

김희진. 2022. “아동기본법 제정을 위한 당사국의 책무” 『인권연구』 5(2): 67-104.
Kim, Hee Jin. 2022. “Responsibilities of the State Parties for the Enactment of the Framework Act on the Child” *Journal of Human Rights Studies* 5(2): 67-104.
DOI: <http://www.doi.or.kr/10.22976/JHRS.2022.5.2.67>

[일반논문]

아동기본법 제정을 위한 당사국의 책무*

김희진**

한글초록

최근 아동기본법 제정이 활발하게 논의되고 있다. 아동정책 추진에 있어 부처 간 칸막이와 행정의 비효율성 문제는 반복하여 지적되어온 사안으로, 정부가 주도하여 법 제정의 의지를 밝히는 지금 아동기본법의 의미와 방향성을 점검하는 과제는 중요한 일일 것이다. 이에 본 논문은 아동기본법에 관한 그간의 추진 경과를 되짚어보고 최근의 해외사례를 살펴보면서, 아동기본법의 궁극적인 목적이 “아동권리협약 이행”에 있다는 점을 확인한다. 또한 검토 내용을 바탕으로 협약 이행을 위한 거버넌스 구축, 아동인권 보호와 증진을 위한 독립적 인권기구(아동권리 옴부즈퍼슨) 설립, 아동기본법 제정과 더불어 병행되어야 할 법적 개선방향을 제안한다. 아동기본법은 이념적 지향을 밝히는 법이기도 하지만, 규범적 목적을 달성하기 위한 정책 집행의 근거가 될 때 비로소 본연의 의미를 찾을 수 있다. 무엇보다 본 논문의

* 본 논문은 2022년 10월 29일 개최된 2022년 사회복지 공동학술대회 한국아동복지학회 세션에서 발표한 「아동기본법 제정의 필요와 의미」를 수정·보완한 것이다. 또한, 학술대회에서 발제한 원고는 2022년도 한국청소년정책연구원의 연구과제인 「2022 아동·청소년 권리에 관한 국제협약 이행 연구: 한국 아동·청소년 인권 실태」의 일부로 수행된 “유엔아동권리위원회 대한민국 제5·6차 최종견해 이행 현황과 과제” 중 아동기본법 관련 집필 내용에 기초하여 논의를 구체화한 것이다. 한국청소년정책연구원의 연구과제로 집필한 원고가 2022년 9월경 먼저 작성되었으나, 연구보고서의 최종 발간일이 2022년 12월 31일을 예정함에 따라 한국아동복지학회 추계학술대회에서 발제한 원고가 먼저 발표되었다는 점도 밝힌다.

** 성공회대학교 일반대학원 사회학과 박사수료, 전 국제아동인권센터 사무국장/변호사.

주요한 목적은 아동기본법 제정이 아동권리를 열거하는 선언적인 의미나 반쪽짜리 성과에 그치지 않도록 아동기본법 제정에 유념해야 할 정부의 명확한 의무이행을 촉구하는 데 있다.

주제어: 아동기본법, 아동의 권리, 아동법체계, 정책조정, 아동권리협약 이행

목 차

- I. 서론
- II. 아동기본법 관련 그간의 논의 경과
- III. 아동기본법의 의의
- IV. 아동기본법 제정과 시행을 위한 제언
- V. 결론

I. 서론

어린이날 100주년을 기념하는 2022년 5월, 보건복지부는 “올해 ‘아동기본법(가칭) 초안을 만들고 내년 중 제정을 추진할 계획’이라고 밝히며, 아동기본법이 만들어지면 “아동이 권리의 주체가 되는 법이 생기는 것”이라 그 의의를 설명했다(연합뉴스, 2022.05.05.). 아동의 권리를 구체적으로 선언하는 아동기본법 제정을 통해 각각의 정책 목적에 따라 아동을 보호, 보육, 교육의 대상으로 분절적으로 바라보던 아동 관련 법들의 한계를 보완하고, 권리에 기반한 아동정책 추진체계를 수립하겠다는 것이다. 이후, 보건복지부·아동권리보장원은 5차례에 걸쳐 “아동을 권리주체로 존중하는 사회를 위한 기본법 제정 릴레이 아동권리포럼”을 개최하며(아동권리보장원, 2022.07.05.) 아동기본법 제정에 대한 의지를 표명하고 있다. 정부뿐만 아니라 국회에서도 “아동의 보호·지원을 위한 아동기본법 제정”의 필

요를 제안하며, 법안작업을 추진하는 것으로 확인된다(이종영, 2021).

아동기본법이 새롭게 등장한 의제는 아니다. 정부 주도로 아동·청소년기본법안이 발의되었던 2008년까지 거슬러 올라가 보면, 이미 15년 가까이 흐른 오랜 논의 주제이다. 긴 시간 법 제정의 필요성이 요구되고 검토되어왔음에도 뚜렷한 진전이 없었던 이유는 무엇일까. 정부와 국회의 의지 부족, 사회 전반의 관심 부족, 법안의 필요성과 실효성에 대한 서로 다른 이해관계 등 여러 가지 이유를 짐작해 볼 수 있다.

아동기본법 제정이 논의에만 머물렀던 실제적인 이유가 어떤 것인가에, 정부가 진정으로 아동을 위한 법 제정과 법체계를 새롭게 구축하고자 한다면 법률의 목적과 그간의 논의 경과를 제대로 살펴보고 놓치지 말아야 할 목표와 이상을 분명히 할 필요가 있다. 다년간의 경험에서 배울 수 있듯 아동과 관련된 법률과 규정이 늘어난다고 하여 아동의 권리가 더 잘 보장되고 실현되는 것은 아니다. 2016년, 출생미신고 아동의 권리 보호를 목적으로 검사 또는 지방자치단체장이 직권으로 아동의 출생신고를 할 수 있는 규정이 마련되었지만¹⁾, 실무상 거의 이용되지 않는 한계를 예로 들 수 있다.²⁾ 원가정에서 분리된 아동의 대안양육은 국가의 책무로서 민간이 임의로 운영하는 미신고시설은 형사처벌 대상이지만,³⁾ 온전히 사인의 선의에 기대어 아동의 정체성과 원가정에 대한 권리를 박탈하는 베이비박스도 10년 넘게 아무런 제재 없이 운영되고 있다. 미신고시설 아동학대 사건을 계기로 개최되었던 국회 토론회에 참석한 보건복지부 담당자는 “(미신고시설은) 불법시설”이고 “앞으로 얼마나 찾아내서 폐쇄하고 아동 보호조치를 했는지가 중요”하다고 단언하면서도 미신고시설인 베이

1) 「가족관계의 등록 등에 관한 법률」 제46조 제4항.

2) 경향신문이 국회를 통해 확인한 자료에 따르면, 2021년 10월까지 지자체장이 출생신고한 사례는 10건에 불과했으며, 검사의 출생신고 사례는 통계로 확인할 수 없었다(경향신문, 2022.01.01.).

3) 「아동복지법」 제71조 제3항 제3호, 제50조 제2항.

비박스를 어떻게 조치할 것인지 묻는 질문에는 “소관이 아니”라거나, “존폐를 말씀드릴 순 없다는 회피성 답변 후 침묵으로 일관하였다 (김상희TV, 2021.08.17.).⁴⁾ 전 국민을 분노하게 했던 양천아동학대 사건 이후, 아동학대 관련 법령이 대대적으로 개정되면서 도입된 “즉각분리제도⁵⁾”는 아동권리에 완전히 반하는 성격을 갖고 있기도 하다. 학대피해아동을 보호한다는 명목하에 더욱 손쉬운 분리를 허용하는데, 이는 원가정 보호와 지원이 우선되어야 할 아동보호체계의 원칙에 어긋나기 때문이다. 결국 법률이 있느냐 없느냐보다 중요한 것은, 법이 작동하는 방식이다. 그 법이 만들어지게 된 배경과 목적을 충실히 고려하며, 법률이 바라보는 당사자의 권리 실현에 부합하는 방향으로 기능할 수 있게끔 구조화되어야 한다. 더욱이 아동의 온전한 권리 보장은 발달과정에 있는 아동의 취약성을 보완하는 입법적 조치가 필수적이다. 보호의 필요는 미숙함의 근거가 아니며, 보호 받을 권리에 대한 의무이행자의 책무로 존중되어야 한다. 따라서 법 제정과 시행에 있어 인권옹호의 본질을 투영하는 방향성을 진지하게 고민하는 것은 더욱이 중요하다.

본 논문은 아동기본법이 추진된 그간의 경과와 논의 배경을 살펴보고, 참고할 만한 최근의 해외사례를 통해 우리나라에 아동기본법이 필요한 이유를 고찰하고자 한다. 이를 통해 아동기본법 제정과 시행을 위한 몇 가지 제언을 제시하며, 아동권리 존중·보호·실현을 위한 당사국⁶⁾의 책무를 강조할 것이다.

4) 해당 질문 및 답변과 관련된 부분은 제21대 국회부의장의 유튜브 채널 <김상희TV>를 통해 송출된 “미신고 아동복지시설 문제로 바라본 아동보호체계의 공백” 3:02:52부터 확인할 수 있다.

5) 『아동복지법』 제15조 제6항 제1호.

6) 『아동의 권리에 관한 협약』(이하 “아동권리협약”)을 비롯해 조약에 대한 기속적 동의를 부여하였으며, 해당 조약이 발효하고 있는 국가를 당사국(state party)이라고 한다(『조약법에 관한 비엔나협약』 제2조 제1항 (g)).

II. 아동기본법 관련 그간의 논의 경과

아동기본법은 모든 아동을 아우르는 기본법, 인권법이 필요하다는 취지에서 제안되었던 일련의 법들을 아우른다.⁷⁾ 실제로 그간 국회에서 발의되었거나 연구 및 학술적 의제, 시민사회 운동으로 논의되었던 아동기본법안은 아동·청소년인권법, 어린이·청소년인권법, 아동의 권리에 관한 협약 이행에 관한 법률 등으로 그 명칭은 다소 다르지만, 법안의 목적과 필요성, 내용과 구성 등은 큰 틀에서 유사하다. 아동과 관련된 기존의 분절된 법체계를 연계하고, 정책조정 체계를 마련하는 근거법으로 아동의 권리 실현을 도모하겠다는 공통적인 취지를 담고 있다. 이에 본 논문에서는 아동기본법과 같은 목적에서 다루어진 그간의 법안들을 포괄하여 살펴보았으며, 법안의 명칭은 시의성을 반영하여 제2차 아동정책기본계획을 통해 현재 정부 주도로 추진되고 있는 '아동기본법'으로 사용하였다(관계부처 합동, 2020: 27-28).

