



## 두 번째 기회: 아동권리에 기반한 아동정책

**황옥경** | 아동권리학회장, 서울신학대학교 교수

아동이 성인과 마찬가지로의 권리 소유자이며, 이를 누릴 수 있어야 한다는 것은 1989년 유엔아동권리협약(이하 협약이라 칭함) 채택 이후 더욱 분명해졌다. 1948년 발효된 세계인권선언에도 불구하고 유엔이 나서서 아동권리협약을 따로 마련한 것은 아동이 인간으로서 누려야 할 당연한 권리를 침해당하고 있는 국제사회의 현실에서 기인한 바 크다. 협약은 아동을 ‘권리의 주체자’이며 동시에 ‘보호의 대상자’라고 규정하였다. 아동을 ‘독립된 존재(Being)’로 본다. 협약은 무능하고 성인에 예속된 존재라는 아동에 대한 편견이 극복되어야 할 것을 보여준다. 아동은 완전한 인격적 존재로서 한 사회의 온전한 시민이며 구성원으로 받아들여져야 하고, 아동이 권리의 주체가 될 만큼의 ‘역

량’을 가지고 있는 가에 대한 논란 역시 종식되어야 한다.

이처럼 아동에게 권리의 주체자라는 새로운 지위를 부여한 국제사회는 아동 개인의 조건과 상황을 초월한 성장환경 제공의 국가적 책무에 대한 인식을 발달시켰다. 뿐만 아니라 아동의 안녕과 행복이 정책의 최우선 고려 대상이 되어야 하며 환경이 아동의 안녕과 복지를 해쳐서는 안 된다는 생각을 일깨웠다. 독립된 존재로서의 아동은 언제나 국가의 주요 정책 대상자가 되어야 하며 아동정책은 언제나 아동권리에 기반할 수 있어야 한다.

우리 정부는 2015년 5월 처음으로 “행복한 아동, 존중받는 아동”을 비전으로 하는 「제 1차 아동

정책기본계획」을 수립하였다. 이 계획에서 정부는 생애주기에서 아동기가 가장 행복한 시기가 될 수 있도록 모든 정책에서 아동을 권리의 주체로 인정하여 아동의 권리가 온전하게 실현되도록 한다는 의지를 표명하였고, ‘아동최우선의 원칙’을 실현할 수 있는 기반 조성을 정책의 핵심목표로 선정하였다. 정부는 기본계획에서 ‘미래를 준비하는 삶’, ‘건강한 삶’, ‘안전한 삶’, ‘함께하는 삶’의 4개 영역 과 ‘기본계획 실행기반 조성’을 포함한 총 5개 부문에 걸쳐 16개의 중점과제와 158개의 세부과제를 선정하였다. 아동정책은 아동권리의 핵심 개념 즉 ‘아동최선의 이익’, ‘아동참여’, ‘아동영향 평가’를 다루고 있다. 그러나 이 개념의 실행을 위한 기제 유무 여부와 효율적 작동에 대해서는 세심하게 따져보아야 한다.

아동권리에 기반한 아동정책이 갖추어야 할 요건을 간략하게 다음과 같이 정리할 수 있다.

먼저, 아동정책은 아동최선의 이익이 가장 우선적으로 고려될 수 있어야 한다. 정부의 아동정책기본계획은 아동최선의 이익을 고려할 것이라는 언급이 있지만 이를 실현하기 위하여 구체적으로 어떤 과정과 절차가 마련되어 있는 지를 확인할 길이 없다. ‘아동최선의 이익’ 관점은 아동과 관련한 정책이 아동권리에 기반 한 것인가를 평가할 수 있는 기준이다. ‘최선의 이익’ 개념은 1959년의 아동권리선언에서 처음 등장하였다. 협약 제3조 1항이 강조하는 것은 공공 및 민간기관은 아동 최선의 이익을 최우선적으로 고려하고 이들의

행위가 아동에게 미치는 영향을 확인하도록 하는 의무를 부여함으로써 아동이 살기 좋은 사회를 만들자는 것이다. 아동권리가 기반이 된 아동정책을 실행하려면 최선의 이익을 확인·평가하고 점검할 수 있어야 하는 데 현재 이러한 과정이 구체화되지 못하고 단지 선언적, 명목적 수준에서 최선의 이익 개념이 사용되고 있다. 최근 쏟아져 나오고 있는 아동학대 예방을 위한 보완책 역시 아동최선의 이익 관점을 담고 있다고 보기 어렵다. 한 가지 예로 위험상황에 처한 아동에 대한 사례관리 체계의 수립에 대한 정부의 미온적 접근을 들 수 있다. 아동학대 예방을 위해서는 임신순간부터 아동의 생존과 발달 조건을 면밀하게 확인하고 지원해 줄 수 있는 체계를 마련해야 한다. 그러나 아동보호 관련 기관을 망라하고 핵심사례 관리 기구를 확정하는 것에 정부는 소극적이다. 여전히 우리사회에서 아동정책은 아동의 입장에서 성인 그리고 정책 구조, 현실여건 등이 우선적으로 고려되고 있다.

