

아동·청소년 복지의 개념과 법체계의 개선방안

조 성 혜*

차 례

- I. 문제의 소재
- II. 우리나라 아동 및 청소년복지 관련 법제의 발달사
 - 1. 아동 및 청소년복지의 맹아기(해방~1961년 아동복지법 제정)
 - 2. 아동 및 청소년복지의 도입기(1961년~1987년 헌법 개정 및 청소년육성법 제정)
 - 3. 청소년복지의 전개기(1987년~2003년 청소년복지지원법 제정)
 - 4. 청소년복지의 발전기(2003년~현재)
- III. 아동 및 청소년 복지의 개념 및 대상
 - 1. 아동 및 청소년의 개념
 - 2. 아동복지 및 청소년복지의 개념
 - 3. 아동복지 및 청소년복지의 대상
- IV. 아동 및 청소년 복지의 법적 근거 및 체계
 - 1. 아동 및 청소년복지에 관한 헌법적 근거
 - 2. 아동 및 청소년 복지 관련법의 범주
 - 3. 아동 및 청소년 복지 관련 법률의 체계 및 분류
- V. 아동 및 청소년 복지와 직결된 법률의 주요 내용
 - 1. 청소년기본법
 - 3. 청소년복지지원법
 - 4. 청소년보호법
 - 5. 청소년활동진흥법
 - 6. 아동·청소년의 성보호에 관한 법률
- VI. 아동 및 청소년 복지 관련 법체계의 개선 과제
 - 1. 아동과 청소년의 구분
 - 2. 아동복지법과 청소년기본법의 통합
 - 3. 아동 및 청소년에 대한 보편적 복지법의 통폐합
 - 4. 아동·청소년의 보호 및 학대 금지에 관한 법률의 제정
 - 5. 장애아동·청소년복지지원법의 보완
- VII. 결 론

* 동국대학교-서울, 법과대학 교수

접수일자 : 2011. 11. 28 / 심사일자 : 2011. 12. 19 / 게재확정일자 : 2011. 12. 19

I. 문제의 소재

아동복지(또는 청소년복지)¹⁾와 관련한 법제를 연구하는 데는 다양한 접근이 가능하다. 협의로는 아동복지법에 대한 연구²⁾이고, 광의로는 아동 또는 청소년복지와 관련된 일체의 법령³⁾에 대한 연구이다. 광의의 아동 및 청소년복지라고 해도 그 명칭이 드러내듯이 순수하게 아동 및 청소년의 복지를 목적으로 하는 법률들만으로 한정할 것인가(아동복지법, 청소년복지지원법), 아니면 법의 목적은 아동 및 청소년과 직접 관계된 것은 아니나 아동 및 청소년을 보호의 대상으로 하는 법까지 포함할 것인가(영유아보육법, 한부모가정지원법, 모자보건법, 입양촉진 및 절차에 관한 특례법) 등의 의문이 일 수 있다. 또는 아동복지를 사회보장(사회복지)의 일종으로 보아 출산, 양육, 보육에 대한 경제적 지원으로 볼 수도 있다.⁴⁾ 그런데 어떠한 접근을 하든 우리나라에서 아동복지 또는 청소년복지 관련 법이 무엇인가를 살펴보고자 하면 불가피하게 다음과 같은 미결의 문제에 직면하게 된다.

- 1) 아동복지를 넓게 보면 아동발달, 특수교육, 사회사업, 아동학대, 공공부조, 의료급여 등의 영역까지도 포함된다. Starr Heimov, Leslie/George Donnelly, Amanda/Ventrell, Marvin, *The Rise of the Organizational Practice of Child Welfare Law: The Child Welfare Law Office*, University of Colorado Law Review 78(Summer 2007), 1097
- 2) 아동복지법의 학대아동에 관한 연구로는 문영희, *현행 아동복지법에 관한 고찰: 특히 아동학대와 관련하여*, 한양법학 제31집(2010. 8), 403-425쪽; 광병선, *아동학대의 형사정책적 대응*, 한국법학회 법학연구 제31집(2008. 8), 427-453쪽; 아동복지법과 아동인권과의 관계를 논한 논문으로는 김종세, *아동인권과 아동학대·아동인권수준 제고방안*, 한국법학회 법학연구 제31집(2008. 8), 47-76쪽; 아동의 기본권에 관한 연구로는 정혜영, *아동의 기본권에 관한 연구 : '아동' 관련 조항의 신설과 그 헌법적 모델에 관한 검토*, 공법학연구 제10권 제4호(2009. 11), 81-112쪽; 아동의 정신건강과 관련하여서는 이호근, *아동의 정신 건강을 위한 아동복지 관련 법과 방향*, 전북대학교 법학연구 제27집(2008. 12), 193-216쪽; 아동복지법의 비교법적 연구로는 이혜원, *한일 아동복지법의 내용에 관한 비교연구*, 한국사회복지학 제58권 제2호(2006. 5), 167-195쪽
- 3) 최광의의 아동복지에 관한 논문으로는 오정수, *아동복지 제도모형의 비교연구: 한국의 새로운 아동복지모형 제시를 중심으로*, 충남대학교 사회과학연구소 사회과학연구 제16권(2005), 129-153쪽
- 4) 아동복지를 가족급여, 출산, 육아, 보육 등 사회보장적으로 접근한 글로는 배화옥, *OECD 국가간 아동복지수준 비교와 한국사회에의 시사점*, 보건복지포럼(2007), 73-87쪽

우선 아동과 청소년의 개념이 불분명하다.⁵⁾ 아동복지법은 18세 미만의 자를 아동이라고 하고 있는 반면(제2조 제1호), 청소년기본법에서는 “청소년”을 9세 이상 24세 이하의 자라고 하고 있고(제3조 제1호), 청소년보호법은 청소년을 만 19세 미만의 자를 말한다고 규정하고 있다(제2조 제1호).

아동과 청소년의 법적 개념이 모호한 결과 아동복지와 청소년복지의 개념과 범위도 불분명해진다. 아동복지가 청소년복지를 포함하는 개념인지, 청소년복지가 아동복지를 포함하는 개념인지, 아니면 양자는 별개의 개념인지가 모호하다. 아동복지법에는 아동복지에 관한 개념 규정이 없고, 청소년기본법에서 청소년 복지를 “청소년이 정상적인 삶을 영위할 수 있는 기본적인 여건을 조성하고 조화롭게 성장·발달할 수 있도록 제공되는 사회적·경제적 지원을 말한다”(제3조 제4호)고 정의하고 있으나, 아동복지와 청소년복지를 구분하는 단서는 없다.

그리고 아동복지법과는 별도로 청소년복지지원법이 있는데, 양 법에 의해 아동복지와 청소년복지가 분리되는 것인지도 분명치 않다. ‘아동복지법’이든 ‘청소년복지지원법’이든 복지를 다루고 있다는 점에서는 차이가 없는데 ‘복지법’과 ‘복지지원법’이라는 명칭 때문에 아동복지와 청소년복지가 구분된다고 볼 수는 없을 것이다. 그런데 실제로 아동복지법은 일반 아동에 대한 복지 외에 요보호 아동⁶⁾에 관한 규정을 두고 있는 반면, 청소년복지지원법은 모든 청소년에 대한 보편적 복지를 주요 내용으로 하고 있다. 그러한 연유에서인지 최근 사회복지 분야에서는 아동복지와 청소년복지를 구분하여 전자는 주로 요보호 아동에 대한 선별적 복지를, 후자는 모든 청소년에 대한 보편적인 복지를 의미한다고 보기도 한다.⁷⁾ 그

5) 아동, 청소년의 개념에 대하여 자세히 논한 논문으로는 이정식, 아동의 권리에 관한 고찰, 세계헌법연구 제13권 2호(2007), 195-232쪽(197쪽 이하); 김수진, 아동복지관련법제의 개선방안연구-아동의 안전과 보건을 중심으로-, 한국법제연구원(2005) 연구보고 2005-12, 17쪽 이하

6) 요보호 아동이라 함은 양육환경상 보호가 필요한 아동, 신체·정신·정서 장애를 지닌 아동, 사회적·법적 보호가 필요한 아동, 특별 보호가 필요한 아동 등을 말한다. 김경준, 최인재, 조홍식, 이용교, 이상균, 정익중, 청소년 복지정책 현황과 개선방안 연구, 한국청소년개발원(2005), 21쪽

7) 김명수, 한국 청소년복지정책 결정요인에 관한 연구, 복지행정논총 제16집 제2권(2006. 12.) 169-198(172)쪽

러나 용어만으로 볼 때 아동복지를 요보호 아동에 대한 복지, 청소년복지를 모든 청소년을 대상으로 한 복지라고 할 만한 근거는 없다.

이렇게 아동복지와 청소년복지의 개념이 불분명해진 직접적인 원인은 아동과 청소년의 개념이 법적으로 정리되지 않은 데 있다고 할 수 있다. 또 아동과 청소년의 법적 개념이 혼동스러워진 원인 중 하나는 1961년 제정된 아동복지법⁸⁾이 1981년 아동복지법으로 명칭이 변경된 후, 아동과 청소년에 대한 개념이 정리되지 않은 채, 1987년 이후 모든 청소년을 대상으로 하는 청소년복지 관련 법들이 잇따라 제정된 데 있다고 할 수 있다. 이 상태로 계속 아동 및 청소년복지법률들이 제·개정된다면 앞으로도 아동복지와 청소년복지는 상황에 따라 전자가 후자를 포괄하는 개념, 중복된 개념 또는 별개의 개념으로 혼용되거나, 아예 아동복지는 요보호 아동에 대한 선별적 복지, 청소년복지는 모든 청소년에 대한 보편적 복지로 고착될 수 있다.

이같은 문제를 염두에 두고 아래에서는 아동 및 청소년 관련법이 어떠한 이유로 현재의 혼란스러운 상태에 이르르게 되었는가를 그 역사적 발전 과정을 통해 살펴본 후 현행의 법률들이 아동 및 청소년을 어떻게 정의하고 있는가, 그 대상은 누구인가를 검토해 본다. 나아가 아동 및 청소년 복지 법제의 헌법적 근거와 그 범위 확장에 대하여 알아보고, 법 체계상의 문제점과 개선방안이 무엇인가를 모색해 보기로 한다. 다만 아동 및 청소년복지 법제의 범위를 너무 넓게 잡을 경우 지나치게 방대해질 우려가 있어 이 글에서는 주로 아동 및 청소년복지와 직결된 좁은 의미의 법률들만으로 한정하여 고찰하기로 한다.⁹⁾

8) 아동복지법은 1981년 아동복지법으로 명칭이 변경되면서 요보호아동에서 전체 아동으로 보호대상이 바뀌었다. 이용교, 디지털 청소년복지, 인간과 복지(2006), 103; 표갑수, 아동청소년복지론, 나남(2010), 60쪽; 문선화, 구차순, 박미정, 김현욱, 한국사회와 아동청소년복지, 양서원(2009), 64, 79쪽

9) 아동 및 청소년복지의 체계상 문제가 되는 법률은 대부분 아동 및 청소년복지와 직결된 법률이다. 따라서 그밖의 법률들이 대상에서 제외되었다고 해도 이 글의 결론에는 별다른 영향을 미치지 않는다.

II. 우리나라 아동 및 청소년복지 관련 법제의 발달사¹⁰⁾

1. 아동 및 청소년복지의 맹아기(해방~1961년 아동복지법 제정)

우리나라에서 현대적 아동 및 청소년복지 사업이 등장한 것은 1945년 해방 이후 1960년 초까지의 빈곤과 혼란의 시기였다. 6. 25. 전쟁 후 사회복지의 주류는 전쟁고아를 위한 시설 중심의 구호사업이 주를 이루었는데, 재원과 서비스는 주로 외국의 원조나 민간단체의 원조에 의한 응급구호의 성격을 벗어나지 못했다. 또한 아동복지의 대상은 1차적으로 요보호 아동이었고, 일반 아동의 문제는 가족 내 사안으로 간주되어 관심의 대상에서 벗어나 있었다.¹¹⁾ 요보호 아동에 대한 지원은 조선구호령과 몇 개의 미군정 법령 및 그 세부준칙에 따라 이루어졌는데, 이 시기에는 아동복지와 청소년복지의 영역이 구분되지 않았다.¹²⁾ 시설보호의 대상은 조선구호령에 따라 13세 이하였지만, 근로아동의 보호연령은 18세 미만이었으며, 20세 미만의 비행소년은 소년법에 의해 형사처분 대신에 보호처분을 받을 수 있었다.¹³⁾

2. 아동 및 청소년복지의 도입기(1961년~1987년 헌법 개정 및 청소년육성법 제정)

그 후 1961년 쿠데타로 집권한 군사정부는 1963년 민정 이양 전까지

10) 아동 및 청소년복지 관련 법제의 발달사는 기존의 문헌에 실려 있는 내용을 간단히 정리한 것임을 밝혀 둔다. 일부 학자들은 이 글에서와 같이 1987년부터 2003년까지를 청소년복지의 전개기로 보고 2003년 이후 현재까지를 발전기로 본다. 예컨대, 김완래, 김동현, 임순길, 청소년복지론, 동문사(2010), 27쪽; 조선화, 김동현, 임순길, 청소년복지론, 동문사(2010), 20쪽. 반면, 일부 학자들은 1987년부터 2003년까지를 청소년복지의 확립기로 보고, 2003년 이후 현재까지를 청소년복지의 전개기로 보기도 한다. 예컨대 김경준, 앞의 책, 28쪽; 이용교, 앞의 책, 104쪽

11) 문선화, 앞의 책, 64쪽

12) 이용교, 앞의 책, 302쪽

13) 위와 같음.

