

제1차 아동정책기본계획 (2015~2019) 추진의 과제



Policy Initiatives for the 1st Master Plan
on Child Policy(2015~2019)

박세경 | 한국보건사회연구원 연구위원

2015년, 제1차 아동정책기본계획(2015~2019)을 통해 산발적, 파편적 논의에 머물러 있는 아동정책의 근본적인 개선에 대한 정부의 정책 의지가 표명되었다. “행복한 아동, 존중받는 아동”을 정책 비전으로 내세우면서 유엔아동권리협약의 아동 권리 보장의 핵심 가치를 이행하고 유엔아동권리위원회가 제시하는 국가 권고 사항을 정책적으로 구현하고자 한 것이다. 이번 제1차 기본계획은 물론이거니와 향후 기본계획의 이행력을 높이기 위해서는 가정-학교-지역사회의 소통과 협력을 기반으로 하는 구체적인 실행 방안 마련, 근거 기반 정책 추진을 위한 실증 근거 확보와 체계적 관리, 안정적 예산 확보, 그리고 이행 과정에 대한 체계적 성과관리와 모니터링체계 구축이 요구된다.

1. 들어가며

대한민국의 아동은 얼마나 행복할까? 아동의 성장 발달 환경에 직간접적인 영향을 줄 수 있는 다양한 의사 결정의 과정에서 아동관(兒童觀)은 얼마나 반영되고 있을까? 아동정책 주요 분야

의 의사 결정 과정에서 아동의 삶과 환경에 미칠 영향은 충분히 고려되고 있을까? 이와 같은 질문에 대한 정책적 대응 노력은 “행복한 아동, 존중받는 아동”을 비전으로 하는 제1차 아동정책 기본계획(2015~2019)에 결집되어 발표된 바 있다. 2015년 당시 정부는 아동정책조정위원회의¹⁾

1) 아동정책조정위원회는 아동복지법 제10조에 근거하여 아동의 권리 증진과 건강한 출생 및 성장을 위한 종합 정책의 수립 및 관계 부처의 의견을 조정하고 정책의 이행 상황을 감독·평가하는 기능을 담당하며, 국무총리를 위원장으로 함.

심의·의결을 거쳐 제1차 아동정책기본계획을 확정·발표함으로써 산발적, 파편적 논의에 머물러 있던 아동정책을 근본적으로 개선하겠다는 정책 의지를 밝혔다. 아울러 이 기본계획을 통해 아동권리협약(CRC)²⁾의 핵심 가치를 이행하고 유엔 아동권리위원회가 제시한 국가 권고 사항을 정책적으로 구현하고자 하였다.

아동정책기본계획의 수립에 대해서는 아동복지법에서 명시적 근거 조항을 제시한다. 보건복지부 장관은 아동복지법 제7조에 근거하여 아동정책 추진을 위해 5년마다 기본계획을 수립해야 하며, 기본계획에는 기본계획에 관한 분석·평가, 아동정책에 관한 기본 방향 및 추진 목표, 주요 추진 과제 및 추진 방법, 재원 조달 방안, 그 밖에 아동정책 시행을 위해 필요하다고 인정되는 사항이 포함되어야 한다. 또한 보건복지부 장관을 비롯하여 관계 중앙행정기관의 장, 그리고 시·도지사는 매년 기본계획에 따른 연도별 아동정책 시행계획을 수립하고, 차년도 시행계획과 전년도 시행계획에 따른 추진 실적을 대통령령으로 정하는 바에 따라 매년 보건복지부 장관에게 제출하도록 규정되어 있다.

아동복지법에서 5년 주기로 아동정책기본계획을 수립하도록 규정한 것에 따르면, 이제 제1차 기본계획도 하반기에 진입하였다. 보건복지부는 지난 3년여의 정책 추진 성과를 점검하기 위해 관련 중앙부처와 광역 자치단체 대상으로 시행계획 및 추진 실적에 대한 평가를 2016년

과 2017년에 걸쳐 진행한 바 있다. 그러나 제1차 계획이 갖는 정책적 의의와 상징적 가치는 아동이 성장 과정에서 일상적으로 접하는 발달 환경의 변화를 통해 더욱 분명하게 드러날 수 있을 것이다. 다만 아동의 일상에서 정책 성과를 객관적, 체계적으로 수집, 분석하기 위한 시도는 아직 구체화되지 않았다. 이와 같은 상황에서 이 글은 제1차 아동정책기본계획(2015~2019)의 주요 내용과 시범 평가 결과를 살펴 보면서 아동의 일상에서 확인되는 단면들을 통해 제1차 아동정책기본계획의 향후 과제를 조명해 보고자 한다. 이 글은 아직까지 아동의 일상과 발달 환경에서 나타난 변화를 실증적, 학문적 근거를 통해 정책 성과로 규명해 내지 못하는 한계에도 불구하고 아동정책기본계획이 갖는 정책적 의의를 되새기며, 더 강력한 정책 추진에 대한 염원을 전달하는 차원에서 마무리할 것이다.

2. 아동정책기본계획(2015~2019)의 추진 과제와 이행 평가 결과

가. 주요 추진 과제

아동정책기본계획의 수립·추진에서는 이를 규정한 법률적 근거뿐 아니라 미래 대응 전략으로서의 정책적 의의를 주시해야 한다. 미래 사회 구성원의 건강한 성장 발달을 보장하는 것은 우리 사회의 지속가능성을 확보하고 미래에 대응하

2) 아동권리협약(CRC: Convention on the Rights of the Child)은 18세 미만의 모든 아동이 마땅히 누려야 할 생존권, 보호권, 발달권, 참여권 등 4대 기본 권리에 관한 협약으로 1989년 유엔에서 만장일치로 채택되어 2016년 현재 전 세계 196개국이 비준하였음.

기 위한 핵심 가치이자 전략이기 때문이다. 아울러 저출산 현상에 대한 국가적 대응 방안을 마련하는 것이 사회정책의 핵심 어젠다로 고려되면서 아동정책은 그 어느 때보다 중차대한 정책적 의미를 갖게 되었다. 주민등록통계(통계청)에 따르면 제1차 기본계획을 수립한 2015년 1월 기준 아동인구는 916만여 명이었으나 2018년 1월에는 845만여 명으로 감소하였다. 전체 인구에서 아동인구가 차지하는 비율도 2015년 대비 1.5% 포인트 하락해 16.3%를 차지하고 있다.

제1차 아동정책기본계획은 중앙정부와 지방자치단체의 아동과 관련된 모든 정책을 포함한다. 따라서 아동의 성장 발달 과정에서 접하게 되는 가족, 보육, 교육, 문화, 여가, 체육, 안전, 복지, 산업 등의 사회정책 전반에 걸친 정책 분야가 해당된다. 이러한 포괄적 접근은 정책 대상에 따른 부처별 고유 기능을 중심으로 기존의 아동정책이 추진됨에 따라 범정부 차원의 종합적인 정책 기획 및 추진력이 부족했던 한계를 극복하기 위해 이루어진 시도로 평가할 수 있다. 또한 기존의 아동정책은 취약 아동을 대상으로 복지나 보호 기능에 집중해 왔으나 기본계획 수립을 계기로 모든 아동의 역량 강화와 참여권, 인권 보장 등의 영역으로 아동정책의 기능적 범주가 확장됨을 강조하는 것이기도 하다. 다만 범부처 및 중앙과 지방정부의 역할과 기능을 총괄하고 이들이 분야별로 수립·시행하는 정책의 대응력을 포괄적으로 관리, 조정하는 기능은 포함하지 못하였다. 이에 아동의 연령과 인구 특성, 정책 욕구 등에 따라 다른 아동정책 사업 간 불균형 문제나

지역 단위에서 다양한 전달체계가 혼재됨으로써 나타나는 통합·연계·조정 기능 제약으로 인한 정책 집행의 비효율성 문제 등이 충분히 고려되지 못한 점은 아쉬움으로 남는다.

사실 아동정책을 증장기적 관점에서 조망하고 구체적인 정책 사업을 도출해 내는 시도가 전혀 없었던 것은 아니다. ‘어린이 보호육성 종합대책(2002)’, ‘어린이안전종합대책(2003~)’, ‘빈곤아동청소년종합대책(2004)’, ‘학교폭력 예방 및 대책 5개년 기본계획(2005~)’, ‘어린이식생활안전관리 종합계획(2010~)’, ‘유아교육발전기본계획(2012~)’, ‘청소년보호 종합대책(2013~)’, ‘아동학대 예방 및 피해아동 조기발견·보호 종합대책(2014)’, ‘어린이 제품안전 기본계획(2016~)’ 등과 같이 정책 대상을 연령별로 표적화하거나 관련 부처별 고유 기능을 중심으로 하는 각종 종합대책이 지속적으로 수립, 발표되었다. 그러나 아동복지법에서 제시하는 18세 미만 아동을 발달주기별로 고르게 아우르지 못하였다. 이에 아동정책기본계획은 아동복지법에서 규정하는 18세 미만의 모든 아동을 정책 대상으로 하면서 일부 정책과제에 따라서는 국내에 거주하는 외국 아동 및 임신부와 18세 이상의 청소년을 정책 대상으로 포함하고 있다.