<표 1> 아동기본법 관련 추진 경과

	발의/ 공표일	제안/연구	법안	비고
1	2008. 12.12	보건복지 가족부	청소년기본법 전부개정법률안(정부)	2011.06.03. 폐기
2	2008. 12.12	보건복지 가족부	청소년활동 진흥법 전부개정법률안(정부)	2011.06.03. 폐기

7) 이때의 '아동'이란 만 18세 미만인 사람에 국한되지 않으며, 국내법 체계에서 '청소년'으로 정의되는 9세 이상부터 24세 이하인 사람, 그리고 「민법」상 만 19세 미만의 미성년자까지 고려될 수 있다. 아동권리협약에 따른 아동의 정의는 아동권리 보장에 있어 당사국의 책무를 강조하기 위한 최소한의 연령 기준이며(제1조), 협약은 아동의 권리 실현에 더 도움이 되는 당사국의 국내법에 영향을 미치지 않는다(제41조)고 명시함으로써, 국가의 인권 보장이 더 진전된 방향으로 실천될 필요를 제안하고 있기 때문이다.

	발의/ 공표일	제안/연구	법안	비고
3	2008. 12.31.	보건복지 가족부	아동복지법 전부개정법률안(정부)	2011.12.27. 철회
4	2012. 09.10.	경기도교 육청	아동·청소년인권법안	입법청원*
5	2013. 04.05.	의원 (김상희)	아동·청소년인권법안 (김상희의원 등 22인)	2016.05.29. 임기만료 폐기
6	2015. 05.18.	의원 (신의진)	아동기본법안 (신의진의의원 등 10인)	2016.05.29. 임기만료 폐기
7	2016. 05.	국제아동 인권센터	아동의 권리에 관한 협약 이행에 관한 법률안	2015 보건복지부 연구용역**
8	2017. 09.~	촛불청소 년인권법 제정연대	아동·청소년기본법안	국가인권위원회 2018 아동인권보고대회
9	2021.	의원 (양금희)	아동기본법안	2021.11.26. 공청회
10	2022.	보건복지 부	아동기본법안	보건복지부/아동권리보장원 2022 아동권리포럼

* 주1: 경기도교육청(2012.09.10.). 김상곤 교육감, 아동청소년인권법 청원 기자회견 참조.

** 주2: 이양희 외(2016). 유엔아동권리협약 이행을 위한 법적 제도화 방안 연구 참조.

*** 자료: 김희진(2022). 아동기본법 제정의 필요와 의미. 2022 사회복지 공동 학술대회 한국아동복지학회세션 자료집.

<표 1>에서 알 수 있듯, 국내에서 아동기본법을 최초로 제안한 주체는 정부(당시 보건복지가족부)였다. 이때에는 아동기본법을 새롭게 제정하는 것이 아니라, 기존의 「아동복지법」과 「청소년기본법」을 통합하는 전부개정안을 마련하는 방안이었다. 「청소년기본법」을 「아동·청소년기본법」이라는 법명으로 변경하고(안 제명), 아동·청소년을 통칭하는 정의 규정을 마련하며(안 제3조 제1호), 아동·청소년정책 기본계획 수립과 연도별 시행계획 수립(안 제11조부터 제13조까지), 아동·청소년 권리증진을 위한 모니터링(안 제19조), 아동·청소

년 정책 수행기관 설치(안 제29조) 등이 법안의 주요내용이다. 「청소년기본법」을 전부개정하는 「아동·청소년기본법」과 함께, 「아동복지법」 및 「청소년복지 지원법」을 통합하여 「아동·청소년복지법」으로, 「청소년활동 진흥법」을 「아동·청소년활동 진흥법」으로 전부개정하는 법률도 국회에 제출되었다. 청소년기본법 전부개정법률안의 제안 이유가 밝히듯, 아동정책과 청소년정책의 통합적 추진기반을 마련하는 것,⁸⁾ 출생에서 자립까지 생애 전반(前半)기에 아동·청소년이 건강하고 행복한 삶을 영위할 수 있는 서비스 제공을 기본이념으로 규정하는 것, 그리고 수요자 중심으로 아동·청소년정책 수행체계를 개편하여 공공성과 연계성을 강화한 서비스를 제공하는 것을 목적에 둔 법안들이었다.

그러나 정부의 「아동·청소년기본법」 마련 등 통합추진은 2009년 12월 여성가족부로 청소년 업무를 이관하는 「정부조직법」 개정안이 의결되면서⁹⁾ 사실상 전면 중단되었고(여성가족위원회 수석전문위원, 2011.04.04.), 결국 정부의 철회 요구와 위원회 의결로 폐기되었다. 애초에 2008년에 전부개정을 단행했던 배경도 보건복지가족부 아동·청소년정책실이 신설되면서 국가청소년위원회의 청소년정책과 보건복지가족부의 아동정책이 하나의 부처 업무로 합쳐지는 정부조직 개편이 그 배경이었다는 점을 고려할 때, 개정이유에서 강조한 “아동·청소년정책 통합”의 필요가 아동·청소년 권리 보장의 측면에 앞서 행정의 편의와 효율성에 더 치중했던 것은 아닌지 의심과 아쉬움이 남을 수밖에 없다.

한편, 2008년에 추진된 아동기본법안은 현장 종사자 및 학계의 반

8) “정부는 지난 48년간 아동정책(‘61년 「아동복지법」 제정)을, 그리고 22년간 청소년정책(‘87년 「청소년육성법」 제정)을 각기 다른 추진 체계를 바탕으로 독립적으로 추진하여온 바, 아동·청소년정책을 통합하여 추진함으로써 미래 세대 육성을 위한 국가 지원체계의 모델을 수립하려고 하고 있음 (보건복지가족위원회 전문위원, 2009.04.27.: 7).”

9) 정부조직법[법률 제9932호] (2010. 1. 18. 일부개정, 2010. 3. 19. 시행)

발도 컸다.¹⁰⁾ 아동·청소년 뿐만 아니라 영유아, 교육 등을 아우르는 더 포괄적인 통합이 필요하다는 의견, 아동·청소년 정책 통합은 청소년 육성정책의 본질을 훼손할 수 있다는 우려, 각각의 역사성에 기반한 전문성과 정체성을 발전시킬 수 있는 충분한 논의를 거치지 않은 채 통합을 추진했다는 문제 등이 제기되었다(보건복지가족위원회 전문위원, 2009.04.27.: 10). 이러한 의견들에 비추어 볼 때, 아동의 정의, 아동권리에 기반한 국가의 의무, 아동을 중심에 둔 공공과 시민사회의 상호협력 등에 대한 이해도와 성숙한 논의가 부족했음을 알 수 있다. 아동기본법안을 통해 아동·청소년 정책을 통합하려는 본연의 목적은 장기적인 관점에서 전(全) 아동기의 참여, 복지, 보호 등에 대한 권리를 누락없이 보장하겠다는 시도였기 때문이다(보건복지가족위원회 전문위원, 2009.04.27.: 10-11).

민간의 반대이견에 이어 정부가 자발적으로 아동과 청소년으로 부처를 구분함으로써 아동기본법안 논의를 멈췄던 만큼, 정부는 한동안 아동기본법의 필요를 언급하지 않았다. 이후 제19대 국회에서 2차례 발의되었을 만큼 본격적으로 아동기본법안을 촉구시킨 배경은 지역사회 의 학생인권, 민간의 아동인권 옹호활동이었다.

첫째로, 2013년 4월 김상희 의원이 대표발의한 아동·청소년인권법안은 경기도교육청의 입법청원에 기초한 것이다.¹¹⁾ 2010년 전국 최

10) “서울홍사단/ 미래를 여는 청소년학회 / 한국청소년학회/ 한국청소년지도자연협회/ 청소년관련학과 교수협의회 등에서는 현 시점에서 합리적인 방안은 아동정책과 청소년정책을 독자적으로 유지하면서 연계방안을 모색하는 것이라는 의견을 내며 법률통합에 반대함(보건복지가족위원회 전문위원, 2009.4.27.: 7).”

11) “경기도교육청은 올해(2012년) 5월 아주대 글로벌인권센터에 연구용역을 의뢰했고, 오동석 아주대 법학전문대학원 교수팀은 9월 교사 6명 등과 함께 초안을 만들었다. 같은 달 김상곤 경기도교육감과 법안 발의 협약식을 맺은 김상희 민주통합당 의원이 현재 법안을 완성해 놓은 상태다. 박홍근 민주통합당 의원이 5월부터 자체적으로 만든 같은 제목의 법안과 조율해 다음해 2월 임시국회에서 공동발의할 예정이다(한겨레, 2012.12.25).”

초로 학생인권조례를 제정한 경기도교육청은 학생인권 조항, 학생인권 진흥을 위한 교육행정 추진체계와 행정조직의 근거, 학생인권침해에 대한 구제 절차를 마련함으로써, 학교 교육과정에서 학생의 인권이 실현되는 교육문화 조성을 목적으로 하였다. 그러나 해당 지역과 교육청 관할 기관에만 적용되는 조례의 한계상 학생이 살아가는 일상의 전반에서 아동·청소년의 권리 보장을 도모하기 어려운 문제, 명시적인 상위법 없이 조례의 실효적인 규범력도 확보하기 어려운 문제 등은 학내외에서 발생하는 다양한 아동·청소년 권리 침해사태에 대처할 수 있는 국가적 장치가 필요하다는 의견을 이끌었다. 당시 김상곤 경기도 교육감은 “학교 안의 인권을 넘어, 학교와 교실, 그리고 가정과 사회 모든 곳에서 실현해야 할 아이들의 인권 장전”을 청원한다고 강조하였으며(경기도교육청, 2012.09.10.), 경기도교육청의 입법청원은 전국 315개 시민사회단체가 모인 “인권친화적 학교+너머 운동본부”가 출범을 추동하여 아동·청소년인권법 제정, 『초·중등교육법』 및 『학교폭력 예방 및 대책에 관한 법률』 개정을 촉구하는 계기로 작용했다(한겨레, 2012.12.25.). 그만큼 『경기도 학생인권조례』는 사회구조적으로 더 큰 차별과 폭력에 놓여있던 학생의 인권을 확인하는 법규의 의미와 영향을 인식하게 하는 기회를 제공했다고 평가받는다. 변화의 가능성을 꿈꾸게 하는 학습된 경험 속에 아동·청소년 당사자와 이해관계자가 동참하는 시민사회의 논의로 확장된 것이다. 김상희 의원은 그 취지를 이어받아 아동권리협약에 따른 아동·청소년의 권리를 법상 명문화하며, 아동·청소년을 아우르는 종합적인 법체계 정립을 아동·청소년인권법안의 목적으로 밝혔다.

