세미나자료 2017-07

2017년 제1차 육아선진화 포럼

아동권리 보장의 현 주소와 강화를 위한 정책방안 모색

2017. 11. 15.(수) 14:00~17:00

엘타워 골드홀

육아정책연구소
Korea Institute of Child Care and Education

Program

2017년 제1차 육아선진화 포럼

| 주 제 | 아동권리 보장의 현 주소와 강화를 위한 정책방안 모색

| 일 시 | 2017. 11. 15(수) 14:00 ~ 17:00

| 장 소 | 양재 엘타워 골드홀

| 일정표 |

구 분	진 행 내 용	
13:30~14:00 (30분)	등록	
14:00~14:20 (20분)	개회	사회 : 권미경(육아정책연구소 육아정책연구실장)
	국민의례	
	개회사	
	축사	축사 : 이재연(숙명여대 명예교수, 초대 한국아동권리학회 회장)
14:20~15:30 (70분)	사회 : 유해미(육아정책연구소 연구위원)	
	주제발표 1	헌법상 아동권 수용을 위한 개정방안 김정현(전북대 일반사회교육과 교수)
	주제발표 2	아동권리 보장을 위한 법적 기반 확보 방안 김아름(육아정책연구소 부연구위원)
	주제발표 3	아동의 놀 권리 강화를 위한 지역사회 환경 조성 방안 조숙인(육아정책연구소 부연구위원)
15:30~15:50 (20분)	휴식	
15:50~16:50 (60분)	좌장	장영인(한라대 사회복지학과 교수)
	토론	오동석(아주대 법학전문대학원 교수) 장민선(한국법제연구원 연구위원) 이덕난(국회입법조사처 입법조사관) 유주헌(보건복지부 아동복지정책과 과장) 이희선(가천대 유아교육학과 교수) 제충만(세이브더칠드런 대리)
16:50~17:00 (10분)	질의응답	
17:00~	저녁만찬	

Contents | 2017년 제1차 육아선진화 포럼

| 개 회 사 | 1

| 주제발표 1 | **헌법상 아동권 수용을 위한 개정방안** 3

김 정 현(전북대 일반사회교육과 교수)

토론: 오 동 석(아주대 법학전문대학원 교수) ····· 21

장 민 선(한국법제연구원 연구위원) ····· 25

| 주제발표 2 | **아동권리 보장을 위한 법적 기반 확보 방안** 29

김 아 름(육아정책연구소 부연구위원)

토론: 이 덕 난(국회입법조사처 입법조사관) ····· 65

유 주 헌(보건복지부 아동복지정책과 과장)

| 주제발표 3 | **아동의 놀 권리 강화를 위한 지역사회 환경 조성 방안** 67

조 숙 인(육아정책연구소 부연구위원)

토론: 이 희 선(가천대 유아교육학과 교수) ····· 94

제 충 만(세이브더칠드런 대리) ····· 97

모시는 글

안녕하십니까.

육아정책연구소는 학계, 유관기관, 그리고 현장 전문가와의 네트워크를 구축하고, 선도적인 육아지원 방안을 도출하기 위해 매년 육아정책의 주요 이슈를 선정하여 토론의 장으로 '육아선진화 포럼'을 개최해 왔습니다.

올해는 "아동권리 보장의 현 주소와 강화를 위한 정책방안 모색"이라는 주제로 논의의 장을 마련하였습니다. 이를 통해 최근 논의가 이루어지고 있는 헌법상 아동권 수용을 위한 개정 방안과 아동의 놀 권리 강화를 위한 지역사회 환경 조성방안 등 아동의 권리를 보장하고 증진시키기 위한 여러 개선방안들을 다양한 관점에서 검토해 보고자 합니다.

최근 국회에서는 헌법 개정 논의가 진행되고 있으며, 아동의 권리를 신설할지 여부가 문제되고 있습니다. 현행 우리 헌법에는 '아동'이라는 용어가 존재하지 않은데, 이번 기회에 새로운 헌법에서는 아동이 권리의 주체임을 명시하고, 모든 정책에 있어 아동의 최선의 이익을 고려할 것을 명확히 하도록 여러 분야의 뜻있는 전문가들이 함께하길 기대합니다.

한편, 우리나라는 아동권리와 관련한 각각의 개별법들이 산재함으로 인해 아동권리에 대한 체계적·종합적인 접근이 어렵고, 중심이 될 수 있는 조직과 규범정립의 부재로 아동의 권리 보장에 불합리한 측면을 갖고 있습니다. 이에 따라 정부에서도 중앙부처 및 지자체가 운영하는 분야별 전달체계를 핵심수행기관을 중심으로 연계·조정·통합하는 정비방안을 마련할 것을 제안한 바 있는데, 이번 포럼이 아동권리 보장을 위해 필요한 개선과제를 모색하는 한편, 보다 실효성 있는 정책방안을 마련하는 자리가 되길 바랍니다.

아동 권리 중 놀 권리에 대한 관심이 증가하면서, 실제 우리 아이들이 어떻게 놀고 있고, 무엇을 원하는지 알아보는 일은 아동 놀 권리 증진을 위한 중요한 첫걸음이 됩니다. 놀이 정책의 중심에 아동과 부모의 관점을 포함하고, 지역사회에서의 지원 방안을 모색하는 일은 놀이를 개인의 영역을 넘어선 사회적 관계를 포함하는 활동으로 확대하는데 의미가 있습니다. 부모 세대에 비해 놀이 시간, 놀이 공간, 놀이 대상 등의 제약이 많은 현 시대의 유아와 초등저학년에게 우리 사회가 어떠한 환경을 제공해야할지 함께 고민하는 것은 행복하고 건강한 아동을 양육하기 위해 꼭 필요한 과정이라 생각됩니다.

바쁘신 중에도 저희 연구소 육아선진화 포럼에 축사를 전해주셔서 행사를 빛내주신 초대 한국아동권리학회장이신 이재연 명예교수님께 진심으로 감사드립니다. 또한, 본 포럼을 통해 귀중한 연구 결과를 발표해주실 전북대 김정현 교수님, 육아정책연구소 김아름 박사님, 조숙인 박사님, 토론자로 귀한 의견을 제시해 주시는 아주대 오동석 교수님, 한국법제연구원 장민선 박사님, 국회입법조사처 이덕난 박사님, 보건복지부 아동복지정책과 유주헌 과장님, 가천대 이희선 교수님, 세이브더칠드런 제충만 대리님께 감사의 말씀을 전합니다.

오늘 포럼이 아동권리 보장의 현 상황을 진단하고 향후 아동권리 증진을 위한 방향을 마련하는데 밑거름이 되는 의미 있는 자리가 되길 기대하면서, 다시 한 번 포럼에 참석해주신 많은 분들과 포럼을 지원해주신 관계자 여러분들께 감사드립니다.

2017년 11월

| 주제발표 1 |

헌법상 아동권 수용을 위한 개정방안

김 정 현(전북대 일반사회교육과 교수)

주제발표 1

헌법상 아동권 수용을 위한 개정방안

김 정 현(전북대학교 일반사회교육과 교수)

Ⅰ. 서론

국회는 2017년 1월 15일 헌법개정특별위원회(이하 '개헌특위')를 구성하여 본격적인 개헌 논의를 시작하였다. 이후 자문위원회 운영을 통한 전문가 의견의 수렴과 권역별 토론회 개최를 통한 국민의 목소리 경청이라는 절차를 진행하면서 개헌을 위한 준비 작업을 하고 있다. 2018년 2월까지 개헌안의 초안을 마련하고 3월에 개헌안을 국회에 발의할 예정이라고 한다. 한편, 대통령은 2018년 8월 지방선거 때 개헌안 국민투표도 동시에 실시하자며 개헌 의지를 분명하게 피력하기도 했다. 대통령과 국회가 동시에 개헌을 추진하려는 의사를 강하게 표명했다는 점에서 1987년 헌법개정 이후 개헌의 성공가능성이 가장 높아졌다고 볼 수 있다.

대한민국 헌정사를 살펴보면, 헌법개정은 대통령의 임기연장이 주요내용인 권력구조의 개편에 초점이 맞춰져 있었다. 이번 개헌논의도 2016년 발생한 국정농단 사건이 발단이 되어 소위 '제왕적 대통령제'의 문제점을 극복하기 위한 새로운 권력구조를 모색하자는 차원에서 시작되었다. 하지만 개헌논의가 점차 무르익어감에 따라 각계의 전문가들과 국민들은 헌법개정의 핵심과제는 국민의 삶에 직접적 영향을 미치는 기본권 중심의 개헌이 되어야 한다는 목소리를 내고 있다. 헌법규정의 개방성과 추상성이라는 특징을 감안할 때, 헌법개정논의에서 미래에 요구될 기본권들을 찾아 그 보호가 가능하도록 미래지향적인 논의가 필요하다는 주장[1]이나 국민의 기본적 인권의 보장과 민주주의의 신장이 헌법개정의 가장 중요한 과제라는 입장[2]은 기본권 중심의 개헌을 강조하는 주요한 논거이다. 또한 정치권의 역학관계를 비롯한 현실적인

1) 정재황, "헌법개정과 기본권", 저스티스, 통권 제134-2호, 2013. 2, 150-199면.
2) 송기춘, "헌법개정 논의에 붙여 : 지금, 우리에게 필요한 것은 무엇인가?", 헌법학연구 제16권 제2호, 2010, 199면.

측면을 고려했을 때 권력구조 개편에 대하여 여야 간의 의견합치를 이루지 못할 경우에는 기본권 및 지방분권 중심의 개헌을 2018년에 마무리 짓자는 의견도 심심찮게 나오고 있는 실정이다.

1987년 이후 한국 사회는 양적·질적으로 팽창 및 성장을 했기 때문에 현행 헌법이 예상하지 못했거나 중시하지 못했던 사회 변화가 많이 이루어졌고, 정보권과 같은 헌법이 포섭해야 할 새로운 기본권이 등장했다. 아동권도 그 중의 하나라고 할 수 있다. 따라서 이 연구는 아동권이 헌법적으로 수용되는 것이 타당한지, 그리고 타당하다면 어떠한 형태의 규정이 되는 것이 바람직한지에 대하여 논의하고자 한다.

Ⅱ. 헌법상 아동권 규정의 필요성

1. 현행헌법상 규정

현행 헌법은 아동의 권리에 관한 규정을 별도로 두고 있지 않다. 다만, 사회권 조항, 교육관련 조항, 근로에 관한 조항, 평등권에 관한 조항 등의 산재되어 있는 헌법규정에 대한 해석을 통해 아동에 관한 권리를 간접적으로 도출해고 있다.

가. 인간다운 생활의 권리 조항

헌법 제34조 제4항은 "국가는 노인과 청소년의 복지향상을 위한 정책을 실시할 의무를 진다"고 규정하고 제5항은 "신체장애자 및 질병 · 노령 기타의 사유로 생활능력이 없는 국민은 법률이 정하는 바에 의하여 국가의 보호를 받는다"고 명시함으로써 이들 규정에 근거하여 아동이 복지정책의 수혜대상이 될 수 있다고 해석할 수 있다. 이 조항의 연원을 살펴보자면, 1948년 제헌헌법이 "노령, 질병 기타 근로능력의 상실로 인하여 생활유지의 능력이 없는 자"들에 대한 국가의 보호 규정을 신설한 데서 출발하였고, 1962년 제5차 개정헌법에서 "생활능력이 없는 국민"으로 국가의 보호 대상 범위를 확대하였다. 이후 1980년 제8차 개정헌법과 현행헌법까지 이를 유지하여 오고 있다.

나. 교육관련 조항

또한 헌법 제31조 제2항은 "모든 국민은 그 보호하는 자녀에게 적어도 초등교육과 법률이

정하는 교육을 받게 할 의무를 진다"고 규정하여 교육의 대상자로 보고 있다. 이러한 헌법에 대하여 "'아동'을 부모에 대응하는 '자녀'의 개념으로만 인식하고 부모의 의무로부터 추론되는 자녀의 권리에 대해서만 간단하게 언급함으로써 기본권주체로서의 아동에 대하여 대단히 무관심하거나 소극적인 태도를 보이고 있는 듯하다"는 비판이 있다.[3)]

다. 근로에 있어서의 보호

헌법 제32조 제5항은 "연소자의 근로는 특별한 보호를 받는다."라고 규정하여 사회적 · 경제적 약자인 연소자의 근로를 특별히 보호하고 있따. 여기서 말하는 연소자에는 아동이 포함된다고 보아야 할 것이다. 이러한 규정은 과거에 아동을 노동착취의 대상으로 보아 가혹한 노동에 종사하게 했던 역사적 경험에 대한 반성으로 만들어진 것이다. 이러한 헌법규정에 근거하여 근로기준법은 연소자의 근로를 다음과 같이 보호하고 있다. 15세 미만자에 대해서는 노동부장관의 취업인허증이 없이 고용할 수 없고(근로기준법 제64조), 18세 미만의 자를 도덕상 또는 보건상 유해 위험한 사업에 사용하지 못하도록 하고 있다(동법 제65조). 그리고 연소자의 근로에 대해서는 근로시간의 제한, 야간작업과 휴일근무를 원칙적으로 금지하고 있다(동법 제70조).

라. 평등권

헌법 제11조는 "모든 국민은 법 앞에 평등하다. 누구든지 성별·종교 또는 사회적 신분에 의하여 정치적·경제적·사회적·문화적 생활의 모든 영역에 있어서 차별을 받지 아니한다"고 규정하여 평등권을 보장하고 있다. 차별의 금지항목으로 성별·종교 또는 사회적 신분만을 명시하고 있지만, 이는 예시적 규정이기 때문에 '연령'도 차별금지 사유에 포함된다고 보아야 한다. 연령에 의한 차별금지는 사회적 약자인 아동에 대한 차별금지로 이어진다. 이를 법률로 구체화한 것은 "아동은 자신 또는 부모의 성별, 연령, 종교, 사회적 신분, 재산, 장애유무, 출생지역, 인종 등에 따른 어떠한 종류의 차별도 받지 아니하고 자라나야 한다"라고 규정한 아동복지법 제2조이다.

3) 정해영, "아동의 기본권에 관한 연구 '아동'관련 조항의 신설과 그 헌법적 모델에 관한 검토'", 공법학연구, 제10권 제4호, 2009, 82면.

마. 소결

이처럼 우리 헌법에서는 아동의 권리 혹은 아동의 기본권 주체로서의 성격 등에 관한 명시적인 규정을 찾아볼 수 없다. 헌법상 명문의 규정이 없다고 해서 기본권주체로서의 성격이 부인되거나 국가의 보호를 받지 못하는 것은 아니다. 헌법 제37조 제1항은 "국민의 자유와 권리는 헌법에 열거되지 아니한 이유로 경시되지 아니한다"고 규정하여 헌법상 명시되지 않은 권리도 보호됨을 천명하고 있기 때문이다. 그럼에도 불구하고, 아동의 기본권 확대를 위해서는 헌법상 명문의 규정이 필요하고, 이를 통해서 보다 더 국가의 적극적인 보호를 받을 수 있다는 주장이 나오고 있다.

2. 아동권 규정의 신설에 대한 찬반 입장

가. 아동권 신설이 필요하다는 입장

헌법상 아동권 규정이 필요하다는 주장은 아동학대와 사회구성원의 고령화·장애인 차별 등이 사회문제로 대두되고 있는 상황에서 아동 및 청소년·노인·장애인 등 사회적 약자에 대한 구체적인 보호 근거를 헌법에 명시할 필요가 있다고 본다. '저출산'이 우리 시대의 화두이기 때문에 '아동의 권리'에 관한 독립규정을 신설해 아동의 권리보장을 할 필요가 있고, 아동의 권리에 대해 상세한 규정을 두는 것은 기성세대의 미래세대에 대한 특별한 관심이 헌법상 징표되는 것이라고 주장한다.[4] 또한 아동·청소년·노인·장애인은 단순한 보호대상을 넘어 기본권의 주체로서 존중받아야 하기 때문에 아동의 권리를 보호하고 이들의 복지향상을 기하기 위해 국가적 보호와 배려의 대상에 추가할 필요가 있다고 한다.[5] 현행 헌법은 청소년을 사회정책의 수혜자로만 다루고 있을 뿐 사회적 통합을 모색하고 있지 않기 때문에 주체로서의 지위를 명확히 할 필요가 있고, 구체적 헌법개정안은 유럽연합기본권헌장을 참고할 것을 주문하는 입장도 존재한다.[6]

4) 임지봉, "개헌의 바람직한 방향 -정부의 개헌시안에 대한 비판적 분석과 기본권 규정 개정을 중심으로-", 헌법학연구 제13권 제4호, 2007, 353면.
5) 박선영, "자유민주주의의 실현을 위한 헌법개정의 방향", 헌법학연구 10권 1호 2004. 86면
6) 정태호, "권리장전의 개정방향", 공법연구 제34집 제4호 제2권, 2006, 133면.

나. 아동권 신설이 불필요하다는 입장

반면에 굳이 명문의 규정을 둘 필요가 없다고 보는 입장은 이미 현행 헌법에서 청소년·노인·장애인에 대한 국가의 보호 의무를 규정하고 있고, 시대변화에 따라 새로운 기본권을 모두 규정하기는 한계가 있기 때문에 현행 규정을 유지하는 것으로도 충분하다고 본다.

권리를 적극적으로 신설하는 것보다는 이들에 대한 차별의 금지와 사람마다의 필요에 응하여 적절한 국가의 급부제공을 규정하는 것이 나은 방향이라는 것이다.[7)]

3. 새로운 기본권으로서의 아동권

가. 아동과 청소년의 분리

유엔아동권리협약은 아동을 "18세 미만의 모든 사람"으로 정의하고 있다(협약 제1조). 한국의 아동 관련 법제는 아동·청소년·연소자·미성년자·소년·영유아 등의 다양한 용어를 사용하고 있고, 이 가운데 '아동복지법'은 아동을 "18세 미만인 사람"으로 정의하고 있다(법 제3조 제1호). 이에 반해 '청소년보호법'은 '청소년'을 "19세 미만인 사람"으로 규정하고 있고(법 제2조 제1호), '청소년기본법'은 "9세 이상 24세 이하인 사람"으로 정하고 있다(법 제3조 제1호). 그리고 '민법'은 미성년자를 "19세 미만"으로 규정하고 있고(법 제4조), '소년법'은 소년을 "19세 미만"으로 정하고 있다(법 제2조). 그 외에도 다양한 개별 법률들이 청소년·어린이·영유아 등에 대하여 각기 다른 연령기준을 제시하고 있다.

이처럼 다양한 연령기준이 존재하는 이유는 개별법들의 입법목적과 규율대상, 규제의 정도에 따른 차이에서 비롯된 것이다. 개별법들의 특수성을 무시한 채 모든 법률이 통일된 연령기준에 따라 제정되어야 한다고 요구하는 것은 무리라고 본다.

하지만, 이러한 혼재된 연령기준과 용어는 정비를 할 필요가 있다. 우선, 동일한 용어를 다르게 사용하는 것은 지양할 필요가 있고, 이에 대한 법제도 정비가 요구된다. 가령, 청소년에 대한 연령기준을 '청소년보호법'과 '청소년기본법'이 다르게 규정함으로써 법수범자들에게 혼란을 줄 수 있는데, 이처럼 연령기준이 다를 경우에는 다른 용어를 사용하는 것이 타당하다.

그리고 무엇보다도 헌법적 차원에서 생애주기 및 일상용어에 맞게 용어를 통일할 것이 요구된다. '청소년보호법'의 청소년과 '아동복지법'의 아동의 연령이 19세 미만과 18세 미만으로

7) 송기춘, "1987년 헌법과 향후 개헌의 과제", 국회헌법개정특별위원회·전라북도 헌법개정 국민대토론회 자료집, 65면.

크게 차이가 없기 때문에 현행 헌법 제34조 제4항의 '청소년'에는 아동도 포함된다는 주장이 있을 수 있지만, 개별법률에서 이를 구분하는 경우는 심심치 않게 찾아볼 수 있다. '건강가정기본법' 제24조는 생애주기를 "영·유아, 아동, 청소년, 중·장년, 노인"으로 구분하고 있다. '사회복지사업법'은 "유아·아동 및 청소년"을, '건강검진기본법'은 "영유아, 초중고등학교 학생, 청소년", '식생활교육지원법'은 "어린이와 청소년"을 각각 구별하여 사용하고 있다. 일상용어에서도 아동과 청소년은 구분하여 사용하는 것이 일반적이다. 통상적으로 아동은 유아기와 청소년기의 중간으로 6-12세 정도의 어린이를 지칭한다.[8] 또한 교육학과 심리학에서는 아동을 6-12, 13세 정도로 본다.

이처럼 개별법률에서 아동과 청소년을 구분해서 규정하고 있는 경우가 존재하고, 일상용어상으로도 양자를 구분한다면, 헌법적 차원에서 이를 통일하여 정리하는 것이 필요하다. 또한 유엔아동권리위원회는 1996년과 2003년 두 차례 법령상 연령이 불일치하는 것의 문제점을 지적하였다.[9] 따라서 헌법에서 아동과 청소년을 분리하여 규정하고, 개별법률에서는 아동과 청소년에 대한 연령을 명확하게 구분하여 정리하는 것이 타당하다. 그렇다면 헌법상 '청소년'에 '아동'이 포함될 수 있다고 보는 해석은 있을 수 없게 된다.

나. 아동권의 신설 필요성

헌법 제10조는 인간으로서의 존엄과 가치 및 행복추구권 등의 포괄적 기본권 규정을 두고 있다. 그리고 제37조 제1항이 헌법에 열거되지 아니한 권리를 보장한다고 천명하고 있다. 이들 규정에 근거하여 헌법에 명시적 규정이 없는 기본권일지라도 얼마든지 헌법상 기본권에 포섭될 수 있다. 실제로 헌법재판소는 "정보화사회에서 중요성이 날로 부각되는 개인정보자기결정권을 기본권 규정의 어느 한 두 개에 국한시키는 것은 바람직하지 않다면서 헌법에 명시되지 아니한 기본권이다"라고 결정한 바 있다.[10]

이러한 해석론에 입각하여 아동의 권리도 기존의 기본권의 일부에 포섭시키거나 헌법상 열거되지 아니한 권리로 볼 여지도 충분히 있다. 그러나 이처럼 해석에 입각하여 도출하는 기본권은 기존의 기본권 체계의 틀에서 벗어나기 힘들다는 문제를 안고 있다. 근본적인 대응책이 될 수 없는 한계를 갖고 있는 것이다.[11]

---

8) 두산백과사전
9) 대한변호사협희, 인권보고서 제18집 : 아동 및 청소년의 권리, 2004, 350면.
10) 헌재 2005.5.26. 99헌마513등.
11) 김선택, "기본권보장의 발전과 기본권학의 과제", 공법연구 제37집 제2호, 2008, 75면.

또한 현재 법률상 아동의 권리를 명시하고 있는 경우는 '청소년기본법'이 유일하다. 이 법 제5조 제3항은 "청소년은 외부적 영향에 구애받지 아니하면서 자기 의사를 자유롭게 밝히고 스스로 결정할 권리를 가진다"고 규정하고, 제4항은 "청소년은 안전하고 쾌적한 환경에서 자기발전을 추구하고 정신적·신체적 건강을 해치거나 해칠 우려가 있는 모든 형태의 환경으로부터 보호받을 권리를 가진다"고 정하고 있다. 이들 규정에 근거하여 도출되는 권리는 결정권, 발전을 추구할 권리, 보호받을 권리 세 가지 권리인데, 이러한 권리는 9-24세까지의 청소년에만 한정될 뿐이다. 따라서 현행 법률로부터 아동의 권리를 도출하는 데에는 한계가 있다.[12)]

1987년 헌법개정 이후 경제발전의 혜택으로 인해 아동의 기본적인 생활 여건에서는 많은 발전이 있었지만, 아동은 새로운 위험에 노출되고 있다. 학교폭력·성폭력·소년범죄·게임 및 스마트폰 중독 등의 위험이 갈수록 저연령의 아동을 위협하는 추세이다. 또한 아동에 대한 학대·소외·차별이 과거에 생각하지 못했던 영역에서 다각도로 이루어지고 있다. 반면에 아동의 정신적·신체적 발달 정도는 증가하고 있는 경향이다. 이러한 점을 고려했을 때, 아동을 단순히 부모의 양육 또는 교육 대상으로만 한정짓고 있는 현재의 헌법규정은 과거보다 성숙했지만 새로운 위험에 직면한 아동의 기본권을 보호함에 있어서 한계가 분명하다고 본다. 따라서 헌법개정시 아동권을 신설하는 것이 필요하다.

Ⅲ. 외국의 아동권 관련 헌법규정

1. 차별금지 또는 보호 모델

가. 핀란드

핀란드 헌법은 아동을 단순히 기본권의 객체나 사회국가적 배려의 관점에서 보장하는 것이 아니라 독자적인 기본권 주체로서 보장하고 있다. 핀란드 헌법 제6조 제3항은 "아동은 개인으로서 평등한 대우를 받고, 각자의 발달수준에 따라 자신과 관련된 문제에 대해 영향을 미칠 수 있다."라고 규정하고 있다. 이에 대해서는 아동에게 기본권주체로서 지위를 부여하는 한편, 아동에 대한 차별을 금지하고 있다. 아동을 가족의 구성부분 혹은 교육에 있어서 부모

12) 신우철, "아동의 권리 -한국의 문제상황을 중심으로-", 아동권리연구 창간호, 1997, 98면.

의 권리의 수혜자로서 규정하고 있는 유럽의 다른 나라에 비해 진일보한 규정이라 볼 수 있다는 평가가 있다.[13] 핀란드 헌법 제5조 제1항은 “아동은 출생의 부모의 국적을 통해 핀란드 국적을 취득하고 세부사항은 법률로 정한다”라고 규정하여 아동의 국적취득에 관하여 규정하고 있기도 하다.

나. 스위스

스위스 헌법 제11조제1항은 “어린이 및 청소년은 특별히 온전하게 보호받고 그 성장발달을 지원받을 권리를 가진다.”고 규정하고 있다.

다. 일본

일본헌법은 자녀 혹은 아동이라는 용어를 사용하고 있는데, 헌법 제27조 제3항이 “아동을 혹사해서는 아니 된다.”라고 규정하고 있다. 이는 아동권을 독자적을 보장하고 있다기 보다는 제27조 제1항의 근로의 권리에 있어서 아동을 특별하게 보호하기 위한 규정이다.

2. 통합모델

가. 폴란드

폴란드 헌법 제72조는 아동의 권리에 대하여 다음과 같이 규정하고 있다. 제1항은 “폴란드 공화국은 아동의 권리를 보호하여야 한다. 모든 사람은 아동에 대한 폭력, 학대, 착취, 기타 비도적적인 행위로부터 아동을 보호할 것을 공공기관에 요구할 권리를 가진다.” 제2항은 “부모의 보호를 받지 못하는 아동은 공공기관에 의하여 제공된 보호를 받을 권리를 가진다.”

제3항은 “아동에 대하여 책임 있는 공공기관과 개인은 아동의 권리를 확정하는 과정에서 가능한 한 아동의 견해를 우선해야 한다.” 제4항은 “어린이권리감독관 임명의 권한과 절차는 법률로 정한다.”

나. 벨기에

벨기에헌법 제22조의 2 제1항은 “모든 아동은 자신의 도덕적, 신체적, 정신적 및 성적 완전성에 대한 권리를 가진다.”라고 규정하고, 제2항은 “모든 아동은 자신에게 영향을 미치는 모든 문제에 대하여 자신의 견해를 피력할 권리를 가진다. 단, 그와 같은 견해는 연령 및 성숙도 따

13) 정극원, “헌법상 장애인과 아동의 기본권보장과 그 개정방안”, 세계헌법연구 제16권 제3호, 2010, 174면.

라 그 아동에게 당연히 중시되는 견해를 가리킨다."고 정하고 있다.

또한 제3항은 "모든 아동은 자신의 발달을 촉진하는 조치 및 시설의 혜택을 받을 권리를 가진다."고 규정하고 있으며, 제4항은 "아동에 관한 모든 결정에서 아동의 이익이 가장 우선된다."고 명시하고 있다. 끝으로 제5항은 "법률, 연방법률 또는 제134조의 규정은 아동의 이러한 권리를 보장한다."고 정하여 구체적인 내용은 법률에 유보하고 있다.

이러한 벨기에 헌법에 대해서는 규범의 완결성을 갖추고 있어서 헌법상 최고의 보장을 하고 있다는 평가가 있다.[14]

다. 남아프리카 공화국

남아프리카 공화국 헌법은 아동의 권리에 대하여 매우 상세한 규정을 두고 있다. 우선, 제28조 제1항은 "모든 아동은 다음의 권리를 가진다."고 규정하면서 총 9개의 권리를 명시하고 있다. 첫 번째는 "a. 태어나면서 이름과 국적을 획득할 권리"로써 국적 취득에 관한 권리이고, 두 번째는 "b. 가정 또는 부모의 보호를 받을 권리, 또는 가정 환경에서 떨어져 있는 경우 적절한 대체적 보호를 받을 권리"로써 아동이 보호의 대상으로서 갖는 권리를 규정하고 있다. 보호의 근본은 가정 및 부모로부터 이루어져야 함을 규정하고 있다.

세 번째는 "c. 기본적 영양, 주거, 기본적 보건 서비스 및 사회 복지에 대한 권리"로써 인간으로서의 기본적 조건뿐만 아니라 복지서비스를 받을 권리를 정하고 있고, 네 번째는 "d. 학대, 방치, 폭행 또는 비하로부터 보호를 받을 권리"로써 학대 등을 받지 않을 권리를 보장하고 있다. 다섯 번째는 "e. 착취적 노동 관행으로부터 보호를 받을 권리"로써 근로의 권리를 정하고 있다.

그리고 여섯 번째로 "f. 다음과 같은 작업을 수행하거나 서비스를 제공하도록 요구 또는 허용되지 않을 권리 i. 해당 아동의 연령인 자에게 부적합한 작업 또는 서비스, ii. 아동의 행복, 교육, 신체적 또는 정신적 건강이나 영적, 윤리적 또는 사회적 발달을 위협하는 작업 또는 서비스"라고 정하여 아동이 각종 부적절한 서비스를 제공할 수도 없고, 아동에게 제공해서도 안 됨을 천명하고 있다.

또한 구금에 있어서 아동이 특별히 보호대상임을 일곱 번째로 규정하고 있다. 그 내용은 다음과 같다. "g. 최후의 수단인 경우를 제외하고는 구금되지 않을 권리. 최후의 수단으로 구금되는 경우, 본 헌법 제12조 및 제35조에 따라 아동이 향유하는 권리에 더해, 아동은 최소

14) 정극원, 앞의 글, 175면.

한의 적절한 기간 동안만 구금될 수 있으며 다음의 권리를 가진다. ⅰ. 18세 이상의 성인 구금자들과 따로 구금될 권리, ⅱ. 아동의 연령을 감안한 대우를 받고 연령을 고려한 여건에 있을 권리"

다음으로 변호사의 조력을 받을 권리를 여덟 번째로 정하고 있다. "h. 아동에게 영향을 미치는 민사 소송에서 국선변호인을 배정받지 않는다면, 실질적인 불이익이 있을 경우 국가의 비용으로 국선변호임을 선임한다."

끝으로 전쟁 및 테러시 아동을 특별히 보호해야 함을 다음과 같이 정하고 있다. "ⅰ. 무력충돌에 직접 이용되지 않을 권리, 무력 충돌 시 보호를 받을 권리"

제1항이 아동의 권리를 정했다면, 제2항은 "아동의 최대 이익은 아동에 관한 모든 사안에서 가장 중요하다."고 규정하여 아동과 관련한 사안에 있어서는 아동의 이익이 최우선적으로 보호되어야 함을 천명하고 있다. 제3항은 "본 조에서 "아동"은 연령이 18세 미만인 자를 의미한다."고 정하여 아동의 연령을 헌법에서 명시하고 있다.