다수의 복지 관련 법들을 제정했다.¹⁴⁾ 이 시기에 제정·공포된 사회복지 관련 법 중에는 생활보호법(1961), 아동복지법(1961), 고아입양특례법(1961), 보호시설에 있는 고아의 후견직무에 관한 법률(1961), 미성년자보호법(1961), 사회보장에 관한 법률(1963) 등이 있다.

아동복지법의 당초 법안은 ‘모든 아동의 건전 육성’을 목적으로 하고 있었으나 국가 재정상의 어려움을 감안하여 ‘요보호 아동’으로 그 대상을 제한하였다.¹⁵⁾ 아동복지법은 요보호아동의 연령을 종전의 13세에서 18세로 상향시키고¹⁶⁾ 아동복지시설을 13개로 구분하였다.¹⁷⁾

미성년자보호법은 만 20세 미만의 흡연, 음주, 기타 선량한 풍속을 해하는 행위를 금지하고 미성년자에게 필요한 사항을 규정하여 청소년의 건강을 보호하고 선도를 도모하고자 하였다.¹⁸⁾

정부가 명시적으로 ‘청소년’을 정책의 대상으로 설정한 것은 1964년 ‘중앙청소년보호대책위원회’를 설치하면서부터였다. 위원회의 위원장은 내무부장관이었는데, 1977년 청소년대책위원회로 개칭되면서 위원장도 국무총리로 변경되고, 부위원장은 내무부장관, 교육부장관이 맡게 되었다.¹⁹⁾ 그러나 이 위원회는 청소년을 육성하거나 청소년의 권리를 신장시키기 보다는 주로 청소년을 비행으로부터 보호하려는 데 목적을 두었다.²⁰⁾

그 후 1981년 아동복지법이 아동복지법으로 개명되어 전면 개정되면서 보호의 대상이 ‘요보호 아동’에서 18세 미만의 전체 아동으로 바뀌게 되었다.²¹⁾

14) 당시 제정된 복지 관련 법들은 총 19개로 대부분은 정권의 정당성을 확보하기 위한 것이었기 때문에 경제성장에 부정적 영향을 끼치지 않는 범위 내에서 입법이 이루어졌다. 표갑수, 앞의 책, 59쪽; 문선화, 앞의 책, 64쪽

15) 문선화, 앞의 책, 65쪽

16) 사회복지학에서는 아동복지법이 보호대상을 13세 이하에서 18세 미만으로 상향조정 한 것이 ‘아동’의 개념에 ‘청소년’을 포함시켰음을 의미한다고 해석하고 있다. 조선휘, 앞의 책, 14쪽; 이용교, 앞의 책, 303쪽

17) 아동보호시설은 아동상담소, 보육시설, 조산시설, 정신박약아시설, 맹아양호시설, 농아양호시설, 신체허약아보호시설, 아동휴양시설, 교호시설, 부랑아보호시설, 청소년직업보도시설, 지체부자유아보호시설, 모자보호시설 등이었다. 조선휘, 앞의 책, 15쪽

18) 김경준, 앞의 책, 27쪽; 조선휘, 앞의 책, 16쪽

19) 김경준, 앞의 책, 27쪽

20) 위와 같음.

21) 이 시기에 빈곤청소년에게 가장 큰 도움을 준 복지는 생활보호법의 개정(1982)과 그

3. 청소년복지의 전개기(1987년~2003년 청소년복지지원법 제정)

제9차 개정헌법(1987)은 제34조 제4항에 “국가는 노인과 청소년의 복지향상을 위한 정책을 실시할 의무를 진다”고 규정하여 청소년의 복지향상을 국가의 책임으로 명시하였다. 이와 함께 1987년 청소년육성법이 제정되면서부터 청소년복지가 아동복지와 구분되는 고유영역으로 자리잡게 되었다.²²⁾ 청소년육성법은 “청소년의 인격 형성을 도모하고, 청소년의 보호·육성·선도 및 지원에 관한 사업을 효율적으로 추진함으로써 청소년이 국가·사회 발전에 이바지할 수 있는 건실하고 유능한 국민으로 성장하도록 함을 목적으로”²³⁾ 학교의 보완적 영역을 사회가 담당할 필요가 있음을 명시하고 있었다. 이 법은 청소년단체의 지원과 청소년시설의 설치·운영을 핵심적인 내용으로 하여, 청소년정책의 영역을 설정하고 이를 담당할 수 있는 행정체계를 확립하였다는 점에 그 의의가 있다. 그러나 이 법에 ‘청소년복지’라는 개념은 정의되어 있지 않았다.

이후 서울올림픽이 개최된 1988년에는 체육부에 청소년국을 설치하고 시도에 가정복지국 청소년과를 설치하였으며, 매년 청소년의 육성 등을 위한 가정·학교·사회 각 영역에 걸친 종합계획을 수립·시행하도록 하였다.²⁴⁾

1990년 5월에는 ‘청소년헌장’이 제정되어 청소년의 권리와 의무, 국가 및 가정의 책임 등이 명시되었고²⁵⁾ 1991년에는 우리나라도 ‘아동권리에 관한 국제협약’²⁶⁾의 당사국이 되었다. 이에 따라 아동복지의 기본 사상인

후속 조치였다고 할 수 있다. 특히 생활보호의 종류를 기존의 4개 보호(생계보호, 의료보호, 해산보호, 장애보호)에 교육보호와 자활보호를 첨가하여 청소년복지에도 획기적으로 기여하였다. 즉 교육보호의 대상자가 대부분 중고등학생이기 때문에 실질적으로 청소년들이 혜택을 받을 수 있는 길이 열리게 된 것이다. 생활보호법은 1999년 국민기초생활보장법으로 전면 개정되었고 교육보호는 교육급여로 바뀌어 현재에 이르고 있다. 이용교, 앞의 책, 105쪽

22) 이같은 이유로 대분의 학자들은 우리나라에서 청소년복지가 시작된 시기를 청소년육성법이 제정된 1987년으로 꼽는다. 김완래, 앞의 책, 27쪽; 이용교, 앞의 책, 104쪽; 송주미, 강경미, 청소년복지, 대왕사(2011), 76쪽

23) 조선희, 앞의 책, 18쪽

24) 이용교, 앞의 책, 104쪽

25) 송주미, 앞의 책, 77쪽

26) 아동의 권리에 대한 사상적 배경은 1924년 제네바 선언에 기초를 둔 1959년의 아동권리선언이라고 할 수 있는데, 이 선언을 기초로 1989년 유엔총회에서 ‘아동권리에

아동의 권리에 관한 정부 차원의 노력이 이루어지게 되었다.²⁷⁾

그 후 청소년복지 관련 법률의 기본법이라고 할 수 있는 청소년기본법이 1991. 12. 31. 제정되었다. 청소년기본법은 1987년 제정된 청소년육성법을 기초로 한 것으로, 1993. 1. 1.부터 시행되어 현재에 이르고 있다. 청소년육성법에서는 청소년의 보호·육성·선도가 주요 내용이었던데 비해²⁸⁾ 청소년기본법은 청소년복지에 관한 내용을 보완하고 청소년사업, 청소년활동, 청소년복지 등에 관한 기본적인 사항을 정하고 있다. 이 법은 제1조에도 나타나 있듯이 “청소년의 권리 및 책과 가정·사회·국가 및 지방자치단체의 청소년에 대한 책임을 정하고 청소년육성정책에 관한 기본적인 사항을 규정함을 목적으로” 하는데, 처음으로 청소년복지의 개념 정의를 하였다는 점에서도 의미가 깊다.

이후 미성년자보호법을 대체하는 청소년보호법(1997)이 제정되어 청소년을 유해한 환경으로부터 보호하려는 적극적인 시책이 강구되었고, 2000년에는 청소년을 성범죄로부터 보호하기 위한 청소년성보호에 관한 법률이 제정되었다.²⁹⁾

4. 청소년복지의 발전기(2003년~현재)

2003년에는 청소년복지지원법이 제정되었는데, 이 법은 과거의 문제 청소년의 보호 및 육성 정책에서 탈피하여 청소년이 사회의 구성원으로 살아가기 위해 필요한 기본적인 요소들을 강조함으로써 권리협약에 관한 세계적 기준에 근접한 정책 내용을 담았다. 그러한 점에서 이 법은 청소년복지의 근거법적 성격을 띠면서³⁰⁾ 동시에 우리나라에서 청소년복지를 본격적으로 전개할 수 있는 발판을 마련해 주고 있다고 할 수 있다.³¹⁾ 다만 내용적으로는

관한 국제협약'(Convention on the Rights of the Child)이 체결되었다. 우리나라도 1991년 이 조약에 비준하면서 아동을 보호하는 국내법과 제도를 구축할 책임을 갖게 된 것이다.

27) 문선화, 앞의 책, 67쪽

28) 김경준, 앞의 책, 54쪽

29) 이 법은 현재 아동·청소년성보호에 관한 법률로 개명되어 시행되고 있다.

30) 김완래, 앞의 책, 28쪽

31) 김경준, 앞의 책, 28쪽

미흡하여 보완이 필요하다고 본다. 이에 대하여는 아래에서 자세히 검토한다.

Ⅲ. 아동 및 청소년 복지의 개념 및 대상

1. 아동 및 청소년의 개념

아동 및 청소년의 개념은 시대, 국가 및 학자에 따라 다양하게 정의되고 있기 때문에 명확한 기준을 정하기는 어렵다. 사전적으로 아동은 초등학교에 다니는 연령대의 어린이를 의미한다고 할 것이나³²⁾, 정확히 몇 세부터 몇 세까지를 의미하는 지는 불분명하다. 또한 영유아³³⁾도 아동이라고 할 것인지, 청소년은 몇 세 이후를 일컫는지도 모호하다. 청소년은 사전적으로 “청년과 소년”을 의미하는데³⁴⁾, 소년은 “아주 어리지도 않고 완전히 성숙하지도 않은 사내 아이”³⁵⁾, 청년은 “20~30세 안팎의 젊은 사람. 특히 남자를 일컫는 말로 소년과 장년 사이”³⁶⁾라고 정의되어 있다. 한편 발달심리학에서는 아동기를 영아기와 유아기 이후의 시기, 즉 5-12세의 연령으로 규정한다.³⁷⁾ 일반적으로는 신체적으로나 정신적으로 미성숙한 단계를 아동 및 청소년이라고 하고, 그 중 6세부터 12세 전후를 아동, 13세 이상 22세 전후를 청소년으로 일컫는다.³⁸⁾ 청소년기는 신체적, 인지적 발달에서는 아동기를 벗어났지만 아직 성인이라고 하기에는 심리적, 사회적 발달이 불완전하여 아동과 성인의 중간인 정도로 보기도 한다.³⁹⁾

32) 아동의 사전적 의미는 “초등학교에 다니는 나이의 아이”(국어사전, 민중서림, 2001) “몸과 마음이 아직 완성기에 이르지 않은 나이가 어린 사람. 대략 3세 가량에서 12세까지의 아이를 일컬음”(국어대사전, 민중서림, 2004)로 되어 있다.

33) 영아는 사전적 의미로는 “젖먹이”(국어대사전, 민중서림)로 유아는 “어린 아이”(국어사전, 민중서림)로 되어 있다. 영유아는 영유아보육법에 의한 영아와 유아의 복합어이다.

34) 국어대사전, 민중서림

35) 국어사전, 민중서림

36) 국어대사전, 민중서림. 물론 현실에서 청소년의 개념은 사전적 의미로 사내 아이만을 일컫는 것은 아니고 소녀의 개념도 포함되어 있다.

37) 표갑수, 앞의 책, 24쪽

38) 표갑수, 앞의 책, 27쪽; 송주미, 앞의 책, 15쪽. 이 연령기준은 절대적인 것은 아니고 학자에 따라 국가에 따라 다소 차이를 보인다. 김혜리, 청소년권리와 청소년복지, 한울(2008), 15쪽

39) 송주미, 앞의 책, 15쪽

현행법은 아동과 청소년의 개념과 연령기준을 다음과 같이 다양하게 정하고 있다.

아동복지법은 “아동”이라 함은 18세 미만의 자를 말한다(아동복지법 제 2조 제1호)고 정의하고 있다. 한부모가족지원법도 “아동”이란 18세 미만 (취학 중인 경우에는 22세 미만을 말한다)의 자를 말한다(제4조 제5호)고 하고 있다. 반면, 청소년기본법은 “청소년”이라 함은 9세 이상 24세 이하의 자를 말한다(제3조 제1호)고 정하고 있고, 청소년보호법은 “청소년”이라 함은 만 19세 미만의 자를 말한다고 규정하고 있다(제2조 제1호). 그리고 아동·청소년의 성보호에 관한 법률은 “아동·청소년”은 19세 미만의 자를 말한다(제2조 제1호)고 규정하고 있다.

