

국민대통합 정책연구협의회

이슈보고서

Vol.8

사회 취약계층과 포용

안녕하십니까. 국민대통합위원회 한광옥 위원장입니다.

우리 위원회와 국민통합에 전문성을 갖는 민·관 연구기관들은 지난 2013년 11월 “국민대통합 정책연구협의회”를 결성하여 국민통합 증진과 사회갈등 완화를 위한 논의를 지속적으로 전개하고 있습니다. 이번에 발간하는 이슈보고서에서는 “사회적 포용성”을 주제로 취약계층 문제에 대해 다루고 있습니다.

OECD에서는 사회적 포용을 사회적 자본, 사회 이동성과 더불어 사회통합의 3요소 중 하나로 꼽고 있습니다. 국민통합의 관점에서 포용이란 결코 일방적인 수혜나 포섭을 의미하는 것이 아니며, 이 사회를 함께 살아가는 모든 구성원들이 각자의 위치에서 역할하고 공동체에 기여할 수 있도록 최소한의 제도와 문화를 조성하는 것을 의미합니다. 국민으로서 당연히 가져야 하는 권리와 책임을 정상화하는 과정이라고도 할 수 있습니다.

어떤 이유에서건 생활세계에서 상대적으로 어려운 처지에 있는 우리 이웃들의 기본적인 권익과 행복을 위해 사회적 포용성 제고를 위한 해법들이 서둘러 마련되어야 하겠습니다. 특히 이번 보고서에서 다루고 있는 방임아동, 장애아동, 한부모 가족 문제 등은 최근 심각한 사회이슈가 된 것들로, 우리 사회의 지속가능한 번영과 발전을 위해 지속적으로 관심을 기울여야 하는 매우 중요한 과제들이라고 할 수 있습니다.

옛말에 “해불양수”라는 말이 있습니다. 바다는 어떠한 물도 받아들이지만 그 본질이 변하지 않

으며 이 과정에서 거대한 대양이 만들어진다는 뜻으로, 우리 사회의 포용수준이 높아지면 양적인 측면이나 질적인 측면에서 훨씬 새롭고 발전된 모습을 기대할 수 있을 것입니다. 모쪼록 사회 안전망으로부터 소외된 사각지대가 사라지고, 우리 사회의 포용수준이 증대될 수 있도록 많은 관심과 동참을 부탁드립니다.

감사합니다.

2016년 5월
국민대통합위원회 위원장
한 광 옥

목 차

제1장 방임아동의 사회적 보호를 위한 정책방안 연구 한국보건사회연구원 류정희	07
제2장 장애아동의 사회적 포용을 위한 문화예술정책 서울대 사회발전연구소 정병은	55
제3장 한부모가족의 경제적 취약성과 사회적 포용: 정책현황과 과제 건국대학교 정이윤	98
제4장 취약계층을 위한 근로장려세제의 개선방안 모색 한국경제연구원 윤상호	144

제1장 방임아동의 사회적 보호를 위한 정책방안 연구

한국보건사회연구원 류정희

아동학대는 아동청소년들에게 심각한 영향을 미치는 사회적 문제이며, 아동방임은 학대의 18.6%를 차지함. 중복지대를 제외하고 가장 높은 발생률을 보이고 있는 아동방임의 위험성에 대한 사회적 인식은 매우 낮으며 방임에 대한 이해는 매우 제한적인 수준에 머무르고 있음. 방임의 문화적 상대성, 비가시성, 광범위성으로 인하여 방임에 대한 명확한 개념적 정의 및 조작적 정의 어려움.

방임은 사회구조적, 가족적 차원 문제의 복합물로 빈곤과 사회경제적 요인, 사회적 고립 및 배제, 부모의 양육기술과 양육태도 등이 주요한 위기요인으로 작용하며, 아동방임을 줄이기 위해서는 빈곤과 소외 등 사회구조적 차원의 개입과 지원이 필수적임.

방임은 만성적이며 잠재적 위험군으로부터 고위험군까지 넓은 영역에 걸쳐 분포하기 때문에, 축적된 장기적인 방임의 폐해와 잠재적 방임의 위험성을 구분하여 방임아동의 사회적 보호정책을 설계할 필요 있음. 아동방임의 예방은 신고 및 조사에 기초한 형사처벌적 접근보다는 방임에 취약한 아동과 가족이 속해 있는 지역사회의 자원을 개발하고 활용하는 것을 기반으로 한 사회적 보호체계의 강화를 필요로 함.

I 서론

1. 논의의 배경

- 최근 잇달아 발생했던 비극적인 아동학대 사망사건을 계기로 아동학대의 심각성이 사회적으로 공론화되고 있으며, 우리 사회의 아동학대에 대한 정책적 개입과 대응체계의 현황을 진단하고 개선해야 할 필요성이 제기되고 있음
- 2016년 3월 29일 정부는 아동학대를 종합적으로 예방·대응하기 위하여 「아동학대 방지대책」을 발표했으며, 이를 위한 중점 추진과제는 생애주기별 아동학대 예방체계의 강화, 조기발견시스템의 강화, 신속대응 및 처벌의 강화, 학대 피해아동 보호·지원 및 재학대 방지로 구성되었음
 - 이러한 정부의 종합대책을 지속적인 실행력을 가지고 추진하기 위해서는 아동학대예방을 위한 예산의 우선적 확보와 현행 아동보호체계에 부족한 공공성과 책임성을 강화할 수 있는 아동복지전달체계의 개선을 필수적인 조건으로 하지만, 이와 관련한 실행기반을 구체화하지 못하고 있다는 점에서 한계를 가지고 있음
 - 또한, 아동학대의 주된 원인을 부모의 개인적 특성의 문제, 부모의 양육태도 또는 양육기술의 문제 중심으로 접근하는 것은 아동학대 특히 방임의 문제를 근본적으로 해결하기에는 커다란 제약이 뒤따름
 - 학대 및 방임을 부모의 개인적 차원의 문제행동으로 축소하고, 그 범죄적 측면만을 과도하게 부각하게 됨에 따라, 아동학대에 대한 정책접근이 처벌중심, 치료중심으로 제한될 수

있는 문제점이 있음

- 아동학대가 발생하고 증가하는 사회구조적 맥락에 대한 이해를 기초로 아동학대 및 방임의 개인적·가족적·사회적 요인을 동시에 고려할 때, 아동학대에 대한 총체적인 정책접근이 가능함

- 「아동학대 방지대책」에서 아동방임의 심각성에 대해 문제제기하고 아동학대의 중요한 한 유형으로서 방임에 대한 적극적인 관리 대처가 필요하다고 천명한 점은 매우 중요한 의의가 있음

- 아동보호전문기관에 신고되어 학대로 판정된 아동학대의 사례 수는 2003년 2,921명에서 2014년 10,027명으로 증가했으며, 이중 아동방임이 차지하는 비율은 36.9%에서 18.6%로 감소되었음. 그러나, 방임은 중복지대를 제외하고 여전히 가장 빈번하게 발생하는 학대유형중 하나라고 할 수 있음

- 가장 고전적인 방임의 형태는 아동유기(abandonment)이며 국내의 특수한 형태의 방임은 과거 사회적 관심을 끌었던 소년소녀가장을 들 수 있음. 또한, 최근 사회적 쟁점이슈가 되고 있는 베이비박스를 통한 아동유기가 아동방임으로 분류될 수 있음

- 빈곤과 사회 양극화 현상의 심화, 여성의 노동시장 참여 확대와 가족구조의 변화 등으로 인하여 가족의 돌봄기능이 축소되고 아동돌봄의 사각지대가 커지고 있으며, 이는 다시 아동보호의 사각지대 확대로 이어지고 있음. 특히, 아동방임은 아동돌봄과 아동보호의 통합적 관점의 접근을 필요로 함.

- 사회의 양극화는 고용과 소득의 양극화를 특징으로 하며, 사회적으로 고립되고 가난한 부모의 빈곤으로 인한 스트레스와 양육부담감이 높아짐. 이러한 결과, 아동방임의 가능성이 높아진다는 점에서 빈곤, 사회적 배제, 아동방임은 일정한 연계성을 가짐

- 여성의 노동시장 참여 증가, 이혼율의 증가에 따라 전통적인 의미의 가족은 해체되고 한부모 가족과 조손가족 등 다양한 가족이 증가하고 있음. 상대적으로 부족한 자원을 가진 한부모 가족에 대한 사회적 지지와 사회적 서비스의 확대가 필요하나 정상가족 이데올로기에 기초한 사회적 차별과 배제가 존재함

- 이처럼, 아동의 사회적 돌봄과 사회적 보호의 필요성 증가했음에도 불구하고 아동을 둘러싼 제

반 환경을 개선할 수 있는 인프라와 예산은 여전히 낮은 수준에 머무르고 있으며, 아동방치 또는 아동방임 위험성이 매우 높음

- 방임에 대한 사회적 인식은 낮은 수준이며 방임의 원인과 결과에 대한 연구 및 그 예방 및 대응정책에 대한 고민은 전반적으로 부족한 상황
 - 방임은 사회적으로 학대로 인식되지 않는 경우가 많으며 방임의 정확한 실태 및 현황에 대한 파악이 이루어지지 않은 영역임
- 방임이 일어나는 대표적인 공간은 가족으로, 개인적이고 사적인 공간으로서의 가족에 대한 공격적인 개입의 어려움이 존재하며 이는 학대 및 방임의 실태파악을 어렵게 하는 근본적인 요인이라고 할 수 있음

■ 결론적으로, 우리나라의 방임아동 보호를 위한 사회적 보호체계는 심각한 고위험군의 아동에 대해서만 제한적으로 작동해 왔음

2. 논의의 목적

■ 이에, 본 논문은 다양한 유형의 아동학대 중 아동방임의 문제에 주목하여 방임의 복합적인 특성을 분석하고 방임개념의 이론적 정의와 관련된 이슈를 검토해보기로 함

- 방임은 매우 복합적인 현상으로 아동방임에 대한 명확한 개념적 정의 어렵기 때문에 아동학대 분야의 전문가들 사이에서도 다양하게 정의되고 있음
 - 아동복지법 제17조 제6호 (금지행위)는 방임을 ‘자신의 보호·감독을 받는 아동을 유기하거나 의식주를 포함한 기본적 보호·양육·치료 및 교육을 소홀히 하는 방임행위’로 정의
 - 그러나, 이러한 아동복지법 상의 방임정의는 매우 광범위한 범주를 포괄하고 있기 때문에 실제로 현실에서 구체적으로 적용하기 어렵다는 한계를 가지고 있음
 - 아동에 대한 “기본적인” 수준의 보호에 대한 기준은 사회문화적으로 달라지며 아동방임의 스펙트럼은 매우 광범위함

- 방임은 “소리없는 폭력(silent abuse)”으로 아동에게 미치는 부정적인 영향을 즉각적으로 확인하기 어렵고, 따라서 만성적이고 심각한 수준의 방임을 제외하고는 아동에게 미치고 있는 위해의 정도를 판단하기 어려움

■ 아동방임의 원인을 이해하기 위해서는 개인적·가족적 차원의 특성과 함께 빈곤과 빈곤가족의 사회적 고립 및 배제 등 사회구조적 맥락에 대한 이해를 필요로 하며, 본 연구에서는 주로 빈곤과 가족구조를 중심으로 방임의 위기요인에 대한 선행연구결과를 검토하고 있음

■ 아동보호전문기관에 신고 보호된 아동방임사례를 중심으로 우리나라 아동방임 현황과 실태를 살펴보고 한국사회 아동방임의 특수성을 아동방치행위를 중심으로 논의하기로 함

■ 마지막으로, 아동방임에 대한 정책적 대응현황과 문제점을 분석하고 방임아동의 사회적 보호를 위한 정책과제를 도출하고자 함

- 아동돌봄과 아동보호에 취약한 빈곤가족의 아동방임을 예방하기 위해서는 사회적 포용과 연대의 틀에서 방임에 대한 사회적 대응방안을 모색할 필요가 있음
- 지역사회를 기반으로 하여 취약한 가족들을 위한 물질적·심리적·사회적 지원방안을 모색하고, 기존의 취약계층 아동돌봄 지원체계인 지역아동센터와 학대아동 보호체계인 아동보호전문기관을 연계함으로써 방임아동의 사회적 보호와 돌봄을 확대·강화해나가는 방안을 모색할 필요가 있음

II 방임에 대한 개념적 이해

■ 학대와 방임에 대한 보편적(universal) 정의는 존재하지 않음

- 아동에 대한 양육방식과 보호책임의 정도는 아동 및 가족에 대한 특정 사회의 고유한 가치와 태도에 따라 다양하며 보편타당한 방식은 존재하지 않음. 이러한 맥락에서 훈육방식의 사회문화적 다양성도 이해할 수 있음
- 아동양육과 보호에 대한 인식과 태도의 사회적 차이는 아동학대 및 방임을 정의하고 그 범위를 규정하는 데 주요한 결정요인이 될 수 있음
- 한국부모의 아동방임에 대한 인식수준을 연구한 최종백의 연구(2008)는 한국의 부모는 타 인종과 비교했을 때 아동방임의 심각성에 대한 인식수준이 낮았으며, 미국에 거주하는 한국부모에 비해서도 아동방임에 대해 더 관대한 태도를 보이는 것으로 나타남

■ 아동학대와 아동방임의 법적 정의

- 아동복지법 제 3조 제7호에 따르면, 아동학대란 “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”을 의미함

- 아동복지법 제17조 제6호에서 아동방임은 ‘자신의 보호·감독을 받는 아동을 유기하거나 의식을 포함한 기본적 보호·양육·치료 및 교육을 소홀히 하는 방임행위’로 규정되고 있음
- 아동학대와 아동방임의 유형은 다음의 표와 같이 정리될 수 있음

〈표1〉 아동학대와 방임의 정의 및 유형

유형	정의	
신체학대	아동의 정상적 발달을 저해할 수 있는 신체적 폭력 또는 가혹행위를 의미하며, 직접적 신체 가해 행위 및 도구 등을 활용한 간접적 신체 가해 행위 등이 포함됨	
정서학대	아동에게 행하는 언어적 폭력, 정서적 위협, 감금 등을 포함함	
성학대	아동 대상의 모든 성적 행위를 의미하는데, 성인이 자신의 만족을 위해 아동을 관찰하거나 아동에게 성적인 노출을 하는 행위나 성적으로 추행하는 행위 등이 해당됨	
방임	물리적 방임	아동에게 의식주를 제공하지 않거나, 아동을 장시간 위험하고 불결한 주거환경에 그대로 방치하는 것을 의미
	교육적 방임	학교에 무단결석하여도 고의적으로 방치하거나 취학연령이 되었음에도 불구하고 학교에 보내지 않는 행위, 숙제 및 준비물을 챙겨주지 않는 행위
	의료적 방임	예방접종을 제때에 하지 않거나 필요한 의료적 처치를 소홀히 하는 것
	정서적 방임	아동과 대화를 하지 않거나 안아주는 등 아동이 필요로 하는 애정표현과 적절한 정서적 지지를 제공하지 않는 것, 신체적 접촉을 피하는 것, 아동과의 약속에 무관심한 것 등 정서적 결핍을 주는 행위를 의미

※ 자료: 보건복지부(2015) 2014년 전국아동학대현황보고서 참고

■ 아동학대와 방임의 비교

- 아동방임은 아동학대의 하위유형으로 포함되어 있으나, 신체학대, 성학대, 정서학대 등 다른 모든 형태의 학대와 구별되는 특성을 가짐
 - 다른 모든 유형의 아동학대(act of commission)는 아동에 대한 직접적인 가해행위인 반면, 아동방임(act of omission)은 아동에 대한 기본적인 보호를 제공하지 않는 소극적인 비행위라는 점에서 뚜렷한 차이를 보임
- 아동학대와 아동방임은 동시에 발생하는 경우가 많으며 상호교차적(intertwined) 특성을 가짐. 2014년 기준 방임과 기타 아동학대로 구성되는 중복학대의 비중이 전체 아동학대 사례 중 12.7%로 나타남(보건복지부·중앙아동보호전문기관, 2015)

(표2) 아동학대 사례유형(중복학대 별도 분류)

유형		건수 (비율)
신체학대		1,453(14.5)
정서학대		1,582(15.8)
성학대		308(3.1)
방임		1,870(18.6)
중복학대	방임을 제외한 중복학대	3,548(35.4)
	방임을 포함한 중복학대	1,266(12.7)
소계		4,814(48.0)
계		10,027(100.0)

자료: 보건복지부(2015) 2014년 전국아동학대현황보고서 참고하여 재구성

■ 방임의 개념정의와 특수성

- 아동방임은 가장 빈번하게 발생하는 학대임에도 불구하고 아동방임에 대한 사회적 인식이나 제도적 규정이 미비한 상태로, 그 결과 방임아동에 대한 사회적 보호체계 또한 심각한 수준의 만성적 방임을 경험하는 아동을 대상으로 제한적으로 작동해 왔음(국가인권위, 2006)
- 방임은 복합적인 현상으로서 그 개념적 정의와 조작적 정의에 있어 합의된 기준이 존재하지 않음
 - 아동학대에 대한 연구가 일찍 발달한 서구에서도 아동방임에 관한 연구는 뒤늦게 이루어졌으며, 아동방임을 일관성 있게 정의하고 측정하기 위한 다양한 시도에도 불구하고 방임의 정의는 사회문화적 상황에 따라 상대적인 다양성을 가지고 계속 변화해 왔음(Dubowitz, 1994)
 - ‘아동의 발달적 욕구를 충족시키는데 필요하다고 그 사회문화에 의해 인정된, 그리고 보호자의 책임이라고 인정된 행동을 보호자가 하지 못하는’ 경우 방임으로 정의될 수 있음(Straus & Kantor, 2004; 윤혜미, 2006 재인용)
 - 방임은 “보호자의 의도와 상관없이 유아에게 물리적, 정서적, 교육적, 의료적 측면에서 적절한 보호를 제공하지 않는 것”을 의미함(Gaudin, 1993)
 - Kadushin(1988)은 필수품의 박탈, 부적절한 지도감독, 상해를 주는 환경으로부터의 보호실

패, 지역사회와 제도적 방임 등 여러 가지 유형의 방임을 논함(윤혜미, 2006)

- 미국의 경우, NIS(National Incidence Study of Child Abuse and Neglect)의 기준을 따르는데, NIS는 아동방임을 신체적, 교육적, 정서적 방임 세 가지로 구분함

■ 방임의 정의와 관련한 이슈

- (적절한 보호의 수준) 아동복지법 상 아동방임은 ‘자신의 보호·감독을 받는 아동을 유기하거나 의식주를 포함한 기본적 보호·양육·치료 및 교육을 소홀히 하는 방임행위’로 규정되고 있으며, 여기에서 “기본적인(basic)” 것에 대한 기준이 모호하거나 다양할 수 있음. 기본적인 것을 충족시켜주는 최소한의 양육 기준(minimal standards of care) 또는 적절한 보호(adequate protection)의 수준은 무엇인가에 대한 구체화된 규정을 필요로 함(안동현, 2000)
 - 예컨대, 아동방치가 사회적으로 용인되며 관련된 법적 금지조항이 존재하지 않는 한국에서 적절한 수준의 아동보호는 아동방치에 대한 법적 금지조항을 가지고 있는 국가에서 활용할 수 있는 양육의 최소한의 기준과 다르며, 우리나라의 사회문화적 조건을 고려한 양육의 적정기준선에 대한 논의가 필요함
 - 미국의 경우, 가정폭력에 대한 노출을 방임으로 간주하는 주(states)가 늘어나고 있음. 아동의 폭력상황에의 노출이 아동에게 미치는 잠재적이고 부정적 영향은 매우 심각하며, 가정폭력에 대한 노출로부터 아동을 보호하는 것은 부모의 기본적인 아동보호의무에 해당함(Child Welfare Information Gateway, 2013a)
- (방임의 결과) 부모나 보호자의 부적절한 보호로 인한 방임의 결과를 증명하는 것은 어려운 문제임. 많은 경우 반복적이고 만성적인 방임의 특성을 고려할 때, 아동방임이 아동의 건강, 안전, 또는 발달에 미친 위해의 정도를 판정하고 증명하는 것은 매우 어려움
 - 부모의 감독 부주의에 의해 유아가 욕조에서 익사한 경우는 방임의 직접적이고 치명적 결과가 명확한 경우인 반면, 만성적으로 이루어지는 부모의 방임과 부적절한 보호의 결과 나타나는 아동의 문제 행동에 대해 그 인과관계를 증명하는 것은 불가능할 경우가 많음(Dubowitz et al., 2005)
- (방임의 의도성) 방임행위가 아동에게 위해를 가하려는 의도성을 가지고 있었는지 여부에 대한 판단이 방임을 규정하는 하나의 요소가 될 수 있으나 이를 검증하는 것은 또한 매우 어려움

〈표3〉 NIS-4 아동방임을 구분하는 30개의 유형화

Physical Neglect (12 codes) Refusal to allow or provide needed care for diagnosed condition or impairment Unwarranted delay of failure to seek needed care Refusal of custody/abandonment Other refusal of custody Illegal transfers of custody Other or unspecified custody-related maltreatment -- unstable custody arrangements Inadequate supervision Inadequate nutrition Inadequate personal hygiene Inadequate clothing Inadequate shelter Other/unspecified disregard of child's physical needs and physical safety
Educational Neglect (4 codes) Permitted chronic truancy Other truancy Failure to register or enroll Other refusal to allow or provide needed attention to diagnosed educational need
Emotional Neglect (11 codes) Inadequate nurturance/affection Domestic violence Knowingly permitting drug/alcohol abuse Knowingly permitting other maladaptive behavior Refusal to allow or provide needed care for diagnosed emotional or behavioral impairment/problem Failure to seek needed care for emotional or behavioral impairment/problem Overprotectiveness Inadequate structure Inappropriately advanced expectations Exposure to maladaptive behaviors and environments Other inattention to development/emotional needs
Not Countable by any NIS Standard (3 codes) Involuntary neglect Chemically dependent newborns Non-maltreatment cases

※자료 : US Department of Health and Human Services(DHHS), (2010), Fourth National Incidence Study of Child Abuse and Neglect(NIS-4)

• Dubowitz, Black, Starr, Jr., & Zuravin(1993)는 그들의 방임에 대한 임상연구경험으로부터 대부분의 경우 방임의 의도성을 발견할 수 없었다고 보고하였으며, 고의성 검증의 어려움으로 인하여 아동방임의 개념적 정의에 의도성을 포함시키는 것은 실질적인 의미가 없다고 주장하였음

• 또한, Zuravin(1991)의 연구는 방임이 비행위의 결과에 대한 부모의 무지 또는 방임가족의 사회경제적 취약성(빈곤, 사회적 지지의 부재 등)으로부터 기인하고 있음을 밝힘. 따라서, 아동방임에 대한 부모책임성의 경계는 불명료하며, 의도성에 대한 조작적 정의는 불가능할 뿐만 아니라 불필요하다고 주장

◉(아동의 나이) 아동의 방임을 정의하는데 있어서 아동발달단계에 대한 차별적 고려는 필수적이며, 아동연령의 증가에 따라 최적화된 방임의 기준을 세워야 할 필요가 있음(Barnett, Manly, & Cicchetti, 1991)

• 아동은 시간이 지남에 따라 자신을 스스로 돌볼 수 있는 독립적인 존재로 성장하며, 아동감독(supervision)에 관한 방임규정을 위해서는 이러한 아동발달의 성숙도 수준을 고려해야만 함(Seaberg, 1990)

• 예컨대, 나이에 따른 아이돌봄의 적절성의 차이는 다음과 같이 극명할 수 있음. 15개월된 아기에게 옷을 입혀주지 않는 것은 적절한 돌봄의 실패, 즉 방임이라고 간주될 수 있지만, 15살짜리 아이에게 옷을 입혀주는 것은 심각한 수준의 과보호에 해당하는 것이 됨 (DePanfilis, 2001)

■ 따라서 방임의 정의와 개념을 명확히 하기 위해서는 방임의 하위유형을 구체적으로 유형화하는 접근방식이 효과적일 수 있으며, 미국의 NIS-4에서 채용하고 있는 아동방임의 유형화방식을 참고해 한국의 사회문화적 상황과 조건에 적합하게 적용해보는 방안을 고려할 수 있음

Ⅲ 아동방임 현황 및 실태

■ 아동학대 피해아동 발생률과 규모

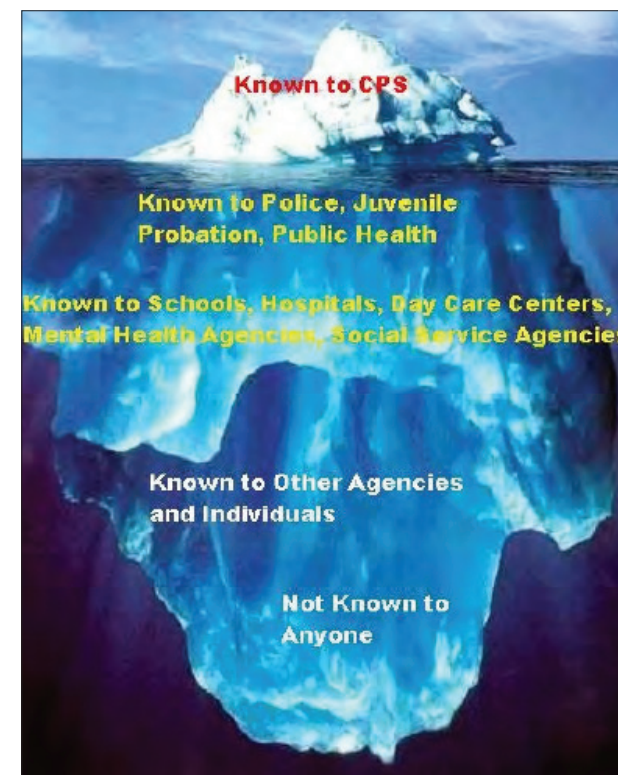
- 아동학대 피해아동의 규모와 발생률에 대한 실태파악은 현재까지 매우 미비한 수준에 머물러 있음
 - 중앙아동보호전문기관에 의해 매년 발표되는 아동학대 발생률은 지역아동보호 전문기관에 신고·접수되어 아동학대 혐의가 있는 것으로 판단된 사례를 의미함. 이는 빙산의 일각에 불과하며 실제로 발생하고 있는 아동학대 사례는 이보다 훨씬 많을 것으로 추정됨

1. 아동학대 관련 실태조사

■ 아동학대 실태조사: 아동방임을 중심으로(2006)

- 2006년 국가인권위원회의 「아동학대 실태조사: 아동방임을 중심으로」는 전국 24개의 지역 아동센터 아동을 대상으로 한 실태조사로서, 초등학교아동(N=433)이 직접 물리적, 정서적, 인지적, 지도감독, 환경적 방임의 경험을 묻는 설문지에 응답함

[그림 1] 아동학대 및 방임의 인식수준



※자료 : US Department of Health and Human Services(DHHS)(2010), Fourth National Incidence Study of Child Abuse and Neglect(NIS-4) Report to Congress, p.2-2.

- 인지적 방임이 58.9%, 정서적 방임이 44.1%, 지도감독 방임이 30%, 가정환경 방임이 12.9%, 물리적 방임이 12.2%로 나타났음
- 설문조사에 참여한 아동의 경제수준은 보통가정 23.1%, 저소득가정 48.7%, 기초생활 수급가정이 24%로 나타남

■ 아동학대 실태조사(2011)

- 2011년 보건복지부와 숙명여자대학교 산학협력단에 의해 실시되었던 「아동학대실태조사」는 전국 만 18세 미만 아동이 있는 5,051개 가구의 아동과 주 양육자를 대상으로 하였으며, 아동학대 및 방임이 의심되는 가구를 충분히 확보하기 위해 저소득층 가구를 표본의 20%로 과대표집하여 설계함

- 실태조사결과, 연간 아동학대 발생률은 25.3%로 나타났으며, 유형별로는 신체적 학대 7.1%, 정서적 학대는 10.9%, 방임은 15.4% 발생한 것으로 밝혀짐. 연령집단별로는 0-6세의 미취학아동 아동방임 발생률이 10.2%로 가장 낮았으며 7-11세의 초등학교 저학년의 방임발생률이 18.0%로 가장 높게 나타났음

〈표 4〉 아동연령별 아동학대발생률

(단위:%)

연령대	신체적 학대	정서적 학대	방임	전체학대
0-6	7.4	9.2	10.2	19.9
7-11	6.9	11.8	18.0	28.3
12-17	7.1	11.4	17.1	26.8
전체	7.1	10.9	15.4	25.3

■ 아동종합 실태조사(2013)

- 2013년 실시된 아동종합실태조사 결과, 방임발생률이 가장 높았고 정서적 학대의 발생률이 신체학대보다 더 높게 나타났음
 - 소득수준이 낮을수록 아동학대의 피해 및 가해 발생률이 높게 나타났음. 특히, 아동과 주양육자의 응답 모두에서 수급층의 방임발생비율이 전체 평균보다 6.4%(아동) ~ 17.8%(주양육자) 높았음
 - 아동이 응답한 경험률은 신체학대 6.1%, 정서학대 11.9%, 방임 40.7%로 나타난 반면, 주양육자인 부모가 보고한 가해 경험률은 신체학대 3.9%, 정서학대 8.8%, 방임 38.4%로 모든 유형에서 훨씬 낮게 나타났음

〈표 5〉 아동학대 및 방임을 종합

(단위:%)

구분	아동				주양육자			
	수급층	차상위	일반	전체	수급층	차상위	일반	전체
방임	47.1	48.4	40.4	40.7	56.2	48.2	37.8	38.4
신체학대	5.4	5.6	6.2	6.1	4.4	4.8	3.8	3.9
정서학대	12.0	15.8	11.8	11.9	14.3	18.8	8.2	8.8

※주: 방임 5문항 중 1문항 이상 경험, 신체학대 5문항 중 1문항 이상 경험, 정서학대 3문항 중 1문항 이상 경험률임.

- 세부적으로 아동의 방임피해경험은 아동방치가 31.1%, 정서적 방임이 22.6%, 끼니를 챙기지 않은 물리적 방임이 23.3%에 이르렀으며 의료적 방임이 9.1%로 나타났음. 반면, 부모는 아동방치, 정서적 방임, 물리적 방임 영역에서 더 낮게 가해경험을 보고했음

〈표 6〉 세부방임경험

(단위:%)

세부방임경험	주양육자	아동
아동을 혼자둠	25.6	31.1
애정표현을 안함	20.1	22.6
끼니를 챙기지 않음	21.9	23.3
병원을 데려가지 않음	11.8	9.1
술 약물에 취해 돌보지 못함	6.3	5.6
방임	8.8	11.9

2. 아동방치행위

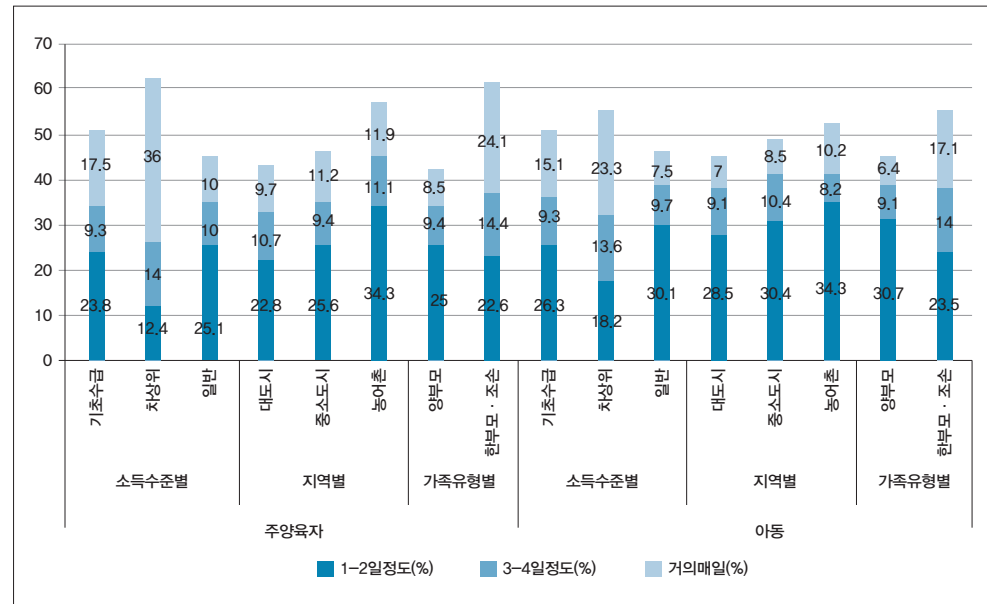
■ 아동방치행위와 관련해 일괄적이고 단순한 나이규정을 적용하는 것은 어려우며 대부분의 나라에서는 법적 제재에 앞서서 부모들이 아동을 홀로 둘 때 고려해야 원칙들을 다음과 같이 구체화하고 있음

- (미국) 미국의 많은 주들은 아동에게 적절한 관리감독을 제공하지 않는 것을 아동방임으로 규정하고 있으나 "적절한 감독"에 대한 구체적인 규정을 제공하고 있지는 않음
 - 부적절한 감독은 아동의 나이, 성숙도, 물리적 상황, 부모부재 시간의 길이, 가정의 환경적 조건에 따라 다르게 규정될 수 있음
 - 3개의 주에서 아동방치와 관련한 최소연령 규정을 명문화시키고 있음. 일리노이에서는 14세 미만, 메릴랜드에서는 8세 미만, 오레곤에서는 10세 미만의 아동이 홀로 방치되어서는 안된다고 법적으로 규정하고 있음(Child Welfare Information Gateway, 2013b)

- (영국) 아동의 방치행위와 관련하여 나이와 관련한 법적 제재규정을 가지고 있지 않으나, 다음과 같은 가이드라인을 제시하고 있음(<https://www.gov.uk/law-on-leaving-your-child-home-alone>)
 - 12세 미만의 아동은 오랜 시간 동안 홀로 있기에 충분히 성숙하지 않음
 - 16세 미만의 아동은 밤새 홀로 남겨두어서는 안됨
 - 영유아는 홀로 있어서는 안됨
 - 아동이 위험한 사고를 당할 수 있는 상황에서 충분히 보호 감독되지 않고 방치될 때 부모는 법적 제재조치를 받을 수 있음

■ 아동방치는 아동방임의 주요한 하위 유형일 수 있으나, 우리나라에서 아동방치행위와 관련한 어떠한 법적, 관습적 규제도 존재하지 않음. 홀로 집에 방치되고 있는 아동과 관련한 최근의 실태 조사는 아동방치의 수준이 심각하다는 사실을 보여주고 있음

[그림 2] 혼자 집에 있는 빈도: 주양육자와 아동응답



※ 자료 : 보건복지부, 2013 아동종합실태조사, 혼자 집에 있는 빈도: 아동응답, 주양육자 응답, http://kosis.kr/stat.html/stat.html.do?orgId=117&tblId=TX_117_2013_H242&conn_path=3dptj 2016년 4월 10일 인출

- 2013년 아동종합실태조사 결과, 아동방치를 한 경험이 있다고 보고한 주양육자는 45.5%에 이르렀으며, 아동의 경우 47.5%가 나홀로 집에 있는 경험이 있는 것으로 나타났음
 - 가구특성으로 나누어 보면, 차상위가구(부모: 62.4%, 아동: 55%)가 아동방치경험이 가장 높은 것으로 드러났으며, 다음으로는 한부모 조손가족(부모: 61.1%, 아동: 54.6%), 농어촌지역의 가구(부모: 57.3%, 아동: 52.8%) 순으로 나타났음
 - 거의 매일 혼자 집에 있는 아동은 양부모보다 한부모·조손가정아동이 3배 정도 많음
- 방과후 나홀로 시간에 대해서는 아동의 22.4%가 한번에 3시간 이상 혼자 있다고 응답했음

<표 7> 혼자 집에 있는 시간: 아동과 주양육자 응답

방과후 홀로 보내는 시간	아동 (%)	주양육자 (%)
1시간 미만	46.7	48.2
1-2시간 정도	31.0	31.5
3-4시간 정도	16.6	15.6
4시간 이상	5.8	4.7

※ 자료 : 보건복지부, 2013 아동종합실태조사, 혼자 집에 있는 시간 : 아동과 주양육자 응답, http://kosis.kr/stat.html/stat.html.do?orgId=117&tblId=TX_117_2013_H242&conn_path=3dptj 2016년 4월 10일 인출

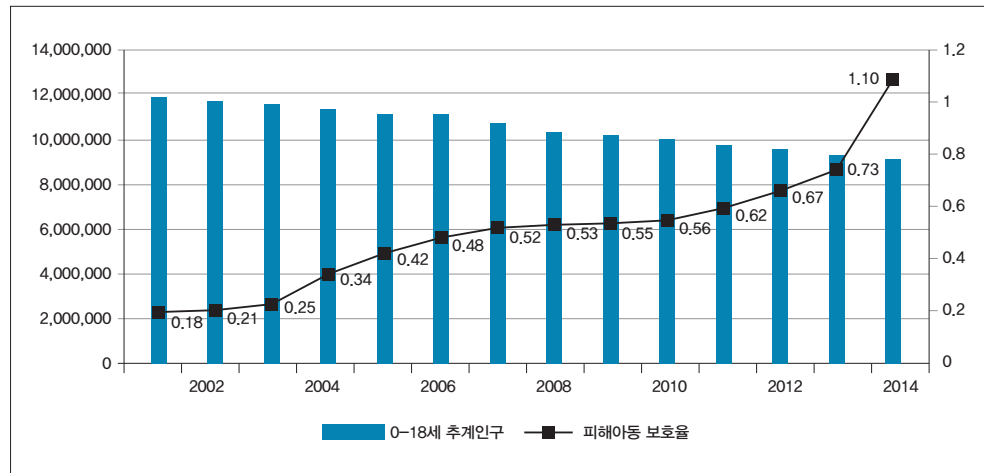
3. 아동학대 및 방임현황¹⁾

■ 아동학대 피해아동 보호율

- 아동학대는 2000년 이래 지속적으로 증가했으며 2001년 아동인구 10만명당 피해아동 보호율은 0.18%에서 2014년 1.10%으로 증가했음
 - 피해아동 보호율이란 아동학대를 발견하여 보호한 수치를 의미하며 “아동 인구 1,000명 대비 아동학대로 판단된 피해아동 수”를 산출함

1) 아동방임현황 및 실태파악을 위해서 2014 아동학대현황보고서(보건복지부, 중앙아동보호전문기관, 2015)의 주요내용을 요약제시하고 있음을 미리 밝혀두는 바임

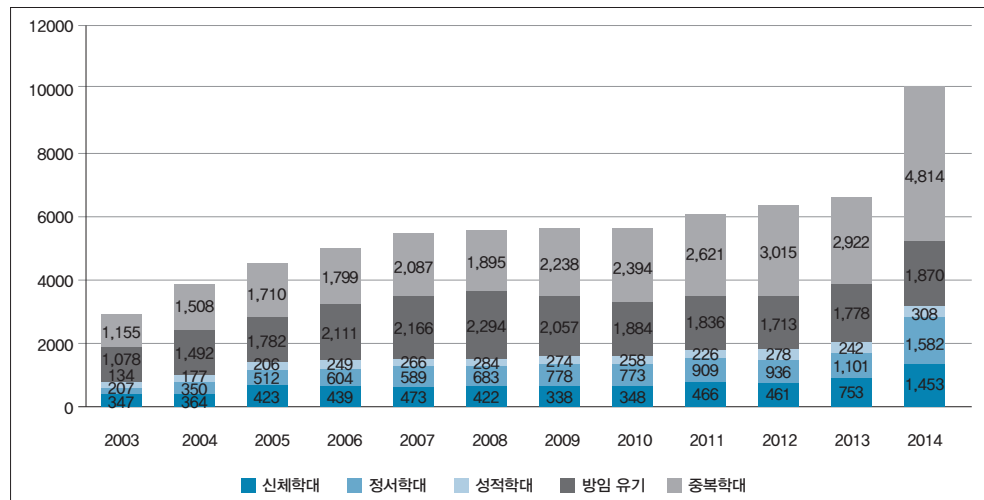
[그림3] 아동학대 피해아동 보호율 (2001-2014)



■ 아동방임발생을 추이

- 아동학대사례 유형 추이를 살펴보면, 2001년부터 2014년까지 방임과 중복학대가 가장 높은 비율을 보이고 있음. 중복학대의 경우 2001년부터 2014년까지 꾸준히 증가하였고, 2014년에는 거의 절반인 48.0%로 여러 학대 유형이 복합적으로 나타나는 방향으로 아동학대 유형이 변화함

[그림4] 아동학대 사례유형 분포(2001-2014)



■ 아동학대사례유형 분포

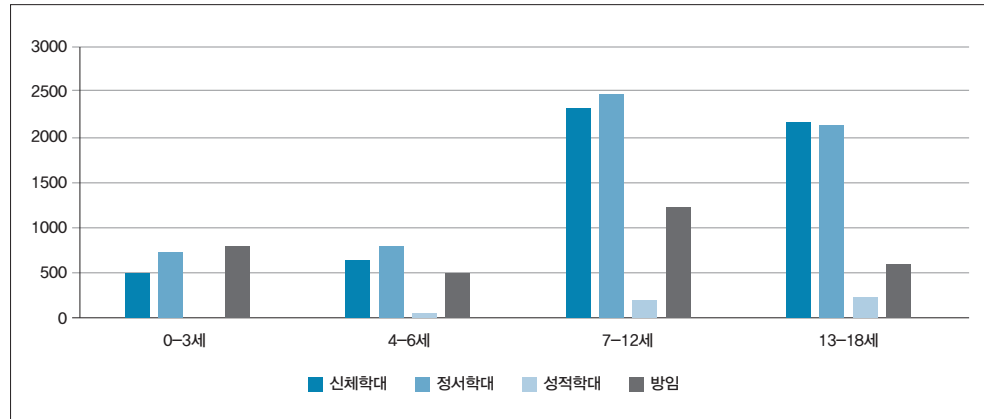
- 2014년 아동학대사례 유형별 분포는 중복학대를 미분류할 때와 별도분류할 때 다르게 나타남
- (중복학대 미분류) 정서학대가 6,176건(40.0%)으로 가장 많았고, 신체학대와 방임이 각각 5,699건(36.9%), 3,136건(20.3%) 발생했음. 성학대는 447건(2.9%)으로 가장 적게 발생한 것으로 조사됨
- (중복학대 별도분류) 중복학대가 4,814건(48.0%)으로 가장 많았고, 방임 1,870건(18.6%), 정서학대 1,582건(15.8%), 신체학대 1,453건(14.5%), 성학대 308건(3.1%)의 순으로 나타남. 신체학대와 정서학대가 차지하는 비중이 중복학대를 별도로 분류하지 않았을 때보다 약 2배 이상 낮게 나타났음. 이는 신체학대와 정서학대가 다른 학대유형과 함께 복합적으로 발생함을 의미함

■ 아동학대 사례유형별 피해아동 연령

- 피해아동의 연령별로 아동학대 사례유형을 살펴보면, 방임사례의 경우 신체 및 정서학대에 비해 연령별로 고르게 분포하고 있는 것으로 나타남. 2014년 총 방임피해사례 3,136건 중 7-12세의 초등학생 연령대의 아동이 38.8%(1,216건)에 달했으며 13-18세 청소년이 19.7%, 4-6세 아동이 15.9%로 나타남
- 0-3세 아동의 경우 방임이 가장 빈도가 높은 학대유형으로 나타났는데, 전체 학대사례 중 39.4%가 방임에 해당하는 사례로 나타남
- 1세미만 영아를 대상으로 발생하는 방임의 경우 212건으로 전체 방임사례의 6.7%에 불과했으나, 방임은 특히 아동의 초기 성장 및 발달에 있어 치명적인 영향을 미칠 수 있음
 - 영유아가 방임을 경험하면 신체적, 정서적, 행동적으로 제대로 발달하지 못하는 성장실패 증후군(FIT:failure to thrive syndrome)과 같은 치명적 결과로 이어질 수 있으며, 특히 영유아의 건강한 아동발달을 저해하는 의료적 방임의 문제에 주의해야 함
- 따라서, 영유아, 학령기 이전, 학령기 등 피해아동 연령별 특성을 고려하여 방임에 대한 다각적인 접근방법이 필요함

〈그림 5〉 피해아동 연령별 아동학대 사례유형(2014)

(단위 : 건)



※ 주: 중복학대 포함

〈표8〉 아동학대 · 방임의 위험요인과 보호요인(2014)

(단위 : 건)

	신체학대	정서학대	성학대	방임	계
1세미만	43	64	0	212	319
1-3세	469	655	4	590	1718
4-6세	652	822	44	500	2018
7-9세	1091	1128	58	615	2892
10-12세	1278	1353	113	601	3345
13-15세	1539	1532	157	470	3698
16-17세	627	622	71	148	1468
계	5699	6176	447	3136	15458

※ 주: 중복학대 포함

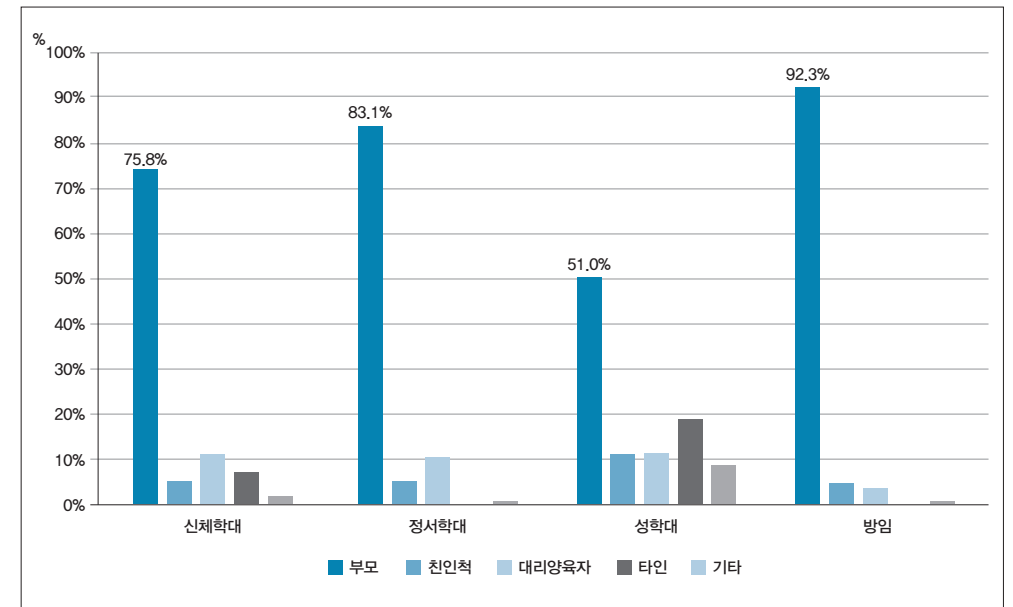
■ 아동학대 행위자 특성

- (학대행위자와 피해아동의 관계) 아동학대사례 유형별 학대행위자와 피해아동과의 관계를 살펴보면, 성적학대를 제외한 모든 유형의 학대에서 부모에 의한 학대가 70%이상의 높은 비중을 차지하고 있음

- 특히, 방임사례의 경우 부모의 방임비율이 92.3%로 압도적인 수치를 보이는 것으로 나타났음

〈그림 6〉 아동학대사례 유형별 학대행위자와 피해아동과의 관계(2014)

