

[권두언]

[기획 논문]

제4차 산업혁명시대 기본소득제도의 법적 쟁점 윤석진 3

[일반논문]

산업재해보상보험법의 출퇴근재해 사례를 통해 본 정책행위자로서의 헌법재판소 ... 허용창 43

정서학과와 신체학대의 법적 정의와 관계에 대한 연구 이세원 65

지방자치단체 인권조례분석 김태동·김광병 97

보육교육기관에서의 아동학대 법제도 개선을 위한 탐색적 연구 이윤진 124

미국 캘리포니아주 아동학대에 대한 사회복지적 개입에 관한 연구 장영인 157

[사회복지법제학회 관련 자료] 183

창립취지문

사회복지법제학회 학술대회 프로그램

사회복지법제학회 정관(회칙)

사회복지법제학회 논문투고규정, 논문심사규정, 편집위원회규정, 윤리규정

사회복지법제학회 임원명단

사회복지법제학회 활동 안내

CONTENTS

[FOREWORD]

Legal Issues of the Basic Income System in the Fourth Industrial Revolution Era	Yoon SeokJin	3
--	--------------	---

[ARTICLES]

The Constitutional Court of Korea as a Policy Actor in the Case of Commuting Accidents covered by the Industrial Accident Compensation Insurance Act	Heo, YongChang	43
--	----------------	----

The legal definition and relationship of emotional abuse and physical abuse : focusing on the first Supreme Court of South Korea ruling on emotional abuse	Lee Sewon	65
--	-----------	----

Analysis of Human Rights Ordinance in Local Governments	Kim TaeDong·Kim KwangByung	97
--	----------------------------	----

An Exploratory Study on the Improvement of Child Abuse Legislation in Child Care Institutions	Lee, Yoonjin	124
--	--------------	-----

Study on the Social Welfare Intervention in Child Abuses in California, USA	Jang YoungIn	157
--	--------------	-----

[MISCELLANY INFORMATION]		183
--------------------------------	--	-----

<권두언>

사회복지법제학회 회원 여러분, 생명력이 충만한 싱그러운 계절에 「사회복지법제연구」 제10권 제1호의 발간으로 인사드립니다.

2018년도부터는 우리 학회의 「사회복지법제연구」가 한국연구재단에서 실시한 학술지평가에서 등재지로 선정됨에 따라, 기존의 연 2회 발간에서 연 3회의(5월, 8월, 11월) 발간으로 학술지를 증간하고 있습니다. 또한 바쁘신 시간 중에도 많은 회원님들이 다양한 주제의 옥고로 「사회복지법제연구」를 채워주심에 감사드립니다. 기획논문으로는 ‘4차 산업혁명시대 기본소득제도의 법적쟁점’이 채택되었는데, 기본소득제도는 핀란드가 2017년 세계 최초로 시행하고 있고, 중앙정부는 아니지만 북유럽국가에서도 도입에 대한 활발한 논의가 진행되고 있습니다. 최근 혁신적 포용국가 로드맵을 제시한 우리 사회에 어떠한 화두를 던질지 향후 삭제 학회에서도 지속적으로 관심을 가져야 할 주제라고 생각합니다.

금번 「사회복지법제연구」 제10권 제1호에는 이전보다 더 많은 연구자들께서 주제의 다양성을 갖고 학술적으로 수준 높은 옥고를 투고해주셨습니다. 더욱 고취된 우리 학회의 위상에 걸맞도록, 그 어느 때보다도 논문심사위원 및 편집위원회의 엄정한 심사절차를 토대로 학회의 창립목적과 학회지의 학술적 성향에 부합하는 총 6편의 논문이 수록되었습니다. 이들 내용으로는 기획논문 외에 아동학대를 비롯한 학대에 대한 논문 3편, 산업재해보상보험법상의 사례논문 1편, 지방자치단체의 인권조례논문 1편 등입니다. 아울러 본 학회는 2019년 6월 21일 전주대학교에서 사회복지학과 법학의 통섭적인 주제로써 춘계학술대회를 통해 함께 고민해보는 자리를 마련하고자 하니 관심 있는 분들의 많은 참여를 부탁드립니다.

끝으로 귀한 논문을 투고해주신 모든 연구자분들께 진심어린 감사를 드립니다. 더불어 투고논문에 대한 공정한 심사를 해주신 심사위원을 비롯하여 학회지 발간을 위해 갖은 수고를 아끼지 않은 편집위원회 및 그리고 간사 선생님들 모든 분께도 진심으로 감사의 말씀을 드립니다.

2019년 05월

사회복지법제학회 학술분과위원장
부산가톨릭대학교 사회복지학과 교수 김 수 정

기획 논문

제4차 산업혁명시대 기본소득제도의 법적 쟁점*

윤 석 진**

目 次

I. 서론	IV. 기술취약계층 보호정책으로서 기본소득 제도
II. 제4차 산업혁명과 사회적 위험	1. 논의의 출발점
1. 역사적 관점에서 제4차 산업혁명의 차별성	2. 기본소득의 개념과 내용
2. 공공부문의 역할	3. 기본소득제도의 법적 기초
3. 제4차 산업혁명과 노동시장의 변화	4. 사회보장법으로의 편입방안 구상
III. 제4차 산업혁명시대 위기와 대응	V. 결론
1. 기술취약계층과 위험사회	
2. 국내 대응 상황	

I. 서 론

제4차 산업혁명은 ICT 기술(인공지능, 로봇, 빅데이터, 사물인터넷, 블록체인 등)의 고도화, 지능화를 통해 산업구조의 근본을 변화시키고, ICT 기술을 노동생산성을 높이는데 활용함으로써 인간 편의에 기여하도록 하는 새로운 기술혁명시대를 의미한다. 반면, 제4차 산업혁명은 우리에게 가져올 진보적 성과에도 불구하고, 여러 부정적 효과 만만치 않게 노정되어 있음이 여러 미래학자들에게서 제시되고 있다.

2016년 개최된 세계경제포럼은 이러한 문제를 가장 잘 제시해 주었다. 이에 따르면, 제4차 산업혁명은 인간의 절대적 일자리 감소와 함께 불안정한 고용구조(비정형

* 투고일: 2019.05.07., 심사일: 2019.05.09.-05.17., 게재 확정일: 2019.05.16.

이 논문은 2017학년도 강남대학교 교내연구비 지원으로 수행되었음.

** 강남대학교 교수, 법학박사

근로자 등)가 보편화 될 것이라고 예고하고 있다. 이로 인해 경제영역에서 소득의 양극화, 불평등한 사회계층 구조 확대, 전문 기술 소외계층의 사회참여 기회 박탈 등 심각한 사회문제를 초래할 것이라고 예견하고 있다. 그래서 세계는 제4차 산업혁명을 견인할 기술개발과 지원, 신산업창출 방안을 선보이는 가운데, 부정적 효과를 최소화 하기 위한 사회정책 마련에도 힘을 기울이고 있다.

우리 정부도 2016년부터 제4차 산업혁명에 대응하기 위한 부처별 정책을 입안하기 시작하였다. 하지만, 아직까지는 부처 간 상호연계성 없이 개별화·파편화된 정책을 선보이는 데 그치고 있다. 그 내용 역시 제4차 산업혁명을 대비한 기술개발, 전문 인력 개발, 정부지원, 신산업 창출 등이 주류를 이루고 있다. 정작 제4차 산업혁명이 고도화 될 경우 가장 크게 대두된 사회문제에 대해서는 우리 정부가 상대적으로 소홀히 하고 있는 것으로 보인다. 비록, 2016년 관계부처 합동회의에서 제4차 산업혁명에 대응하는 사회정책이, 2017년에는 미래부가 주관이 되어 교육정책이 발표되었지만, 제4차 산업혁명시대를 대비한 사회정책으로서는 구체적이지 못한 것이 현실이다. 제4차 산업혁명시대에 기술취약계층은 소득의 감소 또는 상실, 불평등 사회구조 속에서 노동 및 사회보장과 관련된 기본적 인권의 보호가 더욱 절실히 지는 상태에 놓이게 될 것이다.

본 연구에서는 이러한 문제를 극복하는 것이 바로 사회정책이고 관련 입법 대응이라 생각하며, 제4차 산업혁명이 야기할 사회적 위험과 그 대안을 연구한다. 여기에는 여러 사회정책들이 주장될 수 있으나, 본 연구에서 주목하는 테마는 바로 기본소득제도이다. 최근 국내외에서 기본소득제도 도입여부 및 실험결과를 둘러싼 여러 논쟁들이 제기되고 있다.¹⁾ 여기에는 기본소득제도의 실천적 효과가 논의의 중심에 있다. 본 연구는 기본소득제도에 대한 실천적 관점에서 논의보다는, 전혀 경험하지 못한 새로운 제도도입에 따른 법적 쟁점을 다루고자 한다. 여기에는 우선 기본소득제도를 둘러싼 법적 기초를 어디에서 찾아야 하는지부터 출발한다. 그리고 여러 전문가들은 기본소득제도 도입 시 기존의 사회보장 및 사회복지입법의 대대적인 변화가 수반되어야 함을 주장하고 있는데, 우리의 경우 전반적인 관계입법과 제도적 대응방안이 무엇인지가 다루어져야 한다. 이를 위해 본 연구에서는 우선 국내외 전문가들이 예상하고 있는 제4차 산업혁명에 따른 사회적 위험에 대하여 살펴보고, 이에 대응하는 전략으로 기본소득제도 도입에 따른 법학적 관점에서의 쟁점을 연구하도록 한다.

1) 특히, 최근 영국의 RSA 기본소득 연구, 이후 미국 알래스카 주의 영구기금배당 사례, 핀란드의 기본소득실험, 브라질의 시민소득기본제도 등 여러 국가에서 기본소득제도에 대한 실험을 진행한바 있다. 이에 대한 상세한 내용은 최지연·김태환, 글로벌 법제논의의 현황과 전망: 보편적 복지로의 기본소득 법제화를 중심으로, 한국법제연구원, 2018, 37-50면 참조.

II. 제4차 산업혁명과 사회적 위험

1. 역사적 관점에서 제4차 산업혁명의 차별성

2016년 제4차 산업혁명이 논구되기 전까지 세계사는 제1차부터 3차 산업혁명사를 주로 산업, 고용, 경제체제의 관점에서 논의하였고 그 내용은 다음과 같다.²⁾ 첫째, 제1차 산업혁명은 18세기 후반부터 나타난 현상으로 수력 및 증기기관의 발명을 통한 기계생산설비의 구축, 즉 기계화의 혁명으로 대표된다. 둘째, 제2차 산업혁명은 19세기 후반부터 나타난 현상으로 전기에너지 기반의 대량생산 혁명으로 대표된다. 즉, 전기산업 혁명으로 전기에너지 활용과 작업의 표준화를 통해 기업-기업, 국가-국가 간 노동부문 연결성 강화와 대량생산 산업구조의 전개를 가능하게 하였다. 이로써 자동화를 통한 대량생산은 노동부문에서 효율적이고 생산적인 분업체제와 연결성을 촉진하였다. 셋째, 제3차 산업혁명은 20세기 중반부터 나타난 현상으로 전자기기 및 컴퓨터 등의 IT 기술을 기반으로 하는 정보혁명으로 대표된다. 정보화기술은 사람, 자연, 환경, 기계를 아우르는 연결성을 강화하였다. 고도의 디지털 및 정보통신기술의 발전을 기화로 사람과 기계 간의 연결성을 증대, 자동화를 촉진시켰다.

제4차 산업혁명은 제3차 산업혁명과 함께 탄생한 정보통신 기술의 초고도화에 기반한 산업 및 고용전반에 걸친 현상이다. 즉, 자동화와 연결성을 극대화할 수 있는 인공지능, 빅데이터, 사물인터넷, 로봇, 블록체인 등 첨단 ICT 기술의 창출과 그 융합, 융합기술을 기반으로 새로운 사업모델을 창출하는 것을 말한다. 하지만 최첨단 자동화 기술은 그 동안 인간이 주도하던 업무들을 상당부분 축소하거나 대체할 것으로 전망되고 있다. 특히, 로봇, 인공지능 등이 저급 및 중급기술자들의 노동시장을 대체한다는 것이다. 이는 고용시장에 실로 엄청난 충격과를 던질 것이고, 급기야 기술취약 계층이라 불리는 새로운 유형의 빈곤계층을 탄생시킬 것이다. 그 결과 시장·공공재·조세·사회보장제도 등을 통해 이루어졌던 기존의 부의 배분은 더 이상 합리성을 유지하기 어렵게 될 것이다. 그리고 기술기득권층과 기술빈곤층 간의 만연된 소득양극화 및 사회적 불평등이 고도화될 수 있을 것이다.

제4차 산업혁명은 제3차 산업혁명의 확장개념이라고도 할 수 있다. 그러나 디지털, 오프라인, 바이오 영역의 경계가 없어지면서 기술이 융합되고 새로운 부가가치를 창출하며 이전에 인류가 경험해보지 못한 새로운 시대를 의미한다는 점에서 제3차 산업

2) 이하의 내용은 WEF, Future of Jobs: Employment, Skill and Workforce Strategy for the Fourth Industrial Revolution, Jan. 2016 참조.

혁명과 차별화된다. 이를 클라우드 슈باط은 속도(Velocity), 범위(Scope), 영향력(System Impact) 등으로 설명한다. 즉, 즉, 제4차 산업혁명은 이전에 경험하지 못했던 빠른 속도의 기술진보가 전제되며, 이러한 기술진보는 전 산업에 걸쳐 파괴적인 혁신을 요구하며, 특히 융합된 기술의 혁신으로 사회전체 시스템(산업구조, 경제, 노동시장 등)에 큰 영향력을 제공한다는 것이다.

2. 공공부문의 역할

제4차 산업혁명이 일으킬 사회 전반적인 변화에 대응하기 위해 노동시장 유연성문 제도 주목되어야 하지만, 보다 근본적으로는 제4차 산업혁명시대 국민의 정보통신 기술에 대한 교육시스템 구축, 사회인프라 조성 및 법적 보호 방안에 대하여 충실히 준비해야 할 필요가 있다.³⁾ 특히 제4차 산업혁명은 프라이버시, 소유권 의식, 소비패턴, 근로기간과 여가, 커리어 개발방법, 인간관계 등과 관련된 이슈를 부각시킬 것으로 예 견되고 있다.⁴⁾

제4차 산업혁명 시대에도 무엇보다 생산의 혁신을 통한 경제혁신과 지속가능한 분 배로서 복지를 통해 수요를 충족시킴으로써 선순환 경제사회를 구축해야 할 필요성이 매우 크다. 전자는 시장영역에서 이루어지나, 후자는 거버넌스에 해당하는 것으로 정부, 지방자치단체 기타 공공부문과 민간의 협력적 거버넌스를 통해 달성이 가능해 질 것이다.⁵⁾

결국, 제4차 산업혁명은 정부 등이 주도한 사회안전망 구축의 성공여부가 제4차 산업혁명의 성공의 지름길이 되는 것이다. 그만큼 정부는 제4차 산업혁명을 대비한 기술개발, 전문인력양성, 신산업 창출 등 기술기반 경제체제 구축도 중요하지만, 제4차 산업혁명시대에 새롭게 대두될 사회적 약자에 대한 적극적 보호도 중요시하여야 한다. 다시 말해 제4차 산업혁명시대는 과학기술법제와 경제법제뿐만 아니라, 사회정책 과 관련 입법을 정립하는 것이 병행되어야만 한다는 것이다. 어찌면, 이러한 사회정책 및 입법이 수반되지 아니한 기술 및 경제정책과 법은 제4차 산업혁명을 실효적으로 수용할 수 없게 할 수 있다.

3) 한영미 외, 4차 산업혁명 시대의 주요 서비스 업종을 통한 일자리 창출전략, 「중소기업연구」, 제40권 제4호, 한국중소기업학회, 2018, 24면.

4) 테크노베이션파트너스, 제4차 산업혁명 정의 및 거시적 관점의 대응방안 연구, 2016, 10면.

5) 이민화, 4차 산업혁명과 미래전략, 「제4차 산업혁명 정의 및 거시적 관점의 대응방안 연구」, 2016, 44면.

3. 제4차 산업혁명과 노동시장의 변화

(1) 새로운 경제체제의 보편화

제4차 산업혁명은 사물인터넷, 클라우드 등 ICT 기술의 급진적 발전과 확산을 통해 초연결성 사회를, 인공지능(A.I.), 빅데이터 등의 연계·융합을 통한 기술 및 산업구조의 초지능화를 통해 모든 것이 상호 연결되고 보다 지능화된 사회로의 변화를 예정하고 있다.⁶⁾

제4차 산업혁명은 고도 ICT 기술을 통해 기술 간, 기술과 산업 간, 기술과 사람 간의 융합을 유도하여 경제전반에 걸쳐 새로운 형태의 ‘산업생태계’, ‘비즈니스 모델’을 창출할 것으로 예상된다. 이는 공유경제⁷⁾ 및 온디맨드경제⁸⁾ 등과 함께 새로운 형태의 경제체제를 양산으로 이어질 가능성이 높다.

(2) 온디맨드 경제체제 하의 고용구조

만물 네트워크 기반 사회의 고도화, 그리고 온디맨드 경제의 대두는 임시계약직 위주의 고용구조를 보편화하는 “Gig Economy” 시대를 예고하고 있다. Gig Economy란 Mobile App 또는 Internet 접속이 용이한 스마트 디바이스를 활용한 P2P 거래, 서비스공급자가 정형화된 근로시간 및 기간에 구애됨 없이 노동력을 제공하는 유연성, 서비스 공급자가 소유한 도구와 자산을 이용한 서비스 제공 등 새로운 형태의 생산구조를 의미한다.⁹⁾ 이는 기존 고용구조가 사용자의 근로자 직접 채용, 근로자의 제품이나 서비스 직접 제공을 전제로 했다면, 온디맨드 경제구조 하에서는 고객수요에 따른 맞춤형 계약직 근로자들의 활용빈도가 높아지며¹⁰⁾, 이 때문에 정규직으로 대표

6) 김진하, 제4차 산업혁명시대, 미래사회 번호에 대한 전략적 대응방안 모색, R&D Inl 제15호, 한국과학기술기획평가원, 2016, 49-50면; 테크노베이션파트너스, 제4차 산업혁명 정의 및 거시적 관점의 대응방안 연구, 2016, 13-14면.

7) 공유경제(Sharing Economy)란 한번 생산된 제품을 여럿이 공유해서 쓰는 협력적 소비를 기본으로 하는 경제방식을 말한다.

8) 온디맨드경제(On Demand Economy)란 유무선 인터넷에서 온라인 플랫폼 업체의 중계를 통해 개인-개인, 개인-기업이 거래를 통해 제품과 서비스를 소유없이 이용할 수 있는 경제활동을 의미한다.

9) 이는 2016년 미국 상무부가 정의한 것으로 우버가 전 세계자사 디지털플랫폼을 이용하는 기사들과 직접고용을 맺는 대신 드라이브 파트너라는 임시계약구조를 가져가는 것을 원용한 것이다(KB금융경제연구소, 빅 이코노미(Gig Economy)의 이해와 향후 전망, KB지식비타민, 2016, 3면; 이은민 외, 4차 산업혁명과 산업구조의 변화, 『정보통신방송정책』 제28권 제15호, 정보통신정책연구원, 2016, 8면.)

10) 이러한 차원에서 맥킨지는 Gig Economy 하에서 “Gig”의 의미를 ‘디지털 장터에서 거래되는 기간제 근로’라고 정의하고 있다(McKinsey, labor Market That Work: Connecting Talent with Opportunity in the Digital Age, 2015 참조).

되는 기존의 양질의 일자리가 감소하는 문제를 야기할 수 있다.¹¹⁾

온디멘드 경제의 등장은 단지 고용구조의 변화뿐만 아니라, 초단기 계약직의 활용을 통해 저임금 근로자를 양산할 수 있다. 우버(Uber)의 사례에서도 나타났듯이 기술혁신을 통해 창조적인 신산업이 등장하기는 하였으나, 우버 시스템은 저임금 노동자를 양산하기도 하였다. 우버 시스템은 운전자를 모니터하고 통제하는데 우버운전자 평가점수는 매일매일 바뀌게 되고 이에 따라 운전자들이 그날 수입이 결정되기도 한다. 보스가 없고 유연성 있는 일자리가 탄생하였으나 시간당 임금은 최저 임금에 한참 미치지 못하는 경우가 많았던 것이다.¹²⁾

Ⅲ. 제4차 산업혁명시대 위기와 대응

1. 기술취약계층과 위험사회

(1) 절대적 일자리 감소

현재까지 제4차 산업혁명이 가져올 긍정적 미래를 구상하는 여러 입장들은 공통적으로 제4차 산업혁명으로 인한 폐해를 함께 역설하고 있다. 이 중 가장 많이 언급되고 있는 것이 고도 첨단기술이 사람의 일자리를 대신 할 것이라는 예측이다. 그래서 기술발전이 가져올 긍정적 영향력에도 불구하고 노동시장이 처할 부정적 효과에 대하여 반드시 살펴볼 것을 권고하고 있다.

클라우드 슈باط은 과학기술의 발전이 고용에 미치는 효과를 상호 상반된 두 가지로 분류하였다. 새로운 기술과 초고도의 자동화는 자본이 노동을 대체하여 대량실업의 문제가 발생할 수 있다는 부정적 효과¹³⁾와 이에 반해 기술발달은 성장가능성이 매우 큰 새로운 사업을 창출시킬 것¹⁴⁾이라는 긍정적 효과이다.

현재까지 여러 국내외 전문가들은 제4차 산업혁명의 부정적 효과를 강조하는 부류와 이 보다는 긍정적 효과를 지지하는 부류로 크게 나누어지고 있다. 이에 클라우드 슈باط은 그간 1차·2차·3차 산업혁명은 기술의 진보가 뒷받침이 되었고, 그때마다 인류

11) 이은민, 앞의 논문, 20면.

12) 이원태 외, 4차 산업혁명 시대의 ICT법제 주요현안 및 대응방안, 한국법제연구원, 2016, 148면.

13) 클라우드 슈باط, 제4차 산업혁명, 새로운 현재, 2016, 65면.

14) 클라우드 슈باط, 앞의 책, 66면.

는 그에 적응하는 새로운 패러다임을 창출하여 긍정적으로 적응해 왔음을 강조하고 있다. 그러면서 지금까지의 산업혁명사는 일도양단의 긍정적·부정적 효과의 관점에서 발전한 것이 아니라, 항상 그 중간지대에서 진화하고 있다고 보고 있다. 이에 따라 제4차 산업혁명기에도 중요한 문제는 ‘더욱 긍정적인 결과를 이끌어냄과 동시에 새로운 변화로 인해 어려움에 처한 사람들을 돕기 위해서 어떠한 방안을 마련하는 것에 있다’고 한다.¹⁵⁾ 하지만 여러 전문가들에 의해 제시되고 있는 제4차 산업혁명은 그간의 산업혁명과는 차원을 달리하고 있음을 간과할 수 없다. 즉 과거 산업혁명은 상당한 기간 동안에 걸쳐 점진적으로 이루어졌기 때문에 인류도 신기술 개발과 이에 필요한 교육체제, 노동시장 정비에 수십 년을 할애할 수 있었지만, 제4차 산업혁명이 초래할 파괴적 효과는 과거와 같은 시간이 소요되지 않을 것이라는 점이다.¹⁶⁾

이와 관련하여 최근 한국고용정보원에서는 의미있는 자료를 발간하였다. 이 자료에서는 2016년 현재 우리나라 전체 직업종사자의 업무수행능력 중 12.5%는 인공지능·로봇기술로 대체 가능하며, 2025년에 이르면 이 비율은 약 70.6%까지 상승할 것이라고 전망하였다.¹⁷⁾ 그리고 기술적인 측면만 놓고 봤을 때 대체 비율이 70%이상인 직업을 ‘고위험 직업군’이라고 분류하면서, 2025년 국내 직업종사자 61.3%가 인공지능·로봇으로 대체될 가능성이 높은 직업에 종사할 것으로 분석했다.¹⁸⁾

제4차 산업혁명과 이에 따른 폐단의 문제는 우리나라를 비롯해 세계화되는 추세라 할 수 있다. 해외의 비판론도 우리의 현실과 미래에 대한 자료조사결과도 부정적 입장을 무시할 수 없는 상황이라 할 수 있겠다.

(2) 불평등 심화

제4차 산업혁명이 경제와 노동에 미칠 과급력에 대한 논의 중, 부정적 효과를 강조하는 입장에서는 제4차 산업혁명과 사회 불평등의 연관성을 지속적으로 제기하고 있

15) 클라우스 슈밥, 앞의 책, 67면.

16) 세계경제포럼이 2016년 발표한 직업 미래 보고서(Future of Jobs Survey)에 따르면, 제4차 산업혁명으로 총 710만개의 일자리가 사라지고 신기술이 새롭게 만들어낼 일자리는 210만개로 현재 일자리 가운데 약 500만개 정도가 사라질 것으로 전망하고 있다(WEF, Future of Jobs; Employment, Skill and Workforce Strategy for the Fourth Industrial Revolution, Jan. 2016, pp. 11-12). 그런데 이러한 일자리 전망이 먼 미래가 아닌 2020년을 기준으로 한 결과이다. 앞으로 3년 후인 가까운 미래의 우울한 전망이라는 점이 과거 산업혁명과 차원을 달리하는 것이다.

17) 한국고용정보원, “2025년 직업종사자 61.3% 인공지능·로봇으로 대체 위험 높아”; 인공지능·로봇의 일자리 대체 가능성 조사, 2017.1.3. 보도자료(<http://www.korea.kr/policy/pressReleaseView.do?newsId=156177156>) 참조.

18) 한국고용정보원, 앞의 보도자료(<http://www.korea.kr/policy/pressReleaseView.do?newsId=156177156>) 참조.

다.¹⁹⁾ 예를 들어 제4차 산업혁명의 기제로 대표되는 AI, 로봇기술은 노동을 자본이나 알고리즘으로 대체하고 노동시장은 최첨단 기술 전문가에게 극단적으로 유리하도록 부의 편중 현상이 나타날 것이라 한다.²⁰⁾ 반면 제4차 산업혁명 기반기술에 대한 저숙련 노동력이나 평범한 자본을 가진 사람은 이로부터 배제되어 인구 대다수의 소득이 정제되거나 감소되는 등 불평등한 결과를 야기할 것이라고 한다.²¹⁾

불평등은 그 자체보다는 불평등 수준이 높아짐에 따라 파급되는 사회적 위험과 결합되어 심각한 문제를 초래한다. 즉 소득격차 확대, 실업 혹은 불완전 고용 그리고 심각한 사회불안 사이에 가장 큰 상호연관성이 발생한다.²²⁾

다른 한편, 제4차 산업혁명은 이를 수용하는 사람과 저항하는 사람, 물질적 승자와 패자 간에 지금까지 경험하지 못한 계층 간 갈등과 같은 새로운 사회적 불평등이 야기될 가능성이 있다. 또한 불평등은 여기에 그치지 않고, 디지털 세대와 그렇지 않은 세대 간의 단절을 악화시켜²³⁾, 결국 세대 간 불평등으로까지 확장될 수도 있다.

여기에서 고민하여야 할 것이 자발적으로 제4차 산업혁명의 물결에 순응하지 아니한 그룹이 아니라 장애, 고령, 빈곤 등의 복합적 사회위험에 처해 있어 비자발적으로 제4차 산업혁명에 순응할 수 없는 그룹의 존재이다. 이들은 개인적 특수수요로 인하여 제4차 산업혁명의 기저에서 배제될 위험이 높다. 그리고 이러한 배제는 자발적이기 보다는 사회구조적 문제로 야기된 비자발적 결과이다.

제4차 산업혁명 시대에 이들의 불평등은 자초한 것이라기보다는, 과거에 시작하였지만 제4차 산업혁명 시대에도 여전히 현재 진행형일 수 있다. 게다가 지금처럼 단순히 정부와 지방자치단체의 공공부조 또는 사회서비스 정책으로 보완될 수 있는 것도 아니다. 왜냐하면 현행 국내 공공부조·사회서비스·소득보장 정책은 제4차 산업혁명을 전혀 예정하고 있지 않기 때문이다. 그럼에도 불구하고, 제4차 산업혁명 시대의 비자발적 소득 불평등은 기회불평등으로 이어지고, 국가가 인재를 기용할 기회마저 박탈하며, 나아가 사회계약을 훼손할 수 있다. 더 나아가 종종 정치권력이 경제권력을 따르기도 하는데, 이때 비자발적 불평등계층은 정치적 불평등으로 인해 민주주의를 훼손받을 수도 있다.²⁴⁾

그렇다면, 이들은 기존 사회적 불평등을 뛰어 넘는 또 다른 사회문제로 대두될 가능성이 높다. 이러한 도전과제는 공공부분이 교육과 건강관리 그리고 은퇴 후 보장 등을 포함하는 고품질의 기본 서비스를 제공함으로써 해결할 수 있고 또 해결하여야

19) 클라우스 슈밥, 앞의 책, 149면.

20) 클라우스 슈밥, 앞의 책, 149면.

21) 클라우스 슈밥, 앞의 책, 149면.

22) WEF, Global Risks Report 2016; 11th Edition, Insight Report, 2016, p. 40.

23) 클라우스 슈밥, 앞의 책, 157면.

24) 에릭 브리놀프슨/앤드루 맥아피/아이클 스펜스, 세계를 지배할 새로운 질서, 「4차 산업혁명의 충격」, 흐름출판, 2017, 147면.

한다. 이러한 서비스는 급변하는 경제 환경에서 진정한 기회평등을 실현하고 소득과 복지, 미래 전망에서 세대 간의 계층 이동성을 높이기 위해 매우 중요하다.²⁵⁾

결국, 제4차 산업혁명시대에는 혁명적 기술로 무장되어 큰 보상을 받는 소수와 그렇지 아니한 사람들이 만족할 만한 상대적 생활수준을 보장하고 포용적 경제와 통합 사회를 구축하는 것이 점점 더 중요한 문제로 대두될 것이다.²⁶⁾ 이에 정부와 지방자치단체의 공공부조 등 사회복지 및 사회서비스 정책의 일대 변화를 통해 제4차 산업혁명 시대의 불평등을 해소할 수 있는 새로운 입법정책의 수립이 요구되는 것이다.

(3) 신 권력지형도 형성

제4차 산업혁명을 넓은 사회적 관점에서 바라보면 그 효과는 개인 중심 사회, 즉 개인화 과정이나 새로운 형태의 소속과 공동체의 출현으로 표현할 수 있다. 제4차 산업혁명의 핵심 요소인 새로운 형태의 디지털 미디어는 사람을 일대일, 일대 다수라는 완전히 새로운 방식으로 연결해 인간관계에 있어 시간과 거리의 경계를 초월할 것이다.²⁷⁾ 이는 새로운 이익집단을 형성하게 할 것이고, 또 그들만을 연결할 수 있다. 그리고 그들은 높은 효율성과 낮은 비용, 지리적 중립성을 핵심으로 다시 사회적·경제적·정치적·종교적·이념적 경계를 뛰어넘는 소통을 가능하게 할 것이다.²⁸⁾ 이로써 온라인 디지털 미디어에 대한 접근은 다수에게 상당한 이익을 창출하고, 더 나아가 단순한 정보 제공을 넘어 개인이 토론과 의사결정 과정에 참여할 수 있는 기회를 제공한다.²⁹⁾

제4차 산업혁명은 디지털민주주의를 더욱 고도화한다. 이에 따라 정부와 지방자치단체, 공공단체 등도 디지털민주주의 하에서 새로운 거버넌스를 구축하여야만 한다. 그렇다면, 가까운 미래에 제4차 산업혁명의 물결로부터 배제되는 공동체 구성원은 그야말로 민주주의의 새로운 국면에서 배제되는 등 권력을 상실한 국민이 될 가능성이 높다. 즉, 개인과 공동체가 기술혁명에 뒤처지는 경우 정부와 기업, 이익집단에서 소외되는 등 이른바 권력소외계층으로 전락할 수 있다는 것이다.

25) 에릭 브리놀프슨/앤드루 맥아피/아이클 스펜스, 앞의 책, 147면.

26) 에릭 브리놀프슨/앤드루 맥아피/아이클 스펜스, 앞의 책, 134면.

27) 클라우스 슈밥, 앞의 책 152면.

28) <https://medium.com/@joongwon/%EC%A0%9C4%EC%B0%A8-%EC%82%B0%EC%97%85%ED%98%81%EB%AA%85%EC%9D%98-%EC%98%81%ED%96%A5%EB%A0%A5-%EA%B5%AD%EA%B0%80-%EC%84%B8%EA%B3%84-%EC%82%AC%ED%9A%8C-%EA%B0%9C%EC%9D%B8-9cf8f49f7653>

29) 클라우스 슈밥, 앞의 책, 153면.

2. 국내 대응 상황

제4차 산업혁명에 대비한 정부정책은 2016년부터 수립되었다. 국내 정부부처의 제4차 산업혁명에 대응한 여러 정책의 주요 사항은 모두 ICT 기술개발, 산업화 및 지원, 일자리 창출 등에 집중되어 있다. 정작 제4차 산업혁명에 따른 위기로 제시되고 있는 고용과 복지 등 사회정책적 대응은 고용노동부도 보건복지부도 별다른 대책을 내놓지 못하고 있었다. 다만, 2016년 12월 관계부처 합동으로 개최된 회의에서 최초로 제4차 산업혁명에 따른 사회정책적 대응을 선보이기 시작하였고, 가장 최근인 2017년 1월에는 미래창조과학부가 이와 관련된 정책을 발표하기에 이르렀다.

미래창조과학부는 2016년부터 미래준비위원회를 구성하여 미래 일자리를 둘러싼 변화에 대응하기 위한 정책보고서를 발간하였다.³⁰⁾ 이 보고서에 따르면, 제4차 산업혁명이 몰고 올 일자리의 급격한 변화를 인식하고 미래 일자리 변화에 대비한 시스템 혁신방안을 제시하고 있다. 여기에는 맞춤형 교육혁신, 직업의 다양화와 기업문화 혁신, 사회 안전망제도 구축, 좋은 일자리 창출기반 구축을 제시하고 있다.³¹⁾ 특히 여기에서 사회안전망제도는 새로운 고용형태의 발생에 따른 관련 사회제도 정비, 취약계층 대상 사회보장제도의 강화, 사회적 이익의 적극적 재분배 등을 그 내용으로 하고 있다.³²⁾ 하지만, 이러한 계획이 제4차 산업혁명에 따른 대량의 일자리 감축, 소득격차 심화 등의 문제에 유효하게 접근할 수 있는 방안인지, 그 가능성은 높은 것인지 의문이 든다. 다만, 사회안전망제도 확충은 제4차 산업혁명의 논의구조에서 매우 중요하게 다루어지는 부분이라 관련 정책에 포함되었다는 것은 그나마 다행이다. 하지만 여기에도 한계가 있다. 미래창조과학부가 사회안전망 구축을 주관할 수 있는 적절한 부처는 아니다. 이는 보건복지부, 과세당국 등과 함께 추진하여야 할 과제인데, 본 보고서에서는 이러한 추진체계에 대한 내용이 없다. 결국, 이러한 상태로는 미래창조과학부의 제4차 산업혁명에 대응하는 정책은 공론(空論)에 지나지 않을 가능성이 높다.

한편, 2016년 12월 27일 정부는 그 동안 정부부처별로 제4차 산업혁명에 대응전략을 제시해 오던 것에서 관계부처 합동으로 종합대책을 수립·발표하였다.³³⁾ 2016년 종합대책은 기술측면에서 글로벌 수준의 지능정보기술 기반 확보, 산업측면에서 전산업의 지능정보화 촉진, 사회측면에서 사회정책 개선을 정책과제로 제시하고 있다. 특히 마지막 사회정책 개선은 주로 지능정보사회에 대응한 사회안전망 강화에 포커스를 맞추고 있다. 이에 따르면, 제4차 산업혁명 시대에 맞는 교육·고용·복지제도를 구축하여 국민 모두가 혜택을 향유할 수 있는 안전한 지능정보사회 구현을 목표로 하고

30) 미래창조과학부 외, 10년 후, 대한민국 미래일자리 길을 찾다, 지식공감, 2017 보고서 참조.

31) 미래창조과학부 외, 10년 후, 대한민국 미래일자리 길을 찾다, 지식공감, 2017 보고서 참조.

32) 미래창조과학부 외, 10년 후, 대한민국 미래일자리 길을 찾다, 지식공감, 2017 보고서 참조.

33) 관계부처 합동, 제4차 산업혁명에 대응한 『지능정보사회 중장기 종합대책』, 2016. 12. 27. 참조.

있다.³⁴⁾ 이를 위해 정부는 빠른 기술진보 속에서도 개인이 가지는 업무 능력을 지속할 수 있게 하여, 인간다운 생활을 누릴 수 있는 기회의 보장, 양극화·인간소외 등 새로운 사회적 위험의 출현에도 불구하고 국민 모두가 안심하고 지능정보기술을 활용할 수 있는 제도적 기반을 확보하는 것을 내용으로 하고 있다.³⁵⁾

이 중 논문과 관련되어 사회정책으로 의미있는 사항인 사각지대 없는 복지체제 구축은 재정건전성 확보를 목적으로 사회보장정보시스템에 지능정보기술을 도입하여 수급자 검증강화·예산누수방지를, 중장기 재정전망을 바탕으로 한 수급체계 및 기금운용 제도개선을 내용으로 하고 있다.³⁶⁾ 그리고 지능정보사회 도래에 따른 소득양극화, 실업·전직 확대 등에 대비한 사회보장제도 확충을 목적으로 실업급여 및 사회보험료 지급액·기간 확대, 기초생활보장제도, 기초연금제도 대상자와 수급액 점진적 확대, 국민건강보험 보장성 강화와 필수의료비(출산, 치매) 경감을 내용으로 하고 있다.³⁷⁾

하지만, 이 보고서 역시, 제4차 산업혁명과 직접적 연관성이 떨어진다. 소득양극화, 실업·전직에 대비한 실업급여 및 사회보험료 지급액·기간의 확대정책은 다소 애매하다. 먼저 실업급여 지급액 및 지급기간 확대정책은 「고용보험법」을 통한 제도적 개선을 의미하는 것인데, 현행법은 고용상태를 유지하다가 실업에 처한 자에게는 적용되나, 그렇지 아니한 자에게는 적용되지 않는다. 제4차 산업혁명 시대에 처음부터 실업상태에 있는 자에게 실업급여는 큰 의미를 가지지 못할 것이다.

사회보험료 정책 역시 마찬가지이다. 현행 사회보험법(「국민연금법」, 「국민건강보험법」, 「산업재해보상보험법」, 「고용보험법」)은 「근로기준법」상의 근로자를 전제로 출발한다. 따라서 현행 「근로기준법」의 적용대상에서 제외되는 비정형근로자 등은 아예 사회보험법의 적용영역에서 제외되거나 혹은 임의가입자 자격만 부여 받게 된다. 이 문제는 사회보험에서 사각지대를 발생하게 하는 이유이기도 하다. 제4차 산업혁명은 비정형근로자의 양산을 예고하고 있다. 그렇다면 이에 대한 근본적 대책 없이, 관계부처 합동보고서에서 처럼 사회보험료 지급액 및 지급기간 확대는 별다른 효과를 거두기 어렵다.

34) 관계부처 합동, 제4차 산업혁명에 대응한 『지능정보사회 중장기 종합대책』, 2016. 12. 27. 참조.

35) 관계부처 합동, 제4차 산업혁명에 대응한 『지능정보사회 중장기 종합대책』, 2016. 12. 27. 참조.

36) 관계부처 합동, 제4차 산업혁명에 대응한 『지능정보사회 중장기 종합대책』, 2016. 12. 27. 참조.

37) 관계부처 합동, 제4차 산업혁명에 대응한 『지능정보사회 중장기 종합대책』, 2016. 12. 27. 참조.

IV. 기술취약계층 보호정책으로서 기본소득제도

1. 논의의 출발점

(1) 새로운 노동시장의 보완재

제4차 산업혁명은 노동집약적 사업부문에서 인공지능 및 로봇이 현재 노동자가 담당하고 있는 생산부문을 대체하는 속도가 빨라져 상당수의 노동자가 실업상태로 전락할 가능성이 크다. 또한 제4차 산업혁명시대에 새롭게 부상한 공유경제 또는 온디맨드경제 체제 하에서는 비전형근로자 등이 확산될 가능성이 매우 높다. 결국, 제4차 산업혁명시대의 산업체제로부터 이탈된 사람과 산업체제에 속하기는 하나 비전형근로자의 지위를 면치 못하여 저소득근로자의 지위에 놓이게 되는 많은 근로자에 대한 사회보장정책이 새롭게 재편될 필요가 있다. 제4차 산업혁명의 선구자인 클라우스 슈밥 역시 이러한 문제의 중요성을 인식하고 기술발달에 따른 노동시장의 변화에 관한 현상적인 분석도 필요하고 이를 토대로 노동제도를 포함한 사회보장제도 전반에 대한 새 틀을 고민할 것을 권고하고 있다.³⁸⁾

제4차 산업혁명 시대에 소득불평등 해소 정책으로 최근 주목을 받는 것이 “기본소득제도(Basic Income System)”이다. 기본소득제이란 개인의 소득이나 자산정도, 직업보유 여부에 상관없이 모든 공동체 구성원에게 정기적으로 충분한 정도의 생활보장을 목적으로 현금성 급여를 지급하는 제도로 알려져 있다. 이는 국가와 지방자치단체가 모든 국민에게 지급하는 보편성원칙, 자산심사나 노동요구 없이 지급하는 무조건성의 원칙, 가구단위가 아닌 개개의 가구구성원에게 직접 지급하는 개별성의 원칙을 특징으로 한다.³⁹⁾

기본소득제도는 첫째, 불안전 노동자에 대한 소득보장을, 둘째, 사회적으로 평가받

38) 클라우스 슈밥, 앞의 책, 35면.

39) 미국 알래스카주는 1976년 주민투표를 통해 천연자원 수출로 조성된 금액의 일부를 영구 기금에 적립했으며, 1982년부터 기금의 운용 수익으로 모든 주민에게 일정액의 배당액을 지급해왔다. 인도는 2011년 6월부터 2012년 8월까지 유니세프의 지원을 받아 마디아프라데시 주에서 기본소득제를 시범운영하였다. 2016년 6월 말 뉴질랜드 오클랜드시에서도 주민 100여명을 대상으로 매달 2천 달러 규모의 기본소득제를 지급하는 실험을 시작했으며, 핀란드에서도 2017년 1월부터 시범적으로 실업자 2천 명을 임의로 선정하여 아무 제한이나 조건 없이 2년간 매월 560유로(약 70만 원)씩을 지급하고 있다. 그러나 기본소득제도에 대한 부정적 기류도 있다. 2016년 6월 스위스에서 18세 이상의 모든 성인에게 월 2500스위스프랑(약 300만원)을 지급하는 기본소득제 규정이 담긴 헌법개정안을 두고 국민투표가 실시되었지만, 유권자들의 반대로 부결되었던 사례가 대표적이다.

지 못하는 노동가치에 대한 인정을 목적으로 한다.⁴⁰⁾ 이에 따라 모든 국민에게 일정 금액의 금전급부를 지급하는 것을 내용으로 한다.

기본소득제도는 정치권 영역에서 보수와 진보 간의 대립적 구도로 논의되고 있으며, 특히 재원마련에 대한 논란으로 말미암아 매우 신중한 입장이다.⁴¹⁾ 다만, 제4차 산업혁명이 초래할 가까운 미래의 노동구조, 경제구조, 불평등의 문제 때문에 최근에는 기본소득제도를 둘러싼 대립구도도 조금은 완화되고 있음을 감지할 수 있다. 예를 들어, 미국의 경우에도 지난 오바마 정권에서 인공지능 기술이 빠르게 인류의 일자리를 앗아갈 것이라는 전망과 함께 기본소득제도 도입의 필요성을 제기한 것도 바로 이러한 맥락에 있는 것이다.⁴²⁾

(2) 대안적 사회보장

제3차 산업혁명 시대에 복지는 고용과 강력한 연결 관계 속에서 파악하는 경향이 짙었다. 최고의 복지는 고용에 있음을 강조하고 이른바 ‘근로연계형복지’ 전략이 주요했던 것이다. 근로연계형복지는 복지과대로 인한 노동회피현상을 방지하여 불필요한 급부를 방지하고 복지와 경제의 순환구조를 구축하는 것을 기본으로 한다. 또한 복지 재정측면에서도 근로연계형복지는 그렇지 않은 복지체제에 비하여 매우 유리한 측면이 있다. 그러한 이유로 현대 복지국가에서는 근로연계형 복지체제를 선호하고 있다.

사회보험은 근로자를 대상으로 하는 사회보장영역이다. 당연히 근로자가 가입대상이고, 개별 사회보험법에서 규율하는 의무가입 및 보험료 납부의무 등의 수급요건을 갖추어야만 급여가 지급된다. 잘 알려져 있다시피, 사회보험은 완전고용상태를 전제로 설계된 사회보장제도이다. 근로세대의 완전고용에 따라 충분한 보험료가 마련되고, 이

40) 이원태 외, 앞의 보고서, 249-250면.

41) 2016년 6월 국민투표로 기본소득제 시행안이 부결된 스위스는 기본소득제 전면 시행에 연간 2,080억 프랑(약 248조 원)이 필요할 것으로 예상한바 있다. 우리나라도 상황은 크게 다르지 않다. 최저임금을 모든 국민에게 지급하는 것을 가정하면 그 비용은 연간 정부의 총지출 규모를 훨씬 뛰어 넘는 735.6조원이 필요할 것으로 예상하고 있다. 이를 시행하기 위해 일부 사회보장제도를 폐지하고 그 재원을 활용한다고 하여도 추가 재원 확보를 위해서는 세율 인상이 불가피하며, 이러한 과정은 사회적 합의에 도달하기 어렵다는 의견이 우세하기도 하다 (기본소득제, 포퓰리즘인가 미래를 위한 대안인가, 2017.3.28.자 홍대신문 기사 참조).

42) 지난 해 10월 버락 오바마 전 대통령은 IT 월간지인 와이어드와의 인터뷰에서 “역사적으로 인류는 새로운 기술을 흡수하면서 새 일자리를 찾아왔지만, 지금은 이와 다른 새로운 시대에 접해 있다고 생각한다. AI 기술진화로 저임금·저숙련 노동자들은 점차 해고 위기에 놓이고 임금 상승이 억제되는 상황에 놓이게 될 것이라면서, 이러한 문제를 해결하기 위해 사회적 대화와 타협이 필요하다”고 하며 “미국이 AI 기술진화에 따라 우리에게 가치있는 것들을 재평가하고 공동으로 지불해야 할 가치에 대해 대화를 시작해야한다고 강조하며 기본소득제도의 도입 필요성을 토로한바 있다.

(http://m.ny.koreadaily.com/news/read.asp?art_id=4677063).

를 제원으로 부과방식 또는 적립방식의 재정운용을 통해 제도의 지속가능성을 확보하였다. 그러나 사회보험이 갖는 이상적 경제체제는 이미 붕괴 된지 오래되었다. 작금의 사회보험 재정위기의 문제, 세대 간 불평등 문제, 저출산·고령화에 따른 지속가능성 위기 문제는 바로 고용위기에서 오는 것이다. 물론 이런 상황 때문에 사회보험인 「고용보험법」 영역에서도 정부에게 고용안정 및 직업능력 개발사업의 실시(제19조), 고용창출지원(제20조), 고령자 등 고용촉진(제23조), 고용안정 및 취업촉진(제25조), 고용촉진 시설에 대한 지원(제26조) 등의 사업을 수행하게 하고, 구직급여의 수급요건에 재취업을 위한 적극적 노력을 요구하거나(제40조), 국민연금보험료의 지원(제55조의2), 조기재취업수당(제64조), 직업능력개발수당(제65조), 광역구직활동비(제66조) 등을 규율하고 있는 것이다. 그러나 「고용보험법」 역시 기본적으로 근로자성을 전제로 운용되는 근로연계형복지의 구체화 규범이라 할 수 있다.

다른 한편, 빈곤층을 대상으로 하는 공공부조영역에서는 고용에의 노력과 진입을 전제로 복지급여를 지급하는 자활급여(「국민기초생활보장법」 제15조)⁴³⁾, 국가와 지방자치단체의 자활지원(「국민기초생활보장법」 제2장의 2)⁴⁴⁾체계를 유지하고 있다. 한편, 공공부조는 기본적으로 빈곤기준선 요건을 충족하여야 수급권을 가질 수 있고, 이를 위해 자산조사, 소득조사, 부양가족 조사 등 일정한 자격요건을 갖추어야만 한다.

제2차 및 제3차 산업혁명기에 마련되고 발전된 사회보험법 및 공공부조법은 제4차 산업혁명시대에 더 이상 그 유효성이 유지될 수 있을 것인가에 대해서 의문이 제기되고 있다.⁴⁵⁾ 그 이유는 과거 산업혁명 시대에는 교육훈련을 통한 근로자의 고용가능성을 높이는 것이 주요 고용복지전략이었기 때문이다. 그리고 복지는 고용과 상호 밀접한 관련을 가지고 【일자리 확대→복지재원충당→저소득층 빈곤계층 고용복지 서비스 지원→일자리확대/근로시간 및 생산성 증가】로 이어지는 사회투자적 선순환구조의 한축을 담당하였다.⁴⁶⁾

43) 「국민기초생활보장법」 제15조 제1항에 따른 자활급여는 수급자의 자활에 필요한 금품의 지급 또는 대여, 자활에 필요한 근로능력의 향상 및 기능습득의 지원, 취업알선 등 정보의 제공, 자활을 위한 근로기회의 제공, 자활에 필요한 시설 및 장비의 대여, 창업교육, 기능훈련 및 기술·경영 지도 등 창업지원, 자활에 필요한 자산형성 지원 등을 내용으로 하고 있다.

44) 「국민기초생활보장법」 제2장의 2에 따른 국가와 지방자치단체의 자활지원체계는 정부가 설치하는 중앙자활센터(제15조의2), 지방자치단체가 설치하는 광역자활센터(제15조의3) 및 지역자활센터(제16조), 수급자 및 차상위자에 의한 자활기업 설립 및 지원(제18조), 수급자 및 차상위자 고용촉진을 위한 기업지원(제18조의2), 수급자 및 차상위자의 자산형성지원(제18조의4), 자활교육(제18조의5) 등이 대표적이다.

45) 복지국가의 위기에 따른 기본소득제도 도입에 관한 상세한 논의는 윤홍식, 기본소득과 복지국가, 지방자치 20년! 복지갈등의 현 주소와 미래에 대한 성찰, 2016 사회정책연합 공동학술대회 자료집, 2016, 1001-1002면 참조.

46) 최석현, 제4차 산업혁명시대, 일자리 전략?, 이슈&진단 No. 273, 경기연구원, 2017, 2면.

그러나 제4차 산업혁명은 일자리의 절대적 감소를 예정하고 있어, 고용과 연계된 사회투자형 복지전략은 유지되기 곤란하게 될 것이다. 이 때문에 주요 외국을 중심으로 도입이 논의되고 있는 기본소득제도는 지금과 달리 노동과 복지를 분리한 사회투자전략으로 전환할 것을 요구하고 있다. 그래서 기본소득제도는 제4차 산업혁명 시대에 노동 비례 소득의 의미가 사라질 가능성이 높다는 것을 전제로 하고 있다.⁴⁷⁾ 따라서, 기본소득제도는 제4차 산업혁명시대에 일자리가 감소하는 경제 하에 최소한의 생활을 보장할 수 있는 수단이 될 수 있다.⁴⁸⁾

기본소득제도는 일자리를 절대적으로 감축하는 것뿐만 아니라 일자리를 불안정하게 하는 경우에도 의미를 가질 수 있다. 앞서 제시한바와 같이 제4차 산업혁명은 기성 근로자를 비정규직화, 비전형화 할 가능성이 높다. 그리고 이러한 근로형태의 증가는 임금의 저하로 이어질 수 있고, 소수의 고차원적 기술보유 인력과 그렇지 못한 인력 간의 소득분배는 극심한 양극화를 초래할 것이다. 그래서 제4차 산업혁명 시대를 대비하여 기본소득제도를 논하는 실익이 있는 것이다. 많은 미래학자들이 제시하고 있는 것처럼 기본소득은 상당히 포괄적인 대상을 상대로 소득안정성, 연금안정성, 사회연대감 고취 등에 있어 긍정적 효과를 가져올 가능성이 높기 때문이다.⁴⁹⁾

다른 한편, 기본소득제도는 노동유인을 저감시키는 원인이 될 수 있다는 비판이 있을 수 있다. 그러나 2016년 세계경제포럼에서 제시하고 있다시피, “시장에서 보상받는 사람으로부터 시장에서 뒤처지는 사람에게로 재분배하는 정책, 보편 최소 소득정책은 노동시장의 가장 하위에 있는 사람의 노동유인을 없애지 않는다”는 C. Pissarides의 주장도 참고할 필요가 있다.⁵⁰⁾ 즉, 기본소득은 저임금 근로자를 빈곤층으로 전락시키는 것을 방지하고, 선별적 복지체제에서와는 달리 저임금 근로자들의 노동유인을 증가시키는 매개가 될 수 있다는 것이다.

47) 최석현, 앞의 책, 3면.

48) 강남훈, 권리로서의 기본소득; 쟁점과 이해, 「기본소득의 도입가능성 및 한계에 대한 쟁점토론」 화우공익재단 제3회 공익세미나 자료집, 2017, 15면.

49) 그 밖의 제4차 산업혁명과 기본소득과의 관계, 필요성 등에 관한 상세한 사항은 팀 던럽, 노동없는 미래, 비즈니스맵, 2016, 171-198면; 니콜라 콜린/브로노 팔레, 미래의 사회안전망; 디지털 시대를 위한 사회정책, 「4차 산업혁명의 충격」, 흐름 출판, 2016, 237-247면 참조.

50) <https://www.weforum.org/event/world-economic-forum-annual-meeting-2016/sessions/a-world-without-work>

2. 기본소득의 개념과 내용

(1) 기원

기본소득의 뿌리는 18세기 영국의 토마스 페인(Thomas Paine)으로 거슬러 올라간다. 토마스 페인은 그의 저서 “상식, 인권(Common Sense, Right of Man)”에서 빈곤구제를 목적으로 14세 미만의 모든 아동, 50세 이상의 모든 가난한 사람이나 실패한 상인들, 신생아, 신흥부부에게 일정액의 수당 또는 종신연금을 지급하여 모든 시민의 기본적인 생활을 보장할 것을 제안하였는데⁵¹⁾, 이것이 바로 기본소득제도의 모태가 될 수 있다.⁵²⁾ 더 나아가 토마스 페인은 기본소득제도를 국가주도의 구빈이 아닌 시민의 권리임을 분명히 하였다.⁵³⁾

이처럼 초기 기본소득제도는 빈곤구제를 이념으로 주장되었으나, 오늘날에는 여기에 머물지 않고, 일각에서는 공유재의 관념에 기초한 국민의 권리가 바로 기본소득제도의 본질이라고 주장한다.⁵⁴⁾ 이러한 점에서 최근 기본소득제도의 논의는 빈곤개선과 함께 분배적 정의를 넘어서 적극적 권리성 확보로 까지 이어지고 있음을 알 수 있다. 기본소득제도는 능력, 재산 등 개인이 가지는 주관적 조건을 고려하지 않기 때문에 전통적 사회보장제도와 구별된다. 사전기여(의무가입 및 보험료 납부)를 전제로 수급권이 보장되는 사회보험, 최저생계비를 기준으로 개별적 재산상황을 고려하여 수급권이 확보되는 공공부조, 개개인의 능력 등 특수한 수요를 전제로 수급권이 확보되는 사회복지서비스 등과 기본소득은 그 본질과 보장목표가 다르다는 것이다.

51) 토마스 페인(저)/박홍규(역), 상식, 인권((Common Sense, Right of Man), 필맥, 2004, 362-363면.

52) 그 외에도 1792년 토마스 페인 (Thomas Paine)의 인권(the Rights of Man)에서의 구상과 더불어 1796년의 토지분배의 정의(Agrarian Justice)에 나타난 주장에서 기본소득제도가 기원한다고 설명하기도 한다(이재희, 기본소득(Basic Income)에 대한 헌법적 검토, 헌법재판연구원, 2018, 6면). 다른 한편, 기본소득제에 대한 구상은 1516년 토마스 모어(Thomas More, 1478-1535)가 그의 저서 『유토피아(Utopia)』에서 정부가 최저 소득을 보장해야 한다는 개념을 처음으로 언급하며 시작되었다고 보는 입장도 있다. 이어 후안 루이스 비베스(Juan Luis Vives, 1492-1540)도 『구빈문제에 관한 견해(De Subventionem Pauperum)』에서 빈민에게 최소 소득을 지급할 것을 주장하며, 기본소득제에 대한 논의를 세부적으로 발전시켰다고 본다. 이후 수 세기 동안 기본소득제에 대한 구상은 다양한 철학자와 사상가의 논의를 통해 지속적으로 발전되었고, 현대에 들어와서도 본격적으로 도입 논의가 이루어지고 있다. 이에 관한 상세한 논의는 Tony Fitzpatrick, Freedom and Security: An Introduction to the basic income debate, Palgrave Macmillan, 1999, pp. 35; Daniel Raventós(저)/이한주·이재명(역), 기본소득이란 무엇인가, 책담, 2016, 34면 이하; 조승래, 공화주의와 기본소득론, 『대구사학』 제130집, 대구사학회, 2018, 4면 이하; 박홍규, 기본소득(Basic Income) 연구, 『민주법학』 제36호, 민주주의법학연구회, 2008, 126-130면 참조).

53) 토마스 페인(저)/남경태(역), 토지분배의 정의, in 토마스 페인 상식, 호형출판, 2012, 102면 이하.

54) 이재희, 앞의 보고서, 8면.

기본소득은 20세기 중반 이후 나타난 복지국가의 한계, 자본과 노동력의 자유로운 이동과 더불어 21세기적 현상이라 할 수 있는 제4차 산업혁명의 도래에 따른 고용관계 및 일자리 구조의 변화, 고도정보통신기술 발달에 따른 사람중심의 노동시장 축소, 기술취약계층의 출현 등 새로운 사회적 위험에 대응하기 위한 소득재분배, 소득양극화 및 부의 불평등 극복을 목표로 한다. 그리고 기존 사회보장제도로 노동시장과 복지국가 사이의 부정합현상을 극복하기 위한 대안으로 기본소득제도가 논의되고 있다.⁵⁵⁾ 따라서 기본소득제도는 다음과 같은 목표를 지향한다. 첫째, 거시적 관점에서 새로운 사회적 불평등 해소를 통해 사회공동체를 안정적으로 유지하게 한다.⁵⁶⁾ 둘째, 미시적 관점에서 개인에 대한 기본소득 지급을 통해 복지수준이 향상되며, 이로써 모든 개인은 인간다운 생활을 보장받게 되어 종국적으로 존엄한 인간, 가치 있는 인간으로 살 수 있게 한다.⁵⁷⁾

(2) 정의

기본소득제도에 대한 저명 학자인 필립 판 파레이스(Philippe van Parijs)와 야니크 판데르보흐트(Yannick Vanderborght)는 기본소득을 정의함에 있어, 무조건성, 현금성, 개인성, 보편성이라는 징표를 사용하고 있다. 이에 따르면 기본소득은 절대적 의미의 무조건성, 즉 근로조건, 소득유무, 자산유무를 불문하고 모든 국민에게 조건 없이 현금으로 지급되는 급여로 정의하고 있다. 그리고 이러한 급여는 가족단위가 아닌 개인단위로 지급되어야 한다고 한다.⁵⁸⁾ 따라서 기본소득은 국민이기만 하면 어떠한 조건과 급여수급요건도 요구하지 않고 국가로부터 보편적으로 모든 국민 각자에게 지급되는 일련의 소득보장제도라 할 수 있다.

다니엘 라벤토스(Daniel Raventós)가 내린 기본소득의 정의도 본질적으로 이와 유사하다. 그는 모든 사회구성원 혹은 거주자 개인에게, 고용의지 및 참여여부와 상관없이, 빈부여차와 상관없이, 소득여부 및 가족형태 등과 무관하게 국가에 의해 주어지는 것이 기본소득이라고 한다.⁵⁹⁾ 마찬가지로 브라이언 베리(Brian Barry)는 국가에 의해 모든 구성원 개인들에게 같은 비율로 지급되며 근로의 의지, 빈곤여부, 급부의 필요정도, 가구구성원, 지역에 등에 상관없는 조건 없는(unconditional) 소득이라고 한다.⁶⁰⁾

55) 이승윤 외, 한국의 불안정 노동자, 후마니타스, 2017, 191면 이하.

56) 홍석환, 기본소득의 헌법적 정당성에 관한 이론적 고찰, 『공법학연구』 제19권 제3호, 한국 비교공법학회, 2017, 180면; 이재희, 앞의 보고서, 13면.

57) 홍석환, 앞의 논문, 180면; 이재희, 앞의 보고서, 13면.

58) 이에 관한 상세한 논의는 Philippe van Parijs, Basic Income: A Simple and Powerful Idea for Twenty-first Century, Politics & Society Vol. 32. No. 1, 2004, p. 8; 필립 판 파레이스·야니크 판데르보흐트(저)/홍기빈(역), 21세기 기본소득, 흐름출판, 2017, 30-31면 참조.

