

아동과 권리

Emerging Challenges on the Children's Rights

이재연(Jae Yeon Lee)¹⁾

황옥경(Ock-Kyeung Hwang)²⁾

김효진(Hyo Jin Kim)³⁾

ABSTRACT

Children's rights in Korea have been gradually progressed since the ratification of the UNCRC in 1991. Children at risks, however, still remain in our society. In order to seek ways to overcome and minimize those threats, current issues have been dealt with. At the academic level, this study discusses about the diversification of research on the areas of child's rights, balanced research of Children's rights, an official agreement on the definition of children's age, an analysis of the policy and laws for children, effective education on children's rights, and an analysis of government budget for children. To promote children's rights in policy and practice, the following tasks have been suggested : (1) a periodical assessment of children's current states; (2) development of a monitoring system for independent children's rights; (3) a withdrawal of reservations of UN CRC; (4) establishment of a system for children's rights education; and (5) development of a child friendly community.

Key Words : CRC : 유엔아동권리협약(UN Convention on the Rights of the Child), 아동권리 증진 (Promoting Children's Rights), 모니터링(monitring).

¹⁾ 숙명여자대학교 아동복지학과 교수

²⁾ 서울신학대학교 보육학과 교수

³⁾ 한국보건사회연구원 복지서비스연구실 선임연구원

Corresponding Author : Jae Yeon Lee, Dept. of Child Welfare & Studies, Sookmyung Women's University, 52 Hyochangwon-Gil, Yongsan-Gu, Seoul 140-742, Korea
E-mail : jylee@sm.ac.kr

I. 현 황

1. 아동의 권리가 위협받고 있는 양상은 복잡해지고 있으며, 아동은 여전히 사회적 약자이다.

현재 한국의 아동들은 과거 세대에 비해서 경제적인 풍요로 보다 나은 삶의 기회를 제공받고 있다. 그러나 급변하는 환경은 아동을 불확실성과 많은 위협요인에 노출시키고 있다. 그리고 아동기에 겪게 되는 교육 현장에서의 경쟁은 더욱 치열해졌다. 여성의 경제참여 증가로 가족의 기능 또한 변화하고 있고, 이혼율의 급속한 증가와 더불어 가족해체 현상이 심화되고 있다. 이러한 변화는 아동의 생활을 보다 복잡하게 만들고 아동기를 더욱 불안정하게 만들고 있다.

또한 아동학대는 아동발달에 심각한 문제를 일으키며 인터넷 중독, 학교폭력, 높은 자살률, 사교육의 증가는 아동들의 삶을 위협하고 있다. 특히 아동 빈곤율은 1996년 3.55%, 2000년 7.68%, 2004년 9.3%로 증가하였고, 상대적 빈곤율이 2008년 12.6%임을 고려할 때 130만 명의 빈곤아동이 있는 것으로 추산된다(강명순, 2009).

우리나라 아동들의 건강 및 보건 수준은 영아 사망률 및 저체중아의 감소 등 과거에 비해 많이 나아졌으나 새로운 형태의 건강위험요소가 나타나고 있다. 장애 출현율에서는 언어장애와 정신지체장애의 출현율이 특히 증가하고 비만, 그리고 스트레스 등의 증가가 관찰되고 있다. 아동 비만도에서는 전 연령에서 남아가 여아보다 비만도가 높고 연령별로는, 초등학교 고학년과 청소년기에 과체중과 비만 비율이 높아지고 있다. 평소에 운동을 거의 하지 않는 비율이 71.87%이며 아침결식율은 13-19세에 36.9%에까지 이르고 있다(보건복지부, 2006).

과거 아동을 위협하던 문제뿐만 아니라 최근

새로 등장한 위험에 이르기까지 아동의 권리가 위협받고 있는 양상은 복잡하며 심각해지고 있다. 그러나 아동에 관한 이러한 사안들은 정책의 우선순위에서 벗어나 있다. 성인위주의 사회에서 아동은 자신의 삶에 영향을 주는 결정에 의견을 제시할 수 없으며, 자신과 관련된 문제들에 대하여 선택과 결정을 할 수 있는 기회가 드물기 때문이다. 이렇듯 아동을 둘러싼 환경은 변화하였지만 아동은 계속해서 위험에 노출되어 있고 아동의 지위는 여전히 사회적 약자에 위치해 있다.

2. '유엔 아동권리협약'은 아동을 바라보는 전통적인 시각에 변화를 주었다.

아동의 권리에 대한 논의는 오랜 세월을 거쳐 왔으나 본격적인 논의는 비교적 근래의 일이다. 1924년 국제연맹총회에서 '아동의 권리에 관한 제네바 선언'을 채택하고, 이를 기초로 1959년 국제연합의 총회에서 '아동권리선언'을 채택하였다. 그리고 1979년 '세계 아동의 해' 선포에 이어, 1989년 11월 20일 유엔총회에서 '유엔아동권리협약(UN Convention on the Rights of the Child : 이하 협약)'이 채택되었다(이재연, 2007). 협약은 세계 모든 국가의 아동들에게 큰 변화를 약속하는 국제적인 문서로서, 아동이 행복한 세상을 만들고자 하는 국제사회의 염원을 담고 있다. 협약은 아동을 보호의 대상이면서 동시에 적극적 권리의 주체자로 천명하였다. 아동을 어린이나 부모에게 예속된 존재가 아니라 독립된 인격을 가진 '권리의 주체'로 본 것이다. 협약은 아동에게 생존, 발달, 보호, 참여의 권리를 조건 없이 부여하고 있으며, 아동관련 정책이나 제도를 확립할 때 아동권리가 실현될 수 있도록 노력해야 한다고 밝히고 있다. 이처럼 아동권리에 대한 기준을 제시함으로써 아동권리협약은 인권협약

중 가장 성공적인 협약이라는 평가를 받고 있다 (Epstein, 2006; 이양희, 2007 재인용).

우리나라도 협약에 비준한 이후 중요한 변화를 맞이하였다. 즉 아동이 단지 작은 어른 혹은 약자로 보호받아야 한다는 소극적 의미에서 아동도 한 인간으로서 존엄성을 가지며 그 권리가 존중되어야 한다는 인식의 전환은 중대한 변화라 볼 수 있다. 이처럼 협약은 아동을 바라보는 전통적인 시각에 변화를 주었다.