(단위 : %)



※ 주: 중복학대 포함

- (학대행위자 특성) 학대행위자 특성은 신체 · 정신적 장애, 장애의심, 양육태도 및 방법 부족, 중독 및 질환문제 등 총 20개 유형의 항목으로 구분되며, 해당되는 경우 중복적으로 응답했음
 - 학대행위자의 가장 두드러진 특성은 양육태도 및 방법 부족(33.5%)이었으며, 사회 · 경제적 스트레스나 고립경험(20.2%)과 부부 및 가족 구성원 간의 갈등(10.1%)의 순으로 나타났음
 - 부모가 자녀 양육방법과 지식이 부족할 경우 학대관련 인식의 결여(특히 방임의 경우)로 이어져 자녀를 학대 또는 방임하기 쉬우며, 이와 관련한 부모교육이 필요함
 - 방임의 경우에는 사회경제적 스트레스가 다른 학대유형보다 두드러지게 나타나고 있음
 - 아동방임은 어느 한 가지 요인으로만 발생한다고 보기 어려우며 개인과 환경 간의 다양한 요인의 상호작용을 통해 발생하기 때문에 이러한 다양한 요인들을 다각적이고 종합적으로 고려하여 개입방안을 마련해야 할 것임

〈표 9〉 아동학대사례 유형별 학대행위자 특성(2014)

	신체학대	정서학대	성학대	방임	계
신체적 장애	135 0.8%	145 0.7%	15 1.5%	96 0.9%	391 0.8%
정신적 장애	89 0.5%	103 0.5%	21 2.2%	144 1.3%	357 0.7%
장애의심	147 0.9%	160 0.8%	12 1.2%	181 1.7%	500 1.0%
양육태도 및 방법부족	6090 35.4%	6760 32.9%	239 24.5%	3505 32.5%	16594 33.5%
중독문제	1164 6.8%	1603 7.8%	67 6.9%	610 5.7%	3444 7.0%
질환문제	142 0.8%	164 0.8%	9 0.9%	105 1.0%	420 0.8%
성격 및 기질문제	1436 8.3%	1700 8.3%	30 3.1%	528 4.9%	3694 7.5%
위생문제	126 0.7%	174 0.8%	10 1.0%	448 4.2%	758 1.5%
나태 및 무기력	146 0.8%	212 1.0%	7 0.7%	304 2.8%	669 1.4%
난독해, 난작문	18 0.1%	20 0.1%	0 0.0%	19 0.2%	57 0.1%
사회경제적 스트레스	3302 19.2%	4043 19.7%	69 7.1%	2578 23.9%	9992 20.2%
어릴 적 학대경험	377 2.2%	401 2.0%	8 0.8%	131 1.2%	917 1.9%
폭력성	857 5.0%	1285 6.3%	62 6.4%	321 3.0%	2525 5.1%
전과력	74 0.4%	115 0.6%	13 1.3%	51 0.5%	253 0.5%
성문제	77 0.4%	108 0.5%	158 16.2%	58 0.5%	401 0.8%
원치않는 아동	142 0.8%	163 0.8%	6 0.6%	146 1.4%	457 0.9%
부부 및 가족갈등	1650 9.6%	2304 11.2%	73 7.5%	971 9.0%	4998 10.1%
종교문제	19 0.1%	38 0.2%	3 0.3%	39 0.4%	99 0.2%
기타	3 0.0%	3 0.0%	0 0.0%	0 0.0%	6 0.0%
특성없음	1000 5.8%	866 4.2%	82 8.4%	420 3.9%	2368 4.8%
파악안됨	221 1.3%	188 0.9%	92 9.4%	130 1.2%	631 1.3%
계	17215 100%	20555 100%	976 100%	10785 100%	49531 100%

※ 주 : 중복학대 포함

■ 재학대율

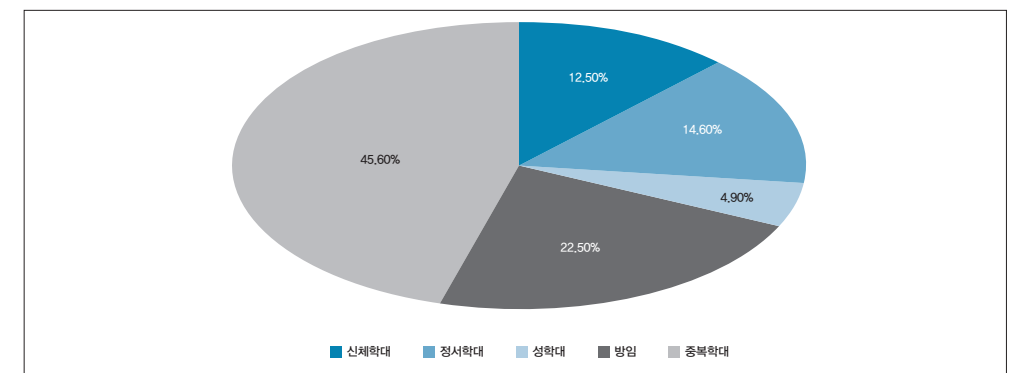
- 재학대 사례에 대한 아동학대 사례유형을 살펴보면, 중복학대가 45.6%로 가장 높았으며, 방임이 22.5%로 나타났다. 다음으로는 정서학대(14.6%)와 신체학대(12.5%)가 뒤를 이었으며 이러한 분포는 전체 아동학대사례 유형분포와 유사하게 나타남
- 아동보호전문기관이 개입하는 방임사례는 방임 중 심각한 사례에 해당하는 경우로 실제 아동 방임 사례 중 거의 매일 방임이 일어난 경우가 거의 50%에 달하는 것으로 나타남(정익중, 2011)
- 방임아동들의 높은 재학대 경험률은 현행 아동보호체계가 방임사례에 대해 충분한 개입을 하지 못하고 있음을 보여주며, 방임의 특성을 고려할 때 방임개입전략은 방임아동의 가족환경 개선을 위한 다양한 자원의 지속적 지원을 필요로 함(윤혜미, 2006)

〈표 10〉 재학대사례 아동학대사례 유형(2014)

학대유형	건수	비율
신체학대	128	12.5%
정서학대	150	14.6%
성학대	50	4.9%
방임	231	22.5%
중복학대	468	45.6%
계	1027	100.0%

※ 주 : 중복학대 별도분류

〈그림 7〉 재학대 사례 아동학대사례 유형(2014)



※ 주 : 중복학대 별도분류

■ 방임의 고소·고발 건수

- 아동학대사례 유형별 학대행위자 최종조치 결과를 살펴보면, 방임이 다른 학대유형에 비해 지속관찰에서는 가장 높게, 고소·고발·사건처리에 있어서는 가장 낮게 나타났음.
 - 신체학대, 정서학대 그리고 방임사례에 대한 학대행위자의 최종조치 결과는 지속관찰이 70% 이상을 차지했으며, 방임의 경우 지속관찰이 78.7%로 가장 높게 나타남
 - 고소·고발·사건처리는 성학대(25.3%)가 가장 높았으며, 신체학대(16.7%), 정서학대(14.0%)의 순으로 나타났음

〈표 11〉 아동학대사례 유형별 학대행위자 최종조치결과(2014)

	신체학대		정서학대		성학대		방임		계
	건수	비율	건수	비율	건수	비율	건수	비율	
지속관찰	4234	74.3%	4643	75.2%	113	25.3%	2469	78.7%	11459
고소고발사건처리	949	16.7%	866	14.0%	285	63.8%	311	9.9%	2411
아동과의 분리	290	5.1%	351	5.7%	10	2.2%	138	4.4%	789
만나지 못함	226	4.0%	316	5.1%	39	8.7%	218	7.0%	799
	5699	100.0%	6176	100.0%	447	100.0%	3136	100.0%	15458

IV 방임의 사회구조적 위험요인

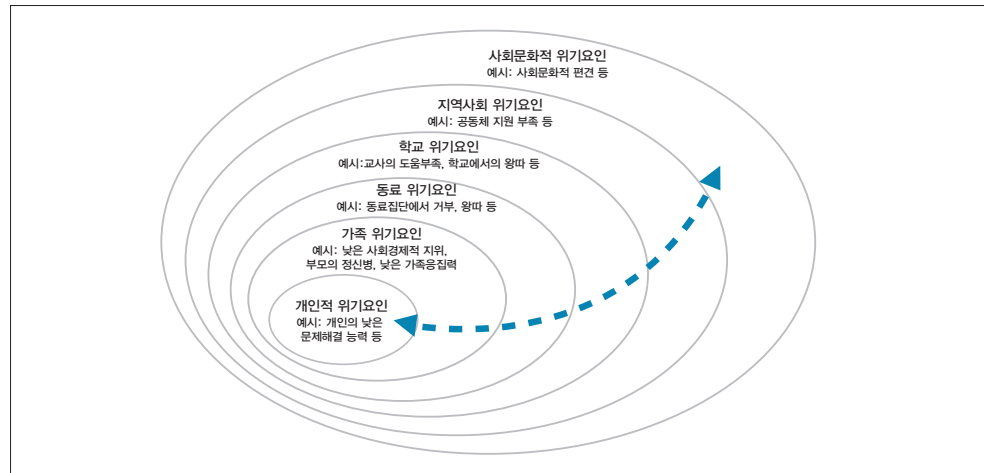
■ 아동방임에 대한 예방과 조기개입을 위해서는 아동방임과 관련한 위험요소에 대한 심층적인 이해를 필요로 하지만, 이러한 위기요인에 대한 체계적인 실증연구는 아직까지 부족한 실정(국가인권위원회, 2006; 이봉주, 김광혁, 2007)

- 방임의 위험요인은 생애주기 과정에서 아동 또는 가족이 다양한 위기에 노출될수록 누적되며, 위기에 노출되는 경험의 빈도가 많을수록 방임으로 나타나는 아동건강 및 발달상 나타날 수 있는 문제의 잠재적 가능성도 높아짐

■ 아동방임은 특히 다른 유형의 학대와는 달리 부모의 개인적 특성이나 양육태도보다 가정이 처해 있는 경제·사회·물리적 환경조건과 밀접한 관련성이 있으며 개인과 개인을 둘러싸고 있는 다양한 수준의 환경체계를 고려할 수 있는 생태학적 접근을 필요로 함

- 아동방임의 위험요인과 보호요인들은 사회 환경적, 가족적, 개인적 차원으로 구분되며, 이들 요인들은 서로 밀접하게 상호작용을 함으로써 아동방임에 영향을 미치는 것으로 나타남(Giovannoni & Becera, 1979; Polansky, Ammons, & Weathersby, 1983; Zurabin, 1999)

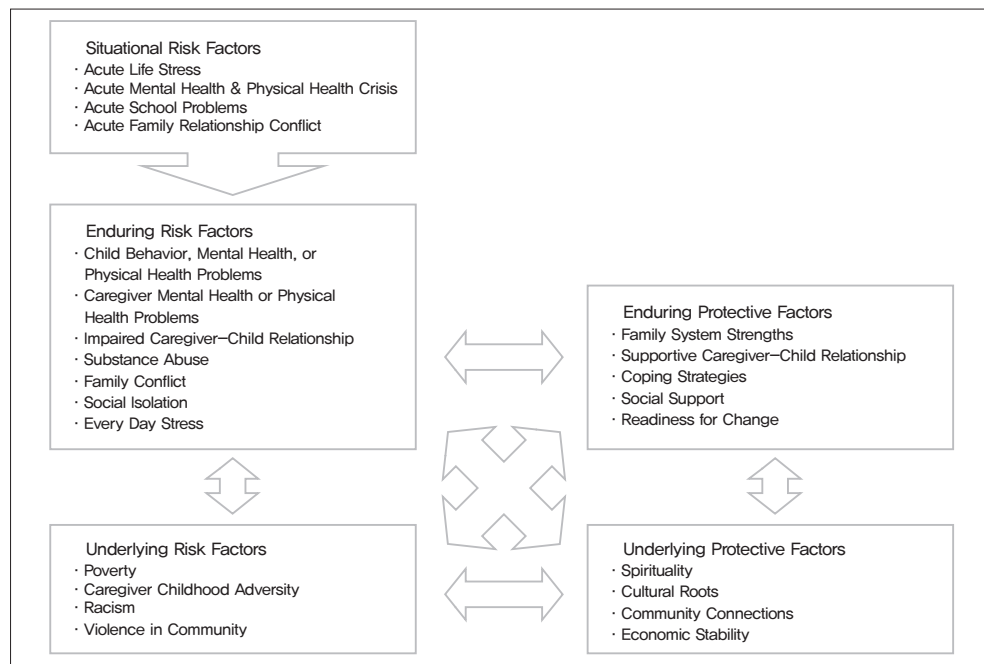
[그림 8] 아동 위기요인의 다차원성



※ 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.

● 그 원인과 결과의 전체적인 과정을 보여주는 개념적인 모형은 다음과 같음(DePanfilis, 2006)

[그림 9] 아동방임의 개념적 모형



※ 자료: DePanfilis, D. (2006). Child neglect: A guide for prevention, assessment, and intervention, US DHHS, p.30

■ 본고에서는 빈곤, 지역사회 공동체 그리고 사회적 특성, 사회적 지지에 대한 접근성 등 아동방임과 관련되는 다양한 환경적 요인들을 중심으로 방임의 위험요인을 살펴보기로 함

■ (빈곤) 가족자원과 관련된 요인들은 방임의 주요한 위험요인으로 작용하며, 이른바 “생계형 방임”은 빈곤과 방임의 밀접한 관계성을 함축하고 있음

● (인적자본이론) 빈곤가족의 부모는 자신의 의도와 무관하게 경제적 어려움으로 인해 아동에게 부적절한 양육을 제공할 가능성이 크고, 이는 아동방임의 가능성을 높이는 것으로 이어짐 (Plotnik, 2000; 이봉주&김광혁, 2007)

· 인적자본이론(human capital theory)에 따르면, 빈곤한 가정의 부모들은 적은 자원을 생존에 필요한 의식주 외의 분야에 투자하기 어려우며, 아동의 양육과정에 투자할 충분한 자원을 가지지 못하는 빈곤가정의 아동방임의 가능성이 더 높아짐(Berger, 2004; Berger & Brooks-Gunn, 2005)

● 가족빈곤 및 가족소득이 아동방임에 미치는 영향에 대한 실증연구의 결과는 이를 지지하는 것으로 나타남

· Sedlak & Broadhurst(1996)은 연 평균 소득이 1만 5천 달러 이하인 가족의 경우 연 평균 소득이 3만 달러 이상인 가족에 비해 아동학대 및 방임의 위험이 매우 높다고 밝혔음

· 아동학대 및 방임 발생률은 월평균 가구소득에 따라 차이를 보였는데, 발생률은 200만원 이하(28.8%)에서 가장 높았고, 201-400만원(24.2%)에서 가장 낮았음. 특히, 빈곤지위에 있는 기초생활보장 수급가구의 아동방임 및 학대 발생률이 높기 나타남으로써 가구의 경제적 지위와의 높은 상호연관성을 보여줌(보건복지부 · 숙명여대 산학협력단, 2011)

· Berger(2004)의 연구결과, 가족소득이 낮을수록 아동에 대한 신체적 학대와 의료적 방임 등이 나타날 가능성이 큰 것으로 밝혀짐

· 빈곤과 관련된 요인으로서 가족의 공공부조 수급 여부와 아동학대 사이의 상관관계에 대한 연구결과, 공공부조를 받고 있거나 과거에 이를 받았던 경험이 있는 가족이 그렇지 않은 가족에 비하여 아동보호서비스의 대상이 될 확률이 높음(Lindsey, 1994; 이봉주&김세원, 2006재인용)

· Needell et al.(1999)은 공공부조수급 기간이 길수록 아동학대사례 발생률이 높다는 것을 밝힘. 그러나, 이것이 공공부조 수급이라는 사실 자체가 아동학대에 미치는 영향인 것인지, 혹

은 공공부조 수급자일수록 아동보호서비스 체계의 주요 관찰대상이 되며, 이에 따라 아동학대가 '발견'될 확률이 높은 것인지 불명확함

- Drake와 Zuravin(1998)은 공공부조를 받고 있는 가족은 아동학대 의무신고자로 규정되어 있는 사회복지 종사자들과 접촉할 기회가 많아 아동학대 조사를 더 자주 받게 될 수 있다고 해석, 가시성 가설(visibility hypothesis)을 증명했음(McDaniel과 Slack, 2004)

■ **(가족구조) 가족구조는 아동방임과 높은 상관관계를 갖는 것으로 나타났으며(Goldman et al., 2003), 특히 한부모 가족의 부모는 아동 양육과 경제활동을 동시에 수행해야 하는 부담으로 인하여 상대적으로 큰 양육 스트레스를 느끼며 아동방임을 유발할 수 있음**

- 한부모 가족의 경우, 빈곤을 경험할 가능성이 상대적으로 높으며 빈곤 스트레스가 결합함으로써 아동양육의 어려움이 배가되며 아동방임으로 이어질 가능성이 높아짐
 - 절대적 양육 시간의 부족으로 인한 부적절한 양육제공이 발생(Berger, 2005; 이봉주&김광혁, 2007)
 - 국내의 빈곤, 가족구조, 아동방임의 관계성에 대한 연구(이봉주&김광혁, 2007)결과, 가족빈곤과 한부모 가족구조는 아동에 대한 방임에 영향을 미치는 주요변수인 것으로 나타남. 또한, 가족구조와 가족빈곤은 상호작용하여 아동방임에 영향을 미치는 것으로 밝혀짐

■ **(지역사회) 가족이 가지고 있는 이슈는 가족에 대한 사회적 지지와 자원을 공급할 수 있는 지역 사회의 역량과 관련됨. 방임가족에 대한 생태학적 접근은 사회적 지지를 강조하는 개입의 중요성을 보여줌**

- 7개 광역시 아동학대사례 발생률과 지역사회의 경제적 특성, 가구특성, 교육수준, 주거특성과의 상관관계에 대한 분석(이봉주&김세원, 2005)결과, 지역사회 경제적 특성변수(기초생활보장 수급률, 1인당 재산세, 종토세)와 가구특성변수(이혼율)가 아동학대사례 발생률에 영향을 미치는 것으로 나타남
- 저소득 가정과 저소득지역의 아동들이 아동학대 보호서비스에 신고될 확률이 높은 것으로 나타남(Lindsey, 1994; Waldfoegel, 2000)

- 지역사회 내의 여성가구주 비율은 아동학대 발생률과 정적인 상관관계가 있으며(Garbarino & Kostelny, 1992), 지역사회의 이혼율과 한부모가족 비율은 아동학대 발생률과 밀접한 연관성이 있는 것으로 나타났음(Weissman, Jogerst, & Dawson, 2003)

■ **(사회적 지지) 사회 지지망은 양육의 적절성에 직간접적으로 영향을 미침 (DePanfilis, 1996)**

- 사회적 지지는 아동학대 및 방임을 감소시키는 효과를 가지고 있음. 부적절한 사회적 연결망, 무질서한 지역사회는 아동학대의 가능성을 증가시키는 데 잠재적 영향을 미침
- 빈곤한 가족은 사회적으로 소외되어 있으며 고립을 경험하고 있음. 도시와 농촌 모두에서 사회적 지지망이 결여되어 있으며 아동방임의 가능성이 높은 것으로 나타남

■ **(위험요인 간의 상호작용효과) 가족과정모델(family process model)은 아동방임의 위험요인들의 상호작용에 대한 이론적 설명을 제공해 주고 있음**

- 빈곤과 낮은 소득지위는 일상생활에서 부모의 스트레스를 증가시키며, 이러한 경제적 스트레스는 자녀와의 관계를 부정적으로 악화시키며, 아동에 대한 부적절한 양육으로 이어짐. 이러한 과정에서 빈곤가정이 다수 경험하는 우울이나 알코올중독, 사회적 고립 등의 위험요인들이 상호작용하여 반복적이고 만성적인 아동방임 또는 학대가 지속됨 (Conger et al., 1994; English, 1998; Goldman et al., 2003)

■ **(국내 아동방임 연구의 동향) 국내의 방임연구의 대부분은 아동이나 부모의 심리적 요인 등 개별적 특성에 대한 연구가 주류를 이루었으나, 아동방임에 영향을 미치는 사회경제적 외적 환경요인의 문제로 접근할 필요성이 있음**

■ **아동학대 · 방임의 위험요인과 보호요인에서 아동과 부모의 개인적 특성과 관련된 요인들은 다음의 표를 참조**

〈표 12〉 아동학대·방임의 위험요인과 보호요인

	위험요인	보호요인
아동 개인	<ul style="list-style-type: none"> * 조산, 출생시 이상, 저체중 출산, 태내 약물 중독 * 기질: 까다로운 기질 혹은 쉽게 달래지지 않는 기질 * 신체/인지/정서적 장애, 만성 혹은 심각한 질병 * 아동기 트라우마 * 반사회적인 또래집단 * 연령 * 공격성, 행동문제, 주의집중 부족 	<ul style="list-style-type: none"> * 출생순위 - 첫째 * 건강상태 - 영유아기, 아동기에 건강 * 활동 수준 - 여러 가지에 대한 흥미, 취미, 참여와 유능감 * 성격 - 성숙, 기꺼이 위험을 감수하려 함, 긍정적, 희망적, 이타적, 독립적 * 발달 기준 - 나이에 적합한 기준에 도달 또는 초과 * 자기개념 - 자아존중감 높음, 내부 통제위치, 사랑과 애정을 주고 받을 수 있는 능력 * 지각력 - 위험한 상황을 빨리 판단하고 해를 피함 * 대인 기술 - 타인과 지지적인 관계를 만들고 발달시키고 유지하는 능력, 자기 주장적, 아이와 어른 모두와 관계를 맺을 수 있는 능력 * 인지 기술 - 긍정적 특성에 초점을 맞추고 부정적인 특성은 무시함 * 지적 능력 - 높은 학업성취 수준
부모·가족 요인	<ul style="list-style-type: none"> * 성격 요인 * 외부 통제위치 (external locus of control) * 충동 조절 부족 * 우울/불안 * 좌절을 견디는 능력이 낮음 * 불안정한 기분 * 신뢰 부족 * 원가족 부모와의 불안정한 애착 * 아동기의 학대 경험 * 부부갈등 (가정폭력 포함) * 가족구조: 지지가 부족한 한부모가구, 자녀수가 많은 가구 * 사회적 고립, 지지 부족, 정신건강 문제(우울 포함) * 부모의 정신병리, 약물중독, 별거/이혼 (갈등이 많은 이혼) * 연령, 스트레스 수준 * 부적절한 부모-아동 상호작용, 아동 행동에 대한 부정적인 행동과 귀인 * 아동발달에 대한 부정확한 지식과 기대 * 문화적인 '미스매치' - 사회나 서비스 제공자가 생각하는 발달 기준과 부모의 기준이 차이를 보일 때 	<ul style="list-style-type: none"> * 구조 - 가족 규칙, 모든 가족구성원이 책임 분담 * 가족 관계 요인 - 응집성, 애착, 감정 표현과 공유가 개방적 * 부모 요인 - 자녀 감동, 적어도 한 부모 혹은 부모상을 가진 사람과의 강한 유대감, 온정적이고 지지적인 관계, 생애 첫 해 동안 충분한 관심, 가족의 가치에 대한 부모의 동의, 감정적 접근성 (유아의 정서적 신호와 욕구를 읽을 수 있는 능력) * 상호호혜성 - 상호적으로 만족을 주는 관계가 유아/어린 아동과 부모 사이에 형성되어 있음 * 가족 규모 - 4명 이상의 자녀가 적어도 2년 이상의 나이차를 가지고 있음 * 사회경제적 지위 - 중간 혹은 상위의 사회경제적 지위 * 확대 가족 - 고모/이모, 삼촌, 조부모 등 돌봄을 대신 제공할 수 있는 친인척과의 관계 * 긍정적인 사회적 지지망의 지원
지역 사회/사회적/환경적	<ul style="list-style-type: none"> * 지역사회의 사회경제적 지위가 낮음 * 스트레스를 유발하는 생애 사건들 * 의료서비스, 건강보험, 적절한 탁아, 사회서비스에 대한 접근이 제한적임 * 부모의 실직, 홀리스 * 사회적 고립, 사회적 지지의 부족, 인종차별. 	<ul style="list-style-type: none"> * 긍정적인 또래 관계 * 확대가족이 주변에 있음 * 학교 - 교과과정 및 과외활동 참여와 성취수준, 교사와의 친밀한 관계 * 의견을 구할 수 있는 가족, 친구, 지역사회 지도자와의 비공식적인 지지망

※자료 : Pecora et al.(2010); 박세경 외 (2014) 아동보호체계 진단 및 개선방안 연구, p.33-34

V 방임아동의 사회적 보호를 위한 정책방안

1. 핵심 정책대상 : 저소득층 빈곤아동 중심으로

■ 아동방임은 빈곤과 밀접한 상관관계가 있으며 방임문제 해결의 우선순위는 빈곤아동 및 가족에 두어야 함

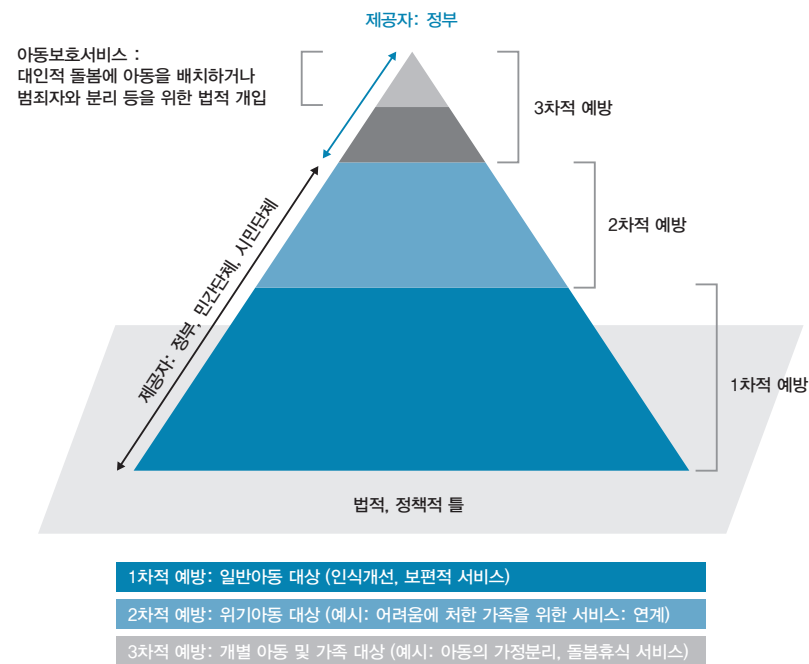
- 빈곤계층은 비 빈곤계층에 비해 보다 높은 방임의 위험에 노출되어 있으나 방임의 위기에 대응하는 비공식적, 사적 형태의 최소한의 안전망은 취약한 상황임(정익중, 2011)
- 방임에 대한 사전예방을 위해서는 저소득층 고위험군 집단을 대상으로 하는 가족지원이 매우 중요함
 - 일반적으로 사회적 소외와 외로움, 사회적 지지 결여를 경험하는 가정이 많기 때문에, 상담 또는 치료보다는 수급권 연결 등 다양한 지역사회 자원을 연결하는 가정지원서비스 제공이 필요함
 - 지역사회 내에 빈곤가족의 욕구충족을 도울 수 있는 체계 간의 협력체계를 구축하여 포괄적인 사례관리가 가능하도록 해야 함(윤혜미, 2006)

2. 아동방임의 실태와 욕구파악

■ 방임판정을 위한 가족사정도구 개발

- 방임의 수준편차와 개입수준을 차별화할 수 있는 방임판정을 위한 가족사정도구의 개발이 필요함
 - 잠재적 위험군에서 고위험군을 분류해 낼 수 있는 치밀한 가족사정도구의 개발이 매우 중요하며, 아동에 대해 장기적으로 누적되어진 폐해의 심각성을 측정할 수 있는 사정척도의 개발이 요구됨. 이를 기초로 하여 아동방임 및 학대 예방정책 수립에 있어 1차, 2차, 3차적 예방차원에서 표적집단을 구체화할 수 있음

[그림 10] 예방수준에 따른 아동보호체계의 주요 특징



※자료 : UNICEF (2010) Child Protection and Child Welfare in Asia and the Pacific, p.17; 류정희 외(2015), p.44 재인용

■ 아동방임 및 학대 실태조사의 실시와 방임가족의 욕구파악

- 신고 조사를 기반으로 하는 아동보호체계에서 전국적인 아동방임 및 학대의 규모와 실태에 대한 정확한 파악은 불가능
- 중앙아동보호전문기관의 아동학대 현황보고서는 신고사례로서 “숨은” 학대나 방임의 정도를 파악하는 데 제한적임
- 현재까지 학대나 방임에 관한 비공식적 자료가 될 만한 연구나 실태조사에서 활용되었던 기준과 표현방식이 상이한 까닭에 우리나라 학대 및 방임의 정도를 정확히 비교해서 이해하는 것이 어려운 실정임
- ‘소리없는 학대’, ‘부작위의 행동’이라 불리는 아동방임의 정도와 규모에 대해 보다 구체적인 이해를 얻기 위해서는 우리나라에서 방치되고 있는 아동에 대한 현황파악이 필수적임
 - 아동의 연령, 성숙도, 부모부재의 시간적 길이와 가정의 환경적 조건 등을 고려하여 한국의 상황에 적합한 아동방치와 관련된 가이드라인을 마련해야 함

〈표 13〉 희망하는 양육서비스(순위)

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)	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=1,300명)

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

- 또한, 방임위험가구 및 아동의 욕구파악은 방임아동에 대한 효율적인 사회적 지원방안을 마련하기 위해서 필수적임
 - 2011년 실시되었던 아동학대 실태조사 중 아동학대 위험가구조사를 통하여 아동학대 발생여부나 유형에 관계없이 모든 집단에서 경제적 지원에 대한 욕구가 가장 높게 나타났으며, 방과 후 서비스, 학습지원 등 아동양육서비스에 대한 욕구가 뒤를 이었음
 - 보다 구체적으로 필요로 하는 경제적 지원의 수준, 아동양육, 보육관련 서비스 이용현황 및 욕구, 희망하는 자녀양육 서비스 제공시설, 희망하는 자녀양육 제공자 및 서비스 등에 대한 실태와 욕구 파악이 필요함

〈표 14〉 희망하는 양육서비스 (2순위)

(단위 : %)

구분	아동학대 발생여부			아동학대 유형		
	미발생	발생		신체적 학대	정서적 학대	방임
		저위험군	고위험군			
부모교육	8.8	9.7	8.4	12.9	7.6	8.7
경제적 지원	11.7	12.6	13.4	9.5	9.7	16.7
정보제공 (양육책자 제공 등)	12.0	9.6	12.5	7.5	13.5	11.6
가족상담	8.0	10.9	6.9	8.8	8.9	6.0
가족 보건서비스	13.2	9.0	9.3	11.6	11.0	6.0
아동의료 서비스	8.5	8.2	7.8	6.7	5.9	9.6
아동놀이시설 확대	3.6	3.6	2.8	13.6	3.0	2.4
아동 교육 (방과 후 서비스, 학습지원)	16.9	18.4	20.1	24.5	18.7	21.5
보육서비스	1.6	2.9	3.4	3.4	19.8	3.0
육아도우미 서비스	0.6	0.6	3.0	2.7	4.2	3.6
기타	0.6	0.5	0.9	1.4	2.1	1.2
없음	14.5	13.9	11.4	8.8	0.8	9.9
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.

3. 지역사회를 토대로 한 아동보호체계의 구축

■ 방임의 특성상 다른 학대유형보다 연계를 통한 지역사회 자원의 통합적 서비스 제공이 중요하며 이러한 점에서 빈곤아동을 대상으로 하는 지역아동센터와 드림스타트는 아동보호전문기관과 함께 방임아동의 발견 및 개입을 위한 핵심적인 통합 또는 연계기관으로 고려할 수 있음

■ 아동보호의 공공성과 책임성 확보

- 아동보호체계는 2000년 아동보호체계의 전국적 도입과 동시에 민간에 위탁·운영되어 왔으나, 공적 전달체계가 갖추어야 할 공공성과 책임성의 결여라는 한계점이 존재함.
- 아동학대·방임에 대한 예방과 대응은 부모의 친권에 대해 개입하는 문제로 법적인 강제성에 기초해야 하며 아동보호체계의 공적 책임성 확보는 현행 아동보호체계 재편의 가장 중요한 원칙과 방향으로 설정 되어야 함

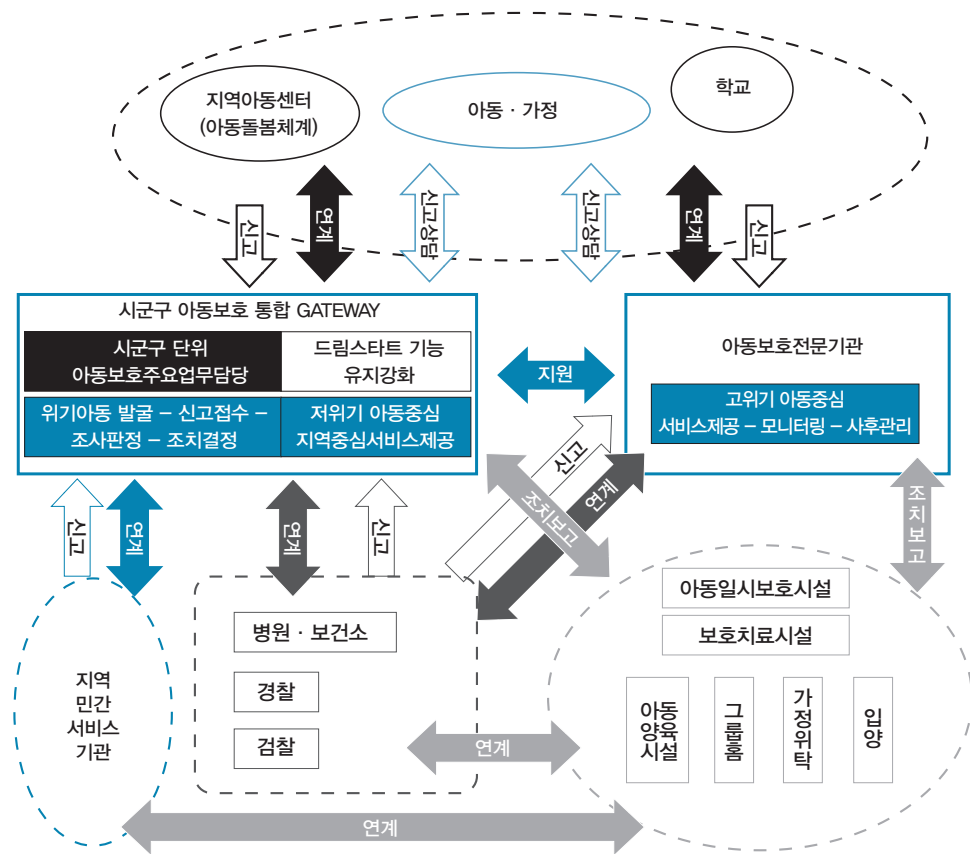
■ 시군구 아동보호 통합게이트웨이 구축

- 입양, 가정위탁, 그룹홈 등 학대 및 방임 위기아동을 위한 보호 및 양육지원체계는 각기 분리된 채 분절적으로 운영되어 왔음. 민간기관을 통해 파편적으로 관리되고 있는 방임위기아동의 발굴, 신고접수, 조사판정, 조치와 사후관리에 이르는 전 과정을 기획·조정하는 통합게이트웨이 설치를 통해 총괄해야 함
 - 통합게이트웨이가 기획·조정역할을 제대로 수행하기 위해서는 기존의 보호서비스 제공 위탁기관들과의 연계관계를 병렬적 구조보다는 직접적인 권한행사가 가능한 공공주도를 원칙으로 하여 기능 정립 필요(박세경 외, 2014)

■ 차등적 아동보호의 역할 구분 : 아동보호전문기관과 드림스타트의 연계성

- 아동보호전문기관이 차등적 대응체계(differential response system)를 수립하여 위기에 따라 다른 방식의 보호체계를 제공함
 - 심각한 아동학대나 방임사례와 고위험 아동 및 가족들은 시군구 아동보호통합 게이트웨이의 신고접수와 조사·판정을 거쳐 아동보호전문기관으로 송치되어 아동학대 전문보호체계

[그림11] 지역중심의 방임아동 사회적 보호체계(안)



의 지원을 받음

- 저위기수준의 방임사례의 경우, 시군구 아동보호 통합게이트웨이에서는 드림스타트를 통하여 지역의 다양한 민-관자원을 결합한 형태의 연계지원서비스를 제공함(Waldfoegel, 1998; 이봉주, 2005)
- 따라서 시군구의 아동보호를 위한 통합게이트웨이는 아동학대의 예방과 치료를 담당할 수 있는 다양한 지역사회기관을 선정하여, 이러한 기관들과 업무를 분담하고 연계 조정할 필요가 있음

- 신고체계에 기반을 둔 아동보호체계의 한계를 극복하기 위해서는 기초지자체 단위에서 방임 학대위기의 아동에 대한 가족지원과 보호서비스를 제공하는 지원체계를 마련함으로써 차등적 대응체계를 발전시켜 나가야 함
 - 방임의 발생가능성이 높은 빈곤가족에 대해 맞춤형 통합사례관리 기관인 '드림스타트'의 축적된 인프라를 활용하여 빈곤아동 및 가족에 대한 구체적이고 체계적인 방임상황에 대한 개입을 시도해야 함
 - 드림스타트 사업은 지역사회 내 보건복지자원을 연계하여 빈곤아동 개개인에게 통합사례관리 시스템을 통한 '맞춤형 통합서비스'를 조기에 제공하는 것을 목표로 하며, 궁극적인 목적은 아동이 빈곤에서 탈출할 수 있도록 잠재적인 능력을 키워주는 것에 있음(박세경 외, 2014)

■ 아동보호체계와 지역의 아동돌봄체계와의 연계 활성화

- 아동방임은 아동보호전문기관의 개입만으로는 예방과 보호기능을 효과적으로 수행하는 것을 기대하기 어려우며, 이를 위해서는 지역사회 돌봄체계를 비롯한 지역사회의 다양한 자원과 서비스 기관들을 연계한 통합적 서비스 제공이 필요함
- 아동보호와 아동돌봄 연계체계를 확보하기 위해 지역사회 중심의 방과 후 아동보호 기관들을 중심으로 한 네트워크 조성이 필요함
 - 아동·청소년 돌봄은 초등돌봄교실, 방과후 학교, 지역아동센터, 청소년방과후 아카데미 등 학교 인과 밖의 돌봄체계를 통해 제공되고 있으며, 그 운영방식과 전달체계의 분립으로 인하여 정책대상 연령범위, 서비스 내용은 유사한 반면 여전히 돌봄의 사각지대는 존재함
 - 현재 우리나라 아동·청소년 돌봄 정책은 크게 두 가지로 구분되는데, 교육체계 내에서 학교라는 물리적 공간을 중심으로 이루어지는 교육복지사업과 복지체계 내에서 학교 외 시설을 중심으로 제공되는 복지사업이 있음
 - 학교의 교육복지사업은 교육체계 내에서 운영됨으로써 재학 중인 학생을 대상으로 하며, 특히 교육취약계층 학생들에 대하여 학습, 문화체험, 심리정서, 복지 지원 등의 영역에서 지원함으로써 사교육비를 절감하고 교육격차를 해소하는 데 초점을 둠
 - 복지체계 내 아동돌봄사업은 방과 후 돌봄이 필요한 아동·청소년을 대상으로 하며 '학교 밖 청소년'까지 포괄하고 있음. 이들 사업은 아동청소년 돌봄을 제공하여 여성의 경제활동참가를 지원하고, 나홀로 청소년의 범죄·비행예방 등 건강한 아동·청소년을 육성하는 것을 목

적으로 함(강지원&이세미, 2015)

〈표 15〉 아동청소년 돌봄정책 현황

미취학아동	초등학생	중학생	고등학생
유치원	초등돌봄교실		
	방과후 학교		
	교육복지 우선지원사업		
어린이집			
	지역아동센터		
	청소년 방과후 아카데미		
	드림스타트		

※자료 : 강지원&이세미(2015) 아동청소년 돌봄정책 현황분석, p.63 재구성.

- 지역사회 아동돌봄사업의 핵심적인 인프라인 지역아동센터를 중심으로 하여, 지역사회 아동 돌봄자원과 서비스체계를 비교적 심각성이 낮은 위기도의 방임아동을 위한 사회적 보호체계(드림스타트)에 연계·활용하는 방안을 모색할 필요가 있음

- 지역아동센터는 전국 4,059개소에서 지역사회 아동돌봄의 중심네트워크를 형성해 왔으며 빈곤아동의 방임을 사회적, 국가적 차원에서 보호할 수 있는 가장 대표적인 기관이라고 할 수 있음

〈표 16〉 아동청소년 돌봄제도 비교

	지역아동센터	청소년 방과후 아카데미	드림스타트
부처	보건복지부	여성가족부	보건복지부
법령	아동복지법	청소년기본법	아동복지법
지원대상	18세 미만	만 9세~13세	0세~만 12세
운영주체	지역아동센터	청소년수련시설	시군구
시행년도	2004	2005	2007
운영현황	4059('14년)	2004('14년)	219('14년)
이용현황	10만명('14년)	8천명('14년)	12만명('14년)
프로그램	돌봄, 급식제공, 학습지도 등	전문체험, 학습지원, 자기개발 등	신체발달, 의사소통능력, 부모역량강화 등
이용자부담	무료	자부담, 저소득층 무료	무료
운영예산	2,723억원('14년)	160억원('13년)	346억원('14년)

※자료 : 강지원&이세미(2015) 아동청소년 돌봄정책 현황분석, p.67 재구성.

〈표 17〉 연령과 방임의 심각성에 따른 방임예방 및 대응기관

연령	낮은 수준의 방임	중간수준의 방임	심각한 수준의 방임
0-3세	어린이집/지역아동센터	드림스타트/지역아동센터	아동보호전문기관
4-6세	어린이집/유치원/지역아동센터	드림스타트/지역아동센터	아동보호전문기관
7-12세	학교/지역아동센터	드림스타트/지역아동센터	아동보호전문기관

※자료 : 정익중(2011) 아동방임의 재조명·방임의 사회적 방임을 넘어서, p.19 수정 재구성.

4. 지역사회 연계성 제고의 한계와 개선방안

■ **아동방임의 위기에 놓여있는 취약한 잠재적 방임가정에 대한 포괄적인 지원을 위한 지역자원은 매우 부족한 상황이며 지역사회자원의 강화와 산재된 지역사회자원의 연계는 아동의 사회적 돌봄과 사회적 보호의 통합적인 시스템을 강화하기 위해서는 필수적인 전제가 됨**

- 단기간 내에 가족환경을 변화시키기 어렵기 때문에, 방임아동에 대한 예방 및 보호서비스는 물질적·정서적·심리적 지원 등 지속적이고 포괄적인 지원을 필요로 함
- 지역사회 내에 방임사례를 관리하는 데 필요한 다각적인 자원이 절대적으로 부족한 상황이며 민간전문기관과의 협력체계 구축이 미비하여, 현실적으로 방임문제를 해결 할 수 있는 지역사회 인프라가 매우 부족한 실정임(윤혜미, 2009)

■ **우리나라에서 아동복지·보호·돌봄체계의 연계가 제대로 이루어지기 어려운 주요한 이유는 연계구축을 위한 중앙의 지원 부재에 있음**

- 정부는 예산지원 등을 통해 관련기관 간의 상호작용을 촉진시키거나 중재하는 주도적 역할을 수행할 수 있는 강제력과 합법성을 가지고 있기 때문에 핵심적인 연계구축자(network builder)가 되어야 함(정익중, 2011)
 - 이러한 중앙정부의 주도적 역할로 연계를 구축하려는 노력이 전제되지 않고는 가족, 아동, 청소년 등 분립된 전달체계의 연계성 구축을 통한 효율화방안의 실효성 기대할 수 없음

- 이러한 맥락에서 보건복지부는 아동업무에 필요한 협력부처인 여성가족부, 교육부, 행정자치부, 법무부 등과 공동지침을 수립, 지방자치단체와 지역사회에서 공식적으로 연계가 이루어질 수 있는 방안을 마련해야 함

VI 결론

- 아동방임의 증가는 20세기 후반에 들어 현저하게 증가한 가족해체와 가족갈등의 증가, 빈곤, 취업모의 증가와 이에 따른 아동양육문제를 지원해 줄 사회적 제도의 부족 등과 연관됨(윤혜미, 2006)
- 아동방임은 아동의 보호권이 침해된 것이며, 보호권의 보장이 전제되지 않고는 아동의 생존권과 발달권, 그리고 참여권 역시 보장되고 실현될 수 없음. 따라서, 아동방임은 아동권리의 모든 영역에 해당하는 아동권리 침해의 사례라고 할 수 있음(국가인권위원회, 2006)
- 아동방임은 한부모 가족구조와 가족빈곤 등 아동의 사회·경제·환경적 요인과 밀접하게 상호 연관되며, 이는 아동방임의 예방·대응체계 구축에 있어서 중요한 방향성을 제시해 주고 있음
- 아동방임을 위한 정책적 개입의 핵심은 빈곤과 사회적 소외와 외로움, 사회적 지지의 결여를 일상적으로 경험하고 있는 취약계층 가정과 아동에 대한 지역사회의 포괄적인 가족지원서비스와 지원체계의 강화에 두어져야 함

- 아동에게 적절한 돌봄과 보호를 제공하지 못하는 부모 또는 방임되는 아동의 개인적 차원의 특성에 초점을 둔 예방 및 개입대책으로부터 한발 나아가 아동방임 현상을 보다 사회구조적인 정책과제로 접근할 필요가 있음
- 결론적으로, 방임에 대한 대응방안은 아동을 방임한 부모에 대한 조사와 처벌이나 방임 피해아동에 대한 치료적 사후개입이 중요할 뿐만 아니라, 아동학대와 방임을 유발하는 보다 근본적인 사회적 문제, 예컨대 빈곤과 가족해체 현상의 심화 등에 대한 보다 적극적인 대책을 필요로 함
- 향후 보다 통합적인 아동돌봄과 아동보호체계를 지역사회를 토대로 구축하고 강화하는 방안을 구체화시켜 나가야 함

참고문헌

- Barnett, O. W. Miller-Perrin, C. L., & Perrin, R. D. 1997. "Family Violence Across theLifespan: An Introduction," Thousand Oaks, CA: Sage.
- Berger, L. M. (2005). Income, Family Characteristics, and Physical Violence toward Children, *Child abuse and Neglect*, 29, 107-133.
- Berger, L. M. (2004). Income, Family structure, and Child Maltreatment Risk, *Children and Youth Services Review*, 26, 725-748.
- Berger, L. M., & Brooks-Gunn J. (2005). Socioeconomic Status, Parenting Knowledge and Behaviors, and Perceived Maltreatment of Young Low-Birth-Weight Children, *Social Service review*, June, 237-267.
- Child Welfare Information Gateway (2013a). Act of Omission-An overview of child neglect. Washington, DC: U.S. Department of Health and Human Services, Children's Bureau.
- Child Welfare Information Gateway. (2013b). Leaving your child home alone. Washington, DC: U.S. Department of Health and Human Services, Children's Bureau.
- Conger, R. D. et al. (1994). Economic Stress, Coercive Family Process and Developmental Problems of Adolescents. *Child Development*, 65, 541-61.
- Conger R. D. et al. (1992). A Family Process Model of Economic Hardship and Adjustment of Early Adolescent Boys. *Child Development*, 63, 526-541.
- Crouch, Milner(1993). Effects of child neglect on children, *Criminal Justice and Behavior*, 20(1), 49-65.
- Daniel et al. (2010). Recognition of neglect and early response-Overview of a systematic review of the literature. *Child & Family Social Work*, 15, 248-257.
- DePanfilis(1996). Social Isolation of Neglectful Families-A review of social support assessment and intervention models. *Child Maltreatment*, 1996(1), 37-52.
- DePanfilis(2005). Family Connections- A Program for Preventing Child Neglect. *Child Maltreatment*, 20(2), 108-123.
- DePanfilis, D. (2006). *Child neglect: A guide for prevention, assessment, and intervention*. Washington, DC: U.S. Department of Health and Human Services, Children's Bureau, Office on Child Abuse and Neglect.

