

## 아동권리관점에서 본 영유아보육법 제정법령 분석 및 평가

An Analytical Study on the 1st Enacted 'Child Edu-care Act(1991)  
- From the Perspective of Children's Rights

강현구<sup>1</sup> 이순형<sup>2</sup>

서울대학교 유아교육최고위과정<sup>1</sup> 서울대학교 아동가족학과 및 생활과학연구소<sup>2</sup>

Hyoung-Gu Kang<sup>1</sup> SoonHyung Yi<sup>2</sup>

Seoul National University<sup>1</sup> Research Institute of Human Ecology, Seoul National University<sup>2</sup>

### ABSTRACT

The "Child Care and Education Policy(CCEP)" is important because it is responsible for providing 'care and education service' to young children in their 'most sensitive period' of human development. In reality, however, children's rights can only be sanctioned by adults and their rights are recognized at the level of abstraction. This study analyzes the 'Child Edu-care Act(CEA)' first enacted in 1991 from the 'perspective of children's rights', especially in terms of the rights of infants and preschoolers. In order to assess the CEA's "children's rights guarantee level", this study developed a number of standards based on the "UN Convention on the Rights of the Child(CRC)" and other documents. The results revealed that "children's rights guarantee level" was assessed against 4 categories ('Right to Survival and Development', 'Right to Welfare', 'Right to Education', and 'Right to Proper Care'), and the CEA(1991) was found to have a high guarantee level although it was enacted before Korea's ratification of the CRC. The results of this study can serve as a useful reference point for detailing children's rights and suggesting regulation standards for the CCEP.

**Keywords** : 아동권리(children's rights), 영유아보육법(Child Edu-care Act), 유엔아동권리협약(UN Convention on the Rights of the Child), 아동권리지표(children's rights index).

---

\* 이 논문은 2014년도 서울대학교 박사학위 청구논문의 일부이며, 2014년도 한국아동학회 추계학술대회 발표 논문임.

**Corresponding Author** : Hyoung-Gu Kang, Department of Child Development and Family Studies, Seoul National University, 1 Kwanak-ro, Kwanak-gu, Seoul 151-742, Korea  
E-mail : kang.hyoungu@gmail.com

© Copyright 2015, The Korean Society of Child Studies. All Rights Reserved.

## I. 서론

최근 한국에서는 “육아지원정책”이라 불리는 영유아 보육 및 교육 정책에 사회적 관심이 증대되고 있다. 여기에는 몇 가지 이유가 있다. 우선 영유아가 전 생애 발달에 있어 민감기로서 중요하며, 이 시기 아동에 대한 인적자본 투자가 다른 어느 시기보다도 효율성이 높다는 것이 많은 연구에서 밝혀졌기 때문이다(Cunha & Heckman, 2008; Park & Jang, 2014). 또한 미래 세대의 보호·육성이라는 면에서 공동체 차원에서 육아정책을 다뤄야 한다는 인식이 확산된 때문이기도 하다.

그런데 아동 보육 및 교육 정책은 다른 정책 분야와는 비교되는 두 가지 특징이 있다. 첫 번째 특징은 ‘아동’을 대상으로 하지만, 그 정책대상인 아동의 권리가 아동이 아닌 성인에 의해 구체화되고 정책에 반영된다는 점이다. 아동은 중요한 권리주체이면서 보호의 대상이지만, 스스로 적극적인 권리보호에 나설 수 없기 때문에 ‘아동 부재의 아동정책’이 수립되고 시행될 가능성이 높다. 이런 이유로 1989년 유엔에서 ‘아동권리협약(Convention on the Rights of the Child, 이하 CRC)’이 공포되는 등 국제적 차원에서 아동의 권리를 보장하기 위한 제도적 노력이 지속되어 왔다.

두 번째 특징은 ‘양육의 탈가족화’와 맞물려 사회의 책임이 점차 의무화되어간다는 점이다. 전통적으로 사적영역의 문제로 여겨졌던 양육 문제는 산업화 이후 공적영역의 관심사로 변화되었다. 한국 역시 1961년 아동복지법 제정 이후 영유아보육과 유아교육에 대해 국가의 책임

을 명시화하는 변화를 겪었다. 최근 ‘고령화 및 미래사회위원회’ 등 정부기관에서 “영유아기 아동의 보다 나은 성장과 발달, 그리고 인간성을 키울 수 있도록 보호하고 육성하는 정책”을 ‘육아지원정책’이라 정의하면서, 공공의 재정지원을 더욱 확대한 것도 같은 맥락에서이다.

이 연구는 육아지원 정책의 법정정책적 내용과 그 형성과정에 대한 종합분석을 통해 아동권리의 구조적 증진방안을 모색하는, 일련의 ‘육아지원정책 연구’ 중 첫 번째에 해당한다. 이 연구에서는 먼저 아동의 권리, 그 중에서도 특히 영유아의 권리 일반에 초점을 두어 아동권리관점에서의 육아지원법령 평가기준을 제시하고, 그에 따라 대표적인 육아지원법령의 하나인 ‘영유아보육법(Child Edu-care Act, 이하 영문으로는 CEA) 제정법령’을 분석·평가하고자 한다.<sup>1)</sup> 이 연구에서 특히 일반적인 ‘영유아’의 ‘보편적 권리 일반’에 주목하는 이유는 다음과 같다. 첫째, 아동 관련 정책과 법령을 일반적인 ‘아동권리관점’에서 평가, 분석한 연구는 많지 않았기 때문이다. 지금까지 많은 연구들이 아동 관련 법령·정책을 연구해 왔지만, 상당 부분 성인의 관점에서 특정 영역에서의 정책효율성 등에 초점을 둔 평가가 진행되어 왔으므로 이제는 정책과 법령들이 다양한 아동권리를 제대로 보장·증진하는 방향으로 형성돼 왔는지 검토해야 한다. 특히 특별한 보호를 필요로 하는 아동(특수아동과 요보호아동 등)의 권리에 대한 전통적 관심 및 연구활동과 비교할 때, ‘아동 일반’의 ‘보편적 권리’에 대한 법령분석과 연구는 오히려 간과되어 온 측면도 있으므로 이에 대해 우선 전반적으로 살펴볼 필요가 있

1) 이 논문은 후속해서 발표될 일련의 연구 중 첫 번째이기에 다소 상세한 기술(記述)과 설명이 있을 수 있지만, 이를 통해 추후 관련논문에서는 보다 간결한 구성이 가능할 것으로 예상된다.

다. 둘째, 발달적 취약성 때문에 영유아가 다른 연령대 아동보다 더 보호받아야 함에도 불구하고, 한국정부가 추진한 ‘아동권리 관련 정책’에서는 영유아의 비중이 상대적으로 낮았기 때문이다(Yoo et al., 2011). 1991년 11월 유엔아동권리협약 비준 이래, 유엔에 제출한 한국정부의 정기보고서에서 아동권리 증진 조치로 거론된 것들은 ‘아동안전종합대책’ 및 ‘어린이보호·육성종합대책’ 등 주로 초등학교 아동 및 중고등학교 청소년이 대상이었다. 따라서 만0세~5세 영유아의 일반적 권리보호에 보다 관심을 가질 필요가 있다.

이 연구에서는 다음과 같은 이유에서 영유아보육법, 그 중에서도 특히 1991년 초에 제정·공포된 영유아보육법 ‘제정법령’을 연구대상 사례로 선정하였다. 첫째, 명문화된 법령규정은 현실을 규율하는 강력한 힘을 갖는 만큼 법령에 대한 본격적 분석의 중요성이 매우 높기 때문이다. 아동의 권리에 대한 관심이 높아지면서 국내외에서는 현장에서의 아동권리 보장실태 내지 아동권리보장의 중장기적 사회효과 등 ‘정책실태와 결과’에 대한 연구가 활발히 진행되고 있다. 그러나 법령은 아동권리보장 실천에 있어 일종의 ‘구조적 환경’이자 제도적 출발점임에도 불구하고, 구체적 법령을 분석대상으로 아동권리에 대해 진행된 연구는 상대적으로 많지 않다. 실제 보육 현장에서의 아동권리 보장 수준이 높더라도 명문 규정의 내용 및 형식이 실태에 미치지 못한다면, 아동권리의 보장수준은 언제든지 후퇴할 가능성이 높다. 반대로 규정이 자칫 지나친 규제로 호를 경우에는 현실에서의 아동권리 실현을 오히려 제약할 수 있다. 이처럼 ‘정책형식과 내용’에 대한 영유아보육‘법령’ 연구 및 평가는 나름의 중요한 의미를 갖게 되므로, 이 연구에서는 기존의 연구들에서

다소 부족했던 구체적 법령 평가에 초점을 맞춘다. 둘째, 다른 육아지원정책 법령들에 비해 영유아보육법은 유아교육법과 함께 ‘유·보(乳·保) 이원화 구조’의 모법(母法)이면서 “육아지원법령이 아동의 권리 일반을 구체적이고 적극적으로 잘 보장하고자 하는가”라는 문제의 연구에 보다 적합하기 때문이다. 특히 영유아보육법이 영유아 일반에 대한 일종의 ‘기본법’으로서의 법체계상 위상을 갖는다는 점은 이러한 연구적합성을 뒷받침한다고 할 수 있다. 셋째, 1991년 제정된 영유아보육법의 제정법령에 주목한 것은, 제정법령은 기존 정책의 개정이 아닌 새로운 정책의 형성이란 점에서 정책행위자들의 신념과 이해관계, 그리고 아동권리관점을 보다 뚜렷이 보여줄 수 있기 때문이다. 최초의 제정법령에 대한 명문규정 분석은 현재 제도의 형성과정에 대한 이해를 촉진한다는 점, 그리고 정책형성 참여자들의 신념과 영향력이 현재까지도 유지될 가능성이 높다는 점에서도 제정법령 연구는 충분한 연구의의가 있다. 넷째, 1989년 선포된 유엔아동권리협약을 한국은 1991년 11월 비준하면서 협약이행의무를 지게 되었는데 영유아보육법은 협약 비준 이전에 제정되었다는 점에서, 국제규범의 비준 이전에 한국의 독자적인 아동권리 보장노력을 살펴볼 수 있기 때문이다.

이러한 연구 필요성 및 목적을 토대로, 이 연구에서는 다음과 같은 연구문제를 설정, 제시한다.

- <연구문제 1> 아동권리 관점에서 영유아보육 법령을 평가하기 위한 기준 및 방법은 어떠한가?
- <연구문제 2> 아동권리 보장측면에서, 영유아보육법령의 평가결과는 어떠한가?