<표 2> 김상희의원 대표발의 아동·청소년인권법안 제정이유

“최근 아동·청소년에 대한 성범죄, 가정폭력, 학교폭력 등의 사회문제가 증가하는 가운데 아동·청소년의 인권에 대한 논의가 확산되고 있음. 이와 관련하여 국제사회는 통합적인 아동·청소년 인권법을 제정하는 추세이나 우리나라는 아직 아동·청소년의 인권에 대한 통합적인 법 체계를 갖추지 못하고 있음. 또한 현행 개별법은 아동·청소년을 단순히 보호의 대상으로 전제하고 있으나, 한 조사에 따르면 아동·청소년이 원하는 교육정책 유형 중 1위가 학생인권과 참여의 보장인 것으로 나타났으며, 경기도 교육청에서는 아동·청소년 인권법 제정을 청원하는 등 아동·청소년 인권보장문제를 달리 접근해야 한다는 움직임이 있음. 한편 우리나라가 1991년 비준한 「아동의 권리에 관한 협약(Convention on the Rights of the Child)」에도 불구하고 아동·청소년의 인권 관리체계가 각 행정부처에 분산되어 종합적인 모니터링이 이루어지지 않는 등의 문제도 나타남. 이에 「대한민국헌법」과 우리나라가 가입·비준한 국제조약 및 국제관습법의 내용을 구체화하는 아동·청소년 인권법을 제정하여 아동·청소년의 인권을 명문화하고 종합적인 관리체계를 정립함으로써, 아동·청소년도 인간으로서의 존엄과 가치를 가지는 존재라는 점을 확인하고 안정적인 환경 속에서 성장하도록 하려는 것임.”

* 자료: 의안정보시스템 (2013.4.5.). [1904411] 아동·청소년인권법안(김상희의원 등 22인) 제안이유.

둘째로, 2015년 5월 신의진 의원이 대표발의한 아동기본법안도 아동정책의 패러다임 전환을 제안이유로 밝힌다. 2011년 9월 대한민국의 아동권리협약 이행 제3·4차 국가보고서를 심의한 유엔 아동권리위원회(UN Committee on the Rights of the Child, 이하 “위원회”)는 “당사국 내 협약이행 업무의 조정이 저하되었음을 우려하며, 이는 무엇보다 아동정책조정위원회가 2008년 이래 운영되지 않았고, 보건복

지부와 여성가족부 등 각기 다른 정부부처에서 아동 및 청소년 관련 정책이 이행되어 정책분절이 일어났다는 점에서 비롯되었다고 본다”¹²⁾고 견해를 밝혔는데, 이는 분절된 아동정책 체계와 유명무실한 정책조정기구의 문제를 짚는 시민사회의 적극적인 심의 대응¹³⁾의 결과였다. 1981년 4월, 『아동복지법』 전부개정을 통해 법 적용대상이 전체 아동으로 확대되었고 1991년 아동권리협약이 비준된 이후로 2000년에는 아동권리협약의 일반원칙을 기본이념에 반영하고 아동학대 예방 및 대응 체계가 보완되었다. 2011년에는 아동정책 수립의 기초자료로 활용하기 위한 정기적인 아동종합실태조사를 포함해 효과적인 아동정책 수행을 위한 정책적 기반도 마련되었다. 이처럼 『아동복지법』은 사실상 아동에 관한 기본법으로 그 무게를 더해왔지만, 보호대상아동에 대한 서비스 제공에 중점을 두는 한계는 여전했다. 이에 국제아동인권센터를 비롯한 민간의 아동단체들은 아동기본법안에 대한 논의를 이어왔다(김희진, 2022). 위원회의 최종견해는 국가는 물론 시민사회 역시 협약을 이행하는 주체임을 분명히 하기에, 아동권리협약 이행의 관점에서 아동·청소년을 아우르는 보편적 아동정책 추진의 근거법 마련의 필요성을 말한 것이다. 특히 신의진 의원이 대표발의한 아동기본법안은 아동권리협약의 일반이행조치를 아동정책 수립·시행 체계에 적극 반영하여, 아동권리협약 이행의 취지를 살리고 있다는 특징을 보인다.

<표 3> 신의진의원 대표발의 아동기본법안 제정이유

“우리나라는 아동 정책과 청소년 정책을 분리하고, 아동복지 정책을 요보호아동 중심으로 운영하여 왔음. 그러나 아동·청소년 정책의 분리에 따른 소관 부처 이원화로 행정 비효율성 및 정책 일

12) CRC/C/KOR/CO/3-4, para. 12.

13) 유엔아동권리협약 한국 NPO연대 (2010). 제3·4차 유엔아동권리협약 민간 보고서 참조.

관성 상실이라는 문제가 발생하고 있음. 또한 요보호아동 중심의 접근 방식 때문에 종합적인 아동 정책을 수행하는 데 한계가 나타나고 있음. 따라서 아동·청소년 정책의 통합적 규율과 요보호아동 중심 정책에서 벗어난 보편적 아동 정책 패러다임의 구축을 위하여 아동에 관한 기본법을 마련할 필요가 있음. 이에 아동의 권리 및 아동 정책의 수립·시행 등의 보편적 아동복지 정책 사항을 다루는 아동기본법을 제정하여 아동 정책의 보편성과 일관성을 높이려는 것임.”

* 자료: 의안정보시스템 (2015.05.18.). [1904411] [1915170] 아동기본법안 (신의진의원 등 10인) 제안이유.

한편 아동권리협약 이행 심의와 최종견해, 시민사회의 옹호활동 결합은 2차례의 아동기본법안 발의를 이끌었지만, 2개 법안 모두 국회의 문턱을 넘지 못한 채 임기만료로 폐기되었다.

이후로도 2013년 아동종합실태조사 실시, 2015년 제1차 아동정책 기본계획(’15~’19) 수립과 같이 아동정책 추진체계에 다소 진전사항은 있었으나, 위원회의 반복되는 권고에서 드러나듯 입법 및 사법 영역의 협약이행은 상대적으로 취약한 부분으로 평가되며(이양희 외, 2016: 12)¹⁴⁾, 연속적인 발달과정에 있는 아동의 권리 보장에 충실할 수 있는 법·제도화 방안의 필요성은 계속하여 요구되었다. 이러한 맥락에서 2015년에는 보건복지부 연구용역을 통해 아동의 권리에 관한 협약 이행 법률안(이하 “아동권리협약 이행 법률안” 또는 “협약 이행 법률안”)이 도출되었다. 아동과 청소년을 범명에 명시하지 않고 기본법이나 인권법이라 지칭하지 않은 이유는, 그간의 경험을 돌이켜 아동·청소년 관련 단체의 표면적인 갈등을 최소화하고, 아동권리 협약에 기반한 연계·협력 방안을 찾아 나가려는 대안이었기 때문이

14) 관련된 권고와 해석은 이하의 “Ⅲ.1. 아동기본법 논의의 배경”에서 자세히 기술하였다.

다. 연령에 따른 용어는 달리 쓰고 있지만, 아동권리협약은 명실공히 만 18세 미만의 모든 아동·청소년을 위한 국제인권규범으로 받아들여지고 있다. 권리를 열거하는 대신 아동권리협약이 명시한 당사국의 책무가 제대로 작동하기 위한 법적 기제(일반원칙, 협약 우선 적용의 원칙, 아동인권교육, 독립모니터링, 아동예산, 조정기구, 아동인지 통계, 아동인권영향평가, 아동인권지수, 국제협력 등)에 주안점을 두어, 부처에 따른 칸막이 행정을 극복하는 ‘정책조정’의 취지를 부각한 것도 기존의 아동기본법안과 다른 특이점이다(이양희 외, 2016). 이는 협약 이행 법률안이라는 범명과 더불어 「대한민국 헌법」 제6조에 따른 아동권리협약 자체의 국내적 규범력을 환기하는 기회를 기대한 것으로 볼 수도 있다.¹⁵⁾ 그러나 여러 가지 대안적 시도에도 불구하고, 정부 연구용역으로 추진된 협약 이행 법률안은 연구보고서로만 남았을 뿐이다. 2018년 12월 제출된 아동권리협약 제5·6차 국가보고서는 물론, 2019년 9월 유엔 아동권리위원회의 제5·6차 심의과정에서도 별도로 언급되지 않았다.

III. 아동기본법의 의의

1. 아동기본법 논의의 배경

앞서 아동기본법 제정 계획을 표명한 보건복지부 보도자료와 보건복지부·아동권리보장원의 릴레이 포럼 자료집 등을 살펴보면, 아동

15) 김상희 의원이 대표발의한 아동·청소년인권법안에 있어 “이 제정 법안(김상희의원대표발의 아동·청소년인권법안)에 열거된 여러 가지 권리들은 대부분 헌법상 규정된 기본권 및 기본권에서 당연히 파생되는 권리들로서 별도로 법률에서 규정할 필요성이 있는지 의문이고, 이를 제정 법안과 같이 열거하는 것이 오히려 열거되지 아니한 권리에 대해 소홀해질 우려가 있다는(법무부 제출) 의견이 있음”을 언급한 국회 여성가족위원회 검토보고서도 참고할 수 있다(여성가족위원회 수석전문위원, 2013.06.20).

기본법 제정은 협약 이행을 심의하는 유엔 아동권리위원회의 권고사항이라고 설명되고 있다. 그러나 우리나라에 대한 유엔 아동권리위원회의 최종견해에 “아동기본법 제정”이 명시적으로 언급된 적은 없었다.¹⁶⁾ 협약을 이행하는 과정에서 관련 법률이 제·개정된 성과는 의미가 있지만, 여전히 국내법이 아동권리협약의 원칙과 규정들에 완전히 부합하지 않으며, 따라서 입법·행정·사법 전반에 협약이 적절히 반영될 수 있도록 노력하라는 권고가 반복되었을 뿐이다. 관련 법·제도의 분절성과 제한적인 해석, 그로 인한 아동권리 보장의 공백을 우려했다는 점에서 최종견해 전반이 구조적 한계를 지적한다고도 볼 수 있으며, 개선방안은 “협약 이행”을 위한 일반이행조치 중 입법(legislation), 포괄적인 정책 및 전략(comprehensive policy and strategy), 조정(coordination) 항목을 종합하여 살펴볼 필요가 있다 (<표 5> 참조).

구체적으로, 국내법이 협약의 원칙과 조항에 부합하도록 추가적인 법 제정과 개정에 노력하고, 그에 따라 법 적용과 해석에 있어 협약이 적용될 수 있도록 적절한 조치를 취하라는 권고는 “아동권리협약이 입법, 사법, 행정에 전면 적용될 수 있는 법적 틀을 마련하라”는 취지이다. 협약의 전 영역을 다루는 국가행동계획 채택 및 관련 정책의 이행, 충분한 자원을 갖춰 모니터링과 평가를 시행하라는 권고의 초점은 “협약의 전 영역”에 있다. 정부는 아동정책기본계획을 포괄적인 아동정책 수립의 성과로 보고하였지만, 여성가족부의 청소년정책기본계획과 법무부 인권정책기본계획을 병렬하여 언급하는 등 아동정책기본계획의 위상과 여타 종합계획과의 관계는 모호하다.¹⁷⁾ 중

16) 우리나라의 아동권리협약 이행 국가보고서 제출에 따른 심의는 현재까지 1996년 1월(제1차), 2003년 1월(제2차), 2011년 9월(제3·4차), 2019년 9월(제5·6차) 4차례 진행되었고, 제7차 국가보고서 제출은 2024년 12월을 예정하고 있다. 당사국의 아동권리협약 이행 보고문서와 그간의 경과는 https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/TreatyBodyExternal/Countries.aspx에서 확인할 수 있다.