- Drake, B., & Zuravin, S. (1998). Bias in child maltreatment reporting : Revisiting the myth of classlessness. *American Journal of Orthopsychiatry*, 68(2), 295-304.
- Dubowitz et al. (2005) Examination of a Conceptual Model of Child Neglect. *Child Maltreatment*, 10(2), 173-189.
- DePanfilis(2001) Child Neglect: The Need For Differential Program Strategies. The CPS Response to Child Neglect. National Resource Center on Child Maltreatment, 111-150.
- Dubowitz, H. (1994). Neglecting the neglect of neglect. *Journal of Interpersonal Violence*, 9(4), 556-560.
- Dubowitz et al. (1993). A conceptual definition of child neglect. *Criminal Justice and Behavior*, 20(1), 8-26.
- Duva & Metzger (2011) Addressing poverty as a major risk factor in child neglect-Promising policy and practice. *American Humane*, 25, 63-74.
- English, D. J., Thompson, R., Graham, J. C. & Briggs, E. C. (2005). Toward a Definition of Neglect in Young Children. *Child Maltreatment*, 10(2), 190-206.
- Garbarino, J., & Kostelny, K. (1992). Child maltreatment as a community problem. *Child Abuse and Neglect*, 16, 455-464.
- Gaudin, J. M, 1993. *Child Neglect: A Guide for Intervention*. U.S. Department of Health and Human Services Administration for Children and Family.
- Gil, D. G. 1971. Violence against children. *Journal of marriage and the Family*. 33, 637-648
- Goldman, J., Salus, M. K., & United States. (2003). *A Coordinated Response to Child Abuse and Neglect : The Foundation for Practice*. U.S Department of Health and Human Services.
- Lindsey, D. (1994). *The welfare of children*. NY : Oxford University Press.
- McDaniel, M., & Slack, K. S. (2004). Major life events and the risk of a child maltreatment investigation. *Children and Youth Services Review*, 27, 171-195.
- Needell, B., Cuccaro-Alamin, S., Brookhard, A., & Lee, S. (1999). Transitions from AFDC to child welfare in California. *Children and Youth Services Review*, 21(9-10), 815-841.
- Plotnik, R. D. (2000). Economic Security for Families with Children. 95-127. In *The Child Welfare Challenge : Policy, Practice, and Research* edited by. P. J. Pecora, J. K. Whittaker, A. N. Maluccio, and R. P. Barth. NEW YORK : Aldine de Gruyter.
- Polansky, N. A., Ammons, P., & Weathersby, B. L., 1983. "Is there an American standard of child care?" *Social Work*, 28(5), 341-346.
- Seaberg, J.R. (1990). Child well-being: A feasible concept? *Social Work*, 35, 267-272.
- Sedlak & Broadhurs (1996). *Third National Incidence Study of Child Abuse and Neglect*(Contract No. 105-91-1800). Washington, D.C. : National Center on Child Abuse and Neglect.
- Slack et al. (2004) Understanding the Risks of Child Neglect-An exploration of poverty and parenting characteristics. *Child Maltreatment*, 9(4), 395-408.
- Stoltenborgh et al. (2013). The neglect of child neglect: A meta-analytic review fo the prevalence of neglect. *Social Psychiatry Psychiatric Epidemiology*, 48, 345-355.
- Tang(2008) Working toward a conceptual definition of child neglect. *Journal of Health & Human Services Administration*, 31(3), 356-384.
- Tyler, Winsler(2006). Child neglect-Developmental consequences, intervention, and policy implications. *Child and Youth Care Forum*, 35(1), 1-18.
- UK Government. *Leaving Your Child Home Alone* <https://www.gov.uk/law-on-leaving-your-child-home-alone> 2016년 4월 18일 인출.
- UNICEF (2010) *Child Protection and Child Welfare in Asia and the Pacific: Discussion Paper*. UNICEF East Asia and Pacific Regional Office, Bangkok: Thailand
- US Department of Health and Human Services (2010). *Fourth National Incidence Study of Child Abuse and Neglect(NIS-4) Report to Congress*.
- Waldfogel (2000). What we know and don't know about the state of child protective service system and the links between poverty and child maltreatment. Remarks for Joint Center for Poverty Research Congressional Research Briefing on 'Child welfare and child protection: Current research and policy implications,' Washington, DC, September 14, 2000.
- Waldfogel, J. (1998). *The future of child protection : How to break the cycle of abuse and neglect*. Cambridge : Harvard University Press.
- Weissman, A. M., Jogerst, G. J., & Dawson, D. D. (2003). Community characteristics associated with child abuse in Iowa. *Child Abuse and Neglect*, 27, 1145-1159
- Wolfe(1993) Prevention of child neglect-Emerging issues. *Criminal Justice and Behavior*, 20(1), 90-111.
- Wolock, Horowitz. (1984). Child maltreatment as a social problem-The neglect of neglect. *American Journal of Orthopsychiatry*, 54(4), 530-543.
- Zuvarin SJ. 1999. "Child Neglect: A Review of Definitions and Measurement Research. IN: *Neglected*

Children: Research, Practice, and Policy.” Ed by Dubowitz H, Thousand Oaks, CA: Sage Publishers, 24-46

- 강지원, 이세미(2015). 아동·청소년 돌봄정책 현황분석. 보건복지포럼, 2015(7), 60-70.
- 국가인권위원회 (2006) 아동학대실태조사-방임아동을 중심으로.
- 김선숙, 유민상(2013). 지역아동센터의 사례관리가 아동방임 감소에 미치는 효과. 학교사회복지, 24, 181-195.
- 김현옥, 김정호(2011). 아동방임에 영향을 미치는 가족요인에 대한 사회적 자본의 조절효과 연구. 한국영유아보육학, 67(6), 219-243.
- 류정희 외(2015). 저출산 극복을 위한 아동보호체계 국제비교연구-한중일 비교를 중심으로. 한국보건사회연구원.
- 박세경 외 (2014). 아동보호체계 진단 및 개선방안 연구. 한국보건사회연구원.
- 배화옥 강지영 (2015). 아동방임 재발유형과 관련요인. 보건사회연구 35(1), 455-474.
- 보건복지부·숙명여대 산학협력단 (2011) 아동학대실태조사.
- 보건복지부·중앙아동보호전문기관 (2015) 2014 전국아동학대현황보고서.
- 보건복지부·한국보건사회연구원 (2013) 아동종합실태조사.
- 안동현(2000) 아동방임의 본질과 사회적 의미. 아동권리연구, 4(1), 7-26.
- 윤혜미(2006). 아동방임의 이해와 예방적 접근. 「제 2차 여성정책포럼:방임되는 아이들, 아동의 권리찾기. 전북발전연구원.
- 이봉주 (2005) 한국아동보호체계의 딜레마: 신고·조사와 서비스 기능 간의 역할 갈등
- 이봉주, 김세원(2005) 아동학대와 방임의 사회구조적 요인 빈곤과의 상관관계를 중심으로. 아동권리연구, 9(3), 347-373.
- 이봉주, 김광혁(2007). 가족빈곤과 가족구조가 아동학대와 방임에 미치는 영향. 아동권리연구, 9(11), 333-359.
- 정익중. (2011). 아동방임의 재조명-방임의 사회적 방임을 넘어서. 「동광」107, 1-33.
- 최종백(2008) 한국부모의 아동방임에 대한 인식. 동광, 104, 1-38.

제2장

장애아동의 사회적 포용을 위한 문화예술정책

서울대 사회발전연구소 정병은

장애아동은 장애인과 아동의 이중적 취약성을 갖는 집단으로서, 성인 중심의 재활·치료 패러다임에 의해 장애아동의 특별한 욕구 지원은 정책적 우선과제에서 밀려나 있는 실정임. 최근 문화복지의 중요성이 인식되면서 사회적 포용 및 통합을 위해 문화예술의 접근성 제고 정책이 확대되고 있음. 그러나 장애아동의 문화예술 활동은 장애아동의 욕구와 선호를 반영하지 못하는 상황이며, 학교 문화예술교육은 단조로운 내용과 단절된 진행의 한계점을 보임. 장애아동 문화예술의 법적 근거는 마련되었으나 선언적인 수준에 머물러 있거나 세부사항의 미비로 실행성이 낮음. 관련 정책으로 발달재활서비스(장애아동재활치료), 학교예술강사지원, 문화나눔은 문화예술 활성화에 도움이 되지 못하는 상황임. 문화예술 향유와 참여의 활성화를 위해서는 아동기부터 접해야 하고 학교 문화예술교육이 강화되어야 함. 이런 점에서 장애아동의 특성을 이해하고 문화예술교육의 전문성을 가진 교사의 역할이 중요하게 대두됨. 전반적인 장애인 문화예술 인프라의 확대를 위해서 사회적 공연 개념을 도입하여 중증장애인생산물 우선구매제도에 장애인문화예술 공연을 포함시켜 안정적인 문화예술 활동을 지원할 필요가 있음

I 서론

장애아동의 이중적 취약성

1. 논의 배경

■ 장애아동은 오랫동안 비장애아동이 당연시하는 일상적인 삶의 기회로부터 박탈되어 왔을 뿐만 아니라 같은 장애인 진영 내에서도 주변부적 위치에 머물러 있어야 했음

- 아동이라는 특성상 보다 세심한 배려와 지원이 마련되어야 함에도 불구하고, 성인 중심으로 발전한 한국의 장애인복지제도로 인해서 장애아동이 가지는 특별한 욕구에 대한 지원은 정책적 우선과제에서 밀려나 있음
 - 이러한 문제를 개선하기 위해 부모·보호자를 중심으로 장애아동의 권리를 보장하고 기본적인 기회를 동등하게 향유할 수 있는 법적 토대를 구축하려는 노력이 있어왔으며, 「장애인 등에 대한 특수교육법」, 「장애아동복지지원법」 등의 법률 제정이 결실로 맺어짐
 - 「유엔아동권리협약」과 「유엔장애인권리협약」의 비준으로 장애아동이 장애인이면서 동시에 아동으로서의 보편적 권리를 보장받고, 특별한 정책적 관심을 고양시키는 계기를 마련함

■ 장애아동의 규모 추정

- 장애아동에 해당되는 연령 범주는 관련 법률마다 상이함
 - 아동복지법 : 18세 미만을 아동 규정
 - 영유아보육법 : 6세 미만의 취학전 아동(제2조1항)을 영유아 규정
 - 모자복지법 : 18세 미만(취학 시에는 20세 미만)인 사람
 - 청소년기본법 : 9세 이상 24세 이하의 사람을 청소년 규정
 - 청소년보호법 : 연 19세 미만인 사람을 청소년 규정
 - 민법 : 19세 미만인 사람을 미성년자 규정
 - 형법 : 14세 미만을 형사미성년자 규정
 - 근로기준법 : 15세 이상 18세 미만을 근로연소자로 규정
 - 소년법 : 19세 미만인 사람을 소년 규정
- 장애아동은 장애의 특성 때문에 전체 생애과정에서 단계에 따른 발달과업의 수행이 지체 또는 지연되므로 일반적인 아동기의 범위보다 넓혀야 할 필요성이 있음(김종인 외, 2009)
 - 일반적인 아동기는 생활환경이 가정에서 학교로 옮겨가는 만 6세~11세를 의미하지만, 장애 아동의 아동기는 입학 유예, 홈스쿨링 또는 대안학교 등의 교육방식을 고려하여 중·고등학교에 해당되는 연령도 고려함
 - 생활 연령과 발달단계 연령이 일치하지 않고, 신체, 정서/심리, 인지 및 언어, 사회성 발달 등이 불균형하게 진행되므로, 아동기와 청소년기를 구분하지 않고 학교에 입학하는 시기부터 학교를 떠나 사회로 이행하는 단계까지의 시기를 포괄함
- 2014년 「장애인실태조사」의 연령별 장애인 분포를 보면 5~19세의 장애아동은 재가 87,618명, 시설 5,916명으로 총 93,534명으로 추정됨

〈표 1〉 장애아동 추정수(단위: 명)

연령	재가	시설	재가+시설
0~4세	5,508	214	5,722
5~9세	16,090	790	16,880
10~14세	24,576	1,879	26,455
15~19세	46,952	3,247	50,199
20~24세	43,718	3,430	47,148

- 장애아동의 특성상 발달과정이 전반적으로 지연되거나 지체되는 경향, 고등학교 졸업 이후에도 전공과 과정을 통해서 계속 학교에 머무르는 상황을 고려해서 20~24세의 연령도 포함시킬 경우 재가 131,336명, 시설 9,346명으로 총 140,682명임

■ 장애아동의 장애 유형

- 2014년「장애인실태조사」의 장애 유형 분포를 살펴보면, 장애아동에게 많이 나타나는 장애 유형은 성인장애인의 장애 유형과 상당히 다름
 - 전체 장애인 중에서 가장 높은 비중을 차지하는 장애 유형은 지체(신체)장애(50.6%)인데, 사고 또는 재해, 질병 등의 이유로 후천적 장애를 갖게 되기 때문임
 - 반면 0세~9세의 장애아동 중에서 가장 높은 비중을 차지하는 장애는 지적장애(정신지체) 34.5%, 뇌병변장애 31.1%, 자폐성장애 14.7%이며, 10~19세 장애아동에서는 지적장애 58.4%, 자폐성장애 13.3%, 뇌병변장애 7.3%로 생애주기에 따른 성장과 발달에 악영향을 미치는 발달장애가 대부분이며, 발달장애는 장애 정도가 심각한 중증장애로 간주됨
 - 20세~29세에서도 여전히 지적장애의 비중이 48.8%로 가장 많은 상황에서 지체장애의 비중이 16.7%로 증가하였으며, 30세 이후의 연령층에서는 지체장애의 비중이 더욱 높아지는 경향을 보임

〈표 2〉 장애아동의 장애유형별 추정수 및 구성 비율

(단위: 명, %)

	0-9세		10-19세		20-29세		전체	
	추정수	비율	추정수	비율	추정수	비율	추정수	비율
지체	195	0.9	4,300	6.0	14,427	16.7	1,339,569	50.6
뇌병변	6,722	31.1	5,214	7.3	7,317	8.5	289,257	10.9
시각	402	1.9	4,366	6.1	4,808	5.6	274,483	10.4
청각	2,000	9.3	3,215	4.5	5,138	5.9	277,431	10.5
언어	917	4.2	860	1.2	0	0.0	21,399	0.8
지적	7,455	34.5	41,784	58.4	42,168	48.8	182,332	6.9
자폐성	3,183	14.7	9,482	13.3	6,286	7.3	18,951	0.7
정신	0	0.0	1,210	1.7	4,972	5.8	105,002	4.0
신장	0	0.0	0	0.0	0	0.0	71,876	2.7
심장	336	1.6	118	0.2	0	0.0	8,457	0.3
호흡기	0	0.0	0	0.0	0	0.0	15,985	0.6
간	0	0.0	0	0.0	0	0.0	11,840	0.4
인면	0	0.0	452	0.6	493	0.6	3,013	0.1
장·요루	0	0.0	0	0.0	0	0.0	16,706	0.6
뇌전증	387	1.8	528	0.7	822	1.0	9,963	0.4
합계	21,597	100.0	71,529	100.0	86,431	100.0	2,646,264	100.0

■ 선천적으로 또는 어린 시기에 장애를 갖게 되는 장애아동은 성장과 발달에서 많은 난관을 겪게 되고 이는 성인기까지 연결되기 때문에 더욱 많은 측면에서 취약한 상황에 처하게 됨

- 장애아동의 발달과업 성취는 삶의 질과 밀접한 관계를 가지며 사회구성원으로서 통합적으로 살아가는 데 핵심적인 역할을 함(김종인 외, 2009)
 - 인간의 발달단계에서 아동기와 청소년기는 독립적인 성인이 되기 위해 필요한 과업을 수행해야 하고, 다음 세대로의 사회화가 집중되는 시기이므로 장애아동을 어떻게 교육, 보호하는가에 따라서 성인기의 삶에 커다란 영향을 미치게 됨
- 장애아동 가족은 경제적 부담, 부정적인 정서 경험, 가족 갈등, 장애아동의 학교 입학과 졸업, 성인기로의 이행 등 발달 단계에서 오는 반복되는 긴장감, 사회복지서비스의 부족과 전달체계에서 비롯되는 스트레스, 장애아동의 미래에 대한 불안과 보호부담, 장애아동에 대한 양육 시간 할애로 인한 직업 상실, 여가선용 기회 상실, 대인관계 상실 등의 사회적 고립 등 다양한 어려움에 부딪히고 있음
 - 장애인 가족의 장애인에 대한 돌봄 양육 보호의 어려움은 가족의 책임으로 떠넘겨져 왔고, 제도적 지원이 부족한 상황임
 - 장애아동가족에 대한 지원사업은 장애아동양육수당지원, 장애아동재활치료사업, 장애가족 아동양육지원사업 등이 있지만 예산이 적고 서비스 지원 체계가 미흡하여 일부 장애아동 가족에게만 한시적으로 제공되는데 그침
 - 이로 인해 장애아동 가족의 동반자살, 또는 가족에 의한 장애아동 살해 등이 빈번하게 발생하고 있는 실정임

2. 장애인으로서의 취약성

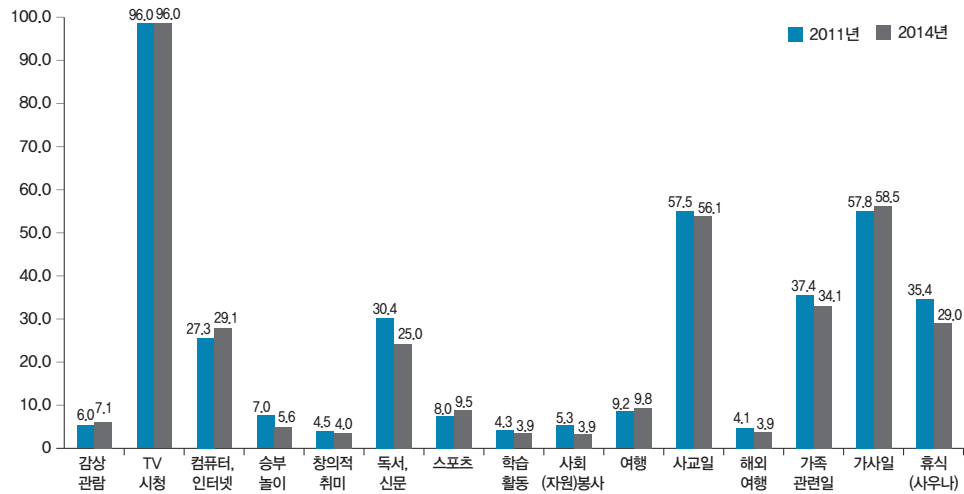
■ 우리나라의 장애인구는 2014년 기준으로 총 2,726.9천명으로 추정되어, 2011년 2,683.4천명에 비해 43.4천명이 증가하였고, 장애인 출현율(인구 100명당 장애인의 수)은 5.59%로서 2011년의 5.61%에 비해서 0.02% 포인트 감소함

- 2014년「장애인실태조사」에 따르면, 장애인은 소득, 고용, 교육, 건강, 여가 등 대부분의 생활

영역에서 어려움을 겪고 있음

- 특히 문화·여가 실태를 살펴보면, 주로 가정 내에서 소극적, 간접적인 형태의 활동이 대부분이며, 최근 들어 부각되고 있는 장애인문화예술 활성화 흐름에도 불구하고 여전히 열악한 상황임

〈그림 1〉 장애인의 문화·여가 실태



※주 : 중복 응답
 ※출처 : 이민경(2015), p67

- 2011년「장애인실태조사」에 따르면 장애인의 문화·여가 활동은 절대 다수가 '가정에서 TV 시청'(96.0%)을 하는 반면, '연극·영화 관람'(6.0%), '글쓰기 등의 창작적 취미활동'(4.5%)은 매우 저조함
- 2014년「장애인실태조사」에서도 'TV시청'(96.0%), '연극·영화 관람'(7.1%), '창작적 취미활동'(4.0%) 등으로 나타나서, 2011년 조사결과와 비교해 보면 장애인의 문화·여가 실태는 전혀 개선되지 않고 있음
- 문화·여가활동에 대한 만족도 역시 낮아서 42.9%가 '만족한다'고 응답한 반면 57.1%가 '만족하지 못한다'고 응답했음
 - 문화·여가 활동에 불만족하는 이유는 '건강이나 체력 부족'(32.1%), '경제적 부담'(30.7%), '시간 부족'(10.5%), '적당한 취미가 없어서'(9.2%) 등이며, '주위시설 부족', '여가시설 내 편의

시설 부족', '이동·교통수단의 불편' 등의 환경적 이유는 6.1%로 나타남

- 지난 1년간 문화예술 행사를 1회 이상 관람한 비율은 영화를 제외하고 모두 2%대를 넘지 못하였으며, 가장 비율이 높은 영화 관람도 23.1%에 불과할 뿐만 아니라, 어떤 문화예술 행사든지 관람 경험이 없는 장애인은 74.2%로 전체 장애인의 약 2/3나 차지함
 - 문화예술 행사 관람을 어렵게 하는 요인은 '비용부담'(36.8%), '관심있는 프로그램의 부재'(15.6%), '주위시설의 부재'(11.0%), '교통의 불편'(8.8%) 등임

■ 장애의 원인은 사고 또는 재해, 질병 등에 의한 후천적 요인인 경우가 많으며, 본래의 일상생활로 돌아가서 적응하기 어렵고 여러 가지 영역에서 배제를 경험하게 됨

- 장애인에 대한 편견과 고정관념으로 인해 사회관계망이 악화되고 활동 참여의 기회가 감소하게 됨
 - 2014년「장애인실태조사」에서 장애로 인한 차별은 '항상 느낀다' 6.2%, '가끔 느낀다' 31.6%로 조사되었음
 - 차별의 경험이 많았던 가해 집단으로 '또래학생'(45.1%), '직장동료'(20.0%), '학교교사'(18.1%) 등이 거론되었고, 차별이 심한 상황으로는 '보험계약'(45.4%), '초등학교 입학·전학'(38.8%), '취업'(35.8%), '중학교 입학·전학'(31.6%) 등으로 나타남
 - (의무)교육과 고용에서 장애인에 대한 차별과 배제가 가장 빈번하게 발생하고 있음

3. 아동으로서의 취약성

■ 우리나라의 아동은 물질주의, 개인주의의 팽배와 함께 학력제일주의, 무한경쟁 등으로 인해 물질적 풍요 속에서 정신적 빈곤을 겪고 있음

- 한국보건사회연구원의 2013년 「아동종합실태조사」에 따르면 아동의 삶의 만족도는 가족의 경제수준, 친구관계, 여가활동이 중요한 관계를 가지는 것으로 나타남
 - 여가활동은 우리나라 아동의 결핍수준에서 가장 높은 결핍 지수를 나타내고 있으므로 아동의 생활시간 및 여가활동에 있어서 전반적인 점검이 필요함

- UNICEF에서 실시한 아동의 삶의 질 국제비교를 통해 분석된 우리나라 아동의 삶의 질 수준은 객관적인 영역(건강, 교육, 안전 등)에서는 양호하지만, 주관적인 복지는 매우 열악한 수준임
- 한국방정환재단·연세대 사회발전연구소가 실행한 「한국아동·청소년행복지수」는 조사가 시작된 2009년 이후 올해까지 단 한 차례를 제외하고 행복지수가 OECD 국가에서 최하위를 차지함
- 5명 중에서 1명은 자살충동을 느끼며, 자살충동을 경험한 주된 이유는 '부모와의 갈등'이라는 응답이 약 40%를 차지함

■ 위협받고 있는 아동의 권리

- 2013년 「아동종합실태조사」에서 아동의 권리가 보장되는 정도를 묻는 항목에서 '전혀 못 받고 있다' 29.1%, '약간 보장되고 있다' 56.3%, '상당히 받고 있다' 13.3%, '매우 많이 받고 있다' 1.4%로, '약간 보장되고 있다'는 응답이 가장 높게 나타남
- 한국청소년정책연구원의 2010년 「아동·청소년 인권실태조사」에서 우리사회가 청소년을 대할 때 '어리다는 이유로 아동·청소년을 무시하는 경향이 있다'는 항목에 대해서 중·고등학생 청소년의 73%(그렇다' 53.8%, '매우 그렇다' 19.2%)가 동의하는 것으로 나타남
- 국가인권위원회의 2011년 「국민인권의식 실태조사」에서는 초등학생과 중학생이 주로 연령과 시험성적(공부) 때문에 학교 및 가정·이웃에서 차별받은 경험이 적지 않음을 보여줌

〈표 3〉 차별경험

차별 이유	상황	초등학생		중학생	
		남성	여성	남성	여성
학생이라(나이가 어리다)는 이유로	학교	32.9	28.5	44.2	53.8
	가정·이웃	26.8	21.0	24.5	35.1
시험성적이 낮아서(공부를 못해서)	학교	7.7	5.2	30.1	33.3
	가정·이웃	6.0	3.8	25.7	22.6

■ **현행 장애인복지의 패러다임은 기능적 손상을 치료하고 회복하여 '정상' 생활로 복귀시키고 생계유지가 가능하도록 지원하는 것을 중심적인 기조로 삼고 있음**

- 장애에 대한 개인적, 의료적 모델에 의거하여 의료/치료 중심, 기능 회복 또는 향상을 위한 재활 위주로 이루어져서 장애의 사회적, 문화적 요인을 간과하고 있으며, 장애인이 사회구성원으로서 일상적인 삶을 영위하는 것을 어렵게 함
- 장애아동에 대한 복지정책도 치료와 재활, 그리고 생활교육에 초점이 맞추어져 있어서 또래와의 통합성을 높이고 사회구성원으로서 성장과 발달을 위해서 요구되는 문화예술에 대한 고려는 찾아보기 어려움
- 비장애아동에게 학습과 성적이 과도하게 강요되는 반면 휴식과 놀이가 결핍된 상황에서, 장애아동에게도 인지·학습능력을 향상시키는 것과 관련된 치료활동에 집중하고 있음
- 장애아동에게 문화예술 활동을 통한 성장과 발달은 고려되지 않고, 음악치료, 미술치료, 놀이치료 등과 같이 치료 목적을 위한 도구, 수단으로서 활용되고 있는 실정임

II 사회적 포용과 문화예술 정책

1. 사회적 포용을 위한 문화예술의 중요성

■ 급속한 경제성장으로 생활수준이 향상되고 변화함에 따라서 전반적인 삶의 질을 추구하려는 욕구가 높아지고 문화예술에 대한 사회적 관심도 증대하고 있음

- 선진국은 문화복지 사회를 추구하면서, 정부가 주도하여 소외된 취약계층을 위한 문화복지 정책을 마련하고 있음
 - 문화복지는 문화 감수성을 제고하여 개인의 삶의 질을 향상시키고 사회적으로 요구되는 창의성을 높여주는 사회적 의지와 노력(정갑영, 2007)이며, 문화적 소외계층이 생기지 않도록 하는 동시에 모든 국민의 문화적 요구 및 필요성에 부응하여 문화환경을 개선하고 문화생활이 가능하도록 관련된 공공서비스를 제공하는 것임
 - 문화복지는 개인의 행복, 여가 만족, 자아존중감, 의사소통, 건강, 창의성 등을 증가시킬 뿐만 아니라 전반적으로 국민의 삶의 질 향상과 사회통합에도 긍정적인 효과를 지님(양혜원 외, 2012)
- 1990년대 이후 유럽연합(EU)은 유럽연합 내부 또는 개발 회원국 내부의 결속을 다지고, 사회

구성원에게 부여되는 모든 혜택과 보호 시스템에서 배제되는 사람이 없이 누구나 포함될 수 있도록 사회정책 목표를 제시함

■ 영국 노동당 정부의 문화정책은 사회적 포용이라는 화두가 등장하면서 문화와 예술이 사회적 포용이라는 정책 목표의 달성에 기여할 수 있도록 공공자원의 기회를 확대하였음(이혜경 외, 2009)

- 영국 정부는 범정부부처 차원에서 수상 직속부서로 사회적배제과(Social Exclusion Unit)를 신설하였음. 영국이 직면하고 있는 사회문제들이 복합적인 원인과 양상을 띠고 있기 때문에 해결책을 도출하기 위해서는 부처를 초월한 다차원적인 정책이 필요하다는 의미임
 - 사회적배제과는 2006년에 부수장 직속의 사회적배제팀(Social Exclusion Task Force)으로 전환되어, 주거, 범죄, 교육, 의료 등 각종 사회적 배제의 해결 및 예방을 위해 범부처적인 활동을 벌였음
 - 사회적 배제는 개인이 사회적 시스템이 제공하는 혜택을 일부 또는 전부 받지 못하고 소외되는 현상이며, 사회적 포용은 이러한 사회적 배제가 해결되어 모든 개인들이 사회생활에 참여할 수 있는 상태임
 - 실업 또는 불안정 고용, 교육과 기술습득 기회의 부족, 아동복지 부족, 가족해체, 열악한 주거조건, 건강서비스의 불평등, 범죄, 마약/약물중독 등은 경제적, 구조적 요인일 뿐만 아니라 문화적 의미를 포함하고 있음
- 영국 정부는 문화예술이 사회적 포용을 고양시키고 사회적 배제의 예방과 해결에 도움이 될 것으로 보고 문화정책을 제시함
 - 문화정책은 대중의 문화접근 확대 또는 문화 민주화라는 목표를 넘어서 문화예술 참여를 통한 사회적 포용이라는 목표를 제시함
 - 문화예술 활동 참여는 삶의 질을 향상시키고, 유연성, 공동체 의식, 책임감을 갖춘 시민을 키울 수 있으므로, 빈곤, 범죄 등에 노출된 사람뿐만 아니라 아동, 청소년에게도 정책적으로 권장함
 - 주요 문화지원기관은 예술을 통한 건강증진과 범죄예방 등과 같이 사회적 포용을 위한 문화 예술 정책을 수립하고 관련 활동을 지원할 것을 요구받음

■ 독일의 '모두를 위한 문화' 정책은 문화적 갈등에 대처하고 사회적 통합을 위해 다양한 문화정책

을 실행하였음(이혜경 외, 2009)

- 독일 통일 이후 동독과 서독의 격차, 사회주의권 붕괴로 인한 동유럽 국가로부터의 이주민 증가, 독일에 거주하는 터키인과의 갈등 등과 같은 사회적 통합의 문제에 봉착함
- 상대적으로 기회구조에서 불리하고 소외되기 쉬운 취약계층을 대상으로 찾아가는 문화예술 프로그램, 타문화를 주제로 한 문화축제, 문화적 공존과 이해를 위한 다문화교육 등 다양한 문화예술 프로그램을 실행하였음
- 2010년 슈투트가르트의 ‘모두를 위한 문화’는 주정부와 시민재단이 공동운영하여 문화를 통한 사회적 통합을 목적으로 시작된 프로젝트로서, 문화생활을 누리기 힘든 저소득층에게 무료로 고급문화를 접할 수 있는 기회를 제공함으로써 문화적 장벽을 낮추는 역할을 하였음

2. 보편적 인권으로서의 문화적 권리

■ 문화예술이 경제적 여유가 있는 사람 또는 전문적인 안목이 있는 애호가만의 전유물이 아니라, 사회구성원들이 삶의 질을 향상시키기 위한 방법으로 활용할 수 있다는 인식이 확산됨

- 「세계인권선언」, 「경제적·사회적 및 문화적 권리에 관한 국제규약」은 인간이면 누구나 당연히 누려야 할 기본적 권리로서 문화적 권리를 강조하고 있음. 문화예술을 인간의 삶에서 잔여적 범주로 간주하면 안된다는 것을 의미함
- 「세계인권선언」제27조 1항 “모든 사람은 자기가 속한 사회의 문화생활에 자유롭게 참여하고, 예술을 즐기며, 학문적 진보와 혜택을 공유할 권리”와 2항 “모든 사람은 자신이 창조한 모든 과학적, 문화적, 예술적 창작물에서 생기는 정신적, 물질적 이익을 보호받을 권리”가 있다는 항목에서 문화적 권리를 언급하였음
- 유엔의 「경제적·사회적 및 문화적 권리에 관한 국제규약」제15조 “문화생활에 참여할 수 있는 권리, 과학적 진보를 공유하고 그로 인한 혜택을 누릴 수 있는 권리, 과학이나 문학, 예술 작품에서 발생하는 저작자의 정신적, 물질적 이익을 보호하는 것”을 문화적 권리로 규정하였음

- 유네스코(UNESCO)는 세계문화보고서(World Culture Report)를 통해서 문화예술을 인간이 누려야 하는 기본적 권리로 규정하였으며(전병태, 2010), 경제적 관점과 대비되는 문화적 관점에 기반하여 “발전이란 가치있는 것을 추구하는 사람들의 실질적인 자유를 향상시키는 과정”으로 설명하면서 “경제·사회적 진보를 문화적 조건에서 바라보아야 한다”고 강조하였음
- 사회적 배제를 해소하고 포용성을 강화하기 위해서는 경제적, 사회적 조치가 필수적이지만, 이는 문화적 조치가 복합적으로 병행되어야 가능함
- 사회적 배제는 빈곤의 문제를 넘어서서 다차원적인 요인의 작용으로 발생하기 때문에 그것의 극복을 위해서는 복합적인 조치를 필요로 함
- 사회적 배제의 핵심 요인인 빈곤 문제가 문화예술의 향유 자체를 가로막는 장애물이며, 빈곤 문제가 해소되었다고 해서 곧바로 문화예술의 향유로 이어지는 것은 아님
- 빈곤상태에 놓여있을 때 공적 지원을 통한 문화예술의 향유가 이루어져야 빈곤을 극복한 후에도 계속 문화예술 향유로 연결될 수 있을 것임

■ 장애인 문화예술은 장애인이 문화적 주체로서 문화권을 구현하는 것을 의미하는데, 「유엔장애인권리규약」에는 장애인의 문화예술이 장애인만을 위한 것이 아니라 사회 전체를 위한 것이라고 명문화되어 있음

- 장애인과 같은 소수자 집단에게 문화예술은 “뺨”의 문제가 해결된 다음에 오는 부차적인 “사치”로 인식되는 경향이 있음
- 그러나 소수자 집단의 문화적, 예술적 삶의 참여와 창의적인 활동은 문화예술의 생산자 자신의 복지만을 위한 것이 아니라, 사회적인 다양성과 발전에 기여한다는 관점을 가져야 함 (주윤정, 2011)
- 인간의 삶의 영역에서 인간의 잠재성 및 역량을 개발시키는 것이 중요한데, 인간의 잠재성의 항목으로 꼽히는 “감각, 상상력, 사고”의 항목은 문화예술과 관련됨
- 누스baum(Nussbaum)은 단순히 기초적인 문자 해독과 연산 기술에 머무르지 않고 적절한 교육을 받아 정보를 취하고 교양을 습득하여, 상상력과 사고를 통해 문학적, 음악적, 종교적 작품과 활동을 할 수 있고 표현의 자유에 근거해서 예술적, 정치적, 종교적 표현을 할 수 있어야 한다고 강조했음(Nussbaum, 2007, 주윤정, 2011 재인용)

- 문화연대의 문화사회연구소는 문화권의 범주를 문화자유권, 문화평등권, 문화참여권, 문화환경권으로 구분하였음(문화사회연구소, 2004)
 - 이들은 그간의 문화권 논의에서 문화를 자유롭게 창작하고 향유할 수 있는 권리, 누구나 문화적 차별을 받지 않을 권리, 누구나 문화적 접근과 참여활동을 보장받을 수 있는 권리, 문화적으로 행복한 환경 속에서 살 권리가 가장 많이 언급되었다고 설명함
 - 장애인의 문화권은 문화생활을 영위함으로써 문화적 욕구를 표현하게 하고, 내재하고 있는 잠재력을 개발하게 함으로써 자신의 삶에 대한 인식을 새롭게 하고, 변화와 발전을 이루기 위한 힘을 제공하며, 공동체 사회의 구성원으로서 주체적 삶을 살아가게 함
 - 장애인 문화권의 실현은 장애인의 삶의 질 향상 뿐만 아니라 개개인의 잠재된 능력과 힘을 일깨워 그들의 삶을 더욱 풍요롭게 영위할 수 있는 자립생활과 역량강화를 가능하게 하여 사회통합에 기여하게 될 것임

3. 문화예술의 사회적 기여 및 효과

■ 문화예술은 장애인에 대한 사회적 시각을 변화시키고 사회통합 실현에 긍정적으로 작용함

- 문화예술 참여자는 주체성을 갖고 문화적 욕구를 표출하고, 자신의 잠재적인 역량을 발견, 개발함으로써 변화와 성장을 이룰 수 있게 될 뿐만 아니라 여가, 취미를 통해서 심리적, 정신적으로 풍요로운 삶을 살게 하고 사회참여 및 사회적 기능의 향상을 통해서 사회적 재활을 촉진시키게 됨
 - 참여자의 자신감을 키우고 참여자들 사이의 신뢰와 관계의 발전, 정서적 유대감의 강화로 사회적 배제로 인한 박탈감 완화에 기여함
- 표준화, 획일화된 기준보다는 다양성, 창의성을 존중하는 문화예술의 본래적 속성으로 인해 차이, 다름에 대한 관용도를 높여줌
- 타인과의 소통 능력이 함양되어 사회적 구조 안에 포용될 수 있는 힘과 역량을 얻음
 - 지역사회에 기반하여 장애인과 비장애인이 상호작용하는 통합적 문화예술 프로그램이 사회적 통합과 삶의 질을 제고하는 효과를 갖는 것으로 알려짐(Mahon, Mactavish & Bockstael,

2000, 변용찬 외, 2004 재인용)

- 장애인이 참여하는 문화 프로그램에서도 자아정체성 및 자존감의 증대, 개인적 성장, 여가활동 기술의 향상, 사회적응력 제고, 외모 및 행동양식의 개선 등 심리적, 사회적, 정신적으로 유익한 결과를 보여줌(Robb & Ewert, 1987, Mcavoy et al., 1998, 변용찬 외, 2004 재인용)
- 장애인정책에서 재활의 중요한 요소로서 문화예술 활동이 핵심 기능을 담당하도록 해야 함
 - 재활은 장애인의 접근성을 높여주기 위한 환경 개선을 포함하여 사회통합이 이루어지는 것을 의미하는데, 장애인에게 문화예술 활동은 단순히 활동 자체로 끝나는 것이 아니라 개인의 성장과 발전, 사회적 통합의 기회를 제공한다는 측면에서 의미가 있음
 - 문화예술은 개인들의 참여, 단체들 간의 연결 등을 통해 조직과 협력의 경험을 제공함으로써 사회자본을 형성하게 하고, 집단의 정체성과 효능감을 증가시키는 사회적·문화적 효과를 보임(양혜원 외, 2010)

■ 장애아동의 부모가 보는 문화예술 활동의 효과성(변경희 외, 2012)

- <표 4>에서 장애아동의 부모·보호자들은 문화예술 활동의 개인적, 사회적 기능과 효과성에 대해서 매우 긍정적으로 평가하고 있음
 - 특히 장애인의 사회적 포용과 밀접하게 관련있는 항목으로서 '장애인의 대인관계 강화'(90.4%), '장애인에 대한 사회적 인식 개선'(90.3%), '장애인의 사회통합에 도움'(89.8%)에

<표 4> 장애인 문화예술 활동의 효과성

문화예술 활동의 효과	동의	반대
장애인에 대한 사회적 인식을 개선시킨다	90.3	9.7
장애인의 사회통합에 도움이 된다	89.8	10.2
장애인이 긍정적인 감정/기분을 느끼게 한다	93.2	6.8
장애인이 느끼는 스트레스를 감소시켜 준다	93.5	6.5
청소년기 장애인의 성(性)에 대한 과도한 관심을 다른 곳으로 돌리게 한다	87.4	12.6
장애인의 대인관계를 강화시켜 준다	90.4	9.6
장애인이 자신에 대해 자긍심을 갖게 한다	89.8	10.2
장애인의 미래 직업에 필요한 소질이나 재능을 키워준다	81.8	18.2

동의하는 비율이 약 90%에 달함

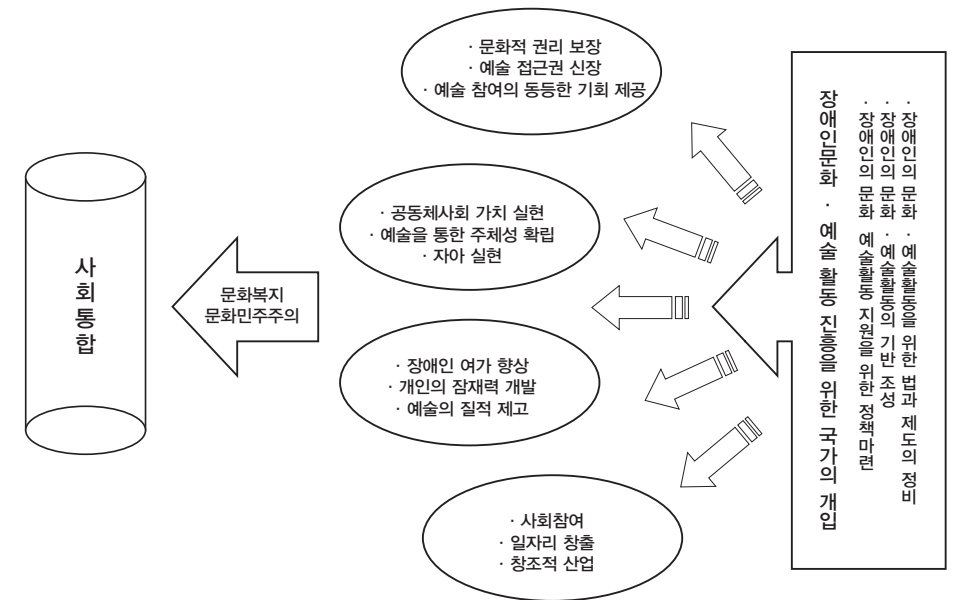
- 이러한 효과가 반드시 문화예술 활동에서만 얻을 수 있는 것은 아니지만, 문화예술 활동에 참여하는 것은 누구나 접근하기에 용이하고, 참여자에게 미치는 유형·무형의 효과가 클 뿐만 아니라 복합적이기 때문에 다른 분야의 참여보다는 유용성이 큼

4. 장애인 문화예술 지원의 당위성

■ 장애인 문화예술 활동 지원의 당위성

- 21세기는 문화의 시대로서 모든 국민의 삶의 질을 위해 문화적 가치가 중요하게 부각됨
 - 문화복지에 대한 욕구가 높아지는 상황에서 개인이 창의적인 예술가로 성장하고 인정받는 것은 개인의 역량과 노력만으로 가능하지 않음
 - 비장애인에 비해서 삶의 조건이 열악한 장애인은 직업적 예술가로서 성장하기도 어렵고 기본적인 문화적 권리를 향유하기도 어려운 상황임
 - 장애인도 사회구성원으로서 동등하게 문화예술을 향유하고 직접 참여하여 활동함으로써 소통할 수 있는 기회가 주어져야 하며, 이를 위해서는 국가의 적극적인 개입이 필요함
- 장애인 문화예술 활동을 위해서는 내재된 잠재력을 개발하고, 삶에 대한 주체적 존재로서의 인식에 기반하여 자아를 완성해야 함
 - 장애인에게 문화예술에 대한 동등한 기회를 제공하고 접근권을 보장함으로써 이들이 예술가로 성장할 수 있게 하여 장애인 뿐만 아니라 문화예술계 전반의 발전에도 기여함
 - 장애인의 문화예술을 통한 사회참여는 장애인의 삶의 질을 제고시킬 뿐만 아니라 사회적 포용을 높여서 사회통합에 영향을 미침

〈그림 2〉 장애인 문화예술 지원의 당위성



※출처 : 전병근(2010), p35

III 장애아동의 문화예술 활동 및 교육

- 장애아동 당사자: 중학교~고등학교 재학중 또는 그에 해당되는 연령의 장애아동
- 장애아동 부모·보호자: 초등학교~고등학교 재학중 또는 그에 해당되는 연령의 장애아동을 양육하는 부모 또는 보호자

- 장애아동의 문화예술 활동 실태를 파악하기 위해서 장애아동 당사자에게 문화예술 활동 경험에 대해서 질문한 결과, 전반적으로 긍정적인 평가를 내리고 있음
 - 제시된 문화예술 활동 중에서 '그림 그리기'(94.2%), '책읽기'(86.0), '글쓰기'(81.2%), '사진 찍기'(81.2%), '만들기(공예)'(70.6%) 등의 순으로 참여 경험이 많았고, 일부 활동을 제외하고 80% 이상의 만족감을 보임
 - 장애아동의 성별, 장애 유형별로 참여하고 선호하는 문화예술 활동에 차이가 드러나므로 장애아동의 특성을 세분화하고 그에 적합한 문화예술 프로그램을 제공할 필요가 있음
- 어떤 문화예술 활동에 참여하는지는 장애아동의 의견이 아니라 대리인(부모, 교사 등)에 의해서 결정된다는 점에서 장애아동의 자율적인 선택권이 박탈당하고 있는 상황임

1. 장애아동의 문화예술 활동 실태

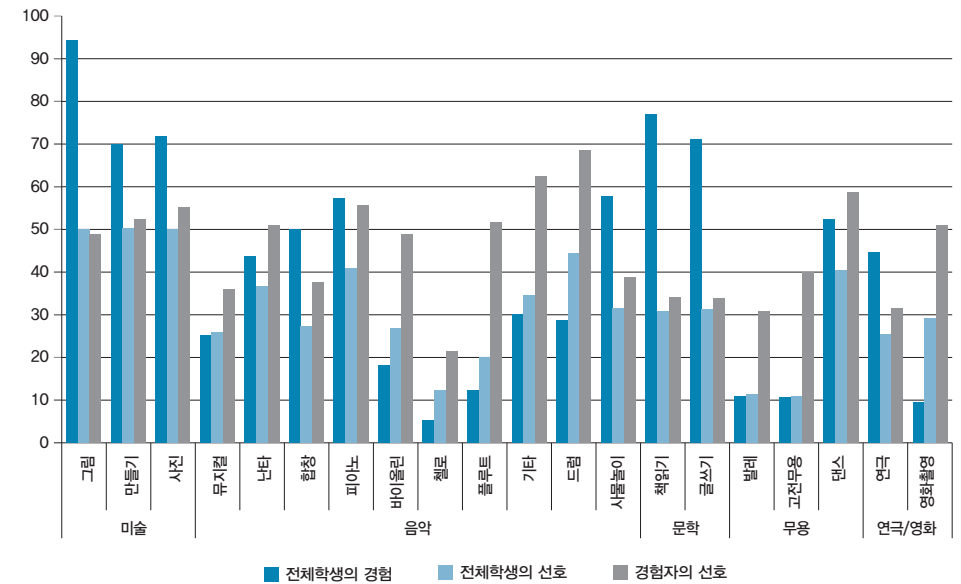
■ 장애청소년의 여가시간 조사(김경준 외, 2006)