59) Daniel Raventós(저)/이한주·이재명(역), 앞의 책, 28면; 이재희, 앞의 보고서, 12면.

한편, 기본소득제도가 가지는 권리로서의 성격을 강조하여, 모든 개인들에게 조건심사나 일할 의무를 부과하지 않고 권리로서 보장되는 소득, 또는 시민권에 따른 개인적 권리(individual right of citizenship)로서 보장되는 소득이라고 보는 견해도 있다.⁶¹⁾

이상 견해에 의할 경우 기본소득은 필립 판 파레이스(Philippe van Parijs)와 야니크 판데르보흐트(Yannick Vanderborght)가 제시한 무조건성, 현금성, 개인성, 보편성을 필수요소로 한다. 이와 함께 권리성이라는 징표를 통해 기본소득이 단지 국가의 시혜적·잠정적 복지조치가 아닌, 국민에게 법적으로 보장되는 사회보장수급권의 하나로 인식하게 하는 요소라는 점에서 의의를 찾을 수 있다.

그럼에도 불구하고 기본소득제도의 법적 개념과 국가별 상이한 상황에 따른 기본소득제도의 유형에는 여러 가지 논란이 있다. 기본소득이 법과 제도로 운영되기 위해서는 무엇보다도 기본소득제도의 법적 개념정립과 함께 이에 기초한 유형과 기준설정이 해결되어야 할 것이다.⁶²⁾

(2) 운영 원칙

① 무조건성 및 보편성원칙

기본소득을 상징하는 가장 대표적인 징표가 무조건성과 보편성이다. 이 두 요소는 상호 결합되어 있기는 하나, 무조건성은 급여수급요건을, 보편성은 적용대상을 말한다. 즉, 무조건성은 기본소득을 지급받음에 있어 개인의 주관적 사유(소득유무, 자산유무, 고용유무, 가족유무 등)에 상관없이 지급받는 것을 의미한다. 보편성은 원칙적으로 모든 국민에게 기본소득이 지급된다는 의미로서, 시민권을 갖는 모든 사람이 수급대상이 된다.⁶³⁾ 다만, 보편성은 국민에게만 적용될 뿐 외국인(무국적자 포함)에는 적용되지 않는다는 점에서 제한적이다. 그 밖에도 기본소득이 모든 국민에게 지급된다고 하는 경우에도 출생부터 사망 시까지 평생 지급되는 것인지 아니면, 일정 기간 또는 기준을 갖춘 국민에게만 적용될 것인지를 선택하여야 한다. 다만, 어떠한 방식이던 간에 교도소 등 교정시설에 수감 중인 자, 군복무 중인 자 등은 제외

60) Brian Barry, Survey Article: Real Freedom and Basic Income, *The Journal of Political Philosophy*, Vol. 4, No. 3, 1996, p. 242, p. 246; 이재희, 앞의 보고서, 12면.

61) Jurgen De Wispelaere and Lindsay Stirton, The Many Faces of Universal Basic Income, *The Political Quarterly*, Vol. 75, Iss. 3, 2004, p. 266; Tony Fitzpatrick, *Ibid*, p. 3.

62) 장인호, 기본소득제도의 논의배경과 한계에 관한 연구, 『미국헌법연구』 제28권 제3호, 미국헌법학회, 2017, 331면.

63) 이명현, 시민권과 기본소득-호혜성 원리 중심의 고찰. 『사회보장연구』 제26권 제4호, 한국사회보장학회, 2010, 435면.

될 수 있다. 다른 한편, 국가마다의 사정에 따라 기본소득의 지급을 일정 연령을 기준 또는 일정기간 동안 지급되도록 하거나 지급대상을 노인, 아동, 청소년, 의무교육 기간 초과자 등으로 국한시킬 수도 있을 것이다. 이 경우, 보편성의 원칙은 제한적일 수 있겠다.⁶⁴⁾

한편, 기본소득제도가 지향하고 있는 무조건성과 보편성은 여러 찬반양론의 중심에서 있다. 즉, 개인별 소득유무 재산유무 등을 고려하지 아니하고 일률적으로 급여를 지급하는 것이 과연 타당한가의 논쟁이다.⁶⁵⁾ 기본소득제도에 반대하는 입장에서는 이러한 기본소득제도 운영이 재정부담, 조세저항 때문에 지속가능성을 확보할 수 없다는 점을 강조하고 있다. 또한 근로의무에 대한 도덕적 헤이, 근로자의 절대적 축소, 국민의 근로의욕 저하 때문에 발생할 수 있는 제반의 문제도 이 제도를 반대하는 이유이기도 하다. 더 나아가서 제4차 산업혁명 시대에 절대적인 일자리 감소문제를 소득보장으로 대체하는 것이 타당한 것인가에 대한 의문도 제기하고 있다. 따라서 기본소득제도 운영에 있어 무조건성과 보편성원칙이 반영될 경우에는 입법적 차원의 논의에 앞서 전체 국민의 사회적 공감대가 선결되어야 할 것이다.⁶⁶⁾

② 개별성의 원칙

기본소득은 가구단위가 아닌 가구원 수대로 지급하여야 한다. 즉, 개인별 지급을 원칙으로 하는 것이다. 따라서 기본소득은 부양가족 유무, 혼인유무, 가족구성원과의 동거유무 등과 상관없이 개인에게 지급되는 것이다. 이 경우 가구원수가 많게 되면 가구당 기본소득 총량은 증가하게 된다.⁶⁷⁾ 물론 국가재정상황을 고려한다면, 기본소득의 개인별 지급이 과도한 재정수요를 야기할 수도 있다. 그래서 제도 도입 초기 이러한 원칙을 고수하는 것이 타당한 것인지 논란이 될 수 있다. 또 기본소득을 개인별이 아닌 가구당 지급하는 것도 반드시 잘못된 것은 아니라 할 수 있다. 하지만, 이와 같

64) 기본소득보장제도를 기본소득유형과 사회지분급여유형으로 구분하고 일정한 제한적 기준이 적용되는 형태를 사회지분급여유형으로 분류하기도 한다(윤연숙, 성평등전략으로써 기본소득(Basic Income)의 함의에 관한 연구, 「여성학논집」 제29집 제1호, 이화여자대학교 한국여성연구원, 2012, 191-192면; 장인호, 앞의 논문, 313면). 한편, 이처럼 기존의 공적 부조와 최소한의 기본소득을 함께 병행하는 것을 부분기본소득제도로 유형화하는 경우도 있다. 부분기본소득제도는 공공부조영역 뿐만 아니라, 다른 사회보장영역에서도 모든 국민이 아니라 실업자 등에 한정되어 적용하는 제도를 의미한다(장인호, 앞의 논문, 313면 참조).

65) 무조건성 원칙에 따른 기본소득은 구체적인 인간의 필요와 무관한 것으로 사회정책의 필요개념에 위배된다는 지적이 있다(김병인, 기본소득은 사회보장을 위한 최선의 대안인가?: 사회정책의 필요개념에 입각한 비판적 검토, 「사회복지정책」 제43권 제4호, 한국사회복지정책학회, 2016, 89면).

66) 이에 관한 상세한 내용은 장인호, 앞의 논문, 326면 이하 참조.

67) 기본소득의 수준도 고려해야겠지만, 이러한 개별성의 원칙은 저출산문제를 해결할 수 있는 하나의 대안이 될 수도 있을 것이다.

은 가구단위 기본소득의 지급은 상대적으로 낮은 기본소득으로도 적절한 생활이 가능하다는 점을 부각하기 위해 급여액을 가구단위로 합산하는 것인데, 이는 기본소득의 원칙을 정확하게 적용한 것이 아니라는 비판이 있다.⁶⁸⁾

그럼에도 불구하고 제도도입에 있어 어떤 것이 국가재정에 충격을 최소화할 수 있는지부터 검토되어야 할 것이다. 그리고 전액 조세를 재원으로 하는 기본소득제도가기 때문에, 조세재정분야와 어떻게 협력할 것인지, 혹시나 있을 수 있는 추가적인 조세부담에 대하여 국민적 공감대를 어떻게 형성할 것인지를 먼저 고려해야 할 것이다.⁶⁹⁾

③ 현금급여의 원칙

기본소득은 현물급여 또는 바우처 방식이 아닌 순수한 의미의 현금급여를 내용으로 한다. 즉 기본소득은 현금으로 지급되게 함으로써 지급자의 처분성과 사적유용성을 강화한다는 의미를 가진다. 다만, 현금인 기본소득에 대한 처분성과 사적유용성은 일정한 정도로 제한될 수는 있다. 예를 들어, 기본소득 금액에 대한 양도·담보·압류를 제한하는 경우이다. 필립 판 파레이스(Philippe van Parijs)와 야니크 판데르보흐트(Yannick Vanderborght)에 따르면, 기본소득은 장래에 받을 것으로 기대하는 기본소득의 흐름을 대출 담보로 사용하게 두어서는 안 된다고 강조한다. 왜냐하면, 기본소득은 다른 여러 소득에 추가하여 주어지는 급여가 아니라 모든 이의 소득 하한선으로 보고 있기 때문이다. 그 연장선상에서 기본소득은 양도 또는 압류를 금지하는 것이 바람직하다고 보고 있다.⁷⁰⁾ 더 나아가 기본소득은 조세당국의 과세대상이 되어서는 그 기능을 유지하기 어렵다고 한다.⁷¹⁾

68) 강남훈, 2012년 기준 기본소득 모델들과 조세개혁, 기본소득한국네트워크 편, 기본소득의 쟁점과 대안사회, 박종철출판사, 2014, 299면; 김교성, 기본소득 도입을 위한 탐색적 연구, 「사회복지정책」 제36집 제2호, 한국사회복지정책학회, 2009, 45면.

69) 기본소득제도의 재정적 실현가능성에 대한 상세한 검토는 김교성 외, 기본소득의 '실현가능성'에 대한 탐색, 「비판사회정책」 제56호, 비판과 대안을 위한 사회복지학회, 2017, 16-22면 이하, 김교성 외, 기본소득이 온다: 분배에 대한 새로운 상상, 사회평론아카데미, 2018, 326면; 유종성, 기본소득의 재정적 실현가능성과 재분배효과에 대한 고찰, 「한국사회정책」 제25권 제3호, 한국사회정책학회, 2018, 7면 이하 참조.

70) 필립 판 파레이스·야니크 판데르보흐트(저)/홍기빈(역), 앞의 책, 34면 참조.

71) 예를 들어 개인소득세의 단위가 가구라서 모든 가구에 대해 그 각각의 총소득에 누진제를 적용하는 식이라면, 과세 표준에 기본소득까지 포함시킬 경우, 가족이 많은 가구의 성원들에게는 기본소득을 적게 주는 결과가 나올 것이기 때문이다. 개인소득세가 정률세의 형태를 띠며 철저하게 개인을 단위로 부과될 경우에도 기본소득을 소득세 과세 대상으로 삼는다면, 이는 고정된 액수만큼 기본소득을 줄이는 것에 해당하게 되는 데, 다른 조세부과원칙을 고려하여 부득이 정률세 방식의 개인소득세제를 운용한다면, 아예 기본소득의 액수를 줄이고 과세대상에서 제외하는 것이 행정적으로 훨씬 더 간단하다는 점을 강조한다(필립 판 파레이

④ 충분성의 원칙

필립 판 파레이스(Philippe van Parijs)와 야니크 판데르보흐트(Yannick Vanderborght)는 기본소득의 양은 수급자가 생활을 영위함에 있어 충분히 안정적인 것을 제시하고 있다. 그러나 실제 기본소득 급여의 수준은 고정적이거나 획일적인 것을 요구하고 있지는 않다. 즉, 기본소득은 국가별 사정에 따라 물가지수 또는 1인당 GDP와 연동할 수도 있고, 생애주기별(아동, 청소년, 성인, 노인)로 실제 차등지급하는 것도 가능하다고 본다. 그리고 기본소득제도의 주된 운영주체가 지역별 물가지수 또는 생활비의 차이를 고려하여 조정하는 것도 가능하며, 이와는 달리 적극적인 지역 간 소득재분배 효과를 도모하기 위해 획일적으로 운용할 수도 있다고 보고 있다.⁷²⁾ 따라서 기본소득제도는 지역별 급여수준의 차이를 둘 수도 있고, 전국공통의 획일적 급여기준에 따라 지급될 수 있음을 암시하고 있다.

어떤 것이든 간에 기본소득의 수준이 어느 정도에 이르러야 충분성 요건을 만족한 것이라고 할 수 있을 것인가에 대해서는 여러 견해가 있을 수 있다. 예를 들어, 최저생계 또는 인간다운 생활의 보장을 위한 문화적·물질적인 최저한도의 보장, 생활수준 보장 등 여러 가지 기준선이 제시될 수 있을 것이다. 다만, 여기에서 고려되어야 할 것은 기본소득으로서 충분한 액수는 구빈 또는 최소한도의 인간다운 생활에 그치는 것이 아니라는 점이다. 기본소득의 수준은 사회 내에서 자유롭게 독립적인 삶의 영위할 수 있을 정도의 수준, 구체적으로는 인간다운 삶의 보장에 가장 기본이라 할 수 있는 의식주는 물론이고, 기본소득이 가족관계 형성, 적극적 교육수행 및 직업 선택에 기여하고, 더 나아가 수급자가 정치생활에 참여하여 그들의 정치의사를 직접 관철하는 것이 가능하도록 하는 수준으로 보장되어야 한다.⁷³⁾

한편, 기본소득은 모든 국민에 대한 보편적 기본수당이기 때문에 기본소득 이외에 근로의 제공을 전제로 얻어지는 다른 경제소득도 함께 인정되어야 할 것이다.⁷⁴⁾ 기존 사회보장제도를 유지하면서 기본소득제도를 도입하는 경우에는 기본소득과 별도로 기존 사회보장급여를 추가로 지급할 수도 있고, 유사 목적 급여 간에 조정이 필요할 수도 있을 것이다. 따라서 기본소득제도를 도입하는 경우에도 국가마다의 상황을 고려하여 기본소득의 수준을 결정해야 할 것이다.

이에 대하여, 필립 판 파레이스(Philippe van Parijs)와 야니크 판데르보흐트(Yannick Vanderborght)는 의미있는 기본소득의 기준선을 제시하고 있다. 그에 따르

스·야니크 판데르보흐트(저)/홍기빈(역), 앞의 책, 34면.).

72) 필립 판 파레이스·야니크 판데르보흐트(저)/홍기빈(역), 앞의 책, 32-33면.

73) 이재희, 앞의 보고서, 16-17면; 최한수, 각국의 기본소득 실험이 한국에 주는 정책적 시사점, 한국조세재정연구원, 2017, 16면.

74) 이재희, 앞의 보고서, 17면.

면, 복지가 발달된 국가의 경우 기존 사회보험 및 공공부조 체제 아래에서는 가구들이 지급하는 기본소득은 최저액수에도 미치지 못할 경우가 많을 것이라고 한다. 따라서 기본소득이 각종 사회수당을 대체하는 일이 오직 각종 사회수당이 기본소득에 미치지 못하는 경우로만 한정되어야 하며, 현재 받고 있는 지급액이 기본소득보다 많은 경우 기본소득의 수준은 무조건적인 최저한도이어야 한다고 주장한다. 이 경우 기본소득 위로 여러 조건이 달린 수당이 추가될 것이며, 이 각종 수당의 세후 수준은 하향조정 될 것이어서 지급자격에 필요한 여러 조건은 그대로 유지될 것이지만, 가난한 가구의 가처분 소득 총액이 더 낮아지지 않을 것이라고 한다.⁷⁵⁾

3. 기본소득제도의 법적 기초

(1) 헌법적 가치의 실현

① 인간의 존엄과 가치 및 행복추구권의 보장

「헌법」 제10조는 “모든 국민은 인간으로서의 존엄과 가치를 가지며, 행복을 추구할 권리를 갖는다. 국가는 개인이 가지는 불가침의 기본적 인권을 확인하고 이를 보장할 의무를 진다.”라고 선언하고 있다. 제10조는 우리 헌법체계 내에 목적이자 이념조항에 해당한다. 그래서 국가가 개별 기본권을 보장하는 경우에도 기본권주체의 인간으로서의 존엄과 가치를 확보하도록 하여야 한다.⁷⁶⁾ 그러한 이유로 국가가 국민의 헌법상 자유와 권리를 보장한다는 것은 “1차적으로 개별 기본권규정을 통해 실현되는 것이지만, 기본권 형성에 있어서 최소한의 필요한 보장조치 하지 않아 인간으로서의 존엄과 가치를 훼손한다면 헌법 제10조에서 규정한 인간의 존엄과 가치에 위반되는 것이다.”⁷⁷⁾ 라고 보는 것이 우리 헌법재판소의 일관된 입장이다.

기본소득제도는 단지, 모든 국민에게 일정한 소득을 보장한다는 차원이 아닌, 제4차 산업혁명 시대에 야기되는 불가역적 노동시장의 변화, 실업 등으로부터 적극적인 보호를 목표로 한다. 노동과 일자리는 경제영역에서 인격실현과 자유의 기본이 되는 요소이다. 그래서 경제영역으로부터 이탈된 국민은 스스로 인간으로서의 존엄과 가치를 향유하는 데 한계가 있을 수밖에 없다. 이러한 차원에서 기본소득제도의 도입은 그 자체로 인간다운 생활의 보장에 기여하지만, 종국적으로는 실질적 자유의 보장, 인간

75) 필립 판 파레이스·야니크 판데르보흐트(저)/홍기빈(역), 앞의 책, 37면.

76) 헌법재판소, 2001. 7. 19. 2000헌마546 결정; 헌법재판소 2004. 10. 28. 2002헌마328 결정; 헌법재판소, 2010. 2. 25. 2008헌가23 결정 참조.

77) 헌법재판소 2000. 6. 1. 98헌마216 결정; 헌법재판소 2016. 12. 29. 2013헌마142 결정

으로서의 존엄과 가치 있는 인간으로 살아갈 수 있게 하는 원동력이라 할 수 있다. 오늘날 안정적 일자리는 생존의 기초요, 복지의 출발점이다. 그 만큼 안정적인 일자리는 복지의 사각지대를 축소하며, 이를 통해 존엄한 인간, 가치 있는 인간으로 살아갈 수 있는 초석이 되는 것이다. 따라서 안정적인 일자리를 보장받지 못한 경우에 국민은 존엄한 인간으로도 가치 있는 인간으로도 살아갈 수 없으며, 행복추구권 역시 실현이 불가능해진다. 물론 안정적 일자리 확보를 위해서 국가는 여러 고용안정화 정책을 실시할 수는 있다. 그러나 국가의 고용안정화 조치란 경제영역에서 기업을 규제하거나 혹은 국가가 직접 일자리를 창출해야 한다는 점에서 일정한 한계가 있다. 특히, 제4차 산업혁명이 정보통신 기술혁명에 따른 인간의 노동과 일자리 축소를 야기한다고 볼 때, 국가는 더 이상 고용정책을 통해 이에 대응하는데 한계가 있을 수밖에 없다.

제4차 산업혁명 시대에 국가가 기본소득제도 도입 여부를 고민하는 이유가 바로 여기에 있다. 국가가 적극적으로 안정적 일자리를 확보하는 데 한계가 있기 때문에 기본소득제도를 통해 문화적·물질적인 기본적 삶을 보장하고 이를 통해 개인은 실질적인 자유를 향유할 수 있도록 해야 하는 것이다.

헌법재판소에 따르면, 「헌법」 제10조의 행복추구권은 ‘일반적 행동 자유권’, ‘인격권’, ‘개성의 자유로운 발현권’, ‘자기결정권’, 사적차지원칙에 따른 ‘계약의 자유’ 등을 도출하는 근거가 되고 있다.⁷⁸⁾ 행복의 최소한이 안정적 생계보장으로부터 출발한다고 볼 때,⁷⁹⁾ 일반적 행동자유권, 인격권, 개성의 자유로운 발현과 사적자치의 실현도 마찬가지로 최소한의 안정적 생계보장을 필요로 하게 될 것이다. 그렇다면 이러한 관점에서 헌법 제10조의 행복추구권은 기본소득의 헌법적 근거가 될 수 있을 것이다.⁸⁰⁾

② 인간다운 생활을 할 권리의 보장

우리 헌법은 사회국가원리를 명시적으로 언급하고 있지 않다. 하지만, 헌법 전문을 비롯하여, 인간다운 생활을 할 권리 등 일련의 사회적 기본권의 보장, 경제 영역에서의 국가의 재분배 의무를 정하고 있는 제119조 제2항이 사회국가원리의 근거가 된다.⁸¹⁾ 사회국가란 헌법에 따라 사회정의의 실현하는 것을 이념으로 하는 헌법원리를 말한다. 이에 따라 국가는 경제·사회·문화의 모든 영역에서 사회정의 실현을 위하여

78) 헌법재판소 2003. 6. 26. 2002헌마677 결정; 홍석환, 앞의 논문, 186면.

79) 유은정, 미국 헌법문서의 행복 및 안전에 관한 권리의 검토 -우리 헌법상 행복추구권의 새로운 해석 가능성-, 「법학논총」 제35집, 숭실대학교 법학연구소, 2016, 211면; 홍석환, 앞의 논문, 186면.

80) 홍석환, 앞의 논문, 186면.

81) 헌법재판소 2002. 12. 18. 2002헌마52 결정

제반 사회현상에 관여하고, 분배·조정하여 한다. 그리고 국가는 모든 국민이 실질적 자유를 행사할 수 있도록 구체적 조건을 마련해 줄 의무가 있다.⁸²⁾

「헌법」 제34조 제1항은 “모든 국민은 인간다운 생활을 할 권리를 가진다”고 규정하면서, 제2항에서 “국가는 사회보장·사회복지의 증진에 노력할 의무를 진다”고 규정하고 있다. 그리고 제5항에서 “신체장애자 및 질병·노령 기타의 사유로 생활능력이 없는 국민은 법률이 정하는 바에 의하여 국가의 보호를 받는다”고 규정하고 있다.

여기에서 ‘인간다운 생활을 할 권리’는 모든 사회적 기본권이 추구해야 할 이념이자 목표이다. 이와 동시에 국민이 인간다운 생활을 위한 최소한의 급부를 국가에게 요구할 수 있는 권리를 내용으로 한다.⁸³⁾ 이를 구체적으로 실현하기 위해 제34조 제2항에서 국가의 사회보장·사회복지 증진의 의무를 부과하는 것이다.⁸⁴⁾ 따라서 조문의 입법형식만을 주목하여 「헌법」 제34조 제2항을 단지 선언조항 또는 국가책무조항으로 보는 것은 사회국가원리를 수용한 우리 헌법에서 지양되어야 한다. 다시 말해, 국가의 사회보장·사회복지 증진의 의무는 ‘인간다운 생활을 할 권리’의 실현을 위한 적극적 정책수립과 집행의무를 국가에게 부과하는 강제조항으로 해석하여야 할 것이다. 다만, 사회보장·사회복지라는 것이 국가의 경제수준, 재정상황 등에 매우 많은 영향을 받는 분야이기에 자유권 보장에 관한 국가의 의무보다 광범위한 입법재량을 부여받고 있을 뿐이다.

결국, 「헌법」 제34조 제1항에 따른 인간다운 생활을 할 권리는 모든 국민이 기본권으로서 인간의 존엄과 가치의 보장에 이를 수 있는 최소한도의 물질적 생활보장을 국가에게 요구할 수 있는 권리이며⁸⁵⁾, 이러한 권리는 국가 재정상황을 고려하여 국가의 입법재량을 통해 구체화할 때에 비로소 그 구체적 내용이 결정되는 법률적 권리인 것이다.⁸⁶⁾ 당연하겠지만, 이러한 해석은 「헌법」 제34조 제5항에 근거한 생활능력 없는 빈곤국민에 대한 국가의 보호 의무에도 그대로 적용되어 모든 국가기관을 기속하게 된다. 그래서 국가는 국민소득 또는 재정상황 등 제반사정을 고려하되, 물질적인 최저 생활보장을 넘어 모든 국민이 존엄한 인간, 가치 있는 인간으로 살아갈 수 있는 건강하고 문화적인 생활을 보장⁸⁷⁾하는 것이 바로 우리 헌법에서 선언하고 있는 빈곤국민에 대한 보장 목표인 것이다.

한편, 「헌법」 제34조 제6항은 “국가는 재해를 예방하고 그 위험으로부터 국민을 보

82) 헌법재판소 2004. 10. 28. 2002헌마328 결정

83) 헌법재판소 2000. 6. 1. 98헌마216 결정

84) 헌법재판소 2000. 6. 1. 98헌마216 결정

85) 헌법재판소 2004. 10. 28. 2002헌마328 결정

86) 헌법재판소 1995. 7. 21. 93헌가14 결정; 헌법재판소 1998. 2. 27. 97헌가10등 결정; 헌법재판소 2000. 6. 1. 98헌마216 결정; 헌법재판소 2003. 5. 15. 2002헌마90 결정 참조.

87) 헌법재판소 1997. 5. 29. 94헌마33 결정; 헌법재판소 1999. 12. 23. 98헌바33 결정; 헌법재판소 2001. 4. 26. 2000헌마390 결정 참조.

호하기 위하여 노력하여야 한다.”고 정하고 있다. 여기에서 재해를 자연재해뿐만 아니라 사회적 재해, 즉 사회적 안전 및 위난까지 포함하는 광의의 개념으로 보는 한, 국가의 안전보호의무는 기본권 규범이며, 주관적 방어권과 더불어 존재하는 기본권의 객관적 가치질서의 차원으로 접근해야 한다.⁸⁸⁾ 또한 국가의 안전보호의무는 기본권 외적 근거인 안전이라는 국가적 과제에서 찾기도 하는데⁸⁹⁾, 이 경우 안전은 헌법에 명문규정 존재 여부와 상관없이 헌법의 실질적 중대 구성부분이어서 국가는 이에 대한 일련의 책무를 지게 된다.⁹⁰⁾

국가는 제4차 산업혁명 시대에 초래될 일자리 축소, 새로운 사회적 약자의 출현을 「헌법」 제34조 제2항에 근거한 사회보장·사회복지 증진의 의무를 실현함으로써 대응해야 할 것이다. 또한 「헌법」 제119조 제2항에서는 국가에게 “균형있는 국민경제의 성장 및 안정과 적정한 소득의 분배를 유지하고, 시장의 지배와 경제력의 남용을 방지하며, 경제주체간의 조화를 통한 경제의 민주화를 위하여 경제에 관한 규제와 조정을 할 수 있다”고 정하고 있다. 따라서 국가는 제4차 산업혁명 시대 경제영역으로부터 이탈되거나 아예 진입조차 할 수 없는 일련의 사회적 재난의 사태를 맞이하여, 국민에 대하여 소득분배 및 재분배 등을 도모해야 할 의무가 있는 것이다. 이렇게 본다면, 기본소득제도는 바로 「헌법」 제34조에서 선언하고 있는 국가의 의무요, 또 이에 근거한 국민의 권리라 할 수 있는 것이다. 다만, 기본소득에 대한 권리는 「헌법」 제34조 제1항 인간다운 생활을 할 권리로부터 직접 권리가 도출되는 것이 아니라, 입법자에 의해 관계 법률의 제정이 있어야 하고 이를 통해 비로소 구체적인 법적 권리가 도출되는 것이라고 보는 국내 통설과 헌법재판소의 입장에 선다면, 국가는 기본소득의 보장을 위한 입법의무가 헌법으로부터 부과된 것으로 해석할 여지가 있게 될 것이다.

제4차 산업혁명은 기술취약계층으로 불리는 신 사회적 약자에게 빈곤과 불평등을 심화시킬 가능성이 매우 높다. 특히 로봇, 인공지능 등으로 대체된 노동력은 국민 스스로 인간다운 생활을 영위할 수 없게 할 수도 있다. 새로운 형태의 기술기반 공유경제는 고용불안정과 비전형근로자의 양산을 목전에 두고 있다.⁹¹⁾ 결국, 국가는 제4차 산업혁명의 시대를 앞두고 모든 국민의 자유와 평등을 실질적으로 보호하는 사회국가적 의무를 구체적으로 발동하여야 하는 시점에 와있다고 할 것이다. 그래서 국가는 지금까지 자본주의의 위기를 관리하고 분배기능을 보완하는 전통적 사회국가적 역할

88) 김종천, 안전국가 정착을 위한 입법적 과제, 「중앙법학」 제17집 제1호, 중앙법학회, 2015, 92면.

89) Vgl., BVerfGE 49, 24, 56f.

90) J. Isensee, Das Grundrecht auf Sicherheit, 1983, S. 33f; ders., Das Grundrecht als Abwehrrecht und staatliche Schutzpflicht, in: ders./Kirchhoff(Hrsg.), HdbStR Bd., 1992, §111, S. 186f.

91) 이것이야말로 말로 울리히 벡(Ulrich Beck)이 말하던 위험사회의 저고용체계를 의미하는 것이다 (울리히 벡(저)/홍성태(역), 위험사회, 새물결, 2006, 222면 이하 참조).

에 한정하지 않고⁹²⁾ 제4차 산업혁명 시대의 새로운 정치·경제·사회·문화 모든 영역에서 적극적으로 활동하면서 지금까지와는 차원을 달리하는 새로운 사회정의·사회질서의 형성에 임하여야 할 것이다.

4. 사회보장법으로의 편입방안 구상

(1) 고려사항

기본소득제도의 법제화 단계에서 고려되어야 하는 것이 바로 기존 사회보장제도와 의 관계설정이다. 첫째, 기존 사회보장입법을 그대로 유지한 채, 기본소득제도의 근거가 되는 법을 제정하는 방안을 생각해 볼 수 있다. 여기에서는 기존 사회보장 및 사회복지법제와 기본소득간의 관계를 어떻게 설정할 것인가가 관건이다. 특히 고용을 전제로 운영되는 사회보험, 일정 자격요건과 요건에 대한 실질조사를 전제로 운영되는 공공부조와 기본소득은 전적으로 다른 입법 환경을 요구한다. 따라서 이들 법제가 상호 조화롭게 운영될 수 있는 방안이 입법정책적으로 고려되어야 한다. 다만, 기존 사회보장제도와 기본소득제도는 상호 전혀 상이한 배경을 가지고 있기 때문에 이러한 입법체계를 유지하는 경우, 오히려 과도한 복지재정이 수반될 수 있고, 특히 사회보험을 제외한 공공부조의 관계에서 불필요한 중복급여 등의 문제 때문에 제도 자체의 지속가능성을 확보할 수 없게 할 수 있다.

둘째, 기본소득제도를 도입하게 되면 기존 사회보장제도를 기본소득제도 중심으로 전면 개편할 필요가 있다. 이는 가장 안정적으로 기본소득제도를 도입할 수 있는 방안이기도 하다. 이를 위해서는 우선 「사회보장기본법」에 기본소득제도의 근거를 신설하고, 필요할 경우 기본소득과 유사한 기존 사회보장급여를 조정하거나 추가 지급하도록 하여야 할 것이다. 이 경우 기본소득제도 도입은 「사회보장기본법」을 비롯 국내 모든 유형의 사회보장입법을 대대적으로 개편해야 하는 과업을 수반하여야 한다.

(2) 사회보장법제로의 편입방향

기본소득제도 도입 시 기존 사회보장법제를 준치하되 유사급여의 조정과 제한을 내용으로 입법설계를 할 수 있다. 이 경우 사회보험과 공공부조 영역이 조정의 대상이 될 수 있다.

92) 문병호, 한국사회의 빈곤과 행정법적 과제, 「공법연구」 제44집 제3호, 한국공법학회, 2016, 113면.

① 사회보험과의 조정

사회보험은 가입자의 보험료를 주된 재원으로 하기 때문에 조세를 재원으로 하는 기본소득과는 그 법적 성격을 달리한다. 그리고 기본소득수급권에 대한 권리성을 인정하는 경우에도 사회보험수급권의 권리성과는 그 차원을 달리할 수밖에 없다. 왜냐하면, 사회보험수급권은 인간다운 생활을 할 권리의 보장, 급여의 사적유용성과 처분권성이 보장된다는 측면에서 기본소득수급권과 동일하지만, 자기기여성, 즉 사전의무가입, 가입자의 가입기간 동안의 보험료 납부의무가 전제되어 있다는 점에서 기본소득수급권과 다르다. 이에 따라 사회보험수급권에는 다른 법제영역과는 달리 매우 강한 재산권성이 부여되어 있다. 바로 이러한 점이 사회보험수급권과 기본소득수급권의 법적 차별성의 근거가 된다. 이에 따라 기본소득 이외에 자기기여를 전제로 발생하는 사회보험급여는 추가로 지급받는 데에 아무런 법적 장애가 없도록 하여야 할 것이다.

가. 공적연금과의 관계

오늘날 공적연금이 저출산·고령화에 따른 재정악화 등의 이유로 계속하여 급여수준을 낮추고 있는 추세이다. 따라서, 기본소득제도와 연계된 공적연금제도는 가입자의 다층적 노후소득보장에 긍정적으로 작용할 가능성이 크다. 그리고 공적연금의 낮은 급여수준은 기본소득제도를 통해 보완됨으로써 그 총합의 충분성 요건을 갖출 수 있을 것이며, 기본소득을 재원으로 미가입자에 대한 가입률을 높일 수 있는 기제가 될 수도 있을 것이다. 결국, 연금재정적 측면에서도 기본소득제도는 긍정적 효과를 거둘 수 있을 것으로 판단된다.

현재 공적연금법체가 「국민연금법」과 특수직역연금법인 「공무원연금법」, 「사립학교교직원연금법」, 「군인연금법」으로 분리·운영되고 있다. 이들 연금법제 간에는 보험료율, 급여수준 및 소득대체율에 있어 차별화되어 있어 오래전부터 통합논의가 있어 왔다. 만일, 기본소득제도가 본격적으로 도입된다면, 이들 개별 공적연금법제는 가칭 “통합 「국민연금법」”으로 개편될 수도 있을 것이라 조심스럽게 생각해 본다.

나. 건강보험 등과의 관계

사회보험에는 공적연금 이외에도 국민건강보험, 노인장기요양보험이 있다. 이중 국민건강보험은 기본소득제도와는 달리 현물급여를 내용으로 그 급여 역시 국민의 건강보호를 목적으로 하는 건강검진과 요양급여⁹³⁾이고 그 재원 역시 사회보험료로 충당하

93) 요양급여에는 법정 급여로서 진찰·검사, 약제(藥劑)·치료재료의 지급, 처치·수술 및 그

기 때문에 기본소득제도와는 무관하다. 따라서, 기본소득제도가 도입되는 경우라도 「국민건강보험법」상의 건강검진 및 요양급여는 그대로 존치되어야 할 것이다. 다만, 현행 「국민건강보험법」은 예외적이지만, 가입자나 피부양자에게 현금급여를 지급하는 경우가 있다. 예를 들어 제49조에 따른 요양비⁹⁴⁾, 제50조에 따른 부가급여⁹⁵⁾가 대표적이다. 이러한 현금급여는 기본소득도입 후에 폐지 또는 조정의 대상이 될 수 있을 것으로 판단된다. 또한 기본소득은 「국민건강보험법」에서 정하고 있는 본인일부부담금제도를 보완하거나 혹은 비급여항목에 대한 치료접근성을 강화하여 의료빈곤층 또는 의료약자를 보호하는데 보다 충실할 것으로 기대된다.

이의 연장선상에서 「노인장기요양보험법」에 따른 현물급여는 「국민건강보험법」과 마찬가지로 기본소득제도 도입 이후에도 존치되어야 할 것이다. 다만, 현행 「노인장기요양보험법」 제24조부터 제26조까지 정하고 있는 특별현금급여(가족요양비, 특례요양비, 요양병원간병비)는 필요한 경우에 한하여 기본소득제도와 조정대상이 될 수 있을 것이다. 그 밖에도 기본소득제도는 노인장기요양에 소요되는 월한도액 이상을 보충하는 기능도 담당할 것으로 기대된다.

다. 노동연계 사회보험과의 관계

국내 사회보험 중 노동종속성이 가장 강한 것이 바로 「산업재해보상보험법」과 「고용보험법」이다. 「산업재해보상보험법」은 근로자의 업무상 재해와 직업병을 보호하는 것으로 현물급여로서 요양급여가 있고, 현금급여로서 간병급여, 휴업급여, 상병보상연금, 장해급여(장해보상연금, 장해보상일시금, 장해일시금, 진폐보상연금), 유족급여(장의비, 유족보상일시금, 유족보상연금, 유족일시금, 진폐유족연금)가 있다. 그 밖에도 현행법은 직업재활 지원을 위한 현금급여도 정하고 있는데, 여기에는 직업훈련비용·직업훈련수당, 직장복귀지원금·직장적응훈련비·재활운동비 등이 있다. 우선 산업재해보상보험수급권은 사회보험이기 때문에 가능한 강하게 보호하여야 한다. 우선, 현물급여인 요양급여 외에도 현금급여는 대부분 기본소득제도 도입 이후에도 존치되어야 할 필요가 있다. 다만, 임금대체적 성격의 급여인 휴업급여는 필요한 경우 조정의 대상이

밖의 치료, 예방·재활, 입원, 간호, 이송(移送) 이 있다(「국민건강보험법」 제41조 제1항).

94) 「국민건강보험법」 제49조 제1항은 가입자나 피부양자가 보건복지부령으로 정하는 긴급하거나 그 밖의 부득이한 사유로 요양기관과 비슷한 기능을 하는 기관으로서 보건복지부령으로 정하는 기관(제98조제1항에 따라 업무정지기간 중인 요양기관을 포함한다)에서 질병·부상·출산 등에 대하여 요양을 받거나 요양기관이 아닌 장소에서 출산한 경우에는 그 요양급여에 상당하는 금액을 보건복지부령으로 정하는 바에 따라 가입자나 피부양자에게 요양비로 지급하도록 하고 있다.

95) 「국민건강보험법」 제50조는 요양급여 외에 임신·출산 진료비, 장제비, 상병수당, 그 밖의 급여를 실시할 수 있도록 정하고 있다.

될 수도 있을 것으로 판단된다. 또한 직업재활 급여는 근로자 본인에게 지급되는 경우(직업훈련수당)와 직업훈련기관 또는 사업주에게 지급되는 경우(직업훈련비용, 직장 복귀지원금, 직장적응훈련비, 재활운동비)가 있다. 이 중, 근로자 본인에게 지급되는 지원급여인 직업훈련수당은 기본소득제도 도입 후 조정의 대상이 될 수도 있을 것이다.

「고용보험법」에 따른 급여는 대부분 현금급여를 내용으로 한다. 다만, 이 급여가 사업자에게 지급되는 경우와 근로자 본인에게 지급되는 경우로 나누어진다. 현행법상 고용보험사업은 고용안정사업, 직업능력개발사업, 실업급여와 모성보호급여로 구분된다. 이 중 근로자 본인에게 지급되는 급여가 대표적으로 실업급여, 모성보호급여이며, 직업능력개발사업 중 일부가 근로자에게 직접 지원된다. 우선 실업급여(구직급여, 취업촉진수당)는 실업으로 인해 발생한 소득상실을 보전하는 목적을 가지며, 새로이 취업을 할 때 까지 일시적으로 지급된다. 따라서 기본소득제도 도입 후, 실업급여는 기본소득의 보완제 역할을 할 수 있을 것으로 기대된다. 다만, 기본소득 수준에 따라서는 세부 실업급여의 수준을 조정할 수도 있을 것이다. 예를 들어 실업급여 중 구직급여는 기본소득제도 도입 이후에도 존치가능성이 높다. 다만, 구직급여에는 훈련연장급여, 개별연장급여, 특별연장급여, 상병급여, 유족급여 등이 있는데, 이 중 훈련연장급여, 개별연장급여, 특별연장급여는 조정의 대상이 될 수도 있다. 또한 취업촉진수당에는 조기재취업수당, 직업능력개발수당, 광역구직활동비, 이주비 등이 있는데, 이러한 급여는 조정대상이 될 수 있을 것으로 판단된다.

② 공공부조와의 조정

공공부조는 일정한 빈곤선 이하에 있는 자에 대해 최저한의 생활을 보장한다. 그래서 엄격한 요건심사를 통해 최저생계비에 미치지 못하는 금액을 현금 또는 현물로 보조한다.⁹⁶⁾ 따라서 원칙적으로 기본소득제도와 그 성격을 달리한다. 그러나 기본소득제도는 빈곤구제의 기능도 도모하고 있고, 무조건성과 보편성을 기본원칙으로 하기 때문에 기본소득제도 도입 시, 공공부조제도는 그 필요성이 약해질 수밖에 없을 것이다. 그리고 엄격한 요건심사를 전제로 운용되는 공공부조제도보다는 이러한 조건 없이 일정급여가 지급되는 기본소득제도가 수급자에게 보다 유리할 수밖에 없다. 따라서 기본소득제도 도입 시 공공부조제도는 원칙적으로 기본소득제도로 대체되어야 할 필요가 크다. 다만, 공공부조 역시 현금급여와 현물급여가 있는데, 급여의 유형에 따라서는 존치의 필요성이 있는 경우도 있을 것이다. 예를 들어 「국민기초생활보장

96) 노호창, 기본소득에 관한 개관과 입법 사례검토, 「노동법연구」 제36호, 서울대 노동법연구회, 2014, 409면.

법」에 따른 의료급여, 해산급여, 장제급여, 자활급여 및 자활지원에 관한 사항은 기본소득제도와 공존하도록 하는 것이 바람직 할 것으로 판단된다.

V. 결 론

제4차 산업혁명은 아직까지 장밋빛 희망과 켓빛초상을 동시에 가지고 있는 현상으로 보인다. 물론, 우리가 그동안 겪었던 제1차 산업혁명부터 제3차 산업혁명도 이러한 양면성을 모두 가지고 있었을 것이다. 그렇지만 많은 미래학자들이 예견하고 있는 것처럼 오늘날 제4차 산업혁명은 이전 산업혁명과 그 궤를 달리 할 것이라는 점에 주목하지 않을 수 없다. 이는 제4차 산업혁명이 고도화된 ICT 기술을 동반하고 있기 때문에 전에 경험하지 못한 변화의 속도와 범위 파급력을 가지고 있기 때문이다.

제4차 산업혁명의 문제는 기술·기계가 인력을 대신할 수 있다는 것에서 출발한다. 이는 인류의 일자리를 감축시키고, 고도의 기술로 무장한 자와 그렇지 않은 자 간의 사회적 양극화·불평등의 시초가 되기도 한다. 그리고 이러한 문제는 부의 분배 왜곡으로 극복할 수 없는 소득격차를 만들고, 소득격차는 교육격차로 이어져 부의 대물림, 빈곤의 대물림으로 연계된 최악의 상황을 생각해보지 않을 수 없다. 그러한 점에서 제4차 산업혁명에 대응하는 사회정책의 필요성과 중요성이 더욱 부각될 수밖에 없다고 생각된다.

본 연구는 이러한 관점에서 제4차 산업혁명이 초래할 부정적 결과들을 살펴보고, 기성 사회보장제도와 법, 고용제도와 법으로는 더 이상 극복될 수 없음을 확인하였다. 따라서 제4차 산업혁명 시대에 부합하는 대대적인 사회보장제도와 법의 재편이 필요하다는 것을 주장하였다. 다만, 본 연구에서는 이 모든 사항을 빠짐없이 살펴보고 그 입법대안을 제시하는 것에 물리적 한계를 가지고 있었기에, 기존 사회보장제도의 재편 필요성을 확인하고, 새로운 복지체제로서 “기본소득제도”의 도입필요성을 제안하며, 이에 따른 법적 쟁점을 살펴보았다.

기본소득제도는 그 자체로 매우 유용한 제도임에 분명해 보인다. 특히 절대적 일자리 감소로 발생할 수 있는 거대한 사회보장의 사각지대를 보완하고, 제4차 산업혁명 시대에 모든 국민의 보편적 인간다운 생활을 할 권리를 보장함으로써 존엄한 인간, 가치 있는 인간으로 살 수 있는 기초를 제공한다는 점에 가장 큰 의의를 찾았다. 하지만, 기본소득제도는 아직까지 법적 개념이 불확정적이다. 그래서 제도도입에 따른 관계 규정을 정립함에 있어서도 체계화된 견해를 찾아보기 어렵다. 그에 앞서 기본소득제도 도입 자체에 대한 부정적 인식도 있고, 기본소득제도에 대한 사회적 공감대도 부족하기에 여러 난관이 있는 것이 사실이다. 그 결과, 이 제도 도입 시 국가 재정적

관점에서 그리고 기존 사회보장입법과의 관계에서 실로 많은 선결과제가 있음을 살펴 보았다.

이러한 문제 때문에 일각에서는 초기에는 기본소득을 완전기본소득, 부분기본소득, 전환기 기본소득으로 구분하고 상황에 맞추어 도입여부를 결정할 필요가 있다고 한다.⁹⁷⁾ 완전기본소득은 생활에 필요한 충분한 금액을 지급하는 것이지만, 부분기본소득은 국민의 완전한 기본수요를 보장하는 것은 아니며, 다른 사회보장금부에 의한 보충을 필요로 한다.⁹⁸⁾ 전환기 기본소득은 기본소득제도 도입 전, 전환기적 조치로서 운용하는 것으로, 기본소득제도를 사회 여건에 따라 다양한 형태로 적절히 채택될 수 있다고 본다.⁹⁹⁾ 그 외에도 적용되는 지역적·인적범위에 따라서도 지방자치단체를 기초로 한 지역적 단위의 기본소득제도부터, 국가적 단위의 기본소득제도까지 상정해 볼 수도 있을 것이다.¹⁰⁰⁾

비록 금번 연구가 제4차 산업혁명을 다루는 사회정책 중 극히 일부에 해당하는 것이지만, 적어도 정부가 제시하고 있는 관련정책의 허와 실을 직접적으로 분석하고 이를 극복하는 일련의 대안 중의 하나라는 점에서는 나름의 의의를 찾을 수 있겠다. 이 연구 이후 남은 사회정책적 대응방안을 추가로 연구하여 국내 관련 입법정책에 기여할 수 있기를 기대해 본다.

97) 노호창, 기본소득의 헌법적 근거에 관한 모색적 연구, 「헌법논총」 제28집, 헌법재판소, 2017, 123면; 김건위·최인수, 기본소득제의 예상 쟁점 및 정책적 실현가능성에 대한 시론적 연구, 「사회적경제와 정책연구」 제7권 제2호, 충북대학교 사회과학연구소, 2017, 114-117면.

98) 김주영, 기본소득제도의 실행가능성에 관한 소고, 「세계헌법연구」 제24권 제2호, 세계헌법학회 한국학회, 2018, 50면.

99) 김주영, 앞의 논문, 50면.

100) 김주영, 앞의 논문, 50면.

[참고문헌]

- 강남훈, 2012년 기준 기본소득 모델들과 조세개혁, 기본소득한국네트워크 편, 기본소득의 쟁점과 대안사회, 박종철출판사, 2014
- 강남훈, 권리로서의 기본소득; 쟁점과 이해, 「기본소득의 도입가능성 및 한계에 대한 쟁점토론」 화우공익재단 제3회 공익세미나 자료집, 2017
- 관계부처 합동, 제4차 산업혁명에 대응한 『지능정보사회 중장기 종합대책』, 2016.
- 김건위·최인수, 기본소득제의 예상 쟁점 및 정책적 실현가능성에 대한 시론적 연구, 「사회적경제와 정책연구」 제7권 제2호, 충북대학교 사회과학연구소, 2017
- 김교성, 기본소득 도입을 위한 탐색적 연구, 「사회복지정책」 제36집 제2호, 한국사회복지정책학회, 2009
- 김교성 외, 기본소득의 '실현가능성'에 대한 탐색, 「비판사회정책」 제56호, 비판과 대안을 위한 사회복지학회, 2017,
- 김교성 외, 기본소득이 온다: 분배에 대한 새로운 상상, 사회평론아카데미, 2018
- 김병인, 기본소득은 사회보장을 위한 최선의 대안인가?: 사회정책의 필요개념에 입각한 비판적 검토, 「사회복지정책」 제43권 제4호, 한국사회복지정책학회, 2016
- 김주영, 기본소득제도의 실행가능성에 관한 소고, 「세계헌법연구」 제24권 제2호, 세계헌법학회 한국학회, 2018
- 김종천, 안전국가 정착을 위한 입법적 과제, 「중앙법학」 제17집 제1호, 중앙법학회, 2015
- 김진하, 제4차 산업혁명시대, 미래사회 변호에 대한 전략적 대응방안 모색, R&D InI 제15호, 한국과학기술기획평가원, 2016
- 노호창, 기본소득에 관한 개관과 입법 사례검토, 「노동법연구」 제36호, 서울대 노동법연구회, 2014
- 노호창, 기본소득의 헌법적 근거에 관한 모색적 연구, 「헌법논총」 제28집, 헌법재판소, 2017
- 니콜라 콜린/브로노 팔레, 미래의 사회안전망; 디지털 시대를 위한 사회정책, 「4차 산업혁명의 충격」, 흐름 출판, 2016
- 문병효, 한국사회의 빈곤과 행정법적 과제, 「공법연구」 제44집 제3호, 한국공법학회, 2016
- 미래창조과학부·미래준비위원회·KISTEP·KAIST, 10년 후, 대한민국 미래일자리의 길을 찾다., 지식공감, 2017
- 박홍규, 기본소득(Basic Income) 연구, 「민주법학」 제36호, 민주주의법학연구회, 2008

- 울리히 벡(저)/홍성태(역), 위험사회, 새물결, 2006
- 유은정, 미국 헌법문서의 행복 및 안전에 관한 권리의 검토 -우리 헌법상 행복추구권의 새로운 해석 가능성-, 「법학논총」 제35집, 송실대학교 법학연구소, 2016,
- 유종성, 기본소득의 재정적 실현가능성과 재분배효과에 대한 고찰, 「한국사회정책」 제25권 제3호, 한국사회정책학회, 2018
- 윤연숙, 성평등전략으로써 기본소득(Basic Income)의 함의에 관한 연구, 「여성학논집」 제29집 제1호, 이화여자대학교 한국여성연구원, 2012
- 윤홍식, 기본소득과 복지국가, 지방자치 20년! 복지갈등의 현 주소와 미래에 대한 성찰, 2016 사회정책연합 공동학술대회 자료집, 2016
- 이명현, 시민권과 기본소득-호혜성 원리 중심의 고찰. 「사회보장연구」제26권 제4호, 한국사회보장학회, 2010
- 이승윤 외, 한국의 불안정 노동자, 후마니타스, 2017
- 이재희, 기본소득(Basic Income)에 대한 헌법적 검토, 헌법재판연구원, 2018
- 에릭 브리놀프슨/앤드루 맥아피/아이클 스펜스, 세계를 지배할 새로운 질서, 「4차 산업혁명의 충격」, 흐름출판, 2017,
- 이민화, 4차 산업혁명과 미래전략, 「제4차 산업혁명 정의 및 거시적 관점의 대응방안 연구」, 2016
- 이은민, 4차 산업혁명과 산업구조의 변화, 최신정책동향 제28권 제15호, 정보통신정책연구원, 2016
- 이원태 외, 4차 산업혁명 시대의 ICT법제 주요현안 및 대응방안, 한국법제연구원, 2016
- 장인호, 기본소득제도의 논의배경과 한계에 관한 연구, 「미국헌법연구」 제28권 제3호, 미국헌법학회, 2017
- 조승래, 공화주의와 기본소득론, 「대구사학」 제130집, 대구사학회, 2018
- 최석현, 제4차 산업혁명시대, 일자리 전략?, 이슈&진단 No. 273, 경기연구원, 2017
- 토마스 페인(저)/박홍규(역), 상식, 인권((Common Sense, Right of Man), 필맥, 2004
- 토마스 페인(저)/남경태(역), 토지분배의 정의, in 토마스 페인 상식, 호형출판, 2012
- 테크노베이션파트너스, 제4차 산업혁명 정의 및 거시적 관점의 대응방안 연구, 2016
- 팀 던럽, 노동없는 미래, 비즈니스맵, 2016
- 필립 판 라레이스·야니크 판테르보르트(저)/홍기빈(역), 21세기 기본소득, 흐름출판, 2017
- KB금융경제연구소, 각 이코노미(Gig Economy)의 이해와 향후 전망, KB지식비타민, 2016
- 클라우드 슈밥, 제4차 산업혁명, 새로운 현재, 2016

- 최석현, 제4차 산업혁명시대, 일자리 전략?, 이슈&진단 No. 273, 경기연구원, 2017
- 최한수, 각국의 기본소득 실험이 한국에 주는 정책적 시사점, 한국조세재정연구원, 2017
- 한국고용정보원, “2025년 직업종사자 61.3% 인공지능·로봇으로 대체 위험 높아”; 인공지능·로봇의 일자리 대체 가능성 조사, 2017.1.3.
- 한영미 외, 4차 산업혁명 시대의 주요 서비스 업종을 통한 일자리 창출전략, 「중소기업연구」 제40권 제4호, 한국중소기업학회, 2018
- 홍석환, 기본소득의 헌법적 정당성에 관한 시론적 고찰, 「공법학연구」 제19권 제3호, 한국비교공법학회, 2017
- Brian Barry, Survey Article: Real Freedom and Basic Income, The Journal of Political Philosophy, Vol. 4, No. 3, 1996
- Daniel Raventós(저)/이한주·이재명(역), 기본소득이란 무엇인가, 책담, 2016
- J. Isensee, Das Grundrecht auf Sicerheit, 1983, S. 33f; ders, Das Grundrecht als Abwehrrecht und staatliche Schutzpflicht, in: ders.,/Kirchhoff(Hrsg.), HdbStR Bd., 1992
- Jurgen De Wispelaere and Lindsay Stirton, The Many Faces of Universal Basic Income, The Political Quarterly, Vol. 75, Iss. 3, 2004
- McKinsey, labor Market That Work; Connecting Talent with Opportunity in the Digital Age, 2015
- Philippe van Parijs, Basic Income: A Simple and Powerful Idea for Twenty-first Century, Politics & Society Vol. 32. No. 1, 2004
- Tony Fitzpatrick, Freedom and Security: An Introduction to the basic income debate, Palgrave Macmillan, 1999
- WEF, Future of Jobs; Employment, Skill and Workforce Strategy for the Fourth Industrial Revolution, Jan. 2016
- WEF, Global Risks Report 2016; 11th Edition, Insight Report, 2016
- 헌법재판소 1995. 7. 21. 93헌가14 결정
- 헌법재판소 1997. 5. 29. 94헌마33 결정
- 헌법재판소 1998. 2. 27. 97헌가10등 결정
- 헌법재판소 1999. 12. 23. 98헌바33 결정
- 헌법재판소 2000. 6. 1. 98헌마216 결정
- 헌법재판소 2001. 4. 26. 2000헌마390 결정
- 헌법재판소, 2001. 7. 19. 2000헌마546 결정
- 헌법재판소 2002. 12. 18. 2002헌마52 결정

헌법재판소 2003. 5. 15. 2002헌마90 결정
헌법재판소 2003. 6. 26. 2002헌마677 결정
헌법재판소 2004. 10. 28. 2002헌마328 결정
헌법재판소, 2010. 2. 25. 2008헌가23 결정
BVerfGE 49, 24, 56f

[국문초록]

제4차 산업혁명시대 기본소득제도의 법적 쟁점

윤 석 진
(강남대학교 교수)

제4차 산업혁명은 장밋빛 희망과 젓빛초상을 동시에 가지고 있는 현상으로 보인다. 많은 미래학자들이 예견하고 있는 것처럼 오늘날 제4차 산업혁명은 이전 산업혁명과 그 궤를 달리 할 것이라는 점에 주목하지 않을 수 없다.

제4차 산업혁명의 문제는 기술·기계가 인력을 대신할 수 있다는 것에서 출발하는 것 같다. 이는 인류의 일자리를 감축시키고, 고도의 기술로 무장한 자와 그렇지 않은 자 간의 사회적 양극화·불평등의 시초가 되기도 한다.

본 연구에서는 4차 산업혁명 시대에는 더 이상 기존의 사회보장제도로 충분한 사회안전망 구축이 어렵다는 점을 살펴보았다. 이에 따라 기존 사회보장제도의 재편 필요성을 확인하고 새로운 복지체제와 정책의 도입필요성을 제기하였다. 여기에는 최근 국내 정치권에서도 논란이 되었던 “기본소득제도”의 도입필요성을 제안하였고 법적 쟁점이 무엇인지를 제시하였다.

주제어 : 4차 산업혁명, 사회안전망, 불평등, 기본소득, 사회보장제도

[Abstract]

Legal Issues of the Basic Income System in the Fourth Industrial Revolution Era

Yoon, Seok-Jin
(Professor, Kangnam University)

The Fourth Industrial Revolution seems to have both rosy hopes and grayish portrait at the same time. It is worth noting that the Fourth Industrial Revolution today, as predicted by many futurists, will be different from the previous Industrial Revolution.

The problem of the Fourth Industrial Revolution seems to originate from the fact that technology and machinery can replace manpower. This reduces the jobs of mankind and is the beginning of social polarization and inequality between those who are armed with high skills and those who are not.

In this study, it was found that it is difficult to construct social safety net enough by existing social security system in the 4th industrial revolution era. Therefore, the necessity of reorganization of existing social security system and the necessity of introduction of new welfare system and policy were raised. This suggests the necessity of introducing the "basic income system", which has recently been controversial in the domestic political circles, and presented the legal issues.

Key words : The Fourth Industrial Revolution, social safety net, inequality, basic income system, social security system

일반 논문

산업재해보상보험법의 출퇴근재해 사례를 통해 본 정책행위자로서의 헌법재판소*

허 용 창**

目 次

I. 서론	2. 산재보험의 출퇴근재해에 관한 헌법재판소 결정 및 정책변화
II. 헌법재판의 유형과 한국 헌법재판소의 특징	3. 출퇴근재해 사례를 통해 본 정책행위자로서의 헌법재판소
1. 헌법재판의 유형	IV. 결론 및 함의
2. 한국 헌법재판소의 발전과 제도적 특징	
III. 산재보험법상 출퇴근재해 인정에 관한 사례분석	
1. 산재보험법상 출퇴근재해 관련 규정 및 대법원 판례	

I. 서론

복지정책 비교연구 분야에서 제도주의 이론은 정책의 도입 및 개편 과정에서 주요 행위자들과 제도적 특성이 복지정책의 발전 또는 축소에 미치는 영향을 분석해왔다. 흔히 국가중심이론으로 분류되는 일부 비교연구에서는 입법부·행정부·사법부의 구성과 역할, 이들 간의 상호 견제 등 국가의 통치 구조를 구성하는 행위자로서 권력 엘리트의 역할과 이들의 활동을 지원하거나 제약하는 제도적 특성에 초점을 맞춰 복지정책과정을 분석했다. 그러나 대다수 연구의 초점은 주로 입법부와 행정부의 구조와 특성에 맞추어졌

* 투고일: 2019.04.25., 심사일: 2019.05.01.-05.10., 게재 확정일: 2019.05.10.

** 계명대학교 사회복지학과 조교수

다. 대표적으로 선거제도(소선거구제, 비례대표제 등의 채택 여부), 국회의 구조(양원제 혹은 단원제), 연방제의 형태, 조합주의의 특성 등에 주목한 다수의 연구가 수행된 바 있다(Alesina and Glaeser, 2004; Swank, 2002). 이에 반해 복지정책의 개편 과정에서 행위자이자 제도로서 사법부의 역할을 체계적으로 분석한 연구는 매우 적은 편이다. 복지정책 비교분야에서도 미국사례를 다룬 일부 연구(Alesina and Glaeser, 2004; Skocpol, 1992)만이 역사적으로 다른 국가에 비해 행정부를 견제하는 권한이 강력했던 미국의 법원이 복지정책의 발전 또는 지체에 미친 영향을 분석하였다. 대표적으로 Skocpol(1992)은 19세기 초반 진보적 성향의 운동가들의 노력에도 불구하고 노동관련 법안과 연방소득세 도입 등에 소극적인 입장을 견지했던 연방대법원으로 인해 당시 미국이 유럽식의 복지국가로 발전하지 못했다고 주장했다. 하지만 여전히 한국을 비롯한 많은 국가에서 복지정책에 영향을 미치는 주체이자 제도로서의 사법부에 대한 학문적 관심은 미흡하다.

물론 민주주의에서 사회보장제도의 도입이나 개혁을 추진하는 주된 공식 행위자는 선거를 통해 국민의 의사를 위임 받은 국회나 행정부이다. 하지만 저출산·고령화와 후기산업사회로의 전환이 빠르게 진행되는 동시에 여러 사회세력간의 갈등이 점차 증폭되는 상황에서 지속가능하면서도 내실화된 사회보장제도를 구축해야 하는 복지국가 한국의 현실을 고려하면 입법부와 행정부의 의지만으로는 당면한 과제를 해결하기가 쉽지 않다. 그리고 최근 대통령 탄핵사태에서 보듯이 헌법재판소를 비롯한 사법부는 법치주의의 보루이자 입법부와 행정부, 이익집단 및 시민사회세력 간의 갈등을 해결하는 중재자로서 그 역할이 점차 커지고 있다. 따라서 본 연구에서는 한국의 사법부, 그 중에서도 헌법재판소의 결정이 산업재해보상보험의 출퇴근재해 인정이라는 복지개혁에 미친 영향에 주목함으로써 복지정책분석의 지평을 확장하고자 한다. 또한 접근 방식에 있어서도 본 연구는 관련 판례를 비평하거나 출퇴근재해 도입의 당위성이나 개편방향을 제시하는 다수의 선행연구¹⁾와는 다르게 헌법재판소의 중대한 결정이 내려지기까지의 입법례와 관련 판례의 입장을 분석함으로써 기존 연구와는 차별화된 관점과 분석을 제시하고자 한다. 이러한 문제의식을 바탕으로 본 연구에서는 헌법재판소가 헌법불합치결정을 통해 산업재해보상보험(이하 산재보험)에서 출퇴근재해를 보상하게 된 사례를 분석함으로써 정책과정의 공식행위자로서 헌법재판소의 역할과 특성을 도출할 것이다.