정부는 제1차 아동정책기본계획의 비전으로 “행복한 아동, 존중받는 아동”을 제시하면서 ‘아동 행복도 증진’과 ‘아동 최우선의 원칙 실현 기반 조성’을 핵심 목표로 강조하고 있다. 전 생애 주기에 걸쳐 아동기는 마땅히 가장 행복한 시기여야 하며, 모든 아동이 이러한 행복을 누릴 수

있도록 아동 친화적 발달 환경을 조성하는 것이 이 기본계획의 우선 목적으로 자리매김한 것으로 해석된다. 아울러 유엔아동권리협약에서 제시하는 발달, 생존, 보호, 참여 권리에 대한 주체로서 아동이 자신의 권리를 온전히 실현할 수 있도록 발달주기별, 발달 영역별 취약 요인을 진단하여 해소 방안을 제시하고자 하였다.

이러한 배경에서 중앙부처와 지자체의 기본계획에 대한 이행력을 제고하기 위해 성과지표 중심의 이행관리 전략을 반영한 제1차 아동정책기본계획은 5대 정책 영역으로 구성되었다. 구체적으로 살펴보면, 1) 미래를 준비하는 삶, 2) 건강한 삶, 3) 안전한 삶, 4) 함께하는 삶 그리고 5) 기본계획 실행 기반 조성 영역 등을 포함하여 5개 부문에 걸쳐 16대 중점 과제에 따른 158개 세부 과제를 포함하고 있다.

다음에서는 정책 영역별 세부 과제 내용을 간략히 소개하고, 시범 평가 결과에서 나타난 시행계획의 적절성, 집행도 및 성과 달성 정도에 따라 평가한 2015년도 시행계획 평가의 주요 결과를 살펴본다.

첫째, 미래를 준비하는 삶 영역은 아동의 성공적인 삶과 미래 사회 발전을 위해 요구되는 개개인의 차별화된 역량을 극대화할 수 있도록 사회적 지원 체계를 마련해 가는 데 방점을 두고 있다. 이에 따라 아동기의 핵심적 발달 역량을 규명하고 아동의 건강한 성장 발달을 지원하는 모든 사회시스템 간의 연계를 강조한다. 이에 영유아기에는 바람직한 성장 발달을 담보하는 양질의 교육·보육 기회를 보장하고 학령기에는 꿈과 끼

를 살려 주는 교육과정을 통해 공교육 정상화 및 행복교육의 기반을 마련하기 위한 정책과제가 담겨 있다. 또한 유엔아동권리협약상의 아동참여권 보장을 위해 행정기관, 법원, 학교, 지역사회 등에서 아동이 스스로 의견을 충분히 표현하고 이를 전달하여 의사 결정 과정에 참여할 수 있는 기회를 지속적으로 확대해 나가도록 하였다. 특히 학업 부담에 지친 아동의 학업과 놀이·여가 간 불균형을 해소함으로써 아동의 놀 권리를 정책적으로 뒷받침하고자 하였다(표 1).

둘째, 건강한 삶 영역에서는 가정, 보육시설, 학교 등 아동의 일상생활이 이루어지는 활동공간을 중심으로 생활공간 기반의 아동 건강을 보장하고, 아동의 발달주기별 건강 취약 부분에 대한 예방형 건강관리시스템을 구축하는 예방 투자의 확대를 전면에 제시하고 있다. 또한 평생의 건강 생활 습관을 형성하는 아동기에 건강한 식습관을 가질 수 있도록 영양 과부족에 대한 정책적 대응 방안을 마련하였다. 특히 아동기 정신건강의 중요성을 바탕으로 자살 예방 대책을 수립하고 전국에 설치된 209곳의 정신건강증진센터 내에 아동전담팀을 구축하며 초등학교 1학년과 4학년 그리고 중고등학교 1학년에 실시하는 정신건강 검사를 내실화하고 선별될 관심군 학생을 대상으로 전문 서비스 기관 연계체계 마련하도록 하였다. 또한 인터넷 및 스마트폰 중독을 조기에 발견하고 치료체계를 구축하는 등의 지역사회 중독관리체계 구축 계획을 포함하고 있다(표 2).

표 1. 제1차 아동정책기본계획의 '미래를 준비하는 삶' 영역 추진 과제와 관리지표

		관리지표('15→목표치)
1-1. 아동기 역량 강화		
1-1-1. 아동기 핵심 역량 규명 1-1-1-1. 아동기 핵심 역량 규명 및 반영 전략 수립 1-1-1-2. 아동역량지수 개발		관리지표 1) 비속어 사용률 25.5%→20%
1-1-2. 영유아 보육·교육 내실화 1-1-2-1. 누리과정 내실화 1-1-2-2. 어린이집·유치원 통합 평가 도입 1-1-2-3. 영유아 보육·교육 통합 플랜 마련		관리지표 2) 학생 운영위원회 참여 정도 19.6%→50%
1-1-3. 인성교육 강화 1-1-3-1. 인성교육종합계획 수립 등 인성교육 확산 기반 구축 1-1-3-2. 언어문화 실태 정기 조사 및 언어문화 개선 방안 수립·시행		관리지표 3) 학교생활 만족도 3.09→3.3점
1-1-4. 문화예술교육 활성화 1-1-4-1. 초중고 문화예술교육 지원 1-1-4-2. 가족 대상 문화예술교육 프로그램 지원		관리지표 4) 어린이집 이용 만족도 3.70→4.0점
1-1-5. 독서 습관 형성 지원		
1-1-6. 문화 인프라 확충 1-1-6-1. 아동 전용 도서관 확충 추진 1-1-6-2. 아동기 교육 인프라로 숲 활용		
1-2. 꿈과 끼를 살리는 교육 실현		
1-2-1. '꿈과 끼를 살려주는 교육과정' 내실화 1-2-1-1. '꿈과 끼를 살려주는 교육과정' 이행관리 및 컨설팅 1-2-1-2. 자유학기제 확대·정착		
1-2-2. 사교육 경감 및 공교육 정상화 1-2-2-1. 문·이과 통합형 교육과정 확정 및 중장기 수능 개편 방안 마련 추진 1-2-2-2. 특별법 및 관련 대책 이행관리		
1-2-3. 진로교육 1-2-3-1. 진로교육 제도 구축 및 프로그램 개발 1-2-3-2. 고교 직업교육의 현장성 강화 및 기회 확대 1-2-3-3. 선취업 후진학 활성화		
1-2-4. 학습 부진 아동에 대한 맞춤형 지원 1-2-4-1. 학습 부진 실태 정기 진단 및 조기 개입 기반 마련 1-2-4-2. 학습 부진 아동 맞춤형 지원 체계 운영		
1-2-5. 교육복지 내실화 1-2-5-1. 교육복지우선지원사업 확대 1-2-5-2. 지역사회 기관들과의 연계·협력체계 마련 등 교육복지사업 내실화		

1-3. 아동의 참여권 보장	
1-3-1. 아동의 견해 존중 및 참여 기회 확대 1-3-1-1. 아동의 의견진술권 보장 실태 진단 및 개선안 마련 1-3-1-1-①. 친권·양육권 결정 시 자녀 의견 반영 방안 마련 1-3-1-2. 아동 의견 상시 수렴 창구 운영 1-3-1-3. 아동 의견 정기 조사·공개 및 아동 견해 반영 적정성 평가지표 개발	
1-3-2. 학교에서의 참여권 보장	
1-4. 놀이·여가 권리 보장	
1-4-1. 아동의 놀 권리 헌장 제정	
1-4-2. 제1차 아동 놀이정책 수립	
1-4-3. 문화여가 기반 조성 1-4-3-1. 문화여가행복지수 및 문화향수 실태조사에 아동기(9세 이상) 포함 1-4-3-2. 가족 중심의 문화여가 활성화 방안 마련/방학 및 휴업일 다양화	

자료: 관계부처합동(2015), 아동의 삶과 대한민국의 미래를 바꾸는 제1차 아동정책 기본계획(안), pp. 100~102 재정리.

