참여정부의 아동정책 평가와 차기 정부의 정책과제*

정익중**

- 요 약 -

여러 사회복지사업 중 1950년대에 가장 먼저 시작된 아동복지사업은 최근에도 요보호아동 중심의 선별적 서비스라는 성격을 완전히 탈피하지 못하고 있다. 이는 과거에는 유효한 정책방식이었는지 모르지만 저출산 고령화 경향, 지식기반경제로 대표되는 메가트랜드의 환경변화에는 적합한 것이 아니다. 따라서 본 연구에서는 이러한 사회경제적 환경변화에 보조를 맞출 수 있는 아동정책의 방향성에 비추어 참여정부 아동정책의 성과와 한계를 살펴보고 차기 정부에서 고려해야 할 정책과제를 살펴보았다. 참여정부는 아동에 대한 사회적 투자를 확대하는 단초를 마련하였지만 이를 체계적으로 추진하기 위한 정책인프라가 상대적으로 부실하여 구체적인 사업내용이 빈약한 편이고 아동정책의 전면적인 재구성으로까지 이어지지 못했다. 따라서 차기 정부에서는 국가 전체의 인적자원개발계획과 경제정책을 고려하여 통합적, 보편적 아동정책이 수립되도록 전면적인 재설계가 필요하다. 물론 이러한 재설계에는 국민의 사회적 합의가 전제되어야 한다.

주제어 : 참여정부, 아동정책, 사회적 투자, 보편적 서비스

---

* 본 연구는 2007학년도 덕성여자대학교 연구비 지원으로 이루어졌음.
2007년 제16회 어린이와 청소년의 생존 · 보호 · 발달 · 참여를 위한 전국대회(한국아동단체협의회 주최)에서 발표한 논문을 수정 · 보완한 것임.
** 덕성여자대학교 사회복지학과 조교수(ichung@duksung.ac.kr)

www.kci.go.kr

1. 문제제기

한국의 아동정책은 치밀한 계획 하에 이루어지기보다는 아동학대 사건이나 부실도시락 파동 등에서 볼 수 있듯이 사회적으로 물의를 일으키는 사건에 대한 사후처방적인 대응으로 이루어진 경향이 높다. 이 때문에 아동정책의 체계가 일관적이기보다 단편적이고 파편화되어 있는 문제를 지니고 있다. 반면 아동인구는 점차 감소하지만 아동문제는 다양화되고 그 심각도는 점점 심화되고 있다(정익중, 2006). 또한 빈곤, 이혼, 가출, 질병 등으로 가족의 해체가 증가함에도 불구하고 아동을 위한 사회안전망은 체계적으로 조밀하지 않아 위기는 즉각 문제로 이어지는 경향이 높다. 아동정책을 둘러싼 사회환경은 이렇게 급격하게 변화하고 있으며 이에 따라 새로운 욕구는 파생되고 있는데, 우리나라 아동정책이 과연 사회의 거대한 변화를 잘 따라가고 있는 것인지, 혹시 변화도 감지하지 못하고 제대로 적응을 못하고 있는 것이 아닌지 재검토하지 않을 수 없는 상황이다.

아동을 우리 사회의 미래라고 하면서 아동의 미래를 개별 가족이 전적으로 책임지라고 하는 것이 우리나라 아동정책의 현실이다. 각종 정부계획과 선거에서 아동의 정책적 소외가 반복되면서 아동정책은 오랜 기간 동안 답보 상태에 있었다(백선희, 2003). 그 결과 여러 사회복지사업 중 1950년대에 가장 먼저 시작된 아동복지사업은 반세기가 훨씬 지난 최근까지도 요보호아동 중심의 선별적 서비스라는 성격을 완전히 벗어 던지지 못하고 있다. 선별적 서비스는 아동수가 많고 자원이 부족했던 과거에는 유효한 정책방식이었는지 모르지만 2000년대 이후 심화되는 저출산 고령화 경향, 디지털화와 지식기반경제로 대표되는 메가트랜드의 환경변화에는 적합한 것이 아니다. 따라서 본 연구에서는 이러한 사회경제적 환경변화에 보조를 맞출 수 있는 아동정책의 방향성을 먼저 검토하려고 한다. 아직까지 국민들은 물론 연

www.kci.go.kr

구자간에 아동정책의 명확한 정의도 합의되지 않은 상태이기 때문에 일반적인 정책분석틀을 사용하지 않고 이러한 정책의 방향성에 비추어 아동정책을 평가하였다. 이러한 평가를 통해 참여정부 아동정책의 성과와 한계를 살펴보고, 그 성과를 계승하고 한계를 극복하기 위해 차기 정부에서 반드시 고려해야 할 정책과제를 도출하려고 한다.

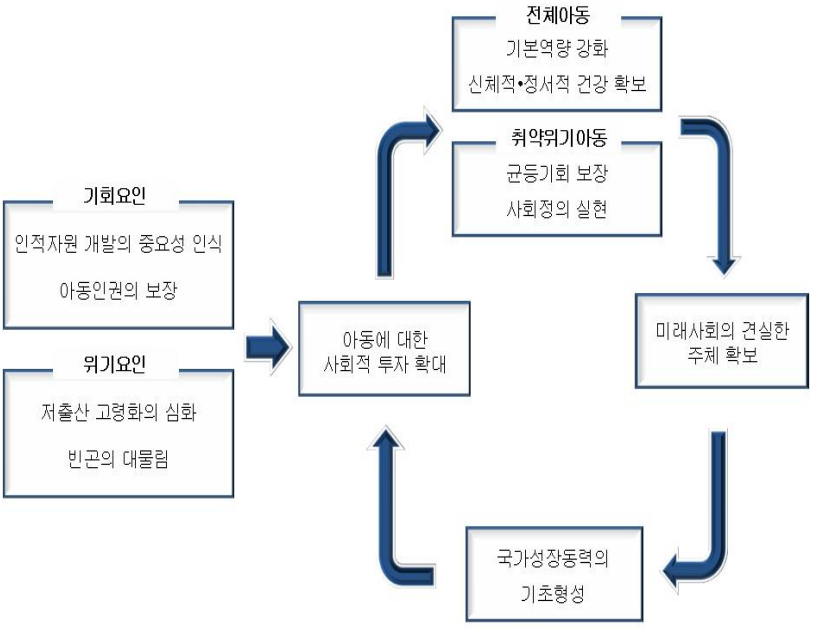
2. 아동정책의 방향성

21세기는 지식기반사회가 도래하여 지식과 정보가 가치 창출의 핵심요소로 작용하게 되는 시대로서 지식과 정보의 생산, 축적 및 활용 여하에 따라서 국가경쟁력이 좌우된다. 이러한 지식기반사회에서는 경제활동의 핵심요소가 지식이 된다는 것으로서 지식과 정보를 능수능란하게 창출하고 활용할 수 있는 인력이 요구된다. 인력의 필요성은 증가하고 있지만 저출산 고령화로 인해 생산인구는 점점 감소하고 있고 이에 따라 생산인구 각 개인의 생산력 증대가 중요하게 간주되고 있다. 따라서 교육, 직업훈련 등 인적 자원에 대한 적극적 투자의 필요성이 점차 중요하게 인식되고 있다. 고소득층 자녀들은 학습적인 가정환경과 부모의 경제력으로 지식기반사회에 필요한 학습기회를 가지게 되는 반면 저소득층 자녀들은 이런 기회가 박탈되어 성장한 후에 좋은 직장과 고소득을 가질 기회가 현저히 감소하게 된다(Miller, 2005). 아동이 자아를 형성하여 판단력이 생기기도 전에 가난의 대물림이 이미 삶의 방향으로 결정되어 버리는 불공평한 상황이 전개될 수 있는 것이다. 만약 가족이 아동양육을 제대로 할 수 없다면 사회나 공동체가 이런 기회를 부여하여 기회의 평등이 가능하도록 해주는 것이 사회정의에 부합한다.

최근 우리나라의 경우 절대빈곤층이 차상위계층 이상으로 상승하여 빈곤을 벗어나는 빈곤탈출률이 불과 6%로 나타나 빈곤이 만성화

www.kci.go.kr

되고 있다(김대일, 2004). 이러한 빈곤의 함정 현상이 계속되면 계층의 양극화가 심각해져 사회불안을 증가시키게 된다. 또한 아동기의 빈곤 경험은 정상적인 발달과업을 성취하는데 장애를 가져올 뿐만 아니라 그 장애들이 누적되어 성인이 되어서까지 부정적인 영향을 미쳐 빈곤이 세대간에 대물림되는 결과를 낳기도 한다(허남순 외, 2005). 이러한 빈곤의 대물림 현상을 사회통합의 차원에서 적극적으로 대처할 필요성이 증대되고 있다.



