

제1차 아동정책 기본계획의 의의와 과제



The Significance and Role of the 1st
Basic Plan for Child Policy

류정희

한국보건사회연구원 부연구위원

제 1차 아동정책 기본계획(2015~2019)은 그동안 분절적으로 수립되고 시행되었던 아동관련 정책을 종합한 우리나라 최초의 포괄적인 중장기 국가계획이다. 아동정책 기본계획은 아동이행복한 사회라는 지향을 분명히 함과 동시에 아동의 권리에 대한 인식과 아동의 목소리에 대한 존중을 아동정책의 우선순위로 삼고 있다. 이러한 정책비전의 실현을 위해 미래를 준비하는 삶, 건강한 삶, 안전한 삶, 함께하는 삶의 4개 핵심 정책영역과 실행기반 조성으로 구성되는 아동정책기본계획은 중앙정부부처 및 지방자치단체의 시행계획 수립 및 추진의 근거가 되며, 올해 1차년도 시행계획의 연차별 평가를 앞두고 있다. 보고는 아동정책기본계획의 실행력을 제고하기 위한 방안에 대해 첫째, 아동사업실행을 위한 예산확충, 둘째, 아동정책 추진 및 실행체계의 보완과 정비, 셋째, 지속적이고 체계적인 아동정책 모니터링 시스템 확보를 중심으로 논의하고 있다.

1. 들어가며

2015년 정부는 제 1차 아동정책 기본계획을 수립하였고 아동이 행복하고 존중받는 사회를 수립하는 것을 비전으로 하여, 아동의 삶의 만족

도, 주관적 행복지수를 향후 10년 안에 OECD 평균에 도달하는 것을 핵심목표로 선정하였다. 이를 위하여 아동정책의 수립 및 추진과정에서 아동의 권리와 이익을 최우선으로 보장하는 원칙을 실현할 것을 천명하였다. 행복하고 존중받

는 아동의 삶의 보장을 위해서 가장 필수적인 것은 모든 종류의 사회적 폭력과 위해로부터 아동의 안전을 보호하는 것이다. 그러나 올해 들어 지금까지 심각한 아동학대로 사망한 아동들이 10명에 이르고 있으며, 이는 가장 기본적인 아동의 권리인 생존권과 보호권을 보장해주지 못하는 우리 사회의 현실을 적나라하게 보여주고 있다. 아동의 안전을 보장하기 위한 정책은 2년 전에도 수립된 바 있다. 2013년 울주에서 발생했던 비극적인 아동학대 사망사건 이후 정부는 ‘아동학대 예방 및 피해아동 조기발견 보호 종합대책’¹⁾을 발표하였지만, 당시 정부의 아동학대 예방대책에는 구체적인 추진체계와 예산확보방안, 추진일정 등이 없었다. 관계부처와의 협의과정의 문제로 인하여, 학령기 미취학 아동 가정방문조사, 영유아 건강검진 및 필수예방접종 미실시 아동가정방문조사 등 조기발견 및 사전예방대책은 이행되지 않았고, 보건복지부와 교육부, 여성가족부, 경찰, 지방자치단체 등 아동관련 부처 간 나누어진 칸막이의 사각지대에서 아동의 안전은 여전히 방치되고 있다.

이와 같이, 실행방안과 절차, 예산에 대한 구체적인 방안을 확보하지 못한 정부정책은 선언성과 상징성만 존재할 뿐 실행력을 담보할 수 없으며 아동 삶의 현실을 변화시킬 수 없다. 그동안 아동관련 분야별 정부종합대책은 어린이 안전종합대책(행자부), 어린이 환경보건종합계획(환경부), 유아교육발전기본계획(교육부) 등 다양하게

수립되어왔으나 아동발달단계의 연속성을 담보할 수 없는 개별적, 분절적 아동정책이라는 점에서 한계가 존재했다. 2015년 수립된 제 1차 아동정책기본계획은 2000년 이후 양적으로 확대되고 다양화된 아동관련 사업을 종합한 국가차원의 아동정책계획이라는 점에서 기대를 모으고 있다. 본고는 범정부 차원으로 마련되어진 우리나라 최초의 아동정책 기본계획의 수립배경과 주요내용을 살펴보고, 그 실행력을 제고하기 위하여 해결해야 할 핵심적인 과제를 논의하고자 한다.

2. 제 1차 아동정책 기본계획의 수립배경과 주요내용

가. 수립배경

제 1차 아동정책 기본계획(이하 기본계획)은 아동관련 업무를 포괄하는 범정부 차원의 포괄적, 종합적인 아동정책의 국가기본계획이다. 기본계획은 그동안 여러 정부부처에서 개별적으로 수립되어 추진되었던 아동관련 정책을 통합함으로써 2015년부터 향후 5년간(2015년~2019년) 시행할 우리나라 아동정책의 청사진을 제시하고 있다. 그동안 아동정책은 요보호 아동의 사회적 보호를 중심으로 하는 소극적·선별주의적 정책으로부터 전체 아동의 권리를 보장하고 건강을 증진하는 것을 중심으로 하는 보다 적극적·보편주의적인 정책으로 확장되어 왔다. 이러한 과정

1) 관계부처 합동(2014). 아동학대 예방 및 피해아동 조기발견 보호 종합대책

에서 한국의 아동정책은 다양한 인프라를 축적하고 발전해 왔으나 여전히 다음과 같은 문제점이 존재한다.

