WP 23-13

아동이 참여하는 지역개발: 독일 사례를 중심으로

이우진 국토연구원 부연구위원 (wjlee@krihs.re.kr)

KRIHS 국토연구원

※ 이 Working Paper의 내용은 국토연구원의 공식 견해가 아니며, 저자 개인의 의견입니다. 연구 내용에 대하여 궁금한 점은 저자의 이메일로 문의하여 주시고, 인용 시에는 저자 및 출처를 반드시 밝혀주시기 바랍니다.

차례

01 서론 05

02 아동친화 도시 및 지역계획의 중요성 07

03 독일의 균형발전정책과 아동친화도시 13

04 독일 아동친화 도시계획 추진 사례 21

05 정책제언 29

01 서론

■ 독일 정부는 1992년 '유엔아동권리협약(The Convention on the Rights of the Child)'을 비준한 이후 아동의 권리를 강화하기 위하여 다양한 분야에서 정책 및 연구를 추진하고 있음

- '유엔아동권리협약'은 국제법으로 만 18세 이하 아동의 생존·보호·발달·참여 등 4가지 권리를 기본원칙으로 하는 54개 조항으로 구성되어 있으며, 현재 전 세계 196개국이 비준함(사단법인 유니세프한국위원회, 2023년 12월 22일 검색)
- 독일 정부는 아동의 권리 향상을 위한 방안과 전략을 연구하고자 국가 행동계획으로 '아동의 권리를 존중하는 독일을 위하여 2005-2010(Für ein kindergerechtes Deutschland 2005-2010)'라는 계획을 수립함(BMVBS 2010)

■ 독일 정부는 균형발전 차원에서 추진하는 '동등한 삶의 질(Gleichwertige Lebensvehältnisse)' 정책의 세부사업으로 유니세프의 '아동친화도시(Child Friendly Cities)' 사업의 도입과 지자체 및 지방 감독 기관이 아동의 권리 강화를 추진

- '동등한 삶의 질'은 독일에 사는 모든 사람이 거주하는 지역에 상관없이 동등한 삶의 질을 누릴 수 있는 환경을 제공하는 것을 목표하며, 주요 과업 중 '지역 내 시민의 참여(Miteinander der Bürgerinnen und Bürger in den Kommunen fördern)' 부문에 유니세프의 '아동친화도시' 사업 추진을 전략으로 제시함(Die Bundesregierung 2021, 67-68)
- 유니세프의 '아동친화도시' 사업은 지자체가 '유엔아동권리협약'을 이행하도록 고안한 사업으로 2023년 말 기준 독일 내 30개 지자체가 유니세프로부터 '아동친화도시' 인증을 받았으며, 20개의 지자체가 인증을 준비하고 있음(Deutsches Komitee für UNICEF, accessed December 27, 2023)
- 독일의 '아동친화도시' 사업은 아동의 건강한 성장을 위하여 아동이 일상과 관련된 공간 계획에 참여하는 것에 큰 비중을 두고 있어 도시와 지역, 주거와 문화와 관련된 다양한 계획을 추진하고 있음

■ 국내 지자체도 세계적 흐름에 발맞춰 유니세프의 '아동친화도시' 사업을 활발히 추진하고 있음

- 정부는 한국 아동의 낮은 행복도와 아동의 권리를 향상하기 위하여 「아동복지법」 제 7조(아동정책기본계획의 수립)에 따라 '제1차 아동정책기본계획(2015~2019)'과 '제2차 아동정책기본계획(2020~2024)'을 수립하였으며, 연속하여 '아동친화도시' 사업을 중점 추진 과제로 선정함(관계부처 합동 2015, 109; 관계부처 합동 2020, 40)
- 현재 국내 122개 지자체가 유니세프의 '아동친화도시' 조성 사업에 참여하고 있으며, 이 중 91개 지자체가 유니세프 '아동친화도시'로 인증받음(사단법인 유니세프한국위원회, 2023년 12월 22일 검색)
- 그러나 지자체에서 추진하는 '아동친화도시' 관련 사업이 교육과 복지 측면에 편중되어 있어(이선주, 김성길, Frank Eckardt 2020, 22-23), 아동의 공간계획 사업 참여가 도시와 지역의 발전에 미치는 영향에 대한 고려가 필요함
- '제5차 국토종합계획(2020~2040)'에서 국토종합계획 수립 과정 최초로 일반 국민과 대학생뿐 아니라 어린이와 청소년의 의견을 수렴하여 공간계획 차원에서도 어린이와 청소년의 참여가 중요함을 시사함(대한민국정부 2020, 7)

■ 현재 국내에서 공간계획과 관련된 사업을 추진할 때 아동의 참여에 관한 관심이 미흡할 뿐만 아니라 국가 균형발전 차원에서 가지는 의미에 대한 고려도 부족하여 독일의 사례를 바탕으로 시사점을 제언하고자 함

- '제5차 국토종합계획 실천계획(2021~2025)'에 포함된 어린이 관련 사업은 어린이집 개선 및 확충, 어린이 교육(어린이 특화 생활 SOC 건립), 교통약자로서 배려 등 어린이를 여전히 보호와 양육의 대상으로 보고 있어(국토교통부 2020, 42, 138, 272), 참여와 협력의 대상으로의 인식 변화가 필요함
- '제2차 아동정책기본계획(2020~2024)'은 유아와 어린이 놀이 공간 확충 및 청소년을 위한 학교 밖 공간 마련의 중요성을 강조하고 있으나, 도시계획 등 공간계획 부문의 연계나 관련 부처의 역할에 대한 고려가 포함되지 않음
- 오늘날 초저출산, 고령화, 지역소멸론 대두 등 시대 변화에 따라 나타나는 경제적·사회적 문제에 지역이 대응하기 위해서 기존과는 다른 시각에서 새로운 전략 및 방안의 모색이 중요할 것으로 판단됨

02 아동친화 도시 및 지역계획의 중요성

1) 아동 용어 정의

■ 국내 법률마다 '아동', '어린이', '청소년' 혹은 '아동·청소년' 등 다양한 용어를 사용하고 있으며 용어별 나이 또한 통일되지 않아 법령 및 관련 정책상 일관된 정리가 필요함

- 유니세프는 아동을 만 18세 미만의 모든 사람으로 정의함[1)]
- 국내 법률과 정책에 따라 '아동'과 관련된 용어의 정의가 다르게 사용되고 있음
  - 「아동복지법」 상 '아동'은 유니세프와 같이 18세 미만
  - 「도로교통법」에서 '어린이'는 만 13세 미만인 사람
  - 「청소년 기본법」에서는 9세 이상부터 24세 이하인 사람을 '청소년'으로 명시
  - 「아동 · 청소년의 성보호에 관한 법률」상 '아동 · 청소년'은 19세 미만의 모든 사람을 지칭
- 본 연구에서는 유니세프에 따라 '아동'의 나이를 만 18세 미만의 사람으로 정의하고, 어린이는 초등학생, 청소년은 중·고등학생으로 용어를 통일함

2) 아동친화 개념의 발전 과정 및 정의

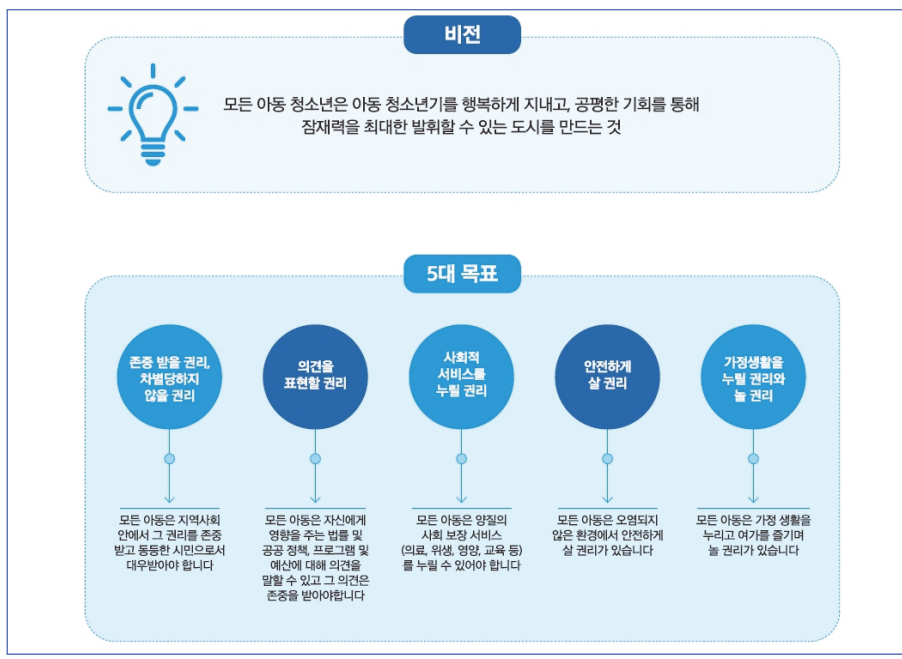
■ 아동친화의 개념은 아동을 구제와 보호의 대상으로 인식하던 관점에서 출발하여 권리의 대상으로 인정하는 단계로 발전함

- 에글렌타인 루이사 젭(Eglantyne Louisa Jebb)은 제1차 세계대전 이후 굶주리거나 전쟁고아가 된 아이들을 돕기 위하여 '세이브칠드런'을 설립하고 '아동권리선언문'을 발표함으로써 인류 최초로 아동의 권리를 주장함[2)]
  - '아동권리선언문'은 굶주리거나 아픈 아동을 지원하고 재난 시 아동을 먼저 보호하는 등 아동의 보호권, 생존권, 발달권을 강조하였으며, 1924년 유엔이 이를 채택하여 '아동의 권리에 관한 제네바 선언'을 발표함으로써 다양한 국가의 지지를 얻게 됨[3)]

1) 사단법인 유니세프한국위원회. http://childfriendlycities.kr/ (2023년 12월 22일 검색).
2) 세이브더칠드런. https://www.sc.or.kr/childrensday/?_C_=4299 (2023년 12월 23일 검색).