- 대부분의 장애청소년이 활동적인 여가활동을 하지 못하고 가정 내에서의 활동으로 제한됨
 - 장애청소년이 여가시간에 하는 활동으로는, 'TV시청' 17.7%, '인터넷·컴퓨터 게임' 15.6%, '음악·영화 감상' 8.4%, '독서' 6.6% 등으로 나타나, 대부분 소극적, 수동적 활동에 머물러 있음
 - 또한 '집에서 휴식' 14.6%로 별다른 활동을 하지 않는 장애청소년의 비율도 낮지 않음

■ 장애아동의 문화예술 활동 실태(변경희 외, 2012)

- 장애아동을 양육하는 부모·보호자 뿐만 아니라 장애아동 당사자에게 문화예술 활동의 객관적인 실태와 상황, 그리고 그들의 평가와 선호를 파악하여 이에 기반을 두는 문화예술 활동 지원 방안을 도출함

〈그림 3〉 장애아동의 문화예술 활동 참여 및 선호



- <그림 3>에서 볼 수 있는 바와 같이 장애아동이 선호하는 문화예술 활동과 실제로 참여하는 문화예술 활동은 상당한 불일치 현상을 드러냄
- 장애아동이 가장 많이 참여하는 활동(책읽기, 글쓰기, 그림그리기 등)에 대한 선호는 상대적으로 낮은 반면 경험이 적은 활동(피아노 이외의 악기 연주, 영상촬영 등)에 대한 선호가 상대적으로 높고, 이러한 활동을 경험해 보던 장애아동의 선호는 더욱 높게 나타남

- 부모·보호자에게 장애아동의 문화예술 활동 경험을 질문한 결과, '음악 관련 활동(악기, 합창 등)'(35.2%), '미술 관련 활동(만들기, 그리기 등)'(34.2%)이 가장 많았고, 문학, 무용·춤, 연극·영화 관련 활동 경험은 10% 내외에 그쳤음
- 응답자의 약 30%가 최근 3년간 장애자녀가 문화예술 활동을 '전혀 하지 않았다'고 응답하였는 바, 상당수의 장애아동이 문화예술 활동으로부터 완전히 배제되어 있는 상황을 보여줌
- 문화예술 활동의 참여 형태는 '학교 수업'(43.4%), '복지관 프로그램'(29.5%) 등으로 나타나, 장애아동이 문화예술 프로그램을 접할 수 있는 기회가 학교와 복지관으로 한정되어 있고, 지역사회에서 일상적으로 접근할 수 있는 통로는 많지 않음

■ 장애아동의 문화예술 활동의 장애요인(변경희 외, 2012)

- 부모·보호자들은 장애자녀의 문화예술 활동에 장애가 되는 요인으로 <표 5>에서와 같이 '적당한 프로그램의 부재', '문화예술 전문교사의 부족', '문화예술 활동의 비용 부담'을 3대 요인으로 꼽았음

<표 5> 장애자녀의 문화예술 활동의 장애요인

장애 요인	백분율
가까운 거리에 문화예술 시설이 없다	12.3
장애자녀가 참여할 만한 적당한 프로그램이 없다	23.4
문화예술시설까지 쉽게 이동할 수 있는 교통수단이 없다	5.2
문화예술시설에 장애인 편의시설이 부족하다	7.9
문화예술 활동에 드는 비용이 부담이 된다	13.1
다른 치료/교육을 시키느라 시간이 부족하다	4.9
장애자녀를 데리고 다닐 수 있는 사람이 없다	7.9
장애자녀를 제대로 가르칠 수 있는 문화예술 전문교사가 부족하다	13.4
문화예술 전문교사가 장애자녀를 가르치려고 하지 않는다	3.2
또래 비장애 아동들이 장애자녀와 같이 하는 것을 싫어한다	3.9
다른 아동의 부모들이 장애자녀와 같이 하는 것을 싫어한다	3.8
기타	0.9

- '적당한 프로그램의 부재'는 장애 유형에 관계없이 가장 커다란 장애 요인으로 작용하고 있으며, 더욱이 프로그램의 부재는 전문성을 가진 운용 인력인 문화예술 전문교사의 부재와 밀접하게 관련되어 있음
- 다른 장애요인들은 장애 유형에 따라서 심각성의 정도가 다르게 인식되며, 저소득층은 '비용 부담'이 가장 커다란 문제인 반면 고소득층은 '적당한 프로그램 부재'와 '문화예술 전문교사의 부족'을 가장 심각한 문제로 인식함

■ 장애아동의 문화예술 활동에 대한 지원정책(변경희 외, 2012)

- 장애아동 문화예술 활동 지원정책에 대한 평가는 전반적으로 부정적인 평가가 우세하며, 각 정책 항목이 '시행되지 않고 있다'는 평가가 70% 이상을 차지함
 - 특히 '장애인의 문화예술 활동 모임/동아리 지원', '적합한 문화예술 프로그램의 개발', '문화예술 전문교사 및 교육기관 설립' 등은 부정적인 평가가 높은 정책 항목임
- 장애아동의 문화예술 활동을 지원하기 위해서 우선적인 정책 항목으로는 '적합한 프로그램의 개발', '문화바우처 확대', '문화예술 전문교사 및 교육기관 설립'의 요인이 가장 중요한 항목으로 꼽혔음

<표 6> 장애아동 문화예술 활동 지원정책

지원 정책의 우선 순위	백분율
문화예술 전문교사 및 이와 관련된 교육기관 설립	17.3
문화바우처 제도 확대	18.0
문화예술시설에 대한 설비, 공간 지원 확대	10.5
문화예술시설에 장애인 편의시설 확대	8.2
장애인을 위한 이동수단, 대중교통수단 제공	5.6
장애인에게 적합한 문화예술 프로그램 개발	18.7
장애인의 문화예술활동 모임/동아리 지원	6.8
시각/청각 장애인용 문자지원 제공	2.2
발달장애인을 위한 문화예술 활동 도우미	12.6
기타	0.1

- 이러한 응답은 <표 5>의 장애아동의 문화예술 활동에 장애가 되는 3대 요인과 일치하며, 따라서 정부의 지원정책은 이러한 장애요인을 없애는 방향으로 이루어져야 할 것임

2. 장애아동의 문화예술 교육 실태

■ 2008년부터 특수교육 과정의 창의적 재량활동이 전 학년에 걸쳐 주당 평균 2시간 이상을 운영하도록 확대되면서 학교교육의 재량권이 확대되었고, 개별 학교의 실정에 맞도록 재량활동 교과를 정할 수 있게 되면서 특수교육에서 재량활동 과정에 문화예술을 포함시키는 경우가 늘어나게 됨

- 장애아동의 문화예술 교육에서는 문화예술 교육이 미술 치료, 음악 치료 등과 같은 재활 치료와 혼재되어 있음(변경희 외, 2013; 민경훈 외, 2015)
 - 장애의 의료/재활 패러다임으로 인해서 음악이나 미술을 치료나 재활의 도구로 인식하는 경향이 많으며, 실제로 문화예술 활동과 치료의 상호연관성이 높게 나타남
- 특수학교 또는 특수학급에서 이루어지는 문화예술 활동은 축제관람 등 간접적 활동의 비중이 높아서 실질적으로 장애아동의 관심영역에 있는 문화예술 활동에 직접 참여하는 경험이 적음

■ 장애아동 문화예술 교육 실태 조사(변경희 외, 2013)는 정규수업과 방과후수업에서 문화예술 교육에 대한 수요가 높으며, 정책적 지원이 필요함을 보여줌

- 음악, 미술 교육은 정규수업과 방과후수업에서 주당 1~2회로 진행되며, 미술 교육은 '만들기', '그리기'를 중심으로, 음악 교육은 '합창'과 '악기'를 중심으로 이루어짐
- 문화예술 교육의 필요성은 정규수업과 방과후수업에서 모두 '장애학생의 정서/심리적 도움', '장애학생의 특기/적성 발견'이 공통적으로 중요하고, 그 외에 '장애학생의 요구/높은 호응도', '장애학생의 신체 기능 향상' 등이 거론됨
- 문화예술 교육의 선호는 장애학생, 장애학생 부모·보호자, 장애학생 담당교사, 학교관리자에 관계없이 선호도가 모두 80% 이상의 높은 수준을 보이며, 정규 교과목(국어, 수학 등)에 비해

서 장애학생의 문화예술 수업에 대한 선호는 80% 이상이 높은 관심을 나타냄

<표 7> 문화예술 수업의 필요성(우선 순위)

	정규 교과수업			방과후학교		
	1순위	2순위	종합	1순위	2순위	종합
학생의 요구/높은 호응도	1.5	5.1	3.2	27.7	3.1	15.5
통합교육에 도움	0.0	5.1	2.4	1.5	6.3	3.9
학생의 특기/적성 발견	22.4	22.0	22.2	23.1	12.5	17.8
학생의 정서/심리적 도움	65.7	16.9	42.9	30.8	21.9	26.4
맞춤형 수업 가능	0.0	3.4	1.6	1.5	1.6	1.6
수업 운영의 수월성	0.0	1.7	0.8	1.5	6.3	3.9
학부모의 요구/호평	0.0	5.1	2.4	9.2	7.8	8.5
학교 관리자의 선호	0.0	0.0	0.0	1.5	0.0	0.8
학생의 신체 기능 향상	3.0	11.9	7.1	3.1	28.1	15.5
학생의 사회성 향상	4.5	15.3	9.5	0.0	4.7	2.3
학생의 자아존중감 향상	3.0	13.6	7.9	0.0	6.3	3.1
기타	0.0	0.0	0.0	0.0	1.6	0.8

- 문화예술교육의 주체는 정규수업에서는 '특수교사'만으로 책임지는 경우가 46.3%로 가장 많았고, '문화예술 교사 또는 외부 강사'가 투입되는 경우에도 특수교사가 함께 진행하고 있음
 - 외부강사 또는 문화예술 교사들은 장애아동에 대한 이해도가 낮아서 장애학생에게 문화예술 교육을 진행하기 위해서는 특수교사의 지원이 필요한 상황임
 - 문화예술 수업의 효과성을 증진하기 위해서는 '정규수업시간'(40.3%) 또는 '방과후수업(교내)'(26.9%)에서 '문화예술 교사'(44.8%) 또는 '특수교사+외부강사'(40.3%)가 교육주체로서 담당하는 것이 가장 바람직한 수업 방식으로 평가되었음
- 문화예술 교육과정에 대한 평가를 보면, '학생의 개인수준별 수업 가능성', '학급당 학생수의 적절성', '다양한 수업 프로그램의 구성', '수업내용의 연속성', '충분한 교육 자료와 교구' 등의 문제에서 어려움이 발견되고 있음

〈표 8〉 문화예술 수업에 대한 평가

	정규수업		방과후수업	
	예	아니오	예	아니오
교/강사는 문화예술교육과 지도방법을 잘 안다	80.5	19.5	93.7	6.3
교/강사는 장애학생을 충분히 이해한다	86.6	13.4	76.9	23.1
교육자료·교구는 이해하기 쉽게 잘 되어 있다	65.6	34.4	75.4	24.6
교육 자료와 교구는 충분히 갖추고 있다	64.1	35.9	70.8	29.2
교육활동의 주당 시간은 적당하다	65.6	34.4	84.6	15.4
다양한 수업프로그램으로 구성되어 있다	64.2	35.8	69.2	30.8
수업내용이 단절되지 않고 연속성을 갖는다	69.2	30.8	66.1	33.9
수업비용은 적절하다	-	-	73.4	26.6
수업환경은 안전하다	87.7	12.3	83.1	16.9
학생의 개인수준별 수업이 가능하다	47.7	52.3	64.6	35.4
학생의 참여도가 높다	69.2	30.8	76.2	13.8
학급당 학생수는 적절하다	50.7	49.3	76.9	23.1

IV 장애아동의 문화예술 정책 현황

1. 문화예술 정책의 현황

■ 현재 시행되고 있는 문화예술 정책은 크게 4가지 분야, 즉 문화적 환경의 조성, 문화예술교육, 문화예술 프로그램 제공 지원, 전달체계 구축 및 전문인력 양성으로 나누어 볼 수 있음

- 문화적 환경의 조성은 일상 속에서 문화예술을 쉽게 접할 수 있도록 문화기반시설을 설립하여 물리적 접근성을 높이고, 문화시설에서 다양한 문화예술 프로그램을 기획, 제작, 실행하는 것을 지원하는 것임
 - 과거에는 도서관, 박물관, 미술관 등의 주요 문화기반시설 설립에 초점을 맞췄으나, 최근에는 공공예술프로젝트, 문화도시조성사업, 마을만들기사업 등과 같이 일상적인 공간을 문화예술로 감싸는 방식이 시도됨
 - 일상적으로 문화를 향유하고 참여가 이루어질 수 있도록 문화시설을 지속적으로 확충하고 운영에 대한 지원을 제공함
- 문화예술교육은 문화예술의 경험재적 특성을 고려하여 문화예술을 경험하고 향유함으로써 문화예술에 대한 감수성을 높이고 이로 인한 효용성을 극대화하려는 것임

- 문화예술교육이 이루어지는 장소에 따라 학교문화예술교육과 사회문화예술교육으로 구분되며, 교육의 주요한 대상에 따라 일반인을 위한 문화예술교육과 문화소외계층을 위한 문화예술교육으로 구분됨
- 2005년에 설립된 한국문화예술교육진흥원의 주도 하에 16개 광역문화예술교육지원센터와의 연계 하에 진행되며, 취약계층과 초중고교 학생에게 초점이 맞춰지고 있음
- 사회문화예술교육의 일환으로 노인·장애인복지관에 예술강사를 파견하여 노인 및 장애인이 문화예술을 체험, 학습, 향유할 수 있는 기회를 제공함
- 문화예술 프로그램 제공 지원은 문화예술에 대한 접근성과 경험의 기회가 낮은 취약계층을 대상으로 문화향수권을 확대하는 사업임
 - 취약계층의 문화향수권 신장을 위해서 ‘복권기금 문화나눔사업’, ‘방방곡곡 문화공감사업’, ‘다문화사회 문화환경 조성사업’, ‘이주민 공동체 문화활동 지원사업’ 등이 이루어지고 있음
- 문화예술 정책이 정책대상에게 효과적, 효율적으로 전달될 수 있는 체계의 구축과, 문화예술 정책을 실행하는 전문인력 양성 사업을 진행함
 - 문화예술 정책의 성공적인 실행을 위한 수단적인 기능을 담당함

2. 장애인 문화예술 정책 현황

■ 장애인 문화예술을 위한 제도 및 공간은 「문화예술진흥법」, 「장애인차별금지법」 등에 의거하여 장애인 문화예술 사업 및 경비 지원, 장애인의 문화접근성 제고를 위한 편의 증진 등이 펼쳐지고 있음

- 중앙정부는 장애인 문화향수의 기회 확대, 장애인문화예술축제, 문화시설 내의 접근성 제고를 위한 사업을 전개함
- 지자체에서는 문화재단을 중심으로 장애인 문화예술 활동에 대한 지원사업이 이루어지고 있으며, 지자체 조례를 통해서 등록 장애인 및 보호자를 대상으로 고궁, 국·공립 박물관 및 미술

관, 국·공립 공원, 국·공립 공연장, 공공체육시설의 요금을 감면해 주고 있음

- 장애인복지관 중에서 문화예술을 특화하는 복지관이 생기고 있는데, 문화 프로그램 뿐만 아니라 동호회 활동을 지원하기 위해 기획/마케팅/행정서비스 등을 제공하며, 문화예술 전문가와 장애인 당사자가 협력하여 새로운 방식의 문화적 기획과 시도를 진행하고 있음
- 2015년에 장애인단체, 장애인문화예술단체의 숙원이었던 (재)한국장애인문화예술원이 설립되었으며, 위탁운영되는 장애인문화예술센터(이음센터)를 통해서 장애인 문화예술 발전을 위한 창작, 발표, 교류 거점공간 확보 및 장애인 문화예술 진흥 기구 역할을 수행함

■ 장애인 문화예술에 대한 법적 근거는 「헌법」, 「장애인복지법」, 「문화예술진흥법」, 「장애인차별금지 및 권리구제법」, 「장애아동복지지원법」 등에 근거함

- 법적, 제도적 근거가 있음에도 불구하고 장애아동의 문화예술 관련 정책들은 활성화되지 않고 있음
 - 관련 법률이 선언적인 수준에 머물러 있고 법의 실행을 위한 구체적인 시행령 등이 마련되지 않아 실효를 거두지 못함

〈표 9〉 장애아동 문화예술 관련 법률

법명 및 조항	영역 및 내용	비고
헌법 제10조	문화적인 모든 영역에서의 차별 금지	포괄적 명시
장애인복지법 제25조	장애인 문화활동, 체육활동에 대한 노력	정부와 지자체 책무의 선언적 의미
문화예술진흥법 제15조 2항	장애인 문화예술 경비보조 등 지원	문화권 인정
문화예술교육지원법 제3조	문화예술 교육 기회의 보장 및 사회문화 예술 교육 관련 활동 지원	단체지원 등 사회문화 예술교육 구체적 지원 명시
청소년기본법 제3조, 제49조	장애 청소년의 수련활동, 교류활동, 문화활동 등 특별한 지원 명시	국가, 지자체 책무성 명시
장애인차별금지 및 권리구제법 제24조	장애인 문화예술 체육 활동에서의 차별 금지	「정당한 편의제공」에 대한 매뉴얼 요청
장애아동복지지원법 제4조	놀이와 문화예술 활동 참여 기회 제공	휴식, 놀이 명시

3. 장애아동 문화예술 관련 정책

■ 발달재활서비스(장애아동재활치료)

- 성장기 장애아동의 인지, 의사소통, 적응행동, 감각·운동 등의 기능향상과 행동발달을 위한 적절한 치료/발달재활 서비스의 지원 및 정보를 제공함으로써 높은 재활치료 비용으로 인한 장애아동 양육가정의 경제적 부담을 경감하기 위한 사업
 - 만 18세 미만의 뇌병변, 지적, 자폐성, 청각, 언어, 시각 장애아동을 대상으로 하며, 전국가구 평균소득의 150% 이하에게 소득수준에 따라서 월 14~22만원을 지원함
 - 서비스내용은 언어·청능, 미술, 음악, 행동·놀이·심리, 감각·운동 등의 서비스를 제공함 (장애아동 및 부모의 수요에 따라서 사업실시기관이 다양한 서비스 개발도 가능함)
 - 2009년에 바우처 사업으로 도입되었으며, 서비스 이용자가 정부에 신청하면 정부는 자격을 심사하여 적격성 여부와 필요한 서비스 정도를 결정하고, 이를 이용자에게 통보하면 이용자는 서비스 공급자를 선택하여 이용하고, 정부는 이용자가 선택한 서비스 공급자에게 비용을 지불하는 방식임
- 장애아동 부모·보호자의 재활치료 바우처 이용 실태(변경희 외, 2012)를 보면 바우처에 대해서 '알고 있다'는 87.3%, '들어본 적 있다'는 10.2%로 나타나서 재활치료 바우처 제도에 대한 인지도는 매우 높은 편임

〈표 10〉 재활치료 바우처 인지 및 이용

인지	%	이용	%	이용 분야	%
알고 있다	87.3	현재 이용	61.6	언어치료	45.5
들어본 적 있다	10.2	과거에 이용	12.8	인지치료	15.4
잘 모른다	2.3	이용 안함	25.6	놀이치료	6.9
				미술/음악치료	12.1
				심리치료	6.1
				기타	14.0

- 재활치료 바우처의 이용 현황을 살펴보면, '현재 이용한다' 61.6%, '과거에 이용한 적 있다' 12.8%로, 응답자의 70% 이상이 바우처를 이용한 경험이 있음

- 바우처 제도에 대한 인지도와 이용도를 고려할 때 장애아동에 대한 지원제도로써 비교적 긍정적인 평가를 내릴 수 있음
- 그러나 바우처의 주요 이용 분야를 보면 주로 '언어치료'(45.5%)에 집중되어 있고, 그 다음으로는 '인지치료'(15.4%), '음악/미술치료'(12.1%) 등으로 나타나, 문화예술 분야에서의 이용 실적은 매우 낮은 편임

■ 학교 예술강사 지원사업

- 학교 문화예술교육을 활성화하기 위해 「문화예술교육지원법」에 따라 전국 17개 시·도교육청 및 지자체, 16개 지역문화예술교육지원센터 및 국악운영단체, 한국문화예술교육진흥원과 협력하여 전국 초·중·고등학교에 예술 강사를 파견하여 문화예술교육을 진행함
 - 2000년 국악 분야에서 시작하여 무용, 연극, 만화·애니메이션, 영화, 공예, 디자인, 사진 등 총 8개 분야로 확대되었으며, 특수학교 및 특수학급에서도 진행되고 있음
 - 한국문화예술교육진흥원의 연차보고서에 의하면, 2015년에는 4,916명의 예술강사가 전국 8,216개교에서 교육활동에 참여하였으며, 지속적인 증가 추세를 보이고 있음

〈표 11〉 학교 예술강사 지원 현황

연도	학교수(중복지원)	강사수	수업시수
2013년	7,254(9,669)	4,485	1,323,506
2014년	7,809(10,530)	4,735	1,468,875
2015년	8,216(10,731)	4,916	1,455,206

- 서울시교육청은 장애아동 문화예술 교육의 활성화를 위하여 '찾아가는 음악순회강사 지원사업', '찾아가는 특수체육 순회강사 운영사업', '통합문화예술프로그램(동아리활동) 지원사업'을 전개하고 있음
 - '찾아가는 음악 순회강사'는 교수·학습방법 개선을 통한 음악교육의 내실화를 꾀하기 위하여 전문 음악강사를 중·고등학교 특수학급에 파견하여 전문강사와 특수교사가 주 1~2회의 협력수업을 실시함
 - 특수음악 전문기관의 연계를 통해서 2015년 30개 학교, 2016년 21개 학교의 특수학급에서

시범적으로 정규 교육과정에서 맞춤형 음악수업을 지원함

- 서울시교육청의 '찾아가는 음악 순회강사 지원사업'에 대한 교사 및 학교관리자의 인지도는 60% 이상으로 상당히 높은 편이지만, 실제로 진행되는 비율은 제한된 예산 등으로 인해서 20%에도 미치지 못함(변경희 외, 2013)

■ 복권기금 문화나눔 사업

- 복권기금을 재원으로 문화체육관광부와 한국문화예술위원회가 추진하는 사업으로 문화적 소외계층에게 문학, 시각예술, 공연예술 등 문화예술 전반의 관람·교육·체험 프로그램을 지원 및 운영하는 사업
 - 문화바우처, 티켓나눔, 순회공연 등의 사업을 통해서 문화예술의 기반을 마련하고, 문화예술 향유권을 신장시키며, 지역 문화예술의 성장을 도모하는 프로그램을 운영
- 문화바우처는 사회적, 경제적, 지리적 어려움 때문에 문화예술 활동에 제약 받는 계층이 공연, 전시, 영화를 관람하고 도서, 음반 등을 구입할 수 있도록 문화카드(바우처)를 지급하는 사업
 - 기초생활수급자 및 법정 차상위계층을 사업 대상으로 하며, 한 가구당 연간 5만원 한도이지만, 2011년 9월 제도 개편을 통해서 10~19세의 청소년과 사회복지시설 거주자에 대해서는 개인별 카드가 추가발급됨
 - 2005년 5억원 예산으로 시작되어 대표적인 문화복지 정책으로 자리 잡았으며, 공급자 중심의 문화정책에서 예술을 향유하고 소비하는 수요자에 초점을 맞추는 문화정책으로 패러다임이 바뀌는 계기가 되었음
- 문화 바우처의 이용 현황을 보면, 2011년 문화카드 제도가 도입되면서 이용자의 선택권이 확장된 이후에는 도서와 영화를 중심으로 이용되었고, 연극, 뮤지컬 등의 공연 분야는 이용률이 1%에 이르지 못할 정도로 비중이 적음(진수희, 2011, 용호성, 2012 재인용)
 - 문화카드제 도입 이전에는 공연이 50% 이상이었고 영화가 40%, 도서와 전시 등이 10%를 차지하였음. 중시되는 장르별 비중의 변화는 문화 바우처 정책 자체의 근간을 흔들 수 있다는 문제점으로 지적되기도 함

〈표 12〉 문화바우처 이용

구분	도서	영화	문화 일반	음반	연극	전시	뮤지컬	전통
금액	2,223,514	1,547,449	274,720	36,188	4,163	2,237	951	352
비율	54.38	37.84	6.72	0.88	0.10	0.05	0.02	0.01

구분	도서	영화	문화 일반	음반	연극	전시	뮤지컬	전통
건별	23,024	20,380	6,833	1,377	191	60	46	25
비율	44.22	39.20	13.30	2.65	0.30	0.12	0.09	0.05

※출처: 진수희(2011), 용호성(2012) 재인용

- 바우처 수요자인 장애아동 부모·보호자의 문화바우처 이용 실태(변경희 외, 2012)를 보면, 문화바우처 제도에 대해 '알고 있다' 38.1%, '들어본 적 있다' 27.3%로 인지도가 높지 않고, 문화바우처 이용도는 '현재 이용한다' 23.7%, '과거에 이용한 적 있다' 9.5%로 이용경험은 약 30%로 나타남
 - 이용 분야는 '영화'(43.5%), '도서'(29.2%) 등으로 위의 〈표 12〉와 마찬가지로 영화와 도서에 집중되어 있고, '음악'(1.4%), '연극/뮤지컬'(15.9%) 등의 공연 분야에는 이용도가 낮음

〈표 13〉 문화 바우처 인지 및 이용

인지	%	이용	%	이용 분야	%
알고 있다	38.1	현재 이용	23.7	영화	43.5
들어본 적 있다	27.3	과거에 이용	9.5	도서/CD/DVD	29.0
모른다	34.7	이용안함	66.8	스포츠	4.3
				여행	1.4
				음악	1.4
				연극/뮤지컬	15.9
				기타	4.3

- 2011년부터는 객석 기부제와 나눔 티켓 제도가 도입되었는데, 객석 기부제는 객석의 5%를 할애하여 문화카드 소지자에게 무료 제공하는 제도이며, 나눔 티켓 제도는 미판매가 예상되는 티켓을 기부 받아서 할인된 가격으로 문화카드 소지자에게 판매 또는 기부하는 제도로서, 문화예술 공연을 향유할 기회를 제공함
 - 저소득층의 문화향수권 신장 및 삶의 질 제고, 문화예술 체험을 통한 문화감수성, 창의성을

V 장애아동 문화예술 정책 제언

개발하기 위해서 한국문화예술위원회가 문화예술단체로부터 객석을 기부 받아 저렴한 가격으로 좋은 공연/전시를 관람할 수 있도록 지원하는 제도임

- 이용 대상은 문화카드 소지자, 사회복지사, 통합문화이용권 담당자로 한정되며, 미판매 예정 좌석을 기부 받아서 50~80% 할인된 가격으로 판매 또는 무료로 제공함

〈표 14〉 문화나눔 사업

사업	사업명	사업목적	지원내용
공연 나눔	소외계층 문화순회	문화인프라 시설이 부재한 지역에 문화 프로그램 제공으로 문화 향수권 신장	사회복지시설, 농산어촌, 임대주택, 교정시설 등 소외지역 순회 문화예술 행사 개최 경비 지원
	사랑티켓	만24세 이하 아동·청소년, 65세이상, 공연·전시관람료 지원으로 문화접근성 제고	1인당 공연·관람료 연 10회까지 지원
	전통나눔	소외지역주민 및 계층 대상 전통문화 향유 기회 제공	전통예술 행사 개최 경비 지원
	지방문화회관 특별공연	지역민들에게 수준 높은 문화예술 관람 기회 제공으로 문화향유 기회 확대	재정자립도에 따라 차등지원, 공연행사 개최 경비 지원
문학 나눔	우수문학 도서 보급	우수 문화도서 보급을 통한 소외지역 주민·소외계층 문화향수 증진	분기별 선정도서 구입비 지원
	문학 멘토	군부대 인근 청소년의 학습 지원 및 문화체험 증진	학습에 필요한 교재, 교구 및 의복 지원
전시 나눔	박물관·미술관 특별전시 지원	박물관·미술관 전시 프로그램을 통한 사회 지역 주민 및 소외계층의 관람 및 교육기회 확대	전시 및 교육 행사 개최 경비 지원
창작 나눔	장애인 문화예술 역량 강화	장애인 예술활동 지원을 통한 예술창조 역량 강화	문학, 시각예술, 공연예술 등 문화예술 발표, 연구조사, 인력 육성 경비 지원
	생활문화 공동체	소외지역 주민의 자율적 문화활동 형성 및 활성화 계기	자생적 공동체 형성을 위한 사업추진 및 생가경비 지원

※출처: 용호성(2012) 재인용

- 그 밖에 문화시설과 공연이 부족한 지역과 계층을 엄선하여 양질의 문화예술 프로그램으로 찾아가는 「소외계층 문화순회(신나는 예술여행)」사업, 우수한 민간예술단체의 우수한 공연프로그램을 선정하여 지방문화회관이 유치하는 「방방곡곡 문화공감」사업, 문화소외지역(임대아파트, 서민단독주택 밀집지역, 농산어촌)을 대상으로 문화예술을 매개로 자생적 주민공동체가 만들어지도록 지원하는 「생활문화공동체 만들기」사업 등이 있음

1. 장애인 문화예술 인프라의 확대

■ **장애인의 문화예술 향유 수준이 일반 국민의 1/3 정도에 불과하므로(이민경, 2015), 장애인의 문화예술 향유와 참여를 가로막는 물리적, 경제적, 인식적 요인을 제거하고 접근성을 높이도록 정책의 흐름을 잡아야 함**

- 물리적 장애요인은 문화예술 시설 내의 편의시설 부족, 이동을 위한 교통수단의 불편 등이 해당됨
 - 「교통약자의 이동편의증진법」에 의거하여 장애인 등의 이동권을 보장하기 위해서 편의시설 및 교통수단을 확보하도록 되어 있으나 여전히 장애인이 밖으로 외출하고 사회활동에 참여하는 데 어려움이 많음
- 경제적 장애요인은 문화예술 공연 관람이나 활동에 참여하는 데 드는 비용이 부담됨
 - 공공시설이나 공연장은 장애인 할인혜택이 있고, 문화바우처 제도를 통해 경제적, 문화적 소외계층의 문화예술 체험을 지원하고 있으나 실질적으로 혜택을 입는 비율이 낮음
 - 특히 장애아동 부모·보호자의 문화바우처 제도에 대한 인지도가 높지 않고 이용자도 많지

않는데, 문화바우처 지원대상의 범위 및 지원금액의 한계로 인하여 이용범위가 영화관람, 도서구입으로 제한적임

· 장애아동의 풍부하고 다양한 문화예술 활동체험을 위해서는 지원범위 및 지원 내용 등의 확대 실시가 절실함

● 인식적 장애요인은 문화예술에 대한 기본 지식이나 문화자본의 결핍으로 인해서 문화예술을 이해하고 향유하는 데 어려움이 있음

· 장애아동이 문화예술에 대한 소양을 쌓고 교육을 통해서 문화예술 관람이나 활동을 체험해 보도록 할 필요가 있음

■ 문화예술 활동의 경험이 취미 또는 여가생활의 일부로 행복한 삶을 영위하는 데 그치지 않고, 적성과 재능을 발견하고 개발하여 전문 예술인으로 성장할 가능성을 고려함

● 사회적 공연(Social Entertainment) 개념을 도입하여 장애인문화예술이 장기적으로 고용/일자리로 연계되어 안정적인 소득을 얻게 함으로써 지속적으로 문화예술 활동을 할 수 있음(방귀희, 2010)

· 사회적 공연은 문화예술의 순수한 사회공헌과 상업예술로서의 경제적 독립성을 동시에 추구하는 공연으로서, 자선공연이나 문화예술분야의 사회적일자리 창출과는 다른 의미임

· 사회적 공연은 사회서비스 기능과 문화예술인들의 직업 활동이 동시에 이루어지는 것이며, 이러한 사회적 공연을 활성화시키기 위해서는 중증장애인생산물 우선구매제도에 사회서비스를 포함시켜야 함

● 중증장애인생산물 우선구매제도는 중증장애인을 고용하는 중증장애인생산물 생산시설의 제품(서비스)에 대한 우선구매를 지원함으로써 중증장애인의 고용을 확대하고, 근로장애인의 안정적인 소득을 보장하기 위한 제도임

· 중증장애인생산물 생산시설은 전체 근로자의 70% 이상이 장애인으로 구성되어 있고(최소 10명 이상), 장애인 근로자 중 60% 이상이 중증장애인인 생산시설 중에서 보건복지부장관에게 지정을 받은 생산시설을 말하며, 이러한 중증장애인생산물 생산시설에서 생산된 제품 및 노무 용역 등을 중증장애인생산물이라고 함

· 중증장애인생산물 우선구매 제도에서 장애인생산물에 장애인문화예술 공연을 포함시키고, 문화체육관광부의 사회적 공연 인증을 받는 것이 필요함

2. 장애아동 문화예술의 패러다임 전환

■ 문화예술의 잠재적 재능과 능력은 어린 시기에 일찍 발굴하고 육성해야 좋은 결과를 얻을 수 있기 때문에 아동기에 다양한 문화예술의 체험 기회를 제공할 필요가 있음(변경희·전동일, 2011)

● 문화예술이 갖는 광범위하고 복합적인 기능과 영향을 감안할 때 전반적 발달, 기능향상, 정체성 확립, 자아존중감 형성 등이 더욱 요구되는 장애아동에게 문화예술은 매우 중요하고 필수적인 활동임

● 문화에 대한 기호(taste), 선호(preference), 효용(utility)이 후천적으로 학습된다는 점에서 문화예술은 경험재(experience goods)적 특성을 가짐(양혜원 외, 2012)

· 문화예술을 통해서 심리/정서적 만족, 정신적 고양 등을 느끼기 위해서는 '문화예술에 대한 감수성'이 개발되어야 하는데, 특히 고급예술의 경우 훈련되지 않으면 효용을 얻지 못할 수 있고, 소득이 증가해도 문화예술에 대한 수요를 표출하지 못하게 됨

· 문화예술에 대한 감수성은 성장기의 가족의 소득, 교육, 문화 수준과 밀접한 관련성을 갖기 때문에 개인에 맡겨둘 것이 아니라 정부가 아동기부터 문화예술의 경험 및 학습의 기회를 부여함으로써 문화적 기호, 선호가 형성될 수 있도록 지원해야 함

· 실제로 아동기에 문화예술을 소비하는 경험을 갖지 못한 중·장년층이 경제적 계층에 상관 없이 문화소비에서 소외되는 현상이 나타남(용호성, 2012)

· 아동기는 문화예술에 대한 관심과 욕구가 가장 높으며, 이 시기의 문화예술 경험이 평생의 문화예술 향유 수준을 좌우하게 되는데, 2011년 10~19세에 대한 개인별 바우처 발급 이후 신청 규모가 폭발적으로 늘어난 것을 보면 아동의 잠재 수요가 상당함을 알 수 있음

■ 장애아동에게 문화예술 본연의 향유와 교육을 경험하게 하는 문화예술교육의 패러다임이 강화되어야 함

● 현행 장애아동의 문화예술 교육은 재활치료와 혼재되어 있는데, 치료 및 재활, 돌봄, 생활교육을 중심으로 정책과 제도가 구성되어 있어서 문화예술적 소양과 잠재력이 발휘되기 어려운 상

황입

- 장애아동의 문화예술은 아동기의 발달과업을 성취할 수 있도록 도와주어야 하며, 장애아동이 갖는 잔존 능력이나 잠재 능력을 이끌어내고 향상시킬 수 있어야 하기 때문에 약점에 집중하는 치료적 관점에서 벗어나 강점의 관점으로 바라보아야 함(김종인 외, 2009)
- 장애아동의 문화예술 활동과 재활치료의 상호연관성이 높지만, 문화예술 교육은 재활치료의 목적과는 확연히 다르기 때문에 치료의 목적으로 문화예술을 활용할 것이 아니라 문화예술 활동의 부산물로 치료를 보아야 함
- 장애아동에게 문화예술 교육은 취미 또는 여가, 전문적 직업예술인 양성을 넘어서 자신의 삶의 질을 높이고, 건강한 몸과 마음을 가질 수 있으며, 자아존중감을 느낄 수 있게 해 준다는 측면에서 접근되어야 함
 - 장애아동 문화예술 교육의 취지에 맞는 명칭으로서 음악치료, 미술치료 대신에 특수음악교육, 특수미술교육을 사용할 것을 제안함
 - 장애아동을 위한 문화예술 교육은 장애유형과 특성을 반영한 교육과정, 교육방법, 평가방법 등이 개인에게 맞도록 조정됨으로써 장애아동이 수업에 참여할 수 있게 함
- 치료 프로그램은 치료사 자격기준을 엄격하게 두지 않아 검증되지 않은 민간자격과 전문가들이 난립하고 있는 상황임(민경훈 외, 2015)
 - 음악, 미술 등의 치료서비스를 제공할 수 있는 민간자격증 수는 2008년 8개에서 2012년 9월 기준으로 113개로 증가하였음
 - 자격증을 부여하는 기준도 모호한데, 자격증 발급처에 따라 총 1,500시간의 수련기간이 필요한 자격증이 있는가 하면, 동일한 자격증인데도 온라인 강의를 8시간 들으면 발급되는 곳도 있음
 - 검증되지 않은 치료 프로그램은 장애아동이 적절한 교육을 받을 기회를 박탈하고 시간낭비를 하게 함으로써 결과적으로 장애아동의 성장과 발달을 저해하게 됨
 - 따라서 치료사의 자격기준을 엄격하게 두고, 치료 프로그램의 효과성을 검증하거나 가이드라인을 제공함으로써 장애아동에게 필요한 교육을 선택하는데 정보 및 도움을 주어야 함

3. 학교 문화예술교육의 활성화를 위한 제언

- 국회는 장애아동을 위한 문화예술정책 예산을 별도 책정하여 수행할 수 있어야 하고, 교육부는 장애아동이 문화예술교육을 받고 문화예술을 향유하고 직접 활동할 수 있도록 장기적인 문화예술 정책을 수립하여야 함
- 장애아동도 1인 1악기, 또는 1인 1예술교육 참여 및 능력 향상을 할 수 있도록 문화예술 교육에 필요한 인력 및 예산을 지원할 수 있도록 적극적으로 나서야 함
 - 교육지원 관련 예산이 전반적으로 확대되는 상황에서도 문화예술 관련 예산이 부족하여 교육에 필요한 교구 또는 설비 구축에 어려움이 있고 새로운 프로그램을 시도하지 못하고 있는 실정임(변경희 외, 2013)
 - 찾아가는 음악수업을 진행하고 있는 (사)몸짓과소리가 21개 특수학급에 구비된 악기현황을 조사한 바에 따르면, 두 종류 이하의 악기를 구비한 학교는 8개교였으며, 전혀 악기가 구비되어 있지 않은 특수학급도 있음(민경훈 외, 2015)
- 교육부는 자체적으로 장애아동을 위한 체계적이고 일관된 문화예술교육 관련 정책을 마련하고, 예술교육 지원사업, 특수교육 교육과정에서 운영되고 있는 문화예술 프로그램을 세부적인 측면에서 보완해야 함
 - 특수교육과정에서 문화예술교육이 스며들 수 있도록 관련 교과에 대한 전반적인 검토와 개선, 시수 확보가 필요함
 - 일반학교의 문화예술 교육과정은 비장애학생을 기준으로 만들었기 때문에 일반학교에 재학 중인 장애학생에게 적용하기에는 무리가 있으므로, 일반학교의 특수학급 장애학생에게 적합한 별도의 문화예술교육 교재, 매뉴얼, 가이드라인, 활동 프로그램 모듈 개발 등이 필요함
 - 특수학교 교육과정을 문화예술교육의 목적에 맞도록 음악, 미술 등의 교과, 창의적 체험활동시간, 방과후 활동시간을 개정하고, 다양한 문화예술교육 방안을 모색할 필요가 있음
 - 특수학교에는 장애영역에 맞는 중점문화예술교육과정을 운영하고 일반학교의 특수학급에는 선택형 또는 맞춤형 문화예술교실을 운영하여 장애아동이 적성과 흥미에 맞는 문화예술 교육을 받을 수 있도록 환경을 조성하는 것도 적극적으로 고려함

- 특수교사, 부모·보호자들에게 문화예술교육에 대한 인식을 개선하고, 지속적인 연수 프로그램을 통해서 문화예술교육을 학교현장에 실천하도록 함

■ **장애아동의 문화예술교육은 대부분 정규수업과 방과후수업을 통해서 이루어지고 있으므로 이러한 수업의 프로그램 개발, 교수법, 평가 등에 대한 재검토와 변화가 요구됨**

- 문화예술교육은 정규수업과 방과후수업 시간에서 약 2개의 프로그램을 주당 1~2회 운영하는 데, 음악, 미술 교육이 대부분이고 연극이나 춤은 다루어지지 않으며, 음악수업은 악기연주 위주로, 미술수업은 만들기와 그리기 위주로 진행됨(변경희 외, 2013)
 - 학교수업과의 연계성을 높이고 문화예술의 기본적인 교육내용이라는 점을 감안하더라도 이러한 프로그램으로는 장애아동이 수업에 흥미를 갖게 하거나 참여를 이끌어내기에는 다양성이 부족한 교육내용임
 - 기초적인 수준의 내용이 반복되는 한계점을 보여서 장애아동의 재능과 적성을 발굴하여 심화된 교육을 원할 경우에는 학교 외부의 사교육에 의존할 수밖에 없는 상황임
 - 문화예술 교육이 연속적이고 지속적으로 진행되어야 문화예술교육의 효과를 기대할 수 있으므로 기초반, 심화반, 재능반 등과 같이 단계별 수준에 따른 교육을 고려함
 - 장애아동의 특성상 직접 참여와 놀이 방식이 수업 효과를 높일 수 있다는 측면에서 수업의 커리큘럼을 다양하게 확장하고 기존의 수업에서 다루지 않았던 교육내용도 과감하게 시도해 볼 필요가 있음
 - 또한 장애의 정도와 유형에 따라 참여할 수 있는 문화예술 활동에 다를 수 있다는 점을 고려하여 장애아동의 개인별 교육내용에 대한 고려가 있어야 하고, 문화예술 활동의 선택할 때 교사 또는 보호자가 일방적으로 결정하는 것이 아니라 장애아동의 선호와 흥미를 고려해야 함

4. 문화예술 전문교사의 양성 및 활용을 위한 제언

■ **학교에 배치되어 있는 문화예술 전문교사의 역할을 강화하고 장애아동에 대한 이해와 전문성을**

높이도록 함

- 장애아동에게 문화예술을 교육하려면 문화예술 교육과 장애아동 교육에 대한 전문성이 높아야 함
 - 현행 학교 문화예술교육은 정규수업에서는 특수교사에게, 방과후수업에서는 외부강사에게 의존하는 경향이 있는데, 특수교사는 장애아동에 대한 이해는 높지만 문화예술교육의 전문성이 낮고, 문화예술 전문교사 또는 외부강사는 문화예술교육의 전문성은 높지만 장애아동에 대한 이해가 낮음
 - 음악, 미술 등을 전공하고 오랫동안 문화예술 교육을 실시한 경험이 있더라도 장애아동의 특성을 제대로 이해하지 못한다면 현장에서 수업진행이 원활하지 못하므로 특수음악교육, 특수미술교육을 위한 연수가 필요함
 - 이런 연수는 시·도 교육청 또는 정부 위탁을 받은 전문적인 문화예술단체에서 연수 프로그램을 운용할 수 있음
 - 학교 문화예술 교육에 대한 학교 관계자의 관심과 전문성이 높지 않으므로 장애아동 문화예술 활동에 대해 컨설팅을 해 줄 수 있는 전문인력도 강화되어야 함
- 문화예술의 특성상 장기간의 교육과 숙련이 필요하므로 특수교사의 전문예술 역량을 키우기 보다 문화예술 전문교사의 장애이해력을 강화하는 것이 효과적, 효율적일 것으로 판단됨
 - 학교에 배치되어 있는 문화예술 전문교사는 장애학생에 대한 이해가 어느 정도 있으므로 이들의 역할을 강화함
 - 문화예술 전문교사가 장애학생을 지도하기 위해서는 특수교육에 대한 이해가 필수적이며, 일정 시간의 특수교육 연수를 이수하도록 함

■ **장애아동 문화예술 전문교사의 육성 및 관리를 위한 전문기관이 필요함**

- 장애아동에게 문화예술교육을 하는 전문교사는 각 학교에서 개별적으로 확보할 수 있는 문제가 아니고 사회적 시스템을 마련해야 함
 - 기존에 있는 문화예술 전문교사/강사의 인력풀을 통해서 문화예술 수업의 필요와 내용에 따라 전문교사/강사를 준비할 수 있도록 함
 - 대학에서 특수음악교육, 특수미술교육 등 문화예술과 특수교육을 접목시키는 전공을 설치

하거나 수업을 제공하게 함

- 문화예술 교육의 효율성 제고를 위해서 정부의 유관기관 또는 시·도교육청은 특수교육지원센터를 장애아동 문화예술교육을 주관하는 중앙지원센터로 삼아서 전담기관을 위탁 또는 선정함

참고문헌

복권기금 문화나눔사업 홈페이지 <https://www.lotteryarts.or.kr/>
 사회서비스전자바우처 (발달재활서비스) 홈페이지
http://www.socialservice.or.kr/user/htmlEditor/view2.do?p_sn=11
 한국문화예술교육진흥원 홈페이지 <http://www.arte.or.kr/index.do>
 한국문화예술위원회 홈페이지 <http://www.arko.or.kr/>

- 김경준 외. 2006. 「청소년 유형별 복지욕구 실태와 지원방안」, 한국청소년정책연구원.
- 김미숙 외. 2013. 「아동종합실태조사」, 한국보건사회연구원
- 김성희 외. 2011. 「2011년 장애인실태조사」, 한국보건사회연구원.
- 김성희 외. 2014. 「2014년 장애인실태조사」, 한국보건사회연구원.
- 김종인 외. 2009. 「장애아동·청소년의 삶의 질 향상을 위한 지원방안 연구 I : 문화예술·체육활동 지원 방안」, 한국청소년정책연구원·한국사회복지정책연구원
- 모상현. 2010. 「아동·청소년 인권실태조사: 발달권·참여권」, 한국청소년정책연구원
- 문화사회연구소. 2004. 「문화권 NAP 수립을 위한 기초현황 실태조사와 정책연계방안」, 국가인권위원회.
- 민경훈 외. 2015. 「발달장애 청소년을 위한 음악 프로그램 지도안-특수학급을 중심으로」, (사)몸짓과소리.
- 방귀희. 2010. “장애인문화예술의 실태와 과제.” 「장애인 문화·체육·관광을 말한다」, 토론회 자료집
- 변경희·전동일. 2011. 「장애인의 문화예술 활성화를 위한 정책토론회」, 자료집. (사)몸짓과소리
- 변경희 외. 2012. 「장애아동의 문화예술 활성화를 위한 정책토론회」, 자료집. (사)몸짓과소리.
- 변경희 외. 2013. 「장애아동 문화예술기반 조성을 위한 정책토론회」, 자료집. (사)몸짓과소리.
- 변용찬 외. 2004. 「장애인 문화복지 증진 방안 연구」, 한국보건사회연구원
- 양혜원 외. 2012. 「문화복지정책의 사회·경제적 가치 추정과 정책방향」, 한국문화관광연구원.
- 염유식 외. 2015. 「한국어린이·청소년행복지수」, 한국방정환재단·연세대 사회발전연구소
- 용호성. 2012. “문화 바우처 정책의 쟁점과 방향.” *Journal of Cultural Policy*: 99-124.
- 이민경. 2015. “장애인의 사회 및 문화·여가활동 실태와 정책 과제.” 「보건복지포럼」, 8월호: 61-73.
- 이혜경 외. 2009. “문화정책과 사회통합.” 「해외동향분석」, 한국문화관광정책연구원
- 전병태. 2010. 「장애인예술인 창작활동 현황 및 활성화 방안」, 한국문화관광연구원.

