

아동정책영향평가 도입과 함의¹⁾

Child Impact Assessment and Its Implications

김은정 | 한국보건사회연구원 부연구위원

2019년 3월부터 국내에서 아동정책영향평가가 본격적으로 도입되어 현재 시범 운영 중이다. 이 글에서는 기존에 자치구 중심으로 아동친화도시 인증을 위해 수행되던 아동영향평가 사례와 해외 사례를 살펴보고, 현재 중앙정부에서 추진 중인 아동정책영향평가 체계를 소개한다. 평가 주체는 사안에 따라 사업 부서의 자체평가와 전문평가를 혼용하도록 하고 있으며, 평가 결과에 대한 환류 과정을 거치도록 설계되어 있다. 평가 지표는 유엔 아동권리협약의 4대 일반 원칙 등을 고려하여 선정하고 4대 권리 관점에서 평가하도록 한다. 현재 정부는 기본적인 평가 체계를 제시하고 있으며, 올해 시범 운영을 통해 평가 대상, 평가 지표 등에 관한 구체적인 세부 지침을 마련할 계획이다. 아동정책영향평가 도입은 국내 아동의 권리 증진과 삶의 질 향상에 실질적으로 기여하고 아동정책의 효과성을 제고할 것으로 기대된다.

1. 들어가며

그동안 제1차 아동정책 기본계획(2015~2019)을 수립(류정희, 2016)하는 등 사회적으로 아동 보호 및 아동에 관한 관심이 증대되고 있다. 아동

정책 기본계획 수립을 통해 유엔 아동권리협약에서 제시하는 아동의 최선의 이익을 실현하려고 있다. 이와 같은 노력에도 불구하고 국내 아동이 체험하는 삶의 질 수준은 전반적으로 매우 낮게 조사되고 있다. 2014년 한국 어린이·청소년

1) 이 글은 김은정, 이상정, 박신아, 김주일(2018). '아동정책영향평가제도 도입방안 연구'. 보건복지부·한국보건사회연구원. 의 내용 중 일부를 발췌해서 수정, 보완한 것이다.

행복지수 국제 비교 결과, 아동의 삶을 둘러싼 다차원적인 영역(주관적 행복, 행동과 생활양식, 물질적 행복, 보건과 안전, 교육, 가족과 친구 관계) 모두가 경제협력개발기구(OECD) 회원국 평균 이하 수준이었다. 2017년 동일 조사 결과에서 타 영역은 많은 향상을 보였으나 주관적 행복지수 영역은 여전히 OECD 최하위권을 유지하는 것으로 나타났다(염유식, 김경미, 성영찬, 이신영, 2018).

아동정책 기본계획은 아동이 행복한 사회를 지향한다. 아동의 권리와 아동 존중에 정책의 우선순위를 두어 아동의 삶의 만족도, 주관적 행복 지수를 향후 10년 안에 OECD 평균에 도달하게끔 하는 것을 핵심 목표로 하고 있다. 유엔 아동권리협약 비준 이후 아동 권리 이행을 위한 제도적 노력에도 불구하고 아동의 권리가 우리나라 법 제도와 정책에 아직 충분히 반영되지 않고 있으며(서영미, 2018), 아동정책의 효과를 아동의 최선의 이익 관점에서 정확하게 확인하고 평가하는 과정도 구체화되지 못했다는 지적을 받고 있다(황옥경, 2016). 이러한 상황에서 아동의 욕구와 사회 환경 변화에 적절히 대응하고 당초 정책 목표를 효율적으로 이행하기 위해 아동정책영향평가에 대한 필요성이 증대되었다.

2016년 3월 개정된 「아동복지법」 제11조의 2(아동정책영향평가)에 따르면, 국가와 지방자치단체는 아동 관련 정책이 아동복지에 미치는 영향을 분석·평가하고 그 결과를 아동 관련 정책 수립·시행에 반영해야 한다. 이에 따라 2019년

3월부터 아동정책영향평가를 시행하도록 하고 있으며, 이에 대한 준비의 일환으로 2018년 ‘아동정책영향평가제도 도입 방안 연구’가 수행된 바 있다. 현재 정부는 시범사업을 통해 세부적인 평가 지침을 마련하여 체계적인 제도 정착의 기반을 다지고자 한다.

이 글에서는 아동정책영향평가 도입의 배경과 국내외 관련 현황을 살펴보고 국내 아동정책영향평가 도입에 대한 시사점을 제시하고자 한다.

2. 아동정책영향평가 도입 배경

가. 아동영향평가와 유엔 아동권리협약

국내에 도입된 아동정책영향평가는 일반적으로 아동영향평가의 개념으로 활용된다고 볼 수 있다. 해외 사례의 경우 대부분 ‘아동영향평가’ 또는 ‘아동권리영향평가’라는 용어를 사용하며, 이의 활용 및 의미는 유사한 개념으로 이해되고 있다. 이 글에서도 아동정책영향평가는 기존의 아동영향평가와 같은 개념으로 기술되었다.

아동영향평가에 대한 개념은 1987년 프리먼(Freeman)에 의해 처음으로 제안되었다. 이 개념의 기본 논리는 공공정책 입안 과정에서 정책이 아동에게 미치는 영향을 고려해야 한다는 것이다(송이은, 2017; Corrigan, 2006; Freeman, 1987). 즉 아동영향평가는 아동의 권리 증진을 위한 도구로 시작되었으며, 유엔 아동권리협약에 따라 아동 권리 증진의 기본 원칙이 도출되었다고 이해할 수 있다.

1989년 유엔 아동권리협약(CRC: Convention on the Rights of the Child)이 시행되었다. 이 협약은 아동을 적극적인 권리의 주체로 강조하고, 이들의 기본 권리로서 생존권, 보호권, 발달권, 참여권의 보장을 규정하며, 다양한 영역에서 실시되는 아동에 관한 모든 활동에 대해 아동의 최선의 이익이 최우선적으로 고려되어야 함을 명시하고 있다.