- 제2차 세계대전 이후 유엔은 제네바 선언을 보완하여 1959년 '아동권리선언'을 채택함
  - 유엔은 '아동은 충분한 성장을 위하여 애정과 물질적인 안정 속에서 성장할 권리가 있으며 부모와 사회는 그 책임을 진다'라고 아동의 권리를 규정함[4]
- UN은 '아동권리선언'의 실현을 위하여 법적 구속력을 가지도록 1989년 아동 권리에 관한 국제 협약, 즉 '유엔아동권리협약'을 추진하고 1990년 국제법으로 공포함[5]
  - 기존의 3가지 주요 원칙인 생존권, 보호권, 발달권을 보장하는 것에서 한 걸음 더 나아가 아동을 권리의 주체로 인식하고 의견을 존중하도록 참여권을 포함함
  - 우리나라는 1991년 '유엔아동권리협약'에 비준하여 아동의 권리 향상을 위하여 노력할 의무를 지게 됨
- 1996년 유니세프는 '유엔아동권리협약'에 비준한 국가들이 아동 권리 향상을 실현할 수 있도록 지침을 제시하는 '아동친화도시(Child Friendly Cities)' 사업을 시행함[6]
  - '아동친화도시'는 모든 아동의 건강하고 행복한 성장을 지원하는 것으로 〈그림 1〉과 같이 5가지 목표를 설정함

그림 1 유니세프 '아동친화도시' 비전과 5대 목표



자료: 유니세프아동친화도시 추진 지방정부협의회(2021, 10).

3) 한국방정환재단. https://children365.or.kr/international-announcement (2023년 12월 23일 검색).
4) 한국방정환재단. https://children365.or.kr/international-announcement (2023년 12월 23일 검색).
5) 한국방정환재단. https://children365.or.kr/international-announcement (2023년 12월 23일 검색).
6) 사단법인 유니세프한국위원회. http://childfriendlycities.kr/ (2023년 12월 22일 검색).

- ‘아동친화도시’는 ‘유엔아동권리협약’의 54가지 조약 중 4가지 조항, 즉 비차별원칙(제2조), 아동 최선의 이익(제3조), 생존 및 발달에 대한 권리(제6조), 아동 의견 존중(제12조)에 기반을 두고 있음
- 또한, ‘아동친화도시’ 사업은 10가지 구성요소로 이루어짐(〈표 1〉 참조)
- 유니세프는 중앙정부와 지방정부 그리고 지역사회가 함께 노력하여 ‘아동친화도시’를 실현하도록 평가지표를 제공하고 사업에 참여하는 지자체가 평가지표의 요건을 만족할 시 ‘아동친화도시’로 인증하는 제도를 도입함

표 1 유니세프 ‘아동친화도시’ 조성을 위한 10가지 구성요소

아동과 관련된 일을 시행할 때 아동의 의견을 듣고 고려함
모든 아동의 권리를 증진하고 보호하는 조례와 규정이 있음
유엔아동권리협약의 원칙에 따라 아동 권리 전략을 개발함
아동의 의견을 우선적으로 고려하는 상설기구를 마련함
정책과 조례, 규정 등이 아동에게 미치는 영향을 평가하는 체계적 과정을 마련함
아동을 위하여 적절한 예산을 확보하고, 아동 관련 예산이 잘 사용되는지 분석함
아동의 권리 실태를 지속적으로 모니터링하고 관련 자료를 수집함
아동 권리에 대해 모든 주민에게 널리 알림
아동 권리 증진을 위해 일하는 비정부기구와 독립적 인권 기구를 개발함
아동이 안전하고 오염되지 않은 환경에서 자랄 수 있도록 정책을 개발하고 시행함

자료: 사단법인 유니세프한국위원회. http://childfriendlycities.kr/ (2023년 12월 22일 검색).

3) 아동친화 지역개발의 개념

■ 유니세프는 ‘아동친화도시’ 조성의 가장 중요한 핵심 요소로 아동의 참여를 강조함

- 유니세프는 ‘아동친화도시’를 ‘유엔아동권리협약’의 기본 정신 즉, 생존·보호·발달·참여를 실천하는 지역사회와 아동 권리를 이행하는 지방정부 등으로 정의함(사단법인 유니세프한국위원회, 2023년 12월 25일 검색)
  - 특히, 아동과 관련된 일을 추진할 때 ‘아동친화도시’의 10가지 구성요소 중 첫 번째 요소인 아동의 참여를 기반으로 아동의 의견에 귀를 기울이고 지원하는 것을 ‘아동친화도시’의 가장 중요한 구성요소로 강조함

■ 공간계획 측면에서 아동친화 지역개발의 기초적 범위는 도시 및 지역계획으로 볼 수 있음

- 도시와 지자체는 지역의 복잡한 문제를 기존의 방식처럼 전문가에 의한 계획만으로 해결할 수 없다는 것을 깨닫고 도시 개발과 관련하여 새로운 방향성을 고찰하기 시작함(Lehmann and Apel 2015, 50)
  - 학제적 협력에 바탕을 둔 작업 프로세스 및 다양한 경제 및 사회 활동자들을 포함한 폭넓은 범위에서의 참여를 강조하며 다양하고 새로운 시민참여 형태로 개방되고 있음

- 이를 바탕으로 도시계획 및 개발과 관련하여 새로운 지향이 나타나고 있으며, 공간계획 부문에서 어린이와 청소년, 즉 아동에게 친화적인 공간을 확보하고 계획하도록 강화됨

• 시·군·구와 같은 지자체는 아동이 일상생활을 하는 직접적 환경으로 아동에게 가장 가까운 정치·행정단위이므로 아동의 참여가 특별한 의미를 지니는 곳임(BMFSFJ and DBJR 2023, 102)

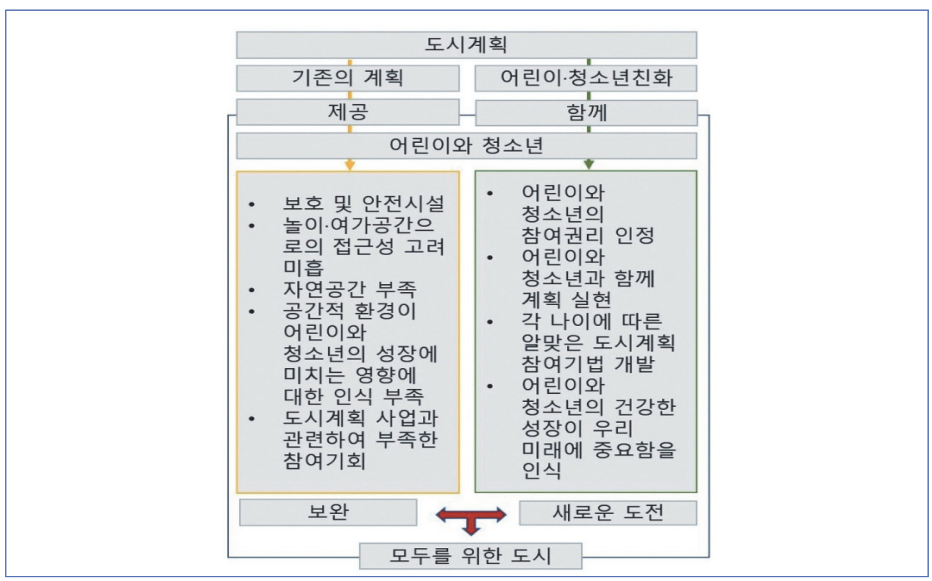
- 아동의 적극적·지속적 참여를 위한 성공 요인은 참여를 통하여 나온 의견 중 하나를 신속하게 실현하여 아동이 직접 확인할 수 있게 해 주는 것으로(Lehmann and Apel 2015, 132), 도시나 마을 등의 생활 공간은 아동이 일상에서 반복하여 참여 결과물을 확인할 수 있는 대상지임

■ 아동친화 도시계획의 개념

• 아동친화 도시계획은 공간적 차원에서 아동이 일상과 관련된 공간의 조성이나 개발 시 참여의 기회를 제공하여 놀이·여가·자연 공간 등을 조성하고 해당 공간으로의 안전한 접근성을 고려함(이선주, 김성길, Frank Eckardt 2020, 25-26)

- 도시계획 부문에서 아동친화 개념에 접근하는 방식은 총 3단계로, 1단계는 관련 분야 전문가와 시민이 아동을 위한 공간의 부족을 인식하고, 2단계는 아동친화적 시설 및 공간을 전문가와 성인의 관점에서 제공하며, 마지막 단계는 아동친화 도시계획이 추구하는 궁극적 모습으로 아동의 참여를 통하여 의견을 반영한 시설 및 공간을 제공하고 함께 발전시키는 것임(이선주 2020, 52)

그림 2 아동친화 도시계획의 개념



자료: 이선주(2020, 52)를 저자 수정.