- 정갑영. 2007. 「문화복지 법제화 방안 연구」 한국문화관광연구원
- 정진성 외. 2011. 「2011년 국민인권의식 실태조사」 국가인권위원회.
- 주윤정. 2011. “장애인 문화예술의 정책과 현황.” 「풀뿌리 장애인 문화예술활동 활성화 워크샵」자료집. (사)한국장애인복지관협회.
- 한국문화예술교육진흥원. 2013. 「연차보고서」
- 한국문화예술교육진흥원. 2014. 「연차보고서」
- 한국문화예술교육진흥원. 2015. 「연차보고서」

제3장 한부모가족의 경제적 취약성과 사회적 포용

건국대학교 정이윤

본 연구는 한국 한부모가족의 경제적 취약성과 정책적 현황에 대해서 살펴보고 정책적 개선 방향을 논의하는 것이 목적임

한국사회에 한부모가족의 크기가 증가하며 한부모 밑에서 자라는 아동들에 대한 사회의 관심이 증가하고 있음. 한부모가족은 미혼 자녀가 있는 전체 가족 중 약 18%에 해당하며 지속적인 증가 추세가 예상됨. 본 연구는 한국 한부모가족의 취약성, 그 중 특히 경제적 취약성을 집중해서 살펴보고, 아동에게 미치는 영향 및 사회전체에 주는 함의를 논함. 또한 한부모가족의 경제적 취약성에 관한 원인을 살펴보고, 현재 한국의 정책적 현실에 대해서 살펴봄. 한부모가족에게 영향을 미치는 소득보장정책(한부모가족지원사업, 국민기초생활보장제도, 자녀양육비제도)의 현황을 살펴보고, 앞으로의 정책적 발전 방향을 모색함. 그리고 가능한 정책 대안에 대해서 논의하고 각각의 대안이 가지는 이론적 장단점, 각 대안 간 갈등하는 가치를 명확히 살펴봄. 이를 통해 사회적 함의를 통한 정책 결정의 기반을 마련하는 데에 이바지하고자 함

본 연구는 다음과 같은 함의를 가짐. 첫째, 한부모가족의 사회적 포용을 사회전체의 발전과 지속가능성의 측면에서 서로 연결된 사안으로 논함으로써 한부모가족에 영향을 미치는 정책의 함의를 확장함. 한부모가족의 경제적 취약성은 사회구조적인 원인으로 발생하며 그 결과는 다시 사회적 위협으로 작용하므로, 집단적 대응 방식이 요구됨에 주목함. 둘째, 아동양육의 책임을 논함

에 있어서 공적 책임과 사적 책임의 균형, 정책 조합의 방향성 등에 관해서 논의함. 유자녀 가족에 대한 지원과 한부모가족에 대한 추가 지원의 정당성 논의를 살펴보고, 각각의 지원을 보편적 혹은 선별적으로 실행하는 것의 장단을 논함. 마지막으로 한부모가족을 위한 증거기반 정책 결정(evidence-based policy making)을 뒷받침하기 위한 증거 축적 노력과 후속 연구를 위한 구체적 제언을 포함함

I 서론

■ 최근 들어 한부모가족의 어려움에 관한 이슈가 국민적 관심의 대상이 되고 관련 정책이 급속히 발전하는 상황 속에서 정책의 방향성에 대한 고민이 더욱 중요해지는 상황임

- 한부모가족에 대한 사회의 관심이 커지고 있음
 - “우리 아이들을 잘 키우는 것은 우리 사회가 건강해지는 일”, “한부모라는 이유만으로 취업, 결혼, 보육 등에서 모두 ‘을(乙)이 된다면 슬픈 일”, “한부모 가족도 하나의 가족 형태로 인정해야 하고 문제 가정이나 문제 부모로 깎아내려서는 안 될 일”이라고 이선희 양육비이행관리원장은 말함(파이낸셜 뉴스, 2016년 3월 26일자)
 - 2016년 3월 22일 여성가족부가 발표한 2015 한부모가족실태조사 결과에 따르면 한부모가족의 월 평균소득은 일반 가구소득의 절반에도 미치지 못하는 수준인 것으로 나타남. 한부모가족의 월 평균소득은 189만 6000원으로 전체가구 평균소득(389만 7000원)의 48.7%에 그침(아시아경제, 2016년 3월 22일자)
 - 2015년 한부모가족실태조사 결과에 따르면 취업한 한부모의 48.2%가 하루 10시간 이상을 근로에 투자하고 있는 것으로 집계됨. 한부모 밑에서 자라는 초등학생의 경우 54.4%가 평일 일과 후 돌봐주는 어른 없이 지내고 있는 것으로 드러남. 이 수치는 전국의 초등학생 중 35%만 일과 후 돌봐주는 사람 없이 지내는 것과 비교해 봤을 때 크게 높은 수치임(매일경제, 2016년 3월 22일자)

- 최근 한국에는 한부모가족에게 영향을 미치는 굵직한 정책 도입이 있었으나, 정책의 장기적 방향성에 대해서 통합적 논의가 부족한 것이 현실임
- 지난 15년간 한부모가족을 지원하는 법·제도들이 크게 향상되었음. 저소득 한부모가족을 위한 제도가 대상의 포괄성 측면이나 급여의 수준에 있어서 확대되었음
- 하지만 이러한 발전에도 불구하고 한국의 가족급여는 OECD 국가 대비 가장 낮은 수준. 한국은 아동수당이나 출산휴가, 아동육아보조 등의 가족 급여를 위한 공공 지출이 2011년 GDP 대비 약 0.89% 정도로 OECD 33개 비교 국가 중 멕시코 다음으로 가장 낮은 수준이며, OECD 국가 평균 2.55%의 1/3 수준을 약간 초과함(OECD, 2014). 아동을 키우는 가족에게 제공되는 공적 급여의 수준을 단순히 높여야 한다는 주장에 그치지보다는 어떤 원칙과 우선순위를 가지고 가족정책을 구성할 것인지에 대한 고민이 필요함
- 한부모가족의 실태를 더 잘 이해하기 위해 전국 한부모가족의 대표성 있는 자료를 수집하는 한부모가족실태조사가 법정조사로 2012년과 2015년에 실시되어 한부모가족의 경제적, 사회적, 관계적 실태에 대해 더 깊이 있는 이해가 가능해짐
- 최근의 개선에도 불구하고 증거기반 정책 결정(evidence-based policy making)을 위한 통계적 실태파악에 있어 개선점이 여전히 남아있음. 한부모가족실태조사의 표본 설계 틀로 사용하였던 통계청의 인구주택총조사는 미혼모를 체계적으로 누락하여 후속 연구에 제약이 되었으며, 미성년 자녀를 가진 한국 한부모가족의 규모나 한부모 아래에서 자라는 한국 아동에 대한 정확한 숫자조차 파악할 수 없을 정도로 통계 구축에 미흡한 측면이 있음. 이는 정책 효율성과 효과성 제고에 부정적으로 작용하였는데, 단순한 기술적 잘못이 아니라 주제에 대한 인식 변화가 요구되는 지점임
- 이런 과정에서 친자녀와 함께 살지 않는 비양육 부모에 대하여 자녀 양육비 부담의 의무를 제도화하고 강제하는 일련의 법이 도입되었음. 2007년과 2009년의 개정민법과 개정가사소송법, 2015년의 양육비이행관리원의 설립 등이 있었음. 비양육부모와 양육부모의 불균형한 자녀양육부담을 수정하기 위한 양육비정책(child support policy)은 동시에 아동양육의 책임에서 공적 책임보다 사적 책임을 강조하는 측면이 있고 이에 대한 우려의 목소리도 있음
- 한부모가족에 영향을 미치는 정책에 대한 통합적 논의가 부족한 실정임. 국민기초생활보장제도, 한부모가족지원제도, 양육비정책 등이 각기 별개로 논의되며 발전되어 왔음. 한부모가족을 위한 정책을 아동·가족 정책과 소득보장 정책 양쪽의 큰 틀과 함께 연결시켜 논의하고, 아동양육의 공적 책임과 사적 책임의 균형을 고려하여 아동·가족정책의 방향성을 도모하는 논의가 필요함. 한부모가족 지원제도와 국민기초생활보장제도와 같은 공적이전 정

책(public transfer policy)과 자녀양육비정책이라는 사적이전(private transfer)의 강제 정책이 현재 어떤 상호작용을 하고 있는지에 대한 고찰을 바탕으로, 향후 조화로운 정책 발전을 위한 방향성을 논의할 필요성 역시 증대되고 있음

■ 본 연구의 목적은 다음과 같음

- 한부모가족의 현황을 파악하기 위해 한국의 대표성 있는 자료를 활용하여 한부모가족에 대해서 알려진 바와 알려지지 않은 바를 구체적으로 제시하고, 한부모가족의 복지가 사회 구성원 모두에게 중요한 이유를 논하며, 한부모가족, 더 나아가 우리 사회 아동들의 보편적 복지 향상을 위한 아동·가족정책, 소득보장정책, 자녀양육비정책의 조화로운 발전 방향을 모색하고자 하는 이들을 위한 논의의 장을 마련하고자 함
- 본 연구는 다음과 같은 일련의 고민에 대응함
 - * 한부모가족을 위한 정책에 한부모가족이 아닌 사람도 관심을 가져야 할 만한 이유가 있는가? 왜 특별히 한부모가족에게 관심을 갖나?
 - * 한국 한부모가족의 현황은 어떠한가? 그 크기와 시간에 따른 변화 양상은 어떠한가? 한부모 가족은 양부모가족과 다른가? 한부모가족은 가구를 유지하는 데 있어 추가적인 비용이 드는가?
 - * 우리 사회는 어떤 정책 조합을 추구할 것인가?
 - 한부모가족을 위한 정책 대비 모든 아동에게 급여를 제공하는 정책의 장단점은 무엇인가? 만약 한부모가족에게 발생하는 추가적인 비용이 있다면, 그에 대한 비용에 어떻게 대응할 것인가? 보편적 혹은 선별적 정책의 장단점은 무엇인가? 자녀양육비정책, 아동·가족정책, 소득보장정책의 조화는 어떠한가?
 - 이러한 고민의 맥락 아래 본 논문은 다음과 같은 반응에 관련하여 논쟁점 역시 제시함
 - * 자녀양육비정책의 강화는 사적 문제를 해결하는 데 있어 불필요한 국가의 개입으로 자원의 비효율적 활용을 야기하는 정책이 아닌가?
 - * 혹은 자녀양육비정책의 강화는 자녀양육에 있어서 국가의 책임은 간과되고 부모 개인에게 절대적 책임이 있는 것처럼 오해되는 것 아닌가?

- 본 연구는 한부모가족의 실태파악을 위한, 특히 한부모가족의 규모 파악을 위한 통계적 문제점들, 개선점들에 대해서 많은 지면을 할애하는데 그 이유는 실태 파악이 단지 현상의 크기 파악 자체를 위한 뿐 아니라, 현상의 원인과 결과를 이해하고 정책적 함의를 도출할 수 있는 중요한 시발점이기 때문임. 연구와 정책 개선을 위한 이슈를 도출, 증거기반 정책을 위한 틀 마련에 도움이 되고자 함
- 또한 본 연구는 한부모가족에 관한 관심과 정책이 우리 사회의 발전과 통합에 미치는 광범위한 영향에 초점을 둠
- 아동 양육의 책임을 논함에 있어서 공적 책임과 사적 책임에 대한 진지한 성찰과 사회적 합의가 필요하므로 본 논문은 이를 위한 논쟁의 기반을 마련하고자 함. 정책적 선택에 따른 장단을 논의하고 충돌하는 가치를 명확히 하고자 함.
- 한부모가족에게 영향을 미치는 여러 공공정책을 한꺼번에 살펴보고 서로 조화로운 정책 개발을 추구하는 통합적 정책 개발 관점을 바탕으로 함. 공공 급여 정책과 자녀양육비는 대체재인가 혹은 보완재인가(이어야 하는가)를 논함
- 한부모가족을 조사, 연구하는 것은 특정 그룹을 낙인하려는 것이 아니라 현상을 분명히 인식하고 문제에 대한 대안을 추구하기 위해서 꼭 필요한 절차임. 한부모가족에 대한 정확한 이해를 바탕으로 사회의 포용적 문화를 촉진시킬 수 있고 한부모가족의 취약성을 제거 혹은 감소시키는 적극적 변화 노력을 도모할 수 있을 것임
- 한부모가족의 수가 증가하는 것은 바꿀 수 있는 개입 지점이 아니라 경제적 취약성을 보완할 수 있는 정책을 마련하는 것이 중요한 사회적 과제임을 도출함

II 한부모가족의 정의와 현황

본 장에서는 한부모가족의 개념정의와 크기 추정, 한부모가족의 증가 원인을 살펴본 후, 통계적 이슈들을 논의하고 구체적인 개선점을 제안함. 그리고 한부모가족의 취약성에 대해서 살펴봄. 그 후 이어지는 장에서 설명하는 한국 한부모가족에게 영향을 주는 정책을 살펴보고 정책적 제언을 함

1. 한부모가족의 개념 정의와 크기 추정

■ 한부모가족의 개념 및 정의

- ‘한부모가족’이란 이혼, 별거, 사망, 유기 등 여러 가지 사유로 양친 중 한 쪽과 그 자녀로 이루어진 가족을 말함¹⁾
 - 한부모가족을 정의하고 크기를 추정하는 데 있어 사람이나 기관마다 다를 수 있으므로 아래 <표1>에서는 한국의 공적 기관이 사용하는 한부모가족의 정의를 요약하였으며 본 연구에서 관심의 영역에 두는 한부모가족에 대한 정의도 포함하였음

1) 일반적으로 한부모가족 중 자녀와 함께 살면서 보호를 받는 주 양육자 (이하 ‘양육부모’ 혹은 ‘양육친’)가 친모이면 ‘모자가족’이라 칭하고 주 양육자가 친부이면 ‘부자가족’이라고 하며 ‘양육부모’ 혹은 ‘양육친’의 개념에 대비해서 자녀와 함께 살지 않는 양친 중 다른 한 쪽을 ‘비양육부모’ 혹은 ‘비양육친’이라고 명칭함.

- 본 연구에서 주된 관심은 한부모가족인데, 한부모가족의 크기를 추정하는 통계 결과에서 한부모가족에 관한 정보가 자주 활용되므로 아래와 같이 가구와 가족의 개념을 분명히 하는 작업이 의미가 있음
- 가족과 가구의 개념 차이를 설명할 때 보통 ‘가족’(families)은 혈연이나 결혼으로 연결되어 서로를 경제적, 정신적으로 지지하는 운명 공동체 혹은 생활공동체로서의 생계 단위로 바라 보며, ‘가구’(households)란 1인 또는 2인 이상이 모여서 취사, 취침 등 주거를 같이하는 생활 단위를 일컫는 경향이 있음. 가족과 가구가 일치하는 경우가 많으나 한 가구에 여러 가족이 포함되는 경우가 있는가하면 한 가족이 여러 가구에 있는 경우도 있음
- 가구와 가족의 개념적 차이가 한부모가족에 관한 논의에서 미치는 함의는 다음과 같음
 - 첫째, 한부모가구와 한부모가족이 다른 경우는, 어떤 가구가 3세대의 구성으로 한부모가족을 포함하지만 가구주인 조부모가 있는 경우 이 가구는 한부모가구로 취급되지 않을 수 있음. 통계청의 인구주택총조사 자료와 같은 경우 한부모가구를 파악함에 있어 2세대 단독 가구만을 관심의 범위에 포함하는데, 위에서 예를 들었던 가구와 같은 경우 3세대 가구로 분류되어서 한부모가족이 포함되어있는지의 여부 정보가 조사되지 않음. 반면, 한부모가족지원법이나 한부모가족실태조사의 경우, 그리고 OECD 국가비교연구에서는, 3세대 가구나 타인과 함께 사는 한부모가족을 포함하여 조사함. 통계청의 조사는 한국 한부모가족의 크기를 추산하는 데 사용되기 때문에 이는 문제임
 - 둘째, 한 가족이 여러 가구에 사는 경우, 즉 장기 출장, 자녀유학 등의 이유로 부부가 떨어져있는 경우, 통계청의 한부모가구 통계에 집계되기도 함. 실은 이들은 한부모가족이 아니므로 제외하는 것이 맞으며, 한부모가족 지원법이나 한부모가족 실태조사에서 내리는 정의에서도 제외됨

〈표 1〉 사회조사, 연구에서 한부모가구와 한부모가족 개념 비교

	통계청 인구주택총조사	여성가족부 한부모가족지원사업 가구선정 기준	한부모가족실태조사*	본 연구에서 '한부모가족'의 관심 범위
개념의 활용	한부모가구의 크기 추정 등 연구/조사 목적 (한부모가구 중심)	정책의 급여 자격 판단 기준 (한부모가족 중심)	한부모가족의 생활 실태에 대한 연구/조사 목적 (한부모가족 중심)	포괄적(한부모가족 중심)
한부모-아동 외 다른 가구원 유무	한부모-아동으로만 구성된 가구 (3세대 가구 제외, 친인척 지인 동거 경우 제외)	기타 가구원이 있는 경우 포함	기타 가구원이 있는 경우 포함	기타 가구원이 있는 경우 포함
자녀연령	전체 연령 포함 (단 미혼 자녀에 국한)	만 18세 미만, 취학시 만 22세 미만	만 18세 미만, 취학시 만 19세 미만	연령 제한이 핵심적이지 않지만 일반 조사나 연구에서 특정 연령 이하의 자녀 경우로 국한할 필요 인정 (예, 만 18세 미만, 고등학교 이하 취학시 만 19세 미만)
한부모 혼인 상태	혼인상태에 따라 제약하지 않고 해당 '가구' 형태가 한부모가구인 경우. 미혼, 이혼, 사별, 유배우 포함 (직장이나 학업 등의 이유로 배우자와 떨어져 사는 유배우 분거가족 포함)	유배우 제외 (유배우 중 실질 부양능력 없는 경우는 포함)	유배우 제외	유배우 분거가족일 경우는 제외, 한부모가 새로운 배우자와 새 가족 (step families)을 형성했을 때에는 포함

* 한부모실태조사는 한부모가족지원법 제6조에 근거하여 한부모가족에 대한 전국적 규모의 기초자료를 제공하고 정책지원개선방안 개발에 도움을 주고자 3년마다 실시되는 법정조사임 (현재까지 2012년과 2015년 두차례 실시). 통계청의 인구주택총조사를 표본 틀로 사용함

※ 자료: 표는 김은지외(2013) "한부모가족실태조사 보고서"(p. ii)에서 비교한 내용을 포함하여 저자가 추가 작성

- 한국의 한부모가족(구) 크기는 지속적으로 증가했으며 그 규모가 무시할 수 없을 정도로 큼
 - 통계청(2016)의 인구주택총조사 자료에 따르면 미혼 자녀를 둔 한부모가구는 1995년 96만 가구에서 2010년에는 159만 가구, 2015년에는 178만 가구로 증가하였음. 전체가구 대비 미혼 자녀를 둔 한부모가구의 비율을 살펴보면, 1995년 전체가구의 7.4%, 2010년에는 9.2%이던 것이 2015년에는 전체가구의 9.5%로 꾸준히 증가함²⁾(통계청, 2016)
 - 미혼 자녀를 둔 가족 중 한부모가족의 비율은 1980년 약 12.9%에서 2014년 18.4%로 증가하여(통계청, 2016), 한부모가족은 크기 면에서도 중요한 가구형태임. 전체 가족 중 1인 가구

2) 추가적으로 조부모+미혼손자녀의 경우는 한부모가족의 규모 측정 시 포함되지는 않지만 넓은 의미에서 한부모가족에 관한 논의 시 관심 영역에 포함시키는 것이 일반적임. 통계청에서 1995년부터 이 가족형태에 대한 별도의 통계 조사 시작 (1996년부터 2014년까지 비슷한 수준 유지, 전체 가구의 약 0.3%에 해당하며 유자녀 가구 중 약 1%). 현재 조손가족은 (부모로부터 사실상 부양을 받지 못하는 아동을 조부모가 양육하는 가족) 한부모가족 지원법 지원대상자에도 속하는 대상이며, 여성가족부의 한부모가족 실태조사에도 포함됨. 한국 한부모가족의 크기를 추정하는 데 활용되는 통계 자료는 가족이 아닌 가구 단위로 집계되므로, 본 연구에서는 가족과 가구의 두 용어를 (오해의 위험이 크지 않은 한에서) 혼용함

나 자녀 없는 부부 등 1세대 가구가 증가하고, 자녀를 가진 가족 수가 감소한 것도 한부모가족 증가 요인 중 하나임

- 통계청의 자료는 실제 한부모가족의 수를 과대추정 했을 가능성이 있는데³⁾ 이를 조정하더라도 그 수치는 여전히 중요할 수 있음. 통계청의 심화 분석된 통계에 따르면 한 가구에 같이 살지 않지만 실제로 배우자가 있는 경우를 제외했을 때 미혼 자녀를 둔 한부모가족의 수와 전체가구 대비 비율은 1985년 59만 가구(6.2%)에서 2010년 112만 가구(6.8%)로 증가함(통계청, 2016)
- 이 수치는 미성년 자녀가 없지만 성년 (미혼) 자녀와 함께 사는 한부모를 포함한 것으로, OECD 국가비교 연구들에서 일반적으로 한부모가족을 파악할 때 기준으로 삼는 18세나 25세 미만 자녀를 둔 한부모가족의 크기는 위 추정치보다 작을 것이지만, 이에 관한 한국의 대표성 있는 통계는 없는 실정임
- 한편 한부모가족의 크기에 대한 통계치를 과소 추정하도록 했을 요인들 역시 있는데, (1)통계청의 자료는 조부모나 기타 가족과 함께 사는 한부모가족을 한부모가족으로 취급하지 않음으로써 한부모가족 크기를 과소추정 하는 효과가 있으며, (2)미혼모의 경우 통계 조사 과정의 오류로 과소추정 되었음(김은지 외, 2013)⁴⁾ 이러한 요인들의 수정은 한부모가족 크기의 추정치를 상향시키는 효과가 있을 것임
- 전반적으로 한국 한부모가족은 OECD 국가들의 평균 한부모가구 비율인 9.4% 수준에 근접해가고 있다고 볼 수 있으며, 지속적인 증가 추세가 예상됨(김은지 외, 2010)
- 앞서 살펴본 바를 요약하자면 한부모가족은 어느 측정 방법을 사용하였는지에 관계없이 모든 방법에서 그 규모가 지속적으로 증가하는 것으로 나타남. 또한 한부모가족에 대한 개념이 명확하게 적립되지 않은 채 국가 통계가 활용되므로 적절한 연구와 정책 발전을 위해 한부모가족에 대해 명확한 개념 합의와 그에 따른 자료 구축에 더욱 세심한 노력을 기울여야 할 것이라는 시사점을 찾을 수 있음(후에 상술)

■ 한부모가족 증가의 원인

- 이혼 증가, 동거나 미혼모 증가, 혹은 혼인과 출산 감소(그에 따른 유자녀 가족의 감소)가 한부

3) 일반적으로 한부모가족의 수를 이해하고자하는 학자들이나 정책가들의 관심 측면이나 국제 비교의 관점에서 봤을 때, 위의 수치는 과대추정된 것인데 그 이유는 (1) 직장이나 학업 등의 이유로 배우자와 떨어져 사는 유배우 분거가족을 포함한 수치이며 (김은지 외, 2013). (2) 성년이 된 자녀가 미혼인 경우 여전히 포함된 경우이기 때문임. 일반적으로 한부모가족에 대한 통계 국제비교에서 자녀가 만 18세 미만인 경우로 국한함.

4) 한국 한부모가족의 크기를 파악하기 위해서 활용되는 주요 통계자료는 인구주택총조사임. 김은지외(2013)는 인구주택총조사에서 미혼모가족이 체계적으로 누락되었음을 논함. 본 논문의 후에 이에 대한 더 자세한 설명이 추가됨.

모가족의 절대적, 상대적 증가에 영향을 미침(김수정, 2007; 김혜영, 선보영, 2010)

- 한부모가족 형성 요인별 현황을 살펴보면, 과거에는 사별이 과반수 이상이었으나 점차 감소추세이고 현재는 이혼이 한부모가족에 이르는 가장 주된 경로이며 그 비율이 증가하고 있음

 - 1995년 사별은 54.8%, 이혼 12.9%, 미혼 9.8%이었던 것에 반해, 2010년에는 사별 29.7%, 이혼 32.8%, 미혼 11.6%인 것으로 나타남(여성가족부, 2016, p.16)
- 지난 반세기동안 한국사회 혼인의 감소와 이혼의 증가가 한부모가족의 증가에 영향을 미쳤음

 - 아래 <그래프1>에서는 통계청 자료에 따른 1970년부터 2014년까지 한국의 조혼인율(인구 1천 명당 결혼 건수)과 조이혼율(인구 1천 명당 이혼 건수) 변화를 보여줌
 - <그래프1>에 따르면 한국 이혼건수는 1970년 약1천6백건에서 2015년에는 약109천건으로 9.4배 늘었고, 조이혼율(인구 1천 명당 이혼 건수)은 1970년 0.4건에서 2015년에는 2.1건으로 5배 넘게 늘었음
 - 2015년 유배우 조이혼율(유배우 인구 1천 명당 이혼건수)은 4.4건임(통계청, 2016)
 - 한국의 조이혼율은 OECD 국가의 평균 조이혼율과 비교해서 다소 높은 편임. 더욱이 조이혼율의 꾸준한 증가추세는 특히 주목할 만한 부분임. 2012년 한국은 OECD 42개국 나라 중 12번째로 이혼율이 높았고, 14개 국가는 1990년대 이후 조이혼율 감소를 보였는데 한국은 꾸준한 증가를 보였음(OECD, 2015)
 - 이에 반해 한국의 조혼인율은 완만한 감소세를 보임(아래 <그래프1>). 특히 초혼의 감소가 두드러지고 이에 반해 재혼은 전반적으로 증가 현상을 보임(통계청, 2016)
 - 이혼의 증가는 자녀가 있는 한부모가족 수의 증가를 의미할 수 있음. 물론 한부모가족의 수 증가는 이혼 가구의 증가보다는 더딜 수 있음. 왜냐하면 미성년 자녀가 있는 이혼의 비율이 줄었기 때문인데, 1995년 71.4%의 이혼 부부가 자녀가 있었던 반면 2015년에는 그 비율이 50.3%로 줄었음
- 한국사회에서 미혼모의 직접 양육의사와 행태가 늘어나고 있다는 보고가 있음(김혜영, 선보영, 2010; 김은지 외, 2012)

 - 미혼모가족의 크기에 대한 정확한 추정치는 없지만, 김은지 외(2013)는 2012년 미혼모가족의 크기는 5,466가구(최소추정치)와 35,809가구(최대추정치) 사이일 것으로 예측함. 전

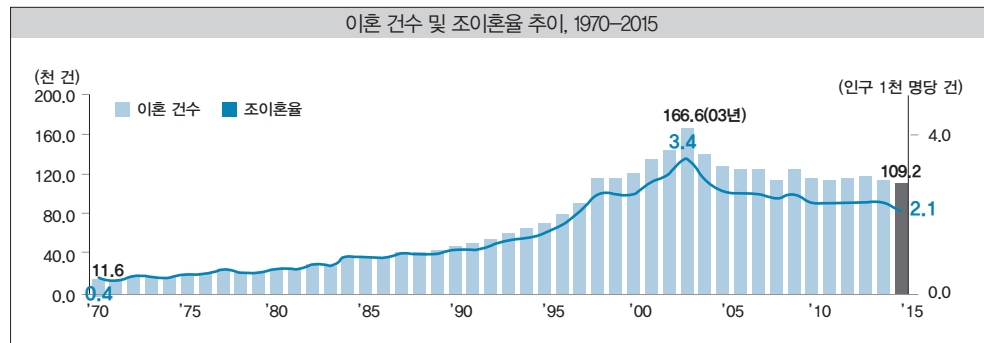
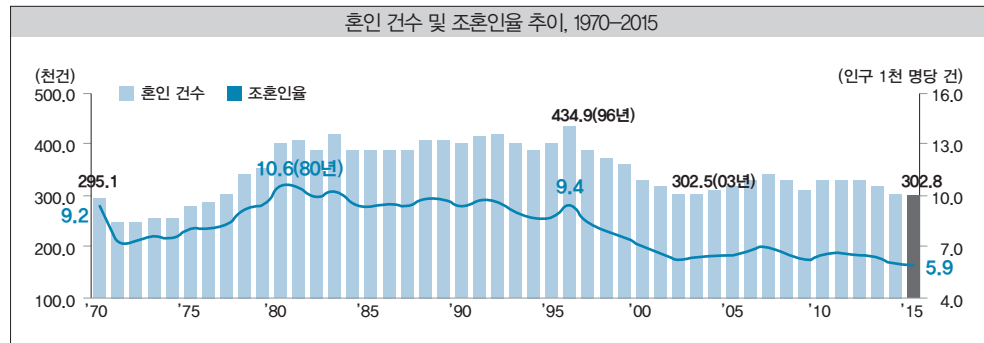
체 한부모가구의 수를 감안할 때(여성가족부, 2016) 미혼모가족은 한부모가족의 0.3%에서 2.1% 사이의 비율을 차지할 것으로 추정하는 것을 의미함. 대표성 있는 전국단위의 자료 부족으로 미혼모가족의 크기 변화에 대한 정확한 정보는 없음

- OECD Family Database 자료에 따르면 2012년 한국에서 태어난 아동 중 미혼 상태에서 태어난 아동의 비율은 2.1%라고 추정함. 미국은 40.7%, 프랑스는 55.0%, 독일은 34.5%, 스웨덴은 54.5%, 영국은 47.6%로 OECD 서구 국가들에 비해서 한국은 미혼 상태의 아동 출생 비율이 낮은 편임(OECD, 2016)
- 대다수 미혼상태 임신의 경우 낙태를 결정하며 아이를 낳을 경우 입양시키는 경우가 많음. 최근에 와서는 자녀를 입양하지 않고 직접 양육하는 숫자가 증가하고 있다는 보고가 있음(김은지 외, 2012)
- 한부모가족 증가는 산업화, 도시화, 서구화 등의 영향으로 핵가족화, 가족기능의 약화, 가족해체의 증가 등 여러 가지 사회 변화와 관련이 있음. 또한 여성의 노동시장 진출, 출산의 시기 연기와 출산율 감소, 노동 시장 구조의 변화 등과 밀접히 연결되어 있는 문제임

 - 탈가족화(김수정, 2007)는 여러가지 관점에서 해석될 수 있음. 탈가족화는 시대적 흐름으로 개인의 선택권 증가와 자유의 확대를 반영하기도 하지만, 새로운 사회의 증가하는 위험을 반영하기도 함. 또한 기존의 가족에게 과부하 된 여러 부담으로 인해 발생하는 문제에 대한 가족 체계의 적응적인 반응이라는 의미 역시 가짐. 탈가족화는 막을 수 있는 현상이 아니라 사회 구성원 복지 향상을 위해 대응해야할 개입 지점임
 - 가족 안정성 약화, 여성의 노동시장 진출 증가와 일가족 양립문제의 심화, 실질 임금 하락과 불평등 증대로 안정적 소득원으로서의 가족 기능약화로 가족의 가장 기본적이고 고유한 기능인 재생산기능 수행이 어려움을 겪고 있음. 사회적 문제에 대한 공동체적 대응이 필요함
- 아래 <그래프 1>에서 보듯이 혼인율은 감소하지만 이혼율이 증가한 현상은 한국 사회의 거시적 관점에서 봤을 때 출산율 감소와도 연관이 있음. 이러한 현상을 이끄는 공통의 요인이 있다면, 그것의 고리를 끊는 정책은 여러 문제를 동시에 해결할 가능성이 있음

 - 한부모가족 이슈는 우리 사회의 다른 문제들, 저출산, 일과 가족 양립 문제, 아동 양육비 상승과 아동 양육비용의 사회화와 같이 더 넓은 의미의 아동·가족 정책과 연결된 이슈라고 볼 수 있음

〈그래프〉 혼인과 이혼 통계, 1970-2015



※ 자료: 통계청, 2016 "2015년 혼인·이혼 통계" <http://kosis.kr>

■ 한부모가족의 수를 정책적으로 줄일 수 있는가? 혹은 그들의 경제적 취약성을 보조해서 아동들이 잘 성장하도록 돕도록 정책을 마련하는 데 초점을 맞추어야 하는가?

- 후에 살펴보듯이 일반적으로 한부모가족이 두 명의 부모가 있는 가족(이하 '양부모 가족')에 비해서 경제적으로 취약하기 때문에 서구 나라들에서는 한부모가족 크기를 줄이기 위한 노력도 있었음. 즉, 결혼에 대한 젊은이들의 태도를 바꾸기 위한 교육이나 상담에 초점을 맞춘 프로그램에 집중하기도 하였으나 한부모가족의 증가가 사회구조적인 것이므로 그 효과는 미비한 편이었음
- 일반적으로 전문가들은 자신의 이념적 지향과 관계없이 한부모가족의 수를 정책적으로 줄이려는 노력은 효과가 적거나 심지어 불가능하다고 보는 데에 동의함(Cancian & Haskins, 2014). 중요한 과제는 한부모가족의 아동들이 잘 성장하도록 어떻게 도울 것인가 하는 것임

- 미국에서 1980, 1990년대 한부모가족을 위한 정책 논의에서 한부모가족이 양부모가족에 비해서 아동 결과가 뒤진다는 것에 대한 논의를 낙인 효과 때문에 기피하는 학자들과 정책 결정자들이 많았음. 하지만 McLanahan과 Sandefur(1994)는 이에 대해서 실태를 정확하게 파악해야 도울 수 있음을 지적한 바 있음
- 한부모가족을 연구·조사하는 것은 특정 그룹을 낙인하려는 것이 아니라 현상을 분명히 인식하고 대안을 추구하기 위해서 꼭 필요한 절차임. 한부모가족에 대한 포용적 개념 확립이 요구되고, 그에 부응하여 한부모가족을 위한 별도의 자료조사 체계 수립이 필요함

■ 한부모가족과 관련된 통계적 이슈와 개선점

- 한부모가족 실태 파악을 위한 여러 노력의 결과로 이해의 수준이 높아졌으나, 여전히 한부모가족 실태의 정확한 이해를 저해하는 다층적 제약들이 있음. 이를 극복하기 위해서 한부모가족의 개념 정의를 명확히 하고 그에 맞게 통계를 수집하려는 더 적극적 노력이 중요한데 그 과정에서 필요한 고려사항들을 아래에서 구체적으로 살펴봄
- 한부모가족의 개념에 3세대 가족을 포함 기타 가구 구성원과 함께 사는 경우도 포함해야 함
 - 현재 한국 한부모가족의 규모를 추정하는데 활용되는 통계청의 인구주택총조사 자료는 한부모 '가구'를 파악함에 있어서 2세대 가구에 국한하고 있어서, 정확한 한부모가족의 크기를 파악하는 자료로서 한계가 있음
 - 2006년 복지패널을 사용한 배다영, 진미정(2011)에 따르면, 전체 한부모 가족에서 단독가구는 약 72%이며, 3세대 가구가 약 28%를 차지함(p.9). 통계청의 자료에서는 이러한 28%에 해당하는 한부모가족이 제외된 것이라고 볼 수 있음
 - 한부모가족의 경우 3세대 가구 비율이 양부모 가족보다 훨씬 높다는 보고가 있음(배다영, 진미정, 2011). 특히 부자가족일 경우 그 경향이 더 심함. 부자가족의 경우 단독가구 대 3세대 가구는 47.9%와 52.0%, 모자가족의 경우 단독가구 대 3세대 가구는 83.3%와 16.7%임.
 - 즉 2세대 단독 가구만을 한부모가족으로 연구했을 때 많은 수의 한부모가족이 이 범주에서 누락될 수 있음을 알 수 있고 특히 부자가족을 체계적으로 과소추정하게 되는 것을 알 수 있음
- 새로운 배우자 형성의 경우도 관심에 포함해야 함
 - 새로운 이성 파트너와 동거하는 혹은 결혼을 통해 새로운 가족을 형성한 한부모가 많이 있

을 수 있음. 하지만 기존 통계에서 이러한 한부모가족은 조사에서 처음부터 제외되기 때문에 이들 가족에 대한 이해가 매우 부족한 실정임

- McLanahan과 Sandefur(1994)는 새로운 배우자가 있는 한부모의 가족(step families)을 어떤 이들은 두 명의 친부모로 구성된 양부모가족(two-parent families)과 동일시 분류하는데 이것은 심각한 왜곡이라고 주장함. 양부모가 있지만 최소한 부모의 한명이 친부모가 아닌 경우 아동의 발달 결과를 조사해보면, 양부모가족보다는 한부모가족의 경우에 더 가깝다고 보고함(p.5). 이는 미국의 결과였으나 한국에서도 적용될 가능성이 있음. 새로운 배우자가 있는 한부모가족의 모든 자녀들은 한부모가족에서 살아본 경험이 있고 세 명 이상의 부모를 가지고 있는 점이 독특함
- 한부모가족 형태에서 오는 가족관계의 불안정성과 복잡성 요인들때문에 우리가 한부모가족에 관심을 갖는 것이라면, 단순히 횡단면의 시점에서 한부모가족으로 조사된 사람뿐 아니라 생애 주기 동안 한부모가족을 경험하는 사람들에 대한 관심이 필요. 유사한 경험을 하고 가족관계의 자원과 도전의 측면에서 유사성을 가지므로, 낙인효과에 대한 우려에도 불구하고, 이들 가족과 아동들을 더 잘 이해하고 잘 지원하기 위해서 개념을 확대할 필요가 있음
- 실제로 재혼은 보편적인 현상임. 2015년 전체 혼인 부부의 78.7%만이 남녀 모두 초혼이고, 그 외는 남녀 중 최소한 한 쪽이 재혼한 경우임. 더구나 남녀모두 재혼인 경우는 2015년 전체 혼인의 11.5%임(통계청, 2016).
- 한부모 가족의 가구구성 유형의 다양성을 확인하고, 그에 따른 생활 실태 파악과 변화 방향 예측을 위한 자료를 확립할 필요가 있음
- 새로운 가족형성의 경우 한부모가족 지원제도에 따른 급여 제공에서 제외하는 것은 타당할 수 있으나 (불안정한 가족 관계를 경험하는 아동의 관점에서 볼 때) 조사와 연구, 정책 수립을 위한 실태조사에서는 이들 가족을 포함하는 것이 더 설득적임. 특히 자녀양육비(child support)의 경우 양육부모에게 새로운 배우자가 있다 하더라도 그 의무가 지속되므로 한부모가족 정의의 확장이 필요함
- 전배우자가 여러 명일 수도 있으므로 통계조사에서 참고할 필요가 있음. 현재는 한부모가족 실태조사에서 전배우자가 1명이고 한부모가 양육하는 모든 자녀가 전배우자와의 사이에서 낳은 자녀라는 가정을 하고 있지만 그렇지 않을 수 있음
- 종합적으로, 복잡한 가족구성 현상(complex families)에 대해 관심을 더 기울일 필요가 있음. Carlson과 Furstenburg(2006)에 따르면 1998년과 2000년 사이 미국 대도시에서 태어난 아

동들 중 1/4에 해당하는 경우 부모 중 최소한 한 사람이 현재 배우자 외에 다른 사람과 자녀를 가졌던 것으로 나타났음. 한국은 미국에 비해 그 규모가 작을 것으로 예상하지만 실태에 대한 파악이 전혀 이루어지지 않고 있고, 이해 부족으로 연구와 정책 증거 축적과정이 저해되고 그 과정에서 국가의 재정이 낭비되는 것은 심각한 문제임

- 한국의 경우에서도 1970년대 이후 초혼율은 지속적으로 감소하지만 재혼율은 오히려 증가하는 현상을 고려할 때 다양한 형태의 가족구성과 그에 따른 아동 복지에의 영향을 고려하는 것이 점차 중요할 것으로 보임
- 한국 미혼모에 대한 이해를 높이는 일이 필요함
 - 앞서 살펴보았듯이 우리나라 미혼모 비율은 세계적으로 낮지만, 일반적으로 보고되는 수치는 실제보다 과소 추정되었을 것으로 예상됨
 - 미혼모에 대한 대표성 있는 자료는 없으며, 선행연구는 모두 편의표집 되었음(예, 김은지 외, 2011b, 김은지 외, 2012, 성정현 외, 2015)
 - 한국 미혼모의 숫자는 외국과 비교해서 크게 작지만 한국 미혼모의 사회적, 경제적 어려움은 외국에 비해 훨씬 심각한 것으로 보고되고 있음. 이들을 위한 사회, 경제적 지원이 필요함
 - 미혼모에 대한 이해가 시급함. 한부모가족 실태조사가 표본구성을 위해 참고하는 통계자료는 인구주택총조사임. 하지만 2005년 인구주택총조사에서 미혼모가 체계적으로 누락되었음이 지적되었음(이미정, 2010). 즉 미혼모라고 대답하면 아동에 대해서 답할 수 없게 설문 이 구조화되어있어 아동을 키우고 있는 미혼모의 수를 체계적으로 과소추정하게 함. 이러한 지적에도 불구하고 2010년도 인구주택총조사 전수조사에서 같은 문제가 반복되었음이 보고됨(김은지 외, 2013). 이러한 오류를 시정하려는 적극적 노력이 필요함
 - 위와 같은 구조적 문제가 없다고 판단되었던 2010년도 인구주택총조사 표본조사를 분석한 김은지 외(2013)는 위에서 언급한 문제 외에도 다른 알려지지 않은 문제로 미혼모가족이 조사에서 다수 누락되었음을 보고했음. 조사과정에서 수치심이나 낙인효과 등이 미혼모 가족의 과소 참여를 가져왔을 수 있으며 이에 대한 고려는 앞으로의 정책적, 학문적 과제임
 - 통계자료의 누락이 미혼모에 대한 이해부족으로 인해 생기지만 통계자료 부족은 이를 다시 강화함. 자료 부족은 연구 부족과 정책 증거 부족으로, 이는 정책적 배려부족과 대상자 이해 부족으로 이어지는 악순환을 야기하는 원인이 됨
 - 외국의 중단적 선행연구에 따르면, 미혼모의 경우 일부는 결국 자녀의 아버지와 결혼하기도 하지만 많은 경우 한부모가족으로 남고, 그 중 상당히 많은 사람들은 새로운 배우자와 동거

하거나 결혼하기도 함. Cancian과 동료들(2011)에 따르면 미국 미혼모의 37%가 첫째 자녀가 10살이 되기 전에 새로운 파트너와 추가적으로 자녀를 가짐. 미국의 경우이므로 한국과는 크기의 차이가 있겠지만 이러한 가능성에 대한 관심과 조사는 필요함

- 임신중절이나 입양을 하지 않고 아동을 키울 수 있는 환경, 자녀의 어머니와 아버지가 안정적 가정을 이룰 수 있도록 돕는 제도적 장치마련이 중요함
- 실태조사에서는 미혼모의 경우 현재 배우자 유무에 상관없이 조사하는 것이 특히 중요함. 미혼모의 개념 역시 정적인 것이 아니라 변화하는 개념이므로 그 개념을 명확화 하는 것이 필요한데, 예를 들어 자녀가 태어났을 당시 시점 혹은 자녀가 태어난 지 1년 이내에 자녀의 생부와 결혼하지 않은 경우 미혼모라 칭할 수 있음
- 또한 김은지 외(2012)의 연구에서 보듯이 혼전 임신한 경험이 있지만 중절수술이나 입양을 경험한 경우에 해당하는 여성이나 남성도 관련 연구와 정책의 관심 범위에 포함하는 것이 유용할 것임. 관련 정책 개발을 위해서 개념에 대한 사회적 합의와 그에 따른 대표성 있는 자료 축적의 노력이 필요함
- 조사나 정책 시행의 단계에서 미혼모 가족에 대한 이해와 포용적인 실천은 조사의 정확성을 높이고 정책의 효과성을 높일 것임. 또한 한국 사회 전체의 미혼모 가족에 대한 이해와 포용성 증진에도 기여할 것임
- 한부모 밑에서 자라는 아동에 관한 자료 축적이 필요함
 - 한부모가족의 이슈를 한부모의 관점에서 볼 것인가, 혹은 아동들의 관점에서 볼 것인가에 따라서 정책적 대응이 크게 달라질 수 있음. 정책적 대응의 결여 시 아동들에게 발생할 수 있는 중장기적인 부정적 영향을 고려할 때, 아동의 관점에서 이슈를 접근하는 시도가 필요함. 이를 위해서는 실태 파악이 필요한데, 한국에서는 아동의 관점에서 접근하는 한부모가족 통계가 미비한 실정
 - 이혼의 증가는 한부모 아래에서 자라는 아동의 수를 증가시켰을 것이지만 정확한 통계는 없음. 조이혼율은 2000년대 이후 안정적이거나 다소 감소하지만(2004년 2.9에서 2014년 2.3) 혼인율이 더 큰 폭으로 감소하고(조혼인율 2004년 6.4에서 2014년 6.0), 출산이 지연되고 출산 자녀수가 감소하여 (이 경향이 양부모의 경우 더 뚜렷해서) 한국 아동들 중에서 한부모에서 자라는 경험을 하는 아동 비율은 늘어났을 것으로 추정되며 이러한 현상이 지속될 것으로 예상됨
 - 미혼 자녀를 둔 가족 중 한부모가족의 비율에 관한 정보는 존재하나(예를 들어 1980년 약

12.9%에서 2010년 18.2%로 증가), 전체 아동의 수 대비 한부모 아래에서 자라는 아동의 수 비율은 통계처리 되지 않음. 따라서 해당 국제 비교연구에서도 한국은 제외되는 것이 일반적임. 따라서 이에 대한 실태파악이 시급함