아동권리협약의 기본 원칙은 <표 1>과 같다. 4

대 기본 원칙 가운데 아동의 최선의 이익 원칙은 핵심 원칙으로 평가받는다. 우리나라는 1991년 이 협약을 비준하였으며 현재까지 전 세계적으로 190여 개 국가가 이 협약에 가입하였다.

유엔 아동권리협약은 4대 기본 원칙과 함께 생존권, 보호권, 발달권, 참여권과 같은 4대 기본 권리를 제시하고 있다(표 2). 아동의 4대 기본권은 아동의 삶의 질 수준을 검토하고 관련 정책 현안을 도출하는 데 중요한 논거를 제공한다. 유엔

표 1. 유엔 아동권리협약의 기본 원칙

일반 원칙	주요 내용
비차별의 원칙 (non-discrimination)	모든 어린이는 부모님이 어떤 사람이건, 어떤 인종이건, 어떤 종교를 믿건, 어떤 언어를 사용하건, 부자건 가난하건, 장애가 있건 없건 모두 동등한 권리를 누려야 함.
아동의 최선의 이익 원칙 (devotion to best interests of the child)	아동에게 영향을 미치는 모든 것을 결정할 때는 아동의 이익을 최우선으로 고려해야 함.
생존과 발달의 권리 원칙 (the right to life, survival and development)	어린이는 특별히 생존과 발달을 위해 다양한 보호와 지원을 받아야 함.
아동 의견 존중의 원칙 (respect for the views of the child)	어린이는 자신의 능력에 맞게 적절한 사회활동에 참여할 기회를 갖고, 자신의 생활에 영향을 주는 일에 대하여 의견을 말할 수 있어야 하며 그 의견을 존중받아야 함.

자료: 유니세프 한국. <https://www.unicef.or.kr/child-rights/outline.asp>에서 2019. 11. 11. 인출.

표 2. 유엔 아동권리협약의 4대 기본권 주요 내용

기본권 구분	주요 내용
생존의 권리	<ul style="list-style-type: none"> 적절한 생활 수준을 누릴 권리 안전한 주거지에서 살아갈 권리 충분한 영양을 섭취하고 기본적인 보건서비스를 받을 권리 등 기본적인 삶을 누리는 데 필요한 권리
보호의 권리	<ul style="list-style-type: none"> 모든 형태의 학대와 방임, 차별, 폭력, 고문, 징집, 부당한 형사처벌, 과도한 노동, 약물과 성폭력 등 어린이에게 유해한 것으로부터 보호받을 권리
발달의 권리	<ul style="list-style-type: none"> 잠재 능력을 최대한 발휘하는 데 필요한 권리 교육을 받을 권리, 여가를 즐길 권리, 문화생활을 하고 정보를 얻을 권리 생각과 양심과 종교의 자유를 누릴 수 있는 권리 등
참여의 권리	<ul style="list-style-type: none"> 자신의 생활에 영향을 주는 일에 대해 의견을 말하고 존중받을 권리 표현의 자유, 양심과 종교의 자유 평화로운 방법으로 모임을 자유롭게 열 수 있는 권리 사생활을 보호받을 권리, 유익한 정보를 얻을 권리

자료: 유니세프 한국. <https://www.unicef.or.kr/child-rights/outline.asp>에서 2019. 11. 11. 인출.

아동권리협약은 아동의 참여권을 매우 강조한다. 아동에게 영향을 줄 수 있는 모든 이슈에 대해 아동이 의견을 제시하고 이들의 의견이 반영되자면 사회 전반에서 아동의 참여가 존중되고 보장되어야 하기 때문이다(박세경, 2016).

나. 아동영향평가의 개념과 목적

기존 연구에서 제시된 주요 아동영향평가의 개념을 살펴보면 <표 3>과 같다. 국내의 선행연구 분석을 바탕으로 아동영향평가의 개념을 종합적으로 정의하면, 아동영향평가는 정부나 지방자치단체의 어떤 정책과 사업이 아동에게 미치는 영향을 해당 정책과 사업의 실행 전후 혹은 실행 중에 체계적으로 평가하는 과정으로 이해할 수 있다. 즉 아동영향평가는 특정 정책과 사업의 잠

재적·실제적인 영향에 대한 평가를 통해 아동에게 미칠 긍정적인 효과를 극대화하고 부정적인 효과를 예방할 수 있도록 정책과 사업의 내용을 수정하거나 대안 마련을 유도하여 해당 정책과 사업의 효과성 제고에 기여하는 제도적 장치로 이해할 수 있다.

아동영향평가의 목적을 몇 가지 차원에서 요약하면 다음과 같다.

첫째, 아동영향평가의 목적은 아동의 권리에 대한 인식을 증진하고 그러한 인식을 확산하는데 있다. 정부나 지방자치단체 또는 기업 등에서 어떤 정책이나 사업을 수립하고 시행하는 과정에서 해당 정책이나 사업이 아동의 권리와 삶의 질에 미칠 영향을 미리 분석하고 평가할 수 있는 기회를 제공한다. 이를 통해 정책과 사업의 의사 결

표 3. 아동영향평가 관련 개념 정의

연구자(연도) 및 법령	아동영향평가 관련 개념 정의
Sylwander(2001)	정책, 전략, 프로그램, 법률, 프로젝트 또는 사업 제인이 아동에게 미치는 잠재적 효과와 그 확산을 판단할 수 있는 절차, 방법 및 도구의 조합
Payne(2007)	정책 방안, 법안이 아동에게 미치는 모든 가능한 직간접적 영향을 밝히고, 분석하고, 평가하는 도구
윤철경, 김윤나(2013)	청소년정책과 관련하여 어떤 결정이 청소년에게 미칠 영향에 대해 사전에 평가를 하는 것으로서, 정책을 수립하거나 시행하는 과정에서 그 정책이 청소년에게 미칠 영향을 분석하고 평가하여 정책, 프로그램, 사업 등이 시행될 때 청소년에게 미칠 부정적인 요소를 사전에 방지하고, 청소년 친화적인 효과를 유도하기 위한 평가제도 * 청소년영향평가제에 관한 개념 정의임
박영균, 조흥식, 장승원(2014)	아동과 청소년의 삶에 직접적인 영향을 줄 수 있는 여러 가지 제도, 법령, 사업, 프로젝트 등에 관해 그 영향을 사전에 검토하고자 하는 제도적 장치 * 아동·청소년영향평가에 대한 개념 정의임
조흥식, 염태산, 김병수(2014)	정책, 법령, 결정을 분석하고 아동·청소년에 대한 영향을 분석하기 위한 절차, 방법, 도구를 통칭
서영미(2018)	18세 미만의 아동을 대상으로 하는 법, 조례, 정책, 사업, 프로젝트 등이 아동복지적 차원에서 아동에게 어떠한 영향을 미치는지를 사전에 분석하고 구체적인 방안과 대안 등을 정책에 반영하는 제도
아동복지법(제11조의 2)	아동 관련 정책이 아동복지에 미치는 영향을 분석·평가하는 것 * 아동정책영향평가에 관한 규정임