합적인 아동정책 수립 및 관계부처 의견 조정 등을 목적으로 아동정책조정위원회가 설립되었으나, 아동 최상의 이익을 위해 관련 부처 간 정책을 조정하고 모니터링하는 아동정책조정위원회의 권한을 뒷받침할 수 있는 자원이 확보되지 않은 채 유명무실했다는 문제도 있다. 입법과 포괄적인 정책 및 전략, 정책조정이 미비한 현실에서, 일반이행조치의 나머지 점검사항인 독립 모니터링, 예산(자원의 할당), 통계(자료수집)도 잘 이루어지기 어렵다. 협약 이행의 주무부처는 보건복지부¹⁸⁾이지만, 아동권리에 기반한 관점을 실천하기 위한 정책조정 기제는 미약한 현실을 직시해야 한다.

<표 4> 입법, 포괄적인 정책 및 전략, 조정에 대한 유엔 아동권리위원회의 권고사항

	제1차 권고	제2차 권고	제3·4차 권고	제5·6차 권고
입법	22. 위원회는 한국의 국내법들이 차별금지(협약 제2조), 아동 최선의	12. 위원회는 당사에 국내법이 아동권리협약의 원칙과 조항에 완전	11. 위원회는 추가적인 관련 법(협약의 전반적인 조항을 이행하는 국	7. 위원회는 해당 법률(낙태 관련 법률)이 아동 최상의 이익 원칙에

17) CRC/C/KOR/5-6, para. 11.

18) 『보건복지부와 그 소속기관 직제 시행규칙』에 아동권리협약 이행에 관한 업무는 보건복지부 아동권리과에서 담당하는 것으로 규정되어 있으며(제8조 제10항), 보건복지부 홈페이지 조직도에도 같은 내용으로 담당업무가 안내되어 있다. 그러나 대한민국의 아동권리협약 이행 제5·6차 국가보고서 작성부터 이행보고와 심의, 최종견해에 따른 모니터링 업무 전반은 보건복지부 아동복지정책과에서 담당하고 있으며, 이는 2019년 9월 본심의회에 참석한 정부대표단 주요 담당자가 “보건복지부 아동복지정책과(Division of Child Welfare Policy, Ministry of Health and Welfare)였다는 점에서도 알 수 있다(정부대표단 명단(List of Delegation Members of the Republic of Korea)은 OHCHR 웹사이트에 게시되어 있다). 『보건복지부와 그 소속기관 직제 시행규칙』이 2019년 전후로도 꾸준히 개정되고 있음에도 아동권리협약 이행에 관한 담당과가 제대로 반영되지 않고 있다는 점, 홈페이지 조직도 또한 변동이 없다는 점은 아동권리협약 이행의 책무를 주요하게 고려하지 않는 정부의 낮은 인식 정도를 방증한다.

제1차 권고	제2차 권고	제3·4차 권고	제5·6차 권고
<p>이익에 대한 최우선 고려(협약 제3조), 아동의 관점 존중(협약 제12조) 등을 포함한 본 협약의 원칙과 규정들에 완벽히 부합되도록 하기 위한 노력을 계속해 나갈 것을 한국 정부에 권장한다. 위원회는 특히 다음의 사항들에 관해 법률적 조치들이 마련될 것을 권고한다: 결혼가능최저연령에 있어서의 남녀평등(협약 제2조), 장애아동의 권리보장(특히 교육권, 협약 제23조), 사생아에 대한 차별 철폐, 한국인 어머니에게서 태어난 혼혈아동이 무국적자가 될 위험방지, 모든 형태의 차별에 대한 명백한 금지, 고용최저연령을 의무교육연령과 같도록 올리는 일. 또한 위원회는 한국 정부가 국내 및 해외 입양에 관하여 본 협약의 원칙 및 규정들에 완전히 부합되도록 관련</p>	<p>히 부합하도록 보장하기 위한 모든 필요한 조치를 취할 것을 권고한다.²⁰⁾</p>	<p>내법규) 제정을 포함, 협약의 모든 조항이 사법판결에 적절히 적용될 수 있도록 조치를 취할 것을 권고한다. 위원회는 또한 당사국이 낙태 관련 법률을 아동 최상의 이익 원칙에 전면적으로 합치하도록 검토할 것을 권고하며, 여기에는 청소년 미혼모가 안전하게 낙태할 수 있고 불법낙태의 위험과 아이를 입양시키라는 강요에서 보호받도록 하는 것을 포함한다.²¹⁾</p>	<p>부합하도록 보장할 것을 당사국에 촉구한다. 위원회는 또한 사법부, 검사, 그리고 변호사들의 협약에 대한 지식을 높이고, 그들이 재판절차에 협약을 인용하고 직접 적용할 수 있는 역량을 강화하도록 당사국에 권고한다.²²⁾</p>

	제1차 권고	제2차 권고	제3·4차 권고	제5·6차 권고
포괄적인 정책 및 전략	<p>법률을 포괄적으로 개혁할 것을 권장하며, 동시에 ‘해외입양에 있어 아동보호와 협력에 관한 1993년 헤이그 협약의 비준을 고려할 것을 권장한다.19)</p>		<p>15. 위원회는 대한민국이 관련 파트너들과의 협의 및 협력을 통해, 협약의 전 부문을 다루는 아동 관련 국가행동계획을 채택하고 시행할 것과, 이를 위해 충분한 인적, 기술적, 재정적 자원 및 감시체제를 제공할 것을 권고한다. 덧붙여, 위원회는 시민사회 및 아동과 투명하고 심도 있는 협의를 통해 2011년 이후 후속 국가행동계획 준비를 신속히 시작하도록 촉구하며, 이 과정에서 “아동이 살기 좋은 세상”이라 명명된 유엔아동특별총회 결과 문서 및 중간평가 보고서를 고려할 것을 권고한다.23)</p>	<p>8. 위원회는 이러한 아동 관련 정책 및 전략(아동과 청소년 정책을 위한 기본계획과 인권보호와 증진을 위한 국가인권정책기본계획)이 협약의 모든 영역을 아우르고, 계획의 이행, 모니터링 및 평가를 위한 충분한 인적, 기술적, 재정적 자원 할당을 보장하도록 당사국에 권고한다.24)</p>

	제1차 권고	제2차 권고	제3·4차 권고	제5·6차 권고
조 정	23. 위원회는 한국 정부가 본 협약의 이행을 조정·감시하기 위한 다양한 분야의 영구적인 체제를 도시 및 농촌, 전국단위 및 지역단위에서 발전시킬 것을 권고한다. ²⁵⁾	14. 위원회는 아동권리협약에 명시된 모든 권리와 2002년 5월 유엔 아동특별총회 및 아동특별총회 결과문서 ‘아동이 살기 좋은 세상’에서 약속된 사항을 포함할 수 있도록 2001년 마련된 어린이보호육성계획의 범위를 확대할 것을 권고한다. 더 나아가, 위원회는 당사국이 아동을 대상으로 하는 모든 정책과 사업을 조정하는 중앙상설기구를 마련하고, 이 기구가 이러한 업무를 효율적으로 수행하는 데 필요한 권한과 재정적, 인적, 물적 자원을 제공할 것을 권고한다. ²⁶⁾	13. 위원회는 대한민국에 다음의 사항을 권고한다: a) 아동정책조정 위원회를 복구하여 강화하거나, 오히려 가급적이면 필요한 권한과 충분한 인적, 기술적, 재정적 자원을 확보한 적절한 관련 기구를 수립하라. b) 보건복지부와 여성가족부를 포함한 다른 부처간, 그리고 관계 국가 및 지역 단체간 아동권리 관련 기능 및 관계를 명확히 하라. 이 과정에서 협약의 이행을 위해 대한민국이 취하는 모든 활동을 효과적으로 조정하라. ²⁷⁾	9. 위원회는 당사국이 적절한 인적, 재정적 자원의 할당, 영구적 사무국 설치 및 아동권리 조정기구로서 위원회의 인지도 증진을 통해 아동정책 조정 위원회의 권한을 더욱 강화할 것을 권고한다. 위원회는 조정에 관한 이전 권고(CRC/C/KOR/CO/3-4, para. 13)를 상기하며, 아동권리 사안을 다루는 모든 관계 기관들의 기능을 명확히 하여 중복되지 않도록 이전의 권고를 반복한다. ²⁸⁾

* 자료: 김희진(2022). 아동기본법 제정의 필요와 의미. 2022 사회복지 공동 학술대회 한국아동복지학회세션 자료집.

19) CRC/C/15/Add.51, para. 22.

20) CRC/C/15/Add.197, para. 12.

21) CRC/C/KOR/CO/3-4, para. 11.

22) CRC/C/KOR/CO/5-6, para. 7.

23) CRC/C/KOR/CO/3-4, para. 15.

24) CRC/C/KOR/CO/5-6, para. 8.

2. 아동기본법 제정의 방향성

우리나라의 아동권리협약 이행에 대한 위원회의 반복된 권고사항을 제대로 이해한다면, 협약의 이행은 “아동의 권리 실현을 도모하는 법적·행정적 기반”이 마련되었을 때 가능하다는 메시지를 읽어내야 한다. 유엔 아동권리위원회는 “협약의 완전한 준수를 보장하기 위한 모든 국내법과 관련 행정 지침에 대한 종합적인 검토가 (당사국의) 의무”라고 하였다(CRC, 2003: para. 18). 즉, 아동권리협약 제4조가 명시한 입법적·행정적 및 기타 조치란 “인권의 상호의존성과 불가분성을 인정하여 협약을 전체적으로 고려하여야” 한다(CRC, 2003: para. 18). 특정 연령대나 아동에게만 국한된 권리란 있을 수 없으며, 계속되는 시간 속에 개별 아동과 아동 집단의 권리를 보장하는 의무 이행자의 적극적인 협력이 중요하다.

이와 관련하여 최근 아동권리협약 이행을 목적으로 새롭게 법률을 제·개정한 스웨덴, 일본, 그리고 법률로 제정되지는 못했지만 스코틀랜드 의회에서 마련된 법안을 참고할 수 있을 것이다.