2. 한부모가족의 취약성

■ 한부모가족이 겪는 다양한 어려움

- 한부모가족은 양부모가족에 비해 평균적으로 가족 소득 수준이 낮고, 가중된 양육 부담에 따라 더 높은 스트레스를 경험하며, 사회적 낙인으로 인한 차별을 경험하기도 한다고 보고됨(공선영, 2000; 김승권 외, 2009; Hetherington, 2014; McLanahan, 1985, 2009)
- 한부모가족이 겪는 어려움은 가족마다 다르기도 함. 아래에서 더 구체적으로 다루겠지만 모자가족의 경우 경제적 어려움을 더 강하게 겪는 반면, 부자가족의 경우 성 역할에 대한 혼란(이수인, 임애덕 2007), 자녀와의 관계 악화를 (모자가족의 경우보다) 더 심하게 경험한다고 보고됨(문은영, 2011). 또한 미혼 한부모는 사회적 편견으로 인한 관계망 부족의 문제가 심각하다고 보고됨(김은지 외, 2011a)
- 한부모가족 가구주들은 삶의 욕구상실 및 낮은 자아존중감, 절망감, 슬픔, 스트레스, 건강문제 등을 경험한다는 보고가 있음(김영희, 한경혜, 1996)
- “결손가정”이라는 사회적 편견으로 인해 경험하게 되는 심리적 어려움도 있는데 구체적으로 심리적 위축감과 고독감 등이 있음. 이러한 정서적 문제는 사별보다 이혼인 경우 더 큰 고통으로 작용함(김영희, 한경혜, 1996)
- 한부모가족 아동의 경우 학교수업과 학교생활에 적응을 잘 하지 못하는 경우가 있는 것으로 보고됨(김미숙 외, 2000)
- 모자가족을 연구한 최은미(2007)에 따르면 한부모가 자녀들과 함께 공유할 수 있는 시간의 부족으로 자녀와 불안정한 관계를 형성하고 이로 인해 자녀들이 학교생활에 적절하게 적응하지 못하여 비행 및 이탈 등의 문제행동을 보이기도 한다고 함(최은미, 2007)
- 한부모가족 청소년의 학교생활 적응의 실패는 비행과도 관련성이 높는데, 기광도(2009)의 연구에서는 양부모가족 청소년에 비해 한부모가족 청소년이 비행에 더 많이 참여하는 것

로 보고함

- 하지만 이와 반대로 양부모 가족 청소년과 한부모가족의 학교생활적응 양상이 큰 차이가 없거나 한부모가족 청소년이 학교생활적응을 더 잘한다는 결과가 있었음(오승환, 2001; 김희정, 2003; Lisbeth, 2003; 정혜경, 2002)
- 위의 연구 결과는 한부모가족을 기능적으로 결손을 가진 가족으로 보는 기존의 부정적 시각과 낙인 효과를 지양해야 함을 강조하는 의미가 있으나, 전반적으로 한부모가족은 양부모가족에 비해서 생활 및 복지 상태가 취약한 경향이 있음. 이는 한부모가족을 적극적으로 지원해야 할 필요성으로 인식되어야 할 것임
- 한부모가족과 양부모가족 아동들의 발달 결과 차이는 전부는 아니라고 하더라도 많은 부분은 소득 차에서 비롯되는 효과(즉 한부모가족이 양부모가족에 비해서 소득이 낮음으로써 발생하는 효과)로 설명할 수 있음(McLanahan & Sandefur, 1994). 따라서 다음에서는 한부모가족의 경제적 취약성에 초점을 맞추어 살펴볼 것임

■ 한부모가족의 경제적 취약성

- 한부모가족은 양부모 가족에 비해서 훨씬 빈곤함. 2015년 가계금융·복지조사에 따르면 한부모가족의 빈곤율은 38.8%로 자녀가 있는 전체 가족의 빈곤율인 10.1%보다 약 4배에 가까운 만큼 높음(통계청, 2016). 김은지 외(2013)의 2012년 한부모가족 실태조사 분석에 따르면 한부모들의 소득은 평균 172.4만원 수준으로, 2012년 전체 평균 가구소득 353만원(연 4233만원, 2012 가계금융·복지조사)의 절반에도 못 미침
- 모자가족은 부자가족에 비해 경제적으로 더 취약한 경향이 있음. 2012년 한국 모자가족의 월평균 소득은 약 142만으로 약 191만원인 부자가족의 월평균 소득보다 낮음(김은지 외, 2013)
- 2010년 가계동향조사를 분석한 김은지 외(2011b)의 연구에 따르면 (아래 <표2>에서 보여주듯) 모자가구의 빈곤율은 최저생계비 기준으로 15.6%, 중위소득 50% 기준으로는 25.1%로 나타나, 모자가구의 빈곤율은 양부모가구와 비교하여 약 3배 높은 것으로 나타남

<표 2> 가족유형별 빈곤율

	1자녀 양부모가족	2자녀 양부모가족	모자가족
빈곤율	8.7%	5.9%	25.1%

※ 자료: 김은지, 정혜경, 이미정, 최인희, 김혜영, 여유진(2011b), 청소년한부모생활실태조사 및 자립지원방안, 2010 가계동향조사 재분석
 ※ 빈곤선은 중위소득 50%으로 설정

- 더욱이 청소년 한부모가족의 경제적 취약성은 더 심각함. 김은지 외(2011b)에 따르면, 청소년 한부모가족의 평균소득은 113만원 수준이었으며, 그중 부모와 동거하지 않고 자녀와만 거주하는 청소년 한부모의 소득은 67만원에 불과함

● 한부모가족의 경제적 취약성에 관한 이론적 논의는 다음과 같음

- 한부모가족의 아동들이 경험하는 여러 환경 요소 중 경제적 취약성은 가족 형태가 아동의 발달과 성취에 부정적인 영향을 미칠 수 있게 하는 주요 메커니즘이라고 지적됨(김승권 외, 2009; McLanahan 1985)
- 한부모가족의 경제적 취약성이 아동발달에 미치는 부정적인 영향은 불가역적이고 장기적일 수 있어(Yoshikawa et al., 2012) 그 문제가 더욱 심각함
- 한부모가족 중 모자가족의 경우는 가사노동과 경제적 부양 의무를 한부모가 수행한다는 측면 외에도 여성가구주가 겪는 노동시장에서의 불평등 요소로 인해 부자가족에 비해 경제적으로 더욱 취약할 수 있음(김수정, 2007, 2008; 김안나, 2006; 김은지 외, 2012b; 김은지, 황정임, 2012; 김은지 외, 2011b; 여지영, 2003; 정순희, 김현정, 1999)
- 여지영(2003), 한정원(2014), 배다영, 진미정(2011)은 한부모가족 중에서도 특히 모자가족이 경제적으로 더 취약하게 되는 경로 중 노동시장의 구조적 문제를 다음과 같이 설명함. 여성이 남성보다 평균적인 소득 수준이 낮은 것은 상대적으로 여성에게 집중되는 고용차별, (동일한 직종에서의) 임금차별, 비정규직화, 노동시장 분절론을 통해 설명할 수 있음. 노동시장 분절론은 노동시장이 1차 노동시장과 2차 노동시장으로 구분되며 1차 노동시장은 2차 노동시장에 비해 상대적으로 고임금과 양호한 고용조건, 내부승진의 기회를 갖는다는 것을 말함. 여성 가구주는 가사노동 부담과 상대적으로 짧은 경력으로 인해 주로 2차 노동시장에 머물러 빈곤에 빠질 위험성이 높다고 함
- 한부모가족은 양부모가족에 비하여 추가적인 경제적 필요가 있는 집단임. 김은지 외(2010)에 따르면 소비지출의 측면에서는 다른 가족 형태에 비해 교육비 및 서비스 지출 비중이 가장 크고 사회참여 지출이 가장 낮은 가구 유형으로 나타남. 김은지 외(2011a)에서 인용된 노혜진, 김교성(2010)에 따르면, 한부모가족은 소득빈곤과 시간빈곤을 동시에 경험하는 집단으로서, 시간 부족으로 돌봄 부족분을 메꾸기 위해 서비스 구매 시 추가비용이 발생함. 이와 같은 추가비용을 고려하였을 때 한부모가족의 빈곤율은 제시된 측정치보다 높아질 것임. 따라서 정책 설계에 있어서도 한부모가족의 추가적인 경제적 필요가 고려되어야 할 것임

Ⅲ 한부모가족을 위한 정책에 한부모가족이 아닌 사람도 관심을 가져야 할 만한 이유가 있는가?

■ **앞장에서 살펴보았듯이 우리 사회 모든 구성원들에게 한부모 혹은 비양육부모가 될 가능성, 혹은 한부모 아래에서 자라는 아동기를 경험할 가능성이 높아졌으며, 그 확률은 지속적으로 증가하고 있음**

■ **한부모가족의 아동들은 사회의 위협에 가장 취약하게 노출되어 있음. 한부모가족 아동들을 보호하는 방안을 논의하는 것은 우리 사회가 취약 계층을 보호하는 보편적인 방안에 대해 논의하는 장이 됨**

- 한부모가족 지원은 소득보장정책과 가족정책(특히 아동을 키우는 가족들에 대한 지원정책)이 교차하는 지점으로서, 한부모가족 지원정책에 대한 고민은 우리 사회 가족정책과 소득보장 정책의 방향성을 모색하는 함의를 가짐
 - 소득보장정책과 가족정책을 통합적으로 고찰하고, 여러 정책들이 서로 잘 조화를 이루어 긍정적 상호작용을 하고 대상에의 의도한 효과를 극대화할 수 있도록 하는 통합적 정책 개발 관점을 발전시킬 필요가 있음. 한부모가족에 대한 논의는 바로 이러한 통합적 정책 개발 관점에 대한 논의를 실험하는 장이 될 수 있음
- 더 나아가 한부모가족의 아동들을 보호하는 방안을 고민하고 관련 정책을 개발하는 것은 실제로 사회 모든 아동들을 다양한 사회의 위협에서 보호할 수 있는 보편적인 효과로 이

어질 수 있음

- 한부모가족 아동들을 위협하는 요소들이 다른 아동들의 복지를 위협하는 요소들과 같을 수 있으며, 역으로 한부모가족 아동들을 위한 보호 요소들은 모든 아동들을 사회 위협으로부터 보호하는 기능을 할 수 있음
- 예를 들어 아동수당은 부모의 이혼 후 한부모가족이 된 아동들을 보호하는 동시에 부모가 직업을 잃은 양부모가족의 아동들에게 소득 안정성을 보장해 줄 수 있음

■ **한부모가족 아동들을 위한 정책을 실시하지 않았을 때 사회에 미치는 부정적인 영향이 큼. 아동 양육에 대한 공적 책임과 사적 책임에 대해 논의하는 것이 중요한 때임**

- 아동을 미래 사회에 공헌을 할 사회의 공공재로 보는 관점에 주목할 필요가 있음(Folbre, 1994). 아동은 공공재이므로 아동 양육과 교육의 적정 생산을 위해 아동 양육비용을 사회화하는 것이 필요. 이를 통해 국가 경제의 효율성 증대와 통합성 증진에 기여할 수 있음
 - 한 사회를 유지하기 위해서는 미래 세대의 노동력이 필수적임. 아이들은 미래에 일을 하고, 세금을 부담하고, 사회보험과 같은 사회시스템을 유지하는 역할을 할 것이기 때문에, 우리 사회구성원 모두는 미래의 일꾼인 아이들의 생산력과 소득으로부터 얻는 혜택을 누린다고 볼 수 있음. 즉 아이들을 잘 기르는 것의 혜택은 '사회적'이며 이러한 혜택은 공공재의 비배제적 성격을 가짐
 - 하지만, 모든 사람들이 미래세대의 일꾼을 기르는데 동등하게 기여하는 것은 아니고, 노력 없이 혜택만 누리는 무임승차의 문제가 발생할 수 있음. 특히 최근에는 아이들을 기르는 비용이 높아지면서, 개개인 부모에 대한 (한부모가족의 경우 특히 어머니에 대한) 아동 양육의 경제적 부담 문제가 더욱 심각해졌음
 - 아이들을 잘 기르는 것의 혜택은 사회 구성원 모두가 누리는 사회적인 것이기 때문에, 정부가 정책적으로 아이들을 잘 기를 수 있도록 지원하는 것이 매우 중요한 일임
 - 특히 가족의 재생산 기능이 약화되고 유자녀 가족의 규모가 지속적으로 줄어들고 있는 상황에서, 유자녀가족 중에서 유일하게 증가할 것으로 전망되는 한부모가족의 아동들에 대한 포용적 정책 지원은 사회적으로 중요한 과제임
- 한부모가족의 사회적 포용은 사회전체의 발전과 지속가능성에 영향을 미침. 만약 한부모가족 아동들이 어렸을 때 경험하는 불이익, 빈곤을 답습하게 된다면 (실제 이에 상응하는 소정의 증거가 나타나기 시작했음) 사회 형평성, 공정성에 부정적인 영향을 미칠 뿐 아니

라, 지속가능성, 경제적 성장에도 부정적 함의를 갖기 때문에 한부모가족에 영향을 미치는 환경 개선은 중요한 정책적 과제임

- 경제적으로 취약한 한부모가 아동에게 적게 투자하는 것이 개인적으로는 오히려 위험을 줄이고 효율적으로 행동하는 것일 수 있지만 집합적 차원에서는 한부모가족 아동들이 대학교육을 받지 않거나 창의적 인재, 위험을 감수하는 적극적 인재가 되지 않는 것은 문제임(최영준, 2015)
- 한부모가족의 아동들이 빈곤을 답습해서 사회적 이동성이 줄어들면 장기적으로 사회적 상향이동을 조기에 포기하는 사람들이 증가하게 될 것이고 저소득층부터 아동 교육에의 투자를 줄여나갈 가능성이 높아지며, 그 결과로 1) 경쟁의 풀이 적어지게 되면 더 좋은 질의 인적 자본이 형성될 가능성이 낮으며 2) 혁신과 창의성이 낮아지게 되어 경제성장의 저하를 초래할 수 있음(최영준, 2015).
- 우리 사회에서 가장 취약한 집단 중 하나인 한부모가족 아동들에 대한 적절한 지원에 실패한다면 그 부정적 결과는 사회 구성원 모두가 나누어 경험할 것임

■ **한부모가족이 왜 취약한가는 우리사회 신 사회위험을 반영하는 것임. 즉 문제의 원인이 사회적이고, 문제를 해결하기 위해서 개인 차원의 반응을 넘어서 집단적인 해결책이 요구됨**

- 한부모가족의 증가는 그 자체가 후기산업사회로의 진입에 따라 등장한 신 사회위험임 (Taylor-Gooby, 2004; Bonoli, 2005).
- 삶의 질을 위협하는 신사회의 위험들은 일가족 양립의 어려움, 노동시장구조 변화, 실질임금 하락, 양육비 상승 등에서 나타나고 있음
- 한부모가족은 신 사회위험으로 지적되는 일가족 양립 문제, 저숙련 저임금 문제, 양육비 상승 등을 가장 정면에서 복합적으로 맞닥뜨리는 집단임. 한부모가족은 성인이 한명이므로 일가족 양립 문제를 더 심화된 형태로 경험하는 취약한 집단임. 노동시장불안정, 평균 실질임금 하락, 불평등 증대(김낙년, 김종일, 2013)를 경험하는 한국 사회의 많은 한부모 가족 가구주가 저임금 불안정 고용의 근로를 하고 있음

■ **한부모가족을 위한 정책은 신 사회위험에 대한 대응 방안이 될 수 있음. 예를 들어 한부모가족을 돕는 정책은 동시에 한국사회 출산율 감소 완화에도 효과적일 것임**

- Parsons의 기능주의 관점에 따르면 산업화에 따라서 가족은 재생산기능, 정서적기능, 사회화기능을 담당하게 되었고, 경제, 종교, 정치, 교육 기능은 다른 제도들이 담당함. 이 중에서 재생산기능은 가족만이 수행할 수 있는 기능이며 미래의 가족기능이 변화하더라도 가족 외의 다른 제도로 이양하기는 어렵다고 지적함(김은지 외, 2010)
- 가족의 고유한 기능인 재생산기능이 약화되고 있음. 한국 유자녀 가족의 비율은 1970년 전체 가구의 83.5%로 대다수가 유자녀가구였다면 2005년에는 70.3% 수준으로 급감, 2030년에는 60%까지 감소할 것으로 예상됨(김은지 외, 2010)
- 1970년에 5.47 수준이었던 여성 한명 당 생애출산율은 2013년에는 1.19로 떨어져 OECD 국가 중 가장 낮은 수준의 출산율을 보임 (OECD, 2016). 참고로 2013년 OECD 국가 평균은 1.67, 프랑스, 1.98, 멕시코, 2.22임
- 더구나 한국 출산율 감소가 유래 없이 빠른 속도로 진행되고 있다는 점에서 관심이 필요함. 1995년 기준 우리보다 출산율이 낮았던 일본과 독일은 출산율이 증가하는 가운데 한국의 출산율은 지속적으로 감소함
- 가족의 고유한 재생산 기능이 사회구조적 요인(경기침체와 경제적 불안정, 불평등 심화, 사교육비 증가 등 양육비 부담 증가, 가족 안정성 약화, 일가족양립문제의 심화, 안정적 소득원으로서의 기능 약화)으로 위협받고 있다면(김승권, 2004), 사회의 지속가능한 발전을 위해서는 가족의 재생산 기능을 보조할 정책이 필요함
- 한국의 여성 경제활동 참가율은 지속적으로 증가하여 45% 수준에 도달하였는데, 2018년 51.7% 예상되며, 한부모가족의 경제활동 참가율은 이에 비해 더 높음(김은지 외, 2010)
- 김은지 외(2010)는 여성의 교육수준이 높거나 직업 안정이 높은 경우 출산율이 높아질 수 있다는 보고를 한 연구를 소개함. 예를 들어, 유럽 국가들에서는 교육수준이 높은 여성들이 그렇지 않은 여성보다 출산율이 높고 더 짧은 출산 간격을 보인다고 보고함(Hoem, B & Hoem, J. M., 1989). 또한 정규직에 취업한 여성들은 비정규직보다 둘째 자녀 출산을 앞당긴다고 보고함(민현주, 2007)
- 한부모가족에게 영향을 미치는 가족정책(아동 양육비용의 사회화, 아동의 교육지원, 한부모의 교육과 근로 지원)이 저출산에 대응하여 출산을 장려하고 아동 교육의 적정 생산을 가져온다면 국가 경제의 효율성 증대와 지속 가능성을 높이는 데 기여할 것임

IV 한부모가족의 경제적 복지에 영향을 미치는 정책

1. 개요

■ 아래 <표3>에서 보듯이 이론적으로 한부모가족에게 영향을 미치는 소득보장 현금 급여 정책은 크게 밑의 다섯 가지로 나누어 살펴볼 수 있음

- 처음 네 가지 급여는 공적 급여이고, 마지막은 비양육부모로부터의 자녀양육비용 분담을 강제하는 정책으로 사적인 이전에 대한 국가의 개입 정책임. 본 연구에서는 현금 급여에 초점을 두는 데 그 이유는 현금 급여가 가장 기본적이면서도 주요한 소득보장 방법이고, 보편적 혹은 선별적 급여 방식의 이론적 장단을 논의하기에 유용하기 때문임

<표 3> 한부모가족에게 영향을 미치는 소득보장 현금급여

공적이전 (public transfer)	(가) 아동이나 가족에게 지급되는 보편적인 급여 정책
	(나) 저소득 아동이나 가족에게 지급되는 선별적 급여 정책
	(다) 한부모가족이라는 특정 가구 형태에 기반해서 제공되는 보편적 급여 정책
	(라) 한부모가족이라는 특정 가구형태에 기반해서 제공되는 선별적 급여 정책
사적이전 (private transfer)	(마) 비양육부모가 자녀와 함께 거주하는 양육부모에게 지급하는 자녀양육비(child support)에 대해 국가가 의무를 법제화하고 집행에 개입하는 정책

■ 공적 급여는 아래 <표4>에서 보듯이 네 가지 영역으로 나눌 수 있는데, 이는 크게 두 가지 기준에 따라 나뉜 것임. 첫 번째 기준은 보편적 급여 혹은 선별적 급여인가이며, 두 번째 기준은 한부모가족이라는 가구형태가 복지급여의 조건인가의 여부임

- 아래표의 가로축에 해당하는 기준은 아동·가족 급여가 보편적으로 지급 되는가 혹은 선별적으로 지급 되는가임
 - 공적이전은 1) 특정한 인구학적 요건만 만족하면, 예를 들어 만19세 이하 아동에게 지급되는 보편적 급여(demogrants)를 의미하거나 2) 인구학적 요건뿐만 아니라 소득요건을 모두 만족시켰을 때 선별적으로 지급하는 급여(means-tested allowances) 등을 포함함
 - 선별적 급여는 가장 필요가 큰 사람들에게만 선별적으로 급여를 제공함으로써 효율적인 장점이 있으나(흔히 비용-효과적이라고 말함), 수급자에게 낙인효과가 있을 수 있으며 사회통합의 관점에서 부정적임. 또 수급자의 근로나 저축 동기의 약화 가능성이 있고 수급 자격을 선별하기 위해서 행정적 비용이 많이 든다는 단점이 있음. 이에 반해 보편적 급여는 사회통합의 측면에서 강점이 있으며 사회-효과적이라고 말함. 행정적 비용이 적게 든다는 장점이 있지만 모든 사람에게 급여를 제공하기 때문에 전체 비용이 크다는 제약이 있음
 - 한국에 보편적으로 지급되는 현금 형태의 가족 급여는 없음. 무상보육제도에서 보육시설 미이용 시에는 가족에게 양육수당이 현금으로 제공되기는 하지만 예산문제로 제도 운영이 불안정하여 현 논의에서는 제외함. 따라서 한국의 정책을 고찰할 때에는 선별적인 정책에 국한 될 것이지만, 우리가 가진 선별적 정책이 특정한 정책적 환경을 만들어내는 정책적 선택임을 주목하고 다른 가능성에도 개방적인 검토가 필요할 것임
- 세로축에 해당하는 한부모가족이라는 기준이 급여 조건에 포함되었는가를 기준으로 나누었을 때, 한국 한부모가족을 대상으로 한 한부모가족 지원제도와 일반적인 공공부조인 국민기초생활보장 제도가 있음
 - 앞서 살펴본 것처럼 한부모가족은 일하거나 아동을 돌보는 성인이 1명이므로 양부모가족에 비해 가구를 유지하는 데 추가적인 비용이 필요함
 - 한부모가족에게 필요한 추가적인 비용 보존을 국가가 도울 것인가, 그렇다면 어떻게 도울까에 대한 사회적 고민과 합의가 더욱 중요한 시점임. 만약 아동이 긍정적 외부효과를 갖는 공공재라고 우리가 합의할 수 있다면, 아동의 적정 교육과 양육을 위해 사회가 아동의 복지를 최소한 어느 수준까지 보장해야한다고 한다면, 한부모가족에게 추가적인 가족 유지 비용이 든다는 사실은 한부모가족에게 어떤 형태로든 추가적인 사회보장을 제공하는 것이 정당

하다고 볼 수 있음

- 미국의 사례를 살펴보면 한부모가족만을 대상으로 지급하는 급여 정책은 한부모가족 형태를 양산한다는 비판을 받기도 했음. 급여 수준이 작거나 선별적일 때는 이러한 비판이 상대적으로 약할 수 있으나, 보편적인 아동 수당이 없는 상황에서 보편적인 한부모가족 수당을 도입하거나 (선별적이거나 보편적인 한부모가족 지원) 급여가 의미 있는 정도로 클 경우 이러한 비판의 목소리는 높아질 수 있음
- 한국에서 한부모가족이 받을 수 있는 대표적인 소득보장 현금 급여는 1) 저소득 한부모가족에게 지급되는 정액 급여(급여 자격은 2016년 현재 기준중위소득 52%이하, 청소년한부모의 경우 기준중위소득 60%이하)와 2) 최저생계비(2016년 현재 기준중위소득 29%) 이하의 모든 가족에게 최저생계비를 보충급여 원칙에 기초해서 제공하는 국민기초생활보장제도 급여가 있음
- 한부모가족지원제도와 국민기초생활보장제도 두 가지 정책의 급여는 동시에 받을 수 없으며, 전반적으로 후자의 선정 기준이 더 까다롭고 급여 혜택의 폭이 넓기 때문에 해당자는 가능하면 후자 정책의 지원을 받고자 하며, 그러지 못할 경우에 전자의 지원을 받는 경향이 있음

〈표 4〉 한부모가족에게 영향을 미치는 소득보장 현금 급여 정책 분류
(근로가 조건이 되는 사회보험이나 세액공제는 고려에서 제외)

		보편적인가 혹은 선별적인가?	
		보편적	선별적
한부모가족이라는 가구형태가 복지급여의 조건인가? (혹은 가족형태에 상관 없이 지급되는 가족 급여인가?)	가족형태 불문	(가) 한국에는 없음 (단, 무상보육제에서 보육시설 미이용 가족에 대해 제공하는 양육수당이 유사하게 작용) 외국사례: 스웨덴의 아동수당과 양육비지원수당, 독일의 아동수당, 영국의 아동수당, 미국에는 없음	(나) 한국 국민기초생활보장제도 외국사례: 대부분의 나라에서 본 영역에 해당하는 공공부조정책운영
	한부모 가족에게만 지급	(다) 한국에는 없음. 외국사례: 스웨덴과 독일의 한부모에게 지급하는 양육비, 영국, 미국에는 없음.	(라) 한국 한부모가족지원사업 외국사례: 영국은 평균 소득 이하 한부모에게 지급, 미국은 저소득 한부모에게 근로를 조건으로 지급 (수급가능 기한 제약 있음)

■ 자녀양육비정책

- 자녀양육비(child support)란 친자녀와 함께 거주하지 않는 비양육부모가 자녀를 돌보는 양육부모에게 양육비용의 분담을 목적으로 지급하는 경제적 급여임. 양육비이행관리정책 혹은 양육비정책(child support policy)은 비양육부모의 친자녀에 대한 경제적 부양의무를 법제화하고 그 이행을 관리 및 강제하려는 일련의 정책임
- 우리나라에서는 2000년대 후반 자녀양육비 관련 법제도 개정과 2015년 3월 양육비 이행 전담기관인 양육비이행관리원(child support agency)의 설립 등 일련의 제도적 변화가 있었는데 이를 한국의 양육비정책이라고 볼 수 있음
- 우리나라에서 한부모가족의 자녀양육비 수급률은 매우 낮음. 2000년대 후반 관련 법령 개정에도 불구하고, 2012년 한부모가족 10가구 중 8가구는 비양육친으로부터 양육비를 전혀 받지 못하는 것으로 나타났음(김은지 외, 2013). 반면 미국은 2011년 기준 약 43.4%의 한부모가족이 받기로 한 양육비를 전액 수급하였고, 약 30.4%는 부분적으로 양육비를 수급하였으며, 전혀 받지 못한 가족은 약 25.9%에 불과하였음(Grall, 2013)
- 자녀양육비 정책의 강화는 기본적으로 아동양육의 책임을 논함에 있어 사적 책임을 강조하는 것으로 볼 수 있으며, 이에 대한 우려 역시 제기됨. 하지만 양육비정책의 편익과 정책 개발의 필요성 주장 역시 설득력을 높이고 있음
- 아동 양육의 책임을 논할 때 공공의 노력보다 부모 개인에게 과도한 책임 부과 가능성, 가난한 비양육친과 그 자녀에 대한 우려 등은 여전히 양육비이행관리제도가 해결해야 할 과제로 제기됨(김영정, 2012; 성미애, 장윤희, 2008; Chung, 2011)
- 그럼에도 불구하고 아동들의 기본적인 생활, 특히 부모의 이혼 및 비동거 결정에 책임이 없는 아동들의 경제적 안녕에 대한 권리에 관해 친부모는 공동 책임이 있으며 같이 살지 않는 부모도 경제적 책임을 같이 해야 한다는 제도의 원칙에는 사회가 전반적으로 수긍하는 바임
- 뿐만 아니라 양육비정책은 사적 관계에 대한 정부의 불필요한 역할 확대라는 비판도 제기됨. 특히 양육비이행관리원의 초기 운영비용이 양육비이행관리원을 통해 협의 성립이 된 양육비 건의 수급 총액에 미치지 못한다는 점 때문에 관리원의 존재 의미에 대한 비판도 제기
- 하지만 양육비이행관리원의 영향은 당장 추계된 양육비 수급 액수를 넘어서는 것이며(예를 들어 비양육부모의 자녀양육에 대한 의무가 더 당연하게 인식되어서 이행관리원을 통하지 않은 건들의 수급 역시 늘었을 것으로 예상할 수 있음), 제도의 초기 정착 과정에는 시간이 필요함

- 양육비정책의 여러 사회적 효과도 고려할 필요가 있음. 자녀양육비가 수급 자녀에게 미치는 여러 가지 긍정적 효과도 보고되므로 양육비이행관리원의 효과성은 추계된 양육비 수급 효과를 넘어서는 것일 수 있음. 자녀양육비는 한부모가족이 빈곤에서 벗어나는 데에 도움이 될 뿐만 아니라(OECD, 2011a), 아동의 인지 능력과 정서 발달, 학업 성취에도 긍정적 영향을 미칠 수 있다는 보고가 있음(Nepomnyaschy et al., 2012). 특히 비양육부모와 자녀(그리고 양육부모)의 관계 개선을 통한 자발적 양육비 지급의 격려는 수급된 양육비 크기로는 측정되지 않을 수 있지만, 아동 발달에 추가적으로 긍정적인 영향을 미칠 것으로 예상됨
- 양육비정책의 중요한 과제는 가족을 지원하는 공적이전 정책과의 조화임
 - 서로 대체재 혹은 보완재로서의 역할을 할 수 있음. 보편적인 양육비 수당이나 한부모 지원정책이 없는 한국에서 공공부조 정책인 한부모가족 지원정책과 국민기초생활보장제도가 양육비정책과 어떻게 상호작용 하는지 살펴보고, 장기적으로 정책방향 설정에 대해서 고민해야 할 것임. 특히 어떤 가족정책과 소득보장 정책 패키지를 발전시킬 것인가에 대한 고민이 필요함

2. 한부모가족에게 영향을 미치는 한국의 정책

본 절에서는 한부모가족지원제도, 국민기초생활보장제도, 양육비정책 각각을 구체적으로 살펴봄

■ 한부모가족지원제도

- 한부모가족지원제도는 한국 저소득 한부모가족을 선별적으로 지원하는 제도
 - 가족 소득과 재산이 일정한 수준 이하인 한부모 및 조손가족을 대상으로 아동양육비, 아동교육지원비(학용품비), 추가 아동양육비, 생활보조금 등 여러 가지 급여를 제공하는데 그 중 현금 급여인 '아동양육비'는 전체 사업 예산의 92%(2015년 기준 약 72억 중 67억)에 해당하는 주요 급여로서 만12세 이하 아동에게 1인당 월 5만원씩 지급됨(여성가족부, 2016)⁵⁾

5) 자녀양육비(child support)는 소득의 사적이전(private transfer)으로서 공적이전(public transfer)인 아동양육비 (demogrant 혹은 children's allowance)와 전혀 다른 개념임. 두 개념이 때때로 '양육비'라고 불리기도 하므로 두 개념을 혼동하는 것에 유의할 필요가 있다. 공적이전으로서의 아동양육비는 앞서 살펴보았듯이, 1) 특정한 인구학적 요건만 만족하면, 예를 들어 만12세 이하 아동에게 지급되는 보편적 급여(demogrant)를 의미하거나 2) 인구학적 요건과 소득요건을 모두 만족시켰을 때 선별적으로 지급하는 급여 (means-tested allowances)를 의미할 수 있음. 후자의 예로서 우리나라 한부모가족 아동양육비를 들 수 있는데, 김은지·황정임 (2012)은 '한부모가족 아동양육비'의 명칭을 (현 아동양육비와 생계비의 개념을 통합한 다음) '한부모 아동수당'으로 변경할 것을 제안하기도 하였음. 현재 '아동양육비'는 공적이전이기에 때문에 '아동수당'이라는 이름이 더 적합해보이며 명칭을 변경할 경우 사적이전인 '자녀양육비'와의 개념 혼선 역시 피할 수 있을 것으로 보임.

- 지원 자격은 가족의 '소득인정액'이 기준 중위소득 52%이하(만 24세 미만의 청소년 한부모가족의 경우 기준 중위소득 60% 이하)인 경우임
- 소득인정액 계산은 다음과 같음
 - 소득인정액 = 소득평가액+재산의 소득환산액
 - 소득평가액 = 실제소득-가구특성별 지출비용-근로소득공제
 - 실제소득: 근로소득, 사업소득, 재산소득, 공적이전소득, 사적이전소득, 지원기관확인소득
 - 재산의 소득환산액 = (재산의 종류별 가액-기본재산액-부채)*재산의 종류별 소득환산율
- 한부모가족 지원제도는 급여 대상과 급여의 수준 측면에서 확대의 역사를 보임(한부모가족 지원제도의 주요 현금 급여인 아동양육비에 초점을 맞춰서 제도 발전을 살펴보겠습니다)
 - 아동양육비 1989년 '모자복지법' 제정을 통해 법적 근거가 마련되어 제도화되었는데, 아동양육비의 최초 지급은 1992년에 시작됨
 - 아동양육비는 지원대상 측면에서 점진적으로 확대되었음. 지원대상의 확대는 먼저 지원자격이 있는 자녀의 연령 확대를 통해 이루어졌는데, 1992년 3세 이하 아동 지원에서 점차 상향조정되어 현재 12세 미만 아동으로 확대되었음. 또한 모자가족에 급여를 국한시켰던 '모자복지법'은 2002년에 부자가족을 지원 대상으로 포함하면서 '모부자복지법'으로 명칭을 개정하였고, 2007년 조손가족 역시 지원 대상에 포함하며 '한부모가족지원법'으로 개정되었음.
 - 아동양육비는 지원금액이 커지고 보장성이 강화되었음. 지원금액의 경우 1992년 분유값(일 320원, 1년에 약 11만5천원)에서, 2004년 월2만원, 2005년 이후 월5만원으로 증가. 2011년 '한부모가족지원법' 일부 개정에서 아동양육비를 포함한 복지급여 관련 조항에 있어서 복지급여를 실시하여야 한다'는 임의조항이 의무조항으로 변경
- 후에 언급할 자녀양육비이행관리정책과도 관계가 있는데, 한부모가족이 자녀양육비를 받았을 때 (현 제도에서는) 100% 소득으로 인정이 되어 한부모가족 지원제도 급여의 수급 자격 기준을 넘어 대상자에서 탈락하는 결과를 가져올 가능성이 있음. 급여는 정액 급여이므로 일단 한부모가족 지원제도의 수급 자격을 만족하면 급여 액수는 정액으로 동일함
- 2016년부터 지원 자격을 심사하는 기준이 변경되었는데, 기존에는 한부모가족의 소득인정액이 최저생계비의 100~130%에 해당되는 경우(청소년 한부모의 경우 150% 이하)로 하였는데 2016년부터 기준 중위소득 52%이하(청소년한부모의 경우 기준 중위소득 60%)로 바뀜

- 이는 급여자격 결정 과정에서 급여를 받을 만큼 낮은 소득이라고 판단할 수 있는 기준이 기존에는 특정 액수, 즉 절대적 기준이었던 반면 이제는 동시대 사회 구성원들의 소득수준 분포를 감안하여 상대적 기준을 활용하는 것으로의 변화를 의미함
- 급여자격 기준선이 절대적 기준에서 상대적 기준으로 바뀐 그 자체로는 자격 기준이 더 엄격해졌는지를 판단할 수 없고 실제 중위소득을 적용하여 계산을 해봐야 하는데, 2016년 2인 기준 자격기준(즉 기준 중위소득 52%)은 약 1,439천원(월)으로 2015년 최저생계비의 130%를 적용했을 때 동일 기준인 1,366천원보다(명목적 기준에서) 상향 조정되었음을 알 수 있음. 즉 2016년의 자격 기준에 관한 제도 변화로 지원자격 기준 자체가 더 엄격해진 것은 아님
- 하지만 전체 예산의 크기는 다소 감소했으므로(한부모가족 자녀양육비 예산은 2015년과 2016년 모두 72,442천원으로 동일, 청소년 한부모 자립지원 예산은 2015년 2,303천원에서 2016년 1,970천원으로, 한부모가족 복지시설 지원 예산은 2015년 3,697천원에서 2016년 3,442천원으로 다소 감소), 급여자격 기준선 변경이 급여 수급에 미치는 실제적인 효과는 예측하기 힘든 측면이 있음

■ 국민기초생활보장제도

- 국민기초생활보장제도는 한국의 대표적인 공공부조 정책으로, (한부모가족을 포함하여) 일정 소득 이하의 모든 가족을 대상으로 최저 생계비를 보장한다는 보충급여(mimimum income guarantee)원칙에 기초하고 있음. 즉, 수급자의 소득(구체적으로 소득인정액)과 빈곤선의 차액을 비교한 뒤 그 차액을 지원함으로써, 실질적으로 수급자의 최종 소득이 최소한 빈곤선에 미칠 수 있도록 하는 것임
- 수급자로 선정된 가구 또는 개인에 대하여 가구의 소득인정액 수준에 따라 생계급여, 의료급여, 주거급여, 교육급여 등 결정된 급여를 지급함
 - 소득인정액 계산은 앞서 한부모가족지원제도에서 살펴본 바와 같음. 수급자격기준에서 수급권자의 소득과 재산 뿐 아니라 부양의무자 유무와 부양의무자의 부양능력을 고려하게 되는데, 수급권자의 1촌의 직계혈족 및 그 배우자(단 사망한 1촌의 직계혈족의 배우자는 제외)의 부양 능력을 판단하여 부양의무자의 부양 능력이 없을 때 지급하는 제약이 있으며, 부양의무자의 부양 능력이 미약하다고 판단될 때는 조건부 지급을 함
- 생계급여는 기준 중위소득 29%에 해당하는 금액과 가구의 소득인정액과의 차액을 지급

함. 그 외에 의료급여는 근로능력 유무에 따라 1종, 2종으로 구분하여 지급하고, 주거급여는 국토교통부 장관이 정하는 기준에 따라 지급, 교육급여는 교육부 장관이 정하는 기준에 따라 입학금, 수업료, 교과서대, 부교재비, 학용품비를 지급, 해산급여는 수급자가 출산 시 1인당 69만원을 지급함

- 국민기초생활보장제도는 최저생계비를 보장하는 형태이기 때문에 후에 언급할 자녀양육비이행관리정책과도 관계가 있는데, 한부모가족이 자녀양육비를 받았을 때 (현 제도에서는) 100% 소득으로 인정이 되어, 국민기초생활보장제도의 급여가 자녀양육비를 받는 만큼 줄어들거나, 심지어는 총소득이 국민기초생활보장제도 대상 선정기준을 넘어 대상자에서 탈락할 수도 있는 결과를 가져올 수 있음
 - 따라서 국민기초생활보장제도 급여 대상자나(곧 급여 대상자가 될 것을 기대하는 사람들은) 자녀 양육비를 받을 경제적 유인이 없거나 적어, 자녀양육비 수급을 덜 하게 되는 결과가 발생할 수 있음
- 최근 국민기초생활보장법에 두 가지 중요한 변화가 있었는데, 통합급여 방식에서 급여종류별로 선정기준을 차등하는 제도로 바뀌었고, 수급자 선정기준이 절대소득 기준에서 상대소득 기준으로 바뀌었음
 - 2016년의 수급자 선정기준 변경에 따른 선정기준은 <표5>와 <표6>에서 보여주는 바와 같음

<표 5> 2016년도 기준 중위소득 (단위 : 원)

	1인가구	2인가구	3인가구	4인가구	5인가구	6인가구	7인가구
기준 중위소득	1,624,831	2,766,603	3,579,019	4,391,434	5,203,849	6,016,265	6,828,680
※ 8인 이상 가구는 7인가구 기준 중위소득에서 6인가구 기준 중위소득의 차액을 7인가구 기준 중위소득에 더하여 산정							

〈표 6〉 2016년도 급여종류별 수급자 선정기준 (단위 : 원)

	1인가구	2인가구	3인가구	4인가구	5인가구	6인가구	7인가구
생계급여수급자 (기준중위소득 29%)	471,201	802,315	1,037,916	1,273,516	1,509,116	1,744,717	1,980,317
의료급여수급자 (기준중위소득 40%)	649,932	1,106,642	1,431,608	1,756,574	2,081,540	2,406,506	3,731,473
주거급여수급자 (기준중위소득 43%)	698,677	1,189,640	1,538,978	1,888,317	2,237,666	2,586,994	2,936,333
교육급여수급자 (기준중위소득 50%)	812,415	1,383,302	1,789,509	2,195,717	2,601,925	3,008,132	3,414,340

※ 생계급여 수급자 선정기준 기준 중위소득 29%는 동시에 생계급여 지급기준에 해당
 - 2017년까지 기준 중위소득의 30%까지 단계적 인상 (2015년 28%, 2016년 29%, 2017년 30%)
 ※ 8인 이상 가구의 급여별 선정기준 : 1인 증가시마다 7인가구 기준과 6인가구 기준의 차이를 7인가구 기준에 더하여 산정
 - 8인가구 생계급여수급자 선정기준 : 2,215,917원 = 1,980,317원 (7인가구 기준) + 235,600원 (7인가구-6인가구)

※ 자료: 보건복지부(2016), 2016년 국민기초생활보장사업안내. <http://www.mohw.go.kr/>

■ 자녀양육비 정책

- 양육 부·모의 친자녀에 대한 경제적 부양 의무는 친자관계의 본질에서 발생하는 것으로 (대법원 1994.5.13. 92스21 전원합의체 판결, 김영정, 2012에서 재인용), 자녀양육비의 본래적인 성격은 사적이전(private transfer)이라고 할 수 있으나, 개인들의 자발적 이행에 맡기는 일반적인 사적이전과는 달리 많은 나라의 경우 자녀양육비의 지급에는 국가가 선제적으로 개입을 함⁶⁾
 - 그 방식과 강제성의 정도는 국가마다 다르지만 많은 나라들에서 양육비 합의나 판결을 규율, 의무화하는 절차가 있음⁷⁾. 금액 결정과 지급 방법에 국가가 관여하고, 결정된 양육비 지급을 직간접적으로 관리하기도 하며 이행이 되지 않을 때에 이행을 강제하는 여러 가지 제도적 장치를 가지기도 함

6) 선행연구에 따르면 국가가 사적이전인 자녀양육비 결정과 수급에 개입하는 것에 대한 정당화는 한부모가족의 빈곤감소와 복지 증진, 정부의 복지예산 절감, 비양육친의 자녀 양육에 대한 도덕적 책임성 고양 등이 있음 (Chung,2011).
 7) 아동 양육의 책임을 국가와 부모가 어떻게 나누어야 하는가에 관한 관점은 나라마다 다르고 그에 따라 양육비정책의 성격도 달라질 수 있다. 아동 양육에 대해 부모개인의 책임을 강조하는 미국은 양육비정책이 강제적, 처벌적 성격을 보이는 경향이 있음. 이에 반해 아동 양육에 대해 공적 책임을 강조하는 스칸디나비아 국가들의 경우 양육비정책의 가족 지원적 성격이 강함(Corden, 2001).

