

아동빈곤의 현황과 정책과제¹⁾



The Current Condition and Policy Issues
of Child Poverty in Korea

여유진 | 한국보건사회연구원 연구위원

최근 아동빈곤율은 지속적으로 하락하는 추세이며, 경제협력개발기구(OECD) 회원국들과 비교해도 낮은 수준이지만, 빈곤가구 아동의 다차원적 박탈과 결핍은 심각한 수준으로 나타났다. 본고에서는 이와 관련하여 첫째, 차상위 아동에 대한 실질적인 급여 확대, 둘째, 차상위기준의 상향 조정, 셋째, 발달 단계 별 예방적·통합적 프로그램 개발과 시행, 넷째, 아동의 권리와 욕구에 기반한 지원, 다섯째, 아동빈곤정책의 통합적이고 체계적 추진을 위한 컨트롤 타워 구축 등을 정책적 과제로 제시하고 있다.

1. 들어가며

우리나라는 1954년 '의무교육 완성 6개년 계획'에 따라 초등학교 의무교육이 실시된 이래 교육이 아동빈곤의 부정적 효과를 상쇄하고 상향 이동을 가능케 하는 주요한 수단으로 기능해 왔다. 하지만 외환위기를 전후로 교육의 사회이동 기능이 쇠퇴했음은 물론이고, 오히려 교육 서열

화와 불평등이 계층 지위와 사회 불평등을 강화하는 역기능을 하고 있다는 비판이 제기되고 있다. 교육으로 혹은 교육만으로는 더 이상 아동의 미래 빈곤을 예방하기 어렵다는 것이 오늘날의 대체적인 시각이다. 이러한 비판과 더불어 저출산은 아동복지에 대한 관심을 환기시키는 직접적인 배경이 되었다. 외환위기 이후 출산율이 급격히 하락하여 합계출산율이 2005년 1.08명

1) 본고는 여유진, 김미곤, 류정희 등(2017)의 연구 일부분을 발췌·수정한 것임을 밝힌다.

까지 떨어지면서 사회적 지속가능성이 위협받는 상황에 이르자 저출산 문제가 국가의 최대 현안 중 하나가 되었다.

하지만 교육 불평등과 저출산에 대한 정부와 사회의 적극적 관심에도 불구하고 아동빈곤에 대한 관심은 의외로 크지 않았다. 아동빈곤은 '아동복지'의 하위 영역으로 다루어지면서 통합사례관리, 지역아동센터, 교육복지우선투자사업, 한부모 양육비 지원과 같은 정책들이 실시되고 있지만, 이러한 프로그램들은 '아동빈곤정책'이라는 큰 우산 아래 체계적인 목표와 방향 속에서 움직이기보다는 개별 영역에서 제각기 운용되고 있는 실정이다. 이와 같이 아동빈곤정책이 상대적으로 주목받지 못하는 것은 일차적으로 아동빈곤이 노인빈곤이나 청년빈곤만큼 현안이 될 정도로 심각한 수준이 아니라는 인식에서 기인한다. 이러한 요인과 더불어, 아동빈곤정책의 범위와 영역이 매우 모호하다는 점도 아동빈곤정책이 상대적으로 관심 영역에서 벗어나게 된 요인으로 작용하고 있다. 아동빈곤의 직접적인 원인은 대부분 부모 혹은 보호자의 저소득이기 때문에 이를 경감하거나 해소하기 위한 노동시장 정책이나 소득지원정책을 아동빈곤정책에 포함시킬 수 있느냐의 문제부터 제기된다. 아동빈곤의 다차원적 요소 대부분이 아동보다는 아동가구에 개입해야 할 영역이기도 하다. 또한 아동빈곤정책의 주요한 부분은 교육정책과 중첩되어 있다. '고유한 아동빈곤정책의 영역'이 무엇인지에 대한 정책적 판단이 쉽지 않다는 것은 아동빈곤정책 수립의 어려움 중 하나이다.

이러한 아동빈곤에 대한 상대적으로 낮은 관심 속에서도 2011년 제정된 「아동의 빈곤예방 및 지원 등에 관한 법률」은 아동의 빈곤 실태를 면밀히 파악하고 아동빈곤정책을 체계적으로 수립할 수 있는 계기를 마련해 주었다. 이에 본고에서는 최근 아동빈곤의 추이와 특성을 파악하고, 아동빈곤정책의 현황과 문제점을 개괄함으로써 향후 아동빈곤정책 수립에 정책적 시사점을 주고자 한다.

2. 아동빈곤의 추이와 다차원적 특성

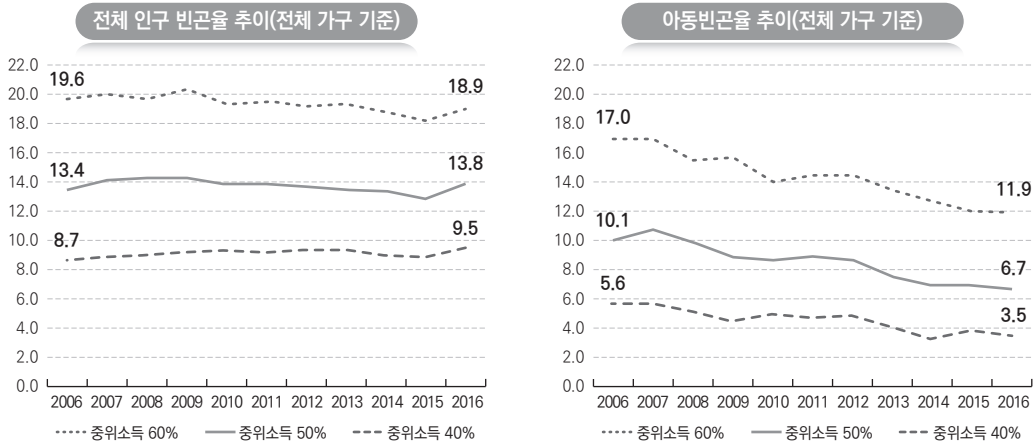
가. 아동빈곤의 추이

먼저, 2006~16년 기간 동안 아동빈곤율은 지속적으로 하락하는 추세를 보였다. 특히, 2016년의 경우 전체 인구 빈곤율이 2015년보다 상승한 데 비해 아동빈곤율은 2015년에 이어 2016년에도 하락 추세를 유지하고 있다. 2016년 중위소득 40% 기준 아동빈곤율은 3.5%이며, 중위소득 50% 기준 6.7%, 중위소득 60% 기준 11.9%를 기록하고 있다. 이러한 아동의 빈곤율 수준은 전체 인구 빈곤율에 비해 6~7.1%포인트 정도 낮은 것이다.