이를 위해 본 연구에서는 우선 헌법재판제도의 기본적인 이해를 돕기 위해 헌법재판

1) 본 연구에서는 다수의 선행연구에서 주된 쟁점이었던 ‘산재보험의 출퇴근재해 인정 여부’에 관한 법리적·정책적 찬반논쟁에서 탈피하고자 한다. 법리적·정책적 찬반논쟁에 관한 대표적인 연구로서, 법학에서는 판례검토 및 비판, 출퇴근재해 인정을 둘러싼 학설 간의 논쟁 등을 다루는 연구(김복기, 2000; 노상현, 2006; 박승두, 2014; 박승두 2015; 박종희, 2013; 이달휴, 2013; 한광수, 2015)가, 사회과학에서는 산재보험에서 출퇴근재해를 인정할 정책적 필요성과 도입 방향, 관련 해외 사례연구 등을 다루는 연구(김장기, 2013; 김진수, 1998; 양승엽, 2014; 박지순 외, 2015; 박찬임 외, 2004) 등이 있다.

제도의 유형과 각 유형의 대표 국가인 미국과 독일의 헌법재판제도를 간략하게 비교할 것이다. 다음으로 독일 헌법재판제도의 영향을 받은 것으로 알려진 한국 헌법재판소의 발전 과정과 제도적 특성을 개괄한다. 사례분석 부분에서는 먼저 산재보험법의 출퇴근재해 관련 규정의 변천사를 살펴보고, 산재보험법의 출퇴근재해 관련 소송에서 나타난 대법원의 입장을 검토한다. 다음으로 산재보험법의 출퇴근재해 인정 여부와 관련해 헌법재판소에 제기된 위헌법률심판 및 헌법소원심판에 대한 결정을 판결문에 나타난 재판관 의견을 중심으로 분석하고, 헌법재판소의 결정으로 인해 변경된 산재보험의 출퇴근재해 관련 규정을 검토할 것이다. 끝으로 출퇴근재해 사례를 통해 나타난 정책행위자로서 헌법재판소의 특성을 정리하고, 연구결과로부터 이론적 함의를 도출하고자 한다.

II. 헌법재판의 유형과 한국 헌법재판소의 특징

1. 헌법재판의 유형

헌법은 국가의 정체(政體)와 통치를 위한 기본사항을 규정하고, 국민의 기본권을 보장하기 위한 최상위의 법규범이다. 최상위 규범으로서 헌법의 위상을 유지하는 한편 국가 권력으로부터 헌법이 보장하고 있는 국민의 기본권을 수호하기 위한 제도가 헌법재판이다. 2차 세계대전 이후 다수의 국가에서 도입한 헌법재판은 전통적인 삼권분립에 해당하지는 않았지만 오늘날 기존의 입법권, 행정권, 사법권과 더불어 국가질서를 유지하고 기본권을 보장하기 위한 필수 요소로 자리매김하였다(허완중, 2009). 헌법재판은 일반적으로 미국식의 분산형과 유럽식의 집중형 두 가지 유형으로 구분할 수 있다. <표 1>에서 보듯이 미국을 중심으로 한 분산형 헌법재판제도에서는 사법심사권이 일반법원에 분산²⁾되어 있어 법원이 구체적인 사건을 처리하면서 법률의 위헌심사를 하는데 반해 독일을 중심으로 한 집중형 헌법재판제도에서는 일반법원이 아닌 독립된 기관(헌법재판소 또는 헌법위원회)을 설립하여 그 기관이 헌법재판을 전담한다.

<표 1> 헌법재판제도의 유형: 집중형과 분산형의 비교

비교	집중형	분산형
대표 국가	독일, 오스트리아, 프랑스, 이탈리아 등	미국, 캐나다, 호주, 일본 등
헌법재판의 시작	1920년 오스트리아에서 헌법재판소 설치하여 헌법재판 실시	1803년 미국의 Marbury v. Madison 사건에서 연방대법원의 판결
위헌법률심사 권한	독립된 헌법재판기관이 담당	일반 법원
장점	독립된 기관이 위헌심사를 담당함으로써 헌법의 규범력을 강화하고 위헌심사의 전문성을 강화	법원이 사건을 판단하는 과정에서 단일한 절차로 위헌심사가 가능

출처: 헌법재판소(2018: 53-58)의 내용을 저자가 정리

2) 예를 들어, 미국의 경우 주법원과 연방대법원 모두 위헌법률심사가 가능하지만 주법원은 주법 및 주헌법의 위반 여부를 판단하고, 연방헌법의 위반 여부는 연방대법원이 최종적으로 판단한다(유은정, 류지민, 2011).

미국식의 분산형과 독일식의 집중형이 각기 다른 형태로 발전하게 된 것은 서로 다른 법체계와 헌법재판이 발전한 역사적 배경의 차이에서 기인하는 바가 크다. 법체계의 측면에서 미국식의 분산형 헌법재판제도는 공법과 사법을 엄격하게 구별하지 않고 관례법 및 선례구속원칙의 영향을 받으며 확립된 제도인 반면 유럽식의 집중형 헌법재판제도는 공법과 사법을 엄격하게 구별하고 성문법 및 독립된 헌법재판기관의 설치를 통해 확립된 제도이다(헌법재판소, 2010). 위헌법률심판을 중심으로 한 헌법재판이 발전하게 된 역사적 배경의 측면에서도 두 유형의 대표 국가인 미국과 독일은 각기 다른 양상을 보인다. 미국의 경우 법원이 위헌법률심사권을 관할하게 된 시발점은 19세기 초반으로 거슬러 올라간다. 1803년 Marbury v. Madison 사건에서 연방헌법이 위헌법률심판을 담당한다는 실정법적 규정이 없음에도 불구하고 당시 대법원장이었던 Marshall은 소송의 근거가 되었던 법률 일부가 헌법에 위반된다고 판결함으로써 법원의 위헌법률심사권을 인정하는 단초를 마련했다(헌법재판소, 2010). 이처럼 미국에서 위헌법률심판은 정권이 교체되는 상황에서 새롭게 등장한 행정부와 직전 행정부에 의해 임명된 연방대법원장 간의 정치적 갈등으로 촉발되어 발전하게 되었다. 반면 종전 이후 독일에서는 나치시대의 법원이 독재통치와 인권유린을 사실상 묵인했다는 비판을 바탕으로 기존 법원과는 독립된 연방헌법재판소가 행정부를 비롯한 정치권력의 간섭을 받지 않고 국민의 기본권을 수호할 것이라는 기대를 받으며 설립되었다(이세주, 2016). 이처럼 미국과는 다르게 독일에서 독립된 헌법기관이 위헌법률심판을 전담하게 된 결과는 2차 세계대전이 끝난 이후 나치시대에 대한 반성에서 비롯된 측면이 강하다. 즉 전쟁 과정에서 초래된 심각한 기본권 침해를 역사적으로 경험한 독일 사회는 헌법질서와 기본권 수호라는 책임을 방기한 법원으로부터 위헌법률심사 권한을 독립시키는 형태로 헌법재판이 정착되었다.

마지막으로 각기 다른 법체계와 역사적 경험으로부터 발전한 집중형 헌법재판제도와 분산형 헌법재판제도는 나름의 장점을 가지고 운영된다. <표 1>에 요약된 것처럼 집중형 헌법재판제도의 경우 일반 법원과는 분리된 헌법재판 전담 기관을 운영함으로써 위헌심사의 독립성과 전문성, 공정성을 제고하는 장점이 있다. 반면 분산형 헌법재판제도의 경우 구체적 사건에서 근거 법률의 위헌 여부가 전제가 되었을 때 헌법심사를 담당하는 기관에 위헌 여부를 제청하는 것이 아니라 사건을 심리하는 과정에서 동시에 위헌 심사를 진행할 수 있으므로 심사를 일관되고 신속하게 진행할 수 있다.

2. 한국 헌법재판소의 발전과 제도적 특징

한국에서 헌법재판에 관한 최초의 헌법적 근거는 광복 이후 1948년에 제정된 제헌헌법에서 찾을 수 있다. 제헌헌법 제81조에서는 “법률이 헌법에 위반되는 여부가 재판의 전제가 되는 때에는 법원은 헌법위원회에 제청하여 그 결정에 의하여 재판한다”라고 규정하여 위헌법률심판 권한을 헌법위원회에 부여하고 있다. 이후 1962년 헌법에서는 위헌법률심판 권한을 법원에 부여하는 분산형 헌법재판제도를 채택하기도 하는 등 수차례의 권한 변경이 이루어지다가 현행 헌법에서 위헌법률심판과 헌법소원을 관할하는 주체로서 헌법재판소를 규정함으로써 1988년 지금의 헌법재판소가 설립되었다. 당시 헌법재판소는 민주주의가 억압되었던 시대에 헌법재판은 명목상으로만 존재했을 뿐 국민의 기본권 수호라는 본연의 역할에 소홀했다는 반성으로부터 헌법재판만을 담당하는 독일식의 독립된 헌법재판기관이 적합하다는 정치적 합의의 결과물로 탄생하였다(김하열, 2015). 이처럼 한국의 헌법재판소는 역사적으로 국민의 인권을 보호하는 책임을 다 하지 못한 사법부에 대한 불신과 반성으로부터 집중형 헌법재판제도를 채택했다는 점에서 독일의 역사적 경험과 유사하다. 반면 한국의 헌법재판소가 독일의 연방헌법재판소를 모델로 설립되기는 하였지만 헌법재판소의 제도적 위상이나 결정의 측면에서 독일의 연방헌법재판소와 일정 부분 차이점도 존재한다. 대표적으로 한국의 헌법재판소는 독일의 연방헌법재판소와는 다르게 기능 및 권한의 측면에서 대법원을 정점으로 하는 법원에 대해 독립적이며, 이로 인해 한국의 헌법재판소와 대법원 사이에는 판결의 효력을 두고 갈등이 일어날 소지가 있다(허완중, 2009).

보다 구체적으로, 관할하는 심판의 종류와 다른 권력 기관과의 관계를 중심으로 헌법기관이자 제도로써 헌법재판소의 특징을 살펴보면 다음과 같다. 먼저 헌법 제111조에서 헌법재판소가 관장하는 심판의 유형으로서 법원의 제청에 의한 법률의 위헌여부 심판, 탄핵의 심판, 정당의 해산 심판, 국가기관 상호 간, 국가기관과 지방자치단체 간 및 지방자치단체 상호간의 권한쟁의에 관한 심판, 법률이 정하는 헌법소원에 관한 심판 등을 명시하고 있다. 탄핵이나 정당해산, 기관 간의 권한쟁의에 관한 심판도 헌법재판소가 담당하고는 있지만 헌법재판소의 가장 중요한 기능은 법원의 제청에 의한 위헌법률심판과 기본권 침해를 이유로 국민이 직접 청구하는 헌법소원심판이라고 하겠다. 집중형 헌법재판제도로 분류 가능한 한국에서는 법률이 헌법에 위배되는지를 판단하는 일체의 심판을 헌법재판소가 관장함으로써 헌법재판소는 각종 법률이 헌법에 위반되는지를 판단하는 단일의 최종주체이다. 위헌심사의 중요성은 헌법재판소에 제기된 심판의 누적 접수 건수를 보더라도 잘 나타난다. <표 2>에서 보듯이 헌법재판소가 설립된 1988년부터 2017년까지 심판사건의 누적 접수 건수를 보더라도 위헌법률심판(940건) 및 헌법소원심판

(32,171건)의 누적 접수 건수가 전체 심판사건의 누적 접수 건수의 약 99.7%를 차지하는 것으로 나타났다. 이는 한국 사회에서 국민의 기본권을 보호하기 위한 최후의 보루로서 법률의 위헌여부를 판단하는 심판이 헌법재판소의 핵심 역할로 정착되었음을 방증한다.

<표 2> 헌법재판소 설립 이후 심판유형별 누적 접수 건수 (1988년~2017년)

심판 유형	위헌법률	탄핵	정당해산	권한쟁의	헌법소원	합계
누적 접수 건수	940	2	2	102	32,171	33,217

자료: 헌법재판소(2018: 198)

위헌법률심판 및 헌법소원심판에 대한 헌법재판소의 제고된 위상은 다른 국가기관에 영향을 미치는 중국결정의 기속력 측면에서도 확인할 수 있다. 현행 헌법재판소법 제47조 제1항(“법률의 위헌결정은 법원과 그 밖의 국가기관 및 지방자치단체를 기속한다.”) 및 동법 제75조 제1항(“헌법소원의 인용결정은 모든 국가기관과 지방자치단체를 기속한다.”)에 따르면 위헌법률심판 및 헌법소원심판에 관한 헌법재판소의 중국결정이 다른 권력기관을 기속하는 효력을 인정하고 있다. 위헌법률심판의 효력 발생 시기에 관해서는 “위헌으로 결정된 법률 또는 법률의 조항은 그 결정이 있는 날로부터 효력을 상실”(헌법재판소법 제47조 제2항)하는 것이 원칙이나 “형벌에 관한 법률 또는 법률의 조항은 소급하여 그 효력을 상실”(헌법재판소법 제47조 제3항)한다. 물론 일부 변형결정에 대한 기속력에 대해 헌법재판소와 법원 간의 이견이 존재하는 경우도 있지만,³⁾ 헌법재판소의 위헌 결정은 모든 국가기관과 지방자치단체를 기속함으로써 위헌법률로 인해 발생하는 국민의 기본권 침해를 해소하기 위한 최후의 이행 수단으로서의 기능을 수행하고 있다.

3) 대표적으로 한정위헌결정에 대한 기속력 인정 여부와 관련하여 헌법재판소와 법원 간에 발생한 이견은 여전히 좁혀지지 않고 있다(헌법재판소, 2018).

III. 산재보험법상 출퇴근재해 인정에 관한 사례분석

1. 산재보험법상 출퇴근재해 관련 규정 및 대법원 판례

한국에서 산재보험이 처음 도입되어 시행된 시점은 1964년으로, 산재보험에서 보상하는 ‘업무상의 재해’에 대해 당시 산재보험법 제3조에서는 “업무수행 중 그 업무에 기인하여 발생한 재해”로 정의하였다. 산재보험에 의한 보상의 요건으로서 이른바 업무수행성과 업무기인성을 요구한 것이다. 제도 도입 초기 산재보험법에서는 출퇴근 중에 발생한 사고에 대해서는 업무상재해로 인정하지 않다가 1983년 노동부의 예규를 통해 사업주가 제공한 교통수단을 이용하다가 출퇴근 중 발생한 재해에 대해서만 제한적으로 업무상재해로 인정하게 된다(박승두, 2015). 노동부 내부지침인 예규를 통해 법적 구속력을 갖지 못한 채 제한적으로만 인정되던 출퇴근재해는 1995년부터 시행된 산재보험법 시행규칙에서 사업주가 교통수단을 제공하고, 제공한 교통수단에 대한 관리 및 이용권이 근로자에게 전담되어 있지 않은 상태에서 발생한 통근사고를 업무상재해로 간주하는 규정이 시행규칙 제35조에 명시된다. 하지만 시행규칙의 해당 규정은 모법인 산재보험법에 위임에 대한 근거규정이 없는 것이 문제점으로 지적되었고, 1999년 12월에 개정된 산재보험법에서 업무상재해 개념을 정의하는 제4조 제1호에 “업무상의 재해의 인정기준에 관하여는 노동부령으로 정한다.”고 규정하여 위임의 법적 근거를 마련하였다. 이후 2007년 12월에 전부 개정된 산재보험법에 업무상 사고의 세부 유형으로서 “사업주가 제공한 교통수단이나 그에 준하는 교통수단을 이용하는 등 사업주의 지배·관리 하에서 출퇴근 중 발생한 사고”(제37조)가 신설되었다.

그럼에도 불구하고 일정 조건이 충족된 상황에서만 출퇴근재해를 제한적으로 인정하는 산재보험에 대해 다양한 관점에서 비판이 제기되어왔다. 우선 현대산업사회에서 사업장으로 출퇴근하는 과정은 모든 임금근로자가 업무를 착수, 수행하기 위해 반드시 필요한 과정이므로 사회위험으로부터 근로자를 보호하려는 산재보험의 취지에 어긋난다는 비판이 제기된다. 산업화와 도시화가 진행되면서 근로자들의 통근거리는 점차 늘어나는 동시에 교통사고의 위험성은 증가하면서 다수의 국가에서 이미 출퇴근재해를 산재보험으로 보상하고 있으며, 국제노동기구(International Labour Organization)에서도 1960년대 121호 협약을 통해 출퇴근재해는 업무상재해와 동일(또는 유사)하게 보호할 필요가 있음을 주장한다(박지순 외, 2015). 또한 사업주가 출퇴근에 필요한 교통수단을 제공하는 근로자에 비해 출퇴근 중 교통사고 위험에 노출된 정도가 상대적으로 큰 비혜택근로자들이 오히려 산재보험으로부터 보호를 받지 못하는 역설적인 상황도 문제로 지적된다.

업무와 출퇴근 간의 불가분성과 날로 커지는 교통사고의 위험성에 대한 비판과는 별도로 공무원과의 형평성 문제도 제기되었다. 비판의 핵심은 출퇴근 중 사고에 대해 공무원은 교통수단과 무관하게 공무원연금법에 의해 보상받는데 반해 공무원 이외의 근로자들은 사업주의 지배·관리 하에 있는 경우에 한해 산업재해로 인정받아 이들 간에 불합리한 차별이 발생하는데 있다. 공무원연금법 시행규칙 제14조에 따르면, 출퇴근재해를 “공무원이 통상적인 경로와 방법으로 출근·퇴근하거나 (중략) 그 밖의 사고로 부상을 입거나 사망한 경우”로 정의하여 출퇴근재해의 범위와 요건을 구체적으로 규정하고 있다. 이로 인해 산재보험에서는 출퇴근 수단이 사업주의 지배·관리 하에 있을 경우에만 제한적으로 출퇴근재해를 인정하는데 반해 공무원의 경우에는 출퇴근의 경로와 방법만 통상적이면 출퇴근재해로 보상받을 수 있다.

비판에서 제기된 쟁점은 대법원 판례에서도 산재보험법상 출퇴근재해의 인정 여부를 결정하는 주요 쟁점으로 검토되었다. 1990년대 대법원 판례는 대체로 출퇴근 중 발생한 사고에 대해 산재보험법상 업무상재해로 인정하기 위한 전제 조건으로서 사용자의 지배·관리 요건을 거론하면서 출퇴근 중의 근로자는 사업주의 지배·관리 하에 있는 상태가 아니므로 원칙적으로 출퇴근재해를 인정하지 않는 경향이 나타난다(박승두, 2015). 대표적으로 1993년에 선고된 대법원 판결(92누13073)에서 “출퇴근 중의 근로자는 일반적으로 사용자의 지배 또는 관리 하에 있다고 볼 수 없고 단순한 출퇴근 중에 발생한 재해가 업무상의 재해로 인정되기 위하여는 사용자가 근로자에게 제공한 차량 등의 교통수단을 이용하거나 사용자가 이에 준하는 교통수단을 이용하도록 하여 근로자의 출퇴근과정이 사용자의 지배·관리 하에 있다고 볼 수 있는 경우에 해당되어야 할 것”이라고 판시하여 근로자 소유의 오토바이로 출퇴근 중에 발생한 재해를 산재보험법상의 업무상재해로 인정하지 않았다. 2000년대 들어서도 이러한 대법원의 입장은 유지되다가 2007년에 선고된 대법원 전원합의체 판결(2005두12572)에서 기존의 대법원 판례를 따르는 다수의견과는 상충되는 반대의견(재판관 김영란, 박시환, 김지형, 김능환, 전수안)이 제시되었다. 반대의견에서는 원칙적으로 출퇴근재해를 인정하였는데, 판결문에 나타난 반대의견의 인정 근거는 다음과 같다.

출퇴근 행위가 사업주의 지배·관리 하에 있는지 여부는 규범적으로 파악되어야 할 것이지 당해 행위가 사업장 안에서 이루어진 것인지 사업장 밖에서 이루어진 것인지 하는 단순한 물리적·공간적 요소에 의해 평가될 것은 아니라 할 것 인바, 출퇴근 행위 역시 업무와 밀접불가분의 관계에 있는 행위인 이상 사업장 밖에서 이루어지는 행위라 하여 사업주의 지배·관리 하에 있음이 부정될 수는 없는 일이다. 결국 근로자의 출퇴근 행위는 업무와 밀접불가분의 관계에 있는 것으로 출퇴근을 위한 합리적인 방법과 경로는 사업주가 정한 근무지와 출퇴근 시각에 의해 정해지므로, 합리적인 방법과 경로에 의한 출퇴근 행위라면 이는

사업주의 지배·관리 하에 있다고 보아야 하고, 그러한 출퇴근 과정에서 발생한 재해는 업무상재해에 해당한다.

물론 이 판결에서 대법원은 출퇴근재해를 원칙적으로 부정하는 의견이 다수였지만, 판결 이후 출퇴근재해 인정 여부를 다투는 소송의 대법원 판결 및 하급심 판결에서 출퇴근재해를 보다 넓게 인정하려는 경향이 확인된다(양승엽, 2014). 그럼에도 불구하고 대법원 판례의 기본 입장은 사업주가 제공한 교통수단 또는 사업주의 지배·관리 하에 있는 교통수단이 아닌 경우에는 원칙적으로 출퇴근재해를 인정하지 않고 있어 그 외에 다른 교통수단을 이용한 근로자가 출퇴근재해를 인정받으려면 기본적으로 소송을 통해 이 문제를 다투는 상황은 변하지 않았다.

2. 산재보험의 출퇴근재해에 관한 헌법재판소 결정 및 정책변화

산재보험법에 의한 출퇴근재해 인정 여부에 관한 논란은 대법원의 판결뿐만 아니라 헌법재판소의 위헌법률심판과 헌법소원심판의 결정을 통해서도 나타난다. 출퇴근재해와 관련된 산재보험법 조항이 헌법재판소에 의한 헌법심사의 대상이 되었을 때 평등권의 침해 여부가 핵심적인 심사기준이었는데, 특히 출퇴근재해를 산재보험으로 보상받는 근로자(혜택근로자)와 보상을 받지 못하는 근로자(비혜택근로자) 간의 평등권 침해 여부가 쟁점이 되었다(전광석, 2018). 먼저 출퇴근재해의 인정을 주장하는 원고의 주장을 기각한 대법원 확정 판결에 대한 헌법소원심판의 결정(93헌마45)에서 헌법재판소는 각하 결정을 내리는데, 이 결정에서 출퇴근재해 관련 조항이 평등권을 침해하는지에 관한 재판부의 견해가 나타난다. 재판부는 판결문에서 “현행법의 해석상 통근 도상에 일어난 근로자의 재해를 위와 같이 구분하여, 사업주의 지배·관리 하에 있는 재해에 한하여 업무상의 재해로 인정한다고 하여, 그것이 곧 합리적 이유가 없는 차별이어서 평등의 원칙에 반하는 것이라고 보기는 어렵다”고 판시하였다.

이후 산재보험법 제37조 제1항 제1호 다목에 대한 위헌법률심판의 결정(2012헌가16)에서도 심판대상조항이 평등원칙에 위배되는지 여부가 주된 쟁점이 되었다. 판결문에 나타난 재판관 4인의 합헌의견에 따르면, 산재보험은 사업주의 무과실손해배상책임을 전보하기 위한 성격의 제도라는 점, 산재보험의 수급권은 입법자의 광범위한 입법형성권이 인정되는 영역인 점, 대법원에서도 출퇴근재해를 유연하게 해석하여 권리를 구제하는 점, 공무원과 근로자의 신분 및 지위, 근거법률 등이 다른 점 등을 근거로 평등권에 위배되지 않는다고 보았다. 반면 재판관 5인의 헌법불합치의견에 따르면, 출장행위와 다를

바 없는 통상의 출퇴근행위 중 발생한 사고를 업무상재해로 인정하는 것이 산재보험의 생활보장적 성격에 부합하는 점, 다수의 외국에서도 일찍이 출퇴근재해를 보상하는 점, 출퇴근재해를 당했으나 산재보험 혜택을 받지 못하는 근로자의 불이익이 중대한 점 등을 근거로 평등원칙에 위배된다는 의견을 표명하였다. 비록 법률의 위헌결정에 필요한 정족수 6인에 미달하여 합헌결정이 내려졌지만, 출퇴근재해 관련 조항이 헌법상 평등원칙에 위배된다는 의견이 다수를 차지함으로써 출퇴근재해의 인정을 둘러싼 논란은 지속된다.

그 결과 마침내 2016년 9월에 선고된 산재보험법 제37조 제1항 다목에 대한 헌법소원심판(2014헌바254)의 결정에서 재판관 6인이 헌법불합치의견을 표명함으로써 기존의 헌법재판소 판례를 변경하여 심판대상조항에 대해 헌법불합치결정을 내렸다. 6인의 헌법불합치의견에 따르면, 산재보험의 생활보장적 기능의 중요성이 점차 커지는 상황에서 출퇴근용 교통수단을 직접 제공받거나 관련 지원을 받지 못하는 근로자(비혜택근로자)를 출퇴근재해 보상의 대상에서 제외하는 것은 합리적 이유 없이 비혜택근로자를 차별하는 것으로 헌법상 평등원칙에 위배된다. 다만 심판대상조항을 단순위헌으로 선고하면 출퇴근재해 인정에 관한 법적 근거마저 없어지게 되어 법적 공백상태로 인한 혼란이 우려되어 2017년 12월 31일을 시한으로 입법자의 개선입법이 있을 때까지 계속 적용하는 헌법불합치결정을 내렸다.

헌법불합치결정에 의해 국회는 2017년 10월에 산재보험법 제37조에서 업무상재해의 세부 유형으로서 출퇴근재해를 별도로 규정하는 개정 법률안을 통과시켰다. 개정 법률 제37조 제3호에 따르면, 사업주가 제공한 교통수단이나 그에 준하는 교통수단을 이용하는 등 사업주의 지배·관리 하에 출퇴근하는 중 발생한 사고, 그 밖에 통상적인 경로와 방법으로 출퇴근하는 중 발생한 사고를 출퇴근재해로 정의하고 있다. 이처럼 개정된 법률에서는 헌법재판소의 판결 취지를 반영하여 사업주의 지배·관리 하에 있지 않더라도 통상적인 경로와 방법으로 출퇴근하는 과정에서 재해를 입은 경우라면 출퇴근재해로 보상하게 되었다. 나아가 개정 법률 제37조 제3항에서는 출퇴근 경로의 일탈이나 중단이 발생하더라도 그것이 일상생활에 필요한 행위로서 대통령령이 정하는 사유에 해당하면 출퇴근재해로 본다는 조항도 신설하였다. 이를 반영하여 2018년 1월부터 시행된 동법 시행령 제35조 제2항에는 일상용품 구입, 교육이나 훈련에 참여, 선거권 행사, 자녀의 통학, 의료기관에서의 진료 및 가족돌봄, 고용노동부장관이 일상생활에 필요한 행위라고 인정하는 행위 등을 “일상생활에 필요한 행위로서 대통령령으로 정하는 사유”에 해당한다고 보아 통상적인 출퇴근 경로의 일탈이나 중단에도 불구하고 출퇴근재해로 인정받는 예외적인 경우까지도 명시하였다.

한국의 산재보험 역사에서 오랜 기간 출퇴근재해 인정 여부가 논란이 되었지만, 문제 해결을 위한 여론을 수렴하고 사회적 합의를 도출해야 할 입법부와 행정부는 적절한 개선 입법을 마련하지 못했다. 입법부와 행정부가 주저하는 사이 출퇴근재해를 입은 국민

들의 부담 및 관련 소송의 증가로 인한 사회적 비용은 점차 커졌고, 결국 이 논란은 헌법상 보장된 기본권을 보장하기 위한 헌법재판소의 결정으로 비로소 종식되었다. 물론 일부에서는 헌법재판소의 헌법불합치결정에 대해 사용자책임보험의 성격을 띠고 있는 산재보험의 성격과 사용자 기여에 바탕을 둔 재정방식의 측면에서 법리적 논란의 소지가 있다는 반론을 제기한다(전광석, 2018). 그럼에도 불구하고 산재보험의 출퇴근재해 인정 사례에서 분명하게 부각된 점은 정책과정의 측면에서 입법부나 행정부뿐만 아니라 사법부도 복지국가의 토대가 되는 사회권을 확대하고 구체화하는 능동적인 주체가 될 수 있음을 보여주는 사례라는 점이다. 따라서 본 사례를 통해 드러난 정책행위자로서 헌법재판소의 역할과 특성을 좀 더 살펴볼 필요가 있다.

3. 출퇴근재해 사례를 통해 본 정책행위자로서의 헌법재판소

공공정책의 발전 초기 공공정책을 연구하는 대다수 학자들은 법과 정치의 엄격한 분리를 전제로 사법부를 정책과정과는 분리된 독립적인 주체로 보았으며, 여전히 사법부를 정책과정의 행위자로 볼 수 있는지에 관해서는 논란의 소지가 있다(남궁근, 2017). 하지만 현대사회에서 사법부는 구체적인 사건에서 판결을 통해 추상적인 법률 규정의 의미를 해석하고 구체화하는 역할을 수행한다. 즉 실제 현실에서 해석과 적용이 애매한 법률은 법원의 판결에 의해 정책의 범위가 결정되고 적용되는 경우가 많은데, 이 경우 Horowitz가 주장한 것처럼 법은 입법부가 아닌 법원이 구체적인 사례를 통해 결정하는 것이다(남궁근, 2017). 특히 헌법재판기관은 추상적인 헌법의 기본권 관련 조항을 해석하고 실현하는 과정에서 사실상의 입법 작용이 불가피한 측면이 있다(함재학, 2011). 헌법재판의 실질적인 효력이라는 측면에서도 헌법재판소의 위헌결정은 입법부나 행정부의 정책결정과정 또는 집행과정에서의 영향력을 실질적으로 제약하게 된다. 무엇보다도 헌법재판소의 기속력은 모든 국가기관과 지방자치단체로 하여금 헌법재판소의 결정 이후 헌법재판소가 위헌으로 판단한 입법이나 작위 또는 부작위를 반복하지 못하는 의무를 발생시킨다(허영, 2018). 따라서 기능 및 효력의 측면에서 헌법재판소는 정책과정과 분리된 중립적 행위자가 아니라 정책과정에 영향을 미치는 공식적 행위자임을 인식할 필요가 있다.

이러한 관점에서 볼 때, 산재보험의 출퇴근재해 인정 사례에서는 크게 두 가지 특성을 확인할 수 있다. 먼저 산재보험에서 보상하는 재해로서 출퇴근재해를 전면적으로 인정하는데 결정적인 영향을 행사한 주체는 국민과 헌법으로부터 광범위한 입법 형성의 재량을 위임받은 입법부도, 국정을 운영하고 필요한 경우에는 법률안을 제출할 수 있는 대통

령을 수반으로 하는 행정부도 아닌, 국가권력으로부터 국민의 기본권을 수호하기 위해 일반 법원과는 별도로 설치된 독립기관인 헌법재판소이다. 앞서 살펴본 것처럼 한국의 산재보험 역사에서 출퇴근 중 발생한 재해를 업무상재해로 보아 산재보험의 보상 범위에 포함시키는 문제는 오랫동안 관련 소송에서 쟁점이 되었다. 특히 2007년 12월 전부 개정된 산재보험법(제37조)에서 “사업주가 제공한 교통수단이나 그에 준하는 교통수단을 이용하는 등 사업주의 지배·관리 하에서 출퇴근 중 발생한 사고”를 업무상재해로 인정하는 규정을 명시한 이후 대법원 판례는 원칙적으로 제37조가 규정한 교통수단 이외의 방법으로 출퇴근하다가 발생한 사고를 산재보험의 보상 대상에서 제외하는 경향을 보인다. 물론 최근 판례에서는 대법원의 다수의견을 유지하면서도 산재보험의 예외적인 보상 범위를 확대하고는 있지만, 출퇴근 중 발생한 사고 중에서 사업주의 관리 책임이 미치는 경우에만 산재보험으로 보상하는 근거가 법률에 규정된 이상 결국 이 논란을 근본적으로 해결할 수 있는 주체는 사법부보다는 광범위한 입법형성의 권한을 가진 국회에 있다고 하겠다. 따라서 입법부가 사회적 합의를 도출하여 법률의 관련 조항을 개정하는 입법을 하는 방안이 민주주의와 권력분립의 정신에 부합한다.

이를 반영하듯 국회에서도 2000년대 이후 산재보험법에 의한 보상 범위를 확대하는 것을 골자로 하는 개정안이 수차례 발의되었는데, 특히 <표 3>에 정리된 것처럼 19대 국회(2012년~2016년)에서는 출퇴근재해 관련 다수의 입법안이 국회환경노동위원회의 심의 대상이 되기도 했다. 하지만 결과적으로 제안된 개정안 중 어느 하나도 본회의를 통과하지 못한 채 제19대 국회의 임기가 종료되고 만다. 개정안이 무산된 배경은 출퇴근재해 인정과 관련된 이해관계자 간의 입장이 첨예하게 대립하는 상황과 무관치 않을 것이다. 산재보험에서 보상하는 출퇴근재해의 범위를 확대하는 것에 대해 일반적으로 노동계는 찬성 입장을, 경영계에서는 신중론을, 학계는 찬반 견해가 대립하는 등 관련 이해당사자의 입장은 상당히 차이가 난다(정상진, 이승길, 2014). 이처럼 출퇴근재해 인정을 두고 벌어진 이해관계자 간의 대립은 정치적 이해관계에서 자유로울 수 없는 정당과 국회의원들에게 상당한 부담으로 작용할 수밖에 없다.

<표 3> 19대 국회 출퇴근재해 관련 의원안 비교

	원유철의원안	심상정의원안	한명숙의원안	문대성의원안	최봉홍의원안
출퇴근 재해 인정 방식	업무상재해의 새로운 유형으로 출퇴근재해 보호	업무상 사고로서 출퇴근재해 확대	업무상 사고로서 출퇴근재해 확대	업무상 사고로서 출퇴근재해 확대	통근재해 신설하여 출퇴근재해 보호
예외 유무	예외(일탈·중단) 있음	예외 없음	예외 없음	예외 없음	예외(일탈·중단) 있음
적용제외 직종	있음	없음	없음	없음	없음
급여제한	중과실에 따른 급여제한 있음	급여제한 없음	급여제한 없음	급여제한 없음	급여제한 없음
자동차보험 우선적용	자동차보험 우선적용 있음	자동차보험 우선적용 있음	자동차보험 우선적용 없음	자동차보험 우선적용 없음	자동차보험 우선적용 없음

출처: 김양건(2015: 7-8)에서 일부 수정하여 발췌

결국 출퇴근재해에 관한 정치적 논쟁을 종식시킨 주체와 방식은 헌법재판소에 의한 헌법재판이었다. 출퇴근재해의 인정과 거부의 근거가 되는 법률 조항에 대해 헌법재판소가 평등권 침해를 이유로 헌법불합치결정을 내려 사실상 출퇴근재해를 포괄적으로 인정하는 개선입법의 의무를 입법부에게 부과한 것이다. 위헌결정의 변형 형태로서 헌법불합치결정은 입법부를 포함한 국가기관을 기속하는 효력을 발생시켰고, 이를 반영하여 국회는 개정 법률에서 업무상재해의 새로운 유형으로서 출퇴근재해를 신설하였다. 또한 정부도 시행령 개정을 통해 2018년부터는 사실상 교통수단에 상관없이 통상적인 방법과 경로에 의한 출퇴근 중 사고를 산재보험에서 보상하기 시작했다. 요컨대 한국의 산재보험법에서 출퇴근재해는 독립적인 재해 유형으로 규정되지 않은 채 업무상재해의 일부로서 사업주의 지배·관리라는 조건이 충족되는 예외적인 경우에 한해 보상해왔다. 입법부와 행정부의 적극적인 해결 노력이 결여된 상태에서 산재보험은 출퇴근재해의 위험에 노출된 비혜택근로자를 사실상 방치해왔다. 이러한 제도적 사각지대는 헌법재판소의 헌법불합치결정과 국가기관을 기속하는 효력으로 인해 해소되었으므로, 적어도 본 사례에서는 헌법재판소가 산재보험에서 출퇴근재해를 포괄적으로 보상하는 방향으로 정책이 개편되는데 결정적인 영향을 미친 행위자로 볼 수 있다.

출퇴근재해 사례의 또 다른 특징은 헌법재판소가 재판관 임기만료 등으로 인한 재판부의 변경이 없는 상태에서 3년 만에 기존 결정을 변경한 점이다. 현행 헌법재판소법 제

23조 제2항 제2호에서는 “종전에 헌법재판소가 판시한 헌법 또는 법률의 해석 적용에 관한 의견을 변경하는 경우”에는 재판관 6명 이상의 찬성을 요구한다. 앞서 2012헌가 16결정에서 재판부는 헌법불합치의견(재판관 박한철, 이정미, 김이수, 이진성, 강일원) 5인, 합헌의견(재판관 김창중, 안창호, 서기석, 조용호) 4인으로 헌법불합치의견이 다수였으나 위헌결정에 필요한 정족수 6인에 미달하여 합헌결정을 내린 바 있다. 그런데 약 3년 후 선고된 2014헌바254결정에서는 기존에 헌법불합치의견을 내린 5인의 재판관들과 합헌에서 헌법불합치의견으로 변경한 안창호 재판관까지 총 6인이 평등권 침해를 이유로 헌법불합치의견을 표명하며 선례를 변경하였다. 이 때, 안창호 재판관은 보충의견을 통해 자신의 의견을 변경할 수밖에 없는 이유를 판결문에서 다음과 같이 밝히고 있다.

종래 나는 2012헌가16결정 등에서 심판대상조항이..(중략) 합리적 이유가 있어 평등원칙에 위배되지 아니한다고 보았다. 그러나 최근 우리사회의 경제력 집중과 양극화 현상이 심화되고 그에 따른 국가 공동체의 통합에 대한 부정적 영향이 우려되고 있다. 이에 인간의 존엄과 가치에 기초한 자유민주주의 그리고 자유의 창, 적절한 소득의 분배와 경제주체간의 조화를 바탕으로 한 시장경제의 지속적인 발전을 위해, 헌법재판소가 사회보장제도 관련 영역에서 헌법재판을 통해 위와 같은 사회갈등의 요소를 완화하는 입법을 유도함으로써 사회통합에 이바지할 수 있는 방법을 고민한바, 사회보장제도와 관련하여 심사강도 강화 등 기본권 보장을 위한 다양한 방안을 강구할 때가 되었다고 판단된다. (재판관 안창호의 보충의견 중에서 발췌).

보충의견에 의하면, 불평등 및 양극화의 심화로 인한 사회적 갈등을 완화하기 위해서는 헌법재판소가 사회보장제도에 관한 헌법심사에서 보다 강화된 심사기준을 적용하여 개선 입법을 유도하는 것이 필요하다. 비록 재판관 1인의 의견 변경이지만 동일한 조항에 대해 헌법재판관이 자신의 결정을 번복하는 이례적인 판단을 하려면 법리적 측면과 헌법재판소의 역할에 대한 확신이 없고서는 불가능하다. 설사 재판관 1인의 의견 변경을 매우 이례적인 경우로 간주하더라도, 논란이 많은 사건의 경우 재판관들 간의 근소한 의견 차이로 위헌 여부가 판가름 나는 헌법재판의 특성을 고려하면 그 의미를 결코 과소평가할 수 없다. 앞으로 불평등과 빈곤이 더 심화되어 복지정책에서 헌법재판의 적극적인 역할을 강조하는 법률가들이 임기만료 등으로 인해 재판부가 대거 교체되는 시기에 다수가 재판관으로 임명된다면 헌법재판소의 복지정책 관련 관례가 변경될 가능성이 있다. 특히 정치적으로 첨예한 갈등이 발생하는 국민연금이나 건강보험 등의 영역에서는 입법부나 행정부가 적극적으로 정책개편을 추진하기가 곤란할 수 있고, 그에 따라 정책행위자로서 헌법재판소의 위상이 강화될 여지가 상당하다.

IV. 결론 및 함의

한국의 사회보장제도 역사에서 산재보험은 사회보험 중에서 가장 먼저 도입되어 꾸준히 급여 대상을 확장하며 발전해왔다. 하지만 급여자격이나 재원 등에서 다른 사회보험과 구분되는 산재보험의 독특한 특성으로 인해 출퇴근재해를 산재보험에서 보상하는 것을 두고 이해관계자와 정책결정자들 간에 논란이 있었다. 과거 산재보험법에서 사업주가 제공하거나 사업주의 지배·관리 하에 있는 교통수단을 이용하다가 출퇴근 중에 사고가 발생한 경우에 한해 업무상재해로 인정한다는 규정이 도입된 이후로 자신이 소유하고 관리하는 승용차나 오토바이 또는 대중교통을 이용하다가 출퇴근 중 재해를 입은 근로자가 산재보험으로부터 보상을 받을 가능성은 희박해졌다. 물론 2000년대 들어 대법원은 법률의 해당 규정의 범위 안에서 예외 사유를 널리 인정하면서 비혜택근로자를 보호하고자 노력하였다. 하지만 법률의 규정에 따라 판결해야 하는 법원의 입장에서 입법부가 관련 규정을 개정하지 않는 이상 모든 비혜택근로자를 산재보험을 통해 보호하는 것은 사실상 불가능하다. 국회에서도 법률 개정을 통해 산재보험법에서 출퇴근재해를 인정하려는 움직임은 있었으나 개정안 통과가 무산되면서 비혜택근로자에 대한 방치 상태가 지속되었다. 복지국가가 점차 발전하면서 산재보험의 두 가지 핵심 기능, 근로자의 사회보장기능과 사용자책임보험기능 간의 갈등이 초래되는 사례가 빈번해졌고, 헌법재판에서도 산재보험의 특수성을 감안하여 결정을 내려왔다(전광석, 2018). 출퇴근재해의 경우에도 2000년대 들어 헌법재판소는 한 차례 합헌 결정을 내렸지만, 비혜택근로자에 의해 제기된 헌법소원 심판에서는 동일한 재판부가 기존의 결정을 변경하는 헌법불합치결정을 내림으로써 수십 년간 지속되어 온 출퇴근재해 논란은 종식된다.

정책분석 측면에서 산재보험의 출퇴근재해 사례는 국민의 기본권을 보장하기 위해 위헌심사를 담당하는 헌법재판소가 정책과정에 실질적인 영향을 미치는 행위자가 될 수 있는 가능성을 보여주었다. 그 동안 복지국가 발전을 비교·분석하는 제도주의 이론에서 정책과정의 행위자뿐만 아니라 제도 자체 역시 정책변화를 촉진하거나 제약하는 변수로서 주목을 받았다. 특히 제도 자체가 정치적 협상력을 가진 주체들의 이해관계를 옹호하기 위해 고안된 측면이 있기 때문에(North, 1990), 제도를 모든 사회 성원들에게 중립적인 영향을 미치는 변수로 간주하는 것은 제도의 다면적인 속성을 간과하는 우를 범한다. 일찍이 역사적 제도주의의 대표 학자인 Skocpol(1992) 역시 제도의 중립적인 기능이라는 시각에서 탈피하여 노동자 및 연방소득세 관련 법안에서 미국의 연방대법원이 진보적 노동운동 확산과 복지국가의 확대를 가로막는 제도적 기제로 작동했음을 보여준 바 있다. 적어도 미국의 사례를 놓고 보면 위헌심사를 포함한 연방대법원의 권한과 그 권한을 행사한 재판부는 사회정책의 확대를 가로막는 행위자로서의 역할을 수행하였다.

반면 한국의 산재보험 출퇴근재해 사례에서는 산재보험의 독특한 특성과 이해관계자들 간의 갈등으로 인해 개선 입법이 정체된 상태에서 헌법재판소가 헌법불합치결정을 통해 산재보험에서 출퇴근재해를 보편적으로 인정하는 방향으로 국회와 행정부가 법률을 개정하도록 유도하는 결정적인 역할을 수행했다. 적어도 산재보험의 출퇴근재해 사례에서 한국의 헌법재판소는 미국의 연방대법원과 달리 근로자의 사회권과 관련된 사안에서 보다 적극적인 심사기준을 적용하여 복지정책의 대상을 확대하는데 기여하였다.

하지만 본 연구는 특정 사례를 대상으로 한 분석결과이므로 결과를 일반화하기에는 무리가 있다. 따라서 한국의 경우 헌법재판소가 복지정책의 발달 과정에 미친 영향과 특성을 파악하기 위해서는 보다 많은 판례를 분석해야만 한다. 그리고 분석대상이 되는 판례의 수도 중요하지만, 사회보험 외에 공공부조나 사회복지서비스 관련 판례도 포함하여 분석하는 것이 필요하다. 나아가 대법원을 정점으로 하는 법원의 역할과 특성을 살펴보기 위해서 대법원의 복지정책 관련 판례도 분석에 포함시키는 것을 고려해 볼 수 있다. 이러한 한계에도 불구하고 본 연구는 그 동안 복지정책분석에서 상대적으로 등한시되었던 정책행위자로서의 헌법재판소, 나아가 사법부의 역할과 특성이라는 측면을 부각시킨 점에서 의미가 있으며, 후속 연구를 통해 본 연구의 한계를 보완해 나갈 필요가 있다.

[참고문헌]

- Alesina, A. and Glaeser, E.(2004). *Fighting Poverty in the US and Europe: A World of Difference*. Oxford: Oxford University Press.
- North, D. (1990). *Institution, Institutional Change, and Economic Performance*. New York: Cambridge University Press.
- Skocpol, T. (1992). *Protecting Soldiers and Mothers: The Political Origins of Social Policy in the United States*. Cambridge: Harvard University Press.
- Swank, D. (2002). *Global Capital, Political Institutions, and Policy Change in Developed Welfare States*. Cambridge: Cambridge University Press.
- 김복기 (2000). '통근재해 보호의 근거 및 보호범위', 노동법연구, 9: 117-156.
- 김양건 (2015). '산업재해보상보험법 일부개정법률안 검토보고서', 국회 환경노동위원회.
- 김장기 (2013). '출퇴근재해의 도입과 제도설계 방안', 근로복지공단.
- 김진수 (1998). '산재보험의 통근재해제도 도입방안에 관한 연구', 사회과학논총, 6: 151-174.
- 김하열 (2015). '한국 헌법재판제도의 성과와 과제', 저스티스, 146(2): 94-113.
- 남궁근 (2017). 정책학. 경기: 법문사.
- 노상헌 (2006). '통근재해에 관한 판례법리와 산재보험의 사회보장화에 대한 검토', 노동법연구, 21: 211-244.
- 박승두 (2014). '출퇴근재해에 관한 판례 분석', 사회법연구, 23: 53-86.
- 박승두 (2015). '출퇴근재해의 인정 기준', 노동법학, 53: 63-110.
- 박종희 (2013). '통근재해 보호를 위한 입법정책적 방안 연구', 안암법학, 42: 305-348.
- 박지순, 권혁, 문성현, 성주호, 이정우, 정연택 (2015). '산재보험법상 출퇴근재해의 도입방식에 대한 입법론적 소고', 사회보장연구, 31(4): 109-138.
- 박찬임, 이인재, 최기춘, 정연택 (2004). '주요국의 통근재해보상제도 연구', 한국노동연구원.
- 양승엽 (2014). '한국과 프랑스의 산업재해보상보험법상 출퇴근재해 비교', 사회보장법연구, 3(1): 245-285.
- 유은정, 류지민 (2011). '미국 연방대법원의 지위 및 기능' 서울: 헌법재판소.
- 이달휴 (2013). '통근재해에 대한 헌재결정 분석', 노동법논총, 29: 541-569.
- 이세주 (2016). '독일 연방헌법재판소의 헌법재판실무상의 시사점에 대한 고찰', 공법연구, 45(1): 263-301.
- 전광석 (2018). '산업재해보상보험법과 헌법재판: 사용자 보상책임의 규범구조와 사회

- 보장의 기능’, 헌법학연구, 24(1): 27-62.
- 정상진, 이승길 (2014). ‘산업재해보상보험법상의 업무상재해 인정기준 개선방안: 통근재해를 중심으로’, 아주법학, 8(2): 477-507.
- 한광수 (2015). ‘출퇴근재해의 인정근거와 판례분석을 통한 합리적인 방안 도출’, 강원법학, 46: 269-305.
- 함재학 (2011). ‘정치의 사법화와 헌법재판의 정치화’, 헌법학연구, 17(3): 289-329.
- 허완중 (2009). ‘헌법재판소의 지위와 민주적 정당성’, 고려법학, 55: 1-37.
- 허영 (2018). 한국헌법론. 서울: 박영사.
- 헌법재판소 (2010). 주요 국가별 헌법재판제도의 비교분석과 시사점: 미국형 사법심사와 유럽형 헌법재판을 중심으로. 서울: 헌법재판소.
- 헌법재판소 (2018). 헌법재판소 30년사. 서울: 헌법재판소.

[국문초록]

산업재해보상보험법의 출퇴근재해 사례를 통해 본 정책행위자로서의 헌법재판소

허 용 창

(계명대학교 사회복지학과 조교수)

본 연구의 목적은 헌법재판소가 헌법불합치결정을 통해 산업재해보상보험(산재보험)에서 출퇴근재해를 보상하게 된 사례를 분석함으로써 정책과정의 공식행위자로서 헌법재판소의 역할과 특성을 도출하는 것이다. 이를 위해 먼저 산재보험법의 출퇴근재해 관련 규정의 변천사를 살펴보고, 산재보험법의 출퇴근재해 관련 소송에서 나타난 대법원의 입장을 검토하였다. 다음으로 산재보험법의 출퇴근재해 인정 여부와 관련해 헌법재판소에 제기된 위헌법률심판 및 헌법소원심판에 대한 결정을 판결문에 나타난 재판관 의견을 중심으로 분석하고, 헌법재판소의 결정으로 인해 변경된 산재보험의 출퇴근재해 관련 규정을 검토하였다.

정책분석의 측면에서 분석결과는 크게 두 가지로 요약할 수 있다. 첫째, 입법부와 행정부의 적극적인 해결 노력이 결여된 상태에서 산재보험은 출퇴근재해의 위험에 노출된 비혜택근로자를 사실상 방치해왔는데, 이는 헌법재판소의 헌법불합치결정과 국가기관을 기속하는 효력으로 인해 해소되었다. 따라서 적어도 본 사례에서는 헌법재판소가 산재보험에서 출퇴근재해를 포괄적으로 보상하는 방향으로 정책이 개편되는데 결정적인 영향을 미친 행위자로 볼 수 있다. 둘째, 헌법재판소가 재판관 임기만료 등으로 인한 재판부의 변경이 없는 상태에서도 수년 만에 기존 결정을 변경한 점이다. 의견을 변경한 주된 이유는 불평등 및 양극화의 심화로 인한 사회적 갈등을 완화하기 위해서 헌법재판소가 사회보장제도에 관한 헌법심사에서 보다 강화된 심사기준을 적용하여 개선 입법을 유도하는 것이 필요하기 때문이다. 요컨대 적어도 산재보험의 출퇴근재해 사례에서 한국의 헌법재판소는 미국의 연방대법원과는 달리 사회권과 관련된 사안에서 보다 적극적인 심사기준을 적용하여 복지정책의 대상을 확대하는데 기여하였다.

주제어 : 헌법재판소, 산업재해보상보험법, 출퇴근재해, 정책행위자

[Abstract]

The Constitutional Court of Korea as a Policy Actor in the Case of Commuting Accidents covered by the Industrial Accident Compensation Insurance Act

Heo, Yong-Chang

(Assistant professor, Keimyung University)

This study aims to identify the roles and characteristics of the constitutional court as a policy actor by examining the decision of nonconforming to the constitution in the case of commuting accidents covered by the Industrial Accident Compensation Insurance Act (hereafter IACI) in Korea. For the goal, this study reviews the development of the IACI in terms of compensating commuting accidents and related key supreme court decisions. With these backgrounds, this study analyzes the decision of the constitutional court and how related articles were reformed by the decision.

Two key findings are identified from the perspective of policy analysis. First, given the lack of parliamentary and cabinet members' interests in the issue, the IACI has hardly protected most workers damaged by commuting accidents, which was fully covered by the decision of the constitutional court. Therefore, at least in the case of commuting accidents by the IACI, the constitutional court was identified as a critical policy actor to reform the IACI by fully compensating commuting accidents for workers. Second, the constitutional court modified the previous decision in three years without changing a single justice. This is mainly because, as Korean society faces increasing inequality and poverty, the constitutional court reinforces the importance of social rights for workers in adjudication on the constitutionality of statutes to manage sharp conflicts. In conclusion, at least in the case of commuting accidents by the IACI, the constitutional court of Korea reinforces the importance of social rights for

workers, which was contrasted with the case of American supreme court. Consequently, the constitutional court of Korea contributed to expanding the coverage of welfare policy in the case.

Key words : Constitutional court of Korea, Industrial Accident
Compensation Insurance Act, Commuting accidents, Policy actor

정서학대와 신체학대의 법적 정의와 관계에 대한 연구*

- 우리나라 정서학대에 대한 최초 대법원판결을 중심으로 -

이 세 원**

目 次

I. 문제 제기	IV. 사례 분석
II. 관련 문헌 고찰	1. 사례 내 분석
1. 정서학대와 신체학대의 개념과 후유 증에 대한 고찰	2. 사례 간 분석
2. 정서학대와 신체학대에 대한 형벌의 적용	V. 쟁점의 정리와 제언
III. 연구 방법	

I. 문제 제기

아동학대 예방과 대처에 대한 민간과 정부의 노력으로 최근 우리나라에서 아동학대에 대한 민감성은 예전에 비해 상대적으로 높아진 것으로 보인다. 국가아동학대정보 시스템이 구축된 이래 2001년 아동학대 신고는 4천여 건에 불과하였으나 2017년에는 3만 4천여 건이 접수되었다. 아동학대의심사례가 아닌 일반상담의 비율이 2001년 당시에는 약 37%이었던 것이 2017년에는 8.6%로 낮아졌다. 또한 아동학대범죄의 처벌 등에 관한 특례법⁴⁾의 제정 등의 입법 변화와 더불어 사법의 영역에서도 아동학대

* 투고일: 2019.04.28., 심사일: 2019.05.01.-05.10., 게재 확정일: 2019.05.17.

** 강릉원주대학교 사회복지학과 조교수

4) 이하 아동학대처벌법

를 과거에 ‘단순히 상대방의 인격에 대한 반인륜적 침해만으로는 부족하고 그 행위가 유기와 방임에 준할 정도에 이르러야 한다’고 보았던 것이 ‘유기와 방임까지 이르지 않아도 아동의 건강과 복지를 해치거나 정상적 발달을 저해할 수 있는 폭력 또는 가혹행위가 있으면’ 아동학대로 볼 수 있다는 논지로 변경하기에 이르렀다(이세원, 2017).

그렇지만 지금까지의 노력이 아동학대에 대한 무개입이나 비인식에서 아동학대로의 적극적인 인식의 수준으로 끌어 올리는 것이었다면, 앞으로는 더 나아가 아동학대의 구체적인 유형의 양상을 파악하고 걸음으로 드러나지 않는 학대에 대한 심각성을 인식하는 ‘아동학대인지 감수성’을 높이는 것으로 지향하여야 한다. 장영인 외(2016)는 사회복지현장에서의 아동학대를 판단하는 기준과 사범당국의 판단기준 간 큰 간격이 있음을 지적하였는데, 이는 곧 아동학대인지 감수성의 차이로도 볼 수 있을 것이다.

이러한 점에서 본 연구에서는 일상 속에서 반복적으로 은밀하게 이루어지고 있으나 덜 심각한 범죄로 인식되고 있는 정서학대와 정서학대에 이어 가장 높은 비율로 발생되고 있는 신체학대와 관련한 아동학대 사례에 대해 사법부가 국민들에게 어떠한 법의 잣대를 제공하고 있는지를 심층 분석하고자 한다. 아동학대의 개념 정립은 매 맞는 아동에 대한 신체학대의 심각성에서 시작된 것이었기에(Kempe et al., 1962), 상대적으로 정서학대는 심각한 사회문제로 인식되지 못해왔다. 2011년 대법원 2011도 6015 판결을 통해서야 비로소 대법원이 정서학대에 대한 개념 정의를 하였고, 아동학대처벌법 제정 이전에는 정서학대에 대한 고소·고발 비율 자체도 극히 낮았기 때문이다(이세원, 2018). 그렇지만 최근 연구들에서는 정서학대가 신체학대만큼 혹은 부적응 양상에 따라서는 그 이상의 심각성과 위험성을 내포하고 있는 것으로 분석하고 있다(윤혜미, 2017; Egeland, 2009; Norman et al., 2012; Vachon et al., 2015). 또한 신체학대와 관련해서도 형법상 상해의 개념과 동일하게 보아야 한다는 입장과 아동에 대한 보호법이익을 고려할 때 상해보다 폭넓은 개념으로 보아야 한다는 의견이 논의되고 있다(곽병선, 2008; 김혜경, 2010, 류부곤, 2015 외).

이에 따라 본 연구에서 설정한 연구문제는 다음과 같다. 첫째, 판례 분석을 통해 사법부는 정서학대와 신체학대를 어떻게 정의하고 있는가? 정서학대를 ‘아동의 정신건강 및 발달에 해를 끼치는 정서적 학대행위’로, 신체학대를 ‘아동의 신체에 손상을 주거나 신체의 건강 및 발달을 해치는 신체적 학대행위’로 보고 있는 입법의 추상성을 사법에서는 어떻게 판단하고 있는지 살펴보고자 한다. 둘째, 사법 영역에서는 아동학대죄의 유무죄를 판단하는 과정에서 정서학대와 신체학대의 심각성이나 수준에 기반을 두어 두 학대 유형의 관계를 어떻게 파악하고 있는가? 이와 같은 각 유형에 대한 법원의 판단은 우리사회 내 아동학대에 대한 인식에 큰 영향을 주기 때문에, 법원에서 범죄로 판결되지 않은 경우 학대가 아니라고 오해될 소지가 있으며(장영인 외, 2016) 국민들의 ‘아동학대인지 감수성’을 둔감하게 만들 수 있기 때문이다.

II. 관련 문헌 고찰

1. 정서학대와 신체학대의 개념과 후유증에 대한 고찰

1) 정서학대와 신체학대에 대한 개념 정의

신체학대는 아동의 신체에 손상을 주거나 신체의 건강 및 발달을 해치는 신체적 학대행위(아동복지법 제17조 제3호)로, 중앙아동보호전문기관에 의하면 보호자를 포함한 성인이 아동에게 우발적인 사고가 아닌 상황에서 신체적 손상을 입히거나 또는 신체손상을 입도록 허용한 모든 행위를 일컫는 것으로 정의하고 있다. 따라서 손이나 발로 때리거나 꼬집는 등의 직접적으로 신체에 가해지는 행위, 흉기와 같은 도구를 사용하여 신체를 가해하는 행위, 강하게 흔들거나 거꾸로 매다는 등 완력을 사용하여 신체를 위협하는 행위, 화학물질 등 신체에 유해한 물질로 신체에 가해지는 행위 모두를 신체학대로 볼 수 있다(중앙아동보호전문기관 홈페이지, 2019. 4. 22. 인출).

또한 정서학대는 아동의 정신건강 및 발달에 해를 끼치는 정서적 학대행위(아동복지법 제17조 제5호)로, 중앙아동보호전문기관에 의하면 보호자를 포함한 성인이 아동에게 행하는 언어적 모욕, 정서적 위협, 감금이나 억제, 기타 가학적인 행위를 정서학대의 내용으로 정의한다. 따라서 원망적이거나 경멸적인 언어폭력, 잠을 재우지 않아 신체를 고되게 하는 행위, 아동으로 하여금 가정폭력을 목격하도록 하는 행위, 아동을 위협하는 행위, 아동 노동 착취와 같이 아동의 정서 발달 및 연령상 감당하기 어려운 것을 강요하는 행위 등을 정서학대의 구체적인 예로 볼 수 있다(중앙아동보호전문기관 홈페이지, 2019. 4. 22. 인출). 한편 헌법재판소는 2015. 10. 21. 2014헌바266결정을 통해 정서적 학대의 사전적 의미를 정의한 바 있는데, 사전적 의미에서의 정신적 학대란 ‘사물을 느끼고 생각하여 판단하는 마음의 자세나 태도가 정상적으로 유지되고 성장하는 것을 방해하는 행위로서 마음에 상처를 주는 폭언 등을 하는 행위 또는 심한 수치·모욕·고통을 주는 행위’라고 보았다.