3. 우리나라는 '유엔아동권리협약'의 비준 이후 아동권리 증진을 위한 노력을 기울이고 있으나, 실제 아동권리의 실천은 미흡하다.

우리나라는 1991년 11월 20일 9조 3항 '아동의 부모면접교섭권', 21조a '입양허가제', 40조 2b(v) '아동의 상소권 보장'의 세 개 조항을 유보한 채 협약에 비준하였다. 협약 제44조에 의거하여 정부는 협약의 이행 현황에 대하여 1994년 1차와 2001년 2차 국가보고서를 제출하였고, 유엔아동권리위원회는 이를 심의하여 우리나라 아동권리 이행 현황에 대해 우려되는 점과 이를 근거로 개선되어야 할 점에 대해 권고하였다. 그리고 2008년 12월에 제3, 4차 통합보고서를 제출하였다. 이러한 유엔아동권리위원회의 권고를 이행하기 위하여 정부는 관련법을 정비하고 정책을 개발하며 제도를 개선하는 등 다양한 노력을 기울여 왔다. 가장 눈에 띄는 변화로는 아동권리관련 정책을 전담하는 부서의 신설, 아동권리모니터링 기구, 여성의 결혼연령 상한 조정, 9조3항의 유보조항 철회를 통한 부모면접교섭권 확보, 아동권리 연구의 지원 등이 있다.

이외에도 우리나라는 2000년 채택된 유엔아동권리협약의 부속 의정서인 '아동무력분쟁에 관한 선택의정서'와 '아동매매, 매춘, 아동포르

노그라피에 관한 선택의정서'에 2004년 9월 24일 비준하였다. '아동의 매매, 매춘 및 포르노그라피에 관한 선택의정서'의 정부보고서는 2007년 11월 1일에 제출되었고 2008년 7월 2일 유엔아동권리위원회의 심의를 받았다. '아동의 무력충돌 참여에 관한 선택의정서'는 2007년 7월 16일 정부보고서를 제출하여 2008년 6월 27일 심의를 받았다. 또한 2002년 5월 8일 뉴욕에서 개최된 유엔아동특별총회(United Nations General Assembly Special Session on Children : UNGASS)에서 채택된 결과문서인 '아동이 살기 좋은 세상(Outcome Document : A World Fit for Children : WFFC)'에 대한 이행 현황을 2007년 10월 30일 제출하였다.

그러나 이와 같은 정부의 노력은 아동의 실제적인 삶의 질을 향상시키는데 크게 기여하지 못하고 있다. 아동정책의 대부분은 보호가 필요한 아동을 주 대상으로 하고 있어서 일반아동을 위한 정책은 크게 부족하다. 뿐만 아니라 비슷한 정부정책이 각기 다른 부처에서 시행되는 등 정책의 파편화 현상이 심각하게 나타나 정책 실행의 효율성을 떨어뜨리고 있다. 그리고 아동권리증진을 위한 옹호 및 아동참여 활동도 지속성이 없는 일회적인 아동총회나 청소년의회 활동에 의존하고 있다. 아동권리에 대한 인식도 소수 아동관련 전문가 집단을 제외하고는 여전히 미미한 수준이다. 이처럼 아동관련 정책과 아동들이 성장하고 있는 지역사회 환경은 아동들에게 친화적이지 않고, 아동들의 욕구를 반영하는데 소극적이다.

4. 아동에 대한 투자의 중요성이 대두되고 있다.

아동은 '미래의 주인공(becoming)'이 되기 위해 준비하는 존재로 인식되었을 뿐, 현재 한 사람(being)이자 한 시민으로 인식되지 못하였다. 그러한 결과는 아동의 기본권 침해는 물론

아동이 국가 정책의 주요대상이 되지 못하고 인간소외의 문제를 야기하였다(이재연·황옥경·이은주, 2008). 아울러 경제적 제약에 의해 아동최선의 이익은 제동이 걸리거나 성인의 이익에 의해 간과되는 사례가 종종 발생하고 있다. 이러한 현상을 가장 잘 말해주는 것이 아동예산이다.

아동복지예산은 1987년도부터 2008년도까지 약 9.3배 증가하였으며 아동 1인당 복지비도 1987년 680원, 1997년 3,500원, 2008년 약 8,800원으로 약 13배 증가하였다. 이는 2005년도에 실시된 지방이양사업의 예산을 반영하지 않은 중앙정부(현 보건복지가족부)의 예산이라는 점을 감안한다면 아동복지예산은 크게 급증하였다고 볼 수 있다. 그러나 우리나라의 아동 1인당 복지비는 취약계층인 노인과 장애인의 예산과 비교해서도 낮은 수치이며 선진국의 1/7~1/100 수준에 머물고 있다(한국보건사회연구원, 2008). 또한 아동 및 가족대상 지출은 공공사회지출 대비 1.7%로 나타나 북유럽국가들과 비교하면 1/10수준에 불과하며 OECD국가 중에서 최저수준이다¹⁾. 이는 우리나라가 OECD국가들에 비하여 공공사회복지지출 수준이 현격히 낮다는 점²⁾을 감안한다면 아동 및 가족대상의 지출비율은 상당히 더 적은 비중을 차지하고 있음을 알 수 있다(안상훈 외, 2008).

적극적인 투자를 통한 아동과 가족의 역량강화는 21세기 새로운 복지 패러다임의 핵심이다. 저출산으로 인한 아동인구수의 감소는 건강한 성

인으로의 아동성장의 중요성을 강조하게 하였다. 영국에서 최근 진행된 연구(HM Treasury, 2008)에 의하면 교육, 의료, 레저 등 아동기 투자비용이 높을수록 성인이 되었을 때 연간소득이 올라간다. 그동안 아동에 대한 투자는 많은 저항에 부딪혔다. 그러나 아동기 투자의 필요성은 단순히 가치 차원의 문제가 아니라 현실적인 문제로 나타나고 있으며 그 효과도 입증되고 있다. 따라서 이제는 아동에 대한 투자에 집중해야 할 때이다.

II. 연구쟁점

지금까지 수행되었던 연구들을 토대로 향후 수행되어야 할 아동권리에 관한 연구주제를 제안하면 다음과 같다.

1. 아동권리 연구의 다양화가 요구된다.

