

한일 아동복지법의 내용에 관한 비교연구*

이 혜 원

(성공회대학교)

[요 약]

이 연구는 한일 아동복지법에 규정된 내용을 분석틀에 근거하여 비교하고, 그 결과를 토대로 향후 한국 아동복지법의 개정 방안을 제시하였다. 연구 결과, 양자에 있어서 아동의 참여권 규정은 2개 조항으로 나타났다. 일본의 보호급여는 일원화된 청구인 아동상담소를 중심으로 일시보호 기간 2개월 이내라는 신속성, 담당 아동복지사의 조사권한, 친권개입 등 공공성, 그리고 일선 가정아동지원센터와의 연계성을 확보하고 있다. 또한 4촌 이내가 아닌 아동의 일시보호 신고의무와 빠른 신고기간(영아는 1개월 이내)으로 법 규정의 실효성을 제고하고 있다. 이에 반해 한국의 일시보호는 대리보호 전 단계 조치의 기능을 하고 있다. 한편 일본의 장애아동 관련 조항이 전체 조항의 21.2%를 차지하고 있으나, 한국의 아동복지법에는 전혀 규정되어 있지 않다. 그리고 일본의 아동복지법은 대리보호의 최저기준 준수 의무와 아동복지에 관한 국가의 재정부담 강제규정, 그리고 국가의 책임성 규정을 명시하고 있으나, 한국의 아동복지법은 이들을 명시하고 있지 않다.

주제어: 아동복지법, 공공성, 책임성, 권리성

1. 문제 제기

한국이 1991년 유엔의 아동권리국제협약(1989)에 가입하여 협약 당사국이 되면서 동 협약의 국제 법적 효력이 국내에도 동일하게 적용되기 시작하였다. 이후 아동의 권리보장 관점에서 아동복지법 개정의 필요성이 꾸준히 제기되어 왔다. 또한 1990년대 사회문제로 제기된 아동학대와 방임, 아동매

* 이 연구는 2005년 추계 아동복지학회에서 발표된 내용을 수정(분석항목 추가, 비교연구방법으로 전환)하여 보완한 것이다. 그러나 연구의 방법은 한일 아동복지법에 관한 입법과정, 입법구조, 정치·행정·문화적 입법요소들을 비교하기보다는 일본의 아동복지법 208개 조항을 번역하여 구성된 틀에 따라 아동복지실천의 내용을 분석하고 한국 아동복지법의 내용과 비교하는 것에 초점을 두었다. 따라서 이 연구는 좁은 의미의 비교법학적 접근방법을 시도함으로써 탐색적 연구로서의 성격을 가진다.

매, 성적 착취 등을 예방하고 치료하며, 씨랜드 참사와 같은 대형사고는 물론 세계적으로 발생률이 높은 교통사고 등으로부터 아동을 안전하게 보호하기 위한 제도적 지원을 법적으로 보장할 필요성이 요청되었다. 그 결과, 아동복지법이 2000년에 제2차로 전문 개정되었다.

이와 같은 노력을 통해 과연 한국의 아동권리는 어느 정도 증진되었는가? 유엔아동권리위원회(2003)는 우리에게 그 이정표를 제시하였다. 2003년 1월 동위원회는 한국정부의 제2차 아동권리협약 이행보고서(2000)를 심사한 결과, 우선 제1차 보고서(1996)에 대한 유엔의 권고를 대부분 이행하지 않은 사실에 유감을 표명하면서, 아동의 부모면접권 보장, 해외입양 제한, 항고권 보장, 체벌금지, 장애아동·혼외출생아동·이주노동자자녀·탈북아동 등 소수자가정아동에 대한 차별금지와 생활보장을 위한 법률 제정 등 제1차 권고에 대한 이행을 재촉하였다. 또한 동위원회는 입양 등 아동에게 영향을 미치는 모든 문제에 대해서 아동이 자신의 의견을 표명할 권리¹⁾를 규정하기 위해 아동복지법의 개정을 권고하였으며, 이혼 후 아동양육비를 받지 못하고 있는 한부모가정이 많음을 지적하면서 정부가 부양의무자의 봉급에서 양육비를 공제하는 등 강제집행을 하는 동시에 부양수당제도의 도입을 제안하였다. 그리고 무엇보다도 체벌이 학교에서 공식적으로 허용되고 있는 사실을 크게 우려하면서 체벌 관련 모든 법 조항의 폐지는 물론 체벌에 관한 태도를 변화시키기 위해 아동학대의 부정적 결과에 대한 대중교육과 캠페인을 확대하도록 강조하였다. 또한 아동학대 관련 규정의 개정을 통해 담당 사회복지사의 권한부여, 피해아동과 가해부모의 상담·치료 등 가족관계 강화를 위한 지원체제와 통계자료의 구축 등을 권고하였다. 이러한 국제사회의 지적은 12년간의 국내 노력에도 불구하고 한국의 아동권리 수준은 제자리걸음을 하고 있음을 입증하였다고 할 수 있다.

이 연구는 동위원회의 권고 가운데 특히 아동학대 관련 제안에 주목하고자 한다. 그 이유는 아동복지법 개정(2000)의 핵심 내용이 아동학대 관련 규정(제23조~제29조)의 신설 등 아동학대의 예방과 조치에 집중되어 있었고, 2005년 보건복지부 아동복지정책의 목표는 아동의 권리신장임²⁾에도 불구하고 아동권리의 극단적 침해형태인 아동학대가 계속 발생하고 있을 뿐만 아니라 학대신고 의무자의 신고율도 낮고 아동보호전문기관 담당자의 법정권한이 없음으로 인한 친권개입 제한 등의 문제가 초래되고 있기 때문이다. 예컨대 수경사에서 법정후견인에 의해 3년 동안 발생하였던 시설아동의 학대 및 방임 사건을 들 수 있다(오마이뉴스, 2005년 6월 28일).

- 1) 아동권리유형화 기준과 아동권리 지표에 근거하여 아동권리 국제협약과 국내 아동복지법을 비교한 이해원의 연구(2002) 결과, 동법 총 48개 조항에 있어서 아동의 참여권은 2개(보호를 필요로 하는 아동의 위탁보호·입소관련 의사표명권)에 불과하며 외국인노동자가정아동이나 탈북아동, 법률저촉 아동의 생존권이나 보호권도 규정되어 있지 않은 것으로 나타났다. 특히 이 연구는 아동의 안전사고사망률(10만명 당 1.63)의 감소를 위해 동법 제9조의 안전기준 및 안전교육 준수의 법적 구속력을 강화하고, 장애아동출현율(1천명 당 3.88)과 폐질환유병률(1천명 당 13.23)의 감소를 위한 조기진단의 의무규정 등 예방 대책을 보장하고, 장애아동의 보육수급율(29.7%)을 높이기 위해 특수보육시설 등의 설치 관련 조항을 의무규정으로 명시하여야 함을 강조하였다.
- 2) 참고로 2005년 보건복지부 아동정책의 목표는 아동의 권리 신장이며, 세 가지 하위 목표는 보호를 필요로 하는 아동을 위한 가정 중심의 보호시스템 강화, 지역사회 중심의 저소득 아동복지지원 강화, 아동권리 모니터링과 아동학대 예방이다. 이와 관련하여 아동복지전문가의 38.1%가 향후 아동복지정책의 최우선 목표는 아동학대 예방을 통한 아동의 권리 신장이라고 응답하였다(오정수·이혜원·정익중, 2005).

이와 같이 제기되는 현행 아동복지법의 문제들을 최소화할 수 있는 방안을 마련하기 위해서는 이러한 문제를 먼저 경험했던 외국의 아동복지법을 검토할 필요가 있다. 오정수·이혜원·정익중(2005)은 미국·영국·일본의 아동복지제도 비교연구를 통해 미국은 주정부 중심의 아동복지 법률체계를 가지고 있고 영국은 중앙정부 중심의 아동복지 기본법으로만 구성된 통합체계를 가지고 있으나, 일본은 한국과 같이 아동복지법을 기본법으로 하여 몇 가지 특별법으로 구성된 법률체계를 가지고 있음을 확인하였다. 특히 일본은 유교 문화적 전통으로 인하여 아동의 권리에 대한 인식과 공적 친권개입에 관한 태도에 있어서 한국과 유사점을 가지고 있다. 山縣文治(2002)는 아동학대의 급증, 1989년 합계특수출산율 1.57을 기록한 저출산고령사회의 도래, 1990년대부터 시작된 장기적인 경기침체, 1994년 아동권리국제협약의 비준을 1997년 일본 아동복지법의 개정 요인으로 지적하고 있다. 동법 개정의 환경은 앞서 언급한 2000년 한국의 상황과 유사함을 알 수 있다. 이와 같은 이유로 일본의 아동복지법 내용에 관한 분석은 우리에게 유의미한 실천적 함의를 제시하여 줄 것으로 기대된다. 따라서 이 연구는 한국 아동복지법이 전문 개정된 지 5년이 지났고 앞으로 3년 뒤 제4차 아동권리협약이행보고서를 제출해야 하는 시점에서 한일 아동복지법의 내용을 비교분석하여 한국 아동복지법의 개정 방향을 도출하고자 한다.

이러한 목적을 위해 이 연구는 한일 아동복지법의 법리(法理)보다는 규정된 내용에 초점을 두으로써 좁은 의미의 비교법학적 접근을 시도하고 있다(현외성, 2004). 즉 한일 아동복지법의 개정에 영향을 미치는 법리적인 원리나 원칙, 입법과정, 정치·행정·문화적 환경요소들을 비교하기보다는 현행 아동복지실천의 내용에 주목하고자 한다. 따라서 이 연구는 일본의 현행 아동복지법 208개 조항을 번역하여 틀에 따라 내용을 분석하고 한국 아동복지법의 내용과 비교하는 것에 치중하고 있다.

2. 이론적 배경

1) 한국과 일본의 아동복지법에 관한 선행연구

허남순·문선화·정영순·김현용·김미혜·이배근·배태순·조홍식·황성철·김재엽(2002)의 연구는 한국과 영국·미국·일본의 아동복지 관련법을 12개 문제영역별로 비교·분석하고 한국 아동복지법의 개선방향을 제시하였다. 이 가운데 한국과 일본의 아동복지 관련법을 비교한 영역은 시설보호, 소년소녀가정, 장애아동, 비행·범죄청소년이며, 분석된 주요 결과는 다음과 같다.

(1) 일본의 시설보호는 지역사회보호의 일환으로 자리매김 되어 일시·단기·장기보호, 가정복귀 및 통합을 위한 전문치료, 연장아동을 위한 자립지원 기능을 수행하고 있다. 특히 시설직원의 급여는 국가공무원의 대우에 준하는 수준을 목표로 하고 있고, 입소아동 생활비도 매년 일반국민의 생활수준에 연동하여 개선되고 있다.

(2) 일본은 한국과 달리 장애아동복지의 조치와 시설을 아동복지법 조항에 규정하고 있다. 특히 특

별아동부양수당 등의 지급에 관한 법에서 장애아동 부양수당의 지급에 대한 국가 책임이 의무규정으로 명시되어 있다.

(3) 일본 아동복지법에서는 요보호아동에 비행·범죄청소년을 포함하고 있으며, 이들의 특별한 보호·치료를 위한 시설로서 교호원이 규정되어 있다. 교호원은 동법 개정을 통해 아동자립지원시설로 개칭되고, 퇴소 후 자립 지원에 초점을 두고 있다.

이들의 연구는 유의미한 아동복지실천적 함의를 제공하고 있음에도 불구하고 일본의 아동복지법에 규정된 전체 조항을 객관적 분석틀에 따라 통합적으로 분석하기보다는 임의로 분류된 아동문제의 영역별로 각각 접근하여 개별 연구자가 단편적 관련 자료에 근거하여 분석함으로써 엄밀한 의미에서 일관된 분석이라고 평가하기 어렵다. 또한 인용된 일본 문헌의 대부분이 1997년 동법 개정 이전의 자료이다.

