

● 제298회 ●  
서울특별시의회(정례회)  
제8차 보건복지위원회

# 서울특별시 아동의 놀이권 보장을 위한 조례안 검 토 보 고 서

2020. 12. 17.

보 건 복 지 위 원 회  
수 석 전 문 위 원

## 【 권수정 의원 대표발의 】

의안번호 1864

### I. 조례안 개요

#### 1. 발의자 및 제안경과

가. 발 의 자 : 권수정 의원의 1명(찬성 15명)

나. 발 의 일 : 2020. 8. 12.

다. 회 부 일 : 2020. 8. 21.

#### 2. 제안이유 및 주요내용

##### 가. 제안이유

- 2013년 보건복지부 한국아동종합실태에 따르면 방과 후 사교육 등으로 인해 한국 아동 삶의 만족도는 경제개발협력기구(OECD) 국가 중 하위권으로 보고되고 있음. 이에 아동 놀이권 보장에 관한 근거 규정을 마련하여 아동이 자유롭게 쉬면서 놀 수 있도록 하고, 놀이 관련 인프라 확충 등을 통해 아동의 건전한 성장 및 행복한 삶의 영위를 도모하려는 것임

##### 나. 주요내용

- 조례의 목적을 규정함(안 제1조)
- 조례의 용어를 정의함(안 제2조)
- 아동의 놀이권 보장에 관한 시책을 수립 및 시행하도록 시장의 책무를 규정함(안 제4조)
- 시장의 아동 놀이권 보장을 위한 기본계획 수립 의무를 신설함(안 제5조)
- 놀이권 보장을 위한 지원사업을 규정함(안 제7조)
- 놀이권 보장에 필요한 사항을 심의·자문하기 위해 서울시 아동 놀이권 보장위원회 설치 규정을 마련함(안 제8조)

### 3. 참고사항

가. 관계법령 : 해당없음

나. 예산조치 : 비용추계서 미첨부사유서 참조

다. 기 타 : 해당사항 없음

## II. 검토의견 (수석전문위원 이문성)

### 1 조례안의 개요

- 본 조례안은 「유엔아동권리협약」 제31조<sup>1)</sup>와 「서울특별시 어린이·청소년 인권조례」 제17조<sup>2)</sup>에서 아동의 권리로 인정하고 있는 아동의 놀이권 보장에 필요한 사항을 규정하려는 것임.
- 제정안은 15개의 본칙 조문과 1개의 부칙으로 구성되어 있음.
  - 먼저, 조례의 목적(안 제1조)은 놀이권 보장을 통해 아동이 행복한 삶을 누리도록 하는 것으로 규정하고, 정의규정(안 제2조)에서 아동, 놀이권, 어린이놀이시설 등의 핵심용어의 뜻을 명확히 밝히고 있음.
  - 시장의 책무(안 제4조)로 관련 시책의 수립·시행 등을 명시하고, 기본계획 및 시행계획의 수립·시행(안 제5조), 실태조사 실시(안 제6조), 지원사업 추진(안 제7조), 아동 놀이권 보장위원회 설치·운영(안 제8조~안 제10조), 놀이활동가 지원(안 제11조), 비영리민간단체 지원(안 제12조) 및

1) 「유엔아동권리협약」 제31조 모든 아동은 적절한 휴식과 여가 생활을 즐기며, 문화 예술 활동에 참여할 권리를 가진다.

2) 「서울특별시 어린이·청소년 인권조례」 제17조(놀이 및 쉼 권리) ① 어린이·청소년은 놀이, 여가 및 휴식을 즐기며, 충분한 수면시간을 가질 권리가 있다.

② 어린이·청소년은 건강하고 개성 있는 자아(自我)의 형성과 지속가능한 교육을 위하여 지나친 학습부담에서 벗어날 권리가 있다.

③ 어린이·청소년은 안전한 놀이공간과 시간을 보장받을 권리가 있다.

④ 어린이·청소년은 자신만의 시간과 공간을 가질 권리가 있다.

