

발 간 등 록 번 호

11-1352000-001898-01

정책보고서 2017-

아동의 빈곤예방을 위한 정책 연구



여유진·김미곤·류정희·정은희·강지원·정희선
김명중·우명숙·이원익·조준용

【책임연구자】

여유진 한국보건사회연구원 연구위원

【주요 저서】

아동의 빈곤예방을 위한 실태연구

한국보건사회연구원, 2016(공저)

국민기초생활보장제도 기본계획 및 종합계획 연구

보건복지부·한국보건사회연구원, 2017(공저)

【공동연구진】

김미곤 한국보건사회연구원 선임연구위원

류정희 한국보건사회연구원 부연구위원

정은희 한국보건사회연구원 부연구위원

강지원 한국보건사회연구원 전문연구원

김명중 일본 닛세이기초연구소 연구위원

우명숙 한국교원대학교 교육정책학과 교수

이원익 부산대학교 사회복지학과 교수

조준용 한림대학교 사회복지학과 교수

정희선 한국보건사회연구원 연구원

제출문 <

<

보건복지부장관 귀하

본 보고서를 귀부와 용역계약(2017. 5. 26.)한 「아동의 빈곤예방을 위한 정책 연구」
의 보고서로 제출합니다.

2017년 11월

한국보건사회연구원 원장

김 상 호

초저출산이 우리나라의 지속가능성을 위협할 수 있다는 위기감 속에서 각종 출산장려 대책이 시행되고 있거나 준비 중이다. 하지만 궁극적으로 생각해 보면 초저출산 대책이 따로 있다기보다는 아이와 그 부모가 행복하고 안정적인 삶을 누릴 수 있도록 하는 것이 근본적인 대책이 될 것이다. 아이를 낳을 경우 빈곤하고 불안정한 환경에서 키워야 할 수도 있다는 두려움을 덜어주는 것이 저출산대책의 출발이다. 청년의 실업과 불안정한 일자리, 일과 가정을 병행하기 어려운 환경, 내집 마련이 어려울 만큼 치솟은 집값, 40·50대에 직장을 떠날 수도 있다는 불안감의 음습, 노후 준비의 어려움과 노인 빈곤의 만연, 빈곤의 대물림을 끊을 수 있는 방안이 점점 줄어드는 사회 현실 등이 상호 맞물리면서 결혼과 출산은 점점 더 어려운 선택이 되고 있다.

이러한 가운데 지난해 본원에서 『아동빈곤 실태 연구』 보고서가 출간되었다. 이 보고서는 2011년 제정된 「아동의 빈곤예방 및 지원 등에 관한 법률」(약칭 아동빈곤예방법)과 무관치 않다. 이 법에서는 우리나라의 아동빈곤 실태에 대한 체계적이고 주기적인 조사와 실태 연구를 통해 아동빈곤을 예방하기 위한 기본계획을 수립하도록 명시하고 있다. 작년 보고서는 기존의 원자료들과 질적 조사를 통해, 아동의 빈곤 추이와 특성, 그리고 다차원적 빈곤의 실태를 체계적으로 연구함으로써 우리 사회의 아동빈곤 현황을 알리는 데 기여한 바 있다. 본 보고서는 작년 보고서의 후속 보고서 성격을 지닌다. 즉 작년의 보고서가 아동빈곤의 다차원적 실태와 특성으로부터 정책적 시사점을 얻는데 목적이 있었다면, 본 보고서는 이러한 정책적 시사점을 바탕으로 아동빈곤 정책의 현 상황과 문제점을 진단하고 개선방안을 도출함으로써 향후 아동빈곤 예방을 위한 기본계획 수립에 기초자료로 활용될 수 있도록 하는데 그 목적을 두었다. 아동빈곤 정책이 무엇이며, 어디부터 어디까지를 포괄하는 것인지에 대한 국내외 기존 연구가 많지 않은 상태에서 이러한 작업은 쉽지 않았으리라 예상되는 만큼 그 의미도 적지 않다.

본 보고서는 여유진 연구위원의 책임 하에, 원내에서 김미곤 선임연구위원, 류정희 부연구위원, 정은희 부연구위원, 강지원 전문연구원, 정희선 연구원이, 외부에서 우명숙 한국교원대 교수, 이원익 부산대 교수, 조준용 한림대 교수, 김명중 일본 닛세이기 초연구소 연구원 공동 연구진으로 참여해 주었다.

연구진들은 보고서 작성 과정에서 물심양면으로 지원을 아끼지 않고 대안을 함께 고민해 주신 보건복지부 유주현 과장, 홍승표 사무관에게 특별히 감사의 마음을 전한다. 또한, 본 보고서 작성 과정에서 자문회의를 통해 소중한 조언을 주신 정익중 이화여대 교수, 김은지 한국여성정책연구원 연구위원, 양계민 한국청소년정책연구원 선임연구위원 외 자문진에도 감사의 마음을 전하고 있다. 본 보고서가 향후 아동빈곤기본계획 수립에는 물론이고, 아동 빈곤 정책 수립과 나아가 아동의 건강한 성장·발달에 기여할 수 있기를 바란다. 또한, 이 분야의 전문가들과 학생들에게 좋은 논쟁과 토론의 계기가 되고, 좀 더 발전된 논의로 진척되는데 조금이나마 도움이 될 수 있기를 기대한다. 마지막으로 본 보고서에 수록된 모든 내용은 저자들의 의견이며 본 연구원의 공식견해가 아님을 밝혀둔다.

2017년 11월

한국보건사회연구원 원장

김 상 호

목 차

요 약	1
제1장 서론	3
제1절 연구 필요성 및 목적	53
제2절 연구 내용 및 방법	73
제2장 아동빈곤의 현황 및 특성	14
제1절 아동빈곤의 추이와 다차원적 특성	34
제2절 아동빈곤의 질적분석과 다차원적 특성	95
제3장 아동빈곤정책의 정의 및 범위	18
제1절 아동빈곤정책의 정의	38
제2절 아동빈곤정책의 영역과 범위	78
제3절 아동관련 조사 및 계획과 아동빈곤정책과의 관련성	79
제4장 아동빈곤정책의 주요 영역별 현황 및 문제점	111
제1절 소득지원정책	B
제2절 돌봄 서비스	11
제3절 통합사례관리	5
제4절 교육복지	12
제5절 가족복지: 학대(방임)과 상담서비스를 중심으로	109
제5장 외국의 아동빈곤정책 현황과 시사점	512
제1절 영국의 아동빈곤정책 현황과 시사점	712
제2절 미국의 아동빈곤정책 현황과 시사점	832
제3절 일본의 아동빈곤정책의 현황과 시사점	452

제6장 아동빈곤정책의 주요 검토과제	92
제1절 아동빈곤정책의 접근 원칙	12
제2절 아동빈곤정책의 주요 검토 과제	82
 제7장 결론 및 정책적 제언	3
 참고문헌	329

표 목차

〈표 1-1〉	주요 연구 내용	9	3
〈표 2-1〉	아동의 출생연도별 빈곤율	8	4
〈표 2-2〉	청년의 가구유형별 빈곤율	9	4
〈표 2-3〉	아동가구의 다차원적 빈곤실태(2014년 기준, 단, 아동빈곤율은 2015년 기준)	5	
〈표 2-4〉	빈곤 과정과 경험, 그리고 심신의 건강	1	6
〈표 2-5〉	아동발달 공간으로서의 주거 환경	3	6
〈표 2-6〉	교육과 빈곤의 대물림	5	6
〈표 2-7〉	양육, 부모역할, 그리고 애어른	6	6
〈표 2-8〉	문화와 가족	9	6
〈표 2-9〉	아동의 꿈과 전망	1	7
〈표 3-1〉	「아동의 빈곤예방 및 지원 등에 관한 법률」 시행규칙상 빈곤아동의 기준	8	
〈표 3-2〉	아동빈곤에 대한 정책적 접근 분류	5	8
〈표 3-3〉	영역별·연령별 아동복지·빈곤정책 현황	8	8
〈표 3-4〉	2017년 가구규모별 기준중위소득과 선정기준선	2	9
〈표 3-5〉	소득(인정액) 수준별 아동관련 급여 및 서비스 현황(선별적 급여)	3	9
〈표 3-6〉	아동빈곤실태 관련 최근 연구의 원조사	9	9
〈표 3-7〉	아동관련 법률 및 계획과 아동빈곤정책과의 관련성	1	0
〈표 3-8〉	제1차 사회보장기본계획 중 아동빈곤정책 유관 과제(예시)	3	0
〈표 3-9〉	제3차 저출산·고령사회기본계획 중 아동빈곤정책 유관 과제(예시)	7	0
〈표 3-10〉	제1차 아동정책기본계획 중 아동빈곤정책 유관 과제(예시)	9	0
〈표 4-1〉	아동이 있는 가구에 대한 소득지원제도 분류	4	1
〈표 4-2〉	아동이 있는 가구에 대한 주요 소득지원제도의 선정기준	5	1
〈표 4-3〉	아동이 있는 가구에 대한 주요 소득지원제도의 급여내용 및 소관부처	6	1
〈표 4-4〉	2017년 가구규모별·급여종류별 기초보장 수급자 선정기준	7	1
〈표 4-5〉	맞춤형 급여 실시 전후의 생애주기별 일반수급자 현황	9	1

〈표 4-6〉	맞춤형 급여 도입 전후 급여별 아동 수급자 증감	0·2·1
〈표 4-7〉	순에너지바우처, 연탄쿠폰, 등유바우처 비교	1·2·1
〈표 4-8〉	근로장려세제 및 자녀장려세제 관련 개정 연혁	3·2·1
〈표 4-9〉	근로장려금 신청 및 지급현황	4·2·1
〈표 4-10〉	자녀장려금 신청 및 지급현황	4·2·1
〈표 4-11〉	근로장려금·자녀장려금 중복 수급가구 및 평균지급액	5·2·1
〈표 4-12〉	근로장려금·자녀장려금 수급액 분포	5·2·1
〈표 4-13〉	저소득 한부모가족 지원정책의 내용	6·2·1
〈표 4-15〉	저소득 한부모가족1) 현황	8·2·1
〈표 4-16〉	국민기초생활보장제도 수급자의 가구유형별 현황(2015년)	8·2·1
〈표 4-17〉	디딤씨앗통장 제도 주요 변화	9·2·1
〈표 4-18〉	디딤씨앗통장 개요	031
〈표 4-19〉	디딤씨앗통장 가입자 수 및 저축액	1·3·1
〈표 4-20〉	디딤씨앗통장 가입자 수(2015년)	1·3·1
〈표 4-21〉	양육시설 및 공동생활가정 보호 및 보호종결 아동 현황(2015년)	2·3·1
〈표 4-22〉	시설아동 자립관련 서비스 내용	3·3·1
〈표 4-23〉	시도별 자립정착금 지원액	4·3·1
〈표 4-24〉	아동수당 도입관련 법안 발의 현황	7·3·1
〈표 4-25〉	보육료 지원의 선정기준	4·4·1
〈표 4-26〉	보육료 지원제도의 급여내용 및 예산규모	5·4·1
〈표 4-27〉	가정양육수당 지원금액	6·4·1
〈표 4-28〉	아이돌봄서비스 선정기준	6·4·1
〈표 4-29〉	아이돌봄서비스의 급여내용 및 예산규모	7·4·1
〈표 4-30〉	아동 돌봄 서비스 현황 비교	8·4·1
〈표 4-31〉	방과후 돌봄 서비스 선정기준	9·4·1
〈표 4-32〉	시도별 아동 돌봄 서비스 현황	4·5·1

〈표 4-33〉 아동통합서비스 지원의 선정기준	7·5·1
〈표 4-34〉 아동통합서비스 지원의 급여내용 및 예산규모	7·5·1
〈표 4-35〉 드림스타트 아동 현황	851
〈표 4-36〉 교육비특별회계 교육복지 정책사업 내 단위사업과 세부사업	3·6·1
〈표 4-37〉 교육복지지원 정책사업 결산 사업별 내역(2012-2016)	6·6·1
〈표 4-38〉 2017년도 교육급여 수급자 선정기준	7·6·1
〈표 4-39〉 교육급여 대상과 지원액	8·6·1
〈표 4-40〉 교육급여 대상자	861
〈표 4-41〉 교육급여 지출액	961
〈표 4-42〉 교육급여와 최저교육비	9·6·1
〈표 4-43〉 시·도교육청 별 지원 기준	2·7·1
〈표 4-44〉 교육비 지원 현황	371
〈표 4-45〉 교육비 지원 사업 지원 내용	4·7·1
〈표 4-46〉 교육복지우선지원사업 대상 학생수	6·7·1
〈표 4-47〉 교육복지우선지원사업 예산	7·7·1
〈표 4-48〉 시·도교육청별 교육복지우선지원사업 예산	8·7·1
〈표 4-49〉 서울교육청 사회통합전형 학비 지원	1·8·1
〈표 4-50〉 대학입학전형기본사항에 의한 특별전형	3·8·1
〈표 4-51〉 고른기회전형	381
〈표 4-52〉 고른기회 특별전형(정원내)	4·8·1
〈표 4-53〉 고른기회 특별전형(정원외)	4·8·1
〈표 4-54〉 '17. 1학기 소득분위(구간) 경계값	7·8·1
〈표 4-55〉 소득구간별 국가장학금 지원액	8·8·1
〈표 4-56〉 발생원인별 요보호아동 현황(2000-2016)	2·9·1
〈표 4-57〉 조치내용별 요보호아동 현황(2000-2016)	2·9·1
〈표 4-58〉 학대아동 유형별 발생률(중복학대 별도분류)	4·9·1

〈표 4-59〉 학대아동 유형별 발생률(중복학대 미분류)	4·9· 1
〈표 4-66〉 2018년 보건복지부 아동청소년예산(안)	0·1· 2
〈표 4-67〉 아동·청소년·가족보호서비스	4·1· 2
<표 5-1> 지역별 빈곤율의 추이	062
<표 5-2> 일본 정부의 최근 아동빈곤정책의 주요 내용	8·6· 2
<표 5-3> 아동부양수당 지급액(2017년 4월)	6·7· 2
<표 5-4> 소득 한도액표(2017년 8월~2018년 7월분 수당에 적용)	6·7· 2
<표 5-5> 특별아동부양수당의 소득 한도액(2002년 8월 이후 적용)	7·7· 2
<표 5-6> 생활곤궁자자립지원법의 주된 사업명 및 사업내용	9·7· 2
<표 5-7> 아동의 거처 만들기에 대한 정부 재정지원 시책의 일람(2017년 4월 현재)	0·8· 2
〈표 6-1〉 통계상의 빈곤아동과 아동빈곤예방방법상의 빈곤 아동 비교	0·0· 3
〈표 6-2〉 기초보장 수급가구와 비수급 빈곤가구의 다차원적 박탈 실태 비교	2·0· 3
<표 6-3> 차등적 대응체계와 전통적 아동보호체계의 제공서비스 비교	8·1· 3

그림 목차

[그림 2-1]	전체빈곤율과 아동빈곤율 추이(균등화된 가처분소득 기준)	3..... 4
[그림 2-2]	빈곤율 및 소득10분위별 아동 분포(균등화된 가처분소득 기준)	4..... 4
[그림 2-3]	OECD 국가의 아동빈곤율 비교(중위소득 50% 기준, 2011년)	5..... 4
[그림 2-4]	아동 수별 실질소득 변화('06~'15)	6..... 4
[그림 2-5]	가구 내 경제활동을 하는 성인의 수와 맞벌이가구 비율	6..... 4
[그림 2-6]	공적이전의 빈곤율 감소 효과	7..... 4
[그림 2-7]	아동빈곤율과 합계출산율 간의 관계	8..... 4
[그림 2-8]	아동가구의 경상소득에서 근로소득이 차지하는 비중	2..... 5
[그림 2-9]	소득계층별 점유형태(2006~2016)	5..... 5
[그림 2-10]	아동가구의 월세과부담 및 최저주거기준 미달 가구 비율	6..... 5
[그림 2-11]	아동가구의 월평균 교육비와 교육비 과부담가구 비율	7..... 5
[그림 3-1]	아동빈곤정책의 영역과 범위	6..... 8
[그림 3-2]	가구유형별 박탈방식에 의한 최저생계비의 기준 중위소득 대비 비율	7..... 9
[그림 3-3]	제1차 사회보장기본계획('14~'18) 개요	2..... 0 1
[그림 3-4]	제3차 저출산·고령사회 기본계획(2016-2020).	5..... 0 1
[그림 3-5]	제1차 아동정책기본계획 개요	8..... 0 1
[그림 4-1]	맞춤형 급여 도입 이전 기초생활보장 아동수급률 및 아동빈곤율 변화 추이	1..... 1
[그림 4-2]	연령별 국민기초생활수급자 아동 수 추이(2001~2015)	9..... 1 1
[그림 4-3]	보육 및 돌봄 분석틀	3..... 4 1
[그림 4-4]	드림스타트와 사각지대 발굴, 서비스 전달 요약도	1..... 6 1
[그림 4-5]	국가장학금 지원 규모	7..... 8 1
[그림 4-6]	빈곤아동의 범주: 보호대상아동과 지원대상아동	1..... 9 1
[그림 4-7]	아동학대 피해 아동 발견율(2001~2015년)	3..... 9 1
[그림 4-8]	아동 위기로인의 다차원성	8..... 9 1
[그림 4-10]	일시대리보호유형별 평균보호기간 (조사시점 기준)	4..... 0 2

[그림 4-11]	2015년 아동보호서비스 제공실적	6·0·2
[그림 5-1]	영국의 아동빈곤율 추이	9·1·2
[그림 5-2]	아동빈곤율 추이: 절대적 빈곤율	9·2·2
[그림 5-3]	물질적 박탈을 경험하는 저소득층 아동 가구 비율	1·2·2
[그림 5-4]	지속적 빈곤가구에 있는 아동비율(%)	1·2·2
[그림 5-5]	심각한 아동 빈곤율(%)	2·2·2
[그림 5-6]	부모가 일하지 않는 가구에서 성장하는 아동 비율(%)	3·2·2
[그림 5-7]	근로빈곤 아동빈곤율	4·2·2
[그림 5-8]	상대빈곤 아동 규모의 변화	7·2·2
[그림 5-9]	연령에 따른 미국 빈곤율 추이 (2017, 미국 통계청)	9·4·2
[그림 5-10]	빈곤율 및 아동빈곤율의 추이	6·5·2
[그림 5-11]	아동이 있는 현역가구의 빈곤율 변화의 요인분해(2012~2015년의 변화) ·5··· 2	
[그림 5-12]	부모의 고용형태별 아동빈곤율	7·5·2
[그림 5-13]	부모의 연령계층별 아동빈곤율	8·5·2
[그림 5-14]	지역별 아동빈곤율의 추이	9·5·2
[그림 5-15]	비정규직근로자의 비율 및 증감률 추이(남녀별)	4·6·2
[그림 5-16]	연령계층별로 본 고용형태별 임금(월급기준)	5·6·2
[그림 5-17]	미래응원네트워크사업	6·6·2
[그림 5-18]	최저임금 및 인상률의 추이	2·8·2
[그림 5-18]	최근의 아동수당제도 및 어린이수당제도 등의 비교	5·8·2
[그림 6-1]	아동의 다차원적 박탈 양상	1·9·2
[그림 6-2]	아동정책의 범위와 공공복지전달체계 개념도	8·0·3
[그림 6-3]	아동정책의 범위와 공공복지전달체계 개념도	8·0·3
[그림 6-4]	아동정책의 범위와 공공복지전달체계 개념도	1·1·3
[그림 6-5]	아동학대 대응시스템 모형	8·1·3
[그림 6-6]	현행 아동보호체계의 흐름도	4·2·3
[그림 6-7]	개편 아동보호체계의 흐름도(안)	4·2·3

1. 서론

□ 연구 목적

○ 본 보고서는 아동빈곤정책의 구체적인 현황과 문제점을 파악하고 개선방안을 제안함으로써 향후 아동빈곤기본계획 수립에 기초자료를 제공하는데 그 목적이 있음.

□ 연구 내용

○ 주요 연구 내용은 아래 표와 같음.

구분	제목	주요 연구 내용	시사점	제6장
2장	아동빈곤의 현황 및 특성	<ul style="list-style-type: none"> • 추이·변화요인 • 다차원적 실태 점검 • 질적 분석의 재검토 	▶ 최근 변화의 시사점 ▶ 소득부채·주택·교육·양육건강·가족문화 생활별 시사점	아동빈곤정책의 주요 과제
3장	아동빈곤정책의 정의 및 범위	<ul style="list-style-type: none"> • 아동빈곤정책 정의 • 아동빈곤정책 영역 -영역별·연령별 -선정기준별 • 아동관련 조사 현황 • 아동빈곤정책 관련 계획 현황 	▶ 아동빈곤의 영역별·연령별·선정기준별 현황이 주는 함의 ▶ 아동관련조사·아동빈곤 관련 계획의 현황과 아동빈곤정책과의 관련성	<ul style="list-style-type: none"> • 아동빈곤정책 인프라 • 소득·주거보장 • 교육복지 • 가족 및 문화
4장	아동빈곤정책의 주요 영역별 현황 및 문제점	<ul style="list-style-type: none"> • 소득지원정책 • 돌봄서비스 • 통합사례관리 • 교육복지 • 가족복지 	▶ 각 영역별 현황과 문제점이 주는 정책적 시사점	
5장	외국의 아동빈곤정책 현황 및 시사점	<ul style="list-style-type: none"> • 영국 • 미국 • 일본 	▶ 각국의 아동빈곤정책 흐름과 특징이 주는 정책적 시사점	

2. 아동빈곤의 현황 및 특성

가. 아동빈곤의 추이와 다차원적 특성

□ 아동빈곤율의 추이 및 변화 요인

- 2006~16년 기간 동안 전체 인구의 빈곤율은 큰 변동이 없다가 2016년에는 약간 상승한 데 비해, 아동빈곤율은 전반적으로 상당폭 하락
 - － 2016년 중위소득 40% 기준 아동빈곤율은 3.5%, 중위소득 50% 기준 6.7%, 중위소득 60% 기준 11.9%를 기록
 - － 아동빈곤율로 빈곤한 아동의 수를 추계해 보면, 중위소득 40% 기준으로 약 30.1만명, 중위소득 50% 기준으로 58.2만명, 중위소득 60% 기준으로 103.4만명의 아동이 빈곤 상태에 놓여 있는 것으로 추정
- “왜 한국의 아동빈곤율은 낮은 수준이며, 최근에 더욱 낮아지고 있는 추세인가”에 대해 여유진(2017)은 세 가지 요인 지적
 - － 첫째, 직접적인 요인으로 아동이 있는 가구의 ‘상대적’ 소득 상승
 - － 둘째, 아동이 있는 가구에 대한 사회적 이전의 재분배효과(빈곤감소효과)가 커진 결과
 - － 셋째, 현재 가난하거나 혹은 결혼·출산으로 빈곤해질 가능성이 높은 것으로 예견되는 청년들이 결혼이나 출산을 포기하거나 미룬 결과

□ 아동빈곤의 다차원적 실태 점검

- 다차원적인 박탈과 결핍의 수준에 있어 기초보장 수급가구와 차상위가구에 속한 아동의 수준은 중산층(중위소득 100~150%)인 아동에 비해 훨씬 심각한 수준
- 저고용, 가계수지 적자, 부채와 기초생활의 박탈
 - － 기초보장 수급가구의 가구 내 평균 취업자 수는 0.61명으로 중산층 아동가구 평균(1.42명)의 절반에도 못 미치는 수준

- 취업하고 있더라도 수급가구 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 수준

○ 주거비 과부담과 열악한 주거의 질

- 아동 가구 중 기초보장수급가구의 62.3%, 비수급 빈곤가구의 41.5%가 월세에 거주
- 기초보장 수급 아동가구 중 40.6%, 비수급 빈곤아동가구 중 31.7%가 최저주거기준 중 한 가지 이상에서 미달하는 주택에 거주

○ 교육투자의 과부담..하지만 높은 투자 격차

- 수급가구의 경우 평균의 약 1/5 수준의 사교육비를 지출하고 있으며, 비수급빈곤아동의 경우도 평균의 1/2에도 못 미침.
- 중위소득 50% 미만 비수급빈곤가구 중 교육비가 총소비지출의 20%를 초과하는 가구의 비율은 25.7%, 30%를 초과하는 가구의 비율도 16.5%

○ 영양 불균형 가능성과 치과진료에의 낮은 접근성

- 기초보장 수급가구의 16.1%, 비수급 빈곤가구의 12.9%가 주 1회 고기나 생선을 섭취하지 못하고, 각각 18.6%와 11.8%는 신선한 과일을 섭취하지 못함.
- 빈곤가구 중 적절한 치아 치료나 검진을 받지 못하는 비율도 수급가구의 12.6%, 비수급 빈곤가구의 15.9%에 달함.

○ 낮은 문화자본 형성 기회와 가족문제에의 노출

- 저소득층의 1인당 문화생활비는 기초보장 수급가구 월 1만원, 비수급 빈곤가구 0.7만원으로 중산층 가구의 3.7만원에 비해 매우 낮은 수준
- 기초보장 수급아동의 7.2%, 비수급 빈곤아동의 4.5%는 주 3회 이상의 부싸움을 목격

나. 아동빈곤의 질적분석과 다차원적 특성

□ 아동빈곤 질적분석 결과에 대한 다차원적 범주 분석의 구조화

○ 빈곤과정과 경험, 그리고 심신의 건강

- 부모의 심신의 건강 상태는 자연스레 아동에게 공유되고, 심한 경우 아동에게 전이되기도 함.
- 빈곤 경험이 야기한 트라우마와 부정적인 심신의 건강에 미친 영향을 극복하기 위한 당사자들의 전략은, 실패를 회피하기 위해 되기 힘든 큰 꿈보다 실현가능한 작은 꿈을 가지려한다던가, 가족 내에서 성인역을 하기 위해 자신의 아동기를 포기하고 애어른이 되는 등, 억압된 심리적 상태를 현실에 순응시키거나 왜곡하는 형태로 표출되고 있음.

○ 아동발달 공간으로서의 주거환경

- 빈곤 가정에게 열악한 물리적 환경으로서의 주거는 당사자에게는 만성적인 스트레스의 원인이 됨.
- 아동들을 위한 독립적인 공간이나 공부방을 마련해주는 것이 어려운 현실, 아동의 성 구분 없이 온 가족이 한방을 쓰는 것을 포함한 공간배치 등 성장과 발달 차원을 고려하기보다 관리의 수월성 중심으로 이루어지고 있음.

○ 교육과 빈곤의 대물림

- 사교육 기회 제한 등은 부모로서 아동에게 충분히 투자하지 못했다는 죄책감과 절망감의 원천이 됨.
- 경제적 이유를 들어 아예 아동에게 특성화고를 선택하게 하거나, 아동 역시 대학보다 취업을 선택하는 경우도 나타남. 이러한 경우 물질적 빈곤이 아동들의 꿈의 연기나 심지어 포기로 이어지기도 함.

○ 양육, 부모역할, 그리고 애어른

- 빈곤환경에서 아동기를 잃거나 가족기능 틈새를 통해 세대의 경계를 넘나드는 아동, 그리고 죄책감과 무력감으로 느슨해지는 부모역할 속에서 양육의 주도권을 잃어가는 부모, 그리고 이러한 환경에서 '애어른'으로 다시 태

어나든가 혹은 일탈로 이어지기도 함.

○ 문화와 가족

- 빈곤가구에서 부모와 아동이 함께 할 수 있는 문화생활이 아동에게 종종 가장 행복한 기억으로 남음을 보여줌.
- 빈곤 아동의 경우 상당수의 아동들은 스마트폰이나 PC 게임 등을 주된 문화생활로 꼽기도 함. 하지만, 부모가 개입 자체를 포기하는 경우 아동들이 쉽게 게임이나 스마트폰 중독에 빠지며 이 때문에 종종 부모와의 갈등을 낳기도 함.

○ 아동의 꿈과 전망

- 빈곤아동들은 자신의 꿈을 이루는 과정에서 가구의 경제적 능력에 걸맞도록 꿈과 욕구를 조정하거나, 때로는 자신의 꿈이 부모에게 부담을 줄까 아예 꿈을 접기도 함.

□ 아동빈곤 문제 해결을 위한 정책 체감도 및 정책 접근 시사점

○ 사회정책에 대한 체감

- 질적분석에서 드러난 아동빈곤 대상자들의 사회정책에 대한 가장 주된 수요는 아동 교육과 관련된 세심한 지원과 주거환경에 대한 욕구
 - 수학여행비 중 제외된 일부 교통비, 고교 석식비 지원, 아동의 재능과 욕구에 맞추어 꿈자랑 카드를 지원해달라는 목소리 등
- 소득보장을 통해 물질적 수준의 탈빈곤을 지원하는 것 못지않게, 아동의 성장과 미래와 관련된 투자적 차원에서의 기회제공과 수요자 중심의 맞춤형 정책이 보다 세심하게 제공될 필요

○ 정책접근을 위한 시사점: 대상에 따른 다차원성, 시간, 그리고 공간

- 아동빈곤은 일차적으로 부모의 경제적 빈곤을 통해 정의되고 발견되지만, 여기서 파생된 다차원적인 빈곤의 해결은 부모와 아동이 경험하는 다양한 형태의 결핍에 대한 해결이 수반되지 않는다면, 단순한 경제적 지원만으로는 의미가 없다는 것을 의미

□ 아동빈곤에 대한 정책적 접근 목표 설정

- 아동빈곤 대상자 별 빈곤경험의 다차원성 반영: 심리, 양육, 애어른, 가족
- 아동의 꿈을 지지하는 교육과 미래의 빈곤 대물림 차단
- 성인의 관리가 아닌 아동의 권리로서의 주거 공간 제공
- 가족 기능의 강화: 시간빈곤의 개념 도입

3. 아동빈곤정책의 정의 및 범위

가. 아동빈곤정책의 정의

- 아동빈곤예방방법상 빈곤아동은 “생활여건과 자원의 결핍으로 인한 복지·교육·문화 등의 격차를 해소하기 위하여 지원이 필요한 아동”(법제3조의3)으로 정의됨.
- 아동빈곤정책은 ‘일상적인 생활여건의 결핍으로 복지·교육·문화적 불이익을 받는 빈곤아동의 격차를 해소하기 위한 국가와 지방자치단체 차원의 노력과 구체적인 지원’으로 정의될 수 있음.
- 본 보고서에서는 아동빈곤정책을 ‘빈곤아동이 속한 가구를 대상으로 하는 표적화된 빈곤정책과, 이들 아동의 다차원적 빈곤에 대응하고 미래 빈곤의 대물림을 방지하기 위한 아동관련 정책’으로 정의
 - － 아동빈곤정책은 핵심적으로 ‘빈곤한 아동가구와 아동에게 표적화된 각종 현금급여와 서비스’이며, 좀 더 포괄적으로 말해서 이들 가구가 접근할 수 있는 보편적 급여와 서비스 또한 아동빈곤정책에 포함될 수 있음.

나. 아동빈곤정책의 영역과 범위

□ 영역별 아동빈곤정책

- 아동빈곤정책은 다차원적 빈곤과 박탈에 대응하기 위해 보호자의 경제활동과

소득, 주택과 주거환경, 보육과 양육, 교육, 건강과 영양, 가족생활과 문화에 이르기까지 광범위한 영역에 걸쳐 있음.

- 빈곤가구 소득보장제도로는 국민기초생활보장제도(생계급여), 근로장려세제, 자녀장려세제, 아동발달지원계좌, 취업성공패키지와 자활사업, 에너지바우처 등이 있음.

- － 아동이나 가구의 특성에 따른 소득지원제도에는 장애아동수당, 한부모가족 아동양육비 지원, 각종 아동보호시설에 대한 지원 등을 포함됨.

- 주택 및 주거환경 개선 관련 급여로는 국민기초생활보장제도의 주거급여, 영구임대주택, 장기전세주택 등이 대표적임.

- 보육과 양육 지원제도로에는 0-5세 보육료지원과 3-5세 누리과정 지원과 같은 보편적 지원서비스와 시간연장형 보육료지원, 시간제 보육료지원 등의 선별적 제도가 포함됨.

- － 돌봄 및 사례관리 서비스는 지역아동센터와 드림스타트를 대표적인 프로그램으로 들 수 있으며, 이 밖에도 아이돌봄서비스, 초등돌봄교실, 방과후 보육료지원, 청소년방과후아카데미 등이 포함됨.

- 교육지원 프로그램으로는 국민기초생활보장제도의 교육급여와 교육복지 우선 지원사업, 초중고생 교육비 지원 사업을 대표적인 예로 들 수 있음.

- － 또한 방과후 자유수강권, 청소년 방과후 아카데미, 청소년 특별지원 등도 교육지원 프로그램에 포함됨.

- 영양지원 사업으로는 영유아를 대상으로 하는 기저귀, 조제분유 지원과 영양플러스 사업, 급식비 지원과 우유급식사업 등이 대표적임.

- － 저소득층을 대상으로 하는 의료지원으로는 국민기초생활보장제도의 의료급여, 임신출산진료비, 출산비용지원, 영유아에 대한 각종 건강검진 사업 등을 예로 들 수 있음.

- 마지막으로, 가족 영역에서 학대피해아동 보호 및 지원, 가족역량강화지원 등이 이 범주에 포함됨.

- 저소득 아동과 가족을 대상으로 하는 문화사업으로는 스포츠이용권, 통합 문화이용권, 산림복지서비스 이용권 등 주로 바우처 형태의 사업을 대표적인 예로 들 수 있음.

□ 선정기준별 아동빈곤정책

- 각 정책과 사업들의 선정기준은 대부분 기준중위소득(의 일정비율)이며 가구의 자산조사는 소득과 재산의 소득환산액의 합산액으로 산정되는 소득인정액을 준용하는 경향이 있음.
- 선정기준으로 볼 때 보건복지부, 교육부(지방교육청), 여성가족부 사업들의 경우 대체로 국민기초생활보장법 상의 기준중위소득을 선정의 잣대로 삼고 있는 경우가 많았으며, 가구의 소득보다는 소득인정액을 기준으로 하는 경우가 대다수로 나타남.
 - 하지만 국토교통부의 주거복지사업, 국세청의 근로장려세제, 그리고 보건복지부 사업 중 중산층 이상까지를 포괄하는 장애인 관련 사업 등은 별도의 소득과 재산 기준을 두거나, 평균소득을 기준으로 대상을 선정
- 많은 아동빈곤정책들은 기존 기초보장 수급자와 차상위계층 아동들을 위주로 제공되고 있음.
 - 즉, 가구의 소득인정액이 기준중위소득의 40%(생계·의료급여 기준) 혹은 50%(차상위 기준) 이하인 가구에 속한 아동들에게 급여가 쏠려 있는 경향이 있음.
- 선정기준에서 특히 차상위기준의 적정성에 대한 문제가 제기될 수 있음.
 - 아동이 있는 한부모가구와 부부가구에서 대체로 절대적인 박탈은 중위소득 47~48%에서, 전반적인 박탈은 중위소득 60% 내외에서 꺾이는 지점이 발생
 - 박탈이 일어남에도 불구하고 사각지대에 남아 있는 아동이 발생하지 않도록 차상위기준의 상향조정이 추진될 필요가 있음.

다. 아동관련 조사 및 계획과 아동빈곤정책과의 관련성

□ 아동빈곤실태 관련 조사

- 아동빈곤실태조사: 2013년 4,000여 가구를 대상으로 실시
 - 빈곤아동을 과대표집하여 분석 표본의 유효성을 높이는 방식으로 조사가 이루어짐으로써 아동빈곤예방법 상의 실태조사가 병행된 것으로 볼 수 있음.
- 「아동빈곤 예방을 위한 실태 연구」 (여유진 등 2016):
 - 1990~2015년 통계청 「가계동향」, 2015년 한국보건사회연구원 「복지욕구 조사」, 2015년 한국여성정책연구원 「한부모가족실태조사」, 「다문화가족실태조사」의 원자료 분석에 더하여 질적 조사 실시
- 향후 아동종합실태조사(2018년 예정)가 실시될 경우, 예산확보, 유효표본 확보, 조사설계, 분석에 이르기까지 아동빈곤예방법 상의 빈곤아동실태조사가 포함될 수 있도록 적극적인 반영 필요

□ 아동빈곤정책 유관 계획

- 제1차 사회보장기본계획(2014~2018년)
 - ‘더 나은 내일, 국민 모두가 행복한 사회’를 비전으로 하고, 비전 실현을 위해 생애주기별 맞춤형 사회안전망 구축, 일을 통한 자립 지원, 지속가능한 사회보장기반 구축이라는 세 가지 정책 목표 제시
- 3차 저출산·고령사회 기본계획(2016~2020년)
 - ‘모든 세대가 함께 행복한 지속발전사회 구현’을 비전으로 청년 일자리·주거 대책 강화, 난임 등 출생에 대한 사회적 책임 실현, 맞춤형 돌봄 확대·교육개혁, 일·가정양립 사각지대 해소 등을 저출산 대책 관련 추진 전략으로 설정
- 제1차 아동정책기본계획(2015~2019년)
 - ‘행복한 아동, 존중받는 아동’을 비전하고 아동의 행복도 증진과 아동 최우선의 원칙 실현기반 조성을 핵심 목표로 하는 1차 기본계획은 ‘미래를 준비

하는 삶’, ‘건강한 삶’, ‘안전한 삶’, ‘함께하는 삶’을 핵심 영역으로 세부 과제 제시

- 아동빈곤기본계획을 수립할 때 선행 계획들에서 제시된 아동빈곤 관련 과제들의 범위와 영역, 방향과 목표, 성과지표 등을 면밀히 검토함으로써 전체 국가 영역의 복지정책 방향에 좀 더 부합하는 계획 수립 필요

4. 아동빈곤정책의 주요 영역별 현황 및 문제점

가. 소득지원정책

□ 개요

- 소득보장제도는 특정 인구학적 조건을 충족하면 제공되는 보편적 급여(universal benefits)와 자산조사를 통해 주로 저소득 가구나 개인에게 제공되는 선별적 급여(selective benefits)로 구분
- 선별적 급여는 다시 자산조사 결과 조건이 충족되면 인구학적 조건 없이 주어지는 일반적 급여(general benefit)와 추가적인 인구학적 조건을 요하는 범주적 급여(categorical benefit)로 구분
- 보편적 급여로는 가정양육수당과 도입예정인 아동수당이 있음.
 - 일반적인 선별적 급여로는 국민기초생활보장제도, 에너지바우처, 근로장려세제 등이 있음.
 - 인구학적 조건을 요하는 범주적 선별 급여로는 자녀장려세제, 한부모가족 아동양육비지원, 장애아동수당, 디딤씨앗통장, 보호자립지원 등이 있음.

□ 문제점 및 쟁점

- 최근 아동가구에 대한 급여 중 가장 쟁점이 되고 있는 급여는 아동수당임.
 - 아동기에는 정서적 낙인감과 복지의존성이 아동의 발달에 장기적인 영향을 미칠 수 있다는 점과, 저소득 아동에 대해서는 빈곤으로 인한 불리함과 이

로 인한 영향을 차단하기 위해 적극적 투자와 긍정적 차별이 필요하다는 점이 동시에 고려되어야 함. 따라서 보편주의적 접근의 기반 하에서 선별적 접근이 병행될 필요

- 아동수당이 도입될 경우 기존의 아동수당 성격이 포함된 급여, 예컨대 자녀장려세제, 가정양육수당 등과의 관계를 어떻게 설정할 것인가도 풀어야 할 숙제 중 하나

○ 맞춤형 급여의 취지로 볼 때, 국민기초생활보장제도 생계급여는 차지고라도 주거급여의 선정기준을 높일 필요

- 아동가구의 경우 재산기준, 특히 기본재산 공제액과 자동차 환산율의 영향이 클 것으로 예상되는 만큼 재산기준이 완화될 필요가 있음.

○ 에너지바우처의 경우 선정기준, 급여기준, 전달체계가 제각각이라는 점이 문제로 지적될 수 있음.

- 아동가구의 에너지 빈곤 현실을 감안 할 때, 에너지바우처의 선정기준과 급여수준을 높이고, 인구학적 기준을 없애고, 전달체계를 단일화할 필요

○ 한부모가족 양육비지원의 경우 성격과 대상을 좀 더 명확히 규정할 필요가 있음.

- 중장기적으로 한부모가족 양육비 지원을 생계급여의 대체급여 성격이 아니라 부가급여 성격으로 재설정하는 방안도 모색 필요

○ 디딤씨앗통장의 최대 매칭금액이 2016년 이전까지 월 3만원, 2017년부터는 월 4만원까지로 적은 수준

- 좀 더 표준화된 운영을 통해 어떤 지역에 사느냐에 따른 차별을 없애기 위해서는 중앙정부 차원에서 대상을 확대할 필요

나. 돌봄 서비스

□ 개요

○ 빈곤 아동에 대한 보육 및 돌봄 체계는 대상체계와 전달체계라는 2개의 축을

근거로 4개의 유형으로 구분

- 영유아를 대상으로 하는 공식적인 기관 지원(예, 유아학비 지원 및 보육료 지원, 보육시설 인건비 지원 등)과 영유아를 대상으로 하는 비공식적인 돌봄 지원(예, 아이돌봄서비스, 공동육아나눔터 등)
- 취학아동을 대상으로 하는 공식적인 기관 지원(예, 지역아동센터, 청소년방과후아카데미, 초등돌봄교실 등)과 취학아동을 대상으로 하는 비공식적인 돌봄 지원(예, 아이돌봄서비스 일부)으로 구분

□ 문제점 및 쟁점

- 유아교육 및 보육 서비스는 선별주의에서 보편주의로의 확대
 - 민간 시설을 중심으로 공급을 확대하면서 소규모 시설이 급증, 종사자 처우 문제와 보육 질 문제 제기
- 유아교육 및 보육서비스의 확대에 따라 우선 제공 기준이 폐지
 - 보편적 제도 설계에서 고려해야 할 것은 저소득 빈곤아동과 일반 아동의 공정한 경쟁이 어려움. 민간시설의 비중이 높은 상황에서 시설은 저소득 빈곤 아동보다 일반 아동을 역 선택할 가능성
- 육아지원서비스는 주로 어린 영유아를 대상으로 하고 있어 매우 제한적
 - 아이돌봄서비스의 대기 시간이 길어 이용에 제한이 있다는 점을 고려하면 가정과 가까운 아파트, 동네, 마을, 지역 사회의 비공식 돌봄에 대한 필요성이 증가
- 방과후 돌봄서비스 역시 보편주의로의 전환이 가속화될 전망
 - 지역별 수요와 공급 수준, 공급의 분포와 접근성 등을 검토하여 전달체계 간 운영을 효과적으로 설계할 필요
- 다부처 사업 간 연계는 도입했으나 그 성과는 미흡
 - 돌봄 연계의 주체는 교육부인데, 지역 사회에서 학교와 지역아동센터, 청소년방과후아카데미 간 연계가 원활치 않음.

다. 통합사례관리

□ 개요

- 통합사례관리는 2006년 아동보호 보건복지 통합서비스 시범사업에서 시작.
 - 드림스타트는 가정방문 상담을 통한 사례 관리 대상 아동(위기아동 등)의 사정과 발굴 및 통합사례 관리를 실시하고, 지역 내 아동복지기관 간 정보 공유 및 서비스 연계·조정을 통해 지역 내 아동복지서비스 통합·조정 역할 수행

□ 문제점 및 쟁점

- 드림스타트의 역할과 위상 재고 필요
 - 이중 기준을 통해 상당히 엄격하게 선별된 아동에게 제공하는 서비스는 일반사례관리(90.9%)가 가장 높고, 집중사례관리(7.9%), 위기개입 등급(0.8%) 순, 제공되는 서비스는 문제치료를 위한 서비스보다 학습, 발달, 여가의 욕구에 대응하는 서비스가 대부분
- 공적 아동복지전달체계의 기능이 미약
 - 드림스타트에서 제공하는 서비스가 보편적인 현금 및 현물, 서비스 지원이 아니므로 아동 혹은 부모가 선제적으로 신청할 가능성은 높지 않음.
 - 사전적으로 아동에 대한 정보를 확인하고, 기존의 데이터를 통해 위기 상황을 예측하는 공적 아동복지기관으로써 드림스타트의 역할이 중요
- 통합사례관리의 수준 미흡
 - 개별 아동에 대한 욕구의 사정과 아동별 서비스 계획에 근거한 대응 서비스의 설계, 이를 바탕으로 타 사회복지시설 간 서비스의 연계 강화 필요
 - 서비스가 누락이나 중복이 발생하지 않도록 관리 필요

라. 교육복지

□ 개요

- 교육비특별회계에서 교육분야 유아 및 초중등교육 부문 교육복지지원 정책사업은 8개 단위사업으로 구성
 - － 학비지원, 방과후 등 교육지원, 급식지원, 정보화지원, 농어촌학교교육여건 개선, 교육복지우선지원, 누리과정지원, 교과서지원 사업을 포함
 - － 이들 단위사업은 주로 저소득층을 대상으로 하지만 누리과정지원, 특성화고 장학금 지원 등은 모든 학생을 대상으로 함.
- 저소득층 학생을 대상으로 한 교육복지 정책은 교육부와 교육청 수준에서 다양하게 시행
 - － 「국민기초생활보장법」에 의한 교육급여와 「초중등교육법」에 의한 교육비 지원사업이 대표적

□ 문제점 및 쟁점

- 국민기초생활보장제도 교육급여와 교육비지원사업의 우선 순위 지원 항목을 재구조할 필요
 - － 교육급여의 경우, 조사 결과 수학여행비, 체험학습비, 개별 맞춤지원비에 대한 지원이 우선순위가 높게 나타남.
 - － 교육복지 전체에 대해 저소득층 학생들의 수요와 필요를 조사해 지원 항목을 재구조화 할 필요가 있음, 중복되는 복지사업을 재조정할 필요도 있음.
- 교육급여와 교육비 지원사업의 소득재산 조사 기준이 다르기 때문에 혼란을 줄 수 있으므로 이를 단일화하고, 교육급여대상자를 확대할 필요가 있음.
- 교육복지 우선지원사업의 경우, 유관사업, 예를 들면 Wee 프로젝트, 학력향상 중점학교, 방과후 돌봄학교 등과의 중복으로 인해 학생들의 피로도가 증가하고 예산이 낭비되고 있음.
 - － 학교와 지역사회가 통합적 지원체계를 구축하며, 학교장, 교사, 교육복지사

간의 실질적 의사소통체계를 구성할 필요가 높음.

- 교육복지 우선지원사업 학교의 프로그램이 행사, 이벤트 위주이며, 학습, 문화 체험, 심리·정서 등으로 나뉘어 분절적으로 운영되고 있다는 지적도 있음.
 - － 학생 개개인의 수요를 반영한 맞춤형 지원으로 운영될 필요가 있음.
- 사회통합전형으로 선발된 학생에 대해 입학 후 학교가 별도의 지원을 하기 어려운 구조
 - － 사회통합전형 학생들의 성장과 역량 강화에 더 초점을 둘 필요가 있음.
 - － 사회통합전형 학생들에게 입학 전후의 학업지원, 학교생활 적응을 위한 멘토링 지원, 기숙사 우선 배정 등 복지혜택을 대학 차원에서 제공해 줄 필요가 높음.
- 국가장학금의 지원 수준이 저소득층 학생들의 등록금을 충당할 수 있는 수준으로 높이고, 생활비 또한 대출이 아닌 무상으로 지원할 수 있도록 방안을 모색할 필요

마. 가족복지: 학대(방임)과 상담서비스를 중심으로

□ 개요

- 아동학대에 대한 사회경제적, 환경적 접근에서 가장 주요한 위험요인은 아동가구의 물질적 빈곤과 박탈의 문제

□ 문제점 및 쟁점

- 가족중심의 아동보호정책의 부재
 - － 우리나라의 경우 사전예방적 아동보호서비스는 거의 부재한 상황이라 할 수 있으며 주로 취약 및 위기아동을 대상으로 한 협소한 의미의 아동보호가 이루어져왔음.
 - － 욕구에 맞는 아동 및 가족보호서비스를 제공함으로써 가족지원을 강화 필요

○ 아동보호의 사회적 공공성 부재

- 2000년 공적 아동보호체계의 도입 시부터 공공서비스의 성격을 지닌 아동 보호서비스는 민간위탁되어 운영
- 아동복지체계의 공공성 확보를 위해서는 아동학대사태의 조사와 판정, 조치 및 개입의 전 과정을 기획·조정하고 컨트롤, 모니터링하는 추진주체인 종합컨트롤타워의 구축 시급
- 아동보호예산 확충 필요

○ 아동보호체계의 분절성과 아동보호서비스의 전문성 부족

- 현행 아동보호체계는 보호대상아동의 이분화-요보호아동과 학대피해아동-에 따라 크게 두 축으로 나누어져 있음.
- 아동보호 업무 및 역할을 연계·조정 및 모니터링하는 통합컨트롤타워의 구축을 통합 연계·협력 필요

5. 외국의 아동빈곤정책 현황과 시사점

가. 영국의 아동빈곤정책 현황과 시사점

□ 아동빈곤율 추이

- 상대적 빈곤율은 노동당 정부 집권 시기인 1990년대 중반부터 2000년대 초반 까지 감소하다가 이후에는 다시 증가하는 양상을 보이다가, 2007/08년 세계 경제위기 이후에 아동빈곤율 감소
 - 영국의 상대적 빈곤율은 2002/03년에 22.5%였다가 가장 최근인 2012/13년에는 17.4%

□ 아동빈곤 감소전략의 도입과 변화

- 노동당 정부 집권기(1997-2010)의 아동빈곤정책
 - 주요 정책

- 최저임금제와 세금공제정책(CTC(Child Tax Credit), WFTC(Working Family Tax Credit))의 도입을 통해 아동가구의 소득을 증진
- 완전고용을 달성하기 위한 적극적인 노력
- 취학전 보육(pre-k) 시간을 확대하는 등 아동의 조기교육에 대한 투자 확대
- 노동당 정부 시절 아동의 절대빈곤률은 절반 정도 감소하였으며, 상대빈곤률은 18%가 감소하는 커다란 성과
- 2010년 아동빈곤법 입법, 아동빈곤 성과목표 2020(Child Poverty Target 2020) 추진
 - 2020년까지 상대적 빈곤 기준으로 빈곤아동 비율을 10% 이하로 감소
 - 저소득층을 감소시키고, 이들의 물질적 박탈 완화
 - 장기적 빈곤과 관련하여 최근 4년 동안 3년 이상 장기적인 빈곤에 처한 아동을 7% 이하로 유지
 - 절대 빈곤 수준을 5% 이하로 감소
- 보수당 주도 연합정부(2010-2015) 시기의 아동빈곤 정책
 - 새로운 아동빈곤 전략 발표(2011년): ‘빈곤의 원인’(drivers of poverty)에 초점
 - 빈곤층 자신의 생활방식 또는 행태가 문제의 원인인 것처럼 간주
 - 보수당 연합 정부 시기(2010-2013)에는 아동의 상대빈곤율이 그대로 유지되면서 약 230만 명의 아동이 빈곤 상태
- 최근 보수당 정부의 아동빈곤 정책(2015년 이후)
 - 2015년 5월 보수당이 재집권하면서 복지재정이 약 12조 파운드 정도 대규모의 삭감
 - 향후 아동의 상대적 빈곤율이 상승할 것으로 예상되고 있음.

□ 아동빈곤 감소를 위한 정책 패키지와 효과

○ 영국정부가 아동빈곤 감소를 위해 수행한 개혁 전략은 1) 근로증진과 근로보상 확대 정책, 2) 아동가구에 대한 재정지원 확대 정책, 3) 아동에 대한 투자 정책 등 크게 세 가지 정책패키지로 구분

○ 근로증진 및 근로보상 확대 정책

- 1997년에 한부모를 위한 뉴딜프로그램(New Deal for Lone Parents) 등의 근로연계복지정책 시행
- 근로활동에 대한 보상을 강화하기 위해 1999년에 전국적인 최저임금제 도입

○ 아동가구에 대한 재정지원 강화

- 아동수당(Child Benefit)과 같은 보편적 수당의 급여수준이 인상
- 일부 고소득층을 제외한 80%의 아동가구에겐 혜택을 주는 아동세금공제(CTC: Child Tax Credit)가 도입

○ 아동에 대한 투자확대

- 미취학 아동에 대한 교육프로그램이 강조: 1997년 4세 아동에 대한 보편적 무상교육 실시, 2004년 3세 아동에게로 확대
- 모성양육휴가(parental leave)를 확대: 2002년 모성양육휴가를 6개월 유급, 6개월 무급으로 확대. 2주의 아버지 양육휴가(paternal leave) 도입. 2003년에는 6세 미만 아동의 부모에게 시간제 근로 또는 유연근무제 선택할 권리 부여(이후 16세 이하 부모로 확대)

□ 최근 아동빈곤 감소 계획(2014-17)

○ 근로활동 증진

- 일자리 창출: 2010년 이후 약 2백만 개의 민간부문 일자리 창출
- 취업 지원활동 강화: Work Programme, Help to Work, Troubled Families programme등

- 근로에 대한 보상 증진(making work pay): Universal Credit, 보육보조금, 무료급식 등
- 저임금 문제 해결: 최저임금과 조세 공제혜택 인상 등 조세시스템 개혁
- 근로할 수 있는 가구원이 한명인 한부모 가정에 대해 맞춤형 취업지원을 제공하고, 통합 급여(Universal Credit)를 통해 추가적 지원
- 건강문제가 있는 부모에 대한 맞춤형 지원할 계획

○ 생활 여건(Living Standards)의 향상

- 전기료, 수도료 감면
- Healthy Start Voucher 제공
- 교통비 감면, 무료 통학서비스, 기차표 인상 제한, 휘발유 가격 인상 억제
- 신규 주택공급을 통한 주거비 인상 억제
- 저금리 대출 확대, 이자비용 상한제

○ 교육 성취도 향상

- 양질의 유치원 교육 참여 아동 확대
- Early Years Pupil Premium 도입
- Pupil Premium 정책을 통한 학업능력이 떨어지는 빈곤아동에게는 맞춤형 지원 제공
- 16세 이후에도 지속적인 기술교육 등을 받을 수 있도록 지원

□ 시사점

- 영국 노동당 정부에서는 아동빈곤 감소를 위해 전국에 걸친 단일한 성과지표를 명시화하고, 데드라인 설정
- 아동빈곤 성과지표를 법령에 포함시킨 것이 핵심적인 조치
- 아동빈곤 해소를 위해 장단기 정책을 결합하여 시행함으로써 효과를 얻을 수 있었음.

- 아동양육 및 아동에 대한 투자와 관련하여 부모들이 회사에서 시간제 근로 또는 유연근무제를 선택할 수 있는 권리 제공

나. 미국의 아동빈곤정책 현황과 시사점

□ 아동빈곤율 추이

- 미국은 아동 빈곤율이 매우 높은 나라
 - 아동 빈곤율은 1980년대 빠른 속도로 증가한 이후 몇 번의 등락을 거듭하였지만 평균 20%에 가까운 높은 수준
 - 경제 회복으로 낮아지는 추세가 이어지면서 대침체 이전인 18% 수준 회복
- 높은 아동 빈곤율의 주된 이유
 - 노동시장의 불평등
 - 소득 이전(transfer) 정책의 낮은 재분배 효과

□ 대침체 시기 아동빈곤과 빈곤정책의 변화

- 대침체 (2007-2009)는 1930년대 이후 미국 경제의 가장 큰 위기로 일컬어짐.
- 빈곤가구를 위한 대표적 현금 급여 프로그램 TANF가 경기침체기 사회적 안전망으로서 기능하지 못하는 동안 이를 대체한 프로그램은 영양보조프로그램 (Supplemental Nutrition Assistance Program, SNAP)과 근로소득세액공제 (Earned Income Tax Credit, EITC) 제도
 - SNAP의 경우, -TANF와 달리- 급여 기준을 충족하는 모든 가구가 수급 자격을 갖기 때문에 빈곤층이 증가한 대침체 기간 동안 수급자 수가 크게 증가
 - 2007년 미국 전역에 걸친 수급자 수가 약 2,600만 명, 2010년에는 4,000만 명을 넘어섰고, 2013년 4,700만 명을 기록한 이후 경제 회복과 함께 최근에는 줄어드는 경향
 - EITC는 노동시장에서 임금을 받고 있는 저소득 노동자에게 이미 납입한

세금을 환급해 주거나 경우에 따라서는 추가적인 현금 급여를 제공하는 프로그램

- 2010년 한 해 동안 약 2,700만 가족이 EITC 급여 혜택을 받은 것으로 추산
- 매년 약 250만 명의 아동이 부모의 EITC 급여를 통해 빈곤으로부터 벗어나는 것으로 추산

□ 대안적 빈곤 프로그램의 확대와 재정지원

- 새롭게 주목을 받는 지역사회 대안적 프로그램들은 빈곤 아동을 위한 통합적 서비스
- 뉴욕시의 Harlem Children's Zone(HCZ): 빈곤지역의 아이들이 태어날 때부터 대학교육을 마치고 사회에 진출할 때까지 생애 중요한 포인트마다 적절한 서비스를 제공하는 '파이프라인'이 되어 준다는 것
 - 이외에, 부모를 대상으로 금융정보와 법률정보 제공, 관련된 교육 프로그램 진행, 건강 프로그램, 가족 상담, 약물중독 예방 및 치유 프로그램, 가정폭력 예방 프로그램 등 다양한 지역사회 프로그램을 동시에 운영
 - 저소득 가구 아동들의 학교생활 적응, 성적 향상 등에서 좋은 성과를 내고 있는 것으로 평가
- 저소득층 자산형성 지원사업(Assets for Independence, AFI): 연방정부와 지방정부가 매칭 펀드로 빈곤선 200%이하의 저소득층 가족의 자산 형성을 지원하는 것을 주요 내용으로 하는데, AFI 참여자가 저축을 하면 1~8배에 해당하는 금액을 AFI 프로그램을 통하여 추가로 받을 수 있음.
 - 1998년 연방정부 프로그램으로 입법화 과정을 거쳐 시행
 - 이렇게 마련한 저축액을 주택구매, 대학등록금, 또는 소규모 창업에 사용하여 함.

□ 빈곤 대물림 방지를 위한 보육 및 교육 지원

○ 헤드스타트(Head Start): 1960년대 시작된 빈곤 아동을 위한 미국의 대표적 인 교육 프로그램

- 2014년 캘리포니아 주의 81개 지역 헤드스타트 프로그램을 분석한 결과에 의하면, 2년간 헤드스타트 프로그램에 참가한 아동은 그렇지 않은 아동과 비교하여 다양한 영역에서 정상적 발달 수준을 충족할 가능성이 13~86% 증가하는 것으로 나타남.

- 하지만 장기적 효과는 극히 미미한 것으로 보고됨.

○ Universal Pre-Kindergarten(UPK) 프로그램: 부모 소득과 관계없이 모든 아동을 대상으로 하는 보편성을 원칙으로 함.

- 4세 아동의 조기 교육에 초점을 맞춘 프로그램으로 특히 교육의 질 강조
- 아동 대상 교육 프로그램은 모든 계층의 아동이 함께 참여할 때 기대효과가 가장 크며, 저소득 아동이 이로부터 가장 큰 혜택을 받는 것으로 나타나 UPK 확대에 대한 논리적인 근거가 되고 있음.

□ 빈곤아동을 위한 의료정책

○ 미국은 선진산업국가 중 전 국민을 대상으로 하는 공공 의료보험 제도가 없는 유일한 국가

- 민간 의료보험에 가입하지 못하는 빈곤층을 위하여 공공의료보험 제도로써 Medicaid 프로그램(1965년) 운영
- Medicaid 수급기준을 충족하지 못하는 차상위 계층의 아동을 위하여 1997년 Children's Health Insurance Program (CHIP) 도입
- 2013년 기준으로 전국적으로 2,800만 명의 아동이 Medicaid에 등록되었고, 570만 명의 아동이 CHIP에 등록. 어떠한 의료보험에도 가입되지 않은 아동도 700만 명 이상으로 추정

다. 일본의 아동빈곤정책의 현황과 시사점

□ 아동빈곤율 추이

- 2015년 아동빈곤율은 13.9%로, 아동빈곤율이 가장 높았던 2012년의 16.3%에 비해 2.4%p 개선
- 아동빈곤율이 2.4%p 감소한 이유에 대해서 대부분의 전문가들은 정부 정책의 효과보다는 최근 경기가 회복되어 부모의 소득, 특히 저소득층의 소득이 개선된 점을 들고 있음.

□ 일본 정부의 아동빈곤대책의 개요

- 일본 정부의 최근의 아동빈곤대책의 동향
 - － 일본 정부가 아동빈곤을 해결하기 위해 실시한 가장 큰 조치는 아동빈곤대책법을 제정한 것(2013년 6월에 제정되어 2014년 1월부터 시행)
 - 주된 추진내용은 「아동빈곤대책에 관한 대강」에서 명확히 하고 있음.
 - － 「아동의 미래응원 국민운동 발기인 집회」(2015년): 빈곤 아동 및 빈곤 가정을 지원하기 위한 기부금제도
 - － 「모든 아동의 안심과 희망 실현 프로젝트」(2015년): 「한부모 가정 및 다자녀 가구 등에 대한 자립지원프로젝트」 「아동학대 방지대책 강화프로젝트」로 구분
- 아동빈곤대책법의 제정(2013년)의 주요 내용
 - － 연1회 아동 빈곤과 대책에 대한 실시상황 공표할 것.
 - － 아동빈곤대책을 종합적으로 추진하기 위한 「대강」을 작성할 것.
 - － 대강에는 아동빈곤율과 생활보호수급가구의 아동의 고교진학률 등과 관련된 빈곤 관련 수치를 개선하기 위한 시책, 교육과 생활지원, 보호자의 취업지원 등의 실시에 대한 내용을 기재할 것.
 - － 정부와 지방자치단체는 빈곤 가정의 취학과 학비 원조, 학습지원과 같은 교육지원을 실시할 것.

- 각 지방자치단체는 아동의 빈곤대책에 대한 계획을 책정할 것.
- 아동빈곤대책회의를 설치할 것.

○ 아동빈곤대책에 관한 대강의 개요

- 빈곤의 대물림 방지와 미래 지속가능성을 위한 적극적인 인재육성 실시
- 아동에 중점을 두고 성장단계별 지속적 시책 실시
- 아동빈곤실태를 적절히 파악하여 실태를 고려한 시책 추진
- 아동빈곤 관련 통계 파악과 개선
- 교육지원: 학교를 아동의 빈곤대책을 위한 플랫폼으로 지정하고 종합적인 대책을 추진함과 동시에 교육부 부담 경감 추진
- 생활지원: 빈곤 상황이 사회적 고립을 심화시키지 않도록 대책 추진
- 보호자의 취로지원: 가정에서 가족이 만나는 시간을 확보할 수 있게 하고 보호자가 일하는 모습을 아동에게 보이는 등 교육적인 의의도 배려
- 경제적 지원에 관한 시책은 가구의 생활을 지탱하는 것으로 인식하고 확보할 것
- 정부, 지방공공단체, 민간기업 및 단체 등이 연계, 협력하여 대책을 실시함과 동시에 적극적인 홍보 및 계몽활동에 의해 아동빈곤대책을 국민운동으로서 전개할 것
- 향후 5년간 정부가 실시해야 할 중점시책 중심 논의, 필요시 중장기적인 과제도 시야에 넣어 지속적인 대책 실시

○ 아동빈곤대책에 관한 대강의 주요 정책

- 교육지원
 - 유아교육의 단계적 무상화
 - 장학금제도의 충실
 - 스쿨 소셜 워커(학교의 복지 전문가)의 배치를 확대
 - 스쿨 카운슬러의 배치를 확대

- 지역미래학교(지역주민의 협력과 ICT 활용 등에 의한 원칙 무료의 학습 지원)의 확충
- 생활곤궁가구의 아동에 대한 학습지원

－ 생활지원

- 한부모 가정의 아동에 대한 생활 및 학습지원사업(거처 만들기)
- 생활곤궁자자립상담지원사업
- 아동양호시설 등의 입소 아동이 18세(조치연장은 20세까지)에 퇴소했을 경우에도 계속해서 22세까지 지원을 실시하는 사업 창설.

－ 보호자에 대한 취로지원

- 고등직업훈련촉진급여금
- 고등직업훈련촉진기금 대출사업
- 자립지원교육훈련급여금

－ 경제적지원

- 아동부양수당
- 아동양호시설퇴소자 등에 대한 자립지원자금의 대출제도

□ 기타 아동빈곤 관련 대책

- 아동부양수당
- 어린이 식당사업
- 생활곤궁자자립지원법의 제정과 아동지원
- 빈곤아동의 방과후 학습지원을 제도화
- 아동의 거처 만들기 사업
- 저소득층 가구의 소득개선을 위한 정책: 최저임금의 인상
- 아동수당

6. 아동빈곤정책의 주요 검토 과제

가. 아동빈곤정책의 접근 원칙

□ 아동에 대한 예방적 지원 강화 원칙

- 아동기에 주거환경, 영양과 건강, 교육, 정서 문제에 조기에 개입함으로써 빈곤이 아동에 미치는 영향 최소화

□ 다차원적·통합적·연계적 접근 원칙

- 각 영역과 프로그램들을 통합적으로 검토하고 흐름을 포착하며 일관되게 사업을 이끌 수 있는 컨트롤타워 필요

□ 생애단계별(연령특성별) 체계적 개입 원칙

- 아동의 발달단계별 프로그램의 체계화와 통합관리체계의 구축 필요

□ 아동의 욕구와 권리에 기반한 지원(수요자 중심 접근) 원칙

- 아동과 관련한 정책을 수립함에 있어, 그것이 표출된 욕구이든 잠재적 욕구이든 간에 아동의 목소리가 반영되는 공식·비공식적 통로 확보 필요

□ 보편성의 기반 위에 표적화된 지원 원칙

- 보편적 프로그램을 기본으로 하되 선별적 프로그램을 통해 좀 더 적극적인 투자 필요

나. 아동빈곤정책의 주요 검토 과제

□ 아동빈곤정책 기반 강화

- 아동빈곤정책의 대상 명확화
 - － 실제 정책과 법률상의 빈곤아동의 불일치는 향후 아동빈곤실태조사, 아동

빈곤예방계획 수립, 아동빈곤정책 수립 등에서 많은 혼선을 야기할 수 있다는 점에서 개선이 필요

○ 아동빈곤정책 기준선의 상향 조정

- 생계급여를 제외한 현물과 서비스 급여들을 기초보장 수급가구와 더불어 차상위 빈곤가구까지 확대할 필요

□ 소득보장 및 주거보장 영역

○ 일·가정 양립 정책의 확대: 아동빈곤 부모의 건강 지원과 교육

- 출산·육아휴직, 유연근무, 영유아 돌봄서비스나 돌봄교실 등의 육아지원 등의 일·가정 양립정책 확대 필요
- 양육에 대한 지원에서도, 빈곤 가정의 부모가 경험하는 죄의식이나 무력감, 소극적 양육 태도와 같은 심리적인 측면을 고려하여, 부모역할 교육 및 심리적 지지서비스를 물리적인 돌봄 서비스와 병행하여 도입할 필요

○ 사회적 환경의 조성: 아동수당 도입의 의미와 확대방안

- 아동빈곤은 우리사회의 지속가능성과 맥락적으로 연결된 것으로, 부모의 빈곤과 관계없이 모든 아동에게 동일한 기회가 주어지고, 우리 사회가 아동들을 함께 키운다는 의식과 동의가 있다면, 양육 부담에 따른 출산을 저하 현상이 완화되고, 우리 사회의 지속가능성은 그만큼 더 높아질 것임.
- 이러한 점에서 아동수당이 갖는 상징적 의미를 부각하고, 앞으로 대상자 및 규모를 확대해서 실현할 필요가 있음.

○ 아동빈곤에 대한 권리 공간적 접근

- 부모 및 성별이 다른 아동 간 분리, 유해학습환경 최소화, 최저주거기준 강화, 에너지바우처 확대 등 아동에 대한 권리공간적 접근 강화 필요

○ 아동빈곤 가구에 대한 소득인정액 산정시 주거기준 요건 완화

□ 돌봄 및 사례관리 영역

○ 촘촘한 보육·돌봄 체계의 완성

- 돌봄이 필요한 아동의 수요와 공급 현황을 파악하고 지역 사회에서 공식적인 보육 및 돌봄과 비공식적인 보육 및 돌봄 체계를 어떻게 연계할 것인지 계획 수립 필요

○ 지역 사회를 기반으로 한 보육·돌봄 계획 수립

- 각 지역의 수요와 공급 여건 등을 고려하고, 지역 주민들의 아동에 대한 보육 및 돌봄 체계를 수요를 파악함으로써 향후 지역 사회가 추진해야 할 수요자 중심의 보육 및 돌봄 계획 수립 필요

○ 공공복지전달체계 역할 정립

- 현재 유일한 공공 아동복지전달체계인 드림스타트는 공공부문의 역할과 함께 통합서비스를 제공하는 기관으로 그 위상과 역할이 혼재되어 있음.
- 현행 드림스타트 체계를 유지하되 공공아동복지전달체계의 역할을 강화하는 방안, 현행 드림스타트 체계를 고려하지 않고 공공아동복지전달체계의 역할을 전면 재검토하는 방안의 장단점 분석을 통해 공공복지전달체계 구축 필요

□ 교육 영역: 아동빈곤에 대한 미래적 접근

○ 기존 교육복지사업의 재구조화

- 교육복지 사업에 대해 수요조사, 효과성 분석을 실시하여 우선순위 조정 필요. 전국적으로 동일한 권리성 급여로 확보해 줄 필요가 높은 항목을 교육급여로 포함하고, 필요성이 상대적으로 높지 않는 항목은 교육비지원 사업으로 전환 필요
- 교육복지우선지원사업은 학교와 지역사회가 통합적 지원체계를 구축하며, 학교장, 교사, 교육복지사 간의 실질적 의사소통체계를 구성할 필요
- 사회통합전형 학생들의 성장과 역량 강화에 더 초점을 둘 필요
- 저소득층 학생들이 학업에 몰입할 수 있도록 경제적 어려움을 해소할 수 있을 정도로 국가장학금의 최대 지원 수준을 등록금, 입학금, 생활비를 충당할 수 있도록 수준 제고

○ 학교사례관리

- 기존의 정보제공 위주의 프로그램에서 벗어나 학교사례관리를 통해 아동의 심리사정과 상담, 그리고 강점의 지지와 다양한 기회의 제공, 도전하고 싶은 꿈과 이를 지지하는 노력을 포함하는 총체적인 접근 필요

○ 적성교육 지원방안 및 투자적 교육 기회 제공

- 꿈자랑카드와 문화카드의 수용자 니드에 기반한 용처 확대
- 아동발달계좌의 교육목적 활용도 제고 및 재무교육 강화

□ 가족 및 문화서비스 영역: 가족역량 및 문화자본의 강화

○ 아동보호 기본원칙의 확립

- 사회적 보호를 필요로 하는 아동의 범주를 확장하여 아동보호의 사각지대에 있는 다양한 발달성장의 어려움과 위기를 가진 빈곤 및 위기가정 아동 등을 포괄적으로 포함
- 아동 및 가족의 욕구와 선택권에 기반하여 제공되는 수요자 중심의 서비스를 개발하고 기존의 서비스를 연계, 조정
- 아동보호에 있어서 최우선순위는 원가정보호에 두어져야 하며, 가정위탁, 그룹홈, 양육시설 등의 아동일시대리양육은 제한된 기간 안에서 최소화하는 방식에 대한 검토 필요

○ 아동보호시스템의 재정비

- 가족강화와 가족강점 관점을 기초로 하여 학대의 위기에 취약한 아동에 대한 차등적인 대응시스템(Differential Response System) 구축 필요
- 아동이 속한 취약한 가족에 대한 다양한 경제적 물질적 지원정책과 병행되어 추진될 필요

○ 아동분리절차의 체계화 및 강화

- 가족중심의 아동보호정책의 실현을 위해 기존의 아동보호체계에 있어서 아동분리절차의 체계화 및 강화가 필수적

- 피해아동보호명령의 실효성을 확보하기 위해 관련규정 개정 필요
- 고위험군 아동 및 가족에 대한 가족보존 서비스 강화
 - 고위험군 아동 및 가족에 대한 원가정보호서비스(in-home services)와 가족재결합 서비스(family reunification services) 강화 필요
- 지역사회 아동복지자원·네트웍 개발 및 다양한 가족에 대한 지원정책 강화
 - 지역사회 아동복지자원의 확대 및 지역사회 네트워크 구축을 위해 학대위기사동에 대한 지역사회의 관심 제고 및 지원의 효율성 향상 필요
 - 다양한 가족을 지원할 수 있는 가족중심주의 정책을 강화하기 위해 보건복지부, 여성가족부 등 정부부처 내 다양한 전달체계들이 일관성 및 연속성을 갖고 서비스를 제공할 수 있는 방안 모색 필요
 - 통합사례관리를 위한 아동 및 가족특성에 표적화된 서비스 제공방안을 체계화할 필요
- 아동보호 전달체계 개편
 - 아동보호체계의 구조적 분절성 및 파편성을 개선하기 위하여 지자체 시군구 차원의 통합적인 컨트롤타워의 구축을 통해 위기아동을 사전에 예방하고 취약한 자원을 가진 가족을 보호하고 지원할 수 있는 전달체계 구축 필요

7. 결론 및 정책적 제언

- 본 장에서는 지금까지의 논의 결과를 간략하게 요약함과 더불어 몇 가지 정책적 제언을 언급하고자 함.
- 첫째, 어떠한 정책을 평가하거나 개선하기에 앞서 근거에 기반한 실태 분석이 선행되어야 함.
 - 조사자료의 체계적 관리와 엄밀한 분석을 통해 정책 개선과 수립에 실증적 근거 기반을 확보할 필요가 있음.

- 둘째, 아동빈곤 예방을 위한 기본계획의 체계적 수립 필요성이 강조될 필요가 있음.
 - － 기본계획은 ‘계획’ 그 자체의 중요성은 차지하고라도 여러 부처와 기관들에 흩어져 있는 기존 제도들에 대한 종합적이고 체계적인 검토와 분류, 체계화 작업을 위해서라도 유효하며 필요함.
- 마지막으로, 아동빈곤과 관련 정책에 대한 단기·중장기적 평가의 중요성도 마찬가지로 차원에서 강조되어야 함.
 - － 아동빈곤에 대한 체계적 조사와 실태 분석 → 아동빈곤정책에 대한 통합적 계획 수립 → 아동빈곤의 영향과 정책의 효과에 대한 지속적 평가 분석 → 정책 수립에의 피드백의 연쇄고리가 유기적으로 이어질 수 있는 통합적 시스템 구축이 필요함.

*주요용어: 아동빈곤정책, 소득지원, 돌봄서비스, 통합사례관리, 교육복지, 가족복지

제 1 장 서론

제1절 연구 필요성 및 목적

제2절 연구 내용 및 방법

제1절 연구 필요성 및 목적

아동빈곤은 근대 이래로 산업화된 국가들의 핵심적 관심사 중 하나였다. 산업혁명 이후 공장노동으로부터 아동을 보호하기 위해 노동입법이 제정되기 시작한 이래, 아동에 대한 교육법, 급식법 등이 연달아 도입되었다. 복지국가의 본격적인 성립 이후에는 아동수당, 출산양육수당, 보육서비스, 아동에 대한 조기개입 프로그램 등 수많은 아동 관련 제도들이 도입되었다. 복지국가의 성격은 달라도 아동기의 빈곤을 예방하고, 아동기 조기 개입과 교육을 통해 빈곤의 대물림을 방지하려는 노력은 모든 복지국가들의 일차적 목표 중 하나였다. ‘기회의 평등’은 국가의 최소개입을 주장하는 자유방임주의 자들에게조차 어느 정도 그 필요성이 인정될 정도로 매우 넓은 철학적 스펙트럼에서 수용되는 가치이기 때문이다. 또한 신체적, 인지적, 사회·정서적으로 민감한 발달과정을 거치는 아동기의 빈곤경험은 다른 인간 발달 시기에 비해 부정적 결과를 가져올 가능성이 훨씬 크다는 점도 많은 연구를 통해 입증되어 있다(Duncan, Brooks-Gun, 1997; 여유진 등 2016, p.50).

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. 정부 역시 산업화 과정에서 복지 영역에는 소홀했음에도 불구하고, 교육 기반을 조성하는 데는 상대적으로 적극적이었다. 이는 자연자원이 거의 없는 최빈국에서 우수한 인적 자본만이 경제발전의 유일한 수단이라는 인식이 크게 작용한 결과이기도 했다. 부모의 높은 교육열이 여기에 한 몫 했음은 물론이다. 하지만 외환위기를 전후로 교육의 사회이동 기능이 쇠퇴했음은 물론이고, 오히려 교육 서열화와 불평등이 계층 지위와 사회 불평등을 강화하는 역기능 역할을 하고 있다는 비판이 제기되고 있다. 교육으로 혹은 교육만으로 더 이상 아동의 미래 빈곤을 예방하기 어렵다는 것이 오늘날의 대체적인 시각이라 해도 과언이 아니다.

이러한 비판과 더불어 저출산은 아동복지에 대한 관심을 환기시키는 직접적 배경이 되었다. 외환위기 이후 출산율이 급격히 하락하여 합계출산율이 2005년 1.08명까지 떨어지면서 사회적 지속가능성이 위협받는 상황까지 이르면서 저출산 문제가 국가의 최대 현안 중 하나가 되었다. ‘왜 아이를 낳지 않는가’에 대한 다각적 연구가 이루어지고 있으며, 많은 아동관련 정책들이 도입되고 있다. 세계적으로 유래를 찾기 어려울 정도로 빠른 속도로 무상 보육이 확대되었고, 지자체에서는 다자녀가구에 대해 앞다투어 새로운 지원정책을 발표하고 있다. 최근 도입이 적극적으로 논의되고 있는 아동수당도 이러한 맥락에서 이해될 수 있다.

하지만 이러한 아동에 대한 정부와 사회의 적극적 관심에도 불구하고 아동빈곤에 대한 관심은 의외로 크지 않았다. 아동빈곤은 ‘아동복지’의 하위 영역으로 다루어지면서 통합사례관리, 지역아동센터, 교육복지우선투자사업, 한부모 양육비지원과 같은 정책들이 실시되고 있지만, 이러한 프로그램들은 ‘아동빈곤정책’의 체계적 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. 실제로 우리나라의 아동빈곤 수준은 경제협력개발기구(OECD) 회원국 중에서도 낮은 편에 속할 뿐만 아니라, 2000년대 이래로 지속적으로 낮아지고 있는 추세이다(여유진 등 2016). 이러한 요인과 더불어, 아동빈곤정책의 범위와 영역이 매우 모호하다는 점도 아동빈곤정책이 상대적으로 관심 영역에서 벗어나 있는 요인으로 작용하고 있다. 아동빈곤의 직접적 원인은 대부분 부모 혹은 보호자의 저소득이기 때문에 이를 경감하거나 해소하기 위한 노동시장정책이나 소득지원정책을 아동빈곤정책에 포함시킬 수 있느냐의 문제부터 제기된다. 아동빈곤의 다차원적 요소 대부분이 아동에게 개입하기보다는 아동가구에 개입해야 할 영역이기도 하다. 또한 아동빈곤정책의 주요한 부분은 교육정책과 중첩되어 있다. 분명 ‘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」(이하, 약칭 「아동빈곤예방법」)은 아동의 빈곤실태를 면밀히 파악하고, 아동빈곤정책을 체계적으로 수립할 수 있는 계기를 마련해 주었다. 이에 2016년에는 아동의 빈곤 실태를 파악하기 위해 『아동의 빈곤예방을 위한 실태

연구』 보고서가 발간되었다. 본 보고서는 2016년 보고서에 이어 아동빈곤정책의 구체적인 현황과 문제점을 파악하고 개선방안을 제안함으로써 향후 아동빈곤기본계획 수립에 기초자료를 제공하는데 그 목적이 있다.

제2절 연구 내용 및 방법

본 보고서는 총 일곱 개의 장으로 구성되어 있다. 이 중 제1장(서론)과 제7장(결론)을 제외한다면, 제2장에서 제5장까지의 내용은 제6장의 아동빈곤정책의 주요 과제를 이끌어 내기 위한 다각적인 시도라 할 수 있다.

먼저 제2장은 아동빈곤의 현황과 다차원적 특성을 고찰함으로써 이러한 아동빈곤의 실태가 아동빈곤정책에 주는 정책적 시사점과 함의를 도출하고, 이 장은 2016년 『2016년 아동빈곤실태 연구』 보고서의 주요한 결과들을 차용하고 있다. 하지만, 2016년의 아동빈곤 실태 분석을 추가하였고, 이러한 분석을 바탕으로 빈곤아동의 수를 추계하였다. 또한, 지난해 보고서의 직접적 인용보다는 분석 결과 나타난 실태들이 가지는 정책적 함의를 중심으로 전체적인 내용을 재구성하였다. 특히, 소득과 경제활동, 생활수준, 주택과 주거환경, 교육, 양육, 건강, 가족과 문화생활 등의 다차원적 영역에서 빈곤아동의 박탈실태를 양적·질적 분석을 통해 진단함으로써 아동빈곤정책의 주요 과제를 도출하는데 근거자료로 활용하고자 하였다.

제3장에서는 아동빈곤정책의 정의와 영역, 그리고 기존의 아동관련조사와 계획을 전반적으로 검토하는데 할애되었다. 서론에서 기술한 바와 같이, 아동빈곤정책은 다른 인구집단에 대한 빈곤정책에 비해 그 정의와 영역이 상당히 모호하다. 현재의 아동빈곤을 경감하기 위해서는 주로 가구단위의 소득, 주거 등의 영역에 개입해야 하는데, 이는 아동 자신보다는 아동을 양육하는 보호자의 소득능력과 관련되어 있다. 미래의 아동빈곤을 예방하기 위해서는 어떠한 인구집단보다 다차원적인 개입이 요구되기도 한다. 이와 같이, 청년빈곤층, 중장년 근로빈곤층, 노인빈곤층에 비해 개입의 범위와 영역이 모호하고 매우 포괄적이라는 측면에서 본 보고서에서 다루고자 하는 아동빈곤정책의 정의와 영역을 규정하는 것은 무엇보다 중요한 과제이다. 3장에서는 「아동빈곤예방법」 상 아동빈곤의 정의와 국내외 문헌 등을 참고하여 아동빈곤정책을 정의하고, 이

러한 정의에 기반하여 아동빈곤정책을 영역별·연령별·선정별로 체계적으로 분류하였다. 또한 기존의 아동관련 조사와 아동빈곤 관련 계획들을 검토하고 향후 법상 명시되어 있는 아동빈곤 실태조사와 기본계획 수립 시에 유의해야 할 사항들을 정리하였다.

이어서 제4장에서는 제3장에서 분류한 영역 중 아동빈곤정책의 핵심 영역이라 할 수 있는 소득지원정책, 돌봄서비스와 통합사례관리, 교육복지, 그리고 가족복지 정책의 주요 내용, 대상, 재정, 전달체계 등에 대해 검토하고, 기존 제도들이 가지고 있는 문제점과 주요 쟁점들을 논의하는데 할애되었다. 좀 더 구체적으로는 소득지원 영역에서 기초생활보장제도(생계급여), 에너지바우처, 근로장려세제, 자녀장려세제, 한부모가족 아동양육비 지원, 아동발달지원계좌, 보호아동 자립지원을 다루고 있다. 돌봄 서비스 영역에서는 유아교육과 보육료 지원사업, 가정양육수당과 아이돌봄서비스, 방과 후 돌봄서비스를, 통합 사례관리 영역에서는 아동통합서비스지원(드림스타트사업)을 주요하게 검토하였다. 교육복지 영역에서는 국민기초생활보장제도의 교육급여, 「초·중등교육법」에 근거한 교육비지원 사업, 저소득층에 대한 사회통합전형, 국가장학금 지원 사업 등의 주요 내용과 쟁점을 논의하였다. 마지막으로, 가족복지 영역에서는 학대(방임)과 상담서비스를 중심으로 살펴보았다.

제5장에서는 우리나라 아동복지정책의 방향 설계와 제도 개선에 시사점을 얻고자 영국, 미국, 일본의 아동빈곤정책 현황을 검토하였다. 복지 선진국이라 할 수 있는 노르딕 국가들과 유럽대륙의 독일, 프랑스 등은 아동빈곤정책을 특화하기 보다는 좀 더 보편적인 급여와 서비스를 통해 접근하는 경향이 있기 때문에 본 보고서의 사례 연구에서는 제외되었다. 그렇다고 해서 우리나라의 아동빈곤정책이 영미권과 일본을 벤치마킹해야 한다는 의미는 아니다. 다만, 현재 선별적 정책들의 개선방안에 대한 직접적 함의를 얻고, 새로운 정책 대안을 모색하기 위해 적절한 사례국으로서 세 나라를 선정했음에 유의할 필요가 있다.

제6장에서는 앞서의 논의를 종합적으로 검토하여, 아동빈곤정책의 접근 원칙과 주요 과제를 제시하고 있다. 먼저, 접근 원칙으로 예방적 지원 강화, 다차원적·통합적·연계적 접근, 생애단계별 체계적 개입, 아동의 권리에 기반한 지원, 보편성에 기반한 표적화된 지원 등을 제시하고 있다. 또한 제4장에서 서술한 소득 및 주거보장, 돌봄 및 사례관리, 교육, 가족 및 문화서비스 영역과 전반적인 체계에서 검토되어야 할 과제를 제시하였다. 마지막으로 제7장에는 결론과 정책적 제언을 담고 있다.

〈표 1-1〉 주요 연구 내용

구분	제목	주요 연구 내용	시사점	제6장
2장	아동빈곤의 현황 및 특성	<ul style="list-style-type: none"> • 추이·변화요인 • 다차원적 실태 점검 • 질적 분석의 재검토 	▶ 최근 변화의 시사점 ▶ 소득·부채·주택·교육· 양육·건강·가족문화 생활별 시사점	아동빈곤정책의 주요 과제
3장	아동빈곤 정책의 정의 및 범위	<ul style="list-style-type: none"> • 아동빈곤정책 정의 • 아동빈곤정책 영역 -영역별·연령별 -선정기준별 • 아동관련 조사 현황 • 아동빈곤정책 관련 계획 현황 	▶ 아동빈곤의 영역별· 연령별·선정기준별 현황이 주는 함의 ▶ 아동관련조사·아동 빈곤 관련 계획의 현황과 아동빈곤정 책과의 관련성	<ul style="list-style-type: none"> • 아동빈곤정책 기반 강화 -대상명확화 -기준선상향 -컨트롤타워 -연계체계 • 소득·주거보장 -일가정양립정책 확대 -보편적 접근 강화 -주거질 강화 및 요건 완화 • 돌봄·사례관리 -촘촘한 돌봄체계 -지역기반 돌봄 계획 -공공전달체계 역할 • 교육 -교육복지사업 재구조 화 -학교사례관리 -적성교육 지원 • 가족 및 문화 -가족중심 아동보호 우선원칙 -아동보호 컨트롤타워 -아동보호 예산 확충 -문화접근성 강화
4장	아동빈곤 정책의 주요 영역별 현황 및 문제점	<ul style="list-style-type: none"> • 소득지원정책 • 돌봄서비스 • 통합사례관리 • 교육복지 • 가족복지 	▶ 각 영역별 현황과 문제점이 주는 정 책적 시사점	
5장	외국의 아동빈곤 정책 현황 및 시사점	<ul style="list-style-type: none"> • 영국 • 미국 • 일본 	▶ 각국의 아동빈곤정 책 흐름과 특징이 주는 정책적 시사점	

제 2 장

아동빈곤의 현황 및 특성

제1절 아동빈곤의 추이와 다차원적 특성

제2절 아동빈곤의 질적분석과 다차원적 특성

2

아동빈곤의 현황 및 특성 <

<

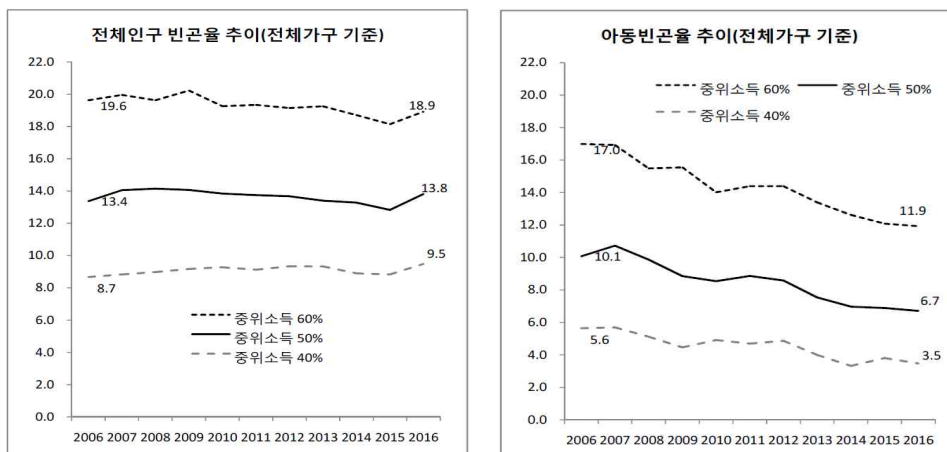
제1절 아동빈곤의 추이와 다차원적 특성

1. 아동빈곤율의 추이 및 변화 요인

빈곤한 아동이 얼마나 되고, 이러한 빈곤한 아동은 어떠한 측면에서 결핍과 박탈을 경험하는가를 파악하는 것은 아동빈곤정책의 수립과 개선을 위해 일차적으로 선행되어야 할 과제이다. 이를 위해 보건복지부는 2016년 『아동의 빈곤예방을 위한 실태 연구』 보고서를 발간한 바 있다. 본 보고서는 2016년 보고서의 후속과제 성격의 보고서로서 이전 보고서의 실태와 정책적 시사점을 충분히 숙지한 바탕 위에 아동빈곤 정책의 현황과 개선과제를 파악하는데 목적이 있다. 이 장에서는 아동빈곤정책의 현황과 문제점을 탐색하기에 앞서 지난 보고서의 결과가 아동빈곤정책에 주는 시사점과 함의를 재검토해보고자 한다.

[그림 2-1] 전체빈곤율과 아동빈곤율 추이(균등화된 가처분소득 기준)

(단위: %)

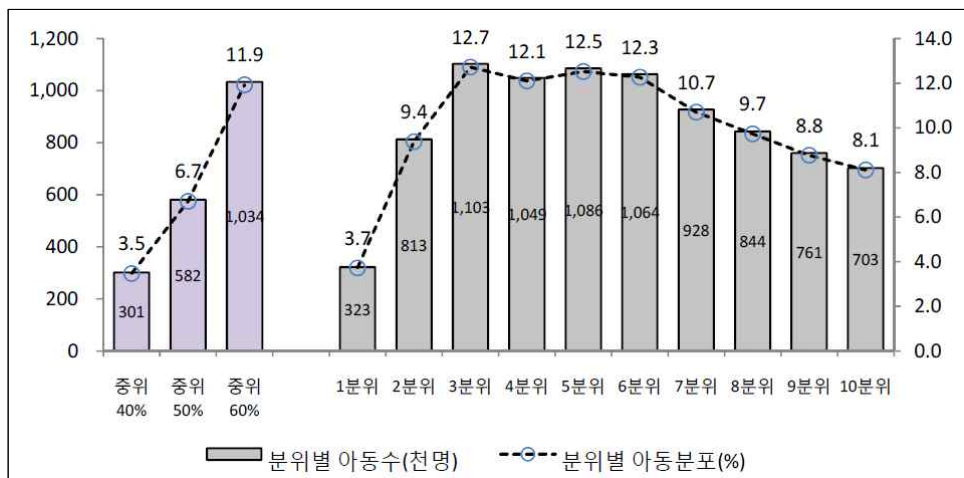


자료: 통계청(각년도). 가계동향조사 원자료.

먼저, 아동빈곤의 최근 추이를 살펴보면 위 그림과 같다. 2006~16년 기간 동안 전체 인구의 빈곤율은 큰 변동이 없다가 2016년에는 약간 상승하는 추세를 보였다. 이에 비해, 아동빈곤율은 전반적으로 상당폭으로 하락하였다. 특히, 2016년의 경우 전체 인구의 빈곤율이 2015년에 비해 상승한데 비해, 아동 빈곤율의 경우 2015년에 이어 2016년에도 하락 추세를 유지하고 있다. 2016년 중위소득 40% 기준 아동빈곤율은 3.5%이며, 중위소득 50% 기준으로 6.7%, 중위소득 60% 기준으로 11.9%를 기록하고 있다. 이러한 아동의 빈곤율 수준은 전체 인구 빈곤율에 비해 6%p~7.1%p 정도 낮은 것이다.

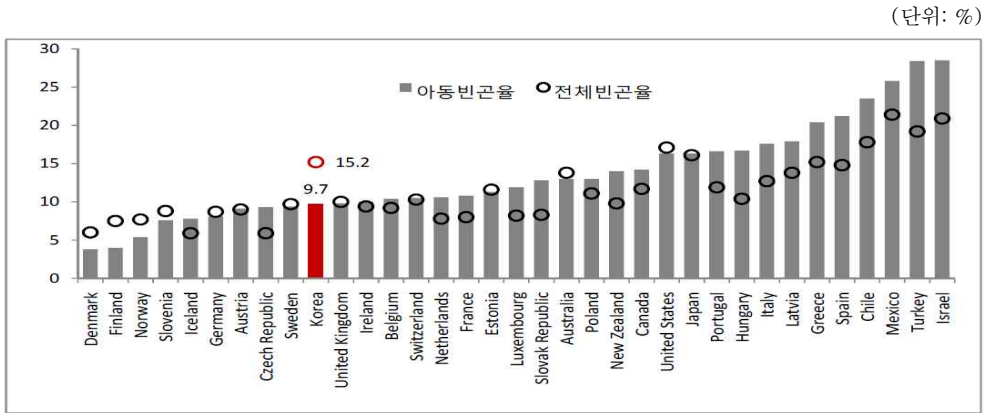
통계청 인구추계 결과에 의하면 2016년 기준 18세 미만 아동의 수는 약 867만명이다. 위에서 산출한 아동빈곤율로 빈곤한 아동의 수를 추계해 보면, 중위소득 40% 기준으로 약 30.1만명, 중위소득 50% 기준으로 58.2만명, 중위소득 60% 기준으로 103.4만명의 아동이 빈곤 상태에 놓여 있는 것으로 추정된다. 1인 균등화된 가처분소득 10분위(전체 인구)를 기준으로 아동의 분포를 살펴보면, 하위 10%에 약 32.3만명, 하위 20%에 81.3만여명의 아동이 분포하고 있으며, 하위 20% 이하의 저소득아동은 약 1,13.6만명에 이른다. 즉, 빈곤 혹은 저소득으로 분류될 수 있는 아동은 약 30만명(중위소득 40% 기준)~114만명(하위 20%) 정도로 추정해 볼 수 있다.

[그림 2-2] 빈곤율 및 소득10분위별 아동 분포(균등화된 가처분소득 기준)



자료: 통계청(2016). 가계동향조사 원자료; 통계청 인구추계(2017.4.11. 추출)

[그림 2-3] OECD 국가의 아동빈곤율 비교(중위소득 50% 기준, 2011년)



자료: 여유진 등(2016). 아동의 빈곤예방을 위한 실태연구, 보건복지부·한국보건사회연구원, p.135 재인용.

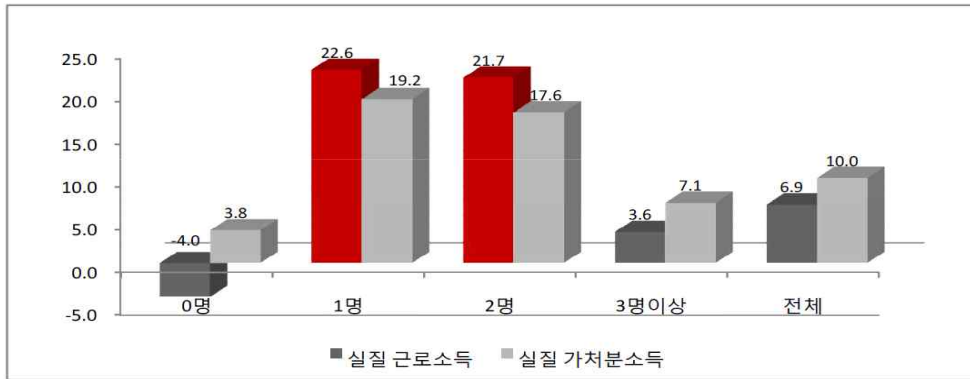
이러한 아동빈곤율은 전체 인구에 대비해서는 물론 OECD 회원국가들과 비교해서도 낮은 수치이다. 2011년 기준으로 OECD에 제공된 우리나라의 아동빈곤율은 9.7%로 비교 대상 국가들 중 덴마크, 핀란드, 노르웨이, 스웨덴 등 주로 북유럽 복지 선진국과 덴마크, 오스트리아에 비해서 높을 뿐 다른 OECD 국가들에 비해서는 상당히 낮은 수준이다. 2011년 이후 우리나라의 아동빈곤율이 지속적으로 낮아지는 추세에 있음을 감안한다면 그 순위는 더욱 높아질 가능성이 크다.

계량적 측면에서 낮은 아동빈곤율의 아동빈곤정책의 수립에도 중요한 함의를 가진다. 일차적으로 노동시장적 요인에 의한 것인가, 사회정책적 요인에 의한 것인가, 혹은 인구학적 요인에 의한 것인가에 따라 향후 아동빈곤정책의 방향 수립에 많은 함의를 줄 수 있기 때문이다. 왜 한국의 아동빈곤율은 낮은 수준이며, 최근에 더욱 낮아지고 있는 추세인가에 대해 여유진(2017)은 세 가지 요인을 지적하고 있다.

첫째, 직접적인 요인으로 아동이 있는 가구의 '상대적' 소득 상승을 꼽을 수 있다. 실제로 2006~15년 사이 아동이 1명인 가구의 실질 근로소득은 22.6%, 2명인 가구의 실질 근로소득은 21.7% 상승하였는데, 이는 아동이 없는 가구의 실질 근로소득이 4% 감소한 것과 대조를 이루는 것이다. 동일 기간 동안 아동이 한 명인 가구의 가구 내 평균 취업자 수가 1.4명에서 1.51명으로 크게 상승하였다. 또한 아동이 있는 가구의 맞벌이 비율이 지속적으로 상승하였다. 이와 같이, 아동이 있는 가구의 취업자 수 상승이 가구소득의 상대적 상승을 주도하였을 것으로 추정된다.

[그림 2-4] 아동 수별 실질소득 변화('06~'15)

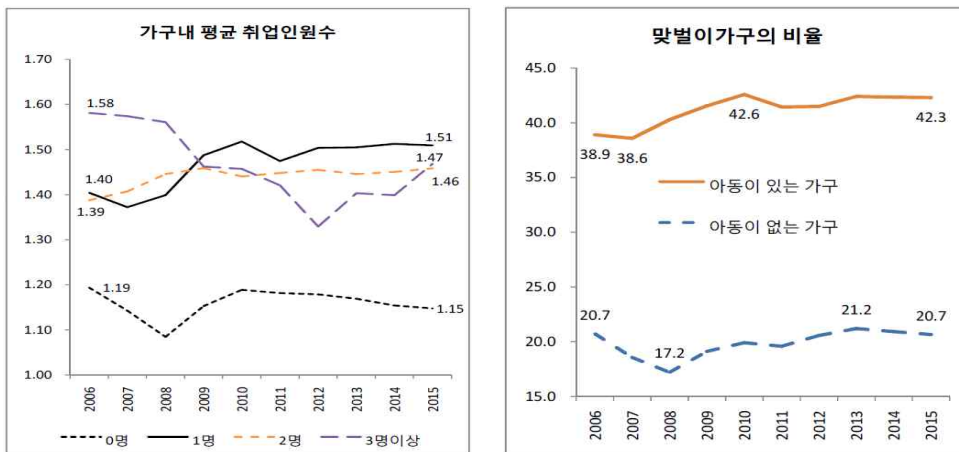
(단위: %)



자료: 여유진 등(2016). 아동의 빈곤예방을 위한 실태연구, 보건복지부-한국보건사회연구원. p.138.

[그림 2-5] 가구 내 경제활동을 하는 성인의 수와 맞벌이가구 비율

(단위: %)



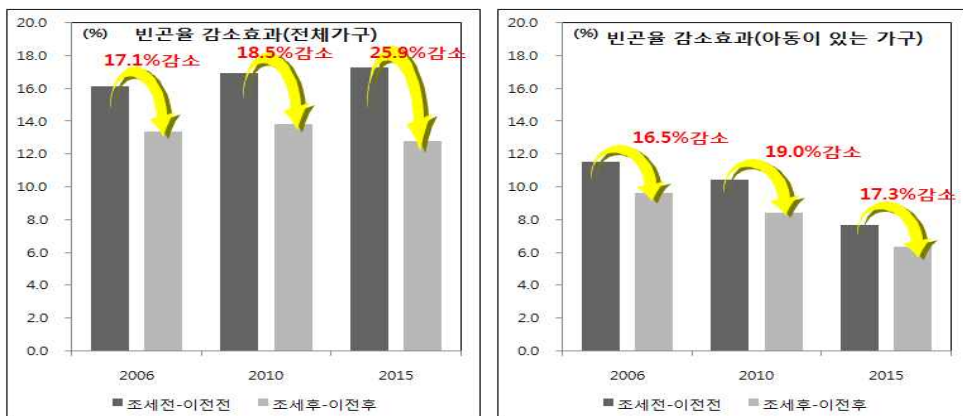
자료: 여유진 등(2016). 아동의 빈곤예방을 위한 실태연구, 보건복지부-한국보건사회연구원. p.137.

하지만 이러한 소득 상승은 어디까지나 ‘상대적’인 것임을 감안할 필요가 있다. 이 기간 동안 급격하게 진행된 인구고령화의 영향을 고려해야 하기 때문이다. 잘 알려진 바와 같이, 노인가구의 빈곤율은 40%를 넘을 정도로 높기 때문에, 노인인구와 노인가구의 증가는 그 자체로—실질적인 생활수준 상승 없이도—비노인가구의 상대적인 소득 순위를 높이는 효과가 있다.

둘째, 아동이 있는 가구에 대한 사회적 이전의 재분배효과(빈곤감소효과)가 커진 결과 또한 빈곤감소의 요인으로 볼 수 있다. 2006~15년 동안 아동가구의 사회이전의 빈곤감소효과는 2006년에 비해서는 약간 증가한 것으로 나타났다. 이와는 별개로, 이 기간 동안 보육서비스 확대와 같은 일-가정양립정책의 확대가 가구의 경제활동을 증가시킴으로써 근로소득을 상승시키는 데 간접적으로 기여했다고 볼 수 있다. 이러한 현물급여와 서비스는 아동에 드는 비용을 감소시킴으로써 삶의 질을 실질적으로 향상시키는 효과도 있다.

[그림 2-6] 공적이전의 빈곤율 감소 효과

(단위: %)

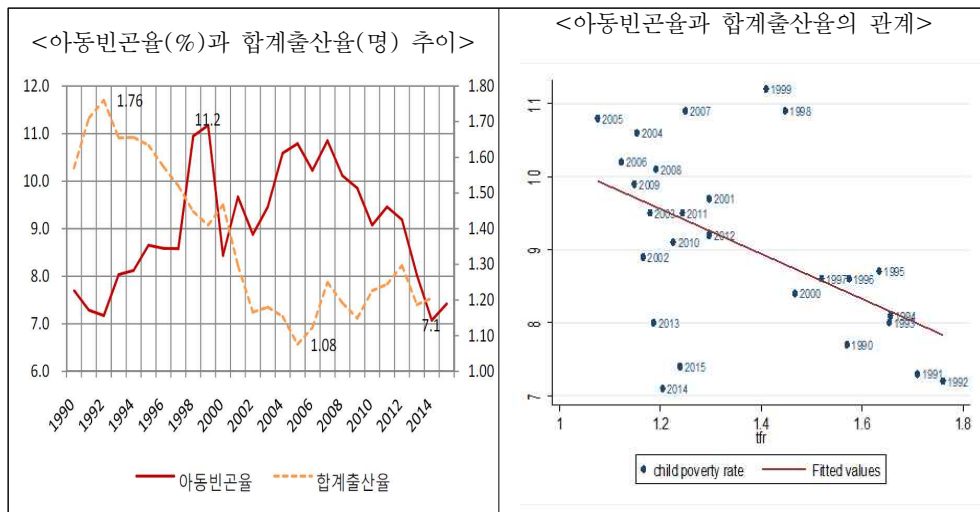


자료: 여유진 등(2016). 아동의 빈곤예방을 위한 실태연구, 보건복지부-한국보건사회연구원, p.140.

셋째, 현재 가난하거나 혹은 결혼·출산으로 빈곤해질 가능성이 높은 것으로 예견되는 청년들이 결혼이나 출산을 포기하거나 미룬 결과 아동빈곤율이 낮아졌을 가능성도 배제할 수 없다. 실제로 1990년에서 2015년 사이 아동빈곤율과 합계출산율 간의 상관관계는 -0.513으로, 둘 간에는 상당히 높은 음의 상관관계가 있는 것으로 나타났다. 물론 상관관계 자체가 인과성을 나타내는 것은 아니므로 추가적인 연구가 필요한 부분 이기는 하지만 이는 소위 'N포세대'의 시대상과 상당히 부합하는 결과이다. 즉, 표에서 보는 바와 같이 외환위기 직후 태어났거나 외환위기 당시 대략 0~7세 미만의 아동이었던 인구 집단의 경우 아동기를 거치면서 빈곤율이 계속 높아지는 경향이 있었던 반면, 2000년 이후 출생 아동의 경우 아동기를 거치면서 빈곤율이 낮아지는 경향을 보였

다. 전자의 집단이 현재 시점에서 청년 집단의 주류를 형성하고 있으며, 청년 단독가구의 빈곤율 또한 2005년 이후 지속적으로 높아지는 경향을 보이고 있다. 이와 같이, 외환위기 이후 경제적 불안정을 경험해 왔으며, 현재는 노동시장에서의 높은 실업률과 비정규직 비율에 직면해 있는 청년들은 빈곤위험의 회피 경향으로 결혼과 출산의 포기나 지연을 택할 가능성이 높을 것으로 추정해 볼 수 있다. 하지만 이러한 요인이 현재의 낮은 아동빈곤율에 어떠한 영향을 얼마나 미쳤는지에 대해서는 추가적인 연구가 필요한 부분이다.

[그림 2-7] 아동빈곤율과 합계출산율 간의 관계



자료: 여유진(2017). 아동빈곤의 추이와 함의, 보건복지 ISSUE & FOCUS 제336호.

<표 2-1> 아동의 출생연도별 빈곤율

(단위: %)

현재연령('17)	출생연도	0-4세	5-9세	10-14세
23-27세	1990-1994	8.6	11.1	11.5
18-22세	1995-1999	10.9	9.7	11.3
13-17세	2000-2004	11.3	9.5	7.1
8-12세	2005-2009	7.6	6.4	-

자료: 여유진(2017). 아동빈곤의 추이와 함의, 보건복지 ISSUE & FOCUS 제336호.

〈표 2-2〉 청년의 가구유형별 빈곤율

(단위: %)

청년가구	2003	2005	2009	2011	2014
단독	9.4	6.9	7.9	7.7	11.0
부부	7.3	10.6	3.6	3.2	2.9
부부+1자녀	6.7	6.4	6.9	4.8	3.0
부부+2자녀	8.0	6.8	6.1	5.3	4.4
한부모+자녀	53.5	54.3	53.9	58.9	49.0

자료: 여유진(2017). 아동빈곤의 추이와 함의, 보건복지 ISSUE & FOCUS 제336호.