- 〈그림 2〉에서 알 수 있듯 아동친화 도시계획은 보호·안전의 개념에서 아동을 고려하던 기존의 방법에 아동의 참여라는 새로운 도전을 더한 개념으로 자연 공간의 부족 및 아동의 성장과 공간적 환경이 미치는 영향에 대한 부족한 인식 등을 보완하는 과정을 포함함

■ 아동친화 지역계획의 개념

- 아동친화 지역계획은 행정구역으로 묶인 공간이나 사회적·문화적으로 공통된 특징을 띠는 연계 공간을 대상으로 하며 아동친화 도시계획의 의미를 포함하는 동시에 공간적으로 더 넓은 범위의 계획 및 정책 참여도 포함 가능
  - 지역사회에서 아동의 참여는 학교와 어린이·청소년 지원 사업뿐만 아니라 교통 정책, 주택 정책, 도시 및 지역개발, 기반 구조, 기후보호 등과 같은 모든 지역 정책 분야와 연관되며 영향을 미침(BMFSFJ and DBJR 2023, 106)

4) 아동친화 도시 및 지역계획의 중요성

- 도시 내 아동에게 친화적인 공간을 확보하여 아동의 정신적·육체적으로 건강한 성장 및 발달에 긍정적 영향을 미침
  - 아동이 실제로 필요한 놀이· 휴식 ·여가 공간을 제공함으로써 아동의 활동, 창의성, 자신감, 목표 지향성, 자립성, 활동에 대한 흥미, 협동 행동 능력, 사회적 개방성 및 지식 등의 향상에 기여함(Lehmann and Apel 2015, 34)
  - 도심 내 아동을 위한 다양한 자연 공간 확보는 아동의 놀이와 신체활동을 증가시켜 학습 및 인지능력 향상과 스트레스 감소 등 아동의 정신과 건강 발달에 필수적인 요소를 제공하므로 아동이 일상에서 자연을 체험할 수 있도록 도시계획 전문가들의 적극적인 관심이 요구됨(이우진 2023, 370)
  - 국내 아동의 행복도가 낮은 원인으로 놀이 및 여가 시간 부족과 놀이 공간 부족 문제가 지적되고 있으나(조숙인 2018, 22), 성인 위주로 개발된 기존 도시에는 실제 아동이 활용 가능한 공간이 부족하여 이러한 문제를 해결하기 위해서는 도시계획 부문 전문가의 적극적 노력이 필요함
- 시골 지역의 매력 강화 및 지역 애착심 형성
  - 청소년의 참여는 시골 지역의 매력도를 높이며 정치 결정자들이 청소년의 요구에 더 많은 관심을 기울이는 경우 청소년의 애착심을 고조시켜 지역 정착에 긍정적인 영향을 미칠 수 있음(Siener 2021, 113)
  - 특히, 자아 형성 과정에서 사회적 네트워크와 밀접하게 연결되거나 지역 내 공간에서 일상을 보내고 활동적으로 지낸 기억이 있을 때 지역에 대한 소속감이 더 강력해짐(Siener 2021, 2)

- 시골 지역에서의 아동 참여는 세대 간의 상호 이해를 촉진하고 익숙한 문제에 새로운 시각 및 지능적인 해결책을 개발하며 더 나아가 지역사회의 결속력을 강화하는 계기를 마련할 수 있음(DKJS Sachsen 2018, accessed December 2, 2023)

• 아동을 진지하게 받아들이고 도시 개발에 전략적으로 참여시키는 경우 다양한 시각과 새로운 아이디어를 제공하여 지역의 많은 문제를 해결하고 새로운 도전과 함께 지역발전을 도모할 수 있음

- 도시 개발에서 청소년 프로젝트를 반대하는 의견 대부분은 청소년 참여가 지속적 성과를 내지 못하며 비용 대비 효과가 없음을 강조하나, 이는 사업 추진자가 청소년이 참여하는 이유를 이해하지 못한 채 보여주기식의 사업을 추진하거나 확신이 부족한 경우 혹은 적절하지 않은 시점, 기간, 장소 그리고 잘못된 질문으로 이뤄질 때 발생함(BMVBS 2013b, 4)
- 참여하는 그룹이 다양하게 구성되면 지역사회의 현황을 반영한 다양한 아이디어와 접근 방식이 제기되어 이에 따라 다양한 시각에서 주제를 바라보고 결과적으로 좋은 해결책을 도출할 수 있음(DKJS Sachsen 2018, accessed December 2, 2023)
- 독일연방건설공간계획청(Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung: BBR, 이하 BBR)은 실험 주택과 도시계획 연구(Experimenteller Wohnungs- und Städtebau: ExWoSt, 이하 ExWoSt)의 '도시 지역의 청소년' 분야에서 50개가 넘는 모델 프로젝트를 추진한 결과 청소년들이 도시 개발과 관련하여 다양한 아이디어와 열정을 가졌으며, 독립적 주체로서 도시 개발 프로젝트를 추진하여 도시의 발전에 자극제가 될 수 있음을 밝힘(BMVBS 2013b, 34)

03 독일의 균형발전정책과 아동친화도시

1) 독일의 아동친화 관련 정책 추진 개요

■ 정부 차원의 정책

- 독일 정부는 1992년 유엔 '아동권리협약'에 비준한 이후 놀이·여가 공간 및 자연 공간 등 아동의 건강한 성장을 위한 환경과 더불어 아동의 권리 증진을 위한 연구 및 사업을 꾸준하게 추진함
  - 독일 정부는 아동의 권리 향상을 위한 방안과 전략을 연구하고자 국가 행동계획으로 '아동의 권리를 존중하는 독일을 위하여 2005~2010(Für ein kindergerechtes Deutschland 2005-2010)' 계획을 수립하고 이를 바탕으로 다양한 프로젝트를 지원함(BMVBS 2010)
  - 2010년부터 독일연방 도시연합(Deutscher Städtetag)을 중심으로 도시 내 아동을 위한 자연체험공간(Naturerfahrungsräume) 확보에 관한 연구 및 사업을 추진하였으며, 2021년 독일 연방건설법전(Baugesetzbuch) 제9조 제1항 제15호에 관련 사항을 명시함(Stiftung-naturschutz, accessed November 20, 2023)
- 독일 정부는 '아동의 권리를 존중하는 독일을 위하여 2005~2010' 보고서에 제안된 사항을 받아들여 독일연방건설공간계획청(BBR)의 연구 범위에 '도시 지역의 청소년'이라는 주제를 추가함
  - 연방주택도시개발부(Bundesministerium für Wohnen, Stadtentwicklung und Bauwesen: BMWSB) 산하의 독일연방건설공간계획청(BBR)은 2009~2016년 '실험주택과 도시계획 연구(ExWoSt)'를 통하여 청소년과 관련된 실험연구를 추진함(BBR, accessed November 20, 2023)
  - 다양한 인구로 구성된 도심 지역에서 청소년이 공공공간을 이용하는 모습은 공공공간이 얼마나 원활하게 활용되고 있는지 알 수 있는 중요한 지표가 되며, 연방정부는 이를 고려하여 청소년이 주도적으로 도시 내 공간을 조성하는 40개 프로젝트를 지원함(BMVBS 2010, 12, 25)

■ 연방주와 지자체 차원의 정책

- 연방주와 게마인데(최소 행정구역 단위)가 적극 나서서 도시계획 측면에서 아동이 놀이 및 여가 공간의 개발 계획에 참여할 수 있도록 실험적 연구를 진행하여 전략 및 기법을 개발함
  - 독일의 라인란트팔츠 주(Rheinland-Pfalz)는 '아동친화도시' 계획을 수립하기 위하여 조례를 제정하고, 7개 지역에 실험적 연구를 진행하여 1999년 아동이 지역 도시계획에 참여할 수 있도록 참여기법인 '놀이기본계획(Spielleitplanung)'을 개발(Rheinland-Pfalz, accessed November 23, 2023; MBFJrlp 2004, 32)
  - 국가 행동계획 '아동의 권리를 존중하는 독일을 위하여 2005~2010'의 추진을 계기로 전국 약 40곳 이상의 지자체가 아동과 함께 놀이 공간 및 여가 공간을 조성하는 데 '놀이기본계획'을 활용하였으며(이선주, 김성길, Frank Eckardt 2020, 23), 현재도 아동의 놀이 및 여가 공간계획 참여를 위한 중요한 기법으로 활용되고 있음
  - 인구 약 2만 6,000명의 게마인데 그리에스하임(Griesheim)은 2009년 모두에게 즐거운 도시를 만들기를 목표로 독일 최초 '놀이 가능한 도시(Bespielbare Stadt)' 프로젝트를 추진함(Stadt Griesheim, accessed November 28, 2023)

2) 독일 균형발전 정책과 '아동친화도시' 사업

■ 새로운 균형발전 정책인 '동등한 삶의 질' 중 시민참여 부문의 중요 대상으로 아동을 주목

- 독일의 새로운 균형발전 정책 '동등한 삶의 질'에 아동에게 친화적인 도시와 지역 조성을 시민참여 부문의 전략 사업으로 강조
  - 2019년 수립된 '동등한 삶의 질 ' 정책의 수립 목표는 지역 내 균형발전을 이룩하기 위하여 지역 격차를 최소화하고 거주하는 곳에 상관없이 모두가 동등한 발전 기회를 가질 수 있도록 지원하는 것임(Die Bundesregierung 2021, 6)
  - 2021년 '동등한 삶의 질 ' 정책을 실현하기 위한 구체적 전략을 발표하고, 선정한 주요 과제 중 '지역 시민의 참여 지원' 부문에 아동친화 도시 및 지역 조성을 포함함(Die Bundesregierung 2021, 66-68)

■ 매력적인 지자체가 되기 위한 세대 간의 상호 교류

- 세대 간 소통이 원활한 지역은 기존 주민이 지속하여 거주하거나 외부에서 인구가 유입되는 등 인구 증가의 계기가 됨(Die Bundesregierung 2021, 66)
  - 이를 위하여 서로를 지켜주고 지지하는 지역사회 및 어린이와 노인을 위한 낮 돌봄 시설, 건강 관련 서비스 혹은 도서관과 같은 여러 용도의 서비스가 통합적으로 연계하여 제공하는 구조와 사회적 공간이 지역 내 마련되는 것이 중요함

- 특히, 유니세프의 '아동친화도시' 사업을 추진하여 아동의 소망과 제안을 시의회의 승인을 받아 지역의 시행계획에 반영하는 전략과 연방정부에서 추진하기 시작한 '지방 자치 감독 기관이나 지자체 차원에서의 어린이 권리 강화(Kinderrechte in der Arbeit der Kommunalaufsicht und Kommunen)' 사업을 통하여 아동의 권리 강화 및 어린이 친화적 사업을 위한 예산 편성과 아동의 복지를 우선하도록 지원할 계획을 밝힘(Die Bundesregierung 2021, 67)

