

아동보호 개념으로의 아동안전 정책방향 연구

– 재난관리 관점에서 –

A Study on the Policy Direction of Child Safety Policy based on Child Protection Concept

– from the Disaster Management Perspective –

Ji Won Yoon*, Keumho Oh**, Byungtae Yoo***

National Disaster Management Institute, Ministry of Security and Public Administration

Abstract

This study launched from the regret of Se-Weol-Ho Event, which our society could not protect children safely from disasters. As a result of investigation and analysis on the status of legal system, policy, and training for child safety, present disaster management policy has been prepared uniformly for adult level and has not considered the concept that child has priority for being protected. And child safety policy has focused on more safety education than protection. To improve this, this study points out three directions; first, child should be considered as a policy objective because it consists of 20% of population; second, disaster management policy should be customized for children who have little capacity to protect themselves and avoid the danger; third, child protection concept should be introduced into the society. As a practical measures, some schemes are suggested; (1) social agreement on the level of child protection for institutional intervention, (2) increasing the capacity of guardian to overcome crisis with children, (3) reflecting child protection schemes in the disaster management plan, (4) sharing sociocultural sense of child protection right between adult generation. Finally, it is emphasized that child safety can be achieved through the adult's effort of protecting child.

Key words: Child safety policy, Right of the child safety, Right of the child protection, Disaster management

* First author. Tel. +82-2-2078-7845. E-mail. jiwon622@korea.kr

** Corresponding author. Tel. +82-2-2078-7760. E-mail. keumho@korea.kr

*** Tel +82-2-2078-7807. E-mail, procsys@korea.kr

Submission & Publication Process

Received: Aug. 8, 2014 / Revised: Oct. 29, 2014 / Accepted: Nov. 5, 2014

국문초록

본 연구는 세월호 참사 이후 아동을 안전하게 보호하고 있지 못하다는 반성에서 시작되었다. 현재 아동 안전을 위한 법·제도·안전훈련을 살펴 본 결과 아동을 우선적으로 보호해야 할 필요성을 주지시키는 부분이 부족하였다. 아동안전 정책도 아동보호보다는 아동안전교육에 편중되어 있었다. 이에 본 연구는 3가지 아동안전정책 정책방향을 제시하였다. 첫째, 아동은 전체 인구의 20%를 차지하는 사회구성원으로써 재난안전 정책대상이 되어야 한다. 둘째, 아동은 스스로 보호하고 위험 회피 능력이 부족한 안전약자로서 재난에 취약하므로 아동 맞춤형 정책이 마련되어야 한다. 셋째, 아동안전권을 아동안전교육과 아동보호 개념으로 구분하여 성인들이 아이들을 보호하는 아동보호권 개념이 도입되어야 한다. 이를 실현하기 위한 방안으로 (1) 아동보호 수준에 대한 사회적 합의와 제도마련, (2) 위기상황에서 보호자들의 위기극복역량 제고, (3) 재난관리계획에 아동의 심리 발달적 특성에 적합한 대책 반영, (4) '성인은 위기 상황에서 아동을 우선적으로 보호해야 한다.'는 사회문화적 의식 공유의 필요함을 제안하였다. 결론적으로 아동의 안전은 아동의 안전지식 함양을 통해서가 아니라 성인세대의 아동보호 노력을 통해서 실현될 수 있음을 다시 한 번 강조하고자 한다.

주제어: 아동안전정책, 아동안전권, 아동보호권, 재난관리

1. 서론

국민의 인권을 존중하는 재난 대책이라면 다른 모든 인권과 마찬가지로 재난으로부터 보호될 권리 역시 사회적 합의에 근거해야 한다. 대한민국 헌법 제10조에 따르면 “모든 국민은 인간으로서의 존엄과 가치를 가지며, 행복을 추구할 권리를 가진다. 국가는 개인이 가지는 불가침의 기본적 인권을 확인하고 이를 보장할 의무를 진다”고 되어있다. 세계 인권선언 3조에는 “모든 사람은 생명, 자유, 인신의 안전을 누릴 권리가 있다”고 되어있는데 여기서 인신의 안전(security of person)이 오늘날에는 재난으로부터 보호받을 권리로 확대되었다(한겨레, 2014. 5. 27). 한편 우리나라가 1991년에 가입한 UN의 아동의 권리에 관한 국제협약(Convention on the Right of the Child)에서는 아동의 생명, 건강과 관련해서 그들의 권리를 최대한으로 보장할 수 있어야 한다는 것을 밝히는 생존권과 보호권을 기본 권리로 강조하고 있다. 또한 아동권리협약 제6조는 생명권, 생존과 발달의 보호에 대한 것으로 아동이 살해당하지 않는 것은 물론 당사국은 아동의 생존과 발달을 가능한 최대수준으로 보장하여야 한다는 내용을 담고 있다. 즉, 국가는 아동이 안전하고 쾌적한 환경에서 안전하게 성장할 수 있도록 아동을 보호해야 하는 정책을 마련할 의무가 있음을 권고하고 있다.

한편 지난 4월 16일 전라남도 진도군 부근 해상에서 발생한 세월호 침몰 참사는 정부로 하여금 재난안전관리에 대한 문제점과 국민을 보호해야 하는 대책을 마련할 계기를 제공해 주었다. 세월호 침몰은 21세기 세계에서 발생한 선박 사고 중 사망자 수로 따졌을 때 10번째 안에 든 사건이다(한겨레, 2014. 5. 27). 그러나 더 많은 희생자가 나왔던 다른 사건들의 경우는 대부분 자연재해로 인한 참사임에 반하여 세월호는 인재로 인한 대형 사고라는 점에서 의미가 남다르다. 국민들은 정부의 무능함과

뒤늦은 체제 개편에 대한 비난과 동시에 무책임한 선장과 일부 성인들의 행동에 대해 가장 크게 분노하였다. 이와 더불어 어떠한 제도 개선보다 우선적으로 상식적이고 인도적이며 도덕적인 행동을 할 수 있게 하는 문화가 확산되어야 함을 인식하고, 올바른 안전 의식 강화를 위한 범국가적인 노력이 필요하다는 것을 깨닫게 되었다. 즉, 아무리 국가 차원의 안전 교육이 실시된다고 하더라도 그것을 제대로 실행할 수 있는 기본 개념과 사회적 배경이 마련되지 않는 이상 그 어떤 제도와 교육은 무의미하다는 것을 체험한 것이다.

그럼에도 불구하고 우리나라의 재난과 관련된 법률인 재난 및 안전관리 기본법, 자연재해대책법, 재해구호법 등에는 아동과 관련하여 특별한 맞춤형 대책이 마련되지 않았고, 평균적인 국민(정상적인 성인)을 대상으로 한 대책으로 일관하고 있다. 재난과 관련하여 아동의 안전 관련 대책이 포함되어 있는 법률로는 소방기본법이 있는데 아동을 대상으로 안전교육과 훈련을 해야 한다는 내용만 명기되어 있을 뿐이다. 아동과 관련된 법률 중 아동복지법에서만 아동을 대상으로 한 재난대비 안전교육을 의무적으로 시행토록 하고 있는데 이 역시 아동을 대상으로 하는 교육에 대해서만 나와 있다는 점에서 제한적이다. 아동의 안전한 환경을 위한 어린이놀이시설 안전관리법은 아동보호권의 개념을 따라 법률 규정이 되었지만 하드웨어 측면에만 초점이 맞춰져 있다.

본 연구는 세월호 참사 이후 아동안전의 기본개념과 사회적 배경에 대해 반성적 태도를 갖고, 아동을 보호하기 위한 제도와 인식 변화가 필요하다는 관점으로 시작되었다. 현존하는 국가 차원의 재난 관리체계는 평균 성인을 기준으로 마련되어 있을 뿐 아동을 우선적으로 보호해야 할 필요성을 주지시키는 부분이 부족하다. 이에 아동은 반드시 성인에게 보호받아야 할 권리가 있고 성인은 아동을 보호해야 할 의무가 있다는 점을 고찰해보았다. 그리고 아동을 보호하기 위한 사회시스템을 마련하기 위해서는 아동보호권 확립과 확신이 우선적으로 이루어져야하고, 이를 반영한 법률·정책·제도·훈련 등이 필요함을 제시하였다. ‘아동보호권’에 관한 관점에서 현존하는 법률 및 국민행동요령과 안전교육에 대해 분석하여 시사점 및 정책대안을 제시해보았다.