표 2. 제1차 아동정책기본계획의 ‘건강한 삶’ 영역 추진 과제와 관리지표

	관리지표(15→목표치)
2-1. 생활공간 기반 건강관리체계 마련	
2-1-1. 어린이집·유치원 건강관리체계 2-1-1-1. 영유아 건강관리 내용을 통합 평가지표에 반영 및 어린이집·유치원 건강관리체계 마련 2-1-1-2. 건강관리 정보(건강검진, 예방접종)와 보육통합시스템 연계 등 체계적 건강관리 2-1-1-3. 유아 맞춤형 체육교육 프로그램 개발 및 체육지도사 파견	관리지표 1) 아동비만율 21.0%→20.0%
2-1-2. 학교 건강관리체계 2-1-2-1. 건강증진학교 확대 방안 검토 2-1-2-2. 교육청 평가 시 학생 건강관리지표 반영 및 학생 보건교육 실시 2-1-2-3. 학교체육 활성화	관리지표 2) 시력이상 유병률 55.1%→54.0%
	관리지표 3) 아토피 유병률 16.9%→16.0%
2-2. 발달주기별 건강관리체계 내실화	
2-2-1. 건강한 출산 지원 2-2-1-1. 임신·출산 지원 강화 2-2-1-2. 산후조리원 개선	관리지표 4) 스트레스 인지율 (12~18세) 21.8%→18.0%
2-2-2. 모유 수유 증진 2-2-2-1. 모아병실 단계적 전환 2-2-2-2. 의료기관 모유 수유 증진	

2-2-3. 어린이 감염병 예방을 위한 예방접종을 향상 2-2-3-1. 예방접종비 지원 확대 2-2-3-2. 미접종자 관리시스템 개선	관리지표 5) 인터넷중독 위험군 비율 (10~19세) 11.7%→10.0%
2-2-4. 건강검진 내실화 2-2-4-1. 영유아 건강검진을 제고 2-2-4-2. 학교 건강검사 실효성 확보	관리지표 6) 스마트폰중독 위험군 비 율(10~19세) 25.5%→25.0%
2-2-5. 생활 습관형 질병 예방·관리 2-2-5-1. 아동의 활동공간에서 예방·관리 방안 마련 2-2-5-2. 초등학교 구강관리시스템 마련 2-2-5-3. 금연치료 건강보험 급여화 추진 및 흡연 예방 사업 확대	관리지표 7) 모유 수유율 50.0%→60.0%
2-2-6. 아동기 다빈도 질병 및 환경성 질환 관리 2-2-6-1. 아동기 유병률이 높은 질병에 대한 대응 전략 수립 2-2-6-2. 항생제 적정 사용 방안 마련 2-2-6-3. 환경성 질환 조사 연구 및 예방·관리 프로그램 운영	관리지표 8) 주 1회 이상 패스트푸드 섭취율 초 61.4%→60.0% 중 72.1%→69.0% 고 74.3%→70.0%
2-2-7. 정신건강관리체계 구축 2-2-7-1. 학생 자살 예방 대책 수립 2-2-7-2. 정신건강관리 인프라 확충 2-2-7-3. 정신건강 검사 내실화 및 학생·학부모·교사 교육 실시 2-2-7-4. 인터넷 등 중독의 조기 발견·치료체계 구축 2-2-7-5. 아동 트라우마 대응을 위한 위기 개입 체계 마련 2-2-7-6. 적정 수면 시간 보장을 위한 사회적 인식 개선 2-2-7-7. 정신건강 관련 건강보험 보장 범위 확대	관리지표 9) 아침 식사 결식을 초 4.2%→4.0% 중 12.0%→10.0% 고 14.5%→12.0%
2-2-8. 아동 전용 보건 인프라 확충 2-2-8-1. 의료 접근성 제고를 위한 인프라 확충 추진 2-2-8-2. 산림 인프라 활용한 건강 증진 프로그램 운영 확대	
2-2-9. 건강한 식습관 환경 조성 2-2-9-1. 건강매점 운영 지침 개발 및 콘텐츠 지원 2-2-9-2. 영양플러스사업 내실화 및 대상자 확대 방안 마련 2-2-9-3. 영양교육 콘텐츠 개발 및 어린이 과일바구니 사업 확산 유도	

자료: 관계부처합동(2015), 아동의 삶과 대한민국의 미래를 바꾸는 제1차 아동정책 기본계획(안), pp. 103-105 재정리.

셋째, 안전한 삶 영역에서는 아동의 발달주기에 따른 안전 취약 부문에 대한 예방적 투자를 확대하면서 가정과 학교를 중심으로 하는 생활 안전과 아동학대 및 아동 성범죄 등으로부터 보호하는 사회 안전 분야에 대한 정책적 대응 의지를

구체화하고 있다. 학교 안전을 보장하기 위해 안전교육을 강화하고 응급처치 실습 등을 확대하여 교원을 안전교육 전문가로 육성하며, 7대 분야 안전사고에 대비한 안전교육 표준안을 바탕으로 교육과정과 연계하여 수업에 활용하도록 하였다. 7대 안전 분야에는 ① 재난 안전(화재,

폭발·붕괴) ② 생활 안전(시설 안전, 실내·실외 안전) ③ 교통 안전(보행자, 자전거, 오토바이, 자동차, 대중교통 안전) ④ 폭력 및 신변 안전(언어 및 신체폭력, 자살 및 집단 따돌림) ⑤ 약물·유해물질 안전 및 인터넷 중독(흡연·음주, 의약품, 게임 중독) ⑥ 직업 안전(실험·실습, 특성화고 취업 준비) ⑦ 응급처치(기본 응급처치, 유형별 응급처치) 등이 포함된다. 또한 위기 대응력을 키우기 위한 초등학교 대상 생존 수영교육의 활성화 추진 계획이 담겨 있다(표 3).

넷째, 함께하는 삶 영역에서는 빈곤, 장애, 비행·범죄, 가출 등의 다양한 이유로 사회적 보호나 지원이 필요한 아동에 대한 종합적 보호 방안 마련과 이의 이행관리를 핵심 과업으로 제시하였다. 특히 아동에 대한 차별 실태를 객관적인 실태조사 등을 통해 파악하여 차별 예방과 대응 방안을 제시하고, 위기 아동에 대한 정기적 실태조사를 기초로 실증 기반의 종합적인 보호 대책을 수립·시행하고자 하는 정책 의지를 담고 있다. 주요 정책 대상으로 빈곤 아동, 장애 아동, 청소년 한부모, 가정 밖 보호 아동, 근로 아동, 범죄 아동, 나홀로 아동, 학교 밖 청소년, 이주 아동, 다문화가정 아동, 그리고 기타 희귀난치성질환 아동, 오지 아동, 탈북 아동, 노숙 2세, 은둔형 외톨이 등을 포함하고 있다(표 4).

마지막으로 기본계획 이행 과정의 실효성을 갖추기 위한 실행 기반 조성 영역에서는 유엔아동권리협약에 대한 국가행동계획 수립과 협약 사항의 이행력 확보를 위한 법제도 정비, 아동 권리 실현을 위한 사회적 기반 조성에 정책적 대응

노력이 모아졌다. 우선, 가정의 양육 역량을 강화하기 위한 일·가정 양립 문화 정착과 지역사회와 공공 부문의 협업을 통한 기본계획상 정책과제 책임 실행 방안을 담고자 하였다. 기본계획이 선언적 수준에 머물지 않도록 이행관리와 부처별 추진 현황 모니터링을 하기 위해 아동정책조정위원회의 지원 기능 확충, 아동영향평가제도 도입, 아동 관련 통계 정비 방안 등을 구체적으로 제시하였다. 아울러 아동의 행복한 삶을 지원하기 위한 투입 대비 아동의 삶의 질 지표에는 심화되는 지역 간 불균형과 지역 격차 문제에 대한 정기적 실태 파악과 분석을 통해 지역 격차의 완화, 해소 방안을 마련할 것을 포함하고 있다. 또한 아동정책 추진 과정에서 필요한 사회적 인식과 행동 변화를 유인하는 중앙부처, 지자체, 비정부기구(NGO) 등의 각종 캠페인 사업을 더욱 효율적으로 실행할 수 있는 전략 수립을 제안하고 있다(표 5).

표 3. 제1차 아동정책기본계획의 '안전한 삶' 영역 추진 과제와 관리지표

		관리지표('15→목표치)
3-1. 생활 안전		
3-1-1. 가정 안전		관리지표 1) 가정 내 사고 발생 건수 (15세 미만) 16,654건→ 15,000건
3-1-1-1. 가정 안전 체크리스트 및 안전 정보 보급		
3-1-1-1-①. 영유아 가정방문 안전점검 실시 검토		
3-1-1-2. 영아 사망 주요 원인 심층 분석 및 돌연사 최소화		
3-1-2. 어린이집·유치원 안전		관리지표 2) 보행사고 사상자 수(13세 미만) 5,023명→ 4,300명
3-1-2-1. 종합적인 안전교육·훈련체계 구축		
3-1-2-2. 안전 관련 정보 공시 강화 및 안전컨설팅 도입 등 어린이집 안전 환경 조성		
3-1-3. 학교 안전		관리지표 3) 고속도로 유아 카시트 착용률 33.6%→60.0%
3-1-3-1. 교원을 안전교육 준전문가로 육성		
3-1-3-2. 안전교육 일원화 및 안전교과(단원) 신설		
3-1-4. 교통 안전		관리지표 4) 아동의 안전성에 대한 인식을 범죄 61.3%→67% 교통사고 56.4%→62%
3-1-4-1. 보행 안전 교육·캠페인 전개		
3-1-4-2. 자동차 운행 중 보호장비		
3-1-4-3. 어린이 통학차량 안전		
3-1-4-4. 자전거 이용·안전교육 활성화		
3-2. 사회 안전		
3-2-1. 범죄 안전		관리지표 5) 학교폭력 피해 응답률 1.3%→1.0%
3-2-1-1. 아동 성범죄		
3-2-1-1-①. 지역사회 아동보호체계 구축 강화		
3-2-1-1-②. 생애주기별 성인권 교재 개발·보급 및 지자체의 다양한 안전망 프로그램과의 연계 강화		
3-2-1-1-③. 장애 아동·청소년 성인권 교육 전국 확대 추진		
3-2-1-1-④. 피해 아동 조사체계 전문화, 반복 진술 부담 및 2차 피해 경감		
3-2-1-2. 아동학대		관리지표 6) 체벌 경험률 부모25.7%→15.0% 교사23.7%→15.0%
3-2-1-2-①. 아동학대 예방 종합대책 이행관리 및 인프라 확충 추진		
3-2-1-2-①-1. 안전한 유아 교육·보육 환경 조성		
3-2-1-2-②. 체벌을 훈육의 수단으로 오인하지 않도록 홍보		
3-2-1-3. 아동 매매 예방·억제·처벌 시스템 보완		
3-2-1-4. 범죄 예방 환경 설계(셉테드) 확산 유도		
3-2-1-4-①. 안전 취약 학교에 대한 심층 진단·컨설팅 지원 신축·개축 학교에 의무 적용		
3-2-1-4-②. 지역에서 다양한 방식의 셉테드 적용 유도		
3-2-2. 식품 안전		
3-2-2-1. 급식 관리		
3-2-2-2. 학교 주변 불량식품 근절		
3-2-2-3. 식품 안전 관리		