한편 민법은 제4조에서 만20세로 성년이 된다고 정하여⁴⁰⁾, 20세 미만의 자를 미성년자로 보고 있다. 그리고 영유아보육법은 “영유아”란 6세 미만의 취학 전 아동을 말한다고 규정하고 있다(제2조 제1호).

이렇게 각 법률에서 영유아, 아동, 청소년, 미성년 등을 조금씩 달리 정하고 있기 때문에 아동 또는 청소년을 어떻게 정의하는 것이 옳은지가 애매모호하다.⁴¹⁾ 예컨대 6세 미만의 아동은 영유아이고, 19세 이상 24세 이하의 자는 청소년에 속한다는 점에는 의심의 여지가 없으나, 9세 이상 18세 미만의 자는 아동에 속하기도 하고 청소년에 속하기도 하여 아동과 청소년의 개념이 중복된다.

한편 근로기준법은 15세 미만 자는 근로자로 사용하지 못하도록 하고 (제64조), 18세 미만인 자에 대하여는 그 연령을 증명하는 가족관계기록 사항에 관한 증명서와 친권자 또는 후견인의 동의서를 사업장에 갖추어 두어야 한다(제66조)고 정하고 있다. 그리고 사회보장 관련 법률은 18세 미만의 자를 요보호 대상으로 보고 있다.⁴²⁾

40) 현행 민법 제4조는 2011. 3. 7. “사람은 19세로 성년에 이르게 된다”고 개정되어, 이 규정의 시행일인 2013. 7. 1.부터는 19세로 성년이 된다.

41) 비슷한 취지로 김수진, 앞의 연구보고서, 18쪽 이하

42) 국민연금법 제6조에 의하면 국내에 거주하는 국민으로서 18세 이상 60세 미만인 자는 국민연금 가입 대상이 된다. 그러나 “18세 이상 27세 미만인 자로서 학생이거나 군 복무 등의 이유로 소득이 없는 자”는 경제적으로 독립되지 않았으므로 지역가입자로부터 제외하고 있다(제9조 제3호). 나아가 국민연금의 급여에서도 미성년자는 경

<표 1> 아동 및 청소년의 개념 및 연령

법 른	아동·청소년 및 유사개념	연 령
민법	미성년자	만 20세 미만
아동복지법	아동	18세 미만
청소년기본법	청소년	9세 이상 24세 이하
청소년보호법	청소년	만 19세 미만
한부모가족지원법	아동	18세 미만
소년법	소년	19세 미만
아동·청소년의성보호에관한 법률	아동·청소년	19세 미만
형법	형사미성년자	14세 미만
영유아보육법	영유아	6세 미만의 취학 전 아동
모자보건법	영유아	6세 미만
입양촉진및절차에관한특례법	아동	18세 미만
도로교통법	어린이 유아	13세 미만 6세 미만

외국의 경우도 청소년의 개념은 각 나라마다 차이가 있다.⁴³⁾ 아동과 청소년의 범주는 유엔 차원에서도 중복되어, 유엔총회에서는 1985년 세계청소년의 해를 정하면서 청소년의 범주를 15세부터 24세까지로 정하였고, 국제조약인 “유엔 아동의 권리에 관한 협약”은 아동을 18세 미만으로 정의하고 있다.⁴⁴⁾

제력이 없다는 것을 전제로 하여 18세 미만의 자녀에 대하여는 부양가족연금(제52조 제1항 제2호), 유족의 범위 및 유족연금의 수급자격(제73조 제1항, 제75조 제1항 제4호) 등에서 수급권을 인정하고 있다. 또한 초·중등교육법 제2조나 고등교육법 제2조에 따른 학교에 재학 중인 경우는 연금보험료의 납부 예외를 인정하고 있다(제91조 제1항 제3호). 국민건강보험법에서도 미성년자인 지역가입자는 보험료 납부의무가 면제된다(제68조 제2항).

- 43) 이탈리아, 노르웨이, 스위스, 오스트레일리아는 청소년을 14세 이상 18세 미만, 핀란드는 16세 이상 18세 미만, 프랑스는 13세 이상 18세 미만, 영국은 8세 이상 17세 미만, 캐나다는 7개주는 16세까지를, 3개주는 18세까지를 청소년이라고 하고 있다. 미국은 16세까지를 청소년으로 정한 주가 8개주, 17세까지는 11개주, 18세까지는 24개주, 19세까지는 1개주, 21세까지는 2개주이다. 일본 및 아시아권에서는 20세 미만의 자를 청소년으로 보고 있다. 표갑수, 앞의 책, 25쪽
- 44) 하승수, 청소년권리의 개념과 발전 과정, 이혜원 외, 청소년권리와 청소년복지, 한울아카데미(2008) 중, 73-103(75)쪽

아동과 청소년의 연령기준은 각 법률의 목적에 따라 달라질 수 있고, 이에 따라 별도의 구분이 필요할 수도 있다. 예컨대 같은 미성년자라 해도 형법상의 형사미성년자 개념과 민법상의 미성년자 개념은 양 법이 규율하는 영역이 다른 만큼 차이를 둘 수밖에 없다. 그러나 유사한 목적을 띠고 있는 아동 및 청소년복지 관련 법률들이 동일한 용어에 대하여 달리 정의하는 것은 법적 안정성을 심각하게 훼손하고 아동복지와 청소년복지의 범위 획정을 모호하게 한다는 점에서 문제가 있다.

최근 제정 및 개정된 청소년 관련 법률들은 청소년기본법상의 정의에 따라 청소년의 연령을 통일하려는 추세이나, 아동·청소년의 성보호에 관한 법률(2009. 6. 9 제정)⁴⁵⁾은 아동·청소년을 19세 미만 자로 보아 아동과 청소년의 개념은 다시 혼란스러워지고 있다.

2. 아동복지 및 청소년복지의 개념

(1) 사회복지 관련법상 아동복지 및 청소년복지

아동 및 청소년의 개념 뿐 아니라 아동복지 및 청소년 복지의 개념에서도 합의된 견해를 찾기 어렵다.

일견 아동복지 또는 청소년복지는 ‘아동’ 및 ‘청소년’과 ‘복지’의 합성어이므로 ‘아동’ 및 ‘청소년’과 ‘복지’의 개념을 결합하면 그 개념이 바로 나올 것처럼 보인다. 그러나 아동 및 청소년의 정의가 명확하다 해도 복지에 대한 정의 또한 다양하기 때문에 아동 및 청소년 복지를 정의하기는 쉽지 않다.⁴⁶⁾

현행법은 사회복지에 대한 개념을 규정하지 않고 있다. 사회보장기본법 제3조 제1호는 “‘사회보장’이란 질병, 장애, 노령, 실업, 사망 등의 사회적 위험으로부터 모든 국민을 보호하고 빈곤을 해소하며 국민 생활의 질을 향상시키기 위하여 제공되는 사회보험, 공공부조, 사회복지서비스 및 관

45) 이 법의 전신인 청소년 성보호에 관한 법률에서는 청소년을 19세 미만 자로 보았으나, 아동·청소년의 성보호에 관한 법률(2009. 6. 9 제정)은 법 명칭을 바꾸면서 아동·청소년을 19세 미만 자로 보고 있다.

46) 이봉주, 청소년복지의 개념과 실천 방법, 이해원 외, 앞의 책 중, 73-103(143)쪽

련복지제도를 말한다”고 하여 사회보장의 개념 속에 사회복지서비스가 속하는 것으로 정의하고 있다.

이에 반해 사회복지학에서는 오히려 사회복지를 사회보장을 포함하는 넓은 개념으로 보기도 하고,⁴⁷⁾ 양자를 같은 개념으로 사용하기도 한다.

한편 사회복지사업법은 사회복지사업의 정의와 관련 제2조 제1호에서 “사회복지사업’이란 다음 각 목의 법률에 따른 보호·선도(善導) 또는 복지에 관한 사업과 사회복지상담, 노숙인 등 보호, 직업지원, 무료 숙박, 지역사회복지, 의료복지, 재가복지(在家福祉), 사회복지관 운영, 정신질환자 및 한센병력자의 사회복지에 관한 사업 등 각종 복지사업과 이와 관련된 자원봉사활동 및 복지시설의 운영 또는 지원을 목적으로 하는 사업을 말한다”고 하고, 다음 각목의 법률로서 국민기초생활보장법, 아동복지법, 노인복지법, 장애인복지법, 한부모가족지원법, 영유아보육법, 성매매방지 및 피해자보호 등에 관한 법률, 정신보건법, 성폭력방지 및 피해자보호 등에 관한 법률, 입양촉진 및 절차에 관한 특례법, 일제하 일본군위안부 피해자에 대한 생활안정지원 및 기념사업 등에 관한 법률, 사회복지공동모금회법, 장애인·노인·임산부 등의 편의증진 보장에 관한 법률, 가정폭력방지 및 피해자보호 등에 관한 법률, 농어촌주민의 보건복지증진을 위한 특별법, 식품기부 활성화에 관한 법률, 의료급여법, 기초노령연금법, 긴급복지지원법, 다문화가족지원법, 장애인연금법, 장애인활동 지원에 관한 법률, 노숙인 등의 복지 및 자립지원에 관한 법률, 보호관찰 등에 관한 법률을 열거하고 있다.

일부 법률을 제외하고 위에 열거한 법률들의 대부분은 생활이 어렵거나 사회적으로 불이익을 받기 쉬운 취약계층을 대상으로 하고 있다.

이 규정에 근거하여 사회복지사업을 간단히 정의하자면 빈곤층 또는 취약계층을 지원하는 사업이라고 할 수도 있다. 여기서 사회복지사업이 사회복지와 사업의 복합어라고 볼 수 있는지는 의문이다. 사회복지사업이 사회복지와 관련한 사업이라고 하고 사회복지를 사회보장과 동의어로 본다면 사회보장제도의 중핵이라 할 수 있는 사회보험이 빠져 있다는 점에

47) 표갑수, 앞의 책, 38쪽

서 문제가 있다. 그런 점에서는 사회복지를 사회보장의 하위개념으로 보아 사회보장 중 취약계층에 대한 지원을 의미한다고 볼 수도 있을 것이고, 이같은 해석이 사회보장기본법상 사회보장의 정의에 부합한다고도 할 수 있다.

문제는 사회복지사업법 제2조 제1호에 열거한 법들에 아동복지법은 포함되었으나 청소년복지 관련 법들은 제외되었다는 것이다. 그것이 입법자의 의도인지 법의 흠결인지는 불분명하다. 다만 아동복지법은 학대아동 등 소외된 아동에 대한 규정을 두고 있는 반면, 청소년기본법을 비롯한 청소년 관련 제법은 취약계층이 아닌 모든 청소년을 대상으로 한다는 점에서, 청소년 관련 법들이 제외된 것이 입법자의 의도인 것처럼 보인다. 그러나 취약계층만을 대상으로 하지 않는 영유아보육법이 포함되어 있다는 점에서 입법자의 의도는 다시 불분명해진다.

위에 언급한 이유로부터 아동복지 또는 청소년복지를 ‘아동’ 및 ‘청소년’과 ‘복지’(‘사회복지’)의 합성어로 보아, 사회보장기본법 또는 사회복지사업법의 해당 규정을 해석하여 설명하려는 시도는 적절하지 않다는 결론에 이를 수밖에 없다.

(2) 청소년기본법상 청소년복지의 개념

우리나라의 경우 1980년대 이전에만 해도 아동복지와 청소년복지는 명확한 구분없이 혼용되어 왔다. 학설상으로 협의의 아동복지는 부모가 아동을 양육할 수 없는 경우 요보호 아동 및 그 가족에게 공공 및 민간기관에서 제공하는 서비스를 말하고, 광의의 개념은 모든 아동의 행복을 위하여 그들의 신체적·사회적·심리적 발달을 보호하고 촉진하기 위한 경제, 교육, 보건, 노동 등 각 분야에서의 지원책이라고 한다.⁴⁸⁾ 현재 아동복지는 요보호 아동에 대한 소극적 측면에서의 복지에 치우쳐 있고⁴⁹⁾ 아동복지법의 내용도 요보호 아동, 학대아동에 보호에 초점을 맞추고 있다. 이

48) 표갑수, 앞의 책, 41쪽

49) 이용교, 앞의 책, 84쪽; 아동복지법의 내용에 관한 분석으로는 김수진, 앞의 연구보고서, 37쪽 이하

러한 아동복지법의 성격이 사회복지사업법에 반영된 결과 취약계층을 대상으로 한 사회복지사업의 정의에 아동복지법이 언급된 것이라고 본다.

한편 청소년기본법은 청소년 복지의 정의와 관련 “청소년 복지”라 함은 청소년이 정상적인 삶을 영위할 수 있는 기본적인 여건을 조성하고 조화롭게 성장·발달할 수 있도록 제공되는 사회적·경제적 지원을 말한다(제3조 제4호)고 정하고 있다. 이 정의에 의하자면 넓게 보면 모든 청소년이 정상적인 삶을 영위할 수 있는 기본적인 여건을 조성하고 조화롭게 성장·발달할 수 있도록 제공되는 사회적·경제적 지원 일체가 청소년 복지에 해당된다고 할 것이다.