II. 이론적 논의

1. 아동 및 아동의 안전권에 대한 개념

1) 아동에 대한 정의

아동이란 성인과 대비되는 개념으로 발달적 측면과 법적 측면에 따라 다르다. 아동의 발달적 개념은 발달심리학적인 관점에서 시작되는데 신체와 정신적 성숙을 함께 고려하여 학자마다 아동 구분 기준이 다르지만 연령별로 발달 단계를 구분하면 다음과 같다. 수정에서 출생까지의 아동은 ‘태아’, 출생

에서 2세까지 아동은 ‘영아’, 2세부터 6세까지 아동은 ‘유아’, 6세부터 12세까지를 ‘학령기 아동’, 12세부터 18세까지를 ‘청소년기 아동’이라고 칭한다(박언하 외, 2011). 법적측면에서 살펴보면 영유아보육법에서는 6세 미만 취학 전 아동을 ‘영유아’라고 하고, 청소년보호법에서는 만19세 미만의 자를 ‘청소년’이라하며, 아동복지법에서는 ‘만18세 미만의 자’를 아동이라 한다. UN(2009)아동권리협약에 따르면 아동의 연령을 18세미만으로 하고 있다. 한국은 아동권리협약을 유보하지 않고 비준하였기 때문에 아동복지법과 아동권리협약에서 아동의 범위는 18세 미만의 자로 그 범위가 같다(오치선 외, 2002). 국제법에서는 아동을 18세 미만으로 명확하게 규정하고 있는데 비하여 앞서 설명한 바와 같이 국내법의 경우 명칭 및 연령상 정의에 차이가 있어 그들의 권리와 의무를 규정했을 때도 많은 차이가 나고 있다.

이와 같이 아동에 대해 정의와 기준은 다양하지만 본고에서는 아동 대상의 범위를 만18세 미만으로 정하였다. 그 이유는 본 연구에서 안전약자에 포함되는 관점을 바탕으로 아동안전권, 아동교육권, 아동보호권 등과 같은 권리에 대해 논하고 있기 때문이다. 안전약자란 스스로를 보호하고 위험인자를 제거하는 능력이 떨어지거나 재난 및 사고로부터 피해입기 쉽거나 또는 받은 피해로부터 복구행위가 어려운 사람으로서 영아, 유아, 어린이, 청소년 등이 모두 이 범주에 속한다. 영아부터 어린이는 신체 및 정신적 발달이 미성숙하기 때문에 위기 상황대처능력이 떨어진다. 청소년들은 급격한 신체변화로 인해 성인과 유사한 모습을 갖고 있고, 기억, 이해, 사고 등 원활하게 할 수 있긴 하지만 정서적으로 가장 예민하고 불안한 시기이다. 전문가에 따르면 청소년들은 심각한 사고를 직·간접적으로 당할 경우, 경험부족으로 인한 통합적 사고의 미완성으로 세상을 불신하거나 가치관에 혼란을 겪는 등 치명적인 영향을 받게 된다고 하였다(이소영 정신건강의학과 인터뷰, YTN, 2014. 4. 26). 이처럼 이 시기의 아동은 신체적·정신적으로 매우 역동적이고 외부 환경의 변화에 영향을 많이 받는 발달적 특징이 있기 때문에 다양하고 복잡한 문제가 발생할 수 있다. 따라서 본 연구에서의 아동은 청소년기 전체를 포함하는 만18세 미만으로 정하기로 한다.

2) 아동의 안전권에 대한 고찰

폼페이인 인간 화석을 보면 아동은 엄마 품속에 있거나 어른들 주변에 있었고, 아동들끼리 모여 있는 경우는 없었다. 이는 아동이 사회적인 주체로서 성인들과 함께 생활하며 위급한 상황일 때 어른에게 먼저 의존하는 것이 아동의 본성이라는 점을 나타내준다. 한편 UN(2009)의 아동권리협약에는 아동의 기본권리를 생존권, 보호권, 발달권, 참여권 등 4가지로 규정하고 있다. 생존권이란 생명을 유지하고 기본 생활 수준을 위한 것들을 제공받을 권리를 뜻하는 것으로서 주요 쟁점은 부모의 양육을 적절히 받지 못하는 아동들의 생존을 보장하는 것에 있다. 보호권은 모든 형태의 학대와 방임, 차별, 폭력, 고문, 징집, 부당한 형사처분, 과도한 노동, 약물과 성폭력 등 성인들의 악한 행동으로부터 어린이에게 유해한 것으로부터 보호받을 권리이다. 이것은 아동 학대와 사고 예방, 안전 조치 강화, 아동 및 청소년

년 보호대책, 아동보호를 위한 사법절차 개선 등을 통해 보장된다(이용교, 2007). 발달권은 교육받을 권리, 놀이와 여가를 보장받을 권리를 뜻하고, 아동의 교육권을 학교와 사회에서 보장해주고, 체계적인 상담과 지원으로 아동 문제에 대해 지원을 해주는 것이 주요 과제이다. 참여권은 자신의 의사를 자유롭게 표현할 권리, 정보를 얻을 권리, 집회와 결사의 자유에 관한 권리를 뜻하고, 학생 참여를 제도화시키거나 사회생활에서 아동의 참여권을 신장하고 아동 참여권에 대한 성인 의식 제고 등이 주요 쟁점이다. 위의 4가지 권리를 아동 안전이라는 개념에서 고찰하면, 생존권과 보호권은 아동보호권으로 발달권과 참여권은 안전교육권으로 크게 분류할 수 있다. 즉, 아동은 발달권을 위해 안전교육권을 보장받아야 하고 보호권을 위해 안전보호권을 보장받아야만 한다. 여기에는 재난 발생 시 보호받아야 한다는 내용은 없지만 재난 시에도 아동에 대한 보호대책은 필요하다고 할 수 있다.

안전교육권은 아동을 바라보는 관점 중 환경적인 면을 더 중시하는 존 로크의 입장과 일관된다. 존 로크에 따르면 아이들은 백지상태로 태어나며 아이의 정신세계에 어떻게 될 것인지는 전적으로 학습과 경험에 따라 결정되는 환경과의 상호작용에 의해 형성된다고 하였다. 따라서 모방, 반복, 보상(칭찬), 처벌 등을 통한 학습 즉, 교육이 중요하다고 주장하였다. 이 관점은 현재까지도 교육계에서 받아들여지고 있는 교육철학 중 하나이다. 유아교육기관을 비롯한 학교 등지에서 재난안전 교육을 어떻게 할 것인가에 대한 연구가 끊임없이 지속·발전되어 오는 현상은 이를 반영해주는 셈이다.

반면 안전보호권은 아동 고유의 본성을 더 중요시 여기는 루소의 입장에 기반 한다. 장 자끄 루소에 따르면 아이들은 비어있는 그릇이 아니라 자신들의 고유한 사고방식과 감정을 가지고 있으며, 어떤 보이지 않는 자연의 계획에 따라 아이들이 단계적으로 성장한다고 보았다. 따라서 자연의 계획 즉, 본성과 본능에 따라 아이들은 자라기 때문에 성인은 이를 고려하여 모든 행위를 계획해야 한다는 입장이다. 재난이 발생했을 때 우선적으로 성인은 아동을 보호해야 할 의무가 있다는 아동보호권 확립의 필요성은 루소의 입장에 근거한다. 루소의 철학적 개념을 따라 해석하면 아동은 본성이 약한 존재이므로 성인으로부터 보호받아야 할 권리가 있다는 뜻이다.

아동이 사회체계에서 보호를 받는다는 개념은 UN(2009)의 아동권리협약에서 알 수 있듯이 아동을 교육하는 것만으로는 부족하다고 판단된다. 특히 아동은 안전약자에 해당되는 대상이다. 안전약자란 사회를 구성하는 평균 능력의 사람 또는 계층보다 안전을 위협하는 위험으로부터 스스로를 보호하고 위협인자를 제거하는 능력이 떨어지거나 재난 및 사고로부터 피해입기 쉽거나 또는 받은 피해로부터 복구행위가 어려운 사람 또는 계층을 의미한다(오금호 외, 2014). 이 개념을 따라 아동은 육체적, 심리적, 사회적, 인지적, 정신적 측면에서 뿐만 아니라 욕구, 두려움, 습관 등에서도 성인과 확연한 차이가 있는 존재로서 재난에 매우 취약하다. 그러므로 국가는 전 사회 구성원의 안전을 확보하기 위하여 안전약자인 아동에게 적합한 국가적 차원의 서비스 마련에 고민을 해야 한다. 이에 본 저자는 앞서 논의한 루소의 철학적 입장과 UN(2009)의 아동권리협약을 바탕으로 사회에서 아동이 안전할 권리를 누리며 살기 위해서는 아동안전에 대한 기본개념의 변화가 필요하다고 본다. 다시 말해 아동안전의 중심은 미래 대비를 위한 ‘아동교육권’과 함께 현재 안전을 위한 ‘아동보호권’도 사회 시스템 내에 포함

시켜야 한다. 그리고 이를 위해서는 아동이 안전약자인 특성을 감안하여 재난으로부터 보호되어야 한다는 권리 확립이 우선시 될 필요가 있다.