- 한국은 서구국가들에 비해 비교적 짧은 양육비이행관리정책의 역사를 가지고 있지만, 지난 10년간 자녀양육비의 협의 성립과 이행을 강화하는 방향으로 상당한 정책적 변화를 경험했음
 - 첫째, 이혼 시 비양육친의 자녀 양육에 대한 경제적 의무가 개인의 의지와 상관없이 법제화되는 변화가 있었음. 2007년 개정민법에 따라 협의이혼 시 (이혼의 90%이상임) 양육자의 결정, 양육비용 부담, 면접교섭권의 행사 여부 등의 자녀 양육사항 협의가 의무화되었음
 - 둘째, 자녀양육비 이행이 더 빠르고 확실하게 이루어질 수 있도록 하는 법적 장치들이 2009년 개정민법 및 개정가사소송법을 통해 마련되었음. 2009년 개정민법과 개정가사소송법은 협의이혼 시 당사자가 협의한 양육비 부담에 관한 내용을 가정법원이 확인하여 강제집행이 가능한 ‘양육비부담조서’(child support order)를 작성하도록 의무화했음. 또한 2009년 개정가사소송법에 따라 가정법원이 비양육친의 재산명시명령을 하거나 재산조회를 할 수 있게 되었고, 비양육친의 근로고용주에 대하여 양육비를 양육친에게 직접 지급할 것을 명할 수 있게 하였으며, 양육비채무자인 비양육친에 대하여 담보 제공을 명할 수 있는 권한과 일시금을 명할 수 있는 권한, 일시금 지급명령 불이행자에 대한 강제이행 방법으로 30일 이내의 감치를 명할 수 있는 권한 등과 같은 양육비 이행확보제도가 도입되었음
 - 셋째, 2012년에는 서울가정법원에서 양육비 산정 기준표를 제정, 공표하여 양육비 산정의 기준을 제시하고 임의성을 줄이려는 노력도 있었음(박복순, 2012)
 - 마지막으로, 양육비이행 관리 기관이 설치되었다는 점이 주목할 만함. 여성가족부는 2007년부터 한국가정법률상담소와 대한법률구조공단을 통하여 법률구조사업을 진행하여 한부모가족의 양육비 청구나 이행에 관한 소송 과정을 도와왔는데, 양육비이행확보 및 지원에 관한 법률에 따라 2015년 3월 양육비이행관리원이 설립되어 양육비정책의 기능 범위가 더욱 확장되었음. 양육비이행관리원은 양육비 관련 상담, 양육비 청구 및 이행확보 등을 위한 법률지원, 양육비 채권 추심 지원, 한시적 양육비 긴급 지원, 가족지원 프로그램 운영 및 정책 연구 등의 역할을 하고 있음

3. 정책적 이슈

■ 보편적 복지제도가 없는 한국은 소득보장제도와 가족급여가 선별적으로 지급되며 이는 한부모 가족의 낮은 복지 수준을 보여줌

- OECD 국가들에 비해서 한국 한부모가족의 상대적 빈곤율이 더 높지는 않은 것으로 나타나지만, 특히 일하는 한국 한부모의 경우(일하지 않는 한국 한부모에 비해서) 국가 비교 시 상대적 빈곤율 지위가 더 저조하므로 일하는 한부모가족에 대한 지원과 한부모가 양질의 직업을 가질 수 있도록 돕는 정책이 필요함을 제시함
- 2008년 OECD 국가 자료를 분석하고 중위소득의 50%를 상대적 빈곤선으로 설정한 연구에 따르면, 한국 한부모 가족의 경우 한부모가 일할 때 빈곤율은 23.1%, 일하지 않을 때 빈곤율은 19.7%인데, OECD 34개 국가의 평균은 일하지 않는 경우 61.4%, 일할 때 21.3%임. 동 자료에 따르면 한국 양부모 가족의 경우 두 명이 일하거나 한명이 일하는 가족의 빈곤율은 각각 9.5%와 5.3%였으므로 이에 비해 한부모가족의 빈곤율은 3-4배에 이르는 것으로 나타남(OECD, 2011b)
- 김은지, 황정임(2012)에 따르면 소득이 전혀 없는 한부모가 받을 수 있는 한국의 공공부조(생계급여) 수준은 평균임금 대비 24% 수준으로 다른 국가들보다 높은 수준임
- 그러나 소득조사 없는 보편적인 가족급여가 전혀 없기 때문에 전반적으로 한국 한부모에게 제공되는 급여 수준은 낮음. 김은지, 황정임(2012)의 아동양육을 위한 국가 지원 비교 연구에 따르면 한국 한부모가족에게 제공되는 공적 급여는 다음과 같음
 - 한국의 경우 상대빈곤선에 있는 한부모가 낮은 수준의 아동양육비(2명 아동에 대해 10만원, 평균임금 대비 3%)를 받을 수 있으나, 이 가족급여는 공공부조(즉 국민기초생활보장제도) 급여를 받지 않는 저소득층 일부에만 지급되므로 급여대상의 폭도 매우 좁다고 설명함. 반면 스웨덴은 평균임금 대비 16%에 해당하는 가족급여를 모든 소득계층의 한부모에게 지급하고 있음(표4)를 참고. 독일의 경우에도 평균임금 대비 10%에 해당하는 가족급여를 모든 소득계층의 한부모에게 지급함. 영국의 경우 상대적 빈곤선(평균임금 50%)에 해당하는 가족에게 집중적으로 급여를 지급하며, 평균임금 수준의 한부모에 대해서도 7% 수준의 가족급여를 지급함
 - 한부모가족에게 지급되는 급여의 차이는 주거급여의 차이에도 기인함. 한국의 경우 공공부조에 부착된 주거급여가 최빈곤층에만 낮은 수준(평균임금 대비 6%)으로 지급되지

만, 다른 국가들에서는 각종 주거급여가 보다 높은 수준으로 보다 넓은 소득수준범위에 걸쳐 지급됨

- 한국은 일하지 않거나 근로소득이 극히 낮은 한부모가족이 받을 수 있는 급여는 다른 OECD 국가들에 비교해서 양호한 반면(따라서 빈곤율은 상대적으로 높지 않으나), 빈곤하지는 않지만 여전히 생활에 어려움을 겪는 한부모가족이나 특히 근로하는 한부모가족에 대한 정책적 도움은 다른 나라에 비해서 열악한 것을 알 수 있음

■ 한국 공적급여제도(한부모가족 지원정책과 국민기초생활보장제도)가 자녀양육비정책과 보완제가 아닌 대체제로 기능하고 있다는 증거가 발견됨

- 2012년 한부모가족 실태조사 자료를 이용해서 이혼한 여성 한부모가족을 연구한 정이운(2016)은 국민기초생활보장제도가 한부모가족 지원제도에의 참여는 자녀양육비 수급을 낮추는 상호 대체제로서 기능하고 있음을 보고함
 - 이 연구에서 조사대상 중 현재 국민기초생활보장제도급여를 받는 모자가족은 약 15.5%로 과거 수급 경험까지 포함할 경우 24.3%로 증가함. 현재 한부모가족 지원급여를 받는 경우는 22.6%이며, 이 또한 과거 수급 경험을 고려하면 28.4%로 증가함. 현재 국민기초생활보장제도 혹은 한부모가족 지원제도 급여를 받는 경우는 38.1%로 높은 비율임
 - 정이운(2016)은 국민기초생활보장제도의 대상자들은 자녀양육비를 받을 확률이 낮음을 발견했음. 이는 일정 부분 정책 설계에서 기인하는 국민기초생활보장제도 급여와 자녀양육비의 상쇄 효과로 볼 수 있음. 물론, 일반적으로 비슷한 특징을 가진 남녀가 만나 결혼을 한다는 개념인 동질혼 assortative mating 설명에 따라 국민기초생활보장제도의 대상자들의 전 배우자 역시 소득이 낮아서 자녀 양육비를 적게 내는 것이라고 볼 수도 있음
 - 하지만 보충급여 원칙을 따르는 국민기초생활보장제도가 대상자 선정과 급여 수준을 결정할 때 자녀양육비를 100% 소득 인정액으로 포함하므로 국민기초생활보장제도의 급여를 받는 사람들은 자녀양육비 수급을 회피할 유인 효과가 있을 수 있고, 위의 결과가 그러한 측면을 반영하였다는 소정의 증거가 있음
 - 비양육부의 소득 수준은 시간의 흐름에 따라 상대적으로 일정하다고 봤을 때, 국민기초생활보장제도 '과거' 수급 여부의 변수가 자녀 양육비와 부적으로 관계된 정도가 현 수급 변수보다 훨씬 낮은 것은 현재 수급자는 공공부조 급여와 자녀양육비의 상쇄효과를 경험하는 반면 현재 수급하지 않는 과거 수급자는 이러한 정책의 상쇄작용을 경험하지 않기 때문일 가

V 정책적 제언

능성이 있음

- 국민기초생활보장제도의 급여를 받는 사람들이 자녀양육비 수급을 회피할 유인 효과가 있다면 이에 대한 정책적 대안 마련이 필요함. 이렇게 회피 유인 효과가 있는 상태에서 양육비 이행관리제도의 강제성이 높아지면 정책의 효과성이 작거나 비양육부의 노동활동이 감소하고 자녀양육비 의무이행이 오히려 저해되는 등의 예상치 않은 부작용이 생길 수도 있음 (Cancian et al., 2013)
- 따라서 저소득 모자가족이 받는 자녀 양육비를 국민기초생활보장제도 소득 인정액 산정에서 최소한 어느 정도 공제하는 것에 대해서 정책적 고려를 할 필요가 있음

■ 한부모가족의 어려움을 해결하고 이들 가족을 포용하는 정책에 대한 중요성이 높아졌음

- 최근 들어 아동의 공공재로서의 성격은 더욱 강화되었고, 아동을 기르는 것은 더욱 더 공적 서비스의 성격을 갖게 되었음(Folbre, 2015).
 - 사회통합과 지속가능한 성장을 위해 우리 사회가 아동을 공공재로서 바라보고 아동양육 비용을 사회화할 방법에 대해 고민할 필요성이 더욱 높아졌음
 - 우리 사회 아동의 인적자본을 향상시키고 건강한 시민으로 기르는 것의 사회적 가치에 대해서 재조명하고, 정부가 아동을 기르는 부모들의 노력을, 특히 취약계층 부모들의 노력을 적극 지원해야 할 때임

■ 한부모가족은 양부모가족에 비해서 여러 면에서 다름. 그리고 유의미하게 취약함. 이들의 취약성을 제거 또는 감소시키는 것은 전 국가적으로 중요한 일임

- 한부모가족을 위한 사회적 대응으로 한부모가족에 대한 편견을 극복하고 긍정적 이미지를 강화해서 포용적인 문화를 조성하는 것도 중요하지만 그 자체만을 개입 수단으로 활용하기에는 한계가 있음

- 한부모가족에 대한 적극적 이해 노력과 한부모가족의 정상화를 위한 적극적 정책 개입 노력이 필요함. 한부모가족에 대한 정확한 이해를 바탕으로 (혹은 더 정확한 이해를 목적으로) 제대로 된 자료 축적과 연구의 기반, 정책 증거를 생산할 수 있는 발판을 마련해야함

■ 어떤 정책 조합을 원하는가에 대해서 논의하고 사회적 합의와 증거를 바탕으로 정책을 설계하도록 노력해야 할 때임

- 아동양육에 대한 공적 지원을 위한 제도 형태 중 선별적인 제도는 비용 효율적인 반면 낙인효과와 높은 행정비용이라는 단점이 있음. 보편적인 제도는 선별적인 제도에 비해서 행정비용을 아끼고 국민통합에 도움이 됨. 빈곤의 탓이나 근로와 저축 동기의 저하와 같은 선별적 제도의 단점 역시 해결됨. 장기적으로는 모든 아동에게 지급하는 보편적인 제도를 지향하는 것이 한부모가족과 아동 복지 증진에 도움이 될 것으로 보임
- 중간적 단계에 있어서 정책 제안은 다음과 같음
 - 아동을 양육하는 비용을 국가와 개인이 어떻게 나눌 것인가는 사회적 합의에 따라 다를 수 있지만, 단기적으로는 양육비정책의 '긴급지원제도'를 확대하고, 중단기로는 '보편적 한부모가족 아동수당'을 고려할 수 있으며, 더 장기적으로 한부모가족에 국한시키는 제도에 치중하기 보다는 모든 아동에게 지원하는 '보편적 아동수당'으로 나아가는 것이 이상적으로 보여짐
 - 양육비 대지급제도(자녀양육비를 받지 못하는 가족에 대해서 국가가 우선 지급을 보장하는 제도) 도입의 필요성에 대한 논의도 있으나 대지급제도는 결과적 차원에서 선별적인 가족급여인 현 한부모가족지원제도보다 더 선별적인 제도가 될 수도 있다고 봄. 비양육부모가 책임감이 없는 가족인 경우 가장 큰 혜택을 제공하는 제도가 될 수 있기 때문임
 - 선별적 제도는 행정비용이 많이 들고 예상치 못한 부정적 효과들이 있을 수 있음. 또한 양육비 대지급제도가 미국에서 보이는 양육비정책의 어두운 면을 닮을 수 있을 것이라는 염려가 있음. 예를 들어, 국가가 양육비를 일단 지급하고, 비양육부에게 구상권을 청구하게 되면 그 과정에서 가난한 비양육부는 자신이 내는 돈이 가족들에게 가지도 않으면서 (혹은 가지도 않는다고 느끼면서), 양육비가 정부에 대한 채무라고 생각해서 정부가 양육비 강제를 하면 양육비정책을 통해 정부와 부정적인 상호작용을 할 수 있음. 대지급제도를 도입하려는 것은 신중해야 함
- 비양육부모의 자녀 양육에 대한 경제적 책임을 강제해야한다는 목소리가 높아지고 있는

가운데, 우리는 비양육부모의 경제적 상황에 대한 증거가 전혀 없음. 비양육부모의 현황에 대한 파악이 선행되어야 아동 양육의 공적 책임과 사적 책임에 대해 더 의미 있는 논의가 가능할 것임

- 미국에서도 지속되는 한부모가족의 빈곤 문제를 해결하기 위해 비양육부모의 자녀양육비 지급을 높이는 정책을 추진해 왔는데, 2000년대 초반까지 주된 정책적 가정은 많은 비양육부모가 자녀양육비를 지급할 능력이 있지만 그렇게 하지 않는다는 것이었음
- 하지만 비양육부모에 대한 좀 더 자세한 조사, 연구들은 자녀양육비를 지급하지 않는 많은 비양육부모가 자신도 빈곤할 수 있음을 제시함. 예를 들어 Cancian과 동료들(2011)은 위스콘신 양육비정책의 대상자 중 양육모의 전배우자 소득(공적 소득이전 후 자녀양육비 제공 전 소득)을 살펴본 결과, 39%의 경우 비양육부가 빈곤했다고 밝힘. 18%는 양육모와 비양육부가 모두 빈곤했고, 21%는 양육모가 빈곤하지 않으나 비양육부가 빈곤했다고 보고함. 또한 많은 비양육부는 새로운 가정을 형성하고 동거 자녀가 있어서 비양육부에 대한 과도한 자녀양육비 강제는 동거 자녀의 빈곤을 초래할 수도 있어 아동 정책의 관점에서 정책적 고민이 있음
- 만약 많은 한국의 비양육부모가 자신 역시 가난하고 양육비를 낼 수 없는 형편이라면 양육비정책의 효과는 제한적일 수밖에 없으므로 정책적 현황 파악이 시급함. 비양육부모에 대한 현황 파악은 양육비정책의 방향성 설정에도 영향을 미칠 것임(예를 들어 강제성을 강조할 것인가, 혹은 비양육부의 경제적 능력 고양에 대한 투자를 늘릴 것인가)
- 하지만 한국 비양육부모에 대한 대표성 있는 정보가 전무한 실정. 한국 한부모가족에 대해 전국 대표성이 높고 가장 신뢰할 만한 한부모가족실태조사에서는 비양육부모의 교육수준과 종사상 지위에 관한 정보를 제공하고 있지만 비양육부모의 소득 수준에 대한 정보는 없음
- 한부모가족의 추가적인 비용을 보존해주기 위해 사회가 어떤 고려를 할 수 있는가에 대해 고민이 필요함
- 비양육부모로부터의 자녀양육비는 한부모가족에게 여러 측면에서 도움이 됨(혹은 도움이 될 수 있는 잠재성이 큼). 빈곤 탈출 뿐 아니라 아동 성장 발달에 여러 가지 긍정적 효과가 보고된 바 있음을 감안할 때 양육비정책의 운영을 행정비용의 낭비로 치부할 수는 없음
- 공공 소득보장정책이 자녀양육비정책과 대체재가 아닌 보완재 관계를 만들어야 함
 - 현재는 대체재로 작동하고 있는데 장차 보완재로 되어야함. 그러려면 정책 디자인이 달라야 하는데, 한부모가족지원제도가 국민기초생활보장제도의 소득평가액 계산에서 자녀양

육비를 (일정 금액이나 일정 비율) 공제하는 방안을 고려할 수 있음

- 위와 같은 방법은 한부모가족에게 필요한 추가적인 가구 유지 비용을 저소득 한부모가족에게 공적으로 보조하는 방법이 될 것임. 김은지, 황정임(2012)이 '저소득한부모가족 아동양육비 지원방안 연구'에서 논의한 것과 일맥상통하게, 한부모가족을 위한 별도의 빈곤선을 마련하는 것도 비슷한 기능을 하는 대안이 될 수 있음

• 장기적으로 한부모 가구를 위한 서비스, 특히 보육과 교육 서비스, 한부모가족의 교육과 양질의 고용을 돕는 서비스를 늘리는 쪽으로 정책 방향을 (동시에) 설정하는 것을 고려할 수 있음. 특히 교육, 보육 분야가 불평등이 가장 심한 분야이기 때문에 중요성이 더 높음

- 물론 지금 우리나라는 한부모가족을 위한 현금 급여 수준이 낮기 때문에 현금 급여 수준을 높이는 것이 현재로서는 중요함. 즉 현금 급여 대신에 서비스를 늘리자는 것은 아님

- 하지만 한부모가족을 위한 현금 급여의 '지나친 가시적' 확대는 나중에 (미국에서 그러했듯이) 한부모가구 형태를 육성한다는 정치적 비난에 취약할 수 있으므로, 서비스급여 확대는 한부모가족을 위한 중요한 정책적 수단으로 보임

• 현금과 서비스의 직접적 급여뿐 아니라 기회의 제공 역시 중요함. 일하는 혹은 일하고자 하는 한부모에 대한 지원이 강화되어야 함. 2008년부터 실시된 한국의 근로소득장려세(Earned Income Tax Credit)가 일부 일하는 한부모에게 경제적 도움이 되었던 것은 사실이지만, 해당 소득 기준이 낮아 혜택을 받을 수 있는 대상이 제한적이고, 최저임금 적용이 확실하지 않은 상태에서 임금 저하에 따라 근로소득장려세의 혜택이 고용주에게 일부 이전되고 있다는 보고도 있음(기재량 외, 2015). 최저임금 적용의 강화가 한부모가족에게도 긍정적 영향을 미칠 것으로 예상됨. 가구유형별 빈곤과 배제를 살펴본 김안나(2014)는 여성 한부모가구주가 대부분의 영역에서 높은 배제의 위험을 보였지만 특히 노동에서의 배제가 높게 나타나고 있음을 보고함. 한부모가 아동 양육의 책임을 수행할 수 있게 유연성을 보장하면서도 안정적인 일자리 제공을 위한, 어렵지만 중요한 정책적 노력이 필요함

• 앞서 논의했듯이 장기적으로 보편적인 아동 수당과 서비스 정책의 발전이 중요하며 그러한 맥락 아래 한부모가족의 자녀양육비 수급을 높이고자하는 양육비정책 역시 정당성과 효과성이 증대될 것임

■ **한부모가족을 위한 증거기반 정책의 수립 및 발전을 위해 한부모 가족의 가구구성 유형의 다양성을 확인하고, 그에 따른 생활 실태 파악과 변화 방향 예측을 위한 자료를 확립할 필요 있음.**

이러한 노력은 정책 발전에 시의적절하게 이바지 할 수 있을 것임. 앞에서 살펴보았던 연구와 자료축적 노력을 위한 제언을 요약하자면 다음과 같음

- 통계청 조사에서 한부모가족의 개념에 3세대 가족을 포함 기타 가구 구성원과 함께 사는 경우도 포함해야 함
- 새로운 배우자 형성의 경우도 관심에 포함해야 함
- 자료 제약으로 한부모가족에 관한 선행 연구에서는 양육모의 전배우자가 한명이고 전배우자가 양육모와 동거하는 자녀들의 아버지일 것이라는 암묵적 가정을 바탕으로 자료를 분석하고 결과를 해석하였는데 이러한 가정은 잘못된 것일 수 있음
 - 얼마나 많은 이혼 부모가 새로운 가족을 형성하고 그 관계 아래에서 새로운 자녀를 갖는지, 양육비정책이 새로운 가족에 미칠 영향, 새로운 가족의 형성이 양육비 정책의 효과성에 미칠 수 있는 영향 등은 양육비 정책이 장기적으로 함께 고려해야 할 사항임
- 비양육부모에 대한 현황 파악이 시급함
- 미혼모에 대한 이해를 높일 수 있는 노력이 필요함. 한국 한부모가족의 크기를 파악하기 위해서 활용되는 주요 통계자료는 인구주택총조사인데, 이 자료에서 미혼모가족이 체계적으로 누락되었음
 - 설문지가 혼인상태가 미혼이라고 응답한 경우, 자녀에 대한 응답을 할 수 없도록 구조화되어 있었다고 함. 더욱 문제인 것은 2005년에 이어 2010년에도 비슷한 문제가 반복되었다는 점이며, 이 때문에 인구주택총조사를 바탕으로 표본을 구성하는 한부모가족실태조사에서도 미혼모에 대해서 대표성이 없는 표본을 구성하게 되는 결과가 생겨 국가적으로 손실이 큼
 - 미혼모에 대한 이해와 관심 부족이 자료 부족을 부르고, 이는 연구부족과 정책적 증거 부족, 정책적 관심 부족으로 이어지며 미혼모 복지 악화를 낳는 악의 순환 고리를 형성하고 있음
- 한부모 밑에서 자라는 아동에 관한 자료 축적 필요함. 아동의 관점에서 한부모가족의 이슈를 바라볼 필요가 있고, 그에 따라 통계적 노력도 뒷받침되어야 함

참고문헌

- 기광도, 2009. “결손가정과 청소년 비행 간의 관계분석.” 『행사정책연구』20(1): 41-70.
- 기재량, 김진희, 김재호, 2015. “근로장려세제가 수급자의 시간당 임금에 미치는 효과.” 『정책분석평가학회보』 25: 289-312.
- 김낙년, 김종일, 2013. “한국 소득분배 지표의 재검토.” 『한국경제의 분석』19(2): 1-64
- 김미숙, 박민정, 이상현, 홍석표, 조병은, 원영희, 2000. “저소득 편부모가족의 생활실태와 정책과제.” 한국보건사회연구원.
- 김수정, 2007. “여성가구주 가구의 빈곤원인과 빈곤위험의 젠더격차.” 『페미니즘연구』7(1): 93-133.
- 김수정, 2008. “비교 국가적 관점에서 본 한국 여성가구주의 빈곤.” 『한국보건사회연구』 28(2): 33-52.
- 김승권, 2004. “다양한 가족의 출현과 사회적 지원체계 구축 방안.” 한국보건사회연구원.
- 김승권, 김태완, 임성은, 고은주, 2009. “한부모가족 생활안정화 및 자녀양육 지원강화 방안 연구.” 보건복지가족부, 한국보건사회연구원.
- 김안나, 2014. “가구유형별 빈곤과 배제의 특성 연구.” 『가족과 문화』 26: 237-265.
- 김안나, 2006. “한국사회 여성빈곤과 빈곤대책.” 『보건사회연구』26(1): 37-68.
- 김영정, 2012. “자녀양육비 확보를 위한 제도개선 방향.” 『이화젠더법학』4(2): 185-210.
- 김영희, 한경혜, 1996. “빈곤층 편모의 스트레스가 부모역할 수행에 미치는 영향.” 『한국가정관리학회지』14(4): 263-276.
- 김은지, 김동식, 최인희, 선보영, 황경란, 이재연, 2012. “청소년 한부모가족 종합대책 연구 I.” 『한국청소년개발원 연구보고서』1-167.
- 김은지, 김수정, 민현주, 정수연, 2010. “저출산, 고령화가 가족형태 및 개인의 삶의 질에 미치는 영향.” 한국보건사회연구원, 한국여성정책연구원.
- 김은지, 장혜경, 박복순, 최인희, 서정희, 2011a. “한부모가족지원 제도·법 체계화방안 연구.” 여성가족부.
- 김은지, 장혜경, 이미정, 최인희, 김혜영, 여유진, 2011b. “청소년한부모 생활실태조사 및 자립지원방안.” 여성가족부.
- 김은지, 장혜경, 최인희, 김소영, 선보영, 2013. “한부모가족실태조사.” 여성가족부.
- 김은지, 황정임, 2012. “저소득한부모가족 아동양육비 지원방안 연구.” 한국여성정책연구원.
- 김희정, 2003. “저소득층가정 청소년의 학교적응력에 영향을 주는 요인.” 동덕여자대학교 대학원 석사학위논문.
- 김혜영, 선보영, 2010. “양육미혼모의 삶과 자립 지원 방안.” 『제 60차 여성정책포럼 자료집』 한국여성정책연구원.

책연구원.

- 공선영, 2000. “모자가족의 경험과 적응에 관한 연구: 변화정도, 대처전략, 적응 및 복지요구를 중심으로.” 이화여자대학교대학원 박사학위논문.
- 노혜진, 김교성, 2010. “시간과소득의 이중빈곤” 『사회복지연구』41(2): 159-188.
- 문은영, 2011. “서울시 한부모가족 실태조사를 통해 본 부자(父子)가족의 현황과 문제점.” 『공공사회연구』1(2): 135-174.
- 민현주, 2007. “엄마의 취업과 자녀태움에 관한 동태적 분석.” 『한국사회학』41(3): 106-126.
- 박복순, 2012. “가사소송제도의 현황 및 문제점: 양육비 청구와 이행확보 제도를 중심으로.” 『양육비 이행확보 강화방안을 위한 세미나 자료집』 한국여성정책연구원.
- 보건복지부, 2016. <http://www.mohw.go.kr>
- 배다영, 진미정, 2011. “한부모의 성별 및 가구구성별 경제적 여건의 차이.” 『한국가정관리학회지』29(5): 121-140.
- 성미애, 장윤희, 2008. “자녀의무부양 집행정책의 도입과 시행을 둘러싼 쟁점 고찰: 미국제도를 중심으로.” 『가족과 문화』20(2): 161-196.
- 성정현, 김지혜, 신옥주, 2015. “미혼모의 임신출산위기 경험과 위기해소를 위한 지원시스템 개선 방안.” 『한국사회복지행정학』17(2): 277-309.
- 오승환, 2001. “저소득 결손가정 청소년의 적응 결정요인.” 서울대학교 박사학위논문.
- 여성가족부, 2016. “2016년 한부모가족지원사업안내”
- 여지영, 2003. “여성가구주와 남성가구주의 빈곤차이에 관한 연구.” 서울대학교 대학원 박사학위논문.
- 이미정, 2010. “양육미혼모 지원 복지서비스 개선방안.” 『한국사회학회 사회학대회 논문집』291-1301.
- 이수인, 임애덕, 2007. “한부모의 과거 가족경험, 자녀스트레스, 심리적 안녕의 관계와 성별 차이에 대한 탐색적 연구—제주지역의 저소득층 한부모들의 성별 차이를 중심으로.” 『가족과 문화』19: 1-33.
- 정순희, 김현정, 1999. “이혼 가계의 자녀양육비 지원의 결정요인.” 『소비자학연구』10(4): 23-40.
- 정이윤, 2016. “이혼한 여성 한부모가족의 자녀양육비 수급에 영향을 미치는 요인 연구.” 『가족과 문화』28: 271-313.
- 정혜경, 2002. “단친가족의 가족구조 및 기능이 자녀의 학교생활적응에 미치는 영향에 관한 연구.” 신라대학교 사회정책대학원 석사학위논문.
- 최영준, 2015. “증가하는 사회적 위험과 사회통합을 위한 정책적 접근.” 『국민대통합 정책연구협의회 이슈보고서』6: 7-55.
- 최은미, 2007. “한부모가족 아동의 학교적응 및 변인 연구.” 성균관대학교 교육대학원 석사학위논문.

- 통계청. 2016. <http://kostat.go.kr>
- 한정원. 2014. “한부모가족지원사업의 효과성 연구.” 『여성학연구』 24(2): 159-195.
- Bonoli, G. 2005. "The Politics of the New Social Policies: Providing Coverage against New Social Risks in Mature Welfare States," *Policy & Politics* 33(3): 431-449.
- Cancian, M. & Haskins, R. 2014. "Changes in Family Composition Implications for Income, Poverty, and Public Policy." *The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science* 654(1): 31-47.
- Cancian, M., C. J. Heinrich, and Y. Chung. 2013. "Discouraging disadvantaged fathers' employment: An unintended consequence of policies designed to support families." *Journal of Policy Analysis and Management* 32(4): 758-784.
- Cancian, M., D. R. Meyer, and E. Han, 2011. "Child support: Responsible fatherhood and the quid pro quo." *The Annals of the American Academy of Political and Social Science* 635(1): 140-162.
- Carlson, M. J. & Furstenberg, F. F. 2006. "The prevalence and correlates of multipartnered fertility among urban US parents." *Journal of Marriage and Family* 68(3): 718 - 732.
- Chung, Y. 2011. "Child support as labor regulation." *J. Sociology & Social Welfare* 38: 73.
- Folbre, N. 1994. "Children as public goods." *The American Economic Review* 86-90.
- Grall, T. S. 2013. "Custodial mothers and fathers and their child support: 2011 (Current Population Reports No. P60-246)." Washington DC: US Census Bureau.
- Hetherington, E. M. 2014. "Coping with divorce, single parenting, and remarriage: A risk and resiliency perspective." Psychology Press.
- Hoem, B. & Hoem, J. M. 1989. "The impact of women's employment on second and third births in modern Sweden." *Population Studies* 43(1): 47-67.
- Lisbeth, T. Pike. 2003. "The Adjustment of Australian Children Growing up in Single-Parent Families as Measured by Their Competence and Self-Esteem." *Childhood* 10(2): 181-200.
- McLanahan, S. 1985. "Family structure and the reproduction of poverty." *American journal of Sociology* 873-901.
- McLanahan, S. & Sandefur, G. 1994. "Growing Up with a Single Parent, What Hurts, What Helps." Cambridge: Harvard University Press.
- McLanahan, S. 2009. "Fragile families and the reproduction of poverty." *The Annals of the American Academy of Political and Social Science* 621(1): 111.
- Nepomnyaschy, L., K. Magnuson, and L. M. Berger. 2012. "Child Support and Young Children's Development." *The Social Service Review* 86(1): 3 - 35.
- OECD, 2011a, "Doing Better for Families." OECD Publishing. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264098732-en>.
- OECD. 2011b. "Families are changing." <https://www.oecd.org/els/soc/47701118.pdf>
- OECD, 2014. "Public spending on family benefits." https://www.oecd.org/els/soc/PF1_1_Public_spending_on_family_benefits_Oct2013.pdf
- OECD. 2015. "Marriage and divorce rates." https://www.oecd.org/els/family/SF_3_1_Marriage_and_divorce_rates.pdf
- OECD. 2016. <http://stats.oecd.org>
- Taylor-Gooby, P. 2004. "New Risks, New Welfare: the Transformation of the European Welfare State." Oxford University Press.
- Yoshikawa, H., J. L. Aber, and W. R. Beardslee. 2012. "The effects of poverty on the mental, emotional, and behavioral health of children and youth: implications for prevention." *American Psychologist* 67(4): 272.

제4장 취약계층을 위한 근로장려세제의 개선방안 모색

한국경제연구원 윤상호

본 연구의 목적은 현행 근로장려세제의 장려금 지급구조에 따른 근로유인 효과를 이론적으로 분석해 개선방안을 제시하고자 하는 것임. 근로장려세제는 역소득세의 근로 유인 효과를 강화한 파생 제도로 이해할 수 있으며 우리나라에 지난 2009년에 도입된 제도임. 현재까지 세 차례에 걸친 세법 개정안을 통해 변화한 근로장려세제는 2015년에 도입된 자녀장려세제로 인해 장려금 지급 구조가 이원화 되었으며, 그로 인해 근로 유인 효과 또한 변화되었을 것으로 예측됨. 본 연구는 지급 구조의 이원화를 통해 어떠한 근로 유인의 변화가 유발되었는가에 대해 분석하고 개선 방안을 제시하고자 함.

본 연구의 이론적 분석에 따르면 근로장려세제와 자녀장려세제의 이원화로 인해 장려세제의 근로유인 효과는 악화되었고, 특히 노동시장 비참여자에게 비참여에 대한 동기를 강화해 오히려 노동시장의 참여율을 악화시킬 수 있는 유인 구조를 제공하였음. 따라서 근로 유인 효과의 강화를 위해서는 우선적으로 근로장려세제와 자녀장려세제를 다시 일원화해 최저 급여의 보장없이 점증구간의 재설계를 추진하는 개선방안이 요구된다고 할 수 있음. 즉 장려금 지급 구간인 점증 구간, 평탄구간, 그리고 점감구간을 가구의 소득별로 재설계해 저소득층 가구의 노동시장 참여를 제고하는 개선방안이 모색되어야 한다는 것임.

반면 제9차 한국복지패널 데이터를 활용해 근로능력을 보유한 기초수급가구의 근로시간에 대

한 소득탄력성을 실증분석해 본 결과, 근로능력을 보유한 가구의 근로시간이 증가하며 근로소득 또한 상승하는 것으로 나타났음. 이는 근로장려세제를 통한 저소득층의 노동시장 참여 확대가 근로소득의 증가로 이어진다는 결과로 해석될 수 있음. 따라서 이론적 분석에 따른 근로장려세제의 개선방안이 도입되어 노동 유인 효과가 강화된다면 취약계층의 소득 수준을 제고하는 효과로 이어질 것으로 예측됨.

I 연구배경

■ 2009년에 도입된 근로장려세제는 일정 수준 이하의 급여를 수급 중인 저소득층을 주요 대상으로 설정해 근로 소득에 대한 동기를 확충시키는 역소득세 제도의 한 유형임

- Friedman(2009[1962]); Tobin(1965)이 최초로 제시한 역소득세 제도(i.e., negative income tax)는 빈곤층의 생계 지원과 더불어 저소득층의 근로 유인을 제고
- 빈곤층에 대한 무조건적 생계 지원 제도는 근로 유인을 악화시켜 근로능력 수급자의 탈수급 및 자립에 오히려 부정적 영향
- 반면 역소득세 제도로 분류되는 근로장려세제는 최저생계비의 지급과 같은 기초생활보장 제도와 달리 근로능력을 보유한 수급자를 노동시장으로 재유도
- 근로장려세제는 사회보장제도에 의존하는 빈곤층의 고착화를 방지하고 자발적 탈피 및 노동시장의 참여를 유도해 경제적 자립성을 확충하는 사회포용적 제도

■ 근로장려세제는 가구 구성 및 소득 구조에 따른 장려금의 차별화와 최대 근로장려금의 증가, 그리고 자녀장려세제의 도입 등을 통한 제도 개편 실시(최현수, 2013)

- 가구 구성 및 소득 구조에 상관없이 부부합산 총소득이 1,700만원 미만인 근로자 가구를 대상으로 근로장려세제가 2009년에 도입

- 2011년의 세법 개정안은 부양자녀수에 따른 장려금의 차등 지급 및 최대 장려금의 증가를, 2012년 개정안은 주택요건을 상향 조정하며 제도의 변화를 시도
- 2013년 개정안은 가구의 소득구조(홀벌이, 맞벌이)에 따른 장려금의 차등 지급 및 최대 장려금의 증가와 자녀장려세제를 도입
- 2013년 개정안에 포함된 자녀장려세제의 도입은 2015년에 실행되는 등 지급대상 가구의 확대는 2015년, 2016년, 2017년에 순차적으로 실시

■ 2013년 개정을 통해 2015년에 저소득자의 자녀양육비 지원을 위한 자녀장려세제가 도입되며 장려금 지급 기준이 가구원기준과 자녀기준으로 이원화(국가법령정보센터, 2016)

- 장려금 지급 기준의 이원화(i.e., 자녀장려세제의 도입)가 근로장려세제의 목적인 근로능력을 보유한 빈곤층의 근로유인 제고에 대해 어떠한 변화를 유도하는지에 대한 연구는 부재
- 반면 장려금 지급에 따른 근로유인 변화는 경제학의 기본 개념인 대체효과(i.e., substitution effect)와 소득효과(i.e., income effect)를 이용해 분석 가능
- 특히 장려금 지급 구조에 따라 가구 구조별 혹은 소득 구간별로 상이하게 나타나는 근로유인 효과를 분석해 근로장려세제의 종합적 개선방향의 도출이 가능
- 또한 근로참여인구의 확대 혹은 근로공급 자체의 확대 등 장려세제가 추구하는 목적에 따라 어떠한 개선방향이 요구되는지 제시도 가능

■ 본 연구의 목적은 장려금 지급 기준의 이원화로 인해 유발되는 빈곤층에게 부여되는 근로유인의 구조적 변화에 대해 이론적으로 검토하는 것임

- 장려금 지급 기준의 이원화가 근로 참여 및 노동 공급에 미친 영향에 대해 실증 분석의 수행도 원칙적으로 가능하나 아직 이원화된 장려금 지급 현황에 대한 데이터는 부재한 상태
- 소득 수준 및 부양 자녀수에 따른 근로·자녀장려 급여의 점진률과 점감률 변화에 대한 비교·분석 및 이론적 검토를 통해 빈곤층의 노동 공급에 주는 영향을 제시하고자 함

- 장려금 지급 기준의 이원화에 따른 가구별 예산제약조건의 변화가 근로 시간 및 노동 공급의 결정에 주는 영향을 대체효과와 소득효과로 구별해 이론적 분석을 수행
- 또한 제9차 한국복지패널 데이터를 활용해 빈곤층의 노동 참여, 즉 빈곤층의 근로시간 확대가 소득에 주는 상승 효과(i.e., 탄력성)를 성별, 연령별로 제시함

■ **자녀장려세제의 도입으로 이원화된 근로장려금 및 자녀장려금 지급기준의 근로유인효과를 종합적으로 고려하고 개선방향을 제시하기 위해 본고는 다음과 같이 구성**

- 2절은 근로장려세제가 과생된 역소득세의 이론적 배경을 설명하고 근로에 대한 동기에 미치는 영향에 대한 검토를 시도
 - 근로장려세제에 대한 이론적 검토를 위해 사용되는 분석 방식과 유사한 정태적 모형을 도입해 역소득세가 노동시장의 참여 및 근로시간에 미치는 영향을 분석
 - 또한 각종 이론적 분석에 앞서 대체효과와 소득효과의 개념을 설명해 분석 방식에 대한 독자의 이해를 우선 제고
- 3절은 역소득세의 변형을 통해 근로장려세제가 추구하는 근로유인의 강화 효과를 설명하고 이원화된 장려금 제도를 종합적으로 고려해 근로 동기에 주는 영향을 평가
 - 역소득세의 설명을 위해 사용된 정태적 모형을 변형해 근로장려세제의 특징을 설명하고 2015년에 자녀장려세제가 도입되며 이원화된 장려세제의 문제점을 파악
 - 또한 근로장려세제의 변천 과정을 통해 근로장려세제의 대상자 및 장려금 대상자의 확대 추이를 설명하고 점증구간, 평탄구간, 그리고 점감구간별로 근로 유인 효과를 분석
- 4절은 근로장려세제에 대한 이론적 분석에 근거한 개선방안을 제시하고 근로유인의 강화가 빈곤층의 노동 공급 확대로 이어질 경우 빈곤층의 소득에 미치는 영향에 대한 실증분석을 시도
 - 자녀장려세제의 도입으로 인해 이원화된 장려세제의 이론적 분석에 근거해 점증구간, 평탄구간, 점감구간에 대한 재설정 등의 개선방안을 제시
 - 또한 제9차 한국복지패널 데이터를 통해 근로능력을 보유한 기초수급가구를 대상으로 근로시간에 대한 소득탄력성의 분석을 시도

- 5절은 분석결과를 종합해 설명하고 근로장려세제의 개선방향을 제시하며 본 연구를 마무리

II 역(逆)소득세의 개념 및 이론적 배경

■ 근로장려세제가 파생된 역소득세의 개념 및 이론적 배경에 대한 정확한 이해를 위해 우선 본 연구가 수행하는 이론적 분석의 근간이 되는 대체효과와 소득효과에 대한 설명이 필요

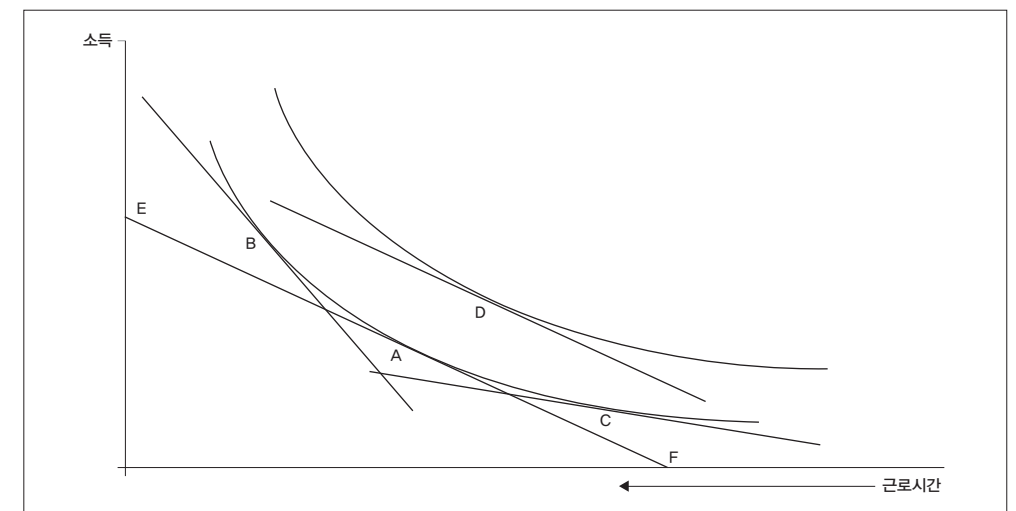
- 대체효과와 소득효과는 경제학의 근간이 되는 수요의 법칙 및 변화 등의 설명을 위해 필수적으로 이해가 요구되는 개념
- 대체효과란 같은 수준의 효용을 영위할 경우 상품과 시간 등의 상대 가격 및 가치의 변화가 합리적 주체의 선택을 변화시키는 영향을 의미
- 반면 소득효과란 상품과 시간 등의 상대 가격 및 가치 혹은 소득 자체의 변화로 인해 주어진 소득이 변했을 경우 합리적 주체의 선택을 변화시키는 영향을 의미
- 합리적 주체에게 주어진 상대 가격 및 가치의 변화로 인해 두 가지 효과가 동시에 표출되며 상대적 가격의 변화로 인한 대체효과와 소득의 변화로 인한 소득효과로 구분해 설명

■ 대체효과와 소득효과는 <그림 1>과 같이 근로시간의 선택 문제로 변형해 임금의 변화로 인한 시간의 상대적 가치 변화와 주어진 임금의 변화로 구분해 구체화된 설명이 가능

- <그림 1>의 y-축은 근로시간에 따른 소득을, x-축은 시간을 의미해 근로시간이 증가할수록(i.e., 0점에 가까워질수록) 소득이 증가하는 예산제약조건의 구조

- 예산제약조건이 EF선과 같이 나타났을 경우 합리적 주체는 자신의 효용을 극대화하기 위해 A점이 나타내는 소득과 근로시간의 조합을 선택
- 노동시장의 참여가 가능한 시간의 감소 혹은 임금의 증가로 인해 노동시장에서 주어진 시간 가치가 증가했을 경우 예산제약조건의 기울기가 증가하며 A점에서 B점으로 이동
 - 즉 노동시장에서 주어진 시간의 상대적 가치가 증가할 경우 근로시간의 증대를 유도하는 양(+)의 대체효과가 존재

<그림 1> 대체효과와 소득효과



- 반면 노동시장의 참여가 가능한 시간의 증가 혹은 임금의 감소로 인해 노동시장에서 주어진 시간 가치가 감소했을 경우 예산제약조건의 기울기가 감소하며 A점에서 C점으로 이동
 - 즉 노동시장에서 주어진 시간의 상대적 가치가 감소할 경우 근로시간의 감소를 유도하는 음(-)의 대체효과가 존재
- 노동시간당 보조금의 일괄적 지급으로 인해 예산제약조건의 기울기 변화없이 확장된다면 합리적 주체의 선택은 A점에서 D점으로 이동
 - 노동시장에서 주어진 시간의 상대적 가치는 불변하나 예산제약조건이 확장할 경우 근로시간의 증가를 유도하는 양(+)의 소득효과가 존재

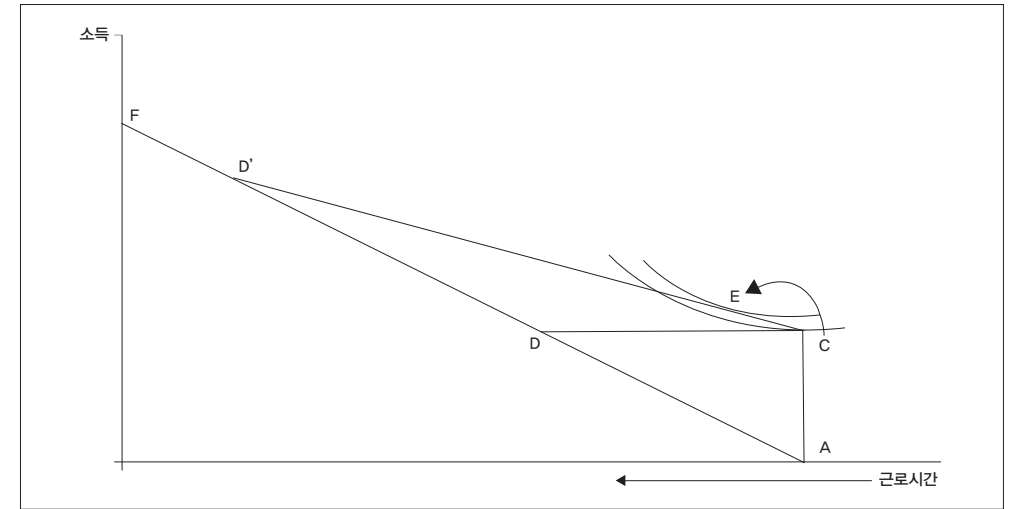
■ 역소득세는 1절에서 거론된 바와 같이 Friedman(2009[1962]); Tobin(1965)이 기존의 각종 복지제도의 대체제도로 제시하며 본격적인 논의가 미국에서 시작(Moffitt, 2003)

- 역소득세의 가장 큰 장점은 <그림 2>가 제시하는 바와 같이 복지제도의 수급자가 근로시간을 증가시킬 경우 소득의 증대를 가능하게 만들어 근로에 대한 동기를 부여하는 것임
- <그림 2>의 ADD'F 선은 <그림 1>의 EF선과 마찬가지로 (복지제도의 부재시) 근로시간이 증가하며 근로자의 소득이 함께 증가하는 예산제약조건을 시각화
- 평평한 CD선은 C라는 최저소득을 정부가 보장하고 100%의 역소득세가 부과될 경우, 즉 1,000원의 소득이 증가할 때마다 1,000원의 세금이 부과될 경우를 표시
- 반면 CD'선은 C라는 최저소득을 정부가 보장하고 100%보다 낮은 역소득세가 부과될 경우, 즉 1,000원의 소득이 증가할 때마다 1,000원보다 낮은 세금이 부과될 경우를 표시

■ Friedman(2009[1962])이 제시한 역소득세는 <그림 2>의 ACD'F로 표시되는 C라는 최저소득의 보장과 함께 100%보다 낮은 역소득세의 부과

- 100%보다 낮은 역소득세의 부과될 경우 자신의 효용을 극대화하는 경제주체는 화살표가 나타내는 것과 같이 근로시간이 부재한 C가 아닌 E를 선택
- 즉 기존에 노동시장에 전혀 참여하지 않았던 복지 수급자가 100%보다 낮은 역소득세가 도입되며 양(+의) 근로시간을 선택해 노동시장으로 유도되는 효과
 - 100%보다 낮은 역소득세로 인해 복지 수급자에게 주어진 예산제약조건이 기울기가 증가해 양(+의) 대체효과가 발생
 - 양(+의) 대체효과로 인해 노동시장의 참여를 유도하는 노동 유인 효과가 발생하며 이로 인해 근로시간이 증가시키며 노동시장에 참여
- 역소득세의 노동 유인 효과는 역소득세의 한계세율(marginal tax rate)이 낮을 수록 커지며 이는 타 복지제도의 대체제도로 도입될 경우 가능하다는 의미
 - 소득의 증가로 인해 기초생활보장제도와 같은 타 복지제도의 수급대상에서 제외된다면 거의 100%에 육박하는 한계세율이 부과
 - 즉 기초생활보장제도와 같은 타 복지제도의 수급 대상자에 대한 역소득세의 노동시장 유인

<그림 2> 역(逆) 소득세



효과는 제한적

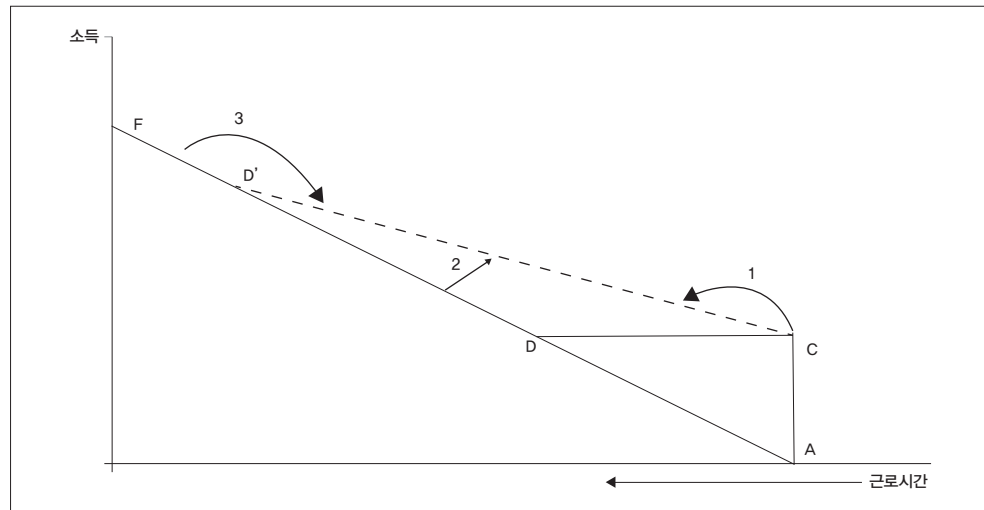
- 또한 보장소득이 높은 반면 낮은 한계세율을 부과하는 역소득세가 도입될 경우 재정부담이 심화될 가능성이 존재해 상대적으로 낮은 보장소득의 유지가 필수
- 역소득세는 노동시장 유인효과와 더불어 소득 수준에만 근거한 지원, 수급자가 가장 선호하는 현금의 지급, 복지제도의 운영을 위한 행정비용의 감소, 그리고 시장 가격의 왜곡 최소화 등의 이점을 보유