〈그림 1〉 아동정책 개념도

다행히 인적자원 개발의 중요성과 이러한 아동관련 문제에 대한 인식이 확산되고 아동인권에 대한 보장 요구가 확대됨에 따라 아동

www.kci.go.kr

한명 한명의 가치가 소중해지면서 아동정책의 사회적 투자(social investment)로서의 필요성이 점점 증가하고 있다. 선진국에서는 1990년대부터 아동에 대한 조기개입의 중요성을 인식하고 미래 국가성장동력에 대한 사회적 투자를 아동정책으로 수렴시켜 나가고 있다. 우리나라의 경우, 참여정부에 들어와서 처음으로 국가의 전략적 우선순위로서 아동에 대한 사회적 투자를 강화해 나가는 작업이 진행되고 있다. 아동투자를 국가정책 아젠다의 핵심으로 배치하여 재정투입을 할 경우, 초기비용의 부담은 발생하지만 궁극적으로 경제성장의 원동력으로 작용한다(Lynch, 2005). 아동에게 사회적 투자를 확대하는 이러한 정책방향은 전체아동의 기본역량을 강화하고 신체적・정서적 건강을 확보하여 인적자원의 고도화를 뒷받침하고, 취약위기아동에게는 균등한 기회를 보장하고 사회정의를 실현하여 양질의 인적자본 형성과 미래 성장동력의 기반을 공고히 하게 될 것이다(<그림 1>). 이러한 방향은 경제개발과 사회개발의 상호보완적 관계를 증진하여 아동정책의 효율성 및 지속가능성을 제고하며, 아동정책의 생산적 기능을 강화함으로써 사회적 투자의 선순환구조를 만들면서 계속 확대될 수 있을 것이다(정익중, 2007a).

3. 참여정부 아동정책의 성과와 한계

1) 아동정책 패러다임의 변화와 성과 분석

참여정부 들어 과거 정부들과는 차별화되게 바람직한 기조변화를 일으킨 정책분야 중 하나는 아동정책이다. 참여정부 아동정책 성과의 주요 특징은 적극적 '사회투자국가(social investment state)' 개념을 아동정책에도 적용한 것이라 할 수 있다. 사회투자국가란 경제사회발전의 원동력을 물적 자본뿐만 아니라 인적・사회적 자본에 대한 투자에서

www.kci.go.kr

찾음으로써 국민들의 경제활동에 대한 참여기회를 극대화시켜 빈곤을 예방하고 기회의 평등을 달성하려는 정책을 추구하는 국가를 말한다(안상훈 외, 2007). 사회투자국가는 시장실패에 대한 단순한 응급처방이 아니라 경제발전을 촉진하는 적극적인 사회정책과 사회통합을 매개하는 경제정책의 화학적 결합을 그 특징으로 한다. 이는 재분배와 단순한 소비지원을 넘어서 인적자본의 근본적인 육성을 통해 지식기반사회의 새로운 위험으로서 지식이나 기술의 저하를 완화하는 전략을 추구한다. 특히 미래사회의 역군이 될 현재 아동세대에 대한 예방적 사회투자에 정책의 우선순위를 두는 특징을 지니고 있다.

요약하면 사회투자국가란 인적자본과 사회자본에 대한 투자를 통해 경제성장과 사회통합을 동시에 추구하는 국가를 의미하는데 인적자본에 대한 적극적 투자의 일환으로 아동안전대책 등 보편적 아동서비스를 도입・확대해 나간 것도 이러한 범주에 포함되는 것이다. 이렇게 요보호아동의 보호에서 부분적으로 탈피하여 아동기의 인적자본 형성을 위한 적극적이고 미래지향적인 사회투자가 참여정부에서 본격적으로 시작되었다. 특히 참여정부 후반기에 들어와서는 아동발달계좌(CDA, Child Development Account), 희망스타트 등 아동에 대한 보다 적극적인 사회투자를 단행하게 되었다. 아울러 기존의 소극적이고 사후대처적인 “기본생활보장” 성격에서 “공평한 출발을 보장하는 사회투자” 성격으로 아동정책의 전반적 패러다임을 전환해 나가는 작업이 시도되었다(<그림 2>).

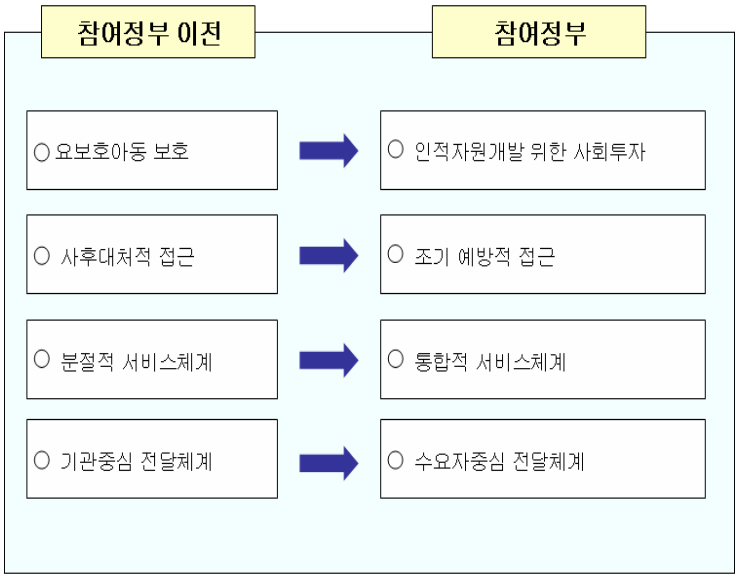
참여정부 이전에는 일반적으로 문제가 일어나기 전에 이의 발생자체를 막는 예방보다는 이미 발생한 문제의 더 심각한 형태로의 악화를 막는 치료 혹은 재활에 더 큰 관심을 보여 왔다. 그러나 문제가 이미 일어나 손상이 벌어지고 난 후에는 사후처방적 접근만으로 문제의 근본해결을 가져올 수 없다. 예방적 접근은 경제적인 면에서 비용효과적이고 장기적으로도 효과가 있는 것으로 밝혀지고 있다(Garces,

www.kci.go.kr

Thomas, & Currie, 2002). 참여정부는 아동안전대책, 빈곤아동・청소년 종합대책, 희망스타트, 아동발달계좌(CDA) 등을 통해 문제가 발생하기 전에 개입하는 예방적 접근을 시도하고 있다.

참여정부 이전 아동정책을 평가해 보면, 법과 이념에 있어서는 보편적 아동복지를 추구하고 있지만 일반아동에 대해서는 어린이날을 제정하여 아동을 위한 축하행사를 하는 것 이외에 특별한 것이 없는 수준이고, 실제 실행되고 있는 사업은 보호자가 없는 아동, 빈곤아동, 피학대아동 등 요보호아동에 대한 사업이 거의 전부를 차지하는 선별적 서비스 형태를 띤다(김현용, 1994; 문선화, 2002). 예를 들어 아동복지법 제16조에는 아동복지사업의 목적을 이루는데 필요한 아동복지시설의 종류를 규정하고 있는데 이중 아동전용시설, 아동복지관을 제외한 나머지 시설들은 요보호아동 중심의 선별적 서비스를 제공하는 기관이다. 어린이 놀이터, 야영장 등 아동에게 건전한 놀이와 오락을 제공할 목적의 아동전용시설은 보건복지부에서 특별히 관리하고 있지 않으며, 지역사회 아동의 건전육성을 위한 아동복지관은 전국에 단 2곳에 불과하다. 또한 참여정부 이전에는 시설아동, 소년소녀가정 세대 아동, 가출 및 학교이탈청소년 등 보호가 필요한 취약위기아동에 대한 정책을 중심으로 추진했으나 미흡한 실정이었고 결식아동 및 피학대아동에 대한 보호 강화정책 등도 사후대책의 성격이 강했다. 관련 서비스의 전달체계도 지방자치단체, 학교, 민간기관 등으로 다원화되어 있으나 연계체계가 미약하여 복지・건강・교육・상담이 연계된 통합적 서비스가 제공되지 못하였다. 서비스도 수요자중심의 전달체계를 구축하기 보다는 기관이나 시설중심의 전달체계를 구축하였다.

www.kci.go.kr



〈그림 2〉 참여정부 아동정책의 패러다임 변화

아동발달에 요구되는 서비스는 광범위하고 포괄적이어서 어느 한 기관에 의해서 독자적으로 제공될 수 없고 다양한 서비스 전달주체가 개입된다. 따라서 아동서비스 전달과정에서 기관 간 연계체계 확립의 필요성은 끊임없이 제기되어 왔지만 기관들의 구심점이 되는 중심축이 없어 서비스가 분절적으로 제공된다는 문제점을 갖고 있다. 하지만 참여정부에서 희망스타트 센터가 시범사업 형태로 진행되면서 보건・복지・교육 등의 통합적 서비스체계를 구축할 수 있는 단초가 마련되었다.