한편 庄司洋子·松原康雄·山懸文治(2004)는 1997년 전면 개정된 일본 아동복지법의 주요 내용으로 서비스 이용방식의 변화(종래의 행정조치제도에서 선택·신청에 의한 이용제도로의 전환), 정보제공과 상담기능의 강화(가정아동지원센터의 확충), 이용자 의견의 존중(아동과 보호자의 의견청취 의무규정), 사회적 자립지원의 강화, 지역사회 아동복지네트워크의 구축 등을 들고 있으나, 동법 총칙의 이념은 50년 전부터 그대로 유지되고 있어 구태의연하게 아동을 보호의 객체로 간주하고 있음을 비난하고 있다. 川村匡由·米山岳廣(2005)도 아동을 권리의 주체로 인정하기 위해서는 동법 총칙의 이념 개정이 아동의 권리보장을 위해 불가피함을 강조하고 있다. 한편 福祉士養成講座編輯委員會(2005)는 2000년 이후 개정 내용 가운데 피학대아동의 지역사회보호와 전문아동위원의 개입 강화, 일시보호기간(2개월 이내)의 규정, 중앙아동복지심의회의 폐지 및 사회보장심의회로의 통합, 보육시설에 대한 규제·감독의 강화, 보육사자격의 법제화 등을 주요 내용으로 평가하고 있다.

2) 아동복지법의 분석방법에 관한 선행연구

법학연구방법은 법철학, 법사학, 비교법학, 법정정책학, 판례연구로 구분할 수 있다. 이 가운데 비교법학은 두 개 이상의 사회나 국가의 법제도를 비교하는 법학으로서 법제도의 발전상황과 법리의 발견을 목적으로 하는 비교법제사, 입법 또는 개정을 목적으로 여러 실정법의 내용을 비교분석하는 협의의 비교법학, 여러 주요국에 공통한 법리원칙의 발견을 목적으로 하는 광의의 비교법학 등이 있다(현외성, 2004). 지금까지 사회복지학계에서 비교법학적 연구방법을 적용하여 접근한 선행연구는 현외성(1988), 허남순 외(2002)를 들 수 있다. 이들은 법리나 입법환경에 대한 분석보다는 적용대상자의 범위, 급여의 내용, 전달체계 등 실천적인 내용분석에 초점을 두고 두 개 이상 국가의 입법내용을 비교함으로써 한국의 노인복지 또는 아동복지 문제를 해결하고 예방할 수 있는 법 개정의 방향을 모색하는 연구방법을 제시하고 있다. 이러한 접근방법은 이 연구의 목적에도 부합되어 유용한 것으로 판단된다.

한편 아동복지법에 규정된 내용은 해당 국가의 아동복지정책 이념과 목표, 그리고 원칙에 기반하고 있다. 따라서 아동복지법을 분석하기 위해서는 사회복지정책의 분석틀을 사용할 수 있다. 페코라, 위테커, 말루치오, 바스, 플로닉(Pecora, Whittaker, Maluccio, Barth, and Plotnick, 1992)은 사회복지정책을

분석하는 구성요소로서 ① 목표, ② 대상자 선정기준, ③ 급여내용, ④ 전달체계, ⑤ 재정을 포함시켜야 한다고 주장하고 있다. 챔버스(Chambers, 1993)는 이들 외에 정책의 이념과 상호작용을 추가함으로써 가치비평적 정책분석틀을 ① 이념과 목표, ② 대상자 자격기준, ③ 급여형태, ④ 서비스 전달, ⑤ 재정 방법, ⑥ 상호작용으로 구성하였고, 오정수(2004)는 이 틀 가운데 상호작용 요소를 제외한 분석틀을 재구성하여 한국의 아동복지정책을 분석하였다. 한편 현외성(2004)은 오정수(2004) 등의 사회복지정책분석틀에 권리성을 추가하여 사회복지법의 내용분석틀(① 적용대상, ② 급여, ③ 전달체계, ④ 재정, ⑤ 권리구제, ⑥ 권리의 옹호와 제한)을 구성하고 있다. 여기서 권리성은 해당 법률의 수급자 권리의 실효성을 의미하며 이를 확인하는 근거로서 국가의 책임규정, 급여의 강행규정, 권리의 실현·구제절차, 벌칙 등을 포함한다. 이 연구는 아동복지법의 내용을 분석하기 위해 현외성(2004)의 사회복지법 내용분석틀에 주목하고자 한다. 특히 아동복지법을 포함한 사회복지법의 핵심은 서비스 등 급여를 제공하는 것이기 때문에, 그 내용을 분석하는 영역으로서 ① 적용대상, 자격요건 등 할당영역, ② 급여 관련 영역, ③ 전달체계인 조직·인력영역, ④ 재원조달과 배분 등 재정영역, ⑤ 책임규정, 강제규정, 권리구제 절차, 벌칙 등 서비스 수급자 권리의 실효성을 확인하는 권리성영역이 포함되어야 한다.

따라서 이 연구의 분석틀은 현외성(2004)의 사회복지법 내용분석틀에 이념과 원리영역을 추가하여 ① 이념과 원리, ② 적용대상 아동, ③ 급여, ④ 전달체계, ⑤ 재정, ⑥ 권리성(국가의 책임규정, 권리구제의 절차, 벌칙)으로 구성하고자 한다. 특히 이념과 원리가 추가된 이유는 제1장에서 강조한 유엔 아동권리위원회의 권고(2003)와 2005년 보건복지부 아동복지정책의 목표 등을 감안하여 아동의 권리보장 관점에서 아동복지법의 규범적 정당성 여부를 확인하기 위함이다.

3. 일본 아동복지법의 내용에 관한 분석

1989년 일본의 합계특수출산율이 1.57로 발표됨으로써 일본 사회에 충격을 주었다. 이후 정부는 저출산 요인을 분석하고, 자녀양육에 기쁨을 느낄 수 있는 사회를 만들어 갈 필요성을 인식하였다. 자녀양육은 자칫 부모와 가정만의 문제로 간주하기 쉬우나, 자녀양육에 부정적 영향을 미치는 다양한 요인에 개입하는 것은 국가나 지방정부는 물론 기업과 직장, 그리고 지역사회의 역할이기도 하다는 관점에서 자녀양육 지원사회를 구축하기 위한 대책을 마련할 것을 관련 부처 간에 합의하여 1994년 「엔젤플랜」을 책정하였다. 그 기본 방향은 안심하고 출산과 양육을 할 수 있는 환경을 조성하여, 자녀양육 지원사회를 구축하고, 자녀의 이익이 최대한 존중될 수 있도록 노력하는 것이다. 이를 위해 저연령아 보육과 연장보육 등 다양한 보육이 실행되었으며, 1994년 유엔 아동권리국제협약에 가입하여 아동의 권리보장을 도모하였다(庄司洋子·松原康雄·山懸文治, 2004). 그럼에도 불구하고, 아동 및 가정을 둘러싼 환경의 변화, 가정과 지역사회의 양육기능의 저하로 인하여 아동학대, 등교거부 등 다양한 아동문제가 급증함으로써 1997년 아동복지법을 50년 만에 전면 개정하였다. 개정된 주요 내용은 보육소(어린이집)의 선택이용시스템 도입, 시설입소아동의 개별적 자립 지원 강화, 모자가정의 자립지원을 위한 고용정책 확충 등이다.

아동복지법의 구성체계는 아동복지법을 기본법으로 특별법인 아동부양수당법, 특별아동부양수당 등의 지급에 관한 법률, 모자 및 과부복지법, 모자보건법, 아동수당법이 있으며, 이들을 「아동복지6법」이라고 부른다. 이들은 국가의 최고법규인 헌법에 기반한 것이며, 아동학대방지법 등 기타 아동복지 관련 각종 법률, 정령, 성령, 아동복지시설최저기준, 통지 등에 의해 종합적이며 체계적으로 추진되고 있다. 아동복지법은 <표 1>과 같이 총 208개 조항으로 규정되어 있으며, 제1장 총칙(원칙, 정의, 아동복지심의회, 아동복지사, 아동위원, 보육사), 제2장 급여(장애아동요육, 의료급여, 재가생활지원, 모자생활지원, 요보호아동조치), 제3장 아동복지시설, 제4장 비용, 제5장 잡칙, 제6장 벌칙으로 구성되어 있다(福祉士養成講座編輯委員會, 2005).

<표 1> 일본의 현행 아동복지법 내용분석

조 항		주 요 내 용	비 고 (연구자의 해석)
제1장 총칙			
제1조	원칙	아동의 건강한 출생과 발달을 위한 모든 국민의 노력 의무, 모든 아동을 대상으로 동등한 생활보장, 사랑과 보호	*보호대상자로서의 아동 (수동성)
제2조		국가·지방정부와 아동의 보호자는 아동의 육성 책임	
제3조		제2조의 책임 원칙은 모든 아동 관련 법령에 적용	
제4조	정의	아동: 영아(1세 미만)·유아(1세~초등학교 취학 전)·소년(초등학교 취학 이후~18세 미만)	*연령 구분 중복 없음
제5조		임산부	*모자복지 기반
제6조		보호자	
제6조의2		①아동재가지원, ②아동재가개호, ③아동주간보호, ④아동단기입소, ⑤아동재가생활지원, ⑥아동재가생활지원사업 등, ⑦아동재가개호등사업, ⑧아동주간보호사업, ⑨아동단기입소사업, ⑩장애아동상담지원사업, ⑪아동자립생활원조사업, ⑫방과후아동건강육성사업, ⑬자녀양육단기지원사업	*가족단위 지원 *장애아동 지원 *자립지원 강화
제6조의3		양부모	*양부모 정의
제7조		아동복지시설(14개)	
제8조	아동복지심의회	도도부현·시정촌 아동복지심의회와 사회보장심의회	중앙·광역·기초
제9조	등	아동복지심의회 위원 및 임시위원	*사회보장과 연계
제10조	실시기관	시정촌	*담당 조직간 역할분담·연계 *아동상담소 중심, 조직·기능강화
제11조		도도부현	
제12조		아동상담소	
제12조의2		아동상담소 소장 및 직원의 업무	
제12조의3		아동상담소 소장 및 직원의 자격	
제12조의4		아동상담소 내 아동일시보호시설의 설치	
제12조의5	아동상담소 관련 사항에 대한 명령	*보건소 연계	
제12조의6	보건소		

제13조	아동 복지사	아동상담소 아동복지사의 임용기준, 아동의 보호·상담·지도				
제14조		아동복지사와 아동상담소장 및 시정촌장과의 관계				
제15조	아동위원	아동복지사의 임용 요건 등에 관한 명령	아동위원 전문화 *전문 분화: 주임아동위원			
제16조		시정촌의 아동위원·주임아동위원 배치				
제17조		아동위원·주임아동위원의 직무				
제18조		의무: 담당구역 아동상담소장·시정촌장에게 상황보고				
제18조의2		아동위원의 연수 계획 및 실시				
제18조의3		아동위원 관련 명령				
제18조의4		보육사의 정의			전달 체계	*보육사의 전문성 확보를 위한 자격제도와 (총 21개 조항)
제18조의5		보육사의 무자격 요건				
제18조의6		보육사의 자격 기준				
제18조의7		지정 보육사양성시설의 지도감독·조사				
제18조의8	보육사 시험					
제18조의9	보육사 시험사무					
제18조의10	지정 시험기관의 임원 선임 및 해임					
제18조의11	시험위원의 선임 및 해임					
제18조의12	시험위원 등의 시험사무 관련 비밀 누설금지					
제18조의13	시험사무 관련 규정					
제18조의14	지정시험기관의 도도부현지사의 시험사무 관련 인가					
제18조의15	도도부현지사의 시험사무 관련 명령					
제18조의16	도도부현지사의 시험사무 관련 조사					
제18조의17	지정시험기관의 시험사무 관련 처분에 대한 심사 청구					
제18조의18	보육사 등록부					
제18조의19	보육사 등록의 취소 및 보육사 명칭 사용의 정지 명령					
제18조의20	보육사의 등록 효력 상실의 경우, 등록 취소					
제18조의21	보육사의 신용훼손행위 금지					
제18조의22	보육사 업무와 관련하여 지득한 비밀의 누설금지					
제18조의23	보육사 또는 이에 혼동하기 쉬운 명칭의 사용 금지					
제18조의24	보육사 관련 명령					