첫째, 어린이보호육성종합대책(2002), 어린이 안전종합대책(2003), 빈곤아동청소년종합대책(2004), 유아교육발전기본계획(2013) 등 연령별·분야별 정부종합대책은 다양하게 수립되었으나 전 연령의 아동을 포괄하는 중장기적인 발전 계획의 부재가 주요한 한계로 지적되어 왔다. 별도로 청소년정책 기본계획을 여성가족부에서 수립·시행해 왔으나, 그 적용대상이 만 9세~24세에 한정되기 때문에 영유아를 포함한 9세 미만의

아동을 위한 정부의 종합적인 계획과 대책은 부재한 상황이었다.

둘째, 보건복지부, 여성가족부, 교육부, 고용노동부, 문화체육관광부 등 여러 부처에서 추진 중인 아동관련 정책은 연계·조정외의 부재로 아동의 연령과 분야에 따른 불균형 현상이 심화되었다. 예컨대, 2014년 기준, 교육·보육을 제외한 아동예산은 GDP대비 0.2%에 불과한 것으로 나타나²⁾ 학령기 아동에 대한 예산투자자와 서비스 체계적인 정책운용을 통해 해결해야 할 문제점이

이처럼 아동정책의 대상인 아동과 청소년의

표 1. 아동정책 추진의 변천과정

	아동관련 법제정 및 주요내용	아동정책관련 중장기 계획
1946~1960년	1946년 군정법령 112호 아동노동법규 제정 -한국전쟁으로 인한 고아, 기아, 부랑아 문제 해결을 위한 복지서비스 -해외원조에 의존한 아동복지서비스	1957년 어린이 헌장 제정
1961~1980년	1961년 아동복지법 제정 -해외원조 감소와 국가지원의 증가 -요보호 아동에 대한 선별적 차원의 공적 지원	1967년 탁아시설 설치 5개년 계획
1981~1999	1981년 아동복지법을 아동복지법 개정 1982년 유아교육진흥법 제정 1991년 영유아보육법 제정 -복지관련 법규제정 -선별적 성격의 복지가 일반아동에 대한 보편적 복지보장으로 확대	1994년 보육시설 확충 3개년 계획
2000~현재	2000년 아동복지법 개정 2004년 영유아 보육법 개정 2012년 아동복지법 전면개정 2014년 아동학대범죄의 처벌 등에 관한 특례법 제정 2015년 아동정책기본계획 수립 -아동권리 강조, UN아동권리협약 관련 아동정책 조정 -학대아동보호 및 안전에 대한 지원확대	2002년 어린이 보호육성종합대책 2003년 어린이 안전 종합대책 2004년 빈곤아동청소년종합대책 2008년 아동청소년 정책 5개년 기본계획

자료: 김승권 외(2008). 아동청소년정책 5개년 기본계획. 한국보건사회연구원, p.3 참고하여 재구성

2) 관계부처 합동(2015) 제 1차 아동정책기본계획, p.98

욕구가 제대로 반영되지 못하는 정책설계 및 시행의 한계에 대한 문제의식에서 출발하여 2008년 2월 보건복지가족부를 주무부처로 청소년과 아동정책을 통합하였으며 아동·청소년 정책 5개년 기본계획(2008년)이 설계한 바 있다. 그러나, 2010년 3월 청소년 업무가 여성가족부로 다시 이관됨으로써 범부처 간 아동·청소년의 통합정책은 실현되지 못하는 안타까운 실험으로 끝났다. 이러한 중앙정부의 아동·청소년 정책의 분절성을 보완하기 위한 노력의 일환으로, 부산(제 1차 부산 아동·청소년 육성 마스터 플랜, 2010-2014)³⁾이나 경기도(경기도 아동·청소년 정책 기본계획, 2013-2017)⁴⁾ 등 지방자치단체에서 지역의 아동청소년을 포괄함과 동시에 지

역적 특수성을 반영하는 별도의 중장기 기본계획을 수립하기도 했다

나. 주요 내용

정부는 2011년 「아동복지법」을 개정(2012년 8월 시행)하여 아동정책 기본계획 수립을 위한 법적 근거를 마련하였다(아동복지법 제 7조). 아동정책기본계획의 기본방향, 추진목표, 주요 추진과제는 정부부처 및 지방자치단체에서 향후 5년간 실시할 연도별 아동정책 시행계획 수립 및 시행의 근거가(아동복지법 제 8조) 되며 이로써 그동안 분절적으로 수립되고 시행되었던 아동관련 사업 및 정책들의 상호 연계성을 확보하고 중

표 2. 아동정책기본계획 수립의 법적 근거

제7조(아동정책기본계획의 수립)

- ① 보건복지부장관은 아동정책의 효율적인 추진을 위하여 5년마다 아동정책기본계획(이하 "기본계획"이라 한다)을 수립하여야 한다.
- ② 기본계획은 다음 각 호의 사항을 포함하여야 한다.
 1. 이전의 기본계획에 관한 분석 평가
 2. 아동정책에 관한 기본방향 및 추진목표
 3. 주요 추진과제 및 추진방법
 4. 재원조달방안
 5. 그 밖에 아동정책을 시행하기 위하여 특히 필요하다고 인정되는 사항

③ 보건복지부장관은 기본계획을 수립할 때에는 미리 관계 중앙행정기관의 장과 협의하여야 한다.