이유야 어떻든 간에 최근 아동빈곤율이 하락하는 추세에 있다는 것은 분명해 보인다. 하지만 일선에서 체감하고 있는 빈곤아동의 실태와 이에 수반되는 문제들은 아동빈곤율의 하락과는 별개라는 것이 중론이다. 즉 아동빈곤 문제가 매우 심각한 양상으로 전개되고 있다는 인식이 지배적이다.¹⁾ 이는 한 나라가 일정 이상의 경제적 수준에 도달하면, 빈곤의 문제가 더 이상 절대적 결핍의 문제라기보다 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 때문에²⁾ 아동빈곤의 문제는 더욱 중대한 문제로 인식되고 있기도 하다. 또한, 이러한 아동빈곤의 문제가 앞서 지적한 바와 같이 저출산의 하나의 원인으로 지목되는 상황에서 아동빈곤율이 떨어진다고 해서 이 문제를 소홀히 다룰 수 없는 상황이다.

특히, 신체적·정신적·정서적 발달의 도정에 있는 아동의 빈곤은 단순히 경제적 결핍 뿐 아니라 영양과 신체 발육, 질병과 정서 장애, 주거 환경, 교육 투자와 학습 여건, 부모의 돌봄과 양육 태도, 문화적·사회적 자본 등 다차원적 측면에 지대한 영향을 미칠 수 있다는 점에서 좀 더 세심한 관심과 개입이 필요하다.

1) 2017년 3월 31일에 한국보건사회연구원이 개최한 『아동빈곤포럼』에서 전문가 패널의 토론 내용이다.

2) 여유진·정해식 등(2015)의 연구에 의하면, 산업화세대, 민주화세대에 비해 정보화세대로 올수록 계층 이동이 악화되고 있는 것으로 나타났다. 또한 이주호·지상훈(2017)의 PISA 점수 비교분석 결과에 의하면 우리나라의 PISA 점수 표준편차와 부모의 계층별 점수 차이는 2000년 이후 악화되기 시작하여 2015년에는 2012년에 비해서도 크게 악화된 것으로 나타났다.

2. 아동빈곤의 다차원적 실태 점검

유럽연합(EU)은 아동빈곤과 관련한 대응책을 강구함에 있어 더 전체적이고 통합적인 국가전략을 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 빈곤대응 전략의 부수물이 아니고, 아동, 가족과 여성 친화적 정책들의 명확하고 통합적인 전략을 요한다”는 것이다(Hoelscher 2004, p.110; 여유진 등 2016, p.91 재인용).

〈표 2-3〉 아동가구의 다차원적 빈곤실태(2014년 기준, 단, 아동빈곤율은 2015년 기준)

영역	세부 영역	지표	기초보장 수급	중위소득 50%미만	중위소득 100-150%
소득	소득빈곤	모자가구의 16.5%, 부자가구의 5.6%가 수급 가구, 모자가구의 28.4%, 부자가구의 22.1%가 비수급 빈곤가구(합해서, 모자가구의 44.9%, 부자가구의 27.7%가 빈곤가구)			(전체) 6.3%
경제 활동 경제 수준	가구 내 성인의 경제활동	가구주의 경제활동참여 상태			
		- 실업	3.8%	8.5%	0.5%
		- 비정활	50.0%	26.2%	1.7%
		가구주 상용직 비율	8.0%	17.6%	73.7%
	가계수지 균형	가구내 취업자 수	0.61명	0.80명	1.42명
		적자가구 비율	25.9%	57.6%	5.1%
		부채보유 및 과부채가구			
		- 부채보유가구	60.7%	52.9%	60.5%
		- 과부채(부채가 연간소득 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%
		- 공과금 기한 내 미납한 경험이 있다.	24.0%	19.4%	0.8%
		- 전기세, 전화세, 수도세 중 하나이상 미납하여 끊긴 적이 있다.	5.4%	6.5%	0.1%
		- 추운겨울에 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%
		- 집세 밀렸거나 그 이유로 집을 옮긴 적이 있다.	3.1%	5.9%	0.1%
		- 자녀의 공교육비 한 달 이상 못 준적 있다.	2.3%	2.6%	0.5%
	미래대비 결여	미래대비의 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%

영역	세부 영역	지표	기초보장 수급	중위소득 50%미만	중위소득 100-150%
주택 및 주거 환경	주거접유 형태	월세거주 비율	62.3%	41.5%	4.9%
	주거빈곤	임대료(월세) 과부담가구(가처분소득 대비 20% 이상)	12.5%	20.2%	0.6%
		주거기준 미달가구 비율	40.6%	31.7%	9.8%
		방수기준 미달	21.4%	14.7%	7.3%
		면적기준 미달	15.8%	11.5%	1.7%
		시설기준 미달	22.0%	9.7%	2.1%
	주거환경	10분내 대중교통 이용시설	0.5%	1.5%	0.6%
	옥탑방이나 (반)지하가 아닌 지상 거주	3.8%	4.1%	0.6%	
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	4.8만원	10.2만원	23.9만원
	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	식사해결 방법(아동직 직접 챙겨먹음)	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	짧은 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(5점척도)	2.7점	2.5점	3.0점	

자료: 여유진 등(2016). 아동의 빈곤예방을 위한 실태연구, 보건복지부-한국보건사회연구원.

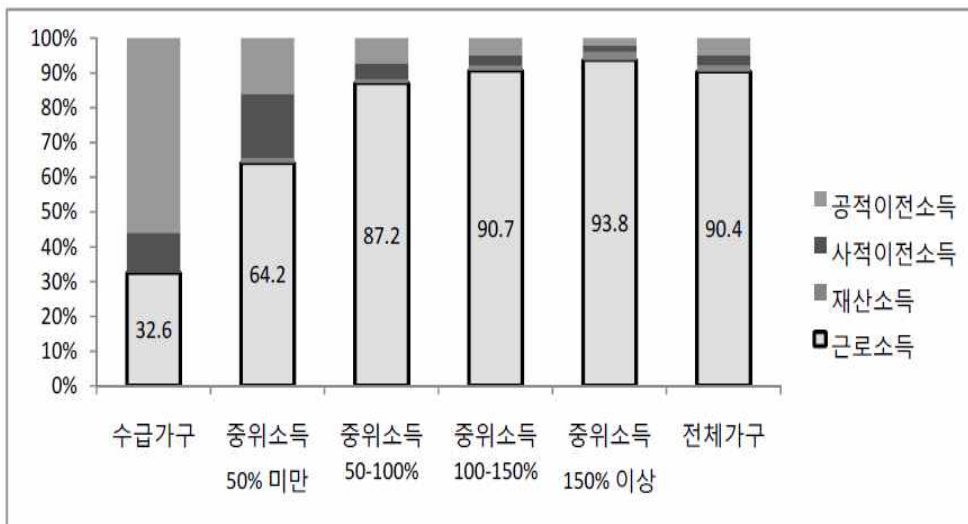
<표 2-3>는 아동빈곤의 다차원적 실태를 하나의 표로 요약한 결과이다. <표 2-3>에서 보는 바와 같이, 다차원적인 박탈과 결핍의 수준에 있어 기초보장 수급가구와 차상위가구에 속한 아동의 수준은 중산층(중위소득 100~150%)인 아동에 비해 훨씬 심각한 수준임을 알 수 있다.

가. 저고용, 가계수지 적자, 부채와 기초생활의 박탈

빈곤가구의 유형별 분포를 살펴보면, 모자가구의 44.9%, 부자가구의 27.7%가 중위 소득 50% 미만의 빈곤가구로, 전체 아동가구 빈곤율 6.3%보다 각각 7.1배와 4.4배 더 높은 수준이었다. 아동가구의 빈곤은 무엇보다도 가구 내 성인이 경제활동을 하지 않거나 경제활동을 하더라도 열악한 근로조건에 노출되어 있는 데서 기인하는 경우가 많았다.

[그림 2-8] 아동가구의 경상소득에서 근로소득이 차지하는 비중

(단위: %)



주: 균등화되지 않은 가구소득임.

자료: 여유진 등(2016). 아동의 빈곤예방을 위한 실태연구, 보건복지부-한국보건사회연구원. p.153.

기초보장 수급가구의 가구 내 평균 취업자 수는 0.61명으로 중산층 아동가구 평균 (1.42명)의 절반에도 못 미치는 수준이었다. 중위소득 50% 미만 비수급 빈곤 아동가구의 경우 기초보장 수급가구보다는 약간 높은 수준이지만 평균 취업자 수는 0.8명에 불과했다. 또한 취업하고 있더라도 수급가구 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. 그 결과 전체 소득에서 근로소득이 차지하는 비중은 수급가구와 중위소득 50% 미만 비수급빈곤 가구 각각

32.6%와 64.2%에 불과한 것으로 나타났다.

이러한 결과로 볼 때, 가구 내 성인의 경제활동과 근로소득을 증가시킬 수 있는 정책적 수단이 강화될 필요성이 제기된다. 저고용의 원인을 파악하여 가구내 성인의 고용가능성(employability)을 높일 수 있는 방안을 강구할 필요가 있다. 보육·돌봄 서비스와 더불어 숙련이 낮거나 경력이 단절된 사람들의 직업훈련, 취업알선, 고용보호와 같은 적극적 노동시장정책이나 고용서비스(enabling service)를 강화할 필요가 있다.

낮은 소득으로 인해 빈곤가구는 가계수지 균형을 맞추기 힘들다. 기초보장수급 아동가구 네 가구 중 약 한 가구(25.9%)가 적자가구이며, 비수급 빈곤가구의 경우 절반 이상(57.6%)가 적자가구였다. 또한 비수급 빈곤 가구의 22.2%는 연소득의 3배가 넘는 부채를 가지고 있으며, 기초보장 수급가구의 36.2%는 보유하고 있는 총재산의 75%가 넘는 부채를 안고 있었다. 질적 분석 결과에서도 나타나듯이 과부채는 양육 환경뿐 아니라 부모의 양육태도와 가정의 분위기에 크게 영향을 미칠 수 있다. 낮은 소득으로 인한 적자와 부채 상환 등의 문제를 안고 있을 때, 아동에 대한 투자는 제한될 수밖에 없다. 특히 우리나라와 같이 공교육의 역할이 상대적으로 제한적이고 사교육 투자를 통한 교육경쟁이 치열한 나라에서 빈곤과 부채부담으로 인한 상대적 저투자는 아동의 역량과 잠재력 개발 가능성을 저해할 가능성이 크다. 또한 채무불이행자로서의 낙인은 구직과 일자리 질에도 영향을 미칠 수 있다. 아동빈곤에 대한 접근에서 과부채 문제를 덜어줄 정책적 방안도 함께 고민될 필요가 있다.

살펴본 바와 같이, 빈곤가구의 저고용, 가계수지 적자와 과부채는 상호 악순환하면서 기초생활의 박탈과 결핍으로 이어질 가능성이 크다. 표에서 보는 바와 같이, 중산층 이상 아동가구의 경우 적어도 기초생활에서의 박탈은 거의 발생하지 않는 반면, 빈곤한 아동가구의 경우 기초생활에서 박탈을 경험하는 가구가 적지 않았다. 특히, 지난 1년간 돈이 없어서 공과금을 내지 못한 경험이 기초생활수급가구의 경우 24.0%, 중위 소득 50% 미만 가구의 경우도 19.4%에 이르는 것으로 나타났다. 이 밖에 돈이 없어서 병원에 갈 수 없거나, 추운 겨울에 난방을 하지 못하거나, 집세가 밀려 이사를 하거나, 공과금을 내지 못하거나, 식사를 거른 경험도 2%~9% 내외로 나타나고 있다. 특히 주목할 만한 점은 대부분의 기초생활 박탈 항목에서 기초생활 수급가구보다 오히려 중위 소득 50% 미만의 비수급 빈곤가구의 박탈 경험 비율이 더 높게 나타난다는 점이다. 이는 기초생활 수급가구의 경우, 의료급여, 교육급여, 주거급여와 기타 현물급여를 받게

되는 반면 비수급 빈곤가구의 경우 이러한 대부분의 급여로부터 배제된 결과로 삶의 질 역전 현상이 발생했을 가능성을 시사하고 있다.³⁾ 또한 현재 가계수지의 균형도 맞추기 어려운 저소득가구가 미래에 대비해서 저축을 한다는 것은 상상하기 힘들다. 실제 미래의 긴급한 일에 대비하거나 노후에 대비해서 저축을 하지 못하거나, 사적 보험에 가입하지 못하는 저소득가구의 비율은 11.1%~42.3%에 이른다. 이는 전체 평균 0.7%~5.4%에 비하면 매우 높은 박탈 경험률이다.

요컨대, 적어도 아동이 성장과정에서 빈곤으로 인해 극단적 결핍, 배제, 박탈의 상황에 노출되지 않도록 기초보장, 아동수당, 각종 현물과 서비스를 통한 촘촘한 보장이 이루어져야 할 것이다. 또한 아동이 자라나 교육을 받거나, 독립적인 주거공간으로 분리해 나가거나, 일자리를 구하는데 필요한 기초자금을 제도적으로 마련해 주는 장치, 예컨대 아동적립계좌와 같은 제도의 대상 범주를 확대하고 수준도 제고할 필요성이 제기된다.

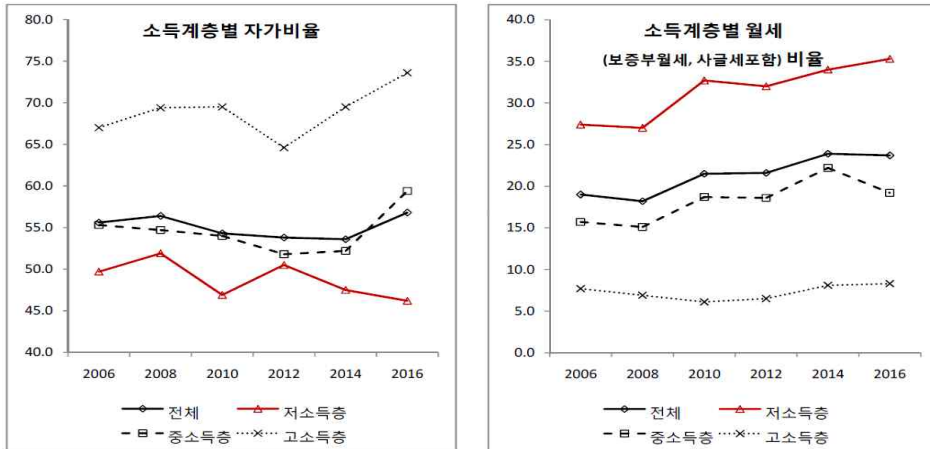
나. 주거비 과부담과 열악한 주거의 질

새로운 주택보급률 기준으로 2015년 우리나라의 주택보급률은 102.3%에 이른다.⁴⁾ 즉 가구수는 19,111천가구, 주택수는 19,559천호로 주택수가 가구수를 초과한 것이다. 하지만 2006년에서 2016년 사이 자가 거주 비율은 55.6%에서 56.8%로 약간 증가하는데 그쳤으며, 저소득층의 자가 거주 비율은 동 기간 동안 49.7%에서 46.2%로 오히려 감소하였다. 특히, 이 기간 동안 ‘전세의 월세화’ 경향이 심화되면서 저소득 가구 중 월세(보증부 월세, 사글세 포함)에 거주하는 비율이 27.4%에서 35.3%로 7.9%p 상승한 것으로 나타나 주거비 부담이 증가한 것으로 보인다.

3) 본 분석의 원자료는 2015년 조사되었으나 2014년 상황을 기초로 조사된 결과이다. 따라서 당시는 국민기초생활보장제도 맞춤형 급여 실시 전이라는 점을 감안해야 한다. 2015년 7월 이후 맞춤형 급여 실시로 교육급여, 주거급여, 의료급여, 생계급여가 별도의 선정기준을 두고 있다. 하지만 교육급여를 제외하면 각 개별급여만을 받는 수급자는 크게 증가하지 않았다.

4) 주택수에 따라 다가구구분거처를 반영하고, 가구수는 1인가구를 포함한 일반가구로 대체한 결과치이다(국토교통부, e-나라지표(www.index.go.kr) 재인용).

[그림 2-9] 소득계층별 점유형태(2006~2016)

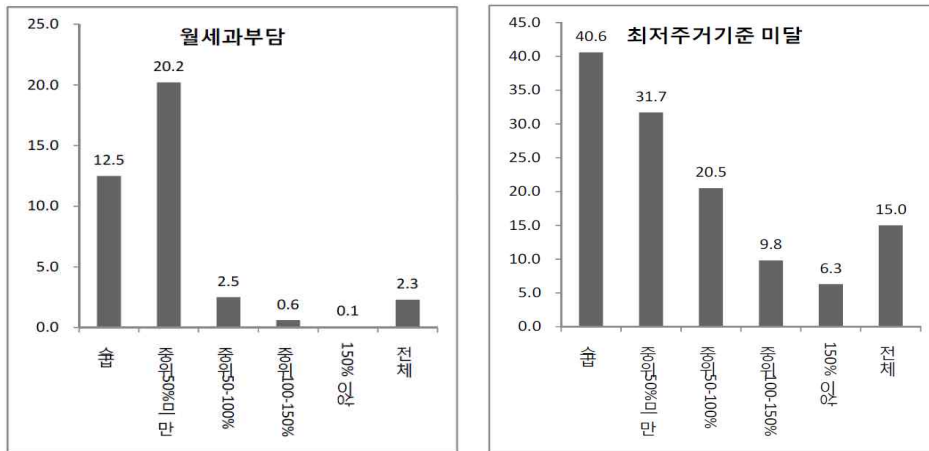


자료: 통계청(www.kosis.kr, 원자료: 국토교통부, 주거실태조사, 2017.11.12. 다운로드)

아동빈곤실태 연구 보고서(2016)에 의하면, 아동 가구 중 기초보장수급가구의 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. 주택은 단일 소비 비목으로서 평균적으로 가장 비싼 내구재이자 필수재이다. 따라서 주거비의 압박은 사교육비, 양육비, 문화비용과 같은 소비지출의 억제를 수반하기 마련이며, 특히 저소득층의 경우 그 수위가 상당히 높을 것으로 추정된다. 이를 통해서도 주거비를 조달할 수 없는 경우 가계수지 적자를 통해 보존함으로써 기존 자산을 헐어 쓰거나 부채를 지게 되는 악순환이 반복될 수 있다.

한편, 기초보장 수급 아동가구 중 40.6%, 비수급 빈곤아동가구 중 31.7%가 최저주거기준 중 한 가지 이상에서 미달하는 주택에 거주하는 것으로 나타나, 빈곤으로 인해 열악한 주거환경에서 생활하는 아동의 비율이 상당히 높은 것으로 나타났다. 특히, 방수 기준에 미달하는 빈곤아동가구가 15~20%에 이르렀다. 이 경우 아동의 공부방은 고사하고 이성 자녀인 경우에도 각 방을 사용하는 것이 어려운 상황에 처할 수 있다. 또, 10~22%의 빈곤아동가구는 상하수도 시설, 온수시설, 수세식 화장실 등 최저주거시설이 미비한 주택에서 생활하는 것으로 나타났다.

[그림 2-10] 아동가구의 월세과부담 및 최저주거기준 미달 가구 비율



자료: 여유진 등(2016). 아동의 빈곤예방을 위한 실태연구, 보건복지부·한국보건사회연구원. p.162.

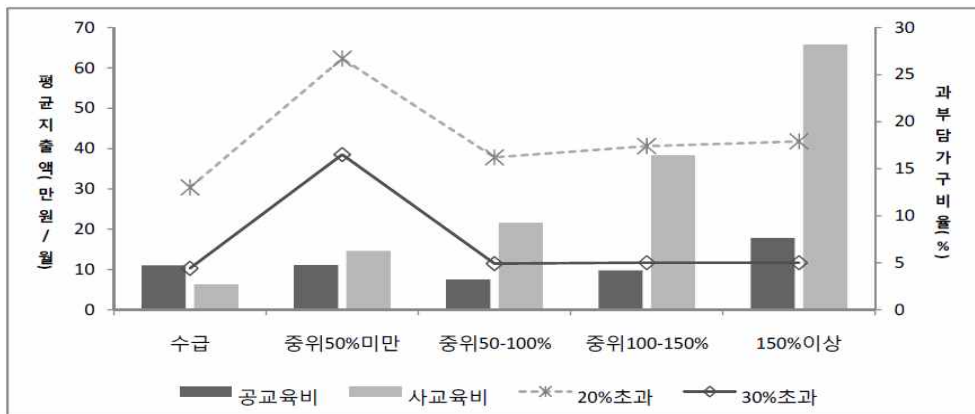
주택은 아동의 건강, 안전, 학습권 등에 직접적으로 영향을 미칠 뿐 아니라, 주거비 과부담으로 아동의 양육비, 교육비, 식료품비 등의 억제를 수반함으로써 간접적으로 아동의 삶의 질에 영향을 미치게 된다. 또한 양육자의 스트레스와 양육환경에도 영향을 미쳐 아동의 심리·정서적 지지에도 부정적인 영향을 줄 수 있다. 현재 저소득층에 대한 주거지원은 국민기초생보장제도의 주거급여, 영구임대주택, 저소득층 전세자금 지원대출 등으로 다각화되어 있기는 하지만, 지원대상의 포괄성, 지원 수준의 적절성 등에서 충분하다고 보기는 어려운 수준이다. 특히 주거복지사업은 주거비 부담 경감에 방점이 찍혀 있어 상대적으로 주거의 질에 대한 정책적 관심은 상대적으로 낮은 것으로 보인다. 아동의 발달에 미치는 영향을 고려할 때 좀 더 배려깊고 포괄적인 정책적 접근이 요구된다.

다. 교육투자의 과부담..하지만 높은 투자 격차

아동 1인당 사교육비 지출액은 기초보장 수급가구의 경우 4.8만원, 중위소득 50% 미만 가구는 10.2만원인데 비해, 중위소득 100~150% 계층은 23.9만원, 중위소득 150% 이상의 상위계층은 45.5만원에 이르며, 평균 금액은 23.1만원이다. 수급가구의 경우 평균의 약 1/5 수준의 사교육비를 지출하고 있으며, 비수급빈곤아동의 경우도 평

균의 1/2에도 못 미친다. 저소득층의 경우 사교육 투자의 액수는 평균의 절반에도 못 미침에도 불구하고, 중위소득 50% 미만 비수급빈곤가구 중 교육비가 총소비지출의 20%를 초과하는 가구의 비율은 25.7%, 30%를 초과하는 가구의 비율도 16.5%에 달한다. 이는 각각 전체 가구 평균 17.3%, 5.4%에 비해 크게 높은 비율이다.

[그림 2-11] 아동가구의 월평균 교육비와 교육비 과부담가구 비율



자료: 여유진 등(2016). 아동의 빈곤예방을 위한 실태연구, 보건복지부-한국보건사회연구원, p.165.

결국, 자식대에 빈곤을 대물림하지 않으려는 부모의 노력은 교육에 대한 과중한 투자로 나타나지만, 절대적으로 낮은 소득으로 인해 중산층 이상의 교육투자 수준을 따라잡기는 어려운 것으로 보인다. 이와 관련하여 우리나라의 지나치게 높은 사교육 투자가 바람직한 것이냐에 대한 논란이 있을 수 있다. 근본적으로 공교육 정상화와 교육 평등을 통해 이러한 문제를 해결하는 것이 가장 이상적일 수 있겠지만, 현실에서 교육 투자의 격차가 실질적인 교육 격차로 이어지고 있음을 감안할 때, 좀 더 현실성 있고 단기적인 대책도 보완될 필요가 있다.

라. 영양 불균형 가능성과 치과진료에의 낮은 접근성

우리나라의 경제 수준에서 생존을 위협할 정도의 절대적 빈곤과 기아의 상황은 거의 해소되었다고 판단된다. 하지만 빈곤한 아동의 식생활에서의 영양 불균형 문제는 여전히 문제시 될 수준이다. 기초보장 수급가구의 16.1%, 비수급 빈곤가구의 12.9%가 주

1회 고기나 생선을 섭취하지 못하고, 각각 18.6%와 11.8%는 신선한 과일을 섭취하지 못하는 것으로 나타났다. 모든 연령대에서 균형잡힌 식사는 중요하지만, 특히 신체적 발달이 빠르게 진행되는 아동기의 영양 섭취는 더 중요하다. 실제로 2016년 기준으로 약 3만2천여명 이상의 결식아동에게 급식지원이 이루어졌지만(e-나라지표), 한 끼 4천원 내외의 식사비와 식사를 챙겨주는 보호자의 부재 등으로 이들 아동의 성장 발달을 지원하는 효과적인 급식이 이루어지고 있다고 보기에는 한계가 있다.

한편, 빈곤가구 중 적절한 치아 치료나 검진을 받지 못하는 비율도 수급가구의 12.6%, 비수급 빈곤가구의 15.9%에 달했다. 건치는 ‘오복 중 하나’라고 할 정도로 건강과 삶의 질에 중요하며, 특히 아동기 치아관리는 성인기까지 영향을 큰 영향을 미친다. 빈곤아동의 치아 관리는 단순히 금전적 결핍의 문제에 국한되지 않으며, 부모의 관심 부족과 시간 빈곤문제까지 연결되는 문제이다. 또한 치과 치료 중 비급여 항목이 상대적으로 많아 아동기 치아관리와 치과 접근성을 제고하는 방안도 아동빈곤정책의 논의선상에 놓일 필요가 있다.

마. 낮은 문화자본 형성 기회와 가족문제에의 노출

최근 아동기 문화자본에 대한 관심이 점차 높아지고 있다. 이는 개인과 가족의 문화자원은 경제적 자원(경제자본)과 사회적 네트워크(사회자본)과는 구분되는 ‘자본’의 형태를 띠는 부르디외(Bourdieu)의 주장에서 기원한다. 부르디외는 경험적으로도 박물관 관람, 음악회 참가, 독서 등의 문화적 행위와 문학, 그림, 음악에 대한 선호도는 교육수준이나 출신 계급과 밀접한 관계가 있다고 주장한다(부르디외 2006, p.21).

실제로도 저소득층의 1인당 문화생활비는 기초보장 수급가구 월 1만원, 비수급 빈곤가구 0.7만원으로 중산층 가구의 3.7만원에 비해 매우 낮은 수준이다. 또한 저소득 아동들의 경우 연 1회 정도 가족여행을 가지 못하는 비율도 20% 내외를 차지하고, 가족 생일 등 특별한 날을 기념하는 외식 등의 행사를 하지 못하는 저소득 아동가구의 비율도 10% 내외에 이른다. 문화적 결핍은 아동의 문화적 소양 함양 뿐 아니라 정서적 학습적 자극과도 무관치 않은 만큼 문화적 접근성을 높이는 다각적인 정책적 개입이 요구된다.

이와 더불어 가정의 분위기에 따른 아동의 위축과 정서적 소외감을 예방하는 노력도 필요하다. 저소득층 아동의 경우 부모의 잦은 부부싸움에 노출되는 비율이 중산층 아동에 비해 훨씬 높았다. 기초보장 수급아동의 7.2%, 비수급 빈곤아동의 4.5%는 주 3회 이상의 부부싸움을 목도하는 것으로 나타났다. 저소득 아동가구 중 상당수는 한부모가족 혹은 조손가족의 형태를 띠는 점에서 양부모가구를 대상으로 할 때 이 비율은 실제로 더 높을 것으로 추정된다. 질적 연구 결과에서도 나타나지만, 경제적 빈곤과 부채 등 빈곤가구가 안고 있는 문제들은 종종 부부싸움과 가족관계 악화의 주요 원인으로 작용한다. 실제로 경제적 부담으로 아동의 양육에 어려움을 느끼는 부모의 비율이 수급 빈곤가구의 68.4%, 비수급 빈곤가구의 79.1%에 달한다. 빈곤가구의 물질적인 어려움을 덜어주는 정책적 지원과 더불어, 가족 상담, 가족지원 서비스, 학대예방 서비스와 같은 다각적인 서비스를 통해 아동과 가족의 정서적 지지를 강화하기 위한 정책적 지원도 체계화될 필요가 있다.

제2절 아동빈곤의 질적분석과 다차원적 특성

앞서 아동빈곤에 대한 양적분석 결과에서도 나타났듯이, 우리나라는 지난 10여년간 물질적이고 절대적 수준에서의 아동빈곤율의 하락을 경험하였으나, 그 사이 아동빈곤의 체감 수준이나 상대적 박탈감은 오히려 심화되고 있는 양상이다. 특히 ‘수저계급론’으로 불리는 부와 빈곤의 대물림 및 고착화 현상의 심화에 대한 최근의 경험적 연구들은 성장기의 아동들의 현재적 결핍이 아동의 다차원적 성장환경과 기회에 영향을 미쳐 미래의 불평등으로 연결될 가능성을 제시하고 있다(김낙년, 2015; 김연아, 정원오, 2016; 방하남, 김기남, 2002; 신광영, 2016; 여유진, 김수진 외, 2007; 여유진, 정해식 외, 2015; 최은영, 홍장표, 2014; 최필선, 민인식, 2015). 더 나아가 미래의 빈곤 가능성을 피하기 위한 청년들의 초저출산 현상은 오늘날의 아동빈곤이 결핍의 수준을 넘어서 우리사회의 지속가능성과도 맥락적으로 연결될 수 있는 중요한 문제임을 보여 준다.

이처럼 아동빈곤에 대해 다차원적이고 맥락적인 수준에서 결핍과 박탈의 경험에 대한 심층적인 이해를 위해서는, 물질적이고 객관화된 지표에 대한 계량적 분석 외에도,

빈곤 당사자의 경험과 인식에 근거한 질적분석을 시도할 필요가 있다. 특히 아동빈곤을 우리 사회의 변화와 관련된 맥락에서 생생하게 이해하기 위해서는 당사자의 경험과 인식에 대한 해석적 접근이 필요한 부분이기도 하다. 무엇보다 아동빈곤에 대한 현장 밀착형 정책수요를 도출하고 이에 기반한 정책제언을 하기 위해서는 질적분석이 양적 분석과 함께 이루어져야할 필요가 있다.

여기서는 2016년 실시한 「아동의 빈곤예방을 위한 실태조사 연구」를 바탕으로 아동빈곤의 질적분석 결과를 여섯 가지 다차원적 범주 분석으로 재구조화하여 요약적으로 제시하고, 아동빈곤 정책 체감도 및 정책 접근을 위한 시사점을 정리하고자 한다.

1. 아동빈곤 질적분석 결과에 대한 다차원적 범주 분석의 구조화

2016년 「아동의 빈곤예방을 위한 실태조사 연구」에서 빈곤가구에 거주하는 성인과 아동 39명에 대해 이루어졌던 질적분석에 따르면, 다차원적인 아동빈곤의 경험과 인식은 크게 빈곤과정과 경험, 주거, 건강, 교육, 양육, 문화, 가족관계, 아동의 꿈과 전망, 사회정책 체감이라는 아홉 가지의 범주로 정리되었다. 여기서는 위의 범주를 아동빈곤의 질적경험과 결부시켜 재구조화하고, 총 여섯 가지의 범주로 제시하였다. 먼저 빈곤과정과 경험은 물질적 결핍 외에 질적 분석에서 극명하게 드러난 심신의 건강과 결부된 경험들과 결부시켜 요약하여 제시하고, 주거는 공간관리의 대상이 아닌 아동발달과 권리의 차원으로 제시하였으며, 교육은 빈곤의 대물림 차원으로, 양육은 부모역할과 애어른 차원으로, 문화는 가족 내의 활동 경험 및 인식으로, 아동의 꿈과 전망은 위의 다양한 범주화의 맥락에 기반하여 미래적 가치에 대한 인식을 중심으로 제시하였다.

가. 빈곤과정과 경험, 그리고 심신의 건강

첫 번째 범주는 빈곤과정과 경험에서 드러나는 아동빈곤 당사자의 심신의 건강에 대한 것이다(<표 2-4> 참조).

<표 2-4> 빈곤 과정과 경험, 그리고 심신의 건강

영역	범주	하위범주	개념
빈곤 과정과 경험, 심신의 건강	일상의 고통과 스트레스	아동을 향한 투사 특정할 수 없는 어려움, 가족해체	매질, 내가 너 때문에, 무기력, 분노, 부부의 불화, 가출, 삶의 고단함, 하루하루가 힘들
	건강상태 및 아동전이	병, 우울과 자살(충동), 자존감, 고통의, 아동 이상행동	자살충동을 너무 많이 느끼니까, 순간적인 충동, 농약 사기, 내가 죽는게 나아, 숨쉬는 것 자체도 싫음, 도벽, 복통, 신체화장애, 스마트폰 중독
	상대적 빈곤	비교하기, 기회와 아동 발달, 원망과 수용	유행 치지면 빈곤, 학원비, 집안 형편 생각하기, 거지같이 산다, 불행, 아빠가 죽었으면,
	빈곤 극복의 노력	일찍 시작하는 일 함께 일하기, 버티기, 좌절	하다보니 꿈이 되어버린 알바, 엄마 대신 신문배달, 밀고 나가기, 하루하루 버티기, 벌써 50대, 노후 생활 준비가 안돼

먼저 빈곤은 절대적 수준의 결핍 외에도 일상생활의 고통과 불행감을 유발하는 트라우마 같은 경험이었다. 특히 빈곤한 환경에서 아동을 키우는 부모는 본인의 신체적 건강을 돌볼 겨를이 없을 뿐만 아니라, 여전히 나아지지 않는 생활 여건은 낮은 자존감과 우울감, 자녀에 대한 죄책감, 그리고 더 나아가 자살 충동과 같은 정신건강 문제로 연결되기도 하였다. 실제 빈곤아동을 양육하는 부모들은 건강상태에 대한 질문에 대해 본인의 신체적 건강보다 정신적인 건강 상태에 대해 더 큰 우려를 표출하고 있다.

제가 농약을 샀었어요... 너무 힘들어서, 도저히 못 살겠는 거예요... 내가 이 대한민국이라는 나라에서... 사람 하나 없어진다고 해서... 내가 죽는 게 나을 것 같은 생각이... 제가 이 숨쉬는 것 자체도 너무 싫었던... (성인 #18).

이러한 부모의 심신의 건강 상태는 자연스레 아동에게 공유되고, 심한 경우 아동에게 전이되기도 하였다. 경제적으로 어려운 시기에 아동에게서 발생했던 도벽과 원인 모를 복통에 대해 부모는, 자신이 심리적으로 힘든 시기에 아동에게 증상이 나타났던 것으로 여기고 있었고, 부모가 조현병과 뇌전증을 가지고 있던 사례의 경우, 가족 내에서 부모 아동 간에 적절한 의사소통과 양육이 이루어지지 않아 아동이 스마트폰 중독으로 연결되는 경로가 보이기도 하였다.

또한 상대적 박탈감의 경험은 아동들에게도 도피하고 싶은 현실이자 트라우마와 같은 경험이었고, 부모에 대한 원망의 근원이 되기도 하였다. 반대로 빈곤으로 인한 부모

의 극심한 스트레스는 아동에 대한 부적절한 양육의 형태로 드러나기도 하였고, 더 나아가, 출산에 대한 후회와 결혼 자체에 대한 회의까지 야기하기도 하였다.

어릴 때 막 오죽하면 어릴 때 아빠 죽었으면 좋겠다고 막말 생각하고, 지금은 안 그러는데 아무리 그래도 죽었으면 좋겠다 이걸 아니니까, 되게 트라우마가 많다 보니까... (아동 #12),

어렸을 때 많이 혼내고 화냈던 거, 개한테 스트레스 많이 부렸던 거...내가 너 때문에 지금 이려고 있는 거 같애~ 이러면서 애를 매질 했던 거 (성인 #22),

늦게 (아이를) 낳은 게 지금 저는 정말 후회해요, 왜 낳았을까, 떼어내 버릴 걸(성인 #8),

아 결혼은 하지 말라고 얘기를 해요... 세상이 각박해지고 어차피 힘드니까...결혼하지 말고 그냥 혼자 살아라 (성인 #16),

이러한 빈곤 경험을 벗어나는 물리적 전략으로는 “하루하루 버티기”, “밀고 나가기” 혹은 “하다 보니 꿈이 되어버린 알바” 처럼 상황을 견디거나 극복하기 위한 행위들로 개념화되었다. 이에 비해 빈곤 경험이 야기한 트라우마와 부정적인 심신의 건강에 미친 영향을 극복하기 위한 당사자들의 전략은, 실패를 회피하기 위해 되기 힘든 큰 꿈보다 실현가능한 작은 꿈을 가지려한다던가, 가족 내에서 성인역을 하기 위해 자신의 아동기를 포기하고 어른이 되는 등, 억압된 심리적 상태를 현실에 순응시키거나 왜곡하는 형태로 표출되고 있었다. 그러나 막상 스스로도 인지하고 있는 심신의 건강 문제를 치료로 이어가기는 쉽지 않았다. 무엇보다 부모는 생계유지와 일상생활을 꾸려야하므로 자신을 위한 시간을 내기 어렵고, 또 아동의 치료를 요하는 증상에 대해서도 인지를 못했거나, 혹은 치료를 너무 늦게 하고 있었다.

아침에 눈떠서 바로 나가서 저녁에 들어와야 되는데 저녁에 들어와서 잠깐 있는 사이에 (우울) 그런 생각이 드는 거니까 내 몸이 힘들고 뭐 하니까 그니까 그 시간에 어떻게 거기 가서 정신과 갈 생각을 못 하죠. (성인 #5)

나. 아동발달 공간으로서의 주거환경

두 번째 범주는 종종 빈곤아동 가정에서 가장 큰 욕구로 표출되는 주거환경에 대한 것이다.

<표 2-5> 아동발달 공간으로서의 주거 환경

영역	범주	하위범주	개념
아동 발달 공간으로서의 주거 환경	집안 환경의 열악함	스트레스, 집안 환경,	좁고 불결함, 반지하, 도둑 걱정, 비가 샘, 냉난방, 성범죄자 두려움, 짜증의 근원, 이사가고 싶음
	불안한 집주위 환경	이웃 집에 오는 길	소란한 이웃, 차고 소리지르고, 성범죄자가 주위에, 무서운 귀갓길, 뛰어서 집에 가기
	주거에 대한 인식	비독립적 공간 관리중심의 공간배치 애어른	남녀 아동 한방 쓰기, 온가족이 한방쓰기, 공부방 없음, 관리가 편하도록, 치우기 편한 배치, 어른 애기에 고스란히 노출된 아동, 싸우는 것 몰래 듣기, 저절로 들려오는 둔걱정, 어른처럼 생각하기
	주거에 대한 반응	나쁘게 변한 주거	반지하, 복한 가는 기분, 상처와 미안한 마음

<표 2-5>와 같이 주거환경의 범주는 주거 및 주변 환경의 열악함이나 물리적 결핍 뿐만 아니라, 아동발달이 이루어지는 공간으로서의 주거에 대한 인식, 그리고 나쁘게 변한 주거환경에 대한 아동의 반응으로 구분되었다. 우선 빈곤 가정에게 열악한 물리적 환경으로서의 주거는 당사자에게는 만성적인 스트레스의 원인이 되며, 이러한 환경을 벗어나는 것이 종종 탈빈곤의 목표로 나타나기도 하였다.

일단은 주거가 되면은 모든 게 조금 안정적이지 않을까 싶어요, 저도 그렇고, 지금 집에 들어가면 짜증먼저 나요,,, 옆집도 맨날 욕하고 싸우는 소리 가,,,아이들이 집중을 할래야 할 수가 없어요,,, 빨리 하루라도 이사 가는 게 ... (성인 #19).

또한 아동들을 위한 독립적인 공간이나 공부방을 마련해주는 것이 어려운 현실, 아동의 성 구분 없이 온 가족이 한방을 쓰는 것을 포함한 공간배치 이슈 역시 아동의 성

장과 발달 차원을 고려하기보다 관리의 수월성 중심으로 이루어지고 있음을 보여주는 것이었다. 더 나아가 이러한 주거환경에서 아동들은 부모들의 걱정을 비롯해서 어린 나이에 감내하기 어려운 집안의 경제적 어려움과 고민, 부부싸움 등에 그대로 노출되게 되는데, 이러한 주거환경은 자연스레 애어른이 키워지는 공간이 되고 있었다.

어느 날에 엄마, 아빠 표정이 안 좋은 걸 보고 잠자는 척 하고 기다렸거든요? 근데 무슨 이야기 들려오는 거예요... 이자 이번 주까지 다 갚았다고 이런 소리 들은 거예요, 이자가 있다면 당연히 빚도 있을 테고, 그래가지고 그 소리 듣고 아~ 빚이 있었구나? 그 때가 8살이었나? 그 때 딱 알았어요 (아동 #22).

급작스럽게 빈곤을 경험한 아동의 경우, 빈곤을 체감하는 가장 주된 물리적인 환경의 변화 역시 주거와 관련되어 있었다. 특히, 아동이 처음 접한 반지하 집을 “북한으로” 오는 것이라고 여기는 사례는, 주거빈곤이란 단순한 공간의 빈곤을 뛰어넘는 결핍감과 체념의 의미를 내포하는 것임을 보여주는 것이다.

맨날 뭐 아파트에서 살다가 맨날 거기서 애들이랑 놀다가 어느날 순간에 지하인 거기에 왔지... (아동이) 뭐라고 하냐면,... 내가 나는 북한으로 오고 ... (성인 #21)

다. 교육과 빈곤의 대물림

세 번째 범주는 교육 기회의 결핍에 대한 인식과 빈곤의 대물림과 관련된 것이다. <표 2-6>에 따르면 빈곤은 아동의 인적자본 형성에 영향을 미치고, 빈곤 대물림을 야기하는 것으로 인식되며, 이러한 환경에서의 아동은 보다 현실적인 목표와 꿈을 추구하는 것으로 나타났다.

<표 2-6> 교육과 빈곤의 대물림

영역	범주	하위범주	개념
교육과 빈곤의 대물림	인적자본의 기회 결핍	사교육 두려운 꿈	부담스런 학원비, 교류를 위해서라도, 돈 때문에 못간 학원, 지역아동센터, 공부방, 공부잘할까 겁남, 이러다 말겠지, 로스쿨 보낼 형편,
	대물림	부모의 경험 금수저/흙수저	내가 뭘 해라 해서 할 것도 아니고, 좀 더 나은 생활을 하면 좋겠는데, 나도 그냥 상고를 나와서, 대학은 별로 와닿지가 않고, 본인이 안한다는데, 가난은 불행, 흙수저는 슬픔, 그냥 앞이 안보임
	문제의 해결	형편을 드러내기 꿈을 가두기 아동 본인의 노력	특성화고, 대학보다 취업, 학원비 보조, 크면 바뀌겠쥬, 인정할 것은 인정하기, 습관이 중요, 자기가 해야

최근 우리 사회에서 대두된 수저계급론에 대해 아동빈곤 당사자들은 빈곤의 다차원적 결핍의 경험 중 특히 교육에서의 결핍 경험이 세대를 넘어서는 미래적 빈곤을 유발하고 고착시킬 것으로 인식하고 있었다. 특히 사교육이 곧 좋은 대학과 연결된다는 단선적인 인식이 강하게 표출되고 있었는데, 경제적 이유로 아동에게는 사교육 기회를 제공하지 못하는 것이 아동들의 인적자본 형성을 저해하고 꿈의 실현을 어렵게 한다는 것이다. 이러한 점은 부모로서 아동에게 충분히 투자하지 못했다는 죄책감과 절망감의 원천이 되는 것이기도 하였다. 한편 아동들은 어려운 집안 형편이 자신에게도 이어질 것 같아 절망스럽기도 하고 동시에 자신의 교육 때문에 부모가 빚졌다는 죄책감을 갖기도 하였다.

저는 수학 하고 다른 걸 같이 하고 싶은데 딱 돈은 정해져 있으니까 미안한데 안 돼, 그렇게 되는 거예요 (성인 #3).

이게 공부를 할 수 있는 여력이 없는 거죠, 학원이 사실 중요하긴 한데,.. 만약에 근데 경제력이 더 되면 더 좋은 걸 해주고 싶기는 하죠 (성인 #23).

과학 무슨 센터가 있대요, 엄마 거기 좀 보내줘요, 어,, 애가 보내달라고 하는 거 보내주고 싶었는데 못 보내줬어요,.. 일단은 그 상황이 보내줄 상황이 못됐어, 그 돈을 뺄 데가 없었어요,.. 설명하기가 좀 그러니까,.. 나는 거짓말쟁이가 된 거예요 (성인 #22).

또한 경제적 이유를 들어 아예 아동에게 특성화고를 선택하게 하거나, 아동 역시 대학보다 취업을 선택하는 경우도 나타났는데, 이러한 경우 물질적 빈곤이 아동들의 꿈의 연기나 심지어 포기로 이어지기도 하였다. 실제 어떤 사례에서는, 공부를 잘하는 아동에 대해 부모로서 느끼는 대견함도 있지만 앞으로 지속적인 지원을 못해줄까봐 꿈이 걱정스러운 경우도 있었다.

딸은,, 가슴이 아픈 게,, 이제 공부를 잘하니까 검사를 하고 싶어 해요, 근데 이제, 제도가 로스쿨로 바뀌었잖아요, 제가 차마...(웃음) 보낼 수가...그래 열심히 공부해,, 그냥 그러고 있어요, 크면 바뀌겠죠 뭐 (성인 #20),

라. 양육, 부모역할, 그리고 애어른

네 번째 범주는 양육과 부모역할에 대한 것으로, 빈곤환경에서 아동기를 잃거나 가족기능 틈새를 통해 세대의 경계를 넘나드는 아동, 그리고 죄책감과 무력감으로 느슨해지는 부모역할 속에서 양육의 주도권을 잃어가는 부모, 그리고 이러한 환경에서 ‘애어른’으로 다시 태어나든가 혹은 이탈로 이어지는 아동의 모습을 담고 있다(<표 2-7> 참조).

<표 2-7> 양육, 부모역할, 그리고 애어른

영역	범주	하위범주	개념
양육, 부모 역할, 그리고 애어른	부모 역량	일상생활의 힘든 경험, 에너지의 고갈, 양가감정	매일 매일 실랑이, 케어하기 어려움, 화풀이 대상, 미안한 마음, 부모역할 전가, 투정 안부리는 것 걱정,
	가족기능 틈새	무기력한 부모 아동에 의지하기	말해주고 싶어도 말 못하는, 아동의 독립적인 경제활동, 동생 돌보는 책임 전가, 부모가 건디는 힘
	아동의 성장	애어른으로 크기 독립적인 사고 마지막 성장보루	현실에 순응, 부모 위로, 가족 중심 사고, 제 힘으로 혼자 해야죠, 스파르타 가족, 너무 참고 사는 것이 아닐까, 사실 맘이 굼았을 것, 폐끼치면 안돼, 엄마에게 조언하기, 정신연령이 40대, 취업할 때 까지만,
	문제 행동	떨어진 부모 권위, 이탈적 언행	어떻게 할지 모름, 보호관찰 아동, 가정 폭력 아빠, 속앓이만 하기, 경제관념 없는 아동, 충고하지 못하는 엄마

특히 한부모 가구에서 아동의 양육과 경제활동의 병행은, 부모가 경험하는 빈곤의 일상 중 가장 큰 에너지의 고갈을 경험하는 부분이다. 이러한 에너지의 고갈은 가족 갈등 과정에서 부모 기능 약화와 연결되고 있는데, 이때 부모는 버는 돈을 규모 있게 사용하지 못하는 아동에 대해 조언할 힘조차 없고, 갈수록 훈육에서도 주도권을 잃기도 한다. 또한 힘든 양육환경은 종종 아동들에 대한 양가감정으로 발전하기도 하는데, 아동이 화풀이 대상이 되기도 하였다가 다시금 잘 해주지 못하는 미안한 마음에 죄책감을 갖게 되기도 하고, 아동에게 가장 역할, 동생들에 대해 부모 역할을 전가했다가도, 배우자나 부모역을 하는 아동이 투정을 부리지 않는 것이 우려스럽기도 하다.

문제는 이러한 가족관계에서 부모의 약화된 양육 및 훈육 태도가 가족기능의 틈새를 야기한다는 것이다. 아동은 연령에 맞는 자연스런 발달을 경험하여야 하지만, 어려운 경제상황 속에서 자란 아동들은, 종종 큰 꿈을 좇기보다 적은 돈으로 빨리 실현 가능한 꿈을 꾸며, 현실에서는 가장 역할이나 배우자 역할까지 맡아서 오히려 부모를 위로하고, 모든 것을 가족중심으로 생각하기도 하였다. 부모 역시 종종 아동에게 의지하고 기대는 모습을 여과없이 표현하고, 큰 애에게 동생을 돌보는 책임을 전가하기도 하면서도, 너무 착하게 순응하는 아동에 대해 “너무 참고 사는 것이 아닌지” 걱정을 하게 되고, 사실 아이가 “속으로 많이 곪았을 것”으로 생각한다.

제가... 캠프를 갔었잖아요... 거기서 좀 무슨 일이 있었어요... 엄마한테 말을 하고 싶었는데, 엄마가 너무 힘들어서 말을 못했어요 (아동 #22).

그 때는 여동생은 어려서.. 어린이집 가고 두 그 두명은 네, 밥 차려주고 집 안일 청소하고 그랬던 거 같아요 (아동 #3)

그러니까 지금 큰 아이 같은 경우도 속으로 많이 곪았을 거예요 (성인 #3).

그러니까 우리 딸이 정신연령이 40대야, 나 보다 더해, (성인 #17)

그 나이에 있어야 할 약간의 개기라든지, 막 허황된 꿈이라든지 그런 것도 좀 봤으면 좋겠다 싶은 생각은 좀 있어요 (성인 #20).

다시금 강조하지만, 이처럼 너무 빨리 철이 들어버린 아이는 부모 입장에서는 키우기 수월한 점도 있겠지만 아동의 성장 자체만을 본다면 우려스럽다. 특히 ‘애어른’이 되어가는 아동은 부모입장에서 양육하기가 쉽다는 것이지, 그것이 아동 입장에서 바람직한 성장과정이라고는 볼 수는 없는 것이다. 실제, 애어른들은 자신의 발달과정이 지연되고 심리적인 어려움을 겪게 되며, 궁극적으로 부모나 형제로부터 충족시켜야 할 자신의 관심이나 욕구, 보살핌을 희생시키면서 세대 간의 경계가 침범되기도 한다(석미정, 2016).

걱정스러운 건... 그러니까, 그 나이에 다른 아이들처럼 오히려 투정부리지 못하는 거? 그러니까... 참고, 생각이 많아 하는 표정을 볼 때가 있어요. 생각이 뭔가 많은 것 같아요. 그런 거 보면... 이 다음에 커서 성인이되서 잘못 터지느니 차라리 미성년일 때 차라리 터지는 게 괜찮지 않을까 라는 생각을 하거든요, 혹시나 한 번 터져야 한다면, 그래서 너무 참고 산 게 아닐까... (성인 #20)

이러한 상황에서 일찍 철들고 애어른이 되는 아동도 있지만, 떨어진 부모 권위에 대한 도전이나 일탈을 시도하는 아동도 나타났는데, 부모에게 “나이 먹도록 뭐했냐”는 막말을 퍼붓거나 가출과 경찰서를 드나드는 경험도 진술되었는데, 그럴수록 부모의 무력감과 죄책감은 더욱 커지고 있었다.

마. 문화와 가족

다섯 번째 범주는 빈곤 아동이나 부모가 경험한 문화적 체험에 대한 것으로, 여기서는 이것을 아동이나 부모 본인 뿐 아니라 가족과 함께 한 체험의 맥락에서 함께 제시하였다(<표 2-8> 참조)

<표 2-8> 문화와 가족

영역	범주	하위범주	개념
문화와 가족	아동 문화 생활	가족과 함께, 친구들과 함께, 게임	일상의 행복, 사진찍기, 부모님과 함께, 졸업식, 태권도, 시골, 공원, 해수욕장, 놀이공원, 목욕, 평범한 것이 행복, 빛 갖고 같이 놀았으면,
	게임 중독	부모의 태도, 중독의 결과	부모가 없는 동안, 네 돈으로, 나뉘야지 어떻게, 게임 결제, 갈등, 경찰서 연락, 가출
	부모 문화 생활	가족과 함께, 사회 생활 피하기	영화, 독서, 문화카드, 친구들 만나봤자, 쓸데 없는 이야기, 별개의 사람들, 시간이 허비되는 느낌, 모임도 끊고
	버팀목	삶의 지지 행복의 근원	삶을 건디는 유일한 힘, 가족은 약, 친구같은 가족, 가족 간 소소한 일상의 행복

질적분석은 빈곤가구에서 부모와 아동이 함께 할 수 있는 문화생활이 아동에게 종종 가장 행복한 기억으로 남음을 보여주었다. 영화, 가족사진 찍기, 부모님과 함께 한 졸업식이나 태권도 대회, 시골, 집 앞 공원, 해수욕장, 놀이공원, 혹은 목욕간 것이나 집에서 함께 시간을 보내는 소소한 일상은, 특히 나이가 어린 아동들에게는 손꼽아 기다렸던 선물 같은 경험이자 여가 및 문화생활이었다. 이처럼 아동들에게 가족과 함께 평범한 여가를 보낸 것이 큰 기억으로 남는다는 것은 가족 간의 일상의 기쁨이 크다는 것이며, 이는 그만큼 평범한 일상과 여가 및 문화가 허락되기 쉽지 않았다는 것을 우회적으로 보여주는 것이었다. 또한 가족 간의 일상은 어려움을 견디게 해주는 ‘버팀목’이며 아픔을 치유하는 ‘약’이기도 했으며, 가족이야말로 일상의 소소한 것들을 함께 하는 ‘친구’이며, 궁극적으로 ‘행복’의 근원으로 여겨지기도 하였다.

행복했던 건 그냥 초등학교 때 엄마랑 같이 목욕탕 간 거... 그냥 엄마랑 이야기도 많이 하고 목욕 끝나면 우유 같이 마시고 계란도 먹고 했던 것 같아요 그냥 평범했던 게 기억에 남아 있어요 (아동 #17).

물론 빈곤 아동의 경우 친구들과 함께하는 다양한 경험들이 존재하였고, 상당수의 아동들은 스마트폰이나 PC 게임 등을 주된 문화생활로 꼽기도 하였다. 문제는 이러한 아동의 문화 및 여가 활동을 어른들이 마냥 방임할 경우, 즉 부모가 없는 동안 얼마나 하는지 알 수 없거나, 네 돈으로 게임 깔면 괜찮다는 메시지를 주거나, 나뉘야지 어떻게 제라도 개입 자체를 포기하는 경우, 아동들이 쉽게 게임이나 스마트폰 중독에 빠지며

이 때문에 종종 부모와의 갈등을 낳기도 한다는 점이다.

저는 그냥... 게임에 많이 집착이라고 해야 되나? 자기 스스로 용돈을 모아
서 게임 같은 거를 많이... 원하는 게 제대로 안 될 때는 막 그 격분을 못 참
아내더라구요, 요새는 맨날마다 게임 얘기해요... 니 돈으로 사서 깔거면 깔
아라, 근데 그게 지금 잘 못 된 거지, 아예, (성인 #21).

경찰이 게임회사 전화해갖고 물어보래서... 뭐 그것 땀에 모르고, 집나가,
가출했다가 한달 있다 오고... (성인 #9)

한편, 부모들의 경우도 대부분의 문화생활은 아동과 함께 가는 영화관이나 독서 등
을 꼽고 있고, 성인으로서 친구들과 함께 누리는 여가활동이나 사회생활에 대한 경험
이 거의 진술되지 않고 있는데, 이는 경제적 어려움이 부모들로 하여금 문화활동이나
대인관계에서 이질감을 느껴 회피하도록 하거나 시간낭비로 여기도록 하는 측면이 있
기 때문으로 보인다.

아이들하고 시간을 보내야겠다... 저도 그 시간이 더 좋아진 거예요, 친구들
하고 만나봤자, 애네들은 자기 집안, 너무 쓸데없는 이야기로 들리는....., 나
하고 별개의 사람들 같은 거예요... 허비되는 시간으로 느껴지고(성인 #19)

바. 아동의 꿈과 전망

마지막으로 재구조화한 질적분석의 범주는 아동의 꿈과 전망이다. 이 범주는 아동빈
곤의 경험이 아동의 성장과 발달 및 빈곤 대물림 등의 미래적 가치에 직결되는 과정을
보여주는 것으로, 빈곤 아동이 꿈을 설정하는 기준과 꿈을 막는 장벽, 그리고 현재의
상태와 미래의 전망을 하위범주로 제시하였다(<표 2-9> 참조).

<표 2-9> 아동의 꿈과 전망

영역	범주	하위범주	개념
아동의 꿈과 전망	꿈을 설정하는 기준	집안의 경제력 부모의 부담 덜기 빠른 돈벌이 실행가능성	특성화고, 자녀 꿈이 벽찬 부모, 내 꿈은 패스트 푸드 매니저, 경제적으로 따라주지 않는 미안함, 재수는 못해, 그냥 취업해, 실패한 자책보다는 작은 성공.
	꿈을 막는 장벽	체념 가족 챙기기	자기 꿈보다 소중한 엄마, 생각해본 적 없는 꿈
	내 꿈의 상태	포기 지연 스스로 가둠	내 꿈은 휴전 상태 나중에 니가 돈 벌어서 9급 공무원, 실패하기 싫음

빈곤아동들이 자신의 꿈과 미래를 설정하는 기준에 있어서 유사성을 보이는 부분이 있었는데, 이는 매우 현실적일 뿐만 아니라 이른 시일 내에 실현가능한 것을 꿈으로 애기한다는 것이었다. 이들은 자신의 꿈을 이루는 과정에서 가구의 경제적 능력에 걸맞도록 꿈과 욕구를 조정하거나, 때로는 자신의 꿈이 부모에게 부담을 줄까 아예 꿈을 접기도 하였다. 대신 당장 실현 가능한 돈벌이를 통해 가족에 보탬이 되고 싶은 것을 꿈으로 제시하였다. 부담을 덜기 위해 특성화고를 다니거나, 집안의 경제적 형편이 변하지 않을 것으로 생각하여 간호사가 되기 힘들다고 포기하는 아동도 있었고, 집안을 돕고자 대학보다는 차라리 빨리 취업하고 싶어 하는 아동도 있었다.

네, 왜냐면 저만 있는 것도 아니고 밑에 동생들도 있고 동생들하고 나이 차이가 많이 안 나니까 대학 등록금 낼 수 있을까.. 학비 그런.. (아동 #3)

앞서도 제시했지만, 아동의 학업성취가 높은 경우, 부모 역시 아동이 공부를 잘하는 것이 반가우면서도 꿈을 지원하지 못할까 우려하고, 때로는 아동의 꿈이 부담스럽고 벽차게 느껴지기도 하였다. 간혹 부모가 아동에게 대학교육에 대한 희망보다는 취업에 대한 암시를 주며 현실성 있는 대안을 제안하기도 하였다.

엄마는 재수하고 그런 건 못해, 그건 힘들어... 그냥 취업해, 취업해서 좀 벌어, 그렇게 해서 다시 해 갖고 가, 나중에라도 이제 니가 돈 벌어서... (성인 #3)

그렇다 하여도 아동이 자신의 꿈을 현실에 타협하거나, 스스로 제한하는 모습은 부모에게는 가슴 아프고 미안한 경험이었다. 동시에, 아동이 꿈을 안정적으로만 생각하고 능력을 제한하는 모습이 답답하기도 한데, 꿈을 정확히 “9급” 공무원이라고 답한 아동의 엄마는 아동이 자신을 능력을 한정하고 다른 꿈과 도전을 아예 생각하지도 않는 것에 대해 속상하기도 하였다. 그런데 막상 아동은 본인의 현실적인 꿈에 대해 주위에서 꿈이 작다고 말하는 것이 듣기 싫다.

일단 완전히 실패하지 않고, 어느 정도 성공을 하면, 실수 때문에 자책하는 것 보다는 성공했다는 사실... 주위에서 정말 하고 싶어서 하는 거냐는 그런 말 안 해 줬으면 좋겠고, 그것에 대해서 저에게 조금 현실적일지... (아동 #20)

한편 연기를 잘한다는 칭찬에 연기자의 꿈을 꾸었던 한 아동은 돈벌이가 안된다는 생각에 갈등하며 자신의 꿈이 휴전상태라는 표현을 하기도 하였다(아동 #12).

막 연기력이 좋다고 극찬해주시니까, 되게 자신감이 붙는 거예요... 근데 이게 돈 벌이도 잘 안 되는 것도 알고.. 저는 돈이 중요한데... 처음으로 꿈에 대해서 생각해 보는 때였는데... 하고 싶기는 한데... 결정하기가 너무 어려워서 모르겠다, 하고 그냥 휴전인 상태... 그냥 찢금찢금 저절로 포기가 됐는데 (아동 #12)

또한 실제로 자신 스스로 어린시절 ‘애어른’을 경험했던 성인의 경우, 가족에 자신의 모든 것을 희생하고 집착하나 정작 본인 스스로의 꿈에 대해서는 한번도 생각해본 적이 없기도 하였다. 이러한 모습은 현재의 빈곤아동의 미래의 모습 역시, 자칫 자신의 꿈을 생각도 못해보고 가족 부양만 생각하며 성장해 버릴 수 있음을 암시하고 있다. 실제 한 초등학생 아동은 어렵게 사는 환경에서 자신이 돌봐야 할 부모가 자신의 꿈보다 더 중요하다는 생각을 갖고 있기도 하였다.

제가 꿈을 이뤄도 엄마가 없으면은 아무것도 못할 것 같아요 (아동 #19)

2. 아동빈곤 문제 해결을 위한 정책 체감도 및 정책 접근 시사점

여기서는 질적분석에서 나타난 아동빈곤 정책 체감도를 정리하고, 범주분석의 재구조화를 바탕으로 아동빈곤에 대한 정책적 시사점을 제시하였다.

가. 사회정책에 대한 체감

질적분석에서 드러난 아동빈곤 대상자들의 사회정책에 대한 가장 주된 수요는 아동 교육과 관련된 세심한 지원과 주거환경에 대한 욕구였다. 특히 사교육은, 단순 생계비 위주의 지원에서 충분히 고려되지 못하는 아동 발달과 기회 제공의 차원에서, 더 나아가 부모 세대에서 이루지 못한 꿈을 인적자본 향상을 통한 탈빈곤을 통해 이룬다는 측면에서 인식되고 있었다. 그리고 주거는 돈이 생기면 가장 먼저 바꾸고 싶은 것이라고 답할 정도로, 양육과 아동발달을 위한 물리적 환경으로서 중요하게 인식되고 있었다. 그러나 이러한 교육과 주거를 위한 사회정책 지원에 대한 체감도는 질적분석에서는 실제로 크게 부각되지 않았다.

대개의 경우와 마찬가지로, 부모들은 국민기초생활보장제도에서 제공하는 교육급여나 의료급여에 대해 든든함을 느끼며 이것이 수급을 지속하는 가장 큰 이유가 되고 있었다. 또한 내일키움통장과 사이버대학 공부를 병행하며 탈수급을 계획하는 사례와 같이, 사회정책이 의도한 목표에 따라 제도의 보장성을 바탕으로 탈빈곤 가능성을 높이는 경우도 있었다. 스티그마, 제도의 뒤틀림, 사각지대, 주변의 급여 남용 사례 등에 대한 경험은 이미 알려진 수준의 사회정책에 대한 부정적인 경험이었다면, 수학여행비 중 제외된 일부 교통비, 고교 석식비 지원, 아동의 재능과 욕구에 맞추어 꿈자랑 카드를 지원해달라는 목소리 등은 아동빈곤과 관련된 교육 지원 정책과 관련하여 보다 세심하게 수요자의 욕구를 반영해 줄 것을 요구하는 것이었다.

저만 봤으면 수급자 라는거 떼고 싶은데, 아이를 위해서는 유지를 하고 싶어요... 저처럼 혼자 아이들을 키우는 엄마들 가장 큰 걱정은 대학등록금이 거든요... 적어도 큰 애 졸업까지는 수급을 유지하고 싶고요... (성인 #20),

꿈자랑 카드는 유용하게 쓰이긴 하는데, 스포츠강좌 같은 거는 아이들이 꼭 운동을 해야 되는 아이들이 있고, 안 해도 되는 아이들이 있어요... 차라리 그런 카드 보다도 우리 작은 아이는 피아노 학원을 다니고 싶어해요, 옛날부터, 큰 아이는 영어학원에 다니고 싶어하고, 저는 일반 사교육비 학원들... 지원해 줄 수 있는 그런 카드가 있었으면 좋겠어요... (성인 #19)

요컨대, 질적분석에서 드러난 아동빈곤 정책 체감 수준이 제공하는 함의는, 소득보장을 통해 물질적 수준의 탈빈곤을 지원하는 것 못지않게, 아동의 성장과 미래와 관련된 투자적 차원에서의 기회제공과 수요자 중심의 맞춤형 정책이 보다 세심하게 제공될 필요가 있다는 것이다.

나. 정책접근을 위한 시사점: 대상에 따른 다차원성, 시간, 그리고 공간

질적분석의 과정에서 드러난 아동빈곤 내부자의 경험과 인식, 아동빈곤의 실태, 그리고 여기서 도출된 정책적 수요를 실제 정책으로 반영하기 위해서는, 우선 아동빈곤 문제를 보는 관점과 대상에 대한 이해가 선행될 필요가 있다.

질적분석의 과정은 아동빈곤이란 대상자인 부모와 아동 모두에게 단순한 소득과 재산의 빈곤의 범위를 뛰어넘는 다차원적인 현상임을 보여주고 있다. 즉 아동빈곤은 일차적으로 부모의 경제적 빈곤을 통해 정의되고 발견되지만, 여기서 파생된 다차원적인 빈곤의 해결은 부모와 아동이 경험하는 다양한 형태의 결핍에 대한 해결이 수반되지 않는다면, 단순한 경제적 지원만으로는 의미가 없다는 것이다. 이는 경제적 빈곤 이외에도, 부모는 양육을 위한 시간과 역량에서의 빈곤을, 아동은 아동기를 누릴 기회와 교육에서의 상대적 박탈감, 더 나아가 꿈과 희망의 빈곤을 경험하기 때문이다.

이러한 다차원적인 결핍에 대한 정책적 대응을 위해서는, 결핍을 경험하는 대상이 단순히 정책이나 서비스를 제공하면 그에 따라 결핍이 보완될 것이라는 정책 대상에 대한 단선적인 이해를 벗어날 필요가 있다. 일반적인 빈곤과 달리 아동빈곤은, 빈곤 가구 내의 성인과 아동의 상호작용, 그리고 아동의 성장과 발달 및 미래가 하나의 체계로 연결되어 있기 때문이다. 따라서, 아동빈곤 문제 해결을 위해서는 우선 부모, 빈곤아동, 빈곤가정이라는 체계적 관점을 가지고 각 체계별로 심도 깊은 이해를 선행할 필요

가 있다.

다시금 강조하면, 아동빈곤은 부모에 대한 단순히 경제적 지원만으로 탈빈곤과 빈곤의 대물림 차단이라는 정책 목표를 달성할 수 있는 것이 아니다. 특히 정책 대상으로서의 부모는, 경제적 결핍 상황에서도 양육, 가사노동, 아동의 교육 등 가족을 유지하고 아동의 발달을 지지하며, 빈곤의 대물림을 막기 위해 끊임없이 노력하지만, 시간이 지날수록 심신의 건강이 위협에 노출되고, 아동에게는 죄책감과 무력감을 느끼며, 종종 부모역할 주도권을 잃거나, 간혹 훈육과 폭력사이의 경계에서 아동에게 체화된 신체적·정신적 스트레스를 전이하기도 한다. 즉 아동빈곤을 경험하는 부모는 본인 및 아동 양육과 맞물려 다차원적인 욕구를 내포한 집단이라는 것이다.

아동 역시 단순히 부모에 대한 경제적 지원을 통해 아동이 경험하는 빈곤과 박탈의 문제가 해결되는 것이 아니다. 아동들은 빈곤한 환경에서 종종 아동기를 빼앗기고, 교육을 통한 계층사다리 기회보다는 빈곤의 악순환과 대물림 틀에 갇혀 있다고 느끼며, 상대적 박탈감이 불행감의 큰 원인이자 때로는 일탈의 근원이 되기도 하였다. 갑작스런 빈곤의 경험은 성장기의 정체성 혼란을 야기하기도 하였지만, 가족기능 틈새를 메우는 애어른이 되어 일찍 성숙해지기도 하였다. 간혹 부모와 긴밀한 교류없이 혼자 세상은 법을 배워가기도 하지만, 큰 도전보다는 빨리 돈 벌 수 있는 작은 성공을 추구하며, 어려운 가정 환경에서 기둥이 되고 싶기도 하지만 일탈을 경험하기도 한다.

아동빈곤 가정에서 부모와 아동은 주거라는 한 공간 내에서 머물며, 가정 내의 걱정과 어려움이 아동에게 노출되고 부모의 심신의 건강이 아동에게도 전이되기도 한다. 때로 빈곤경험 과정에서 출산을 후회하거나 아동에게는 결혼하지 말고 혼자 살라고 하는 부모의 모습은, 빈곤이 가족에 대한 왜곡된 이미지와 가족의 구성 자체에 회의감을 야기함을 알 수 있다. 이 경우 빈곤과 연관된 주거환경이 빈곤 가정내의 상호작용과 맞물려 아동의 성장과 발달을 저해하는 방향으로 이루어지기도 하지만, 그럼에도 대다수의 빈곤 가정에서는 가족이야말로 마지막 보루이자, 소소한 일상 행복의 근원이라는 인식을 공유하고 있다.

이러한 점들은 아동빈곤의 다차원성을 이해하고, 대상자들에 대한 체계적 이해를 바탕으로 정책적 고려가 필요함을 잘 시사하고 있다. 더 나아가 빈곤이라는 현상을 경험하는 대상자인 부모와 아동은 현재의 어려움 뿐 아니라 성장과 발달, 더 나아가 빈곤의 대물림까지 연결되어지는, 즉 시간을 초월한 미래적 접근과 투자적 접근을 요한다는

점을 보여주고 있다. 여기에 빈곤 아동과 부모의 주요 공간인 주거가 아동 발달과 성장 과정에 미치는 영향까지 심도 깊게 고려해야 한다는 점에서, 아동빈곤은 다차원적일 뿐만 아니라, 시간과 공간을 동시에 고려한 체계적 접근을 요하는 정책 접근이 수반되어야 함을 알 수 있다.

3. 아동빈곤에 대한 정책적 접근 목표 설정

앞 절에서 다루었던 아동빈곤에 대한 계량적 분석결과와 여기서의 질적분석결과에서 공통으로 도출된 정책적 함의는, 빈곤정책은 다차원적으로 다루어야하며, 상대적 박탈감에 대한 격차해소가 필요하다는 것, 그리고 빈곤의 대물림을 해소하기 위한 기회제공이 필요하다는 것 등이 있을 것이다. 또한 아동빈곤 가능성을 피하기 위한 청년들의 초저출산 현상에 대한 분석 역시 질적연구에서도 가족에 대한 왜곡된 이미지와 출산 회피에 대한 인식으로 나타난 바 있다. 이처럼 양적 분석과 질적분석 결과가 중복되어 정책적 함의를 도출할 수 있는 부분은 여기서는 크게 다루지 않기로 한다.

대신 여기서는 앞서 질적분석 결과의 시사점을 바탕으로, 아동빈곤의 다차원성, 아동의 꿈을 지지하는 교육과 미래의 빈곤 대물림 차단, 성인의 관리가 아닌 아동의 권리로서의 주거 공간 제공을 정책적 접근 목표를 제안하였다.

가. 아동빈곤 대상자 별 빈곤경험의 다차원성 반영: 심리, 양육, 애어른, 가족

양적분석과 마찬가지로 질적분석에서도 아동빈곤 내부자의 경험과 인식은 기본적으로 소득, 주거, 건강, 교육, 양육, 문화 범주에 대한 것이었다. 이러한 점은 현행 사회정책에서 제공하는 소득보장, 주거급여, 의료급여, 교육 및 양육 정책, 문화 사업 등의 정책적 지원을 바탕으로, 양적분석에 따른 정책방향과 동일한 선상에서 향후 급여의 범위와 수준에서의 발전을 제안할 수 있는 근거가 될 수 있을 것이다.

여기에 더해, 질적분석에서 발견된 아동빈곤의 다차원성에 대한 함의에 초점을 둔다면, 우선 빈곤의 경험을 트라우마처럼 인식하고 있는 대상자들에 대한 심리적이고 치료적인 접근이 반영된 정책적 접근 목표를 설정할 필요가 있다. 이는 부모의 스트레스와 정신건강 관리, 부모의 심신의 건강이 아동에게 전이되는 것을 막기 위한 통로 차

단, 아동의 애어른화나 이탈을 예방하기 위한 측면에서도 고려가 필요한 부분이다.

이와 맞물려, 빈곤 아동 양육에 있어서 주도권을 잃어가는 부모나 가족기능 틈새를 아동을 희생하며 채워나가는 아동, 이들간의 상호작용 속에 발생하는 문제들에 대해서, 가족체계와 기능을 강화하기 위한 접근이나 서비스를 제공할 수 있는 방안이 필요해 보인다. 또한 어려운 상황에서도 가족이야말로 마지막 보루이자 일상의 소소한 가족활동이 행복의 근원임을 생각한다면, 가족과 함께 이루어지는 문화활동의 경험을 지원하는 정책도 고려대상이 될 필요가 있다.

나. 아동의 꿈을 지지하는 교육과 미래의 빈곤 대물림 차단

앞서 서술한 바와 같이 수저계급론으로 알려진 미래의 빈곤의 대물림 현상을 방지하기 위한 출발점으로서 아동빈곤에 대한 정책적 접근 방향을 잡을 필요가 있다. 이를 위해 교육급여 형식을 보다 맞춤형으로 특화시키고 다양화하는 방향으로 정책을 보완할 필요가 있다. 특히 상대적 박탈감을 제거하고 수요자의 니드에 맞추어 투자적 시각으로 교육 기회를 제공하려는 정책적 시각이 필요하다. 아동의 꿈을 마음껏 꾸게 장려하기보다 아동의 꿈에 대해 미안한 감정을 가지고 지지하지 못할 것이라고 걱정하는 가정환경에서는 빈곤의 대물림 극복의 희망이 낮을 수밖에 없다. 그리고 아동의 꿈과 이에 상응하는 교육을 선불리 지지하지 못하는 부모와 상호작용하며 자신도 모르게 ‘하면 된다’가 아니라 ‘되면 한다’는 최소 실현 가능한 직업 목표를 꿈으로 이해하는 빈곤 아동들에게, 보다 다양한 적성을 키우고 꿈을 발견할 수 있는 기회 제공과 지속가능한 교육 지원이 정책 고려 대상이 되어야 할 것이다. 이를 통해 꿈꾸는 것은 돈드는 것이 아니고, 꿈을 가지면 기회가 있다는 희망을 줄 수 있어야 한다.

다. 성인의 관리가 아닌 아동의 권리로서의 주거 공간 제공

질적분석에 따르면 주거는 단순히 숙식이 이루어지는 물리적 공간의 의미를 넘어, 가족이 소통하고 아동이 성장하는 터전이었다. 그러나 빈곤아동들은 대개 물리적으로 열악한 주거환경에 처해져있고, 성인의 실용적이고 관리적 사고 중심으로 이루어진 주거배치에 따라 생활하는 경우가 빈번하였다. 더위를 피하기 위해서, 혹은 짐을 모아두

기 위해서 등의 사유로 성(性)이 다른 남매가 한 공간에서 지내거나 마루 등 칸막이가 제대로 되지 않은 곳에서 지내는 경우, 아동들은 독립된 공간을 누릴 수 없고, 모든 가족 갈등과 걱정에도 노출되어 있었다. 문제는 이 경우 부모의 심리적 고통이 주거공간을 통해 아동에게 전이되기도 하는 등, 주거가 심신의 건강에 미치는 영향이 크다는 것이다. 임세희(2010)는 이러한 현상에 대해 주거빈곤이 부모의 신체·정신적 건강 문제 야기하고 이는 아동의 내재화 문제로 이어짐을 밝히고 있다.

성인들이 관리라는 개념으로 배치한 주거 환경은 자연스레 아동을 가족 문제를 공유하게 하는 공간으로 사용될 뿐만 아니라, 부모의 빈자리나 배우자의 역할까지 기대하게 하여, 결과적으로 주거 환경이 애어른을 만드는 공간이 되기도 하였다. 아동이 독립되고 안전하며 안정적인 주거 환경에서 나이에 맞는 발달과 성장을 영위하기 위해서는, 주거가 아동 권리라는 인식에 바탕을 두고, 성장 공간이자 가족으로부터의 지지의 공간이 될 수 있도록 주거 지원 정책이 이루어져야 할 것이다.

라. 가족 기능의 강화: 시간빈곤의 개념 도입

아동빈곤의 다차원성에서 주목할 또 다른 측면은 어려움 속에서도 버팀목이 되고 있는 가족의 기능 강화에 대한 것이다. 질적분석 결과는 가족과 함께 했던 소소한 일상과 문화생활의 공유가 아동들에게 행복했던 순간임을 보여주고 있다. 하지만 빈곤의 경험은 이러한 일상, 특히 부모와의 시간을 너무도 쉽게 앗아갔는데, 부모들에게는 자녀와 보낼 시간을 찾지 못하는 시간빈곤의 경험이 되었고, 빈곤 아동들에게 부모와의 시간에 대한 박탈의 경험이 되었다.

너무 일을 많이 해요, 우리 엄마, 너무 쉬는 날이 없어요, 1년 365일 중에...우리 집이 살짝... 살짝... 가난한 거 같기도 하고 살짝... 아주 살짝이지만 어... 그리고.... 그 엄마 아빠께서 바쁘시니까 돈을 벌어야 하잖아요, 그래서 돈을 버는데 그렇게 힘 쓸 정도라면 쉬지도 않고 일을 할 정도면 우리 집이 가난하다는 뜻일테고....(아동 #22)

그래서 빚 좀 하루 빨리 갚고 좀 같이 놀았으면 좋겠어요 (아동 #22).

시간빈곤은 Vickery(1977)가 당시의 공식적 빈곤 기준(official poverty standards)이 소득의 결핍으로만 측정되고 있는 것에 대해, 시간 부족에 대한 것 역시 빈곤의 기준으로 볼 것을 주장하면서 대두된 개념이다. 일반적으로 시간빈곤은 한부모 가정에서, 성별로 볼 때 여성에게서, 필수적인 가사노동이나 아동 양육 등을 위한 부족시간을 금전적으로 환산하여 측정할 수 있다. 우리나라에서도 최근 들어 시간빈곤의 개념을 활용한 연구들이 나타나고 있는데, 시간과 소득의 이중빈곤을 산출하여 일자리 중심의 정책이 간과하고 있는 시간빈곤에 대한 관심을 환기하는 연구나(노혜진, 김교성, 2010), 남녀 가구주의 배우자 유무에 따른 시간빈곤의 차이에 대한 연구(오혜은, 2017) 등이 그 예이다. 이러한 시간빈곤의 개념은 임금노동 이외에도 아동과 가사의 돌봄노동, 그리고 여가와 문화까지 고려하는 삶의 질 중심의 복지정책에 대한 주장으로 이어질 수 있는 여지를 두고 있어, 다차원적 빈곤을 논할 때 유용성이 있다. 한편 질적분석에서 드러난 빈곤 아동의 가족과의 문화체험 역시 부모의 시간빈곤과 밀접하게 연관되어 있었다. 가족과의 여가시간이 소중한 아이들에게 부모의 경제적 결핍은 곧 부모의 시간결핍과 맞물려 있었고, 이는 아동들에게 박탈감을 유발하는 또 다른 계기가 되었다. 이러한 점에서, 우리의 사회정책도 소득빈곤에 더해 시간빈곤까지 고려한 빈곤 개념에 대해 진지하게 고민해 볼 필요가 있다. 특히 아동을 키우는 빈곤 부모에게 가족이 함께 하는 시간이 부족한 것은 아동에 대한 죄책감이나 본인의 무력감, 우울감을 야기할 정도여서 시간빈곤의 심도가 깊다고 볼 수 있다. 아동 본인에게서도 부모의 적절한 양육 기회를 앗기거나, 바쁜 부모 대신 어른 역할을 해야하는 등 측정되지 못하는 다차원적인 빈곤으로서 시간빈곤 개념을 중요하게 고려해볼 필요가 있다.

제 3 장

아동빈곤정책의 정의 및 범위

제1절 아동빈곤정책의 정의

제2절 아동빈곤정책의 영역과 범위

제3절 아동관련 조사 및 계획과 아동빈곤정책과의 관련성

3

아동빈곤정책의 정의 및 범위 <

<

제1절 아동빈곤정책의 정의

빈곤아동을 조작적으로 정의하는 것에 비해, 아동빈곤정책을 정의하는 것은 훨씬 더 어려운 과제이다. 빈곤아동의 경우, 대표적으로 국제적인 기준으로 ‘균등화된 가구소득의 50% 또는 60% 미만, 혹은 각 국가가 정의하는 최저생계비 기준—우리나라의 경우 기준중위소득의 40% 혹은 50%—에 미달하는 가구에 속하는 아동으로 정의될 수 있다. 2012년부터 실시되고 있는 『아동의 빈곤예방 및 지원 등에 관한 법률』(이하 아동빈곤예방법)에 의한 법정 빈곤아동은 “생활여건과 자원의 결핍으로 인한 복지·교육·문화 등의 격차를 해소하기 위하여 지원이 필요한 아동”(법 제3조의3)으로 정의되며, 구체적으로는 시행규칙에 포함된 다음과 같은 아동이 빈곤아동에 포함된다.

〈표 3-1〉 「아동의 빈곤예방 및 지원 등에 관한 법률」 시행규칙상 빈곤아동의 기준

빈곤아동의 기준	해당 법률상 구체적인 대상
「아동복지법」 제3조제4호 및 제5호에 따른 보호대상아동 및 지원대상아동	<ul style="list-style-type: none"> - 보호대상아동: 보호자가 없거나 보호자로부터 이탈된 아동 또는 보호자가 아동을 학대하는 경우 등 그 보호자가 아동을 양육하기에 적당하지 아니하거나 양육할 능력이 없는 경우의 아동(3조의제4호) - 지원대상아동: 아동이 조화롭고 건강하게 성장하는 데에 필요한 기초적인 조건이 갖추어지지 아니하여 사회적·경제적·정서적 지원이 필요한 아동(3조의제5호)
「국민기초생활 보장법」 제2조제2호에 따른 수급자인 아동	- 국민기초생활보장법에 따른 급여를 받는 아동(법제2조의제2호)
「한부모가족지원법」 제4조제2호에 따른 한부모가족	- 모자가족 또는 부자가족으로 한부모가족지원법에 따른 지원대상 아동
「다문화가족지원법」 제2조제1호	- 결혼이민자와 「국적법」 제2조부터 제4조까지의 규정에 따라 대한민국 국적을 취득한 자로 이루어진 가족 내 아동

자료: 국가법령정보센터(www.law.go.kr, 2017.11.7. 접속)

학술적으로든 정책적으로든 빈곤아동의 정의가 내려졌다면, 아동빈곤정책은 ‘앞서의 기준에 미달하는 가구에 속하는 아동을 대상으로 하는 국가 혹은 지자체 차원의 급여와 서비스’로 규정할 수 있다. 아동빈곤예방법을 준용한다면 **‘일상적인 생활여건의 결핍으로 복지·교육문화적 불이익을 받는 빈곤아동의 격차를 해소하기 위한 국가와 지방자치단체 차원의 노력과 구체적인 지원’**이라 정의내릴 수 있다.

하지만 막상 ‘이러저러한 정책은 아동빈곤정책에 속하는가’라는 질문을 접하면 난감한 경우가 적지 않다. 예를 들면 빈곤아동을 포함한 모든 아동을 대상으로 하는 보편적인 아동복지정책을 아동빈곤정책에 포함시킬 수 있는가?, 아동이 속하는 가구의 성인을 대상으로 하는 자활프로그램은 아동빈곤정책에 속하는가? 등등의 질문에 선뜻 예 혹은 아니오 라고 답하기 쉽지 않다. 이와 같이, 모든 사람이 동의하는 아동빈곤정책의 정의를 규정짓는 것은 거의 불가능하다. 하지만 정책의 수립과 개선을 위한 실용적 목적을 위해서는 아동빈곤정책의 정의와 범위를 좀 더 명확하게 할 필요가 있다.

본 보고서에서는 아동빈곤정책을 **‘빈곤아동이 속한 가구를 대상으로 하는 표적화된 빈곤정책과, 이들 아동의 다차원적 빈곤에 대응하고 미래 빈곤의 대물림을 방지하기 위한 아동관련 정책’**으로 정의하고자 한다. 하지만 이렇게 정의하더라도 구체적인 정책에 대입할 때 분류의 어려움이 해소되지 않는 측면이 있다. 좀 더 명료하게 아동빈곤정책을 규정하기 위해, 목적과 정책의 단위에 따라 아동이 속한 가구의 빈곤 예방과 탈빈곤을 목적으로 하는 가구단위의 지원정책과 아동의 빈곤대물림을 예방하기 위한 아동 단위의 정책으로 구분하고, 정책적 접근 방식에 따라 소득지원정책, 노동시장과 보육에 대한 접근, 역능성강화 서비스(enabling services)로 구분해 볼 수 있다⁵⁾. 또한 이를 다시 지원대상의 표적화 여부에 따라 선별적 프로그램과 보편적 프로그램으로 나눌 수 있다. 그 결과는 아래 표와 같다.

5) 아동빈곤정책을 소득지원, 노동시장과 보육에 대한 접근, 역능성 강화서비스에 접근으로 구분하는 방식은 TARIKI(2010)에서 주요 EU 국가들의 핵심 도전과 정책 대응을 정리한 방식이다. 자세한 것은 여유진 등(2016)의 부록 2를 참조하라.

〈표 3-2〉 아동빈곤에 대한 정책적 접근 분류

목적(대상)	지원 범위	소득지원	노동시장과 보육에 대한 접근	역능성 강화서비스에의 접근
현재 아동의 빈곤예방과 탈빈곤 (가구(시설) 대상)	선별적	국민기초생활보장급여 근로장려세제 자녀장려세제 시설아동·가정위탁아동· 입양아동 보호 한부모양육수당 등	자활사업·취업성공패키지 등	주거급여 영구임대주택 등
	보편적	가정양육수당 아동수당(도입예정) 등	취업지원서비스 보육지원서비스 등	
아동의 빈곤대물림 예방 (아동대상)	선별적	아동발달계좌(디딤씨앗 통장) 등	보호아동자립지원 등	교육급여 교육복지 우선지원사업 드림스타트 지역아동센터 방과후 아카데미 통합문화이용권 등
	보편적			Wee 클레스센터 CYS-Net 학교밖 청소년 지원 등

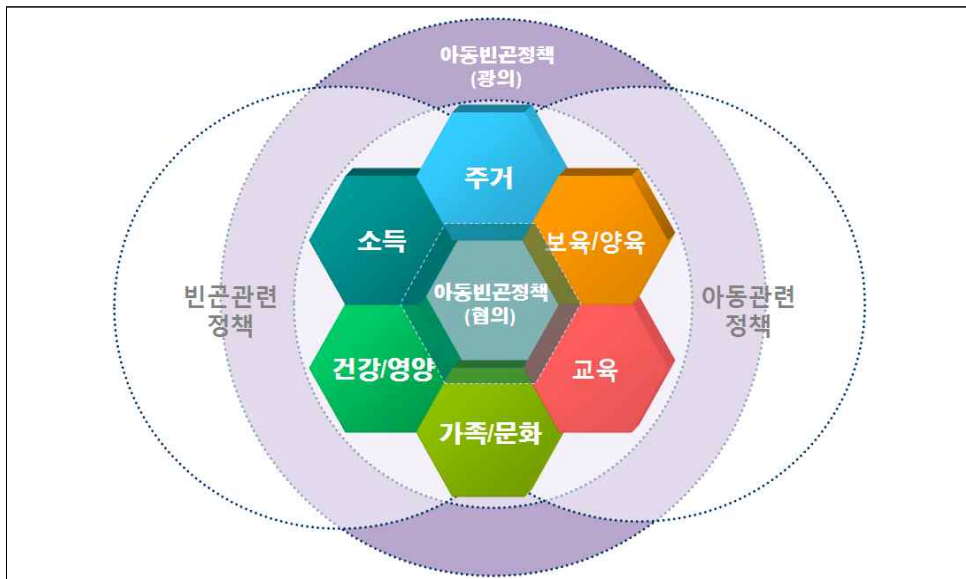
주: 음영으로 표시된 정책이 아동빈곤정책의 핵심 영역이다.

아동빈곤정책은 무엇보다도 ‘빈곤’한 가구에 속한 아동에 표적화(targeting)되어 있는 정책이다. 현재의 빈곤 상태에 놓여 있는 아동가구에 대한 공공부조, 근로연계 급여(EITC) 등의 소득지원, 주거의 부담과 질을 덜어줌으로써 양육 환경을 개선하고 유해 환경을 차단하며 적극적이고 활력있는 생활을 가능케 하는 역능성 강화서비스를 제공함으로써 아동을 빈곤으로부터 벗어나게 하는 것이 아동빈곤정책의 중요한 목표라 할 수 있다. 하지만 사회구조적 요인이나 아동 보호자(주로 부모)의 특성으로 인해 아동가구가 당장의 빈곤을 적극적으로 탈피하기 어려운 상태에 놓여 있거나, 정책적 기준의 빈곤 상태에서는 벗어나더라도 여전히 저소득상태에 있을 수도 있다. 이 경우 아동에게 각종 급여와 서비스를 제공함으로써 이러한 빈곤 혹은 저소득상태가 아동의 미래에 미칠 수 있는 부정적 영향을 차단함으로써 빈곤의 덫에 빠지거나 빈곤이 대물림되지 않도록 다차원적으로 개입하는 것⁶⁾이 아동빈곤정책의 또 다른 목표이다. 아동의 자산

6) 빈곤은 생애주기상 모든 연령대에 부정적인 영향을 미치지만, 특히 신체적, 인지적, 사회·정서적으로 민감한 발달과정을 겪고 있는 아동에게 부정적 결과를 가져올 가능성이 훨씬 크다. 또한 아동기 빈곤은 아동

형성을 통해 자립의 기반을 마련해주기 위한 아동발달계좌, 시설에서 거주하던 아동이 시설을 벗어나는 과정에서 기본자산 지원, 취업알선, 주거지원, 상담서비스 등을 제공하는 보호아동자립지원 서비스, 인적자본과 문화자본 형성을 위한 각종 교육양육지원과 문화지원 등 역능성 강화서비스 등이 그러한 것들이다.

[그림 3-1] 아동빈곤정책의 영역과 범위



요컨대, 아동빈곤정책은 핵심적으로 ‘빈곤한 아동가구와 아동에게 표적화된 각종 현금급여와 서비스’이다. 좀 더 포괄적으로 말해서 이들 가구가 접근할 수 있는 보편적 급여와 서비스 또한 아동빈곤정책에 포함될 수 있다. 아동보육서비스, 가정양육수당, (도입예정인) 아동수당 등 자산조사 없이 보편적으로 주어지는 급여와 서비스, 학대피해아동 보호 및 지원, 학교밖 청소년지원, 장애아동 양육수당 등 소득이나 재산 기준은 없지만 특정한 위험에 노출되어 있거나, 인적 특성(장애, 다문화, 북한이탈주민 등)을 가진 아동을 대상으로 하는 급여 및 서비스 등이 그 예이다. 하지만 본 보고서에서는 논의의 명료화를 위해 이러한 광의의 아동빈곤정책보다는 협의의 아동빈곤정책, 즉 소

의 미래 경제활동과 소득 뿐 아니라, 가족, 친구, 학교, 지역사회와 같은 사회적 자본과 문화 자본에도 광범위한 영향을 미치는 것으로 알려져 있다(여유진 등 2016, 2장 1절 참조).

득, 재산 등을 기준으로 표적화된 아동가구와 아동을 대상으로 한 정책을 대상으로 주로 논의를 전개하고자 한다.

제2절 아동빈곤정책의 영역과 범위

1. 영역별 아동빈곤정책

주지한 바와 같이, 아동의 빈곤은 아동기의 신체적, 인지적, 사회·정서적 발달에 상당한 영향을 미치는 것으로 알려져 있다. 그러한 만큼, 빈곤이 유발하는 다차원적 결핍과 박탈에 대해 좀 더 세심한 접근이 필요한 것이 사실이다. 위 그림에서 보는 바와 같이, 아동빈곤정책은 이러한 다차원적 빈곤과 박탈에 대응하기 위해 보호자의 경제활동과 소득 뿐 아니라, 주택과 주거환경, 보육과 양육, 교육, 건강과 영양, 가족생활과 문화에 이르기까지 광범위한 영역에 걸쳐 있다. 또한 아동이 속한 가구와 아동의 특성별로도 개입의 아래 표는 우리나라에서 현재 실시되고 있는 아동복지·빈곤정책의 영역별·연령별 현황을 정리한 결과이다.

먼저, 우리나라의 최후 안전망으로 **빈곤가구 소득보장**의 근간이 되는 국민기초생활보장제도가 있다. 이 제도는 2015년 7월부터 맞춤형 급여로 전환되면서, 생계급여와 의료급여는 보건복지부, 주거급여는 국토교통부, 교육급여는 교육부 소관으로 운영되고 있다. 이외에도 근로하는 저소득가구(in-work benefit)를 대상으로 하는 근로장려세제와 자녀장려세제, 저소득아동과 요보호아동이 출발선상에서 마중물로 활용 가능하도록 하는 자산형성지원제도인 아동발달지원계좌(디딤씨앗통장)도 빈곤가구를 표적으로 하는 소득지원제도이다. 이와 더불어, 저소득이면서 근로활동이 미약하거나 근로하지 않는 가구 내 근로능력자를 대상으로 하는 활성화조치(activation policy)로 취업성공패키지와 자활사업이 병행되고 있다. 가정양육수당은 보육서비스의 대체재로서 기능하기도 하지만 아동에게 소요되는 비용의 보전이라는 성격도 동시에 가지고 있기 때문에 소득지원의 일환으로 볼 수 있다.

〈표 3-3〉 영역별·연령별 아동복지·빈곤정책 현황

영역	세부 영역		아동의 연령 구분		
			0-5세	6-11세	12-17세
소득	소득지원		국민기초생활보장제도(생계급여) 근로장려세제(ETC) 자녀장려세제(CTC) 아동발달지원계좌(디딤씨앗통장)		
	경제활동 지원		취업성공패키지, 자활사업		
	추가비용 지원		가정양육수당(~7세) 에너지바우처(영유아, 임산부)	장애아동수당 장애아동입양양육지원	
	아동·가구 특성을 반영한 지원	장애아동	장애아동 양육수당(~7세)		
		한부모 가구	청소년한부모 자립지원 한부모가족 아동양육비 지원		
		요보호 아동	공동생활가정 아동복지시설 입양아동 지원 가정위탁아동 지원 보호아동자립지원		
주택 및 주거환경	주거지원		국민기초생활보장제도(주거급여) 영구임대주택(국민임대주택, 행복주택) 장기전세주택(기존주택전세임대)		
	주거의 질 제고		사회취약계층 실내환경 진단개선사업		
보육·양육	보육		0-5세 보육료지원 시간연장형 보육료지원 시간제 보육지원 3~5세 누리과정 지원		
	장애아동	시간연장형 보육료지원			
	돌봄 및 사례관리		아이돌봄 서비스(3개월~12세)		
				초등돌봄교실 방과후 보육료지원	청소년방과 후아카데미(초등3,4~중3)
				지역아동센터	
				드림스타트(취약계층아동 통합사례관리)(~12세)	
				청소년특별지원(9~18세)	
	장애아동	장애아가족양육지원			
다문화아동	다문화아동 보육료지원				
교육	교육지원		국민기초생활보장제도(교육급여) 교육복지 우선지원사업 초·중·고학생 교육비 지원		
			고교학비지원 청소년한부모고 교생 교육비지원		
	교육의 질 제고		방과후학교 자유수강권 청소년 방과후 아카데미 청소년 특별지원(9~18세)		

영역	세부 영역	아동의 연령 구분				
		0-5세	6-11세	12-17세		
				사회통합전형 대상자 교육비 지원 우수학생 해외유학장학금		
건강	영양섭취	아동급식사업(지방이양)				
		기저귀.조제분 유 지원(0~1세) 영양플러스		급식비 지원 학교 우유급식		
	건강·의료 서비스	국민기초생활보장제도(의료급여)				
		희귀난치성 질환자 의료비 지원 선천성대사이상검사 및 환아관리 소아암환자 의료비지원				
		임신.출산진료비 출산비용지원 산모.신생아 건강관리지원 신생아 난청조기진단 미숙아 및 선천성 이상아 의료비지원 취학전 아동 실명예방 영유아 건강검진 만6세미만 아동 입원진료비 지원		저소득여성청소년 생리대지원(11~18세) 청소년치료재활센터(9~18세) 성매매 피해청소년 치료.재활(~19세)		
		어린이 국가예방접종 지원(~12세)				
		장애아동	장애 입양아동 의료비지원 발달재활서비스			
	학대피해아동 보호 및 지원 가족역량강화지원					
	가족 문화	가족·상담서비 스	육아종합지원센터 공동육아나눔터		Wee 클래스센터, 스쿨 상담지원 지역사회청소년통합지원체계(CY S-Net)(9~24세) 학교밖 청소년지원(9~24세) 청소년쉼터 운영지원	
			언어발달지원(~12세)			
장애아동			발달장애인 가족휴식지원 발달장애인 부모상담지원			
		다문화아동	다문화가족자녀 언어발달지원(~12세)			
			북한이탈 및 다문화 청소년지원			
문화생활		사랑의 그린PC 보급 산림복지서비스 이용권				
				스포츠강좌이용권(5~18세) 통합문화이용권(6세이상) 교육정보화지원(초중고) 청소년 인터넷.스마트폰 중독 예방.해소(9~18세) 청소년동반자프로그램(9~24세)		

아동의 특성이나 아동가구의 특성에 따라 주어지는 소득지원 성격의 급여들도 있다. 장애아동 양육수당, 장애아동수당, 장애아동입양양육지원 등 장애아동을 가진 가구에 주어지는 급여, 청소년한부모 자립지원, 한부모가족 아동양육비 지원 등 한부모가구에 주어지는 급여, 공동생활가정, 아동복지시설, 입양아동 지원, 가정위탁아동지원, 보호아동자립지원 등 요보호아동 혹은 퇴소청(소)년에게 주어지는 생활지원 성격의 급여 등이 아동이나 아동가구의 특성에 따른 소득지원 성격의 급여들이다.

주택 및 주거환경 개선 관련 급여로 가장 기본적인 급여는 공공부조 성격의 국민기초생활보장제도 내 주거급여를 들 수 있다. 앞서 언급한 바와 같이, 주거급여는 2015년 7월 이전까지 보건복지부에서 생계급여와 함께 지급되는 급여였지만, 이후 국토교통부에서 관할하면서 저소득층의 주거복지사업을 총괄하게 되었다. 주거급여는 전월세가구에 대해서는 주로 현금으로 지급되지만, 자가 가구 중 주거기준 미달가구에 대해서는 집수리 지원 등 현물로 지급되고 있다. 또한 영구임대주택, 국민임대주택, 행복주택과 같이 내집마련이 어려운 저소득·중산층 가구를 대상으로 민간주택보다 저렴한 주택을 공급하는 현물지원도 주거복지사업의 중요한 영역이다. 장기전세주택과 기존주택전세임대는 자가주택을 마련하기 어려운 저소득가구에 대해 저렴한 전세주택을 제공해주는 주거복지사업이다. 특히, 영구임대주택, 장기전세주택, 기존주택전세임대사업의 경우 기초생활보장 수급자나 공동생활가정, 탈시설 청소년 등 요보호자에 대해 우선권을 부여한다는 점에서 중요한 빈곤정책이다.

우리나라의 보육사업은 현재 전계층에 대해 무상보육이 이루어지고 있다는 점에서 빈곤아동에 특정화된 아동빈곤정책이라고 볼 수는 없다. 급격하게 무상보육이 이루어졌다는 점에서 오히려 저출산대책에 가깝다고 할 수 있다. 이에 비해, **아동 돌봄과 사례관리**의 경우, 소득재산 기준이 존재한다는 점에서 빈곤아동정책이라 할 수 있다. 대표적으로 취약계층 아동에 대한 통합사례관리 프로그램인 드림스타트 사업과 아동과 청소년의 방과후 돌봄 서비스와 보충 교육을 실시하는 아동돌봄 서비스, 초등돌봄교실, 지역아동센터, 청소년방과후 아카데미 등을 들 수 있다. 그림에서 보는 바와 같이, 돌봄서비스는 연령에 따른 공백이 생기지 않도록 비교적 촘촘하게 짜여져 있다. 돌봄 및 사례관리 서비스는 빈곤 아동—가구 단위가 아닌 아동 개인 단위—를 대상으로 제공되는—교육이 일차적 목적이 아닌—복지 성격의 서비스라는 점에서 아동빈곤정책의 핵심적인 영역이라 해도 과언이 아니다.

교육은 빈곤아동의 빈곤대물림을 차단하고 미래 빈곤을 예방하는 가장 중요한 수단이라는 점에서 아동빈곤정책 영역에서 매우 중요한 몫을 차지하고 있다. 빈곤 혹은 저소득 아동을 대상으로 하는 교육지원으로 국민기초생활보장제도의 일환으로 운영되는 교육급여, 중앙정부와 지자체의 예산으로 교육청에서 소관하고 있는 교육복지 우선지원사업, 초중고학생 교육비 지원사업 등을 핵심적인 정책으로 꼽을 수 있다. 이 밖에 교육의 질을 제고하고 보충학습의 기회를 부여하기 위한 방과후학교 자유수강권, 청소년 특별지원사업과, 적극적 교육정책(affirmative action)의 일환으로 운영되는 사회통합전형 대상자 교육비 지원, 우수학생 해외유학장학금 지원 등도 아동빈곤정책의 일환으로 분류될 수 있다.

우리나라의 빈곤은 신체적 효율성을 유지하기 어려운 기아 상태를 상당히 벗어나 있다고 보지만, 여전히 금전적 결핍이나 끼니를 챙겨줄 보호자의 부재 등을 이유로 결식하는 아동의 수는 상당한 것으로 보고되고 있다⁷⁾. 아동의 신체적·정신적 건강은 성인기까지 상당한 영향을 미치기 때문에, 특히 빈곤아동에 대한 **영양과 건강 지원**은 중요하다. 생애주기별로 볼 때, 저소득 신생아를 대상으로 산모·신생아 건강관리지원, 신생아 난청조기진단, 미숙아 및 선천성이상아 의료비 지원 등이 실시되고 있다. 또한 영아를 대상으로 저소득층 기저귀, 조제분유 지원이, 유아를 대상으로 영양플러스 사업, 취학전 아동 조기 시력 검진, 영유아 건강검진, 입원진료비 지원, 국가예방접종 지원 등이 이루어지고 있다. 아동을 대상으로 아동급식사업(아동급식카드, 도시락서비스 등), 학교 우유 급식 등 저소득 결식아동을 대상으로 한 사업이 빈곤아동의 건강·의료 사업의 일환으로 진행되고 있다.

마지막으로, 빈곤이 아동의 성장발달에 미치는 영향과 관련하여 (주로) 부모의 양육태도 등 가족의 기능과 인지적 자극을 중시하는 학자들은 **가족서비스와 문화자본**의 역할을 강조한다(여유진 등 2016, p.59-60). 하지만 우리나라에서 (빈곤) 아동에 대한 복지서비스에서 이러한 영역에 대한 관심이 저조한 결과, 관련 급여와 서비스가 저발달되어 있다. 가족상담서비스 영역에서는 학대피해아동 보호 및 지원서비스, 학교밖 청소년지원 등 주로 학대, 가출과 같은 문제적 상황에 대한 개입 서비스가 상대적으로 발달해 있으며, 발달장애인 가족휴식, 부모상담과 같은 장애아동과 가족에 대한 지원

7) 한 언론사의 보도에 의하면, 2016년 기준으로 우리나라의 결식아동 수는 약 40만 명에 달하는 것으로 나타났다(연합뉴스, “우울한 어린이날’..끼니 거르는 결식아동 ‘전국 40여만명’”, 2017.5.4.일자).

서비스도 발달하고 있다. 문화생활 영역에서는 통합문화이용권, 산림복지서비스, 스포츠강좌이용권 등 문화생활에의 접근성이 떨어지는 저소득아동을 대상으로 하는 문화복지 서비스가 존재하기는 하지만 여전히 제한적인 수준에 머물러 있는 것으로 보인다.

2. 선정기준별 아동빈곤정책

<표 3-4>는 지금까지 논의한 아동관련 급여와 서비스를 소득 선정 기준으로 재정리한 결과를 보여주고 있다. 표는 자산조사를 통해 빈곤저소득층 혹은 중산층까지 선별적으로 제공되는 급여와 서비스를 중심으로 정리한 결과이다.

먼저, 각 정책과 사업들의 선정기준은 대부분 기준중위소득(의 일정비율)이며 가구의 자산조사는 소득과 재산의 소득환산액의 합산액으로 산정되는 소득인정액을 준용하는 경향이 있다. 아래 표는 2017년 기준중위소득과 기준중위소득 30%, 40%, 50%의 가구규모별 액수를 보여주고 있다.

〈표 3-4〉 2017년 가구규모별 기준중위소득과 선정기준선

(단위: 원)

가구규모	1인가구	2인가구	3인가구	4인가구	5인가구	6인가구	7인가구
기준중위소득	1,652,931	2,814,449	3,640,915	4,467,380	5,293,845	6,120,311	6,946,776
기준중위소득 30%	495,879	844,335	1,092,274	1,340,214	1,588,154	1,836,093	2,084,033
기준중위소득 40%	661,172	1,125,780	1,456,366	1,786,952	2,117,538	2,448,124	2,778,710
기준중위소득 50%	826,465	1,407,225	1,820,457	2,233,690	2,646,923	3,060,155	3,473,388

자료: 보건복지부(2017). 국민기초생활보장사업안내.

2015년 국민기초생활보장제도가 맞춤형 급여체제로 전환하면서, 급여의 선정기준으로 적용되던 최저생계비가 기준 중위소득으로 변화되었다. 기준중위소득은 “보건복지부장관이 급여의 기준 등에 활용하기 위하여 중앙생활보장위원회의 심의의결을 거쳐 고시하는 국민 가구소득의 중간값”(국민기초생활보장법 제2조의11)을 말한다.