자료: 김은정, 이상정, 박신아, 김주일. (2018). 아동정책영향평가제도 도입방안 연구. 보건복지부, 한국보건사회연구원. p. 13.

정자와 추진 담당자들이 아동의 권리와 삶의 질에 대한 이해도를 높일 수 있도록 하고 이를 확산하는 효과를 가진다(김주일 외, 2016; 박영균, 조흥식, 장승원, 2014; 조흥식, 염태산, 김병수, 2014; Paton & Gillian, 2006).

둘째, 아동영향평가는 의사 결정자가 정책 결정 과정에서 필요로 하는 이용 가능한 정보 및 지식의 질을 향상시킴으로써 효과적인 정책 결정에 기여할 목적으로 수행된다. 아동영향평가는 유엔 아동권리협약의 원칙을 바탕으로 사전에 특정 정책이나 사업의 시행이 아동에게 가져올 수 있는 잠재적 영향을 분석·평가하여 긍정적 효과를 극대화하고, 의도하지 않은 결과를 초래할 가능성 또는 부정적 효과를 최소화할 수 있는 기회를 제공한다(김주일 외, 2016; 박영균 외, 2014; 조흥식 외, 2014; ACT Children and Young People Commissioner, 2015; Paton & Gillian, 2006).

셋째, 아동영향평가를 도입하고자 하는 목적은 아동의 주류화에 기여하고 이를 통해 궁극적으로 아동정책의 효과성을 높이는 데에 있다. 아동은 투표권이 없기 때문에 정책 과정에서 쉽게

소외되어 이들의 권리와 욕구가 아동의 관점에서 제대로 정책에 반영되기 어려운 특징이 있다. 또한 아동의 권리를 보장하고 삶의 질을 개선하기 위한 정책적 노력은 교육, 복지, 여가, 주거, 가족 등 다양한 정책 영역에서 이루어지고 있으나 그동안 정부 정책에서 아동정책의 우선순위가 높지 않았기 때문에 아동과 관련된 정책들의 총괄·조정 기능이 제대로 작동하지 않았다. 아동영향평가는 아동의 주류화와 아동정책의 총괄·조정 기능 강화, 장벽을 초월한 협력을 유도하는 효과적인 정책 수단이 될 것이다(김주일 외, 2016; 박영균 외, 2014; 윤철경, 김윤나, 2013).

다. 유니세프 아동영향평가

유니세프는 아동친화도시 인증을 위한 10가지 기본 구성 요소를 제시하고 있으며, 이 중에 아홉 번째 구성 요소가 아동영향평가이다. 이에 대해 유니세프에서 제시하고 있는 체크리스트는 <표 4>와 같다. 아동영향평가는 법과 정책, 관련 업무가 아동에게 미치는 영향을 실행 전후에 평가할 수 있는 체계적 과정을 마련하여 운영하는 것

표 4. 유니세프의 아동친화도시 인증을 위한 아동영향평가 체크리스트

구성 요소	주요 내용
구성 요소 9. 아동영향평가	해당 지역 아동과 관련된 조례와 정책 혹은 업무에 대한 새로운 제안이 나올 때 이러한 제안이 아동에게 미치는 영향을 고려하는 과정이 있습니까? (예/아니오)
	아동영향평가가 지자체의 정책 결정 과정에 영향을 미칠 수 있도록 사전에 실행됩니까? (예/아니오)
	지자체 당국이 아동 관련 정책에 대한 아동영향평가를 다양한 측면에서 정기적으로 실시합니까? (예/아니오)
	이런 평가 과정이 취약계층을 포함한 모든 아동의 상황을 고려합니까? (예/아니오)
	이 과정에 아동이 참여합니까? (예/아니오)

자료: 유니세프 한국위원회. (2019). 알기 쉬운 유니세프 아동친화도시 길라잡이. 첨부 2(유니세프 아동친화도시 조성 체크리스트). p 39. 표를 재구성함.

을 의미한다(유니세프 한국위원회, 2019). 유니세프에서 점검 사항으로 제시하는 내용은 관련 정책 및 사업의 계획을 포함한 전 과정에 대한 평가로, 해당 과정에서 아동의 최선의 이익이 고려되었는지 점검한다. 아동영향평가를 통해 법률과 정책의 잠재적 영향을 이의 시행 전에 조사해 의사 결정에 반영하는 절차를 구축하고 실시하는 것은 아동과 관련된 모든 활동에서 매우 중요하다. 특히 아동영향평가 과정에서 아동 관련 법률이나 정책이 자신들에게 미치는 영향을 정확하게 판단할 수 있는 주체인 아동의 참여는 필수적이다(송이은, 2017).