④ 기본계획은 제10조에 따른 아동정책조정위원회의 심의를 거쳐 확정한다. 이 경우 보건복지부장관은 확정된 기본계획을 관계 중앙행정기관의 장 및 특별시장·광역시장·도지사·특별자치도지사(이하 "시·도지사"라 한다)에게 알려야 한다.

제8조(연도별 시행계획의 수립·시행 등)

- ① 보건복지부장관, 관계 중앙행정기관의 장 및 시·도지사는 매년 기본계획에 따라 연도별 아동정책시행계획(이하 "시행계획"이라 한다)을 수립·시행하여야 한다.
- ② 관계 중앙행정기관의 장 및 시·도지사는 다음 연도의 시행계획 및 전년도의 시행계획에 따른 추진실적을 대통령령으로 정하는 바에 따라 매년 보건복지부장관에게 제출하고, 보건복지부장관은 매년 시행계획에 따른 추진실적을 평가하여야 한다.
- ③ 시행계획의 수립·시행 및 추진실적의 평가 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

자료: 아동복지법(제정 1961.12.30 법률 제 912호, 2011.8.4. 전부개정, 2012.8.5 시행)

3) 부산광역시(2009). 제1차 아동청소년 육성 마스터플랜.

4) 전경숙, 최윤선, 이의정(2012). 경기도 아동청소년정책 기본계획(2013~2017) 수립연구. 경기도가족여성연구원

합적으로 추진될 수 있는 기반이 마련되었다는 점에서 큰 의의가 있다.

제1차 아동정책 기본계획은 2013년 실시되었던 「아동종합실태조사」등에서 나타난 우리나라 아동정책의 취약부분을 근본적으로 개선하고, 「유엔아동권리협약」(1991년 가입) 및 유엔아동권리위원회의 권고사항을 정책으로 구현하고자 하였다. 대상은 우리나라에 거주하는 외국 아동을 포함 18세 미만의 모든 아동을 포함하며 중앙정부 및 지방자치단체의 아동관련 모든 정책, 즉 아동의 발달주기에 따라 직·간접적으로 고려되어야 하는 가족·보육·교육·문화·여가·체육·건강·안전·복지·산업 등 모든 영역의 정책을 포괄하고 있다.

제1차 기본계획의 비전은 “행복한 아동, 존중받는 아동”으로, 아동의 행복과 삶의 질을 정책의 최우선 과제로 선정하였으며, OECD 국가 중 최하위를 기록하고 있는 아동의 주관적 행복지수와 삶의 만족도를 10년 내에 OECD 국가 평균 수준으로 향상시킬 것을 목표로 하고 있다. 또한 유엔아동권리협약의 중요 원리인 ‘아동 최우선의 원칙’을 실현시킬 수 있는 기반을 조성하는 것을 핵심 목표로 설정하였다. 이를 위해서는 가정을 포함하여 아동의 돌봄공간, 교육공간 등 아동 발달의 전 단계에 걸친 공간에서 아동을 권리의 주체로 인정하고 아동의 발달과 생존, 보호와 참여의 권리를 실현할 수 있는 근본적 변화전략을 마련해야 할 것이다.

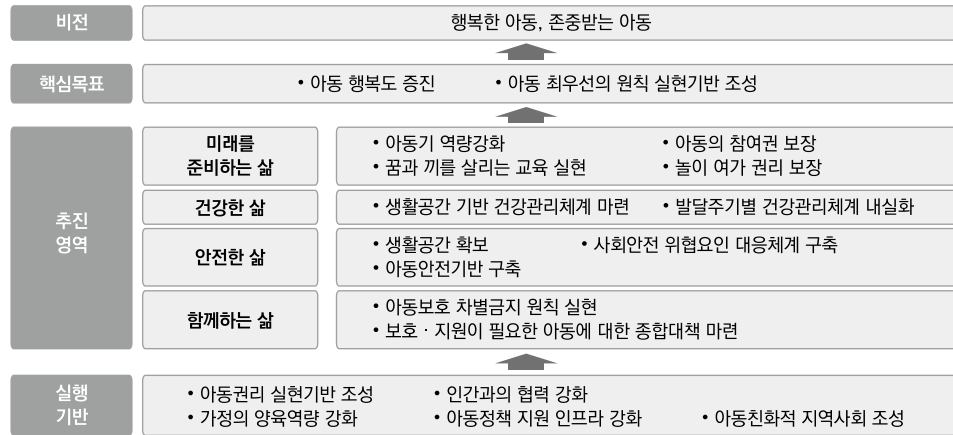
기본계획은 발달주기별, 분야별 취약요인을 진단하여 미래를 준비하는 삶(역량), 건강한 삶

(보건), 안전한 삶(안전), 함께하는 삶(사회적 보호)의 4개 핵심 정책영역과 실행기반 조성 등 총 5개 부문에 걸쳐 16개의 중점과제와 158개의 세부과제를 제시하였다(표 3). 세부과제의 수와 비중은 5개 부문 전반에 균등하게 분포되어 있으며, 중점 과제별로는 사회적 보호·지원 필요아동에 대한 종합대책 마련 시행(함께하는 삶), 발달주기별 건강관리체계 내실화(건강한 삶), 가정의 양육역량 강화(실행기반)와 관련된 세부사업이 가장 많은 것으로 나타났다. 각 부문별 주요 정책과제를 살펴보면 (그림 1)과 같다.

