

이슈페이퍼 2018-06

아동권리의 법적 기반 확보 방안

김아름

1. 연구의 배경 및 목적
2. 우리나라 아동정책 관련 법제
3. 아동권리 취약부문의 법적 기반 강화
4. 아동 및 청소년 관련법의 통합
5. 헌법상 아동권 수용을 위한 개정

참고문헌

아동권리의 법적 기반 확보 방안*

김아름 부연구위원

| 요약 |

- 아동권리 보장을 위해 단계적으로는 우선 현재 개별법상 법적 기반이 미약하여 아동권리 보호가 취약한 영역에 대해 개정을 추진해야 하며(1단계), 용어, 연령 등 중복·중첩적으로 규정되어 재정이 분산되고, 추진이념에 있어서 충돌우려가 있는 관련법들을 체계적으로 정비하여야 함(2단계). 이후 아동의 권리를 보장하는 통일된 기준과 추진 체계를 마련하는 기본법을 제정해야 하며(3단계), 마지막으로 아동이 하나의 권리주체의 대상으로서 인정받을 수 있도록 헌법 개정을 통해 이를 명확히 해야 함(4단계).
- 이에 아동의 정신건강 보장, 돌봄취약계층 아동의 통합지원, 근로아동의 환경개선, 미등록이주 아동 보호, 교내아동의 의사결정 참여와 정치활동 보장, 입양아동 보호체계 개선, 아동의 놀 권리 강화와 관련하여 각각의 개별법 개정방향을 제시함.
- 아동의 연령기준과 용어를 정비할 필요가 있는데, 우리의 교육체계에 비추어 볼 때, 영유아는 6세 미만 아동으로, 어린이는 6세 이상 13세 미만의 자(초등학교 이하), 청소년은 13세 이상 19세 미만의 자로 정의하며, 이들 모두를 “아동”의 범위에 포함시켜야 함.
- 또한, 아동과 청소년으로 분리되어 있는 업무를 한 부처로 단일화하고, 관련된 법령들은 통합할 필요가 있음.
- 마지막으로 헌법에 아동의 권리가 보장되도록 보충하고, 내용을 구체화한다면, 아동의 주관적 법적 지위와 책임 능력에 대한 일반적인 법의식이 훨씬 강하게 자리 잡을 것으로 기대할 수 있음.

1 연구의 배경 및 목적

- 우리나라의 현행법상 아동정책은 요보호아동 중심이며, 아동을 권리의 주체로 인정하기 보다는 가족과 국가의 구성원으로서의 수동적인 보호와 양육의 대상으로 취급하고

* 본 원고는 「김아름·유해미·박은영·장민선(2017). 아동권리 보장을 위한 법적 기반 확보 방안. 육아정책연구소」의 내용을 토대로 구성함.

있어 아동권리 보장에 한계가 있음.

- 이에 본 연구는 현행 아동 관련 법제 및 정책을 분석하여 필요한 개선과제를 모색함과 동시에, UN 아동권리협약의 이행 및 아동권리 보장을 위해 필요한 법적 기반을 구축하는 것을 목적으로 함.

2 우리나라 아동정책 관련 법제

가. 국내법상 아동의 개념과 법적 지위

- 유엔아동권리협약에서 아동의 범위는 특별히 따로 법으로 정하지 않는 한 “18세 미만의 자”로 정의하고 있음(협약 제1조).
 - 그러나 국내법상 아동에 관하여는 그 용어와 연령들이 개별 법률에 따라 각기 달리 규정되어 있어 이에 대한 문제가 제기되고 있음.
 - 「아동복지법」에서는 아동을 ‘18세 미만인 자’로 규정하고 있으며, 그 적용대상은 ‘보호대상아동’ 즉, 보호자가 없거나 보호자로부터 이탈된 아동 또는 보호자가 아동을 학대하는 경우 등 보호자가 없거나 보호자가 아동을 양육하기에 적당하지 아니하거나 양육할 능력이 없는 경우 등(동법 제3조 제4호) 선별적으로 규정하고 있음.
 - 「민법」에서는 아동의 정의 대신에 ‘사람은 19세로 성년에 이르게 된다(제4조)’는 규정을 통해 만 ‘19세 미만의 자’를 미성년자로 간주하고 있으며, 「소년법」에서도 ‘소년’을 19세 미만인 자로 규정하고 있음(동법 제2조).
 - 이 외에도 다양한 법률들에서 ‘아동’, ‘청소년’ 등에 대하여 규정하고 있지만, 용어나 목적에 따라 그 기준을 달리하고 있음(〈표 1〉 참조).