또한 바우처(voucher)제도는 다양한 분야에서 서비스와 재정에 있어서 효율성을 달성하고 소비자의 선택권을 강화하기 위하여 널리 사용되는 것으로써 2007년 7월부터 지역사회서비스 혁신사업의 일환으로 아동인지능력향상서비스, 아동비만관리서비스 등이 바우처제도의 형

www.kci.go.kr

태로 실시되면서 아동정책 분야에서도 바우처에 대한 관심이 높아지고 있다. 보건복지부에서는 “국민의 수요에 부응하는 다양하고 질 좋은 사회서비스 보장”이라는 목표를 위하여 바우처를 적극 도입・확대할 계획으로 있다. 따라서 서비스의 수요자에게 원하는 서비스 제공자를 선택하도록 함으로써 공급자를 지원하는 방식으로 전개되던 기존의 사업방식에서 탈피하여 일정한 소비자 주권을 실현하는 수요자 중심 전달체계의 방향으로 변화하고 있다. 즉, 공급기관의 일방적인 서비스 제공이 아니라 수요자의 가격 및 서비스에 대한 선택폭이 넓어지게 된 것이다.

참여정부 이후에는 체계적 아동정책 추진의 중심축으로서 2004년 7월부터 국무총리를 위원장으로 하는 아동정책조정위원회를 운영하게 되었다. 동 위원회 산하 아동정책실무위원회에 아동권리, 아동안전, 빈곤아동・청소년 세 개의 분과위원회를 운영함으로써 아동권리에 관한 국제조약의 이행상황에 대한 지속적인 모니터링을 실시함과 아울러 아동관련 3대 종합대책(“어린이보호・육성종합계획”, “어린이안전종합대책”, “빈곤아동・청소년종합대책”)을 범정부적 차원에서 추진하고 있다. ‘국민의 정부’에서부터 아동정책의 목표 및 비전제시와 체계적 시책개발의 필요성이 제기되어 2002년 제80회 어린이날을 계기로 “어린이보호・육성종합계획”을 수립하였으며 참여정부에 들어서도 2003년 6월 “어린이안전종합대책”, 2004년 7월 “빈곤아동・청소년종합대책” 등을 추가하였다.

해방이후 아동정책은 대부분 선별적 서비스에만 치중되어 있었고, 요보호아동에 대한 아동복지사업이 주를 이루었다면 어린이안전원년 선포와 함께 추진된 “어린이안전종합대책”은 일반아동을 대상으로 하는 보편적 서비스의 장을 열었다는데 그 의미를 둘 수 있다. 특히 아동교통사고를 줄이기 위해 학교앞 어린이보호구역의 환경개선과 정비작업을 위한 노력은 일반아동을 위한 보편적 서비스의 대표적인

www.kci.go.kr

사례이다. 또한 “빈곤아동・청소년종합대책”은 빈부격차 심화, 이혼율 증가 등 가족해체가 증가되어 빈곤아동에 대한 사회적 관심이 높아지면서 빈곤세습에 대한 사회적 우려에 대응하기 위하여 대통령 직속 빈부격차・차별시정위원회에서 마련하였다. 이는 빈곤아동과 관련된 예방적 종합대책이 수립되었다는 점에서 큰 의의가 있다.

또한 전달체계를 일부 확충하여 아동의 안전 및 권리에 대한 정책적 기능을 강화해 나가기 시작하였다. 지금까지 보건복지부가 주도해 온 아동정책이 선별적 서비스였기 때문에 그 정책을 총괄하는 주무부서 또한 아동정책과 한 팀으로만 국한되었지만 2005년 5월 국무회의에서 어린이안전대책 실무전담팀을 구성키로 하여, 2005년 9월 보건복지부의 직제개편을 통해 아동안전권리팀과 아동복지팀으로 조직을 확대하였다. 아동안전권리팀은 아동정책을 총괄・조정・평가하고 아동안전・아동권리증진 등 전체 아동의 건전한 성장을 위한 보편적 제도 운영을 담당하게 되고, 아동복지팀은 입양・가정위탁・아동복지시설 등 요보호아동 및 저소득층 아동을 중점적으로 지원하는 부서로 역할 규정을 하고 있다.

참여정부 아동정책에 있어 그동안의 성과는 다음과 같이 요약할 수 있다. 첫째, 보편적 서비스의 일환으로 아동안전사고에 대해 근본적이고 효과적인 대응체계를 구축하였다. 아동안전사고는 성인에 비해 사망 및 중상의 비율이 높고 인격발달과 정서에 심각한 영향을 끼치게 되며, 사고로 인한 가족위기와 해체를 막기 위한 사회적 비용의 증가는 결국 국가경쟁력을 현저히 떨어뜨리는 것이다. 그럼에도 불구하고 그동안 우리나라의 아동안전문제는 단지 피할 수 없는 사건으로 간주되거나, 부모들이 알아서 예방하여야 할 일로 여겨지는 등 아동안전사고 예방을 위한 사회적인 공감대가 형성되지 못하였다. 그 때문에 OECD회원국 중 아동안전사고 사망자가 가장 많은 국가라는 불명예를 안고 있었다. 또한 아동안전 관련정책은 소관 분야별로 각 부

www.kci.go.kr

처에 분산되어 체계적이고 종합적인 정책 개발이 부족하였다. 따라서 참여정부는 2003년을 '어린이안전원년'으로 선포하고 그 해 6월부터 "어린이안전종합대책"을 시행하였다. 향후 5년간 아동 10만명 당 아동안전사고 사망자수를 매년 10%씩 낮추어 1/2수준까지 감축하는 것을 목표로 설정하고(아동 사고사망 2002년 1,269명 → 2007년 635명) OECD 회원국 최하위에서 중위권 수준으로 높이기 위한 분야별 안전대책을 추진하고 있다. 안전종합대책의 추진으로 부처 간의 유기적 협조를 일궈냄으로써 아동시설 안전점검, 사고가 빈번한 아동용품에 대한 체계적 관리시스템, 아동안전사고에 대한 적극적 대응체계를 구축하는 성과를 거두었다. 2005년 한해 안전사고로 사망한 아동은 756명으로 아동 10만명 당 8.18명이었다. 계획 수립 당시 상황과 비교하면 안전사고로 사망한 아동수가 5년 만에 약 45%가 감소하는 획기적인 성과를 거둔 것이다.

둘째, 학대피해・실종 아동보호를 위한 인프라 및 아동권리 모니터링을 강화하였다. 2005년 복지부내 아동안전권리팀을 신설함으로써 아동의 안전 및 권리에 대한 정책적 기능을 강화해 나가기 시작했으며 2002년 전국 18개소에 불과했던 아동보호전문기관을 43개소로 확대하고 성학대 피해아동 지원 등 피학대아동 보호프로그램을 다양화시켰다. 또한 실종아동법 제정을 통해 실종아동의 조기발견・보호시스템을 구축하여 아동권리 사각지대의 해소를 위해 노력하였다. 아동이익 최우선을 원칙으로 하는 유엔아동권리협약 정신에 맞추어 아동권리모니터링센터를 신설하고 아동권리 보호를 위한 모니터링 활동을 강화해 나간 것 또한 그 주요성과라 할 수 있다.

셋째, 아동에 대한 가정보호와 지역사회 보호기능을 대폭 확대하였다. 가정위탁사업의 내실화, 2007년에는 입양아동 양육수당(월 10만원)을 새로 도입하는 등 국내입양 활성화를 통해 아동에 대한 가정보호 기능을 강화하였으며, 지역아동센터 지원의 확대・아동복지교사

www.kci.go.kr

의 파견・아동급식제도의 내실화 등을 통해 지역사회내 소외・빈곤 아동에 대한 사회적 보호인프라를 대폭 확대하였다. 이를 통해 아동에 대한 가정과 사회의 보호기능을 강화시켜 나간 점 역시 이전 정부에 비해서 개선된 아동정책 중의 하나라고 할 수 있다.

넷째, 미래성장동력으로서 아동에 대한 사회적 투자를 확대하였다. 이전에 발견할 수 없었던 새로운 아동정책으로서 희망스타트, 아동발달계좌, 6세미만 아동의 입원비 전액무료, 신생아의 선천성대사이상검사 무료실시, 아동비만관리서비스 등 미래지향적 사회투자개념으로서 보편적 아동서비스를 도입하기 시작하였다.

요약하면, 참여정부 이후 아동정책은 기존의 “요보호아동 대상의 서비스” 중심에서 “일반아동 대상의 사전예방적 조기개입서비스”로 전환하고 있으며, 미래사회 성장동력으로서 아동에 대한 사회적 투자 강화에 중점을 두고 있는 것을 그 특징으로 들 수 있다.

2) 참여정부 아동정책의 한계

참여정부는 아동에 대한 사회적 투자를 확대하는 단초를 마련하였지만 이를 체계적으로 추진하기 위한 정책인프라가 부족하였다. 즉, 참여정부가 추구하는 아동정책의 전반적인 방향성은 바람직하지만 이를 뒷받침할 수 있는 전제조건이 상대적으로 부실하여 구체적인 사업내용이 빈약한 편이고 아동정책의 전면적인 재구성으로까지 탄력을 받지 못했다. 참여정부 아동정책의 한계를 요약하면 다음과 같다.