유니세프 한국위원회의 아동친화도시 조성 로드맵에 따르면, 아동영향평가는 아동영향진단(impact assessment)과 아동영향 사후평가(impact evaluation)의 절차를 통해 이루어진다. 유니세프 한국위원회(2017)는 아동영향진단을 “아동을 직접 대상으로 하는 사업이 아동에게 어떤 영향을 미치는지, 아동을 직접 대상으로 하지 않는 사업이 아동에게 어떤 영향을 미칠 수 있는지를 검토하고 기록하는 과정”이라고 정의한다. 아동영향진단의 주체는 지방자치단체의 사업 담당 공무원이다(박금식, 하정화, 손주영, 박지영, 2017). 유니세프 한국위원회가 제시한 작성 양식을 활용해 성과와 영향 및 점검 사항을 확인하고 그 내용을 기록하는 형식으로 아동영향진단이 이루어진다. 그리고 마지막 단계(모니터링 및 영향평가)에서 아동영

향 사후평가가 이루어진다. 체크리스트에는 투입(Input), 실적(Output), 성과(Outcome), 영향(Impact), 점검 사항(비차별, 참여, 책무성, 안전, 자문, 홍보, 갈등, 점검 사항: 영향평가 필요 여부와 시기) 등이 포함되어 있다.

3. 국내외 아동영향평가 도입 현황

가. 스웨덴 사례²⁾

스웨덴은 중앙정부 차원에서 적극적으로 아동 권리 강화 전략을 수립·시행하는 등 아동 권리 증진에 매우 적극적인 국가로 이해할 수 있다. 또한 아동영향평가가 매우 광범위하게 활용되는 국가로, 이에 대한 내용을 살펴보고자 한다. 이 글에서 참조한 원문은 스웨덴의 아동영향평가와 관련하여 기본 원칙 및 요소 등에 대해 매우 체계적으로 작성된 보고서로 현재까지도 스웨덴 아동영향평가 체계의 바탕이 되고 있다. 또한 아동영향평가는 정형화된 평가 도구를 활용하기보다는 기본 원칙과 평가 요소 등을 바탕으로 유연하게 활용되어야 하는 측면이 있어 평가의 기본 요소와 원칙을 이해하는 것은 매우 중요하다.

스웨덴 의회는 1999년 「아동권리협약 이행 전략(A strategy for implementation of the Convention on the Rights of the Child in Sweden)」 법안을 통과시켰으며, 해당 전략의 하나로 아동에게 영향을 미치는 중앙정부의 모든

2) Sylwander(2001)의 연구 자료에 기초하여 정리하였다.

결정은 아동영향평가를 받아야 한다고 규정하고 있다. 또한 아동의 관점은 정부위원회의 기준에 맞게 적절하게 포함되어야 하며 아동에 관한 통계 개발과 도시 및 교통 계획에 아동·청소년의 영향과 참여가 있어야 한다고 명시되어 있다. 아동권리협약에 대한 스웨덴의 전략은 아동의 관점을 모든 공공 의사 결정에서 체계적으로 명확히 규정하고 있다. 공공 의사 결정에는 예산 결정, 입법 및 물리적 환경과 관련된 결정이 포함될 수 있다. 이 전략은 정부기관, 국가 당국, 지방자치단체 또는 카운티 협의회 등 어디에서 이루어지는 의사 결정인지에 관계없이 아동권리협약 자체에 대한 효력을 부여하는 책임을 진다. 해당 전략의 목적은 정부기관과 국가 차원에서 아동권리협약이 사회의 전 계층에 도입, 보급되도록 하는 것이다.

1) 아동영향평가의 고려 요소

아동영향평가를 수행할 때 평가 대상의 특성이나 대상 그룹과 관계없이 일반적으로 폭넓게 적용할 수 있는, 가장 기본적으로 고려되어야 하는 사항 5가지를 제안한다.

첫째는 정책이나 계획이 어떤 아동 또는 집단에게 영향을 주는가이다. 다시 말해, 해당 정책이 개별 아동에게 영향을 미치는지, 일반적인 아동 또는 특정 집단의 아동에게 영향을 미치는지에 대해 반드시 평가가 되어야 한다는 것이다. 하나의 정책이 개별 아동에게는 이익이나 아동 전체를 놓고 봤을 때는 그렇지 않은 경우 등 대상과

수준에 따라 최선의 이익이 달리 정의될 수 있기에 이에 대한 검토가 필요하다. 특정 그룹에는 최선의 이익을 초래하지만 다른 그룹에는 그렇지 않다면 이에 대한 검토와 조정이 필요하다.

둘째는 평가 대상을 무엇으로 할 것인가이다. 여러 가지 정책과 계획 중에서 어떤 정책 결정이나 계획이 평가되어야 하는지를 결정하는 것이다. 사전에 아동에게 미칠 영향이 있는지 없는지 명확하게 예측하는 것은 쉬운 일이 아니다. 결국 결정은 해당 기관에서 할 수밖에 없다. 모든 의사 결정 전에 조직 내에서 해당 결정이나 계획이 아동에게 직접적이고 명확한 영향을 미치는지 검토할 필요가 있다. 이러한 검토는 가능한 한 의사 결정 과정의 초기 단계에서 수행될 필요가 있다. 검토 결과, 직접적이고 명확한 영향은 없다고 판단되면 아동영향평가를 하지 않고, 영향이 있다고 판단되면 아동영향평가를 진행하는 것으로 한다. 만약 영향이 광범위하지 않다고 판단된다면 아동영향평가 대상 여부는 책임자의 판단에 따라 달라진다. 명확한 영향이 있을 것으로 판단되는 경우에는 아동영향평가가 수행되어야 하며, 이때 특별한 이유가 없는 한 아동과 청소년의 관점이 반드시 조사되어야 한다.

셋째는 아동영향평가가 어떤 형태로 수행되어야 하는가이다. 아동영향평가는 대상에 따라 정도와 형태를 달리할 수 있다. 영향을 예측하기 쉽고 측정하기도 쉽다면 기존 정보와 관련 연구 내용을 바탕으로 시스템적인 평가를 할 수 있으며, 일정 기간이 경과한 후에 단기적 성과와 장기적

으로 아동에게 미치는 긍정적·부정적 성과를 평가할 수도 있다. 한편으로는 정책 결정이 이루어지기 전에 아동권리협약 측면에서 예상되는 결과를 분석할 수도 있다. 영역이 너무 광범위해서 심층 분석을 하기 불가능한 경우에는 아동에게 미치는 가장 중요한 영향에 대한 요약 평가를 실시할 수도 있다. 이처럼 아동영향평가는 평가 대상의 특성에 따라 다양한 방법으로 수행될 수 있다.