3-3. 아동안전체계 구축	
3-3-1. 아동 안전관리 인프라 확충 3-3-1-1. 총괄 조정·관리 3-3-1-2. 안전교육 강화 3-3-1-3. 안전체험교실 및 안전체험관 확대	
3-3-2. 아동 안전 환경 조성 3-3-2-1. 학교폭력 예방 3-3-2-2. 실종 아동 예방 3-3-2-3. 어린이 활동공간 환경 안전성 확보 3-3-2-4. 어린이용품 안전 관리 3-3-2-4-①. 어린이용품 함유 환경유해인자 실태조사 등 관리 강화	

자료: 관계부처합동(2015), 아동의 삶과 대한민국의 미래를 바꾸는 제1차 아동정책 기본계획(안), pp. 106-108 재정리.

표 4. 제1차 아동정책 기본계획의 ‘함께하는 삶’ 영역 추진 과제와 관리지표

		관리지표(*15→목표치)
4-1. 아동보호 무차별 원칙 실현		
4-1-1. 차별금지법 제정 검토		관리지표 1) 장애아동에 대한 수용성 50.7%→70.0%
4-1-2. 아동보호 차별 실태 정기 조사		
4-2. 사회적 보호·지원 필요 아동에 대한 종합대책 마련 시행		
4-2-1. 빈곤 아동		관리지표 2) 퇴소 아동 자립률 76.5%→83.0%
4-2-1-1. 실태조사 및 빈곤 아동 지원 기본계획 수립		
4-2-1-2. 빈곤정책 변화(맞춤형 급여 전환) 영향 분석		
4-2-2. 장애 아동		관리지표 3) 나홀로 아동 비율 6~8세 4.6%→3.5% 9~11세 8.4%→6.3%
4-2-2-1. 실태조사 및 심층 분석		
4-2-2-2. 조기 발견·예방		
4-2-2-3. 재활치료 만족도 제고		
4-2-2-4. 장애 아동 지원 체계 구축		
4-2-2-5. 장애 아동에 대한 수용성 제고 방안 마련		
4-2-2-6. 장애 영유아 돌봄 강화		
4-2-2-7. 장애 아동 교육권 보장		
4-2-2-8. 장애 아동 가족 지원 서비스 확대 추진		
4-2-3. 청소년 한부모		관리지표 5) 청소년 다문화 수용성 지수 60.1점→64.0점
4-2-3-1. 한부모 서비스 전달체계 통합 구축		
4-2-3-2. 양육 지원 종합서비스 제공		

<p>4-2-4. 가정 밖 보호 아동</p> <p>4-2-4-1. 아동의 가정 이탈 최소화</p> <p>4-2-4-2. 아동보호체계 구축</p> <p>4-2-4-3. 아동보호제도 간 특성 명확화 및 협업 구조 마련</p> <p>4-2-4-3-①. 가정형 보호 활성화 및 대규모 아동생활시설의 아동보호 거점센터 전환 방안 마련</p> <p>4-2-4-3-②. 관계부처 자립 지원 추진 협의회 활성화 및 자립 지원 체계화</p> <p>4-2-4-4. 입양 절차 공공성 강화, 해외 입양인 사후서비스 지원</p>	
<p>4-2-5. 근로 아동</p>	
<p>4-2-6. 범죄 아동</p> <p>4-2-6-1. 소년사법 발전 종합대책 마련</p> <p>4-2-6-2. 소년원 아동에 대한 적정 처우 제공</p> <p>4-2-6-3. 범죄 초기 단계 아동 및 보호관찰 대상 아동 지역사회 보호 강화</p>	
<p>4-2-7. 나홀로 아동</p> <p>4-2-7-1. 주기적 실태 파악</p> <p>4-2-7-2. 방과 후 돌봄체계 정비</p> <p>4-2-7-3. 아동 방치 행위에 대한 법적 규제 도입 검토</p>	
<p>4-2-8. 학교 밖 청소년</p> <p>4-2-8-1. 학교 밖 청소년 종합실태조사</p> <p>4-2-8-2. 학교 밖 청소년 체계적 지원 체계 구축</p>	
<p>4-2-9. 이주 아동</p>	
<p>4-2-10. 다문화가정 아동</p> <p>4-2-10-1. 다문화 친화적인 보육·교육 프로그램, 교재·교구 개발 및 교사 특별직무교육 등 추진</p> <p>4-2-10-2. 다문화 학생에 대한 수용성 제고, 다문화 학생의 학습, 진로교육 및 자립 지원 체계 개선 방안 마련</p>	
<p>4-2-11. 기타 보호 아동</p>	

자료: 관계부처합동(2015), 아동의 삶과 대한민국의 미래를 바꾸는 제1차 아동정책 기본계획(안), pp. 109-111 재정리.

표 5. 제1차 아동정책기본계획의 '기본계획 실행 기반 조성' 영역 추진 과제와 관리지표

	관리지표('15→목표치)
5-1. 아동 권리 실행 기반 조성	
5-1-1. 유엔아동권리협약 국가행동계획 수립	관리지표 1) 아동권리협약 인지도
5-1-2. 유엔아동권리협약 이행을 위한 법제 정비	아동 5.0%→50.0% 양육자 7.9%→50.0%
5-1-3. 아동 권리 상시 모니터링 실시 5-1-3-1. 상시 조사·연구 등 모니터링 수행 5-1-3-2. 아동 권리 보장 실태 종합 진단 및 개선 과제 도출	관리지표 8) 아동 권리 보장 인식도 학교 84.1%→90.0% 지역 86.3%→90.0% 전체 70.8%→90.0% 사이버 74.5%→90.0%
5-1-4. 유엔아동권리협약 인식 제고 5-1-4-1. 협약의 인지도 제고 방안 마련 5-1-4-2. 학생 및 교원 대상 아동인권교육 강화 5-1-4-3. 아동 인권 존중 보도(홍보) 가이드라인 마련 5-1-4-4. 아동친화기업 확산 유도 5-1-4-5. 공적개발원조 정책에 '아동' 관점 반영	관리지표 3) 가족생활 만족도 (중고생) 73점→77점
5-2. 가정의 양육 역량 강화	
5-2-1. 가정방문 서비스 5-2-1-1. 영유아 가정방문 서비스 도입 검토 5-2-1-2. 학생 가정방문 활성화	관리지표 4) 양육 스트레스 12점→11점
5-2-2. 원스톱 양육 정보 제공 5-2-2-1. 양육 정보 통합 제공(건강가정지원센터 중심) 5-2-2-2. 육아서비스 종합 제공(아이사랑 플래너 도입, 육아종합지원센터 활성화)	
5-2-3. 부모교육 5-2-3-1. 부모교육 활성화 5-2-3-2. 미성년 자녀를 둔 부모의 이혼 절차 개선 5-2-3-2-①. 상담 및 치유 프로그램 내실화 5-2-3-2-②. 양육비이행관리원 운영 및 양육비 지급 불이행 부모에 대한 처벌 강화	
5-2-4. 가정 양육 기반 조성 5-2-4-1. 시간제보육 확충 5-2-4-2. 아이돌봄서비스 내실화	
5-2-5. 일·가정 양립 문화 조성 5-2-5-1. 일·가정 양립 제도 운영 실태조사 및 개선 방안 마련 5-2-5-2. 근무 여건 개선을 위한 범국민 캠페인 5-2-5-2-①. 아동 양육기 근무 여건 개선·정책(육아휴직, 육아기 근무시간 단축제, 유연근무제) 5-2-5-2-②. 가족친화인증기업 확산 5-2-5-3. 직장어린이집 설치 확대 5-2-5-4. 워킹맘 워킹대디 지원 사업	

5-3. 아동 친화적 지역사회 조성	
5-3-1. 아동 친화 지자체 확산	
5-3-2. 아동 정책 기본계획 이행관리	
5-3-3. 지역 격차 해소	
5-4. 민간과의 협력 강화	
5-4-1. NGO 협력 강화	
5-4-2. 기업의 사회공헌 활성화 유도	
5-5. 아동정책 지원 인프라 강화	
5-5-1. 아동정책조정위원회 운영 및 발전 방안 마련	
5-5-2. 아동영향평가 도입	
5-5-3. 아동 분야 일자리 창출 전략 수립	
5-5-4. 전달체계 정비	
5-5-5. 통계관리	

자료: 관계부처합동(2015), 아동의 삶과 대한민국의 미래를 바꾸는 제1차 아동정책 기본계획(안), pp. 112-114 재정리.

