

## 아동복지시설 인권평가지표 개발연구 요약본

이용교, 이명목, 안경순, 정경은, 정민기<sup>1)</sup>

아동의 권리에 관한 국제협약은 당사국에게 아동을 차별하지 않고 아동의 최선의 이익을 위해서 노력할 것을 강조하고 있다. 보호자가 없거나 있어도 보호할 능력이 없는 경우에 도움이 필요한 아동을 돌보는 아동복지시설이 인권 기준에 맞게 서비스를 하고 있는지를 평가할 수 있는 평가지표를 개발할 필요가 있다.

이 연구는 아동복지시설이 아동의 권리에 관한 국제협약의 내용에 부합되게 운영되고 있는지를 파악하고, 궁극적으로 아동복지시설에서 생활하는 아동의 인권수준을 증진시키기 위한 것이다.

아동권리협약에 따르면, 아동의 권리는 크게 생존권, 보호받을 권리, 발달권 그리고 참여권으로 구성된다. 아울러, 아동이 차별받지 않을 권리, 아동이 최선의 이익을 보장받을 권리 등이 포함된다. 그동안 한국의 아동은 생존권과 보호받을 권리 그리고 발달권은 상당히 잘 보장받았지만, 참여권은 크게 미흡하였다. 특히 아동복지시설에서 살고 있는 아동은 자신을 옹호해줄 부모로부터 버림을 받았거나, 설사 부모나 연고자가 있더라도 아동의 권익을 옹호해주기 어려운 상황에 있다.

아동복지시설의 인권평가지표는 모든 유형의 아동복지시설에 적용될 수 있어야 한다. 특히 국가인권위원회가 방문조사할 수 있는 아동복지시설 6개 종류 중에서 그 수가 많은 3개 아동복지시설(아동양육시설, 아동일시보호시설, 아동보호치료시설)은 각각의 특성에 맞게 지표를 개발해야 한다.

이 연구는 문헌연구, 아동복지시설의 운영자에게 설문조사를 하고, 연구진이 아동복지시설을 방문하는 실지조사, 그리고 전문가회의로 이루어졌다.

문헌연구는 아동복지시설에 대한 기존 평가보고서 등을 살펴보고 아동복지시설 인권평가지표와 관련된 국내외 문헌을 연구하였다. 보건복지부는 2000년부터 아동복지시설을 매 3년마

1) 이용교(광주대학교 교수), 이명목(은평천사원 부장), 안경순(광주대학교 외래교수), 정경은(광주대학교 외래교수), 정민기(한국복지교육원 선임연구원)

다 평가하고 있다. 아동복지시설에 대한 기존 평가는 시설과 환경 조직운영관리, 인력의 질, 서비스의 질, 지역사회관계 등을 중심으로 평가하였다. 하지만 아동의 인권보호에 관한 문항은 10개이고, 이는 전체 평가비율 중에서 3%에 불과했다.

연구진은 미국아동복지시설연맹이 편찬한 ‘아동복지시설 서비스 기준과 일본 카나가와현(神奈州縣)의 ‘아동처우기준’을 참고하였다. 아동처우평가기준은 아동복지시설을 이용하는 아동이 인권을 중시하는 생활을 보내기 위해 표준기준으로서 5개 관점, 16개의 소분류, 61개 항목으로 구성되어 있다. 연구진은 미국과 일본의 아동복지시설 기준을 참고하면서도 아동권리협약의 내용에 충실한 인권평가지표를 개발하고자 하였다.

아동복지시설이 아동의 권리에 관한 국제협약의 내용에 맞게 운영되고 있는지를 파악할 수 있는 인권평가지표(안)는 대분류, 중분류, 그리고 세부항목으로 개발되었다. 인권평가지표는 아동의 생존권, 보호받을 권리, 발달권, 참여권을 포괄하면서 아동권리보장체계 등 5개 영역을 대분류로 한다. 5개 대분류는 24개로 중분류되었다. 즉, 아동의 생존권은 식생활 의생활, 주생활, 보건, 안전 등 5개, 보호받을 권리는 아동입소시의 준비, 시설에서 아동보호, 체벌과 문제행동, 특별한 아동에 대한 보호, 부모와의 관계 증진, 귀가 퇴소와 사후지도 등 6개, 발달권은 교육받을 권리, 풍부한 인간관계, 문화적 권리 등 3개, 참여권은 의사표현의 자유, 사생활의 권리, 금전에 대한 통제권, 시설운영에 참여할 권리, 지역사회와의 관계 등 5개, 아동권리보장체계는 아동권리옹호를 위한 제도적 장치, 인권옹호 지침과 불만처리, 인권교육, 직원의 권리 상황, 투명한 시설운영 등 5개로 분류되었다. 인권평가지표의 1차 시안은 아동복지시설 중에서 가장 높은 비중을 차지하는 아동양육시설을 기준으로 아동의 생존권 23문항, 보호받을 권리 21문항, 발달권 12문항, 참여권 17문항, 아동권리보장체계 16문항으로 구성된 총 89항목으로 이루어졌다.