이러한 아동복지법의 성격과 청소년기본법상 청소년복지의 정의는 아동 및 청소년복지의 개념을 더욱 모호하게 한다.⁵⁰⁾ 자칫 아동복지법은 요보호아동을 대상으로 한 복지이고, 청소년복지 관련 법은 모든 청소년을 대상으로 한 보편적 복지라는 인식을 심어줄 수도 있다. 실제로 청소년복지에 관련 연구들은 청소년복지를 아동복지법상의 요보호 아동에 대한 복지와 구분하여 일반 청소년에 대한 보편적 복지로 이해하고 있는 경우가 대부분이다.⁵¹⁾ 그러나 앞서 언급한 바와 같이 같은 복지라는 용어를 사용하면서 아동복지법은 요보호아동을, 청소년복지 관련 법은 모든 청소년을 대상으로 한다고 하는 것은 설득력이 없다.

한편 아동복지법이 아동을 18세 미만의 자로 정의하고 있는데다 이 법이 일반아동에 대한 복지를 포함한다고 보아 아동복지를 청소년복지를 포함하는 개념으로 보고 있는 경우도 많다.⁵²⁾ 특히 아동과 청소년을 굳이 구분하지 않는 대부분의 아동복지에 관한 연구는 아동복지를 최광의의

50) 이렇게 아동복지와 청소년복지의 개념이 모호해진 원인은 앞서 설명한 바와 같이 요보호 아동을 대상으로 한 아동복지법이 먼저 제정된 후 아동과 청소년을 연령적으로 명확히 구분하지 않은 채 1980년대 후반 청소년 관련 법들이 제정된 데 있다. 그러나 실정법상 아동복지법과 청소년 관련 복지법들을 정리해주는 규정이 없기 때문에 아동복지와 청소년복지를 혼용해 사용하는 것을 비판할 수도 없다.

51) 김명수, 앞의 논문, 171쪽; 비슷한 취지로 이봉주, 앞의 논문, 148쪽

52) 연구의 제목 또는 주제가 아동복지로 되어 있는 경우 아동복지를 청소년복지를 포함한 넓은 의미의 보편적 복지로 보기도, 학대아동 등 요보호 아동을 대상으로 한 좁은 의미로 파악하기도 한다. 반면 청소년복지로 특정된 경우는 청소년복지를 아동복지와 구별되는 고유영역으로 이해하려 한다.

개념으로 이해하고 있다.⁵³⁾

위와 같은 사실로부터 아동 및 청소년복지 관련 법들에서 아동복지 또는 청소년복지의 개념을 찾으려는 시도는 아동 및 청소년의 개념의 경우와 마찬가지로 불완전하고 불균형하다는 결론에 이를 수밖에 없다.

3. 아동복지 및 청소년복지의 대상

아동복지와 청소년복지의 법적 개념과는 별개로 대두되는 문제는 아동복지 및 청소년복지의 대상이 누구냐는 것이다. 즉 아동 및 청소년이 복지의 대상이냐, 아니면 아동 및 청소년을 자녀로 둔 부모(친권자)냐는 것으로, 아동 및 청소년복지가 부모의 권리이냐, 아니면 아동 및 청소년의 권리이냐의 문제라고 할 수 있다.⁵⁴⁾

자녀를 양육할 권리가 부모에게 부여된 불가양의 권리임은 의심의 여지가 없다. 따라서 아동의 복지는 부모의 양육권과 직결된다고 할 수 있다. 그런데 우리 헌법은 제36조에서 양성평등에 기초한 혼인과 가족생활의 보장과 모성의 보호를 규정하고는 있으나 양육과 관련한 부모의 권리에 대하여는 언급하고 있지 않다. 따라서 부모의 양육권이 헌법상의 불가침의 권리라고 할 수는 없다. 헌법은 아래에서 보는 바와 같이 부모의 교육의무만을 부과하고 있을 뿐, 아동의 권리 조항도 두고 있지 않다.

한편 아동 및 청소년의 대부분은 아직 행위능력이 없는 미성년자로서 친권자의 보호를 필요로 하는 자들이므로, 이들에 대한 복지는 일견 이들을 보호하는 부모(또는 후견인)에 대한 지원으로 이해될 수 있다. 예컨대 경제적 능력이 없는 부모를 둔 자녀는 아동 또는 청소년기에 누려야 할 경제적 또는 사회적 혜택을 누릴 수 없다는 점에서 아동 및 청소년복지

53) 이정식, 앞의 논문; 정혜영, 앞의 논문; 김승권, 앞의 논문; 이혜원, 아동권리에 관한 국제협약과 국내 아동복지법 비교, 한국사회복지학 44(2001. 3), 262-287쪽 등 다수 논문

54) 아동복지 전문가들은 오래 전부터 아동복지가 부모의 권리인가, 아동의 권리인가에 관한 논쟁을 해 왔다. 이와 관련 어느 한 쪽만을 강조하는 것은 진정한 아동복지라고 할 수 없으므로 양자 택일의 선택을 할 것이 아니라 양자를 조화하여 아동이 최선의 복지 혜택을 받도록 하는 것이 바람직한 방법이라는 견해가 있다. Huntington, Clare, Rights Myopia in Child Welfare, UCLA Law Review 53(February 2006). 637쪽

의 대상은 곧 부모 또는 가족에 대한 지원이라고 볼 수 있다.⁵⁵⁾ 그런 의미에서 아동복지 또는 청소년복지를 사회보장제도의 일종으로도 볼 수 있다.

그러나 아동 및 청소년을 부모에게 종속된 자녀가 아니라 독립적 인격체로 본다면 부모와 관계 없이 아동 및 자녀에 대한 직접적 지원도 아동 및 청소년복지의 일종이라고 볼 수 있다. 예컨대 정상적인 부모 밑에서 건강하게 자라나는 자녀들이 아동기 및 청소년기에 필요한 복지혜택을 누리는 것도 아동 및 청소년 복지라고 할 수 있다.

반면 부모가 아동을 신체적 또는 정신적으로 학대하는 경우 부모에 대한 지원이 곧 아동 및 청소년의 복지라는 등식은 성립되지 않는다. 오히려 자녀를 부모로부터 격리시켜 이들을 시설에서 보호하는 것이 아동 및 청소년의 복리와 부합한다.⁵⁶⁾ 또는 부모가 없는 고아들의 경우 부모에 대한 지원이 아동 및 청소년복지와 동일시될 수는 없다. 이 경우는 고아들을 건강한 가정에 입양하여 건전한 양육을 받게 해 주는 것이 아동 및 청소년의 복지의 요체가 된다. 또는 부모 중 한 사람이나 조부모가 아동 및 청소년을 보살펴주는 한 부모 또는 조손 가정에 대하여는 한 부모 또는 조부모에 대한 지원이 아동 또는 청소년복지에 해당한다고 할 수 있다.

그런데 고아든 한 부모가정 또는 조손가정의 아동 또는 청소년이든 보편적으로 아동 또는 청소년기에 필요한 복지혜택을 누리도록 지원을 해야 할 필요가 있다는 점에서는 부모의 보호를 받는 아동 또는 청소년과 다르지 않다는 점에서 아동 및 청소년 복지는 보편적 복지로서의 성격을 띤다.

이같이 아동 및 청소년 복지는 한편으로는 아동 및 청소년을 자녀로 둔 부모에 대한 복지이면서도 다른 한편으로는 직접적 수혜자인 아동 및

55) 아동에게서 제일 필요한 것이 안전과 함께 사랑을 줄 수 있는 부모와 가족이라는 점에서 아동복지의 초점을 가족지원에 두는 견해도 있다. 문선화, 앞의 책, 33쪽; 비슷한 취지로 Klinkhardt, Horst, Jugendhilferechtliche Maßnahmen zum Schutz vor Gewalt, FPR 2001, 264쪽

56) 아동학대는 대부분 부모에 의해 발생한다는 점에서 부모 양육권의 보호가 반드시 아동의 이익에 부합한다고 할 수는 없다. 이 경우는 오히려 부모에게 양육권을 박탈하는 것이 아동의 복리에 부합하기 때문이다.

청소년 당사자에 대한 복지이기도 하다. 또한 아동 및 청소년이 충분한 보살핌을 받을 수 없는 한 부모가정의 경우 이들에 대한 특별한 지원이, 부모가 없는 아동의 경우 그들을 양육하고 있는 후견인에 대한 지원이 아동 또는 청소년에 대한 복지라고도 할 수 있다.

나아가 아동 또는 청소년복지는 보호를 필요로 하는 아동 또는 청소년만 뿐 아니라 일반 아동들까지 포함한다.

이같이 아동 및 청소년에 대한 복지는 부모 또는 후견인에 대한 복지이면서 동시에 요보호 아동 및 청소년 당사자에 대한 복지이고, 선별적 복지인 동시에 보편적 복지라는 점에서 아동 및 청소년복지 관련 법도 이같은 아동 및 청소년복지의 특성을 반영해야 할 것이다. 따라서 직접 청소년을 대상으로 하는 법이 아니라 할지라도 부모에 대한 지원을 통해 그 자녀가 혜택을 받을 수 있다면 아동 및 청소년의 복지에 해당한다고 할 것이다.

IV. 아동 및 청소년 복지의 법적 근거 및 체계

1. 아동 및 청소년복지에 관한 헌법적 근거

(1) 부모의 교육의무(헌법 제31조 제2항)

헌법 제31조 제2항은 “모든 국민은 그 보호하는 자녀에게 적어도 초등교육과 법률이 정하는 교육을 받게 할 의무를 진다”고 하여 부모의 의무를 규정하고 있다. 이 조항의 그 수급자는 복지의 수혜자인 아동 또는 청소년이 아니라 그들의 부모이다. 즉, 아동 또는 청소년은 기본권의 주체가 되지 못하고 부모의 교육의무를 통해 교육의 기회를 제공받게 되어 있다.⁵⁷⁾

이와는 달리 독일에서는 아동의 양육과 권리를 기본법(Grundgesetz: GG) 제6조58)에서 다음과 같이 규정하고 있다.

57) 헌법이 아동을 기본권의 주체로서 규정하지 않고 부모를 통해 교육의 의무를 부과하는 소극적 태도에 대한 비판적 견해로는 정혜영, 앞의 논문, 82쪽

58) Artikel 6(1) Ehe und Familie stehen unter dem besonderen Schutze der staatlichen Ordnung.

“자녀의 보호와 양육은 부모의 자연권이고 최우선적인 의무이다. 국가는 부모의 이러한 권리와 의무를 감호해야 한다(제2항).

아동은 양육권자가 거부하거나 자녀가 다른 이유로 방치될 우려가 있을 경우에 한해 법률에 의하여서만 가족으로부터 격리될 수 있다(제3항).

혼인 외 자녀에게는 입법을 통하여 신체적·정신적 발달을 위한 조건과 사회적 지위에서 혼인 중 자녀와 동일한 조건을 마련해 주어야 한다(기본법 제6조 제5항)”.
이렇게 독일 기본법이 아동이 부모 또는 가족의 보호 아래 양육되어야 하고, 혼인 외 자녀도 혼인 중 자녀와 동일한 권리를 갖도록 국가가 노력할 의무가 있다고 명시한 점은 아동에게 (특히 소외된 아동에게도) 헌법적 기본권을 부여하고 있다는 점에서 의미가 깊다.⁵⁹⁾

독일의 기본법 제6조에 비추어 볼 때 우리 헌법 제31조가 부모의 의무 교육만을 규정한 것은 아동의 양육권적 측면에서 상당히 뒤처져 있다고 할 것이다. 특히 1991년 이후 우리나라가 ‘아동권리에 관한 국제협약’의 당사국이 되었다는 점에서 볼 때 아동의 권리가 헌법상의 권리로 보호받지 못하고 있는 점은 아쉬움을 남긴다. 물론 교육의무도 부모의 의무 중 하나이지만, 부모가 자녀를 보호하고 양육해야 할 의무가 가장 최우선적인 의무이고, 교육의무는 부모의 양육권(의무) 중 일부라고 할 수 있기 때문이다.

(2) Pflege und Erziehung der Kinder sind das natürliche Recht der Eltern und die zuvorderst ihnen obliegende Pflicht. Über ihre Betätigung wacht die staatliche Gemeinschaft.

(3) Gegen den Willen der Erziehungsberechtigten dürfen Kinder nur auf Grund eines Gesetzes von der Familie getrennt werden, wenn die Erziehungsberechtigten versagen oder wenn die Kinder aus anderen Gründen zu verwahrlosen drohen.

(4) Jede Mutter hat Anspruch auf den Schutz und die Fürsorge der Gemeinschaft.

(5) Den unehelichen Kindern sind durch die Gesetzgebung die gleichen Bedingungen für ihre leibliche und seelische Entwicklung und ihre Stellung in der Gesellschaft zu schaffen wie den ehelichen Kindern.