〈표 3-5〉 소득(인정액) 수준별 아동관련 급여 및 서비스 현황(선별적 급여)

영역	소득(인정액) 기준, 중위소득					비고
	30% 이하	40% 이하	50% 이하	60% 이하	60% 이상	
소득	국민기초생활보장제도 (생계급여)					중위 30%(인정액)
	아동복지시설·공동생활가정 입양아동·가정위탁아동 지원 보호아동자립지원					시설수급
	아동발달지원계좌(디딤씨앗통장)					생계·의료급여수급 요보호아동(시설수급)
	에너지바우처(영유아, 임산부)					생계·의료급여수급
건강	국민기초생활보장제도(의료급여)					중위 40%(인정액)
	기저귀·조제분유 지원(0~1세)					생계·의료급여수급
주거	국민기초생활보장제도(주거급여)					중위 43%(인정액)
	영구임대주택 (생계, 의료수급자)	(국가유공자, 북한이탈주민, 장애인, 아동복지시설 퇴소자: 도시근로자 평균소득 70%이하+재산) (한부모)				생계, 의료수급 또는 도시근로자 평균소득 70%+재산
소득	자활사업	(자발적 참여)				생계·의료급여수급(의무적) ·차상위(자발적)
주거	장애아동수당					기초보장·차상위
	사회취약계층 실내환경 진단개선사업					저소득층
보육	초등돌봄교실					기초보장·차상위
	방과후 보육료지원					기초보장·차상위
	드림스타트(취약계층아동 통합사례관리)			보호대상아동		기초보장·차상위 (보호대상아동)
교육	국민기초생활보장제도(교육급여)					중위 50%(인정액)
	교육복지 우선지원사업					기초보장·차상위
	방과후학교 자유수강권					기초보장·차상위
	사회통합전형 대상자 교육비 지원					기초보장·차상위
	우수학생 해외유학장학금					기초보장·차상위
	고교학비지원					기초보장·차상위
건강	소아암환자 의료비지원 (의료급여 수급자)	(저소득)				의료급여 수급자, 저소득
	출산비용지원					기초생활·긴급지원
	급식비 지원					기초보장·차상위
	학교 우유급식					기초보장·차상위
가족	아동급식사업(지방이양)					기초보장·저소득
	사랑의 그린PC 보급					기초보장·차상위·저소득
	산림복지서비스 이용권					기초보장·차상위
	스포츠강좌이용권(5~18세)					기초보장·차상위
	통합문화이용권(6세이상)					기초보장·차상위
소득	교육정보화지원(초중고)					기초보장·차상위
	한부모가족 아동양육비 지원					중위 52%(인정액)
	취업성공패키지					기초보장·중위 60%(인정액)
	기초보장수급자(의무) 차상위(자발적)					중위 60%(인정액)
	청소년한부모 자립지원					중위 60%(인정액)

영역	소득(인정액) 기준, 중위소득					비고
	30% 이하	40% 이하	50% 이하	60% 이하	60% 이상	
주거	기존주택전세임대 (도시근로자 월평균소득 50% → 4인기준 270만원, 중위소득 60% 수준)					생계·의료수급, 도시근로자소득 50%
교육	초·중고학생 교육비 지원→					중위 50~60% (인정액)
	청소년한부모 고교생 교육비지원→					중위 53~60% (인정액)
건강	저소득여성청소년 생리대지원					생계, 의료수급, 지역아동센터, 방과후 아카데미 이용아동
	신생아 난청조기진단					전국가구 평균소득 60%
소득	근로장려세제(EITC) (홀벌이의 경우 연간 총소득 2100만원)					총소득+가구구분+재산
	자녀장려세제(CTC) (부부 연간 총소득 4천만원 미만 → 월 333만원 수준, 중위소득 72% 수준)					연간 총소득+자녀+재산
주거	국민임대주택 (도시근로자 월평균 소득 70% → 4인 기준 337만원수준, 중위소득 75% 수준)					도시근로자소득 70%
	행복주택 (대학생 및 신혼부부는 평균소득의 100% → 448만원)					평균소득 43%~100%+재산
	장기전세주택 (도시근로자 월평균소득 120% → 4인기준 647만원)					도시근로자소득 120%
보육	청소년특별지원					중위 72%(소득) (생활건강지원 60%)
	지역아동센터					중위 100%(소득)
	청소년 방과후 아카데미					소득하위 60%(소득)
	장애아가족양육지원 (전국가구 평균소득 → 4인 기준 531만 2천원)					전국가구 평균소득 100%
건강	영양플러스					중위 80%(소득)
	산모·신생아 건강관리지원					중위 80%(건보 본인부담금 합산액)
	취학전 아동 실명예방 (수술비지원: 소득인정액 기준 중위소득 80%)			(시력 검진: 전체)		기초보장차상위(중위 80%(소득인정액))
	희귀난치성 질환자 의료비 지원					중위120%(소득)+재산+건보가입
	발달재활서비스 (전국 가구 평균소득 → 4인기준 796만 8천원)					전국가구평균 150%
	미숙아 및 선천성 이상아 의료비지원					중위 180%(소득) (셋째아는 전계층)
가족	가족역량강화지원					중위 72%(인정액)
	언어발달지원(~12세)					전국가구평균 120%
	발달장애인 가족휴식지원					전국가구평균 150%
	발달장애인 부모상담지원					전국가구평균 150%

국민기초생활보장제도의 생계급여는 기준중위소득의 30%, 의료급여는 40%, 주거급여는 43%, 교육급여는 50%를 선정기준으로 하고 있다. 이와 같이, 저소득층 지원제도의 근간이 되는 국민기초생활보장제도의 선정기준이 기준중위소득으로 전환됨에 따라, 기존에 최저생계비를 준용하던 각종 복지사업 역시 기준중위소득으로 선정기준을 전환하였다. 특히, 차상위계층 기준 역시 기존에 소득인정액이 최저생계비의 120% 이하인 사람에서 “소득인정액이 기준 중위소득의 50% 이하인 사람”(시행령 제3조)으로 재규정되었다.

이와 같이, 선정기준으로 볼 때 보건복지부, 교육부(지방교육청), 여성가족부 사업들의 경우 대체로 국민기초생활보장법 상의 기준중위소득을 선정의 잣대로 삼고 있는 경우가 많았으며, 가구의 소득보다는 소득인정액을 기준으로 하는 경우가 대다수로 나타났다. 하지만 주거급여와 영구임대주택을 제외한 국토교통부의 주거복지사업, 국세청의 근로장려세제, 그리고 보건복지부 사업 중 중산층 이상까지를 포괄하는 장애인 관련 사업 등은 별도의 소득과 재산 기준을 두거나, 평균소득을 기준으로 대상을 선정하고 있었다. 특수한 경우를 제외하고는 선정의 잣대에 통일성을 부여하는 것—기준중위소득 기준으로—이 정책적 효율성 차원에서 유리할 것으로 판단된다.

또 다른 특징으로, 많은 아동빈곤정책들은 기존 기초보장 수급자와 차상위계층 아동을 위주로 제공되고 있다는 점으로 꼽을 수 있다. 즉, 가구의 소득인정액이 기준중위소득의 40%(생계의료급여 기준) 혹은 50%(차상위 기준) 이하인 가구에 속한 아동들에게 급여가 쏠려 있는 경향이 있다. 크게 보면, 국민기초생활보장 수급자, 특히 의료급여 수급자까지 제공되는 급여(중위소득 40% 기준), 기초생활보장대상자와 차상위계층까지 포괄하여 제공되는 급여, 그 이상의 계층(중위소득 50% 이상)도 포함하는 급여로 구분할 수 있다. 생계급여와 의료급여 수급자에게 한정하여 주어지는 급여로는 아동발달지원계좌(디딤씨앗통장), 에너지바우처, 기저귀·조제분유 지원, 영구임대주택 우선순위, 자활사업(의무) 등이다. 기초보장수급자와 차상위계층까지를 아우르는 급여로는 장애아동수당, 드림스타트(통합사례관리), 초등돌봄교실, 방과후 보육료지원, 교육복지 우선지원사업, 방과후학교 자유수강권, 사회통합전형 교육비 지원, 우수학생 해외유학장학금, 소아암환자 의료비지원, 출산비용지원, 급식사업, 각종 문화복지사업 등이다. 차상위계층을 넘어서는 기준을 가진 급여로는 한부모가족 양육비 이행지원(중위소득 52%), 취업성공패키지(중위소득 60%), 청소년한부모 자립지원(중위소득 60%),

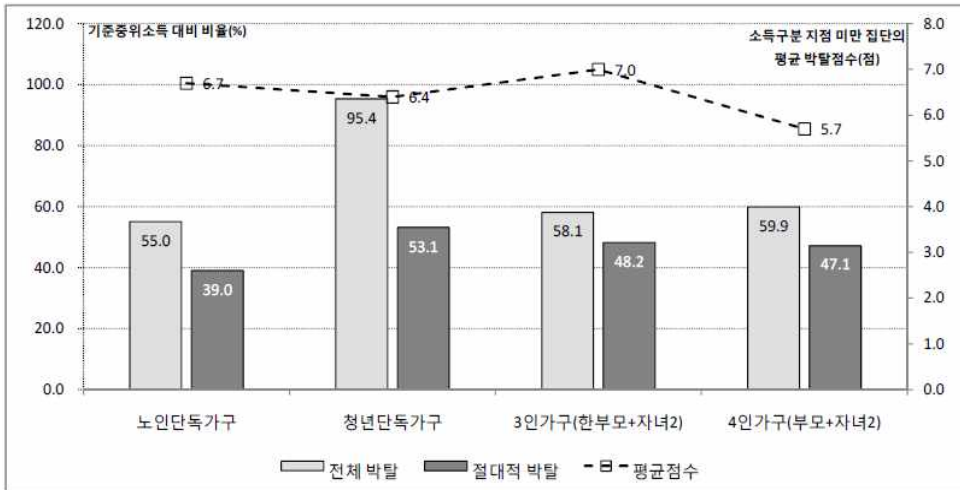
근로장려세제와 자녀장려세제, 국민임대·행복주택·장기전세주택 등 주택지원, 지역아동센터(중위소득 100%), 청소년특별지원(중위소득 72%), 청소년 방과후아카데미(소득하위 60%), 장애가족양육지원(평균소득 100%), 영양플러스 사업(중위소득 80%), 취학전 아동실명예방(중위소득 80%), 희귀난치성 아동 의료비 지원 등이다.

이와 같이, 아동빈곤정책 중 다수가 기준중위소득에 근거해 선정된 기초보장 수급자 혹은 차상위계층을 선정대상으로 활용하고 있다. 물론 생계·의료급여 수급자만을 대상으로 하는 사업의 경우, 그 공백의 상당 부분을 지자체 자체 사업으로 보완해 주는 경우가 많다. 예를 들면, 중앙정부 차원에서 2009년 아동의 자산형성을 지원해주는 디딤씨앗통장을 신설하였으며, 이는 시설수급자인 요보호아동과 생계·의료급여 수급가구의 아동을 대상으로 한다. 이에 서울시는 2009년 자체 사업으로 차상위계층 아동을 대상으로 하는 꿈나래통장을 개설하였다. 이 밖에도 각 지자체는 아동학습지 보조, 저소득 한부모·다문화가정 지원, 아동급식지원, 요보호아동 부가급여, 교복비 지원 등 다양한 빈곤아동 복지사업을 자체적으로 시행하고 있다. 하지만 중앙정부 차원의 아동빈곤정책이 표준화된 기준에 해당되는 모든 아동을 대상으로 하는 반면, 지자체의 경우 예산의 범위 내에서 사업을 수행하는 경우가 많아, 대상자가 임의적으로 선정되는 예가 빈번하다. 또한 아동복지 부문에 관심이 많은 지자체와 그렇지 않은 지자체, 예산 자립도가 높은 지자체와 그렇지 않은 지자체 간 사업의 편차가 상당히 심하기 때문에 중앙정부의 정책에 비해 균질적이지 못하다는 비판이 제기된다. 아동빈곤정책의 특성에 따른 선정기준 적정성에 대해 포괄적이고 체계적인 재검토가 필요할 것으로 보인다.

마지막으로, 아동빈곤의 다차원적 특성과 연결지어 볼 때, **선정기준에서 특히 차상위기준의 적정성에 대한 문제가 제기될 수 있다.** 박탈지표방식을 통해 박탈이 빈발하는 가구의 소득기준선과 기준중위소득을 비교한 아래 그림을 보면, 아동이 있는 한부모가구와 부부가구에서 대체로 절대적인 박탈은 중위소득 47~48%에서, 전반적인 박탈은 중위소득 60% 내외에서 꺾이는 지점이 발생하는 것으로 나타났다(여유진 등 2017, p.337). 이는 이 지점 이하 소득에서 절대적·상대적 박탈 가능성이 체계적으로 더 높게 나타남을 의미한다. 이러한 결과는 차상위기준은 현재의 기준중위소득 50% 이하에서 기준중위소득 60% 정도로 상향조정할 필요성이 있음을 시사한다. 특히, 주지한 바와 같이 아동빈곤 관련 많은 정책과 제도들이 차상위 기준을 준용하고 있는 만큼, 박탈이 일어남에도 불구하고 사각지대에 남아 있는 아동이 발생하지 않도록 차상

위기준의 상향조정이 추진될 필요가 있다.

[그림 3-2] 가구유형별 박탈방식에 의한 최저생계비의 기준 중위소득 대비 비율



자료: 여유진 등(2017). 제1차 국민기초생활보장제도 기본계획 및 종합계획 수립 연구. 보건복지부한국보건사회연구원.

제3절 아동관련 조사 및 계획과 아동빈곤정책과의 관련성

지금까지 아동빈곤 관련 정책들은 개별적으로 혹은 영역별로 다루어지기는 했지만 종합적이고 포괄적으로 다루어지지는 못했었다. 이는 무엇보다도 아동빈곤에 포괄적·체계적으로 대응할 목적으로 마련된 법률이나, 종합적인 아동빈곤계획 수립에 대한 법적 근거가 존재하지 않았기 때문이다. 다행히 2011년 7월 14일 “아동의 빈곤예방 및 지원 등에 관한 법률”(약칭: 아동빈곤예방법)이 제정되었으며, 2012년 7월 15일부터 시행되었다. 이 법에 의하면 빈곤아동을 “생활여건과 자원의 결핍으로 인한 복지·교육·문화 등의 격차를 해소하기 위하여 지원이 필요한 아동”(법제3조의3)으로 정의하고 있다. 법제5조의2에서는 “빈곤아동의 복지·교육·문화 등의 기본적인 욕구 등에 대한 실태 조사를 5년마다 실시하여 그 결과를 공표”하여야 하며, 실태조사는 아동종합실태조사와 함께 실시할 수 있도록 하였다. 또한 실태조사 결과를 바탕으로 “빈곤아동의 복지·교육·문화 등 지원에 관한 기본계획을 5년마다 수립”(법제6조)하고 아동빈곤예방위원회 심의를 거쳐 시행토록 하고 있다.

1. 아동빈곤실태 관련 조사

하지만 2012년 아동빈곤예방법이 실시된 이래 이 법에 근거하여 ‘독립적인 양적’ 아동빈곤실태조사는 실시된 적이 없다. 다만 2013년 아동종합실태조사와 병행하여 빈곤아동실태조사가 이루어졌다고 볼 수 있으며, 2016년에는 이 법에 근거하여 질적조사가 실시된 적이 있다.

2013년 4,000여 가구를 대상으로 실시된 아동종합실태조사에서는 빈곤아동을 과대표집하여 분석 표본의 유효성을 높이는 방식으로 조사가 이루어짐으로써 아동빈곤 예방법 상의 실태조사가 병행된 것으로 볼 수 있다. 이 보고서에서는 각 영역별 아동의 실태를 소득수준1(빈곤, 일반)과 소득수준2(기초수급, 차상위, 일반)으로 구분하여 제시함으로써 빈곤아동의 실태를 보여주고 있다. 하지만 「아동종합실태조사」(김미숙 등 2013) 보고서의 일부 결과로 제시되었을 뿐, 빈곤아동의 복지·교육·문화 등의 실태에 대한 독자적이고 체계적인 분석과 연구는 미흡한 것으로 평가된다.

2016년에는 빈곤아동에 초점을 둔 「아동빈곤 예방을 위한 실태 연구」(여유진 등 2016) 보고서가 출간된 바 있다. 이 보고서에서는 1990~2015년 통계청 「가계동향」, 2015년 한국보건사회연구원에서 실시된 「복지욕구조사」, 2015년 각각 한국여성정책연구원에서 실시된 「한부모가족실태조사」, 「다문화가족실태조사」의 원자료를 분석함으로써, 아동빈곤예방법상 주요 대상 아동들의 실태를 체계적으로 분석하였다. 또한 아동보호시설에 거주하는 아동과 저소득층 아동을 대상으로 질적 조사를 실시하여 그 결과를 분석함으로써 계량적 연구에서 보여줄 수 없는 빈곤아동의 실태를 좀 더 역동적으로 보여주고자 시도하였다. 하지만 이 보고서에서는 단일한 원자료를 분석한 것이 아니라, 필요에 따라 여러 가지 원자료를 활용하여 분석하였기 때문에 분석 결과의 일관성이 떨어진다는 점을 한계로 지적할 수 있다.

이러한 기존 보고서의 한계를 고려할 때, 향후 아동종합실태조사(2018년 예정)가 실시될 경우, 예산확보, 유효표본 확보, 조사설계, 분석에 이르기까지 아동빈곤예방법 상의 빈곤아동실태조사가 포함될 수 있도록 적극적인 반영이 필요하다.

〈표 3-6〉 아동빈곤실태 관련 최근 연구의 원조사

구분	2013년 아동종합실태조사	2014년 복지욕구조사	2015년 한부모가족 실태조사	2015년 다문화가족 실태조사
조사대상	전국의 0~18세 미만 아동가구	전국가구	전국 한부모가족 (모자가족, 부자가족)	대한민국에 거주하는 다문화가족* 조사지역 : 54개 지방청·사무소 관할지역(1,033개 동·읍·면)
조사주기	5년	3년	3년	2009년, 2012년, 2014년, 2015년
최초작성 년도	2008년 한국 아동청소년 종합실태조사	2003년 기준	2012년	2009년
최근작성 년도	2013년 기준	2014년 기준	2015년	2015년
표본추출 틀	기초보장수급가구, 차상위가구 : 행복e음 전산망 리스트 일반가구 : 2010년 인구주택총조사	2010년 인구주택총조사	2010년 인구주택총조사	-
표본규모	4,007가구 (600조사구) (빈곤가구 1,499가구 포함)	-1차: 약 14,000가구(900조 사구) -2차: 약 4,800가구	한부모 2,500명	27,120개 목표 유효표본수(약 16,000가구)
연구 및 조사 실시기관	보건복지부 아동복지정책과 한국보건사회연구원 조사대행: 리서치 앤 리서치	보건복지부 복지정책과 한국보건사회연구원	여성가족부 가족지원팀 한국여성정책연구원 조사대행: 한국갤럽	여성가족부 다문화가족정책과 한국여성정책연구원 조사대행: 통계청
법적근거	아동복지법 제11조 매5년마다 아동종합실태조사의 법제화	국민기초생활보장법 제20조의2 3년마다 실태조사 법제화	한부모지원법 제6조 (3년마다 조사실시)	다문화가족지원법 제4조(실태조사 등)

또한 아동종합실태조사를 통해서도 유효표본을 확보하기 어려운 한부모가족과 다문화가족 중 빈곤아동들의 실태를 파악하기 위해서는 한부모가족실태조사, 다문화가족실태조사 설문 문항 중 일부 문항을 일정 정도 표준화할 필요가 있다. 예컨대, 소득과 지출 관련 문항, 박탈 문항 등 아동빈곤 실태를 파악할 수 있는 최소한의 문항만이라도 아동종합실태조사와 통일한다면, 향후 좀 더 포괄적인 아동빈곤 실태연구가 가능할 것이며, 이를 바탕으로 좀 더 체계적인 계획 수립과 정책 개선이 이루어질 수 있을 것이다.

2. 아동빈곤정책 유관 계획

주지한 바와 같이, 2011년 ‘아동의 빈곤예방 및 지원 등에 관한 법률’이 제정됨으로써 빈곤아동에 대한 체계적 실태 연구와 정책 수립의 기반이 마련되었다. 이 법에서는 매 5년 마다 빈곤아동의 복지·교육·문화 등 지원에 관한 기본계획을 수립하도록 명시되어 있다.

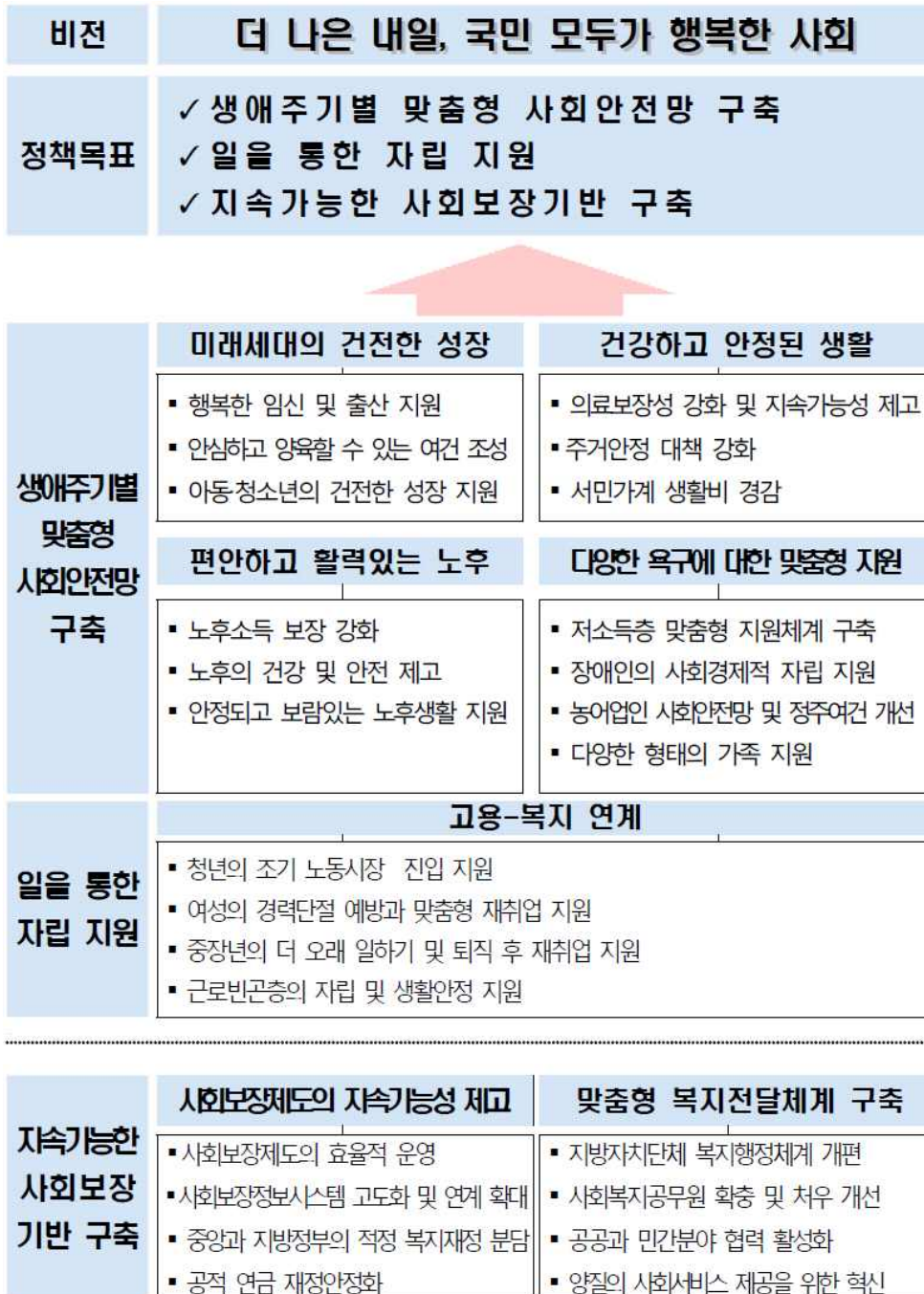
이와 관련하여 제1차 아동빈곤예방을 위한 기본계획을 수립함에 있어 고려될 사항이 있다. 아동빈곤정책과 유관한 상위법 차원의 계획 및 관련 계획들과 최소한 상충되지 않아야 하며, 나아가 기존 계획들과 맥락을 공유할 필요가 있다는 점이다. 아래 표는 아동관련 주요 법률과 법률에서 규정하고 있는 관련 계획을 제시하고 있다. 주지한 바와 같이, 아동빈곤정책과 관련한 핵심 법률은 ‘아동의 빈곤예방 및 지원에 관한 법률’이며 이 법에 의해 빈곤아동정책에 관한 기본계획을 수립하도록 되어 있다. 이 계획과 가장 관련이 깊은 계획이면서, 좀 더 상위 차원의 포괄적 계획으로 사회보장기본계획, 저출산·고령사회기본계획, 아동정책기본계획이 있다. 이 밖에 아동·청소년과 관련된 주요 계획으로는 영유아보육법에 근거한 보육계획, 청소년기본법에 근거한 청소년육성에 관한 기본계획, 다문화가족 지원법에 근거한 다문화가족정책에 관한 기본계획 등이 있다. 이러한 계획들은 대체로 매 5년마다 계획을 수립하도록 되어 있으나, 연차별 계획의 시작 연도와 끝 연도는 계획마다 상이하다.

〈표 3-7〉 아동관련 법률 및 계획과 아동빈곤정책과의 관련성

법률명(제정연도)	주요 대상	관련 계획	아동빈곤과의 관련성 (직접적 관련 조문)
아동의 빈곤예방 및 지원 등에 관한 법률 (2011.7.14.)	빈곤아동	빈곤아동의 복지·교육·문화 등 지원에 관한 기본계획 (매5년)	법률 전체(아동빈곤 관련 主法)
사회보장기본법 (1995.12.30.)	모든 국민	사회보장기본계획 (매5년)	제22조(평생사회안전망의 구축·운영) 제23조(사회서비스 보장) 제24조(소득 보장)
저출산·고령사회기본법 (2005.5.18.)	모든 국민	저출산·고령사회 기본계획 (매5년)	제8조(자녀의 출산과 보육 등) 제9조(모자보건의 증진 등) 제10조(경제적 부담의 경감)
아동복지법 (1961.12.30 아동복지법) (1981.4.13. 전부개정)	아동 (18세미만)	아동정책기본계획 (매5년)	제15조~21조(아동보호서비스) 제37조~44조(취약계층 아동 통합서비스지 원 및 자립지원) 제45~58조(아동복지시설)
영유아보육법 (1991.1.14.)	영유아 (6세미만 미취학아동)	보육계획 (대통령령)	제26조(취약보육의 우선 실시 등) 제28조(보육의 우선 제공) 제34조(무상보육) 제34의2(양육수당)
청소년기본법 (1991.12.31.)	청소년 (9~24세)	청소년육성에 관한 기본계획 (매5년)	제48조의2(청소년 방과 후 활동의 지원) 제49조(청소년복지의 향상)
청소년복지 지원법 (2004.2.9.)	청소년 (9~24세)	(청소년기본법에 준함)	제9조(지역사회 청소년통합지원체계 구축· 운영) (제13조~18조)위기청소년 지원 (제31조~제32조)청소년복지시설
학교 밖 청소년 지원에 관한 법률 (2014.5.28.)	청소년 (9~24세)	(청소년기본법에 준함)	제11조(자립지원) 제12조(학교 밖 청소년 지원센터)
장애아동 복지지원법 (2012.8.5.)	장애아동 (18세미만)	—	제13조(복지지원의 신청) 제14조(복지지원 대상자 선정) 제19조~29조(복지지원의 내용) 제27조(취약가정 복지지원 우선제공)
한부모가족지원법 (1989.3.21. 모자복지법) (2006.12.28. 모·부자복지법) (2007.10.17.한부모가족지원법)	한부모가족 (18세미만 자녀)	—	제10조~18조(복지의 내용과 실시) 제19조(한부모가족복지시설)
다문화가족지원법 (2008.3.21.)	다문화가족	다문화가족정책에 관한 기본계획 (매5년)	제10조(아동·청소년 보육·교육)

자료: 국가법령정보센터(222.law.go.kr)

[그림 3-3] 제1차 사회보장기본계획('14~'18) 개요



자료: 관계부처합동(2014). 제1차 사회보장 기본계획(2014~2018).

〈표 3-8〉 제1차 사회보장기본계획 중 아동빈곤정책 유관 과제(예시)

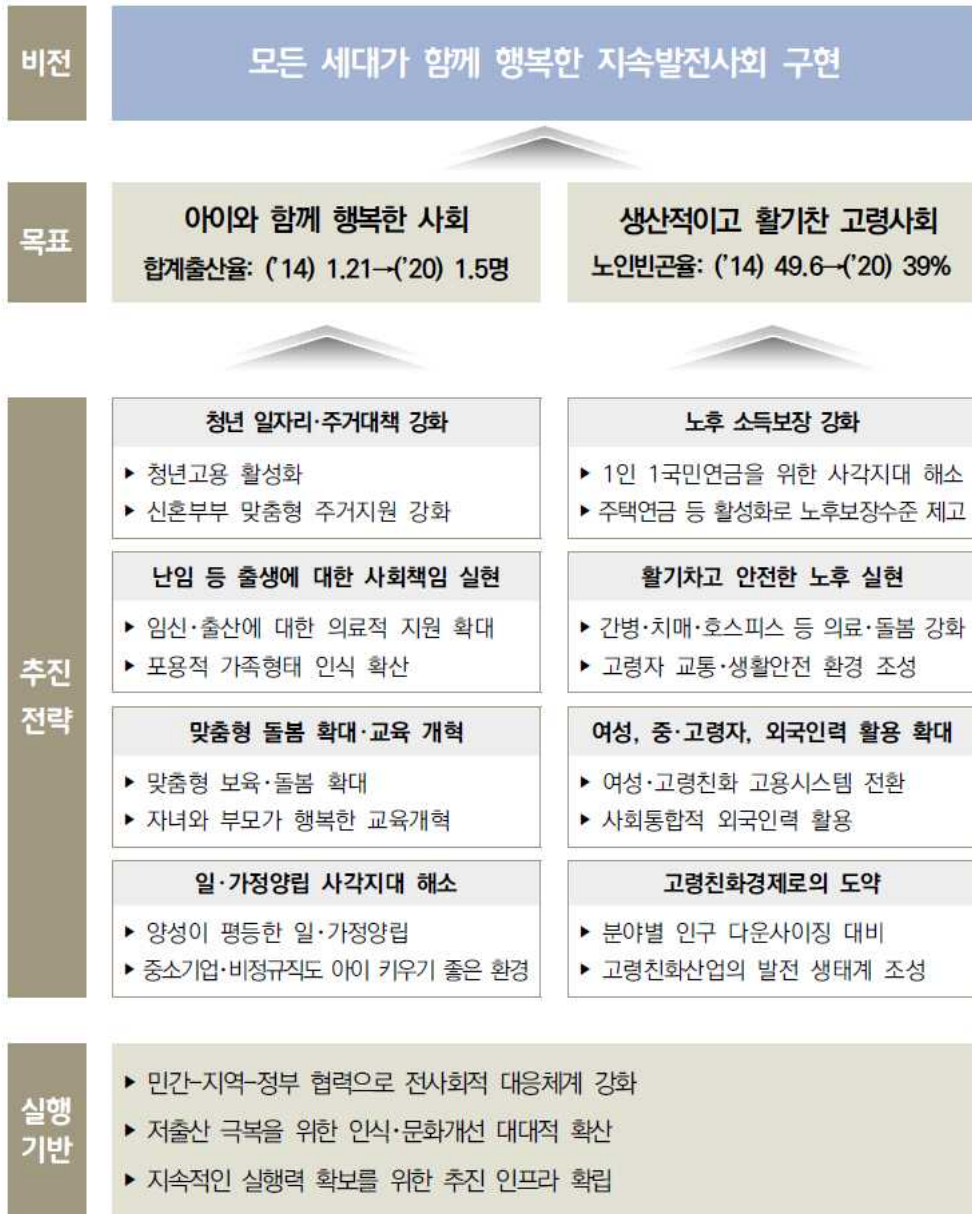
정책목표	과제명	세부과제	소관부처
I 생애주기별 맞춤형 사회안전망 구축			
미래세대 건전한 성장	행복한 임신 및 출산 지원	분만 취약지역에 대한 의료지원 강화	복지부
		저소득층 기저귀·조제분유 지원	복지부
	안심하고 양육할 수 있는 여건 조성	보육료·유아학비 지원 적정화를 통한 부모 부담 완화	복지부
		양육수당 지원 확대	복지부
		아이돌봄서비스 확대 및 다양화	여가부
		초등학교 방과후 돌봄 확대	교육부
	아동·청소년의 건전한 성장 지원	학교 밖 청소년의 자립 및 지속적 학업 지원	여가부/교육부
		아동통합서비스(드림스타트) 기능 활성화	복지부
		저소득층 가정 유·청소년의 문화·스포츠 향유 기회 확대	문체부
		아동발달지원계좌 대상 확대 및 운영 내실화	복지부
		아동보호 관련기관 통합·조정 및 지자체 책임 강화	복지부
		아동학대 예방 인프라 확대	복지부
		입양아동의 안전 및 권익 보호	
건강하고 안정된 생활	주거안정 대책 강화	하우스푸어 지원 강화	국토부/금융위
		공공주택 공급 확대	국토부
		주거가 불안정한 저소득층 보호	국토부
	서민가계 생활비 경감	사교육비 부담 완화	교육부
		국가장학금 지원 확대	교육부
		취약계층의 에너지 비용 지원	산업부
		서민의 과다채무 해소 지원	금융위
다양한 욕구에 대응한 맞춤형 지원	저소득층 맞춤형 지원 체계 구축	맞춤형 급여체계 도입	복지부
		빈곤정책 대상 확대 및 체계적 관리	
	다양한 형태의 가족 지원	다문화 자녀 교육지원 확대	여가부/교육부
		한부모가정 아동양육비 지원 확대	여가부
		지역사회 한부모 지원체계 구축	여가부
		한부모가정 주거 생활 안정 지원	국토부/여가부
II 일을 통한 자립 지원			
일을 통한 자립 지원	근로빈곤층의 자립 및 생활안정 지원	근로장려세제(EITC) 지원 확대	기재부
		자산형성지원사업 대상 확대	복지부
		고용서비스 우선 지원대상 확대	복지부
		취업성공패키지와 희망리본 사업 재편	고용부/복지부
		자활사업의 성과 제고	복지부

자료: 관계부처합동(2014). 제1차 사회보장 기본계획(2014~2018).

1995년에 제정된 ‘사회보장기본법’은 우리나라 사회복지제도의 근간이 되는 상위 법률이다. 특히 2013년 1월 개정된 사회보장기본법에서는 매 5년마다 사회보장기본계획을 수립(법제16조)하도록 의무화하고 있으며, 이에 따라 제1차 사회보장기본계획(2014~2018)이 수립되고 관련 계획들이 진행 중이다. 제1차 사회보장기본계획은 ‘더 나은 내일, 국민 모두가 행복한 사회’를 비전으로 하고, 비전 실현을 위해 생애주기별 맞춤형 사회안전망 구축, 일을 통한 자립 지원, 지속가능한 사회보장기반 구축이라는 세 가지 정책 목표를 제시하고 있다. 사회보장기본계획은 우리나라 사회복지 제도와 정책 전반을 다루고 있기 때문에 매우 포괄적이지만, 특별히 아동빈곤정책과 관련한 과제들을 제시하면 <표 3-8>과 같다.

주요한 아동빈곤 관련 과제로 일정 소득 이하의 0~12개월 영아 부모에게 기저귀와 조제분유를 지원하여 저소득층의 임신출산에 따른 경제적 부담을 경감하는 조치가 시행되었고(2014년 하반기), 전국 시·군·구로 확대된 드림스타트의 지역사회 복지자원 조정·연계 기능 활성화를 통해 사각지대 아동 발굴과 취약계층 아동 지원을 강화하는 안을 포함되었다. 또한 아동발달계좌인 디딤씨앗 통장의 대상을 요보호아동에서 기초수급아동까지 점차적으로 확대하도록 계획되었다. 보건복지부와 국토교통부(주거), 고용노동부(취업), 여성가족부 등 범부처 차원에서 요보호아동의 자립지원을 강화하는 방안도 제시되고 있다. 사교육비 부담 경감 조치로 학교 교육의 질을 높이고 프로그램을 다양화하는 방안, 대학교육비 부담을 경감하기 위한 방안 등도 계획에 포함되었다. 무엇보다도 국민기초생활보장제도를 맞춤형 급여로 개편함으로써 욕구에 따른 지원이 강화되었다(제1차 사회보장기본계획 참조). 하지만 제1차 사회보장기본계획은 2014년에서 2018년까지의 계획으로 대부분의 과제들이 이미 실행되었거나 시행이 준비되고 있는 만큼, 향후 수립될 아동빈곤 기본계획과 관련하여 상충의 문제는 발생하지 않을 것으로 예상된다. 다만, 사회보장기본계획에 포함된 아동빈곤정책 관련 과제들의 목표와 성과를 세밀하게 검토함으로써 향후 기본계획 수립 시 이러한 목표의 달성도를 참조하여 향후 아동빈곤 기본계획에서 추진 방향, 목표, 과제를 수립할 필요가 있다.

[그림 3-4] 제3차 저출산·고령사회 기본계획(2016-2020).



자료: 대한민국정부(2016). 제3차 저출산·고령사회 기본계획(2016-2020).

저출산고령사회 기본계획은 2005년 제정된 ‘저출산고령사회기본법’ 제20조에 근거하여 수립되고 있다. 이 법에 의하면 ‘정부는 저출산·고령사회 중·장기 정책목표 및 방향을 설정하고, 이에 따른 저출산·고령사회기본계획을 수립·추진하여야 하며(제1항), ‘보건복지부장관은 관계 중앙행정기관의 장과 협의하여 5년마다 기본계획안을 작성하고...대통령의 승인을 얻어 이를 확정’(제2항)하는 것으로 되어 있다. 이에 따른 제 2016년에서 2020년의 연차별 시행계획을 담은 3차 저출산·고령사회 기본계획이 수립되었다.

저출산고령사회 기본계획은 우리 사회의 초저출산 문제와 인구구조 고령화에 따른 문제에 대응하기 위한 정부 차원의 노력을 반영하고 있다. 1차 기본계획(2006~2010년)에서는 4대 분야(출산과 양육에 장애가 없는 환경조성, 고령사회 삶의 질 향상 기반 구축, 저출산·고령사회 성장동력 확보, 저출산·고령사회 대응 사회적 분위기 조성)에서 237개 과제가 추진되었으며, 2차 기본계획(2011~2015년)에서는 3대 분야(저출산 분야, 고령사회 분야, 성장동력 분야)에서 231개 과제가 추진되었다. 현재 시행 중인 3차 기본계획(2016~2020년)은 ‘모든 세대가 함께 행복한 지속발전사회 구현’을 비전으로 청년 일자리·주거대책 강화, 난임 등 출생에 대한 사회적 책임 실현, 맞춤형 돌봄 확대·교육개혁, 일·가정양립 사각지대 해소 등을 저출산 대책 관련 추진 전략으로 설정하고 있다([그림 3-4] 참조).

특히 저출산 대책의 상당 부분은 더 나은 출산과 양육 환경을 조성함으로써 저출산을 극복하기 위한 과제들을 담고 있기 때문에 아동빈곤정책과 관련한 정책들이 상당수 포함되어 있다. 예를 들면 임대주택 등 한부모 가족의 주거지원을 확대하고, 청소년 한부모 아동양육지원 패키지를 도입하는 방안이 포함되었다. 다문화가족 지원센터 217개소에서 가족통합교육, 가족상담, 취업연계, 통번역, 자조모임 육성 등의 종합서비스를 제공하고, 다문화가족 자녀의 방문 돌봄서비스를 제공하는 계획도 수립되었다. 입양아 양육지원연령 확대 및 단계적 금액 현실화를 통해 입양가족 자녀 양육 부담 경감, 아동보호통합관리시스템 구축과 아동보호체계 개편, 지역아동센터·청소년방과 후 아카데미에 대한 지원 강화를 통한 지역 사회내 돌봄 여건 확충, 맞벌이 가정, 한부모 가정 등 자녀에 대한 양육공백을 최소화하기 위한 시간제 아이돌봄서비스 이용 확대, 학습부진 학생을 위한 체계적 지원 등 공교육 역량 강화, 다자녀 장학금 지원 대상 확대 및 소득연계형 반값등록금 등을 통한 대학등록금 부담 경감 등도 아동빈곤정책과 관련

있는 저출산 대책에 해당한다(제3차 저출산·고령사회기본계획 참조). 저출산·고령사회 기본계획에 포함되어 있는 아동빈곤 유관 정책들은 앞서 살펴보았던 사회보장기본계획과 상당한 유사성과 중복성을 보임을 알 수 있다.

〈표 3-9〉 제3차 저출산·고령사회기본계획 중 아동빈곤정책 유관 과제(예시)

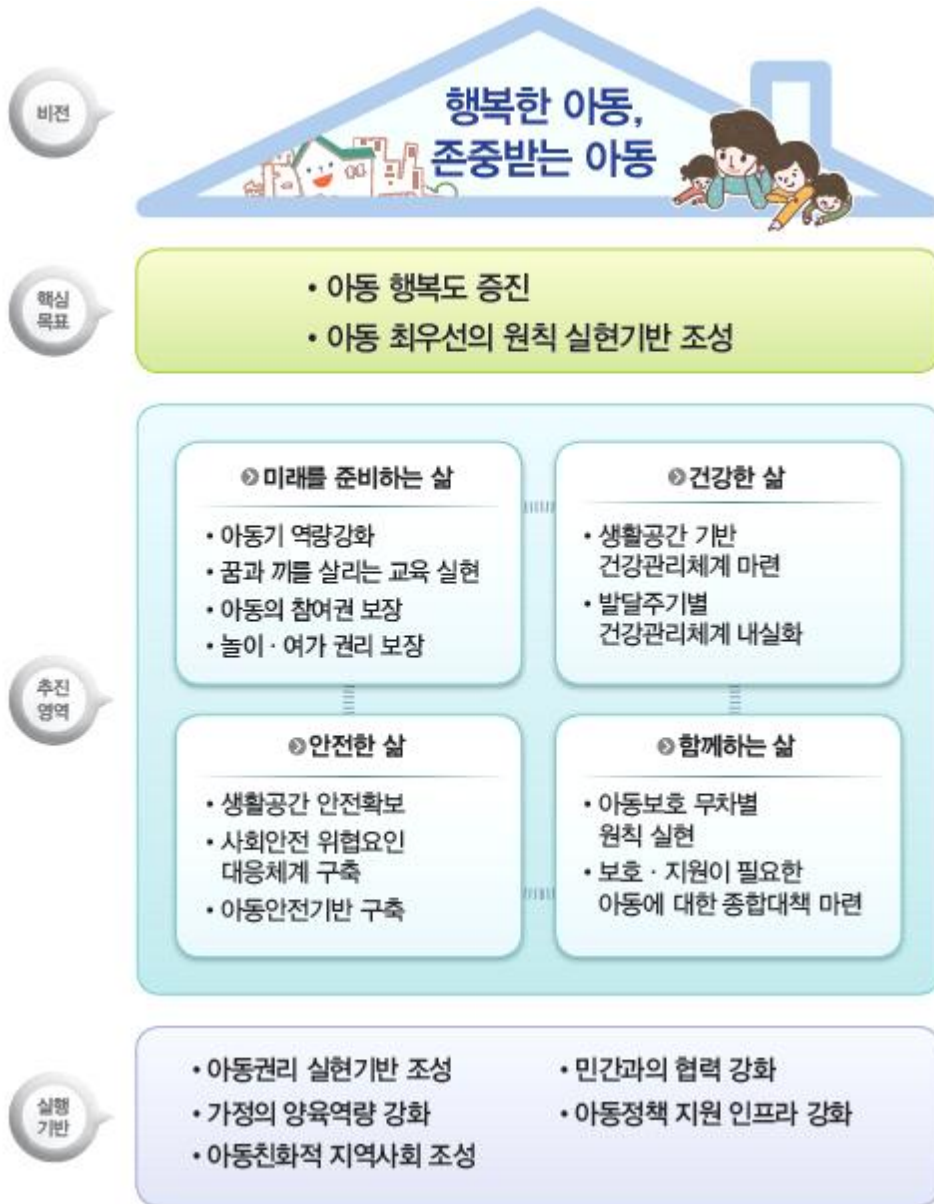
정책목표	과제명	세부과제	소관부처
난임 등 출생에 대한 사회적 책임 강화	임신·출산 사회책임시스템 구축	임신·출산 의료비 대폭 경감	복지부
		산모·신생아 지원 확대	복지부
	다양한 가족에 대한 포용성 제고	한부모 가족 지원체계 강화	여가부
		다문화 가족의 안정적 정착을 위한 맞춤형 서비스 확대	여가부
		다문화 가족 자녀의 건강한 성장 및 글로벌 인재 육성	여가부
		입양가족 양육지원 확대	복지부
맞춤형 돌봄 확대·교육개혁	돌봄지원체계 강화	아동이 행복하고 안전한 여건 조성	복지부/안전처
		초등학생 돌봄 수요 대응체계 강화	교육부
		지역 사회 내 돌봄 여건 확충	복지부/여가부
	교육개혁 추진	아이돌봄서비스 확충 및 내실화	여가부
		공교육의 역량강화	교육부
		사교육 부담 경감	교육부
		대학등록금 부담 경감	교육부

자료: 대한민국정부(2016). 제3차 저출산·고령사회 기본계획(2016-2020).

마지막으로, 아동정책기본계획은 아동빈곤정책과 가장 관련성이 높으면서, 포괄범위가 넓은 상위 영역의 계획이라 할 수 있다. 이 계획은 1961년 제정된 ‘아동복지법’에 근거를 두고 있다. 특히 2011년 8월 4일 전부개정을 통해 아동복지정책의 수립 및 시행에 관한 법률적 근거가 마련되었다. 이 법 제7조에 의하면 ‘보건복지부장관은 아동정책의 효율적인 추진을 위하여 5년마다 아동정책기본계획을 수립하여야 하며(1항), 기본계획에는 이전의 기본계획에 관한 분석·평가, 아동정책에 관한 기본방향 및 추진 목표, 주요 추진과제 및 추진방법, 재원조달방안 등이 포함되어야 한다(2항).

제1차 아동정책기본계획은 2015년에서 2019년(5년)간 시행될 과제들을 담고 있다. ‘행복한 아동, 존중받는 아동’을 비전하고 아동의 행복도 증진과 아동 최우선의 원칙 실현기반 조성을 핵심 목표로 하는 1차 기본계획은 ‘미래를 준비하는 삶’, ‘건강한 삶’, ‘안전한 삶’, ‘함께하는 삶’을 핵심 영역으로 세부 과제를 제시하고 있다.

[그림 3-5] 제1차 아동정책기본계획 개요



자료: 관계부처 합동(2015). 제1차 아동정책 기본계획(2015-2019).

〈표 3-10〉 제1차 아동정책기본계획 중 아동빈곤정책 유관 과제(예시)

정책목표	과제명	세부과제	소관부처
미래를 준비하는 삶	꿈과 끼를 살리는 교육 현실	사교육 경감 및 공교육 정상화	교육부
		선취업 후진학 활성화	교육부/고용부
		교육복지우선지원사업 확대	교육부
		지역사회 기관들과 연계협력체계 마련등 교육 복지사업 내실화	교육부
건강한 삶	발달주기별 건강관리체계 내실화	임신·출산지원 강화	복지부
		예방접종비 지원 확대	복지부
		초등학교 구강관리 시스템 마련	복지부/교육부
		의료접근성 제고를 위한 인프라 확충 추진	복지부
		영양플러스 사업 내실화 및 대상자 확대 방안 마련	복지부
		영양교육 콘텐츠 개발 및 어린이 과일바구니 사업 확산 유도	복지부
안전한 삶	범죄 안전	아동학대 예방대책 이행관리 및 인프라 확충	복지부/법무부
		안전한 유아 교육·보육 환경 조성	복지부/교육부
함께하는 삶	사회적 보호·지원 필요 아동에 대한 종합대책 마련 시행	빈곤아동 실태조사 및 빈곤아동지원기본계획 수립	복지부(관계부처)
		빈곤정책변화(맞춤형 급여 전환) 영향 분석	복지부
		한부모서비스 전달체계 통합 구축	여가부
		한부모 양육지원 종합서비스 제공	여가부
		아동의 가정 이탈 최소화	복지부/여가부
		아동보호체계 구축	복지부
		아동보호 제도간 특성 명확화 및 협업구조 마련 - 가정형 보호 활성화 및 대규모 아동생활시설의 아동보호 거점센터 전환방안 마련 - 관계부처 자립지원 추진협의회 활성화 및 자립지원 체계화	복지부(관계부처)
		입양절차 공공성 강화, 해외입양인 사후서비스 지원	복지부(관계부처)
		학교밖 청소년 체계적 지원체계 구축	여가부(교육부)
		다문화 학생에 대한 수용성 제고, 다문화 학생의 학습, 진로교육 및 자립지원체계 개선방안 마련	교육부(여가부)

자료: 관계부처 합동(2015). 제1차 아동정책 기본계획(2015-2019).

제1차 아동정책기본계획 중 아동빈곤정책과 직접적인 관련이 있는 과제가 상당수 존재한다. 대표적으로, 교육 영역에서 교육복지 우선지원사업 확대와 교육복지 사업 내실화를 위해 지역사회에서 빈곤취약계층 아동보호를 전담하는 기관(드림스타트 등)

과의 연계·협력체계 마련을 들 수 있다. 건강 영역에서는 임신부와 영유아 영양관리 지원사업(영양플러스)을 내실화, 보건소 내 건강관리사업 연계 및 보충식품 본인부담 도입으로 대상자 확대 방안 마련, 아동의 활동공간(어린이집, 학교, 지역아동센터) 중심 영양교육 콘텐츠 개발 및 어린이 과일바구니(제철과일 및 채소 간식 제공) 사업 확산 유도 등이 포함될 수 있다.

추진 영역 중 ‘함께하는 삶’ 영역의 과제들은 대부분 아동빈곤정책과 관련되어 있다. 특히, 빈곤아동 실태조사 및 빈곤아동지원기본계획 수립을 과제 중 하나로 제시함으로써 ‘아동빈곤예방법’ 상의 실태조사와 기본계획 수립을 아동정책기본계획의 하위 영역으로 설정하고 있다. 또한 기초생활보장제도의 맞춤형 급여 전화 등이 아동빈곤에 미치는 영향에 대한 평가 분석도 과제로 제시하고 있다. 이 밖에도 한부모가정 아동양육 지원, 다문화가정 아동지원, 학교밖 청소년 지원체계 구축 등 아동빈곤정책의 다양한 영역들을 포괄하고 있다.

지금까지 살펴본 바와 같이, 사회보장기본계획, 저출산고령화 기본계획과 특히 아동정책기본계획 상 많은 과제들이 아동빈곤정책 영역과 중첩되어 있다. 이 세 가지 기본계획을 비교한 강지원(2017)의 분석에 의하면, 아동 관련 법정 계획에서 총 186개 사업이 중복된 것으로 나타났다. 계획별로는 아동정책기본계획은 총 70개 사업, 사회보장기본계획은 총 61개 사업, 저출산고령사회기본계획 총 55개 사업이 상호 중복되었다. 물론 이러한 중복사업이 모두 아동빈곤 유관사업은 아니다. 하지만, 앞서 살펴본 바대로 아동빈곤 유관과제의 중복성도 적지 않은 것으로 나타났다. 사실 이러한 중복은 불가피한 측면이 있다. 계획의 목적과 목표가 상이하기는 하지만, 대상이 아동인 경우와 빈곤가구인 경우 추진 계획의 유사성과 중복성은 피할 수 없는 것이다. 계획 간 중복성 그 자체가 문제라기보다는, 이러한 중복되는 과제에서 제시되는 방향성과 목표치가 어긋나거나 상충하는 경우가 문제일 수 있다. 예를 들면, 후행되는 계획에서 선행되는 계획의 목표치보다 낮은 목표치를 제시한다든가, 추진의 방향이 반대인 경우가 그러한 예일 수 있다. 오히려, 아동빈곤기본계획을 수립할 때 선행 계획들에서 제시된 아동빈곤 관련 과제들의 범위와 영역, 방향과 목표, 성과지표 등을 면밀히 검토함으로써 전체 국가 영역의 복지정책 방향에 좀 더 부합하는 계획 수립이 가능하다는 점에서 이를 긍정적으로 이해할 필요가 있을 것이다.

제 4 장

아동빈곤정책의 주요 영역별 현황 및 문제점

제1절 소득지원정책

제2절 돌봄 서비스

제3절 통합사례관리

제4절 교육복지

제5절 가족복지: 학대(방임)과 상담서비스를 중심으로

4

아동빈곤정책의 주요 영역별 < 현황 및 문제점 <

제1절 소득지원정책

1. 개요

아동가구 자원의 결핍은 결과적 차원에서 보면 다차원적인 양상으로 전개되지만, 그 원인적 측면을 보면—좀 더 근본적인 원인이 어떠한가에—일차적으로 소득의 부족이다. 앞서 살펴본 바와 같이, 아동빈곤가구의 낮은 소득은 일차적으로 가구 내 성인의 근로활동이 미약하거나—수적인 측면과 질적인 측면 모두에서—근로활동을 하지 않는 데서 기인한다. 인적 자본의 부족, 질병, 장애와 같은 고용장애 요인들, 보육이나 케어와 같은 취업하기 어려운 가족 내 여건 등 다양한 요인들이 가구 내 성인의 경제활동에 영향을 미친다. 근본적으로 이러한 장벽이나 걸림돌을 제거하거나 완화하는 것이 아동빈곤 완화를 위해 중요하다. 하지만 공적 개입을 통해 해결할 수 있는 요인—예컨대 보육지원이나 케어서비스 강화—이 있는가 하면, 단기간에 공적 개입을 통해 해결하기 어려운 요인—인적 자본 요인이나 장애, 질병과 같은 요인들—도 존재하는 것이 사실이다. 또한 이러한 요인이 어느 정도 해결되거나 완화되더라도 저소득으로부터 단기간에 벗어나기 어려운 상황도 존재한다. 특히 요보호아동과 같이 직접적인 보호와 생계지원이 이루어져야 하는 경우도 있다.

아래 표는 아동이 있는 가구에 대한 소득지원제도를 성격에 따라 분류한 결과이다. 소득보장제도는 특정 인구학적 조건을 충족하면 제공되는 보편적 급여(universal benefits)와 자산조사를 통해 주로 저소득 가구나 개인에게 제공되는 선별적 급여(selective benefits)로 구분될 수 있다. 선별적 급여는 다시 자산조사 결과 조건이 충족되면 인구학적 조건 없이 주어지는 일반적 급여(general benefit)와 추가적인 인구학적 조건을 요하는 범주적 급여(categorical benefit)로 구분될 수 있다. 인구학적 범주 뿐 아니라 추가적인 아동 특성이나 가구 특성까지를 조건으로 하는 급여도 존재한다.

〈표 4-1〉 아동이 있는 가구에 대한 소득지원제도 분류

구분	보편적	선별적		
선정기준 대상	아동있음	자산(소득+재산)	자산+아동있음	자산+아동있음+아동(가구)특성
가구일반	가정양육수당 아동수당 (도입예정)	국민기초생활보장 제도 (시설아동지원) 에너지바우처		한부모가족아동 양육비지원 장애아동수당 입양아동지원 가정위탁아동지원
근로가구		근로장려세제	자녀장려세제	
아동자립				디딤씨앗통장 보호아동자립지원

먼저, 아동에 대한 보편적 현금 급여로서, 우리나라에는 대부분의 선진 복지국가에서 운용하고 있는 아동수당(가족수당)이 존재하지 않는다. 현 정부는 아동수당의 도입을 구체적으로 논의하고 있지만, 현재로서는 완전히 보편적인 수당 방식으로 도입할 것인지, 보편적으로 도입하되 소득에 따라 급여의 수준에 차등을 둘 것인지, 혹은 고소득가구를 제외한 부분 선별 방식으로 도입할 것인지에 대한 구체적 윤곽은 아직 드러나지 않고 있다. 현재 우리나라에 존재하는 보편적 아동급여라 칭할 수 있는 급여로는 가정양육수당을 들 수 있다. 하지만 가정양육수당은 아동양육비용의 보전과 시설보육의 대체 성격이 혼용되어 있으며, 전자의 성격보다는 후자의 성격, 즉 보육서비스를 받지 않고 가정보육을 택한 가정에 지급하는 ‘보육서비스의 대체재’ 성격이 강하다고 볼 수 있다. 본 연구에서도 가정양육수당에 대한 구체적인 논의는 돌봄 서비스 영역에서 다룰 것이다.

우리나라에서 빈곤가구를 대상으로 하는 최후의 안전망은 국민기초생활보장제도이다. 1999년에 도입된 이 제도는 우리나라 공공부조제도의 근간이 될 뿐만 아니라, 대부분의 선별적 급여의 선정기준에서 준용되는 최저기준(현재는 기준중위소득)을 제시하기 때문에 중요하다. 또한, 빈곤아동가구의 상당수도 이 제도의 수급을 받는 가구라는 점에서 아동빈곤가구의 소득보장에서도 가장 중요한 제도라 할 수 있다. 에너지바우처는 생계의료 수급가구로서 노인, 영유아, 장애인, 임산부가 포함된 가구에 주어지는 부가급여 성격의 소득지원제도이다.

〈표 4-2〉 아동이 있는 가구에 대한 주요 소득지원제도의 선정기준

제도(사업)명	지원근거	선정기준		
		연령기준	인구/가구특성	자산기준
기초생활보장제도 (생계급여)	국민기초생활 보장법	—	—	소득인정액이 중위소득 30% 이하
에너지바우처	에너지법		노인, 영유아, 장애인, 임산부가 포함된 가구	생계·의료급여 수급 가구(중위소득 40% 이하, 4인기준 178만 6,952원)
근로장려세제 (EITC)	조세특례제한법	—	근로소득 및 사업소득 가구 배우자 또는 18세 미만 부양자녀가 있거나 40세 이상인 자	저소득 · 소득 : 가구 구성에 따라 전년도 소득이 일정금액 미만 · 재산 : 재산 합계액 1억 4천 만원 미만
자녀장려세제 (CTC)	조세특례제한법	—	18세 미만의 자녀가 있는 근로소득 및 사업소득이 있는 가구	저소득 · 소득: 부부연간 총소득 4,00만원 미만 · 재산: 재산 합계액 1억 4천 만원 미만
한부모가족 아동 양육비 지원	한부모가족지원법	만 24세 이하	한부모가족, 조손가족, 청소년 한부모가족(모 또는 부의 나이가 만 24세 이하)	소득인정액이 기준 중위소득 52% 이하
아동발달지원계좌 (디딤씨앗통장)	아동복지법	만 18세 미만	복지시설생활아동, 가정위탁아동, 소년소녀가정, 공동생활가정 및 장애인시설 생활아동, 생계·의료급여 수급아동	저소득, 취약계층
보호아동 자립지원		아동, 청소년	보호가 필요한 아동	—

국민기초생활보장제도의 비수급가구로서 가구 내 근로활동을 하는 가구원이 존재하는 경우 수급대상이 되는 근로장려세제와 자녀장려세제는 근로연계복지(workfare 또는 in-work benefit)의 성격을 가진 소득지원제도이다. 장애아동수당, 장애아동입양양육지원, 한부모가족 아동양육비지원 등은 아동의 특성 혹은 가구의 특성을 감안하여 주어지는 부가급여 성격의 현금지원제도이다. 공공, 민간, 아동가구의 매칭펀드에 기반한 디딤씨앗통장은 아동의 미래 자립지원의 성격을 띤 현금지원제도이다. 마지막으로, 보호아동자립지원은 현금과 현물이 혼합된 서비스이고, 엄밀히 말해 아동이 아니라 청년에게 지원되는 서비스지만 요보호아동의 자립을 지원하기 위한 급여라는 점에

서 큰 틀에서 아동에 대한 지원정책에 포함될 수 있다. 아동이 있는 가구에 대한 소득 지원제도의 구체적인 선정 기준과 급여 내용, 그리고 주관 부처는 <표 4-2>와 <표 4-3>에 제시되어 있다.

<표 4-3> 아동이 있는 가구에 대한 주요 소득지원제도의 급여내용 및 소관부처

제도(사업)명	지원내용 ('17년 기준)				담당 부처												
	지원 단위	급여내용															
기초생활보장제도 (생계급여)	가구	- 생계급여: 가구별 생계급여 선정기준액에서 소득인정액을 뺀 금액을 현금으로 지급			보건복지부												
에너지바우처	가구	전기, 도시가스, 지역난방, 연탄, 등유, LPG를 선택하여 구입할 수 있는 에너지바우처(실물카드 또는 가상카드*) <가구당 지원 금액> <table><tr><th>구분</th><th>1인 가구</th><th>2인 가구</th><th>3인 이상</th></tr><tr><td>지원금액</td><td>8만 3천원</td><td>10만 4천원</td><td>11만 6천원</td></tr></table>			구분	1인 가구	2인 가구	3인 이상	지원금액	8만 3천원	10만 4천원	11만 6천원	산업통상자원부(한국에너지공단)				
구분	1인 가구	2인 가구	3인 이상														
지원금액	8만 3천원	10만 4천원	11만 6천원														
근로장려세제 (EITC)	가구	연간 총소득 2,500만원 미만 가구에 소득 수준에 따라 차등 지원 <table><tr><th>구분</th><th>단독</th><th>홀벌이</th><th>맞벌이</th></tr><tr><td>총소득 기준금액('16년)</td><td>1,300만원</td><td>2,100만원</td><td>2,500만원</td></tr><tr><td>근로장려금 최대지급액</td><td>77만원</td><td>185만원</td><td>230만원</td></tr></table>			구분	단독	홀벌이	맞벌이	총소득 기준금액('16년)	1,300만원	2,100만원	2,500만원	근로장려금 최대지급액	77만원	185만원	230만원	국세청
구분	단독	홀벌이	맞벌이														
총소득 기준금액('16년)	1,300만원	2,100만원	2,500만원														
근로장려금 최대지급액	77만원	185만원	230만원														
자녀장려세제 (CTC)	가구 자녀수	자녀 1인당 연 최대 50만원			국세청												
한부모가족 아동 양육비 지원	가구	· 아동양육비: 만 13세 미만의 아동 1인당 월 12만원, 조손가족 및 만 25세 이상 미혼 한부모가족의 만 5세 이하 아동 1인당 월 5만원 추가 지급 · 학용품비 : 중학생 및 고등학생 아동 1인당 연 5만 4,100원 지급 · 생활보조금 : 한부모가족 복지시설에 입소한 저소득 한부모가족 월 5만원 지급			여성가족부												
아동발달지원 계좌(디딤씨앗통장)	아동	아동이 후원자나 보호자의 도움 등으로 통장에 일정금액 적립 시 국가(지자체)가 월 4만원 내에서 동일한 금액 적립(※ 아동적립금은 월 최대 46만원, 정부 매칭 지원금은 월 최대 4만원까지 가능)			보건복지부												
보호아동 자립지원	아동, 청소년	미취학에서 퇴소전까지의 아동을 대상으로 단계, 학년, 수준별로 실행하여 퇴소 후 안정적인 자립생활을 할 수 있도록 지원(Ready? Action!), 주거, 취업, 학업 등 지원			보건복지부												

2. 현황

가. 국민기초생활보장제도(생계급여)

주지한 바와 같이, 1999년 법이 제정되고 2000년부터 실시된 국민기초생활보장제도는 명실상부 우리나라 공공부조제도의 근간이 되는 제도이다. 2015년 7월 이전에 보건복지부에서 일괄적으로 관리하던 급여는 2015년 7월 맞춤형 급여로 개편되면서 생계, 의료급여는 보건복지부가, 주거급여는 국토교통부가, 교육급여는 교육부가 소관 부처로 지정되어 관리되고 있다. 이 중 생계급여를 수급받기 위해서는 소득인정액(실제소득과 재산의 소득환산액의 합산액)이 기준중위소득 30% 이하이면서 부양능력 있는 부양의무자가 없어야 한다. 생계급여에 한하여 선정기준과 최대급여액은 일치한다. 즉, 수급가구가 3인가구이고 소득이 전무하다면 아래 표에서 보는 바와 같이 109만원의 생계급여를 수급받을 수 있게 된다.

〈표 4-4〉 2017년 가구규모별·급여종류별 기초보장 수급자 선정기준

(단위: 원)

가구규모	1인가구	2인가구	3인가구	4인가구	5인가구	6인가구	7인가구
생계급여 선정기준 (기준중위소득 30%이하)	495,879	844,335	1,092,274	1,340,214	1,588,154	1,836,093	2,084,033
의료급여 선정기준 (기준중위소득 40%이하)	661,172	1,125,780	1,456,366	1,786,952	2,117,538	2,448,124	2,778,710
주거급여 선정기준 (기준중위소득 43%이하)	710,760	1,210,213	1,565,593	1,920,973	2,276,353	2,631,733	2,987,113
교육급여 선정기준 (기준중위소득 50%이하)	826,465	1,407,225	1,820,457	2,233,690	2,646,923	3,060,155	3,473,388

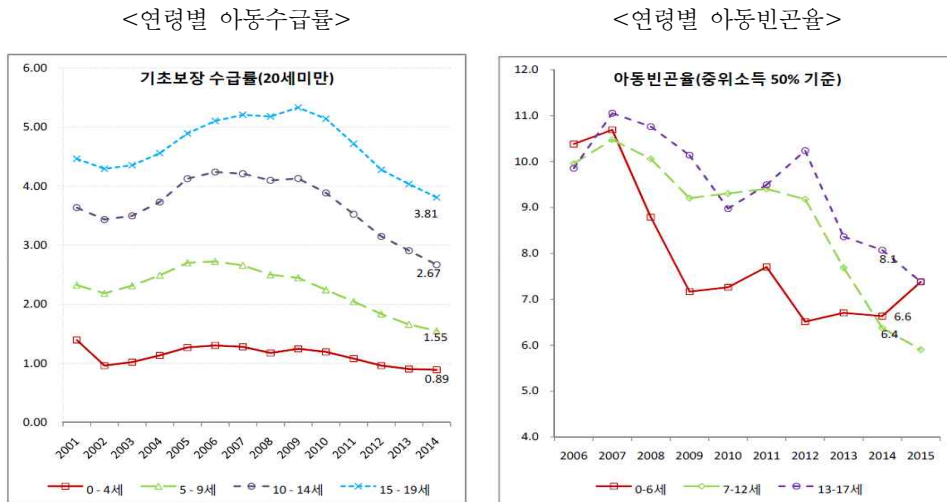
주: 생계급여 수급자 선정기준 기준 중위소득 30%는 동시에 생계급여 지급기준에 해당
 자료: 보건복지부(2017). 국민기초생활보장사업안내. 보건복지부.

맞춤형 급여 도입 이전인 2014년 기준으로 아동의 기초보장 수급률은 0-4세 0.89%, 5-9세 1.55%, 10-14세 2.67%, 15-19세 3.81%로 연령이 올라갈수록 수급률이 상승하는 추세를 보인다. 연령 범주는 다소 상이하지만 아동빈곤율의 경우도 대체로 연령이 올라갈수록 높게 나타나지만 반드시 그러한 것은 아니었다. 중위소득

50% 빈곤율을 기준으로 볼 때, 2014년 0-6세 6.6%, 7-12세 6.4%, 13-17세 8.1%의 빈곤율을 보였다. 당시 최저생계비는 중위소득의 35% 내외 수준이기는 했지만, 기초 보장제도는 빈곤아동의 13~47% 내외만을 포괄하고 있는 것으로 나타났다.

[그림 4-1] 맞춤형 급여 도입 이전 기초생활보장 아동수급률 및 아동빈곤율 변화 추이

(단위: %)



주: 2015년 수급자의 연령별 분포에서 아동의 수가 크게 증가하는 것으로 나타나는데 이는 교육급여 수급으로 인한 것으로 보임. 이에 2015년이후 수치는 제외하고 분석함.
 자료: 보건복지부(각년도), 국민기초생활보장 수급자 현황.

연도별로는 2008년 금융위기 이후 아동의 기초보장 수급률은 전반적으로 떨어지는 것으로 나타났으며, 특히 10세~19세 연령대의 수급률이 크게 하락하였다. 이 시기를 전후로 아동 빈곤율 역시 큰 폭의 하락을 보인다. 즉, 아동 수급률 하락은 아동 빈곤율 하락 추세를 어느 정도 반영한다고 볼 수 있다. 하지만 0-6세 아동빈곤율의 경우 2009년 이후 정체 상태를 보이는데, 이 역시 0-4세 아동의 기초보장 수급률이 다른 연령대와 달리 2000년대 중반 이후에도 크게 떨어지지 않은 것과 일치하는 결과이다.

맞춤형 급여 개편 전후 일반수급자(시설 수급자 제외) 수를 비교해 보면, 인구 대비 수급률이 2.4%(124만명)에서 3.2%(165만명)로 0.8%p(41만명) 증가하였다. 특히 청소년기(3.5%→6.6%)와 학령기(1.8%→4.2%) 아동의 수급률이 크게 상승한 것으로 나타났다. 하지만 이는 선정기준이 기준중위소득의 50%로 상대적으로 크게 상승하고,

부양의무자 기준도 폐지된 교육급여 수급자 수 급등에서 기인한 것이다.

〈표 4-5〉 맞춤형 급여 실시 전후의 생애주기별 일반수급자 현황

연도	구 분	합 계	영유아기	학령기	청소년기	청년기	중년기	노년기
2014	수급자 수	1,237,386	25,700	51,016	175,119	139,191	467,312	379,048
	수급자 비율	100	2.1	4.1	14.2	11.2	37.8	30.6
	총인구수	51,327,916	2,741,835	2,817,530	5,020,913	14,453,891	19,773,140	6,520,607
	총인구수 ²⁾ 대비 수급자비율	2.4	0.9	1.8	3.5	1.0	2.4	5.8
2015	수급자 수	1,646,363	35,621	115,980	319,551	171,572	548,555	455,084
	수급자 비율	100.0	2.2	7.0	19.4	10.4	33.3	27.6
	총인구수	51,529,338	2,739,901	2,772,384	4,806,492	14,370,014	20,065,446	6,775,101
	총인구수 ²⁾ 대비 수급자비율	3.2	1.3	4.2	6.6	1.2	2.7	6.7

주: 1) 생애주기는 영유아기(0~5세), 학령기(6~11세), 청소년기(12~19세), 청년기(20~39세), 중년기(40~64세), 노년기(65세 이상)로 분류함.

2) 통계청(행정자치부 주민등록인구현황)

자료: 보건복지부(2015, 2016). 국민기초생활보장수급자 현황, p.19

[그림 4-2] 연령별 국민기초생활수급자 아동 수 추이(2001~2015)

(단위: 천명)



자료: 보건복지부-한국보건사회연구원(2106). 통계로 보는 사회보장, p.109.

행복이음 원자료를 분석한 결과에 의하면, 18세 미만 아동의 생계급여 수급자 수는 오히려 약간 줄어들었으며, 기타급여만 수급하는 아동의 수가 20만 정도 크게 늘어난 것으로 나타났다.

〈표 4-6〉 맞춤형 급여 도입 전후 급여별 아동 수급자 증감

(단위: 명)

급여유형	생계급여 수급		B-A	의료급여 수급		B-A	기타급여 수급		B-A
연령별	2015.06	2016.06	증감	2015.06	2016.06	증감	2015.06	2016.06	증감
18세미만	154,316	148,989	-5,327	12,090	34,034	21,944	11,560	212,240	200,680

주: 생계급여 수급은 생계급여를 받고 있는 가구, 의료급여 수급은 생계급여를 받지 않으면서 의료급여 1,2종 수급가구, 기타급여 수급은 생계, 의료급여를 받지 않으면서 주거급여, 교육급여 등을 받는 가구로 분류.
자료: 행복이음 원자료

나. 에너지바우처

에너지바우처사업은 추운 날씨에도 불구하고 난방을 하지 못하는 빈곤한 취약계층을 대상으로 바우처 형태로 에너지연료를 지원하는 제도이다. 에너지바우처 범주에는 순에너지바우처, 연탄쿠폰, 등유바우처 등이 포함된다. 에너지바우처는 해당 가구가 사용하는 연료에 따라 지급 대상과 급여 내역이 상이하게 설계되어 있다. 대상자 수가 가장 많은 순에너지바우처는 기초보장수급가구 중 취약자(노인, 영유아, 장애인, 임산부)가 포함된 가구에 한해 지원되는 동절기 부가급여이다(전수연, 2016, p.53-4). 등유바우처의 경우 생계, 의료급여 수급가구 중 한부모 또는 소년소녀가구를 대상으로 한다. 연탄쿠폰의 경우 생계, 의료, 주거, 교육급여 수급가구와 차상위가구, 한부모가구, 독거노인, 장애인가구 중 한 가지 조건을 만족하면서 연탄보일러를 사용하는 모든 가구에 지급된다는 점에서 대상포괄성이 가장 넓은 급여이다.

이와 같이 에너지바우처사업 내 3개의 내역사업이 각각 지원금액과 지원대상이 상이한 이유는 도입시기와 동기, 각 에너지원별 가격이 다르기 때문이다(전수연, 2016, p.53-4). 연탄쿠폰의 경우, 2008년 연탄가격을 인상하면서 저소득층의 난방비 부담 완화를 위하여 연탄가격 인상분만큼 난방비를 지원하면서 시작되었다. 등유바우처의 경우, 2007년 민간모금을 통하여 저소득층 가구에 난방유를 지원하던 사업을 2012년부터 정부재정으로 지원되기 시작했다. 가장 최근에 도입된 순에너지바우처는 박근혜

정부의 출범 당시 국정과제 중 ‘저소득층을 위한 생활영역별 맞춤형 급여체계 구축’에 포함되어, 2014년 1월 수립된 「제2차 에너지기본계획」에 반영되었으며 2015년 처음 실시되었다(전수연, 2016, p.53-4).

〈표 4-7〉 순에너지바우처, 연탄쿠폰, 등유바우처 비교

구 분		순에너지바우처	연탄쿠폰	등유바우처
개요	전담 기관	한국에너지공단	한국광해관리공단	한국에너지재단
	도입	2015.12월	2008년	2012년(민간모금을 통한 현물지원 2007부터 실시)
	지원 규모	54만가구(추정)	8만가구	1만가구
	예산	512억원	188억원	32억원
사업 내용	지원 대상	생계·의료급여 수급가구 중 노인·영유아·장애인·임산부를 포함한 가구	①생계·의료·주거·교육급여 등 수급가구, ②중위소득 50%이하 차상위가구, ③한부모 가구, ④독거노인, ⑤장애인 가구 ①~⑤中 연탄보일러 사용 가구	생계·의료급여 수급가구 중 한부모 또는 소년소녀가장이면서 기름보일러 사용 가구
	지원 금액	가구당 평균 9.47만원	가구당 23.5만원	가구당 31만원
	신청 방식	읍면동에서 복지부 행복e음 시스템을 통해 신청·접수~ 결정·통지	지자체 담당자가 자격확인후 신청·접수(excel 파일로 접수·관리) *신청·접수 완료 후, 광해공에서 자격확인 현장 점검(샘플링 조사)	지자체 담당자가 자격확인후 신청·접수(excel 파일로 접수) *난방유 신청관리시스템(재단)을 통해 대상가구 관리
	지급 내용	실물카드(체크카드 등)/가상카드(요금차감) *국민행복카드(복지부)	상품권 형태의 종이 쿠폰	선불식 정액카드 *등유나눔카드(신한)
	사용 방법	①실물카드로 전기·도시가스·지역난방·등유·LPG·연탄 등 6종의 에너지를 자유롭게 선택하여 구매가능 ②가상카드의 경우, 전기·도시가스·지역난방中 택1 하여 요금차감	연탄공장, 연탄판매소, 연탄수송업자 등에게 쿠폰을 제출하고 연탄구매 *연탄만 구매가능	주유소, 석유판매소 등에서 카드로 결제하고 등유를 구매 *등유만 결제가능
	사용 기간	12월~익년 3월말	수령일(10~11월중) ~ 익년 4월말	수령일(10~11월중) ~ 익년 2월말
비고		각 사업간 중복지원 불가 - 연탄쿠폰(7~8월중 신청), 등유(8~9월중 신청) 등 각 사업의 신청기간에 확정되는 대상자명단을 순에너지바우처(11월신청) 신청시스템 DB에 반영하여 중복지원을 방지		

자료: 전수연(2016). 에너지복지사업 형평성 제고 방안, NABO 경제동향 & 이슈 통권 제50호(2016.12), p.55 재인용.

2014년 기준으로 전체 가구 중 연탄을 주연료로 사용하는 가구는 9.7만 가구로 0.5%에 불과하다(보건복지부·한국보건사회연구원 2016, p461). 연탄쿠폰을 지원받은 가구가 8만가구에 이른다는 점에서 사실상 연탄을 연료로 사용하는 가구의 80% 이상이 에너지지원을 받은 것으로 추정된다. 석유를 연료로 사용하는 가구는 2013년 기준으로 전체 가구의 22.1%에 이르지만 지원 가구는 1만가구 내외에 불과하다. 에너지 지원의 구분 없이 범용으로 사용하는 순에너지바우처의 경우 약 54만 가구가 지원받은 것으로 추정되어 가장 많은 가구가 혜택을 받았으나, 지원액은 가구당 평균 9.5만원 정도로 연탄쿠폰(23.5만원), 등유바우처(31만원)에 크게 못 미치는 수준이다.

다. 근로장려세제 및 자녀장려세제

근로장려세제(EITC, Earned Income Tax Credit)는 일정 이하 소득을 가진 가구에 근로장려금을 세금 환급 형태로 지급하는 근로연계복지제도이다. 2008년 도입된 근로장려세제와 2015년 도입된 자녀장려세제는 근로능력있는 저소득층의 소득보장, 근로유인 강화, 출산장려, 선별적 아동수당적 성격 등 많은 목적을 내포하고 있는 제도이기도 하다. 2008년 도입된 이래 적용 대상, 선정 기준(소득과 재산 요건), 자녀 요건 등을 지속적으로 완화시켜 왔다.

근로장려세제의 경우 만 18세 미만 자녀가 있는 가구, 무자녀 부부가구, 혹은 40세 이상의 단독가구를 대상으로 하며, 단독가구의 경우 월 1,300만원, 홑벌이가구의 경우 2,100만원, 맞벌이 2,500만원 미만의 소득을 가졌으면서 세대원 재산 합계액이 1억 4천만원 미만인 가구가 대상인 가구가 지급대상이 된다. 자녀장려세제는 만 18세 미만 부양자녀가 있고 총소득이 4천만원 미만인면서 재산 합계액이 2억원 미만인 가구가 대상이 된다. 근로장려세제의 최대 급여액은 77만원(단독가구)~230만원(맞벌이가구)이며, 자녀장려세제의 최대 급여액은 자녀 1인당 50만원까지이다(국세청 2017).

〈표 4-8〉 근로장려세제 및 자녀장려세제 관련 개정 연혁

개정 (적용)	2008년 (2009년~)	2011년 (2012년~)	2012년 (2013년~)	2014년 (2014년~)	2016·2017년 (2017년~)																																							
적용대상	근로소득자	근로소득자, 보 험모집인·방문 판매원	(좌동) '15년부터 자영 업자까지 확대 적용 (단, 고소득 전 문직, 일정소득 금액 이상 사업 자 제외)	(좌동)	(좌동)																																							
신청 제외자	신청일 직전연도에 국민기초생활 보장법 상 주가생계교육 급여를 3 개월 이상 받은 자		신청연도 3월 중 국민기초생 활보장법상 주 가생계 급여를 받은 자	기초생활수급자 포함(단, 자녀장 려금 수급불가)	(좌동)																																							
부양 자녀	1인 (18세미만)	무자녀가구 추 가(단, 배우자 필요)	(좌동) (단, 60세이상 단독가구 가능)	(좌동) (단, '16년 50대 이상, '17년 40 대이상 가능)	(좌동) (단, '18년 30 대이상 가능)																																							
소득요건·최대 지급액	부 부 합 산 1,700만원 미 만, 최대 120만 원 지급	<table><tr><th>부양 자녀</th><th>소득 기준 (만원)</th><th>최대 지급액 (만원)</th></tr><tr><td>없음</td><td>1,300</td><td>70</td></tr><tr><td>1인</td><td>1,700</td><td>140</td></tr><tr><td>2인</td><td>2,100</td><td>170</td></tr><tr><td>3인</td><td>2,500</td><td>200</td></tr></table>	부양 자녀	소득 기준 (만원)	최대 지급액 (만원)	없음	1,300	70	1인	1,700	140	2인	2,100	170	3인	2,500	200	(좌동)	<table><tr><th>구성</th><th>소득 기준 (만원)</th><th>최대 지급액 (만원)</th></tr><tr><td>단독 가구</td><td>1,300</td><td>70</td></tr><tr><td>홀벌이</td><td>2,100</td><td>170</td></tr><tr><td>맞벌이</td><td>2,500</td><td>210</td></tr></table>	구성	소득 기준 (만원)	최대 지급액 (만원)	단독 가구	1,300	70	홀벌이	2,100	170	맞벌이	2,500	210	<table><tr><th>구성</th><th>소득 기준 (만원)</th><th>최대 지급액 (만원)</th></tr><tr><td>단독 가구</td><td>1,300</td><td>77</td></tr><tr><td>홀벌이</td><td>2,100</td><td>185</td></tr><tr><td>맞벌이</td><td>2,500</td><td>230</td></tr></table>	구성	소득 기준 (만원)	최대 지급액 (만원)	단독 가구	1,300	77	홀벌이	2,100	185	맞벌이	2,500	230
부양 자녀	소득 기준 (만원)	최대 지급액 (만원)																																										
없음	1,300	70																																										
1인	1,700	140																																										
2인	2,100	170																																										
3인	2,500	200																																										
구성	소득 기준 (만원)	최대 지급액 (만원)																																										
단독 가구	1,300	70																																										
홀벌이	2,100	170																																										
맞벌이	2,500	210																																										
구성	소득 기준 (만원)	최대 지급액 (만원)																																										
단독 가구	1,300	77																																										
홀벌이	2,100	185																																										
맞벌이	2,500	230																																										
자녀 장려세 제	-	-	-	'15년 지급분부 터 적용, 자녀 1인당: 30~50 만원(소득에 따 라 차등지급)	(좌동)																																							
재산요건	토지, 건물, 자동 차, 전세금 등 합계 1억원 미 만	(좌동)	(좌동)	1억4천만원 미 만(1억원 초과 시 장려금의 50%만 수급)	근로장려금 1억 4천만원 미만 (좌동), 자녀장 려금 2억원 미 만																																							
주택요건	무주택 (5천만원이하 1 주택 포함)	무주택 (6천만원이하 1 주택 포함)	(좌동)	무주택 또는 1 주택(주택가격 기준 삭제)	(폐지)																																							

자료: 국회예산정책처(2017). 2017년 조세의 이해와 쟁점: 세목별 개편 동향 및 주요 논의 사항 발췌, 2017 나라살림
토론회: 바람직한 조세정책방향: 일자리, 복지, 재정건전성을 중심으로(2017.7.5.), p.37.

근로장려금 신청 및 수급가구는 2011년부터 꾸준히 증가세를 보이고 있으며, 지급
액도 2012년 등 일부 시점을 제외하고 증가하는 등 규모가 확대되어 왔다. 신청가구는
2008년 72.4만가구(5,582억원)에서 2015년 169.5만가구(1조 3,048억원)로 증가하
였다. 실제 지급된 가구는 2008년 59.1만가구(4,537억원)에서 2015년 137.9만가구
(1조280억원), 2017년에는 157만가구(1조142억원)로 증가하였다(국회예산정책처

2017; 국세청 2017).

〈표 4-9〉 근로장려금 신청 및 지급현황

(단위: 가구, 백만원)

연도 (귀속기준)	신청		지급		지급제외	
	가구수	금액	가구수	금액	가구수	금액
2008	723,937	558,161	590,720	453,731	133,217	104,430
2009	676,634	522,352	566,080	436,903	110,554	85,449
2010	666,816	509,405	522,098	402,003	144,718	107,402
2011	930,232	747,481	752,049	614,021	178,183	133,460
2012	1,020,087	719,327	783,397	561,761	236,690	157,566
2013	1,060,405	967,151	846,018	774,492	214,387	192,659
2014	1,658,659	1,419,592	1,281,856	1,056,562	376,803	363,030
2015	1,695,491	1,304,810	1,378,953	1,028,049	316,538	276,761

자료: 국회예산정책처(2017). 2017년 조세의 이해와 쟁점: 세목별 개편 동향 및 주요 논의 사항 발췌, 2017 나라살림 토론회: 바람직한 조세정책방향: 일자리, 복지, 재정건전성을 중심으로(2017.7.5.), p.38.

자녀장려금은 2014년 신청가구 140.3만가구 중 107.5만 가구에 6,579억원, 2015년 신청가구 114.5만가구 중 92.6만가구에 5,607억원을 지급한 것으로 나타났다. 2017년에는 103만가구에 5,428억원이 지급되었다(국회예산정책처 2017; 국세청 2017).

〈표 4-10〉 자녀장려금 신청 및 지급현황

(단위: 가구, 백만원)

연도 (귀속기준)	신청		지급		지급제외	
	가구수	금액	가구수	금액	가구수	금액
2014	1,403,164	975,841	1,074,814	657,898	328,350	317,943
2015	1,144,573	775,108	926,344	560,657	218,229	214,451

자료: 국회예산정책처(2017). 2017년 조세의 이해와 쟁점: 세목별 개편 동향 및 주요 논의 사항 발췌, 2017 나라살림 토론회: 바람직한 조세정책방향: 일자리, 복지, 재정건전성을 중심으로(2017.7.5.), p.38.

자녀장려금과 근로장려금을 중복신청해 모두 지급받은 가구는 2016년 49만가구에
서 2017년 45만가구로 약간 감소하였으며, 중복 수급가구의 평균 급여액 역시 163만
원에서 166만원으로 2만원 줄어든 것으로 나타났다.

〈표 4-11〉 근로장려금·자녀장려금 중복 수급가구 및 평균지급액

(순가구 기준, 만가구, 만원)

구분	2016년		2017년	
	가구	평균 지급액	가구	평균 지급액
합계	178	87	215	78
근로장려금만 받는 가구	86	64	112	63
자녀장려금만 받는 가구	43	47	58	41
근로·자녀장려금을 함께 받는 가구	49	163	45	166

자료: 국세청(2017.9.21.). 근로·자녀장려금 260만 가구에 1조 7천억원 지급. 국세청 보도자료.

자녀장려금과 근로장려금을 받는 가구의 수급액을 구간별로 살펴보면, 50만원 미만 인 가구가 98만가구로 46.6%를 차지했고, 50만원~100만원 60만가구(27.9%), 100만원~200만원(18.6%), 200만원 이상(7.9%)의 순이었다. 하지만, 아동이 있는 저소득 가구의 경우 근로장려금과 자녀장려금 중복수급의 가능성이 높고, 자녀장려금의 경우 자녀의 수가 많을수록 급여액이 높아진다는 점에서 아동이 있는 가구의 경우 100만원 이상 수급가구 비중이 높을 것으로 추정된다.

〈표 4-12〉 근로장려금·자녀장려금 수급액 분포

(순가구 기준, 만가구, %)

구분	합계	50만원 미만	50만원 이상	1백만원 이상	2백만원 이상
가구	215	98	60	40	17
점유비	100.0	45.6	27.9	18.6	7.9

자료: 국세청(2017.9.21.). 근로·자녀장려금 260만 가구에 1조 7천억원 지급. 국세청 보도자료.

라. 한부모가족 양육비 지원

한부모가족은 그 정의에 따라 그 규모가 상당히 달라진다. 하지만 주로 정책적 지원 대상이 되는 한부모가족은 사별·이혼 등의 이유로 배우자 없이 만 18세 미만—취학시만 22세 미만—의 자녀를 키우는 가족으로 한정된다. 한부모가족은 양부모가족에 비해 1인의 부 혹은 모가 소득활동과 양육을 오롯이 전담해야 하는 경우가 대부분으로 그만큼 평균적인 소득 수준이 낮고 양육 부담이 클 수밖에 없다. 이 같은 이유로 많은 나라에서 한부모가족에 대해 부가급여 성격의 각종 현금 혹은 서비스 지원을 제공하고 있다. 우리나라에서도 한부모가족지원법에 근거하여 여성가족부의 주관으로 다양한 저

소득 한부모가족 지원정책이 시행되고 있다(<표 4-13>참조).

<표 4-13> 저소득 한부모가족 지원정책의 내용

<p><아동양육비></p> <ul style="list-style-type: none"> ■ 지원대상 <ul style="list-style-type: none"> - 소득인정액이 기준중위소득 52%이하인 한부모가족, 조손가족 및 청소년 한부모가족 - 만 13세 미만의 아동 ■ 지원내용: 1인당 월 12만원
<p><추가 아동양육비></p> <ul style="list-style-type: none"> ■ 지원대상 <ul style="list-style-type: none"> - 소득인정액이 기준중위소득 52%이하인 조손가족, 미혼 한부모가족으로서 모 또는 부의 연령이 만 25세 이상인 경우 - 만 5세 이하의 아동 ■ 지원내용: 1인당 월 5만원
<p><중고등학생 학용품비></p> <ul style="list-style-type: none"> ■ 지원대상 <ul style="list-style-type: none"> - 소득인정액이 기준중위소득 52%이하인 한부모가족, 조손가족 및 청소년 한부모가족 - 중학생 및 고등학생 자녀 ■ 지원내용: 1인당 연 5.41만원
<p><한부모가족 복지시설 입소 가구 생활보조금></p> <ul style="list-style-type: none"> ■ 지원대상: 한부모가족복지시설에 입소한 가족으로서, 소득인정액이 기준중위소득 52% 이하인 한부모가족, 조손가족 및 청소년 한부모가족 ■ 지원내용: 가구당 월 5만원
<p><청소년한부모가족 아동양육비></p> <ul style="list-style-type: none"> ■ 지원대상 <ul style="list-style-type: none"> - 소득기준: 소득인정액 기준 최저생계비 기준중위소득 60%이하인 청소년 한부모가구 ■ 지원내용 <ul style="list-style-type: none"> - 청소년 한부모 가구 아동 1인당 지원액: 월 170,000원(단, 한부모가족지원법 상 아동양육비로 월 12만원을 받고 있는 가구의 경우에는 차액으로 월 5만원만 지급)
<p><청소년한부모가족 자립촉진수당></p> <ul style="list-style-type: none"> ■ 지원대상 <ul style="list-style-type: none"> - 기초수급권자인 청소년 한부모가구이면서, 청소년한부모 자립지원 신청 시 학업(초·중·고·대학교·대학원 등 학교재학, 검정고시학습, 비인가 대안학교 학습)·직업훈련·취업활동 등을 통해 자립활동에 참여한 실적이 있는 가구 ■ 지원내용 <ul style="list-style-type: none"> - 청소년 한부모 가구당 월 100,000원

자료: 여성가족부(2017), 2017년도 한부모가족지원사업 안내.

<표 4-14> 아동양육비 지원액·지원연령·예산 추이

년도	지원액	지원연령	사업량(명)	연간예산 (백만원)
2012	1인당 월 50,000원 조손·미혼한부모 추가 아동양육비 월 50,000원	만 12세 미만 아동 만 5세 이하 아동	66,847 (640 중복)	30,168
2013	1인당 월 70,000원 조손·미혼한부모 추가 아동양육비 월 50,000원	만 12세 미만 아동 만 5세 이하 아동	72,198 (640 중복)	45,513
2014	1인당 월 70,000원 조손·미혼 한부모 추가 아동양육비 월 50,000원	만 12세 미만 아동 만 5세 이하 아동	74,434 (1,850 중복)	47,522
2015	1인당 월 100,000원 조손·미혼 한부모 추가 아동양육비 월 50,000원	만 12세 미만 아동 만 5세 이하 아동	77,400 (2,400 중복)	68,040
2016	1인당 월 100,000원 조손·미혼 한부모 추가 아동양육비 월 50,000원	만 12세 미만 아동 만 5세 이하 아동	77,400 (2,400 중복)	68,040
2017	1인당 월 120,000원 조손·미혼 한부모 추가 아동양육비 월 50,000원	만 13세 미만 아동 만5세 이하 아동	81,260 2,400	88,138

자료: 김은지(2017). 한부모가족 지원정책 현황과 과제. 여성가족부·한국여성정책연구원.

주요 급여로는 기준 중위소득 52% 이하이면서 만 13세 미만 아동에게 1인당 월 12만원을 지원하는 아동양육비 지원, 만 5세 이하 아동 1인당 월 5만원의 급여가 주어지는 추가 아동양육비 지원, 중학생과 고등학생 자녀가 있는 경우 한 자녀 당 연간 5.41만원이 지원되는 중고등학생 학용품비 지원, 청소년한부모이면서 기준중위소득이 60% 이하인 청소년 한부모가족에 매월 17만원이 지급되는 청소년한부모가족 아동양육비 등이 있다.

한부모가족에 대한 복지급여는 1989년 제정된 모자복지법에 근거하여 1991년부터 시작된 교육비 지원과 1992년부터 실시된 아동양육비 지원에 기원을 두고 있다(김은지 2017, p.5). 이후 지원액, 지원 아동연령, 지원 대상을 지속적으로 확대하여 오늘에 이르렀다. 예를 들면, 아동양육비 지원의 경우 최초에 3세 이하의 아동에 대해 1인당 월 9,600원과 1일 분유 80g의 급여로 시작되었으며, 당시 지원 대상자 수는 3,120명에 불과했다. 2017년 지원 대상은 81,260명까지 증가하였고, 아동 연령도 만 13세 미만까지로 높아졌으며, 1인당 월 급여도 12만원으로 증액되었다. 아동양육비 지원에 소요되는 연간 예산은 2017년 기준으로 881억원에 달한다.

〈표 4-15〉 저소득 한부모가족¹⁾ 현황

(단위: 세대, 명)

연도	계		모자가족		부자가족		조손가족	
	세대	세대원	세대	세대원	세대	세대원	세대	세대원
2010	185,211	482,200	140,806	366,983	41,253	107,884	3,152	7,333
2011	188,970	495,694	144,081	377,767	43,160	113,606	1,729	4,321
2012	217,547	578,663	164,953	442,061	47,047	125,033	5,547	11,569
2013	222,593	591,818	168,275	450,860	48,902	129,745	5,416	11,213
2014	225,472	595,624	171,260	455,318	49,152	129,845	5,060	10,461
2015	229,985	574,285	174,401	437,903	50,666	126,516	4,918	9,866
2016	231,411	565,648	175,281	431,538	51,104	124,372	5,026	9,738

주: 한부모가족지원법대상+ 국민기초생활보장법대상+ 국가보훈법대상('11년까지), 한부모가족지원법대상+ 국민기초생활보장법대상('12년부터)

자료: 여성가족부(2017), 2017년도 한부모가족지원사업 안내.

〈표 4-16〉 국민기초생활보장제도 수급자의 가구유형별 현황(2015년)

(단위: 가구, %)

구 분	계	노인가구	소년소녀 가장가구	모자가구	부자가구	장애인 가구	일반가구	기 타
가구수	1,014,177	262,124	5,188	123,497	34,538	191,723	323,289	73,818
구성비	100.0	25.8	0.5	12.2	3.4	18.9	31.9	7.3

자료: 보건복지부(2016). 국민기초생활보장 수급자 현황, p.26.

여성가족부 정의상 저소득 한부모가족(국민기초생활보장법 대상과 한부모가족지원법 대상)으로 분류되는 가구 중 약 2/3는 국민기초생활보장 수급자이며, 1/3은 한부모가족 아동양육비 지원 대상자이다. 국민기초생활보장 수급자의 경우 생계급여와 의료급여를 포함한 다양한 부가적인 급여를 받을 수 있는데 비해, 그보다 약간 더 높은 수준의 소득을 가진 한부모가족에 대한 지원액은 여전히 낮은 수준이라는 문제가 지적될 수 있다.

마. 아동발달계좌(디딤씨앗통장)

아동발달계좌(Child Development Account; CDA)는 사회에 진입하기 전에 일정 정도의 자산을 형성해 줌으로써 교육, 주택, 사업시작 등의 마중물로 활용할 수 있게

함과 동시에, 어릴 때부터 저축 습관을 키워줌으로써 자기 효능감과 미래에 대한 희망을 심어주는 것을 목적으로 하는 제도이다. 디딤씨앗통장은 2007년 4월 도입된 중앙정부 차원의 아동발달계좌⁸⁾, 저소득층 아동(보호자, 후원자)이 매월 일정 금액을 저축하면 국가(지자체)에서 1:1 정부매칭지원금을 적립해 주는 자산형성지원사업이다. 도입 초기에는 아동복지시설 생활 아동 등 요보호아동만을 대상으로 하였으나, 2011년 이후 기초생활수급가정의 아동으로 확대 시행되고 있다.

〈표 4-17〉 디딤씨앗통장 제도 주요 변화

구분	2007년 4월	2009년	2011년	2017년
지원목적	시설보호 아동의 퇴소 후 사회진출 시 자립을 위해 필요한 초기비용 마련을 목적으로 함	저소득층 아동의 사회진출 시 학자금·취업·창업·주거마련 등에 소요되는 초기비용 마련을 위한 자산형성을 적극적·장기적으로 지원하는 것을 목적으로 함		
주요변화		아동저축액 향상 유도를 위하여 추가적 적립액 상향 조정	국민기초생활수급가정아동으로의 지원대상 확대	정부매칭지원금 3만원에서 4만원으로 상향조정 (그로 인한) 월 추가적립 금액 한도 조정
지원대상	18세 미만의 요보호 아동(아동복지시설 생활 아동, 가정위탁 아동, 소년소녀가정, 공동생활가정 및 장애인시설 생활 아동 등)	동일	18세 미만의 요보호 아동(아동복지시설 생활 아동, 가정위탁 아동, 소년소녀가정, 공동생활가정 및 장애인시설 생활 아동 등) 및 국민기초생활수급가정아동 일부	동일
지원방식	아동(보호자, 후원자)이 월 3만 원 내에서 적립할시 국가(지자체)가 1:1 정부매칭지원금으로 월 3만 원 내에서 지원(월 5만 원 [연간 60만원] 내에서 지원 없이 추가적립이 가능함)	아동(보호자, 후원자)이 월 3만 원 내에서 적립할시 국가(지자체)가 1:1 정부매칭지원금으로 월 3만 원 내에서 지원(월 47만 원 [연간 564만원] 내에서 지원 없이 추가적립이 가능함)	동일	아동(보호자, 후원자)이 월 4만 원 내에서 적립할시 국가(지자체)가 1:1 정부매칭지원금으로 월 4만 원 내에서 지원(월 46만 원 [연간 552만원] 내에서 지원 없이 추가적립이 가능함)

자료: 여유진 등(2017). 한국형 복지모형 구축: 복지환경의 변화와 대안적 복지제도 연구. 한국보건사회연구원(발간예정).

8) 아동발달계좌나 청년발달계좌는 지자체 차원의 사업이 활성화되어 있는 편이다. 대표적인 예로, 서울시의 꿈나래통장과 희망두배 청년통장을 들 수 있다. 꿈나래통장의 경우 디딤씨앗통장의 미가입 저소득아동을 대상으로 하고 있다.

구체적으로 대상아동은 시설보호아동, 가정위탁보호아동, 소년소녀가정아동, 공동생활가정(그룹홈)아동, 장애인시설보호아동, 가정복귀아동, 기초생활수급자가구(중위소득 40% 이하 [생계, 의료급여수급가구]) 아동이다. 한편 기초생활수급가구 아동의 경우 2017년에는 2004년, 2005년생만 신청가능하다. 1999년생부터 2003년생에 대한 추가 선발은 하지 않는다. 보호대상아동이 가정에 복귀할 경우, 보호구분을 ‘가정복귀’로 변경하여 지원을 계속한다. 기초생활수급가구 아동 또한 해당 가정이 중위소득 40%를 초과해도 계속 지원된다.

〈표 4-18〉 디딤씨앗통장 개요

구분	디딤씨앗통장
공급주체	중앙정부(보건복지부) *한국사회복지협의회에서 위탁 관리운영
보조금 재원	국비(70%) + 지방비(30%)
도입시기	2007년 4월
지원대상	국민기초생활수급가정아동 일부: 중위소득 40% 이하(생계, 의료급여수급가구)의 아동. 한편 2017년에는 2004, 2005년생 [만12세, 13세] 만 신청가능하며 1999년~2003년생에 대한 추가 선발은 하지 않음. 요보호아동: 시설보호아동, 가정위탁보호아동, 소년소녀가정아동, 공동생활가정(그룹홈)아동, 장애인시설보호아동, 가정복귀아동 서울시에는 기초생활수급가정아동을 지원하는 ‘꿈나래통장’이 존재하기 때문에 서울시민의 경우 디딤씨앗통장의 지원대상에서 제외됨.
지원방식	아동(보호자, 후원자)이 월 4만 원 내에서 적립할시 국가(지자체)가 1:1 정부매칭지원금으로 월 4만 원 내에서 지원(월 46만 원 내에서 지원 없이 추가적립이 가능함) 0세부터 만 18세까지 지원(정부매칭지원은 만 18세까지이나 만 24세까지 저축가능)
사용용도	대학(대학원)학자금/기술자격 및 취업훈련비/창업지원금/주거비/의료비/결혼자금 등 오직 아동의 자립을 위한 목적으로만 사용 가능
가입자 수	70,417명(2016.12. 기준)

자료: 디딤씨앗통장 홈페이지(www.adongdca.or.kr)에서 2017.10.30. 인출

디딤씨앗통장의 지원방식은 아동(보호자, 후원자)이 월 4만 원 내에서 적립하면 국가(지자체)가 1:1 정부매칭지원금으로 월 4만 원 내에서 지원하는 방식이다. 기본매칭 적립금액 최고한도만 설정되어 있으며 최소단위는 설정 되어있지 않다. 기본매칭 최고한도 4만 원을 적립한 아동은 월 46만 원(연간 552만 원) 내에서 추가 적립이 가능하다. 다만, 추가 적립금에 대해서는 정부매칭을 하지 않는다. 지원기간은 만 18세 미만까지이다. 다만 이후 정부의 매칭 없이 만 24세까지 지속적으로 저축가능하다.

통장의 사용용도는 대학(대학원)학자금, 기술자격 및 취업훈련비, 창업지원금, 주거비, 의료비, 결혼자금 등 오직 아동의 자립을 위한 목적 등이다. 5년 이상 적립한 만 15세 이상 아동에 한하여 필요한 경우에 사용용도 범위 내에서 본인의 적립금 사용이 가능하다.

디딤씨앗통장의 누적 통장개설 아동수, 저축아동, 1인당 월평균저축액은 지속적으로 증가해 왔다. 표에서 보는 바와 같이, 2015년 현재 약 76천개의 통장이 개설되어 있고, 저축하고 있는 아동은 51천명에 달한다. 아동의 월평균 저축액은 2007년 제도 도입 당시 28천원에서 2015년 38천원으로 증가하였다.

〈표 4-19〉 디딤씨앗통장 가입자 수 및 저축액

(단위: 명, 원)

연도	총통장개설아동수	저축아동	1인당 월평균저축액
2007	31,828	27,314	28,292
2008	34,263	28,194	28,241
2009	36,469	29,771	28,186
2010	40,829	31,469	29,416
2011	49,302	36,619	31,003
2012	57,096	40,944	32,540
2013	63,924	43,741	35,172
2014	70,240	47,494	36,601
2015	76,342	51,092	38,247

출처: 보건복지부(2016). 보건복지통계연보, 표 5-4.-16.

〈표 4-20〉 디딤씨앗통장 가입자 수(2015년)

(단위: 명, %)

구분	시설 보호	가정위탁 보호	소년소녀 가정	그룹홈	장애인 시설	가정 복귀	기초생활 수급가정	합계
가입자 수	13,445 (22.0)	9,389 (15.4)	195 (0.3)	2,282 (3.7)	1,288 (2.1)	1,739 (2.9)	32,662 (53.5)	61,000 (100.0)

주: 표에 제시된 가입자 수는 18세 미만의 계좌가입아동으로 전체 가입아동의 수와는 차이가 있음.

출처: 이채정(2016). 아동복지사업 평가: 요보호아동 보호·자립지원 및 방과후돌봄서비스를 중심으로. 국회예산정책처, p.32.

특히, 2015년 기준으로 요보호아동의 디딤씨앗통장 가입자 수는 28,338명으로 저축률은 97.3%에 이르며, 기초보장수급가정의 아동 가입률도 82.1%에 이른다. 하지만 1인당 최대 정부 매칭액은 2016년까지 3만원, 2017년부터 4만원으로 낮은 수준에 머물고 있다.

라. 보호아동 자립지원

요보호아동은 부모 사망, 가족해체, 가정폭력, 유기, 미아 등의 이유로 아동양육시설, 공동생활가정(그룹홈) 등의 복지시설이나 위탁가정에서 생활하고 있는 아동을 말한다. 2015년 기준으로 10,546명의 아동이 양육시설에서, 1,529명의 아동은 공동생활가정에서 생활하고 있는 것으로 나타났다. 요보호아동은 법적 아동 연령(만 18세 미만)을 초과하면 학업과 같은 별도의 사유⁹⁾가 없는 한 보호가 종결된다. 2015년 한 해 동안 1,120명의 아동이 보호종결 혹은 연장종결로 시설이나 공동생활가정을 벗어난 것으로 나타났다.

〈표 4-21〉 양육시설 및 공동생활가정 보호 및 보호종결 아동 현황(2015년)

(단위: 명, %)

구분	아동 현원					보호종결아동		
	15세이하	16~18세	19세이상	연장아동	소계	보호종결	연장종료	소계
양육 시설	5,238	3,433	1,042	833	10,546	578	402	980
	49.7	32.6	9.9	7.9	100.0	59.0	41.0	100.0
공동생활 가정	553	614	252	110	1,529	85	55	140
	36.2	40.2	16.5	7.2	100.0	60.7	39.3	100.0
계	5,791	4,047	1,294	943	12,075	663	457	1,120
	48.0	33.5	10.7	7.8	100.0	59.2	40.8	100.0

주: 16~18세는 1998. 1. 1. ~ 2000. 12. 31. 기간에 태어난 아동을 대상으로 함

자료: 보건복지부·한국보건복지인력개발원 아동자립지원단(2016). 2015 아동자립지원통계 현황보고서, p.18, p.21
를 바탕으로 작성

9) 연장사유는 첫째, 「고등교육법」 제2조에 따른 대학 이하의 학교(대학원은 제외한다)에 재학 중인 경우, 둘째, 제52조제1항제1호의 아동양육시설 또는 「근로자직업능력개발법」 제2조제3호에 따른 직업능력개발훈련시설에서 직업 관련 교육·훈련을 받고 있는 경우, 셋째, 20세 미만인 사람으로서 「학원의 설립·운영 및 과외교습에 관한 법률」에 따라 등록된 학원에서 교육을 받고 있는 경우, 넷째, 시·도지사 또는 시장·군수·구청장이 보호대상아동의 장애·질병 등을 이유로 보호기간 연장을 요청하는 경우, 다섯째, 25세 미만이고 지능지수가 71이상 84이하인 사람으로서 자립 능력이 부족한 경우, 여섯째, 취업이나 그 밖의 사유를 이유로 보호대상아동이 보호기간 연장을 요청하여 1년 이내의 범위에서 보호기간을 연장하는 경우 등이다.

보호종결아동은 더 이상 법적으로 ‘아동’이 아니기 때문에 본 보고서의 아동빈곤정책 범위를 벗어난 대상이다. 하지만 복지시설이나 공동생활가정에서 생활한 아동의 경우 자립의 기반을 제공해 주고 정서적 지지를 해 줄 수 있는 가족의 연고가 거의 없다는 점에서 아동의 연장선상에서 국가의 지원이 필요한 영역이라 판단된다. 보호종결아동에 대한 통합적 지원체계는 비교적 최근인 2012년 「아동복지법」 전부 개정에 의해 법적 근거가 마련되었다. 이 법 제38조에 의해 보호종결 아동의 자립에 필요한 주거·생활·교육·취업 등에 대한 지원이 시행되고 있다. 또, 보호종결 아동의 자립을 지원하기 위해 아동자립지원단이 법제40조에 의해 설립되었다. 지원단은 “아동복지시설 및 가정위탁 보호를 받고 있는 아동의 자립준비와 진학, 주거, 생활, 기술, 취업 등 퇴소준비 및 퇴소 후 위기사례관리를 위한 전문적이고 체계적인 서비스를 지원함으로써 안정적인 사회적응과 자립 도모”(www.kohi.or.kr)하는 것을 목적으로 하고 있다.

시설아동의 자립과 관련된 서비스는 아래 표와 같다. 이미 기술한 바 있는 디딤씨앗통장을 통한 기초자산 형성, 자립정착금 지급, 자립지원시설 운영, 영구임대주택 입주 자격 부여, 전세주택 지원, 학비지원, 자립지원 표준화프로그램과 두드림존 프로그램 등이 주요 서비스 내용이다.