스웨덴 정부가 제출한 「Lag (2018:1197) om Förenta nationernaskonvention om barnets rättigheter(The United Nations Convention on the Rights of the Child Act (2018:1197)」(유엔 아동권리협약에 관한 법률)은 2018년 의회를 통과하여 2020년 1월 1일부터 시행되고 있다. 아동권리협약을 스웨덴 법률에 공식적으로 통합하는 이 법은 제1조에서 “1989년 11월 20일 유엔총회에서 채택된 아동권리협약의 제1조부터 제42는 스웨덴 법률로 적용된다.”고 밝힌 뒤, 협약의 전문(全文)을 부록으로 담았다.²⁹⁾ 기존의 스웨덴 법률에도 아동권리협약이

25) CRC/C/15/Add.51, para. 23.

26) CRC/C/15/Add.197, paras. 14.

27) CRC/C/KOR/CO/3-4/, paras. 13.

28) CRC/C/KOR/CO/5-6, para. 9.

29) 스웨덴 의회 홈페이지 (출처: <https://www.riksdagen.se/sv/dokument-laga>)

반영되어 있지만, 여전히 국가의 법 집행이나 관행에 충분히 영향을 미치지 못하는 실태를 인식한 결과였다. 스웨덴 정부는 아동권리협약에 스웨덴 법률의 지위를 부여하는 법안 채택을 통해, 아동권리에 기반한 접근이 아동과 관련된 모든 사안에 실질적인 영향을 미칠 것이라는 기대를 밝혔다. 즉, 스웨덴은 협약 자체를 국내법에 통합하는 입법적 결단을 통해, 아동권리 존중·보호·실현을 위한 의무이행자가 아동권리를 총체적으로 인식하는 기반을 더욱 강화했다고 볼 수 있다.³⁰⁾

일본³¹⁾에서는 2022년 6월 「こども基本法」(아동기본법)이 국회를 통과하며 2023년 4월 1일부터 시행될 예정이다. 법 시행과 함께 아동정책의 컨트롤타워로 기능하는 총리대신 직속의 아동가정청(こども家庭庁)³²⁾ 설립도 준비하고 있다. 일본은 「아동복지법」을 비롯해 각각의 소관부처(문부과학성, 후생노동성, 내각부, 경찰청 등)가 담당하는 개별법에서 아동의 권리를 다루어 우리나라와 비슷한 아동 관련 법체제로 비교·분석되었던 국가이다. 그러나 급증하는 아동학대, 집단 따돌림이나 자살 등 각종 아동 폭력 문제가 심화되는 현실에 대응하여 아동기본법이 필요하다는 의견은 꾸준히 제기되어 왔다. 사회 전체가 아동의 권리를 인식하고, 아동정책을 실효적으로 시행하기 위한 구조적 개편이 필요하다는 취지였다. 1994년 아동권리협약을 비준한 이후 새로운 입법적 조치는 필요하지 않다는 일본 정부의 입장에도 불구하고, 학계와 민간단체, 법률 전문가의 연구 및 제

r/dokument/svensk-forfattningssamling/lag-20181197-om-forenta-nationernas-konvention_sfs-2018-1197)

30) 스웨덴 의회 홈페이지 (출처: <https://www.riksdagen.se/en/news/2018/jun/18/un-convention-on-the-rights-of-the-child-to-become-law-in-sweden/>)

31) 일본의 아동기본법 추진 경과와 시사점은 김정석(2022)의 논문을 참조하여 정리하였다.

32) 일본의 아동가정청(어린이가정청)에 관한 내용은 구혜경(2022.08.11.)의 글을 참고할 수 있다.

안, 그리고 지방자치단체의 조례 제정³³⁾에 따른 경험적 사례는 아동기본법 제정으로 이어질 수 있었다. 특히 일본의 아동기본법은 총칙(국가와 지방자치단체의 책무, 사업주와 국민의 노력, 연차보고), 기본적 시책(아동 시책에 관한 대강령 및 지자체(도도부현) 아동계획 등, 아동 시책에 대한 아동의견 반영, 아동 시책에 관련한 자원의 종합적이며 일체적인 제공을 위한 체제 정비 등, 관계자 상호의 유기적인 연계 확보 등, 이 법률과 아동권리협약의 홍보 등), 아동정책추진위원회(설치 및 소관사무, 조직과 권한 등) 및 부칙으로 구성되어, 아동권리 실현을 위한 “조직 구성 및 법·제도의 구조화”에 집중하고 있다(강민호, 2022). 기본법으로서 개별법의 효과적인 이행을 뒷받침하는 근거이자, 통합적 법 해석과 아동 권리 관점을 실천할 수 있는 중앙·지방정부의 책무를 구현하는 방안을 모색한 것이다.

2020년 9월 스코틀랜드 의회에 제출되고, 2021년 3월 만장일치로 통과된 「United Nations Convention on the Rights of the Child (Incorporation) (Scotland) Bill」(유엔 아동권리협약 통합법안)도 아동권리협약 이행을 위한 국가구조의 틀을 갖추는 것을 주요 내용으로 한다.³⁴⁾ 실무그룹을 중심으로 수 차례의 논의를 거쳐 발의된 유엔 아동권리협약 통합법안은 아동권리협약의 이념을 분명히 한 뒤(Part 1. The UNCRC Requirements), 아동권리 침해에 대한 사법적 구제를 포함한 공공의 의무를 구체적으로 규정하였다(Part 2. Duties on Public Authorities). 또한, 아동권리계획 및 검토와 보고 절차, 아동권리영향평가를 비롯해 스코틀랜드 의회의 권한과 책무를 명시하고(Part 3. Children’s Rights Scheme, Child Rights and Wellbeing Impact Assessments and Reporting Duties), 아동 관련 법률과 통합법안의 유기적인 해석 및 후속조치를 위한 법원·행정의 권한 등(Part 4. Legislation

33) 일본에는 “2021년 10월을 기준으로 총 52개 지자체에서 아동 권리에 관한 종합적인 조례가 제정되어 있다.”(김경석, 2022: 116).

34) 스코틀랜드 정부 홈페이지 (출처: <https://www.gov.scot/publications/implementing-united-nations-convention-rights-child-introductory-guidance/pages/5/>)

and UNCRC Requirements, Part 5. Compatibility Questions and UNCRC Compatibility Issues)을 규정하여 아동권리협약을 이행하는 통합법안의 실효성을 확보하고자 하였다. 비록 스코틀랜드의 유엔 아동권리협약 통합법안은 일부 규정이 스코틀랜드 의회의 권한범위를 벗어났다는 영국 대법원(UK Supreme Court) 결정³⁵⁾에 따라 아직 법 제정으로 나아가지는 못했지만, 영국 대법원 또한 입법 권한의 범위 내에서 아동권리협약 이행하려는 스코틀랜드 의회의 노력과 그 의미를 부정한 것은 아니었다.³⁶⁾ 통합법안 제정을 위한 스코틀랜드 의회와 시민사회의 노력은 계속되고 있다.³⁷⁾

아동기본법이 아동정책에 관한 고차적인 한계와 제한점을 극복함으로써 더 나은 아동권리 보장에 목적을 두고 있다면 권리를 선언적으로 열거하는 형태에 그쳐서는 안 된다. 이미 아동권리협약의 비준 및 다양한 개별법 제·개정을 통해 아동의 권리는 명시되어 왔다. 다만, 해당 조항이 갖는 의미를 소극적으로 해석하거나 중요하지 않게

35) 영국 대법원은 스코틀랜드 의회가 마련한 유엔 아동권리협약 통합법안이 매우 광범위하게 작성된 결과 영국 정부에 유보된 권한 영역까지 적용될 수 있다는 점을 지적하였다(제6조). 구체적으로, 스코틀랜드 법원의 아동권리에 기반한 법률 해석 권한 및 협약상 아동권리에 반하는 법률의 폐지 선언(strike down declarators)과 양립불가능 선언(Incompatibility declarators)에 대한 권한이 영국 의회에서 통과된 법률에도 적용될 수 있는 문제를 짚으며, 해당 규정들이 스코틀랜드 의회의 권한 범위를 벗어났다고 판시하였다(The Supreme Court, 2021.10.06.).

36) “Counsel’s written submissions also emphasised the importance of the UNCRC. But that is not in question. No-one disputes the right of the Scottish Parliament to regard the UNCRC as an important convention and to give effect to it, provided that it does so within the limits of its legislative competence(The Supreme Court, 2021.10.06.: para. 32).”

37) 스코틀랜드 의회 홈페이지 (출처: <https://www.parliament.scot/chamber-and-committees/committees/current-and-previous-committees/session-6-equalities-human-rights-and-civil-justice-committee/correspondence/2022/update-regarding-the-uk-supreme-court-judgment-on-the-uncrc-incorporation-scotland-bill>).

다뤄왔을 뿐이다. 기본법의 지위를 갖춘 아동기본법이 필요한 이유를 상기한다면 아동·청소년의 폭넓은 권리 보장을 총괄하는 정부조직, 정책조정, 아동권리에 관한 독립인권기구를 포함한 아동권리 이행 제도화 방안을 심도깊게 논의해야 한다. 각국의 기본법 또는 개별법상 아동의 권리를 명시하거나 협약의 이념을 반영하는 등으로 아동 관련 법체계를 정비해왔던 이전의 사례에서 나아가, 최근에 해외에서 도입되었거나 시도된 아동권리협약 이행법률이나 통합법률이 국가조직의 기능과 역할에 중점을 두고 있다는 점은 결국 협약 이행의 관점에서 ‘의무이행자의 책무를 어떻게 이행할 것인지’가 중요하다는 점을 깨달은 결과라 보아야 한다.

IV. 아동기본법 제정과 시행을 위한 제언

1. 아동권리협약 이행을 위한 거버넌스 구축

앞서 살펴본 아동기본법 논의가 시작된 배경과 추진 경과, 발의/제안된 법안의 목적과 주요 내용에서 알 수 있듯, 아동기본법이 필요한 가장 큰 이유는 아동권리의 존중·보호·실현을 위한 일관된 법체계 구축이다. 크게 아동과 청소년을 분절하여 다루는 칸막이 행정조직, 아동을 보육과 교육, 육성 혹은 교화의 대상으로만 바라보는 공급자 중심의 행정체계, 그 와중에 사안에 따라 누더기처럼 덧붙여지고 때로는 일치된 법 적용이 어려운 법률들은 모두 어른의 시각에서만 관련 제도가 만들어진 결과이다. 지금을 살아가는 아동·청소년의 목소리는 생략된 채, 소위 ‘다 너를 위해서’라는 구시대적 관점을 답습하며 법과 제도의 당위성을 말해왔다. 아동기본법은 그간의 굳어진 관행을 전환하기 위한 시도로서, 인권보장의 궁극적 책무를 부담하는 국가의 거버넌스 구축에 초점을 두어야 한다. 개별 부처와 관계자가 아동 권리에 기반한 접근을 실천할 수 있도록, 자원을 연계하고 의제를 힘있게 끌어나가는 구심점이 법률에 근거하여 마련되어야 한다.