제2장 급여				
제19조	장애아동 요육지도 의료급여 등	보건소: 신체장애아동·장기요양아동 검사· 상담·요육지도	장애 아동 급여	
제20조		도도부현: 신체장애아동 대상 육성의료 또는 비 용 지원		
제21조		지정 육성의료기관		
제21조의2		지정 육성의료기관의 진료방침 및 진료보수		
제21조의3		지정 육성의료기관의 진료내용 및 진료보수의 청구심사		
제21조의4		지정 육성의료기관의 진료보수청구에 대한 적 정성 조사		
제21조의5		진료비용의 액수		
제21조의6		신체장애아수첩 소지 아동의 보장구 교부·수 리,비용지급		
제21조의7		보장구의 제작·수리업자의 시정촌 대상 청구 액수 기준		
제21조의8		보장구에 대한 비용지불 기준		
제21조의9	장기질환아동 대상 요육: 의료, 학습 및 영양물 품 지급	(중증 장애 아동) 급여	장애아동 대상 복지급여 *예방 차원 *부모역할지원 가족복지관점 *지역사회보호 차원 (재가생활 지원)	
제21조의9의2	재가생활 지원	장기질환의 치료방법 관련 연구사업		
제21조의10		재가생활 지원비 지급: 지급 액수		
제21조의11		신청		
제21조의12		지급 기준		
제21조의13		지급 액수의 변경 신청		
제21조의14		지급 결정의 취소		
제21조의15		지급 관련 조사		
제21조의16		재가생활지원비·특례재가생활지원비		
제21조의17		재가생활지원사업소의 지정금지 요건		
제21조의18		지정 재가지원사업의 질 평가		
제21조의19		재가지원사업의 제공 기준		
제21조의20		지정재가지원사업자의 변경 신고		
제21조의21		지정재가지원사업자에 대한 조사감독		
제21조의22		재가지원사업자의 지정 취소		
제21조의23		도도부현지사의 지정·신고·취소 공지		
제21조의24		시정촌의 지정 재가지원 상담·지도		
제21조의25		재가보호 조치 등: 장애아동 및 보호자 대상 자녀양육지원사업; 시정촌의 지역사회 내연계·조정의무		
제21조의26		자녀양육지원사업의 내용		
제21조의27		방과후아동건전육성사업		
제21조의28		시정촌의 자녀양육지원사업 상담·조정사무		
제21조의29		자녀양육지원사무 관련 비밀누설 금지		
제21조의30		시정촌의 자녀양육지원사무 감독·명령		
제21조의31		시정촌의 자녀양육지원사업 수탁자의 조사		
제21조의32		자녀양육지원사업자의 사업 내용 신고		
제21조의33		정부의 자녀양육지원사업자의 원조 의무		
제21조의34	정부의 자녀양육지원사업 관련 조사연구			
제21조의35				

제22조	조산·모자생활지	임산부의 신청에 의한 조산시설에서의 조산 실시		*미혼모가정과 모자가정 연계 지원
제23조	원시설·	모자생활지원시설의 입소 신청, 보호의 실시		
제24조	보육소에 의 입소	보육시설의 이용 신청서를 시정촌에 제출, 공정 선발,		
제25조	요보호 아동의 보호조치 등	요보호아동을 발견한 자의 신고의무, *죄를 범한 14세 이상의 아동을 가정재판소에 통고의무	저소득 모자 가정 아동 급여	*요보호아동 신고의무제도
제25조의2		요보호아동대책지역협의회(이하 협의회) 설치, 이 가운데 요보호아동대책조정기관 1개소 지정		*지역보호체계 네트워크
제25조의3		협회의 관계기관 등에 대한 협력 요청		*창구 일원화
제25조의4		협회의 조직·운영 사항 결정		권리성
제25조의5		협회의 직무 관련 비밀 누설금지		*보호조치관련 조직간 역할분담
제25조의6		요보호아동에 대한 복지사무소·아동상담소의 사정		
제25조의7		요보호아동을 위한 시정촌의 조치		요보호 아동 (기아, 미아, 비행 아동, 학대 받은 아동 등) 급여
제25조의8		요보호아동을 위한 복지사무소의 조치		
제26조		요보호아동을 위한 아동상담소의 조치		
제27조		요보호아동을 위한 도도부현의 조치: 1. 아동 또는 보호자에게 훈계·서약서 제출 2. 아동가정지원센터·장애아상담지원사업 전담 기관 위탁 3. 양부모 위탁보호·입소시설보호 4. 가정재판소 송치		*아동학대 관련 조치
제27조의2		소년법에 의해 보호처분된 아동에 대한 해당 시설 입소		*비행아동보호
제27조의3		가정재판소 송치		*가정재판소
제28조		친권의 제한·분리보호: 가정재판소의 승인에 근거한 양부모 위탁보호 또는 입소시설보호(제27조) 조치, 친권자로부터의 분리보호기간은 2년 이내를 원칙으로 함.		*친권분리기간 제한 *공공성 부여
제29조		제28조 조치 위한 아동위원·아동복지담당공무원의 조사		
제30조	4촌 이내가 아닌 아동의 일시보호 신고의무, 신고기간(3개월) 제한, 친권자의 대리양육 상담의무	*일시보호 신고의무제도		
제30조의2	친권자로부터 분리·보호된 아동의 상황 보고의무	*아동의 보호권		
제31조	모자생활지원시설 등 시설입소아동의 보호기간 연장요건			
제32조	조치권한: 아동상담소·복지사무소·교육위원회 위임			
제33조	아동상담소의 일시보호: 보호기간은 2개월 이내 제한	*일시보호기간의 제한		
제33조의2	일시보호아동의 소지물건보관·반환·6개월 이내 공고의무	*반환청구권		
제33조의3	일시보호 중 도주·사망한 아동의 유류물 보관·반환·교부			

제33조의4		정부의 재가보호, 시설보호, 보육 등의 행정조치를 해제하는 경우, 사유 설명과 아동·보호자의 의견청취 의무	*참여권 (의견 청취)
제33조의5		제33조의 4의 경우, 행정수속법 규정을 적용하지 않음.	*타법과 연계
제33조의6		친권상실의 신고 청구: 민법 규정 외, 아동상담소장	
제33조의7		아동상담소장의 미성년후견인 선임 청구의무	권리성
제33조의8		아동상담소장의 미성년후견인 해임 청구가능	
제34조	잡칙	금지행위: 공중관람, 구걸, 곡예, 상업연기, 야간취로, 성산업종사, 음행·알선, 양육알선, 가해, 시설입소아동 노동착취 등	권리성
제34조의2		동법 외에 아동의 복지보장을 위한 정령(시행령) 규정	

제3장 아동복지시설	(20개 법정시설)		
제34조의3		아동재가생활지원사업: 신고 인가, 변경·폐지 신고의무	*사업 내용 *권리실현 절차
제34조의3의2		장애아동상담지원사업 종사자의 직무 관련 비밀누설 금지	
제34조의4		아동재가생활지원사업자의 사업내용 보고, 조사 응답	
제34조의5		아동재가생활지원사업자의 사업제한 또는 정지 명령	
제34조의6		아동재가생활지원사업자의 장애아동지원사업 등 수탁 의무	
제34조의7		방과후아동건전육성사업	*14개 시설 (이 가운데 장애아동시설 6개로 비중이 높음)
제34조의8		자녀양육단기지원사업	
제35조		아동복지시설(조산시설, 모자생활지원시설, 보육소 제외)설치: 신고에 의한 인가, 변경·폐지 신고의무, 직원 양성시설	
제36조	조산시설		
제37조	영아원(영아시설)		
제38조	모자생활지원시설: 자립지원		
제39조	보육소(어린이집)		
제40조	아동후생시설: 아동관, 아동유원지 등		
제41조	아동양호시설(양육시설: 영아 제외, 영아의 특례입소 인정)		
제42조	정신장애아동시설, 자폐아동시설		
제43조	정신장애아동통원시설		
제43조의2	맹아시설, 농아시설, 난청유아통원시설		
제43조의3	신체장애아동시설, 신체장애아통원시설, 장애아동요호시설		
제43조의4	중증장애아동시설		
제43조의5	정서장애아동단기치료시설		
제44조	아동자립지원시설		
제44조의2	아동가정지원센터		

제45조	비용	아동복지시설설비·운영, 양부모양육의 최저기준(아동의 신체적·심리적·사회적 발달에 필요한 생활수준 확보)준수의무	전달 체계	*최저기준 (시설보호·위탁가정보호의 질 관리기준)준수의무 (보호권 보장)	
제46조		아동복지시설장 및 양부모의 아동양육상황 보고, 조사응답, 도도부현의 기준 이하 시설의 개선권고·사업정지 명령			
제46조의2		아동복지시설의 해당 조치 및 보육실시 등 수탁 거부 금지			
제47조		시설장의 입소아동에 대한 친권 행사: 도도부현 허가 시설장·양부모의 친권자 대행 감호·교육·징계권 취득			
제48조		시설장 및 양부모의 보호아동 취학의무			발달권(취학)
제48조의2		아동복지시설의 지역사회 대상 아동상담·지도의무			*지역 내 연계
제48조의3		보육소의 지역주민 대상 상담·지도의무, 보육사의 전문성			*보육정보권
제49조		동법 외 아동복지사업 관련 필요 사항에 관한 명령 규정			
제4장	비용				
제49조의2	비용	국가의 비용 부담	재정	*국가책임 규정 *국가·지방정부 비용부담 원칙 (급여강행규정: 수급권 보장) *지방분권 *이용자 부담 *사회복지법	
제50조		도도부현의 비용 부담			
제51조		시정촌의 비용 부담			
제52조		장애아동시설 비용의 1/2 국가 부담			
제53조		제50조·51조의 도도부현·시정촌 부담비용의 1/2 국가 부담			
제53조의2		도도부현의 장기질환아동지원연구, 시정촌의 장애아동지원 등 부담 비용의 1/2 비용보조(임의규정)			
제53조의3		복지사무소 없는 정촌 장애아보장구비용 1/4 도도부현부담			
제54조		시정촌의 장애아동복지시설설비비용의 1/4 도도부현 부담			
제55조		시정촌의 조산·모자보건·민간보육비용의 1/4 도도부현 부담			
제55조의2		시정촌 장애아재가생활지원비용의 1/4 도도부현 부담			
제56조		이용자의 부담능력(지방세 기준)별 비용의 전부·일부 징수			
제56조의2		사회복지법인 아동복지시설 신설비용의 3/4 지방정부 보조			
제56조의3		보조금 교부받은 아동복지시설 설치자의 교부금 반환명령			
제56조의4	아동위원의 소요 비용의 일부 국가 보조				
제56조의5	아동복지시설의 재산 양도 또는 대부(국유재산 특별조치법)				