59) 이같은 이유로 헌법에 아동에 대한 기본권을 도입해야 한다는 주장도 있다. 이에 대하여는 정혜영, 앞의 논문, 87쪽

(2) 국가의 청소년 복지향상 정책 실시 의무(헌법 제34조 제4항)

헌법 제34조 제4항은 “국가는 노인과 청소년의 복지향상을 위한 정책을 실시할 의무를 진다”고 함으로써 청소년의 복지를 국가의 정책적 의무로 규정하고 있다. 이 조항에 따라 국가는 입법을 통하여 청소년의 복지향상을 위한 정책을 실시해야 한다.

이 조항도 청소년을 기본권의 주체로 보고 있지는 않지만 국가의 적극적인 청소년 복지정책을 위한 헌법적 초석을 마련하고 있다는 점에서는 의미가 있다 할 것이다.

다만 이 조항이 청소년복지 뿐 아니라 아동복지에 대한 헌법적 근거라고도 할 수 있을 지는 의문이다. 일견 18세 미만을 아동으로 정의하고 있는 아동복지법에 의하면 청소년도 아동에 해당되기 때문에 이 규정이 아동복지에 관한 헌법적 근거라고 볼 수도 있을 것이다. 그러나 헌법이 아동복지법을 의식하고 ‘청소년’이라는 표현을 썼다고 추측하기 어렵고⁶⁰⁾, 설령 그렇다 해도 아동복지법을 참고했다면 ‘청소년’ 대신 ‘아동’이라는 용어를 선택했을 것이다. 그러므로 여기서 의미하는 청소년은 일반적으로 사용되는 청소년의 연령대를 기준으로 했다고 할 것이다. 그러므로 이 조항은 청소년복지의 근거는 될 수 있지만, 아동복지의 근거라고 할 수는 없다.

2. 아동 및 청소년 복지 관련법의 범주

나아가 아동복지와 청소년복지를 논하려면 아동 및 청소년 복지 관련법을 어느 정도의 범주까지로 확정하느냐의 문제를 언급하지 않을 수 없다. 즉 아동 및 청소년 복지와 직접 관련된 법만을 대상으로 할 것이냐, 아니면 간접적으로 관련된 법이라 할지라도 아동 및 청소년의 복지를 규정하고 있는 경우 이를 그 범주에 넣어야 할 것이냐의 문제이다.

청소년 복지와 직접 관련된 법에는 청소년기본법 외에 아동복지법, 청

60) 시기적으로 헌법이 1987년 최종 개정되었고 아동복지법이 1981년 제정되었다는 점에서 헌법 개정 당시 아동복지법이 존재했던 것은 사실이나, 헌법이 하위 법률을 근거로 개정되었다고 보기는 어렵다.

소년보호법, 청소년복지지원법, 청소년활동진흥법, 한국청소년육성에 관한 법률, 스카우트활동육성에 관한 법률, 아동·청소년의 성보호에 관한 법률, 한부모가족지원법, 모자보건법, 입양촉진 및 절차에 관한 특례법, 보호시설에 있는 미성년자의 후견직무에 관한 법, 영유아보육법 등이 포함된다.

아동 및 청소년복지와 간접적으로 관련된 법으로 사회보험 제법, 공공부조 제법, 사회복지서비스 제법, 교육 관련법, 노동 관련법, 민사 관련법, 법무 관련법 등이 있다. 이를 표로 보면 다음과 같다.

<표 3> 아동·청소년 관련법

아동·청소년복지분야	관련 법률
아동·청소년과 직접 관련되는 법	청소년기본법, 청소년보호법, 청소년복지지원법, 청소년활동진흥법, 한국청소년연맹육성에 관한 법률, 스카우트활동육성에 관한 법률, 아동·청소년의 성보호에 관한 법률, 아동복지법, 한부모가족지원법, 모자보건법, 입양촉진 및 절차에 관한 특례법, 보호시설에 있는 미성년자의 후견직무에 관한 법, 영유아보육법
공공부조 및 사회복지서비스 관련법	국민기초생활보장법, 의료급여법, 사회복지사업법, 장애인복지법, 윤락행위 등 방지법, 가정폭력법, 성폭력방지 및 피해자보호 등에 관한 법률, 사회복지공동모금회법
사회보험법	국민건강보험법, 국민연금법, 고용보험법, 산업재해보상보험법
보건의료 관련법	정신보건법, 보건소법, 학교보건법, 학교급식법
교육 관련법	교육기본법, 장애인 등에 대한 특수교육법
노동 관련법	근로기준법, 직업안정법, 최저임금법, 장애인고용촉진법
법무 관련법	소년법, 소년원법, 보호관찰법
민사 관련법	민법, 호적법, 가사소송법

이렇게 아동 및 청소년 복지 관련 법률들이 많은데, 이 모든 법들을 아동 및 청소년 복지 관련법에 포함시켜 연구하는 것은 지나치게 광범위하기도 하고 큰 의미가 없을 수도 있다. 하지만 아동 및 청소년과 간접적으로 관련된 법률들에도 아동 및 청소년과 직접 관련된 법률 못지 않은 중요한 보호조항들이 있기에 간접 관련법들이 중요도 면에서 떨어진다고 할 수는 없다. 그러므로 아동 및 청소년 복지와 간접적으로 관련된 법률 중 특별히 아동 및 청소년복지와 관련하여 간과할 수 없는 법률 규정은 넓은 의미의 아동복지 또는 청소년 복지에 포함시키는 것이 타당하다고 본다. 다만 아동 및 청소년의 복지 중 어떠한 관점에서 보느냐에 따라 그 선정 기준이 달라질 수 있는데, 이 글에서는 아동 및 청소년복지와 직결된 법률만을 대상으로 한다.

3. 아동 및 청소년 복지 관련 법률의 체계 및 분류

위에서도 언급한 바와 같이 청소년복지가 고유영역으로 자리잡게 된 시점은 헌법이 개정된 동시에 청소년육성법이 제정된 1987년이였다. 이후 헌법 제34조 제4항을 근거로 한 청소년복지 관련 법률의 제정이 가속화되면서 청소년복지는 비약적으로 발전하기에 이르렀다.

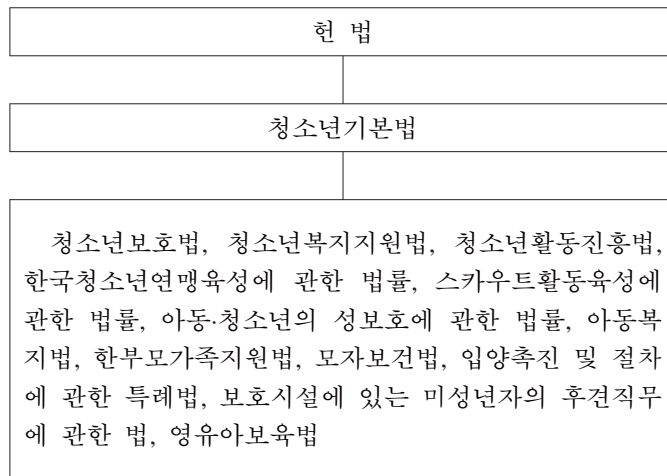
이 중 청소년육성법을 기초로 제정된 청소년기본법은 형식적인 계위는 다른 법률들과 마찬가지로 있지만 실질적으로 청소년 관련법의 상위법적 위치에 있다. 왜냐하면 이 법은 청소년과 관련한 법의 기본법으로서 청소년육성에 관하여는 다른 법률에 우선하여 적용되고(제4조 제1항), 청소년육성에 관한 법률을 제정하거나 개정하는 때에는 이 법에 부합되도록 하여야 하기 때문이다(제4조 제2항).

현행 아동 및 청소년복지 관련법의 체계를 도표로 그리면 <표 2>와 같다.

아동 및 청소년 복지와 직접 관련된 법률이 위에 같이 상당히 많으나, 그 중에서 법체계상 특히 문제가 되는 법은 청소년기본법, 청소년보호법, 청소년복지지원법, 청소년활동진흥법, 아동·청소년의 성보호에 관한 법률, 아동복지법이라고 하겠다. 이 중 아동복지법은 그 법적 성질과 청소년기본법과의 계위에서 문제가 되고, 기타 법률들은 청소년기본법과 아동복지

법과의 관계에서 문제가 된다. 이같은 법체계상의 문제가 발생한 근본적인 원인은 아동과 청소년의 구분이 모호하다는 점, 아동복지법과 청소년기본법의 관계가 불분명하다는 점에 있다고 할 수 있다.

<표 2> 아동 및 청소년복지 관련 법률 체계



한편 아동 및 청소년 관련 법률들을 내용적으로 분류하면 다음과 같다.

- i) 아동 및 청소년 관련 기본법: 청소년기본법
- ii) 요보호 아동에 대한 복지법: 아동복지법, 입양촉진 및 절차에 관한 특례법
- iii) 청소년에 대한 보편적 복지법: 청소년복지지원법, 청소년활동진흥법, 한국청소년연맹육성에 관한 법률, 스카우트활동육성에 관한 법률
- iv) 아동 및 청소년에 대한 보편적 보호법: 청소년보호법, 아동·청소년의 성보호에 관한 법률
- v) 부모 또는 후견인을 대상으로 한 법: 영유아보육법, 한부모가족지원법, 모자보건법, 보호시설에 있는 미성년자의 후견직무에 관한 법

이렇게 아동 및 청소년과 관련된 법률들이 많은 이유는 각 법률들이 추구하는 목적이 다르기 때문에 불가피하게 특별법으로 제정된 데서 비

못되었다고 할 수도 있다. 그러나 이유를 불문하고 산만하게 흩어져 있어 개관이 어렵기도 하고 일부 비슷한 성격의 법률들은 별개의 법률로 두기 보다는 하나의 법률로 통합하는 것이 바람직하게도 보인다.

아래에서는 아동복지 및 청소년복지의 체계가 구체적으로 어떠한 이유로 문제가 되는가에 대한 답을 찾기 위해 아동 및 청소년복지와 직결된 법률들의 주요 내용이 어떻게 이루어져 있는가를 간단히 살펴보기로 한다.⁶¹⁾

V. 아동 및 청소년 복지과 직결된 법률⁶²⁾의 주요 내용

1. 청소년기본법

앞서 설명했듯이 청소년기본법은 1987년 제정된 청소년육성법을 기초로 1991. 12. 31. 제정되어 1993. 1. 1. 시행된 법이다. 청소년육성법에서는 청소년의 보호·육성·선도가 주요 내용이었던 데 비해 청소년기본법은 청소년복지에 관한 내용을 보완하고 청소년사업, 청소년활동, 청소년복지 등에 관한 기본적인 사항을 정하고 있다. 이 법은 제1조에도 나타나 있듯이 “청소년의 권리 및 책과 가정·사회·국가 및 지방자치단체의 청소년에 대한 책임을 정하고 청소년육성정책에 관한 기본적인 사항을 규정함을 목적으로 한다”.

청소년기본법의 법률상의 형식적 계위는 여타의 법들과 마찬가지로 단지 청소년 육성과 관련하여서는 실질적으로 상위법적 성격을 갖는다는 점은 앞서 언급한 바 있다. 이같은 법적 지위에서 청소년기본법은 청소년의 개념(제3조 제1호), 청소년복지의 개념(제3조 제4호), 청소년보호의 개념(제3조 제5호), 청소년시설의 개념(제3조 제6호), 청소년의 권리와 책임

61) 서두에서도 밝혔듯이 이 글의 검토대상이 청소년복지와 직결된 법률들이라는 점에서 위에 언급한 아동 및 청소년과 간접적으로 관련된 법률 또는 직접 관련되어 있다 할지라도 개념의 혼동과 다소 거리가 먼 법률들은 제외시키기로 한다.

62) 청소년 관련 법률의 주요 내용에 대하여 자세히는 하승수, 정익중, 청소년복지의 법률체계와 전달체계, 이혜원 외, 앞의 책 중, 163쪽 이하 참조

(제5조), 가정의 책임(제6조), 사회의 책임(제7조)을 규정하고 있다. 특히 제8조(국가 및 지방자치단체의 책임)는 제1항에서 “국가 및 지방자치단체는 청소년활동의 지원, 청소년복지의 증진 및 청소년보호의 수행에 필요한 법적·제도적 장치를 마련하여 시행하여야 한다”고 규정하고 있다.⁶³⁾

그런데 위에서 언급한 바와 같이 이 법 제3조 제1호는 “‘청소년’이라 함은 9세 이상 24세 이하의 자를 말한다. 다만, 다른 법률에서 청소년에 대한 적용을 달리할 필요가 있는 경우에는 따로 정할 수 있다”고 규정하고 있어, 이 규정에 의하자면 9세 미만의 자는 영유아 또는 아동에 해당하고 9세 이상 24세 이하의 자는 청소년에 해당한다.