나. 중앙부처의 시행계획 및 이행 사항 시범 평가 결과³⁾

2016년에는 제1차 아동정책기본계획에 따라 중앙부처의 2015년도 시행계획 및 이행 사항에 대한 시범 평가가 실시되었다(류정희 등, 2016). 중앙부처의 세부 시행계획 수립 건수는 총 173건으로, 이 가운데 보건복지부가 75건으로 가장 많았고 이어 교육부 38건, 여성가족부 18건, 문화체육관광부 10건 등으로 4개 부처의 시행계

획이 전체 세부 계획의 81.5%(141건)를 차지하였다. 중앙부처의 2015년도 시행계획 이행 예산은 16개 부처에 걸쳐 약 3조 1000억 원 규모로 파악되었다. 아동정책기본계획의 5대 정책 영역 가운데 2015년도 정부 예산이 가장 많이 투입된 영역은 기본계획의 실행 기반을 조성하기 위한 정책과제로, 전체 예산의 36.9%(1조 1662억 원)가 투입된 것으로 나타났다. 이어서 건강한 삶 영역 22.3%(7053억 원), 함께하는 삶 영역 21.4%(6770억 원), 미래를 준비하는 삶 영역

3) 제1차 아동정책 기본계획의 이행 사항 평가는 2016년과 2017년에 각각 실시되었으나, 2017년 평가 결과는 비공개 상태이므로 이 글은 평가 결과 자료의 입수가 가능한 최근 평가 결과로서 2015년도 시범 평가 결과를 제시하고 있음을 밝혀 두는 바임. 아울러 본 절은 류정희 등(2016)의 1차 기본계획 시범 평가 결과 보고서의 주요 내용을 발췌하여 재정리한 것임.

15.5%(4913억 원), 안전한 삶 영역 3.9%(1238억 원) 등의 비율로 예산 규모가 분포되었다. 2015년 결산 기준으로 이들 정책사업의 예산 집행률은 평균 96%로, 전반적으로 양호한 수준이었다.

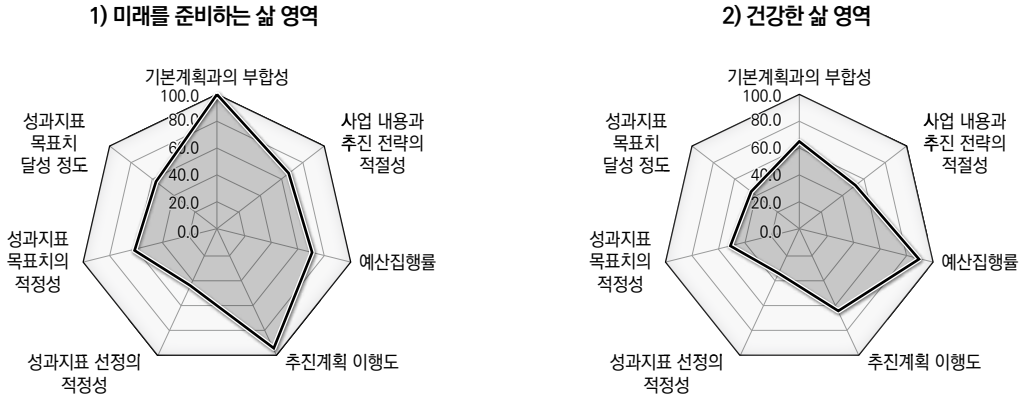
2015년도 제1차 기본계획의 중앙부처 시행계획에 대한 시범 평가는 관련 분야별 전문가로 구성된 중앙평가단과 지역평가단 그리고 전문가 자문단을 통해 정성평가와 정량평가를 병행하는 방식으로 실시되었다. 평가단은 우선 정책 영역별 중앙부처의 시행계획이 본 계획의 목적과 얼마나 부합하는지를 정성적으로 평가하였다. 이어 세부 정책사업별 사업 목적 달성을 위한 사업 대상, 실행 방법, 추진 전략들이 적절하게 수립되었는가를 평가하였다. 그리고 예산집행률에 따라 이행계획의 집행도를 살펴보았으며, 사업 추진 일정의 충실성을 근거로 추진계획 이행도를 점검하였다. 마지막으로 성과 달성도는 해당 부처에서 제시한 성과지표 선정의 적정성과 성과 목표치의 적정성을 우선 검토하고 이를 바탕으로 목표 달성도를 평가하는 방식으로 진행되었다.

첫째, 미래를 준비하는 삶 영역의 중앙부처 시행계획에 대한 시범 평가 결과를 살펴보면, 기본계획과의 부합성 평가에서는 전 부처가 우수한 결과를 보였다. 추진 전략의 적절성에서는 일부 사업의 경우 관련 연구용역을 수행하는 등의 소극적 업무 추진에 대한 지적이 있었다. 또한 법률 제정 등과 같은 거시적 법제도 변화를 추동하는 사업을 비롯하여 단년도에 업무 추진 성과를 보이기 어려운 경우 이행계획 집행도에서 상대

적으로 미흡한 평가를 받았다. 성과 달성 영역에서는 학교에서 아동의 참여권 보장 성과를 아동·청소년인권실태조사와 같은 실증 자료를 이용하여 관리한 점이 평가위원으로부터 우수한 평가를 받았다. 그러나 성과지표의 적절성에 대한 우려와 목표치 하향 설정에 대한 지적은 향후 사업 관리 과정에서 더 적극적인 대응이 필요한 부분으로 지적되었다.

둘째, 건강한 삶 영역에서 중앙부처 시행계획의 기본계획과의 부합성은 보통 수준에서 사업 목적과 내용이 부합한다는 평가를 받았다. 사업 내용과 추진 전략의 적절성에서 사업 대상 선정 계획 수립이 다소 제한적으로 이루어졌고 추진 전략의 체계성 등이 다소 미흡하게 제시되었는 지적이 있었다. 시행계획의 집행 측면에서 예산집행률은 우수한 편이었으나 당초 제시된 추진 일정을 달성하지 못한 사업이 다수 나타났다. 앞서 미래를 준비하는 삶 영역에서 지적된 바와 같이 성과 목표치 설정의 구체적인 근거를 제시하지 못하거나 성과 목표치를 지나치게 보수적으로 설정한 것에 대해 우려가 제기되기도 하였다(그림 1).

그림 1. 제1차 아동정책기본계획의 이행 성과 시범 평가(2016) 결과: 1), 2) 영역



자료: 류정희, 박세경, 이주연, 김지민, 김기현, 김명희 등(2016). 아동정책평가 연구: 2015 아동정책기본계획 시행계획의 시범 평가. pp. 80, 97.

셋째, 안전한 삶 영역에서 중앙부처의 시행계획은 제1차 아동정책기본계획의 목적과 정책 방향을 충분히 반영하고 있는 것으로 평가되었다. 이 영역이 포함하는 30개의 세부 과제는 기본계획의 수립 목적과 정책 목표를 충실히 반영함으로써 기본계획의 이행력을 높이는 기반을 확보한 것으로 평가되었다. 예산집행률과 추진계획 이행도의 평가 결과는 상대적으로 높게 나타났으나, 성과 달성 정도를 가늠하는 성과지표 선정의 적절성이나 목표치 설정의 적절성은 평가 점수가 낮았다. 각각의 세부 과제가 추구하는 정책적 지향과 궁극의 정책 목표에 대한 충분한 고려가 전제되지 못한 성과지표는 대부분 사업 추진 과정에서의 단순 투입 또는 활동지표 수준에서 제시된 것이기 때문이다. 또한 성과지표 선정의 타당성과 적절성에 대한 지적은 고스란히 당해

연도 사업 목표치 설정의 제약 요인으로 작용하여 평가 점수가 낮았다.