유엔 아동권리위원회는 “모든 적절한 수단으로 자국의 국내법 체제 내에서 협약의 규정이 법적 효력을 지니도록 보장(CRC, 2003: para. 19)”할 것을 권고하면서, 이를 위해 “협약의 원칙을 두드러지게 하고 강조할 수 있는 통합된 아동 권리에 관한 법률”을 마련하는 것과 더불어, “모든 관련 분야별(교육, 보건, 사법 및 기타) 법률이 협약의 원칙들과 기준들을 일관적으로 반영하는 것이 중요하다”고 강조하였다(CRC, 2003: para. 22). 즉, 아동기본법은 통합된 아동권리에 관한 법률이면서, 여타 법률의 적극적 시행과 적용, 변화를 위한 근거로 이해할 수 있다.

위와 같은 목적에서, 아동기본법은 아동권리협약에 기초한 아동의 권리를 실질적으로 이행하기 위한 ‘조직법’ 또는 ‘구조법’으로 기능해야 한다. 정책 담당자를 비롯한 의무이행자의 책무가 제대로 작동하기 위한 근거로서, 아동과 관련된 모든 정책을 통합적으로 추진할 수 있는 토대가 되어야 한다. 오랜 기간 아동과 청소년 부처가 나누어 보호와 육성이라는 서로 다른 관점의 정책이 추진되어 왔으며, 교육과 보육 정책은 물론 장애아동, 이주아동, (범죄)소년 정책 등 각기 다른 부처가 아동과 관련된 사안을 다루어왔던 역사를 돌이켜 볼 때, 더욱이 그러하다. 상당수 아동복지정책이 지방이양 사업으로 추진되면서, 아동·청소년의 삶에 나타나는 지역격차 문제도 해소되어야 할 중요한 과제이다.

즉, 위상과 권한을 갖춘 아동·청소년 정책 컨트롤타워의 존재, 삼권분립의 권한을 분담하는 국가기구의 아동권리 이행을 진단 및 평가, 모니터링하는 시스템은 아동기본법의 실효성 확보에 핵심적이다. 기존의 「아동복지법」 및 청소년 관련법, 개별법에 산재한 아동 관련 업무 담당 조직과 기구의 소통체계를 어떻게 마련할 것인지도 중요하다. 예컨대, 국무총리 산하의 아동정책조정위원회의 운영을 담당하는 상설 사무국을 설치하고, 전문성을 갖춘 인력 배치 및 예산 배정의 근거를 마련하는 방안, 혹은 ‘(가칭) 아동청’과 같은 아동·청소년 정책을 통합하는 별도의 조직을 신설하는 방안을 떠올려볼 수 있다.

아동·청소년과 관련된 정책조정기구가 안전을 심의할 때 반드시 아동정책조정위원회와 연계하도록 규정하거나, 광역지방자치단체와 기초지방자치단체가 중장기 기본계획과 연도별 시행계획 수립이라는 구분되는 역할을 협력적으로 수행하는 법규도 검토해 볼 만하다.

아동기본법을 새롭게 마련하는 것은, 이미 「아동복지법」에 아동정책조정위원회, 아동종합실태조사, 아동정책영향평가 등이 차례로 도입되고 보완되었음에도 제대로 운용되지 않았던 문제를 극복하기 위한 출발이라는 시각을 갖춰야 한다. 아동기본법은 익숙해진 채 바뀌기 쉽지 않았던 기존의 관행을 벗어나기 위한 출발점으로, 중앙의 정책조정, 중앙과 지방의 정책조정 체계를 효과적으로 갖추기 위한 준비에 해당하기 때문이다. 아동기본법에 투영된 행정의 의지는 여타 법률의 점진적인 개선도 촉진하며, 협약에 부합하는 법원의 역할도 추동할 수 있을 것이다.

2. 아동인권 보호와 증진을 위한 독립적 인권기구 설립

유엔 아동권리위원회는 당사국이 협약을 비준함으로써 협약의 이행을 증진하고 보장하기 위한 독립인권기구(National Human Rights Institutions, NHRIs)의 설립에 약속한 것이라고 본다(CRC, 2002: para. 2). 유엔총회에서 아동권리협약이 채택되고 발효된 이후로 분명 아동의 인권은 여러 방면에서 개선되어 왔지만, 여전히 사회 전반에 아동의 권리주체성은 온전히 이해되지 않고 있기 때문이다. 대부분 연령대의 아동은 투표권이 없고, 그 결과 인권보장에 관한 정부의 정치적 대응 과정에 유의미한 영향력을 발휘하기 어렵다. 아동은 자신의 권리를 보호하거나 권리침해에 대한 구제절차에 접근하기 쉽지 않고, 예외적인 수단이 있는 경우에도 발달과정에 있는 특성상 아동의 접근이 제한적이라는 한계도 있다(CRC, 2002: para. 5). 특히 권리침해를 구제하는 효과적인 절차를 이용할 수 있을 때 그 권리가 의미를 지닐 수 있다는 점에서, 국가는 “아동 우호적인 정보, 조언 및

자기변호를 위한 지원을 포함한 옹호 및 독립적 진정 절차나 필요한 법적 및 기타 도움을 수반한 법원에의 접근 보장”을 아울러 고려하여야 하고 권리침해가 확인되거나 발견되면 협약 제39조가 명시한 대로 “배상, 필요한 경우 신체적·심리적 회복, 재활 및 재통합을 위한 조치 등 적절한 보상을 제공”해야 한다(CRC, 2003: para. 24). 유엔 아동권리위원회가 채택한 일반원칙 제5호에서 강조된 전반적인 맥락과 더불어 인권침해 재발을 방지하기 위한 법률의 검토와 개혁, 사회갈등의 예방·감시와 그 해결을 위한 장치를 촉진하는 등 획기적인 제도 개선도 피해배상의 한 내용이라고 강조한 유엔 인권침해 피해배상 권리장전(제23조)³⁸⁾을 고려할 때, 아동권리 침해에 대한 적절한 구제절차를 마련하고 경험을 밑바탕 삼아 예방적 조치를 취하는 것은 그 무엇보다 중요하다고 볼 수 있다.

우리나라도 아동에 관한 독립적 인권기구가 존재한다. 대통령 직속 국가독립인권기구로 권한을 갖춘 국가인권위원회가 설립된 이후, 2014년 국가인권위원회 내에 아동청소년인권팀이 신설되었고, 2016년에는 아동권리소위원회가 설치되었다. 그러나 “아동권리위원회의 독립성 보장을 포함하여, 법적 지위를 확고히 할 것, 아동권리위원회의 진정 접수 및 조사 권한을 강화할 것, 정부 당국에 국가인권위원회의 인지도를 제고할 것, 정책권고의 이행을 조정하고 모니터링하는 국가인권위원회의 역량을 강화할 것, 국가인권위원회에 충분한 자원을 투입할 것”³⁹⁾을 권고한 유엔 아동권리위원회의 최종견해에서도 알 수 있듯, 국가인권위원회의 독립성 문제뿐만 아니라 진정제도와 권고의 실효성에 거듭 한계가 지적되고 있고, 아동권리 보호와 증

38) 『Basic Principles and Guidelines on the Right to a Remedy and Reparation for Victims of Gross Violations of International Human Rights Law and Serious Violations of International Humanitarian Law(국제인권법의 중대한 위반행위와 국제인도법의 심각한 위반행위의 피해자의 구제와 배상에 대한 기본원칙과 가이드라인)』

39) CRC/C/KOR/CO/5-6, para. 12.

진을 위한 기능은 더욱이 미약하다. 인권위가 직권으로 절차를 개시하지 않는 한 법정대리인의 조력 없는 아동 당사자의 진정제도 이용은 현실적으로 기대하기 어려우며, 지속적인 모니터링과 관련 기구의 적극적인 협조에 따른 선제적 사안 발굴도 거의 이루어지지 않고 있다(오동석, 2022). 아동기본법에 따른 구조적 개편이 계획될 때 아동을 위한 독립적 인권기구의 역할과 기능이 중요하게 검토되어야 할 이유이다.

더불어 정부의 권력남용을 제한하는 독립적 국가기구로 운용되는 옴부즈퍼슨(Ombudsperson) 제도는 아동권리 독립인권기구를 도입하는 한 방안이 될 수 있다. 노르웨이, 호주, 벨기에 등⁴⁰⁾에서 다양한 모델로 운영되고 있는 아동 옴부즈퍼슨이란 아동과 함께 아동의 입장을 대변하여 아동을 옹호하는 독립기구를 말한다. 이러한 아동 옴부즈퍼슨은 그 설치만으로도 아동의 사회적 지위, 아동에 대한 인식, 정치적 영향력의 변화를 의미하며, 아동인권 증진을 위한 거버넌스의 발전에 기여할 수 있다(CRC, 2003: para. 10). 옴부즈퍼슨은 비단 권리침해의 구제뿐만 아니라 민감한 인권의식을 토대로 더 취약한 이들의 권리침해를 막아내는 유의미한 역할도 주요하게 요구되기 때문이다. 국내에서도 유니세프 아동친화도시를 조성하는 광역·기초지방자치단체에서 “아동을 위한 독립적 대변인”으로 옴부즈퍼슨을 운영하는 사례를 다수 찾아볼 수 있는데, 행정의 내외부에 위치하는 특성상 사법적 권리구제에 앞선 예방적 역할을 실천하기 위한 논의도 적극적으로 진행되고 있다. 아동의 권리보장 실태를 모니터링하고, 공공·민간의 아동권리 보장을 위한 기준과 사례를 제시하는 등 아동에게 미치는 부정적 영향을 최소화하는 기능을 수행한다고 볼 수 있다. 현재 지자체 사례로 확인되는 옴부즈퍼슨의 긍정적 활동은 아동

40) 노르웨이 아동 옴부즈퍼슨(Ombudsperson for Children), 호주 인권위원회의 아동·청소년 커미셔너(Children and Young People Commissioner of the Human Rights Commission in the Australian Capital Territory), 벨기에 아동권리 위원회(Child Rights Commission) 등이 있다.

권리 침해 사안의 발굴과 진정에 따른 조사 권한을 인정, 확대하는 기반이 되리라 기대된다.