〈표 1〉 현행 법령상 아동의 범위

	법명	구분	연령	소관부처
1	가정폭력방지 및 피해자 보호 등에 관한 법률	아동	18세 미만인 자	여성가족부
2	가정폭력범죄의 처벌 등에 관한 특례법	아동	18세 미만인 사람 (「아동복지법」 제3조제1호 준용)	법무부
3	다문화가족지원법	아동· 청소년	24세 이하인 사람	여성가족부
4	모자보건법	영유아	출생 후 6년 미만인 사람	보건복지부
5	소년법	소년	19세 미만인 자	법무부
6	실종아동등의 보호 및 지원에 관한 법률	아동	18세 미만인 아동	보건복지부
7	아동복지법	아동	18세 미만인 사람	보건복지부
8	아동의 빈곤예방 및 지원 등에 관한 법률	아동	18세 미만인 사람 (「아동복지법」 제3조제1호 준용)	보건복지부
9	아동학대범죄의 처벌 등에 관한 특례법	아동	18세 미만인 사람 (「아동복지법」 제3조제1호 준용)	법무부
10	아동·청소년의 성보호에 관한 법률	아동· 청소년	19세 미만의 자	여성가족부
11	아이돌봄 지원법	아이	만 12세 이하 아동	여성가족부
12	어린이 식생활안전관리 특별법	어린이	「초·중등교육법」 제2조에 따른 초등학교, 중학교, 고등학교 및 특수학교 학생 또는 18세 미만인 사람(「아동복지법」 제3조제1호 준용)	식품의약품안전처
13	영유아보육법	영유아	6세 미만의 취학 전 아동	보건복지부
14	유아교육법	유아	만 3세부터 초등학교 취학 전까지의 어린이	교육부
15	입양특례법	아동	18세 미만인 사람	보건복지부
16	장애아동 복지지원법	아동	18세 미만의 사람	보건복지부
17	청년고용촉진 특별법	청년	15세 이상 29세 이하인 사람	고용노동부
18	청소년 기본법	청소년	9세 이상 24세 이하인 사람	여성가족부
19	청소년 보호법	청소년	만 19세 미만인 사람	여성가족부
20	한부모가족지원법	아동	18세 미만(취학 중인 경우에는 22세 미만을 말하되, 「병역법」에 따른 병역의무를 이행하고 취학 중인 경우에는 병역의무를 이행한 기간을 가산한 연령 미만을 말함)	여성가족부
21	헤이그 국제아동탈취협약 이행에 관한 법률	아동	16세 미만인 사람	법무부

자료: 국가법령정보센터, www.law.go.kr에서 2018년 4월 20일 인출함.

- 이러한 국내 법체계에서의 아동의 법적 지위에 대해 유엔아동권리위원회에서는 장기적으로는 아동의 개념을 통합할 것을 권고한 바 있음(유엔아동권리협약 한국 NPO 연대, 2010: 12).
- 즉, 법령에서 아동 연령 설정의 기준은 아동권리협약의 일반원칙, 즉, 비차별, 아동 최선의 이익, 생존과 발달의 권리원칙에 근거해야 하고, 아동 관련 법령 등에 있어 연령의 중첩과 누락으로 발생하는 권리와 의무, 서비스 접근성의 격차를 해소하여 부처 간의 업무 중복이나 공백을 방지해야 함.

나. 아동·청소년 관련 주요 대책의 아동권리 보장

- 2015년부터 2019년까지의 “제1차 아동정책기본계획”은 2012년 8월부터 시행된 「아동복지법」 제7조(아동정책기본계획의 수립)와 2014년 2월 아동정책위원회에서 확정된 아동정책기본계획 수립 방향에 관한 후속 조치로서 마련되었음.
- 이를 비롯하여 우리나라에서는 다양한 아동 관련 정책이 추진되어 왔음. 대표적으로 범부처 및 지역사회 연계 발전을 추구한 제5차 청소년기본계획(2013-2017), 유해환경에 대한 예방 및 선제적 대응을 중심으로 적극적인 보호대책을 수립한 제2차 청소년보호종합대책(2016-2018), 범정부 아동학대 종합대책의 추진을 위해 마련된 아동학대방지대책(2016) 등이 있음.
- 또한 지속적으로 아동권리 실태 및 이행현황을 검토하기 위해 「아동복지법」제2조 제4항에 따른 기본이념과 동법 제4조 제5항에 따라 필요한 시책을 수립·시행하고 홍보하기 위한 규정 등을 근거로 하여 아동권리 인식 및 실태조사를 실시하고 있음.
- 그 밖에 2011년 개정된 「아동복지법」 제11조는 아동의 양육 및 생활환경, 언어 및 인지 발달, 정서적·신체적 건강, 아동안전, 아동학대 등 5년마다 아동의 종합실태를 조사하여 공표하고, 이를 기본계획과 시행계획에 반영해야 함을 밝히고 있음.