‘정신’이란 육체나 물질에 대립하는 영혼이나 마음으로서 사물을 느끼고 생각하여 판단하는 능력 또는 그런 작용, 마음의 자세나 태도이고, ‘정신건강’이란 이러한 정신이 아무 탈 없는 상태이며, 그 ‘발달’은 이러한 정신이 성장하거나 성숙함을 의미한다. ‘저해’란 이러한 정신 상태를 유지하거나 성장하는 것을 방해하는 것이고, ‘폭력행위’란 남을 거칠고 사납게 제압할 때 힘을 사용하는 것이며, ‘가혹행위’란 사람에게 심한 수치·모욕·고통을 주는 행위를 의미한다. (헌법재판소 2014헌바 266)

위와 같은 헌법재판소의 정서학대에 대한 사전적 의미를 빌려 신체학대를 정의내릴 때, 표준국어대사전에서는 신체의 대립어를 정신으로, 유사어를 몸, 육체, 육신, 형해, 덩치, 체격 등으로 제시하고 있다. 따라서 사전적 의미에서의 신체학대란 '구체적인 물체로서 아동의 몸과 뼈와 같은 형상이 건강하고 정상적으로 유지되고 성장하는 것을 방해하는 행위로서 몸을 위협하거나 모질고 혹독하게 하는 행위'라 할 것이다.

다만 정서학대와 신체학대를 정의함에 있어 다음의 두 가지 논쟁이 있다. 우선, 관련 조항의 추상적 표현에 대한 논쟁이다. 사전적 의미에 의하면 신체학대와 정서학대는 몸과 마음으로, 육체와 정신으로 대별 된다는 점에서는 분명해 보인다. 그러나 아동복지법 해당 조항에서는 그 외에도 '건강', '발달', '저해' 등의 단어를 사용함으로써 죄형법정주의의 명확성원칙에 반한다는 헌법소원심판이 제기된 바 있다. 그러나 헌법재판소 2014헌바266에서는 '통상의 해석방법에 의하여 건전한 상식과 통상적인 법감정을 가진 사람이면 당해 처벌 법규의 보호법익과 금지된 행위 및 처벌의 종류와 정도를 알 수 있게 규정'되었으며, 관련 법 조항 전체를 유기적·체계적으로 종합하여 판단할 때 죄형법정주의의 명확성원칙에 반하지 않는다고 결정하였다. 두 번째로는 신체학대의 정의 중 '신체의 손상'에 대하여 논쟁이 있다. 신체손상은 상해의 개념보다 넓은 개념으로 신체에 대한 폭행의 고의를 가지고 아동의 신체에 대해 상해라는 결과가 발생하지 않은 정도의 손상이 발생된 경우라고 보는 의견이 있으며(곽병선, 2008 외). 상해뿐 아니라 폭행·폭행치상까지 해당하는 모든 의미로 받아들여야 한다는 의견도 개진되고 있다(김혜경, 2010; 류부곤, 2015 외). 그러나 신체손상을 어느 범위까지 볼 것인가에 대한 해석의 차이에도 불구하고, 대부분의 연구는 학대가해자 측면에서 처벌의 실익을 따지는 논리에서 기반을 둔 것이고 피해대아동의 측면에서 아동복지법의 목적과 기본이념을 고려한 논의는 부족하다.

2) 정서학대와 신체학대의 발생 현황 및 후유증

정서학대와 신체학대는 가장 빈번히 일어나는 학대 유형이자 이 두 학대 유형간 중복학대 발생률이 가장 높다. 2017 전국아동학대현황보고서에서 정서학대는 21.1%로 단일학대 중 가장 발생비율이 높으며 그 다음으로는 신체학대로 14.7%이다. 가장 큰 비율을 차지하는 것은 중복학대인데 전체의 약 49%를 차지한다. 중복학대 중 대부분이 신체학대와 정서학대의 중복학대로 39.2%에 이른다. 최근의 이러한 결과는 아동학대신고를 공식적으로 처음 집계하여 발표한 2001년 전국아동학대현황보고서와는 큰 차이가 있음에 주목하여야 한다. 그 당시 중복학대는 30%에 미치지 못하였고, 신체학대는 전체 중 22.6%였으며 정서학대는 5.4%에 불과하였다. 이러한 유형별 발생률의 차이를 해석함에 있어 최근으로 오면서 정서학대와 중복학대의 비율이 증가하였다고도 볼 수 있지만, 우리사회에서 정서학대와 학대 간 중복학대를 인정하는 인식이

증가하였다고도 볼 수 있을 것이다.

한편, 정서학대와 신체학대에 대한 인식과 상호간의 관계에 대한 선행연구를 살펴볼 필요가 있는데, Egeland(2009)는 1961년 Kempe 등의 매 맞는 아동에 대한 보고서와 극단적인 신체·성적 학대에 대한 언론의 주목에 가려, 정서학대가 심각한 사회문제로 인식되지 못함을 지적하였다. 정서학대가 신체학대보다 ‘덜 심각한’ 아동학대로 인식되어 왔음에 대한 반증을 보여주는 연구는 꾸준히 진행되어 오고 있다. 신체학대·정서학대·방임이 아동에게 장기적으로 어떤 영향을 끼치는지 알아보기 위해 124편의 연구들로 메타분석을 실시한 결과, 신체학대와 정서학대와 방임은 우울 장애, 약물 의존, 자살 시도, 위험한 성행위 등에 있어 모두 심각한 후유증을 일으키는 것으로 나타나(Norman et al., 2012) 신체학대만이 심각한 학대일 수는 없음을 보여주었다. 이러한 연구 결과는 성학대가 아닌 다른 유형의 아동학대 역시 아동 건강 및 발달에 심각한 영향을 끼치는 것으로, 모든 유형의 아동학대는 학대 유형에 상관없이 결과의 심각성을 고려해야 함을 함의하고 있다. Vachon et al.(2015)의 연구에서도 정서학대와 방임이 신체학대나 성학대보다 위험하지 않다고 인식되어 왔지만, 2000여명의 청소년들을 사정한 결과 정서학대가 신체학대만큼이나 동일하고 보편적으로 불안과 우울, 규칙을 어기고 공격적인 정신적/행동적인 건강 발달에 해로운 영향을 끼쳤음을 분석하였다.

정서학대가 신체학대보다 아동 발달에 더 큰 부정적인 영향을 끼친다는 연구 결과도 있다. 윤혜미(2017)의 연구에서는 신체학대, 정서학대, 방임, 학대의 4개 유형을 분류하여 메타분석을 통해 심리사회적 부적응에 대한 효과 차이를 분석하였다. 내재화 문제행동에 대한 효과 크기를 분석한 결과 모든 아동학대의 유형에서 중간 정도의 효과 크기가 나타났는데, 특히 정서학대가 신체학대와 방임에 비해 불안, 우울 등 아동의 내재화 문제행동에 미치는 영향이 더 큰 것으로 분석되었다. 공격성과 같은 외현화 문제행동에 대한 아동학대 유형의 효과에서도 모든 학대 유형에서 중간효과 크기로 나타났는데, 정서학대가 신체학대보다 더 효과가 큰 것으로 나타났다. 이를 통해, 심리사회적 부적응 전체에 대한 아동학대유형의 효과는 모두 중간크기 이상으로, 내재화와 외현화 문제행동 모두에서 정서학대의 영향력이 가장 크게 분석되었다. 게다가, 신체적 학대가 단발적 에피소드 형태로 발생하는 데에 비해, 육설과 비하와 같은 정서학대는 일상적 양육스타일로 굳어져 피해의 누적성을 고려한다면 아동의 심리사회적 발달에 지속적으로 큰 영향을 끼친다(윤혜미, 2017).

또한 최근 들어 중복학대 비율의 높은 발생과 더불어, 연구에서도 정서학대와 신체학대는 상관관계가 매우 높은 것으로 밝히고 있으며(김세원, 2016; Sesar et al, 2008), 매 맞는 여성들을 대상으로 신체학대와 정서학대의 관계를 규명해 본 결과 99%에 달하는 연구대상자의 대부분이 정서학대를 경험한 것으로 나타남에 따라(Follingstad et al., 1990) 신체학대와 정서학대의 중복학대에 대한 연구도 활발히

수행되고 있다. 신체학대와 정서학대가 동반된 중복학대를 경험했을 때 단일 학대보다 우울과 불안, 문제행동, 공격성 등에 있어 심각하게 높은 위험을 갖는 것으로 나타났다(Hazen et al., 2009). 그리고 신체정서중복학대의 경우 정서단일학대에 비해 아동의 외현화 문제와 비행 문제에 대한 발생 가능성을 증가시키는 것으로 예측되었으며, 신체단일학대에 비해 내재화문제 발생 가능성을 증가시키는 것으로 나타났다(강지영 외, 2018).

2. 정서학대와 신체학대에 대한 형벌의 적용

1981년 아동복지법 제정(아동복지법 전부 개정) 이래로 아동학대행위에 대한 벌칙 연혁을 검토해 보면 정서학대와 신체학대는 벌칙 조항이 개정될 때마다 동일한 상한선이 적용되어 왔음을 알 수 있다. 1981년 아동복지법 제정 당시에는 아동학대의 유형을 성학대⁵⁾ 및 정서학대와 신체학대를 포함한 그 외의 학대⁶⁾로 구분하고 있었는데 전자에 대해서는 10년 이하의 징역 또는 500만 원 이하의 벌금에, 후자에 대해서는 2년 이하의 징역 또는 200만 원 이하의 벌금에 처하였다. 그 뒤로 2000년 아동복지법 전부 개정 시 아동학대의 유형도 성학대·정서학대·신체학대·유기 및 방임으로 세분화되었고 2000년과 2006년 두 번의 벌칙이 개정되었다. 그러나 벌칙에 있어서는 성학대와 그 외의 학대로 구분하여 이원화된 벌칙 체계를 유지하고 있다. 현행 아동복지법 제17호 금지행위를 위반하여 신체학대와 정서학대 행위를 한 자는 제71조(벌칙)에 의하여 5년 이하의 징역 또는 5천만 원 이하의 벌금에 처하도록 하고 있어 두 유형에 대한 과형 상한이 동일하다.

그렇지만 2014년에 제정 및 시행된 아동학대처벌법의 아동학대중상해에 대한 규정은 정서학대에도 적용할 수 있을 것인가에 대한 문제의 여지가 있어 보인다. 아동학대처벌법 제4조에서는 아동학대범죄를 범한 사람이 아동의 생명에 대한 위험을 발생하게 하거나 불구 또는 난치의 질병에 이르게 한 때에는 벌금형 없이 3년 이상의 징역에 처하도록 하고 있다. 그렇지만 아동학대범죄의 처벌에 관한 특례를 ‘생명에 대한 위험’, ‘불구’, ‘난치’로 한정하고 있기 때문에, 정서학대를 받은 아동 역시 회복이 어려우며 생존에 위협을 받을 정도의 정신적 후유증을 갖게 될 가능성이 있는데 이에 대한 고려는 없다.

한편, 신체학대의 개념 정의 부분에서 언급하였던 ‘손상’이라는 말은 형법의 대표적

5) 제18조 5. 아동에게 음행을 시키거나, 음행을 매개시키는 행위(1981. 4. 13. 법률 제3438호)

6) 제18조 9. 자기의 보호 또는 감독을 받는 아동을 학대하는 행위(1981. 4. 13. 법률 제3438호)

인 결과범인 상해죄(형법 제257조)와 관련이 있는 것으로, 형법 제257조(상해, 존속 상해)는 사람의 신체를 상해한 자는 7년 이하의 징역, 10년 이하의 자격정지 또는 1천만 원 이하의 벌금에 처하는 규정을 두고 있다. 이에 따라 신체학대와 상해죄에 대한 징역형 및 벌금형의 상한선이 다른 것이 문제가 될 수 있는데, 류부곤(2015)은 아동에 대한 ‘비보호적 법익침해행위’에 대한 불법성을 규정하는 것이 아동복지법의 취지이기 때문에 양형의 수준에 따른 선후를 논하기 보다는 아동에 대한 신체학대 행위와 형법상 상해나 폭행은 별개의 개념으로 다루고 그 결과에 대해서는 상상적 경합범⁷⁾으로 처리하여야 한다고 주장한다.

상해의 개념과 관련해서는 생리적 기능의 훼손이라는 견해와 신체의 완전성을 침해하는 것이라는 견해가 대립되나 최근에는 전자가 대표적인 통설로 받아들여지고 있다. 생리적 기능의 훼손이란 건강침해, 즉 육체적·정신적인 병적 상태의 야기와 증가를 말한다(이재상, 2017). 생리적 기능훼손은 질병을 일으키는 경우에 한하지 않고, 신체에 상처를 내거나 신체의 일부를 절단하는 경우도 포함이 된다(이재상, 2017). 그러나 이 생리적 기능훼손설에 의하면 아동의 머리카락을 강제로 자른 경우 상해에 해당 되지 않는다(이재상, 2017).

반면 상해의 개념을 신체의 완전성에 대한 침해로 보고 있는 견해에 의하면 상해를 넓은 의미로 보아 생리적 기능이 훼손되는 경우뿐만 아니라 본래 신체가 갖고 있는 완전성을 해치는 결과가 미친 경우에도 포함된다고 본다(이재상, 2017). 그렇기 때문에 이 견해에 의하면 아동의 머리카락을 강제로 자른 경우나 신체 기능상의 훼손은 없었더라도 아동을 잠시 기절하게 한 경우도 상해로 볼 수 있다(이재상, 2017).

7) 상상적 경합이란, 1개의 행위가 실질적으로 수 개의 죄에 해당하는 경우이다. 이때에는 형법 제40조에 의해 수개의 죄 중 가장 중한 죄에서 정한 형으로 처벌하므로, 실질적으로 수죄이나 과형에 있어서는 일죄로 보는 것(이재상 외, 2017)

Ⅲ. 연구 방법

대법원 2011도6015 판결⁸⁾은 우리나라 정서학대에 대한 최초의 대법원 판결로서, 이 판결과 의도적 표본추출에 따른 3개 사건에 대한 하급심 및 상고심을 연구대상으로 하여 사례연구 방법을 수행하였다. 중심 판결은 어린이집 보육교사가 원아의 뺨을 때리고 손바닥으로 입술을 때린 범죄사실에 대하여 정서학대죄는 무죄로 신체학대죄는 유죄로 선고한 사안이다. 이 중심 판결에서 정서학대의 개념을 구체적으로 언급함에 따라 이는 지금까지도 어린이집이나 유치원과 같은 육아지원기관내에서의 아동학대사례뿐만 아니라 가정 내 정서학대와 관련한 다수의 하급심에서도 리딩케이스로 인용되고 있다. 따라서 중심 판결의 법리를 분석하기 위하여 중심 판결과 유사한 3개의 사건에 대한 하급심 및 상고심을 추출하였다. 즉, 중심 판결은 어린이집에서 보육교사에 의해 일어난 학대로서, 중앙아동보호전문기관에서 제시하고 있는 학대별 유형에 판단하건데 정서학대와 신체학대가 중복되어 발생한 것으로 볼 수 있다. 이에, 연구대상 자료는 어린이집에서 일어난 학대 사건 중 중심 판결과 유사한 수준의 정서학대와 신체학대가 동반되어 발생한 사건으로 한정하였다.⁹⁾

사례연구는 구체적인 사례에 대해 심층적인 탐구를 하는 것으로, 연구하고자 하는 현상을 총체적으로 기술하고자 하는 연구 방법이다(Creswell, 2005). 따라서 중심 판결 사건 및 3개의 사건들에 대해 각 사례의 세부적인 기술을 제시하는 사례 내 분석과 사례들에 걸쳐 있는 주제를 분석하는 사례 간 분석을 실시하여 판결문에서 정의하고 있는 정서학대와 신체학대라는 현상을 심층적으로 탐구하고자 하였다.

연구 대상으로 삼은 사례의 범죄사실, 가해자와 피해자, 양형의 결과는 다음 <표 1>과 같다.

8) 이하 ‘중심 판결’

9) 따라서 중심 판결과 범죄 상황이나 학대의 정도 등이 다른 사건, 즉 가정 내 아동학대 사건에 대해서는 본 연구 결과의 쟁점들이 다를 수 있다. 중심판결에서 쟁점이 되었던 범죄사실은 가정 내 주양육자가 아닌 어린이집 보육교사에 의한 것으로서, 가해자와의 관계나 반복성과 은폐성이라는 아동학대의 특성상 차이가 있기 때문이다.

<표 1> 연구 대상 사례 요약

대법원 사건 번호	(가)-중심 판결 2011도6015 (2011.10.13. 선고)	(나) 2015도13488 (2015.12.23. 선고)	(다) 2015도6781 (2016.5.12. 선고)	(라) 2018도7109 (2018.7.20. 선고)
범죄 사실	음식을 잘 안 먹는 다며 뺨을 때리고 손바닥으로 입술을 때림. 딱밤을 수회 때려 점상출혈 등 의 상해를 가함.	머리를 손으로 1회 세계 때리고 강압 적으로 피해자를 구석으로 잡아 끔. 스펀지로 아동의 머리를 1회 세계 때림	우측발로 밀치고 밥을 잘 먹지 않았 다며 좌측 팔을 1 회 때림. 피학대아 동의 모가 아동의 상처를 보고 메모 를 보낸 것에 화가 나 머리를 뒤로 세 게 밀치고, 수업시 간에 피해 아동만 따로 떨어져 있게 함.	'밥을 빨리 안 먹으 면 혼낸다'라고 큰 소리를 치며 주먹 으로 아동의 머리 부위를 때림.
가해자	보육교사	어린이집 원장, 보육교사	보육교사	보육교사
피해자	23개월	28개월	3세	만4세 8개월
1심	신체학대죄 (정서학대 무죄)	정서학대죄	정서학대죄	신체학대죄 (정서학대 무죄)
2심	항소 기각	항소 기각	항소기각	원심 파기 정서학대죄 (신체학대 무죄)
3심	상고 기각	상고 기각	상고기각	상고기각
확정	신체학대죄 (정서학대 무죄)	정서학대죄	정서학대죄	정서학대죄 (신체학대 무죄)
	징역6월(집행유예 2년) 사회봉사 80시간	벌금 300만원	벌금 200만원	벌금 300만원

IV. 사례 분석

1. 사례 내 분석

1) (가) 사례

(1) 아동학대 사실

A어린이집 보육교사인 피고인은 만2세 아동들이 음식을 잘 먹지 않고 토하려고 한다는 이유로 오른손 엄지손가락과 중지손가락을 맞물려 텅겨(일명 ‘딱밤’) 아동의 팔과 다리 부위를 수회 때려 점상출혈 등의 상해를 가하였다. 또한 음식을 잘 먹지 않는다는 이유로 위와 같은 방법으로 아동들의 양쪽 뺨 부위를 수회 때리고, 손바닥으로 입술 부위를 때렸다.

(2) 판단 및 양형의 이유

양형에서는 만2세 아동의 발달 상태와 학대의 경위에 대해 주목하고 있다. 태어난 지 2년 밖에 되지 않아 아동 스스로의 의사표현을 제대로 하지 못하고 있는 어린 아동을 대상으로 한 행위로서, 학대의 경위가 아동들에게 음식을 먹으라고 한 보육교사의 말을 아동들이 따르지 않는다는 이유만으로 폭행을 한 것은 보육교사라는 돌봄서비스 전문직의 본분을 넘어 사람의 본성에도 어긋나는 일임을 분명히 하고 있다.

태어난 지 2년 밖에 되지 않아 자기의 의사표현조차도 제대로 하지 못하는 어린 아이들을 상대로 위 피고인의 말을 따르지 않는다는 이유로 폭행을 가한 행위는 보육교사로서의 본분을 잊은 정도를 넘어 사람의 본성에도 어긋나는 것이고 (가)-1심

자신들의 주양육자로부터 분리되어 어린이집에서 전적으로 의지를 할 수 밖에 없었던 보육교사로부터 폭행을 당한 어린 아동들이 입었을 정신적 고통을 헤아리고 있는 점을 볼 때, 판결에서도 아동들의 정신건강 및 발달에 해가 되었음을 인정한 것으로 보인다.

위 피고인으로부터 폭행을 당한 어린 피해자들이 입었을 정신적 고통과 보육교사를 믿고 어린 자녀들을 어린이집에 맡겼다가 자기 아이들이 이러한 용납되지 않는 행위를 당하였다는 사실을 알게 된 부모의 심정을 헤아려 볼 때 위 피고인을 엄중하게 처벌하지 않을 수 없다. (가)-1심

이처럼 재판부는 아동들의 연령별 발달 특성, 아동학대의 경위, 아동들이 입은 정신적 고통을 양형의 가중요인으로 고려하였지만, 피고인이 초범이고 자신의 잘못을 반성한 점과 무엇보다 보육교사의 자격 상실 가능성을 더 큰 양형의 감경요인으로 보았다.

반면, 위 피고인이 초범으로서 자신의 잘못을 반성한다고 하고 있고 이 사건으로 인하여 보육교사 자격을 잃을 것으로 보이는 점 등을 고려하여 징역형의 집행을 유예하기로 한다. (가)-1심

2) (나) 사례

(1) 아동학대 사실

B어린이집 보육교사인 피고인은 아동들끼리 다툼이 있어 이를 말렸는데도 자신의 말을 듣지 않는다는 이유로 3세 아동의 머리를 손으로 1회 세게 때리고 강압적으로 피학대아동을 구석으로 잡아끌었다. 또한 당해 어린이집 원장은 재롱잔치 준비과정에서 아동들이 말을 듣지 않는다는 이유로 4세 아동의 머리를 스펀지 블록으로 1회 세게 때렸다.

(2) 판단 및 양형의 이유

(나) 2심에서는 어린이집 원장이 제기한 항소에 대해 다음의 사정을 종합하여 고려할 때 아동의 정신건강·복지를 해치거나 정상적 발달을 저해할 수 있는 행위로 보았다. 첫째, 스펀지 블록으로 만2세에 불과한 피학대아동의 머리 부위를 상당한 세기로 때렸다. 둘째, 재롱잔치 당일 학부모에게 좋은 모습을 보이기 위해, 아동을 따로 불러 잘못된 행동을 친철히 설명하고 납득시킬 수 있었음에도 불구하고 피고인의 사적인 감정에 사로잡혀서 한 행위라고 볼 수 있다. 셋째, 학대가해자인 원장의 행위가 피학대아동의 인격발달과 정신건강에 미칠 수 있는 영향 등을 고려하면, 그러한 윤리를 사회윤리 내지 사회통념상 용인될 수 있는 정당행위라고 보기 어렵다. 넷째, 정서학대 행위는 실제로 아동의 건강·복지를 해치거나 정상적인 발달을 저해할 것까지 요하지 아니하며 그러한 결과를 초래할 위험 내지 가능성이 발생하면 구성요건을 충족한다고

봄이 타당하다. 다섯째, 피고인은 당시 다른 아동을 악기채로 때리기도 하여 피학대아동은 상당한 위압감을 느낄 수 있었고, 아동의 연령과 폭행의 정도와 피고인의 지위에 비추어 아동의 자유의사를 제압하기에 충분한 유형력 행사로서 아동의 정신건강 및 발달에 어느 정도 영향을 미쳤을 것임이 타당하다. 여섯째, 아동복지법상 학대의 개념은 형법상 학대의 개념보다 넓게 해석함이 타당하다. 일곱 번째, 아동보호전문기관에서도 CCTV와 현장조사 결과 아동복지법상 금지되는 학대행위로 판정하였다.

(나) 2심 판단에서 주목할 점은 정서학대행위의 구성요건을 학대행위로 인해 피학대아동의 건강과 복지를 위협받거나 정상적인 발달에 부정적인 요인을 초래할 가능성만으로도 충분히 족하다고 보았다는 것이다. 또한 (나) 2심에서는 만2세라는 아동의 연령과, 스폰지 벽돌로 머리를 상당히 세게 내려친 폭행의 정도와, 어린이집 원장이라는 지위로 인해 아동이 받았을 위압감과, 다른 아동 학대를 목격한 것들을 모두 고려할 때 아동의 정신건강 및 발달을 저해하는 행위로 판단하였다.¹⁰⁾

(나)의 3심에서는 중심 판결에서 내린 정서학대의 정의를 인용하였다, 그러나 ‘아동의 정신건강 및 발달에 해를 끼치는 정서적 학대행위’라 함은 실제로 학대가해자가 아동에 대한 정서적 학대의 목적이나 의도가 있어야만 정서학대를 인정할 수 있는 것은 아니고, 그 행위로 아동의 정신건강 및 발달을 저해하는 결과가 발생할 위험이나 가능성이 있음을 ‘미필적’으로 인식하면 충분하다고 실시하였다. 이는 곧 어린이집 정서학대에 대한 최초의 판결인 중심 판결 내린 정서학대행위의 범위를 확장한 것으로 해석할 수 있을 것이다.

여기에서¹¹⁾ “아동의 정신건강 및 발달에 해를 끼치는 정서적 학대행위”라 함은 현실적으로 아동의 정신건강과 그 정상적인 발달을 저해한 경우뿐만 아니라 그러한 결과를 초래할 위험 또는 가능성이 발생한 경우도 포함되며, 반드시 아동에 대한 정서적 학대의 목적이나 의도가 있어야만 인정되는 것은 아니고 자기의 행위로 인하여 아동의 정신건강 및 발달을 저해하는 결과가 발생할 위험 또는 가능성이 있음을 미필적으로 인식하면 충분하다고 할 것이다. (나)-3심

3) (다) 사례

(1) 아동학대 사실

C어린이집 보육교사인 피고인은 3세 아동이 수업 내용을 잘 이해하지 못하여 가까이 다가와 앉으려고 했다는 이유로 아동을 우측발로 밀치고, 밥을 잘 먹지 않고 탄

10) 판결문상, 신체학대행위에 대해서는 검사의 공소제기가 되지 않아 신체학대행위에 대해서는 별도의 판단이 없었던 것으로 보인다.

11) 중심 판결을 의미함.

짓을 하였다는 이유로 아동의 좌측 팔을 오른손으로 1회 때렸다. 또한 다음날 아동의 모가 원아수첩에 ‘**이(피학대아동) 어제 이마가 멍이 심하게 들었는데 많이 울었을 것 같이 심하던데 어찌다 그런 건가요? 메모도 없고 약도 안 발랐고 5시에 귀가했는데 선생님이 모를 리가 없을 것 같던데 한번 보세요 상처까지 났던데’라는 내용을 써 보낸 것에 화가 나 아동의 머리를 뒤로 세게 밀치고, 아동이 교실 출입문 쪽에 앉아 있었다는 이유로 우측 발로 아동을 밀치고, 피해 아동만 다른 원생들로부터 멀리 떨어진 채 앉게 하여 다른 원아들과 어울리지 못하도록 하였다. 뿐만 아니라 아동이 밥을 천천히 먹는다는 이유로 식판을 빼앗아 복도에 놓아두고 수저통을 복도로 던졌으며, 낮잠을 자지 않고 책을 읽으려고 한다는 이유로 화가 나 책을 빼앗아 보지 못하게 하였다.

(2) 판단 및 양형의 이유

(다) 1심과 2심에서도 (나) 2심의 판단 이유에서처럼 아동의 경우 완전하고 조화로운 인격발달을 위하여 사회적으로 보호받을 필요성이 있어 성인에 비해 보호가치를 높이 보아 아동복지법상 학대의 개념은 넓게 해석하는 것이 타당하다고 보고, C어린이집 보육교사의 행위는 아동의 정신건강 및 발달에 해를 끼치는 정서적 학대행위에 해당한다고 봄이 상당하다고 판단하였다.¹²⁾ 이러한 정서학대에 대해서는 중심 판결의 정의를 인용하였다. 또한 (다) 2심에서는 당해 보육교사가 자신의 보호 아래 있던 나이가 어리고 방어능력이 부족한 아동을 상대로 하였다는 점에서 사안의 심각성을 두었다.

다만 (다) 1심에서 양형 감경 이유로 ‘학대의 정도가 중하지는 않은 점’은 정서학대행위에 대한 오해의 여지가 있다. (나) 판결문에서 밝히고 있는 바와 같이 아동에 대한 정서적 학대행위는 현재 실제로 행해진 학대행위뿐 아니라 그 행위로 나타날 수 있는 정신건강 및 발달을 저해하는 결과의 가능성이 있는 것으로서, C어린이집 보육교사의 정서학대행위 정도를 중하지 않은 것으로 선불리 판단하기 어렵기 때문이다. 또한 (다) 2심에서는 본 학대행위가 사안이 무겁고 죄질이 불량하다고 보았음에도 불구하고, 항소이유서에서 보육교사 본인의 행위가 아동의 정신건강 및 발달에 해를 끼쳤다고 볼 수 없다고 밝힌 학대가해자에게 ‘자신의 행동에 대해서 도의적으로 반성하고 있는 점’을 양형 감경 이유로 하고 있는 것은 양형 판단 근거로서 적합하지 않다 할 것이다.

12) (다) 사건 또한 판결문상으로 볼 때, 신체학대행위에 대해서는 검사의 공소제기가 되지 않아 신체학대행위에 대해서는 별도의 판단이 없었던 것으로 보인다.

4) (라) 사례

(1) 아동학대 사실

D어린이집 보육교사인 피고인은 4세 아동이 밥을 늦게 먹는다는 이유로 화장실로 불러 ‘밥을 빨리 안 먹으면 혼낸다’라고 큰 소리를 치며 주먹으로 피해 아동의 머리 부위를 때렸다.

(2) 판단 및 양형의 이유

(라) 사례의 1심과 상소심의 판단은 달랐다. 우선 1심에서는 4세인 피학대아동의 나이, 아동이 맞은 부위, 아동이 피해 이후 여러 차례 헛기침을 하면서 심하게 울다가 왼손으로 자신의 머리를 어루만지고 이 사건 이후 어린이집을 가는 것을 꺼리는 등의 반응과 태도를 고려하여 이 사건을 신체학대로 판단하였다. 그러나 위 중심 판결과 (나) 사례 대법원 법리에 따라, 피고인이 피학대아동의 머리를 때린 행위를 신체학대 행위로 인정하는 이상 다시 정서학대행위에 해당한다고 평가할 수 없다고 보았다. 또한 (라) 사례의 1심에서는 위 대법원 법리에 더불어, 정서학대를 무죄로 한 이유에 대해서 보육교사인 피고인이 피학대아동에게 큰소리를 친 행위는 별개의 범의에 의한 것이 아니고, 시공간이 밀착한 행위이며, 큰소리를 친 행위와 머리를 때린 행위를 분리해서 보더라도 큰소리를 친 행위가 피학대아동의 정신건강 및 발달에 해를 끼칠 정도는 아니라고 판단하였다.

나아가 피고인이 피해자에게 큰소리를 친 행위는 별개의 범의에 의한 것이 아니라 머리를 때리는 행위에 수반된 것이고 시간적·장소적으로 밀착한 행위이므로 머리를 때리는 신체적 학대행위에 흡수된다고 봄이 타당하다(설령 피고인이 큰소리를 친 행위를 머리를 때린 행위와 분리하여 검토해 보더라도, 그것이 독자적으로 피해자의 정신건강 및 발달에 해를 끼칠 정도의 정서적 학대행위에 해당한다고 평가하기도 어렵다). (라)-2심

한편, (라) 항소심과 상고심 역시 (가) 사례와 (나) 사례의 대법원 법리를 인용하였다는 점에서는 1심의 태도와 같으나, 신체학대죄와 정서학대죄 유무죄에 대한 판단은 1심과 달리 보았다. 우선, 1심에서 인정한 신체학대죄를 인정하지 않았다. 보육교사가 주먹으로 피학대아동의 머리 부위를 때린 사실은 인정되나, 이 행위로서 피해자의 신체에 손상을 주거나 신체의 건강 및 발달을 해쳤다고 인정하기에는 어렵다는 것이다. 그러나 이러한 해석은 아동복지법의 입법변화를 따르지 못한 처사라 볼 것이다. 아동학대범죄처벌법의 제정과 더불어 아동복지법은 2014년 9월 일부개정(법률 제12361

호, 2014. 1. 28., 일부개정)을 통해 신체학대의 정의를 확대하였다. 즉 개정 이전 아동복지법에서는 신체학대를 ‘아동의 신체에 손상을 주는 학대행위’로 봄으로써 신체학대를 협소하고 신체손상이라는 결과를 중요시하도록 하였는데, 개정 이후 법률에서는 ‘아동의 신체에 손상을 주거나 신체의 건강 및 발달을 해치는 신체적 학대행위’로 정의하여 결과보다는 위험에 초점을 맞추고 있기 때문이다.

그렇지만 (라) 상소심에서는 신체학대로 판단하지 못한 범죄 사실에 대해 정서학대죄를 인정하였다. 1심에서는 이러한 학대 행위가 독자적으로 피해자의 정신건강 및 발달에 해를 끼칠 정도의 정서적 학대행위에 해당한다고 평가하기 어렵다고 보았다. 그렇지만 상소심에서는 만4세 아동이 화장실에서 느꼈을 고립감과 공포심, 사건 이후의 반응, 어린이집 등원을 기피한 상황, 심리치료 기간 등을 고려할 때 정서학대 행위에 해당한다고 보았다.

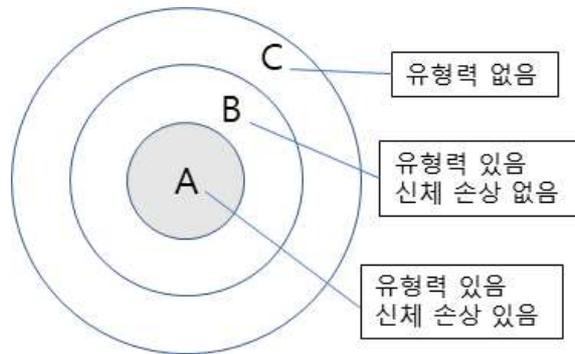
- ① 피고인은 늦게까지 밥을 먹던 피해자를 화장실로 불러 큰소리를 치며 주먹으로 피해자의 머리를 때렸는데, 이러한 행위는 만 4세에 불과하였던 피해자에게 고립감과 공포심 등의 정서적 위해를 주기에 충분해 보이고, 실제로 피해자는 화장실에서 나온 후에도 여러 차례 헛기침을 하면서 계속 우는 모습을 보였던 점, ② 피해자는 이 사건 직후 다니던 어린이집을 옮겼고, 약 6개월의 기간동안 심리치료를 받은 점, ③ 피고인과 피해자의 관계, 피해자의 나이, 신체적·정신적 발달 정도 등에 비추어 피고인의 행위에 부수적으로 훈육의 목적이나 의도가 포함되었다고 할지라도 이는 건전한 사회통념상 만 4세 아동의 훈육을 위한 적절한 방법이나 수단의 한계를 넘어선 것으로 보이는 점 등을 종합할 때, 피고인의 행위는 아동의 정신건강 및 발달에 해를 끼치는 정서적 학대행위에 해당한다고 봄이 타당하다. (라)-2심

2. 사례 간 분석

1) 신체학대와 정서학대의 개념을 어떻게 보고 있는가?

아동복지법 제17조(금지행위)에 의하면 ‘아동의 신체에 손상을 주거나 신체의 건강 및 발달을 해치는 신체적 학대행위’를 신체학대로, ‘아동의 정신건강 및 발달에 해를 끼치는 정서적 학대행위’를 정서학대로 추상적이고 모호하게 정의함으로써 구체적인 사례에 적용에 대한 판단은 재판부의 판단으로 유보하고 있다. 따라서 중심 판결 법리에 따라 정서학대행위에 대한 정의에서 신체학대와 정서학대행위의 의미를 유추하면, ‘유형력 행사와 신체 손상(내지 신체적 건강 및 발달 저해)’이라는 두 가지 요소가 충족된 경우를 신체학대로(아래 그림에서 A 영역), 이 두 가지 요소 중 하나라도 충

족하지 못할 경우에는 정서학대로(B, C 영역) 인정하고 있는 것으로 보인다. 보육교사가 피학대아동을 화장실로 불러 큰소리를 치며 머리를 때린 것에 대해 신체학대로 보지 않은 (라) 상고심은 신체학대죄를 무죄로 판단한 이유에 대해 피고인이 피해자를 때리게 된 경위 및 그 방법이나 정도 등을 고려할 때, 피고인의 행위가 피해자의 신체에 손상을 주거나 신체의 건강 및 발달을 해치는 신체적 학대행위에 해당한다고 인정하기 부족하다고 판시하였다.



[그림 1] 정서학대와 신체학대의 구분

유형력 행사는 사전적 의미로 형태를 띠고 있는 힘의 행사로, 사람의 신체에 직·간접적으로 물리적인 힘을 가하는 것을 의미한다. 그러므로 (가)에서 아동의 뺨을 때리고 뺨을 때린 행위, (나)에서 아동을 잡아끌고 스펀지 블록으로 머리를 때린 행위, (다)에서 아동의 팔을 때리고 머리를 뒤로 세게 밀친 행위, (라)에서 주먹으로 아동의 머리를 때린 행위는 모두 유형력의 행사가 있었다고 볼 수 있다.

이처럼 유형력의 유무 여부는 크게 논의나 반박의 여지가 없고, 신체학대로 볼 것인가 보지 않을 것인가를 구분하는 것은 신체 손상 내지 신체의 건강 및 발달을 해하였는가의 유무이다. 그런데 (가) 이하 판결문들에서는 신체학대행위임을 판단하는 두 번째 구성요건인 ‘신체 손상 또는 신체의 건강 및 발달의 해’를 판단함에 있어 신체손상이라는 결과에만 주목하고 있는 것으로 분석된다. 2014년 9월 개정 아동복지법부터는 신체학대행위를 아동 신체의 건강 및 발달을 해치는 신체적 학대행위로 폭 넓게 정의함으로써 신체손상이라는 결과에 국한하지 않고 있다. 그러나 신체학대죄의 공소가 제기된 (가)와 (라) 사건에 대해서는 점상출혈이 있었던 (가)만이 신체학대죄로 선고되었으며, (나)와 (다) 사건의 경우 신체학대죄의 공소제기조차 없었던 것으로 짐작하건대, 재판부는 최근까지도 신체학대는 신체의 건강과 발달을 해치는 위험이 있었는가 그렇지 않은가 보다는 신체손상이라는 결과가 있었는가 여부에 주목해 온

것으로 보인다.

결국, 신체학대죄로 인정하는 결정적인 기준은 신체손상의 유무인데, (다)-3심에서는 ‘신체에 손상을 준다’라는 것에 대해 신체의 부정적인 변화를 구성요건으로 보고 있다. 신체의 완전성이 훼손되거나 생리적 기능에 장애를 초래하는 ‘상해’의 정도에까지는 이르지 않더라도 이에 준하는 정도로 신체에 부정적인 변화를 가져오는 것을 의미한다는 것이다.

구 아동복지법 제17조 제3호는 “아동의 신체에 손상을 주는 학대행위”를 금지행위의 하나로 규정하고 있는데, 여기에서 ‘신체에 손상을 준다’라 함은 아동의 신체에 대한 유형력의 행사로 신체의 완전성을 훼손하거나 생리적 기능에 장애를 초래하는 ‘상해’의 정도에까지는 이르지 않더라도 그에 준하는 정도로 신체에 부정적인 변화를 가져오는 것을 의미한다고 할 것이다. (다)-3심

그러나 아동학대에 있어 신체 손상을 이와 같이 엄격하게 판단하는 것과 관련해서는 숙고하여야 할 부분이 있다. ‘손상’이라는 말은 형법의 대표적인 결과범인 상해죄(형법 제257조)에서 자주 언급되는 것으로서 어떤 손괴행위에 따른 ‘결과’를 예정하는 것으로 통상 이해되고 있다. 그렇기 때문에 신체학대행위를 ‘결과범’으로 본다는 것이 단락 이후에 살펴볼 정서학대행위를 결과 초래의 위험 또는 가능성만으로 성립하는 ‘위험범’으로 보고 있는 것과 논리에 부합하지 않기 때문이다. 또한, 위 (다)-3심 판결문에서는 신체학대를 신체의 완전성을 훼손하거나 ‘상해’에 준하는 정도에 이르러야 하는 것으로 보고 있다. 그러나 상해를 피해자 신체의 완전성을 훼손하거나 생리적 기능에 장애를 초래하는 것으로 볼 때 생리적 기능에는 육체적 기능분만 아니라 정신적 기능도 포함된다고 판단한 판례¹³⁾ 및 통설을 적용해보면, 아동학대 중 신체학대에서 반드시 신체의 완전성 훼손이나 생리적 기능훼손을 엄격하게 적용할 지에 대해서는 재고가 필요하다.

과거 사법부의 판단은 아동학대를 ‘상해가 있더라도, 학대의 행위가 유기나 방임에 준할 정도에 이르러야만 하는 것’으로 보았지만, 2000년대 중반 이후부터 ‘상해가 없더라도, 아동의 건강, 복지에 해가 되거나 아동의 정상적 발달을 저해할 수 있는 신체·정신·성폭력 또는 가혹행위가 있다면’ 아동학대라고 논지를 변경하였다(이세원, 2018). (다)-1심에서 밝히고 있는 바와 같이 아동의 경우 완전하고 조화로운 인격 발달을 위해 사회적으로 보호받을 필요성이 있기 때문이다. 따라서 이러한 논리에 따르면 신체학대 역시 신체의 손상이 학대행위의 기준이 되어서는 안 될 것이며, 그 행

13) 당시 성폭력범죄의 처벌 및 피해자보호 등에 관한 법률 제9조 제1항의 상해는 피해자의 신체의 완전성을 훼손하거나 생리적 기능에 장애를 초래하는 것으로, 반드시 외부적인 상처가 있어야만 하는 것이 아니고, 여기서의 생리적 기능에는 육체적 기능뿐만 아니라 정신적 기능도 포함된다고 판단함(대법원 1999. 1. 26. 선고 98도3732 판결).

위로 인해 피해 아동의 건강이나 복지에 해가 되거나 그 연령 또래 아동의 정상적인 발달을 저해할 수 있는 행위가 있었다면 학대행위로 판단하는 것이 적절할 것이다.

아동복지법상 학대의 개념을 좁게 볼 것은 아니며, 오히려 18세 미만의 아동의 경우 완전하고 조화로운 인격발달을 위하여 사회적으로 보호받을 필요성이 있어 성인에 비해 보호가치가 높다고 할 것이므로, 아동복지법상 학대의 개념은 형법상 학대의 개념보다 넓게 해석하는 것이 타당한 점 (다)-1심

따라서, 신체 손상에 대한 이러한 논의점을 적용해 본다면 정서학대죄만으로 선고된 (나), (다), (라) 역시 신체학대로도 볼 수 있을 것이다. 이들 사례의 행위는 피해 아동의 연령과 그에 따른 발달의 특수성, 가해자와의 관계 등을 고려할 때, 육체적 기능에 장애를 초래한 것으로 현재 드러나지 않았다 하더라도 정신적 기능에 장애를 줄 수 있는 위험이 있었다고 판단되기 때문이다.

한편, 정서학대와 관련하여 (가) 1심과 2심 판결에서는 정서적 학대행위를 아동의 신체에 직접 유형력을 행사하는 행위는 포함하지 않는다고 하며, 아동의 신체에 손상을 주는 이외의 방법으로 학대하는 행위를 의미한다고 보았다.

아동복지법 제29조가 아동에 대하여 금지하는 행위로서 위와 같이 제3호에서 “아동의 정신건강 및 발달에 해를 끼치는 정서적 학대행위”를 규정하고 있는 외에 별도로 제1호에서 “아동의 신체에 손상을 주는 행위”를 규정하고 있는데¹⁴⁾, 아동의 신체에 손상을 주는 행위 가운데 아동의 정신건강 및 발달에 해를 끼치지 않는 행위를 쉽게 상정하기 어려운 점, ‘정서적 학대행위’라는 문언은 아동의 신체에 직접 유형력을 행사하는 행위는 포함하지 않는다고 해석되는 점에 비추어보면, “아동의 정신건강 및 발달에 해를 끼치는 정서학대행위”라 함은 “아동의 신체에 손상을 주는 행위” 이외의 방법으로 학대하는 행위를 의미한다고 판단된다. (가)-1심

그러나 이러한 정서학대의 정의는 모순성을 내포하고 있다. 정서학대가 아동의 신체에 직접 유형력을 행사하는 행위는 포함하지 않는다면 정서학대를 [그림 1]의 C

14) 구 아동복지법과 현행 아동복지법 조항 비교

구 아동복지법 (2014. 1. 28. 법률 제12361호로 일부개정되기 이전)	현행 아동복지법
제29조(금지행위) 1. 아동의 신체에 손상을 주는 학대행위	제17조(금지행위) 3. 아동의 신체에 손상을 주거나 신체의 건강 및 발달을 해치는 신체적 학대행위
제29조(금지행위) 3. 아동의 정신건강 및 발달에 해를 끼치는 정서적 학대행위	제17조(금지행위) 5. 아동의 정신건강 및 발달에 해를 끼치는 정서적 학대행위

영역의 행위로 한정하여야 하겠지만, 아동의 신체에 손상을 주는 이외의 방법으로 학대하는 행위라면 B 영역과 C 영역 모두 정서학대로 보아야 하기 때문이다.

이에 따라 중심 판결인 (가) 3심에서는 1심과 2심에서의 이유 설시에 적절치 못한 점이 있음을 인정하고 정서학대 정의의 모순성을 다소 해소하고자 하였다. 유형력을 행사하였으나 신체의 손상에까지 이르지 않는 행위에 대해서 정서학대행위라고 판단한 것이다. 따라서 (가) 1심과 2심의 논리에 따르면 유형력이 있으나 신체손상이 없는 B영역에 대한 판단이 모호하나, 최종 확정심이자 판례성립의 지위를 갖고 있는 대법원 판결인 중심 판결에 의하면 신체학대에만 해당되고 정서학대에는 해당하지 않는다.

아동의 신체에 손상을 주는 행위 가운데 아동의 정신건강 및 발달에 해를 끼치지 않는 행위를 상정할 수 없는 점 및 위 각 규정의 문언 등에 비추어 보면 제3호의 행위는 유형력 행사를 동반하지 아니한 정서적 학대행위나 유형력을 행사하였으나 신체의 손상에까지 이르지 않고 정서적 학대에 해당하는 행위를 가리킨다고 보아야 한다. (가)-3심

정서학대의 개념은 신체학대와 구분하면서도 매우 광의의 개념으로 접근하고 있다. 우선 결과가 나타난 시점과 관련하여, 현 시점 상에서 아동의 정신건강과 정상적인 발달을 저해한 경우뿐만 아니라 향후 그러한 결과를 초래할 위험 또는 가능성이 발생한 경우까지 포함하고 있다. 학대행위가 있었던 사건 이후에 피학대아동에게 어떠한 변화나 징후가 보이지 않았다고 하여 가해자의 행위가 피학대아동의 정신건강에 아무런 영향을 미치지 않았다고 선불리 단정할 수 없기 때문이라는 것으로서, 아동학대를 ‘눈앞에 두드러지는 증거’만으로는 판단할 수 없다는 태도로 해석된다. 또한 고의와 관련하여, 범죄는 행하려고 하는 의지나 인식이 있어야 하는데 최근 들어 아동학대에 대한 판례의 경향은 비록 아동을 학대하고자 한 직접적인 고의는 없더라도 자신의 행위로 인하여 아동의 건강 및 발달에 저해라는 결과가 발생 할 것임을 인식하였다면 미필적 고의로 인정하고 있다. 본 판결에서도 이러한 사법적 판단의 흐름에 따라 아동을 정서적으로 학대하려고 하는 목적이나 의도가 있어야만 정서적 학대로 인정될 수 있는 것은 아니고, 가해자 본인의 행위로 인하여 아동의 정신건강 및 발달을 저해하는 결과가 발생할 위험이나 가능성이 있음을 미필적으로 인식하면 충분한 것으로 보았다.

눈앞에 두드러지게 보이는 것도 아니고 그 결과가 현실적으로 심각하게 나타나지 않을 수도 있는바 (나)-2심

피고인의 위와 같은 행위는 피학대아동의 자유의사를 제압하기에 충분한 유형력

행사로서 피학대아동의 정신건강 및 발달에 어느 정도 영향을 미쳤을 것으로 추단함이 타당하고, 이와 달리 이 사건 이후 피학대아동에게 특별한 변화나 징후가 보이지 않았다고 하여 피고인의 행위가 피학대아동의 정신건강에 아무런 영향을 미치지 않았다고 설불리 단정할 수 없는 점 (나)-2심

‘아동의 정신건강 및 발달에 해를 끼치는 정서적 학대행위’란 현실적으로 아동의 정신건강과 정상적인 발달을 저해한 경우뿐만 아니라 그러한 결과를 초래할 위험 또는 가능성이 발생한 경우도 포함되며, 반드시 아동에 대한 정서적 학대의 목적이나 의도가 있어야만 인정되는 것은 아니고 자기의 행위로 아동의 정신건강 및 발달을 저해하는 결과가 발생할 위험 또는 가능성이 있음을 미필적으로 인식하면 충분하다. (나)-3심

아동의 정신건강과 정상적인 발달을 저해하였다는 것의 구체적인 판단 근거는 다음과 같다. 첫째, 학대행위 이후 변화된 피학대아동의 부정적인 행동이나 태도 등을 볼 때 아동이 정신건강에 해를 입었다고 판단하였다. 아동을 화장실로 따로 불러 행한 학대행위이기에 이에 대한 물적 증거는 없지만 피해 아동이 화장실에서 나온 후에도 오랫동안 크게 우는 모습을 CCTV로 확인할 수 있었던 점, 피학대아동이 평소와는 달리 학대사건 이후 어린이집 가는 것을 많이 싫어한 점, 피학대아동이 심리치료를 받은 점 등은 학대행위 이후 피학대아동 정서 상태에 부정적인 변화를 가져왔다고 본 것이다.

피학대아동의 어머니 000의 수사기관 진술내용(‘아들이 피고인으로부터 맞고 울지는 않았지만 어린이집 가는 것을 많이 싫어했다’는 취지) (나)-2심

피해자는 맑은마음 아동심리정신과에서 진료를 받기도 하였던 점 (다)-2심

피해자는 이 사건 직후 다니던 어린이집을 옮겼고, 약 6개월간의 기간 동안 심리치료를 받은 점 (라)-2심

실제로 피해자는 화장실에서 나온 후에도 여러 차례 헛기침을 하면서 계속 우는 모습을 보였던 점 (라)-2심

둘째, 피학대아동이 정서적으로 학대를 받았던 것으로 보이는 정황을 중요시하였다. 학대 피해 당시 영유아였던 아동들의 나이와 그 연령대의 지적수준이나 발달성숙도를 고려하였고, 그러한 점에 비추어 볼 때 보육교사나 원장인 피고인과 피해자의 관계가 피학대아동에게 큰 위력으로 작용하였을 것이라 판단하였다. 또한 어린 아동을 밀폐된 화장실로 불러 큰 소리를 치며 주먹으로 머리를 때리는 등의 행위는 영유아인 피학대아동에게 고립감과 공포심 등의 정서적 위해를 주기에 충분하며, 이러한 행위들은 영유아들이 받아들일 수 있는 정도의 방법과 수단의 한계를 넘어선 것이기 때문에

정서적인 위해라고 보았다.

피해자를 화장실로 불러 큰소리를 치며 주먹으로 피해자의 머리를 때렸는데, 이러한 행위는 만4세에 불과하였던 피해자에게 고립감과 공포심 등의 정서적 위해를 주기 충분해 보이고 (라)-2심

폭행에 이르게 된 경위나 폭행 부위와 정도, 구체적인 행위 태양, 현장 분위기, 피학대아동의 나이, 지능수준, 행위자와 피학대아동의 관계, 그 행위 (나)-2심

입법목적, 아동의 지능, 지적수준, 발달성숙도 (나)-2심

피고인과 피해자의 관계, 피해자의 나이, 신체적·정신적 발달 정도 등에 비추어 피고인의 행위에 부수적으로 훈육의 목적이나 의도가 포함되었다고 할지라도 이는 건전한 사회통념상 만 4세 아동의 훈육을 위한 적절한 방법이나 수단인 한계를 넘어선 것으로 보이는 점 등을 종합할 때 (라)-2심

피고인의 일련의 행위는 만 3세에 불과한 피해자가 받았을 정신적 충격 등에 비추어 피해자의 정신건강 및 발달에 해를 끼치는 정서적 학대행위에 해당한다고 봄이 상당하다. (다)-2심

셋째, 재판부는 연구대상 사례들의 학대행위에 통상적으로 교육 및 훈육을 위한 계기가 있었다기보다는 피고인의 개인적인 감정의 격화에서 인한 것이었기 때문에 피고인에게 내재되어 있던 부정적인 감정이 아동의 정서에도 해를 끼쳤을 것이라고 판단하였다.

피고인은 위와 같은 행위에 대해 피고인의 개인적인 감정을 피해자에게 표출한 것이라고 하여 사실관계를 인정하고 있는 점 (다)-2심

그 다음날 개최될 재롱잔치 당일 학부모들에게 좋은 모습을 보이기 위한 피고인의 사적인 감정이 앞섰던 것으로 볼 개연성이 상당한 점(피고인으로서 자신 직접 또는 보육교사로 하여금 피학대아동을 따로 불러 잘못된 행동을 지적·훈계하거나 잘못된 행동의 원인을 천천히 설명·납득시키는 등의 방법으로 피학대아동에 대한 훈육의 목적을 충분히 달성할 수 있었음에도 자신의 순간적인 격한 감정에 사로잡혀 이와 같은 행동을 취한 것으로 볼 개연성이 상당하다) (나)-2심

2) 정서학대와 신체학대의 관계를 어떻게 보고 있는가?

앞서 연구 대상 판결문에서 정서학대와 신체학대의 개념을 어떻게 보고 있는지에 대한 분석 결과로 나타난 바 있듯이, 사회복지실천현장에서는 아동에 대한 신체학대

행위와 정서학대가 중복되었다고 판단할 수 있는 아동학대 행위에 대해서 법원은 유형력의 유무와 신체적 손상의 유무에 의해 명확하게 구분될 수 있는 경계가 분명한 독립된 행위로 보고 신체학대와 정서학대를 중복하여 인정하지 않고 있다.

판결문에서는 신체 학대 행위가 발생하였을 때 아동의 정신건강 및 발달에 해를 끼치는 행위, 즉 정서학대의 행위가 필수불가결하게 발생하는 것을 인정하고 있다. 그렇지만 아동복지법 제17조 제3호와 제5호에서 신체학대금지와 정서학대금지의 규정을 별도로 두고 있는 데에서 신체학대행위와 정서학대행위의 중복이 인정될 수 없는 근거를 삼고 있다.

아동의 신체에 손상을 주는 행위 가운데 아동의 정신건강 및 발달에 해를 끼치지 않는 행위를 쉽게 상정하기 어려운 점 (가)-1심

구 아동복지법(2014. 1. 28. 법률 제12361호로 개정되기 전의 것) 제17조는 아동에 대한 금지행위로 제3호에서 ‘아동의 신체에 손상을 주는 학대행위’를 규정하고, 별도로 제5호에서 ‘아동의 정신건강 및 발달에 해를 끼치는 정서적 학대행위’를 규정하고 있는데, 아동의 신체에 손상을 주는 행위 가운데 아동의 정신건강 및 발달에 해를 끼치지 않는 행위를 상정할 수 없는 점 및 위 각 규정의 문언 등에 비추어 보면, 제5호의 행위는 유형력 행사를 동반하지 아니한 정서적 학대행위나 유형력을 행사하였으나 신체의 손상에까지 이르지 않는다고 정서적 학대에 해당하는 행위를 가리킨다. (가)-3심

재판부의 이러한 논지는 신체학대를 인정하는 이상 정서학대를 인정할 필요가 없으며, 정서적 학대행위를 신체의 손상, 즉 신체적 학대행위에 미치지 않은 그 이전의 단계(정도)인 것으로 인식하고 있는 것으로 해석할 수 있다.

제3호의 행위는 유형력 행사를 동반하지 아니한 정서적 학대행위나 유형력을 행사하였으나 신체의 손상에까지 이르지 않는다고 정서적 학대에 해당하는 행위를 가리킨다고 보아야 한다. (가)-3심

이러한 논리는 판결문 곳곳에서 나타나는데, (나)사례의 2심에서는 피고인들에게 징역형이 아닌 벌금형을 선택함에 있어 피고인들의 행위가 ‘신체적 학대행위에 이르지 않는 정서적 학대행위에 그친 점’ 등을 양형 감형의 사유로 참작하였다. (다) 1심에서도 정서학대죄를 선고하며 ‘학대의 정도가 중하지는 않은 점’을 양형 감형의 사유로 보았다. 보육교사가 화장실에서 큰 소리를 치며 주먹으로 아동의 머리 부위를 때린 (라) 사례의 경우 판례에 따라 유형력과 신체손상이라는 신체학대의 구성요건 상 신체학대로까지 보기는 어려웠을 것이다. 그러나 이와 같은 범죄 사실이 보육교사가 아동을 대함에 있어 정상적인 훈육이라고는 볼 수 없기 때문에, 정서학대죄로 인정한 것으로 보인다. 이를 통해 정서학대를 신체학대로 나아가기 이전의 단계로 보고 있으

며, 정서학대를 신체학대보다 더 경미한 것으로 인지하고 있음을 알 수 있다.

신체적 학대행위에 이르지 않는 정서적 학대행위에 그친 점 등 참작 (나)-2심
학대의 정도가 중하지는 않은 점 (다)-1심

또한 형사처벌의 결과를 볼 때, 신체학대죄로 판단한 (가)만 학대가해자에게 징역 형이 선고되었고 정서학대죄로 판단한 (나), (다), (라)의 피고인에게는 벌금형이 선고된 것으로도 신체학대죄를 정서학대죄보다 무겁게 인식하고 있다는 것으로 볼 수 있을 것이다.

이러한 대법원 판례는 형사재판에서 아동복지법의 문리적 해석에 충실한 것으로 해석상의 불가피한 측면이 엿보이기는 하다. 그러나 2000년 아동복지법 전면개정시 아동학대와 관련한 개념들이 보완되고, 2012년 아동복지법 개정으로 유엔아동권리협약의 기본이념 등이 반영되어 아동의 건강과 행복, 안전을 통한 아동복지의 구현(아동복지법 제1조), 차별을 엄격히 금지(아동복지법 제2조 제1항), 아동의 이익의 최우선 고려(아동복지법 제2조 제3항), 아동의 권리주체성 인정(아동복지법 제2조 제4항) 등을 당해 법령에서 규정하고 있다. 더불어, 제17조 금지행위에서 정한 규정에 앞서 아동복지법이 정한 아동학대의 개념 즉, ‘보호자를 포함한 성인이 아동의 건강 또는 복지를 해치거나 정상적 발달을 저해할 수 있는 신체적·정신적·성적 폭력이나 가혹행위를 하는 것과 아동의 보호자가 아동을 유기하거나 방임하는 것(아동복지법 제3조 제7호)’과 같이 일체의 폭력이나 가혹행위 등으로 건강이나 복지를 해치는 경우가 아동학대에 포섭됨을 규정하고 있다. 이를 고려할 때, 피학대아동 관점에서 생각한다면 아동복지법에서 신체학대금지과 정서학대금지 규정을 별도로 규정한 것을 있는 그대로 개별 학대유형을 나누어 중복을 피하여 선고해야 할 합리적 이유는 없어 보인다.

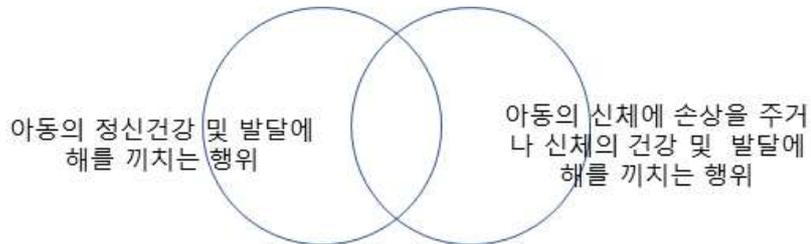
V. 쟁점의 정리와 제언

육아지원기관의 아동학대사건과 관련하여 리딩케이스가 되고 있는 (가) 판결 및 유사한 정황의 아동학대범죄 사실을 다루고 있는 판결문을 분석한 본 연구의 결과 및 함의는 다음과 같다.