제5장 잡칙(제56조의6~제59조의8: 전달체계 관련) 생략		*지역사회 네트워크	
제6장 벌칙			
제60조	제34조 벌칙: 최고 10년 이하 징역, 300만엔 벌금	권리성	*벌칙 (권리 보장)
제61조	아동상담소업무 비밀누설: 1년이하 징역, 50만엔이하 벌금		
제61조의2	보육사의 비밀누설:1년이하 징역, 50만엔이하 벌금		
제61조의3	보육사 시험감독 비밀누설: 1년이하 징역, 50만엔이하벌금		
제61조의4	사업장지·폐쇄명령 위반: 6개월이하 징역/50만엔벌금		
제61조의5	보육사 시험사무 보고 및 검사 위반		
제62조	보육사 명칭 허위사용, 자녀양육지원위탁업무 허위보고 등		
제62조의2	아동복지시설 미신고 또는 허위신고: 50만엔 이하 벌금		
제62조의3	제가수급자증의 제출 또는 반환 거부: 10만엔 이하 벌금		
부칙 등(제63조~제72조: 전달체계 관련) 생략		*관련법과의 관계규정	

1) 이념과 원리

동법 제1조에서 전체 국민은 아동이 건강하게 태어나 육성될 수 있도록 노력하지 않으면 안 되며, 모든 아동은 동등하게 생활을 보장받고, 사랑으로 보호받아야 한다고 규정하고 있다. 이와 같이 규정된 동법 이념은 아동을 능동적 권리의 주체로서가 아니라 사랑과 보호의 수동적 객체로 인식하고 있으며 그 결과 아동의 참여권 규정은 2개 조항(제26조와 제33조의 4: 권리성 참조)에 불과하다는 점에 있어서 비판이 제기되어 왔다. 이러한 관점은 유엔 아동권리국제협약의 관점과는 차이가 있다. 동협약은 아동의 보호권과 참여권을 동시에 인정하면서, 아동의 생존·보호·발달을 위한 아동의 최선의 이익과 무차별, 그리고 참여를 지향하고 있다.

동법 제3조에서 아동복지의 책임(제2조) 원칙은 아동의 복지를 보장하기 위한 기본 원리이며, 이 원리는 아동에 관한 모든 법령의 시행에 있어서 항상 존중되어야 한다고 명시하고 있다. 한편 제5조에 정의된 입산부 규정은 아동복지와 모자복지의 출발 접점으로서 시정촌의 출생등록과 가정아동지원센터의 아동양육지원사업, 그리고 보건소의 모자수첩 교부 등 모자보건사업과의 연계를 도모하고 있다. 또한 아동재가개호사업, 아동재가생활지원사업 등의 개념 정의를 통해 친가정에서 부모와 함께 생활하는 장애아동을 위한 지역사회보호와 가족복지 관점의 가족단위 지원을 법제화하고 있다. 그리고 무엇보다도 장애아동의 복지조치에 대한 법적 근거를 아동복지법에서 규정하고 있다. 총론의 제6조의 2에 정의된 13개 사업 가운데 10개가 세분화된 장애아동복지사업이다. 이외에 장애아동복지와 관련하여 43개 조항을 발견할 수 있다. 이러한 사실은 우리나라 아동복지법에서는 법정 장애아동복지사업이나 장애아동복지시설이 전혀 명시되어 있지 않은 점과 크게 차이가 있다.

2) 적용대상 아동

동법 제4조는 아동을 18세 미만의 자로 규정하고, 이를 다시 영아(1세 미만), 유아(1세 이상 초등학교 입학 전), 소년(초등학교 입학 이상 18세 미만)으로 세분하여 규정하고 있다. 이와 같이 규정된 개념은 아동복지 관련법에도 일관되게 적용됨으로써 법률간 급여 내용의 중복을 최소화하고 상호연계를 최대화하고 있다. 예컨대 아동복지법의 하위 법률인 소년법과 육아·휴업지원법 간 대상아동 급여의 중복됨이 거의 없다. 그리고 제5조에서 임신부를 임신한 주부터 출산 후 1년 이내의 여자로 규정함으로써 동법은 태아부터 18세까지의 아동을 대상으로 하고 있음을 알 수 있다. 특히 동법 제12조의6에서 아동상담소장은 상담에 응한 임신부를 위해 보건소와 협력하여 지원하는 것으로 규정하고 있으며, 임신부의 신청에 의한 조산시설에서의 조산 실시(제22조)와 조산시설(제36조)이 각각 법제화되어 있다.

제2장 급여 내용을 분석한 결과, 동법은 태아부터 18세까지의 전체 아동을 다시 (1) 보호를 필요로 하는 아동, (2) 부모가 집에서 보호할 수 있는 재가장애아동·장기질환아동, (3) 한부모가정아동, (4) 기타 일반가정아동으로 구분하고 있다. 이들 가운데 특히 동법 제6조의3에서 보호를 필요로 하는 아동을 보호자(아동을 현재 양육하는 자)가 없거나 보호자에 의해 양육되는 것이 부적당한 아동으로 개념 규정하고 있다. 전자는 보호자가 ① 사망, ② 장기입원, ③ 장기투옥, ④ 행방불명된 아동은 물론 보호자에 의해 ⑤ 유기된 아동을 의미한다. 후자는 보호자가 ⑥ 학대 또는 ⑦ 방임한 아동, 보호자가 보호를 제공하기에는 곤란한 ⑧ 비행아동(죄를 범한 14세 이상의 아동), ⑨ 중증장애아동 등 특수한 보호가 필요한 아동을 의미한다. 이와 같이 보호를 필요로 하는 아동을 분류하는 기준이 보호자의 역할에 따른 요보호 발생사유별로 일관되게 구분되어 있기 때문에 분류된 유형에 중첩이 없다.

3) 급여

동법 제19조부터 제34조의2에 걸쳐 규정된 법정 급여 가운데, 특히 장애아동복지 급여 조항은 아동복지법 총 208개 조항 가운데 38개(18.3%)로서 가장 많으며, 여기에 장애아동복지시설 조항(6개 조항: 제42조~제43조의5)을 추가하면 44개(21.2%)가 된다. 더구나 「특별아동부양수당 등의 지급에 관한 법률」은 장애아동 및 보호자를 위한 재가양육지원에 대한 법적 근거로서 우리에게 시사하는 바가 크다. 특히 보건소의 모자보건사업(신체장애 조기발견의 최적 연령 1.6세와 발달장애 조기발견의 최적 연령 3세의 건강진단 의무화)과 연계하여 보건소의 책임(의무규정)을 명료하게 제시하고 있다. 또한 일반아동의 보육과 연계하여 장애아동을 위한 요육(치료와 양육: 특수보육), 육성의료, 재활, 보장구 서비스, 재가개호 등을 연령별·장애정도별로 법으로 규정하여 제공하고 있다.

특히 요보호아동을 발견한 자의 신고의무, 죄를 범한 14세 이상 아동을 가정재판소에 통고할 의무(제25조), 4촌 이내가 아닌 아동의 일시보호 신고의무와 신고기간 제한(제30조), 요보호아동대책지역

협의회 설치(제25조의2), 아동상담소를 거점기관으로 시정촌 아동가정지원센터·복지사무소·가정재판소 연계(제25조의6~27조의3), 일시보호장구(아동상담소)의 일원화, 일시보호기간(2개월 이내)의 제한(제33조) 등의 규정을 통해 보호를 필요로 하는 아동을 위한 일시보호조치의 신속성과 공공성, 그리고 지역 내 연계성이 확보되어 있음을 알 수 있다. 또한 위탁가정보호와 입소시설보호의 최저기준 준수 의무(제45조)는 종래의 단순 위탁보호기능과 대규모시설 설비 중심의 관점에서 탈피하여 보다 전문적으로 아동의 신체적·심리적·사회적 발달을 위한 생활수준의 보장과 가족의 통합, 그리고 자립 지원을 목표로 하고 있는 점이 특기할 만하다. 조산시설·보건소·모자생활지원시설·보육소가 연계하여 한부모가정아동의 생활주기에 따라 서비스를 제공하고 어머니의 자립을 지원하고 있다(제22조~24조). 한편 일반가정아동을 위한 자녀양육지원사업(제21조26~21조의35)이 시정촌을 거점으로 지역 내 관련 조직 간 네트워크를 통해 제공되고 있다.

4) 전달체계

아동복지심의회(제8~9조)는 심의기관으로서 중앙정부에는 물론 도도부현(광역) 및 시정촌(기초)에도 설치되어 있어 행정단위별 상호 연계는 물론 중앙 사회보장심의회와도 연계되어 있다. 이를 통해 심의·조정기능이 강화됨과 동시에, 아동복지 급여와 사회보장제도 급여 간 중복을 최소화하고 있다. 예컨대 모자가정으로서 공적연금법에 의해 급여(유족기초연금과 유족후생연금)를 받는 경우에는 아동부양수당을 받을 수 없다.

아동복지의 주관 부처는 후생노동성으로 고용균등·아동가정국(총무과, 고용균등정책과, 직업가정양립과, 재가노동과, 가정복지과, 양육환경과, 보육과, 모자보건과)을 중심으로 지방정부의 도도부현·시정촌과 행정적 역할이 분담되어 있으며, 이들 지역단위 간 및 부처 간 연계의무가 동법에 규정되어 있다(제10~11조, 제59조의7). 그리고 아동복지 전문기관인 도도부현 아동상담소를 중심으로 복지사무소(부설 가정아동상담실), 보건소, 시정촌의 아동가정지원센터 등 20개 아동복지시설, 보건소가 상호 긴밀한 지역사회 네트워크를 구축하고 있다(제12조~12조의6, 제25~33조의8). 예컨대 시정촌은 시의적절한 보호를 도모하기 위해 요보호아동대책지역협의회(제25조의2~5)를 설치하여 정보·자원을 공유하고 지원 내용을 협의케 한다. 또한 이들 가운데 지정된 1개 요보호아동대책조정기관은 협의회에 관한 사무를 총괄하고 요보호아동의 지원 현황을 파악하여 관계기관의 연계 자원을 조정한다. 특히 아동상담소는 요보호아동을 위한 일원화된 창구로서 일정한 지역에서 발견된 모든 요보호아동의 신고를 접수하여 일시보호하며, 해당 아동 및 부모의 상담을 통해 가능한 가정에 복귀시키거나 위탁가정 또는 시설에 의뢰한다. 아동상담소의 보호업무와 관련하여 <표 1>과 같이, 요보호아동 신고의무, 비행아동 통고의무, 일시보호 신고의무, 일시보호기간의 제한, 친권제한·분리, 친권상실, 가정재판소에의 송치 등이 법적 구속력을 갖도록 규정됨으로써 아동을 위한 보호체계의 공공성이 강화되었다.

한편 아동복지시설(제35~49조)은 아동의 연령, 장애 등 욕구 특성에 따라 20개(11개는 장애아동복지시설)로 구분되어 규정되어 있으며, 시설의 설비 및 보호(서비스)의 질에 있어서 최저기준을 준수할 의무를 명시하고 있다. 특히 동법 개정에 의해 시설보호사업의 목표가 입소아동의 보호로부터 자

립지원으로 전환되면서 아동자립지원사업으로 개칭되었다. 이에 따라 종래의 교호시설이 아동자립지원시설로 개칭되고, 시설장에게 입소아동을 취학시키는 의무를 부과하였고 20세까지의 입소도 인정되었다. 모자료의 명칭도 모자생활지원시설로 개칭되었고, 입소자의 자립을 촉진하는 생활지원이 추가되었다. 또한 동법 개정에 따라 시정촌 지역에 가정아동지원센터(아동복지시설 부설)가 창설되어, 지역사회에서 가장 가까운 거점 센터로서 아동 및 가정의 다양한 문제를 조기 발견하여 아동상담소, 복지사무소 부설 가정아동상담실 등과 연계하여 전문상담, 요보호아동 지도 등 일상생활을 지원하고 있다.