다. 아동권리 보장과 법적 기반의 차원

- 아동권리 보장과 법적 기반의 정비 및 강화를 위해 분석한 내용은 크게 두 가지 차원에서 구분됨.

- 우선 1) 아동권리의 통합적 기반으로 법적 기반을 점검하고, 2) 아동권리 보장 수준이 미흡한 영역 및 세부 항목을 도출하여 관련 법률의 보완 사항을 제시함.

□ 아동권리 보장의 범위와 영역별 세부 내용

- 유엔아동권리협약의 아동권리 일반 원칙 및 주요 내용과 최근 아동 관련 주요 대책의 기본 방향을 종합하여 아동권리 법적기반 확보를 위한 주요 영역을 구분하면 다음 <표 2>와 같음.
- 차별금지 등 아동권리협약의 일반 원칙은 아동 관련 모든 법률에서 일관되게 견지되어야 하며, 아동의 생존 및 발달을 위한 사회보장 혜택에 관한 권리와 학대 예방 등은 아동의 보호를 위한 일차적인 권리로서 보장되어야 함.
- 이를 토대로 세부적으로 보건 및 사회복지 전반, 안전 및 보호, 교육 및 자립 역량, 가정보호 및 대안 양육, 그리고 놀 권리와 문화 활동에의 참여로 구분할 수 있음.

<표 2> 아동권리 보장 주요 영역 및 세부 내용

주요 영역	세부 내용
기본권/일반원칙	차별금지 아동 최우선의 원칙 아동권해 존중: 의사존중 및 참여권 보장 자유권 보장 시민권: 등록(출생 신고), 국적 및 신분 보장 사회보장(보건 및 복지)에 대한 권리
보건 및 복지	장애아동 등 대상별 맞춤형 복지 위기 청소년 보호 및 지원 정신건강 관리 사회보장을 통한 생존 발달 보장 발달주기별 건강 및 영양관리 체계 구축: 영유아기, 학교
안전 및 특별보호	가정, 돌봄서비스기관, 학교 등의 위해요인 해소 도로 등 이동공간 안전 확보: 안전교육 포함 발달주기별 안전 취약분야 투자 지역사회 안전환경 조성 경제적 착취 및 유해 노동으로부터의 보호 성적 학대 및 착취로부터의 보호 인신매매로부터의 보호 사법기관으로부터의 아동 보호 소수아동의 보호: 난민 아동 포함 학교폭력 예방 및 사후관리

주요 영역	세부 내용
	학대 및 체벌 금지 유해환경 개선 및 피해 예방: 온라인 모니터링 등 식품안전: 불량식품 및 급식관리
교육 및 자립역량	영유아기의 교육보육 기회 보장 아동권리 원칙에 부합하는 교육과정 운영 직업훈련 및 생활지도를 포함한 교육 청소년의 필수역량 함양 및 균형 성장 청소년의 정책 결정과정 참여
가정보호 및 대안 양육	빈곤가정 아동보호를 위한 사회안전망 부모로부터의 분리와 가족복귀 학대 예방 및 사회복귀 입양아동의 보호와 양육
놀권리와 여가활동	휴가와 여가 시간 보장 가족중심 여가문화 조성 아동 연령에 맞는 놀이 기회 및 환경 조성 문화활동과 예술활동 참여의 균등한 기회 보장

- 자료 1) 관계부처합동(2013). 제5차 청소년정책기본계획(2013~2017).
 2) 관계부처합동(2015). 제1차 아동정책기본계획.
 3) 관계부처합동(2016a). 아동학대 방지대책.
 4) 관계부처합동(2016b). 제2차 청소년보호종합대책(2016~2018).
 5) 여성가족부(2012). 보도자료: 직접 참여하고 함께하는 모든 청소년 대상의 정책 추진-“제5차 청소년정책기본계획(2013~2017) 수립”(2012. 12.2).
 6) 여성가족부(2016). 보도자료: 제2차 청소년보호종합대책(‘16~’18) 수립 발표(2016. 4. 20).
 7) 유엔아동권리협약 한국 NPO 연대(2006). 유엔아동권리협약과 선택의정서.
 8) 유엔아동권리협약 한국 NPO 연대(2010). 제3, 4차 유엔아동권리협약 민간보고서.
 * 각 자료의 내용을 참고하여 새롭게 구성함.