아동권리 옴부즈퍼슨의 근거를 명시한 아동기본법은 사회의 가장 작은 단위에서 시작되는 아동의 삶에 가닿을 수 있는 지방정부 단위의 옴부즈퍼슨을 뒷받침하고, 나아가 중앙정부를 아울러 범국가적 아동인권 옹호를 실천하는 주춧돌이 될 수 있다. 이를 위해 옴부즈퍼슨의 모든 활동을 투명하게 공개하고, 행정부와 의회가 협력하여 옴부즈퍼슨의 독립성을 확보하는 법제화 방안은 핵심의제에 해당한다. 아동의 권리가 온전히 실현되는 결과는 변화하는 시대에 맞춰 계속하여 달라져야 하기에, 지금을 살아가는 아동과 함께 머리를 맞대어 그 필요성과 대응방안을 강구하는 독립적인 아동권리 옹호기구는 반드시 필요하다.⁴¹⁾

3. 기본3법 개정 논의의 시작과 지속

한편, 아동기본법 제정이 협약 이행의 ‘완성’이 아닌 ‘시작’이라고 강조했다듯, 아동기본법의 위상과 권한을 확보하는 제정 과정은 소위 ‘기본 3법(『대한민국 헌법』, 『민법』, 『형법』)’의 변화를 끌어내는 출발이어야 한다. 기본 3법이라는 약칭에서 알 수 있듯, 국내의 모든 법률은 헌법과 민법, 형법에 기초하여 해석되고 적용된다(김희진, 2022). 이는 아동기본법이 어떠한 형태로든 아동의 권리를 명시한다 하더라도, 기본 3법이 갖는 규범적 틀을 벗어나기 어렵다는 것이다. 예컨대, 『초·중등교육법 시행령』, 『아동복지법』, 『영유아보육법』과 『유아교육법』에 아동에 대한 차별금지를 명시한 법제 개선이 차례로

41) 이러한 제안이 국가인권위원회의 아동권리소위원회의 기능을 갈음하는 취지는 아님을 밝힌다. 아동 또한 국가독립인권기구의 구제절차를 이용할 수 있도록 인권위 내부의 절차를 개선하는 노력은 계속되어야 할 것이며, 아동 옴부즈퍼슨은 아동의 권리증진 및 관련 정책을 종합적으로 감독하는 독립기구로 각각의 역할을 보완하는 기능을 할 수 있을 것이다.

이루어졌지만, 아동에 대한 차별이 정당행위라는 법원 판결은 계속되었다. 2021년 「민법」 제915조 징계권 규정이 삭제되면서 언제, 어디에서나 아동에 대한 차별은 일절 허용될 수 없다는 원칙이 비로소 공고해졌다. 「아동·청소년 성보호에 관한 법률」을 통해 아동·청소년 대상 성범죄 처벌 강화와 피해아동·청소년의 지원제도가 있었지만, 미성년자의제강간 연령을 13세에서 16세로 상향하는 「형법」 제305조가 개정된 뒤에야 아동·청소년에게 일정한 책임을 묻는 시각과 관행이 부당하다는 관점도 확립되었다.

즉, 아동기본법에 “(이 법이) 다른 법률에 우선하여 적용”되고, “아동·청소년과 관련한 다른 법률을 제정하거나 개정할 때 이 법의 목적과 기본이념에 부합하여야 한다”는 취지를 명시하더라도, 결국 아동기본법의 목적과 이념이 입법·행정·사법의 원칙으로 자리잡기 위해서는 기본 3법을 도외시킬 수 없다. 아동기본법과 더불어 기본3법의 규정이 더욱 분명히 아동의 권리를 반영할 때, 비로소 기본법의 위상도 제대로 확보될 수 있을 것이다. 이는 곧 분명한 권한을 갖춘 아동정책 총괄의 거버넌스 구축이라는 결과와도 맞닿아 있다.

V. 결론

2019년 대한민국의 아동권리협약 이행 제5·6차 국가보고서에 대한 본심의에서 “아동부(ministry for children) 설치”에 관한 질문은 협약 이행을 위한 포괄적 정책 수립 등 아동·청소년, 내국인·외국인 아동으로 분절된 법·제도의 한계를 지적하는 맥락 속에서 제기된 것이다. 당시 정부 대표단 단장으로 참여한 보건복지부 차관은 “아동부와 같이 종합적인 아동 문제를 전담하는 정부 부처 설치 계획”은 당분간 없을 것으로 예상된다고 답했을 뿐이다.⁴²⁾ 위 답변 직전에도 아

42) UN Web TV에 게시된 “Consideration of Republic of Korea - 2416th Meeting, 82nd Session Committee on the Rights of the Child”를 통해 해당

동정책 및 관련 계획에 협약의 취지와 내용을 반영하고자 노력하고 이에 대한 모니터링 계획도 수립하고 있지만, “(국내에서) 협약 자체를 그대로 이행하기 위한 계획을 수립하지는 있지는 않(다)”고 밝혀(UN, 2019.09.18.), 협약에 부합하여 정책적 틀을 전환하려는 의지도 찾아보기 어려웠다.

그러나 지난 역사에서 분명히 확인할 수 있듯, 아동기본법 논의가 태동하고 계속된 배경에는 ① 여전히 보호대상아동에 중점을 두고 있는 아동복지법의 한계, ② 아동과 청소년, 그 밖의 부처별(교육부의 교육정책, 법무부의 사법행정 또는 외국인정책 등), 같은 부처인 경우에도 부서별(장애인정책, 보육정책, 가족정책 등) 관심사에 따라 분절된 개별법들이 체계적으로 시행되지 못하면서 아동·청소년의 권리 보장에 공백이 발생하는 문제가 공통적으로 존재했다. 만 18세 미만을 아동으로 정의하여 연령과 발달 정도에 따라 달라지는 모든 아동에 관한 사안을 포괄할 수 있는 법적 기제가 부재한 현실에서, 아동권리협약을 이행하는 국내법 체계 개편이 필요하다는 논의가 전개된 것이다.

다행인 것은, 인권 보장을 위한 공공의 책무를 체감하는 사회의 누적된 경험이 지금의 논의까지 다다른 배경이 되었다는 점이다. 학생인권조례는 차별과 폭력이 아닌 인권존중 교육문화의 의미를 확인했고, 『민법』상 징계권 규정 폐지에 이르기까지 아동에 대한 어떠한 폭력도 정당화될 수 없음을 분명히 했다. 변화를 일구어 낸 모든 옹호 활동은 아동·청소년 당사자를 비롯한 연대하는 이들의 ‘인권의식’이 있었기에 가능했다. 이는 법률의 규범력 확보와 더불어, 정부조직 개편과 정책조정 of 실효성을 뒷받침하는 강력한 힘이라 할 수 있다. 2018년 결성되어 청소년 참정권, 학생인권 보장과 더불어 어린이·청소년인권법 등을 활발히 추진해 온 촛불청소년인권법제정연대의 활동도 이전의 운동에서 이어진 것이며, 이는 현재 각 단위에서 논의되

내용을 확인할 수 있다. 참고를 위해 본심의 국문 속기록을 정리한 국제아동인권센터 블로그(<https://blog.naver.com/childrights/221661175709>)도 안내한다.

는 아동기본법 작업의 밑바탕이 되었다.

이렇게 높아진 인권의식을 감안할 때, 정부가 추진하는 아동기본법은 아동권리를 선언하는 형식적인 성과물로 끝나서는 안될 것이다. 아쉽게도 보건복지부·아동권리보장원의 릴레이 포럼 등에서 발표된 정부의 아동기본법안은 현행 『아동복지법』의 “아동복지정책의 수립 및 시행 등”의 장에 규정된 아동정책기본계획, 연도별 시행계획, 아동정책조정위원회, 아동종합실태조사, 아동정책영향평가 조항을 거의 그대로 옮겨온 듯 보이며, 아동·청소년 관련 부처와의 정책조정을 강화하는 방향은 생략되어 있고, 아동의 권리들을 풀어쓰는 것에 더 집중한 것으로 여겨진다(최승원, 2022a; 최승원, 2022b).

인권이란 사람이라면 누구나 갖는 기본적인 보편적인 권리를 말하지만, 서로 다른 여건에 있는 개별 인간이 존엄한 인권을 존중받는 결과는 국가의 제대로 된 의무이행으로 구현된다. 아동권리협약도 권리 보장에 대한 책무는 궁극적으로 당사국에 있음을 분명히 하였다. 유명무실한 아동정책조정위원회의 권한을 어떻게 강화할 것인지, 아동정책조정위원회와 청소년정책위원회, 보육정책위원회 등 중앙과 지방정부, 광역과 기초 지자체 단위 기구의 위계와 기능을 어떻게 설정하고 소통체계를 마련할 것인지, 아동정책영향평가를 모든 아동·청소년 정책 대상으로 확장하고 그 절차의 실효성은 어떻게 담보하며, 아동종합실태조사와 여타 개별법상 실태조사의 주기와 내용을 어떻게 분담하여 실시할 것인지 등 유사하고 중복된 관련 정책의 통합성과 체계성을 갖추어나가는 노력이 필요하다. 그래야 여타 법률과의 관계에서 아동의 권리를 해석·적용하는 근거법의 위상이 확보되고, 관련된 법·제도가 통합적 관점의 아동권리에 부합하여 시행되는 사례도 체계적으로 누적될 수 있다. 아동권리를 국내법에 명확히 확인하는 것도 분명 의미 있겠지만, 진정 아동권리가 사회 곳곳에서 실천되기 위한 정책적 기반을 확보하고 모두의 아동인권 감수성을 증진하는 제반 환경 조성이 더 시급하게 다뤄져야 한다. 기존의 구조를 전환하는 구체적인 논의와 준비 없이 마냥 아동기본법을 제정하

는 것으로 아동의 권리가 보장되고 증진될 것이라는 허울 좋은 주장은 그간 풀리지 않았던 문제를 그대로 남겨둔 채, 문서에 갇힌 아동 권리를 확인하는 일 이상이라 볼 수 없다.

무엇보다 아동기본법은 아무런 갈등이 예측되지 않는 ‘마땅한 법’이 아니다. 아동권리협약은 그 어느 국제인권법보다 빠르게 발효되었고 전 세계 196개라는 가장 많은 국가가 비준하였지만, 어느 인권의 영역보다 좁고, 더디게 진전되는 현실적 어려움이 이를 뒷받침한다. 여전히 출생신고는 부모의 일, 가정사, 사생활의 영역이라는 시각이 우세하게 작동하고 있고, 베이비박스가 위기 상황에 놓인 생명을 살린다는 협소한 인식하에 아동의 출생등록과 정체성을 아우르는 존엄한 삶에 대한 권리는 철저히 외면되고 있다. 재학대 예방이라는 명목으로 즉각분리의 손쉬운 행정조치를 법제화한 문제 등 논문의 서론에서 언급한 몇 가지 사례에서 알 수 있듯, 입법 의도는 무조건 실현되지 않으며, 법률은 언제나 타당한 방향으로 적용되지도 않는다. 이해관계의 대립에서 아동의 권리는 손쉽게 뒤로 밀려난다. 그렇기에 사회 전반에 공고한 아동의 시민적·정치적 권리에 대한 의심과 부정적인 시각, 또는 부모의 친권이나 교사의 교권과 아동권리가 충돌한다는 식의 오해를 넘어서는 정부의 강력한 의지가 그 무엇보다 중요하다. 모든 아동·청소년의 권리보장을 위한 근거법으로서 아동기본법의 권위를 갖추는 노력이 있을 때, 기본 3법을 비롯해 아동·청소년 관련 법제의 체계적이고 연속적인 개편도 기대할 수 있다(성윤희·양승미, 2021). 아동기본법은 이념적 지향을 밝히는 법이기도 하지만, 규범적 목적을 달성하기 위한 정책 집행의 근거가 될 때 비로소 본연의 의미를 찾을 수 있기 때문이다. 아동기본법 추진을 밝히는 정부가 그 중대한 책무를 이해한다면, 이를 현실에 구현하기 위한 방안을 진지하게 모색해야 한다.