■ 유니세프의 '아동친화도시' 사업과 독일 균형발전 정책의 비전과 방향성 일치

- 유니세프의 '아동친화도시'는 모든 아동이 행복하게 성장하고, 공평한 기회를 통하여 발전할 기회를 누릴 수 있는 도시와 지역을 만드는 것을 목표하고 있어 균형발전 정책에서 아동을 대상으로 하는 사업의 전략으로 알맞음
  - 유니세프의 '아동친화도시' 인증을 받기 위해서는 지자체에서 〈표 1〉의 구성요소를 충족하기 위한 구체적 노력이 필요하며 인증을 받은 이후에도 4년마다 해당 사항의 실천 및 발전 현황과 관련하여 상위 인증, 즉 재인증을 받아야 함(사단법인 유니세프한국위원회, 2023년 12월 22일 검색)

■ 균형발전 관점을 포함한 국가 행동계획 '독일연방 청소년·청년 전략(Jugendstrategie)' 수립

- 독일 인구의 약 17%(1,400만 명)를 차지하는 '12~27세 청소년과 청년'을 대상으로 함(BMFSFJ 2019, 12)
- 독일 정부는 기후보호 정책, 전문인력 확보, 노후 정책 등 모든 분야의 계획 및 정책 결정이 청소년과 청년들의 성장과 발전에 큰 영향을 미친다는 사실을 진지하게 받아들이고 이들의 긍정적 성장을 위한 정책 마련의 필요성을 밝힘(Deutscher Bundestag 2019, 4)
- 2019년 국가가 선포한 '동등한 삶의 질' 정책을 중점적으로 반영하여 독일 청소년과 청년을 지원할 방안을 모색하고자 국가 행동계획으로 '독일연방 청소년·청년 전략'을 수립함(BMFSFJ 2019, 6)
  - '동등한 삶의 질' 정책과 관련하여 청소년과 청년이 도시 및 지역의 다양한 사업에 참여할 수 있도록 모든 독일연방 부처가 각기 청소년과 청년의 발전에 기여 가능한 전략을 모아 국가 차원의 행동계획 '독일연방 청소년·청년 전략'을 수립함
  - 이 전략의 세 가지 목표는 청소년과 청년의 참여 실현, 청소년과 청년의 문제 및 요구 알리기, 함께 사회에 대한 책임감을 가지는 것으로 사업은 〈표 2〉와 같이 총 9개 부문으로 구성되어 있으며, 연방정부 28개 부처에서 제시한 163개 사업으로 구성되어 있음(BMFSFJ 2019, 16)

표 2 '독일연방 청소년·청년 전략(Jugendstrategie)'과 관련된 부처별 대표 수립 정책

사업 부문	독일연방 부처	대표 추진 사업 및 내용
미래와 세대 간 대화, 오늘의 청소년과 청년	내무부(BMI)	• "청소년들은 어떻게 생각하는가?"(오늘날 청소년의 일상, 가치관 등 사회문화적 다양성 포착 및 특징별 그룹으로 분류하기 위한 노력)
	가족·노인·여성·청소년부(BMFSFJ)	• 독립적인 청소년 정책 진흥소(청소년 정책 및 학문 분야 전문가의 지원으로 청소년이 관련 정책의 개발에 참여하고 정책을 발전시킬 수 있도록 함)
참여, 협력과 민주주의	환경·자연보호·핵안전부(BMU)	• 청소년 연구 지속(대상 청소년 그룹이 지속적으로 워크숍에 참여하여 연구 주제 개발 및 연구 질문 내용 등을 발전시킴)
	가족·노인·여성·청소년부(BMFSFJ)	• 강력한 어린이 혹은 청소년 의회(500개의 어린이 혹은 청소년 의회, 300개의 청소년 포럼에 중점을 두고 지방 참여 촉진 및 강화 추진)
도시와 시골, 거주와 문화	식량·농업·소비자보호부(BMEL)	• 시골 공간 개발 연방프로그램(시골 지역을 매력적인 생활 공간으로 유지 및 발전시켜 젊은 세대의 체류 및 귀향 기회 제공을 목표)
	내무부(BMI)	• 도시리그: 젊은 도시계획가 플랫폼(청소년 친화적인 도시 비전을 개발하며 청소년 및 젊은 성인들이 프로젝트를 창조하고 도시를 아이디어 실험실로 이용하는 네트워크 플랫폼) • 연방프로그램: 스포츠·청소년 문화 관련 시설 개보수(청소년 관련 문화 시설 중 의미 있는 시설들에 대한 건축 작업을 연방 차원의 지원을 통해 실시하며 청소년 클럽과 같은 다양한 만남 장소들을 지원)
	연방 총리실 문화미디어청(BKM)	• 시골 지역의 문화 자원봉사 프로젝트(자원봉사하는 청소년들은 자신의 프로젝트를 지원받아 추진할 수 있으며, 다른 지역의 문화 기관에서 경험을 쌓는 등 기관 간 교환 문화 구축도 지원)
다양한 삶, 공동체 강화, 권리 확보	가족·노인·여성·청소년부(BMFSFJ)	• 다양한 성 정체성을 가진 청소년과 가족 지원(관련 정보와 네트워크가 부족한 시골이나 지역의 다양한 성정체성을 가진 청소년과 그 가족, 교사 등에게 적절한 상담 및 정보를 제공)
	연방 총리실 문화미디어청(BKM)	• 예술 세계(베를린 예술 아카데미와 다양한 시민 사회 조직이 협력하여 청소년들에게 작품을 소개하고 예술 작업실에서 함께 작업하는 등 상호 작용을 통한 발전 추구)
교육, 일자리와 여가 공간	교육연구부(BMBF)	• 진로 상담 연방프로그램의 지속적 개발(2008년부터 중학교 과정(Sekundarstufe I) 학교를 대상으로 실시된 진로 상담으로 추후 김나지움(Gymnasium)에 프로그램이 도입되도록 노력) • 최저 교육 보상: 직업교육 법 개정 추진(2024년부터 직업교육 과정에 참여 중인 학습자들의 교육 기간에 따라 매년 최저 월급을 인상 적용하도록 법 개정을 추진)

표 2 **'독일연방 청소년·청년 전략(Jugendstrategie)'과 관련된 부처별 대표 수립 정책** (계속)

사업 부문	독일연방 부처	대표 추진 사업 및 내용
교육, 일자리와 여가 공간	노동·사회부(BMAS)	• 청소년을 위한 직업 에이전시의 지속적 개발(국가, 일자리 기관, 일자리 센터, 청소년 사무소 등이 협력하여 청소년에게 다양한 직업 교육을 하고 있으며, 추후 학교에서 직장으로 나가는 과정을 지원하는 프로그램 개발을 목표)
	경제·기술부(BMWi)	• 직업 관련 교육 및 진흥을 위한 동맹 지속 개발(직업 교육의 매력, 품질, 성능 및 통합 능력을 강화하기 위한 노력으로 주로 학교에서 직장으로 이동하는 과정을 겪는 젊은 세대를 지원)
교통과 디지털	법무부(BMJV)	• WebDays: 청소년이 창조하는 미래의 디지털 세계(청소년이 디지털화, 소비자 보호, 미디어 교육 및 네트워크 정책과 같은 주제에 적극적으로 참여하도록 동기부여 및 청소년 소비자들의 새로운 문화 파악 등)
	교통 및 디지털 인프라 사업부(BMVI)	• 안전한 자전거 이용: 11~14세 자전거 이용자를 위한 교통안전 프로그램 개발(대상 아동의 자전거 사고 감소를 위한 프로그램 개발 및 추후 독일 전 학교에 도입을 추진)
	내무부(BMI)	• 동등한 삶의 질을 위하여 시골 지역의 이동 성향 파악 및 개선(부모나 대중교통에 의존할 수밖에 없는 시골 지역의 아동을 대상으로 함)
자연환경	환경·자연보호·핵안전부(BMU)	• 기후보호를 위한 청소년 정책 지원 혁신펀드(기후변화 대응을 위한 청소년 참여 강화 전략 개발 및 아이디어 개발과 관련된 교육 프로그램, 캠페인, 연구 이니셔티브 등 지원)
건강	식량·농업·소비자보호부(BMEL)	• 국가 행동계획 '1,000일' 강화("건강한 삶을 향해" 네트워크를 설립하고 임신 초기부터 유아가 2세가 될 때까지 1,000일 동안 건강한 생활 습관의 중요성에 대한 홍보 및 교육 지원)
	보건부(BMG)	• 어린이 비만 예방 및 활동 촉진 지원 프로그램(청소년과 어린이들을 대상으로 비만 예방을 위한 교육 및 신체활동 촉진에 중점을 둔 사업을 지원하며, 흡연 방지 및 건강 증진 촉진을 목표)
유럽과 세계	외교부(AA), 가족·노인·여성·청소년부(BMFSFJ), 연방 총리실 문화미디어청(BKM)	• 청소년이 기억한다(청소년들의 참여를 통하여 역사적이거나 특별한 사건들에 대한 교육 구축을 지원하고 강화하는 것을 목표)

자료: BMFSFJ(2019).