## II. 연구방법

이 연구에서는 아동권리에 관한 여러 문헌 등을 검토하고, 각 연구문제와 관련해 두 가지 차원에서 공식·비공식 연구자료를 수집하고 분석 및 평가를 진행했다.

먼저 아동권리의 구체적 내용을 파악하고 아동권리 보장수준의 평가기준 개발을 위해, ‘유엔아동권리협약’과 ‘유엔아동권리위원회의 일반

논평 7호’<sup>5)</sup>를 중심으로 UNICEF와 정부기관 등에서 개발된 여타의 아동권리 관련지표 등을 분석했다.

다음으로 영유아보육법령의 아동권리 보장수준을 평가하기 위해서는, ‘기본권 보호의무 이행여부’ 등에 관한 헌법재판소의 판결, 그리고 1991년 제정된 영유아보육법의 법률, 시행령, 시행규칙을 활용했다. 또한 법률규정의 연혁적 변화를 탐색하고 구체적인 내용변화 파악을 위

〈Table 1〉 Sources of research materials for developing evaluation standards

	Acts and conventions	Official documents	Research reports(official/unofficial)
Children’s Rights	<ul style="list-style-type: none"> <li>• UN CRC</li> <li>• General comments No.7 of UN Committee on the Rights of the Child</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• The periodic report submitted to UN (by the government of Korea)</li> <li>• Consideration of reports submitted by States parties (by UN Committee on the Rights of the Child)</li> <li>• UNICEF ‘10 Benchmarks for protecting the rights of young children’</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• ‘A study on developing Children’s Rights Index’ (KIHASA<sup>(2)</sup>, 2003)</li> <li>• ‘Major indicators of Korean children 2006’ (SNU<sup>(3)</sup> Institute of social welfare, 2006)</li> <li>• ‘A study on the reality and improvement of the Rights of the Children in edu-care institutes’ (KICCE<sup>(4)</sup>, 2011)</li> <li>• ‘The study on the current status of Korean children’s and youth’s rights II’ (NYPI<sup>(5)</sup>, 2012)</li> </ul>
CEA	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Act and subordinate statutes of CEA (1991)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Legislative bills of KNA<sup>(1)</sup></li> <li>• Bill Reviews of KNA expert adviser<sup>2)</sup></li> <li>• KNA proceedings (Plenary Session/Standing Committee)<sup>3)</sup></li> <li>• Decisions of Constitutional Court of Korea(CCK)<sup>4)</sup></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ministry of Health and Welfare(Ministry of Health and Social Affairs)</li> <li>• Korean association of community day-care centers</li> <li>• Korean Women’s Association United</li> </ul>

Note. (1) KNA: The National Assembly of the Republic of Korea  
 (2) KIHASA: Korea Institute for Health and Social Affairs  
 (3) SNU: Seoul National University  
 (4) KICCE: Korea Institute of Child Care and Education  
 (5) NYPI: National Youth Policy Institute

2) 국회 의안정보시스템 및 국회도서관 소장자료 활용. (<http://likms.assembly.go.kr/bill/jsp/main.jsp>)  
 3) 국회 회의록시스템 및 국회도서관 소장자료 활용. (<http://likms.assembly.go.kr/record/index.html>)  
 4) 헌법재판소 헌법재판정보 시스템 활용. ([http://search.court.go.kr/th/pr/th/pr0101\\_L1.do](http://search.court.go.kr/th/pr/th/pr0101_L1.do))  
 5) 유엔아동권리위원회는 어리다는 이유로 특히 유아가 아동권리협약의 적용대상에서 제외될 것을 우려했다. 그리하여 2006년 일반 토론의 날에 ‘유아기 아동권리 이행’을 논의 주제로 채택했고, 영유아가 권리 실현에 있어서도 중요한 시기임을 강조했다. 이 내용이 담긴 것이 일반논평 7호이다.

해 법 제정 이전에 국회에 제출된 ‘탁아복지법안(1989, 평민당안)’, ‘영유아보육시설 설치 및 운영에 관한 법률안(1989, 민주당안)’, ‘영유아의 보호·교육에 관한 법률안(1990, 민자당안)’도 함께 참조했다.

마지막으로 평가기준 및 평가결과의 타당도 검증에 위해 관련분야 전문가 4인으로부터 아동권리 관점에서의 영유아보육법령 평가기준, 그리고 그에 따른 법령 평가결과 검토를 의뢰했고, 타당하다는 의견을 얻었다.

### Ⅲ. 결과분석

#### 1. 아동의 권리 및 아동권리관점에서의 평가기준

##### 1) 아동의 구체적 권리

권리주체로서의 아동이 지닌 구체적 권리에 대해서는 연구자에 따라 다양한 견해가 존재하

지만,<sup>6)</sup> 이 연구에서는 유엔 아동권리협약을 중심으로 이순형 등(Yi et al., 2013)의 기준에 따라 다음의 여섯 가지 권리로 세분화했다.<sup>7)</sup> 첫째, ‘생존 및 성장발달권’이다. 이것은 아동의 생명은 타고난 조건에 관계없이 존중되어야 하며, 아동이 신체적·정신적으로 성장하고 발달할 권리를 갖고 있다는 것이다. 이것은 우리 헌법상 ‘기본권 중의 기본권’으로 불리는 ‘인간으로서의 존엄권’ 또는 ‘행복추구권’에 해당하는 것이라 할 수 있다. 둘째, ‘시민권과 자유권’이다. 아동 역시 미래 시민으로서 자유롭게 의견을 제시하고 자기 미래를 결정할 권리가 있다는 것이다. 따라서 아동에 관련된 사항은, 아동 자신의 행복을 최우선으로 하여, 아동의 의견을 존중해 결정되어야 한다. 셋째, ‘양육보장권’이다. 이것은 성인과 달리 스스로를 보호할 수 없는 아동이 안전하게 양육될 권리를 말하며, 발달에 적합한 환경을 보장받을 권리와 연관이 깊다. 넷째, ‘복지권’이다. 이것은 타고난

6) 예를 들어, M. S. Wald(1979)는 아동의 권리를 ①일반적 대세권(對世權), ②학대, 방임, 착취로부터 보호될 권리, ③일정한 영역에서 성인과 똑같이 헌법상 보호를 받을 권리, ④부모의 통제나 지도로부터 독립적으로 행동할 권리의 네 가지 영역으로 구분했다. 국내의 경우, 황성기(Hwang, 1997)는 ① 생존·성장·발달권, ②,의견표명권, ③자기결정권, ④부모에 대한 권리를 제시했다. 변용찬(Byun, 1999)은 아동권리협약에 관한 한국정부의 2차 국가보고서(안)을 작성하면서 ①시민권과 자유권, ②가정환경 및 대리보호에 대한 권리, ③기초보전 및 복지에 대한 권리, ④교육, 여가 및 문화적 활동에 대한 권리, ⑤특별보호조치에 대한 권리라는 다섯 가지를 제시한 바 있다.

7) 각 권리의 구체적 내용은 이순형 외 공저(2013)와 변용찬(1999), 조홍식(Cho, 2000)의 연구를 토대로 구성하였다. CRC의 전문(前文)과 조항을 토대로 한 변용찬의 연구 및 한국정부의 국가보고서에서는 아동의 권리를 ‘시민적 권리와 자유’, ‘가정환경 및 대안양육’, ‘기초보전 및 복지’, ‘교육, 여가 및 문화적 활동’, ‘특별보호조치’ 등 5가지로 분류하고 있다. 이 중 4가지 즉, ‘시민적 권리와 자유’는 이 연구에서의 ‘시민권과 자유권’, ‘가정환경 및 대안양육’은 ‘양육보장권’, ‘교육, 여가 및 문화적 활동’은 ‘교육 및 문화향유권’, ‘특별보호조치’는 ‘특별보호권’에 해당한다. 그러나 ‘기초보전 및 복지’와 관련해 이 연구에서는 ‘생존권 및 성장발달권’과 ‘복지권’ 두 가지로 보다 세분화한 기준을 제시하였다. 이것은 아동의 생존 및 발달에 관한 권리가 다른 모든 권리에 선행하는 가장 기본적인 권리임에도 불구하고, 국가보고서 등에는 독립적인 기본권으로 분류되지 않은 채 ‘아동의 정의’ 및 ‘일반원칙’, 그리고 ‘기초보전 및 복지’ 등 기타 여러 조항의 내용 일부로 분산된 채 기술되어 있기 때문이다. 특히 국가보고서 등에서 생존권 및 성장발달권을 기초보전 및 복지 차원에서 다룬 것은 이것이 위생, 안전, 영양 등과 밀접한 관련이 있기 때문인 것으로 보인다. 그러나 각국의 헌법 규정체계, 그리고 CRC에서 생존 및 성장에 관한 권리를 전문과 ‘일반원칙’에 담고 있는 점 등을 고려할 때, ‘생존권 및 성장발달권’은 기본적·근원적 권리로서 ‘복지권’과는 구별되는 별개의 권리로 파악할 필요가 있다. 그렇기에 이 연구에서는 아동의 권리를 6가지로 구분한다.