〈표 4-22〉 시설아동 자립관련 서비스 내용

관련부처	주요 지원 서비스 내용
보건복지부	-디딤씨앗통장 -자립정착금 지급 -자립지원시설(자립생활관) 운영 -자립지원표준화프로그램(Ready? Action!) 보급 -자립체험관 및 바람개비 서포터즈 운영 등
국토교통부 한국토지주택공사(LH)	-영구임대주택 입주자격 부여 -공동생활가정(그룹홈) 입주 지원 -소년소녀가정 등 전세주택 지원
교육부	-학비지원 -교육희망사다리
고용노동부	-뉴스타트 프로젝트 -취업사관학교
여성가족부	-두드림존 프로그램 진행 (1단계 교육, 2단계 체험, 3단계 직업준비지원)

자료: 정의중장혜람이정애강지연(2015). 요보호아동 사회적응과정과 빈곤예방대책 연구. 한국보건복지인력개발원, p.29.

〈표 4-23〉 시도별 자립정착금 지원액

구분	2015년 지급(1인당)			2016년 지급(1인당)		
	아동양육시설	그룹홈	가정위탁	아동양육시설	그룹홈	가정위탁
서울	500	500	500	500	500	500
부산	500	500	500	500	500	500
대구	300	300	—	300	300	300
인천	500	500	300	300	300	300
광주	400	400	100	400	400	400
대전	300	300	—	300	300	—
울산	500	500	500	500	500	500
세종	500	500	500	500	500	500
경기	500	500	500	500	500	500
강원	100	300	300	—	—	—
충북	500	500	500	500	500	500
충남	500	500	—	500	—	—
전북	300	300	—	500	300	—
전남	300	300	—	300	300	—
경북	500	500	—	500	500	—
경남	500	500	500	500	500	500
제주	500	500	500	500	500	500
평균 (표준편차)	423.5 (120.0)	435.3 (93.1)	427.3 (134.8)	443.8 (89.2)	426.7 (96.1)	454.5 (82.0)

주: 1) 경남은 일반가정위탁 아동에게만 자립정착금을 지원하고 있음.

2) 강원은 현재 자립정착금을 지원하지 않으며, 주거안정생활자금(300만원)을 지원하고 있음. 그 밖에 대학생환원정금(200만원-교재비, 생활비로 등록금지원과는 별개임)을 제공함.

3) 경기 및 대구는 시도비 외에 시군구에서 별도의 예산을 마련하여 추가지급하기도 함.

자료: 이채정(2016). 아동복지사업 평가: 요보호아동 보호자립지원 및 방과후돌봄서비스를 중심으로. 국회예산정책처, p.33; 아동자립지원단 홈페이지(www.kohi.or.kr).

탈시설 아동이 일차적으로 직면하는 문제는 주거와 생활비이다. 시도 지자체는 퇴소 아동의 자립을 위해 300~500만원의 자립정착금을 지급하고 있다. 디딤씨앗통장의 적립금과 자립정착금이 대부분 퇴소 아동의 거주주택 마련과 초기 자립을 위한 마중물 역할을 하고 있는 것으로 추정된다. 양육시설에서 퇴소한 아동의 29% 내외만이 정부가 지원하는 전세주택, 자립생활관, 영구임대주택 등에서 거주하며, 나머지는 스스로 마련한 전월세주택이나 가족친지·친구집 등에서 거주하는 것으로 나타났다(아동자립지원단 2016, p.84).

2014년 기준으로 아동양육시설 퇴소아동의 자립률¹⁰⁾은 77.3%, 그룹홈 퇴소아동의 자립률은 60.0%로 나타났다. 진학자의 비율은 아동양육시설과 그룹홈 퇴소아동 각각 24.1%와 25.0%로 큰 차이가 없었으나, 취업자 비율은 각각 53.2%와 35%로 그룹홈

10) 자립률(%)은 (진학자 수 + 취업자 수) / 퇴소자 수 × 100으로 계산된다.

퇴소 아동의 취업률이 상대적으로 낮았다. 그 결과 아동양육시설 퇴소아동의 기초생활보장 수급률은 23.5%인데 비해 그룹홈 퇴소아동의 수급률은 그 두 배가 넘는 54.3%에 달했다(아동자립지원단 2015).

3. 문제점 및 쟁점

우리나라에서 소득보장체계가 본격적으로 도입되고 확대되기 시작한 것은 외환위기를 전후이다. 물론 그 이전에도 4대 사회보험과 생활부조제도가 있기는 했지만, 국민연금은 15인 이상 기업의 안정적인 근로자를 대상으로 하고 있었고, 생활부조제도는 근로능력이 없는 생활곤궁자에게 쌀과 생필품, 그리고 일부 현금급여를 지급하는 수준에 머물러 있었다. 1999년 국민연금의 적용대상이 전국민으로 확대되고, 기존의 생활보호제도는 권리성이 강화되고 최저생계비 수준의 현금급여를 지급하는 국민기초생활보장제도로 전면 개편되었다. 이후 현금급여와 현물급여 모두 급격하게 확대되고 있는 추세이다. 지금까지 살펴본 빈곤아동가구가 받을 수 있는 소득보장제도들—국민기초생활보장제도의 생계급여, 근로장려세제와 자녀장려세제, 한부모 양육지원 급여, 디딤씨앗통장 등—또한 모두 외환위기 이후 도입되거나 본격적으로 현금급여를 지급하기 시작한 제도들이다. 이와 같이, 전체가구 혹은 아동이 있는 가구를 대상으로 한 소득보장제도들이 확대되고 있지만, 관련하여 문제점과 쟁점들도 제기되고 있다.

첫째, **최근 아동가구에 대한 급여 중 가장 쟁점이 되고 있는 급여는 아동수당이다.** 잘 알려져 있는 바와 같이 아동수당은 OECD 회원국 31개 국가를 비롯하여 90여개의 나라에서 운영하고 있는 제도이지만(이은미 2017, p.16), 아직 우리나라에 도입되지 않은 제도이다. 보편적인 아동수당이 존재하지 않음으로써 우리나라 아동빈곤정책 중 소득지원정책은 선별적인 지원 위주로 구성되게 되었다. 앞서 언급한 바와 같이, 아동양육수당은 소득지원정책이라기보다는 보육시설에 대한 대체재 성격으로 간주되기 때문에 보편적 소득보장의 영역에 포함되기 어렵다.

빈곤정책 나아가 복지정책에서 보편(universal)과 선별(selective) 급여 중 한 쪽이 절대적으로 우월하다고 판단할 수는 없다. 각각의 장단점이 존재한다. 보편적인 급여는 평등주의적 접근에 기초하고 있으면서 ‘많이 내고 많이 받는’ 주로 북유럽과 유럽대

록 복지국가에서 선호되는 정책이다. 이에 비해, 선별적 급여는 개인주의적이고 자유주의적인 접근에 기초하고 있으면서, 욕구 있는 사람들에 표적화된 최소한의 급여를 선호하는 영미권 자유주의 복지국가에서 발달해 있다. 선별적 접근은 주어진 예산 하에서 더 큰 빈곤완화효과를 노릴 수 있다는 점에서는 장점이 있지만, 수급자에게 낙인감을 부여하고 자산조사 등의 행정비용이 추가되며, 중장기적으로 특히 재정적 어려움에 봉착할 때 제도의 지속적 발전을 어렵게 하고, 궁극적으로 납세자와 수혜자를 분리함으로써 ‘두 국민국가’(two nations)로 귀결될 수 있다는 점에서 한계가 있다. 반면, 보편적인 접근은 중산층을 포괄함으로써 복지국가에 대한 중장기적 지지기반을 확보할 수 있고 사회통합에도 유리하지만, 표적 효율성이 떨어지고 예산이 많이 소요된다는 단점이 제기된다. 따라서 두 접근의 적절한 조합은 각 나라의 상황과 제도 도입의 맥락, 그리고 제도의 대상과 특성에 따라 달라질 수 있다. 아동기에는 정서적 낙인감과 복지의존성이 아동의 발달에 장기적인 영향을 미칠 수 있다는 점과, 저소득 아동에 대해서는 빈곤으로 인한 불리함과 이로 인한 영향을 차단하기 위해 적극적 투자와 긍정적 차별이 필요하다는 점이 동시에 고려되어야 한다. 따라서 보편주의적 접근의 기반 하에서 선별적 접근이 병행될 필요가 있다.

현 정부가 아동수당의 도입을 공약으로 내세우면서 본격적이고 구체적인 방안이 논의되고 있다. <표 4-24>에서 보는 바와 같이, 법안 발의안은 다양한 형태를 띠고 있다. 우선 대상 연령은 0~5세, 6~17세, 0~12세 등 다양하다. 0~5세를 선호하는 법안은 저출산 대책에 방점이 찍혀 있을 가능성이 높고, 6~12세를 선호하는 법안은 기존에 0~5세에 집중되어 있는 아동복지정책을 감안할 때 상대적으로 비어있는 부분을 우선적으로 채워주는 데 의미를 두고 있을 가능성이 높다. 월 지급액에서 10만원 내외를 선호하는 법안은 보편적 접근에 더 큰 의미를 두고 있는 것으로 보이며, 월 15만원 이상을 제시한 법안의 경우 선별적 접근을 통한 재정효율성에 방점이 찍혀 있는 것으로 보인다. 이 밖에도 아동의 수에 따른 차등과 연령에 따른 차등을 두자는 취지의 법안도 제시되고 있다. 아동수당은 대부분의 나라에서 데모그란트(demogrant) 성격, 즉 인구학적 특성만을 선정기준으로 삼는 경우가 많다는 점에서 보편적 급여로 출발하는 것이 제도의 의의에 부합한다는 판단이다. 다만, 중위소득의 일정 이하에 대해 바우처 등의 형태로 추가적인 급여를 지급함으로써 보편과 선별의 취지를 동시에 충족시키는 방안도 생각해 볼 수 있다. 우선 대상의 측면에서 볼 때, 보육서비스, 가정양육수당, 육아휴

직 등 많은 제도들이 주로 0~5세를 대상으로 하고 있다는 점에서 초등학생부터 우선 시작하는 방안도 검토될 수 있을 것으로 보인다. 이와 더불어, **아동수당이 도입될 경우 기존의 아동수당 성격이 포함된 급여, 예컨대 자녀장려세제, 가정양육수당 등과의 관계를 어떻게 설정할 것인가도 풀어야 할 숙제 중 하나이다.**

〈표 4-24〉 아동수당 도입관련 법안 발의 현황

법안명	대표발의자 (발의일자)	지급연령	월 지급액	소득기준	제정소요액 (연평균)
아동수당 법안	정 부 (2017.9.28.)	0~5세	10만원	전체 가구	2조 6,722억원 (2018년은 6개월 반영)
아동복지법 일부개정 법률안	전혜숙의원 (2017.7.19.)	0~5세	10만원	전체 가구	2조 9,958억원
	윤소하의원 (2017.6.12.)	0~11세	10만원 이상 (출생순서에 따라 차등)	전체 가구	6조 2,758억원
	김승희의원 (2017.6.5.)	6~17세	15만원	중위소득 미만	4조 9,490억원
	김광수의원 (2017.1.11.)	0~12세	30만원	중위소득 100분의 150 이하	16조 6,005억원
	박인숙의원 (2016.12.8.)	0~6세	첫째 10만원 둘째 20만원 셋째이후 30만원	전체 가구	5조 5,621억원
아동수당의 지급에 관한 법률	김부겸의원 (2017.3.31.)	6~12세	출산순위 및 자녀수에 따라 차등 (아동수당위원회 심의·의결)	전체 가구	9조 8,741억원 (첫째 20만원, 둘째 30만원 셋째이후 40만원 가정)
	박광운의원 (2016.10.7.)	0~12세	0~2세 10만원 3~5세 20만원 6~12세 30만원	중위소득 100분의 200 이하 (단, 셋 이상인 경우 셋째부터 소득기준 미적용)	15조 8억원

자료: 이은미(2017). 아동수당 도입에 따른 정책대안별 비용추계, NABO 추계 & 세제 이슈(창간호, 2017년 가을 통권 제1호).

둘째, 국민기초생활보장제도가 맞춤형 급여체제로 개편됨에 따라, 아동의 수급자 수가 크게 증가하였다. 하지만, 새롭게 추가된 수급 아동의 대부분은 교육급여의 수급 대상인 것으로 나타났다. 실제 생계급여 수급자 중 아동의 숫자는 오히려 약간 줄어든 것으로 나타났다. 뒤에서 살펴보겠지만, 교육급여의 경우 급여액이 낮기 때문에 빈곤아동가구에 주는 실질적인 효과는 크지 않다. 맞춤형 급여의 취지로 볼 때, 생계급여는 차지하고라도 **주거급여의 선정기준을 높일 필요가 있다.** 제2장에서 살펴본 바와 같이, 빈곤아동가구의 경우, 월세 거주 비율이 수급가구는 62.3%, 비수급 빈곤가구의 경우

41.5%에 달했다. 특히, 비수급 빈곤가구의 경우 임대료가 가처분소득의 20%를 넘는 가구의 비율이 20.2%에 달하는 것으로 나타나 주거비 부담이 수급빈곤층(12.5%)에 비해 더 높게 나타났다. 이러한 결과는 수급 빈곤가구의 경우 주거급여를 받거나, 영구 임대아파트 입주권에서의 우선 순위 등 각종 현금·현물 급여를 받을 수 있기 때문에 상대적으로 주거비 부담이 낮은 것으로 추정된다. 현재 주거급여의 선정기준은 소득인정액이 기준중위소득의 43% 이하이면서 부양능력 있는 부양의무자가 없어야 한다는 것이다. 제1차 기초보장 기본계획에 의하면 2018년 10월부터 주거급여의 부양의무자 기준이 폐지됨으로써 주거급여 수급가구가 확대될 것으로 예상된다. 하지만, 부양의무자 기준의 효과는 상대적으로 노인가구에서 더 클 것으로 예상되며, 아동이 있는 가구에서 그 효과는 상대적으로 적을 것으로 예상된다. 아동가구의 경우, 재산기준, 특히 기본재산 공제액과 자동차 환산율의 영향이 클 것으로 예상되는 만큼 재산기준이 완화될 필요가 있다.

셋째, **에너지바우처의 경우 선정기준, 급여기준, 전달체계가 제각각이라는 점이 문제로 지적될 수 있다.** 상대적으로 연탄 연료를 사용하는 빈곤가구의 비율은 매우 낮음에도 불구하고 차상위가구까지 연탄쿠폰을 받을 수 있는데 비해, 등유바우처와 순에너지 바우처를 수급하기 위해서는 생계·의료 수급가구여야 한다는 조건에 더해, 인구학적 특성(노인, 영유아, 장애인, 임산부 등)에 따른 추가적인 조건을 충족해야 한다. 전달기관 또한 한국에너지공단(순에너지바우처), 한국광해관리공단(연탄쿠폰), 한국에너지재단(등유바우처) 등으로 분리되어 있다. 이러한 에너지 바우처의 난맥상은 다분히 수요자 중심보다는 공급자 중심적인 접근의 결과로 보여진다. 2장에서 살펴본 바와 같이, 추운 겨울에도 돈이 없이 난방을 하지 못한 적이 있는 아동가구의 비율이 수급가구의 5.8%, 비수급 빈곤가구의 6.9%에 이른다. 하지만, 현재의 순에너지바우처는 아동가구 중 영유아가 있거나 임산부가 있는 가구만을 대상으로 급여가 지급된다. 아동가구의 에너지 빈곤 현실을 감안 할 때, 에너지바우처의 선정기준과 급여수준을 높이고, 인구학적 기준을 없애고, 전달체계를 단일화할 필요가 있다.

넷째, **한부모가족 양육비지원의 경우 성격과 대상을 좀 더 명확히 규정할 필요가 있다.** 우리나라의 한부모가족 양육비지원제도는 한부모가족의 특수성으로 인한 추가적

인 비용에 대한 부가급여 성격이라기보다는 저소득 한부모가구에 대한 양육비—생계비의 일부로서—지원의 성격이다. 즉, 국민기초생활보장제도의 수급자격이 되지 않거나 수급 탈락한 한부모가족에 대한 대안적 생계지원방식이라 보는 것이 타당하다. 실제로 국민기초생활보장제도의 생계급여, 긴급복지지원제도의 생계지원, 그리고 아동복지법상의 위탁양육수당을 받는 한부모가족은 한부모가족 아동양육비, 추가 아동양육비를 중복 수급할 수 없도록 하고 있다. 또한 국민기초생활보장제도의 교육급여, 긴급복지지원제도의 교육지원, 장애인복지법상의 교육비 지원 등을 받는 가구 또한 한부모가족지원에서 아동교육지원비를 동시에 수급할 수 없도록 하고 있다(김은지 2017 참조). 다만, 맞춤형 급여 시행 이후 주거급여가 분리됨에 따라 국민기초생활보장제도의 주거급여만 수급하는 한부모가족의 경우 아동양육비 수급이 가능하다.

많은 국가에서 한부모가족 지원제도는 공공부조 급여와 연계되어 운영되고 있다(김은지, 2017). 한부모가족 지원급여를 우선 지원받기도 최저생계수준 이하일 경우 이를 부분 혹은 전체 소득으로 산정하여 공공부조 수급이 가능하도록 하거나, 한부모가족의 특수성을 인정하여 부가급여 방식으로 생계급여에 추가하여 양육비를 지원하기도 한다. 우리나라에서는 국민기초생활보장제도의 생계급여는 보건복지부가, 아동양육비 지원은 여성가족부가 운영하면서, 둘 간에는 상당한 단절이 존재한다. 소관 부처가 분리되어 있더라도 생계급여와 한부모가족 양육비지원의 연계방안이 모색될 필요가 있다. 또한, 교육급여의 경우 양 쪽의 급여 모두 미미한 수준이고 지원금액의 차이가 크지 않음에도 불구하고, 교육부와 여성가족부에서 별도의 예산으로 관리함으로써 예산 및 행정효율성이 떨어지게 된다. 이 급여의 경우 교육부로 소관부처를 일원화하는 방안이 검토될 필요가 있다.

또한, 중장기적으로 한부모가족 양육비 지원을 생계급여의 대체급여 성격이 아니라 부가급여 성격으로 재설정하는 방안도 모색되어야 할 것이다. 실제로, 스웨덴, 독일, 영국 등의 국가에서는 공공부조 제도 내에 한부모가구에 유리한 급여체계를 가지고 있다(김태완 등 2017, p.447-8). 또한 한부모 3인가구의 최저생계비 추가 비용을 산정한 결과에 의하면, 약 35만원 내외의 추가 비용이 발생하는 것으로 나타났다(김태완 등 2017, p.456). 이를 근거로 할 때, 한부모가족 양육비지원은 기초보장급여와 연계되어야 할 뿐 아니라, 공제방식을 통해 일부 혹은 전부를 부가급여로 인정하는 방안이 검토될 필요가 있다.

다섯째, 최근 아동발달계좌, 청년발달계좌 등 자산형성지원제도가 새로운 복지대안으로 주목받고 있다. 이는 자산의 불평등이 점차 커지고 있는 현실에서 저소득 아동이 자립하기 위한 실질적인 마중물 역할을 할 수 있는 자산을 형성케 해 줌으로써 좀 더 안정감 있는 출발과 희망을 갖게 해 줄 수 있다는 취지이다. 아동의 자산형성지원제도인 디딤씨앗통장도 빈곤아동의 저축 습관을 길러주고, 특히 요보호아동의 자립기반을 마련하는데 실질적인 도움을 주기 위해 도입된 제도이다. 하지만 **디딤씨앗통장의 최대 매칭금액이 2016년 이전까지 월 3만원, 2017년부터는 월 4만원까지로 적은 수준이다.** 가족의 연고가 없는 요보호아동의 경우 퇴소 시에 자립정착금을 지원해 주고 있지만, 300~500만원으로 안정적인 거주지 마련, 학업과 취업과 같은 독립적인 생활 기반을 마련하기에 부족한 금액이다. 디딤씨앗통장이 이러한 상황에서 실질적인 자산으로 기능하기 위해서는 요보호아동에게만이라도 우선적으로 현재보다 좀 더 높은 매칭금액 혹은 매칭비율을 적용할 필요가 있다. 연령에 따른 차등 매칭을 적용하는 것도 하나의 방안이 될 수 있다. 비수급 빈곤아동의 경우 지자체나 민간단체가 별도의 아동발달계좌를 운영하는 경우가 있지만, 이 또한 있는 곳과 없는 곳, 매칭금액과 비율 등에 차이가 있다. 좀 더 표준화된 운영을 통해 어떤 지역에 사느냐에 따른 차별을 없애기 위해서는 중앙정부 차원에서 대상을 확대할 필요가 있다.

아동빈곤정책에서 소득지원정책은 상대적으로 주목받지 못한 부분이다. 이는 요보호아동에 대한 보호를 제외하고는 소득에 대한 지원이 대체로 빈곤아동의 가구에 지급되기 때문에 ‘아동복지정책’에 포괄되지 않는 경향이 있었기 때문이다. 제3장에서 살펴본 바와 같이, 아동빈곤정책은 ‘빈곤한 아동 가구를 대상으로 한 표적화된 빈곤정책’과 ‘빈곤한 아동을 직접적으로 대상으로 하는 아동복지정책’을 포괄한다. 현재로서는 아동발달계좌와 보호아동자립지원이 후자에 속하는 소득지원제도에 포함될 수 있다. 아동수당의 도입은 이러한 측면에서도 상당한 의미를 지닌다. **‘아동’을 표적으로 하는 소득지원제도라는 점에서 아동빈곤정책의 영역에 직접적인 현금 소득지원을 끌어들이으로써 소득지원의 중요성을 환기시키는데 기여할 수 있기 때문이다.** 주거급여를 포함한 소득지원은 아동빈곤을 경감하고 예방하는 가장 핵심적인 수단임에도 불구하고 상대적으로 주목받지 못하고 있음을 다시 한 번 주지할 필요가 있다.

제2절 돌봄 서비스

1. 개요

우리나라에서 최초의 유치원은 1909년 함격북도에서 정토종포교자원에 의해 설립된 나남유치원을 효시로 볼 수 있다. 그 뒤 1914년 현존하는 최고(最古)의 유치원인 이화학당 부설 이화유치원이 설립됐고, 1921년에는 전국 47개 유치원이 운영 됐다(교육부 홈페이지, 2017.11.10. 추출). 이 시기 유치원은 민족의 언어와 문화를 수호하면서 민족교육을 위해 중요한 역할을 수행했지만, 일부 상류층 자녀들이 이용하는 교육기관으로 인식됐다. 이에 반해 보육시설은 1921년 태화기독교사회복지관이 저소득 영유아에 대한 탁아를 제공하면서부터 시작됐다(보건복지부 홈페이지, 2017.11.10. 추출). 보육에 초점을 맞췄기 때문에 상대적으로 진입 문턱이 낮고 저소득계층의 자녀를 대상으로 했다는 점에서 차이가 있다.

제도 도입의 역사와 배경, 운영 방식과 법적 근거의 차이에도 불구하고 아동에 대한 유아교육 및 보육은 상당히 오래 전부터 자생적으로 운영됐고, 정부 주도로 보조금 지원을 받은 민간 시설을 중심으로 확대됐다. 그러나 2000년대 이후 인구고령화 문제가 야기되면서 출산율에 대한 관심이 제고되자 육아 부담의 감소를 위한 방안으로 유아교육 및 보육 시설의 이용 확대 및 부담 경감 정책이 채택됐다. 이에 따라 유아교육 및 보육 시설에 대한 정부 보조금은 지속적으로 증가했고, 유치원 및 어린이집 수와 이용하는 영유아의 수도 지속적으로 증가했다.

그럼에도 불구하고 기혼 여성의 노동시장 참여와 맞벌이 가구의 증가, 출산율의 관계는 두드러진 성과를 나타내지 않는다(김현숙 등, 2008). 이에 따라 2000년대 중반 정부와 학계는 출산율 제고에 성공한 프랑스를 비롯한 유럽의 보육 체계에 관심을 가졌고, 어린 영아에 대한 시설 지원과 방과후 보육 등의 필요성을 반영하여 보육 연령의 확대 방안을 마련했다. 이에 따라 어린이집에서는 어린 영아에 대한 보육을 확대했고, 유치원과 보육시설의 종일반 설치를 장려했으며, 초등학교 저학년에 대한 사회적 돌봄 방안을 모색하기에 이르렀다.

학령기 아동에 대한 선제적 투자나 빈곤가구 아동에 대한 적극적 투자는 2000년 이후에 확대됐다. 이 시기 국외에서는 ‘UN 새천년개발 목표’의 일환으로 빈곤 퇴치와 양

성 평등이 강조됐고¹¹⁾, 국내에서는 외환위기 이후 실업 및 저임금 일자리 등으로 맞벌이가 증가했다. 특히 정부는 담보 상태에 빠진 성장 동력을 확충하고자 여성의 경제활동을 적극적으로 지원했다. 이로 인해 저소득층 맞벌이가족의 방과후 자녀 돌봄에 대한 욕구가 증가했다.

1980년대부터 지역사회에서 자생적으로 운영되던 ‘공부방’은 지역아동센터로 법제화(2004년)하고 정부에서 지원하면서 아동복지시설로 자리매김했다. 초등돌봄교실은 2004년 ‘방과후 보육’으로 28개 초등학교에서 시범 도입된 후, 2006년 ‘도시 초등보육 지원’으로 400개 초등학교로 확대되었고, 2009년 이후 초등돌봄교실로 변화하면서 매년 계속적으로 확대됐다. 청소년방과후아카데미는 2005년 46개소를 시범 실시했고, 2006년부터 본격적으로 운영되기 시작했다.

한편, 다수의 아동학자 및 심리학자들은 여전히 가정 내 자녀 양육이 우선적으로 제공될 필요가 있다고 주장한다. 이러한 주장은 서로 다른 두 가지 근거를 가지는데, 먼저 여성의 노동시장 참여가 증가해도 출산율이 감소하지 않은 서구 선진국의 사례에서 일가족 양립 정책의 강화와 가정 내 보육에 대한 지원을 요구했다. 다음으로 만혼과 양육부담으로 인해 출산율이 담보상태에 있다는 주장은 노동시장 진입을 선택하지 않은 여성에 대해서도 시설 중심 지원에 따른 역차별을 문제로 제기하면서 가정 내 보육의 중요성과 다양한 욕구에 대한 탄력적인 대응을 주장했다. 이에 따라 가정 내 보육을 보조할 수 있는 지원과 수요자의 주도적인 권리를 강화하는 정책 지원이 확대되고 있다.

이상에서 살펴본 바와 같이 우리나라에서 아동에 대한 보육 및 돌봄 체계는 민간에서 운영하는 시설을 중심으로 시작됐으나, 정부가 재정지원을 통해 주도하고 있다는 공통점이 있다. 또한 영유아를 정책 대상으로 하는 보육 체계와 아동을 정책 대상으로 하는 돌봄 체계가 구분돼 있으나 유연성하고¹²⁾, 시설을 대상으로 하는 사업의 비중이 높으나 최근에는 소비자 주권을 강조하는 사업이 확대되는 추세다.

따라서 본 연구에서 빈곤 아동에 대한 보육 및 돌봄 체계는 대상체계와 전달체계라는 2개의 축을 근거로 4개의 유형으로 구분할 수 있다. 먼저 대상체계는 영유아와 취학아동으로 구분할 수 있다. 영유아는 미취학이라는 측면에서 학령기 아동과 구분되는

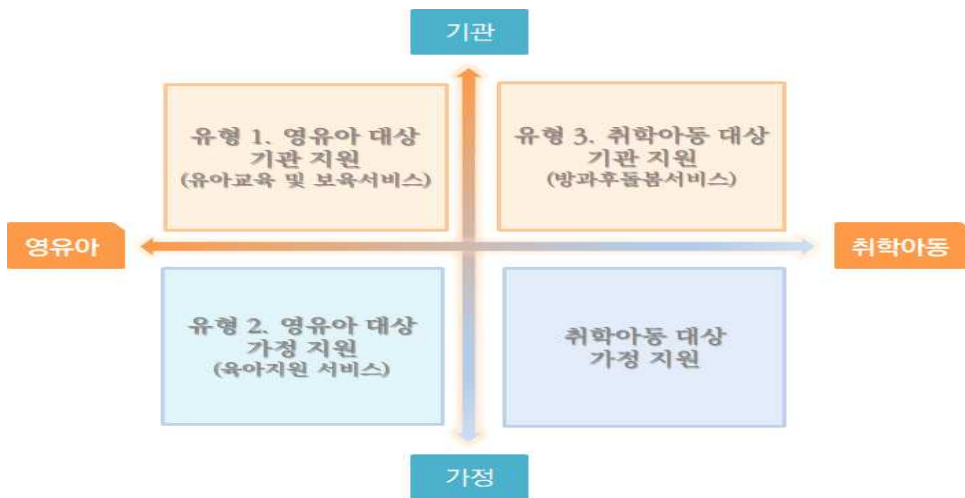
11) 2000년 9월 UN 191개 회원국이 모여 ‘새천년 정상회의’를 개최하고 ‘UN 새천년개발 목표(빈곤퇴치, 양성 평등, 환경보호 등)’를 2015년까지 달성하기로 선언함(UN, 홈페이지).

12) 지역아동센터는 미취학 아동까지 이용할 수 있으며, 방과후보육은 만 12세 미만 아동까지 대상으로 함.

특성이 있고, 학령기 아동은 민법을 근거로 만 18세 미만 아동으로 정의한다. 다음으로 전달체계는 공식적인 기관에서 집합적으로 제공되는가, 가정의 욕구 및 필요에 따라 가정에서 개별적으로 이용하는가로 구분할 수 있다.

이에 따라 영유아를 대상으로 하는 공식적인 기관 지원(예, 유아학비 지원 및 보육료 지원, 보육시설 인건비 지원 등)과 영유아를 대상으로 하는 비공식적인 돌봄 지원(예, 아이돌봄서비스, 공동육아나눔터 등), 취학아동을 대상으로 하는 공식적인 기관 지원(예, 지역아동센터, 청소년방과후아카데미, 초등돌봄교실 등)과 취학아동을 대상으로 하는 비공식적인 돌봄 지원(예, 아이돌봄서비스 일부)으로 구분할 수 있다. 각각의 유형은 국제기구에서 활용하고 있는 용어로 재정의했다.

[그림 4-3] 보육 및 돌봄 분석틀



2. 현황

가. 유형 1. 유아교육 및 보육서비스

우리나라에서 보육체계는 어린이집과 유치원의 이원화된 전달체계를 갖고 있다. 만 3~5세는 어린이집이나 유치원을 선택해서 다닐 수 있고, 어떤 시설을 이용하든 공통의 교육 및 보육과정(누리과정)에 따라 서비스를 받고 있다. 누리과정은 만 3~5세 유

아를 대상으로 유치원과 어린이집에서 동일한 교육보육과정을 제공하고 부모의 소득에 상관없이 유치원 유아학비, 어린이집 보육료를 무상지원하는 사업이다. 2016년 기준 143만 명의 유아를 대상으로 4조원의 예산이 편성됐다(교육부 누리과정 홈페이지).

원칙적으로 보육체계는 소득수준에 관계없이 시설 이용 아동을 대상으로 한다. 특히 만 3~5세 유아의 경우 보육료 지원과 유아학비 지원 기준이 동일하며, 만 0~2세 보육료 지원 역시 소득수준에 관계없이 제공되고 있다. 이 외에 장애아보육료지원, 다문화보육료지원은 인구 및 가구 특성으로 선정 기준이 결정될 뿐 소득 수준은 고려되지 않는다. 다만, 방과후보육료 지원은 만 12세 이하 취학 아동을 대상으로 시설 이용만 허락하는 형태로 법정저소득층을 대상으로 제공되고 있다.

〈표 4-25〉 보육료 지원의 선정기준

제도(사업)명	선정기준		
	연령기준	인구/가구특성	자산기준
만0~2세보육료지원	만0~2세	맞벌이, 다자녀, 장애, 입원·간병 등 보육 필요 정도, 시설 이용	소득수준에 관계없음
만3~5세보육료지원 (누리과정)	만3~5세	시설 이용	소득수준에 관계없음
장애아보육료지원	만3~5세	장애등록증, 진단서 등	소득수준에 관계없음
다문화보육료지원	만0~5세	「다문화가족지원법」 대상	소득수준에 관계없음
방과후보육료지원	만12세이하	저소득층, 장애아동 등	법정저소득층
시간연장형보육료지원	만0~5세	기준시간 19:30~24:00	소득수준에 관계없음
야간보육료	만0~5세	기준시간 19:30~(+1) 07:30	소득수준에 관계없음
24시간보육료	만0~5세	기준시간: 07:30~(+1) 07:30	소득수준에 관계없음

자료: 보건복지부(2016), 2017년도 보육사업 안내 재구성.

〈표 4-26〉 보육료 지원제도의 급여내용 및 예산규모

제도(사업)명	지원내용('17년 기준)					2017년 예산		
	지원 단위	급여내용				산출근거		
만0~2세 보육료지원	아동	<연령별 보육료 지원단가>				2조9,634억원		
		연령	지원단가				2016년 기준 0~2세 영아수 845,984명 종일반 80%, 시간제 20% 적용	
			종일반	맞춤반	야간	24시		
		만0세반	430,000	344,000	430,000	645,000		2016년 보육 567,401명
		만1세반	378,000	302,000	378,000	567,000		
		만2세반	313,000	250,000	313,000	469,500		
만3세반	220,000	—	220,000	330,000				
만4세반	220,000	—	220,000	330,000				
만5세반	220,000	—	220,000	330,000				
장애아보육료 지원	아동	- 교사대 아동 비율=1:3 - 장애아전담보육교사 또는 특수교사 설치시 438,000원 - 그 외 반별 보육료 상한액 적용				425억원 2016년 1,342명		
다문화보육료 지원	아동	- 연령별 보육료 지원단가 적용				2016년 54,560명		
방과후보육료 지원	아동	- 일반: 월 10만원(일일 4시간 미만 이용시) - 장애아방과후보육료: 장애아보육료의 50%(219,000원)				2016년 2,889명		
시간연장형 보육료지원	아동	<지원단가>				417억원 2016년 2,575명		
		구분	지원단가	지원한도액	지원율			
		일반아동	3,000	180,000	기준액*100%			
		장애아동	4,000	240,000	기준액*100%			
야간보육료	아동	- 연령별 보육료 지원단가 적용						
24시간보육료	아동	- 연령별 보육료 지원단가 적용						

자료: 보건복지부(2016), 2017년도 보육사업 안내; 보건복지부 홈페이지(2017.11.3. 추출), 보육통계

나. 유형 2. 육아지원서비스

우리나라는 시설 중심 지원으로 맞벌이 가족과 홀벌이 가족 간 불균형을 완화하고자 어린이집이나 유치원, 종일제 아이돌봄서비스 등을 이용하지 않고 가정에서 양육되는 영유아에 대한 돌봄이 가정 내에서 제공될 경우 가정양육수당을 지원하고 있다. 양육수당은 일반적인 양육수당과 장애아동 양육수당, 농어촌양육수당의 세 가지 하위 제도로 구성된다. 2017년 기준 가정양육수당 지원사업은 968천명을 대상으로 1조2,242억원의 예산이 편성됐다. 이 사업은 국고보조율은 66.7%이다.

〈표 4-27〉 가정양육수당 지원금액

연령(개월)	양육수당	연령(개월)	농어촌양육수당	연령(개월)	장애아동양육수당
0~11	200천원	0~11	200천원	0~35	200천원
12~23	150천원	12~23	177천원		
24~35	100천원	24~35	156천원		
36개월 이상 ~ 84개월 미만	100천원	36~47	129천원	36개월 이상 ~ 84개월 미만	100천원
	100천원	48개월 이상 ~ 84개월 미만	100천원		
	100천원		100천원		
	100천원		100천원		

주: 연령별 지원금액이며, 월, 인 기준으로 작성됨.
 자료: 보건복지부(2016), 2017년도 보육사업 안내 재구성.

아이돌봄서비스는 「아이돌봄지원법」의 제정에 따라 만 12세 이하의 아동을 둔 맞벌이 가정 등에 아이돌보미가 직접 방문하여 아동을 돌봐주는 재가 서비스다. 이는 시설 보육에 비해 가정의 일시적인 돌봄 수요에 탄력적으로 대응하고, 가정 개별보육을 선호하는 수요를 충족하기 위해 추진됐다.

아이돌봄서비스는 보육료 지원과 유사하게 시간제와 종일제로 구분되며, 시간제는 다시 시간형(일반형)과 종합형으로, 종일제는 영아종일제와 보육교사형으로 구분된다. 이와 함께 사회복지시설 등 시설에서 요청하는 기관과견돌봄과 질병감염아동특별지원 서비스가 제공된다. 본 고에서는 보육 및 돌봄체계의 일환으로 분석하면서 시간제와 종일제 돌봄서비스만 포함하고자 한다.

〈표 4-28〉 아이돌봄서비스 선정기준

제도(사업)명		선정기준		
		연령기준	인구/가구특성	자산기준
시간제	일반형	만3개월 이상~만 12세 이하 아동	취업한부모, 장애부모, 맞벌이가정, 다자녀 가정, 기타 양육부담 가정	소득수준에 따른 차등 부담
	종합형			기준 중위소득 기준 4그룹 가) 60%이하, 나) 85%이하, 다) 120%이하, 라) 120% 초과
종일제	영아종일제	만3개월 이상~만 36개월 이하 영아		
	보육교사형			

자료: 여성가족부(2016), 2017년도 아이돌봄서비스 사업 안내 재구성.

〈표 4-29〉 아이돌봄서비스의 급여내용 및 예산규모

제도(사업)명		지원내용('17년 기준)						2017년 예산	
		지원 단위	급여내용						
시간제	일반형	아동	- 1회 2시간 사용, 시간당 6,500원						1,347억원 - 전년 대비 4.0% 증가 - 국비: 867억원 - 지방비: 480억원
			<시간제 일반형 지원단가(단위: 원)>						
			유형	소득기준	A형(10.1.1.이후출생)		B형(09.1.1.이후출생)		
					정부	본인	정부	본인	
			가형	60%이하	4,875	1,625	4,225	2,275	
			나형	85%이하	2,925	3,575	-	6,500	
			다형	120%이하	1,625	4,875	-	6,500	
			라형	120%초과	-	6,500	-	6,500	
	종합형	아동	- 1회 2시간 사용, 시간당 8,450원						
			<시간제 종합형 지원단가(단위: 원)>						
			유형	소득기준	A형(10.1.1.이후출생)		B형(09.1.1.이후출생)		
					정부	본인	정부	본인	
			가형	60%이하	4,875	3,575	4,225	4,225	
			나형	85%이하	2,925	5,525	-	8,450	
			다형	120%이하	1,625	6,825	-	8,450	
			라형	120%초과	-	8,450	-	8,450	
종일제	영아 종일제	아동	- 1회 4시간 이상 사용, 월 130만원, 200시간						
			<영아종일제 지원단가(단위: 원)>						
			유형	소득기준	영아종일제				
					정부		본인		
			가형	60%이하	91만원		39만원		
			나형	85%이하	65만원		65만원		
			다형	120%이하	39만원		91만원		
			라형	120%초과	-		130만원		
	보육 교사형	아동	- 1회 4시간 이상 사용, 월 143만원, 200시간						
			<보육교사형 종일제 지원단가(단위: 원)>						
			유형	소득기준	보육교사형				
					정부		본인		
			가형	60%이하	91만원		52만원		
			나형	85%이하	65만원		78만원		
			다형	120%이하	39만원		104만원		
			라형	120%초과	-		143만원		

자료: 여성가족부(2016), 2017년도 아이돌봄서비스 사업 안내 재구성.

다. 유형3. 방과후돌봄서비스

취학 아동을 대상으로 공식적인 기관에서 수행하는 돌봄은 ‘방과후돌봄서비스’라고 명명하고 있다. 보건복지부와 교육부, 여성가족부에서 각각 운영하고 있다. 지역아동센터는 “방과후 돌봄이 필요한 지역사회 아동의 건전 육성을 위하여 보고·교육, 건전한 놀이와 오락의 제공, 보호자와 지역사회의 연계 등 종합적인 복지서비스를 제공”하는데 목적이 있다(보건복지부, 2016, p.3). 초등돌봄교실은 “여성의 사회 진출 확대 및 맞벌이 가정 등의 증가로 안심하고 양육할 수 있는 여건 마련을 위한 것”이다(교육부, 2016, p.11). 청소년방과후아카데미는 “기초생활수급대상 및 한부모, 장애 등 방과후 돌봄이 필요한 취약계층 청소년에게 체험활동, 학습지원, 상담 등 종합서비스를 제공하고, 취약계층 청소년에게 활동·복지·보호·지도 등 다양한 지원을 통해 건강한 성장과 스스로 자립할 수 있는 역량을 배양하고, 취약계층 청소년의 사교육비 절감 및 방과후 비행 노출을 예방하기 위한 것”이다(여성가족부, 2016, p.11).

〈표 4-30〉 아동 돌봄 서비스 현황 비교

구분	지역아동센터	초등돌봄교실	청소년방과후아카데미
법적근거	아동복지법 제52조, 제59조	초·중등학교 교육과정고시 제2015-74호	청소년기본법 제48조의2
지원대상	18세미만 (재학중인 경우 18세 가능)	초등학교 저학년	초등학생 4~6학년 중학생 1~2학년
선정기준 (자격요건)	중위소득 100% 이하, 방과후 돌봄이 필요한 18세미만 아동 *교육급여, 지원대상 한부모가족, 등록 장애인, 다문화 및 다자녀 증명서, 맞벌이 가족 등	맞벌이, 저소득층, 한부모가족, 담임 추천 학생	기초생활보장대상, 한부모가족, 장애 등 방과후 돌봄이 필요한 취약계층 청소년
이용아동	109천명	241천명	9천명
운영주체	정부, 법인, 개인 민간 신고시설	국공립 초등학교	청소년 수련시설(민간위탁)
운영방식	시·군·구에 등록된 법인, 개인 등 운영	시·도교육청 계획·지도에 의해 학교에서 운영	지자체가 운영
시설수	4,059개소	12,984교실	250개소
프로그램	돌봄 및 급식제공, 학습지도, 체험활동, 참여활동 등	예체능, 놀이, 숙제지도, 독서 활동 등	전문체험, 학습지원, 자기개발, 생활지원 등
지원예산	1,413억원(국비) 1,535억원(지방비)	1,008억원(국비) 2,971억원(교육재정교부금)	185억원(국비) 189억원(지방비)
지원형태	기본: 전액지원 수익자 부담 가능	저소득 전액 지원 비지원 대상: 수익자부담 가능	지원형: 전액 지원 혼합형: 수익자부담 가능

주: 지원예산은 2016년 기준 예산 배분 및 편성액 기준임.
 자료: 보건복지부(2016); 교육부(2016); 여성가족부(2016); 교육부 보도참고자료(2016.5.20.); 보건복지부 내부자료.

지역아동센터는 중위소득 100% 이하의 가구로, 돌봄 욕구가 있는 아동을 대상으로 제공된다. 이 때 돌봄 욕구는 교육급여, 지원대상 한부모가족, 등록 장애인, 다문화 및 다자녀 증명서, 맞벌이 가족 등을 포함한다.

다음으로 교육체계에서 초등학생을 대상으로 제공하는 초등돌봄교실은 오후돌봄과 저녁 돌봄, 방과후학교 연계형 돌봄교실 등으로 구분된다. 오후 돌봄은 1~2학년 저학년을 대상으로 맞벌이, 저소득층, 한부모가족 등 돌봄이 필요한 학생을 대상으로 한다. 저녁 돌봄은 오후 돌봄에 참여한 학생을 대상으로 추가적인 돌봄이 필요할 경우 제공한다. 방과후학교 연계형 돌봄교실은 방과후 돌봄이 필요한 3~4학년 학생 중 방과후 학교 프로그램에 참여하면서 돌봄 교실을 이용하지 않는 학생 등을 대상으로 한다(교육부·한국교육개발원, 2015).

청소년방과후아카데미는 대상자를 2개의 연령 집단으로 구분하고 있다. 방과후아카데미에서 초등학생은 고학년(4~6학년)을 뜻하고, 중등학생은 중학교 저학년(1~2학년)을 뜻한다. 이들을 대상으로 지역 내 청소년들의 방과후 활동 실태와 지역 환경을 체계적으로 분석하고 청소년과 부모의 요구를 조사하여 지역 특성에 맞는 방과후아카데미를 운영하고 있다(여성가족부, 2015).

세 개의 방과후 돌봄 서비스는 연령 기준과 선정 기준에서 차이를 보여주고 있다. 청소년방과후아카데미가 취약계층에 초점을 맞춘 반면, 지역아동센터는 보다 완화된 자격 요건을 갖고 있고, 초등돌봄교실은 소득 기준을 적용하지 않는다.

〈표 4-31〉 방과후 돌봄 서비스 선정기준

제도(사업)명	선정기준		
	연령기준	인구/가구특성	자산기준
지역아동센터	만18세미만	- 돌봄 욕구: 교육급여, 지원 대상 한부모가족, 등록 장애인, 다문화 및 다자녀 증명서 맞벌이	- 중위소득 100%이하
초등돌봄교실	초등학생	- 맞벌이, 저소득층, 한부모가족	소득 기준 없음
청소년방과후아카데미	초등학교4~6학년 중학교 1~2학년	- 기초생활수급대상, 차상위계층, 저소득층, 장애부모 가정, 3자녀 이상 가정 등 가정형편이 어려운 청소년, 농어촌은 조부모가정, 다문화가정 포함	- 수급권자 여부 확인

자료: 보건복지부(2016); 교육부(2016); 여성가족부(2016); 교육부 보도참고자료(2016.5.20.); 보건복지부 내부자료.

3. 문제점 및 쟁점

유아교육 및 보육서비스는 우리나라 최초의 사회서비스라고 할 수 있을 정도로 역사와 전통이 매우 깊다. 그러나 아동 발달적 관점과 정책 수단 관점의 괴리로 인해 유아교육 및 보육서비스가 성장과 함께 내재하고 있는 제도적 문제 또한 상당히 오랫동안 누적돼왔다. 또한 시설 중심의 지원으로 가정 내에서 자녀를 양육할 여건이 담보되는 경우에도 시설 보육을 선호하게 돼 아동 발달적 관점에서 역 선택의 문제가 야기됐다. 이에 따라 정부는 유아교육 및 보육 서비스를 이용하지 않는 가정의 육아 부담을 경감하기 위해 가정양육수당과 아이돌봄서비스, 공동육아나눔터를 도입했다. 이를 통해 가정 양육과 시설 돌봄 간 형평성을 강화했으며, 시설 이용에 관계없이 부모의 양육 부담을 경감하고, 현금성·비현금성 지원 등을 포함하는 사회적 돌봄을 강화했다.

한편, 방과후 아동에 대한 돌봄 서비스는 서로 다른 전달체계를 통해 운영되면서 대상 선정 기준과 서비스의 내용에 공통성과 특수성을 포함하고 있다. 초등돌봄교실은 보편적으로 운영되는가 하면, 지역아동센터는 중위소득 100% 이하인 가구를 대상으로 하지만 돌봄 필요 요건을 충족해야 한다. 마지막으로 청소년방과후아카데미는 저소득층을 정책 대상으로 하고 있다. 반면에 취학아동에 대한 가정 돌봄 지원은 별도의 제도가 마련되지 않았고, 아이돌봄서비스의 일부가 가능하다.

이러한 현황들을 바탕으로 본 절에서는 대상 선정 기준에 초점을 맞춰 몇 가지 쟁점들을 소개하고자 한다.

첫째, 유아교육 및 보육 서비스는 선별주의에서 보편주의로 확대됐다.

유아교육 및 보육 서비스의 정책 대상은 선별주의에서 보편주의로 확대됐다. 다수의 연구에서 우리나라의 낮은 출산율이 양육 부담 때문이라는 연구가 제기됐고, 출산율 제고를 위한 정책 수단으로 유아교육 및 보육서비스의 확대 및 재정 지원 방안이 제기됐다.

보육서비스는 제도 초기부터 저소득 영유아를 대상으로 서비스를 제공했으며, 특히 「영유아보육법」의 제정에 근거해 정부 주도의 공급 확대 시기 동안 보육시설은 입소 우선순위를 지정하고 저소득층 영유아 우선적으로 서비스 수혜를 받을 있도록 제도를

설계했다. 그러나 민간 시설을 중심으로 공급을 확대하면서 소규모 시설이 급증했다. 이는 종사자의 낮은 처우와 고용 불안정을 야기했고, 낮은 진입장벽 등으로 서비스 질에 대한 의문이 제기됐다. 이런 가운데 공급시설은 지속적으로 대상 아동의 확대를 요구했고, 유치원과의 형평성을 주장했으며, 유치원 수준의 재정 지원을 요구했다.

유사하게 유치원 역시 초기 사립유치원을 중심으로 유아교육이 제공됐고, 정부는 취약지역을 중심으로 초등학교에 유치원을 병설했다. 병설유치원은 저소득층 유아를 우선 선발함으로써 일정 소득 이상의 학부모들은 사립유치원을 선택하는 이원화가 이뤄졌다. 일반적으로 공공시설에 비해 민간시설의 서비스에 대한 만족도가 높으나 출산 직후부터 병설유치원에 입소 대기 신청을 할 정도로 공립 유치원에 대한 학부모의 선호가 증가해왔다. 그러나 학부모의 수요에 비해 공급이 부족하자 정부는 사립유치원 규모의 단설유치원을 별도로 설립했고, 우선순위를 지속적으로 확대했다.

만 3~5세 유아를 대상으로 누리과정이 도입되고, 소득 수준에 관계없이 보편적인 대상자에게 서비스가 제공되면서 유아학비 및 보육료 지원은 바우처 제도로 전환했다. 바우처는 충분한 수준의 공급 시장이 형성됐다는 전제에서 이용자의 자유로운 선택을 통해 서비스의 질을 제고하는 데 목적이 있다. 유아교육 및 보육 서비스는 실제로 대상 영유아 인구의 80% 이상이 공급되고 있고, 누리과정의 도입으로 어린이집과 유치원에 동일한 교육과정이 운영되고 있어 사실상 자유로운 선택이 가능하다.

둘째, 유아교육 및 보육서비스의 확대에 따라 우선 제공 기준이 폐지됐다.

보편적 제도 설계에서 고려해야 할 것은 저소득 빈곤아동과 일반 아동의 공정한 경쟁이 어렵다는 점이다. 민간시설의 비중이 높은 상황에서 시설은 저소득 빈곤아동보다 일반 아동을 역 선택할 가능성이 존재한다. 현재 지원되는 정부 보육비용 지원 단가는 순수한 보육비용에 대한 지원이고, 이에 포함되지 않는 항목(예, 현장체험비, 생일 및 졸업 행사 비 등)에 대한 비용 부담은 여전히 존재한다. 또한 다수의 보육 시설에서 방과후 별도의 프로그램(예, 태권도 및 발레, 영어 등)을 운영한다는 것을 고려할 때 역선택의 가능성이 상당히 크게 나타날 수 있다.

그럼에도 불구하고 유아교육 및 보육 서비스가 보편적으로 확대됨에 따라 과거 보육 사업과 유아학비 지원 사업에서 ‘우선 제공’에 대한 규정은 더 이상 제시되지 않는다.

그러나 보편주의로 전환하기 전인 <2015년 보육사업 안내>는 보육서비스를 우선적으로 제공해야 할 대상을 구체적으로 명시했고, 여기에는 빈곤 아동에 대한 고려가 가장 우선적으로 고려됐다(보건복지부, 2015).¹³⁾

물론 유아교육 및 보육 기관에서 정원을 초과하는 경우 역 선택의 문제가 제기되자 시스템을 통한 임의 추출로 전환했다. 공급자들은 이러한 시스템의 도입으로 더 이상 역 선택의 문제가 발생하지 않는다고 주장한다. 그러나 역설적으로 이러한 시스템에 의한 임의 추출은 빈곤 아동이 일반 아동과 공정한 출발선에서 경쟁해야 한다는 것을 뜻한다. 적극적인 조치로서 우선 제공의 필요성의 폐지에 대해서는 여전히 서로 다른 입장이 존재한다.

셋째, 육아지원서비스는 주로 어린 영유아를 대상으로 하고 있어 매우 제한적이다.

유형 1이 영유아를 대상으로 공식적인 시설을 통해 제공되는 유아교육 및 보육 체계를 제공하는 제도이다. 2016년에 돌봄의 필요성을 기준으로 서비스의 제공이 결정되는 ‘맞춤형 보육’으로 전환하면서 보육의 필요성이 증명되지 않는 한 종일제 서비스를 이용하는 것이 어려워졌다. 또한 가정 내에서 어린 영아를 양육하기를 선택한 가정에 대해서도 보육료 지원에 상응하는 현금 지원이 이뤄짐으로써 가정 보육과 시설 보육 간 형평성을 제고하게 됐다. 또한 가정 내에서 자녀를 양육하면서 긴급 혹은 탄력적으로 돌봄이 필요한 경우에 대비하여 아이돌봄 서비스와 긴급바우처 제도가 도입됐고, 시설에서 활용되는 보다 전문적인 교재교구 및 장난감 등에 대한 지원을 제공하기 위해 공동육아나눔터가 운영되고 있다.

그러나 취학아동을 대상으로 하는 가정 내 돌봄에 대한 지원이 없는 상황에서 아이돌봄서비스가 매우 제한적으로 제공되고 있다. 특히 아이돌봄서비스의 대기 시간이 길어 이용에 제한이 있다는 점을 고려하면 가정과 가까운 아파트, 동네, 마을, 지역 사회의 비공식 돌봄에 대한 필요성이 증가하고 있다.

13) <보육사업 안내>(보건복지부, 2015)에 제시된 우선 제공은 다음과 같음. ① 국민기초생활보장법 수급자, 한부모가족지원법 보호대상자의 자녀, ② 국민기초생활보장법 차상위계층 자녀, ③ 장애인복지법 등록 장애인의 자녀, ④ 다문화가족지원법에 따른 다문화가족 자녀, ⑤ 그 밖에 소득수준 및 보육수요 등

넷째, 방과후 돌봄서비스 역시 보편주의로의 전환이 가속화될 전망이다.

방과후 돌봄 서비스는 취학 아동을 대상으로 방과후에 보호와 돌봄, 교육 및 활동 서비스를 제공하지만, 부처별·사업별로 대상 선정 기준과 서비스 제공에는 차이가 있다. 초등돌봄교실은 제도 초부터 맞벌이 가족에 우선순위를 뒤 소득 기준을 고려하지 않았다. 이에 비해 민간위탁으로 운영되는 청소년방과후아카데미는 저소득층을 주요 대상으로 하고 있다. 지역아동센터는 보호가 필요한 우선 대상 아동¹⁴⁾을 신고정원의 60% 이상으로 유지해야 한다는 규정이 있었다. 그러나 2017년부터 이용 대상 아동이 중위 소득 100% 수준으로 대상을 확대됐다(보건복지부, 2017, p.44).

취학 아동을 대상으로 하는 시설 지원(유형 3)에서 고려해야 할 것은 시설 공급이 충분한가를 측정하는 것이다. 2016년 기준으로 취학아동 대상 방과후돌봄서비스는 여전히 수요에 비해 공급이 다소 부족한 것으로 나타났다. 이러한 경향은 시도별로 상당히 큰 차이가 있는 것으로 나타났다. 즉 세종시를 제외한 대부분의 시도에서 저소득층 아동 수 보다 돌봄 기관 정원이 적은 것으로 나타났다. 이는 저소득 아동의 일부는 방과후 돌봄 서비스의 사각지대에 놓일 가능성이 있다는 것을 보여준다. 특히 제주특별자치도와 광주광역시, 대구광역시 등은 소득 기준 아동의 절반에도 미치지 못하는 수준의 돌봄 공급을 제공하고 있어 사각지대 발생 가능성이 상대적으로 크게 나타났다.

특히 이러한 공급은 초등돌봄교실과 청소년방과후아카데미, 지역아동센터의 정원과 현원을 모두 포함한 것으로 시설 공급의 한계가 있음을 뜻한다. 그러나 유아교육 및 보육 서비스와는 다르게 학령기 아동의 학원 이용률이 높다는 것을 고려하면 공급의 부족을 시설 확대로 직접적으로 연계하는 것은 한계가 있다.

또한 2012년에 도입된 돌봄 연계로 인해 지역아동센터는 초등돌봄교실, 청소년방과후아카데미와 시설 이용을 연계하고 있다. 또한 2016년 기준 지역아동센터 이용 아동의 12.7%는 민간 학원과 연계되고 있다는 것을 고려하면, 지역아동센터는 유형 4에서 제시된 취학전 아동의 비공식 돌봄의 역할을 수행하고 있다는 것을 알 수 있다.

14) 2015년 지역아동센터 사업 안내는 이용 대상을 다음과 같이 제공하고 있음. ① 국민기초생활보장 수급권자가족 아동(국민기초생활수급권자), ② 차상위계층 가족 아동(차상위계층) 및 보호대상 한부모가족아동(보호대상 한부모가족), 조손가족아동, 다문화가족아동, 장애가족아동(아동본인 또는 장애가족 내 아동 포함), ③ 기타승인아동: 전국 평균소득가구 70% 이하 가구 중 시·군·구청장 승인아동(보건복지부, 2015).

〈표 4-32〉 시도별 아동 돌봄 서비스 현황

(단위: 명, %)

시도	소득기준 아동 ¹⁾	돌봄 기관 정원 ²⁾	돌봄 기관 이용 아동 ²⁾	소득 기준 아동 /정원	이용률 (이용/정원*100)
강원도	22,701	18,680	18,436	0.8	98.7
경기도	119,763	68,263	72,226	0.6	105.8
경상남도	39,287	22,617	23,219	0.6	102.7
경상북도	34,851	19,442	18,557	0.6	95.4
광주광역시	29,260	11,413	10,354	0.4	90.7
대구광역시	40,653	14,332	13,997	0.4	97.7
대전광역시	21,589	11,096	11,710	0.5	105.5
부산광역시	46,108	16,640	16,384	0.4	98.5
서울특별시	97,437	39,993	40,527	0.4	101.3
세종특별자치시	1,486	5,818	1,920	3.9	33.0
울산광역시	10,016	7,618	7,015	0.8	92.1
인천광역시	39,326	14,024	13,997	0.4	99.8
전라남도	31,531	22,935	23,823	0.7	103.9
전라북도	38,191	18,374	21,356	0.5	116.2
제주특별자치도	11,204	1,047	2,940	0.1	280.8
충청남도	23,581	21,064	19,632	0.9	93.2
충청북도	19,498	15,896	13,947	0.8	87.7
총합계	626,482	329,252	330,040	0.5	100.2

주: 1) 행복e-음에 등록된 법정 저소득층 및 차상위계층 아동(만6~18세) 수로, 시군구별 자료의 합산임.

2) 돌봄기관 정원 및 이용아동 수는 초등돌봄교실, 지역아동센터, 청소년방과후아카데미, 그 외 지자체 방과후교실 포함한 것으로 강지원 등(2016), 『지역 아동 돌봄 계획 수립을 위한 연구』에서 조사한 자료임.

방과후돌봄서비스는 다(多)부처 사업으로 불가피한 경쟁 상황에 직면해 있다. 가족 형태의 다양화와 여성의 노동시장 참여로 인해 가족 기능의 사회화가 급속한 속도로 진행되면서, 전통적인 돌봄의 대상인 영유아부터 초등학생 및 청소년까지 확대됐다. 그럼에도 불구하고 방과후 돌봄 서비스의 대상이 초등학생에 편중돼 있어 초등학생을 대상으로 하는 기관 간 경쟁이 특히 심각한 수준이다. 이에 따라 지역아동센터 공급자들은 이용 대상의 확대를 요구하고 있다.

한편, 사각지대와 마찬가지로 경쟁 역시 지역 간 격차가 발생한다. 돌봄 서비스 제공 기관이 주로 도시지역에 편중되어 있어 도시지역은 과잉 경쟁이, 농어촌지역은 돌봄 서비스의 사각지대가 발생할 가능성이 있다. 또한 서로 다른 부처에서 기관의 정원 및 신규 시설 공급을 관리하기 때문에 지역 사회를 기반으로 한 수요와 공급의 조정이 쉽지 않은 실정이다. 따라서 지역 사회를 기반으로 한 방과후 돌봄 서비스의 공급이 검토될 필요가 있다. 지역별 수요와 공급 수준, 공급의 분포와 접근성 등을 검토하여 전달 체계 간 운영을 효과적으로 설계할 필요가 있다.

다섯째, 다부처 사업 간 연계는 도입했으나, 그 성과는 미흡하다.

다부처 사업의 특성상 과다한 경쟁과 누락으로 인한 문제가 제기됐다. 이에 따라 2012년부터 다부처 사업인 방과후 돌봄 서비스의 효율적 운영을 위해서 돌봄 연계를 실시했다. 그러나 돌봄 연계는 몇 가지 내생적인 문제를 안고 있었다. 먼저, 돌봄 연계의 주체는 교육부인데, 지역 사회에서 학교와 지역아동센터, 청소년방과후아카데미 간 연계가 원활하지 않다. 방과후 돌봄의 수요와 공급을 계획하거나 탄력적으로 운영하는 것이 한계가 있기 때문이다. 지역별 수요와 공급의 고려와 함께 중앙부처의 관리지침을 따라야 하기 때문이다.

다음으로, 초등돌봄교실이 오후 5시까지 운영되면서 지역아동센터의 돌봄 연계가 왜곡될 가능성이 있다. 지역아동센터는 초등돌봄교실과 청소년방과후아카데미와 연계되고 있으나, 실제로는 학원과의 연계가 더 높은 비중을 나타내고 있다. 뿐만 아니라 돌봄 연계가 도입된 이후 일부 지역아동센터는 종일 도움이 필요한 일반 아동 보다 돌봄 연계 아동을 선호하고 있다. 이는 실제로 방과후 돌봄 서비스를 제공하는 시간과 상관없이 운영비가 동일하게 책정되기 때문이다.

이러한 문제는 사실 오랫동안 제기됐고, 다수의 연구에서는 이러한 문제를 야기하는 원인으로 지역아동센터 운영 주체에 주목하고 있다. 즉 지역아동센터는 개인이나 단체에서 운영하는 비중이 높아 시설 운영의 투명성, 공익성, 지속성의 문제가 제기되는 것이다(송이은, 2017). 이러한 문제를 극복하기 위해 정부는 지역아동센터 시설의 공공성과 내용의 공공성 강화를 제안하고 있다(김진석, 2017).

제3절 통합사례관리

1. 개요

가족해체에 따른 가족기능 약화와 사회양극화의 심화로 아동 빈곤 문제의 심각성이 대두되자, 빈곤 아동에 대한 선제적 투자의 필요성이 제기됐다. 특히 빈곤 아동에 대한 개입이 다차원적으로 이뤄져야 한다는 제안에 따라 아동과 가족에 초점을 둔 통합사례

관리가 이뤄졌고, 모든 취약계층 아동에게 공평한 출발 기회를 보장하며, 보건·복지·교육 등 맞춤형 통합서비스를 제공하는 데 초점을 맞추고 있다.

통합사례관리는 2006년 아동보호 보건복지 통합서비스 시범사업에서 시작했다. 이때는 보건소에서 사례관리를 실시했는데, 보건 분야 개입이 한계로 제기됨에 따라 ‘희망스타트’(2007)와 ‘드림스타트’(2008)로 명칭이 변경됐고, 전달체제도 보건 분야에서 사회복지로 전환됐다.

드림스타트는 가정방문 상담을 통한 사례 관리 대상 아동(위기아동 등)의 사정과 발굴 및 통합사례 관리를 실시하고, 지역 내 아동복지기관 간 정보 공유 및 서비스 연계·조정을 통해 지역 내 아동복지서비스 통합·조정 역할을 수행하고 있다(보건복지부, 2016).

이와 함께 드림스타트는 돌봄서비스의 중복과 사각지대 해소, 맞춤형 돌봄서비스의 지원을 위해 돌봄이 필요한 아동을 돌봄 기관에 배치하는 업무를 담당하고, 대상자에게 필요한 서비스를 제공하기 위해 주기적으로 자원의 현황을 파악하고, 신규 자원을 발굴하는 업무를 담당한다(보건복지부, 2016).

이러한 업무는 시군구에서 사각지대 발굴 업무를 담당하고 있는 ‘희망복지지원단’과 자원 연계 및 통합사례관리를 담당하는 ‘지역사회보장협의체’의 역할과 유사하다. 즉 아동에 대한 별도의 사각지대 발굴과 통합사례관리 조직이 드림스타트다. 따라서 시군구 드림스타트가 소기의 성과를 달성하기 위해서는 읍면동 복지허브화와 드림스타트의 연계가 매우 중요하다. 현재 드림스타트는 읍면동까지 확대할 계획을 수립하고 있으나 아동이 가족 내에서 생활한다는 것을 고려할 때 별도의 전달체계와 기존의 전달체계 간 유기적인 연계가 정책의 성과를 좌우할 수 있다.

드림스타트는 이미 선진국에서 성공적으로 안착한 Head Start(미국), Sure Start(영국), Best Start(호주), Family Start(뉴질랜드) 등 빈곤 아동에 대한 통합적 조기 개입 프로그램의 형태를 띠고 있다. 그러나 공공부문과 민간부문이 결합한 형태를 띠고 있는 것이 특징적이다. 즉 아동복지의 공공부문 전달체계로 사각지대 발굴 업무와 아동의 돌봄서비스 배치, 다양한 서비스 간 연계 및 조정 등의 공적 업무와 함께 개별 아동에 대한 통합사례관리라는 전문 영역이 결합한 것이다. 그러나 실제로는 통합사례관리의 기능이 보다 강조되고 있다.

2. 현황

아동통합서비스는 0세(임산부)~만12세 초등학생을 대상으로 하고 있다. 이는 미국의 헤드스타트나 영국의 슈어스타트와 같이 아동에 대한 조기 개입의 필요성과 성과에 근거하고 있다. 즉 가급적 연령이 어릴 때 개입하는 것이 대상자의 소득을 증대시키고 복지지출을 감소시킨다는 것이다.

아동통합서비스의 대상자 선정은 가정방문과 사각지대 발굴 시스템, 타 사회복지시설의 연계 등을 통해 취약계층 아동을 선별하는 데서 시작된다. 이 중 대상자의 서비스 수혜이력과 기본정보 등 확인이 가능한 정보를 사전에 파악한 후 초기상담을 실시하게 된다. 욕구에 대한 사정은 총 10개 영역에 대한 조사를 통해 이뤄지고, 사례회의를 통해 대상자의 사례관리 목표 및 계획을 수립하게 된다(보건복지부, 2017, p.53).

〈표 4-33〉 아동통합서비스 지원의 선정기준

제도(사업)명	선정기준		
	연령기준	인구/가구특성	자산기준
아동통합서비스지원 (드림스타트사업)	0세(임산부) ~만12세	수급자, 차상위, 법정 한부모, 학대 및 성폭력피해아동 등 우선 지원 원칙	소득수준은 우선 지원 원칙에 반영

자료: 보건복지부(2016), 2017년도 드림스타트 사업 안내 재구성.

아동을 선정하고 욕구 사정에 근거한 서비스 계획을 수립하면, 다양한 공적-민간 자원을 연계하여 아동에게 필요한 서비스를 제공한다. 이 때 서비스는 신체 및 건강, 인지 및 언어, 정서 및 행동, 부모 및 가족 서비스로 구분된다. 이러한 서비스는 가급적 직접적으로 제공하지 않고 기존의 이용 기관(학교, 보건소, 어린이집, 복지관 등)과 연계서비스를 배치하고 조정하는 데 초점을 맞추고 있다.

〈표 4-34〉 아동통합서비스 지원의 급여내용 및 예산규모

제도(사업)명	지원내용('17년 기준)		2017년 예산
	지원 단위	급여내용	산출근거
드림스타트	아동	- 대상자 선정 및 사례회의, 서비스 계획 및 제공 - 제공서비스: 신체·건강, 인지·언어, 정서·행동, 부모·가족	63,186백만원 2016년 드림스타트 9,500명

자료: 보건복지부(2016), 2017년도 드림스타트 사업 안내; 드림스타트 홈페이지(2017.11.3. 추출)

2016년 드림스타트 종사자에 대한 조사 결과, 지역마다 차이가 있으나 평균적으로 공무원 3.5명과 민간 전문 인력(아동통합사례관리사) 4.5명으로 구성되어 있는 것으로 나타났다. 민간 인력은 주로 3년 미만 경력자(58.1%)로, 40대(41.9%)와 30대(36.1%)의 비중이 높은 편이다. 드림스타트의 주요 업무에 대한 중복 응답 결과, 통합사례관리(63.4%), 사각지대 발굴(48.0%), 서비스 연계(37.1%) 순으로 나타났다(오윤섭 등, 2016, p.179).

드림스타트의 이용 아동은 주로 기초생활보장 수급 가구의 아동으로, 2015년 기준 초기상담 대상자수는 총 125,562명이며, 이 중 기초생활보장 수급 가구의 아동이 73,170명(58.3%)으로 나타났다. 드림스타트 사례관리 대상자는 총 86,401명이며, 이 중 기초생활보장수급 아동은 52,486명(60.7%)이다.

〈표 4-35〉 드림스타트 아동 현황

구분	기초생활수급	차상위계층	한부모가족	기타(저소득)	소계	임산부	합계
초기상담	73,170	16,898	6,772	27,360	124,200	1,362	125,562
사례관리	52,486	14,1886	5,949	13,318	85,939	462	86,401

주: 2015년 기준 자료임.

자료: 보건복지부·(재)한국보육진흥원·드림스타트(2016). 드림스타트 사업지원단 운영결과보고서.

3. 문제점 및 쟁점

드림스타트는 사각지대 발굴과 서비스 개입, 다양한 제공기관 간 연계, 아동별 통합 사례관리 등을 제공하는 사실상 유일한 공공부문 아동복지전달체계다. 그러나 드림스타트는 공공부문 아동복지전달체계와 민간부문 통합사례관리가 혼합적으로 배치되어 두 개의 층으로 구성돼 있으며, 서비스 연계와 직접 서비스가 병렬돼 있어 그 정체성이 모호해지고 있다. 즉, 드림스타트는 공적 전달체계인가? 드림스타트는 통합사례관리 기관인가? 드림스타트는 타 서비스의 연계에 초점을 맞추는가? 드림스타트는 재가서비스인가? 이러한 질문들은 드림스타트의 내재적 속성에 기인한 것이다.

첫째, 소득과 욕구의 이중 기준을 통해 선별적으로 아동을 발굴하고 있다.

드림스타트는 표적 집단에 초점을 둔 선제적 투자 강화를 지향했으나, 자산소득에 기반을 두고 일차적으로 취약계층 아동을 구분한 뒤, 초기상담 과정에서 이뤄지는 사정 도구를 통해 사례관리대상을 선별하는 이중의 선정기준을 적용하고 있다. 이는 취약계층이라는 대상 선정 기준을 통과한 후 욕구 사정을 통해 통합사례관리 대상으로 선정될 때에만 아동에게 통합서비스를 제공하는 것을 뜻한다.

그러나 이중 기준을 통해 상당히 엄격하게 선별된 아동에게 제공하는 서비스는 일반 사례관리(90.9%)가 가장 높고, 집중사례관리(7.9%), 위기개입 등급(0.8%) 순으로 나타났다. 실제로 제공되는 서비스는 문제치료를 위한 서비스보다 학습, 발달, 여가의 욕구에 대응하는 서비스가 대부분인 것이다.

이는 드림스타트의 역할과 위상에 대한 재고가 필요함을 뜻한다. 소득 기준과 돌봄 욕구를 모두 충족한 아동을 대상으로 한다면, 이에 대응하는 서비스를 제공하는 것이 적절하다. 반면에 보편적인 아동을 대상으로 한다면 기존의 돌봄 서비스 수준으로 제공될 수 있다. 따라서 대상 선정 기준과 제공 서비스의 불일치(mismatching)는 사업의 효과성과 재정의 낭비, 나아가 기관에 대한 신뢰성에도 부정적인 영향을 미칠 수 있다. 실제로 드림스타트는 취약계층에게 필요한 학습 및 발달 서비스의 지원이라는 것 외에 기존의 돌봄 서비스 수준을 제공하고 있다(김상균, 2016).

이에 비해 영국의 슈어스타트는 지역적 취약성을 고려해 취약 지역을 선정하고(최하위 20%), 해당 지역에서는 모든 아동에게 열린 접근을 취하고, 욕구의 강도에 따라 필요한 서비스를 차등으로 지원하는 비율적 보편주의를 채택(김상균, 2017, p.27)하고 있다. 이러한 보편서비스의 제공을 통해 표적대상의 접근을 활성화하고 스티그마 위험을 방지(Lord, Southcott, & Sharp, 2011)한다는 측면에서 효과적이다.

둘째, 공적 아동복지전달체계의 기능이 미약하다.

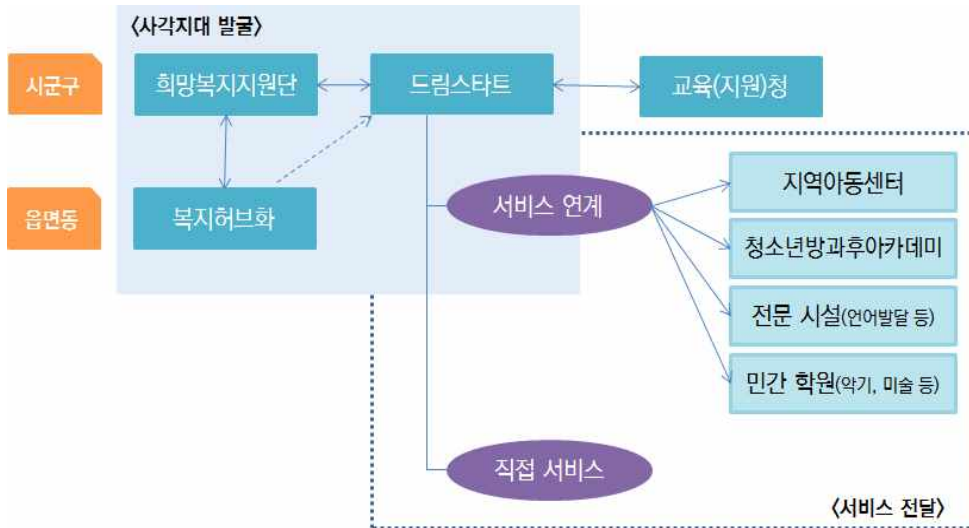
드림스타트는 아동복지의 공적 전달체계로서의 대상자의 선정, 서비스의 연계조정, 통합사례관리를 제공하고 있다. 이는 사각지대 발굴 및 서비스 연계 및 조정, 통합사례관리 제공기관으로써의 업무가 혼합돼 있다는 것을 뜻한다. 일반적인 복지전달체계에

서는 읍면동 복지허브화와 지역사회보장협의체, 시군구 희망복지지원단이 시군구와 읍면동, 공공부문과 민간부문의 촘촘한 연계를 통해 마련한 전달체계를 드림스타트가 수행하고 있다는 것을 뜻한다. 물론 일반적인 복지 사각지대의 발굴에 비해 ‘아동’이라는 대상의 한정성은 그 규모와 여건, 욕구라는 측면에서 상대적으로 단순할 수 있다. 그러나 아동 발달의 특수성과 아동에게 영향을 미치는 생태학적 접근을 고려할 때 공적 아동복지전달체계로서 드림스타트가 갖는 위상이 더욱 면밀하게 검토될 필요가 있다.

드림스타트에서 제공하는 서비스가 보편적인 현금 및 현물, 서비스 지원이 아니므로 아동 혹은 부모가 선제적으로 신청할 가능성은 높지 않다. 따라서 대상 아동의 발굴이 매우 중요한 과업인데 이에 드림스타트가 주도적으로 이러한 업무를 수행하는 것은 사실상 불가능하다. 오히려 기존 사회복지전달체계와의 연계, 타 사회복지시설의 위임 등을 통해 아동을 발굴하는 것이 더 효과적일 수 있다. 이를 고려한다면, 사전적으로 아동에 대한 정보를 확인하고, 기존의 데이터를 통해 위기 상황을 예측하는 공적 아동복지기관으로써 드림스타트의 역할이 매우 중요하다.

현재 드림스타트는 시군구를 중심으로 설치를 완료했고, 읍면동 설치는 2017년까지 완료할 예정이다. 전달체계의 활용에서 간과하지 말아야 할 것은 기존의 지역복지 전달체계인 읍면동 복지허브화와 관계의 설정이다. 동일한 업무를 ‘아동’ 대상으로 분리할 것인지, 주된 업무를 다르게 설정하면서 연계할 것인지를 결정해야 한다. 후자를 결정한다면, 아동과 관련한 별도의 전달체계를 운영하고 있는 교육 체계와의 정보 연계 등에 대한 조치들이 선행돼야 한다.

[그림 4-4] 드림스타트와 사각지대 발굴, 서비스 전달 요약도



주: 드림스타트 사업 안내(보건복지부, 2016) 및 오윤섭 등(2016)의 연구에 근거한 개념도임.

셋째, 통합사례관리의 수준이 미흡하다.

드림스타트는 아동복지의 공적 전달체계와 통합사례관리 제공기관의 기능을 동시에 갖고 있다. 지역아동센터, 희망복지지원단, 아동보호전문기관 등 타 사업과의 서비스 연계를 통해 아동의 복합적인 욕구에 긴밀하게 대응하는 것만큼 이러한 서비스 연계로 인한 통합적 사례관리를 효과적으로 제시하는 것이 필요하다. 이러한 통합적 사례관리는 개별 아동에 대한 욕구의 사정과 아동별 서비스 계획에 근거한 대응 서비스의 설계, 이를 바탕으로 타 사회복지시설 간 서비스의 연계를 강화할 필요가 있다. 이 과정에서 공공부문과 민간부문의 서비스 제공은 사실 중요하지 않다. 마찬가지로 시설 단위 서비스와 재가 서비스 역시 구분될 필요가 없다. 다만, 아동에게 제공되는 다양한 서비스가 누락이나 중복이 발생하지 않도록 관리할 필요가 있으며, 다양한 서비스의 제공에 따른 성과가 면밀하게 분석될 필요가 있다. 즉 추가적으로 필요한 서비스와 더 이상 필요하지 않은 서비스 등이 사례관리를 통해 비교적 짧은 시간 내에 확인되고 재조정될 필요가 있다.

제4절 교육복지

1. 교육복지 개념과 교육복지정책

가. 교육복지 개념

교육복지의 개념은 다양하다. 광의의 교육복지 개념은 “교육기회에서의 불평등, 교육과정, 결과의 불평등 해소뿐만 아니라, 모든 국민의 교육적 욕구충족 및 복지상태 구현”을 가르킨다. 협의의 교육복지는 “최소한의 교육기회 제공으로 교육기회의 불평등 완화”를 말한다. 교육복지를 중범위적 관점으로 정의하면, 교육복지는 교육취약계층(아동)의 건강한 발달(인지적 발달포함)을 지원할 뿐만 아니라, 모든 아동의 신체적·심리적·사회적 발달을 위해 학교를 중심으로 지원되는 활동이라고 정의할 수 있다(이봉주·우명숙, 2014).

경기도교육청의 「교육복지 운영·지원에 관한 조례」는 “교육복지”를 “가정적, 지역적, 사회·경제·문화적 요인으로 발생하는 개인·집단·지역 간의 학습기회, 학습과정, 학업성취, 학교생활 등의 차이를 해소하기 위해 학생에게 제공하는 모든 형태의 공적 지원”이라고 개념을 정의하고 있다.

교육복지를 수혜 대상에 따라 분류하면, 모든 학생인 경우 보편 교육복지, 장애 및 다문화와 같이 특정한 발달상의 욕구(필요)가 있는 학생에게 제공되는 프로그램은 발달상 욕구(필요) 교육복지, 저소득가구의 아동에게 제공되는 프로그램을 저소득 교육복지로 구분할 수 있다(이봉주·우명숙, 2014).

나. 교육복지정책 개요

저소득층 학생을 대상으로 한 교육복지 정책, 사업 또는 프로그램은 모든 교육분야에 걸쳐 도입·시행되고 있기 때문에 이를 구분하는 것은 쉽지 않다. 교육비특별회계 세입세출예산과목 구분과 설정에 관한 훈령에 의한 교육복지지원 정책사업이 대표적이거나 다른 정책사업에도 교육복지 정책이나 사업이 다수 포함될 수 있다.

교육비특별회계에서 교육분야 유아 및 초·중·등교육 부문 교육복지지원 정책사업은 8

개 단위사업으로 구성되어 있다. 8개 단위사업은 학비지원, 방과후 등 교육지원, 급식지원, 정보화지원, 농어촌학교 교육여건개선, 교육복지우선지원, 누리과정지원, 교과서지원 사업을 포함한다. 이들 단위사업은 주로 저소득층을 대상으로 하지만 누리과정지원, 특성화고 장학금 지원 등은 모든 학생을 대상으로 하고 있다.

<표 4-36> 교육비특별회계 교육복지 정책사업 내 단위사업과 세부사업

단위사업	세부사업
1. 학비지원	1. 저소득층 자녀 학비지원 2. 특성화고 장학금 지원 3. 기타 교육비지원 4. 교육급여지원
2. 방과후 등 교육지원	1. 방과후학교운영 2. 주5일제 수업지원 3. 저소득층 자녀 방과후 자유수강권지원
3. 급식지원	1. 학기중 급식비지원 2. 토·공휴일 중식지원
4. 정보화지원	1. 정보화지원
5. 농어촌학교 교육여건개선	1. 농어촌학교 교육활성화 지원 2. 기숙형학교 지원
6. 교육복지우선지원	1. 교육복지우선지원
7. 누리과정지원	1. 누리과정지원
8. 교과서지원	1. 교과서지원

경기도교육청 교육복지 운영지원에 관한 조례 제8조는 교육복지사업을 제1호에서 제13호까지 열거하며, 예산의 범위 내에서 지원해야 한다고 규정하고 있다. 경기도교육청의 교육복지사업은 1. 교육과정이나 학습 기회 보장을 위한 사업, 2. 친환경 무상급식 사업, 3. 공교육비 부담 경감을 위한 사업, 4. 유치원 교육을 위한 사업, 5. 특수교육을 위한 사업, 6. 학교의 돌봄기능 확대를 위한 사업, 7. 학생의 건강관리 증진을 위한 사업, 8. 학교부적응 및 소외계층 학생을 위한 사업, 9. 취약계층 학생의 교육비 사업, 10. 농·산어촌 지역 교육여건 개선을 위한 사업, 11. 다문화, 북한이탈, 다자녀 학생 지원 사업, 12. 기초생활수급자 가정, 차상위 계층 가정, 한부모 가정 등 취약계층 여학생의 위생용품 지원을 위한 사업, 13. 그 밖에 교육감이 교육복지와 관련하여 필요하다고 인정하는 사업 등을 포함하고 있다.

저소득층 학생을 대상으로 한 교육복지 정책은 교육부와 교육청 수준에서 매우 다양

하게 시행되고 있다. 「국민기초생활보장법」에 의한 교육급여와 「초·중등교육법」에 의한 교육비지원사업이 대표적이다.

「국민기초생활 보장법」은 교육급여 기준과 최저 보장수준, 기준 중위소득 결정 및 소득인정액의 산정 등 교육급여에 관한 기본적인 사항들을 규정을 규정하고 있다. 교육급여의 보장기관은 2015년 특별시·광역시·특별자치시·도·특별자치도의 교육감으로 변경되었다.

교육비지원사업은 「초·중등교육법」 제60조의4에 의해 국가 및 지방자치단체가 법에서 정한 대상 학생에게 입학금, 수업료, 급식비 등 대통령령으로 정하는 비용(이하 "교육비")의 전부 또는 일부를 예산의 범위에서 지원할 수 있도록 규정한 것에 근거한다. 초·중등교육법 시행령 제104조의2는 교육비의 지원 대상과 소득기준 등을 규정하고 있다. 동법 시행령 제104조의2 제1항은 교육비의 범위를 1. 입학금 및 수업료, 2. 학교 급식비, 3. 학교운영지원비, 4. 교과용 도서 구입비, 5. 가정에서의 정보통신매체를 이용한 학습을 위한 교육 정보화 지원비, 5의2. 진로체험 등 진로관련 교육경비, 6. 그 밖에 위에 준하는 비용으로서 교육부장관 또는 교육감이 정하는 비용으로 규정하고 있다.

「국민기초생활보장법」과 「초·중등교육법」에 의해 국가와 지방자치단체는 저소득층 학생에게 교육급여와 교육비지원을 지원하고 있다. 교육급여가 법령으로 정한 대상자에게 교육급여의 내용을 반드시 보장해야 하는 것과 달리 교육비지원 사업은 교육감이 예산의 범위 내에서 지원할 수 있는 재량사업으로 교육청별로 지원 대상과 지원 내용 등에서 차이가 나타난다.

교육급여와 교육비지원 사업 외 교육의 모든 영역에서 저소득층을 대상으로 한 교육 복지 프로그램 또는 사업이 있다. 저소득층을 포함한 학생을 대상으로 한 대표적인 교육복지 사업으로 학력신장, 특수교육진흥, 특성화고 교육, 특별활동지원, 수련 및 봉사 활동지원 등을 대표적으로 꼽을 수 있다.

2. 교육복지사업 예산 현황

교육비특별회계 세입세출예산과목에 의한 교육복지 정책사업의 결산 규모를 살펴보면, 2012년 3조 2,280억원, 2013년 5조 166억원, 2014년 5조 5,772억원, 2015년 6조 1,051억원, 2016년 6조 3,403억원으로 증가했다.

교육복지정책 사업 중 누리과정이 2012년 9,891억원에서 2016년 3조 8,779억원으로 약 4배 증가해 가장 높은 증가율을 보였다. 급식지원 또한 무상급식의 증가로 높게 나타나야 하지만 교육복지정책사업 내 급식비는 학기중 급식비지원과 토·공휴일 중식지원만 포함되어 있기 때문에 급식지원비가 과소 추정된 것으로 보인다. 보건/급식/체육활동 정책사업 중 급식 관련 예산이 포함되어 있기 때문이다. 농어촌학교 교육여건개선 사업은 2012년 712억원에서 2016년 1,627억원으로 증가했다.

저소득층을 주요 정책 대상으로 한 교육복지 사업비가 감소한 것은 문제로 보인다. 교육복지우선지원 사업은 2012년 1,882억원에서 2016년 1,239억원, 학비지원은 2012년 8,770억원에서 2016년 5,381억원, 방과후 등 교육지원은 2013년 6,363억원에서 2016년 5,704억원, 정보화지원은 2012년 645억원에서 2016년 447억원으로 감소했다.

저소득층을 포함한 모든 학생을 대상으로 한 보편복지 프로그램인 누리과정의 급격한 증가와 무상급식 등으로 인해 전체 교육청 예산이 재정의 압박을 받은 것이 저소득층을 주요 정책 대상으로 한 선별 교육복지 정책 사업의 감소에 영향을 준 것으로 추정된다. 이러한 현상은 2009-2013년 서울시교육청 교육복지 프로그램을 분석한 결과, 모든 학생에게 제공되는 보편 교육복지재정 규모와 비중이 급증하였으나 저소득층에게 한정하여 제공하는 지원은 증가율이 매우 낮으며, 전체 교육복지에서 차지하는 비중도 낮아졌다는 연구 결과와 유사하다(이봉주·우명숙, 2014). 교육복지의 주요 대상이 저소득층이라는 점에서 보편복지의 확대가 저소득층 대상 복지프로그램을 축소시키는 것은 문제점으로 지적될 수 있다.

<표 4-37> 교육복지지원 정책사업 결산 사업별 내역(2012-2016)

(단위 : 억원, %)

구분	2012년		2013년		2014년		2015년		2016	
	금액	비중	금액	비중	금액	비중	금액	비중	금액	비중
학비지원	8,770	27.17	4,555	9.08	4,081	7.32	4,404	7.21	5,381	8.49
방과후등교육지원	0	0	6,363	12.68	6,391	11.46	5,474	8.97	5,704	9.00
급식지원	6,660	20.63	6,473	12.90	6,147	11.02	6,260	10.25	7,026	11.08
정보화지원	645	2.00	618	1.23	513	0.92	478	0.78	447	0.71
농어촌학교 교육여건개선	712	2.21	1,108	2.21	1,095	1.96	887	1.45	1,627	2.57
교육복지우선지원	1,882	5.83	1,576	3.14	1,259	2.26	1,269	2.08	1,239	1.95
누리과정지원	9,891	30.64	26,398	52.62	33,460	59.99	39,333	64.43	38,779	61.16
교과서지원	2,884	8.93	3,075	6.13	2,826	5.07	2,946	4.83	3,199	5.05
학력격차해소	836	2.59	0	0	0	0	0	0	0	0
계	32,280	100.00	50,166	100.00	55,772	100.00	61,051	100.00	63,403	100.00

주: 1) 2012년 교과서지원은 교육-학습활동지원 정책사업 내 교과서무상지원 단위사업 의미

2) 2012년 교육복지투자지원이 2013년 교육복지우선지원으로 변경

3) 2012년 학력격차해소가 2013년 삭제되었으며, 2013년 방과후 등 교육지원이 새롭게 편성

자료: 이선희(2017). p55.

3. 현황과 문제점

가. 교육급여사업

1) 교육급여사업 현황

1961년 제정된 생활보호법에 근거하여 공공부조제도의 일환으로 「생활보호대상자 중학교과정 수업료 지원규정」(1979년)을 통해서 교육보호제도가 시작되었다. 교육보호제도는 1979년 중학생의 수업료·입학금을 지원하는 것으로부터 시작되었다. 교육보호제도는 2000년 국민생활보장제도가 도입된 이후 교육급여제도로 변경되었다. 교육급여제도는 최저생계비 개념을 도입하여 수업료 이외의 학비 등으로 지원내용을 확대

했다. 2015년 7월부터는 맞춤형 급여체계 도입으로 교육급여의 소관부처가 보건복지부에서 교육부로 이관되었고, 시·도교육감이 보장결정 및 급여지급의 책임자가 되었다. 교육이 공공재로서 국가의 책임이 강조되어야 한다는 점에서 부모 외의 사적 부양을 강제할 필요가 낮기 때문에 교육급여에서 부양의무자 기준은 폐지되었다. 또한 빈곤 사각지대를 축소한다는 취지에서 차상위계층을 급여대상으로 확대했다. 생계급여를 받지 못하더라도 교육급여를 수급할 수 있는데 이는 교육에 대한 투자가 사후적 소득재분배에 비해 효과적인 사회정책이라는 점이 고려된 것이다.

교육급여 대상은 맞춤형 급여체제로 개편된 이후 종래 최저생계비(중위소득 40%)에서 기준중위소득(50%)으로 확대되었다. 2017년도 교육급여 수급자 선정기준은 4인가구 기준으로 월 평균 소득 인정액이 2,233,690원 이하인 가구의 학생을 대상으로 한다.

<표 4-38> 2017년도 교육급여 수급자 선정기준

(단위: 원)

구분	1인가구	2인가구	3인가구	4인가구	5인가구	6인가구	7인가구
교육급여 수급자(기준 중위소득 50%)	826,465	1,407,225	1,820,457	2,233,690	2,646,923	3,060,155	3,473,388

자료: 2017년 국민기초생활보장사업 교육급여 운영 방안 안내.

교육급여의 내용과 지원액을 살펴보면, 우선 부교재비는 2017년 기준으로 초·중·고등학생에게 학교급에 상관없이 41,200원을 연 1회 지급하고 있다. 부교재비는 2018년도부터 초등학생 66,000원, 중·고등학생 105,000원으로 인상할 예정이다. 학용품비는 초등학생에게는 지급하지 않고 중·고등학생에게 연간 54,100원을 1, 2학기에 분할 지급하고 있다. 2018년도부터는 초등학생에게도 50,000원의 학용품비를 지급할 계획이며, 중·고등학생에게는 57,000원으로 학용품비를 인상할 예정이다. 의무교육 대상이 아닌 고등학생에게는 교과서, 수업료, 입학금을 전액 지급하고 있다.

<표 4-39> 교육급여 대상과 지원액

지급대상	급여항목	1인당 지급금액		
		'16년	'17년	'18년*
초등학생	부교재비	39,200원	41,200원	66,000원 (60.2% ↑)
중·고등학생			41,200원	105,000원 (154.9% ↑)
초등학생	학용품비	—	—	50,000원 (순증)
중·고등학생		53,300원	54,100원	57,000원 (5.4% ↑)
고등학생	교과서대	131,300원	해당 학년의 정규 교육과정에 편성된 교과목의 교과서 전체	
	수업료 입학금	연도별·급지별 학교장이 고지한 금액 전부		

자료: 우명숙 외(2017). 맞춤형 교육급여 평가 연구. 보건복지부·국토교통부·교육부(2017). 제1차 기초생활보장 종합계획(2018~2020) (안)

교육급여는 맞춤형 급여체계 개편 이전 시점인 2015. 7. 10 기준으로 급여 대상자가 115,772명에서 같은 해 말 385,620명으로 증가했으나 2016년 말 380,544명으로 약간 감소했다. 교육급여 대상자가 2015년 말에 비해 2016년 말 1.3% 감소한 것은 같은 시기 학생수가 3.5% 감소한 것에 비해 상대적으로 낮은 비율이기 때문에 실질적인 감소라고 할 수 없다.

<표 4-40> 교육급여 대상자

구분	2015. 7월	2015년 말(a)	2016년 말(b)	증감(b/a)
교육급여 대상자	177,772명	385,620명	380,544명	98.7%

자료: 교육부 내부자료.

교육급여 예산 규모는 집행액 기준으로 2013년 1,222억원, 2014년 1,138억원, 2015년 1,441억원, 2016년 2,110억원으로 증가했다. 2015년 맞춤형 급여체계 개편으로 교육급여 규모가 2016년 개편 이전인 2012년에 비해 약 1.7배 증가했다.

<표 4-41> 교육급여 지출액

(단위: 백만원)

구 분	2013	2014	2015	2016
국비	98,754	92,120	100,503	111,339
지방비	23,411	21,638	22,647	24,492
교육청			20,936	75,188
계	122,165	113,758	144,086	211,019

자료: 교육부 내부자료.

2) 교육급여사업 문제점

교육급여는 최저교육비를 근거로 결정된다. 2017년 교육급여 부교재비 지원액은 초등학생 최저교육비 131,208원, 중·고·특수학생 최저교육비 208,860원 대비 각각 31.4%와 19.7%인 41,200원에 불과하다. 학교급에 따라 부교재비 최저교육비가 다른 데 비해 교육급여 부교재비는 동일한 것도 문제점으로 지적된다. 보충교육비의 최저교육비는 산정되지만 교육급여 지원항목에 포함되지 않는다. 사교육비에서 계층별 격차가 큰 점을 고려하면, 보충교육비를 지원하지 않는 것은 재검토할 필요가 있다. 학용품비는 초등학생 최저교육비 70,494원, 중·고·특수학생 최저교육비 80,826원 대비 각각 0%와 66.9%인 41,200원이다. 초등학생은 학교에서 준비물비를 지원하고 있기 때문에 별도로 지급될 필요가 없다는 판단에 기초한 것으로 보인다. 다만 초등학생에 대한 학용품비는 2018년부터 지원될 예정이다.

<표 4-42> 교육급여와 최저교육비

지원항목	학교 급	교육급여('17)(A)	최저교육비(B)	최저교육비 대비 비율(A/B)
부교재비	초	41,200원	131,208원	31.4%
	중·고·특수		208,860원	19.7%
보충교육비	초	-	269,472원	-
	중·고·특수	-	236,232원	-
학용품비	초	-	70,494원	-
	중·고·특수	54,100원	80,826원	66.9%
소계	초	41,200원		
	중·고·특수	95,300원		

자료: 교육부 내부자료.

교육급여의 우선 순위 지원 항목을 재구조할 필요가 높다. 교육급여의 지원 항목과 지원액에 대해 재검토가 필요하다. 초등학교의 경우 교육청에서 학급 준비물을 지원하기 때문에 교육급여의 항목으로 학용품비를 지원할 필요가 있는지에 대해 부정적인 의견이 많다(우명숙 외, 2017). 저소득층 학생이 가장 필요로 하는 지원 항목을 조사하고, 지원액에 대해서도 조사할 필요가 있다. 전국적으로 동일한 권리성 급여로 확보해 줄 필요가 높은 항목을 교육급여로 포함하고, 필요성이 상대적으로 높지 않는 항목은 교육비지원 사업으로 전환할 필요가 있다.

우명숙 외(2017)는 학교현장에서 저소득층 학생들의 교육복지 업무를 담당하는 교사와 교육복지사를 대상으로 델파이 조사를 실시한 결과, 우선적으로 저소득층 학생에 대한 세끼 식사를 지원할 필요가 가장 높았다고 밝혔다. 다음으로 학교급에 상관없이 수학여행비, 체험학습비, 개별 맞춤지원비에 대한 지원이 우선순위가 높았다. 중학생은 초등학생과 달리 교복비, 체육복비, 생활복비, 교통비에 대해 지원할 필요성이 높게 나타났다. 고등학생에 대해서는 교복비, 체육복비, 생활복비, 교통비, 진로활동지원비에 대한 지원의 필요성이 높았다. 특히 개별맞춤지원비는 안경, 긴급의료비, 여생위생용품, 의류 및 신발, 식료품 구입비, 위생관리비(목욕, 미용), 긴급지원비, 건강지원비(비만관리, 심리치료 및 상담) 등과 같이 학생마다 필요한 항목이 달리 나타날 수 있기 때문에 맞춤 지원하자는 경비이다. 학교현장의 교육복지 담당 선생님들은 저소득층 학생의 필요에 부응하기 위해 개별맞춤지원비를 우선 지원 항목으로 꼽았다. 다만, 통신비, 교통비, 생활복비, 안경구입비 등은 생계급여와의 중복성을 검토하여 조정할 필요가 있다.

또한 교육급여 전달방법을 개선하여 저소득층 학생의 교육비가 투명하게 전달될 필요가 높다. 급여 전달방법은 급여 항목의 성격에 따라 다양할 수 있다. 학기중 중식비, 수학여행비, 체험학습비는 학교예산으로 집행하는 것이 적절하다. 방학 및 휴일 중식비는 충전카드, 학기중 조식 및 석식비는 초등학생은 충전카드, 중학생은 바우처, 고등학생은 학교예산으로 집행하는 방식이 권고되었다. 개별 맞춤 지원비는 초등학생의 경우 교사가 집행, 중학생과 고등학생은 충전카드 방식이 선호되었다. 또한 교육급여와 교육비 지원사업의 소득재산 조사 기준이 다르기 때문에 혼란을 줄 수 있으므로 이를 단일화하고, 교육급여대상자를 확대할 필요가 있다는 점이 지적되었다(우명숙 외, 2017).

나. 교육비지원 사업

1) 교육비지원 사업 현황

시·도교육청 교육비지원 사업은 「초·중등교육법」 제60조의4부터 60조의10, 제62조, 제67조에 근거해 「초·중등교육법 시행령」 제104조의 2 제1항에서 규정하고 있다. 교육비지원 사업은 초·중등학교에 재학하는 저소득층 가구의 학생에게 고교학비, 급식비, 방과후수강권, 교육정보화 등 관련 비용을 지원한다. 교육비지원 사업은 교육감이 자체적으로 지원 기준을 정하고, 예산을 편성하는 사업으로 시·도 교육청별로 차이가 있다.

「초·중등교육법 시행령」 제104조의 2에 의한 교육비 지원 비용

1. 입학금 및 수업료
 2. 학교급식비
 3. 학교운영지원비
 4. 교과용 도서 구입비
 5. 가정에서의 정보통신매체를 이용한 학습을 위한 교육 정보화 지원비
5의2. 진로체험 등 진로관련 교육경비
 6. 그 밖에 제1호부터 제5호까지 및 제5호의2의 비용에 준하는 비용으로서 교육부장관 또는 교육감이 정하는 비용
-

교육비지원 사업의 대상은 기초생활수급자, 한부모가정, 차상위계층 등 저소득층 수급 자격을 보유하거나, 소득인정액이 시·도교육감이 정한 기준에 해당하거나, 학교장 추천이 결정되었거나, 법무부장관이 추천한 난민 인정자 또는 그 자녀가 대상이다.

교육비지원 사업에 대한 시·도교육청별 지원 기준은 아래 표와 같이 차이가 있다. 교육청은 예산의 범위 내에서 교육비를 지원하며, 학교장의 추천에 의해 지원 대상을 정하는 교육청도 있다. 고교학비 지원은 중위소득의 60% 이하의 학생이 대상이며 학교장 추천은 시·도 교육청별로 각각 다르다. 급식비 지원 대상은 중위소득의 52~104% (고등학교) 또는 136%(초등·중학교)까지 다양한 기준이 적용된다. 방과후학교 자유수강권의 지원 대상은 중위소득 50~60%로 나타났다. 컴퓨터와 인터넷 지원 기준 또한 시·도 교육청별로 다양하다.

<표 4-43> 시·도교육청 별 지원 기준

(단위: 중위소득 대비 %)

교육비	서울	부산	대구	인천	광주	대전	울산	세종
고교학비	60%	60% (학교장)	60% (학교장)	60%	60% (학교장)	60% (학교장)	60% (학교장)	60% (학교장)
급식비	60% (학교장)	80% (학교장)	초·중 136% 고 104% (학교장)	52%	60% (학교장)	60% (학교장)	중·고 135%	60% (학교장)
방과후자유 수강권	60%	50% (학교장)	50% (학교장)	50%	60% (학교장)	54% (학교장)	60% (학교장)	52% (학교장)
컴퓨터	-	의료	의료	-	의료	의료 한부모 법정차상위	의료	교육
인터넷	의료 한부모	의료 한부모 법정차상위	의료	의료 한부모	의료 한부모 법정차상위	의료 한부모 법정차상위	의료 한부모 법정차상위 (일부)	의료 한부모 법정차상위

교육비	경기	강원	충북	충남	전북	전남	경북	경남	제주
고교학비	60% (학교장)	60% (학교장)	60% (학교장)	60% (학교장)	60% (학교장)	60% (학교장)	60% (학교장)	60% (학교장)	60% (학교장)
급식비	60% (학교장)	52% (학교장)	60% (학교장)	52% (학교장)	52% (학교장)	60% (학교장)	56% (학교장)	56% (학교장)	60% (학교장)
방과후자유 수강권	60% (학교장)	52% (학교장)	60% (학교장)	56% (학교장)	60% (학교장)	50% (학교장)	50% (학교장)	50% (학교장)	60% (학교장)
컴퓨터	-	의료 학부모	교육	의료	교육 한부모	-	-	-	의료
인터넷	의료 학부모	교육 한부모 법정차상위	교육 한부모 법정차상위	교육 한부모 법정차상위	교육 한부모 법정차상위	의료 학부모	의료 학부모	교육 한부모 법정차상위	교육 한부모

※ 시·도교육청 여건에 따라 예산의 범위 내에서 지원하며, (학교장) 표시는 학교장 추천을 운영하는 곳임.
 자료: 교육부(2017a). 초·중·고 학생 교육비 지원 안내.

2015-17학년도 교육비지원 사업의 예산과 지원대상 현황을 살펴보면, 2015년 9,627억원(172만명), 2016년 8,435억원(171만명), 2017년 7,781억원(150만명)으로 매년 줄어들고 있다(무상급식비 제외). 고교학비의 경우 2015년 7월 맞춤형 급여체제 개편으로 저소득층 자녀 학비지원 대상이 교육급여 대상으로 포함됨에 따라 지원 인원과 지원금액이 감소하고 있다. 그러나 교육비 지원 대상의 기준은 동일하거나 더 완화되고 있기 때문에 실질적으로 감소한 것은 아니다. 급식비 지원 또한 무상급식의 증가로 교육비 지원 사업으로 지원하는 규모는 감소한 것으로 나타났다.

<표 4-44> 교육비 지원 현황

(단위: 명, 억원)

교육비	2015학년도		2016학년도		2017학년도*	
	지원 인원	지원 금액	지원 인원	지원 금액	지원 인원	지원 금액
고교학비	367,848	398,368	329,684	289,921	301,497	279,032
급식비 (무상급식제외)	588,515	318,448	594,813	319,603	456,893	265,029
방과후학교 수강권	547,545	190,877	584,907	185,798	553,058	186,617
교육정보화 지원	217,129	54,969	196,975	48,213	188,563	47,397
합 계	1,721,037	962,662	1,706,379	843,535	1,500,011	778,075

주: * 매년 2월 기준. 급식비의 경우 무상급식은 제외됨.

자료: 교육부 내부자료.

교육비 지원내용을 살펴보면, 고교 학비 지원은 입학금, 수업료, 학교운영지원비를 포함한다. 다만, 입학금과 수업료가 자율화된 학교에서는 교육청에서 지원액을 결정한다. 급식비는 학기 중 중식비 전액을 지원한다. 토요일이나 공휴일, 방학 중 급식은 지방자치단체에서 지원한다. 다만, 무상 급식은 전체 학생을 대상으로 급식비를 지원하기 때문에 저소득층 학생을 대상으로 하는 급식비 지원의 내용으로 포함되지 않는다. 방과후학교 자유수강권은 연간 60만원 내외를 지원한다. 방과후학교 자유수강권은 지원 대상자로 선정되고 개별 방과후학교 프로그램을 신청하여 수강한 경우에만 해당 금액을 지원하며 수강하지 않는 경우 지원되지 않는다. 교육정보화지원은 가구당 컴퓨터 1대, 가구당 인터넷 통신비 월 17,600원, 유해차단 서비스 월 1,650원을 지원한다. 유해차단 서비스는 교육청별로 지원 여부가 다를 수 있다. 인터넷 통신비는 교육청에서 통신사로 직접 지급하고, PC는 학생가구를 방문하여 설치해 준다. 교육비 지원을 신청하고 소득·재산 조사 후 탈락하였으나, 즉 서류상 증빙이 곤란하지만 경제적 어려움으로 교육비 지원이 필요한 경우 학교장 추천을 실시해 지원한다. 가정 형편이 어려운 학생을 교사가 추천한 경우, 학생 복지심사위원회 의결을 거쳐서 교육비를 지원할 수 있다(교육부, 2017a).

<표 4-45> 교육비 지원 사업 지원 내용

구 분	고교학비	급식비	방과후학교 자유수강권	교육정보화지원	
				PC	인터넷
초등학생	—	학기중 중식비 전액(무상급식 제외)	연 60만원 내외	가구별 컴퓨터 1대	가구별 인터넷 통신비 월 19,250원 이내 지원
중학생	—				
고등학생	입학금 수업료 학교운영지원 비				
지원방식	학교 납부액 감면			직접 설치	통신비

2) 교육비지원 사업 문제점

교육비지원사업은 시·도교육청별로 고교학비는 중위소득의 60% 내외, 급식비는 차이가 크며, 방과후학교 자유수강권은 중위소득의 50-60%로 교육청의 여건에 따라 지원대상과 지원내용에서 편차가 나타난다. 이에 따라 동일한 조건의 학생이라도 학생들이 소속한 시·도교육청의 정책에 따라 지원대상에 포함될 수도 있지만 그렇지 않을 수도 있다. 저소득층 학생에 대한 교육비지원사업이 시·도교육청 수준에서 형평성 관점에서 문제가 있다는 것을 알 수 있다. 교육비지원 항목은 학비지원, 학교급식비 지원, 방과후학교 자유수강권 지원, 교육 정보화지원이 대표적이지만 이 밖에도 교육청에 따라 지원 항목에 차이가 있을 수 있다(우명숙 외, 2017).

교육비지원사업 또한 교육급여와 함께 교육복지 전체에 대해 저소득층 학생들의 수요와 필요를 조사해 지원 항목을 재구조화 할 필요가 있다. 학생들에게 우선순위가 높은 항목은 우선적으로 교육급여로 선정하여 전국적으로 동일한 지원을 할 필요가 있다. 상대적으로 우선순위가 낮은 복지 항목은 교육비지원사업의 내용으로 포함하여 예산을 점차 증가시켜 복지를 확대할 필요가 있다. 또한 중복되는 복지사업을 재조정할 필요가 높다.