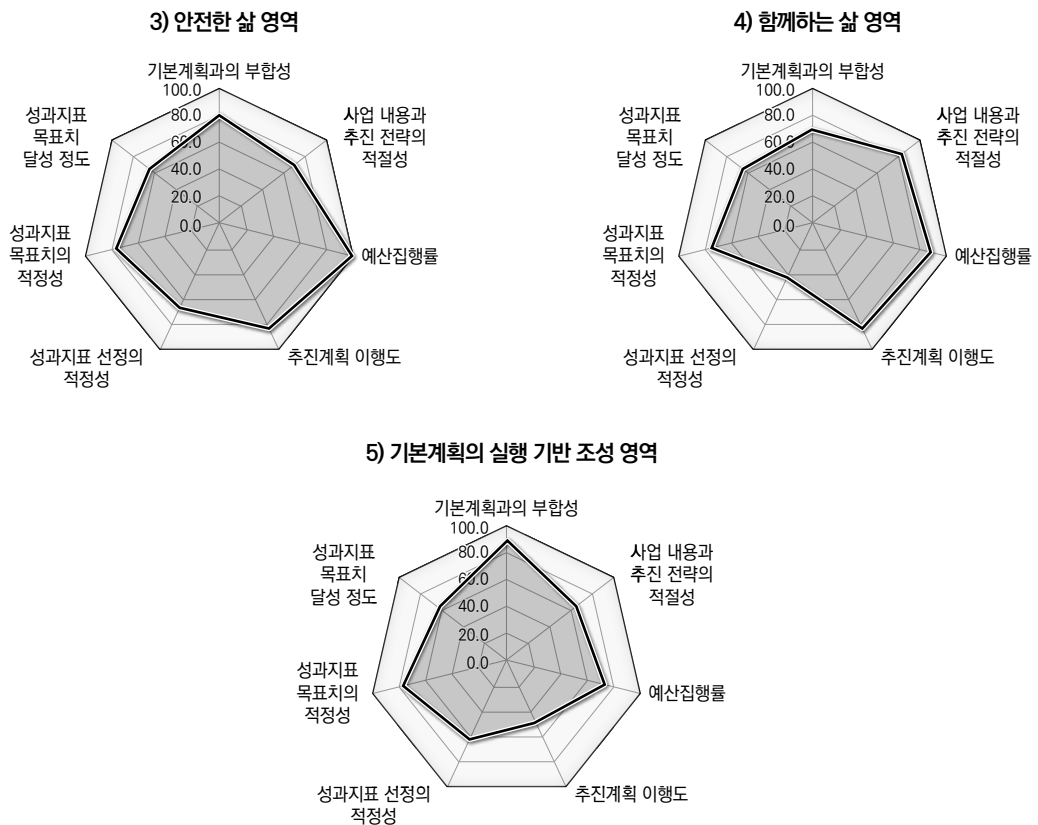
넷째, 함께하는 삶 영역의 시행계획은 제1차 아동정책기본계획의 목적과 취지에 부합하는 내용으로 구성되어 있으며, 빈곤, 장애, 범죄, 가출 등의 다양한 이유로 사회적 보호나 지원이 필요한 아동에 대한 세부 정책 사업별 추진 목표가 분명하게 설정되어 있었다. 추진 전략의 적절성에서는 시행계획의 실제적 추진 시 면밀한 검토가 요구되는 사항에 대해 보통 수준으로 평가되었다. 예산집행률의 경우, 제시된 세부 추진 과제의 절반 정도가 비예산 사업이었으나 이를 제외한 집행률은 매우 양호하였다. 반면, 타 영역들과 마찬가지로 성과지표 선정의 적절성 및 성과 목표치 설정에서 우수한 평가 결과를 받지 못하였다. 특히 성과지표 선정에서는 단순히 사업 수행 여

부를 확인하는 수준이 아니라 실질적인 사업 목표에 따른 성과를 객관적으로 측정할 수 있는 지표의 선택이 필요한 것으로 나타났다.

마지막으로 기본계획의 실행 기반 조성을 위한 정책 영역에서는 중앙부처의 시행계획이 기본계획과의 부합성에서 우수한 평가를 받은 반면, 추진계획의 이행도는 대부분의 사업이 구체적인 추진 일정을 적시하지 않아 상대적으로 낮

은 점수를 받았다. 또한 사업 내용의 적절성에서 일부 사업은 기본계획과의 부합성 평가에서 높은 평가를 받았음에도 사업 내용의 구체성이 떨어지거나 실제 정책 목표와의 정합성이 모호한 경우들이 있어 낮은 평가를 받았다. 예산집행률은 양호한 수준이었으나 타 영역과 마찬가지로 예비사업이 상당수 포함되어 있어 정책사업의 실효성 제고 방안에 대한 고민이 필요한 것

그림 2. 제1차 아동정책기본계획의 이행 성과 시범 평가(2016) 결과: 3), 4), 5) 영역



자료: 류정희, 박세경, 이주연, 김지민, 김기현, 김명희 등. (2016). 아동정책평가 연구: 2015 아동정책기본계획 시행계획의 시범평가. pp. 113, 143, 158.

로 지적되었다(그림 2).

2015년도 시행계획에 대한 최초 연도의 시범 평가 과정을 종합해 보면 다음과 같은 문제점을 지적할 수 있다. 중앙부처 시행계획의 경우, 아동 정책기본계획이 제시한 정책 목표를 원칙적 수준에서 반영하고 있으나 해당 부처에서는 아동의 관점에서 정책 추진을 하기 위한 적극적 기획과 아동관에 입각한 의사 결정이 매우 제한적이라는 점이다. 그리고 무엇보다 유관 부처 간의 긴밀한 협업과 역할·기능 조정이 전제되어야 할 기본계획상 정책과제가 상당하나 실질적인 협업의 통로가 확보되지 못했다는 점이다. 중앙정부 간 소통과 협업의 한계는 정책 집행이 이루어지는 현장과 아동의 일상생활에서 고스란히 정책 대응의 한계로 드러나기 마련이다.

3. 아동기 삶의 단면

아동인구의 양적 감소와 함께 아동의 삶의 질에 대한 우려와 위기의식은 제1차 아동정책기본계획 수립을 촉구하는 결정적 계기를 제공하였다. 실제로 본 기본계획은 향후 10년 이내에 우리나라 아동의 삶의 만족도와 주관적 행복지수를 경제협력개발기구(OECD) 국가 평균 수준에 도달하도록 하겠다는 구체적인 정량 목표치를 제시하고 있다. 이와 같은 핵심 목표가 제시된 것은 한국 아동의 삶의 만족도 수준에 대한 국

제 비교의 결과 때문이다. UNICEF(2013)는 11세, 13세, 15세 아동을 대상으로 그들의 삶에 대한 주관적 만족도를 10점 만점으로 응답하도록 하고, 6점 이상이라고 응답한 비율을 30여 개 국가의 조사 결과와 비교하였다. 한국 자료는 아동종합실태조사(2013)에서 동일한 방식으로 조사한 결과인데, 당시 조사 대상 아동의 60.3%가 10점 만점에 6점 이상이라고 응답하였다. 이는 앞서 발표된 UNICEF(2013)의 분석 대상 국가 중 최하위 수준에 해당한다. 당시 분석 결과에 따르면 10점 만점을 기준으로 하는 삶의 만족도에서 6점 이상이라고 응답한 아동의 비율은 네덜란드가 94.2%로 가장 높았고, 북구 유럽 국가의 비율이 상대적으로 높았다. 한국의 경우 미국(84.2%), 독일(83.8%), 헝가리(82.5%), 폴란드(79.7%), 루마니아(76.6%)보다도 낮은 수준이었던 것이다(김미숙 등, 2013).

한편, 아동의 주관적 행복지수의 경우, 유니세프에서 개발한 아동행복지수(Child's Well-being Index)를⁴⁾ 활용하여 (재)한국방정환재단, 연세대학교 사회발전연구소가 공동으로 OECD 국가 간 횡단 비교 연구 결과를 2009년부터 발표하고 있다. 2015년 제1차 아동정책기본계획이 수립될 당시 인용된 한국 아동의 행복지수는 2014년 조사 결과로 74.0점이었다. 이는 비교 대상 국가 가운데 최하위 수준이다. 최근 발표된 2015년도 조사 결과에 따르면 우리나라 아동의

4) 유니세프의 아동행복지수(Child's Well-Being Index)는 물질적 행복(material well-being), 보건 및 안전(health and safety), 교육적 행복(educational well-being), 가족·동료 관계(family and peer relationships), 행동과 위기 요인(behaviours and risks), 주관적 행복(subjective well-being) 등 6개 영역별 지표 결과를 표준화하여 점수화한 것임.

행복지수는 82.0점으로 전년과 비교하여 다소 향상되었으나 여전히 비교 대상 OECD 국가 중에서 최하위를 면하지 못하였다. 다만 주관적 삶의 만족도 수준은 상대적으로 매우 낮았으나, 물질적 행복이나 보건 및 안전, 교육 등의 영역은 비교 대상 국가들에 비해 상대적으로 양호한 것으로 조사되었다(염유식 등, 2016).

한편, 전통적으로 아동은 주 양육자와 가족의 울타리 안에서 보호받고 교육받았으나, 이제 아동의 안전과 성장 발달에는 적극적인 사회적 개

입과 보호가 요구된다. 일례로 빈곤, 방임, 학대, 폭력 등으로부터 스스로를 방어하기가 어려운 아동들이 각자가 가진 꿈과 역량을 펼치지 못한 채 사그라지는 비참한 소식이 끊임없이 전달되고 있다. 2017년 아동학대 사망 사고 30건(잠정치)을 비롯하여 지난 5년간 아동학대 사망자는 113명에 이른다.⁵⁾ 아동학대 발생 건수는 최근 5년간 가파르게 증가하고 있으며, 2016년도 아동학대 발생 현황에 제시된 바와 같이 가해자의 80.5%는 친부모로 나타났다(표 6).