첫째, 미래를 준비하는 삶 영역에서는 아동의 성장·발달과정에서 아동의 역량을 강화하고 수 아동 스스로의 의견을 충분히 표현할 수 있는 권리를 보장하는 것을 주요한 내용으로 하고 있다. 또한 지속적으로 제기되어 온 아동의 놀이와 학업 간의 불균형 문제를 해소하기 위하여 중앙부처, 지자체, 교육청, 민간기구 공동으로 아동의 놀이·여가 권리보장을 위한 정책을 수립·추진하는 방안을 제시하고 있다.

둘째, 건강한 삶 영역에서는 가정, 어린이 집·유치원, 학교 등 아동의 주생활공간을 기반으로 아동건강 통합관리체계를 구축하여 건강한 발달환경을 제공하고 건강한 생활습관 형성을 지원하는 것을 주요 내용으로 한다. 또한 임신출산 지원, 예방접종 및 건강검진 내실화, 생활습관형 질병 관리 등 아동발달주기별 건강관리 예방시스템 구축과 경쟁·학습스트레스 등으로 인한 아동들의 정신건강위험 및 급증하는 스마트폰 중독의 예방 등 효과적인 아동기 정신건강관

그림 1. 제 1차 아동정책 기본계획의 비전과 목표, 정책과제



자료: 관계부처합동(2015), 제 1차 아동정책기본계획.

리체계구축을 핵심적인 과제로 포함하고 있다.

셋째, 안전한 삶 영역에서는 가정·학교 등 아동의 주된 생활공간에서 아동안전의 위해 요인에 대한 대응방안을 마련하고 아동의 발달주기별 안전취약분야에 대한 예방적인 투자를 확대하는 것을 핵심으로 한다. 또한 아동에 대한 성범죄, 학대, 폭력 등에 대해 예방에서 사후관리까지 효과적인 대응체계를 구축하기 위해 아동보호체계를 강화하고 아동의 안전한 발달환경을 조성하기 위해 지역사회의 안전환경 조성을 지원하는 것을 포함한다.

넷째, 함께하는 삶 영역에서는 빈곤, 장애, 가족해체 등 다양한 이유로 사회적 보호와 지원을 필요로 하는 취약계층 아동 및 소수집단 아동에 대해 종합적인 보호 대책을 수립하고 이행을 관

리하는 방안을 제시하고 있다. 유엔아동권리위원회 권고사항을 수용하여 차별금지법을 제정하고 아동보호에 있어 다문화, 이주노동자 가정, 탈북자 가정 출신의 아동, 장애아동, 청소년 미혼모 등에 대한 무차별원칙 실현을 주요내용으로 하고 있다. 사회적 지원이 필요한 아동에 대한 종합적인 보호대책을 수립하고 시행하기 위하여, 아동보호 영역에 존재하는 모든 종류의 차별실태에 대한 정기조사 실시방안을 제시하고 있다.

마지막으로, 기본계획의 실행기반은 아동의 바람직한 양육, 교육, 보호를 위한 발달환경 조성을 핵심으로 한다. 이를 위해 아동의 생존, 발달, 보호, 참여 등 발달주기에 따라 실현되어야 할 아동기본권의 실태를 진단하고 관련 법제 정비 등

표 3. 제 1차 아동정책 기본계획의 중점과제와 세부과제

부문	중점과제명	세부과제수	
		(비율%)	
미래를 준비하는 삶	아동기 역량 강화	12	31 (20)
	꿈과 끼를 살리는 교육 실현	11	
	아동의 참여권 보장	4	
	놀이·여가 권리 보장	4	
건강한 삶	생활공간 기반 건강관리체계 마련	6	32 (20)
	발달주기별 건강관리체계 내실화	26	
안전한 삶	생활 안전	10	30 (19)
	사회 안전	13	
	아동안전 체계 구축	7	
함께하는 삶	아동보호 무차별 원칙 실현	2	32 (20)
	사회적 보호·지원 필요아동에 대한 종합대책 마련 시행	30	
기본계획 실행기반 조성	아동권리 실행기반 조성	9	33 (21)
	가정의 양육역량 강화	14	
	아동친화적 지역사회 조성	3	
	민간과의 협력 강화	2	
	아동정책지원 인프라 강화	5	
총계		158	

주: 2016~2018년은 중기재정계획(2014~2018년)상 수치이며 2019년은 연평균증가율 고려한 추정치임.
 자료: 보건복지부(2015). 제 1차 아동정책기본계획, p.99

을 통해 지속적인 개선을 추진하며, 일 가정 양립문화 정착을 통해 가정의 양육역량을 강화한다. 또한 지역사회와 중앙부처의 협업체계를 강화함으로써 지역의 특수성을 반영한 아동정책을 추진, 지역 간 격차를 완화할 수 있는 방안을 마련한다. 아동영향평가의 도입, 아동지표 등 통계정비, 아동정책 분야별 전달체계의 연계·조정·통합방안을 마련함으로써 아동정책지원을 위한 제반 인프라를 정비·강화한다.