1차 안을 바탕으로 아동복지시설 및 인권관련 연구기관의 전문가로 이루어진 자문위원들의 의견을 수렴하여 2차 안을 확정했다. 2차안은 각 아동복지시설의 특성을 고려하여 아동양육시설의 인권평가지표는 105문항, 소규모 아동복지시설의 지표는 96문항, 아동일시보호시설의 지표는 64문항, 보호치료시설의 지표는 101문항으로 정리했다. 각 항목에 대해서는 바람직한 수준, 아동의 인권을 침해할 우려가 있는 수준, 그리고 아동의 인권을 침해하는 수준까지 세 가지 수준으로 개발되었다.

2차 인권평가지표안을 설문지로 개발하여 아동복지시설의 운영자를 대상으로 조사하였다. 조사대상은 아동복지시설의 유형과 전국적인 분포를 고려하여 2005년 11월 10일부터 2주일 동안 모두 70개소에 설문지를 우송하였다. 그중 49개소가 응답하여서 회수율은 70.0%이었다.

현장방문조사는 2005년 11월 23일부터 12월 5일까지 연구진이 직접 아동복지시설 20개소를 방문하였다. 연구진은 주로 시설장이나 사무국장에게 인권평가지표안의 타당성과 수정보완사항 등에 대해서 의견을 물었다.

설문조사와 현장방문조사 그리고 심포지엄 결과를 반영하여 아동복지시설 인권평가지표의

최종안이 개발되었다. 인권평가지표는 각 시설의 특수성을 반영하면서도 각 시설간의 비교가 가능하도록 2차안을 수정한 것이다. 최종 확정된 인권평가지표는 아동양육시설 97문항, 소규모 아동복지시설 85문항, 아동일시보호시설 59문항, 아동보호치료시설 91문항으로 구성되었다.

아동복지시설 인권평가지표를 통해서 볼 때 한국의 아동복지시설 아동은 생존권 보호받을 권리, 발달권은 상당히 보장되고 있지만, 아동의 참여권은 다소 낮은 수준이고, 아동복지시설의 아동권리보장체계는 미흡했다. 아동복지시설간에도 아동의 인권수준에 상당한 차이가 있는데, 대체로 국가의 지원을 많이 받은 아동양육시설은 모든 권리에서 양호한 수준이었지만 대규모 아동을 양육한 관계로 소규모 시설에 비교하여 개별화된 처우를 하지 못했다. 아동양육시설은 도움이 필요한 아동에게 의식주 등 기초생활을 잘 보장해주지만 사생활의 보장, 개인의 욕구에 따른 서비스 등은 미흡했다. 반면에 소규모 아동복지시설의 아동은 사생활을 좀 더 보장받고 개별적인 선택을 할 수 있지만 국가의 재정지원이 낮은 탓인지 공공 서비스를 충분히 받지 못했다. 일시보호시설의 아동은 대체로 아동양육시설과 유사한 수준이었고 아동보호치료시설의 아동은 아동양육시설보다 다소 낮은 수준이었다. 소년법에 의한 보호처분(4호)을 받는 소년이 주로 입소하는 아동보호치료시설은 전국에 6개소에 불과하지만, 각 시설마다 아동을 처우하는 방식이 상당히 달랐다.

아동복지시설 인권평가지표의 활용방안과 그 영향력을 예측하면 다음과 같다

첫째, 인권평가지표는 아동복지시설 아동의 인권을 측정하는 척도이고 서비스 기준으로 활용될 수 있다. 인권평가지표는 아동복지시설의 종류에 따라 개발되어서 시설아동의 인권수준을 측정하고 아동복지시설이 서비스를 제공할 때 어떤 수준으로 제공하는 것이 적절한지를 판단할 수 있게 된다.