□ 아동권리 보장의 법적 기반 정비와 미비 사항 보완

- 아동권리 보장의 법적 기반은 기존 법률의 정비, 즉, 현행 아동 관련 법률들이 아동 권리를 온전하게 보장하는지를 점검하고, 나아가 세부 항목별로 법적 미비사항이 없는지를 점검할 필요가 있음.
- 아동권리 법적 기반 미비 사항에 관한 검토에 있어서는, ① 보건 분야의 아동의 정신건강 보장, ② 복지 분야의 돌봄취약계층(한부모가족/다문화가족)아동의 통합지원, ③ 특별보호 분야의 근로아동의 환경 개선(최저임금 포함)과 미등록이주아동의 보호, ④ 교육 및 자립역량 분야의 교내 아동의 의사결정 참여와 정치적 활동 보장, ⑤ 가정보호 및 대안양육 분야의 입양아동 보호체계 개선, ⑥ 놀 권리와 여가활동 분야 전반에 대한 점검이 필요함.

3 아동권리 취약부문의 법적 기반 강화

가. 아동의 정신건강 보장

- 우리나라에는 아동의 정신건강 보장에 관련하여 「정신건강증진 및 정신질환자 복지서비스 지원에 관한 법률」, 「아동복지법」, 「청소년복지법」 등의 복지 관련법과 「교육기본법」, 「학교보건법」 등 학교와 관련된 8개의 직·간접적인 법이 존재함.
- 그러나 가장 핵심적인 「정신건강증진법」은 특별한 보호를 필요로 하는 아동을 대상으로 하는 것이 아니라, 일반 국민을 대상으로 하고 있고, 아동의 정신건강 문제를 특화하여 그에 대한 예방, 교육, 상담, 치료 재활 등에 관한 체계적인 서비스를 제공할 수 있는 별도의 규정체계는 갖고 있지 못함.
- 또한 아동·청소년 관련법이나 교육 관련법은 교육이나 복지증진 일반을 대상으로 하고 있거나, 정신건강을 전문으로 하는 법체계를 구비하지 못하고 있으며, 관련법의 중복과 사각지대 문제가 구조적인 문제로 지적되고 있음.
- 이와 더불어 아동의 정신건강 증진과 관련하여 인터넷게임 중독, 자살 등의 예방과 전문적인 치료·재활 등 예방적 차원의 관련 규정이 미비한 상황이기 때문에 이와 관련된 법적 근거의 마련이 필요함.

나. 돌봄취약계층 아동의 통합지원

- 우리나라 한부모가족 지원체계는 기초생활수급자와 이원화되어 있는데, 「한부모가족지원법」의 적용대상인 한부모가 「국민기초생활 보장법」에 따른 급여를 받고 있는 경우에는 「한부모가족지원법」에 따른 급여를 받을 수 없고, 단지 기초생활수급자로서 수령할 수 있는 생계급여를 수령할 수 있음.
- 이 외에도 한부모가정에서 양육되는 아동이 공적부조가 아닌 이혼이나 사별에 따른 부모 일방의 양육 내지 양육비를 지원받는 방식으로 성장하게 되는 점과 다문화가정 대상의 지원은 대체로 다문화가족지원센터를 중심으로 이루어지는 언어교육 위주라는 점과 같은 문제도 여전히 발생하고 있음.

- 이에 현재 한부모가족 및 다문화가정의 특성을 고려하지 않은 소액 급여지급 형태는 개선할 필요가 있으며, 전달체계의 통합을 통해 다양한 특성을 고려한 서비스 제공이 가능하도록 법을 정비할 필요가 있음.

다. 근로아동의 환경 개선

- 현행법상 근로아동에 관해 별도로 규정된 일반법은 없으며, 「근로기준법」, 「직업안정법」 등 연령의 구분 없이 적용되는 일반적인 근로관계법에 따르고 있음.
- 다만 「근로기준법」에서는 연소자근로에 관해 별도의 장으로 규정하여, 최저고용연령, 근로시간 및 조건, 위험한 환경에서의 근로금지 등을 규정하고 있는 정도임(황옥경 외, 2015: 349).
- 그러나 현실적으로 아동이나 연소자가 근로하는 형태를 감안하더라도 동법 제11조는 법의 적용범위를 5인 이상 사업장으로 적용하고 있어, 소규모 사업장에서 일하는 경우에는 근로아동에 대한 보호가 어려움.
- 이에 5인 미만 사업장이라고 하더라도 연소자가 근로하는 경우에는 근로기준법을 적용하도록 하고, 근로아동을 보호하기 위해 근로감독을 강화하기 위한 법적 근거를 마련해야 함.
- 또한, 생활비를 마련해야 하는 비진학 청소년 근로자에 대해서는 일부 근로허용시간을 이원화하여 더욱 열악한 근로환경에 내몰리게 되는 것을 막을 필요가 있음.