2. 아동보호를 위한 사회시스템 현황 분석

사회시스템은 추상적인 개념을 현실적으로 사회 속에서 기능할 수 있게 한다. 사회시스템을 분석하면 어떤 개념이 얼마나 실현되고 있는지를 알 수 있으며 사회시스템의 올바른 구축은 추상적이고 상징적 개념을 현실적으로 실현시킬 수 있게 한다. 본 절에서는 우리나라의 아동보호권 확립을 위하여 현존하는 법, 국민행동요령, 교육 등을 살펴보고 미흡한 점을 분석하여 앞으로 개선해야 할 방향에 대해 모색해보았다.

1) 법 제도의 시사점

우리나라는 재난 및 안전관리 기본법을 중심으로 분야별 개별적 사안에 따라 자연재해 대책법과 해구호법 등 많은 개별 법령이 존재한다. 그런데 이 세 가지 법들을 살펴본 결과 성인을 대상으로 한 평균적이고 균일적인 내용만 있을 뿐 아동 안전과 관련된 법안이 없다. 재난 관련 법제도에서 안전약자인 아동을 위한 맞춤형 법안이 부재 한다는 점은 그 동안 아동이 보호되어야 한다는 개념이 소외받아왔다는 현실을 반영해주고 아동보호권이 사회 시스템에 녹아있지 않음을 보여준다.

박동균(2014)은 미국의 재난관리에 있어서 어린이 보호시스템에 대하여 구체적으로 설명하였다. 그 내용을 요약하면 다음과 같다. 미국의 재난관리를 실행하는 기관인 연방재난관리청(FEMA)은 대규모 재난이 발생했을 때 지원을 주로 하고, 대부분 지방위기관리국(EMA)과 방재담당부서에서 모든 책임을 지고 그 지역사회에 대응하고 있다. 각 지역사회 재난 담당자들은 ‘아동을 위한 안전, 영양, 의복과 대피소, 위생, 대피와 교통, 건강과 병원 간호, 의료지원과 위기대응, 감독, 교육시설, 교육, 심리적 지원, 부모, 탁아시설 관계자에 대한 교육’ 등에 대한 준비를 반드시 해야만 한다. 뿐만 아니라 재난이 발생했을 때에도 그 지역사회 위기관리자는 ‘어린이를 보호하는 시설들에 대한 경고, 대피처에서 어린이들에 대한 보호와 교통시스템 확보, 재난의료체제 및 대피처 내 가족 보호, 대피처 아동들에 대한 영양조사, 아동보호를 위한 재난대응 욕구조사’ 등의 내용들을 반드시 다루어야 한다(박동균, 2014). 또한 아동들을 관리하기 위해 STAFFORED법을 따라 빠르고 효율적으로 신원확인을 하여 가족을 만날 수 있도록 국립아동위치센터(Child Locator Center)를 설치하여 아동을 보호해야 한다(6 U.S.Code 774). 이처럼 미국은 재난 대비, 대응 및 복구단계에서 아동을 재난으로부터 보호하기 위해 법으로 지정해놓고, 관련 있는 지방정부와 단체들이 이에 노력을 기하고 있다.

우리나라에서 아동의 안전에 대한 내용을 담고 있는 법으로는 소방기본법과 아동복지법이 있다. 소방기본법 제17조(소방교육 및 훈련)에 따르면 아동을 대상으로 화재를 예방하고 화재발생시 인명과

재산피해를 최소화하기 위하여 소방안전에 관한 교육과 훈련을 실시할 수 있다고 하였다. 이처럼 재난 예방을 위한 아동안전교육에 대한 내용은 명기되어 있지만 교육과 훈련을 실시해야 한다는 성인(보호자)의 권리 및 의무에 대해서만 논하고 있을 뿐 아동보호권에 대한 내용이 반영되지 않고 있다. 아동복지법 제31조(아동의 안전에 대한 교육)에서도 아동과 관련된 기관장은 아동의 연령을 고려하여 매년 재난안전대비 교육계획을 수립하여 교육을 실시하여야 한다고 하였다. 현존하는 법률 중 아동복지법만 아동을 대상으로 하여 재난대비 안전교육을 의무로 지정하고 있는데 이 역시 아동을 상대로 하는 교육에 대해서만 나와 있다는 점에서 제한적이다(<표 1> 참조).

<표 1> 아동복지법 내 아동관련 조항 및 내용

조항	주요 내용
제1조(목적)	아동이 건강하게 출생하여 행복하고 안전하게 자랄 수 있도록 아동의 복지를 보장하는 것을 목적으로 한다.
제4조(국가와 지방자치단체의 책무)	국가와 지방자치단체는 아동의 안전·건강 및 복지 증진을 위하여 아동과 그 보호자 및 가정을 지원하기 위한 정책을 수립·시행하여야 한다.
제5조(보호자 등의 책무)	① 아동의 보호자는 가정에서 그의 성장시기에 맞추어 건강하고 안전하게 양육하여야 한다. ② 모든 국민은 아동의 권익과 안전을 존중하여야 하며, 아동을 건강하게 양육하여야 한다.
제11조(아동종합실태조사)	보건복지부장관은 5년마다 아동의 양육 및 생활환경, 언어 및 인지 발달, 정서적·신체적 건강, 아동안전, 아동학대 등 아동의 종합실태를 조사하여 그 결과를 공표하고, 이를 기본계획과 시행계획에 반영하여야 한다.
제30조(안전기준의 설정)	국가는 아동복지시설과 아동용품에 대한 안전기준을 정하여야 한다.
제31조(아동의 안전에 대한 교육)	아동복지시설의 장, 「영유아보육법」에 따른 어린이집의 원장, 「유아교육법」에 따른 유치원의 원장 및 「초·중등교육법」에 따른 학교의 장은 교육대상 아동의 연령을 고려하여 대통령령으로 정하는 바에 따라 매년 다음 각 호의 사항에 관한 교육계획을 수립하여 교육을 실시하여야 한다. : 1. 성폭력 및 아동학대 예방, 2. 실종·유괴의 예방과 방지 3. 약물의 오남용 예방 4. 재난 대비 안전 5. 교통안전
제33조(아동안전 보호인력의 배치 등)	국가와 지방자치단체는 실종 및 유괴 등 아동에 대한 범죄의 예방을 위하여 순찰활동 및 아동지도 업무 등을 수행하는 아동안전 보호인력을 배치·활용할 수 있다.

<표 1>에 정리된 바와 같이 아동복지법에서는 주로 아동안전을 위한 제도, 기준, 교육, 안전지도자 등에 대해서만 다루고 있다. 이 중 제11조(아동종합실태조사)에서만 아동의 권리 및 인권에 대한 사항을 다루고 있는데 재난에 대한 것이 아니라 전반적인 아동안전에 관한 내용에 그친다. 세월호 침몰 참사에서 아이들은 성인들의 말을 믿고 침몰되고 있는 배 안에 계속 구조되기만을 기다리면서 갇혀 있었다. 분명 이것은 지도자의 지시를 잘 따라야 한다는 점을 안전교육에서 배운 그대로 잘 행했던 것이다. 그러나 결국 아동 안전보호권 개념이 없는 성인들의 잘못된 역할 때문에 아이들은 참사를 당했고 이는 아동교육만으로는 아동의 안전을 확보하기 위한 충분조건이 될 수 없다는 것을 시사한다.

안전행정부는 아동의 안전한 환경 구축을 위하여 여러 가지 놀이시설과 관련된 법령을 일원화하여 2007년 1월 어린이놀이시설 안전관리법을 제정하였다. 어린이놀이시설 안전관리법 제1조에 따르면 이

법은 어린이들이 안전하고 편안하게 놀이기구를 사용할 수 있도록 설치·유지 및 보수 등 기본적인 사항을 정하고, 행정가의 역할과 책무를 정하여 안전관리체계를 구축하여 어린이 안전사고를 방지하는 것을 목적으로 하고 있다. 이것은 아동교육권에 제한을 두지 않고, 아동보호권 실현을 위해 국가 차원에서 관리해야 할 법규와 제도에 대해 제시했다는 점에 있어서 아동안전권 성립에 기여하고 있다고 판단된다. 그러나 이 법은 다소 환경적 측면에서만 접근했다는 점에 있어서 한계가 있다. 즉, 놀이 시설이라는 하드웨어적인 면에 초점을 맞추고 있고, 아동보호에 대한 의식이 실현될 수 있는 제도에 관심을 덜 두었다는 점에서 아동보호권이 완전하게 반영되어 있다고 보기는 어렵다.