교육급여와 교육비지원사업의 지원 대상을 선정하기 위한 재산조사 방식도 통일할 필요가 있다.

다. 교육복지 우선지원 사업

1) 교육복지우선지원사업 현황

교육복지우선지원사업(이하 교복우사업)은 저소득층학생이 밀집한 학교를 지정하여 교육·복지·문화 지원 프로그램 등을 집중 지원함으로써 교육·문화·복지 수준을 제고하고, 교육격차를 해소하는 것을 목적으로 한다. 교복우사업은 2003년 교육복지투자우선지역지원사업(이하 교복투사업)으로부터 시작되었다. 교복투사업은 2003년 서울과 부산에서 시작되어 2008년 전체 시·도의 도시지역으로 확산되었다. 교복투사업은 초기에는 교육부가 지방교육재정교부금 특별교부금으로 지원하였다. 교육부는 2011년 교복투사업을 보통교부금으로 재원을 변경하여 지원하게 되었으며 이에 따라 사업 또한 시·도교육청에 이관하였다. 사업의 명칭 또한 교복우사업으로 변경되었다.

교복우사업은 2011년부터 시·도교육청 보통교부금으로 예산이 지원됨으로써 교육청이 주체가 되어 안정된 재원으로 사업을 시행할 수 있게 되었다. 시·도 교육청은 보통교부금을 재원으로 예산을 자율적으로 편성하기 때문에 교복우사업 또한 교육청별로 다양하게 나타났다. 예산지원 방식도 변경되었다. 2011년 이전에는 저소득층 학생이 밀집한 지역을 중심으로 지원했으나 2011년 이후에는 개별 학교 중심으로 지원방식이 바뀌었다.

교복우사업 지원 학교는 시·도교육감이 정한다. 교육감은 지원 대상 학교를 선정할 때 지역의 여건과 사업대상 학생의 수, 비율 등을 고려할 수 있다. 교복우사업 지원 대상은 교육급여 대상자, 차상위 계층 학생, 한부모가족 보호 대상 학생, 탈북 및 다문화 학생, 특수교육대상 학생, 그 밖에 교육감이 정하는 학생으로 종합적인 교육지원이 필요하다고 인정한 학생을 포함한다(교육복지우선지원사업 관리운영에 관한 규정 제3조). 교복우사업 지원을 받은 학생은 2013년 기준으로 1,833개 초·중·고등학교에 재학 중인 기초수급자 7만여 명 등 취약계층 약 30만명에 달한다. 교복우사업 지원 학교는 2003년 45개교에서 2016년에는 약 3,051개교로 확대되었다.

<표 4-46> 교육복지우선지원사업 대상 학생수

연도	2003	2008	2012	2013	2015*	2016*
대상 학교	45교	322교	1,801교	1,883교	2,835교	3,051교
대상 학생수	—	6.2만명	29.3만명	—		

주: *2015년과 2016년 자료는 박주호(2016). 교육복지우선지원사업 운영 현황 및 발전 방안 참고. 다만 사업 대상학교 중 현황 조사에 참여하지 않은 학교가 있기 때문에 통계가 정확하지 않음. \

자료: 교육부(2014), 박주호(2016).

교복우사업 운영 학교 현황을 조사한 박주호(2016) 연구에 따르면, 교복우사업 학교에는 평균적으로 약 597명의 학생이 재학중이며, 교육급여 수급권자는 46.5명, 차상위계층 학생 12.2명, 한부모가족 학생 9.0명, 다문화가정 11.4명, 특수교육대상자 6.0명, 탈북학생 0.5명으로 지원대상 학생은 총 85.5명으로 전체 학생의 약 14.3%에 달했다. 교복우사업 대상 학교는 상대적으로 저소득층이 밀집한 학교이기 때문에 다른 학교에 비해 지원대상 학생 비율이 높을 수 있다.

교복우사업 내용은 사업 학교의 장이 교육감이 정하는 범위 내에서 자율적으로 사업을 정한다. 사업 학교의 장은 학생의 욕구를 파악하여 학생이 전인적으로 성장·발달하는데 필요한 복지를 폭 넓게 제공한다. 교복우사업은 다른 교육복지 사업과 달리 학생들의 학습, 정서문화, 심리·심성, 복지 등 다양한 욕구를 포괄적으로 지원한다. 예를 들면 학습결손의 치유와 예방, 문화체험, 심리 안정과 심성 계발, 보건·의료 지원 등 다양한 내용을 포함한다. 2016년 단위학교에서 운영되고 있는 프로그램은 학교당 평균 18.2개로 조사되었다. 프로그램 운영 기간이 1개월 이내인 단기 프로그램인 경우 문화체험프로그램이 4.4개(47.7%), 심리정서프로그램 2.7개(29.1%), 기타 프로그램 1.4개(15.6%), 학습프로그램 0.7개(7.7%) 순으로 나타났다. 장기 프로그램은 심리정서프로그램 3.5개(38.7%), 문화체험 2.2개(24.3%), 기타 1.7개(19.2%), 학습프로그램 1.6개(17.9%) 순으로 많았다(박주호, 2016). 교복우사업은 심리정서와 문화체험프로그램이 대부분을 차지하고 있다는 것을 알 수 있다.

교복우사업을 위해 학교는 교육복지 전담부서를 설치하고, 사업에 대한 주요 사항을 협의하기 위해 교육복지위원회를 구성해야 한다. 또한 지역사회 유관기관과의 연계·협력력을 강화하고, 학교에 지원되는 방과후학교 사업 등 관련 사업과 프로그램, 인력, 예산 등을 연계하여 운영할 수 있다(교육복지우선지원사업 관리·운영에 관한 규정 제5

조). 교복우사업을 위해 사업 학교, 교육지원청, 시·도교육청에 사업 전담 인력을 배치할 수 있도록 했다. 박주호(2016) 조사에 따르면 사업전문 인력이 있는 학교는 조사 대상 학교 2,003개 학교 중 52.1%인 1,043개교에 달했다. 사업전문인력이 있는 학교의 경우 사회복지학을 전공한 프로젝트 조정자가 있는 학교가 93.2%로 가장 많았다.

교복우사업의 예산은 특별교부금으로 지원한 기간에는 2007년 612억원, 2008년 514억원, 2009년 866억원, 2010년 810억원이었으나 보통교부금으로 지원방식이 변경되어 시·도교육청이 자율적으로 예산을 편성하기 시작한 2011년에는 1,565억원으로 크게 증가했다. 이후 교복우사업 예산은 2012년 1,662억원으로 증가했으나, 2013년 1,576억원, 2014년 1,259억원, 2015년 1,269억원으로 감소했다. 사업학교당 평균 교복우사업 지원액은 2015년 4,305만원, 2016년 4,019만원으로 나타났다(박주호, 2016).

<표 4-47> 교육복지우선지원사업 예산

(단위: 백만원)

연도	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016*
지원액	612	514	866	810	1,565	1,662	1,576	1,259	1,269	1,221
증감율		△16.0%	68.5%	△6.5%	93.2%	6.2%	△5.2%	△20.1%	0.8%	△3.8%

주: *2016년 자료는 박주호(2016). 교육복지우선지원사업 운영 현황 및 발전 방안 참고. 다만 사업 대상 학교 중 현황 조사에 참여하지 않은 학교가 있기 때문에 통계가 정확하지 않음.
자료: 지방재정알리미, 교육부(2014).

시·도교육청별 교복우사업 예산을 살펴보면, 2013년에 비해 2014년 예산은 20.1% 줄었으며, 특히 경기, 경남, 서울교육청에서 큰 폭으로 감소했다. 전남교육청에서는 전년도에 비해 교복우사업 예산이 144.5% 증가해 대조를 보였다. 2015년 교복우사업 예산은 전체적으로 0.8% 증가했으며, 특히 경남, 충남, 서울, 세종에서 상당히 큰 폭으로 증가했다. 반면 대구, 부산, 충북, 인천, 울산에서 교복우사업 지원액은 크게 감소했다.

<표 4-48> 시·도교육청별 교육복지우선지원사업 예산

(단위: 백만원)

구분	2013년	2014년	2015년
서울	49,482	33,208 -32.9%	46,330 39.5%
부산	14,206	12,465 -12.3%	8,856 -28.9%
대구	15,686	14,527 -7.4%	7,163 -50.7%
인천	10,537	8,591 -18.5%	6,293 -26.8%
광주	7,006	7,289 4.0%	5,894 -19.1%
대전	5,254	3,848 -26.8%	3,502 -9.0%
울산	1,896	1,333 -29.7%	1,022 -23.4%
세종	432	401 -7.1%	559 39.5%
경기	8,330	2,230 -73.2%	2,108 -5.5%
강원	8,446	6,228 -26.3%	7,141 14.7%
충북	3,838	3,840 0.1%	2,794 -27.2%
충남	5,165	3,132 -39.4%	4,967 58.6%
전북	12,882	12,841 -0.3%	13,517 5.3%
전남	2,547	6,227 144.5%	6,189 -0.6%
경북	8,427	7,068 -16.1%	6,393 -9.5%
경남	1,558	731 -53.1%	2,019 176.2%
제주	1,905	1,962 3.0%	2,142 9.2%
계	157,598	125,919 -20.1%	126,891 0.8%

자료: 지방교육재정알리미.

2) 교육복지 우선지원 사업 문제점

교복우사업의 효과를 23편 연구물에 대한 메타분석을 실시한 김한나·장덕호(2017) 연구는 교복우사업이 인지영역(학업성취), 사회적 행동영역(학교 적응 행동), 정의영역(학교생활만족도) 순으로 효과가 높다고 보고했다. 이들은 시도교육청으로 사업을 이관한 2011년 이후 사업의 효과가 더 높게 나타났는데 이는 사업 기간이 길어짐에 따라 프로그램이 안정적으로 운영되었으며, 교육청 이관 후 지역별 문화 및 특성이 적극적으로 반영되었을 가능성이 높다고 해석했다. 또한 학교급별 사업 효과의 크기는 초등학교, 중학교, 고등학교 순이었다고 밝혔다. 그러나 백맹부·김정숙·유백산(2013)은 교복우사업으로 집중 지원을 받는 서울시 초등학생의 인지적 학업성취가 부정적으로 나타났다으며, 자아개념과 성취목표의 향상도 거의 없었다고 밝혔다. 주정현·김미경(2012)의 연구는 교복우사업을 경험한 횟수가 많을수록 학교생활적응과 기초생활습관은 긍정적 효과가 있었으나 자신감과 친사회적행동에서 오히려 부(-)적인 결과가 나타났다고 보고했다. 이들은 빈곤 청소년들이 자신감과 친사회적행동이 낮다는 점을 고려하면 교복우사업의 서비스로 단기간에 긍정적 효과를 가져오는데 한계가 있다는 점을 지적하고 장기적인 관점에서 서비스를 제공할 필요가 있다고 지적했다.

교복우사업에 대한 문제점으로 우선 유관사업, 예를 들면 Wee 프로젝트, 학력향상 중점학교, 방과후 돌봄학교 등과의 중복으로 인해 학생들의 피로도가 증가하고 예산이 낭비되고 있다고 지적되었다(조금주, 2014; 정기섭·손미란·윤혜성, 2017). 학교와 지역사회가 통합적 지원체계를 구축하며, 학교장, 교사, 교육복지사 간의 실질적 의사소통체계를 구성할 필요가 높다는 점 또한 지적되었다. 법 규정에 의한 지원대상이 아니기 때문에 지원의 사각지대에 있는 교육소외계층 학생의 발굴하기 위해 교사, 교육복지사, 지역사회기관의 유기적인 협력 또한 강조되었다(정기섭·손미란·윤혜성, 2017). 교육부 보고서(2014) 또한 돌봄교실, 방과후학교, Wee 프로젝트, 무상급식 확대, 저소득층 교육비 지원 등 교육복지 사업의 다양화와 규모가 확대됨에 따라 교복우사업의 특성이 약화되는 문제점을 지적했다. 또한 취약계층 학생 밀집학교를 선정함에 따라 소규모 학교가 선정되기 어렵다는 점도 개선이 필요하다고 강조했다. 이 보고서는 또한 사업 학교의 프로그램이 행사, 이벤트 위주이며, 학습, 문화체험, 심리·정서 등으로 나뉘어 분절적으로 운영되고 있다는 문제점을 지적하고 학생 개개인의 수요를 반영한

맞춤형 지원으로 운영될 필요가 있다고 밝혔다. 지역사회와의 연계, 교원의 관심 제고, 교육복지사의 전문적 활동을 지원하는 학교문화가 조성될 필요가 있다는 점도 개선해야 할 내용으로 지적되었다.

라. 사회통합전형

1) 사회통합전형 현황

사회통합전형은 사회경제적으로 불리한 위치에 있는 소외계층에게 교육의 기회를 제공하기 위해 도입되었다. 저소득층 학생들의 고등교육의 기회 확대를 위해 2008년 노무현정부는 대입제도에서 사회통합전형을 도입했다. 고등학교 단계에서는 이명박정부가 고교 다양화 300 프로젝트의 하나로 자율형 사립고 제도를 도입하면서 귀족학교 논란이 일어나자 이를 완화하기 위해 모집정원의 20%를 사회적 배려대상자로 충원하도록 하는 사회통합전형을 2014년 도입했다.

고입 사회통합전형은 초·중등교육법 시행령 제79조(고등학교입학전형 위원회)와 제91조의3(자율형 사립고등학교)에 법적 근거를 두고 있다. 초·중등교육법 시행령 제91조의3 제3항은 자율형 사립고등학교가 입학정원의 20퍼센트 이상을 수급권자 또는 그 자녀, 차상위계층으로서 교육감이 정하는 사람 또는 그 자녀, 국가보훈대상자 또는 그 자녀, 그 밖에 교육 기회의 균등을 위하여 교육감이 특별히 필요하다고 인정하는 학생을 선발해야 한다고 규정하고 있다. 서울시교육청은 교육감이 정하는 대상 학생으로 차차상위계층과 가정형편이 어려운 학생 중 학교장이 추천한 자로 하고 있다. 교육감은 이렇게 선발된 학생의 교육활동에 필요한 비용을 지원하고 있다.

대표적으로 서울시교육청의 사회통합전형¹⁵⁾을 살펴보면 다음과 같다. 서울시교육청은 자율형 사립고등학교, 국제고등학교, 외국어고등학교, 과학고등학교 모집정원의 20% 이상을 사회통합전형으로 선발하고 있다. 사회통합전형은 기회균등전형과 사회다양성전형으로 구분하여 실시한다. 기회균등전형은 기초생활수급자, 한부모가족보호대상자, 차상위·차차상위계층, 보훈자 자녀, 가정형편이 어려운 학생 중 학교장이 추

15) 서울특별시교육청(2017). 2018학년도 고입 「사회통합전형」 추진 계획을 참고하여 작성함.

친한 자를, 사회다양성전형은 다문화가정 자녀, 북한이탈주민 자녀, 특수교육대상자, 소년·소녀 가장, 다자녀가정 자녀, 특수직업 종사자 자녀, 장애인(1~3급)의 자녀 등을 대상으로 선발한다. 전형 방법은 1단계로 기회균등전형 대상자를 사회통합전형 정원의 60%내에서 우선 선발하고, 2단계로 1단계 탈락자와 사회다양성 전형 1순위 대상자를 선발하며, 3단계로 2단계 미충원 시 사회다양성전형 2순위 대상자를 선발한다.

서울시교육청은 사회통합전형 선발자에 대해 학비를 지원하고 있다. 국민기초생활수급자, 차상위계층, 한부모가족보호 대상자 등 법정 저소득층 학생들은 입학금, 수업료, 학교운영지원비, 기타 수익자 부담경비를 모두 지원 받는다. 기타수익자 부담경비는 소규모 테마형 교육여행비 수련활동비 등을 포함하는 경비로 이 또한 지원 대상에 포함된다. 그 외 기회균등 전형 입학 학생은 소득인정액의 수준에 따라 교육활동 지원비가 차등 지급된다. 소득인정액이 중위소득 50% 이하인 경우 법정 저소득층 학생과 동일한 지원을 받지만 중위소득 60% 이하인 경우 입학금과 수업료만 지원받는다.

<표 4-49> 서울교육청 사회통합전형 학비 지원

지원기준		학비		기타수익자 부담경비	비고
		입학금/수업료	학교운영지원비		
입학전형 무관	국민기초생활수급자	○	○	○	
	한부모가족보호대상자	○	○	○	
	법정차상위	○	○	○	
기회균등 전형 입학	중위소득 50% 이하	○	○	○	
	중위소득 60% 이하	○	—	—	일반고 수준 본인부담
	중위소득 60% 초과	—	—	—	
사회다양성전형 및 일반전형 입학		—	—	—	법정 저소득자격 없는 학생

자료: 서울특별시교육청(2017). 2018학년도 고입 「사회통합전형」 추진 계획

서울시교육청은 사회통합전형 대상자로 선발된 학생이 학교생활을 위해 필요한 맞춤형 프로그램을 운영하고 있다. 예를 들면 학생 생활 및 맞춤형 심리정서 상담 프로그램, 진로·진학지도 프로그램, 학생동아리 지원, 교원 또는 졸업생 등을 활용한 멘토링 프로그램이 운영되고 있다.

대입 사회통합전형은 2004년 교육인적자원부가 발표한 「2008학년도 이후 대학입학제도 개선안」에 기원을 두고 있다. 교육부는 사회통합을 유도하는 전형 활성화라는 과제를 신설해 소외계층의 고등교육 기회를 늘리도록 유도했다. 교육부는 대학구성원 다양화 지표를 대학이 개발하여 공시하도록 하고, 관련 지표로 농어촌 출신, 중소도시 출신, 실업계고교 출신, 저소득층 학생의 비중 등이 포함될 수 있다고 밝혔다. 교육부는 소외계층, 예를 들면 국가·사회 기여자의 후손으로 경제·사회적 어려움을 겪는 자, 소년소녀가장, 산업재해자 등에 대해 특별전형을 활성화하고, 농어촌 학생 특별전형을 확대하고(3% → 4%), 특수교육대상자 등 정원의 특별전형을 법령의 범위 내에서 최대한 선발하도록 유도한다고 밝혔다(교육인적자원부, 2004).

2009년 처음으로 기초생활수급자와 차상위계층을 위한 기회균형특별전형이 도입되었다. 사회통합전형은 고등교육법 제34조와 동법 시행령 제34조 제2항에 근거해 차등적인 교육적 보상기준에 의한 전형이 필요한 자를 대상으로 학생을 선발하는 특별전형이다. 차등적 보상 기준이 필요한 학생을 대상으로 선발하는 사회통합전형은 정원내 특별전형과 정원외 특별전형으로 구분된다. 정원내 특별전형은 대학 자체 기준에 의해 사회·지역배려 대상자를 대상으로 실시한다. 정원내 특별전형은 모집단위와 모집인원이 일반전형과 동일하다. 사회통합전형으로서 정원외 특별전형은 고등교육법 시행령 제29조 제2항에 근거한다. 정원외 특별전형 중 기초생활수급자, 차상위계층, 한부모가족 지원대상자는 입학정원의 5.5% 이내, 농어촌학생 특별전형은 입학정원의 4% 이내, 특성화고교 졸업자 특별전형은 입학정원의 1.5% 이내로 선발하도록 제한하고 있다.

한국대학교육협의회는 교육기회의 불평등을 해소하기 위해 실시하는 정원내 특별전형을 고른기회 특별전형으로 정하고 있다. 고른기회 특별전형은 농어촌학생, 특성화고 졸업생, 기초생활수급자, 장애인 등 대상자, 서해5도 학생 등 재외국민과 외국인 전형을 제외한 모든 정원외 전형을 그 내용으로 하고 있다.

<표 4-50> 대학입학전형기본사항에 의한 특별전형

정원 내 고른기회 특별 전형	정원의 특별전형
국가보훈대상자, 만학도, 지역인재, 농어촌학생, 특성화고교 졸업자, 기초생활수급자, 차상위계층, 한부모가족 지원대상자, 특성화고 등을 졸업한 재직자, 장애인 등 대상자, 서해 5도 학생	농어촌학생, 특성화고교 졸업자, 기초생활수급자, 차상위계층, 한부모가족 지원대상자, 특성화고 등을 졸업한 재직자, 장애인 등 대상자, 서해 5도 학생, 재외국민과 외국인 ...

자료: 한국대학교육협의회(2017). 2020학년도 대학입학전형기본사항.

한국대학교육협의회가 발표한 「2018학년도 대입전형 시행계획」에 의하면 고른기회전형으로 선발하는 모집인원은 40,306명으로 전체 모집정원의 11.4%에 달했다. 고른기회전형 선발 인원은 2016학년도 39,316명, 2017학년도 39,083명, 2018학년도 40,306명으로 2017학년도에 비해 3.1% 증가했다.

<표 4-51> 고른기회전형

구분	2018학년도	2017학년도	2016학년도
정원내	16,500명(4.6%)	15,005명(4.2%)	14,803명(4.1%)
정원외	23,806명(6.8%)	24,078명(6.8%)	24,513명(6.7%)
합계	40,306명(11.4%)	39,083명(11.0%)	39,316명(10.8%)

자료: 한국대학교육협의회(2017). 2018학년도 대입전형 시행계획 발표

2018학년도 대학이 자체 기준에 의해 선발하는 정원내 고른기회 특별전형은 수시모집에서 151개 대학에서 16,250명, 정시모집에서 18개 대학에서 155명 등 총 155개 대학에서 16,500명을 선발한다. 정원내 고른기회특별전형에서 저소득층을 대상으로 선발하는 학생은 모두 9개 대학에서 285명에 달한다. 또한 기초생활수급자, 차상위계층, 한부모가족 지원대상자 등을 포함한 고른기회 특별전형으로 선발하는 학생은 65개 대학에서 총 3,772명이다.

〈표 4-52〉 고른기회 특별전형(정원내)

고른기회 특별전형 (정원내)	수시		정시		합계	
	대학수	모집인원	대학수	모집인원	대학수	모집인원
농어촌학생	4	144	0	0	4	144
저소득층(기회균형선발)	9	285	0	0	9	285
특성화고교 졸업자	8	194	0	0	8	194
특성화고 등을 졸업한 재직자	14	62	0	0	14	62
국가보훈대상자	49	905	8	65	57	970
만학도, 주부	10	86	2	27	12	113
평생학습자 전형	2	29	0	0	2	29
지역고교 학생(수도권 제외)	80	10,773	10	158	81	10,931
고른기회 대상자(통합)	65	3,772	0	0	65	3,772
소계	151	16,250	18	250	155	16,500

자료: 한국대학교육협의회(2017). 2018학년도 대학입학 시행계획 주요사항 <보도 첨부자료>.

2018학년도 정원의 특별전형으로 선발하는 학생 중 고른기회 특별전형에 해당하는 학생을 세부적으로 살펴보면 아래 표와 같다. 이 중 저소득층(기회균형 선발)을 대상으로 한 전형은 14개 대학에서 127명을 선발할 예정이다. 저소득층 대상 정원의 특별전형이 다른 전형에 비해 숫자가 많지 않으나 정원내 고른기회 대상자 중 저소득층 대상 전형 숫자가 적지 않고, 특성화고교 졸업자, 농어촌학생 전형 중에도 저소득층 학생이 포함되어 있는 점을 고려해야 한다.

〈표 4-53〉 고른기회 특별전형(정원외)

고른기회 특별전형 (정원외)	수시		정시		합계	
	대학수	모집인원	대학수	모집인원	대학수	모집인원
특성화고교 졸업자	136	4,049	128	468	157	4,517
특성화고 등을 졸업한 재직자	170	8,691	163	1,090	192	9,781
저소득층(기회균형선발)	13	121	5	6	14	127
농어촌학생	82	1,414	52	195	102	1,609
장애인등 대상자	132	2,735	123	446	150	3,181
서해5도 전형	64	4,377	59	214	65	4,591
계	597	21,387	530	2,419	680	23,806

자료: 한국대학교육협의회(2017). 2018학년도 대학입학 시행계획 주요사항 <보도 첨부자료>.

2) 사회통합전형 문제점

고입 사회통합전형의 선발방식에 대해 이재덕 외(2016)는 의무 선발비율을 현재의 20%를 유지하여 교육기회의 평등을 보장할 제도가 지속적으로 유지해야 한다고 강조했다. 이들은 전형 개선방안으로 전형이 미달하는 경우에도 면접을 실시하여 학생들의 학업의지와 인성을 평가함으로써 학업의지가 없는 학생들이 입학하는 문제점을 해소하며, 사회통합전형에서 경쟁이 발생하는 경우 반드시 정원을 충원하도록 하여 정원보다 적게 선발하려는 문제를 막아야 한다고 제안했다.

사회통합전형 학생이 입학 후 학교에 적응하도록 돕기 위해 사회통합전형 맞춤형 프로그램이 실시되고 있다. 이러한 맞춤형 프로그램의 효과를 분석한 연구(이재덕 외, 2017)는 이들 프로그램이 학교적응, 학업성취에 효과가 있었으나 사회통합 의식수준에 효과가 없었다며 그 이유를 프로그램이 일회성 문화체험, 악기 연주, 체육활동 등으로 운영되었다는 점을 지적했다.

자율형사립고등학교 사회통합전형에 대한 교사들의 인식을 분석(김정숙·성열관, 2014)한 결과, 교사들은 사회통합전형이 취약계층 학생들에게 보상정책으로 혜택을 제공하고 있으며, 우려할 정도로 낙인효과 문제가 제기되지 않는다고 인식했다. 그러나 학생 구성의 다양성을 높이는데 제한이 있었다고 교사들은 인식했다. 사회통합전형으로 선발된 학생에 대해 입학 후 학교가 별도의 지원을 하기 어려운 구조가 있음을 교사들은 문제로 인식했다. 김정숙·성열관(2014)은 사회통합전형이 취약계층 학생을 선발하는 것에만 초점을 두고 있어 보상정책으로서의 한계가 있다며 사회통합전형 학생들의 성장과 역량 강화에 더 초점을 둘 필요가 있다고 지적했다. 특히 자율형 사립고등학교가 사회통합을 위해 어떠한 교육적 시도를 해야 하는지에 대해 고민하고 논의할 필요가 있다고 이들은 지적했다.

대입 사회통합전형으로 선발된 학생들의 대학생활에 대한 연구를 살펴보면, 우선 사회통합전형(농어촌, 전문계고교, 특수교육대상자, 기회균형선발, 사회기여자)으로 선발된 학생이 일반학생들에 비해 평점 평균은 다소 떨어지나 농어촌전형과 전문계고교전형 학생들은 성적이 지속적으로 상승해 졸업시 더 높아지는 경향을 보였다. 사회통합전형 학생들이 대학생활에서 겪고 있는 어려움으로 등록금과 생활비 마련, 학교생활이나 진로에 대해 지도해줄 수 있는 사람의 부재, 타향살이에 따른 문화적 충격, 소외

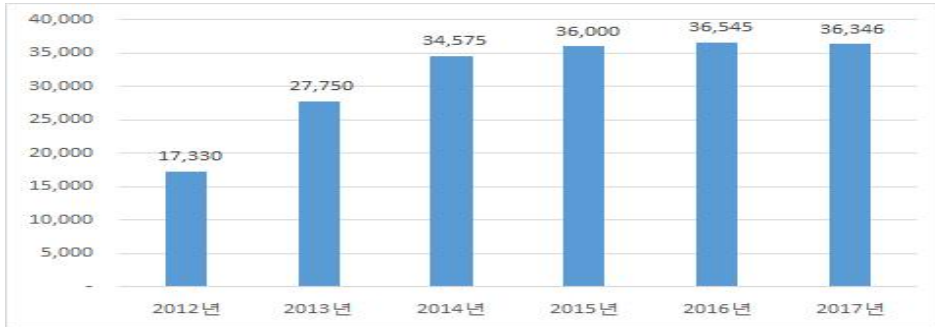
감, 낮은 영어실력 순으로 꼽았다. 이들은 특히 영어와 전공에 필요한 기초과목에서 일반학생들과 격차를 크게 느끼고 있었다. 사회통합전형 학생들에게 입학 전후의 학습지원, 학교생활 적응을 위한 멘토링 지원, 기숙사 우선 배정 등 복지혜택을 대학 차원에서 제공해 줄 필요가 높다(박미화·홍백의, 2010). 농어촌특별전형으로 입학한 학생들을 연구한 김미란(2014)은 “서울애들” “외고출신들”의 적극적인 수업참여를 보며 열등감을 내면화시키고, 대학에서 만난 친구들과 언어, 소비수준, 생활수준에서 차이를 확인한다고 밝혔다. 대학이 다양한 배경을 가지고 있는 학생들에게 사회문화적 차원의 학습지원을 할 필요가 있다고 이 연구는 지적했다.

마. 국가장학금지원사업

1) 국가장학금지원사업 현황

등록금 부담을 완화하기 위한 국가장학금은 기존의 저소득층을 대상으로 한 장학금이 통합되어 2012년 시작되었다. 국가장학금은 교육기본법 제28조(장학제도 등)와 고등교육법 제8조(실험실습비 등의 지급)에 근거한다. 국가장학금은 국가장학금 1유형, 국가장학금 2유형, 다자녀 국가장학금 등으로 구분된다. 2017년 국가장학금 규모는 1유형 2조 8,917억원, 2유형 4,800억원, 다자녀 2,629억원 등 총 3조 6,346억원이다. 국가장학금 1유형은 소득분위별로 기초생활수급자부터 9분위까지 차등 지원된다. 국가장학금 2유형은 대학의 자체노력(등록금 동결·인하 및 장학금 유지·확충)에 대응하여 지원하는 4,000억원의 장학금과 지방대학의 우수인재 유치를 위한 지방 인재 장학금 800억원으로 구성된다. 다자녀 국가장학금은 셋째 아이 이상부터 장학금을 지원해주는 제도이다.

[그림 4-5] 국가장학금 지원 규모



자료: 교육부(2015), 교육부(2017b).

국가장학금 지원액은 2012년 1조 7,330억원으로 시작해 2013년 2조 7,750억원, 2014년 3조 4,575억원, 2015년 3조 6,000억원, 2016년 3조 6,545억원, 2017년 3조 6,346억원으로 증가했다.

장학재단은 보건복지부에서 발표하는 기준중위소득과 연계하여 「소득분위(구간) 경계값」을 사전에 공표해 학생과 학부모가 국가장학금 수혜 가능금액을 예측할 수 있도록 했다. 2017학년도 1학기 기준 소득분위 구간 경계값은 소득인정액을 기준으로 다음 표와 같다. 1분위 구간은 소득인정액이 기준 중위소득 대비 비율이 30%에 해당하는 1,340,214원 이하를 가리킨다.

<표 4-54> '17. 1학기 소득분위(구간) 경계값

(단위 : 원/월)

분위(구간)	기준중위소득 대비 비율	경계값*
1분위(구간)	30%	1,340,214(이하)
2분위(구간)	70%	3,127,166(이하)
3분위(구간)	90%	4,020,642(이하)
4분위(구간)	110%	4,914,118(이하)
5분위(구간)	130%	5,807,594(이하)
6분위(구간)	155%	6,924,439(이하)
7분위(구간)	180%	8,041,284(이하)
8분위(구간)	220%	9,828,236(이하)
9분위(구간)	290%	12,955,402(이하)
10분위(구간)	—	12,955,402(초과)

* 소득인정액으로 소득 평가액 + 재산을 소득으로 환산한 금액

※ 기초 및 차상위계층은 수급자격으로 확인

자료: 교육부(2016).

소득구간별 국가장학금 지원액을 살펴보면, 기초생활수급자, 소득 1분위, 소득 2분위는 한 학기당 260만원, 연간 520만원을 지원받는다. 소득 3분위는 연간 390만원, 소득 4분위는 연간 286만원, 소득 5분위는 연간 168만원, 소득 6분위는 연간 120만원, 소득 7분위와 소득 8분위는 연간 67.5만원을 각각 지원받는다. 소득 2분위 이하의 학생에 대해서는 국가장학금 2유형과 대학의 교내·외 장학금을 지원해 실제 등록금 수준으로 장학금이 지원될 수 있도록 교육부는 권장하고 있다(교육부, 2017b). 저소득층 학생의 성적 부담을 완화하기 위해 C학점 경고제 적용 횟수를 종래 1회에서 2017학년도 1학기부터 2회로 확대했다. 이는 기초생활수급자 등 저소득층 학생들이 생활비를 벌기 위해 아르바이트를 하기 때문에 학업에 집중하기 어려운 현실을 고려한 것이다.

<표 4-55> 소득구간별 국가장학금 지원액

(단위: 만원)

소득구간(분위)	기초생활수급자	1구간(분위), 차상위 계층	2구간(분위)	3구간(분위)	4구간(분위)	5구간(분위)	6구간(분위)	7구간(분위)	8구간(분위)
학기별 최대지원금액	260	260	260	195	143	84	60	33.75	33.75
연간 최대지원금액	520	520	520	390	286	168	120	67.5	67.5

자료: 교육부(2017c).

저소득층 대학생들은 국가장학금과 별도로 학자금 대출을 통해 등록금과 생활비를 마련할 수 있다. 소득 8분위 이내 가구와 다자녀가구의 학생은 학자금 대출 중 취업 후 상환 학자금 대출을 활용할 수 있다. 취업 후 상환 학자금 대출 금리는 연 2.5%이다. 대출 금리는 2009년 5.8%로 시작해 계속 낮아져 2016학년도 2학기 이후 연 2.5%에 머물고 있다. 신청 대상 학생들은 등록금 소요액 전액과 생활비를 연 300만원까지 대출할 수 있다. 취업 후 상환 학자금 대출은 상환기준 소득 이상의 소득이 발생하기 이전에는 원금과 이자의 납부를 소득발생 이후로 유예할 수 있으나 상환기준 소득 이상의 소득이 발생한 이후에는 기준소득 초과분의 20%를 국세청에서 원천징수한다.

2) 국가장학금지원사업 문제점

장학금은 학생들의 교외 근로시간을 줄이고 공부시간을 증가시켜주며(이필남·곽진숙, 2013), 대학생들의 적응과 수업참여도에 긍정적인 영향을 미치고 있다(우명숙·김지하, 2015; 신혜숙·최정윤, 2013; 신혜숙·최정윤, 2014)는 연구 결과가 보고되고 있다. 그러나 장학금이 대학생들의 학업성취도에 미치는 영향은 일관되지 않다. 장학금의 효과가 미약하거나 없으며(우명숙·김지하, 2015), 장학금의 효과가 유의미하지 않거나 부(-)적이라는 연구 결과(이필남·곽진숙, 2013; 김진영·이정미, 2015)가 있지만 장학금이 학생들의 학업성취에 긍정적인 영향을 미친다는 연구결과(신혜숙·최정윤, 2013; Dynarski, 2008; Bettinger, 2012)가 많다. 특히 장학금이 충분한 수준으로 지원된 경우 학생들의 학업성취도가 높았다고 신혜숙·최정윤(2014)은 연구결과를 밝히고 있다. 우명숙(2016) 또한 학자금 지원 유형에 따른 효과를 분석한 결과, 장학금만 지원받았을 때 효과가 나타나지 않는데 비해 장학금과 든든학자금(취업 후 상환 학자금)을 동시에 지원받은 경우는 학업성취도에 긍정적인 영향을 미친다는 점을 비교하며, 이는 장학금만으로 등록금을 충당하는 비율이 낮는데 비해 장학금과 든든학자금을 동시에 지원받은 경우 등록금 충당율이 매우 높은 점을 그 이유로 제시했다. 국가장학금은 가장 많은 지원을 받는 경우 연 520만원이 최고 금액이다. 저소득층 학생은 국가장학금을 최대한으로 지원받는다 하더라도 특히 사립대학을 다닌다면 등록금을 충당하는 것도 쉽지 않다. 등록금 이외에도 생활비가 필요하기 때문에 저소득층 학생들은 부족한 등록금과 생활비를 벌기 위해 일을 해야 하며 따라서 학습에 집중할 수 있는 시간이 제한적이다. 국가장학금의 지원 수준이 저소득층 학생들의 등록금을 충당할 수 있는 수준으로 높이고, 생활비 또한 대출이 아닌 무상으로 지원할 수 있도록 방안을 모색할 필요가 있다.

제5절 가족복지: 학대(방임)과 상담서비스를 중심으로

2012년 제정된 「아동의 빈곤예방 및 지원 등에 관한 법률」 시행규칙 제 2조에 따르면 우리나라 빈곤아동은 다음과 같은 3가지 기준에 따라 범주화된다. 첫째, 아동복지법 제3조 4호 및 5호에 따른 보호대상아동 및 지원대상아동 둘째, 국민기초생활보장법 제2조 2호에 따른 수급자인 아동, 셋째, 한부모가족지원법 제4조 2호에 따른 한부모가족 및 다문화가족지원법 제2조 1호에 따른 다문화가족의 아동 등 복지·교육·문화 등의 격차를 해소하기 위하여 사회적·경제적·문화적 지원이 필요하다고 보건복지부장관이 인정하는 아동이 그것이다. 또한, 동법 제 4조 2호에서는 국가와 지방자치단체가 보호대상 아동 및 지원대상 아동의 권익을 증진하기 위한 정책을 수립·시행해야 함을 명시하고 있다. 본 절에서는 이상의 법적 정의를 기초로 하여 첫 번째 규정인 보호대상아동 및 지원대상아동을 중심으로 우리나라 빈곤아동 및 가족지원정책 현황과 문제점 그리고 개선방향에 대해 살펴보기로 한다.

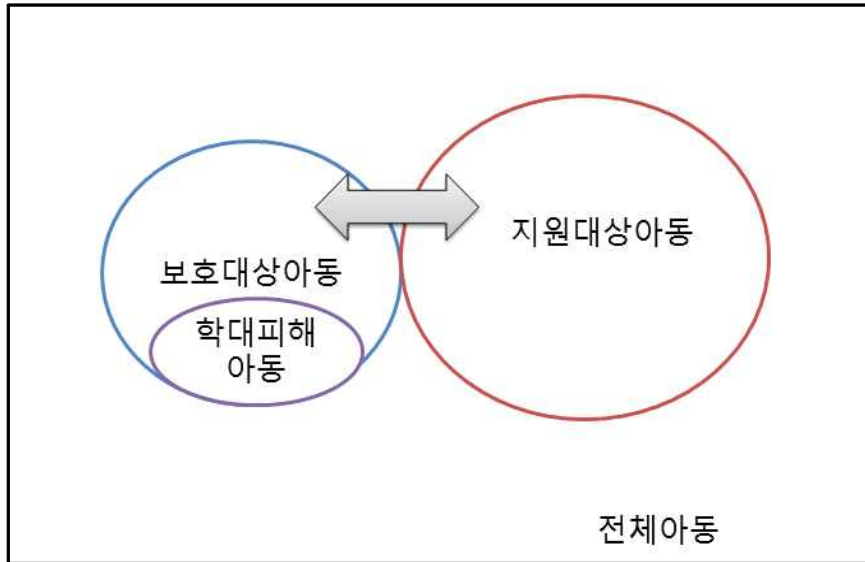
1. 보호대상 아동의 규모와 실태

가. 보호대상 아동 및 지원대상 아동의 규모

아동복지법 제 3조 제 4호에 규정된 바의 보호대상아동은 통상 “요보호아동”으로 불리워졌으며, “보호자가 없거나 보호자로부터 이탈된 아동 또는 보호자가 아동을 학대하는 경우 등 그 보호자가 아동을 양육하기에 적당하지 아니하거나 양육할 능력이 없는 경우의 아동”으로 정의된다. 이러한 법적 규정에 따라, 보호대상아동은 학대피해아동 및 시설, 그룹홈, 가정위탁, 입양 등의 대안양육시설에서 보호되는 아동으로 비교적 명확하게 정의되며, 이에 따라 보건복지부에서는 매해 요보호아동 발생 및 조치현황을 관리하고 있다. 반면, 동법 제 3조 제5호에 규정된 지원대상아동은 “아동이 조화롭고 건강하게 성장하는 데에 필요한 기초적인 조건이 갖추어지지 아니하여 사회적·경제적·정서적 지원이 필요한 아동”을 의미하는데, 지원대상아동은 “가정 내에서 보호자에 의해” 보호받지만 빈곤 및 경제적 어려움, 이혼 등 가족해체의 위기, 학교폭력 등 개인적, 가족적, 사회적 요인으로 인해 아동양육 및 발달의 위기에 직면, 사회적 지원을

필요로 하는 아동을 포괄하는 개념이라고 할 수 있다. 이에, 지원대상아동과 관련해서는 구체적인 규모 및 현황관련 통계는 존재하지 않는다.

[그림 4-6] 빈곤아동의 범주: 보호대상아동과 지원대상아동



요보호아동 발생현황의 추이를 살펴보면 2008년 외환위기 등으로 요보호아동은 9,284명이 발생했으나 이후 점차로 줄어들어 2016년 기준 4,592명에 이르렀다. 요보호 아동의 발생원인은 학대가 33.5%로 가장 높았으며 부모이혼 등이 19.7%, 미혼모·부가 18.6%로 뒤를 이었다. 과거 가장 주요한 발생원인이 되었던 미혼모·부가 현저히 감소하고 학대가 9.6%에서 3배 이상 높아졌음을 확인할 수 있다. 또한 요보호아동의 조치내용별 현황을 살펴보면, 2016년 입양, 가정위탁 등 가정보호가 37%인 반면, 양육시설, 공동생활가정 등 시설보호가 63%로 26% 포인트 높게 나타났다. 2008년 이후지속적인 요보호아동의 조치결과 추세는 시설보호가 2008년 53%에서 2016년 63%로 증가하였으며, 가정보호가 47%에서 37%로 감소하는 경향을 보여주고 있다. 이는 2000년 이후 가정위탁사업의 도입 및 국내입양의 활성화를 통해 가정 중심의 아동보호정책추진 방향과 대치되는 것으로 이는 우리나라 가족복지정책의 한계와 문제점 분석에서 이를 구체적으로 다루기로 하겠다.

〈표 4-56〉 발생원인별 요보호아동 현황(2000-2016)

구분	기아	미혼모 · 부	미아	비행, 가출, 부랑	학대	부모빈 곤,실직	부모사 망	부모질 병	부모이 혼 등	총계
2016	5.7%	18.6%	0.2%	6.8%	33.5%	6.3%	6.2%	2.7%	19.7%	4,592
2015	7.1%	20.7%	0.6%	8.0%	24.3%	6.2%	6.7%	2.7%	23.8%	4,503
2014	5.6%	24.5%	0.3%	10.2%	22.1%	6.2%	9.0%	1.3%	20.8%	4,994
2013	4.7%	25.5%	0.3%	8.5%	18.6%	5.6%	9.1%	2.2%	25.5%	6,020
2012	3.4%	28.7%	0.7%	10.2%	16.2%	6.5%	7.7%	2.4%	24.2%	6,926
2011	2.9%	33.6%	1.1%	9.9%	15.0%	5.6%	7.2%	2.1%	22.7%	7,483
2010	2.2%	32.6%	2.4%	9.0%	12.1%	6.8%	9.0%	2.4%	23.5%	8,590
2009	2.5%	34.0%	0.4%	7.8%	11.6%	7.9%	8.5%	2.5%	24.8%	9,028
2008	2.2%	25.3%	1.6%	7.6%	9.6%	11.2%	7.9%	3.0%	31.7%	9,284

자료: 보건복지부, 요보호 아동 현황보고, 각 연도

〈표 4-57〉 조치내용별 요보호아동 현황(2000-2016)

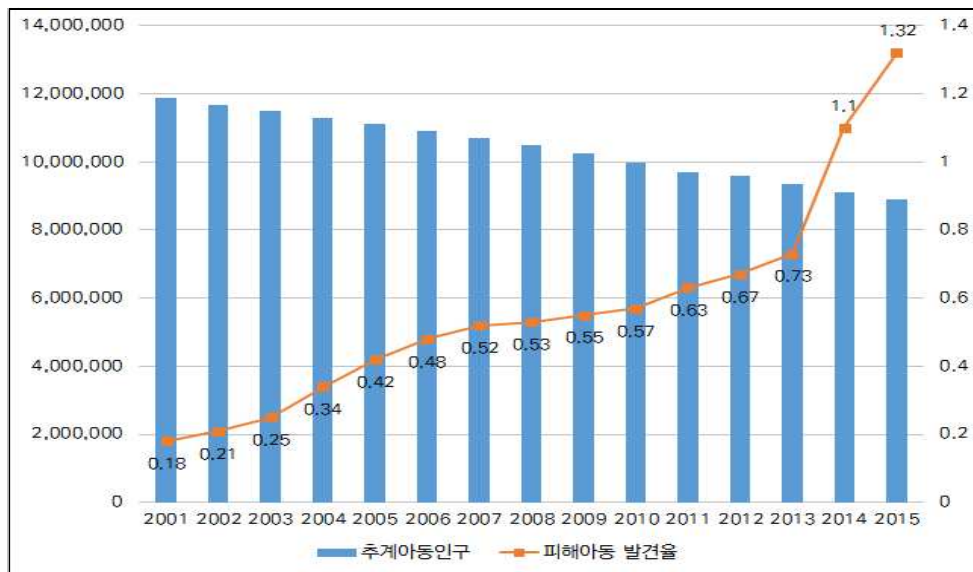
구분	시설입소					가정보호					전체
	양육시 설 등	일시보 호시설	장애 아동 시설	공동 생활 가정	소계	소년 소녀 가정	입양	가정위 탁	입양 전 위탁	소계	
2016	38%	12%	0%	13%	63%	0%	5%	22%	09%	37%	4,592
2015	31%	18%	0%	10%	60%	—	5%	27%	08%	40%	4,503
2014	36%	11%	0%	10%	58%	0%	8%	26%	08%	42%	4,994
2013	29%	13%	01%	11%	54%	0%	8%	29%	09%	46%	6,020
2012	33%	10%	0%	11%	54%	02%	11%	33%		46%	6,926
2011	30%	12%	0%	08%	50%	02%	17%	31%		50%	7,483
2010	28%	20%	0%	07%	56%	03%	16%	25%		44%	8,590
2009	27%	18%	0%	08%	53%	02%	15%	30%		47%	9,028
2008	32%	14%	0%	07%	53%	02%	14%	31%		47%	9,284

자료: 보건복지부, 요보호 아동 현황보고, 각 연도

보호대상아동의 주요한 부분을 차지하고 있는 학대피해아동은 요보호아동 통계를 통해서 정확한 규모와 현황파악이 어렵다. 아동학대 피해아동의 발생과 현황은 전국 아동보호전문기관(2016년 기준, 전국 59개소)에 신고접수된 사례에 대해 국가아동학대정보DB를 통해서 별도로 관리되고 있기 때문이다. 한국에서 아동학대에 대한 공적 개입은 2000년 아동복지법을 전면 개정하고, 아동보호전문기관을 설치함으로써 시작

되었다. 저출산 고령화에 따른 아동인구는 지속적으로 감소하는 경향을 보이는 반면, 학대피해아동의 규모는 지속적으로 증가하는 추이를 보이고 있다. 특히, 2014년 아동 학대범죄의 처벌 등에 관한 특례법 시행 이후 아동학대 발생률은 0.73에서 1.1, 1.32로 급격히 증가했으며, 2016년 한해 동안 한 달에 2~3명의 아동이 심각한 학대로 인해 사망한 것으로 나타났다.

[그림 4-7] 아동학대 피해 아동 발견율(2001~2015년)



자료: 보건복지부, 중앙아동보호전문기관(2016). 2015 아동학대현황 보고서.

아동학대는 “보호자를 포함한 성인이 아동의 건강 또는 복지를 해치거나 정상적 발달을 저해할 수 있는 신체적·정신적·성적 폭력이나 가혹행위를 하는 것과 아동의 보호자가 아동을 유기하거나 방임하는 것”으로 정의된다(아동복지법 제3조 7호). 아동방임은 ‘자신의 보호·감독을 받는 아동을 유기하거나 의식주를 포함한 기본적 보호·양육·치료 및 교육을 소홀히 하는 방임행위’로 규정되고 있다(아동복지법 제 17조 제6호). 사례유형별 아동학대발생률은 중복학대를 분류하면 중복학대가 45.6%로 가장 높게 나타났으며, 정서학대(17.5%), 방임(17.2%), 신체학대(16.1%), 성학대가 (3.7%) 순으로 나타났다. 중복학대를 미분류하면, 정서학대가 40.7%로 가장 많았고, 신체학대와 방임이 각각 37.7%, 18.0% 였으며, 성학대 3.6% 였다.

〈표 4-58〉 학대아동 유형별 발생률(중복학대 별도분류)

(단위 : 건, %)

구분	신체학대	정서학대	성학대	방임	유기*	중복학대	계
2001년	476 (22.6)	114 (5.4)	86 (4.1)	672 (31.9)	134 (6.4)	623 (29.6)	2,105
2002년	254 (10.3)	184 (7.4)	65 (2.6)	814 (32.8)	212 (8.6)	949 (38.3)	2,478
2003년	347 (11.9)	207 (7.1)	134 (4.6)	965 (33.0)	113 (3.9)	1,155 (39.5)	2,921
2004년	364 (9.4)	350 (9.0)	177 (4.5)	1,367 (35.1)	125 (3.2)	1,508 (38.8)	3,891
2005년	423 (9.1)	512 (11.1)	206 (4.4)	1,635 (35.3)	147 (3.2)	1,710 (36.9)	4,633
2006년	439 (8.4)	604 (11.6)	249 (4.8)	2,035 (39.1)	76 (1.5)	1,799 (34.6)	5,202
2007년	473 (8.5)	589 (10.6)	266 (4.8)	2,107 (37.7)	59 (1.0)	2,087 (37.4)	5,581
2008년	422 (7.6)	683 (12.2)	284 (5.1)	2,237 (40.1)	57 (1.0)	1,895 (34.0)	5,578
2009년	338 (5.9)	778 (13.7)	274 (4.8)	2,025 (35.6)	32 (0.6)	2,238 (39.4)	5,685
2010년	348 (6.1)	773 (13.7)	258 (4.6)	1,870 (33.1)	14 (0.2)	2,394 (42.3)	5,657
2011년	466 (7.7)	909 (15.0)	226 (3.7)	1,783 (29.4)	53 (0.9)	2,621 (43.3)	6,058
2012년	461 (7.2)	936 (14.6)	278 (4.3)	1,713 (26.8)	—	3,015 (47.1)	6,403
2013년	753 (11.1)	1,101 (16.2)	242 (3.6)	1,778 (26.2)	—	2,922 (43.0)	6,796
2014년	1,453 (14.5)	1,582 (15.8)	308 (3.1)	1,870 (18.6)	—	4,814 (48.0)	10,027
2015년	1,884 (16.1)	2,046 (17.5)	428 (3.7)	2,010 (17.2)	—	5,347 (45.6)	11,715

주: 중복미포함, 2012년부터 방임학대의 세부유형으로 유기를 포함하여 집계함.

〈표 4-59〉 학대아동 유형별 발생률(중복학대 미분류)

(단위 : 건, %)

구분	신체학대	정서학대	성학대	방임	유기*	계
2001년	890 (41.8)	192 (9.0)	116 (5.4)	797 (37.5)	133 (6.3)	2,128
2002년	1,039 (28.4)	961 (26.3)	119 (3.2)	1,329 (36.3)	212 (5.8)	3,660
2003년	1,315 (30.3)	1,172 (27.1)	203 (4.7)	1,514 (35.0)	126 (2.9)	4,330
2004년	1,587 (27.5)	1,680 (29.2)	266 (4.6)	2,071 (35.9)	160 (2.8)	5,764
2005년	1,728 (25.9)	2,034 (30.5)	305 (4.6)	2,416 (36.4)	176 (2.6)	6,659
2006년	1,827 (24.9)	2,182 (29.8)	372 (5.1)	2,842 (38.8)	106 (1.4)	7,329
2007년	2,095 (26.1)	2,420 (30.1)	409 (5.1)	3,018 (37.6)	92 (1.1)	8,034
2008년	1,857 (23.8)	2,315 (30.0)	424 (5.0)	3,105 (40.0)	94 (1.2)	7,795
2009년	2,095 (25.1)	2,847 (34.1)	426 (5.1)	2,939 (35.2)	43 (0.5)	8,350
2010년	2,182 (25.8)	2,974 (35.1)	400 (4.7)	2,878 (34.0)	32 (0.4)	8,466
2011년	2,464 (26.9)	3,312 (36.3)	368 (4.0)	2,919 (31.9)	85 (0.9)	9,148
2012년	2,858 (28.8)	3,785 (38.1)	446 (4.5)	2,849 (28.7)	—	9,938
2013년	3,160 (30.9)	3,843 (37.6)	380 (3.7)	2,848 (27.8)	—	10,231
2014년	5,699 (36.9)	6,176 (40.0)	447 (2.9)	3,136 (20.3)	—	15,458
2015년	6,661 (37.7)	7,197 (40.7)	629 (3.6)	3,175 (18.0)	—	17,662

주: 중복포함, 2012년부터 방임학대의 세부유형으로 유기를 포함하여 집계함.

지원대상 아동의 경우 아동복지법의 규정도 명확하지 않기 때문에, 그 정확한 규모의 추계는 알려져있지 않다. 박세경, 강혜규, 류정희 등의 연구(2014)에서 요보호아동 통계에서 포괄하고 있지 못하는 보호대상아동과 지원대상아동의 규모를 추계하였으며, 2014년 발생한 요보호아동을 제외한 시설보호, 그룹홈 거주아동, 성폭력피해자 보호시설 아동, 청소년 쉼터아동, 소년범 등 시설에서 보호되고 있는 아동이 110,636명에 이르렀음을 알 수 있다. 또한, 지원대상아동을 아동의 발달위기 상 개인적, 사회적 위기로인을 고려하여 추가적으로 학교폭력 피해아동, 이혼가정 아동, 빈곤아동, 저소득 한부모, 조손가구 아동까지 포함하면 지원대상아동의 수는 791,184명, 전체아동의 8.49%를 차지하는 것으로 조사되었다.

빈곤아동의 범주로 구분되는 학대피해아동을 포함하는 보호대상아동 및 지원대상아동의 규모는 전체 아동의 9.75%를 차지하는 등 그 범위와 규모가 매우 광범위함에도 불구하고 현재의 아동보호정책 및 시스템은 요보호아동 및 학대피해아동 중심의 고위험도를 가진 위기아동에 대한 보호로 국한되어 왔다는 점에서 한계가 크다¹⁶⁾.

16) 다음의 <표 4-60>의 규모는 2012~2014년도의 자료가 혼재되어 있으므로 제시된 추정 규모는 파편화된 현행 요보호 아동 보호체계의 작동에 따른 결과론적 숫자이다. 하지만 위기 아동의 유형별 발생 현황을 파악할 수 있는 자료가 제한된 상태에서 보호서비스를 필요로 하는 아동의 규모를 추정하는 기준선으로서의 의미를 가질 수 있다. 또한 대부분의 발달위기에 노출되는 아동의 경우 대부분 단일 요인에 의한 것보다 관련 요인의 복합적 결과로 나타나는 경우가 일반적이다. 따라서 개별 위기 사례가 중복 산정됨으로 인해 위기 아동의 규모가 과대 추정 되었을 가능성도 있다. 하지만, 발달위기의 노출 경험은 특정 계층이나 특정 집단에 국한된 것이 아니라 전 계층, 전 연령의 발달과정에 경험할 수 있는 매우 일반적인 상황이다. 이러한 특성이 과대 추정의 가능성을 부분 상쇄할 수 있을 것이다(박세경, 강혜규, 류정희 등(2014) 아동보호체계 진단과 개선방안. 한국보건사회연구원, p. 127의 내용 그대로 발췌함)

〈표 4-60〉 보호대상아동과 지원대상 아동규모

위기아동 유형	규모	구분	추산에 활용된 정보
시설보호 아동	15,916	시설보호대상	양육시설 *읍면동 및 시군구청 (사후)보고
그룹홈 거주 아동	2,438		그룹홈* 읍면동 및 시군구청 보고
성폭력 피해자 보호시설 아동	133		상담소, 보호시설, 경찰청, 아동보호전문기관, 해바라기 아동센터, 여성긴급전화 1366,
성매매 피해 보호시설 아동	197		상담소, 경찰서, 청소년 성매매피해자 보호시설, 여성긴급전화 1366
청소년 쉼터 아동	640		청소년 긴급전화 1388, 경찰서, 청소년 CYS-Net, 쉼터
소년범(강력범 제외)	68,236		경찰서, 소년법원, 소년분류심사원, 소년원, 소년교도소, 보호관찰소
가정위탁 아동	14,584	재가보호대상	가정위탁지원센터 *읍면동 및 시군구청 (사후)보고
학대피해 아동	6,774		아동보호전문기관, 학대피해신고 112
국내입양 아동	922		입양기관* 읍면동 및 시군구청 보고
소년소녀가정 아동	796		읍면동 및 시군구청
요보호 아동	6,926		아동시설, 아동보호전문기관, 가정위탁지원센터 *읍면동 및 시군구청 (사후)보고
보호대상 아동	110,636		(전체 아동대비 1.26%)—요보호아동(6,926명 제외)
학교폭력 피해아동	62,000		학교, 경찰서, 병원, 117 신고 상담센터, Wee 센터, 교육복지투자우선사업
이혼가정 아동	100,312		건강가정지원센터, 드림스타트(일부), 사회복지관 등
빈곤아동	304,672		드림스타트, 지역아동센터, 희망복지지원단
저소득 한부모, 조손가구 아동	324,200		한부모가족 복지시설, 희망복지지원단, 지역아동센터, 건강가정지원센터, 시군구청 및 읍면동 주민센터
지원대상아동	791,184명		(전체 아동대비 8.49%)
전체 위기아동	901,820명		(전체 아동대비 9.75%)

주: 1) 이상의 표에서 활용된 통계는 2012년(시설보호 아동, 그룹홈 거주 아동, 성매매 피해 보호시설 아동, 청소년 쉼터 아동, 소년범, 국내입양 아동, 소년소녀가정 아동, 요보호 아동, 빈곤아동, 저소득 한부모 및 조손가구 아동), 2013년(성폭력 피해자 보호시설 아동, 가정위탁 아동, 학대피해 아동, 이혼가정 아동), 2014년(학교폭력 피해아동)을 기준으로 하고 있음.

2) 시설보호 아동의 경우 2012년 당해 연도에 발생한 아동이 아닌, 2012년 12월 기준으로 시설보호를 받고 있는 아동의 수를 의미함.

자료: 박세경, 강혜규, 류정희 등(2014) 아동보호체계 진단과 개선방안. 한국보건사회연구원

나. 변화하는 가족과 아동보호의 사회적 책임

아동학대발생현황 및 요보호아동 발생원인별 통계를 통해 보호대상 아동이 아동학대 및 방임의 위기에 노출되어 있으며, 이로 인한 발생률이 지속적으로 높아지고 있음을 확인할 수 있다. 최근 몇 년간 급격히 증가하고 있는 아동학대 및 방임발생률은 2014년 2014년 「아동학대범죄의 처벌 등에 관한 특례법」 제정, 시행 및 2015년 아동복지법의 일부개정 및 시행을 통해 아동학대를 범죄로서 규정 처벌기준을 강화하고 신고의무자제도를 강화하는 등 아동학대 사건에 대한 조사 및 처리과정에 경찰 및 사법기관의 개입이 가능해지면서 아동보호서비스의 공공성이 확대된 법제도 개선의 결과로서 해석될 수 있다.

동시에, 보다 큰 맥락에서 아동학대문제 즉 아동의 사회적 보호 및 개입의 필요성을 찾을 수 있다. 외환위기 이후 가속화되었던 빈곤과 사회 양극화 현상의 심화, 여성의 노동시장참여 확대 등 우리사회의 사회경제적 구조 및 가족구조의 변화는 압축적 근대화과정의 동력이 되었던 가족의 돌봄 및 보호기능의 약화로 이어졌으며 아동돌봄 및 보호의 사각지대는 커지고 있다. 지난 세기, 개발지상주의 정부의 복지체계설계는 “선가정보호, 후사회복지” 정책으로 이어졌으며, 이러한 유교적 가족부양의 규범과 가치속에서 가족은 아동, 노인, 여성 등의 부양과 보호를 위한 재정적, 심리적, 물질적 과부담과 가족피로(Family fatigue)현상을 경험해왔다(장경섭 등, 2013). 한국의 자본주의가 압축적 산업화를 거쳐 신자유주의적 구조조정 시기로 전화되면서 비균질적 일자리 취약성과 노동시장의 유연화가 이루어졌으며, 이에 따른 고용과 소득의 양극화는 심화되어졌다.

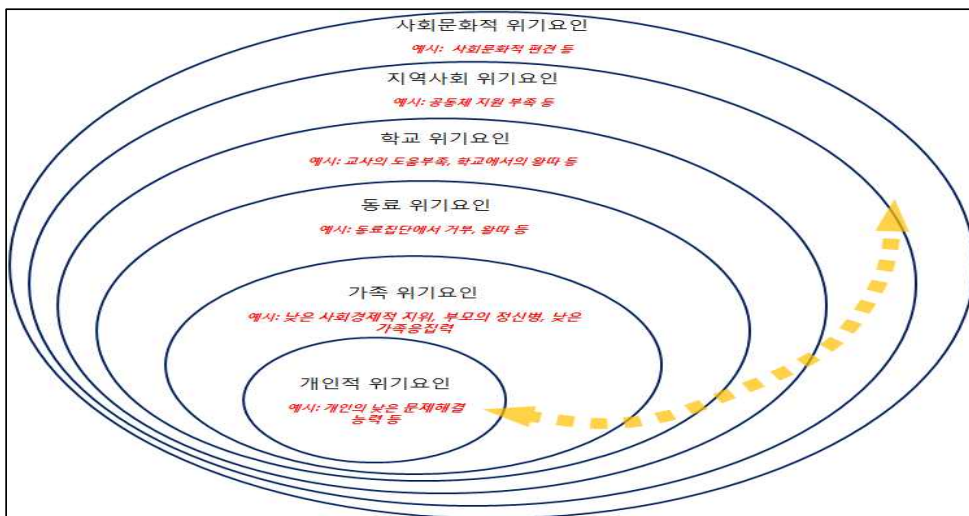
이러한 사회적 양극화 과정에서 여성노동자, 저숙력노동자, 청년실업자, 한부모 등의 취약계층의 삶의 불안정성, 사회적 고립 및 소외는 더욱 확대되어 왔으며, 이는 가족에 대한 과도한 의존성을 악화시키고, 그 결과 가족구성원 간의 갈등, 긴장, 폭력의 심화현상을 야기하게 되었다. 이와 같은 가족의 불안정성의 증가에 따라, 전통적인 의미의 가족의 해체, 일인가구, 한부모가족, 조손 가족 등 다양한 방식의 가족이 증가하고 있다. “생계와 양육의 이중고”를 경험하고 있는 상대적으로 자원이 부족한 부모들의 양육부담과 스트레스는 점점 더 증가하고 있으며 아동학대 및 방임의 위험성은 이와 밀접한 연계성을 가지고 있다. 이러한 맥락에서, 최근 현저하게 증가하고 있는 아동학

대 사건은 가족과 사회가 동시에 아동보호 및 돌봄의 책임을 공유해야 할 필요성을 제기하고 있으며, 아동의 사회적 돌봄과 사회적 보호를 위한 법제도적 인프라와 예산의 확충이 시급함을 방증하고 있다.

다. 빈곤과 아동학대의 연관성

아동학대의 원인과 관련한 선행연구는 아동학대 및 방임의 원인이 아동 및 부모의 개별 특성에 따른 개인적 위험요인, 가족의 낮은 사회경제적 지위 등 가족차원의 위험요인, 아동이 속한 환경인 어린이집, 학교 및 지역사회 등 사회적 위험요인, 학대 및 방임에 대한 사회적 인식의 차이가 기반하고 있는 사회문화적 위험요인 등으로 다양하다는 사실을 보여주고 있다. 또한, 기존의 연구는 아동학대 및 방임의 원인을 아동 및 부모의 개별특성에 따른 문제로 접근하는 것의 위험성을 지적하며, 가족적, 사회적 맥락에 대한 체계론적 접근이 위기아동의 사회적 보호에 필수적임을 강조하고 있다 (Berger, 2004, Berger & Brooks-Gunn, 2005, Plotnik, 2000, 이봉주&김광혁, 2007).

[그림 4-8] 아동 위기요인의 다차원성



자료: Schonert-Reichl(2000) Children and Youth at Risk: Some Conceptual Considerations, p.7; 류정희 외 (2015) 저출산 극복을 위한 아동보호체계 비교 연구, p.49.

아동학대에 대한 사회경제적, 환경적 접근에서 가장 주요한 위험요인은 아동가구의 물질적 빈곤과 박탈의 문제이다. 아동의 빈곤은 일련의 아동관련 사건·사고들을 통해 알 수 있듯 방임, 학대, 성폭력 등의 2차적 위험에 쉽게 노출된다는 점에서 매우 중요한 사회적 문제이다. 특히, 아동학대와 빈곤의 연관성에 대한 선행연구를 통해 다양한 유형의 학대 중 방임이 빈곤과 밀접하게 연관됨을 알 수 있다. 특히, 생계를 위해 아동을 방치할 수 밖에 없는 상황에서 발생하는 “생계형 방임”은 빈곤과 방임의 밀접한 관계성을 함축적으로 보여주고 있다.

이와 같은 방임 및 아동학대와 빈곤의 상관관계는 인적자본이론에 의해 설명될 수 있다. 인적자본이론(human capital theory)에 따르면 빈곤한 가정의 부모들은 적은 자원을 생존에 필요한 의식주 외의 분야에 투자하기 어렵다. 아동의 양육과정에 투자할 충분한 자원을 가지지 못하며 이는 아동에 대한 학대 및 방임으로 이어질 수 있다(Berger, 2004; Berger & Brooks-Gunn, 2005). 즉, 빈곤가족의 부모는 자신의 의도와 무관하게 경제적 어려움으로 인해 아동에게 부적절한 양육을 제공할 가능성이 크고, 이는 아동학대 및 방임의 가능성을 높이게 된다(Plotnik, 2000; 이봉주&김광혁, 2007).

가족빈곤 및 가족소득이 아동학대 및 방임에 미치는 영향에 대한 실증연구의 결과는 이를 지지하는 것으로 나타났다. Sedlak & Broadhurst(1996)은 연 평균 소득이 3만 달러 이상인 가족에 비해 연 평균 소득이 1만5천 달러 이하인 가족의 경우, 아동학대 및 방임의 위험이 매우 높다고 밝혔으며, 가구소득, 즉 심각한 빈곤상황일수록 심한 아동학대 및 방임이 유발됨을 알 수 있다(Sedlak & Broadhurst, 1996; 이봉주&김광혁, 2007 재인용). 2011년 이루어진 전국아동학대실태조사 결과(2011) 또한 아동학대 및 방임 발생률이 월평균 가구소득에 따라 차이를 보였는데, 아동학대발생률은 200만 원 이하(28.8%)에서 가장 높았고, 201-400만원(24.2%)에서 가장 낮게 나타났다(안재진 등, 2011). Berger(2004)는 아동학대 유형별 가족소득과의 연관성을 분석했는데, 연구결과 가족소득이 낮을수록 아동에 대한 신체적 학대와 의료적 방임 등이 나타날 가능성이 큰 것으로 밝혀졌다.

또한, 가족의 공공부조 수급여부와 아동학대 사이의 상관관계에 대한 분석 결과, 공공부조를 받고 있거나 과거에 이를 받았던 경험이 있는 가족이 그렇지 않은 가족에 비해 아동보호서비스(Child Protective Services)의 대상이 될 확률이 높은 것으로

나타났다(Lindsey, 1994; 이봉주&김세원, 2006재인용). 이와 관련하여, Needell et al.(1999)는 공공부조수급 기간이 길수록 아동학대사례발생률이 높다는 것을 보여주었다. 그러나, 이러한 연구결과는 공공부조 수급이라는 사실 자체가 아동학대에 미치는 영향인 것인지 혹은 공공부조 수급자일수록 아동보호서비스 체계의 주요 관찰대상이 되어 아동학대가 ‘발견’될 확률이 높은 것인지 판단할 수 없기 때문에, 결과해석 상의 한계가 존재한다. 이에 대해, Drake와 Zuravin(1998)은 공공부조를 받고 있는 가족은 아동학대 의무신고자로 규정되어있는 사회복지 종사자들과 접촉할 기회가 많아 아동학대여부에 대한 조사를 더 자주 받게 될 수 있다고 해석함으로써, 가시성 가설(visibility hypothesis)을 증명하기도 하였다 (McDaniel & Slack, 2004).

라. 우리나라 빈곤아동의 학대 및 방임 실태

부모의 사회경제적 지위와 관련해 공공부조 수급여부, 직업유형 등으로 구분하여 학대행위와의 연관성을 살펴볼 수 있다. 먼저, 우리나라의 복지사각지대에 놓인 빈곤아동에 대한 최근의 연구는 전체 아동인구의 6.5%에 해당하는 최대 68만명을 빈곤아동으로 추산할 때, 이들 중 복지사각지대에 놓인 빈곤아동이 41만명에 이르는 것으로 추계되었다(허선, 2016). 2015 전국아동학대현황보고서에 의하면, 아동학대 행위자 중 15.9%가 국민기초생활보장 수급권 대상자였으며 비수급권자가 68.2%, 파악되지 않는 경우가 15.8%에 달했다. 아동학대 재학대사건의 경우 수급권자의 비중이 3배 이상 높게 나타났으며, 전체 재학대 행위자의 56.0%가 수급권자로 밝혀졌다(보건복지부, 중앙아동보호전문기관, 2016). 재학대와 같이 만성적이며 중복적인 아동학대의 경우 빈곤과의 연관성이 보다 높음을 확인할 수 있다.

〈표 4-61〉 학대행위자 국민기초생활보장수급권 대상여부

구분	학대행위자	재학대행위자
수급권 대상	15.9%	56.0%
비수급권 대상	68.2%	35.8%
파악안됨	15.8%	8.2%
계	11,715건	1,240건

자료: 보건복지부, 중앙아동보호전문기관(2016) 2015 전국아동학대현황보고서, p.116, p.186

또한, 학대행위자의 직업유형에 따른 특성을 살펴보면, 11,715건 중 30.1%가 무직이었으며, 15%가 단순노무직으로 45% 이상이 소득이 없거나 매우 낮은 상태였음을 알 수 있다.

〈표 4-62〉 학대행위자 직업유형(2015)

직업유형	비율(%)
관리직	2.9
전문직	11.5
기술공 및 준전문직	8
사무직	3.5
서비스 및 판매직	15.1
단순노무직	15.2
무직	30.1
기타	6.5
파악안됨	7.1
계	11,715(건)

자료: 보건복지부, 중앙아동보호전문기관(2016) 2015 전국아동학대현황보고서, p.116

마지막으로, 아동학대 행위자의 특성별로 볼 때 양육태도 및 방법부족이 33.5%로 가장 높았으며, 전제 학대행위자의 20.2%가 '사회, 경제적 스트레스 및 고립'을 경험한 것으로 나타났다 (보건복지부, 중앙아동보호전문기관, 2014). 반면, 아동학대 중 방임행위자의 특성은 사회경제적 스트레스 및 고립이 23.9%로 보다 높게 나타났는데, 이는 아동학대 중 방임의 경우 사회구조적인 맥락의 접근이 중요하다는 것을 보여주고 있다.

〈표 4-63〉 아동학대사례 유형별 학대행위자 특성(2014)

구분	방임(%)	아동학대전체(%)
신체적 장애	0.9	0.8
정신적 장애	1.3	0.7
장애의심	1.7	1.0
양육태도 및 방법부족	32.5	33.5
중독문제	5.7	7.0
질환문제	1.0	0.8
성격 및 기질문제	4.9	7.5
위생문제	4.2	1.5
나태 및 무기력	2.8	1.4
난독해, 난작문	0.2	0.1
사회경제적 스트레스 및 고립	23.9	20.2
어릴 적 학대경험	1.2	1.9
폭력성	3.0	5.1
전과력	0.5	0.5
성문제	0.5	0.8
원치않는 아동	1.4	0.9
부부 및 가족갈등	9.0	10.1
종교문제	0.4	0.2
기타	0.0	0.0
특성없음	3.9	4.8
파악안됨	1.2	1.3
계	100	100

자료: 보건복지부, 중앙아동보호전문기관(2015) 2014 전국아동학대현황보고서

2. 빈곤가정 아동보호정책의 현황과 문제점

가. 가족중심의 아동보호정책의 부재

빈곤아동을 위한 학대예방정책의 핵심은 빈곤아동의 주된 생활 및 발달공간인 가정에 대한 지원 및 보호를 통한 가족회복 및 가족보존정책에 두어져야 한다. 가족중심의 아동보호는 아동학대의 사전예방 및 사후대응으로 구성되는 아동보호정책의 전영역에서 구체화되어 실현되어질 필요가 있다. 우리나라의 경우 사전예방적 아동보호서비스는 거의 부재한 상황이라 할 수 있으며 주로 취약 및 위기아동을 대상으로 한 협소한

의미의 아동보호가 이루어져왔다. 즉, 우리나라의 학대 및 방임아동, 가정 내에서 부모의 양육지원 및 보호를 받지 못하는 요보호 아동을 위한 사회적 보호는 아동보호전문기관에 학대의심으로 신고되거나 지자체의 아동복지담당 공무원에게 신고되는 고위험군의 아동에 대해서만 제한적으로 작동해 왔다. 그러나 빈곤 및 가족의 위기에 직면한 아동 및 가족의 문제를 해결하기 위해서는 그들의 욕구에 맞는 아동 및 가족보호서비스를 제공함으로써 가족지원을 강화해야 한다. 전국아동학대실태조사(2011) 결과 아동학대발생여부에 상관없이 대부분의 취약위기가정이 희망하는 지원서비스는 경제적 지원이 가장 높았다. 이러한 욕구는 아동학대 위험이 높아질수록 높게 나타났는데, 미발생 가족의 경우 31.6%, 저위험군의 경우 32.6%, 고위험군의 경우 37.1%로 점차 증가했음을 알 수 있다. 또한 아동학대 유형에 따라서 살펴보면, 방임과 신체적 학대 행위자의 경우 경제적 지원(각각 41.1, 41.2%)을 가장 희망하는 양육서비스로 꼽았으며, 정서적 학대의 경우도 34.7%로 높게 나타났다.

〈표 4-64〉 희망하는 양육서비스(1순위)

(단위: %)

구분	아동학대 발생여부			아동학대 유형		
	미발생	발생		신체적 학대	정서적 학대	방임
		저위험군	고위험군			
부모교육	22.6	21.8	20.5	16.9	21.2	18.9
경제적 지원	31.6	32.6	37.1	41.2	34.7	41.1
정보제공 (양육책자 제공 등)	10.0	5.3	5.4	10.1	4.2	5.4
가족상담	5.5	7.6	4.1	2.0	3.8	4.5
가족 보건서비스	6.4	7.6	6.2	1.4	5.5	6.3
아동의료 서비스	2.8	1.8	3.0	5.4	1.7	3.0
아동놀이시설 확대	1.3	2.3	2.8	6.8	3.0	3.0
아동 교육(방과 후 서비스, 학습지원 등)	7.2	8.5	11.0	6.1	13.6	9.9
보육서비스	0.6	1.0	0.2	0.7	0.4	0.0
육아도우미 서비스	0.1	0.3	0.4	1.4	0.4	0.0
기타	0.1	0.4	0.2	0.0	0.0	0.3
없음	11.9	10.7	9.1	0.0	11.4	7.5
전체	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

주: 1) 아동학대 발생 중 고위험군만 대상으로 아동학대 유형을 분류함.

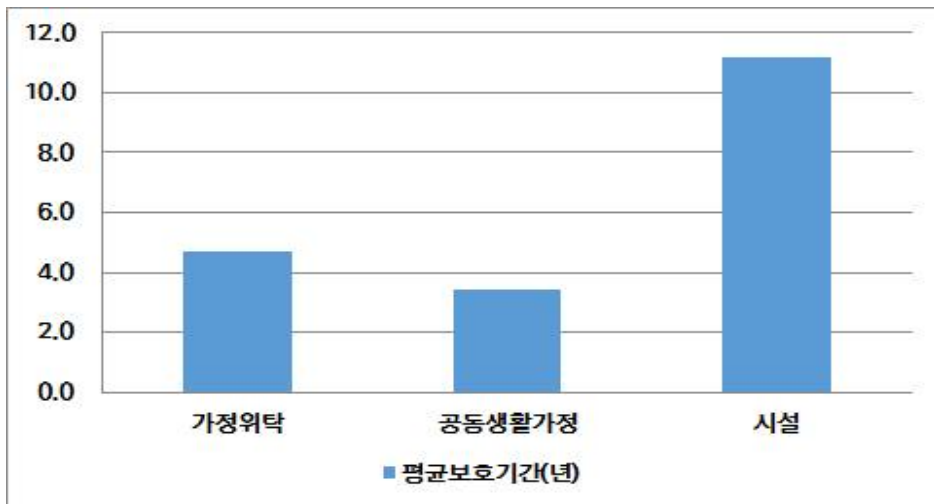
2) N=2,711명 (미발생 N=1,411명, 발생 N=1,310명)

자료: 보건복지부, 숙명여대 산학협력단(2011) 전국아동실태조사, p177.

그럼에도 불구하고, 아동보호정책이 포괄하는 보호대상 아동은 학대피해아동과 요보호아동으로 한정되어 왔으며, 아동의 원가정의 기능을 건강하게 회복하고 강화하는

원가정 지원보다는 이를 대신하는 대리양육서비스 제공에 초점을 두고 추진되어 왔다. 이러한 결과 우리나라 대리양육보호의 평균보호기간은 매우 긴 편이며, 원가정 복귀율(family reunification)은 매우 낮은 수준이다. 일사대리보호 유형별로 평균보호기간은 아동양육시설의 경우 평균 보호기간이 11.2년으로 가장 높았으며, 가정위탁 4.7년, 공동 생활가정 3.4년의 순으로 나타났다(노혜련, 2017). 또한, 위탁아동의 원가정복귀율도 매우 낮은 편으로 나타났다. 예컨대, 가정위탁의 경우 17.6%에 불과했으며, 서비스 종결사유 35.2%가 ‘만 18세 이상 종결’로 2배 이상 높게 나타났다(보건복지부, 중앙가정위탁지원센터, 2016).

[그림 4-10] 일사대리보호유형별 평균보호기간 (조사시점 기준)



자료: 가정위탁(보건복지부, 중앙가정위탁지원센터(2014), 그룹홈(김형태, 2010), 시설(이혜연 등, 2007). 노혜련(2017) 요보호아동보호체계, 2017년 아동인권포럼 한일워크숍 발표자료 재인용

일시대리보호 서비스는 원가정 복귀를 목적으로 하는 일시보호서비스임에도 불구하고 우리나라에서 영구보호와 같은 기능을 하고 있다(박세경 등, 2014). 이처럼 원가정 복귀율이 낮은 이유는 첫째, 친부모의 책임 회피와 소극적 태도. 둘째, 아동과의 정기적 만남이나 아동 양육비 등 친부모가 부모로서의 의무를 이행하도록 하는 강제성(친권박탈 등) 미비. 셋째, 친부모에 대한 개입 및 관리 등 원가정 복귀서비스의 낮은 비중. 넷째, 상담원의 과도한 업무부담(전국 17개 가정위탁지원센터의 상담원 1인당 143명의 위탁아동, 112세대의 위탁가정 담당) 및 친부모 개입을 위한 교육과 훈련기

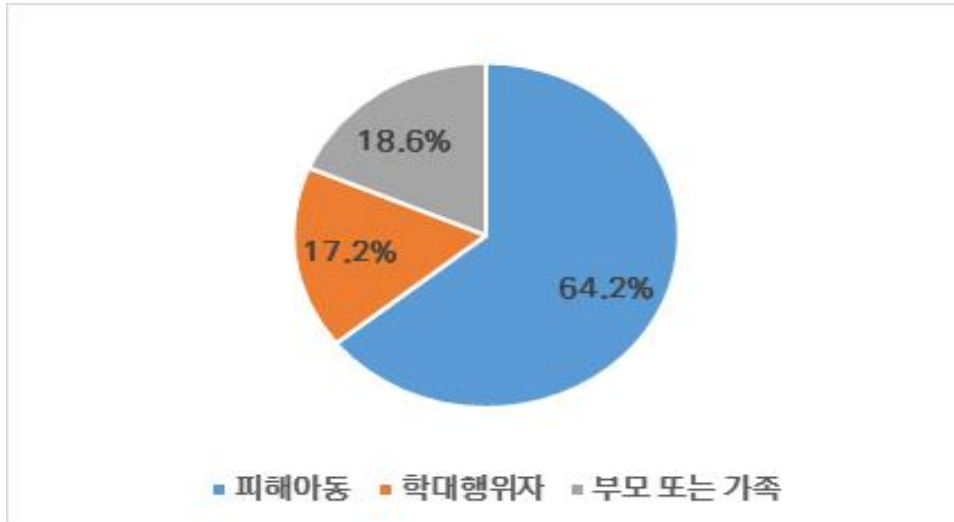
회의 부족. 다섯째, 친부모의 경제적 자립을 위한 경제적 지원 등을 들 수 있다(장운영, 2014; 박세경 등, 2014에서 재인용).

또한, 학대피해아동에 대한 아동보호서비스에서도 역시 가족중심의 지원은 매우 취약한 것으로 나타났다. 2015년 아동학대사례 초기조치결과를 보면, 피해아동의 원가정보호는 11,715건 중 73.3%. 분리보호는 26.6%. 사망은 0.1%로 나타났다(보건복지부, 중앙아동보호전문기관, 2016). 이처럼 높은 원가정 보호율에도 불구하고 적절한 가족지원 및 강화서비스는 병행되지 않고 있다는 점이 문제점으로 지적되고 있다. 아동보호서비스는 피해아동, 학대행위자, 피해아동의 가족을 대상으로 한 서비스로 구분되며, 모든 서비스에서 1.2%~3.8% 수준에 머무르는 것으로 나타났다. 특히, 재학대방지를 위해서는 학대행위자에게 제공되는 서비스가 매우 중요한데, 이는 전체의 18.6%에 불과했으며, 학대행위자가 받는 서비스의 상담서비스가 진행중사례 및 사후관리사례 각각 81.6%, 83.5%로 가장 높은데 비해, 심리치료서비스는 6.2%~6.3%, 가족기능강화서비스는 1.2%~1.3%로 매우 미흡한 수준이었다(보건복지부&중앙아동보호전문기관, 2016).

<표 4-65> 학대피해아동, 학대행위자, 피해아동가족에 대한 서비스제공 현황

구분	피해아동서비스		학대행위자서비스		피해아동부모 및 가족서비스	
	진행중사례	사후관리사례	진행중사례	사후관리사례	진행중사례	사후관리사례
상담서비스	50.7	66	81.6	83.5	89.2	88.5
의료서비스	2	1.6	4.6	1.9	1.4	0.1
심리치료서비스	9.2	21.7	6.3	6.2	5.1	6.8
가족기능강화서비스	2.7	3.8	1.2	1.3	2	1.5
일시보호서비스	30.2	0	0	0	0	0
사건처리지원서비스	2.3	1.9	0.4	0.5	0	0
행위자수탁프로그램	0	0	4.7	4.1	0.3	0.1
기타	2.9	5.1	1.3	2.4	2.0	0.1
계(회)	448,744	43,671	118,562	13,274	124,769	17,766

[그림 4-11] 2015년 아동보호서비스 제공실적



자료: 보건복지부, 중앙아동보호전문기관(2016) 2015 전국아동학대현황보고서, p.157를 그림으로 구성

한편, 위기취약아동을 위한 사전예방적 가족지원서비스는 거의 이루어지지 않고 있다. 2016년 실시되었던 아동학대 등 학계 및 현장의 전문가를 대상으로 한 조사(류정희, 이주연, 송아영 등, 2016) 결과는 대다수의 전문가들이 아동학대 특례법의 제정 등 처벌강화에 주력하는 아동학대대응정책의 한계를 상대적으로 경미한 사례나 잠재적 학대위기 가족에 대한 예방적, 지지적 서비스 제공부재로 꼽고 있다. 잠재적 위기아동에 대한 가족중심의 보호는 사전적이고 예방적 보호와 맥을 같이한다. 그러나, 지금까지 우리나라 아동보호정책은 ‘보호대상아동’의 개념정의에서도 나타나는 바처럼 이미 부모나 보호자의 적절한 보호를 받을 수 없는 아동을 대상으로 하고 있다는 점에서 예방적 측면보다는 사후대처 중심의 정책으로 발전해왔다. 이상에서 살펴보았던 보호대상아동의 발생요인 중 빈곤, 부모이혼, 부모질병, 미혼모·부 등은 적극적인 사전예방적 아동보호정책을 통해서 예방이 가능한 위험요인이라고 할 수 있다. 따라서 아동과 가족이 분리되기 이전에 보다 적극적인 위기아동 및 가족에 대한 지원 및 보호서비스를 제공하는 원가족지원에 입각한 적극적이고 선제적인 아동보호정책으로 전환이 필요하다.

2016년 연달아 발생했던 아동학대 사망사건의 결과, 정부는 아동학대의 조기발견 및 예방을 위해 빅데이터를 활용하여 학대위험가구를 예측·지원하는 아동행복지원시

시스템을 구축하고 있는 중이며, 이는 사전예방적 아동보호정책의 토대구축이라는 점에서 의의가 있다. 이와 같은 아동학대 조기발견체계의 구축은 학대 및 방임위기에 노출되어 있는 취약한 잠재적 위기아동가구에 대한 사회적 지원 및 보호를 강화하는 하는 토대가 될 것으로 기대된다. 그러나 이와 관련하여 대상이 되고 있는 광범위한 취약가구 및 아동의 개인정보보호 등의 이슈들에 대한 주의와 이를 규제할 수 있는 법적 보완 작업이 필수적이다. 위기아동 빅데이터 시스템의 정보를 활용하는 정부부처 및 지방자치단체, 관계기관 등의 담당자에게는 비밀보호의무를 법적으로 부과하는 방안 등을 검토하여 도입할 필요가 있다.

나. 아동보호의 사회적 공공성 부재

위기아동 빅데이터 시스템을 활용하여 사회적 지원을 필요로 하는 보호아동 및 가족의 발굴 및 학대 및 방임에 대한 사전예방시스템이 실효성을 가지고 작동하기 위해서는 발굴된 위기아동에 대한 사정, 학대판정 및 조치를 위한 아동보호체계의 인프라의 확충과 이를 위한 예산확보가 필수적인 전제조건이 된다. 2000년 공적 아동보호체계의 도입 시부터 공공서비스의 성격을 지닌 아동보호서비스는 민간위탁되어 운영되어 왔으며, 아동보호의 국가의 공공성과 책무성의 강화는 아동보호체계에서 가장 시급하게 개선되어야 할 한계로 지속적으로 제기되어 온 바 있다¹⁷⁾. 아동학대 및 방임을 예방하고 대응하는 업무는 부모의 친권에 대해 개입해야 하는 문제로 아동보호체계의 공적 책임성 확보는 아동보호체계 재편의 가장 중요한 원칙이라고 할 수 있다.

지난 17년 동안 증가하는 아동학대사건에 대한 대응책을 마련하는 과정에서 아동학대를 방지하는 법과 제도의 개선이 이루어졌다. 2014년 「아동학대 범죄의 처벌 등에 관한 특례법」의 제정, 2015년 아동복지법의 일부 개정 등으로 아동학대에 대한 처벌이 강화되고 신고의무자제도가 확대됨으로써 신고 및 처벌을 기반으로 한 아동학대체계가 작동할 수 있는 법적 근거가 마련되었다. 특히, 현장조사 시 경찰동행의무, 아동에 대한 응급조치 및 임시조치, 법원의 아동보호명령 절차 등을 포함함으로써 경찰과 검찰 및 법원의 역할이 한층 강화되는 등 아동학대에 대한 국가의 개입을 강화하는 방

17) 2016년 기준, 전국 59개소의 전국아동보호전문기관 중 서울 1개소, 부산 1개소를 제외한 대부분의 아동보호전문기관을 비영리법인을 지정하여 위탁운영하고 있다.

향으로 개선되어 왔다.

그럼에도 불구하고, 아동복지체계의 공공성 확보를 위해서는 아동학대사태의 조사와 판정, 조치 및 개입의 전 과정을 기획·조정하고 컨트롤, 모니터링하는 추진주체인 종합컨트롤타워의 구축이 시급하다. 이러한 필요성이 반영된 결과, 새정부가 출범하면서 발표된 국정과제 중 ‘미래세대 투자를 통한 저출산 극복’과제는 공공중심의 종합적 아동보호지원체계 구축 및 아동보호 전문기관 기능역할 재정비 중점추진을 주요내용으로 하고 있다. 아동보호체계 개편은 지방자치단체를 중심으로 시도, 시군구의 아동보호 전담인력을 확충하고 아동보호 전담센터(팀)과 같은 통합적인 아동보호서비스체계의 컨트롤타워를 확립하는 것을 핵심으로 한다. 또한 이러한 아동보호종합컨트롤타워는 아동학대 피해아동, 베이비박스 유기 아동 등 보호대상아동이 발생했을 때 조사를 담당하는 현장조사전담팀을 통합하여 운영해야 할 것이며 이를 통해 현장조사인력의 공공성 확보가 이루어져야 할 것이다. 이와 같이 지자체를 중심으로 한 통합컨트롤타워를 기초로 학대피해아동을 대상으로 전문적 아동보호서비스를 제공하는 아동보호 전문기관 및 원가정의 보호를 받을 수 없는 일시대리보호시설 및 체계(가정위탁, 그룹홈, 시설, 입양)의 연계가 필수적인데, 지자체의 아동복지전담센터(시도) 또는 아동복지전담팀(시군구)은 아동보호서비스의 각 부문의 책임과 역할을 연계체계를 확립하고 총괄적 기획 및 조정의 기능을 확립해나가야 할 것이다.

아동보호를 위한 국가개입의 공공성 확보는 아동보호예산의 확충을 통해서만 실현 가능하다. 그동안 아동학대사건이 발생하면 아동학대에 대응하기 위한 법과 정책의 보완은 지속적으로 이루어져왔으나, 예산은 오히려 동결되거나 줄어드는 모순적인 상황이 반복되어 왔다. 재정책임성은 국가의 아동보호에 대한 공적 책임성을 확보하는데 최소한의 필수요건이라고 할 수 있다. 재정책임성은 아동복지예산 규모의 확대 및 예산구조의 안정성의 보장 두 가지 측면에서 강화되어야 한다. 먼저, 아동복지예산의 규모의 측면에서 살펴보면, 2018년 아동 및 청소년분야 예산(약 1조 3,919억원)과 국민건강증진기금에서 운용되는 아동·청소년 보건의료부분 예산(2,859억원)을 포함한 아동·청소년 분야 예산의 총합은 약 1조 6,779억원으로 전체 보건복지예산 64조 2,416억원 중 2.6%를 차지한다. 2018년 보건복지부 예산안에서 아동·청소년 분야 예산은 전년 대비 약 148.8% 증가했는데, 이는 0-5세 아동을 대상으로 한 아동수당제도의 도입으로 인한 것이다. 취약계층 아동 등 사례관리 예산이 사례관리전달체계 개편사업으

로 이관되었으며, 이와 같은 예산전환은 아동·노인·보건·자활 등 분야별 사례관리 사업 간의 연계·협력 체계 구축을 기초로 지역단위의 통합사례관리 서비스 제공을 목표로 한다는 점에서 긍정적으로 평가될 수 있다(최영, 2017). 요보호아동보호육성 사업 등 아동보호관련 사업분야에서는 입양아동 가족지원 사업, 아동복지시설 기능보강 사업 등의 예산이 감소되었다. 반면, 중앙입양원 운영지원 사업 등에 대한 예산이 2017년 약 55억 원에서 약 58억 원으로 5% 정도 증액되었으며, 가정위탁 지원 운영 사업 관련 예산은 2017년 약 12억 원에서 3.5%, 요보호아동 그룹홈 운영지원 예산의 경우 2017년 약 164억 원에서 2018년 약 175억 원으로 약 1.7% 증가한 것으로 나타났다. 지역사회를 중심으로 한 아동의 보호가 이루어지기 위해서는 가정위탁 및 그룹홈에 대한 서비스제공을 위한 충분한 재정지원이 필요하다는 점을 고려할 때 이러한 증가는 아직 미비한 수준이라고 평가된다. 아동복지시설 아동치료·재활지원사업의 경우 2018년 10억 원으로 전년대비 약 16.0%가 증가하였으나, 이는 추정된 위기대상아동 약 5,800명 중 700명을 지원할 수 있는 수준에 불과하다. 아동학대 피해자 보호 및 지원 관련 예산은 2017년 183억 원에서 2018년 약 187억 원으로 2.4% 소폭 상승에 그쳤다. 결론적으로, 아동학대사고가 지속적으로 증가하고 있는 상황에서, 2018년 아동보호관련예산의 증가폭은 아동학대를 예방하고 대응할 수 있는 최소한의 아동보호인프라를 구축하기에는 아직도 매우 미비한 수준에 머무르고 있음을 확인할 수 있다.

〈표 4-66〉 2018년 보건복지부 아동청소년예산(안)

(단위: 백만원)

구분	'17예산		'18예산(안)		증감	
	본예산	추경(A)	요구	조정(B)	(B-A)	%
총계 (1)+(2)+(3)	730,893	736,303	2,277,040	1,740,524	1,004,221	136.4
보건복지부 총계 (1)+(2)	668,980	674,390	2,215,768	1,677,901	1,003,511	148.8
[일반회계] (1)	342,048	347,458	1,928,986	1,391,989	1,044,531	300.6
요보호아동 보호·육성						
- 요보호아동 자립지원	1,012	1,012	1,023	1,021	9	0.8
- 실종아동 보호 및 지원	893	893	1,043	854	△39	△4.4
- 중앙합원 및 압도체 등 사후관리	5,517	5,517	6,441	5,793	276	5.0
- 가정위탁지원·운영	1,241	1,241	1,444	1,285	44	3.5
- 아동발달지원계좌	17,304	17,304	20,729	19,570	2,266	13.1
아동복지지원						
- 지역아동센터 지원	147,159	147,159	159,021	154,175	7,016	4.8
- 취약계층아동 등 사례관리	66,834	66,834	66,934	-	△66,834	-
- 저소득층 기저귀·조제분유 지원	23,000	23,000	17,830	17,783	△5,217	△22.7
- 장애아동가족지원	73,870	79,280	87,133	87,133	7,853	9.9
아동청소년정책						
- 아동안전사고 예방사업	338	338	538	338	-	-
- 아동정책 조정 및 인권증진	4,880	4,880	4,250	2,209	△2,761	△54.7
- 다함께돌봄사업			1,400	925	순증	
- 아동수당지급			1,561,200	1,100,903	순증	
[보건의료 부문] (2)	326,932	326,932	286,782	285,912	△41,020	△12.5
모자보건 사업*	70,378	70,378	13,871	13,871	△56,507	△80.3
영유아 사전예방적 건강관리*	12,355	12,355	13,321	12,451	96	0.7
국가예방접종실시(어린이)**	244,199	244,199	259,590	259,590	15,391	6.3
[관련 기금] (3)	61,913	61,913	61,272	62,623	710	1.1
아동복지시설아동치료·재활지원사업***	891	891	1,034	1,034	143	16.0
요보호아동 그룹홈운영지원***	16,476	16,476	17,532	17,532	1,056	6.4
입양아동가족 지원***	19,382	19,382	18,800	18,800	△582	△3.0
아동복지시설 기능보강***	6,867	6,867	6,524	6,524	△343	△5.0
아동학대피해자 보호 및 지원***	18,297	18,297	17,382	18,733	436	2.4

자료: 보건복지부, 2018년도 예산안 및 기금운용계획안 사업설명자료. 최영. (2017) 2018년도 보건복지 예산안 분석
-아동·청소년. 참여연대 사회복지위원회.

http://www.peoplepower21.org/index.php?mid=Welfare&document_srl=1534365&listStyle=list.
2017-11-2 인출.

주1: *국민건강증진기금

**질병관리본부의 국민건강증진기금에서 지출되는 국가예방접종관련 예산 중 아동관련 예산안 포함

***기획재정부 복권기금

***법무부 범죄피해자보호기금

주2: 아동청소년복지관련예산은 보건복지부, 교육부, 여성가족부 등으로 분산되어 있으며, 본 분석은 보건복지부의 예산 중심으로 하였으며, 추가적으로 기획재정부의 복권기금, 법무부의 범죄피해자 보호기금 등에서 예산이 지출되는 사업을 분석하였음.

주3: 본 분석에서는 장애인(장애아동가족지원), 보건의료(국가예방접종실시) 등의 아동과 관련되어 있는 예산을 일부 포함하였으며, 아동·청소년복지 관련예산 중 인구교육, 인구개발 국제부담금, 저출산 교량화 관련예산, 일부 기본경비 등을 제외하여 작성하였음.

다음으로, 아동보호를 위한 예산구조의 취약성은 재원의 불안정성과 필요예산항목의 미비로 나누어 살펴볼 수 있다. 예산재원의 경우 아동보호예산의 아동학대 피해자 보호 및 지원은 법무부의 범죄피해자 보호기금, 아동복지시설 아동치료·재활지원 시범사업, 요보호아동 그룹홈 운영지원, 아동복지시설 기능보강 등은 기획재정부의 복권기금에 의해 충당되고 있다. 이는 2017년 기준, 전체 요보호아동 보호육성 재원 중 약 70%에 달하는 규모이다. 이처럼 기금관치 및 운용주체와 사업시행주체가 상이할 경우, 정책의 실효성과 적시성, 대응성의 측면에서 한계가 존재하며, 아동보호 및 아동학대예방이라는 정책적 목표를 충실히 달성하기 위해 필요한 예산확보의 어려움이 존재한다(최성은, 2017). 예컨대, 범피금의 경우 재원의 90%이상이 일반회계 전입금이며, 전입 재원인 벌금수입이 증가하지 않기 때문에 사업재원의 부족 등의 문제점이 있다(조흥중, 이정민, 2016; 최성은, 2017). 복권기금의 경우에도 재원조달의 어려움이 있는데, 전체 기금의 65%를 공익지원사업에 지원하는 복권기금은 양성평등기금 및 청소년육성기금사업(여성가족부), 소외계층복지사업(중소기업청, 환경부, 보건복지부)으로 나누어 배분되며 기금지원확보를 위한 노력은 부처간 마찰을 불가피하게 할 수 있다(최성은, 2017). 따라서 아동보호에 대한 국가재원의 안정성을 확보하기 위해서는 아동학대 예방 관련 사업의 재원조달 방안에 대한 재검토가 필요하며, 조속히 보건복지부의 일반예산 항목으로 편성되어야 할 것이다.

예산항목에 있어서는 보호대상아동의 가족기능 강화와 관련된 예산은 입양아동 가족지원을 제외하고는 전무한 실정이며, 정부의 요보호아동지원정책의 가장 주요한 원칙이 되고 있는(보건복지부, 2017, 아동보호서비스 업무매뉴얼) 원가정보호 및 지원을 위한 예산편성이 시급하다. 또한 2005년 이후 지방정부사업으로 이양되었던 아동일시보호시설, 아동양육시설 등 사업의 국고보조사업으로 환원에 대한 지속적인 요구들이 있었음에도 불구하고 여전히 반영되지 않고 있음 지적할 수 있다. 아동보호서비스의 질과 수준에 있어서 지역 간 격차 문제를 해소하고 아동보호의 중앙정부 책임성 강화하기 위해서는 반드시 개선되어야 할 사항이다.

다. 아동보호체계의 분절성과 아동보호서비스의 전문성 부족

아동보호체계의 분절성의 문제는 다양한 차원에서 존재한다. 먼저, 아동보호의 분절

적인 체계는 보호대상 아동의 연령, 위기의 유형, 사업의 주관부처 및 정책배정에 따라 아동보호체계, 청소년보호체계, 가족보호체계 등으로 나누어져 형성되어졌다는 문제가 있다. 빈곤층 및 취약계층 지원과 아동복지 정책을 관할하는 보건복지부와 청소년, 가족정책을 관할하는 여성가족부로 이원화된 체계는 아동 및 가족서비스의 이원적 분절적 제공의 원인이 되고 있다. 아동, 청소년, 가족지원체계의 분리운영은 단편적인 아동중심적 서비스만 제공되고 있어 “아동최우선의 이익 중심으로 한 가족지원”을 통한 원가정 보호 및 복귀를 핵심으로 하는 아동보호의 궁극적 목적을 실현하기 어렵다. 빈곤 등 취약한 위기아동의 학대를 예방하고 재학대를 방지하기 위해서는 아동 및 아동의 원가정에 대한 “지속적인” 지원과 보호가 필수적이다. 무엇보다도, 청소년보호체계와 아동보호체계의 분리 운영 및 연계의 부족은 생애주기와 연동된 아동보호체계 및 서비스제공의 연속성 단절을 낳는다는 점에서 한계가 있다. 0세-18세 미만에 이르는 아동기는 영유아기에서 아동기를 거쳐 청소년기에 이르는 다양한 발달단계를 가로지르며 아동의 기본적인 욕구와 다양한 발달욕구에 대응하는 통합적인 보호체계의 구축을 필요로 한다. 하지만 현재 빈곤 등 위기 및 취약계층의 아동을 위한 지역아동센터, 드림스타트센터는 존재하지만, 초등학교 이후의 위기아동을 위한 청소년보호체계로의 연계는 순조롭게 이루어지지 못하고 있다. 이에 대상아동 및 청소년의 개별욕구에 대응하는 맞춤형서비스를 제공하면서, 생애주기의 변화에도 대응할 수 있도록 아동보호서비스와 청소년보호서비스가 통합 또는 연계운영될 수 있는 보호체계의 구축이 필요하다. 예컨대, 드림스타트센터는 사업 대상이 만 12세 미만(또는 15세로 확대)의 빈곤취약계층 아동으로 한정되어 있으며, 만 12세(15세)부터 만 18세 미만의 학대 위기 아동에 대한 통합사례관리서비스는 청소년상담복지센터를 통해 제공되는데, 두 서비스 제공 기관 간의 연계는 미비한 실정이며 연속적인 서비스 제공이 원활하게 이루어지지 않고 있다. 또한 아동보호체계와 가족보호체계의 분절성은 미혼모(부) 아동의 친부모 양육지원체계의 취약성 및 아동보호체계와의 연계성 부족으로 나타나고 있다. 2000년대 초반에 비해 미혼모(부) 중 양육모가 지속적으로 증가하고 있는 추세이나 미혼모(부) 아동의 친부모 양육 지원체계는 취약하며 이들을 지원하기 위한 제반 서비스는 아직도 미흡한 상황에 있다. 한부모가족지원법에서 청소년한부모가족을 포함하는 미혼모지원 사업을 실시하고 있으나 아동양육을 위한 시설거주 기간, 양육비 지원, 자립을 위한 지원 등에서 매우 미흡한 수준이다.

보건복지부에서 제공하는 현재의 아동보호서비스체계의 분절성의 문제는 또한 매우 심각한 수준이다. 현행 아동보호체계는 보호대상아동의 이분화-요보호아동과 학대피해아동-에 따라 크게 두 축으로 나누어져 있다. 요보호아동 보호는 지자체의 (아동복지) 담당 공무원과 아동양육시설, 공동생활가정(그룹홈), 위탁가정, 입양 등 일시대리보호체계를 축으로 작동하는 요보호 아동보호체계에 의해 작동하는 반면, 학대피해아동은 아동보호전문기관과 일시대리보호체계를 축으로 작동하는 학대피해아동보호체계에 의해 보호된다. 아동보호전문기관, 입양전문기관, 중앙가정가정위탁지원센터 등 각각의 민간에 위탁된 아동보호 및 대리양육체계들의 업무 및 역할을 연계·조정 및 모니터링하는 통합컨트롤타워의 부재로 인해 업무의 연계 협력이 제대로 이루어지지 못하고 있다.

〈표 4-67〉 아동·청소년·가족보호서비스

	서비스 내용 관련	조직 및 전달체계 관련
아동 보호 서비스	<p>**원가정 분리·보호가 필요한 아동에 대한 상담, 위기진단(assessment) 및 배치결정에 있어서 양질의 전문 서비스 부재</p> <p>-아동복지공무원의 단독결정, 빈번한 인사이동으로 인한 상담 및 결정의 일관성·연속성 미흡, 공무원 개인역량에 큰 편차가 조직에 영향</p> <p>-아동의 위기진단 및 배치기준 등과 관련된 매뉴얼 부재(학대아동 제외)</p> <p>**아동 일시보호시설 부족: 연령별, 성별, 장애유무별 보호가능 시설 수요 증가 예상</p> <p>**원가정 분리·보호 아동의 보호환경은 가정중심보다 시설보호 위주</p> <p>-원가정 지지복원 서비스 제공 취약(원가정분리 및 복귀 시)</p> <p>-미혼모(부) 아동의 친부모 양육 지원체계 취약</p> <p>-양질의 위탁가정 부족</p> <p>**아동의 원가정분리 예방서비스 미흡</p> <p>-아동위기 잠재사례 및 초기 조치이후 원가정 복귀 사례에 대한 가족지원서비스 및 사후관리 취약</p>	<p>**원가정 분리·보호가 필요한 아동에 대한 보호업무는 중요도에 비하여 조직 및 전달체계 상에서 차지하는 비중은 크지 않음</p> <p>-지방정부 요보호아동보호 업무는 1인 미만의 인력이 담당하며, 잦은 인사이동으로 조치 처리의 일관성, 연속성, 업무 전문성 미흡</p> <p>-아동보호체계의 중심 허브역할을 하는 기관(담당자)이 부재</p> <p>-학대, 입양, 시설보호, 가정위탁 등 관련 업무는 민간기관에 위탁되어 있으며, 각 분야 간 연계 미흡</p> <p>**아동위기 잠재사례 대상 서비스 제공업무기관 간 그리고 요보호아동보호관련 기관과의 연계·협력 미흡</p> <p>-드림스타트와 유관기관 중 사례관리 기관 간의 업무협력은 대상자연계 수준</p> <p>-지역아동센터 유사사업 간 협력·연계 부족 및 정보공유 취약(방과후 아카데미, 청소년공부방)</p>
청소년 보호 서비스	<p>**청소년 복지서비스가 아동복지 및 가족복지의 테두리에서 제공되지 못하여 서비스의 단절 및 파편화 우려</p> <p>-청소년의 '과거'인 아동복지서비스와의 연계 필수</p> <p>**서비스 공급주체가 다양하여 서비스 전달에 혼란을 야기</p> <p>-다양한 사업, 다양한 공급주체</p>	<p>**청소년 서비스 전달체계는 청소년 활동과 복지로 양분되어 영역 간 연계가 미흡</p> <p>-수요가 있어도, 활동-복지 통합적 제공 부재</p> <p>**청소년 지원 조직의 규모 부족</p> <p>-CYS-Net, 두드림, 해밀 등 청소년 복지사업 전달 기관의 부족하여 사각지대 발생 우려</p> <p>**청소년이 공유하는 아동복지체계에서 청소년의 욕구 및 특성 반영이 필요</p> <p>-청소년 복지 중 요보호아동지원, 학대피해아동보호, 원가정 분리·보호체계 등</p>
가족 보호 서비스	<p>**사전예방적 개입보다는 사후처치적 개입 서비스제공</p> <p>-가족보존 및 지원기능 미약</p> <p>**청소년, 아동 등 대상별 서비스와 연계되어 서비스가 제공되지 못함</p> <p>-대상별 서비스 효과의 극대화를 위하여 대상으로서의 개인을 가족구조와 연결시키는 서비스 제공이 필수적임</p> <p>**중산층 대상 문제예방 중심의 건강가정지원센터가 취약계층 가족지원서비스까지 영역을 넓히면서, 종합사회복지관이나 주민센터 등과 서비스 중복 문제 발생</p>	<p>**가족지원서비스 체계 서비스 제공주체는 소득 및 계층을 중심으로 구분되어 있으나, 서비스 내용은 가족의 문제 중심</p> <p>-제공주체별 서비스 중복제공</p> <p>-서비스 연계성, 연속성이 낮음</p> <p>**공공과 민간 가족지원서비스 체계의 단절로 가족문제의 복합적 원인이 포괄적으로 다루어지지 못함</p> <p>-주민센터(희망복지지원단) 국기초 수급가정 지원, 종합사회복지관 취약가정 지원, 건강가정지원센터의 다양한 가족 지원 등이 단절되어 운영</p>

자료: 박세경 등(2014) 아동보호체계진단 및 개선방안 연구, p.93에서 재구성

제 5 장

외국의 아동빈곤정책 현황과 시사점

제1절 영국의 아동빈곤정책 현황과 시사점

제2절 미국의 아동빈곤정책 현황과 시사점

제3절 일본의 아동빈곤정책 현황과 시사점

5

외국의 아동빈곤정책 현황과 < 시사점 <

제1절 영국의 아동빈곤정책 현황과 시사점

1. 서론

영국정부는 2020년까지 아동빈곤을 종식시키겠다는 계획을 추진하고 있다. 열악한 환경에서 자라는 빈곤 아동들이 빈곤의 덫에서 벗어나지 못하고 성인이 되어서도 빈곤층이 되는 악순환을 단절하는데 초점을 두어, 아동빈곤을 없앤다는 분명한 비전을 제시하고 있다(HM Government, 2014).