3. 소결

아동권에 관한 외국의 헌법규정은 크게 '차별금지 또는 보호모델'과 '통합모델'이라는 두 가지로 분류할 수 있다. 전자는 아동을 차별금지의 대상 또는 보호의 대상으로 전제하고 이를 규범화한 것이라면, 후자는 아동권을 적극적 권리로 인식하여 권리의 내용을 세분화하여 규정하였다. 이는 헌법철학에서의 차이에서 기인하는 것이다.

전자는 아동을 사회적 약자라고 보고, 약자는 사회적으로 차별의 대상이 되기 쉽거나 보호를 필요로 하는 대상이기 때문에 아동이 평등한 대우를 받을 수 있는 헌법적 근거를 두거나 아동에 대한 국가의 보호의무를 헌법적 차원에서 규정하고 있다. 후자는 아동의 기본권 주체로서의 성격을 강조하며, 아동이 자신과 관련한 사안에서 적극적으로 권리를 주장할 수 있음을 보장하고 있다. 통합모델의 아동에 대한 헌법철학은 아동을 단순히 보호의 대상이나 부모의 양육 대상으로 한정하지 않고, 아동이 사회의 구성원으로서 갖는 권리를 강조하는 데 주안점을 두고 있다.

Ⅳ. 아동권의 성격과 개정방향

1. 기존에 논의되었던 헌법개정안

가. 2008년 헌법연구자문위원회안

2008년 헌법연구자문위원회는 현행 헌법상 아동의 권리 증진과 관련된 규정내용이 없기 때문에 아동의 권리를 보장하거나 복지향상을 위한 정책을 실시할 의무를 규정하는 것이 타당하다고 결론지었다.

이에 따라 현행 헌법 제34조 제4항을 개정하여 아동의 권리 증진을 위한 국가목표조항을 명시할 것을 제안했다. 자문위원회는 아동의 권리를 헌법에서 보호 또는 보장하고 있는 외국 입법례로 스위스와 일본을 제시했다. 자문위원회의 개정안은 다음과 같다.[15]

> (안) "국가는 노인·청소년과 아동의 복지향상을 위한 정책을 실시할 의무를 진다.

나. 2014년 헌법개정 자문위원회안

2014년 헌법개정 자문위원회는 어린이와 청소년의 권리보호 규정을 신설할 것을 제안하였다. 위원회가 제시한 제안취지는 다음과 같다. "유럽연합기본권 등을 참조하여 어린이와 청소년의 권리보호는 평등 세부영역으로 재분류하고, 현행 헌법 중 관련규정과 해외사례에서 권리보호 내용 중 핵심적 가치를 선택하여 별도의 조문으로 규정"하고, "어린이와 청소년을 위한 공적·사적 조치는 어린이와 청소년의 이익을 우선적으로 고려하게 하고, 독립한 인격주체로서의 자율성에 대하여 명시함으로써, 어린이와 청소년의 자율성과 이익이 그들과 관련되는 정책 및 각종 조치의 근거과 한계가 됨을 명시"한다고 밝히고 있다.[16] 이에 따른 헌법개정안은 다음과 같다.

15) 헌법연구자문위원회, 헌법연구자문위원회 결과보고서, 2009, 114면.
16) 헌법개정 자문위원회, 결과보고서, 2014, 79면.

제17조 ① 어린이와 청소년은 자신의 행복을 위하여 보호와 배려를 받을 권리가 있으며, 이들에 관한 모든 공적·사적 조치는 어린이와 청소년의 이익을 우선적으로 고려해야 한다.
② 어린이와 청소년은 독립된 인격 주체로서 자율성을 존중받고, 자유롭게 의사를 표현하고 존중받을 권리를 가진다.

다. 2016년 대화아카데미안

헌법개정을 오랫동안 연구해온 민간단체 대화아카데미는 2016년 독자적인 헌법개정안을 제시했고, 이 안의 아동권에 관한 내용은 다음과 같다.

제35조 ①모든 국민은 아동기에 성장과 발전을 위하여 국가와 사회의 특별한 보호를 받을 권리를 가진다. 아동은 자신의 정신적, 신체적 성숙정도에 따라 기본권을 행사한다.
②아동의 양육은 부모의 권리인 동시에 의무이며, 부모는 의무를 이행함에 있어서 국가의 도움을 받는다. 부모가 그들의 기본적 의무를 적절하게 이행하지 못할 경우, 아동을 부모로부터 분리하는 등 부모의 권리에 대한 제한 또는 중지에 대한 조건과 절차는 법률로 정한다.
③혼인 외의 출생자의 정신적, 신체적 성장과 사회적 지위에 관하여 입법을 통하여 혼인 중의 출생자와 동일한 기회가 부여되도록 규정하여야 한다.
④부모가 없는 아동, 유기아동, 장애아동에 대하여 국가는 법률이 정하는 바에 따라 특별한 보호를 한다.
⑤아동에 관한 모든 사안에 있어서 아동의 최선의 이익이 우선적으로 고려되어야 하며, 아동의 의사를 반영할 수 있는 적정한 절차가 마련되어야 한다. 아동의 권리가 침해된 경우 구제를 위하여 적절한 지원 방식과 절차를 법률로 정한다.

라. 2016년 나라살리는 헌법개정 국민주권회의안

또 다른 민간단체 나라살리는 헌법개정 국민주권회의는 2016년 독자적인 헌법개정안을 제시했고, 이 안의 아동권에 관한 내용은 다음과 같다.

제16조 ①어린이와 청소년은 자신의 행복을 위하여 보호와 배려를 받을 권리가 있으며, 이들에 관한 모든 사안에 있어서 이들의 이익이 우선적으로 고려되어야 하며, 이들의 의사를 반영할 수 있는 적정한 절차가 마련되어야 한다. 이들의 권리가 침해된 경우 구제를 위하

여 적절한 지원 방식과 절차를 법률로 정한다.
②어린이와 청소년은 독립된 인격 주체로서 자율성을 존중받고, 자유롭게 의사를 표현하고 존중받을 권리를 가진다.
③혼인 외의 출생자의 정신적, 신체적 성장과 사회적 지위에 관하여 입법을 통하여 혼인 중의 출생자와 동일한 기회가 부여되도록 규정하여야 한다.
④부모가 없거나, 유기되거나, 장애의 상태에 있는 어린이와 청소년에 대하여 국가는 법률이 정하는 바에 따라 특별한 보호를 한다.
⑤어린이와 청소년의 양육은 부모의 권리인 동시에 의무이며, 부모는 의무를 이행함에 있어서 국가의 도움을 받는다. 부모가 이들의 기본적 의무를 적절하게 이행하지 못할 경우, 이들을 부모로부터 분리하는 등 부모의 권리에 대한 제한 또는 중지에 대한 조건과 절차는 법률로 정한다.

2. 아동권의 헌법상 수용을 위한 개정방향

그동안 논의되었던 헌법개정안을 살펴보면, 2008년 헌법연구자문위원회안은 아동권을 국가목표규정으로 제안했고, 2014년 헌법개정 자문위원회안은 평등의 세부영역으로 분류했다. 사회권적 성격과 자유권적 성격(평등권)을 지니는 사회적 기본권 중 후자의 성격이 더 강한 기본권을 해당 조문으로 옮겨서 보다 더 규범력을 높이고자 한 것으로 보인다.

반면에 2016년에 민간단체들이 제안한 안에 따르면, 사회적 기본권으로 분류했다. 아동은 신체적·정신적으로 미숙한 존재이기 때문에 보호를 필요로 한다. 따라서 아동의 자유는 신체의 자유처럼 국가권력으로부터의 침해를 막는다는 소극적 성격보다는 가정 내외의 각종 존재로부터의 침해로부터 국가가 적극적으로 보호해야 한다는 성격을 갖는다.[17] 또한 아동이 성숙한 존재로 발달하는 과정에서 학습과 교육이 필요한데, 정신적 자유처럼 국가의 간섭 없이 자유로운 정신적 활동을 추구한다기 보다는 아동의 정신적 성장을 위해 국가가 적극적으로 교육을 해야 한다.[18] 그리고 국가가 적극적으로 아동의 성장을 위해 도와야 한다는 점에서 사회적 기본권으로서의 성격을 갖게 된다. 이러한 관점에 입각하여 이들 단체들은 아동권의 사회권적 성격을 강조한 듯하다.

사회적 기본권의 법적 성격에 대하여 일부 학설은 구체적 권리설까지 주장하고 있으나, 헌

17) 신우철, 앞의 글, 96면.
18) 앞의 글, 96면.

법재판소는 여전히 추상적 권리설의 입장에 따라 입법으로 구체화되는 법률상의 권리로 보고 있다.[19] 그렇다 보니 입법자에게 광범위한 입법평성의 자유를 부여하는 한편[20], 사회적 기본권의 침해 여부에 대해서 위헌성 심사를 할 때 소극적인 입장을 유지하고 있다.[21] 이러한 자유권과 사회권의 전통적인 이분법적 사고에 대해서는 자유권과 사회권은 상보적 권리인 점을 간과한 것이라며 지양해야 할 해석론이라는 비판이 있다.[22] 그럼에도 불구하고, 판례의 해석에 따를 경우 사회적 기본권은 규범력이 약할 수밖에 없는 한계가 있다.

한편, 외국의 헌법규정을 검토해 보면, 핀란드·일본·스위스는 차별금지 또는 보호 모델에 입각하여 아동을 차별금지 대상 또는 보호의 대상 정도로 규정하고 있다. 2008년과 2014년의 위원회들은 비교법적 대상국가로 공통적으로 스위스와 일본의 헌법을 제시하고 있고, 이들 국가의 헌법모델을 참조한 것으로 보인다. 이에 반해 통합모델이라고 평가할 수 있는 폴란드·벨기에·남아공의 헌법은 아동권을 종합적인 관점에서 규정하고 있다. 이들 국가의 헌법들은 아동을 각종 위험과 차별로부터 보호해야 할 대상으로 규정하고 있을 뿐만 아니라, 아동의 견해를 적극적으로 존중해 줄 것을 요구하고 있다.

유엔아동권리협약은 아동에게 어떠한 차별도 있어서는 안 된다는 것을 강조하는 한편(제2조), 국가 및 민간기관이 아동에 관한 모든 활동에 있어서 아동의 최상의 이익을 고려할 것(제3조)을 주문하고 있다. 그리고 국가는 아동이 적절하게 발달할 수 있도록 감독과 지도를 할 의무와 책임(제5조)이 있다. 더 나아가 아동은 자신의 견해를 자유롭게 표시할 권리를 보장받고(제12조), 표현의 자유를 행사할 수 있다(제16조). 통합모델로 평가받을 수 있는 국가들의 아동권 규정들은 이러한 유엔아동권리협약을 반영한 것이다.

여전히 아동의 양육에 있어서 1차적 책임은 부모에게 있고, 아동의 성장과 발달은 부모의 영역 내에서 이루어져야 한다는 의식이 강하다 보니, 아동은 보호와 교육의 대상으로 인식되고 있다. 하지만 아동에 대한 새로운 위험을 극복해야 하는 것은 시대적 과제가 되고 있다는 점과 아동의 발달 정도가 급격하게 신장하고 있는 변화상을 고려했을 때, 단순히 아동을 차별의 금지 대상으로 한정짓는 것으로는 한계가 있다. 또한 사회적 기본권의 주체로서만 규정할 경우 아동권의 구체적 내용은 입법에 상당 부분 의존할 수밖에 없는 문제가 있다.

우리 사회의 미래를 책임질 아동이 자유롭게 성장하고 발달할 수 있는 환경이 보장되기 위

19) 헌재 2005. 7. 2. 2004헌바2.
20) 헌재 2000. 6. 1. 98헌마216.
21) 헌재 2001. 9. 27. 2000헌마342.
22) 김선택, 앞의 글, 70면.

해서는 아동권을 통합모델에 입각해서 설계하는 것이 타당하다. 이러한 점에서 통합모델로 평가받을 수 있는 국가들의 아동권 규정은 시사하는 바가 크다.

기존에 우리 헌법은 자유권과 사회권을 엄격히 구별하고, 이를 기본권 체계에서 분리하여 규정하는 방식을 채택하고 있다. 이러한 체계를 그대로 유지할 경우에는 아동권을 통합모델로 규정한다고 하더라도, 편제상 어느 위치에 놓는지를 놓고 논쟁을 할 여지가 있다. 따라서 아동권이 통합모델에 따라 규정되기 위해서는 기본권 체계를 어떻게 설계할지에 관한 논의가 선행되어야 할 것이고, 기존의 이분법적 관념에서 벗어나 새로운 체계를 만들어가는 것에 대해서도 개헌과정에서 논의해야 할 것으로 본다.

V. 결론 및 제언

인간이라면 누구나 아동기를 거치고 이 시기 동안에는 불완전한 인격체라는 인식이 강하기 때문에 우리 사회에서 아동의 권리에 대한 진지한 고민이 부족했던 것 같다. 이는 헌법상 아동권의 부재로 이어졌다. 물론 모든 기본권 주체의 권리를 헌법상 명문화하는 것은 바람직한 규율방식이 아니라는 비판이 있을 수 있다. 그럼에도 불구하고, 아동의 발달 정도의 신장과 아동에 대한 새로운 위험의 증대라는 점을 고려할 때, 아동의 권리에 대하여 다른 관점에서 접근할 필요가 있다.

단순히 차별금지의 대상 혹은 보호의 객체로 인식해서는 아동권에 대한 논의가 진일보하기 어렵다. 시간이 지나면 어엿한 사회의 구성원이 되니 조금만 기다리면 된다는 식의 인식도 곤란하다. 사회의 구성원으로서 그리고 기본권의 주체로서의 성격을 강조하는 헌법규정이 되어야 아동권이 뿌리내릴 수 있다.

국가별 헌법에 따라서는 매우 상세한 규정을 두는 경우도 있으나, 우리 헌법은 헌법의 추상성과 개방성이라는 특성을 고려하여 간결하게 규정해 오고 있다. 따라서 아동의 권리를 보장한다는 차원에서 세세한 규정을 두는 것은 우리 헌법의 규정 태도와도 맞지 않고, 개헌과정에서 불필요한 논란을 야기할 우려가 있다.

그러므로 두 민간단체의 개정안보다는 2014년 헌법개정 자문위원회안이 보다 더 적실성이 있다고 본다. 다만, 평등권의 세부영역으로 규정하기 보다는 독자적인 기본권임을 강조하기 위하여 새로운 체계에 편입될 수 있도록 규정하는 것이 바람직하다.

• 참 고 문 헌 •

김선택, “기본권보장의 발전과 기본권학의 과제”, 공법연구 제37집 제2호, 2008.

대한변호사협희, 인권보고서 제18집 : 아동 및 청소년의 권리, 2004.

송기춘, “헌법개정 논의에 붙여 : 지금, 우리에게 필요한 것은 무엇인가?”, 헌법학연구 제16권 제2호, 2010.

송기춘, “1987년 헌법과 향후 개헌의 과제”, 국회헌법개정특별위원회·전라북도 헌법개정 국민대토론회 자료집

신우철, “아동의 권리 -한국의 문제상황을 중심으로-”, 아동권리연구 창간호, 1997.

박선영, “자유민주주의의 실현을 위한 헌법개정의 방향”, 헌법학연구 10권 1호 2004

임지봉, “개헌의 바람직한 방향 -정부의 개헌시안에 대한 비판적 분석과 기본권 규정 개정을 중심으로-”, 헌법학연구 제13권 제4호, 2007.

정극원, “헌법상 장애인과 아동의 기본권보장과 그 개정방안”, 세계헌법연구 제16권 제3호, 2010.

정재황, “헌법개정과 기본권”, 저스티스, 통권 제134-2호, 2013. 2

정태호, “권리장전의 개정방향”, 공법연구 제34집 제4호 제2권, 2006.

정해영, “아동의 기본권에 관한 연구 ‘아동’관련 조항의 신설과 그 헌법적 모델에 관한 검토‘”, 공법학연구, 제10권 제4호, 2009.

박선영, “자유민주주의의 실현을 위한 헌법개정의 방향”, 헌법학연구 10권 1호 2004.

헌법연구자문위원회, 헌법연구자문위원회 결과보고서, 2009.

헌법개정 자문위원회, 결과보고서, 2014.

토론 1

‘헌법상 아동권 수용을 위한 개정방안’에 대한 토론문

오 동 석(아주대학교 법학전문대학원 교수)

1. 아동권의 헌법 보장 필요성

○ 헌법해석으로는 입법과 판례의 문제점을 해소할 수 없음

- 헌법 제10조 인간의 존엄과 가치 그리고 불가침의 기본적 인권을 확인하고 보장해야 할 국가의 의무만으로도 아동이 인간인 이상 아동의 권리는 당연히 헌법해석에 따라 확인되고 보장된다.
- 헌법재판소는 아동의 기본권을 국가의 교육권한 또는 부모의 권리로 대체한다. 예를 들면 ‘국가의 교육권한과 부모의 교육권의 범주 내에서 아동에게도 자신의 교육환경에 관하여 스스로 결정할 권리, 그리고 자유롭게 문화를 향유할 권리를 부여한다’는 이해,[23] 체벌의 예외적 허용,[24] 학부모의 사립학교선택권[25] 등이다.
- 인류의 역사는 물론 한국의 헌정사를 봐서 알 수 있듯이 ‘원칙의 선언’은 현실에서 부정되기 일쑤며, 오히려 현실에서는 현실에서의 ‘인정을 향한 지속적인 투쟁’을 거쳐야 ‘원칙이 원칙임을 확인’받곤 한다. 국가는 개인이 가지는 불가침의 기본적 인권을 ‘확인하고 또 확인하며 그것을 구체적으로 확인’해야 할 의무가 있다.

○ 아동을 바라보는 편견과 고정관념의 청산과 전환이 필요함

- 권리 주체를 전제하여 모든 권력 또는 폭력으로부터 보호가 아닌 규율대상으로서 치부하는 관점을 바꿔내야 한다.

23) 헌재 2004. 5. 27. 2003헌가1.
24) 헌재 2006. 7. 27. 2005헌마1189.
25) 헌재 2009. 4. 30. 2005헌마514.

- “청소년기의 질풍노도적 기질은 생물학적인 보편적 특징이라기보다는 문화적 산물, 혹은 역사적 산물이다.” “엄격한 규율은 반항적이거나 미숙아적인 기질을 더욱 강화하고, 결국 그런 이미지는 더욱 굳어진다.”(김현철, 2009: 16, 17).

○ 아동을 수단화하여 사회통제 근거로 활용함으로써 아동의 인간 존엄성을 훼손하는 국가주의 탈피

- ‘미성숙한 학생들의 인격형성에 지대한 영향을 미칠 수 있’다는 이유로 교원의 정치적 표현과 활동의 자유를 금지하고 있고, 과거 노동조합 결성 금지를 정당화했다.[26]

2. 아동권의 헌법 규정 구체성 문제

○ 아동과 아동권에 대한 편견을 해소하기 위해서는 헌법에 아동권을 매우 구체적으로 규정해야 함

- 남아공 헌법 이상으로 한국의 현실을 고려하여, 특히 교육 관련 ‘적폐’, 성소수자 문제, 정치적 표현과 활동 보장 등을 구체화해야 한다.
- 법률과 차별성과 입법의 탄력성 등을 이유로 헌법의 간결화, 추상화 등 논리를 동원한 반격이 있을 수 있지만, 현재 아동권의 헌법 보장 필요성이 입법과 판례로써는 아동권 보장의 문제를 풀 수 없기 때문임을 잊어서는 안 된다.
- 헌법의 개정과 제정은 주권자인 국민의 결정 사항이기 때문에 정치인, 학자 등 전문가, 헌법재판소 판례 등의 ‘주관적 고정관념과 판단’은 헌법 조문화(條文化)에서 결정적인 요소일 수 없다.

3. 아동권 보장의 실행체계로서 국가조직 문제

○ 자치와 분권을 강화함으로써 지방정부 중심의 아동권 보장 체계를 구축해야 함

- 지방정부의 근거리 행정 장점을 살려 아동 중심의 그리고 아동생태계 중심의 행정을 전개하는 것이 바람직하다.

26) 헌재 2014. 8. 28. 2011헌바32 등; 헌재 2012. 7. 26. 2009헌바298; 헌재 2004. 3. 25. 2001헌마710.

- 지방정부 단위를 읍·면·동 차원으로 더 낮추고, 지방정부가 독자적으로 자치할 수 있도록 지방분권을 강화해야 한다.
- 아동권 침해에 대해서도 회복적 정의 관점에서 그리고 아동의 삶을 둘러싼 환경을 개선할 수 있는 체계를 구축해야 한다.

○ 지방정부의 아동정책을 지원할 수 있는 중앙정부 행정체계를 구축해야 함
- 지방정부 중심으로 아동정책을 수행하게 하면 중앙정부의 권한과 업무는 축소되며, 중앙정부의 역할은 지방정부의 업무를 지원하고 전국적 최소한의 아동권 보장 기준을 마련하는 일이 되어야 한다.
- 중앙정부 행정부서로서 '인권부'를 설치하여 아동의 권리, 여성의 권리, 장애인의 권리, 노인의 권리, 이주민의 권리, 청년의 권리 등을 관장하게 한다. 필요한 경우 과도기적으로 '아동청'으로 독립하여 운용한다.
- 중앙행정부서에 장기적인 인권보장계획을 권고하고 감독하기 위해서는 국가인권위원회에 독립적인 아동인권옴부즈퍼슨을 두어 아동인권 업무를 관장하게 한다.

4. 아동권 보장의 실행 법률 제정

○ 헌법을 더욱 구체화한 가칭 '아동인권기본법'을 제정
- 아동권을 향유할 수 있는 아동의 연령은 현행법상 성년이 아닌 19세 미만으로 정한다. 민법상 성년이 아닌 사람은 모두 독립적인 법률행위를 완전하게 할 수 없으므로 아동권으로 충전해야 한다. 아니면 민법상 성년 연령을 18세로 낮추는 것도 방법이다.
- 아동권을 '도달 가능한 최대한 수준'으로 보장하기 위해서는 장기적으로 관련 입법을 프로그램 하도록 아동인권기본법에서 의무화해야 한다.

○ 가칭 '아동인권기본법'을 더욱 구체화한 각종 아동인권법을 제정
- 아동인권기본법에 따라 모든 아동에 대한 보편적 접근을 원칙으로 하되, 잠정적으로 여성아동, 장애아동, 이주민아동 등 권리 보장에서 '우선적 처우'를 해야 하는 경우 별도 입법을 제정해야 한다.

○ 아동 사법(司法)의 경우 회복적 정의 관점에서 아동 사법 체계 자체를 혁신해야 함

○ 아동 친화 관점에서 아동 인권을 알 권리, 권리침해에 대처하는 법 등을 비롯하여 각종 지침과 매뉴얼을 상세하게 아동 친화적 언어로 작성하여 배포해야 함

5. 결론

○ 헌법을 정치인 또는 법조인들에게 맡겨둬서는 안 된다. 헌법은 대의민주주의제도가 작동할 수 있는 방향과 원칙을 정한 법이다. 대의권력이 주권권력 위에 군림하지 않도록 헌법관계를 바로잡아야 할 때다.

○ 헌법을 개정하는 것으로 사람들의 삶이 바뀌지 않는다. 헌법을 구체화하고 실행하는 체계로서 헌법체제 또는 국가체제를 혁신해야 한다. 그렇지 않다면 개헌론은 헌법물신주의에 빠져 헌법조문을 주문(呪文)처럼 외면 된다는 주술(呪術)로 전락한다.

○ 구체적이지 않은 헌법은 정치인 또는 법조인들의 조작대상이 되기 쉽다. 먼 미래를 내다보면서 한걸음씩 옮겨가는 '혁명적 개혁(revolutionary reform'(Unger, 2012: 344)의 장정을 시작해야 한다. '촛불'을 '혁명'으로 승화시키고자 한다면.

○ 정치가 사람들에게 '질서'가 아니라 '생명'을 부여하는 것이라면(Unger, 2012: 342), 아동들은 '규율과 통제의 보호 질서'를 관념적으로 깨는 헌법 조문화를 넘어 '인권과 민주주의의 생명'을 실질적으로 보장하는 헌법 정치를 요구하고 있다. 당연하게도 헌법 정치는 아동의 권리를 '비(非)아동'의 권리와 함께 보장하는 헌법체제를 꿈꾼다.

○ '촛불' '청소년' '인권' '법' '제정'에 '연대'하는 것이 오히려 헌법 정치의 또는 헌법 개정의 또는 헌법 제정의 첫 걸음일 수 있다.

김현철 외 4인(2009). 이팔청춘 꽃띠는 어떻게 청소년이 되었나?: 청소년 만들기와 길들이기. 인물과사상사.

Unger, Roberto Mangabeira(웅거, 로베르토)(2012). 이재승 옮김. 주체의 각성: 사회개혁의 철학적 문법. 앨피.

토론 2

‘헌법상 아동권 수용을 위한 개정방안’에 대한 토론문

장 민 선(한국법제연구원 연구위원)

발제자께서 검토하신 바와 같이 현행 헌법에는 아동에 관한 명시적인 규정이 존재하지 않는다. 아동도 헌법상 다양한 기본권의 주체가 될 수 있음에도 불구하고, 아동에 대한 권리성을 확인하는 조문이 없을 뿐만 아니라, 아동의 보호 및 건강한 성장과 발달을 보장할 국가의 의무 등에 관한 언급도 없다. 현행 헌법에서는 부모가 ‘그 보호하는 자녀’에게 교육을 받게 할 의무가 있다거나(제31조제2항), ‘연소자’의 근로에 대한 특별한 보호(제32조제5항), ‘청소년’의 복지향상을 위한 정책을 실시할 국가의 의무(제34조제4항)를 규정하고 있기 때문에, 아동은 주로 사회적 기본권 영역에서 교육, 근로, 복지에 대해 부모의 교육을 받게 할 의무의 대상, 근로에 있어서 특별 보호를 받아야 할 대상, 복지정책의 대상(물론 아동과 청소년은 구분된다고 볼 수 있으나, 현행과 같이 ‘아동’을 전혀 규정하고 있지 않은 헌법에서 해석상 아동복지 정책의 근거를 이 조문에서 찾을 수 밖에 없을 것이다)으로 삼고 있는 것으로 보인다. 여기에서도 아동의 권리성을 직접적으로 도출해내기는 어렵다. 이와 같이 현행 헌법에서는 아동은 기본권의 주체라기보다는 보호와 양육의 대상으로 인식되고 있다.[27]

헌법이 아동에 대해서 침묵하고 있는 것은 아동을 적절하게 보호하고 아동의 권리를 증진하는데 어려움을 더하는 출발점이 된다는 견해도 있다.[28] 즉, 아동학대와 인터넷 중독, 학교 폭력, 높은 자살률, 사교육의 증가 등 너무나 많은 아동이 불리한 조건에서 살고 있고, 이를 가정 내의 문제로만 치부하여 제대로 해결되지 않아 불행한 아동기를 보내는 경우가 많은데, 이것은 결국 아동은 부모의 소유물이라는 관념에서 아동을 독립된 주체로 인식하지 못했기 때문이라고 한다.[29] 또한, 아동에 대한 차별이 여성이나 장애인에 비해 크게 주목을 받지 못한 것은

27) 이에 대해 한국 사회는 아동을 완전한 사회구성원으로 인정받지 못하고 있으며, ‘반인분’의 인간으로, ‘일인분’이 되기까지 ‘일인분’의 종속물로 취급되고 있다는 견해도 있다. - 박선영, “아동은 ‘반인분’ 아닌 완전한 사회구성원”, 여성주의 저널 일다, 2008년 기사 참조

28) 황옥경, 아동권리의 헌법 명시 문제, 「성평등 실현과 아동권익보장을 위한 개헌방향 토론회」 자료집, 국회 여성가족위원회, 2007. 3. 6, 25쪽

29) 황옥경, 앞의 글, 25, 27쪽 참조.

아동은 위험을 이해하거나 자신에게 해로운 영향을 미치는 것에 대해 저항하고 어려움을 피하는데 취약하여 자신을 옹호해줄 수 있는 어른을 필요로 하고, 연령이 증가하면서 대체로 자신의 권리를 행사하는 능력이 발달해가기 때문이다. 그러나, 이로 인해 언제나 아동이라는 분류는 남아있게 되고, 이러한 분류는 아동에 대한 차별을 야기하게 되며, 아동의 권리는 제대로 보장받지 못하게 된다는 문제점이 있다.[30]

아동의 복리(well-being)의 관점에서도 아동을 독립적인 권리 주체로 인식할 때 비로소 아동에 대한 학대와 방임 등 아동의 건강한 성장과 발달을 저해할 수 있는 행위로부터 아동을 보호할 부모와 사회와 국가의 책임이 명확해질 것이다. 헌법에서 아동의 권리성을 명확히 해줌으로써 아동도 가족구성원이면서 사회의 구성원으로서 부모 또는 어른이 함부로 대해서는 안 된다는 사회적 인식을 확립할 필요가 있다. 이와 관련하여 최근 국회 여성가족위원회에서도 이번 헌법 개정에 실질적 성평등과 아동권익 보장 관련 내용의 반영을 촉구하기 위하여 「성평등 실현 및 아동권익보장을 위한 헌법개정 관련 의견서」를 채택하여 헌법개정특별위원회에 전달한 바 있다.[31]

헌법에 '아동'이란 용어를 수용한다고 할 때, 청소년 등 유사용어와의 관계가 정리될 필요가 있다. 아동과 청소년을 명확히 구분하기란 어려우며, 개별법에서도 아동과 청소년은 연령상 중복되고 있다. 즉, 현재 아동복지법에서는 아동을 '18세 미만의 자'로 정의하고 있는데, 청소년기본법에서는 청소년을 '9세 이상 24세 이하'로 규정함으로써 9세에서 18세 미만에 해당하는 아이들은 아동복지법과 청소년복지지원법의 적용을 동시에 받게 된다. 성범죄로부터 보호의 대상으로서는 아동과 청소년을 함께 묶어서 규율하고 있다. 여기에서 아동·청소년은 '19세 미만의 자'(19세에 도달하는 연도의 1월 1일을 맞이한 자는 제외)로 정의되고 있다. 이와 같이 아동과 청소년은 그 경계를 명확하게 구분하기 어렵기 때문에 새로운 헌법개정안에서도 아동을 별도로 규정할 것인지, 청소년과 함께 규정할 것인지 검토가 필요할 것이다.

다음으로는 새로운 헌법을 구성할 때 아동의 권리에 대해서는 어떠한 내용이 담겨야 할 것인가가 논의되어야 한다.

우선, 아동에 대한 차별 금지가 명시되어야 할 필요가 있고, 아동에 복리를 최우선으로 하여

30) 황옥경, 앞의 글, 28쪽.

31) 여기에서 여성가족위원회는 아동권익 보장을 위해서 아동권 신설, 아동·청소년의 권리증진을 위한 국가 의무 명시, 여성과 아동 등이 안전하게 살 권리 보장에 대한 내용을 반영할 것을 제안하였다.

아동의 상황을 고려한 보호와 돌봄을 받을 권리를 규정해야 할 것이다. 아동의 건전한 성장과 발달을 저해할 수 있는 학대와 방임으로부터 보호받을 권리, 아동의 안전 보장, 이에 대한 부모와 국가의 책임을 규정할 필요가 있다.

