

**〈한국 아동·청소년 인권실태 연구〉**  
**전문가 워크숍**  
**아동·청소년 인권 관련 정책과제 발굴**

일시: 2011년 9월 28일(수)~29일(목) 14:00~17:00

장소: 서울교육문화회관 목련홀(본관2층)

주최: 한국청소년정책연구원



## 세부일정

### <한국 아동·청소년 인권실태 연구> 전문가 워크숍 - 아동·청소년 인권 관련 정책과제 발굴 -

| 1일차 \_ 2011. 9. 28. 수요일

**개회 및 발표자 소개**  
14:00 ~ 14:10

임희진 연구위원(한국청소년정책연구원)

**환영인사**  
14:10 ~ 14:20

이재연 원장(한국청소년정책연구원)

**주제발표 1**  
14:20 ~ 14:40

아동·청소년 건강증진 정책과 대안

강은정 교수(순천향대학교)

**주제발표 2**  
14:40 ~ 15:00

아동·청소년의 안전사고 예방을 위한 정책과 대안

이경선 국장(한국생활안전연합)

**주제발표 3**  
15:00 ~ 15:20

아동·청소년의 기초생활보장을 위한 정책과 대안

김미숙 연구위원(한국보건사회연구원)

**주제발표 4**  
15:20 ~ 15:40

다문화 아동·청소년을 위한 정책과 대안

김재우 팀장(무지개청소년센터)

**주제발표 5**  
15:40 ~ 16:00

장애 아동·청소년을 위한 정책과 대안

이현수 교수(영동대학교)

**종합토론**  
16:00 ~ 17:00

참석자 전원

Ⅱ 2일차 \_ 2011. 9. 29. 목요일

|                                 |                                                          |
|---------------------------------|----------------------------------------------------------|
| <b>주제발표 6</b><br>14:00 ~ 14:20  | <b>빈곤 아동·청소년을 위한 정책과 대안</b><br>김광혁 교수(전주대학교)             |
| <b>주제발표 7</b><br>14:20 ~ 14:40  | <b>아동·청소년의 학교폭력 예방을 위한 정책과 대안</b><br>김대유 교사(서문여자중학교)     |
| <b>주제발표 8</b><br>14:40 ~ 15:00  | <b>요보호 아동·청소년을 위한 정책과 대안</b><br>오선영 팀장(세이브더칠드런)          |
| <b>주제발표 9</b><br>15:00 ~ 15:20  | <b>아동·청소년의 유해환경으로부터의 보호 정책과 대안</b><br>김민선 사무국장(아이건강국민연대) |
| <b>주제발표 10</b><br>15:20 ~ 15:40 | <b>아동·청소년의 약물남용 예방을 위한 정책과 대안</b><br>김광기 교수(인제대학교)       |
| <b>주제발표 11</b><br>15:40 ~ 16:00 | <b>비행 및 소년범죄 예방을 위한 정책과 대안</b><br>김지선 선임연구위원(한국형사정책연구원)  |
| <b>종합토론</b><br>16:00 ~ 17:00    | 참석자 전원                                                   |



## 목 차

|                                     |     |
|-------------------------------------|-----|
| 1. 아동·청소년의 건강증진 정책과 대안 .....        | 1   |
| 2. 아동·청소년의 안전사고 예방을 위한 정책과 대안 ..... | 15  |
| 3. 아동·청소년의 기초생활보장을 위한 정책과 대안 .....  | 25  |
| 4. 다문화 아동·청소년을 위한 정책과 대안 .....      | 35  |
| 5. 장애 아동·청소년을 위한 정책과 대안 .....       | 45  |
| 6. 빈곤 아동·청소년을 위한 정책과 대안 .....       | 61  |
| 7. 아동·청소년의 학교폭력 예방을 위한 정책과 대안 ..... | 73  |
| 8. 요보호 아동·청소년을 위한 정책과 대안 .....      | 85  |
| 9. 아동·청소년의 유해환경으로부터의 보호 정책과 대안 ..   | 105 |
| 10. 아동·청소년의 약물남용을 위한 정책과 대안 .....   | 117 |
| 11. 비행 및 소년범죄 예방을 위한 정책과 대안 .....   | 129 |





## 주제발표 1

---

# 아동·청소년의 건강증진 정책과 대안

강은정 교수(순천향대학교)



# 아동청소년의 건강증진 정책과 대안

## I. 아동청소년 건강증진 정책의 현황 및 문제점

### 1. 아동청소년의 주요 사망원인 및 질환

표 1은 우리나라 아동청소년의 10대 사망원인을 성별 연령별로 보여주고 있다. 남녀 모두 자살로 인한 사망률이 가장 높았으며, 질병으로는 악성신생물로 인한 사망률이 가장 높고, 심장질환, 뇌혈관질환이 남녀 공통적으로 포함되어 있었다.

〈표 1〉 2008년 아동청소년의 10대 사망원인

| 순<br>위 | 남자       |     |      | 여자       |     |      |
|--------|----------|-----|------|----------|-----|------|
|        | 십만명당 사망률 |     | 사망자수 | 십만명당 사망률 |     | 사망자수 |
| 1      | 자살       | 6.9 | 247  | 자살       | 6.2 | 199  |
| 2      | 운수사고     | 6.7 | 241  | 악성신생물    | 2.6 | 85   |
| 3      | 악성신생물    | 3.3 | 120  | 운수사고     | 1.8 | 58   |
| 4      | 익사사고     | 1.1 | 40   | 심장 질환    | 0.6 | 20   |
| 5      | 심장 질환    | 0.9 | 31   | 타살       | 0.6 | 19   |
| 6      | 타살       | 0.5 | 17   | 선천기형     | 0.3 | 10   |
| 7      | 뇌혈관 질환   | 0.4 | 13   | 익사사고     | 0.2 | 8    |
| 8      | 선천기형     | 0.4 | 13   | 뇌혈관 질환   | 0.2 | 7    |
| 9      | 추락사고     | 0.4 | 13   | 추락사고     | 0.2 | 6    |
| 10     | 화재사고     | 0.2 | 6    | 당뇨병      | 0.1 | 4    |

출처: 통계청 (2010)

### 2. 아동청소년의 건강 행태

#### 1) 흡연

표 2는 국민건강증진종합계획 2010 가운데 청소년 흡연과 관련된 지표의 목표 달성 정도를 보여준다. 먼저 흡연율은 남학생과 여학생 모두 목표치를 크게

상회하였으며, 나머지 지표들은 목표치가 정해지지 않거나 미달되었고, 오직 흡연시도 평균연령을 늦추는 것만 달성되었다.

〈표 2〉 국민건강증진종합계획 2010 중 청소년 흡연 지표들의 목표 달성 여부

| 목표                         | 2009년 (A) | 2010년<br>목표 (B) | 달성여부<br>(A/B) |
|----------------------------|-----------|-----------------|---------------|
| 1-1 청소년 흡연을 감소             |           |                 |               |
| ● 청소년 남학생                  | 17.4%     | 10.0%           | 미달            |
| ● 청소년 여학생                  | 7.6%      | 2.0%            | 미달            |
| 1-5 청소년의 흡연시도 평균연령 하향 억제   | 13.1세     | 12.0세           | 달성            |
| 1-7 금연 홍보에 대한 인지율 증가       |           |                 |               |
| ● 청소년의 금연 홍보에 대한 인지율       | 77.6%     | —               | —             |
| 1-8 (지난 1년간) 흡연예방 교육경험률 증가 |           |                 |               |
| ● 초등학교의 흡연예방 교육            | —         | —               | —             |
| ● 중학교의 흡연예방 교육             | 54.9%     | 90%             | 미달            |
| ● 고등학교의 흡연예방 교육            | 41.7%     | 90%             | 미달            |
| 1-10 간접흡연 노출시간 감소          |           |                 |               |
| ● 청소년의 가정 실내 간접흡연 시간       | 41.2%     | —               | —             |

자료: 청소년온라인건강행태조사 각 년도

출처: 서미경 (2011)

국민건강증진종합계획 2010에 포함된 금연 목표와 연계된 세부사업의 예산반영 여부 (2008~2009)가 표 3에 나타나 있다. 2008년에 금연클리닉과 금연상담전화 사업은 계획대로 집행되었고, 학교보건 예산은 2008년과 2009년 모두 계획보다 많이 집행되었으나 2009년 중점1에 포함된 금연사업은 계획된 예산의 50%~68.4%밖에 집행되지 않은 것을 알 수 있다. 그러나 학교보건 사업의 경우도 당초는 ‘학생대상 담배 및 술 판매 행위 지속적 단속 및 홍보’, ‘학교 흡연예방 교육실시 및 흡연예방교육내용 표준화’, ‘지역 금연, 음주클리닉과 연계한 학생 금연 및 금주상담 프로그램 개발 및 실시’, ‘학생과 교사에 대한 흡연, 음주 등에 대한 예방교육실시’가 포함되어 있었으나, 실행내용에는 학생 건강검진제도개선, 학생정신건강 선별검사 및 관리, 학교급식개선 등 흡연 예방과 금연을 위한 직접적인 사업은 거의 없는 것으로 나타났다 (서미경, 2011).

〈표 3〉 국민건강증진종합계획 2010 중 금연 목표와 연계된 세부사업 예산반영여부 (2009년)

| 사업명                        | 2009년  |        |           |
|----------------------------|--------|--------|-----------|
|                            | 계획     | 실행     | 실행/계획 (%) |
| 중점과제 1. 금연                 |        |        |           |
| 가. 흡연예방 및 금연을 위한 교육홍보      | 20,000 | 13,325 | 66.6      |
| 나. 금연클리닉 확대 운영             | 44,800 | 32,672 | 68.4      |
| 다. 금연상담전화 정착               | 3,000  |        |           |
| 라. 흡연규제 강화                 | 0      | 0      | —         |
| 마. 흡연을 모니터링 체계 구축          | 200    | 100    | 50.0      |
| 중점과제 23. 학교보건              |        |        |           |
| 마. 학생 및 교직원의 건강 위험행태 감소 사업 | 70     | 4,000  | 변경 일부수행   |

출처: 서미경 (2011)

또한 청소년보호법에 의하면 청소년에 대한 담배 판매가 금지되어 있음에도 불구하고 2009년 청소년온라인건강행태조사 결과 현재 흡연을 하는 학생들 가운데 64.8% (남자 65.5%, 여자 63.1%)가 최근 30일 동안 편의점이나 가게 등에서 담배를 구매한 적이 있는 것으로 나타나 법이 제대로 지켜지지 않고 있음을 알 수 있다(교육과학기술부, 보건복지부, 질병관리본부, 2010).

## 2) 음주

2009년 청소년온라인건강행태 조사에 따르면 중1~고3 학생의 21.1%가 최근 30일 이내에 술을 1잔 이상 마신 경험이 있으며 남학생이 23.7%로 여학생의 18.2%보다 높았다(교육과학기술부, 보건복지부, 질병관리본부, 2010). 음주 학생의 33.0%는 1회 평균 음주량이 과량 (소주 1병 이상, 여자 소주 5잔 이상)이었으며 CFAFFT로 측정한 문제음주율은 40.0%인 것으로 나타나 새국민건강증진종합계획 2010의 목표인 25% 미만보다 높았다(교육과학기술부, 보건복지부, 질병관리본부, 2010).

현재 음주를 하는 학생들의 46.9% (남자 48.7%, 여자 44.2%)가 지난 30일 동안 편의점이나 가게 등에서 술을 구매한 적이 있어 담배와 마찬가지로 법이 제대로 지켜지지 않고 있는 것으로 나타났다(교육과학기술부, 보건복지부, 질병관리본부, 2010). 알코올 관련 법령은 다음과 같다.

〈표 4〉 알코올 관련 법제도 및 정책

| 구분               | 법제도                                                                                                                                                                | 관련 정책과 사업*                                                                                                                                   |
|------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 가격정책             | <ul style="list-style-type: none"> <li>● 주세의 부과와 세율에 대한 규정 (주세법)</li> </ul>                                                                                        | <ul style="list-style-type: none"> <li>● 주류에 대한 건강증진부담금 부과</li> </ul>                                                                        |
| 알코올의 가용성, 접근성 제한 | <ul style="list-style-type: none"> <li>● 청소년보호법: 청소년에게 유해약물 등이 청소년에게 사용·유통되는 것 등을 규제</li> <li>● 주류판매중개업 및接客업의 면허의 의무</li> </ul>                                    | <ul style="list-style-type: none"> <li>● 다주이용 공공시설 음주 및 주류판매 제한</li> <li>● 불법주류판매행위의 단속</li> <li>● 알코올규제정책 시행 및 도입을 위한 사회지원단체의 구성</li> </ul> |
| 음주운전 예방 및 단속     | <ul style="list-style-type: none"> <li>● 도로교통안전법: 음주운전의 금지</li> <li>● 특정범죄가중처벌등에관한법률: 음주 또는 약물의 영향 하에서 운전으로 사람에게 상해를 입힌 경우 가중처벌</li> </ul>                         | <ul style="list-style-type: none"> <li>● 음주운전을 포함한 음주관련 문제의 감소정책 강화</li> </ul>                                                               |
| 광고, 판촉 및 후원의 제한  | <ul style="list-style-type: none"> <li>● 국민건강증진법: 주류건강경고 문구표기 및 절주홍보, 주류광고에 대한 제한</li> <li>● 청소년보호법: 청소년약물 유해 표시</li> </ul>                                        | <ul style="list-style-type: none"> <li>● 주류광고의 모니터링</li> </ul>                                                                               |
| 음주환경 변화          | —                                                                                                                                                                  | —                                                                                                                                            |
| 교육, 훈련, 정보       | <ul style="list-style-type: none"> <li>● 국민건강증진법: 절주 교육 홍보</li> <li>● 학교보건법: 금연 및 금주교육에 대한 학교장의 책임</li> <li>● 산업안전보건법: 금주, 금연, 운동, 스트레스 등 건강증진운동에 대한 규정</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>● 음주예방교육프로그램 개발 및 보급</li> <li>● 음주예방 홍보사업 확대</li> </ul>                                               |
| 모니터링             | —                                                                                                                                                                  | <ul style="list-style-type: none"> <li>● 음주폐해평가지표의 개발</li> </ul>                                                                             |
| 조기발견과 치료         | <ul style="list-style-type: none"> <li>● 정신보건법: 정신질환자에 알코올 및 약물 중독 포함</li> </ul>                                                                                   | <ul style="list-style-type: none"> <li>● 알코올의존 고위험군의 조기 발견 및 조기 치료</li> </ul>                                                                |

주: \* 새국민건강증진종합계획 및 파랑새플랜 2010의 내용

출처: 최은진 (2008) 재구성

### 3) 영양

2009년 청소년온라인건강행태조사 결과 중1~고3 학생의 27.1%가 지난 7일간 아침을 먹지 않은 날이 5일 이상인 것으로 나타나 아침 결식으로 인한 영양부족이 우려된다(교육과학기술부, 보건복지부, 질병관리본부, 2010). 학생들의 66.5%는 지난 7일 동안 1회 이상 탄산음료를 마신 것으로 나타났는데 이는

‘06년 학교내 탄산음료 판매를 금지한 이후 9.4%p 감소한 것이다(교육과학기술부, 보건복지부, 질병관리본부, 2010). 중1~고3 학생의 60.6%는 최근 7일 동안 1회 이상 피자, 햄버거, 치킨 같은 패스트푸드를 먹는 것으로 나타났는데 이는 ’08년에 비해 4.5%p 증가한 것이다(교육과학기술부, 보건복지부, 질병관리본부, 2010).

아동의 식생활안전과 영양관리에 관한 법으로 2008년 3월에 제정된 「어린이 식생활 안전관리특별법」이 있다. 이 법은 어린이 식품안전보호구역의 지정과 관리, 영양성분 표시와 어린이 건강친화형기업 지정 등 식생활정보 제공, 어린이급식관리지원센터 설치, 그리고 국가와 지자체의 어린이 식생활종합계획의 수립 및 시행 등에 관한 내용을 포함하고 있다 (김혜련, 2010). 이 특별법을 바탕으로 어린이 식생활안전 환경 조성, 어린이의 올바른 식품선택 보장, 어린이 기호식품 안심 확보, 어린이 식생활 안전관리 실효성 제고 등 4대 전략목표와 관련된 11개 중점과제를 담은 어린이 식생활종합계획(2010~2012)이 수립되었다(식품의약품안전청, 2009).

#### 4) 신체활동

우리나라 아동청소년의 신체활동은 격렬한 신체활동은 실천률이 비교적 높으나 중간 정도의 신체활동 실천율은 낮은 편이다. 중1~고3의 31.6% (남자 43.3%, 여자 18.4%)가 지난 7일간 격렬한 신체활동을 하루 20분 이상 3일 이상 하는데 반해, 숨이 약간 가쁘고 심장박동수가 약간 증가하는 신체활동을 하루 1시간 이상 주 5일 이상 실천하는 아동청소년은 10.9% (남자 15.7%, 여자 5.4%)에 불과하였다. 후자는 미국 청소년의 경우 37.0% (남자 45.6%, 여자 27.7%)에 비해 매우 낮은 수준이라고 할 수 있다.

교육과학기술부는 학생 비만예방 및 체력증진을 위해 「학생건강증진종합대책(2007~2011)」을 수립하여 학교스포츠클럽 육성, 스포츠강사 지원, 학생건강체력평가제 등 다양한 정책을 추진해 왔다. 그러나 초중고 비만율이 2006년 11.62%, 2008년 11.24%, 2010년 14.25%로 오히려 늘어났다(유웅상 등, 2010). 그리하여 2011년 6월에는 「학생생활체육활성화대책」을 발표하였는데 여기에는 건강증진학교(Health Promoting School) 운영, 'e-학교체육정보센터(Database Center)' 구축·운영 등을 제시하였다(교육과학기술부, 2011).

### 3. 아동청소년 건강상태의 사회경제적 계층간 불평등

강은정 등(2006)은 2005년 국민건강영양조사의 분석 결과 대부분의 아동청소년 건강 지표에서 사회계층별 차이를 발견하였다. 즉, 사회경제적 수준이 낮은 계층의 아동과 청소년은 발달장애, 학습장애, 정신건강의 문제 등의 유병률이 높았고, 2주간 이환일수가 더 길었다. 이들 계층은 또한 지난 1년간 의료서비스가 필요하였지만 치료를 늦게 받거나 받지 못한 비율이 더 높았고 신체활동 및 운동, 흡연, 음주 등 보건의식행태에서도 더 불리한 것으로 나타났다. 이러한 결과들은 사회경제적으로 낮은 계층의 아동 및 청소년을 대상으로 한 프로그램들의 개발이 우선적으로 필요함을 말해 준다고 하겠다.

취약계층 아동에 대한 포괄적인 지원서비스로는 드림스타트 사업이 있다. 드림스타트 사업의 주요 목적은 취약지역에 거주하는 임산부, 0~12세 아동, 그리고 그들의 가족을 대상으로 건강, 복지, 보육·교육의 맞춤형 통합서비스를 제공함으로써 저소득계층의 아동이 건강하게 성장하고 사회가 기대하는 충분한 자질을 최대한 갖추도록 정책적으로 도모하는 것이다(강은정 등, 2008). 이러한 목적을 바탕으로 하여 2007년부터 전국에 16개소 센터로 시작하여, 2008년에는 추가로 16개 센터가 신설되었고 2011년 현재 전국적으로 130개 지역으로 확대될 전망이다(보건복지부, 2011b).

또한 의료비 지원사업으로 18세미만의 소아암환자에게는 가구별 최저생계비의 300%이하, 가구별, 지역별 일반재산의 최고재산액(대도시기준)의 300%이하 기준을 모두 충족하는 대상자에 대해 급여와 비급여 구분 없이 백혈병은 연간 최대 3천만원, 기타암은 최대 2천만원까지 지원해 준다(보건복지가족부, 2011a).

## II. 정책의 발전방안

### 1. 아동청소년 의료보장 강화

아동청소년의 10대 사망원인 가운데는 악성신생물, 심장질환, 뇌혈관질환, 선천성기형 등 만성질환이 포함되어 있다. 이들은 높은 의료비가 요구되는 질

환이기도 하다. 또한 취약계층 아동청소년에 적용되는 의료급여에서 저소득 아동청소년에게서 많이 발생하는 정신과 질환에 대한 급여를 확대하여 의료비 부담을 줄일 필요가 있다.

앞서 기술한 바와 같이 사회경제적으로 낮은 계층에 속한 아동청소년의 건강 수준이 낮고 보건의료서비스에 대한 접근성이 낮기 때문에 취약계층의 아동청소년을 위한 각종 의료비 지원이 필요하다.

이를 위해 우선 공공보건의료수행기관을 중심으로 의료안전망 프로그램을 도입할 필요가 있다. 거점의료기관(의료사회복지 조직)을 지정하여 거점의료기관 및 지자체(사회복지 전담 공무원 등)가 지역 내 의료취약계층 혹은 의료급여 대상 아동 가운데 지원대상자를 발굴하고 치료하며 필요시 상위 의료기관으로 연계한다. 의료비 지원은 공적 의료비 지원 사업을 우선 적용하고, 비급여 부분 등은 민간의료비 지원단체 등과 연계하여 지원하도록 한다(보건의료미래기획단, 2011).

둘째, 취약계층 아동을 위한 효율적이고 안정적인 의료비 지원을 위해서 의료안전망기금의 설치를 검토할 필요가 있다. 이를 위해서는 복권기금, 기존 의료비 지원 사업 재원 통합, 일반 기부금 등 다양한 재원을 검토하고, 싱가포르 Medifund, 대만의 건강보험 구제기금(NHI Relief Fund Loans)과 같은 의료비 장기저리융자사업 등 추가적 안전망 제도의 도입도 검토할 필요가 있다 (보건의료미래기획단, 2011).

## 2. 아동청소년 정신건강증진 사업 확대

10대와 20대 아동청소년의 제1사망원인이 자살이라는 점은 아동청소년의 정신건강증진의 중요성을 말해준다. 아동청소년 계층의 정신건강증진을 위해서는 첫째, 정신건강서비스 공급을 확대해야 한다. 세계보건기구는 정신건강 문제를 갖고 있는 아동의 77%가 적절한 보건의료서비스를 받지 못하고 있다고 추정하였다(World Health Organization, 2003). 2009년 현재 234개 기초자치단체 중 155개(66.2%)만이 표준형 정신보건센터를 갖고 있으며 이 가운데 아동을 위한 정신보건사업을 수행하는 곳은 100개로서 64.5%를 차지하였다(중앙정신보건사업지원단, 2009). 각 지자체에 아동 정신보건사업을 수행하는 정신보건

센터를 최소한 한 곳은 설치하도록 하고, 각 정신보건센터에 아동 정신보건사업 전담인력을 배치함으로써 정신보건센터에서의 아동 정신보건사업 수행률을 지속적으로 확대해야 할 것이다.

둘째, 자살의 직접적인 원인인 스트레스와 우울을 관리하는 학교 내 스트레스 관리 프로그램 보급을 확대하고 정신보건센터 등을 통해 우울 증상자의 지역사회 자원 연계를 강화해야 할 것이다.

셋째, 아동의 정신건강 문제를 조기 발견하고 고위험군에 대해서는 지역사회 정신건강서비스 체계 내로 조기에 연결하는 학교 및 보육시설에서의 정신건강 스크리닝 사업을 강화해야 한다. 학생 정서, 행동 문제의 선별검사는 2007년부터 시범적으로 추진하고 있으나, 정신건강에 대한 사회적 편견과 낙인우려로 정밀검진 대상학생의 검진 및 치료 등 학부모 참여가 저조하고, 학생 정서, 행동발달 선별검사 및 관리를 위한 학교 내외 인프라가 부족한 실정이다(교육과학기술부, 2010). 이러한 문제를 해결하기 위해서는 검사결과 및 학생(학부모) 상담관련 개인정보가 공개되지 않도록 보안관리를 철저히 하고, 학교-지역사회-교육청 네트워크를 구축하고 학교 내 협의체(보건교사, 담임교사, 상담교사, 생활지도담당교사, 지역사회 전문가 등)를 구성, 운영하는 등 통합적, 집중적 관리체계를 구축해야 한다(교육과학기술부, 2010). 또한 학생 정신건강관리 담당교사 전문성 신장을 위한 연수과정을 운영하여 선별검사와 추구관리에 필요한 학교 역량을 강화해야 할 것이다. 아울러 취약계층 아동청소년의 정신건강서비스에 대한 지원 사업을 개발할 필요가 있다.

넷째, 정신질환 관리 및 자살예방 사업을 강화해야 할 것이다. 지역사회 내에서 자살 고위험 아동 및 청소년의 조기 발견하고 개입 하는 프로그램을 보급하고 우울증 및 자살 위험자를 위한 상담체계를 구축하며 학교의 1588-7179, 청소년전화 1338, 경찰청, 소방방재청 119와 연동하는 조기발견 및 구조 체계가 필요하다(김승권 등, 2008).

### 3. 흡연 예방 및 금연 사업

청소년 흡연 예방과 금연을 위한 가장 효과적인 방법 중 하나는 담뱃값을 인상하는 것이다. 그리고 다양한 비가격 금연정책이 수반되어야 한다. 첫째, 국민

건강증진법의 개정을 통해 단순한 문장형태의 경고문구 대신 경고그림을 삽입하고 경고 크기도 포장지 면적의 50%로 확대해야 한다. 또한 ‘라이트’, ‘마일드’ 등과 같은 용어는 담배가 덜 해로울 것이라는 잘못된 인식을 심어주기 때문에 사용을 규제해야 한다. 둘째, 아동 금연전담 상담사 양성, 금연콜센터의 청소년 금연 지원과 같은 청소년의 금연을 지원하는 서비스를 개발하고 보급해야 한다. 성인 흡연자를 위해서는 보건소 금연클리닉, 금연콜센터, 온라인 금연 프로그램 등을 운영하고 있으나, 청소년을 위한 금연상담 프로그램의 개발은 미흡하고 보건소, 교육청, 민간단체 등에서 운영하는 금연프로그램은 효과가 검증되지 않았으며 학교의 금연상담 역량이 부족하기 때문이다(김승권 등, 2008).

#### 4. 음주 예방 사업

청소년 음주 예방을 위해서는 첫째, 현재 청소년보호법 제2조에서 19세로 규정하고 있는 최저법적음주연령을 21세로 상향조정할 필요가 있다(김승권 등, 2008). 미국의 경우 1984년 청소년음주연령제한법(최저법적음주연령 21세)을 시행한 후 청소년 음주가 지속적으로 감소한 경험이 있다. 둘째, 주류 판매자 모니터링을 통해 청소년에 대한 주류판매 단속을 강화하고 주류 판매 등록제를 도입할 필요가 있다. 셋째, 현재 학교음주예방교육은 일부 연구자 혹은 보건교사 중심으로 산발적으로 이루어지고 있는 학교 음주예방교육을 강화해야 한다. 초등학교부터 고등학교까지 음주예방교육이 이루어지도록 표준화된 프로그램을 개발하여 교육을 실시하고 이를 위해 보건복지부와 교육과학기술부 등 관련부처의 협력체제를 구축할 필요가 있다.

#### 5. 영양과 신체활동 증진을 통한 비만예방

보건복지부, 교육과학기술부, 문화관광체육부로 산재되어 있는 아동청소년 비만사업의 활성화와 연계를 위한 방안으로는 첫째, 국가적으로 아동청소년 비만 예방관리를 위한 포괄적 연계협력 정책을 추진하고, 둘째, 아동청소년 비만의 결정요인에 대한 포괄적 접근방안을 위한 환경 및 정책적 접근이 필요하며, 셋째, 바른 영양과 신체활동을 접목한 공통 추진전략을 세우고 이를 위한 교사와

관련자 교육 훈련, 지침과 자료의 개발 보급 등 지원시스템이 확보되어야 하며, 넷째, 모니터링과 평가 및 연구가 강화되어야 한다(김혜련 등, 2009).

비만인 아동청소년을 대상으로는 학교에서 보건교사, 영양교사를 통한 올바른 식생활 교육과 생활체육 지도자 등을 활용한 방과 후 체육활동을 통해 비만을 관리해야 할 것이다. 아울러 아침결식, 외식, 인스턴트 식품 섭취, 과도한 다이어트 등으로 인한 영양 불균형을 해소하기 위해 아동청소년의 식생활 개선사업이 강화되어야 한다. 이를 위해 균형 있는 식생활의 중요성에 대한 홍보, 교육 자료를 개발 및 보급하고 아동 및 청소년을 위한 식생활 지침을 개발해야 한다.

## 〈참고문헌〉

강은정, 김효진, 임성은, 노정미, 방미란. 드림스타트의 건강영향평가. 한국보건사회연구원. 2008.

강은정, 최은진, 김나연, 김경남, 박미형, 이난희. 국민건강영양조사 제3기(2005)-아동 및 청소년의 건강수준 및 보건의식행태. 보건복지가족부, 한국보건사회연구원. 2006.

교육과학기술부. 초·중고 학생 체육활동을 활성화하고 건강한 학교 300개교를 만듭니다! - 교과부 「학생 체육활동 활성화 방안」 마련. 2011년 6월 23일 보도자료. 교육과학기술부, 2011.

교육과학기술부. 2011년도 학교 보건·급식 기본방향. 교육과학기술부, 2010.

교육과학기술부, 보건복지부, 질병관리본부. 제5차(2009년) 청소년온라인건강행태조사 통계. 교육과학기술부, 보건복지부, 질병관리본부. 2010.

김승권, 김미숙, 강은정, 윤선화, 김현철, 이경상, 조혜영, 김주환, 임지영. 아동청소년 정책 5개년 계획 수립. 보건복지부, 한국보건사회연구원. 2008.

김혜련, 서상훈, 김어지나, 이정원. 아동청소년 대상 국가 비만사업의 연계운영 및 활성화 방안 연구. 한국보건사회연구원, 건강증진사업지원단, 2009.

보건복지부. 암환자의료비지원사업안내. 보건복지부, 2011a.

보건복지부. 사업 현황 및 추진체계. 드림스타트 웹사이트. 2011b. [http://www.dreamstart.kr/sub\\_01/body03.asp](http://www.dreamstart.kr/sub_01/body03.asp).

보건의료미래기획단. 제5차 보건의료미래위원회 안건: 미래 공공의료 확충방안. 보건의료미래기획단, 2011.

서미경. 금연정책의 현황 및 정책과제: 국민건강증진종합계획을 중심으로. 보건복지포럼. 2011.

식품의약품안전청. 어린이 식생활안전종합계획. 2009.

유웅상, 문진수, 이계오, 황승식, 고재성, 이해경, 신혜정, 심정옥, 김재현.

2010년 학생 표본 건강실태 조사 및 분석. 한국교육개발원, 2010.

중앙정신보건사업지원단. 중앙정신보건사업지원단 사업보고서. 중앙정신보건사업지원단, 서울대 의학연구원 의료관리학연구소, 보건복지가족부, 2009.

최은진. 청소년의 음주폐해감소를 위한 건강증진 정책방향. 보건복지포럼, 2008.

통계청. 2009년 사망원인결과 통계표. 2010.

World Health Organization. Investing in Mental Health. Geneva, World Health Organization, 2003.



## 주제발표 2

---

# 아동·청소년의 안전사고 예방을 위한 정책과 대안

이경선 국장(한국생활안전연합)



## 아동·청소년의 안전사고 예방을 위한 정책과 대안

우리나라 24세 이하 아동·청소년의 안전사고 실태는 통계청의 사망자수 통계에서 파악할 수 있다. 통계청의 통계에 따르면 14세 이하 아동의 사망원인 중 비의도적 사고<sup>1)</sup>에 의한 사망자 수는 2006년 642명에서 2010년 386명으로 감소하였다. 또한 15세 이상 24세 이하의 청소년의 경우 2006년에 913명에서 2010년 796명으로 감소하였다.

[표1] 2006년과 2010년 아동·청소년의 사고 사망자 수

| 구분     | 2006년 | 2010년 |
|--------|-------|-------|
| 14세 이하 | 642   | 386   |
| 15-24세 | 913   | 796   |
|        | 1,555 | 1,182 |

통계청(2011). 사망통계.

24세 이하의 아동·청소년의 사고에 대해 사고 요인별 사망수를 살펴보면 여전히 교통사고가 절반 이상을 차지하고 있으며, 그 다음이 익사사고, 추락사고 등으로 나타나고 있다.

[표2] 아동·청소년의 사망요인별 사망자 수

|       | 구분     | 계   | 교통  | 추락 | 익사 | 화상 | 중독 | 기타  |
|-------|--------|-----|-----|----|----|----|----|-----|
| 2006년 | 14세 이하 | 642 | 316 | 58 | 78 | 42 | 5  | 143 |
|       | 15-24세 | 913 | 606 | 42 | 80 | 15 | 7  | 163 |
| 2010년 | 14세 이하 | 386 | 194 | 41 | 44 | 15 | 3  | 89  |
|       | 15-24세 | 796 | 552 | 26 | 66 | 13 | 4  | 135 |

통계청(2011). 사망통계.

학교안전공제회의 공제급여 지급현황에 따르면 2008년 학교안전사고는 중고등학교에서 가장 많이 일어나고 있으며, 중학교에서는 사망사고가 2건 포함되어 있었다.

1) 사망통계에서 사망외인 중 자살 및 타살을 제외한 비의도적 사고만을 다룬다.

[표3] 학교급별 시간대별 사고 발생 현황

| 구 분<br>시 간 | 유치원 | 초등학교  | 중학교   | 고등학교  | 특수학교 | 기타 | 계      |
|------------|-----|-------|-------|-------|------|----|--------|
| 체육수업       | 27  | 573   | 829   | 718   | 5    | 5  | 2,157  |
| 실험실습       | —   | 19    | 11    | 4     | —    | —  | 34     |
| 교과수업       | 163 | 224   | 142   | 120   | 18   | 1  | 668    |
| 청소활동       | 3   | 29    | 30    | 21    | —    | —  | 83     |
| 휴식시간       | 40  | 917   | 790   | 454   | 13   | 7  | 2,221  |
| 과외활동       | 57  | 318   | 396   | 457   | 12   | 5  | 1,245  |
| 기 타        | 33  | 278   | 121   | 78    | 2    | 6  | 518    |
| 계          | 323 | 2,358 | 2,319 | 1,852 | 50   | 24 | 13,852 |

학교안전공제회(2009). 공제급여 지급현황.