■ 아동 참여의 수준 확보 및 '독일연방 청소년·청년 전략'을 보완하기 위한 지침서 수립

- 2022년 '독일연방 청소년·청년 전략'을 강화하기 위하여 '참여와 협력: 어린이와 청소년의 참여 수준을 확보하기 위한 기준(Mitwirkung mit Wirkung -Qualitätsstandards für Kinder- & Jugendbeteiligung)'을 발표(〈표 3〉 참조)
  - 아동, 특히 12세 이하 어린이의 참여를 자극하고 관련 사업을 성공적으로 추진할 수 있도록 마을과 도시, 연방주, 연방정부 등 공간적 위계별로 어린이와 청소년 참여를 위한 전제 조건 및 기회와 도전의식이 존재함을 밝히고 있음(BMFSFJ and DBJR 2023, 101)
  - 아동이 참여하는 지역에 다양한 이익을 가져다줄 뿐 아니라 아동 역시 참여를 통하여 사회화 경험은 물론 역량 향상과 정책을 이해하는 기회를 얻지만, 연방주는 물론 연방주 내 지자체 아동 참여의 수준과 방식 및 지원에도 큰 차이가 존재하여 동등한 성장 기회를 고려하여 제공함(BMFSFJ and DBJR 2023, 102)

표 3 효율적 아동 참여 추진을 위한 기본요소

공간 위계	효율적 아동 참여를 추진하기 위한 기본요소 및 사업
마을·도시 (생활 공간)	• 지자체 차원에서 진지하게 아동 참여를 추진하고 정책 및 행정 차원에서의 지지 선언 필요 • 지자체에서 아동과 함께 만든 참여 지침서는 공동의 목표를 제시하고 절차를 규정하며 체계를 명확히 함 • 지자체 내 아동의 참여는 학교와 아동 청소년 관련 부서 외에도 교통 정책, 주택 정책, 도시 및 지역개발, 기반 시설, 기후보호 등과 관련된 모든 지자체 행정 분야에도 적용됨 • 지자체에서 아동 참가는 사업계획 초기부터 분명하게 적용되어야 함 • 소셜 미디어를 포함한 다양한 방법으로 아동이 참여 활동에 자발적으로 응할 수 있도록 장려하고 격려함 • 다양한 참여 가능성, 연령, 성별, 출신 국가, 신체적, 정신적 및 교육적 배경에 상관없이 모든 아동의 다양한 요구에 부응하며 참여를 위한 행정적 절차와 방법은 아동의 일상생활과 나이를 고려하고 포용적으로 설계됨 • 참여 기구는 지역 청소년 단체, 어린이 및 청소년 복지 위원회, 어린이 및 청소년 대표, 시설 기관의 고문 및 대표 등과 같은 기존 구조와 연결되거나 최소한 피드백을 제공하도록 구성 • 참여 기구의 구성에 대한 투명한 (후보자 및 구성원) 선출 절차와 관련된 정보를 얻을 수 있는 적절한 수단 존재 • 지자체 내 아동의 참여 과정을 계획하고 지원하는 독립적인 담당자가 있으며, 이들을 지원할 충분한 예산을 확보하고 있음 • 청소년 지원기관은 아동과 관련된 지역사회 문제 해결 시 아동이 조직한 그룹과 협력함

표 3 효율적 아동 참여 추진을 위한 기본요소 (계속)

공간 위계	효율적 아동 참여를 추진하기 위한 기본요소 및 사업
연방주	• 아동의 참여가 가능하도록 장기적으로 지원할 수 있는 연방주 차원의 다양하고 연계된 계획 및 전담 기구가 있으며 새로운 추진 구조를 만들기보다는 기존 구조를 개선 및 강화함 • 특정 이슈와 관심사에 집중하는 자체 대표 기구(예: 학생들) 또는 열린 형태의 참여 방식 및 가능한 한 장애물이 없는 참여 기회 제공 • 관련 기구에 참여하기 위한 선발 절차는 투명하게 운영되고 전국에 적극적으로 홍보하며, 아동의 다양한 삶의 형태 및 상황을 반영할 수 있는 기구를 만드는 것에 목적을 둠 • 참여 기구의 결정이 정치적 및 행정적인 영역에 어떻게 전달되는지와 연방주의 정책이나 계획에 연계될 의무, 결정에 대한 처리 방식이나 그에 대한 피드백 등에 대한 최소한의 협의 혹은 규정이 존재하여야 함 • 참여 절차와 기구는 전문가, 서비스 센터 또는 기존의 지원기관인 지역 청소년 협의체 및 다른 기관에 의하여 협조·지원되며, 이들은 해당 작업에 적절한 자체 예산을 갖춤 • 아동 참여의 실현을 지역 정책 프로그램과 전략의 하나로 추진하며, 아동의 이해관계 대표자들의 참여를 통하여 지속적으로 발전시켜 나가야 함
연방정부	• 청소년의 연방정부 참여 과정은 처음부터 해당 참여 과정이 어떤 기능을 가지는지, 정치적 및 행정적 프로세스에 어떻게 통합되어 있는지, 또한 이후 절차가 어떻게 진행될 것인지를 투명하게 제시함 • 연령 및 생활 환경에 맞는 적절한 의사소통 및 대화 형식이 필요하며, 여기에는 장애가 없는 디지털 및 기타 포괄적인 기회 제공 방법 개발을 추진해야 함 • 연방 차원의 참여 프로세스는 독립적인 서비스 기관에 의해 지원 및 조직화 되거나, 관련 단체 및 아동 정책 또는 지원 분야의 대표 기관들의 협력을 통하여 이루어짐 • 연방정부 차원에서 어린이와 청소년 참여 프로세스를 체계적으로 평가 및 발전시키며, 절차와 기준에 대한 적절성 문제 외에도 아동의 다양한 관심과 요구가 얼마나 잘 나타나는지를 확인

자료: BMFSFJ and DBJR(2023, 102-120)을 활용하여 저자 작성.

04 독일 아동친화 도시계획 추진 사례

1) 기법 개발 사례: 놀이기본계획(Spielleitplaung)

■ 놀이기본계획 기법 개요

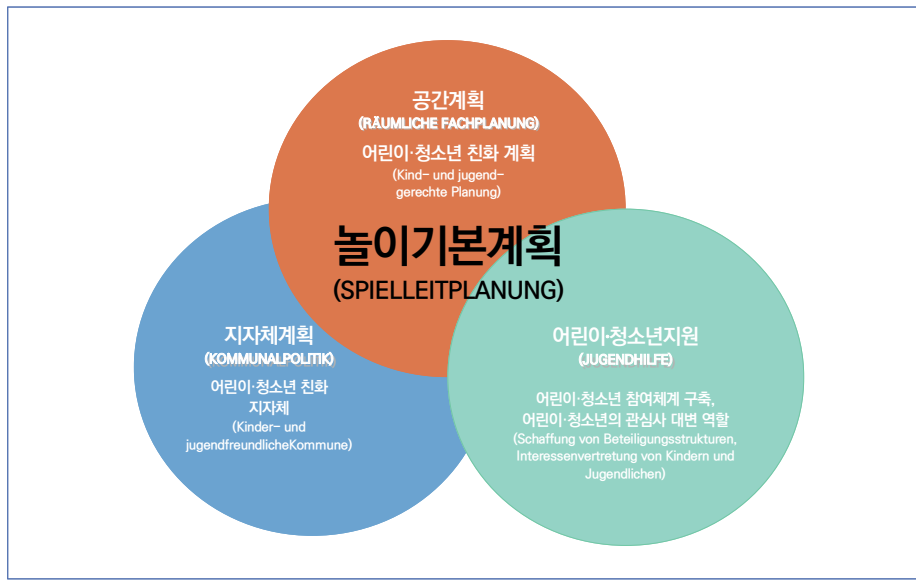
- 1999년 독일 연방주 라인란트 팔츠(Rheinland-Pfalz)가 도시나 지자체에서 추진할 수 있도록 아동 참여 도시계획 기법 개발
  - 도시 및 지방 지자체의 지속 가능하고 환경친화적인 개발을 위한 계획으로 아동의 요구와 관점을 도시계획에 반영하여 어린이와 청소년의 주거 환경을 보존 및 향상하는 것을 목적으로 함(MBFJrlp 2004, 14)
- 7개 대상지에 시범사업을 추진한 결과 놀이기본계획을 도입하여 기법의 실용성 확인
  - 놀이기본계획의 시범사업 추진 결과 대상지의 인구가 6,000명 정도일 경우 가장 좋은 결과를 얻었으며 규모가 더 큰 지역의 경우 구역별로 단계적 접근을 권함(MBFJrlp 2004, 55)
  - 놀이기본계획의 특징으로는 사업의 단계가 계획과 실행 단계로 구성되어 있으며, 아동의 참여는 의사결정 과정 및 실행 단계까지 모든 계획에 포함됨

■ 놀이기본계획 거버넌스 구축 및 과업

- 놀이기본계획은 지자체의 도시계획 전문가, 교육 전문가, 행정가, 어린이·청소년 지원을 지원하는 관련 부처와 시민으로 구성된 놀이기본계획 자원봉사 그룹의 협력으로 이루어짐(MBFJrlp 2004, 55)
  - 놀이기본계획의 추진을 위하여 기본적으로 필요한 거버넌스는 도시계획을 추진할 수 있는 관련 부서 및 전문가, 어린이와·청소년 지원과 같은 사회복지 부문의 지원, 그리고 지자체 정책 결정 기관임(<그림 3> 참조)
  - 도시계획 전문가와 교육 전문가의 협력은 아동의 참여를 위하여 중요한 요소로 아동의 의견과 생각을 정확하게 이해하여 계획에 반영할 수 있도록 함

- 놀이기본계획 자원봉사 그룹의 역할은 아동친화 도시계획을 위하여 놀이기본계획이 실행될 수 있도록 정책 및 행정적 차원에서 지원이 실질적으로 이루어지도록 뒷받침함(MBFJrlp 2004, 27)
  - 놀이기본계획 자원봉사 그룹은 시의회 및 관련 위원회에서 관련 사항을 논의할 때 청취 및 발언 권한을 가짐
  - 자원봉사 그룹은 학교, 어린이집, Agenda-21 그룹, 부모 이니셔티브, 단체 및 협회 등 열정을 가진 교육 및 사회·문화 기관 혹은 관련 직업을 가진 시민이거나 일반 시민으로 구성되며 지역 청소년 대표 기구가 있는 경우 함께 봉사에 참여하기를 권함

그림 3 놀이기본계획 거버넌스 구성 및 과업



자료: MBFJrlp(2004, 24) 그림을 저자 재작성.