아동의 권리성은 우리나라가 비준한 유엔아동권리협약에서도 인정되고 있고, 유럽연합의 기본권 헌장 등 여러 국가의 헌법에서도 명시적으로 아동의 권리를 규정하고 있다. 그 중에서 유럽연합 기본권 헌장의 제24조는 다음과 같이 아동의 권리를 규정한다.

유럽연합 기본권 헌장(Charter of Fundamental Rights of European Union) 제24조(Article 24) 아동의 권리(The rights of the child)
1. 아동은 자신의 복지에 필수적인 보호와 돌봄을 받을 권리가 있다. 아동은 자신의 의견을 자유롭게 표현할 수 있으며, 그러한 견해는 그들의 연령과 성숙도에 따라 적절히 고려되어야 한다. 2. 공공기관과 민간 기관은 아동과 관련된 모든 영역에서 아동의 이익을 최우선으로 고려해야 한다. 3. 모든 아동은 자신의 이익에 반하지 않는 한 부모와 정기적으로 인간적 관계와 직접 접촉을 요구할 권리를 가진다.

유럽연합 기본권 헌장 제24조에서 아동은 그의 복지를 위해 적절한 보호와 돌봄을 받을 권리, 표현의 자유, 부모와의 교섭권이 보장되어 있다.

1989년에 비준한 유엔아동권리협약은 아동의 권리로서 생존, 보호, 발달, 참여의 권리를 규정하고 있다. 주요 내용은 다음과 같다.[32]

생존의 권리 (RIGHT TO SURVIVAL)	적절한 생활수준을 누릴 권리, 안전한 주거지에서 살아갈 권리, 충분한 영양을 섭취하고 기본적인 보건서비스를 받을 권리 등, 기본적인 삶을 누리는 데 필요한 권리

32) 유니세프한국위원회(http://www.unicef.or.kr/education/outline_01.asp)

보호의 권리 (RIGHT TO PROTECTION)	모든 형태의 학대와 방임, 차별, 폭력, 고문, 징집, 부당한 형사처벌, 과도한 노동, 약물과 성폭력 등 어린이에게 유해한 것으로부터 보호받을 권리
발달의 권리 (RIGHT TO DEVELOPMENT)	잠재능력을 최대한 발휘하는 데 필요한 권리. 교육받을 권리, 여가를 즐길 권리, 문화생활을 하고 정보를 얻을 권리, 생각과 양심과 종교의 자유를 누릴 수 있는 권리 등
참여의 권리 (RIGHT TO PARTICIPATION)	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 등

개헌의 요구가 어느 때보다도 높아진 지금, 국민의 다양한 목소리를 담을 수 있는 국민 친화적인 헌법 개정이 이루어져야 할 것이다. 여기에서 그동안 소외되어왔던 '아동'도 국민의 일부이며, 아동이 건강하고 안심하면서 성장하고 발달할 수 있는 사회적, 국가적 토대를 마련해주기 위해서는 아동에 대한 권리를 명확히 선언하는 작업이 선행되어야 한다.

| 주제발표 2 |

아동권리 보장을 위한 법적 기반 확보 방안

김 아 름(육아정책연구소 부연구위원)

주제발표 2

아동권리 보장을 위한 법적 기반 확보 방안[1)]

김 아 름(육아정책연구소 부연구위원)

Ⅰ. 서 론

우리나라는 1991년 유엔아동권리협약을 비준한 이후 이 협약에 따른 이념과 준수사항을 이행하기 위해 많은 제도적 개선을 시도해 왔으며, 이러한 노력을 바탕으로 아동에 관한 정책을 발전시켜 왔다. 하지만 이러한 노력에도 불구하고 현행법상 우리나라의 아동정책은 요보호아동에 관한 내용이 중심이 될 뿐만 아니라, 아동이 자신의 권리에 대해 직접적인 주체로 인정받기 보다는 가족구성원과 국가의 구성원 일부로서의 수동적인 주체로 간주되고 있다. 이는 아동의 법적 지위가 '보호'와 '양육'에 관한 대상자로서의 위치에 국한되었기 때문이다. 하지만 유엔아동권리협약에서는 아동을 권리의 직접적 당사자로 보고 있는 바, 이러한 관점의 차이로 인해 우리나라는 유엔아동권리협약의 효과적 이행에 많은 어려움이 따르고 있다.

최근에도 지속적으로 발생하는 가정과 시설 등에서의 아동학대, 각종 아동안전사고와 같은 사건들은 기본적으로 아동의 권리가 얼마나 우리 사회에서 취약한 것인지를 보여주는 단적인 예이다. 여전히 이런 문제나 사건들에 대한 우리의 대처방식은 당면한 문제의 해결을 위한 개별 법률의 제정이나 개정에 한정되어 있을 뿐, 문제의 본질적 해결이라 할 수 있는 아동권리의 보장을 위한 보다 안정적인 법적 기반의 마련과 같은 노력은 미흡한 것으로 평가된다. 다시 말해 우리나라의 현행 아동관련 법률들은 중심축 없이 개별 법률로 산재되어 있기 때문에 아동을 보호해야 하는 전달체계 또한 분산·배치되어 협력이 어려울 뿐만 아니라, 책임 소재가 불분명한 측면이 있다. 이러한 문제점은 아동정책의 일관된 추진에 있어 중복이나 사각지대가 발생할 여지가 크다.

1) 본 고는 2017년도 육아정책연구소 기본과제 김아름·유해미·박은영·장민선(2017 발간 예정) '아동 권리 보장을 위한 법적기반 확보 방안' 내용에 기초하여 작성함.

우리나라의 현행 법체계에 있어서 아동에 관한 기본법으로는 「청소년 기본법」이 있으나, 동법은 9세 이상 24세 이하를 대상으로 하고 있기 때문에 9세 미만의 아동에 대해서는 여전히 법률상의 공백으로 남아 있다. 다만, 「아동복지법」이 18세 미만 아동을 대상으로 하고 있으므로, 9세 미만 아동은 동법에서 보장한다고 볼 수 있다. 하지만 기본법이 2개 이상으로 중복이 되면서 보호 대상이 중첩되는 경우에 어느 법을 우선시 할 것인지도 문제가 존재한다. 더 나아가 아동과 관련한 정책은 보건복지부, 교육부, 여성가족부, 국가인권위원회 등 개별 부처가 추진하는 사업의 특성, 지원대상의 차이에 따라 여러 부처에 걸쳐 나누어져 시행되고 있다. 이처럼 아동의 권리보호를 위한 기본 정책 방향이 설정되어 있지 않은 상태에서는, 각각의 분야에서 전문성을 추구하고 있는 개별부처가 추구하는 이념과 방식이 서로 상이하기 때문에 정책 간의 충돌이 발생할 우려는 항상 존재한다.

이에 본고에서는 아동권리 보장 차원에서 현행 법률들이 어떻게 체계화될 수 있는지, 또한 법체계 전반의 정비 방안을 모색하며, 이를 통해 아동·청소년 관련 법률들의 통합 방안을 살펴본다. 더 나아가 우리나라에서 아동권리 보장의 취약한 부문을 분석하고, 이에 대한 개선방안을 제시한다.

Ⅱ. 우리나라의 아동정책 관련 법제

1. 국내법상 아동의 개념과 법적 지위

유엔아동권리협약에서 아동의 범위는 특별히 따로 법으로 정하지 않는 한 “18세 미만의 자”로 정의하고 있다(협약 제1조). 그런데 국내법상 아동에 관하여는 그 용어와 연령들이 개별 법률에 따라 각기 달리 규정되어 있어 이에 대한 문제가 제기되고 있다. 먼저 「아동복지법」에서는 아동을 ‘18세 미만인 자’로 규정하고 있으며, 그 적용대상은 “보호대상아동” 즉, 보호자가 없거나 보호자로부터 이탈된 아동 또는 보호자가 아동을 학대하는 경우 등 보호자가 없거나 보호자가 아동을 양육하기에 적당하지 아니하거나 양육할 능력이 없는 경우 등(동법 제3조 제4호)으로 규정되어 있어, 부모로부터 이탈된 아동 또는 보호자가 아동을 학대하는 경우와 같이 선별적으로 되어 있다(황옥경·이승기, 2011: 51). 「민법」에서는 아동의 정의 대신에 ‘사람은 19세로 성년에 이르게 된다(제4조)’는 규정을 통해 만 ‘19세 미만의 자’를 미성년자로 간주하고 있으며, 「소년법」에서도 ‘소년’을 19세 미만인 자로 규정하고 있다(동법 제2조). 이 외에도 다양한 법률들에서 ‘아동’, ‘청소년’ 등에 대하여 규정하고 있지만, 용어나 목적에 따라 그 기

준을 달리하고 있다. 다만 유엔아동권리협약에서는 18세 이상은 아동에서 제외되어, 국내의 기준과는 차이가 있다.

〈표 1〉현행 법령상 아동의 범위

	법명	구분	연령	소관부처
1	가정폭력방지 및 피해자보호 등에 관한 법률	아동	18세 미만인 자	여성가족부
2	가정폭력범죄의 처벌 등에 관한 특례법	아동	18세 미만인 사람 (「아동복지법」 제3조제1호 준용)	법무부
3	다문화가족지원법	아동·청소년	24세 이하인 사람	여성가족부
4	모자보건법	영유아	출생 후 6년 미만인 사람	보건복지부
5	소년법	소년	19세 미만인 자	법무부
6	실종아동등의 보호 및 지원에 관한 법률	아동	18세 미만인 아동	보건복지부
7	아동복지법	아동	18세 미만인 사람	보건복지부
8	아동의 빈곤예방 및 지원 등에 관한 법률	아동	18세 미만인 사람 (「아동복지법」 제3조제1호 준용)	보건복지부
9	아동학대범죄의 처벌 등에 관한 특례법	아동	18세 미만인 사람 (「아동복지법」 제3조제1호 준용)	법무부
10	아동 · 청소년의 성보호에 관한 법률	아동·청소년	19세 미만의 자	여성가족부
11	아이돌봄 지원법	아이	만 12세 이하 아동	여성가족부
12	어린이 식생활안전관리 특별법	어린이	「초·중등교육법」 제2조에 따른 초등학교, 중학교, 고등학교 및 특수학교 학생 또는 18세 미만인 사람(「아동복지법」 제3조제1호 준용)	식품의약품안전처
13	영유아보육법	영유아	6세 미만의 취학 전 아동	보건복지부
14	유아교육법	유아	만 3세부터 초등학교 취학 전까지의 어린이	교육부
15	입양특례법	아동	18세 미만인 사람	보건복지부
16	장애아동 복지지원법	아동	18세 미만의 사람	보건복지부
17	청년고용촉진 특별법	청년	15세 이상 29세 이하인 사람	고용노동부
18	청소년 기본법	청소년	9세 이상 24세 이하인 사람	여성가족부
19	청소년 보호법	청소년	만 19세 미만인 사람	여성가족부

(표 1 계속)

	법명	구분	연령	소관부처
20	한부모가족지원법	아동	18세 미만(취학 중인 경우에는 22세 미만을 말하되, 「병역법」에 따른 병역의무를 이행하고 취학 중인 경우에는 병역의무를 이행한 기간을 가산한 연령 미만을 말함)	여성가족부
21	헤이그 국제아동탈취협약 이행에 관한 법률	아동	16세 미만인 사람	법무부

자료: 국가법령정보센터, www.law.go.kr (2017. 2. 20. 인출)

이러한 국내 법체계에서 아동의 법적 지위는 모든 아동들이 자신의 잠재적 역량을 발휘하는 데 필요한 서비스를 제공받을 법적 기반이 취약하고, 이에 더하여 아동이 자신과 관련된 문제에 대한 의사결정과정에서 자신의 의견을 표명할 수 있는 권리 보장도 미흡하다고 평가된다(황옥경·이승기, 2011: 51). 또한 아동에 대한 개념 정의에 관하여 유엔아동권리위원회에서는 법령에서 아동 연령 설정의 기준은 아동권리협약의 일반원칙 즉 비차별, 아동 최선의 이익, 생존과 발달의 권리원칙에 근거해야 하고, 아동관련 법령 등에 있어 연령의 중첩과 누락으로 발생하는 권리와 의무, 서비스 접근성의 격차를 해소하여 부처 간의 업무 중복이나 공백을 방지해야 하며, 정확한 자료를 수집하고 통계를 마련하기 위해 장기적으로는 아동의 개념을 통합할 것을 권고한 바 있다(유엔아동권리협약 한국 NPO연대, 2010: 12).

유엔아동권리협약은 아동에 대한 국제사회의 시각에 변화를 주었는데, 이는 무엇보다도 아동이 “보호의 대상임과 동시에 권리의 주체”로서 인식하는 계기가 되었다는 점이다(황옥경, 2012: 32). 즉 동 협약은 “보호의 대상”으로서의 아동과 ”권리의 주체“로서의 아동간의 조화를 강조한다. 그러므로 협약은 아동에 대한 보호 중심의 접근이 아동을 단순한 복지 수혜자이자 수동적인 복지 대상자로 전락시킬 수 있음을 우려한다(황옥경, 2012: 32).

이와 관련하여 우리나라의 아동관련 법률의 문제점으로 아동을 권리의 주체로 인정하지 않고, 가족과 국가의 구성원으로서 수동적인 보호와 양육의 대상자로 취급해왔다는 점이 지적된다(황옥경·이승기, 2011: 51). 대표적인 아동관련 법률인「아동복지법」에서 그 적용대상은 “보호를 필요로 하는 아동”으로 규정하고 보호자가 없거나 보호자로부터 이탈된 아동 또는 보호자가 아동을 학대하는 경우 등 보호자가 없거나 보호자로부터 이탈된 아동, 또는 보호자가 아동을 학대하는 경우 등 선별적이고 잔여적인 접근에 머물러 있다고 지적된다(황옥경·이승기, 2011: 51). 다시 말해 모든 아동들이 자신의 잠재적 역량을 발휘하는 데 필요한 서비

스를 제공받을 법적 기반이 취약하고, 이에 더하여 아동이 자신과 관련된 문제에 대한 의사결정과정에서 자신의 의견을 표명할 수 있는 권리 보장도 미흡하다고 평가된다(황옥경·이승기, 2011: 51).

2. 아동·청소년관련 주요 대책의 아동권리 보장

2015년부터 2019년까지의 제1차 아동정책기본계획은 2012년 8월부터 시행된 「아동복지법」 제7조(아동정책기본계획의 수립)과 2014년 2월 아동정책위원회에서 확정한 아동정책기본계획 수립 방향에 관한 후속 조치로서 마련되었다(보건복지부, 2015a 1). 이를 비롯하여 우리나라에서는 다양한 아동관련 정책이 추진되어 왔는데, 대표적으로 정책의 기본방향으로서 선제적 대응을 강조하여 청소년 정책에 우선순위를 부여하고, 범부처 및 지역사회 연계 발전을 추구한 제5차 청소년기본계획(2013-2017), 유해환경에 대한 예방 및 선제적 대응을 중심으로 적극적인 보호대책을 수립하는 등의 제2차 청소년보호종합대책(2016-2018), 2013년 울산에서 발생한 아동학대 사망사건을 계기로 제도적 보완과 범정부 아동학대 종합대책의 추진을 위해 마련된 아동학대방지대책(2016)(관계부처합동, 2016a: 1) 등이 있다.

또한 지속적으로 아동권리 실태 및 이행현황을 검토하기 위해 「아동복지법」 제2조 제4항에 따른 기본이념과 동법 제4조 제5항에 따른 필요한 시책의 수립·시행하고 홍보하기 위한 규정 등을 근거로 하여 아동권리 인식 및 실태조사를 실시하고 있다. 이러한 실태조사는 2011년 한국아동권리모니터링센터(한국보건사회연구원 위탁)에서 시작하여 2015년에는 사단법인 국제아동인권센터, 2016년에는 중앙아동보호전문기관에서 실시하고 있다. 그리고 2011년 개정된 「아동복지법」 제11조는 아동의 양육 및 생활환경, 언어 및 인지 발달, 정서적·신체적 건강, 아동안전, 아동학대 등 5년마다 아동의 종합실태를 조사하여 공표하고, 이를 기본계획과 시행계획에 반영해야 함을 밝히고 있다. 이를 근거로 2008년 실시한 바 있는 “한국 아동청소년 종합실태조사”의 후속조사로서 아동정책 수립에 필요한 기초 자료 및 기본지표의 생산을 목적으로 2013년 아동종합실태조사가 실시되었다. 올해는 “유엔아동권리협약 5·6차 통합 국가보고서”를 유엔아동권리위원회에 제출하였다.

3. 아동권리 보장과 법적 기반의 차원

본고에서 아동권리 보장과 법적 기반의 정비 및 강화를 위해 분석한 내용은 크게 두 가지

차원에서 구분된다. 우선 1) 아동권리의 통합적 기반으로서 법적 기반을 점검하고, 2) 아동권리 보장 수준이 미흡한 영역 및 세부 항목을 도출하여 관련 법률의 보완 사항을 제시하였다.

가. 아동권리 보장의 범위와 영역별 세부 내용

유엔아동권리협약의 아동권리 일반 원칙 및 주요내용과 최근 아동관련 주요 대책의 기본 방향을 종합하여 아동권리 법적기반 확보를 위한 주요 영역을 구분하면 다음 〈표 2〉와 같다.

차별금지 등 아동권리협약의 일반 원칙은 아동관련 모든 법률에서 일관되게 견지되어야 하며, 아동의 생존 및 발달을 위한 사회보장 혜택에 관한 권리와 학대 예방 등은 아동의 보호를 위한 일차적인 권리로서 보장되어야 한다. 이를 토대로 세부적으로 보건 및 사회복지 전반, 안전 및 보호, 교육 및 자립 역량, 가정보호 및 대안 양육, 그리고 놀 권리와 문화 활동에의 참여로 구분할 수 있다.

〈표 2〉아동권리 보장 주요 영역 및 세부 내용

주요 영역	세부 내용
기본권/ 일반원칙	차별금지 아동 최우선의 원칙 아동견해 존중: 의사존중 및 참여권 보장 자유권 보장 시민권: 등록(출생 신고), 국적 및 신분 보장 사회보장(보건 및 복지)에 대한 권리
보건 및 복지	장애아동 등 대상별 맞춤형 복지 위기 청소년 보호 및 지원 정신건강 관리 사회보장을 통한 생존 발달 보장 발달주기별 건강 및 영양관리 체계 구축: 영유아기, 학교
안전 및 특별보호	가정, 돌봄서비스기관, 학교 등의 위해요인 해소 도로 등 이동공간 안전 확보: 안전교육 포함 발달주기별 안전 취약분야 투자 지역사회 안전환경 조성 경제적 착취 및 유해 노동으로부터의 보호 성적 학대 및 착취로부터의 보호 인신매매로부터의 보호 사법기관으로부터의 아동 보호 소수아동의 보호: 난민 아동 포함 학교폭력 예방 및 사후관리 학대 및 체벌 금지 유해환경 개선 및 피해 예방: 온라인 모니터링 등 식품안전: 불량식품 및 급식관리

(표 2 계속)

주요 영역	세부 내용
교육 및 자립역량	영유아기의 교육보육 기회 보장 아동권리 원칙에 부합하는 교육과정 운영 직업훈련 및 생활지도를 포함한 교육 청소년의 필수역량 함양 및 균형 성장 청소년의 정책 결정과정 참여
가정보호 및 대안 양육	빈곤가정 아동보호를 위한 사회안전망 부모로부터의 분리와 가족복귀 학대 예방 및 사회복귀 입양아동의 보호와 양육
놀권리와 여가활동	휴가와 여가 시간 보장 가족중심 여가문화 조성 아동 연령에 맞는 놀이 기회 및 환경 조성 문화활동과 예술활동 참여의 균등한 기회 보장

자료: 유엔아동권리협약, 아동정책기본계획, 청소년정책기본계획, 청소년보호종합대책, 아동학대방지대책 등 앞서 살펴본 주요 정책을 참고하여 연구진이 새롭게 구성하였음.

나. 아동권리 보장의 법적 기반 정비와 미비 사항 보완

아동권리 보장의 법적 기반은 기존 법률의 정비 즉 현행 아동관련 법률들이 아동권리를 온전하게 보장하는지를 점검하고, 나아가 세부 항목별로 법적 미비사항이 없는지를 점검할 필요가 있다.

먼저 1) '통합 근거로서 현행 법체계의 검토 및 정비'로서 다수의 법률에서 통일되지 못한 아동의 정의 및 연령의 규정으로 인한 혼란을 기본법 성격의 통합법을 통해 아동의 정의 및 범위를 명료하게 개념화할 필요가 있다. 그리고 보다 근본적으로는 아동권리의 증진과 체계적 노력을 위해 관할 부처 등의 행정전달체계 및 서비스 전달체계의 효율화를 통한 아동정책의 중복 및 사각지대 해소, 그리고 아동정책 전반의 총괄 기획과 성과 평가 및 관리를 위한 통합적 기반이 요구됨을 의미한다. 이를 위해 일차적으로는 아동권리 전반을 규정한 통합되고 일관된 법체계의 정비가 요구되며, 이는 결국 새로운 형태의 법안의 제정이나 「아동복지법」, 「청소년 기본법」을 전면 개정하는 것을 고려해 볼 필요가 있다.

다음으로 2) '개별 사안별 법적 미비 사항의 검토 및 보완'으로 미흡한 발달권 보장과 저조한 참여권 보장 수준에 관한 논의가 필요하다. 우리나라는 아동권리협약의 가입과 2005년 이후 국가적 차원의 저출산 대응이 본격화되었다. 하지만 지속적으로 발전해 온 아동정책과 달리 아동권리 보장에 관하여 여전히 미흡한 영역 및 세부 항목들이 존재한다. 이에 관련 개별법률을 검토하여 추가적으로 보완해야 할 사항을 모색할 필요가 있다. 앞서 살펴본 선행정책 및

연구들은 이러한 결과의 양상을 잘 나타내 주고 있다. 우선 ① 발달권 영역 중 취약계층의 여건을 반영한 맞춤형 복지 및 프로그램의 제공 보다 근본적으로 보호가 필요한 아동에 대한 종합대책의 수립이 미흡한 것으로 파악된다. 또한 ② 아동의 놀 권리와 여가 및 문화 활동에의 기회 보장 문제는 한국사회의 과도한 사교육과 점차 심화되는 학습 위주의 일상 등으로 아동의 전 연령에 걸쳐 강화될 필요성이 있다. ③ 참여권 보장은 발달권보다도 더 취약한 수준으로, 아동학대 예방 등이 정부 시책과 더불어 법적 보완이 지속되어온 반면에 참여권은 전반적으로 간과되었기 때문이다. 이러한 문제는 한국사회에서 아동은 보호나 통제의 대상으로 과도하게 인식되어 왔기 때문인데, 참여권 보장에 대한 법적 기반과 개별 법률에서 '참여권 보장'에 관한 전반적인 점검이 필요하다.

이어서 3) 아동권리 법적 기반 미비 사항에 관함 검토가 필요하다. 구체적으로는 ① 보건 분야의 아동의 정신건강 보장, ② 복지 분야의 돌봄취약계층(한부모가족/다문화가족)아동의 통합지원, ③ 특별보호 분야의 근로아동의 환경 개선(최저임금 포함)과 미등록이주아동의 보호, ④ 교육 및 자립역량 분야의 교내 아동의 의사결정 참여와 정치적 활동 보장, ⑤ 가정보호 및 대안양육 분야의 입양아동 보호체계 개선, ⑥ 놀 권리와 여가활동 분야 전반이다.

〈표 3〉아동권리의 법적 기반 미비 사항

주요 영역	법적 기반 미비 사항
보건 및 복지	- 아동의 정신건강 보장 - 돌봄취약계층(한부모가족/다문화가족)아동의 통합지원
안전 및 특별보호	- 근로아동의 환경 개선 - 미등록이주아동 보호
교육 및 자립역량	- 교내 아동의 의사결정 참여와 정치활동 보장
가정보호 및 대안 양육	- 입양아동 보호체계 개선
놀권리와 여가활동	- 휴가와 여가 시간 보장 - 가족중심 여가문화 조성 - 아동 연령에 맞는 놀이 기회 및 환경 조성 - 문화활동과 예술활동 참여의 균등한 기회 보장

Ⅲ. 우리나라 아동법제 분석 및 평가

1. 아동법제 현황

우리나라에서 아동과 관련된 법률은 「아동복지법」, 「청소년 기본법」 등 아동을 직접 대상으로 하는 법률과 「영유아보육법」, 「교육기본법」, 「유아교육법」, 「초중등교육법」 등 아동의 교육·보육을 대상으로 하는 법률, 「한부모 가족지원법」, 「다문화가족지원법」, 「입양특례법」 등 특수계층을 대상으로 하는 법률 등 그 외에도 다양한 분야에서 관계 법률이 복잡하고 다양하다. 아동법제의 범주는 아동의 범위를 어떻게 볼 것인지, 법의 정책대상, 즉 해당 법률과 아동과의 연계성을 어디까지 인정할 것인지에 따라 달라진다.

〈표 4〉아동정책기본계획상 아동관련 종합대책 및 관련법률 현황

분야		주요 대책
종합 계획	아동	유엔아동권리협약 국가보고서
		청소년육성기본계획(청소년기본법)
		건강가정기본계획(건강가정기본법)
	일반	사회보장기본계획(사회보장기본법)
		저출산 고령사회 기본계획(저출산고령사회 기본법)
보육 · 교육	아동	보육종합대책(영유아기본법)
		유아교육발전기본계획(유아교육법)
		인성교육종합계획(인성교육진흥법)
		학교체육활성화 추진계획(학교체육진흥법)
		학교폭력 예방 및 대책 기본계획(학교폭력예방대책법)
문화	일반	문화예술교육종합계획(문화예술교육지원법)
		독서문화진흥기본계획(독서문화진흥법)
		산림교육기본계획(산림교육의 활성화에 관한 법률)
건강 · 식품	아동	어린이식생활안전관리 종합계획(어린이식생활안전관리특별법)
		학생건강증진기본계획(학교보건법·학교급식법)
	일반	국민건강증진종합계획(국민건강증진법)
		건강검진종합계획(건강검진기본법)
		결핵관리종합계획(결핵예방법)
		자살예방기본계획(자살예방 및 생명존중법)
		식품안전종합대책(식품안전기본법)
		국민영양관리기본계획(국민영양관리법)
		식생활교육기본계획(식생활교육지원법)

(표 4 계속)

분야		주요 대책
안전	아동	어린이안전종합대책(재난 및 안전관리기본법)
		어린이환경보건종합계획(환경보건법)
		아동학대예방 및 피해아동 조기발견·보호 종합대책(아동복지법)
		어린이제품안전 기본계획(어린이제품안전 특별법)
		청소년보호종합대책(청소년보호법)
		학교안전사고예방계획(학교안전사고예방 및 보상에 관한 법률)
		어린이통학차량안전강화종합대책(재난 및 안전관리기본법)
	일반	국가안전관리기본계획(재난 및 안전관리기본법)
		교통안전기본계획(교통안전법)
권리	아동	학교 밖 청소년 지원계획(학교밖청소년지원에관한 법률)
	일반	외국인정책기본계획(재한외국인처우기본법)
		국가인권정책기본계획(국가인권위원회법)

자료: 관계부처합동(2015). 제1차 아동정책기본계획. p.24.

또한 개별 정부부처에서 아동과 관련하여 소관하고 있는 법률은 교육부 소관 법률 13개, 보건복지부 소관 법률 12개, 여성가족부 소관 법률 12개 등 국내 약 75개의 법령이 아동법제로서 분류되며, 이에 관한 사항은 아래의 표와 같이 정리할 수 있다.

〈표 5〉행정기관별 아동 관련 주요 법령

중앙행정기관 (법령 수)	아동 관련 주요 법령
교육부 (13)	고등교육법
	공교육 정상화 촉진 및 선행교육 규제에 관한 특별법
	교육공무원법
	교육기본법
	유아교육법
	인성교육진흥법
	장애인 등에 대한 특수교육법
	초·중등교육법
	학교급식법
	학교보건법
	학교안전사고예방 및 보상에 관한 법률
	학교폭력예방 및 대책에 관한 법률
	학원의 설립·운영 및 과외교습에 관한 법률
법무부 (17)	가사소송법
	가정폭력범죄의 처벌 등에 관한 특례법
	가족관계의 등록 등에 관한 법률
	국제형사재판소 관할 범죄의 처벌 등에 관한 법률
	난민법
	민법

(표 5 계속)

중앙행정기관 (법령 수)	아동 관련 주요 법령
법무부 (17)	범죄수익은닉의 규제 및 처벌 등에 관한 법률
	범죄피해자 보호법
	보호소년 등의 처우에 관한 법률
	성매매알선 등 행위의 처벌에 관한 법률
	성폭력범죄의 처벌 등에 관한 특례법
	소년법
	아동학대범죄의 처벌 등에 관한 특례법
	출입국관리법
	헤이그 국제아동탈취협약 이행에 관한 법률
	형법
	형의 집행 및 수용자의 처우에 관한 법률
보건복지부 (12)	국민건강보험법
	모자보건법
	보호시설에 있는 미성년자의 후견 직무에 관한 법률
	사회보자기본법
	실종아동등의 보호 및 지원에 관한 법률
	아동복지법
	아동의 빈곤예방 및 지원 등에 관한 법률
	영유아보육법
	입양특례법
	장애아동 복지지원법
	장애인차별금지 및 권리구제 등에 관한 법률
	저출산고령사회 기본법
여성가족부 (12)	가정폭력방지 및 피해자보호 등에 관한 법률
	건강가정기본법
	결혼중개업의 관리에 관한 법률
	성폭력방지 및 피해자보호 등에 관한 법률
	아동·청소년의 성보호에 관한 법률
	청소년기본법
	청소년보호법
	청소년복지지원법
	청소년활동진흥법
	학교 밖 청소년 지원에 관한 법률
	한국청소년연맹 육성에 관한 법률
	한부모가족지원법
경찰청(1)	도로교통법
고용노동부(1)	근로기준법
교육부·문화체육관광부(1)	학교체육진흥법
국가인권위원회(1)	국가인권위원회법
국민안전처(2)	어린이놀이시설 안전관리법
	재난 및 안전관리기본법
국방부(1)	군사법원법

(표 5 계속)

중앙행정기관 (법령 수)	아동 관련 주요 법령
국토교통부(1)	교통안전법
기획재정부(2)	국가재정법
	복권 및 복권기금법
대한민국(1)	대한민국 헌법
문화체육관광부(3)	독서문화진흥법
	문화예술교육지원법
	대중문화예술산업발전법
병무청(1)	병역법
산업통상자원부(2)	어린이제품 안전특별법
	품질경영 및 공산품안전관리법
식품의약품안전처(2)	어린이 식생활안전관리 특별법
	식품안전기본법
외교부(1)	국제개발협력기본법
환경부(1)	환경보건법

자료: 이양희 외(2015). 유엔아동권리협약 이행을 위한 법적 제도화 방안 연구. 2015 보건복지부연구용역. 국제아동인권센터. p.26-27.

2. 아동법제 영역별 분석

우리 법체계는 헌법-법률-대통령령-총리령·부령-행정규칙의 위계질서를 형성하고 있다. 다만, 우리 헌법에서는 “아동”에 대해 직접적으로 규정하고 있지 않고 있으므로, 근거를 무엇으로 볼 것인지, 개정이 필요한 것인지 등에 대한 논의가 활발히 진행되고 있다. 이에 아동권리에 해당하는 영역별로 해당 아동법제를 내용적으로 분류하면 다음과 같다.