〈Table 2〉 10 Benchmarks for protecting the rights of young children at national level (UNICEF, 2008)

Broad heading	Benchmarks and minimum standards	Details
Policy framework	① A minimum entitlement to paid parental leave	a) On the birth of a child, one parent be entitled to leave of at least a year (to include pre-natal leave) at 50% of salary(subject to upper and lower limits). b) For parents who are unemployed or self-employed, the income entitlement should not be less than the minimum wage or the level of social assistance. c) At least two weeks parental leave should be specifically reserved for fathers.
	② A national plan with priority for disadvantaged children	All countries should have undertaken extensive research and evolved a coherent national strategy to ensure that the benefits of early childhood education and care are fully available, especially to disadvantaged children.
Access	③ A minimum level of child care provision for under-threes	Subsidized and regulated child care services should be available for at least 25% of children under the age of three.
	④ A minimum level of access for four-year-olds	At least 80% of four-year-olds participate in publicly subsidized and accredited early education services for a minimum of 15 hours per week.
Quality	⑤ A minimum level of training for all staff	At least 80% of staff having significant contact with young children, including neighbourhood and home-based child carers, should have relevant training. As a minimum, all staff should complete an induction course.
	⑥ A minimum proportion of staff with higher level education and training	At least 50% of staff in early education centres supported and accredited by governmental agencies should have a minimum of 3 years tertiary education with a recognized qualification in early childhood studies or a related field.
	⑦ A minimum staff-to-children ratio	The ratio of pre-school children(4-to-5 year-olds) to trained staff(educators and assistants) should not be greater than 15 to 1, and that group size should not exceed 24.
	⑧ A minimum level of public funding	The level of public spending on early childhood education and care (for children aged 0 to 6 years) should not be less than 1% of GDP.
Supporting context	⑨ A low level of child poverty	A child poverty rate of less than 10 per cent
	⑩ Universal outreach (considered to have been met if a country has fulfilled at least 2 of the 3 requirements)	[3 Requirements] a) The rate of infant mortality is less than 4/1,000 live births b) The proportion of babies born with low birthweight (below 2,500g) is less than 6% c) The immunization rate for 12 to 23 month-olds (averaged over measles, polio and DPT3 vaccination) is higher than 95%

능력이나 상태와 관계없이 기초조건을 유지하고 자신의 복리를 보장받을 권리를 말한다. 특히 정상아가 아닌 경우에는 그 장애를 극복하도록, 박탈가정에서 태어난 경우에는 환경의 문제를 극복하도록 사회가 지원할 필요가 있다. 다섯째, ‘교육 및 문화향유권’이다. 이것은 아동에게 잠재된 능력을 개발하기 위해 교육받을 권리와 여가 및 문화적 활동을 보장받을 권리가 있다는 것이다. 교육 및 문화향유권은 특히 의무교육, 무상교육 문제와 연관이 깊다. 여섯째, ‘특별보호권’이다. 어떤 상황에서도 아동은 보다 특별히 안전하게 보호받을 권리가 있다는 의미이다. 이 권리는 다시 범죄소년 등 법적분쟁상의 아동 권리, 그리고 전쟁과 착취 상황하의 아동 권리 두 가지로 구분할 수 있다.

그러나 단순히 이런 권리가 아동에게 있다고 천명하는 것만으로 아동권리가 보장되는 것은 아니다. 권리주체로서의 아동은 자율권을 갖는 동시에 보호받고 양육받을 권리도 지닌다. 이에 따라 유니세프에서는 아동권리보호를 위한 최소 기준 10개 지표를 제시한 바 있다(UNICEF Innocenti Research Centre, 2008)<sup>8)</sup>.

그 외에도 다양한 각도에서 아동의 권리실태를 파악하고 구체적인 보호방안들을 살펴보는 노력들이 나타났다. 추상적으로만 인식되던 아동권리의 개념을 가족권의 일환에서 구체적으로 파악하려는 Woodhouse Bennett과 Barbara Bennett(1994)의 노력, 사회 프로그램이 아동권리에 어떤 영향을 미쳤는지 그 효과를 확인하려는 Saporiti(1996)의 연구, 미국에서의 아동권리 실태 파악 평가표를 제시하려는 Carvalho(2008)의 연구 등은 모두 아동권리에 대한 구체적 규

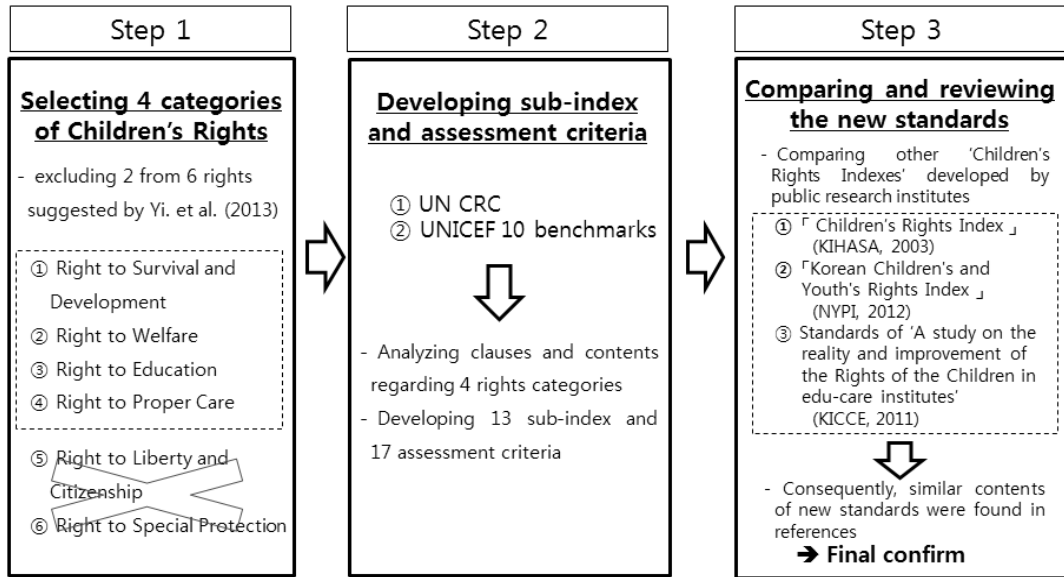
명과 적극적 보호 노력의 일환이었다. 국내에서는 특히 한국아동권리학회가 아동권리지표 개발 등에 선도적 역할을 했다. 한국아동권리학회 아동권리지표개발팀(KCCR, 1999)은 아동권리 협약 이행수준 평가를 위해, 선행연구를 토대로 총 227개의 세부지표를 작성한 후 전문가 의견 조사를 벌여 최종적으로 10개 분야 30개의 지표를 제시했다<sup>9)</sup>. 이처럼 아동권리에 대한 관심 증대와 함께 국내외에서 관련 연구가 활발히 증가하였고(Hart & Zeidner, 1993; Hwang, 2010; Kim, 2009; Kim & Kim, 2008; ; Lee et al., 2009; Mery, 2014; Na, 2010; Oslera, 1994; Wald, 1979 등), 정부기관의 용역으로 아동권리 연관지표를 개발, 적용하는 연구도 많이 이뤄졌다. 한국보건사회연구원(KIHASA)의 서문희 등이 개발한 ‘아동권리지표’ 연구(Seo, Ahn, & Lee, 2003), 한국청소년정책연구원(NYPI)에서의 ‘아동·청소년 인권지표’ 개발연구(Lim, Kim, & Ahn, 2012), 육아정책연구소(KICCE)에서의 어린이집 평가인증지표와 유치원 평가지표 활용 연구(Yoo et al, 2011)가 대표적이다. 그러나 이들 연구는 지표개발 자체에 무게중심을 두거나 현장에서의 아동권리 인식실태 및 실천현황, 아동권리보장에 따른 사회적 효과 등 정책집행의 전반적 ‘결과’에 초점을 두었다는 점에서, 정책의 ‘형식과 내용’에 해당하는 구체적 법령의 평가는 다소 부족한 감이 있었다.

## 2) 아동권리관점에서의 평가기준

따라서 이 연구에서는 아동권리 보장의 측면에서 영유아보육법의 법령을 평가하기 위해 새로이 ‘평가의 항목’과 ‘각 항목별 평가방식’

8) <Table 2> 참조.

9) 이 지표는 이후 많은 연구에서 활용되는 중요한 자료가 되었다.



〈Figure 1〉 Developing process of the evaluation standards from the Perspective of Children's Rights

을 개발했다. 여기서는 전자에 관하여 주로 '평가기준', 후자에 관하여 '평가방법'이란 용어를 사용한다.

먼저 Table 3에 제시된 아동권리관점에서의 법령 평가기준은 Figure 1에서와 같이 세 단계를 거쳐 개발되었다.

제1단계로, 연구사례인 영유아보육법 제정법령을 분석한 후, Yi 등(2013)이 제시한 아동권리의 6가지 권리분야 중 직접관련성이 높은 것들을 선정했다. 이에 따라 6가지 권리분야 중 '시

민권과 자유권', '특별보호권'의 2개 분야는 제외되었다. '시민권과 자유권'은 이름과 국적을 가질 권리, 표현의 자유, 사상과 종교의 자유, 정보접근권 등에 관한 것으로 주로 청소년기 아동과의 연관성이 높기 때문이다.<sup>10)</sup> 그리고 '특별보호권'은 소년형사행정에 대한 권리, 아동착취 등으로부터 보호받을 권리처럼 특별히 안전보장을 받을 필요가 있는 상황과 관련있기에 제외하였다.<sup>11)</sup>

제2단계로, 아동권리협약 중 관련 조문과 유

10) Yi 등(2013)의 분류에 따를 때, '시민권과 자유권'은 한국정부의 협약이행 국가보고서의 8개 클러스터(cluster) 중 「시민적 권리와 자유」와, '특별보호권'은 「특별보호조치」와 직접적 연관이 있다. 그런데 「시민적 권리와 자유」에서는 '학생회 등을 제도적으로 보호해 표현과 결사의 자유를 인정'하는 것, '아동의 성과 본에 관한 제도를 정비'하는 것, '학생생활기록 등의 정보를 보호'하는 것(이상 3·4차 국가보고서), '교내 의무종교교육을 금지하는 것', '학생의 정치활동을 허용하는 것'(이상 유엔아동권리위원회 권고사항) 등을 담고 있다. 이는 주로 영유아가 아닌 초등학교 및 청소년의 권리와 연관이 있으므로, 이 연구의 평가기준에서는 '시민권과 자유권'을 제외했다.

11) 「특별보호조치」에는 '망명신청아동 및 난민아동에게 시민 지위를 허용하는 것', '아동에 대한 경제적·성적 착취', '군사투쟁 등 무력분쟁에 대한 아동참여', '소년사법 제도의 개선', '청소년비행예방정책', '성범죄 피해자 등의 보호'(3·4차 국가보고서와 유엔아동권리위원회 권고사항) 등이 다뤄진다. 따라서 영유아보육법과 직접적 관련이 없으므로 '특별보호권'은 제외했다.