아동권리에 대한 그동안의 연구는 아동권리의 개념에 대한 이해, 유엔아동권리협약의 이해 및 이행, 그리고 아동권리에 대한 인식 및 실태조사 연구 등이 주류를 이루었다. 일부 아동권리 모니터링에 대한 연구도 있다. 아동권리의 개념이 생소하여 아동권리에 대한 전반적인 이해를 돕는 연구가 주로 진행된 것이다. 그러다 보니 연구주제의 다양성이 떨어지고, 정책적 영향력도 부족하였다. 이것이 아동권리연구가 아동 삶의 변화를 이끌어 내지 못한 이유이다. 따라서 향후 아동권리연구가 아동의 삶에 권리가 보장되는 진지한 변화를 유도하기 위해서는 연구주제의 다양화가 요구된다.

향후 아동권리연구는 어느 특정 영역의 권한 회복시각으로 제한되지 않아야 한다. 즉 아동의 삶의 모든 양상이 아동권리 연구의 주제가 될 수

1) 2003년도 공공사회지출대비 아동·가족대상 지출(%) : 노르웨이 10.1, 스웨덴 13.4, 독일, 7.0, 프랑스 9.9, 이탈리아 4.0, 미국 2.6, 호주 15.8, 일본 3.5, 한국 1.7.

2) 2003년도 공공사회복지지출(%) : 스웨덴 31.3, 노르웨이 25.1, 독일 27.6, 프랑스, 28.7, 이탈리아 24.2, 영국 20.5, 미국 16.2, 호주 17.9, 일본 17.7, 한국 5.7.

있어야 한다. 우선 국가수준의 아동권리지표를 정리하는 연구가 진행되어야 한다. 이는 그동안 학회와 국책연구기관이 개발해 온 아동권리 지표를 정리, 분석하는 작업 등을 통해서 가능할 것이다. 아동관련 법과 정책의 아동권리협약 이행 상황을 분석하고 평가하는 작업도 요구된다. 아울러 아동이 살고 자라는 가정, 영유아보육 및 교육기관 및 학교, 지역사회와 여건이 아동권리를 보장할 수 있는 환경인지에 대한 연구도 필요하다. 특히 하루 중 상당수의 시간을 사교육 기관에서 보내는 우리나라 아동기의 특성을 고려하여 아동권리 측면에서 사교육기관의 환경에 대한 연구도 요구된다.

2. 생존, 발달, 보호, 참여의 권리에 대한 독립적인 연구경향이 재고되어야 한다.

일부 아동권리 연구는 아동의 생존, 발달, 보호, 참여의 네 가지 권리를 상호의존적인 시각에서 연계하지 않고 상호 배타적으로 연구가 실시되는 경향이 있다. 그러나 유엔아동권리협약에서 명시하고 있는 생존, 발달, 보호, 참여의 네 가지 아동권리는 서로 완전히 독립적이지 않다. 일례로 협약에서 일부 보호권은 생존권의 일부 조항에서도 발견된다. 일반적으로 보호권을 규정하는 것으로 받아들여지고 있는 협약 제 38조 ‘무력분쟁에서의 아동보호’ 및 ‘아동무력충돌에 관한 선택의정서’에서 규정된 ‘아동의 군사력 동원 금지 및 난민아동의 보호, 아동과 청소년의 살인, 유아살해, 예방 가능한 아동 및 유아사망률’ 등은 아동의 생존권과도 연계된다. 다른 한편 생존권도 생명권과 건강권과 같이 좁은 의미로만 해석되어서는 안 된다. 생명권뿐만 아니라, 생명을 유지하는 권리 즉, 적합한 생활을 누릴 권리 등도 포함한다. 이런 점에서 생존권은 질적

인 측면에서의 생존권인 발달권과 밀접히 관련될 수 있다. 따라서 협약에서 제시되고 있는 건강(제 24조), 교육(제 28조 및 29조), 영양, 물, 의복과 주거를 포함하는 적합한 생활수준(제 27조), 사회보장(제 26조) 및 휴식, 레저 및 여가(제 31조) 등은 아동 생존권과 관련하여 매우 중요한 의미를 갖는다.

아동의 생존, 발달, 보호, 참여의 권리를 분리하여 독립적으로 연구하는 경향은 정책적 접근을 용이하게 할 수는 있으나 4개 아동권리 영역이 서로 독립적으로 존재한다는 등의 아동권리의 기본 개념에 대한 심각한 오해를 가져올 소지가 있다. 더 나아가서는 아동권리 관련 정책이 별도로 개발되고 실행될 우려가 있어 정책의 분절화 및 효율성을 감소시킬 가능성이 있다. 이는 결국 우리나라 아동의 전반적인 생활상태 및 아동권리 보장 수준을 제대로 이해하는데 걸림돌이 될 수 있다.

3. 아동의 연령에 대한 사회적 합의 및 이에 따른 법과 제도의 보완을 이끌어 낼 수 있는 연구가 필요하다.

아동의 연령과 관련해서는 주로 논의 되는 것은 아동기의 시작점과 종료점에 대한 것이다. 유엔 협약 제1조 ‘아동의 정의’에서는 아동을 18세 미만으로 명확하게 규정하였다. 이와 같이 협약에서는 18세미만이라 하여 그 시작점은 지적하지 않고 아동기의 끝을 18세로 한정하고 있다. 최근 들어 아동연령 정의에서 논의되는 것은 아동기의 종료점을 18세 미만으로 보는 것을 아동정책과 제도에 어떻게 적용해야 하는지에 대한 문제이다. 우리의 언어습관은 협약에서 천명하는 연령적 범주인 ‘18세미만의 자’를 ‘아동’으로 선택 받아들이기에는 다소 어려운 측면이 있다. 그

것은 우리의 언어에서 주로 10대를 지칭하는 ‘청소년’이라는 명칭 때문이다. ‘아동’과 ‘청소년’ 이 두 개념은 명백하게 연령적으로 중첩되는 개념이다. 그리고 우리나라에서는 아동의 범주를 보통 초등학교에 다니는 나이인 6~12세로 통용해오고 있다.