〈표 6〉아동권리 보장 영역별 아동법제

주요 영역		해당법률
기본권/일반원칙		헌법 아동복지법 청소년기본법
보건 및 복지	보건	교육환경 보호에 관한 법률 모자보건법 학교보건법
	복지	다문화가족지원법 아동의 빈곤예방 및 지원 등에 관한 법률 장애아동 복지지원법 청소년복지 지원법 한부모가족지원법

(표 6 계속)

주요 영역		해당법률
안전 및 특별보호	안전	어린이 식생활안전관리 특별법 어린이놀이시설 안전관리법 어린이제품 안전 특별법 학교급식법 학교안전사고 예방 및 보상에 관한 법률 학교폭력예방 및 대책에 관한 법률
	특별보호	실종아동등의 보호 및 지원에 관한 법률 청소년 보호법 학교 밖 청소년 지원에 관한 법률 아동학대범죄의 처벌 등에 관한 특례법 아동·청소년의 성보호에 관한 법률 헤이그 국제아동탈취협약 이행에 관한 법률
교육 및 자립역량		교육관련기관의 정보공개에 관한 특례법 교육기본법 교육세법 도서·벽지 교육진흥법 사립학교법 영유아보육법 영재교육 진흥법 유아교육법 유아교육지원특별회계법 장애인 등에 대한 특수교육법 재외국민의 교육지원 등에 관한 법률 지방교육재정교부금법 진로교육법 초·중등교육법
가정보호 및 대안양육		건강가정기본법 양육비 이행확보 및 지원에 관한 법률 아이돌봄지원법 입양특례법
놀 권리와 문화활동 참여		공교육 정상화 촉진 및 선행교육 규제에 관한 특별법 청소년활동 진흥법 학교체육 진흥법 학원의 설립·운영 및 과외교습에 관한 법률

가. 기본권/일반원칙

「헌법」상 아동권리에 관한 근거로는 제31조 제2항, 보호자의 자녀 교육의무, 제32조 제5항 근로환경 보호, 제34조 제4항 국가의 청소년 복지정책 실시의무, 제36조 제1항 혼인과 가정생활 보호 등이 제시되고 있다(정혜영, 2009: 95-96, 조성혜, 2011: 60-62; 김수정, 2017: 39). 이처럼 우리 「헌법」에는 “아동”이라는 용어 대신, “청소년”, “자녀”, “연소자” 등의 용어

를 사용하고 있다. 이에 최근 국회 여성가족위원회는 「성평등 실현 및 아동권익보장을 위한 헌법 개정 관련 의견서」를 채택하여 국회헌법개정특별위원회에 제출한 바 있으며, 해당 의견서는 아동권익의 보장이 현행 「헌법」에서 매우 미흡한 상황임을 인지하고 있다. 이에 새로운 「헌법」에서는 아동이 권리의 주체임을 명시하고, 모든 정책적 조치에 있어 아동의 최선의 이익이 우선적으로 고려되어야 함을 명시할 것을 제안하였다(국회 여성가족위원장, 2017). 또한 아동권리 보장을 위한 일반원칙에는 차별금지, 아동 최선의 이익, 아동의 참여권 및 자유권 보장, 아동에 대한 보편적 복지 등이 포함되는데, 일반적으로 「헌법」 및 기본법의 지위를 갖는 법에서 규정되어야 할 내용이다. 우리나라 법제에서는 「아동복지법」과 「청소년 기본법」에서 해당 내용을 찾을 수 있다.

〈표 7〉일반원칙 관련 아동법제

법명	소관부처	주요대상/입법목적
아동복지법	보건복지부	아동: 18세 미만인 사람
청소년 기본법	여성가족부	청소년: 9세 이상 24세 이하인 사람

하지만 「아동복지법」과 「청소년 기본법」은 그 대상범위가 중첩되고 있으므로, 체계정당성에 부합하는지 양 법률의 목적과 기본이념, 전달체계와 주요 정책 등을 분석할 필요가 있다.

〈표 8〉아동복지법, 청소년기본법 법제비교

	아동복지법	청소년기본법
목적	아동의 복지 보장	청소년의 권리 및 책임과 가정·사회·국가·지방자치단체의 청소년에 대한 책임 규정
기본계획	아동정책기본계획	청소년정책기본계획
주체	제8조: 보건복지부장관, 관계 중앙행정기관의 장 및 시·도지사	제14조: 여성가족부장관 및 관계 중앙행정기관의 장과 지방자치단체의 장
수립시기	5년마다	5년마다
기본내용	제11조 아동의 양육 및 생활환경, 언어 및 인지 발달, 정서적·신체적 건강, 아동안전, 아동학대 등 아동종합실태조사를 실시하여 기본계획과 시행계획에 반영	제2조 제2항 ① 청소년의 참여 보장, ② 창의성과 자율성을 바탕으로 한 청소년의 능동적 삶의 실현, ③ 청소년의 성장 여건과 사회 환경의 개선, ④ 민주·복지·통일조국에 대비하는 청소년의 자질 향상 등
정책위원회	제12조 아동정책조정위원회	제10조 청소년정책위원회

나. 보건 및 복지

아동의 보건과 관련한 아동법제는 「교육환경 보호에 관한 법률」, 「모자보건법」, 「학교보건법」 등이 있으며, 아동의 복지와 관련하여서는 이 외에 「아동복지법」, 「아동의 빈곤예방 및 지원 등에 관한 법률」, 「다문화가족지원법」, 「장애아동 복지지원법」, 「청소년복지 지원법」, 「한부모가족지원법」 등이 있다. 특히 「아동 빈곤예방 및 지원등에 관한 법률」은 제3,4차 국가보고서 제출 이후 유엔아동권리협약 이행을 위해 2011년 신규로 제정된 것이나, 대부분의 규정이 선언적인 규정에 불과하고, 상당수의 내용이 요보호 아동의 보호를 목적으로 하는 「아동복지법」과 중복되는 측면이 있어 보완이 필요하다. 또한 보건 분야에서 아동의 정신건강 문제가 미비된 것으로 분석되는데, 2013년 아동종합실태조사에 따르면 9세-17세 아동의 3.6%가 '최근 1년간 심각하게 자살을 생각한 적이 있다'고 응답하는 등 아동의 정신건강에 대한 더욱 세심한 관심과 법적 지원이 필요하다.

다. 안전 및 특별보호

아동의 안전과 관련해서는 「어린이 식생활안전관리 특별법」, 「어린이놀이시설 안전관리법」, 「어린이제품 안전 특별법」, 「학교급식법」, 「학교안전사고 예방 및 보상에 관한 법률」 등이 있으며, 특별보호에 대해서는 「난민법」, 「실종아동등의 보호 및 지원에 관한 법률」, 「청소년 보호법」, 「학교 밖 청소년 지원에 관한 법률」 외 다수의 법률이 있다. 아동의 안전 및 특별보호에 관하여는 특히 근로아동의 환경 개선과 미등록이주아동 보호가 문제되고 있다.

통계청의 경제활동 인구조사에 따르면, 2014년도 15-19세 아동의 취업자 수는 15-24세 취업자의 15.2%에 달하며, 2014년 한국청소년정책연구원이 만15-18세 청소년 4.023명을 대상으로 실시한 아르바이트 실태조사에 따르면, 전체 평균 25%에 해당하는 청소년이 아르바이트를 해 본 경험을 갖고 있었다. 또한 한국노동연구원의 연구결과에 따르면, 15-24세 임금근로자 가운데 시간당 최저임금 이하의 보수를 받는 비율은 2007년 19.4%를 시작으로 2014년 26.3%에 이르기까지 매년 증가추세에 있다. 이는 아동·청소년의 취약한 노동여건 실태를 보여주고 있는 전형적인 지료라 할 수 있다(성재민, 2014; 보건복지부·한국청소년정책연구원, 2016: 140에서 재인용). 하지만 현행법상 아동근로에 대한 별도의 일반법은 존재하지 않으며, 단지 「근로기준법」, 「최저임금법」, 「직업안정법」 등 일반적인 근로관계법에 의해 규율되고 있다.

라. 교육 및 자립역량

아동의 교육 및 자립역량과 관련해서는 「교육기본법」, 「도서·벽지 교육진흥법」, 「아동복지법」, 「영유아보육법」, 「유아교육법」, 「초·중등교육법」 외에도 영역별 분류에 있어서 가장 많은 법률이 존재하고 있다. 이는 우리나라가 교육에 큰 관심을 두고 있기도 하고, 각 부처마다 교육에 관한 법률들은 적어도 하나 이상씩은 제정하여 갖고 있기 때문으로 보인다. 이 분야에서 특히 문제시 되고 있는 것은 아동의 표현의 자유 내지 아동의 의견존중과 관련하여 교내 아동의 의사결정 참여와 정치활동 보장이 문제되고 있다. 특히 아동의 표현의 자유에 있어서는 학생에 대한 학교 내·외에서의 표현의 자유가 교육·지도의 필요성이나 학교 내 질서 유지라는 명목으로 학칙에 의하거나 또는 학칙에 따른 근거도 없이 사실상 제한받는 사례들이 문제된다(황옥경 외, 2015: 148).

마. 가정보호 및 대안양육

가정보호 및 대안 양육과 관련해서는 「건강가정기본법」, 「양육비 이행확보 및 지원에 관한 법률」, 「아이돌봄지원법」, 「입양특례법」 등이 있다. 대안양육과 관련해서는 입양아동의 권리보장 강화와 관련하여 우리나라는 법원에 의한 입양허가제를 도입하고, 국외입양 아동의 권익보호를 위한 사후관리 서비스를 도입하는 등 국가의 책무를 강화하는 방향으로 제도개선이 이루어졌으나, 입양절차에 있어서는 민간기관인 입양기관에게 입양부모에 대한 교육과 심사, 입양의뢰된 아동의 보호, 입양허가 신청 등 사실상 모든 입양절차를 일임하고 있어 공적기관보다는 여전히 입양기관에 의해 입양이 주도되고 있다는 문제가 지적되고 있다(보건복지부·한국청소년정책연구원, 2016: 92). 또한 입양 전 아동에 대한 지원체계가 법에 규정되어 있지 않아 아동이 어떠한 입양기관으로 보내지는가에 따라 서로 다른 지원서비스를 받게 되는 등 인생이 좌우되는 불평등한 상황이 발생하고 있다(배윤진 외, 2016: 77).

바. 놀 권리와 문화 활동 참여

아동의 놀 권리와 관련해서 가장 대표적인 법률은 「청소년활동 진흥법」이다. 이 법은 「청소년 기본법」 제47조 제2항에 따라 청소년활동의 지원에 관한 사항을 구체적으로 정하기 위해 제정된 것이다. 2010년에는 이 법에 따라 청소년활동진흥원을 설립하여 청소년의 수련활동, 동아리활동, 청소년 방과 후 활동 등 다양한 활동을 지원하고 있다. 또한 정부는 방과 후나 주말에 청소년이 다양한 체험활동을 할 수 있는 청소년수련관이나 청소면문화의 집 등 활동 인

프라를 지속적으로 확충하고 있다(보건복지부·한국청소년정책연구원, 2017: 74).

2013년 아동종합실태조사에 따르면, 우리나라 아동의 결핍지수는 53.3%이며, OECD 국가 간 비교기준 (11세, 13세, 15세 아동대상)으로는 54.8%로 OECD국가 최하위였다(황옥경 외, 2015: 335). 이러한 낮은 국제적 수치를 감안하여 2015년 보건복지부는 교육부, 문화체육관광부, 여성가족부 등 관계부처와 전국 시·도교육감협의회와 함께 가정, 학교, 지역사회가 아동의 '놀권리'를 존중하고 놀이터와 놀 시간을 충분히 제공해야 한다는 "어린이 놀이헌장"을 선포하였다. 다만, 어린이 놀이헌장은 주로 초등학교 학생연령층을 대상으로 한 선언적인 것에 불과하므로 실효성을 갖기에는 한계를 갖고 있다.

3. 소결

우리나라는 법체계 측면에서 아동권리와 관련한 각각의 개별법들이 산재함으로 인해 아동권리에 대한 체계적·종합적인 접근이 어렵고, 중심이 될 수 있는 조직과 규범정립의 부재로 아동의 권리 보장에 불합리한 측면을 갖고 있다. 특히 유엔아동권리협약 이행을 위해 그 동안 여러 개별법을 제정해 왔는데, 이것이 아동권리를 실현하는데 오히려 방해가 되는 것은 아닌지 근본적인 의문을 던지게 된다. 다시 말해, 행정청 입장에서는 많은 개별법을 통해 아동의 권리를 보장해야하는데, 이로 인해 자신이 어느 범위에까지 책임을 갖는지 또 어떠한 의무를 갖는지 불분명해버린다. 또한 아동권리를 실현할 피규제기관(학교, 시설 등) 입장에서는 기관이 어느 법에 의해 어떠한 규제를 받는지가 불명확하고, 이런 복잡한 법체계는 보장받아야 할 수혜자인 아동의 입장에서도 어느 법에 따라 어떠한 권리를 보장받을 수 있는지 인지하기가 매우 어렵다.

이상 종합하면, 종래 제기된 많은 법적·제도적 문제점들과 부처 간 중첩되어 추진되는 현행 우리나라 아동정책에 비추어 보았을 때, 정책추진의 원칙 및 방향을 설정하는 통합법 제정이 필요하며, 앞서 분석한 아동권리 보장이 미비한 영역에 대한 개별법 개정이 필요하다. 무엇보다 우리나라 현행 헌법에는 "아동"이라는 용어가 존재하지 않는데, 아동의 권리 주체성을 인정하고, 아동의 권리를 강화하기 위해서는 헌법 개정이 필요하다.

Ⅳ. 해외사례[2)]

1. 독일

독일에서의 아동권리는 기본적으로 유엔아동권리협약의 기본원칙 방향과 그 맥을 같이 하고 있다. 이는 독일 역시 국제적인 추세와 기준을 적극적으로 자국의 상황에 반영하고 있음을 의미한다. 더 나아가 현재는 아동의 기본권(아동의 권리)을 헌법상 지위에 올려 두기 위한 많은 논의를 진행하고 있다. 이러한 상황에서 독일의 사례가 우리에게 시사하는 바는 다음과 같다.

첫째, 법체계의 단순화이다. 독일에서도 아동과 청소년을 보호하고, 복지를 향상하기 위한 다양한 법제들이 마련되어 있음은 주지의 사실이다. 하지만 큰 틀에서 아동의 권리를 보호하기 위한 기본적인 사항들은 연방법적 측면에서 사회법전 제8권의 「아동·청소년지원법」과 독일 기본법(Grundgesetz)에 대원칙을 두고 있다. 그리고 그 외에도 아동의 권리보장을 위해 복잡한 법체계를 갖고 있지 않다. 이는 의외로 입법사항을 단순화시켜 효율적이면서도 집중화시킬 수 있다. 하지만 우리의 법체계는 통일된 기준보다는 개별 부처에서의 업무적 특수성에 따라 법이 제정·개정되기 때문에 이러한 아동권리를 확보하기 위한 효율적인 체계를 갖추고 있지 못한 문제점이 있다. 독일의 단순화된 법체계는 아동의 권리와 복지향상을 위해 효율적인 시스템으로 작동한다.

둘째, '아동'에 대한 명확한 규정의 유무이다. 사회법전 제8권의 아동·청소년지원법에서는 연령대의 구분을 통해 아동과 청소년 등에 관한 규정을 명확히 두고 있다. 이에 정책의 집행에 있어서도 그 대상을 명확히 할 수 있다는 것은 긍정적인 부분이다. 반면에 우리나라의 경우 아동의 대상연령을 명확하게 하고 있지 않아, 정책의 목표와 방향등에 있어 많은 혼선을 야기하고 있다.

셋째, '헌법개정 논의'이다. 독일은 기본법의 개정을 통해 아동의 권리를 하나의 독자적인 기본권으로서 보기 위한 노력을 계속적으로 하고 있다. 아동은 인류 모두에게 부여되는 인권에 대하여 다른 연령대의 기본권자보다 자신의 법적 권리를 주장하는 것에 어려움이 있다. 이에 더욱 명확히 아동이 갖는 기본권과 권리를 헌법상 규정함으로써, 아동의 권리를 보호할 수 있는 계기를 마련할 수 있다.

2) 해외사례의 경우 지면관계상 시사점 위주로 반영하였음.

2. 일본

일본은 세계대전 이후 아동들의 자유과 개방을 목표로, 아동복지법과 아동헌장, 아동권리선언 3가지를 기초로 아동권리 기반을 마련해나가고 있다. 일본사례를 통해 다음과 같은 시사점을 얻을 수 있다.

첫째, 일본은 헌법 제27조 제3항에 "아동을 혹사해서는 안 된다"고 하여 아동에 대한 특별한 보호를 규정하고 있다. 아동에 대한 독자적인 기본권의 보장은 아니더라도 아동을 보호대상으로 특정하고 있다는 점에서 높이 평가할 만하다(정극원, 2010: 175).

둘째, 아동과 관련한 일본법제는 아동복지법을 기본법으로 하여 몇 개의 특별법들로 구성된 법제를 두고 있어 통합적인 정책 추진이 가능하다는 점이다. 특히, 아동복지법상의 아동심의위원회와 사회복지법상의 사회복지심의위원회의 기능이 중복되지 않도록 조정하거나, 법률들 간의 연계를 강화하고 있다는 점은 우리에게 시사하는 바가 크다.

셋째, 일본은 아동 대상 법률의 기본법이 되는 아동복지법에서 아동의 연령을 명시하고 있는데, 영아는 만 1세 미만, 유아는 만 1세부터 초등학교 취학 전, 소년은 초등학교 취학 후 18세 미만의 자를 말하고, 이들 모두를 포함하여 "아동"으로 정의하고 있다(법 제4조). 이와 같은 아동복지법상의 정의규정은 아동권리 관련법에 일괄적으로 적용되어 법률 간 보장내용이 불필요하게 중첩되는 것을 방지하고 있으며, 관련법들 사이의 연계를 도모하고 있다.

넷째, 일본은 각 지방자치단체 내에 요보호아동대책지역협의회를 설치하고, 아동상담소, 모자보건포괄지원센터 등 아동복지기관들이 상호 밀접한 관계를 구축할 수 있도록 비교적 상세한 법적 근거를 마련하고 있다. 이에 따라 각 지방자치단체 내 아동복지시설 사이에 긴밀한 연계체계가 이루어지고 있다(이양희 외, 2015: 81). 특히, 지역사회에서의 아동양육지원을 추진하고 있으며, 중앙정부보다는 도도부현, 도도부현보다는 시정촌에서 육아지원을 강화함으로서, 보다 가까이에서 밀접하게 아동에 대한 지원이 이루어지도록 하고 있다.

3. 영국

영국의 아동법체계는 1989년에 개정된 아동법을 근간으로 하여 2004년에 개정된 아동법이 아동에 대한 보호 및 복지 증진을 위한 제도를 강화하는 내용으로 이를 보완하고 있으며, 아동에 대한 복지 차원에서 아동수당 지급에 관한 아동수당법, 아동과 청소년에 대한 지방정부의 사회서비스 전달체계에 관해 규정하고 있는 아동청소년법, 그리고 아동 빈곤을 척결하기 위한

아동빈곤법이 마련되어 있다. 그밖에도 교육기관 등이 아동에게 교육을 함에 있어서도 아동의 안전을 보장하고 복지를 증진하기 위해 노력해야 할 의무를 규정한 교육법(Education Act 2002)과, 아동의 입양에 있어서 지켜야 할 원칙 등을 규정한 입양 및 아동법(Adoption and Children Act 2002) 등이 있다. 영국에서의 시사점을 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 영국의 아동법은 아동의 권리, 복지, 보호 그리고 영유아보육, 아동폭력, 비행, 빈곤과 관련된 내용을 모두 다루고 있는 아동정책의 기본법이라고 할 수 있다. 아동폭력, 비행, 기아, 영유아 보육 등과 관련한 내용이 아동복지법과는 별도로 제정되어 있는 우리나라와는 달리 영국의 2004년 아동법은 이들 영역을 모두 포함하고 있다(이승기 외, 2008: 16). 즉, 아동에게 보호가 필요한 사건이 발생한 경우 이것을 학대인지, 입양인지, 위탁인지, 빈곤아동인지, 비행인지를 판단하기 전에, 지방정부가 중심이 되는 아동보호서비스 체계로 보고되고, 그 이후 그 아동에 대한 문제 확인 및 진단, 서비스 제공기관 등을 결정하게 된다. 따라서, 아동 보호의 각 영역에서 발생하는 요구와 문제들에 대한 관련 기관간의 협조체계가 구축되어 있어서 통합적이고 일관된 아동복지서비스가 제공될 수 있는 법적 기반이 마련되어 있다고 할 수 있다(최윤영, 2013: 84).

둘째, 영국의 아동 정책은 중앙정부가 중심이 되고 있으나, 구체적인 서비스 정책은 각 지방정부가 그 지역의 사정에 맞게 아동복지를 추진하고 적합한 서비스를 제공하고 있다. 2004년 개정된 아동법에 의해서 아동정책에 있어서 지방정부의 역할이 강화되었는데, 지방정부의 모든 공직자는 아동복지서비스에 대한 책임을 지게 된다. 지방정부의 주도 하에 문제의 발견, 사정, 평가 및 서비스 계획이 수립되고 민간 위탁 기관이 서비스를 전달하는 체계를 가지고 있다(최윤영, 2013: 84). 즉, 지방정부는 그 관할 구역 내에서 모든 아동과 청소년을 보호하고 그들의 복지를 증진할 책임을 지고 있다. 1989년 아동법과 2004년 아동법에서 모두 지방정부에게 아동보호 및 복지 증진을 위한 주요 기능을 부여하고 있다. 1989년 아동법 제17조와 제47조에 따라 지방정부는 요보호아동과 중대한 위해고 고통받고 있고, 고통받을 가능성이 많은 아동에 대해 보호할 의무가 있고, 아동서비스국장을 중심으로 하여 아동서비스를 담당하는 공무원 모두가 이러한 기능을 효과적으로 전달할 책임을 진다. 그런데, 이와 같이 아동보호에 있어서 지방정부가 선도적인 역할을 해야 함에도 불구하고, 해악으로부터 아동을 보호하는 것은 모든 사람들이 부담해야 하는 책임이라고 할 수 있다.

셋째, 영국은 전체 아동을 대상으로 보편적, 통합적 아동보호체계를 지향하면서도 아동학대에 대한 대응을 위하여 관련 기관 종사자를 위한 지침(Working Together)[3]에서 행정 및 서

비스 전달시 공공과 민간 간 상호협력을 강조하고 있다(김지연 외, 2015: 149-150). 빅토리아 클림비 사건을 계기로 기존의 아동보호제도를 실패로 규정하고, 2004년 개정법에서는 아동보호 서비스에 참여하는 모든 관련 기관들이 협력하여 개입 프로그램을 제공해야 한다고 규정하고 있다(이승기 외, 2008: 17).

마지막으로, 영국의 아동법체계에서는 아동 중심의 접근이 전제가 되어 있다. 그동안의 아동보호 체계가 실패한 이유는 대부분 아동이 원하는 것이 무엇인지, 아동의 관점에서 문제를 바라보지 않는 경우가 많았기 때문에, 효과적인 보호체계를 수립하기 위해서는 아동이 원하는 것을 제대로 파악할 필요가 있다고 보았다. 따라서 아동 관련 업무에 종사하는 사람은 누구나 아동을 존중하고, 아동의 욕구가 무엇인지 경청하고, 그것을 아동에게 필요한 서비스나 프로그램을 결정할 때 아동을 참여시켜야 한다. 이러한 내용은 1989년 개정 아동법 제17조에 따라 어떤 서비스를 제공할 것인지 결정할 때와 제47조에 근거하여 개별 아동을 보호하기 위한 조치를 결정할 때 아이들의 욕구를 적절히 고려하도록 규정된 것에도 반영되어 있다(HM Government, 2015: 10). 즉, 아동법 제17조제4A항에 따르면, 지방정부가 요보호아동에 대한 서비스 제공을 결정할 때에, 합리적으로 실행가능하고 아동의 복지를 위해 필요한 경우에, 서비스에 대한 아동의 바램과 의사를 확인하고 그 연령과 이해도에 따라 그러한 욕구를 적절히 고려해야 한다. 그리고 동법 제47조제4항에 따르면 아동보호 조치를 결정하기 위한 조사를 실시할 경우에, 지방정부가 아동에 관해 충분한 정보를 얻지 못했다면 아동에게 직접 접촉하거나 그를 대리 또는 후견하는 사람에 대한 접근권을 보장하기 위한 조치를 취해야 한다. 이와 같이 아동에 대한 서비스 또는 보호 조치를 결정할 때에는 아동의 욕구와 상황을 제대로 파악하기 위해 아동의 참여를 보장할 필요가 있다.

4. 소결

앞서 검토한 독일, 일본, 영국의 사례를 중심으로 우리에게 주는 시사점을 종합하여 보면 다음과 같이 정리할 수 있다.

첫째, 각국에서는 아동의 권리를 보호하고, 복지의 증진을 위해 통합된 법체계로서 기본법을 갖고 있다. 독일의 경우 사회법전 제8권「아동·청소년지원법」, 일본에서는 「아동복지법」, 영

3) 영국 정부는 보건부, 교육부, 내무부 합동으로 아동보호 및 복지 관련 서비스 담당 기관간의 연계를 위해서 "Working Together to Safeguatd Children"이라는 지침을 발표하였다. 현재 2015년 3월에 발간된 지침이 적용되고 있다.

국은 「아동법」이 아동권리와 복지에 관한 기본법으로 자리 잡고 있어, 향후 아동과 관련된 법제의 신설이나 개정에 있어서 해당 법률의 목적과 취지에 부합하도록 제·개정이 가능하다. 반면 우리나라의 구심점이 없는 아동법제의 현황은 이미 살펴본 바와 같다.

둘째, 법체계의 정비이다. 독일, 일본, 영국에서는 아동에 관한 기본법을 통해 법체계의 통일성을 꾀하고 있다. 이러한 점은 아동의 정의규정과 같이 우리 법체계에서 불분명한 법적 개념 혹은 범위와 같은 불명확한 법개념들에 대한 명확화를 꾀할 수 있다. 불명확한 법개념은 효율적인 권리보호에 위해가 될 뿐만 아니라 법적 분쟁을 야기하는 원인이 되기도 한다.

셋째, 아동권리에 관한 헌법상의 개정논의이다. 독일, 일본, 영국 모두 헌법상 직접적으로 아동권리에 관한 기본권적 지위를 보장하고 있지는 못하며, 관련 규정을 유추해석하여 그 의미를 부여하고 있다. 하지만 독일의 경우 기본법의 개정을 통해 아동권리를 헌법상의 기본권으로 인정하기 위한 노력과 주장이 계속되고 있으며, 일본은 우리 헌법보다 더욱 명확하게 아동에 관한 규정을 두고 있다. 이에 우리가 당장에 헌법개정 논의에 이르기에는 아직 국내에서 논의의 단계가 숙성하지 못하였으나, 단계적으로 기본법 제정을 도모하고, 관련 법체계 조직을 정비해 나간 후에 헌법 개정에 이르는 것이 효과적일 것으로 보인다.

Ⅴ. 결론: 아동권리의 법적 기반 확보 방안

1. 정책 기본 방향

아동권리의 법적 기반은 그 포괄범위와 법률적 위상에 따라 4단계로 제시가 가능하다. 단기적으로는 현재 개별법상 법적 기반이 미약하여 아동권리보호가 취약한 영역에 대해 개정을 추진해야 하며(1단계), 용어, 연령 등 중복·중첩적으로 규정되어 재정이 분산되고, 추진이념에 있어서 충돌우려가 있는 관련법들을 체계적으로 정비해야 한다(2단계). 중장기적으로는 아동의 권리를 보장하는 통일된 기준과 추진 체계를 마련하는 기본법 제정을 추진하되, 현행 「아동복지법」과 「청소년 기본법」등 아동·청소년 관련법들을 통·폐합하는 방식으로 진행한다(3단계). 마지막으로는 헌법 개정 단계로서 현행 「헌법」상 보호의 대상으로서 수동적으로 규정되어 있는 아동을 적극적인 권리의 주체로서 명시하는 내용이 핵심을 이룬다(4단계).

2. 아동권리 취약 부문의 법적 기반 강화

아동권리 취약 부문에 관하여 아래 5가지 분류를 통해 법적으로 미비한 사항과 내용을 정리하면 다음과 같다.

〈표 9〉아동권리의 법적 기반 미비 사항

주요 영역	법적 기반 미비 사항	주요 관련 법률
보건 및 복지	- 아동의 정신건강 보장 - 돌봄취약계층(한부모가족/다문화가족)아동의 통합지원	- 정신건강증진법, 학교보건법 - 다문화가족지원법, 한부모가족지원법
안전 및 특별보호	- 근로아동의 환경 개선 - 미등록이주아동 보호	- 근로기준법 - 아동복지법, 영유아보육법, 유아교육법
교육 및 자립역량	- 교내 아동의 의사결정 참여와 정치활동 보장	- 초·중등교육법, 사립학교법
가정보호 및 대안양육	- 입양아동 보호체계 개선	- 입양특례법
놀 권리와 여가활동	- 휴가와 여가 시간 보장 등 놀 권리 강화	- 공교육정상화 촉진 및 선행교육 규제에 관한 특별법, 영유아보육법, 유아교육법

가. 아동의 정신건강 보장

우리나라에는 아동의 정신건강 보장에 관련하여 「정신건강증진 및 정신질환자 복지서비스 지원에 관한 법률」, 「아동복지법」, 「청소년복지법」 등의 복지관련 법과 「교육기본법」, 「학교보건법」 등 학교와 관련된 8개의 직·간접적인 법이 존재한다. 그러나 가장 핵심적인 「정신건강증진법」은 특별한 보호를 필요로 하는 아동을 대상으로 하는 것이 아니라, 일반 국민을 대상으로 하고 있고, 아동의 정신건강 문제를 특화하여 그에 대한 예방, 교육, 상담, 치료 재활 등에 관한 체계적인 서비스를 제공할 수 있는 별도의 규정체계는 갖고 있지 못하다. 또한 아동·청소년 관련법이나 교육 관련법은 교육이나 복지증진 일반을 대상으로 하고 있거나, 정신건강을 전문으로 하는 법체계를 구비하지 못하고 있으며, 관련법의 중복과 사각지대 문제가 구조적인 무제로 지적되고 있다. 이와 더불어 아동의 정신건강 증진과 관련하여 인터넷게임 중독, 자살 등의 예방과 전문적인 치료·재활 등 예방적 차원의 관련 규정이 미비한 상황이기 때문에 이와 관련된 법적 근거의 마련이 필요하다.

나. 돌봄취약계층 아동의 통합지원

우리나라 한부모가족 지원체계는 기초생활수급자와 이원화되어 있는데, 「한부모가족지원법」의 적용대상인 한부모가 「국민기초생활 보장법」에 따른 급여를 받고 있는 경우에는 「한부모가족지원법」에 따른 급여를 받을 수 없고, 단지 기초생활수급자로서 수령할 수 있는 생계급여를 수령할 수 있다. 또한, 「국민기초생활 보장법」의 적용대상이 되지 않는 한부모는 「한부모가족지원법」에 따른 급여 신청은 할 수 있지만 그 급여는 만 12세 미만의 자녀를 양육하는 경우에는 자녀 1인당 월 5만원을 추가 지급하는 등 그 지급액은 부족한 실정이다(황옥경 외, 2015: 301). 이처럼 생계보장이 아닌, 통합적인 지원서비스 체계를 구축해야 함에도 불구하고, 현재의 법제도는 일반 기초생활수급자의 상황과 동일하게 취급하고 있다. 이 외에도 한부모가정에서 양육되는 아동이 공적부조가 아닌 이혼이나 사별에 따른 부모 일방의 양육 내지 양육비를 지원받는 방식으로 성장하게 되는 점과 다문화가정이 대체로 다문화가족지원센터를 중심으로 이루어지는 언어교육 위주의 지원이라는 점과 같은 문제도 여전히 발생하고 있다. 이에 현재 한부모 가족 및 다문화가정의 특성을 고려하지 않은 소액 급여지급 형태는 개선할 필요가 있으며, 전달체계의 통합을 통해 다양한 특성을 고려한 서비스 제공이 가능하도록 법을 정비할 필요가 있다.