첫째, 아동에 대한 새로운 정책추진으로 아동정책이 보편적 방향으로 확대되고 있지만 아직 아동정책의 대부분이 요보호아동 중심의 선별적이고 사후대처적인 사업에 치중하고 있다. 대부분의 OECD국가에서 선별주의 지출에 해당하는 공공부조적 현금급여의 비중이 공공사회지출 대비 1% 수준인데 비해 우리나라의 경우 약 8%에 달하는

www.kci.go.kr

것으로 나타났다. 반면 아동 및 가족대상 지출은 공공사회지출 대비 1.7%로 나타나 북유럽국가들과 비교하면 1/10 수준에 불과하였다. 이는 아동 및 가족 대상 사회서비스가 주로 저소득층을 중심으로 선별적으로 제공되기 때문이다(안상훈 외, 2007). 따라서 현 아동정책은 출산율 감소에도 능동적으로 대처하지 못할 뿐만 아니라 세금에 비해 직접적 혜택이 전혀 없는 상황에서 중산층의 조세저항에 부딪칠 우려마저도 존재한다.

둘째, 가정해체의 증가, 빈곤의 심화 등으로 위기가 급증하여 아동에게 심리정서적 문제의 가능성이 높아지고 있다. 지역사회 내에 이를 해결하기 위한 다양한 서비스가 존재한다. 하지만 아직까지 서비스나 프로그램을 필요로 하는 아동은 하나인데 서비스 체계는 공급주체에 따라 다양하게 분할되어 있다. 또한 그러한 서비스 체계에서 접하게 되는 전문가도 각각 문제위주로 분할되어 있다. 이러한 서비스 체계는 아동 중심의 통합된 체계가 아니라 공급자 중심의 범주화된 체계로서, 서비스간의 단절성과 중복성의 문제가 심각하여 서비스간의 역할 분담과 조정, 상호연계가 적절하게 이루어지기 어렵다(이봉주, 2003). 현행법 체계에서는 아동정책의 지원체계가 분절적으로 이루어지고 있으므로, 보호를 필요로 하는 아동을 포괄적으로 접근하는 방향에서 법 개정이 이루어지고 이를 수행하기 위한 연계체계가 수립되어야 한다.

셋째, 아동에 대한 사회적 관심과 우려의 증가에도 불구하고 아동에 대한 사회적 지원은 상대적으로 미흡한 실정이어서 우리나라 아동 1인당 복지비 지출은 선진국의 1/7～1/100 수준에 머물고 있는 상황이었다(빈부격차・차별시정위원회, 2004). 재정 측면에서 보면 아직도 보육예산을 제외한 아동복지예산은 전체 정부예산의 0.08%, 보건복지부 예산의 1.2%에 불과할 정도로 정부의 개입은 여전히 최소한의 수준에 머물고 있다.

www.kci.go.kr

넷째, 아동과 관련된 업무들이 여러 정부부처에 분산되어 정책의 효율성을 기하기 어렵다는 것이 오래전부터 지적되어 왔다(김현용, 1994; 박보희, 2002). 아동 업무의 주무부처는 보건복지부이고 보육은 여성가족부로, 9세 이상 18세 미만 청소년의 경우 국가청소년위원회로 분리되어 있으며 아동노동에 관해서는 노동부가, 교육은 교육인적자원부가, 교정업무는 법무부가 전담하는 등 아동정책이 상이한 법제에 의해 서로 다른 유관부처로 나뉘어 있다. 이러한 부처간 실적경쟁 때문에 매우 선진적인 제도들이 예외적으로 도입되기도 하였지만 일반적으로 아동정책의 부처별 산발적 추진으로 인해 정책이 백화점식으로 나열되어 정책 중복 현상이 나타나고, 아동정책의 체계화가 부족하다. 이 때문에 참여정부 들어와서 국무총리 산하에 아동정책조정위원회를 구성하여 각 부처에 산재된 아동정책업무를 총괄·조정하는 기능을 부여하고 부처 간 협력체계 확대를 위해 꾸준히 노력해 왔음에도 불구하고 그 운영이 연1회 개최될 정도로 형식적이어서 아직 아동정책 분야에 있어 부처 간 협력시스템이 완전히 정착되었다고 판단하기는 어렵다. 따라서 일관성 있고 단일화된 아동정책의 추진을 위해 무엇보다도 아동정책을 담당하는 전담기구 혹은 부처의 필요성이 더욱 부각된다.

4. 차기 정부의 정책과제

참여정부 아동정책의 성과와 한계에 대한 평가결과에 토대하여 차기 정부의 아동정책에서 핵심적으로 다루어져야 한다고 판단된 정책과제를 살펴보았다. 본 연구에서 논의되는 정책과제는 아동정책의 모든 정책과제를 포괄하는 것이 아니라 차기 정부에서 가장 시급하게 검토되고 정책적 개입이 모색되어야 하는 것을 중심으로 선정하였다. 이에는 참여정부 아동정책에서 다루어지지 못한 사각지대를 해소하

www.kci.go.kr

기 위한 것과 기존 정책을 발전적으로 확대하기 위한 것을 모두 포함하고 있다.

1) 보편적 서비스의 확대

사회적 투자라는 아동정책의 방향성을 유지·발전시키기 위해서는 차기 정부 아동정책의 방향은 양질의 보편적 서비스로 설정되어야 한다. 우리나라 아동복지법은 아동을 어떠한 종류의 차별도 받지 않고, 안정된 가정환경에서 행복하게 자라나야 하고, 모든 활동에 아동의 이익이 최우선적으로 고려되어야 한다는 이념 아래 아동이 건강하게 출생하여 행복하고 안전하게 자라나도록 그 복지를 보장하는 것을 목적으로 하고 있지만, 실제로는 요보호아동 중심의 선별적 서비스를 전개하고 있다(오정수·이혜원·정익중, 2005). 차기 정부는 모든 아동들이 아동복지법에 명시된 이념과 목적에 따라 충분히 존중받을 수 있도록 아동정책을 재설계해야 한다.

차기 정부는 모든 아동과 그들의 부모들을 대상으로, 아동권리에 관한 국제협약과 어린이헌장, 청소년헌장에서 규정하는 아동의 생존권·발달권·보호권·참여권 등 제반 권리보장에 필요한 포괄적 아동정책을 제공해야 한다. 아동정책이 아동의 보호자까지 그 대상으로 삼아야 하는 이유는 부모가 자녀에 대해 전적으로 책임져야 하기 때문이 아니라 아동의 일차적 보호자인 부모들이 아동에게 가장 직접적인 영향을 미치는 존재이기 때문이다. 따라서 부모의 양육능력을 강화하는 것이 아동의 건강한 삶을 유지시키는 것은 물론 아동문제를 예방하는데 도움이 된다. 동일한 맥락에서 아동이 다니는 보육시설·학교나 거주하는 지역사회도 중요한 정책대상으로 간주되어야 한다(박보희, 2002).

일반적으로 빈곤아동을 위한 정책만으로는 빈곤아동의 문제를 완

www.kci.go.kr

전히 해결하기 어렵다. 따라서 빈곤아동을 위한 사회적 안전망을 내실화하는 작업과 함께 일반아동을 위한 보편적 서비스를 확충하는 작업이 동시에 이루어져야 한다. 이를 통해 빈곤아동의 복지를 증진함과 동시에 일반아동이 위기아동으로 전락하는 것을 예방할 수 있다. 특히 아동수당의 경우 아동의 사회적 양육개념을 실현하는 가장 대표적인 제도이며, 대부분의 선진국에서는 2차 세계대전 전후로 도입·정착시킨 보편적 서비스의 전형이다. 우리나라에서는 아동수당이 저출산대책으로 접근되어 많은 반대에 부딪쳤으며 현재 그 추진이 보류중이다. 빈곤아동을 대상으로 하는 실천가 중 상당수도 이렇게 아동수당을 추진하기보다 빈곤아동을 위한 직접적 서비스를 확대하는 것에 찬성하는 사람들이 많이 있을 것이다. 하지만 아동이 있는 가족의 경제적 안정을 통해 미래의 주역으로서 아동들이 건강하고 바람직하게 자라나는 것은 개별 가족의 책임일 뿐 아니라 국가의 책임이기도 하다. 아동수당은 아동양육을 위해 가족이 부담할 수밖에 없는 기본적인 비용에 대한 사회적인 분담을 위한 것이며, 미래세대의 재생산을 위한 기존 세대의 사회적 연대의 제도적 표현이다. 아동수당은 보편적 서비스의 핵심적인 사항으로 가능한 빨리 도입되어야 한다(정익중, 2007a). 아동수당은 자산조사형으로 지급되는 경우도 있지만 행정비용이 훨씬 더 소요되기 때문에 대부분의 선진복지국가에서는 보편적인 형식으로 도입했고, 현재에도 그와 같은 형식을 유지하고 있다.