라. 미등록이주아동 보호

- 우리나라는 이주아동 권리와 관련하여, 「재한외국인 처우기본법」과 「다문화가족지원법」이 있으나, 「재한외국인 처우기본법」은 합법적으로 대한민국에 체류하고 있는 외국인 및 대한민국 국민과 혼인관계에 있거나 있었던 결혼이민자를 대상으로 하며, 「다문화가족지원법」 또한 결혼이민자와 국적취득자 및 귀화를 허가받은 자로서 모두 합법적인 체류자 및 그 가족을 대상으로 함.
- 유엔아동권리위원회는 우리나라의 제3·4차 국가보고서에 대해 불법체류자 자녀를 포함한 이주아동이 교육에 접근하고 실질적으로 교육을 보장 받을 수 있는 정책과

전략을 개발하고 채택할 것과, 모든 이주노동자 및 그 가족의 권리보호에 관한 국제 협약을 비준하고 국내법이 협약조항에 합치되도록 할 것을 권고한 바 있으나, 아직 다른 국제협약과 법규들에 관하여는 비준하지 않은 상황임.

- 또한, 현재 「아동복지법」, 「유아교육법」, 「영유아보육법」에서 법의 기본이념으로 차별금지를 명시하고는 있으나, 해당 법에서 재외국민아동이나 외국에 장기 거주하는 아동에 대해서는 유아교육·보육료를 지원하지 않도록 규정하는 등 실질적으로 차별을 두고 있음.
- 이에 이주아동에 대한 교육원 및 건강권 등 생존과 발달에 직결된 권리를 보장하기 위해서는 「영유아보육법」, 「유아교육법」, 「초·중등교육법」 등 교육과 관련된 법률과 「건강보험법」 등 해당 관계 법률에 “미등록 이주아동에 대해서는 이 법에 보장된 권리에 대해 차별하여서는 안된다”는 규정을 명시적으로 두어 우리나라에 거주하는 모든 아동들이 차별받지 않고 기본적 권리를 보장받을 수 있도록 하여야 함.

마. 입양아동 보호체계 개선

- 우리나라는 법원에 의한 입양허가제가 도입되고, 중앙입양원이 설립되기는 하였으나, 여전히 입양 전 아동의 보호 및 결연, 입양허가 신청, 예비양부모 교육 등 입양아동의 인생을 좌우하는 절차들은 아직도 입양기관이 담당하고 있음.
- 이처럼 입양아동의 보호체계와 관련하여 가장 문제가 되고 있는 점은 입양절차의 대부분이 민간기관인 입양기관에 맡겨져 있다는 점임.
- 또한, 입양 전 아동의 보호에 있어서 법에서 따로 정하고 있는 것이 없는데, 이에 따라 각 입양기관에서는 아동을 일시보호시설에서 보호하거나, 위탁가정봉사자에게 보호를 맡기거나 혹은 예비양부모 가정에 입양 허가 전에 보내고 있음.
- 그러나 이 시기 아동이 학대나 사고를 당한 경우 국가가 개입할 근거가 마련되어 있지 않기 때문에 아동의 보호에 있어서 사각지대가 발생하고 있음.
- 따라서, 「입양특례법」에 입양 전 아동의 보호체계에 대한 법적 근거를 마련할 필요가 있으며, 중앙정부(보건복지부) 및 지자체, 중앙입양원의 역할을 강화하여 입양아동 보호에 있어서 국가의 책임을 강화하여 입양아동의 권리보장을 확보하여야 함.

바. 아동의 놀 권리 강화

- 우리나라는 선행학습을 근절하여 공교육의 정상화를 이루기 위해 「공교육 정상화 촉진 및 선행교육 규제에 관한 특별법」을 제정한 바 있는데, 동법은 초·중등학교 교과과정 이상을 대상으로 하고 있어 사실상 취학 전 아동에 대해서는 효과를 얻기 힘들.
 - 또한 「학원의 설립·운영 및 과외교습에 관한 법률」에 따라 심야학습을 제한하고 있으나, 이로 인해 오히려 휴일에 아동들이 쉬지 못하고 학원에 가야 하는 등 여전히 아동의 휴식권을 침해하고 있기 때문에, 공휴일을 포함한 휴일학습을 규제하는 방안도 고려할 필요가 있음.
- 한편, 물리적 환경과 관련하여 「어린이놀이시설 안전관리법」은 아동의 안전을 위해 안전기준에 미달한 놀이터에 대해서는 이용하지 못하도록 막고 있음.
 - 다만, 안전 검사에 불합격한 놀이터에 대해 이용을 금지하는 조치만을 규정하고 있고, 놀이터를 안전하게 사용할 수 있도록 점검 후 필요한 조치를 하는 것에 대한 규정은 존재하지 않아, 아직까지도 상당히 많은 놀이터가 봉쇄되어 사용되지 못하고 있음.
 - 아동이 안전하게 놀이터를 이용할 수 있도록 단순히 점검하는 것에 그칠 것이 아니라, 아동에게 상시 안전한 놀이터를 제공하도록 필요한 조치를 취하도록 하는 책무 규정을 둘 필요가 있음.
- 그 밖에도 놀이터 설치 시 당사자인 아동의 성장과 발달에 맞는 놀이시설을 고루 갖추도록 규정하고 있지 않아, 대부분 유아 이상의 큰 아동들이 이용할 수 있는 시설 중심으로 구성되어 있는데, 이를 해결하기 위해서는 안전기준 뿐만 아니라 발달단계에 따른 시설을 고루 갖추도록 하는 기준을 마련할 필요가 있음.
 - 또한 「영유아보육법」 제15조에서는 50인 미만 어린이집의 경우 실외놀이터를 설치하지 않아도 되는 것으로 규정하고 있는데, 동 규정은 영유아의 놀 권리를 침해하고, 건강한 성장발달을 저해하는 것으로서, 모든 어린이집이 실외 놀이터를 설치하는 것을 의무화하도록 법을 개정할 필요가 있음.