셋째는 어떤 결과(consequences)를 분석할 것인가이다. 영향평가는 결코 단순한 과정이 아니다. 아동에게 미치는 영향이 직접적인지 간접적인지 판단해야 하고, 그 영향이 현재의 것인지 미래에 야기되는 것인지도 판단해야 하며, 아동의 최선의 이익 관점에서 어떤 결과를 분석할지 결정해야 한다. 의사 결정 과정에서 모든 잠재적 영향을 예측하는 것은 불가능하다. 어떤 영향이나 결과는 각각의 효과가 다시 새로운 영향을 수반하는 과정이나 사건의 연속으로 구성되어 있다. 연계된 효과는 아동에게 의미 있는 것들로 제한되어야 하며, 현실적으로 단기에 예측할 수 있는 효과에 집중해야 한다. 아동에게 미칠 수 있는 모든 영향을 명백히 밝히기 위한 목적으로 수행되어서는 안 된다. 또한 합리적인 신뢰를 바탕으로 원인과 효과의 인과관계를 밝히기 어려운 경우, 이를 사전에 판단하는 것은 더더욱 어렵다. 이러한 문제들과 영향 분석의 단점들은 평가를 설계하는 단계에서 인지해야만 한다.

마지막으로 영향평가는 ‘아동의 최선의 이익’에 대한 유연한 해석을 바탕으로 수행되어야 한

다. 유연한 해석은 개별 아동 및 그들의 의견에 더 많은 여지를 주는 이점이 있다. 따라서 아동의 최선의 이익에 대한 개념은 단지 아동영향평가의 방향을 제시할 뿐이며, 구체적인 제안과 이슈, 특정한 아동이나 그룹의 상황과 연계되어 사업의 특성에 따라 다듬어지고 이후 의사 결정 과정에서 확고해진다. 따라서 아동 또는 집단의 최선의 이익에 영향을 미치는 이슈에 대한 영향평가는 모든 의사 결정에 선행되어야 하며, 가능한 한 과학적 근거에 기반을 둔 체계적인 후속 조치와 평가가 필요하다.

2) 아동영향평가의 원칙

2000년 가을에 아동 옴부즈맨(the Children’s Ombudsman)은 아동권리협약을 바탕으로 아동영향평가 모델을 개발하였다. 개발된 모형은 정부(지방자치단체와 지방 의회) 및 비정부기구(NGO)와 파트너십을 맺어 운영된다. 제시된 모형은 영향평가의 기반을 제공하고자 함이며, 고려하고 있는 사업의 구체적인 책임과 역할, 주요 관심사와 이슈에 따라 응용하여 활용할 수 있도록 하고 있다. 여기에서 제시하고 있는 아동영향평가의 원칙은 4가지 차원으로 구성되었다.

첫째, 아동권리협약에서 제공한 지침을 따르는 것이다. 아동의 최선의 이익을 최우선으로 고려한다는 지침은 매우 중요하며, 이를 위해서는 아동의 의견 제시가 허용되고 제시된 의견이 의사 결정에 포함되어야 한다. 이 밖에 유엔 아동권리협약의 기본 원칙과 기본권을 바탕으로 수행되

표 5. 아동영향평가 점검 항목

구분	내용
1	아동에게 미칠 영향은 무엇인가?
2	아동권리협약과의 관련성은 어떠한가?
3	초래할 수 있는 특정의 문제나 갈등은 무엇인가?
4	다른 요인에 의해 어떻게 영향을 미치거나 받는가?
5	아동의 관점을 얼마나 허용하고 있는가? 어떤 방법으로 허용하고 있는가?
6	어떤 보완 조치가 필요한가?
7	사회, 개인, 특정 집단의 관점에서 수반되는 비용과 편익은 무엇인가?
8	관련성이 있는 다른 쟁점들이 있는가?

자료: Sylwander, L. (2001). Child Impact Assessments. Ministry of Health and Social Affairs. Ministry for Foreign Affairs, Sweden. p. 26.

어야 한다. 둘째, 아동영향평가는 아동에게 영향을 미치는 의사 결정 과정에 대한 전문적인 접근이 요구된다. 이때의 전문성은 아동의 권리 또는 이익과 관련된 국내법, 지침, 규정에 관한 기본 지식을 의미한다. 물론 국가적 법률은 아동의 최선의 이익을 판단하기 위한 전제 조건들을 규정하고 있으며, 이는 학교, 보살핌과 접촉 기회, 범죄와 처벌, 건강관리와 의료서비스, 참여와 영향을 언급하는 법을 의미할 수 있다. 셋째, 아동영향평가가 이루어지는 특정 영역에 대해 아동의 요구, 개발, 이익과 관련된 일반적 지식이 있어야 한다. 오늘날 환경과 건강 관련 위해 분석과 다양한 활동에 대한 요구가 증대되고 있으며 학교, 의료서비스, 사회서비스 및 기타 조직에서 아동·청소년의 이익을 입증해야 하는 압력이 점차 커지고 있다. 따라서 해당 분야의 최신 연구, 조사, 검토 내용이 수집되어야 한다. 넷째, 아동영향평가는 기본적으로 다양한 평가 대상에 대해 표준화된 질문 문항을 제공하기가 어렵다. 앞서 논의한

바와 같이 아동영향평가의 형식은 주어진 상황과 활동에 대한 권한과 역할에 따라 응용될 것이다. 그러나 일반적으로는 각각의 활동에 대해 정의된 통상적 서류 절차와 과정에 따라야 한다. 아동영향평가의 진행 과정은 자료 수집, 기술, 분석, 테스트, 평가 단계로 구성된다. 이와 같은 4가지 원칙을 바탕으로 아동영향평가의 체계가 구축되고 이해할 수 있으며, 사업이나 정책 제안서에 대한 점검 항목으로 다음과 같은 8가지 사항을 제시하고 있다.

나. 지방자치단체의 아동영향평가

국내 아동영향평가는 유니세프가 추진 중인 아동친화도시(CFC: Child Friendly Cities) 지정과 관련하여 시도되었다. 지방정부 차원에서 아동친화도시 인증을 받기 위한 필수 요소 중의 하나가 아동영향평가 시스템 구축이다. 국내에서 아동친화도시 조성과 관련하여 아동영향평가를 실시한 최초의 지역은 서울특별시 성북구이다.