⑤ 어린이·청소년의 쉼 권리 보장을 위해 학원의 휴일 및 심야 교습시간은 제한되어야 한다. 이에 관해서는 별도 조례로 정한다.

협력체계 구축(안 제13조) 등에 대한 사항을 명시하고 있음.

### <조례안의 조문 배열>

제1조(목적)	제9조(위원회의 구성 등)
제2조(정의)	제10조(위원회의 운영 등)
제3조(다른 법령 또는 조례와의 관계)	제11조(놀이활동가 지원)
제4조(시장의 책무)	제12조(비영리민간단체 지원)
제5조(기본계획의 수립·시행 등)	제13조(협력체계 구축)
제6조(실태조사)	제14조(표창)
제7조(지원사업)	제15조(시행규칙)
제8조(위원회의 설치)	
제9조(위원회의 구성 등)	부 칙

## 2 주요사항 검토

### □ 총칙 규정(안 제1조~제3조)

- 본 조례안은 총칙규정에서 목적(안 제1조)과 용어정의(안 제2조), 다른 법령 또는 조례와의 관계(안 제3조), 시장의 책무(안 제4조)에 대해 명시하고 있으며, 아동 놀이권 보장에 필요한 기본적, 총괄적 사항을 규정하고 있음.
- 조례안에서 ‘아동’은 「아동복지법」 상의 ‘18세 미만의 사람’으로, 학교 안팎을 구분하지 않고 장소와 학업에 구애됨 없이 놀 권리 를 보장하기 위한 대상을 규정한 것으로, 별도의 교육청 조례가 제정되지 않은 서울시에 부합한다 할 것임.

<광역시도의 아동 놀 권리 관련 조례 제정 현황>

지자체명	조례명
강원도	강원도교육청 어린이 놀 권리 보장에 관한 조례
경기도	경기도교육청 어린이 놀 권리 보장을 위한 조례
	경기도 아동의 놀 권리 증진을 위한 조례
경상남도	경상남도교육청 어린이 놀 권리 보장에 관한 조례
	경상남도 아동의 놀 권리 증진을 위한 조례
경상북도	경상북도교육청 어린이 놀 권리 보장에 관한 조례
광주광역시	광주광역시교육청 학생 놀 권리 보장 조례
	광주광역시 아동의 놀 권리 보장 조례
부산광역시	부산광역시교육청 어린이 놀 권리 보장에 관한 조례
	부산광역시 아동의 놀 권리 증진에 관한 조례
세종특별자치시	세종특별자치시교육청 어린이 놀 권리 보장에 관한 조례
	세종특별자치시 아동의 놀 권리 보장에 관한 조례
울산광역시	울산광역시교육청 어린이 놀 권리 보장에 관한 조례
전라남도	전라남도교육청 어린이 놀 권리 보장에 관한 조례
전라북도	전라북도교육청 어린이 놀 권리 보장에 관한 조례
제주특별자치도	제주특별자치도교육청 어린이 놀 권리 보장과 참여형 학교놀이터 조례성에 관한 조례
	제주특별자치도 아동의 놀 권리 증진에 관한 조례
인천광역시	인천광역시교육청 어린이 놀 권리 보장을 위한 조례

- 또한 ‘놀 권리’는 「유엔아동권리협약 등」에 대한민국이 가입·비준한 국제조약에서 인정하는 아동이 행복한 삶을 누릴 수 있는, 노는 것에 대한 모든 권리를 말하는 것으로 아동의 놀 권리를 보장하고 건전한 놀이문화를 조성하고자 하는 동 제정안의 입법취지에 부합한다 하겠음.
- 집행부에서는 조례안(안 제4조제2항)과 관련하여 “서울시 소관 어린이놀이시설은 공공과 민간을 비롯한 설치 주체가 다양하여 해당 조문은 시장의 업무범위를 벗어날 가능성이 있으며, ‘어린이놀이

시설 등의 놀이공간을 지역별로 충분히 조성하여야 하며,'의 표현은 권고의 의미로 해석될 수도 있으나 주관적으로 해석될 여지도 있으므로 조문 수정이 필요하다는 의견을 제출한 바 있음.