2003년 아동안전 원년 선포 이후 우리나라의 아동 안전 문제에 대한 국가적인 관심과 노력은 다각적으로 이루어졌고 사고로 인한 사망자수도 많이 줄었다. 정부 여러 부처 또는 시민단체와의 협력을 통해 안전사고 예방을 위해 노력하였으며, 특히 법적 근거 마련을 위한 제도 개선은 주목할 만한 부분이다. 하지만 제대로 된 통계에 근거하지 않고, 외국의 제도를 무분별하게 도입하고, 시행된 정책에 대한 평가없이 만들어진 정책은 저출산 고령화 사회에서 국가의 자산인 아동·청소년의 안전문제를 해결하는데 한계가 있다. 이에 현재 시행되고 있는 아동·청소년 안전사고를 예방하기 위한 정책의 현황과 문제점을 살펴보고 발전방안을 모색해 보기로 한다.

## 1. 아동·청소년 안전사고 예방 정책의 현황과 문제점

### 1) 교통안전 대책

어린이 보호구역은 전국적으로 전체 대상의 약 62%가 지정되어 있는데(2010년 3월 기준), 어린이 보호구역의 지정을 확대하고, 각 지자체별로 시설 개선 사업도 지속적으로 추진하고 있다. 하지만 학교의 특성을 고려하지 않은 채 일률적으로 보호구역을 지정하고 안전 시설물을 설치하고, 어린이 교통사고 시간을 고려하지 않는 등 비효율적으로 운영되고 있으며 어린이보호구역내 위법행위 단속의 부재 등으로 오히려 어린이보호구역 내 교통사고는 증가하는 추

세이다.

어린이통학버스와 관련하여서는 신고요건을 완화시켜 신고를 유도하고자 하였으나 안전기준에 적합한 차량을 만들기 위해 들어가는 경제적인 부담 등으로 신고차량이 많이 늘어나지 않고 있다.

자전거 헬멧과 어린이 카시트 착용과 관련하여서는 2006년에 도로교통법에 조문을 신설하고 처벌조항이 신설하였으나 정부의 단속이 제대로 이루어지지 않아 실효성이 없는 법으로 전락하였으며, 영유아 차량 탑승 사고는 계속 증가하고 있다.

청소년의 이륜차 안전사고 예방을 강화하기 위하여 이륜차 안전교육 매뉴얼을 개발하였으나 현장에서의 활용이 미비한 실정이며, 인도주행에 대한 단속을 강화하고, 오토바이 안전모 미착용자 중점지도에 대한 계획은 있으나 시행되고 있지 않다.

각 지자체는 지역의 상황에 따라 어린이 교통안전 지킴이 ‘워킹 스쿨버스(Walking School Bus)’의 확산을 위해 워킹스쿨버스 지도교사를 양성하고 지역별로 시행하고 있다. 워킹스쿨버스, 어린이통학버스에 STOP사인 달아주기 등은 외국의 제도를 우리나라의 현실에 맞지 않게 무분별하게 도입한 대표 사례이다. 우리나라의 상황을 고려하지 않은 외국의 제도는 그 효과를 기대하기 어렵다.

## 2) 여가 활동 안전 대책

추락위험이 높은 어린이 놀이터와 관련하여 어린이놀이시설안전관리법이 제정되어 어린이 놀이시설의 안전한 설치와 관리자의 의무에 대한 규정이 마련되었다.

청소년수련시설의 안전교육과 관련하여서 청소년활동진흥법에 연 1회 이상 종사자 안전교육을 실시하여야 한다고 명시하고 있지만 안전교육의 구체적인 내용과 방법 등에 대해서는 규정이 없다. 또한 시설 안전문제와 관련하여서는 청소년수련시설의 이익을 대변하는 청소년수련시설협회가 시설을 평가하고 어형식적인 제도에 그치고 있다.

## 3) 공산품 안전 대책

어린이 중독사고를 예방하기 위한 안전규정으로 2005년에는 가정용화학제품에 대한 어린이 보호포장, 2006년에는 의약품에 대한 어린이보호포장규정이 신설되었다.

또한 안전관리대상 어린이용품 품목을 확대하고, 유해화학물질을 어린이용품에 함유되지 않도록 사용을 제한하는 기준을 마련하고 있으며, 시민단체와 함께 구성한 안전감시단을 통해 점검을 실시하고 있다.

#### 4) 안전 교육

아동·청소년의 안전교육과 관련된 법적 근거는 학교안전사고 예방 및 보상에 관한 법률, 학교보건법, 아동복지법, 아동복지법, 영유아보육법, 소방기본법, 재난 및 안전관리법 및 동법 시행령과 시행규칙 등에서 찾아볼 수 있다. 보육시설의 경우 보육사업 안내 지침에 분야별 안전교육(아동복지법 시행령) 시간을 구체적으로 명시하고, 교육실시 결과를 시·군·구청장에 보고하도록 하고 있다. 2009년 개정 교육과정에 따르면, 초등학교와 중학교 교육과정의 경우 ‘안전’ 교과목이 없고 여러 교과에 걸쳐 안전교육 내용을 다룬다고는 하나 초등학교 저학년에 집중되어 있다. 또한 고등학교의 경우 선택 교과 중 하나로 ‘안전과 건강’ 교과가 있기는 하나 현실적으로 학교에서 안전교육이 거의 이루어지지 않고 있다.

소방방재청에서는 생애주기별로 각종 생활안전에 관련된 교재를 2005년부터 2009년까지 개발, 보급하였으며 2010년부터 개정 증보판을 개발하고 있다. 이와 별도로 행정안전부에서 2009년에 어린이 안전지도를 위한 교재를 개발한 바 있으며, 교육과학기술부에서는 학교 안전교육에 활용할 수 있는 교육 자료를 개발하겠다는 계획을 세우고 있어 부처 간 사업이 중복되어 예산의 낭비 및 효율성의 문제가 있다.

보건복지부에서는 시민단체와 함께 아동안전사고 발생률이 높은 만 5세 이하의 영유아를 자녀로 가진 부모에게 가정 내 안전사고 예방 및 응급처치 부모교육을 실시하고 가정안전꾸러미를 배포하고 있다. 2007년 시범사업을 시작으로 사업을 전국 규모로 확대하고 있다.

체험을 통한 안전교육을 위해 아동안전체험차량, 생활안전교육체험차량, 시민안전체험관을 운영하고 있으나 대부분 아동이 이용하고 있으며 대상에 따른 교

육프로그램을 운영하고 있지 않으며 청소년을 위한 체험형 안전교육장은 부족한 실정이다. 경찰청에서 지원하고 있는 각 지자체의 어린이교통공원 역시 어린이의 발달특성에 맞게 전문적인 프로그램을 개발하는 것이 아니라 전시업체에 의해 교육 프로그램이 개발되고 있으며 비전문가에 의해 교육이 이루어지고 있다.

## 2. 아동·청소년 안전사고 예방 정책의 발전방안

현재 추진되고 있는 제4차 청소년정책 기본계획(2008~2012)을 살펴보면 안전문제는 ‘건강하고 안전한 성장환경 조성’ 분야의 한 부분으로서 다루고 있으며 유해환경으로부터의 보호를 가장 비중 있게 다루고 있다. 또한 제2차 아동·청소년 정책 5개년 계획(2009~2013년)에서는 안전을 ‘안전 및 보호강화영역’의 일부로서 다루고 있는데 역시 마찬가지로 비의도적인 사고보다는 유해환경 개선 및 폭력, 범죄 문제 예방에 치중하고 있다.

이슈화된 문제에 대해 신속하게 대처하는 것도 중요하지만 장기적인 목표를 설정하여 정책을 마련하는 것이 필요하다. 이러한 효과적인 정책을 수립하기 위해서는 정확한 수요분석을 통한 근거 중심(evidence-based)의 과학적 접근이 이루어져야 한다. 이를 위해서는 아동·청소년 사고에 대한 통계가 체계적으로 수집될 수 있도록 시스템을 갖추어야 한다.

장기적인 목표를 설정하고 그에 따른 세부추진과제를 이행할 때에는 여러 부처에서 서로의 역할을 조정하고 협력하여 장기적인 목표를 달성하는데 기여해야 한다. 하지만 아동·청소년 안전사고 예방을 위한 장기적인 목표에 따른 세부추진 사업을 추진해 나가는데 있어 부처 간 협력과 조정이 미흡하다. 특히 안전교육은 안전의식 확산과 사회적 공감대 형성을 위해 선행되어야 한다는 것에 동의하기에 여러 부처에서 추진되고 있는데 산발적이어서 효율성이 부족하다. 이 문제를 해결하기 위해서는 실종사고 예방정책 추진을 위해 만들어진 실종아동전문기관처럼 안전교육과 관련된 통합적인 정보를 제공하고 업무를 조정하는 ‘중앙안전교육센터’를 마련하는 것이 효과적이다.

또한 우리나라의 입시교육 위주의 교육풍토에서는 안전교육을 의무화하여 교육과정에 포함시키고, 단일 교과목으로 편제하여야 일정시간 이상의 안전교육

이 이루어질 수 있을 것이다. 이러한 안전교육의 의무화와 함께 필요한 것이 제대로 된 안전교육기준을 만드는 것이다. 기본적인 안전교육 내용과 방법을 아동복지법 시행령에 명시하고 있는데 대상자의 특성을 고려하여 현실화된 기준을 마련해야 할 것이다.

마찬가지로 청소년수련시설 안전교육의 활성화도 시급한데 청소년수련시설 안전교육 PASS제도를 도입하여 모든 수련시설의 종사자는 심폐소생술을 포함한 안전교육을 연간 10시간 이상 이수하도록 하고, 수련시설 이용자도 사전 안전교육을 최소 1시간 이상 받는 것을 의무화하는 법적 근거를 마련해야 한다. 청소년 수련시설의 경우 보육시설 평가인증제도와 같이 지속적인 평가와 점검이 이루어질 수 있도록 안전분야에 대한 평가인증제 도입을 고려해 볼 수 있다.

또한 현재 어린이통학버스의 안전기준은 연령에 따른 구분이 없으며 어린이 통학버스 미신고 차량에 대해 단속하지 않고 지입제 차량에 대한 관리 방안을 마련해야 한다.

아동·청소년의 사망사고 원인 중 높은 순위를 차지하고 있는 익사사고와 관련하여서는 익사사고 예방을 위한 홍보 사업에만 치중되어 있는데, 미국, 영국, 스웨덴과 같이 물속에 들어갈 때는 개인용 구명조끼를 의무적으로 착용하는 규정을 마련할 필요가 있다.

또한 화재 및 화상사고를 줄이기 위한 방안으로 어린이용 잠옷에 방염처리를 의무화하는 것도 고려해 볼 수 있다.

공산품 안전과 관련하여서는 일반인이 상품을 구매할 때 안전성을 고려할 수 있도록 정확한 정보를 제공하는 제도가 마련되어야 한다.

본고에서는 다루지 않았지만 아동·청소년의 자살과 폭력 문제도 중요한 이슈로 다루어져야 한다. 특히 자살문제는 점점 늘어나고 있어 생애주기에 따른 특성을 규명하고 관리방안을 마련하는 것이 시급하다.

## [참고문헌]

- 김승권·윤선화·김형욱·정윤경·이주영, 『제2차 아동안전종합대책 5개년 계획 수립 연구』, 보건복지가족부·한국보건사회연구원·한국청소년정책연구원, 2008.
- 김승권·김미숙·강은정·김현철·이경상·조혜영·윤선화·김주환·임지영, 『아동·청소년 정책 5개년 계획 수립』, 보건복지가족부·한국보건사회연구원, 2008.
- 윤선화, 「아동 사고 사망요인에 따른 입법 및 규제 강화 정책 분석」, 『아동 권리연구』, 9(2), 2005.
- 윤선화, 「한국의 아동안전정책 현황과 노력」, 『아동안전의 미래를 위한 국제심포지엄 자료집』, 한국생활안전연합, 2007.
- 관계부처합동, 『제4차 청소년정책(수정·보완) 기본계획』, 여성가족부, 2010.





## 주제발표 3

---

# 아동·청소년의 기초생활보장을 위한 정책과 대안

김미숙 연구위원(한국보건사회연구원)



# 아동·청소년의 기초생활보장을 위한 정책과 대안

## I. 정책의 현황과 문제점

### 1. 국민기초생활보장법

국민기초생활보장법<sup>2)</sup>은 생활이 어려운 자에게 필요한 급여를 행하여 이들의 최저생활을 보장하고 자활을 조성하기 위한 법으로, 가족이나 스스로의 힘으로 생계를 유지할 능력이 없는 절대빈곤층 국민들에게 생계, 교육, 의료, 주거 등의 급여를 제공하여 기본적인 생활을 영위할 수 있도록 하고 있다.

국민기초생활보장법 내 지원급여 중 아동·청소년과 관련한 급여는 제12조의 교육급여 조항으로 이는 기초생활보장 수급자에 대하여 적정한 교육기회를 제공함으로써 자립능력을 배양함과 동시에 빈곤의 세대전승을 차단하기 위한 목적으로 지원된다. 교육급여의 지원대상자는 「초·중등교육법」, 「평생교육법」에 해당하는 학교 또는 시설에 입학 또는 재학하는 자와 의사상자예우에 관한 법률에 의한 의사상자의 자녀에 해당한다.

교육급여를 통해서 수급자 중 고등학생 자녀에게 입학금과 수업료 및 교과서대금 등을 지급하고 있다. 고등학생의 입학금과 수업료는 전액을 지급하고, 교과서대(부교재비 포함)는 연1회 1인당 115.7천원을 지급하고 있다. 중학생은 2004년도부터 의무교육 확대 실시로 입학금, 수업료 및 교과서대 지급대상에서 제외되었다. 대신 중학생을 대상으로는 부교재비를 연 1회 1인당 34.9천원 지급한다. 학용품비는 중·고등학교에 재학중인 수급자 전원에게 1인당 48천원(학기당 24천원씩 연 2회)씩 지원되고 있다<sup>3)</sup>.

### 2. 아동복지법

2) 국민기초생활보장법(시행 2011. 8. 4), 보건복지부

3) 2011 국민기초생활보장사업 안내, 보건복지가족부

아동복지법<sup>4)</sup> 제10조 제1항에는 보호를 필요로 하는 아동을 발견하거나 보호자의 의뢰를 받은 때에는 아동의 최상의 이익을 위하여 필요한 보호조치를 해야 한다고 규정하고 있다. 보호조치 방법으로는 친가정 복귀 또는 연고자 가정 대리양육 조치, 입양, 가정위탁, 아동복지시설 입소, 전문치료기관 또는 요양소에 입원 또는 입소 등이 있다. 빈곤 아동·청소년을 대상으로 하는 현재 주요 복지 정책과 관련한 내용은 다음과 같다<sup>5)</sup>.

#### (1) 가정입양 지원

가정입양 지원은 보호자가 없거나 보호자로부터 이탈된 아동 등에게 건강한 가정을 영구적으로 제공하여 신체적·정서적·사회적으로 건강하게 성장할 수 있도록 한다. 입양가정 지원하는 내용으로는 장애아동 양육보조금 및 의료비 지원, 입양수수료 지원, 입양아동 양육수당 지원, 입양아동 의료급여 실시 등이 있다.

#### (2) 가정위탁 보호

가정위탁 보호는 요보호아동을 보호·양육하기를 희망하는 가정에 위탁 양육함으로써 가정적인 분위기에서 건전한 사회인으로 자랄 수 있도록 지원한다. 가정위탁의 유형은 대리양육 가정위탁, 친·인척 가정위탁, 일반 가정위탁 등이 있으며 지원내용은 양육보조금 및 생계비, 가정위탁아동 상해보험료, 대리양육·친인척 위탁 가정 전세자금 지원 등이 있다.

#### (3) 소년소녀가정 지원

소년소녀가정 지원은 실질적으로 가정을 이끌어 가는 만 18세미만의 소년소녀가정의 아동에 대하여 생활 보호를 해줌으로써 자립능력 배양 및 건전한 사회인으로 육성하는 것을 도모하는 제도이다. 지원내용은 생계·교육급여, 의료급여, 부가급여로 1인당 월 10만원 이상이 지원되며 무주택가정에게는 전세자금이 지원된다.

#### (4) 공동생활가정(그룹홈) 운영

---

4) 아동복지법(시행 2010. 9. 27), 보건복지부

5) 2011 아동복지사업사업 안내, 보건복지부

보호를 필요로 하는 아동·청소년에게 가정과 같은 주거여건과 보호를 제공하여 건전한 사회인으로 성장하도록 지원하기 위해 공동생활가정<sup>6)</sup>을 운영한다. 보호아동은 5인 기준, 7인이내이며 주거의 형태는 단독주택, 공동주택으로 시설장 1인 및 보육사 1인을 배치하여 입소 아동·청소년을 지원하고 있다. 공동생활가정 운영 프로그램 내용은 아동·청소년의 자립 능력 향상, 원가족과의 관계 회복, 학교와 관계 형성, 지역 내 자원 활용 등이다.

#### (5) 아동급식

아동·청소년이 제대로 보살핌을 받지 못해 끼니를 거르거나, 필요한 영양을 충분히 받지 못하는 경우에 식사를 제공하거나 식사를 할 수 있도록 관련 식품 등을 지원하는 것이다. 18세 미만의 취학 및 미취학 아동·청소년 중 보호자의 식사제공이 어려워 결식우려가 있는 아동을 대상으로 미취학및 취학아동·청소년에게 조·중·석식 중 특성에 맞는 급식형태가 지원된다.

#### (6) 디딤씨앗통장(CDA)

저소득층 아동·청소년 성장시 학자금·취업·창업·주거마련 등에 소요되는 초기비용 마련을 위한 자산형성을 적극적·장기적으로 지원하기 위하여 2007년 4월부터 ‘아동발달지원계좌(CDA)’를 시작하였다. 2009년부터는 ‘디딤씨앗통장’으로 개명되었다. 만 18세 미만의 아동복지시설 생활아동, 가정위탁아동, 소년소녀가정, 공동생활가정 및 장애인시설 생활 아동 및 기초생활수급 가정의 아동 등에게 지원되며, 만18세까지 최대 월3만원까지 아동·청소년이 저축하면 정부가 매칭형태로 동일금액을 지원한다.

#### (7) 드림스타트

저소득층 아동·청소년의 실제 욕구에 부응하는 맞춤형 통합서비스를 제공하고 모든 아동에게 공평한 출발기회 보장을 위한 목적한다. 0-12세의 저소득 아동과 가족을 대상으로, 지역사회를 중심으로 추진되고 있다<sup>7)</sup>. 사업내용은 체계적

6) 아동복지법 제 14조 규정에 의해 신고한 공동생활가정(그룹홈)시설에 한한다.

7) ‘08년 시범사업이래로’ 10년 드림스타트 신규사업지역 26개 선정, 전국 101개 시군구 지역으로 확대하였고, 11년 현재 131개 지역으로 확대 추진 중에 있다.

인 사례관리를 통해 수요자 중심의 보건, 복지, 보육·교육 등 맞춤형 통합서비스를 제공하는 것이다. 지역사회자원 연계·개발 등을 통해 복지서비스 수혜를 확대하고 있다.

#### (8) 지역아동센터 운영

지역아동센터는 아동의 보호·교육, 건전한 놀이와 오락의 제공, 보호자와 지역사회의 연계 등 아동의 건전육성을 위하여 종합적인 복지서비스를 제공하는 곳이다(아동복지법 제16조). 주요 프로그램은 다음과 같다.

- ① 보호프로그램: 빈곤·방임 아동 보호, 일상생활지도, 급식제공, 위생지도 등
- ② 교육 프로그램: 학교생활준비, 숙제 지도, 기초학습 부진아동 특별 지도, 예체능교육, 독서지도 등
- ③ 놀이와 오락: 문화체험, 견학, 캠프, 공동체 활동, 놀이활동 지원, 특기적성 등
- ④ 보호자와 지역사회 연계: 가정방문, 상담·정서적 지지, 부모·가족 상담, 후원자 등 지역사회 내 인적·물적 자원 연계, 사례관리 등

### 3. 한부모가족지원법

한부모가족지원법<sup>8)</sup>은 한부모가족이 건강하고 문화적인 생활을 영위할 수 있도록 함으로써 한부모가족의 생활 안정과 복지 증진에 이바지함을 목적으로 한부모가족에 대해서 자녀학비, 아동양육비 등의 각종 복지급여를 지급받을 수 있다<sup>9)</sup>.

#### (1) 아동양육비 지원

저소득 한부모가족의 만 10세 미만 아동에게 매월 50,000원을 지급하고 있다. 아동양육비를 지급할 때에 미혼모나 미혼부가 5세 이하의 아동을 양육하면 예산의 범위에서 추가적인 복지급여를 제공한다.

#### (2) 아동교육지원비 (고등학생 입학금, 수업료)

저소득 한부모가족으로 선정된 가구의 자녀 고등학생 자녀에게 고지된 입학

8) 한부모가족지원법(시행 2010. 8. 18), 여성가족부

9) 2009 한부모가족지원사업안내, 보건복지가족부

금과 수업료 전액을 지원하고 있다.

#### (3) 자녀양육비 이행확보 무료법률구조사업

아동을 양육하고 있는 이혼가족, 별거가족, 미혼모·부가족 등 한부모가족 및 조손가족을 대상으로 자녀양육비 이행확보를 위한 법률상담, 소송서류 작성, 소송대리 등 종합적 법률서비스를 제공호하고, 자녀양육 부담 경감 및 생활안정을 위해 소송비용도 지원한다.

### 4. 다문화가족지원법

다문화가족지원법<sup>10)</sup>은 다문화가족 구성원이 안정적인 가족생활을 영위할 수 있도록 함으로써 이들의 삶의 질 향상과 사회통합에 이바지함을 목적으로 한다. 아동과 관련하여 아동보육·교육 조항을 두고 있고, 제12조 다문화가족지원센터를 지정하고 있다. 다문화가족지원센터는 다문화가족의 안정적인 정착과 가족생활을 지원하기 위해 한국어·문화교육, 가족교육·상담, 자녀지원, 직업교육 및 다문화인식개선 등 다양한 프로그램을 통합적으로 제공 및 연계하는 원스톱 기관이다. 센터의 사업은 다음과 같다<sup>11)</sup>.

#### (1) 방문교육사업

경제적 어려움 및 지리적 접근성의 문제로 집합교육에 참석하기 어려운 결혼 이민자 및 그 가족 대상으로 전문지도사를 양성하여 가정으로 파견하는 것으로 한국어지도사 혹은 아동양육지도사가 대상가정을 주2회 2시간씩 방문하여 지원하고 있다.

#### (2) 다문화 가족 자녀 언어발달 지원

다문화가족의 자녀에 대한 체계적이고 전문적인 언어발달지원을 통해 이들이 건강한 사회 구성원, 나아가 글로벌 인재로 성장할 수 있도록 지원하는 것으로 구체적인 사업 내용으로는 다문화가족 자녀 언어발달 전문인력인 다문화언어지

---

10) 다문화가족지원법(시행 2010. 3. 19), 여성가족부

11) 여성가족부, 다문화가족지원

도사를 다문화가족지원센터로 파견하여 서비스를 제공하고 센터내방 자녀에 대해서는 자체 프로그램을 운영하고, 그리고 센터 인근 보육시설로 파견하여, 보육시설 원아인 다문화가족 자녀에 대한 언어교육을 실시하고 있다.

### (3) 이중언어교실 운영

결혼이민자 주요출신국 언어수업을 통해 초등 및 미취학 아동들이 다문화 감수성을 지닌 글로벌인재로 성장하도록 지원하는 것으로 유치원~초등학교 재학생(1개반 당 10명 내외)및 부모를 대상으로 베트남어, 중국어, 몽골어 등 이중언어교실을 운영한다.

## Ⅱ. 정책의 발전방안

지금까지 국내 아동·청소년의 기초생활 관련법의 주요내용에 대하여 알아보았다. 빈곤아동·청소년에 관한 정책은 가구소득계층별, 가구특성별, 아동의 연령 등을 달리하여 다루고 있다. 이를 바탕으로 정책의 발전방안을 제시하면 다음과 같다.

첫째, 아동 빈곤관련 현 정책의 시정 및 보완이 필요하다. 급여대상 범위의 포괄성 측면에서 아동·청소년빈곤의 정책 및 서비스의 대상이 대부분 기초생활수급자를 기준으로 하고, 소수의 차상위계층 가정을 대상으로 하고 있다. 그러나 현행 국민기초생활보장법의 소득 및 부양의무자 기준 문제 등 급여대상 선정의 한계가 지적되고 있는 만큼 급여 대상의 범위를 확대하며, 국내 저소득층 아동·청소년이 보다 더 많은 복지정책의 혜택을 누릴 수 있도록 해야 한다. 빈곤아동·청소년에 대한 지원내용은 학령기 전 영유아에 대한 보육지원과 중·고등학교에 재학 중인 아동·청소년에 대해서는 교육급여 등 학습 지원 등이 지원되지만, 초등학교에 재학 중인 아동의 경우 보육과 사교육에 대한 필요가 절실히 요구되지만 이러한 지원에 있어서 배제되고 있다. 빈곤아동·청소년이 처한 상황을 고려해볼 때 급여의 종류에 있어 아동·청소년에 대한 지원 정책을 보다 현실화 할 필요가 있다. 아울러 사각지대에 있는 차상위 계층아동·청소년에 대한 지원도 포함할 필요가 있겠다. 또한, 급여종류와 내용의 측면에서도 아동·청소년

의 양육 및 보육·교육 지원 서비스 지원과 함께 현금지원이나 추가적으로 발생하는 비용에 대한 보조가 필요하다.

둘째, 새로운 아동·청소년 빈곤정책의 체계화를 위해 법안 마련 노력이 필요하다. 특히 이를 위해, 기존 정책에서 분산되었던 것과는 달리 아동의 연령별로 발달단계를 고려한 생태체계별 아동·청소년 빈곤정책 수립 및 차별화된 서비스 체계와 프로그램을 제공함으로써 빈곤아동·청소년의 문제를 조기에 예방할 수 있을 것이다.

셋째, 급여대상에 있어서 특수계층에 편중되지 않도록 확대할 필요가 있다. 비수급빈곤층과 같이 사각지대에 있는 빈곤아동·청소년, 장애아동·청소년가족, 한부모가족, 다문화사회 도래에 따른 다문화가족 증가 등 취약계층에 대한 폭넓은 정책 등 재원의 확보가 필요하다. 또한 이러한 취약계층의 자녀양육 부담을 완화하는 정책안의 마련도 시급하다. 한편, 최근 들어 아동·청소년의 문제가 빈곤과 맞물려 건강과 영양 결핍 증가, 학업능력 부진, 교육의 격차 심화, 따돌림, 비행, 정서적 문제 등 문제가 더욱 복잡해지고 다양해지고 있으므로, 사회적 변화와 문제에 맞추어 현금중심에서 방향을 전환하여 현물중심의 정책을 확대해야 한다.

넷째, 아동복지시설의 확충 및 종사자 보수교육 체계화, 프로그램 전문화 등과 같은 인프라 확충이 필요하다. 지역아동센터나 다문화가족지원센터 등 빈곤 아동 및 취약계층의 아동·청소년을 수용할 수 있는 시설의 확충이 필요하며 지역사회 내의 다양한 아동·청소년들이 처한 문제를 다루기 위해서는 시설종사자와 관리자가 전문성을 갖추기 위한 제도가 필요하다. 이를 위해 아동·청소년 보수교육, 필요한 각종 지식과 기술 습득기회 확충 등 의 지원이 요구된다.

마지막으로 아동빈곤정책에 대한 통합적 사회복지서비스가 필요하다. 최근 탈아동·청소년빈곤정책을 위한 시도로 드림스타트 사업을 추진하여 저소득층 아동·청소년을 위한 통합사례관리 시스템을 통한 ‘맞춤형 통합서비스’를 제공하여 아동이 빈곤에서 탈출할 수 있도록 하고 있다(이봉주, 2010). 향후 지속적인 사업의 관리와 사업의 효과성을 확대하기 위해서는 사업의 확대가 필요하다. 이로써, 아동·청소년의 가정생활 및 부모-자녀관계, 학교생활 및 교사와 또래관계, 심리정서 특성, 아동·청소년의 건강 및 영양 등의 총체적인 발달이 도모될 수 있을 것이다.

### Ⅲ. 참고문헌

- 김미숙 (2006), 「지역사회 빈곤아동 지원정책 고찰: 지역아동센터 정책을 중심으로」, 보건복지포럼.
- \_\_\_\_\_ (2008), 「한국의 아동빈곤실태와 정책과제」, 보건복지포럼.
- 김미숙 외(2007), 「한국의 아동빈곤실태와 빈곤아동지원방안」, 한국보건사회연구원.
- 김은정 외(2006). 「취약계층 가족에 대한 아동양육지원정책의 현황과 개선과제: 빈곤가족, 한부모가족, 장애인가족을 중심으로」, 사회복지정책 제 25집, pp.253-278.
- 보건복지부, 2011 국민기초생활보장사업 안내.
- \_\_\_\_\_, 국민기초생활보장법(시행 2011. 8. 4).
- \_\_\_\_\_, 아동복지법(시행 2010. 9. 27).
- \_\_\_\_\_, 2011 아동복지사업 안내.
- \_\_\_\_\_, 2011 아동급식사업 안내.
- \_\_\_\_\_, 영유아보육법(시행 2011. 7. 14).
- \_\_\_\_\_, 사회복지사업법(시행 2011. 8. 4).
- 여성가족부, 다문화가족지원법(시행 2010. 3. 19).
- \_\_\_\_\_, 한부모가족지원법(시행 2010. 8. 18).
- \_\_\_\_\_, 2011년도 한부모가족지원사업안내.
- 이봉주(2010), 「드림스타트 사업의 현황과 과제」, 복지동향.
- 정은아(2010). 「희망스타트 사업에 대한 복지정책적 분석」, 사회복지실천 제9호.
- 보건복지부 홈페이지 <http://www.mw.go.kr/>
- 여성가족부 홈페이지 <http://www.mogef.go.kr/>



## 주제발표 4

---

# 다문화 아동·청소년을 위한 정책과 대안

김재우 팀장(무지개청소년센터)



## 다문화 아동·청소년을 위한 정책과 대안

- 최근 들어, 한국사회의 다문화현상에 대한 관심이 ‘결혼이민’으로 형성된 가족과 그 구성원에 대한 지원의 방향으로 너무 치우치는 것 같아 걱정스럽다. 더구나 ‘다문화가족’과 관련한 법률은 되려 ‘다문화가족 = 국제결혼 가정’으로 정책대상으로 제한함으로써 이러한 현상은 가속화되고 있다. 이러한 상황은 한국사회의 다양한 이주민들 가운데 가장 열악한 곳에 위치하고 있는 이주아동·청소년들을 더욱 위축시키고 있다.
- 다문화청소년은 신분형태, 한국에 거주하는 유형에 따라 그 삶의 방식도 정말 다양하다. 국제결혼가정(다문화가정)에서 태어난 ‘다문화가정 자녀’, 외국에서 여러 가지 이유로 이주한 ‘이주청소년’, 국제결혼과 이주의 혼합형인 ‘중도 입국청소년’, ‘난민청소년’ 등이 한국에 거주하고 있는 대표적인 다문화청소년으로 포괄 할 수 있을 것이다. 이렇게 다양한 다문화청소년의 삶을 일반화하기는 어렵다. 더구나 개인이 처한 상황과 환경은 저마다 다르다. 이러한 변수의 다양성을 가지고 인권을 주제로 일반화하기는 어려울 것이다. 따라서, 본고에서는 국제결혼가정의 자녀와 이주청소년을 분리하여 서술하고자 한다.

### 현재 다문화청소년 인권관련 정부정책

- 2007년 재한외국인처우기본법과 2008년 다문화가족지원법 등 관련법을 제정하고 정책 수립을 본격화하기 시작, 이를 기점으로 이주청소년 및 다문화청소년에 대한 관심이 증가
- 외국인정책의 기본방향인 제1차 외국인정책기본계획이 2008년 12월에 심의·확정되어, 체류 외국인들을 위계적으로 통합·관리하고 이주민 지원을 국가사업의 일환으로 제도화. 외국인관련 정책의 범정부화 시도.

- 제1차 외국인정책기본계획 수립 이전 정부의 이주아동·청소년정책은 사실상 ‘방관과 묵인’이었으며, 미등록 이주아동은 교육과 사회보장에 있어 사각 지대에 방치됨. 부모를 따라 한국에 왔거나 한국에서 태어난 이주아동은 대부분 미등록 혹은 무국적 상태로 한국사회에 존재함.
- 학령기 체류아동의 증가로 이주아동의 교육이 이슈화됨에 따라 2001년 불법 체류 외국인노동자 자녀의 교육권 보장 지침이 내려지고, 미등록 이주아동의 학교 입학이 가능해짐. UN아동권리위원회의 권고로 2003년 1월 초·중등교육법 시행령이 개정되고, 2003년 5월 교육인적자원부 학교정책과의 지침으로 이주아동의 학교 입학이 보다 더 용이해짐. 이에, 2010년 국가인권위원회의 권고로 2010년 12월, 초·중등교육법 시행령이 다시 개정되어 체류신분을 막론하고 의무교육을 받을 수 있도록 됨.
- 2000년대 중반 이후 결혼이주민과 그 2세들이 사회통합의 주요대상으로 공식화되고 다양한 지원이 시행되고 있으나, 아동을 포함한 미등록체류 외국인에 대해서는 일체의 배려 없는 합동단속이 추진되고 있고, ‘단속, 추방’의 입장을 일관하고 있음

## 한국의 다문화청소년 교육정책

- 2006년 교육인적자원부의 ‘다문화가정자녀지원대책’ 발표. 정책 대상에 이주노동자 자녀를, 정책과제로 미등록체류 아동의 교육권 보호를 설정함.
- 이후 현재까지 매년 이주아동·청소년 교육정책의 기본계획이 발표, 특히 2008년에는 ‘다문화가정학생교육지원방안’과 제1차 외국인정책기본계획 등 관련 중장기계획이 발표되면서, 범정부적인 정책 추진의 의지가 보여짐.
- 2008년 ‘다문화가정 학생’에 대한 지원으로 국제결혼가정자녀, 이주청소년 관련 정책을 수립되기 시작. 이후 미등록 이주아동·청소년의 교육 문제는 기

본 계획에서 삭제.