또한 지금까지 우리나라의 아동관련 제도에서는 해당법령에 따라 아동의 연령기준을 달리하여 왔다. 우리나라 아동관련 법률에서는 각각의 필요에 따라 매우 다양한 호칭과 연령기준을 제시하였다. 예를 들어 아동복지법은 18세미만의 자를 아동이라 칭하고 있으며 민법에서는 20세미만의 자를 미성년자라 칭하며 청소년기본법에서는 9세이상 24세 이하의 자를 청소년이라 칭하며 청소년보호법은 19세미만의 자를 청소년이라 칭한다. 영유아보육법에서는 6세미만의 취학 전 아동을 영유아라 칭하고 있다. 이 밖의 법령에서도 각각의 법률에 따라 아동의 연령과 호칭은 다양하다. 이러한 연령기준의 불일치는 아동관련 정책과 서비스의 일관성과 책임성에 문제를 야기한다고 계속 지적받아 왔다.

2008년 우리나라의 아동청소년 정책 수행체계의 통합으로 ‘아동의 연령’에 대한 사회적 합의 문제는 이슈화되었다. 아동복지법에 근거한 0~18세 미만 아동을 대상으로 정책을 수행하던 보건복지가족부와 청소년기본법에 근거하여 9~24세 이하 청소년을 대상으로 정책을 수행하던 청소년위원회로 분절되어있던 아동청소년 정책이 보건복지가족부로 통합되었다. 이러한 통합으로 새로운 아동청소년정책 5개년계획안과 아동청소년통합법률안이 제시되면서 아동과 청소년의 시기를 구분하였다. 아동청소년 통합안에서는 영유아를 0~5세, 아동을 6~12세, 청소년을 13~18세, 청년 19~24세로 구분하여 기존의 혼란된 구분을 통일시켰다.

그러나 이러한 구분이 협약이 제시하고 있는 18세 미만이라는 기준과 일치하지 못한다는 점에서 여전히 학자들 간에는 아동의 연령에 대한 논쟁은 끊이지 않고 있다. 뿐만 아니라 정책수행의 편리성에 의하여 구분된 연령구분에 대한 문제점이 지적되고 있다. 따라서 아동연령에 대한 사회적 합의가 필요하며 이에 대한 연구가 수행되어야 한다. 특히 협약 제1조 ‘아동의 정의’에서 제안하고 있는 아동연령에 대한 정의와 관점을 재해석하는 연구가 필요하다. 또한 아동정책 및 제도에서 나타나는 아동연령의 불일치를 해결할 수 있는 방법에 대한 제언이 필요하다.

4. 아동관련 법과 정책에 대한 분석 및 평가 연구가 요구된다.

아동권리협약 이행의 기본조건이면서 최저조건은 입법적, 행정적 조치이다. 이러한 점에 공감하여 다수의 연구자와 실무자들은 우리나라의 아동 관련법과 행정적 제도가 아동중심의 관점에서 일반아동의 건강한 성장과 발달을 도모하는데 미흡하다고 지적하고 있다. 한 예로 피학대 아동을 보호하는 과정에서 부모가 원하지 않을 경우 이 아동을 보호를 강제할 법적근거가 취약하다.

아동관련 전문가 및 실무자들은 아동의 권리를 증진하기 위하여 법, 행정적, 제도적 개선의 필요성을 강조하고 있다. 그러나 지금까지 수행되었던 아동정책 및 제도에 관한 연구들은 복지적 관점에서 아동정책을 강화하는 연구들과 아동정책의 성과를 평가하는 연구들이 대부분을 차지하였다.

최근 아동관련 대표적인 법률인 아동복지법이 전면적으로 개정되었다. 이처럼 아동복지법이 전면적으로 바뀐 것은 아동복지법이 제정된 이

래로 가장 큰 변화로 볼 수 있다. 아동복지법 개정은 아동과 청소년의 정책수행체계의 통합으로 인하여 필연적으로 수행되어야 할 작업이며 이러한 개정작업으로 아동과 청소년복지의 수준을 한단계 높일 거라는 긍정적 평가를 받고 있다. 반면에 기존의 아동복지법과 청소년복지지원법을 단순히 통합시키고 상호중복되는 서비스 등을 조정하는 수준에서 만들어졌다는 비판을 받고 있다. 그러나 이러한 법과 정책의 변화가 아동의 권리를 충분히 보장할 수 있는 방향으로 설계되었는지 아동의 삶에 어떠한 영향을 주는지에 대한 분석은 이루어지지 못하고 있다.

법과 정책은 아동권리 실현의 근본적인 틀로서 이것이 제대로 마련되어 있지 않는 한 아동권리 실현은 불가능하다고 할 수 있다. 현행 아동관련 법과 정책에 대한 분석결과를 토대로 아동관련 법과 정책이 어떠한 방향으로 개정되어야 하는지를 제안할 필요가 있다. 아동관련 법과 정책이 아동권리의 충실한 이행을 뒷받침 할 수 있는 것인지에 대한 세심한 분석과 평가가 필요하다.

5. 아동권리교육의 효율적인 실행을 위한 연구가 필요하다.

협약이 제대로 이행되기 위해서는 아동권리교육은 필수적이다. 협약에 대한 교육은 교사, 사회복지사, 법조인 등 아동과 함께 하는 종사자들에게 반드시 필요하며 협약 당사국이 취해야 할 의무사항이다.

이에 따라 국가인권위원회 및 한국보건복지인력개발원, 그리고 아동관련 단체들은 아동권리교육 프로그램 교재를 개발, 보급하고 교육을 실시해 왔다. 2008년 보건복지가족부도 교육대상별 아동권리 교육교재를 개발 보급하였다. 그러나 아동권리교육이 제도화되지 않는 이상 교재

의 활용을 담보하기 어렵다. 현재 각 기관에서 개발된 아동권리교육교재가 어떻게 현장에서 활용되고 있으며 아동들의 권리 증진을 위해서 실제적으로 어떻게 기여하고 있는지 확인되지 않고 있다.

따라서 우선 아동권리교육의 실행 방식 및 기제에 대한 연구가 필요하다. 아동권리교육을 어떻게 제도화하고 있는지 외국의 사례를 분석해 볼 필요도 있다. 그리고 체계적인 권리교육 수행의 목표 및 방법을 제안할 수 있는 연구가 수행되어야 한다.

6. 아동관련 예산에 대해 구체적으로 분석하고 국가경제와의 관련성에 대한 연구를 실시해야 한다.