이러한 비전을 추진하기 위해 영국정부는 2010년 아동빈곤법(Child Poverty Act) 9조에 따라 4년마다 추진전략을 세우도록 하였다. 가장 최근에 계획된 2014-17 계획에서는 다음과 같은 전략을 추진하고 있다. 첫째, 빈곤가정의 근로활동 지원, 근로소득 증진, 둘째, 빈곤가정 생활여건의 향상, 셋째, 교육을 통한 빈곤의 대물림 예방 등이다(HM Government, 2014).

아동빈곤을 근절하겠다는 의지는 지난 몇 년간 상당한 성과를 얻은 것으로 평가하고 있다. 세계경제 위기로 경제상황이 어려웠음에도, 2010년 이후 170만 명의 고용창출이 이루어졌다. 아동이 있는 가구 중에서 부모 모두 일하지 않는 비근로 가구의 경우 29만 가구가 감소했다. 또한 빈곤아동의 학업성취도가 향상되었다. 예를 들어 영어와 수학을 포함한 양호한 성적을 얻은 빈곤층 아동비율은 2010년 31%에서 2013년 38%로 향상되었다(HM Government, 2014). 그러나 여전히 근로빈곤층 가구 수는 감소되지 않았으며, 빈곤아동의 평균적인 성적은 비빈곤 아동에 비해 더 낮아졌다(HM Government, 2014).

먼저 지난 20여년(1997-2017) 동안 영국에서 추진했던 아동빈곤 감소전략과 정책을 살펴 본다. 그 다음으로는 영국의 아동빈곤 지표의 변화 추이를 살펴 볼 것이다. 해당 기간 동안 영국에서는 노동당에서 보수당으로의 정권 교체가 있었다. 이에 각 정부 별로 어떠한 아동빈곤 감소 정책을 추진하였는지, 그 성과는 어떠한지를 개략적으로

살펴 보고자 한다. 이어서 어떠한 정책패키지가 아동빈곤 감소에 효과적이었는지를 서술할 것이며, 가장 최근인 2014-17 아동빈곤 감소전략을 살펴 볼 것이다. 마지막으로 영국의 아동빈곤 감소전략 수행의 경험을 통해 한국의 아동빈곤 감소를 위한 시사점을 논의하고자 한다.

2. 영국의 아동빈곤을 변화

가. 상대적 아동빈곤율

[그림 5-1]은 상대적 빈곤지표를 이용하여 영국의 아동빈곤율 추이를 나타낸 것이다. 가구 소득은 각종 세금을 차감하고 정부지원금을 포함한 세후 소득으로 추정하였다. 영국에서는 주택비용 지출 이전(BHC: Before Housing Costs)과 지출 이후(AHC: After Housing Costs) 두 가지 기준으로 빈곤선을 발표한다. 영국정부는 주로 주택비용 지출 이전(BHC) 중위소득의 60% 미만 소득을 상대적 빈곤선의 기준으로 삼고 있다(Social Mobility & Child Poverty Commission, 2014).

[그림 5-1]은 두 가지 기준으로 상대적 빈곤률의 추이를 보여준다. 전반적으로 아동빈곤율은 1980년대에 점차 증가하였다. 해당 기간 동안 복지개혁을 통해 저소득층에 대한 정부보조금이 감소하고, 아동이 있는 가구의 불평등이 증가하였기 때문이다.

상대적 빈곤율은 노동당 정부 집권 시기인 1990년대 중반부터 2000년대 초반까지 감소하다가 이후에는 다시 증가하는 양상을 보였다. 2007/08년 세계경제위기 이후에도 아동빈곤율은 감소하였다. 영국의 상대적 빈곤율은 2002/03년에 22.5%였다가 가장 최근인 2012/13년에는 17.4%를 나타냈다. 빈곤아동 수는 약 230만 명인 것으로 추산된다(Social Mobility & Child Poverty Commission (2014: 263)). 그러나, 주택비용 지출 이전 소득과 주택비용 지출 이후 소득을 기준으로 할 경우의 상대적 빈곤율간 격차는 1990년대부터 크게 벌어지기 시작하여 이후 줄어들지 않았다. 이는 다음 두 가지를 시사한다. 하나는 주택비용 지출 이후 소득 기준 빈곤율 감소 효과는 주택비용 지출 이전의 소득을 기준으로 했을 때 빈곤율 감소 효과에 비해 낮다. 빈곤층의 주택비용에 대한 부담은 지속적으로 증가했기 때문이다(Halifax, 2017). 다른 하나는 빈곤선 기준에 사용하는 소득의 종류에 따라 정책의 효과가 달라진다.

[그림 5-1] 영국의 아동빈곤을 추이



Source: Institute for Fiscal Studies, *Fiscal Facts: Poverty, Inequality and Living Standards – data tables 2014*¹

FRS (UK) Percentage											
	2002/03	2003/04	2004/05	2005/06	2006/07	2007/08	2008/09	2009/10	2010/11	2011/12	2012/13
BHC	22.5	21.7	21.3	21.8	22.4	22.6	21.9	19.9	17.6	17.6	17.4
AHC	29.54	28.5	28.3	29.6	30.7	31.5	30.3	29.7	27.4	27.1	27.4

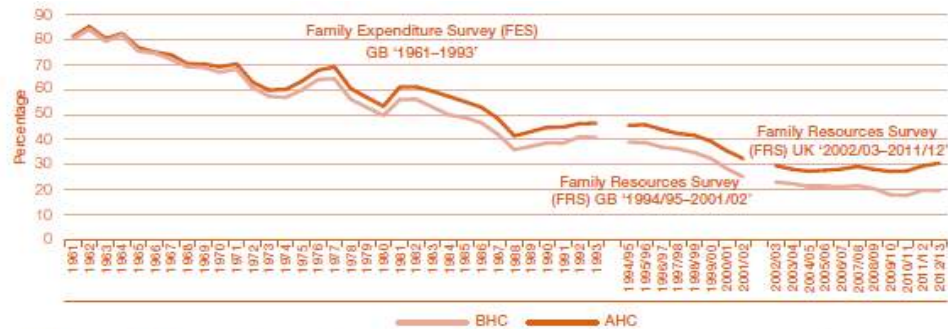
자료: Social Mobility & Child Poverty Commission (2014, 263)

나. 절대적 빈곤을 추이

영국에서 절대 빈곤율을 측정하는 방식은 한국의 방식과 다르다. 영국 정부에서 발표하는 절대적 빈곤율은 2010/11년 상대적 빈곤선을 기준 시점으로 물가상승률을 고려하여 빈곤율을 측정한 것이다(Social Mobility & Child Poverty Commission, 2014). 즉 어떤 가구의 소득 수준이 물가상승률을 반영한 2010/2011년의 상대적 빈곤선에 미치지 못하게 되면 해당 가구는 절대적 빈곤에 처한 것으로 측정하는 것이다. 한국에서처럼 최저생계비를 조사해서 절대 빈곤율을 측정하는 방식이 아닌 점을 유념할 필요가 있다.

영국에서 절대적 빈곤율을 기준으로 한 아동 빈곤율은 1980년대까지 감소하여 왔다. 전반적으로 저소득층의 절대적 생활수준은 향상되었다고 볼 수 있다. 그러나 이는 경제성장에 따라 영국인들의 소득이 증가해 왔던 역사적인 추세를 단순히 반영하는 것일 수 있다. 최근 2012/13년도에는 아동가구 절대빈곤율이 19.5%로 오히려 증가하는 양상을 보였다(Social Mobility & Child Poverty Commission, 2014). 이는 빈곤 가정의 생활수준이 2010/11년에 비해 조금 더 악화되었다는 점을 의미한다.

[그림 5-2] 아동빈곤을 추이: 절대적 빈곤율



Source: Institute for Fiscal Studies, *Fiscal Facts: Poverty, Inequality and Living Standards* – data tables 2014²

FRS (UK) Percentage											
	2002/03	2003/04	2004/05	2005/06	2006/07	2007/08	2008/09	2009/10	2010/11	2011/12	2012/13
BHC	23.0	22.4	21.3	21.3	21.1	21.5	20.4	18.0	17.6	19.8	19.5
AHC	29.6	28.1	27.4	27.7	28.2	29.2	28.0	27.3	27.4	29.5	30.6

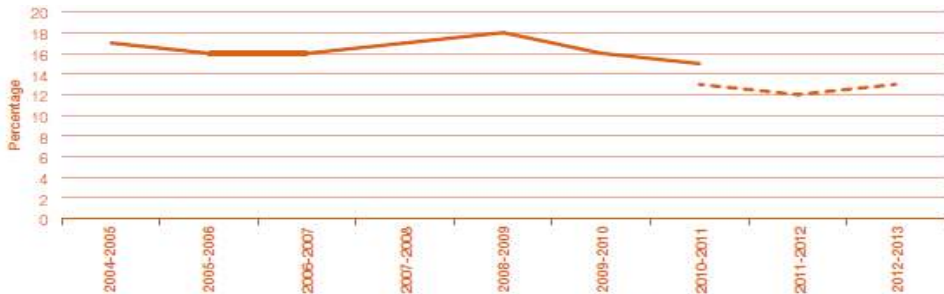
자료: Social Mobility & Child Poverty Commission (2014, 264)

다. 저소득층/물질적 박탈을 경험하는 아동 비율 추이

영국에서는 물질적 박탈(material deprivation)¹⁸⁾ 조사 점수가 25점 이상이며, 중위소득 70% 미만인 가구를 물질적 박탈을 경험하는 저소득층 가구의 기준으로 활용한다(Social Mobility & Child Poverty Commission, 2014). 이러한 저소득층에 속하는 아동가구는 2004/05년에 17%였다가 최근 2012/13년에는 13%로 감소한 것으로 나타났다.

18) 물질적 박탈은 21개 문항으로 사회구성원의 필수품이나 필요한 서비스를 이용할 능력이 없는 경우를 측정한다. 물질적 박탈이 빈곤의 지표로 사용하게 된 계기는 소득을 이용한 아동빈곤율의 단점을 극복하기 위해서라고 할 수 있다. 2010-2011년 상대빈곤율은 감소했으나, 절대빈곤율은 변화가 없는 것으로 나타났다. 상대빈곤율 기준으로 빈곤하지 않지만 절대빈곤율 기준으로 빈곤한 아동 발생하는 것으로 진단되었고, 상대빈곤율 감소는 중위소득의 상승 때문이지 빈곤 아동의 삶이 개선되었기 때문이 아니었다(HM Government, 2012;15). 이에 새로운 아동빈곤지표 필요성이 제기되었고 2012년 아동빈곤 측정 개선을 위한 연구 수행 후 관련 지표 발표하였다. 영국에서 아동의 물질적 박탈지표는 McKay와 Collard(2004)가 박탈지표 개발을 위한 조사를 하면서 시작되었고 처음 제안한 물질적 박탈 지표 중 4개 항목은 제외된 후(DWP, 2015;28), 현재 21개 항목으로 구성되어 있다. 점수 범위는 0-100으로 구성되어 있고, 100점인 경우 모든 항목에서 박탈을 경험하는 것으로 해석한다. 25점이 물질적 박탈 기준 점수로 활용되고 있으며, 심각한 수준의 아동빈곤은 물질적 박탈 점수가 25점 이상이며 중위소득이 50% 미만을 의미한다.

[그림 5-3] 물질적 박탈을 경험하는 저소득층 아동 가구 비율

Source: Department for Work and Pension, Households Below Average Income (HBAI), 2014³

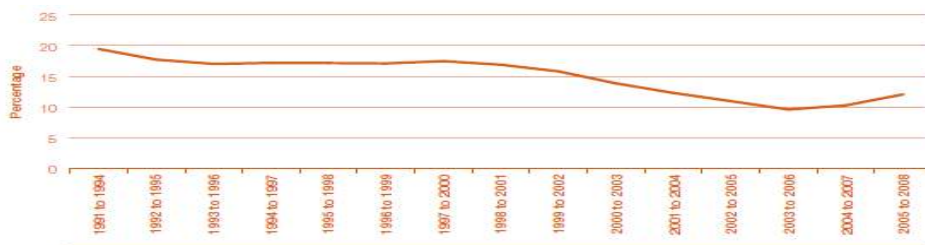
BHC	2004-2005	2005-2006	2006-2007	2007-2008	2008-2009	2009-2010	2010-2011	2011-2012	2012-2013
Old %	17	16	16	17	18	16	15	—	—
New %	—	—	—	—	—	—	13	12	13

자료: Social Mobility & Child Poverty Commission (2014, 265)

라. 지속적 아동 빈곤을 추이

지속적 빈곤(persistent poverty)은 최근 4년간 3년 이상 상대적 빈곤을 경험한 가구로 정의된다(Social Mobility & Child Poverty Commission, 2014). 3년 이상 장기적인 빈곤을 경험하는 지속적 빈곤율은 1990년대 전반(1991-1995년)에 19%였다가 점차 감소하여 2005-08년에는 12%로 나타났다.

[그림 5-4] 지속적 빈곤가구에 있는 아동비율(%)

Source: Department for Work and Pension, Households Below Average Income (HBAI), 2014.
Graph and table figures may differ due to rounding

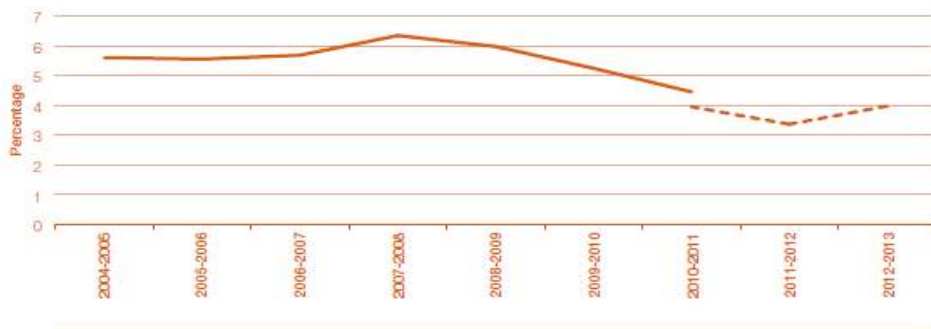
BHC	1991-1994	1992-1995	1993-1996	1994-1997	1995-1998	1996-1999	1997-2000	1998-2001	1999-2002	2000-2003	2001-2004	2002-2005	2003-2006	2004-2007	2005-2008
Relative low income in three out of four years (%)	19	18	17	17	17	17	17	17	16	14	12	11	10	10	12

자료: Social Mobility & Child Poverty Commission (2014, 266)

마. 심각한 아동 빈곤율 추이

심각한(severe) 아동 빈곤율 기준은 중위소득 50% 미만의 물질적 박탈을 경험하는 아동이 있는 가구이다(Social Mobility & Child Poverty Commission, 2014). 2004/05년에 심각한 아동빈곤율은 6%정도였다가, 최근 2012/13년에는 4%로 감소하였다.

[그림 5-5] 심각한 아동 빈곤율(%)



Source: Department for Work and Pension, *Households Below Average Income (HBAI)*, 2014⁵
Graph and table figures may differ due to rounding

BHC	2004-2005	2005-2006	2006-2007	2007-2008	2008-2009	2009-2010	2010-2011	2011-2012	2012-2013
Old (%)	6	6	6	6	6	5	4	-	-
New (%)	-	-	-	-	-	-	4	3	4

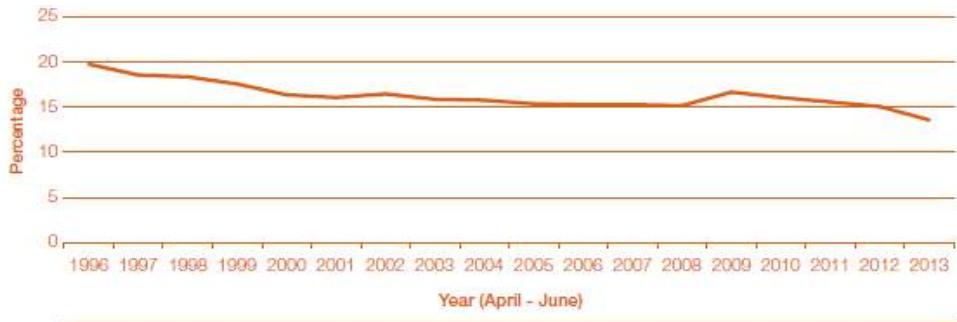
자료: Social Mobility & Child Poverty Commission (2014, 267)

바. 비근로 가구 아동비율

부모가 일하지 않는 가정에 있는 아동은 빈곤에 처할 위험이 높다. 일을 하는 것이 신체적 정신적 건강에 모두 긍정적인 영향을 미친다. 장기간 일을 하지 않는 경우에는 신체적 정신적 건강과 인간관계에도 부정적인 영향을 미치며, 이는 곧 자녀의 발달에 부정적인 영향을 미친다(Waddell and Burton, 2006; Black, 2008). 부모가 일을 하지 않는 경우, 자녀에게도 되물림 되는 경향이 있어(Macmillan, 2010) 비근로 가구 아동비율은 아동빈곤 지표 중 중요한 지표이다. 부모 모두 일하지 않는 가구에서 성장하는 아동의 비율은 2005년 15.4%였다. 이 비율은 점차 감소하여 2013년에는 13.6%

를 차지했다. 약 159만 명의 아동이 부모가 일하지 않는 가구에서 자라는 것으로 나타났다(Social Mobility & Child Poverty Commission, 2014).

[그림 5-6] 부모가 일하지 않는 가구에서 성장하는 아동 비율(%)



Source: Office for National Statistics, *Working and Workless Households*, 2014

BHC	Year (April-June)								
	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
All workless households (%)	15.4	15.3	15.3	15.2	16.7	16.1	15.6	15.1	13.6

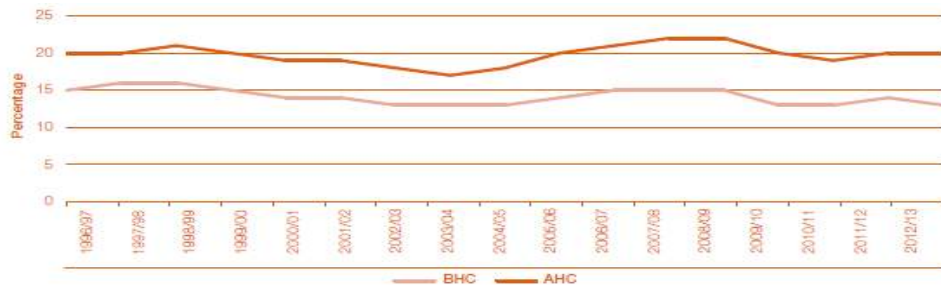
자료: Social Mobility & Child Poverty Commission (2014, 268)

사. 근로빈곤가구에 속한 아동비율

부모 중 한명이라도 일을 하지만 상대적 빈곤에 처한, 근로빈곤 가구에 속한 아동의 비율은 1996/97에는 약 15%(BHC 기준)를 차지하였다. 이 비율은 등락을 반복하고 있다. 2002-2005 기간 동안에는 13%로 감소하였다가 세계경제위기가 발생한 기간에는 증가하였다. 가장 최근인 2012/13년에는 13%로 나타났다(Social Mobility & Child Poverty Commission, 2014).

영국의 아동빈곤율은 집권 정당의 사회정책, 경제상황과 밀접한 관련을 맺고 있다. 1990년대 중반부터 10여년 간 집권한 노동당 정부의 과감한 사회투자정책은 아동빈곤율 감소에 상당한 기여를 한 것으로 나타났다. 이러한 자신감을 바탕으로 영국에서는 2020년까지 아동빈곤을 없애는 전략을 추진하였다. 다음으로는 역대 정부별로 아동빈곤 감소 전략의 특성을 살펴 볼 것이다.

[그림 5-7] 근로빈곤 아동빈곤율



Source: Department for Work and Pension, *Households Below Average Income (HBAI)*, 2014
 Graph and table figures may differ due to rounding

	1996/97	1997/98	1998/99	1999/00	2000/01	2001/02	2002/03	2003/04	2004/05	2005/06	2006/07	2007/08	2008/09	2009/10	2010/11	2011/12	2012/13
BHC (%)	15	16	16	15	14	14	13	13	13	14	15	15	15	13	13	14	13
AHC (%)	20	20	21	20	19	19	18	17	18	20	21	22	22	20	19	20	20

자료: Social Mobility & Child Poverty Commission (2014, 269)

3. 아동빈곤 감소전략의 도입과 변화

2010년 영국 노동당 정부는 2020년까지 빈곤을 종식하겠다는 매우 야심찬 계획을 선보였다. 2010년 아동빈곤법(Child Poverty Act)으로 입법화된 이 계획에서는 구체적인 빈곤율 수치 등 성과목표(target)를 법령에 명시하는 방식으로 아동빈곤 근절을 위한 강력한 정책의지를 선보였다(Mansour and Curran, 2016). 이 법안은 당시 모든 정당의 지지를 받았으며, 정부가 4가지 성과목표를 달성하는데 헌신하도록 하였다.

지난 20여 년간 집권정당과 경제상황에 따라 변화가 있었지만, 영국의 아동빈곤 정책은 나름대로의 성과를 보여주었다. 이에 노동당 정부(1997-2010), 보수당 주도 연합정부(2010-2015), 보수당 정부(2015 이후) 별로 어떠한 아동빈곤 감소전략을 추진해 왔는지를 살펴 볼 것이다. 노동당과 보수당 간에는 빈곤의 원인에 대한 인식과 중요시하는 이념적 가치, 이를 구현하는 사회정책에서 상당한 차이가 있었다. 이러한 상이한 인식과 가치에 기반하여 각 정부는 아동빈곤 감소를 위한 상이한 전략을 추진하여 왔다.

가. 노동당 정부 집권기(1997-2010)의 아동빈곤정책

노동당 정부가 집권했던 1997-2010년 기간 동안에는 다음과 같은 3가지 주요 영역에서 정책 변화가 있었다. 첫째, 최저임금제와 세금공제정책(CTC(Child Tax Credit), WFTC(Working Family Tax Credit))의 도입을 통해 아동가구의 소득을 증진하였다(Mansour and Curran, 2016). 이러한 세금공제 정책은 근로가구 뿐만 아니라 비근로가구의 소득도 증진하였다. 그러나 세금공제 혜택은 물가상승률만을 반영했다. 따라서 중위소득의 증가 등 전반적인 영국의 생활수준이 향상했음에도 빈곤가구는 그 혜택을 온전하게 누리지 못하였다(Mansour and Curran, 2016).

둘째, 완전고용을 달성하기 위한 적극적인 노력이 확대되었다. 고용률 80% 등 성과목표를 달성하는데 성공하였다. 특히 한부모 가족의 고용 인센티브를 확대하였는데, 이는 보육서비스 제공과 구직 및 기술훈련을 위한 지원을 통해 이뤄졌다(Mansour and Curran, 2016).

셋째, 취학전 보육(pre-k) 시간을 확대하는 등 아동의 조기교육에 대한 투자를 확대하였다. 특히 빈곤층 아동의 조기교육을 위한 Sure Start 정책을 위한 재정과 보육비용에 대한 세금공제를 위한 재정을 확대하고, 유급휴가와 유연근무에 대한 법안 도입을 추진하였다(Mansour and Curran, 2016).

그 결과, 노동당 정부 시절 아동의 절대빈곤률은 절반 정도 감소하였으며, 상대빈곤률은 18%가 감소하는 커다란 성과를 이룩하였다(Mansour and Curran, 2016, Sibieta, 2013). 노동당 정부는 2007년 세계경제위기 이후에도 빈곤감소 추세가 이어지도록 세금공제정책을 확대하였다(Mansour and Curran, 2016).

노동당 정부는 이러한 아동빈곤 감소를 위한 보다 강력한 정책을 추진하기 위해 2010년 아동빈곤법을 입법하고, 아동빈곤 감소를 명시적인 성과목표의 형태로 법령에 포함하였다(Mansour and Curran, 2016). ‘아동빈곤 성과목표 2020(Child Poverty Target 2020)’은 다음과 같은 구체적인 수치를 포함한 매우 대담한 계획이다. 첫째, 2020년까지 상대적 빈곤 기준으로 빈곤아동 비율을 10% 이하로 감소시킨다. 둘째, 저소득층을 감소시키고, 이들의 물질적 박탈을 완화한다. 2020년까지 저소득과 물질적 박탈을 경험하는 비율을 5% 이하로 감소시킨다. 셋째, 장기적 빈곤과 관련하여 최근 4년 동안 3년 이상 장기적인 빈곤에 처한 아동을 7% 이하로 한다. 넷째,

절대 빈곤 수준을 5% 이하로 감소시킨다.

또한 정부가 빈곤을 측정하고 지속적으로 모니터링할 것을 의무화하였다. 아동빈곤 위원회(Child Poverty Commission)를 설치하여 정부의 정책 추진 노력과 성과를 독립적으로 평가하였다.¹⁹⁾ 스코틀랜드, 아일랜드 지방정부의 경우에도 해당 지역의 실정에 맞게 아동빈곤전략을 수립하여 실천하도록 요청하였다(Mansour and Curran, 2016).

나. 보수당 주도 연합정부(2010-2015) 시기의 아동빈곤 정책

2010년 총선으로 보수당이 주도하는 보수당/자유민주당 연합정부가 탄생하였다. 과거 노동당 정부 시절과는 달리 아동빈곤의 정책 기조도 변화하였다(Mansour and Curran, 2016). 보수당 주도의 연합정부는 2011년에 새로운 아동빈곤 전략을 발표하였다. 이 전략은 과거 노동당 정부의 소득증진 정책에서 벗어나, '빈곤의 원인'(drivers of poverty)에 초점을 맞추었다. 이들이 인식한 빈곤의 원인은 가족붕괴, 열악한 교육, 약물중독, 비근로 등이었다(Mansour and Curran, 2016). 이러한 진단은 빈곤의 원인에 대한 보수주의 가치관을 반영한다. 보수당 정부는 소득보다는 빈곤집단의 특성과 문화에 초점을 맞추는 전략을 취하였다. 빈곤의 원인을 빈곤층의 의존문화와 부도덕한 생활태도로 돌리면서 개인의 책임을 강조하고 있다. 즉 빈곤층 자신의 생활방식 또는 행태가 문제의 원인인 것처럼 간주하였다(Mansour and Curran, 2016).

또한 상대적 빈곤선을 이용한 빈곤 측정에 대해 문제를 제기하였다. 사회정의센터(Centre for Social Justice) 등과 같은 보수적 씽크탱크는 빈곤정책의 수립과 평가에서 상대적 빈곤선을 활용하지 않도록 로비활동을 벌였다(Mansour and Curran, 2016). 이들은 세계경제위기로 소득이 감소함에 따라 절대빈곤은 증가한 반면, 중위소득을 기준으로 한 상대적 빈곤율이 낮아지는 현상을 지적하였다(Mansour and Curran, 2016). 또한 생활임금을 도입하게 되면 중위소득이 높아져 아동빈곤율이 증

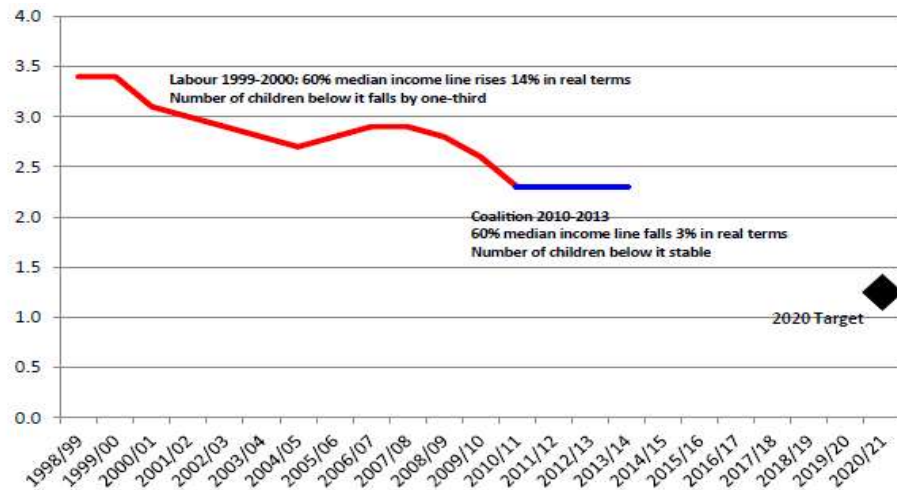
19) 아동빈곤위원회는 2015년 보수당 주도 연합정부 때 '사회이동과 아동빈곤위원회(Social Mobility and Child Poverty Commission)'로 변경되었다. 이후 '사회이동 위원회(Social Mobility Commission)'로 변경되었다. 보수당 정부가 집권하면서 위원회의 명칭에서 보듯이 아동빈곤에 대한 관심은 점차 약화되었다.

가할 것이라고 주장하였다(Boyd, 2017). 상대적 빈곤은 소득분포의 양상과 중위소득 수준에 좌우되기 때문이다.

2010년에 보수당 정부는 40%의 정부지출 삭감, 복지급여 삭감안을 발표하였다. 이러한 정부재정지출 삭감은 아동빈곤을 감소 노력에 부정적인 영향이 있을 것이라는 우려가 제기되었다(Browne et.al., 2013). 2010-2014년 기간 동안 상대적 빈곤율이 증가하지는 않았다. 이는 과거 노동당 정부시절 정책 유산 때문이었다. 또한 2013년까지는 정부지출 삭감이 실제로 이루어지지 않았기 때문이다(Mansour and Curran, 2016).

[그림 5-8] 상대빈곤 아동 규모의 변화

(단위: 백만 명)



자료: Mansour and Curran, 2016, S80

그러나 [그림 5-8]에서 보듯이 과거 노동당 집권 기간에는 아동의 상대빈곤율이 감소하여 빈곤아동의 규모가 340만 명에서 230만 명으로 약 1/3정도 감소하였다. 소득 향상으로 인해 상대빈곤율이 실질소득을 기준으로 14% 상승했음에도 빈곤아동수가 감소한 것은 노동당 정부의 빈곤정책이 매우 효과적이었음을 보여준다.

반면, 보수당 연합 정부 시기(2010-2013)에는 아동의 상대빈곤율이 그대로 유지되면서 약 230만 명의 아동이 여전히 빈곤에 빠져 있다(Mansour and Curran, 2016).

해당 기간 동안 중위소득이 감소하여 상대빈곤선이 3% 가까이 낮아졌음에도 상대빈곤 아동 수에는 차이가 없었다(Mansour and Curran, 2016). 이는 보수당 연합정부의 아동빈곤 감소에 대한 정책적 노력이 부족했음을 의미한다.

다. 최근 보수당 정부의 아동빈곤 정책(2015년 이후)

2015년 5월 보수당이 재집권하면서 복지재정이 약 12조 파운드 정도 대규모의 삭감이 이루어졌다. 그 결과, 향후 아동의 상대적 빈곤율이 상승할 것으로 예상되었다(Brown et.al., 2013). 새로 집권한 보수당 정부는 소득을 기준으로 측정한 빈곤선을 더 이상 활용하지 않을 계획을 구상하였다. 평균임금 이하 가구에 관한 자료는 공표하지만, 이러한 자료를 더 이상 정부정책 평가 등에는 활용하지 않을 것이라는 계획이었다(Mansour and Curran, 2016).

보수당 정부는 대안적으로 1) 비근로 가구와 장기간 비근로 가구에 있는 아동의 비율, 2) 교육 성취도(모든 아동, 16세 장애아동) 등 다른 빈곤과 관련된 지표를 활용할 것을 고려하였다(Mansour and Curran, 2016). 상대적 빈곤 또는 절대적 빈곤을 명확히 파악할 수 있는 소득에 기반한 지표를 사용하지 않고, 교육성취도 등 명확하지 않는 지표를 활용하는 이러한 시도에 대해 상당한 비판이 있었다(Royal Statistical Society, 2013).

가구소득은 경제적 복리와 생활수준을 파악할 수 있는 상대적으로 명확한 지표이다. 가구소득은 빈곤의 원인과 직결되고, 가구소득의 향상을 통해 빈곤의 원인으로 지목되는 여러 문제점(예: 열악한 교육)을 해결하는데 기여할 수 있다. 그러나 보수당 정부는 소득이 아닌 다른 지표를 활용할 계획을 추진하였다. 결국 이러한 정부의 계획은 커다란 저항에 직면하게 되었고, 소득을 기준으로 한 아동빈곤지표는 계속 사용하도록 결정되었다(Mansour and Curran, 2016).

아동빈곤 성과지표를 포기하는 결정과 관련하여, 보수당 정부의 ‘빈곤의 근원’(drivers of poverty)에 관한 주장은 빈곤의 실제 원인과 증상 또는 결과를 혼동하는 것이라는 비판이 제기되었다. 이들이 주장한 열악한 교육환경은 빈곤의 원인으로 볼 수도 있지만, 빈곤으로 인해 좋은 교육환경을 선택할 수 없는 빈곤 가정의 상황을 반영한 것이다(Royal Statistical Society, 2013). 즉 낮은 소득이 열악한 교육환경의

원인인 것이다. 이와 같이 빈곤의 원인을 개인적인 문제로 전가한다는 비판에 대해 보수당 정부는 적절한 대응을 하지 않고 있다(Mansour and Curran, 2016).

이후 최저임금 인상, 세금공제 감소 등 보수당 정부의 다양한 정책의 효과는 더 이상 소득을 기준으로 빈곤 감소 효과가 어떠한지 측정하지 않아도 되도록 변경되었다. 그 결과, 대부분의 국가에서 소득 기준으로 측정하는 빈곤선과 국제적인 비교가 어렵게 되었다(Mansour and Curran, 2016).

아동빈곤 지표를 구체적인 수치로 명시화하는 정책의 가장 중요한 효과는 국민들이 아동빈곤 문제에 지속적인 관심을 갖도록 한다는 점이다. 또한 정부 각 부처가 아동빈곤 감소에 대해 책임지도록 한다는 점이다(Mansour and Curran, 2016). 따라서 소득을 기준으로 한 아동빈곤 지표가 다른 지표로 대체되고, 정부가 더 이상 법적인 책임을 지지 않게 되었을 때도 정부가 아동빈곤 감소에 예전과 같이 노력할 것인지는 의문시 된다.

4. 아동빈곤 감소를 위한 정책 패키지과 효과²⁰⁾

앞에서는 1990년대 후반 이후 영국 정부의 아동빈곤 감소를 위한 정책을 시기별로 살펴 보았다. 영국의 아동빈곤 감소 정책의 효과성은 특정 정책의 도입이나 확대에 의한 것이라기보다는 관련 정책을 유기적으로 연계한 패키지 접근에 의한 것이라고 볼 수 있다. 영국정부가 아동빈곤 감소를 위해 수행한 개혁 전략은 1) 근로증진과 근로보상 확대 정책, 2) 아동가구에 대한 재정지원 확대 정책, 3) 아동에 대한 투자 정책 등 크게 세 가지 정책패키지로 구분할 수 있다. 아래에서는 세 가지 정책의 핵심적인 내용을 소개할 것이다.

가. 근로증진 및 근로보상 확대 정책

저소득층의 근로를 증진하고, 근로활동에 대한 보상을 강화하는 이른바 근로연계정책은 많은 국가에서 시행하여 왔다. 영국에서는 1997년에 한부모를 위한 뉴딜프로그램

20) 이 절은 Waldfogel(2010)의 내용에 근거하여 서술한 것이다.

램(New Deal for Lone Parents) 등의 근로연계복지정책이 시행되었다. 흥미로운 점은 영국에서는 근로연계복지정책을 도입할 당시에 근로를 복지수급의 강제조건으로 부과하지 않았다. 1997년 당시에는 어린 자녀를 양육하는 한부모, 특히 여성의 경우 근로 참여를 강제하지는 않았다. 2001년에 근로와 관련된 상담을 받을 것을 요구하였지만, 그 때에도 근로 또는 구직활동이 강제사항은 아니었다. 2008년이 되어서야 12세 이상 자녀를 둔 한부모에게 근로/구직활동이 급여수급을 받는 조건으로 부가되었다.

근로활동에 대한 보상을 강화하기 위해 1999년에 전국적인 최저임금제를 도입하였다. 최저임금은 초기에 중위임금의 45%에 달해, 상대적으로 높은 수준을 보였다. 최저임금은 지속적으로 상승하여 2009년에는 중위임금의 50%에 이르렀다.

1999년에는 근로활동에 대한 보상을 증진하기 위해 근로가족세금공제(WFTC: Working Families Tax Credit)를 도입하였다. 주당 16시간 이상 일하는 아동이 있는 가구에 세금공제혜택을 제공하였다. 근로가족세금공제는 아동양육비용 공제를 포함함으로써 기존 제도에 비해 더 높은 수준의 혜택을 제공하였다. 2003년에 근로가족세금공제는 근로세금공제(WTC, Working Tax Credit)으로 대체되었다. WFTC와 WTC는 미국의 근로소득세금공제(EITC)²¹⁾와 유사하지만, 연중에 정기적으로 혜택을 제공한다는 점에서 차이가 있다.

이러한 근로증진과 근로보상 확대정책은 취업률 향상 등 다양한 성과를 낳았다. 한부모 가구의 취업률은 1997년 45%에서 2008년 57%로 약 12%p 증가하였다. 채찍보다는 당근정책이 이러한 효과를 보인 것으로 평가 받았다. 경제여건의 회복 등 외생적 요인이 취업률 증진에 영향을 미쳤을 가능성도 있다. 엄밀한 평가결과에 따르면 고용률 향상의 절반은 근로연계 및 근로보상 증진 등의 정책효과에서 비롯된 것으로 나타났다. 저소득층 근로개혁 정책은 복지급여를 받는 한부모 가구의 규모를 축소하는데에도 기여하였다. 1997년에 103만 가구에 달했던 한부모 복지수급 가구가 2008년에는 74만 가구로 감소하여, 약 25%의 감소율을 보였다.

이러한 다양한 개혁정책은 저소득 근로가구의 소득을 비롯한 각종 보상을 증진시키는 커다란 성과를 가져왔다. 최저임금제, 근로가구 세금혜택 등 근로가구에 대한 지원

21) 미국의 EITC는 1년에 한 번 제공한다.

확대 정책을 통해 저소득 가구, 특히 한부모 가구의 소득이 상당히 향상되었다. 1998년에 최저임금을 받고 주당 30시간 일하는 한부모 가구의 경우, 각종 세금혜택을 포함한 주당 소득은 164파운드로서 빈곤선의 101% 수준이었다. 2008년에 한부모 가구의 주당 소득은 348파운드, 빈곤선의 123% 수준으로 향상되었다.

나. 아동가구에 대한 재정지원 강화

두 번째 개혁정책으로 아동가구의 소득 증진을 위한 세금과 수당의 개혁을 들 수 있다. 영국에서는 근로와 무관하게 아동이 있는 가구에 대한 재정지원을 확대하는 정책을 추진하였다. 영국에서는 보편적 형태의 아동수당이 확대되었다.

먼저 아동수당(Child Benefit)과 같은 보편적 수당의 급여수준이 인상되었다. 또한 일부 고소득층을 제외한 80%의 아동가구에겐 혜택을 주는 아동세금공제(CTC: Child Tax Credit)가 도입되었다. 아동의 초기발달의 중요성에 대한 인식이 확대되면서 각종 세금혜택은 영유아에게 더 많은 혜택을 주었다. 과거 영국에서는 비용이 더 많이 드는 취학 아동 및 청소년에게 더 많은 혜택이 주어져 왔다. 그러나 점차 영유아 초기 발달단계에 있는 아동에게 제공하는 급여를 인상함으로써 모든 연령대의 아동이 균등화된 혜택을 받게 되었다.

이러한 개혁정책의 결과, 아동가구가 받는 지원금액은 상당히 증가하였다. 준보편적 정책의 성격이 있지만, 가장 가난한 저소득층 가구에게 가장 많은 혜택이 돌아가도록 정책이 추진되었다. 그 결과 2010년에 아동가구는 연간 평균 2,000 파운드의 혜택을 받지만, 하위 20% 아동가구는 4,500파운드의 혜택을 받게 되었다.

다. 아동에 대한 투자확대

영국의 아동빈곤 정책의 세 번째 주요 구성요소는 아동에 대한 투자를 확대하는 정책이었다. 먼저 미취학 아동에 대한 교육프로그램이 강조되었다. 1997년에는 4세 아동에 대한 보편적 무상교육이 이루어졌고, 2004년에는 3세 아동에게도 확대되었다.

아동양육 지원과 관련하여 모성양육휴가(parental leave)를 확대하였다. 다른 유럽 국가와는 달리, 영국의 양육휴가 기간은 18주로 짧은 편이었다. 2002년에 모성양육휴

가를 6개월 유급, 6개월 무급으로 확대하였다. 2주의 아버지 양육휴가(paternal leave)도 도입하였다. 또한 2003년에는 6세 미만 아동의 부모에게 시간제 근로 또는 유연근무제를 선택할 권리를 부여하였다. 부모가 아동양육에 더 많은 시간을 할애할 수 있도록 일가정양립정책을 강화한 것이다. 이 정책은 이후 16세 이하 부모에게로 확대되었다.

2004년에는 아동양육 10년 계획이 발표되었다. 유급 모성양육휴가는 9개월로 확대되었으며, 저소득 아동의 경우 2세 아동에게 무상교육을 제공하는 시범사업이 수행되었다. 또한 양육서비스의 품질을 향상시키는 노력이 진행되었다. 특히 저소득층 1-3세 아동을 위해 정부는 Sure Start 프로그램을 도입하였다. 이 프로그램은 신생아 가정방문, 3세 아동 보육제공 등의 서비스를 제공하였다. 또한 취학연령 아동에 대한 투자도 강화되었다. 중앙정부가 주도하여 학교 간 격차를 완화하고 교육의 질을 향상시키는 정책을 추진하였다. 이러한 저소득 근로가구에 대한 보상증진, 아동가구에 대한 재정지원, 아동에 대한 투자를 강화한 것이 영국에서 아동빈곤을 큰 폭으로 감소시킬 수 있었던 주된 요인으로 작용하였다.

5. 최근 아동빈곤 감소 계획(2014-17)²²⁾

이번에는 가장 최근에 발표된 ‘2014-17 아동빈곤 감소계획(Child Poverty Strategy 2014-17)’을 살펴 볼 것이다. 영국 보수당 정부는 빈곤의 근본적인 원인(drivers of poverty)에 맞서 이를 해결하기 위해 다음과 같은 주요 활동에 초점을 맞추었다.

가. 근로활동 증진

빈곤의 근원 중의 하나는 비근로 또는 저임금 근로이다. 비근로 가정은 근로가정에 비해 3배 이상 빈곤에 처할 위험이 높다(HM Government, 2014: 12). 2014-17 기

22) 최근 아동빈곤 감소 계획은 영국정부에서 발표한 HM Government(2014) “2014-17 아동빈곤 감소계획(Child Poverty Strategy 2014-17)”을 근거로 기술하였다.

간 동안 영국정부는 비근로 가구의 일자리 참여와 근로소득 증진을 위한 지원을 수행할 계획이다. 구체적인 핵심방안은 다음과 같다.

첫째, 일자리 창출이다. 2010년 이후 약 2백만 개의 민간부문 일자리가 창출되었다. 중소기업에 대한 신용대출을 확대하여 이 기업들이 성장할 수 있도록 계속 지원하고, 일부 기업에 대해서는 사회보험 기여금을 낮춰주는 방안도 고려하고 있다.

둘째, 취업 지원활동을 강화한다. Work Programme, Help to Work 등의 취업 지원 사업을 통해 취업을 지원한다. 취업에 어려움을 겪는 다양한 문제를 안고 있는 가구의 경우에는 Troubled Families programme을 통해서 취업을 지원한다.

셋째, 근로에 대한 보상을 증진한다(making work pay). 취업활동에 대한 확실한 인센티브 제공을 위해 통합 급여(Universal Credit)를 통해 30만 명의 아동들이 빈곤에서 벗어나도록 할 계획이다. 복지시스템을 개혁하고, 보육보조금, 무료급식 등을 제공할 계획이다.

넷째, 저임금 문제를 해결한다. 최저임금과 조세 공제혜택 인상 등 조세시스템의 개혁을 통해 저임금 가족의 삶을 향상시킬 계획이다. 또한 저임금 근로자들이 더 나은 임금을 제공하는 직장으로 취업할 수 있도록 지원할 계획이다. 취업에 필요한 능력을 향상시키고, 간헐적 시간제 노동(zero-hours contracts)²³⁾의 실상을 감독하고, 더 나은 일자리를 얻을 수 있도록 지원을 강화할 계획이다.

빈곤가구가 취업을 통해 빈곤에서 벗어나는데 지장을 초래하는 특성이 있다. 1) 장기 실업/비근로, 2) 낮은 취업 능력(취업 자격기준 미달), 3) 아동양육, 4) 3-4명 이상의 아동, 5) 나쁜 건강상태 등이다. 이에 대한 해법으로 첫째, 성인 견습제도(adult Apprenticeships)를 통한 취업능력 향상, 영어/수학 능력 향상을 위한 교육투자 강화, 국민취업서비스(National Careers Service)를 통한 취업 지원을 강화할 계획이다.

둘째, 근로할 수 있는 가구원이 한명인 한부모 가정에 대해 맞춤형 취업지원을 제공하고, 통합 급여(Universal Credit)를 통해 추가적인 지원을 할 계획이다.

셋째, 건강문제가 있는 부모에 대한 맞춤형 지원을 할 계획이다. 이들에 대한 유연한 급여제공, 건강문제가 있는 근로자를 채용한 기업에 대한 지원, 정신건강 문제가 있는

23) 영국에서 zero-hours contract는 고용주가 근로자에게 특정 근로시간을 보장하지 않고 고용하는 계약을 의미한다. 고용주가 일이 있어서 불러 줄 때에만 근로자는 일을 할 수 있다. 근로자의 급여는 근로시간에 따라 정해진다.

부모에 대한 지원을 강화할 계획이다.

나. 생활 여건(Living Standards)의 향상

근로를 통한 소득 증가가 생활여건을 증진하는 가장 좋은 방법이다. 그러나 근로할 수 없는 빈곤가구를 위한 복지안전망을 제공할 필요가 있다. 따라서 다음과 같은 생계 비용을 지원할 계획이다.

- (1) 전기료 감면
- (2) 수도료 감면: 3명 이상의 아동이 있는 가구의 경우 수도료 상한제 설정
- (3) Healthy Start 바우처²⁴⁾ 제공 등 무료급식, 식료품 구입 지원: 유아에게 무료 학급식을 제공, 아침식사 클럽, 무료 과일/야채 제공 프로그램 시행
- (4) 교통비 감면, 무료 통학서비스, 기차표 인상 제한, 휘발유 가격 인상 억제
- (5) 신규 주택공급을 통한 주거비 인상 억제
- (6) 저금리 대출 확대, 이자비용 상한제

다. 교육 성취도 향상

빈곤의 대물림이라는 악순환의 고리를 끊기 위해 빈곤층의 교육에 대한 투자와 교육 성취도를 증진시킬 계획이다.

- (1) 양질의 유치원 교육 참여 아동 확대
- (2) Early Years Pupil Premium²⁵⁾ 도입을 통해, 3,4세 빈곤 아동이 교육을 시작하는데 뒤떨어지지 않고 Advantage를 갖도록 지원

24) Healthy Start 바우처는 임신하거나 4세 미만 아동이 있는 저소득층 가구에게 기본적인 식료품을 구입할 수 있도록 제공하는 바우처이다. 자산조사를 통해 제공되며 지역 상점에서 우유, 분유, 채소 등의 식료품 구입에 활용할 수 있다. 임신부와 1-3세 아동가구에게는 일주일에 3.1파운드(약 4,700원) 바우처 한 장, 1세 미만 아동에게는 2장(약 9,400원)의 바우처가 제공된다(UK Government, 2018).

25) Early Years Pupil Premium(EYPP)은 3-4세 저소득층 아동의 교육성취를 높이기 위해, 기존 저소득층 아동 무료교육에 추가하여 제공하는 보육/교육프로그램이다. 아동보육기관은 570시간의 무료보육/교육을 이용한 아동 한명 당 약 302파운드의 예산을 추가로 지원받는다(UK Government, 2018).

- (3) Pupil Premium 정책을 통한 저소득 아동에 대해 추가적인 재정지원 (1만4천 파운드), 저소득층 아동의 성취도와 교육에 대해 학교가 책임지고 학업능력이 떨어지는 빈곤아동에게는 맞춤형 지원을 제공
- (4) 16세 이후에도 지속적인 기술교육 등을 받을 수 있도록 지원

이와 같이 빈곤아동이 교육받는데 장애가 되는 요인들을 해결하도록 노력할 계획이다. 또한 다음과 같은 6가지 가족요인, 1) 열악한 가정환경, 2) 저발달된 성격특성(사회적 스킬, 자존감, 회복탄력성), 3) 장애, 질병 등 특수한 교육에 대한 필요성, 4) 부모의 질병, 5) 부모의 낮은 성취능력, 6) 저소득 등의 문제점을 해결할 계획이다.

이러한 문제를 해결하기 위해, 1) 부모교육, 무료 도서 제공 등 가정환경 개선, 2) 공학교에 교사 인력 확충, 3) 정신건강 문제가 있는 부모 지원, 약물/알콜 치료 투자 확대, 4) 장애아동 특수교육 지원 확대, 5) 건강 증진 노력, 6) 다른 파트너, 행위자들과의 협력을 강화할 것이다.

중앙정부는 아동빈곤 감소를 위한 다양한 정책을 추진하기 위해 지방정부, 기업, 자발적 조직 등과 협력을 강화할 계획이다. 이 과정에서 기업(고용주)은 핵심적인 역할을 수행할 것이다. 기업(고용주)이 괜찮은 수준의 임금 지급, 유연근무, 훈련 등 제공하는 주체가기 때문이다.

지역마다 상이한 여건에 따라 지역의 실정에 맞게 서비스를 제공하는 지역기업협의회(Local Enterprise Partnerships (LEPs))는 지역에서 아동빈곤을 없애는데 중요한 역할을 수행할 것이다.

6. 한국의 아동빈곤 정책에 대한 시사점

영국의 아동빈곤 정책은 한국의 아동빈곤을 감소키는 전략과 정책을 수행하는데 다양한 교훈을 제공한다. 노동당 정부가 집권했던 1997-2010년 기간 동안 정부가 추진한 적극적인 사회투자정책에 의해 아동빈곤 완화에 상당한 성과가 있었다(박순우, 2007; Bradshaw, 2007). 기회 재분배를 통해 배제된 집단을 포용하고, 사회적 배제 집단에 대한 투자를 강화하며, 특히 아동에 대한 투자를 확대한 것이 아동빈곤 감소의 주된 요인이었다(박순우, 2007; Bradshaw, 2007).

가장 중요한 시사점 중의 하나는 사회투자정책이라는 새로운 정책적 지향에 기반하여 아동빈곤을 철폐하겠다는 강력한 정책의지와 정책의 초점이 아동빈곤 감소에 매우 효과적이었다는 점이다. 국민들이 아동빈곤 감소에 관심을 갖고, 정부가 아동빈곤 문제를 해결하려는 노력을 경주한다면 실제로 상당부분 아동빈곤을 감소시킬 수 있다(Waldfogel, 2010).

아동빈곤을 실질적으로 감소하기 위해서는 정책의 포커스, 재정투자, 다른 부처/기관과의 파트너십이 매우 중요하다. 즉 각 단계의 정부부처/기관의 집중적인 정책적 노력, 정치인들이 아동빈곤 감소 성과에 대해 책임지는 자세 등이 영국에서 아동빈곤을 효과적으로 감소시킨 중요한 요인이었다(Mansour and Curran, 2016).

영국의 아동빈곤은 실상과 원인에서 한국과는 다른 점이 많다. 예를 들어 영국에서 빈곤한 아동가구는 한부모인 경우가 많다. 반면 한국에서 한부모 가구의 비중은 상대적으로 낮은 비율을 차지한다. 따라서 영국의 경험을 그대로 한국에 적용하는 것은 무리가 있다. 아래에서는 영국의 경험을 토대로 한국의 실정을 고려한 아동빈곤 감소에 대한 시사점을 제시하였다.

첫째, 영국 노동당 정부에서는 아동빈곤 감소를 위해 전국에 걸친 단일한 성과지표를 명시화하고, 데드라인을 설정하였다. 이를 통해 아동빈곤 감소를 국민들의 주요 관심사로 이끌어 냈다. 아동빈곤 정책의 초점을 명확히 하고 구체적인 수치로 제시하여, 정부 정책의 우선순위로 삼을 수 있었다. 아동빈곤을 해결하기 위해 모든 정책을 미리 세부적으로 준비할 필요는 없다. 사전에 엄밀한 계획을 세우는 것 자체가 매우 어려운 과제이다. 오히려 명확한 목표와 성취수준을 선정하는 것이 필수적이다. 이후에 목표를 달성하기 위해 자원을 효과적으로 동원하고, 전략을 세우는 것이 필요하다. 성과목표의 부작용이 있겠지만, 잘 고안된 성과지표는 자원을 동원하는데 매우 효과적인 무기이다(Waldfogel, 2010).

아동빈곤 해결은 결코 용이한 일은 아니다. 아동이 있는 가구의 소득을 증진시키는 것이 가장 기본적인 과제이기 때문이다. 가구소득은 해당 가구 취업자의 급여수준 등 일자리 특성에 좌우되며, 노동시장 환경 등 개인과 정부의 노력으로 통제할 수는 없는 성격을 띄고 있기 때문이다. 그러나 영국의 경험은 정부의 강력한 정책의지를 통해 아동빈곤의 급격한 감소가 현실적으로 가능하다는 점을 보여준다. 따라서 진정으로 아동빈곤 문제에 대한 해결 의지를 갖고 적극적인 정책적 노력이 필수적이다.

둘째, 아동빈곤 성과지표를 법령에 포함시킨 것이 핵심적인 조치였다. 이는 영국의 중앙집권화된 행정부와 당정시스템에 의해 가능했던 것이다(Mansour and Curran, 2016). 한국에서도 아동빈곤 문제 해결을 위한 정부의 강력한 의지가 있고, 이에 대한 여야 정당의 합의를 이끌어낸다면 가능한 일이다. 한국에서도 아동빈곤 성과목표를 법령에 명시함으로써 정부의 적극적인 노력을 공식화할 필요가 있다. 정권이 교체되어도 아동빈곤 감소를 위한 재정자원의 동원과 실행이 가능하도록 하는 것이다.

셋째, 영국에서는 아동빈곤 해소를 위해 장단기 정책을 결합하여 시행함으로써 효과를 얻을 수 있었다(Mansour and Curran, 2016). 단기적인 소득보장정책(Child Tax Credit, 보육지원, 최저임금 인상)과 장기정책(교육훈련)을 결합하였다. 한국에서도 최저임금수준을 향상시킬 필요가 있다. 매년 적절한 수준의 인상을 통해 일하는 저소득 아동가구의 소득을 향상시킬 필요가 있다. 또한 아동수당제도를 도입하고, 대상 아동의 연령대를 확대할 필요가 있다. 2018년부터 만 0-5세 아동에게 아동 1인당 10만원의 아동수당을 제공할 계획이다. 아동수당의 대상을 만 6-11세 등으로 점차 확대할 필요가 있다.

넷째, 아동양육 및 아동에 대한 투자와 관련하여 부모들이 회사에서 시간제 근로 또는 유연근무제를 선택할 수 있는 권리를 제공해야 한다. 일가정 양립을 위해서는 아동을 양육하는 근로자에게 고용이 보장된 상태에서 근로시간을 선택할 수 있는 권한이 주어져야 한다. 이러한 정책은 저출산 대책으로서도 필요하다. 회사일에 전념할 수 밖에 없는 업무환경으로 인해 청년들이 결혼과 출산을 미룰 수밖에 없기 때문이다.

다섯째, 영국에서는 전국적 수준의 성과목표를 설정하고, 지역 수준의 고용정책과 경제성장 전략을 긴밀하게 연계하였다. 영국에서는 연방정부, 주정부, 지방정부 간의 긴밀한 파트너십을 형성하였다. 또한 중앙정부와 지방정부 등 다양한 수준의 정부기구에서 아동빈곤 감소를 위한 정책을 조율하고 이를 충실하게 실행하였다. 이를 위해 정부와 다른 기관 간의 파트너십을 강화하고, 다양한 수준의 정부기구 간의 협력을 의무화하였다.

또한 지방정부가 지역 실정에 맞게 아동빈곤 감소 전략을 수립하고 실행하도록 지방정부에게 충분한 역할을 부여하였다. 예를 들어 ‘리버풀시 아동빈곤과 생활기회 위원회’(Liverpool City Region Child Poverty and Life Chances Commission)에서는 시 자체적으로 아동빈곤 감소 전략계획을 수립하여 시행하였다.

한편 영국에서는 아동빈곤 성과지표 달성 여부를 평가하기 위한 아동빈곤위원회(Child Poverty Commission) 등의 독립적인 기구를 설치하였다. 아동빈곤위원회에서는 연도별로 정부의 아동빈곤 감소 노력을 각종 지표로 측정하고 정책의 성과를 평가하였다(Branosky and Mansour, 2015). 아동빈곤 감소를 위한 각종 정책에서 성공한 점은 무엇이고 어떠한 점을 더욱 보완해야 하는지를 지속적으로 평가하고 필요한 정책이 무엇인지를 제안하였다.

한국에서는 노인빈곤이 심각하기 때문에 상대적으로 아동빈곤에 대한 관심은 상대적으로 낮다. 아동에 대한 교육투자, 빈곤가정 아동에 대한 기회보장 등 빈곤가정 아동이 배제되지 않고 우리 사회에 통합되도록 하는 정책적 노력은 더욱 강화되어야 할 것이다. 영국의 경험은 정부의 장기적인 안목, 정책적 의지, 여야 정당 간의 합의, 명확한 성과지표의 설정, 실효성 있는 정책의 실행과 피드백을 통해서 아동빈곤의 감소가 가능했다는 점을 보여준다. 이는 아동빈곤의 종식이라는 대담한 비전과 이러한 비전을 수행하기 위한 구체적인 실행능력과 책임성 있는 자세가 얼마나 중요한지를 새삼 일깨워 주는 사례이다.

제2절 미국의 아동빈곤정책 현황과 시사점

1. 서론

미국은 아동 빈곤율이 매우 높은 나라이다. [그림 5-9]는 미국 정부가 발표하는 공식 빈곤율의 변화추이를 연령대별로 보여준다. 그림에서 확인할 수 있듯이 아동 빈곤율은 1980년대 빠른 속도로 증가한 이후 몇 번의 등락을 거듭하였지만 평균 20%에 가까운 높은 수준을 보이고 있으며, 미국 내 다른 연령층과 비교하여 볼 때도 상대적으로 높은 수준이다. 최근의 추이를 살펴보면, 소위 대침체(the Great Recession, 2007-2009)로 불리는 경제침체기 동안 아동 빈곤율이 크게 상승하여 2010년 22.0%를 기록하였다가, 그 이후 경제 회복과 함께 낮아지는 추세가 이어지면서 대침체 이전인 18% 수준을 회복하였다.

미국의 높은 아동 빈곤율은 다른 선진 산업 국가들과 비교하면 더욱 명확해 진다. 국

제간 비교를 위하여, 중위 소득 50%라는 동일 기준을 적용한 아동 빈곤율(2014년 기준)을 살펴보면 미국은 20.2%를 기록했는데, 덴마크(2.9%), 핀란드(3.6%), 노르웨이(7.2%), 스웨덴(9.2%), 독일(9.9%) 등 유럽 국가들에 비하여 2~7배나 높은 수준이며, 34개국 평균 13.6% 보다도 현저히 높다(OECD, 2017).

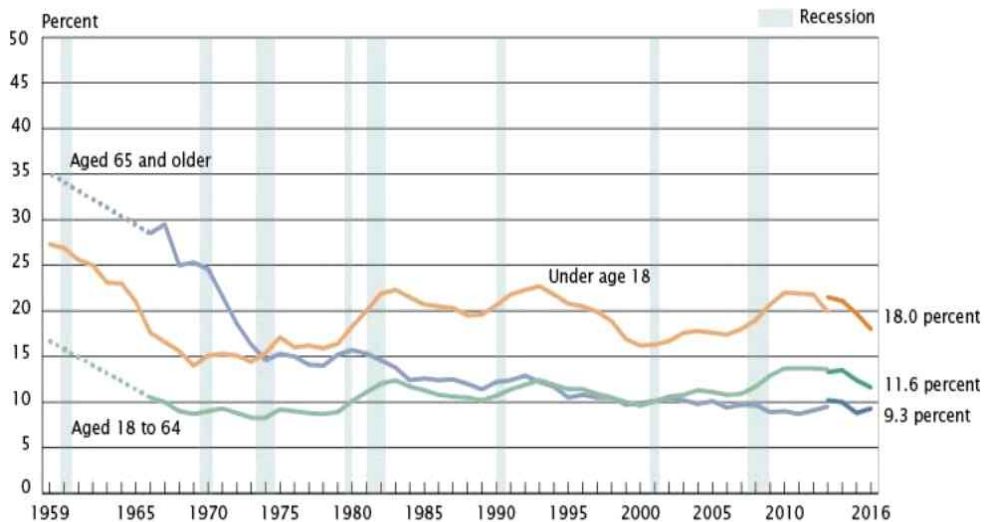
이처럼 높은 아동 빈곤율의 주된 이유로는 첫째, 노동시장의 불평등을 꼽을 수 있다. 아동 빈곤의 주된 요인이 부모의 저소득이고, 부모 소득을 결정하는 직접적인 요인이 취업과 고용 형태이기 때문이다. 예상 가능한 결과이지만, 부모가 실업상태에 있거나 시간제 일자리 등 불완전 고용 상태에 있을 경우 자녀가 빈곤층에 속할 가능성이 매우 높아진다(Child Trends, 2017). 이런 맥락에서 실업률이 최고 수준을 기록한 대침체기 동안 아동 빈곤율이 급격하게 상승한 이유도 설명할 수 있다. 특히 여성가구주 가구에 속하는 아동의 빈곤율이 매우 높은데, 이 역시 가구주인 여성이 실업 상태에 있거나 불완전 고용상태에 있을 가능성이 매우 크기 때문이다(Ben-Shalom et al., 2017). 가구 소득의 불평등 정도를 보여주는 지니계수를 국가별로 비교하면 미국의 불평등도가 유럽 국가들에 비해 상대적으로 높다는 사실을 확인할 수 있다. 2015년 미국 지니계수는 0.39로 노르웨이(0.26), 덴마크(0.26), 핀란드(0.26), 스웨덴(0.27), 독일(0.29) 보다 높은 수준을 보여준다(OECD, 2017).

높은 아동 빈곤율의 두 번째 이유는 소득 이전(transfer) 정책의 낮은 재분배 효과를 들 수 있다. 한 연구에 따르면, 미국 정부 프로그램의 아동빈곤 감소효과는 약 25%로 나타났다(Rainwater & Smeeding, 2003). 다시 말하면, 시장소득만으로는 빈곤상태에 머물렀을 것으로 추정되는 아동 중에서, 약 25%는 빈곤 가정에 대한 현금 지원 등 정부 주도의 소득이전 정책 덕분에 빈곤 상태에서 벗어났음을 의미한다. 같은 방법으로 계산된 스웨덴, 노르웨이, 핀란드 정부 프로그램의 아동빈곤 감소효과가 75% 이상이고 독일, 스위스, 스페인이 37~46%인 점을 감안하면, 미국의 아동빈곤 감소효과가 매우 낮은 수준임을 알 수 있다.

미국의 아동빈곤정책은 체계적이고 통합적이기보다는 산발적이고 분절적이라는 평가를 받는다(Shanks & Danziger, 2014). 소득보장정책, 보육 및 교육 관련 정책, 보건의료정책 등 분야별로 정책 형성 과정, 급여수준과 급여기준 등이 상이하다. 하나의 큰 그림 속에서 아동 빈곤정책이 수립된 것이 아니고, 개별 정책이 수립될 당시의 사회적 상황과 시대적 요구에 따라 산발적으로 생겨났기 때문이다. 덧붙여 연방정부에 의

하여 운영되거나 기준이 제시되는 정책과 프로그램이 있는 반면, 주 정부가 독자적으로 시행하는 정책과 프로그램이 존재한다. 1990년대 복지 개혁에서 극명하게 드러난 것처럼, 최근의 경향은 주정부에게 보다 많은 재량권을 부여하고 있다. 이와 같은 사실은 미국 아동 빈곤정책을 하나의 체계로서 분석하는 것을 어렵게 하는 요인이다. 따라서 본 보고서는 미국 아동빈곤 정책 전체를 관통하는 흐름과 주제를 찾아 이를 분석하기 보다는, 특정 지역 혹은 특정 시기에 도입된 개별 프로그램을 소득보장, 교육 및 보육, 의료 분야별로 살펴보고 각 프로그램의 효과와 성패 요인을 분석함으로써 우리나라 정책 수립을 위한 시사점을 찾는 것을 목적으로 한다. 시기적으로는 대침체(2007-2009) 이후, 미국 아동빈곤의 추이를 살펴보고 아동빈곤 정책의 변화 양상과 대안적 정책에 대하여 살펴보고자 한다. 앞서 언급한 것처럼 미국이 높은 수준의 아동 빈곤율을 지속적으로 나타내고 있고, 아동 정책의 빈곤 감소 효과가 낮은 점을 감안한다면, 다양한 빈곤 정책에 대한 비판적 분석이 요구된다 하겠다.

[그림 5-9] 연령에 따른 미국 빈곤율 추이 (2017, 미국 통계청)



2. 대침체 시기 아동빈곤과 빈곤정책의 변화

복지개혁 (Welfare Reform, 1996)은 미국 빈곤정책의 큰 방향 전환을 의미했다.

여성가구주와 그 자녀가 수급자의 대부분을 차지하던 Aid to Families with Dependent Children (AFCD) 프로그램이 Temporary Assistance for Needy Families (TANF)로 바뀌었는데, TANF 프로그램으로부터 현금 급여를 받기 위해서는 노동시장에 참여하거나, 교육 또는 훈련프로그램을 이수하도록 의무화되었다. 일생 동안 급여를 받을 수 있는 기간에도 제한이 생겨 소득 수준이 기준선 미만이라 하더라도 5년 이상 급여를 받을 수 없게 되었다. 이와 함께, TANF 프로그램의 가장 큰 특징은 급여 기준과 급여대상 선정을 자유롭게 할 수 있도록 주정부에 재량권을 부여한 것이다.

복지 개혁 이후 20여년이 지난 지금, 그 효과에 대한 평가는 무엇을 기준으로 하느냐에 따라 상이하다. 일각에서는 복지수급자의 수가 큰 폭으로 감소한 것을 두고 성공적이라 평가하기도 하고, 다른 편에서는 복지프로그램을 떠난 사람들과 그들 자녀의 자립 및 삶의 질 향상에 미치는 효과는 미미하거나 부정적이라는 평가를 내리기도 한다(Edin & Kissane 2010; Danziger et al., 2016). 이처럼 긍정적 평가와 부정적 평가가 공존하지만, 대침체기를 겪으면서 분명하게 확인할 수 있었던 것은 TANF가 빈곤층을 위한 사회적 안전망으로서의 기능을 다하지 못하고 있다는 사실이다.

대침체 (2007-2009)는 1930년대 이후 미국 경제의 가장 큰 위기로 일컬어진다. 이 기간 동안 평균 가구소득이 8% 감소하였고, 일자리는 6% 감소하였으며, 실업률은 역대 가장 높은 10%를 기록하였다(Danziger, 2013). 복지급여를 필요로 하는 사람이 그만큼 늘어났음을 의미하지만, 복지개혁 이후 줄어든 TANF 수급자 수는 이 시기 동안 같은 수준을 유지하였다. 대표적 복지 프로그램이 수요 증가에 반응하지 않았던 것이다. 그 결과 아동 빈곤율은 급격한 상승을 기록하였다. 이는 대침체 기간에도 같은 수준을 유지한 노인빈곤율과는 매우 다른 결과이다([그림 5-9] 참조). 빈곤층 중에서도 극빈층의 수는 더 빠르게 증가하여, 하루 2달러 이하의 지출로 삶을 유지하는 아동의 수가 2011년 전국적으로 350만 명에 이르는 것으로 추산되었다. 1996년에는 그 수가 약 138만 명이었으니, 복지개혁 이후 15년 사이에 극빈층 아동 수가 2.5배 증가하였음을 의미한다(Shaefer & Edin, 2013). 이밖에도 경기침체기 사회적 안전망의 부재는 아동의 삶에 여러 가지 부정적인 영향을 미쳤다. 예컨대, 부모의 일자리 상실과 소득감소는 아동의 인지 발달과 학업 성취에도 부정적인 영향을 미쳤다. Ananat 등의 분석에 의하면, 경기 침체로 인하여 어느 지역 학부모의 1%가 추가로 일자리를 상실할

때마다 그 지역 8학년 아동의 수학 점수 평균이 0.76 표준편차만큼 낮아진 것으로 나타났다(Ananat et al., 2013). Leininger와 Kalil의 연구는 경기침체가 아동의 문제 행동 증가에 미치는 영향을 분석하였는데, 경제적 곤궁과 불확실성이 부모의 스트레스 및 우울감을 증가시키고, 적절한 부모 역할 수행에 부정적 영향을 미치며, 결과적으로 아동의 공격성, 불안/우울감, 음주 및 약물 사용과 같은 문제 행동 증가로 이어졌다는 사실을 발견하였다. 특히 한부모 가정의 남자 아동에게 미치는 부정적 영향이 큰 것으로 나타났다(Leininger & Kalil, 2014).

빈곤가구를 위한 대표적 현금 급여 프로그램 TANF가 경기침체기 사회적 안전망으로서 기능하지 못하는 동안 이를 대체한 프로그램은 영양보조프로그램(Supplemental Nutrition Assistance Program, SNAP)과 근로소득세액공제(Earned Income Tax Credit, EITC) 제도였다.

SNAP은 연방정부 프로그램 Food Stamps의 2008년 바뀐 명칭이다. 저소득 가구에 신용카드처럼 생긴 전자카드를 발급하는데, 식료품 가게에서 식품구입에 이용할 수 있다. 연방 정부 농무부(Department of Agriculture) 산하 식품영양서비스국(Food and Nutrition Service, FNS)이 수급자격 기준 마련, 예산 배정 등 프로그램의 전반적인 운영 책임을 맡고 있다. 각 지역에는 FNS 사무소가 있어서 수급자 신청 및 관리, 참여 식료품점 관리 감독 등의 역할을 맡고 있다. SNAP 수급자로 선정되기 위해서는 자산과 소득 기준을 모두 충족하여야 한다. 자산 기준은 연령층, 장애 여부 등에 따라 차등을 두고 있는데 2017년 기준으로 일반 가구는 현금 자산이 \$2,250 미만, 60세 이상 노인 또는 장애인이 한 명이라도 있는 가구는 \$3,500 미만일 경우 자산 기준을 충족한다. 자동차를 자산에 포함시킬지 여부는 주에 따라 자율적으로 정하도록 허용하고 있다. 소득 기준을 충족하기 위해서는 공제 전 가구 소득이 빈곤선의 130%, 공제 후 가구 소득이 빈곤선 100% 미만이어야 한다. 이민자들의 경우 5년 이상 미국에 거주하여야 한다는 추가적인 자격요건이 있는데, 18세 미만 아동 이민자의 경우에는 거주 기간 상관없이 소득과 자산 기준만 충족하면 수급자격을 갖는다.

복지 개혁 이후로는 SNAP(2008년 이전은 Food Stamps) 역시 TANF와 마찬가지로 근로연계 프로그램으로 성격이 바뀌어서 수급자격을 유지하기 위해서는 일을 하거나, 주 정부가 인정하는 교육 또는 훈련 프로그램에 참여하여야 한다. 특히 18세 이상 49세 미만의 비장애인일 경우에는 노동연계 규정이 더욱 엄격하게 적용되어서 한달에

최소한 80시간 이상 일을 하거나 교육, 훈련에 참여하여야 한다. 다만 SNAP의 경우 극빈층의 최소한의 생존을 보장하는 긴급 안전망 기능을 맡고 있으므로 처음 3개월 동안은 근로 조건이 부과되지 않는다.

SNAP과 앞서 설명한 TANF와의 가장 큰 차이는 연방정부가 직접 SNAP의 선정기준을 정하고 선정기준을 충족하는 사람은 모두가 급여를 받을 수 있다는 점이다. TANF의 경우 일정 금액의 교부금을 연방정부가 주정부에 지급하고 교부금 금액에 맞춰 주 정부가 대상자 기준과 급여액을 정한다. 예산 총액이 이미 정해져 있기 때문에 앞에서 살펴본 것처럼 복지 수요가 증가함에도 불구하고 수급자 수는 늘어나지 않는 결과를 초래했다. 반면, SNAP의 경우, 급여 기준을 충족하는 모든 가구가 수급 자격을 갖기 때문에 빈곤층이 증가한 대침체 기간 동안 수급자 수가 크게 증가하였다. 대침체 전인 2007년 미국 전역에 걸친 수급자 수가 약 2,600만 명이었는데 2010년에는 4,000만 명을 넘어섰고, 2013년 4,700만 명을 기록한 이후 경제 회복과 함께 최근에는 줄어드는 경향을 보이고 있다(USDA, 2017). SNAP을 통하여 4인 가족이 받을 수 있는 최대 급여액은 2017년 기준 월 640달러인데 가구 규모와 가구 소득에 따라 차등 지급된다. 2017년 1인당 평균 급여액은 월 125달러이다. 대침체 기간 동안 수급자 수가 급증하고, 경기회복과 함께 수급자 수가 서서히 감소하고 있다는 사실은 SNAP이 TANF와는 달리 사회적 안전망으로서 역할을 하고 있다는 방증이기도 하다. 한편 수급자 수의 증가에도 불구하고, 여전히 식품공급의 불안정성을 겪고 있는 저소득 가구 아동의 약 38%만이 SNAP으로부터 급여를 받는다는 사실을 지적하며, 프로그램 수급 기준을 완화하여 더욱 많은 아동들이 혜택을 받도록 하여야 한다는 주장도 있다(Shanks & Danziger, 2014).

SNAP과 함께 최근 저소득 가구에 대한 소득보장 정책으로 역할이 증대하고 있는 연방정부 프로그램이 EITC이다. EITC는 노동시장에서 임금을 받고 있는 저소득 노동자에게 이미 납입한 세금을 환급해 주거나 경우에 따라서는 추가적인 현금 급여를 제공하는 프로그램이다. EITC의 급여액은 근로 소득과 자녀수에 의해 결정된다. 노동 시장 참여를 장려하는 목적이 있기에, 근로 소득이 증가하면 처음 얼마 동안은 급여액도 함께 증가한다. 근로 소득이 일정 수준 이상이 되면 급여액이 차츰 감소하여 고소득자는 급여를 받을 수 없는 구조로 프로그램을 설계하였다. 2017년 기준으로 최고 급여액이 부양 자녀가 없을 경우에는 연간 510달러에 불과하지만, 자녀가 한 명일 경우 3,400

달러, 두 명일 경우는 5,616달러, 세 명 이상일 경우는 6,318달러까지 급여를 받을 수 있다. EITC 프로그램은 복지 의존성을 유발한다는 비판으로부터 자유로웠기에 복지 프로그램이 축소되었던 1980년대에도 꾸준히 확대될 수 있었다. 그 결과 수급자 수에 있어서 1990년대 초 AFDC를 넘어섰고, 복지 개혁 이후 줄어든 TANF 급여자 수와는 점점 격차가 커지고 있다. 2010년 한 해 동안 약 2,700만 가족이 EITC 급여 혜택을 받은 것으로 추산된다. 자녀수에 따른 차등 지급이 적용되기 때문에 아동빈곤 감소에도 효과적이라는 평가를 받는데, 매년 약 250만 명의 아동이 부모의 EITC 급여를 통해 빈곤으로부터 벗어나는 것으로 추산되었다(Shanks & Danziger, 2014). 이는 EITC 수급으로 인한 직접적인 가구 소득 증가만을 반영한 것인데, EITC의 노동시장 참여 유인 효과로 인한 근로소득 증가까지 포함한다면 빈곤 감소 효과는 두 배 가까이 증가한다는 연구도 있다(Marr et al., 2015). EITC 수급으로 인한 빈곤 탈피는 수급 가구 아동의 삶에 다양한 경로로 영향을 미치는 것으로 보고되었다. 예컨대 EITC 수급이 빈곤 가구 구성원의 건강 보험 가입률을 높이고, 건강한 생활 습관을 유도하여 결과적으로 저체중 아동 출산 비율을 2~3% 감소시키는 것으로 보고되었다(Hoynes et al., 2015). EITC의 장기 효과를 분석한 연구는, 가구소득 증대가 아동의 인지발달에 긍정적인 영향을 미치고 학업 성취를 높여서, 빈곤의 대물림을 방지하는 효과를 가진다고 밝혔다(Chetty et al., 2011; Bastian & Micheltmore 2016).

대침체 기간 동안 EITC, SNAP 등 연방정부 프로그램들이 사회적 안전망으로서 기능할 수 있었던 것은 2009년 ‘미국회복과재투자법안(American Recovery and Reinvestment Act, ARRA)’ 제정을 통하여 늘어나는 복지 수요를 충당할 재원마련의 근거를 확보하였기 때문이다. ARRA를 통하여 EITC와 SNAP 프로그램 확대를 위한 재원을 마련하였고, 그밖에도 저소득층을 위한 아동 보육 프로그램, 공공의료보험 지원, 실업급여, 일자리 창출 프로그램이 새롭게 도입되거나 확대되었다. 아동빈곤율이 대침체 기간 동안 18%에서 22%로 상승하였는데 만약 ARRA 제정을 통한 빈곤 프로그램의 확대가 없었다면 상황은 이보다 훨씬 악화될 수 있었다는 것이 대체적인 평가이다(Shanks & Danziger, 2014). 이에 더하여 주목해야 할 사실은 공식 빈곤율의 변화만으로는 정부 프로그램의 빈곤 감소 효과를 과소 평가할 위험이 있다는 점이다. 공식 빈곤율 측정을 위해 가구 소득을 산정할 때 현물 급여와 세금 환급은 포함하지 않기 때문이다. 대침체기 이후 ARRA 제정을 통하여 확대된 프로그램 중에는 현물급여와 세

금환급의 비중이 높기 때문에 이를 고려하면 정부 프로그램의 실질적인 빈곤 감소 효과는 공식 빈곤율에서 드러나는 것보다 크다고 할 수 있다. 현물급여와 세금 환급을 고려한 새로운 빈곤율 계산방식을 적용한 한 연구에 따르면, ARRA 제정 이후 확대된 정부 빈곤 프로그램이 아동 빈곤율을 28.6%에서 15.5%로 크게 낮추었다고 평가하였다 (Sherman, 2011).

정부 프로그램의 빈곤 감소 효과에 대한 이와 같은 긍정적 평가에도 불구하고, ARRA를 통한 재정지원 확대는 대침체 종료와 함께 중단되었다. 이는 1930년대 대공황이 미국 복지 정책 제도화의 계기가 되었던 것과는 달리, 대침체 기간 늘어난 복지 수요에 대한 대응이 일시적인 성격을 띠는 것임을 의미한다.

3. 대안적 빈곤 프로그램의 확대와 재정지원

연방정부에서 운영하는 SNAP, EITC 등의 프로그램과 주정부가 시행하는 TANF처럼 전통적인 의미의 공공부조 프로그램이 있는가 하면, 특정 지역에서 개발되어 운영된 다양한 아동 빈곤 프로그램이 존재하여 왔는데 ARRA 제정을 통한 복지 재정지출 확대는 지역단위 프로그램의 성공 사례를 발굴하여 다른 지역에도 전파하는 계기가 되었다.

새롭게 주목을 받는 지역사회 대안적 프로그램들은 빈곤 아동을 위한 통합적 서비스를 특징으로 하는데, 전통적 빈곤 정책에 따라 부족한 가구 소득을 채워 주는 것으로는 아동 빈곤 문제를 근본적으로 해결할 수 없다는 성찰을 전제로 한다 (Shanks & Danziger, 2014). 빈곤이 아동 발달에 미치는 영향은 신체, 정서, 인지 발달 등 다양한 차원에서 드러나고 그 효과는 아동의 일생을 좌우할 만큼 지속적이기 때문에 일시적인 경제적 지원만으로는 장기적인 탈빈곤 혹은 빈곤의 대물림을 막을 수 없다는 것이다. 덧붙여 빈곤이 다양한 경로를 통하여 아동 발달에 부정적인 영향을 미친다는 사실에 주목한다. 빈곤 아동이 안전하지 못한 주거 환경에 노출되는 경우가 많고, 인지발달을 위한 적절한 자극을 부모가 제공하지 못하거나, 부모 역할을 제대로 못하는 경우, 아동이 학대 또는 방임의 피해자가 되는 경우 등 빈곤은 여러 가지 경로를 통해 아동 발달을 저해한다. 이처럼 복잡한 경로를 거쳐 장기적인 영향을 미치는 아동 빈곤에 대처하기 위해서는, 주거환경 개선, 부모교육, 돌봄 서비스, 조기교육, 건강 및 영양 관리

등 정상적인 아동발달을 위한 종합적인 서비스를 제공해야 한다는 주장이다.

뉴욕시의 Harlem Children's Zone(HCZ)은 그런 측면에서 아동빈곤 정책의 새로운 모델이라 할 수 있다(HCZ, 2017). 지역사회 차원 통합적 탈빈곤 프로그램의 성공 사례로서 최근 주목 받고 있는 HCZ는 1970년대 뉴욕시 할렘지역 내 한 블록에서 Geoffrey Canada라는 사회운동가에 의해 리들렌(Rheedlen) 센터라는 이름으로 시작되었다. 프로그램의 목표는 빈곤, 약물, 범죄로 상징되던 지역사회의 어려운 환경 속에서도 아이들이 올바르게 성장하여 대학을 마치고 직업을 구할 수 있도록 지원하는 것이었다. 리들렌 센터의 첫 사업은 빈곤 밀집 지역 아동들이 학교에 무단결석을 하지 않도록 장려하는 것이었다. 1990년대에는 방과 후 교실, 주말 교실, 여름학교 등을 개설하여 지역사회 아동과 그 가족들에게 서비스를 제공할 정도로 프로그램의 규모가 커졌다. 1997년에는 명칭을 현재의 Harlem Children's Zone으로 바꾸고 할렘 지역 24개 블록 주민을 대상으로 교육, 돌봄, 보건 등을 포괄하는 통합적 빈곤 프로그램으로 확대되었다. 그 후에도 꾸준히 프로그램 규모가 확대되어 2017년 현재는 할렘 지역 97개 블록에서 10,000여명 아동과 그들의 부모들을 대상으로 서비스를 제공하고 있다.

HCZ 프로그램을 관통하는 아이디어는 빈곤지역의 아이들이 태어날 때부터 대학교육을 마치고 사회에 진출할 때까지 생애 중요한 포인트마다 적절한 서비스를 제공하는 '파이프라인'이 되어 준다는 것이다.

서비스의 시작은 "Baby College"라고 불리는 부모 교육 프로그램이다. 임신부부터 3세 미만 아동의 부모가 참여할 수 있는데 아동 발달 관련한 최신 연구, 조기 교육, 건강한 삶, 아동 훈육 등에 대한 교육을 9주 동안 제공한다. 이 과정을 마치면 다음 단계는 "Three-Year-Old Journey" 프로그램에 참여할 수 있다. 이 프로그램 역시 부모 교육을 핵심으로 하는데, 아이의 성장과 발달, 조기 언어 교육, 훈육 방법 등을 주제로 12차례에 걸쳐 매주 토요일 워크숍을 개최한다. 부모가 워크숍에 참여하는 동안 아이들은 교사의 지도 아래 놀이, 미술, 음악 등을 배우며 사회성을 익힌다. 또한 이 프로그램은 부모들의 네트워크 형성을 지원한다. 프로그램에 참여하는 부모 중 같은 동네에 살고 있는 사람들이 소모임을 형성하여 공동 육아, 정보 교환 등 양육과 관련한 도움을 주고받는다. 다음 단계 프로그램은 "Harlem Gems"라고 불리는 어린이집 프로그램이다. 취학 전 아동이 1년간 참여하는 프로그램인데 각 교실마다 최소 5명의 교사가 배치

되고 아동 교사 비율이 4:1이 넘지 않도록 하여 모든 아동들이 충분한 관심과 배려를 받을 수 있도록 하고 있다. 아동들의 부모도 다양한 방식으로 프로그램에 참여하도록 하여 어린이집과 가정이 모두 아동 발달을 위한 최적의 환경이 될 수 있도록 유도한다. 특히 언어교육을 중요시하여 모든 아이들에게 영어뿐 아니라 스페인어, 프랑스어 기초 교육을 제공한다.

이상의 세 가지 유아기 프로그램을 마치면 HCZ가 직접 운영하는 학교에 진학할 수 있다. HCZ는 유치원부터 12학년 (한국의 고등학교 3학년에 해당)까지 교육을 제공하는 2개의 정규 학교를 직접 운영하고 있다. 유치원부터, 초, 중, 고에 해당하는 정규 교육 프로그램 외에 HCZ에서 운영하는 학교만의 추가적인 서비스를 제공하는데, 다양한 방과 후 프로그램, 시험 준비를 위한 0교시 프로그램, 정기적인 건강 검진 및 구강 검진 프로그램 등을 포함한다. 고등학교 학생들은 대학진학 준비를 위한 진학상담과 개인학습지도도 받을 수 있다. HCZ 프로그램의 성공사례가 알려지면서 많은 인근 지역주민이 HCZ에서 운영하는 학교에 자녀들을 보내기를 원하기 때문에, 학교 입학은 추천으로 결정된다. 다만, HCZ 프로그램 참여지역 아동에게는 우선권이 주어진다.

파이프라인의 마지막 단계 프로그램은 대학생들 상대로 한 “College Success Office” 프로그램이다. HCZ 프로그램 참여 아동의 경우 상당수가 가족 중 처음으로 대학을 진학하는 경우가 많은데, 이들을 대상으로 대학 생활에 적응하고 성공적으로 대학을 졸업할 수 있도록 다양한 지원을 한다.

이처럼 태어나서부터 대학 졸업까지 발달 단계에 맞추어 부모와 아동에게 필요한 서비스를 제공하는 것과 별도로 HCZ는 다양한 지역사회 프로그램을 운영하고 있다. 예를 들면, 부모를 대상으로 금융정보와 법률정보를 제공하거나 관련된 교육 프로그램을 진행한다. 건강 프로그램으로는 아이들에게 유병률이 높은 천식과 비만 관련 예방 및 치유 프로그램을 제공한다. 그 밖에도 가족 상담, 약물중독 예방 및 치유 프로그램, 가정폭력 예방 프로그램을 아동과 성인들에게 다양한 방식으로 제공하고 있다.

HCZ 프로그램이 지금의 모습으로 확대되어 시행된 이후 충분한 시간이 지나지 않아 아직은 프로그램에 대한 종합적인 평가를 내리기는 힘들지만 지금까지는 대체로 탈빈곤 정책의 성공적인 모델로 관심을 받고 있다. 특히 지역사회 차원의 다양한 서비스를 학교 교육과 연계하여 제공함으로써 저소득 가구 아동들의 학교생활 적응, 성적 향상 등에서 좋은 성과를 내고 있는 것으로 평가 받고 있다. 무엇보다 프로그램에 참여하

는 아동들의 학업 성취에 미치는 긍정적인 영향은 뚜렷해 보인다. 예컨대, 2004년 프로그램에 소속된 초등학교 6학년 아동 절반 이상의 영어 수준이 3학년 수준 혹은 그 이하에 머물 정도로 낮은 학업 성취를 보였는데, 2008년에는 같은 학교 3학년 학생의 68%가 3학년 수준 이상의 영어 실력을 갖추었고, 97%가 3학년 수준 이상의 수학 실력을 갖춘 것으로 평가되었다(Tough, 2009; Whitehurst & Croft, 2010).

HCZ 프로그램의 성공사례가 알려지면서 필라델피아, 마이애미, 시카고, 클리블랜드 등 미국의 많은 대도시에서 비슷한 유형의 지역사회 프로그램이 시작되었고, 오바마 행정부는 Promise Neighborhood라는 이름으로 이러한 프로그램에 연방 정부의 예산을 지원하도록 제도화하였다. 연방정부 지원이 처음 시작된 2010년에는 21개 지역 프로그램에 총 1,000만 달러의 예산이 지원되었고, 2011년에는 3,000만 달러, 2012년에는 6,000만 달러로 지원액이 확대되었다. 2016년까지 전체 64개 지역 프로그램이 연방정부의 예산을 지원받았다.

전통적인 공공부조 프로그램은 아니지만 최근 관심을 받고 있는 빈곤 프로그램으로 저소득층 자산형성 지원사업(Assets for Independence, AFI)도 있다. AFI는 1998년 연방정부 프로그램으로 입법화 과정을 거쳐 시행되었다. 연방정부와 지방정부가 매칭 펀드로 빈곤선 200%이하의 저소득층 가족의 자산 형성을 지원하는 것을 주요 내용으로 하는데, AFI 참여자가 저축을 하면 1~8배에 해당하는 금액을 AFI 프로그램을 통하여 추가로 받을 수 있다. 프로그램 참여자는 이렇게 마련한 저축액을 주택구매, 대학등록금, 또는 소규모 창업에 사용하여야 한다. 1999년부터 2016년까지 해마다 1,000만~2,500만 달러의 연방 재정이 AFI 프로그램에 투입되고 있다. 지원액 규모로 볼 때 전체 빈곤정책 중 차지하는 비중은 매우 작으나 저소득층의 자립을 지원하고자 하는 정책 목표에 대한 관심은 커지고 있다. AFI 프로그램 참여자를 대상으로 한 최근의 연구에 따르면, 프로그램의 직접적인 효과로 참여자의 평균 저축액이 연간 800달러 정도 증가한 것으로 나타났으며, 프로그램의 간접적인 효과로 참여자의 경제적 곤궁 정도가 줄어들고 이자율이 비싼 대안적 금융을 이용하는 경우가 줄었으며, 소득에 맞추어 생활을 영위하는 합리적 소비행태가 늘어났다(Mills et al., 2016). AFI 프로그램을 통해 형성된 저축액을 자녀의 대학 학자금으로 쓸 수 있는 점을 고려하면, 장기적으로는 저소득 가구 자녀의 학력 신장과 미래 기대 소득 증진에도 긍정적인 역할을 할 것으로 기대할 수 있다.

4. 빈곤 대물림 방지를 위한 보육 및 교육 지원

부모 세대의 빈곤은 다양한 방식으로 빈곤 가정 아동발달에 부정적인 영향을 미친다. 대침체 기간 동안 부모의 경제적 어려움과 빈곤 경험이 아동 발달에 미치는 영향을 조사한 연구에 따르면, 주(州) 실업률과 학생들의 평균 수학 성적 사이에 유의미한 상관관계가 있음을 보여준다. 즉 부모의 고용 불안이 자녀들의 학업성적에 부정적인 영향을 미칠 수 있음을 의미한다(Ananat et al., 2013). 부모들의 경제적 곤궁이 아동학대를 늘리기도 하고, 자녀들의 문제 행동 증가로 이어짐을 보여주는 연구도 있다(Brooks-Gunn et al., 2013; Kalil, 2013). 이러한 연구들은 경제위기의 영향이 한 세대에 그치지 않고 빈곤의 대물림을 통해 다음 세대로 이어질 수 있음을 시사한다.

복지개혁 이후 싱글맘이 대부분을 차지하는 TANF 수급자에게 근로조건이 부과됨으로써 그들의 자녀들에 대한 보육 문제가 대두되었다. 주정부에 따라 어린 자녀가 있는 수급자에게 근로조건을 면제해 주거나, 보육 서비스를 이용할 수 있는 바우처를 제공하기도 한다. 대침체 기간 동안 늘어난 복지수요를 충족하기 위하여 제정된 ARRA는 보육 서비스를 위한 재정도 증가시켰다. 이를 통해 보다 많은 복지 수급자들이 보육 서비스를 이용할 수 있게 되었으나, 보육서비스에 대한 접근성은 여전히 문제가 되고 있다. 한 연구에 따르면 어린 자녀를 둔 복지 수급자 중 20%만이 보육서비스를 이용할 수 있었다(Shanks & Danziger, 2014). 또한 복지수급자들이 바우처를 받아 이용할 수 있는 보육 서비스의 질에 대한 문제도 제기되고 있다.

빈곤 아동을 위한 미국의 대표적인 교육 프로그램은 1960년대 시작된 헤드스타트(Head Start)이다. 헤드스타트는 3~6세 빈곤아동을 대상으로 취학준비 지원, 교과목 영역에 따른 학습 지원을 포함한 교육 지원으로 시작하여, 정기적인 건강검진, 영양 및 식생활 습관지도 등으로 서비스 영역을 확대하고 있다. 1994년부터는 Early Head Start 프로그램을 도입하여 0~2세의 영유아기 아동까지 대상 아동을 확대하였다. 헤드스타트 효과에 대하여는 오랜 기간 논란이 이어지고 있다. 비교적 최근의 연구 결과만으로 한정하더라도 프로그램 효과에 대한 긍정적 평가와 부정적 평가가 공존한다. 프로그램의 순효과를 측정하기 위하여 프로그램에 참여한 형제와 참여하지 않은 형제가 있는 가족만을 대상으로 분석한 연구에 따르면, 헤드스타트 프로그램 참여가 아동의 학업성취에 긍정적 영향을 미치고, 범죄를 저지를 확률을 낮추며, 대학 진학률을 높

이고, 성인이 되었을 때 보다 건강해 질 가능성을 높이는 것으로 나타났다(Deming, 2009). 2014년 캘리포니아 주의 81개 지역 헤드스타트 프로그램을 분석한 결과에 의하면, 2년간 헤드스타트 프로그램에 참가한 아동은 그렇지 않은 아동과 비교하여 다양한 영역에서 정상적 발달 수준을 충족할 가능성이 13~86% 증가하는 것으로 나타났다(California Head Start Association, 2015). 헤드스타트에 대한 부정적 평가는 대체로 긍정적인 영향이 오래 지속되지 않고 곧 사라진다는 점을 지적한다(Barnett, 1995). 헤드스타트 프로그램의 효과를 두고 논쟁이 계속 이어지자, 연방정부 담당 부서인 보건인적자원부(Department of Health and Human Services) 아동가족국(Administration for Children and Families)은 2002~2006 사이에 5,000여명의 전국 무작위 표본을 선정하여 Head Start Impact Study라는 이름의 실험 연구를 실시하였다. Head Start Impact Study의 연구 문제는 “저소득 아동의 발달과 학업 성취에 헤드스타트 프로그램이 어떠한 영향을 미쳤는가?”, “아동들의 취학 준비에 도움이 되는 부모 역할에 헤드스타트 프로그램이 어떤 영향을 미쳤는가?”였는데, 2010년 발표된 최종보고서는 다음과 같은 답변을 내놓았다(UDHHS, 2010). 첫째, 헤드스타트 프로그램 참여는 학령기 전 아동 발달에 긍정적인 영향을 미쳤다. 4세 아동 집단의 언어발달, 인지발달에 긍정적인 영향을 미쳤고 치과서비스 접근성에도 긍정적인 영향을 미쳤다. 3세 아동 집단에는 언어발달, 수학능력, 신체기능발달에 긍정적인 영향을 미쳤고, 과잉행동 장애 가능성을 줄였으며, 건강상태 및 치과서비스 이용에도 긍정적인 영향을 미쳤다. 둘째, 참여 아동의 부모에게도 영향을 미쳐서 부모 역할, 아동을 위한 교육적인 환경 제공, 부모 자녀 관계 등에도 긍정적인 영향을 미치는 것으로 나타났다. 특히 부모와 관련한 영향은 3세 아동 집단에서 두드러졌다. 그러나 이상의 긍정적인 효과는 프로그램 참여 아동들이 초등학교 1학년을 마칠 시기에 이르러서는 거의 사라지는 것으로 나타나 장기적인 효과는 극히 미미한 것으로 보고되었다.

헤드스타트가 빈곤 아동에게만 제공되는 선택적 프로그램이라면, 보편적 교육 프로그램으로서 Universal Pre-Kindergarten(UPK) 프로그램이 확대되고 있다. UPK는 주정부 차원에서 다양한 형태로 운영되고 있는데, 프로그램 명칭이 말해주는 것처럼 부모 소득과 관계없이 모든 아동을 대상으로 하는 보편성을 원칙으로 한다. 그러나 주정부의 재정 사정 등에 따라 실제로는 대상자에 제한을 두는 경우가 더 많다. 2015년을 기준으로, 완전한 보편적 프로그램으로서 UPK를 운영하고 있는 지역은 버몬트, 폴

로리다와 워싱턴 D.C 뿐이었다. 그 외 대부분의 주에서는 학군에 따라 대상자 제한을 두거나, 재정 사정에 따라 대상자 선정을 달리하는 등 다양한 방식으로 제도를 운영하고 있는데, 많은 주에서 보편적 프로그램이 될 때까지 대상자를 점차적으로 확대하기 위하여 노력하고 있다(Barnett et al., 2016).

UPK는 4세 아동의 조기 교육에 초점을 맞춘 프로그램인데 특히 교육의 질을 강조한다. 지역 프로그램에 따라 차이는 있지만 참여교사의 자격요건 강화, 교사에 대한 보상 수준 향상, 학급의 소규모화를 일반적인 특징으로 한다. UPK의 효과성과 관련한 다양한 실증 연구가 진행되고 있는데, 대체적인 평가는 긍정적이다. 지금까지의 연구에 따르면 아동 대상 교육 프로그램은 모든 계층의 아동이 함께 참여할 때 기대효과가 가장 크며, 저소득 아동이 이로부터 가장 큰 혜택을 받는 것으로 나타나 UPK 확대에 대한 논리적인 근거가 되고 있다 (Gormley et al., 2005; Fitzpatrick, 2008).

5. 빈곤아동을 위한 의료정책

미국은 선진산업국가 중 전 국민을 대상으로 하는 공공 의료보험 제도가 없는 유일한 국가이다. 중산층 이상의 미국인들은 직장에서 제공하거나 개인이 구매한 민간 의료보험에 가입되어 있는데, 민간 의료보험에 가입하지 못하는 빈곤층을 위하여 공공의 의료보험 제도로서 Medicaid 프로그램을 1965년부터 운영하고 있다. 이에 더하여 Medicaid 수급기준을 충족하지 못하는 차상위 계층의 아동을 위하여 1997년 Children's Health Insurance Program (CHIP)이 도입되었다. 2013년 기준으로 전국적으로 2,800만 명의 아동이 Medicaid에 등록되었고, 570만 명의 아동이 CHIP에 등록되었다. 그러나 같은 시기 어떠한 의료보험에도 가입되지 않은 아동도 700만 명 이상이었다.

최근 의료보험 제도와 관련하여 큰 변화가 있었는데, 오바마 행정부가 2010년 '환자보호 및 부담적정 보험법(The Patient Protection and Affordable Care Act)', 일명 오바마케어를 제정하고, 2014년부터 이를 시행한 것이다. 오바마케어는 모든 국민들이 의료보험에 가입하도록 강제화하는 것을 주된 내용으로 한다. 오바마 행정부는 의료보험 가입을 의무화하는 것과 함께, 주정부로 하여금 빈곤층 특히 빈곤아동을 위한 Medicaid와 CHIP을 확대하도록 다양한 유인책을 마련하였다. 우선 연방정부 프

로그래임 Medicaid 수급자 선정 기준을 완화하였다. Medicaid 대상자 선정기준은 애초에는 AFDC 프로그램 등 공공부조 프로그램과 연계되어 있었으나, 복지개혁 이후 TANF 프로그램의 대상자 선정 기준을 주정부가 임의로 정하게 될 수 있게 되면서부터 TANF와 분리되었다. 현재 확대된 Medicaid 수급기준에 따르면 0~5세의 아동의 경우 가구 소득이 빈곤선의 133% 미만, 6~19세 아동의 경우 가구 소득이 빈곤선 미만일 경우 수급 기준을 충족한다. 한편 CHIP은 주정부에서 수급자 선정 기준을 임의로 정할 수 있는데 오바마케어 시행과 함께 프로그램 확대를 유도하기 위하여 연방정부의 재정지원이 확대되었다(Rudowitz et al., 2014). 오바마케어 시행 이후 의료보험 사각지대에 있던 아동의 수는 크게 감소한 것으로 나타났다. 오바마케어가 제정된 2010년부터 5년 동안 약 280만 명의 아동이 새롭게 의료보험에 가입되었다고 보고되었다(Garrett & Gangopadhyaya, 2016).

6. 한국의 아동빈곤 정책에 대한 시사점

미국은 아동빈곤율이 매우 높은 나라이다. 해마다 발표되는 아동 빈곤율이 20% 전후를 기록하고 있는데, OECD에 가입된 유럽 국가들과 비교하면 2~7배나 높은 수준이다. 이처럼 아동빈곤율이 높은 이유는 첫째, 노동시장의 불평등도가 높기 때문이다. 미국은 OECD 국가 중 고임금 노동자와 저임금 노동자의 격차가 가장 높은 나라이다. 노동시장의 높은 임금 격차는 청장년층과 그들의 자녀들인 아동 인구의 높은 빈곤율로 이어진다. 둘째, 미국 사회복지 정책의 아동빈곤 감소효과가 미약하다. 연금제도를 비롯한 소득보장 정책이 노인층 빈곤율을 낮추는 데는 큰 역할을 하고 있지만, 빈곤아동과 그 가족을 위한 소득보장 정책은 상대적으로 부실하다.

아동 빈곤은 다양한 경로를 통해 아동 발달에 부정적인 영향을 미치고 세대를 이어 대물림 된다. 아동 빈곤 악순환의 고리를 끊기 위해 지역 단위에서는 다양한 노력들이 계속되고 있다. 본문에서 살펴본 것처럼 지역사회의 몇몇 프로그램들은 빈곤 가정의 아동들에게 성취동기를 부여하고 교육기회를 제공함으로써 성장과 발달에 긍정적인 영향을 미치는 것으로 평가받고 있다. 자산형성 프로그램과 같은 대안적인 탈빈곤 프로그램도 지역차원에서 시행되고 있다. 그러나 이와 같은 지역 프로그램은 지역적 범위나 재정적 규모에 있어서 한계가 있기 때문에 미국 전체 아동빈곤율을 낮추지는 못

하고 있다. 결국 미국의 아동빈곤율은 앞으로도 경기 변동에 따라 변화하되 다른 OECD 국가들과 비교할 때 상대적으로 높은 수준을 유지할 것으로 예상된다. 이상의 사실에 기초하여 한국 아동복지 정책 수립과 관련한 시사점을 정리해 보고자 한다.

첫째, 아동빈곤 감소를 위해서는 중앙정부가 주도하는 소득보장 정책이 뒷받침되어야 한다. 대부분의 OECD 국가는 보편적 소득보장 정책으로서 아동수당 제도를 시행하고 있다. 아동수당제도는 아동을 양육하는 모든 가구에 일정액의 현금을 지급하는 매우 단순한 제도인데, 아동양육에 대한 사회적 책임을 인정하는 근대복지국가의 대표적인 제도 중 하나라고 할 수 있다. 아동빈곤 감소에도 적지 않은 역할을 하는 것으로 평가받는데, 미국의 높은 아동빈곤율과 아동수당 제도의 부재가 결코 무관할 수 없다. 그러한 점에서 아동수당 제도 도입을 결정한 한국에서는 제도 시행이 아동빈곤율 감소에 긍정적인 역할을 할 것으로 기대한다.

둘째, 공공부조 제도는 최종적 사회적 안전망으로서 빈곤가구 아동의 인간다운 생활을 보장하고 적절한 성장과 발달 기회를 제공하는 역할을 해야 한다. 빈곤에 처한 상황과 관련하여 개인의 책임을 부인할 수 없는 성인과 달리, 아동은 빈곤에 대한 책임으로부터 자유로워야 한다. 그러나 미국의 대표적인 공공부조 제도인 TANF는 사회적 안전망으로서 제대로 기능하지 못하고 있다. 개인 책임을 강조하고 복지의존성을 줄이는 것에 정책적 초점을 맞추다 보니, 빈곤 가구의 아동이 희생자가 될 수밖에 없다. 아동빈곤율이 급격히 증가했던 경제 침체기 동안에도 TANF 수급자의 수는 일정하게 유지되었던 사실이 이를 잘 보여준다. 한국의 국민기초생활보장 제도는 새롭게 빈곤 인구가 유입되는 아동들에게 대한 적절한 급여를 제공하고 있는지 살펴볼 필요가 있다.

셋째, 지역차원에서 시행되는 통합적 빈곤 프로그램에 대한 적극적인 지원이 필요하다. 아동빈곤은 단순히 가구 소득의 부족만을 의미하지 않는다. 아동에게 빈곤은 적절한 부모역할의 부재, 교육기회의 상실, 올바른 성장과 발달 기회의 박탈을 의미한다. 따라서 탈빈곤 역시 소득 보장만으로는 완성될 수 없고 성장과 발달을 위한 다양한 기회와 서비스가 함께 제공되어야 한다. 다양한 자원을 발굴하고 개별 아동의 상황에 맞는 서비스를 제공하는 일은 지역 차원에서 가장 잘 이루어질 수 있다. 뉴욕시의 Harlem Children's Zone 프로그램은 지역사회 차원에서 교육, 보건, 복지를 아우르는 통합적인 서비스를 제공하는 것이 빈곤 가정 아동의 성장과 발달에 매우 효과적임

을 보여주는 사례이다. 한국에서는 오랫동안 민간에서 운영되던 빈곤지역의 공부방 프로그램이 지역아동센터라는 이름으로 제도화되었고, 빈곤 계층 아동에게 맞춤형 통합 서비스를 제공하기 위하여 드림스타트 사업을 시행하고 있다. 지역사회 차원에서 빈곤 아동을 대상으로 통합적 서비스를 제공한다는 취지는 긍정적이지만, 아직은 지역특성과 유형을 고려한 특화된 프로그램이 부족하고 더 많은 재정투입이 필요하다는 평가를 받고 있다 (황옥경 외, 2013; 이상균 2017).

마지막으로 아동빈곤율을 감소하기 위해서는 중앙정부, 지방정부, 민간이 파트너십을 형성하고 각각의 역할을 분명히 해야 한다. 미국의 경우 복지개혁을 통해 연방정부에서 주정부로 공공부조 제도의 운영책임이 이양되었는데, 결과적으로 사회안전망의 부실을 초래하였다. 바람직한 방향은, 소득보장 정책은 중앙정부가 전국적인 기준을 마련하고 시행하되, 빈곤 아동을 위한 서비스 제공과 관련해서는 지방 정부에 권한을 대폭 이양하는 것이다. 지역 차원의 프로그램에 대하여 중앙정부가 일괄적인 기준을 설정하기 보다는 교부금(block grant) 형태로 재정지원을 담당하고, 지방정부에 집행과 관련한 자율권을 부여할 필요가 있다. 미국 사례를 통해 알 수 있듯이, 해당 지역사회에서 오랜 기간 활동해온 민간 기관이 지역 특성에 맞는 통합 프로그램을 가장 효과적으로 개발할 수 있고, 지역사회의 민관 협력을 통해 다양한 모범사례를 만들 수 있기 때문이다.