■ 반면 복지 수급자의 노동시장 재참여를 통한 역소득세의 노동시장 유인 효과는 확실한 반면 노동 공급에 대한 전체적 효과는 모호

- <그림 3>은 100%보다 낮은 역소득세가 도입될 경우 영향을 받는 종합적 노동 공급 유인을 구역별로 구분해 시각화
- 우선 기존에 노동시장에 참여하지 않은 C구역의 수급자는 위에서 거론되고 1의 화살표가 나타내는 바와 같이 노동시장에 재참여하며 노동 공급을 확대
 - <그림 2>의 설명에서 거론된 바와 같이 역소득세는 기존의 노동시장 비참여자에게 노동시장의 참여 동기를 부여

- 반면 기존에 CDD'구역에 위치하며 역소득세의 도입으로 CD'구역으로 이동하는 경제주체의 경우 노동 공급 효과가 모호
 - 역소득세의 도입 이전에 이미 노동시장에 참여하며 DD'구역에 위치한 경제주체는 역소득세의 도입이 노동시장에서 주어지는 시간 가치를 낮추며 음(-)의 대체효과

〈그림 3〉 노동 공급에 대한 역소득세의 영향



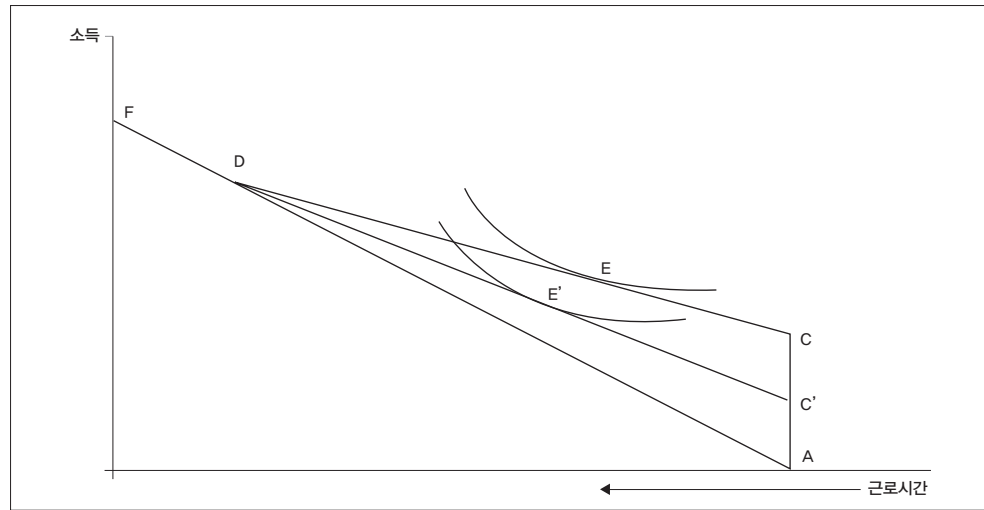
- 즉 역소득세의 도입은 예산제약조건의 기울기를 감소시켜 근로시간의 감소를 유도하는 음(-)의 대체효과가 존재
- 반면 소득효과(income effect)의 방향은 불명확하며 양(+)의 소득효과가 존재하고 대체효과보다 클 경우 근로 시간을 증가하나 그 외의 경우에는 근로시간을 감소
- 많은 실증분석이 여가시간(leisure)이 정상재(normal good)라고 제시하고 있으며 이는 음(-)의 소득효과를 의미해 대체로 DD'구역에 위치한 경제주체의 근로시간이 감소할 것이라 예측이 가능(화살표 2)
- 기존에 D'F 구역에 위치한 경제주체의 일부는 역소득세의 도입으로 화살표 3과 같이 CD'구역으로 이동하며 근로시간을 축소

- 역소득세의 도입으로 인해 DF 구역의 일부 경제주체에 주어지는 예산제약조건의 기울기를 감소시켜 근로시간의 감소를 유도하는 음(-)의 대체효과가 존재
- 따라서 역소득세의 영향을 받는 전체 경제주체를 고려할 경우 역소득세의 도입으로 인해 노동시장 참여율은 증가하나 전체 경제주체의 근로시간 변화에 대한 예측은 모호

■ 〈그림 3〉이 나타내고 있는 근로시간의 변화에 대한 모호성은 CD와 DD' 구역의 경제주체에 부과되는 한계세율의 변화가 상이하기 때문

- CD 구역에 위치한 경제주체의 경우 100%보다 낮은 역소득세의 도입으로 더 낮은 한계세율이 부과되며 기울기는 더 큰 예산제약조건에 당면
- 반면 DD'구역에 위치한 경제주체의 경우 100%보다 낮은 역소득세의 도입으로 더 높은 한계세율이 부과되며 기울기는 더 작은 예산제약조건에 당면
- 따라서 두 구역의 경제주체에 동시에 더 낮은 한계세율을 부과하며 기울기가 더 큰 예산제약조건에 당면하게 만든다면 양(+)의 근로시간 변화가 CDD'구역에서 가능
- 이러한 변화는 〈그림 4〉와 같이 (대상자 선정점인 D를 유지하며) 100%보다 낮은 역소득세를 도입하는 동시에 재정지출도 함께 감소시킬 때 가능
- 재정지출과 한계세율의 감소를 동시에 추구할 경우 〈그림 4〉의 CD선이 C'D선으로 이동하며 기존의 선택점인 E가 아닌 E'를 선택하며 근로시간을 증가
- 이러한 변화는 전체구역에서 근로시간의 증가를 유도하나 〈그림 4〉의 변화에서 유추가 가능하듯이 종내는 역소득세 제도 자체를 없애며 근로시간의 증가를 유도하는 방식

〈그림 4〉 재정지출과 (역소득세) 한계세율의 동시 감소



■ 100%보다 낮은 역소득세의 도입에 따라 사회 전체의 근로시간 감소가 예측되어도 정책의 목표 및 목적에 따라 역소득세의 도입은 가능

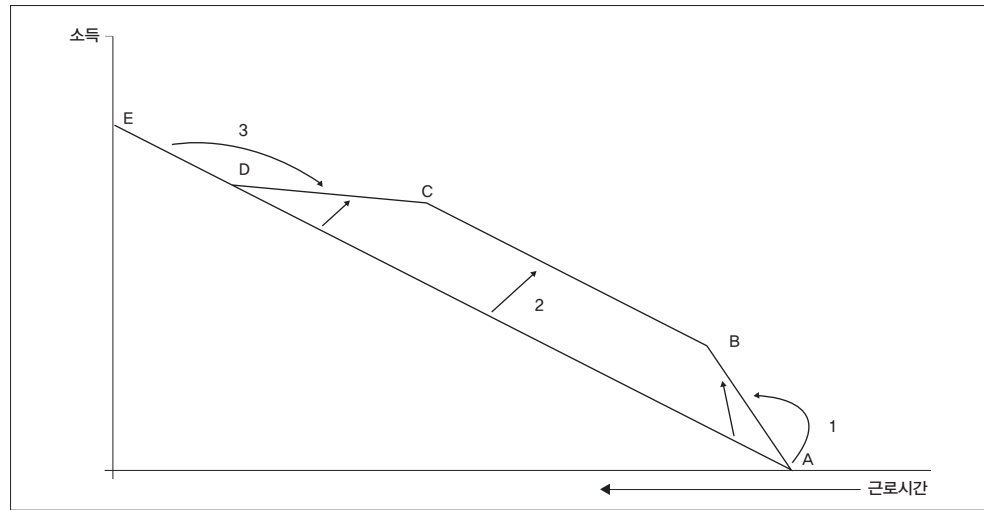
- 한 예로 정책의 목표가 대다수 시민이 최소한의 근로시간을 갖는 노동시장의 참여라면 역소득세가 차상위 계층의 근로시간을 줄이더라도 도입이 가능
- 또한 초빈곤층에게 부를 재분배하는 기능이 충실해야 한다는 사회적 가치가 존재한다면 전체적인 노동 공급의 감소에도 불구하고 역소득세의 도입이 가능
- 즉 정책의 목표가 다수 시민의 노동시장 참여인지 아니면 노동 공급의 전반적 증가인지에 따라 100%보다 낮은 역소득세의 도입 여부가 결정

III 역(逆)소득세와 근로장려세제

■ 근로장려세제는 역소득세의 근로유인효과를 더욱 강화한 제도로 〈그림 5〉와 같이 최저보장급여가 제외된 임금 보조금 제도임(Hotz and Scholz, 2003)

- 기존의 복지제도의 대체가 아닌 새로운 제도로 최저 급여의 보장과 함께 역소득세가 도입 될 경우 노동시장에 불참했던 경제주체의 수가 증가하는 부작용
 - 역소득세를 설명했던 〈그림 2〉의 AD 구간에 위치하며 노동시장에 참여했던 다수의 경제주체는 최저급여의 도입으로 인해 C점을 선택
- 반면 근로장려세제는 노동시장에 불참하던 경제주체에게 최저 급여의 보장이 아닌 임금 보조금을 근로시간에 연계해 증가시키는 〈그림 5〉의 AB 구간과 같은 점증구간을 설정
- 근로장려세제의 도입 이전에는 노동시장에 참여하지 않으며 〈그림 5〉의 A점을 선택하던 경제주체의 경우 근로장려세제가 도입되며 화살표 1의 방향과 같이 AB 구간으로 이동
 - 근로장려세제의 점증구간은 실질 임금의 증가로 인한 노동의 한계효용 증가(i.e., 기율기가 더 큰 예산제약조건)를 유발해 노동시장 비참여자에게 노동에 대한 동기를 확충
 - 근로장려세제의 점증구간을 통한 실질 임금의 증가는 노동시장 비참여자에게 양(+)의 대체 효과만 유발해 노동시장에 참여하도록 유도

〈그림 5〉 근로장려세제



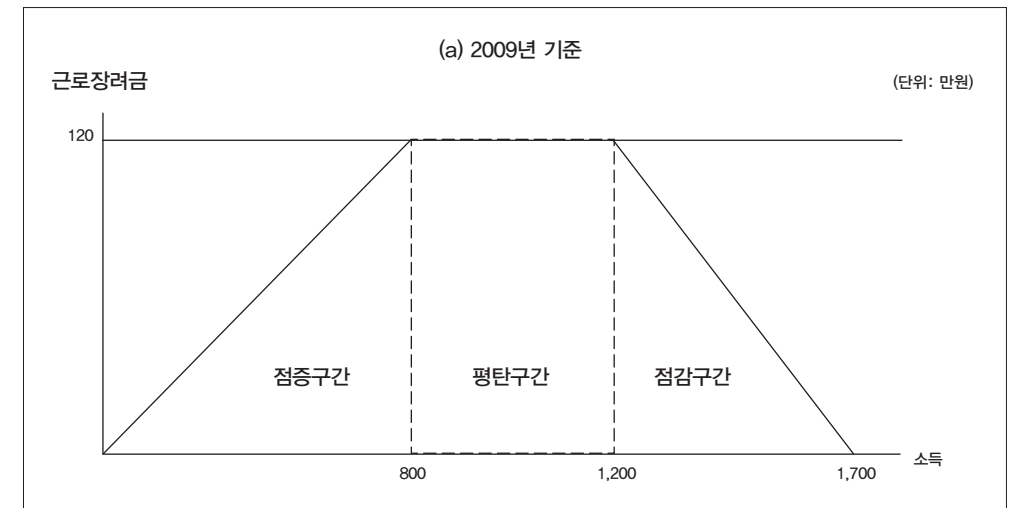
■ 〈그림 5〉를 통해 근로장려세제의 도입이 기존에 노동시장에 참여하던 경제주체의 행동에 주는 영향에 대한 분석도 가능함(화살표 2와 화살표 3)

- 최저 급여의 보장으로 인해 노동시장의 불참에 대한 동기를 부여한 역소득세와 달리 근로장려세제는 노동시장에 대한 참여 결정에 대한 영향은 부재
- 즉 역소득세와 달리 근로장려세제의 도입은 빈곤층을 포함한 모든 경제주체의 노동시장 참여를 유도하는 동기만을 부여
- 하지만 근로장려세제의 도입이 기존에 노동시장에 참여하던 경제주체의 근로시간에 어떠한 영향을 주는지는 불명확
- 〈그림 5〉의 화살표 2 근방(평탄구간)에 위치한 경제주체의 경우 근로장려세제의 도입이 노동시장에서 부여되던 시간 가치에는 영향을 주지 않지만 장려금의 부여로 소득에는 영향
 - 〈그림 5〉의 DC 구간에서 예산제약조건의 기울기에 대한 근로장려세제의 영향이 부재해 대체효과가 나타나지 않고 예산제약조건의 확장으로 인한 소득효과만이 존재
 - 소득의 변화로 인한 영향, 즉 소득효과와 방향은 그림 3의 역소득세에 대한 분석에서 나타난 바와 같이 불명확하며 여가시간의 성질에 따라 소득효과와 방향이 결정

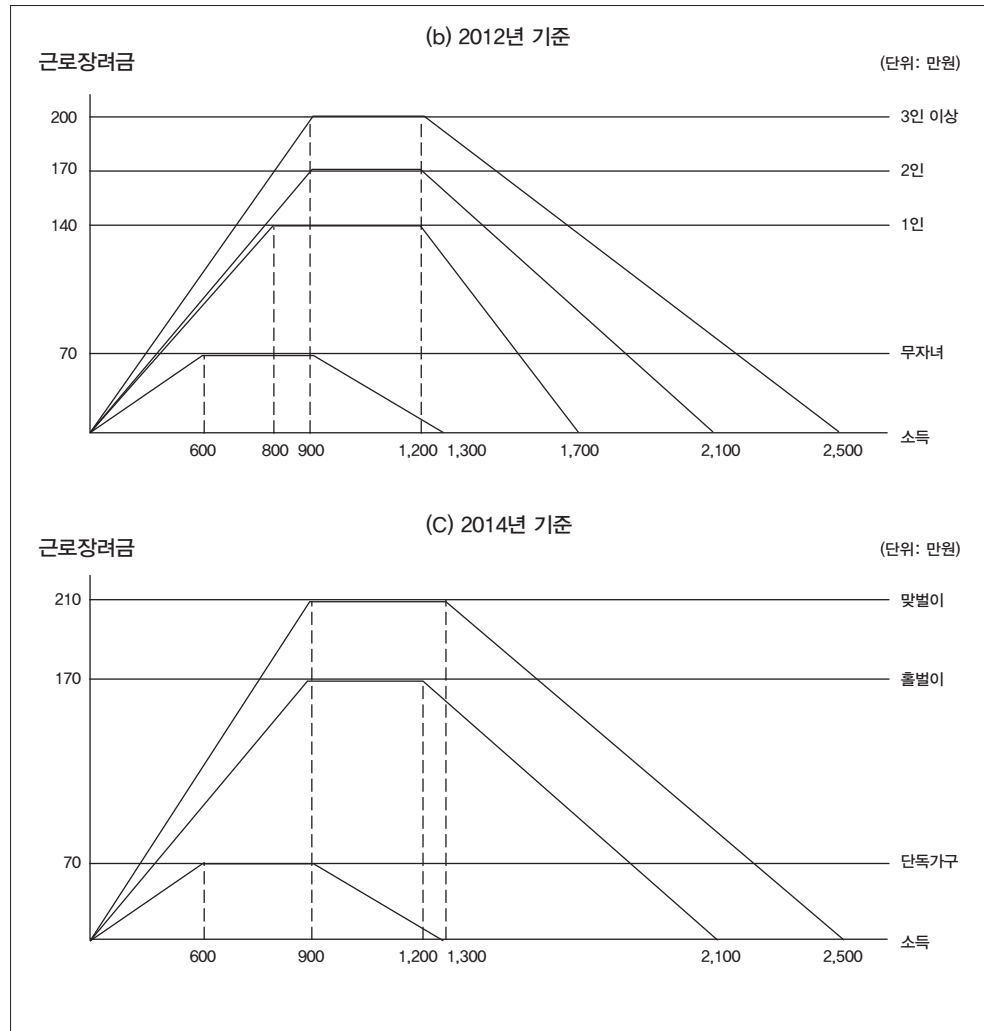
- 여가시간이 정상재일 경우 음(-)의 소득효과가 나타나 근로시간의 감소를 유도하지만 열등재(inferior good)일 경우 양(+)의 소득효과로 나타나 근로시간을 증가
- 〈그림 5〉의 화살표 3 근방(점감구간)에 위치해 노동시장에 참여 중인 경제주체의 경우 근로장려세제의 도입이 노동시장의 참여 자체에는 영향을 주지 않지만 근로시간은 감소시키는 효과
 - 근로장려세제의 점감구간(DC 구간)은 실질 임금의 감소로 인한 노동의 한계효용 감소(기울기가 더 작은 예산제약조건)를 유발해 노동시장 참여자에게 근로시간을 줄이는 동기를 부여
 - 즉 점감구간으로 인해 음(-)의 대체효과가 발생하며 화살표 3이 나타내는 바와 같이 여가시간이 열등재(양+)의 소득효과일 경우에도 음(-)의 대체효과로 근로시간은 감소
 - 여가시간이 정상재(음(-)의 소득효과)일 경우 음(-)의 대체효과를 가중시켜 근로시간의 감소를 증폭시키는 영향

■ 우리나라에서도 근로에 대한 유인, 즉 노동시장에 대한 참여 동기를 빈곤층에게 부여하기 위해 〈그림 6a〉와 같은 급여지급 구조를 설정해 근로장려세제를 지난 2009년에 도입하였음

〈그림 6-1〉 근로장려세제 급여지급 구조의 변화



〈그림 6-2〉 근로장려세제 급여지급 구조의 변화



- 2009년에 도입된 근로장려세제는 〈그림 6a〉와 같이 근로소득이 증가할수록 근로장려금도 증가하는 점증구간을 포함한 급여지급 구조를 가지고 있었으나 가구의 소득 및 부양자녀 구조는 미고려
 - 부양자녀 1인 이상인 조건에 부합하는 저소득·무주택 가구일 경우 근로장려세제의 대상으로 선정하고 장려금을 지급해 저소득 무자녀 가구는 비대상자

- 최대 근로장려금의 지급수준이 낮고 점증률(15%)이 낮게 설정된 점증구간으로 인한 노동시장의 참여를 유도하는 동기 부여가 제한적
- 반면 점감률(-24%)의 절대값이 점증구간의 점증률보다 높게 설정된 점감구간으로 인해 기존 노동시장에 참여하고 있는 저소득층의 근로시간을 오히려 더 크게 감소시킬 가능성이 존재
- 또한 가구의 소득구조를 고려하지 않아 맞벌이 가구의 경우 가구내 2차 소득자의 근로 유인은 오히려 악화시키는 효과가 예상

- 근로장려세제는 2011년에 〈그림 6b〉와 같이 무자녀 가구도 대상으로 확대하며 부양자녀수에 따른 차등지급 구조로 변화
 - 최대 근로장려금이 부양자녀가 3인 이상인 경우 점증률(22%)은 증가한 점증구간과 점감률(-15%)의 절대값은 감소한 점감구간을 설정하며 근로장려세제의 근로유인을 제고
 - 반면 그 외의 경우인 무자녀, 1인, 그리고 2인 부양자녀 가구의 경우 여전히 점감율의 절대값이 점증구간의 점증률보다 높게 설정된 점감구간
 - 또한 가구의 소득구조는 여전히 고려하지 않는 장려금 지급구조를 유지해 가구내 2차 소득자의 근로 유인이 악화되는 효과가 예상되어 여전히 노동시장의 참여를 유도하는 동기 부여가 제한적
- 근로장려세제는 2014년에 〈그림 6c〉와 같이 가구의 소득 구조에 따른 차등지급 구조로 변화하며 가구내 2차 소득자의 근로 유인을 제고
 - 기존에 2인 부양자녀 가구에게 적용되던 구간을 홀벌이 가구에 적용하고 3인 이상의 부양자녀 가구에게 적용되던 구간의 최대 장려금을 210만원으로 증가시키며 맞벌이 가구에 적용
 - 또한 60세 이상인 경우 배우자 혹은 부양자녀가 부재한 경우에도 단독가구로서 근로장려세제의 대상자에 포함
 - 하지만 홀벌이 및 단독가구의 경우 여전히 점감율의 절대값이 점증구간의 점증률보다 높게 설정된 점감구간이 적용되고 있어 노동시장의 참여를 유도하는 동기 부여는 제한적

■ 세 차례의 세법 개정안을 통한 근로장려세제의 변천 과정은 〈표 1〉과 같은 정리가 가능하며 점차 대상자가 확장되는 추세

- 〈표 1〉에서 나타나는 바와 같이 도입 당시 근로소득자에게 한정되었던 적용 대상자가 2012

년에 보험판매인과 방문판매원에게 확장된 후 2015년에는 사업소득자까지 확장

- 또한 기초생활 수급자는 신청 제외자였으나 2013년 세법 개정안을 통해 근로능력을 보유한 경우 2015년부터 대상자로 편입
- 부양 자녀에 대한 요건 또한 점차 완화되어 배우자 혹은 부양 자녀가 부재한 60세 이상(2013년), 50세 이상(2016년), 그리고 40세 이상(2017년) 근로소득자도 순차적으로 대상자로 포함 예정
- 또한 재산 요건도 1억원 이하에서 1억 4천만원으로 완화시키는 한편, 주택가액요건(6천만원) 또한 폐지되어 근로장려세제 대상자가 대폭적으로 확장될 예정

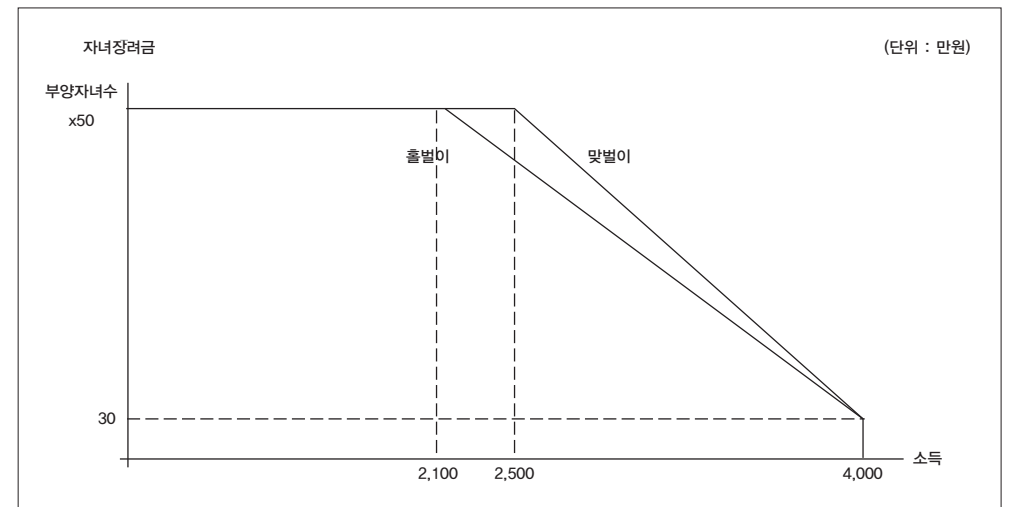
■ 근로장려세제가 2014년에 소득구조에 근거한 차등지급 구조로 변화하며 부양자녀 구조에 따른 장려금 지원은 <그림 7>과 같은 자녀장려세제를 2015년에 도입하며 대체

- 근로장려세제의 대상자인 경우 부양자녀수가 증가할수록 자녀장려금도 증가하는 급여지급 구조(1인당 50만원)를 설정
- 근로장려세제의 비대상자인 경우 4,000만원 미만의 소득 가구까지 점감구간을 설정해 자녀장려금을 지급
- 반면 맞벌이에게 적용되는 점감율의 절대값이 홑벌이보다 큰 점감구간을 설정해 맞벌이가구내 2차 소득자의 근로유인은 상대적으로 악화되는 구조

<표1> 근로장려세제 수급기준 개정 연혁

구분	2008년개정 (2009년 도입)	2011년 개정 (2012년 도입)	2012년 개정 (2013년 도입)	2013년 개정	
				(2014년 도입)	(2015년 도입)
적용대상자	근로소득자	근로소득자, 보험판매인, 방문판매원			근로소득자, 보험판매인, 방문판매원, 사업소득자
신청제외자	신청일직전연도 기초생활수급자 (주거·생계·교육급여3개월이상수급)		신청연도3월중기초생활수급자 (주거·생계급여)		근로능력보유 기초생활수급자도지급
부양자녀	1인(18세 미만) 이상	무자녀 가구 포함 (배우자 필요)	60세 이상인 경우 배우자 또는 부양 자녀 없어도 가능		2016년: 50세 이상 가능 2017년: 40세 이상 가능
소득요건· 최대지급액	부부합산 1,700만원 미만 최대 120만원 지급	부양자녀 무: 1,300만원 미만 최대 70만원 지급 부양자녀 1인: 1,700만원 미만 최대 140만원 지급 부양자녀 2인: 2,100만원 미만 최대 170만원 지급 부양자녀 3인: 2,500만원 미만 최대 200만원 지급	단독가구: 1,300만원 미만 최대 70만원 지급 홑벌이가구: 2,100만원 미만 최대 170만원 지급 맞벌이 가구: 2,500만원 미만 최대 210만원 지급 유자녀가구: 4,000만원 이하 자녀장려금 (2015년)		
재산 요건	토지, 건물, 자동차, 전세금 등 합계 1억원 이하				합계 4천만원 이하 (1억 초과 50% 장려금지급)
주택요건	무주택 또는 5천만원 이하 주택	무주택 또는 6천만원 이하 1주택			무주택 또는 1주택

<그림 7> 자녀장려세제



■ 근로장려세제와 자녀장려세제로 이원화된 장려세제의 급여지급 구조를 종합해 고려하면 <그림 8>과 같은 결과를 보임

- 2012년 기준의 급여지급 구조와는 달리 노동시장의 참여 여부와 상관없이 부양자녀가 보

유한 가구의 장려금 수급이 가능한 구조로 변화

- 또한 4,000만원 미만의 소득을 가진 홑벌이 혹은 맞벌이 가구인 경우 최소 30만원의 장려금 수급이 가능한 구조
- 따라서 근로장려세제와 자녀장려세제를 종합해 홑벌이 혹은 맞벌이 가구에 적용되는 급여지급구조는 <그림 5>의 근로장려세제보다 <그림 3>의 역소득세에 가까운 구조
- 즉 근로장려세제를 통해 좀 더 강화시키려는 근로유인효과가 오히려 자녀장려세제의 도입을 통한 이원화로 인해 약화가 예상

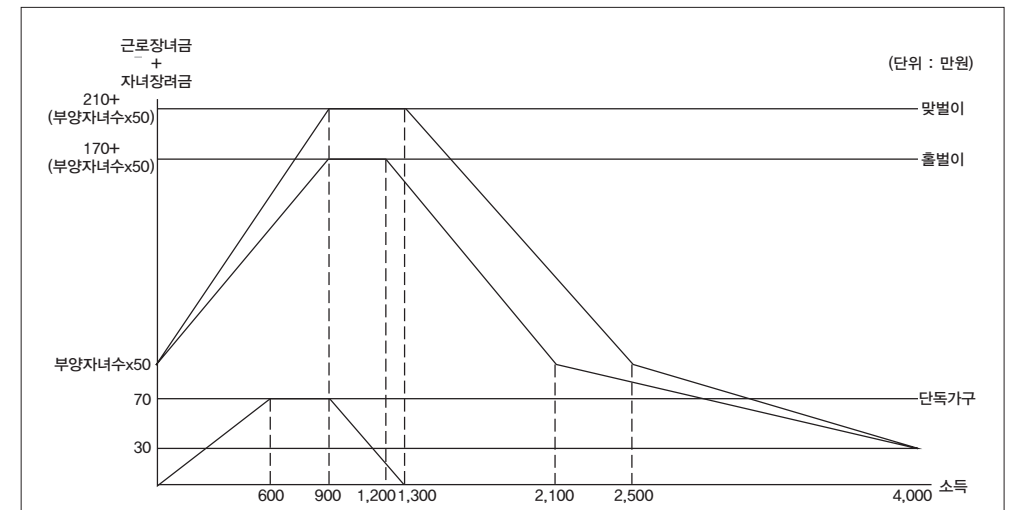
■ 근로장려세제와 자녀장려세제로 이원화된 장려세제의 근로유인효과에 대한 종합적 분석은 <그림 8>을 <그림 3> 및 <그림 5>와 유사하게 전환하며 가능함

- <그림 9>는 2014년에 근로장려세제와 자녀장려세제로 이원화된 급여지급 구조, 즉 <그림 8>에서 나타난 구간 설정을 부양자녀가 존재한다는 가정 하에 예산제약조건에 포함해 표시
 - 또한 <그림 9>는 2011년의 근로장려세제의 급여지급 구조가 <그림 5>에서 나타난 바와 같이 AC'D'E'구역으로 표시
- <그림 9>에서 나타나는 바와 같이 장려세제의 이원화로 인한 근로유인효과 변화는 이전의 분석보다 복잡하나 노동시장에 대한 참여는 감소할 것이라 예측이 가능
 - 이미 거론된 바와 같이 근로장려세제의 가장 큰 장점은 역소득세와 달리 점증구간의 설정으로 인해 노동시장의 참여를 증가시키는 효과임
 - 하지만 부양자녀에 따른 무조건적 급여지급으로 인해 기존의 A점이 아닌 B점부터 점증구간이 설정되어 화살표 1과 화살표 2로 대변되는 근로동기 약화를 초래함
 - 2011년의 근로장려세제에도 불구하고 A점을 선택하며 노동시장에 참여하지 않았던 경제주체는 계속 B점을 선택하며 노동시장 비참여자 상태를 유지
 - 또한 AC'구역을 선택하며 노동시장에 참여했던 경제주체 중 일부는 화살표 2가 나타내는 바와 같이 음(-)의 소득효과로 인해 B점을 선택하며 노동시장 비참여자로 변화
 - 따라서 장려세제의 이원화는 AC'구역에 위치한 일부 노동시장 참여자의 근로동기를 약화시

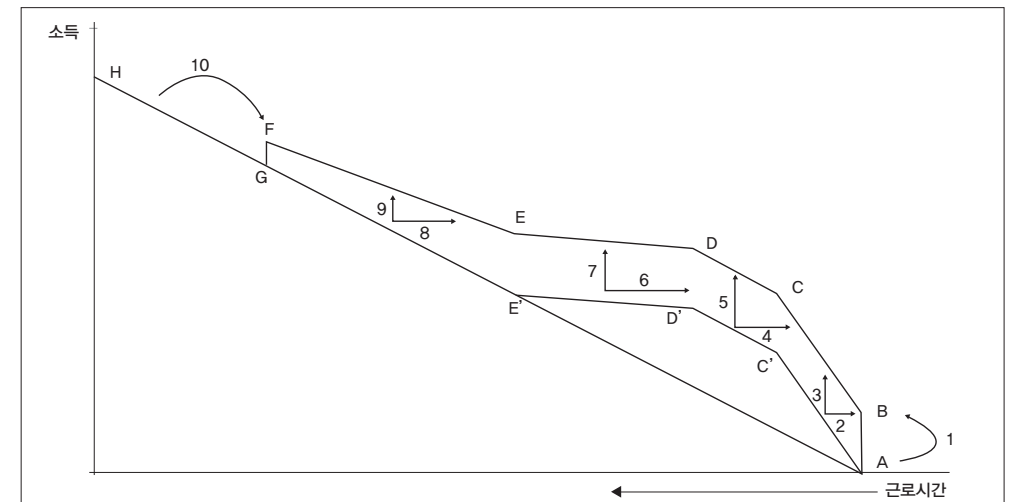
켜 종내는 비참여자로 전환시키는 효과

■ 또한 나머지 구역에 위치한 노동시장 참여자의 경우 <그림 9>의 2-10 화살표들이 나타내는 바와 같이 근로유인이 전반적으로 약화되어 근로시간의 감소가 예측

<그림 8> 근로장려금과 자녀장려금 : 종합



<그림 9> 근로장려세제와 자녀장려세제의 근로유인효과



- 한 예로 2011년의 예산제약조건에 비해 장려세제의 이원화로 인해 더 기울기가 큰 예산제약조건에 당면하고 노동의 한계효용 증가를 제감케 하는 변화는 거의 부재
- 즉 장려세제의 이원화로 인해 경제주체가 근로시간의 증가를 선택하기 위해 필수적인 양(+)의 대체효과가 유발되는 예산제약조건의 변화가 부재
 - 양(+)의 대체효과가 예상되는 경제주체는 CD' 구간에서 BC 구간으로, $D'E'$ 구간에서 CD 구간 혹은 EF 구간으로 선택을 변화하는 경제주체
 - CD' 구간에서 BC 구간으로, 그리고 $D'E'$ 구간에서 CD 구간으로 선택이 변화하는 경제주체의 경우 상대적으로 큰 음(-)의 소득효과가 예상되어 근로시간을 감소
 - 또한 $D'E'$ 구간에서 EF 구간으로 선택을 변화하는 경제주체가 존재하기 위해서는 상대적으로 큰 양(+)의 대체효과가 요구되나 $D'E'$ 구간과 EF 구간의 기울기는 유사
- 음(-)의 대체효과가 예상되는 경제주체는 AC' 구간에서 CD 구간으로, CD' 구간에서 DE 구간으로, $E'G$ 구간에서 EF 구간으로, 그리고 GH 구간에서 F 점으로 선택을 변화하는 경제주체임
 - 여가시간을 열등재로 간주해 유발되는 양(+)의 소득효과가 음(-)의 대체효과보다 상대적으로 클 경우 근로시간의 증가를 선택
 - 하지만 양(+)의 소득효과가 존재하더라도 한계대체율이 체감하는 효용곡선의 특성 상 음(-)의 대체효과를 상쇄하며 근로시간의 증가를 선택하는 경제주체가 존재할 가능성은 희박
 - 또한 예산제약조건의 절단점(i.e., kink)이 발생하는 F 점으로 인해 GH 구간 중 G 점에 인접한 경제주체는 대다수 F 점을 선택하며 근로시간을 감소
- 반면 AC' 구간과 BC 구간, CD' 구간과 CD 구간, 그리고 $E'G$ 구간과 DE 구간의 예산제약조건 기울기는 동일함
 - 따라서 이 구간 사이에는 대체효과가 부재하며 단지 소득효과의 방향, 즉 여가시간이 정상재인가 혹은 열등재인가에 따라 근로시간이 감소 혹은 증가함
 - 하지만 이미 거론된 바와 같이 많은 실증분석은 여가시간이 음(-)의 소득효과를 갖는 정상재로 밝히고 있으며 이에 따라 근로시간의 감소가 예측

IV 정책적 시사점 및 소득 증대 효과

■ 3절의 이론적 분석에 따르면 2015년 자녀장려세제의 도입으로 이원화된 장려세제로 인해 근로시간이 전반적으로 감소할 뿐만 아니라 노동시장의 참여에도 부정적 영향

- 자녀장려세제는 (1인 이상의 부양자녀가 있을 경우) 근로장려세제의 점증구간이 최저 급여의 보장 후 설정되게 만들어 근로유인효과를 악화시킴
- 특히 근로시간은 저조하지만 적어도 노동시장에 참여하던 경제주체에게 음(-)의 소득효과를 통해 중내 비참여자로 전환하는 동기를 부여해 저소득층의 노동참여 악화가 예상
- 또한 저소득층의 근로유인이 전반적으로 악화되는 효과가 예상되어 노동시장의 참여뿐만 아니라 근로시간(i.e., 노동공급) 감소가 예상
- 근로장려세제의 원래 취지인 저소득층에 대한 근로유인의 제고를 위해 장려세제의 개선 방안 모색이 요구되는 시점임

■ 자녀장려세제의 도입으로 이원화된 장려세제를 다시 일원화해 점증구간의 설정이 유발하는 노동시장 참여의 제고를 다시 강화하는 제로도 변화가 필요함

- 근로장려세제에서 분리된 부양자녀의 수에 따른 장려금 급여구조를 홑벌이와 맞벌이 가구에 대한 근로장려세제의 급여구조로 내재화해 최저 급여의 보장없이 점증구조를 설계할 필요
- 즉 2012년의 기준과 유사하게 점증구간, 평탄구간, 그리고 점감구간을 가구의 소득구조별로 설계해 저소득층 가구의 근로시장 참여를 제고하는 방안이 필요함
 - 부양자녀수에 따른 최저 급여의 보장없이 홑벌이와 맞벌이 가구별로 부양자녀에 따라 최대 장려금 및 구간의 차별화를 시도한다면 근로시장의 참여에 대한 동기 부여가 가능
- 동일한 소득 및 가구 구조에게 적용되는 급여 구조의 경우 점증구간의 점증률을 점감구간의 점감률 절대값보다 상대적으로 높게 설정할 필요가 있음
 - 점증구간을 통한 노동시장 참여에 대한 동기 확충을 점감구간으로 인한 근로시간 감소 효과보다 상대적으로 높게 설정해 전체적 노동공급 효과에 대한 제고가 가능
- 또한 단독가구, 맞벌이, 그리고 홑벌이에 따라 상이하게 설정되어 있는 최대 장려금을 동일화시키는 반면, 평탄구간의 길이 및 적용 대상의 최대 소득만을 차별화하는 방안도 고려가 가능
 - 최대 장려금의 상이한 설정에 따라 노동시장 참여에 주는 효과가 변화하지 않으며 단지 가내 2차 소득자의 근로유인을 제고하기 위한 평탄구간 및 최대 소득의 차별화만 필요

■ 위에서 거론된 근로장려세제의 개선방안을 통해 노동시장의 참여가 증가하며 유발되는 소득 증진 효과는 다음과 같은 실증 분석을 통해 판별이 가능함

- 제9차 한국복지패널 조사에서 기초수급을 받은 가구 중 근로능력을 보유한 가구를 대상으로 근로시간에 대한 소득탄력성의 분석을 시도¹⁾
 - 7,048개의 가구를 대상으로 실시된 제9차 한국복지패널에 따르면 기초수급을 받은 738개의 가구 중 538개가 근로능력을 보유한 가구
 - 소득탄력성 분석의 대상으로 선정된 근로능력을 보유한 가구란 근로가 가능하거나 가내 노동을 통해 수입 창출이 가능하다고 답한 가구임

1) 송원근 et al. (2013)는 제6차 한국복지패널 데이터를 사용해 근로시간에 대한 소득탄력성의 분석을 시도

- 위에서 언급된 기초수급가구를 대상으로 근로시간에 대한 소득탄력성 분석을 위해 수식 (1)과 같은 소득방정식에 따라 실증 분석을 시도

$$W_i = \delta + \eta H_i + X_i \theta + \lambda_i$$

- H_i 는 i -가구별 근로시간을 의미하며 조사연도에 가구주가 일한 근로일수의 log값으로, W_i 는 i -가구별 근로소득을 의미하며 조사연도 당해동안 가구주가 벌어들인 연간소득의 log값으로 측정
- 통제변수인 X_i 로 부양가족의 수로 측정된 가구원수, 성별, 연령, 미취학부터 박사까지의 교육수준, 그리고 각종 부채(대출 및 사채)의 합인 부채규모의 log값을 활용
- 수식 1의 n 은 근로시간의 변화율(%)에 따른 근로소득의 변화율(%)을 나타내는 근로시간에 대한 소득탄력성을 의미

■ 수식 1과 같은 소득방정식을 이용해 근로시간에 대한 연령별 및 성별 소득탄력성을 추정하면 <표 2>와 같은 결과

<표 2> 근로능력 수급가구의 근로시장에 대한 소득탄력성

상관계수값	연령별		성별	
	만 15~64세	만 65세 이상	남성	여성
근로시간	0.8113***(0.0286)	0.6851***(0.0468)	0.7679***(0.0398)	0.8044***(0.0302)
가구원	0.2098***(0.0653)	0.0392(0.696)	0.2176***(0.0773)	0.0845(0.0706)
성별	-0.1177(0.1276)	0.1173(0.1236)	-	-
연령	-0.0001(0.0084)	-0.0211(0.0143)	-0.0123*(0.0070)	-0.0128*(0.0067)
교육수준	0.0933(0.0611)	0.0369(0.0675)	0.1093(0.0667)	-0.0166(0.0557)
부채규모	0.0299(0.0188)	0.0286(0.0299)	0.0469***(0.0232)	0.0181(0.0225)
n	314	224	232	306
R ²	0.8137	0.6304	0.8067	0.8043

- 연령별 및 성별에 무관하게 기초수급가구 중 근로능력을 보유한 가구주의 근로시간이 증가하며 근로소득이 상승하는 효과가 1% 유의수준에서 관찰
 - 만 25-64세의 기초수급 가구주의 경우 근로시간이 1% 증가하며 근로소득이 0.81% 증가하고 65세 이상의 기초수급 가구주의 경우 근로시간이 1% 증가하며 근로소득이 0.69% 증가
 - 남성 기초수급 가구주의 경우 근로시간이 1% 증가하며 근로소득이 0.78% 증가하고 여성 65

V 결론

세 이상의 기초수급 가구주의 경우 근로시간이 1% 증가하며 근로소득이 0.80% 증가

- 통제변수의 경우 통계적 유의성에서 차이가 나타나고 있으나 근로소득에 미치는 영향은 대부분 예측된 방향성이 관찰
 - 가구원(i.e., 부양가족수)이 많을수록, 연령이 낮을수록, 부채규모가 많을수록 (노동시장의 참여가 증가해) 근로소득이 증가하는 추이

■ 기초수급 가구주가 근로능력을 보유한 경우 근로시간의 증가가 근로소득의 증가로 이어진다는 결과는 근로장려세제를 통한 저소득층의 노동시장 참여 확대에 따른 근로소득의 상승 효과를 시사

- 근로장려세제의 도입으로 근로능력을 보유한 기초수급 가구주에게 노동시장의 참여를 유도하는 동기를 부여할 경우 빈곤층의 소득 수준에 대한 제고 가능
- 반면, 2절에서 이미 거론된 바와 같이 근로소득의 발생으로 인해 기초생활보장제도의 수급 대상에서 제외된다면 거의 100%의 한계세율이 부과되는 효과
- 따라서 근로능력을 보유한 기초수급 가구에 대한 근로장려세제의 적용은 장려금 지급 구조에 대한 면밀한 분석 및 검토가 필수적
- 즉 근로장려세제와 기초생활보장제도의 연동성을 고려한 장려금 지급 구조의 설계가 필요하며, 특히 100%보다 현저히 낮은 한계세율의 부과 여부가 핵심임

■ 본 연구는 저소득층의 근로 유인을 제고하기 위해 지난 2009년에 도입된 근로장려세제의 변천 과정을 소개하고, 2015년에 도입된 자녀장려세제로 이원화된 장려금 지급 기준의 근로 유인 효과를 분석하였음

- 2절에서 거론된 바와 같이 근로장려세제는 원칙적으로 역소득세의 변형을 통해 근로 유인 효과를 제고시킨 제도로 이해가 가능
- 즉 근로장려세제는 노동시장에 불참하던 경제주체에게 최저 급여의 보장이 아닌 임금 보조금을 근로시간에 연계해 지급하는 제도
- 근로장려세제의 점증구간은 실질 임금의 증가로 인해 노동의 한계 효용을 증가시키고 노동시장 비참여자에게 노동의 동기를 확충
- 노동시장 참여자를 비참여자로 유도하지는 않는 반면 노동의 공급을 감소시키는, 즉 근로 시간을 감소시키는 동기를 부여할 가능성은 존재
- 따라서 근로장려세제는 노동시장 참여자를 증가시키는 확실한 효과를 가지는 반면, 전체적인 노동 공급의 증감 효과에 대한 정확한 판단은 불가능

■ **반면 근로장려세제와 자녀장려세제로 이원화된 장려세제로 인해 오히려 근로 동기를 전반적으로 악화시켜 노동 시장의 참여 자체가 감소할 우려가 있음**

- 기존에 노동시장에 참여하지 않았던 경제주체에게 자녀장려금의 무조건적 급여 지급으로 인해 노동시장 비참여자 상태를 유지할 동기를 부여
- 또한 기존에 노동시장에 참여했던 일부 경제주체에게 노동공급을 감소시키는 음(-)의 소득효과를 유발해 오히려 노동시장 비참여자로 변화할 가능성이 존재
- 따라서 장려세제의 이원화는 일부 노동시장 참여자의 근로동기를 악화시켜 비참여자로 전환시키는 효과를 야기함
- 또한 거의 대부분의 노동시장 참여자에게도 근로 유인을 제공하지 못하고 오히려 악화시켜 전체적인 노동 공급의 감소가 예측되는 상황
- 근로장려세제의 원취지인 저소득층에 대한 근로유인의 제고를 위해 장려세제의 개선방안 모색이 시급함

■ **자녀장려세제의 도입으로 이원화된 장려세제를 다시 일원화해 점증구간의 설정이 유발하는 노동시장 참여의 제고를 다시 강화하는 제도로 변화가 필요함**

- 근로장려세제에서 분리된 부양자녀의 수에 따른 장려금 급여구조를 홑벌이와 맞벌이 가구에 대한 근로장려세제의 급여구조로 내재화해 최저 급여의 보장없이 점증구조를 설계할 필요
- 즉 2012년의 기준과 유사하게 점증구간, 평탄구간, 그리고 점감구간을 가구의 소득구조별로 설계해 저소득층 가구의 근로시장 참여를 제고하는 방안임
 - 부양자녀수에 따른 최저 급여의 보장없이 홑벌이와 맞벌이 가구별로 부양자녀에 따라 최대 장려금 및 구간의 차별화를 시도한다면 근로시장의 참여에 대한 동기 부여가 가능
- 동일한 소득 및 가구 구조에게 적용되는 급여 구조의 경우 점증구간의 점증률을 점감구간의 점감률 절대값보다 상대적으로 높게 설정할 필요
 - 점증구간을 통한 노동시장 참여에 대한 동기 확충을 점감구간으로 인한 근로시간 감소 효과

보다 상대적으로 높게 설정해 전체적 노동공급 효과에 대한 제고가 가능

- 또한 단독가구, 맞벌이, 그리고 홑벌이에 따라 상이하게 설정되어 있는 최대 장려금을 동일화시키는 반면 평탄구간의 길이 및 적용 대상의 최대 소득만을 차별화하는 방안도 고려가 가능
 - 최대 장려금의 상이한 설정에 따라 노동시장 참여에 주는 효과가 변화하지 않으며 단지 가구 내 2차 소득자의 근로유인을 제고하기 위한 평탄구간 및 최대 소득의 차별화만 필요함

참고문헌

- Friedman, Milton, 2009[1962]. *Capitalism and Freedom*. Chicago: University of Chicago Press.
 - Hotz, V. Joseph and John Karl Scholz, 2003. The Earned Income Tax Credit. In *Means-Tested Transfer Programs in the United States*, 141 – 198. University of Chicago Press.
 - Moffitt, Robert A, 2003. The Negative Income Tax and the Evolution of US Welfare Policy. *Journal of Economic Perspectives*, 17(3): 119 – 140.
 - Tobin, James, 1965. On Improving the Economic Status of the Negro. *Daedalus*, 878 – 898.
-
- 국가법령정보센터, 2016. 조세특례제한법 시행령 [대통령령 제16959호, 2016.2.5., 일부개정. 법제처.
 - 송원근, 김영신, 허원제, 2013. 근로연계 복지제도의 구축. *KERI Insight*, 13-01.
 - 최현수, 2013. 근로장려세제 (ETTC) 개편및자녀장려세제 (CTC) 도입방안과 정책과제. *보건 · 복지 Issue&Focus*, 221.