상기에서 살펴보았듯이 현존하는 재난 및 아동과 관련된 법률 중 아동보호권의 개념이 포함된 법률은 거의 없거나 상징적 개념만 명시되어 있을 뿐이다. 최근 사회적 분위기를 따라 아동 등 안전취약 계층에 대한 재난안전관리가 사회복지국가의 차원에서 강조되고 있는 배경 속에서 아동보호권을 실현시킬 수 있는 수단으로써의 개념 정립이 필요할 때라 생각한다. 이를테면 재난을 다루는 기본법에서 ‘성인은 아동을 우선적으로 재난 상황에서 보호해야 할 책무가 있다’, ‘대국민 서비스 관계자는 아동을 보호하기 위한 대책을 마련해야 한다.’ 등과 같은 조항이 있다면 그것을 근거로 아동 재난안전 등과 같은 하위 법령체계와 제도가 나올 수 있을 것이다. 그렇게 되면 전반적인 안전관리 수준은 한 단계 상승하게 될 것이라 본다.

2) 국민행동요령의 시사점

국가가 국민에게 안전한 생활을 위해 무엇을 해야 하는 지에 관한 정보를 제공해주는 것이 행동 매뉴얼이다. 생활안전과 관련된 행동 매뉴얼은 2012년 소방방재청에서 만든 「재난발생시 국민행동요령」, 안전행정부가 2012년에 만든 「안전생활길잡이」 그리고 서울특별시가 2012년에 만든 「생활안전길라잡이」가 있다.

「재난발생시 국민행동요령」에서는 어린이 안전사고(가정안전, 놀이안전, 학교안전)에 대한 매뉴얼이 마련되어 있으나, 재난 시 성인 또는 아동이 스스로 조심해야 하는 개인적 차원의 내용만 담고 있다. 「안전생활길잡이」에서도 주로 아동이 교육을 받게끔 지도하거나 아동 스스로 안전 대비해야 하는 내용들이 대부분이다. 예를 들어 ‘아동은 ○○○장비를 착용한다, ○○○를 하기 전 안전교육을 받는다.’ 등이 제시되어 있다. 다만 「생활안전길라잡이」는 이전 두 개의 매뉴얼과 다르게 보호자가 주의해야 할 사항과 아동이 스스로 주의해야 할 사항을 나누어 제시해두었다. 예를 들어 물놀이 안전을 위해 보호자들이 주의해야 하는 사항으로는 ‘보호자가 즉각 구조 가능한 위치에서 지켜보세요, 다리에 끼우는 튜브는 아이 스스로 빠져나오지 못하고 머리가 물에 잠길 수 있으니 주의하세요.’ 등이 제시되었고, 아동이 주의해야 하는 사항으로는 ‘내가 물에 빠진다면 크게 소리를 질러 다른 사람에게 알리세요, 옷을 이용하여 물에 뜨기 위해 셔츠의 목 쪽에 공기가 새지 않게 조이세요.’ 등 위험 방지 요령뿐만 아니라 위험 탈출 요령에 대해서도 구체적으로 제시되어 있다. 국가가 제공하는 행동매뉴얼에 자

연재난 및 인적재난 등에 대해서 아동 안전을 위한 매뉴얼을 제시하고 있긴 하지만 그 내용은 개인차원의 안전행동에 집중되어 있고 사회적 차원의 보호방법에 대해서는 제한적으로 명시되어 있다. 즉, 어떤 행동 매뉴얼에서도 ‘재난 발생 시 아동을 가장 먼저 탈출 시켜야합니다’라는 문구는 없다. 이러한 부분은 안전약자인 아동에 대해 우선적으로 보호하려는 개념이 반영되지 않았음을 반증해준다.

이처럼 우리나라의 국민행동요령은 국민 개개인의 안전 행동에 집중되어 있다. 특히, 아동이 주체가 되어 하는 일(예, 안전교육 받기)에 치중되어 있는데 이것은 아동 교육에 치중하여 아동이 미래 우리 사회의 주체자로서의 안전 역량을 증대시켜준다고 판단된다. 그러나 아동의 기본적인 특성과 초기생존기간에서 성인 역할의 중요성을 고려해본다면 성인들이 먼저 아동을 보호하여 안전한 환경에서 자랄 수 있게 해주는 것이 현시점에서 아동안전을 확보하는데 우선적으로 고려되어야 한다. 이 점을 제도화시키려면 개개인의 행동으로 접근하기 보다는 사회구성원으로써 성인이 아동을 보호해줌으로써 함께 극복해나가고자 하는 측면에서 접근해야 한다고 생각한다. 즉, 현장에서의 조직적 측면에서 바라보고 아동을 사회의 구성원으로 여기며 성인이 아동을 우선적으로 보호해야 한다는 문화가 사회 전반에 있어야 한다. 1912년 4월 15일 미국 타이타닉호의 침몰로 1,514명이 사망한 사건이 있었다. 이 때 2등 항해사가 선장에게 여성과 어린이 먼저 구조 보트에 태울 것을 제의한 것처럼 여성과 아동 우선의 관습이 자연스럽게 지켜져야 하는 사회적 문화가 형성되어야 한다.

정리하면, 아동은 스스로 위험을 회피하는 능력이 부족하다. 교육만으로 그 능력을 극대화시키기 어렵기 때문에 재난이 발생한 후 공공 서비스 지원이 있기 전까지의 몇 분간(초기생존기간¹⁾)은 성인의 보호가 반드시 있어야 한다. 공공 서비스가 도착하기 전까지 재난 현장에서 아동을 보호해줄 수 있는 자는 성인인데 이 부분에 대한 대책이 미흡한 게 현실이다. 국가는 일반 평균 성인의 안전뿐만 아니라 안전 약자의 안전도 보장해주어야 할 의무가 있다. 이런 점에서 성인은 아동을 보호해야 하는 의무가 있고, 아동은 보호를 받을 권리가 있다. 그러므로 아동 안전교육권과 아동 안전보호권을 구분하여 아동안전권의 개념을 확립할 필요가 있고, 이를 통해 행동매뉴얼과 훈련 방법까지도 개선되어야 할 것이다.

3) 아동 안전교육의 시사점

미국은 연방법 수준에서는 안전교육에 대해 특별히 언급되고 있지 않지만 각 주에 심각한 영향을 미치는 재난의 유형에 따라 주법 수준에서 규정되고 있다. 한 예로 캘리포니아 교육법(California Education Act)에 따르면 1학년에서 12학년까지 필수적으로 특정 조항에 포함된 안전교육을 반드시 받아야만 한다(박성철, 2014). 각 주(state)의 프로그램 이외에도 연방재난관리청(FEMA)에서는 통합재

1) 골든타임(golden time)이라고 하기도 한다. 사전적 의미로는 황금시간대를 의미하고, 일반적으로 의학적인 응급질환에서 어떤 치료가 효과 있기 위해 행해져야 하는 제한시간을 뜻한다. 재난현장에서는 구조에 가장 적합한 시간이란 뜻으로 사용해왔다. 그러나 그 정의를 재난 관리에 적용함에 있어 기준이 모호하다는 재난전문가들의 자문을 따라 ‘초기생존기간’이라 명하기로 한다.

난훈련(Mult-Hazard Emergency Planning for School(L-354))을 실시하고 있다. 그 중 2005년 FEMA가 발간한 ‘어린이와 교사를 위한 지진 안전 활동(Earthquake Safety Activities for Children and Teachers)’을 보면 어린이들이 직접 활동하면서 점검하고 실행할 수 있도록 세부적인 가이드라인을 제공하고 있다. 이 가이드라인에는 교사가 학생들을 지도할 수 있도록 세부적인 학습지도 지침을 포함하고 있어 실질적인 현장교육이 가능한 교재로 활용되고 있다는 점이 특징이다(FEMA 2005). 이처럼 갑자기 재난이 발생했을 때 생명을 구하고 안전한 행동을 하기 위해서는 교육과 훈련은 반드시 필요하다. 본 절에서는 아동을 대상으로 한 우리나라의 재난안전교육 및 훈련에 대해 알아보고 개선 방향에 대해 논해보고자 한다.