표 6. 최근 아동학대 발생 건수, 아동과 학대행위자의 관계

	2012년	2013년	2014년	2015년	2016년
아동과 학대행위자의 관계					
부모	83.9	80.3	81.8	79.8	80.5
친인척	6.8	5.2	5.6	4.8	4.3
대리양육자	6.2	11.6	9.9	12.2	11.6
타인	1.7	1.3	1.2	1.6	1.1
기타	1.4	1.8	1.5	1.6	2.6
아동학대 발생 건수(건, %)	6,403 (100.0)	6,796 (100.0)	10,027 (100.0)	11,715 (100.0)	18,700 (100.0)

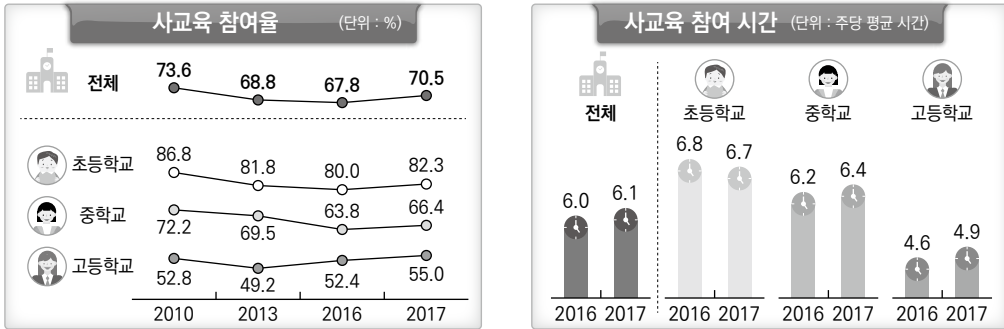
자료: 중앙아동보호전문기관, (2017). 2016 전국 아동학대현황보고서.

우리나라 아동은 생애 가장 행복한 시기를 보내야 하는 아동기에 자유롭게 뛰어놀면서 꿈을 키우기보다 대부분 학원가에서 방과 후 시간

을 보내는데 그 비율은 전체 아동의 70.5%에 이른다(통계청, 2018a). 통계청이 발표한 2017년 초중고 사교육비조사 결과에 따르면 초등학교

5) 2017년 통계는 보건복지부가 제시한 잠정치임.

그림 3. 초·중·고교 학생의 사교육 참여율 및 주당 평균 사교육 참여 시간



자료: 통계청, (2018a. 3. 15.). 2017 초중고 사교육 실태조사 결과, 보도자료.

의 82.3%, 중학생의 66.4%, 그리고 고등학생의 55.0%가 사교육에 참여하고 있다. 이는 제1차 아동정책기본계획이 발표되고 놀 권리의 정책적 보장이 천명된 후 2016년도의 사교육 참여율보다 초등학생의 경우 2.3%포인트, 중학생은 3.6%포인트, 그리고 고등학생은 2.6%포인트 증가한 비율이다. 초등학생은 주당 평균 6.7시간, 중학생은 6.4시간, 그리고 고등학생은 4.9시간 사교육에 참여하고 있다고 한다(그림 3).

한편, 2015년 5월 어린이날에 앞서 전국 시도교육감들은 어린이들의 놀 권리를 존중하는 ‘어린이 놀이현장’을 발표하였다. 아동의 놀 권리를 천명하고, 아동이 차별 없는 놀이 지원을 받고 ‘놀 터’와 ‘놀 시간’을 누리며 다양한 놀이 경험을 하도록 하기 위해 가정, 학교, 지역사회가 놀이에 대한 가치를 존중할 것을 강조하는 선언문이었다. 특히 놀 권리 보장을 위한 주요 정책으로 교

육과정의 탄력적인 운영으로 아동의 충분한 놀이 시간을 보장하고, 학교 안과 밖에 안전한 놀이 공간을 확보하며, 교육과정 중에 다양한 놀이 경험을 제공하도록 하였다. 그러나 놀 권리 현장이 그야말로 선언적 수준에 머물게 되면서 2017년 12월 세이브더칠드런과 유니세프한국위원회, 초록우산어린이재단 등 아동 관련 단체들은 국가 아동정책의 수립과 이행을 촉구하는 이행 제안을 정부에 제출하였다. 이 제안서에는 아동의 놀 권리에 대한 인식 증진, 놀 시간 부족을 야기하는 경쟁적 교육 현실 개선, 놀기 좋은 환경 조성, 공평한 놀이 기회 제공, 놀이문화 개선 등과 함께 실질적인 정책 수행을 위한 충분한 예산 배정과 통합적 협력체계 구축을 제안하는 내용이 담겼다(안채원, 2017).

그뿐만 아니라 정신건강의 위해 요인으로 간주되는 스마트폰 과의존은 과도한 스마트폰의

표 7. 연령별 스마트폰 과의존율 조사 결과(2015년 대 2016년)

(단위: %)

	3~9세 유아동	10~19세 청소년	20~29세	30~39세	40~49세
2015년	12.4	31.6	24.2	14.5	10.7
2016년	17.9	30.6	22.3	15.8	14.0

자료: 통계청(2018b. 3. 22.), 2017 한국의 사회지표, 보도자료, p. 60에서 재인용.

이용으로 인해 스마트폰에 대한 현저성이 높아지고 이용 조절 능력이 감소하면서 문제적 결과를 경험하는 상태이다. 과학기술정보통신부, 한국정보화진흥원의 인터넷 과의존 실태조사 결과를 제시한 통계청의 2017 한국의 사회지표에 따르면, 청소년의 스마트폰 과의존 비율이 30.6%에 이르며, 유아동의 과의존율 또한 2015년보다 1.9%포인트 증가한 17.9%에 이르는 것으로 나타났다(통계청, 2018b).

4. 제1차 아동정책기본계획의 과제

제1차 아동정책기본계획이 목표했던 정책 집행 기간이 2015년 5월부터 2019년 5월까지라고 하면, 정부가 약속했던 시간의 5분의 4 시점을 눈앞에 두고 있다. 지난 4년여의 시간 동안 얼마나 치열하게 고민하고 정책 목표의 실행을 위한 노력을 경주했는지 냉정하게 되돌아볼 시점이다. 이 글의 마무리에 앞서 제1차 아동정책기본계획의 추진 과정에서 고려되어야 할 주요 쟁점을 다음과 같이 제안하고자 한다.

첫째, 아동정책기본계획이 추구한 정책 목표

는 정부가 단독으로 시행해야 하는 과업이 아니다. 정부가 독립적으로 처리할 수 있는 과업도 아니다. 정부 부처가 정책 목표 달성을 위한 다양한 정책 방안을 마련할 수 있다 하더라도 그 실행력, 실천 의지를 현실화하는 데는 지역사회 전체의 관심과 참여가 필요하다. 실행 방안 또한 공공과 민간의 충분한 소통과 협업을 통해 마련해 나갈 것으로서 실행 가능성을 높일 수 있을 것이다. ‘아이 한 명을 키우는 데 온 마을이 필요하다’는 교육공동체의 중요성을 강조한 아프리카의 속담은 단순히 교육의 목적이 아니라 하더라도 전달하는 메시지가 분명하다. 아동의 건강한 성장 발달을 위해서는 가정과 학교, 그리고 지역사회의 관심과 지원이 밀거름이 되어야 하며, 이들 세 주체의 협력 없이는 중장기 계획의 첫 출발이 충분한 성과를 제시하기 어려울 것이다.