- 2010년 교육과학기술부의 기본계획은 중도입국자녀를 정책 대상으로 설정하고 학교이탈 다문화가정 자녀들을 위한 대안학교 설립을 추진하는 등 사각지대의 다문화청소년에 대한 지원을 확대하고 있음.
- 이주아동·청소년 관련 교육정책의 가장 큰 문제는 관련 근거법의 부재로 미등록 이주아동·청소년 관련 지원 근거 조항을 관련법에 추가하는 작업이 가장 크게 선행되어야 함.

## 다문화청소년 관련 법률

- 초·중등교육법시행령 제19조
- 출입국관리법 제84조는 교사 등 공무원이 불법체류자를 발견하면 관계당국에 통보토록 규정. 즉  
→ 한국의 이주아동교육정책은 ‘자녀에 대한 지원’ 과 ‘미등록 부모에 대한 단속’ 이라는 이중 잣대를 가지고 있음.
- 법적으로 정의 되어 있지 않은 교육권의 정의를 명확히 하고 일반적인 개념을 확대하여 적용할 필요성이 있음. ‘체류신분에 관계 없이 초·중등교육을 받을 권리로 입학할 보장하는 것과 학교생활 유지, 즉 중도탈락하지 않도록 지원하는 것’ 까지를 교육권의 내용으로 정의. 관련근거 유엔아동권리협약, 교육기본법 제13조 등

**제19조(귀국 학생 등의 입학 및 전학)** ①다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 아동이나 학생(이하 "귀국학생등"이라 한다)의 보호자는 제17조 및 제21조에 따른 입학 또는 전학 절차를 같음하여 거주지가 속하는 학구 안에 있는 초등학교의 장에게 귀국학생등의 입학 또는 전학을 신청할 수 있다.〈개정 2010.12.27〉

1. 외국에서 귀국한 아동 또는 학생
2. 재외국민의 자녀인 아동 또는 학생
3. 「북한이탈주민의 보호 및 정착지원에 관한 법률」 제2조제1호에 따른 북한이탈주민인 아동 또는 학생
4. 외국인인 아동 또는 학생
5. 그 밖에 초등학교에 입학하거나 전학하기 전에 국내에 거주하지 않았거나 국내에 학적이 없는 등의 사유로 제17조 및 제21조에 따른 입학 또는 전학 절차를 거칠 수 없는 아동 또는 학생

②제1항의 신청을 받은 초등학교의 장은 「전자정부법」 제36조제1항에 따른 행정정보의 공동이용을 통하여 「출입국관리법」 제88조에 따른 출입국에 관한 사실증명 또는 외국인등록 사실증명의 내용을 확인하여야 한다. 다만, 귀국학생등의 보호자가 그 확인에 동의하지 않을 때에는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 서류를 첨부하게 하여야 한다.〈신설 2010.12.27〉

1. 출입국에 관한 사실이나 외국인등록 사실을 증명할 수 있는 서류
2. 임대차계약서, 거주사실에 대한 인우보증서 등 거주사실을 확인할 수 있는 서류

③외국에서 귀국한 아동은 제16조 및 제21조의 규정에 불구하고 교육감이 정하는 바에 따라 귀국학생 특별학급이 설치된 초등학교에 입학 또는 전학할 수 있다.〈개정 2010.12.27〉

- 유엔아동권리협약(CRC) : 이주아동교육권실태조사 발췌(2010. 국가인권위원회)
- 이주아동의 권리에 관한 국제사회 기준은 CRC이며, 아동의 발달 특성에 근거하여 아동의 권리를 생존권, 발달권, 보호권, 참여권으로 구분함. 이 가운데 발달권은 아동이 잠재력을 최대한 발휘하는데 필요한 권리로서 공식적·비

공식적 교육을 받을 권리 등을 의미함. 따라서 아동의 교육권은 발달권의 일부이며, 핵심영역임.

- CRC의 총 54개 조항 가운데, 이주아동의 교육권과 관련된 조항은 제2조(비차별), 제9조(친부모와 함께 살 권리), 제10조(부모와 같은 나라에서 살 권리), 제26조(사회보장권), 제28조(교육권), 제29조(교육의 방법), 제30조(고유한 문화·종교·언어를 사용할 권리)임.
- CRC 제28조와 제29조의 내용을 분석한 Hodgkin & Newell(2002)에 기초하여, 한 국가가 이주아동의 교육권을 보장하기 위해 이행해야 하는 13가지 핵심사항과 함께 총괄평가지표와 세부평가지표를 제시하고, 이주아동교육정책의 분석틀을 구성함. 유엔인권이사회(2010)는 이주아동의 교육권 보장을 위해 생태체제적 관점에서 인권과 교육의 상호의존성과 통합성을 강조하고, 이주부모와 이주아동의 사회·경제·정치·문화적 배경과 생활환경, 교육 불평등과 소외 등 "이주와 삶"에 얽힌 특별한 상황과 욕구 특성을 고려해야 한다고 권고함.
- 유엔 교육권 특별보고관은 각 국 교육제도가 사회권규약과 아동권리협약, 모든 이를 위한 교육(Education for All) 사업의 목적에 부합해야 하며, 이주민의 교육권은 인권의 하나임을 강조하고, 초등교육이나 의무교육을 초월하여 보장되어야 한다고 권고함. 각 국 정부는 이주민의 교육권 보장을 위해 언어 및 학습운영에 있어 목적국의 주류언어 습득을 돕기 위한 개별 교과과정이나 일대일 지도프로그램을 개설하되 별도 그룹으로 분리하지 말고 병행운영할 것, 교육제도와 복지제도에 대한 정보나 자료가 이주민 인구의 필요에 따라 이주민의 언어로 제공될 것, 이주민의 교육접근정도와 교육결과에 대한 모니터링 제도를 개선할 것 등을 권고함.
- 유엔 이주민 인권 특별보고관은 아동의 보호와 관련하여 당사국 정부에게 첫째, 아동의 권리에 기반한 이주정책의 주류화, 아동 이익 최우선 원칙(CRC 제3조)의 정책기조 채택, 둘째, 이주정책에 있어 가족재결합의 이행 등 가족결합의 원칙의 고수, 셋째, 이주 지위와 관계없이 식량권, 건강권, 교육권 등의 기본적 사회서비스의 보장 의무 이행을 권고함. 특히 당사국 정부가 아동이나 아동의 부모에 대한 귀환 결정을 내릴 때에는 가족결합권을 포함한 아동 이익 최우선의 원칙에 기반할 것 등을 권고함.

## 제언

### 이주청소년 관련 정책적 제언

- 모든 이주아동의 공교육 진입의 완전한 보장을 위한 법률적 제도적 조치 보완·강화
  - 적합한 학년배정을 위한 기준 마련과 예비 한국어교육 제공
  - 공교육 내에서의 한국어교육 등 공교육 적응을 위한 보조적 수단 마련
  - 학업 중단 및 공교육 이탈 방지를 위한 적극적 교육조치의 개발과 지원
- 이주아동·청소년을 위한 자신의 문화적 정체성 유지를 위한 프로그램 지원
- 유엔아동권리협약(CRC)의 4원칙에 기반한 이주청소년 교육정책의 이념과 구체적 목표의 설정
- 이주민 지원 관련 법률의 적용대상 확대 : ‘다문화가족지원법’ 개정 등
- 이주아동에 대한 단속, 보호, 강제퇴거 관련 법률규정의 신설(제정)

### 통합 제언

- 많은 수의 다문화청소년들이 차별하는 주위 사람으로서 학교친구나 선생님이 가장 들고 있는데, 이는 다문화 인식에 대한 교육의 부재가 야기한 현상임을 이해할 필요가 있다. 현장의 교사들이 국제결혼가정 자녀들을 지도하는데 어려움을 호소하는 경우를 흔히 볼 수 있다. 다문화사회로 진입하고 있는 시점에서 아직도 우리의 관심은 다문화가정이나 그 자녀들에만 집중하고 있을 뿐 사회구성원 전반에 대한 그리고 교사나 또래 등을 대상으로 하는 교육프로그램을 찾아보기 쉽지 않다. 차별과 편견은 우리가 모르는 사이에 내재화된다. 내재화된 의식은 다시 무의식 중에 강화되고 이러한 무의식의 조각들은 미래의 중요한 화두인 사회통합을 가로막는 가장 큰 장애물이 될 것이다. 따라서,

일반인을 대상으로 다문화에 대한 인식의 지평을 넓히고 다양한 정보를 제공하는 교육프로그램의 시행은 절실하다고 하겠다.

- 다문화청소년의 인권과 관련된 한 실태조사(2009년도 광주광역시 다문화 가정 자녀의 차별 경험과 학교생활 적응 및 언어발달에 관한 실태조사 보고서)의 결과를 살펴보면, 타문화에 대한 수용정도에서 ‘세계민족의 우월정도를 가릴 수 있다’가 가장 높고, ‘엄마가 외국인 이어서 차별 당한 경험이 많다’는 것은 다문화 가정 자녀들조차도 외국인에 대한 이중적 기준을 적용하고 있음을 보여준다. 또한 이들은 국민적 정체성에서 아버지의 국적에 대해 그 중요성을 인정하며 어머니의 국적에 대한 중요성은 다소 그 중요도가 낮은 것으로 나타나고 있다. 이러한 결과들은 결국 우리나라의 사회적 편견에 대한 태도가 이미 자녀들에게도 학습되고 있음을 보여주는 우려스러운 결과라고 할 수 있다. 편견이나 차별에 대한 기준이 엄격할수록 다문화가정 자녀들은 피해자이면서 동시에 가해자의 역할을 담당하며 혼란을 경험하거나 혹은 배타적인 태도를 갖게 될 수도 있다. 이러한 우려를 해소하기 위해서는 다문화가정 자녀들에게도 인권교육이나 평등교육의 실시가 필요하다는 점을 시사한다고 하겠다.
- 다문화가정 자녀들을 위한 다양한 교육기회가 충분히 제공되어야 한다. 또한 자녀들을 교육하는 기관에서는 언어발달 수준에 적절한 다양한 프로그램을 개발해야 한다. 특히 읽기와 쓰기를 집중적으로 다루어 줄 수 있는 통합된 교육이 제공되어야 한다. 이를 효과적으로 수행하기 위해서는 언어발달을 도울 수 있는 전문교사의 양성이 요구된다. 교사연수를 통해서 교사들이 다문화가정 자녀에 대한 이해를 높이고, 특성을 교육에 반영할 수 있는 준비가 필요하다. 최근, 이중언어 교육에 대한 관심이 급증하고 있으며, 정책적으로도 다양한 형태로 이중언어 교육을 지원하고 있다. 다문화가정의 문화적인 배경과 영구적인 체류를 목적으로 하지 않는 이주청소년들의 경우처럼, 모국어에 대한 교육적인 배려가 필요한 경우도 있다. 한국사회의 인적구성이 다양해짐과 다문화사회로사의 사회복지적인 측면을 고려한다면, 귀국을 목적으로 하는 청소년에 대한 교육적인 배려도 필요할 것으로 보인다.

○ 다문화청소년의 미래설계와 교육, 진로에 대한 고민 어떻게 풀 것인가?

다문화청소년과 같이 생활하고 호흡하면서 가지는 가장 큰 고민은 ‘이 아이들을 어떻게 키울 것인가’이다. 이 질문은 여러가지 질문을 포괄하고 있다. ‘어떻게 학교를 보낼 것인가?’ , ‘어떻게 학교를 다니게 할 것인가?’ , ‘무엇을 하고 싶게 만들어 줄 것인지?’ , ‘하고 싶은 것을 어떻게 계속하게 도와줄 것인지?’ .

제법 나이가 있는 청소년기의 막바지를 보내고 있는 아이들일수록 이런 고민은 더욱 커지게 된다. 이런 고민들은 끝에는 ‘진로와 취업’이라는 결론에 도달하게 된다. 우리 주변에는 학교에 가고 싶어도 가지 못하는 아이들, 학교에 다니고 있어도 의미를 찾지 못해 벗어나고 싶어하는 아이들, 도무지 무엇을 해야 할지 모르는 아이들이 대부분이다. 이 친구들을 어떻게 도와주어야 할 것인지 아직 정답을 얻지는 못했지만, 지금까지의 결론은 이주아동청소년의 교육권을 보장하기 위한 정책이나 방안이 그저 한국의 교육시스템의 정착하고 정주하는 것을 목적으로 해서는 안 된다는 것이다. ‘어떻게 교육을 받게 할 것인가’에 대한 고민으로는 부족하다. 국가마다 교육체계가 다르고, 교육의 내용도 다르다. 사회에 진입해서 경제활동을 하는 연령도 상이하며, 한국체류목적도 저마다 다양하다. ‘무엇을 어떻게 가르칠 것인가’를 동시에 고민해야 하는 시점인 것이다. 아울러 이러한 고민에 ‘다문화적 시각’이 절실히 필요한 때이다.



## 주제발표 5

---

# 장애 아동·청소년을 위한 정책과 대안

이현수 교수(영동대학교)



# 장애아동의 교육권 보장과 이행 과제

## I. 시작하며

장애아동에게 교육은 기본적 인권이자 장애인의 삶의 전반에 걸쳐 사회참여를 유도하는 기반이지만 그동안 장애인들은 장애를 이유로 교육에서 더욱 소외되어 온 것이 현실이다. 교육이 인간의 삶을 개선하고 인간이 인간답게 살아가기 위하여 교육을 받아야 한다. 그동안 장애아동은 장애를 이유로 사회와 교육기관에서 부당한 대우를 받아왔으며 의료 및 교육 등에서 비장애인과 동등한 수준의 권리를 향유하거나 기회를 제공받지 못해왔다. 이에 대해 장애아동의 교육권 확대와 더불어 장애의 정도와 특성을 고려한 가장 적절한 교육 서비스를 제공할 수 있는 지원체제를 확립하여야 한다. 장애아동의 공교육을 통해 다양성을 인정하고 장애아동 개개인의 장애정도나 특성에 맞는 교육을 제공하는 등 교육의 다원화를 통한 장애인의 재활과 사회 참여를 극대화시키려고 하는데 있다.

장애아동의 교육, 사회참여 등 이러한 문제의 해결을 위해 국제사회는 2006년에는 장애인권리협약을 그리고 우리나라에서는 2007년에 장애인차별금지법과 2008년에 장애인 등에 대한 특수교육법이 시행되게 되었다. 이 법을 통해 우리 사회에서는 장애아동의 교육권에 있어서 차별적인 요소를 줄이고 장애인의 생애주기별 교육적 지원방안과 차별적인 방안을 마련했다는 데 의의가 있다. 장애아동의 교육은 개선해 나가야 할 점이 많다. 장애아동들이 교육시설에서 제대로 된 교육권을 보장받기 위해서는 실내외에서 이동과 접근이 자유로워야 함은 물론, 교수-학습에서 불이익이 없도록 각종 보상 체제가 갖추어져야 한다. 그러나 우리나라의 대부분의 교육시설과 교육내용에서 이러한 지원체제를 제대로 갖추고 있지 못하고 있는 실정이며 마련했다하더라도 일부 제한적인 시설·설비의 개선에 그치고 있다. 이러한 현상으로 인하여 이미 재학하고 있는 장애아동들이 학업에 어려움을 겪고 있다.

이에 본 원고는 장애아동의 교육과 관련된 법령을 중심으로 문제점을 토대로 개선방안을 제시하고자 한다.

## Ⅱ. 장애아동의 교육권과 문제점

### 1. 교육을 받을 권리

헌법 31조 1항에서 「모든 국민은 능력에 따라 균등하게 교육을 받을 권리를 가진다.」라고 하며 교육받을 권리를 규정하고 있으나 장애아동은 교육의 평등권을 제대로 누리지 못하고 차별구조 속에 놓여 있는 것이 현실이다. 이에 대해 장애인에 대한 다양한 요구로 인해 「장애인 차별금지 및 권리구제 등에 관한 법률(2007년)」과 2007년에는 「장애인 등에 대한 특수교육법」을 제정하여 차별구조를 해결하고 교육 평등권을 누리고자 하였다. 장애인 등에 대한 특수교육법 제9조(특수교육대상자의 권리와 의무의 안내)는 국가 및 지방자치단체는 제15조 제1항 각 호의 장애를 가지고 있는 자를 알게 되거나 15조에 따라 특수교육대상자를 선정한 경우에는 2주일 이내에 보호자에게 해당사실과 의무교육 또는 무상교육을 받을 권리 및 보호자의 권리·책임 등을 통보하여야 한다고 명시함으로써 교육받을 권리를 명확히 규정하고 있다.

「장애인등에 대한 특수교육법」에서는 특수교육대상자들에게 의무교육과 무상교육의 확대, 조기교육 기회확대 및 내실화를 통해 교육권을 강화하고, 사회통합을 위해 통합된 교육환경을 제공하며, 생애주기에 따라 장애유형 및 장애 정도의 특성을 고려한 교육을 실시하여 장애인들이 자아실현을 할 수 있도록 지원하는 것을 목적으로 하고 있으며, 교육지원 대상의 범위와 확대, 교육기회의 확대, 교육의 질제고, 차별금지 조항의 강화, 장애인 대학생 및 장애성인을 위한 교육기회 확대를 중심으로 제시하고 있다.

장애아동을 비장애아동과 같은 학교에 입학시켜 교육받을 기회를 동등하게 주었다고 해서 교육의 기회균등이 이루어졌다고 말할 사람은 아무도 없다. 장애아동에게는 장애영역과 정도, 장애특성에 맞는 교육환경을 제공하기 위한 시설투자과 교육설비, 교육환경, 교육프로그램, 평가방법, 보조교사지원 등의 방안을 개발 및 제공하여 장애아동이 불편을 느끼지 않고 교육을 받을 수 있도록 하는 것이 필요하다. 장애인권리협약에서는 교육기관에서 모든 사람들에게 차별 없이 접근 가능해야 한다는 것으로 그 범위가 포괄적이다. 따라서 접근성에 벽이 되

는 모든 법적 기술적 방해물을 제거하고 쉽게 접근성을 확보할 수 있는 적극적인 조치를 취할 것과 장애인의 평등한 접근성을 촉구하고 있다. 접근성은 '비차별', '물리적인 접근성', '경제적 접근성'으로 나누는데, '비차별'은 교육이 모든 이들에게, 특히 가장 취약한 집단에게, 어떠한 차별 없이 법률상·사실상 접근 가능해야 함을 말한다. '물리적 접근성'은 합리적으로 편리한 지리적 장소로의 등교 혹은 현대적 기술에 의해 안전한 물리적 거리 내에 있어야 함을 의미한다. '경제적 접근성'이란 누구나 부담할 수 있어야 한다는 것으로 주로 초등교육은 무상으로 중등 및 고등교육은 점진적으로 무상 교육으로 이행되어야 한다는 것이다.

교육 환경에서는 입학거부나 전학강요 금지, 편의 제공 요청 시 정당한 사유 없이 거절 금지, 모든 교내외 활동에서 장애를 이유로 장애인의 참여를 제한, 배제, 거부 금지, 장애인, 장애인관련자, 특수교육교원, 특수교육보조원, 장애인관련업무담당자를 모욕하거나 비하 금지, 입학 지원 시 장애인의 특성을 고려한 교육시행 목적 이외에 추가서류 등에 대한 요구 금지, 정당한 사유 없이 해당교육과정에 정한 학업시수 위반 금지(장애인차별금지법 13조), 교육지원에 있어서 보조학습기기, 보조인력 배치, 접근성 및 이동성 보장, 수화통역 등 의사소통 수단 등 편의제공, 교육기관의 장은 장애학생지원부서 또는 담당자 배치, 원활한 교수 또는 학습 수행을 위한 지도자료, 통학과 관련된 교통편의와 교육기관 내 교실 등 학습시설 및 화장실, 식당 등 교육활동에 필요한 모든 공간에서 이동하거나 그에 접근하기 위하여 필요한 시설·설비 및 이동수단을 갖추어야 한다.

## 2. 장애인권리 협약과 특수교육관련법에 따른 교육권

장애아동의 교육을 받을 권리를 규정하고 있는 장애인 권리협약에서는 장애아동의 교육에 대한 권리를 통합교육체제와 평생교육에 초점을 맞추어야 한다고 선언하면서 그 방향성을 규정하고 있으며, 이러한 장애아동의 교육권을 실현하기 위한 조치들을 명시하고 있다. 장애아동의 모든 교육에서의 접근성 보장과 이러한 접근성 보장을 위한 합리적인 편의 제공의 의무를 명시하고 있다. 장애인권리협약의 당사국은 모든 사람이 교육에 대한 권리를 가지는 것을 인정한다. 교육이 인격과 존엄성에 대한 의식이 완전히 발전되는 방향으로 나아가야 하며,

교육이 인권과 기본적 자유를 더욱 존중하여야 한다는 것에 동의한다.

「장애인등에 대한 특수교육법」에서는 장애인의 유치원 과정(2010년 만5세, 2011 만4세, 2012 만3세)부터 고등학교(만17세)과정의 교육을 의무교육으로 하였고, 장애아동의 교육은 0세부터 17세까지 무상교육으로 하였다. 그리고 대학의 입학절차상 장애인을 차별하는 별도의 면접이나 신체검사 등을 금지하고 있다. 또 각 시·도·군 등의 교육청에 특수교육지원센터의 설치·운영하여 특수교육 대상자의 조기발견, 진단·평가, 정보관리, 교수학습활동지원 및 관련 서비스지원, 순회교육 등을 담당하도록 하였다. 장애인차별금지법 13조에서는, 교육책임자는 장애인의 입학 지원 및 입학을 거부할 수 없고, 전학을 강요할 수 없으며, 「영유아보육법」에 따른 보육시설, 「유아교육법」 및 「초·중등교육법」에 따른 각 급 학교는 장애인이 당해 교육기관으로 전학하는 것을 거절하여서는 안 되고, 교육책임자는 당해 교육기관에 재학 중인 장애인 및 그 보호자가 제14조제1항 각 호의 편의 제공을 요청할 때 편의제공, 특정 수업이나 실험·실습, 현장견학, 수학여행 등 학습을 포함한 모든 교내외 활동에서 장애를 이유로 장애인의 참여를 제한, 배제, 거부하여서는 안 되며, 취업 및 진로교육, 정보제공에 있어서 장애인의 능력과 특성에 맞는 진로교육 및 정보를 제공하고, 교육책임자 및 교직원은 교육기관에 재학 중인 장애인 및 장애인 관련자, 특수교육 교원, 특수교육보조원, 장애인 관련 업무 담당자를 모욕하거나 비하를 금지하고 있다.

또 교육책임자는 장애인의 입학 지원 시 장애인 아닌 지원자와 달리 추가 서류, 별도의 양식에 의한 지원 서류 등을 요구하거나, 장애인만을 대상으로 한 별도의 면접이나 신체검사, 추가시험 등(이하 "추가서류 등"이라 한다)을 요구하여서는 아니 되며, 다만, 추가서류 등의 요구가 장애인의 특성을 고려한 교육시행을 목적으로 함이 명백한 경우에만 해당된다.

장애 영·유아의 장애 및 장애가능성을 조기에 발견할 수 있는 체계를 도입하고, 특수학교의 학급과 일반학교의 특수학급 설치 기준을 대폭 상향하여 법률로 규정하고 있으며, 치료지원과 보조인력 제공, 학습보장기자재 등의 설비 제공, 취학편의 제공, 기숙사 제공, 인터넷 등의 정보 접근 보장과 같은 관련서비스를 처음으로 명문화하였다. 그리고 장애인의 평생교육에 관한 내용을 제시하며 정규교육을 받지 못한 학령기 이후의 장애인을 위해 학교교육 형태의 교

육 내용을 제공하는 별도의 장애인 평생교육시설을 설치·운영할 수 있도록 하였다. 대학에서는 특별지원위원회와 장애학생지원센터를 두고, 편의제공 등을 의무화하고, 장애학생 지원에 필요한 내용을 학칙에 규정하도록 하였다. 또한 부당한 대우와 교육기회 배제 등의 차별을 받을 경우 구제 조치를 통하여 교육권을 보장받을 수 있도록 하였으며, 보조 인력의 지원 등 기본적인 장애인 교육환경의 근간이 마련되었다는 것이다.

장애인도 교육받을 권리가 있고, 그 권리를 법적으로 보장한 것을 의미한다. 그러나 장애인 등에 대한 특수교육법이 장애인의 교육을 전부 해결할 수 있는 것은 아니다. 장애아동의 교육은 무엇보다 의무가 아닌 권리측면에서 이해되어야 한다.

### 3. 교육환경에 나타난 문제점과 진정 유형

국가인권위원회의 2010년도(2010.1.1~12.31) 교육부부분에서 장애인차별 진정사건의 유형을 <표 1>에서 살펴보면 수업·시험평가 편의제공 부분(12건, 21.8%)과 시설물 접근 및 이용, 기타(11건, 20%)순으로 높게 나타났다. 2009년도에 비해 수업 등 교내활동 배제 부분에 대한 진정은 감소하였고, 시설물 접근, 편의제공 등의 부분에 대한 진정이 많이 접수 되었다. 한편 장애인차별 금지법 교육영역의 차별금지 사업장 단계적 범위에 따라 2009년 4월 11일부터 국·공·사립 특수학교, 「유아교육법」에 따른 국·공립 유치원 중 특수반이 설치된 유치원, 「초·중등교육법」에 따른 각 급 학교 중 특수학급이 설치된 국·공립 각 급 학교, 「영유아보육법」에 따라 장애아를 전담하는 보육시설이 장애인차별금지 교육기관으로 적용 되어 시행중이다. 그리고 2011년 4월 11부터는 「유아교육법」에 따른 국·공립 유치원, 「초·중등교육법」에 따른 국·공·사립 각 급 학교, 보육하는 영유아의 수가 100명 이상인 국·공립 및 법인 보육시설, 「영재교육진흥법」 제2조에 따른 영재학교 및 영재교육원 등 특수학급 뿐 만 아니라 일반학급에도 재학 중인 장애인의 교육활동에 불이익이 없도록 해야 한다. 그럼에도 불구하고 기본권에 해당되는 시설물 접근 및 이용, 편의제공 등에 의한 차별이 여전한 것으로 나타났고, 장애인차별 시정에 적극적 조치를 취할 의무가 있는 공공부분이 민간에 비해 더 많은 진정이 제기된 점은 개선에 있어 적극적 노력이 필요하다고 판단된다.

〈표 1〉 2010년 교육영역에서의 진정사건 유형

(단위 : 건수 → 건, 비율 → %)

| 구 분  |    | 교 육 영 역 |             |                   |                     |                   |            |      |      |
|------|----|---------|-------------|-------------------|---------------------|-------------------|------------|------|------|
|      |    | 합계      | 전입학<br>거부제한 | 시설물<br>접근 및<br>이용 | 수업·시험<br>평가<br>편의제공 | 수업등<br>교내활동<br>배제 | 특수학급<br>설치 | 괴롭힘  | 기타   |
| 2008 | 합계 | 58      | 3           | 16                | 20                  | 11                | 4          | 4    | —    |
|      | 비율 | 100     | 5.2         | 27.6              | 34.5                | 18.9              | 6.9        | 6.9  | —    |
| 2009 | 합계 | 49      | 2           | 16                | 8                   | 13                | 1          | 3    | 6    |
|      | 비율 | 100     | 4.0         | 32.6              | 16.3                | 26.5              | 2.0        | 6.1  | 18.3 |
|      | 공공 | 28      | 2           | 7                 | 4                   | 8                 | 1          | 2    | 4    |
|      | 민간 | 21      | 0           | 9                 | 4                   | 5                 | —          | 1    | 2    |
| 2010 | 합계 | 55      | 4           | 11                | 12                  | 6                 | 4          | 7    | 11   |
|      | 비율 | 100     | 7.3         | 20                | 21.8                | 10.9              | 7.3        | 12.7 | 20   |
|      | 공공 | 35      | —           | 2                 | 6                   | 5                 | 4          | 7    | 11   |
|      | 민간 | 20      | 4           | 9                 | 6                   | 1                 | —          | —    | —    |

자료 : 국가인권위원회(2010)

## [ 2010년 주요 진정사례 ]

### 〈사례 1 - 00고등학교 입학 거부 사건〉

◦진정인은 정신장애 3급 장애인으로 00고등학교에 장애가 있어도 입학이 가능한지 문의하였으나 상담 직원은 장애가 있으면 입학이 어렵다는 답변을 하였으나, 국가인권위원회의 조사가 진행되자 입학을 허용한 사례

### 〈사례 2 - 00요리전문직업학교의 청각장애학생 지원미흡〉

◦진정인은 청각1급 장애인으로 00요리전문학교에 개설된 재직자 훈련과정을 수화통역사를 대동하여 수강하고자 하였으나, 학교 측 수강접수 담당자가 “수화통역사도 교실 안에 들어가면 수강생으로 포함되기 때문에 무조건 수강료를 내야 한다.” 고 하여 수강을 포기하였으나, 국가인권위원회의 조사가 시작되자 진정인에게 사과하고 진정인과 수화통역사에 대한 모든 편의를 제공하기로 한 사례

### 〈사례 3 - 00요리전문직업학교의 청각장애학생 지원미흡〉

◦진정인은 청각장애가 있는 대학생이어서 강의 시 문자통역, 수화통역 등의 편의제공과 학습도우미 등이 필요하지만 00대학교 측은 이러한 편의를 제공하지 않았고, 특수교육법에 규정된 장애학생지원센터도 설치하지 않고 있어 전반적

인 학습지원을 받지 못하고 있었으나, 국가인권위원회의 조사가 시작되자 00 대학교는 장애학생지원센터를 통해 학기별로 장애학생 지원계획을 수립, 그 사실을 장애학생들에게 상세하게 알리고 장애학생의 개별적인 요구에 유연한 대응과 장애학생 당사자의 평가에 따라 지원방법을 변경할 수 있게 의견청취 기회 및 상담체계를 내실화하며 진정인들이 요청한 수업시간에 문자통역 서비스를 제공하기로 한 사례

#### 〈사례 4 - 학교 입학거부〉

◦내담자는 장애인인 상태에서 취학연령을 맞았고, 시골에서는 이런 장애인이 공부할 학교가 있는 것을 가르쳐 준 분도 없고, 마땅히 입학할 학교가 없는 걸로 알아서 의무교육을 이수하지 못한 어려움이 있었다. 그렇게 시골에서 내 내 집에서만 살다가 언니가 26세 때에 천안에 있으면서 ○○학교라는 학교에 입학을 시도했으나 그 때도 나이가 많다는 이유로 입학을 거부하여 입학을 할 수 없었고, 이번에는 언니가 내담자를 대전으로 데려와 같이 살면서 조금만 배우면 의사소통이 원활할 것 같아서 지금이라도 꼭 특수학교에서 교육을 시키고 싶다고 하였다. (대전장애우권익문제연구소)

#### 〈사례 5 - 특수학교 교사의 장애학생에 대한 가혹행위〉

◦국가인권위원회는 00특수학교 교사가 지적 및 발달장애 학생을 상습적으로 학대하여왔다는 진정사건을 조사하여, 이러한 사실을 확인하고 해당 교사를 검찰에 고발하고, 0000복지회 이사장에게 엄중 경고 등 조치를 취하였으며, 해당 학교의 교직원들을 대상으로 정기적인 인권교육을 실시할 것을 권고. 또한 00시교육감에게, 향후 유사한 사례가 재발되지 않도록 관내 학교에 대한 지도·감독을 철저히 할 것을 권고한 사례

#### 〈사례 6 - 장애인 시설환경 열악 등〉

◦진정인은 00구 소재 장애인 생활시설(00의 집)의 생활교사인데, 시설장이 생활인의 금전을 착취하고, 병이 나거나 다쳐도 적절한 치료를 제공하지 않고 있으며, 자유롭게 이동하지 못하도록 방에 가두는 등의 학대행위를 하고 있다는 진정을 제기하였음. 이에 따라 국가인권위원회가 조사한 결과 대부분의 내용이 사실로 확인되어, 시설장(피진정인)을 검찰에 고발하고 장애수당 및 중증수당을 즉시 피해자들에게 반환할 것을 권고하였으며, 보건복지부장관에게 향

후 유사한 사례가 재발되지 않도록 대책을 수립하여 시행하고, 00시장 및 00구청장에게 피진정인의 인권침해 또는 차별행위에 대하여 피진정시설에 대한 폐쇄조치 등 상응한 조치를 취할 것을 권고한 사례

### Ⅲ. 교육권 보장을 위한 이행 과제

#### 1. 장애아동 지원의 법적 이행 근거 마련

장애아동 지원을 체계화하기 위해 가장 우선 해결해야 할 과제는 장애아동의 교육권 보장과 이행하는 것이다. 즉, 헌법 제31조 제1항의 국민의 교육받을 권리를 발판으로 장애아동 지원체계의 필수 요건들을 해당 법령에 분명히 규정해야 할 것이다. 이러한 입장에서 볼 때, 국민으로서 장애인이 마땅히 누려야 할 교육권에 대한 규정과 학교에서 장애아동을 지원해야 하는 이념적 틀, 장애를 이유로 교육의 차별을 받지 않을 권리 등은 이미 교육기본법(제2조, 제3조, 제4조, 제12조)과 장애인차별금지법(3조, 13조, 14조)에 명시되어 있다. 장애인에 대한 직접차별, 간접차별, 정당한 편의제공 거부, 광고를 통한 차별, 장애아동의 보호자 또는 후견인 등과 보조금 및 장애인보조기구 등에 대한 부당한 처우를 금지대상 차별행위로 규정하고 있다. 직접차별에 해당되는 경우는 장애인을 장애를 사유로 정당한 사유 없이 제한배제·분리·거부 등에 의하여 불리하게 대하는 경우를 말하며, 간접차별은 정당한 사유 없이 장애를 고려하지 않는 기준을 적용하여 장애인에게 불리한 결과 초래하는 경우를 말한다.

