

아동빈곤 현황과 정책방향

*Child Poverty and Social Policy Challenges
in Korea*



정은희 한국보건사회연구원 부연구위원

본 연구는 가장 최근의 전국단위 아동가구조사인 2013년도 아동종합실태조사 자료를 활용하여 우리나라 아동빈곤의 현황을 살펴보고 빈곤아동을 위한 정책을 제안하고자 하였다. 아동빈곤율은 사용한 빈곤 기준선에 따라 9.45%에서 10.62%로 나타났다. 아동가구의 약 4%가 기초보장 수급가구가거나 차상위지원을 받는 가구임을 감안한다면, 사각지대에 있는 빈곤아동은 약 3.8%에서 5.6% 정도이며, 이는 약 366천명에서 538천명으로 추산된다. 빈곤아동에 대한 정책방안과 함께 사각지대에 있는 아동에 대한 정책이 함께 추진되어야함을 시사한다.

1. 들어가며

아동빈곤은 주로 아동이 있는 가구의 생활수준이 일정수준 이하인 가구로 정의된다. 가구의 생활수준은 주로 소득수준을 기준으로 한다. 소득은 아동양육에 필요한 재화 및 서비스 구매력과 관련이 있다. 따라서 소득의 결핍은 아동 발달에 필요한, 주거환경, 영양, 건강, 양육, 교육 등에서 재화 및 서비스 이용을 제한한다. 아동에 대한 충분하지 않은 투자와 빈곤경험은 성장기의 발달을 저해할 뿐 아니라, 성인기의 빈곤과도 연결된다. 지속적인 저성과 소득의 양극화는 아동기의 빈곤이 성인기

의 빈곤으로 이어져 빈곤의 만성화 경향을 가속할 가능성이 높다(정은희외, 2013)¹⁾.

우리나라에서 전국 규모의 아동가구 데이터를 활용한 아동빈곤 연구는 매우 제한적이다. 한국복지패널의 경우, 아동가구의 샘플규모가 작고, 시간이 경과함에 따라 아동가구의 규모와 저소득층의 규모가 감소하고 있다. 특히 소득이 낮은 가구의 탈락은, 빈곤 아동가구의 대표성을 저해하는 요소이다. 한국복지패널이외에 전국의 아동가구를 대상으로 대규모의 조사를 한 데이터는 2008년도 “한국 아동청소년 종합실태조사”와 2013 아동종합실태조사가 있다. 본 연구는 가장 최근의 데이터인 “2013 아동종합실태조사”를 이용하여 아동빈

1) 정은희 · 최세은 · 이상균 · 하태정(2013). 우리나라 아동빈곤의 특성, 한국보건사회연구원

곤에 대한 현황을 분석하고, 아동빈곤 예방 및 감소 위한 정책적 제언을 하고자 한다.

2. 아동빈곤 현황

1) 연구방법

본 연구를 위해 가장 최근에 조사한 전국 단위의 아동가구 조사인 2013년 한국아동종합실태조사를 활용하여 우리나라 아동빈곤현황을 분석하고자 한다. 2013년 아동종합실태조사는 0~18세 미만 아동이 있는 가구 4,007 가구를 대상으로 조사하였다. 아동이 있는 가구에서 한 명의 아동을 초점아동으로 선택하여 아동의 특성을 조사하였다. 본 조사는 아동의 발달단계에 따른 사회정서 및 언어생활을 포함하여, 아동을 둘러싼 가족 및 학교와 지역사회환경까지 폭넓게 조사하였다는 장점이 있다. 0세에서 만 8세 아동에 대한 특성은 주양육자가 응답하였으며, 나머지 아동의 경우에는 자기기입식 설문에 직접 응답하여 조사하였다. 최종분석은 4,007 아동가구를 대상으로 가구의 소득 및 가구특성을 활용하여 아동빈곤의 현황을 분석하였다.

본 연구에서 아동빈곤은 아동이 있는 가구의 빈곤을 의미하며, 빈곤측정은 절대빈곤과 상대빈곤 개념을 활용한다. 절대빈곤은 정부에서 발표하는

최저생계비를²⁾ 기준으로 하며, 상대빈곤은 중위소득의 50%를 기준으로 한다. 중위소득은 통계청에서 발표하는 가처분소득을 기준으로 가구 균등화 처리한 중위소득을 기준으로 한 빈곤선을 활용한다³⁾.