#### □ 기본계획 수립 등(안 제5조, 안 제6조)

- 본 조례안은 아동의 놀이권 보장을 위한 기본계획에 따라 매년 시행계획을 수립·시행하도록 규정하고 있음.
- 기본계획은 중장기적인 비전과 목표, 종합적인 장단기 전략과 시책들을 담은 일종의 종합계획으로 보통 3~5년 주기로 수립·시행하고 있으나, 동 제정안에서는 기본계획의 수립대상 기간을 구체적으로 명시하고 않은 바 ,지속적이고 안정적인 사업추진을 위해서는 기본계획 수립 주기를 명확하게 규정하는 것이 바람직하다고 할 것임.
- 조례안은 아동 놀이권 기본계획의 효율적인 추진을 위하여 실태 조사를 실시하도록 하고 있으며, 세부사항은 시장이 따로 정하도록 규정하였음.

#### □ 지원사업(안 제7조)

- 조례안은 아동 놀이권 보장을 위한 지원사업으로 ▲아동 놀이공간 조성사업, ▲연구 및 프로그램 개발사업, ▲전문인력 양성사업, ▲놀이 시간 부족에 관한 개선 사업, ▲인식 개선 및 교육사업, ▲기타 시장이 인정하는 사업을 명시하고, 관련 법인이나 단체 등에서 위탁하여 수행할 수 있도록 하였음.

- 이를 통해 물리적인 놀이 환경 조성<sup>3)</sup>과 놀이 콘텐츠를 개발, 전문가 양성 및 놀이문화 확산을 위한 홍보·교육 사업을 추진할 수 있는 근거를 마련하였음.
- 다만, 놀이관련 민간 자격만 1천건<sup>3)</sup>이 훌쩍 넘고, 아직까지 국가 자격 등의 공인된 자격기준이 마련되어 있지 않은 상황에서, 행정조직인 서울시가 놀이 관련 전문 인력을 양성하도록 하는 사업은 실효성 및 타당성이 다소 부족하다 할 것임.

□ 아동 놀이권 보장위원회 설치·운영 등(안 제8조~안 제10조)

- 본 조례안은 아동 놀이권 보장 정책의 효과적인 추진을 위하여 심의·의결 기구인 “아동 놀이권 보장위원회”를 설치하여 운영하도록 하고 있음.
- 시장의 조직편성권에 해당하는 위원회 설치·구성과 관련하여 집행부에서는 별도의 반대의견이 없는 바, 위원회 설치·구성 자체에는 별다른 문제는 없다고 할 것임.
- 「서울특별시 각종 위원회의 설치·운영에 관한 조례(이하 ‘위원회조례’)」제7조<sup>4)</sup>에 따라 필수규정인 위원회 목적과 기능(안 제8조), 위원

3) 한국직업능력개발원이 운영하는 민간자격정보서비스(<https://www.pqi.or.kr>)에서 “놀이”로 검색해 본 결과, 민간자격 1,292건이 검색되었음.(2020.12.14.일 검색)

4) 「서울특별시 각종 위원회의 설치·운영에 관한 조례」제7조(위원회의 설치 절차 등) ① 시장 등은 위원회를 설치할 경우 다음 각 호의 사항을 조례나 규칙 등에 명시하여야 한다.

1. 설치 목적·기능 및 성격
2. 위원의 구성 및 임기
3. 존속 기한(존속기한이 있는 경우에 한정한다)
4. 위원의 결격사유, 제척·기피·회피(시민의 권리·의무와 관련되는 인가·허가, 분쟁 조정 등 특히 공정하고 객관적인 심의·의결이 필요한 경우에 한정



회의 구성 및 임기(안 제9조), 위원장의 권한 및 회의의 개최 횟수, 의사정족수 및 의결정족수 등 위원회 운영사항(안 제10조)을 명시 하였으나, 위원회의 존속기한, 위원의 결격사유 및 제척·기피·회 피 사항은 개정안에 누락되어 있음.