〈Table 3〉 Evaluation standards from the Children's Rights perspective

Categories	Index	Assessment Criteria	Sources (CRC or UNICEF)	References
Right to survival and development	Communal responsibility	Contents and declaration to guarantee children's life and human development	CRC §6	
	Health	Educational contents for children and staff	CRC §3, §24	KICCE(2011) (『Health and Nutrition』)
Standards regarding facilities		CRC §3, §24	KICCE(2011) (『Health and Nutrition』, 『Health and Safety』)	
Right to welfare	Safety accident	Educational contents for children and staff	CRC §3, §24	'Children's Rights Index' (KIHASA, 2003) (2-15.) / KICCE(2011) (『Health and Nutrition』, 『Health and Safety』)
		Standards regarding facilities	CRC §3, §24	KICCE(2011) (『Health and Nutrition』, 『Health and Safety』)
	Nutrition	Educational contents for children and staff	CRC §3, §24	KICCE(2011) (『Health and Nutrition』, 『Health and Safety』)
		Standards regarding nutrition and meals	CRC §3, §24, §27	KICCE(2011) (『Health and Nutrition』, 『Health and Safety』)
	Public aid	Priority provision for disadvantaged children	CRC §4, §26, §27 / UNICEF #2	KIHASA(2003) (4-11, 6-3, 6-9.)
Right to education	Service provision	Edu-care provision for under the age of 3	CRC §18, §28 / UNICEF #3	KIHASA(2003) (4-1.)
		Edu-care provision for the children aged 3-5	CRC §18, §28 / UNICEF #4	KIHASA(2003) (4-1.)
	Child-care curriculum	Clarifying the purpose and contents of edu-care	CRC §29	Korean children's and youth's rights(NYPI, 2012) (『Purpose of Education』) / KICCE(2011) (『Child-care Curriculum』)
	Entertainment and cultural activities	Contents to guarantee positive participation in interesting entertainments and cultural activities	CRC §31	KIHASA(2003) (5-1, 5-4.) / NYP(2012) (『Leisure, entertainment, and cultural activities』)
	Qualification of staff	Standards regarding the education, training and qualification of staff in edu-care institutes	CRC §3 / UNICEF #5, #6	
	Edu-care conditions	Standards regarding the staff-to-children ratio	UNICEF #7	KIHASA(2003) (4-7.)
		Standards regarding the group size	UNICEF #7	NYP(2012) (『Parental Guidance and Duty』)
	Public funding	Contents and responsibilities about public spending on early childhood education and care	CRC §26 / UNICEF #8	KIHASA(2003) (4-13, 6-1.)
Right to proper care	Family support	Consideration for the children of working parents	CRC §18	
	Humanitarian treatment	Prohibiting child abuse and cruel treatment in edu-care institutes	CRC §19, §39	KIHASA(2003) (6-21.)

니세프 제시 기준을 토대로, 4가지 권리분야와 연관된 구체적 아동권리 내용들을 살펴보고 각 권리별로 영유아보육법과 관련된 것들을 선정·분류한 후, 하위 권리지표와 세부 검토기준을 제시했다. 4개 권리분야의 세부지표와 검토기준 선정근거는 구체적으로 다음과 같다.

① 생존권 및 성장발달권과 관련해, 아동권리 협약 제6조는 “아동이 가진 생명에 관한 고유의 권리를 인정하고, 아동생존과 발달을 최대한 보장”하기 위해 국가와 공동체가 노력할 의무가 있음을 명시한다. 더욱이 제4조에서 “당사국은 이 협약에서 인정된 권리를 실현하기 위하여 모든 적절한 입법적·행정적 및 여타의 조치를 취하여야 한다”고 규정하고 있으므로, 이 권리에 대해서는 관련 내용을 어떤 수준과 형태로 규정하고 있는지를 검토기준으로 제시했다.

② 복리권은 ‘기초보건의 권리’와 ‘복리권’을 포함하는 것인데, 먼저 CRC 제3조에서는 ‘아동의 최선의 이익 최우선의 원칙’과 함께 ‘안전’과 ‘위생’ 면에서의 기준을 제시하고 관련기관이 따라야 함을, 제24조에서는 ‘질병의 치료와 건강’이란 측면에서 ‘충분한 영양을 제공하고, 건강과 관련한 ‘시설’의 사용권을 인정하며, 부모와 아동을 포함한 모든 구성원에게 ‘건강, 영양, 사고예방에 관한 정보 제공 및 교육’ 조치를 취해야 함을 규정한다. 이에 따라 당사국은 재정 범위 안에서 특히 ‘영양, 의복, 주거’에 대해 물질적 보조와 지원계획을 제공해야 한다(§27). 따라서 ‘기초보건과 관련한 권리’ 지표들은 CRC의 관련조항에서 언급한 ‘위생’, ‘안전 및

사고’, ‘영양’의 3가지를 선정했고<sup>12)</sup>, 각각의 세부 검토기준으로는 ‘교사 및 아동에 대한 교육 내용(§24②)’, ‘시설 관련 기준(§3, §24①)’을 선정하였다. 다음으로 ‘복리권’과 관련해서는 모든 아동이 교육 등에 있어서 균등한 기회를 보장받고(§26), 발달에 적합한 생활수준을 누릴 수 있도록(§27), 특히 경제적·사회적 및 문화적 권리에 관해 당사국이 가용자원의 최대한도까지 필요한 조치를 취해야 한다(§4)고 규정하고 있는 점에 비추어, ‘공공부조’라는 권리지표 하에 ‘사회적으로 불리한 아동에게 우선기회를 제공하고 지원하는 내용’을 검토기준으로 선정하였다.

③ 교육권은 ‘교육받을 권리’와 ‘문화향유권’을 포함한다. 교육권과 관련해서는 특히 유니세프의 아동권리보호를 위한 최소기준 10개 지표가 상당부분 활용됐다. 유니세프의 지표는 ‘기회’ 영역에서 ‘3세미만 아동에 대한 보육서비스(지표 3번)’, ‘4세아동에 대한 보육서비스(4번)’를, 그리고 ‘질’ 영역에서는 ‘교직원의 자격과 교육(5번, 6번)’, ‘교직원 대 아동의 최소한 비율(7번)’을 내용으로 다룬다. 먼저 3번과 4번은 ‘취학 전 서비스 제공’으로 분류하고 영유아보육법과 유아교육법의 현실에 맞게 연령을 0~3세 미만, 그리고 3~5세로 조정하여 검토기준을 제시했다.<sup>13)</sup> 협약 역시 제18조에서 ‘아동보호를 위한 기관·시설 및 편의의 개발을 보장할 의무(제2항)’를 국가에 부여하고 있으므로, 교육권과 관련해 기관 및 시설에서의 취학 전 서비스 제공에 대해 살펴보는 것이 타당하다. 또한 유니

12) ‘영양’이나 ‘안전 및 사고’를 ‘생존권 및 성장발달권’에 속하는 것으로 볼 수도 있지만, ‘위생’과 ‘영양’, ‘안전 및 사고’를 서로 다른 권리의 내용으로 분리해서 파악하는 것은 타당하지 않다. 따라서 이 연구에서는 이들 모두를 기초보건에 관한 권리로 분류한다.

13) 단, 유아교육법은 법적으로 만 0~3세아에 대한 서비스를 제공하지 않는 것을 본질로 규정하고 있으므로, 유아교육법령에 대한 후속연구에서의 종합평가시에는 이 점을 감안할 수 있다.

세프 기준 5번, 6번과 협약 제3조에서는 아동관계 시설의 직원 특히 교사의 교육 및 자격에 대해 다루고 있으므로 이를 ‘교원 자격’으로 보고 ‘교원의 교육 및 자격에 관한 기준’을 검토기준으로 제시했다. 다음으로 보육·교육 여건과 관련해, 유니세프 기준 7번에서 ‘교사 대 아동의 비율’, 그리고 ‘집단의 크기’를 세분화해서 검토 기준을 제시한 것을 참고했다. 그밖에 협약의 관련내용을 토대로 ‘보육·교육과정’<sup>14)</sup>, ‘문화·오락활동’<sup>15)</sup>, ‘보육 및 교육 서비스에 대한 공적투자’<sup>16)</sup>에 대한 지표와 기준을 개발, 제시했다.

④ 양육보장권과 관련해 먼저 ‘가족지원’에 대해서는 CRC 제18조를 기준과 지표로 제시했다. 제18조는 “아동 양육과 발달에 일차적 책임을 지는 부모와 후견인에게 당사국은 아동보호 기관·시설 및 편의의 개발을 보장하고, 특히 취업부모의 아동들이 편의 및 이익을 향유할 수 있도록 적절한 조치를 취해야 한다”는 내용을 담고 있는데, 이것은 부모로부터의 양육과 보살핌을 적절히 받을 수 있도록 가족을 지원하는 것, 그리고 부모가 없는 등 불가피한 경우에 고아원이나 복지시설 등을 통해 대안양육을 받을 수 있게 하는 것을 골자로 한다. 이 중 시설을 통한 대안양육의 내용은 아동복지법 등에서 구체적으로 다루고 있으므로, 영유아보육법 평가에서는 주로 가족지원, 그중에서도 취업부모에 대한 지원이 직접 관련이 있다고 할 수 있다. 한편, 시설에서의 가혹행위 금지 등의 ‘인도적 처우’와 관련해서는 아동에 대한 학대를 금지한 협약 제39조를 근거기준으로 삼았다

마지막 제3단계로, 앞서 두 단계를 통해 개발된 4가지 권리분야의 세부 권리영역 및 검토기준을 토대로, 공인타당도 측면에서는 국내의 다른 아동권리지표 및 관련연구를 참조해 대조·검토하고 안면타당도 측면에서는 전문가에 의한 검토를 거쳐 보완했다. 이 과정에서는 특히 Seo, Ahn, & Lee(2003)에 의해 개발되어 아동권리협약 이행에 관한 제3·4차 국가보고서에도 인용된 ‘아동권리지표’, 청소년정책연구원에서 개발하고 2012년 연구보고에서 활용된 ‘아동·청소년 권리지표’(Lim, Kim, & Ahn, 2012), 육아정책연구소에서 어린이집과 유치원에서의 아동권리실태 파악에 활용한 지표(Yoo, Kim, Hwang, & Kim, 2011)의 연구내용을 비교자료로 활용했다. 비교자료에서 제시된 관련 영역 및 지표들 중 4가지 권리에 관한 것으로서 영유아보육법령 및 유아교육법령과 직접 연관이 있는 것으로 판단된 것만을 선정한 후, 이 연구에서 개발된 권리지표 및 검토기준과 유사한 것이 있는지 대조, 비교했다. 그 후 관련분야 전문가 4인으로부터 타당성이 있다고 평가받은 지표만을 선정해 다시 비교작업을 거쳤다. 그 결과 Table 3에 제시된 지표 및 기준 대부분과 유사한 내용이 참조자료에도 포함되어 있음을 확인했고, 이 지표들이 타당하다는 전문가 의견을 얻었다.

이상과 같이 영유아보육법의 법령에 대한 아동권리관점에서의 평가기준을 개발하고, 관련 자료와의 대조 등을 통해 최종적으로 Table 3과 같이 ‘4개 권리분야 - 13개 권리지표 - 17개 검토기준’을 확정하였다.