다. 근로아동의 환경 개선

현행법상 근로아동에 관해 별도로 규정된 일반법은 없으며, 「근로기준법」, 「직업안정법」 등 연령의 구분 없이 적용되는 일반적인 근로관계법에 따르고 있다. 다만 「근로기준법」에서는 연소자근로에 관해 별도의 장으로 규정하여, 최저고용연령, 근로시간 및 조건, 위험한 환경에서의 근로금지 등을 규정하고 있는 정도이다(황옥경 외, 2015: 349). 하지만 현실적으로 아동이나 연소자가 근로하는 형태를 감안하더라도 동법 제11조는 법의 적용범위를 5인 이상 사업장으로 적용하고 있어, 소규모 사업장에서 일하는 경우에는 근로아동에 대한 보호가 어렵다. 이에 5인 미만 사업장이라고 하더라도 연소자가 근로하는 경우에는 근로기준법을 적용하도록 하고, 근로아동을 보호하기 위해 근로감독을 강화하기 위한 법적 근거를 마련해야 한다. 또한 청소년 근로자의 경우 일반근로자(1일 7시간, 주 40시간)과 달리 주 5일 근무를 보장하기 위해 1일 근로시간을 7시간, 주 근로시간을 35시간으로 조정할 필요가 있다. 다만, 생활비를 마련해야 하는 비진학 청소년 근로자에 대해서는 일부 근로허용시간을 이원화하여 더욱 열악한 근로환경에 내몰리게 되는 것을 막을 필요가 있다.

라. 미등록이주아동 보호

우리나라는 이주아동 권리와 관련하여, 「재한외국인 처우기본법」과 「다문화가족지원법」이 있으나, 「재한외국인 처우기본법」은 합법적으로 대한민국에 체류하고 있는 외국인 및 대한민국 국민과 혼인관계에 있거나 있었던 결혼이민자를 대상으로 하며, 「다문화가족지원법」 또한 결혼이민자와 국적취득자 및 귀화를 허가받은 자로서 모두 합법적인 체류자 및 그 가족을 대상으로 하고 있다(황옥경 외, 2015: 327). 유엔아동권리위원회는 우리나라의 제3·4차 국가보고서에 대해 불법체류자 자녀를 포함한 이주아동이 교육에 접근하고 실질적으로 교육을 보장받을 수 있는 정책과 전략을 개발하고 채택할 것과, 모든 이주노동자 및 그 가족의 권리보호에 관한 국제협약을 비준하고 국내법이 협약조항에 합치되도록 할 것을 권고한 바 있으나, 아직 다른 국제협약과 법규들에 관하여는 비준하지 않은 상황이다.

한편, 현재 「아동복지법」, 「유아교육법」, 「영유아보육법」에서 법의 기본이념으로 차별금지를 명시하고는 있으나, 해당 법에서 재외국민아동이나 외국에 장기 거주하는 아동에 대해서는 유아교육·보육료를 지원하지 않도록 규정하는 등 실질적으로 차별을 두고 있다. 이에 이주아동에 대한 교육원 및 건강권 등 생존과 발달에 직결된 권리를 보장하기 위해서는 「영유아보육법」, 「유아교육법」, 「초·중등교육법」 등 교육과 관련된 법률과 「건강보험법」 등 해당 관계 법률에 “미등록 이주아동에 대해서는 이 법에 보장된 권리에 대해 차별하여서는 안된다”는 규정을 명시적으로 두어 우리나라에 거주하는 모든 아동들이 차별받지 않고 기본적 권리를 보장받을 수 있도록 하여야 한다.

마. 교내 아동의 의사결정 참여와 정치활동 보장

교내에서의 아동참여는 아동권리, 시민권, 학교 개선 등의 중요한 역할을 할 수 있다(황옥경 외, 2015: 139). 현행 「초·중등교육법」 제8조 및 같은 법 시행령 제9조는 학칙 개정권한을 학교장에게 일임하고 있는데, 학생의 학교생활에 관한 사항 등과 관계된 학칙 개정 과정에는 학생의 참여를 의무화하는 방안을 검토할 필요가 있다. 또한 「초·중등교육법」 제31조는 학교운영의 자율성 및 지역의 실정과 특성에 맞는 다양하고 창의적인 교육을 할 수 있도록 학교운영위원회를 구성·운영하도록 하고 있고, 동조 제2항은 학교운영위원회는 학교의 교원대표, 학부모 대표, 지역사회 인사로 구성하도록 하여 학생 참여를 배제하고 있다. 그러나 아동의 참여권을 보장하기 위해서는 학생이 학교운영위원회에 참여하여 자신들과 관련된 일에 의견을 개진할 수 있도록 해당 규정을 개정하여야 한다.

바. 입양아동 보호체계 개선

입양아동의 보호체계와 관련하여 가장 문제가 되고 있는 점은 입양절차의 대부분이 민간기관인 입양기관에 맡겨져 있다는 점이다. 법원에 의한 입양허가제가 도입되고, 중앙입양원이 설립되기는 하였으나, 여전히 입양 전 아동의 보호 및 결연, 입양허가 신청, 예비양부모 교육 등 입양아동의 인생을 좌우하는 절차들은 아직도 입양기관이 담당하고 있다.

한편, 입양 전 아동의 보호에 있어서 법에서 따로 정하고 있는 것이 없는데, 이에 따라 각 입양기관에서는 아동을 일시보호시설에서 보호하거나, 위탁가정봉사자에게 보호를 맡기거나 혹은 예비양부모 가정에 입양 허가 전에 보내고 있다. 그러나 이 시기 아동이 학대나 사고를 당한 경우 국가가 개입할 근거가 마련되어 있지 않기 때문에 아동의 보호에 있어서 사각지대가 발생하고 있다. 따라서, 입양특례법에 입양 전 아동의 보호체계에 대한 법적 근거를 마련할 필요가 있으며, 중앙정부(보건복지부) 및 지자체, 중앙입양원의 역할을 강화하여 입양아동 보호에 있어서 국가의 책임을 강화하여 입양아동의 권리보장을 확보하여야 한다.

사. 아동의 놀 권리 강화

우리나라는 선행학습을 근절하여 공교육의 정상화를 이루기 위해 「공교육 정상화 촉진 및 선행교육 규제에 관한 특별법」을 제정한 바 있는데, 동법은 초·중등학교 교과과정 이상을 대상으로 하고 있어 사실상 취학 전 아동에 대해서는 효과를 얻기 힘들다. 또한 「학원의 설립·운영 및 과외교습에 관한 법률」에 따라 심야학습을 제한하고 있으나, 이로 인해 오히려 휴일에 아동들이 쉬지 못하고 학원에 가야 하는 등 여전히 아동의 휴식권을 침해하고 있기 때문에, 공휴일을 포함한 휴일학습을 규제하는 방안도 고려할 필요가 있다.

물리적 환경과 관련하여 어린이놀이시설 안전관리법은 아동의 안전을 위해 안전기준에 미달한 놀이터에 대해서는 이용하지 못하도록 막고 있다. 다만, 안전 검사에 불합격한 놀이터에 대해 이용을 금지하는 조치만을 규정하고 있고, 놀이터를 안전하게 사용할 수 있도록 점검 후 필요한 조치를 하는 것에 대한 규정은 존재하지 않아, 아직까지도 상당히 많은 놀이터가 봉쇄되어 사용되지 못하고 있다. 아동이 안전하게 놀이터를 이용할 수 있도록 단순히 점검하는 것에 그칠 것이 아니라, 아동에게 상시 안전한 놀이터를 제공하도록 필요한 조치를 취하도록 하는 책무규정을 둘 필요가 있다. 또한 「영유아보육법」 제15조에서는 50인 미만 어린이집의 경우 실외놀이터를 설치하지 않아도 되는 것으로 규정하고 있는데, 보육계에서는 동 규정은 영유아의 놀 권리를 침해하고, 건강한 성장발달을 저해하는 것으로서, 모든 어린이집이 실외 놀이터

를 설치하는 것을 의무화하도록 법을 개정할 것을 오래 전부터 요구해 왔다. 그밖에도 놀이터 설치 시 당사자인 아동의 성장과 발달에 맞는 놀이시설을 고루 갖추도록 규정하고 있지 않아, 대부분 유아 이상의 큰 아동들이 이용할 수 있는 시설 중심으로 구성되어 있는데, 이를 해결하기 위해서는 안전기준 뿐만 아니라 발달단계에 따른 시설을 고루 갖추도록 하는 기준을 마련할 필요가 있다.

3. 아동 및 청소년 관련법의 통합 추진

우리나라는 해외의 법제와 비교하여 아동관련 법령이 다수이나, 아동권리 핵심을 두고 아동이 권리의 주체가 되는 법적 규정을 종합적으로 규정한 법률은 미비하다. 또한 '아동'을 총괄하는 일원화된 행정전달체계가 부재하여 관련 예산이나 정책은 보건복지부, 교육부, 여성가족부 등 여러 부처로 분산되어 집행되고 있다. 이와 개선을 위해 필요한 사항은 다음과 같다.

가. 아동의 연령기준과 용어 정비 등

아동을 칭한 용어는 관련 법률에서 영유아, 아동, 청소년, 어린이, 미성년, 소년 등으로 달리 규정되고 있어 아동에 대한 법률적 규정은 혼란스러운 측면이 있다. 통상 6세 미만, 취학 전 아동에 대해서는 영유아로 보며, 18세 이상 24세 이하의 자는 청소년으로 보지만, 현행법상 9세 이상 18세 미만의 자는 아동에 속하기도 하고 청소년에 속하기도 하여 아동과 청소년의 개념이 중복된다(조성혜, 2011: 52). 이러한 원인은 여러 가지로 분석되고 있다. 아동과 관련하여 시대적 상황이나 정책적 필요에 의해 제·개정 되어 왔다는 점, 대륙법계의 독일법제를 근간으로 하고 있는 우리나라에서 최근 영미법계 법령과 국제조약·기준 등을 참고함에 따라 기준연령에 대한 혼란이 가중되었다는 점 등을 들 수 있다(최윤영, 2013: 83). 이러한 유사한 목적의 법령들에서 용어, 대상연령의 상이함은 법적 안정성을 심각하게 훼손하고 아동복지와 청소년 복지의 범위 획정을 모호하게 한다.

한편, 우리나라의 유엔아동권리협약 제5·6차 국가보고서는 "현행 아동 관련법 체계의 다양한 연령기준은 아동의 권리실현에 장애요소가 되는 것이 아니라, 아동에게 법의 목적에 따라 정책서비스 제공의 기회가 부여된다는 의미로 볼 수 있기 때문에 용어나 연령기준의 통일보다는 아동 및 청소년의 발달단계와 관련하여 그들의 능력이나 역량을 객관화하여 적합한 연령을 도출할 수 있도록 논의와 연구를 진행하고, 연령과 성숙정도에 따라 아동이 자신에게

영향을 미치는 문제에 대해 의사를 표시하여 사법적, 행정적 결정에 반영하도록 하는 내용을 법에 구체적으로 명시할 계획"이라고 서술하고 있다(보건복지부·한국청소년정책연구원, 2017: 17).

모든 법률에 대해 획일적인 기준을 제시하는 것은 분명 무리가 있지만, 정책방향에 따라 통일성 없이 용어 및 연령을 정하고, 대상자를 중복 또는 누락시키는 것은 수범자의 혼란을 야기하며, 정책 시행과 서비스 제공에 혼선을 발생시키기 때문에 아동 관련 법체계 내에서는 연령과 용어를 가급적 통일시키는 것이 타당하다. 예컨대, 영화관과 놀이공원의 이용료나 버스, 지하철 등의 교통요금에 있어서도 청소년 내지 어린이 할인 요금 대상의 연령기준이 제각각인데 이는 법에서 명확한 연령을 제시하고 있지 않기 때문이다. 또한, 「아동복지법」 제53조 및 「청소년복지 지원법」 제3조는 국가와 지방자치단체가 운영하는 시설 등에 대해 각각 아동에 대한 입장료와 이용료 감면, 청소년 우대혜택을 두는 법적 근거를 마련하고 있다. 그러나 각각의 법에서 설정하고 있는 시설의 범위와 연령기준이 다르기 때문에 대상자가 누락되는 문제가 발생한다.

독일의 사회법전 제8권 「아동·청소년지원법」은 아동은 14세 미만, 청소년은 14세 이상 18세 미만, 성년은 18세 이상 27세 미만의 자로 규정하고 있으며, 일본 「아동복지법」은 영아는 1세 미만, 유아는 1세부터 초등학교 취학 전, 소년은 초등학교 입학 후 18세 미만, 그리고 이 모든 개념을 통합하여 아동이라 정의하고 있다. 생각건대, 유엔아동권리협약에서 아동의 정의를 18세 미만으로 정의하고 있으나 각 나라의 교육체계나 문화에 따라 정의는 달라질 수 있다고 본다. 우리의 교육체계에 비추어 볼 때, 영유아는 6세 미만 아동으로, 어린이는 6세 이상 13세 미만의 자(초등학교 이하), 청소년은 13세 이상 19세 미만의 자(경우에 따라 24세 이하의 자까지 인정)로 정의하며, 이들 모두를 "아동"의 범위에 포함시킬 필요가 있다고 본다(최윤영, 2013: 186-187). 이를 통해 「아동수당법」 등 추후 제정되는 아동 관련 법률에 있어서 대상과 범위를 일관적으로 좀 더 쉽게 확장시킬 수 있을 것으로 기대된다.

나. 소관부처 등 행정전달체계의 정비

아동과 관련된 개별 법령들을 바탕으로 정리하면, 아동 관련 소관부처는 대한민국 정부를 비롯하여 13개의 부(보건복지부, 여성가족부, 교육부, 법무부, 고용노동부, 국방부, 국토교통부, 기획재정부, 문화체육관광부, 산업통상자원부, 외교부, 환경부, 행정안전부), 1개의 처(식품의약품안전처), 1개의 위원회(국가인권위원회)로 정리된다. 아동 또한 대한민국의 국민이기

때문에 실질적으로 아동과 관련이 없는 부처는 찾아보기 어렵다. 다만, 각 부처가 아동이라는 존재에 관심을 기울이는 정도는 여전히 낮은 수준이며, 아동에 관해 대표적인 중앙행정기관인 보건복지부, 여성가족부, 교육부 등의 3개 부처 역시 각기 개별적으로 아동 관련 정책을 계획·운영하고 있어 통합적인 운영 체제의 구축이 요구된다(이양희 외, 2015: 205). 특히, 아동복지에 있어서는 하나의 부처가 컨트롤타워로서의 중심역할을 할 수 있도록 하고, 관련 전달체계도 하나로 통합하여 사무와 재정분담에 있어 효율적이고 현실적인 분권이 이루어 질 수 있도록 할 필요가 있다. 이를 위해서는 독일의 지방 청소년청이나 일본의 어린이·육아본부, 영국의 지방 아동서비스국 등을 참고하여, 모든 아동을 대상으로 하는 제3의 부처를 신설하는 것도 고려해보아야 한다.

다. 아동·청소년 통합기본법 제정 및 관련 법 통·폐합

현행 입법체계는 아동과 청소년으로 분리되어, 개별 쟁점에 필요한 개별법들이 제정·시행되고 있는 양상을 보이고 있다. 그러나 입법체계가 일관성과 통일성을 갖추어야 현장에서 법집행을 하는데도 일관성과 통일성을 유지할 수 있다(최윤영, 2013: 187). 현재 아동에 대해서는 「아동복지법」을 비롯하여 「영유아보육법」 외 다수의 법률이 있으며, 청소년에 대해서는 「청소년 기본법」, 「청소년 보호법」 외 다수의 법률이 제정·시행되고 있다. 이렇게 이원화된 법률들에 대해서 1차적으로는 아동과 청소년으로 분리되어 있는 업무를 한 부처로 단일화하고, 관련된 법령들은 통합할 필요가 있다. 일례로 「아동·청소년 성보호에 관한 법률」은 정부의 기관의 통합 과정에서 진행된 첫 번째 통합 법률이었다. 더 나아가 「아동복지법」과 「청소년 기본법」의 통합 법안을 포함하여 아동과 청소년 관련된 법률의 통합이 추진되었으나, 정부 행정조직법의 변화에 따라 좌절된 사례도 있다(김형모, 2014: 54). 「청소년 기본법」상의 청소년 연령과 「아동복지법」상의 아동의 연령은 중복되고 있고, 각각의 법에 따른 청소년정책조정위원회와 아동정책조정위원회의 업무 역시 중복된다. 이러한 업무의 중복과 예산의 비효율적 집행을 막기 위해서는 「아동복지법」과 「청소년 기본법」을 통합하고, 아동권리 보장의 기본방향과 정책의 틀을 형성하는 통합적인 기본법을 제정해야 한다.

통상 기본법을 제정하는 방법으로 하나는 새로운 법률을 제정하는 것이고, 다른 하나는 기존의 법률을 전면 개정함으로써 법적 위상을 강화시키는 방법이 있다. 「아동복지법」의 논의에 있어서도 전자와 후자에 관한 학문적 논의가 진행되어 왔다. 새로운 법률로서 아동기본법을 제정하는 방안과 기존의 「아동복지법」의 개정을 통해 해결책을 모색하는 방법이 그것이다. 이

러한 논의에 있어서 다수의 견해는 후자로, 기존의 「아동복지법」에 내용과 체계를 보강하는 방법을 통해 해결책을 모색하고 있는 것이다. 이유는 「아동기본법」을 새롭게 창설하는 경우에는 이미 「아동복지법」과 상당수 내용이 중첩될 뿐만 아니라 법의 제정을 통해 입법의 난립 등 얻는 실익도 크지 않다는 점이 고려된 것이다. 또한 「아동복지법」의 개정을 통해 법 접근성과 종래 체계의 유지 등에도 유리하다는 판단이다. 무엇보다 중요한 것은 아동이 성년에 이르기까지의 일련의 과정에서 법적으로 자연스러운 연결고리를 형성하는 것이 중요하다. 여기에서는 아동의 이익과 관심사항에 대하여 정책적 우선순위를 두고, 아동의 권리를 보장하기 위한 일관된 정책의 수립 및 집행이 필요하다(최윤영, 2013: 170-171).

이러한 관점에서 독일의 사회법전 제8권의 「아동·청소년지원법」 및 영국의 「아동법」과 같이 적용 대상의 연령을 다양화 하되, 하나의 법률에 통합하여 규정하는 것이 바람직 할 것으로 판단된다. 일반적으로 기본법 제정의 의의는 복잡한 법체계의 정비와 혼선을 예방하기 위한 목적에서 그리고 하나의 대상에 대한 법적 지위의 향상을 위한 목적에서 제정되는 것이 일반적이다. 이 과정에서 기본이념과 목표, 국가나 지방자치단체의 책무 등에 관하여 규정함으로써 국가의 정책이 일관성을 갖고 유지될 수 있도록 하는 것에 큰 의미가 있다. 아동의 권리를 강화하기 위한 기본법으로서 「아동복지법」의 확대개편을 통해 아동과 관련된 정책의 일관성을 모색하고, 행정부 및 민간영역에서의 관련 지원프로그램 등의 정책집행에 필요한 기본 틀을 만드는 것이 합리적이다. 또한 유엔아동권리협약에는 마련되어 있지만, 「아동복지법」, 「청소년기본법」에는 없는 내용에 대해서는 개별법과의 비교를 통해 해당 내용이 기본법에 담기도록 해야 할 것이다.

4. 아동권리 보장을 위한 헌법상 근거 마련

현행 우리 「헌법」에서 아동과 관련된 조항은 그 명칭이 '자녀'로서 표현되어 있으며(헌법 제31조 제2항), 양육과 교육영역에서도 법적 주체가 아닌 수동적 역할만을 수행하는 '교육대상'으로 규정되어 있어 그 법적 지위는 매우 열악하다(정혜영, 2009: 84). 따라서 아동권리 보장의 근거를 헌법상 마련하여 그 기반을 온전히 갖출 필요가 있다.

가. 헌법상 근거 미비와 개정 필요성

아동 역시 우리 「헌법」 제10조에 따라 인간의 존엄성을 갖고 있기는 하지만, 「헌법」 제34조 제4항은 '국가는 노인과 청소년의 복지향상을 위한 정책을 실시할 의무를 지닌다'로 규정하고

있어 “아동”이 빠져 있으며, 「헌법」 제32조 제5항은 ‘연소자의 근로는 특별한 보호를 받는다’고 규정되어 있으나, “연소자에 대한 특별한 보호”가 무엇을 의미하는지 분명하지 않다. 무엇보다 이들 조항은 아동을 권리행사의 주체로 보기보다는 보호의 대상, 즉, 권리향유의 대상으로 보는데 그치고 있다.

그 동안 우리나라는 유엔아동권리협약에 따라 아동의 권리를 강화시키기 위해 입법적·정책적으로 많은 노력을 해왔다. 그러나 아직 아동은 독립된 법적 주체로 인정되기 보다는 보호해야 할 대상으로 인식되고 있으며, 특히, 자신의 권리를 요구할 수 있는 하나의 인격체로서 성인과 평등한 권리주체가 된다는 점에 대해서는 인식이 부족한 상황이다. 이에 「헌법」에 아동의 권리가 보장되도록 보충하고, 내용을 구체화한다면, 아동의 주관적 법적 지위와 책임 능력에 대한 일반적인 법의식이 훨씬 강하게 자리 잡을 것으로 기대할 수 있을 것이다(정혜영, 2009: 84).

나. 헌법 개정의 방향 및 주요내용

현재 독일에서는 아동의 권리를 헌법상 기본권적 지위에 규정함으로써, 아동의 권리를 보장하기 위한 적극적인 움직임을 보이고 있다. 「독일기본법」에서 이러한 경향을 보이는 이유는, 현재의 법체계를 통해서는 아동의 적극적인 권리보장에 많은 한계와 어려움이 있기 때문이다. 예를 들어, 복잡한 현대사회의 양상에 있어서, 아동의 권리가 침해된 경우가 발생한다고 하더라도 현재 「독일기본법」에서는 문헌상 ‘아동의 권리’가 보장되는 것은 아니기 때문에 적극적인 예방 혹은 피해구제에 어려움이 발생한다. 이러한 논의의 흐름은 우리의 헌법개정 논의에 있어서도 유사하게 적용할 수 있을 것으로 보인다. 또한 유엔아동권리협약에서 천명하고 있는 기본원칙(보호, 지원, 참여, 차별금지, 아동복지의 우선 등)에 관하여 최상위법인 헌법에 규정함으로써 아동의 더욱 적극적인 권리의 보호가 가능하게 된다. 뿐만 아니라 아동이 적극적인 권리의 주체자임을 천명하고, 사회적 약자인 아동의 권리를 명확화하기 위한 방향으로 헌법개정은 추진되어야 한다. 이에 따라 헌법개정을 통한 아동권리 반영은 아동이 보호와 배려를 수동적으로 필요로 할 뿐만 아니라 이를 적극적으로 요구할 주체가 된다는 규정, 개별적 인격체로서 권리의무의 평등한 주체가 된다는 규정, 국가와 사회의 아동존중의 원칙을 선언, 모든 행위를 아동의 최선의 이익을 지향한다는 원칙 규정, 아동의 국적, 성별 등과 무관하게 평등한 대우를 약속한다는 원칙규정 등 아동권리의 기본 이념들을 헌법 내에 규정하는 방식이 되어야 할 것이다(이양희 외, 2015: 107).

• 참 고 문 헌 •

관계부처합동(2013). 제5차 청소년정책기본계획(2013~2017).

관계부처합동(2015). 제1차 아동정책기본계획.

관계부처합동(2016a). 아동학대 방지대책.

관계부처합동(2016b). 제2차 청소년보호종합대책(2016~2018).

국제아동인권센터(2015). 2015 아동권리인식도 조사 결과보고서.

국회 여성가족위원장(2017). 「성평등 실현 및 아동권익보장을 위한 헌법 개정 관련 의견서」.

김경준·이호균·서여정·김광혁·김형욱·윤상석·박병식·이석구(2014). 한국 아동·청소년 인권실태 연구Ⅳ: 한국의 유엔아동권리위원회 국가보고서 권고사항 이행실태. 한국청소년정책연구원.

김미숙·김혜련·김광혁·양심영·이주연·하태영(2012). 아동권리증진을 위한 아동정책 발전방안. 보건복지부 정책연구 보고서. 한국보건사회연구원.

김미숙·전진아·하태정·김효진·오미애·정은희·최은진·이봉주·김선숙(2013). 아동종합실태조사. 보건복지부·한국보건사회연구원.

김수정(2017). 성평등 실현 및 아동의 권익보장을 위한 개헌방향 토론문. 성평등 실현 및 아동의 권익보장을 위한 개헌방향 모색 토론회 자료집, 39-43. 국회 여성가족위원회.

김영지·김희진(2015). 유엔아동권리협약 이행방안 연구: 유엔아동권리위원회 권고사항 이행과제 개발 기초연구. 한국청소년정책연구원.

김영지·김희진·김평화·전선영(2014). 한국 아동·청소년 인권실태 연구Ⅴ: 2015 아동·청소년 인권실태조사 통계. 한국청소년정책연구원.

김영지·유설희·이민희·김진호(2016). 한국 아동·청소년 인권실태 연구Ⅵ: 한국의 유엔아동권리위원회 국가보고서 권고사항 이행실태. 한국청소년정책연구원.

김용화(2011). 아동권 보장을 위한 입법적 정책적 대안. 아동과 권리, 15(3), 287-311.

김지연·좌동훈·박세경·한미경(2015). 아동·청소년·가족 보호체계 개선방안 연구. 한국청소년정책연구원.

김형모(2014). 유엔아동권리협약의 국내 이행 평가와 향후 추진방향, 유엔아동권리협약 채택 25주년, 우리사회 모든 아동의 인권상황과 그 실천적 조치를 위한 정책방향. 국가인권위

원회.

박세경·강혜규·류정희·이주연·노충래·이상균·정선영·황옥경(2014). 아동보호체계 진단 및 개선방안 연구. 보건복지부 연구용역보고서. 한국보건사회연구원.

배윤진·김아름·송신영(2016). 돌봄취약계층 맞춤형 육아지원 방안(II): 입양아동을 중심으로. 육아정책연구소.

보건복지부(2015a). 보도자료: 제1차 아동정책기본계획(안) 마련을 위한 공청회 개최(2015. 2. 26).

보건복지부·한국청소년정책연구원(2016). 유엔아동권리협약 국가보고서 작성 연구.

보건복지부·한국청소년정책연구원(2017). 유엔아동권리협약 5·6차 국가보고서 공청회 자료.

여성가족부(2012). 보도자료: 직접 참여하고 함께하는 모든 청소년 대상의 정책 추진-"제5차 청소년정책기본계획(2013~2017) 수립"(2012. 12.2).

여성가족부(2016). 보도자료: 제2차 청소년보호종합대책('16~'18) 수립 발표(2016. 4. 20).

유엔아동권리협약 한국 NPO 연대(2006). 유엔아동권리협약과 선택의정서.

유엔아동권리협약 한국 NPO 연대(2010). 제3, 4차 유엔아동권리협약 민간보고서.

이양희·오동석·정병수·김희진·전미아·김강한(2015). 유엔아동권리협약 이행을 위한 법적 제도화 방안 연구. 2015 보건복지부연구용역. 국제아동인권센터.

장민선(2015). 입법상 연령 기준의 적용에 관한 연구. 한국법제연구원.

정익중(2009). 아동청소년정책 전달체계의 통합방안에 대한 비판적 고찰. 사회복지연구, 40(1). pp.297-322.

정혜영(2009). 아동의 기본권에 관한 연구 - '아동'관련 조항의 신설과 그 헌법적 모델에 관한 검토. 공법학연구, 10(4), 81-112.

조성혜(2011). 아동·청소년 복지의 개념과 법체계의 개선방안. 법제연구, 41, 43-85.

최윤영(2013). 아동복지법제의 개선에 관한 연구: 권리와 전달체계를 중심으로. 이화여자대학교 박사학위 논문.

한국아동권리학회(2015). 대한민국 아동권리 어디까지 실현되었나?

한국청소년정책연구원(2014). 청소년 아르바이트 실태조사 및 정책방안 연구 Ⅰ.

현소혜(2016). 「유엔 아동권리협약」제4조의 이행상황. 법조, 65(2), 5-65.

황옥경(2016). 유엔아동권리위원회의 권고와 아동권리협약 이행 분석. 아동과 권리, 20(4). 609-631.

황옥경(2017). 아동권리의 헌법 명시의 문제. 성평등 실현 및 아동의 권익보장을 위한 개헌방향

모색 토론회 자료집, 21-35. 국회 여성가족위원회.

황옥경·안동현·이호균·강현아·홍관표·현소혜·정선영(2015). 아동·청소년권리 국제인권기준의 국내이행 기초현황조사. 국가인권위원회.

황옥경·이승기(2011). 아동을 위한 법적 발전 방향 연구. 아동과 권리, 15(1), 45-66.

토론 3

‘아동권리 보장을 위한 법적 기반 확보 방안’에 대한 토론문

이 덕 난(국회입법조사처 입법조사관)

| 주제발표 3 |

아동의 놀 권리 강화를 위한 지역사회 환경 조성 방안

조 숙 인(육아정책연구소 부연구위원)

주제발표 3

아동의 놀 권리 강화를 위한 지역사회 환경 조성 방안[1)]

조 숙 인(육아정책연구소 부연구위원)

Ⅰ. 서 론

아동의 성공적 발달을 위해 놀이는 반드시 필요하고 보장되어야 할 중요한 요인이다. 최근 아동의 놀이에 대한 관심이 증가하고 있지만, 놀이에 대한 인식 부족, 텔레비전, 컴퓨터, 스마트폰 등과 같은 전자매체기기 사용 생활화, 안전한 놀이 공간의 부족, 학습을 중시하는 사회 분위기(UN Committee on the Rights of the Child, 2013: 11-14), 획일적인 놀이기구와 낙후된 놀이시설(황옥경·한유미·김정화, 2014: 8) 등으로 인해 아동의 자발적 놀이가 적극적으로 이루어지지 못하고 있다.

영국(잉글랜드)에서는 아동의 놀이를 장려하기 위해 국가적 차원에서 놀이 환경 구축을 위한 종합 정책을 추진한 바 있다. 국내에서도 최근 중앙정부와 지자체에서 아동의 놀이 촉진을 위해 놀이 관련 정책을 제안하는 등 아동의 놀 권리 보장을 위한 기초를 마련하고 있으며, 아동의 놀이 여가 권리 보장을 위한 민관 합동 추진단을 구성하는 등 아동 놀이 증진을 위한 움직임이 보건복지부를 중심으로 최근 2-3년 내에 활발히 이루어지고 있다.

놀이 관련 실태를 조사한 선행 연구들은 영유아를 대상으로 하거나(도남희·김정숙·하민경, 2013), 초·중·고등학생 집단의 놀이 및 여가 시간 활용을 조사하였다(황옥경 외, 2014). 하지만, 초등학교 입학 전후의 유아기와 학령기 아동의 놀이 실태와 요구를 바탕으로 정책적 관점을 담은 연구가 부족한 상황이다.

