

재난상황 아동 공적돌봄 개선을 위한 서울특별시 인권위원회 권고

서울특별시 인권위원회는 서울특별시장에게 「재난상황에서 아동의 공적돌봄 공백이 발생하지 않도록 ‘아동 최우선의 이익’을 위한 제도개선 방안을 마련하여 시행할 것」을 권고합니다.

□ 주 문

1. 서울시는 재난상황 아래 사회적 취약 상황의 아동에게 제공되는 공적 돌봄이 충분히 실시될 수 있도록 연령별 돌봄 수요를 고려한 대응 매뉴얼을 마련하기 바람
2. 서울시는 초등학생의 정규 교육시간 이후에 학교에서 양질의 돌봄이 제공될 수 있도록 돌봄 주체와 책임, 내용, 시간 등에 관한 구체적인 아동 당사자와 보호자의 수요 및 욕구 등에 관한 실태조사를 실시하기 바람

□ 권고 배경

2020년 코로나19 팬데믹 상황 발생 이후 2021년 지금까지도 서울시 어린이 집, 유치원, 초등학교의 등원 및 등교상황이 수시로 변경되면서 아이들이 가정에 머물러야 하는 날이 많았습니다.

서울특별시 인권위원회는 2020년 10월 27일 2020 서울시 인권포럼 <주제 : 비대면시대, 안전하게 아이들을 돌보려면?>을 개최하였습니다. 이 인권포럼을

통하여 실질적인 정책 개선사항을 도출하기 위하여 포럼에 앞서 <코로나19 비대면시대의 안전한 아이돌봄 시민의식조사>를 실시하였습니다.

해당 조사는 서울시민 1,000 명을 대상으로 하였고, 응답자는 7세 이하 부모 50%, 8세~13세 부모 50%였습니다. 응답자 거주 지역은 강북 50%, 강남 50%였으며, 온라인 패널을 이용한 모바일 및 컴퓨터 조사로 신뢰수준 95%, 표본오차(%) ± 3.10 로 조사되었습니다.

해당 조사를 통해 7세 이하 부모에게 “코로나19 대유행 이후(2020년 2월 이후) 자녀의 교육 또는 보육기관의 체류시간 감소로 인한 공백을 어떻게 대응하고 있는가?” 라고 질문하자, 응답자의 69.4%가 “어머니의 돌보는 시간을 늘림”으로 답변하였습니다. 같은 질문을 8세 이상 부모에게 하자, 응답자의 68.6%가 “어머니의 돌보는 시간을 늘림”으로 답변하였습니다.

해당조사 중 8세 이상 부모가 돌봄공백을 해소하기 위해 가장 잘 알고 있는 서비스(응답자의 77.2%) 및 가장 많이 이용한 서비스(응답자의 39.8%)는 ‘초등 돌봄교실’ 이었습니다.

또한 재난상황에서의 취약계층(저소득층)에 대한 돌봄 공백 관련 조사에서도 적절한 공적 체계의 지원을 받지 못한 채, 가정에서 혼자 방치되는 아동 비율이 더욱 높게 나타난 바 있습니다.

재난상황이 돌봄의 가정화와 주양육자(주로 아동의 엄마)의 경력단절을 가속화하고 있음이 확인되었으나, 여전히 아동을 위한 공적 돌봄 체계는 열악합니다.

이에 서울특별시 인권위원회는 「서울특별시 인권 기본 조례」 제14조 제2항 제6호에 근거하여, 아동 공적 돌봄 실질화를 위한 제도개선 방안을 검토하였고, 주문과 같이 권고합니다.

□ 권고 이유

1. 상시적 아동 공적 돌봄 체계의 필요성

유엔아동권리협약은 모든 아동이 누려야 할 기본적인 권리를 명시한 국제협약으로서 우리나라가 비준하여 국내법과 동일한 효력이 있습니다. 아동권리협약은 18세 미만 모든 아동의 권리를 보장하기 위한 인권 조약으로 전문과 54개 조항으로 이루어져 있습니다. 이 협약 중 아동 최선 이익의 원칙(협약 제3조 제1항)은 “아동에게 영향을 미치는 모든 것을 결정할 때 아동의 이익을 최우선으로 고려해야 한다.”는 뜻이고, 생존과 발달의 원칙(협약 제6조)는 “아동은 특별히 생존과 발달을 위해 다양한 보호와 지원을 받아야 한다.”는 뜻입니다.

가족의 소규모화, 여성의 경제활동 증가 등으로 아동 돌봄이 가정의 책임에서 사회와 국가의 책임으로 전환되고 있고, 아동에 대한 보편적 복지가 확대되고 있습니다. 더 이상 아동의 안전한 돌봄은 가정이 알아서 할 문제가 아닌 사회 공동의 문제로서 올바른 공적 돌봄 체계를 구축하기 위한 국가와 지방자치단체, 교육청의 노력이 필요합니다.