적용 '교육기관'이라 함은 「영유아보육법」에 따른 보육시설, 「유아교육법」·「초·중등교육법」 및 「고등교육법」에 따른 각급 학교, 「평생교육법」에 따른 평생교육시설, 「학점인정 등에 관한 법률」에서 정한 교육인적자원부장관의 평가인정을 받은 교육훈련기관, 「직업교육훈련 촉진법」에 따른 직업교육훈련기관, 그 밖에 대통령령으로 정하는 기관을 말한다(장차법 3조 6항).

그러나 이와 같이 여러 법률상에 명시된 제 규정에도 불구하고, 정작

장애아동들의 피부에 닿는 교육지원 및 요건들은 규정하고 있지 못하다. 즉, 학교에서 장애아동들이 동등한 교육기회를 누릴 수 있도록 국가가 취할 노력이라든가 장애아동 지원에 관한 이해와 일관성을 보장하고 있지 못하다는 것이다. 따라서 각 학교에서는 장애아동 지원체계를 확립하기 위해서는 무엇보다 먼저 그러한 체제 요건을 규정함으로써 강제화할 수 있는 법률적 장치를 마련할 필요가 있다.

## 2. 학교 내 지원 방안

### 1) 이동 및 접근 지원

일상생활의 대부분은 이동과 접근으로 이루어져 있다. 이동이란 특정 장소(건물이나 공간)와 장소 사이를 옮겨 다니는 것이고, 접근이란 특정한 장소나 공간의 외부에서 안으로 들어가 목적하는 위치까지 도달하는 행위를 뜻한다. 이러한 이동과 접근행위는 학교 내에서 거의 쉽 없이 이루어진다.

우리나라의 학교들은 대부분 평지보다는 언덕이나 경사면에 자리 잡고 있어 교내에 가파른 경사도로와 계단들이 많다. 또한 학교의 건물들도 대부분 장애인편의시설에 대한 관심이 있기 이전에 지어진 것들로 승강기나 경사로가 없고 그나마 출입구도 휠체어가 드나들기 어려운 경우가 많다. 이동 및 접근에 필요한 편의시설을 설치할 때는 먼저 장애인 당사자와 전문가의 자문을 반드시 받아야 한다. 장애아동의 이동권 및 교육권 보장을 위해 학교 내 편의시설 설치가 확대되어야 한다.

학교생활 편의 보장은 학업 외 서비스의 대부분이라 할 수 있다. 교내 이용불편 시설 모니터를 통한 관련부서 건의 및 해결, 보장구 대여 및 수리, 자원봉사자 연결을 통한 개인위생관리 지원, 컴퓨터 기능 학습 지원, 기초학력증진 강좌 운영, 휠체어 장애아동의 통학 편의를 위한 등하교 지원 등이 이루어져야 한다.

### 2) 교수-학습 지원

교수-학습 장면에서 교사와 장애아동들이 공동으로 직면하는 문제는

‘수업’ 과 ‘과제’ , ‘평가’ 라 할 수 있을 것이다. 문제의 원인은 기존의 방식으로는 수업을 전달할 수 없을 뿐만 아니라, 아동들의 자료 접근 및 수집 방법이 단순하지 않으며, 단일한 평가수단으로는 불리한 결과를 초래할 수 있다는 점에 있다. 물론, ‘실험·실습’ 이나 ‘견학’ 도 문제일 수 있다.

「장애인 등에 대한 특수교육법」 제31조에서는 학교의 장은 해당 학교에 재학 중인 장애아동의 교육활동의 편의를 위해 각종 학습보조기기 및 보조공학기기 등의 물적 지원, 교육보조인력 배치 등의 인적지원, 취학편의 지원, 정보접근 지원, 편의시설 설치 지원 등의 제공을 명시하고 있다. 장애아동의 학습활동을 위한 점자도서, 전자도서 및 학습보조도구 등 다양한 교재·교구의 제작·보급 및 학교 장애아동 교육 프로그램 운영 개발·보급이 확대되어야 한다. 특히 학교 장애아동 도우미 지원이 내실화되어야 한다. 학교 장애아동에게 학내 이동 및 교사·학습 보조를 위한 도우미를 지원하여 교육권 보장과 고학력 장애인들의 사회진출 기회를 확대해야 한다. 2008년 기준 2,000명의 도우미 지원이 이루어졌다. (교육과학기술부, 2008)

교수-학습 장면에서 교사와 장애아동들이 공동으로 직면하는 문제는 ‘수업’ 과 ‘과제’ , ‘평가’ 에서 기존의 방식으로는 수업을 전달할 수 없을 뿐만 아니라, 아동들의 자료 접근 및 수집 방법이 단순하지 않으며, 단일한 평가수단으로는 불리한 결과를 초래할 수 있다.

장애아동의 과제수행을 지원하는 방안을 제시하면, 한 가지 주제의 과제를 제시하더라도 장애아동들에게는 개인별 수행 특성을 충분히 고려하여 과제를 제출할 수 있도록 하고, 과제를 제시할 때는 구체적인 수행전략이나 자료의 종류, 수집방법, 작성방법 등을 안내하는 「과제 작성 매뉴얼」 을 제시하고, 매뉴얼은 과제를 하는 방법과 분량, 작성 방법, 자료 찾는 방법 등을 상세히 제시되어야 한다. 도서관에서는 시각장애인의 과제수행을 위해 기존의 각종 녹음 및 점역 수업 자료를 제공하고 이들 내용을 문서파일로 보관하여 언제든지 검색하여 활용토록 하며, 음성변환 사용과 웹 사이트의 음성 검색이 가능한 컴퓨터 및 점자 노트북), 점자 프린터를 비치하여 시각장애인의 정보접근을 지원한다. 또 장애아동들에게 인터넷 자료 검색, 도서관의 책이나 문헌 찾기, 자료복사, 도서대출 등을 도우미를 통해 지원하도록 한다.

장애아동들의 시험 및 평가에 있어서 중간고사나 학기말고사의 성적 비중을 낮추고 수행평가의 비중을 높여야 한다. 즉, 평소 과제수행과 수업 참여도, 그리고 포트폴리오에 대한 평가에 고른 비중을 두으로써 장애아동들이 시험으로부터 받을 수 있는 불리함을 극복할 수 있을 것이다. 평가에 좀 더 공정을 기하기 위해서는 아동과 교사 사이에 평가에 대한 사전 논의를 거쳐 개개 아동의 요구가 수렴되어야 할 것이다. 그러나 본질적이고 근본적인, 즉 장애아동들도 다른 아동과 동일한 교육적 기준이 적용 받는다고 하는 원칙은 반드시 지켜져야 할 것이며, 수행평가에 있어서도 장애영역과 정도, 특성을 고려하여 평가방안이 제시되어야 할 것이다.

### 3) 장애아동들이 이용 가능한 도서관 지원

도서관은 장애아동들이 이용하는데 불편이 없도록 다른 어떤 시설에 못지않은 지원 시스템을 갖추어야 한다. 이를 위해 도서관은 아동들이 가장 쉽게 이용할 수 있는 곳에 위치하여야 한다. 또 도서관 입구는 계단이 아닌 경사로나 평지가 되도록 하며, 도서관 출입문은 회전문이 아닌 자동문이나 여닫이문으로 한다. 도서관 직원이 항상 대기하여 장애아동의 도서관 출입에 어려움이 없도록 해야 하고, 도서관에는 엘리베이터를 설치하여 장애아동들의 이동에 불편이 없도록 해야 한다. 반드시 각 층에 장애인용 화장실을 마련하여 언제든지 사용이 가능해야 함은 물론이다.

도서관의 배치에 있어서는 모든 도서들이 눈높이 이상으로 높게 진열되지 않도록 한다. 도서들이 진열되어 있는 통로는 휠체어가 충분히 다닐 수 있도록 넓어야 하고 도서 진열장에 도서 목록은 점자번호판과 확대번호판으로 함께 표시한다. 각 진열장 코너마다 신호기를 달아 장애아동이 도움이 필요할 때 신호기를 누르면 도서관 직원이 도와줄 수 있도록 한다.

도서관내 자료센터(컴퓨터 검색 지원)를 두어 장애아동의 도서관 이용을 상담하고 편의를 도모하는 한편, 장애아동을 위한 학습매체들과 기자재들을 마련하여 학습 및 자료실로 겸하여 활용하는 것도 중요하다.

### 4) 장애아동 보조원 배치

학교 내 장애아동들이 다른 아동들과 동등한 입장에서 학업에 충실하

고 학교생활에 활발히 참여하기 위해서는 이들에 대한 임기응변적이거나 단속적인 지원이 아닌 체계적이고 지속적인 장애보상 지원책이 마련되어야 한다. 학교에서 이와 같은 중심 기능을 할 수 있는 보조원이 배치되어야 한다. 지원이 필요한 아동들의 이동과 학습보조, 보상기자재 활용지원, 여가생활, 진로와 관련된 인프라 및 네트워크 형성에 심혈을 기울여야 한다. 따라서 보조원은 장애아동들의 학교생활 전반을 지원할 수 있어야 한다. 우선 교수-학습 지원 분야에서는 수화, 대필, 녹음, 점역, 속기 등의 지원, 학습보상기자재(노트북, 브레일 라이트, 확대기 등)를 활용할 수 있도록 보조가 필요하다.

보조원을 통해 장애아동들의 학교 내외의 이동과 접근 편의(교통수단), 개인용무 처리, 의료, 보장구 수리, 대여 및 구입 알선, 개인위생 지원, 개인후원 알선 및 관리, 자원봉사 수급 및 지원, 각종 생활 불편 지원 등의 역할을 할 수 있다. 보조원의 역할을 다양화하기 위해서는 보조원의 역할의 관한 연구와 보조원의 교육이 절대적으로 필요하다.

#### 5) 취업 및 진로 지원

졸업을 앞둔 장애아동들을 위해 학교는 장애아동 지원 전담기구를 활용하여 장애 인력을 수용하는 지역사회 사업체, 기업의 취업 정보, 정부와 지방자치단체 기관의 장애인 공무원 채용 정보, 한국장애인고용촉진공단, 노동부 등에서 장애인 취업과 관련 다양한 자료를 수집하여 취업 직종을 찾고 개발하여 취업 준비를 시키고, 취업을 할 수 있도록 다양하게 지원한다. 보다 구체적으로 장애아동들의 취업 및 진로 지원을 위해 학교에서는 장애아동 진로 지원 전담기구를 강구해야 할 것이다.

### Ⅳ. 맺으며

우리나라는 어떤 사안이 발생하면 법을 잘 만든다. 그러나 법을 만들어 놓고 법을 이행하기까지는 많은 시간이 걸린다. 장애아동의 교육과 관련해서 법이 잘 이행되고 있는지 우리는 관심을 가져야 한다. 장애아동의 교육권의 보장과

이행은 즉각적으로 이루어져야 할 분야이다. 장애를 이유로 최소한의 수준의 교육서비스를 제공받지 못한다면 장애아동이 서 있을 자리는 어디인가? 생각해 보지 않을 수 없다. 장애인권리협약에서는 평등의 기회를 바탕으로 차별 없이 교육을 받을 권리를 현실화하고 있다. 「장애인 등에 대한 특수교육법」은 특수교육 대상자의 의무교육과 무상교육의 확대를 통해 교육받을 권리 강화, '영아에서 성인까지 생애주기별 교육체계'를 마련하고 있으며, 가족지원, 치료지원 등 각종 서비스제공을 구체적으로 명시해 교육에서 차별을 받지 않도록 당사자의 권리를 대폭 강화하고 있다.

앞으로 학교가 시급히 해결해야 할 과제는 이동 및 접근에 필요한 편의시설과 교수-학습에 필요한 인적, 물적, 제도적 지원, 비차별적 평가, 개별화교육 프로그램, 제한적 환경의 최소화, 교육 평가, 부모참여 등이 요구되고 있다.

장애아동의 교육권 확보를 위해 다음과 같이 제언하고자 한다.

첫째, 장애아동의 교육권 확대에 따른 학교의 시설·설비 및 학습지원과 평가 방법 개선, 학교생활 적응 지원이 요구된다. 둘째, 장애아동 교육지원의 법제화에 따른 운영이 이루어져야 한다. 「장애인 등에 대한 특수교육법」 및 장애인 차별금지 및 권리구제 등에 관한 법률」 시행에 따라 장애아동 지원부서 설치, 교육 편의 제공 등 장애아동의 고등교육 지원체계 구축이 필요하다. 장애아동을 위한 물리적인 교육환경 조성과 교수·학습지원 제공, 대학교 학비지원 등 장애아동의 고등교육지원에 대한 제도를 마련하여야 한다.

셋째, 교수·학습 및 시설·설비 확충을 위한 재정확보와 지원이 되어야 한다.

장애아동 교육기관에서는 교육지원에 대한 향후의 발전을 위해 국가차원에서 각종 제도적, 실제적인 재정지원이 적극적으로 이루어져야 한다. 현 시점까지의 지원체계 구축 수준이 학교가 자체적으로 수행할 수 있는 한계라는 점을 인식하고, 국가차원의 재정확보와 지원만이 학교의 장애아동 교육 기회확대를 위한 편의시설 확보와 교사·학습지원 시스템 활성화가 가능할 수 있기 때문이다.

본 원고는 장애인 관련법을 중심으로 장애아동 교육권의 문제점을 분석하고, 이행 과제를 제시하는 수준에 머물고 있다. 향후 장애아동의 교육권에 대한 연구를 위해서 명확한 실태 파악을 위해 현장조사, 장애아동 인터뷰, 학부모 인터뷰 등 다양한 자료 조사가 이루어져야 한다.

## 《참고 문헌》

- 교육인적자원부(2010). 특수교육 실태조사서. 서울: 교육인적자원부
- 국가인권위원회(2007). 장애인권리협약해설집. 서울: 국가인권위원회
- 국가인권위원회(2009). 대학 장애학생 교육권 실태 및 개선방안에 관한 연구.
- 국가인권위원회(2011). 2011 「장애인차별금지법」 시행3주년 기념 토론회.  
이현수(발제) 장애인차별금지법 시행 3년 평가 및 실효적 이행을 위한 추진  
방향(교육분야를 중심으로)
- 김기룡(2007). 장애우 교육에 새로운 주춧돌이 될 「장애인교육법」. 함께걸음,  
5월호, 서울
- 김정래(2002). 아동권리향연. 서울: 교육과학사.
- 김주영 등(2000). 특수학교의 재구조화 방안. 안산: 국립특수교육원.
- 사다토오 다케히로(2002). 학교교육에서의 장애인 차별 금지. 장애아동 고등교  
육관련 자료 pp61~79. 서울: 장애우권익문제연구소.
- 이현수(2009). 장애대학생들의 학습권 현황과 개선 방안. 법과인권교육  
연구(한국법과인권 교육학회 논문집 제2권 1호).
- Theresia Degener(1995). Disability Persons and Human Right:  
The Legal Framework, in *Human Right and Disabled  
Persons*, Theresia Degener and Yolan Koster-Dreese(Eds),  
Martinus Nijhoff Publishers(London)
- Yell, M. L(1998) The Law and Special Education New Jersey:  
Prentice-Hall.
- 장애인교육권연대 <http://www.eduright.or.kr>



## 주제발표 6

---

# 빈곤 아동·청소년을 위한 정책과 대안

김광혁 교수(전주대학교)



## 빈곤 아동·청소년을 위한 정책과 대안

### I. 아동·청소년을 위한 빈곤정책의 현황과 문제점

#### 1. 빈곤아동을 위한 주요 서비스정책의 특성

##### 1) 드림스타트센터

###### (1) 목적

- 빈곤 아동이 공평한 양육여건과 출발기회를 보장하기 위해 주로 공적전달 체계 중심의 예방적, 통합적 서비스(지역사회 건강, 복지, 보육·교육)를 빈곤아동에게 지원한다.

###### (2) 주무 부처 및 기관현황

- 보건복지부(아동권리과), 한국청소년상담원(드림스타트 사업지원단), 광역 및 기초 자치단체
- 2010년 현재 101개 지역 확대, 2011년 130개 지역 확대 예정

###### (3) 서비스 대상

- 임산부를 포함한 0-12세의 저소득 아동 및 가정 중 드림스타트 사업지역에 거주하는 해당 연령대 아동과 그 가족, 임산부를 대상으로 위기도 사정을 통해 고, 중위기 아동을 서비스 대상으로 선정.

###### (4) 서비스 내용

- 가정방문을 통한 사례관리로 빈곤아동의 성장, 발달에 필요한 건강(임신과 출산 등 임산부 지원 포함), 인지(보육 및 교육), 언어, 정서, 행동, 부모 및 가족개입 등 아동발달에 필요한 필수 서비스를 제공하고, 이외 아동의 개별적 욕구와 상황에 맞춰 선택적 서비스를 제공하는 맞춤형 통합서비스.

###### (5) 한계

- 공적 전달체제로서 중심적인 역할 또는 협력이 부족함.  
지역의 빈곤아동청소년 보호의 거점센터 역할을 수행하지 못함.

- 퇴직 전 공무원이 주로 센터장을 맡는 경우가 많아 사업의 취지 이해 부족 및 주어진 역할의 실행 어려움.
- 인근 지역의 지역아동센터 등 서비스 기관과 경쟁관계(?)

## 2) 지역아동센터

### (1) 목적

- 지역아동센터는 지역사회 아동의 보호, 교육, 건전한 놀이와 오락의 제공, 보호자와 지역사회 등과 연계하여 아동의 건전육성을 위하여 종합적인 아동복지서비스를 제공하는 것을 목적으로 한다.

### (2) 주무 부처 및 기관현황

- 보건복지부(아동권리과), 광역 및 기초 자치단체
- 2011년 5월 현재 3802개소(약10만명의 아동이용, 이후 지속 확대).

### (3) 서비스 대상

- 지역사회 내 보호를 필요로 하는 만 18세 미만의 아동. 가정에서 부모에 의한 보호와 양육이 적절히 행해지기 어려운 상황에 있는 아동.

### (4) 서비스 내용

- 보호서비스, 교육서비스, 정서지원서비스, 문화서비스, 지역사회연계 서비스

### (5) 한계

- 센터 수의 지속적인 증가로 인해 예산 총액은 증가하고 있으나 개별 센터의 예산은 현실화되지 못함.(적정한 수의 합의가 필요함)
- 신고제가 아닌, 허가제로 바꿀 필요가 있음. 허가제로 전환한 후 Input 단계에서 사업을 관리할 필요가 있음. 현재는 평가를 통해 Output 단계에서 통제하려는 시도를 하고 있어 불필요한 충돌이 잦음.
- 학습지도 중심의 서비스가 주류를 이룸.
- 통합서비스를 실행할 수 있는 실무자의 전문성 부족. 최근 강조되고 있는 Case management를 수행하기 어려움.
- 물리적 환경의 부실과 예산의 부족.

## 3) 교육복지우선지원사업

### (1) 목적

- 모든 아동·청소년이 갖추어야 할 기초 학습능력, 자기주도적 학습능력, 사회적 관계형성 능력, 자기관리능력 등을 갖추 수 있도록 가정-학교-지역사회를 연결하는 통합지원체계를 구축하여 지원.
- (2) 주무 부처 및 기관현황
  - 교육과학기술부, 한국교육개발원(중앙연구지원센터), 시도교육청
  - 2011년 5월 현재 1361개교(초등 651개, 중등 644개, 고등 66개).
- (3) 서비스 대상
  - 수급자, 결식아동, 다문화 아동 등 법에서 규정하고 있는 저소득 취약계층 아동청소년을 주요한 대상으로 함.
- (4) 서비스 내용
  - 학습능력 증진 사업, 문화활동 영역의 사업, 심리심성 발달지원 영역의 사업, 복지 및 건강영역의 프로그램.
- (5) 한계
  - 지역 간 격차가 고려되지 않은 예산 지원 및 기준 설정이 빈곤한 아동·청소년 간에도 격차를 발생시키고 있음.
  - 빈곤의 영향이 저연령기에 강하게 나타나는 경향을 고려할 때, 초등학교 또는 유치원 시기에 보다 집중적인 지원이 이루어질 필요가 있음. 그러나 현재는 학교 선정기준이 중학교가 많을 수밖에 없는 일률적인 기준이 적용되고 있음.
  - 지나친 학습지도 중심의 서비스. 아동·청소년의 특성을 고려한 단계적인 통합서비스 모형이 실행될 필요가 있음.
  - 통합서비스를 위해서는 학교 내 자원 및 역량만으로는 한계가 있으므로 지역사회와 연계하여 통합서비스를 완성해 나갈 필요가 있으나 학교 중심의 서비스를 고수하려는 경향이 강함.
  - 사업 안정성이 부족하여 지속적인 지원 및 서비스의 질적 향상에 어려움을 초래 함.
  - 학교의 인식부족 및 낙인감 큼.

#### 4) 아동인지능력향상서비스

##### (1) 목적

- 영유아 발달 초기부터 아동과 부모에게 독서지도 및 관련 정보 제공 등 서비스를 통해 아동의 창의적, 생산적, 균형적인 발달을 촉진.
- (2) 주무부처 및 기관현황
  - 보건복지부, 민간기관(9개기관 지정)
- (3) 서비스 대상
  - 전국가구 월평균소득이하 가구의 만 2-6세 이하 아동을 대상
- (4)서비스내용
  - 보건복지부가 지정한 민간 기관이 **바우처 방식**을 통해 주 1회(월 4회) 가정방문 1:1독서지도 및 도서대여, 독서관련정보 제공 등 시행
- (5) 한계
  - 보편주의적 제도의 속성을 가진 것으로 인정됨.
  - 그러나 저소득층 본인 부담금이 있어 부담이 되고 있음.
  - 빈곤아동의 유형에 따른 차이 고려하지 못하고, 인지발달 영역 중심의 사업 실행.

## 2. 빈곤 정책의 한계

### 1) 거시적 차원

- (1) 빈곤아동·청소년에게 적합한 프로그램 개발 미흡
  - 현재 제공되고 있는 정책 및 프로그램은 대상자와 제공 사업 내용이 거의 유사하게 제공되고 있어 차별성이 없는 실정. 이로 인해 서비스의 중복제공이 대상자 중복 논쟁으로 이어지고 있는 실정.
- (2) 공급자 중심의 투입 계획(목표에 대한 제시 또는 평가 부재)
  - 지금까지의 빈곤아동·청소년을 위한 정책이나 계획은 대부분 Input에 대한 계획이 대부분. 그 성과나 결과에 대한 언급이나 평가에 대한 부분이 부실함. 또한 유사한 목표를 가진 사업을 다양한 담당 부서가 시행함으로 인해 목표 설정이 현실적으로 어렵거나 책임성이 모호해 지는 실정(2011년 7월에 제정된 <아동의빈곤예방및지원등에관한법률>에서도 빈곤아동의 복지, 교육, 문화, 지원정책의 기본방향 등의 기본적인 욕구 등에 대한 실태조사와 기본계획을 5년마다 수립하고, 중앙 및 지방자치단체가 연도

별 시행계획을 수립 및 시행하도록 함. 그러나 지금까지 지켜본 사회복지 계획에 비추어볼 때, 계획을 위한 계획이 될 가능성이 있음.).

(3) 부서 및 정책별 연계 및 조정 기능의 부재

- 빈곤한 아동·청소년을 위한 정책들이 다양한 부서 및 법체계에서 상호 연계나 교류 없이 진행된 결과, 파편적 또는 중복적인 사업 시행이 되고 있음에도 불구하고, 이를 조정하거나 상호 연계하는 기능이 부재함. 아동 정책조정위원회나 지역의 관계 위원회가 있으나 유명무실한 실정.

(4) 중앙과 지방의 역할 분담 미흡

- 사회복지예산이 상당부분 지방으로 이양되었으나 여전히 지방은 지역특성에 맞는 사업개발이나 조정기능을 하지 못하고 있으며, 중앙정부에서 개발된 정책에 의존하고 있는 실정임.
- 지역 간에도 재정 격차가 존재함에도 불구하고, 동일한 기준과 재정 지원이 이루어지고 있어 빈곤아동청소년 간에도 지역간 격차가 발생하고 있는 실정. 또한 지역에 따라 아동청소년 관련 정책이 오히려 빈곤아동·청소년을 위한 정책은 우선순위에서 밀려나는 경향을 보임.

(5) 사업의 안정화 및 제도화가 필요

- 90년대 말 외환 위기 이후 이슈화되기 시작한 빈곤아동청소년의 문제는 이후에도 반복적이고, 주기적인 경제위기 및 불안정으로 인해 제도적인 사업 시행이 요구됨에도 불구하고, 대부분의 사업이 시범적인 사업이거나 예산 확보가 안정화되지 못한 실정.

## 2) 미시적 차원

(1) 통합서비스가 아닌, 분절적인 서비스(인지 또는 학업성취도 중심)

- 빈곤한 아동·청소년을 대상으로 한 대부분의 정책 또는 사업이 인지발달이나 학업성취도 일변도로 실행되고 있는 실정. 인지발달이나 학업성취도 향상은 여러 발달 영역 중 하나임에도 불구하고, 지나치게 매몰되어 있는 실정. 이러한 비통합적인 목표나 사업 실행은 목표한 성과를 얻어 내기도 쉽지 않음.

(2) 단일 모형에 기초한 서비스 제공

- 지금 실행되고 있는 빈곤아동·청소년을 위한 정책은 대부분 빈곤아동·청

소년은 모두 동일한 특성을 가질 것이라는 전제에 기초하고 있으며, 전체적으로 발달단계를 고려하지 않은 무차별적인 정책이 이루어지고 있는 경향을 보임. 빈곤한 아동·청소년은 여러 유형으로 나누어지는 경향을 보이며, 발달 시기나 빈곤을 경험한 기간 또는 시점에 따라 다른 특성 또는 결과를 보임.

(3) 지지서비스, 보충서비스의 균형 없음

- 아동·청소년 서비스는 지지, 보충, 대리적 서비스로 나누어지는데(대리적 서비스는 다른 성격을 가지므로 논의에서 제외), 대부분의 정책 및 사업이 가정의 역할을 보충해 주는 성격이 주류를 이루고 있음. 반면, 가정의 기능을 향상시키는 사업은 매우 부실한 실정. 보충적 서비스만으로는 빈곤아동·청소년의 발달을 충분히 담보하기 어려움.

(4) 낙인감 조성(낙인감에도 불구하고, 집중적인 통합서비스 어려움)

- 빈곤아동·청소년을 위한 대부분의 사업이 잔여적 또는 선별적으로 이루어지고 있어 참여 아동의 낙인감이 적지 않음. 실행 기관(학교 및 시설) 기피 현상이 나타나기도 함.
- 반면, 일부 사업에서는 빈곤아동·청소년이 사업의 참여 및 혜택을 당연시하는 현상이 나타나기도 함.

(5) 다양한 빈곤층의 특성 고려 못함

- 다문화 가정이나 장애가정의 상당수가 빈곤한 가정으로 보고되고 있으며, 실제로 빈곤한 다문화 가정 또는 장애가정의 아동·청소년이 적지 않음에도 불구하고, 기존의 빈곤정책은 이러한 특성을 가진 아동·청소년을 고려한 정책 및 프로그램을 제시하지 못하고 있는 실정.

(6) 욕구조사 및 성과평가의 미흡

- 대부분의 빈곤아동·청소년을 위한 프로그램은 실행 단계로 내려갈수록 욕구조사에 기초한 사업 개발 및 설계가 아닌, 유사 사업을 모방하는 경향 또는 기존의 관행을 변형하여 적용하는 경향을 보임. 빈곤아동·청소년에게 필요하거나 적합한 사업이 제공되고 있는지 점검이 필요함.
- 또한 사업의 평가가 미흡하거나 서류 평가 또는 과정 평가(process or output) 중심으로 이루어지고 있어 사업의 적실성 또는 발전성이 떨어질 가능성이 적지 않음.

- (7) 지역 특성을 고려하지 못한 단일 모형 및 규정
- 빈곤문제가 대도시에서 주로 나타나는 경향으로 인해 대부분의 사업 모형이 대도시형으로 개발된 경향이 강함. 따라서 중소도시, 특히 농산어촌의 경우, 그러한 모형이 부적합하거나 어색한 경우가 발생함. 아동·청소년 관련 인프라가 부족하거나 부재한 농산어촌에서는 사업 모형을 온전히 실행하기가 불가능한 경우도 있음.
- (8) 보건 및 건강서비스의 미흡
- 빈곤아동·청소년을 위한 정책은 대부분 아동청소년의 다양한 발달 영역을 포괄하는 통합서비스 제공을 목표로 하고 있으나 특정 분야에 치중된 사업 실행이 되고 있을 뿐만 아니라, 중요한 발달 영역 중 하나라 할 수 있는 보건 및 건강서비스에 대한 사업 비중이 매우 적은 실정. 이에 대한 연구도 부재하여 어떠한 접근모형이 이루어져야 하는가에 대한 모형 설정이 부재한 실정.

## Ⅱ. 아동·청소년을 위한 빈곤정책의 발전방안

### 1. 거시적 차원

#### 1) 빈곤아동·청소년에게 적합한 프로그램 개발

- 빈곤아동·청소년을 위한 프로그램을 다양화할 필요가 있음. 통합서비스를 추구하더라도 발달 영역에 따라, 또는 발달 시기에 따라, 또는 지역에 따라 부서 및 법의 특성을 반영한, 특성화된 사업이 다양하게 개발될 필요가 있음.
- 중앙 차원에서 사업별로 구체적인 기초 매뉴얼을 제작하여 제시할 필요가 있음.

#### 2) 빈곤아동·청소년 정책조정위원회 상설화 및 기능강화

- 빈곤 아동·청소년 관련 정책이나 프로그램을 총괄적으로 모니터링할 수 있는 조정위원회가 필요하며, 이 위원회를 통해 사업의 계획 및 실행, 평

- 가 등 전 과정이 점검되어야 함(법적 구속력 명문화). 예를 들어, 정책의 목표 및 성과 중심의 계획 및 평가체계 확립을 유인할 필요가 있음.
- 중앙뿐만 아니라, 지방에도 관련 위원회를 상설화하여 다양한 부서 및 법에서 파편적으로 실행되고 있는 정책과 프로그램을 연계 및 조정의 역할 수행할 수 있는 지위 부여해야 함.
  - <아동의빈곤예방및지원등에관한법률>의 시행령이나 시행규칙 등에 이러한 내용이 반영되도록 노력해야 함.

### 3) 통합 센터 기능의 설립

- 정책 결정 단위에서 뿐만 아니라, 실행 단위에서도 다양한 부처에서 실행되고 있는 빈곤한 아동·청소년을 위한 사업이 연계 및 통합, 그리고 역할분담이 이루어질 수 있도록 지역별 통합 센터가 필요함.

### 4) 지역 격차 축소 및 지역 특성을 고려한 모형

- 지역 간의 격차가 빈곤 아동·청소년 간의 격차로 이어지지 않도록 차등적 지원이 필요하며, 지역 간 격차가 사업 및 그 실행의 격차로 이어지지 않도록 고려한 정책이 요구됨.
- 지역의 특성을 고려한 모형의 개발 및 예산의 차등적인 지원이 필요함. 재정자립도가 떨어지는 지역, 아동·청소년 관련 인프라가 부족한 지역, 지역적 특성이 강한 지역의 경우, 지역의 특성에 적합한 사업 모형을 개발해야 함.
- 또한 부족한 예산을 충분히 보충해 줄 수 있는 법률적인 근거가 마련되어야 함. 중앙은 지방에 이양하고, 지방은 중앙 핑계(?)를 대는 관행 아닌 관행은 사라져야 함.

### 5) 사업의 안정성 확보

- 사업의 제도화 및 예산 지원의 안정화를 보장해야 함. 중앙정부의 지원을 중단하고, 지방자치단체가 결정하도록 하는 방식은 매우 불안정한 방식.
- 보편적 사업방식으로 순차적 변화 필요함.

## 2. 미시적 차원

### 1) 빈곤 아동·청소년의 특성을 고려한 통합서비스 모형 제시.

- 빈곤아동·청소년은 모두 단일한 모습을 보이는 것이 아니라, 다양한 유형으로 나누어질 수 있음. 구체적으로 치료형, 자존감 회복형, 인지적 자극형, 학습지원형 등으로 나누어질 수 있음. 따라서 이러한 학생의 특성을 고려한 단계적 지원시스템, 즉 단계적 통합서비스 모형을 개발하여 제공할 필요가 있음.

### 2) 지지적 서비스의 강화

- 부모양육훈련, 가족관계 개선 프로그램, 부모의 사업참여 등 가족의 기능을 강화시켜줄 수 있는 지지적 서비스가 보충적인 서비스와 함께 조화를 이루어야 함.
- 빈곤한 아동·청소년의 부모가 이러한 프로그램에 참여하려는 의지가 강하지 않으므로 빈곤한 아동·청소년의 부모를 대상으로 한 전문 교육 프로그램 개발 또는 매뉴얼을 제작하여 제공할 필요가 있음.

### 3) 욕구조사 및 성과조사 실행을 명문화

- 총괄적인 빈곤아동·청소년에 대한 욕구조사 및 추적조사(패널조사)와 부서 또는 사업별 욕구조사 및 성과조사가 주기적으로 이루어질 필요가 있으며, 이를 강제할 수 있는 명문화할 필요가 있음.
- 중앙차원에서 이루어지 조사결과가 지방에 제공되거나 지역차원에서도 욕구조사나 평가조사가 이루어져 실제 사업의 계획 및 실행, 평가의 전 과정에서 Data based decision making이 가능하도록 시스템이 갖추어질 필요가 있음.