첫째, 판례에서는 유형력과 신체손상을 기준으로 신체학대와 정서학대를 구분하고 있는 것으로 나타났다. 유형력과 신체손상이 있으면 신체학대로 보고, 이 중 하나라도 해당사항이 없으면 정서학대로 보았다. 그러나 아동복지법 제3조 제7호에서 아동학대를 ‘보호자를 포함한 성인이 아동의 건강 또는 복지를 해치거나 정상적 발달을 저해할 수 있는’ 여러 유형의 폭력이나 가혹행위를 하는 것으로 정의하고 있음을 생각해 볼 때, 아동학대가 형법상 상해와 같이 취급되어서는 곤란하다. 신체손상 또는 상해의 유무에 따라 신체학대죄 여부를 판단하게 된다면, 아동을 거꾸로 매달거나 벽에 밀어 붙이거나 아동의 신체 부위를 묶거나 칼 등의 흉기로 위협한 행위 등을 신체학대로 인정하지 못하게 된다. 즉, 신체손상에만 주목하여 신체학대를 판단하기보다는 제17조(금지행위) 제3호의 후반부인 ‘아동의 신체 건강 및 발달을 해치는 신체적 학대행위’인가에 따라 신체학대죄를 판단하여야 한다. 아동학대를 금지조항으로 규정하고 있는 현행 아동복지법은 아동의 건강한 출생과 행복하고 안전하게 자랄 수 있도록 아동의 복지를 보장하는 것을 목적으로 하고 있기 때문이다. 또한 보호자에 의한 아동학대를 범죄로 규정하고 아동학대 관련 양형을 강화하는 등의 사회적 분위기 속에서 아동학대범죄처벌법 제정이라는 입법 변화와 함께 2014년 아동복지법 개정을 통해 제17조 3항 신체학대와 관련한 조항을 신체손상에서 신체의 건강 및 발달을 해치는 신체적 학대행위로 개정함으로써 신체학대의 정의를 확장한 바 있기 때문이다. 나아가, 판례에서는 아동학대로 인한 신체손상을 판단함에 있어서도 상해에 준하는 정도로 신체에 부정적인 변화를 가져오는 의미로 판단하고 있는데, 이러한 판단 역시 ‘아동학대’라는 사안의 심각성과 특수성을 반영하지 못한 부분이 있다. 형법상 상해죄에서 상해의 개념으로 생리적 기능훼손설이 대표적인 통설로 받아들여지고 있는데, 발달과정에 있는 아동을 대상으로 한 상해라면 생리적 기능보다도 더 엄격하게 신체의 완전성이 훼손되었는지도 중요하게 생각하여야 하기 때문이다. 이는 재판부 스스로도 아동복지법상 학대의 개념은 아동의 경우 완전하고 조화로운 인격발달을 위하여 사회적으로 보호받을 필요가 있어 성인에 비해 보호가치가 높다고 인정하고 있는 바이기도 하다.

둘째, 현재 판례의 법리로는 본 연구의 대상이 되었던 육아지원기관에서의 아동학대 사례와 같은 범죄사실의 경우 정서학대와 신체학대의 중복학대를 인정하고 있지

않으나, 학대 사안에 따라서는 아래 [그림 2]와 같이 중복학대를 인정해야 한다. 2014년 개정 전 구 아동복지법 제29조는 신체학대의 개념으로 오로지 ‘아동의 신체에 손상을 주는 학대행위’라고만 규정하였으나 개정 후 그 범위를 ‘아동의 신체에 손상을 주거나 신체의 건강 및 발달을 해치는 행위’로 그 폭을 넓힘으로써 해석이 달라질 여지가 생겼다. 나아가 현행 아동복지법상 정서학대는 ‘아동의 정신건강 및 발달에 해를 끼치는 행위’로 결국 신체학대나 정서학대의 정의 규정이나 입법 취지 등을 들여다보면, 아동의 건강 및 발달에 저해행위는 모두 학대로 포섭하고자 하는 노력이 보인다. 따라서 오히려 현행법의 해석으로는, 하나의 행위가 신체건강 및 발달에 저해한다면 신체학대에, 정신건강 및 발달에 저해한다면 정서학대에 각각 포섭된다고 봄이 타당하다. 법원이 본 연구 대상의 사례와 같은 사건들에 대해 중복학대를 인정하지 않고 한쪽 유형의 학대를 무죄로 선고하게 된다면, 학대가해자 및 국민들에게 ‘학대 아님(피해 입은 바 없음)’으로 오해될 가능성이 있다(장영인 외, 2016).



[그림 2] 정서학대죄와 신체학대죄의 중복 인정

셋째, 재판부는 신체학대를 정서학대보다 더 정도가 심한 학대로 인식하고 있다. 재판부는 본 연구의 대상이 된 판결문과 같은 육아지원기관 학대 사례에 대하여 정서학대와 신체학대를 중복되지 않는 것으로 인식하고 있을뿐더러, 신체학대와 정서학대 심각성의 경중을 달리 보고 있는 것으로 해석된다. 정서학대죄로 판단한 사례에 대하여 ‘신체학대로까지 미치지 않은 학대’라고 보고 있으며, 신체학대가 아니라 정서학대에 그친 점을 감형 사유로 고려하고 있기 때문이다. 또한 양형의 경중에 있어서도 신체학대죄로 판단한 (가)만 학대가해자에게 징역형이 선고되었고, 정서학대죄로 판단한 (나), (다), (라)의 학대가해자에게는 벌금형이 선고된 것으로도 볼 때 신체학대를 정서학대보다 더 무겁고 심각한 범죄로 인식하고 있다는 것을 알 수 있다. 그러나 선행 연구와 아동복지법 벌칙 제71조에 근거할 때, 아동학대 사안에 있어 유형에 따라 심각성의 경중이 달라질 수 없음은 자명한 사실이다. 정서학대 금지 조항인 아동복지법 제17조 제5호 위헌소원에 대한 헌법재판소 결정문에서도(헌법재판소 2014헌바266결

정) 정서학대는 낮은 자아존중감, 사회적 능력의 손상, 분노, 우울, 불안, 학업 능력 저하 및 학교 부적응 등 아동의 행동적·정서적 부적응 문제를 일으키는 주요 원인이 되에도 불구하고 실제 처벌되거나 사회적 관심을 받는 부분은 주로 아동의 신체에 직접적으로 행하여지는 신체적·성적 학대행위이고, 정서적 학대의 심각성에 대해서는 주목하지 않음을 비판하고 있다. 정서적 학대행위가 오랫동안 지속될 경우 신체 손상에 비해 상대적으로 치유가 어렵고 원상회복까지 어려운 경우가 많아 사실상 아동에 대해서 미치는 부정적인 영향은 신체적·성적 학대행위 못지않게 심각하다는 것이다. 그렇기 때문에 정서학대와 신체학대의 우열을 가려 중복되지 않게 하나의 죄만을 처벌하려 하기 보다는 위 [그림 2]에서 제안한 바와 같이 정서학대죄와 신체학대죄가 중복되어 나타난 경우에는 각각의 죄로 판단하는 것이 합당할 것이다.

이와 같은 연구 결과에 따라 다음과 같은 변화를 촉구한다. 첫째, 정서학대와 신체학대를 정의함에 있어 유형력과 신체손상에 따라 구분하지 않고, 아동복지법 취지에 따라 아동의 '정신건강 및 발달'과 '신체의 건강 및 발달'에 해가 되었는지에 따라 판단해야 한다. 정신건강 및 발달에 해가 되었다면 정서학대죄로, 신체의 건강 및 발달에 해가 되었다면 신체학대죄로 판단하면 될 것이며 아동학대현황에서도 신체학대와 정서학대의 중복 발생이 압도적인 만큼 중복의 죄를 인정하도록 한다. 다만, 형의 처벌에 있어서는 신체학대와 정서학대라는 수 개의 죄를 과형상 일죄로 보는 상상적 경합으로 보면 될 것이다. 상상적 경합으로 보게 되면 학대가해자들에게 증형이 되지는 않는다는 점에서 양형에는 변화가 없으나, 무죄가 선고되었던 학대행위가 잘못이 아님이 아니라 잘못임을 명확히 해 주는 계기가 될 것이다.

둘째, 아동학대범죄의 특수성에 기반을 두어 범죄에 대한 판단과 학대가해자에 대한 형벌의 부과는 자구(字句)가 아닌 실제(實際)를 고려해야 할 것이다. 아동학대는 형법상 학대보다 넓은 개념이고, 아동의 미성숙함이나 의존성과 같은 발달의 특수성을 고려해야 하며, 아동복지법의 입법목적과 기본이념 등을 생각할 때 아동학대범죄는 성인을 대상으로 한 다른 범죄와는 달리 보아야 한다는 판례는 이미 수년 전부터 조형되어 왔다. 따라서 이러한 판례의 경향을 생각할 때, 아동학대를 자구에 의하거나 형식적으로만 접근하는 것은 곤란하다. 이에 대해 장영인 외(2016)는 법원은 잘못된 행위를 처벌하는 것을 주요 목적으로 삼는 반면, 사회복지실천현장에서는 '아동에게 행하면 안 되는' 행위 유형에 관심을 갖고 있기 때문으로 분석하고 있다. 아동복지법 제17호 금지규정에서 신체학대와 정서학대를 별도로 규정하고 있다고 하여 중복적 죄의 인정이 어렵다고 본다거나, (라)사례에서는 양형은 유지하면서도 신체학대죄(정서학대 무죄)에서 정서학대죄(신체학대 무죄)로 죄명을 바꾸는 것은 오히려 학대가해자와 일반국민들에게 아동학대에 대한 인식 혼란을 가중시킬 수 있다. 그러므로 실제적으로 아동의 정신건강과 신체건강 및 발달에 해가 되는 행위인지 그렇지 않은지, 양형에 참작하고자 하는 사유가 피학대아동의 회복과 관련된 것인지 학대가해자의 안

위에 대한 것인지 등을 고려할 수 있도록 하는 양형인자가 마련되어야 한다.

이상으로 촉구하는 변화는 궁극적으로 우리사회 전체 구성원, 특히 학대가해자와 육아지원기관 전문가들의 ‘아동학대인지 감수성’을 높이기 위한 토대가 될 수 있다. 본 연구의 대상이 된 사건들의 학대가해자들은 아동발달에 대한 기본적인 교육과정을 이수한 어린이집 보육교사와 원장이었음에도 불구하고 아동학대의 경위가 대부분은 ‘음식을 먹으라고 하는 또는 재롱잔치 연습을 하라는 등 성인의 말을 아동들이 따르지 않아서’였다. 또한 (나) 사례의 경우 아동들에게 가했던 행위를 인정하면서도 질서유지를 위한 훈육의 차원에서 한 것에 불과할 뿐 아동을 학대할 의도로 한 행위가 결코 아니라고 주장하며, 유죄로 판단한 것은 사실오인 내지 법리오해라고 주장하였다. (다) 사건에서도 아동을 발로 밀치고, 팔을 손바닥으로 때리고, 수저통을 복도에 던져 3세 아동 혼자 복도에서 쭈그린 상태로 밥을 먹게 하였음에도 불구하고 이러한 행위가 아동학대행위에 해당하지 않는다고 주장하였다. 이를 통해 볼 때, 우리사회 구성원들의 ‘아동학대인지 감수성’을 높이기 위한 다양한 방안이 마련되어야 한다고 볼 수 있다. 판결로서 정서적학대죄로 인정되어야 하는 이유가 여기에 있다. 자신이 한 행위가 피학대아동에게 정서학대행위였음을 인지하지 못하는 가해자에 대해 치료의 필요성을 인식시키기 위함이다.

[참고문헌]

- 2017 전국아동학대현황보고서(20189). 보건복지부·중앙아동보호전문기관.
- 강지영, 배화옥(2018). 신체정서중복학대의 예측변인과 피해아동에 미치는 영향 - 신체단일학대 및 정서단일학대와의 비교-. 한국아동복지학. 63. 1-22.
- 곽병선(2008). 아동학대의 형사정책적 대응. 법학연구, 31. 427-453.
- 김세원(2016). 아동의 중복학대 피해 경험과 부모 및 가족 특성에 대한 연구. 아동과 권리, 20(4), 583-608.
- 김혜경(2010). 아동복지법상 금지규정의 형사법적 검토. 형사정책연구, 21(1). 33-63
- 류부곤(2015). 아동학대범죄의 개념과 처벌에 관한 법리적 검토. 형사정책. 27(1).
- 윤혜미(2017). 아동학대유형과 심리사회적 부적응의 관계에 대한 메타분석. 사회복지 연구, 48(1). 173-206.
- 이세원(2017). 한국 아동학대범죄에 대한 사법적 판단과 지향에 대한 연구. 서울 대학교 대학원 박사학위논문.
- 이세원(2018). 정서학대와 방임에 대한 사법적 판단. 한국교정복지학회. 53.
- 이재상(2017). 형법각론. 박영사.
- 이재상, 장영민, 강동범(2017). 형법총론. 박영사.
- 장영인, 박지민(2016). 법원판결을 통해 본 정서학대와 방임의 쟁점. 아동과 권리, 20(4).
- 중앙아동보호전문기관 홈페이지(www.korea1391.go.kr). 2019. 4. 22. 인출.
- Creswell, J. W.(2005). 질적연구방법론 - 다섯가지 전통-(조흥식, 정선옥, 김진숙, 권지성 공역). 서울: 학지사.
- Egeland, B.(2009). Taking stock: Childhood emotional maltreatment and developmental psychopathology. Child Abuse & Neglect, 33(1), 22-26.
- Follingstad, D.R., Rutledge, L. L., Berg, B. J., Hause, E. S. & Polek, D. S.(1990). The Role of Emotional Abuse in Physically Abusive Relationships. Journal of Family Violence, Vol. 5, No. 2, 107-120.
- Hazen, A. L., Connelly, C. D., Roesch, S. C., Hough, R. L. & Landsverk, J. A.(2009). Child maltreatment profiles and adjustment problems in high-risk adolescents. Journal of Interpersonal Violence 24(2): 361-378.
- Kempe, C. H., Silverman, F. N., Steele, B. F., Droegemueller, W. & Silver, H. K.(1962). The battered-child syndrome. Child Abuse & Neglect, 9,

143-154.

- Norman, R. E., Byambaa, M., De, R., Butchart, A., Scott, J. & Vos, T.(2012). The Long-Term Health Consequences of Child Physical Abuse, Emotional Abuse, and Neglect: A Systematic Review and Meta-Analysis. *PLOS Medicine*, 9(11):e1001349. doi: 10.1371/journal.pmed.1001349. Epub 2012 Nov 27.
- Sesar K., Živčić-Bećirević, I. & Sesar, D.(2008). Multi-type Maltreatment in Childhood and Psychological Adjustment in Adolescence: Questionnaire Study Among Adolescents in Western Herzegovina Canton. *Croatian Medical Journal*, 49(2): 243-256.
- Vachon, D. D., Krueger, R. F., Rogosch, F. A. & Cicchetti, D.(2015). Assessment of the Harmful Psychiatric and Behavioral Effects of Different Forms of Child Maltreatment. *JAMA Psychiatry*, 72(11), 1135-1142.

[국문초록]

정서학대와 신체학대의 법적 정의와 관계에 대한 연구

- 우리나라 정서학대에 대한 최초 대법원판결을 중심으로-

이 세 원

(강릉원주대학교 사회복지학과)

판결은 국민에게 있어 법의 잣대가 된다. 따라서 본 연구는 사법부에서 정서학대와 신체학대를 어떻게 정의하고 있으며, 어떠한 관계로 판단하고 있는지에 대하여 분석하였다. 이를 위해 우리나라 정서학대에 대한 최초의 대법원 판결(대법원 2011도 6015)을 중심으로 유사한 범죄사실에 대한 사건 3개의 하급심과 상고심 판결문을 사례분석하였다. 분석 결과, 판례에서는 ‘아동의 정신 및 신체의 건강과 발달에 해를 끼치는 행위’로 신체학대와 정서학대를 정의하기 보다는 유형력과 신체손상을 기준으로 구분하고 있다. 그렇기 때문에 본 연구의 대상이 되었던 육아지원기관에서의 아동학대 사례와 같은 경우, 정서학대와 신체학대의 중복학대를 인정하지 않았다. 나아가, 재판부는 정서학대를 ‘신체학대로까지 미치지 않은 학대’로 봄으로써 신체학대보다 심각성에 대해 깊이 고려하고 있지 않은 것으로 분석되었다. 이와 같은 연구 결과에 따라 사법의 판단이 일반국민과 육아지원기관 전문직의 ‘아동학대인지 감수성’을 높일 수 있도록 하기 위하여, 신체학대와 정서학대에 대한 상상적 경합의 적용, 아동학대범죄의 특수성을 고려한 실제적 사법 판단 등의 제언을 하였다.

주제어 : 아동학대, 정서학대, 신체학대, 아동학대인지 감수성, 상상적 경합

[Abstract]

The legal definition and relationship of emotional abuse and physical abuse

: focusing on the first Supreme Court of South Korea ruling on emotional abuse

Lee, Sewon

(Assist. Prof., Department of Social Welfare,
Gangneung-Wonju National University)

This study analyzes how the judiciary defines emotional abuse and physical abuse and cognizes relations between the two types of abuse. The first Supreme Court of South Korea ruling on emotional abuse (2011 Supreme Court Decision Do6015) and three similar criminal cases have been analyzed by case study method. The findings of the study are as follows. First, judicial precedent has distinguished emotional abuse and physical abuse as ‘exertion and body injury’ rather than ‘acts that harm the child’s emotional and physical health or normal growth’. Second, the judiciary has not recognized emotional abuse and physical abuse together in cases such as the subject of this study. Third, the court has regarded emotional abuse as ‘abuse that has not yet been reached to physical abuse’. This study suggests that the courts should apply an apply an compound crimes of criminal law article 40 in respect to emotional abuse and physical abuse and develop practical judgements in consideration of the specialty and differentiation of child abuse cases. These suggestions will contribute to enhancing ‘child abuse sensibility’.

Key words : child abuse, emotional abuse, physical abuse,
child abuse sensibility, compound crimes

지방자치단체 인권조례분석*

김 태 동**, 김 광 병***

目 次

I. 서론	2. 인권보장내용
1. 문제제기	3. 전달체계
2. 분석방법	4. 재원
3. 인권과 조례	
	III. 결론
II. 본론	
1. 인권보장대상	

I. 서 론

1. 문제제기

인권은 자연법적이고 천부적인 권리로 이해되면서 국제적 수준에서는 세계인권선언을 거쳐 국제인권조약으로 규범화 되었고, 개별국가 차원에서는 법으로 규정하여 그 보편성을 확보해왔다(김광병, 2016). 보편적인 인권에 대해 국가의 책임은 크게 두 가지로 나타난다(Sabine C. Carey·Mark Gibney·Steven C. Poe, 임상순 역,

* 투고일: 2019.04.29., 심사일: 2019.05.01.-05.10., 게재확정일: 2019.05.10.

이 논문은 2019학년도 김포대학교의 연구비 지원에 의하여 연구되었음.

** 주저자/김포대학교 보건복지학과 교수

*** 교신저자/청운대학교 사회복지학과 교수

2013). 하나는 소극적인 의무로서 무엇인가를 하지 않을 의무로서 다른 사람에게 어떠한 피해도 주지 말아야 한다는 의무를 말한다. 이것은 주로 시민·정치 권리와 연관이 있다고 할 수 있다. 다른 하나는 적극적인 의무로서 무엇인가를 해야 하는 의무로서 굶주리는 시민에게는 음식을 제공해야 한다는 의무 등을 말한다. 이것은 일반적으로 경제·사회 및 문화 권리와 관련이 깊다고 할 수 있다.

우리 사회도 인권에 대한 보편성을 강조하면서 2007년 이후부터는 지방자치단체의 인권조례 제정 움직임과 맞물려 지역적 차원에서의 인권실현에 관심을 가지는 계기를 맞이하게 된다. 이 후 인권도시를 만들기 위한 조례 제정과 2010년부터는 학생인권조례 제정 등이 유행처럼 확산되는 현상이 나타나기도 했다.

현실적으로 인권침해와 차별이 지역사회 내에서 발생하고 있다는 점에서(배유진·김광병, 2017) 지방자치단체의 인권을 규율하고 있는 조례에 대한 접근은 매우 의미 있는 일이 아닐 수 없다. 지방자치법인 인권조례는 지방자치단체의 인권보장에 대한 책임을 공식화하여(배유진·김광병, 2017) 권위를 가지고 지방자치단체로 하여금 인권실현을 위한 작위 또는 부작위 하도록 하게 한다는 점에서 인권의 지역화를 이룰 수 있게 할 것이다.

지금까지 인권조례에 관한 연구는 지방자치단체에서의 인권조례의 필요성을 제기하는 연구(김중섭, 2007; 조소영, 2009), 인권조례가 제정되어지는 과정에 대한 연구(김중섭, 2011; 금홍섭, 2017), 인권조례의 실효성 확보를 위한 연구(우기택, 2016; 김은주, 2016), 인권조례의 개선방안에 관한 연구(홍성수, 2012; 안효섭, 2014) 등의 형태로 전개되었다. 하지만 이들 연구는 인권조례 내용의 체계적인 분석이 이루어지지 못한 채 인권조례의 정당성만을 주장하거나 또는 일부 지방자치단체 인권조례를 대상으로 쟁점 및 일반적인 개선방향만을 제시하고 있을 뿐이다. 따라서 선행연구들은 인권조례에 나타난 인권의 실체가 무엇인지를 밝히지 못하고 있고, 인권보호 대상이 누구인지, 인권을 실현하기 위한 책임 수준에 대해 다루지 못하고 있는 한계를 지니고 있다. 이러한 문제는 지역에서의 인권의 구체성을 알 수 없게 하므로 추상적 수준의 인권에 머물러 그 실현을 불투명하게 할 수 있다.

이에 본 연구는 서울특별시 25개 기초자치단체에서 제정된 인권조례의 내용을 분석하여 지방자치단체 차원에서 인권실현을 위해 필요한 개선방안을 도출하고자 한다. 이를 위해 제정된 인권조례상의 인권보호 대상이 누구인지, 인권의 실체적 내용이 무엇인지를 분석할 것이고 인권을 보호하고 실현하기 위한 방법으로서 전달체계 구성과 필요한 재정에 대해 분석하고자 한다.

2. 분석방법

서울특별시의 인권관련 조례분석을 위한 모형은 사회복지에서 많이 사용하고 있는 모형으로 분석모형은 4가지 기준으로 구성되어 있다(Gilbert, Specht, &

Terrell, 1992). 길버트, 스펙트, 터렐의 정책분석틀은 할당, 급여, 전달체계, 재원 네 가지의 차원으로 구성되어 있는데, 구체적인 내용을 간략히 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 대상이나 할당으로서 ‘누가 사회복지서비스의 주요한 대상자인가?’이다. 즉 사회복지서비스 급여를 받는 대상자를 말한다. 대상에 대한 일례로서, 국민연금은 연령을 수급기준으로 취하고 있고, 국민기초생활보장법의 수급자는 자산상태, 고용보험의 실업급여는 직업을 가지고 있지 않는 자를 주요한 대상으로 하고 있다. 둘째, 급여는 대상자에게 지급되는 것을 의미하는데 본 연구에서는 인권의 보장 내용이라 할 수 있다. 셋째, 전달체계로서 사회복지서비스 급여를 공공부문을 통해서 전달할 것인지, 민간을 통해서 전달할 것인지, 공공부문과 민간부문의 협업을 통하여 전달할 것인지 결정하는 기준이다. 넷째, 재정으로서 사회복지서비스를 제공하기 위한 재원은 어떻게 마련할 것인가이다. 공공부조의 재원은 일반적으로 조세가 되며, 사회보험 중 고용보험, 국민연금, 건강보험, 장기요양보험의 주요한 재원은 피고용자이며, 산재보험의 재원은 사용자의 기여금 등을 예로 들 수 있다. 이에 본 연구에서는 할당인 인권보장 대상, 급여체계인 인권보장내용, 전달체계, 재원을 기준으로 연구를 진행하였다.

3. 인권과 조례

1) 인권의 정의

인권(Human Rights)은 인간으로서의 권리로, 영어의 ‘right’는 원래 도덕적으로 올바른 것, 합리적인 것, 합법적인 것, 정당한 것이라는 의미를 내포하고 있다. 즉 인권은 인간으로서의 권리임과 동시에 정의로움을 추구하는 것이어야 한다(최현, 2011; 배화옥 외, 2015). 이러한 인권의 구성요소는 권리의 주체, 의무의 주체, 권리 내용, 권리의 근거 등으로 구분하기도 한다.

<표 2> 권리의 구성요소

구성요소	내용	인권	권리적 성격
권리주체	권리를 보유한 주체	인간이면 누구나 향유	보편적 권리
의무주체	권리 주체에 의무를 가지는 상대방	모든 인간	일반적 권리
권리내용	무엇에 대한 권리	인간으로서 삶에 매우 중요한 근본 가치	근본적 권리
권리근거	권리 인정 근거	법체계 승인과 무관히 오로지 인간이기에 가짐	도덕적 권리

출처: 배화옥 외, 인권과 사회복지, 나남, 2015, p. 24. 정리.

인권은 인간의 가장 기본적인 권리이자 어떠한 국가나 사회에서도 인정되어야 할 당위적 권리로서 구체적인 인권의 개념은 시대에 따라 의미가 변화하여 왔다. 역사적으로 볼 때 인권의 개념은 주로 3세대로 구분이 된다. Karel Vasak은 프랑스 혁명의 3대 이념인 자유·평등·박애를 기준으로 인권의 역사를 3세대로 구분하였는데, 제1세대 인권의 개념이 개인의 자유를 중심으로 하는 것이라면, 제2세대 인권은 기회의 평등뿐만 아니라 사회권 중심의 인권을 의미한다. 제3세대 인권은 여성, 제3세계 등 집단의 특수성에 기초하여 독자적인 권리의 보장을 요구하는, 이른바 ‘연대(連帶)의 권리’를 중심으로 하는 인권을 가리킨다.

제1세대 인권의 내용은 인간의 기본적인 권리인 언론의 자유, 결사의 자유, 사유 재산의 권리, 종교의 자유, 투표의 자유, 고문을 받지 않을 권리, 공정한 재판을 받을 권리 등이 그 중심내용을 이루고 있었다. 기본적인 내용은 1789년의 프랑스의 「인간과 시민의 권리선언」(The Declaration of the Rights of Man and Citizen), 1689년 영국의 「권리장전」(Bill of Rights), 「유럽 인권 규약」(The European Convention on Human Rights) 등에서 구체적으로 표현되고 있다. 이러한 제1세대 인권의 내용은 사회경제적인 조건의 변화들로 인하여 1919년 바이마르(Weimar)헌법 등에서 사회권(Sozial rechtsgrund)이 추가되었다. 그 결과 1948년 「세계인권선언」에서는 사회권을 강화하여 노동권, 정당한 보수를 받을 권리, 최소한의 무상 교육을 받을 권리, 휴식권, 인간의 존엄성을 유지할 수 있는 삶의 권리, 의료보장을 받을 수 있는 권리 등을 강화시켰는데, 이것이 제2세대 인권의 내용이다. 제3세대 인권의 내용은 연대권의 개념으로 사회가 복잡하고 다양할수록 한 개인이 사회 조직에 대항할 수 있는 힘이 너무나 미약하기 때문에 개인들 간의 조직과 연대를 포함한 것이 제3세대 인권이다. 특히 취약계층인 아동, 여성, 노인 등에 대한 권리로, 자기 개발권, 평화권, 건강하고 쾌적한 환경에서 살 수 있는 권리, 인류 공동유산으로부터 이익을 얻을 권리, 인도적 조력을 받을 권리 등은 구체적인 제3세대 인권이라 할 수 있다(국가인권위원회, 2002; 노현수, 2012). 김광병(2016)은 규범으로서 인권의 핵심 내용을 자유권과 사회권으로 구별하였고, 개별국가 차원에서 법으로 규정하여 인권을 보장하게 되는데, 우리나라 헌법에서 자유권과 사회권을 다음의 표처럼 기본권으로 구분하였다.

<표 3> 헌법상 기본권의 유형과 인권 영역

유형	구체적 내용	인권 영역
포괄적 기본권	인간의 존엄성과 가치, 행복추구권	자유권, 사회권
평등권	법 앞에서의 평등	자유권
자유권적 기본권	인신의 자유권(생명권, 신체의 자유) 사생활 자유권(사생활의 비밀과 자유, 거주·이전의 자유, 통신의 자유) 정신적 자유권(양심의 자유, 종교의 자유, 언론·출판·집회·결사의 자유, 학문과 예술의 자유)	자유권
경제적 기본권	재산권, 직업선택의 자유, 소비자의 권리	자유권
정치적 기본권	정치적 자유, 참정권	자유권
청구권적 기본권	청원권, 재판청구권, 국가배상청구권, 국가보상청구권	자유권
사회권적 기본권	인간다운 생활권, 근로권, 근로3권, 교육받을 권리, 환경권, 건강권	사회권

출처: 김광병(2016) 재인용, 2016.

2) 인권의 지역화와 조례

일반적으로 인권은 보편성에 근거하여 세계 어느 국가에서나 실질적으로 보장되고 이행되는 것에 주된 관심을 가지다가 최근에는 인권이 개별국가의 구체적 삶의 현장에서 실현되도록 하는 인권의 지역화로 전환되고 있다(배유진·김광병, 2017).

인권침해는 사람이 살아가는 일상생활의 공간인 지방자치단체에서 발생하므로 인권실현의 노력은 우리의 일상생활 공간인 지역사회에서부터 이루어져야 하고 언제나 확인되어야 한다는 측면에서 인권보장과 지방자치단체는 매우 밀접한 관계가 있어(안효섭, 2014) 인권의 지역화에 대한 관심은 바람직한 방향이라고 할 수 있다.

따라서 지방자치단체 차원에서 주민들의 인권보장을 효과적이고 지속적으로 실현하기 위해서는 반드시 법제화가 필요하여(안효섭, 2014) 인권조례 제정은 필수적이라고 할 수 있다. 조례는 지방자치법으로서 지방자치단체 내에서만 효력을 가지게 되므로 인권조례는 해당 지방자치단체에서 인권보장을 위한 공식적인 체계가 된다(배유진·김광병, 2017). 그러므로 각 지방자치단체의 인권조례는 해당 지역의 특성을 반영한 내용으로 구성될 필요가 있다. 무엇보다도 인권이 지역주민과 밀착되어야 하고, 인권의 주체가 스스로 인권규범을 만들고 이행해나가는 것은 중요한 일로(홍성수, 2012) 인권의 지역화에 따른 인권조례 제정은 매우 타당하다.

II. 분석내용

1. 인권보장대상

1) 인권 조례 제정

서울특별시에는 현재 25개구가 구성되어 있고, 이 중에서 인권관련 조례를 제정한 구는 15개구로서 60%의 비율을 이루고 있다. 구체적으로 보면, 강남구, 강동구, 강서구, 관악구, 광진구, 금천구, 마포구, 송파구, 용산구, 중랑구 등 총 10개구는 인권조례제정을 하지 않았고, 나머지 15개 구는 이미 인권조례를 제정한 상태이다.

인권조례명은 “인권보장 및 증진에 관한 조례”로 가장 일반적인 조례명으로 나타났으며, 이외에 도봉구는 “도봉구 인권기본 조례”, 성북구는 “성북구 인권증진 기본조례”라고 명명하였다.

아동청소년이나 노인, 장애인, 외국인 등 세부대상별로 인권조례를 제정한 지역도 존재하였다. 동대문구의 경우, “동대문구 인권보장 및 증진에 관한 조례” 이외에도 “동대문구 노동인권보호 및 증진을 위한 조례”를 제정하였고, 송파구의 경우 “송파구 거주외국인 인권 및 처우증진에 관한 조례”를 두어 다른 구와 차이를 보였다. 아동청소년 대상 인권관련 조례를 제정한 구는 강남구, 강동구, 동작구, 성북구 등 총 5개구가 “청소년 노동 인권보호 및 증진에 관한 조례”를 두어 청소년의 노동 인권을 규율하고 있었다.

장애인 인권관련 조례는 발달장애인과 장애인차별금지를 구분하여 장애인의 인권을 보장하고 있었다. 강동구, 강북구, 강서구, 광진구, 금천구, 마포구, 서초구, 성동구, 양천구, 은평구, 중구, 중랑구 등 총 12개 구는 “발달장애인 권리보장 및 지원에 관한 조례”를 두어 발달장애인에 대한 권리를 보장하거나 지원하는 조례를 제정하고 있었다. 강북구, 강서구, 관악구, 노원구, 도봉구, 동대문구, 서초구, 송파구, 양천구, 영등포구, 용산구, 종로구, 중구 등 총 13개 구는 “장애인 차별금지 및 인권보장에 관한 조례”를 제정하여 장애인이 생활하면서 차별을 금하는 조례를 두고 있었다.

2) 인권의 정의

“인권”에 대한 정의는 일반적인 인권관련 조례 내용 중에서만 살펴보면, 강북구의 경우, 제2조에 “인권”이란 「헌법」 및 법률에서 보장하거나 대한민국이 가입·비준한 국제인권조약 및 국제관습법에서 인정하는 인간으로서의 존엄과 가치 및 자유와 권리를 말한다라고 규정하고 있었고, 이러한 인권에 대한 정의는 나머지 14개구의 조례에서도 거의 동일한 내용으로 정의내리고 있었다. 인권의 주체가 되는 용어의 경우, “주민”과 “주민”을 자치구별로 다르게 사용하고 있으나, 원래 내용적 측

면에서는 거의 유사한 것으로 나타났다. 조례 제2조에서 “구민”이라고 명명한 구는 강북구, 구로구, 노원구, 도봉구, 동대문구, 동작구, 성동구, 양천구, 종로구, 중구이며, “구민”의 개념은 “서울특별시 OO구(이하 “구”라 한다)에 주소를 둔 사람과 거주를 목적으로 체류하고 있는 사람, 구에 소재하는 사업 또는 사업장에서 근로하는 사람”으로 규정하고 있었다. 나머지 지역구의 경우에서 “주민”이라는 정의로 “구민”과 유사한 것으로 나타났다. 은평구의 경우, 제2조(정의)에서 다른 지역구와 달리 평등권에 대한 정의를 유일하게 두고 있었는데, 구체적인 내용을 보면, “평등권 침해의 차별행위”란 「국가인권위원회법」 제2조 제3호에 의거, “합리적인 이유 없이 성별, 종교, 장애, 나이, 사회적 신분, 출신 지역(출생지, 등록기준지, 성년이 되기 전의 주된 거주지 등을 말한다), 출신 국가, 출신 민족, 용모 등 신체조건, 기혼·미혼·별거·이혼·사별·재혼·사실혼 등 혼인 여부, 임신 또는 출산, 가족 형태 또는 가족 상황, 인종, 피부색, 사상 또는 정치적 의견, 형의 효력이 실효된 전과(前科), 성적(性的) 지향, 학력, 병력(病歷) 등을 이유로 특정한 사람을 우대·배제·구별하거나 불리하게 대우하는 행위를 말한다. 다만, 현존하는 차별을 없애기 위하여 특정한 사람을 잠정적으로 우대하는 행위와 이를 내용으로 하는 조례의 제정·개정 및 정책의 수립·집행은 평등권 침해의 차별행위로 보지 아니한다.”이다.

<표 4> 인권보장대상

지역*	일반			아동 청소년	노인	장애인	
	제정 여부	정의	기타			발달 장애인	차별 금지
강남구				1			
강동구				1		1	
강북구**	1	제2조(정의) 이 조례에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다. 1. “인권”이란 「헌법」 및 법률에서 보장하거나 대한민국이 가입·비준한 국제인권조약 및 국제관습법에서 인정하는 인간으로서의 존엄과 가치 및 자유와 권리를 말한다. 2. “구민”이란 서울특별시 강북구(이하 “구”라 한다)에 주소를 둔 사람과 거주를 목적으로 체류하고 있는 사람, 구에 소재하는 사업 또는 사업장에서 근로하는 사람을 말한다.				1	1
강서구						1	1
관악구							1
광진구						1	
구로구	1	제2조(정의) -강북구와 동일 -제3호에 (소속)공무원에 대한 정의 내림					
금천구						1	
노원구	1	제2조(정의) -강북구와 동일					1
도봉구	1	제2조(정의) -강북구와 동일					1
동대문 구	1	제2조(정의) -구로구와 동일	노동 인권				1
동작구	1	제2조(정의) -구로구와 동일		1			
마포구						1	
서대문 구	1	제2조(정의): -“구민” 대신 “주민”이란 용어 사용					
서초구	1	제2조(정의): -“구민” 대신 “주민”이란 용어 사용				1	1

지역*	일반			아동 청소년	노인	장애인	
	제정 여부	정의	기타			발달 장애인	차별 금지
성동구	1	제2조(정의) -강북구와 동일				1	
성북구	1	제2조(정의): -“구민” 대신 “주민”이란 용어 사용		1			
송파구			외국인		학대 예방		1
양천구	1	제2조(정의) -강북구와 동일				1	1
영등포 구	1						1
용산구							1
은평구	1	제2조(정의) -“구민” 대신 “주민”이란 용어 사용 - “평등권 침해의 차별행위” 정의 내림				1	
종로구	1	제2조(정의) -강북구와 동일					1
중구	1	제2조(정의) -강북구와 동일				1	1
중랑구						1	
합 계	15		2	4	1	12	13

* 가나다순

**강북구의 인권조례 내용을 기준으로 한 것은 가나다순에 의한 것임

2. 인권보장내용

서울특별시 지역구 인권관련 조례에서 급여는 의무의 주체가 권리의 주체인 구민에게 제공되는 급부라고 할 수 있다. 이에 본서에서는 아동청소년, 노인, 장애인 등의 인권을 제외하고 일반적 인권조례를 제정한 15개 구의 조례 내용 중 인권기본계획의 수립여부, 인권실태조사의 실행, 인권관련 교육 등을 비교하고자 하였다.

1) 기본계획 수립/실태조사

대표적인 일례로서 강북구 인권보장 및 증진에 관한 조례 제6조(인권보장 및 증진 기본계획의 수립)를 보면 제1항에 인권보장의 주체로서 구청장이 구민의 인권보장 및 증진을 위하여 5년마다 기본계획을 수립해야 한다. 기본계획의 내용은 총 5가지로서 이전 기본계획에 대한 분석 및 평가, 인권보장 및 증진의 기본방향 및 추진목표, 분야별 추진과제 및 이행전략, 사업추진을 위한 자원 조달 방안, 기타 인권보장 및 증진에 필요한 사항이다. 또한 구청장은 기본계획 수립과 함께 구민 및 관계전문가로부터 의견을 들을 수 있고, 계획에 따른 평가와 인권위원회에 보고해야 하는 의무가 지어진다. 강북구의 기본계획과 실태조사, 평가에 대한 조례의 내용은 다른 지역구들도 상당히 비슷한 내용으로 구성되어 있다. 강북구의 기본계획 수립 및 실태조사와 상이한 조례의 내용을 살펴보면 다음과 같다.

노원구와 도봉구의 경우, 제6조(기본계획 수립) 제2항 제5호를 통하여 인권 관련

조사, 연구 내용이 추가적으로 삽입되어 있고, 계획에 따른 시행기간이 만료된 이후 “3개월 이내에 평가”해야 한다는 내용이 강북구와 상이한 점이다. 도봉구의 경우 기본계획수립은 3년, 서초구와 성북구는 4년, 노원구와 강북구의 기본계획수립 주기는 5년으로서 지역구별로 상이한 것으로 나타났다. 성북구 인권조례 제6조 제2항의 제4호에 “여성, 어린이, 청소년, 노인, 장애인, 이주노동자, 결혼이주자 등 인권취약 집단의 인권증진 방안”에 대한 기본계획을 수립해야 한다고 조금 더 구체적인 대상을 제시해주고 있다는 점이 다른 지역구와 다른 점이다.

은평구 인권조례 제6조는 “평등권”에 대한 내용이 인권보장 기본계획 수립에 포함되어 있다는 점이 다른 구와 차별성을 가지는데, 여기에서 “평등권 침해의 차별행위”란 「국가인권위원회법」 제2조 제3호에 의거 합리적인 이유 없이 성별, 종교, 장애, 나이, 사회적 신분, 출신 지역(출생지, 등록기준지, 성년이 되기 전의 주된 거주지 등을 말한다), 출신 국가, 출신 민족, 용모 등 신체조건, 기혼·미혼·별거·이혼·사별·재혼·사실혼 등 혼인 여부, 임신 또는 출산, 가족 형태 또는 가족 상황, 인종, 피부색, 사상 또는 정치적 의견, 형의 효력이 실효된 전과(前科), 성적(性的) 지향, 학력, 병력(病歷) 등을 이유로 특정한 사람을 우대·배제·구별하거나 불리하게 대우하는 행위를 말한다. 다만, 현존하는 차별을 없애기 위하여 특정한 사람을 잠정적으로 우대하는 행위와 이를 내용으로 하는 조례의 제정·개정 및 정책의 수립·집행은 평등권 침해의 차별행위로 보지 아니한다.

2) 인권교육

인권교육은 조례의 구체적인 두 번째 권리 내용이다. 강북구 인권조례 제7조(인권교육)에서 구청장은 소속 공무원, 구청장의 지도감독을 받는 법인·단체의 업무에 종사하는 사람을 대상으로 매년 1회 이상 인권교육을 의무적으로 실시해야하는데, 사업장과 민간단체를 대상으로 하는 인권교육은 임의규정으로 되어 있어 강제 규정으로 수정·보완할 부분이다. 이러한 사업장과 민간단체 대상의 인권교육을 임의규정으로 명문화한 것은 다른 지역구에서도 동일한 현상으로 분석되고 있다.

제2항의 각 호를 통하여 인권교육 이외에 인권교육 교재 개발, 인권교육 강사 양성과 지원, 인권교육의 효율적 실시를 위한 관계자협의회 구성 등의 조치를 구청장으로 하여금 취할 수 있도록 하였으나 이러한 내용도 임의규정으로 되어 있다.

<표 5> 인권보장내용

지역	기본계획수립/실태조사	인권교육
강북구	<p>제6조(인권보장 및 증진 기본계획의 수립) ① 구청장은 구민의 인권보장 및 증진을 위하여 5년 마다 인권보장 및 증진 기본계획(이하 "기본계획"이라 한다)을 수립하여야 한다.</p> <p>② 기본계획에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 이전의 기본계획에 대한 분석·평가 2. 인권보장 및 증진의 기본방향 및 추진목표 3. 분야별 추진과제 및 이행전략 4. 사업추진을 위한 자원 조달 방안 5. 그 밖에 구민의 인권보장 및 증진에 필요한 사항 <p>③ 구청장은 기본계획 수립을 위하여 필요한 경우 구민의 인권상황에 대한 실태조사를 실시할 수 있고, 공청회를 열어 구민 및 관계전문가 등으로부터 의견을 들을 수 있다.</p> <p>④ 구청장은 매년 기본계획에 따른 연도별 시행계획을 수립하고 이를 평가하여야 한다.</p> <p>⑤ 구청장은 제1항의 기본계획 수립, 제4항의 연도별 시행계획 수립 및 평가에 관한 사항을 제10조에 따른 위원회에 보고하여야 하고, 위원회의 심의결과를 연도별 시행계획 및 기본계획 수립에 반영하여야 한다.</p>	<p>제7조(인권교육) ① 구청장은 소속 공무원을 포함한 모든 직원(구청장의 지도감독을 받는 법인이나 단체의 업무에 종사하는 사람을 포함한다)에 대하여 연 1회 이상 인권교육을 실시하여야 하며, 사업장 및 민간단체 등에 대하여 인권교육을 시행할 수 있도록 권장하여야 한다.</p> <p>② 구청장은 전항을 위하여 필요한 인권교육 체계를 마련하기 위하여 다음 각 호의 조치를 할 수 있다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 인권교육 교재 개발 및 인권교육 강사 양성·지원 2. 인권교육의 효율적 실시를 위한 관계자협의회 구성 <p>3. 그 밖에 인권교육을 위해 필요한 사항</p> <p>③ 구청장은 제1항의 인권교육 시행 및 제2항의 인권교육 체계 마련시 필요한 경우 국가인권위원회와 협력할 수 있다.</p>
구로구	<p>제6조(인권보장 및 증진 기본계획의 수립) -강북구와 동일</p>	<p>제7조(인권교육) ① 구청장은 공무원 등에 대하여 연 1회 이상 인권교육을 실시하여야 하며, 사업장 및 민간단체 등에 대하여 인권교육을 시행할 수 있도록 권장·지원하여야 한다. -나머지는 강북구와 동일</p>
노원구	<p>제6조(기본계획 수립) -강북구와 동일하며 아래 부분만 상이함 -제1항 5년마다 기본계획수립 -제2항 제5호 인권 관련 조사·연구 부분이 강북구에 없음 -제4항 구청장은 매년 기본계획을 기초로 하여 연도별 인권정책 시행계획을 수립하여 시행하고, 시행기간이 만료된 후 이를 3개월 내에 평가하여야 한다."는 부분이 강북구에 없음</p>	<p>제7조(인권교육) -강북구와 동일함</p>
도봉구	<p>제6조(기본계획) -제1항 3년마다 기본계획수립 -제4항 구청장은 기본 계획 시행 기간이 만료된 후 3개월 내에 평가한다는 점이 노원구와 일치</p>	<p>제8조(인권교육) -강북구와 동일함</p>
동대문구	<p>제6조(기본계획의 수립) -강북구와 동일</p>	<p>제7조(인권교육) 구청장은 공무원 등에 대하여 연 1회 이상 인권교육을 실시하여야 하며, 사업장 및 민간단체 등에 대하여 인권교육이 시행될 수 있도록 권장하여야 한다. -위 사항 이외에 다른 내용은 없음</p>

지역	기본계획수립/실태조사	인권교육
동작구	제6조(인권보장 및 증진 기본계획의 수립) -강북구와 동일	제7조(인권교육) ① 구청장은 공무원등에 대하여 연2회 이상 인권교육을 실시하여야 하며, 사업장 및 민간 단체 등에 대하여 인권교육을 시행할 수 있도록 권장하여야 한다.
서대문구	제6조(인권보장 및 증진 기본계획의 수립) -강북구와 동일	제7조(인권교육) -강북구와 동일
서초구	제6조(기본계획의 수립) -제1항 4년마다 기본계획 수립, 나머지는 강북구와 동일	제7조(인권교육 실시) - 연2회 이상 인권교육 실시하며, 나머지 내용은 강북구와 동일
성동구	제6조(인권보장 및 증진 기본계획의 수립) -강북구와 동일	제7조(인권교육) -강북구와 동일
성북구	제6조(인권증진 기본계획의 수립): -제2항 내용 중 제4호와 제5호 아래 내용처럼 구체화 4. 여성, 어린이, 청소년, 노인, 장애인, 이주노동자, 결혼이주자 등 인권취약 집단의 인권증진 방안 5. 인권지표 개발 및 시행	제10조(인권교육 실시) -- 연2회 이상 인권교육 실시하며, 나머지 내용은 강북구와 동일 -인권교육에 의무적으로 받는 대상에 소속 공무원, 모든 직원, 국가나 성북구의 출연과 재정보조를 받는 복지시설에 종사하는 사람 포함
양천구	제6조(기본계획의 수립) -강북구와 동일함	제7조(인권교육) 구청장은 소속 공무원을 포함한 모든 직원(구청장의 지도감독을 받는 법인이나 단체의 업무에 종사하는 사람을 포함한다)에 대하여 연 1회 이상 인권교육을 실시하여야 하며, 사업장 및 민간단체 등에 대하여 인권교육이 시행될 수 있도록 권장하여야 한다. -위 사항 이외에 다른 내용은 없음
영등포구	제6조(기본계획의 수립) -강북구와 동일함	제7조(인권교육) -강북구와 동일함
영등포구	제6조(인권보장 및 증진 기본계획의 수립) -제2항의 제4호(제2조 제2항의 평등권 침해의 차별행위 예방대책 등 인권증진 방안)를 제외하고 강북구와 동일	제10조(인권교육) -강북구와 동일 - 제9조(인권백서의 발간) 를 통하여 인권백서를 5년마다 작성·공표
종로구	제6조(인권 보장 및 증진 기본계획 등) -강북구와 동일함	제7조(인권교육) -"인권교육 교재 개발 및 인권교육 강사 양성·지원", "인권교육의 효율적 실시를 위한 관계자협의회 구성" 관련 내용은 종로구에 없음
중구	제6조(인권보장 및 증진 기본계획의 수립) -강북구와 동일함	제7조(인권교육) -강북구와 동일함

동대문구, 양천구, 종로구 인권 조례의 인권교육은 제7조에 “구청장은 공무원 등에 대하여 연 1회 이상 인권교육을 실시하여야 하며, 사업장 및 민간단체 등에 대하여 인권교육이 시행될 수 있도록 권장하여야 한다”라고 제시되어 있고, 인권교육 교재 개발, 인권교육 강사 양성과 지원 등에 대해서는 누락되어 있어 좀 더 적극적인 보완이 필요하다.

인권교육의 횟수와 관련해서는 강북구가 매년 1회 이상, 동작구, 서초구, 성북구는 2회 이상으로 되어 있다. 성북구 인권조례 제10조(인권교육 실시)에서 인권교육의 주요한 대상은 “성북구 소속 공무원을 포함한 모든 직원”, “국가나 성북구의 출연과 재정보조를 받는 복지시설에 종사하는 사람”으로 되어있으며, 이들은 의무적으로 인권교육을 받도록 명시하였다. 특별히 은평구 인권 조례 내용 중 제9조를 통하여 인권백서를 발간하도록 하였으며, 5년마다 작성하여 공표하도록 하여 인권현황에 대한 내용을 구체화하고 있다.

3. 전달체계

서울특별시 각 지역구 인권에 대한 전달체계는 공공기관부문 민간부문 등의 사회서비스 제공 주체와 관련된 사항이다. 대표적인 공공부문은 구청장, 인권관련 활동을 하는 전담인력이나 부서이고, 민간부문은 인권위원회, 인권센터 등이라 할 수 있다.

1) 공공부문

(1) 구청장

대표적인 공공부문은 구청장이라 할 수 있는데 구청장의 책무는 강북구 인권조례 제4조에 제시되어 있다. 구청장은 구민의 인권보장 및 증진을 위하여 노력하여야 하고, 인권 정책을 발굴하며, 인권 정책과 관련한 행정 및 재정상의 조치를 해야 한다(제1항). 또한 구민이 인권침해를 받을 경우, 구제받을 수 있도록 필요한 조치를 취해야 하고(제2항), 인권보장 및 증진, 인권구제를 위하여 국가인권위원회, 국가 및 지방자치단체 등과 협력할 수 있다(제3항).

구로구, 동작구, 서초구, 성동구, 성북구, 은평구 등의 인권조례에서 구청장의 책무는 동일하거나 비슷한 편이다. 다른 지역구의 경우에는 동일하지는 않으나 다소 차이가 나는 것으로 나타났다. 노원구의 경우, 구청장은 인권정책 수립 시 구민의 참여를 최대한 보장해야한다는 의무를 지우고 있다. 동대문구, 영등포구, 종로구, 중구의 경우 구청장의 인권정책 발굴시 행정 및 재정상의 조치의무가 강북구의 제4조에 제시되어 있지 않는 대신 제8조 “인권보장 및 증진활동 지원” 제2항에 삽입되어 있는데, “행정 및 재정상의 조치의무” 조항을 “구청장에의 책무”와 “인권보장 및 증진활동 지원” 두 개조에 중복해서 기재하는 것이 타당한 것인지, 아니면 “인권보장 및 증진활동”에만 기재하는 것이 맞는 것인지는 조금 더 해석할 여지가 있다.

(2) 전담부서/직원

인권을 전담하는 공공기관내의 전담부서나 직원에 관한 조례의 비교이다. 인권전담 부서나 직원의 주요한 목적은 효율적인 인권보장 및 증진을 추진하기 위함이다. 전담부서와 전담직원의 차이점을 구분하면, 전담부서의 경우 부서 내 모든 구성원이 인권관련 업무를 수행하는 것으로 정의 내릴 수 있는 반면, 전담직원은 인권관련 전담부서가 아니더라도 타부서 소속으로 인권업무를 할 수 있다는 것이다.

전담부서의 경우 서울특별시의 15개 지역구에서 전담부서를 운영하고 있는 구는 노원구, 도봉구, 동작구, 서대문구, 서초구, 성동구, 영등포구로 총 7개로 나타났다. 전담직원을 인권조례에 기재한 구는 강북구, 구로구, 종로구, 중구로 총 4개이며, 전담부서나 전담직원의 운영과 관련한 내용이 조례에 없는 구는 동대문구, 성북구, 양천구, 은평구 등 총 4개구이다.

2) 민간부문

전달체계로서 민간부문은 인권위원회와 인권센터이다. 인권위원회가 민간부문이라 할 수 있는 것은 인권위원의 구성에 있어서 구의회가 추천하는 구의원, 인권단체에서 인권활동 경력이 있는 사람, 학계 및 교육계에서 인권 관련 연구 및 경험이 있는 사람, 국가기관 또는 법조계에서 인권 관련 분야에 종사하는 사람이기 때문이다.

인권위원회의 주요한 업무는 인권 관련한 내용들을 심의하는 것으로 인권관련 기본계획의 수립, 연도별 인권 시행계획 수립 및 평가, 인권기본계획에 따른 정책 추진에 관한 사항 등이다. 그러나 구별로 인권위원회의 심의내용이 모두 동일한 것은 아니다. 구로구 인권위원회는 강북구의 심의내용에 “인권침해 사건에 대한 권고, 의견표명, 인권관련 조례 및 규칙의 제·개정에 의견 제시”등이 추가로 기재되어 있다. 노원구 인권위원회의 심의사항은 강북구 인권위원회의 심의내용 중 “기본계획에 따른 정책 추진에 관한 사항”이 없다. 도봉구의 경우는 제10조 제4호 “구청장, 위원장, 위원회 위원 3명 이상이 제안한 사안에 대한 심의자문”내용이 추가되어 있다. 동작구 인권위원회의 경우는 강북구의 내용에 더 많은 내용이 추가되어 있다. 즉 “인권실태에 대한 의견제시”, “인권관련 조례 및 규칙의 개정에 관한 의견제시”, “인권침해 감시 및 진정에 관한 사항 검토 및 권고의 의견제시”등이 그것이다. 서대문구의 경우 강북구의 심의 내용에 “인권센터의 활동”, “인권주민회의의 활동에 관한 사항”등이 추가되어 있다. 성북구 인권위원회의 경우는 다른 어느 지역구보다 가장 많은 심의내용이 세부화되어 있는 구로서 제16조 제2항을 통하여 제시되고 있는데 다른 구와 특별히 상이한 심의사항은 “제26조에서 정한 인권영향평가 요구 및 개선 등의 권고”, “주민의 인권 보장·증진을 위하여 필요하다고 인정되는 정책과 관행의 개선 권고 및 의견 표명”, “인권침해 진정사건에 대한 권고 및 의견표명”, “인권지표 개발에 관한 사항”, “인권지원센터의 활동에 관한 자문과 평가”, “실태조사, 인권교육에 관한 자문”등이다.

인권위원회에 중요한 부분이라 할 수 있는 것은 독립성이다. 인권조례가 적절히 시행되고 정책이 수립되려면, 다른 조직의 이해나 침해와 무관히 독립적으로 위원회가 운영되어야 한다. 이에 인권위원회의 독립성을 인권조례에 삽입되어 있는 구를 살펴보면, 구로구, 동작구, 서대문구, 은평구 등으로 서울특별시 인권조례가 있는 전체 15개 구 중에서 4개

구에 지나지 않다. 구체적인 독립성과 관련된 일례로서 동작구의 인권조례 제14조를 보면, 다음과 같다.

제14조(위원의 독립성과 임기보장)

① 위원은 위원회 활동에 영향을 미치는 부당한 간섭을 받지 아니한다.

② 구청장은 다음 각 호에서 정하는 사유에 의하지 아니하고는 위원의 의사와 다르게 위촉 해제할 수 없다.

1. 위원이 장기치료를 요하는 사유 등으로 임무를 수행하기 어려운 때
2. 위원이 위원회의 설립 취지에 반하는 활동, 다른 사람의 인권 침해 또는 정당한 사유 없이 출석하지 않는 등으로 더 이상 위원으로서의 직무를 수행하는 것이 적절하지 않다고 인정되어 위원회가 재적위원 3분의 2이상의 찬성으로 의결한 경우

인권위원회 이외에 인권센터나 인권주민회의를 조례에 규정한 구도 있었다. 동작구의 경우, 제10조를 통하여 인권센터를 설치·운영하고 있는데, 구체적인 인권관련 업무는 “주민의 인권증진을 위한 법령·제도·정책·관행 등의 조사·연구 및 그 개선”, “공무원 등과 주민을 대상으로 하는 인권 교육 및 프로그램 개발, 홍보”, “인권증진 기본계획 및 연도별 시행계획의 수립에 관한 사항”, “인권지표 개발 및 평가에 관한 사항”, “인권영향평가의 방법 등 평가의 실시에 필요한 사항”, “인권상황 실태조사에 관한 사항”, “인권침해 진정 등에 대한 상담, 조사”, “인권위원회의 효율적 운영을 위해 필요한 사항으로서 위원장이 요청하는 사항”, “인권의 보장·증진을 위하여 활동하는 단체 및 개인과의 협력”등으로 매우 구체적으로 제시되어 있다.

서대문구도 인권위원회와는 별도로 인권센터를 설치하여 운영하고 있었으며, 인권주민회의를 통하여 “인권침해·보호 등의 모니터링”, “인권정책 제안 및 인권 네트워크 구성, 동아리 활동”, “주민참여 활성화를 위해 필요한 사항에 관한 활동”, “인권교육 등 주민의 인권 증진에 관한 사업 참여”에 대한 의견 개진이나 활동을 하도록 정하고 있었다. 성북구의 경우에는 인권위원회, 인권센터뿐만 아니라 인권센터 시민위원을 위촉하여 인권교육을 수료하게 하여 “구청장의 인권정책에 대한 의견 제시”, “인권증진기본계획 및 연도별 시행계획에 관한 의견 제시”, “인권실태조사에 관한 의견 제시”, “조례의 개정에 관한 의견 제시”, “인권정책 수립·추진 과정에서 주민참여 활성화를 위해 필요한 사항에 관한 의견 제시”, “인권 교육 등 주민 인권 증진에 관한 사항에 관한 의견 제시”, “인권센터의 운영에 관한 의견 제시”, “성북구 소속 공무원 및 구청장이 지도 감독하는 복지시설 등에서 인권침해 감시 및 진정” 등의 역할을 권고하고 있다.