동법 개정을 통해 아동상담소에 의무 배치된 아동복지사(제13~15조)의 임용기준 등 전문성이 강화되었고, 시정촌 아동위원(제16~18조의3)이 전문 분화되어 주임아동위원(아동위원의 슈퍼바이저)을 배치하게 되었으며, 아동복지시설의 보육사(제18조의4~제18조의24)의 전문성 확보를 위한 자격기준, 자격시험 관련 벌칙(제61조의2~5)이 강화되었다. 보육사의 자격 관련 규정이 21개(10.1%)를 차지함으로써 동법 개정에 있어서 아동복지시설의 전문성 강화가 매우 높은 비중을 차지하고 있다.

5) 재정

동법 제49조의2~56조의5에 규정된 각종 아동복지 행정에 필요한 비용에 관하여, 해당 지불의무자를 규정함과 동시에 국가·도도부현·시정촌 등의 부담 비율에 관해 규정하고 있다. 또한 시설입소 등 각종 복지 조치 및 보장에 필요한 비용은 본인 또는 그 부양의무자로부터 징수하는 것을 원칙으로 하나, 비용의 전부 또는 일부를 부담할 수 없는 경우에는 국가, 도도부현, 또는 시정촌이 대신하여 부담하는 것으로 명시하고 있다. 따라서 국비 지출은 지방교부세 교부금(아동상담소 등의 운영비용)과 국고보조금 등으로 구분된다. 전자는 지방재정법, 회계법, 예산결산 및 회계령 등 제반 법규에 근거하고, 후자는 보조금 등에 관한 예산 집행의 적정화에 관한 법률에 근거하고 있다.

6) 권리성

세부 개정 조항에서 아동의 권리옹호를 위해 아동 및 보호자의 의견을 청취하여야 하는 의무조항이 명시되어 있음을 발견할 수 있다. 예컨대 제26조에서 아동상담소장이 도도부현지사에게 제출하는 요보호아동 조치 보고서에는 아동의 가정환경은 물론 해당 조치에 관한 아동 및 보호자의 의견을 기재하는 것을 의무화하고 있다. 또한 제33조의4에서 도도부현지사, 시정촌장, 복지사무소장, 아동상담소장은 요보호아동조치 및 보육의 실시 등을 해제하는 경우, 해제 사유를 설명하고 해당 아동 및 보호자 또는 법정 후견인의 의견을 청취하는 것을 의무화하고 있다. 이로써 아동의 참여권을 인정하고 있다고 할 수 있다. 그러나 아동으로부터 청취하는 의견의 내용과 방법 등에 관한 구체적 규정은 명시되어 있지 않다.

제2조에서 국가와 지방공공단체는 아동의 보호자와 함께 아동의 몸과 마음을 건강하게 육성할 책

임을 진다고 규정함으로써 아동의 양육에 대한 정부(국가와 지방정부) 및 보호자의 책임을 명시함으로써 아동의 수급권을 인정하고 있다고 할 수 있다. 일본은 보호자가 아동의 보호를 소홀히 하거나 학대할 경우 그 보호자를 처벌하며, 아동의 보호가 적합하지 않다고 가정재판소로부터 인정을 받으면 그 보호자로부터 아동을 강제로 분리하여 국가가 보호하는 등 일련의 사회적 개입의 강제조치(동법 제28조 친권제한·분리보호, 아동학대방지법 제12조 면회·통신제한, 제15조 친권상실)를 취함으로써 아동의 양육을 위한 경제적 지원은 물론 아동의 생존권·보호권·발달권을 보장하기 위해 적극적으로 국가의 책임을 진다는 강한 의지를 입법에 규정하고 있다. 또한 동법 제49조의2~제55조의2에서 정부의 재정분담의 원칙을 명시하고 비용부담에 관한 의무를 강제규정함으로써 아동복지에 대한 국가의 책임과 의무를 인정하고 있음을 의미한다.

특히 보육시설(제24조)은 동법 개정을 통해 종래의 조치제도로부터 이용자의 선택과 신청에 의한 계약제도로 전환되었다. 따라서 보호자가 어린이집을 신청할 권리(보육신청권), 보육 실시기관인 시정촌이 보호자의 신청에 응할 의무(응낙의무), 보호자에게 보육관련 정보를 제공할 의무, 보육상담에 응할 의무 등이 명시되어 있고, 보육료도 징수방식에서 지원비지급방식으로 변경되었다. 이러한 변화는 아동복지서비스 청구권을 인정한 것으로 이해되며, 지금까지 복지서비스의 이용을 법의 반사적 이익으로 보는 해석에서 일보 전진한 것이라고 평가할 수 있다. 다만 신청에 대한 응낙의무를 시정촌에게 부과한 것은 이전 조치제도에 포함된 공적 책임을 유보하고 있는 것으로 해석된다. 따라서 실제로는 조치제도의 잔재를 남기면서 이용자에 의한 선택과 신청이라고 하는 새로운 방식을 도입한 것이라고 할 수 있다.

한편 동법에 의한 권리가 침해되었다고 판단될 때 그것을 주장할 수 있는 기회인 청문절차가 이미 앞에서 언급한 동법 제26조(아동상담소장의 조치관련 청문)와 제33조의4(조치 해제 사유에 대한 설명 및 의견 청취의무) 외에 제46조(시설장 및 위탁부모의 아동양육상황 관련 청문) 등의 규정을 통해 확보되어 있다. 그리고 동법 제21조의3(지정 육성의료기관의 진료내용 및 진료보수에 대한 심사청구), 제59조의4(도도부현의 업무처리에 대한 재심사 청구), 33조의 7~8(법정후견인 선임 및 해임관련 청구) 등 이의신청절차도 마련되어 있다. 동법 제60조(금지행위자) 등에 규정된 형벌은 아동의 생존권과 보호권을 보장하기 위함이다. 또한 제61조(아동상담소 업무관련 비밀누설), 제61조의2(보육사의 비밀누설), 제61조의3(보육사 시험감독 비밀누설), 제61조의4(사업정지·시설폐쇄 명령 위반), 제62조의2(아동복지시설 미신고 또는 허위신고) 등의 행정벌칙을 규정함으로써 권리의 실효성을 제고하고 있다.

4. 한국 아동복지법의 내용에 관한 분석

1961년에 요보호아동만을 대상으로 제정되었던 아동복지법이 1981년 전체 아동을 대상으로 확대하여 아동복지법으로 전문 개정되었고, 다시 20년이 지난 2000년에 전문 개정되었다. 그 결과, 동법은 제3조에 아동권리 국제협약에 제시된 무차별 원칙과 아동의 이익 최우선 원칙을 기본 이념으로 규정

하고, 제4조의2 아동정책조정위원회의 역할 가운데 아동의 권리증진 정책과 아동 관련 국제조약의 이행 및 평가·조정에 관한 사항 등을 명시하였다. 또한 제10조와 제13조에 아동의 보호조치와 아동의 후견인 선임·해임 시 아동의 의사를 반드시 존중하도록 규정하고, 아동의 낙인감을 줄이기 위해 “요보호아동”을 “보호를 필요로 하는 아동”으로 개칭하였다. 특히 제2조에 아동학대 유형별 정의를 규정하고, 제23조부터 제29조에 걸쳐 긴급전화 및 아동보호전문기관의 설치, 신고의무와 절차, 응급조치의 의무, 금지행위 등을 새롭게 명시하였다. 그리고 제40조부터 제42조에 걸쳐 아동학대 가해자에 대한 벌칙을 강화하였다. 제9조에는 아동의 안전기준 준수에 대한 강행 규정을 제시하고, 일반적인 아동의 욕구에 대응하고자 제16조부터 제18조에 걸쳐 아동복지시설의 종류와 사업 내용을 확대시켰으며, 특히 시설보호아동의 친부모가 대부분 생존하고 있는 현실을 반영하여 친가정 복귀를 위한 상담지도로서의 의무로 규정하였다.

아동복지법의 구성체계는 아동복지법을 기본법으로 특별법인 입양특례법, 보호시설에 있는 미성년자의 후견직무에 관한 법률, 모자보건법, 모부자복지법, 영유아보육법, 실종아동의 보호 및 지원에 관한 법 등이 있다. 기타 아동복지관련 주요 법률로는 소년원법, 보호관찰법, 청소년육성법, 청소년기본법, 청소년보호법, 청소년복지지원법, 가정폭력방지 및 피해자 보호 등에 관한 법, 성폭력범죄의 처벌 및 피해자 보호 등에 관한 법, 윤락행위 등 방지법, 건강가정기본법 등이 있으며, 이들 법률은 시행령, 시행지침 등에 의해 추진되고 있다. 아동복지법은 사회복지사업법에 기초하는 아동복지사업의 기본 법령으로서 우리나라 아동복지의 목적, 이념, 대상, 급여, 행정, 재정 등에 관하여 <표 2>와 같이 총 48개 조항으로 나누어 규정하고 있다.

<표 2> 한국의 현행 아동복지법(2005. 7. 13 일부 개정) 내용분석

조 항		주요 내용	비고 (연구자의 해석)	
제1조	목적	아동의 건강한 출생·행복하고 안전한 발달·복지 보장	이념·기본원리	수동적 객체
제2조	용어의 정의	아동, 보호를 필요로 하는 아동, 보호자, 아동학대, 아동복지시설, 아동복지시설 종사자, 가정위탁(2005. 7. 신설)		대상아동 *개념 수정
제3조	기본이념	①차별하지 않음, ②안정된 가정환경, ③아동의 이익 최우선		CRC원칙 추가
제4조	책임	①국가와 지방자치단체, ②아동의 보호자, ③모든 국민		장애아동의 급여 결여
제4조의2	아동정책 조정 위원회	아동의 권리증진과 건강한 성장을 위한 아동정책 수립, 관계부처의 의견 심의·조정, 정책의 이행 감독·평가		지방아동정책 조정위원회 미설치
제5조	어린이날	아동에 대한 사랑과 보호 정신, 어린이날·주간 제정	전달체계	전문분화 필요
제6조	아동위원	아동위원(시·군·구 협력기관)의 업무·교육·수당		자격강화 필요 *의사표명권
제7조	아동복지 지도원	아동복지지도원(시·도 및 시·군·구 사회복지전담공무원)의 업무(보호조치, 상담, 조사, 지도·감독, 자원 의뢰 등)		아동복지와 보건업무 간 연계 미흡
제8조	보건소	업무(전염병 예방, 건강상담, 신체검사, 보건위생지도, 영양개선 등)		