### 4) 보건 및 건강서비스 강화

- 지역의 사업 주체와 보건소 및 병의원과 연계할 수 있는 시스템 또는 모형을 갖출 필요가 있음.
- 현재 빈곤아동·청소년의 보건 및 건강과 관련된 기초적인 정보가 부족한

상태이고, 서구와는 다른 경향을 보이는 부분이 있으므로 관련 연구가 활성화될 필요가 있음.

### Ⅲ. 참고문헌

- 김광혁(2011). 빈곤이 아동발달에 미치는 영향의 차이 - 한국복지패널과 한국청소년패널의 차이 비교. 2011 한국복지패널학술대회 발표자료.
- 이봉주(2008). 복지차원에서 본 한국의 아동정책. 한국아동학회 2008 학술대회 자료집.
- 김순규, 김광혁(2011). 전라북도 아동복지서비스 전달체계의 현황과 발전방안. 굿네이버스 전북지부.
- 인터넷자료. 드림스타트 홈페이지, 교육복지우선지원사업 홈페이지, 지역아동센터 중앙지원단 홈페이지



## 주제발표 7

---

# 아동·청소년의 학교폭력 예방을 위한 정책과 대안

김대유 교사(서문여자중학교)



# 아동·청소년의 학교폭력 예방을 위한 정책과 대안

## I. 학교폭력의 정의와 문제점

### 1. 학교폭력이란 무엇인가?

‘학교폭력’은 학교 내외에서 ‘학생 간’에 발생한 상해, 폭행, 감금, 협박, 약취·유인, 명예훼손·모욕, 공갈, 강요 및 성폭력, 따돌림, 정보통신망을 이용한 음란·폭력 또는 재산상의 피해를 수반하는 행위를 말한다. 즉 학교폭력은 단순한 생활지도 사안이나 교육의 문제가 아닌 사실상 법률적 범죄(Bullying)를 의미한다. 어떤 행동이 학교폭력인가? 다음 사항을 주목해보자(김대유, 2006).

- 주변에 있는 다른 친구들의 접근과 도움을 막는 행위
- 싫어하는 별명 등을 부르며 지속적으로 놀리는 행위
- 악의적인 소문을 퍼뜨리는 행위
- 하고 싶지 않는데 부당한 행위를 강요하는 행위
- 휴대전화나 이메일을 통해 협박, 비난, 위협하는 행위
- 타인을 괴롭히려는 의도를 가지고 신체적으로 구타하는 행위
- 흉기 등을 이용해 신체적인 상해를 가하는 행위
- 돈이나 물건을 강제로 빼앗는 행위
- 의도적으로 집단 활동에서 따돌리거나 소외시키는 행위
- 원하지 않는 신체적 또는 성적 접촉을 강요하는 행위

이와 같이 학교폭력은 학생들 사이에서 일어나는 폭력과 따돌림을 가리킨다. 우리나라는 ‘폭력 서클’이라는 독특한 형태의 학교폭력이 존재하며, 최근 집단을 형성하는 방법도 종적연결 ‘에서 횡적 연결로, 고등학생 중심에서 초·중학교생의 ‘저연령화’ 현상으로, 남학생 중심에서 ‘여학생 중심’ 현상으로 변지고 있다. 학교폭력은 학생들 사이에 일어나는 광범위한 폭력을 의미하지만 특히 문제가 되고 있는 것은 이처럼 폭력서클을 정점으로 한 학교폭력이다. 왕따 즉 따돌림(bullying)이란 한 학생이 반복적이고 지속적으로 한 명 이상의 학생

들로부터 부정적인 행동에 노출되는 현상을 의미한다. 국제적인 측면에서 고찰해 볼 때 보통 학교폭력은 폭력을 행사하는 학생들이 어떻게 반응하느냐에 따라 다음 세 가지 형태로 분류하기도 한다<sup>12)</sup>. ①중증(重症)형: 對교사폭력+對기물파괴폭력+對학생간 폭력 ②중증(中症)형: 對교사폭력+對학생간 폭력 ③경증(輕症)형: 對학생간 폭력

## 2. 학교폭력의 문제점

학교의 환경이 교과위주로 편성되어 개인이 교과교실을 순회하며 수업하고, 전문가 그룹(생활지도 주임, 상담사 등 서포트 스태프 등)이 확보된 미국이나 유럽과 달리, 우리나라는 담임교사가 관리하는 불박이 교실에서 하루 종일 아이들이 붙어 있다 보니 집단화 현상이 고착되고 있다는 지적이 있다<sup>13)</sup>. 초등학교 학교폭력의 경향성은 집단따돌림에 있다. 이는 다수가 개인을 물리적으로 억압하는 형태로 나타난다<sup>14)</sup>. 집에까지 쫓아가 폭행을 하여 사망에 이르게 하는가 하면 성폭행도 서슴지 않는다<sup>15)</sup>. 그런 면에서 우리나라의 학교폭력 실태는 실로 학교의 생활주기(Life Cycle)에 깊숙이 들어와 있는 일상의 성격인 것이다. 고등학교 시기의 학교폭력은 외형적인 면에서 집단성, 지역화라는 특징을 갖는다. 서울을 비롯한 지방에 잘 알려진 고등학교 폭력서클 조직이 적발되고 있고<sup>16)</sup>, 활동상황도 차이가 있다. 서울의 강남에는 강남 4대천황이라 불리는 학교폭력 조직 등이 주로 단위학교를 연계하여 금품갈취를 조직적으로 자행하고, 서울 강북지역의 서클들은 학생들을 강제 동원하여 ‘일락’ (일일락카페)이라는 돈벌이용 행사를 하는 등 유흥비 마련과 힘자랑을 목적으로 폭력을 행사한 사례도 있다<sup>17)</sup>. 지방에서는 밀양 집단 성폭행 사건(2005년) 등 여러 형태의 폭력이 난무한다. 고등학교 학생들의 폭력서클 구성 및 활동은 형사소송의 대상이 되는 범죄행위다. 이에 대한 대책으로 정부와 학교는 학교폴리스제를 도

12) 오키하라 유타카(學校暴力 -行動知能實際의 國際比較, 日本, 1984)

13) 학교폭력 예방 프로그램 개발에 관한 연구(곽금주, 서울대학교, 2005)

14) 곽금주(학교폭력 예방 프로그램 개발에 관한 연구.-Farrington, 1989).

15) 인터넷 바리러스(서울, 2005년)

16) 서울연합, 부천연합, 전북의 새벽의 질주 등, 2005, 경찰청

17) 김대유(학교폭력 우리 아이 지키기, 노벨과 개미사, 2006)

입하고, 2006년부터는 전문상담 순회교사 308명을 180개 교육청에 배치하고 있지만, 근본적으로는 청소년기의 정체성(identity)을 고려한 지도방식이 필요하다.

## Ⅱ. 학교폭력 정책의 현황과 문제점

### 1. 학교폭력 정책의 현황과 문제점

학교폭력은 2007년에 개정된 법률은 성폭력을 포함시키고 교육과학기술부가 시행령을 제정, 학교폭력을 우리나라 역사상 처음으로 ‘학교폭력’으로 명명하고 구체적인 대책을 수립함으로써 처음으로 학교폭력이 ‘사회문제’로 인식되기 시작했다<sup>18)</sup>. 현재 정부는 1개월에 1회씩 전국의 초·중고 학생을 대상으로 학교폭력 피해 전수조사를 실시하고 있고, 경찰과 협조하여 스쿨 폴리스(School Police), CC TV 설치 등 대책을 시행하고 있다.

그러나 학교폭력 피해는 여전히 줄어들 기미가 보이지 않고, 학교폭력에 대한 사회 각계의 인식 또한 답보 상태다. 학교폭력을 주로 다루는 경찰과 학교의 인식, 당사자인 학생과 학부모의 인식 사이에 나타나는 괴리현상을 살펴보는 것은 매우 중요한 일이다.

**경찰**은 학교폭력과 관련하여 청소년을 피의자(가해자)와 피해자로 분류하고 있다. 자수기간을 설정하여 예방 효과를 이끌어 내고 있지만 결과위주(safety)의 정책을 시행하고 있다는 점에서 미국의 School Police 방식을 많이 벤치마킹하고 있다. 이는 유럽형의 예방 위주(Prevention)의 방식이 아니라는 점에서 향후 정책의 조정과 절충이 필요하다고 생각한다. **학교**는 가해자든 피해자든 모두 ‘부적응아’로 구분한다. 이는 양비론적 시각을 지녔다는 점에서 학교폭력을 생활지도로만 인식하고 사회적·법률적 문제로 치부하지 않는 경향성을 보여주고 있다. **학부모**는 대부분 학교폭력의 발생과 전개과정에서 소외되고 결과

18) "학교폭력"이란 학교 내외에서 학생 간에 발생한 상해, 폭행, 감금, 협박, 약취·유인, 명예훼손·모욕, 공갈, 강요 및 성폭력, 따돌림, 정보통신망을 이용한 음란·폭력 정보 등에 의하여 신체·정신 또는 재산상의 피해를 수반하는 행위를 말한다.

에만 노출되는 약자로 비쳐진다. **학생 가해자**는 자신이 저지른 사안의 심각성에 대해 ‘심각하게 생각하지 않는’ 경향이 있다. 법적 심판보다는 부모와 교사에게 혼쫓이 날 것인가를 먼저 고민한다. 실제로 학생은 어른과 공감(지각, 청각, 시각) 능력이 다르기 때문이다. 계몽성 교육이나 홍보가 효과를 거두기 어려운 측면이다. 아직 이에 관한 정책 수립이 제대로 이루어지지 못하고 있는 실정이다.

이와 같이 학교폭력에 대한 학교, 경찰, 학부모, 학생의 시각은 많이 다르다. 학교폭력의 시각은 각기 분화되고 분절된다. 학교는 학교폭력을 생활지도로 인식하고, 경찰은 결과론적인 통제의 시각을 유지하며, 학부모는 뒤처리를 하고 치료해주는 객체로 등장할 뿐이다. 학생은 친구 이외의 대상은 불신한다. 정부의 정책은 이러한 감성의 문제를 흔히 간과하고 행정적인 대책으로 일관하는 경향이 있다. 정책수립의 본질과 맥락을 처음부터 되짚어야 할 상황이 아닌가 싶다.

## 2. 법령의 현황과 문제점

학교폭력예방 및 대책에 관한 법률 및 시행령(이하 법령)은 학교폭력의 정의에 성폭력을 추가하고, 학교폭력대책기획위원회 위원장을 교육과학기술부 차관으로 하며, 시·도에 학교폭력대책 지역위원회를 설치하는 등의 내용으로 「학교폭력 예방 및 대책에 관한 법률」(2008.3.14. 공포, 2008.9.15 시행)이 전부개정 됨에 따라 동법률에서 위임된 사항과 그 시행에 관하여 필요한 사항을 적시하고 있다.

제8조 기획위원회의 구성은 위원장 1인을 포함한 15인 이내의 위원으로 구성하되 위원장은 교육과학기술부차관이 되고, 위원은 학생 생활지도 경력이 10년 이상인 교원, 관계 중앙행정기관에 소속된 3급 공무원 또는 고위공무원단에 속하는 공무원 등으로 하되, 임기를 2년으로 하고 연임할 수 있도록 하고 있다. 지역의원회의 기능, 구성, 회의운영 등(안 제4조, 안 제5조)은 법률의 위임에 따라 학교폭력의 예방 및 대책에 관련된 사항을 심의하기 위하여 시·도의 부단체장을 위원장으로 하는 지역위원회를 설치하도록 되어 있지만, 현재 위원회의 구성 및 운영이 원활하지 못하여 피해자 학부모가 시·도교육청에 재심을 청구해도 잘 이루어지지 못하고 있는 실정이다. 이는 지역위원회의 효율적 운

영을 위해 지역위원회 위원장이 교육감과 협의하여 실무위원회를 구성·운영할 수 있도록 명시하고 있지만 형식적으로 이루어지고 있고, 실무위원회의 구성조차 제대로 되지 않는 지역도 많다. 전담부서의 구성은 장학관 1인, 초등·중등 장학사 각 1인 외 기타 교육감 소속 교원 및 공무원을 포함하도록 하고 있지만 기존의 생활지도 담당 장학사가 겸임하고 있고 별도로 운영하지 않음으로써 효율적인 대책의 수립을 불가능하게 하고 있을뿐더러 오히려 학교폭력 지도를 악성 민원으로 인식하여 학부모를 적대시하는 사례도 발견되고 있다.

단위학교의 자치위원회는 그 구성 및 회의운영 등(안 제8조, 안 제9조)을 시행령에서 상세히 명시하고 있다. 자치위원회 위원장을 위원 중에서 호선하고, 유관기관 및 지역사회 인사로 구성하여, 단위 학교 내 학교폭력 예방 및 대책을 수립하고 및 효율적으로 추진하도록 하고 있다. 자치위원회는 위원장 1인을 포함하여 5인 이상 10인 이하의 위원으로 구성한다. 자치위원회의 구성·운영에 필요한 사항은 대통령령으로 정하며, 전체위원의 과반수를 학부모전체회의에서 직접 선출된 학부모대표로 위촉한다. 그러나 2005년 법률 제정 때부터 지금까지 자치위원회 내용 중 가장 핵심적인 문제는 ‘책임교사’의 선정에 있었다<sup>19)</sup>. 법률이 제정될 당시 입법 추진 관련 시민단체들은 자치위원회를 구성하고 실무를 맡는 책임교사의 역할이 가장 중요하다고 보고, 책임교사를 학교 운영위원처럼 교사회의에서 선출할 것을 국회와 교육부에 강력히 요구하였다. 책임교사를 선출하는 문제는 단순히 민주주의의 확립에만 있는 것은 아니다. 선출을 해야만 학교 구성원들의 관심을 모을 수 있고, 선출된 책임교사가 학교장과 피해자, 가해자의 한가운데서 중립적 위치를 유지할 수 있기 때문이다. 그러나 당국은 책임교사를 학교장이 지명하도록 함으로써 대부분 학생생활지도 부장이 겸직하고 중립성과 민주성을 상실하게 되었다. 그 결과 학교현장에서 학교폭력 사안이 법령과 제도에 의해 중립적으로 다루어지지 못하고 학교장의 관점과 능력에 따라 좌지우지되고 단순한 생활지도와 골치 아픈 민원으로 전락하게 되었다. 또한 학교폭력 전담부서가 마련된 학교는 눈을 씻고 찾아볼래야

19) 제14조 (전문상담교사 배치 및 전담기구 구성)

①학교의 장은 학교에 대통령령으로 정하는 바에 따라 상담실을 설치하고, 「초·중등교육법」 제19조의2에 따라 전문상담교사를 둔다. ③학교의 장은 전문상담교사, 보건교사 및 책임교사(학교폭력문제를 담당하는 교사를 말한다) 등으로 학교폭력문제를 담당하는 전담기구(이하 "전담기구"라 한다)를 구성한다.

찾기 힘들고 학교폭력 지도는 더욱 담임교사에게 전적으로 전가되는 악습이 되풀이되고 있다. 교과부의 학교폭력 정책은 이로써 현장성을 잃고 행정력에만 의존하는 관행을 되풀이하게 되었다. 정부의 의지를 의심케 만드는 대목이다.

학교폭력예방교육을 학기별로 1회 이상 실시하되, 교육 횟수·시간 및 강사 등은 학교의 실정에 따라 학교의 장이 정하도록 하고 있지만, 홍보용 가정통신문이나 계몽성 훈화 등으로 댄질되고 있으며, 학생과 교직원을 별도로 교육하고자 한 원칙도 흐지부지 되고 있다. 법률은 학교폭력 예방 및 대책에 관련된 업무수행 중 알게 된 내용 중 비밀에 대해 비밀의 범위를 정하도록 하고 있지만 인터넷이 발달하면서 비밀은 유지되기 어렵게 되었고, 그로 인해 비밀이 누설되어 자살을 하고, 피해자가 전학을 가야하는 등 부작용이 속출하고 있다.

피해학생의 보호를 위한 조치는 결석을 출석일수에 산입할 수 있고, 가해학생의 보호자가 피해비용을 부담하지 아니할 경우에는 「학교안전사고 예방 및 보상에 관한 법률」 제15조에 따른 학교안전공제회 또는 시·도교육청이 부담하고 이에 대한 구상권을 행사할 수 있도록 하고 있다. 가해학생의 경우 학급교체, 전학, 학교에서의 봉사, 사회봉사, 학내외 전문가에 의한 특별교육이수 또는 심리치료, 10일 이내의 출석정지, 퇴학처분 등을 적용할 수 있다. 학교폭력과 관련한 분쟁조정에는 피해학생과 가해학생간 또는 그 보호자 간의 손해배상에 관련된 합의조정을 할 수 있도록 하여 유연성을 갖추었지만, 가해 및 피해 학생에게 전학을 강요하고, 심지어 단순한 생활지도 사안을 학교폭력으로 포장하여 부적응가해자를 퇴학시키는 용도로 변질된 사례도 많이 나오고 있다<sup>20)</sup>.

### Ⅲ. 학교폭력 정책의 발전방안

#### 1. 학교와 교사의 법률인식 필요

학교폭력 대책은 심리적, 생활지도적(Guidance), 상담적(Councelling), 학교자치적, 교육정책적, 법률적인 측면을 모두 고려하여 수립되고 실시되어야 한

---

20) 국회 국정감사(이주호 국회의원, 2007)

다. 지금은 이 모두가 각기 독립되어 프로젝트 형식으로 시행되고 있다. 법률과 정부가 학교폭력 문제를 교과부로 일원화시키고 많은 권한을 부여했음에도 불구하고 이러한 문제점을 노정하는 것은 매우 심각한 일이다. 학교는 학교폭력을 폭력(bullying)으로 인정하기보다는 학생간의 갈등, 즉 ‘생활지도’로 인식하는 경향이 있다. 따라서 학교폭력이 발생하면 학교장과 교사는 이를 폭력의 가해자와 피해자로 분류하는 것이 아니라 생활지도상 가해의 문제, 피해의 문제로 규정한다. 가해자에게 폭력의 원인이 있는 동시에 피해자에게도 피해를 초래하는 원인(motive)이 있다는 시각을 갖고 있는 것이다. 이 부분에서 경험 이 부족한 교사가 양비론을 펼칠 경우 ‘둘이 싸운 것’ 혹은 피해자를 ‘맞을만한 이유가 있는 아이’로 오판하는 일이 발생할 수 있다. 상담자는 폭력의 피해를 호소하는데 교사는 생활지도를 얘기한다. 쌍방의 관점이 다르다 보니 상담자는 억울하기 짝이 없고, 교사는 답답하기 그지없다. 그러므로 상담자는 교사의 생활지도 태도를 무조건 비난할 것이 아니라 그런 사정이 있음을 미리 직시하고 학교장과 교사에게 학교폭력 관련법과 각종 사례를 들어 그 심각성을 알리고 설득해야 하는 일이 발생한다.

그러므로 교육적 시각과 사회적 시각의 원만한 조화가 형성되어야만 문제를 원만하게 풀 수 있다. 결국 학교폭력의 정책이 토대를 가지려면 먼저 학교와 교사가 학교폭력을 ‘법률적 사안’으로 받아들이고 대처할 수 있는 장치를 마련해주어야 한다. 법률인식이 필요하다는 뜻이다. 학교와 교사들에게 학교폭력은 아직 범죄(Bullying)가 아닌 부적응 현상일 뿐이다.

## 2. 책임교사의 선출과 교육정책의 변화

학교에서 학교폭력을 담당하는 자치위원회의 ‘책임교사’는 지금처럼 학교장이 임명하는 체제로 가면 학교폭력이 학교의 주요한 관심사가 될 수 없다. 학교운영위원회의 교사위원 선출처럼 선출제가 되어야만 학교폭력에 대해 권한을 행사하고 책무성을 가질 수 있으며 필요한 조치를 민주적으로 추진할 수 있다. 그런 면에서 책임교사 선출제가 되도록 시행령을 개정하여야 한다.

교육정책의 측면도 매우 중요하다. 현재의 교사 양성과정에서는 생활지도와 학교폭력 과목이 없다. 교사가 학교폭력에 대해 일순 무능해지는 이유다. 대학

에 관련 과목을 신설하고 교수요원을 확보해야 하며, 교육청의 담당부서도 정식으로 신설해야 한다. 또한 일제(日帝)의 잔재인 학급담임제를 폐지하여 교과 교실로 전환하고 단위제 교육과정을 선진국형 학점제 교육과정으로 바뀌서 교수학습은 교사가, 생활지도와 상담, 학교폭력은 전문가(Support Staff)가 맡도록 제도를 정비해야 할 것이다. 또한 교사가 교수학습과 생활지도에 전념할 수 있도록 ‘교사의 행정업무 겸임금지’에 관한 초·중등교육법시행규칙을 제정하여 “교사는 법령이 정하는 바에 따라 학생을 교육한다”는 초·중등교육법 제 20조의 ‘교사 교육권’을 회복시켜주어야 한다. 이러한 문제는 국가적 고뇌와 장기간의 대책을 필요로 하지만 반드시 이루어야 할 당위성을 갖는다.

## ※참고자료

- 가끔 아이들은 억울하다(김대유, 우리교육, 2004)
- 교육은 살아있다(김대유, 말과창조사, 2003)
- 심리상담과 치료의 이론과 실제(Gerald Corey, 조현춘, 조현재 공역, 2003)
- 아동교육심리(교육출판사, 1997)
- 유치원 유아들의 실의놀이에 관한 문화기술적 연구(정은경, 이화여대 박사논문, 1999)
- 웃기는 학교 웃지 않는 아이들(김대유, 시간여행, 2011)
- 전교조 참교육실천대회 유아교육분과(정지선, 2005)
- 티처원 ‘학교폭력 없는 따뜻한 교실’ 강좌(김대유, 2009)
- 학교폭력 막을 수 있다(청소년폭력예방재단, 1997)
- 폭력은 싫어요(새한미디어, 1996)
- 학교폭력, 고통받는 아이들을 위해 무엇을 할 것인가(한울림, 1996)
- 참 좋아요! 안전한 학교로(한국산업안전단, 2005)
- 학교폭력 토론회 자료집(건강사회를 위한 보건의교육연구회, 2004)
- 학교폭력 우리 아이 지키기(김대유, 김현수 공저, 노벨과 개미사, 2006)
- 학교폭력 예방 프로그램 개발에 관한 연구(곽금주, 김대유, 김현수, 서울대학교, 2005)
- 학교폭력 외국사례(김현수, 2004) -
- 학교폭력예방 고등학생지도용(김대유 외, 교육인적자원부, 2005)





## 주제발표 8

---

# 요보호 아동·청소년을 위한 정책과 대안

오선영 팀장(세이브더칠드런)



## 요보호 아동·청소년 인권의 실태와 관련 정책의 분석

### 요보호 아동·청소년을 위한 정책과 대안

#### I. 개요

인권은 모든 인간이 자신의 인간 존엄성에 의해 갖게 되는 인간의 가장 본적인 권리다. 인권은 개인과 권력 구조 특히, 국가와의 관계를 규정한다. 인권은 국가 권력의 한계를 정하며, 이와 동시에 모든 사람이 자신의 인권을 향유할 수 있는 환경을 보장하기 위한 적극적 조치를 취하여야 할 의무를 국가에 부여한다.

인권은 국가의 헌법 및 국제법에 규정된 개인적, 집단적 권리의 총합이다. 정부와 의무이행 당사자들은 인권을 존중하고, 보호하며 이행하여야 하는 의무를 지닌다.<sup>21)</sup>

아동·청소년은 국제법과 헌법이 규정하고 있는 권리의 주체다. 대한민국 헌법 제34조 제4항인 “국가는 노인과 청소년의 복지향상을 위한 정책을 실시할 의무를 진다”는 조항이 있다. 이는 국가가 청소년에 대한 의무를 명확하게 규정하고 있다. 또한 헌법 제6조 ①항은 헌법에 의하여 체결·공포된 조약과 일반적으로 승인된 국제법규는 국내법과 같은 효력을 가진다고 규정하고 있다. 이는 아동청소년정책이 193개국이 비준하였고 한국도 1991년에 비준한 ‘아동의 권리에 관한 국제협약’ 등에 준거해야 한다.

유엔아동권리협약은 일반원칙인 비차별(제2조), 아동의 최선의 이익(제3조), 생명, 생존, 발달에 관한 권리(제6조), 견해를 표현할 권리 및 그에 대한 고려(제12조)에 추가하여 부모의 책임과 권리(제5조, 제18조), 표현의 자유(제13조), 사상의 자유(제14조), 정보에 대한 권리(제17조), 장애아동의 권리(제23조), 기초보전에 대한 권리(제24조), 교육에 대한 권리(제28조) 및 소수자에 속하는 아동의 언어적, 문화적 권리(제30조) 등 아동청소년의 권리들을 규정하고 있다.

---

21) 국회의원을 위한 인권핸드북(2008), 1p

본 연구는 유엔아동권리협약의 일반원칙에 의거하여 「아동복지법」 제3조제4호에 따른 보호대상아동, 즉 “요보호아동”을 위한 정책의 현황을 분석하고 인권친화적인 정책 이행을 위한 제언을 중점적으로 기술하고자 한다.

본 연구의 범위는 아동복지법 제 3조 4호에서 규정하는 “보호대상아동”으로, 보호자가 없거나 보호자로부터 이탈된 아동 또는 보호자가 아동을 학대하는 경우 등 그 보호자가 아동을 양육하기에 적당하지 아니하거나 양육할 능력이 없는 경우의 아동으로, 18세 미만인 사람(아동)이 행복한 삶을 누릴 수 있는 기본적인 여건을 조성하고 조화롭게 성장·발달할 수 있도록 하기 위한 경제적·사회적·정서적 지원인 아동복지<sup>22)</sup> 정책을 중점적으로 살펴보고자 한다.

아동복지법 제 10조 1항에 의하면, 요보호아동을 발견하거나 보호자의 의뢰를 받은 경우에는 아동의 최상의 이익을 위하여 필요한 조치를 하여야 한다고 규정되어 있으며, 아래의 단계를 거쳐 아동의 거처를 정하게 된다. <sup>23)</sup>

① 아동발견 또는 보호자 의뢰 → ② 아동과 보호자 상담·지도 → ③ 보호자 가정 복귀 또는 연고자 가정에 대리양육 → ④ 아동 보호 희망 가정에 위탁 → ⑤ 적합한 아동복지시설 입소, 전문치료기관·요양소 입원·입소

요보호아동의 보호조치 방법에 따라 아래와 같이 분류하여 접근해보고자 한다.

1. 아동학대(아동복지법 제22조)
2. 가정위탁(아동복지법 제15조 제2항, 제3항)
3. 입양(아동복지법 제15조 제6항, 입양촉진및절차에관한특례법)
4. 시설양육(아동복지법 제15조 제4항)
5. 전문치료기관 또는 요양소에 입원 또는 입소(아동복지법 제 15조 5항)<sup>24)</sup>

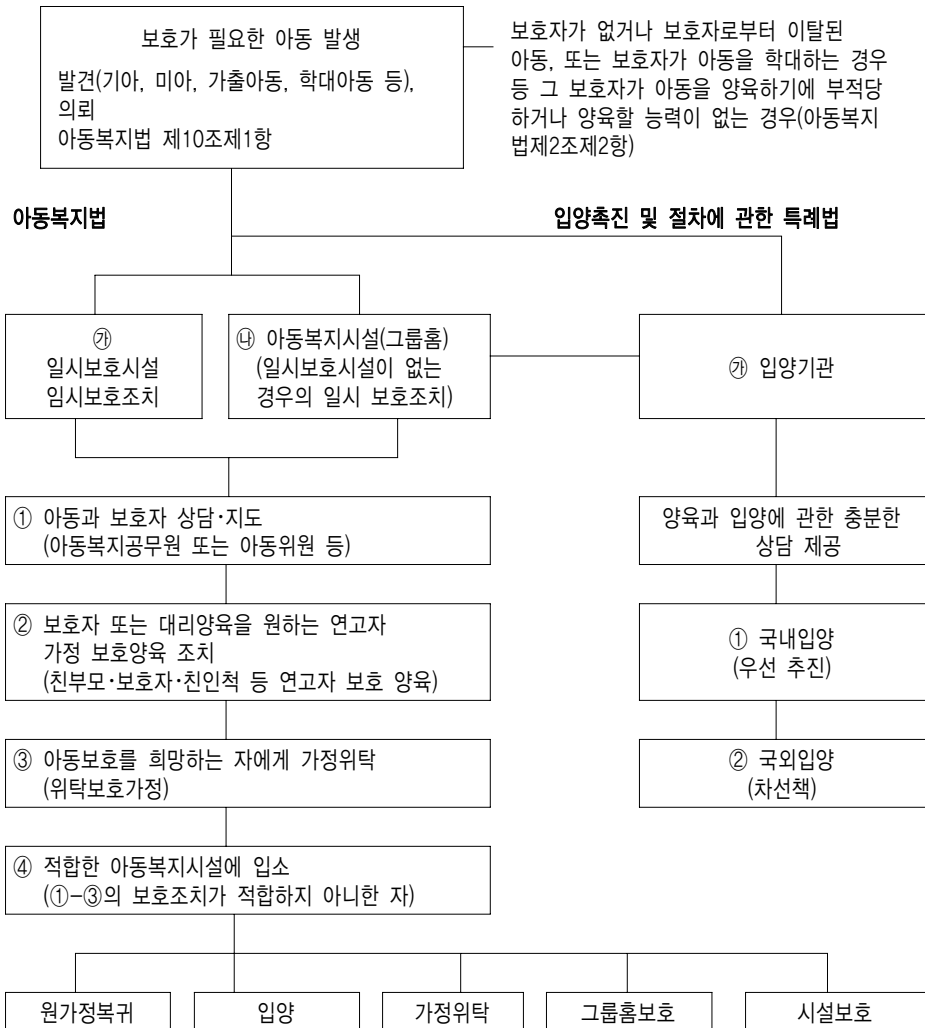
---

22) 아동복지법 제 3조

23) 2011년도 아동복지분야 사업안내, 보건복지부, 9-13p

24) 약물 및 알콜중독·정서장애·발달장애 등으로 특수한 치료나 요양 등의 보호를 필요로 하는 아동에 대하여 전문치료기관 또는 요양소에 입원 또는 입소시킴

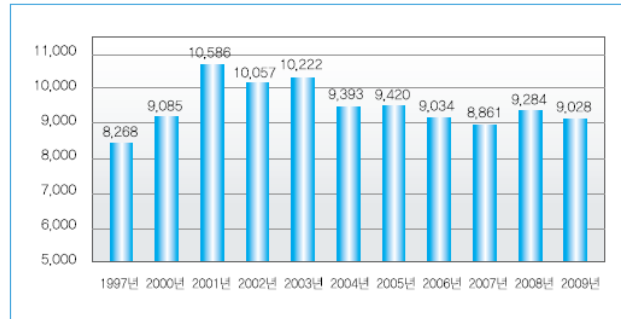
〈표 1 보호아동 발생시 업무처리 흐름도〉



우리나라 요보호아동의 발생규모는 1997~2009년동안 9.2%의 증가율을 보인다. 요보호아동의 발생규모는 1997년 IMF 이후 지속적인 증가 추세를 보이다 2000년대 중반에는 다소 감소하였고 2007년 국제금융위기가 발생하면서 증가추세로 돌아서고 있다. 요보호 아동의 보호 형태는 2000~2009년동안 가정보호는 감소하고 시설보호가 증가하는 경향을 보였으며 가정보호 중 위탁보호가 입양보다 2~3배 높아지는 추세다.<sup>25)</sup>

[그림 1] 연도별 요보호아동의 발생규모 추이

(단위: 명)



자료: 보건복지부, 보건복지통계연보, 각년도

## Ⅱ. 정책의 현황 및 발전방안

### 1. 아동학대예방치료사업

#### 1) 현황과 문제점

아동복지법 제 3조 7항에 의하면, “아동학대”란 보호자를 포함한 성인이 아동의 건강 또는 복지를 해치거나 정상적 발달을 저해할 수 있는 신체적·정신적·성적 폭력이나 가혹행위를 하는 것과 아동의 보호자가 아동을 유기하거나 방임하는 것을 말한다.

우리나라는 2000년 아동복지법 개정과 더불어 국가적 차원의 아동학대예방사업을 기반을 마련하였고, 전국 광역시·도에 아동보호전문기관을 설치·운영하고 아동학대예방사업을 지속적으로 전개해왔다. 2000년 개소 당시 전국 광역시 및 도에서 17개소로 운영되던 아동 보호전문기관은 현재는 45개소(중앙아동보호전문기관 포함)로 확대 설치·운영되고 있다.

지역아동보호전문기관에서는 아동학대신고전화 운영 및 신고접수 및 현장조사, 피해아동에 대한 격리보호, 응급치료 및 심리치료, 학대행위자 및 가족에 대한 서비스 등 아동학대 사례에 대한 직접서비스와 신고의무자, 아동 및 부모를 대상으로 아동학대예방교육, 아동학대예방을 위한 홍보사업을 실시하고 있

25) 김유경(2011), “우리나라 입양실태와 정책과제”, 한국보건사회연구원, 2011

으며, 중앙아동보호전문기관에서는 전국 아동보호전문기관 업무지원, 상담원 보수교육, 전산시스템 구축, 아동학대예방정책의 개발, 유관기관과의 네트워크 구축, 아동학대예방 홍보사업 등의 업무를 수행하고 있다.<sup>26)</sup>

2010년 전국아동학대현황보고서에 의하면, 2010년 아동학대로 판정된 5657 건중 여러 유형의 학대가 복합적으로 발생한 중복학대는 42.3%, 방임의 비율은 33.1%의 비율로 나타났다.