2. 아동 공적돌봄 체계 개선 필요성

그럼에도 불구하고 코로나19 재난상황 아래, 어린이집과 유치원, 초등학교는 장기간 휴원, 휴교하였습니다. 온라인 개학이라는 초유의 상황 속에서 아이들은 가정에 머물 수밖에 없었고 긴급돌봄은 일부의 아동들만 이용할 수 있었습니다. 가정에서 돌보기 어려운 아동(장애아동, 이주민아동, 맞벌이 가정의 아동, 조손가정, 한부모가정 등)은 공적 돌봄 체계에서 소외되었고, 혼자 보내야 하는 시간이 많았습니다. <코로나19 비대면시대의 안전한 아이돌봄 시민의식조사>에서 자녀가 혼자 있는 시간이 증가했다고 답변한 비율은 66%에 이르렀습니다.

서울특별시는 초등학생 이하의 아동의 경우 어린이집이나 유치원을 통한 공적 돌봄 이외에 ‘공동육아나눔터’ 또는 ‘열린육아방’을 운영하고 있기는 하나, <코로나 19 비대면시대의 안전한 아이돌봄 시민의식조사> 결과에 의하면 이를 이용하는 서울시민은 극히 일부(응답자의 3.8%, 3.2%)에 불과하였습니다.

2021년을 맞아 관련 기획기사와 심층기사를 통해 보도된 내용에 따르면 특히 취약계층(저소득층) 아이의 경우 주중 어른 없이 혼자 있는 시간이 증가하였고, 평일에 어느 서비스도 이용하지 못한 채 집에 방치되어 있는 아동이 증가하였음을 알 수 있습니다. 이러한 아동 방치는 아동의 교육격차 뿐 아니라 양질의 영양을 공급받지 못해 발생하는 생계의 위험도 내포하고 있습니다.

초등학생 아동의 경우 현재 우리나라의 노동시간은 세계에서 손꼽히는 최장 노동시간의 범주에 해당함에도 연간 초등교육시간은 OECD 교육지표상 675시간으로 OECD 평균인 783시간보다 훨씬 짧고, 심지어 789시간인 유아교육시간보다도 짧은 상황임을 기억할 필요가 있습니다.

서울특별시는 초등학생에 해당하는 아동의 돌봄을 위한 서울특별시만의 ‘우리동네키움센터’를 의욕적으로 홍보, 설치해나가고 있습니다. 그러나 ① 이미 아동이 재학하고 있는 학교 공간에서 초등돌봄교실이 운영되고 있는 점, ② 서울특별시가 밝힌 목표대로 400 여개의 키움센터가 설치된다고 하더라도 이미 운영되고 있는 607 개의 초등학교보다 그 숫자가 적어 상시적 돌봄 수요를 감당하기에 턱없이 부족한 점, ③ 아동의 특성 상 하교 후 물리적 거리가 있는 키움센터까지 오가는 부담이 교통사고 등 안전문제와 연결될 수 있는 점, ④ 초등돌봄교실은 시민에게 가장 널리 알려진 공적돌봄 체계이고 학교라는 공간은 아동 중심의 최적의 인프라를 갖춘 공간으로서 돌봄전담사의 처우개선 등을 통해 양질의 초등돌봄 서비스 제공이 가능한 점 등을 고려하면 ‘우리동네 키움센터’가 장기적으로 초등돌봄교실을 대체할 수 있는 정책이 되기 어렵습니다.

3. 결론

이와 같이 아동을 위한 공적 돌봄 체계가 중단되거나 충분하지 못할 경우, 아동의 안전이 위협받고, 쾌적한 환경에서 건강하게 성장하지 못하며, 또래집단과의 상호작용 부족으로 사회성 발달이 저해될 우려가 높아질 수 있습니다.

이에 어떠한 상황에서도 공적돌봄이 중단되지 않도록 서울시는 재난상황 아래 사회적 취약 상황의 아동에게 제공되는 공적돌봄이 충분히 실시될 수 있도록 대응 매뉴얼을 마련할 필요가 있습니다.

해당 매뉴얼은 돌봄이 필요한 아동은 어린이집(보건복지부)에 다닐 연령의 아동 및 유치원과 초등학교(교육부)에 다닐 연령의 아동 상황이 실질적으로 반영되어야 하고 특히 연령을 불문하고 최소한 준수되어야 하는 돌봄 공백 방지 기준이 담겨야 할 것입니다.

나아가 서울시는 초등학교에 재학 중인 아동이 정규 교과시간을 마친 오후시간에 양질의 돌봄을 학교에서 잘 제공받을 수 있도록 아동 당사자와 학부모의 의견을 충분히 수렴할 수 있는 실태조사를 할 필요가 있습니다.

해당 실태조사는 초등돌봄의 책임 주체에 관한 설문을 비롯하여 돌봄의 내용, 시간 등에 관한 아동 당사자 및 보호자의 구체적인 수요 및 욕구에 관한 항목이 포함되어야 할 것입니다.

이에 서울특별시 인권위원회는 상기 검토내용과 서울특별시 인권 기본 조례에 의거 서울특별시시장에게 주문과 같이 권고합니다.

2021 년 3 월 18 일

서울특별시 인권위원회