제9조	아동의 건강 안전	아동의 건강에 대한 보호자의 의무, 아동복지시설과 아동용품의 안전기준 제정, 안전교육 실시의무	급여	아동 안전기준 준수에 대한 강행규정 필요
제10조	보호조치	①보호를 필요로 하는 아동·보호자에 대한 상담·지도, ②가정양육지원, ③대리양육가정보호, ④시설보호, ⑤전문치료시설 입소, ⑥일시보호 *해당 아동의 의사 존중 및 보호자의 의견청취 *입소아동의 개별보호·관리계획 및 보호자의 참여 ⑦약물중독, 정서장애, 발달장애에 대한 예방조치 강구		*일시보호체계 강화 필요 아동의사 존중 (참여권) 보호자의 참여 청문(권리실현)
제11조	퇴소조치	18세 이상 시설보호아동의 퇴소 의무, 필요시 입소기간의 연장		퇴소아동 권리
제12조	친권상실 신고 등의 청구	친권남용 기타 친권행사의 결격사유가 있는 보호자의 친권행사의 제한 또는 친권상실의 신고 청구		아동의 보호권 친권(청문) 친권제한기간
제13조	아동의 후견인 선임청구	친권자 또는 후견인이 없는 아동을 위한 후견인의 선임 또는 해임의 청구, 이때 해당 아동의 의견존중, 보호시설에있는미성년자의후견직무에관한법률 적용		아동의사 존중 (참여권) 청문(권리실현)
제14조	아동복지시설설치	설치 주체: 중앙·지방정부, 시·군·구에 신고한 개인·단체		임의규정
제15조	휴·폐지 등 신고	시설의 폐지, 휴지 또는 운영재개 시, 시·군·구에 신고		서비스의 강행규정
제16조	아동복지시설종류	①아동양육시설, ②아동일시보호시설, ③아동보호치료시설, ④아동직업훈련시설, ⑤자립지원시설, ⑥아동단기보호시설, ⑦아동상담소, ⑧아동전용시설, ⑨아동복지관, ⑩공동생활가정, ⑪지역아동센터 해당 시설의 고유업무 외, ①아동가정지원사업, ②주간보호사업, ③아동전문상담사업, ④학대아동보호사업, ⑤공동생활가정사업, ⑥방과후 아동지도사업		*임의규정 *선도 삭제 *학대아동보호사업 *장애아동시설의 법제화 필요
제17조	전용시설	아동전용시설의 설치·운영, 입장·이용료 감면, 설치기준		
제18조	시설장의 의무	시설보호아동의 권리보장 의무, 시설보호아동의 친가정 복귀를 위한 상담·지도 의무		아동의 권리 (가족재결합) *보호 최저기준
제19조	시설종사자	전문인력의 배치, 시설종사자의 직종·수·자격·배치기준		처우개선
제20조	시설종사자의 교육훈련	시설종사자의 교육·훈련의무 대학·아동복지단체·기타 교육훈련시설에의 교육위탁		
제21조	시설개선사업정지폐쇄 등	시설개선, 사업의 정지, 위탁의 취소 또는 시설장의 교체, 시설의 폐쇄 명령		임의규정 서비스의 강행규정 필요
제22조	청문	시설의 위탁, 취소 또는 폐쇄 명령의 경우 보건복지부장관 및 지방자치단체장의 청문실시	청문(권리실현)	
제23조	긴급전화설치	아동학대의 예방과 신고를 위한 긴급전화 설치의무	국가의 책임 t생존권, 보호권	
제24조	아동보호전문기관설치	학대아동의 발견·보호·치료·예방을 위한 아동보호전문기관의 설치의무, 기관의 지정 상담원 등 직원의 자격과 시설의 설치·운영기준	국가의 책임 처우개선 (이직률)	

제25조	아동보호 전문기관 업무	학대받은 아동의 발견·보호·치료의뢰, 홍보, 가해자의 상담·교육, 가해자 및 가정 조사 등	급여 (아동 학대 관련)	공공성 강화 관련 부여필요
제26조	아동학대 신고의무 와 절차	일반인의 아동학대 신고 임의규정 신고의무자 강제규정 신고인의 신분보호		임의규정 별칙 *비밀누설 별칙 아동의 권리
제26조 의 2	아동학대 신고의무 자 교육	아동학대 신고의무자의 자격취득 교육과정에서 아동 학대예방 및 신고의무관련 교육의 이수		“지체없이” 강행규정
제27조	응급조치 의무 등	신고접수에 따른 현장출동과 격리 또는 치료 조치, 학대받은 아동을 위한 보호와 학대방지를 위한 조치		아동의 권리 보장 사회복지사의 권한강화
제28조	보조인 선임 등	법원심리과정에서 보조인으로 선임될 수 있는 자, 증인심문 시, 아동과 신뢰관계에 있는 자의 동석 허가		전문가정위탁의 도입
제28조 의 2	가정위탁 지원센터 설치 등	중앙·지방가정위탁지원센터의 설치와 운영 위탁, 설치기준과 운영(상담원의 자격 및 배치기준 등)		제2항과 제3항 *성매매아동 권리성
제28조 의 3	가정위탁 지원센터 의 업무	중앙가정위탁지원센터: 지원, 연계구축, 연구, 개발, 평가, 홍보 지방가정위탁지원센터: 위탁가정 발굴, 대상아동· 가정의 조사, 부모교육, 사후관리, 홍보		권리성
제29조	금지행위	금지행위로서 신체적 학대, 성적 학대, 정서적 학대, 방임, 아동매매, 음행 또는 음행매개, 장애아동의 공중 관람, 아동구걸, 곡예, 양육알선, 기부금품의 목적 외 사용 등		
제30조	조사 등	관계공무원·아동복지지도원의 아동복지시설, 업소, 고용장소 등에 있어서의 제29조 금지행위 여부 조사		
제31조	정부의 비용보조	아동복지시설 설치·운영, 수탁보호아동의 양육, 위탁 가정보호, 아동복지사업 지도·감독, 아동보호전문기 관의 설치·운영, 아동복지단체의 지도·육성 등의 비용	재정	*국가책임의 임의규정
제32조	비용의 징수	아동의 보호위탁, 전문치료시설 입소, 학대받은 아동 의 보호 및 치료에 필요한 비용의 전부 또는 일부를 본인 또는 부양의무자로부터 징수		“그 본인”
제33조	보조금 반환명령	아동복지시설의 장, 보호수탁자, 대리양육자, 아동단체 장의 위반·허위 또는 불법 사용한 보조금의 반환		권리성 (행정별칙)
제34조	국유재산 무상대여	아동복지시설을 설치운영 하는 법인에게 필요하다고 인정할 경우, 국유재산법 규정에 의해 무상대여		
제35조	면세	아동복지시설이 보호아동을 위해 사용하는 건물·토 지·시설설치·운영에 소요된 비용에 대한 조세· 공과금 면제 조세특례제한법 기타 관련 법령 적용		
제36조	압류금지	지급된 금품과 이를 받을 권리의 압류 금지		
제37조	아동복지 단체 육성	아동의 권리보장과 복지증진을 목적으로 설립된 기관 및 단체(이하 아동복지단체)의 지도·육성		
제38조	비밀누설 금지	아동복지업무 종사자의 직무상 지득한 비밀의 누설금 지		권리성
제39조	권한의 위임	장관·시·도지사 권한 일부를 시장·군수·구청장에 게 위임		

제40조	벌칙	제29조(금지행위) 규정을 위반한 자에 대한 벌칙 아동매매, 아동음행 또는 음행매개자는 10년 이하의 징역 또는 3천만원 이하의 벌금, 신체적 학대, 방임, 장애아의 공중관람, 구걸을 시킨 자는 5년 이하의 징역 또는 1천 5백만원 이하의 벌금, 영리목적 아동알선, 기부금의 목적 외 사용자는 3년 이하의 징역 또는 1천만원 이하의 벌금, 홍행 또는 곡예를 시킨 자는 1년 이하의 징역 또는 3백만원 미만의 벌금	권리성	형벌 *제29조의 2호와 3호 벌칙 결여
제40조의2	상습범	제40조를 상습으로 범한 자는 해당 죄에 정한 형의 2분의 1까지 가중함		형벌
제41조	벌칙	1년 이하의 징역 또는 3백만원 이하의 벌금 -신고 없이 아동복지시설을 설치한 자 -관계공무원의 조사를 거부 또는 방해한 자 -허위로 종사자 자격을 취득한 자 -시설폐지·위탁취소·사업정지 명령을 위반한 자 -아동복지업무 수행 상 지득한 비밀을 누설한 자		행정벌칙
제42조	미수범	아동매매, 아동음행 또는 음행매개 미수범에 대한 처벌		형벌
제43조	양벌규정	제40조와 제41조를 위반한 자는 물론 그 행위자가 소속된 법인 또는 고용인에 대한 벌금형을 동시에 부과		행정벌칙

1) 이념과 원리

동법은 아동이 건강하게 출생하여 행복하고 안전하게 자라도록 그 복지를 보장함을 목적으로 한다고 규정하고 있다. 이러한 관점은 아동을 능동적 권리의 주체로서보다는 보호의 수동적 대상자로 인식하고 있음을 나타내고 있다. 또한 제3조의 기본 이념에서도 유엔 아동권리국제협약의 기본 원칙 네 가지 가운데, 아동의 의사존중 원칙은 명시되어 있지 않다. 따라서 동법에는 아동의 참여권이 2개 조항(제10조와 제13조)에 불과하다. 그러나 동법 개정(2000)을 통해 아동의 안전이 제1조에서 언급되고, 제9조에 안전기준과 안전교육이 규정된 것은 반가운 일이다.

아동복지의 책임 주체(제4조)는 국가와 지방자치단체, 아동의 보호자를 포함한 모든 국민이며, 이들 각각의 양육 책임과 역할이 분담되어 있다. 즉 보호자(친부모)는 친가정에서 아동을 건강하고 안전하게 양육하고, 국가와 지방자치단체가 책정한 시책에 근거하여 지역사회는 아동을 양육하는 보호자의 역할을 지지·보충함으로써 아동을 지원하고, 궁극적으로 아동의 권리와 안전을 사회적으로 보장한다는 아동복지의 원리를 함축하고 있다. 한편 국가와 지방자치단체는 장애아동의 권익을 보호하기 위한 시책을 강구하여야 한다는 규정(제4조의 제4항)은 있으나, 실제적인 장애아동복지급여나 장애아동복지시설이 전혀 명시되어 있지 않다. 또한 임신부에 대한 정기가 삭제되어 모자보건복지와 아동복지의 접점이 끊어졌다고 할 수 있으며, 보건소 업무와 미혼모가정·한부모가정 지원업무 등과의 연계에도 제한이 된다.

2) 적용대상 아동

동법 대상은 18세 미만의 모든 아동이며, 이를 다시 보호를 필요로 하는 아동과 기타 일반가정아동으로 구분하고 있다(제2조). 그런데 임신부 조항의 삭제는 곧 태아와 산모는 적용대상에서 제외되었음을 의미한다. 무엇보다도 아동복지법과 관련법에 있어서 아동·청소년의 연령 기준이 일관되지 않아 해당 법률간 급여의 중복, 관련 법률별 담당 서비스 창구의 분산으로 인한 행정의 비효율 등이 우려된다.

한편 보호를 필요로 하는 아동(제2조 제2항)을 보호자가 없거나 보호자로부터 이탈된 아동, 또는 보호자가 아동을 학대하는 경우 등 그 보호자가 아동을 양육하기에 부적당하거나 양육할 능력이 없는 경우의 아동으로 정의함으로써 요보호아동의 분류기준이 일관되지 못하다. 따라서 임의해석에 따라 동법의 보호가 필요한 아동임에도 불구하고 보호를 받지 못하는 아동들(중증장애아동, 비행아동, 성매매청소년 등)이 있다. 특히 제10조의 제5항 정서장애, 발달장애 등으로 특수한 치료나 보호를 필요로 하는 아동에 대하여 전문 치료시설에의 입소에 관한 규정 외에는 구체적인 장애아동복지사업이나 시설, 장애아동특별수당 등에 관한 규정을 발견할 수 없다.

3) 급여

아동의 건강 및 안전(제9조)에 있어서 안전기준과 안전교육의 준수가 강제규정으로 명시되어 있음에도 불구하고 별칙 규정이 없어 그 실효성이 낮은 것으로 보고되고 있다. 따라서 안전교육 등을 준수하지 않은 경우의 처벌 규정을 명시할 필요가 있다. 보호조치(제10조)는 보호를 필요로 하는 아동을 위한 급여이다. 특히 동법 제10조 제2항에 규정된 일시보호는 위탁가정보호나 시설보호를 전제로 제공하는 대리보호 전단계 조치의 성격이 강하다. 그 이유는 발견된 미아나 기아에 대한 신고의무나 신고기간 제한 등에 관한 규정이 없다는 사실에 근거한다. 이는 곧 해당 아동 최선의 이익을 원칙으로 친부모를 찾아 친가정에 복귀·통합시키려는 서비스행정의 적극성과 강제성이 결여되어 있음을 시사한다고 할 수 있다. 더구나 시행규칙에 제시된 일시보호기간은 3개월~6개월이며, 특별한 사유가 있다고 인정되는 경우에는 1회에 한하여 연장할 수 있기 때문에 대부분의 실무자들은 6개월로 인식하고 있다. 현행 일시보호기간은 특히 영아 등을 위한 일시보호 행정의 신속성을 담보하기에는 너무 긴 시간이다.