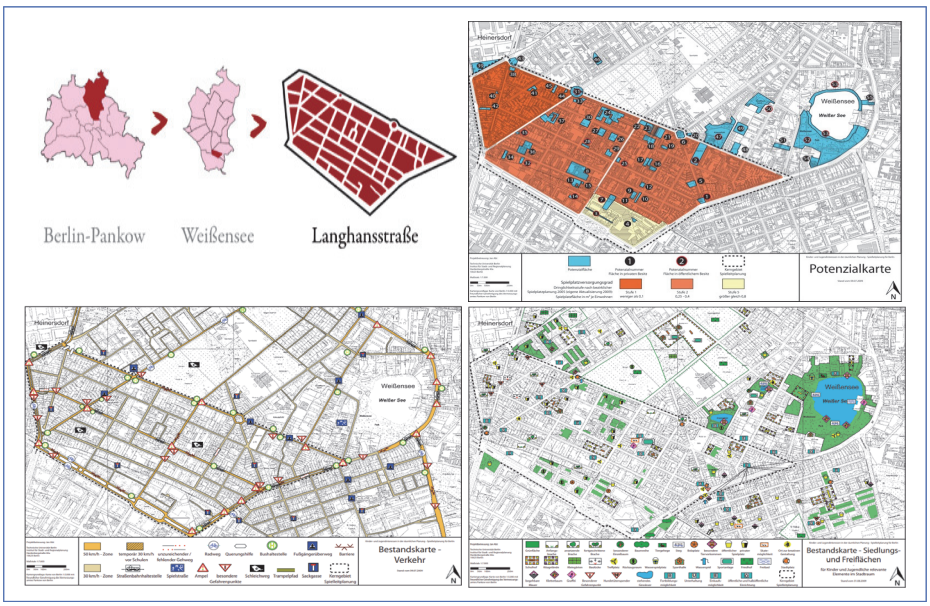
■ 놀이기본계획 추진 과정

- 놀이기본계획은 크게 10가지로 단계로 추진되며, 이 중 3~7단계, 9~10단계에 아동이 적극적으로 참여하도록 권함
  - ① 의회의 놀이기본계획 추진 승인 및 주요 책임자 지정, ② 도시계획 전문가 및 교육 전문가 고용, ③ 열정적으로 아동 참여를 지원할 봉사자들 모집, ④ 계획 추진을 알리는 개최 행사를 통하여 시민들에게 프로젝트에 대한 정보 안내 및 홍보, ⑤ 놀이기본계획 자원봉사 그룹 구성, ⑥ 현황조사, ⑦ 놀이기본계획 수립, ⑧ 지역에 알맞은 목표를 담은 놀이기본계획을 의회가 의결, ⑨ 프로젝트 및 사업 실행, ⑩ 놀이기본계획의 지속적 개발과 추진(MBFJrlp 2004, 32)

■ 놀이기본계획 사례: 베를린 판코우-바이스제(Berlin Pankow-Weißsee)

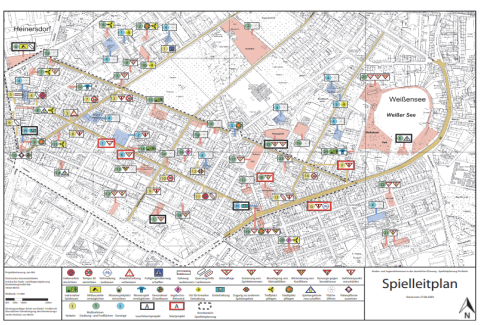
- 베를린은 독일 대도시 중 처음으로 놀이기본계획 시범사업을 추진함
  - 〈그림 4〉에서 볼 수 있듯 아동의 참여를 통하여 추후 놀이 및 여가 공간으로 활용할 수 있는 잠재력이 있는 공간을 찾아내고 현재 놀이와 여가에 활용되는 공간 및 접근성 및 교통 안전성을 파악함
  - 이를 바탕으로 아동과 함께 최종 놀이기본계획 지도(〈그림 5〉 참조)를 만들어 시범사업 공간을 지정하여 지자체 예산을 반영하고 단계적으로 개발을 추진함

그림 4 판코우- 바이스제 위치 및 놀이 잠재력 공간, 놀이 및 여가 이용 공간, 교통 현황



주: 시계 방향 순.
자료: Deutsches Kinderhilfswerk e.V.(2010, 7, 13-15)를 인용.

그림 5 판코우-바이스제 최종 놀이기본계획 지도



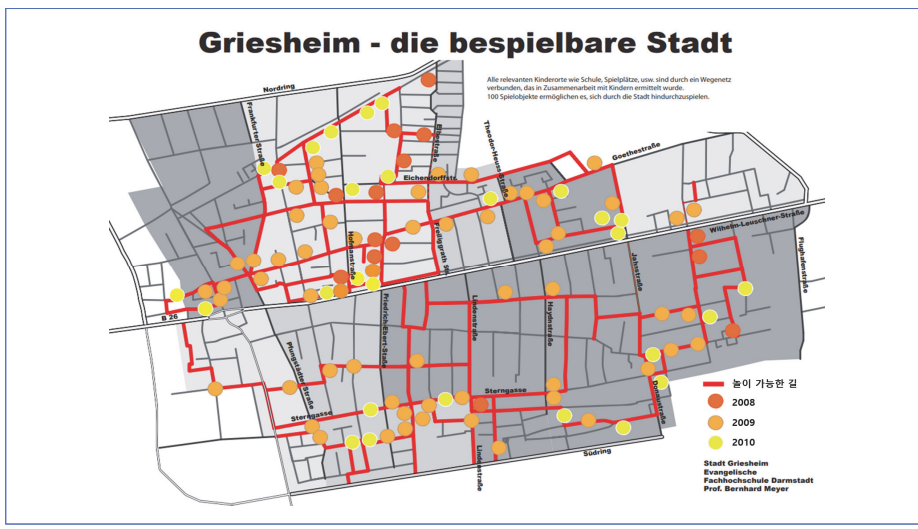
자료: Deutsches Kinderhilfswerk e.V.(2010, 16).

2) 게마인데 놀이거리 및 여가 공간 조성 사례: 놀이도시(Besielbare Stadt)

■ 독일 최초의 놀이도시 그리스하임(Griesheim)

- 놀이도시는 도시 내 어린이가 이용할 수 있는 놀이 및 여가 공간이 감소한 오늘날 야외 활동 공간을 확보하여 어린이가 도시 내에서 놀이할 수 있는 공간 조성을 추구하는 사업임(Fairkehr 2015, accessed December 2, 2023)
  - 놀이도시는 어린이를 위한 프로젝트이지만 기존 성인이 인식과 관점을 바꿔야 시작할 수 있는 사업으로 사실상 어른들을 위한 도전이라고 표현됨
  - 중요한 점은 아이들이 생각하는 등·하굣길과 다양한 놀이 장소에 대한 관점을 어른들이 아동과 함께 실제 현실로 구현해 내는 일임
- 인구 2만 6,000명인 그리스하임은 2009년 독일 지자체 최초로 놀이도시 사업을 추진하여 독일을 대표하는 놀이도시로 거듭남(Fairkehr 2015, accessed December 2, 2023)
  - 놀이도시 프로젝트를 추진하는 데 소요된 비용은 약 11만 유로로 중간 정도 규모의 새 놀이터를 조성할 때 드는 사업비와 비슷하게 나타남
  - 이미 놀이 방법이 규정된 놀이기구 대신 그리스하임 계획자들은 놀이 시설을 '동반자(Wegbegleiter)'라는 이름으로 명명하고 재료, 형태, 놀이 방법에 규칙이 없는 다양한 시설들을 거리 곳곳에 설치함(<그림 6> 참조)

그림 6 그리스하임(GRiesheim)의 놀이거리 및 놀이공간 조성 지도(2008~2010)



자료: Stadt Griesheim(http://www.bespielbare-stadt.de/, accessed November 28, 2023)의 그림을 인용하고 범례를 번역하여 저자 재작성.

■ 어린이에게 편안하고 즐거운 도시는 모두에게 친화적인 도시

- 어린이가 공공공간을 창조적으로 놀이에 활용하고 안전한 이동성이 보장되는 도시는 어린이뿐만 아니라 모든 세대에게 안전한 공간이라고 할 수 있음
  - 아동과 함께 거리에서 놀 수 있는 다양한 공간을 개발하고 그 과정에서 거리에 앉아 쉴 수 있는 공간이 부족함을 파악하여 고령자를 배려한 '앉을 수 있는 도시' 사업을 추진함
  - 아이들에게는 놀이 '동반자'이고 걸음이 느린 노인에게는 쉼의 공간이 됨(Griesheim, accessed December 5, 2023)(〈그림 7〉 참조)

■ 놀이공간을 통하여 교통사고 감소추진

- 계획가들은 길을 건널 때 어린이들은 어른이 세운 교통 규칙을 따르지 않는 아이들의 특징을 파악하고 위험한 횡단 지점에서 멀리 떨어지도록 유도함
  - 덜 위험한 공간에 어린이들의 관심과 흥미를 끄는 '동반자'를 설치하여 아이들이 위험하지 않은 곳에서 길을 건너게 함(〈그림 8〉 (좌) 참조)
  - 특히, 안전한 교통사업을 위하여 개발된 '작은 그리스하임 사람(Kleiner Griesheimer)'은 특정 도로 건널목 앞 바닥에 설치한 표지판으로 아이들은 유치원생 때부터 받은 꾸준한 교육으로 이 표시가 있는 곳은 길을 건너도 좋다는 것을 알고 있음(〈그림 8〉 (우) 참조)

그림 7 거리 내 아동을 위한 놀이 시설 '동반자'(좌), 고령자들의 쉼터(우)

자료: Besielbare Stadt. http://www.bespielbare-stadt.de/spielobjekte.html (accessed December 6, 2023).