14) 협약 목표를 보육 및 교육에서 지향하고 그에 따라 교육 등을 실시해야 한다는 CRC §29에 근거.

15) 아동의 문화향유권을 인정하고 존중해야 한다는 CRC §31에 근거.

16) 0~6세 발달과 교육서비스를 위한 공적투자와 관련한 유니세프 기준 8번에 근거.

## 3) 아동권리관점에서의 평가방법

아동권리 보장수준의 평가방법에 관해서는, ‘기본권 보호의무 판단기준’에 대한 헌법재판소 판결 등을 참고했다. 우리 헌법은 제10조에서 “국가는 개인이 가지는 불가침의 기본적 인권을 보장할 의무를 진다”고 규정하여 국가의 기본권보장의무를 명시하고 있다. 이를 분설하면 국가는 ①기본권을 침해하지 않을 소극적 의무 뿐 아니라 ②기본권을 실현시킬 적극적 의무, ③다른 개인에 의해 기본권이 침해당하지 않도록 보호할 의무를 지고 있다고 할 수 있다. Sung(2013)은 특히 ②와 관련해 “기본권의 적극적 실현의무와 관련해 국가는 기본권 실현을 위해 법령과 제도를 정비함으로써 기본권의 최대한 보장에 힘써야 한다”고 하였다. 또한 헌법재판소는 국가가 국민의 법익보호를 위해 적어도 적절하고 효율적인 최소한의 보호조치를 취했는가를 통해 이러한 기본권 보호의무 위반을 통한 새로운 기본권 침해가 있었는지를 판단할 수 있다고 판시한 바 있다(2002헌마358). 기본권 보호의무 위반으로 인한 기본권 침해의 대표적인 경우는 ‘입법부작위(立法不作爲)’<sup>17)</sup>라 할 수 있다. 한편, 행정국가화 현상 등으로 최근에는 각종 행정규범 등에 구체적인 내용을 위임하는 경우가 증가하고 있지만, 이 경우에도 만일 법률에 중요 내용을 명시적으로 규정하지 않은 채 하위 행정규칙 등에 의해 국민의 기본권이 침해받는 경우에는 명백히 헌법상의 ‘포괄위임 금지의 원칙’에 위반하는 것이다(2009헌바328). 포괄위임 내지 백지위임(白紙委任)이 금지되는

이유는 헌법상 국민의 권리에 관한 사항은 국민의 대표인 국회가 심의하고 통제해야 하기 때문이다. 따라서 기본적으로는 수권법률(授權法律)에 이미 대통령령 등 하위법규에 규정될 내용과 범위 등이 어느 정도는 구체적으로 규정되고, 당해 법률로부터, 그리고 대통령령 등 하위법규로부터 내용의 대강을 예측할 수 있어야만 헌법에 합치하게 된다(‘예측가능성의 법리,’ 2009헌바328). 물론 영유아보육법이 세법(稅法)이나 형법처럼 국민의 기본권 제한에 관한 법률은 아니지만, 이러한 ‘포괄위임 금지의 원칙’과 ‘예측가능성의 법리’를 고려하면, 최소한 법률과 시행령(대통령령), 시행규칙(장관령)을 통해서는 아동 권리에 대한 구체적 내용을 파악할 수 있도록 하는 것이 합당하다.

이러한 헌법재판소 판결 및 헌법적 원리를 토대로, 이 연구에서는 앞서 개발된 아동권리관점에서의 평가지표에 따라 다음의 세 단계에 걸쳐 평가를 진행했다. 제1단계는 ‘유무의 평가’로서, 앞서 ‘입법부작위로 인한 기본권 보호의무 위반’ 법리를 토대로 ‘아동권리 관련 규정을 법령에 두고 있는지’ 여부를 판단한다. 제2단계는 ‘형식의 평가’로서, 관련 규정이 있는 경우에도 법률, 시행령, 시행규칙 내에서 구체적으로 자세한 기준과 내용 등을 제시하고 있는지, 아니면 별도의 행정입법 내지 타 법령에 포괄적으로 위임하고 있는지에 따라 법령의 권리보장수준을 판단한다. ‘포괄위임 금지의 원칙’ 내지 ‘예측가능성의 법리’가 제2단계 평가에서 활용된다. 제3단계는 ‘종합 평가’로서, ‘유무의 평가’ 및 ‘형

17) 입법부작위의 의미에 대해서는 현재의 다음 결정문을 참조.

“넓은 의미의 입법부작위에는 첫째, 입법자가 헌법상 입법의무가 있는 어떤 사항에 관하여 전혀 입법을 하지 아니함으로써 ‘입법행위의 흠결이 있는 경우’(즉, 입법권의 불행사)와 둘째, 입법자가 어떤 사항에 관하여 입법은 하였으나 그 입법의 내용·범위·절차 등이 당해 사항을 불완전, 불충분 또는 불공정하게 규율함으로써 ‘입법행위에 결함이 있는 경우’(즉, 결함이 있는 입법권의 행사)가 있는데, 일반적으로 전자를 ‘진정 입법부작위’, 후자를 ‘부진정 입법부작위’라고 부르고 있다.” (2009헌마349, 2009.7.14.)

식의 평가' 결과를 토대로 영유아보육법령(1991)의 아동권리 보장수준을 종합적으로 평가한다. 그 결과는 '적극적', '양호', '소극적'의 세 단계로 표시한다. 아동권리 관련규정이 존재하고, 관련된 기준과 내용도 구체적인 경우에는 '적극적'으로, 아동권리 관련규정이 존재하기는 하나 내용이 구체적이지 않고 타 법령 등에 상당부분 위임하고 있는 경우에는 '양호'로, 아동권리와 관련된 직·간접적 규정이 없는 경우에는 '소극적'으로 평가하여 표시하게 된다.

## 2. 아동권리관점에서의 영유아보육법령 분석 및 평가 결과

### 1) 생존권 및 성장발달권

1991년 1월 14일 제정·공포된 영유아보육법(법률 제4328호)은 제1조(목적), 제3조(책임), 제18조(보육내용)에서 아동의 생존권 및 성장발달권에 대한 내용을 담고 있다. 동법 제1조는 "이 법은 보호자가 근로 또는 질병 기타 사정으로 인하여 보호하기 어려운 영아 및 유아, 심신의 보호와 건전한 교육을 통하여 건강한 사회성원으로 육성함과 아울러, 보호자의 경제적·사회적 활동을 원활하게 하여 가정복지 증진에 기여함을 목적으로 한다"라고 규정하고, 제3조에서는 모든 국민과 국가, 지방자치단체가 "영유아를 건전하게 보육할 책임을 진다"고 명시함으로써, '건강한 사회성원으로 육성될 아동의 권리'를 사회공동체 차원에서 보호하고 존중해야 함을 명시한다. 또한 제18조에서는 "보육시설에서의 보육은 영유아의 신체적, 지적, 정서적 및 사회적 발달 등을 도모하는 내용을 포함하여야" 한다고 규정한다. 여기서 주목할 만한 점은 영아 및 유아의 '심신을 보호'하고(생존권 관련), 영유아의 신체적, 지적, 정서적 및 사회

적 '발달'을 도모하여 '건강한 사회성원으로 육성'한다는(성장발달권 관련) 명문규정을 통해 아동의 생존 및 성장발달 권리를 구체적이고 직접적으로 적시하고 있다는 사실이다.

한편, 동법 시행령(대통령령 제13444호, 1991년 8월 1일 제정)과 시행규칙(보건사회부령 제876호, 1991.8.8. 제정)에는 관련 규정이 없다. 이는 생존권 및 성장발달권이 기본적인 핵심권리이자 선언적 권리이므로, 특별히 하위법령에서 보다 자세히 규정할 필요가 적었던 때문으로 해석할 수 있다.

생존권 및 성장발달권의 명시 및 보장과 관련해, 영유아보육법령은 '적극적'이라고 할 수 있다. '생존권 및 성장발달권'의 성격과 본질, 권리 체계상의 위치를 이해하기 위해서는 헌법적 권리 체계를 살펴보는 것이 도움이 된다. 헌법학에서는 헌법의 전문(前文) 및 본문으로부터 여러 헌법상 기본원칙과 기본권을 도출하고, 이를 토대로 해석과 적용의 체계적 위계를 설정한다. 헌법학자들은 '인간으로서의 존엄권', '자유권', '평등권', '행복추구권' 등을 '기본권 중의 기본권'으로 이해한다. 따라서 이러한 권리는 추상적·일반적 권리이다. 반면, '언론출판의 권리', '형사절차보장의 권리' 등은 보다 구체적이고 특별한 권리이다. 따라서 '특별한 기본권 우선의 원칙'에 따라 직접 관련한 기본권을 먼저 적용해 살펴보되, 그러한 직접 관련성이 높은 권리가 포착되지 않을 때에서야 비로소 추상적·일반적 권리 차원에서 살펴보게 된다. 헌법재판소 역시 기본권 침해에 관한 헌법소원 심판시 판단기준에 있어 이러한 원칙을 천명한 바 있다.<sup>18)</sup> 그리고 일반적·추상적 기본권은 대부분 법령에 자세한 내용을 규정하기 보다는 일반적이고 포괄적인 규정을 두는 데 그치는 경우가 많다.

‘생존권 및 성장발달권’은 아동권리에 있어 가장 기본이 되는 포괄적이고 일반적인 기본권이다. 헌법상의 기본권과 비교해 본다면 ‘인간으로서의 존엄권’에 해당한다고 할 수 있고, 따라서 그 규정 또한 구체적 내용이 아닌 포괄적·일반적 내용만을 담고 있어도 문제가 되지는 않는다. 그렇지만 영유아보육법은 법의 목적(제1조)과 보육내용(제18조)에서 직접적으로 “영유아의 심신을 보호하고, 건전한 사회성원으로 육성되도록 신체적, 지적, 정서적 및 사회적 발달을 도모한다”는 것을 천명한다. 그리고 이렇게 영유아가 “건전하게 보육될 책임”이 모든 국민과 국가, 지자체에게 있음을 밝힌다. 매우 적극적인 수준에서 생존권 및 성장발달권을 보장하는 것이다.

## 2) 복지권(기초보건 및 복리권)

복지권의 네 가지 하위 권리지표 중 ‘위생’, ‘안전 및 사고’, ‘영양’에 대한 세부 검토기준은 크게 두 가지이다. 첫째, ‘시설·설비와 관련된 기준이 체계적으로 제시되어 있는가’ 그리고 둘째, ‘관련된 내용을 교사 및 아동에게 교육하는 것에 관하여 규정하고 있는가’이다. 이는 법 제7조(보육시설의 설치), 제8조(보육시설의 시설기준등), 그리고 시행규칙 제6조(보육시설의 설치인가등), 제7조(보육시설의 시설기준) 및 [별표 2] 등에서 다뤄지고 있다.