둘째, 근거 기반 정책 개발과 사업 운영의 중요성에 대한 공감대가 형성되어야 한다. 1차 기본계획의 시한이 얼마 남지 않았다고 주저할 문제는 아니다. 다음 2차 계획 수립을 위한 준비 자체로서의 의미를 가질 수 있기 때문이다. 실제로 아동정책기본계획 중 ‘함께하는 삶’ 영역에서는

사회적 보호와 지원이 필요한 아동에 대한 종합 대책을 마련하고자 하였다. 이에 따라 빈곤 가정 아동의 기본적 욕구 등을 객관적으로 파악하기 위한 실태조사를 5년 주기로 실시하고 빈곤 아동 패널조사를 매년 병행하여 이들에 대한 지원 방안을 5년 주기의 법정계획으로 수립할 것을 제시하였다. 「아동의 빈곤 예방 및 지원 등에 관한 법률」이 2011년 제정되었고, 이 법에 빈곤 아동에 대한 실태조사 및 지원 방안에 대한 기본계획의 수립과 관련한 내용이 구체적으로 명시되어 있다.⁶⁾ 그러나 기본계획이 발표된 이후, 빈곤 아동에 대한 전국 단위 실태조사는 실시되지 못하였다. 사실, 제1차 아동정책기본계획에는 지역사회 아동에 대한 전수조사를 실시하여 보호와 지원이 필요한 아동에 대한 종합 데이터베이스를 구축하는 계획까지 담겨 있다. 아울러 아동정책기본계획에 대한 실행 기반 조성의 일환으로 각종 통계를 체계적으로 관리할 수 있는 방안을 마련하여 국제 비교 및 지역통계의 산출 등에 대한 결과물을 제시하는 것을 추진 과제로 계획하고 있다. 그러나 아직 구체적인 실행 방안이 드러나지 않았다. 다만 2017년 5월, 통계청은 빈곤 아동의 가정 환경과 일상생활을 객관적으로 측정할 통계 개발에 착수한다고 밝힌 바 있다. 아동의 가정에서 마주한 경제적 위험 정도, 가족해체의 위기, 취약한 사회안전망 등에 노출된 빈곤 위기 아동

의 규모와 가구 특성을 파악하여 실증 기반 정책 추진의 기초자료를 제공한다면 참으로 다행스러운 일이다. 통계청의 빈곤 아동 통계 개발의 결과는 올해 말에나 나올 전망이다. 근거 기반 정책 수립과 이행 과정 모니터링의 필요성이 강조되면서 사업 초기 단계에서부터 관련 통계자료 등을 체계적으로 집적하고 관리하기 위한 노력이 절실하게 요청된다. 특히 1차 아동정책기본계획이 부문별 정책과제의 성과관리를 위한 관리지표를 제시하고 있으므로 이들 지표의 체계적 관리를 위해서도 견고한 통계 기반을 확보할 필요가 있다.

셋째, 아동정책기본계획이 실효성을 갖추고 자리매김하기 위해서는 정책 집행 체계의 효율성, 담당인력의 전문성, 중앙정부-지자체-지역사회로 이어지는 협력체계의 가동 여부, 그리고 정책의 필요성에 대한 사회적 합의와 공유된 문제의식이 수반되어야 한다. 그러나 정책 집행의 그 어느 요인보다 절실하고 중요한 문제는 예산 확보일 것이다. 제1차 아동정책기본계획 발표 당시 향후 5년간 아동정책의 추진에 필요한 소요 예산 규모는 4조 5000억 원으로 추정되었다. 그러나 이와 같은 막대한 규모의 예산을 확충하기 위한 구체적 방안이나 정책 추진 주체의 책임 있는 예산 확보 방안은 담아내지 못하였다. 그 결과 보건복지부, 기획재정부 및 여성가족부 소

6) 아동의 빈곤 예방 및 지원 등에 관한 법률(반동빈곤예방법)에서 '빈곤 아동'은 생활 여건과 자원의 결핍으로 인한 복지, 교육, 문화 등의 격차를 해소하기 위해 지원이 필요한 아동으로 정의되며, 구체적인 기준은 보건복지부령으로 정하도록 하였음(동법 제3조). 빈곤 아동 실태조사는 빈곤 아동의 복지, 교육, 문화 등의 기본적 욕구를 파악할 수 있도록 5년마다 실시하도록 하였으며, 아동종합실태조사와 병행 실시할 수 있음(동법 제5조).

관의 예산 및 기금운용계획의 아동정책 예산 규모를 살펴보면 정책 불균형 이슈에 대한 우려를 직접적으로 확인할 수 있다. 교육 및 노동 부문 일·가정 양립 지원을 위한 예산을 제외한 2018년도 아동복지 정책 부문의 본예산 규모는 6조 6855억 원으로 전년 대비 15%가 증가하였다. 6조 6855억 원 가운데 요보호아동의 자립 지원, 입양단체 사후관리 지원, 아동발달지원계좌(보조), 지역아동센터 지원 등 취약계층 지원 예산이 1676억 원으로 전체 아동복지 예산의 2.51%를 차지한다. 반면 영유아 보육료 지원을 비롯한 돌봄 및 양육 지원 예산은 6조 3407억 원으로 전체 아동복지 예산의 94.84%를 차지하고 있다. 물론 자녀 양육 가정의 보편적 욕구로서 돌봄과 양육 지원에 대한 정책적 요구가 집중되고 있는 것은 분명한 현실이다(보건복지부, 2018). 그러나 2018년부터 사례관리 전달체계 사업으로 통합 운영되는 취약계층 아동의 드림스타트 사업 예산 668억 원을 포함하더라도 우리나라 아동복지 예산이 돌봄(보육)과 양육 지원에 편중된 경향이 있다는 것은 반박하기 어려울 것이다.

넷째, 정부가 발표하는 각종 중장기 기본계획의 성패는 수립된 계획의 타당성, 적정성 이슈와 함께 수립된 계획의 실질적 이행 방안 마련 여부에 달려 있다. 아동정책기본계획도 예외는 아니다. 특히 그간의 사회정책 분야 가운데 아동정책이 상대적으로 정책적 관심과 역량 결집에 한계를 갖고 있던 터, 그 실행력을 담보하는 것은 향후 아동정책기본계획의 수립과 이행을 넘어 아동정책 자체의 결실과 직결된다. 아동정책기본

계획이 실질적으로 작동되도록 하기 위한 대표적인 수단 가운데 하나는 중앙부처와 지방자치단체가 연도별 시행계획을 마련하고, 그 결과에 대한 체계적인 모니터링 방안을 갖추는 일이다. 아동복지법에서도 기본계획 수립에 따른 정책 이행력을 갖추기 위한 한 방안으로 관련 중앙정부 부처 및 지방자치단체에서 매년 시행계획을 수립하여 추진하고 그 추진 실적과 성과에 대해서는 연차별 평가를 하도록 규정하고 있다. 또한 제1차 기본계획이 기존의 유사 아동·청소년정책 부문 기본계획과 차별화되는 부분은 이행력 제고를 위한 성과지표 중심의 이행관리 전략을 채택하고 이행력 모니터링 및 평가의 과정 전반이 정책 성과관리와 연동될 수 있는 기반을 확보하고 있다는 점이다. 따라서 계획-실행-성과-평가로 이어지는 연차별 시행계획의 전 과정이 본 계획의 정책 목표 달성 노력과 선순환하는 구조를 만들어야 한다. 특히 시행계획의 수립 시기와 예산 수립 시기 등이 유기적으로 연계될 수 있는 방안이 마련되어야 한다. 실제로 차년도 확정된 예산 운용 계획을 조건으로 하는 현행 시행계획은 정책 사업을 적극적으로 기획, 운용하는 데 걸림돌이 될 수 있기 때문이다.

5. 나가며

아동정책 부문에 산재되어 있는 다양한 문제들을 1차 기본계획을 통해 일순간 해결하려는 것은 가능하지도 않으며 기대해서도 안 된다. 이제 주어진 과업은 1차 기본계획의 이행 과정을 면밀

하게 진단하고 정책 목표를 달성한 과제에 대해서는 성공 요인을, 목표를 달성하지 못한 정책과제에 대해서는 정책 달성 저해 요인을 꼼꼼하게 따져 보는 일이다. 그리고 아동의 성장 발달 환경에 대한 체계적·객관적 진단을 통해 1차 기본계획의 연속선상에서 신규 과제와 지속 과제가 고려되어야 한다. 즉, 제1차 기본계획의 마지막 시행 연도는 제2차 기본계획을 수립하는 출발점이 되어야 할 것이다. 이와 같은 차원에서 시행계획의 평가에 대해서는 평가 자체로서의 의미보다는 주요 정책과제를 내실 있게 추진해 가는 성과관리 차원에서 의의를 둘 것을 제안해 본다. 아동정책의 현안을 차근차근 해결해 나가기 위한 환류절차는 형식적 차원에 머물러서는 안 된다. ■

참고문헌

관계부처합동. (2015). 아동의 삶과 대한민국의 미래를 바꾸는 제1차 아동정책 기본계획 (안).

국회예산정책처. (2018). 2018년도 예산안 위원회별 분석: 보건복지위원회/여성가족위원회 위원회 소관 예산안 예비심사보고서.

김미숙, 전진아, 하태정, 김효진, 오미애, 정은희 등. (2013). 아동종합실태조사. 보건복지부, 한국보건사회연구원.

류정희, 박세경, 이주연, 김지민, 김기현, 김명희 등. (2016). 아동정책평가 연구: 2015 아동정책기본계획 시행계획의 시범평가. 보

건복지부, 한국보건사회연구원.

보건복지부. (2018). 2018년도 예산 및 기금운용계획 개요.

안채원. (2017. 12. 7.). 아동단체 “아이들 놀 권리 보장” ...놀이정책 제안. NEWSIS, <http://www.newsis.com/view/?id=NISX20171207> 에서 2018. 3. 23. 인출.

염유식, 김정미, 이승원. (2016). 한국 어린이·청소년 행복지수: 국제비교연구 조사결과 보고서. (재)한국방정환재단, 연세대학교 사회발전연구소.

중앙아동보호전문기관. (2017). 2016 전국 아동학대현황보고서.

통계청. (2018a. 3. 15.). 2017 초중고 사교육 실태조사 결과. 보도자료.

_____. (2018b. 3. 22.). 2017 한국의 사회지표. 보도자료.