4 아동 및 청소년 관련법의 통합

가. 아동의 연령기준과 용어 정비

- 아동을 칭한 용어는 관련 법률에서 영유아, 아동, 청소년, 어린이, 미성년, 소년 등으로 달리 규정되고 있어 아동에 대한 법률적 규정은 혼란스러운 측면이 있음.

 - 통상 6세 미만, 취학 전 아동에 대해서는 영유아로 보며, 18세 이상 24세 이하의 자는 청소년으로 보지만, 현행법상 9세 이상 18세 미만의 자는 아동에 속하기도 하고 청소년에 속하기도 하여 아동과 청소년의 개념이 중복됨(조성혜, 2011: 52).
 - 이러한 원인은 여러 가지로 분석되고 있는데, 아동과 관련하여 시대적 상황이나 정책적 필요에 의해 제·개정 되어 왔다는 점, 대륙법계의 독일법제를 근간으로 하고 있는 우리나라에서 최근 영미법계 법령과 국제조약·기준 등을 참고함에 따라 기준 연령에 대한 혼란이 가중되었다는 점 등을 들 수 있음(최윤영, 2013: 83).
 - 이처럼 유사한 목적의 법령들에서 용어, 대상연령의 상이함은 법적 안정성을 심각하게 훼손하고 아동복지와 청소년복지의 범위 확정을 모호하게 하여 문제가 됨.
- 모든 법률에 대해 획일적인 기준을 제시하는 것은 분명 무리가 있지만, 정책방향에 따라 통일성 없이 용어 및 연령을 정하고, 대상자를 중복 또는 누락시키는 것은 수범자의 혼란을 야기하며, 정책 시행과 서비스 제공에 혼선을 발생시키기 때문에 아동 관련 법체계 내에서는 연령과 용어를 가급적 통일시키는 것이 타당함.

 - 예컨대, 영화관과 놀이공원의 이용료나 버스, 지하철 등의 교통요금에 있어서도 청소년 내지 어린이 할인 요금 대상의 연령기준이 제각각인데 이는 법에서 명확한 연령을 제시하고 있지 않기 때문임.
 - 또한, 「아동복지법」 제53조 및 「청소년복지 지원법」 제3조는 국가와 지방자치단체가 운영하는 시설 등에 대해 각각 아동에 대한 입장료와 이용료 감면, 청소년 우대 혜택을 두는 법적 근거를 마련하고 있으나 각각의 법에서 설정하고 있는 시설의 범위와 연령기준이 다르기 때문에 대상자가 누락되는 문제가 발생함.
- 독일의 사회법전 제8권 「아동·청소년지원법」은 아동은 14세 미만, 청소년은 14세 이

상 18세 미만, 성년은 18세 이상 27세 미만의 자로 규정하고 있으며, 일본 「아동복지법」은 영아는 1세 미만, 유아는 1세부터 초등학교 취학 전, 소년은 초등학교 입학 후 18세 미만, 그리고 이 모든 개념을 통합하여 아동이라 정의하고 있음.

- 유엔아동권리협약에서 아동의 정의를 18세 미만으로 정의하고 있으나 각 나라의 교육체제나 문화에 따라 정의는 달라질 수 있음.
- 따라서, 우리의 교육체제에 비추어 볼 때, 영유아는 6세 미만 아동으로, 어린이는 6세 이상 13세 미만의 자(초등학교 이하), 청소년은 13세 이상 19세 미만의 자로 정의하며, 이들 모두를 “아동”의 범위에 포함시킬 필요가 있음.