<표 7> 전달체계

지역	공공부문			민간부문	
	구청장	전담부서/직원		인권위원회	
		조항	부서	직원	설치 및 업무
강북구	제4조(구청장의 책무) ① 서울특별시 강북구청장(이하 "구청장"이라 한다)은 구민의 인권보장 및 증진을 위하여 노력하여야 하고, 관련 정책을 발굴하여 이에 필요한 행정 및 재정상 조치를 하여야 한다. ② 구청장은 구민에 대한 인권침해가 발생한 경우 당사자가 구제받을 수 있도록 필요한 조치를 하여야 한다. ③ 국가인권위원회, 국가 및 지방자치단체 등과 협력할 수 있다. ※ "필요한 행정 및 재정상 조치"의무 내용은 제8조 제2항에도 비슷하게 기재되어 있음	제8조(인권보장 및 증진활동 지원 등) ① 구청장은 효율적인 인권보장 및 증진 정책을 추진하기 위하여 인권전담 직원을 배치하는 등의 필요한 조치를 하여야 한다.		제10조(인권위원회 설치 및 업무) ① 인권보장 및 증진정책을 심의하기 위하여 서울특별시 강북구 인권위원회(이하 "위원회"라 한다)를 둔다. ② 위원회는 다음 각 호의 사항을 심의한다. 1. 기본계획의 수립에 관한 사항 2. 연도별 시행계획 수립 및 평가에 관한 사항 3. 기본계획에 따른 정책 추진에 관한 사항 4. 밖에 구청장 또는 위원장이 필요하다고 인정하는 사항 ③ 위원회는 전항에서 규정하는 것 이외에 구민의 인권보장 및 증진에 관하여 필요하다고 인정되는 사항에 대하여 구청장에게 의견을 진술할 수 있다.	-독립성, 임기보장 관련 조항 없음 -제12조(운영) : 분기별 정기회의
구로구	제4조(구청장의 책무) -강북구와 동일	제8조(인권보장 및 증진활동 지원 등) -강북구와 동일함		제10조(위원회 설치 및 기능) -강북구와 동일하나 제2항에서 다음 내용 추가됨: 인권침해 사건에 대한 권고 및 의견 표명에 관한 사항, 인권관련 조례 및 규칙의 제·개정에 관한 의견제시	-제14조(독립성, 임기보장) -제15조(위원회 운영) : 연1회 정기회의
노원구	제4조(구청장의 책무) -제2항에 "구청장은 인권정책을 수립할 때에는 구민의 참여를 최대한 보장하여야 한다."	제8조(인권보호 및 증진활동 지원 등) ① 구청장은 인권전담 부서를 설치하는 등의 필요한 조치를 할 수 있다.		제9조(노원구 인권위원회 설치 및 기능) -강북구와 동일하나 "3. 기본계획에 따른 정책 추진에 관한 사항" 노원구에 없음 -강북구의 제3호 내용이 없음.	-독립성, 임기보장 관련 조항 없음 -제13조(운영) : 연1회 정기회의
도봉구	제4조(구청장의 책무) -강북구와 유사	제9조(인권보호 및 증진활동 지원 등) -노원구와 유사		제10조(설치 및 기능) "구청장, 위원장 또는 위원회 위원 3명 이상이 제안한 사안에 대한 심의·자문" 상이함. -나머지 강북구와 동일	-독립성, 임기보장 관련 조항 없음 -제13조(운영) : 연2회 정기회의
종로구	제4조(구청장의 책무) -강북구 제2항 내용 중 "관련 정책 추진을 위하여 필요한 행정 및 재정상 조치를 하여야 한다."는 내용은 제8조(인권보장 및 증진활동 지원 등) 제2항에 삽입되어 있음 -나머지는 강북구와 유사	제8조(인권보장 및 증진활동 지원 등) -전담직원, 전담부서 관련 용어 없음		제10조(위원회 설치 및 기능) -강북구 내용과 동일함	-독립성, 임기보장 관련 조항 없음 -제15조(운영) : 연1회 정기회의
동작구	제4조(구청장의 책무) -강북구와 동일	제8조(인권보장 및 증진활동 지원 등) - ① 구청장은 효율적인 인권보장 및 증진 정책을 추진하기 위하여 인권전담 부서를 신설하고 인권위원회 활동지원 및 인력교육 등의 필요한 조치를 할 수 있다. ② 인권전담부서에서는 담당직원 2명 이상으로 구성하고 인권전문가를 채용할 수 있다.		제11조(위원회 설치 및 기능) -강북구의 내용에 아래의 4호부터 6호까지 내용 추가 4. 인권실태에 대한 의견제시 5. 인권관련 조례 및 규칙의 개정에 관한 의견제시 6. 인권침해 감시 및 진정에 관한 사항 검토 및 권고의 의견제시	-제10조(인권센터 설치·운영) -제14조(독립성, 임기보장) -제15조(운영) : 연4회 정기회의
서대	제3조(구청장의 책무)	제3조(구청장의		제13조(위원회 설치 및 기능)	-제8조(인권센터 설

지역	공공부문			민간부문		
	구청장	전담부서/직원		인권위원회		
		조항	부서	직원	설치 및 업무	기타
문구	-제1항 항 내용중 “관련 정책을 발굴하여 이에 필요한 행정 및 재정상 조치를 하여야 한다.”는 내용이 제10조(인권보장 및 증진활동 지원) 제1항에 있음	책무) -노원구와 동일함			-강북구의 제10조 제2항 3호까지 내용 동일하며, 4-6호 추가 삽입 4. 인권침해 사건에 대한 권고 및 의견표명에 관한 사항 5. 인권센터의 활동에 관한 사항 6. 인권주민회의의 활동에 관한 사항	치·운영) -제9조(인권주민회의 운영) -제19조(독립성, 임기보장) -제17조(위원회 운영) : 연4회 정기회의
서초구	제4조(구청장의 책무) -강북구와 동일	제8조(인권보장 및 활동지원) -노원구와 동일함	○		제11조(위원회 구성) -강북구와 동일	-독립성, 임기보장 관련 조항 없음 -제12조(위원회 운영) : 연4회 정기회의
성동구	제4조(구청장의 책무) -강북구와 동일	제8조(인권보장 및 증진활동 지원 등) -노원구와 동일함	○		제10조(위원회 설치 및 기능) -강북구와 동일	-독립성, 임기보장 관련 조항 없음 -제12조(위원회 운영) : 연1회 정기회의
성북구	제4조(구청장의 책무) -강북구와 유사	제14조(지원체계 강화) ① 구청장은 인권증진 관련 시책의 효율적인 추진을 위해 필요한 인력 및 재정을 확충하는 등 지원체계 강화를 위한 제반 방안을 강구하여야 한다.	-	-	제16조(위원회 설치 및 기능) -제1항은 강북구와 동일 -제2항에서 위원회의 심의·자문내용은 다음과 같음 1. 인권증진기본계획 수립 심의 및 추진 결과 2. 연도별 시행 계획 수립에 대한 자문 및 검토 3. 제26조에서 정한 인권영향평가 요구 및 평가 4. 주민의 인권 보장 증진을 위하여 필요하다 개선 권고 및 의견 표명 5. 인권침해 진정사건에 대한 권고 및 의견표명 6. 인권지표 개발에 관한 사항 7. 기본계획 및 연도별 시행 계획에 따른 사업 8. 인권지원센터의 활동에 관한 자문과 평가 9. 실태조사, 인권교육에 관한 자문 10. 그 밖에 구청장, 위원장 및 재적 위원 1/3 심의에 부치는 사항	-제11조(인권센터 설치·운영) -제12조(인권센터 시민위원) -독립성, 임기보장 관련 조항 없음 -제20조(운영) : 연12회 정기회의
양천구	제4조(구청장의 책무) “행정 및 재정상의 조치의무” 조항: 동대문구와 유사하며, 나머지는 강북구와 동일	-전담 직원이나 전담 부서라는 문구 없음	-	-	제9조(위원회 설치) -강북구의 제3항, 제4항이 없음. 다만, 제15조와 비교할 수 있음. -제15조(의견청취 등) ① 위원회는 업무수행을 위하여 필요한 경우에는 관계 공무원 또는 관련 전문가를 회의에 참석하게 하여 의견을 들을 수 있으며, 관련 기관 및 단체 등에 자료의 제출 등을 요청할 수 있다. 이 경우 요청을 받은 관계자는 특별한 사유가 없으면 이에 협조하여야 한다.	-독립성, 임기보장 관련 조항 없음 -제13조(운영) : 연1회 정기회의
영등포구	제4조(구청장의 책무) “행정 및 재정상의 조치의무” 조항: 동대문구와 유사하며, 나머지는 강북구와 동일	제8조(인권보장 및 증진활동 지원) -노원구와 동일함	○		제10조(위원회 설치 및 기능) -④ 구청장은 위원회의 심의 의견을 존중하여야 한다.” 조문은 영등포구에 없으며 -나머지는 강북구와 동일	-제7조의2(인권지킴이단 구성 및 운영) -독립성, 임기보장 관련 조항 없음 -제14조(운영) : 연 1회 개최
은평구	제4조(구청장의 책무) -강북구와 동일함	-강북구의 제8조 ① 인권전담 직원이나 전담부서 관련 내용 없음	-	-	제13조(위원회 설치 및 기능) -강북구의 “④ 구청장은 위원회의 심의 의견을 존중하여야 한다.” 조항의 내용이 없으나 제17조(의견청취)를 통하여 보완하고 있음	-제11조(인권센터 설치 및 운영) -제15조(독립성과 임기보장) -제16조(운영) : 연 4회 개최
종로구	제3조(구청장의 책무) “행정 및 재정상의 조치의무” 조항: 동대문구와 유사하며, 나머지는 강북구와 동일	제8조 -강북구와 동일함	○		제9조(위원회의 설치 및 기능) -강북구와 동일	-독립성, 임기보장 관련 조항 없음 -제13조(위원회의 운영) : 연1회 정기회의
중구	제4조(구청장의 책무) “행정 및 재정상의 조치의무” 조항: 동대문구와 유사하며, 나머지는 강북구와 동일	제8조(인권보장 및 증진활동 지원 등) -강북구와 동일함	○		제9조(인권위원회 설치 및 기능) -강북구와 동일	-독립성, 임기보장 관련 조항 없음 -제14조(위원회의 운영) : 연1회 정기회의

또한 성북구의 인권위원회는 매달 정기회의를 개최하여 인권에 대한 내용을 심의하도록 하고 있다. 연1회 정기회의를 개최하고 있는 곳은 구로구, 노원구, 동대문구, 성동구, 양천구, 영등포구, 종로구, 중구 등이고, 연2회를 개최하는 곳은 도봉구이며, 연4회 개최하는 곳은 강북구, 동작구, 서대문구, 서초구, 은평구로 나타났다.

4. 재원

재원은 길버트, 스펙트, 터렐의 정책분석틀 중 마지막 차원으로 수립된 정책을 실질적으로 수행할 수 있는 매우 중요한 요인이다. 급여라고 할 수 있는 기본계획수립, 증진활동지원 등이 조례 내용 중에 적절하고 타당하게 삽입되어 있다고 할지라도 이러한 사업을 수행하는데 필요한 재원이 마련되는 조례가 구성되어 있지 않으면 모든 급여는 유명무실하게 된다. 그러나 인권조례가 제정된 15개 구 중에서 급여별로 지원되는 재원관련 조항이 구성되어 있는 지역구는 거의 없기에 조속한 보안 조항의 마련이 시급하다.

강북구 인권조례 제4조 “구청장의 책무”를 보면 구청장은 구민의 인권보장 및 증진을 위하여 노력해야하고, 이에 필요한 행정 및 재정상 조치의 의무가 있음을 강행규정으로 규정하고 있다. 그러나 구청장이 시행하지 않아도 귀책사유에 따른 책임을 물을 수 있는 조항이 없어 유명무실해질 가능성이 있다. 이러한 구청장의 책무관련 조항이 도봉구, 동대문구, 서대문구, 성북구, 양천구, 영등포구, 종로구, 중구는 인권조례에 포함되어 있지 않다.

강북구 인권조례 제6조 기본계획 수립 내용 중에 사업추진을 위한 재원조달 방안을 포함하도록 강제시키고 있다(제2항 제4호). 그러나 이 규정은 인권기본계획 수립 내용에 재원조달 방안 “내용을 포함시키는 강제성”을 가지는 것이지 “내용에 따른 실질적인 재원조달 방안”을 의미하는 것은 아니다. 따라서 수립 내용을 포함하는 강제성이 아닌 실제 재원의 마련을 하여 지원되는 추가적인 내용이 필요하다.

강북구 인권조례 제8조 “인권보장 및 증진활동 지원 등”을 보면 구청장은 인권보장 및 증진 정책을 추진하기 위하여 인권 관련 기관 또는 단체에 대하여 필요한 행정적·재정적 지원을 할 수 있다”라고 기재되어 있고, 이에 따른 지원 절차 및 방법은 「서울특별시 강북구 지방보조금 관리 조례」를 따른다고 규율하고 있다. 이러한 재원 관련 내용은 15개 지역구 모든 조례 내용이 동일하거나 유사하다. 하지만 이 지원규정은 강행규정이 아닌 임의규정으로서 재정적 지원을 하지 않는다고 하여도 이를 강제적으로 집행하기도 어렵다. 성북구와 은평구의 경우, 인권위원회와 함께 인권센터를 설치하여 운영하도록 규정에 포함시키고 있다는 측면에서 긍정적인 평가를 내릴 수 있다. 하지만, 성북구의 인권센터의 경우 인권센터의 운영과 활동에 필요한 경비 지원은 강행규정이 아닌 임의규정이고, 은평구 인권센터의 경우에도 임의규정으로서 지원규정에 대한 보완이 필요하다.

<표 9> 재원

지역	조례		
	내용	임의 규정 강행 규정	
강북구	제4조(구청장의 책무) ① 서울특별시 강북구청장(이하 "구청장"이라 한다)은 구민의 인권보장 및 증진을 위하여 노력하여야 하고, 관련 정책을 발굴하여 이에 필요한 행정 및 재정상 조치를 하여야 한다.		○
	제6조(인권보장 및 증진 기본계획의 수립) ① 구청장은 구민의 인권보장 및 증진을 위하여 5년 마다 인권보장 및 증진 기본계획(이하 "기본계획"이라 한다)을 수립하여야 한다. ② 기본계획에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다. 4. 사업추진을 위한 자원 조달 방안		○
	제8조(인권보장 및 증진활동 지원 등) ② 구청장은 인권보장 및 증진 정책을 추진하기 위하여 인권 관련 기관 또는 단체에 대하여 필요한 행정적·재정적 지원을 할 수 있다.	○	
구로구	제4조(구청장의 책무): 강북구와 유사		○
	제7조(인권보장 및 증진 기본계획의 수립) : 강북구와 유사		○
	제8조(인권보장 및 증진활동 지원 등): 강북구와 유사	○	
노원구	제4조(구청장의 책무): 강북구와 유사		○
	제6조(기본계획 수립): 강북구와 유사		○
	제8조(인권보장 및 증진활동 지원 등): 강북구와 유사	○	
도봉구	제4조(구청장의 책무): 강북구와 유사	-	-
	제6조(기본계획): 강북구와 유사		○
	제9조(인권보호 및 증진활동 지원 등) : 강북구와 유사	○	
동대문구	제4조(구청장의 책무)	-	-
	제6조(기본계획의 수립): 강북구와 유사		○
	제8조(인권보장 및 증진활동 지원 등): 강북구와 유사	○	
동작구	제4조(구청장의 책무): 강북구와 유사		○
	제6조(인권보장 및 증진 기본계획의 수립) : 강북구와 유사		○
	제8조(인권보장 및 증진활동 지원 등): 강북구와 유사	○	
서대문구	제3조(구청장의 책무)	-	-
	제6조(인권보장 및 증진 기본계획의 수립) : 강북구와 유사		○
	제10조(인권보장 및 증진활동 지원 등): 강북구와 유사	○	
서초구	제4조(구청장의 책무): 강북구와 유사		○
	제6조(기본계획 수립): 강북구와 유사		○
	제8조(인권보장 및 활동지원 등): 강북구와 유사	○	
성동구	제4조(구청장의 책무): 강북구와 유사		○
	제6조(인권보장 및 증진 기본계획의 수립) : 강북구와 유사		○
	제8조(인권보장 및 증진활동 지원 등): 강북구와 유사	○	
성북구	제4조(구청장의 의무): 강북구와 유사		○
	제6조(인권증진 기본계획의 수립)	-	-
	제11조(인권센터 설치운영) ③ 구청장은 인권센터의 운영과 활동에 필요한 경비를 예산의 범위에서 지원할 수 있다.	○	
	제13조(인권증진활동 단체에 대한 지원) -강북구와 동일	○	
양천구	제14조(지원체계 강화) ① 구청장은 인권증진 관련 시책의 효율적인 추진을 위해 필요한 인력 및 재정을 확충하는 등 지원체계 강화를 위한 제반 방안을 강구하여야 한다. ② 「지방재정법」 제33조에 따른 중기재정계획을 수립 또는 변경하고자 하는 때에는 인권증진 기본계획 및 연도별 시행계획 추진을 위한 재정을 반영하여야 한다.		○
	제4조(구청장의 책무)	-	-
	제6조(기본계획의 수립): 강북구와 유사		○
영등포구	제8조(인권보장 및 증진활동 지원 등): 강북구와 유사	○	
	제4조(구청장의 책무)	-	-
	제6조(기본계획 수립): 강북구와 유사		○
은평구	제8조(인권보장 및 증진활동 지원 등): 강북구와 유사	○	
	제4조(구청장의 의무): 강북구와 유사		○
	제6조(인권보장 및 증진 기본계획의 수립) : 강북구와 유사		○
종로구	제11조(인권센터 설치운영): 성북구와 유사	○	
	제12조(인권보장 및 증진활동 지원 등): 강북구와 유사	○	
	제3조(구청장의 책무)	-	-
중구	제6조(인권보장 및 증진 기본계획 등): 강북구와 유사		○
	제8조(인권보장 및 증진활동 지원): 강북구와 유사	○	
	제4조(구청장의 책무)	-	-
중구	제6조(인권보장 및 증진 기본계획의 수립): 강북구와 유사		○
	제8조(인권보장 및 증진활동 지원 등): 강북구와 유사	○	

Ⅲ. 결 론

본 연구는 길버트, 스펙트, 터렐의 정책분석틀인 할당(인권보장대상), 급여(인권보장내용), 전달체계, 재원 네 가지의 차원으로 인권조례를 비교·검토한 것이다. 연구결과, 서울특별시 전체 25개 지역구에서 대부분의 인권조례를 제정하였다. 구체적으로 보면, 일반인권조례, 아동청소년의 노동인권, 노인의 학대관련 인권, 장애인 차별금지 관련 인권, 발달장애인 관련 인권 등이었고, 일반구(주)민을 대상의 인권조례를 제정한 구는 15개(60%)였는데, 이 중에서 연구대상은 일반구민들을 중심으로 조례를 연구하였는데, 연구결과는 다음과 같다.

첫째, 급여차원으로 대표적인 인권보장내용은 인권 기본계획수립, 실태조사, 인권교육 등이다. 인권에 대한 기본계획수립에 포함되는 사항은 인권계획 분석과 평가, 인권분야별 추진과제, 이행전략, 재원조달 방안 등이다. 이러한 인권계획의 주기는 3년부터 5년까지 지역구마다 상이하다. 인권이 침해될 경우, 침해를 받는 당사자는 매우 큰 피해를 경험하게 됨으로 인권기본계획 주기를 3년 이내로 수립할 필요가 있다. 은평구나 성북구의 경우, 인권침해에 취약한 대상인 아동, 여성, 노인, 결혼이주자 등에 대하여 인권조례에 명시하고 있다는 점이 다른 지역구와 차별성을 가지며, 또한 실태조사도 취약대상별로 세분화할 필요가 있다. 인권교육의 경우, 인권에 대한 민감성을 향상시키는 좋은 계기를 제공해 줄 수 있는데, 매년 1회 이상 인권교육을 의무화하고 있다는 점에서 긍정적인 평가를 줄 수 있지만, 임의규정으로 조례를 제정했다는 점과, 인권교육 교재 개발이나 인권교육 지원 등이 누락되어 있어 이를 보완하는 조례규정의 수정이 요구된다.

둘째, 전달체계 차원으로 구청장과 전담부서 등의 공공부문과, 인권위원회, 인권센터 등의 민간부문으로 구분하여 비교하였다. 인권조례에서 대표적인 전달체계의 대표적인 주체는 구청장인데, 조례 앞부분에 인권보장과 증진을 위하여 노력해야 한다고 명시하고 있다. 하지만, “노력”이라는 추상적인 개념보다는 조금 더 구체적인 인권증진 방안으로의 수정이 요구되는데, 일례로서 만일 구민이 인권침해를 받고 있을 경우, 구제조치를 해야 하는 기한이나, 절차 등이 조례에 포함되도록 수정하는 것이 필요하다. 다음은 인권전담부서나 직원을 두고 있는지 검토하였다. 전담부서의 경우 서울특별시의 15개 지역구에서 전담부서를 운영하고 있는 구는 총 7개이고, 전담직원을 조례에 명시한 구는 4개이며, 나머지 4개구는 전담부서나 직원이란 조항이 없어 주도적인 인권문제 해결이 요원해질 수 있다. 또한 전담직원보다는 전담부서가 인권향상에는 더욱 효율성을 기할 수 있는데, 전담부서의 경우 부서 내 모든 구성원이 인권업무를 수행할 수 있으나, 전담직원은 인권관련 전담부서가 아니더라도 타부서 소속으로 인권업무를 할 수 있다는 점에서 전담부서로의 개정이 필요하다.

민간부문의 경우, 인권위원회와 인권센터 등을 들 수 있는데, 인권조례를 제정한 15개 모든 구에서는 인권위원회를 설치하여 운영하도록 구성하고 있다. 인권위원회의 업무는 인권 계획 및 시행계획의 수립 및 평가, 인권기본계획에 따른 정책 추진 등이 주요한 내용이다. 하지만, 인권위원회의 심의내용이 모든 지역구가 동일하지는 않다. “인권침해 사건에 대한 권고, 의견표명, 인권관련 조례 및 규칙의 제·개정에 의견제시” 등은 인권위원회에서 필요한 사항으로 구로구 인권조례에서 명시화되어 있음을 찾아볼 수 있고, 동작구 인권위원회의 경우는 “인권실태에 의견제시”, “인권침해 감시 및 진정에 관한 사항 검토

및 권고의 의견제시” 등이 기재되어 있어 이를 토대로 타 지역구에서도 인권위원회의 심의내용을 수정할 필요가 있다. 서대문구의 경우는 “인권센터 활동”과 “인권주민회의 활동”등이 기재되어 있다는 점도 모델로 삼을 수 있다. 성북구 인권위원회의 경우는 다른 어느 지역구보다 가장 많은 심의내용이 세부화되어 있는 구로서 “인권영향평가 요구 및 개선 등의 권고”, “주민의 인권보장·증진을 위하여 필요하다고 인정되는 정책과 관행의 개선 권고 및 의견 표명”, “인권침해 진정사건에 대한 권고 및 의견표명”, “인권지표 개발에 관한 사항”, “인권지원센터의 활동에 관한 자문과 평가”, “실태조사, 인권교육에 관한 자문”등이 주요한 내용이다. 특별히 인권위원회나 인권센터는 독립성과 임기보장이 매우 중요하다. 하지만, 인권위원회의 독립성을 인권조례에 삽입되어 있는 구는 전체 15개 구 중에서 구로구, 동작구, 서대문구, 은평구 등 4개 구에 지나지 않아 조속한 인권조례 개정이 요구된다.

셋째, 재원차원으로 이는 인권계획, 인권시행, 평가, 인권위원회와 인권센터의 운영 등 각종 인권관련 프로그램을 구체적으로 실질적으로 이행할 수 있는 제1요인이 재정적 지원이다. 하지만, 인권조례가 제정된 15개 구 중에서 급여별로 재원지원 조항이 구체적으로 명시화된 지역구는 거의 없기에 인권조례의 실효성을 파악하기가 어려워 조속한 조항의 보완이 시급하다. “구청장의 책무”를 보면 구청장은 구민의 인권보장 및 증진을 위하여 노력해야 하고, 이에 필요한 행정 및 재정상 조치의 의무가 있음을 강행규정으로 규정하고 있으나, 이를 실행에 옮기지 않는 구청장이라고 할지라도 그에 따른 책임을 물을 수 있는 조항이 없어 유명무실해질 가능성이 있다. 도봉구, 동대문구, 서대문구, 성북구, 양천구, 영등포구, 종로구, 중구는 인권조례에는 이러한 구청장의 재정상 조치에 대한 내용이 포함되어 있지도 않다. 뿐만 아니라 재정지원에 대한 규정이 강행규정이 아니라 임의규정화된 부분이 상당하고, 사회복지프로그램이나 급여별로 재정지원에 대한 내용이 개괄적이기에 지원에 대한 구체적인 조례로의 수정이 필요하다.

[참고문헌]

- 국가인권위원회, 교사의 인권의식 조사 연구, 2002.
- 금홍섭, “아산시 인권조례 제정: 민관협력을 통한 문제해결”, 「NGO 연구」 12(3), 한국NGO학회, 2017.
- 김광병, “사회복지법상 인권에 관한 연구: 사회복지사업법을 중심으로”, 「사회복지법제연구」 7(1), 사회복지법제학회, 2016.
- 김은주, “제주특별자치도에서의 인권보장 및 증진을 위한 모색: 제주특별자치도의 관련 조례를 중심으로”, 「지방자치법연구」 16(3), 한국지방자치법학회, 2016.
- 김중섭, “지역사회의 인권 발전과 조례 제정”, 「현상과 인식」 103, 한국인문사회과학회, 2007.
- _____, “지방자치 발전과 인권조례 제정 운동”, 「현상과 인식」 35(4), 한국인문사회과학회, 2011.
- 노현수, “지방자치단체의 인권조례에 관한 연구: 국제인권레짐의 지역화를 중심으로”, 영남대학교 박사학위논문, 2012.
- 배유진·김광병, “청소년 인권보장을 위한 조례개선에 관한 연구: 학생인권 조례와의 비교를 중심으로”, 「법과인권교육연구」 10(1), 한국법과인권교육학회, 2017.
- 배화옥 외, 인권과 사회복지, 나남, 2015.
- 안효섭, “인권조례에 관한 연구: 경상남도 인권보장 조례를 중심으로”, 「법학연구」 25(1), 충남대학교 법학연구소, 2014.
- 우기택, “지방자치단체 인권 관련 정책의 과제”, 「지방자치법연구」 16(1), 한국지방자치법학회, 2016.
- 윤찬영, 사회복지법제론 6판, 나남, 2013.
- 조소영, “인권조례 제정을 위한 제언”, 「법학연구」 50(1), 부산대학교 법학연구소, 2009.
- 최현, 인권, 책세상, 2011.
- 홍성수, “ 지방자치단체의 인권조례에 대한 연구: 이념, 현실, 전망”, 「민주주의와 인권」 12(3), 전남대학교 518연구소, 2012.
- Chodosh, H. E., Comparing comparisons: In search of methodology. Iowa Law Review, 84 (5), 1025-1132, 1999.
- De Feyter, K. et al), The Local Relevance of Human Rights. Cambridge: Cambridge University Press, 2011.
- Gilbert, N., Specht, H., & Terrell, P., Dimensions of Social Welfare Policy, Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall, 1992.
- 자치법규 정보시스템: www.elis.go.kr

[국문초록]

지방자치단체 인권조례분석

김 태 동

(김포대학교 보건복지학과 교수)

김 광 병

(청운대학교 사회복지학과 교수)

본 연구는 서울특별시의 25개 기초자치단체 인권조례를 비교·검토하여 인권조례에 대한 내용의 충실성과 실행성을 분석·비교한 것이다.

연구결과, 서울특별시 25개 기초자치단체 대부분에서 일반 인권, 아동청소년의 노동인권, 노인의 학대관련 인권, 장애인 차별금지 관련 인권, 발달장애인 관련 인권 등에 관한 조례를 제정하였다. 이 중에서 본 연구는 일반 구민들을 대상으로 제정한 조례를 연구범위로 삼고 분석하였으며, 구체적인 내용은 다음과 같다.

첫째, 급여차원으로 대표적인 인권보장내용은 인권 기본계획수립, 실태조사, 인권교육 등이다. 인권계획 분석과 평가, 인권분야별 추진과제, 이행전략, 재원조달 방안 등이 주요한 기본계획인데, 이러한 인권계획의 주기는 3년부터 5년까지 기초자치단체별로 상이하다. 인권침해 상황을 감안하면 인권계획 수립주기를 단기간 이내로 수립할 필요가 있다. 특히, 인권침해 취약대상인 아동, 여성, 노인, 결혼이주자 등에 대하여 인권계획이나 실태조사도 대상별로 세분화할 필요가 있다. 인권교육의 경우, 매년 1회 이상 인권교육을 의무화 하고 있다는 점에서 긍정적인 평가를 줄 수 있지만, 임의규정으로 조례를 제정했다는 점과, 인권교육 교재 개발이나 인권교육 지원 등이 누락되어 있어 이를 보완하는 조례규정의 개정이 요구된다.

둘째, 전달체계 차원으로 구청장은 인권보장과 증진을 위해 노력해야 한다고 명시하고 있다. 하지만, “노력”이라는 추상적인 개념보다는 구체적인 인권증진 방안으로서 구체조치 기한, 절차 등이 조례에 포함되도록 개정할 필요가 있다. 15개 기초자치단체에서 인권 전담부서를 운영하고 있는 곳은 7개, 전담직원을 운영하는 곳은 4개, 나머지 4개는 전담부서나 직원이란 규정이 없었다. 민간부문의 경우, 인권위원회와 인권센터 등을 들 수 있는데, 인권조례를 제정한 15개 모든 기초자치단체에서는 인권위원회를 설치하여 운영하도록 구성하고 있다. “인권침해 사건에 대한 권고, 의견표명, 인권관련 조례 및 규칙의 제·개정에 의견 제시”, “인권실태에 의견제시”, “인권침해 감시 및 진정에 관한 사항 검토 및 권고의 의견제시” 등으로 인권위원회가 심의하는 내용을 추가하는 방향으로의 개정이 요구된다. 특별히 인권위원회나 인권센터는 독립성과 임기보장이 매우 중요하다. 하지만, 인권위원회의

독립성을 인권조례에 삽입되어 있는 구는 전체 15개 구 중에서 구로구, 동작구, 서대문구, 은평구 등 4개 구에 지나지 않아 조속한 인권조례 개정이 요구된다.

셋째, 재원차원으로 각종 인권관련 프로그램을 실질적으로 작동시키기 위해서는 재정적 지원이 필요하다. 하지만, 인권조례가 제정된 15개 구 중에서 급여별로 재원지원 조항이 구체적으로 명시화된 지역구는 거의 없기에 조속한 조항의 보완이 시급하다. 뿐만 아니라 재정지원에 대한 규정이 강행규정이 아니라 임의규정화된 부분이 상당하고, 재정지원에 대한 내용이 개괄적이기에 구체화 시킬 필요가 있다.

[Abstract]

Analysis of Human Rights Ordinance in Local Governments*

Kim, Tae Dong

(Professor, Kimpo University)

Kim, Kwang Byung

(Professor, Chungwoon University)

This study compares the faithfulness and practicability of the human rights ordinance by comparing and reviewing the human rights ordinance of 25 local governments in Seoul.

As a result of the study, most of the 25 local governments in Seoul enacted ordinances on general human rights, labor rights of children and adolescents, human rights related to the abuse of senior citizens, human rights related to the prohibition of discrimination against the disabled, and human rights related to the development of the disabled. among these, this study used and analyzed ordinances for ordinary citizens as a scope of study, and the details are as follows.

First, the representative contents in terms of social provision include the establishment of a basic human rights plan, a survey of the situation and human rights education. the main basic plans are the analysis and evaluation of human rights plans, implementation strategies and funding measures by human rights sector, and the cycle of these human rights plans varies between three and five years for each local government. considering the human rights violation situation, it is necessary to establish a cycle of human rights planning within three years. in particular, it is necessary to divide the number of children, women, elderly people and marriage licensees who are vulnerable to human rights violations by subject. in the case of human rights education, it can give a positive assessment in that it obliges human rights education at least once a year, but it is required to revise the ordinance to supplement it, as the ordinance has been enacted with discretionary regulations, as well as the development of human rights education textbooks or support for human rights education.

Second, at the level of the delivery system, the head of a local government that efforts should be made to ensure and promote human rights. however, it is necessary to revise the ordinance to include the deadline and procedures for relief measures as a concrete measure to promote human rights, rather than the abstract concept of "efforts". there was no regulation that 7 of the 15 local governments were operating human rights dedicated department, 4 of them were exclusively staffed, and the other 4 were dedicated departments or employees. in the case of the private sector, the commission on human rights and the center for human rights can be established and operated by all 15 local governments. a

* This work was supported by KIMPO university's Research Fund.

revision is required to add to the review by the human rights commission by “recommendations on human rights violations, expressing opinions on the enactment and revision of human rights-related ordinances and rules”, “proposing opinions on monitoring and correcting human rights violations” and “recommending opinions on recommendations.” in particular, the human rights commission and the human rights center are very important to ensure independence and tenure. however, required to revise the bill as soon as possible, as only 4 local governments define the independence of the human rights commission.

Third, financial support is needed to effectively operate various human rights-related programs. however, since not few local governments concretely have financial support provisions, it is urgent to supplement them as soon as possible. in addition, it is necessary to clarify the regulations for financial support are arbitrarily regulated, and the contents of financial support are comprehensive so it needs to be materialization.

Key words : human right, human rights ordinance, local government,
human rights guarantee assignment, human rights guarantee
details, delivery system

보육교육기관에서의 아동학대 법제도 개선을 위한 탐색적 연구*

이 윤 진**

目 次

- I. 들어가며
- II. 보육 및 교육 기관에서의 아동 학대 현황
- III. 아동학대 대응 정책 발전 과정
- IV. 아동학대 법제도 분석: 정책 발전과의 정합성을 중심으로
- V. 결론

I. 들어가며

2015년 인천의 한 어린이집에서 발생한 아동학대 사건이 사회적 공분을 산 이후 후속 대책이 마련되었음에도 불구하고 어린이집에서의 아동학대는 지속적으로 발생하고 있다. 언론에 보도된 어린이집에서 행해진 여러 가지 형태의 아동학대 사건들은 대상이 아동 중에서도 영유아라는 점, 기관에서 보육·교육을 하는 와중에 이루어졌다는 점에서 사회적 충격이 더욱 크다고 할 수 있다. 특히 영유아 보육·교육기관에서 교직원의 역할은 교육자로서의 역할 이전에 부모의 대리양육자로서의 역할을 한다는 점에서 그 충격은 더욱 크다. 이러한 과정에서 2018년 10월에는 아동학대 행위자로 지목된 한 보육교사가 억울함, 스트레스, 중압감 등을 이기지 못하고 스스로 목숨을 끊는 사례까지 발생함에 따라 교사와 아동 모두 학대와 연관된 피해자라고 할 수 있을 것이다.

이러한 사건의 심각성에 대한 인식 하에, 각종 아동 학대 예방 및 후속 대책이 여러 차례 발표되었고 진행 과정에서는 「영유아보육법」 개정으로 어린이집에 CCTV 설치가 의무화되

* 투고일: 2019.05.07., 심사일: 2019.05.10.-2019.05.19., 게재 확정일: 2019.05.19.

본 연구는 육아정책연구소 2018년도 수시과제인 '영유아보육교육기관 아동학대사건 대응 매뉴얼 개발 및 조기발견체계 구축방안' 내용의 일부를 전면 재구성한 논문임을 밝힙니다.

** 육아정책연구소 부연구위원

기에 이르렀다. 또한 「아동학대범죄의 처벌 등에 관한 특례법(이하 아동학대처벌법)」의 시행으로 학대 가해자에 대한 처벌 강화, 피해 아동의 보호 확대 등 법적 기반을 마련하였고, 어린이집 평가인증제도의 개편과 법제도의 마련은 아동학대 방지의 의지를 보여준 바 있다. 하지만 이러한 여러 가지 법제도적 개선 방안이 나왔음에도 불구하고 기관에서의 아동학대는 지속적으로 발생하고 있는 것이 현실이다.

한편, 2018년 3월 중앙아동보호전문기관이 발표한 자료에 의하면, 2017년 한 해 동안 어린이집에서의 아동학대는 825건으로 전체 학대 사건의 약 3.7%, 유치원에서의 학대는 266건으로 전체의 1.2%를 차지하고 있다. 이는 수치상으로 확인한 바에 의하면 가정 내 학대 비율인 80.5%에 훨씬 못 미치는 비율이라고 할 수 있으나 어린이집과 유치원에서의 학대는 영유아를 대상으로 한다는 점, 아동학대로 인한 사망사건의 경우 5세 이하 영유아의 비율이 60% 이상을 차지한다는 점(보건복지부·중앙아동보호전문기관, 2017), 무상보육의 안착으로 기관 이용 영유아가 점차 증가하고 있다는 것을 고려할 때 심층적으로 살펴보아야 할 필요성이 존재한다. 더욱이 보육·교육 기간에서의 아동학대는 영유아 전체의 약 80% 이상이 기관 보육을 하고 있다는 상황(보건복지부, 2015)에서 그 심각성을 인지하여야 할 것이다. 하지만 기존 아동 학대 관련법에 대한 연구는 주로 포괄적인 아동을 대상으로 한 법제도를 분석하거나 판례를 통해 법적 개선 과제를 지적하는 데 그쳐 ‘영유아 보육 교육 기관’에서의 아동학대를 중심으로 한 법체계의 현황과 문제점 등을 고찰한 연구가 부족한 것이 사실이다. 이에 본 연구는 영유아 보육 및 교육 기관에서의 아동학대와 관련한 정책의 흐름과 법제도의 내용을 살펴면서 당면한 문제점을 분석한다. 이를 통해 해당 기관에서 현실적으로 아동학대를 근절하기 위한 관련 법제도의 향후 발전 방안에 대하여 탐색적 논의를 진행하고자 한다.

II. 보육 및 교육 기관에서의 아동 학대 현황

아동학대의 정의는 아동복지법 제3조 제7호에 명시되어 있다. 동법에 의하면 아동학대란 보호자를 포함한 성인이 아동의 건강 또는 복지를 해치거나 정상적 발달을 저해할 수 있는 신체적·정신적·성적 폭력이나 가혹행위를 하는 것과 아동의 보호자가 아동을 유기하거나 방임하는 것을 말한다. 한편 아동학대 현황은 보건복지부가 주관하는 ‘아동학대 현황조사’ 자료를 통해 공식적으로 집계되고 있다. 특히 어린이집 아동학대는 2015년 영유아보육법 개정으로 CCTV 설치 의무화 이후에 더욱 많은 발견이 이루어지고 있는데, 기존에 드러나지 않았던 보육기관 내 아동학대에 대한 공분을 사게 됨과 동시에 향후 대책에 대해 구체적으로 논의하게 된 계기가 되었다.

보건복지부·중앙아동보호전문기관(2017)에 의하면 어린이집과 유치원을 포함한 아동학대 신고 접수 사례는 총 29,674건으로 파악된다. 이 중 신고의무자에 의한 신고는 32%, 비신고의무자에 의한 신고는 68%로 비신고 의무자 중에서 아동 본인에 의한 신고는 9%를 차지하였다. 영유아는 이에 해당되지 않을 것으로 예상된다. 이렇듯 신고 접수 사례를 통해 단면적으로 살펴 볼 때, 어린이집과 유치원의 절대적인 학대 수치가 낮은 것과 별개로 영유아의 경우 학대 신고에 있어 취약함을 간접적으로 알 수 있다. 성장 단계를 고려할 때 양육자 또는 대리양육자에 의존할 수밖에 없다는 것이 가장 큰 이유이다. 한편, 아동학대 신고 건수 중 아동학대 의심사례는 지속적으로 증가하고 있다. 이는 학대 판명 기준이 세분화되고 아동학대에 대한 국민적 인식이 증폭하였다는 점에서 원인을 찾을 수 있다 할 것이다.

피해아동의 특성을 연령별로 분석한 결과 만 13-15세의 경우가 전체의 22.5%로 가장 큰 비중을 차지하였고, 학대행위자의 경우 부모에 의한 경우가 80.5%로 절대적인 비중이었다. 아동학대 발생 장소는 가정 내가 82.2%, 어린이집은 3.2%, 학교는 3.3%, 유치원은 1.3%를 차지하였다(보건복지부·중앙아동보호전문기관, 2017).

한편 2018년 이명수 의원실의 국정감사 자료에 의하면(이명수 의원실 내부자료, 2018) 어린이집 수가 2014년 43,742개소에서 2017년 40,238개소로 매년 꾸준히 감소하고 있는 반면, 어린이집 아동학대 발생 건수는 2014년 295건에서 2017년 815건으로 매년 증가하고 있는 것으로 나타났다(이하 아래 <표 2> 참조). 어린이집 안전사고 발생 건수는 2014년 5,827건에서 매년 증가하여 2016년 8,539건으로 매년 증가하였고, 2017년에는 8,467건으로 소폭 감소한 것으로 나타났다.¹⁾ 아동실태조사에 의

1) 전국 어린이집의 안전사고 발생현황을 살펴보면, 어린이집 수는 2014년 43,742개에서 2017년 40,238개로 3,504개(-8.0%) 감소한 반면, 안전사고는 2014년 5,827건에서 2017년 8,467건으로 2,640건(+45.3%) 증가하였다(이명수 의원실, 2018).

한 어린이집 교직원에 의한 학대 빈도 또한 2013년 이후 꾸준히 증가하고 있는 상황이다(<표 1> 참조).

<표 1> 어린이집 아동학대 발생 추이

단위: 건(%)

구분	2013	2014	2015	2016	2017
전체	6,796	10,027	11,715	18,700	21,524
어린이집 교직원에 의한 학대 빈도	202 (3.0)	295 (2.9)	427 (3.6)	587 (3.1)	776 (3.6)

주: 아동학대실태조사(2018) 참고하여 작성함

<표 2> 어린이집 아동학대 및 안전사고 발생 현황

구분		2014	2015	2016	2017
어린이집	개 수	43,742	42,517	41,084	40,238
	전년 대비 증감률 (%)		-2.8%	-3.4%	-2.1%
아동학대	발생 건수	295	427	587	815
	전년 대비 증감률 (%)		44.7%	37.5%	38.8%
어린이집 안전사고	발생 건수	5,827	6,797	8,539	8,467
	전년 대비 증감률(%)		+6.6%	+5.6%	-0.8%

자료: 이명수 의원실(2018) 내부자료 제공, 한국보육진흥원 자료분석

한편 유치원에서 발생한 아동학대는 아동보호전문기관으로 신고 접수되어 아동학대 사례로 판단한 사례를 통해 현황을 파악하였다. 최근 4년간 추이를 분석한 자료에 의하면, 유치원 교직원에 의해 발생한 아동학대는 2012년 31건, 2013년 53건, 2014년 99건, 2015년 203건으로 점차 증가하고 있는 것을 알 수 있다(교육부, 2016). 또한 아동학대 발생장소에 대한 현황 자료를 통하여 어린이집과 유치원에서 발생하는 아동학대 발생 비율을 간접적으로 추정할 수 있다. 공식적인 통계상으로는 어린이집과 유치원에서 발생하는 아동학대의 비율은 18,700 사례 중 각 3.2%, 1.3%로 전체적으로는 적은 비중인 것으로 나타난다. 하지만 보육교육 기관에 재원하는 아동의 연령층이 7세 이하이고, 영아를 포함한다는 점에서 절대적인 발생 사건이 적다고 간과할 수는

없을 것이다.

다음으로 어린이집과 유치원 학대 행위자의 특성에 대하여 살펴보도록 한다. 전국 아동학대현황보고서에 의하면, 시설종사자 중 보육교직원에 의한 학대의 비중은 34.8%로 가장 높은 것으로 나타났다. 유치원 교직원은 보육교직원보다는 적은 비중이지만 14.2%의 분포를 보이고 있었다. 구체적으로 시설 종사자 중 보육교직원과 유치원교직원에 의한 아동학대 사례를 지역별로 분석한 결과 보육교직원에 의한 학대의 경우 경기 지역이 22.7%로 가장 큰 비중을 차지하였고, 유치원교직원에 의한 학대의 경우 충북지역이 37.9%로 비율이 가장 높은 것으로 조사되었다(부표 참조)

학대 행위자 연령은 유치원교직원과 보육교직원 모두 30-39세가 가장 큰 비중을 차지하였으나 보육교직원의 경우 40-49세 연령층의 학대 비중이 유치원에 비하여 상대적으로 높았다. 학대 행위자의 특성을 파악한 결과 보육교직원과 유치원 교직원 모두 양육태도 및 방법 부족이 학대를 하게 된 가장 큰 배경으로 조사된 바 있는데 보육교직원의 경우 성격 및 기질 문제, 사회경제적 고립 및 스트레스 또한 작지 않은 비중을 차지하고 있음을 유념해서 살펴보아야 한다. 이는 결국 학대 이후의 처벌 절차보다 중요한 것이 학대 이전 보육교직원의 선발 과정, 보육교직원의 처우 문제 등 사전 프로세스와 사회적 지지와 교육과 같은 학대 예방 절차가 매우 중요함을 간접적으로 알 수 있다(<표 3> 참조).

<표 3> 시설 종사자 유형별 학대행위자 특성

단위: 명(%)

	보육교직원		유치원교직원	
신체적 장애	0	(0.0)	0	(0.0)
정신적 장애	0	(0.0)	0	(0.0)
장애의심	1	(0.1)	0	(0.0)
양육태도 및 방법부족	496	(52.8)	166	(49.1)
중독문제	0	(0.0)	0	(0.0)
질환문제	1	(0.1)	0	(0.0)
성격 및 기질문제	87	(9.3)	4	(1.2)
위생문제	1	(0.1)	0	(0.0)
나태 및 무기력	0	(0.0)	0	(0.0)
난독해, 난작문	0	(0.0)	0	(0.0)
사회·경제적 스트레스 및 고립	99	(10.5)	6	(1.8)
어릴 적 학대 경험	0	(0.0)	0	(0.0)
폭력성	0	(0.0)	0	(0.0)
전과력	0	(0.0)	13	(3.8)
성문제	0	(0.0)	13	(3.8)
원치 않은 아동	0	(0.0)	0	(0.0)
부부 및 가족갈등	0	(0.0)	0	(0.0)
종교문제	0	(0.0)	0	(0.0)
특성없음	229	(24.4)	129	(38.2)
파악 안 됨	25	(2.7)	7	(2.1)
계	939	(100.0)	332	(100.0)

자료: 보건복지부·중앙아동보호전문기관(2017). 2016 전국아동학대현황보고서, p. 217.

다음으로는 피해아동 특성을 살펴보기로 한다. 어린이집과 유치원 모두 남아의 비율이 여아보다 상대적으로 높은 것을 알 수 있었다.²⁾ 한편, 피해아동 연령은 보육교직원에 의한 학대의 경우 1-3세가 가장 큰 비중(72.9%)을, 유치원교직원의 경우 4-6세(96.7%)가 큰 비중을 차지함을 알 수 있었는데, 유치원의 경우 어린이집과 달리 재원생이 4-6세이고, 해당 연령대에 일반적으로 어린이집보다 유치원 재원 비중이 높다는 것을 고려하여야 할 것이다. 어린이집에 재원하는 4-6세 연령 아동 학대 비중

2) 어린이집의 경우 남아 58.3%, 여아 41.7%이었고, 유치원의 경우 남아 60%, 여아 40%로 나타남

은 25.7%인 것으로 나타났다(중앙아동보호전문기관, 2017).

아동학대 유형은 중복학대가 48%로 가장 많았고, 정서학대 19.2%, 방임, 15.6%, 신체학대 14.5%, 성학대 2.6%의 순이었다. 이 중 보육교직원이 행한 학대의 경우 신체학대, 정서학대가 비슷한 비율로 자리 잡고 있었고, 유치원교직원에 의한 학대의 경우에는 방임이 40%로 가장 큰 비중이었다. 이는 아동 연령이 증가할수록 신체 접촉에 의한 학대보다 방임으로 학대의 비중이 크다는 것을 의미하는데 학대의 한 유형에 속하는 방임에 대한 기준이 정립되어야 할 것으로 보인다. 또한 영유아 대상 아동학대의 경우 어느 한 영역에서의 학대가 독자적으로 이루어지기 보다는 여러 학대의 유형이 혼합하여 이루어지는 것이 보편적임을 알 수 있다.

<표 4> 시설 종사자 유형별 아동학대 사례 유형(중복학대 별도 분류)

단위: 건(%)

		보육교직원		유치원교직원	
신체학대		133	(22.7)	28	(11.7)
정서학대		144	(24.5)	46	(19.2)
성학대		0	(0.0)	13	(5.4)
방임		76	(12.9)	96	(40.0)
중복 학대	신체학대·정서학대	166	(28.3)	57	(23.8)
	신체학대·성학대	0	(0.0)	0	(0.0)
	신체학대·방임	9	(1.5)	0	(0.0)
	정서학대·성학대	0	(0.0)	0	(0.0)
	정서학대·방임	33	(5.6)	0	(0.0)
	성학대·방임	0	(0.0)	0	(0.0)
	신체학대·정서학대·성학대	0	(0.0)	0	(0.0)
	신체학대·정서학대·방임	26	(4.4)	0	(0.0)
	신체학대·성학대·방임	0	(0.0)	0	(0.0)
	정서학대·성학대·방임	0	(0.0)	0	(0.0)
	신체학대·정서학대·성학대·방임	0	(0.0)	0	(0.0)
	소계	234	(39.9)	57	(23.8)
계	587	(100.0)	240	(100.0)	

자료: 보건복지부·중앙아동보호전문기관(2017). 2016 전국아동학대현황보고서, p. 218.

마지막으로 학대행위자별 최종 조치 결과는 다음과 같다. 이는 아동학대 이후 사후 처리 절차와 관련되는 것으로 살펴볼 필요가 있는 부분이다. 조사 결과 학대 사건 발생 이후 보육교직원에 대해서는 지속적인 관찰을 하는 경우가 12.6%, 유치원 교직원에 대해서는 3.3%로이었고, 유치원 교직원의 경우는 90.4%가 고소고발 및 사건처리가 되는 것으로 볼 때 상대적으로 보육교직원(85.3%) 보다 사법적 처리 절차로 최종 조치가 되는 비율이 다소 높았다. 하지만 보육 교육기관에서 교직원이 학대행위를 한 경우 대부분 사법처리 절차가 작동하여 사건이 처리됨을 알 수 있다. 이는 교직원이 '아동학대는 범죄'라는 인식을 하게 되는 중요한 현상을 보여줌과 더불어 아동학대는 법적으로 판명될 때까지 반드시 신중한 판단과 절차를 거쳐야 한다는 것을 말한다.

III. 아동학대 대응 정책 발전 과정

이하에서는 보육교육 기관과 관련한 아동학대 정책이 어떻게 발전해 왔는지 살펴볼 것이다. 일반적으로 아동학대 예방과 관련해서는 긴 시간동안 정책적 변화와 보완을 거듭해 왔으나 보육교육기관에서의 아동학대 정책은 2010년 이후 더욱 구체화 되고 있는 양상이다.

1. 아동학대예방 종합대책³⁾

정부는 2014년 2월 국무총리 주제로 ‘제 5차 아동정책조정위원회’를 개최하고 ‘아동학대 예방 및 피해아동 조기 발견·보호 종합대책’을 심의 및 확정하였다(관계부처 합동, 2014). 해당 대책은 어린이집이나 유치원 등에 국한된 영유아 기관 관련 아동학대에 집중된 대책은 아니나 어린이집이 포함된 아동학대 예방과 관련한 종합적인 대책이다.

동 대책은 일반적인 아동학대의 원인 파악, 아동보호전문기관 및 피해아동보호시설 운영 현황과 그 간의 제도 개선 성과 및 한계를 바탕으로 향후 방향성을 강구하였다. 어린이집 등 집단시설 내 아동학대와 관련해서는 사전직무교육 의무화, 원장 자격 취득 요건 강화, 보육교직원 아동학대 예방교육 실시, 아동학대 발생 시 시설 운영정지·폐쇄 근거 마련 및 평가인증 취소, 학대발생시 형사고소·고발 의무화 도입, 어린이집에서 발생한 아동학대 사건으로 처벌을 받은 경우, 「영유아보육법」에 따라 자격취소·시설폐쇄 등 행정처분 실시 및 어린이집 명단과 어린이집 운영자와 보육교사 등의 법 위반 이력과 명단 공표, 보육시설 내 안전 및 위생관리 불량, 아동학대 등 공익신고자에 대한 포상금 지급 제도 시행 등의 성과를 제시하였다. 하지만 신고의무자 교육의 범위가 미흡, 가해자 처벌 및 재학대 방지를 위한 가해자 사후관리 미흡, 처벌수위의 낮음 등을 한계로 지적하였다.

우선, 영유아 기관 내 학대와 관련하여 어린이집 원장과 유치원장에게 아동학대 인지 및 신고 요령에 대한 리플릿을 보급한 후 책상 등에 비치하길 권고하였고 신고의무자가 현장에서 즉시 활용이 가능한 아동학대 간이 점검표를 보급하였다. 이때 아동의 건강과 위생상태를 면밀히 관찰시에 학대 의심 사례 발견 가능성이 높다고 판단하였고, 자격취득 및 보수 교육에서 아동복지법 상 제시된 아동학대 예방교육이 제대

3) 해당 내용은 ‘아동학대 예방 및 피해아동 조기 발견·보호 종합대책’(관계부처 합동, 2014) 자료를 요약 정리한 것임

로 실시되고 있는 지 관리를 강화하였다. 또한 어린이집과 유치원, 학교를 대상으로 찾아가는 인권교육을 실시하여 교사와 아동, 부모의 다층적 아동 인권교육을 실시하도록 하였다.

특히 신고의 범위 확대, 신고의무자의 의무 강화 등을 통해 아동학대를 예방하고 조기 발견하고자 하는 의지를 보여주고 있다. 어린이집·아동복지시설의 경우 지자체, 시설운영회, 아동보호전문가 등이 참여하는 지역모니터링단 운영을 강화하도록 하고 있고 적극적으로 가정방문을 실시하여 학대 위험 가정을 발굴하여 학대를 예방하고자 하였다.

종합하면, 학대신고의무 강화, 지역사회 복지자원 연계를 통한 사후관리 강화, 아동학대 예방 교육 및 홍보 강화 등을 아동학대 대책으로 제시하였다. 하지만 영유아 보육 및 교육 기관 내에서의 학대보다는 대부분 가정 내에서의 학대를 기관에서 발견하는 것에 초점을 맞추고 있다.

2. 2015년 어린이집 아동폭력 근절대책안⁴⁾

인천 연구수와 부평구 민간어린이집, 울산 북구 가정어린이집 등에서 발생한 어린이집 학대 사건을 계기로 보건복지부는 2015년 1월 아동학대 근절대책을 발표하였다. 어린이집 아동학대가 본격적으로 주목받기 시작한 해라고 할 수 있다. 동 대책이후 어린이집 CCTV 설치가 의무화되었다. 그 외에는 경찰청 및 지자체와 함께 어린이집 등 시설 내 아동학대 실태에 대해 한달 간 전수조사를 실시하였고, 한 번의 학대행위로도 즉시 기관 폐쇄를 할 수 있도록 one strike-out제를 도입, 해당 어린이집은 즉시 운영정지, 폐쇄, 보육교사 자격정지 처분 등 아동학대자 처벌 강화를 발표하였다. 중앙정부 차원에서 처벌과 감시를 강화하겠다는 의지를 보인 것이다.

한편 즉각적인 정책적 대응 외에도 장기적인 관점에서 보육서비스 질 제고가 아동학대를 예방할 수 있는 길이라고 공언하였다. 이를 위해 보육교사 양성체계 개편, 근로여건 개선, 어린이집 부모 참여 강화, 공공성을 확보한 보육인프라 확충 등을 제시하였다. 더불어 가정양육 지원 강화로 시설 보육과 가정 양육간에 선택이 원활하도록 하였다. 또한 아동학대 예방 항목 정보 공시화, 수요자 중심 어린이집 의무평가제 도입으로 부모참여 활성화, 부모안심인증제 도입과 부모모니터링단 활용, 영유아용 아동학대 징후 체크리스트 보급, 신규교사 자격제도 및 채용단계 검증 강화, 보육교사 근로여건 개선, 정서 및 심리 상담프로그램 신설⁵⁾ 등을 실시하였다. 더욱 장기적으로는

4) 어린이집 아동학대 근절대책안 (보건복지부, 2015) 자료 참조하여 작성함

5) 해당 해당으로 인하여 상담 전담요원을 육아종합지원센터에 배치하도록 하였으며 어린이집에 직접 찾아가거나 정긴건강지원센터와 연계하여 전문적인 심리상담을 실시하도록 하였다.

공공형 어린이집 확충 및 기능 강화, 수요자 맞춤형 보육 양육 지원으로 기관 선택시 부모의 선택 강화 등을 보장하는 방안을 제시하였다.

3. 2016년 아동학대 근절대책⁶⁾

2016년 3월에 들어 정부는 관계부처 합동으로 아동학대 방지 대책을 또다시 발표하였다. 해당 대책은 학대 예방을 위해서는 무엇보다 인식의 개선이 필요함을 강조하면서 사전 예방을 위해서는 예방 및 조기발견체계의 구축, 사후지원을 위해서는 보호 지원 및 재학대 방지, 신속 대응 및 처벌 강화 등을 세부적으로 시행한다.

예방 및 조기 발견을 위해서는 생애주기별 부모교육, 아동권리 및 안전교육 강화, 지역사회 감시, 신고의무자 신고 활성화, 전사회적 인식개선과 홍보, 정부합동 장기결석 아동 발굴시스템 구축, 아동행복지원시스템 가동을 통해 위험아동 발견을 제시하였다. 또한 사후 지원을 위해서는 피해아동 보호를 위한 긴급복지지원, 재학대 방지 및 사후관리를 위한 정기적 가정방문, 가족 기능 회복 지원, 아동보호전문기관 및 경찰의 동행 출동, 가해자 처벌 및 교육 강화, 현장대응 인프라 강화 등을 제시하였다.

해당 대책은 17년까지의 아동학대 근절시스템을 체계적으로 제시한 것에 의의를 가진다. 하지만 이전 14년도 대책과 마찬가지로 영유아보육 및 교육 기관내에서의 학대를 예방하고 사후에 조기 대응하기에는 그 대책이 미흡하였다는 것과 장기결석 아동을 포함한 가정 내 학대에 주목한 결과 기관에서의 대응책은 제시하지 못한 한계를 동시에 지닌다.

4. 2018년 아동학대 근절 대책

1) 2018년 3월의 아동학대 근절대책⁷⁾

2018년 새 정부 국정 과제에 맞추어 공공 중심의 아동보호종합지원체계 구축, 위기 아동 조기 발견 시스템 구축 등의 세부적인 실행계획을 마련하기 위해 동 대책이 발표되었다. 2017년까지 꾸준히 아동학대 인식 개선, 대책 강화 등을 시도하였으나 계속 아동학대 발견율은 상승추세를 지적하면서 여전히 가정 내 학대 미발견 등의 사각

그 외에도 힐링프로그램을 마련하여 교사들의 정신 건강에 대한 개입을 강화하였다.

6) '정부, 올해를 아동학대 근절 시스템 구축 원년으로 선포하다' (관계부처 합동, 2016) 자료를 참조하여 작성함

7) '아동학대 방지 보완대책'(관계부처 합동, 2018) 자료를 참조하여 작성함

지대가 존재함을 제시하였다.

동 대책의 특징은 아동 권리를 중심으로 학대에 대한 범국민적 인식 확산에 내실화를 기하였으며, e아동행복지원시스템을 통해 위기 아동을 조기 발견 및 지원하도록 한 것이다. 이를 통해 아동학대 대응 체계의 공공성을 강화하면서 해당 아동에 대한 사례관리를 하고 아동학대에 대한 사전 예방을 강화하고자 한 것이 주요 내용이라고 할 수 있다.

하지만 해당 대책은 거시적이라는 측면에서는 공감할 수 있지만 영유아보육 기관 내 아동 학대에 집중한 정책안은 아니라는 점에서 세부적인 사항까지 개입하지는 못하였다는 한계를 가진다고 할 수 있다. 이는 해당 대책 발표 이후 어린이집 아동 학대 사건사고가 이슈화 되면서 더욱 그 한계가 부각되었다.

2) 2018년 7월의 아동학대 근절대책⁸⁾:

2018년 7월에는 다시 어린이집에서의 안전사고 및 학대가 문제되면서 영유아보육 기관에서의 아동학대 범위, 유형 등이 새롭게 조명 받았다. 구체적으로 어린이집 차량에 탑승한 아동의 하차를 간과하여 7시간동안 폭염에 방치하여 사망한 사건이 발생한 이래 발표된 대책으로 안전사고의 학대 포함여부에 대해 논의가 시작되었다.

이에 어린이집 통학차량 운행 시에 기계적 방식 또는 디지털기술을 활용하여 반드시 아동을 점검 확인하는 실시간 어린이집 안전확인시스템을 도입하여 시행하도록 하였다. 사람의 과실로 인한 사고 발생을 근절할 수 있는 장치를 도입을 하도록 한 것이다. 따라서 차량 내부에 잠자는 아이 확인장치, 즉 '슬리핑 차일드 체크 시스템'을 2018년 말까지 도입하도록 하고 어린이집 전체 이용 아동에 대한 안심 등·하원 서비스제공을 추진하도록 하였다. 관련 제도 도입을 위해 법률 재정비도 추진하도록 하였다. 이와 더불어 어린이집 원장과 어린이집 운영에 대한 관리감독권한을 가진 지방자치단체의 관리 책임을 강화하여 지자체 내에서 어린이집 학대에 대한 관리를 철저히 하도록 하였으며 아동학대에 국한하였던 윈스트라이크 아웃제를 통학차량 사망사고 등 중대한 안전사고까지 확대하도록 하였다.

지속적으로 제기되어 온 문제도 다시금 확인하였다. 보육교사 개인의 전문성 부족 및 이탈 문제 뿐 아니라 보육현장의 구조적 문제로 인해서 학대가 야기된다는 측면을 고려한 것이다. 서류 간소화, 행정업무 자동화 등을 통해서 보육교사들이 보육에 전념할 수 있도록 하는 근무환경을 조성하도록 하고, 1명의 보육교사가 장시간 아동을 돌보는 구조를 개선하고자 의지를 발표하였다. 동 대책의 발표는 어린이집 차량 사고로 말미암은 동 대책은 안전사고도 학대에 해당할 수 있는지의 논쟁을 불러일으키는 계

8) '어린이집 안전사고와 아동학대 근절대책'(보건복지부, 2018) 발표자료 참조하여 작성함

기로 작용하였다. 동시에 기존에 지속적으로 제기되었으나 여전히 미봉책에 그치고 있는 어린이집 보육교사 근무여건 개선 등의 문제가 조속히 시행될 것을 사회적으로 요구하는 계기가 되었다고 할 수 있다.

5. 소결

현재까지 보육교육기관에서의 아동학대를 근절하기 위하여 정부 차원의 여러 대책들이 발표되고 시행된 바 있다. 최근에는 안전사고 및 방임을 어느 정도 범위까지 기관에서의 학대로 볼 수 있는지가 쟁점으로 부각되면서 이에 대한 판단에 집중하고 있는 것으로 보인다. 하지만 무엇보다 기존의 대책이 진행되어 오면서도 학대 신고 의무 및 처벌 강화 등의 처리 절차에만 집중하였다는 점, 근본적으로 보육교직원이 아동학대를 하게 되는 발생 배경에는 주목하지 못하였다는 등의 정책적 한계를 가진다고 할 수 있다. 보육교육교직원 양성 및 채용 과정에서 인성 검사 및 교육을 구체적으로 법제화하지 못하였다는 점과 아동학대가 아닌 것으로 판명될 경우 교직원에 대한 보호 문제를 논의하지 못하였다는 점은 향후 보완하여야 할 사항으로 보인다. 한편 앞서 현황에서 살펴본 바와 같이 어린이집 뿐 아니라 유치원에서의 학대도 발생하고 있음에도 관련 대책은 거의 언급되지 않았다는 점을 향후 고려하여야 한다. 관련 대책을 예방과 사후절차로 분리하여 정리한 결과는 다음과 같다.