통계청 인구추계 결과에 의하면 2016년 기준 18세 미만 아동의 수는 약 867만 명이다. [그림 1]에서 산출한 아동빈곤율로 빈곤한 아동의 수를 추계해 보면, 중위소득 40% 기준으로 약 30만 1000명, 중위소득 50% 기준으로 58만 2000명, 중위소득 60% 기준으로 103만 4000명의 아

그림 1. 전체빈곤율과 아동빈곤율 추이(균등화된 가처분소득 기준)

(단위: %)



주 : 전체빈곤율은 개인균등화된 가처분소득이 중위소득 50% 미만인 인구의 비율이다. 아동빈곤율은 동일한 기준을 활용해 전체 아동 대비 빈곤 아동의 수를 계산한 것이다.

자료: 통계청, (각 연도) 가계동향조사 원자료.

동이 빈곤 상태에 놓여 있는 것으로 추정된다. 1인 균등화된 가처분소득 10분위(전체 인구)를 기준으로 아동의 분포를 살펴보면, 하위 10%에 약 32만 3000명, 하위 20%에 81만 3000여 명의 아동이 분포하고 있으며, 하위 20% 이하의 저소득 아동은 약 113만 6000명에 이른다. 즉, 빈곤 혹은 저소득으로 분류될 수 있는 아동은 30만(중위소득 40% 기준)~114만 명(하위 20%) 정도인 것으로 추정해 볼 수 있다.

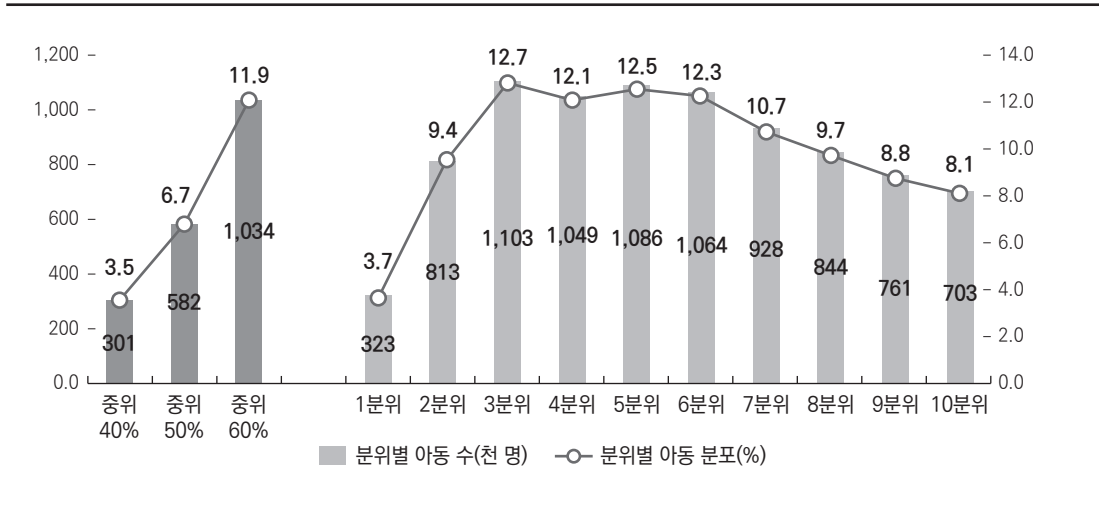
이러한 아동빈곤의 수준은 전체 인구에 대비해서는 물론 OECD 회원국가들과 비교해도 낮은

편이다. 2011년 기준으로 OECD에 제공된 우리나라의 아동빈곤율은 9.7%로 비교 대상 국가들 중 덴마크, 핀란드, 노르웨이, 스웨덴 등 주로 북유럽 복지 선진국과 덴마크, 오스트리아에 비해 높은 편, 다른 OECD 국가들에 비해서는 상당히 낮은 수준이다. 2011년 이후 우리나라의 아동빈곤율이 지속적으로 낮아지는 추세임을 감안한다면 최근으로 올수록 노르딕 국가들과 버금갈 정도로 낮은 아동빈곤율을 가진 나라로 분류될 가능성이 높다.

이와 같이, 이유야 어떻든 간에²⁾ 우리나라의

2) 아동빈곤율 감소에 대한 추정 가능한 원인으로, 아동가구의 상대적 소득 상승(노인가구의 상대적 소득 하락 요인 포함), 아동가구에 대한 사회적 이전의 빈곤 감소 효과 증가, 그리고 빈곤이 예기되는 청년가구의 결혼·출산 감소 등을 꼽을 수 있다. 자세한 것은 여유진(2017) 참조.

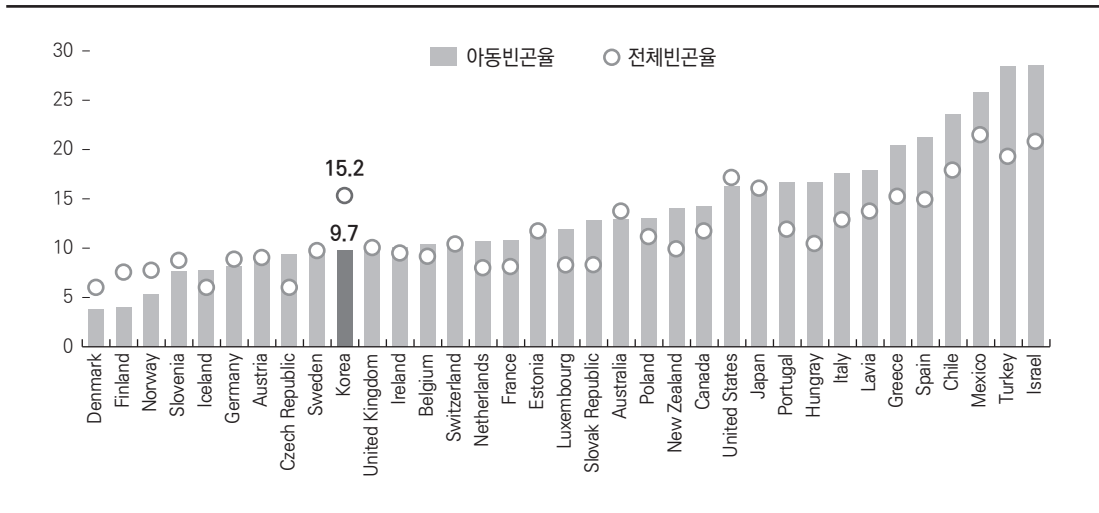
그림 2. 빈곤율 및 소득 10분위별 아동 분포(균등화된 가처분소득 기준)