아동예산의 규모는 아동의 삶의 질과 국가의 아동에 대한 투자정도를 알아볼 수 있는 가장 중요한 지표중의 하나이다. 그리고 아동관련 예산의 편성은 정부가 중점을 두고 있는 정책 혹은 사업과 아동정책의 방향을 보여준다. 예를 들어 과거 우리나라의 아동복지예산은 대부분이 요보호아동의 보호와 관련된 것이었으나 최근 들어 일반아동복지와 관련된 예산이 확대되었다. 그러나 유아 및 초중등교육 관련 예산을 제외한 아동복지, 보육, 청소년, 그리고 성폭력, 가정폭력 예산은 전체 국가 예산의 0.007%이며 이중 다시 보육예산을 제외하면 전체 국가예산의 0.001%에 불과하다. 유럽보육위원회(ECNC)는 영유아에 대한 투자를 GDP대비 1%수준을 권고하고 있는데 우리나라는 0.47%(육아정책개발센터, 2008)에 불과하다.

정부의 아동예산 책정이 아동권리의 관점에서 수행되고 있는지를 평가 분석할 수 있어야 한다. 아동예산 편성의 구조적 변화가 관찰되지만 예

산이라는 방대한 작업의 어려움으로 인하여 아동관련 연구에서는 아동관련 예산을 분석하는 연구는 시도되지 못하고 있다. 종종 사회복지예산 대비 아동관련 예산의 규모나 외국의 아동복지비용과 비교하는 수준의 연구만 수행되었다. “가용자원의 최대한도로” 아동예산을 편성하고 있는 지를 구체적으로 분석하는 연구가 실시되어야 한다.

뿐만 아니라 아동예산과 국가 경제와의 관련성에 대한 연구가 필요하다. 아동에 대한 교육, 보건 등 아동기 투자비용이 높을수록 성인이 되었을 때 연간소득이 향상된다는 보고는 우리나라에서도 향후 아동에게 투입되는 국가비용과 산출의 관계에 대한 연구가 필요함을 보여준다(HM Treasury, 2008). 아동건강에 대한 국가 투자가 향후 빈곤문제를 해결할 것으로 확신하고 획기적인 아동건강정책을 수립하여 시행하고 있는 영국의 경우는 아동예산 규모와 국가경제의 상관관을 확연히 보여주는 것이다.

이제는 아동정책과 국가경제 발전을 연계하는 연구를 수행할 때가 되었다. 이는 아동관련 정책을 관련자들에게 설득할 수 있는 중요한 근거가 될 것이다(이승기·황옥경, 2008).

Ⅲ 실제적, 정책적 이슈

그동안 논의되어 왔던 아동권리를 증진할 수 있는 실제적 정책적 이슈들은 다음과 같이 정리될 수 있다.

1. 아동의 권리 수준과 삶의 질에 대한 국가차원의 조사, 분석이 정기적으로 실시되어야 한다.

그동안 우리나라 아동청소년의 생활실상에 대

한 객관적 자료의 부족은 국가가 아동정책 수행의 목표를 수립하는데 걸림돌이 되었다. 따라서 아동권리 지표의 개발과 통계의 생산은 아동연구 및 정책에 필요한 기초데이터를 제공할 목적으로 수행되어야 한다. 이러한 지표와 통계를 바탕으로 국가 아동정책의 목표와 세부 실행지표를 제시할 수 있어야 한다. 객관적이고 사실적인 아동청소년의 생활실태에 대한 자료 수집을 통해서 보다 효율적인 중장기 아동청소년 정책의 개발이 가능하다(황옥경, 2009).

우리나라에서 아동권리지표의 개발은 민간단체와 학계의 주도로 시작되었으며 2000년 이후 정부는 지표개발의 필요성을 공감하여 정책연구기관을 통해 지표개발을 시도하였다. 관련 지표로는 한국아동권리학회가 개발한 ‘한국의 아동지표’, 한국보건사회연구원이 개발한 ‘아동권리지표’, 한국아동단체협의회회의 ‘한국아동상황’ 등이 있다. 2006년 보건복지부와 서울대학교 사회복지연구소가 ‘한국의 아동지표’를 개발하였다. 청소년과 관련해서는 청소년개발원이 2001년 ‘청소년인권지표’를 개발하였으며 이후 2006년에는 청소년의 생존권, 보호권, 발달권, 참여권 지표를 개발하였다.

이러한 지표의 개발과 함께 아동에 대한 전국 규모의 실태조사가 실시되지 못하여 다수의 아동전문가들은 국가적 차원의 아동실태조사의 필요성을 강조하였다. 이에 2008년 3, 4차 정부보고서 제출에 앞서 정부는 ‘아동청소년종합실태조사’를 실시하였다. 본 조사는 0~18세 모든 아동을 대상으로 전국적으로 일반가구와 저소득층가구를 구분하여 실시되었다. 아동청소년종합실태조사는 국가단위의 데이터 구축이 절실히 요구되고 있는 시점에서 시도되었다는 점에서 그 의미가 크다. 0~18세 전 아동기를 대상으로 처음으로 실시된 전국규모의 ‘아동청소년 종합실

태'조사의 분석결과는 향후 관련 연구 및 정책 수립 과정에서 필요한 기초데이터로 활용될 수 있을 것이다(황옥경, 2009).

그러나 '아동청소년 종합실태조사'는 첫 시도라는 점에서 여러 한계가 노출되었다. 대표적으로 측정지표에 대한 문제가 있다. '아동청소년 종합실태조사'에서 사용된 측정지표가 우리나라 아동의 삶을 얼마나 대변해 줄 수 있는지, 정부의 현재와 장기 아동정책 추진계획과 얼마나 연관되어 있는지, 측정지표에 대한 사회적 공감대를 얼마나 유도할 수 있는지 의문이다. 또한 국가적 차원의 실태조사라는 점에서 측정지표가 국가간 비교가 가능하도록 구성되었는지도 확인되어야 한다.

2. 아동정책을 포괄하고 조정할 수 있는 기구의 설치가 요구된다.