3. 아동정책 기본계획의 의의와 과제

제 1차 아동정책 기본계획은 1991년 처음 수립되었던 청소년정책 기본계획에 비교할 때 상대적으로 매우 늦게 수립되었지만, 그렇기 때문에 더욱 중요한 의의와 과제를 동시에 가지고 있다. 아동정책기본계획은 정부부처에서 개별적으로 추진되었던 부처별 아동관련 정책을 종합하였으며 기본계획의 정책비전인 ‘아동의 행복, 아동권리의 존중’은 중장기 아동정책추진의 동력이 되는 가치와 지향을 적절하게 반영하고 있다

표 4. 추진 영역별 소요예산

(단위: 억원, 국비기준)

구분	계	2015	2016	2017	2018	2019
총계	44,571	7,512	8,329	8,761	9,499	10,471
미래준비살	6,538	1,237	1,282	1,318	1,331	1,370
건강한살	16,516	2,862	3,025	3,161	3,587	3,882
안전한살	8,232	979	1,474	1,611	1,829	2,339
함께하는살	8,105	1,512	1,556	1,621	1,678	1,738
실행기반	5,179	921	992	1,050	1,075	1,142

주: 2016~2018년은 중기재정계획(2014~2018년)상 수치이며, 2019년은 연평균증가를 고려한 추정치임.

자료: 관계부처합동(2015). 제 1차 아동정책기본계획, p.99

고 평가된다. 지금까지 우리나라의 아동정책의 목표는 경제적·물질적인 지원에 초점이 맞추어져 있었으나 제 1차 아동정책 기본계획에서는 아동이 행복한 사회라는 지향을 분명히 함과 동시에 아동의 권리에 대한 인식과 아동의 목소리에 대한 존중을 아동정책의 우선순위로 삼고 있다는 점에서 과거의 아동정책과는 차별성을 분명히 하고 있다.

우리나라 아동들의 주관적 행복도가 OECD 국가 중 최하위를 기록하고 있음을 고려해볼 때, 이러한 기본계획의 비전과 목표설정이 가지는 유의미성이 크다고 할 수 있다. 한국방정환재단의 2014년 어린이·청소년 행복지수 국제비교 연구결과,⁵⁾ 한국의 아동이 2009년 이후 6년 연속 OECD 국가 중 가장 낮은 행복지수 점수를 보

이고 있는 것으로 나타났다. 또한 2013년 아동 종합실태 조사결과, 우리나라 아동은 삶의 만족도와 아동결핍지수(Child Deprivation Index)⁶⁾에서 모두 OECD국가 중 최하위를 기록하고 있음을 보여준다.⁷⁾ 세이브더칠드런(2015)의 최근 연구⁸⁾는 Children's Worlds의 아동 삶의 질 국제조사(ISCWeB)에서 실시한 15개국 국제조사 자료를 활용하여⁹⁾ 주관적 행복도를 비교한 결과 한국 아동들은 상대적으로 낮은 주관적 행복감을 보였으며, 차이는 아동의 연령이 많아질수록 커지는 경향을 보였다.

아동의 행복도와 삶의 질의 수준은 단순한 숫자 이상의 의미를 가지며 다차원적이며 복잡한 아동 삶의 현실을 담고 있다. 아동이 살고 있는 가족, 학교, 지역사회, 그리고 한국사회의 복합적

5) 염유식 외(2014) 2014년도 한국 어린이-청소년 행복지수 국제비교연구 조사결과보고서. 한국방정환재단. p.38.

6) 아동결핍(child deprivation)수준은 14개의 문항 중 2개 이상 문항에 부정적으로 응답한 아동의 비율로 측정되며 23개 OECD 국가들과 비교할 때, 한국은 54.8%로 최하위로 나타났다 (김미숙 외, 2013, 아동종합실태조사, 한국보건사회연구원, p.176).

7) 김미숙 외(2013) 아동종합실태조사. 한국보건사회연구원, p.200

8) 이봉주 외 (2015) 지표를 통해 본 한국 아동의 삶의 질, p.248

9) 조사대상국 15개국은 알제리, 네팔, 에스토니아, 스페인, 콜롬비아, 터키, 에디오피아, 한국, 독일, 영국, 이스라엘, 루마니아, 노르웨이, 폴란드, 남아프리카 공화국 등 다양한 언어, 인종, 문화, 복지체제를 가진 국가들을 포함한다(이봉주 외, 2015, p.243).