2) 분석대상 샘플의 특성

아동가구의 규모와 거주지역 특성을 먼저 살펴보면, 평균 가구원 수는 3.7명이며 가구당 평균 아동 수는 1.6명으로, 두 명 미만의 아동이 성인 두 명과 함께 사는 가구가 평균적인 가구로 나타났다. 이는 가구유형을 통해서도 알 수 있다. 양부모가 있는 경우는 평균 89.4%이며 한부모 및 조손 가구의 경우는 평균 10.6%로, 대부분의 아동가구는 부모와 함께 살고 있음을 알 수 있다. 아동가구의 지역적 분포는 대도시에 거주하는 경우가 평균 43.6%이며 중소도시에 거주하는 경우는 평균 50.3%, 농어촌에 거주하는 경우가 평균 6.1%로 나타났다. 아동가구의 약 94% 정도가 대도시와 중소도시에 거주한다고 볼 수 있다.

아동가구의 소득수준과 아동의 특성을 살펴보면, 2012년 말 기준으로 국민기초생활보장 대상 아동가구 비율은 평균 2.56%, 차상위층 아동가구는 평균 1.33%, 일반 아동가구는 평균 96.1%로 나타났다. 2012년 말 우리나라 아동빈곤율이 최저생계비 기준으로(절대 빈곤선) 5.9%임을 감안한다면 (임완섭 · 노대명, 2013)⁴⁾ 국민기초생활보장

2) 2013년도 아동종합실태조사의 경우, 2012년 12월을 기준으로 가구의 소득 및 소비를 조사하였기 때문에 정부에서 발표하는 최저생계비는 2012년 발표를 기준으로 함.

3) 통계청에서 발표하는 중위소득은 시장소득과 가처분 소득을 기준으로 가구균등화 처리한 자료를 제공하고 있어, 본 연구에서 상대적 빈곤선은 가구균등화한 가처분 중위소득을 활용함.

4) 임완섭 · 노대명(2013), 2013년 빈곤통계연보, 한국보건사회연구원.

제도가 빈곤아동가구를 보호하는 비율은 50% 미만이라고 볼 수 있다.

아동가구의 평균 소득은 약 343만으로 나타났다. 이는 통계청에서 발표한 우리나라 전체가구의

2012년도 평균 소득 373만원 보다 30만원 가량 낮은 것으로 조사되었다(통계청, 2014)⁵⁾⁶⁾. 조사대상 아동 중 남자는 평균 52.2%이며 여자는 평균 47.3%로 나타났다. 조사대상 아동의 연령대는

표 1. 아동가구 및 아동의 특성

구분		사례수 ^{a)}	비율/평균 ^{b)} (SD)
가구원 수		4007	3.70 [0.80]
가구당 아동 수		4007	1.64 [0.66]
가구유형	양부모	2779	89.42
	한부모 및 조손	1185	10.58
지역	대도시	1647	43.59
	중소도시	1691	50.31
	농어촌	669	6.1
소득계층	수급층	1173	2.56
	차상위층 ^{c)}	326	1.33
	일반	2508	96.11
월평균 총 소득(만원)		3544	343.31 [147.36]
아동 성별	남자	2025	52.17
	여자	1982	47.83
아동 연령	0 ~ 2	637	14.54
	3 ~ 5	725	14.55
	6 ~ 8	636	14.03
	9 ~ 11	639	15.98
	12 ~ 17	1370	40.9
주양육자의 고용상태	고용	1,952	50.56
	비경활/실업	2,003	49.44

주: a) 사례수는 가중치를 적용하지 않았으며 가구유형의 경우 43 사례가, 월평균 총 소득의 경우 463 사례가, 주양육자의 고용상태의 경우 52사례가 결측치로 분석 대상에서 제외되었음.

b) 평균은 가중치를 적용하였음.

c) 본 조사에서 차상위층의 일부가 일반가구로 포함되어 있어 차상위층 비율이 과소추정됐을 가능성 있음(김미숙외, 2013)

자료: 김미숙 · 전진아 · 하태정 · 김효진 · 오미애 · 정은희 · 최은진 · 이봉주 · 김선숙(2013), **아동종합실태조사**, 보건복지부 한국보건사회연구원.