그리고 제49조는 (청소년복지의 향상) “국가는 청소년들의 의식·태도·생활 등에 관한 사항을 정기적으로 조사하고, 이를 개선하기 위하여 청소년의 복지향상정책을 수립·시행하여야 한다”(제1항)고 하고, 나아가 “국가 및 지방자치단체는 기초생활의 보장, 직업재활훈련, 청소년활동지원 등의 시책을 추진함에 있어서 정신적·신체적·경제적·사회적으로 특별한 지원을 필요로 하는 청소년에 대하여 우선적으로 배려하여야 한다”(제2항)고 규정하고 있다.⁶⁴⁾

2. 아동복지법

아동복지법은 제1조에서 “이 법은 아동이 건강하게 출생하여 행복하고 안전하게 자라나도록 그 복지를 보장함을 목적으로 한다”(제1조)고 하여 아동의 복지 보장을 정하고 있다. 이 법에 따라 국가와 지방자치단체는 아동의 건강과 복지증진에 노력하여야 하며 이를 위한 시책을 시행하여야 한다(제4조 제1항).

위에서도 언급했듯이 이 법 제2조 제1호는 아동의 정의와 관련 “‘아동’이라 함은 18세 미만의 자를 말한다”고 정하고 있다.

이 법 제3조는 기본이념에서 다음과 같이 정하고 있다.

63) 각종의 청소년활동지원법, 청소년복지지원법, 청소년보호법 등은 모두 이 규정에 근거한다고 할 수 있다.

64) 이 규정에 따라 제정된 법이 청소년복지지원법이다.

“① 아동은 자신 또는 부모의 성별, 연령, 종교, 사회적 신분, 재산, 장애유무, 출생지역, 인종 등에 따른 어떠한 종류의 차별도 받지 아니하고 자라나야 한다.

② 아동은 완전하고 조화로운 인격발달을 위하여 안정된 가정환경에서 행복하게 자라나야 한다.

③ 아동에 관한 모든 활동에 있어서 아동의 이익이 최우선적으로 고려되어야 한다”

위 규정은 아동의 권리를 적극적으로 규정했다는 데서 아동복지의 측면에서 중요한 의미를 갖는다. 그 중에서도 제3항의 아동이익의 최우선 규정이 가장 중요하다고 할 수 있다.⁶⁵⁾

이어 제4조에서 아동의 건강과 복지증진을 위해 국가와 지방자치단체 및 보호자, 국민의 책임을 규정하고 있다.

그러나 이 법은 아동복지의 개념에 대하여는 규정하고 있지 않다. 다만 국가 또는 지방자치단체가 아동복지시설을 설치할 수 있다고 정하고(제14조), 아동복지시설의 종류를 규정하고 있다(제16조). 아동복지시설은 정상적인 가정에서 성장하지 못하는 보호를 요하는 아동 또는 학대아동을 대상으로 하고 있다. 나아가 아동학대의 예방과 방지 및 신고의무를 규정하고 있다(제23조 내지 제28조).

위에 설명한 청소년기본법과 비교해 볼 때 아동복지법은 아동의 권리에 관한 선언적 규정과 몇 개의 기본 규정 외에는 주로 요보호 아동을 대상으로 하는 아동복지시설 및 아동학대의 방지 등에 초점을 맞추고 있어 아동복지에 관한 기본법적 성격과는 다소 거리가 멀다. 아동의 복지가 반드시 보호를 받지 못하는 아동 또는 학대를 받는 아동에 대한 보호만을 의미하는 것은 아니고, 모든 아동이 행복하고 안전하게 자라나도록 하는 데도 있다고 할 수 있기 때문이다.⁶⁶⁾

65) 아동의 인권에 대하여는 김승권, 한국 아동권리의 현황과 권리수준 제고방안, 보건복지포럼(2007. 6), 21-36(34)쪽

66) 아동복지법의 내용에 대하여는 이해원, 한일 아동복지법의 내용에 관한 비교연구, 182쪽 이하; 김수진, 앞의 연구보고서, 35쪽 이하

3. 청소년복지지원법

청소년복지지원법은 청소년기본법 제49조제4항의 규정(청소년 복지향상 정책에 대한 특별법의 제정)에 따라 청소년복지 증진에 관한 사항을 정함을 목적으로 한다(제1조). 이 법은 전문 21조와 부칙 6조로 이루어져 있는데, 청소년의 인권 및 복지향상, 청소년의 건강보장, 특별지원청소년의 지원, 교육적 선도 및 벌칙을 주요 내용으로 하고 있다.

이 법의 명칭으로 보자면 청소년복지에 관한 가장 기본적이고 구체적인 특별법이라고 할 것이나 내용적으로는 청소년기본법 제49조 제4항을 보완하는 데 불과하다. 그러므로 청소년기본법과 같은 기본법적 성격도 아니고, 그렇다고 청소년복지에 관한 구체적인 내용을 담고 있지도 못하다.

주목되는 점은 같은 ‘복지’라는 용어를 사용하면서도 아동복지법과 청소년복지지원법은 내용 및 체계상 확연한 차이를 보인다는 것이다. 즉 아동복지법과는 달리 청소년복지지원법은 모든 청소년에 대한 보편적 복지를 규정하고 있다. 그러므로 아동복지법에 비해 법의 명칭에 부합하는 내용을 담고 있다고 할 수는 있으나, 추상적이거나 선언적 규정에 그치고 있어 청소년복지에 관한 기본법이라고 하기에는 미흡하다.

4. 청소년보호법

1997년 3월에 제정되어 같은 해 7. 1. 시행된 청소년보호법은 종전의 미성년자보호법을 대체한 것으로 유해한 매체물과 약물 등이 청소년에게 유통되는 것과 청소년이 유해한 업소에 출입하는 것 등을 규제하고, 청소년을 청소년폭력·학대 등 청소년유해행위를 포함한 각종 유해한 환경으로부터 보호·구제함으로써 청소년이 건전한 인격체로 성장할 수 있도록 함을 목적으로 한다(제1조).

내용은 총칙(제1장), 청소년유해매체물의 청소년대상 유통 규제(제2장), 청소년유해약물 및 청소년유해행위 등의 규제(제3장), 청소년보호위원회(제4장) 등으로 이루어져 있다. 또한 청소년폭력·학대 등 유해환경으로부터 청소년을 임시로 보호하기 위하여 여성가족부에 청소년보호센터를 둘

수 있다(제33조의2)고 정하고 있다.

이 법은 명칭만으로는 요보호 청소년을 대상으로 하는 것으로 오인될 수 있으나 모든 청소년들이 유해한 환경에 노출되지 않도록 하는 것을 목적으로 한다는 점에서 보편적 성격의 청소년보호법이라고 할 수 있다.

5. 청소년활동진흥법

이 법은 청소년활동을 진흥하기 위한 제도적 기반으로 마련하기 위해 2003. 12. 30. 제정된 법으로 청소년기본법 제47조 제2항(청소년활동의 지원)의 규정을 구체화한 법이다. 즉 이 규정에 따라 다양한 청소년활동을 적극적으로 진흥하기 위하여 필요한 사항을 정함을 목적으로 한다(제1조).

법의 주요 내용은 청소년활동의 보장(제2장), 청소년활동시설(제3장), 청소년수련활동의 지원(제4장), 청소년교류활동의 지원(제5장), 청소년문화활동의 지원(제6장) 등으로 이루어져 있다.

청소년활동은 청소년기본법 제3조 제3호에 따른 청소년 수련활동, 청소년 교류활동, 청소년 문화활동을 말한다. 또 청소년활동시설이라 함은 수련활동·교류활동·문화활동 등 청소년활동에 제공되는 이 법 제10조의 규정에 의한 시설을 말한다.

국가 및 지방자치단체는 청소년활동을 활성화하는데 필요한 각종 활동 시설·청소년활동프로그램·청소년지도자 등을 위한 시책을 수립·시행하여야 한다(제5조 제2항).

또한 국가 및 지방자치단체는 개인·법인 또는 단체가 청소년활동을 지원하고자 할 때에는 그에 필요한 행정적·재정적 지원을 할 수 있다(제5조 제3항).

6. 아동·청소년의 성보호에 관한 법률

청소년의 성보호에 관한 법률은 원조교제 등 청소년의 성을 매매하는 행위가 심각한 사회문제가 되면서 청소년보호법, 윤락행위 등 방지법과 같은 기존의 법만으로는 효과적으로 대응하기가 어려워 2000. 2. 3. 제정된 법으로, 2009. 6. 9. 법 명칭을 아동·청소년의 성보호에 관한 법률로 변경하여 오늘에 이르고 있다.

주요 내용은 아동·청소년대상 성범죄의 처벌과 절차에 관한 특례(제2장), 아동·청소년대상 성범죄의 신고·응급조치와 지원(제3장), 아동·청소년의 선도보호 등(제4장), 아동·청소년대상 성범죄로 유죄판결이 확정된 자의 신상정보 등록 및 공개와 취업제한(제5장) 등으로 이루어져 있다.

이 법은 현행법 중 아동과 청소년이 같은 법의 적용을 받는 유일한 법으로, 위에 언급한 청소년 관련 법들과는 달리 “아동·청소년”을 19세 미만의 자로 정의하고 있다.

VI. 아동 및 청소년 복지 관련 법체계의 개선 과제

1. 아동과 청소년의 구분

현행법이 아동과 청소년을 명확히 구분하고 있지 않는 이유는 법이 제정된 연도가 각각 다르고 그 추구하는 목적이 상이한 데 기인한다고 볼 수 있다. 즉 연혁적으로 볼 때 아동복지법이 제정될 당시에는 아동과 청소년의 구분이 없었기 때문에 아동을 18세 미만의 자로 규정하고 있었다.⁶⁷⁾ 그러다가 1981년 법 명칭을 아동복지법으로 바꾸면서 요보호아동뿐 아니라 일반 아동에 대한 규정을 신설하면서 아동복지에 관한 기본법적 성격을 갖게 되었다. 그런데 이 법이 존치한 가운데(즉 아동의 개념이 18세 미만 자로 정의된 채로) 1980년대 말부터 청소년 관련 특별법들이 제정되면서 아동과 청소년의 구분이 모호해지게 되었다. 특히 청소년기본법이 청소년의 개념을 9세 이상 24세 이하의 자로 정의하면서 아동복지와 청소년복지의 관계가 더 불분명해졌다. 그 결과 현실에서는 아동복지가 청소년복지의 개념을 포함하는 것으로 이해되기도 하고, 청소년복지가 아동복지로부터 독립된 별개의 분야로 발전해 가는 경향이 엿보이기도 한다.⁶⁸⁾ 그러나 법적으로는 아동과 청소년의 개념이 정리되지 않아 아동복지와 청소년복지는 여전히 중첩되기도 하고 상호 경계가 모호하기도

67) 김명수, 앞의 논문, 171쪽

68) 김명수, 위와 같음.

하다.

그러나 청소년 복지와 직결된 아동복지법과 청소년기본법을 비롯한 청소년 관련 특별법들에서 아동 및 청소년의 정의를 서로 상이하게 하는 것은 법의 체계를 무질서하고 혼란스럽게 한다는 점에서 문제가 있다. 그러므로 현행의 아동 및 청소년복지와 직접 관련된 법들 내에서도 아동 및 청소년의 개념이 통일되어야 한다고 본다.

참고로 독일의 아동·청소년지원법(Kinder- und Jugendhilfegesetz)은 제7조에서 아동, 청소년, 청년 등을 다음과 같이 정의하고 있다.

아동(Kind): 14세 미만의 자

청소년(Jugendlicher): 14세 이상 18세 미만의 자

성년(Volljähriger): 18세 이상 27세 미만의 자

청년(junger Mensch): 27세 미만의 자

다만 부모가 자녀를 칭할 때(이 법 제1조 제2항)는 18세 미만의 자라고 하고 있다.⁶⁹⁾

이와 유사하게 우리나라의 아동 및 청소년 관련 법도 아동과 청소년의 개념을 명확히 할 필요가 있다.

예컨대 아동은 14세 미만, 청소년은 14세 이상 18세 미만, 청년은 18세 이상 27세 미만 등으로 구분하는 것이 바람직하다고 본다.⁷⁰⁾ 그렇게 할 경우 현행법상의 형사법상의 형사무능력자(14세 미만), 사회보장법상의 요보호 자녀(18세 미만), 국민연금법상 학생과 군복무자에 대한 지역가입자 예외(27세 미만) 등의 연령과도 조화를 이룰 수 있을 것이다.

그밖에 아동 및 청소년과 간접적으로 관련된 법률(한부모가족지원법, 모자보건법, 입양촉진 및 절차에 관한 특례법, 보호시설에 있는 미성년자의 후견직무에 관한 법) 등에서도 이에 따라 아동과 청소년을 연령별로 구분하여 정의해야 할 것이다.

그러나 영유아보육법에서 적용대상을 6세 미만의 자로 하는 것은 다른

69) 독일에서는 ‘자녀’(Kind)와 ‘아동’(Kind)이 모두 같은 단어인 ‘Kind’로 용어상 구분이 되지 않으므로 불가피하게 자녀와 아동을 구분한 것이라 할 것이다.

70) 우리나라는 미국(child)이나 독일(Kind) 등에서 아동과 자녀가 같은 단어로 쓰이지는 않기 때문에 사회보장 관련 법률 등에서 자녀를 달리 칭할 필요는 없다.