표 5. 국가별 아동복지예산비교('12)- GDP 대비 비율(%)

구분	OECD	미국	스웨덴	일본	한국(1)* '12기준 (지방비포함)	한국(II)*'14기준 복지부 조사결과, (지방비제외)
(아동분야 총예산) 아동가족분야지출+교육, 문화, 건강, 안전 등	-	-	-	-	-	3.4
(OECD 분야별) 아동가족분야지출(교육제외, 일부지방비포함)	2.3	0.7	3.7	1.0	0.8	0.6
(보육제외시) 아동가족분야지출(일부지방비포함)	-	0.4	1.7	0.6	0.1	0.2

자료: 관계부처합동(2015). 아동정책기본계획, p.118

인 환경을 변화시키는 부단하고 지속적인 정책 개입의 과정을 통해서 아동의 물질적 삶의 조건, 안전, 교육, 참여 등의 영역에서 실질적으로 아이들이 행복한 삶의 총체적인 조건이 마련될 수 있는 것이다. 이러한 측면에서 제 1차 아동정책 기본계획이 아동정책의 역사에서 가지는 의의는 매우 클 뿐 아니라 아동정책의 실행과정에서 해결해야 할 과제는 크고 무겁다.

첫째, 아동정책기본계획이 실효성을 가지는 국가기본계획이 되기 위해서는 아동계획에 포함된 수많은 아동사업의 실행을 위한 예산확보방안을 구체화해야 할 것이다. 5년 간 아동정책에 소요될 예산은 4.5조에 달하지만 정책실행에 필요한 예산의 확충방식과 사업별 추진주체 등이 불분명하다. 2014년 우리나라 아동정책 분야 중

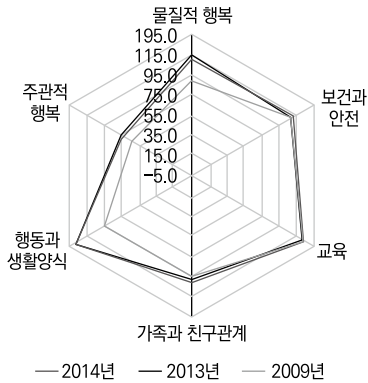
총예산은 49조 1,377억원으로 GDP 대비 3.4% 수준이나 교육·보육을 제외한 아동예산은 약 2.8조원으로 GDP 대비 0.2%에 불과하며 이는 OECD 및 국내의 노인(2.1%), 장애인(0.6%) 분야에 비해 낮은 수준이다.¹⁰⁾ 아동복지 예산의 낮은 절대치뿐만 아니라, 아동복지수준의 지역적 편차와 불균등성을 고려할 때¹¹⁾, 아동 복지를 위한 예산확충방안을 구체적으로 논의하지 않고 아동계획의 실효성을 기대하기는 어렵다. 최근의 아동의 삶의 질에 있어서 나타나는 지역 간 격차에 대한 연구는¹²⁾ 아동의 전반적인 삶의 질 수준에서 지역별 편차가 현저하게 크며, 시도의 재정자립도 및 사회보장 지출비율과의 상관관계가 높다는 것을 확인하였다. 2013년 16개 시도의 재정자립도는 서울시 88.8%, 광

10) 관계부처합동(2015). 아동정책기본계획, p.118

11) 2005년 아동복지 관련 사업 예산의 일부가 지방자치단체로 이양되면서 아동복지 자원의 배분과 할당이 지방자치단체별 재정자립도에 따라서 상이해졌으며 지역 간 아동복지 수준의 편차를 심화시켰음.

12) 이봉주 외(2013) 쉽게 알아보는, 한국 아동의 삶의 질에 관한 종합지수 연구. 세이브더칠드런, p.51

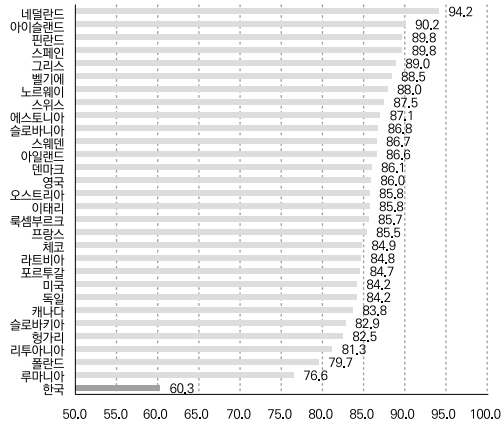
그림 2. 한국 어린이청소년의 행복지수 변화 (2009-2014) (OECD 평균=100)



자료: 염유식 외(2014). 2014년도 한국 어린이 청소년 행복지수 국제비교연구 조사결과보고서, 한국방정환재단, p.38.

그림 3. UNICEF기준 아동의 삶의 만족도 OECD 국가별 비교

(단위: %)



자료: 김미숙 외(2013). 아동종합실태조사, 한국보건사회연구원.
UNICEF(2013). Children's Subjective Well-being in Rich countries, WP-2013-03.

역시 55.0%인데 비해, 도는 35.2%, 특별자치도는 28.2%에 머물렀으며 대도시에 비해 재정자립도와 복지예산이 낮은 지방 소도시일수록 아동의 삶의 질이 떨어지는 것으로 나타났다. 따라서, 아동의 균형적 발달을 지원하기 위해서는 지방자치단체의 우선적 노력과 함께, 재정자립도가 낮은 지역에 대한 중앙의 적극적 지원과 노력이 필요하며, 궁극적으로 아동들 간의 삶의 질의 격차를 줄이고 전반적인 아동의 삶의 질 수준을 향상시킬 수 있는 정부의 적극적인 투자가 시급하다.