따라서 본 연구에서는 유아 및 초등저학년 아동과 그 어머니를 대상으로 놀이 실태(놀이 대상, 놀이 시간, 놀이 공간, 놀잇감 등)와 요구를 조사하고, 아동 친화적 지역사회 구축을 위한 수요자 중심의 정책 방향을 제시하고자 한다.

1) 본 고는 2017년도 육아정책연구소 기본과제 조숙인·권미경·이민경(2017 발간 예정) '아동의 놀 권리 강화를 위한 지역사회 환경 조성 방안' 내용에 기초하여 작성함.

Ⅱ. 조사 방법

1. 조사방법 및 내용

가. 유아 및 초등저학년 자녀를 둔 어머니 대상 설문조사 실시

유아와 초등저학년을 양육하고 있는 어머니 각 350명, 356명 총 706명을 대상으로 아동의 놀이 현황 파악 및 지원요구에 대한 설문조사를 실시하였다. 전체적인 설문조사 내용은 다음 표와 같다.

〈표 1〉어머니 대상 설문지 구성 내용

전체 설문 내용	초등생 부모 추가 질문사항
놀이의 정의	
아동의 놀이에 대한 부모의 인식	
놀이 시간	초등 취학 이후 놀이 시간의 변화 유무와 변화 이유
사교육 서비스 현황	
놀이 공간	
놀이 활동	
놀이 대상	
놀잇감	
아동의 놀 권리	
놀이 방해 요인	
필요한 지역사회 지원	

나. 유아 및 초등저학년 아동 면담 실시

놀이의 주체인 아동의 의견을 수렴하기 위해 유아(만 3~5세) 25명, 초등저학년(1~3학년) 24명을 대상으로 심층면담을 실시하였다. 지역에 따라 놀이 경험이 다를 수 있으므로 대도시와 읍면지역으로 구분하여 대상을 선정하였다. 유아는 모두 개별로 면담을 실시하였으며, 면담 시간은 아동 당 약 10분 소요되었다. 초등저학년은 개별면담 혹은 2-4명의 집단 면담을 실시하였다. 초등저학년의 개별면담은 아동 당 약 10~15분, 집단면담은 집단 당 30-40분 정도 소요되었다. 유아와 초등저학년 아동의 면담 내용은 다음과 같다.

〈표 2〉유아·초등학생 대상 면담 내용

유아 면담 내용	초등생 면담 내용
일반 정보(연령, 가족관계 확인)	일반 정보(연령, 가족관계 확인)
놀이 시간	놀이 시간
놀이 공간	놀이 공간 *놀고 싶은 놀이터 그리기
놀이 대상	놀이 대상
놀이 활동	놀이 활동
놀잇감	놀잇감
사교육	사교육
	*연령 변화에 따른 놀이 경험 변화
놀이에서 바라는 점(요구사항)	놀이에서 바라는 점(요구사항)

2. 응답자 특성

가. 어머니 설문 응답자 특성

본 연구에서는 어머니 설문을 위해 유아와 초등저학년을 양육하고 있는 어머니 각 350명, 356명씩 총 706명을 전체 인구 분포 비율에 맞추어 대도시, 중소도시, 읍면 지역으로 분할 표집 하였다. 구체적 응답자 특성은 아래 표와 같다.

〈표 3〉어머니 설문 응답자 특성

구분	계(수)		구분	계(수)	
아동 연령			월 소득		
유아(만3~5세)	49.6	(350)	250만원 미만	7.8	(55)
초저아동(만6~9세)	50.4	(356)	250~350만원 미만	20.0	(141)
아동 성별			350~450만원 미만	23.4	(165)
남	42.4	(299)	450~550만원 미만	24.9	(176)
여	49.6	(350)	550만원 이상	23.9	(169)
무응답	8.1	(57)	자녀 수		
거주 지역			1명	35.1	(248)
대도시	39.0	(275)	2명	56.5	(399)
중소도시	43.5	(307)	3명 이상	8.4	(59)
읍면지역	17.6	(124)	자녀 이용 기관		
모 교육수준			유치원	26.6	(188)
고졸이하	10.9	(77)	어린이집	21.7	(153)
대졸	78.0	(551)	반일제 이상 학원	0.7	(5)
대학원 이상	11.0	(78)	초등학교	50.6	(357)
모 취업유형			기관 미이용	0.4	(3)
미취업	35.8	(253)	가구 형태		
시간제	15.4	(109)	부모+자녀	83.9	(592)
전일제	48.7	(344)	한부모+자녀	1.3	(9)
맞벌이 여부			조부모+부모+자녀	13.0	(92)
맞벌이	60.1	(424)	조부모+한부모+자녀	1.8	(13)
외벌이	39.9	(282)			
전체			100.0(706)		

나. 유아 및 초등저학년 아동 특성

면담에 참여한 유아와 초등저학년 아동의 연령, 성별, 거주지역 정보는 다음 표와 같다.

〈표 4〉유아 초등저학년 면담 아동 특성

번호	연령	성별	지역	번호	연령	학년	성별	지역
유아 1	만3세	여	대도시	초등 1	만6세	1학년	여	대도시
유아 2	만3세	여	대도시	초등 2	만6세	1학년	여	대도시
유아 3	만3세	남	대도시	초등 3	만6세	1학년	여	대도시
유아 4	만3세	여	대도시	초등 4	만6세	1학년	여	대도시
유아 5	만4세	남	대도시	초등 5	만6세	1학년	여	대도시
유아 6	만4세	남	대도시	초등 6	만6세	1학년	남	대도시
유아 7	만4세	여	대도시	초등 7	만7세	2학년	남	대도시
유아 8	만4세	여	대도시	초등 8	만7세	2학년	남	대도시
유아 9	만5세	남	대도시	초등 9	만7세	2학년	남	대도시
유아 10	만5세	여	대도시	초등 10	만7세	2학년	여	대도시
유아 11	만5세	남	대도시	초등 11	만8세	3학년	여	대도시
유아 12	만5세	남	대도시	초등 12	만8세	3학년	남	대도시
유아 13	만3세	여	읍면지역	초등 13	만8세	3학년	여	대도시
유아 14	만3세	여	읍면지역	초등 14	만8세	3학년	남	대도시
유아 15	만3세	여	읍면지역	초등 15	만6세	1학년	여	읍면지역
유아 16	만4세	여	읍면지역	초등 16	만6세	1학년	여	읍면지역
유아 17	만4세	여	읍면지역	초등 17	만6세	1학년	남	읍면지역
유아 18	만4세	여	읍면지역	초등 18	만7세	2학년	여	읍면지역
유아 19	만4세	여	읍면지역	초등 19	만7세	2학년	여	읍면지역
유아 20	만5세	남	읍면지역	초등 20	만7세	2학년	여	읍면지역
유아 21	만5세	남	읍면지역	초등 21	만8세	3학년	여	읍면지역
유아 22	만5세	남	읍면지역	초등 22	만8세	3학년	남	읍면지역
유아 23	만5세	여	읍면지역	초등 23	만8세	3학년	여	읍면지역
유아 24	만5세	여	읍면지역	초등 24	만8세	3학년	남	읍면지역
유아 25	만5세	남	읍면지역					

Ⅲ. 자녀의 놀이에 대한 어머니의 인식 및 요구

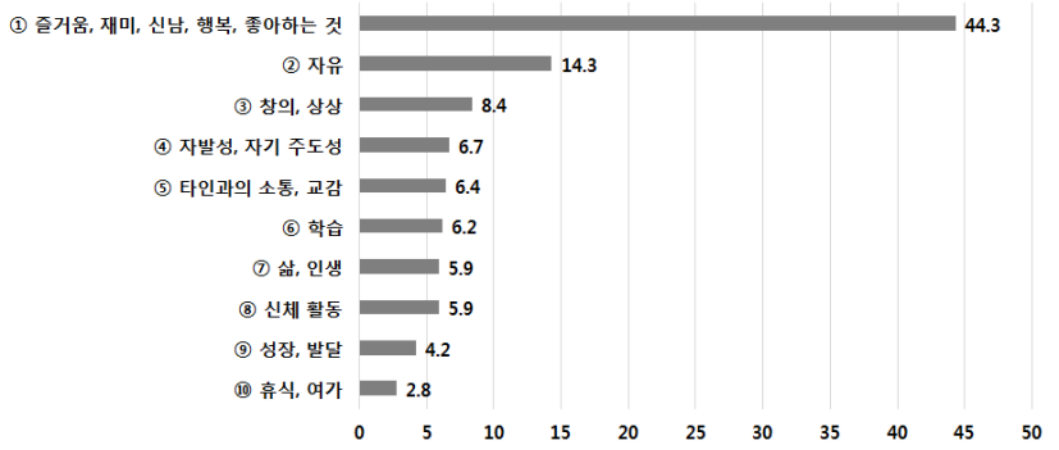
1. 놀이 현황

가. 놀이 개념

어머니가 생각하는 놀이의 정의를 주관식으로 질문한 결과, 놀이를 '① 즐거움, 재미, 신남, 행복, 좋아하는 것'으로 정의한 어머니가 44.3%로 가장 많았다. 그 다음으로 놀이는 '② 자유'라고 응답한 경우가 14.3%으로 나타났고, 그 외 '③ 창의, 상상'이 8.4%, '④ 자발성, 자기 주도성'이 6.7%, '⑤ 타인과의 소통, 교감'이라 생각한 경우가 6.4%이었다. 놀이가 '⑥ 학습'이라고 생각하는 어머니는 6.2%, 놀이가 아동의 '⑦ 삶, 인생'이라 생각하는 경우와 '⑧ 신체 활

동'이라 인식하는 경우는 각각 5.9%로 나타났다.

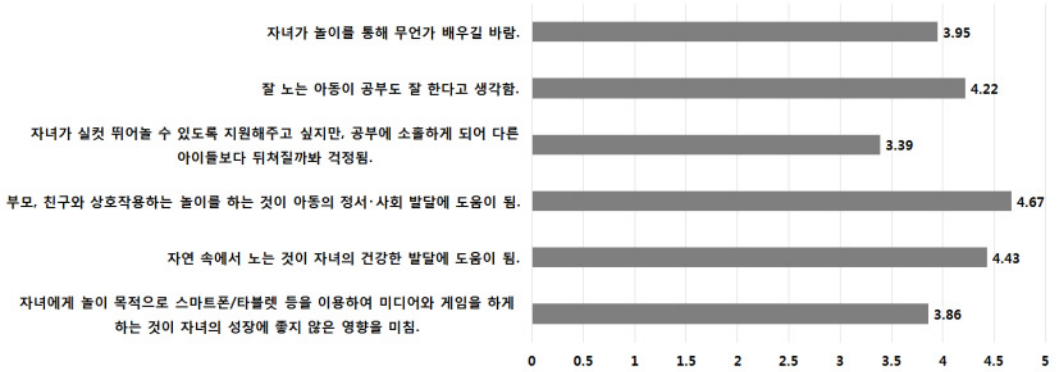
단위: %



[그림 1] 놀이의 정의

놀이 개념 및 효과에 대한 질문에 대한 응답 결과는 〔그림 2〕와 같다. 어머니들은 자녀의 놀이(상호작용 놀이, 자연에서의 놀이)가 발달에 도움이 되고, 잘 노는 아동이 공부도 잘한다는 믿음이 있지만, 동시에 자녀가 놀이를 통해 무엇인가 배우길 바라는 마음과 자녀가 놀이 때문에 학습 면에서 뒤쳐질까봐 걱정하는 마음도 커 양가적 측면을 보여준다. 또한 스마트 폰/타블렛을 이용한 미디어 이용과 게임이 자녀성장에 좋지 않은 영향을 미친다는 인식도 높았다.

단위: 점(5점 만점 기준)



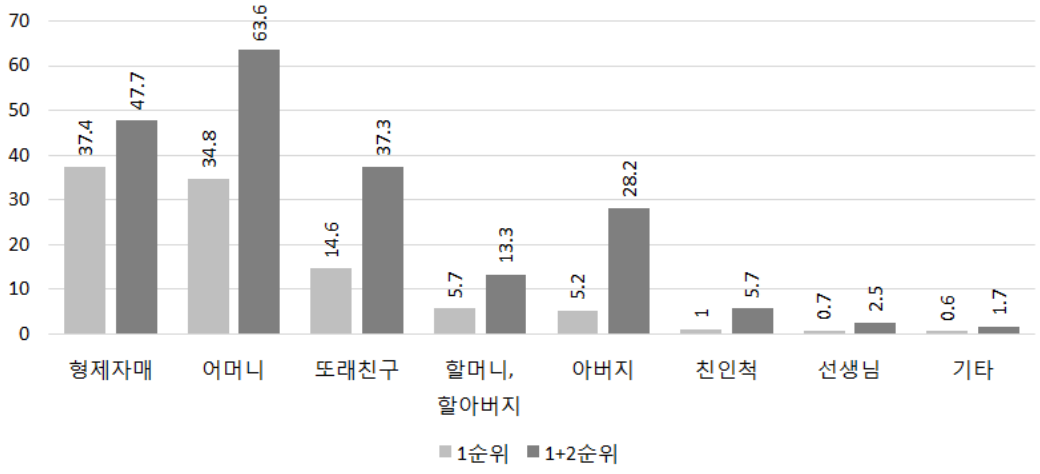
[그림 2] 놀이 개념 및 효과에 대한 인식

나. 놀이 대상

유아와 초등저학년 아동들은 주로 어머니, 형제자매와 놀이하는 것으로 나타났다. 놀이대상

1순위 기준으로 유아는 어머니(47.7%)와 노는 비율이 높은 반면, 초등저학년은 형제자매(47.5%) 또는 또래 친구(22.8%)와 노는 비율이 높은 경향이 있었다. 대체적으로 대상 아동들은 혼자놀이 보다는 함께 노는 것을 즐기는 편으로 나타났으며, 가족과 놀이하는 비율이 높았다.

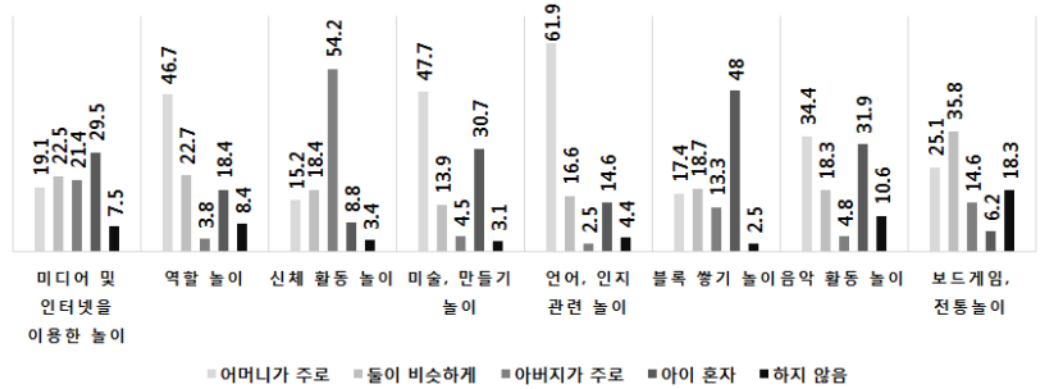
단위: %



〔그림 3〕주요 놀이 대상

자녀가 혼자 놀이하는 경우가 가장 많은 놀이 유형은 '미디어 및 인터넷을 이용한 놀이(29.5%)'와 '블록 쌓기 놀이(48.0%)'로 나타났다. 어머니와 주로 함께하는 놀이는 '언어, 인지 관련 놀이(61.9%)', '미술, 만들기 놀이(47.7%)', '역할 놀이(46.7%)', '음악 활동 놀이(34.4%)'순이었다. 유일하게 아버지가 주로 함께 하는 놀이는 '신체 활동 놀이(54.2%)'였다.

단위: %

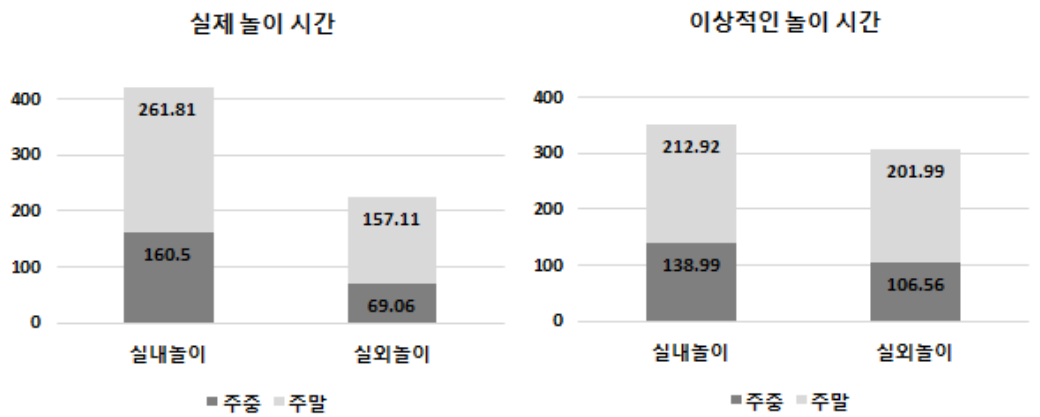


〔그림 4〕놀이 유형별 놀이 참여자 비율

다. 놀이 시간

유아와 초등저학년 아동은 주중보다는 주말에, 실외 놀이보다는 실내 놀이를 더 하고 있는 것으로 나타났다. 실제 놀이 시간과 이상적인 놀이 시간을 비교한 결과, 어머니들이 실내 놀이 시간을 줄이고, 실외 놀이 시간을 늘려야한다는 인식을 가지고 있음을 알 수 있다. 초등저학년보다는 유아들의 놀이 시간(특히 실내 놀이 시간)이 주중, 주말 모두 길었고, 초등학생의 놀이 시간은 상대적으로 유아에 비해 짧았다.

단위: 분



〔그림 5〕실제 놀이 시간 vs. 이상적인 놀이 시간(실내 놀이, 실외 놀이)

초등저학년 어머니를 대상으로 초등학교 입학 후 자녀의 놀이시간 변화를 보이는지 조사한 결과, 초등학교 입학 이후 놀이 시간이 감소하였다는 경우가 55.9%로 가장 많았고, 변화가 없다는 경우는 24.4%. 놀이 시간이 증가하였다고 인지한 경우는 19.7%로 나타났다. 놀이 시간이 감소하였다고 보고한 경우 평균 86분이 감소하였다고 보고하였고, '사교육 이용시간 증가'(57.3%)와 '학교 학습 시간 증가'(28.1%)를 초등 입학 이후 놀이 시간이 감소한 주요 이유로 꼽았다.

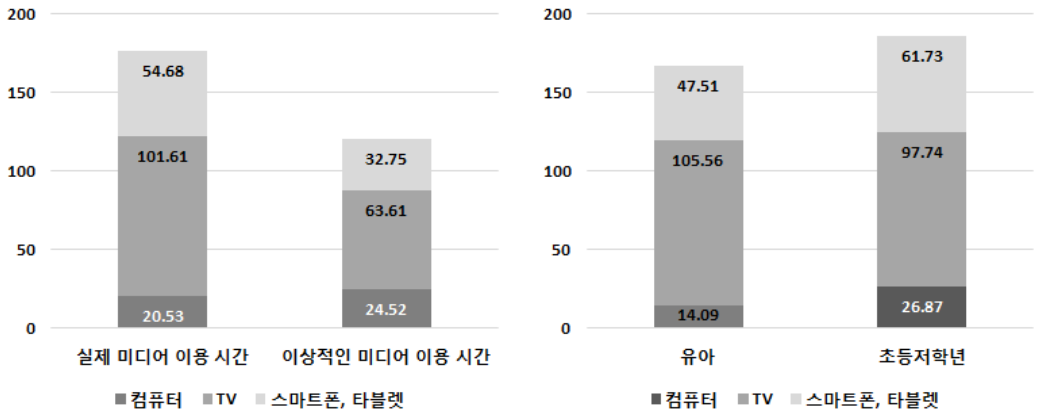
유아의 사교육 이용 개수는 평균 1.19개이며, 초등저학년은 2.58개로 나타났다. 또한 대도시에 거주하는 경우(2.09개)에 중소도시(1.81개)나 읍면지역(1.65개)에 비해 사교육을 더 많이 이용하는 것으로 나타났다. 사교육 일주일 총 이용 시간은 전체 평균 5.77시간, 유아 3.43시간, 초등저학년 7.40시간으로 나타나 초등저학년의 사교육 노출 정도가 더 높았다.

TV, 스마트폰, 컴퓨터 등을 포함하는 미디어 이용 시간을 실제 사용시간과 이상적으로 생각하는 시간으로 구분하여 살펴보았다. 하루 평균 실제 미디어 이용 시간은 총 176.83분, 이상

적인 미디어 이용 시간은 총 120.88분으로 나타나, 유아와 초등저학년들은 어머니가 이상적인 수준보다 생각하는 것 보다 실제로는 더 많은 시간 동안 미디어를 이용함을 보여준다.

유아의 경우 총 미디어 이용 시간이 167.16분, 초등저학년의 경우는 186.33분으로 초등학생의 총 미디어 사용 시간이 유아보다 길었고, 유아는 TV 시청 시간이 초등학생 집단보다 높은 반면, 초등학생의 경우는 스마트폰과 컴퓨터의 이용시간이 유의하게 길었다.

단위: 분



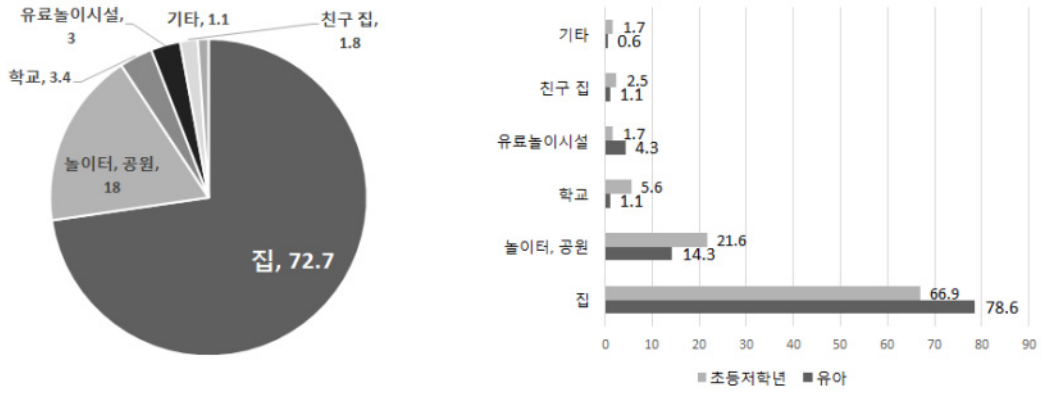
〔그림 6〕미디어 이용 시간

어머니와 자녀가 함께 놀이하는 시간은 하루 평균 주중에 57.98분, 주말에는 113.08분으로, 아버지의 경우는 주중에는 28.74분, 주말에는 88.45분으로, 부모 함께 하는 경우는 주중에 25.56분, 주말에는 104.04분으로 나타났다. 이를 한 주간으로 계산하면 어머니의 경우는 516분(약 8.6시간), 아버지는 320분(약 5.3시간), 부모 함께 하는 경우는 336분(약 5.6시간) 정도로 어머니와 함께 놀이하는 시간이 아버지와 함께 하는 시간보다 많았다.

라. 놀이 공간

아동의 주 놀이공간으로 가장 많이 선택된 곳은 '집'(72.7%)이었고, '놀이터와 공원'은 18.9%에 불과했다. 유아와 초등저학년 간 주 놀이 공간에서 차이가 발견되었는데, 유아의 경우 집에서 놀이하는 경우가 거의 80%에 달하는데 반해, 초등저학년의 경우는 놀이터와 공원, 학교, 친구 집 등 다양한 놀이 공간으로 확장되는 경향이 있었다.

단위: %



[그림 7] 주요 놀이 공간

14개의 지역사회 놀이 시설 이용률과 연간 이용 횟수, 만족도(5점 만점)를 정리한 결과는 〈표 5〉와 같다. 이용률과 이용 횟수가 가장 높은 지역사회 놀이 시설은 '아파트 단지 내/주택 주변 놀이터'로 나타났다. 또한 '유치원, 어린이집 놀이터, 학교 운동장'의 이용 빈도도 높은 편이었는데, 이들 공간에 대한 이용 만족도는 다른 시설에 비해 저조한 편이었다.

〈표 5〉지역사회 놀이 시설 이용률, 횟수, 만족도

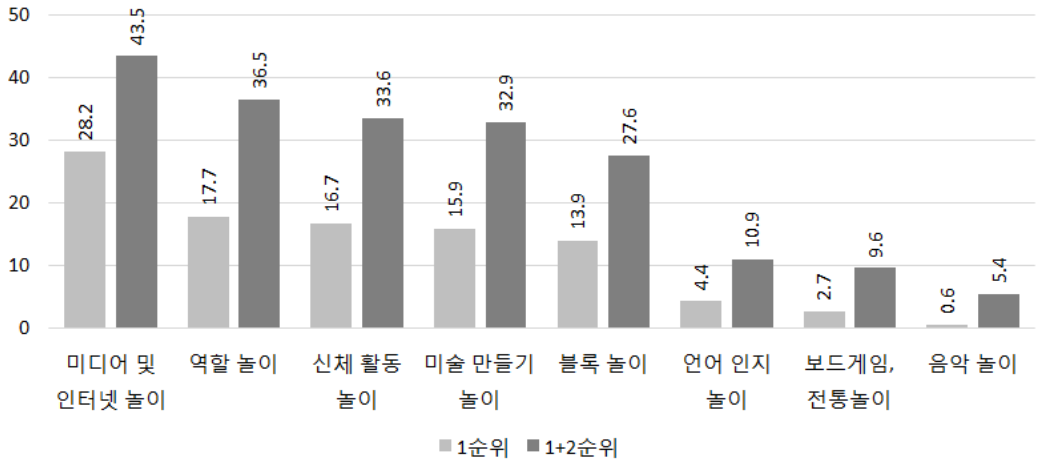
단위: %(명)

구분	이용률 (%, 706명 기준)	이용 횟수 (회, 1년 기준)	만족도 (점, 평균)	(수)
아파트 단지 내/주택 주변 놀이터	89.0	107.87	3.42	(628)
사설 키즈 카페	86.7	12.58	3.76	(612)
수족관/동물원/식물원	83.1	3.94	4.06	(587)
극장	82.6	5.59	3.96	(583)
어린이공원/일반 공원	81.2	26.55	3.74	(573)
놀이 공원	80.2	4.23	3.94	(566)
스포츠 시설	75.4	8.96	4.02	(532)
어린이 박물관/일반 박물관	69.5	5.38	3.95	(491)
어린이 도서관/일반 도서관	67.4	29.76	3.91	(476)
유치원, 어린이집 놀이터, 학교 운동장	59.5	81.11	3.37	(420)
과학관/천체관	45.2	3.42	4.11	(319)
어린이 미술관/일반 미술관	31.3	3.24	3.80	(221)
백화점 문화센터	16.7	18.09	3.80	(118)
문예 회관	14.2	3.71	3.73	(100)

마. 놀이 활동

유아와 초등저학년 아동이 주로 하는 놀이 활동을 조사한 결과, 미디어 및 인터넷을 이용한 놀이가 1순위 집계 28.2%, 1+2순위 합산 결과 43.5%로 가장 높게 나타났다. 특히 유아보다 초등저학년 집단에서 미디어 이용놀이를 주로 한다는 비율이 상대적으로 높게 보고되었다(1순위 기준 유아 25.7%, 초등저학년 30.6%).

단위: %



〔그림 8〕주요 놀이 활동

바. 놀잇감

조사 대상자의 87.8%는 놀잇감을 주로 직접 구매하고, 11.2%가 물려받는 것으로 나타났다. 구매 수량은 한달 평균 유아 2.05개, 초등저학년 1.52개로 총 평균 1.78개 이다. 소요되는 평균비용은 약 54,000원으로 나타났다. 자녀 장난감 구매에 대한 부담감을 5점 만점으로 측정한 결과는 평균 3.56점으로 구매비용을 약간 부담스럽게 생각하고 있었다.

2. 아동의 놀 권리 강화를 위한 어머니의 요구

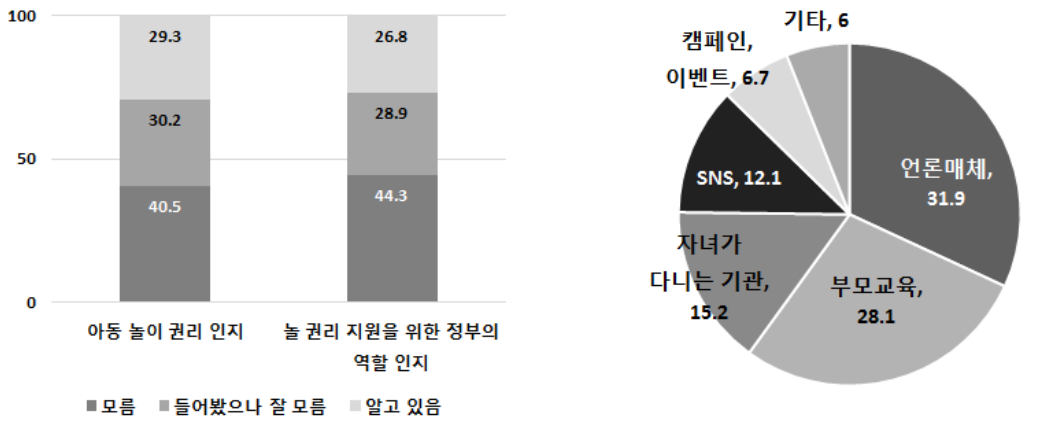
가. 아동의 놀 권리 인지

유엔아동권리협약 31조에는 '아동의 놀 권리'에 대해 '아동은 휴식과 여가를 즐기고, 나이에 맞는 놀이와 오락 활동, 문화 예술 활동에 자유롭게 참여할 수 있는 권리'와 이를 위한 정부의 역할로 '각 나라 정부는 이러한 아동의 권리를 존중하고 증진하며, 모든 아동에게 문화, 예술, 오락 및 여가활동을 위한 적절하고 균등한 기회를 제공해야 한다.'고 강조하고 있다. 유아와 초등저학년 어머니들이 이에 대해 알고 있는 지 확인하였다.

‘아동은 휴식과 여가를 즐기고, 나이에 맞는 놀이와 오락 활동, 문화 예술 활동에 자유롭게 참여할 수 있는 권리를 가진다.’에 대해 잘 모르는 경우는 70.7%로 나타났으며, ‘각 나라 정부는 이러한 아동의 권리를 존중하고 증진하며, 모든 아동에게 문화, 예술, 오락 및 여가활동을 위한 적절하고 균등한 기회를 제공해야 한다.’에 대해서도 73.2%의 어머니들이 잘 인지하지 못하고 있었다.

유엔아동권리 협약의 내용에 대해 듣거나 알고 있는 경우 그 인지 경로를 확인한 결과, ‘TV, 동영상, 신문, 뉴스 등 언론매체’를 통해서라는 응답이 31.9%로 가장 높았고, 다음은 ‘부모교육’ 28.1%, 자녀가 다니는 유치원/어린이집 또는 학교를 통해서 15.2%, 블로그, 카페 등 소셜 네트워크 서비스(SNS) 12.1%의 순으로 높게 나타났다.