먼저 법 제7조는 보육시설을 국·공립보육시설, 민간보육시설, 직장보육시설, 가정보육시설로 구분하면서 설치인가 및 신고에 관해 필요한

사항을 보건사회부령에 위임하고, 제8조는 보육시설이 일정한 시설기준을 갖추어야 할 의무를 명시하면서 필요사항을 보건사회부령에 위임하고 있다. 이에 따라 시행규칙 제6조는 설치인가 및 신고의 요건을 제시하며 시설의 구조를 알 수 있는 평면도 제출의무 등을 규정하고, 제7조는 시설기준에 대한 보다 세부적 규정을 [별표 2]를 통해 제시한다. 예를 들면 위생과 관련해 ‘보건, 위생을 고려해 쾌적한 환경부지를 선정할 의무’, ‘환기, 채광, 방습, 방풍 등 시설을 구비할 의무’, ‘양호실, 수유실, 목욕실, 화장실, 급배수시설을 구비할 의무’가 부여된다. 이처럼 영유아보육법 및 관계법령은 시설 및 설비 등에 대해서는 ‘위생’ 및 ‘건강’, ‘안전’, ‘급수’ 및 ‘조리’라는 용어를 직접적으로 사용하면서 세부적 기준을 제시하고 있다. 뿐만 아니라 규칙 제23조에서는 건강, 안전, 영양 등에 관한 기본원칙을 따라 보육내용을 진행하고 기본계획을 수립해야 함을 명시하고, 규칙의 [별표 9]에는 각 영역과 관련한 내용을 교사 및 아동에 대한 교육내용에 반영해야 한다는 것을 직접 규정한다. 일례로 안전관리에 대해 “보육시설의 종사자는 안전관리의 중요성을 인식하고 노력하여야 하며, 영유아 스스로가 안전을 보호할 수 있는 능력과 기술을 가지도록 도와주어야 한다”고 규정한다. 한편, 위생 및 건강에 대해서는 별도의 규정이 존재하는데, 규칙 제24조는 보육시설의 장에게 연 2회 이상 영유아의 건강진단을 실시할 의무를 부과한다. 이처럼 영유아보육법은 기초보건에 관해 시설·설비의 기준을 구체적으

18) 대표적으로 헌재 2002.8.29. 2001헌마788. 금고 이상 신고유예받은 경우 공무원이 당연퇴직하도록 한 규정에 대한 헌법소원심판에서 청구인은 관련 규정이 ‘직업의 자유’와 ‘공무담임권’ 모두 침해받았다고 주장했다. 이에 대해 헌재는 “공무원직에 관한 한 공무담임권은 직업의 자유에 우선하여 적용되는 특별법적 규정”이라고 밝히면서, 이 경우에는 “공직의 경우 공무담임권은 직업선택의 자유에 대하여 특별기본권이어서 후자의 적용을 배제”한다고 한 바 있다. 따라서 직접적으로 관련된 권리가 없을 경우에 일반기본권은 보충적으로 판단하게 된다.

로 명확히 제시할 뿐만 아니라, 관련 내용을 교사 및 아동이 정확히 숙지하고 실천할 수 있도록 해야 한다고 명시한다. 따라서 ‘위생’, ‘안전 및 사고’, ‘영양’의 세 가지 분야에서 모두 영유아보육법은 ‘적극적’이라고 평가할 수 있다.

다음으로 ‘공공부조’와 관련된 내용을 살펴보면, 국·공립보육시설은 저소득층 밀집지역, 농어촌지역 등 취약지역에 우선적으로 설치해야 하며(법 제7조 ①항), 보육시설은 생활보호대상자와 저소득층 자녀를 보육시설에 우선적으로 입소시킬 의무를 지고(법 제17조 ①항), 생활보호대상자와 저소득층 자녀의 보육에 필요한 비용은 국가 또는 지자체가 전부 또는 일부를 부담해야 한다(법 제21조 단서). 이에 대해 시행규칙에서는 저소득층의 범위를 규정하고(제25조), 국가 또는 지자체로부터 비용보조를 받는 보육시설은 생활보호대상자와 저소득층 자녀의 보육비용을 면제·감면할 의무가 있다고 규정한다(제27조 ②항). 관련 규정이 있고, 상세한 기준과 의무를 규정하고 있다는 점에서, ‘공공부조’와 관련해서도 영유아보육법은 아동권리 보장수준이 ‘적극적’이라고 할 수 있다.

정리하면, 영유아보육법은 ‘기초보건’과 관련해서는 시설·설비의 요건과 기준, 관련 내용의 교육과 숙지를, 그리고 ‘공공부조’와 관련해 사회적으로 불리한 아동에 대한 구체적 배려의무와 수준을 규정함으로써 적극적으로 아동권리를 보장하고자 한다고 평가할 수 있다.

### 3) 교육권(교육받을 권리 및 문화향유권)

교육권의 하위 권리지표는 크게 6개로 ‘취학 전 서비스 제공’, ‘보육·교육과정’, ‘문화·오락활동’, ‘교원자격’, ‘보육·교육 여건과 환경’, ‘재정지출’이다.

‘취학 전 서비스 제공’과 관련해 법 제16조는

‘6세 미만의 취학 전 영유아’(제2조)를 보육시설 입소대상으로 규정하고, 규칙 제22조 및 [별표 8]은 보육시설에 3세 미만의 영아반과 3세 이상의 유아반을 동시에 운영하는 것을 원칙으로 한다고 규정하는 등 ‘3세 미만 아동을 위한 서비스 제공’과 ‘3~5세 아동을 위한 서비스 제공’의 두 기준을 모두 충족시킨다. 이는 영유아보육법의 취지 자체가 취학 전 모든 연령의 아동에 대한 돌봄 서비스를 제공하려는 데 있다는 것과 무관하지 않다. 따라서 이 지표와 관련해서 ‘적극적’이라 평가할 수 있다. 흥미로운 사실은, 제정법률에는 영유아를 ‘6세 미만의 취학 전 아동’이라고 하나로 묶어 정의하고 있지만(제2조 1호), 국회에서 수정 후 통과되기 전의 원안인 ‘영유아의 보호·교육에 관한 법률안’(민자당 신영순 의원 대표발안)에는 “영아라 함은 3세 미만의 아동을 말한다”, “유아라 함은 3세이상 6세 미만의 취학 전 아동을 말한다”라고 하여 영아와 유아를 직접적으로 구분하고 있었다는 점이다.

‘보육·교육과정’에 대해 법 제18조는 “보육시설에서의 보육은 영유아의 신체적, 지적, 정서적 및 사회적 발달 등을 도모하는 내용을 포함하여야 하며, 구체적인 보육내용은 보건사회부령으로 정한다”고 규정하고, 제19조에는 보건사회부장관이 교육부장관에게 장학지도와 보육프로그램 개발 등에 대해 협조를 요청할 수 있다는 내용을 담고 있다. 이와 관련해 시행령 제22조는 교육부장관이 “영유아의 충실한 보육을 위하여 필요한 교육계획의 수립, 교육과정의 운영 및 교재·교구의 활용 등에 대하여 장학지도를 실시한다”고 하고, 시행규칙 제23조 및 [별표 9]는 보육내용과 프로그램 운용에 대해 다룬다. 특히 [별표 9]는 앞서 기초보건에 관한 내용까지도 보육내용에 포함시켜야 하고, 보육계획을 수립할 때에는 ‘인지적·정서적·사회적·신체적·언어적 발

달을 위하여 짜여진 활동’, ‘개인·단체활동’, ‘수유·배변 등의 생리적 욕구에 대한 배려와 휴식 시간 등’이 포함되어야 함을 명시하고 있다. 관련 규정이 존재하고, 규정수준도 높다는 점에서 이 지표에 대해서도 ‘적극적’이라 평가할 수 있다.

‘아동이 관심을 갖는 문화·예술문화·오락 활동에의 참여를 보장하고 프로그램에 반영하는 것’에 대해서는 법과 시행령에는 규정이 없고, 시행규칙의 [별표 9]에서 “동적·정적 놀이”가 보육계획 수립에 반영되어야 한다며 간접적으로 언급한다. 그러나 이것을 문화·오락활동에 대한 간접적 규정으로 보기는 어렵다. 시행규칙의 본문 내에 ‘놀이’에 관한 내용이 전혀 없는 상태에서 단지 [별표 9]에서 ‘놀이’를 언급하고 있는 것만으로 이것을 아동의 문화·오락권 보장규정으로 보기에는 무리가 있기 때문이다. 그렇게 본다면 영유아보육법에서는 이 권리를 구체적으로 보장한 규정은 없으며, ‘소극적’이라 평가할 수 있다.

‘교원의 자격’에 대해서는 법 제9조(보육시설의 종사자기준), 제10조(보육시설종사자의 교육훈련), 제28조(교육경력 인정), 그리고 시행령 제15조(보육시설종사자의 교육훈련)와 [별표] (교육훈련의 과정 및 기간), 시행규칙 제8조(보육시설의 종사자 기준등)와 [별표 3](보육시설

종사자의 수와 자격기준) 및 [별표 4](유아교육 또는 아동복지 관련학과로 인정되는 학과의 교과목)에서 상세히 다루고 있다. 따라서 이와 관련해 ‘적극적’이라 평가한다.

‘보육·교육 여건과 환경’에 대해서도 영유아보육법은 법 제8조와 제9조를 기반으로 시행규칙의 [별표 2]<sup>19)</sup>와 [별표 3]<sup>20)</sup>에서 상세히 내용을 규정하므로, ‘적극적’이라 평가할 수 있다.