	2014년 아동학대예방 종합대책	2015년 어린이집 아동폭력 근절대책	2016년 아동학대 근절대책	2018년 아동학대 근절 대책
보육교육기관 아동학대 예방	<ul style="list-style-type: none"> ▲아동인권교육 및 국민인식 개선을 통한 예방 및 재발 방지 ▲신고의무자 교육 강화와 지역사회 및 유관기관을 통한 조기발견체계 활성화 ▲어린이집 원장과 	<ul style="list-style-type: none"> ▲아동학대 실태에 대해 한달 간 전수조사 ▲영유아용 아동학대 징후 체크리스트 보급 ▲신규교사 자격제도 및 채용단계 검증 강화 ▲보육교사 근로여건 개선 	<ul style="list-style-type: none"> ▲생애주기별 부모교육 ▲아동권리 및 안전교육 강화 ▲지역사회 감시 ▲신고의무자 신고 활성화 ▲전사회적 인식개선과 홍보, ▲정부합동 장기결석 아동 발굴시스템 	<ul style="list-style-type: none"> ▲e아동행복지원 시스템을 통해 위기 아동을 조기 발견 및 지원 ▲'슬리핑 차일드 체크 시스템'을 2018년 말까지 도입하도록 하고 어린이집 전체 이용 아동에

	<p>유치원장에게 아동학대 인지 및 신고 요령에 대한 리플릿 보급한 후 책상 등에 비치하길 권고</p> <p>▲신고의무자가 현장에서 즉시 활용이 가능한 아동학대 간이 점검표를 보급</p> <p>▲찾아가는 인권교육</p> <p>▲지역모니터링 단 운영을 강화</p>	<p>정서 및 심리 상담프로그램 신설</p> <p>▲CCTV 설치 의무화</p>	<p>구축,</p> <p>▲아동행복지원 시스템 가동을 통해 위험아동 발견</p>	<p>대한 안심 등·하원 서비스제공을 추진</p> <p>▲보육교사에 대한 예방교육 및 근무환경 개선</p>
<p>보육교육기관 아동학대 사후 절차</p>	<p>▲피해아동 지원</p>	<p>▲one strike-out제를 도입</p> <p>가해자의 이름과 어린이집 공개</p> <p>▲피해아동 전원조치 및 심리치료 지원</p>	<p>▲피해아동 보호를 위한 긴급복지지원,</p> <p>▲재학대 방지 및 사후관리를 위한 정기적 가정방문,</p> <p>▲가족 기능 회복 지원,</p> <p>▲아동보호전문 기관 및 경찰의 동행 출동,</p> <p>▲가해자 처벌 및 교육 강화,</p> <p>▲현장대응 인프라 강화</p>	<p>▲해당 아동에 대한 사례관리 제재 기준을 상향</p> <p>▲원스트라이크 아웃제를 통학차량 사망사고 등 중대한 안전사고까지 확대</p>
<p>비고 및 특징</p>	<p>사전에 아동학대를 조기발견하기 위한 시스템에 집중</p>	<p>강력한 제재로 학대 발생시 원 폐쇄 시행</p>	<p>사범처리 절차에 집중</p>	<p>사후 처벌 강화 및 보육 교사 근로여건 보장을 위한 노력 명시</p>

IV. 보육교육기관 아동학대 법제도 분석: 정책 발전과의 정합성을 중심으로

아동학대의 정의는 앞서 언급하였듯 아동복지법과 아동학대처벌법에 규정되어 있다. 아동복지법에 의하면 아동학대란 보호자를 포함한 성인이 아동의 건강 또는 복지를 해치거나 정상적 발달을 저해할 수 있는 신체적·정신적·성적 폭력이나 가혹행위를 하는 것과 아동의 보호자가 아동을 유기하거나 방임하는 것을 말한다(동법 제3조 제7호)고 명시하고 있다. 이때 아동은 18세 미만인 사람을 의미하고 아동학대 관련 범죄는 아동학대처벌법과 형법에 의한다.

위와 같은 법적인 정의 외에도 아동학대는 아동 권리와 욕구 차원에서 논의되기도 한다. 김미숙 외(2016)의 연구에서는 법적인 아동학대의 정의 및 범주 외에도 아동복지 차원에서 폭 넓게 해석하여야 한다고 주장한다. 즉, 아동 학대에 대한 정의는 법 규정 외에도 다양하게 해석할 수 있다는 것을 의미한다. 한편, 아동 학대 정의에 대한 세부적인 지침 내지 범규의 미비는 현장에서의 혼선을 초래하는 제 1의 요인으로 작용한다. 법적인 정의가 존재하지만 현실 적용에 있어 판단이 불가능한 상황이 다수 발생하게 됨에 따라 더욱 세부적인 정의 내지는 기준이 필요하다고 할 수 있을 것이다.

이하에서는 관련 법제도를 중심으로 영유아보육교육 기관에서의 아동학대가 어떻게 정의되고, 관련하여 사전 및 사후 절차가 어떠한 지에 대하여 살펴보도록 한다.

1. 아동복지법

1) 개관

아동복지법은 아동학대와 관련하여 아동보호전문기관을 중심으로 아동학대에 대한 대응, 아동관련 기관에 취업 불가인 자, 보호자 등의 책무 등을 규정하고 있는데 주로 가정 내 학대에 초점을 맞추고 있다. 아동복지법에 의하면 아동학대란 보호자를 포함한 성인이 아동의 건강 또는 복지를 해치거나 정상적 발달을 저해할 수 있는 신체적·정신적·성적 폭력이나 가혹행위를 하는 것과 아동의 보호자가 아동을 유기하거나 방임하는 것을 말한다(동법 제3조 7호). 아동의 보호자는 아동을 가정에서 그의 성장 시기에 맞추어 건강하고 안전하게 양육하여야 하고 아동에게 신체적 고통이나 폭언 등의 정신적 고통을 가하여서는 아니 되며 모든 국민은 아동의 권익과 안전을 존중하

여야 하며, 아동을 건강하게 양육하여야 한다(동법 제5조).

2) 아동학대 예방 및 방지

아동복지법에 의하면 국가와 지방자치단체는 아동학대의 예방과 방지를 위하여 아동학대의 예방과 방지를 위한 각종 정책의 수립 및 시행, 아동학대의 예방과 방지를 위한 연구·교육·홍보 및 아동학대 실태조사, 아동학대에 관한 신고체제의 구축·운영, 피해아동의 보호와 치료 및 피해아동의 가정에 대한 지원, 그 밖에 대통령령으로 정하는 아동학대의 예방과 방지를 위한 사항 등의 조치를 취하여야 한다(동법 제22조 제1항). 한편, 지방자치단체는 아동학대를 예방하고 수시로 신고를 받을 수 있도록 긴급전화선을 설치하여야 한다. 이 경우 그 설치·운영 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다(동법 제22조 제2항)

또한 아동 학대 조기 발견체계에 대한 내용도 규정하고 있다. 국가와 지방자치단체는 「유아교육법」에 따른 유치원의 유아 및 「초·중등교육법」에 따른 학교의 학생에 대한 아동학대의 조기 발견 체계 및 동법 제45조에 따른 지역아동보호전문기관 등 관련 기관과의 연계 체계를 구축하고, 학대피해 학생 등이 유치원 또는 학교에 안정적으로 적응할 수 있도록 지원하여야 한다(동법 제22조의2).

아동학대 신고의무자에 대한 교육과 아동학대 예방교육도 실시한다. 관계 중앙행정기관의 장은 「아동학대범죄의 처벌 등에 관한 특례법」 상 아동학대 신고의무자의 자격 취득 과정이나 보수교육 과정에 아동학대 예방 및 신고의무와 관련된 교육 내용을 포함하도록 하여야 한다(동법 제26조 제1항). 더불어 관계 중앙행정기관의 장 및 시·도지사는 아동학대 신고의무자에게 본인이 아동학대 신고의무자라는 사실을 고지할 수 있고, 아동학대 예방 및 신고의무와 관련한 교육을 실시할 수 있다(동법 제26조 제2항). 또한 아동학대 신고의무자가 소속된 기관·시설 등의 장은 소속 아동학대 신고의무자에게 신고의무 교육을 실시하고, 그 결과를 관계 중앙행정기관의 장에게 제출하여야 한다(동법 제26조 제3항). 그 외에 아동학대 예방교육과 관련하여 지역아동보호전문기관과 그 외의 교육 기관에서 시행할 수 있도록 하고 전문인력 양성, 프로그램 개발 보급 의무를 보건복지부장관에게 지우고 있다(동법 제26조의2)

3) 아동학대 사후 처리

동법 제27조의2 이하에는 아동학대 처리 절차와 관련한 아동보호전문기관의 역할에 대하여 상세히 규정하고 있다. 사법경찰관리는 아동 사망 및 상해사건, 가정폭력사건 등에 관한 직무를 행하는 경우 아동학대가 있었다고 의심할 만한 사유가 있는 때에는 아동보호전문기관에 그 사실을 통보하여야 하고, 사법경찰관 또는 보호관찰관

은 「아동학대범죄의 처벌 등에 관한 특례법」 제14조제1항에 따라 임시조치의 청구를 신청하였을 때에도 아동보호전문기관에 그 사실을 통보하여야 한다. 한편, 제1항 및 제2항의 통보를 받은 아동보호전문기관은 피해아동 보호조치 등 필요한 조치를 하여야 한다.(동법 제27조의2).

아동보호전문기관의 장은 아동학대가 종료된 이후에도 가정방문, 전화상담 등을 통하여 아동학대의 재발 여부를 확인하여야 하고, 아동학대의 재발 방지 등을 위하여 필요하다고 인정하는 경우 피해아동 및 보호자를 포함한 피해아동의 가족에게 필요한 지원을 제공할 수 있다(동법 제28조). 그 이외 피해아동 및 그 가족 등에 대한 지원을 아동보호전문기관의 장이 주도하여 하게 된다(동법 제29조).

아동학대 행위자에 대한 제도도 규정하고 있다. 아동보호전문기관의 장은 아동학대 행위자에 대하여 상담·교육 및 심리적 치료 등 필요한 지원을 받을 것을 권고할 수 있다. 이 경우 아동학대행위자는 정당한 사유가 없으면 상담·교육 및 심리적 치료 등에 성실히 참여하여야 한다.(제29조의2). 아동학대관련범죄로 형 또는 치료감호를 선고받아 확정된 사람은 그 확정된 때부터 형 또는 치료감호의 전부 또는 일부의 집행이 종료되거나 집행을 받지 아니하기로 확정된 후 10년까지의 기간 동안 다음 각 호에 해당하는 시설 또는 기관을 운영하거나 아동관련기관에 취업 또는 사실상 노무를 제공할 수 없다(동법 제29조의3).⁹⁾ 영유아 보육·교육기관은 이에 해당한다.

-
- 9) 1. 제37조에 따른 취약계층 아동 통합서비스 수행기관, 아동보호전문기관, 제48조의 가정위탁 지원센터 및 제52조의 아동복지시설
 2. 「가정폭력방지 및 피해자보호 등에 관한 법률」 제4조의6의 긴급전화센터, 같은 법 제5조의 가정폭력 관련 상담소 및 같은 법 제7조의2의 가정폭력피해자 보호시설
 3. 「건강가정기본법」 제35조의 건강가정지원센터
 4. 「다문화가족지원법」 제12조의 다문화가족지원센터
 5. 「성매매방지 및 피해자보호 등에 관한 법률」 제5조의 성매매피해자들을 위한 지원시설 및 같은 법 제10조의 성매매피해상담소
 6. 「성폭력방지 및 피해자보호 등에 관한 법률」 제10조의 성폭력피해상담소 및 같은 법 제12조의 성폭력피해자보호시설 및 같은 법 제18조의 성폭력피해자통합지원센터
 7. 「영유아보육법」 제2조제3호의 어린이집
 8. 「유아교육법」 제2조제2호의 유치원
 9. 「의료법」 제3조의 의료기관(같은 법 제2조의 의료인에 한정한다)
 10. 「장애인복지법」 제58조의 장애인복지시설
 11. 「정신건강증진 및 정신질환자 복지서비스 지원에 관한 법률」 제3조에 따른 정신건강복지센터, 정신건강증진시설, 정신요양시설 및 정신재활시설
 12. 「주택법」 제2조제3호의 공동주택의 관리사무소(경비업무 종사자에 한정한다)
 13. 「청소년기본법」 제3조에 따른 청소년시설, 청소년단체
 14. 「청소년활동진흥법」 제2조제2호의 청소년활동시설
 15. 「청소년복지 지원법」 제29조제1항의 청소년상담복지센터, 같은 법 제30조의 이주배경 청소년지원센터 및 같은 법 제31조 각 호의 청소년쉼터, 청소년자립지원관, 청소년치료재활센터
 16. 「청소년 보호법」 제35조의 청소년 보호·재활센터

그 외에 아동학대 법률상담, 전담 의료기관 지정 등을 규정하여 사후 조치에 만전을 기하고 있다(동법 제29조의6 및 제29조의7).

동법에 의하면 아동학대 사후 절차에 주로 개입하는 주체는 아동보호전문기관으로 해당 기관에 아동 학대 관련 역할이 집중되어 있는 것을 알 수 있다. 반면에 영유아 보육 교육 기관에 특화된 아동 학대와 관련하여 아동복지법 내에서는 법제도가 미비하였다.

2. 아동학대범죄의 처벌 등에 관한 특례법(아동학대처벌법)

아동학대처벌법은 아동학대범죄의 처벌 및 그 절차에 관한 특례와 피해아동에 대한 보호절차 및 아동학대행위자에 대한 보호처분을 규정함으로써 아동을 보호하여 아동이 건강한 사회 구성원으로 성장하도록 함을 목적으로 한다(동법 제1조). 즉, 동법은 사후 처리 절차에 대한 형사 사법 절차의 흐름을 법제화 한 법의 목적과 특성을 가지고 있다고 할 것이다.

우선, 동법은 아동학대 관련 범죄에 대해 규정함과 동시에 아동학대범죄 신고 의무자와 그 절차를 규정하고 있다. 누구든지 아동학대범죄를 알게 된 경우나 그 의심이 있는 경우에는 아동보호전문기관 또는 수사기관에 신고할 수 있으나 신고의무자를 별

-
17. 「체육시설의 설치·이용에 관한 법률」 제2조제1호의 체육시설 중 아동의 이용이 제한되지 아니하는 체육시설로서 문화체육관광부장관이 지정하는 체육시설
 18. 「초·중등교육법」 제2조 각 호의 학교 및 같은 법 제28조에 따라 학습부진아 등에 대한 교육을 실시하는 기관
 19. 「학원의 설립·운영 및 과외교습에 관한 법률」 제2조제1호의 학원 및 같은 조 제2호의 교습소 중 아동의 이용이 제한되지 아니하는 학원과 교습소로서 교육부장관이 지정하는 학원·교습소
 20. 「한부모가족지원법」 제19조의 한부모가족복지시설
 21. 아동보호전문기관 또는 학대피해아동쉼터를 운영하는 법인
 22. 「보호소년 등의 처우에 관한 법률」에 따른 소년원 및 소년분류심사원
 - ② 제1항 각 호(제12호 및 제22호는 제외한다)의 아동관련기관의 설치 또는 설립인가·신고를 관할하는 지방자치단체의 장, 교육감 또는 교육장은 아동관련기관을 운영하려는 자에 대하여 본인의 동의를 받아 관계 기관의 장에게 아동학대관련범죄 전력 조회를 요청하여야 한다. <개정 2017. 9. 19.>
 - ③ 아동관련기관의 장은 그 기관에 취업 중이거나 사실상 노무를 제공 중인 사람 또는 취업하려 하거나 사실상 노무를 제공하려는 사람에 대하여 아동학대관련범죄 전력을 확인하여야 한다. 이 경우 본인의 동의를 받아 관계 기관의 장에게 아동학대관련범죄 전력 조회를 요청하여야 한다.
 - ④ 제2항 및 제3항에 따라 아동학대관련범죄 전력 조회를 요청받은 관계 기관의 장은 정당한 사유가 없으면 이에 따라야 한다.
 - ⑤ 제2항 및 제3항에 따른 아동학대관련범죄 전력 조회의 요청 절차·범위 등에 관한 사항은 대통령령으로 정한다.

도로 규정하여 직무를 수행하면서 아동학대범죄를 알게 된 경우나 그 의심이 있는 경우에는 아동보호전문기관 또는 수사기관에 즉시 신고하여야 하는 규정을 마련하였다(동법 제10조). 한편, 누구든지 신고인의 인적 사항 또는 신고인임을 미루어 알 수 있는 사실을 다른 사람에게 알려주거나 공개 또는 보도하여서는 안 되며(동법 제10조 제2항), 누구든지 아동학대범죄신고자등에게 아동학대범죄신고등을 이유로 불이익조치를 하여서는 아니 된다(동법 제10조의2). 또한 아동학대범죄신고자 등에 대한 보호조치로 아동학대범죄신고자등에 대하여는 「특정범죄신고자 등 보호법」 제7조부터 제13조까지의 규정을 준용한다. 아동학대 신고의무자는 보육교직원 및 유치원교직원을 포함하며 유관 기관 시설 종사자 등을 한정적으로 나열하는 방식으로 제시하고 있다.

한편 사후 처리 절차와 관련하여 동 법이 입법화되면서 실효성을 담보하기 위하여 현장출동에 관한 규정을 마련하였다. 아동학대범죄 신고를 접수한 사법경찰관이나 아동보호전문기관의 직원은 지체 없이 아동학대범죄의 현장에 출동하여야 한다. 이 경우 수사기관의 장이나 아동보호전문기관의 장은 서로 동행하여 줄 것을 요청할 수 있으며, 그 요청을 받은 수사기관의 장이나 아동보호전문기관의 장은 정당한 사유가 없으면 사법경찰관이나 그 소속 직원이 아동학대범죄 현장에 동행하도록 조치하여야 한다. 아동학대범죄 신고를 접수한 사법경찰관이나 아동보호전문기관의 직원은 아동학대범죄가 행하여지고 있는 것으로 신고된 현장에 출입하여 아동 또는 아동학대행위자 등 관계인에 대하여 조사를 하거나 질문을 할 수 있다. 다만, 아동보호전문기관의 직원은 피해아동의 보호를 위한 범위에서만 아동학대행위자 등 관계인에 대하여 조사 또는 질문을 할 수 있다.

즉, 아동학대 의심 사례가 신고 접수 된 이후 아동보호전문기관 직원은 관계인 조사를, 경찰은 조사와 질문을 통한 수사를 진행하며 누구든지 제1항에 따라 현장에 출동한 사법경찰관이나 아동보호전문기관의 직원이 제2항에 따른 업무를 수행할 때에 폭행·협박이나 현장조사를 거부하는 등 그 업무 수행을 방해하는 행위를 하여서는 아니 된다(동법 제11조).

3. 영유아보육법

1) 사전 예방 절차

영유아보육법은 어린이집 아동학대와 관련하여 CCTV 관련 규정이 핵심적이라고 할 수 있다. 동 법 제15조의4 이하는 CCTV 설치 등에 대하여 규정하고 있다. 어린이집을 설치·운영하는 자는 아동학대 방지 등 영유아의 안전과 어린이집의 보안을 위하여 「개인정보 보호법」 및 관련 법령에 따른 폐쇄회로 텔레비전을 설치·관리하여야 하지만 어린이집을 설치·운영하는 자가 보호자 전원의 동의를 받아 시장·군수·구청장에게 신고한 경우, 어린이집을 설치·운영하는 자가 보호자 및 보육교직원 전원의 동의를 받아 「개인정보 보호법」 및 관련 법령에 따른 네트워크 카메라를 설치한 경우에는 설치하지 않을 수 있다(동법 제15조의4 제1항). 이는 사전 예방과 사후 처리를 위한 목적을 모두 가진다.

이에 어린이집에서의 대응 절차는 2015년 CCTV 설치가 법적으로 의무화된 이후 아동학대 의심사례 발생 시 어린이집을 상대로 CCTV 열람 신청 후에 해당 절차를 진행하는 것이 일반적으로 자리 잡고 있다. 하지만 CCTV 열람 신청을 통해 아동학대 의심 사례에 대하여 확인을 한 경우 거의 모든 경우가 아동학대로 확정되는 것은 아니다. 따라서 CCTV의 경우 사전예방적 기능을 가짐과 동시에 학대 판명에 있어 아동과 교사에게 모두 사후대응에 있어 순기능을 하지만 CCTV 열람 과정에 있어 불필요한 요구 상황이 다수 도출되고 있는 것도 사실이라고 하겠다. 폐쇄회로(CC)TV 설치가 의무화되고 어린이집 아동학대에 대한 인식이 증가하면서 CCTV 열람 건수가 2017년 기준 하루 평균 30건을 넘어섰지만 열람 후 아동학대로 확정된 경우는 그 건수가 감소한 것으로 파악되기도 하였다.¹⁰⁾

폐쇄회로 텔레비전을 설치·관리하는 자는 영유아 및 보육교직원 등 정보주체의 권리가 침해되지 아니하도록 아동학대 방지 등 영유아의 안전과 어린이집의 보안을 위하여 최소한의 영상정보만을 적법하고 정당하게 수집하고, 목적 외의 용도로 활용하지 아니하여야 하고, 영유아 및 보육교직원 등 정보주체의 권리가 침해받을 가능성과 그 위험 정도를 고려하여 영상정보를 안전하게 관리하여야 하며 영유아 및 보육교직원 등 정보주체의 사생활 침해를 최소화하는 방법으로 영상정보를 처리하여야 한다(동법 제15조의4 제2항). 어린이집을 설치·운영하는 자는 폐쇄회로 텔레비전에 기록된 영상정보를 60일 이상 보관하여야 한다(동법 제15조의4 제3항).

10) 자료: 뉴시스 홈페이지,
http://www.newsis.com/view/?id=NISX20180803_0000382059&cID=10818&pID=10800, (2018. 10. 23 인출),

동법 제15조의5 이하는 영상정보의 열람금지 등에 대해 규정한다. 폐쇄회로 텔레비전을 설치·관리하는 자는 보호자가 자녀 또는 보호아동의 안전을 확인할 목적으로 열람시기·절차 및 방법 등 보건복지부령으로 정하는 바에 따라 요청하는 경우, 「개인정보 보호법」 제2조제6호가목에 따른 공공기관이 제42조 또는 「아동복지법」 제66조 등 법령에서 정하는 영유아의 안전업무 수행을 위하여 요청하는 경우, 범죄의 수사와 공소의 제기 및 유지, 법원의 재판업무 수행을 위하여 필요한 경우, 그 밖에 보육관련 안전업무를 수행하는 기관으로서 보건복지부령으로 정하는 자가 업무의 수행을 위하여 열람시기·절차 및 방법 등 보건복지부령으로 정하는 바에 따라 요청하는 경우를 제외하고는 영상 정보를 열람하게 하여서는 안된다. 또한 어린이집을 설치·운영하는 자는, 제15조의4제1항의 설치 목적과 다른 목적으로 폐쇄회로 텔레비전을 임의로 조작하거나 다른 곳을 비추는 행위, 녹음기능을 사용하거나 보건복지부령으로 정하는 저장장치 이외의 장치 또는 기기에 영상정보를 저장하는 행위 등을 하여서도 안 된다. 즉, 목소리는 영상정보 안에 포함되어 있지 않는 이유이다. 폐쇄회로 텔레비전의 설치·관리와 그 영상정보의 열람에 관하여 이 법에서 규정된 것을 제외하고는 「개인정보 보호법」(제25조는 제외한다)을 적용한다(동법 제15조의4 제4항).

해당 규정 위반 시에는 벌금에 처한다. 제15조의5제2항 제1호를 위반하여 폐쇄회로 텔레비전의 설치 목적과 다른 목적으로 폐쇄회로 텔레비전을 임의로 조작하거나 다른 곳을 비추는 행위를 한 자, 제15조의5제2항 제2호를 위반하여 녹음기능을 사용하거나 보건복지부령으로 정하는 저장장치 이외의 장치 또는 기기에 영상정보를 저장한 자는 3년 이하의 징역 또는 3천만원 이하의 벌금에 처한다(동법 제54조 제2항). 또한 제15조의5 제3항에 따른 안전성 확보에 필요한 조치를 하지 아니하여 영상정보를 분실·도난·유출·변조 또는 훼손당한 자는 2년 이하의 징역 또는 2천만원 이하의 벌금에 처한다(동법 제54조 제3항)

한편 어린이집 운영위원회는 심의기구로 다른 여러 가지 사항과 함께 아동학대 예방에 관한 사항을 심의하도록 되어 있다(동법 제25조 제4항). 어린이집운영위원회는 그 어린이집의 원장, 보육교사 대표, 학부모 대표 및 지역사회 인사(직장어린이집의 경우에는 그 직장의 어린이집 업무 담당자)로 구성한다. 이 경우 학부모 대표가 2분의 1 이상이 되도록 구성하여야 한다(동법 제25조 제1항 및 제2항).

2) 사후 처리 절차

한편, 아동학대범죄를 저지른 경우 어린이집 설치 운영이 불가능하고(동법 제16조, 제45조), 어린이집에 근무 자격 또한 없다(동법 제20조, 제47조). 원장의 경우에는 자격 정지가 될 수 있다(동법 제46조). 경우에 따라서는 원장 또는 보육교사의 자격은 취소될 수 있다(동법 제48조). 그 외에 아동학대를 저지른 자 중 일정 요건 충족 시에

는 아동학대 방지 교육을 받도록 한다(동법 제23조의3). 보건복지부장관, 시·도지사 또는 시장·군수·구청장은 제46조부터 제48조까지의 행정처분을 받은 사람으로서 「아동복지법」 제3조제7호에 따른 아동학대 행위를 하여 영유아의 생명을 해치거나 신체 또는 정신에 중대한 피해를 입힌 어린이집의 원장 및 보육교사에 대하여 법 위반 이력과 명단, 그 밖에 대통령령으로 정하는 사항을 공표하여야 한다(동법 제49조의3). 또한 누구든지 아동학대 행위를 한 자를 행정기관이나 수사 기관에 신고 또는 고발할 수 있도록 되어 있고(동법 제42조의2), 어린이집을 설치·운영하는 자는 보육교직원이 제1항에 따른 신고 또는 고발을 하였다는 이유로 「공익신고자 보호법」 제2조제6호에 따른 불이익조치를 하여서는 아니 된다(동법 제42조의2 제2항).

4. 유아교육법

1) 사전 예방 절차

유아교육법에는 우선 어린이집과 같이 CCTV 설치 의무가 부과되어 있지 않음에 따라 아동학대 관련 규정은 상대적으로 상세히 규정되어 있지 않다고 볼 수 있다. CCTV 가 아동학대 예방을 반드시 전제한 것은 아니지만 유치원에서는 의무 사항이 아님에 따라 교사와 학부모간 설치 요구에 대한 의견이 엇갈리고 있는 것도 사실이다(강은진·이정림·조혜주, 2015). 2015년 1월 기준 전체 유치원 8,699개소 중 유치원 내 CCTV를 설치한 원은 8,173개소로 약 94.0%, 전체 교실 33,814 개 중 설치한 교실은 17,493개로 51.7%를 차지하였다. 설립유형별로는 국립유치원은 전체 교실 15 개 중 4개, 사립유치원은 전체 24,066 교실 중 17,120 개로 71.1%의 설치 비율을 보이고 있다. 공립유치원은 전체 9,733개 교실 중 369 교실에 설치하여 그 비율이 상대적으로 낮았다(강은진 외, 2016).

그 외에 유아교육법은 포괄적으로 학대 예방적 차원에서 볼 때 유아 인권보장에 대한 사항을 명시한다. 유치원의 설립자·경영자와 원장은 헌법과 국제인권조약에 명시된 유아의 인권을 보장하여야 한다(동법 제21조의2 제1항). 교직원들은 제21조에 따라 유아를 교육하거나 사무를 담당할 때에는 도구, 신체 등을 이용하여 유아의 신체에 고통을 가하여서는 아니 된다(동법 제21조의2 제2항)

유아교육법 또한 영유아보육법과 마찬가지로 운영위원회를 두고 있는데, 영유아보육법과 달리 유치원운영위원회는 아동학대와 관련된 사항에 대한 심의 기능이 없고, 교원 자격 정지 및 자격 박탈 기준이 제시되어 있지 않다. 상대적으로 아동학대와 관련한 규정이 미비함을 알 수 있다.

2) 사후 처리 절차

관할청은 유치원이 1) 원장 또는 설립·경영자가 고의 또는 중대한 과실로 이 법 또는 이 법에 따른 명령을 위반한 경우, 2) 원장 또는 설립·경영자가 이 법 또는 그 밖의 교육관계법령에 따른 관할청의 명령을 3회 이상 위반한 경우, 3) 원장 또는 설립·경영자가 「아동복지법」 제3조제7호에 따른 아동학대 행위를 한 경우, 4) 교직원 등 원장 또는 설립·경영자의 관리·감독 하에 있는 자가 「아동복지법」 제3조제7호에 따른 아동학대 행위를 한 경우(원장 또는 설립·경영자가 교직원 등의 아동학대 행위를 방지하기 위하여 상당한 주의와 감독을 게을리하지 아니한 경우는 제외), 5) 휴업 기간을 제외하고 계속하여 3개월 이상 교육과정을 운영하지 아니한 경우 등 정상적인 교육과정 운영이 불가능한 경우에는 1년 이내의 운영정지를 명하거나 폐쇄를 명할 수 있다(동법 제32조 제1항).

또한 관할청은 유치원이 「도로교통법」 제53조제3항을 위반하여 어린이통학버스(같은 법 제52조에 따른 어린이통학버스 신고를 하지 아니한 경우를 포함)에 보호자를 함께 태우지 아니한 채 어린이통학버스 운행 중 발생한 교통사고로 해당 어린이통학버스에 탑승(승하차를 포함한다)한 유아가 사망하거나 신체에 교육부령으로 정하는 중상해를 입은 경우 해당 유치원의 폐쇄를 명하거나 1년 이내의 운영정지를 명할 수 있다(동법 제32조).

5. 소결

이상 아동복지법, 영유아보육법, 유아교육법, 아동학대처벌특별법을 살펴본 결과 아동학대와 관련된 법제도의 내용은 아동학대 예방, 사후 처리 절차로 크게 구분할 수 있었다. 아동복지법에는 아동학대 예방과 관련해서 아동학대 예방 교육, 아동학대 관련자 유관기관 취업 금지, 운영위원회의 사전 심의 기능 등이 규정되어 있고 사후처리 절차와 관련해서는 아동보호전문기관에 의한 사건 조사 및 처리, 영업 정지 및 자격 정지, 경찰과 법원이 이행하는 사법 절차가 주로 규정되어 있다. 그 외에 영유아보육법에는 아동학대 예방과 사후 처리 절차의 일부라고 할 수 있는 CCTV의 설치와 열람, 보존 및 제공, 아동학대신고의무자 등이 규정되어 있다. 유아교육법은 영유아보육법과 비교할 경우 구체적인 아동학대와 관련한 내용이 부재하였고, 아동복지법의 적용을 받지 않는 경우 기관 내에서의 학대에 구체적으로 대응할 수 있는 절차가 법제도 상으로는 전혀 마련되어 있지 않은 것을 알 수 있었다. 따라서 좀 더 세부적인

학대 관련 대응책이 마련 될 것으로 보인다. 아동학대처벌특별법은 신고의무자를 포함하여 사후 사법처리 관련 절차를 위한 법률의 목적이 내용에 반영되어 있다.

한편, 유관 법률을 살펴본 결과, 사법 절차적 개입 이전에 제3자적 기관이 중심에서 당사자 간 의견 조율, 중재 등의 기능을 하는 것 등의 내용은 법제도적으로 공통적으로 마련되어 있지 않다. 더욱이 사후 처리 절차 중 자격 정지 및 취소, 원 폐쇄만을 규정하고 있고 사전 절차와 관련해서는 학대 예방교육 등만 규정하고 있을 뿐 학대의심사례가 발생했을 경우에 부모와 교직원이 어떻게 대처하여야 하는지에 대한 법제도적 내용은 부재하다.

특히 가정 및 학교 등에서 발생하는 아동학대와 영유아보육기관에서 발생하는 학대는 1) 대상 연령층이 낮다는 점, 2) 보육 및 교육교직원이 교육의 역할과 더불어 '돌봄'의 역할을 수행한다는 점, 3) 교직원이 하루 종일 아동과 밀접하게 생활을 같이 한다는 점 등을 고려하여야 한다. 따라서 아동학대 신고의무자이지만 다른 동료교사의 학대를 신고하는 것이 현장에서는 힘들다는 점, 일상생활에서 흔히 발생할 수 있는 방임과의 구분이 어렵다는 점, 3) 부모와 교사, 아동의 3면 관계를 세밀하게 고려하여야 한다는 점 등을 염두에 두고 법을 마련하고 집행하여야 할 것이다. 따라서 앞서 살펴본 바와 같이 매해 보육교육기관에서의 아동학대가 발생하면서 관련 정책이 분절적으로 발표되고 있지만 근본적인 법제도 상의 문제가 해결되지 않는다면 결국은 이를 법으로 강제할 근거가 없다는 점에서 효과성 또한 미미할 것으로 예상된다. 관련 법률과 앞서 소개한 정책발표와의 정합성을 중심으로 정리하면 다음과 같다.

<표 12> 아동학대 유관 법률 분석 정리

	아동복지법	아동학대처벌특례법	영유아보육법	유아교육법
사전 예방 절차	아동학대 예방 교육	신고 의무자 규정	아동학대 예방 교육	없음
사후 (개입) 처리 절차	아동보호전문기관에 의한 사후 개입 절차 제시	아동보호전문기관과 경찰의 사후 대응 절차 규정	보육교직원 자격 박탈 규정 어린이집 폐쇄 규정	운영정지 또는 폐쇄명령 규정 (버스 통학 안전사고의 경우 상세 규정)
기타	기타 아동 복지 관련 일반적인 내용	피해아동 조치 규정	- CCTV 설치 및 운영 - 어린이집 운영위원회에서 아동학대 예방 심의	인권 존중 의무 명시
정책안의 법률 반영 여부	인권교육과 학대 예방 교육이 명시되어 있으나 포괄적이고 세부 사항은 지침에 의함	경찰 사후 개입 절차를 법률에 반영	CCTV 설치 의무 반영, 어린이집 폐쇄 의무 반영	운영정지 규정 반영
평가	포괄적인 아동학대 관련 내용으로 유관 기관 대상 대책은 드러나지 않음	형사 특별법으로 사후 절차에 초점, 현장에의 요구 반영이 미비	- 사후 처리 절차가 구체적이지 않고 반복해서 학대가 발생하는 데 대한 구체적 대응이 미비 - 학대 판명 과정 이후 바로 사법적 절차로 이행함에 따라 당사자간 의견 조율 과정이나 당사자 인권을 배려한 조항이 없음 - 보육교직원 양성 과정과 선발 과정에서 학대를 예방하고자 하는 대책을 매년 발표하지만 범죄 경력자 취업 제한 이외 구체적인 내용은 법제도화 하지 않음	보육기관에 비하여 상대적으로 법제도 발전이 없음

자료: 법제처 국가법령정보센터. <http://www.law.go.kr/LSW/main.html>(2018. 9. 19 인출).

V. 결 론

본 글에서는 현재 영유아 보육 및 교육 기관에서의 아동학대 발생 현황과 더불어 관련 법제도를 고찰하였다. 매 해 관련 대책이 발표되고 있지만 유관 기관에서의 학대는 점차 늘고 있는 상황이다. 그 동안 아동학대 관련 법은 '학대는 범죄'라는 인식이 사회적으로 자리 잡을 수 있도록 강력해지고 견고하게 발전해온 것이 사실이다. 대표적으로 아동학대 처벌 특례법의 제정과 영유아보육법상 CCTV의 설치 의무화와 열람권 제공 등을 그 근거로 들 수 있을 것이다. 하지만 관련 법률들을 살펴본 결과 다음과 같은 연구 결과가 도출되었다.

첫째, 유관 기관에서의 아동학대 예방 절차가 개별 법률에서 구체적으로 마련되어 있지 않고, 아동학대특례법에 의해 일괄적으로 적용됨에 따라 보육교육 기관의 특성을 반영한 법제도가 미비하다. 더욱이 어린이집과 유치원에 적용되는 학대 관련 법률이 다소 상이하여 분절적으로 학대 관련 법률이 적용되고 있었다. 현재 유보통합의 움직임이 주춤하고 있지만 유치원과 어린이집에 재원하는 영유아들의 권리 자체는 동일하게 보장받아야 함이 마땅하다. 영유아보육법에 CCTV 설치를 의무화 하는 법안이 마련되는 데 긴 진통을 겪은 바 있지만 유치원과의 형평성 차원에서 CCTV를 설치하거나 이에 상응하는 방안을 원에서 마련할 수 있도록 조치를 취하여야 할 것으로 보인다. 물론 CCTV가 설치되었다고 해서 관련 기관에서 아동학대 발생이 급격히 감소한 것으로 보이지는 않는다. 하지만 반대로 CCTV의 설치를 통해 그동안 드러나지 않았던 학대의 정황이 발견된 것은 아닌지 생각해보아야 할 것이다. 또한 CCTV 설치 자체로만 아동학대 예방 의무를 다 하였다고 볼 수 있는지에 대한 숙고가 필요하다. 아동학대 예방 교육 뿐 아니라 보육 교육 기관에서의 아동학대는 근절되어야 한다는 문제 의식 하에 절차적 측면에서 학대 예방에 대한 구체적이고 심도 있는 논의를 진행하여야 한다. 유아교육법에의 포괄적인 유아 인권 존중 등은 학대 예방을 위한 구체적인 법제도로써의 대안으로 효과성이 없다고 보인다.

둘째, 아동학대처벌법을 통해 보육교육 기관에서의 아동학대를 모두 예방하거나 해결할 수는 없으므로 보다 구체적인 예방책이나 절차를 마련하여야 한다. 일괄적인 사후 처벌 관련 학대 관련 법제도만으로는 이해 당사자가 여럿 등장하는 해당 기관에서의 문제를 해결할 수 없다는 것이다. 유관 기관에서 아동학대가 발생하지 않도록 교사, 학부모, 아동이 함께 참여할 수 있는 투명하고 현실 적용 가능한 사전예방 절차가 법제화 되어야 한다. 이를 위해서는 영유아보육법과 유아교육법에 동일한 절차가 마련되어야 하고, 예를 들면 사전예방 중재기구 등을 마련하여, 사후 처리보다는 예방에 집중하여야 할 것이다. 특히 CCTV로 모든 것이 해결되지 않고, 사후 처벌로 모든

것이 해결되지 않으므로 보육교직원의 대응 방안, 학부모의 대응 방안 등을 법률에 명시화 할 수 있는 방안을 찾아야 할 것으로 보인다.

셋째, 아동학대 신고 의무자 규정과 더불어 대상자를 보호할 수 있는 방안 역시 함께 마련하여야 한다. 현재 아동학대처벌특별법은 제10조에 영유아보육법상의 보육교직원과 유아교육법의 교직원을 신고의무자로 규정하고 있다. 즉, 이들은 영유아 보육과 교육의 과정에서 아동학대범죄를 알게 된 경우나 의심이 있는 경우 아동보호전문기관 또는 수사기관에 즉시 신고하여야 하는데 동료 교사를 신고하기란 현실적으로 힘들다는 점, 부모의 양육 방식에 의문이 가는 것과 학대의 정황을 의심하는 것 사이의 간극이 있다는 점 등을 미루어 보아 관련 규정이 현실에서는 효과성이 저하될 여지가 있다. 따라서 신고 의무자의 신고 이전에 객관적 증거를 확보한 후 의심 사례인 경우 교직원을 보호하는 방안, 아동을 분리 조치하는 등의 사전 절차가 법제화 되어 기관에서 선행되어야 할 것으로 보인다.

영유아보육 및 교육기관에서의 아동 학대는 사회적으로 이슈화 되거나 공론화되기 쉬운 주제이지만 쉽게 근절되지 않는 지난한 과제라고 할 수 있다. 물론 법제도에 모든 내용을 일일이 규정할 수는 없다. 하지만 관련 법제도가 현장을 배려하여 촘촘히 구성되어 있고, 정책이 지속성을 확보하여 방향으로 나아간다면 점차 개선될 것임이 분명하다. 특히 보육교육 기관에서의 아동학대는 일반적인 아동 학대와는 달리 판단할 필요가 있다. 교직원은 일과 중 학부모의 대리 양육자라는 특수한 신분을 가진다는 점, 아동이 어린 영유아라는 점, 학부모의 입장이 반드시 기관의 사정을 배려하여야 할 의무는 없으나 감정적으로 사건이 치달을 수 있다는 점 등을 고려하여야 한다. 따라서 어린이집에 CCTV를 설치했음에도 불구하고 아동학대가 왜 근절되지 않느냐에 대한 해결책 없는 의문을 제기하기 보다는 법제도에 사전 예방절차가 촘촘히 마련되어 있는지, 아동의 환경을 고려하여 학대 예방 및 사후 절차가 진행되고 있는지, 교직원의 업무 상황을 배려한 법제도가 마련되어 있는지에 대한 근본적인 숙고가 필요할 것으로 보인다.

[참고 문헌]

교육부 내부자료(2017).

김은영, 박원순, 이재희, 이해민(2016). 가정과 기관에서의 영유아 학대 인식 실태와 개선 방안. 육아정책연구소.

김호현(2016). 흡스의 눈으로 본 유아 학대 교사, 열린교육연구(24), 49-65

김기현(2013). 어린이집 아동학대 사례분석 보고서. 보건복지부·중앙아동보호전문기관.

김은영 외(2016). 안전한 영유아 보육교육 환경 조성 방안(Ⅱ)(총괄보고서) - 아동학대를 중심으로 - 육아정책연구소·한국형사정책연구원·중앙아동보호전문기관

김아름·유혜미·박은영·장민선(2017). 아동권리 보장을 위한 법적 기반 확보 방안. 육아정책연구소.

법무부(2017). 우리아이들을 지키는 방법: 아동학대신고의무자용.

보건복지부(2016). 어린이집 아동학대 발생 시 조치 매뉴얼(어린이집용).

보건복지부(2017). 아동복지시설 아동 인권보호 매뉴얼

보건복지부·중앙아동보호전문기관(2006). 아동학대 예방을 위한 바람직한 훈육방법.

보건복지부·중앙아동보호전문기관(2015). 2014 전국아동학대현황보고서.

보건복지부·중앙아동보호전문기관(2016). 2015 전국아동학대현황보고서.

보건복지부·중앙아동보호전문기관(2017). 2016 전국아동학대현황보고서.

법무부(2017). 우리 아이들을 지키는 법(아동학대 신고의무자용).

유계숙, 양수진, 조선아(2016). 어린이집 아동학대에 대한 어머니와 보육교사의 원인 인식 및 대책 요구도, 육아정책연구, 10(1). 241-268.

정선아 외(2017). 어린이집 아동학대사례 심층분석. 보건복지부.

한국영유아보육학회(2017). 어린이집 아동학대 예방지침 및 매뉴얼(사례, 판례 원인 및 대응방안).

최혜영(2015). 생태학적 관점에서 바라본 어린이집 아동학대의 이해. 인지발달중재학회지 6(2). 59-81.

<부표 1> 시설 종사자 유형별 학대행위자 성별

단위: 명(%)

	남성		여성		계	
	명	(%)	명	(%)	명	(%)
보육교직원	3	(0.5)	584	(99.5)	587	(100.0)
유치원교직원	16	(6.7)	224	(93.3)	240	(100.0)
초·중·고교 직원	333	(57.8)	243	(42.2)	576	(100.0)
아동복지시설 종사자	119	(47.0)	134	(53.0)	253	(100.0)
기타시설 종사자	15	(53.6)	13	(46.4)	28	(100.0)
청소년관련시설 종사자	2	(100.0)	0	(0.0)	2	(100.0)
계	488	(28.9)	1,198	(71.1)	1,686	(100.0)

자료: 보건복지부·중앙아동보호전문기관(2017). 2016 전국아동학대현황보고서, p. 216.

<부표 2> 시설 종사자에 의한 발생 사례 기관별 발생 건수

단위: 건(%)

	보육교직원		유치원교직원	
	명	(%)	명	(%)
서울	83	(14.1)	2	(0.8)
부산	39	(6.6)	33	(13.8)
대구	24	(4.1)	2	(0.8)
인천	81	(13.8)	2	(0.8)
광주	6	(1.0)	3	(1.3)
대전	2	(0.3)	0	(0.0)
울산	42	(7.2)	3	(1.3)
경기	133	(22.7)	37	(15.4)
강원	27	(4.6)	1	(0.4)
충북	10	(1.7)	91	(37.9)
충남	13	(2.2)	25	(10.4)
전북	19	(3.2)	15	(6.3)
전남	22	(3.7)	8	(3.3)
경북	26	(4.4)	1	(0.4)
경남	53	(9.0)	17	(7.1)
제주	7	(1.2)	0	(0.0)
계	587	(100.0)	240	(100.0)

자료: 보건복지부·중앙아동보호전문기관(2017). 2016 전국아동학대현황보고서, pp. 211-213.

<부표 3> 시설 종사자 유형별 학대행위자 연령(단)

단위: 명(%)

	보육교직원		유치원교직원	
	명	(%)	명	(%)
20~29세	187	(31.9)	68	(28.3)
30~39세	190	(32.4)	116	(48.3)
40~49세	144	(24.5)	32	(13.3)
50~59세	44	(7.5)	23	(9.6)
60~69세	11	(1.9)	0	(0.0)
70세 이상	2	(0.3)	0	(0.0)
파악 안 됨	9	(1.5)	1	(0.4)
계	587	(100.0)	240	(100.0)

자료: 보건복지부·중앙아동보호전문기관(2017). 2016 전국아동학대현황보고서, p. 216.

[국문초록]

보육교육기관에서의 아동학대 법제도 개선을 위한 탐색적 연구

이 윤 진

(육아정책연구소 부연구위원)

기존 아동학대에 대한 법제도 관점에서의 연구는 주로 ‘아동’을 대상으로 한 ‘학대’에 초점이 맞추어져 있었다. 이에 보육교육기관에 재원 하는 아동을 대상으로 한 학대라는 개념은 포괄적인 아동 학대의 범주에 속하여 사회적 이슈가 발생할 때마다 단기적인 미봉책으로 정책이 실행된 감이 없지 않다. 더욱이 보육교육기관에서의 아동학대는 아동에 대한 보호 뿐 아니라 교직원의 인권 보장이 병행되어야 할 법적 과제를 가진다 할 수 있는데 이에 대하여 간과한 것이 사실이다. 본 연구는 현행 법제도가 이에 대하여 어떠한 예방 및 사후 관리 체계를 갖추고 있는지, 보육교직원의 학대방지 의무와 사후 보호조치는 어떻게 마련되어 있는지에 대하여 중점적으로 검토하였다. 관련 주요 법률은 아동복지법과 영유아보육법, 유아교육법 등이고 학대 처리와 관련한 일반적 절차를 비롯한 형사상 절차 등은 아동학대처벌특별법에 마련하고 있다. 분석 결과, 해당 법률에 학대 발생 시 기관에서의 사전 대응 및 사후 처리 절차에 대하여 상세하게 규정하고 있지는 않으며 법률이 아닌 매뉴얼이나 지침에 의하여 실제적으로 해결하고 있어 아동학대 처리 절차에 있어 아동과 교직원 모두에게 상당한 혼선을 주고 있는 것으로 보이므로 이에 대한 개선이 요구된다고 할 수 있다.

주제어 : 아동학대, 보육기관 아동학대, 아동복지법, 영유아보육법, 유아교육법, 아동학대처벌특별법

[Abstract]

An Exploratory Study on the Improvement of Child Abuse Legislation in Child Care Institutions

Lee, Yoonjin

(Korea Institute of Child Care And Education Research Fellow)

The study on the legal system of existing child abuse focused mainly on 'abuse' targeting 'children'. The concept of abuse for children in childcare centers is a comprehensive category of child abuse, which means that whenever a social issue arises, the policy is implemented as a short-lived measure. Furthermore, it is true that child abuse in childcare centers is a legal issue that not only protects children but also guarantees human rights of childcare workers. This study focuses on what kind of preventive and post - management system the current legislative system has, and how the duty to prevent child abuse and post - The related laws include the Child Welfare Act, the Infant Child Care Act, the Early Childhood Education Act, and the criminal procedures including general procedures related to the abuse procedures. As a result of the analysis, it does not prescribe precisely the precautionary and post-processing procedures in case of abuse in the applicable law.

Key words : child abuse, child abuse in child-care institution, child welfare law, infant care law, child abuse punishment special law

미국 캘리포니아주 아동학대에 대한 사회복지적 개입에 관한 연구*

장 영 인**

目 次

I. 문제제기	III. 캘리포니아주의 아동학대에 대한 복지 적 개입의 특징
II. 한국 아동학대사례에 대한 복지적 접근 의 현황과 한계	1. 복지적 개입에 관한 연방차원의 법적 근거
1. 아동학대 및 그 개입 현황	2. 캘리포니아주의 아동학대에 대한 복 지적 개입의 법적 근거
2. 아동학대에 대한 예방적 개입의 근거 와 문제	3. 캘리포니아주 아동학대에 대한 사회 복지적 개입의 내용
	IV. 논의 및 결론

I. 문제제기

심각한 일련의 아동사망사건을 배경으로 제정된 ‘아동학대범죄의 처벌등에 관한 특별법’(이하 ‘처벌법’)이 2014.9.28 시행된 이후에도 아동학대는 꾸준히 증가하여, 2017년 기준 아동학대사례수¹¹⁾는 22,367건으로 처벌법 시행연도인 2014년 10,027건에 비해 약 2배 증가하였다. 이러한 증가는 처벌법을 계기로 ‘학대는 범죄’라는 인식이 확대되고, 신고의무자 범위를 확대함으로써 아동학대 신고율이 높아진 것에 기

* 투고일: 2019.05.07., 심사일: 2019.05.10.-2019.05.19., 게재 확정일: 2019.05.19.

이 논문은 2016년 대한민국 교육부와 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임
(NRF-2016S1A3A2924706)

** 한라대학교 사회복지학과 교수

11) 아동보호전문기관에 신고접수된 사례 중 학대로 판정한 사례를 의미함(보건복지부·중앙아동
보호전문기관, 2018)

인하는 측면도 있지만, 실제 학대피해로 인한 아동사망자가 급증했음을 고려하면, 학대의 양과 피해정도가 절대적으로 증대했다고 추정할 수 있다.¹²⁾ 학대피해아동의 사망은 2016년(36명)과 2017년(38명) 총 74명으로 그 이전 5년간(2011~2015년)의 아동사망자 68명을 넘어섰다(보건복지부·중앙아동보호전문기관, 2018). 더구나 학대행위자는 여전히 부모가 약 80%를 차지하고 있으며, 사망사례의 학대행위자는 거의 대부분 부모이다.

처벌법은 아동복지법과 달리 사법경찰의 현장출동과 법원의 적극적 개입을 통해, 이러한 학대상황에 초기부터 신속하게 개입하고 강력한 처벌로 대응하고자 한다. 실제로 처벌법 시행이후 학대행위자에 대한 최종조치로서 고소·고발조치 비중도 크게 증가하였다.¹³⁾ 그러나 학대나 사망사건의 증가를 보더라도 강력한 처벌이 경각심을 높여서 예방에 보다 효과적이라고 입증하기는 어렵다.

아동학대에 관한 선행연구도 학대에 대한 철저한 대응 및 강력한 처벌을 강조하는 경향이 있다. 학대발생 초기의 초동대응을 철저히 하기 위해 사법경찰관이나 아동보호전문기관 직원의 역할강화와 전문화의 필요성(강동욱, 2017a, 2017b; 김아름, 2018; 박우현·이용욱, 2016)이 강조되는데, 아동보호전문기관의 현장조사원을 사법경찰관리로 임명하여 활용하는 방안(김아름, 2018), 피해아동의 보호와 학대재발방지를 위해 아동학대사건의 처리절차 중 초동조치로서 임시조치의 실효성을 높이는 방안(강동욱, 2017a, 2017b) 등이 제안되었다. 또는 예방을 포함하여 전반적인 대응체계의 강화가 제안되기도 한다(조범근·김준영·배귀희·문명재, 2017; 최정일, 2018)¹⁴⁾.

다른 한편, 처벌법 시행 이후 최근의 아동학대의 주된 관심은 어린이집이나 유치원 등 가정 밖의 돌봄시설에서 발생하는 학대이다. 이는 처벌법이 학대범죄행위자의 범주에 부모 이외에 돌봄을 직접 수행하는 자들을 포함하고 있고¹⁵⁾(처벌법 제2조), 신고의무자의 범위를 확대하였을 뿐만 아니라(동법 제10조), 언론을 통해 이들 아동시설의 CCTV 학대증거가 공개되면서 학대에 대한 관심이 높아지고 신고도 많아진 것

12) 다른 한편 아동인구수가 절대적으로 감소하는 추세에서 학대건수 자체가 증가함에 따라, 피해아동발건율(아동인구 대비 학대건수)은 2017년 2.64%로 5년 전인 2012년 0.67%에 비해 4배 증가하였는데(「2017 전국아동학대현황보고서」), 신고건수 증가 이외에 학대사례가 절대적으로 증가했다고 추정할 수 있다.

13) 「2017 전국아동학대현황보고서」에 따르면, 연도별 재학대사례의 행위자 최종조치결과를 보면, 2014년 이전에는 고소고발비율이 10% 미만이었으나, 2015년 이후에는 35.7%~42.5%로 3~4배 증가하였다.

14) 조범근 등(2017)은 관련기관 정보공유와 공동대응의 네트워크 구축, 예방조치로서의 부모교육 및 신고자 의무교육을 강화 등 전반적인 구조적 대응체계 강화를 제안하며, 최정일(2018)은 초기개입에서 원가정복귀에 이르기까지의 실효성 있는 통합적인 법적 제도적 시스템의 구축을 제안한다.

15) 이는 아동복지법(제3조) 규정을 적용한 것으로서, "보호자"란 친권자, 후견인, 아동을 보호·양육·교육하거나 그러한 의무가 있는 자 또는 업무·고용 등의 관계로 사실상 아동을 보호·감독하는 자로 규정하고 있다.

에 기인한다. 그러나 무엇보다도 이들 객관적 증거에 근거하여 학대범죄에 대한 형벌이 용이해진 점도 있을 것이다. 이러한 상황을 배경으로 여론이나 관련 연구(전병주·김건호, 2017)는 이들 시설에서의 학대방지를 위해서도 학대행위자에 대한 보다 엄격한 대처가 필요하다고 주장한다.¹⁶⁾

이러한 대안들은 일단 학대발생 이후의 대응방안을 중심으로 하고 있으며, 또한 처벌법이 규정하는 학대‘범죄’를 대상으로 하기 때문에 처벌법의 연장선에서 강력한 처벌을 통해 학대를 응징하고 이를 통한 예방효과를 기대하는 것이라고 할 수 있다.

그러나 학대가 아동의 성장에 미치는 부정적 영향을 감안하면 학대가 발생하지 않도록 예방하는 것, 비범죄의 경미한 학대가 발생하더라도 조기에 개입하여 심각한 학대나 범죄인 학대로 발전하지 않도록 하는 것이 중요할 것이다. 본 연구는 이러한 예방적 관점에서 학대가 발생하기 이전의 학대가능성이 높은 위기상황이나 경미한 학대가 학대범죄로 악화되기 이전에 조기개입하는 것이 학대범죄에 대한 처벌보다 훨씬 더 중시되어야 한다고 본다. 특히 가정에서 발생하는 부모에 의한 학대는 어린이집 등 돌봄시설의 제3자에 의한 학대처럼 강력한 처벌과 학대행위자 퇴출로 종결될 수 없다는 점에 주목해야 하기 때문이다. 불가피하게 아동을 학대부모와 분리하는 것도 필요하지만, 극단적인 경우를 제외하고는 아동의 복리를 위해서도 아동이 가정에서 양육되어야 하기 때문에 궁극적으로는 부모의 학대행위를 교정하고 올바른 양육을 하도록 하는 것이 무엇보다 중요하다.

아동학대로 판단된 많은 사례 중 처벌법으로 조치된 사례는 10%에도 못 미치는 것만 보더라도¹⁷⁾ 국가개입이 필요한 사례는 더 많다고 볼 수 있다. 본 연구는 이처럼 처벌법 적용에서 제외되는 ‘학대범죄 아닌 학대’나 ‘아동 성장에 상당 정도 부정적 영향을 미치는 잘못된 양육’에 조기개입하는 것이 아동복지의 관점에서 학대예방을 위해 매우 중요하다고 보고, 그 방안을 모색하는 것을 목적으로 하고 있다.

부모가 양육과정에서 행하는 많은 잘못된 양육태도나 방식들이 그 학대여부의 판단과 무관하게 아동에게 상당한 해가 되는 결과를 초래한다면, 사회적 개입이 필요하다. 그러나 아동복지 차원의 지원이든 제재이든 그 어떤 개입도 이를 부모가 수용하지 않는 한, 그 법적 근거 없이 개입을 하기는 어렵다. 현재는 처벌법을 적용할 만한 학대범죄가 될 때, 비로소 사법적으로 개입이 가능하다. 물론 아동복지법은 ‘학대행위자 처벌’을 위한 처벌법과 달리 ‘피해아동 보호’의 관점에서 아동학대를 넓은 범위로 정의하고 있고(강동욱, 2017b), 지자체장의 보호조치(제15조)로서 전담공무원이 보호대

16) 반면 장영인·정호정(2017)은 어린이집 학대에 대한 처벌중심의 사법절차는 학대행위자는 물론 피해아동과 어린이집 운영전반에 부정적 영향을 미치는 측면이 있기 때문에, 자율적이고 비사법적인 접근으로 보완될 필요가 있다고 한다.

17) 2017년 기준 아동학대사례 22,367건 중 ‘아동학대범죄’로 분류되어 처벌법으로 조치된 사례는 2,051건(9.2%)에 불과한 것으로 나타나고 있다(보건복지부·중앙아동보호전문기관, 2018).

상아동 및 그 보호자에 대한 상담·지도를 행하거나 보호자가 가정에서 아동을 보호·양육할 수 있도록 필요한 조치를 할 수 있도록 규정하고 있다. 그러나 이러한 사회복지적 접근은 그 세부규정이 부족하고, 부모가 거부할 경우 행정권한만으로 적극적인 개입을 하는 것이 쉽지 않다.¹⁸⁾

이처럼 학대에 대한 처벌법 중심의 접근만으로는 현실의 다양하고 광범위한 학대를 다루기 어렵다. 아동에게 부정적 영향을 미치는 광범위한 학대행위와 형벌대상의 학대행위 간의 간격은 아동의 관점에서 보면 복지 사각지대에 해당된다. 이렇다보니 현실에서는 이러한 간격을 메우기 위해 경미한 학대조치 처벌법을 적용하여 범죄로서 규정하고, 이에 대하여 형벌이든 보호처분이든 조치를 취하는 시도를 하기도 한다. 이는 학대에의 개입이나 예방에 관여하는 전문가나 현장실무자 사이에 혼란을 야기하기도 한다.

본 연구는 복지적 관점에서 학대예방, 범죄 아닌 학대에 대한 조기개입이 필요하다고 보고, 대안모색의 일환으로서 미국의 사례를 통해 시사점을 얻고자 한다. 미국은 1800년대부터 시작된 오랜 아동학대 개입의 역사적 경험이 있으며, 학대예방을 위해 아동의 관점에서 ‘학대’를 매우 폭넓은 범위에서 규정해오면서 신고의무자의 범위를 대폭 확대하는 방향으로 법을 개정해왔다. 그러나 미국은 주마다 법이 다르기 때문에 미국의 아동학대제도 전체를 다루는 연구를 하기는 쉽지 않으며, 아동학대제도의 부분적 소개나 특정 지역의 제도를 소개하는 연구가 대부분이다.¹⁹⁾ 본 연구가 관심을 가지는 사회복지적 개입의 측면에서 미국의 아동학대 개입이나 예방조치를 다루고 있는 연구는 아직 없는 상태이다.

우리나라 아동보호체계는 미국의 아동보호체계를 모델로 만들었다고 하지만(이주연, 2016:97), 제도 및 그 제도가 실행되는 모습은 우리나라와 매우 상이하다. 이는 미국의 제도를 이해함에 있어서 기본이념과 철학을 포함하여 전체적인 맥락에서 이해하기 보다 제도의 일부를 모방하여 적용하거나 제도가 현실에서 작동되는 구체적 과정을 파악하지 못한 채 피상적으로 이해하는 것 등이 원인 중 하나가 될 것이라고 생각한다.

이에 본 연구는 아동학대에 대한 처벌중심의 형사적 접근이 아니라 부모에 의한 '

18) 이에 대하여 장영인(2007)은 실무에서의 공적개입을 원활히 하기 위한 행정권한의 강화를 제안하고 있다.

19) 루이지애나주의 아동학대와 관련된 친권제한이나 박탈에 관한 연구(양혜원, 2013), 앨라배마주 아동학대에 대한 형사절차 및 피해자보호 연구(류경희·윤현석, 2016), 차등적 대응체계(differential response system)¹⁾ (강지영, 2015;이주연, 2016)나 신고의무제도(김지현, 2016)의 소개, 한미 아동학대관련법과의 비교연구(박지민·이종원, 2016), 김지연·좌동훈·박세경·한미경(2015, 4장 미국제도 소개 부분) 등의 연구가 있다. 또한 예방적 서비스로서 민간단체(HFA)주도의 가정방문서비스의 효과에 관한 연구(오향숙, 2017)가 있으나 본 연구가 다루고자 하는 법적 제도적 차원의 복지적 개입에 관한 연구는 없다.

비범죄 학대의 예방 및 조기개입(이하 '예방적 개입'으로 지칭)을 위해서는 복지적 접근이 필요하다는 관점에서, 미국의 캘리포니아주의 아동학대관련 시스템을 살펴보고자 하였다. 미국은 연방법을 기준으로 주마다 법을 달리 만들 수 있고, 주 산하의 기초자치단체에서의 정책 실행방식도 다양하기 때문에, 본 연구는 연방법과 캘리포니아주의 관련법과 실무지침등을 살펴봄으로써 정책이 구체적으로 작동되는 모습을 살펴보고자 하였다.