단위: %

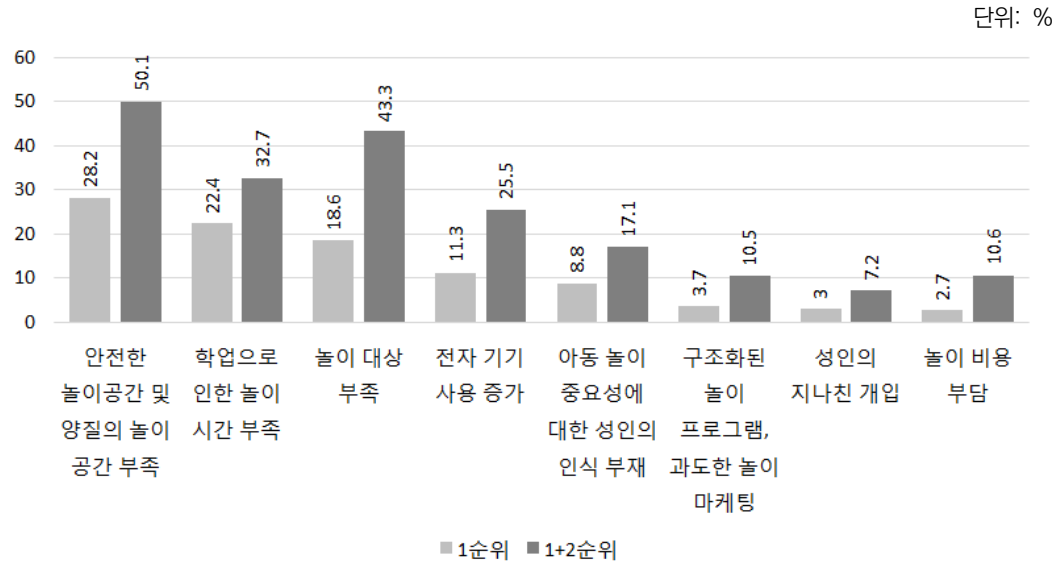


〔그림 9〕아동의 놀 권리 인지 정도와 인지 경로

나. 놀이 방해 요인 및 놀이 질 향상을 위한 요소

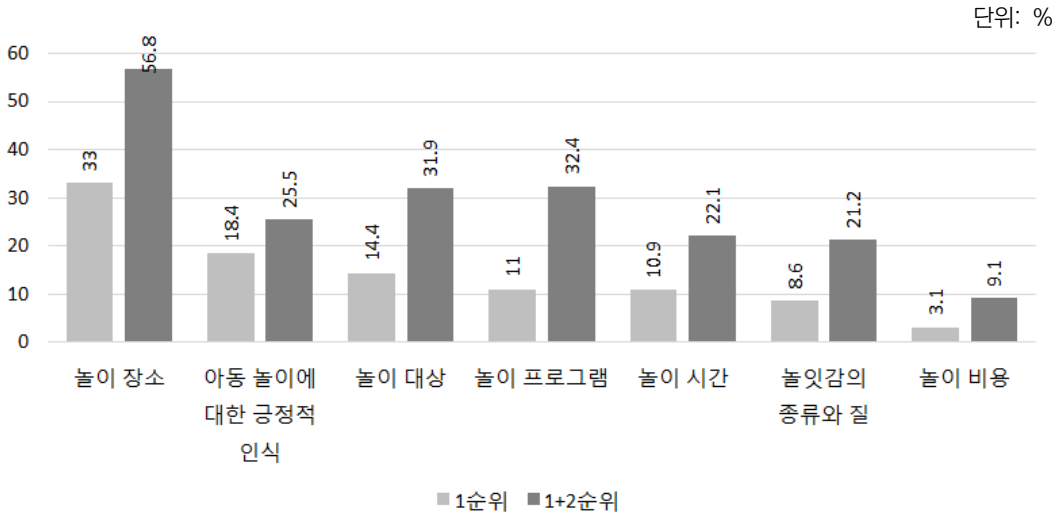
자녀가 자유롭게 놀이하는데 방해되는 요인에 대해 1, 2순위로 응답한 결과, 1순위를 중심으로 보면, ‘안전한 놀이 공간 및 양질의 놀이 공간 부족’ 28.2%, ‘학업으로 인한 놀이 시간의 부족’ 22.4%, ‘놀이 대상(돌보아주는 성인, 혹은 또래)의 부족’ 18.6%의 순서로 높게 나타나, 어머니들은 아동의 놀이 공간 부족을 가장 큰 놀이 방해 요인으로 인지하고 있었다.

1순위와 2순위를 종합하여 보면, 응답비율에 다소 변화가 있다. ‘안전한 놀이 공간 및 양질의 놀이 공간 부족’ 50.1%, ‘놀이 대상(돌보아주는 성인, 혹은 또래)의 부족’ 43.3%, ‘학업으로 인한 놀이 시간의 부족’ 32.7%의 순서로 높게 나타났으나, 어머니들이 아동의 놀이 공간 부족을 놀이를 방해하는 제 1요소로 인지하고 있는 것은 공통적으로 드러난다.



[그림 10] 놀이 방해 요인

아동 놀이의 질을 높이기 위해 가장 고려해야하는 요소에 대해 1, 2순위로 응답한 결과, 1순위를 중심으로 보면, '놀이 장소' 33.0%, '아동 놀이에 대한 긍정적인 인식' 18.4%, '놀이 대상' 14.4%의 순서로 높게 나타났다.



〔그림 11〕놀이 질 향상을 위한 요소

아동 놀이의 질을 높이기 위해 가장 고려해야하는 요소에 대한 1, 2순위 응답결과를 종합하

여 보면, '놀이 장소', '놀이 프로그램', ' 놀이 대상', '아동 놀이에 대한 긍정적인 인식'의 순서로 나타나 1순위 응답 결과와 다소 순서에 차이를 보인다. 그럼에도 불구하고 어머니들은 여전히 자녀의 놀이 공간에 대해 높은 관심과 요구를 가지고 있음을 알 수 있다.

다. 정책 요구

먼저 아동 놀 권리 보장을 위해 가장 시급하게 지원되어야하는 부분으로는 '놀이 공간 확보' 27.2%, '사교육을 조장하는 사회 분위기 변화' 23.4%, '놀이 프로그램 지원' 15.9%의 순서로 답하였다. 유아의 경우에는 놀이 공간에 대한 지원이, 초등 저학년의 경우에는 사교육 감소를 위한 사회 분위 조성이 가장 높은 응답률을 보였다.

항목별로 요구사항이 높은 정책 내용 두 가지씩 정리한 결과는 〈표 6〉과 같다.

〈표 6〉유아 초등저학년 어머니들의 놀이 관련 정책 요구

구분	지원책	%
아동 놀이 시간 확보	등교 전 혹은 방과 후 시간을 놀이 시간으로 활용하도록 지원	40.8%
	기관 및 학교 수업 중 놀이 시간 의무 지정	35.3%
아동 놀이 공간 확보	지역 놀이터, 어린이 공원 및 주변 환경의 안전성 확보	32.0%
	지역 놀이터, 어린이 공원 신설, 증축	24.1%
아동 놀이 대상 확보	부모의 근무 시간 단축을 통한 부모-자녀 놀이 기회 확대	42.6%
	지역사회 내 놀이터 도우미, 놀이터 지킴이 등 양성 및 파견	23.9%
아동 놀잇감 확보	유아, 초등생 양육 가정에 놀잇감 패키지 제공	44.8%
	놀잇감 대여 시스템 확대	26.3%
아동 놀이 프로그램 확보	주민 센터 및 지역 문화 인프라 시설 내 놀이 프로그램 확대	39.5%
	가족 중심의 주말 놀이 프로그램 확대	31.6%
아동 놀이 비용 확보	지역사회 무료 놀이 시설 확대	50.3%
	놀이 시설 이용 시 사용 가능한 바우쳐 제공	29.0%

아동 놀이 시간 확보를 위해서는 등교 전 방과 후 시간 활용, 기관 및 학교 수업 중 놀이 시간 의무 지정에 대한 요구가 높았다. 가장 시급하게 지원되어야 한다고 강조되었던 놀이 공간에 대해서는 지역 놀이터, 어린이 공원 및 주변 환경의 안정성 확보와 이러한 지역사회 놀이 공간의 신설과 증축을 원하였다. 아동의 가장 가까운 사회 환경인 부모가 놀이 대상이 되어주지 못하는 현실을 보완하기 위해, 부모의 근무 시간 단축을 통한 부모-자녀 놀이 기회 확대를 주장하였으며, 지역사회 내 놀이터 도우미, 놀이터 지킴이 등을 양성하여 바깥놀이를 지원하는 안을 지지하였다. 아동 놀잇감에 관하여 유아, 초등생을 양육하는 가정에 정부차원에서 놀잇감 패키지를 제공하거나 지역사회 내 놀잇감 대여 시스템을 확충하는 방안에 대한 요구가 높았다.

아동 놀이 프로그램 확보 차원에서는 주민 센터 및 지역 문화 인프라 시설 내 놀이 프로그램을 확대하거나, 주말을 이용하여 가족이 함께 할 수 있는 놀이 프로그램을 지원해주길 희망하였다. 놀이 비용의 확보를 위해 지역사회 무료 놀이 시설을 확대해달라는 요구가 과반을 넘었으며, 놀이 시설 이용 시 사용 가능한 바우쳐를 제공하는 방안을 지지하였다.

Ⅳ. 놀이에 대한 아동의 인식과 요구

유아와 초등저학년 대상으로 진행한 면담을 통해 아동의 놀이 특성을 연령을 구분하여 살펴보았다. 두 연령 간의 차이점과 공통점을 분석하였으며, 〈표 6〉에 구체적으로 비교표를 제시하였다.

1. 유아와 초등저학년 아동의 놀이 차이점

초등학교 입학을 기점으로 놀아도 재미없는 때가 더 많이 생겨났고, 그 이유가 다양해졌다. 또한 초등학교 입학 후 희망하는 놀이 대상이 가족에서 친구로 변화하기 시작하였다. 유아들이 초등저학년 아동에 비해 놀이를 주도하고자 하는 성격이 강했는데, 무엇이든 혼자 힘으로 하고자 하는 욕구가 강해지는 유아기의 특성을 반영한 결과로 볼 수 있다. 반면 초등저학년은 상황과 맥락에 따라 놀이를 자신이 주도하기도 하며, 타인이 주도하기도 한다는 유연한 자세를 취하고 있어, 학령기의 사회성 발달과 밀접하게 연관되어 있었다.

초등저학년 아동은 유아 때에 놀이를 더 자유롭게 할 수 있었다고 인식하였다. 유치원/어린이집은 장난감이 있는 놀이하는 공간으로 인식하여 머무르는 시간 대부분 놀이에 할애하였다고 느끼는 반면, 학교는 공부해야하는 공간으로 생각하는 경향이 있었다. 학교 운동장은 교실과 반대로 뛰어놀 수 있는 공간이지만, 놀 수 있는 시간이 제한되어 있어 아쉬움을 가지고 있었다.

연령 증가에 따라 사교육 수가 증가하였으며, 이에 따라 놀이할 시간은 부족해졌고 동시에 함께 놀이할 수 있는 친구를 만나기 힘들어졌다. 정리해보면, 유아보다는 초등저학년에서 놀이 시간, 놀이 대상, 놀이 공간 부족의 이슈가 두드러지는 경향을 보였다.

2. 유아와 초등저학년 아동의 놀이 공통점

놀이에 대해 유아와 초등저학년 아동은 다음과 같은 공통점도 보고하였다. 유아와 초등저학

년 아동 모두에게 가까운 놀이 상대가 되어주는 것은 가족이었다. 형제자매와 놀이하는 경우가 상당히 많았는데, 특히 형제자매의 나이터울이 많지 않으면 결속력이 높았고, 이러한 경향은 다자녀가 많았던 읍면지역에서 더 두드러지게 보고되었다.

가장 희망하는 놀이상대로 두 연령대 모두 가족이 많았는데, 공통적으로 아동들에게 엄마와 아빠는 '바쁘게 일하는 사람'이라는 인식이 강했다. 엄마와 아빠와 질적인 놀이 시간을 보내지 못하는 경우가 연령과 상관없이 보고되어, 아동의 놀이 질을 높이기 위해 어머니, 아버지와의 놀이를 가능하게 하는 지원이 필요함을 유추할 수 있었다.

유아와 초등저학년 아동에게서 공통적으로 가장 많이 놀이하는 곳은 실내 공간인 '집'이었다. 실제로는 집에서 가장 많이 놀이하지만, 희망하는 놀이 공간으로 실외 공간을 선택한 아동이 두 연령대 모두에서 더 많았다는 점이 특징적이다. 아동의 놀이를 지원할 방안을 찾기 위해서는 아동이 실외공간에서 놀기를 희망하지만 실내인 집에서 주로 노는 이유가 무엇인지 주목할 필요가 있다. 아동들은 실외 놀이 공간의 부재 및 실외 놀이 공간의 안전 문제(놀이 장소), 놀이 시간의 부족(놀이 시간), 놀이를 함께 할 친구를 찾기 어렵다는 점(놀이 대상)을 그 이유로 설명하였다. 이를 바탕으로 아동이 원하는 놀이 환경을 만들기 위해서는 단편적인 지원을 넘어서 놀이 대상, 놀이 시간, 놀이 장소에 대한 복합적 지원이 필요함을 유추할 수 있다.

유아와 초등저학년 아동이 주로 하는 놀이를 유형별로 살펴본 결과, 미디어 및 인터넷을 이용한 놀이와 신체 활동 놀이가 공통적으로 높게 보고되었다. 흥미롭게도 초등저학년 아동보다는 유아가 미디어 및 인터넷 이용한 놀이에 더 많이 노출된 것으로 나타났다. 이 결과는 스마트폰, 타블렛, 컴퓨터, TV와 같은 미디어 노출이 조기화 되고 있는 경향을 반영하는 것으로 해석할 수 있다. 유아의 경우 부모와 함께 미디어를 이용하는 경향이 상대적으로 많았던 반면, 초등학교 저학년은 홀로 집에서 보호자 없이 미디어에 노출되어 있는 사례도 상당 수 찾을 수 있었다. 무분별한 미디어 및 인터넷 노출은 아동 발달에 부정적인 영향을 미칠 수 있으므로, 오감을 사용하고 자연과 함께하는 놀이로 아동의 관심을 전환시킬 필요가 있다.

〈표 7〉유아와 초등저학년 심층면담 결과 비교

항목		유아	초등저학년
가장 재미있었던 경험		· 가족, 친구와 함께 하는 놀이 (가족 〉 친구) · 특정 장소에서 하는 놀이 (어린이집, 유치원 〉 놀이터/공원 〉 수영장)	· 친구, 가족과 함께 하는 놀이 (친구 〉 가족) · 실외 놀이 공간에서 하는 놀이 (학교운동장 〉 수영장 〉 놀이터) · 신체 활동 놀이와 미디어 이용 놀이 선호
놀아도 재미없는 경험		· 이유1: 놀이 대상이 놀아주지 않을 때, 놀 친구가 없을 때 · 이유2: 놀이 대상이 괴롭히고 방해할 때 · 이유3: 놀이 대상이 화내거나 짜증낼 때	이유가 유아에 비해 다양함. · 이유1: 아플 때, 피곤할 때 · 이유2: 놀이 상대가 자기 하고 싶은 대로만 할 때 · 이유3: 놀이 대상과 싸울 때 · 이유4: 놀이 대상이 반칙할 때
놀이 대상	주 놀이 대상	가족 〉 친구	가족 〉 친구 〉 혼자
	희망하는 놀이 대상	가족 〉 가족, 친구 모두 〉 친구	(근소한 차이로) 가족 〉 친구 〉 가족, 친구 모두 · 초등저학년 아동이 친구와 놀이하는 경우가 유아에 비해 증가함.
	놀이 주도성	유아 본인 〉 타인 〉 본인&타인 · 초등저학년보다 유아가 놀이를 주도하고자 하는 욕구가 강하게 나타남.	아동 본인 = 타인 〉 본인&타인
놀이 공간	주 놀이 장소	실내(집) 〉 실외	실내(집) 〉 실외
	희망하는 놀이장소	실외 〉 실내 〉 실내, 실외 모두	실외 〉 실내
놀이 유형		미디어 및 인터넷을 이용한 놀이 〉 신체 활동 놀이 〉 블록 쌓기 놀이 〉 역할놀이, 미술 만들기 놀이	신체 활동 놀이 〉 미디어 및 인터넷을 이용한 놀이 〉 역할놀이 〉 언어 관련 놀이, 블록 쌓기 놀이
사교육 경험		· 절반 정도 이용. · 지역 차 없음.	· 대부분 이용. · 대도시거주 〉 읍면지역
놀이 요구		장난감/만들기 재료 〉 놀이 대상/동물 〉 장소 〉 매체	시설/장소 〉 놀이 대상/동물 〉 장난감 〉 매체 · 유아들에 비해 장난감에 대한 요구가 적음.
놀고 싶은 바깥 놀이터		· 미끄럼틀, 그네 , 시소, 터널 등 시설 중심적 놀이터 · 함께 놀이할 사람이 있는 놀이터 · 자연이 어우러진 놀이터	· 이야기를 담은 놀이터 · 모험이 있는 놀이터 · 쉴 수 있고 오래 놀 수 있는 놀이터

V. 결론 및 제언

1. 결론

1989년 UN총회에서 채택되고 이듬해 국제법으로 효력이 발생한 유엔아동권리협약은 2016년 기준으로 196개국이 따르고 있는 대표적인 국제인권조약으로서 아동이 마땅히 누려야하는 다양한 권리 보장을 위한 기준이 되었다.[2] 제31조에 해당하는 아동의 놀 권리는 생존의 권리, 보호의 권리, 발달의 권리, 참여의 권리 중 발달의 권리에 해당한다. 놀이는 아동의 건강한 발달을 위해 반드시 필요한 요소이지만, 우선순위에서 밀려서 간과되기 쉬운 특성을 가지고 있다. 본 연구 결과에 따르면, 유엔아동권리협약의 제 31조 1항, 2항에 대해 각각 전체 어머니들의 70.7%와 73.2%가 잘 모르고 있는 것으로 나타나, 아동 권리 중 놀 권리에 대한 인식이 과도기적 단계에 이르고 있음을 알 수 있었다. 현재 유아와 초등저학년의 삶을 비추어볼 때 아동 관점에서 스스로 놀 권리를 주장하기는 쉽지 않은 구조이며, 부모 입장에서도 안전한 놀이 공간과 양질의 놀이 공간이 부족하고, 성인이 돌보아주기 힘든 상황 때문에 자녀의 놀 권리를 지원하기도 쉽지 않은 상황이다. 따라서 아동의 놀이를 지원하기 위해 가정 내 개인의 노력뿐만 아니라 국가 차원에서 아동 권리와 함께 놀 권리에 대한 관심을 환기시키는 노력이 지속적으로 필요하다.

본 연구 결과를 종합한 결과, 놀이 공간 부족, 놀이 대상 부족, 놀이 시간 부족이 서로 얽혀 아동의 놀이가 제한되고 있다. 특히 초등저학년 아동은 방과 후 사교육 시간 증가로 인한 놀이 시간 감소를 경험하고 있었고, 또래 친구들과 일정을 맞추기가 어려워 놀이 친구를 찾기 어려운 상황에 도래하였다. 맞벌이 가정의 경우 부모와 함께 놀이할 수 있는 시간이 부모 퇴근 후 또는 주말로 한정되는 한계가 있었다. 또한 놀 시간이 있고, 함께 놀 상대가 있다고 해도 아동친화적 공간의 부족으로 아동의 바깥 놀이가 제한되고 있는 상황이 많았다. 놀이 대상 부족, 놀이 시간 부족, 놀이 공간 부족이 장기화되어 아동의 놀이 경험 부족으로 이어지는 경우 건강한 아동발달에 걸림돌이 될 수 있다는 점에서 상당히 우려스럽다. 결과적으로 놀이 시간, 놀이 공간, 놀이 대상은 아동의 놀이 실제를 결정하는데 서로 밀접하게 연관되어 있으며, 세 가지 요소가 부족하여 생겨나는 상호작용이 유아와 초등저학년의 미디어 및 인터넷을 이용한 놀이

2) 유니세프한국위원회 유엔아동권리협약 개요. http://www.unicef.or.kr/education/outline_01.asp. 검색일: 2017. 9. 26.

증가에 영향을 미칠 수 있음을 간과할 수 없다.

본 연구의 실태 분석 결과는 유아와 초등저학년의 미디어 및 인터넷 이용 놀이에 대한 위험성을 재조명한다. 유아의 하루 평균 총 미디어 이용 시간은 약 2시간 47분(167.16분)이고, 초등저학년 아동의 경우 약 3시간 6분(186.33분)인데, 이는 주중과 주말의 총 하루 놀이 시간의 평균값(유아 = 5시간 43분(343.06분), 초등저학년 5시간 6분 (305.73분)) 절반 수준이다. 즉, 본 연구에 참여한 유아와 초등저학년 아동은 주중과 주말 놀이 시간의 절반 이상을 미디어와 인터넷을 이용한 놀이를 하고 있는 것으로 정리된다. 어머니들은 자녀에게 놀이 목적으로 스마트폰/타블렛을 이용하여 미디어와 게임을 하게하는 것이 자녀의 성장에 좋지 않은 영향을 미친다는 의견에 상당히 동의했음에도 불구하고, 실제 아동의 놀이는 전자매체에 상당히 의존적인 경향을 보여주어 양가적이다. 본 연구 결과는 미디어를 이용한 놀이 역시 아동이 자유롭고 즐겁게 즐길 수 있다면 아동의 놀 권리 보장을 위해 권장해야하는 놀이인가에 대한 의문을 제시한다.

2. 정책 제언

가. 아동의 놀이 시간 확보를 위한 지원 방안

1) 사교육을 조장하는 사회적 분위기 전환

사교육을 조장하는 사회적 분위기 전환을 위한 움직임을 확대하는 것을 제안한다. 실제로 사교육을 조장하는 사회적 분위기를 전환하고 아동에게 더 많은 놀이 시간을 제공하기 위한 한 방법으로 교육부에서는 최근 '2017 아이 공감 학부모 토크 콘서트'를 개최하고 있다. 교육부가 주최하는 토크 콘서트는 부모에게 미래사회 인재상에 대한 강연을 통해 유아교육의 방향을 제시하고, 아동의 놀 권리에 대한 학부모의 관심을 높이기 위하여 개최된다.[3] 이처럼 사교육보다는 아동의 놀이를 통해 미래사회에 적응력 높은 인재로 양육하길 권하는 캠페인과 포럼 등을 개최하여 놀이의 중요성을 알리는 것은 매우 시의 적절한 움직임으로 보인다.

또 다른 방법으로 아동의 인권 보호를 위한 법안을 제정함으로써 아동의 놀 권리를 보장하고자 하는 움직임도 찾을 수 있다. 2017년 9월에 교육시민단체 주최로 개최한 토론회에서는 과도한 사교육을 억제하고 아동의 놀 권리를 보장하기 위한 영유아인권법 제정에 대해 논의하였다.[4] 부모들의 인식 변화와 함께 아동의 사교육 참여에 대한 선택권을 영유아인권법 아래

3) 중앙일보(2017. 9. 27). "영·유아 놀 권리 찾아주자"…교육부, 학부모 토크 콘서트 개최. http://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=102&oid=025&aid=0002758414. 검색일: 2017. 9. 27.

보장한다면, 아동의 놀이 시간 확보에 큰 힘을 실을 수 있을 것으로 사료된다.

2) 시도교육청 놀이 시간 관련 정책 활성화 및 유아 놀이 시간 확보를 위한 유치원/어린이집 관련 정책 마련

초등학생 놀이 시간 보장을 위한 시도교육청 정책은 지자체 차원에서 논의되어 각 학교에서 실시하도록 권고하였으나, 각 학교마다 구체적인 계획은 상이할 수 있다. 따라서 각 학교마다 어떻게 놀이를 지원하고 있는지 제안하고 점검할 수 있는 시스템이 마련되고 활성화 된다면, 학교에서 아동의 놀이 시간을 증진시키는데 실질적으로 도움이 되리라 기대된다.

또한 어머니들의 지원 요구를 반영하여, 의무 놀이 활동 시간을 학교 수업 시간 곳곳에 배치하는 것을 제안한다. 초등저학년 면담 시 쉬는 시간이 짧아서 충분히 놀 수 없다는 의견도 공유되었는데, 일주일에 하루 일부 수업 시간을 자유 놀이 시간으로 지정하여 긴 시간 놀이 기회를 주는 방안도 제안하고자 한다. 학년 별로 지정된 놀이 시간에 바깥놀이를 하도록 하거나 학교 내 놀잇감이 있는 방을 마련하여 놀이 시간에 이용할 수 있도록 하는 등 장소와 프로그램이 함께 제공되는 방향으로 가길 권고한다.

초등학생을 대상으로 학교에서의 놀 시간 보장을 위한 움직임이 교육청 중심으로 시작되었음을 확인할 수 있었으나, 유아의 놀이 시간 확보를 위한 유치원/어린이집을 대상으로 한 정책은 찾아보기 어려웠다. 이는 유아 대상 기관이 '놀이' 중심의 활동을 제공하는 경향이 있고, 다양한 놀잇감 등 놀이 자원이 상대적으로 풍부하기 때문인 것으로 보인다. 초등학교에 비해 유아기 놀이 시간이 긴 특성이 있지만, 어린이집과 유치원에서도 아동의 즐겁고 자발적인 놀이를 위한 자유놀이 시간이 충분히 주어질 수 있도록 중앙 정부가 가이드라인을 배포하여 기관 내 이상적 놀이 시간의 최소 기준을 규정하고 따르도록 지원하는 방안을 제안한다.

나. 아동의 놀이 공간 확보를 위한 지원 방안

1) 지역사회 참여 놀이터 확대

본 연구의 유아초등저학년 아동 심층면담 결과를 바탕으로, 이야기를 담고 있거나 아동의 상상 속 세상을 담은 지역사회 놀이 공간을 만들 것을 제안한다. 다시 말해, 단순한 시설 중심

4) 조선일보(2017. 9. 20). 교육부, 영유아 조기사교육 없애나…'영유아인권법'제정 '관심'. http://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=102&oid=023&aid=0003315198. 검색일: 2017. 9. 21.
중앙일보(2017. 9. 20). "어린 아이들에게 놀 권리를…영유아인권법 토론회. http://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=102&oid=025&aid=0002756330. 검색일: 2017. 9. 21.

의 공간이 아닌 스토리텔링과 상호작용이 가능한 공간을 만들어 아동의 창의성을 펼칠 수 있는 기회를 제공하는 경험의 장을 마련해야 한다. 또한 몸으로 놀이하고 싶은 유아와 초등저학년 아동의 욕구를 해소할 수 있도록 전시성 위주의 시설/공간이 아닌 몸을 이용하여 모험할 수 있는 공간 조성을 제안한다. 모험을 담은 놀이터는 자연과 지역 특성을 최대한 살리는 것을 권장한다.

지역사회 참여놀이터에 대한 가이드라인을 정부차원에서 제시하고 개별 지자체에서 각 지역의 상황(예: 지리적 여건, 놀이 공간 확보에 대한 주민의 여론, 사용 가능한 예산 등)에 지역사회 참여 놀이터 사업을 계획하고 실행할 수 있도록 하는 것이 이상적이라 생각된다.

2) 지속적인 놀이터 유지·보수에 관한 지역사회 차원의 방안 마련

주민의 참여를 통해 놀이터를 만들었다고 해도, 잘 유지되고 보수 관리 되지 않으면 놀이터 사업을 추진하는 실효성이 떨어진다. 순천시 기적의 놀이터는 유지 보수를 위해 순천시 공원관리 예산을 사용하고 있으며, 지속적인 놀이터 유지 관리를 위해 안전 및 놀이 관련 교육을 이수한 놀이터 활동가를 배치하거나, 지역사회 주민을 참여시키는 특성을 보인다. 순천시 사례처럼 지역사회에 조성된 놀이 공간을 관리하는 지자체의 시스템을 마련하는 것을 제안한다.

놀이터는 단순한 놀이 공간을 넘어서 다양한 지역사회 환경과 연계되어 있다. 놀이터에 접근하기 위해서는 근처 교통안전과 치안이 관리되어야 하며, 놀이터 근처 가게 혹은 먹거리가 안전한가와 같은 지역사회 환경을 고려해야 한다. 본 연구 설문 결과를 통해서도 어머니들이 아동 놀이 공간 확보를 위해서 지역 놀이터, 어린이 공원 및 주변 환경의 안전성 확보를 가장 많이 원하고 있는 것으로 나타나, 이에 대한 지원이 필요함을 확인하였다. 지역 환경 점검은 지자체의 행정 관련자와 학부형 조직의 협력을 통해 이루어지는 방안이 바람직해 보인다. 놀이할 아동의 환경을 가장 걱정하는 부모와 이를 보완할 수 있는 행정 관련자가 대상 공간을 정기적으로 방문하여 함께 점검한다면 아동친화적인 지역 환경 조성을 위한 지속적인 유지·보수 관리를 기대할 수 있다.

3) 지역 격차 감소를 위한 읍면지역 놀이터 확충

본 연구에서는 어머니 설문을 통해 읍면지역에서 이용이 대도시에 비해 상대적으로 제한되는 시설이 아파트 단지 내/주택주변 놀이터, 수족관/동물원/식물원, 어린이공원/일반 공원, 과학관/천체관, 백화점 문화센터임을 확인하였다. 아동 면담을 통해서도 일관되게 대도시와 읍면지역의 놀이 환경 격차가 있음을 체감할 수 있었는데, 아파트 단지가 없는 읍면지역의 경우

유아나 초등저학년 아동이 놀이할 수 있는 놀이터 공간이 부재한 경우도 있었다. 대도시 중에서도 새로 조성된 도시는 계획적으로 놀이터가 조성된 반면, 도시의 오래된 주택가에서는 놀이터가 충분히 조성하고 있지 못하는 경우도 있어서 지역 격차를 줄일 수 있는 방향으로 놀이터 지원 방향을 기획하는 것을 제안한다. 정부 차원에서 놀이 관련 정책 지원을 위해 마련한 기금을 읍면지역이나 낙후된 지역에 지원하는 방안을 고려할 수 있다.

4) 지역 놀이 공간 홍보: 놀이 지도 만들기

지역에 유아와 초등학생을 대상으로 놀이할 장소를 알려주는 '놀이 지도'를 만들어 배포하는 것을 제안한다. 실내 실외 놀이 공간을 모두 소개하길 권장하며, 이용 시간과 각 장소의 특징 등을 명시해주면서 아동이 원하는 놀이를 할 수 있는 공간을 선택할 수 있도록 할 수 있다. 어린이집/유치원, 학교 등을 통한 배포, 혹은 지역사회 주민 센터 등에서 홍보물을 제공하는 등의 방식을 제안한다.

다. 아동의 놀이 대상 확보를 위한 지원 방안

1) 일 가정 양립 제도 확충을 통한 부모-자녀 놀이 기회 확대

아동의 상호작용 놀이 시간이 길지 않고, 반면 미디어 및 인터넷 이용 놀이 이용 시간이 길어지고 있는 추세는 가까운 놀이 대상인 부모가 직장 생활로 인해 가정에 부재한 경우가 많기 때문에 발생한다. 가족친화적인 기업 분위기를 조성하고(예: 가정의 날 지정 등), 일 가정 양립을 위한 제도를 확충(예: 유연근무제 확대, 육아기근무단축 등)한다면 일하는 부모가 가정에서 자녀와 함께 놀이할 수 있는 시간을 더 확보할 수 있으리라 기대된다.