마지막으로 ‘보육·교육 서비스를 위한 공적인 재정지출’과 관련해서는 ‘양호’로 평가한다. 영유아보육법은 앞서 ‘공공부조’에서 살펴본 사회적 취약계층 자녀를 위한 공적지원 외에도, 국가나 지자체가 일반아동을 위해 비용보조를 할 수 있다고 규정한다. 그러나 이것은 강행규정(의무규정)이 아닌 임의규정(가능규정)이다. 따라서 공공재정지출에 대해서는 ‘양호’라고 볼 수 있다. 그러나 이 연구에서의 평가는 20여 년 전의 최초 ‘제정법령’을 대상으로 했다는 점, 시대의 흐름과 재정규모 확대에 따라 2004년 전면개정된 영유아보육법에서는 제21조의2(무상보육 특례)에서 “초등학교 취학직전 1년의 유아에 대한 보육은 무상으로 하되, 대통령령이 정하는 바에 의하여 순차적으로 실시한다”고 하였고, 최근에는 만5세 이하 모든 아동에게로 무상보육 혜택이 확대되었다는 점을 감안해야 한다. 따라서 이

19) 시설 크기와 집단 규모 (규칙 [별표 2])

- ① 규모: 상시 11인 이상(가정보육시설은 5인~10인) 보육가능할 것.
- ② 시설 면적: 영유아 1인당 4.29m<sup>2</sup> 이상.
- ③ 보육실 면적: 영유아 1인당 2.64m<sup>2</sup> 이상.
- ④ 놀이터 면적: 영유아 1인당 2.5m<sup>2</sup> 이상.

20) 교사 1인당 아동수 (규칙 [별표 3])

- ① 국·공립보육시설, 민간보육시설 및 직장보육시설의 경우
  - (i) 3세 미만의 영유아 7인당 1인, 7인 초과시마다 1인씩 증원.
  - (ii) 3세 이상의 영유아 15인당 1인, 15인 초과시마다 1인씩 증원.
- ② 가정보육시설의 경우
  - (i) 3세 미만 영유아 5인당 1인, 3인 이상 초과시마다 1인씩 증원.
  - (ii) 3세 이상의 영유아인 경우 1인.



결과는 시대변화를 반영하지 않은, 제정법령 평가결과임을 염두에 두어야 한다.

이처럼 영유아보육법령은 취학 전 아동에 대한 서비스 제공을 구체적으로 명시하고, 보육과정 내용과 교원자격, 보육 여건, 재정지출에 대해 상세히 기술하였기에 전반적으로는 아동의 교육권 보장에 있어 ‘적극적’이라 할 수 있다. 다만, 문화·오락활동에 대해서는 규칙 [별표 9]에서 “운영계획 수립시에 아동의 놀이를 포함시켜야 한다”는 내용이 존재하나, 이것을 문화향유권 보장규정으로 보기는 어렵기에 ‘소극적’으로 평가할 수 있다.

#### 4) 양육보장권(가정환경 및 대리보호에 대한 권리)

양육보장권과 관련된 하위 권리지표는 ‘가족지원’과 ‘인도적 처우’이다. ‘가족지원’은 특히 취업부모의 자녀를 위한 배려를 내용으로 담고 있느냐를 중심으로, 그리고 ‘인도적 처우’는 보육시설에서의 학대, 가혹행위 등을 금지하는 내용을 담고 있느냐를 중심으로 판단할 수 있다. 먼저, 취업부모의 자녀를 위한 배려 등에 대해서는 법 제7조 제3항에서 일정규모 이상의 사업장의 사업주는 시장·군수의 인가를 받아 직장보육시설을 설치해야 하고, 불가피한 사유로 설치가 어려울 경우에는 “공동으로 보육시설을 설치하거나 근로자에게 보육수당을 지급하여야 한다”고 규정하며, 제17조 제2항에서 “사업주는 직장보육시설에 사업장 근로자의 자녀를 우선

적으로 입소시켜야 한다”고 규정한다. 이와 관련하여 시행령은 “상시 여성근로자 500인 이상을 고용하고 있는 사업장”의 사업주에게 직장보육시설을 설치하고(제14조 제1항), 시설 운영 및 보육비용의 80% 이상을 보조(제25조)해야 할 의무를 부과한다. 그리고 시행규칙 제5조는 불가피한 사유가 있는 경우의 공동보육시설 설치 및 보육수당 지급에 대해 보다 자세히 규정한다. 따라서 가족지원과 관련해서는 ‘적극적’이라 평가할 수 있다. 그러나 보육시설에서의 가혹행위 및 학대 금지 등의 규정은 없으므로, 인도적 처우에 대해서는 ‘소극적’이라 할 수 있다.<sup>21)</sup>

#### 5) 종합평가- 영유아보육법령의 아동권리 보장 수준

이상, 영유아보육법령의 아동권리 보장수준을 4개 권리분야의 하위 13개, 권리지표 17개 검토기준에 따라 평가·비교한 결과, 전반적으로 1991년 제정된 영유아보육법 및 관계법령의 아동권리 보장수준은 ‘적극적’인 것으로 나타났다. Table 4에 나타난 바와 같이, 영유아보육법은 생존권 및 성장발달권에서 ‘적극적’, 복지권 전체에서 ‘적극적’, 교육권 전체에서 ‘적극적’, 양육보장권 전체에서 ‘양호’로 평가할 수 있다. 세부적으로 볼 때, 영유아보육법은 13개 권리지표 중 3개<sup>22)</sup>를 제외하고 모든 영역에서 ‘적극적’이란 평가를 받았다. 특히 교육권 분야에서도 영유아보육법의 아동권리 보장수준이 적극적으로 나타났다는 점은 주목할 만하다.

21) 현행 영유아보육법(2014.5.20.개정)에서는 아동학대 방지 교육에 대한 명령규정(제23조의3), 아동학대 등의 금지행위를 한 경우 어린이집 폐쇄 규정(제45조), 영유아의 생명, 신체, 정신에 대해 손해를 입힌 어린이집 원장과 교사의 자격정지 및 취소(제46조~48조) 등 ‘인도적 처우’에 관한 규정을 다수 두고 있다. 그러나 제정 당시의 법령에는 이와 관련된 직접적 규정을 두지 않았다는 점이 주목할 만하다. 이와 관련해 추후 영유아보육법의 변경과정에 대한 여론 및 국회 논의과정 분석을 진행하는 것도 의미있는 후속연구가 될 것이다..

22) ‘문화·오락활동’과 ‘재정지출’(이상 교육권), ‘인도적 처우’(양육보장권).

〈Table 4〉 Evaluation results of the CEA(1991) and its subordinate statutes<sup>23)</sup>

Categories	Index	Assessment Criteria	CEA(1991)
Right to Survival and Development	Communal responsibility	Contents and declaration to guarantee children's life and human development	Active
		Health	Educational contents for children and staff Standards regarding facilities
Right to Welfare	Safety accident	Educational contents for children and staff	Active
		Standards regarding facilities	Active
	Nutrition	Educational contents for children and staff	Active
		Standards regarding nutrition and meals	Active
Public aid	Priority provision for disadvantaged children	Active	
Right to Education	Service provision	Edu-care provision for under the age of 3	Active
		Edu-care provision for the children aged 3-5	Active
	Child-care curriculum	Clarifying the purpose and contents of edu-care	Active
	Entertainment and cultural activities	Contents to guarantee positive participation in interesting entertainments and cultural activities	Passive
	Qualification of staff	Standards regarding the education, training and qualification of staff in edu-care institutes	Active
	Edu-care conditions	Standards regarding the staff-to-children ratio	Active
		Standards regarding the group size	Active
Public funding	Contents and responsibilities about public spending on early childhood education and care	Not bad	
Right to Proper Care	Family support	Consideration for the children of working parents	Active
	Humanitarian treatment	Prohibiting child abuse and cruel treatment hi edu-care institutes	Passive

#### IV. 논의 및 결론

‘아동’이란 개념이 탄생한 것은 근대 이후이며(Aries, 2003), 아동권리의 내용과 보장방법에 대한 구체적 합의의 노력은 최근에 진행되고 있

는 것이다. 이 연구는 아동권리 증진을 위한 일련의 ‘육아지원정책 연구’의 일환으로서, 여러 문헌들을 바탕으로 아동권리관점에서의 법령평가 기준 및 방법을 제시하고, 그에 따라 1991년 제정된 영유아보육법령을 분석, 평가하였다. 연

23) Table 4의 평가결과는 1991년 당시 제정된 영유아보육법령의 아동권리 보장수준을 평가한 것이다. 따라서 이 평가결과는 ‘현재 시점’의, ‘보육 현장에서의’ 아동권리 실태 평가와는 다름을 염두에 두어야 한다. 그러나 이러한 명문 법령의 평가는 실제 아동권리 보장실태의 평가기준 개발에 기여할 수 있다는 점에서 의의가 있다.

구의 주요 결과를 토대로 시사점을 논의하면 다음과 같다.

첫째, 유엔 아동권리협약의 내용을 토대로 아동의 권리를 6개로 구체화할 수 있는데, 영유아보육법과 관련해서는 ‘생존권 및 성장발달권’, ‘복지권’, ‘교육권’, ‘양육보장권’ 등 4개 권리가 직접적으로 연관되었다. 그리고 여러 공적 연구기관에서 개발된 아동권리 관련 지표들을 종합할 때, 아동권리관점에서 영유아보육법을 평가하기 위해서는 총 4개 권리분야에 대해 13개 권리지표, 17개 검토기준을 개발, 제시할 수 있었다.

둘째, 개발된 아동권리관점에서의 육아지원 법령 평가방법에 따라 영유아보육법 제정법령을 평가한 결과, 1991년 제정된 영유아보육법령은 모든 권리분야에서 전반적으로 아동권리를 적극적으로 보장하고 있었다. 지금으로부터 20여 년 전, 한국정부가 유엔아동권리협약을 비준하기 전에 제정·공포된 법률임에도 불구하고 영유아보육법은 영유아의 일반적 권리 전반을 적극적으로 보장하고 있었다는 점은 주목할 만하다. 특히, 그 이전에 제정된 유아교육진흥법(1982)이 추상적 규정을 다수 두고 있었다는 점과 비교하면 영유아보육법은 아동권리 보장 차원에서 상대적으로 진일보한 것으로 평가할 수 있다.