(논문접수일: 2022. 11. 18, 논문심사일: 2022. 12. 6, 게재확정일: 2022. 12. 16)

참고문헌

- 장민호. 2022. “일본의 아동기본법과 아동 관련 법 -아동권리협약과의 관련성과 한국으로의 시사-.” *아동을 권리주체로 존중하는 사회를 위한 기본법 제정 릴레이 아동권리포럼 1회 자료집*. 41-48.
- 강정은. 2018. “아동청소년기본법의 제정: 주요내용과 쟁점.” 2018 국가인권위원회 아동인권 보고대회 자료집, 109-130.
- 경기도교육청. 2012.09.10. “김상곤 교육감, 아동청소년인권법 청원 기자회견.” https://www.goe.go.kr/home/bbs/bbsDetail.do?menuId=100000000000059&bbsMasterId=BBSMSTR_000000000163&menuInit=2,2,0,0,0&bbsId=69587#n에서 2022년 11월 9일 확인.
- 경향신문. 2022.01.01. “세상에 있지만 행정상 없는 ‘미명어’.” https://m.khan.co.kr/national/national-general/article/202201011451001?utm_source=urlCopy&utm_medium=social&utm_content=sharing에서 2022년 11월 9일 확인.
- 관계부처 합동. 2020. “제2차 아동정책 기본계획(’20~’24).”
- 구혜경. 2022.08.11. “일본의 아동 행정 컨트롤타워로서 ‘어린이 가정청’의 출범.” 『현안, 외국에선?』. 2022-15호 통권 제41호, 1-7. 서울: 국회도서관.
- 김경석. 2022. “일본의 아동기본법 제정을 위한 논의와 시사점.” 『사회복지법제연구』 13(1): 109-136.
- 김상희TV. 2021.08.17. “[국회토론회 LIVE] 미신고 아동복지시설 문제로 바라본 아동보호체계의 공백.” <https://youtu.be/A1Jnbn9Dj04>에서 2022년 11월 9일 확인.
- 김희진. 2022. “아동기본법 제정의 필요와 의미.” 2022 사회복지 공동학술대회 한국아동복지학회세션 자료집, 23-37.
- 보건복지가족위원회 전문위원. 2009.04.27. “청소년기본법 전부개정법률안 (정부) 검토보고.”
- 성윤희·양승미. 2021. “아동기본법의 입법 방향 소고.” 『사회복지법제연구』

12: 185-214.

스웨덴 의회. 2018.06.18. “UN Convention on the Rights of the Child to become law in Sweden.” <https://www.riksdagen.se/en/news/2018/jun/18/un-convention-on-the-rights-of-the-child-to-become-law-in-sweden/>에서 2022년 11월 13일 확인.

스웨덴 의회. 2018.06.20. “Lag (2018:1197) om Förenta nationernas konvention om barnets rättigheter.” https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/lag-20181197-om-forenta-nationer-nas-konvention_sfs-2018-1197에서 2022년 11월 13일 확인.

스코틀랜드 의회. 2022.02.01. “Update regarding the UK Supreme Court judgment on the UNCRC Incorporation Scotland Bill.” <https://www.parliament.scot/chamber-and-committees/committees/current-and-previous-committees/session-6-equalities-human-rights-and-civil-justice-committee/correspondence/2022/update-regarding-the-uk-supreme-court-judgment-on-the-uncrc-incorporation-scotland-bill>에서 2022년 11월 13일 확인.

스코틀랜드 정부. 2021.11.19. “United Nations Convention on the Rights of the Child implementation: introductory guidance.” <https://www.gov.scot/publications/implementing-united-nations-convention-rights-child-introductory-guidance/pages/5/>에서 2022년 11월 13일 확인.

아동권리보장원. 2022.07.05. “[안내] 2022년 아동기본법 제정 추진 릴레이 아동권리포럼 제1회 개최.” <https://www.ncrc.or.kr/ncrc/na/ntt/selectNttInfo.do?mi=1053&bbsId=1021&nttSn=3966&cataGori=&tabName=>에서 2022년 10월 12일 확인.

여성가족위원회 수석전문위원. 2011.04.04. “청소년기본법 전부개정법률안 검토보고.”

여성가족위원회 수석전문위원. 2013.06.20. “아동·청소년인권법안(김상희의원 대표발의) 검토보고.”

연합뉴스. 2022.05.05. “어린이 ‘놀 권리’ 법으로 보장한다…정부, 아동기본법 추진.” <https://www.yna.co.kr/view/AKR20220504121500530>에서

2022년 11월 9일 확인.

오동석. 2022. “아동옴부즈퍼슨의 기대역할과 과제.” 유니세프아동친화도시 아동옴부즈퍼슨 1차 연석회의(2022.10.04.) 자료집.

유엔아동권리협약 한국 NPO연대. 2010. “제3·4차 유엔아동권리협약 민간 보고서. 유엔아동권리협약 한국NPO연대.” https://drive.google.com/file/d/1c9U9m_VJ0ahI0RiqAmONCdpvXyHXcNX1/view?usp=sharing에서 2022년 11월 10일 확인.

의안정보시스템. 2013.04.05. [1904411] “아동·청소년인권법안(김상희의원 등 22인).” http://likms.assembly.go.kr/bill/billDetail.do?billId=PRC_G1B3X0K4K0K5D1O5E2R2W0R6C4T4M1에서 2022년 10월 12일 확인.

의안정보시스템. 2015.05.18. [1904411] [1915170] “아동기본법안(신의진의 원 등 10인).” http://likms.assembly.go.kr/bill/billDetail.do?billId=PRC_B1Q5X0M5B1Z8W1L6R1B7O1N3A6X7S4에서 2022년 10월 12일 확인.

이양희·오동석·전미아·정병수·김희진·김강한. 2016. “유엔아동권리협약 이행을 위한 법적 제도화 방안 연구.” 보건복지부.

이종영. 2021. “아동기본법(안)의 체계와 내용.” 대한민국 아동학대근절과 권리보장을 위한 ‘아동기본법’ 공청회(주최: 국회의원 양금희) 자료집, 28-50.

최승원. 2022a. “아동기본법 제정 기본방향.” 아동을 권리주체로 존중하는 사회를 위한 기본법 제정 릴레이 아동권리포럼 5회 자료집. 11-20.

최승원. 2022b. “아동기본법의 필요성과 제정방향.” 2022 사회복지 공동학술대회 한국아동복지학회세션 자료집, 9-21.

한겨레. 2012.12.25. “학교 안팎 차별·폭력세상... 아이들 구할 인권법을 부탁해.” <https://www.hani.co.kr/arti/society/schooling/567026.html>에서 2022년 10월 12일 확인.

Committee on the Rights of the Child [CRC]. 1996. Concluding observations of the Committee on the Rights of the Child: Republic of Korea. U.N. Doc. CRC/C/15/Add.51.

CRC. 2002. General Comment No. 2 (2002): The role of independent

- national human rights institutions in the promotion and protection of the rights of the child. U.N. Doc. CRC/C/GC/2.
- CRC. 2003. Concluding observations of the Committee on the Rights of the Child: Republic of Korea. U.N. Doc. CRC/C/15/Add.197.
- CRC. 2003. General Comment No. 5(2003): General Measures of Implementation of the Convention on the Rights of the Child. U.N. Doc. CRC/C/GC/5.
- CRC. 2012. Concluding observations of the Committee on the Rights of the Child: Republic of Korea. U.N. Doc. CRC/C/KOR/CO/3-4.
- CRC. 2019. Concluding observations on the combined fifth and sixth periodic reports of the Republic of Korea. UN Doc. CRC/C/KOR/CO/5-6.
- The Supreme Court. 2021.10.06. REFERENCE by the Attorney General and the Advocate General for Scotland – European Charter of Local Self-Government (Incorporation) (Scotland) Bill([2021] UKSC 42). <https://www.supremecourt.uk/cases/uksc-2021-0080.html>에서 2022년 12월 10일 확인.
- UN General Assembly [UNGA]. 2006. Basic Principles and Guidelines on the Right to a Remedy and Reparation for Victims of Gross Violations of International Human Rights Law and Serious Violations of International Humanitarian Law. U.N. Doc. A/RES/60/147.
- UN Web TV. 2019.09.18. Consideration of Republic of Korea - 2416th Meeting, 82nd Session Committee on the Rights of the Child. <https://media.un.org/en/asset/k1m/k1m14w6t20>에서 2022년 11월 13일 확인.

<Abstract>

Responsibilities of the State parties for the enactment of the Framework Act on the Child

Kim, Hee Jin*

Recently, discussions on the establishment of the Framework Act on the Child have been actively conducted. Regarding a situation where the problem of coordination across government bodies remains fragmented with child policies divided among ministries, it is an important time to examine the meaning and direction of the Framework Act on the child as the government takes the lead and announces its will to establish the legislation. Therefore, this manuscript reviews the progress of the implementation of the Framework Act on the Child so far, examines the context of the discussion and recent overseas cases, and identify that the goal of the Framework Act on the Child is to “implement the Convention on the Rights of the Child”. Also, based on the reviews, it was proposed to build governance for the implementation of the Convention, establish independent national human rights institutions in the promotion and protection of the rights of the child(child rights ombudsperson), and propose legislative improvements that should be paralleled with the Framework Act on the Child. The Framework Act on the Child is not only a law that clarifies ideological orientation, but also means as the basis for policy enforcement to achieve the normative purpose. Above

* Doctoral student, Dept of Sociology, SungKonghoe University. Former Chief Program Officer and Attorney at Law, International Child Rights Center.

all, it is revealed that the main purpose of the plaintiff is to urge the government to clearly fulfill its responsibilities to keep in mind the establishment of the Framework Act on the Child so that this law does not stop at a declarative meaning or a half achievement, listing children's rights.

Keywords: the Framework Act on the Child, Children's rights, children's legal system, policy coordination, implementation of the Convention on the Rights of the Child