5) 본 조사의 평균소득이 통계청에서 발표한 평균소득보다 낮음. 따라서 본 연구에서 제시한 빈곤율(절대빈곤율과 상대빈곤율 모두)은 통계청의 빈곤율보다 높게 추정되었을 가능성이 있음.

6) 통계청(2014), **소득분배지표**, retrieved 2015.02.15, from <http://kosis.kr>.

0~2세, 3~5세, 6~8세까지는 각각 평균 약 14%로 나타났으며, 9~11세 아동의 경우에는 평균 16.0%, 12~17세 아동의 경우에는 평균 40.9%로 나타났다. 주양육자 경우, 5.6% 정도가 근로활동 상태였으며 49.4% 정도가 비경활인구이거나 실업자인 것으로 나타났다.

3) 아동가구의 빈곤율

본 연구에서 아동빈곤은 소득기준을 이용하여 빈곤가구를 구분하고자 한다. 소득을 기준으로 빈곤을 측정할 때 일반적으로 시장소득, 경상소득, 가처분소득을 활용한다. 시장소득은 근로소득, 사업 및 부업소득, 재산소득, 정기적으로 지급되는 현금인 사적이전소득(예, 기업연금)을 포함하는 소득이다. 경상소득은 시장소득에 사회보험과 같은 공적이전소득을 포함한다. 가처분소득은 경상소득에서 사회보장부담금과 조세를 제외한 소득이다(김미숙외, 2007; 임완섭·노대명, 2013)⁷⁾. 아동 실태조사는 시장소득을 계산할 수 있는 정보를 제

공하지 않고, 경상소득과 가처분소득 자료만을 계산할 수 있다. 그러나 본문에서 사용하는 소득은 가처분 소득을 활용하여 빈곤율을 계산하고자 한다. 가처분소득은 가구내 실제 사용가능한 소득을 의미한다는 점에서 실질 소득을 반영하는 개념이기 때문이다.

빈곤율 분석 결과, 최저생계비 기준의 절대빈곤율은 9.45%로 나타났으며, 중위소득의 50%미만 기준의 상대적빈곤율은 10.62%로 나타났다. 아동가구의 약 4%가 기초보장 수급가구이거나 차상위 지원을 받는 가구임을 감안한다면, 사각지대에 있는 빈곤아동은 전체 아동 중 약 538천명에서 651천명으로 추산되며, 이는 전체 아동의 약 5.6%에서 6.7% 정도에 해당된다(<그림 1> 참조)⁸⁾.

4) 아동가구 특성별 빈곤율⁹⁾

아동이 있는 가구의 빈곤율은 가구 및 아동의 특성에 따라 다르게 나타난다. 먼저, 아동가구의 빈곤율은 소득계층에 따라서 다르게 나타났다. 국

표 2. 아동가구 빈곤율

구분		사례수 ^{a)}	비율
절대빈곤율	가처분소득기준	3528	9.45
상대빈곤율 ^{b)}	가처분소득기준	3528	10.62

주: a) 가중치를 적용하지 않았으며, 479 사례가 결측치로 분석 대상에서 제외되었음.

b) 상대적빈곤 기준은 통계청의 가구균등화 가처분 중위소득을 기준으로 계산함.

자료: 김미숙·전진아·하태정·김효진·오미애·정은희·최은진·이봉주·김선숙(2013). **아동종합실태조사**, 보건복지부 한국보건사회연구원.

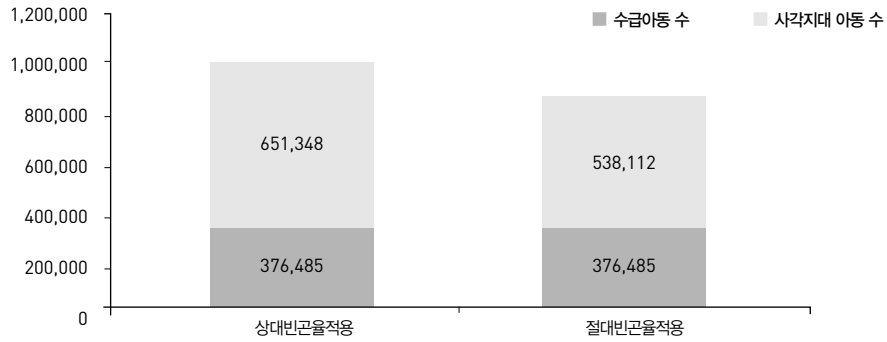
7) 김미숙외(2007). **한국의 아동빈곤실태와 빈곤아동지원방안**, 한국보건사회연구원.