성북구는 관련 조례를 마련하여 아동영향평가에 대한 제도적 기반을 구축하고 2015년부터 아동영향평가를 실시하였다. 아동영향평가를 통해 (1) 아동 권리에 대한 이해를 제고하고 인식을 확산시키며, (2) 정책의 수요자인 아동과 이해 당사자의 정책 결정 참여 권리를 보장하고, (3) 아동 관련 정책 및 사업에 대한 평가 결과를 반영·개선함으로써 아동정책의 효과성 및 유효성을 향상하여 실질적인 아동 권리 증진에 기여하는 것을 목적으로 한다(성북구청, 2018).

성북구의 아동영향평가 방식과 유니세프 한국 위원회의 아동영향평가 방식은 원칙이나 내용적인 면에서는 큰 차이를 보이지 않는다. 타 자치구도 유사한 지표와 절차를 활용하고 있다. 이는 자치구별로 별도의 영향평가표를 개발하기보다는 타 자치구에서 활용하고 있는 기존의 평가표와 평가 체계를 유사하게 활용하기 때문이다. 성북구는 국내 아동영향평가를 최초로 실시한 자치구로, 타 자치구의 아동영향평가 체계에 매우 큰 영향을 미쳤다. 성북구 이후에 강동구, 종로구 등에서 성북구의 영향평가표를 바탕으로 평가 체계를 구축했다.

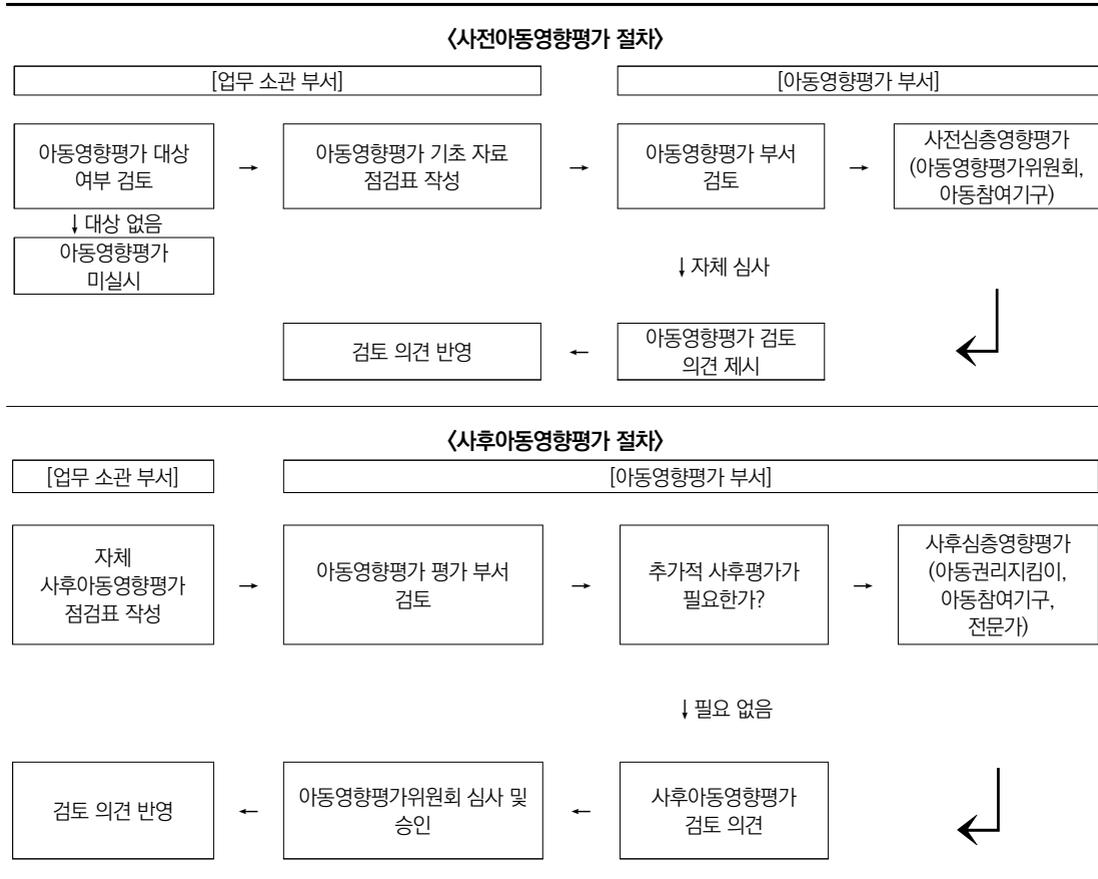
평가 영역은 갈등 사항(아동·청소년 관련 법규 및 조례와의 갈등 여부, 타 법규·조례와의 관계), 권리 보장(아동의 생존권·보호권·발달권·참여권 보장, 아동 이익 최우선 고려 여부), 차별 요인(특정 유형의 아동에 대한 배제 및 차별 여부), 의견 수렴(당사자의 의견 수렴, 아동 대상 홍보 등 참여 증진 노력 여부)으로 구분된다(성북구청,

2018). 해당 평가 영역에 대해 대부분 정성 지표로 응답하도록 되어 있다.

평가 절차의 경우 아동영향평가를 실시하는 대부분의 자치구가 사전(사전심층), 사후(사후심층)평가 형식을 취하고 있으며, 초기 평가표 작성은 사업 담당 부서에서 하고 이를 바탕으로 평가 담당 부서에서 좀 더 면밀하게 검토하는 체계로 되어 있다. 이 과정에서 심층평가가 필요할 경우 전문가 및 이해 당사자를 활용한 논의가 추가되는 구조이다. 성북구의 사례를 보면, 아동영향평가는 짧게는 1단계(사전평가), 길게는 4단계로(사전평가-사전심층평가-사후평가-사후심층평가)로 수행된다고 할 수 있다(그림 1).