제3절 일본의 아동빈곤정책의 현황과 시사점

1. 서론

일본 후생노동성이 올 6월에 발표한 2015년 시점의 일본의 아동빈곤율은 13.9%로, 아동빈곤율이 가장 높았던 2012년의 16.3%에 비해 2.4% 포인트 개선된 것으로 나타났다.

하지만 일본의 아동빈곤율은 OECD평균 13.3%보다 높은 상태로, 특히 한부모 가정의 경제적 상황이 열악한 것으로 알려져 있다. 일본의 아동빈곤율이 높은 원인은 어디에 있는 것일까? 본 절에서는 일본의 아동빈곤의 현황과 원인, 그리고 아동빈곤을 해결

하기 위한 일본정부의 대책 등에 대해서 살펴보고자 한다.

2. 일본의 아동빈곤의 현황

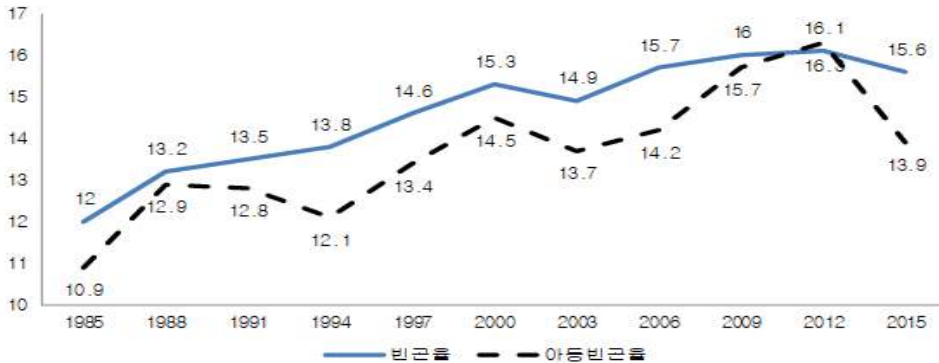
가. 일본의 아동빈곤의 실태

빈곤율을 계측하는 데에는 여러 가지 방법이 있지만, 국가와 국가 간의 국제비교에서 가장 많이 사용되는 지표는 상대적 빈곤율이라고 할 수 있다. 상대적 빈곤율은 전체 인구 중에서 빈곤 위험에 처한 인구의 비율로, 상대적 빈곤선을 설정한 이후 이를 바탕으로 상대적 빈곤율을 계산하며, 여기서 상대적 빈곤선은 전체 인구의 중위소득을 기준으로 하여 중위소득의 50%에 해당하는 소득으로 정의 된다²⁶⁾. 일본의 2015년 시점의 1인당 가처분소득이 244만 엔인 점을 감안하면 빈곤선은 가처분소득의 50% 수준인 122만 엔으로, 가처분소득이 122만 엔 미만인 가구에서 생활하는 18세 미만 아동의 비율을 아동빈곤율으로 볼 수 있다.

후생노동성이 2017년 6월 27일에 발표한 일본의 빈곤율은 2015년 현재 15.6%로 2012년 조사의 16.1%에 비해 0.5%포인트 개선된 것으로 나타났다. 또한 2015년의 아동빈곤율도 13.9%로, 아동빈곤율이 가장 높았던 2012년의 16.3%에 비해 2.4포인트 개선되었다. 즉 빈곤 상태에 있는 아동이 2015년의 아동 6명 중 1명에서 2016년에는 아동 7명에 1명으로 줄어들었다고 할 수 있다. 이처럼 상대적 빈곤율이 개선된 것은 2013년 이후 12년 만의 일이다. 하지만 일본의 아동 빈곤율은 OECD평균 13.3%에 비해 아직도 높은 수준이며, 특히 한부모 가구의 빈곤율이 상대적으로 높게 나타나고 있다. 2015년 현재 자녀가 있는 현역 가구(가구주가 18~64세인 가구) 중에서 성인 1명 가구 즉 한부모 가구의 빈곤율은 50.8%로 성인 2명 이상 가구의 10.75%를 크게 상회한 것으로 조사되었다.

26) 통계청의 상대적 빈곤율의 정의 인용하였다.

[그림 5-10] 빈곤율 및 아동빈곤율의 추이



단위: %

	1985	1988	1991	1994	1997	2000	2003	2006	2009	2012	2015
빈곤율	12.0	13.2	13.5	13.8	14.6	15.3	14.9	15.7	16.0	16.1	15.6
아동빈곤율	10.9	12.9	12.8	12.2	13.4	14.4	13.7	14.2	15.7	16.3	13.9
자녀가 있는 현역가구	10.3	11.9	11.7	11.3	12.2	13.0	12.5	12.2	14.6	15.1	12.9
성인 1명 가구의 빈곤율	54.5	51.4	50.1	53.5	63.1	58.2	58.7	54.3	50.8	54.6	50.8
성인 2명 이상 가구의 빈곤율	9.6	11.1	10.8	10.2	10.8	11.5	10.5	10.2	12.7	12.4	10.7
중암치	216	227	270	289	297	274	260	254	250	244	245
빈곤선	108	114	135	144	149	137	130	127	125	122	122

자료)厚生労働省(2017)「平成28年 国民生活基礎調査の概況」

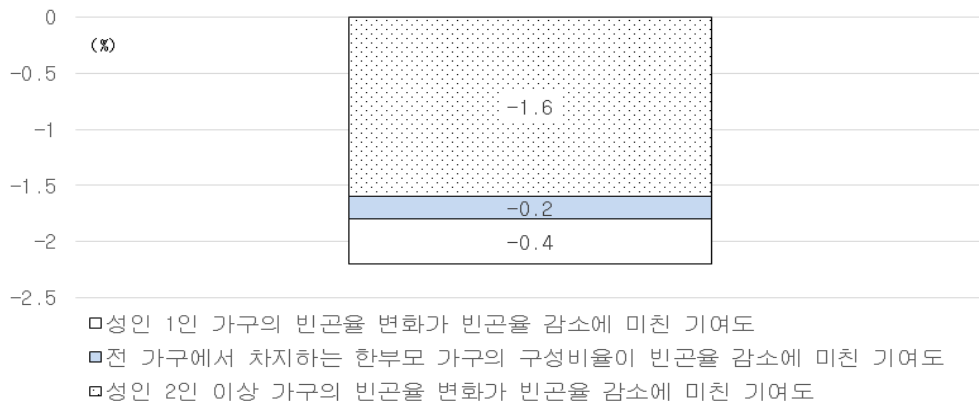
일본의 아동빈곤율이 2.4%나 감소한 이유에 대해서 대부분의 전문가들은 정부 정책의 효과보다는 최근 경기가 회복되어 부모의 소득, 특히 저소득층의 소득이 개선된 점을 들고 있다.

고바야시 등(2017)²⁷⁾은 아동빈곤율이 개선된 이유를 분석하기 위해 아동빈곤율의 변화를 ①성인 2인 이상 가구의 빈곤율 변화, ②성인 1인 가구의 빈곤율 변화, ③전 가구에서 차지하는 한부모 가구의 구성비율 변화라고 하는 세 가지 요인으로 분해한 요인 분해를 실시하였다. 단 분석에서는 아동빈곤율 대신에 아동이 있는 현역 가구(가구주가 18~64세인 가구) 중에서 1인당 가처분소득이 빈곤선 미만 가구의 비율을 아동빈곤율의 대리지표로 사용하였다. 분석결과 아동이 있는 현역 가구의 빈곤율(1인당 가처분소득이 122만 엔 미만인 비율)은, 2012년의 15.1%에서 2015년에는 12.9%로 2.2 포

27) 小林 庸平・横山 重宏・名取 淳(2017) 「「子どもの貧困率の低下」の背景を探る」

인트 감소했는데, 성인 2인 이상 가구의 빈곤율 변화가 아동빈곤율 감소에 가장 크게 기여한 것으로 나타났다. 다음으로는 전 가구에서 차지하는 한부모 가구의 구성비율 변화, 성인 1인 가구의 빈곤율 변화의 기여도가 높게 나타났다.

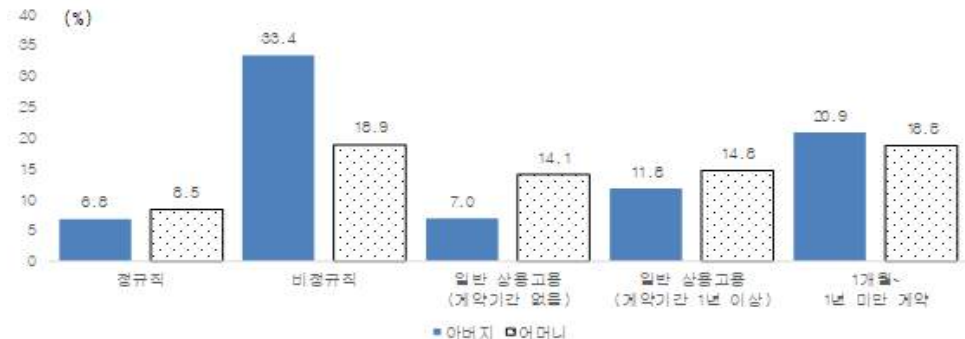
[그림 5-11] 아동이 있는 현역가구의 빈곤율 변화의 요인분해(2012~2015년의 변화)



자료) 小林 庸平・横山 重宏・名取 淳(2017) 「『子どもの貧困率の低下』の背景を探る」

아동빈곤율은 부모의 고용형태에 따라서도 다르게 나타나고 있다. 자녀가 있는 현역 가구의 아버지가 비정규직일 때의 아동빈곤율은 33.4%로 정규직일 때의 빈곤율 6.8% 보다 4배 이상 높았으며, 어머니가 비정규직일 때의 아동빈곤율도 18.9%로 정규직일 경우의 8.5%보다 2배 이상 높은 것으로 조사되었다.

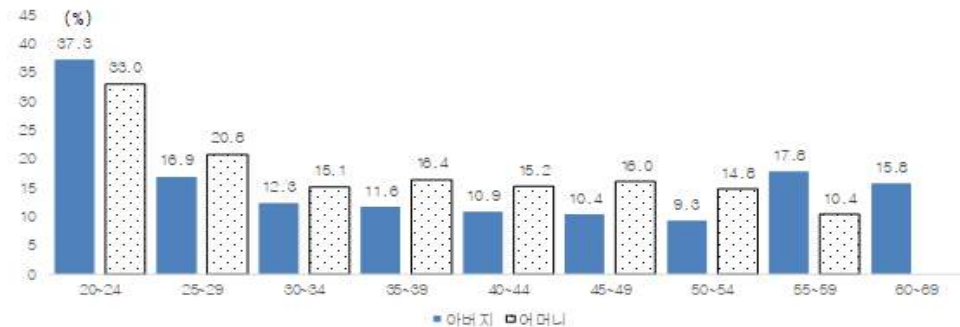
[그림 5-12] 부모의 고용형태별 아동빈곤율



자료) 阿部彩(2014) 「相対的貧困率の動向:2006、2008、2012年」 貧困統計ホームページ

부모의 연령계층별 아동빈곤율은 아버지의 경우 20~24세(37.3%), 55~59세(17.8%), 25~29세(16.9%)의 순으로 높게 나타났으며, 어머니의 경우 20~24세(33.0%), 25~29세(20.8%), 35~39세(16.4%)의 순으로 높게 나타나는 등 전체적으로 부모의 연령계층이 낮을수록 아동빈곤율이 높은 경향을 보였다.

[그림 5-13] 부모의 연령계층별 아동빈곤율

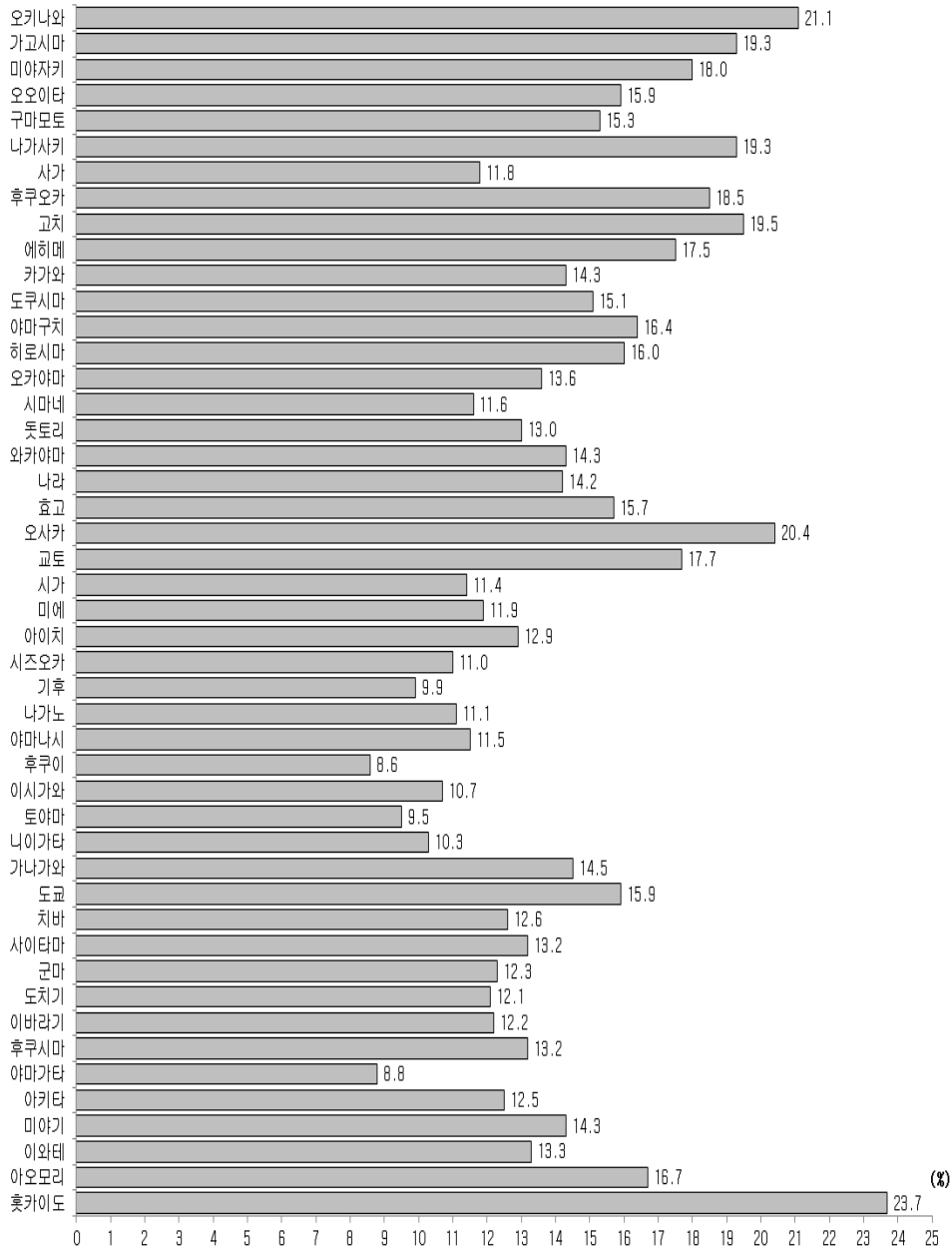


자료)阿部彩(2014)「相対的貧困率の動向:2006、2008、2012年」 貧困統計ホームページ

또한 빈곤율 및 아동빈곤율은 지역간에도 커다란 차이를 보였다. 토무로(2016)²⁸⁾는 취업구조기본조사를 이용하여 광역자치단체별 빈곤율, 워킹푸어(일하는 빈곤층) 비율, 아동빈곤율을 추계하였는데, 먼저 2012년 시점의 빈곤율은 18.3%로 정부가 발표한 16.1%에 비해 다소 높게 나타났다. 토무로의 분석결과에 의하면 오키나와현의 빈곤율이 34.8%로 전국에서 가장 높게 나타난 반면, 토야마현의 빈곤율이 11.2%로 가장 낮은 것으로 추계되었다. 한편, 아동빈곤율은 홋카이도(23.7%), 오키나와현(21.1%), 오사카부(20.4%)가 상위 3위를, 후쿠이현(8.6%), 야마가타현(8.8%), 기후현(9.9%)이 하위 3위를 차지하였다. 문제는 지역 간의 빈곤율이 점차 확대되고 있다는 점으로 토무로는 지역 간의 격차 확대를 해소하기 위해서는 일본 정부가 조속한 대책을 실시할 필요가 있다고 강조하였다.

28) 戸室 健作 (2016) 「資料紹介 都道府県別の貧困率、ワーキングプア率、子どもの貧困率、捕捉率の検討」 『山形大学人文学部研究年報』第13号.

[그림 5-14] 지역별 아동빈곤율의 추이



자료) 戸室 健作 (2016) 『資料紹介 都道府県別の貧困率、ワーキングプア率、子どもの貧困率、捕捉率の検討』 『山形大学人文学部研究年報』 第13号.

<표 5-1> 지역별 빈곤율의 추이

구분	전국	오кина와	가고시마	미야자키	오오이타	구마모토	나가사키	사가	후쿠오카	고치	아이치	가가와
2012년	18.3%	34.8%	24.3%	23.0%	21.3%	21.5%	22.2%	15.6%	20.6%	23.7%	20.2%	17.2%
2007년	14.4%	29.3%	21.5%	19.9%	17.8%	18.5%	19.1%	16.4%	16.8%	21.7%	18.2%	14.6%
2002년	14.6%	30.2%	23.0%	19.2%	18.1%	20.3%	16.3%	14.2%	16.8%	19.8%	17.8%	15.5%
1997년	10.1%	26.6%	18.2%	15.2%	14.5%	15.2%	12.2%	11.7%	13.7%	16.5%	14.5%	10.1%
1992년	9.2%	28.4%	20.8%	16.0%	16.6%	15.8%	15.0%	9.8%	12.9%	15.9%	14.4%	9.3%
2012년-1992년	9.1	6.4	3.5	7.0	4.7	5.7	7.2	5.8	7.7	7.8	5.8	7.9
2012년-2007년	3.9	5.5	2.7	3.0	3.5	3.0	3.1	-0.9	3.8	2.0	2.0	2.6
구분	도쿠시마	야마구치	히로시마	오카야마	시마네	돗토리	와카야마	나라	효고	오사카	교토	사가
2012년	21.8%	16.9%	16.9%	20.6%	16.7%	18.9%	21.5%	17.8%	20.3%	23.2%	22.5%	13.5%
2007년	19.4%	15.5%	13.5%	14.8%	15.1%	14.7%	18.8%	11.8%	16.7%	20.0%	18.6%	10.6%
2002년	18.5%	13.4%	14.2%	14.8%	14.8%	13.1%	17.8%	13.1%	17.8%	21.4%	21.3%	10.4%
1997년	15.9%	12.4%	10.8%	11.5%	9.8%	10.1%	14.5%	8.6%	10.5%	11.2%	15.1%	7.1%
1992년	14.4%	10.8%	8.5%	10.8%	12.7%	10.0%	11.8%	9.5%	8.4%	10.4%	12.7%	6.1%
2012년-1992년	7.4	6.1	8.4	9.8	4.0	8.9	9.6	8.4	11.9	12.8	9.8	7.4
2012년-2007년	2.4	1.4	3.5	5.7	1.6	4.2	2.7	6.1	3.6	3.2	3.9	2.8
구분	미에	아이치	시즈오카	기후	나가노	야마나시	후쿠이	이시가와	토야마	니이가타	가나가와	도쿄
2012년	15.4%	14.7%	15.1%	14.8%	15.5%	19.1%	11.3%	15.4%	11.2%	16.0%	16.7%	16.8%
2007년	11.3%	11.2%	9.4%	10.3%	11.4%	15.2%	12.4%	12.8%	9.9%	13.0%	10.8%	12.6%
2002년	10.8%	11.7%	10.4%	11.7%	11.2%	14.3%	11.9%	11.8%	10.8%	13.0%	11.1%	13.8%
1997년	8.8%	7.9%	7.0%	7.2%	6.8%	8.9%	7.8%	9.2%	7.2%	7.6%	7.0%	9.4%
1992년	7.6%	6.2%	5.9%	6.3%	6.6%	7.4%	7.8%	8.1%	4.9%	7.6%	5.1%	7.6%
2012년-1992년	7.9	8.4	9.1	8.6	8.9	11.6	3.5	7.3	6.3	8.4	11.6	9.2
2012년-2007년	4.1	3.5	5.7	4.6	4.1	3.9	-1.1	2.5	1.3	2.9	6.0	2
구분	치바	사이타마	군마	도치기	이바라기	후쿠시마	야마가타	아키타	미야기	이와테	아오모리	홋카이도
2012년	14.8%	16.3%	15.4%	15.7%	14.3%	16.9%	16.6%	18.3%	20.2%	19.7%	24.1%	21.4%
2007년	11.4%	10.4%	12.9%	11.2%	10.9%	13.7%	13.1%	17.2%	15.1%	16.4%	18.9%	17.5%
2002년	9.8%	11.3%	12.3%	10.6%	10.5%	13.0%	11.3%	15.3%	14.3%	15.1%	17.7%	15.1%
1997년	7.1%	6.5%	9.2%	7.7%	7.4%	7.5%	7.6%	10.6%	8.7%	10.8%	13.4%	12.0%
1992년	5.9%	6.0%	7.9%	7.6%	5.8%	8.0%	6.7%	9.7%	8.6%	10.2%	13.4%	10.8%
2012년-1992년	8.9	10.3	7.5	8.1	8.5	8.9	9.9	8.6	11.6	9.5	10.7	10.6
2012년-2007년	3.4	5.8	2.4	4.5	3.4	3.2	3.5	1.0	5.0	3.2	5.2	3.9

나. 아동빈곤관련 통계

- 생활보호가구 아동의 고등학교 등 진학률: 90.8%²⁹⁾
 - 주간 67.6%, 야간 11.5%, 통신 5.1%, 중등교육학교 후기과정 0.1%, 특별 지원학교고등부 4.9%, 고등전문학교 0.7%, 전수학교 고등과정 0.9%
- 생활보호가구 아동의 고등학교 등 중퇴율³⁰⁾
 - 5.3%(분모: 2012년 4월 재적자 수, 분자: 2012년 4월부터 2013년 3월 까지의 중퇴자 수)
- 생활보호가구 아동의 대학 등 진학률: 32.9%³¹⁾
 - 대학 등 19.2%, 전수학교 등 13.7%
- 생활보호가구 아동의 취직률³²⁾
 - 중학교 졸업 후의 취직률: 2.5%
 - 고등학교 등 졸업 후의 취직률: 46.1%
- 아동양호시설 아동의 진학률 및 취직률³³⁾
 - 중학교 졸업후 의 진로
 - 진학률 96.6%(고등학교 등 94.8%, 전수학교 등 1.8%)
 - 취직률 2.1%
 - 고등학교 졸업후의 진로
 - 진학률 22.6%(대학 등 12.3%, 전수학교 등 10.3%)
 - 취직률 69.8%
- 한부모 가정 아동의 취원율(보육소 및 유치원): 72.3%³⁴⁾

29) 자료: 후생노동성 사회·원호국보호과 조사자료(2013년 4월 1일 현재)

30) 자료: 후생노동성 사회·원호국보호과 조사자료(2013년 4월 1일 현재)

31) 자료: 후생노동성 사회·원호국보호과 조사자료(2013년 4월 1일 현재)

32) 자료: 후생노동성 사회·원호국보호과 조사자료(2013년 4월 1일 현재)

33) 자료: 후생노동성 고용균등·아동가정국가정책복지과 조사자료(2013년 4월 1일 현재)

34) 자료: 厚生労働省 (2012) 「平成23年度 全国母子世帯等調査結果」: 5년마다 실시

○ 한부모 가정 아동의 진학률 및 취직률³⁵⁾

－ 졸업 후의 진로

- 진학률 93.9%(고등학교 등 92.8%, 전수학교 등 1.1%)
- 취직률 0.8%

－ 고등학교 졸업 후의 진로

- 진학률 41.6%(대학 등 23.9%, 전수학교 등 17.8%)
- 취직률 33.0%

○ 스쿨 소셜 워커 배치인원 및 스쿨 카운슬러 배치율³⁶⁾

－ 스쿨 소셜 워커 배치인원: 1,008명(2013년도)

－ 스쿨 소셜 워커를 배치하고 있는 초등학교, 중학교의 비율:초등학교 37.6%, 중학교 82.4%, 기타 교육위원회 등에 1,534개소 배치(2012년도)

○ 취학원조제도에 관한 주지 상황³⁷⁾

－ 매년도 진급시에 학교에서 취학원조제도의 서류를 배부하고 있는 기초자치단체의 비율 61.9%(2013년도)

－ 입학시에 학교에서 취학원조제도 서류를 배부하고 있는 기초자치단체의 비율 61.0%(2013년도)

○ 일본학생지원기구의 장학금 대출기준을 충족하는 자 중에서 장학금 대출이 인정된 자의 비율(무이자 및 유이자)³⁸⁾

－ 무이자: 예약채용단계 40.0%, 재학채용단계 100.0%

－ 유이자: 예약채용단계 100.0%, 재학채용단계 100.0%

- 예약채용: 진학 전에 재적하고 있는 고등학교 등을 통해 장학금 대출 신청을 접수해, 진학 후의 장학금을 예약하는 제도

35) 자료: 厚生労働省 (2012) 「平成23年度 全国母子世帯等調査(特別集計)」: 5년마다 실시

36) 자료: 문부과학성 초등중등교육국 아동생도과 조사자료

37) 자료: 문부과학성 초등중등교육국 아동생도과 조사자료

38) 자료: 독립행정법인 일본학생지원기구 조사자료(2013년도 실적)

- 재학채용: 진학 후에 진학할 대학 등을 통해 장학금 대출 신청을 접수해 장학금을 대출하는 제도

○ 한부모 가구 부모의 취업률

– 모자 가구의 취업률: 80.6%

- (정규 직원 및 종업원: 39.4%, 파트 및 아르바이트 등: 47.4%)

– 부자 가구의 취업률: 91.3%

- (정규 직원 및 종업원: 67.2%, 파트 및 아르바이트 등: 8.0%)

○ 아동빈곤율: 13.9% (상세는 [그림 5-10] 참조)³⁹⁾

○ 자녀가 있는 현역 가구 중에서 성인 1인 가구의 빈곤율: 50.8%⁴⁰⁾

3. 아동빈곤의 원인

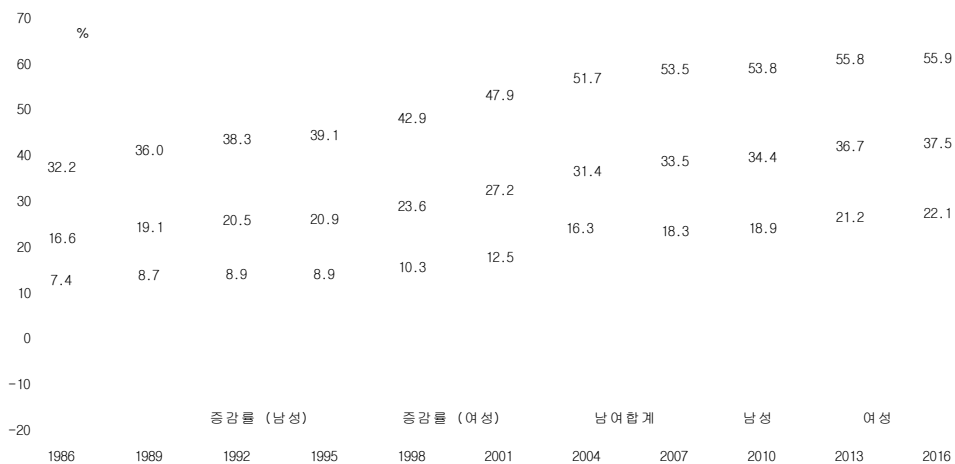
최근 20년간 일본의 빈곤율 및 아동빈곤율이 급격히 증가한 이유로는 고용형태의 다양화 및 노동력의 비정규직화가 진행된 점을 들 수 있다. 2016년 현재 일본의 비정규직근로자 수는 2,023만 명으로, 이는 전체 근로자의 37.5%에 해당하는 수치로 1986년의 16.6%에 비해 20.9%포인트나 증가했다. 과거에는 비정규직이라고 하면 파트나 아르바이트로 근무하는 여성근로자를 떠올렸지만, 최근 20년간의 비정규직근로자의 연평균 증감률을 살펴보면 여성의 연평균 증감률은 1.9%인데 비해, 남성의 연평균 증감률은 3.8%로 남성이 여성보다 2배나 높게 나타나고 있다. 이러한 결과를 참고하면 일본의 최근의 노동력의 비정규화는 여성보다 남성을 중심으로 진행되고 있음을 엿볼 수 있다. 즉, 경기침체가 오랫동안 계속되고 경제의 글로벌화가 진행됨에 따라, 오랜 세월 동안 굳게 지켜져 왔던 남성의 '정규직'이라는 장벽이 무너지기 시작했으며 이로 인해 빈곤 가구가 증가하여 아동빈곤이 증가하고 있다. 일본노동조합연합(레노)의 종합생활개발연구소가 2015년에 12개 지방자치단체에 거주하는 파트타임근로자, 파견사원, 계약사원 등 비정규직으로 민간기업에 근무하는 20~49세 남녀 2천 명에

39) 자료: 厚生労働省(2017) 「平成28年 国民生活基礎調査の概況」

40) 자료: 厚生労働省(2017) 「平成28年 国民生活基礎調査の概況」

게 실시한 인터넷조사⁴¹⁾에서는 응답자의 52.7%가 저축이 없거나 100만 엔 미만이라고 응답하였다. 또한 응답자의 20.9%가 생활고로 인해 식사 횟수를 줄인 것으로 조사되었다. 삼시세끼가 당연시하게 여겨지고 있는 현대사회 무엇보다 세계에서 3번째로 큰 경제대국이자 오랫동안 선진국 대열에 포함되어 있는 일본에서 상당수의 젊은이들이 경제적인 어려움이 이유로 식사 횟수를 줄이고 있다는 사실은 정말 충격적인 결과가 아닐 수 없다. 실제 후생노동성이 매년 발표하고 있는 인구동태조사에 소개되어 있는 사망원인을 보면, 2016년 시점에 영양실조로 사망한 자가 1,636명, 식량부족으로 사망한 자가 15명 에 이르고 있는 것으로 밝혀졌다.

[그림 5-15] 비정규직근로자의 비율 및 증감률 추이(남녀별)



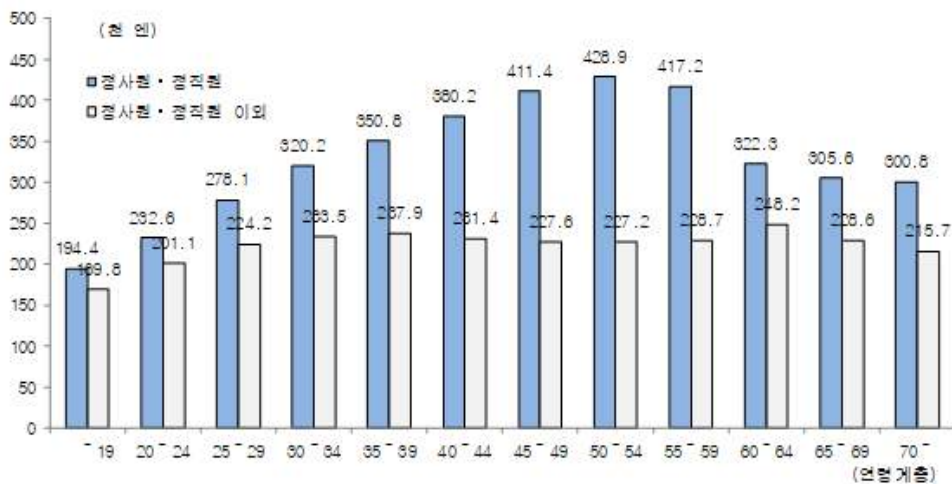
자료) 総務省 「労働力調査」를 이용해 필자 작성

후생노동성의 임금구조기본통계조사에 의한 고용형태별 임금을 보면, 2016년 시점의 정규직 이외 근로자의 월평균 임금은 23.1 만 엔 (나이 46.5 세, 근속연수 7.7 년)으로 정규직 근로자의 35.4만 엔 (나이 41.4 세, 근속연수 12.7 년)의 63%에 머물고 있는 것으로 나타났다. 더 큰 문제는 정규직 근로자의 경우에는 연령이 올라갈수록 일정 연령까지 임금수준이 증가하고 있는 데에 비해, 정규직 이외 근로자의 경우에는 임금이 거의 증가하지 않는 점에 있다고 할 수 있다. 이에 따라, 양자 간의 임금 격차는 계

41) 連合総研 (2016) 「第2回非正規労働者の働き方・意識に関する実態調査結果」

속해서 확대되고 있는 상황이다. 이처럼 정규직에 비해 임금 및 처우수준이 크게 낮은 비정규직이 증가하고 있는 점이 빈곤율 및 아동빈곤율이 상승하는 원인 중 하나라고 할 수 있다.

[그림 5-16] 연령계층별로 본 고용형태별 임금(월급기준)



자료)厚生労働省 (2017) 「平成28年賃金構造基本統計調査」를 이용하여 필자 작성

4. 일본 정부의 아동빈곤대책의 개요

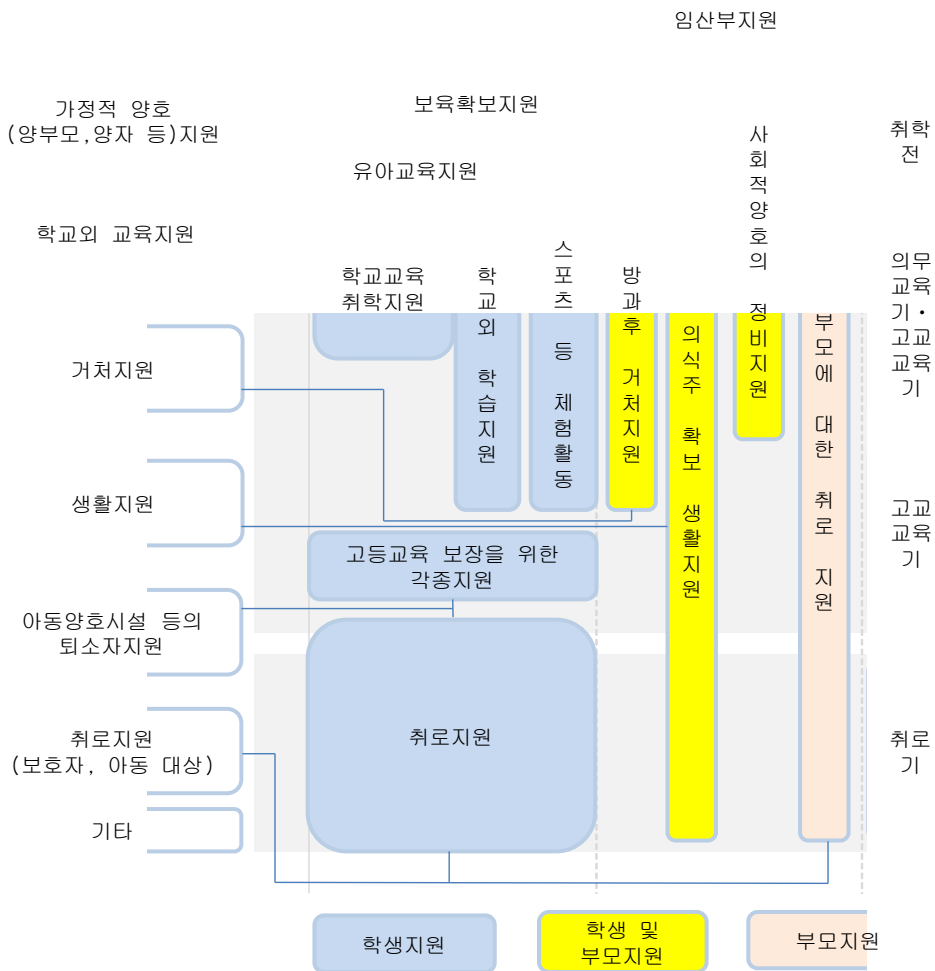
가. 일본 정부의 최근의 아동빈곤대책의 동향

일본 정부가 아동빈곤을 해결하기 위해 실시한 가장 큰 조치는 아동빈곤대책법을 제정한 점이라고 할 수 있다. 아동빈곤대책법은 2013년 6월에 제정되어 2014년 1월부터 시행되고 있는데, 그 주된 내용은 「아동빈곤대책에 관한 대강」에서 명확히 하고 있다. 대강에서는 특히 아동빈곤 문제의 해결을 위해, 빈곤 가구에 대한 교육지원, 생활지원, 보호자의 취로지원, 경제적지원을 강조하였는데 이에 대해서는 나중에 자세히 설명하기로 한다.

일본 정부는 태어난 환경에 의해 교육의 기회가 제한되어 장래에 대한 가능성이 닫혀 버리는 아동과 건강하게 성장하기 위한 의식주가 충분히 확보되지 않는 아동을 경

제적으로 지원하기 위해 2015년 4월 2일에 「아동의 미래응원 국민운동 발기인 집회」를 개최하여, 아동의 미래응원 국민운동 취의서⁴²⁾를 채택하였다. 또한 아베 총리는 한부모 가구의 자립지원 등을 위한 정책패키지를 책정할 것을 지시하였다.

[그림 5-17] 미래응원네트워크사업



자료: 아동의 미래응원기금 홈페이지

42) 취지를 기록한 문서이다.

아동의 미래응원 국민운동은 빈곤 아동 및 빈곤 가정을 지원하기 위한 기부금제도로 할 수 있으며, 기업 및 개인 등으로부터 모은 기부금은 국민운동추진사무국에 의해 기금으로서 관리된다(2015년 10월 1일부터 모금을 개시). 기금은 미래응원네트워크 사업이라는 이름으로 빈곤상황에 있는 아동 등에 대한 지원을 실시하고 있는 공익법인 및 NPO법인, 일반법인, 기타 자선단체, 지역자치회 등을 지원하여 사회 전체가 아동에 대한 빈곤대책을 추진할 수 있도록 장려하고 있다.

2017년에는 10월 10일부터 11월 10일에 걸쳐 두 번째 공모를 실시하였으며, 선고 기준 및 지원처, 지급금액(최대 500만 엔)은 내각부, 문부과학성, 후생노동성 및 독립행정법인복지의료기구로 구성되는 국민운동추진사무국에서 결정하고 있다. 2016년도에는 총 535단체가 신청하였으며, 이중 86단체가 선정되어 약 3억1500만 엔이 지원금으로 지급되었다.

한편, 2014년 4월 4일에는 내각총리대신을 회장으로, 그리고 내각관방장관, 내각부 특명담당대신, 문부과학대신, 후생노동대신을 위원으로 하는 아동빈곤대책회의가 개최되었다. 또한 2015년 12월 21일에 열린 4번째 회의에서는 「모든 아동의 안심과 희망을 실현하기 위한 프로젝트」의 실시가 결정되었다. 이 프로젝트는 「한부모 가구 및 다자녀 가구 등에 대한 자립지원프로젝트」와 「아동학대 방지대책 강화프로젝트」로 구분되는데, 「한부모 가구 및 다자녀 가구 등에 대한 자립지원프로젝트」는 지방자치단체 창구의 원스톱화의 추진, 아동의 거처 만들기과 학습지원의 충실, 부모의 자격취득 지원의 충실, 아동부양수당의 기능 충실을 추진하는 것을 주된 내용으로 하고 있다.

한편 「아동학대 방지대책 강화프로젝트」는 아동양육세대 포괄지원센터의 전국 전개, 아동상담소 체제강화 플랜의 책정, 퇴소아동 등에 대한 애프터케어 등의 실시를 지향하고 있다. 2016년 7월 14일에는 아동빈곤대책에 관한 유식자 회의가 개최되었으며, 동년 8월 1일에는 아동의 빈곤상황과 아동의 빈곤대책 실시상황이 공표되었다.

<표 5-2> 일본 정부의 최근 아동빈곤정책의 주요 내용

구분		내용
2013년	6월26일	아동빈곤대책 추진에 관한 법률을 공포
2014년	1월7일	아동빈곤대책 추진에 관한 법률을 시행
	8월29일	아동빈곤대책에 관한 대강을 내각회의에서 결정
2015년	4월 2일	아동의 미래응원 국민운동 발기인 집회
		- 아동의 미래응원 국민운동 취의서 채택
		- 총리가 한 부모가정의 자립지원 등을 위한 정책패키지 책정을 지시
	10월1일	아동의 미래응원 국민운동 개시
		홈페이지 개설
		아동의 미래응원기금에 대한 모금 개시
2016년	11월26일	「1억총활약사회의 실현을 위해 긴급히 실시해야할 대책-성장과 분배의 호순환 형성을 위해서」를 정리
	12월21일	「모든 아동의 안심과 희망 실현프로젝트」 아동빈곤대책회의에서 결정
	6월2일	「닛폰 1억총활약플랜」을 내각회의에서 결정
	7월14일	「제1회아동빈곤대책에 관한 유식자회의」를 개최
	8월1일	「아동의 빈곤대책 추진에 관한 법률」 제7조에 근거하여 아동의 빈곤상황과 아동의 빈곤대책 실시상황을 공표
	11월8일	아동의 미래응원 국민운동 1주년 모임

나. 아동빈곤대책법의 제정

일본정부는 아동빈곤을 해결할 목적으로 2013년 6월에 아동빈곤대책법을 제정하여 2014년 1월부터 시행하고 있는데, 아동빈곤대책법은 빈곤 아동에 대해 교육, 생활, 취업 지원 및 경제적 지원을 실시하는 것에 의해, 아동의 장래가 태어난 환경에 의해 좌우되지 않는 사회를 실현하는 것을 기본이념으로 하고 있으며, 정부 및 지방공공단체의 관계기관이 상호간에 밀접히 연계하여 종합적인 대책으로 빈곤대책을 실행할 것을 강조하고 있다. 또한 국민에 대해서는 정부 및 지방공공단체가 실시하는 아동빈곤대책에 적극적으로 협력하도록 요구하고 있다. 아동빈곤대책법의 주요내용을 정리하면 다음과 같다.

- 연 1회 아동 빈곤과 대책에 대한 실시상황을 공표할 것.
- 아동빈곤대책을 종합적으로 추진하기 위한 「대강」을 작성할 것.
- 대강에는 아동빈곤율과 생활보호수급가구의 아동의 고교진학률 등과 관련된 빈곤 관련 수치를 개선하기 위한 시책, 교육과 생활지원, 보호자의 취업지원

등의 실시에 대한 내용을 기재할 것.

- 정부와 지방자치단체는 빈곤 가정의 취학과 학비 원조, 학습지원과 같은 교육 지원을 실시할 것.
- 각 지방자치단체는 아동의 빈곤대책에 대한 계획을 책정할 것.
- 아동빈곤대책회의를 설치할 것.

다. 아동빈곤대책에 관한 대강의 개요

일본 정부는 아동빈곤대책법에 근거하여 내각부 총리대신을 회장으로 하는 아동빈곤대책회의를 개최하여, 「아동의 빈곤대책을 종합적으로 추진하기 위한 대강을 만들기 위한 기초안의 작성 방침」을 결정하였다. 또한 내각부특명담당대신의 결정에 의해 아동빈곤을 연구하고 있는 연구자, 빈곤상황에 처해있는 자, 이들을 지원하기 위한 단체로 구성된 아동빈곤대책에 관한 검토회를 개최하여 4회에 걸친 의견청취를 실시하였다. 청취된 의견은 내각부특명담당대신에게 제출되었으며, 이후 일본 정부의 검토 및 조정을 거쳐 아동빈곤대책에 관한 대강이 작성되었다. 대강의 주요 내용은 다음과 같다.

- ① 빈곤의 세대 간 연쇄를 해소하고 일본의 장래를 지탱할 적극적인 인재육성정책을 실시할 것.
- ② 먼저, 아동에 시점을 두고 그 생활과 성장을 권리로서 보장하는 관점에서 성장단계에 있어서 계속적으로 필요한 시책이 실시되도록 배려할 것.
- ③ 아동빈곤실태를 적절히 파악하여 실태를 고려한 시책을 추진할 것.
- ④ 아동빈곤과 관련된 통계를 파악하고 개선할 것.
- ⑤ 교육지원:학교를 아동의 빈곤대책을 위한 플랫폼으로 지정하고 종합적인 대책을 추진함과 동시에 교육비에 대한 부담을 경감시키는 대책을 추진할 것.
- ⑥ 생활지원:빈곤 상황이 사회적 고립을 심각화시키지 않도록 배려하고 대책을 추진할 것.
- ⑦ 보호자의 취로지원:가정에서 가족이 만나는 시간을 확보할 수 있게 하고 보호자

가 일하는 모습을 아동에게 보이는 등 교육적인 의의도 고려할 것.

- ⑧ 경제적 지원에 관한 시책을 가구의 생활 유지와 아동의 빈곤대책의 중요한 조건으로서 확보해 나갈 것.
- ⑨ 정부, 지방공공단체, 민간기업 및 단체 등이 연계, 협력하여 대책을 실시함과 동시에 적극적인 홍보 및 계몽활동에 의해 아동빈곤대책을 국민운동으로서 전개할 것.
- ⑩ 향후 5년간 정부가 실시해야 할 중점시책을 중심으로 논의하고 필요한 경우에는 중장기적인 과제도 시야에 넣어 지속적인 대책을 실시할 것.

라. 아동빈곤대책에 관한 대강의 주요 정책

아동빈곤대책에 관한 대강의 주요 정책은 교육지원, 생활지원, 보호자에 대한 취로 지원, 경제적지원으로 구분할 수 있으며, 각 지원의 개요는 다음과 같다.

1) 교육지원

① 유아교육의 단계적 무상화

- 생활보호 수급가구와 한부모 가구 중에서 기초자치단체의 주민세 비과세가구에 대해 모든 자녀에 대한 무상교육을 실시.
- 기초자치단체의 비과세가구와 한부모 가구 중에서 저소득 가구(연간수입 약 360만 엔 미만 상당)에 대해서는 둘째 이후 자녀에 대해 무상교육을 실시.
- 전 가구의 셋째 자녀부터는 무상교육을 실시.
- 소득에 따라 보호자 부담을 경감함과 동시에 둘째에 대해서는 보호자 부담을 첫째의 절반으로 설정.

② 장학금제도의 충실

- 급여형장학금제도의 창설(2017년도에 일부 선행 실시).
- 무이자장학금의 저소득가구 아동에 대한 성적기준을 사실상 폐지.

- 월 반환액이 졸업 이후 소득에 연동하는 소득연동반환형장학금제도를 도입 등.
→ 급여형장학금제도는 2018년도부터 본격적으로 실시.

③ 스쿨 소셜 워커(학교의 복지 전문가)의 배치를 확대

- 2015년도 예산 2,247명 → 2017년도 예산안 5,047명.
→ 스쿨 소셜 워커를 2019년도까지 모든 중학교구(약 10,000명)에 배치.

④ 스쿨 카운슬러의 배치를 확대

- 2015년도 예산 24,000교 → 2017년도 예산안 26,000교.
→ 스쿨 카운슬러를 2019년도까지 모든 공립소중학교구(약 27,500교)에 배치.

⑤ 지역미래학교(지역주민의 협력과 ICT 활용 등에 의한 원칙 무료의 학습지원)의 확충

- 2015년도 실적 약1,800개 → 2017년도 예산안 약 3,700개 .
→ 2019년도까지 5,000개 중학교구(전 중학교구의 약 절반)까지 확충.

⑥ 생활근거가구의 아동에 대한 학습지원(2015년도 300개 자치단체에서 실시, 이용실적 약 2만 명→2016년도 423개 자치단체에서 실시.

- 2019년도까지 연간 3만 명(실인원)에 제공.

2) 생활지원

① 한부모 가구의 아동에 대한 생활 및 학습지원사업(거처 만들기)

- 한부모 가구의 아동에게 방과 후 아동클럽이 끝난 후에 기본적인 생활습관, 학습지원, 식사제공 등을 실시하여 한부모 가구의 아동의 생활수준을 향상시키는 것을 목적으로 실시.

→ 가능한 한 조기에 연 50만 명에게 제공하는 것을 목표로 설정.

② 생활곤궁자자립상담지원사업

○ 보호자의 생활지원제도로, 복합적인 과제를 가지고 있는 생활곤궁자에 대해서 포괄적인 지원을 실시함과 동시에 필요에 따라 적절한 관련기관에 연결.

③ 아동양호시설 등의 입소 아동이 18세(조치연장은 20세까지)에 퇴소했을 경우에도 계속해서 22세가 되는 연도말까지 지원을 실시하는 사업을 창설.

3) 보호자에 대한 취로지원

① 고등직업훈련촉진급여금

○ 한부모 가구의 부모가 간호사 등 자립에 효과적인 자격을 취득하기 위해 양성 기관에서 수업을 받는 경우, 수업기간 중의 생활비 부담을 경감하기 위해 급여금을 지급.

→ 해당 급여금을 수급하고 자격을 취득한 자 중에서 취업한 자의 비율을 매년 도 90% 이상까지 끌어올리는 것을 목표로 설정.

② 고등직업훈련촉진기금 대출사업

○ 한부모 가구의 부모가 고등직업훈련촉진급여금을 활용한 경우 입학준비금 50만 엔, 취직준비금 20만 엔을 대출. 졸업하고 1년 이내에 취업하여 대출을 받은 자가 광역자치단체 또는 지정 도시의 구역 내 등에서 5년 동안 계속해서 취업했을 경우 대출금의 반환을 면제).

③ 자립지원교육훈련급여금

○ 지방자치단체가 지정한 교육훈련강좌 수료시에 경비의 일부를 지급.

4) 경제적지원

① 아동부양수당

○ 2016년도에 다자녀 가산부문의 둘째 가산액을 월 5천 엔에서 최대 1만 엔으로 인상, 셋째 이후 가산액은 월 3천 엔에서 최대 6천 엔으로 인상.

→ 아동부양수당의 지불방법, 보다 확실한 양육비의 확보 시스템 등에 대해서 관계부서 등에서 검토 중.

② 아동양호시설퇴소자 등에 대한 자립지원자금의 대출제도

○ 시설에서 퇴소한 후 취직하는 자에 대해서는 월세상당액, 진학자에 대해서는 월세상당액에 추가적으로 생활비를 대출. 또한 시설에 입소해 있는 아동에 대해서는 취직에 필요한 자격 취득을 위한 비용을 대출. 이러한 대출금은 일정한 기간 이상 취업을 계속할 경우 반환이 면제됨.

5. 기타 아동빈곤 관련 대책

가. 아동부양수당

아동부양수당은 아동수당과는 달리 부모가 이혼하는 등 한부모 가구에서 생활하는 아동을 위해 지방자치단체가 지급하는 수당으로, 사회수당(Social assistance)으로 분류된다. 일본에 아동부양수당이 도입된 것은 1961년으로, 1959년에 제정된 국민연금법은 사별을 이유로 한 모자가구에 대해서 거출제 모자연금 및 준모자연금을 실시하고 있었다. 단 거출요건을 충족하지 못하여 연금을 수급하지 못하는 자를 대상으로 무거출제의 모자복지연금을 마련해 두고 있었는데, 이 모자복지연금을 보완하는 제도로서 아동부양수당을 창설하였다. 아동부양수당의 취지는 사별이 이유가 아닌 모자가구에 대해 모자복지연금의 지급대상인 사별이 이유인 모자가구와 같은 소득보장을 실시하는 것이다. 국민연금법이 사별이 이유가 아닌 모자가구에 대한 급여를 설정하지 않은 이유는 사별이 아닌 이유로 모자가구가 된 경우는 보험사고에 어울리지 않는다고

판단했기 때문이다. 아동부양수당에는 모자복지연금과 마찬가지로 소득제한이 설정되어 있다.

1985년의 국민연금법 개정까지 아동부양수당의 지급액, 소득제한, 비용부담 등은 모자복지연금과 동일하였다. 하지만 1985년의 국민연금법 개정에 의해 모자연금, 모자복지연금, 준모자복지연금이 폐지되어 유족기초연금으로서 지급되게 되자, 종래의 모자연금 등에서 유족기초연금이 큰 폭으로 증액된 것에 비해 아동부양수당은 연금제도에서 분리되어 독자적인 제도로 실시되게 되었다. 아동부양수당은 연금과 같이 소득 감소나 생활 악화에 대해 급여가 지급되는 것이 아니라, 부친이 없는 가구의 경제상황을 감안하여 양육비용을 보장하는 제도로 바뀌게 되었다. 즉 아동부양수당은 1985년 개정에 의해 모자복지연금의 보완적제도로서의 성격이 없어져 소득 감소와 생활 악화에 대해 지급되는 급여의 성격을 잃게 되었다.

2002년에는 개정아동부양수당법이 실시되어 수급기간에 의한 아동부양수당의 금액, 소득한도액의 변경, 소득범위가 개정되었다. 개정 전의 아동부양수당은 소득에 따라 전액지급과 일부지급으로 구분되었는데, 개정 후의 일부지급은 일률적인 수당이 아니라 소득세비과세금액인 130만 엔 이하 수급자에 대한 전액지급과 그 이외의 일부지급으로 나누어져 일부지급은 소득이 증가하면 10엔 단위로 지급액이 체감하고 취로수입이 증가하면 가구소득이 증가하도록 개정되었다.

2010년 법률 40호에 의한 개정에 의해 이전까지 모자가정에만 지급되던 아동부양수당이 부자가정에게도 지급되게 되었다. 따라서 현재 아동부양수당은 아버지 또는 어머니와 생계를 같이 하지 않는 아동을 육성하는 가정의 생활 안정과 자립 촉진을 위해 지급되고 있다. 아동부양수당의 지급요건은 다음과 같다.

- ① 부모가 이혼한 아동
- ② 부친 또는 모친이 사망한 아동
- ③ 부친 또는 모친이 기준 이상의 장애를 입은 아동
- ④ 부친 또는 모친이 생사불명인 아동
- ⑤ 부친 또는 모친에 의해 1년 이상 유기된 아동
- ⑥ 부친 또는 모친이 재판소에서 DV보호명령을 받은 아동(2012년 8월부터)
- ⑦ 부친 또는 모친이 1년 이상 구금되어 있는 아동

- ⑧ 모친이 미혼인 상태에서 태어난 아동
- ⑨ 부모에 의해 버려져 부모가 있는지 없는지 확인이 안 되는 아동

공적연금을 수급하고 있는 경우에는 아동부양수당을 수급할 수 없었지만 아동부양수당법의 개정에 2014년 12월1일부터 연금액이 아동부양수당액보다 낮은 경우에는 그 차액분을 아동수당으로 수급하는 것이 가능해졌다. 다음은 아동부양수당법의 개정에 의해 새롭게 수당을 받게 되는 경우이다.

- 아동을 양육하고 있는 조부모 등이 저액의 노령연금을 수급하고 있는 경우
- 부자가정에 속한 아동이 저액의 유족후생연금만을 수급하고 있는 경우
- 모자가정으로 이혼 후 부친이 사망하여, 아동이 저액의 유족후생연금만 수급하고 있는 경우

단 다음과 같은 경우에는 아동부양수당의 지급대상에서 제외된다.

- ① 청구자 또는 아동이 일본 국내에 주소가 없을 때
- ② 부친 또는 모친의 사망에 의한 연금 및 산재보험 등을 수급할 수 있을 때
- ③ 양부모에게 위탁되었을 때
- ④ 부친 또는 모친의 연금의 가산대상이 되었을 때
- ⑤ 청구자가 아닌 부친이나 모친과 생활을 같이 하고 있을 때
- ⑥ 부친 또는 모친이 재혼하여 부친 또는 모친의 배우자에 양육될 때

아동부양수당의 금액은 수급자격자가 감호 및 양육하는 아동 수와 수급자격자의 소득 등에 의해 결정되며, 일부 지급액의 경우 10엔 단위로 지급된다.

<표 5-3> 아동부양수당 지급액(2017년 4월)

구분	전액 지급	일부 지급
아동이 1명일 때	월액 42,290엔	월액 9,980엔~42,280엔
아동이 2명일 때	월액 9,990엔 가산	월액 5,000엔~9,980엔 가산
아동이 3명 이상일 때	월액 5,990엔 가산	월액 3,000엔~5,980엔 가산

주: 2017년 4월 기준

일부 지급대상의 지급액수 산정방법은 다음과 같다.

【첫째 월액】 일부 지급액수 = $42,290 - \{(수급자의 소득액 - a) \times 0.0186705 + 10\}$

【둘째 월액】 일부 지급액수 = $9,990 - \{(수급자의 소득액 - a) \times 0.0028786 + 10\}$

【셋째 월액】 일부 지급액수 = $5,990 - \{(수급자의 소득액 - a) \times 0.0017225 + 10\}$

※ a는 소득 한도액표의 소득 한도액

※ 소득제한계수는 물가변동 등을 반영하여 개정되는 경우가 있음.

<표 5-4> 소득 한도액표(2017년 8월~2018년 7월분 수당에 적용)

부양친족 수	아동부양수당 청구자		부양의무자
	전액 지급	일부 지급	
0명	190,000엔 미만	1,920,000엔 미만	2,360,000엔 미만
1명	570,000엔 미만	2,300,000엔 미만	2,740,000엔 미만
2명	950,000엔 미만	2,680,000엔 미만	3,120,000엔 미만
3명	1,330,000엔 미만	3,060,000엔 미만	3,500,000엔 미만
4명 이상	1인당 380,000엔 가산		
소득한도액에 가산되는 가산액	노인 공제 대상 배우자 · 노인부양 친족 1명당 100,000엔, 특정 부양친족 1명당 150,000엔		노인부양 친족 1명당 60,000엔

한편 20세 미만으로 다음과 같은 장애를 가지고 있는 아동을 부양하고 있는 자로 전년 소득이 소득한도액 미만일 경우에는 특별아동부양수당을 지급하고 있다.

○ 신체장애자수첩 1~3급 정도 및 일부 4급정도

○ 사랑의 수첩(지적장애자수첩) 1~3급 정도

○ 장애자수첩을 가지고 있지 않지만, 장애 및 질병 등에 의해 일상적인 생활이

크게 곤란한 경우

특별아동부양수당은 원칙적으로 매년 4월, 8월, 12월에 지급되며 지급액은 1급의 경우 51,450엔이, 2급의 경우 34,270엔이 지급되고 있다. 수급자 또는 그 배우자, 부양의무자의 소득 한도액은 <표 5-5>와 같다.

<표 5-5> 특별아동부양수당의 소득 한도액(2002년 8월 이후 적용)

(단위: 엔)

부양친족 수	본인		배우자 및 부양의무자	
	수입금액	소득금액	수입금액	소득금액
0	6,420,000	4,596,000	8,319,000	6,287,000
1	6,862,000	4,976,000	8,596,000	6,536,000
2	7,284,000	5,356,000	8,832,000	6,749,000
3	7,707,000	5,736,000	9,069,000	6,962,000
4	8,129,000	6,116,000	9,306,000	7,175,000
5	8,551,000	6,496,000	9,542,000	7,388,000

나. 어린이 식당사업

최근 일본에서는 아동빈곤을 해결하기 위한 대책의 하나로 어린이 식당이 증가하고 있다. 어린이식당이란 아동에게 무료 또는 염가로 식사를 제공하는 곳으로 빈곤가정의 아동과 혼자서 식사를 하는 아동에게 식사를 제공하여 아동이 보다 안심하고 생활할 수 있게 하기 위해 시작되었다. 어린이 식당의 운영은 아동빈곤을 해결하기 위해 활동하는 NPO 단체와 지역 내 자원봉사활동(볼런티어) 단체 혹은 사회복지단체, 대학들이 운영하고 있으며, 대부분의 경우에는 월 1회, 또는 주 1회 주기로 식사를 제공하고 있다. 아동은 무료로 어린이식당을 이용할 수 있으며, 어른의 경우에는 300엔에서 600엔 정도의 식대를 지불하면 식사를 제공받을 수 있다.

2016년 5월 현재 일본 전국에는 약 300개의 어린이 식당이 운영되고 있는 것으로 파악되고 있는데, 최근에는 지방자치단체의 참가도 조금씩 증가하고 있는 추세이다.

후쿠오카시는 아동빈곤대책을 향후 추진할 중점항목으로 내걸고, 2016년도(2016

년 4월 1일~2017년 3월 31일) 예산안에 아동식당을 운영하는 7개 단체를 지원하기 위해 430만 엔의 예산을 편성하였다. 또한 오오이타현도 한부모 가정 등 자립촉진대책 사업비(1575만 엔)에 식당 지원사업비를 계상하고 2016년도에는 시범사업으로 3개 단체를 지원하였다.

다. 생활곤궁자자립지원법의 제정과 아동지원⁴³⁾

일본정부는 생활보호에 이르기 전 단계의 자립지원에 대한 대책 강화를 목적으로 생활곤궁자자립지원법을 신설하여 2015년 4월 1일부터 생활곤궁자자립지원제도를 실시하고 있다. 생활곤궁자자립지원제도는 질병이나 실업, 빚 등으로 생활이 어려운 자를 생활보호를 받기 전에 지원하는 제도이다. 복지사무소가 있는 지방자치단체에 대해서는 상담창구 설치를 의무화하고 있으며, 지방자치단체의 판단에 의해 자립상담지원사업, 취로준비지원사업, 취로훈련사업, 주거확보급여금의 지급, 가정상담지원사업, 생활곤궁자가구 아동에 대한 학습지원 등이 시행된다.

이 중에서 생활곤궁자가구 아동에 대한 학습지원사업은 생활이 어려운 가구, 수급자가구 및 편모 및 편부 가구의 아동에 대해서 학습지원 및 거처를 제공하는 사업으로 학습의욕 향상 및 기초학력을 향상시켜 아동 스스로 학습하는 능력을 키우고 긍정적인 생각 등을 갖게 하여 고등학교 등의 진학과 장래의 안정적인 취로에 연결하여 빈곤의 연쇄를 방지하는 것을 목적으로 하고 있다. 아동에 대한 학습지원사업을 실시하고 있는 지방자치단체는 2015년도의 300단체(전체 지방자치단체의 33%)에서 2016년도에는 402단체(전체 지방자치단체의 47%)로 증가하는 등 전체 생활곤궁자자립지원제도 중에서 가장 많은 지방자치단체가 실시하고 있는 것으로 파악되었다.

43) 「제5장 공공부조」 『일본의 사회보장』 나남출판(2018년 3월 출판예정)을 인용하였다.

<표 5-6> 생활곤궁자자립지원법의 주된 사업명 및 사업내용

사업명	사업내용
자립상담지원사업	취로, 기타 자립에 관한 상담 지원, 사업 이용을 위한 플랜 작성 등을 실시
주거확보급부금	이직으로 주택을 잃은 생활곤궁자 등에 대해 집세에 상당하는 주거확보급부금(유기)을 지급
취로준비지원사업	취로에 필요한 훈련을 일상생활자립, 사회생활자립 단계에서 유기로 실시
일시생활지원사업	주거가 없는 생활곤궁자에 대해서 일정기간 숙박 장소와 의복 및 식료품 등을 제공
가계상담지원사업	가계에 관한 상담, 가계관리에 관한 지도, 대출 알선 등을 실시
학습지원사업, 기타 생활곤궁자의 자립 촉진에 필요한 사업	생활곤궁자 가정의 아동에 대한 학습지원사업, 기타 생활곤궁자의 자립 촉진에 필요한 사업을 실시

라. 빈곤아동의 방과후 학습지원을 제도화

일본 정부는 빈곤의 연쇄를 방지하기 위해 생활보호수급세대의 아동을 포함한 생활곤궁가구의 아동을 대상으로 학습지원사업을 실시하고 있다. 생활곤궁자자립지원제도에 자녀학습지원사업이 임의사업으로 포함되면서 기존에 시민단체와 지방자치단체가 자율적으로 실시하던 ‘방과 후 무료공부방’ 등이 정부의 재정 지원을 받게 되었다. 이에 따라 자녀학습지원사업을 새로 시작하는 자치단체가 계속해서 증가하고 있는 추세이다.

마. 아동의 거처 만들기 사업

일본에서는 아동빈곤대책을 추진하는 데 있어서, 어린이식당과 같이 집도 학교도 아닌 거처라고 생각할 수 있는 장소를 제공하는 지원이 중요시되고 있다.

일본정부는 2017년 5월 26일에 지방공공단체와 현장에서 활동하는 NPO단체 등에 의한 빈곤아동의 거처 만들기 대책에 도움을 주기 위해 정부기관 및 지방공공단체가 실시하고 있는 아동의 거처 만들기 현황을 조사하였다. 조사결과 정부에 의한 시책은 8건, 지방공공단체에 의한 시책은 142건 실시되었는데, 정부에 의한 시책은 내각부, 문부과학성, 후생노동성에 의해 실시된 것으로 나타났다.

<표 5-7> 아동의 거처 만들기에 대한 정부 재정지원 시책의 일람(2017년 4월 현재)

시책명	예산금액	지원대상	지원내용	담당과
아동 미래응원 기금	민간 자금	공익법인, 일 반법인, NPO 또는 임의단체 로 아동의 빈 곤대책을 위한 사업을 실시하 는 자	아동빈곤대책을 위한 사업에 필요한 총 액을 교부, 상한액은 500만 엔	내각부 아동빈곤 대책 담당
지역아동의 미래응원 교부금	10억 엔 (2016년)	지방공공단체 (광역자치단체, 기초자치단체)	지방공공단체가 실시하는 아동의 빈곤 대책과 관련된 다음 사업을 지원 ①실태조사, 계획책정(보조율3/4) ②연계체제의정비(보조율1/2) ③모델사업(보조율1/2)	내각부 아동빈곤 대책 담당
오키나와현의 아동빈곤긴급 대책사업	11억 엔 (2017년)	지방공공단체 (오키나와현, 오키나와현의 기초자치단체)	전국계 비교하여 특히 심각한 오키나와 의 아동 빈곤에 대한 상황에 긴급히 대 응하기 위해 오키나와의 실정을 고려한 거처만들기와 지원국의 배치를 시범 적·집중적으로 실시(보조율 10/10)	내각부 오키나와 진흥국 사업진흥 실
방과후아동 교실	64억 엔 (2017년)	지방공공단체 (광역자치단체, 기초자치단체)	방과후 등의 아동에 대한 학습 및 체험 활동 기회를 제공하는 방과후 어린이교 실의 실시에 필요한 경비를 보조(보조율 1/3)	문부과학성 생애 학습정책국 사회 조사과
지역미래학원	32억 엔 (2017년)	지방공공단체 (광역자치단체, 기초자치단체)	학습이 뒤처지기 쉬운 중학생 및 고교 생 등을 대상으로 하는 원칙 무료의 학 습지원의 실시에 필요한 경비를 보조(보 조율 1/3)	문부과학성 생애 학습정책국 사회 조사과
생활보호 가구를 포함한 생활공공가구 아동에 대한 학습 지원	35억 엔 (2017년)	지방공공단체 (광역자치단체, 기초자치단체)	생활공공가구 등의 아동에 대한 학습지 원과 거처만들기, 양육에 관해 보호자에 게 조언을 실시(보조율 1/2)	후생노동성 사회 원호국 지역복지 과 생활공공자자 립지원실
아동의 생활 및 학습지원사업	114억 엔 (2017년)	지방공공단체 (광역자치단체, 기초자치단체)	한부모 가족의 아동에 대해서 기본적인 생활습관의 습득지원, 학습지원, 식사 제공 등을 실시(보조율 1/2)	후생노동성 고용 균등·아동가정 국 가정복지과
방과후아동건 전육성사업	1,076억 엔(2017 년)	기초자치단체	맞벌이부부 등 집에 잘 없는 가정의 초 등학교에 다니고 있는 아동에 대해 학교 의 여유교실과 아동관, 공민관 등에서 방과후 등에 적절한 놀이 및 생활의 장 을 제공하여 건전한 육성을 도모 (보조율) 운영비1/3 시설정비비공립원칙적으로1/3 사립 원칙적으로 2/9 방과후아동지원연수관계1/2	후생노동성 고용 균등·아동가정 국 저출산종합대 책실

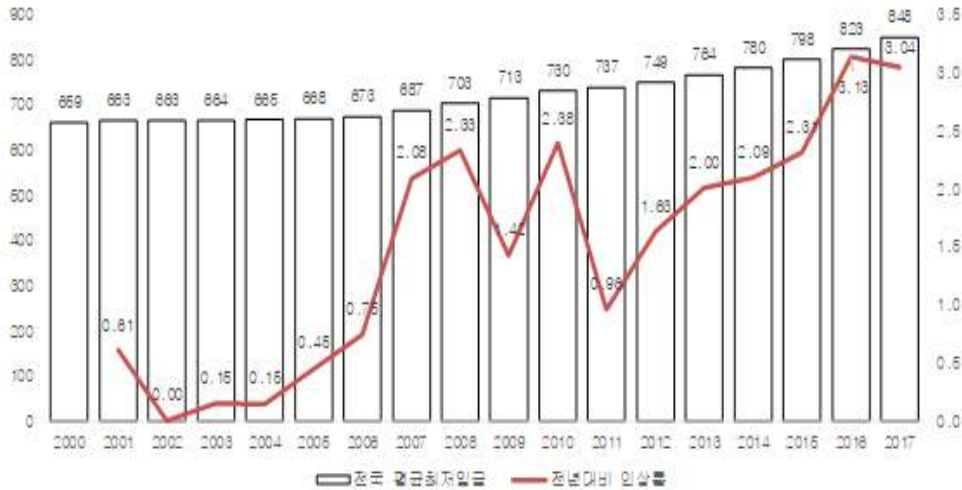
바. 저소득층 가구의 소득개선을 위한 정책: 최저임금의 인상

저소득층의 소득개선을 위한 정책 중 하나로 최저임금의 인상을 들 수 있는데, 이러한 최저임금의 인상은 저소득층의 소득수준을 끌어올려 아동빈곤을 개선시키는 효과로 이어질 수 있다. 최근 일본 정부는 일본의 평균임금대비 최저임금 수준이 국제적으로 낮은 점을 고려하여, 최저임금의 인상폭을 크게 끌어올리고 있다. 일본의 전년대비 최저임금이 인상률은 2006년까지 0%대에 머물렀지만 이후 상승폭이 커지기 시작하여 최근 개정에 의한 2017년 10월 이후의 최저임금은 전년대비 3.04%나 인상되어 2년 연속해서 인상률이 3%대를 기록했다. 이처럼 최근 들어 최저임금의 인상률이 인상됨에 따라 10년 전인 2007년에 687엔이었던 전국평균 최저임금은 2017년에는 848엔까지 인상되었다.

하지만 지역별 최저임금을 보면 도쿄도가 958엔으로 전국에서 가장 높은 데에 비해, 오키나와현, 미야자키현, 가고시마현, 오오이타현, 구마도토현, 사가현, 나가사키현, 고치현의 최저임금은 737엔으로 도쿄도와 커다란 차이를 보였다. 이처럼 일본의 최저임금의 지역 간 차이가 큰 이유로는 최저임금 결정시 각 지역의 기업경영, 소득, 소비 관련 지표가 반영되기 때문이다. 즉 최저임금은 47개 광역자치단체(도도부현)를 A, B, C, D의 네 개의 등급으로 구분하고 이에 따라 중앙최저임금심의회가 기준치를 제시한다. 이 기준치에 근거하여 지방최저임금심의회가 각 도도부현의 인상액을 결정한다. 도도부현의 등급 구분은 5년마다 실시되며, 소득, 소비, 급여, 기업경영에 관한 지표를 산출하여 각 지표를 평균한 종합지표에 근거하여 각 등급으로 나뉜다.

최저임금의 인상으로 인해 저소득층의 소득수준은 이전보다 높아진 건 사실이지만, 아직까지도 일본의 평균임금대비 최저임금의 수준은 다른 OECD가맹국과 비교해도 낮은 수준이며, 정규직과 비정규직간의 임금 격차도 여전히 큰 상태이다. 이를 해결하기 위해 일본 정부는 동일노동 동일임금의 실시를 내걸고 있지만 아직 구체적인 대책은 발표되지 않은 상태이다. 향후 최저임금의 인상과 함께 동일노동 동일임금이 실시되어 비정규직근로자의 처우수준이 개선되면 저소득층의 소득이 증가하여 아동빈곤율의 개선에도 효과가 있을 것으로 사료된다([그림 5-18] 참조)..

[그림 5-18] 최저임금 및 인상률의 추이



자료) 金明中 (2016) 「日韓比較 (14) : 最低賃金—同一労働同一賃金の実現に向けて、段階的な最低賃金の引上げを—」 基礎研レター를 수정 및 보완.

사. 아동수당

아동수당은 아동부양수당처럼 한부모 가정 등 경제적으로 어려운 가구만을 대상으로 하는 수당이라고는 할 수 없지만, 자녀를 양육하고 있는 경제적으로 곤궁한 가구에 있어서는 주요한 소득원이 되고 있기 때문에 아동수당을 아동빈곤 해결을 위한 일부 정책으로 간주해 간단히 소개하고자 한다.

일본에서는, 기업에서 근로자가 부양하는 배우자 및 자녀에 대해서 배우자수당과 함께 가족수당, 부양수당을 제공하는 경우가 많아, 아동수당은 1972년이라는 비교적 늦은 시기에 도입되게 되었다. 제도 창설 당시 아동수당은 "가정의 생활 안정"과 "장래를 짊어질 아동의 건전한 육성 및 자질 향상"을 목적으로 내걸었다. 당시 일본의 사회보장 제도는 어느 정도 완성된 상태로, 아동양육과 관련된 가계지출의 증가와 이로 인한 부담을 완화할 수 있는 제도만이 남겨진 상태였다. 따라서 일본 정부는 아동수당을 도입함으로써 인해 자녀를 양육하는 가구에 대한 소득보장을 실시함과 동시에 차세대를 담당할 아동에 대한 책임을 가정뿐만 아니라 정부, 사회가 공유하는 아동복지를 실시하기 위해 아동수당을 도입했다고 할 수 있다.

도입초기의 아동수당은 의무교육을 종료하기 전인 셋째 이후의 아동에게 1인당 3천 엔이 지급되었으며, 1978년, 79년, 81년에는 저소득자에게만 가산액을 적용하여 저소득자에 대한 수당을 각각 6,000엔, 6,500엔, 7,000엔으로 인상하였다. 이후 1984년에 중앙아동복지심의회는 의견서를 제출하여 장래 고령자의 사회적부양(연금제도)을 지탱하는 아동의 부양을 사회적으로 지원하기 위해서는 첫째 및 둘째까지 아동수당의 지급대상을 확대할 필요가 있다고 제안하였다. 동시에 재정상의 제약 등을 감안하면 현행 재정의 범위 내에서 대응하지 않으면 안 되기 때문에 지급기간의 단축 등에 의한 급여의 중점화를 실시할 것을 제안하였다. 일본 정부는 심의회의 의견을 일부 수렴하여 1985년에 아동수당법을 일부 개정해 지급대상을 둘째 이후로 확대하고, 급여기간을 의무교육 종료 전으로 축소하였다. 또한 저소득자 가산을 폐지하고 수당액을 둘째 2,500엔, 셋째 이후 5,000엔으로 인상하는 것을 골자로 하는 개정을 실시하였다.

이후 1989년에는 1.57쇼크⁴⁴⁾라고 불리는 출생률저하현상에 직면하게 되자 저출산 대책의 필요성이 사회적으로 인식되게 되었지만, 1990년에는 급여의 중점화 노선에 근거하여 지급대상을 첫째까지 확대하면서 지급기간을 3세 미만으로 단축하고 수당액을 첫째 및 둘째 5,000엔, 셋째 이후 1만 엔으로 인상하는 것을 골자로 하는 개정이 실시되었다.

1999년에는 신엔젤플랜이 책정되어 이듬해에는 아동수당의 지급기간이 기존의 3세에서 의무교육 취학 전까지로 연장되게 되었다. 재원은 16세 미만의 부양친족과 관련된 부양공제의 가산조치 폐지에 의해 증가하는 세수로 충당하였다.

이와 같은 일본 정부의 노력에도 불구하고 저출산이 멈추지 않자, 2003년 12월에는 저출산사회대책기본법 및 차세대육성지원대책추진법을 만들어 2003년도의 조세개혁에 의한 배우자특별공제 폐지 등에 의한 증세분을 아동수당의 지급대상연령의 개정 등 저출산 대책에 합의하고, 다음 해 지급기간을 의무교육 취학 전에서 초등학교 3학년 수료까지 연장하는 개정을 실시하였다.

더욱이 2006년에는 지급기간을 초등학교 6학년 수료까지 연장하고 지급률을 약 90% 수준까지 끌어올리기 위해 부모의 소득제한이 완화되었다. 이 대책은 삼위일체

44) 일본 사회가 저출산의 심각성을 깨닫게 된 결정적인 계기는 1989년 1.57 쇼크였다. 당시 출산율 1.57명은 1966년의 1.58명 이후 23년만에 최저치였다. 1966년은 병오년 말띠 해로 이 해에 태어난 여성은 성질이 거칠고 팔자가 세다는 미신 탓에 많은 여성들이 출산을 기피해 이례적으로 출산율이 낮았다.

개혁⁴⁵⁾의 일환으로 추진되었기 때문에 아동수당의 공비부담에 드는 정부와 지방자치단체의 부담비율을 기존의 2:1에서 1:2로 조정하여 지방자치단체의 부담비율을 인상하였다. 한편 2005년에는 사망자 수가 출생아 수를 상회함에 따라 처음으로 일본의 인구가 감소하게 되고, 합계 출산율(TFR, Total Fertility Rate)이 1.26으로 과거 최저를 기록하자, 2007년에는 3세 미만 아동에 대해서 가산수당을 신설하여 아동수당액을 1만 엔으로 인상하는 조치를 실시하였다.

2009년에는 민주당 정권에 의해 기존의 아동수당 대신에 어린이수당이 창설되었다. 이 제도에 의해 중학교 수료까지의 아동에 대해 월 13,000엔의 어린이수당이 지급되었으며, 어린이수당을 지급받기 위한 부모의 소득제한은 폐지되었다. 당시 민주당 정권은 2011년도(2011년 4월 1일~2012년 3월 31) 이후부터 어린이수당을 월 26,000엔까지 증액하겠다고 발표했지만, 예산확보 등의 문제로 인해 3세 미만의 아동에 대한 지급액만 월 2만 엔으로 인상하는 법안을 국회에 제출하게 된다. 하지만 동 법안을 자민당과 공명당이 반대함에 따라 심의가 진행되지 않은데다가, 이후 동일본대지진이 발생함에 따라 국회에서의 심의가 어려워지게 되었다. 이러한 가운데 「국민생활 등의 혼란을 회피하기 위한 2010년도 어린이수당의 지급에 관한 법률의 일부를 개정하기 위한 법률안」이 국회에 제출되어 2011년 9월까지 어린이수당의 지급이 연장되게 되었다. 이후 어린이수당특별조치법에 의해 2012년 3월까지 어린이수당이 지급되게 되었는데, 금액은 0~3세미만이 월 15,000엔, 3세~초등학교 수료까지는 첫째, 둘째의 경우 월 10,000엔, 셋째 이후의 경우 월 15,000엔이 지급되었다. 한편 중학생의 경우는 월 10,000엔을 지급하였다.

2012년 3월 30일에는 「아동수당법의 일부를 개정하는 법률」이 국회를 통과하여, 공포되어 지급액은 특별조치법의 수준을 유지하면서 부부 및 자녀 2명 가구에 대해 960만 엔이라고 하는 소득제한을 설정하였다. 단 당분간은 소득제한액 이상의 소득이 있는 가구에 대해서도 특별조치로서 아동 1인당 일률적으로 5,000엔을 지급하고 있다.

45) 삼위일체 개혁은 지방재원의 구성요소가 되는 국고보조금, 지방세수입, 지방교부세를 개별적으로 개혁하는 데에는 한계가 있으므로, 이들을 포괄적으로 개혁하는 것을 의미한다. 삼위일체개혁의 실시에 의해 중앙정부의 재정부담은 지방정부에 전가되게 되었다.

[그림 5-18] 최근의 아동수당제도 및 어린이수당제도 등의 비교

←아동수당법→ (~2009년도)		←어린이수당법→ (2010년 4월~2011년 9월)		←아동수당특별조치법→ (2011년 10월~2012년 3월)		←아동수당법→ (2012년도~)	
지급대상이 되는 아동 및 지급액							
[0~3세 미만] 월 13,000엔 [3세~초등학교 수료] 월 5,000엔 첫째, 둘째 월 10,000엔 셋째 이후 지급하지 않음 【중학생】		[0~중학생] 월 13,000엔		[0~3세 미만] 월 15,000엔 [3세~초등학교 수료] 월 10,000엔 첫째, 둘째 월 15,000엔 셋째 이후 월 10,000엔 【중학생】		1. 소득제한을 넘지 않을 경우 [0~3세 미만] 월 15,000엔 [3세~초등학교 수료] 월 10,000엔 첫째, 둘째 월 15,000엔 셋째 이후 월 10,000엔 【중학생】 2. 소득제한을 넘을 경우 당분간은 특례급여로 지급(2012년 6월~) 월 5,000엔	
급여총액: 1조 엔(2009년도)		급여총액: 2.7조 엔(2011년도 1차)		급여총액: 2.6조 엔(2011년도 3차)		급여총액: 2.3조 엔(2012년도)	
소득제한							
소득제한 있음 피용자: 연간수입 860만 엔 (전업주부, 아동 2인 가구)		소득제한 없음		(특별조치법 부칙) · 2012년 6월부터 소득제한을 실시		소득제한 있음(2012년 6월분~) 연간수입 960만 엔	
수당을 필요로 하는 아동에 대한 개선							
※시설 입소 아동, 양부모							
· 부모가 감독 및 보호하고 있는 경우→부모에게 지급 · 부모가 없는 경우→지급되지 않음		· 부모가 감독 및 보호하고 있는 경우→부모에게 지급 · 부모가 없는 경우→안심아동기금에서 지급		모든 아동에 대해서 시설(설치자)에 지급			
※양친의 별거							
아동의 생활비를 주로 부담하고 있는 부모에게 지급				아동과 동거하고 있는 부모에게 지급			
※아동의 거주지							
해외일 경우에도 지급		해외일 경우에도 지급(확인을 철저)		유학을 제외하고 지급하지 않음			

6. 일본의 아동빈곤 관련정책의 향후 과제

최근 일본의 아동빈곤율이 감소한 이유로는 저소득층의 임금상승을 들 수 있는데, 저소득층의 임금상승의 배경에는 아베노믹스에 의한 엔저현상과 주가상승으로 인한 경기회복, 그리고 생산연령인구의 감소에 따른 노동력부족 현상을 들 수 있다. 향후에도 노동력인구는 계속해서 감소할 것으로 예상되고 있는데, 아동빈곤의 확대는 장래의 노동력인구 확보 즉 인적자본 확보에 마이너스 영향을 미치기 쉽다. 따라서 노동력인구와 우수한 인적자본을 확보하기 위해서는 아동빈곤 문제에 대한 대책을 강구할 필요가 있다.

일본정부는 2014년에 아동빈곤대책법을 시행하여 아동빈곤에 대한 본격적인 대책을 실시하여 빈곤과 관련된 지표의 개선을 지향하고 있다. 아동빈곤에 특화된 법률을 제정하여 아동빈곤의 감소를 추진하고 있는 점과 눈으로 파악하기 어려운 아동빈곤의 실태를 데이터 등의 눈에 보이는 형태로 정리하여 아동빈곤에 대한 관심을 높이고 이에 대한 개선을 실시하려는 점은 어느 정도 평가할 수 있는 부분이라고 할 수 있다.

또한 일본정부는 아동빈곤을 해결하기 위해 미래응원 국민운동을 전개하여 국민 및 기업의 참가를 호소하고 있다. 재정적자가 좀처럼 줄어들지 않고 있는 상황에서 아동빈곤에 대한 국민 및 기업의 관심을 불러 일으켜 정부 지출을 최소화하면서 아동빈곤을 해결하고자 하는 일본 정부의 책략이 아닌가 생각된다. 최근 민간단체에 의한 어린이식당과 학습지원도 증가하고 있는 추세이지만 재정적인 문제 등도 있어 어린이식당의 경우에는 주 1회, 월 1회 제공되는 경우가 대부분이다. 공적기관에 의한 지속적인 실시가 요구되는 부분이다.

일본의 아동빈곤의 또 한 가지 과제는 본문에서도 살펴본 바와 같이 지역 간의 격차가 점점 커지고 있는 점이다. 또한 빈곤의 대물림도 좀처럼 해결되지 않고 있는 상황이다. 지역격차와 빈곤의 대물림을 해소하기 위한 대책을 서둘러 마련할 필요가 있다.

최근의 아동빈곤율의 감소는 아베노믹스에 의한 경기회복의 영향이 크다고 할 수 있다. 향후 경기 악화에 의해 아동빈곤율이 다시 증가할 경우, 아동빈곤은 다시 개선되기 어려울 것으로 판단된다. 따라서 경기에 좌우되지 않는 대책 마련이 시급한 상황이다. 저출산고령화의 진전과 노동력인구의 감소, 노동력의 비정규직화, 격차 확대라고 하는 일본과 동일한 문제점을 가지고 있는 한국의 입장에서는 일본의 사례 및 일본정부의

대책은 시사하는 바가 크다고 할 수 있다. 향후 일본 정부가 어떠한 방향으로 아동빈곤 대책을 실시할 지 관심을 가지고 주목할 필요가 있다.

제 6 장

아동빈곤정책의 주요 검토과제

제1절 아동빈곤정책의 접근 원칙

제2절 아동빈곤정책의 주요 검토 과제

6

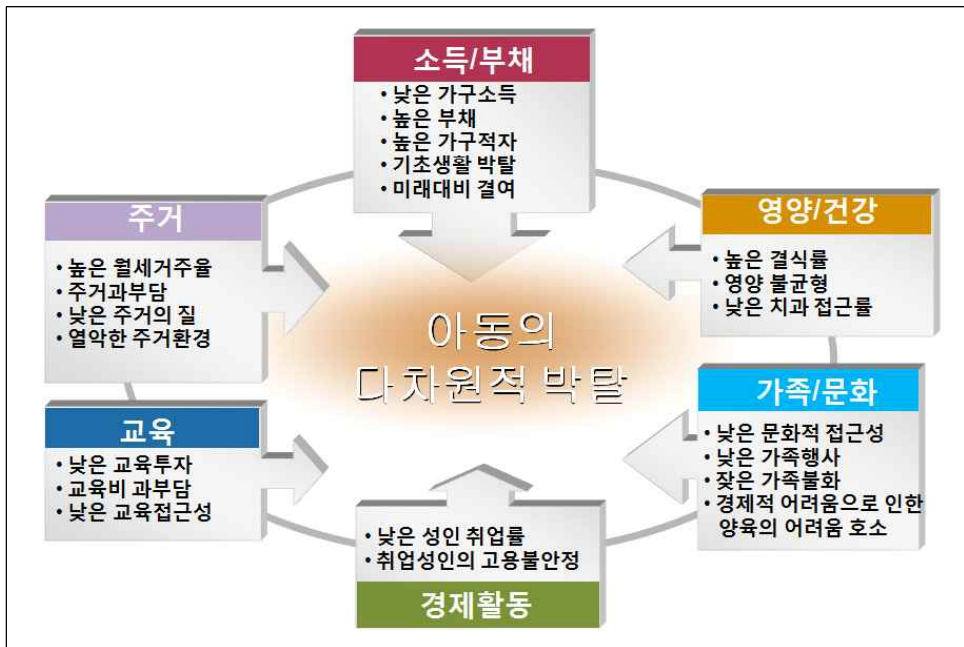
아동빈곤정책의 주요 검토 과제 <

<

제1절 아동빈곤정책의 접근 원칙

제2장에서 살펴본 바와 같이, 아동빈곤은 개인 수준에서 다양한 양상으로 나타나지만, 주요하게 기초생활, 주거, 교육, 양육과 보육, 영양과 건강, 가족역동성과 문화생활 등에서의 박탈을 경험하는 것으로 나타났다([그림 6-1] 참조).

[그림 6-1] 아동의 다차원적 박탈 양상



기초생활 영역에서는 경제적인 어려움으로 인하여 식사를 거르거나, 추운 겨울 난방을 하지 못하거나, 아파도 병원에 가지 못하거나, 집세가 밀려 이사를 가야 했거나, 공과금을 제 때 주지 못하거나, 공과금이 밀려 단전·단수·단가스 등을 경험한 아동이 있는 빈곤가구의 비율이 적지 않았다. 이러한 어려움 속에서도 낮은 소득과 높은 부채로 인

해 비수급 빈곤가구의 절반 이상이 가계수지 적자를 경험하는 것으로 나타났다. 빈곤 아동가구의 절반 이상이 월세 또는 보증부 월세 형태의 주택에 거주함으로써 주거 안정성이 취약할 뿐 아니라, 비좁고 적정한 방수를 확보하지 못하거나 냉난방·온수 등의 생활시설이 제대로 갖추어 지지 않은 주택에서 생활하는 아동빈곤가구의 비율도 30~40%에 이르렀다. 자녀 교육에 대한 열망으로 가처분 소득의 20~30% 이상을 자녀 교육비로 지출하는 가구의 비율도 상당히 높지만, 그럼에도 불구하고 절대적 투자여력의 차이로 중산층 이상 교육투자액의 절반에도 미치지 못함으로써 부모의 죄책감, 피로감, 자녀양육에 대한 부담감도 상당히 높은 수준이었다. 다섯 명 중 한 명 이상의 빈곤아동이 방과후 보호자의 부재 등으로 끼니를 직접 해결하고 있는 것으로 나타났다. 신선한 야채나 과일, 고기나 생선을 적절하게 섭취하지 못하는 것으로 판단되는 아동의 비율도 적지 않았다. 의료서비스와 관련해서는 특히 치과치료에 대한 접근성이 떨어졌다. 빈곤아동에게 문화생활, 특히 가족과 함께 즐기는 문화생활을 꿈꾸는 것은 매우 어려운 것이 현실이다. 가족생일 등 특별한 날 외식을 하지 못하는 아동의 비율도 10% 내외에 달했다. 이러한 빈곤하고 고단한 생활은 잦은 부부싸움에의 노출로 이어지고, 부모의 입장에서는 자녀를 잘 키우지 못하고 있다는 죄책감을 가짐과 동시에 이러한 감정을 자녀에게 전이시키기도 한다.

물론 금전적 지원이나 가구원 중 성인의 안정적 취업을 통해 이러한 문제의 상당 부분을 해소할 수 있겠지만 이것이 그리 단순한 문제는 아니다. 또한 금전적 지원만으로 해결가능하지 않은 문제도 적지 않다. 다른 어떤 인구집단보다 아동의 경우 다차원적 접근이 필요하다. 지금까지의 논의를 바탕으로 할 때, 아동빈곤정책의 다차원적 접근에 있어 다음과 같은 몇 가지 원칙을 주지할 필요가 있다.

첫째, 아동에 대한 예방적 지원 강화 원칙이다.

주지한 바와 같이, 이러한 빈곤과 박탈감은 아동의 현재 삶의 안녕은 물론이고 미래 삶의 기회에도 부정적인 영향을 미친다. 홀서(Petra Hoelscher)는 빈곤한 아동은 비빈곤 아동에 비해 사망 위험이 더 높고, 인지 및 신체 발달에 문제를 가질 가능성이 더 크며, 입원위험이 2배에 달한다는 것을 발견했다. 아동기 건강 문제는 이후 만성이 될

수 있다는 점에서 조기 개입이 필요하다. 특히, 빈곤한 아동은 자신의 건강을 상당히 낮게 평가하고 나쁜 건강 습관을 보이는 경향이 있다고 한다. 초기 아동 발달은 이후 학교에서의 성취에 핵심적 요인이며, 가족 소득이 낮을수록 아동 초기에 빈곤이 발생할수록 부정적 결과가 더 강하다는 점도 밝혀졌다. 빈곤한 부모의 경우 평균적으로 교육수준, 양육태도와 정신건강, 교육자원 측면에서도 상대적으로 낮은 경향이 있으며 이 또한 교육성취를 방해할 수 있다. 저소득아동들은 수치감과 배제감에도 더 쉽게 노출되는 경향이 있다(Ruxton 2005). 또한 질 낮은 주택과 과밀한 주거환경은 아동의 신체 건강 뿐 아니라, 정신건강에도 영향을 미치는 것으로 나타났다(endchild poverty.org.uk).

이러한 이유로 아동기에 주거환경, 영양과 건강, 교육, 정서 문제에 조기에 개입함으로써 빈곤이 아동에 미치는 영향을 최소화하는 것이 아동빈곤정책의 무엇보다도 핵심적인 접근 원칙이 되어야 한다. 이 때의 개입의 대상은 빈곤 아동에만 국한된 것이 아니라 아동의 부모(주양육자)도 포함되어야 함은 물론이다. 부모의 신체적·정신적 건강과 양육태도가 자녀의 발달에 큰 영향을 미치기 때문이다. 현재 출산모와 신생아에 대한 건강지원이 실시되고 있지만, 여기에 더해 출산부모에 대한 부모교육, 상담서비스도 강화될 필요가 있다. 또한 과밀한 주거환경, 반지하주택 등의 주거환경을 벗어날 수 있도록 정책적 지원이 주어져야 한다. 특히, 보육서비스와 돌봄서비스에서 저소득아동이나 장애아동에 대한 조기개입프로그램을 강화함으로써 아동기의 인지적·정서적 지원도 제고될 필요가 있다.

둘째, 다차원적·통합적·연계적 접근 원칙이다.

앞서도 언급한 바와 같이, 아동빈곤정책의 범위와 영역을 설정하는 것은 어려운 작업이다. 하지만 아동빈곤정책의 범위와 영역을 어느 정도 분명하게 규정하고, 이에 대한 제도와 프로그램을 통합적이고 체계적으로 지원하는 것은 아동중심적 접근에서 필수적이다. 유럽연합(EU)도 아동 빈곤에 대한 대응의 네 가지 원칙 중 하나로 다차원적 접근을 제시하고 있다(EU 2013, p.3-5)⁴⁶⁾. 또한 유럽연합 차원의 공동 대응 행동전략

46) 다른 세 가지는 사회적 투자, 권리기반 접근, 보편적 조치와 선별적 조치 간의 균형이다.

(Action Plan)의 첫 번째 강령으로 “더 전체적이고 통합적인 국가전략을 개발”할 것을 제안하고 있다. 이러한 전략의 성공을 위해 아동 복지와 빈곤을 분석하고, 모니터링하고, 수행하기 위한 다차원적 프레임워크를 채택하며, 영역별 정책을 수립할 것을 주문하고 있다(Frazer and Marlier 2012; 여유진 2016, p.91 재인용). 제5장에서 살펴본 미국의 예에서 최근 새롭게 주목받고 있는 뉴욕시의 Harlem Children’s Zone(HCZ)도 아동에 대한 통합적 접근의 좋은 예가 될 수 있다. 이 프로그램에서는 아동에게 장기적 영향을 미치는 빈곤에 대처하기 위해 주거환경 개선, 부모교육, 돌봄 서비스, 조기교육, 건강 및 영양 관리 등 종합적 서비스를 제공함으로써 지금까지는 상당한 호응을 얻고 있으며 다른 지역으로 꾸준히 확대되고 있다.

우리나라의 경우, 사회보장기본계획, 저출산·고령사회기본계획, 아동정책기본계획 등에 아동빈곤정책들을 상당수 포함하고 있다. 하지만 이러한 내용들은 각 기본계획의 의도와 목적에 따라 분산되어 있으며, ‘아동빈곤정책’이라는 하나의 프레임워크에서 계획되고 시행되는 것은 아니다. 또한, 아동빈곤정책에 포함된 다양한 영역들의 전담부처도 각기 다르다. 소득, 보건의료, 보육과 돌봄 등의 영역은 주로 보건복지부, 한부모가족과 다문화가족 정책, 학교밖 청소년 관련 정책은 여성가족부, 교육복지 영역은 교육부와 지자체 교육청, 주거관련 정책은 국토부 등으로 흩어져 있어, 일관된 방향성과 목표를 가지고 정책이 계획되고 수행되고 있다고 보기 어렵다. 일선 전달체계만 하더라도 드림스타트, 지역아동센터, 희망복지지원단은 보건복지부, 방과후학교, 초등돌봄교실, Wee 프로젝트 등은 교육부, CYS-Net, 청소년 방과후 아카데미 등은 여성가족부 소관으로 되어 있으며, 상호 연계나 소통의 통로는 거의 열려 있지 않다. 물론 이러한 다양한 아동 관련 프로그램들이 존재함으로써 필요에 따른 접근성을 높일 수 있는 장점도 있을 수 있다. 또한 이러한 프로그램들이 아동빈곤정책에만 포함되는 것은 아니기 때문에 각 영역별 방향성과 목표가 있겠지만, 이를 통합적으로 검토하고 흐름을 포착하며 일관되게 사업을 이끌 수 있는 컨트롤타워가 필요하다. 각 영역별 상당한 중복과 누락도 발견된다는 점에서도 이러한 컨트롤타워를 둬으로써 예산효율성을 제고하는 효과도 노릴 수 있을 것이다.

셋째, 생애단계별(연령특성별) 체계적 개입 원칙이다.

아동기는 한마디로 ‘성장기’라 할 수 있다. 신체적 변화만큼이나, 정신·정서·인지적으로도 변화무쌍한 시기이다. 영유아와 초등학생을 동일한 차원으로 볼 수 있겠는가, 혹은 초등학생과 고등학생은 동일한 차원에서 볼 수 있겠는가. 이러한 측면에서 볼 때, 아동발달의 단계마다 지속적이고 체계적으로 적절한 프로그램으로 개입함으로써 더 큰 효과를 볼 수 있다. 특히, 교육분야에서는 교육복지 실천에서 두 가지 입장, 즉 학교 개혁을 통해 취약집단의 아동이 교육자본을 획득할 수 있도록 함으로써 빈곤의 대물림을 차단할 수 있다는 입장과 교육적 성취를 위해서라도 아동이 처해 있는 빈곤과 여타의 사회문제들을 함께 해결하는 것이 우선되어야 한다는 입장이 맞서고 있는데, 최근의 연구들은 주로 후자의 입장에 더 지지적 결과를 보여주고 있다(김경애 2012, p.154-157). 전자의 예로 미국의 “KIPP 차터스쿨”과 후자의 예로 앞서 언급되었던 “할렘 어린이를 위한 지역”(HCZ)의 프로그램 내용과 효과를 비교한 김경애(2012)에 의하면, 두 프로그램 모두 학업성취 측면에서 놀라운 성과를 보였지만, 특히 HCZ 아동들은 추가적으로 교육의 장을 이탈하지 않고 진교육에서 직업으로의 전환까지 보장받을 수 있는 확률이 높았을 뿐 아니라, 중산층의 문화를 향유할 수 있는 여지가 크고, 자라온 가정과 지역 배경을 버리지 않고 자신의 정체성을 만들어갈 수 있었으며, 지역 주민으로서의 주체성을 갖는 성인으로 자라날 수 있는 여지가 높다고 주장한다. 이 프로그램은 아동의 발달단계를 영유아 단계, 초등학교 단계, 중학교 단계, 고등학교 단계, 대학교 단계로 나누고, 전체적으로는 가족, 지역 그리고 건강지원을 결합하는 방식으로 단계마다 체계적인 프로그램을 지원하고 있다. 이를 ‘HCZ 파이프라인’으로 일컫는다.

우리나라에서는 앞서 언급한 바와 같이, 아동의 발달단계마다 유사한 프로그램들이 산재해 있지만, 이를 아동발달단계별로 통합적이고 체계적으로 관리하는 시스템이 부재하다고 해도 과언이 아니다. 통합사례관리가 시행되고 있지만, 이 또한 지역사회 차원에서 이루어질 뿐 학교, 가정, 의료체계 등과의 연계가 부족하다. 이러한 측면에서 아동의 발달단계별 프로그램의 체계화와 통합관리체계의 구축이 필요하다.

넷째, 아동의 욕구와 권리에 기반한 지원(수요자 중심 접근) 원칙이다.

UN 아동권리헌장(United nations Convention on the Rights of the Child, UNCRC)에 따르면, 아동복지(child well-being)는 의료와 서비스에 대한 접근과 같은 생존권, 교육과 같은 발달에 대한 권리, 학대와 착취로부터 보호에 대한 권리, 그리고 아동 개인의 관심사에 대한 의견 청취와 표출을 통한 참여에 대한 권리로 간주된다(TARKI 2010, p.7). 이러한 아동인권헌장에 기초해서 유럽연합(EU)도 아동에 대한 통합적인 국가 전략을 수립함에 있어, 아동의 권리를 강화하고 아동 중심적인 접근을 채택할 것과 아동에게 영향을 미치는 모든 문제에 대해 아동의 참여 기회를 부여할 것을 회원국에 강하게 권고하고 있다(여유진 등 2016, p.92).

동양적 문화는 서구보다 좀 더 권위주의적이어서, 아동을 권리의 주체로서보다는 보호의와 훈육의 대상으로 간주하는 경향이 강하다. 몇 년 전 학생인권조례를 둘러싸고 찬반 양론이 팽팽히 맞선 데서도 알 수 있듯이, 아동은 스스로를 통제하고 관리할 수 있는 주체로서는 아직 미숙한 존재라는 사고가 존재한다. 물론 발달 단계에 있고, 더구나 질풍노도의 시기를 거치는 아동이 스스로 권리의 주체로 서야 한다는 데는 이견이 있을 수 있다. 하지만 본인들의 진정한 욕구나 필요와 무관하게 어른들이 필요하다고 생각하는 프로그램 위주로 아동관련 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 일방적인 프로그램 전달을 통해 낙인감과 피로감을 느끼는 아동도 적지 않을 수 있다. 실제로 일선에서는 프로그램 전달 과정에서 “이거 어떻게 하는지 알아요. 이미 해 봤거든요.”와 같은 아동의 냉소적 반응을 경험하는 일도 적지 않다.

적어도 아동과 관련한 정책을 수립함에 있어, 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 아동들에 대한 인터뷰 등을 통해 아동의 진정한 필요와 욕구를 반영할 수 있도록 해야 한다.

다섯째, 보편성의 기반 위에 표적화된 지원 원칙이다.

지금까지 논의한 바와 같이, 아동기는 신체적·인지적·정서적으로 발달하는 시기인 만큼 프로그램의 제공에 있어 더 큰 고려와 배려가 필요하다. 자칫 자신의 가족이 ‘빈곤하다는 것’을 인식함과 동시에 빈곤이 ‘타자와의 차이와 차별’의 대상이 될 뿐 아니라, ‘스스로 무엇인가를 할 수 없는 존재’로까지 진전되는 계기가 될 수 있기 때문이다. 이러한 낙인감과 무력감은 아동의 성장 과정에 많은 영향을 줄 수 있다. 질적 분석 결과에서도 보듯이, 부모의 무기력을 일찍 깨달은 아이들은 일찍 애어른이 되거나 꿈을 조기에 접어버리곤 한다. 이러한 이유로 유럽대륙 복지국가, 특히 노르딕 국가들의 경우 아동빈곤에 대응하기 위한 정책들이 보편적 프로그램 위주로 구성되어 있다. 대부분 대학까지 무상교육을 실시하고 있으며, 보편적인 아동(가족)수당의 급여 수준도 높은 편이다. 이는 적어도 아동기의 기회 평등은 교육에 대해 동일한 접근권을 부여하는 데서 출발한다는 인식에 기반하고 있다. 앞서 미국사례에서 보듯이 선별주의와 표적화된 프로그램 위주의 아동빈곤정책을 실시하는 나라에서 오히려 더 높은 아동빈곤율을 보일 뿐만 아니라, 계층이동도 상대적으로 낮은 경향이 있다. 스티글리츠(2013, p.102)가 인용한 <경제적 이동성 프로젝트 Economic Mobility Project>에 의하면, 부모의 교육과 자녀의 경제 및 교육, 사회-정서적 성과 사이의 상관관계에 있어 미국이 유럽과 기타 영어권 국가들, 그리고 북유럽국가들을 포함한 조사 대상 국가보다 훨씬 높았다. 단적으로 미국 명문대 대학생 중 하위 50% 계층 출신은 9%에 불과하며, 상위 25%의 계층 출신이 차지하는 비율은 74%에 이르는 것으로 나타났다.

앞서 검토한 바와 같이, 우리나라의 아동빈곤정책 역시 선별적 접근을 중심으로 구성되어 있다. 물론 예산 제약 하에서 효율성이 상대적으로 높은 선별적 정책은 빈곤아동에 대한 적극적 투자(affirmative action) 차원에서 유리한 측면이 있다. 하지만 선별적 정책만으로 아동빈곤을 예방하고 빈곤의 대물림을 차단하는 데는 한계가 있다. 아동이 받는 차별 인식, 배제감, 낙인감, 무력감 등을 고려할 때 더더욱 그러하다. 특히 일선 학교로 전달되는 각종 프로그램들을 통해 아동으로 하여금 자신의 가구가 기초보장수급자, 차상위, 저소득 한부모가정에 속한다는 것이 알려지는 것에 대한 두려움과 위축감을 갖게 하는 것은 정책적 배려 부족의 한 예라 할 수 있다. 사회통합전형도 이러한 측면에서 유사하다. 학교 서열화를 심화시키면서 동시에 저소득 아동에 대해 특

별전형을 통해 입학을 허용하는 것은 사회통합 차원에서 고려해 봐야 할 문제이다.

이러한 측면에서 아동수당의 도입은 보편주의적 접근을 보장할 수 있는 좋은 기회를 제공해 줄 것으로 기대된다. 동일 맥락에서 방과후 돌봄, 지역아동센터와 같은 프로그램도 좀 더 넓은 계층에게 개방하고 함께 이용할 수 있도록 대상을 확대하고, 시설, 프로그램, 전문 인력 등에 대한 투자를 크게 확대할 필요가 있다.

제2절 아동빈곤정책의 주요 검토 과제

1. 아동빈곤정책 기반 강화

가. 아동빈곤정책의 대상 명확화

‘누가 빈곤한가’는 모든 빈곤 정책을 수립함에 있어 출발점이자 핵심 쟁점 중 하나이다. 이와 관련해서, 빈곤대상을 선정하기 위한 빈곤선(poverty line)은 절대적 빈곤선, 상대적 빈곤선, 주관적 빈곤선, 그리고 정책적 빈곤선으로 구분된다. 앞의 세 가지는 학술적 개념으로 주로 그 나라의 빈곤율을 산정하기 위한 표준적 기준으로, 혹은 국제적 비교 기준으로 활용되곤 한다. 정책적 빈곤선은 빈곤정책을 수립함에 있어 대상을 선정하는 기준선을 설정하기 위한 용도로 활용되는 빈곤 기준이다. 국제적 비교 기준으로 많이 활용되는 중위소득의 40%, 50%, 60%는 상대적 빈곤선에 해당되며, 2015년까지 국민기초생활보장제도를 비롯한 빈곤정책의 대상선정 기준으로 활용되던 최저생계비는 전물량방식(market basket method)으로 측정되는 절대적 빈곤선이자 정책적 빈곤선이었다. 2015년 7월 국민기초생활보장제도가 맞춤형 급여로 개편되면서 기존의 최저생계비는 기준중위소득으로 대체되었다. 따라서 현재의 정책적 빈곤선은 기준중위소득의 30%~50%로 설정된다.