8) 2013년도 **아동종합실태조사**는 차상위층 비율이 과소추정되었을 가능성이 있음. 따라서 수급가구비율이 실제보다 낮게 추정되어 사각지대에 있는 아동규모가 과대추정되었을 가능성이 있음.

9) 본문에서 제시하는 빈곤율은 가처분소득을 기준으로 하는 절대빈곤율을 의미함.

그림 1. 빈곤아동 수 및 사각지대 아동 규모 추정

(단위: 명)



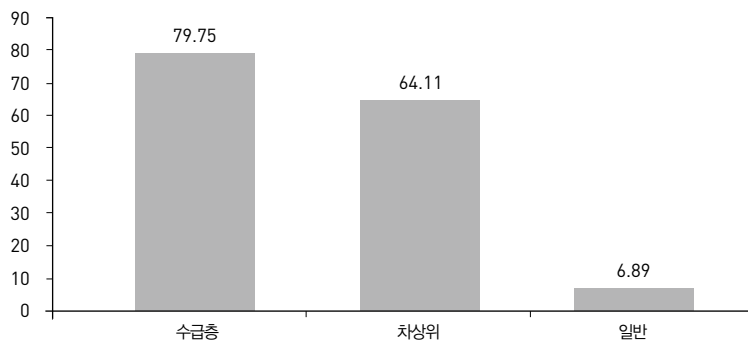
주: 상대빈곤율과 절대빈곤율 모두 가처분소득을 기준으로 하였음.
상대빈곤율의 경우 통계청의 가구균등화 가처분 중위소득을 기준으로 계산함.
자료: 김미숙 · 전진아 · 하태정 · 김효진 · 오미애 · 정은희 · 최은진 · 이봉주 · 김선숙(2013), 아동종합실태조사, 보건복지부 한국보건사회연구원.

민기초생활보장 수급 아동가구인 경우 빈곤율은 79.75%로 가장 높게 나타났으며, 차상위 가구인 경우 빈곤율은 64.11%로 두 번째 높게 나타났으며, 일반가구인 경우의 빈곤율은 6.89%로 가장 낮

게 나타났다. 일반가구의 빈곤율에 대해서는 해석에 주의가 필요하다. 일반가구에 속하는 빈곤가구는 사각지대를 의미하기도 하지만, 또 한편으로는 본 연구에서 사용된 2013년도 아동종합실태조사

그림 2. 소득계층별 빈곤율

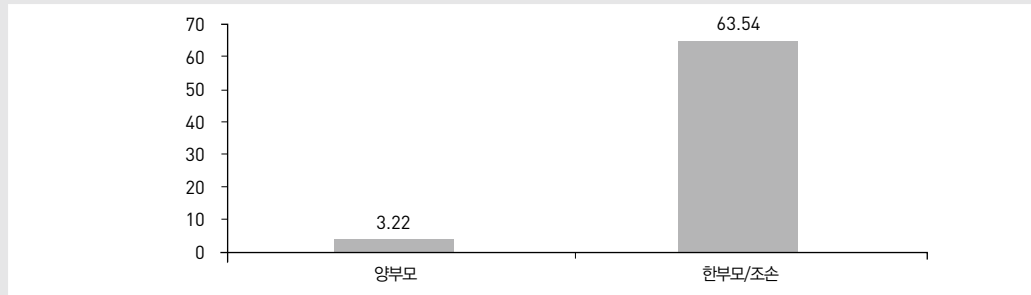
(단위: %)



주: 소득계층별 빈곤율은 유의미한 차이가 있음($p < .05$).
자료: 김미숙 · 전진아 · 하태정 · 김효진 · 오미애 · 정은희 · 최은진 · 이봉주 · 김선숙(2013), 아동종합실태조사, 보건복지부 한국보건사회연구원.

그림 3. 가족형태별 빈곤율

(단위: %)



주: 가구형태별 빈곤율은 유의미한 차이가 있음($p < .05$).