아동복지시설 인권평가지표는 시설아동을 둘러싸고 있는 주변 환경과 이웃의 생활양식에 최대한 부합하도록 개발되었다. 따라서 각 아동복지시설이 아동에게 의식주의 제공을 비롯한 각종 서비스를 제공하고자 할 때, 어떤 수준으로 어떻게 제공하는 것이 적절한지를 성찰할 수 있는 계기를 준다. 비록 재정의 빈곤, 인력의 부족, 시간의 부족 등의 이유로 충분한 서비스를 주지는 못하더라도 보다 바람직한 복지 서비스를 제공하고자 할 때 인권평가지표는 기준이 된다.

최근 사회복지시설에 대한 국가의 지원방식이 중앙정부가 총괄하던 방식에서 예산 총액을 지방자치단체에게 주고 해당 기관이 자체적인 기준을 마련하여 서비스를 하도록 하면서 사회복지시설의 서비스간에 질적인 차이가 커지고 있다. 이점에서 아동복지시설 인권평가지표는 아동복지서비스의 최저기준을 전국적으로 표준화시키는데 기여할 것이다

둘째, 아동복지시설 인권평가지표는 시설아동의 인권을 모니터링하기 위한 지표로 활용된다. 인권평가지표는 크게 아동의 생존권 보호받을 권리, 발달권, 자유권과 참여권, 그리고 아동권리보장체계 등의 범주로 개발되었다

인권평가지표를 3년 단위로 일정한 기간동안 지속적으로 평가하면 시설아동의 인권을 다각적으로 모니터링을 할 수 있다. 2005년에 개발된 아동복지시설 인권평가지표를 2006년에 모든 아동복지시설에 보내서 시설장이 자체평가를 하게 하면 아동복지시설에 대한 전수조사로서 모니터링의 효과를 거둘 수 있다. 아동복지시설에 대한 재정지원을 늘리고 인권에 대한 발상을 바꾼다면, 아동양육시설의 대숙사를 소숙사로 바꿀 수 있고, 일상생활의 단위를 소규모화할수록 주거에서 사생활을 보장할 수 있을 것이다 이러한 논리를 의식주뿐만 아니라, 다른 분야에도 확대시킬 수 있기 때문에 인권평가지표를 아동의 인권상황을 객관적으로 모니터링할 수 있는 좋은 도구이다.

셋째, 아동복지시설의 강점과 약점을 분석하고 발전방안을 모색하는데 도움이 된다 아동복지시설에 대한 세계적 추세는 대규모 아동양육시설을 점차 소규모하거나 공동생활가정으로 바꾸고, 시설보호보다는 가정위탁이나 입양을 장려하고 있다 아동복지시설 인권평가지표는 아동양육시설과 소규모 아동복지시설에서 사는 아동의 인권상황을 객관적으로 평가할 수 있기 때문에 각 시설의 강점과 약점을 분석하고 발전방안을 모색하는데 도움이 된다

아동복지시설 인권평가지표로 볼 때, 아동양육시설의 아동은 소규모 아동복지시설의 아동에 비교할 때 주거생활의 질은 낮지만 보건의료에 대한 서비스를 받을 수 있는 환경은 더 갖추고 있다. 이는 대규모로 살게 되면 주거의 질은 떨어지지만 규모의 경제를 활용하여 보건서비스에 대한 인력과 설비를 갖출 수 있기 때문이다. 따라서 아동복지시설은 아동인권평가지표를 통하여 각 시설의 장점과 단점을 확인할 수 있고 발전방안을 모색할 수 있다.

넷째, 아동복지시설 인권평가지표는 시설의 운영자와 근무자에게 인권교육의 기회를 제공하고 구체적인 인권교육의 내용을 성찰할 계기를 준다. 인권평가지표를 통해서 볼 때, 한국의 아동복지시설은 아동의 생존권 보호받을 권리, 발달권을 어느 정도 보장하고 있지만, 아동의 자유권과 참여권은 상당히 제약하고 있다. 이는 아동복지시설만의 문제가 아니라, 아동을 미성년자로 인식하여 스스로 판단하고 결정할 수 있는 사람이 아니라는 가부장적 가족관과 밀접히 관계되어 있다.

아동복지시설 인권평가지표를 통해서 아동의 인권상황을 조사하면 이를 조사하는 시설장과 근무자의 아동에 대한 인권 의식을 함양하는 교육의 계기가 된다 또한, 정부와 지방자치단체도 아동의 권리에 관한 국제협약과 유엔아동권리위원회의 권고사항을 이행하기 위하여 인권교육을 강화시키는데 전기를 마련하게 될 것이다

아동복지시설의 시설장과 근무자는 한 목소리로 아동의 권리를 존중하기 위해서 반드시 근무자의 권리를 존중하지 않으면 안 된다고 주장한다. 2005년 현재 한국사회에서 주 5일근무제와 40시간 노동제가 장려되고 있는데, 아동복지시설의 생활지도원은 주당 평균 80시간 정도 일한다. 아동복지시설 근무자가 저임금 장시간 노동을 하면 아동에 대한 서비스 수준도 낮아질 수밖에 없다. 이점에서 아동의 인권을 함양하기 위해서도 직원의 인권을 존중해야 할 것이다.