학대피해 아동중 원가정에 보호된 경우는 4108건(72.6%), 학대재발 등으로 안전이 확보되지 않아 가정으로부터 격리보호된 아동은 1500건(26.5%)로 나타났다. 격리보호된 아동 중 가정으로 복귀된 사례는 468건으로 격리보호 대비 31.2%로 나타났다.

학대행위자와 피해아동과의 관계를 살펴보면, 부모에 의한 학대가 83.3%로 가장 높은 비율로 나타났으며, 타인(이웃, 시설종사자, 교사 등)에 의한 학대비율이 9.4%로 나타났다. 부모의 비율을 세부적으로 보면, 친부가 49.4%, 친모에 의한 학대가 30.2%로 나타나고 있다.<sup>27)</sup>

## 2) 문제점 및 발전방안

### (1) 아동을 가정에서 분리하는 것이 아닌 학대행위자 분리정책

아동학대가 주로 가정에서 이루어지고 주양육자인 부모에 의한 학대가 비율이 높아 피해아동을 원가정으로부터 분리하여 안전을 확보하였으나 이런 경우는 학대피해아동이 급작스런 환경 변화로 적응에 곤란을 겪기도 하며, 학대행위자의 성행이 교정되지 않는 상황에서는 원가정 복귀를 고려할 수 없어 지속적인 어려움을 겪기도 한다. 따라서 학대피해아동을 분리하지 않고 학대행위자를 원가정으로부터 강제 퇴거시킴으로 아동의 안전을 확보할 수 있도록 강력한 법적근거가 마련되어야 할 것이다.<sup>28)</sup>

### (2) 비자발적 학대행위자 치료에 법적 근거 마련 필요

비자발적인 행위자들의 재학대 방지를 위해 법적 구속력이 있는 상담, 치료,

26) 아동학대현황보고세미나(아동학대예방사업의 지난 10년, 나아갈 10년)2001-2010년 주요 통계로 보는 아동학대 현황 7p

27) 2010 전국아동학대현황보고서

28) 2010 전국아동학대현황보고서 239p

수강명령제도 마련이 필요하다.

(3) 신고의무 불이행에 대한 처벌규정 필요

신고의무자에 대한 규정은 있으나 신고의무 불이행에 대한 처벌규정이 없어 신고 의무에 대한 실효성을 확보하기 어렵다

(4) 아동학대예방사업의 통합적 접근필요

아동성폭력예방사업은 여가부가 해바라기아동센터를 통해서 관리되고, 기타 아동보호기관을 통해 신고 되는 경우는 별도의 시스템으로 관리되어 통합시스템 구축 필요하다. 미국은 “Gateway”가 있어 모든 아동관련 정보를 일원화된 창구로 수집하고 있고, 영국은 보건부내에 아동안전국을 설치하고 “working together”라는 지침으로 마련하여 관련기관들이 원활하게 협조하고 있다.

(5) 예방적 차원의 시민의식 강화

무엇보다 예방이 중요하므로, 부모들에 대한 교육이 필수적으로 이루어져야 한다. 산전·후 교육이 필수적으로 이루어질 수 있도록 선행되어야 할 것이며, 아동들의 발달단계에 따라 학교와 연계하여 부모교육의 형태로 체계적인 교육이 필요할 것이다.

(6) 가정의 양육능력강화

학대피해아동 가족유형 중에서는 부자가정이 1,684건(29.8%)으로 가장 많았고, 다음으로는 친부모가족과 모자가정이 각각 1,654건(29.2%), 881건(15.6%)으로 많았다. 부자가정과 모자가정, 그리고 미혼부가정, 미혼모가정을 합하면 2,715건으로 전체 학대피해아동 가족의 48.0%가 한부모 가정임을 알 수 있다. 통계청에 따르면, 우리나라 2010년 전체 추계가구 중 한부모 가정이 약 8.7%의 비중을 차지<sup>1)</sup>하는 반면, 아동학대사례가 한부모 가정에서 과반수 가량 발생하고 있다는 것은 그만큼 친부모가족에 비해 한부모 가정의 아동학대 발생률이 상대적으로 높다는 것을 뜻한다.

한부모 가정인 경우 양육부담이 커져 아동학대 우려가 높기 때문에 상대적으로 아동학대 발생률이 높다고 볼 수 있다. 따라서 양육환경이 친부모가정에 비해 상대적으로 열악한 가정의 역량을 강화시킬 수 있는 지원도 강화되어야 할 것이다.

## 2. 가정위탁 보호사업(소년소녀가정사업 포함)

### 1) 현황

가정위탁은 요보호아동을 보호 양육하기를 희망하는 가정에 위탁 양육함으로써 가정적인 분위기에서 건전한 사회인으로 자랄 수 있도록 하는 것<sup>29)</sup>을 목적으로 한다.

1990년 시범 실시하였으며 2000년부터 가정위탁 양육보조금을 지원하였고, 2000년에서 2002년까지 가정위탁지원센터를 강원도에 시범운영하였고, 2003년 유엔아동권리위원회의 권고 이후 2003년 16개 시도와 중앙에 가정위탁지원센터를 설치 운영하였다.(현재 경기도 2개시설로 총 18개 시설) 이후 2005년 7월 아동복지법개정을 통해 가정위탁보호에 관한 법적 근거 규정을 포함하였다.

이전의 소년소녀가정(조손세대 가정 일부 및 친인척 보호 아동들 포함)은 가정위탁보호사업 전환 추진되면서 기존의 소년소녀가정에는 대리양육, 친인척, 일반가정위탁 등 위탁 가정을 알선하여 가정위탁보호로 전환하고 있다.<sup>30)</sup>

2011년 6월말 기준 가정위탁보호아동 유형과 현황을 살펴보면 아래와 같다.<sup>31)</sup>

표2 가정위탁보호아동 위탁가정유형

| 계   | 계      | 대리양육가정 | 친인척위탁가정 | 일반위탁가정 |
|-----|--------|--------|---------|--------|
| 세대수 | 11,335 | 7,338  | 3,121   | 876    |
| 아동수 | 15,138 | 10,034 | 4,005   | 1,099  |

| 계   | 계      | 소년소녀가정에서 전환 | 시설보호에서 전환 | 기타(일시보호아동) |
|-----|--------|-------------|-----------|------------|
| 세대수 | 11,335 | 1,107       | 288       | 9,940      |
| 아동수 | 15,138 | 1,531       | 389       | 13,218     |

출처 <http://stat.mw.go.kr>(보건복지부 통계포털)

표3 가정위탁 성별 및 연령별 현황

| 구분 | 성별    |      |      | 연령별          |              |               |                |                |                |           |
|----|-------|------|------|--------------|--------------|---------------|----------------|----------------|----------------|-----------|
|    | 계(D)  | 남    | 여    | 1~3세<br>(영아) | 4~7세<br>(유아) | 8~10세<br>(초등) | 11~13세<br>(초등) | 14~16세<br>(중등) | 17~19세<br>(고등) | 20세<br>이상 |
| 계  | 15138 | 8028 | 7110 | 102          | 596          | 1529          | 3389           | 4980           | 4518           | 24        |

29) 2011년도 아동복지분야 사업안내 55p

30) 노충래(2007), 가정위탁활성화방안연구, 보건복지부, 490p

31) 대리양육 가정위탁 : 친조부모, 외조부모에 의한 양육, 친·인척 가정위탁 : 친조부모, 외조부모를 제외한 친인척에 의한 양육(민법에 의한 8촌 이내의 혈족에 의한 양육), 일반 가정위탁 : 일반인에 의한 가정위탁

표 4 소년소녀가정세대 현황(2011.6.30 현재)<sup>32)</sup>

| 구 분 | 계   | 성   |     | 연 령  |       |        |        |        |      |
|-----|-----|-----|-----|------|-------|--------|--------|--------|------|
|     |     | 남   | 여   | 0~5세 | 6~11세 | 12~14세 | 15~17세 | 18~20세 | 21이상 |
| 계   | 998 | 553 | 445 | 4    | 66    | 186    | 464    | 283    | 0    |
| 세대주 | 690 | 400 | 290 | 0    | 23    | 90     | 316    | 261    | 0    |
| 세대원 | 308 | 153 | 155 | 4    | 43    | 96     | 148    | 22     | 0    |

## 2) 문제점 및 발전방안<sup>33)</sup>

### (1) 일반위탁가정 확대지원

2003년에는 대리양육위탁아동 3,458명 45.7%, 친인척위탁아동은 3,541명 46.8%, 일반위탁아동은 566명 7.5%로 나타났다. 2010년에는 대리양육위탁아동 10,865명 66.4%, 친인척위탁아동은 4,371명 26.7%, 일반위탁아동은 1,123명 6.9%로 대리양육위탁아동의 수는 3배 가까이 증가했으며, 비율은 20.7%증가한 반면 전체 위탁 아동 중 일반위탁부모의 비율이 6.9%에 머물러 있다.<sup>34)</sup>

### (2) 친부모의 양육환경 및 양육역량 강화

친부모가 아동을 위탁양육 하는 이유는 경제적인 어려움, 행방불명, 사망, 이혼, 배우자 부재 및 가출 등과 다양하다. 위탁양육을 하는 가장 큰 이유가 경제적 어려움이라면 국가는 친부모의 양육의지를 보다 강화하되 이에 따른 경제적 지원과 서비스가 제공되어 가정해체를 막는 방향으로 정책이 이루어져야 한다. 궁극적인 가정위탁서비스의 목적은 아동의 친가정복귀 및 재결합이다. 국가는 친부모의 자립을 위한 다양한 서비스를 법적으로 명시하고 자립을 위한 다양한 지원책 (경제적 지원, 직업훈련, 고등교육 참여 등)을 마련함과 동시에 이들 친부모들의 역기능적 문제를 조속히 극복할 수 있도록 해야 할 필요가 있다.<sup>35)</sup>

### (3) 가정위탁의 유형의 세분화

가정위탁은 아동의 발달능력과 처한 환경에 따라 그들의 특수한 욕구가 적절히 충족될 수 있도록 세분화하는 것이 필요하다. 대리양육은 고령인 조부모가 양육하고 있어 사후 대책에 강화하는가 하면, 일반가정위탁은 보다 전문화된 위탁가정과 치료적 위탁가정 (예: 장애아동, 문제행동아동 치료전문, 성학대 피

32) 보건복지부 통계포털 가정위탁 및 소년소녀가정현황 통계(2011.06.30.기준)

33) 노충래(2007), 가정위탁활성화방안연구, 보건복지부

34) 노충래(2007), 가정위탁활성화방안연구, 보건복지부, 490p

35) 노충래(2007), 가정위탁활성화방안연구, 보건복지부, 490p

해아동 등), 입양전 위탁가정(pre-adoptive foster home), 단기 위탁가정(특히, 피학대 아동이 보다 안정된 위탁가정으로 배치되기까지 돌볼 수 있는 가정) 등으로 세분화하는 것이 필요하겠다.

#### (4) 가정위탁의 지역간 격차 해소

보건복지부는 중앙가정위탁지원센터를 제외한 지방자치단체에 대한 가정위탁 보호제도의 지역센터 사업비와 양육보조금을 지방자치단체에 이양하였다. 따라서 지방자치단체는 단체장의 사회복지, 특히 아동복지에 대한 의지에 따라 그 지원방향에 많은 격차를 보인다.

아동청소년의 경우는 자신의 권리를 스스로 청구하기에 한계가 있으므로 중앙정부는 아동청소년정책에 대한 지방이양에 대해 보다 강력한 모니터링과 차별화된 지원을 고려해야 할 것이다.

#### (5) 적절한 전문인력배치<sup>36)</sup>

2010년 상담원 1인당 담당 사례 수를 살펴보면 광역시는 97세대 127명, 도 단위는 154세대 210명으로 도 단위 상담원이 광역시 단위에 비해 1.7배 정도 더 많은 사례수를 담당하고 있다. 또한 상담방법별로 전화상담은 전국 평균 1,020건, 내방상담은 75건, 방문상담은 173건, 웹상담은 31건으로 전화상담이 가장 많이 이루어진 것을 알 수 있으며, 이는 담당한 사례수는 많아 대부분의 사례관리가 내방이나 방문에 의해 이루어지기보다는 전화로 많이 이루어지기 때문임을 예측할 수 있다. 이 외에도 교육서비스와 기타 서비스 제공뿐만 아니라, 이러한 서비스를 제공하기 위해 사전과 사후에 이루어지는 행정적 업무처리시간 등을 감안한다면 상담원의 상당한 소진을 예측할 수 있다. 상담원의 소진을 줄이고 이직을 예방하여 보다 질적인 서비스제공과 사례관리가 이루어질 수 있도록 사례수, 이동거리 등의 지역적 특성을 고려한 센터 증설 및 상담원 증원이 요구되어 진다.

#### (6) 위탁보호 아동의 자립지원정책 강화

2010년을 기준으로 자립준비가 필요한 아동은 10 441명(63.8%)이고, 만 18세 이상으로 위탁종결된 아동은 2006년에는 884명, 2010년에는 1440명으로 163% 증가<sup>37)</sup>, 아동의 자립지원서비스가 절실한 것이 현실이다. 자립지원정책

36) 가정위탁보호 현황보고서 2010, 123-124p

37) 조민선, 가정의 보호아동의 자립지원 과제와 전망토론문, 61p

의 일환으로 CDA(아동발달지원계좌/1인 평균 31977원/2010년기준)의 혜택을 받고 있으나 실질적으로는 74%만이 혜택을 받고 있고 400여명은 실질적인 적립이 되지 않고 있고, 1000명은 가입조차 되지 않는 상태다. 지역센터 자체적으로 자립지원프로그램을 실시하고 있는 경우도 있으나 외부 공모사업에 의존하고 있어 지속적이지 못하고 아동개별적 특성을 고려하기 보다 집단교육프로그램이 주를 이루고 있다. 또한 일반가정위탁의 경우는 월 7만원~10만원의 양육수당으로 위탁아동의 자립, 특기를 지원하기에는 한계가 있다. 자립에 대한 제도적 기반이 마련되어야 할 것이다.

### 3. 입양

#### 1) 현황

가정 입양지원사업은 보호자가 없거나 보호자로부터 이탈된 아동 등에게 건전한 가정을 영구적으로 제공하여 신체적·정서적·사회적으로 건강하게 성장할 수 있도록 하기 위한 제도이다.

요보호아동의 입양은 1976년 제정되어 총 6차례 개정된 「입양촉진 및 절차에 관한 특례법」(법률 제8435호)에 기반한다.

입양정책의 기본 방향은 1)태어난 가정에서 양육하기 어려운 경우 아동의 최상의 이익을 위해 입양·가정위탁 등 가정보호 지원, 2) 보호가 필요한 아동에 대해 시설보호보다는 가정보호(입양 등)조치 우선, 3)국내입양을 우선으로 하며 국외입양을 차선택으로 추진, 4)입양가정 및 아동에 대한 사후관리 강화, 5)입양가정에 대한 경제적·제도적 지원을 통한 국내입양 활성화, 6)혈연중심의 가족문화, 비밀입양위주 입양문화 개선을 위한 대국민 홍보 강화에 초점을 두고 있다.

2010년 입양신청자수 및 입양아동 유형은 아래와 같다.

표 5 국내 입양신청자 수 및 입양아동 유형(단위:명)

| 구분 | 입양<br>신청자 | 계     | 입 양 아 동 유 형         |          |            |             |        | 보호유형       |            |
|----|-----------|-------|---------------------|----------|------------|-------------|--------|------------|------------|
|    |           |       | 미혼모(부)<br>아동(혼외자포함) | 유기<br>아동 | 빈곤가정<br>아동 | 한부모가정<br>아동 | 기<br>타 | 시설보호<br>아동 | 위탁보호<br>아동 |
| 계  | 1,733     | 1,462 | 1,290               | 46       | 73         | 27          | 26     | 643        | 819        |

표 6 국외 입양아동 현황

| 기관명 | 계     | 성 별 |     | 발생유형별  |        |       | 아동상태별 |     | 연 령 별 |      |      |
|-----|-------|-----|-----|--------|--------|-------|-------|-----|-------|------|------|
|     |       | 남   | 여   | 미혼모아 등 | 기아. 빈곤 | 결혼 가정 | 비장애   | 장애  | 1세미만  | 1~3세 | 3세이상 |
| 계   | 1,013 | 675 | 338 | 876    | 4      | 133   | 808   | 205 | 713   | 295  | 5    |

입양아동이 장애아인 경우에는 중증 장애인 627천원, 경증 장애인등 그 외 지원대상에게는 551천원의 양육보조금이 지원된다.

## 2) 문제점 및 발전방안<sup>38)</sup>

저출산 시대에 요보호아동의 국외입양은 아동인구의 양적 감소를 의미하는 한편 출산과 양육에 대한 국가와 사회의 책임회피로 국제사회에서 불명예를 야기함 국외입양은 입양아동의 인권 타문화와 새로운 가족과의 적응과 갈등문제 개인·가족·민족의 정체성 등의 문제가 발생된다. 또한 국외입양은 자아정체감의 혼돈 친생가족으로부터 버림받은 상실감 및 입양가족으로부터 버림받을 수 있다는 두려움 등 다양한 갈등으로 인해 가족 또래집단 및 지역사회에서 부적응을 유발할 수 있다.

우리나라는 혈연중심의 가부장적 가족관이 지배적으로 입양에 대한 사회적편견이 높고 양육 및 경제 등 입양부담으로 인하여 입양문화가 정착되지 못하고 있다. 입양기피요인은 가부장적 가치관과 입양에 대한 부정적인 편견으로 나타났다으며 일반국민의 입양수용성은 85.5%로 높은편이나 가정환경 및 경제적 부담으로 국내 입양이 저조한 것으로 나타나고 있다.

국내입양은 아동의 이익·육구중심이 아닌 입양부모가 선호하는 성별, 건강상태, 연령, 조건을 중심으로 제한적 선별적으로 이루어져서 장애아동, 연장아동, 남아등은 입양의 사각지대에 놓여있다. 우리나라 일반 국민의 입양아동의 선호도는 3세미만의 여아에 집중되며 남아·연장아동·장애아동의 입양 의향은 12.5~33.6%로 상당히 저조하다.

### (1) 아동권익보호차원의 입양관련법·제도구축

현행 입양제도는 입양부모가 관련서류를 입양기관으로부터 발급받아 「가족관계의 등록에 관한 법률」에 따라 신고하면 효력이 발생하는데 이러한 신고제에 근

38) 김유경(2011), “우리나라 입양실태와 정책과제”, 한국보건사회연구원

거한 입양제도는입양부모의 적합성을 심사하는 제도적 장치 부재로 아동보호에 취약성을 드러낼 수 있다. 입양부모의 연령 재산 양자에 대한 의무사항 장애여부 직업 등 다양한 자격을 명시하고 있으나 입양부모의 범죄력 특히 성범죄 및 폭력범죄 아동학대등에 대해서는 누락되어 폭력에 대응하는 장치가 미흡하다.

(2) 아동권익보호차원의 입양관련법·제도구축(친생부모의 양육권 보장)

입양시 친부모 직계존속 후견인 등의 동의를 받도록 되어 있으나 구체적인 절차가 불분명하며 친생부모의 입양 동의후 취소에 대한 조항 등이 명시되지 않아서 친생부모의 법적인 양육권 보장이 불가능하다.

(3) 아동의 의견표현의 자유 보장

입양 아동의 동의 연령도 15세이상으로 제한하여 최근 아동의 정신적 성숙도를 반영하지 않고 있다.

(4) 입양관련 인프라의 질적 강화

입양기관에 대한 재정지원이 미흡하여 안정적인 입양 사업 수행이 어려우며 입양기관 실무자의 전문성도 다소 부족한 상황이다.

(5) 입양에 대한 인식개선 및 수용성 제고

일반 국민 대상의 입양에 대한 인식 개선을 위해 인터넷사이트 TV·신문·라디오 및 간행물 등 온라인과 오프라인을 통하여 입양인식개선캠페인 및 교육의 지속적으로 실시하는 것이 필요하겠다. 또한 국내 입양이 어려운 연장아동, 장애아동등을 입양 제도권으로 유인하기 위한 제도적 장치를 마련하고 입양아동의 의료비·양육수당·보육료등의 지원이 확대되는 것이 필요하겠다.

#### 4. 공동생활가정(그룹홈)

1) 현황과 문제점

아동청소년 공동생활가정(이하 그룹홈 이라 한다)은 보호를 필요로 하는 아동청소년에게 가정과 같은 주거여건과 보호를 제공하여 건전한 사회인으로 성장하도록 지원<sup>39)</sup>하는 사업이다.

대규모 집단시설 위주의 보호에서 소규모 가정형태 보호로의 전환 강조 및 지역사회 중심의 아동보호를 위한 새로운 보호형태로 논의되었다.

---

39) 2011년도 아동분야사업안내 117p

공동생활가정의 수는 2004년 104개소에서 2010년 416개소로 확대되었다. 그중 정부의 지원을 받는 공동생활가정은 2005년 60개소에서 2010년 348개소로 늘었고, 2011년 현재 416개소 공동생활가정 중 348개소가 지원을 받고 있다. 한 공동생활가정은 4명에서 7명(평균 5명 정도)의 아동청소년이 생활하고, 현재 약 2,130여명 아동청소년에게 따뜻한 대안 가정을 제공하고 있다. 공동생활가정의 유형은 성별에 따라, 남녀분리형, 남녀혼합형으로 나뉘고, 보호의 유형에 따라 단기보호(일시적으로 보호자 또는 친·인척과 함께 생활할 수 없는 아동), 장기보호(기존의 소년소녀가정 또는 시설에서 보호 중인 아동 및 장기보호가 필요한 아동), 치료보호(시설보호에 적응하지 못하거나 약간의 정서적 문제 등으로 인하여 시설보호에 적합하지 않는 아동)로 나뉜다. <sup>40)</sup>

## 2) 문제점 및 발전방안

### (1) 법적·제도적 지원 강화

공동생활가정은 2004년에 아동복지시설의 하나로 법제화되었지만, 아동복지 현장에서 공동생활가정은 아동양육시설에 비교하여 지원이 매우 열악하다. 2010년의 경우에 아동양육시설에 대한 운영비 기준은 3세 미만은 86,638원(인/월)과 3세 이상은 114,716원(인/월)로 규정한 바 있다. 공동생활가정에 사는 아동의 대다수가 3세 이상이라는 사실에 근거할 때 7명이 거주한다면 운영비는 최소 803,012원이 소요될 것이지만, 국가는 공동생활가정 당 월 운영비로 2007년에 262,000원을 지급하다가, 예산절감 차원에서 2008년에 230,000원으로 삭감한 이후 2011년까지 230,000원만을 지급하고 있다. <sup>41)</sup>

### (2) 아동에 대한 처우 개선

아동을 아동양육시설에 입소시킬 때에는 국민기초생활보장 수급자로 선정하고, 이들에게 생계급여, 의료급여, 교육급여 등을 법에 따라 제공하고 있다. 하지만 공동생활가정에 입소한 아동에 대해서는 선별적으로 수급자로 선정하고 있다.

더욱이 어떤 아동이 아동양육시설에 입소하느냐 혹은 공동생활가정에 입소하느냐는 아동에 의해서 결정되지도 않는데, 국가가 아동양육시설에서 퇴소하는 아동에게는 자립정착금을 주면서 공동생활가정에서 퇴소한 아동에게는 지원하

40) 이용교, 아동공동생활가정(그룹홈) 효과와 장기 비전, 아동청소년그룹홈전국대회(2011, 5, 30)

41) 이용교, 아동공동생활가정(그룹홈) 효과와 장기 비전, 아동청소년그룹홈전국대회(2011, 5, 30)(재인용, 박소영, 2010)

고 있지 않다.

### (3) 공동생활가정 종사자들의 근무여건 개선.

2010년 공동생활가정 종사자 인건비는 월 149만원으로 세금공제 후 실 수령액은 130만원도 미치지 못한다. 이는 2010년 사회복지생활시설 종사자 급여기준의 1호봉에도 미치지 못하는 실정이다. 시설장과 보육사 1명이 주 평균 6일, 일평균 15시간이상 근무에 시달리며 홍보, 후원 발굴, 양육, 교육, 행정, 회계, 상담, 숙식, 제 보수 등의 업무를 모두 해 내는 상황에서 받는 급여수준으로는 상당히 열악하다.

공동생활가정이 지속 가능한 일터가 되기 위해서는 직원의 채용, 근로조건, 승급, 승진 등에서 아동양육시설의 체계에 준하여 운영해야 한다. 무엇보다도 공동생활가정의 직원은 시설장과 생활지도원(보육사)으로 분화시키고, 각 직급에 맞는 전문성(학력과 경력)을 갖춘 사람으로 임용해야 한다.

한편, 공동생활가정 직원의 전문역량을 더욱 키워야 한다. 최근 가정폭력(아동학대 포함), 성폭력 등으로 공동생활가정에 입소하는 아동이 늘어나고 있다. 치료형 공동생활가정을 특화시키고, 모든 공동생활가정의 직원이 아동청소년의 감수성을 이해하고 이들을 적극적으로 지도할 수 있는 능력을 갖추도록 교육훈련을 강화시켜야 한다.

## 5. 시설보호

### 1) 현황과 문제점

아동양육시설 및 일시보호시설에 입소하는 아동들은 1)보호자가 없거나 보호자로부터 이탈된 아동, 2)보호자로부터 학대받은 아동, 3)보호자의 학대로 아동보호전문기관에 신고되어 동 기관이 시·도지사 또는 시·군·구청장에게 보호조치를 의뢰한 아동(특히, 아동에게 장애가 있거나 문제행동이 심각한 경우, 아동보호전문기관에서 아동의 시설입소를 의뢰하면 시·도 또는 시·군·구에서는 반드시 입소될 수 있도록 해야함), 4)기초생활보장수급자로서 보호자의 질병, 가출 등으로 가정내에서 보호하기 어려운 아동, 5)시·도지사 또는 시장·군수·구청장이 특별히 보호가 필요하다고 인정하는 아동(가출아동에 대해서는 적극적으로 시설보호 등 보호조치)들이다.

아동복지시설 중 대다수를 차지하는 아동양육시설은 가정보호에서 소외된 아

동들이 24시간 거주하면서 집단보호를 받는 생활시설로 아동의 양육과 보호, 교육과 훈련과정이 제공되는 곳이다. 과거에는 고아들을 집단적으로 장기간 수용보호하는 것이 목적이었다면 근래에는 단순한 보호차원을 넘어 아동들이 입소이전에 가졌던 문제를 치료하여 아동의 발달적 욕구를 충족시키고 사회생활에 잘 적응시키는 것을 목적으로 한다. 42)

현재 아동복지시설에 보호되어 있는 아동들은 아래와 같다.

표 7 시설보호아동현황(2010, 12, 31 기준)

| 구분 | 현원  |        | 양육시설 |        | 직업훈련 시설 |    | 보호치료 시설 |     | 자립지원 시설 |     | 일시보호 시설 |     | 종합시설 |     | 아동 상담소 | 전용 시설 | 개인양육 시설 |     |
|----|-----|--------|------|--------|---------|----|---------|-----|---------|-----|---------|-----|------|-----|--------|-------|---------|-----|
|    | 시설  | 인원     | 시설   | 인원     | 시설      | 인원 | 시설      | 인원  | 시설      | 인원  | 시설      | 인원  | 시설   | 인원  | 시설     | 시설    | 시설      | 인원  |
| 계  | 280 | 17,119 | 238  | 15,787 | 2       | 69 | 11      | 495 | 12      | 235 | 14      | 402 | 3    | 131 | 7      | 3     | 25      | 340 |

표 8 아동복지시설 보호아동 성별·취학 현황

| 구분 | 시설수 | 종사자 수 | 정원     | 입소 인원  | 취학아동(연령별분포) |         |      |      |      |     |     |
|----|-----|-------|--------|--------|-------------|---------|------|------|------|-----|-----|
|    |     |       |        |        | 미취학         |         | 초재   | 중재   | 고재   | 대재  | 기타  |
|    |     |       |        |        | 0~3세 미만     | 3~6세 미만 |      |      |      |     |     |
| 계  | 280 | 5323  | 23,565 | 17,119 | 1100        | 1831    | 5935 | 3718 | 3082 | 760 | 693 |

## 2) 문제점 및 발전방안

### (1) 시설의 목적에 대한 방향 전환

생활시설의 기본적인 목적은 안전하게 보호하고, 아동의 잠재능력을 향상시키고 균형적인 성장발달을 돕는데 있다. 이는 아동들의 자립지원에 초점을 맞추어 잠재능력향상에 초점을 두는 것이 필요하다. 또한 아동들이 친가족으로 복귀할 수 있도록 친가족이 아동의 양육능력을 향상시킬 수 있도록 돕는 것이 필요하겠다.

### (2) 서비스 환경에 대한 변화 - 소속사, 가족형

생활시설은 아동들이 가정생활을 경험할 수 있는 환경을 최대한 유지하는 것이 중요하다. 그러나 대부분의 시설은 집단생활을 중심으로 하기 때문에 일반 가정에서 배울 수 있는 기본적인 것을 배우는데 제한적이다.(예: 냉장고, 전자렌지 등)

### (3) 시설의 전문화

42) 재인용(장인협 · 오정수), 신혜령외, 아동청소년복지시설의 개선방안(2009), 보건복지부

과거와 달리 시설에 입소되는 아동이 더 심각한 문제와 다양한 욕구를 가지게 있다. 이에 따라 시설은 아동들의 특수한 욕구가 맞게 세분화되고 전문화될 필요가 있다. (피학대아동, 장애 등)

#### (4) 기본권 보장을 위한 체계적 모니터링

한국에서 시설을 운영하는 주체가 종교기관인 경우가 많다. 그런 이유로 인해 시설의 아동들은 자연스럽게 종교선택의 자유를 누리지 못하고 있다. 아동들이 종교활동에 참여하는 것은 발달상 중요하지만 아동이 자신의 의견을 표현할 수 있을때는 아동의 의견을 반영할 수 있는 시스템 마련이 필요하겠다.

뿐만아니라, 단체생활로 인해 개인적 시간과 사적공간이 제한받고 있다. 특히, 외부인의 사적공간에 대한 불시노출의 문제도 심각하다.

#### (5) 열악한 근무조건 개선, 역량강화 제도 도입

열악한 근무조건으로 인해 생활지도원(보육사)의 잦은 교체는 아동에게는 정서적으로 불안감을 조성할 수 있고, 양육자간의 상이한 교육관으로 인해 혼란을 야기할 수 있다. 따라서 아동들의 균형적이고 안정적인 발달을 고려한다면 부모역할을 대신하고 있는 생활지도원의 역량을 강화시킬 수 있는 제도 도입과 열악한 근무조건이 개선되는 것은 매우 중요하다.

### Ⅲ. 결론

유엔아동권리협약 일반논평 1의 8항에 의하면, 요보호 아동들이 생활하고 있는 시설이 아동 고유의 존엄성을 존중하는 방식으로 서비스를 제공되어야만 하며, 제12조 1항에 따라 아동이 자신의 견해를 자유롭게 표현할 수 있고, 생활 전과정에 참여하도록 해주어야만 한다. 또한 제28조 2항에 반영된 징계제의 엄격한 제한을 존중하고 비폭력을 지향하는 방식으로 제공되어야만 한다고 말하고 있다. 아동청소년이 어떤 환경에서 살아가건 그들의 삶의 공간이 인권적 가치를 수호할 수 있도록 정부는 최선의 노력을 기울여야 할 것이다.

1996년 유엔아동권리위원회의 유엔아동권리협약이행에 관한 1차 권고 13항에서는 아동의 권리를 보호할 책임을 맡고 있는 가족들에 대해 충분한 지원이 제공되지 못하고 있음을 우려한다고 밝히고 있으며, 유엔아동권리협약 제 18조

는 자녀양육에 대한 부모의 책임과 부모가 자녀양육에 대한 책임을 다할 수 있도록 국가의 책임에 대해 명시하고 있다.

요보호아동정책의 성공은 아동이 원가족에서 행복하게 살 수 있도록 지원하는 것이다. 따라서 원가족이 아동청소년을 양육할 수 있도록 부모가 환경을 개선할 수 있도록 역량을 강화시켜주는 것이 곧 아동청소년들을 위한 중요한 개입이다. 요보호아동정책이 보호중심에서 벗어나 보다 거시적 시각에서 부모의 삶의 질 개선에도 힘써야 할 것이다.

그리고 원가족에서 살 수 없는 경우에만 대안가정(입양가정, 가정위탁, 공동생활가정 등)에서 살도록 하고, 마지막 안전망으로 대규모 아동복지시설(아동양육시설, 아동보호치료시설 등)을 고려되어야 하겠다.

대안양육과 시설은 아동들의 특수욕구를 고려하여 서비스를 전문화하고, 특수욕구에 맞게 서비스를 제공할 전문인력을 양성하고, 이들의 처우를 개선하여, 아동들이 안정적인 환경에서 생활할 수 있도록 돕는 것이 필요하겠다.

유엔아동권리위원회는 1차 권고에서 “한국정부가 본 협약의 원칙과 규정에 대한 국민들의 이해와 인식, 옹호를 증진하기 위한 노력을 강화해줄 것을 권고했다. 또한 2차 권고에서도 모든 종류의 차별금지를 명시하는 입법 조치를 시행하도록 권고했다. 더 나아가, 위원회는 특히 한부모가정자녀, 혼외출생자녀, 장애어린이, 이주자 자녀, 여자어린이에 대한 사회적 차별을 근절하기 위해 공공교육, 문제인식 캠페인 등 행동 지향적 조치를 취할 것을 권고했다. 이와 관련하여 요보호아동에 대한 사회전반의 태도에 대한 인식개선이 필요하다. 예컨대, 시설아동의 경우 용돈사용에 대한 영수증 증빙을 위해 상가에서 필요물건을 구입하고 영수증을 요구하면 상인 중 일부는 이를 신뢰롭지 못한 눈길로 바라보다거나 영수증발행을 거부하는 사례들이 종종 발생한다는 보고를 받게 된다.