자료: 김미숙 · 전진아 · 하태정 · 김효진 · 오미애 · 정은희 · 최은진 · 이봉주 · 김선숙(2013), 아동종합실태조사, 보건복지부 한국보건사회연구원.

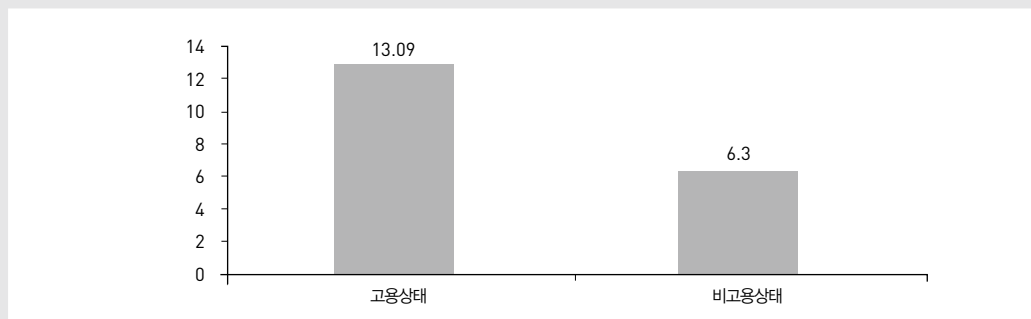
의 샘플특성에 기인하는 것이기도 하다. 즉, 일부 법정 차상위 계층의 가구가 일반가구에 포함되어 있어, 일반가구의 빈곤율이 높게 측정되었을 가능성이 있기 때문이다.

가족형태별 빈곤율은 양부모가구의 경우, 3.22%로 나타났지만 한부모 · 조손가구의 경우,

양부모가구보다 60.32pt 높은 63.54%로 나타났다. 이는 양부모가구의 빈곤율보다 한부모 · 조손가구의 빈곤율이 19배 가량이나 높다. 한부모 가구의 빈곤율이 높게 나타나는 이유는 소득원이 한 명의 가능성이 높고 양부모가구보다 소득이 낮을 가능성이 높기 때문이다. 조손가구의 경우, 노인의

그림 4. 주양육자의 고용상태별 빈곤율

(단위: %)

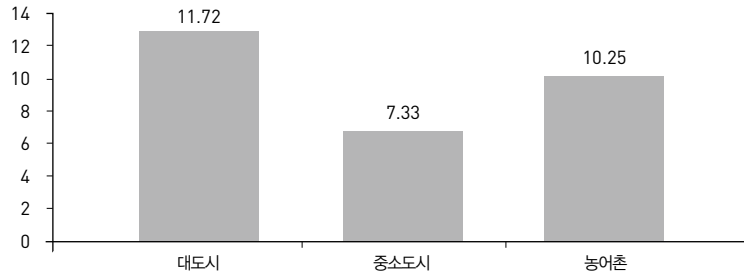


주: 주양육자의 고용상태별 빈곤율은 유의미한 차이가 있음($p < .05$).

자료: 김미숙 · 전진아 · 하태정 · 김효진 · 오미애 · 정은희 · 최은진 · 이봉주 · 김선숙(2013), 아동종합실태조사, 보건복지부 한국보건사회연구원.

그림 5. 거주지역별 빈곤율

(단위: %)



주: 대도시에 거주할 경우와 중소도시에 거주할 경우의 빈곤율만 유의미한 차이가 있음($p < .05$).

자료: 김미숙 · 전진아 · 하태정 · 김효진 · 오미애 · 정은희 · 최은진 · 이봉주 · 김선숙(2013), 아동종합실태조사, 보건복지부 한국보건사회연구원.

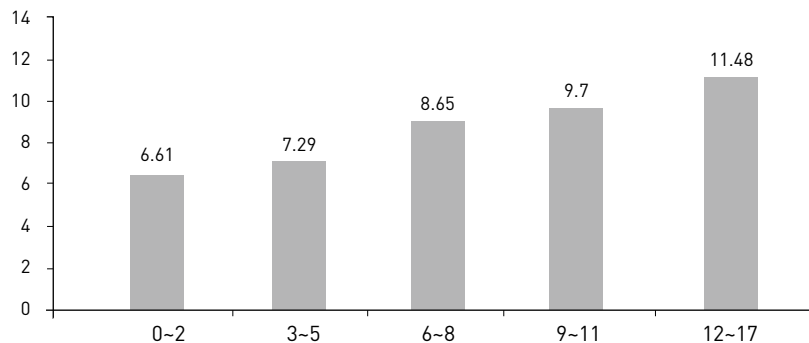
노동시장 참여 가능성이 낮고, 참여하는 노동시장의 임금 또한 높지 않기 때문에 소득이 낮을 가능성이 높다고 볼 수 있다.