- 특히 위원회의 존속기간의 경우, 법령에서 별도로 운영하는 경우 나 특별한 사유가 있는 경우를 제외하고는 「위원회조례」제11조5)에 따라 5년의 범위이내에서 명시하도록 하고 있는 바, 위원회 목적 을 달성할 수 있는 최소한의 기간<sup>6)</sup>(2년~5년 이내)으로 규정해야 할 것임.
- 개정안(안 제10조제3항)과 관련하여 집행부는 아동 놀이권의 실질적 논의를 위한 기간 확보와 행정력 소모의 방지를 위해 위원회의 정례회 개최회수를 연 4회에서 연 2회로 수정해줄 것을 요청한 바 있음.

---

**한다)**

- 5. 회의의 소집 시기, 의사정족수 및 의결정족수
  - 6. 위원장의 권한 및 위원장의 업무 대행자
  - 7. 분과위원회, 실무위원회를 둘 경우 그 구성 및 운영에 관한 사항
- ② 이 조례에서 규정한 사항 외에 위원회 설치방법, 절차, 그 밖에 필요한 사항 등은 규칙으로 정한다.
- 5) 「서울특별시 각종 위원회의 설치·운영에 관한 조례」제11조(위원회의 존속기한) ① 시장 등은 위원회를 설치할 때에 계속 존속시켜야 할 명백한 사유가 없는 경우에는 해당 위원회의 존속기한을 조례 또는 규칙에 명시하여야 한다.
- ② 제1항의 존속기한은 5년의 범위에서 위원회의 목적을 달성하는데 필요한 최소한의 기간으로 한다.
- 6) 「서울특별시 각종 위원회의 설치·운영에 관한 조례 시행규칙」제5조(위원회의 존속기한) 조례 제11조제2항의 필요한 최소한의 기간은 2년으로 한다. 다만, 법령에 따라 설치되는 위원회나 특별한 사유가 있는 경우에는 제외한다.

#### □ 놀이활동가 및 비영리민간단체 지원 등(안 제11조~안 제13조)

- 조례안(안 제11조)은 아동의 놀이문화 조성을 위해 각종 놀이프로그램을 운영하고, 아동 놀이문화 확산을 위한 교육 및 홍보를 수행하는 놀이활동가를 지원할 수 있는 근거를 마련하고 있으며,
  - 아동 놀이권 보장을 위한 사업을 추진하는 비영리민간단체에 대한 행정적·재정적 지원(안 제12조)을 통해 놀이권의 확산 등을 도모하고자 하였음.
- 또한 놀이권 보장 시책을 효과적으로 추진하기 위해 아동 놀이 관련 시설 및 단체, 교육기관, 자치구 등과 협력체계를 구축(안 제13조)할 수 있도록 규정하였음.

#### □ 그 외 규정(안 제14조~안 제15조)

- 개정안은 아동 놀이권 보장의 확산 및 문화조성을 활성화하기 위해 공로가 인정되는 개인 및 법인·단체 등에 표창(안 제14조)할 수 있도록 규정하고, 조례 시행과 관련하여 시행규칙(안 제15조)을 마련하도록 하였음.

### 3 종합 의견

- 동 제정안은 「유엔아동권리협약」 제31조 및 「서울특별시 어린이·청소년 인권조례」에서 아동의 정당한 권리로 규정된 아동 놀이권을 보장하여 서울의 아이들의 행복한 삶을 도모한다는 점에서 그 입법취지와 필요성이 인정된다 할 것임.

- 다만 기본계획의 수립 주기나, 일부 위원회 관련 필수 규정이 명시되어 있는 않는 등 일부 미비한 사항이 확인된 바, 이에 대한 추가적인 검토가 요망된다 할 것임.