2) 지역사회 내 놀이터 도우미, 놀이터 지킴이 양성 및 파견

함께 놀이하는 대상을 육성하는 프로그램을 개발하여, 대학생 봉사단체, 지역사회 주민을 놀이터 도우미, 놀이터 지킴이로 양성하는 방안을 제안한다. 놀이가 무엇인지, 자유로운 아동의 놀이를 지원하기 위해서는 성인이 어떻게 지원해주어야 하는지, 놀이 중 아동이 부상을 당했을 경우 어떻게 대처해야하는 지 등과 관련된 교육을 이수한 사람들을 필요한 곳에 파견하는 시스템을 제안한다.

아동의 놀이를 지원하기 위한 인력으로 지역사회 인력을 적극 활용하는 것을 권장한다. 특히 경력단절 여성, 유아 혹은 초등학생을 양육하는 부모들을 놀이 현장 지원 인력으로 고려할 수 있다. 아동들이 주로 놀이터를 이용하는 시간에 이들을 교대 배치시켜 아동의 놀이를 지원

할 수 있으며, 시간제로 임금을 지불하여 지역 경제 활성화에도 보탬이 될 것으로 예상된다.

라. 아동의 놀이 프로그램 확보를 위한 지원 방안

1) 지역 문화 인프라 시설 내 놀이 프로그램 확대

본 연구 결과 어머니들이 가장 희망하는 놀이 프로그램 관련 지원책은 '주민 센터 및 지역 문화 인프라 시설 내 놀이 프로그램 확대'로 나타났고, 뒤이어 가족 중심의 주말 놀이 프로그램 확대에 대한 요구도 높았다. 이를 종합하여 지역 문화 인프라 시설에서 평일에는 아동중심적인 관점을 가진 놀이 프로그램을 진행하고, 주말에는 가족이 함께 참여하는 놀이 프로그램을 제공하는 것을 제안하고자 한다. 이러한 프로그램을 활용함으로써, 미디어와 인터넷을 이용한 놀이를 주로 하는 아동들에게 다른 종류의 놀이 기회를 제공할 수 있으리라 기대해본다.

각 지방의 국립공원을 어린이들이 부모와 함께 돌아볼 수 있도록 국립공원관리공단에서 다양한 자연 체험 프로그램을 제공하고 있는데, 이와 같은 사례가 지역 문화 인프라 시설 내 놀이 프로그램으로 고려될 수 있다. 구체적으로 유아와 초등학생을 대상으로 탐방프로그램의 일환으로 '국립공원 어린이 숲 학교', '유아바다학교' 등을 실시하고 있어 지역사회 특색에 맞는 놀이 프로그램 제작에 대한 아이디어를 얻을 수 있다.[5] 현재 진행되고 있는 숲 놀이시설의 주요 초점이 현장학습과 자연탐방이라면, 이들 프로그램에 자발적 놀이요소에 초점을 두는 다른 관점을 가진 프로그램을 제공하는 것도 아이디어가 될 수 있다.

2) 교육과정 내 놀이 프로그램 확대

아동 면담 결과 초등저학년 아동은 방과 후 교실은 '놀이' 중심이 아닌 '학습' 중심이라는 인식을 가지고 있었다. 아동 놀이 시간 보장을 위해 방과 후 프로그램으로 놀이 프로그램을 포함하는 것을 제안한다. 특별 활동의 개념으로 매 주 주제가 바뀌는 놀이 프로그램을 진행한다면, 아동의 만족도가 높을 것이라 기대된다.

연구 결과 아동이 미디어 인터넷에 노출된 경우가 많고, 동시에 신체 활동 놀이를 하고 싶은 놀이로 선택한 아동이 많은 점을 근거로 아동의 미디어 인터넷 중독을 막기 위한 방안으로 친

5) 국립공원 탐방프로그램. [한동] 국립공원 숲학교.
http://www.knps.or.kr/front/portal/res/programDtl.do?menuNo=7020019&prgId=PGB0220743.
검색일: 2017. 9. 28.
국립공원 탐방프로그램. [유아바다학교] 감성지수 UP, 행복한 남해바다유치원('12년 환경부 인증).
http://www.knps.or.kr/front/portal/res/programDtl.do?menuNo=7020019&prgId=PGB0210863.
검색일: 2017. 9. 28.

구들과 함께 실외에서 놀 수 있는 놀이 기회를 적극적으로 제공할 것을 제안한다. 정부차원에서 초등학교 교육과정에 다양한 신체 활동 놀이를 포함하고, 이에 관한 교사용 안내서 개발 및 제공으로 이어진다면 아동의 놀 권리를 보장하는데 실질적인 도움이 될 수 있을 것이다.

마. 아동의 놀잇감 확보를 위한 지원 방안

1) 유아 및 초등저학년 아동을 양육하는 가정에 놀잇감 패키지 제공

본 연구 결과를 바탕으로 연령에 적합한 놀잇감을 제공하는 제도를 마련하는 것을 제안한다. 예를 들어, 바깥놀이터에서 놀이할 수 있는 도구들(예: 캐치볼, 제기, 팽이 등)을 '바깥놀이 주머니'에 담고, 가정 내에서 가족들과 함께 할 수 있는 보드게임 도구들(예: 공기놀이, 윷놀이 등)을 '가족 놀이 주머니'로 만들어 제공할 수 있다. 이러한 지원은 부모의 놀잇감 구매 부담을 덜고, 가족과 함께하는 아동의 놀이를 지지하는 방안이 될 수 있다.

2) 지역사회 내 놀잇감 대여, 물려주기 서비스 확대

본 연구 설문에서 놀잇감 패키지 제공과 함께 많은 어머니들이 원했던 놀잇감 지원으로 놀잇감 대여 시스템 확대, 지역사회 내 놀잇감 기부 및 물려주기 서비스 운영이 있었다. 이와 같은 요구를 받아들여, 지역 육아지원종합센터에서 놀잇감을 대여를 확대하고, 육아지원종합센터가 없는 지자체에서는 주민 센터를 통해 놀잇감 대여가 가능하도록 지원할 수 있다. 또한 지자체 차원에서 지역사회 아동 놀이를 위한 온라인 커뮤니티를 제작하여 비슷한 연령의 아동을 양육하는 어머니들끼리 직접 놀잇감을 물려줄 수 있도록 매개해주는 것을 제안한다.

바. 미디어 및 인터넷을 이용한 놀이 위험을 줄이기 위한 지원 방안

1) 미디어 및 인터넷의 유해성에 대한 인식 확대

2017년 인천 초등학생 살인사건, 부산 여중생 집단폭행 사건 등 최근 아동의 폭력성과 잔혹함이 도를 넘어선 사건이 연달아 일어나면서 사회적으로 우려해야할 지경에 이르렀다. 본 연구에서 유아와 초등저학년 대부분이 일찍이 미디어와 인터넷에 노출되어 있는 점을 확인할 수 있었는데, 아동이 폭력적인 콘텐츠에 장기적으로 노출되는 것이 아동의 발달에 부정적인 영향을 미칠 수 있음을 간과하긴 어렵다.

본 연구에 참여한 어머니들은 미디어나 인터넷을 이용한 놀이가 아동에게 유해할 수 있음을 인지하지만, 자녀에게 스마트폰이나 타블렛을 주면 본인들이 편안하기 때문에 위험을 감수하

고 이를 제공하는 것으로 나타났다. 유아의 경우 부모의 관리 하에 미디어 및 인터넷을 이용하는 경우가 많으나, 초등학생의 경우 스스로 유투브를 검색하여 원하는 것을 본다던가, 비속어가 난무하는 게임 방송을 보는 등 부모의 관리를 벗어난 범위의 콘텐츠에 쉽게 노출되어 있다. 정부차원에서 현 상황의 위험을 알리고, 미디어와 인터넷을 이용한 놀이를 사람들과 마주치고 소통하는 종류의 놀이로 전환할 수 있도록 캠페인을 벌일 것을 제안한다. 각종 놀이 행사를 통해 미디어 및 인터넷의 유해성에 대한 인식 확대를 이끌어나갈 수 있도록 홍보 동영상을 제작하여 배포할 수 있다.

2) 미디어 및 인터넷의 올바른 이용을 위한 아동 및 부모 교육 실시

이미 다수의 아동들이 미디어와 인터넷을 이용한 놀이에 노출되어 있는 현재 상황에서 파생되는 위험을 줄이기 위해, 아동과 부모를 대상으로 미디어 및 인터넷의 건강한 이용에 대한 교육을 실시하길 제안한다. 성인들 중에도 스마트폰과 타블렛을 손에서 내려놓지 못하는 사람이 많은데, 부모가 이러한 성향을 가졌을 때 잘못된 방향으로 모델링 될 수 있다는 점을 기억해야 한다. 따라서 부모를 대상으로도 아동의 미디어 및 인터넷 이용을 어떻게 지도하면 좋은지, 부모가 어떠한 방향으로 모델이 되어주어야 하는지 그 그림을 구체적으로 제시해줄 필요가 있다.

• 참 고 문 헌 •

도남희·김정숙·하민경(2013). 영유아의 생활시간조사. 육아정책연구소.

황옥경·한유미·김정화(2014). 한국아동의 놀 권리 현주소와 대안, 유니세프한국위원회, 한국아동권리학회.

UN Committee on the Rights of the Child (2013). General comment No. 17 (2013) on the right of the child to rest, leisure, play, recreational activities, cultural life and the arts(art. 31). Adopted by the Committee at its sixty-second session (14 January - 1 Feburary 2013).

[웹사이트]

유니세프한국위원회 유엔아동권리협약 개요.
http://www.unicef.or.kr/education/outline_01.asp. 검색일: 2017. 9. 26.

국립공원 탐방프로그램. [한동] 국립공원 숲학교.
http://www.knps.or.kr/front/portal/res/programDtl.do?menuNo=7020019&prgId=PGB0220743. 검색일: 2017. 9. 28.

국립공원 탐방프로그램. [유아바다학교] 감성지수 UP, 행복한 남해바다유치원('12년 환경부 인증).
http://www.knps.or.kr/front/portal/res/programDtl.do?menuNo=7020019&prgId=PGB0210863. 검색일: 2017. 9. 28.

[신문기사]

조선일보(2017. 9. 20). 교육부, 영유아 조기사교육 없애나…'영유아인권법'제정 '관심'.
http://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=102&oid=023&aid=0003315198. 검색일: 2017. 9. 21.

중앙일보(2017. 9. 20). "어린 아이들에게 놀 권리를…영유아인권법 토론회.
http://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=102&oid=025&aid=0002756330. 검색일: 2017. 9. 21.

중앙일보(2017. 9. 27). "영·유아 놀 권리 찾아주자"…교육부, 학부모 토크 콘서트 개최.
http://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=102&oid=025&aid=0002758414. 검색일: 2017. 9. 27.

토론 4

‘아동의 놀 권리 강화를 위한 지역사회 환경 조성 방안’에 대한 토론문

이 희 선(가천대학교 유아교육학과 교수)

최근 저출산으로 자녀의 수가 줄어들면서 부모의 지나친 교육열은 아동에게 사교육 폐해, 학업스트레스로 인한 생활만족도 저하, 아동 선택권이 무시되는 정서적 학대 등으로 이어지는 현재 상황에서 본 주제발표를 접하게 되면서 아동의 놀 권리를 통한 진정한 아동의 인권에 대해 숙고하게 되었다. 그동안 많은 학자에 의하면 만 10세 미만의 아동에게 가장 좋은 학습방법은 놀이라는 수단이며(Learning through Play), 이는 자율적인 인간으로 성장하기 위한 필수조건이 라는 것이 확인되었다. 놀이는 내적으로 동기화된 자유로운 선택을 가능하게 하는 자발적 활동으로 즐거움과 적극적 참여가 이루어진다. 아동은 놀이를 통해 자신의 가치와 존재를 확인할 수 있고 자율적인 인간으로 건강하게 성장할 수 있다. 그러나 우리 사회는 조기교육이라는 명목 하에 놀 시간과 장소, 상대를 제공하지 못하고 친구들과 함께 행복하게 어울리는 지역사회 환경을 갖추지 못하고 있는 실정이다.

지역사회는 아동에게 조직적이고 체계적인 복지환경과 제도를 실천하여 대다수의 아동 삶을 적극 변화시킬 수 있는 환경이다. 아동의 건강한 발달권을 보장하기 위한 놀 권리의 확보는 지역사회가 실천해야할 중요한 역할이다. 이에 본 주제발표의 논문은 아동 놀 권리를 아동과 부모의 관점에서 심층적으로 이해하고 체계적으로 정리한 시의적절한 논문으로 의의가 있고 본 토론자는 몇 가지 제안을 하고자 한다.

첫째, 놀이에 대한 어머니의 인식이 흥미롭다. 놀이는 자녀에게 신나고 재미있는 즐거운 활동이지만 배움의 학습과는 반대되는 부정적 개념으로 이해한다는 것이다. 놀이는 아동 스스로 성장시키는 경험의 기회이자 문제해결력을 기르는 과정이다. 아동은 놀이를 통해 세계를 모방하고 탐구 분석하고 자신을 표현하면서 호기심을 통한 성취동기를 경험하게 된다. 어릴 때 실컷 논 아이가 행복한 어른으로 성장한다는 근거는 이미 많은 연구에서 충분히 설명되어 있다.

그럼에도 불구하고 부모는 미래 경쟁사회에 대한 불안감으로 스스로 문제해결을 위한 놀이를 학습의 반대개념으로 인식하여 아동의 자유로운 참여와 다양한 활동을 제한하는 실정이다. 놀 권리는 아동의 인생에서 스스로 결정할 수 있는 권리를 아이는 지니고 있고 우리 성인은 그 권리를 지켜주고 응원해줘야 하는 입장이다. 무엇보다 부모가 이를 인식하고 권리 옹호자로 역할을 다할 수 있도록 부모교육과 홍보가 요구된다. 우리나라 교육은 부모교육이 없이는 진정한 교육이 이루어지기 어려운 현실에서 놀이의 발달적 긍정영향 즉 놀이는 스스로 공부하는 학습방법을 익히는 첫걸음이라는 사실을 충분히 인식시키고 홍보해야한다.

둘째 아동의 미디어와 인터넷의 유해성을 줄이기 위하여 바깥놀이 시설과 설비를 지역사회 환경에 설치 가능하도록 적극 추진해야한다. 바깥놀이는 자유로움을 누리는 동적인 활동을 통한 정서적 긴장해소, 사회적 기술습득, 그리고 건강한 신체발달에 크게 기여하는 놀이이다. 지역사회에서는 아동이 맘껏 뛰어 놀 수 있는 공간을 확보하여 기존의 전통적 놀이터의 모습이 아닌 스토리텔링과 모험적인 도전이 가능한 놀이터를 조성하여 또래가 함께 어울리는 아동친화적 공간을 마련해야한다. 아동의 바깥놀이 공간 확보는 지역사회에서 법적으로 제도적으로 마련하여 인터넷 등의 정적인 활동으로 신체적 자유로움을 누리는 긴장해소의 기회를 제대로 갖지 못한 아동에게 도움을 주어야한다. 더불어 유아교육프로그램에 바깥놀이 최소시간을 늘려 의무화 하는 정책도 고려해 볼만하다.

셋째 아동에게 가장 좋은 놀이상대자는 부모이다. 특히 어린연령의 아동일수록 부모가 놀이상대가 되어 상호작용하는 방법과 함께 즐거운 활동의 시간이 되어야한다. 그러나 일 가정양립의 현실에서 부모들이 아이들과 어떻게 놀아줘야 하는지 모르는 경우가 많아 이를 위한 다양한 프로그램을 개발하여 보급해야한다. 지역사회에서는 부모와 자녀가 함께 체험하고 놀이활동 참여 기회를 확대하여 부모에게 놀이방법과 자녀에 대한 이해를 도모하여 장기적으로 올바른 부모의 역할을 수행할 수 있도록 해야 한다.

아동의 놀 권리를 위한 지역사회 환경 조성에 물리적인 놀이 환경 확보도 중요하지만 무엇보다 인적인 환경으로 부모, 교사 정책결정자의 중요성을 더욱 강조하고 싶다. 부모는 아동의 놀이상대자로서 놀이격려자로서 놀이에 영향을 끼치고 교사는 놀이 활동을 수단으로 활용할 수 있는 교수자의 역할을 해야 하며 정책결정자는 아동의 현재 행복이 미래사회의 건강성으로

예측될 수 있다는 신념으로 아동의 놀 권리를 보장하는 제도와 법제정에 충실해야한다. 교육은 단기이익을 추구하는 것이 아닌 장기적인 방향으로 진행되어야 하는 것이므로 아이들에게 스스로의 학습법을 터득할 수 있는 놀이경험의 기회를 충분히 제공하여 아동기의 손상을 막아야 한다.

토론 5

‘아동의 놀 권리 강화를 위한 지역사회 환경 조성 방안’에 대한 토론문

제 충 만(세이브더칠드런 권리옹호팀 대리, 〈놀이터를 지켜라〉 저자)

1. 들어가며

아동의 놀 권리를 주제로 한 실태조사 연구는 점차 활발해지는 놀이에 관한 사회적 논의에 비해 상대적으로 적은 수준이다. 연구가 부족하다 보니 대부분 개인적 경험이나 인상, 해외 사례에 기대고 있어 깊이 있는 논의나 정책개발에 일정 부분 한계가 있다. 특히 유아기와 학령기 아동의 놀이 실태와 정책적 관점을 담은 연구는 부족한 상황이었다. 이번 연구는 그런 측면에서 아동과 부모의 놀이 욕구를 확인하고 환경 조성이 필요한 사항에 대해 실증적인 정보를 얻을 수 있어 향후 놀이 정책을 구성하는 과정에서 시의 적절하다.

2. 주목하고 싶은 결과

이번 연구에서 주목해야 할 결과는 실외 놀이(outdoor play)가 상당히 적다는 것이다. 특히 주중에 벌어지는 실외 놀이는 1시간을 겨우 넘은 반면에 실내 놀이는 2시간 30분에 달했다. 부모가 이상적으로는 실외 놀이 시간을 늘려야 한다고 생각함에도 현실과는 차이가 있다.

영국의 The Wild Network의 David Borne이 제작한 “Project Wild Thing” 다큐멘터리에서 감독은 야외 놀이의 중요성을 강조하면서 요즘 아이들이 미디어에 너무 많이 노출되어 있고, 자연과 가까이 하는 시간이 지나치게 줄었다고 이야기한다. 영국의 한 학교에 찾아간 감독은 아이들을 인터뷰 하는데 아이들은 자연이 무섭고, 낯설다고 말했다. 하지만 모니터 속 자연은 친근하고 포근하다고 표현했다. 이처럼 아이들은 실제 자연을 접하고 만나는 것이 아니

라 미디어나 모니터에서 보여지는 유사 자연에 익숙해져 간다.

우리나라에서도 야외 놀이가 어려운 환경으로 점차 변하고 있다. 연중 계속 되는 미세먼지와 자외선, 매연, 안전한 놀이 공간의 부족, 위험한 도로 교통 환경 등 여러 이유들로 인해 야외 놀이가 점차 줄어가고 있다. 특히 부모의 손길이 약한 주중에는 더욱 그러하다.

그럼에도 실외 놀이는 아이들의 건강한 성장 발달에 큰 이점이 있다. 집에서 1 km 이내에 놀이터가 있는 곳에 사는 아이가 그렇지 않은 아이보다 5배 더 건강하다는 해외연구가 있다. 집 근처에 공원이나 놀이터가 없는 아이들은 아동비만 발생 가능성이 26%정도 증가한다고도 한다. 동네에 놀이터가 있다는 것은 야외 신체 활동 수준을 높여 집에서 앉아 생활하는 시간을 줄이는 효과가 있기 때문이다. 실외 놀이에서 겪을 수 있는 신체적 경험을 제공해 주기 위한 다양한 사회적 노력이 필요하다.

〈놀이터를 지켜라〉 캠페인을 진행하며 아파트 놀이터와 어린이공원에서 아이들이 많이 놀지 않는 다는 것을 경험적으로 느끼고 있었지만 실제로 18.0%라는 수치화된 이용률을 보니 무척 마음이 아프다. 현재 대한민국에서 아이들의 놀 권리를 보장해주기 위해 공식적으로 제공하고 있는 인프라는 놀이터가 대부분이다. 하지만 이용률 저하는 결국 놀이터 무용론으로 이어지고 있다.

2014년 국토교통부는 「주택건설기준 등에 관한 규정」 일부 개정안을 입법 예고했다. 150세대 이상 주택단지를 건설할 때 의무적으로 어린이 놀이터를 설치하도록 되어 있는 규정을 바꾸어 어린이 놀이터를 설치하지 않아도 되는 예외 조항을 신설하는 내용이었다. 이 개정안은 사회적 약자인 어린이들의 놀 권리 보장을 규정하고 있는 여러 상위 법령과 충돌하는 성인 중심의 개정안이고, 입주 예정자 5분의 4 이상의 동의를 얻지 못하면 놀이터를 설치해달라는 요청조차 할 수 없도록 되어 있는 공급자 위주의 개정안이었다. 이런 문제제기에 국토교통부 담당자는 “요즘 애들이 놀이터에서 노나요? 쓰지도 않는 놀이터 보다는 주민들이 더 원하는 공간으로 바꾸는게 낫지 않을까요?”라며 반문했다.

세이브더칠드런의 활동으로 이 개정안은 철회되었지만 이런 시각은 여전히 유효하다. 오래된 아파트의 경우 놀이터를 없애고 주차장을 짓는 것이 현행 법령에 들어가 있다. 낡고 오래된 놀이터를 개보수 한다며 놀이기구를 다 없애고 그냥 빈터로 두는 경우도 허다하다.

이번 연구에서 놀이터를 가지 않는 이유에 대한 설문은 없었지만 안전하고 양질의 놀이공간을 원한다는 부모의 응답(1+2순위)이 50.1%로 가장 높았다는 점에서 기존 놀이 공간에 대한 불만족이 크다는 점을 확인할 수 있다.

현행 법령은 놀이기구의 안전에만 초점이 맞춰져 있다. 도로 교통이나 신호체계가 잡혀 있지 않으면 제아무리 자동차가 안전하다고 해도 무용지물이듯이 놀이터도 놀이기구가 아무리 안전해도 놀이터의 입지나 오고 가는 교통안전, 노숙자, 술, 담배 문제, 위생문제 등 다양한 놀이 안전 환경이 갖춰져 있지 않으면 놀이터로서 제대로 기능할 수 없다.

소파 방정환 선생은 어른들에게 드리는 글에 '어린이들이 서로 모여 즐겁게 놀만 한 놀이터나 기관 같은 것을 지어주시오.' 라고 말했다. 현재 놀이터 이용률이 낮은 상황을 아이들이 더 이상 밖에서 놀지 않는다고만 이야기할 것인지, 아니면 우리 사회가 아이들에게 가장 좋은 곳에 놀이터를 만들어주고 제반 놀이 환경을 갖추기 위해 충분한 노력을 했는지 돌아봐야 한다. 정부 차원에서 놀이 환경 진단이 이루어져야 한다. 대대적인 놀이터 환경 개선이 필요한 시점이다.

3. 생각할 문제

유아와 초등학생의 미디어 사용시간이 167.16분, 186.33분으로 상당히 길다. 특히 개인 미디어의 확산 결과 미디어 사용을 어른이 통제하기 어려워진 상황에서 의존도는 점차 심화되고 있다. 하지만 아이들이 미디어에 의존하니 미디어 사용을 금지 혹은 제한하는 방식은 대증요법에 불과하다.

아이들이 미디어 안에서 어떤 행위를 주로 하는가를 심도 있게 지켜볼 필요가 있다. 예를 들어 1인 방송의 경우 아이들은 부모와 친구가 부족한 상황에서 인터넷 방송을 통해 소통과 관계 맺기, 관심 주고받기를 하고 있다. 그래서 방송이 끝날 시간이 되면 '형, 누나, 언니, 오빠 가지마.'를 연발하며 아쉬움을 표현한다고 한다. 게임이나 SNS에서도 아이들은 관계 맺기를 갈구하고 있다.

아이들의 쉬는 시간이 5~10분 정도로 짬짬이 주어지다 보니 가장 손쉽게 할 수 있는 것이 스낵 콘텐츠를 소비하는 형태이다. 충분한 시간을 가지고 친구들과 관계 속에서 놀이로 깊이 있게 들어가기 보다는 짧은 시간 자극적이고 빠르게 전환되는 영상이나 게임에 빠지기 쉬운 것이다.

이번 연구에서 제안한 건전 놀이로 전환하기 위한 캠페인이나 미디어의 올바른 사용을 위한 교육 제안은 충분히 필요성이 있지만 자칫 근본원인을 충분히 다루지 못하는 결과를 가져올

수 있다.

성인들은 '놀이'를 통해 아동이 긍정적인 효과를 얻기를 바란다. 그것이 즐거움이든 발달상의 이로움이든 아니면 학습에 도움이 되는 집중력이나 사회성이든 말이다. 이번 연구에서도 학부모는 놀이의 정의를 '즐거움, 재미'로 이야기한 경우가 44.3%로 가장 많았다. 또한 놀이의 효과에서도 놀이가 발달에 도움이 되고 잘 노는 아이는 공부도 잘 한다는 믿음을 가지고 있는 것으로 나타났다.

하지만 놀이는 무엇을 얻기 위한 도구로서 작용하지 않는다. 유엔아동권리위원회에서는 '놀이'의 중요한 요소 가운데 하나를 '무목적성'으로 보고 있다. "놀이는 어떠한 목적을 위한 수단이 아니라 놀이 자체를 목적으로 하며 내적 동기에 의해 유발되는 비강제적 활동이다. 놀이는 자율성의 행사 및 신체적 · 정신적 · 정서적 활동을 수반한다."

2014년 경향신문의 〈놀이가 밥이다〉 연재에 따르면 35.6%의 아이들은 놀이를 '자유'라고 답했다. 조사 대상 중 가장 많은 숫자이다. 부모는 아이가 놀이를 통해서 긍정적인 효과를 얻기를 내심 바라지만 아이들은 놀이를 무목적에서 나오는 자유라고 표현하고 있다. 이러한 시각 차이로 인해 부모가 특정 놀이를 아이들에게 강요하는 형태가 나타나기도 한다.

세이브더칠드런에서 C프로그램과 함께 2015년 놀이터 환경개선을 진행하며 아이들의 놀이 활동을 관찰한 결과 놀이터에 나와서 오랜 시간 동안 특별한 놀이 활동을 벌이지 않으면서도 만족감은 높은 아이들이 있었다. 어른들의 눈으로 볼 때는 특별한 놀이 활동이 발생하지 않고 크게 즐거워하지 않은 것 같지만 아이는 충분히 놀았다고 느끼고 있었다. 세이브더칠드런과 서울대 사회복지연구소가 함께 진행한 〈한국 아동의 삶의 질 조사〉 결과에서도 대한민국 아이들의 행복감은 조사 대상 15개 국가 중 꼴찌였는데 행복감이 낮은 주요 원인은 시간 선택의 자유가 낮은 것이 주 원인이었다.

분명 놀이가 아이들에게 주는 이점은 실로 다양하다. 하지만 그런 장점은 아이들이 놀이를 하면서 스스로 선택하고 자신의 본능을 따를 때 얻을 수 있다. 놀이 중에 아이들은 어른들로부터 어느 정도의 자유를 갖고 자치권을 행사한다. 놀이의 발달적인 장점을 인정하지만, 그 내용이나 잠재적인 결과보다는 놀이 그 자체로서의 기본적인 가치를 중시할 수 있어야 한다.

따라서 놀이 개념을 즐거움과 성장 발달의 도움이 되는 실용주의적 놀이에서 놀이 자체의 가치에 집중하고 아이들이 자신의 시간과 자원을 자유롭게 활용하는 방향으로 정립해야 할 것이다.

이번 연구에서는 학교에서 놀이시간을 의무화 하는 방향을 제안했다. 하지만 일선 학교에

서는 이미 과도할 정도로 수업 시수가 많다고 한다. 한국교육신문 기사에 따르면 올해부터 '안전한 생활' 교과가 생기면서 초등학교 1~2학년 수업시수가 주당 1시간씩 늘었다고 한다. 2007년 이후 2009, 2015 개정교육 과정을 거치면서 초등 수업시수는 연간 34시간 정도 증가했다.

한 교육청 장학사는 "요즘 학교에서는 정규 교과를 비롯하여 안전교육, 소프트웨어 교육 등 의무적으로 필수 이수해야 할 교과가 지속적으로 증가하고 있는 추세이다. 이러한 상황에서 놀이 시수를 의무적으로 학교에 부과할 경우는 이는 학교에 또다른 부담을 줄 수 있다."고 지적했다.

결국 기존 국영수 중심의 학습량을 조정하지 않으면 놀이 시간 부여가 오히려 학교와 구성원에 부담이 될 수 있다. 따라서 교육부 차원에서 '놀이'를 학교에서도 할 수 있도록 시간적 여지를 확보해주는 것을 고민해야 한다.

4. 나오며

이번 연구에서 제기한 여러 가지 문제를 해결하기 위해서는 광범위하고 종합적인 접근이 필요하다. 개인이나 한 두 단체, 지자체가 할 수 있는 수준이 아니다. 정부 차원에서 접근해야 한다. 현재 놀이 관련 부처는 보건복지부, 문화체육관광부, 교육부, 여성가족부, 국토교통부, 행정부, 환경부 등 많은 부처가 연관되어 있다. 따라서 이들 부처 간 협력을 조정할 컨트롤타워가 필요하다. 또한 중앙 정부와 지방자치단체가 서로 협력할 수 있어야 하고, 민간의 놀이 전문가들이 참여할 수 있는 적합한 거버넌스를 구성해야 한다.

보건복지부는 지난 달 국가아동놀이정책 수립을 위한 정책연구를 시작하였다. 〈아동의 놀 권리 강화를 위한 지역사회 환경 조성 방안〉 연구 내용과 데이터가 복지부의 정책연구에도 잘 반영되어 향후 아이들의 놀 권리를 향상 시키는데 중요한 시작점이 되었으면 한다.

Places to Play: Association of Park Space and Facilities with Healthy Weight Status among Children〉 Andrew T. Kaczynski

Neighhborhood Socioeconomic Conditions, Built Environments, and Childhood obesity〉 Gopal K. Singh

Promotion of physical activity in children〉 Vicatoria Floriani and Christine Kennedy

유엔아동권리위원회 일반논평 17: 휴식, 여가, 놀이, 오락활동, 문화생활, 예술에 대한 아동의 권리(제31조)

경향신문, "[놀이가 밥이다]놀이는 아이에게 '자유' 부모에겐 '즐거움'(2014.02.25)

세이브더칠드런, 서울대 사회복지연구소, "지표를 통해 본 한국 아동의 삶의 질 2015"

황옥경, 어린이 놀 권리 보장의 중요성과 교육계에 대한 제언(2016.04.28)

한국교육신문, 늘기만 하는 시수…"저학년 담임 맡기 싫어요"(2017.09.21.)

Places to Play: Association of Park Space and Facilities with Healthy Weight Status among Children〉 Andrew T. Kaczynski

Neighhborhood Socioeconomic Conditions, Built Environments, and Childhood obesity〉 Gopal K. Singh

Promotion of physical activity in children〉 Vicatoria Floriani and Christine Kennedy

유엔아동권리위원회 일반논평 17: 휴식, 여가, 놀이, 오락활동, 문화생활, 예술에 대한 아동의 권리(제31조)

경향신문, "[놀이가 밥이다]놀이는 아이에게 '자유' 부모에겐 '즐거움'(2014.02.25)

세이브더칠드런, 서울대 사회복지연구소, "지표를 통해 본 한국 아동의 삶의 질 2015"

황옥경, 어린이 놀 권리 보장의 중요성과 교육계에 대한 제언(2016.04.28)

한국교육신문, 늘기만 하는 시수…"저학년 담임 맡기 싫어요"(2017.09.21)