서울시에서는 2003년 3월 6일 광진구에 서울시민안전체험관을 개관하여 시민이 가상 재난을 체험해보며 대응 방법을 배울 수 있게끔 하였다. 안전지식이 부족한 아동들이 화성 씨랜드 화재, 인천 호프집 화재, 삼풍백화점 붕괴, 대구지하철화재 등 각종 사고의 위험성을 사전에 예방하고 대처할 수 있도록 하기 위한 목적으로 만든 것이다. 이곳은 6세 이상부터 교육을 받을 수 있고, 체험관 요원 인솔에 따라 팀을 나누어 각 층별로 분산 배치되어 체험 위주로 진행된다. 주요 체험 내용으로는 지진체험, 풍수해체험, 연기체험, 소화기 사용법 체험, 응급처치실습으로 이뤄져있다. 그 후 광나루 안전체험관의 넘쳐나는 수요를 해소하기 위해서 2010년 5월 25일 동작구 신대방동에 제2서울시민안전체험관인 보라매 안전체험관을 개관하였다(윤영란, 2013). 이곳도 지진, 태풍, 화재, 교통사고 등 4가지 재난 체험장과 심폐소생술과 같은 기본적인 응급처치 및 다양한 소방시설의 작동원리와 조작법을 배워볼 수 있게끔 하였다. 이곳은 광진구 안전체험관에 비해 성인 위주의 안전교육시설로 구성되어 있고, 초등학생의 경우 보호자를 동반해야 입장이 가능하다.

안전체험교육은 경험을 통해 체득하는 것이기 때문에 학습효과가 높다. 하지만 전문 소방관이 아동들을 대상으로 진행을 한다는 점이 아쉽다. 만약 아동들의 생활공간에서 재난이 발생했다고 가정한다면 그들 옆엔 보호자 또는 인솔자가 있을 것이다. 재난이 발생했을 때 보호자와 인솔자는 반드시 아동들을 보호해야 한다. 그런데 막상 재난안전훈련 현장에서 보호자와 인솔자가 아이들을 보호해주는 시뮬레이션 훈련은 제한적으로 진행된다. 서울시민안전체험관의 경우 홈페이지 주의사항에 ‘인솔자, 보호자께서는 안전사고 관련 주의시켜 주시기 바랍니다.’, ‘인솔자께서는 체험종료 시까지 반드시 원생들과 행동을 함께 하시며 안전관리 해 주시기 바랍니다.’라고 명시되어 있다. 즉, 인솔자와 보호자는 아동 관리를 하는 차원에서 동행하는 것이고, 재난안전훈련의 담당은 전문 소방관이 한다는 것이다. 실제 재난 상황에서의 재난대처능력 향상을 목적으로 개설된 곳이라면 아동들과 생활하는 성인이 함께 어우러지는 훈련이 이루어져야 할 것이다. 특히 재난사고는 예측할 수 없기 때문에 아동을 상대하는 관계자들은 물론 모든 성인들을 대상으로 한 교육까지 확장될 수 있어야 하겠다.

교과과정이 포함된 학교에서의 안전교육에 있어서 우리나라 법령에는 학교 안전에 관한 기본적인 원칙을 규정한 법이 아직 없다(윤영란, 2014). 단지학교보건법과 아동복지법을 통해 학교안전교육 및 관리에 대해 전반적인 사항만을 다루고 있다. 사실 어린이집과 유치원을 제외하면 법적으로도 교과내

용이나 시간배정이 명확히 규정되어 있지 않으며 중학교와 고등학교에서는 입시위주의 학사운영에 따라서 실제적으로 잘 이루어지고 있지 않은 실정이다(윤영란, 2014; 김지영, 2009). 그렇기 때문에 재난 안전교육을 실시한다하더라도 교과목 내 일부에서 다루어지는 것에 한정될 수밖에 없다. 이런 현실은 재난안전 뿐만 아니라 모든 안전 분야에 적용되는 것으로 보인다.

아동보호를 위한 학교안전교육이 진행하려면 교사와 아동이 함께 위험 상황을 대처할 수 있게 하는 훈련을 시행해야 한다. 우리나라 학교에서도 안전훈련교육을 의무화시켜 교사와 아동이 함께 실생활 속에서 훈련받을 수 있게끔 제도화되어야 할 것이다. 또한 교사 양성을 할 때 다수의 아동을 책임지고 인솔 및 보호할 수 있는 역량과 훈련이 포함되어야 한다고 생각한다. 아동의 안전에 대해 가르치는 지식을 배울 것이 아니라 현실적으로 위험 상황에서 교사 1인이 책임지고 있는 다수의 아동들을 어떻게 지도·보호하여 상황을 해결할 것인지를 배워야 한다. 예를 들어 대학기관에서 이와 관련된 안전 훈련과목을 교사 필수과목으로 지정시켜둘 수 있는 방안이 있다.

앞에서 서술한 몇 가지 사례를 통한 분석만으로 모든 재난안전 훈련에 대해 논하기엔 한계가 있다. 하지만 이러한 분석을 통해 앞으로 우리가 나아가야 할 방향과 시사점을 탐색할 수 있을 것이다.

III. 아동보호권 확립을 위한 정책방향

최근 들어 사회적 분위기로 인해 사회 각 분야에서는 안전에 대한 관심이 커지고 있는 가운데 재난 관리 시스템 구축에 대한 세심한 계획과 대비가 필요한 시점이다. 박동균(2014)은 선진화된 재난관리 시스템을 구축하고 있는 미국 사례를 중심으로 아동을 보호할 수 체계에 대해 분석하였다. 미국은 사회적 약자인 아동에 대한 재난관리가 실질적으로 작동하고 있고, 정부뿐만 아니라 민간·시민단체에 이르기까지 재난관리 전 과정에 걸쳐 아동을 보호하기 위한 시스템이 정착되어 있다. 또한 법률과 각종 재난 관련 프로그램에 아동 보호권의 개념을 반영하여 만드는 등 만일의 사태에 철저히 대비하고 있다. 우리나라도 복지사회로 되어감에 따라 다양한 부분에서 약자 보호의 필요성이 커졌고, 그에 맞는 대책과 방안 마련을 꾸준히 해왔다. 하지만 안전약자인 아동을 우선적으로 고려한 법률, 행동요령, 교육, 정책 등이 부족하다. 실제로 재난이 발생하면 아동은 작은 성인이라 할 수 없다. 아동은 성인의 의존적이고, 위급한 상황이 발생했을 때 빠른 판단과 행동을 하기에 부족함이 있으므로 성인의 보호와 도움이 필요하다. 본 절에서는 아동을 보호하기 위해 앞으로 개선해야 할 방향에 대해 제시해보았다.

1. 아동보호 책임에 관한 사회적 합의

‘아동(兒童)’의 사전적 의미는 신체적·지적으로 미성숙한 단계에 있는 사람, 초등학교에 다니는 나

이의 아이라는 뜻이다. 아동은 스스로 자신을 보호할 수 없기 때문에 보호자의 감시와 보호 하에 안전하게 있어야 한다. Swell · Gaines(1993)는 아동은 호기심이 많고 부모의 보호로부터 벗어나려고 시도하는 발달적인 특성을 갖고 있는 반면, 신체적인 운동발달이 미숙한 단계이므로 위험상황에 대처할 수 있는 능력이 부족하여 사고의 가능성이 높다고 하였다. 특히 다른 안전약자에 비해 자발적이고 주체적이지 못하기 때문에 성인은 아동을 보호해야 한다.

아동보호의 원천은 양육자인 부모로부터 시작된다. ‘품안에 자식’이라는 표현은 동물들의 모성과 부성을 설명할 때도 사용된다. 실제로 인간과 동물은 본능적으로 자식이 위험에 처해있을 때 목숨을 바쳐서 자기 자식을 보호하려 했다는 사례를 자주 볼 수 있다. 일반적으로 아이가 성장하면서 관계를 맺게 된 다른 성인들의 보호 노력과 애정은 상대적으로 그 양육자에 비해 부족할 수밖에 없고, 이것은 인간의 본능이다. 이처럼 부모는 본능적으로 자식을 보호하려 하지만 부모 이외의 성인은 무관심으로 대응할 가능성이 있다. 그러므로 모든 성인은 아동을 보호해야 한다는 문화가 확산되어야 모든 아동이 안전하게 살아갈 수 있다. 이런 문화가 확산된다면 네트워크효과²⁾에 의해 전체 사회적 이득도 증가하게 될 것이다. 즉, 내 자식만 보호하려하는 범위에서 벗어나 다른 아동들도 보호해야 한다는 문화가 정착되면 누군가는 내 자식을 보호해줄 것이므로 내 아이의 보호권은 더 증가한다. 아동이 어디서든 보호받을 수 있다는 이러한 신뢰가 사회 전반적으로 퍼져나갈 때 궁극적으로 혜택 받는 아동도 늘어나게 될 것이고 이는 사회적 이득으로 연결된다.