자료: 1) 통계청. (2016). 가계동향조사 원자료.
 2) 통계청. 인구추계. 국가통계포털 www.kosis.kr에서 2017. 4. 11. 인출.

그림 3. OECD 국가의 아동빈곤율 비교(중위소득 50% 기준, 2011년)

(단위: %)



자료: 여유진, 김미근, 정은희, 이주미, 정희선, 권지성 등. (2016). 아동의 빈곤예방을 위한 실태연구. 보건복지부, 한국보건사회연구원. p. 135.

아동빈곤율은 선진 자본주의 복지국가들과 비교해서도 낮은 수준이며 최근 더욱 하락하는 추세라는 것은 분명해 보인다. 하지만 일선에서 체감하고 있는 빈곤 아동의 실태와 이에 수반되는 문제들은 아동빈곤을 하락과는 별개라는 것이 중론이다. 즉 아동빈곤 문제가 심각한 양상으로 전개되고 있다는 인식이 지배적이다.³⁾ 이는 한 나라가 일정 정도 이상의 경제적 수준에 도달하면 빈곤이 더 이상 절대적 결핍의 문제가 아니며 격차에서 오는 상대적 박탈감의 문제라는 데서 그 원인을 찾을 수 있다. 이와 더불어 우리나라의 경우 부모의 사회경제적 지위에 따라 교육투자의 편차가 심하고, 이것이 교육서열화와 사회적 불평등으로 이어지는 소위 '부와 빈곤의 대물림'이 심화되고 있기 때문에⁴⁾ 아동빈곤이 더욱 증대된 문제로 인식되고 있기도 하다. 또한 이러한 아동빈곤의 문제가 저출산의 원인 중 하나로 지목되고 있는 상황에서 아동빈곤율이 떨어지는 추세라고 해서 이 문제를 소홀히 다룰 수는 없다.

나. 아동빈곤의 다차원적 특성

신체적·정신적·정서적 발달의 도정에 있는 아동의 빈곤은 단순히 경제적 결핍뿐 아니라 영양과 신체 발육, 질병과 정서 장애, 주거 환경, 교육 투자와 학습 여건, 부모의 돌봄과 양육 태도, 문

화적·사회적 자본 등 다차원적 측면에 지대한 영향을 미칠 수 있다는 점에서 좀 더 세심한 관심과 개입이 필요하다. 유럽연합(EU)은 아동빈곤과 관련한 대응책을 강구함에 있어 더 전체적이고 통합적인 국가 전략을 개발해야 한다고 역설하고 있다. 특히, 아동의 빈곤과 사회적 배제에 대응하고 아동복지를 향상시키기 위해서는 복합적이고 다차원적인 이슈들을 포괄해야 한다는 것이다. “그것(아동빈곤)은 단순히 돈의 문제만이 아니고, 상이한 요인들의 복합적인 상호작용의 문제이며”, “아동빈곤의 감소는 단순히 일반적인 빈곤 대응 전략의 부수물이 아니고, 아동, 가족과 여성 친화적 정책들의 명확하고 통합적인 전략을 요한다”(Hoelscher, 2004, p. 110)는 것이다.

이와 관련하여, <표 1>은 빈곤 아동과 비빈곤 아동의 다차원적 박탈 실태를 하나의 표로 요약한 결과이다. 가구 유형별로 볼 때, 모자가구의 44.9%, 부자가구의 27.7%가 중위소득 50% 미만의 빈곤가구로, 전체 아동가구 빈곤율 6.3%보다 각각 7.1배와 4.4배 더 높은 수준이었다.

기초보장수급 가구의 가구 내 평균 취업자 수는 0.61명으로 중산층 아동가구 평균(1.42명)의 절반에도 못 미치는 수준이었다. 중위소득 50% 미만 비수급 빈곤 아동가구의 평균 취업자 수는 기초보장수급 가구보다는 약간 높은 수준이지만 0.8명에 불과했다. 또한 취업한 상태라 하더라도

3) 2017년 3월 31일에 한국보건사회연구원이 개최한 '아동빈곤포럼'에서 있었던 전문가 패널의 토론 내용이다.

4) 여유진, 정해식 등(2015)의 연구에 의하면, 산업화 세대, 민주화 세대에 비해 정보화 세대로 올수록 계층이동 현상이 악화되고 있는 것으로 나타났다. 또한 이주호, 지상훈(2017)의 PISA 점수 비교 분석 결과에 따르면 우리나라의 PISA 점수 표준편차와 부모의 계층별 점수 차이는 2000년 이후 악화되기 시작하여 2015년에는 2012년에 비해서도 크게 악화된 것으로 나타났다.