제2차 개정의 핵심 내용이 아동학대의 예방과 조치(제23조~28조)였음에도 불구하고 동법에는 아동학대 가해자에 대한 접근금지·상담명령, 치료된 아동의 가족복귀 및 가해자의 재학대 예방을 위한 서비스, 신고 의무자의 신고기한, 신고의무 위반 시 벌칙, 아동보호전문기관의 담당자가 부모·의사 등에게 자료를 요청할 수 있는 권한, 친권 개입이 어려운 경우 경찰·검찰의 출동을 요구할 수 있는 권한 등이 명시되어 있지 않다. 따라서 신고의무자의 신고율이 일반인에 비해서도 여전히 낮을 뿐만

아니라 피해아동을 위한 신속하고 효과적인 개입이 제한되고 있다.

4) 전달체계

아동정책조정위원회(제4조의2)는 중앙정부 국무총리 소속 하에만 있어 그 심의·조정기능이 형식적일 수밖에 없다. 그리고 공적 전달체계의 핵심 인력인 아동복지지도원의 자격 기준과 채용조건이 강화되어야 하며, 동법 제14조에서 국가 또는 지방자치단체는 아동복지시설을 설치할 수 있다는 임의규정을 강제규정으로 변경하여야 한다. 한편 학대아동보호사업의 정의에서 가해부모의 재학대를 예방하고 가족의 통합을 위한 상담 및 치료가 제외되었다. 장애아동복지시설이 전혀 명시되어 있지 않다. 제18조에서 시설보호의 최저기준 준수 의무가 명시되어 있지 않고 제21조 시설의 개선·사업정지·폐쇄명령이 임의규정으로 되어 있음으로 인하여 시설보호아동을 위한 서비스의 질이 확보되기 어렵다. 아동복지 담당인력의 전문성 강화를 위해 제19조에서 시설 종사자의 자격기준과 채용기준이 명시되어야 한다.

5) 재정

정부의 비용부담 조항은 발견할 수 없을 뿐만 아니라 비용보조 조항(제31조)마저 강제규정이 아닌 임의규정으로 되어 있다. 따라서 엄밀한 의미에서 명문화된 국가의 책임규정을 동법에서는 발견할 수 없으며, 장애아동을 위한 특별아동부양수당, 한부모가정아동·조손가정아동 등 저소득층가정아동을 위한 아동부양수당 등도 아직 명시되어 있지 않다.

6) 권리성

동법 제4조에서 국가와 지방자치단체는 아동의 건강과 복지 증진에 노력하여야 하며 이를 위한 시책을 시행해야 한다고 규정함으로써 아동의 양육에 대한 국가와 지방정부의 책임을 직접적으로 명시하고 있다고 할 수 없다. 더구나 재정 측면에서 동법 제31조에서 국가 및 지방자치단체는 비용의 전부 또는 일부를 보조할 수 있다고 임의로 규정하는 등 임의적이고 재량적인 서비스로 일관함으로써 국가의 서비스에 대한 직접적 부담규정보다는 민간에 대한 임의적 보조규정들이 더 많아서 수급자인 아동의 권리와 이에 상응하는 국가의 책임성을 인정하고 있다고 할 수 없다. 그러나 해당 아동의 의사를 존중하고 보호자의 의견을 청취하여야 하는 의무조항이 동법 제10조(보호조치)와 제13조(아동의 후견인 선임 또는 해임 청구)에 명시되어 있음으로써 아동의 참여권이 보장되어 있음을 알 수 있다. 그러나 아동으로부터 청취하는 의견의 내용과 방법 등에 관한 구체적 규정은 명시되어 있지 않다. 그럼에도 불구하고 동법에 의한 권리가 침해되었다고 판단될 때 그것을 주장할 수 있는 기회인 청문 절차가 제10조(보호조치 관련 보호자의 청문)와 제22조(시설의 위탁·취소 또는 폐쇄 관련 청문)의

규정을 통해 확보되어 있으며, 제12조(친권상실선고에 대한 청구)와 제13조(아동의 후견인 선임·해임청구)에 있어서 이의신청절차가 마련되어 있다. 그리고 제40조(금지행위자 벌칙), 제40조의2(상습범), 제42조(미수범) 등에 규정된 형벌은 아동의 생존권과 보호권을 보장하기 위한 벌칙이며, 제41조(아동복지 종사자의 미신고, 허위자격취득, 비밀누설 등)와 제43조(양벌규정) 등의 행정벌칙도 규정함으로써 동법의 실효성을 제고하고 있다. 한편 제29조의 금지행위 가운데 제2항(성적 학대)과 제3항(정서적 학대)에 대한 벌칙은 제40조에 규정되어 있지 않으며, 아동에게 성매매를 하게 하는 것을 금지행위로만 규정하고 있을 뿐 이러한 아동을 위한 보호, 상담·치료 등의 급여나 시설은 명시되어 있지 않다.

5. 결 론

1) 한일 아동복지법의 내용에 관한 비교분석 결과

우선 일본의 아동복지법(이하 일본)은 <표 3>과 같이 총 208개 조항으로 구성되어 있으며, 전체 조항에 있어서 가장 빈도가 높은 내용은 장애아동급여, 아동복지시설(입소시설은 물론 다양한 이용시설), 요보호아동조치, 네트워크 등의 순으로 나타났다. 이들 조항 가운데 특히 아동학대 관련 조항은 없다. 그 이유는 일본의 아동학대 관련법이 아동복지법에서 분리된 특별법으로 제정되어 있기 때문이다. 한국의 아동복지법(이하 한국)은 <표 4>와 같이 총 48개 조항으로 구성되어 있으며, 전체 조항에 있어서 가장 빈도가 높은 내용은 아동복지시설(입소시설 중심), 아동학대, 비용, 벌칙 등의 순으로 나타났다.

이념에 있어서 양국은 아동을 능동적 권리의 주체로서보다는 수동적 보호의 대상으로 간주하고 있다. 이러한 관점은 아동권리국제협약(이하 CRC)이 아동을 수동적 객체인 동시에 능동적 권리의 주체로 받아들이고 있는 점과 차이가 있다. 원칙에 있어서 일본은 CRC의 원칙을 규정하지 않은 것에 비교하여 한국은 CRC의 네 가지 원칙 가운데 아동의 의사존중 원칙(참여권)만이 규정되고 있지 않다. 또한 일본은 아동의 안전을 규정하고 있지 않으나, 한국은 안전을 목적에서 규정하고 제9조에서도 안전기준 및 안전교육의 준수를 규정하고 있다. 기본 원리에 있어서 일본은 임신부의 정의를 기반으로 아동의 생활주기에 따라 모자보건복지, 아동복지, 가족복지 등으로 연계되어 지역사회보호 차원에서 지역사회 아동복지네트워크를 구축하여 아동 및 가족을 지원하는 방법을 지향하고 있다. 한 예로 재가장애아동의 자립을 지원하기 위한 가족 단위의 재가생활지원사업을 들 수 있다. 한국은 임신부의 규정이 없어 모자(태아와 산모)보건복지와 아동복지의 연계에 제한을 두고 있다.

〈표 3〉 일본 아동복지법 조항(총 208개)의 내용별 빈도 분석

내용	조항 수	비율(%)
1. 장애아동급여(요육지도·의료급여 12개+재가생활지원 26개)	38	18.3
2. 아동복지시설(20개 종류 가운데 11개가 장애아동복지시설에 해당)	30	14.4
3. 요보호아동보호조치(일시보호 10개+보호조치 16개)	26	12.5
4. 잡칙(네트워크, 보육계획 등 아동복지행정)	24	11.5
5. 보육사	21	10.1
6. 비용 부담(국가·지방자치단체)	15	7.2
7. 부칙(행정)	13	6.3
8. 벌칙(금지행위 관련 벌칙 등)	9	4.3
9. 정의	6	2.9
10. 아동상담소	5	2.4
11. 아동위원	5	2.4
12. 아동복지사	3	1.4
13. 모자생활지원	3	1.4
14. 원칙	3	1.4
15. 아동복지심의회	2	1.0
16. 금지행위	2	1.0
17. 시정촌·도도부현	2	1.0
18. 보건소	1	0.5
합계	총 208개 조항	100.0

양국의 적용대상 아동은 18세 미만의 모든 아동이나, 일본은 임신부에 대한 법적 규정에 근거하여 태아를 포함하고 있다. 대상아동의 분류에 있어서 일본은 아동의 연령기준이 대부분의 관련 법률에서도 일관되어 있으며, 대상아동을 보호를 필요로 하는 아동, 부모와 함께 생활하는 장애아동·장기질환 아동, 한부모가정아동, 기타 일반가정아동으로 구분하고 있다. 이들 가운데 보호를 필요로 하는 아동은 다시 보호자유무와 보호정도에 따라 보호자가 없는 아동(보호자가 사망, 행방불명, 장기투옥, 장기입원, 유기된 아동), 보호자가 있어도 그 보호가 부적당한 아동(학대받은 아동, 방임된 아동, 비행아동, 중증장애아동 등)으로 구분된다. 이에 비교하여 한국에는 임신부 규정이 없고, 아동의 연령기준은 관련 법률마다 일관성이 없다. 대상아동을 보호를 필요로 하는 아동(분류기준의 일관성이 미흡함)과 기타 일반가정아동으로 양분하고 있다. 그 결과, 특히 장애아동이 동법의 대상에서 제외되어 있다.

급여에 있어서 일본의 일시보호체계는 일원화된 전문창구인 아동상담소를 중심으로 일시보호 기간 2개월 이내라는 신속성, 담당 아동복지사의 조사권한, 친권개입 등 공공성과 강제성, 그리고 지역에서 가장 가까운 가정아동지원센터와의 연계성을 확보하고 있다. 또한 요보호아동 발견자의 신고의무, 4촌 이내가 아닌 아동의 일시보호 신고의무와 신고기간의 제한 등으로 법 규정의 실효성을 제고하고 있다. 이에 비교하여 한국의 일시보호는 위탁가정보호나 시설보호를 전제로 제공하는 대리보호 전단계의 조치로서의 성격이 강하다. 즉 일시보호기간은 3개월이지만 1회 이상 연장하여 실제로 평균 6개월

이며 지역에서 보호를 필요로 하는 아동의 최초 접점이 분산되어 있어 아동을 친가정에 복귀시키려는 적극적인 신속성, 공공성, 강제성 등이 미흡하다. 이는 특히 일본의 아동복지법 제33조에서는 일시보호기간을 2개월 이내로 제한함으로써 아동의 발달 특성을 고려하여 담당 공무원들이 일시보호 행정의 신속성을 가장 중요한 목표로 인식하고 있는 점과 비교된다. 또한 일본은 장애아동을 위한 법정 급여와 시설이 동법에서 21.2% 이상의 비중을 차지하고 있으나, 한국의 경우는 2개 조항 외에는 없으며 법정 급여나 시설도 규정되어 있지 않다. 그리고 일본은 아동복지서비스의 목표를 아동의 자립지원에 두고, 대리보호의 법정 최저기준을 명시하여, 그 기준을 준수토록 의무화함으로써 전문적인 보호의 질을 확보하고자 노력하고 있으며 한부모가정아동 대상 아동부양수당, 장애아동 대상 특별아동부양수당, 기타 일반가정아동 대상 아동수당을 제공하고 있다는 점이 한국과 크게 다른 점이다.