한편 아동복지법에 따르면 ‘보호자란 친권자, 후견인, 아동을 보호 양육 교육하거나 그러한 의무가 있는 자 또는 업무 고용 등의 관계로 사실상 아동을 보호 감독하는 자’라고 되어있다. 즉, 초등학교에 다니는 한 아이의 보호자에는 부모, 담임, 교감, 교장 등이 포함되는 것이다. 그런데 박혜연 · 이재은(2010)은 교사와 학부모 간 안전의식과 만족도에 차이가 있다고 밝혔다. 이는 곧 위에 언급한 다양한 보호자들의 범위에 따라 안전에 대한 지각차이가 있음을 유추할 수 있다. 아이들은 자라면서 자연스럽게 양육자와 가장 가깝게 지내다가 점점 교육기관 내외 종사자들과 관계를 맺게 된다. 앞서 설명했듯이 일반적으로 양육자인 부모는 아동을 본능적으로 보호하지만 아동이 사회에서 만나는 다른 성인들은 아동을 보호하는 데 있어 큰 격차가 따른다. 일례로 씨랜드 화재사건 당시 한 유치원 원장은 불길 이 번져나가는 상황 속에서도 아이들을 구하기 위해 자신의 목숨을 걸고 뛰어다녔다(매일경제, 1999. 7. 1). 이렇게 부모의 마음으로 아동을 보호하는 성인이 있는가 하면, 보호자 없는 아동이 대중교통과 같은 공공서비스를 이용하려 할 때 제지하지 않는 경우처럼 무관심으로 방치하는 성인들도 많다. 단편적인 사례를 봐도 알 수 있듯이 아동 보호에 대한 성인들의 행동은 편차가 크다. 이런 점은 아직 아동보호권이 사회적으로 합의가 덜 되어 있다는 것을 보여주는 단면인 것이다.

본 저자는 본능적인 인간 측면에서 봤을 때 가까운 보호자일수록 위기 상황에서 아이를 보호해야 할 책임과 의무를 느낄 것이라 본다. 생물학자 수 카터(Sue Carter)는 이것을 뇌와 호르몬의 상관관계

2) 네트워크효과란 본래 경제학에서 쓰이는 개념으로 어떤 상품에 대한 수요가 형성되면 이것이 다른 사람의 수요에도 영향을 미치는 것을 뜻한다.

로 설명하기도 한다. 즉, 아동을 대하는 모든 성인은 아이의 양육자(또는 부모)보다는 상대적으로 위기 상황에서 보호하고자 하는 욕구가 떨어질 수밖에 없다. 그렇기 때문에 국가적 차원에서 성인에게 아동 보호의 의무를 부여하여 아동이 보호받아야 할 권리를 확보해주어야 한다. 그 이전에 보호의 개념이 제도적으로 정착하기 위해서는 ‘성인은 아동을 보호해야 하는 의무가 있다’는 사회적 합의에 대한 실천 방식에 관한 연구가 더 필요하다고 판단된다. 이 사회적 합의는 부모, 친권자, 후견인, 아동 보호 감독하는 자들의 아동 보호에 대한 행동의 편차를 최소한으로 줄이는데 기여할 것이다.

2. 초기생존기간 위기 대응 역량 제고

한편 이번 세월호 침몰 사건을 통해 새롭게 부각되는 개념이 초기생존기간이다. 지금까지는 전 재난단계(예방·대비·대응·복구)에서 정부가 모두 책임지고 챙길 수 있을 것이라 생각했다. 그러나 현실적으로 정부에서 현장으로 구조대를 지원해주기까지 시간적 한계가 있고, 아동과 보호자는 이 시간 동안 생존할 수 있어야 한다. 지금까지 아동재난 안전훈련은 재난을 예방하고, 재난 발생에 대응하기 위한 목적으로 이루어져 왔다. 그러나 이번 사건을 통해 그러한 목적 논리가 통하지 않는다는 사실을 경험적으로 보았다. 즉, 아동은 재난 안전교육과 훈련을 통해 스스로 구출할 수 있는 역량을 갖추기에 부족하다는 뜻이다. 그러므로 아동 옆에 항상 보호자가 있게끔 해야 하고, 그 보호자는 구조대와 같은 국가적 지원이 올 때까지 아동을 보호할 수 있는 자세와 역량이 갖추어져야 한다.

이기숙 외(2011)는 아동은 사고가 일어날 수 있는 위험한 상황에 대한 상황판단 능력이나 위험한 상황의 결과를 예측할 수 있는 능력이 부족하여 항상 사고의 가능성을 안고 있기 때문에 발달에 알맞은 재난안전교육도 이루어져야 한다고 하였다. 분명히 안전교육 및 훈련은 재해로부터 자신을 안전하게 지키는 준비를 위한 것이므로 어렸을 때부터 시작하는 것이 효과적이다. 하지만 아동들은 아동 스스로 안전하게 행동할 수 있게 하는 기술을 몸에 완벽하게 익히는 것이 불가능하다. 왜냐하면 긴급한 상황에서 성인에 우선적으로 의존하게 되고, 신체 및 정신적으로 위급 상황대처 능력이 상대적으로 성인보다 떨어진다는 아동의 특성 때문이다. 우리나라는 중앙정부와 지자체 그리고 기업이 중심이 되어 다양한 아동 안전훈련 프로그램이 있는데 최근에는 직접 가상 상황을 설정하여 체험해볼 수 있는 체험관이 늘어나는 추세다. 재난과 관련한 안전훈련으로는 주로 화재와 관련된 체험관이 많고 그 밖에 각종 자연재해, 붕괴 등과 관련된 것들이 있다.

그러나 현존하는 대부분의 재난안전훈련은 초기생존기간에 대비할 수 있는 목적을 달성하기에 부족한 감이 없지 않다. 예를 들어, 소방체험관의 경우 소방공무원이 일일 교사가 되어 소화기 사용방법, 화재예방 교육, 대피 요령 등을 일회성으로 알려주고 체험해보게 한다. 학교에 안전교사가 방문하여 하는 교육도 역시 일회성으로 예방법을 알려주고 시범을 보이는 것에 그친다. 막상 교육기관에서 재난이 발생했을 때 아이들을 보호해야 할 사람은 보호자 즉, 선생님이다. 그런데 선생님은 훈련을 하는 동안 아이들의 질서와 안전을 책임지고, 훈련의 주도는 제3자가 하고 있다. 즉, 아동을 보호해야 할

당사자인 교사가 아이들의 피해를 최소화시켜 대피시키는 체험이 중심이 아니라 외부 기관의 중심으로 이루어지고 있다는 것이다. 안전교육과 훈련의 목적은 재해나 돌발적인 사태가 발생했을 때 생명을 지키기 위해 취해야 할 행동을 익히는 것이다. 그런데 위기 상황에서 아동의 질서를 유지시키고 구조대가 지원되기만을 기다리는 훈련은 아동보호권의 개념이 배제된 것이고 초기생존기간에서 보호자의 역할을 간과한 것이라 판단된다. 그러므로 선생님 또는 보호자와 아동이 함께 위기 상황에서 대처·대피할 수 있는 훈련을 체험해야 한다고 생각한다. 이처럼 아동보호권의 상징적 개념이 구체화될 수 있는 여러 교육 및 훈련 프로그램 개발연구는 앞으로 계속 수행되어야 하겠다.

교사를 양성할 때도 아동보호권 개념이 포함된 프로그램이 포함되어야 한다. 교사는 아이의 부모로부터 아동을 보호해달라는 권리를 암묵적으로 인수인계 받은 사람이다. 따라서 교사는 아이들을 위기로부터 보호해야 할 의무가 있고, 그 역량은 교사의 필수조건이 되어야 한다. 따라서 기존에는 아동행동 특성에 대해 배우고 위험을 예방하기 위한 방법을 습득하여 아이들에게 가르쳤다면, 앞으로는 아동을 인솔하여 어떻게 피하는 것이 가장 효율적인 방법인지를 모색하고 함께 훈련해가야 하겠다. 이를 위해 교사 양성 시 위기 대응과 관련된 과목을 이수 과목으로 넣을 필요가 있다고 본다. 교사가 되기 위한 훈련단계부터 아동안전에 관한 역량을 강화시킬 수 있는 준비를 해나가는 것이다. 이와 더불어 교사는 아이들을 담당하는 자이기 때문에 아동보호권의 의무를 법적으로 부여해야 한다고 생각한다. 즉, 교사가 아동과 함께 있는 한 재난 상황이 발생했을 때 반드시 아동을 우선 대피시키고 안전하게 하기 위해 노력해야 한다는 뜻이다. 단순한 도덕적 해이 문제가 아닌 제도적 차원에서 행동적으로 실천이 이뤄져야 하겠다.