2003년 유엔아동권리위원회의 2차 권고에서는 우리나라 정부의 아동정책 및 사업을 위한 상설 총괄 조정기구의 미비함을 우려하였다. 이러한 문제점을 해결하기 위해서 아동정책 및 사업을 조정하는 중앙상설기구를 마련하고 이 기구에 권한, 재정, 인적·물적 자원을 부여할 것을 권고하였다. 이러한 권고에 따라 2004년 개정된 아동복지법은 종합적인 아동정책을 수립하고 관계부처의 의견을 조정하며 그 정책의 이행을 감독하고 평가하기 위하여 국무총리실 산하에 아동정책조정위원회를 두도록 하였다.

아동정책조정위원회의 설치에 정부는 민간단체와 유엔 아동권리위원회의 권고를 받아들여 아동정책과 프로그램의 종합조정과 모니터기구의 필요성을 인식하고 이를 설립하기 위해 노력을 했다는 점에서 의미가 있다(이재연, 2005). 또한 아동정책조정위원회의 설치로 여러 부처에서

추진하고 있는 아동정책에 대한 조정, 정책이행의 감독 및 평가 등을 담당함으로써 아동정책의 효과성을 제고할 수 있으며, 아동단체장 또는 아동관련 전문가가 위원회에 참여함으로써 아동정책의 수립에서 평가에 이르기까지 민간의 참여가 확대되었다(이재연 외, 2007). 이 외에도 그동안의 과제로 인식되었던 협약의 이행과 아동정책 조정의 법적근거가 마련된 것은 위원회 설치의 의의라 할 수 있다(김승권 외, 2007).

그러나 아동정책조정위원회는 회의가 정례화되지 못하고 회의 개최횟수가 너무 적어 그 역할을 담당하기에 부족하다는 문제점을 지적받았다. 실제로 아동정책조정위원회는 매년 1회 정도 개최되었을 뿐이다. 또한 아동정책조정위원회의 임무 및 권한에 대해서 명시된 것이 없다는 문제점도 있다.

이러한 문제점을 보완하기 위하여 2007년 아동복지법 개정안이 준비되었으나 2008년 새 정부가 출범하면서 아동정책체계가 대대적으로 개편되면서 사실상 아동정책조정위원회는 새로운 위원회로 대체되었다. 2008년 10월 입법예고된 아동청소년기본법에서는 기존의 아동정책조정위원회의 역할을 대체할 기구로 '아동청소년정책위원회'를 명시하였다. 그러나 그 위상은 상당히 다를 것으로 보인다. 기존의 아동정책조정위원회는 국무총리실에 설치되어서 관계부처의 조정을 담당하였다. 그러나 '아동청소년정책위원회'는 보건복지가족부에 설치되어 단순히 아동복지 부서내의 정책을 조정하는 기능으로 축소되었다. 아동정책조정기구가 역할을 제대로 하지 못한다면 아동관련 행정부처 간 갈등과 이견 그리고 정책혼선 및 정책중복을 초래하고 전달되는 서비스의 효과를 기대하기 어렵다.

이러한 점에서 아동정책과 관련된 모든 영역을 포괄하고 조정할 수 있는 기구의 운영이 요구

된다. 기존의 아동정책조정위원회와 같이 아동과 관련된 모든 정책을 조정할 수 있는 기구는 필요하다. 협약의 이행을 감독하고 종합적으로 아동정책을 조정할 수 있도록 ‘아동청소년정책위원회’ 기능을 강화하던지, 기존의 아동정책조정위원회의 지위에 맞먹는 새로운 위원회의 창설을 하던지 간에, 새로운 기구는 기존의 아동정책조정위원회가 가지고 있는 한계점을 보완하여 유엔에서 요구하는 수준의 조정 기구로 진보되어 설치되어야 할 것이다.

3. 독립성이 보장되고 공적 권한이 부여된 아동 권리모니터링 기구가 운영되어야 한다.

협약을 이행하고 아동권리 침해 사례에 더욱 효과적으로 대응하기 위해서는 어떤 체계 혹은 기구를 창설해야 한다는 견해(Save the Children, 2002; Verhellen & Spiesschart, 1989)가 지배적이다. 이러한 기구는 정부의 각 부처나 아동과 관련된 서비스를 제공하는 기관들에 대해 책임 있는 위원회가 되거나 아동 ombudsman 제도가 될 것이다. 이러한 맥락에서 협약 당사국의 아동권리 실천상황을 평가해온 유엔 아동권리위원회는 그동안 아동권리를 증진하기 위해 독립적인 국가 기구를 설치할 것을 각 국에 꾸준히 권고해왔다. 이 기구의 역할은 권리이해나 옹호활동, 그리고 아동권리 증진을 위한 모든 영역을 대상으로 한다. 이 기구에서는 아동과 관련된 모든 문제를 조사하고, 아동의 최선의 이익을 보호하기 위한 관련 입법을 추진할 수 있으며, 아동에게 안전한 환경을 제공하기 위해 필요한 기준과 아동과 사회와의 갈등을 예방하고 해결할 수 있는 방안을 개발하는 일을 한다(Flekkoy, 1993). 이러한 제도는 아동권리 침해상황에 대응하고 협약의 이행을 평가하고 모니터링을 위한 핵심

적인 요소이다.

국내에서는 아동권리 실행 상황을 모니터링할 수 있는 기구의 창설 방안에 대한 논의가 이에 관심을 기울여온 몇몇 학자들과 관련학회를 중심으로 논의되어왔다(이재연, 1997; 이배근, 2002; 황옥경, 2002). 이러한 논의에 힘입어 2006년 아동권리모니터링 센터가 설치되면서 아동ombudsman 제도가 운영되기 시작하였다.

그러나 현재 아동권리모니터링 센터와 ombudsman은 사실상 그 역할을 수행하기에는 권한이 부여되지 못하고 있다. 법적으로도 이들의 권한이 규정되지 못하여 공식적인 지위를 갖추지 못하였다. 현재 아동권리모니터링 센터는 한시적으로 위탁 운영되고 있다. 단순히 최소한의 역할과 기능을 수행하여 그 존재만 유지하고 있다. 더군다나 아동권리모니터링 기구가 아동친화적이지도 않다. 단적인 예로 아동권리모니터링 센터는 전화번호 안내 114에서조차 검색되지 않아 아동이 손쉽게 접근할 수 있는 검색체널이 다양하지 못하다.