국내 자치구의 아동영향평가는 영향평가의 필요성보다는 아동친화도시 인증이라는 부차적인 목적에 따라 실시된 측면이 있으나, 일반적으로 간과돼 온 아동의 참여권 및 이해 당사자에 대한 홍보가 미진한 점 등을 발견할 수 있다는 점에서 긍정적이다. 다만, 현행 평가 체계하에서 실시된 일부 자치구의 사례를 살펴보면 대부분의 평가 대상 정책이나 사업이 아동복지 증진을 목적으로 수행되며, 현재의 정성평가 방법을 활용하여 분석한 결과, 이들 정책과 사업은 아동 권리 증진 측면에서 긍정적으로 평가될 수밖에 없고 잠재적인 부정적 효과를 분석·평가하는 데는 많은 한계가 있었다.

그림 1. 성북구의 아동영향평가 절차



자료: 1) 성북구청. (2018). 2018년 아동영향평가 등 시행 계획 내부자료. 도표로 재구성.
 2) 김은정, 이상정, 박신아, 김주일. (2018). 아동정책영향평가제도 도입방안 연구. 보건복지부, 한국보건사회연구원. p. 68.

다. 중앙정부의 아동정책영향평가

그동안 일부 지방자치단체에서 수행되었던 아동정책영향평가를 중앙정부 차원에서 본격적으로 실시하기 위해 정부는 2019년 3월 「아동복지법」 시행령 일부를 개정하였다. 이에 따르면, 중앙부처나 지방자치단체가 아동 관련 정책을 수립하려는 경우 직접 아동정책영향평가를 하거나 보건복지부 장관에게 아동정책영향평가 수행을 요청

할 수 있다. 아동에게 중대한 영향을 미치는 등 영향평가의 필요성이 있는 정책에 대해서는 보건복지부가 직접 영향평가를 할 수 있고, 정책 제언 및 개선 권고 등이 담긴 결과를 소관 중앙부처, 지방자치단체에 통보하고 아동정책조정위원회에 보고하도록 하였다(보건복지부, 2019).

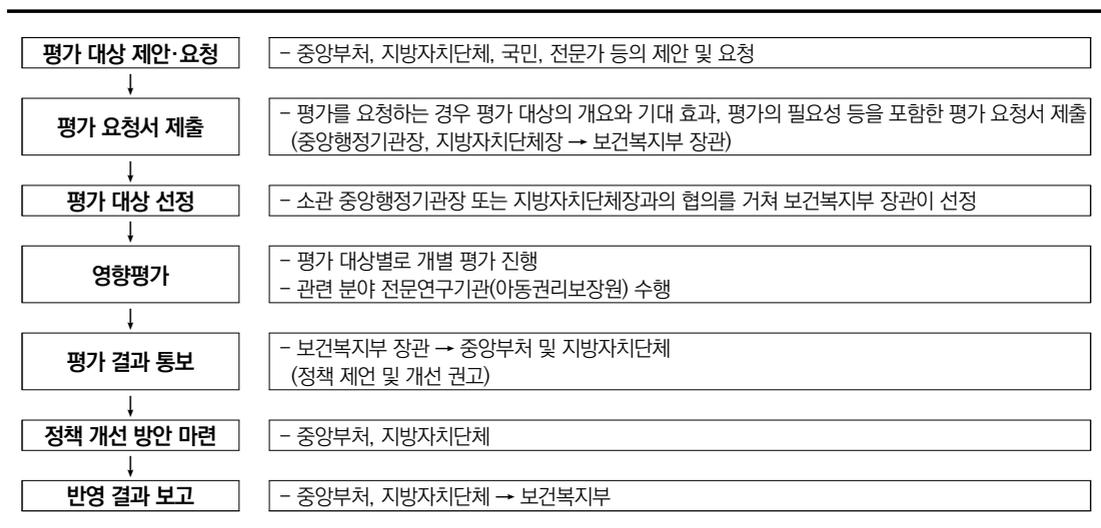
아동정책영향평가제도 도입 방안(보건복지부, 2019)에 따르면, 아동을 직접적인 대상으로 하

는 정책뿐만 아니라 아동의 권리(건강, 안전, 발달 등)에 영향을 미칠 수 있는 중앙정부, 지방자치단체의 정책도 평가 대상이 될 수 있다. 시행 초기임을 감안하여 의무적인 평가 대상 없이 시범 운영한 후 관계 중앙부처·지방자치단체의 협의와 아동정책조정위원회 심의를 거쳐 확정된 평가 대상 범위를 지침에 담을 예정이다. 평가 방법은 전문가 중심의 전문평가와 해당 부처 등이 스스로 실시하는 자체평가로 나누며, 아동 관련 정책의 범위가 매우 포괄적이므로 신규 정책 중심층적 평가가 필요한 정책(관계 중앙행정기관장이나 지방자치단체장장이 요청하는 정책 및 관련 협의체의 협의를 거쳐 평가의 필요성이 있다고 인정되는 정책)은 전문가 평가를 실시하고 기타 정책은 정책 담당 부처에서 점검표를 이용해 자체 평가를 할 수 있도록 지원할 예정이다. 전문평가

는 관련 협의체에서 선정한 정책 등에 대해 전문평가기관(아동권리보장원)이 수행하도록 한다. 자체평가는 해당 중앙행정기관 및 지방자치단체 담당자가 작성한 점검표를 보건복지부에서 검토한 후 의견을 통보하면 해당 중앙행정기관 등이 부처 의견을 반영한 결과를 보건복지부에 회신해야 하는 체계로 되어 있다(그림 2).

평가 지표는 유엔 아동권리협약의 4대 일반원칙 등을 고려하여 선정하고 4대 권리 관점에서 평가하도록 하고 있다. 전문가 평가의 경우, 정책분야별로 구체적인 지표가 상이할 수 있어 소관 중앙행정기관장 또는 지방자치단체장과의 협의를 거쳐 지표를 선정하도록 하고 있다. 올해는 아동정책영향평가 시범 운영을 통해 평가 대상, 평가 지표 등에 관한 구체적인 세부 지침을 마련하고 중앙부처와 지방자치단체의 자체평가에 대한

그림 2. 중앙정부의 아동정책영향평가 추진 체계



자료: 보건복지부. (2019. 3. 12.). 아동정책영향평가 시행·지립수당 지급 근거 명확히 한다. 보도자료. p. 6.