표 1. 아동가구 계층별 다차원적 빈곤 실태(2014년 기준, 단, 빈곤율은 2015년 기준)

영역	세부 영역	지표	기초보장 수급	중위소득 50% 미만 비수급	중위소득 100~150%
소득	소득빈곤	빈곤율	- 아동빈곤율: 6.3% - 모자가구의 16.5%, 부자가구의 5.6%가 수급가구, 모자가구의 28.4%, 부자가구의 22.1%가 비수급 빈곤가구(합해서, 모자가구의 44.9%, 부자가구의 27.7%가 빈곤가구)		
경제 활동·경제 수준	가구 내 성인의 경제활동	가구주의 경제활동 참여 상태			
		- 실업	3.8%	8.5%	0.5%
		- 비경활	50.0%	26.2%	1.7%
		가구주 상용직 비율	8.0%	17.6%	73.7%
		가구내 취업자 수	0.61명	0.80명	1.42명
	가계수지 균형	적자가구 비율	25.9%	57.6%	5.1%
		부채보유 및 과부채가구			
		- 부채보유가구	60.7%	52.9%	60.5%
		- 과부채(부채가 연간 소득 3배 이상)	9.6%	22.2%	7.6%
		- 과부채(부채가 총재산 75% 이상)	36.2%	24.9%	4.2%
	기초생활 박탈	경제적 어려움으로 인한 박탈 경험			
		- 식사량을 줄이거나 식사를 거른 적이 있다.	3.0%	2.6%	0.3%
		- 공과금을 기한 내 미납한 경험이 있다.	24.0%	19.4%	0.8%
		- 전기세, 전화세, 수도세 중 하나 이상 미납하여 끊긴 적이 있다.	5.4%	6.5%	0.1%
		- 추운 겨울에 난방을 하지 못한 적이 있다.	5.8%	6.9%	0.3%
		- 본인이나 가족이 병원에 갈 수 없었던 적이 있다.	3.6%	8.9%	0.4%
		- 집세가 밀렸거나 그 이유로 집을 옮긴 적이 있다.	3.1%	5.9%	0.1%
		- 자녀의 공교육비를 한 달 이상 못 준 적이 있다.	2.3%	2.6%	0.5%
	미래대비 결여	미래 대비 결여			
		- 긴급 대비 저축	29.7%	42.3%	13.6%
- 노후 대비 저축		32.1%	24.4%	2.4%	
	- 사적보험 가입	11.1%	20.2%	1.7%	
주거점유형태	월세 거주 비율	62.3%	41.5%	4.9%	
주택 및 주거 환경	주거빈곤	임대료(월세) 과부담 가구(가처분소득 대비 20% 이상)	12.5%	20.2%	0.6%
		주거 기준 미달 가구 비율	40.6%	31.7%	9.8%
		방 수 기준 미달	21.4%	14.7%	7.3%
		면적 기준 미달	15.8%	11.5%	1.7%
		시설 기준 미달	22.0%	9.7%	2.1%
	주거환경	10분 내 대중교통 이용시설	0.5%	1.5%	0.6%
	옥탑방이나 (반)지하가 아닌 자상 거주	3.8%	4.1%	0.6%	

(표1 계속)

영역	세부 영역	지표	기초보장 수급	중위소득 50% 미만 비수급	중위소득 100~150%	
교육	교육 과부담	교육비 과부담가구 비율				
		- 가처분소득 대비 20% 이상	13.0%	26.7%	17.4%	
		- 가처분소득 대비 30% 이상	4.4%	16.5%	5.0%	
		아동 1인당 사교육비 지출액	4.8만 원	10.2만 원	23.9만 원	
	교육 접근성	교육영역의 결핍				
		- 자녀 고등교육	11.8%	10.3%	1.5%	
- 자녀 학원수강, 과외		21.7%	7.5%	2.4%		
		- 자녀 도서 구입	2.8%	5.1%	0.2%	
건강	영양섭취	식사 해결 방법(아동이 직접 챙겨 먹음)	26.3%	23.3%	8.2%	
		식생활영역에서의 결핍 비율				
		- 주 1회 고기 생선 구입	16.1%	12.9%	0.4%	
		- 주 1회 과일 구입	18.6%	11.8%	0.2%	
			- 가끔 기호 식품 구입	2.9%	4.7%	0.0%
	의료 서비스 접근성	의료서비스 영역에서의 결핍 비율				
- 만성질환의 경우 정기적 진료		5.2%	6.1%	4.6%		
- 가족 중 치과 치료		12.6%	15.9%	2.7%		
		- 의약품 구입	0.0%	0.5%	0.2%	
문화 가족	문화생활	1인당 문화생활비	1.0만원	0.7만원	3.7만원	
		문화생활영역에서의 결핍 비율				
		- 연 1회 여행	19.3%	22.8%	11.1%	
		- 가족생일 등 특별한 날 기념(외식 등)	11.3%	8.7%	1.9%	
			- 취미, 여가활동	8.2%	7.9%	6.7%
	보육과 돌봄	돌봄 형태: 보육시설, 유치원	70.6%	70.6%	77.1%	
방과 후 혼자 지내는 시간 있음		27.8%	40.8%	25.9%		
부모의 양육태도	잡은 부부싸움(일주일 3회 이상)	7.2%	4.5%	0.3%		
	경제적 부담으로 인한 아동양육의 어려움	68.4%	79.1%	30.6%		
	현재 자녀를 잘 키우고 있다고 생각함(5점 척도)	2.7점	2.5점	3.0점		

주: 1) 음영 표시는 해당 항목에서 박탈의 비율이 두드러지게 높은 계층을 표시한 것임.

2) 보고서에서는 기초보장수급, 중위소득 50% 미만 비수급, 중위소득 50~100%, 중위소득 100~150%, 중위소득 150% 이상 가구 등 5개 집단으로 구분하고 있으나, 본고에서는 이를 단순화해 보여 주기 위해 3개 집단으로 구분하였다. 또 중위소득 100~150% 가구를 빈곤가구(수급과 비수급 빈곤가구)의 비교 집단으로 설정하였다.

자료: 여유진, 김미곤, 정은희, 이주미, 정희선, 권지성 등. (2016). 아동의 빈곤예방을 위한 실태연구. 보건복지부, 한국보건사회연구원. (원자료: 한국보건사회연구원. (2015). 2014년 복지육구조사.)

수급 가구 가구주의 8.0%, 비수급 빈곤가구 가구주의 17.6%만이 상용직의 안정적인 일자리를 가진 것으로 나타났는데, 이는 중산층 아동가구 가구주의 상용직 비율(73.7%)에 크게 못 미치는 수준이다.

주거 측면에서 볼 때, 아동가구 중 기초보장수급 가구의 62.3%, 비수급 빈곤가구의 41.5%가 월세에 거주하는 것으로 나타났으며 가처분소득의 20% 이상을 임대료로 부담하는 가구의 비율도 각각 12.5%와 20.2%를 차지했다. 또, 기초보장수급 아동가구 중 40.6%, 비수급 빈곤아동가구 중 31.7%가 최저주거기준 중 한 가지 이상의 기준에 미달하는 주택에 거주하는 것으로 나타났으며, 특히 방 수 기준에 미달하는 주택에 거주하는 빈곤아동가구가 15~20%에 이르렀다.