다음으로 영향평가를 반드시 실시해야 한다. 영향평가 역시 아동정책 기본계획에 포함되어 있다. 그러나 영향평가 결과를 입법부에 보고하거나 일반 대중에게 발표하는 등의 영향평가 입법화 내용은 포함하지 않았다. 협약의 모든 규정이 모든 차원의 정부 입법 활동, 정책 및 시행에서 반영되도록 하기 위해서는 지속적인 아동영향 예측(아동과 아동권리에 영향을 주는 입법안, 정책, 예산배정의 영향 예측)과 아동영향 평가(정책이 실제 미치는 영향을 평가)과정이 필요하다. 이 과정은 모든

차원의 정부활동에서, 그리고 가능한 정책개발 초  
기부터 시행될 필요가 있다. 스웨덴, 노르웨이 등  
이 아동정책 수립전, 시행과정, 그리고 시행 후의  
모든 과정에서 아동영향 평가를 입법화하여 아동  
정책의 효과와 효율을 높인 사례를 참고할 수 있어  
야 한다.

이외에도 아동에게 친화적인 환경조성에 대한  
정책적인 노력이 요구된다. 아동은 이전보다 더  
많은 기회를 갖게 되고 삶의 질도 나아졌지만, 삶  
의 조건은 더욱 불안정하다. 도처에 아동을 위협  
하는 요소가 도사리고 있다. 산업화와 진보의 가  
치는 아동의 놀이와 활동공간을 축소시켰고, 더  
많은 위험을 주는 환경으로 변모하였으며 아동을  
지역사회로부터 내몰고 있다. 최근 지방자치단체  
가 아동친화도시에 관심을 가지는 것은 고무적이  
다. 아동친화도시를 구축하려면 양적 성장 위주  
의 패러다임을 벗어나 아동이 보다 편안하고 행복  
하게 생활할 수 있는 지역사회 물리적 환경이 무  
엇인지, 회복되어야 할 관계는 무엇인지, 추가 지  
원이 필요한 영역이 무엇인지를 찾는 노력이 필요  
하다. 아동에게 친화적인 지역사회를 구축하려는  
지방자치단체의 관심과 노력이 단기성 유행에 그  
치지 않고 지속되어야 하고 친화도시 구축의 기본  
원칙을 충실하게 이행해야 한다.

아동권리에 기반한 아동정책 요건을 갖추려면  
무엇보다도 ‘아동’에게 우리사회의 온전한 시민으  
로서의 지위를 부여하는 것이다. 아동이 정책수  
립의 후순위로 밀려나 있는 사회적 약자의 위치에  
있는 한 아동권리에 기반한 아동정책의 수립과 실  
행은 묘연하다.

월드뱅크는 아동정책에 기반한 아동복지가 아  
동이 의사결정의 실수나 빈곤한 환경 등으로 인해  
이미 놓쳐버린 기회를 만회할 수 있게 해 주는 두  
번째 기회가 된다고 보았다. 이는 아동이 사회적  
으로 낙오되지 않도록 돕는 길이기도 하다. 과거  
세대에 비하여 오늘날의 사회는 아동에게 살아가  
는데 필요한 기본적인 기술과 역량 외에도 더 많  
은 역량을 가질 것을 요구한다.

Morehead는 협약을 재빠르게 비준하고 이행하  
지 않는 것 보다 협약을 더 모독하는 것은 없다고  
주장한다. 협약의 내용과 실행력 그리고 힘은 역  
동적인 변화를 이끌어 내는 중요한 경로가 된다.  
협약은 아동의 삶에 긍정적인 요소로 작용하고 실  
제로 광범위한 변화를 이끌어 내는 ‘변화 기제(an  
agent of change)’가 된다. 아동의 정책적 소외  
를 극복하고 아동권리를 반영한 아동정책이 수립  
되고 이행될 때 우리나라의 미래를 담보 할 수 있  
을 것이다. ■