전 국민을 대상으로 한 국민행동요령도 아동보호권을 반영하여 매뉴얼이 개발되어야 한다. 2012년 소방방재청의 「재난발생시 국민행동요령」, 안전행정부의 「안전생활길잡이」 그리고 서울특별시의 「생활안전길라잡이」를 보면 아동 스스로 교육을 받고 조심해야 하는 부분만 나와 있고, 성인이 아동을 보호해주는 방법에 대해선 제한적으로 명기되어 있다. 만약 법률적으로 ‘위기 상황에서 성인은 아동을 보호해야 할 의무가 있다’와 같은 아동보호권이 포함된 조항이 있다면 지금과 다른 행동매뉴얼이 제작될 수 있을 것이라 본다. 또한 재난이 발생할 수 있는 현장의 관련 서비스 담당자들의 매뉴얼에 아동보호를 위한 행동요령이 포함되어야 한다. 예를 들어 선박의 경우, 현장 관련 서비스 담당자들이란 선장을 비롯한 승무원 등이 포함되고 이들의 행동 매뉴얼에 각 위험상황에 따라 아동을 보호할 수 있는 방법을 제시해주는 것이다. 이처럼 단순히 아동의 재난안전교육 수준에 머무는 것이 아니라 ‘재난 발생 시 아동을 가장 먼저 탈출 시켜야한다’처럼 성인이 아동을 보호하려는 의식부터 시작하여 행동, 방법 등에 대한 구체적 내용이 추가될 필요가 있다.

국가는 일반 평균적인 성인의 안전뿐만 아니라 약자 즉, 아동에 해당하는 자의 안전도 보장해주어야 할 의무가 있다. 스웨덴은 재난의 범주를 넘어서서 전 영역에 걸쳐 아동을 우선적으로 보호하고 있다. 이미 1920년대부터 아동 보호와 권리에 대한 개념을 정의했고 끊임없이 가정과 학교에서 아동을 보호하기 위한 법 제정을 만들면서 사회적인 인식과 참여까지 성공적으로 끌어낸 국가이다. 국제

아동 보호단체인 SAVE THE CHILDREN은 스웨덴의 이러한 법률제정으로 인해 국가와 가정의 보호를 받고 자란 아이들이 성공적인 사회의 한 구성원이 될 수 있다는 점을 지적하면서 법과 제도의 필요성을 강조하고 있다. 2010년도 이들의 연례보고서에 따르면 ‘성인은 아이들을 보호해야 한다. 그리고 재난관리에 있어 아동을 고려해서 기획해야 한다.’고 하였다. 우리나라도 이번 사건을 계기로 초기 생존기간을 고려한 재난관리계획을 하지 못했음을 반성하고 아동보호권에 대한 의식이 부족했음을 인정하면서 아동의 안전보호권이 구체화될 수 있도록 재논의가 필요하다. 즉, 한 사회의 구성원인 아동의 안전은 보호자 및 성인을 비롯한 사회 체제가 함께 보호해야 한다는 가정 하에 대책이 마련되어야 한다.

3. 재난안전관리 계획에서의 아동에 대한 고려

본 논문에서는 아동 안전보호권이 법과 제도 그리고 교육 등에 포함되어야 한다고 주장하고 있는 바 전(全)재난안전관리 계획에서도 아동이 안전하게 보호받을 수 있는 권리를 누릴 수 있도록 아동을 고려해야 한다고 본다. 이와 더불어 각종 위기관리 정책 기관들이 수행하여야 할 각종 임무 및 기능을 살펴봄으로써 각 조직 구성원들의 의사결정과정과 역할을 재정립할 필요가 있다(최희천, 2010).

미국의 ‘아동 및 재난에 관한 국가위원회(National Commission on Children and Disasters)’는 2010년 재난 상황에서 아동이 필요한 것들에 대해 제시하였다. 일부 살펴보면 아동은 재난으로 인해 신체적·정신적으로 장기적인 영향을 받고, 성인과 차별되는 치료가 필요하며, 스스로 위험을 회피하고 의사결정을 내리기 어렵고, 성인에게 의존하게 된다는 등의 내용이 있다. 한편 미국은 STAFFORD법에 근간을 두고 DHS 산하 FEMA에서 재난관리를 지휘하고 있으나 대체로 지방 위기관리국(EMA)과 방재담당 부서에서 모든 책임을 지고 재난에 대응하고 있으며 대규모 재난의 경우에만 연방정부의 지원이 있다(박동균, 2014). 미국의 아동보호 개념이 포함된 관리체계들 중 몇 가지만 살펴보면 재난대비 단계에서 ‘아동 안전’을 가장 첫 번째 요인으로 포함시켰고, 그 외에 영양, 의복과 대피소 등 순으로 포함시켰다. 재난대응단계에서는 아동을 보호하기 위한 대피처의 기준에 대해 제시하면서 아동에 대한 보호를 강조하였다. 참고로 아동 보호를 위한 대피처의 기준은 피해를 입은 가정과 적정한 거리, 물 확보, 화장실, 세면실 구비, 교육공간 제공, 수면 공간 제공, 개인 등록 시스템 유지 등이 있다. 재난복구단계에서는 아동들의 관리를 위해 국립아동위치센터(Child Locator Center)를 설치하여 빠른 신원확인과 가족들과의 상봉을 위한 지원을 하게끔 되어 있다. 떨어져있는 아동에 대한 정보를 얻기 위해서 재난장소에 직원들을 파견하여 정보를 공유하는 시스템도 구축해놓았다. 이처럼 미국은 민관이 협력하여 전 재난관리단계에 걸쳐 아동을 보호하기 위한 시스템이 정착되어있다.

안전행정부 주민등록인구통계에 따르면 2014년 7월 기준 전체인구 대비 0세부터 19세가 차지하는 비율은 약 20.8%정도이다³⁾. 전체 인구의 약 20%(안전행정부 주민등록인구통계, 2014. 7)를 차지하고

3) 총인구수=51,250,261명, 0-19세 인구수=10,686,140명

있는 아동의 안전을 확보하기 위해서는 재난안전관리에 아동을 함께 고려해야 한다. 특히 재난 대응 및 복구단계에서 아동은 성인대비 취약한 약자에 속하기 때문에 성인과 다른 국가적 차원의 서비스를 마련해야 하겠다. 더욱이 재난 및 안전관리 기본법의 2013년도 개정 법률에 따르면 안전문화의 정착과 확산을 위하여 제8장에 안전문화진흥의 장을 만들어서 대국민 안전교육의 실시(제66조의 5), 안전교육 실시를 위한 전문 인력 양성(제66조의 6) 등에 관한 규정을 신설하였다. 따라서 아동 안전보호권에 대한 국민들의 안전의식과 안전문화 정책을 위한 노력은 필수적이다. 우리나라도 재난관리 체계에서 아동보호권 확립을 위해 정부, 공공기관 및 관련 단체들이 적극적으로 아동 보호를 위한 구체적인 제도화 정책 마련을 해야 하겠다. 인구의 20%(안전행정부 주민등록인구통계, 2014. 7)를 차지하는 아동 모두가 소외받지 않고, 안전한 삶을 누릴 수 있도록 국가적 차원의 노력이 필요할 때이다.

IV. 결론

2014년 4월 16일 세월호 침몰 사건은 대한민국 국민이라면 누구나 가슴 아픈 사건으로 기억될 것이다. 이 사건은 어린 학생들이 승객의 절대 다수를 차지하는 상황에서 수백 명이 죽었다는 점과 초기 대처능력 부족으로 인해 대형 참사를 막을 수 있었는데도 불구하고 사고가 커졌다는 점에 있어서 재난관리 종사자로서 우리나라 재난안전을 다시 바라보게 된다.

본고에서는 재난관리에서 소외 시 되었던 아동의 안전에 대하여 아동보호권을 재조명해보았다. 이를 위해서 현재 아동의 재난안전을 위한 법과 제도 그리고 안전훈련 차원에서의 현황과 문제들을 살펴보고 아동안전권이 실현될 수 있는 사회를 만들기 위한 방향을 제시해보았다. 본 연구의 주 내용은 다음과 같다.

첫째, 아동은 육체적, 심리적, 사회적, 인지적, 정신적 측면에서 성인과 확실히 다르게 재난에 매우 취약한 존재이다. 또한 아동은 2014년 7월 기준 전체 인구의 20%를 차지하는 구성원으로써 안전해야 할 권리가 있다.