요보호 아동청소년을 위한 보호정책에 한정하지 않고 모든 아동청소년의 역량강화를 위한 “적극적 정책” 이 필요하다. RBA(인권에 기반한 접근)를 정책의 핵심 준거로 삼아야 할 것이다. 보호차원을 넘어 요보호아동청소년의 역량강화에 초점을 둘 필요가 있다.

아동청소년들의 권리신장을 위한 요보호아동정책을 이행하는데 있어서는 관련 부처간의 정책의 일관성, 지방정부와 협업, NGO와 파트너십이 필요하겠다. 1차 권고 23항에 의하면, 위원회는 한국정부가 본 협약의 이행을 조정·감시하

기 위한 다양한 분야의 영구적인 체제를 도시 및 농촌, 전국단위 및 지역단위에서 발전시킬 것을 권고하고 있다. 그러나 현재는 대부분의 사업이 지방이양됨에 따라 지역간 상이한 정책으로 인해 아동들이 피해를 받고 있다. 이를 최소화하기 위한 중앙정부의 정책개발이 필요하다.

## 참고문헌

- 김유경(2011), “우리나라 입양실태와 정책과제” 한국보건사회연구원
- 노충래(2007), “가정위탁활성화방안연구”, 보건복지부
- 만프레드 노박(2008), 『국회의원을 위한 인권핸드북』, 국가인권위원회 번역
- 보건복지부 통계포털(2011.06.30.기준)
- 보건복지부(2011), ‘2010 전국가정위탁현황보고서’
- 보건복지부(2011), ‘2010 전국아동학대현황보고서’
- 보건복지부(2011), ‘2011 아동복지시설현황’, <http://www.mw.go.kr>
- 보건복지부(2011), ‘2011 아동분야사업안내’, <http://www.mw.go.kr>
- 신혜령외(2009), 아동청소년복지시설의 개선방안, 보건복지부
- 아동복지법(2011)
- 유엔아동권리협약 권고(1996, 2003)
- 유엔아동권리협약 일반논평
- 유엔아동권리협약(1989)
- 입법정책연구회(2008), 『한국사회복지정책의발전방향』, [www.assembly.go.kr](http://www.assembly.go.kr)
- 장화정(2011), “2001-2010년 주요 통계로 보는 아동학대 현황” 아동학대현황 보고세미나(아동학대예방사업의 지나온 10년, 나아갈 10년), 중앙아동보호전문기관
- 정익중(2009) “아동청소년정책 전달체계의 통합방안에 대한 비판적 고찰”, 사회복지연구 2009 봄호
- 조민선(2011), “가정의 보호아동의 자립지원 과제와 전망 토론문”, 『2011, 이화여자대학교사회복지전문대학원 창립 125주년 기념세미나자료』
- 중앙가정위탁지원센터. (2010). 가정위탁보호 현황보고서



## 주제발표 9

---

# 아동·청소년의 유해환경으로부터의 보호 정책과 대안

김민선 사무국장(아이건강국민연대)



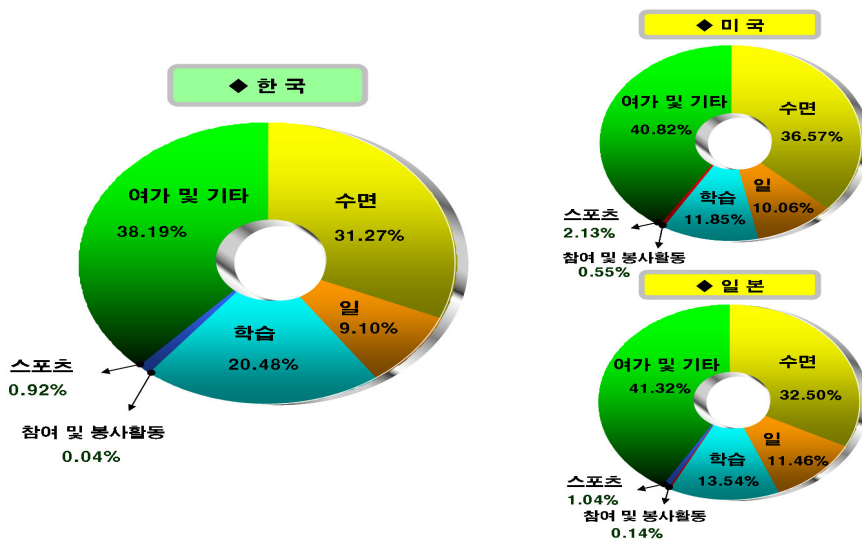
# 아동·청소년의 유해환경으로부터의 보호 정책과 대안

## I. 정책의 현황과 문제점

### 1. 아동청소년 유해환경 실태

○ 학습시간 과다로 인하여 밤 10시 이후 귀가 중·고생이 전체의 77%

※ 15세 주당 수학 학습시간(분) : 한국 8h55, 일본 6h22, 핀란드 4h22 (OECD PISA, '03) ○ 여가시간 부족 등으로 인해, 자원봉사·사회참여 활동 저조



자료: 통계청, 생활시간조사(2004), BLS, ATUS(2004), 総務省統計局, 社会生活基本調査 (2001)

〈한!미!일15-24세 시간배분비교!〉<sup>43)</sup>

○ 여가 시간 활용은 아동·청소년이 여가 시간에 주로 하는 활동 중 게임이 43.8%로 1위를 차지하고 있고 TV 시청은 26.4%로 2위를 차지하여 여가시간의 대부분을 게임과 TV로 보내고 있음. 6-11세의 빈곤층 아동이 동일 연령대의

43) 아동·청소년의 생활패턴에 관한 국제비교연구(한국청소년정책연구원 2009) 본문인용

나머지 집단과 비교해서 게임을 한다는 응답이 많은 것으로 나타났음. 또한 농어촌 지역에 거주하는 9-18세 아동청소년의 경우 도시 지역의 또래에 비해 저녁 식사 이후 게임을 한다는 응답을 상대적으로 많이 했음. ( '09 청소년 실태조사)

○ 청소년의 12.4%가 인터넷 중독으로 877만명이 인터넷 중독이며 치료가 필요한 고위험자도 218만명에 이름. 특히 9~14세는 조사대상중 14%로 가장 높았으며, 치료가 필요한 고위험군은 16~19세의 고등학생이 3.5%로 매우 심각함 (한국인터넷진흥원 조사 '10)

○ 12-18세 아동청소년들의 음란사이트 접속 경향을 살펴본 결과, 빈곤층의 14%, 차상위층의 15%, 차상위 이상층의 12.8%가 한 달 안에 음란사이트에 접속한 적이 있는 것으로 나타났음.( '09 청소년실태조사)

○ 청소년의 음주율은 53.7%, 흡연율 10.8%에 이름.

○ 청소년의 월간 음주율은 16.9%(남자 16.3%, 여자 17.8%)였고, 월간 음주자의 61.2%가 폭음을 하는 것으로 나타났음.

○ 남자 중·고등학생의 흡연율은 각각 5.7%, 18.1%로 전년에 비해 각각 0.9%p, 1.9%p 늘었음.( '09 통계청)

○ 청소년대상 성범죄 발생건수증가 ('08)6,339건→ 09)6,782건)

○ 학교부적응, 경제위기 등으로 인하여, 성범죄 가해 청소년과 성매매 대상 청소년도 증가

※ 가해 청소년 : 1,890명('07) → 2,346명('08) → 2,583명('09)

※ 성매매 대상청소년 : 785명('07) → 655명('08) → 590명('09)

○ 학교폭력 관련 고소·고발건수 : ( '07)156건→ ( '08)282건→ ( '09.5)129건

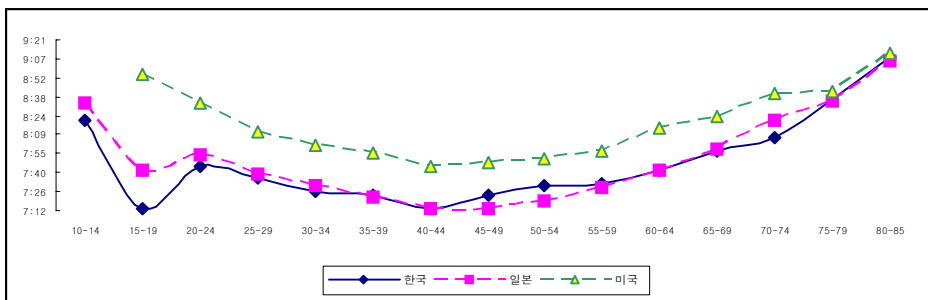
- 아동·청소년 성범죄 및 학교폭력 및 가정폭력 그리고 각종 유해환경으로 부터의 피해를 막기 위한 효과적인 사회적 장치마련 시급
- 빈곤가정 확대와 함께, 18세 이하 청소년의 상대적 빈곤율도 증가  
( '96년 10.1%→ ' 08년 11.5%)
  - ※ 빈곤가정(중위소득의 50% 미만) 증가: '96년 9.3%→ ' 08년 14.3%
  - ※ 청소년 중 76만 명이 최저생계비에 못 미치는 가정에서 성장 (복지부 실태조사 '08)
- 방과후 돌봄이 필요한 중위소득 100%미만 가정의 나홀로 청소년은 약 1,021천명으로 추산 (복지부 실태조사 '08)
- 3-5세 빈곤층 아동의 경우, 다른 계층의 아동에 비해 30분 이상 혼자 방임된 경험이 많은 것으로 나타났음. 0-5세 농어촌 아동 집단의 경우, 다른 지역에 비해 아이 혼자 놔둔 경험이 상대적으로 많았음.
- 가출비행 등 고위험군 위기 청소년도 17만명으로 추정
  - ※ 청소년 가출경험률 증가 ( '99년 8.6%→' 08년 12.8%)(복지부실태조사 '08)
- 취약청소년의 경우, **빈곤-임시직-실업이 반복되는** 회전문현상 (revolving door) 발생과 **빈곤세습 우려**로 자립지원이 더욱 절실.
- 아르바이트 유경험 중고생 조사결과, 임금을 받지 못하거나 적게 받음(12.3%), 폭언 등 인격모독(7.5%), 구타나 폭행(4.0%), 성적인 피해 (3.5%)를 경험 (한국청소년정책연구원, '09)
- 청소년의 **35%가 아침을 거르고**, 규칙적 운동은 25%만 실시(통계청 '06)
- 아동청소년들이 일주일에 운동이나 야외 신체활동을 얼마나 하는지 살펴본 결과, 12-18세의 경우 거의 하지않는다는 응답이 45.1%로 가능 높게 나타났음.

○ 청소년의 약 14%가 성장기 비만학생이며 그중 고등학생 남학생의 경우에는 비만 유병율이 16%에 이르고 있어 체중이 급격하게 증가 했으나 오래달리기, 윗몸 일으키기, 멀리뛰기등의 체력 측정에 있어서는 최하등급인 4~5등급이 42%로, 2000년에 비해 10%이상 증가 하였음.( '09 청소년건강행태조사)

○ 아동청소년의 수면시간을 살펴본 결과, 연령이 증가할수록 수면시간이 감소 했으며, 특히 12-18세 아동청소년의 경우 7.1시간으로 다른 연령과 많은 차이가 나타났다.

○ 청소년기 수면시간이 매우 짧아 일본, 미국 등 다른 국가들과 비교시 1시간 이상 차이.

〈연령별 한-미-일 수면시간 비교(단위: 시간:분)〉



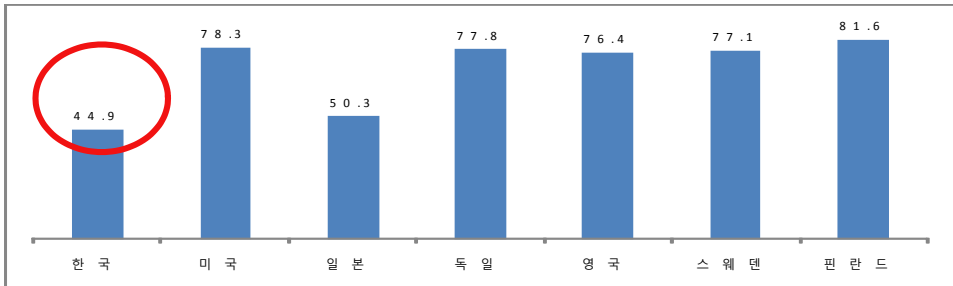
○ 전체 초등학생 중 14.9%가 주위력 결핍 장애나 적대적 반항 장애 등이 나타났다 으며 특히 12세 이상의 중고등 학생 중 46.5%가 심각한 스트레스 장애를 가지고 있고 우울감 유병율도 41.4%이름.( '09 청소년건강행태조사)

○ 가족이 함께하는 시간이 감소되어, **부모-자녀간 소통** 및 자녀에 대한 **정서적 지지 약화** 등 가족기능 약화

\* 청소년 대상 조사 결과, 지난 한달간 부모와 함께 한 일이 아무것도 없었다는 응답이 대다수 (아버지 82.3%, 어머니 74.2%) ( ' 05 가족실태조사)

○ OECD 국가 중 청소년들의 삶에 대한 만족도 최하위 수준

〈청소년(15-24세) 삶에 대한 만족도 국제비교(%), OECD '06) 44)



## 2. 정책적, 법률적 문제점

- 청소년 연령의 상이로 인하여 청소년 보호 정책의 혼란을 가져옴.
  - 청소년 보호법, 아동 성보호에 관한 법률 : 만 19세 미만인 사람을 말한다. 다만, 만 19세가 되는 해의 1월 1일을 맞이한 사람은 제외한다.
  - 게임산업진흥에 관한 법률, 영화 및 비디오물의 진흥에 관한 법률, 음악산업 진흥에 관한 법률 : 18세 미만의 자(「초·중등교육법」 제2조의 규정에 의한 고등학교에 재학 중인 학생을 포함한다)를 말한다.
  
- 게임, 영화, 비디오 청소년 이용불가 등급의 매체물이 청소년유해매체물로 지정 되지 못하는 문제를 가져옴.
  
- 게임산업진흥에 관한 법률, 영화 및 비디오물의 진흥에 관한 법률, 음악산업 진흥에 관한 법률 등이 산업의 진흥을 담당하는 부서와 법률에서 청소년보호의 가치를 담으려니 산업의 진흥과 규제가 상충 되어 정책의 혼란을 가져옴.- 이에 대한 총괄조정 기능 미흡
  
- 각 매체물의 심의 기관, 심의 기준 등이 상이하여 청소년 유해매체물의 자료가 공유 되지 못하고 유해정도에 대한 판단이 상이함.

44) 제4차 청소년 정책 기본 계획(2008~2012) 본문 인용

| 심의기구      | 담당매체        | 심의형태              | 소관부처 등  |
|-----------|-------------|-------------------|---------|
| 청소년보호위원회  | 모든매체물       | 사후심의              | 여성가족부   |
| 간행물윤리위원회  | 간행물         | 사후심의              | 문화체육관광부 |
| 영상물등급위원회  | 영화, 비디오, CD | 사전등급분류            | 문화체육관광부 |
| 게임물등급위원회  | 게임물         | 사전등급분류            | 문화체육관광부 |
| 방송통신심의위원회 | 정보통신물       | 사후심의              | 방송통신위원회 |
|           | 방송프로그램      | 사전자율심의<br>/사후심의병행 | 방송통신위원회 |

#### 〈매체물 심의기관 현황〉

○ 청소년인터넷 중독 예방 및 치료에 관한 독립적 법안이 존재 하지 않아 청소년 게임 이용시 친권자 동의 의무화, 심야시간의 청소년 이용 제한, 온라인 게임의 중독 경고문구 표시, 폭력적인 게임 환경에 대한 게임 차단 , 인터넷 게임 중독자의 치료 및 재활 등의 정책이 종합적으로 시행 되지 못함.-게임산업진흥법과 청소년보호법의 충돌 및 정책의 중복 시행

○ 청소년 이용자가 급증 하는 스마트폰의 모바일 게임의 경우 청소년 유해 여부를 판단 하는 등급에서 제외되어 청소년게 유해한 게임이 부 문별하게 유통 되고 있으며 또한 심야시간 청소년 게임이용제한도 모바일의 경우 예외규정으로 제외하고 있어 스마트폰의 청소년 보호가 전무한 실정임.

○ 정보통신의 발달과 신종 업소의 발달로 인하여 청소년에게 유해한 업소 및 콘텐츠가 무분별 하게 청소년이 접하기 쉬운 환경에 노출 되나 이를 법률이나 정책에 시기 적절히 대응하지 못하여 청소년의 피해가 심각함.

○ 청소년 건강 정책의 독립적 법률안, 아동 청소년 건강 위원회의 부재, 교과부, 복지부, 여성가족부 등 분산된 정책으로 아동 청소년의 건강이 심각하게 위협 받고 있음.

○ 아동 청소년이 이용하는 장난감, 문구류, 생활환경, 대기 환경에 대한 어린이 안전 기준 및 유해성 여부에 대한 통계나 조사 부재로 생활환경이 심각하게 위협 받고 있으나 이를 규제할 법률이나 정책이 부재함.

○ 청소년 유해 약물 판매 및 청소년 유해 환경 업소 등에 대한 관리 및 처벌이 제대로 되지 않아 청소년의 흡연 음주가 점점 더 늘어 나고 있음. 또한 성인의 길거리 흡연으로 인하여 아동 청소년의 간접 흡연 피해가 매우 크나 이를 규제하지 않음.

○ 알콜도수 17도 미만의 주류는 광고가 허용되고, 청소년이 접하기 용이한 방송이나 지하철에 무분별 하게 광고 되고 있어 청소년의 음주 욕구를 자극함.(방송광고심의에 관한 규정, 광고자율심의규정, 방송광고 윤리실천규정, 국제상업회의소 광고활동규제기준강령, 국민건강증진법 관련 내용)

○ 입시위주의 등수를 매기는 폭압적인 교육 환경과 아동 청소년이 건전하게 즐길만한 놀이 문화의 부재, 운동부족, 아침 결식 및 가공식품 위주의 식습관 등 아동 청소년의 정신적 신체적 건강을 위협 하는 유해 환경을 개선 하기위한 종합적인 대책이 필요함.

## II. 정책의 발전 방향

○ 청소년 연령의 일치 : 19세와 18세로 분리되어 있는 청소년 연령을 청소년 보호법상의 연령으로 일치.(청소년유해환경의 규제에 있어서 형사적인 처벌 뿐만 아니라 연령, 등급, 심의기준또한 청소년 보호법이 다른 법률보다 우선하여 적용한다. )

○ 각 심의기관이 청소년에게 유해한 것으로 심의하거나 확인한 매체물은 여성가족부가 자동으로 청소년유해매체물로 지정토록 청소년 보호법 개정.

○ 게임산업진흥에 관한 법률, 영화 및 비디오물의 진흥에 관한 법률, 음악산업 진흥에 관한 법률의 규제 및 등급 분류 법안의 내용을 삭제하고 이를 청소년 매체법 제정으로 통합, 산업 발전과 규제를 분리하여 청소년 건강 매체 환경 조성을 위한 통합적인 법 마련 필요.

○ 청소년 게임 중독 예방 및 치료에 관한 독립적인 법률 제정으로 게임콘텐츠의 규제 및 예방 교육, 치료, 중독 경고문구 삽입, 친권자 동의 절차 가시화, 연령 확인 절차등 통합적인 게임이용환경 정책 추진 필요.

○ 아동, 청소년이 이용하는 장난감, 문구류, 생활환경 제품의 환경기준을 명기한 법률 제정, 아동의 발달 특성에 맞도록 안전 기준 강화 및 관리 감독 강화 필요.

○ 아동 청소년 건강위원회 개설 필요. 아동 청소년의 건강을 총체적으로 연구, 결정 하여 아동 청소년의 건강 성장 환경 개선 필요.

○ 입시위주의 등수를 매기는 폭압적인 교육 환경과 아동 청소년이 건전하게 즐길만한 놀이 문화의 부재, 운동부족, 아침 결식 및 가공식품 위주의 식습관 등 아동 청소년의 정신적 신체적 건강을 위협 하는 유해 환경을 개선 하기위한 종합적인 대책이 필요함.

### III. 참고문헌

- 아이건강국민연대(2007) 아이들 건강 정책 제안서 및 정책 질의서
- 서울특별시교육위원회(2009) 서울학생 건강증진을 위한 학교정책 마련 토론회 자료집
- 한국정보화진흥원(2011) 2010년 인터넷중독 실태조사 보고서
- 보건복지가족부(2009) 아동청소년종합실태조사보고서

- 한국청소년정책연구원(2009) 아동청소년의생활패턴에관한 국제비교연구
- 제4차 청소년 정책 기본 계획(2008~2012)
- 보건복지가족부(2008) 제3차(2007년)청소년건강행태온라인조사 통계
- 문화체육관광부(2011) 2010 대한민국 게임백서





## 주제발표 10

---

# 아동·청소년의 약물남용 예방을 위한 정책과 대안

김광기 교수(인제대학교)



# 아동·청소년의 약물남용 예방을 위한 정책과 대안<sup>45)</sup>

## 1. 정책의 현황과 문제점

### 1) 아동·청소년의 약물사용 예방의 중요성

술과 담배를 포함하는 약물사용은 청소년의 건강과 생활의 질에 중대한 장애요인이 된다. 2011년 통계청이 발표한 청소년 통계에 따르면 청소년 사망원인은 자살, 교통사고, 심장질환 및 익수사고의 순서이었다. 청소년이 경험하는 자살과 사고의 상당부분은 음주와 관련이 있다(Institute of Medicine, 2004). 또한 청소년이 약물을 사용하게 되면 신체와 정서발달, 학습과 사회적응에 문제가 생긴다. 청소년은 신체 내의 세포를 비롯한 모든 조직들이 아직 성숙되지 못했을 뿐만 아니라 계속 성장하는 단계에 있기 때문에 알코올과 담배의 해악에 매우 취약하다. 따라서 이들 약물 사용으로 인해 질병에 걸릴 가능성은 성인보다 청소년이 당연히 높아진다. 더욱이 이들 약물을 사용할 경우 두뇌기능과 발달에 장애가 초래되며 이로 인해 학습능력이나 운동능력에 손상이 생기게 된다(김미라, 2002; 박재갑, 2005; Monti 등, 2005).

이외에도 음주와 흡연은 청소년의 문제행동(problem behavior)을 구성하는 행동 일뿐만 아니라 범죄에 빠지게 하거나 자살을 촉진시키는 요인으로 평가되고 있다(Jessor, 1987). 청소년이 음주를 할 경우에는 그렇지 않은 경우보다 범죄를 할 가능성이 8.5배 증가하며(김광기와 제갈정, 2006) 자살시도, 성폭력을 포함한 폭력, 기물파괴, 원치 않는 임신 등에 관련될 수 있는 가능성도 증가한다(이근철 등, 1987; 이명성 등, 2002; Institute of Medicine, 2004). 청소년 흡연 역시 다른 비행과 밀접한 관련이 있는 것으로 보고되고 있다(임소연, 1996).

청소년의 음주와 흡연은 청소년에게 부정적인 결과를 미칠 뿐만 아니라 성인과 사회전체에 영향을 끼치는 중요한 건강문제(김광기, 1999; 권순만 등, 2005)이다. 청소년기에 시작한 음주와 흡연은 청소년기 이후에까지 영향을 끼친다. 15세 이전에 음주를 시작한 청년은 21세 이후에 음주를 시작한 청년에

45) 본 원고는 김광기 등(2006), 청소년 약물예방(음주, 흡연) 법, 제도개선 방안 연구, 국가청소년위원회의 내용을 기반으로 수정 구성한 것임.

비해 음주로 인해 사고할 가능성이 12배 높았고 교통사고 가능성은 7배, 음주 후 싸움을 할 가능성은 10배 높아졌다는 보고가 있다(Hingson과 Kenkel, 2004). 또한 청소년 음주는 성인이 된 이후에 알코올 의존자가 될 가능성을 높이는 것으로도 알려져 있다. 14세 이전에 음주를 시작한 성인은 21세 이후에 음주를 시작한 성인에 비해 알코올 의존자가 될 가능성이 5배 높다(SAMHSA, 2004). 청소년기에 흡연을 시도하지 않은 사람은 성인이 되어서도 흡연자가 될 가능성이 낮다(World Bank, 1999). 청소년의 음주와 흡연은 청소년뿐만 아니라 성인의 음주와 흡연문제에까지 영향을 미치고 있다는 것을 알 수가 있다.

이처럼 청소년의 약물사용은 단순히 청소년에게 국한된 건강문제가 아닌 사회 전체의 예방가능한 건강문제이다. 저출산 고령화 사회가 안고 있는 문제점을 극복하고 건강한 인력자원의 확보와 국가 경쟁력 향상이라는 관점에서 볼 때 청소년 약물사용 예방은 중요한 국가적 과제가 된다. 이와 같은 인식에서 미국은 청소년 음주예방을 위한 연방법을 2006년에 마련하여 시행하고 있다.

## 2) 아동 청소년의 약물사용 실태

청소년의 약물사용 실태를 청소년건강행태온라인조사<sup>46)</sup> 결과를 중심으로 살펴보면 다음과 같다.

현재 음주를 하고 있는 청소년(중1에서 고3)은 21.1%이었으면 남학생(23.7%)이 여학생(18.2%)보다 음주를 더 많이 하고 있었다. 현재음주율은 2006년 이후부터 약간 감소하는 추세를 보이고 있으나 고위험음주율<sup>47)</sup>은 33.0%이었으며 약간 증가하는 경향을 보였다. 2009년 현재 27만 명 정도<sup>48)</sup>의 중고등학생이 고위험음주를 하고 있는 것으로 볼 수 있다. 응답자의 16.6%(남학생 18.2%, 여학생 14.6%)가 중학교 입학 전에 음주를 경험하였으며 이는 감소하는 추세를 보이고 있다. 처음 음주를 한 평균 연령은 2009년 현재 13.2(남학생 13.1, 여학생 13.4)세이며 2007년부터 변함이 없는 양상이다.

음주를 하는 학생들 중에서 조사시점 한달 전 기간 동안 편의점이나 가게 등

46) 질병관리본부가 매년 전국의 중학교와 고등학교 학생 7만5천여명을 대상으로 온라인으로 건강행동을 조사하는 것으로 인용된 조사결과는 2009년에 시행하여 2010년에 발표한 것임.

47) 음주자 중에서 일회에 평균 소주 한병(여자는 소주 5잔)이상을 마시는 사람의 분율

48) 교육통계서비스(<http://cesi.kedi.re.kr/index.jsp>)의 2009년 중고등학생 수는 3,972,764명이며 이중 현재 음주자 비율과 고위험음주자 비율(성별 및 학급별)을 곱하여 추계한 것임.

에서 술을 구매한 경험이 있다고 응답한 비율은 46.9%(남학생 48.7%, 여학생 44.2%)이었으며 이는 약간 감소하는 양상을 보이고 있다. 전체 학생들 중에서 주류를 편의점이나 가게에서 구매하려고 시도해 본 결과 구매를 할 수 있었던 비율은 81.7%(남학생 80.3%, 여학생 83.9%)이었다. 중학교 1학년의 주류구매 경험율도 51.3%나 되었다. 최근 일년동안 학교수업이나 수업시간 이외에서 술(알코올)에 관한 교육을 받은 적이 있는 중고등학생은 27.7%이었으며 2005년 이래 매년 비슷한 양상을 보이고 있다. 음주를 경험하거나 술을 구매하는 경험은 학년이 올라갈수록 증가하는 양상이지만 음주예방교육 경험율은 학년이 올라갈수록 감소하는 양상을 보이고 있다.

한달에 한번 이상 흡연을 한 경험이 있는 학생을 흡연자라고 할 때 전국 중고등학생 중, 흡연자 비율은 12.8%(남학생 17.4%, 여학생 7.6%)이었으며 고등학교 3학년 남학생은 25.0%, 여학생은 11.6%가 흡연자이었다. 현재 흡연자 비율은 2005년부터 2007년까지는 증가하다가 그 이후 감소한 후 정체된 양상을 보이고 있다. 2009년 국민건강통계(보건복지부, 2010)에 의하면 19세 이상 성인의 흡연자<sup>49)</sup> 비율은 7.1%로 중고등학교 여학생 흡연율보다 낮은 양상이다. 매일 흡연을 하는 학생의 비율은 6.7%로 이를 전체 학생 수로 환산해보면 약 26만명의 중고등학생이 매일 흡연을 하고 있다고 볼 수 있다. 매일 흡연율은 증가하는 양상을 보이고 있다. 중학교 입학하기 전에 흡연을 경험한 학생의 비율은 8.1%(남학생 10.0%, 여학생 5.9%)이었으며 이는 감소하는 추세를 보이고 있다. 처음 흡연을 경험한 평균 연령은 13.1세로 음주와 비슷하였으며 증가하는 양상을 보이고 있다. 음주와는 달리 흡연 시작 연령은 남녀 학생이 동일하게 13.1세이었다. 하지만 매일 흡연을 시작한 연령은 남학생(14.3세)이 여학생(14.1세)보다 늦은 편이었다.

흡연자 중에서 조사시점 한달 전 동안 편의점이나 가게 등에서 담배를 구매한 경험이 있는 학생비율은 64.8%(남학생 65.5%, 여학생 63.1%)로 주류구매 경험비율보다 높았으며 연도별 추이는 특이한 양상을 보이지 않았다. 전체 학생들 중에서 담배를 편의점이나 가게에서 구매하려고 시도해 본 결과 구매를 할 수 있었던 비율은 80.5%(남학생 80.1%, 여학생 81.3%)로 주류와 비슷한

49) 현재 흡연자에 대한 정의가 두 조사간에 약간 다름. 청소년 건강행태조사에서는 최근 30일동안 1일이상 흡연한 사람으로 규정한 반면 국민건강통계에서는 평생동안 100개비 이상 피웠고 현재 담배를 피우는 사람으로 규정하고 있음.

양상을 보였다. 중학교 1학년 학생들이 담배를 구매하려고 하면 48.4%가 성공하였으며 고등학교 학년 학생은 91.7%가 성공을 하였다. 담배구매 경험율은 2006년 이후 감소하는 추이를 보이고 있다. 일년동안 학교의 수업시간 또는 수업시간 이외에 흡연예방 교육을 받아 본 적이 있다고 응답한 학생비율은 48.3%이었으며 이 비율은 학년이 증가할수록 감소하는 양상을 보였다.

전체적으로 볼 때, 중고등학생들의 음주자와 흡연자 비율은 감소 또는 정체되는 양상을 보이고 있지만 그 비율이 상당하는 점이 문제이며 특히 26-7만의 학생들이 고위험음주를 하고 있거나 매일 흡연을 하고 있다는 점은 문제의 심각도를 반영하는 것으로 볼 수 있다. 더욱이 중고등학생들에게 주류와 담배를 판매하는 것은 청소년보호법 상 위법행위에 해당되는 것임에도 불구하고 학생들이 구매하고자 하면 거의 대부분(80%이상) 구매할 수 있다는 점과 예방교육경험율이 낮다는 점(특히 음주예방교육)은 정책적 시사점을 가지고 있다고 할 수 있다.

### 3) 아동 청소년의 약물사용 원인

청소년이 주류와 담배와 같은 약물을 사용하는 원인은 개인적 요인, 친구와 가정과 같은 집단의 영향 및 사회문화적 영향으로 구분되며 이들 요인들 간의 역동적인 상호작용에 의해 약물을 사용하는 것으로 이해되고 있다(Flay와 Petraitis, 1994; Romer, 2003; Institute of Medicine, 2004).

개인적 요인(intrapersonal factors)에는 성격(personality)과 사고방식에 관련된 것으로, 음주와 흡연으로 초래되는 결과에 대한 개인의 지식수준, 가치관, 태도 및 자기효능감이 포함된다. 이외에 개인적 요인에 해당하는 행동요인에는 과거의 음주, 흡연 또는 다른 약물 사용 경험, 미래에 음주할 의향 여부, 권주(음주제의)를 거절할 줄 아는 기술 등이 해당된다. 청소년들에게 있어 음주와 흡연은 그를 통해 특정의 목적을 달성할 수 있게 하는 매개체라 할 수 있다. 즉 부모와 사회의 권위에 대한 도전, 독립심과 자율성의 과시, 또래들로부터의 받아들여짐(왕따 극복), 스트레스 해소 등의 목적을 달성할 수 있다.

집단적 및 사회문화적 환경 요인은 청소년의 음주를 조장 또는 방해하는 것으로서 역할모델, 가족, 학교, 친구로부터의 사회적 지지, 음주조장 및 장애요인(청소년 음주와 흡연을 제한하는 법과 제도 등), 청소년 음주에 대한 지역사회 규범과 기준을 의미한다.

따라서 개인적 차원에서의 대책뿐만 아니라 사회적 차원에서의 대책이 종합적으로 마련되어야만 청소년의 약물사용과 남용을 예방할 수 있다(Botvin 등, 1995; Wagenaar 등, 1999; Komro와 Toomey, 2002).

#### 4) 아동 청소년 약물사용 관련 정책 현황

국내에서 시행되고 있는 청소년 약물예방 대책은 여성가족부, 보건복지부, 교육과학기술부 등과 같은 정부부처가 주관하는 사업과 대한보건협회와 금연운동협의회로 대표되는 민간단체 및 사회복지관 그리고 청소년 단체나 시설 등에서 시행되는 사업으로 구성되어 있다. 이들 사업이 가지는 공통적인 특성은 청소년을 대상으로 하는 교육 홍보 위주의 프로그램이거나 청소년 중, 약물 문제를 가진 청소년을 조기 발견하여 치료하려는 것이다. 이들 사업이 가정하고 있는 근본적인 논리는 청소년을 대상으로 하는 교육 홍보사업을 통해 약물에 대한 수요를 통제하면 청소년 약물사용이 예방될 수 있다는 것이다(William과 Perry, 1998; Tobler 등, 2000). 국내에서 이루어지는 약물예방교육은 음주와 흡연의 해악에 관한 지식이나 부정적 태도 형성에 중점을 두고 있을 뿐 생활기술(life skill)이나 보호요인을 향상시키려는 노력은 상대적으로 미약한 편이다(김광기 등, 2006). 선진국의 경험에 의하면 지식, 태도뿐만 아니라 행동기술(behavioral skill)을 변화시키려 했던 학교약물예방교육도 효과적이지 못하였다는 지적을 받고 있다.