주양육자의 고용상태에 따라 빈곤율이 다른 것으로 나타났다. 주양육자가 근로활동에 참여하지

않고 있는 경우 빈곤율은 6.3%이며, 근로활동을 하고 있는 경우 빈곤율은 6.79pt 높은 13.09%로 나타났다. 주양육자의 근로활동은 아동에 대한 돌봄 및 관리감독 기회를 낮추고 방임가능성을 높인다고 볼 수 있다.

그림 6. 아동의 연령별 빈곤율

(단위: %)



주: 사후분석을 통해 0~2세 아동이 있는 가구와 12~17세 아동이 있는 가구간 빈곤율은 유의미한 차이를 보였으며, 3~5세 아동이 있는 가구와 12~17세 아동이 있는 가구간 빈곤율도 유의미한 차이를 보임($p < .05$).

자료: 김미숙 · 전진아 · 하태정 · 김효진 · 오미애 · 정은희 · 최은진 · 이봉주 · 김선숙(2013), 아동종합실태조사, 보건복지부 한국보건사회연구원.

아동가구의 거주지역에 따른 빈곤율을 살펴보면, 대도시 거주 아동가구의 빈곤율은 11.72%로 가장 높게 나타났으며, 농어촌 거주 아동가구의 빈곤율은 10.25%, 중소도시 거주 아동가구의 빈곤율은 가장 낮은 7.33%로 나타났다. 대도시 거주 아동가구의 빈곤율과 중소도시 아동가구의 빈곤율만 통계적으로 유의미한 차이가 있는 것으로 나타났다.

아동의 연령 또한 빈곤율과 관계가 있는 것으로 나타났으며, 아동의 연령이 어릴수록 빈곤율이 낮게 나타났다. 아동의 연령이 0~2세 사이에 있는 경우 빈곤율은 6.61%, 3~5세 사이의 경우 7.29%, 6~8세 사이의 경우 8.65%, 9~11세의 경우 9.7%, 12~17세 경우 11.48%로 나타났다. 특히, 0~2세 사이의 아동이 있는 가구와 3~5세 사이의 아동이 있는 가구의 빈곤율은 12~17세 사이의 아동이 있는 가구의 빈곤율 보다 각각 4.87pt에서 4.19pt 낮은 것으로 나타났다. 아동의 연령이 낮을수록 빈곤율이 낮은 원인 중 하나는 아동수당 및 보육료 지원과 같은 현금지원으로 인해 나타날 가능성이 있다. 아동수당이나 보육료 지원이 아동빈곤율에 미치는 효과에 대한 분석은 소득의 출처에 대해 보다 세부적인 정보를 필요로 한다. 2013년도 아동종합실태조사에서는 월평균 소득만을 파악하고 소득출처에 대한 세부항목에 대한 정보가 없다. 이 외에도 아동의 연령과 빈곤율의 관계는 다양한 요인에 의해 차이가 날 수 있다. 따라서 보다 자세한 원인에 대해서는 추가적인 분석이 필요하다.

3. 나가며

본 연구는 2013년 아동종합실태조사를 활용하

여 소득기준의 아동빈곤 현황을 탐색하였다. 분석 결과 빈곤율은 사용하는 기준에 따라 9.45%에서 10.62%로 나타났다. 아동가구의 약 4%가 기초보장 수급가구이거나 차상위지원을 받는 가구임을 감안한다면, 사각지대에 있는 빈곤아동은 전체 아동 중 약 538천명에서 651천명으로 추산되며, 전체 아동의 약 5.6%에서 6.7% 정도에 해당된다. 즉, 절대빈곤상태에 있는 아동가구의 약 2/3 가 넘는 가구가 빈곤의 사각지대에 있다고 볼 수 있다. 사각지대에 있는 빈곤아동에 대한 지원방안이 필요하며, 동시에 국민기초생활수급 대상자 기준 및 차상위 수급기준에 대한 점검이 필요하다고 판단된다. 향후 아동기본계획에는 아동빈곤율 및 사각지대 감소에 대한 목표를 설정하고 이를 위해 아동가구의 소득을 증대할 수 있는 방안과 더불어 현금지원의 확대방안이 반영될 수 있기를 기대한다.