2008년 10월 입법예고된 아동청소년기본법은 아동·청소년권리모니터링 업무를 공공기관 또는 민간단체에 위탁할 수 있도록 규정하였다. 아동청소년기본법 하에서 설치될 아동·청소년권리모니터링기구가 앞서 제기한 문제를 고스란히 갖게 될 가능성은 아주 높다.

사실상 아동권리모니터링 기구를 어디에 설치해야 하며 어떠한 권한을 주어야 할지 결정하는 것은 매우 난해하다. 아동권리모니터링 기구는 독립성과 공적권한이 모두 강조되어야 하기 때문이다. 그러나 독립성을 강조하다보면 공적인 권한이 약화될 수 있으며, 공적인 권한을 강조하다보면 독립성이 확보되지 못할 수 있다. 따라서 독립성 및 권한 확보의 중요성과 유엔에서 권고하는 기본적인 모니터링 기구의 수준을 고려하

며 법적으로 그 기능과 권한이 명시된 모니터링 기구를 운영해야 한다(이재연, 1997; 황옥경, 2003). 아울러 옴부즈맨 사무국이 기능적으로 활동할 수 있도록 상당한 인력과 재정이 지원되어야 한다.

4. 유엔아동권리협약의 충실한 이행을 위하여 유보조항의 철회에 대한 적극적 검토가 필요하다.

협약의 유보는 협약의 이행과 아동권리실현의 가장 큰 장애요인으로 작용하기 때문에 협약의 충실한 이행을 위해서는 유보철회에 대한 검토가 선행되어야 한다. 그러나 우리나라는 1991년 11월 20일 협약에 비준하면서 국내법과 일치하는 않는다는 이유로 9조3항(자녀의 부모면접접견권), 21조a(입양허가제), 40조2b(v)(아동의 상소권 보장)의 3개 조항을 유보하였다. 민법의 개정으로 2008년 9조3항의 유보는 철회되었지만 나머지 두개의 조항은 유보에 대한 검토만 지속될 뿐 철회를 위한 어떠한 조치도 취해지지 않고 있다.

유엔 아동권리위원회도 2003년 ‘유엔아동권리협약을 위한 일반조치’를 주제로 한 일반논평 5번(General Comment no.5)에서 당사국의 유보사항에 대한 검토를 필수적으로 이행하도록 주장하고 있으며 현재 유보조항이 있는 모든 당사국에 권고안을 통해 유보철회를 요구하고 있다(이재연·김효진, 2008). 이러한 협약의 유보철회는 협약의 완전하고 충실한 이행의 관점에서 강조되고 있으며 상기 일반논평 5번에서도 “아동의 권리에 관한 전적이고 조건 없는 존중을 보장하려는 본위원회의 목적은 국가들이 유보를 철회하는 경우에만 달성될 수 있다”라고 제시하였다. 협약의 유보철회는 당사국이 협약의 이념과 취지에 최대한 부합하려는 노력과 움직임이

며 협약을 적극적으로 이행하려는 국가의지의 표시이다. 또한 협약의 완전한 이행을 위해서는 유보철회는 기본전제가 되는 것이다.

이러한 유보철회가 갖는 당위성에도 불구하고 유보철회는 적극적으로 추진되지 않고 있다. 최근 들어 협약의 이행과 유보철회에 관한 논의가 이슈로 대두되었다. 2004년 이후 매년 진행되었던 협약 이행에 관한 모니터링 관련 연구에서는 유보의 검토를 통해 유보철회를 촉구하였으며, 유엔아동권리협약NPO연대³⁾와 같은 아동권리관련 NGO에서도 유보철회를 촉구하는 포럼을 개최하여 유보철회에 대한 여론을 환기시키기도 하였다. 그러나 유보철회와 관련한 문제는 아동권리 관련 학계와 NGO 등의 소수의 집단에서만 주요 논의사항으로 다루어질 뿐, 유보철회를 위한 일련의 조치가 진행되지 못하고 있는 것이다. 따라서 유보철회에 대한 적극적 조치가 이루어져야 하며 이러한 유보조항 이행에 대한 구체적인 방향을 제시할 수 있는 연구의 수행도 독려되어야 한다.

5. 아동권리에 대한 교육과 홍보를 체계적이면서 실용적으로 실시하여야 한다.

아동권리보장은 아동권리의 이해에서부터 시작되기 때문에 아동의 권리에 대한 교육과 홍보는 다른 어떤 정책보다 우선적으로 고려되어야 한다. 현재 협약이행에 있어서 권리교육과 홍보는 눈에 띄는 성과를 이루지 못하고 있다. 사람들에게 협약의 정신이 얼마만큼 인식되어 있는

3) 유엔아동권리협약권NPO연대는 협약의 주창, 홍보, 유엔아동권리위원회 보고서 제출 등 아동권리를 증진을 목적으로 2005년 9월 창립하였으며 부스러기 사랑나눔회, 세이브더칠드런, 월드비전, 유니세프 한국위원회, 한국생활안전연합, 한국아동학대예방협회 등 15개 단체 및 전문가가 참여하고 있다.

지를 파악하고, 이에 따라 어떠한 대책을 강구하고 있는 정부부서는 찾아보기 어렵다. 아동을 권리행사의 주체로서 인식하고, 의사표현의 권리를 적극적으로 반영하는 것은 결코 쉽지 않은 것이 현실이다. 따라서 협약의 원칙과 규정을 널리 알리는 것이야말로 아동권리 실현의 초석이 될 것이다(보건복지부·한국아동단체협의회·한국아동권리학회, 2006).

현재 우리나라의 아동권리에 관한 교육과 홍보체계는 초보 단계라 할 수 있다. 이로 인해 아동권리에 대한 인식이 사회저변에 확대되지 못하고 아동권리보장의 장애요소로도 작용하고 있고, 이로 인해 협약의 비준 후 지금에 이르기까지 협약의 인지도는 높지 않다. 지금까지 아동권리에 대한 교육 및 홍보는 일부기관의 개별적 정책과 NGO의 활동을 통해 실시되고 있다. 이러한 교육 및 홍보정책의 한계를 극복하기 위해서는 아동권리교육과 홍보를 체계적이고 실용적으로 실시하여야 한다. 또한 교육과 홍보의 대상은 아동과 관련전문가 등에 국한되지 않고 모든 시민을 대상으로 이루어져야 한다.