교육·전문 컨설팅 지원 등을 지속적으로 실시하여 자발적인 평가와 결과 반영이 이루어지도록 지원할 계획이다(보건복지부, 2019).

4. 나가며

국내의 아동정책영향평가는 현재 도입 초기로 많은 과제를 안고 있다. 실효성 있는 아동영향 평가제도 도입을 위해서는 아동영향평가의 원칙, 평가 주체, 평가 범위 및 대상, 평가 항목 및 지표, 평가 체계 및 절차뿐만 아니라 평가 방법과 시기, 평가 결과의 환류(피드백) 등에 대해 충분한 검토와 의견 수렴이 필요하다. 특히 아동 관련 정책과 사업이 아동에게 미치는 영향을 직접적이고 정확하게 파악할 수 있는 주체는 아동 자신이므로 아동영향평가에서 아동의 실질적인 참여가 보장되어야 한다.

영향평가는 실적평가나 성과평가와는 다소 다른 개념으로 접근할 필요가 있다. 이러한 점에서 정부에서 도입하고자 하는 아동정책영향평가는 이미 시행되고 있는 다양한 정책평가와는 다소 차이가 있다. 기존의 정책평가들이 성과 중심의 평가를 하는 반면, 영향평가는(예측되는) 당초에 목표했던 성과나 실적 중심의 평가보다는 목표했던 바가 아님에도 불구하고 부정적·긍정적 영향을 초래하는 경우 등에 대한 평가로 이해할 수 있다. 아동의 건강한 발달을 보장하지 못하는 정책은 결과적으로 높은 재정적·사회적 비용을 유발하기 때문에 아동에게 긍정적인 영향을 미치는

정책은 미래 사회에 대한 투자로 이해되어야 한다. 궁극적으로 아동정책영향평가는 사회 전반에 걸쳐 아동의 권리와 삶의 질 증진을 도모하는 분위기 조성 및 인식의 확산을 위해 수반되는 행위로 이해할 수 있다. 이와 같은 궁극의 목적을 고려할 때, 아동정책영향평가는 저변 확대가 반드시 이루어져야 하며 해당 제도의 도입은 우리나라 아동 관련 정책의 수립과 추진 과정에서 의사결정의 질을 개선하여 아동의 권리 증진과 삶의 질 향상에 실질적으로 기여하고 아동정책의 효과성을 제고할 것으로 기대된다. ㉮

참고문헌

- 김은정, 이상정, 박신아, 김주일. (2018). 아동정책영향평가제도 도입방안 연구. 세종: 보건복지부, 한국보건사회연구원.
- 김주일, 김옥진, 김아래미, 이상정, 박성준, 한용환. (2016). 종로구 아동친화도시 조성을 위한 아동영향평가 용역 보고서. 서울: 서울시립대학교 산학협력단.
- 류정희. (2016). 제1차 아동정책 기본계획의 의의와 과제. 보건복지포럼, 2016(3), 6-18.
- 보건복지부. (2019. 3. 12.). 아동정책영향평가 시행·자립수당 지급 근거 명확히 한다. 보도 자료.
- 박금식, 하정화, 손주영, 박지영. (2017). 아동친화도시 조성을 위한 아동영향평가. 부산: 부산여성가족개발원.
- 박세경. (2016). 아동권리와 아동친화도시: 유럽 주요 도시의 경험을 중심으로. 보건복지포

- 림, 2016(3), 62-72.
- 박영균, 조흥식, 장승원. (2014). 아동·청소년 영향평가제도 도입 방안 연구. 세종: 한국청소년정책연구원.
- 서영미. (2018). 아동영향평가에 대한 고찰 - 영유아권리를 중심으로. 미래교육연구, 8(2), 21-49.
- 성북구청. (2018). 2018년 아동영향평가 등 시행 계획 내부자료. 서울: 성북구청.
- 송이은. (2017). 서울시 아동영향평가 지표 개발. 서울: 서울시여성가족재단.
- 염유식, 김경미, 성영찬, 이신영. (2018). 한국 어린이·청소년 행복지수: 국제비교연구조사결과보고서. 서울: 한국방정환재단.
- 유니세프 한국위원회. (2017). 유니세프 아동친화도시 조성을 위한 4개년 추진계획서 및 영향진단 예시 내부자료. 서울: 유니세프 한국위원회.
- 유니세프 한국위원회. (2019). 알기 쉬운 유니세프 아동친화도시 길라잡이. 첨부 2(유니세프 아동친화도시 조성 체크리스트). 서울: 유니세프 한국위원회.
- 유니세프 한국. <https://www.unicef.or.kr/child-rights/outline.asp>에서 2019. 11. 11. 인출.
- 윤철경, 김윤나. (2013). 청소년영향평가제 도입 방안 기초연구. 서울: 한국청소년정책연구원.
- 조흥식, 염태산, 김병수. (2014). 서울특별시 성북구 아동영향평가. 서울: 성북구, 서울대학교 산학협력단.
- 황옥경. (2016). 두 번째 기회: 아동권리에 기반한 아동정책. 보건복지포럼, 2016(3), 2-4.
- ACT Children and Young People Commissioner. (2015). Child impact assessments. Guidelines and templates for use in the act government's triple bottom line assessment framework. Canberra: Act government.
- Corrigan, C. (2006). The development and implementation of child impact statements in Ireland. Dublin: Office of the Minister for Children.
- Freeman, M. D. (1987). Taking children's rights seriously. *Children & Society*, 1(4), 299-319.
- Paton, L., & Gillian, M. (2006). Children's rights impact assessment: The scryp model. Edinburgh: Scotland's Commissioner for Children and Young People.
- Payne, L. (2007). A children's government' in England and child impact assessment. *Children & Society Volume*, 21, 470-475.
- Sylwander, L. (2001). Child impact assessments. Stockholm: Ministry of Health and Social Affairs.