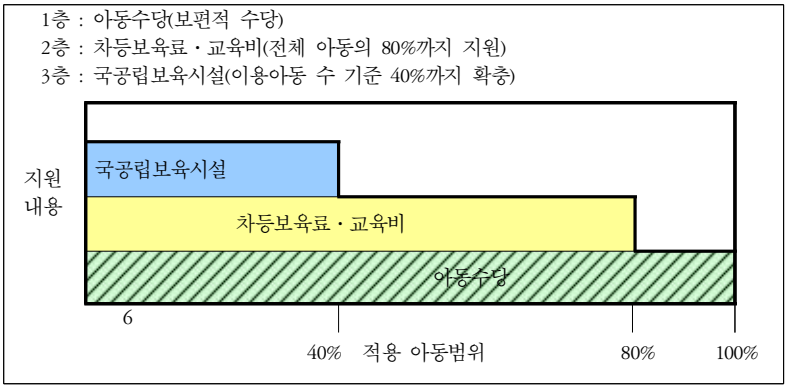
우리나라의 경우 보육서비스의 공공성 확보와 아동수당 도입의 문제가 시기적으로 거의 동시에 고려되고 있다. 또한 둘 다 아동양육과 관련된다는 점에서 두 개의 제도를 중복적인 것으로 간주하여 예산상의 제로섬(zero sum) 게임처럼 사고하는 경향이 있다. 하지만 아동수당은 보육서비스와 별개의 문제로 다루어져야 한다. 혹자는 어린이집에서의 보육서비스를 이용하지 않는 아동과 이용하는 아동과의 형평성을 주장하면서 아동수당과 보육료 지원을 서로 대체할 수 있는 것으

www.kci.go.kr

로 설명하기도 하지만 이 두 가지는 목적과 기원이 전혀 다른 제도이다. 이미 확보된 보육재정의 일부를 전환하는 방법으로 아동수당제를 도입하려 한다면 이는 보육이나 아동수당 모두에게 도움이 되지 않는다. 아동을 양육하는 것은 사회의 재생산을 위해 현세대가 다음 세대에 지는 집단적 책임이라는 점에서 보육서비스와 아동수당은 그 책임을 상징적으로 표현하고 경제적으로 실현하는 전체 패키지의 일부로 자리매김될 필요가 있다. 따라서 보육서비스의 공공성을 높이는 과제와 더불어 보편적 아동수당의 도입은 우리나라 아동정책의 패러다임을 "가족책임"으로부터 "사회책임"으로, 아동에 대한 "사회적 방임"에서 "사회적 투자"로 바꾸는 시발점이 될 수 있다(정익중, 2007b).

아동양육비용의 부담은 중산층을 포함한 대다수 자녀양육 가정의 공통적인 어려움으로 작용하므로 부모부담이 상당히 큰 자녀양육에 대한 국가적 지원을 체계화할 필요가 있다. 보편적 아동수당을 기본으로 하고 소득수준과 보육서비스 이용욕구에 따라 보육·교육비 지원과 양질의 보육서비스 확충 등을 병행하여 자녀양육에 대한 지원을 체계화해야 한다(<그림 3>). 우리나라의 보육재정구조를 보면 공공성이 매우 부족하다. 우리나라 총 보육비용의 국가 대 보호자의 분담비중을 보면 국가는 31.7%를 부담하고 있으며 나머지 68.3%는 보호자가 부담하고 있다. 이는 OECD국가의 평균 재정분담비율인 81.5%에 비해 매우 낮은 수치이다. 또한 공공성 부족의 다른 측면은 공급되는 보육시설의 유형에서도 나타난다. 2006년도 전체 보육시설 28,761개소 중 정부의 지원을 받는 국공립시설은 5.2%인 1,507개소에 그치고 있고 이용아동을 기준으로 하면 11.2%에 불과하다(여성가족부, 2006). 우리나라 총 보육비용 중 국가분담율 31.7% 수준에서 OECD국가의 평균 재정분담비율인 80%로 확대하고, 국공립보육시설의 보육아동 분담율 11.2% 수준에서 선진국 수준인 40.0%로 상향되도록 보육사업의 공공성을 제고해야 한다.

www.kci.go.kr



<그림 3> 아동 양육지원체계

아동수당의 도입, 무상보육의 확대 등 양육지원체계의 체계화 외에도 전 학생 무료급식 추진, 고등학교까지 무상의무교육 실시 등이 보편적 서비스의 맥락에서 추진될 수 있을 것이다.

2) 사회적 안전망의 내실화

우리나라도 “아동이익 최우선의 원칙”이라는 관점에서 아동에 대한 각 기관의 보호를 체계적으로 조정하고 모니터링할 수 있는 전문기구가 필요하다. 미국은 가정법원에서, 일본은 아동상담소에서, 영국은 아동위원회에서 이와 같은 업무를 수행하고 있는 것을 고려할 때 이 또한 앞으로 개선을 검토해 나가야 할 과제가 될 것이다. 현재 요보호아동 발생 시 아동은 시・군・구의 아동복지 담당자에게 의뢰되고 아동복지 담당자가 아동을 보호시설에 입소시킬 것인지 여부를 결정하고 보호시설에 배치 시 어느 곳으로 배치할 것인지를 결정하게 된다. 일단 아동을 배치하게 되면 아동의 배치가 적합하게 이루어졌는지, 아동의 보호자가 아동을 의뢰할 때 했던 약속들이 제대로 이행

www.kci.go.kr

되고 있는지 또는 아동을 위해 다른 곳으로의 배치가 더 적합한지 등에 대한 심의는 이루어지지 않는다. 아동을 시설에 처음 의뢰할 때는 물론이고 의뢰한 후에도 정기적으로 배치된 보호시설이나 위탁가정 또는 공동생활가정이 아동에게 적합한지, 연고자와의 연계가 어떻게 이루어지고 있는지에 대한 정기적인 모니터링을 통해 아동의 복지에 대한 보다 적절한 계획을 세울 수 있는 아동복지심의위원회(가칭)의 설치가 필요하다(오정수・이혜원・정익중, 2005).

대부분의 선진국들은 사회에서 보호를 필요로 하는 아동의 범주에 가정에서 양육이 어려운 모든 아동을 포함하고 있으며, 그 아동은 통합된 조직체계 속에서 보호, 치료는 물론 가정위탁・입양・시설입소 등이 함께 이루어져 아동에 대한 서비스가 분절 없이 이루어지고 있다. 우리나라에서 보호를 필요로 하는 아동에게 가정위탁, 입양, 시설보호 등 다양한 조치를 체계적으로 수행하기 위해서는 시・군・구 아동복지센터(가칭)와 아동복지심의위원회가 설치되는 것이 바람직하다. 아동복지센터는 시・군・구 단위에서 보호가 필요한 아동을 위한 일차적인 접수를 하고 체계적인 사정을 하며 각종 민간의 아동복지전달체계(아동보호전문기관, 가정위탁지원센터, 입양기관, 양육시설, 전문치료시설 등)와 연계하여 서비스를 제공한다. 시・군・구 아동복지센터는 현재 시범사업 중인 희망스타트센터가 그 역할을 담당할 수 있으므로 희망스타트센터의 전국적 확대가 요청된다. 희망스타트센터는 지역의 아동과 그 가족들이 경제적, 사회적, 문화적, 교육적, 정서적, 신체적 제 측면의 서비스를 이용할 수 있는 통합적 기관으로서, 동시에 기존의 서비스기관인 사회복지관, 보건소, 학교 등과 유기적 연계를 맺는 네트워크의 거점 역할을 할 수 있다. 또한 필요한 경우에는 아동복지심의위원회에 지역사회의 아동복지전문가, 민간기관의 사회복지사, 의료인, 법조인 등이 참여하여 사례를 사정하고 심의할 수 있다(오정수・이혜원・정익중, 2005).

www.kci.go.kr

이와 같은 체계 하에서는 보호가 필요한 아동이 발생할 경우, 공공아동복지센터에서 보호신청 접수가 통합적으로 이루어지며, 욕구사정, 서비스계획, 서비스 제공, 서비스 의뢰, 평가와 종결 등 일련의 서비스 전달과정이 진행된다. 욕구나 문제의 1차적 사정은 소속기관의 사회복지사가 담당하며, 보다 심도있는 사정이 필요한 사례의 경우 아동복지심의위원회의 사정평가회의를 거칠 수 있다. 사정평가회의를 거쳐 가정위탁, 입양, 시설보호의 조치가 필요한 경우 소속 지방자치단체장의 결재를 받아 해당기관이나 시설에 보호의뢰 한다. 사법기관의 조치가 필요한 경우에는 경찰에 보호조치를 요청하며, 친권제한을 위한 법적 조치가 필요한 경우에는 가정법원에 아동보호명령을 신청한다. 이를 통해서 아동과 그 가족에게 욕구에 부합되는 맞춤형 서비스를 통합적인 형태로 제공하고, 배치 이후에도 아동과 가족을 적어도 6개월에 1회 정도 모니터링하여 현재의 보호체계가 적절한지 지속적으로 검토해서 더 적절한 보호체계로 전환하거나 원가족으로 복귀하도록 해야 한다. 또한 가정의 책임을 강화하기 위해 친부모가 시설이나 가정위탁에 맡겼던 자녀에 대해 시설로부터의 퇴소나 가정위탁계약해지를 요청할 시에도 무조건 아동을 귀가시키는 것이 아니라 가정의 준비정도에 대한 심사가 이루어진 후에 귀가조치해야 한다.