나. 소관부처 등 행정전달체계의 정비

- 아동과 관련된 개별 법령들을 바탕으로 정리하면, 아동 관련 소관부처는 대한민국 정부를 비롯하여 13개의 부(보건복지부, 여성가족부, 교육부, 법무부, 고용노동부, 국방부, 국토교통부, 기획재정부, 문화체육관광부, 산업통상자원부, 외교부, 환경부, 행정안전부), 1개의 처(식품의약품안전처), 1개의 위원회(국가인권위원회)로 정리됨.
 - 이처럼 아동 또한 대한민국의 국민이기 때문에 실질적으로 아동과 관련이 없는 부처는 찾아보기 어려움.
 - 다만, 각 부처가 아동이라는 존재에 관심을 기울이는 정도는 여전히 낮은 수준이며, 아동에 관해 대표적인 중앙행정기관인 보건복지부, 여성가족부, 교육부 등의 3개 부처 역시 각기 개별적으로 아동 관련 정책을 계획·운영하고 있어 통합적인 운영체제의 구축이 요구됨(이양희 외, 2015: 205).
- 특히, 아동복지에 있어서는 하나의 부처가 컨트롤타워로서의 중심역할을 할 수 있도록 하고, 관련 전달체계도 하나로 통합하여 사무와 재정분담에 있어 효율적이고 현실적인 분권이 이루어 질 수 있도록 할 필요가 있음.
 - 이를 위해서는 독일의 지방 청소년청이나 일본의 어린이·육아본부, 영국의 지방 아동서비스국 등을 참고하여, 모든 아동을 대상으로 하는 제3의 부처를 신설하는 것을 고려해보아야 함.

다. 아동·청소년 통합기본법 제정 및 관련법 통·폐합

- 현행 입법체계는 아동과 청소년으로 분리되어, 개별 쟁점에 필요한 개별법들이 제정·시행되고 있는 양상을 보이고 있음.
 - 그러나 입법체계가 일관성과 통일성을 갖추어야 현장에서 법집행을 하는데도 일관성과 통일성을 유지할 수 있음.
 - 현재 아동에 대해서는 「아동복지법」을 비롯하여 「영유아보육법」 외 다수의 법률이 있으며, 청소년에 대해서는 「청소년 기본법」, 「청소년 보호법」외 다수의 법률이 제정·시행되고 있음.
 - 이렇게 이원화된 법률들에 대해서 1차적으로는 아동과 청소년으로 분리되어 있는 업무를 한 부처로 단일화하고, 관련된 법령들은 통합할 필요가 있음.
- 「청소년 기본법」상의 청소년 연령과 「아동복지법」상의 아동의 연령은 중복되고 있고, 각각의 법에 따른 청소년정책조정위원회와 아동정책조정위원회의 업무 역시 중복됨.
 - 이러한 업무의 중복과 예산의 비효율적 집행을 막기 위해서는 「아동복지법」과 「청소년 기본법」을 통합하고, 아동권리 보장의 기본방향과 정책의 틀을 형성하는 통합적인 기본법을 제정해야 함.
- 통상 기본법을 제정하는 방법으로 하나는 새로운 법률을 제정하는 것이고, 다른 하나는 기존의 법률을 전면 개정함으로써 법적 위상을 강화시키는 방법이 있음.
 - 기본법 제정의 의의는 복잡한 법체계의 정비와 혼선을 예방하기 위한 목적에서 그리고 하나의 대상에 대한 법적 지위의 향상을 위한 목적에서 제정되는 것이 일반적임.
 - 이 과정에서 기본이념과 목표, 국가나 지방자치단체의 책무 등에 관하여 규정함으로써 국가의 정책이 일관성을 갖고 유지될 수 있도록 하는 것에 큰 의미가 있음.
 - 아동의 권리를 강화하기 위한 기본법으로서 「아동복지법」의 확대개편을 통해 아동과 관련된 정책의 일관성을 모색하고, 행정부 및 민간영역에서의 관련 지원프로그램 등의 정책집행에 필요한 기본틀을 만드는 것이 합리적임.
 - 또한 유엔아동권리협약에는 마련되어 있지만, 「아동복지법」, 「청소년기본법」에는 없는 내용에 대해서는 개별법과의 비교를 통해 해당 내용이 기본법에 담기도록 해야 할 것임.