6. 아동친화적인 환경조성에 대한 국가적인 노력이 요구된다.

아동에게 친근한 도시를 만든다는 것은 아동이 행복하게 살 수 있는 도시를 만든다는 것을 의미한다. 아동에게 친근한 도시는 중앙과 지방정부가 항상 아동 최선의 이익을 위한 결정을 하고, 아동의 건강, 양육, 보호, 교육을 보장하고 차별과 소외 없이 풍요로운 문화를 누릴 수 있도록 환경을 준비하는 것이다(이재연 등 2008).

유니세프는 ‘아동에게 친근한 도시(Child Friendly City) 만들기’를 통해서 아동이 성장하고 있는 지역사회의 변화를 촉구하고 있다. 세계 모든 지

역에서 아동이 생활하고 있는 환경이 아동에게 좀 더 적합하게 되도록 노력하는 것이다. 유니세프는 아동 친화적인 도시를 만들기 위해 국제사무국을 설치하고 각 나라를 지원하고 있다.

‘아동에게 친근한 도시 만들기’ 운동은 이탈리아, 캐나다, 방글라데시, 터키, 세네갈, 필리핀 등 세계 200개 도시 이상에서 실행되고 있다. 이탈리아의 경우 아동 친화적인 도시를 만들기 위하여 국가행동 계획을 마련하였다. ‘아동에게 친근한 도시 만들기’ 운동결과 1997년 이탈리아 복지부 산하에 국가 아동권리모니터링 센터를 설립하는 성과를 얻기도 하였다. 이와 같은 변화를 유도하기 까지 이탈리아 정부는 먼저 중앙과 지방정부가 연계할 수 있는 법적 근거를 마련하였다. 이 과정에서 이탈리아 정부는 아동·청소년 의회, 워크숍 등을 통한 아동참여를 중시하였다. 이는 이탈리아 내에서도 제도적, 문화적 측면의 획기적인 변화로 받아들여지고 있다(이재연 등 2008).

성인 중심의 우리사회는 아동에게 친화적이지 못하다. 사회는 아동의 욕구를 반영하는데 상당히 무관심하고, 위기상황에 처해 있는 아동에 대해서는 최소한의 조치만 취하고 있으며, 아동관련 사안은 우선순위에서 밀려나 있다. 이러한 상황에서 아동에게 최적의 물리적, 사회적, 문화적, 경제적 환경은 어떠해야 하는 것과 자기가 살고 있는 지역에 대한 아동의 인식은 어떠하며, 이들의 가장 절실한 요구는 무엇인가가 중요하게 고려될 수 있어야 한다.

참 고 문 헌

강명순(2009). 빈곤아동지원 특별법 제정을 위한 공청회 자료집, 1-29.

- 김승권 · 박세경 · 황옥경 · 장보현 · 이진우(2007). UN 아동권리협약 이행 모니터링 사업 연구(2006.4 ~ 2007.3). 보건복지부 · 한국보건사회연구원 · 아동권리모니터링센터.
- 보건복지부 · 한국아동단체협의회 · 한국아동권리학회 (2006). 한국의 유엔아동권리협약 이행 모니터링.
- 안상훈(2008). 지속가능한 한국의 복지국가 비전과 전략. 보건복지부, 서울대학교 사회과학연구원.
- 이배근(2002). 한국 NGO의 아동권리 모니터링. 한국 아동권리학회 춘계학술대회 발표자료집. 23-40.
- 이봉주 · 김경륜 · 황옥경(2006). 중장기아동정책과 국가행동계획. 서울 : 보건복지부.
- 이양희(2007). 유엔의 아동권리 신장을 위한 미래 계획. 한국아동권리학회 춘계학술대회자료집, 7-21.
- 이재연(1997). 각 나라의 아동권리협약 실천사항. 아동권리연구, 1(2), 5-20.
- 이재연(2005). 아동권리모니터링의 내용. 아동권리모니터링 자료집. 한국아동단체협의회.
- 이재연 · 김효진(2008). 아동권리협약의 유보철회를 위한 과제. 아동권리연구, 9(1), 1-18.
- 이재연 · 황옥경(2005). 아동권리모니터링체계. 아동권리연구, 8(4), 593-610
- 이재연 · 황옥경 · 안동현(2007). 아동과 권리. 서울 : 창지사.
- 이재연 · 황옥경 · 이은주(2009). 어린이청소년이 행복한 서울 꿈나무프로젝트. 서울 : 서울시복지재단.
- 한국보건사회연구원(2008). 보건복지예산 현황과 전망 2008. 서울 : 한국보건사회연구원.
- 황옥경(2002). 유럽국가들의 아동권리모니터링 현황. 아동권리 모니터링. 한국아동권리학회 춘계학술대회 발표자료집, 27-41.
- 황옥경(2003). 아동권리 증진을 위한 음부즈맨 제도 수립 방안. 아동권리연구, 7(1), 1-24.
- 황옥경(2009). 「한국아동의 삶」에 관한 토론 자료, 한국아동학회 · 한국아동권리학회 · 한국아동복지학회 2009 춘계학술대회 자료집. 48-49.
- Epstein, I. (2006). *The Convention on the Rights of the Child : The Promise and Limitations of Multilateralism as Means of Protecting Children.* Illinois Wesleyan University.
- Flekoy, K. G. (1993). *The Norwegian Ombudsman for Children : A practical experience.* Children's Rights Centre.
- HM Treasury (2008). *Ending Child Poverty : Everybody's Business.*
- Reynolds, A. J., Temple, J. A., Robertson, D. L., & Mann, E. A. (2002). Age 21 cost-benefit analysis of the Title I Chicago Child-Parent Centers. *Educational Evaluation and Policy Analysis, 24*, 267-303.
- Save the Children (1996). *Children's Ombudsmen and the Promotion of Children's Rights.* Radda Barnen : Swedish Save the Children.
- Scottish Office (2002). *Commissioner for Children.* HMSO : Edinburgh.
- Vehellen, E. (1994). Monitoring of UN Convention on the Rights of the Child and Its Implication of the State Parties. In Euggen, V., & Frans, S.(Eds.). *Children's Rights Monitoring Issues, Children's Rights Centre.*

2009년 8월 15일 투고, 2009년 11월 2일 수정
2009년 11월 11일 채택