3) 아동정책 추진기반의 조성

(1) 아동정책 예산의 확보

아동정책의 공급주체로서 국가의 역할이 강화되어야 한다. 구체적으로는 아동정책 예산의 확충이 무엇보다도 요구된다. 현재는 아동정책에 대한 통합적인 관리체계가 없어 아동정책에 소요되는 총비용이 어느 정도 수준인지 조차 파악할 수 없는 실정이다(서문희 외, 2004). 우리나라 아동 1인당 복지비 지출은 대략적으로 계산하여도 다른

www.kci.go.kr

OECD국가들과 비교하여 매우 열악한 수준이다. 보다 적극적이고 보편적・예방적인 서비스 체계의 수립을 위해서는 아동정책에 대한 예산의 획기적인 증가가 선결되어야 한다. 정부와 민간의 역할분담은 각각의 사업에 따라 약간의 편차가 있을 수 있지만, 민간 주도적으로 이루어지고 있는 아동관련 사업이 향후 양질의 보편적 아동서비스의 목적을 달성하기 위해서는 국가가 아동정책의 핵심 공급주체로서 기능하여야 한다. 아동정책에 대한 국가책임의 강화란 정부가 아동정책의 기획, 집행, 재원 확보에 책임있는 역할을 다해야 한다는 의미이다.

참여정부에 들어와서 아동정책 관련 예산뿐 아니라 많은 예산이 중앙정부에서 지방정부로 이양되었다. 이와 같은 예산의 이양은 지방자치단체의 상황에 맞추어 예산을 활용하도록 함으로서 지방자치단체의 자율권을 증대하는 것에 목적이 있다. 그러나 아동정책은 다른 어떤 정책보다도 지방자치단체장의 가치관이나 태도에 따라 크게 영향을 받는 문제가 있다. 아동은 자신의 권리를 주장할 수 있는 능력이 떨어지고 보호가 필요한 아동들의 부모 역시 정부에서 시행하는 아동정책에 대해서 무관심한 경우가 많다. 따라서 중앙정부에서 권고하는 아동정책 중 아주 기본적인 정책에 대해서만 제한적으로 사업을 수행하는 지방자치단체도 많은 실정이다. 아동정책은 국가가 장기계획을 세워서 일관적으로 추진해야 할 사업으로서 아동들이 지역과 관계없이 동일한 혜택을 받을 수 있도록 추진되어야 한다. 아울러 지자체의 아동정책을 기존 “요보호아동 중심의 보호체계”로부터 “사전예방적 조기개입서비스체계”로 전환시켜 나갈 수 있도록 지자체 아동정책 평가척도를 새로 개발・시행하는 등 중앙정부 차원의 모니터링 역할도 충실히 수행해 나가는 것이 필요할 것이다. 경우에 따라서 아동정책은 기존의 지방이양사업에서 국고지원사업으로의 환수도 고려될 수 있을 것이다.

www.kci.go.kr

(2) 전문인력의 양성

보편적, 예방적 의미의 적극적인 서비스는 그 서비스의 내용이 상대적으로 복잡하고 전문적이어서 서비스 전달이 전문인력을 통하여 전달되어야 한다. 예를 들어, 아동서비스의 전달에 있어서 현재 제시되는 전달체계는 주민생활지원국에 '아동청소년팀'을 두어 아동에 대한 서비스를 통합하여 제공한다고 되어있는데, 기존에 공공부조 수급자격심사에 매달려 있던 사회복지전담공무원이 바로 전문적인 아동서비스를 담당할 수 있다고 기대하는 것은 무리이다. 서비스 전문인력의 양성과 확대 방침이 없이는 적극적이고 보편적인 서비스 체계로의 변화는 불가능하다. 서비스 전문인력의 양성에 대한 정부의 적극적인 대책이 필요하다(이봉주 · 김경륜 · 황옥경, 2006).

가장 고위험집단에 해당하는 시설아동이 거주하는 아동복지시설이나 빈곤아동이 이용하는 지역아동센터 등은 저임금, 장시간 노동 등 근무여건이 열악하여 전문성을 갖춘 인력을 유인하지도, 장기간 근무를 유지하기도 어려운 실정이다(정익중, 2006). 이러한 열악한 근무 조건 하에서는 실무자들의 소진(burnout)을 유발하기 쉬우며, 이직이 많아 업무의 연속성도 떨어진다. 소진은 부모의 우울 등 정신건강문제처럼 아동에게 부정적인 영향을 미치기 쉽고, 실무자의 잦은 인력교체는 주양육자의 변경처럼 아동의 정서불안이나 기본적 신뢰감의 상실 등 심리적 외상을 일으키기 쉽다. 이렇게 전문인력의 근무시간과 임금 등이 위기상황에 빠져있다면, 위기아동에 대한 안전망 역시 신뢰하기 어려울 것이다. 따라서 적정한 수의 전문인력이 배치되고 임금이 향상됨으로써 근무여건을 개선할 수 있는 획기적 조치가 무엇보다 먼저 마련되어야 한다.

(3) 아동전담 행정기구의 설립

아동정책은 보건복지부, 청소년위원회, 교육부, 여성가족부, 법무

www.kci.go.kr

부, 행정자치부, 정보통신부, 산업자원부, 건설교통부, 경찰청, 소방방재청, 식약청, 홍보처, 국무조정실 등의 다수의 부처 및 관계기관이 관련되어 있다. 각 과제별로 추진 주무부처가 있고, 협력부처가 나뉘어져 있어 서로 협력하고 조정하고 있다. 그러나 사실상 주무부처가 아닌 협력부처에서는 상대적으로 과제추진을 위한 관심과 지원에 있어 소극적일 수 있다. 따라서 보다 효과적이고 원활한 과제추진을 위해 주무부처의 관장 하에 상호 협력 및 조정을 위한 빈번한 교류가 필요하고, 각 부처의 활동은 아동의 필요를 충족시키기 위해 통합적으로 이루어져야 한다. 무엇보다도 아동정책을 담당하는 전담기구 혹은 부처의 필요성과 통합적 조정의 필요성이 더욱 부각된다. 따라서 보건복지부, 청소년위원회, 여성가족부, 교육인적자원부 등을 포괄하는 아동청소년가족부(가칭)의 통합부처가 만들어질 필요가 있다.

현행 우리나라의 체계는 아동정책을 총괄하는 주무부처가 모호하다. 아동정책 전담부서의 부재는 긴요한 아동현안에 대한 정부 부처간 책임의 전가가 나타날 가능성이 높고, 긴급을 요하는 아동관련 사안에 대한 정부의 늑장 대응을 초래할 수 있다. 우리나라의 아동정책이 산발적이고, 파편화되어 있어 전문성, 효과성, 효율성을 충분히 발휘하지 못하고 있다는 평가를 받아왔다. 미래사회를 이끌어 나갈 수 있는 정책을 개발하기 위해서는 행정의 전문화가 긴요하게 요청된다. 선진국들이 아동국을 정부내 부처에 두고, 아동관련 정책과 서비스 전달의 공적체계를 발달시켜 아동보호를 실행하고 있다. 우리나라의 경우도 최소한 아동정책 주무부처인 보건복지부의 아동안전권리팀과 아동복지팀을 '아동정책국(가칭)' 수준으로 격상시켜 아동정책의 효과성과 효율성을 높일 수 있어야 한다. 또 다른 방안으로 청소년위원회의 경우처럼 국무총리실 산하기구로 아동국(가칭)을 설치하는 것도 고려해 볼 만하다(황옥경, 2005).