교육적 접근이외에 청소년 약물사용을 제도적으로 예방하기 위한 노력에는 청소년보호법에 의한 주류 및 담배 구입허용 연령 제한과 주류용기 및 담배값에 청소년 유해물질 표시를 하도록 한 것이 대표적이다. 이외에도 국민건강증진법에 의한 광고제한(텔레비전에서의 10시이후 주류광고 허용 및 미성년대상 라디오 프로그램에서의 광고제한 및 대중매체에서의 담배 직접광고 금지), 청소년을 간접흡연으로부터 보호하기 위한 간접흡연방지 정책과 교육 홍보 시행이 법적으로 제도화되어 있다.

효과성 제고를 확보하지 못한 교육 홍보위주의 약물예방 사업을 하고 있는 것뿐만 아니라 마련된 법적 장치들도 제도적 미비점을 가지고 있는 문제점이 있다. 주류와 담배판매를 제한하고 있는 법 규정은 단속이 수반되지 않기 때문에 전혀 실효를 거두지 못하고 있다. 청소년의 주류 및 담배구매경험율이 80%이상

된다는 점은 이 법이 아무런 효력을 발휘하지 못하고 있다는 점을 의미한다.

대중매체에서의 주류와 담배광고를 금지 또는 제한하고 있지만 이것 또한 실효성에 문제가 제기되고 있다. 대중매체 이외의 청소년 친화적인 매체(인터넷 등)에 대한 광고를 제한하지 못하는 점, 제한된 광고시간대에 방송되는 연예오락프로그램을 청소년이 선호하여 오히려 광고금지 시간대에 청소년이 집중적으로 텔레비전을 시청하여 주류광고 노출이 많아지는 경향이 있다. 청소년친화적인 연예인이나 스포츠 스타가 주류광고를 하거나 청소년이 많이 모이는 장소나 이벤트 행사에서 주류나 담배회사의 마케팅이 아무 제한없이 이루어지고 있다는 점도 문제점으로 지적될 수 있다. 업계의 활동과 정부정책의 효과성과 효율성을 지속적으로 모니터링하고 정책옹호를 주도할 수 있는 시민단체의 활동이 매우 미약하다.

청소년 약물예방에 관련된 정부부처가 여러 곳에 있지만 사업의 계획과 시행을 통합적, 체계적 및 장기적으로 추진할 수 있는 인프라가 마련되어 있지 않다. 국가적 차원에서 청소년 약물예방을 주도할 수 있는 조직이 없기 때문에 부처 간의 사업의 연계성과 통합성은 부족하며 예산과 인력을 지속가능하게 하는 인프라도 존재하지 않는다. 건강증진기금에 의해 청소년예방사업에 많은 예산과 인력이 투입되었지만 효과성이 검증된 학교흡연예방프로그램 또는 종합적인 청소년 흡연예방프로그램을 제대로 마련하지 못하고 있는 원인 중의 하나는 이와 같은 인프라의 부족에 기인한다고 할 수 있다.

국가 차원의 범부처적 청소년 약물예방 전략과 실행계획이 마련되지 못하고 있으며 사업의 효율성과 효과성 제고를 위해 필수적인 연구기관과 연구기반도 마련되어 있지 않다. 청소년 약물문제 해결을 전담하는 조직과 인력 및 예산의 지속가능성을 담보할 수 있는 법적인 기반이 없다는 것이 문제의 핵심일 것이다.

요약하면 국가수준의 목표와 전략이 존재하지 않은 채 효과적인 확보되지 못한 프로그램과 사업을 분절된 방식으로 열심히 하는 양상이며 이는 결국 청소년 약물예방에 소유의식을 가지고 있는 시민단체와 법적인 뒷받침의 부재에서 초래된 것으로 여겨진다.

## 2. 정책의 발전방향

청소년의 약물사용을 예방하고 그 폐해를 감소시키도록 할뿐만 아니라 약물 폐해가 없는 환경에서 성장할 수 있는 환경조성을 국가목표로 설정하고 전략은 약물에 대한 수요와 공급을 동시에 통제하는 방식으로 설정하여야 한다. 청소년의 약물사용을 유인하거나 조장하는 약물 관련 사회문화 환경과 성인들의 음주 및 흡연행동을 통제하는 것과 동시에 수요통제를 하여야 청소년의 음주 및 흡연이 예방될 수 있다. 따라서 청소년에게 제공되는 약물에 대한 공급을 차단하는 제도 및 사회 문화 환경이 마련되어 있지 않는 한 청소년 교육 홍보 위주의 수요통제 정책이 효과적으로 작동될 수가 없다(김광기, 2004; Botvin 등, 1995; Wagenaar 등, 1999; Komro와 Toomey, 2002).

이와 같은 목적과 전략을 달성하기 위해서는 다음과 같은 측면에서 변화가 요구된다. 첫째, 국가수준의 전략과 실행계획을 마련하고 시행하도록 한다. 정부부처별로 분절적인 사업들이 체계적으로 통합되어 시행될 수 있는 전략과 실행계획을 수립하되 효과가 검증된 것만을 시행하는 근거기반의 사업과 프로그램이 실행되도록 한다. 둘째, 교육 홍보와 광고 및 마케팅 규제와 같은 수요통제와 함께 주류와 담배가 청소년에게 공급되는 경로를 동시에 차단할 수 있는 구체적인 실행계획 마련하여 시행한다. 이를 위해 약물 예방교육과 홍보를 활성화하고 효과성 있는 프로그램을 개발 보급하도록 한다. 셋째, 청소년 약물예방 사업의 대상에 성인을 포함한다. 청소년은 결국 성인들이 음주 흡연하는 것을 학습하는 것이고 청소년에게 주류 및 담배를 판매하는 것도 성인이기 때문이다. 주류 및 담배판매업자에 대한 교육을 마련하고 법 위반자에게는 이를 강제화하는 것이 필요하다. 넷째, 청소년 약물예방에 소유의식(ownership)을 가지는 조직과 체계, 인력 및 예산을 구축한다. 청소년 약물예방 사업을 전담하는 책임 연구기관과 범부처적인 집행조직(예컨대, 국무총리실 직속 청소년 약물예방위원회 설치 운영)이 설치 운영되어야 한다. 다섯째, 시민단체의 관심과 참여를 위해 이들의 활동을 지원할 수 있는 체계를 마련한다. 청소년이 약물폐해가 없는 환경에서 자랄 수 있도록 환경을 조성하는 것을 주도하는 시민단체를 육성하여 이들을 통해 청소년 친화적인 정책옹호와 업계 활동을 감시할 수 있는 환경을 마련하는 것이 필요하다. 여섯째, 지금까지 제안한 것들이 법적인

근거를 가질 수 있도록 하여야 한다. 이는 기존에 마련된 법령이 소기의 목적을 달성할 수 있도록 법을 개정하고 조직, 체계, 인력 및 예산의 지속가능성을 강제할 수 있는 법을 마련하는 것이 포함된다. 청소년보호법의 개정을 통해 청소년 대상 주류 및 담배판매 제한 법 규정이 실효성을 확보할 수 있는 장치를 마련하여야 한다. 단속의 효율성을 위해 청소년을 단속에 활용하고 있는 미국 사례도 한 대안이 될 수 있을 것이다. 광고 및 마케팅 활동을 적극적으로 제한할 수 있는 법 개정도 물론 포함되어야 할 것이다. 이와 같은 노력을 좀 더 체계적이면서 구체적으로 하기 위해 가칭 청소년 약물예방법의 마련도 검토해 볼 필요가 있다.

### 3. 참고문헌

권순만 등. 청소년 흡연실태와 담배가격 인상의 효과. 서울대학교보건대학원, 한국보건사회연구원 2005.

김광기, 절주문화와 건강증진사업: 보건소 중심의 실제적인 건강증진사업, 대한보건협회학술지 1999;25(1):21-28.

김광기. 건전한 음주문화 조성 및 절주방안에 관한 연구. 건강증진기금사업 지원단, 2004.

김광기와 제갈정. 청소년 음주와 범죄와의 상관성 조사. 청소년위원회 2006.

김광기 등, 청소년 약물예방(음주, 흡연)법, 제도개선 방안연구, 국가청소년위원회, 2006

김미라, 서미경. 금연구역에서의 흡연금지 규제순응도. 한국보건사회연구원, 2003.

박재갑. 암! 극복할 수 있다. 국립암센터, 2005.

보건복지부 질병관리본부, 청소년온라인건강행태조사, 2010

보건복지부 질병관리본부, 2009국민건강통계, 2010

이근철, 이길홍 등. 청소년 음주가 비행에 미치는 영향 분석. 신경정신의학 1987;26(2):334-347.

이명성 등. 비행청소년의 음주행동양상과 비행의 관련성에 관한 연구. 한국알코올과학회지 2002;3(2):188-204.

통계청. 청소년 통계. 2006.

Botvin G et al. Long-term follow-up results of a randomized drug abuse prevention trial in a white middle-class population, JAMA 1995;273(14):1106-1112.

Flay B and Petraitis J. The theory of triadic influence: A new theory of health behavior with implications for preventive interventions. Advances in Medical Sociology 1994;4:19-44.

Hingson R and Kenkel D. Social, health and economic consequences of underage drinking, In pp.351–382, Institute of Medicine, Reducing Underage Drinking: A Collective Responsibility, background paper Oak Thousand, CA: Sage, 2004.

Institute of Medicine. Reducing Underage Drinking: A Collective Responsibility, Oak Thousand, CA: Sage, 2004.

Jessor R. Problem–Behavior theory, psychosocial development, and adolescent problem drinking, British Journal of Addiction 1987;82:331–342.

Komro K and Toomey T. Strategies to prevent underage drinking, Alcohol Research & Health 2002;26:5–20.

Monti et al. Adolescence: booze, brains and behavior, Alcoholism: Clinical and Experiment 2005;29(2);207–220.

Romer D(ed.). Reducing Adolescent Risk: Toward an Integrated Approach, Thousand Oak, CA: Sage, 2003.

SAMHSA. National Survey on Drug Use and Health, The NSDUH Report, Alcohol Dependence or Abuse and Age at First Use, 2004. 10. 22.

Tobler N et al. School-based adolescent drug prevention programs: 1988 meta-analysis. Journal of Primary Prevention 2000;20(4):275–335.

Wagenaar AC, Gehan JP, Jones–Webb R, Toomey TL, Forster JL. Communities mobilizing for change on alcohol: lessons and results from 15-community randomized trial. Journal of Community Psychology 1999;27(3):315–326.

Williams CL and Perry CL. Lesson from project Northland: Preventing alcohol problems during adolescence. Alcohol Health & Research World 1998;22(2):107–116.

World Bank. Curbing the Epidemic: Governments and the Economics of Tobacco



## 주제발표 11

---

# 비행 및 소년범죄 예방을 위한 정책과 대안

김지선 선임연구위원(한국형사정책연구원)



# 비행 및 소년범죄 예방을 위한 정책과 대안

## 1. 연구내용 및 범위

이 글에서는 소년사법과 관련된 국제준칙과 조약에서 규정하고 있는 소년사법 및 소년범에 대한 처우기준에 비추어 우리나라 소년사법제도의 현 실태와 이행 여부를 검토하고, 우리나라 소년사법제도가 국제인권기준이 지향하는 방향으로 발전해 나갈 수 있는 개선방안을 모색하고자 한다.

소년범죄 대책과 관련된 국제준칙과 조약으로는 “아동권리협약(제37조, 39조, 40조)”, “소년사법에 관한 유엔최저기준규칙”(이하 베이징 룰), “자유를 박탈당한 소년의 보호에 관한 유엔규칙”, “소년비행의 예방에 관한 유엔 가이드라인(리야드 가이드라인)” 등이 있다. 이하에서는 주로 소년사법의 기본이념과 절차 및 담당기관의 전반적인 운영에 관한 최저기준을 제시하고 있는 베이징 룰<sup>50)</sup>과 아동권리협약의 제37조와 40조를 더욱 세분화하여 소년구금시설 관리 운영에 있어 기록의 보존, 입소, 등록 시부터 사회복귀 시까지의 절차과정상에서의 소년의 처우에 대하여 다양하고 세부적인 사항을 구체적으로 규정하고 있는 “자유를 박탈당한 소년의 보호에 관한 유엔규칙”을 중심으로 각 준칙에서 제시하고 있는 여러 가지 기준 중에서 현재 우리나라에서 제대로 이행되지 못하고 있는 항목들을 중심으로 검토하고자 한다<sup>51)</sup>.

50) 주된 내용을 주제별로 구분하면, 첫째, 성인과 차별화된 소년사법의 확립, 둘째, 구금의 엄격한 제한, 셋째, 다이버전 및 사회내 처우의 활용, 넷째, 형사책임연령의 인상, 다섯째, 소년의 보호와 권리보장, 여섯째, 직원의 전문성향상, 일곱째, 전문적인 시설, 프로그램 및 서비스의 제공에 관한 것이다.

51) 비행 및 청소년범죄의 예방대책은 모든 청소년을 대상으로 한 사회정책, 위험청소년을 대상으로 한 예방정책, 범죄를 저지른 소년을 대상으로 한 재범예방정책 등으로 구분해 볼 수 있다. 모든 청소년을 대상으로 한 일반적인 사회정책과 위험청소년을 대상으로 한 예방정책은 워크샵의 다른 부분에서 다루어질 것이므로 이 글에서는 범죄를 저지른 소년을 대상으로 한 재범예방정책에 초점을 맞추기로 하겠다. 따라서 국가의 공교육의무, 사회적 위험에 빠진 소년에 대한 특별프로그램의 개발, 활용, 알코올, 약물남용방지정책과 교사연수, 지역사회와 광범위한 지원조직, 학대, 방임, 유기아동의 보호, 범죄나 약물남용 등에 이용하는 행위의 금지 등 위험에 빠져있거나 사회적 위험에 직면하여 특별한 관리나 보호를 필요로 하는 청소년에게 적용 가능한 원칙들을 제시하고 있는 리야드 가이드라인은 논의에서 제외하도록 하겠다.

## 2. 소년사법실행체계 및 절차상의 문제점과 개선방안

### 1) 소년사법 담당자들의 전문성의 문제

베이징 룰에서는 각국이 소년범죄자에게 적용되는 일련의 법률, 규칙, 규정을 제정하고, 또 소년범죄자의 기본권을 지키고 그들의 다양한 요구(needs)와 사회의 요구를 충족시키기 위해 설계된 제도 및 기관을 만들고 그곳에 소년사법의 운영기능을 맡기도록 노력하며, 소년사법의 운영에 종사하는 모든 법 집행기관 직원에 대한 전문적인 훈련 필요성에 주의를 촉구하고 있다(제2조).

우리나라는 국제인권기준에 맞게 소년사법의 운영을 위한 조직을 따로 설립하고 있으나 소년사건처리절차에 개입하여 그 제도를 직접 운영하는 주체인 소년경찰, 소년전담검사, 소년판사, 보호관찰관, 소년조사관 등이 적절하게 확보되어 있지 않으며, 담당인력의 전문성이 충분히 확보되어 있지 않은 게 현실이다.

소년사건 담당인력의 전문성 확보에 있어 가장 큰 저해요인으로 작용하는 것은 공무원의 부정부패를 예방하기 위해서 실시되고 있는 순환보직제도라고 할 수 있다. 예를 들어 소년부 판사의 경우에는 보통 1년 동안 근무하게 되는데 소년보호사건에 대한 심리가 보통 한 달이나 두 달마다 한번씩 열리는 지방법원에서는 소년부 판사가 몇 번의 심리만을 하고 다른 자리로 이동하게 된다. 이와 같이 소년부 판사의 재임기간이 매우 짧아 소년사건 전담판사가 자주 교체되는 상황에서는 일반 형사재판과는 다른 이념과 가치 그리고 절차에 의해서 운영되는 소년부재판의 전문성을 담보하기가 어려우며, 각 처분유형에 대한 철저한 이해와 분석을 통해 심리를 하고 있다고 보기도 어렵다(김은경, 김지선, 이승현 외, 2007-1:116).

소년사법 담당자들의 전문화를 기하기 위해서는 소년사건업무만을 전담하는 실질적인 의미의 전담자를 배치하고, 보직이동에 일정한 제한을 가하고, 정기적인 교육을 실시하는 것이 필요하다.

### 2) 우범소년에 대한 사법적 제재의 문제

소년사건대상과 관련하여 국제준칙과 규약에서는 1) 지위비행에 대한 조항 철폐, 2) 최저 형사책임연령의 설정, 3) 상한연령의 제한 등을 제시하고 있다.

우리나라의 경우 형사책임연령을 14세이상으로, 소년법대상 상한연령을 19세미만으로 규정하고 있어 연령기준면에서는 국제인권에 비추어볼 때 문제가 없으나, 범죄를 저지른 소년이 아니라 지위비행을 저질렀거나 범죄의 위험에 노출된 소년인 우범소년<sup>52)</sup>을 소년사건대상에 포함시키고 있어 지위비행에 대한 조항철폐라는 기준에 어긋나고 있다.

물론 소년법에서는 우범소년의 경우 보호처분절차를 따르도록 하고 있으나 소년의 최선의 이익이라는 보호처분제도의 이념적 지향에도 불구하고 보호처분은 형벌과 마찬가지로 국가의 사법적 작용의 하나이기 때문에 이를 범죄를 저지를 위험이 높다는 사유만으로 우범소년에게 적용하는 것은 소년의 인권을 심각하게 침해하는 것이라고 할 수 있다<sup>53)</sup>.

따라서 우범소년을 소년보호사건의 대상으로 규정하고 있는 조항을 소년법에서 삭제하거나 소년법상으로는 우범소년에 대한 아동복지법이나 청소년복지지원법 등에 규정된 소년복지기관으로의 위탁규정만을 두고, 우범소년에 대한 처우는 사법기관이 아닌 소년복지기관에서 담당케 함으로써 우범소년에 대한 사법외적 제재가 이루어질 수 있도록 할 필요가 있다.

### 3) 검사선의주의의 문제

우리나라에서는 수사기관으로부터 송치 받거나 직접 인지한 소년비행사건을 전건 송치 받은 검사가 소년부 송치, 형사법원에의 기소, 불기소(기소유예 포함)로 처분하도록 되어있는 검사선의주의를 채택하고 있다. 검사선의주의의 문제점은 소년사법연구자들 사이에서 지속적으로 제기되었을 뿐만 아니라 UN 아동권리위원회에서도 우리나라에게 미성년자를 형사절차에 회부할 것인지 보호처분을 할 것인지를 결정하는 검사의 자유재량을 철폐하는 법률개정을 요구하였기 때문에 2007년 소년법 개정당시 검사선의주의제도의 존폐문제는 뜨거운 쟁점사항의 하나였다. 지난한 토론과정을 걸쳐 검사선의주의를 고수하되 결정

52) 우범소년이란 1) 집단적으로 몰려다니며 주위 사람들에게 위화감을 불러일으키는 성벽이 있는 것, 2) 정당한 이유 없이 가출하는 것, 3) 술을 마시고 소란을 피우거나 유해환경에 접하는 성벽이 있고, 그의 성격이나 환경에 비추어 앞으로 형벌 법령에 저촉되는 행위를 할 우려가 있는 10세 이상인 소년을 말한다.

53) 인권침해의 문제이외에도 비행 및 범죄예방을 위한 조기개입의 필요성을 위해 우범소년을 촉법소년과 같이 처리하는 것은 낙인의 효과를 가져와 사법처리절차에 의해 오히려 범죄를 유발하는 계기로 작용할 수 있다(배종대, 1996:13).

전 조사제도를 신설함으로써 검사선의주의의 단점을 보완하는 것으로 정책결정이 내려졌다.

그러나 검사의 결정전 조사제도의 활용이 임의규정이고, 전체 소년사건의 수에 비해 활용도가 낮아 결정전 조사제도는 검사선의주의의 단점을 보완하는 역할을 제대로 못하고 있는 것이 현실이다. 따라서 전문 소년법원의 도입과 함께 장기적으로 법원선의주의로 전환할 필요가 있다.

### 3. 소년법에 대한 특별처우기준상의 문제점과 개선방안

#### 1) 사건처리절차 및 미결구금의 장기화

베이징 룰에서는 소년에 대한 신체의 자유제한은 신중한 고려를 거치지 않고서는 행할 수 없으며, 가능한 한 최소한으로 제한되어야 한다고 규정하고 있다(제17조 1항). 우리나라의 소년관련 법과 지침은 위와 같은 소년의 인신구속에 관한 베이징 룰의 지침을 적절하게 반영하고 있으나, 소년법에 대한 처리실무는 법규정과는 다르게 운용되고 있다.

소년법 처리실무를 보면, 검찰이 소년법을 기소하는 비율은 매우 낮으나, 기소하여 구공판처리된 소년의 구속비율은 성인에 비해 훨씬 더 높은 것으로 나타나고 있다. 이와 더불어 검찰이 기소처리한 소년이 형사재판결과 소년부로 송치되는 비율이 상당히 높고<sup>54)</sup>, 이 경우 미결구금이 장기화되는 문제가 있다. 즉 검사에 의해서 형사처분이 적절하다고 생각하여 구속기소된 소년 중 형사재판의 1심 결과 보호처분에 해당하는 사유가 있다고 인정되어 소년부에 송치되는 소년의 경우에는 공판이 진행되는 동안 구치소, 교도소의 미결수용실 그리고 대용감방 등에 미결구금되어 있다가 소년부 송치결정과 함께 소년분류심사원에 위탁된다. 극단적인 경우 소년이 처음부터 소년법원 송치처분을 받았다면 길어야 최장 분류심사원 위탁기간인 2개월 이내에 보호처분을 받았을텐데, 검사의 기소에 따라 1심 6개월, 2심 4개월의 구속기간을 채운 후에야 소년법원 송치처분을 받을 수 있다(김지선, 2003).

이러한 절차의 지연과 중복은 소년에게 지나친 부담과 피해를 초래한다. 구

---

54) 이에 대한 자세한 내용은 최병각, 2007, 아동권리협약과 소년사법, 국가인권위원회를 참조할 것.

체적으로 장기간의 미결구금은 소년의 보호나 교육개선을 위해서도 부정적이며, 오히려 미결구금기간 동안 범죄수법이나 태도를 학습할 가능성이 더 높으며, 소년법원에서도 장기간 미결구금되었던 소년에 대해 다시 소년원에 송치하는 것이 가혹하다고 생각되어 소년원처분을 주저하기도 한다. 또한 형사법원에서는 보호처분이 필요하다고 생각하더라도 소년부로 송치하지 않고 집행유예로 석방함으로써 재범하게 되는 경우도 발생하게 된다고 한다(민학기, 1997:65).

이와 같은 문제는 우리나라 소년사법제도가 소년사건 절차가 형사절차와 보호절차로, 관할이 소년법원(소년부)과 형사법원으로 이원화되어 있는데서 비롯된다. 따라서 장기적으로는 법원선의주의를 채택하고, 독립적인 소년법원을 설치하여 여기에 형사부와 소년부를 함께 두어 소년 형사사건과 보호사건을 함께 관할하도록 할 필요가 있다.

그러나 현 상황에서 소년법원을 설치하기에는 현실적인 난관이 많다는 점을 고려할 때 단기적으로는 결합판결제도(blended sentencing)<sup>55)</sup>를 도입할 필요가 있다. 결합판결이란 소년법원에서도 형사처벌을 부과할 수 있도록 하고, 또한 형사법원에서도 보호처분을 부과할 수 있도록 함으로써, 관할이송, 및 장기구금 등의 폐해를 줄이고, 소년의 행동을 개선하도록 유도할 수 있다는 장점이 있다(김은경, 김지선, 이승현 외, 2007-3:167)

## 2) 체계적이고 과학화된 결정전 사회조사시스템 미구축

베이징 룰 제16조에서는 “경미한 범죄를 제외한 모든 사건에서 권한있는 기관은 양형선고 이전 최종처분을 내리기 전에, 권한있는 기관에 의한 타당함 심판을 촉진시키기 해 소년이 생활하고 있는 배경과 환경 그리고 범죄가 행해진 상황을 적절하게 조사하여야 한다” 는 사회조사(social reports) 혹은 판결전 조사를 요구하고 있다.

우리나라 소년법에서도 소년부 판사의 처분결정전 조사에 대한 명문화된 규정을 갖고 있다. 실질적으로 소년법원에서 소년에 대한 조사는 법원조사관의 조사, 소년분류심사원 분류심사관의 조사, 보호관찰소의 보호관찰관의 조사로 이루어지고 있으며, 이 단계에서의 조사는 심리에 필요한 사실관계는 물론 자질환경에 관한 광범위한 자료를 수집하여 적절한 처분을 결정하는데 필요한 자

---

55) 이에 대한 자세한 내용은 이순래, 2005, 소년비행의 현상과 대처방안, 「소년사범 처리절차의 적정화 방안」을 참조할 것.

료를 수집하는 역할을 하고 있다.

그러나 현행 소년에 대한 조사제도는 조사라는 유사한 기능을 경찰, 검찰, 법원, 소년분류심사원, 보호관찰소 등 기관별로 따로 수행함으로써 국가예산과 자원의 낭비될 뿐만 아니라 사건처리과정이 지연되고 계속되는 조사의 과정에서 소년의 인권침해 등의 문제를 야기할 소지가 많다. 그리고 조사대상도 제한적이며, 조사인력의 전문화와 조사기법의 과학화가 미흡하다.

조사를 담당하고 있는 법원, 보호관찰소, 분류심사원 등 각 기관이 상호연계하여 기관 간 역할을 합리적으로 재조정하고 정보를 교류하고, 분류심사관, 법원조사관, 소년조사전담 보호관찰관 등 조사전담요원을 확충할 필요가 있다. 또한 평가자의 주관적인 해석이나 판단에 기반한 임상적 접근방식에서 탈피하여 통계적인 접근방식에 기초한 표준화되고 체계화된 조사도구의 개발을 추진함으로써 평가의 타당성을 높이고, 보다 위험성이 높은 대상자에 대해 보다 강력하고 엄격한 처분을 내림으로써 형사사법의 제한된 자원을 효과적으로 사용할 수 있어야 한다.

### 3) 다이버전의 제한적 활용과 개입형 다이버전 프로그램의 부족

베이징 룰(제11조)과 UN 아동권리위원회의의 소년사법에서 아동의 권리에 관한 논평은 모두 소년 범죄자를 위해 다이버전을 적극 활용할 것을 권고하고 있으며, 소년범죄자의 처리과정 전반에 걸쳐 다이버전을 확대하고 있는 것은 세계적인 추세이다.

다이버전(diversion)이란 범죄를 저지른 소년에 대해 공식적인 사법절차로부터 조기에 이탈시키고 대안적 처우를 활용하는 소년처리방안으로, 범죄자를 공식적인 형사절차를 통하여 처벌하기 보다는 그 중간단계에서 적절한 사회내 처우프로그램을 통하여 사회로 돌려보냄으로써 공식적인 형사처벌로 인한 낙인효과와 탈사회화효과를 최소화하고자 하는 것을 목적으로 한다.

우리나라에서도 비행청소년에 대해 몇 가지 형태의 다이버전이 이루어지고 있다. 경찰의 훈방처리, 검찰의 선도조건부 기소유예 및 보호관찰소 선도조건부 선도유예 등이 이에 해당된다. 그러나 현재 우리나라에서 실시되고 있는 다이버전은 몇 가지 점에서 비판을 받고 있다.

첫째, 베이징 룰에서는 경찰 검찰 내지 소년사건을 취급하는 기타 기관에서

는 각국 법제도의 목적에 정해진 기준 및 규칙에 포함되어 있는 원칙에 따라 정식심리를 거치지 않고 재량으로 사건을 처리할 권한 이 부여되어야 한다는 요구와는 달리 우리나라에서는 다이버전이 경찰과 검찰에서만 제한적으로만 활용되고 있으며, 그나마도 법적으로 규정된 다이버전은 검사의 조건부 기소유예 제도에 불과하다. 특히 다이버전의 효과를 극대화하는데 있어 가장 중요한 경찰단계에서의 다이버전이 법률적인 근거 없이 시행되고 있다는 문제점이 있다.

둘째, 단순히 사법절차로부터 우회시키는 것이 아니라 다이버전된 소년의 선도조치에 필요한 프로그램을 제공하는 개입형 다이버전을 잘 활용하고 있지 않거나 활용하더라도 이를 지원할 수 있는 지역사회 자원과의 연계가 잘 이루어지지 않아 다이버전의 효과가 제대로 나타나지 않고 있다.

이러한 문제점을 해결하기 위해서는 먼저 현재 경찰실무상 광범위하게 활용되고 있는 훈방제도를 제도화할 필요가 있다. 또한, 이러한 다이버전의 한 형태로서 회복적 사법프로그램이 도입되도록 법규정을 마련할 필요가 있다. 이를 위해서는 우선적으로 상대적으로 경미한 사건들에 대해서 회합(conferencing) 등을 집중적으로 활용, 조기 개입과 종결이 가능하도록 하는 법적 기준과 사건 위탁 범위와 기준을 마련해야 한다(김은경, 김지선, 이승현외, 2007-3;174).

둘째, 개입형 다이버전 프로그램을 개발하고 적극적으로 활용하기 위한 전제 조건으로 소년사법기관은 적극적으로 지역사회의 자원을 발굴하고 소년사법기관과 지역사회 민간기관간 그리고 지역사회 민간기관들 간에 효과적인 연결망을 구축하는 것이 필요하다.

#### 4. 소년법에 대한 적법절차보장 관련 문제점과 개선방안

소년사법 관련 국제기준들은 소년법의 국친사상과 교육형주의에 따른 절차상의 특성에도 불구하고, 소년범죄자에 대한 절차는 그 어떠한 경우에도 ‘적법절차(due process of law)’ 라는 이름으로 형사피고인에게 보편적으로 적용되는 최저 기준에 따라야 한다는 점을 제시하고 있다. 우리나라 소년법의 경우 소년형사사건의 경우 소년법 제48조에 의해 형사소송법의 규정들을 준용하게 되어 있는 반면에, 소년보호사건의 경우 이에 대한 규정이 없어 적용상 논란이 되고 있다. 2007년 소년법개정 당시 국선보조인제도를 도입함으로써 일부 문제

해결을 위한 노력을 보였지만 여전히 자백배제법칙, 전문법칙 및 증거조사청구권제도, 형사보상제도 등 보완해야 할 사항들이 남아있다(오영희, 2009:115).

소년에 대한 적법절차를 완전하게 보장하기 위해서 1) 소년의 임의성 없는 자백은 증거에서 배척하고, 자백이 불리한 유일한 증거일 때에는 형소법 제310조를 적용하여 보강증거를 요구하도록 하며, 2) 전문증거의 증거능력을 원칙적으로 배제하여야 하며, 3) 중요한 증거에 관하여는 소년의 증거조사청구권을 인정하고 법원에게 증인신문 및 증거조사의무를 부과할 필요가 있다. 또한 4) 소년보호사건에서 소년법원이 조사 또는 심리 중 송치된 비행사실과 별개의 비행사실을 발견한 경우 별도의 접수절차를 거치지 않고 새로 발견한 비행사실요보호성을 판단하는 자료로 활용할 수 있도록 하되, 그 비행사실에 대하여 다시 공소를 제기하거나 소년법원 송치를 할 수 없도록 하는 제도를 마련할 필요가 있다. 마지막으로 소년보호절차에 있어서 소년에게 비행사실이 없음이 밝혀진 경우에는 형사법원에 이송하여 무죄판결을 선고하게 하는 절차를 마련하거나, 소년법원이 독자적으로 무죄판결을 할 수 있도록 하여 형사보상을 제도화할 필요가 있다.

## 〈참고문헌〉

- 김용운, 2005, 소년법상 조사제도의 개선방안에 관한 연구, 동국대학교 석사논문.
- 김은경, 김지선, 이승현외, 2007-1, 21세기 소녀사법개혁의 방향과 과제 : 제 1부 청소년비행 및 소년사법정책 현황분석, 한국형사정책연구원.
- 김은경, 김지선, 이승현외, 2007-2, 21세기 소녀사법개혁의 방향과 과제 : 제 2부 새로운 대응방안으로서 회복적 사법의 실제와 전망, 한국형사정책연구원.
- 김은경, 김지선, 이승현외, 2007-3, 21세기 소녀사법개혁의 방향과 과제 : 제3 부 대안의 모색 : 소년사법 개혁방향과 정책과제, 한국형사정책연구원.
- 김지선, 2003, 소년미결구금제도에 관한 연구, 한국형사정책연구원.
- 민학기, 1997, 소년보호사건 심리절차의 문제점과 개선방안, 「소년보호사건의 개선을 위한 회의결과 보고서」, 법원행정처.
- 배종대, 1996, 형법의 목적과 소년형벌의 효율성 검토, 청소년범죄연구 제4집, 법무부.
- 법무부, 2009, 소년보호와 인권.
- 오영근, 2002, 소년사법절차상 어린이·청소년 인권보호방안, 2002년도 인권상황 실태조사 연구용역사업보고서, 국가인권위원회.
- 오영희, 2009, 국제인권규약 상 청소년의 권리에 관한 고찰 : 소년사법제도를 중심으로, 연세대학교 법무대학원 석사학위논문.
- 이순래, 2005, 소년비행의 현상과 대처방안, 「소년사법 처리절차의 적정화 방안」 공청회자료집, 한국형사정책연구원.
- 이승현, 2009, 한국 개정소년법상 소년의 권리보장, 소년보호연구 제11호.
- 최병각, 2007, 아동권리협약과 소년사법, 국가인권위원회.