사각지대 빈곤아동 모두를 지원 대상으로 선정하기 위해서는 교육에 대한 지원만이 아닌 아동에 대한 지원의 의미가 강한 아동급여의 도입을 검토할 필요가 있다. 고교 무상교육은 여야의 주요 공약사항이기에 가까운 미래에 실현될 가능성이 높아 교육급여가 개별 급여로서의 의미가 줄어들게 될 것이고, 미취학 아동을 비롯한 학교를 다니지 않는 아동에 대한 지원도 매우 필요하기 때문이다. 아동급여(혹은 아동부조)란 빈곤가구의 아동 모두에게 학교를 다니는 것과 상관없이 부가급여로서 현금을 제공하는 제도를 뜻한다. 이는 국민기초생활보장 제도가 있음에도 불구하고 노인빈곤의 문제 등

으로 인해 기초(노령)연금을 시행하고 확대해온 취지와 별반 다르지 않다. 또한 아동급여의 도입은 「아동빈곤예방법」을 내실화하는 방법이 될 수도 있을 것이다.

넷째, 사각지대 빈곤아동의 보호를 위해서는 정부의 역할 뿐만 아니라 공공·민간기관의 역할 강화를 위한 노력이 필요하다. 정부에서 민간에 위탁하여 행하고 있는 각종 개별서비스를 사각지대 빈곤아동의 일부만 이용하고 있을 뿐 오히려 비빈곤 아동의 이용률이 더 높게 나타난다는 보고도 있다. 이와 같은 문제를 바로 잡기 위해서는 기초자치단체는 빈곤아동을 각종 정책의 지원 대상으로 발굴할 수 있도록 노력하여야 할 것이고, 또한 사각지대 빈곤아동에 대한 정보를 민간기관에 제공해 줌으로써 민간기관이 보다 적극적으로 해당아동에 대한 지원을 할 수 있는 계기를 마련해 줄 필요가 있다. 또한 빈곤아동을 위한 민간기관간의 역할 구분과 기관간의 네트워크 활성화가 필요하다. 최근의 현장을 볼 때 빈곤아동을 대상으로 하는 각 기관별로 차별성 없는 프로그램이 운영되기도 하고, 동일한 아동을 두고 기관끼리 서로 경쟁하는 일까지 벌어지고 있다. 이러한 문제를 해결하기 위해서는 정부는 민간기관의 역할을 분명하게 구분해 주어야 할 것이고, 민간 기관간의 네트워크가 강화될 수 있도록 노력하여야 할 것이다.

다섯째, 학교가 복지기관으로서 기능하게 하는 노력이 필요하다. 최근 장기 결석 아동에 대한 일제조사를 통해 위험에 빠져 있는 아동이 확인되었듯이 사각지대 아동을 발굴하는 데 있어

서 학교의 역할은 매우 중요하다. 특히 학생들끼리는 누가 어떤 문제를 안고 있는지 서로 잘 알고 있다는 점에서 또래 학생을 잘 활용할 필요가 있다. 또한 학교 내에서 빈곤아동에게 적절한 지원과 보호가 이루어질 수 있도록 현재 일부 학교에

서 하고 있는 각종 우수 프로그램을 수집하고 전파할 필요가 있고, 교장 및 교사가 준사회복지사로 역할할 수 있도록 다양한 교육프로그램의 개발과 지원도 필요하다. ■