www.kci.go.kr

(4) 아동정책조정위원회의 정책조정기능 강화

일관적인 아동정책 수립을 위해서는 관련부처의 행정업무가 하나의 주무부처로 통합되는 것이 가장 바람직하다. 하지만 긍정적인 의미에서의 각 부처의 전문성이나 부정적인 의미에서의 부처 이기주의를 염두에 둔다면 이는 쉽지 않은 일이다. 집단이기주의적 행태로 인한 문제는 다원주의적 민주체제를 운영하기 위한 비용이므로, 그 자체를 막는다는 것은 어려운 일이며 바람직하지도 않다. 그러므로 정책의 일관성을 유지하고 집단이기주의로 인한 정책의 표류를 막기 위해서는 정부의 정책조정기능 강화가 무엇보다 필요하다. 이러한 맥락하에서 종합적인 아동정책의 수립과 관계부처의 의견조정을 위하여 2004년 아동복지법이 개정되어 국무총리 소속하에 아동정책조정위원회가 신설되었다. 그럼에도 불구하고 아동정책조정위원회는 취지와는 달리 부처 간 아동정책을 조정하는 기구로서의 실질적인 권한과 독립성을 갖는 기구라 하기에는 그 위상과 권한이 미흡하다(황옥경, 2005). 일반적으로 확대요인이 발생한 것은 적극적으로 홍보하고, 축소요인은 감춰서 조직의 외형적 규모를 유지·팽창시키려고 하는 경향은 어느 조직에서나 나타난다. 이것은 정부조직에서도 예외가 아니다. 따라서 정책의 조정 가능성에 대한 평가를 하고 그에 의거하여 각 부처의 아동정책에서의 역할 축소나 확대를 강력하게 추진할 수 있는 체제가 확립되어야 한다. 정책조정권한이 제대로 발휘되기 위해서는 조정력을 뒷받침하는 예산권이나 부처정원 및 조직 편성권 등의 실질적 힘이 있어야 하는데, 현재 그러한 뒷받침이 전혀 없는 상황이다. 따라서 향후 위원회가 실질적 정책조정권을 행사할 수 있도록 조정력을 뒷받침할 수 있는 실질적 권한부여가 필요하다. 또한 향후 위원회가 실질적 정책 조정이 가능하도록 분과위원회 활성화, 과제별 실무조정그룹 운영 등 부처 간 협의 기능을 강화해 나가는 것이 필요하다.

이를 현실화하기 위해서는 아동정책조정위원회가 현재의 비상설

www.kci.go.kr

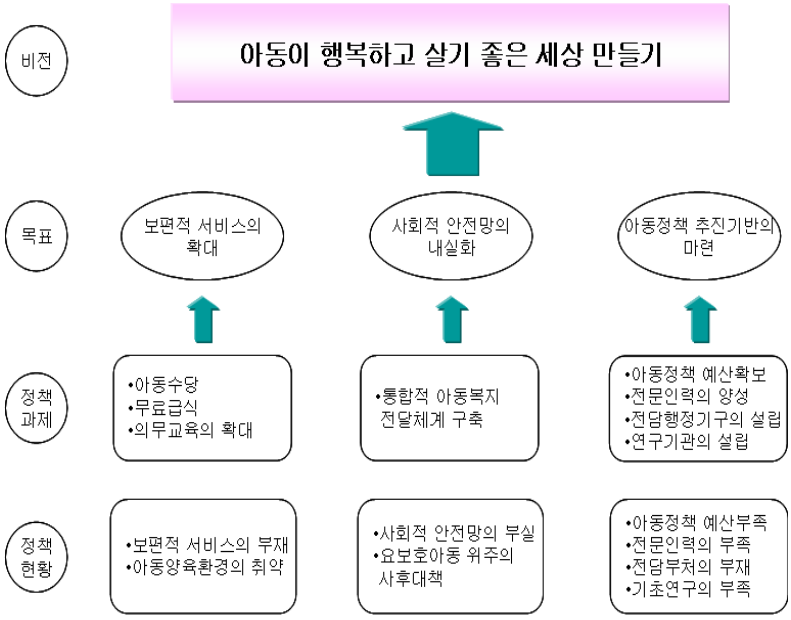
협의체 구조에서 사무국을 가진 상설기구로 재정비되어야 한다(이봉주・김경륜・황옥경, 2006). 정부는 국무총리가 위원장인 청소년육성위원회와 청소년육성실무위원회를 체계적으로 지원하기 위하여 전문위원제도를 활용한 바 있다. 이처럼 아동정책조정위원회와 그 실무위원회를 뒷받침할 사무국을 설치하고 그 활동을 전문적으로 지원해줄 수 있는 전문위원을 두어 사업의 전문성과 효과성을 높일 수 있을 것으로 예상된다. 이럴 경우 아동정책조정위원회 사무국은 아동정책 개발을 지원하는 동시에 각 부처간 정책조정업무를 효율적으로 담당할 수 있을 것으로 보인다. 이는 아동정책의 관련 부처가 다양하고 아동관련 정책 개발을 유도할 전담 연구기관이 없는 상황에서 실효성있는 방안이 될 수 있다.

(5) 아동대상 종합연구기관의 설립

적극적인 아동정책은 단순한 현물・현금급여 위주의 프로그램에서 탈피하여 사회서비스를 통한 인간의 기능향상을 목적으로 하는 다양한 프로그램과 전문인력의 개발을 필요로 한다. 이러한 다양한 프로그램과 전문인력의 개발에는 많은 자원과 시간이 소요되어 정부의 적극적인 지원이 요구되나, 현행 아동정책 체계에서는 이에 대한 구체적인 방안을 찾아볼 수 없다. 또한 효과적이고 효율적인 아동정책의 수립을 위해서는 기초 데이터의 구축과 그에 따른 연구가 필수적이다. 정확한 실태 파악 없이 마련되는 방안은 한계를 가질 수밖에 없다. 현재까지 아동정책의 지표에 관한 자료가 될 만한 연구나 실태조사를 보면, 사용한 기준과 표현 방식이 각기 달라서 우리나라의 아동정책 수준을 파악하는 것이 쉽지 않다. 이렇게 아직까지 아동상황에 대한 정확한 실태 파악이 이루어지지 않은 실정이기 때문에 다양한 아동 문제나 특성을 반영한 프로그램이나 서비스를 개발하기가 어렵다. 따라서 아동상황에 대한 기초 역학조사와 주기적인 실태조사를

www.kci.go.kr

실시해야 한다. 이를 통해 동향이나 실태를 파악하는 동시에 보다 효율적인 정책을 수립하기 위하여 기초 통계자료를 생산해야 한다. 하지만 현재 우리나라에는 이러한 기능을 수행할 수 있는 체계적인 아동관련 전문 연구기관이 없는 실정이고, 부분적인 연구기능이 중앙아동보호전문기관, 중앙가정위탁지원센터, 위스타트연구지원센터, 지역아동정보센터 등으로 분절화되어 있다(정익중, 2006). 향후 체계적인 연구를 추진하고 인력의 전문성을 개발하기 위해서는 이러한 기관들을 통합하고 최근 신설된 육아정책개발센터와 합쳐서 아동을 대상으로 한 종합연구기관 겸 인력개발원으로 확대 개편하는 것을 장기적으로 고려해볼만 하다.



〈그림 4〉 아동정책 관련 차기 정부의 정책과제

www.kci.go.kr

위와 같이 차기 정부에서 추진해 나가야 할 3대 정책목표를 제시해 보았다(<그림 4>). 향후 아동정책의 방향은 사회적 안전망의 형성에서 한 걸음 나아가 사회적 안전망의 내실화는 물론 보편적 서비스의 확대를 통해 사회적 투자기반을 공고히 구축하는 것으로 변화되어야 할 것이다. 즉, 아동의 안전하고 건강한 성장을 지원・보호하는 지역사회 네트워크를 형성하여 건강, 교육, 복지 등 아동에게 필요한 맞춤형 지원을 통해 모든 아동에게 공평한 출발기회를 보장하고 미래사회 주역으로 도약할 수 있도록 전 사회적인 투자를 하는 것에 중점을 두어야 할 것이다. 희망스타트, 아동발달계좌, 6세미만 아동의 입원비 전액무료, 신생아의 선천성대사이상검사 무료실시 등 아동에 대한 조기투자를 확대하고, 아동과 그 가족에 초점을 둔 통합지원체계를 구축함으로써, 모든 아동을 대상으로 하는 적극적인 아동정책을 추진해 나가야 할 것이다. 아울러 아동수당의 도입 등 아동에 대한 보편적 서비스 확대 등을 통해 인적자본에 대한 사회적 투자 개념으로서 아동정책 예산을 확대해 나가는 노력을 기울여야 할 것이다. 또한 체계적으로 계획된 아동정책이 제대로 추진될 수 있는 기반의 조성을 위해 전담행정기구를 설립하고 전문인력을 양성하며 정책수립을 위한 기초연구를 수행해나가야 한다.