교육 측면에서, 아동 1인당 사교육비 지출액은 기초보장수급 가구의 경우 4만 8000원, 중위소득 50% 미만 가구는 10만 2000원으로, 수급 가구의 경우 평균의 약 5분의 1 수준의 사교육비를 지출하고 있으며, 비수급 빈곤 아동의 경우도 평균의 2분의 1에도 못 미쳤다. 저소득층의 경우 사교육 투자 액수는 평균의 절반에도 못 미침에도 불구하고 중위소득 50% 미만 비수급 빈곤가구 중 교육비가 가처분소득 대비 20%를 초과하는 가구의 비율은 26.7%, 30%를 초과하는 가구의 비율도 16.5%에 달한다. 이는 중위소득 100~150% 가구의 각각 17.4%, 5.0%에 비해 크게 높은 비율이다.

영양 불균형 측면에서, 기초보장수급 가구의 16.1%, 비수급 빈곤가구의 12.9%가 주 1회 고

기나 생선을 섭취하지 못하고, 각각 18.6%와 11.8%는 신선한 과일을 섭취하지 못하는 것으로 나타났다. 한편, 빈곤가구 중 적절한 치아 치료나 검진을 받지 못하는 비율도 수급 가구가 12.6%, 비수급 빈곤가구가 15.9%에 달했다.

마지막으로, 저소득층의 1인당 문화생활비는 기초보장수급 가구 월 1만 원, 비수급 빈곤가구 7000원으로 중산층 가구의 3만 7000원에 비해 매우 낮은 수준이다. 또한 저소득 아동의 경우 연 1회 정도 가족 여행을 가지 못하는 비율도 20% 내외를 차지하고, 가족 생일 등 특별한 날을 기념하는 외식 등의 행사를 하지 못하는 비율도 10% 내외에 이르렀다. 기초보장수급 아동의 7.2%, 비수급 빈곤 아동의 4.5%는 주 3회 이상의 부부싸움을 목도하는 것으로 나타났다. 또한, 경제적 부담으로 아동 양육에 어려움을 느끼는 부모의 비율이 수급 빈곤가구는 68.4%, 비수급 빈곤가구는 79.1%에 달한다.

지금까지 살펴본 바와 같이, 기초보장수급 가구와 비수급 빈곤가구 즉, 소득이 중위소득 50% 미만인 가구에 속한 아동의 다차원적인 박탈과 결핍의 수준은 중산층(중위소득 100~150%) 아동들의 그것에 비해 훨씬 열악함을 알 수 있다. 아동의 성장·발달 과정에서 이러한 다차원적 박탈과 결핍을 만회할 수 있도록 다차원적이고 포괄적인 정책적 개입이 요구된다.

3. 아동빈곤정책의 현황과 문제점

가. 아동빈곤정책의 현황

‘아동빈곤정책’은 ‘아동빈곤’에 비해 그 정의와 범주가 훨씬 모호하고 불명확하다. 포괄적으로 정의할 때 아동빈곤정책은 빈곤 아동이 속한 가구를 대상으로 하는 표적화된 빈곤정책은 물론이고, 아동의 다차원적 빈곤에 대응하고 미래 빈곤의 대물림을 방지하기 위한 아동 관련 정책까지를 아우르는 개념이다. 이렇게 볼 때 아동빈곤정책은 빈곤가구 소득보장의 근간이 되는 국민기초생활보장제도, 아동 부모에 대한 취업지원정책, 취약계층 아동을 대상으로 하는 드림스타트, 지역아동센터, 교육복지우선지원사업, 아동건강지원서비스에 이르기까지 그 영역이 매우 포괄적이다. 실제로 지난 20여 년 동안 우리

나라의 아동빈곤정책은 다차원적 빈곤과 박탈에 대응하여 소득, 주거, 보육과 양육, 교육, 건강과 영양, 가족과 문화 등으로 정책적 영역을 확장해 왔다. 아동의 연령과 발달 단계에 맞추어 프로그램의 특성과 선정 기준 또한 다변화해 왔다. 이와 관련하여 <표 2>와 <표 3>은 우리나라의 아동빈곤정책 관련 급여와 서비스를 영역별, 연령별, 선정 기준별로 재정리한 결과를 보여 준다.

나. 아동빈곤정책의 문제점과 개선 방향

지금까지 살펴본 바를 토대로 우리나라 아동빈곤정책의 문제점과 개선 방향을 다음과 같이 제시하고자 한다.

먼저, 아동가구의 다차원적 빈곤과 연결 지어 볼 때, 비수급 빈곤 아동, 즉 기초보장수급을 받지 못하는 차상위 아동의 다차원적 박탈과 결핍

표 2. 영역별·연령별 광의의 아동빈곤 관련 정책 현황

영역	세부 영역	아동의 연령 구분		
		0~5세	6~11세	12~17세
소득	소득지원	국민기초생활보장제도(생계급여), 근로장려세제(EITC), 자녀장려세제(CTC), 아동발달지원계좌(디딤씨앗통장)		
	경제활동 지원	취업성공패키지, 자활사업		
	추가 비용 지원	가정양육수당(~7세) 에너지바우처(영유아, 임산부)		
	특성별 지원	한부모	청소년한부모 자립지원, 한부모가족 아동양육비 지원	
요보호		공동생활가정, 아동복지시설, 입양아동 지원, 가정위탁아동 지원, 보호아동자립지원		
주거 환경	주거 지원	국민기초 생활보장제도(주거급여) 영구임대주택(국민임대주택, 행복주택), 장기전세주택(기존주택전세임대)		
	주거질 제고	사회취약계층 실내환경 진단개선사업		

(표2 계속)