둘째, 아동안전권은 아동교육권과 아동보호권으로 구분할 수 있다. 경험적으로 아동은 초기생존기간 때 아동 스스로 생존하기 위한 역량 확보가 어렵다는 것을 세월호 침몰 사건을 통해 겪었다. 당시 아이들은 성인에게 의존하였고, 성인의 말만 듣고 계속 배 안에 갇혀있었다. 따라서 교육과 훈련만으로 아이들은 스스로 안전하기 어렵기 때문에 성인들이 나서서 아이들을 보호해야만 한다.

셋째, 재난안전관리 단계 속에 아동보호권의 개념이 포함되어야 한다. 이를 실현하기 위해서 (1) 안전관리 단계에서 아동보호권의 개념이 법과 제도 속에서 더 강조되어 국가적 차원의 아동 맞춤형 재난행동 매뉴얼 서비스가 제공되어야 한다. (2) 현장대응 단계를 위해 아동과 교사 또는 보호자가 함께 체험할 수 있는 재난안전 훈련이 필요하다. (3) 방치복구 단계에서 아동의 심리·발달적 특성에 맞는 지속적인 심리적 지원, 복구 계획 등 아동보호권이 포함된 대책이 이뤄져야 한다.

넷째, 모든 국민은 ‘재난을 포함한 모든 위기 상황에서 아동을 우선적으로 보호해야 한다.’는 사회·문화적 의식 개선이 필요하다.

사회문제를 해결하기 위해서는 의식과 제도가 함께 변화해야 한다. 무엇이 더 우선 되어야 하는지에 대해서 답을 내릴 순 없다. 하지만 적어도 해결 자원이 한정되어 있는 현실 속에서 국가 주도의 제도 개혁에 발맞추어 국민의 의식수준이 진전될 수 있다면 발전적인 사회 방향으로 나아갈 수 있을 것이라 생각한다. 이에 본 연구는 법·제도·안전교육 및 훈련 속에 아동보호권 개념이 우선적으로 포함됨으로써 재난에 대한 아동안전권을 확보할 필요성이 있다는 것을 다시 한 번 강조한다.

참고문헌

- 광나루안전체험관. <http://safe119.seoul.go.kr/gwangnaru/mainPage.do>.
- 나채준. 2014. 재난 및 안전관리기본법상의 안전문화 법제개선방안 연구. 토지공법연구. 65: 361-383.
- 류상일, 남궁승태. 2013. 재난 관련 법률의 해외 비교 고찰 및 시사점: 각국 재난 관련 법률에 대한 언어네트워크 분석을 중심으로. 한국위기관리논집. 9(1): 131-156.
- 매일경제. 1997. 한명이라도 더 구해야 했는데: 어린이 구조 앞장선 강권수 원장. 1997. 7. 1일자.
- 민진홍. 2010. 아동인권 관련 국제조약이 국내 아동복지제도에 미친 영향 연구. 서울기독교대학교 박사 학위논문.
- 박동균. 2014. 미국재난관리에 있어 어린이 보호시스템: 특징 및 정책적 함의. 한국위기관리논집. 10(3): 149-163.
- 박성철. 2014. 주요 선진국의 안전교육 정책과 운영실태. 교육개발웹진.
- 박언하, 백현옥, 조미숙. 2011. 아동복지론. 경기: 광문각.
- 박혜연, 이재은. 2010. 학교생활안전사고 개선방안에 대한 실증 분석: 초등학교 교사, 학부모의 학교안전문화에 대한 인식 측정을 중심으로. 국가위기관리학회보. 2(1): 12-34.
- 서울시민안전체험관. <http://safe119.seoul.go.kr>.
- 서울특별시. 2012. 생활안전길라잡이. 희망제작소.
- 성기환, 최일문. 2011. 대형 재난 현장에서의 사회적 약자 보호시스템 구축에 관한 연구. 한국위기관리논집. 7(1): 21-22.
- 성기환, 최일문. 2014. 안전복지서비스 증진을 위한 한국정부의 재난관리체계 발전방안에 관한 연구. 한국위기관리논집. 10(2): 327-354.
- 세이브더칠드런. 2010. 연차보고서. 세이브더칠드런.
- 소방방재청. 2012. 재난발생시 국민행동요령. 소방방재청.
- 송명자. 2008. 발달심리학. 서울: 학지사.

- 안전행정부. 주민등록 인구통계. 2014. 7. <http://rcps.egov.go.kr/>.
- 오금호, 박소순, 유병태, 정소영. 2013. 안전약자 유형별 생활안전 콘텐츠 발굴. 국립재난안전연구원.
- 오치선 외. 2002. 청소년 커뮤니케이션학. 서울: 솔과학.
- 윤영란. 2013. 안전체험교육 개선방안에 관한 연구: 시민안전체험관을 중심으로. 서울시립대학교 도시과학대학원 석사학위논문.
- 이용교. 2007. 청소년복지지원법 개정법안의 주요 내용과 개정방향. 청소년복지연구. 9(1): 1-16.
- 이기숙, 윤선화, 장영희, 정미라. 2011. 영유아 안전교육. 서울: 양서원.
- 조근호, 강정인. 2012. 사회계약론 연구: 흡스 로크 루소를 중심으로. 서강대학교출판부.
- 최희천. 2010. 재난관리 단계의 기존인식에 대한 비판적 고찰: 대응단계와 복구단계의 비교를 중심으로. 한국위기관리논집. 6(1): 201-216.
- 한국일보. 2014. 타이타닉호와 세월호, 100년의 차이. 2014. 4. 20일자.
- 한겨레. 2014. 재난, 인권 그리고 국가. 2014. 5. 27일자.
- 행정안전부. 2012. 안전생활길잡이. 행정안전부.
- 허보영. 2013. 어린이 놀이시설 안전사고 예방대책. 국립재난안전연구원.
- YTN. 2014. 이소영 정신건강의학과 인터뷰. 2014. 4. 26일자.
- Swell, K. H. and S. K. Gaines. 1993. Developmental Approach to Childhood Safety Education. *Pediatric Nursing*. 19(5): 464-466.
- Robert, T. 2007. *Stafford Disaster Relief and Emergency Assistance Act, as amended, and Related Authorities*. FEMA.
- FEMA. 2005. *Earthquake Safety Activities for Children and Teachers*. FEMA.
- NCCD. 2010. *2010 Report to the President and Congress*. NCCD.
- UNICEFF. 2009. *Handbook on the Optional Protocol to the Convention on the Rights of the Child on the Sale of Children, Child Prostitution and Child Pornography*. UNICEFF.

윤지원: 서울여자대학교에서 아동학과 한국방송통신대학에서 경제학 학사를 취득하였다. 이화여자대학교에서 인지심리학 석사를 졸업하고(논문제목: “위험 예측에서 탈 초점 과제가 효과 편향에 미치는 영향”, 2010년 2월), 동대학원에서 2015년 2월 박사졸업예정이다(논문제목: “선택의 가역성과 결과의 긍정성 여부가 후회에 미치는 영향”, 2015년 2월). 현재 국민안전처 국립재난안전연구원 생활연구팀 연구원으로 재직 중이다. 관심 분야는 안전 관련 분야의 체감도 분석, 사업 만족도와 효과분석, 생활안전을 위한 정책 마련 등에 있다(jiwon622@korea.kr)

오금호: 연세대학교에서 공학박사학위(논문제목: 발파하중이 주변구조체에 미치는 영향에 대한 개별요소해석, 1998년 2월) 및 서강대학교에서 경제학석사학위(논문제목: “재난관리에 있어서 비대칭정보 문제와 대책”, 2006년 8월)를 취득하고, 현재 국민안전처 국립재난안전연구원 생활안전연구팀장(시설연구관)으로 재직 중에 있다. 주요 논문으로는 “국가 재난/안전 R&D 기반구축을 위한 표준분류체계 마련 방안, 2013”, “재난관리 공시체계를 통한 지방자치단체 재난역량강화 방안, 2013” 등이 있으며, 관심 분야는 재난관리정책, 생활안전 등이다

(keumho@korea.kr).

유병태: 광운대학교에서 박사학위를 수료하고, 현재 국민안전처 국립재난안전연구원에서 연구사로 재직중이다. 관심 분야는 재난관리정책, 국제표준, 위험성평가 등이다. 주요 특허와 논문으로는 “재난상황관리 시스템 및 이와 연계된 개인 인식용 단말기(2014, 특허)”, “재난분야 국제표준(ISO TC223) 현황분석 및 효율적 대응방안 마련 연구, 2014”, “재난관리 공시체계를 통한 지방자치단체 재난역량강화 방안, 2013” 등이 있다(procsys@korea.kr).