5. 맺음말

아동정책 패러다임의 변화에도 불구하고 참여정부 아동정책의 구체적인 시책이나 제도들은 아직까지 이러한 기조변화에 부응하지 못하고 있는 부분이 많다. 현재 시행하고 있는 세부시책의 상당부분은 여전히 과거 방식에서 벗어나지 못하고 있고, 그 때문에 과거와 차별화된 성과들을 못 내고 있다. 이는 또한 아동정책이 제대로 집행되기 위한 전제조건이 충분히 충족되지 않았기 때문이다. 차기 정부에서는

www.kci.go.kr

이러한 전제조건의 조속한 충족과 인구통계학적 변화와 지식기반경제로의 전환에 맞는 세부 시책의 수정이 요구된다. 또한 우리나라 아동정책은 체계적이고 장기적인 계획을 통해 수립된 것이 아니라 수시로 발생한 문제에 대한 땜질식 처방으로 만들어졌기 때문에 아동정책이 일관적이기보다는 분절적이다. 차기 정부에서는 분야 내에서 혹은 분야 간에서 분절적인 아동정책이 아니라 국가 전체의 인적자원개발계획과 경제정책을 고려하여 통합적 아동정책이 수립되도록 전면적인 재설계가 필요하다. 물론 이러한 재설계에도 국민의 사회적 합의가 전제되어야 한다.

일반적으로 아동정책에 대해서는 격렬한 반대도 적극적 찬성도 없는 경우가 많다. 다른 사회정책들은 상당한 정치적 갈등을 불러오고 그로 인해 사회적 관심이 집중되는데 반해 아동정책은 아동인구의 감소로 정책결정의 우선순위가 높지 않다는 점, 초기 투자비용에 비해 그 효과가 늦게 나타난다는 점, 아동 스스로 자신의 권리를 주장할 수 없어서 제3자에 의해 대변될 수밖에 없다는 점, 다른 인구집단과는 달리 투표권이 없다는 점 등 때문에 아동정책은 구체적인 추진세력도 없고 사회적 무관심으로 점철되어 왔다. 정치적 갈등은 사회적 관심을 불러오고 이를 통해 발전의 과정을 모색하는데 반해 사회적 무관심은 정책과정에서의 소외로 이어져 정체의 과정을 경험하게 된다. 먼저 사회적 관심을 촉발하기 위해서는 사회적 이슈화 작업이 선행되어야 한다. 이러한 문제를 해결하기 위해서는 아동정책에 대한 사회적 합의와 이를 통한 장기적 비전 제시가 매우 중요하다.

'아동이 행복하고 살기 좋은 세상 만들기'라는 아동정책의 목표를 달성하기 위해서는 아동보호와 양육을 가족뿐만이 아니라 사회도 더불어 책임을 지는 것에 대한 사회적 합의가 이루어져야 하고 그 합의의 단초는 전 국민의 관심을 불러일으킬 수 있는 노사정위원회나 저출산·고령화 대책 연석회의 등 사회적 합의기구에서 시작하는 것이

www.kci.go.kr

바람직할 것으로 생각된다. 이 기구에는 아동시설단체 및 학회뿐만 아니라 정부부처, 재계, 노동계, 시민사회단체 등 전 영역을 망라하는 것이어야 한다. 왜냐하면 국민의 아동정책에 대한 인식을 고양시키는 동시에 사회적 관심을 불러오고 재원확보에 대한 전 사회적인 합의를 끌어내기 위해서는 사회의 보다 많은 구성원을 포괄하는 절차가 반드시 필요하기 때문이다.

한 나라의 아동 상황은 그 나라의 사회·문화적 수준을 가장 적나라하게 보여주는 척도이다. 우리나라를 한 차원 업그레이드시키기 위해서는 아동정책의 획기적인 변화가 있어야 한다. 지금까지 아이디어가 없었던 것이 아니라 이를 실천하기 위한 사회적 합의나 재원이 부족했다고 볼 수 있다. 이제는 '사회적 합의를 어떻게 도출할 것인지'에서부터 먼저 시작하여 '구체적으로 재원마련을 어떻게 할지, 국가에서 모든 부분을 책임질 수 없다면 민간자원을 어떻게 끌어들일지'를 고민해야 할 것이다. 아동은 사회 모두의 책임이라는 사회적 합의만 가능하다면 가장 난해하게 보이는 재원 마련의 문제는 생각보다 쉽게 해결될 수 있을 것이다. 또한 높은 수준의 안정적인 아동정책 예산의 확보를 위해서는 경제개발예산의 상당부분을 사회개발예산으로 전환하는 국가예산의 전면적인 재편성을 시도하거나 특수 목적세나 부담금의 신설이든지, 아동복지기금의 마련 등 다양한 방안에 대한 검토가 필요할 것으로 생각된다. 이러한 사회적 합의나 재원에 대한 고민이 없다면 무의미한 논의만 계속될 뿐 실질적인 진전은 없을 것으로 생각된다.

www.kci.go.kr

참고문헌

김대일. 2004. “빈곤의 정의와 규모”. 유경준・심상달 편.『취약계층 보호정책의 방향과 과제』. 한국개발연구원.

김현용. 1994. “아동복지 증진을 위한 새로운 방향”.『1994년 한국아동복지학회 춘계학술대회 자료집』.

문선화. 2002. “우리나라 아동복지정책의 연대별 평가: 정부와 정당의 정책을 중심으로”. 『2002년 한국아동복지학회 춘계학술대회 자료집』.

박보희. 2002. “한국 아동정책의 회고와 전망”.『2002년 한국아동복지학회 춘계학술대회 자료집』.

백선희. 2003. “노무현 참여정부시대 아동복지정책의 방향”.『2003년 한국아동복지학회 춘계학술대회 자료집』.

빈부격차・차별시정위원회. 2004.『빈곤대물림차단을 위한 희망투자전략』.

서문희・조애저・박세경・안현애. 2004.『어린이 보호육성 종합계획 평가 및 아동백서 발간에 관한 연구』. 보건복지부・한국보건사회연구원.

안상훈 외. 2007.『지속가능한 한국의 복지국가 비전과 전략』. 보건복지부・서울대학교 사회과학연구원.

여성가족부. 2006.『보육통계』.

오정수・이혜원・정익중. 2005.『선진복지국가 아동정책 비교와 21세기 한국아동정책의 발전방안』. 보건복지부・한국아동복지학회.

이봉주. 2003. “통합적 한국 아동복지 서비스 전달체계 모델의 모색: 범주화된 전달체계를 넘어서”.『2003년 한국아동복지학회 추계학술대회 자료집』.

이봉주・김경륜・황옥경. 2006. “한국의 중장기 아동정책 방안”.『중장기 아동정책과 국가행동계획』. 보건복지부・서울대학교 사회복지연구소.

정익중. 2006. “새로운 아동복지서비스의 수요와 전문인력 개발의 과제”.『사회과학연구』 제12권, 95-115.

정익중. 2007a. “생명존중, 아동존중을 위한 정책제언”.『미래사회가 요구하는 국가정책: 2007 대선주자들에게 바란다』. (사)미래포럼 정책특별 공개포럼.

정익중. 2007b. “사회복지서비스 분야 정책과제”.『민간사회복지계 현안 정책과제 개발 정책토론회 자료집』. 국회복지사회포럼・한국사회복지협의회.

허남순・오정수・홍순혜・김혜란・박은미・정익중. 2005.『빈곤아동과 삶의 질』. 서울: 학지사.

황옥경. 2005. “아동정책 전달체계분석: 전담부서의 체계화 방안을 중심으로”.『2005년 한국아동권리학회 춘계학술대회 자료집』.

Garces, E., Thomas, D., and Currie, J. 2002. “Longer-term effects of Head Start”. *American Economic Review*, 92(4): 999-1012.

www.kci.go.kr

Lynch, L. M. 2005. “Reorienting training policies to meet the challenge of information and communication technologies”. In L. Paganetto(ed.) The knowledge economy, information technologies and growth. Aldershot, UK: Ashgate Publishing.

Miller, C. 2005. “Stability and change in child care and employment: Evidence from three states”. *Next Generation Working Paper* No. 17. New York: MDRC.

1차 검독 완료(2007.12.10.)
2차 검독 완료(2007.12.29.)

www.kci.go.kr

<Abstract>

Evaluation of Roh Moo-hyun government's child policy
and future tasks of the next government

Chung, Ick-Joong*

Child welfare services have been first started in early 1950s but nowadays they still focused on needy children with special emphasis on residual services. However, these residual services might be the best in the past but they are not suitable for a megatrend reflecting a low birth rate, an aging population and knowledge-based economy. Performance and limitations of Roh Moo-hyun government's child policy are reviewed and future tasks of the next government are presented. Roh Moo-hyun government threw away the simple growth-or-welfare dichotomy and, instead, recognized child policy as the social investment that would heighten national competitiveness in the long term. Roh Moo-hyun government moved in the right direction but there was insufficient policy infrastructure for new implementation. Therefore, the next government needs a new design for integrated and universal child policy that should take into account national human resource development plan and its economic development policy. And it also needs efforts to integrate the consensus and social agreement in the process.

Key words: Roh Moo-hyun government, child policy, social investment, universal services

* Assistant Professor, Dept. of Social Welfare, Duksung Women's University(ichung@duksung.ac.kr)

www.kci.go.kr