둘째, 아동정책 기본계획의 추진체계의 정비가 시급하다. 현재 아동복지정책 전달체계는 중앙부처와 시도 광역지자체 및 정책수요자와 밀

접한 시군구 기초지자체에 이르기까지 제대로 확립되어 있지 못하다. 아동복지서비스를 효과적으로 제공하기 위해서는 이러한 아동복지 추진체계의 문제점을 해결해야 한다. 제 1차 아동복지 기본계획의 성공적 이행을 위해서는 효율적인 아동복지 전달체계를 확립하고 아동정책 기본계획을 책임있게 실행 할 수 있는 기반을 마련해야 할 것이며, 이러한 과정에서 분립된 아동 관련 정책을 추진하는 중앙부처간 아동복지사업의 연계조정 작업과 지역사회와 중앙부처의 협력체계를 확립하는 것이 필수적이라 할 수 있다.

우리나라는 중앙정부 단위에서 아동정책과 청소년 정책이 분리되어 발전해왔으며 이러한 아동복지와 청소년복지정책의 분립은 복지서비스

전달체계의 분절화로 이어졌다. 따라서 보다 중장기적으로는 소관 부처 이원화에 따른 정책실행의 비효율성과 정책 일관성 상실이라는 한계를 극복하고 통합적 아동·청소년 정책을 발전시킬 수 있는 전망과 방안에 대한 고민과 모색이 필요하다. 청소년정책의 경우, 이미 1991년 종합적인 청소년 국가계획인 <한국청소년기본계획(1991-2001)>과 1993년 <제 1차 청소년육성 5개년 계획(1993-1997)>¹³⁾을 수립하였으며 현재 제 5차 청소년정책기본계획(2013-2017)이 추진 중이다. 아동기본계획과 청소년 기본계획의 관계 재정립은 아동정책과 청소년정책의 대상 특성으로부터 비롯된다. 아동·청소년정책은 대상 중심의 정책으로서 대상과 관련된 여러 부처업무의 총괄·조정을 필요로 하며, 정책추진체계의 협력은 필수적이다. 따라서 이 두 추진체계 간 협력의 필요성과 연계방안을 아동 및 청소년 관련 법에 명시함으로써 현실적 강제성과 실효성을 담보할 수 있도록 해야 할 것이다.

특히, 정책의 실행기구인 아동 및 청소년의 민간 위탁 전달체계간의 연계조정은 시급한데, 아동·청소년 복지 전달체계의 재편을 필요로 하는 문제이다. 예컨대, 현재의 아동정책 전달체계는 아동학대와 시설보호, 가정위탁 등 다양한 대안 양육체계들이 병렬적 구조로 민간위탁되어 운영되었기 때문에, 정부의 공공성 책임성의 부재와 총괄 조정 및 모니터링 기능을 수행하는 컨트롤

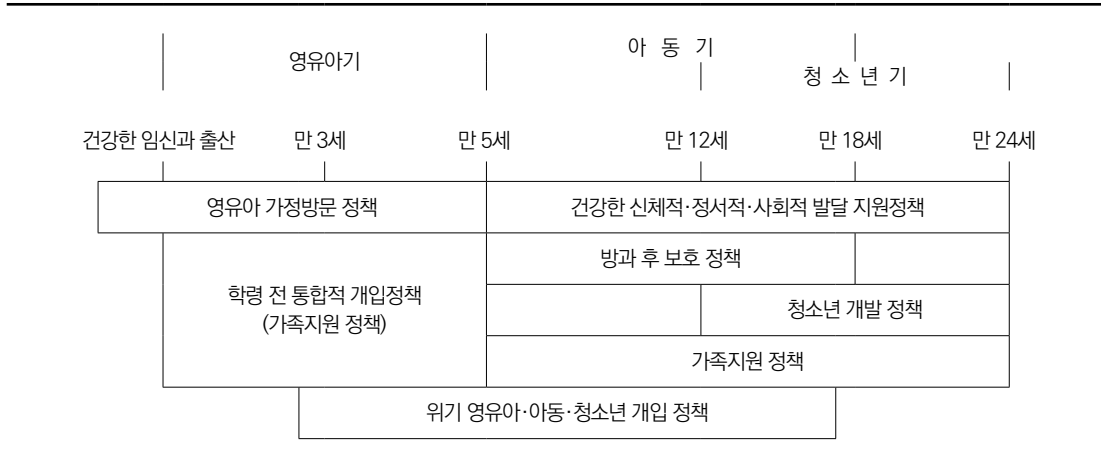
타워의 부재가 심각하다. 청소년 정책 전달체계의 경우, 중앙에 한국청소년 상담원, 한국청소년진흥센터, 시도에 청소년 상담지원센터와 청소년활동진흥센터, 그리고 시 군구에 청소년지원센터를 설치하여 총괄 중심축은 형성되었으나, 민간위탁, 법인형태의 혼재 등 공공성의 문제는 여전히 존재한다.¹⁴⁾ 공공성을 담보하는 아동·청소년 복지전달체계의 연계·재편과정에서, 아동·청소년 정책의 중복으로 인한 서비스의 중첩을 조정하고 그 사각지대에서 누락된 서비스를 강화해 나가야 할 것이다. 이상과 같은 아동·청소년 정책의 통합적 지원과정에서 가장 중요한 원칙은 수혜자인 아동의 입장에서 필요로 하는 서비스와 다양한 지원 프로그램을 설계하고 실행하는 것이다. 아동을 중심으로 한 아동청소년 정책의 실행은 아동기 발달단계의 연속성에 근거하여 시계열적 아동·청소년 정책의 개발 추진을 의미한다(그림 4).