그림 8 위험한 길에서 아동이 벗어나게 하는 놀이 '동반자'(좌), 작은 그리스하임 사람 표시(우)

자료: Besielbare Stadt. http://www.bespielbare-stadt.de/spielobjekte.html (accessed December 6, 2023).

그림 9 그리스하임의 다양한 놀이거리 사례

자료: Besielbare Stadt. http://www.bespielbare-stadt.de/spielobjekte.html (accessed December 6, 2023).

3) 지역의 청소년 프로젝트 사례: 청소년, 공실을 생기있게(Jugend belebt Leerstand)

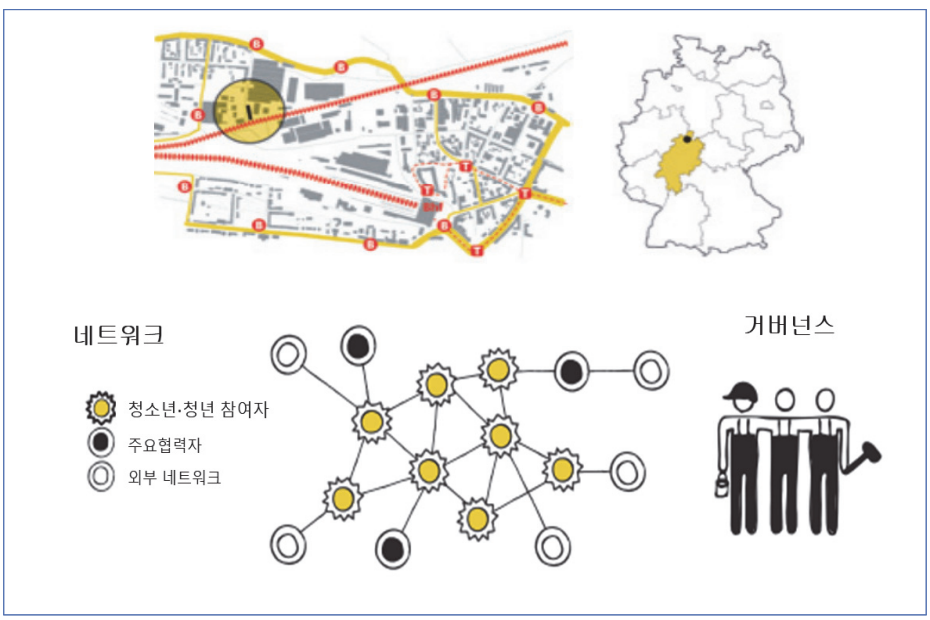
■ 실험 주택과 도시계획 연구(ExWoSt)의 주제 중 하나인 '도시 지역의 청소년'에서 2011~2013년 추진된 시범사업

- 8개 건축 프로젝트와 8개의 기초조사 프로젝트(Jugendcheck)를 공모로 선정함
  - 도시 내 오랫동안 비어있어 사람들이 찾지 않던 건물과 공간을 카페, 밴드 연습실, 작업실 및 스케이트보드장 등으로 탈바꿈하여 지역 청소년과 청년들이 모이는 활력있는 공간으로 조성함(BMVBS 2013a, 16)
- 다양한 거버넌스 구축으로 청소년들이 추진하는 아이디어가 실현될 수 있도록 적극적으로 지지함
  - 청소년 그룹, 제안한 아이디어를 실현할 관련 분야의 주요 전문가들, 외부 기관, 장려금 지원자와 더불어 이웃이 함께 사업에 참여함

■ 청소년 공실 프로젝트 사례: 카셀슈미데(Kesselschmiede) 스케이트보드장

- 해당 건물은 카셀(Kassel)의 헨셜 지역(Henschel-Areal)에 위치하며 과거에 기차를 생산하던 곳으로, 문화재로 지정되었으나 오랫동안 많은 건물이 사용되지 않고 방치된 쇠퇴 지역임(BMVBS 2013a, 72,100)
  - 청소년 그룹은 1870년 건축된 산업용 건물을 찾아내고 아이디어를 제시함
  - 스케이트보드장으로 개조하는 데 4개월이 소요되어 2012년 3월 개장하였으며 개인 건물주와 5년 계약으로 건물을 임대하여 소음 및 화재 방지 조건과 유적 보호 지침을 준수하여 계획을 추진함
- 지역 청년과 전문가와 외부 지원자의 거버넌스를 통하여 프로젝트를 성공적으로 추진함
  - 스케이트보드동호회(Skateboardverein)와 도시 문화의 활성화를 위하여 구성한 클러스터 협회(Cluster e.V.)가 카셀슈미데(Kesselschmiede) 협회로 통합하여 관련 사업을 추진함(〈그림 10〉 참조)

그림 10 카셀슈미데 위치(위) 및 청소년 건설 사업 거버넌스(아래)



자료: BMVBS(2013a, 72) 그림을 저자 재구성.

- 스케이트보드장 카셀슈미데는 현재까지 운영되고 있으며 지역 청소년들이 모이는 생기있는 공간으로 발전함(Kesselschmie, accessed December 7, 2023)(〈그림 11〉, 〈그림 12〉 참조)

그림 11 청소년 건축 작업 현장

자료: BMVBS(2013a, 73).

그림 12 공사 후 스케이트보드장 현재 모습

자료: Kesselschmie. https://www.kesselschmie.de/ (accessed December 7, 2023).

■ 12개 시범 청소년 건축물 모두 미래 도시 개발의 중요한 과제를 제시하는 장소가 됨

- 시범사업을 통하여 청소년들이 개조한 건축물이 지역 내 미래 삶을 위한 공간으로 발전하고, 도시계획적 관점에서 공실의 재이용을 통하여 쇠퇴 지역을 개선시킬 수 있음을 보여줌 (BBSR, accessed December 7, 2023)
  - 사용하지 않는 건물이나 공실에 새로운 생명력을 불어넣음
  - 청소년들이 도시 개발 관점에서 신뢰할 수 있는 계획 주체이며 영구적으로 운영하는 데 책임을 지는 능력과 의지가 있음을 밝힘
  - 프로젝트에 참여한 청소년에게 다양한 배움의 터전이 될 뿐 아니라 건물 소유자와 지자체에도 새로운 기회를 제공한다는 것을 보여줌
- 지자체의 임무는 청소년들의 공실 활용을 허용하고 지원하는 것임
  - 주택 기업, 주택 협동조합 및 사적 소유자들에게도 이러한 활용 형태가 새로운 전망을 제공할 수 있음

05 정책제언

■ 정부의 지원을 바탕으로 사회 전반에 걸쳐 아동을 보호와 양육의 대상이 아니라 함께 의견을 나눌 수 있는 협력의 대상으로 바라보는 인식의 변화가 요구됨

- 독일 정부는 아동의 사회 참여가 개인의 건강한 성장뿐 아니라 지자체와 국가에 긍정적인 영향을 미친다는 것을 인식하고 모든 정부 부처가 아동과 관련된 사업을 개발 및 추진하도록 강력하게 지원하고 있음
- 국내 아동 관련 사업 역시 아동 관련 부처나 사회복지 부문에 국한되지 않고 다양한 부처 간의 협력과 지자체의 관심을 바탕으로 지속하여 개발 및 추진될 수 있도록 정부 차원의 관심과 적극적인 정책적 지원이 필요함

■ 아동의 참여가 도시와 지역의 발전에 미치는 긍정적 영향이 큼에도 불구하고 국내 도시 및 지역계획 관련 법령과 정책은 여전히 아동에 대한 고려가 미흡함

- '제5차 국토종합계획(2020~2040)' 수립 과정에서 새로 시도한 아동의 의견 수렴을 발판 삼아 도시 및 지역계획과 관련된 사업에 아동이 참여할 수 있도록 기회를 제공할 근거를 마련할 필요가 있음
- 독일 사례에서 볼 수 있듯 아동의 참여를 확고히 하기 위해서는 법률적 지원이 뒷받침되어야 함
  - 독일 연방건설법전(Baugesetzbuch)에서 아동의 참여를 명시한 것처럼 우리나라의 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제28조(주민과 지방의회의 의견 청취)에 아동에게 영향을 미치는 공간을 새롭게 조성하거나 개선할 시 아동의 의견을 반영하도록 한다는 조항을 명시하는 방법을 고려할 필요가 있음
- 또한, 현재 제2차까지 수립된 '아동정책기본계획'은 아동의 놀이 및 여가 공간 확보의 중요성을 강조하고 있으나, 아직 아동의 공간계획 부문 참여의 중요성을 언급하고 있지 않음
  - '아동정책기본계획' 수립의 근간이 되는 「아동복지법」상 제10조(아동정책조정위원회)에 명시된 위원회 위원에 국토교통부 장관을 포함하면 관련 사업의 전략 및 개발에 관심을 가지는 계기가 될 것으로 판단됨

■ 국내 유니세프의 '아동친화도시' 사업에 참여하는 도시 및 지자체가 아동친화 도시계획 사업을 추진할 수 있도록 지침서를 개발

- 우리나라는 유엔아동권리협약에 비준한 국가로 아동의 권리를 신장할 의무를 지니고 있으며, 2023년 기준 120여 개 지자체에서 세계적 흐름에 발맞춰 유니세프의 '아동친화도시' 사업에 참여하고 있음
  - 그러나 사업 대부분이 사회복지에 초점을 맞추고 있어 국내 아동의 행복도가 낮은 원인인 놀이 및 여가 공간 확보와 아동의 건강한 성장을 위한 도시 내 자연 공간 조성 등을 위하여 도시계획 차원에서 사업을 추진할 필요가 있음
- '아동친화도시' 사업을 추진하는 도시 및 지자체가 공간계획적 차원에서 아동의 참여를 바탕으로 아동의 건강한 성장뿐 아니라 지역의 발전을 도모할 수 있도록 관련 사업을 추진할 수 있는 지침서를 개발하여 제공하는 것이 중요함
  - 독일은 정부와 지자체 차원에서 아동친화 도시계획을 추진하기 위하여 아동의 나이를 고려하여 활용할 수 있는 알맞은 참여기법을 개발하고 도시 및 지역계획 등 공간계획과 관련하여 다양한 연구와 시범사업을 지속하여 추진하고 있음