〈표 4〉 한국 아동복지법 조항(총 45개)의 내용별 빈도 분석

내 용	조항 수	비율(%)
1. 아동복지시설	9	20.0
2. 아동학대	6	13.3
3. 비용	6	13.3
4. 벌칙	5	11.1
5. 요보호아동(보호조치)	4	8.9
6. 원칙	4	8.9
7. 아동위원·아동복지지도원	2	4.5
8. 금지행위 관련	2	4.5
9. 아동정책조정위원회	1	2.2
10. 어린이날	1	2.2
11. 보건소	1	2.2
12. 아동의 건강·안전기준	1	2.2
13. 아동복지단체육성	1	2.2
14. 비밀누설금지	1	2.2
15. 권한위임	1	2.2
합계	45	100.0

전달체계에 있어서 일본은 지방아동복지심의회가 설치되고, 아동상담소를 중심으로 행정단위별 정부조직 및 공사조직간 역할분담과 협력을 통해 각종 사회복지제도와 관련 부처 간 연계가 조직적이다. 특히 아동이 살고 있는 지역에서 가까운 가정아동지원센터를 중심으로 복지사무소 내 아동가정상담실, 아동상담소, 보건소, 학교와 각종 시설 등이 상호 연계되어 지역사회 요보호아동대책협의회를 구축하고 1개 거점기관을 지정하여 네트워크를 강화하고 있다. 이에 비교하여 한국의 경우 국무총리 산하에만 중앙아동정책조정위원회가 설치되어 있고, 지역 내 발견된 요보호아동을 신고할 수 있는 창구가 분산되어 있다. 또한 일본의 법정 아동복지시설은 20개로 이들 가운데 장애아동복지시설이 11개 인 것에 비교하여, 한국은 11개 법정아동복지시설 가운데 장애인복지시설은 없다. 더구나 국가의 시설

설치 및 시설의 개선·사업정지·폐쇄명령이 임의규정으로 되어 있어 시설의 전문성과 책임성을 제한하고 있다. 또한 일본은 아동복지사와 보육사의 임용기준 및 처우조건을 강화하고 전문아동위원에 의한 지도감독체계를 도입하여 아동복지인력의 전문성을 제고하고 있으나, 한국은 아동복지지도원, 시설종사자, 아동위원의 역할이 전문 분화되어 있지 못하며, 처우조건 또한 열악하다.

재정에 있어서 일본은 국가의 재정부담이 강제규정으로 명시되어 있으나, 한국은 는 국가의 부담금 은커녕 보조금에 대한 규정조차 임의규정으로 제한되어 있다.

권리성에 있어서 일본은 국가의 책임성 규정이 명시되어 있으나, 한국은 직접적으로 명시되어 있지 않은 점이 가장 큰 차이점이다. 또한 일본은 보육소(어린이집)의 이용에 있어서 아동 및 보호자의 서비스 선택권과 신청권이 보장되어 있다. 그러나 양국에 있어서 아동의 참여권이 각각 2개 조항만이 규정되어 있다. 한편 양국에 있어서 아동의 서비스 수급권리를 옹호할 수 있는 청문절차와 수급권리를 구제할 수 있는 이의신청절차, 그리고 벌칙 규정 등이 거의 유사한 수준으로 명시되어 있다. 즉 양국에 있어서 국가의 책임규정과 강행규정에 있어서는 권리성의 차이를 나타내고 있으나, 권리의 구체절차나 벌칙에 있어서는 차이를 나타내지 않고 있다.

2) 실천적 함의

비교분석한 결과에 근거하여 향후 한국 아동복지법 개정의 방향을 제안하면, 다음과 같다. 우선 현행 아동복지법을 기본법으로 하고 각 법규의 성격에 따라 특례법을 갖는 현재의 법 체제를 유지하는 방향으로 개정되어야 하며, 이때에 기본법인 아동복지법과 특별법인 아동복지 관련 법률과의 관계가 아동복지법 부칙에 규정되어야 한다. 예컨대 일본의 아동복지법 부칙에는 아동복지법과 아동학대방지법 등과의 관계와 이에 따른 행정지침이 구체적으로 명시되어 있다. 2005년 보건복지부 아동복지정책의 목표가 아동의 권리신장임을 감안하여 CRC의 아동권리보장 관점을 수용할 필요가 있다. 따라서 제1조 목적에 권리의 보장이라는 표현을 추가하고, 아동의 의사존중 원칙도 추가하여 동법에 참여권을 확대하여 규정한다. 제9조의 안전기준과 안전교육의 준수를 강화함은 물론 아동의 안전 관련 규정과 벌칙을 추가한다. 임신부의 정의를 추가 규정하여 보건소의 모자보건업무와 아동복지업무를 연계하여 태아부터 제공되는 아동의 생애주기별 서비스를 관리한다. 재가장애아동지원사업, 모자가정생활 지원사업과 같이 자립의 지원을 목표로 지역사회보호 차원에서 가족 단위 서비스를 제공하는 것을 지향한다. 특히 제16조의 제3항 아동보호치료시설에 대한 정의에서 '선도'는 사회복지사가 지양하여야 하는 조작(manipulation)의 의미를 내포하고 있기 때문에 삭제하고 그 대신에 '상당하여 자립을 지원'이라고 서술함으로써 상담을 통해 아동의 자립능력을 고취하여야 한다. 그리고 무엇보다도 제31조의 국가 및 지방자치단체의 재정보조 임의규정을 재정부담 강제규정으로 변경하여야 한다. 이로써 아동의 서비스 수급권의 실효성을 확보할 수 있다.

아동의 법률적 연령기준의 일관성을 확보하고, 보호를 필요로 하는 아동의 재분류를 검토하여 장애 아동, 비행아동 등 지역사회보호 네트워크에서 누락되는 아동이 없도록 한다. 특히 장애아동복지급여와 시설을 동법에 규정하고, 이를 통해 기타 일반가정아동을 보호자의 양육 능력에 따라 세분할 필요

가 있다. 즉 재가장애아동과 저소득층가정아동으로 구분하고, 저소득층가정아동은 다시 가족의 구조와 욕구에 따라 한부모(미혼·모 포함)가정아동, 조손가정아동, 탈북아동, 이주노동자가정아동 등으로 세분하여 대상아동 및 가정의 욕구별로 차별화된 지원이 제공되어야 한다. 무엇보다도 일시보호기간의 단축(2개월 이내), 4촌 이내가 아닌 아동의 일시보호에 대한 신고의무, 신고기간의 제한, 최초 접점인 접수창구의 일원화, 아동보호담당기관 사회복지사의 권한부여에 의한 공공성 강화 등을 통해 지역사회 아동복지네트워크를 구축하여야 한다. 이와 관련하여 현재는 유명무실한 아동위원도 지역사회 보호 네트워크의 협력기관으로서 전문적으로 활동하게 하기 위해 일본의 전문아동위원 지도감독체계를 도입할 필요가 있다. 아동이 살고 있는 지역 안에서 보건소와 아동복지조직 간 네트워크를 통해 치과진료, 예방접종 등 모자보건업무와 아동복지업무가 연계되어야 한다. 특히 아동학대와 관련하여 제26조 제3항에서 신고인에 대한 비밀누설 등 신분을 노출시킨 자에 대한 벌칙이 명시되어야 하며, 제27조에서 '지체없이' 대신에 '24시간 이내'로 변경하고, 친권상실의 기간을 2년 이내로 제한함으로써 궁극적으로 친가족의 통합을 지향하여야 한다. 또한 학대를 가한 부모로부터 일정한 기간 격리보호되는 아동의 치료와 발달을 위해 일본의 전문위탁가정제도를 고려할 필요가 있다. 이와 동시에 시설보호 등의 서비스 최저기준을 아동복지법에 규정함은 물론 이와 관련된 벌칙을 명시하고, 아동복지 담당인력의 자격기준을 강화하고 처우수준을 향상시킴으로써 아동복지서비스의 전문성이 확보되어야 한다.

참고문헌

- 보건복지부. 2005. 『2005년도 아동복지사업안내』.
- 오마이뉴스. 2005. “수경사 아동학대, 왜 3년간 방치됐나?”. 6월 28일.
- 오정수·이혜원·정익중. 2005. 『선진복지국가 아동정책 비교와 21세기 한국 아동정책의 발전방안』. 보건복지부 아동정책과.
- 오정수. 2004. “한국 아동복지의 도전: 제도환경과 정책평가”. 『한국아동복지학』 17: 131-150.
- 유엔아동권리위원회. 2003. 『대한민국에 대한 유엔아동권리위원회의 최종 견해(CRC/C/15/Add.197)』. 인권운동사랑방.
- 윤찬영. 2001. 『사회복지법제론』. 서울: 나남출판.
- 이혜원. 2002. “아동권리에 관한 국제협약과 국내 아동복지법 비교”. 『한국사회복지학』 44: 262-287.
- 허남순·문선화·정영순·김현용·김미혜·이배근·배태순·조홍식·황성철·김재엽. 2002. 『한국의 아동복지법』. 서울: 소화.
- 현외성. 1988. “한일 노인복지법의 형성과정에 관한 비교연구”. 『한국의 사회복지 I』. 서울: 한국복지연구회.
- 현외성. 2004. 『한국사회복지법제론』. 서울: 양서원.
- 山縣文治. 2002. 『現代保育論』. 東京: ミネルブア書房.
- 庄司洋子·松原康雄·山懸文治. 2004. 『家族·兒童福祉』. 東京: 有斐閣.

川村匡由・米山岳廣. 2005. 「兒童福祉論」. 東京: ミネルブア書房.

日本福祉士養成講座偏執委員會. 2005. 「兒童福祉論」. 東京: 中央法規.

Chambers, D. E. 1993. *Social Policy and Social Programs; A Method for the Practical Public Policy Analyst*. New York: Macmillan.

Pecora, P. J., J. K. Whittaker, A. N. Maluccio, B. P. Barth, and R. D. Plotnick. 1992. *The Child Welfare Challenge: Policy, Practice, and Research*. New York: Aldine De Grayter.

www.klaw.go.kr

www.hourei.mhlw.go.jp

A Comparative Study on the Korean Child Welfare Law and the Japanese Child Welfare Law

Lee, Hye-Won
(Sung Kong Hoe University)

The purpose of this study is to suggest the revision direction of the Korean Child Welfare Law based on the results of the comparative analysis on the Korean Child Welfare Law and the Japanese Child Welfare Law.

The main results are: Both laws have only two provisions about children's participation right. The child protective system in Japan secures the swiftness of within-two-months period of temporary protection through the child consulting center, the investigation right by the child welfare worker, publicity, enforcement on the parents' rights, and the network with the nearest child supporting center. Furthermore, those provisions with the notifying obligation by a finder of the child who needs protection and the limit of protection period are guaranteed in order to ensure the effectiveness of law enforcement. However, Korean child protective system functions only as pre-substitutive service. While the provisions for the disability children account for 21.2% of the total Japanese law, there is no provision on that in the Korean law. The Japanese law is substantially different from the Korean law in a sense that it obligates the minimum quality criteria of child service and national financial burden on the child welfare. While the Japanese law clearly stipulates the national responsibility in relation to the degree of the rights, the Korean law does not directly touch upon it. Furthermore, the Japan's law guarantees that not only children but also protectors retain the right to choose and apply for services.

Key words: child welfare law, publicity, responsibility, the degree of the rights.

[논문접수일 2005. 12. 2. 게재확정일 2006. 4. 11.]