셋째, ‘사회적 약자에 대한 배려’라는 복지제도 차원에서 출발한 보육제도의 모법이 이처럼 복지권 뿐 아니라 다른 일반적 아동권리까지도 적극적으로 보장하게 된 것은, 사회변화에 따른 보육제도의 역사적 발전과 깊은 연관이 있다고 할 수 있다. 영유아보육법 제정 이전에 주로 사용되던 ‘탁아(託兒)’라는 용어는 ‘아동을 위탁(委託)한다’는 뜻을 담고 있다. 이는 주로 저소득층을 중심으로 기혼여성이 일터로 나가면서

방치된 아이들을, 구빈적(救貧的) 차원에서 돌봐주기 위해 민간에서 자생적으로 시작된 것이었으며(Kim, 2002; Yang, 1996), 따라서 ‘어머니가 자녀를 양육할 수 없는 특별한 경우에’ 보호자의 위탁을 받아 아동을 보호하는 보충적·개별적 서비스의 의미였다(Yi et al., 2009). 이처럼 ‘소극적 복지’의 일환이었기에 아동권리 측면에서 볼 때는 보육법령은 초기에 사회적으로 불리한 계층의 자녀를 위한 ‘생존권 및 성장발달권’과 ‘복지권’에 초점을 두었다고 할 수 있다. 그러나 산업화 이후 ‘적극적 복지’ 개념이 확산되고, 보육이 단순히 영유아 보호를 넘어 ‘아동발달에 적극 개입하고 관련 프로그램을 기획·실행하는 것’(Kim & Lee, 2011)으로 발전하면서 기존의 ‘생존권 및 성장발달권’과 ‘복지권’의 내용도 구체화되었다. 또한 발달적 측면에 대한 관심의 증대는 ‘교육권’의 강화를 야기한 원동력이 되었다. 그리고 최근 들어 행복추구권이 보다 중요해지고, 사회와 국가적 차원에서 양육책임이 강화됨에 따라 공적 재정지출의 증가와 함께 ‘양육보장권’도 더욱 강화되었다. 즉 소극적 수준에서의 생존권, 복지권에 초점을 두었던 보육정책 및 보육법령이, ‘인간다운 삶’을 보다 적극적으로 보장하려는 한국사회의 변화에 따라, 영유아의 일반적 권리 전반에 대해서도 보다 적극적으로 보장하는 발전을 이룬 것이라 할 수 있다. 한편으로 한국사회의 이러한 발전적 변화가 유엔 차원의 국제규범을 비준하기 이전에 독자적으로 이뤄졌다는 사실은 아동권리 보장의 역사에 있어 중요한 의미를 갖는 것이라 할 수 있다.

이 연구에서 제시된 아동권리관점에서의 육아지원법령 평가기준은 유엔아동권리협약 등을 토대로 개발되었다. 그리고 1991년 제정된 영유아보육법의 법률, 시행령, 시행규칙의 내용 및

구조, 규정형식을 토대로 평가가 이뤄졌다. 따라서 현재 시점의 아동권리 실태수준에 대한 평가와는 다름을 염두에 두어야 한다. 영유아보육법은 제정 이후 수차례 개정을 거듭하면서 그 내용과 형식이 계속 변화해 왔다는 점을 고려해야 하는 것이다. 더욱이 법령의 규정에 대한 평가와, 현실에 대한 평가가 그대로 일치한다고 단정지을 수도 없다. 법령의 태도와 실제 현실 사이에 존재하는 간극, 그리고 그 사이에 작동하는 구조의 문제를 재차 확인할 필요가 있는 것이다. 예를 들어 최근 사회적 문제도 대두되는 보육현장에서의 아동학대문제와 장애아동 등 특별한 보호를 필요로 하는 아동의 배려문제 등과 관련해, 최근의 법령에서는 이를 적극적으로 다루고 있지만 처음 제정될 당시의 법령에서는 구체적 조항이 존재하지 않았다. 정책과 법령이 특정 시점의 사회상을 반영하기도 하지만 이후의 현실을 만드는 형성력도 있다는 점을 고려하면 이것이 최근의 아동인권 침해를 방지하지 못한 제도적 허점으로 작용한 것일 수 있다. 그러므로 후속연구에서는 영유아보육법령의 내용 및 구조가 실제 보육 현장에는 어떻게 영향을 미치는지 그 구조적 경로를 보다 명확히 밝히고, 시간 흐름에 따른 변화를 추적하는 보완 작업이 필요하다.

그럼에도 불구하고 이 연구가 아동권리 관점에서 육아지원법령의 내용 및 형식을 평가할 기준을 제시하고, 이를 토대로 실제 육아지원법령, 특히 제정법령의 아동권리 보장수준을 밝히는 것은 몇 가지 점에서 중요한 의미를 갖는다. 첫째, 최초의 법령제정 결과물인 명문규정에 대한 분석을 통해 현재의 제도적 양태가 어떻게 형성되었는지 이해하는 토대를 제공할 수 있다. 둘째, 법령분석을 통해 법규와 실제의 차이가 무엇인지 생각하는 계기를 제공함으로써 효과

적인 정책개선안을 모색할 수 있다. 기존의 아동권리 관련 연구는 주로 보육 및 교육현장에서의 아동권리 교육현황, 행정적 차원에서의 정책 집행 결과 등 ‘실태평가’에 초점을 맞춘 반면, ‘구체적 대안마련’으로 연결되기는 어려웠다는 점에서 법령분석을 통한 논의의 전개는 새로운 정책적 시사점을 제공할 것이다. 예를 들어 이 연구에서 제시된 법령평가 기준이 실제 아동권리 보장실태 평가에도 타당한지 확인함으로써 현실적으로 타당한 내용들이 정책에 반영될 수 있도록 근거를 마련할 수 있다. 한편으로는 “여전히 아동권리를 증진시키기 위한 제도적 개선이 필요하다”고 주장할 때, 그것이 관련규정의 미비 때문인지 아니면 지나치게 규제적인 법령 내지 현실과 동떨어진 제약 때문인지 구별해 볼 수 있게 해 줄 것이다.

물론 법령의 규정으로 모든 것이 해결되지는 않지만, 이 연구에서 제시한 바와 같이 아동권리보장을 위한 정책적 참고기준과 가이드라인을 개발, 제시하는 노력은 필요성이 크다. 특히 ‘백지위임 금지의 원칙’과 관련해, 아동권리 보장과 관련한 내용 및 기준의 예측가능성 확보는 시급한 문제이다. 그러한 점에서 이 연구가 보다 효과적인 아동권리 보장방안 모색에 기여할 것으로 기대된다.

## References

- Aries, Philippe. (2003). *The birth of children* (translated by Moon, J.). Seoul: Saemulgyeol.
- Bennett, Woodhouse., & Barbara Bennett (1994). ‘Out of children’s needs, children’s rights: The child’s voice in defining the family, *BYU Journal of Public Law*, 8(2), 321-342.

- Byun, Y. (1999). The second country report on the Convention on the Right of Children for the Republic of Korea. *Journal of Korean Council for Children's Rights*, 3(20), 43-68.
- Carvalho, E. (2008). Measuring children's rights: An alternative approach. *The International Journal of Children's Rights*, 16(4), 545-564.
- Cho, H. (2000). The Best Interest of the Child and Implementation of Child Welfare Policy in Korea. *Korean Social Science Review*, 22(3 · 4), 187-218.
- Cunha, F., & Heckman, J. J. (2008). Formulating, identifying and estimating the technology of cognitive and noncognitive skill formation. *Journal of Human Resources*, 43(4), 738-782.
- Hart, S. N., & Zeidner, M. (1993). Children's rights perspectives of youth and educators: early findings of a cross national project. *International Journal of Children's Rights*, 1, 165-188.
- Hwang, O. (2010). A Study on Children's Rights Educations in Korea. *Journal of Korean Council for Children & Rights*, 14(4), 677-706.
- Hwang, S. (1997). Children's rights: a constitutional approach. *Journal of Korean Council for Children's Rights*, 1(2), 65-82.
- KCCR(Korean Council for Children's Rights) development team for indicators of children's rights. (1999). Indicators of Korean children's wellbeing, *Journal of Korean Council for Children & Rights*, 3(2), 5-19.
- Kim, D. (2004). A Study on the Children's Rights. Unpublished master's thesis, Seoul National University, Seoul, Korea.
- Kim, I., & Lee, C. (2011). *Child educare policy*. Paju: Kyomunsa.
- Kim, J. (2009). Meaning of care-giving for infants and children's rights respect in care-giving teachers, and its implementation standard. Unpublished doctoral dissertation, Sookmyung Women's University, Seoul, Korea.
- Kim, S. (2002). Development and ideas of social welfare. Seoul: Ewha Womans University Press.
- Kim, S., & Kim, H. (2008). A foundational study for development of the human rights education program for children. *Journal of Korean Council for Children & Rights*, 12(2), 117-134.
- Lee, H., Kim, Y., Kim, S., & Yoon, H. (2009). *A study on developing indicators for children's and youth's rights*. Seoul: National Youth Policy Institute (NYPI).
- Lim, H., Kim, H., & Ahn, J. (2012). *The study on the current status of Korean children's and youth's rights II (Research report 12-R11)*. Seoul: National Youth Policy Institute (NYPI).
- Merey, Z. (2014). Children's Participation Rights in Social Studies Textbooks in Turkey. *Procedia - Social and Behavioral Sciences*, 116, 3641 - 3645.
- Na, J. (2010). UNICEF's benchmarks of minimum standards for the protection of children's rights and a review of Korean early childhood education and care. *Early Childhood Education Research & Review*, 14(3), 101-122.
- Oslera, A. (1994). The UN Convention on the Rights of the Child: some implications for teacher education. *Educational Review*, 46(2) *Special Issue: Teacher Education and Equal Rights*, 141-150.

- Park, E., & Jang, M. (2014). A comparative study of integration of early childhood education and care in 8 countries. *Journal of educational studies*, 45(1), 149-180.
- Seo, M., Ahn, H., & Lee, S. (2003). *A study on developing Children's Rights Index(Policy report 2003-14)*. Seoul: Korea Institute for Health and Social Affairs (KIHASA).
- Sung, N. (2013). *Constitutional law*. Seoul: Bobmunsa.
- UNICEF (2008). *The child care transition: A league table of early childhood education and care in economically advanced countries(Innocenti Report Card 8)*. Florence: UNICEF Innocenti Research Centre.
- Wald, M. S. (1979). *Children's rights: A framework for analysis*. *University of California, Davis Law Review*, 12, 255-282.
- Yang, O. (1996). *Comparative study of international child care system*. Seoul: Changjisa.
- Yi, S., Lee, H., Lee, S., Hwang, H. et al. (2009). *Introduction of child edu-care*. Seoul: Hakjisa.
- Yi, S., Min, H., Lee, S., Lee, W., Hwang, H. et al. (2013). *Child welfare-theories and practices*. Seoul: Hakjisa.
- Yoo, H., Kim, E., Hwang, O., & Kim, J. (2011). *A study on the reality and improvement of the Rights of the Children in edu-care institutes(Research report 2011-10)*. Seoul: Korea Institute of Child Care and Education (KICCE).

---

Received November 30, 2014

Revision received January 19, 2015

Accepted January 21, 2015