다섯째, 아동복지시설 인권평가지표의 개발은 아동 노인, 장애인, 부랑인 복지시설의 생활

자 등 사회적 약자를 위한 인권평가지표를 개발하는데 선례가 될 것이다. 한국사회에서 사회복지시설에 대한 체계적인 인권평가지표의 개발은 본 연구가 최초이기에 향후 노인 장애인, 부랑인, 정신질환자 등 시설보호가 필요한 소수집단의 인권을 존중하기 위해서 인권평가지표가 개발될 때 선례가 될 것이다. 인권평가지표의 개발은 아동의 권리에 관한 국제협약에 근거하였는데, 이 협약은 세계인권선언의 내용을 아동에게 적용시킨 것이므로 역으로 협약에 바탕을 둔 인권평가지표는 모든 인간에게 적용될 수 있다.

아동복지시설 인권평가지표는 몇 가지 향후 과제를 갖고 있다

이 인권평가지표는 수량화되어 있지 않아서 전문성을 갖고 평가해야 한다 또한, 아동복지시설에서 인권을 평가할 때 당사자인 아동의 시각이 매우 중요하지만 이 인권평가지표는 아동용이 아니다. 아동도 이 지표를 통하여 자신의 인권상황을 평가할 수는 있지만 아동이 평가지표의 내용을 이해하기에 다소 어렵고, 아동이 판단하기에는 적절하지 못한 지표도 있다 따라서 향후 아동복지시설 인권평가지표의 내용을 선별하여 아동용 인권평가지표를 개발할 필요가 있다.

시설아동의 인권상황을 가장 잘 알 수 있는 사람이 직원이기에 위의 인권평가지표를 시설장과 사무국장뿐만 아니라 생활지도원 생활복지사 등 근무자가 평가를 하여 전체 직원이 토론할 것을 제안한다. 이때 근무자의 인권을 객관적으로 측정할 수 있는 지표도 개발되어 직원이 스스로 평가할 수 있게 한다면 아동복지시설 인권평가지표가 더욱 풍성해질 것이다

## 참 고 문 헌

- 국가인권위원회(2004). 아동인권정책 기본계획수립방안. 국가인권위원회.
- 길은배 · 이용교 · 김영지(2001). 청소년인권지표 개발을 위한 기초연구.  
문화관광부 · 한국청소년개발원.
- 김승권 외(2003). 아동복지시설 생활아동 복지증진방안 연구. 보건복지부 · 한국보건사회연구원.
- 김영지 · 김세진(2004). 외국의 청소년인권정책 연구. 한국청소년개발원.
- 김은숙 외(2004). 유엔아동권리협약 이행방안 연구. 보건복지부 · 어린이보호재단.
- 미국아동복지시설연맹 편, 차인홍 · 송경옥 역(2004). 아동복지시설 서비스 기준. 은평천사원출판부.
- 변재관 외(2002). 2001년 사회복지시설 평가-양로, 장애인, 아동복지시설-.  
한국보건사회연구원 · 보건복지부.
- 서문희 · 안현애 · 이삼식(2002). 아동권리지표 개발에 관한 연구. 보건복지부 · 한국보건사회연구원.
- 이용교(2004). 청소년인권과 인권교육. 인간과복지.
- 이용교 외(2005). 한국의 아동청소년권리. 인간과복지.
- 짐아이프, 김형식 · 여지영 역(2001). 인권과 사회복지실천. 인간과복지.
- 한국아동권리학회 아동지표개발팀(1999). “한국의 아동권리지표개발 연구”. 아동권리연구-3(1).  
한국아동권리학회.
- 子どもの權利條約總合研究所(2002). 川崎發子どもの權利條例. エイデル研究所.
- 子どもの權利條約ネットワーク編(2001). 學習, 子どもの權利條約. 日本評論社.
- 高橋重宏(2000). 子どもの權利擁護. 中央法規出版.
- United Nations(2001). CRC-General Comment No.1-The Aims of Education. United Nations.  
(2002). CRC-General Comment No.2-The Role of Independent National Human Rights of the Child. United Nations.  
(2002). CRC-General Comment No.4-Adolescent health and development in the context of the Convention on the Rights of the Child. United Nations.