마지막으로, 제1차 아동정책 기본계획의 체계적 모니터링을 확립하고, 정례적인 시행계획 및 추진실적의 평가와 평가결과의 환류를 통한 모니터링 시스템의 체계화를 통하여 기본계획을 정교화·구체화해 나가야 할 것이다. 기본계획은 중앙정부부처 및 지방자치단체의 제반 아동정책 및 계획수립의 근간이 된다. 아동복지법 제 8조, 동법 시행령 제 4조는 기본계획의 실효성을 확보하고 정책목표를 효과적으로 달성하기 위해

13) <제 1차 청소년육성 5개년 계획(1993-1997)>은 1992년 문화체육부 통합을 계기로 한국청소년기본계획이 수정되었던 계획임(김기현 외, 2011, p.76).

14) 김기현 외(2011). 제 5차 청소년정책기본계획 수립을 위한 연구, p.101

그림 4. 아동청소년 발달주기에 따른 아동청소년 정책의 연계



자료: 김기현 외 (2011). 제 5차 청소년정책기본계획 수립을 위한 연구, p.101.

중앙부처 및 지자체의 연도별 시행계획을 수립하여 집행할 것을 명시하고 있다. 또한 이러한 이행성과에 대한 모니터링의 결과는 아동정책조정 위원회를 통해 보고되고 심의될 예정이다.

이와 관련하여 중요한 것은 아동정책 시행의 책임주체로서 중앙부처와 지방자치단체의 역할을 분명히 하는 것이다. 거시적 차원의 아동정책 종합계획 뿐만 아니라, 아동들의 다양한 이해와 요구를 지역의 특수성에 맞게 반영하기 위해서는 지역사회 차원의 미시적 정책 및 사업추진이 필수적이다. 따라서 지역사회 중심의 정책추진체계의 역량이 부족하고 아동정책 실행력의 지역적 편차가 큰 현재의 상황을 고려할 때, 기본계획 시행과정에 대한 모니터링의 핵심은 취약한 아동정책 추진역량을 가진 지자체에 대한 중앙의 지원과 컨설팅에 두어져야 할 것이다. 지자체의 아동정책 기본계획 이행역량을 강화하기

위해서는 중장기적으로 아동정책의 추진체계를 읍·면·동 수준으로 확대해 나가야 하며, 이를 위한 재정적 행정적 지원을 강화해야 할 것이다.

4. 나가며

지금까지 살펴본 바와 같이 제 1차 아동정책 기본계획은 한국의 아동정책의 추진방향과 목표, 추진체계를 구체적으로 제시하고 있는, 아동정책 역사에 있어서 최초의 종합적이고 포괄적인 국가계획이다. 기본계획은 아동들의 삶의 다양한 차원에서 아동권리의 보장과 존중이라는 가치를 기초로 핵심적인 아동정책의 과제들을 추진해나가야 함을 명확하게 보여주고 있다. 기본계획은 미래를 준비하는 삶, 건강한 삶, 안전한 삶, 함께하는 삶의 4개 핵심 정책영역과 실

행기반 조성 등으로 구성되어 있고, 총 5개 부문에서 걸쳐 16개의 중점과제와 158개의 세부과제를 제시하고 있다. 한 가지 아쉬운 것은 아동정책 기본계획은 이러한 계획에서 정책추진의 우선순위가 두어지지 않았다는 점이다. 예컨대, 위기아동보호나 빈곤아동지원 등 우선적으로 예산을 투입하고 추진해야 하는 영역 및 핵심과제의 설정이 필요하다. 특히 최근 공론화되고 있는 아동에 대한 폭력과 학대의 문제, 위해와 사고로부터 아동의 안전을 보장하는 문제들은 아동 행복뿐만 아니라 아동생존의 기본적이고 필수적인 조건이며, 아동정책이 우선적으로 집중해야 할 과제라고 할 수 있다. 아동정책기본계획의 가치와 지향을 현실에서 제대로 실현

하기 위해서는 아동정책이 포괄하고 있는 다양한 아동정책의 분야와 영역에서 우선적인 중점을 두고 추진해야 할 과제와 사업을 보다 명확히 하면서 실행해나가는 과정이 필요하다.

한 아이를 키우려면 온 마을이 필요하다고 했던가. 930만 명의 우리의 아이들을 키우기 위해서는 온 나라가 필요하다. 제 1차 아동정책 기본계획은 아동의 행복과 복지를 향상시키기 위해 나아가야 할 방향을 제시해주고 있다. 이것을 현실에서 실행하고 아동 삶의 총체적 현실을 변화시키고 개선해 나가기 위해서는 정부의 노력뿐만 아니라 우리 모두의 관심과 참여가 필요하다. ■