아동빈곤정책의 대상이 누구인가와 관련하여 제기될 수 있는 문제는 실제 아동빈곤 정책에서 준용되는 빈곤선에 따른 빈곤아동과 법률상 빈곤아동의 불일치와 불명확성이다. 아동빈곤정책에 포함될 수 있는 많은 정책들의 빈곤기준선은 국민기초생활보장제도의 기준중위소득을 준거로 한다. 즉, 많은 아동빈곤정책들이 소득(인정액)이 기준

중위소득의 40%~50%인 아동을 지원대상으로 하고 있다(제3장 참조). 이에 비해, 『아동의 빈곤예방 및 지원 등에 관한 법률』(이하 아동빈곤예방법)에 의한 법정 빈곤아동은 “생활여건과 자원의 결핍으로 인한 복지·교육·문화 등의 격차를 해소하기 위하여 지원이 필요한 아동”(법제3조의3)으로 정의하고, 구체적으로는 요보호아동, 기초보장 수급아동, 한부모가족지원법에 의한 지원대상 아동, 다문화가족지원법에 의한 다문화 아동으로 규정된다. 실제 정책과 법률상의 빈곤아동의 불일치는 향후 아동빈곤실태조사, 아동빈곤예방계획 수립, 아동빈곤정책 수립 등에서 많은 혼선을 야기할 수 있다는 점에서 개선이 필요하다.

무엇보다도 아동빈곤예방법상에서 구체적인 정책대상으로 거론하고 있는 대상아동들과 관련하여 상당한 누락과 동시에 편의가 발생할 수 있음에 유의할 필요가 있다. 예컨대, 아동빈곤 통계에 주로 활용되는 ‘중위소득 50% 미만 가구에 속한 아동’과 아동빈곤예방법상의 대상아동을 비교해 보면 이를 알 수 있다. 아동빈곤 통계, 아동빈곤예방법, 그리고 정책대상 빈곤아동 모두 일치하는 빈곤아동은 국민기초생활보장 수급아동과 한부모가족지원법상 아동양육지원을 받는 아동이다. 하지만, 국민기초생활보장 제도상 부양의무자기준으로 인하여 기초보장 수급을 받지 못하는 학령전 아동은 통계상으로는 빈곤아동이지만 아동빈곤예방법과 아동빈곤정책에서는 제외된다. 단, 교육급여는 부양의무자 기준을 폐지하였기 때문에 학령기 아동의 경우 정책대상에 포함되게 되었다. 또한, 소득은 중위소득 50% 미만이지만, 소득인정액(실제소득과 재산의 소득환산액의 합산액)은 중위소득 50%를 초과하는 가구의 빈곤아동 역시 아동빈곤예방법과 정책 대상 빈곤아동에서 대부분 제외된다. 아동빈곤예방법과 주요 아동빈곤정책에서 통계상 빈곤아동임에도 누락된 아동들을 포괄하는 방안을 강구할 필요가 있다.

〈표 6-1〉 통계상의 빈곤아동과 아동빈곤예방법상의 빈곤 아동 비교

구분	아동빈곤예방법상 빈곤아동	정책적 빈곤아동 (기준중위소득 50%)	중위소득 50% 기준 빈곤아동
일치	요보호아동 국민기초생활보장 수급아동 한부모가족지원법에 의한 지원대상		
통계상 빈곤아동임에도 누락	-부양의무자기준으로 인해 중위소득 50% 이하임에도 기초보장 수급을 받지 못하는 가구의 학령전 아동 -소득은 중위소득 50% 미만이지만 소득인정액은 중위소득 50%를 초과하는 가구의 아동		요보호아동(가구조사 데이터상 누락)
통계상 비빈곤아동임에도 포함	-다문화가족이지만 중위소득 50%를 초과하는 소득을 가진 가구의 아동		

한편, 아동빈곤예방법에서는 다문화가족지원법상 ‘결혼이민자와 「국적법」 제2조부터 제4조까지의 규정에 따라 대한민국 국적을 취득한 자로 이루어진 가족 내 아동’을 모두 빈곤아동으로 규정함으로써 소득이나 소득인정액상 중위소득 50% 이상이면서도 빈곤아동으로 규정되는 아동이 발생할 소지도 존재한다. 이러한 규정은 다분히 다문화가족과 아동에 대한 편의(biased)된 접근 가능성을 내포하고 있다. 즉 주로 동남아시아 국가 등 우리나라에 비해 경제수준이 낮은 국가로부터 결혼이민을 온 여성과 이들의 자녀들이 다문화가족의 전형이며, 이들 다문화가족은 대부분 빈곤할 것이라는 편견이 포함된 것일 수 있다. 그렇지 않더라도 다문화가족의 아동은 우리나라에 적응하기 위해 다양한 복지정책의 대상이 될 필요가 있다는 암묵적 전제가 존재한다. 물론 다문화가족은 넓은 의미의 사회통합정책과 아동복지정책의 대상이다. 하지만 다문화가족아동을 빈곤아동으로 규정하는 것은 법률상 혹은 정책적 편의라는 점에서 개정과 검토가 필요한 사항이라고 판단된다.

나. 아동빈곤정책 기준선의 상향 조정

제3장에서 구체적으로 살펴보았듯이 빈곤아동과 관련된 각종 정책들의 선정기준선은 다양하게 설정되어 있다. 하지만 가장 근간이 되는 기준선은 생계·의료급여 선정기준선인 기준중위소득 40%와 차상위계층 기준선인 기준중위소득 50%이다. 많은 빈곤

정책이 이 두 가지 기준선을 대상 선정에 활용하고 있다. 또한, 자산기준으로는 소득보다는 소득인정액을 활용하는 경향이 있는데, 이는 소득이 낮으면서 자가 주택과 같이 재산은 어느 정도 있는 저소득가구를 상당 부분 정책 대상에서 제외하는 결과를 초래한다.

하지만 앞서 실태조사 결과에 의하면 중위소득 50% 미만의 비수급 빈곤아동의 상태가 더 열악한 항목이 상당 정도 존재한다. 표에서 보는 바와 같이, 비수급 빈곤가구가 기초보장 수급가구에 비해 더 열악한 항목이 상당히 존재한다. 경제 활동·경제 수준 영역에서, 가구주가 경제활동을 하고 있지 않은 비율은 기초보장 수급가구에서 더 높게 나타났지만, 구직활동을 하고 있는 가구주의 실업률은 비수급가구에서 더 높게 나타났다. 또한, 적자가구 비율, 부채가 연소득의 3배를 초과하는 가구의 비율, 수도세·전기세·전화요금 등을 납부하지 못해 지난 1년간 단전·단수 등의 경험이 있는 가구의 비율, 추운 겨울에도 돈이 없어 난방을 하지 못한 가구의 비율, 아픈데도 돈이 없어 병원에 가지 못한 가구의 비율, 돈이 없이 집세를 내지 못하여 집을 옮긴 경험이 있는 가구의 비율, 긴급한 상황에 대비해 저축할 수 없는 가구의 비율 등은 비수급 빈곤가구에서 더 높았다. 이러한 결과의 상당 부분은 의료급여, 공과금 감면혜택, 에너지 바우처, 영구 임대아파트 입주 권리 등이 기초보장수급가구에 집중됨으로써, 상대적으로 소득은 조금 더 높지만 모든 재화와 서비스를 직접 구매해야하는 비수급 빈곤층의 가계수지가 더 열악한 결과 나타난 현상으로 볼 수 있다.

주택 영역이나 교육 영역에서도 질적 측면은 대체로 기초보장 수급가구가 더 열악했지만, 과부담의 측면은 비수급 빈곤층이 더 열악한 상태로 나타났다. 질적분석 결과에서도 나타났듯이, 아동을 키우는 기초보장 수급가구의 상당수는 본인보다도 자녀를 위해 기초보장 수급을 유지하고 싶어하는 경향이 강했다. 기초보장 수급 지위를 유지하면 생계급여 등의 현금급여도 주어지지만, 그보다도 여러 가지 현물급여와 서비스, 장학금 등 우선 순위가 주어지는 여러 가지 혜택을 받을 수 있기 때문이다.

〈표 6-2〉 기초보장 수급가구와 비수급 빈곤가구의 다차원적 박탈 실태 비교

구분	기초보장 수급가구가 더 열악한 것으로 나타난 지표	비수급 빈곤가구가 더 열악한 것으로 나타난 지표
경제활동경제 수준	가구주 비경활률 가구주 상용직 비율 가구내 취업자 수 재산기준 과부채가구 비율 공과금 미납 경험률 노후대비 저축 미비율	가구주 실업률 적자가구 비율 소득기준 과부채가구 비율 단진, 단수 경험률 저울에 난방하지 못한 경험률 병원에 가지 못한 경험률 집세 채납 경험률 긴급한 상황에 대비한 저축 미대비율 사적보험 미가입율
주택 및 주거환경	월세거주 비율 주거기준 미달가구 비율 - 방수기준 미달 - 면적기준 미달 - 시설기준 미달	임대료 과부담가구 비율
교육	1인당 사교육비 지출액 자녀 고등교육 접근성 자녀 학원수강, 과외	교육비 과부담가구 비율 자녀 도서관입
영양 및 건강	아동이 직접 챙겨먹는 비율 주 1회 고기나 생선을 먹지 못하는 비율 주 1회 과일을 먹지 못하는 비율	만성질환자 정기진료 미접근 비율 치과진료 못받는 비율
문화 및 가족생활	특별한 날 외식하지 못하는 비율 잡은 부부싸움에 노출된 비율	1인당 문화생활비 연1회 가족여행을 하지 못하는 비율 방과후 혼자 지내는 비율 경제적 어려움으로 양육 어려움 호소비율 자녀를 잘 못키우고 있다는 자책감

이 같은 결과로 볼 때, 생계급여를 제외한 현물과 서비스 급여들을 기초보장 수급가구와 더불어 차상위 빈곤가구까지 확대할 필요가 있다. 현재도 많은 현물과 서비스 급여들이 차상위 아동에게까지 확대되어 있기는 하지만, 예산의 한도 내에서 기초보장 수급 아동에게 우선적으로 지원되는 경우가 많다. 에너지바우처, 기저귀·조제분유지원 등은 기초보장 수급자에게만 지원되고 있다. 빈곤아동에 대한 통합적인 사례관리 프로그램이며 대표적인 빈곤아동정책으로 꼽을 수 있는 드림스타트의 경우도 2015년 기준으로 총 수급아동 8만 6천여명 중 기초보장 수급아동이 5만 2천명을 넘어 61%를 차지하고 있다. 대표적인 저소득층 주거복지정책이라 할 수 있는 영구임대아파트의 입주 자격도 차상위까지 확대되어 있지만 대기자가 많아 주로 생계·의료급여 수급자 중심으로 배정되고 있다. 아동급식사업의 경우 지자체로 사업이 이양되면서 지자체 예산 배정에 따라 차이가 있지만 기초보장 수급아동을 우선 대상으로 하는 경우가 많다. 이와

같이 기초보장 수급자가 되느냐 차상위 비수급 빈곤가구로 남느냐에 따라 상당한 급여의 편차가 발생함으로써 실질적인 삶의 질의 역전 현상이 발생할 가능성도 높다. 또한 기초보장 수급아동의 경우 드림스타트, 지역아동센터, 교육복지 우선지원사업에서 일차적 지원 대상이 됨으로써, 유사한 프로그램을 중복적으로 수급하는 경우도 발생한다. 따라서 예산의 효율적 활용과 선별 내에서 좀 더 보편적인 프로그램 수급을 유도하기 위해서라도 아동빈곤정책의 실질적인 수혜대상을 차상위까지 확대할 필요가 있다.

2. 소득보장 및 주거보장 영역

가. 일·가정 양립 정책의 확대: 아동빈곤 부모의 건강 지원과 교육

부모에게 있어서 아동빈곤의 다차원적인 현상은 소득 빈곤에 대한 지원뿐 아니라 양육과 가사노동에 대한 지원, 즉 일과 가정이 양립할 수 있는 정책과 맞닿아 있는 부분이다. 현재 우리나라의 일·가정 양립정책은 출산·육아휴직, 유연근무, 영유아 돌봄서비스나 돌봄교실 등의 육아지원과 양성평등, 여성의 경제활동 참가율 제고를 위한 정책 등의 형태를 통해 다양한 물리적 서비스 및 지원을 하고 있다. 아동빈곤 가구 부모의 경우, 경제적 자립을 지원하는 일자리 정책과 더불어 일·가정 양립 정책이야말로 지속가능한 자립을 위한 필수 정책이 될 것이다. 질적분석 결과는 이러한 현행 일·가정 양립 정책에 더해, 빈곤 경험에서 발생한 심리적 문제를 다룰 수 있는 지원이 병행될 필요가 있음을 보여주고 있다. 특히 트라우마와 같은 빈곤 경험 이후 부모가 경험하는 우울, 자살충동과 같은 문제는 고스란히 아동에게도 전이될 수 있다는 점에서, 빈곤에 대한 물리적 지원과 함께 심리적 지원도 필요함을 알 수 있다. 더 나아가서, 양육에 대한 지원에서도, 빈곤 가정의 부모가 경험하는 죄의식이나 무력감, 소극적 양육 태도와 같은 심리적인 측면을 고려하여, 부모역할 교육 및 심리적 지지서비스를 물리적인 돌봄 서비스와 병행하여 도입할 필요가 있다.

나. 사회적 환경의 조성: 아동수당 도입의 의미와 확대방안

부모의 빈곤이 아동의 성장과 발달에 다차원적인 영향을 미치는 아동빈곤에 대응하

는 가장 중요한 방법은, 아동빈곤을 예방하기 위한 사회적 합의와 환경을 조성하는 일일 것이다. 아동빈곤 대상자의 인식에 대한 질적분석에서 나타나듯, 우리 사회에서의 빈곤은 부모에게 죄가 되고, 흡수저 계급은 아동에게 대물림되며, 부모의 빈곤은 아동의 꿈과 전망을 약화시키고 있다. 아동빈곤은 우리사회의 지속가능성과 맥락적으로 연결된 것으로, 부모의 빈곤과 관계없이 모든 아동에게 동일한 기회가 주어지고, 우리 사회가 아동들을 함께 키운다는 의식과 동의가 있다면, 양육 부담에 따른 출산율 저하현상이 완화되고, 우리 사회의 지속가능성은 그만큼 더 높아질 것이다. 이러한 점에서 아동수당이 갖는 상징적 의미를 부각하고, 앞으로 대상자 및 규모를 확대해서 실현할 필요가 있다.

현재 아동수당은 2018년 7월부터 만 5세 이하의 아동에게 월 10만원을 보편적으로 지급하는 것으로 설계되어있다. 양육수당이 보육시설을 이용하지 않는 부모의 선택권을 존중하는 것이라면, 아동수당은 부모의 소득과 관계없이 모든 아동들을 잘 키울 수 있도록 국가가 나서서 보편적으로 지원한다는 의미가 있다. 현재로서는 5세 이하의 어린 아동들을 대상으로 실시할 계획이지만, 향후 사회적 합의에 따라 아동의 연령대가 높아지고 급여액수가 오르면, 아동빈곤을 예방하는 효과가 커질 것이다. 따라서 내년 시행 예정인 아동수당 도입을 계기로 보편적 아동복지정책에 대한 우리 사회의 수용성을 넓혀가는 과정이 필요하다.

다. 아동빈곤에 대한 권리 공간적 접근

1) 아동빈곤 가구에 대한 최소주거기준 향상 및 주거의 질 제고

아동빈곤에 대한 양적·질적 분석은 가구주 중심의 소득보장 정책만으로는 아동과 부모로 이루어진 가족 체계에서 함께 경험하는 아동빈곤의 다차원성을 해결할 수 없음을 보여주었다. 특히 주거는 다차원적인 아동빈곤의 경험이 복합적으로 일어나는 공간이자 아동빈곤 당사자들이 가장 개선되기를 희망하는 환경이기도 하였다. 앞서 양적·질적분석에서는 이러한 주거 환경의 열악한 현실과 함께, 성인 중심의 관리형 배치가 아동의 권리를 저해할 수 있음을 보여주었는데, 이에 대한 정책은 아동빈곤 문제 해결을 위해 최소주거기준의 향상과 주거의 질을 제고하는 방향으로 이루어져야 할 것이다.

특히 주거빈곤이 부모, 아동, 그리고 둘 간의 상호작용을 통해 모두에게 신체·정신적 건강 문제를 야기할 수 있고, 더 나아가 애 어른이 생성되는 공간으로 작용할 수 있음을 생각한다면, 부모 및 성별이 다른 아동간 분리되지 않은 주거공간에서 독립적인 성장 공간을 빼앗기는 아동이 발생하지 않도록 정책적 지원이 이루어져야 한다. 이를테면 아동빈곤 가구에 대해 여름철이나 겨울철 냉난방의 기준과 지원이 최소주거기준에 구체적으로 제시된다면, 온가족이 냉난방이 되는 한 공간에서 여름과 겨울을 나기 위해 최소주거기준을 지키지 못하는 일이 없을 것이다.

또한 위험한 이웃환경 및 유해학습 환경을 최소화하는 정책과 규정을 엄격히 지킬 필요가 있다. 이러한 노력들은 궁극적으로 아동이 아동답게 성장하고 발달해야 한다는 권리의 측면에서 사회적 합의를 얻어나가는 과정과 함께 이루어져야 할 것이다.

2) 아동빈곤 가구에 대한 소득인정액 산정시 주거기준 요건 완화

아동빈곤에서 주거가 단순히 숙식을 해결하는 공간적 의미를 뛰어넘어 아동의 권리이자 아동에 대한 미래적 접근이 이루어지는 공간임을 생각한다면, 이들에 대한 소득 인정액 산정시 주거기준 요건을 보다 완화해줄 필요가 있을 것이다. 즉 아동이 있는 가구의 경우, 주거에 대한 비용은 아동의 지켜야할 권리이자 미래에 대한 투자로 보고, 성인 가구에 비해 보다 높은 자산기준을 적용하여 수급 기준을 정할 필요가 있다는 것이다. 주거는 아동빈곤 당사자들에게도 교육과 함께 가장 많이 표출된 아동빈곤 탈피를 위한 수요였다는 점에서도, 아동빈곤 가구의 주거에 대한 소득인정액 산출 기준을 따로 적용하는 방법을 진지하게 고민해볼 만하다.

3. 돌봄 및 사례관리 영역

가. 촘촘한 보육·돌봄 체계의 완성

앞에서 살펴본 바와 같이 현재 우리나라 빈곤 아동에 대한 보육·돌봄 체계는 영유아와 취학아동을 대상으로 하는 기관 지원에 초점을 맞추고 있다. 우리나라는 의무교육의 일환으로 상당히 보편적인 교육 체계가 운영되고 있는 관계로 아동에 대한 관심은

미취학아동에게 초점이 맞춰졌다. 이에 따라 오랜 기간 유아교육 및 보육 서비스에 대한 투자는 확대됐고, 서비스 제공의 정보와 질에 대한 관리는 체계화됐다.

취학아동에 대한 관심은 비교적 최근에 이뤄졌다. 만5세 미취학 아동과 초등학교 1학년 간 연령 차이는 1세에 불과하나, 보육에서 교육으로 전환하면서 영유아와 부모 모두 가장 큰 어려움을 겪는 시점이다. 또한 초등학교 저학년은 영양 섭취와 숙제하기 등 가정 내 양육이 여전히 필요한 시점이나 맞벌이가구 등 돌봄의 사각지대에 놓인 아동들의 비중이 증가해 오히려 사각지대에 놓일 가능성이 제기됐다. 이에 따라 보건복지부와 교육부, 여성가족부가 돌봄 체계를 구축하면서 정부의 투자 역시 지속적으로 확대됐다. 그러나 서비스 제공의 정보와 질에 대한 관리는 여전히 미흡하고 서비스에 대한 질 관리 역시 체계적으로는 미흡했다.

정부는 부모의 요구로 유아교육 및 보육서비스와 방과후돌봄서비스 등 공식적인 기관을 중심으로 제공하는 보육과 돌봄 체계를 확대해왔으나, 여전히 이를 선호하지 않거나 돌봄 필요 등을 충족하지 못해 이용에 제한이 있는 부모도 존재한다. 이에 따라 비공식적인 보육 체계 역시 지속적으로 확대됐다. 비공식적인 보육 체계는 현금 혹은 탄력적인 보육서비스 제공을 통해서 확대됐다. 이에 따라 부모는 가구의 돌봄 여건과 선호, 아동의 특수한 상황 등을 고려해 공식적인 기관 지원과 비공식적인 지원 중 선택할 수 있게 됐다. 또한 공식적인 시설 지원과 비공식적인 지원 사이에 중복을 사전적으로 차단함으로써 사실상 보편적인 보육체계를 구축한 것이다.

그러나 여전히 취학아동을 대상으로 하는 비공식 돌봄 지원 체계는 구축되지 않았다. 의무교육을 받는 취학아동의 특성상 공식적인 돌봄 체계를 이용하지 않는 아동에 대한 지원이 필수적인 서비스로 인식되지 않았다. 최근에는 보편적으로 방과후 아동에 대한 돌봄의 욕구가 큰 상황에서 정책적 필요성이 폭넓게 제기됐다.

취학아동을 대상으로 하는 비공식 기관에 대한 지원은 시설 중심에서 탈피한 유연한 돌봄을 기본으로 한다. 이는 지역아동센터와 같은 공식적인 시설에서 등록된 아동에 대한 서비스를 제공하는 방식을 탈피하는 것을 뜻한다. 유연한 돌봄은 가정에서 제공될 수도 있고, 특정 장소에서 제공될 수도 있다. 그러나 기존의 공식적인 기관들과 어떻게 관계 맺을지에 대한 촘촘한 설계가 필요한 것이다.

비공식 돌봄 지원인 아이돌봄서비스는 만 12세 이하의 아동을 대상으로 한다. 사실상 유형2와 유형4 모두를 포함하는 것이다. 초등학교 이상에서는 단시간 이용이 선호

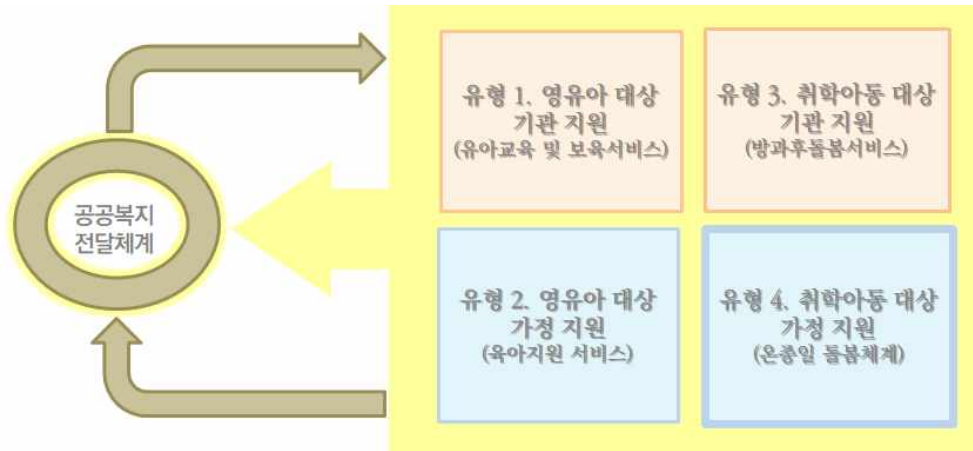
될 수 있는데 아이돌봄서비스의 공급이 이에 충분하게 반응하지 못하는 상황이다. 따라서 아이돌봄서비스의 공급을 확대하는 것도 하나의 방법을 제안할 수 있다.

이에 더하여 가정과 유사한 가장 친밀한 장소에서 취학아동에 대한 비공식 돌봄을 제공할 수도 있는데, 아파트 주민편의시설과 읍면동주민센터, 사회복지시설 등에서 운영할 수 있다. 이러한 시설 중심 운영은 가급적 자발적으로 이뤄지는 것이 적절하다. 따라서 아파트 부녀회나 주민자치회 등에서 운영 방식과 종사자 배치 등을 결정할 수 있다. 정부는 기본적인 설치비 지원 외에는 가급적 개입하지 않는 것이 적절하다. 이것이 또 하나의 공식적인 기관이 되고 공식적인 기관 지원에 포함된다면 시설 운영권을 둘러싼 시장이 형성되고 기관들은 공식적인 보육 및 돌봄 기관에 준하는 정부 지원을 요구할 수 있다. 이와 함께 시설 및 종사자 관리, 시설 평가 등 돌봄 외의 업무가 급증할 가능성이 있다. 따라서 비공식 돌봄 체계의 역할과 발전방안에 대한 다양한 입장이 공개되고 이를 바탕으로 의견을 수렴하여 설계하는 것이 필요하다.

한편, 아동복지전달체계는 공식적인 보육 및 돌봄 체계(유형 1, 유형 2)와 이용 중복을 검증하고, 최소한의 종사자 자격 기준은 마련할 필요가 있다. 이 때 종사자 자격 기준은 비공식 돌봄임을 감안하여 ‘사회복지사’ 등 전문적인 자격을 뜻하는 것이 아니다. 아동을 대상으로 하는 대인서비스이므로 최소한의 법적 규정(예, 범죄경력 조회 및 아동전력 조회 등)을 따를 필요가 있다. 이와 함께 그동안 방과후돌봄서비스의 돌봄 연계로 민간 학원이나 저녁 급식 등 실질적인 기관 미이용 아동에 대한 돌봄은 비공식 돌봄(유형4)로 연계하는 것이 적절하다.

아동복지 공공전달체계가 수행해야 할 가장 중요한 과업은 돌봄이 필요한 아동의 수요와 공급 현황을 파악하고 지역 사회에서 공식적인 보육 및 돌봄과 비공식적인 보육 및 돌봄 체계를 어떻게 연계할 것인지 계획을 수립하고 아동을 배치하는 것이다.

[그림 6-2] 아동정책의 범위와 공공복지전달체계 개념도



[그림 6-3] 아동정책의 범위와 공공복지전달체계 개념도

	보건복지	교육체계	지역사회
영유아	<ul style="list-style-type: none"> - 공식 보육(어린이집) - 영양섭취(급식 등) - 요보호아동지원 (입양, 위탁, 시설아동, 소년소녀가장 등) - 보건의료(보건소 등) 	<ul style="list-style-type: none"> - 공식 보육(유치원) - 영양섭취(급식 등) - 교육비 지원 등 	<ul style="list-style-type: none"> - 비공식(아이돌봄) - 육아지원 (건강가정지원센터 등) - 요보호아동지원 (입양, 위탁, 시설아동, 소년소녀가장 등)
취학아동	<ul style="list-style-type: none"> - 공식 돌봄 (지역아동센터 등) - 영양섭취(급식 등) - 요보호아동지원 (+아동보호전문기관) - 보건의료, 정신보건 	<ul style="list-style-type: none"> - 교육비 지원 등 - 공식 돌봄 (초등돌봄교실) - 영양섭취(급식 등) - 교육지원 - 보건소 등 	<ul style="list-style-type: none"> - 비공식돌봄 - 요보호아동자립지원 - 문화여가활동 지원

나. 지역 사회를 기반으로 한 보육·돌봄 계획 수립

본 연구에서 아동에 대한 보육·돌봄 체계는 아동의 연령과 보육 및 돌봄을 제공하는 공식·비공식 기관을 기준으로 4가지 유형으로 구분됐다. 이는 중앙정부 차원에서 정책을 설계할 때 아동을 기준으로 빈틈없고 촘촘한 체계를 구축하기 위한 것이다. 이를 통

해 다양한 위험에 노출된 아동을 선제적으로 발굴하여 통합적인 서비스를 제공함으로써 아동의 전인적인 발달에 기여하는 것을 목적으로 한다.

이러한 전국적인 차원의 정책 제안은 지역별 여건의 차이로 인해 적절하지 않을 수도 있다. 다부처 사업의 특성상 다른 시설에 비해서 특정 시설의 비중이 상대적으로 높거나 지역 사회 내 전달체계 간 협의에 따라 업무의 위임 및 위탁 등이 이뤄졌을 가능성도 있다. 따라서 4가지 유형의 보육돌봄 체계를 어떻게 구축할 것인지는 지역 사회가 결정해야 한다.

예를 들어 A는 인적, 물적 자원과 돌봄 수요 모두 매우 높은 지역이다. 즉 취약계층 아동의 비중이 높지만, 맞벌이 가구의 증가로 보편적인 아동 돌봄 수요 역시 높게 나타난다. 한편, 방과후학교와 학원을 이용하는 아동의 비중도 높다. 반면에 A시는 보육시설과 돌봄 시설의 공급이 상당히 보편적이고 지역 간 격차도 상대적으로 적다. 이 외에도 아동복지센터와 어린이도서관, 공동육아나눔터 등 인프라가 잘 갖춰졌다.

B시 역시 돌봄 수요와 공급 모두 높게 나타난다. 그러나 시설 중심 보육 및 돌봄 체계의 비중이 상대적으로 높고, 돌봄 체계 내에서도 지역아동센터의 비중이 매우 높다. 특히 교육청과의 협의로 초등돌봄교실을 지역아동센터에서 위탁 운영하는 경우도 있다. 문제는 시설 중심의 돌봄 체계를 구축하면서 비공식적 자생적 돌봄에 대한 지원은 매우 제한적이다.

이런 서로 다른 지역적 특성 때문에 A시와 B시의 돌봄 계획의 수립은 구분될 필요가 있다. 각 지역의 수요와 공급 여건 등을 고려하고, 지역 주민들의 아동에 대한 보육 및 돌봄 체계를 수요를 파악함으로써 향후 지역 사회가 추진해야 할 수요자 중심의 보육 및 돌봄 계획 수립이 가능하다.

이러한 방식은 지금까지 법정 계획이 정부 주도, 공급자 주도로 이뤄짐으로써 수요자의 욕구와 괴리됐던 한계를 극복하고 마을과 지역, 공공과 민간, 이용자와 공급자가 함께 설계하는 종합적인 아동 보육·돌봄 체계를 구축한다는 데 장점이 있다.

다. 공공복지전달체계 역할 정립

다수의 연구에서 아동복지와 관련한 공공복지전달체계의 중요성과 역할이 제기됐다. 그러나 현재 유일한 공공 아동복지전달체계인 드림스타트는 공공부문의 역할과 함

깨 통합서비스를 제공하는 기관으로 그 위상과 역할이 혼재됐다. 이러한 한계를 극복하기 위해서 본 연구에서는 두 가지 방안을 제시하고자 한다.

첫째, 현행 드림스타트 체계를 유지하되 공공아동복지전달체계의 역할을 강화하는 방안이다. 기존의 드림스타트는 아동의 욕구 사정 및 사례회의, 서비스 계획 수립, 서비스 배치 및 연계에 초점을 맞췄다. 그러나 읍면동 전달체계가 별도로 구축되지 않고 읍면동주민센터와 직접적인 연계가 되지 않는 상황에서 동일한 시군구 전달체계인 희망복지지원단과 유사한 업무를 수행하되, 아동에게 한정한다는 차별화를 갖고 있었다.

드림스타트가 공공아동복지전달체계로서 그 위상을 강화하기 위해서는 서로 다른 부처에서 운영하는 모든 보육 및 돌봄 체계에 대한 지도·점검, 아동 관련 정보, 평가 등에 관한 정보의 열람이 가능해야 한다. 이는 교육체계나 돌봄체계 모두에서 누락돼 있는 사각지대 아동을 선제적으로 발굴하고, 입양·위탁·양육시설 등 요보호 아동에 대한 사례관리를 강화하며, 다양한 공식적인 시설과 비공식적인 이용에 대한 지원을 연계하는 것을 돕는다. 또한 아동에게 제공되는 모든 지원에 대한 성과를 검증하고 이를 통해 지역 사회 내에서 아동 보육 및 돌봄 체계의 누락과 편중을 찾아 이를 보완하며, 궁극적으로는 지역 사회가 함께 아동을 키우는 협력체계를 구축하도록 한다.

이를 위해서는 기존의 시군구 전달체계로서 드림스타트를 지원할 수 있는 읍면동 체계가 필요하다. 현재 읍면동 드림스타트가 확대되는 계획이기는 하지만, 시군구 단위에서 필수적인 배치기준을 충족하지 않는 일부 지역이 존재하는 상황에서 무리한 확대보다는 내실 있는 확대에 초점을 맞출 필요가 있다.

둘째, 현행 드림스타트 체계를 고려하지 않고 공공아동복지전달체계의 역할을 전면 재검토하는 방안이다. 공공부문에서 아동복지전달체계는 별도의 물리적 공간을 가질 필요가 없다. 오히려 사각지대의 발굴, 다른 사회복지시설과의 연계, 타 전달체계와의 연계 등을 고려할 때는 기존의 공공부문 사회복지전달체계에 병렬하는 것이 적절하다.

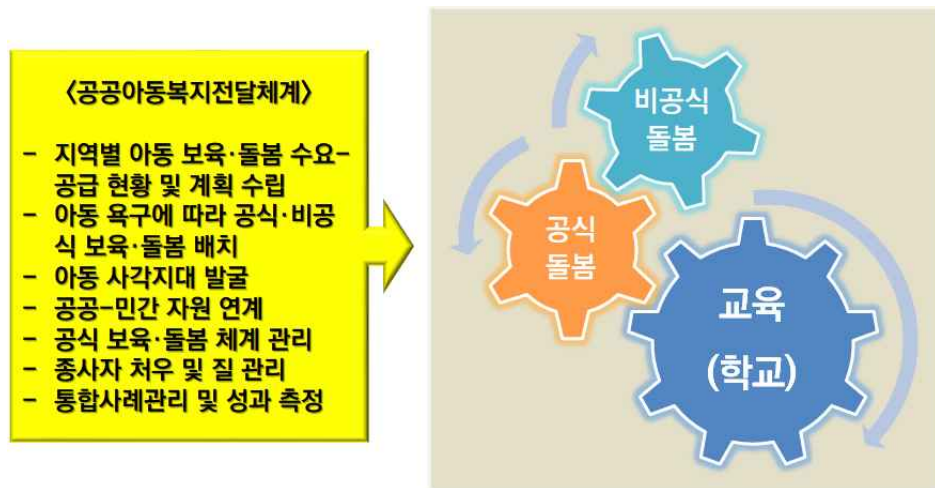
문제는 공공부문의 아동복지업무가 독립적으로 인정되지 못하고, 보육·돌봄, 급식, 여성, 가족 등의 다른 업무와 연계됨으로써 아동 부문에 대한 전문성을 오히려 약화시키는 것이다. 이러한 문제를 극복하기 위해서는 영유아와 취학아동, 일반아동과 요보호아동, 학교와 복지, 보육과 돌봄, 공식과 비공식 지원 등을 검토하여 아동정책의 종합적인 운영주체로서 공공부문 전달체계를 구축하는 것이 적절하다.

이를 위해 먼저 아동 보육 및 돌봄체계에 포함된 모든 사업들과 지방으로 이양된 요

보호 아동에 대한 지원 사업, 다양한 위험에 대응하는 전문적인 서비스 등의 업무를 검토할 필요가 있다. 이를 바탕으로 사각지대 방지 및 서비스 연계, 서비스의 편중 및 누락 예방 등을 관리할 수 있도록 체계를 개편할 필요가 있다. 예를 들어, 입양위탁, 소년 소년가장, 양육시설 아동 등 요보호 아동에 대한 업무는 아동 학대와 성폭력 및 가정폭력, 성매매 아동의 위기 관리 업무와 연계될 필요가 있다. 위기 관리 업무는 일반 아동에 대한 보편적인 관심 속에 사전적으로 예방할 수 있고 사후적인 처방에서도 보다 전문적이고 체계적인 접근이 필요하기 때문이다. 이를 위해서 지방자치단체에 아동정책을 전담하는 공적 전달체계가 구축될 필요가 있다.

이에 반해 현재 드림스타트에 포함된 통합사례관리의 경우 아동에게 가장 편하고 효율적인 방법으로 통합사례관리를 위탁할 수 있다. 이는 시설 위탁 혹은 사례별 위탁 등으로 구분할 수 있다.

[그림 6-4] 아동정책의 범위와 공공복지전달체계 개념도



4. 교육 영역: 아동빈곤에 대한 미래적 접근

가. 기존 교육복지사업의 재구조화

저소득층 학생을 대상으로 한 교육복지 정책은 교육부와 교육청 수준에서 매우 다양

하게 시행되고 있다. 「국민기초생활보장법」에 의한 교육급여와 「초·중등교육법」에 의한 교육비지원사업이 대표적이다. 저소득층을 포함한 모든 학생을 대상으로 한 보편복지 프로그램인 누리과정의 급격한 증가와 무상급식 등으로 인해 저소득층을 주요 정책 대상으로 한 선별 교육복지 정책 사업의 감소한 것은 문제점으로 지적될 수 있다. 교육복지사업 중 저소득층 학생을 대상으로 한 사업을 우선적으로 지원할 필요가 있다. 교육복지사업이 교육부와 교육청에서 매우 다양하게 시행되면서 사업의 중복성, 사업의 우선순위를 재구조화 할 필요가 높다. 주요 교육복지사업을 중심으로 개선방안을 제시하면 다음과 같다.

첫째, 교육복지 사업에 대해 수요조사, 효과성 분석을 실시하여 우선순위를 조정할 필요가 있다. 저소득층 학생이 가장 필요로 하는 지원 항목을 조사하고, 지원액에 대해서도 조사할 필요가 있다. 전국적으로 동일한 권리성 급여로 확보해 줄 필요가 높은 항목을 교육급여로 포함하고, 필요성이 상대적으로 높지 않는 항목은 교육비지원 사업으로 전환할 필요가 있다.

교육급여의 우선 순위 지원 항목을 재구조할 필요가 높다. 교육급여의 지원 항목과 지원액에 대해 재검토가 필요하다. 저소득층 학생에 대한 세끼 식사 지원은 최우선순위에 해당한다. 다음으로 학교급에 상관없이 수학여행비, 체험학습비, 개별 맞춤지원비에 대한 지원이 우선적으로 필요하다. 중학생은 초등학생과 달리 교복비, 체육복비, 생활복비, 교통비에 대해 지원할 필요성이 높다. 고등학생에 대해서는 교복비, 체육복비, 생활복비, 교통비, 진로활동지원비에 대한 지원의 필요성이 높다. 특히 개별맞춤지원비는 안경, 긴급의료비, 여생위생용품, 의류 및 신발, 식료품 구입비, 위생관리비(목욕, 미용), 긴급지원비, 건강지원비(비만관리, 심리치료 및 상담) 등과 같이 학생마다 필요한 항목이 달리 나타날 수 있는 항목으로 저소득층 학생의 필요에 맞게 지원될 필요가 있다. 다만, 통신비, 교통비, 생활복비, 안경구입비 등은 생계급여와의 중복성을 검토하여 조정할 필요가 있다. 교육급여 전달방법을 개선하여 저소득층 학생의 교육비가 투명하게 전달될 필요가 높다.

둘째, 교육비지원사업은 시·도교육청별로 고교학비는 중위소득의 60% 내외, 급식비는 차이가 크며, 방과후학교 자유수강권은 중위소득의 50-60%로 교육청의 정책이나 예산사정에 따라 지원대상과 지원내용에서 편차가 나타난다. 이에 따라 동일한 조건의 학생이라도 학생들이 소속한 시·도교육청의 정책에 따라 학생들은 교육비지원사

업의 대상이 될 수도 있지만 아닐 수도 있다. 저소득층 학생에 대한 교육비지원사업이 시·도교육청 수준에서 형평성 관점에서 문제가 있다는 것을 알 수 있다. 교육비지원사업 또한 교육급여와 함께 교육복지 전체에 대해 저소득층 학생들의 수요와 필요를 조사해 지원 항목을 재구조화 할 필요가 있다. 교육비지원사업은 교육청이 지역의 특성을 고려하기 때문에 다양하게 나타날 수 있다는 점에서 전국적으로 동일한 대상의 학생에게 지원하는 교육급여와 차이가 있다. 교육급여와 교육비지원사업의 차이를 고려해 저소득층 학생들의 복지지원 항목을 조정할 필요가 높다. 교육급여와 교육비지원사업은 국민들이 차이를 구분하기 쉽지 않기 때문에 신청방법, 지원 대상을 선정하기 위한 재산조사 방식 등을 통일할 필요가 높다.

셋째, 교육복지우선지원사업은 학교와 지역사회가 통합적 지원체계를 구축하며, 학교장, 교사, 교육복지사 간의 실질적 의사소통체계를 구성할 필요가 높다. 학교내에서 교원의 관심을 제고하고, 교육복지사의 전문적 활동을 지원하는 학교문화가 조성될 필요가 있다.

교육복지우선지원사업은 유관사업, 예를 들면 Wee 프로젝트, 학력향상 중점학교, 방과후 돌봄학교 등과의 중복으로 인해 학생들의 피로도가 증가하고 예산이 낭비되고 있는 문제점을 개선할 필요가 있다. 법 규정에 의한 지원대상이 아니기 때문에 지원의 사각지대에 있는 교육소외계층 학생의 발굴하기 위해 교사, 교육복지사, 지역사회기관의 유기적인 협력이 필요하다. 또한 취약계층 학생 밀집학교를 선정함에 따라 소규모 학교가 선정되기 어렵다는 점도 개선되어야 한다. 사업 학교의 프로그램이 행사, 이벤트 위주로 운영되거나 학습, 문화체험, 심리·정서 등으로 나뉘어 분절적으로 운영되는 문제점을 개선하고, 학생 개개인의 수요를 반영한 맞춤형 지원으로 운영될 필요가 있다.

넷째, 고입 사회통합전형에서 의무 선발비율을 현재의 20%를 유지해야 하며, 사회통합전형 학생이 입학 후 학교에 적응하도록 돕기 위한 맞춤형 프로그램이 일회성 문화체험으로 그치지 않고 사회통합전형 학생들의 성장과 역량 강화에 더 초점을 둘 필요가 있다.

대입 사회통합전형 학생들에 대해서는 입학 전후의 학업지원, 학교생활 적응을 위한 멘토링 지원, 기숙사 우선 배정 등 복지혜택을 대학 차원에서 제공해 줄 필요가 높다. 사회통합전형 학생들이 등록금과 생활비 마련, 학교생활이나 진로에 대한 지원, 문화

적 충격이나 소외감, 낮은 영어실력 등으로 대학생활에 어려움을 겪고 있는 점에 대해 학교 차원에서 지원해줄 필요가 있다. 이와 함께 대학은 다양한 배경을 가지고 있는 학생들에게 사회문화적 차원의 학습지원을 할 필요가 있다.

넷째, 국가장학금(유형 1)은 최대한 지원을 받는 경우 연 520만원이다. 저소득층 학생은 국가장학금을 최대한으로 지원받는다 하더라도 특히 사립대학을 다닌다면 등록금을 충당하는 것도 쉽지 않다. 등록금 이외에도 생활비가 필요하기 때문에 저소득층 학생들은 부족한 등록금과 생활비를 벌기 위해 일을 해야 하며, 따라서 학습에 집중할 수 있는 시간이 제한적이며 대학생활에 어려움을 겪는다. 저소득층 학생들이 학업에 몰입할 수 있도록 경제적 어려움을 해소할 수 있을 정도로 국가장학금의 최대 지원 수준을 등록금, 입학금, 생활비를 충당할 수 있도록 높여야 한다.

나. 학교사례관리

부모의 빈곤이 다음 세대에 다시 빈곤을 야기하는 대물림이 되지 않기 위해서는, 아동의 성장과 발달, 교육 과정에서 미래적이고 투자적 접근으로 이루어진 정책 패키지가 구성되어야 할 것이다. 질적분석에서 나타났듯 빈곤아동의 경우도 부모의 빈곤 트라우마 못지않은 심리적인 문제를 공유하고 있었으며, 느슨한 양육 환경에서는 게임이나 스마트폰 중독에 빠지기도 하였고, 가족기능의 틈새를 메우고 있는 경우는 아동기를 누리지 못하고 애어른으로 성장하기도 하였다. 이러한 아동은 성장 과정에서 하면 된다는 생각보다는 되면한다는 전략에 따라 실패할 가능성이 있는 것을 회피하고, 큰 꿈을 꿈꾸기보다는 빨리 노동시장에 참여하고 조금이라도 가사에 보탬이 되고 싶어한다. 문제는 이러한 아동들이 선택하는 인생 경로들이 다시금 빈곤을 야기할 가능성이 높아보인다는 것이다. 특히 애어른이 되어가는 아동들은 어느새 본인의 꿈은 희생되어야 하는 것으로 여기고, 다양한 진로 탐색 및 학업기회에 대해서도 부모를 괴롭힐까봐 소극적으로 대하고 있었는데, 이러한 아동들에 대한 심리상담과 진로탐색, 학업기회에 대한 사례관리형 교육이 절실하다.

실제 성인들의 경우, 고용복지 프로그램 등에서 사례관리가 이루어져 심리적 지원이나 탈빈곤 계획에 대한 체계적인 서비스가 이루어질 수 있지만, 빈곤 아동들의 경우 진로탐색과 관련된 학교 프로그램에서 이들에 대한 사례관리가 이루어지지 않고 있다.

이에 아동들이 다니고 있는 학교 세팅에서 빈곤아동을 대상으로 한 미래적이고 투자적 접근이 가능한 사례관리 서비스를 제공하는 정책적 지원이 필요해보인다. 이러한 사례 관리는 기존의 정보제공 위주의 프로그램에서 벗어나 아동의 심리사정과 상담, 그리고 강점의 지지와 다양한 기회의 제공, 도전하고 싶은 꿈과 이를 지지하는 노력을 포함하는 총체적인 접근을 요하는 것이다.

다. 적성교육 지원방안 및 투자적 교육 기회 제공

아동에 대한 총체적인 접근을 위해서는 정책 수요자 중심의 교육 지원책 역시 고려되어야 한다. 아동빈곤 가정의 거의 모든 부모들이 아동의 사교육과 적성교육에 대한 니드를 표출하고 있었지만, 국가의 정책이 사교육을 조장할 수는 없다는 측면에서, 이들의 니드와 정책간의 괴리는 커보인다. 그렇지만 일정 연령대 이상의 아동들이 꿈자랑카드나 문화카드 등을 본인의 니드에 맞게 사교육에도 일정 부분 사용이 가능하도록 한다던가, 아니면 매칭 저축을 통해 발달적 목적으로 목돈을 마련할 수 있는 아동발달계좌(Child Development Accounts)를 빈곤아동을 둔 가구에 도입하고, 아동교육의 목적으로 사용하도록 활용하는 방안도 고려해볼 수 있을 것이다. 이 외에도, 기초생활보장제도의 소득인정액 선정 기준에서, 아동빈곤 가구에 대해 일정정도의 사교육 비용을 소득에서 제외할 수 있도록 비용처리하는 방법도 고려해볼만 하다. 이것은 사교육이라 할지라도, 교육 투자 때문에 빈곤해지는 것을 방지하는 방법으로, 기초생활보장제도의 선진화 방향과 함께 논의할 필요가 있어 보인다.

한편 아동빈곤 대상자에 대한 아동발달계좌의 활용은 단순히 교육투자 비용 확보 측면 이외에도, 아동과 부모에 대한 재무교육 및 진로교육과 함께 이루어질 수 있어, 아동빈곤 예방 정책으로 적합성이 높아 보인다. 특히 알바를 시작하면서 규모 없이 지출하는 아동이나, 이러한 아동에 대해 무기력했던 부모들에게, 아동발달계좌는 미래를 위한 투자적 저축의 기회이자 교육의 기회가 될 수 있을 것이다.

5. 가족 및 문화서비스 영역: 가족역량 및 문화자본의 강화

아동의 안전하고 건강한 성장과 발달을 보장하기 위해 아동을 보호의 대상이 아닌 권리의 주체로 인정한 최초의 국제조약인 유엔아동권리협약(Convention on the Rights for the Child)은 생존, 발달, 보호, 참여로 구성되는 4가지 영역에서 기본권을 보장하고 있으며, 우리나라는 1991년 이를 비준한 바 있다. 그러나 생존과 보호의 사각지대에 놓인 아동들의 확대 및 방임은 증가하고 있으며, 아동의 생존과 안전을 보장할 수 있는 우리 사회의 사회적 안전망의 보완과 개선이 시급한 시점이다. 이를 위해서, 위기취약아동의 사회적 보호에 있어서 핵심적인 정책목표가 되어야 할 가족중심의 아동보호 우선원칙을 명확히 아동보호 정책목표로 하고, 그 구체적인 아동보호서비스의 개선방안을 검토해야 할 것이다.

가. 아동보호 기본원칙의 확립

기존의 학대피해아동 중심의 사후적 아동보호대응체계의 문제점과 한계를 개선하기 위해서는 사전예방적 접근, 아동이익의 최우선, 원가족에 대한 지원과 보호를 핵심으로 하는 아동보호의 기본원칙을 명확히 할 필요가 있다.

첫째, 보호대상 아동의 범주가 확장되어야 할 것이다. 지금까지 학대피해아동과 요보호아동으로 구분하여 위기발생 후의 “보호대상아동 중심”의 사회적 보호가 이루어졌다면, 향후 아동보호는 사회적 보호를 필요로 하는 아동의 범주를 확장하여 아동보호의 사각지대에 있는 다양한 발달성장의 어려움과 위기를 가진 빈곤 및 위기가정 아동 등을 포괄적으로 포함하는 해야 한다. 다수의 부모들이 아동을 아동복지체계에 위탁하는 주된 사유로 경제적 어려움이라고 밝히고 있으며 이에 대한 지원을 최우선의 지원을 필요로 하는 서비스로 지적하고 있다는 점은 아동보호의 출발점이 긴급지원 및 빈곤 및 실직 등으로 인한 가정해체의 예방조치에 두어져야 한다는 점을 방증하고 있다.

둘째, 아동의 최상의 이익을 우선으로 하는 아동보호정책이 강화되어야 한다. 지금까지 아동보호는 수요자의 욕구보다는 공급자 중심의 서비스제공이 이루어져왔다. 아동과 청소년, 가족으로 정책대상을 분리하고 공급자 중심의 분절적 아동보호서비스 전달체계는 아동보호서비스의 공공성과 전문성의 취약함과 직결된다. 이에, 아동 및 가

족의 욕구와 선택권에 기반하여 제공되는 수요자 중심의 서비스를 개발하고 기존의 서비스를 연계, 조정해나가야 할 것이다.

셋째, 사후대응적 공급자 중심의 아동보호체계는 필연적으로 예방 및 사후대응을 포함한 모든 측면에서 아동이 속한 아동의 원가족에 대한 지원 및 보호의 취약함을 초래한다. 최선의 아동복지는 가족복지이다. 가족은 아동에게 있어 가장 주요한 생활공간이며, 자원이자 보호의 공간이기 때문이다. “2017 아동보호업무매뉴얼(보건복지부, 2017)에 아동보호정책의 기본방향으로 명시된 원가족보호 및 강화의 원칙을 아동보호 서비스의 내용, 수행방법, 및 평가 등에서 구체화할 필요가 있다 (노혜련, 2017). 아동 보호에 있어서 최우선순위는 원가정보호에 두어져야 하며, 가정위탁, 그룹홈, 양육시설 등의 아동일시대리양육은 제한된 기간 안에서 최소화하는 방식에 대한 검토가 필요하다.

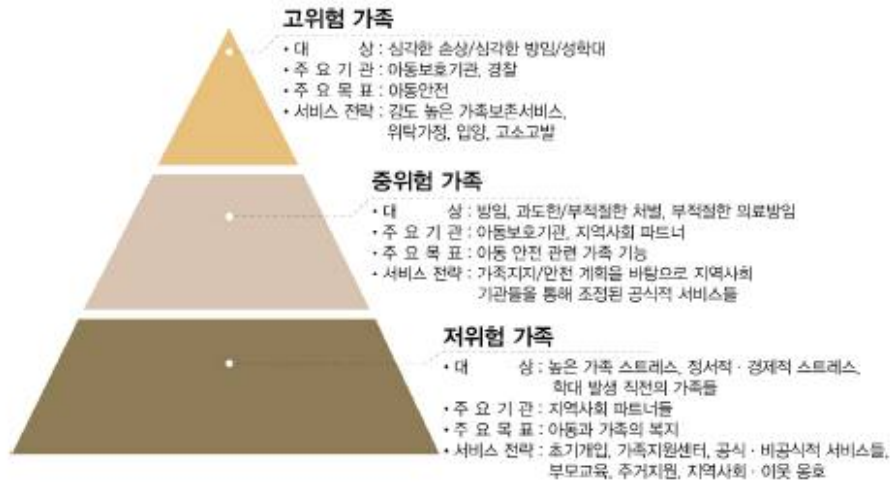
나. 아동보호시스템의 재정비

가족중심의 아동보호정책을 실현하기 위해서 가족전체에 대한 지원 및 보호를 제공하는 아동보호시스템의 재정비를 필요로 한다. 이를 위해서는 첫째, 가족강화와 가족강점 관점을 기초로 하여 학대의 위기에 취약한 아동에 대한 차등적인 대응시스템(Differential Response System)을 구축할 필요가 있다. 차등적 대응시스템은 아동을 위험도에 따라 구분하고 차등적인 서비스를 제공하는 것을 핵심으로 하고 있다. 학대의 고위험군과 저위험군 아동을 분리하여 고위험군 아동 및 가족에 대해서는 아동보호전문기관의 적극적인 개입을 통하여 대응하는 반면, 저위험군 아동에 대해서는 가족에 대한 지원 및 강화(Strengthening and Supporting Families)를 통한 예방적 개입을 강화하는 차등적 접근이 필요하다.

이러한 접근은 아동학대에 대한 대응에 있어서 조사 및 처벌에 기초한 전통적인 방식의 아동보호체계의 한계를 극복하고 아동학대에 대한 사전적 예방이 가능하기 위해서는 높은 가족 스트레스와 정서적 경제적 스트레스에 직면한 저위험도의 취약가족에 대한 가족중심적 접근과 지원이 핵심적임을 강조한다. 이러한 가족중심의 지원서비스는 다양한 위기에 직면한 가족에 대한 강점중심의 사정과 자발적 참여를 기초로 한다. 실제로 미국에서 확대되어온 차등적 대응시스템에서 제공되는 서비스는 전통적인 조

사 및 처벌중심의 아동보호체계에서 제공되는 서비스와 뚜렷한 차이를 보이고 있다.

[그림 6-5] 아동학대 대응시스템 모형



주: American Public Human Services Association(1999), 이봉주, 안재진 등(2016) 재인용, p.40

차등적 대응체계에서는 음식이나 의복, 구직도움, 상담 등 실질적인 가족에 대한 물질, 경제적, 심리적 지원서비스가 높은 비중을 차지하고 있다. 실제로, 미국일리노이 주의 경우, 차등적 체계 내에서는 가족강화 및 지지를 위해 90일 동안 400불의 현금지원을 하고 있다(이봉주 등, 2016).

<표 6-3> 차등적 대응체계와 전통적 아동보호체계의 제공서비스 비교

차등적 대응 접근		기존의 조사 중심접근	
제공되는 서비스	%	제공되는 서비스	%
음식이나 의복	16.6	상담	6.4
구직 도움	15.5	가정 폭력 서비스	4.1
상담	13.6	부모 교육	3.2
자동차 수리 혹은 교통수단 제공	9.4	정신 건강 서비스 받도록 도움	3.1
집기류, 가구 혹은 집수리	8.1	음식이나 의복	3.0
각종 교육 프로그램 수강	7.1	의료 혹은 치과 치료	3.0

주: 이봉주, 안재진 등(2016), p.44

차등적 대응체계는 아동보호는 아동이 속한 취약한 가족에 대한 다양한 경제적 물질적 지원정책과 병행되어 추진되어야 함을 시사하고 있다. 부모의 빈곤, 실직 등에 대한 대안은 부모의 양육포기에 따른 일시대리보호가 아니라 경제적인 이유로 인해 아동이 아동보호체계로 유입되는 것을 예방할 수 있는 사회적 보호망이 일차적으로 고려되어야 할 것이다. 아동을 가족 내에서 보호하기 위해서 국민기초생활보장제도와 고용보험, 18세 미만 아동이 있는 가정을 지원하는 소득보장정책을 토대로 하여, 다양한 아동 및 가족강화서비스를 통한 다차원적 지원이 필요하다.

다. 아동분리절차의 체계화 및 강화

가족중심의 아동보호정책의 실현을 위해서는 기존의 아동보호체계에 있어서 아동분리절차의 체계화 및 강화가 필수적이다. 위에서 언급한 바처럼, 기존의 아동분리는 아동학대 사례의 경우는 지자체장에 의해, 그 밖의 요보호아동의 경우에는 담당공무원에 의해 최종결정 되었다. 그러나 담당공무원의 인력수의 부족, 아동보호 전문성의 부족 등 기존의 열악한 공적 아동보호시스템의 인프라의 한계를 고려했을 때, 아동과 부모에게 중대한 영향을 미칠 수 있는 분리 및 임시대리보호의 결정에 있어서 아동최선의 이익을 고려하기 어려운 실정이다. 2014년 아동학대범죄의 처벌 등에 관한 특례법 시행 이후 피해자 국선변호사 및 진술조력인 제도가 도입(제3장 제16조 피해아동에 대한 변호사 선임의 특례)되었으며, 피해아동보호제도가 신설되어 법원의 아동분리결정에 대한 개입이 가능해졌다. 제5장 제47조(가정법원의 피해아동에 대한 보호명령)에 따르면 판사는 직권 또는 피해아동, 그 법정대리인, 변호사, 아동보호전문기관의 장의 청구에 따라 결정으로 피해아동의 보호를 위하여 퇴거, 접근금지, 위탁보호, 친권/후견인 권한행사의 제한 또는 정지 등 피해아동보호명령을 할 수 있다고 규정하고 있다. 아동보호에 있어 국가의 공적개입의 진일보에도 불구하고, 아직까지는 재판확정 이후 피해아동보호명령의 관리절차의 미비, 법원의 보호처분 등 불이행자에 대한 적극적 처벌 및 관리가 이루어지지 않고 있으며 이에 대한 개선이 시급하다. 예컨대, 법원은 피해아동에 대해 보호명령을 할 수 있으나 그 기간은 1년을 초과할 수 없고, 3개월 단위로 연장할 수 있으나 모든 절차가 확정될 시 피해아동의 국선변호사 업무의 종결에 따른 피해아동보호명령의 기간연장 청구, 취소, 변경 등이 어려워지며 피해아동의 사후관리가

부실해진다. 피해아동보호명령의 실효성을 확보하기 위해 관련규정의 개정이 필요하다(한국여성변호사회, 2016).

라. 고위험군 아동 및 가족에 대한 가족보존 서비스 강화

고위험군으로 분리되는 학대피해아동 및 가족에 대한 가족보존 서비스의 제공이 필요하다. 가족보존서비스는 원가정보호서비스(in-home services)와 가족재결합 서비스(family reunification services)로 나누어서 살펴볼 수 있다. 원가정보호서비스는 분리보호를 요할 정도로 심각하지 않은 아동이 원가정으로 복귀하게 되었을 때 제공된다. 지역사회를 중심으로 제공하되는 가족지원서비스의 가장 중요한 과제는 부모의 양육기술 및 문제에 대한 대처능력을 향상시켜 부모가 적절한 양육을 할 수 있도록 지원함으로써 아동학대의 재발을 방지하는 것이다(이봉주 외, 2015). 구체적인 서비스로 분노조절프로그램, 양육기술, 방임가정 서비스 등이 있다. 원가족으로부터의 아동분리가 아동에게 미치는 부정적 영향을 고려할 때, 가족분리 후 가족재결합서비스 보다는 원가정 보호형태의 서비스를 통해 개입하는 방안을 적극적으로 고려할 필요가 있다. 지역사회의 자원과 연계하여 지속적으로 아동을 포함한 전체 가족기능을 강화하고 아동복지서비스에 부모의 참여를 높임으로써 부모의 역량을 강화해나가는 것이 보다 근본적인 차원의 아동학대의 예방이며 근절이 될 수 있다.

반면, 가족재결합 서비스는 아동이 부모로부터 분리된 이후 다시 원가정으로 복귀하기 위해 제공되는 서비스를 의미하며, 이 서비스의 요소로는 주거비보조, 주거환경개선, 식품 공공요금 교통수단 제공, 지역사회 자원의 연계 등을 포함하는 구체적인 서비스제공과 양육기술, 의사소통기술 등의 교육서비스, 상담, 정신건강, 가정폭력치료 등의 임상서비스, 가족기능 강화 등 가족참여서비스 등이 있다(이봉주 외, 2016). 특히, 가정위탁, 그룹홈, 양육시설 등을 통한 아동의 일시대리보호의 궁극적인 목적이 아동의 원가정 복귀라는 측면에서 볼 때, 일시대리보호과정에 친생부모의 적극적 참여의 중요성이 매우 크다. 친생부모 참여의 기본은 아동과의 접촉이라고 할 수 있는데, 중요한 것은 만남과 접촉 그 자체가 아니라 아동의 원가정 복귀 가능성을 높이는 요인인 만남의 빈도, 규칙성, 지속성 등을 확보하는 것이다(노혜련, 2017). 그러나 현실적으로 그 참여율은 매우 미비한 수준이다. 친생부모의 정기적인 방문계획을 세우고 교통비를

지급하는 방안 등 친생부모의 참여를 적극적으로 지원하는 서비스를 제공하고 부모의 지속적인 아동접촉을 위한 강제규정 등을 도입하는 것을 고려할 필요가 있다. 또한 입양 등 영구대리보호의 결정은 친생부모가 친권을 완전히 포기함으로써 아동 및 부모 모두에게 중대한 결정이므로, 친생부모가 다른가능한 대안을 최대한 신중히 고려한 후 결정할수 있게 돕는 서비스를 지원해야 한다.

마. 지역사회 아동복지자원·네트워크 개발 및 다양한 가족에 대한 지원정책 강화

가족지원서비스는 지역사회를 기반으로 하며 지역사회 아동복지자원 및 네트워크의 개발을 필요로 한다. 원가정보보호서비스 및 가족재결합서비스 등을 통한 학대 예방 및 학대피해 또는 위기아동 및 가족 지원서비스가 제대로 작동하기 위해서는 잠재적 학대 위기아동을 위한 지역사회 네트워크 구축이 필요한 전제조건이 된다. 지역사회 아동복지자원의 확대 및 지역사회 네트워크 구축을 위해서는 학대위기아동에 대한 지역사회의 관심 제고 및 지원의 효율성 향상이 필요하다(이봉주, 2015).

또한, 1인 가구의 증가, 한부모 가구 및 조손가구, 미혼양육가구 및 다문화 가구 등 가족구조와 유형은 다변화되고 있으며 다양한 가족에 대한 지원정책의 강화가 필요하다. 다양한 가족을 지원할 수 있는 가족중심주의 정책을 강화하기 위해 보건복지부, 여성가족부 등 정부부처 내 다양한 전달체계들이 일관성 및 연속성을 갖고 서비스를 제공할 수 있는 방안을 모색할 필요가 있다. 한부모가족 등 아동양육을 위한 가족자원이 취약한 조건의 가정을 대상으로 부모교육 및 학대 예방 교육, 가정에 대한 경제적, 심리사회적 지원, 부모-자녀 상담 등 가족기능강화서비스를 통해 아동의 원가정 분리를 사전에 예방해야한다. 조손가족의 경우 노인 문제와 아동 문제 모두를 다룰 수 있는 장기간의 복합적인 서비스 개발이 필요하다(김미숙 등, 2013; 박세경 등, 2014 재인용). 또한 일시대리보호 서비스를 이용하는 요보호 아동의 20%이상이 미혼모 한부모가정임을 고려해볼 때, 아동분리보호를 예방하고 아동의 원가정복귀후 지원을 위한 체계적인 지원과 관리방안을 마련하고 한부모, 미혼부모 가족지원정책 강화해 나갈 필요가 있다. 예컨대, 한부모가족, 미혼부모 가족의 취약한상황을 고려한 지원범위의 확대, 개별화된 서비스 제공 등 가족지원프로그램의 유연성 등을 높일 수 있는 방안을 고려할 수 있다(노혜련, 2017). 또한 미혼모의 자립을 촉진하기 위한 보육서비스, 교육 및 직

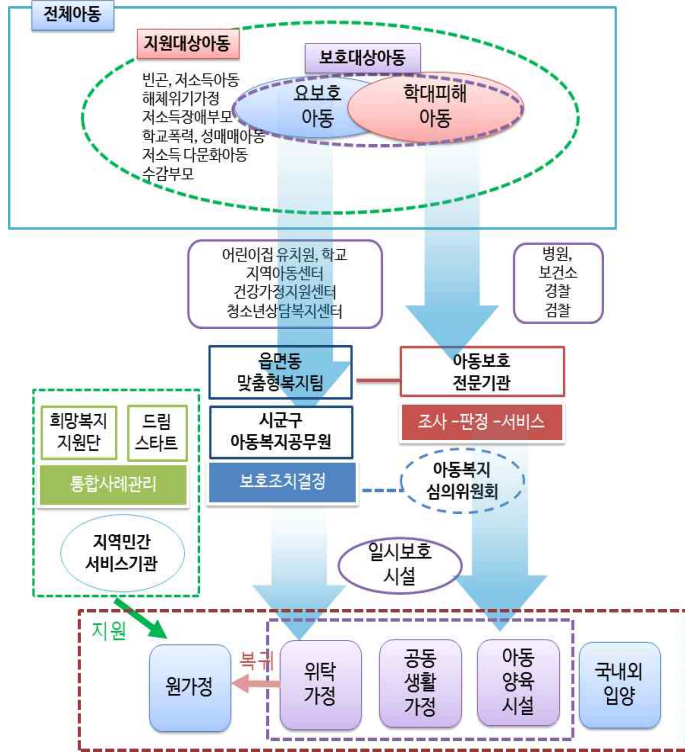
업 교육 개편, 공공 대안학교의 확대 설립, 청소년 한부모 가족의 시설 거주기간 연장 등을 우선적으로 추진하여야 한다(박세경 등, 2014).

마지막으로, 가족지원 서비스의 원칙을 실현하기 위해서는 통합사례관리를 위한 아동 및 가족특성에 표적화된 서비스 제공방안을 체계화할 필요가 있다. 가정위탁 아동의 친생부모에 대한 질적 연구결과는 아동을 위탁한 가정의 대부분이 빈곤한 상황에 처해 있으며, 경제적 어려움을 해결하려는 대안을 찾았지만 가족지지체계의 부족 또는 부재, 지역사회자원에 대한 정보의 부족 등으로 적절한 대안을 찾지 못한 채 아동을 위탁가정에 맡기게 됨을 보여주었다. 이러한 상황은 아동을 맡긴 후에도 개선되지 않는 경우가 대부분이며, 결국 원가정 복귀는 점점 더 불가능해지는 것으로 나타났다. 이러한 결과는 가족보존을 위해서는 원가정 각각의 형편과 욕구에 초점을 맞춘 강점관점 사례관리의 필요성을 시사하고 있다. 강점관점을 기초로 한 통합적 사례관리를 강화하는 것은 원가정 복귀 뿐만 아니라 원가정 보호를 위해서도 매우 효과적인 서비스임을 ‘우리아이 희망네트워크’ 등 최근 이루어진 아동사례관리 사업의 예를 통해서 알 수 있다. 2015년 현재, 피해아동의 73.3%가 초기조치결과 원가정에서 보호되었으며, 초기 분리보호 되었던 26.6%의 33%가 원가정으로 복귀한 것으로 나타났다(보건복지부, 중앙아동보호전문기관, 2016). 친가정복귀는 가정의 보호의 가장 중요한 목표이나 아동의 원가정지원 등 사후관리가 제대로 이루어지지 않을 때 위기에 취약한 아동은 재학대 당하거나 가정 외 보호에 재진입할 가능성이 매우 높다. 실제로 2012년 이후 아동학대 재학대 사례건수 914건에서 2015년 1240건으로 증가한 것으로 나타났다. 이에 영향을 미치는 요인들은 크게 아동의 개인특성, 부모 및 양육자 특성, 아동보호 체계의 특성 및 능력 등 복합적이며, 이 중 아동보호 체계의 특성 및 능력은 원가정 복귀를 위한 아동 및 가족에 표적화된 서비스의 제공 여부, 원가정 복귀 후의 사후서비스 제공 수준, 위탁 보호 중 원가정과의 접촉 유지 및 원가정과 사례관리자와의 관계 등으로 구성된다. 아동과 가족의 개별화된 욕구를 충족하는 표적화된 서비스는 아동보호체계로의 재진입을 막고 원가정 복귀의 성공 및 아동안전의 담보를 위해 매우 중요하다(정익중, 2009).

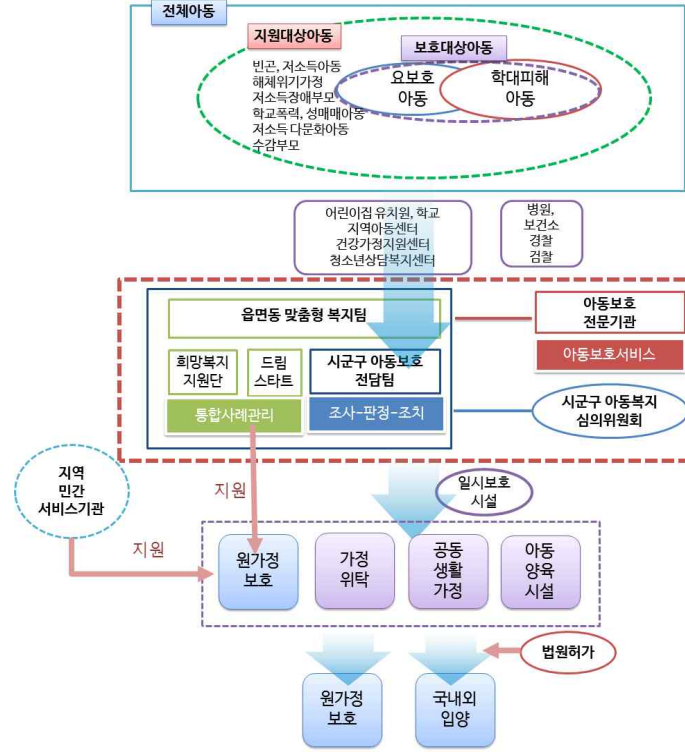
바. 아동보호 전달체계 개편

마지막으로, 아동보호 전달체계의 분절성으로 인해, 조사 및 사정, 판정을 통한 보호 계획 수립 및 개입, 치료, 사후관리에 이르는 아동보호의 전 과정에서 서비스의 일관성 및 지속성부재, 책임소재의 불분명 등 다양한 문제들이 존재하고 있다. 또한 아동보호 체계의 구조적 분절성에 따라 보호대상아동 및 가족에 대한 사정 및 배치 등에 관한 필수적인 정보가 공유되지 않은 채 아동보호의 비효율성이 심각한 수준이며 보호받아야 할 아동이 적절한 보호를 받지 못하고 누락되는 등 아동보호의 사각지대가 존재하고 있다. 따라서 이와 같은 아동보호체계의 구조적 분절성 및 파편성을 개선하기 위하여 지자체 시군구 차원의 통합적인 컨트롤타워의 구축을 통해 위기아동을 사전에 예방하고 취약한 자원을 가진 가족을 보호하고 지원할 수 있는 전달체계 구축이 시급하다.

[그림 6-6] 현행 아동보호체계의 흐름도



[그림 6-7] 개편 아동보호체계의 흐름도(안)



제 7 장

결론 및 정책적 제언

7

결론 및 정책적 제언 <

본 보고서는 2016년에 본 원에서 수행되었던 『아동빈곤 예방을 위한 실태 연구』 보고서의 결과를 바탕으로 우리나라 아동빈곤의 실태와 특성을 분석하고, 이에 대응하기 위해 시행되고 있는 아동빈곤정책의 현황과 문제점을 파악함으로써 향후 아동빈곤정책의 개선방안 마련에 구체적인 정책적 시사점을 제시하고자 하였다. 궁극적으로는 「아동의 빈곤예방 및 지원 등에 관한 법률」에 근거한 아동빈곤 기본계획 수립을 위한 기초자료를 제공하고자 하는 데 목적이 있다. 본 장에서는 지금까지의 논의 결과를 간략하게 요약함과 더불어 몇 가지 정책적 제언을 언급하고자 한다.

첫째, 어떠한 정책을 평가하거나 개선하기에 앞서 근거에 기반한(evidence-based) 실태 분석이 선행되어야 함은 자명하다. 아동빈곤정책의 수립에 있어서도 ‘누가, 어떠한 욕구를, 얼마나 가지고 있는가’를 파악하기 위한 실태 분석이 우선되어야 한다. 아동빈곤의 실태를 분석하기 위해서는 기존의 각종 양적·질적 조사 자료를 체계적이고 효율적으로 관리·분석할 필요가 있다. 아동빈곤의 실태를 파악하고자 하더라도 표준화된 빈곤율을 산출하기 위해서는 대표성 있는 전체 가구에 대한 서베이조사 자료가 필요하다. 이를 위해서는 통계청 『가계동향조사』, 『가계금융복지조사』, 한국보건사회연구원의 『복지욕구조사』, 『아동종합조사』 등을 활용할 수 있다. 하지만, 이러한 조사를 통해서 한부모가구나 다문화가구에 속한 아동들의 실태를 엄밀히 분석하기 위한 유효표본을 확보할 수 없다. 이들 가구에 속한 아동의 실태 파악을 위해서는 한국여성정책연구원에서 3년에 한 번 실시하고 있는 『한부모가족 실태조사』, 『다문화가족 실태조사』 등에 대한 분석이 추가적으로 요구된다. 하지만, 이들 각 조사들은 소득과 지출 문항 등이 표준화되어 있지 않아 일관된 분석이 어렵다. 따라서 아동빈곤 뿐만 아니라 아동복지 전반의 실태 파악을 위해서는 이들 조사들에서 소득, 지출 등 최소한의 공통문항만이라도 표준화할 필요가 있다. 나아가, 패널자료의 종단 분석을 통해 소득계층별·가구특성별 아동의 성장 발달 경로와 사회이동 현황 등에 대한 좀 더 엄밀한 분석도 필요하다. 또한, 양적 조사와 계량 분석을 통해 파악할 수 없는 빈곤아동가구의 어려움이나 욕구 등을 심층적으로 파악하기 위해 질적 조사도 주기적으로 병행될 필요가 있다. 요

컨대, 아동빈곤정책의 수립에 앞서 조사자료의 체계적 관리와 엄밀한 분석을 통해 정책 개선과 수립에 실증적 근거 기반을 확보할 필요가 있다.

둘째, 아동빈곤 예방을 위한 기본계획의 체계적 수립 필요성이 강조될 필요가 있다.

「아동의 빈곤예방 및 지원 등에 관한 법률」 제6조에서는 “빈곤아동의 복지·교육·문화 등 지원에 관한 기본계획을 5년마다 수립”하도록 명시하고 있다. 혹자는 아동종합계획, 저출산·고령사회 기본계획 등 유관 계획이 있는데 굳이 아동빈곤정책에 관한 별도의 기본계획이 필요한가에 대해 의구심을 제기하기도 한다. 또 우리나라에는 지나치게 많은 계획과 평가가 존재하여 오히려 효율성을 떨어뜨린다는 자성어린 비판이 존재하기도 한다. 하지만, 그 어떠한 영역보다 다차원적·통합적 접근이 요구되는 아동빈곤정책에서 기본계획의 필요성과 중요성은 재차 강조될 필요가 있다. 한편으로, 우리나라의 아동빈곤정책은 보건복지부, 교육부, 여성가족부, 문화체육관광부 등에 산재해 있으며, 유사중복과 누락의 문제, 전달체계의 비효율성과 비효과성, 전문성의 결여, 조직 간 협력의 결여 등 수많은 문제들이 제기되고 있다. 다른 한편으로, 아동에 대한 생애주기 간 통합적 접근을 위해서는 생애 단계, 단계마다 포괄적이고 체계적인 급여와 서비스가 연계되어 제공될 필요가 있다. 이를 위한 전제는 현재 어떠한 아동들에게 어떠한 급여들이 얼마나 제공되고 있으며, 각 급여들을 제공하는 주체는 누구이며, 무엇이 문제인지에 대한 종합적인 검토가 선행되어야 한다는 것이다. 이와 같이 기본계획은 ‘계획’ 그 자체의 중요성은 차지하고라도 여러 부처와 기관들에 흩어져 있는 기존 제도들에 대한 종합적이고 체계적인 검토와 분류, 체계화 작업을 위해서라도 유효하며 필요하다.

마지막으로, 아동빈곤과 관련 정책에 대한 단기·중장기적 평가의 중요성도 마찬가지로 차원에서 강조되어야 한다. 특히 아동의 경우 과거보다 미래가 훨씬 더 길다는 점에서, 현재의 빈곤과 박탈이 아동 발달에 미치는 영향과, 이에 대응하기 위한 정책의 단기적·중장기적 효과를 지속적으로 탐색하고 이를 정책에 피드백할 필요가 있다. 즉, 아동빈곤에 대한 체계적 조사와 실태 분석 → 아동빈곤정책에 대한 통합적 계획 수립 → 아동빈곤의 영향과 정책의 효과에 대한 지속적 평가 분석 → 정책 수립에의 피드백의 연쇄고리가 유기적으로 이어질 수 있는 통합적 시스템 구축이 필요하다.

참고문헌 <

<

- 강지원(2017). 아동 관련 법정 사업 과제 분석 결과. 원내회의자료.
- 관계부처합동(2014). 제1차 사회보장 기본계획(2014~2018).
- 관계부처 합동(2015). 제1차 아동정책 기본계획(2015-2019).
- 교육부(2014). 교육복지우선지원사업 발전 방안.
- 교육부(2016). 2017학년도 1학기 국가장학금 잊지 말고 신청하세요. 보도자료. 2016. 11. 16.
- 교육부(2017a). 2017 초·중·고 학생 교육비 지원 안내.
- 교육부(2017b). 2017년 국가장학금 지원 기본계획.
- 교육부(2017c). 2017년 국가장학금 지원으로 학생·학부모 등록금 부담 경감. 보도자료 2017. 1. 12.
- 교육인적자원부(2004). 학교교육 정상화를 위한 2008학년도 이후 대학입학제도 개선안 발표. 보도자료 2014. 10. 28.
- 국세청(2017.9.21.). 근로·자녀장려금 260만 가구에 1조 7천억원 지급. 국세청 보도자료.
- 국회예산정책처(2017). 소득주도 성장 관련 주요 논의 및 재정사업 현황, NABO 재정동향 & 이슈(2017년 가을 통권 제3호), p.8.
- 국회예산정책처(2017a). 2016 회계연도 결산: 분석 종합.
- 국회예산정책처 (2017b). 2016 회계연도 결산: 총괄 분석 I.
- 국회예산정책처 (2017c). 2016 회계연도 결산: 총괄 분석 II.
- 국회예산정책처(2017d). 2017년 조세의 이해와 쟁점: 세목별 개편 동향 및 주요 논의 사항 발췌, 2017 나라살림 토론회: 바람직한 조세정책방향: 일자리, 복지, 재정건전성을 중심으로 (2017.7.5.).
- 김경애(2012). 교육복지 실천을 위한 포괄적 접근방식: 미국의 학교개혁 사례(KIPP)와 비교해 본 포괄적 접근 사례(HCZ)의 의의와 원리, 평생교육학연구 18(2), pp. 153-181.
- 김낙년(2015). 한국에서의 부와 상속, 1970-2013. 낙성대경제연구소 working paper.
- 김미란(2014). 사회통합전형 학생들의 대학생활에 관한 연구: 농어촌특별전형 학생을 중심으로. 청소년연구, 21(5), pp. 269-302.
- 김연아, 정원오(2016). 비정규직의 세대 간 전승. 비판사회정책, (50), pp. 334-377.
- 김은지(2017). 한부모가족 복지급여와 기초보장 급여와의 연계성 강화방안. 내부발표자료.
- 김은지(2017). 한부모가족 지원정책 현황과 과제. 여성가족부·한국여성정책연구원.
- 김정숙·성열관(2014). 자율형 사립고 사회통합전형에 대한 교사들의 인식. 한국교육, 41(3),

pp. 119-145.

김진영·이정미(2015). 대학생 학자금 지원의 성과 분석. 교육재정경제연구, 24(3), pp. 65-88.

김태완 등(2017). 제1차 기초생활보장 실태조사 및 평가연구. 한국보건사회연구원.

김한나·장덕호(2017). 메타분석을 통한 교육복지우선지원사업의 효과 검증 연구. 학교사회복지, 38, pp. 173-199.

노혜진, 김교성(2010). 시간과 소득의 이중빈곤. 사회복지연구, 41(2), pp. 159-187.

대한민국정부(2016). 제3차 저출산·고령사회 기본계획(2016-2020).

박미희·홍백의(2010). 사회통합전형 입학생의 학업성취도 변화에 관한 탐색적 연구. 교육사회학 연구, 20(3), pp. 27-50.

박순우, 2007. 영국 사회투자국가의 성과와 과제, 상황과 복지, 24, pp. 101-135.

박주호(2016). 교육복지우선지원사업 운영 현황 및 발전 방안.

방하남, 김기남(2002). 기회와 불평등: 고등교육 기회에 있어서 사회계층간 불평등의 분석. 한국사회학, 36(4), pp. 193-222.

보건복지부(2015). 2014년 국민기초생활보장 수급자 현황.

보건복지부(2016). 2015년 국민기초생활보장 수급자 현황.

보건복지부(2016). 보건복지통계연보.

보건복지부(2017). 국민기초생활보장사업안내. 보건복지부.

보건복지부(2017). 나에게 힘이 되는 복지서비스 가이드북.

보건복지부·한국보건사회연구원(2016). 통계로 보는 사회보장 2016.

부르디외, 삐에르 저. 최종철 역(2006). 구별짓기: 문화와 취향의 사회학. 새물결.

석미정(2016). 자녀의 부모화(parentification)에 관한 국내연구동향 분석. 한국가족관계학회지, 21(2), pp. 53-75.

스티글리츠, 조지프(2013). 이순희(역). 불평등의 대가: 분열된 사회는 왜 위험한가. 열린책들.

Stiglitz. Joseph E. 2012. The Pirce of Inequality. W.W.Norton & Company. Inc.

신광영(2016). 한국의 불평등과 기회 불평등. 한국사회학회 사회학대회 논문집, pp. 125-141.

신혜숙·최정윤(2013). 대학생 특성과 장학금 수혜 유형에 따른 장학금의 차별적 효과 분석. 제7회 한국교육종단연구 학술대회 논문집. pp. 117-139.

신혜숙·최정윤(2014). '등록금 충당율'에 따른 장학금 효과 분석. 교육재정경제연구, 23(2), pp. 153-177.

아동자립지원단(2015). 2014 아동자립지원통계 현황보고서. 보건복지부·한국보건복지인력개발원 아동자립지원단.

아동자립지원단(2016). 2015 아동자립지원통계 현황보고서. 보건복지부·한국보건복지인력개발원

- 원 아동자립지원단.
- 여성가족부(2017). 2017년도 한부모가족지원사업 안내.
- 여유진(2017). 아동빈곤의 추이와 함의, 보건복지 ISSUE & FOCUS 제336호.
- 여유진, 김수정, 구인회 외(2007). 교육불평등과 빈곤의 대물림. 한국보건사회연구원.
- 여유진, 정해식, 김미곤 외(2015). 사회통합 실태진단 및 대응방안 II-사회통합과 사회이동. 한국보건사회연구원.
- 여유진·김미곤·정은희·이주미·정희선·권지성·김광혁·김은자·조준용·황정미(2016). 아동의 빈곤예방을 위한 실태연구. 보건복지부·한국보건사회연구원.
- 여유진 외(2016). 아동의 빈곤예방을 위한 실태조사 연구. 한국보건사회연구원.
- 여유진 외(2017). 한국형 복지모형 구축: 복지환경의 변화와 대안적 복지제도 연구. 한국보건사회연구원(발간예정).
- 여유진 외(2017). 제1차 국민기초생활보장제도 기본계획 및 종합계획 수립 연구. 보건복지부·한국보건사회연구원.
- 오혜은(2017). 시간과 소득의 동시 빈곤에 관한 연구: 남녀 가구주를 중심으로. 사회복지정책, 44(1), 161-185.
- 우명숙(2016). 학자금지원 유형이 대학생 학습활동과 학습성파에 미치는 영향 분석. 교육재정경제연구, 25(2), pp. 233-254.
- 우명숙·김문길·이혜진(2017). 맞춤형 교육급여 평가 연구. 교육부 지정 교육복지정책중점연구소 수탁연구.
- 우명숙·김지하(2015). 장학금 지원 정책이 대학생의 학업성취도와 학업몰입에 미치는 영향 분석. 교육재정경제연구, 24(3), pp. 163-185.
- 이봉주·우명숙(2014). 서울시교육청 교육복지재정분석 연구. 서울시교육청.
- 이상균(2017). 드림스타트, 지난10년의 성장과 향후 10년을 위한 과제. 한국아동복지학 59호.
- 이선호(2017). 교육복지 재정 실태와 정책 과제. 제5차 KEDI 미래교육정책포럼. 한국 교육복지제도의 실태와 정책과제.
- 이은미(2017). 아동수당 도입에 따른 정책대안별 비용추계, NABO 추계 & 세제 이슈(창간호, 2017년 가을 통권 제1호).
- 이재덕·장희선·길혜지(2017). 사회통합전형 맞춤형 프로그램의 학교적응, 학업성취, 사회통합의식 효과 분석: 고등학교 사회통합전형학생과 일반학생의 차이를 중심으로. 교육심리연구, 31(3), pp. 437-468.
- 이재덕·정미경·정은진·양희준·차성현·정향운(2016). 사회통합전형의 실태와 개선방안에 대한 업무 담당자와 전문가 집단의 인식 분석. 한국교육문제연구, 34(3), pp. 21-40.

- 이주호·지상훈(2017). 교육 불평등에 대한 실증분석과 정책 방향, 한국경제연구원 세미나 자료 (사회이동성과 교육해법: 개통남은 전설이 되었나, 2017.8.23.).
- 이채정(2016). 영아보육지원정책의 문제점과 개선과제, NABO 경제동향 & 이슈 통권 제47호 (2016.9). 국회예산정책처.
- 이필남·곽진숙(2013). 국가장학금이 대학생의 근로 및 학업활동에 미치는 영향. 제 7회 한국교육중단연구 학술대회 논문집, pp. 93-128.
- 임세희(2010). 주거빈곤이 아동발달에 미치는 영향. 서울대학교 대학원 박사논문.
- 정기섭·손미란·윤혜성(2017). 교육복지사의 경험에서 본 교육소외계층 지원사업의 개선과제: 교육복지우선사업을 중심으로. 교육문화연구, 23(4), pp. 87-112.
- 정익중·장혜림·이정애·강지연(2015). 요보호아동 사회적응과정과 빈곤예방대책 연구. 한국보건복지인력개발원,
- 조금주(2014). 교육복지우선지원사업의 문제점 및 재구조화를 위한 개선 과제. 청년학연구, 21(2), pp. 491-513.
- 주정현·김미경(2012). 교육복지우선지원사업의 효과성 분석: 빈곤 청소년의 효능감을 중심으로. 한국공공관리학보, 26(3), pp. 1-25.
- 최은영, 홍장표(2014). 세대 간 직업계층의 이동성. 지역사회연구, 22(1), pp. 51-70.
- 최필선, 민인식(2015). 부모의 교육과 소득수준이 세대 간 이동성과 기회불균등에 미치는 영향. 사회과학연구, 22(3), pp. 31-56.
- 황옥경 외(2013). 아동통합서비스 지원강화를 위한 사업체계 개선방안 연구. 보건복지부·서울신학대학교.

- Akee R, Simeonova E, Costello EJ, et al. (2015). How Does Household income Affect Child Personality Traits and Behaviors? Cambridge, Mass: National Bureau of Economic Research.
- Ananat, E. O., Gassman-Pines, A., Francis, D. V., & Gibson-Davis, C. M. (2011). Children left behind: The effects of statewide job loss on student achievement (No. w17104). National Bureau of Economic Research.
- Barnett, W. S. (1995). Long-term effects of early childhood programs on cognitive and school outcomes. The future of children, 25-50.
- Barnett, W. S., Friedman-Krauss, A. H., Gomez, R. E., Horowitz, M., Weisenfeld, G. G., Clarke Brown, K. & Squires, J. H. (2016). The State of Preschool 2015:

- State Preschool Yearbook. New Brunswick, NJ: National Institute for Early Education Research.
- Bastian, J., & Micheltore, K. (2016). The Intergenerational Impact of the Earned Income Tax Credit on Education and Employment Outcomes.
- Ben-Shalom, Y., Moffitt, R. A., & Scholz, J. K. (2011). An assessment of the effectiveness of anti-poverty programs in the United States (No. w17042). National Bureau of Economic Research.
- Bettinger, E.(2012). Financial aid: A blunt instrument for increasing degree attainment, in *Getting to Graduation*, edited by Schneider, M. (Baltimore: The Johns Hopkins University Press).
- Black, C. (2008) Working for a healthier tomorrow: Dame Carol Black's Review of the health of Britain's working age population.
- Bradshaw, J.(2007). UK Policy: A Success story? *Paediatr Child Health*. 2007 Oct; 12(8), pp. 681-685.
- Branosky, N., Mansour, J. A Look Back at the UK Child Poverty Target: Transferable Themes for the United States. Available at: <http://firstfocus.org/resources/report/a-look-back-at-the-uk-childpoverty-target-transferable-themes-for-the-united-states>. 2017. 8.23 인출.
- Brooks-Gunn, J., Schneider, W., & Waldfogel, J. (2013). The Great Recession and the risk for child maltreatment. *Child abuse & neglect*, 37(10), pp. 721-729.
- Browne J, Hood A, Joyce R. Child and Working Age Poverty in Northern Ireland from 2010-2020, Report R78. London: Institute for Fiscal Studies; 2013.
- California Head Start Association. (2014). California Head Start Child Outcomes Bulletin.
- Chetty, R., Friedman, J. N., & Rockoff, J. E. (2011). New evidence on the long-term impacts of tax credits. IRS Statistics of Income White Paper.
- Child Trends (2017) <https://www.childtrends.org/>
- Cooper K, Stewart K. (2013). Does Money Affect Children's Outcomes? York, UK: Joseph Rowntree Foundation.
- CSJ. (2017). Money is not enough. We need a better measure of child poverty. <https://www.centreforsocialjustice.org.uk>. 2017.10.20. 인출.
- Danziger, S. (2013). Evaluating the effects of the Great Recession. *Annals of the*

- American Academy of DPolitical and Social Science, 650, pp. 6–24.
- Danziger, S. K. (2010). The decline of cash welfare and implications for social policy and poverty. *Annual Review of Sociology*, 36, pp. 523–545.
- Danziger, S. K., Danziger, S., Seefeldt, K. S., & Shaefer, H. L. (2016). From Welfare To A Work-Based Safety Net: An Incomplete Transition. *Journal of Policy Analysis and Management*, 35(1), pp. 231–238.
- Deming, D. (2009). Early childhood intervention and life–cycle skill development: Evidence from Head Start. *American Economic Journal: Applied Economics*, 1(3), pp. 111–134.
- DWP. (2015). Households Below Average Income (HBAI) Quality and Methodology Information Report.
<https://www.gov.uk/government/collections/households-below-average-income-hbai-2>. 2017.10.19.인출.
- Dynarski, S. (2008). Building the stock of college–educated labor. *Journal of Human Resources*, 43(3), pp. 576–610.
- Edin, K., & Kissane, R. J. (2010). Poverty and the American family: A decade in review. *Journal of Marriage and Family*, 72(3), pp. 460–479.
- EU. (2013). Child Poverty and Social Exclusion: A framwork for European action. Library Briefing.
- Fitzpatrick, M. D. (2008). Starting school at four: The effect of universal pre–kindergarten on children's academic achievement. *The BE Journal of Economic Analysis & Policy*, 8(1).
- Frazer, Hugh. and Eric Marlier. (2012). Current Situation in relation to Child Poverty and Child Well–being: EU Polciy Context. Key Challenges and Ways forward. European Union, CY 2012 EU.
- Garrett, A. B., & Gangopadhyaya, A. (2016). Who Gained Health Insurance Coverage Under the ACA, and Where Do They Live? Urban Institute.
- Gormley Jr, W. T., Gayer, T., Phillips, D., & Dawson, B. (2005). The effects of universal pre–K on cognitive development. *Developmental psychology*, 41(6), p. 872.
- Halifax UK. 2017. <https://www.halifax.co.uk/media-centre/house-price-index>. 2017.10.19.인출.

- HCZ, Harlem Children's Zone. (2017). <https://hcz.org/>
- HM Government. (2012). Measuring Child Poverty: A consultation on better measures of child poverty. <http://www.education.gov.uk/publications>. 2017.10.19.인출.
- HM Government. (2014). Child Poverty Strategy 2014–17.
- Hoynes, H., Miller, D., & Simon, D. (2015). Income, the earned income tax credit, and infant health. *American Economic Journal: Economic Policy*, 7(1), pp. 172–211.
- Joyce R, Sibieta L. (2013). Labour's Record on Poverty and Inequality. London: Institute for Fiscal Studies.
- Kalil, A. (2013). Effects of the great recession on child development. *The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science*, 650(1), 232–250.
- Legislation.gov.uk. (2010). Child Poverty Act 2010. Available at: <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2010/9/contents>. 2017.8.15.인출.
- Leininger, L., & Kalil, A. (2014). Economic strain and children's behavior in the aftermath of the Great Recession. *Journal of Marriage and Family*, 76(5), pp. 998–1010.
- Macmillan L. (2010) The Intergenerational Transmission of Worklessness in the UK. University of Bristol.
- Mansour, JG. and M. A. Curran, (2016). Child Poverty: The United Kingdom Experience, *Academic Pediatrics*, 16(3S).
- Marr, C., Huang, C. C., Sherman, A., & DeBot, B. (2015). EITC and Child Tax Credit promote work, reduce poverty, and support children's development, research finds. Center on Budget and Policy Priorities.
- Mills, G., McKernan, S. M., Ratcliffe, C., Edelstein, S., Pergamit, M., Braga, & Elkin, S. (2016). Building Savings for Success: Early Impacts from the Assets for Independence Program Randomized Evaluation.
- OECD Family Database (2017). <http://www.oecd.org/els/family/database.htm>
- OECD Inequality (2017). <http://www.oecd.org/social/inequality.htm>
- Rainwater, L., & Smeeding, T. M. (2003). Doing poorly: US child poverty in cross-national context. *Children Youth and Environments*, 13(2), pp. 1–30.
- Royal Statistical Society. (2013). StatsLife. Society criticises proposed new measures

- of child poverty. Available at:
<http://www.statslife.org.uk/news/182-society-criticises-proposed-new-measures-of-child-poverty>. 2017. 8. 23. 인출.
- Rudowitz, R., Artiga, S., & Arguello R. (2014). Children's Health Coverage: Medicaid, CHIP and the ACA. The Kaiser Commission on Medicaid and the Uninsured, Issue Brief.
- Ruxton, Sandy.(2005). What About Us?: Children's Rights in the European Union-Next Steps. Euronet.
- Shaefer, H. L., & Edin, K. (2013). Rising extreme poverty in the United States and the response of federal means-tested transfer programs. *Social Service Review*, 87(2), pp. 250-268.
- Shanks, T. R., & Danziger, S. K. (2014). Anti-poverty policies and programs for children and families. *Social policy for children and families: A risk and resilience perspective*.
- Shapiro I. & Trisi D. (2017). Child poverty falls to record low, comprehensive measure shows stronger government policies account for long-term improvement. Center on Budget and Policy Priorities.
- Sherman, A. (2011). Poverty and financial distress would have been substantially worse in 2010 without government action, new census data show. Center on Budget and Policy Priorities, pp. 1-12.
- TARKI Social Research Institute and Applica. (2010). Child Poverty and Child Well-being in the European Union: Report prepared for the DG Employment, Social Affairs and Equal Opportunities(Unite E.2) of the European Commission.
- Tough, P. (2009). Whatever it takes: Geoffrey Canada's quest to change Harlem and America. Houghton Mifflin Harcourt.
- UK Government (2018). <https://www.gov.uk>.
- USDA, United States Department of Agriculture (2017).
<https://www.fns.usda.gov/pd/supplemental-nutrition-assistance-program-snap>
- USDHHS, United States Department of Health and Human Services (2010). Head Start Impact Study. Fianl Report. Washington, DC.

- USDT, United States Department of Treasury (2010)
- Vickery, C.,(1977). The Time Poor: A New Look at Poverty. The Journal of Human Resources. 12(1). pp. 27-48.
- Waddell, G. & Burton, K. (2006) Is Work Good for your Health and Well-Being? The Stationery Office.
- Waldfoegel, J. (2010). Britain's War on Poverty, Russel Sage Foundation.
- Whitehurst, G. J., & Croft, M. (2010). The Harlem Children's Zone, Promise Neighborhoods, and the broader, bolder approach to education. Brown Center on Education Policy, The Brookings Institution.
- 原田明美 (2017) 「子どもの貧困」に対する保育者の役割 『名古屋短期大学研究紀要 (55) 』
- 武内一 (2017) 「こどもの貧困」 『佛教大学総合研究所共同研究成果報告論文集 5』
- 大友優子、山西裕美、大友康博 (2017) 「日台の社会構造、家族構造の変動とひとり親世帯の支援施策に関する比較研究」 『佛教大学総合研究所共同研究成果報告論文集 5』
- 三沢徳枝 (2017) 「子どもの貧困に対する学習支援：支援の視点」 『佛教大学教育学部学会紀要 16』
- 林 一夫 (2017) 「子どもの貧困に対する一考察：就学援助事業の位置づけなど」 『明星大学教育学部研究紀要』
- 菊池 省三、野中 勝治 (2017) 「巻頭スペシャル対談「子どもの貧困と教育格差」問題を解く！「家庭に問題あり」を学校が言えない現実」 『総合教育技術 71 (16) 』
- 盛満 弥生 (2017) 「子どもの貧困に対する学校・教師の認識と対応（特集 子どもの貧困問題を克服する）」 『教育と医学65 (3) 』
- 尾崎 望 (2017) 「子どもの貧困と健康格差（特集 子どもの貧困問題を克服する）」 『教育と医学65 (3) 』
- 山野 良一 (2017) 「児童福祉法改正と子どもの貧困対策（特集 子どもの貧困問題を克服する）」 『教育と医学65 (3) 』
- 小西 祐馬 (2017) 「子どもの貧困の実態（特集 子どもの貧困問題を克服する）」 『教育と医学 65 (3) 』
- 田幡 秀之 (2017) 「特集 子どもの貧困をどうする こども食堂、継続に課題も：全国400カ所以上に急増：運営者らがシンポ」 『厚生福祉 (6300) 』
- 幸重 忠孝 (2017) 「子どもの貧困問題と夜の居場所づくり（特集 生活支援）」 『更生保護68

(2)』

小川 眞智子 (2017) 「子どもの貧困と学校教育：小学校を中心に（特集 子どもの貧困への実践的アプローチ）『Int'lecowk：国際経済労働研究 72(2)』

埋橋 孝文 (2017) 「『子どもの貧困』への創造的アプローチ（特集 子どもの貧困への実践的アプローチ）『Int'lecowk：国際経済労働研究 72(2)』

著者不明 (2017) 「特集 待ったなし！子どもの貧困」『クレスコ 17 (2)』

平松 和子 (2017) 「『格差と貧困』にどう向き合うか 保育現場にみる子どもの貧困と保育所の役割：平松和子さん（けやきの木保育園園長）に聞く」『前衛：日本共産党中央委員会理論政治誌 (944)』

垣田 裕介 (2017) 「高齢者の貧困と子どもの貧困：世代と生涯を横断して捉える視点（特集 子どもの貧困：解決のために）」『世界 (891)』

中村 文夫 (2017) 「公教育のすべてを無償に：この理念は実現できる（特集 子どもの貧困：解決のために）」『世界 (891)』

阿部 彩、湯浅 誠 (2017) 「対談 子どもの貧困問題のゆくえ（特集 子どもの貧困：解決のために）」『世界 (891)』

武川 正呉 (2017) 「いまなぜ、子どもの貧困か（特集 子どもの貧困：解決のために）」『世界 (891)』

鷹 咲子 (2017) 「安倍政権下における子どもの貧困対策（特集 安倍政権下の社会経済政策：労働と生活に与える影響）『大原社会問題研究所雑誌 (700)』

葉養 正明 (2017) 「人口減少社会の学校設計（第9 2回）『子どもの貧困』に向き合う学校づくり（その1 2）」『週間教育資料 (1417)』

葉養 正明 (2017) 「人口減少社会の学校設計（第9 1回）『子どもの貧困』に向き合う学校づくり（その1 1）」『週間教育資料 (1416)』

橋本 遼昌 (2017) 「児童家庭支援センターの役割と将来展望：主に法制上の制度設計とその変容に着目して」『自治総研43 (1)』

藤原 武男 (2017) 「子どもの貧困と健康（特集 健康格差対策ー（マイノリティ））」『治療99 (1)』

清水 冬樹、森田 明美 (2017) 「子どもの貧困を克服するためのソーシャルワーク：学習支援を手がかりにして（特集 あらためて現代的貧困（生活困窮）を問い直すソーシャルワーク）『ソーシャルワーク研究：社会福祉実践の総合研究誌42(4)』

葉養 正明 (2017) 「人口減少社会の学校設計（第9 0回）『子どもの貧困』に向き合う学校づくり（その1 0）」『週間教育資料 (1414)』

- 葉養 正明 (2017) 「人口減少社会の学校設計 (第89回) 「子どもの貧困」に向き合う学校づくり (その9)」 『週間教育資料 (1412)』
- 小嶋 新 (2017) 「子どもの貧困に対する子ども食堂のアプローチの視点 (特集 貧困との“たたかい”を支援する)」 『賃金と社会保障 (1672)』
- 葉養 正明 (2017) 「人口減少社会の学校設計 (第88回) 「子どもの貧困」に向き合う学校づくり (その8)」 『週間教育資料 (1410)』
- 梅崎 勇介 (2017) 「特集 貧困問題 子どもの貧困、20年で2・5倍に：最低生活費下回る世帯で暮らす」 『厚生福祉 (6285)』
- 葉養 正明 (2017) 「人口減少社会の学校設計 (第87回) 「子どもの貧困」に向き合う学校づくり (その7)」 『週間教育資料 (1408)』
- 佐藤 洋一、山口 英里、和田 浩、武内 一 (2017) 「貧困世帯で暮らす小中学生の健康状態と家庭の特徴：外来診療での多施設共同調査より」 『日本小児学会雑誌 120(11)』
- 著者なし (2017) 「特集 大阪発！子どもの貧困：選択の不自由」 『消費者情報 (476)』
- 佐久間 孝正 (2017) 「書評と紹介 法政大学大原社会問題研究所 原伸子・岩田美香・宮嶋喬編『現代社会と子どもの貧困：福祉・労働の視点から』」 『大原社会問題研究所雑誌 (697)』
- 葉養 正明 (2017) 「人口減少社会の学校設計 (第86回) 「子どもの貧困」に向き合う学校づくり (その6)」 『週間教育資料 (1406)』
- 葉養 正明 (2017) 「人口減少社会の学校設計 (第85回) 「子どもの貧困」に向き合う学校づくり (その5)」 『週間教育資料 (1404)』
- 近藤 博子 (2017) 「子どもの居場所をつくり、孤立を防ぐ：「こども食堂」第1号店からの発信 (特集 深刻化する子どもの貧困)」 『月間保団連 (1225)』
- 岡本 茂樹 (2017) 「すべての子どもが必要で十分な医療を受けられる社会に (特集 深刻化する子どもの貧困)」 『月間保団連 (1225)』
- 矢吹 紀人 (2017) 「ネットワークが救う貧困の子どもたち (特集 深刻化する子どもの貧困)」 『月間保団連 (1225)』
- 戸室 健作 (2017) 「子どもの貧困の現状と解消に向けて (特集 深刻化する子どもの貧困)」 『月間保団連 (1225)』
- 葉養 正明 (2017) 「人口減少社会の学校設計 (第84回) 「子どもの貧困」に向き合う学校づくり (その4)」 『週間教育資料 (1402)』
- 葉養 正明 (2017) 「人口減少社会の学校設計 (第83回) 「子どもの貧困」に向き合う学校づくり (その3)」 『週間教育資料 (1400)』

- 葉養 正明 (2017) 「人口減少社会の学校設計 (第82回) 「子どもの貧困」に向き合う学校づくり (その2)」 『週間教育資料 (1398)』
- 葉養 正明 (2017) 「人口減少社会の学校設計 (第81回) 「子どもの貧困」に向き合う学校づくり (その1)」 『週間教育資料 (1397)』
- 松村 智史 (2017) 「貧困世帯の子どもの学習支援事業の成り立ちと福祉・教育政策上の位置づけの変化：行政審議、国会審理および新聞報道から」 『社会福祉学 (57 (2))』
- 中村 文夫 (2017) 「子どもの貧困と学校給食：今ある貧困に目を向け、給食費の無償化など財政的保障を (特集 子どもを守る：課題と提言)」 『インテリジェンス・レポート (95)』
- 岡村 千尋 (2017) 「高学費、奨学金に苦しめられる若者たち (特集子どもの貧困の解決へ (3))」 『議会と自治体 (220)』
- 岩藤 智彦 (2017) 「子どもの医療費無償化をめぐる国会での論戦 (特集子どもの貧困の解決へ (3))」 『議会と自治体 (220)』
- 滝本 博史 (2017) 「子どもの医療費無償化制度 貧困が広がるなかでの重要性和課題 (特集子どもの貧困の解決へ (3))」 『議会と自治体 (220)』
- 堀川 愛 (2017) 「沖縄の子どもの貧困と解決への道：明確に示された実態から (特集子どもの貧困で具体策問われる自治体)」 『住民と自治 (640)』
- 柚木 健一、青木 道忠、生田 武志、増永 安江 (2017) 「大阪の子どもの貧困の実態と連鎖を断ち切るために (特集子どもの貧困で具体策問われる自治体)」 『住民と自治 (640)』
- 浅井 春夫 (2017) 「子どもの貧困に抗する政策づくりのために：子ども・若者たちを見捨てない社会への転換を (特集子どもの貧困で具体策問われる自治体)」 『住民と自治 (640)』
- 鴈 咲子 (2017) 「学校給食と子どもの貧困2ー公立中学校の完全給食実施の必要性和課題ー」 『跡見学園女子大学マネジメント学部紀要22』
- 湯浅 直美 (2017) 「貧困の計測と削減目標の設定を：「子どもの貧困」大綱見直しに向けて何が必要なのか？ (特集子どもの貧困)」 『金曜日24 (26)』
- 著者なし (2017) 「映画『さとにきたらええやん』監督 重江良樹さんに聞く 誰もが誰かの“さと”になれる (特集子どもの貧困)」 『金曜日24 (26)』
- さいき まこ、竹中 勝美、井戸 まさえ (2017) 「座談会「子どもの貧困」は「社会の貧困」ということ：自分は関係ないと思っていませんか？ (特集子どもの貧困)」 『金曜日24 (26)』
- 天野 敬子 (2017) 「居場所づくり：不登校から子どもの貧困まで (特集子どもたちの居場所)」 『住宅65 (7)』
- 小林 庸平 (2017) 「統計からみる子どもの貧困の実態 (特集子どもの6人に1人が貧困にFPができることとは)」 『日本版FPジャーナル 18 (198)』

- 植松 直人 (2017) 「就学援助制度の現状と課題：お金のことで心配させない（特集 子どもの貧困の解決へ（2）」 『議会と自治体（219）』
- 中村 尚史 (2017) 「『給食費補助制度の調査から見てきたもの（特集 子どもの貧困の解決へ（2））』 『議会と自治体（219）』
- 奥田 晃久、川松 亮、桜山 豊夫 (2017) 「子どもの貧困と児童虐待（特集 子どもの貧困と健康）」 『公衆衛生（80（7））』
- 村山 伸子 (2017) 「子どもの貧困と食生活・栄養（特集 子どもの貧困と健康）」 『公衆衛生（80（7））』
- 柳橋 晃 (2017) 「教育問題としての子どもの貧困と尊厳」 『研究室紀要（47）』