영역	세부 영역	아동의 연령 구분		
		0~5세	6~11세	12~17세
보육·양육	보육	0~5세 보육료지원 시간연장형 보육료지원 시간제 보육지원 3~5세 누리과정 지원		
	돌봄 및 사례관리	아이돌봄 서비스(3개월~12세)		
			초등돌봄교실 방과후 보육료지원	청소년방과후아카데미 (초등3,4-중3)
		지역아동센터		
	드림스타트(취약계층아동 통합사례관리)(~12세)		청소년특별지원(9~18세)	
	다문화아동	다문화아동 보육료지원		
교육	교육지원		국민기초생활보장제도(교육급여), 교육복지 우선지원사업, 초중고학생 교육비 지원	고교학비지원 청소년한부모고교생 교육비지원
	교육의 질 제고		방과후학교 자유수강권, 청소년 방과후 아카데미	청소년 특별 지원(9~18세) 사회통합전형 대상자 교육비 지원 우수학생 해외유학장학금
건강	영양섭취	아동급식사업(지방이양)		
		기저귀·조제분유 지원(0~1세) 영양플러스		급식비 지원, 학교 우유급식
	건강·의료 서비스	국민기초생활보장제도(의료급여)		
		희귀난치성 질환자 의료비 지원, 선천성대사이상검사 및 환아관리, 소아암환자 의료비 지원		
	임신·출산진료비, 출산비용 지원, 산모·신생아 건강관리 지원, 신생아 난청조기진단, 미숙아 및 선천성 이상이 의료비 지원, 취학전 아동 실명예방, 영유아 건강검진, 만6세 미만 아동 입원진료비 지원		저소득여성청소년 생리대 지원(11~18세) 청소년치료재활센터(9~18세) 성매매 피해청소년 치료·재활(~19세)	
	어린이 국가예방접종 지원(~12세)			
가족 문화	가족·상담서비스	학대피해아동 보호 및 지원, 가족역량강화지원		
		육아종합지원센터 공동육아나눔터		Wee 클래스센터, 스쿨 상담 지원 지역사회청소년통합지원체계(CYS-Net)(9~24세) 학교밖 청소년 지원(9~24세) 청소년쉼터 운영 지원
	다문화아동	언어발달 지원(~12세)		
		다문화가족자녀 언어발달 지원(~12세)		북한이탈 및 다문화 청소년 지원
문화생활	사랑의 그린PC 보급, 산림복지서비스 이용권			
		스포츠강좌이용권(5~18세), 통합문화이용권(6세이상), 교육정보화 지원(초중고), 청소년 인터넷·스마트폰 중독 예방·해소(9~18세) 청소년동반자프로그램(9~24세)		

표 3. 선정 기준별 주요 아동빈곤정책 현황(선별적 급여)

주요 대상	소득인정액(또는 소득) 기준, 기준 중위소득 대비 비율				
	30% 이하	40% 이하	50% 이하	60% 이하	60% 이상
기초보장 수급자 (생계, 의료)	국민기초생활보장제도(생계급여)				
	국민기초생활보장제도(의료급여)				
	아동발달지원계좌(디딤씨앗통장) 에너지바우처(영유아, 임산부) 기저귀·조제분유 지원(0~1세)				
	영구임대주택 (생계, 의료수급자)	(국가유공자, 북한이탈주민, 장애인, 아동복지시설 퇴소자, 한부모 등)			
기초보장 수급자 +차상위 계층	국민기초생활보장제도(주거급여)				
	국민기초생활보장제도(교육급여)				
	드림스타트, 초등돌봄교실, 방과후 보육료 지원 교육복지 우선지원사업, 방과후학교 자유수강권 사회통합전형 대상자 교육비 지원, 우수학생 해외유학장학금, 고교학비 지원 소아암환자 의료비 지원, 출산비용 지원 급식비 지원, 학교 우유급식, 아동급식사업(지방 이양) 사랑의 그린PC 보급, 산림복지서비스 이용권, 스포츠강좌 이용권(5~18세), 통합문화 이용권(6세 이상), 교육정보화 지원(초중고)				
차상위계층	한부모가족 아동양육비 지원(중위 52%)				
	초중고학생 교육비 지원(중위 50~60%)→				
	청소년한부모 고교생 교육비 지원(중위 53~60%)→				
기초보장 수급자 +차상위 계층+일부 중산층	지역아동센터(중위 100%) 청소년 방과후 아카데미(소득하위 60%) 근로장려세제(EITC), 자녀장려세제(CTC) 영양플러스(중위 80%) 신생아 난청조기진단(전국 가구 평균소득 60%) 산모·신생아 건강관리 지원(중위 80%) 취학전 아동 실명예방(수술비 지원: 소득인정액 기준 중위소득 80%) 희귀난치성 질환자 의료비 지원(중위 120%) 발달재활서비스(전국 가구 평균 150%) 미숙아 및 선천성 이상아 의료비 지원(중위 180%)				

에 대응하기 위해 급여를 확대할 필요가 있다. 앞의 실태조사 결과에 따르면 중위소득 50% 미만의 비수급 빈곤 아동의 상태가 더 열악한 항목이 상당 부분 존재한다. 적자가구 비율, 부채가 연소득의 3배를 초과하는 가구의 비율, 수도세·전기세·전화요금 등을 납부하지 못해 지난 1년간 단전·단수 등을 경험한 적이 있는 가구의 비율, 추운 겨울에도 돈이 없어 난방을 하지 못한 가구의 비율, 아픈데도 돈이 없어 병원에 가지 못한 가구의 비율, 돈이 없이 집세를 내지 못해 집을 옮긴 경험이 있는 가구의 비율, 긴급한 상황에 대비해 저축할 수 없는 가구의 비율 등의 절대적 박탈 항목에서도 비수급 빈곤가구에서 박탈된 가구의 비율이 더 높았다.