아동 및 청소년복지 관련 법률들과 혼동을 일으키지는 않으므로 그대로 두어도 무방하다고 본다. 다만 도로교통법상 어린이의 개념이 13세 미만자로 되어 있어 아동 및 청소년복지법상의 아동과의 구분이 다소 불명확해진다는 문제가 있다. 그러나 도로교통법상의 ‘어린이’는 초등학교 재학 중인 연령까지의 아동을 일컫는 것이므로, 즉 ‘아동’(14세 미만)과는 별개의 개념이므로, 굳이 변경해야 할 필요는 없다고 본다. 같은 ‘아동’이라는 용어를 사용하면서 13세 미만자라고 할 경우 통일적 개념 정의가 필요하나 용어 자체가 다르므로 혼란이 발생할 가능성은 높지 않기 때문이다.⁷¹⁾

이같이 아동과 청소년의 개념을 명확히 한 후 현행 청소년 복지 관련 특별법들은 아동과 청소년을 동시에 보호하도록 하되 구체적으로는 다음과 같은 방향으로 정비하는 것이 바람직하다고 본다.

2. 아동복지법과 청소년기본법의 통합

위에서 설명한 바와 같이 청소년기본법은 법률상의 형식적 계위는 여타의 청소년 관련 법들과 마찬가지로이지만 청소년에 관한 법의 제정 및 개정에 대하여는 기준이 되는 법률이라는 점에서 실질적으로 상위법적 지위에 있다.

그런데 현재 아동복지법의 개정 시 청소년기본법에 부합하도록 해야 하는지 여부에 대하여는 관점에 따라 답이 달라질 수 있다. 예컨대 아동복지법이 정의하는 바와 같이 아동을 ‘18세 미만의 자’로 본다면 아동복지법이 청소년기본법에 반드시 종속될 필요는 없는 것으로 보인다. 왜냐하면 아동은 18세 미만 자로서 아동복지법의 적용만 받으면 되기 때문이다. 그러나 청소년을 청소년기본법에 따라 9세 이상 24세 이하의 자로 본다면 이 연령대의 청소년을 적용대상으로 하고 있는 아동복지법은 청소년기본법에 준해 개정되어야 한다. 그러나 9세 미만의 아동은 청소년기본법에 의한 청소년이 아니므로 아동복지법의 적용은 받지만 청소년복지법

71) ‘어린이 보호구역’ 등이라는 표현이 일상화될 정도로 굳어진 ‘어린이’라는 용어를 ‘아동’으로 변경할 경우 오히려 더 큰 사회적 비용을 초래할 수 있음을 간과할 수 없다.

의 적용은 받지 않는다. 그리고 9세 이상 18세 미만의 청소년은 청소년기본법과 아동복지법의 적용을 동시에 받는다. 즉 아동복지법과 청소년기본법은 9세 이상 18세 미만의 청소년에 대하여는 중복이 되고, 9세 미만의 아동에 대하여는 청소년기본법에 해당하는 기준 법률이 없게 된다. 그 결과 현재 아동복지법은 넓은 의미의 아동복지와 청소년복지를 포함하는 개념 또는 요보호 아동에 대한 복지로 이해되고, 청소년복지는 모든 청소년(정확히는 9세 이상 24세 이하의 청소년)을 대상으로 하는 보편적 복지로서 간주되고 있는 것이다. 이러한 개념의 혼동은 바람직하지 않을뿐더러, 특히 요보호 아동을 대상으로 하는 아동복지와 보편적 복지를 추구하는 청소년복지라는 근거없는 이분법을 날로 심화시킬 우려가 있다는 점에서 그러한 개념의 혼동을 야기시키는 법률들을 시급히 정비하지 않으면 안 될 것이다.

또한 아동복지법이 요보호아동을 대상으로 하던 아동복지법에 비하여 전체 아동으로 적용을 확대했다고 하나, 아동복지시설 및 아동학대 관련 규정들을 보면 여전히 요보호 아동이 주 대상이 되고 있다. 아동복지법의 이러한 성격은 전체 청소년을 복지의 대상으로 하고 있는 청소년복지지원법과도 대비되지만 무엇보다 아동복지의 기본법적 성격을 몰각시킨다는 점에서 문제가 있다. 이 점에서 아동복지법은 순수하게 아동의 복지에 관한 기본법적 성격으로 전환되어야 한다고 본다.

그러므로 위에 언급한 아동과 청소년 간의 중복과 공백의 문제를 해결하려면 현행 아동복지법 중 일부의 내용을 청소년기본법으로 흡수시켜 ‘아동·청소년기본법’ 또는 ‘아동·청소년복지기본법’으로 법명을 변경하여 개정하는 것이 바람직하다고 본다. 이에 따라 현행 아동복지법의 내용 중 일반 아동의 권리와 관련된 규정들은 새로 통합제정한 법에 편입시키도록 해야 할 것이다. 특히 현행 아동복지법의 목적(제1조), 기본이념(제3조), 책임(제4조), 어린이날 및 어린이 주간(제5조), 아동위원(제6조), 아동복지지도원(제7조), 아동의 건강 및 안전(제9조) 등의 규정이 이에 해당한다.

그리고 무엇보다 시급한 과제는 이 법에서 아동과 청소년에 대한 정의를 명확히 해야 한다는 것이다. 즉 위에 언급한 바와 같이 아동은 14세

미만 자료, 청소년은 14세 이상 18세 미만 자료, 청년은 19세 이상 27세 미만 자료 정해야 용어의 혼란이 없을 것이다. 그리고 아동·청소년과 관련된 모든 법들은 이 법의 정의에 따르도록 해야 할 것이다.⁷²⁾

3. 아동 및 청소년에 대한 보편적 복지법의 통폐합

1987년 청소년육성법의 제정 이후 청소년복지 관련 법령이 지속적으로 제정되어 청소년 분야는 갈수록 발전을 한 반면 아동복지 관련 법령은 1981년 아동복지법의 제정 이후 별다른 진전을 보이지 않고 있다. 물론 청소년의 정의를 청소년보호법에서처럼 19세 미만 자료 본다면 아동이 청소년에 포함되므로 청소년 관련 법령의 발전이 곧 아동 관련 법령의 발전이라고도 볼 수 있다. 그러나 청소년에 관한 기본법이라고 할 수 있는 청소년기본법이 청소년의 개념을 9세 이상 24세 이하의 자로 보고 있다는 점에서 볼 때 청소년복지 관련 법들의 발전이 곧바로 아동복지의 발전이라고 할 수만은 없다.

한편 현행 청소년복지 관련 법들은 청소년복지지원법, 청소년활동진흥법, 한국청소년연맹육성에 관한 법률, 스카우트활동육성에 관한 법률 등에 산만하게 흩어져 있다. 이 법들은 공통적으로 청소년 전체를 대상으로 한 보편적 복지를 내용으로 하여 모든 청소년의 복지 및 청소년활동에 대한 지원과 육성을 내용으로 하고 있는데, 각 법들의 조문도 많지 않을 뿐더러 주로 추상적 규정으로 이루어져 있다. 또한 유사한 목적으로 띠고 있는 법률들이 산재해 오히려 개관을 어렵게 하는 측면도 있다. 따라서 이 법들을 하나로 묶어 ‘아동 및 청소년 활동의 지원에 관한 법률’(가칭)으로 하여 통합하여 아동·청소년복지에 관한 기본법으로 제정하는 것이 바람직하다고 본다. 그리고 현행 아동복지법 중 일반 아동에 대한 복지와 관련된 내용은 이 법에 통합시켜야 할 것이다. 다만 현행 청소년복지지원

72) 다만 영유아에 대하여는 영유아보육법에서 따로 정하도록 하고 이 법은 일상적 용어로 사용되는 아동(초등학교 재학 중인 연령대)만을 대상으로 하는 것이 바람직하다고 본다. 그렇지 않을 경우, 즉 아동을 현행 아동복지법에서처럼 일정 연령 미만의 자로 할 경우, 영유아가 아동에 포함되느냐 여부가 끊임없는 논란을 불러일으킬 수 있다.

법의 주요 내용이 앞의 가칭 ‘아동·청소년(복지)기본법’에 흡수될 경우 복지의 기본법은 이 법이 될 것이므로 이 법의 명칭을 ‘아동·청소년활동 등의 육성과 복지 지원에 관한 법률’(가칭)로 하여 아동·청소년활동, 청소년연맹, 스카우트활동 등을 육성하고 복지를 지원하도록 하는 것이 이상적이라고 본다.

4. 아동·청소년의 보호 및 학대 금지에 관한 법률의 제정

아동복지가 요보호 아동 또는 학대아동에 대한 보호만을 목적으로 하는 것이 아니라는 점에서 요보호 아동의 보호 및 아동학대금지에 대하여는 현행 아동복지법에서 독립시켜 특별법으로 규율할 필요가 있다.

한편 현행 청소년보호법은 제1조의 목적에서 “이 법은 청소년에게 유해한 매체물과 약물 등이 청소년에게 유통되는 것과 청소년이 유해한 업소에 출입하는 것 등을 규제하고, 청소년을 청소년폭력·학대 등 청소년유해행위를 포함한 각종 유해한 환경으로부터 보호·구제함으로써 청소년이 건전한 인격체로 성장할 수 있도록 함을 목적으로 한다”고 하고 있다. 즉, 유해물과 학대로부터 보호해야 할 대상은 청소년 뿐 아니라 아동도 해당된다는 점에서 현행 아동복지법의 아동보호 규정과 청소년보호법의 기본적 이념은 유사한 면이 있다. 이같은 점에서 아동의 보호 및 아동학대의 금지에 대하여는 현행 청소년보호법에 편입시켜 규정하는 것이 바람직하다고 본다. 다만 법률의 명칭을 ‘아동·청소년의 보호와 학대의 금지에 관한 법률’(가칭)로 변경해야 청소년뿐 아니라 아동도 이 법의 보호를 받게 될 것이다.

그밖에 아동 및 청소년을 보호 대상으로 하는 현행법으로 아동·청소년의 성보호에 관한 법률이 있는데, 이 법을 통합한 새로운 아동 및 청소년보호법으로 편입시킬 것인지 아니면 현행법 상태로 둘 것인지가 문제된다.

아동 및 청소년 관련 법들이 지나치게 방대해지는 것을 방지하는 측면에서 하나의 법으로 통합하는 방안도 고려해 볼 수 있을 것이나, 아동 및 청소년에 대한 성범죄가 날로 늘어나고 있는 현실에서는 현행법을 그대로 존치시키는 것도 의미가 있다고 본다.

5. 장애아동청소년복지지원법의 보완

장애아동복지지원법(법률 제11009호)은 장애아동 및 청소년의 복지를 지원하기 위해 2011. 8. 4, 이 제정된 법으로, 2012. 8. 5. 시행될 예정이다. 이 법은 기존의 아동 및 청소년복지 관련법들에 비해 목적 및 정의 규정이 비교적 명확히 규정 되어 있다.

즉 제1조의 목적 규정은 “이 법은 국가와 지방자치단체가 장애아동의 특별한 복지적 욕구에 적합한 지원을 통합적으로 제공함으로써 장애아동이 안정된 가정생활 속에서 건강하게 성장하고 사회에 활발하게 참여할 수 있도록 하며, 장애아동 가족의 부담을 줄이는 데 이바지함을 목적으로 한다”고 하고 있다.

또 이 법에서의 “장애아동 복지지원”이란 국가와 지방자치단체가 장애아동의 특별한 복지적 욕구에 따라 의료비지원, 보육지원, 가족지원 및 장애아동의 발달에 필요한 지원 등 다양한 인적·물적 자원을 제공하는 것을 말한다(제2조 제3호)고 하여 중요한 개념을 명확히 정의하고 있다. 이 점은 아동복지법에서 아동복지의 개념이 없는 점, 청소년기본법이 청소년 복지를 추상적으로 정의하고 있다는 점과 대비된다.

다만 장애아동의 정의와 관련 기존의 아동복지법의 아동의 정의에 준하여 “18세 미만의 사람 중 장애인복지 제32조에 따라 등록된 장애인을 말한다”(제2조 제1호 본문)고 하고 있으나 이 정의는 위에 설명한 바대로 아동 및 청소년의 연령대를 명확히 구분하여 아동은 14세 미만, 청소년은 18세 미만으로 변경해야 할 것이다. 단서의 “6세 미만의 아동으로서 장애가 있다고 보건복지부장관이 별도로 인정하는 사람을 포함한다”(제2조 제1호 단서)고 정한 규정은 영유아보육법이 영유아의 개념을 “6세 미만의 취학 전 아동”으로 정하고 있다는 점에서 큰 문제는 없다고 본다.

VII. 결 론

우리나라의 아동 및 청소년복지의 개념이 모호해진 근본적인 원인은 현행법상 아동과 청소년에 대한 개념이 불규칙한 데 있다고 할 것이다. 또 아동과 청소년이 개념이 모호해진 원인은 아동복지법에 아동을 18세 미만 자로 규정한 후 그 개념에 대한 정리 없이 청소년기본법 등 청소년 복지 관련 법들이 청소년의 개념을 19세 미만 자, 9세 이상 24세 이하의 자 등으로 일관성 없게 규정한 데 있다.