빈곤율은 가족유형과 주양육자의 특성에 따라서 차이가 있다. 아동빈곤율은 가구형태에 따라서 다르게 나타난다. 부모가 모두 있는 가구의 경우보다 한부모 가구이거나 조손가구인 경우의 빈곤율이 19배 가량 높게 나타난다. 소득원 수와 소득원이 참여한 노동시장 특성이 반영된 결과라고 볼 수 있다. 즉, 한부모 가구의 경우에는 소득원이 한 명일 가능성이 높고, 특히 한부모가 여성일 경우에는 저소득 노동시장에 참여할 가능성이 높아 양부모 가구보다 소득이 낮을 가능성이 높기 때문이다. 조손가구의 경우, 노인의 노동시장 참여 가능성이 낮고, 참여하는 노동시장의 임금 또한 높지 않기 때문에 소득이 낮을 가능성이 높다고 볼 수 있다. 따라서 한부모·조손가구의 소득을 보장할 수 있도록 현금지원을 확대하고, 가구원의 소득활동을 지원할 수 있도록 취업지원과 보육서비스 지원 강화

하는 방안이 필요하다. 특히 조손가족의 경우, 가구가 노인이기 때문에 근로를 통한 지원보다 이들에 대한 현금지원을 확대할 필요성이 높다고 볼 수 있다.

주양육자의 근로활동상태 또한 아동빈곤율과 관계가 있다. 주양육자가 근로활동을 하고 있는 경우가 근로활동을 하고 있지 않은 경우보다 빈곤율이 더 높게 나타난다. 주양육자가 근로활동을 하는 빈곤가구의 경우에는 주양육자의 돌봄 및 관리감독 기회를 낮춰 아동방임 가능성이 높아진다고 볼 수 있다. 빈곤가구에 대한 근로활동지속 지원방안과 더불어 보육서비스 지원 강화방안이 필요하다.

아동의 연령 또한 빈곤율과 관계가 있다. 아동의 연령이 낮을수록 빈곤율이 낮게 나타난다. 이는 아동수당 및 보육료 지원과 같은 보편적 현금지원 방식이 아동빈곤율을 낮추는데 일정부분 기여한 것으로 판단된다. 따라서 빈곤율 감소정책은 현금지원을 높이는 방안이 효과적일 수 있다.

우리나라의 아동빈곤율은 OECD 회원국 중 29개 국가의 평균(11%)에 비해 낮은 수준(10.2%)을

보이고 있지만, 과거 10년 동안 빈곤율의 감소폭이 매우 작다(김미숙외, 2013)¹⁰⁾. 아동빈곤정책에 대한 재점검이 필요한 시기임을 시사한다. GDP 대비 아동가족복지지출 수준이 높은 국가일수록 아동빈곤율이 낮은 것은 알려진 사실이다. 특히 아동가족복지지출 항목 중 육아휴직급여 지출비중과 보육가사서비스 지출비중은 아동빈곤율과 매우 높은 부적 상관관계를 지니고 있다(김미숙 외, 2012). 아동빈곤율이 낮은 아이슬란드, 핀란드, 노르웨이 및 덴마크의 경우에는 GDP 대비 아동가족복지지출 수준이 높고, 가구원의 근로를 지원하는 것과 관련이 있는 육아휴직급여 지출비중과 보육가사서비스 지출비중이 매우 높은 대표적인 국가이다. 따라서 우리나라의 아동빈곤율을 낮추기 위해서는 빈곤가구의 가구원이 취업할 수 있도록 적극적으로 지원하고, 취업기간 동안 육아 및 가사지원을 받을 수 있도록 하여야하며, 취업으로 인한 소득증가가 근로의욕을 낮추지 않도록 근로장려세제를 확대하는 노력이 필요함을 시사한다. ■

10) 김미숙외(2013), 한국아동종합실태조사, 한국보건사회연구원.