5 헌법상 아동권 수용을 위한 개정

가. 헌법상 근거 미비와 개정 필요성

- 아동 역시 우리 「헌법」 제10조에 따라 인간의 존엄성을 갖고 있기는 하지만, 「헌법」 제34조 제4항은 ‘국가는 노인과 청소년의 복지향상을 위한 정책을 실시할 의무를 지낸다’로 규정하고 있어 “아동”이 빠져 있음.
 - 「헌법」 제32조 제5항은 ‘연소자의 근로는 특별한 보호를 받는다’고 규정되어 있으나, “연소자에 대한 특별한 보호”가 무엇을 의미하는지 분명하지 않음.
 - 이처럼 이들 조항은 아동을 권리행사의 주체로 보기보다는 보호의 대상, 즉, 권리향유의 대상으로 보는데 그치고 있음.
- 그동안 우리나라는 유엔아동권리협약에 따라 아동의 권리를 강화시키기 위해 입법적·정책적으로 많은 노력을 해왔음.
 - 그러나 아직 아동은 독립된 법적 주체로 인정되기 보다는 보호해야 할 대상으로 인식되고 있으며, 특히, 자신의 권리를 요구할 수 있는 하나의 인격체로서 성인과 평등한 권리주체가 된다는 점에 대해서는 인식이 부족한 상황임.
 - 이에 「헌법」에 아동의 권리가 보장되도록 보충하고, 내용을 구체화한다면, 아동의 주관적 법적 지위와 책임 능력에 대한 일반적인 범의식이 훨씬 강하게 자리 잡을 것으로 기대할 수 있을 것임(정혜영, 2009: 84).

나. 헌법 개정의 방향 및 주요내용

- 현재 독일에서는 아동의 권리를 헌법상 기본권적 지위에 규정함으로써, 아동의 권리를 보장하기 위한 적극적인 움직임을 보이고 있음.
 - 「독일기본법」에서 이러한 경향을 보이는 이유는, 현재의 법체계를 통해서도 아동의 적극적인 권리보장에 많은 한계와 어려움 등이 있기 때문임.
 - 예컨대, 복잡한 현대사회의 양상에 있어서, 아동의 권리가 침해된 경우가 발생한다고 하더라도 현재 「독일기본법」에서는 문헌상 ‘아동의 권리’가 보장되는 것은 아니

기 때문에 적극적인 예방 혹은 피해구제에 어려움이 발생함.

- 유엔아동권리협약에서 천명하고 있는 기본원칙(보호, 지원, 참여, 차별금지, 아동복지의 우선 등)에 관하여 최상위법인 헌법에 규정함으로써 아동의 더욱 적극적인 권리의 보호가 가능하게 됨.
 - 뿐만 아니라 아동이 적극적인 권리의 주체자임을 천명하고, 사회적 약자인 아동의 권리를 명확화하기 위한 방향으로 헌법개정은 추진되어야 할 것임.
 - 이에 따라 헌법개정을 통한 아동권리 반영은 아동이 보호와 배려를 수동적으로 필요로 할 뿐만 아니라 이를 적극적으로 요구할 주체가 된다는 규정, 개별적 인격체로서 권리의무의 평등한 주체가 된다는 규정, 국가와 사회의 아동존중의 원칙을 선언, 모든 행위를 아동의 최선의 이익을 지향한다는 원칙 규정, 아동의 국적, 성별 등과 무관하게 평등한 대우를 약속한다는 원칙규정 등 아동권리의 기본 이념들을 헌법 내에 규정하는 방식이 되어야 할 것임(이양희 외, 2015: 107).

Ⅰ 참고문헌 Ⅰ

- 관계부처합동(2013). 제5차 청소년정책기본계획(2013~2017).
- 관계부처합동(2015). 제1차 아동정책기본계획.
- 관계부처합동(2016a). 아동학대 방지대책.
- 관계부처합동(2016b). 제2차 청소년보호종합대책(2016~2018).
- 김아름·유해미·박은영·장민선(2017). 아동권리 보장을 위한 법적 기반 확보 방안. 육아정책 연구소.
- 여성가족부(2012). 보도자료: 직접 참여하고 함께하는 모든 청소년 대상의 정책 추진-“제5차 청소년정책기본계획(2013~2017) 수립“(2012. 12.2).
- 여성가족부(2016). 보도자료: 제2차 청소년보호종합대책(‘16~’18) 수립 발표(2016. 4. 20).
- 유엔아동권리협약 한국 NPO 연대(2006). 유엔아동권리협약과 선택의정서.
- 유엔아동권리협약 한국 NPO 연대(2010). 제3, 4차 유엔아동권리협약 민간보고서.
- 이양희·오동석·정병수·김희진·전미아·김강한(2015). 유엔아동권리협약 이행을 위한 법적 제도화 방안 연구. 2015 보건복지부연구용역. 국제아동인권센터.
- 정혜영(2009). 아동의 기본권에 관한 연구 - ‘아동’관련 조항의 신설과 그 헌법적 모델에 관한 검토. 공법학연구, 10(4), 81-112.
- 조성혜(2011). 아동·청소년 복지의 개념과 법체계의 개선방안. 법제연구, 41, 43-85.
- 최윤영(2013). 아동복지법제의 개선에 관한 연구: 권리와 전달체계를 중심으로. 이화여자대학교 박사학위 논문.
- 황옥경·안동현·이호균·강현아·홍관표·현소혜·정선영(2015). 아동·청소년권리 국제인권기준의 국내이행 기초현황조사. 국가인권위원회.

〈웹사이트〉

국가법령정보센터(www.law.go.kr)