아동과 청소년의 개념이 불분명한 결과 아동복지와 청소년복지의 개념도 합의된 견해가 없이 불규칙하게 사용되고 있다. 아동복지법에는 아동복지의 개념이 정의되어 있지 않아 아동복지는 청소년을 포함한 일반 아동에 대한 넓은 의미의 복지로 이해되기도 하고, 요보호 아동에 대한 보호로 인식되기도 한다. 반면 청소년 복지 관련 법들은 청소년기본법의 청소년복지의 정의에 따라 모든 청소년을 대상으로 하는 보편적 복지로 이해되고 있다. 그런데 청소년의 개념을 청소년기본법에 따라 9세 이상 24세 이하의 자로 정의한다면 9세 미만의 아동에 대하여는 아동복지법만이 적용되어 청소년복지 관련 제법들의 적용을 받지 못하는 결과를 가져온다. 그러나 9세 미만의 아동에게 청소년복지 관련 법들을 적용해서는 안 될 만한 이유는 없다. 따라서 현행의 청소년복지 관련 법들은 청소년기본법상의 청소년에게만 적용할 것이 아니라 청소년기본법상 청소년에 해당하지 않는 아동에게도 적용을 해야 할 것이다.⁷³⁾ 그러려면 현행의 “아동·청소년의 성보호에 관한 법률”과 유사하게 아동 및 청소년복지 관련 법들의 명칭을 모두 아동·청소년으로 바꾸되 아동과 청소년을 연령에 맞게 세분화하여 개념 정의한 후 산재해 있는 청소년복지 관련법들을 법의 목적에 맞게 재편하여 통폐합할 필요가 있다. 특히 기본법적 성격의 법률로서 아동복지법과 청소년기본법을 통합한 법을 제정하고, 요보호 아동·청

73) 기존의 아동복지법과 청소년 관련 법들을 통합하여 아동·청소년기본법으로 하고 중복되는 아동과 청소년 연령을 통합하여 통합된 법으로 개편하려는 시도는 있었으나 아직 실현되지 않고 있다. 이에 대하여 자세히는 이용교, 아동복지법, 참여연대사회복지위원회 복지동향 통권 제122호(2008. 12), 15-18쪽

소년을 위한 법과 모든 아동·청소년을 대상으로 한 보편적 법률들을 구분하여 정비할 필요가 있다. 그렇게 해야만 아동복지법과 청소년기본법의 모호한 관계가 개선되고, 같은 연령대의 아동 또는 청소년을 법률마다 달리 정의하여 발생하는 법적 불안정성이 해소될 것이다. 더불어 무질서하게 존재하는 기존의 아동 및 청소년복지 관련 법률들이 통일되어 전반적으로 체계를 갖추게 될 것이다.

물론 가장 바람직한 것은 아동·청소년복지 관련 법들을 하나의 법으로 통합하는 방법⁷⁴⁾이겠으나, 우리나라 특유의 역사적 발전과정에 따라 이미 굳어진 제도를 갑자기 바꿀 경우 예상되는 혼란을 감안할 때 무조건 하나의 법으로 규율하는 것만이 능사는 아니다. 또 하나의 법으로 통합한다고 해도 넓은 의미의 아동·청소년복지를 한 법에 다 담을 수는 없다는 점에서 현행 법의 틀 안에서 상호 중복되거나 공백이 생기는 부분을 메우는 선에서 기존 법체계를 정비하는 것이 가장 현실적이고 방안이라고 본다.

74) 독일의 경우 아동·청소년지원법(Kinder- und Jugendhilfegesetz)이 아동 및 청소년복지에 관한 기본법적 기능을 하고 있다. 그러나 이 법 외에 사회보장과 관련된 개별법에서 아동 및 청소년과 관련한 수많은 특별 규정들을 두고 있기 때문에, 이 법이 아동 및 청소년 관련 일체의 복지를 담당한다고 할 수는 없고, 또 그럴 수도 없다.

참 고 문 헌

- 곽병선, 아동학대의 형사정책적 대응, 한국법학회 법학연구 제31집(2008. 8), 427-453
- 국어사전, 민중서림, 2001
- 국어대사전, 민중서림, 2004
- 김경준, 최인재, 조홍식, 이용교, 이상균, 정익중, 청소년 복지정책 현황과 개선방안 연구, 한국청소년개발원(2005)
- 김명수, 한국 청소년복지정책 결정요인에 관한 연구, 복지행정논총 제16집 제2권(2006. 12.) 169-198
- 김수진, 아동복지관련법제의 개선방안연구-아동의 안전과 보건을 중심으로-, 한국법제연구원(2005) 연구보고 2005-12
- 김승권, 한국 아동권리의 현황과 권리수준 제고방안, 보건복지포럼(2007. 6), 21-36
- 김완래, 김동현, 임순길, 청소년복지론, 동문사(2010)
- 김중세, 아동인권과 아동학대-아동인권수준 제고방안-, 한국법학회 법학연구 제31집(2008. 8), 47-76
- 김혜리, 청소년권리와 청소년복지, 한울(2008)
- 문선화, 구차순, 박미정, 김현옥 외, 한국사회와 아동청소년복지, 양서원(2009)
- 문영희, 현행 아동복지법에 관한 고찰: 특히 아동학대와 관련하여, 한양법학 제31집(2010. 8), 403-425
- 배화옥, OECD 국가간 아동복지수준 비교와 한국사회에의 시사점, 보건복지포럼(2007), 73-87
- 송주미, 강경미, 청소년복지, 대왕사(2011)
- 오정수, 아동복지 제도모형의 비교연구: 한국의 새로운 아동복지모형 제시를 중심으로, 충남대학교 사회과학연구소 사회과학연구 제16권(2005), 129-153
- 이용교, 디지털 청소년복지, 인간과복지(2006)
- 이용교, 아동복지법, 참여연대사회복지위원회 복지동향 통권 제122호(2008.

- 12), 15-18
- 이정식, 아동의 권리에 관한 고찰, 세계헌법연구 제13권 2호(2007), 195-232
- 이혜원, 아동권리에 관한 국제협약과 국내 아동복지법 비교, 한국사회복지학 44(2001. 3), 262-287
- 이혜원, 이봉주, 김혜래, 오승환, 정익중, 하승수, 이지수, 하경희, 김성천, 이상희, 심한기, 최은미, 청소년권리와 청소년복지, 한올아카데미 (2008)
- 이호근, 아동의 정신 건강을 위한 아동복지 관련 법과 방향, 전북대학교 법학 연구 제27집(2008. 12), 193-216
- 정혜영, 아동의 기본권에 관한 연구 : '아동' 관련 조항의 신설과 그 헌법적 모델에 관한 검토, 공법학연구 제10권 제4호(2009. 11), 81-112
- 조선화, 김동현, 임순길, 청소년복지론, 동문사(2010)
- 표갑수, 아동청소년복지론, 나남(2010)
- 하승수, 청소년권리의 개념과 발전 과정: 이혜원 외, 청소년권리와 청소년복지, 한올아카데미(2008), 73-103
- 하승수, 정익중, 청소년복지의 법률체계와 전달체계, 이혜원 외, 앞의 책, 163-199
- Huntington, Clare, Rights Myopia in Child Welfare, UCLA Law Review 53(February 2006). 637
- Klinkhardt, Horst, Jugendhilferechtliche Maßnahmen zum Schutz vor Gewalt, FPR 2001, 264
- Starr Heimov, Leslie/George Donnelly, Amanda/Ventrell, Marvin, The Rise of the Organizational Practice of Child Welfare Law: The Child Welfare Law Office, University of Colorado Law Review 78(Summer 2007), 1097

<국문초록>

아동복지(또는 청소년복지)와 관련한 법제를 연구하는 데는 다양한 접근이 가능하다. 최협의로는 아동복지법에 대한 연구이고, 최광의로는 아동 또는 청소년복지와 관련된 일체의 법령에 대한 연구이다. 또는 아동복지를 사회보장(사회복지)의 일종으로 보아 출산, 양육, 보육에 대한 경제적 지원으로 한정해 볼 수도 있다. 그런데 어떠한 접근을 하든 우리나라에서 아동복지 또는 청소년복지 관련 법이 무엇인가를 살펴보고자 하면 불가피하게 다음과 같은 미결의 문제에 직면하게 된다.

우선 아동과 청소년의 개념이 불분명하다. 아동복지법은 18세 미만의 자를 아동이라고 하고 있는 반면(제2조 제1호), 청소년기본법에서는 “청소년”을 9세 이상 24세 이하의 자라고 하고 있고(제3조 제1호), 청소년보호법은 청소년을 만 19세 미만의 자를 말한다고 규정하고 있다(제2조 제1호).

아동과 청소년의 법적 개념이 모호한 결과 아동복지와 청소년복지의 개념과 범위도 불분명해진다. 아동복지가 청소년복지를 포함하는 개념인지, 청소년복지가 아동복지를 포함하는 개념인지, 아니면 양자는 별개의 개념인지가 모호하다. 아동복지법에는 아동복지에 관한 개념 규정이 없고, 청소년기본법에서 청소년 복지를 “청소년이 정상적인 삶을 영위할 수 있는 기본적인 여건을 조성하고 조화롭게 성장·발달할 수 있도록 제공되는 사회적·경제적 지원을 말한다”(제3조 제4호)고 정의하고 있으나, 아동복지와 청소년복지를 구분하는 단서는 없다.

또한 아동복지법과는 별도로 청소년복지지원법이 있는데, 양 법에 의해 아동복지와 청소년복지가 분리되는 것인지도 분명치 않다. ‘아동복지법’이든 ‘청소년복지지원법’이든 복지를 다루고 있다는 점에서는 차이가 없는데 ‘복지법’과 ‘복지지원법’이라는 명칭 때문에 아동복지와 청소년복지가 구분된다고 보는 것은 타당치 않아 보인다. 그런데 실제로 아동복지법은 요보호 아동에 관한 규정을 두고 있는 반면, 청소년복지지원법은 모든 청소년에 대한 보편적 복지를 주요 내용으로 하고 있다. 그러한 연유에서

인지 최근 사회복지 분야에서는 아동복지와 청소년복지를 구분하여 전자는 주로 요보호 아동에 대한 선별적 복지를, 후자는 모든 청소년에 대한 보편적인 복지를 의미한다고 보고 있다. 그러나 용어만으로 볼 때 아동복지를 요보호 아동에 대한 복지, 청소년복지를 모든 청소년을 대상으로 한 복지라고 할 만한 근거는 없다.

이같은 문제를 염두에 두고 아래에서는 아동 및 청소년 관련법이 어떠한 이유로 현재의 혼란스러운 상태에 이르게 되었는가를 그 역사적 발전 과정을 통해 살펴본 후 현행의 법률들이 아동 및 청소년을 어떻게 정의하고 있는가, 그 대상은 누구인가를 검토해 본다. 나아가 아동 및 청소년 복지 법제의 헌법적 근거와 그 범위 확정에 대하여 알아보고, 법 체계상의 문제점과 개선방안이 무엇인가를 모색해 보기로 한다.

주제어 : 개념, 개선, 법제, 아동복지, 청소년복지

Definition of Child and Youth Welfare and Proposals for the Reform of Legal System

Prof. Dr. Cho, Sung-Hae*

Child and youth welfare law in Korea is vague and complex. In a narrow sense it means the research on the provisions of the Child Welfare Act. In a broad sense it embraces all of the social welfare system regarding to the protection for children and youth. Regardless of the scope of child and youth welfare law it should be cleared what the term of child and youth means in Korean legal regulation.

Historically, child protection in Korea was based on the good intentions of individuals to protect war orphan children from poverty or danger after the end of the Korean War. It is the story of the evolving status of children from being viewed as dependant of the parents to becoming rights-based citizens, even not in Constitution. In Korea neither parents nor children have constitutionally recognized right. According to Korean Constitution the parents have only the obligation to educate their children. And the state ist obliged to improve the welfare of the youth(section 34). In compliance with this article there are lots of statutes regulating youth welfare.

This article reviews the legal definition of child and youth to test the uncertain definition of child and youth welfare in relation to the treatment of children's and youth's legal status in Korea. According to the Child Welfare Act child is the person under age of 18, while the legal definition of youth oscillates between the person under the age of 19 and the person over the age 9 to the age of 23. As a result child welfare is often used as the synonym of youth welfare, and vice versa.

The lack of the arrangement of the legal definition of child and youth is based on the historical reasons that the legal definitions of youth (under the age of 19 or over the age 9 to the age of 23) newly appeared in the statutes regulating

* Dongguk University-Seoul, College of Law

youth welfare, whereas the Child Welfare Act still maintained the definition of child under the age of 18. In order to get rid of the confusion of the definition of the child and youth, a part of certain statues should combine with another Act according to the purpose of the individual amended statutes. And the definition of child and youth should be subdivided into 3 or 4 classes, namely infant(0-6), child(7-13), youth(14-18) and young adult(19-26).

Furthermore this article proposes a reform of the existing legal system pursuant to the nature of the law, i.g. whether the issued or amended Act takes on a selective(residual) or universal character.

Key Words : Definition, Reform, Legal System, Child Welfare
Youth Welfare