■ 국내 지방분권과 균형발전을 통합한 지방시대 정책에 아동을 복지나 교육의 대상에서 벗어나 지역 활성화 및 시민참여의 대상으로 보고 아동친화의 개념을 도입할 필요가 있음

- 시대의 변화에 따라 고령화와 저출산 및 지방소멸, 기후변화 대응 등 다양한 문제를 해결한 방안이 요구되고 있어 기존 정책의 강화뿐 아니라 새로운 관점의 정책 개발이 중요함
  - 거주하는 지역에 상관없이 모든 아동이 정신적·육체적으로 공평한 성장의 기회를 가질 수 있도록 정부와 지역 차원에서 지원이 필요함
  - 특히, 지역과 지자체에 따라 아동에게 필요한 지원이 다르므로 지역별 아동의 삶의 질에 관한 격차 연구 및 아동의 참여를 통한 의견 청취가 필요함
- 지방시대 정책과 연계하여 아동친화 개념을 도입할 수 있는 방향성 연구 및 정책 개발이 중요할 것으로 판단됨
  - 아동의 참여는 지역의 공간적 환경을 생명력 넘치게 변화시킬 뿐 아니라 모든 세대에게 친화적인 공간을 만드는 계기가 되어 지역의 매력을 상승시키고 인구 증가를 유도하는 시작점으로 발전할 수 있음

참고문헌

국토교통부. 2020. 제5차 국토종합계획 실천계획(2021~2025). 세종: 국토교통부.

국토의 계획 및 이용에 관한 법률[시행 2023. 6. 28.][법률 제19117호, 2022. 12. 27., 타법개정].

관계부처 합동. 2015. 제1차 아동정책 기본계획(2015~2019). 세종: 보건복지부.

_____. 2020. 제2차 아동정책 기본계획 '20 ~ '24. 세종: 보건복지부.

대한민국정부. 2020. 제5차 국토종합계획(2020~2040). 서울: 대한민국정부.

도로교통법[시행 2024. 1. 1.][법률 제19357호, 2023. 4. 18., 일부개정].

사단법인 유니세프한국위원회. http://childfriendlycities.kr/ (2023년 12월 22일 검색).

_____. http://childfriendlycities.kr/board/bbs/board.php?bo_table=cfcstory&wr_id=144 (2023년 12월 25일 검색).

세이브더칠드런. https://www.sc.or.kr/childrensday/?_C_=4299 (2023년 12월 23일 검색).

아동·청소년의 성보호에 관한 법률[시행 2023. 10. 12.] [법률 제19337호, 2023. 4. 11., 일부개정].

아동복지법[시행 2024. 1. 2.][법률 제19895호, 2024. 1. 2., 일부개정].

유니세프아동친화도시 추진 지방정부협의회. 2021. 2021 유니세프아동친화도시 추진 사례집. 서울특별시: 유니세프아동친화도시 추진 지방정부협의회.

이선주. 2020. 독일의 아동친화 도시계획과 시사점. 도시정보 460호: 52-55.

이선주, 김성길, Frank Eckardt. 2020. 독일 아동친화 도시계획의 특징과 한국에의 시사점. 국토연구 105권: 15-30.

이우진. 2023. 아동을 위한 자연 친화적 공공공간 확보의 중요성 고찰: 독일의 자연체험공간 사업을 중심으로. 한국습지학회지 25권, 4호: 366-378.

조숙인. 2018. 아동의 놀 권리 강화를 위한 놀이환경 조성 방향. 육아정책포럼 제55호: 14-23. https://repo.kicce.re.kr/bitstream/2019.oak/4403/2/PF5503.pdf (2023년 12월 1일 검색).

청소년 기본법[시행 2023. 6. 28.][법률 제19130호, 2022. 12. 27., 일부개정].

한국방정환재단. https://children365.or.kr/international-announcement (2023년 12월 23일 검색).

Bespielbare Stadt. Spielobjekte. http://www.bespielbare-stadt.de/spielobjekte.html (accessed December 6, 2023).

Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung(BBR). https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/forschung/programme/exwost/Forschungsfelder/2009/JugendlicheImStadtquartier/01_Start.html (accessed November 20, 2023).

Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung(BBSR). Jugend belebt Leerstand. https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/forschung/programme/exwost/Forschungsfelder/2009/JugendlicheImStadtquartier/Jugend_belebt_Leerstand/02_Ergebnisse.html (accessed December 7, 2023).

Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend(BMFSFJ). 2019. *In gemeinsamer Verantwortung: Politik für, mit und von Jugend: Die Jugendstrategie der Bundesregierung.* Berlin: BMFSFJ.

Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend(BMFSFJ) and Deutscher Bundesjugendring (DBJR). 2023. Mitwirkung mit Wirkung -*Qualitätsstandards für Kinder- & Jugendbeteiligung.* Berlin: BMFSFJ, DBJR.

Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung(BMVBS). 2010. *Freiräume für Kinder und Jugendliche: Gutachten im Rahmen des Nationalen Aktionsplanes „Für ein kindergerechtes Deutschland 2005 - 2010".* Calbe: Grafisches Zentrum Cuno.

_____. 2013a. *Jugend belebt Leerstand.* Berlin: BMVBS.

_____. 2013b. *Kompass Jugendliche und Stadtentwicklung.* Berlin: BMVBS.

Deutsche Kinder- und Jugendstiftung Sachsen(DKJS Sachsen). 2018. Start und Zusammenarbeit in der lokalen Arbeitsgruppe. https://www.starkimland.de/start-und-zusammenarbeit-in-der-lokalen-arbeitsgruppe/ (accessed December 2, 2023).

Deutscher Bundestag. 2019. *Die Jugendstrategie der Bundesregierung In gemeinsamer Verantwortung: Politik für, mit und von Jugend.* Berlin: Deutscher Bundestag.

Deutsches Kinderhilfswerk e.V. 2010. *Spielleitplanung in Berlin - Modellprojekt Pankow-Weißensee,* Berlin: Deutsches Kinderhilfswerk.

Deutsches Komitee für UNICEF. Initiative Kinderfreundliche Kommunen. https://www.unicef.de/informieren/projekte/europa-1442/deutschland-1554/kinderfreundliche-kommunen/192606 (accessed December 27, 2023).

Die Bundesregierung. 2021. *Politik für gleichwertige Lebensverhältnisse: Zwischenbilanz der 19. Legislaturperiode.* Berlin: Die Bundesregierung.

Fairkehr. 2015. Bespielbare Stadt. https://www.fairkehr-magazin.de/archiv/2015/fk-04-201500/2015-4-titel/4-2015-bespielbar-griesheim/ (accessed December 2, 2023).

Griesheim. Griesheim „Die besitzbare Stadt": Projektbeschreibung. https://www.griesheim.de/fileadmin/Inhalte/06_Bildung_und__Kultur/Besitzbare_Stadt/besitzbarestadt_Projektbeschreibung.pdf (accessed December 5, 2023).

Kesselschmie. Was es über die Kesselschmiede zu wissen gibt. https://www.kesselschmie.de/ (accessed December 7, 2023).

Lehmann, Dagmar and Apel, Peter. 2015. *Freiräume für Kinder und Jugendliche.* Ph.D. diss. Technische Universität Dortmund.

Ministerium für Familie, Frauen, Kultur und Integration des Landes Rheinland-Pfalz(MBFJrlp). 2004. *Spielleitplanung - ein Weg zur jinderfreundlichen Gemeinde und Stadt.* Mainz: MBFJrlp.

Rheinland-Pfalz. Spielleitplanung – Ein Gemeinschaftsprojekt.
https://wgs.rlp-umwelt.de/servlet/is/4185/ (accessed November 23, 2023.

Siener, René. 2021. *Jugend, Raum und Identität: Regionalentwicklung unter Einbeziehung von Jugendlichen am Beispiel der Gemeinde Stanz im Mürztal.* MSc. Karl-Franzens-Universität Graz.

Stadt Griesheim. Griesheim – Deutschlands erste bespielbare Stadt.
http://www.bespielbare-stadt.de/ (accessed November 20, 2023).

Stiftung-naturschutz. Was sind Naturerfahrungsräume?
https://www.stiftung-naturschutz.de/naturschutz/naturerfahrungsraeume-ner-beratungsstelle/was-sind-naturerfahrungsraeume (accessed November 20, 2023).

국토연구원 워킹페이퍼는 다양한 국토 현안에 대하여 시의성 있고 활용도 높은 대안을 제시할 목적으로 실험정신을 가지고 작성한 짧은 연구물입니다. 투고된 원고는 정해진 절차를 거쳐 발간되며, 외부 연구자의 투고도 가능합니다. 공유하고 싶은 새로운 이론이나 연구방법론, 국토 현안이나 정책에 대한 찬반 논의, 국내외 사례 연구나 비교연구, 창의적 제안 등 국토 분야 이론과 정책에 도움이 될 어떠한 연구도 환영합니다.
투고를 원하시는 분은 국토연구원 연구기획팀(044-960-0438, bbmoon@krihs.re.kr)으로 연락주십시오. 채택된 원고에 대해서는 소정의 원고료를 드립니다.

WP 23-13

아동이 참여하는 지역개발: 독일 사례를 중심으로

연 구 진 이우진
발 행 일 2023년 12월 29일
발 행 인 심교언
발 행 처 국토연구원
홈페이지 http://www.krihs.re.kr

© 2023, 국토연구원

이 연구보고서의 내용은 국토연구원의 자체 연구물로서 정부의 공식적인 견해와 다를 수 있습니다.

이 연구보고서는 한국출판인협회에서 제공한 KoPub 서체와 대한인쇄문화협회가 제공한 바른바탕체가 적용되어 있습니다.

KRIHS 국토연구원