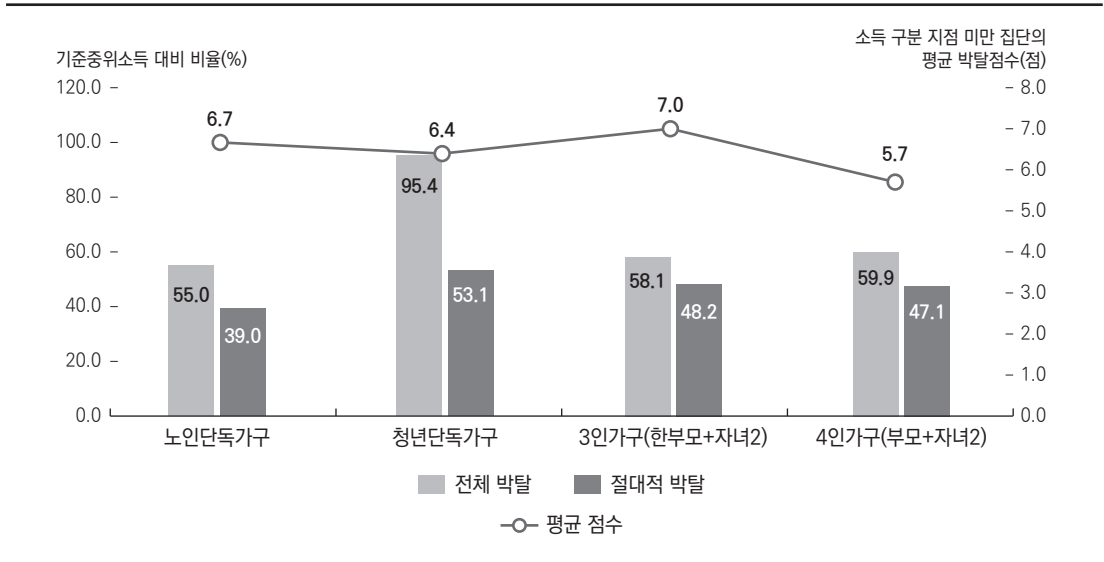
현재도 많은 현물과 서비스 급여들이 차상위 아동에게까지 확대되어 있다고는 하지만, 예산의 한도 내에서 기초보장수급 아동에게 우선적으로 지원되는 경우가 많다. 국민기초생활보장제도 내 의료급여와 주거급여는 각각 소득인정액이 기준중위소득 40%와 43% 이하인 가구를 대상으로 지원된다. 에너지바우처, 기저귀·조제분유지원 등도 기초보장수급자에게만 지원되고 있다. 빈곤아동에 대한 통합적인 사례관리 프로그램이자 대표적인 빈곤아동정책으로 꼽을 수 있는 드림스타트의 경우도 2015년 기준으로 총 수급아동 8만 6천여 명 중 기초보장수급 아동이 5만 2천 명을 넘어 61%를 차지하고 있다. 대표적인 저소득층 주거복지정책이라 할 수 있는 영구임대아파트의 입주 자격도 차상위까지 확대되어 있지만 대기자가 많아 주로 생계·의료급여 수

급자 중심으로 배정되고 있다. 아동급식사업의 경우 지자체로 사업이 이양되면서 지자체 예산 배정에 따라 차이가 있지만 기초보장수급아동을 우선 대상으로 하는 경우가 많다. 이와 같이 기초보장수급자가 되느냐 차상위 비수급 빈곤가구로 남느냐에 따라 상당한 급여의 편차가 발생함으로써 실질적인 삶의 질 역전 현상이 발생할 가능성도 높다. 선별 내에서 좀 더 보편적인 프로그램 수급을 유도하기 위해서라도 아동빈곤정책의 실질적인 수혜 대상을 차상위까지 확대할 필요가 있다.

둘째, 차상위 아동에 대한 급여 확대와 더불어, 선정기준에서 특히 차상위기준의 상향 조정이 검토될 필요가 있다. 박탈지표방식을 통해 박탈이 빈발하는 가구의 소득기준선과 중위소득을 비교한 아래 그림을 보면, 아동이 있는 한부모가구(3인가구)와 부부가구(4인가구)에서 대체로 절대적인 박탈은 중위소득 47~48%에서, 전반적인 박탈은 중위소득 60% 내외에서 꺾이는 지점이 발생하는 것으로 나타났다. 즉 이 지점 이하 소득에서 절대적·상대적 박탈 가능성이 체계적으로 더 높게 나타남을 의미한다. 이러한 결과는 차상위기준을 현재의 기준중위소득 50%에서 기준중위소득 60% 정도로 상향 조정할 필요성이 있음을 시사한다. 특히, 아동빈곤 관련 많은 정책과 제도가 차상위기준을 준용하고 있는 만큼, 박탈이 일어남에도 불구하고 사각지대에 남아 있는 아동이 최소화되도록 차상위기준의 상향 조정이 추진될 필요가 있다.

셋째, 발달 단계별로 예방적이고 통합적인 프

그림 4. 가구 유형별 박탈방식에 의한 최저생계비의 기준중위소득 대비 비율



자료: 여유진, 김마근, 김태완, 신현웅, 정해식, 김문길 등. (2017). 제1차 국민기초생활보장제도 기본계획 및 종합계획 수립 연구. 보건복지부, 한국보건사회연구원.

로그로 개발과 시행이 필요하다. 앞서 언급한 바와 같이, 아동의 발달 단계마다 유사한 프로그램들이 산재해 있지만, 이를 아동 발달 단계별로 통합적·체계적으로 관리하는 시스템이 부재하다 해도 과언이 아니다. 통합사례관리(드림스타트)가 시행되고 있지만, 초등학교 단계까지 지역사회 차원에서의 개입이 이루어질 뿐, 이후 단계와의 연결성과 학교, 가정, 의료체계 등과의 연계가 부족하다. 이와 관련하여 ‘할렘 어린이를 위한 지역(HCZ), 프로그램과 같은 해외 사례를 벤치마킹할 필요도 있다. 이 프로그램은 아동의 발달 단계를 영유아, 초등학교, 중학교, 고등학교, 대학교 단계로 나누고, 전체적으로는 가족, 지역, 학교 그리고 건강지원을 결합하는 방식으로 단계

마다 체계적인 프로그램을 지원함으로써 큰 성과를 거두고 있다. 사회이동이 약화되고 빈곤의 대물림이 강화되는 현실에서 취약계층 아동에 대한 좀 더 포괄적이고 통합적인 지원이 강화될 필요가 있음은 주지의 사실이다.

넷째, 아동의 권리와 욕구에 기반한 지원(수요자 중심 접근)이 이루어져야 한다. 동양적 문화는 서구보다 좀 더 권위주의적이어서, 아동을 권리의 주체로서보다는 보호와 훈육의 대상으로 간주하는 경향이 강하다. 물론 발달 단계에 있고, 더구나 질풍노도의 시기를 거치는 아동이 스스로 권리의 주체로 서야 한다는 데는 이견이 있을 수 있다. 하지만 본인들의 진정한 욕구나 필요, 능력과 무관하게 어른들이 필요하다고 생각하는

프로그램 위주로 아동 관련 정책이 수립되는 것은 분명 문제로 지적될 수 있는 부분이다. 예를 들면, 교육복지우선지원사업과 드림스타트, 지역아동센터의 프로그램들은 대상과 프로그램 내용 등에 상당히 중첩되는 부분이 존재한다. 상이한 전달체계 간 연계가 미흡한 상태에서 프로그램이 일방적으로 전달됨으로써 낙인감과 피로감을 느끼는 아동도 적지 않을 수 있다. 적어도 아동과 관련한 정책을 수립할 때는, 그것이 표출된 욕구이든 잠재적 욕구이든 간에 아동의 목소리를 반영하는 공식·비공식적 통로를 다양하게 확보하는 것이 필수적이다. 아동 실태조사, 아동 욕구조사, 포커스 그룹 인터뷰, 각종 프로그램을 수급하는 아동에 대한 심층 수요와 만족도 파악 등을 통해 아동의 진정한 필요와 욕구를 반영할 수 있도록 해야 한다.

마지막으로, 아동빈곤정책의 통합적·체계적인 추진을 위한 컨트롤 타워가 구축될 필요가 있다. 아동빈곤 관련 정책 중 소득, 보건의료, 보육과 돌봄 등의 영역은 주로 보건복지부 소관이며 한 부모가족과 다문화가족 정책, 학교 밖 청소년 관련 정책은 여성가족부, 교육복지 영역은 교육부와 지자체 교육청, 주거 관련 정책은 국토부 소관 등으로 흩어져 있다. 일선 전달체계만 하더라도 드림스타트, 지역아동센터, 희망복지지원단은 보건복지부, 방과후학교, 초등돌봄교실, Wee 프로젝트 등은 교육부, CYS-Net, 청소년 방과후아카데미 등은 여성가족부 소관으로 되어 있다. 다양한 영역별로 전담 부처가 다른 점은 어찌 보면 불가피하다. 그렇다 하더라도 정책이나 제도 간

에 상호 연계나 소통의 통로가 거의 열려 있지 않다는 점과, 일관된 방향성과 목표를 가지고 정책이 계획되고 수행되지 못한 점, 그리고 이러한 방향과 목표를 설계·평가·피드백하는 컨트롤 타워가 부재한 점은 문제로 지적될 수 있다. 물론 이러한 프로그램들이 아동빈곤정책에만 포함되는 것은 아니기 때문에 영역별 방향성과 목표가 있겠지만, 이를 통합적으로 검토하고 흐름을 포착하며 일관되게 사업을 이끌 수 있는 컨트롤 타워가 필요하다. 영역별로 상당한 중복과 누락도 발견된다는 점에서 이러한 컨트롤 타워를 둬으로써 예산 효율성을 제고하는 효과도 노릴 수 있을 것이다.

4. 나가며

초저출산 현상이 우리나라의 지속가능성을 위협할 수 있다는 위기감 속에서 각종 저출산 대책이 시행되고 있거나 준비 중이다. 하지만 궁극적으로 생각해 보면 저출산 대책이 따로 있다기보다는 아동과 그 부모가 행복하고 안정적인 삶을 누릴 수 있도록 제반 사회·경제·문화적 여건을 마련해 주는 것이 근본적인 대책이 될 것이다. 불안정성(insecurity)과 불확실성(uncertainty)이 큰 사회일수록 결혼과 출산에 따른 기회비용도 커지기 마련이며, 따라서 그러한 선택을 하나의 모험으로 여길 가능성도 커진다. 여기에 불평등(inequality)이 크고 사회이동성이 낮은 사회라면, 저소득 청년들이 오늘의 열세를 딛고 후세대에 투자할 여력과 의지는 더욱 약해질 수밖에 없

다. 이러한 의미에서 아이를 낳을 경우 빈곤하고 불안정한 환경에서 키워야 할 수도 있다는 두려움을 덜어 주는 정책, 모든 아동이 균등한 기회를 갖고 미래 빈곤의 대물림으로부터 벗어날 수 있도록 하는 적극적 정책, 통틀어 아동빈곤 예방을 위한 정책적 지향성을 가지고 체계적 계획과 추진 로드맵을 그리는 것은 그 자체로 의의를 가질 뿐 아니라 저출산 대책의 중요한 출발점이 될 것이다. ㉞

참고문헌

- 보건복지부. (2017). 국민기초생활보장사업안내.
- 여유진, 김미곤, 김태완, 신현웅, 정해식, 김문길 등. (2017). 제1차 국민기초생활보장제도 기본계획 및 종합계획 수립 연구. 보건복지부, 한국보건사회연구원.
- 여유진, 김미곤, 정은희, 이주미, 정희선, 권지성 등. (2016). 아동의 빈곤예방을 위한 실태 연구. 보건복지부, 한국보건사회연구원.
- 여유진, 김미곤, 류정희, 정은희, 강지원, 정희선 등. (2017). 아동의 빈곤예방을 위한 정책 연구. 보건복지부, 한국보건사회연구원.
- 여유진, 정해식, 김미곤, 김문길, 강지원, 우선희, 김성아. (2015). 사회통합 실태진단 및 대응방안 II: 사회통합과 사회이동. 한국보건사회연구원.
- 이주호, 지상훈. (2017). 교육 불평등에 대한 실증분석과 정책 방향, 한국경제연구원 세미나 자료(사회이동성과 교육해법: 개롱남은 전설이 되었나, 2017.8.23.).
- 여유진. (2017). 아동빈곤의 추이와 함의. 보건복지 ISSUE & FOCUS, 제336호, 1-8.
- 통계청. (각 연도). 가계동향조사 원자료.
- 통계청. 인구추계(www.kosis.kr).
- 한국보건사회연구원. (2015). 2014년 복지욕구 조사.
- Hoelscher, P. (2004). *A thematic study using transnational comparisons to analyse and identify what combination of policy responses are most successful in preventing and reducing high levels of child poverty*. Brussels, European Commission, p.110.