본 연구는 다음과 같은 주제를 다루고자 한다.

첫째, 미국의 아동학대에 대한 '예방적 개입'의 법적 근거와 그 내용은 무엇인가?

둘째, 형사처벌 대상에서 제외되는 아동학대에 대한 복지적 개입은 미국에서 실제로 어떻게 이루어지는가?

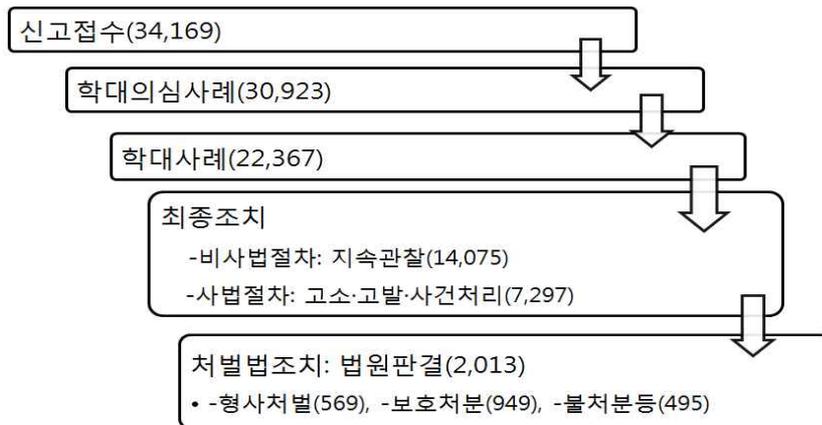
셋째, 미국의 제도로부터 얻는 시사점은 무엇인가?

II. 한국 아동학대사례에 대한 복지적 접근의 현황과 한계

1. 아동학대 및 그 개입 현황²⁰⁾

처벌법 시행(2014.9.23) 이후 학대신고건수도 급증하고 아동학대로 판단된 사례도 절대적으로 증가하였다. 2017년 기준 아동학대신고 건수는 34,169건으로 이 중 아동학대의심사례는 90.5%(30,923건)이며, 아동학대의심사례 중 아동학대로 판단된 학대사례는 72.3%(22,267건)이다. 이러한 학대사례수치는 지난 5년 동안 꾸준히 증가한 수치이다.

아동학대로 신고·접수되어 최종 법원판결의 받기까지의 흐름도는 [그림1]과 같다. 즉 신고접수된 사례에 대하여 학대의심사례를 선별하고, 이들 중 다시 아동학대로 판단된 사례에 대하여 사법절차대상으로 할지 비사법절차 대상으로 할지 등에 관한 최종조치를 결정하게 된다. 그리고 사법절차 대상이 되는 학대범죄는 법원의 판결을 통하여 형사처벌이나 보호처분 등을 받게 된다.



[그림1] 아동학대 신고접수에서 법원판결까지의 대응과정

*자료: 「2017 전국아동학대현황보고서」(2018)에서 재구성한 것임.

**통계설명: 여기서 제시된 통계수치는 2017년 말일을 기준으로 한 것이기 때문에, 당해 신고·접수된 사례의 최종결과를 보여주는 것은 아니다.

[그림1]에서 보듯이, 아동학대사례(22,367건)에 대한 최종조치는 대부분은 학대행

20) 이 장에서의 현황자료는 보건복지부·중앙아동보호전문기관의 「2017 전국아동학대현황보고서」(2018)를 참고한 것임.

위자에 대한 지속관찰(14,075건, 62.9%)이며, 고소·고발·사건처리(고소 및 고발과 수사·의뢰, 응급조치에 따른 수사개시 등 사법절차가 진행된 경우)는 32.6%(7,297건)이다. 또한 이러한 과정을 거쳐 최종적으로 ‘아동학대범죄’로 분류되어 법원판결을 받은 사례는 2,013건이며 이 중 75%(1,518건)가 형사처벌과 보호처분을 받는 것으로 나타나고 있다.

이러한 결과를 보면 아동학대로 판단 된 사례 중 학대범죄에 해당되는 사례는 약 9% 정도이며, 나머지 대부분은 지속관찰 대상으로서 아동보호전문기관 등과 연계되어 학대예방을 위한 서비스를 받거나 아동안전 및 재학대 여부 확인을 위해 주기적으로 모니터링해야 하는 대상이다. 학대가능성의 정도나 학대재발을 등을 고려할 때, 이들에 대한 예방적 개입은 실질적으로 학대를 줄일 수 있는 실효성 있는 대책이 될 수 있다. 이들은 사회복지적 개입이 필요한 대상으로서 본 연구의 주제이기도 하다.

2. 아동학대에 대한 예방적 개입의 근거와 문제

앞서 언급한 지속관찰 대상뿐만 아니라 아동학대사례로 분류되지 않은 학대의심사례도 예방적 개입이 필요한 대상이다. 아동의 관점에서 보면, 부모의 행위가 학대이든 학대 아니든 부정적인 영향을 미치는 해가 되는 행위를 한다면, 이를 멈추기 위한 도움이 필요하며, 이를 위한 개입은 가능하면 빠를수록 좋을 것이다. 본 연구는 학대예방을 위한 적극적 조치를 취하기 위해서는 학대자의 ‘행위’에 초점을 두고 학대를 규정하기보다 아동의 관점에서 ‘아동에게 해가 되는 행위’로 광범위 하게 설정하고 이에 대해 개입을 할 필요가 있다고 본다.

그러나 부모는 자녀양육의 책임을 지는 것과 동시에 양육의 권한을 가지며, 사회는 이를 존중할 필요가 있기 때문에, 부모의 자발적 동의가 없는 경우, 양육방식 등에 대한 국가의 개입은 쉽지 않다. 이에 대하여 아동복지법은 보호가 필요한 아동에 대하여 조치를 취할 수 있는 권한을 지자체장에게 부여하고 있다. 즉 지자체장은 ‘보호자가 없거나 보호자로부터 이탈된 아동 또는 보호자가 아동을 학대하는 경우 등 그 보호자가 아동을 양육하기에 부적당하거나 양육할 능력이 없는 경우의 아동’(이하 ‘보호대상아동’(아동복지법 제3조제4호)을 발견하거나 보호자의 의뢰를 받아서 다음과 같은 보호조치²¹⁾를 해야 한다.

21) 보호조치의 방법은 다음과 같다(아동복지법 제15조 제1항): 1.전담공무원 또는 아동위원에게 보호대상아동 또는 그 보호자에 대한 상담·지도를 수행하게 하는 것, 2.보호자(또는 연고자)에 대하여 그 가정에서 아동을 보호·양육할 수 있도록 필요한 조치를 하는 것, 3.아동의 보호를 희망하는 사람에게 가정위탁하는 것, 4.아동복지시설에 입소시키는 것, 5.약물 및 알콜 중독, 정서·행동·발달 장애, 성폭력·아동학대 피해 등으로 특수한 치료나 요양 등의 보호를

이러한 행정권한에 의한 아동보호는 학대예방을 위한 조치로서 활용될 가능성이 있다. 그러나 보호조치 대부분(특히 제3~6호)은 친가정 이외에서의 아동보호를 대상으로 하고 있으며, 복지부의 하위지침인 「2019 아동분야사업안내」에 따르면 제1호 및 제2호의 조치도 가정내 보호아동을 대상으로 하는 것은 아니다. 아동이나 그 보호자에 대한 상담지도(제1호)나 ‘가정에서 아동을 보호·양육할 수 있도록 필요한 조치를 하는 것’(제2호)은 앞서 언급된 학대의심사례나 지속관찰대상에 예방적 개입으로 적용될 수 있다고 볼 여지도 있지만, 복지부지침은 제1호와 2호의 조치는 ‘친가정 복귀 또는 연고자 가정 대리양육 조치’의 일환으로 해석하고 있어서 아동학대등으로 분리 조치된 아동을 대상으로 하고 있기 때문이다.²²⁾ 즉 보호대상아동의 범위를 가정 외 보호를 받는 아동으로 좁게 해석하고 있다.

따라서 아동복지법 제15조의 보호조치는 행정권한에 의거하여 지속관찰대상의 학대사례등 광범위한 비범죄 학대에 대한 예방적 개입의 근거로 삼기에는 모호하다고 볼 수 있다. 오히려 ‘취약계층 아동에 대한 통합서비스지원’(동법 제37조)을 통하여, 이들 가정에 대한 복지적 예방개입을 할 수 있다. 취약계층아동 통합서비스지원은 국가와 지자체가 ‘아동의 성장 및 복지여건이 취약한 가정과 그 아동을 대상으로 보건, 복지, 보호, 교육, 치료 등을 종합적으로 지원하는 통합서비스’를 실시하는 것으로서(제37조 제1항), 통합서비스의 내용에는 ‘부모의 양육 지도’에 관한 사항(동법 시행령 제37조 제2항 제3호)도 포함되기 때문이다. 따라서 학대나 방임 가능성이 높은 가정에 대하여 복지적 지원의 개입을 통해 학대를 예방할 수 있다. 그러나 그 대상이 국민기초생활보장법에 따른 수급자나 차상위계층 등 빈곤가정 위주이기 때문에²³⁾ 다양한 학대사례가정을 포함하기에는 불충분할 뿐만 아니라, 부모가 동의하지 않는 지원이나 개입을 하기 어렵다.

요컨대, 현재의 아동복지법은 아동이 가정에서 분리되지 않은 학대의심이나 지속관찰 대상의 학대·방임 가정에 대한 예방적 개입의 법적 근거가 부재하여, 학대발생 가능성을 조기에 적극 차단하기 어렵다. 따라서 관련 공무원이나 아동복지 실무자가 현장에서 적극적인 지원과 개입을 시도하거나 부모가 자발적인 지원을 받고자 하는 경우가 아니라면, 이들 가정 중 대다수는 예방대책의 공백지대에 남게 될 가능성이 높다.

필요로 하는 아동을 전문치료기관 또는 요양소에 입원 또는 입소시키는 것, 6. 「입양특례법」에 따른 입양과 관련하여 필요한 조치를 하는 것.

22) 보건복지부 지침인 「2019 아동분야사업안내」(2018, 3-6쪽)에 의하면, 제1호(상담·지도)와 제2호(가정에서 보호·양육 할 수 있도록 필요한 조치)는 ‘친가정 복귀 또는 연고자 가정 대리양육 조치’의 일환으로 분류하고 있어서, 이미 분리조치된 아동의 가정복귀를 위한 조치로 규정하고 있다.

23) 기초수급자나 차상위계층, 기타 보건복지부장관이 정하는 아동의 성장 및 복지 여건이 취약한 가정으로 규정하고 있다.(시행령 제37조 제1항)

III. 캘리포니아주의 아동학대에 대한 복지적 개입의 특징

1. 복지적 개입에 관한 연방 차원의 법적 근거

(1) 양육에 대한 국가개입의 관점: 부모와 국가의 역할 및 권한

아동학대에 대한 국가의 개입 근거와 방법은 아동의 성장과정에서 부모와 국가가 각기 어떤 역할과 책임이 있다고 보는지에 따라 달라질 수 있다. 따라서 아동학대에 대한 복지적 개입의 의미를 이해하기 위해서는 아동성장에서의 국가와 부모의 역할과 책임에 관한 미국의 관점을 우선 확인할 필요가 있다.

미국에서는 독립 이전부터 적용되던 영국법에 따라 자기 돌봄이 약한 아동, 노인, 장애인, 정신장애인은 국가가 아버지처럼 돌보아야 한다는 국친사상(parens patriae)이 1700년대부터 자리잡아 왔다. 19세기에는 부모가 빈곤으로 아동을 제대로 돌보기 어려울 경우 친권을 박탈하고 아동을 부모로부터 분리하여 종교시설의 보육원에서 양육하는 것이 널리 인정되었다(Reed & Karpilow, 2009: 4). ‘아동의 양육과 교육은 부모가 잘 수행할 수 있다는 전제 하에 부모에게 맡겨졌으나, 그렇지 못할 때에는 형평법 법원(Chancery Court)이 개입하여 부모의 역할을 대신하도록 해야 한다’(Ramsey & Abrams, 2011: 10-11)는 19세기 연방대법원 대법관(Story)의 발언도 국친사상을 잘 보여준다. 관습법(common law)인 미국의 판례에서도 아동보호에서의 국친사상이 확인되는데, *Mormon Church v United States, 136 U.S.1 (1890)*의 연방대법원은 아동보호에서의 국친사상은 각 주의 주권에 내재한 것이라고 판단하였다. 이러한 국친사상은 한편에서는 부모의 아동돌봄이 취약할 때 친권박탈이나 제한, 다른 한편에서는 아동학대범죄에 대한 성인(부모만이 아니라 제3자도 포함)의 처벌 등으로 구체화되었다. 이러한 점은 우리나라가 1998년 가정폭력범죄등의 처벌에 관한 특별법, 2015년 아동학대범죄등에 관한 특별법을 통해 비로소 가정 내 학대와 방임에 개입하기 위한 형법 근거를 마련하고, 2015년 민법개정을 통해 친권의 정지, 일부제한을 통해 아동학대에 대한 개입을 확대한 것과 대비된다.

이후 20세기 초반에는 부모의 권한을 존중하는 흐름이 형성되기도 하였는데, 연방대법원 판결인 *Meyer v. Nebraska, 262 U.S. 390[1923]²⁴⁾*, *Pierce v. Society of Sisters of the Holy Names of Jesus and Mary, 268 U.S. 510[1925]²⁵⁾*은 연방수

24) 부모가 교구학교에서 교사에게 독일어를 가르칠 것을 부탁하였는데, 8학년 밑으로는 영어수업만 하도록 규정한 네브라스카주 교육법 위반을 이유로 교사를 형사처벌되었다. 연방대법원은 이 교육법이 부모의 아동양육에 대한 권리를 침해하였다고 판단하였다.

정헌법(제14조)의 적법절차보호(due process protection)로 보장되는 자유(liberty)에는 부모가 가정에서 아동을 자신의 철학과 가치관에 따라 양육할 권리도 포함된다고 판결함으로써, 이에 근거하여 아동양육과 교육 목적의 차별이 정당화되기도 하였다. 반면 20세기 중반에는 아동을 권리주체로 인정하는 연방대법원의 판결들²⁶⁾을 통해, 이후 아동을 독자적인 권리를 행사하는 주체로 인정하면서, 아동의 관점에서 아동양육의 문제를 규율하여야 한다는 시각이 정착되었다.²⁷⁾

이러한 역사적 변천을 통하여 아동성장에서 국가-부모-아동의 권리와 권한이 각각 어떻게 행사되고, 어떤 관계성을 가지는지에 관한 현재의 관점이 형성되었다. 즉, 부모가 아동을 제대로 돌보지 못하고 학대나 방임을 하거나 그 위험이 있으면, 주정부가 적극 개입하여 부모 의사와 무관하게 아동의 이익과 권리보장을 위해 부모와 아동을 지원하거나 친권을 제한 또는 박탈할 수 있지만, 이에 앞서 부모가 아동을 양육할 수 있는 역량을 우선 강화하고 지원하는 것이 선행되어야 하며, 친권제한이나 박탈은 최후의 수단으로 선택해야 한다는 관점이다. 이러한 관점에서 아동학대에 개입하는 대표적인 근거법은 ‘입양지원 및 아동복지법’(The Adoption Assistance and Child Welfare Act 1980)이다(Ramsey & Abrams, 2011: 136-139). 그러나 아동권리의 관점이 점점 중요시 되면서, ‘부모’에 대한 지원이나 친권제한 못지않게 ‘아동’이 가정에서 안정적으로 성장하는 것이 아동의 최선의 이익에 부합한다는 관점이 강조되었는데, ‘입양 및 안전가족법’(The Adoption and Safe Family Act 1997)은 아동권리에 더 많은 비중을 두고 아동학대와 방임에 대한 국가개입을 규정한 법이다(Ramsey & Abrams, 2011: 143-149).

(2) 아동학대에 대한 사회복지적 개입의 법적 근거

학대로부터 아동을 보호하기 위한 미국의 노력은 앞서 언급한 국친사상에 근거하여 이미 19세기부터 조직적으로 확산되었다. 뉴욕의 Mary Ellen 사건²⁸⁾ 이후 민간 중심

25) 8세부터 16세까지의 아동은 사립학교가 아닌 공립학교에만 보내도록 한 Oregon주법이 수정 헌법 제14조의 부모의 자유권을 침해한다면서, 사립학교인 Society of Sisters가 오레곤 주지사인 Pierce를 상대로 낸 소송에서 연방대법원은 부모의 자유권 침해를 인정하였다.

26) *Prince v. Massachusetts*, 321 U.S. 158[1944]는 주정부가 아동복리에 영향을 미치는 사안에서 부모의 자유와 친권을 제한할 폭넓은 권한을 가진다고 판단한 사례이며, *Brown v. Board of Education*, 347 U.S. 483[1954]는 아동들이 원고가 되어 소송을 제기한 사건이며, *In re Gault*, 387 U.S. 1[1967]는 연방수정헌법 제14조의 적법절차는 아동의 기본권이라도 판단함으로써, 이후 아동들이 연방헌법상의 기본권을 근거로 자신의 권리를 주장할 수 있게 된 사례이다.

27) 보다 상세한 역사적 발전과정은 Duquette, Haralambie & Sankaran, 「*Child Welfare Law and Practice*」, 3rd. edition(2016: 197-230) 참조.

28) Mary Ellen의 아버지가 경제사정으로 딸을 뉴욕 주정부의 자선기관담당부서에 맡겼는데, 주정부로부터 아이를 넘겨받은 사람이 Ellen에게 중노동을 시키고 심하게 학대하였으나 주정부

의 아동학대예방운동이 전개되다가 점차 주정부의 사회복지담당기관이 그 역할을 담당하게 되었다.²⁹⁾ 그러나 공적 개입의 체계화는 1962년 소아과의사 Henry Kempe가 매맞는 아동 신드롬(Battered-Child Syndrome)을 전미의사협회지에 발표하면서 본격화되었다. 그 이전에는 주정부 아동복지담당부서가 이미 발생한 아동학대에 개입하였을 뿐이며, 학대예방을 위한 체계적 개입은 없었다. 1970년부터 대통령 직속의 백악관아동회의(White House Conference on Children and Youth)를 비롯한 여러 전문가와 국회의원들의 노력에 의해 1974년 아동학대예방 및 치료법(the Child Abuse Prevention and Treatment Act=CAPTA)이 연방의회에서 제정되었다(National Child Abuse and Neglect Training and Publications Project, 2014: 4-9). CAPTA는 아동학대의 예방에 초점을 두면서, 주 차원에서 CAPTA의 학대와 방임개념을 최저기준으로 삼아 그 이상의 광범한 학대를 대상으로 예방프로그램을 수립하도록 지원하고, 연방 건강·교육·복지부 내에 전국아동학대방임센터(National Center for Child Abuse and Neglect=NCCAN)를 설립하여 주정부에 대한 재정지원, 아동학대 관련 연구, 아동학대 관련 정보수집을 담당하도록 하였다. 주정부가 연방정부의 재정지원을 받으려면 CAPTA에서 정한 아동학대와 방임의 정의에 준하여 아동학대에 개입하여야 한다(PL 93-247). 이 법은 아동학대와 방임을 ‘부모 또는 양육자(caretaker)가 최근 어떤 행위를 하거나 하지 않아서 아동이 사망하거나, 심각한 신체적, 정서적 해(harm)를 입거나, 성적 학대나 착취를 당하거나 또는 심각한 해를 입을 위험(imminent risk)에 있는 것을 의미’한다고 규정하고 있다.

CAPTA는 그 후 1978년 아동학대예방과 치료 및 입양개혁법(the Child Abuse Prevention and Treatment and Adoption Reform Act 1978)을 통해 부분 개정되었다. 개정의 주된 내용은 주정부가 아동보호프로그램에 재정지원을 하도록 하고, NCCAN으로 하여금 연구의 우선순위 설정, 잘못된 아동돌봄에 관한 연구결과 공개, 아동학대와 예방에 관한 책임 있는 모든 기관의 협력 극대화방안 마련 등의 과업을 부여하였으며, 성적 학대를 추가하였다. 1986년 아동사법 및 지원법(the Children's Justice and Assistance Act 1986)을 통해 CAPTA는 다시 개정되었다. 이를 통해 주차원의 아동학대 관련 법적 행정적 처리를 개선하도록 하여 성적 학대를 최소화하고자 하였다. 1988년 아동학대 예방·입양·가족서비스법(the Child Abuse Prevention,

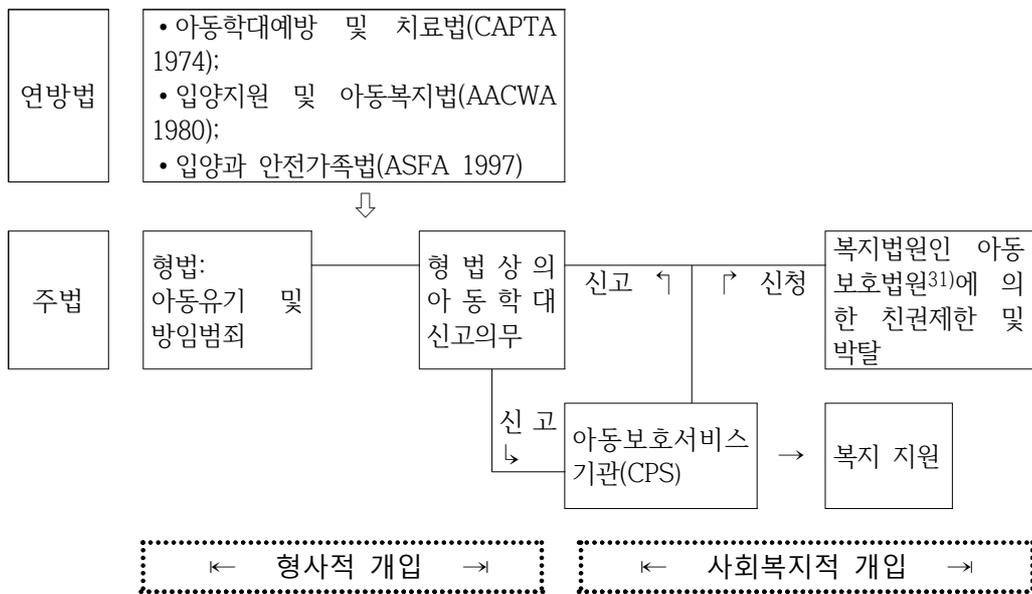
가 개입에 소극적이라 뉴욕 법원에 신청하여 Ellen을 분리시킨 사건이다. 이 때 동물학대 예방을 유추하여 피해아동을 보호하여야 한다는 논리를 주장한 것이 유명하다. 당시 동물학대 예방뉴욕협회장 Henry Bergh는 1984년 최초로 아동에 대한 가혹행위예방협회(the Society for the Prevention of Cruelty to Children)를 설립하여 아동학대 예방활동을 전개하였다.(Abrams, Ramsey & Mangold, 2014: 280참고).

29) 1922년에는 민간 아동학대예방기관이 300여개가 넘었으나 1956년에는 16개 주에서 84개의 민간 아동학대예방기관이 활동하였고, 1967년에는 10개로 축소되었다. 대신 1967년 47개 주에서 사회복지담당부서가 아동학대예방서비스를 제공하였다.

Adoption, and Family Services Act 1988), 1992년 아동학대·가정폭력·입양 및 가족서비스법(the Child Abuse, Domestic Violence, Adoption and Family Services Act 1992), 1996년 아동학대예방 및 치료법 개정(the Child Abuse Prevention and Treatment Act Amendments), 2010 CAPTA 재권한부여법(the CAPTA Reauthorization Act 2010)³⁰⁾ 등의 개정을 통해 현재의 CAPTA로 자리 잡게 되었다 (Abrams, Ramsey & Mangold, 2014: 279-284).

2. 캘리포니아주의 아동학대에 대한 복지적 개입의 법적 근거

앞서 언급하였듯이 연방법 영향 하의 캘리포니아 주법은 아동학대·방임에 대해 형법으로 처벌하면서 동시에 형법상의 신고의무를 규정하고, 아동학대에 대한 사회복지적 개입을 구체화하고 있다. 그 개관은 아래 그림과 같다.



30) 아동학대신고는 1960년 약 10,000건이었으나 CAPTA가 제정된 1974년에는 약 60,000건, 2011년에는 약 340만 건에 이르렀다(Abrams, Ramsey & Mangold, 2014: 282). CAPTA에 따라 신고할 아동학대나 방임의 범위가 광범위한 것도 영향을 미쳤다. 그런데 폭증한 학대신고에 대해 아동보호서비스기관(CPS)의 대응이 더딘 것이 문제되자, 1990년 아동학대와 방임에 관한 전국자문위원회가 차등적 대응(Differential Response)의 필요성을 제기하였다(Fuller, 2013: 443, 461). 그 후 개별 주별로 다양한 형태의 차등적 대응이 확대되었다. 위 2010년 법의 주된 내용 중 하나는 차등적 대응체계를 도입하여야 연방 지원을 받을 수 있게 한 것이다.

[그림 2] 캘리포니아주 아동학대·방임에 대한 개입 체계 (자료: 연구자 재구성³²⁾)

아동학대가해자는 먼저 형법에 의해 처벌을 받을 수 있다. 형법에서 처벌하는 아동학대는 <표 1>과 같다. 고의적 범죄가 처벌대상이며, 과실 범죄를 처벌하지는 않는다.

<표 1> 캘리포니아 형법(Penal Code)의 아동학대·방임관련 처벌대상 행위(제261조~제273.75조)

학대유형	범죄 내용(근거규정)
성적학대	• 성인이 18세 미만 아동과 성행위(261.5조); 아동매춘 알선(266조) 등
방임	• 부모등이 아동에게 필요한 의식주와 치료를 고의로 제공하지 않음(제 270조); 부모 등이 학교출석을 합리적으로 감독하고 격려하지 않음(제 270.1); 부모가 아동에게 숙소를 제공하지 않음(270.5); 14세 미만 아동을 유기(271조)
신체학대	• 누구라도 신체손상 또는 사망이 초래될 사항에서 고의로 정당하지 않은 신체적 또는 정신적 고통을 경험하게 하거나, 아동양육이나 돌보는 사람이 고의로 아동의 건강을 손상하거나 신상과 건강을 위험에 빠뜨림(273의a); 8세 미만 아동을 양육하거나 돌보는 사람이 중대한 신체상해를 초래할 정도의 물리력으로 아동을 폭행하여 사망하게 하거나 의식불명상태에 빠뜨림(273조의ab); 고의로 아동을 잔인하고 비인도적으로 처벌하거나 상해를 입혀 트라우마 상태 초래(273조의d)
부양소홀	• 부모가 필요한 아동부양을 하지 않음(270f)
정서적 피해	• 아동에게 매춘, 쇼극장, 기타 평판 나쁜 장소로 안내하는 우편, 메시지, 소포 등을 보내는 사람 또는 회사의 행위(273의e); 아동을 도박장, 살롱, 매춘장으로 직·간접적으로 안내(273의f); 아동 앞에서 모멸적 또는 음란하거나 부도덕, 사악한 행위를 함(273의g); 아동의 외모, 장소, 신상을 묘사하거나 정보를 제공하여 아동에 대한 범죄를 저지르게 함(273의i)

31) 보호법원(dependency court)은 부부 간의 분쟁(혼인성립과 무효, 취소, 이혼 등)을 다루는 가정법원과는 별도의 법원인 아동법원(Juvenile Court)의 여러 부서 중의 하나이며, 통상 Juvenile Dependency Court라고 한다. 1899년 일리노이주의 ‘요보호, 방임, 불량아동의 치료와 관리에 관한 법 (An Act to Regulate the Treatment and Control of Dependent, Neglected and Delinquent Children)’에 근거해서 Cook County에서 최초로 설립되어 여러 주로 확산되었다.(Duquette, Haralambie & Sankaran, 2016: 196-197, 218-227 참조)

32) 다음 자료의 내용을 토대로 전체적으로 재구성한 것임(Abrams D.E., Ramsey S.H. & Mangold S.V, 2014;Abrams D.E., Ramsey S.H. & Mangold S.V, 2016;Sarah H. Ramsey & Douglas E. Abrams, 2011;D.F. Reed & K. Karpilow., 2009)

캘리포니아 법체계에서의 또 다른 특징은 아동학대 신고의무를 형법에 규정한 것인데, 아동학대 신고사항은 <표 2>와 같다.

<표 2> 캘리포니아 형법의 아동학대·방임 신고의무 규정(제11164조~제11174.3조)

학대유형	신고항목; 근거규정; 신고유형
성적 학대	<ul style="list-style-type: none"> 성폭력 또는 성적 착취(아동 앞에서의 음란한 행위, 아동포르노 다운도 포함)(11165.1). 필수신고사항
방임	<ul style="list-style-type: none"> 아동복지에 책임지는 사람이 아동을 과실 또는 잘못 다루어 그 건강과 복리에 해를 입히거나 해를 줄 위험이 있는 것(11165.2조). 이는 다음 두 부류가 있음. <ul style="list-style-type: none"> 심각한 방임: 아동을 돌보거나 양육하는 자가 과실로 심각한 영양부실, 의학적으로 진단받은 성장부진을 초래하는 것. 고의로 아동 건강과 신상을 위험에 빠뜨리는 것, 고의로 의식주 및 의료를 제공하지 않는 것. 필수신고사항 일반적 방임: 아동을 돌보거나 양육하는 자가 과실로 적절한 의식주 및 의료적 처치를 제공하지 않음. 그러나 신체적 손상은 발생하지 않은 것. 경찰 아닌 아동보호서비스기관에 신고. 단, 종교목적으로 치료를 제공하지 않는 것만으로는 방임이라 하지 않음. 필수신고사항
고의로 아동의 건강이나 신체를 해하거나, 상해, 또는 위험에 빠뜨리는 것	<ul style="list-style-type: none"> 누구라도 고의로 아동으로 하여금 정당하지 않은 신체적, 정신적 고통을 겪게 하거나 해를 가하는 것, 또는 아동을 돌보거나 양육하는 자가 고의로 아동의 건강이나 신체를 위험에 빠뜨리는 것(11654.3). 필수신고사항
불법적 체벌 또는 상해	<ul style="list-style-type: none"> 고의로 아동에게 잔인하거나 비인도적 체벌을 하거나 상해를 입혀 트라우마 상황에 빠뜨리는 것(11165.4). 필수신고사항
가정 밖에서의 학대 또는 방임	<ul style="list-style-type: none"> 아동복지에 책임이 있는 아동돌봄기관 또는 학교의 허가를 받은 사람, 관리인, 피용자가 성학대, 방임, 불법적 체벌 또는 상해를 가한 경우(11165.5). 필수신고사항
심각한 정서적 손상	<ul style="list-style-type: none"> 아동 상태나 행동으로 볼 때 걱정, 우울, 위축, 자신이나 타인에 대한 공격적 행동 등으로 심각한 정서적 손상이 나타나거나 정서적 손상을 입을 실질적 위험상황(제11166.5). 신고가능사항

아동학대·방임 신고의무자는 아동과 주기적으로 접촉하거나 아동 사정을 알 수 있는 거의 대부분의 사람을 망라한다(캘리포니아 형법 제11165.7조). 이들은 위 여러 유형의 학대나 방임이 있다고 합리적으로 의심하는 경우 경찰에 신고하거나 사회복지 담당부서인 아동보호서비스기관(Child Protection Services, 이하 ‘CPS’)에 신고할 수

있다. 양 기관은 언제나 협력관계에 있다. 신고대상인 아동학대·방임은 부모, 후견인 등 아동에 대한 친권을 가진 사람이나 양육하고 있는 사람 또는 이와 무관한 제3자에 의해, 심지어 같은 아동에 의해서도 발생할 수 있다. 아동학대·방임의 의심 있는 행위 또는 상황이 누구에 의해 초래되었는지에 무관하게 신고의무자는 신고하여야 하고, 그렇지 않을 때는 형사처벌을 받는다(Crime and Violence Prevention Center, 2006). 아동학대신고가 있으면 조사를 통해 근거 없는 신고, 근거 있는 신고, 결론 내리기 어려운 신고로 구분하고(캘리포니아 형법 제11165.12조), 조사결과 근거가 있으면 형사처벌을 한다. 아동학대·방임이 부모 또는 후견인, 양육권을 가진 자에 의해 발생한 경우에는 복지부서인 CPS와의 연계 하에 아동복리를 위한 별도의 조치를 취할 수 있다. 일반적 방임이나 정서학대는 경찰 아닌 CPS에 신고하여야 한다(Crime and Violence Prevention Center, 2006).

한편 사회복지법률인 ‘복지 및 기관법’(Welfare and Institutions Code)에 근거한 CPS는 부모나 후견인, 양육권자가 아동을 학대하여 아동이 제대로 양육되지 못하거나 못할 위험이 있을 때 아동의 복리를 위해 개입하여 사회복지서비스를 제공하기 위해 설립된 전문기관으로 지방자치단체 소속 부서이며, 주로 사회복지사가 직원으로 배치된다. 아동학대가 있을 경우 지방자치단체가 부모나 아동에게 복지서비스를 제공하는데, 이 기관이 관장한다. 이 때 복지서비스를 부모가 반대하면 아동의 이익을 보호하기 위해 부모의 친권을 제한한 후 아동 또는 부모에게 필요한 서비스를 제공하도록 한다. 이러한 개입이 필요한 아동학대는 형사처벌 대상의 아동학대와 상이할 수밖에 없다. 이 기관이 행하는 부모나 후견인에 의한 아동학대 판단기준은 <표 3>과 같다.

<표 3> 친권제한의 근거: ‘복지 및 기관법(welfare and institutions code)’
제300조의 신체학대·방임·정서학대

유형	내용: 근거규정
신체학대	• 사고가 아닌 일로서 부모나 후견인이 가한 심각한 신체적 해를 아동이 겪거나 겪을 실질적 위험이 있을 때. 실질적 위험은 과거 덜 심각한 상해가 있었는지를 근거로 판단할 수 있음. 심각한 신체적 상해의 증거가 없다면, 부모나 후견인이 나이에 적합하게 합리적으로 아이 영당을 때린 것은 포함되지 않음(a항).
보호부실	• 아동을 돌보는 자로부터 아동을 적절하게 보호하지 못하여 아동이 심각한 신체적 해를 입거나 질병에 걸리거나, 그렇게 될 실질적 위험이 있는 경우; 고의 또는 과실로 아동에 대한 의식주, 의료처치를 제공하지 못하는 것(b항 (1)호); 성매매나 성학대 및 착취로부터 아동을 적절하게 보호하지 못한 경우(b항 2호)
정서적 학대	• 심각한 걱정, 우울, 위축, 자신이나 제3자에 대한 공격적 행동을 보이는 등 심각한 정서적 손상을 겪거나 겪을 실질적 위험이 있는 경우(c항)
성적 학대	• 부모 또는 후견인, 가구 구성원에 의한 성학대(형법 제11165.1에서 규정한 신고사항)를 받거나 겪을 실질적 위험이 있거나, 아동을 성 학대로부터 적절하게 보호하지 못한 경우(d항)
심각한 신체적 손상	• 부모나 부모 지인에 의한 5세 미만 아동에 대한 심각한 신체학대를 부모가 알았거나 합리적으로 볼 때 알았어야 할 경우(e항)
사망	• 부모나 후견인이 학대 또는 방임으로 아동을 사망에 이르게 한 경우(f항)
유기	• 아동을 돌봄 없이 방치하거나, the Health and Safety Code 1255.7조에 따라 아동을 인도하였으나 14일 이내 아동을 되찾아가지 않은 경우; 부모가 감옥이나 시설에 입소하였으나 아동돌봄을 조직하지 못한 경우(g항)
학대노출	• 아동이 부모, 후견인 또는 가구 구성원의 잔인한 행위에 노출되어 있거나 그런 행위로부터 아동을 적절하게 보호하지 못한 경우(i항)
형제 학대	• 아동의 형제가 앞서 언급한 형태의 학대나 방임을 당하고, 이 아동도 학대나 방임될 실질적 위험이 있는 경우(j항)

이상에서 보듯이, 복지적 개입의 근거가 되는 아동학대는 형사처벌 대상의 아동학대보다 훨씬 광범위할 뿐만 아니라, 아동의 관점에서 건강하고 건전한 성장을 저해하는 부모나 후견인의 일체의 행위를 포함하며, 나아가 아동돌봄의 역량부족으로 인하여 어떤 조치를 취하지 못하는 경우까지 개입이 요구되는 학대나 방임으로 본다는 점에서 차이가 있다.

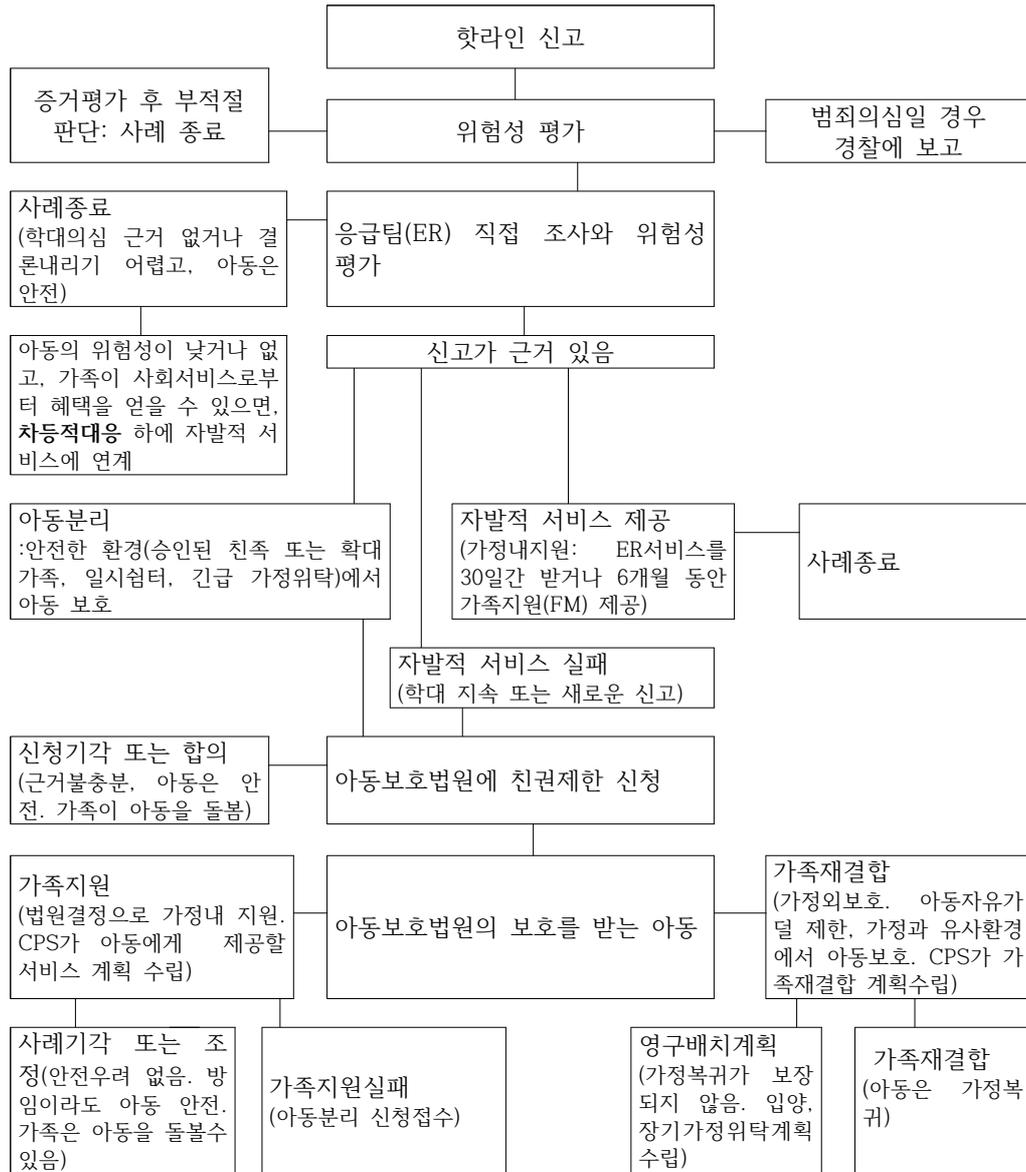
3. 캘리포니아주 아동학대에 대한 사회복지적 개입의 내용

(1) CPS의 개입과 역할

카운티 복지부서의 아동복지프로그램은 the CAPTA Reauthorization Act 2010에 의해 개정된 1980년 연방 입양지원과 아동복지법(AACWA)에 따라 4가지 요소로 구성된다. 즉 응급대응(Emergency Response:ER), 가족유지(Family Maintenance:FM), 가족재결합(Family Reunification:FR), 영구배치(Permanent Placement:PP)이다.³³⁾

CPS에 신고가 접수되어 영구배치 또는 가정복귀가 될 때까지의 서비스지원의 내용과 이와 관련된 CPS의 업무 흐름도는 [그림3]과 같다.

33) 차등적 대응(DR) 정책을 채택한 것으로 캘리포니아는 이를 3단계로 구분한다. 첫 번째 경로(Path 1)는 신고의무를 규정한 형법의 정의에 부합하지 않지만 가정이 위기에 처해 있고 지역사회서비스로는 가정의 욕구를 충족할 수 없을 때에는 지역 서비스제공자에게 연계하도록 지원. 당사자가 거부하면 종료. 두 번째 경로(Path 2)는 신고가 학대나 방임정의에 부합하지만 아동에 대한 위험이 낮거나 중간정도 되는 경우로서 부모가 아동안전을 위해 필요한 변화를 수용할 자세가 되어 있을 때에는 지역사회서비스를 제공. 부모가 비자발적이면 아동보호법원의 결정으로 지원을 강제할 수 있다. 세 번째 경로(Path 3)는 신고가 학대나 방임 정의에 부합하고, 위험이 중간보다 높고, 아동보호를 위해 친권제한 조치가 필요한 경우. 부모동의로 조치를 취할 수도 있고, 부모동의 없이 아동보호법원 결정으로도 제공할 수 있다. 이 세 번째 경로는 전통적인 아동복지기관의 대응방법이다. 이런 차등적 대응은 2007년 기준 캘리포니아 58개 카운티 중 43개가 채택하고 있다.



[그림 3] 아동보호서비스기관(CPS)의 업무 흐름도(자료: Reed & Karpilow, 2009)

우선 형법상의 신고의무자 또는 제3자가 카운티의 ER 24시간 핫라인으로 아동학대·방임 신고를 하면, 핫라인에 배치된 사회복지사가 주에서 승인된 표준안전사정도구(Standardized Safety Assessment Tool)로 직접 대면조사 할 필요가 있는지 평가한

다.³⁴⁾ 위험증거가 없다고 판단하면 사례를 종결하고, 위험증거가 있으면 24시간 이내 직접조사, 10일 이내 직접조사로 구분한다. 24시간 내 직접 조사의 경우 다시 2시간 부터 24시간 이내로 대응하게 된다.

조사 후 신고의뢰 사례를 종결하거나, 최장 30일 간의 ER 기간 후 종결하거나 가족유지, 가족재결합, 영구배치 사례로 진행한다. 조사 후 학대나 방임이 지속될 위험이 있고, 아동복지서비스가 필요하다면, 사례계획을 수립해서 가족유지 또는 가족재결합을 진행한다. 이 때 부모가 자발적으로 응할 수도 있지만, 비자발적인 경우에는 아동보호법원에 신청하여 강제할 수도 있다. 아동분리가 필요한 심각한 사례로서 가족재결합이 필요하지 않을 경우는 바로 영구배치계획을 수립한다.

가족유지서비스로는 상담, 위기쉼터보호, 휴식, 응급 가정돌보미 제공, 중독치료, 가정폭력개입서비스, 부모양육교육 등이 제공된다. 가족유지서비스는 12개월까지 주정부로부터 지원을 받는다. 아동보호법원 판결로 가족유지명령이 내려진 경우에는 6개월마다 지속 연장가능하다.

가족재결합서비스는 아동분리의 경우에 제공하는 것으로서, 아동분리는 일반적으로 아동보호법원명령에 의거하지만 자발적일 수도 있다. CPS는 부모와 자발적으로 협의하여 재결합계획을 수립할 수도 있고, 법원명령으로 수립할 수도 있다.

영구배치는 연방 ‘입양 및 안전가족법’에 의해 진행된다. 연령에 따라 분리시점부터 3~12개월 이후 영구배치를 위한 심문을 하도록 한다. 가정위탁된 아동이 위탁된 지 총 22개월 중 15개월이 지나면 CPS는 친권상실 신청을 하여야 한다. 최초의 분리로부터 최장 24개월 동안 친권상실 신청을 연기할 수 있다.³⁵⁾ 영구배치는 입양, 후견인 선임, 장기가정위탁 등의 순서로 진행된다. 아동권리의 관점에서 가급적 빠른 시일 내에 아동에게 가정을 제공하는 것이 최선의 이익이기 때문에 입양 등의 영구배치를 지체하지 않는다.

요컨대 미국의 아동학대에 대한 복지적 개입은 부모의 자발적 협조를 우선하고, 협조가 안 될 때에는 아동보호법원의 판결로 부모의 친권을 제한한다. 또한 아동의 이익을 위해 장기간의 가정외 보호를 지양하고, 가정복귀가 되지 않을 경우 입양이나 장기 가정위탁을 지원한다.

34) 사정에서는 아동과 가족의 안전, 위험성, 니즈(needs)를 평가하는데, 아동이 지금 당장 위험한가, 아동을 잘못 돌볼 위험이 무엇인지, 가족의 강점과 자원은 무엇인지, 학대의심은 법률상의 학대와 방임의 정의를 충족하는지(형법의 신고규정에 정의된 아동학대와 방임. <표 2>), 직접 조사가 필요한지, 필요하다면 얼마나 응급한지 등을 평가한다.

35) 아동분리가 자발적으로 이루어진 경우(자발적 가족재결합서비스), 아동은 180일 동안 가정위탁되고 그 기간 동안 가정을 안전하게 하기 위한 계획을 수립한다.

(2) 아동학대에 대한 형사적 개입과 사회복지적 개입의 상호관계

캘리포니아주에 있는 카운티의 CPS는 주의 사회복지법률인 ‘복지 및 기관법(the Welfare and Institutions Code)’ 제16000조 이하에 의해 설치된다. 지자체(county)의 복지부서(Human Services Department 또는 Department of Social Services 등 지자체마다 명칭 상이) 산하의 부서(Children and Family Services Division 등 지자체마다 명칭 상이)로서 아동학대 개입을 위한 아동복지프로그램을 관리한다. 형법에 따른 아동학대·방임 신고의무자는 경찰 또는 CPS 중 어디에나 신고할 수 있다. 이 때 경찰과 CPS는 신고정보를 상호 공유하고 개입을 조율한다(<표 4>).

<표 4> 아동학대나 방임에 대한 다양한 유형의 개입

개입유형	형사적 개입	사회복지적 개입
내용	<ul style="list-style-type: none"> • 형법상의 유기, 심각한 방임, 성적 착취, 부양의무 불이행 등에 대해 신고받고 조사 • CPS 조사 후 근거 있는 신고(일반적 방임, 정서학대는 제외)는 형사법집행기관에 보고 • 아동학대가해자(부모나 제3자 일 수 있음) 형사처벌 	<ul style="list-style-type: none"> • 부모나 후견인의 학대와 방임이 있고 • 가정내 지원을 하거나 • 가정외 지원을 함(아동분리) • 가정외 지원의 경우, 가족재결합이나 영구배치(입양, 장기위탁가정) 지원 • 부모나 후견인이 자발적으로 협조하지 않을 경우, 아동보호법원에 신청하여 친권을 제한. 영구배치는 아동보호법원의 결정.
특징	<ul style="list-style-type: none"> • 가해자 처벌이 목적 • 아동학대의심사례 보고의무를 위반하면 형사처벌을 받기 때문에 CPS 활동이 적극화됨. • CPS에서 조사하더라도 형법상 처벌되는 사안(유기 및 방임 범죄 포함)으로 근거가 있을 때에는 경찰에 반드시 보고 	<ul style="list-style-type: none"> • 아동관점에서 아동보호가 목적(형법보다 넓은 범위의 학대개념 적용). • 가정내, 가정외 지원을 통한 아동보호 • 부모가 협조에 비자발적일 경우, 아동보호법원의 판결로 친권제한 • 입양, 장기위탁 등은 아동보호법원의 허가를 받음

*자료: 캘리포니아주의 형법, 복지 및 기관법, 관련 실무매뉴얼(Child Abuse Prevention Handbook, The California Child Abuse & Neglect Reporting Law 등)에서 재구성함

표에서 보듯이, 형사적 개입은 학대범죄 행위자에 대한 처벌을 목적으로 하는 반면, CPS가 주로 담당하는 사회복지적 개입은 아동에 초점을 맞추어서 아동복지 증진을 위한 지원과 아동보호를 위한 부모에 대한 개입이 중심이 되고 있음을 알 수 있다.

(3) 복지적 개입의 현황

2007년 기준 미국의 아동학대나 방임으로 인한 사회적 비용은 약 1,038억 달러라고 한다. 그 중 아동 입원, 정신건강치료, 아동복지서비스, 경찰력집행 등 아동학대나 방임으로 직접 지출된 비용이 331억 달러, 특별교육, 아동보호법원, 형사처벌, 건강과 정신건강 돌봄, 생산성 상실 등 간접비용이 약 707억 달러이다(Reed & Karpilow, 2009).

2013년 기준 미국 전역의 CPS 신고건수는 약 350만 건이며, 그 중 약 20%가 근거있는 신고로 판단되었고, 67만 9천여 명 정도의 아동이 학대피해아동으로 판정되었는데, 그 중 약 14만 4천명이 위탁가정에 맡겨졌다. 근거있는 신고의 79.5%가 방임이고, 신체학대 18%, 성학대 9%, 정서학대 8.7%, 기타 10%, 의료방임 2.3%(중복포함)로 나타났다(Duquette, Haralambie & Sankaran, 2016: 16).

캘리포니아주에서는 2007년 기준 CPS에 신고건수는 총 492,764건이고, 그 중 근거있는 신고는 106,706건으로 전체 신고의 21.6%인데, 그 중 일반적 방임은 41%, 심각한 방임은 3%, 실질적 위험은 18%, 신체학대 9%, 성학대 6%이다. 그중 위탁가정에 맡겨진 아동은 32,961명으로 나타났다(Reed & Karpilow, 2009: 14).

2008/2009년 회계연도의 캘리포니아주 아동복지서비스 총 예산은 54억 달러이고, 그 중 가정위탁에 지출된 비용은 10억 5,100만 달러, 위탁 사회복지사와 사례관리에 비용은 6000만 달러, 입양 부모 지원은 7억 7700만 달러, 입양 관련 지출은 1억 4천만달러 등이라고 한다(Reed/Karpilow, 2009).

산타클라라 카운티(인구 127,100여명)의 CPS를 중심으로 살펴보면, 2018년 1년간 이 기관에 아동학대나 방임으로 신고된 건수는 27,376건, 그 중 전화상담 후 배제하기로 한 건은 2,696건, 직접 조사를 한 건은 8,621건이다. 그 중 새롭게 아동학대나 방임 사례로 인정하여 가정내 지원, 가정외 지원을 결정한 건수는 1,870건, 같은 해 사례종료 한 건수는 1,659건이다. 가정유지(FM)지원은 592건(이 중 12개월 이내가 335건, 12개월 이상이 257건), 가족재결합(FR) 지원은 544건(18개월 이내 456건, 18개월 초과 59건), 영구배치는 683건이다. 2019년 1월 25일 현재 가정 외 보호를 받는 아동은 1,285명이다(Francesca Lerue, 2019).

이상을 볼 때, 미국에서는 개입이 필요한 아동학대의 범위를 광범위하게 설정하고, 이에 대한 적극적인 복지 지원을 하고 있음을 알 수 있다. 자료(Reed & Karpilow, 2009: 24; Duquette, Haralambie & Sankaran, 2016: 16)에 의하면 이러한 개입을 통해 넓은 의미의 아동학대가 지속적으로 감소되고 있다고 평가되고 있다.

IV. 논의 및 결론

미국의 아동학대나 방임에 대한 복지적 개입을 보면 다음과 같은 특징이 있음을 알 수 있다. 첫째, 복지적 개입의 대상이 되는 아동학대는 학대범죄보다 그 범위가 훨씬 넓으며, 복지적 개입을 전담하는 CPS는 민간기관이 아니라 지자체의 사회복지부서가 직접 담당하고 있다. 둘째, CPS의 활동은 학대행위자에 초점을 맞추기보다 아동복리에 초점을 맞추어서 가정에서 아동이 잘 성장할 수 있도록 지원하는 것에 중점을 둔다. 부모가 협력하지 않을 때에는 아동보호법원에 친권제한을 신청하여 아동과 부모에게 필요한 지원을 제공하도록 한다. 친권제한 후 아동과 가족에 대한 지원은 가정 내 지원과 가정 외 지원의 형태로 구분된다. 셋째, 아동은 안정적인 가족환경에서 성장할 권리가 있기 때문에 CPS는 아동을 장기간 가정 외 보호하는 것을 지양하고, 18개월이 넘으면 원가정복귀가 기대되는 특별한 사정이 없으면 영구배치로서 입양과 장기가정위탁을 적극 지원한다. 넷째, CPS는 가정위탁이나 입양을 촉진시키기 위해 위탁가정과 입양부모에 대한 재정지원을 비롯한 여러 서비스를 지원하고 있다.

이상의 미국의 예로부터 다음과 같은 시사점을 얻을 수 있다.

첫째, 아동학대나 방임에 대한 개입을 위해 반드시 아동학대나 방임을 형사범죄로 규정할 필요는 없다. 아동은 보호받고 성장할 고유한 권리가 있고, 부모가 이를 보장할 책임을 제대로 수행하지 못할 경우, 국가는 헌법이 보장하는 국민의 기본권을 보호하는 차원에서 부모를 대신하여 아동권리를 보호하고 이를 위해 부모의 권한을 대신 행사할 수 있다. 이러한 관점에서 보면 부모가 아동학대나 방임 범죄에 이르는 행위를 하지는 않더라도 아동의 건강한 성장에 부정적 영향을 미친다면, 국가가 적극 개입하여 아동과 부모를 지원할 수 있을 것이다.

둘째, 비범죄의 광범위한 아동학대를 예방하고 조기개입 함으로써 학대를 줄일 수 있음을 알 수 있다. 학대범죄에 집중하고 그 처벌을 강화하는 것이 학대를 감소시킨다고 입증하기는 어려우며, 비범죄 학대라 하더라도 아동에게 미치는 악영향을 고려하면 이것이 더욱 악화되기 전에 관심을 가지고 개입하는 것이 무엇보다 중요하다. 예컨대, 아동학대나 방임을 행하는 부모로 하여금 아동을 잘 양육할 수 있도록 지원하거나 필요한 경우 지자체가 직접 돌보기 위한 사회복지적 개입을 하는 것이 필요하다.

이상과 같은 시사점을 전제로 본 논문은 다음과 같은 정책적 제안을 하고자 한다.

첫째, 아동복지법상의 학대개념을 더 확대하고, 행위자에 초점을 맞춘 처벌중심의 형사법적 접근 이외에, 비범죄 학대에 대한 복지적 개입의 서비스를 발전시킬 필요가 있다. 또한 필요하다면 학대부모의 처벌과 무관하게 행정권한으로서 아동을 일시적으

로 분리하여 보호하는 것도 적극 검토할 필요가 있다.

둘째, 아동복지법에서 광의의 아동학대나 방임에 대한 개입 근거와 개입방법에 대해 세부적으로 규정하고, 아동의 가정외 보호가 필요할 경우 친권자의 동의를 있거나 또는 없는 경우 어떻게 개입할 것인지 친권제한의 방법 등에 대한 상세한 규정을 마련할 필요가 있다. 아동보호나 지원을 위해 친권에 대한 개입수준이 다양화될 필요가 있으며, 민법상의 강력한 친권제한보다 약화된 개입을 통하여 아동보호와 개입이 필요한 경우, 행정권한을 강화하여 보호조치로서 개입할 수 있도록 세부규정을 마련할 필요가 있다.³⁶⁾

셋째, 아동권리의 보호라는 관점에서 가정복귀를 위한 가족지원을 더욱 강화할 필요가 있으며, 가정복귀가 어려운 경우 장기간의 가정외 보호를 지양하고 장기가정위탁이나 입양을 적극 지원하는 방안을 검토할 필요가 있다.

넷째, 아동학대처벌법 상의 학대 및 범죄행위자에 대해서는 경찰청 산하의 기관이 전담하도록 하고, 현재의 아동보호전문기관은 아동중심의 복지적 개입을 발전시키면서 상호 협력적 역할을 도모하도록 해야 할 것이다.

36) 이에 대하여 장영인(2007)은 비범죄사례에 대한 실무에서의 공적개입의 어려움을 극복하기 위한 방안으로서, 친권제한이나 상실을 위한 법원역할의 강화에 앞서 실질적인 행정집행력의 강화방안이 우선되어야 하며, 이를 위한 행정처분과 그 집행과정에 대한 상세한 규정을 아동복지법에 둬으로써 과거 영국의 예처럼 자연스럽게 친권이 위축되도록 할 필요성을 제안하였다.

[참고문헌]

- 강지영, “미국의 대안적 아동보호체계로써의 차등적 대응에 관한 고찰,” 「아동과 권리」 Vol.19 No.2, 2015.
- 김아름·박은영·김재선, 「아동학대 대응체계 강화를 위한 유관기관의 역할과 법제 개선방안」, 육아정책연구소, 2017.
- 김지연·좌동훈·박세경·한미경, 「아동·청소년·가족 보호체계 개선방안 연구」, 한국청소년정책연구원, 2015
- 김지현, “아동학대 신고의무 관련 법률 및 미국 입법례,” 입법현안 법률정보 제53호, 국회도서관 법률정보실, 2016: 1-42
- 박우현·이용욱, “아동학대에 대한 경찰단계의 현장대응 강화를 위한 법, 제도 개선사항 연구 : 2016년 아동학대 정부합동 전수조사 대응 사례를 중심으로,” 「경찰학연구」 제16권 제4호(통권 제48호) 2016
- 박지민·이종원, “한국과 미국의 아동학대 관련 법 비교,” 「아동과 권리」 제18권 3호, 2014.
- 보건복지부, 「2019 아동분야사업안내」, 2018.
- 보건복지부·중앙아동보호전문기관, 「2017 전국아동학대현황보고서」, 2018
- 오향숙, “아동학대범죄의 사전예방을 위한 가정방문지원: 미국의 Healthy Families America(HFA)의 가정방문프로그램을 중심으로” 「소년보호연구」 제30권 제2호, 2017.
- 류경희·윤현석, “미국의 아동학대 수사절차상 피해자 보호 및 지원에 관한 연구,” 「피해자학연구」 24(2), 2016.
- 양혜원, “아동학대 부모의 친권에 관한 연구-영미제도의 시사점-,” 「家族法研究」 제27권 제1호, 2013.
- 이정념, “외국법연구: 미국에서의 아동학대신고의무제도,” 「경찰법연구」 Vol.8 No.2, 2010.
- 이주연, “미국의 학대아동보호를 위한 차등적 대응체계와 시사점,” 「보건복지포럼」, 2016
- 장영인, “아동학대에 대한 공적 개입 개선방안에 관한 일고 : 행정 권한의 강화를 중심으로,” 「한국아동복지학」 제24호, 2007.
- _____.정효정, “어린이집 아동학대사건에 대한 비사법적 접근 방안 모색 : 자율적 대응시스템 강화를 중심으로,” 「한국영유아보육학」 제104집, 2017.
- 전병주·김건호, “어린이집 아동학대 사건의 판례분석과 시사점 : 아동학대범죄의 처벌 등에 관한 특례법을 중심으로,” 「한국콘텐츠학회논문지」 17(4), 2017
- 조범근·김준영·배귀희·문명재, “아동학대 보호체계 개선방안에 대한 연구”, 한국지방성

- 부학회 「지방정부연구」 제20권 제4호 2017
- 최정일, “실효적인 아동학대방지 시스템 구축을 위한 제도적 방안에 대한 연구” 한국법학회 「法學研究」第18卷 第4號(通卷 第72號), 2018
- Abrams D.E., Ramsey S.H. & Mangold S.V., 「*Children and the Law: Doctrine, Policy and Practice*」 5th Edition, West Academic Publishing, 2014.
- Crime and Violence Prevention Center, 「*Child Abuse Prevention Handbook*」, 2006.
- California Department of Social Services Office of Child Abuse Prevention, 「*The California Child Abuse & Neglect Reporting Law*」, 2003.
- Abrams D.E., Ramsey S.H. & Mangold S.V., 「*Child Welfare Law and Practice: Representing Children, Parents, and State Agencies in Abuse, Neglect, and Dependency Cases*」 3rd. edition, National Association of Counsel for Children, 2016
- Tamara Fuller, Beyond Investigations; Differential Response in Child Protective Services, in: Korbin J., Krugman R. ed., 「*Handbook of Child Maltreatment, Child Maltreatment*」 vol 2, Springer, 2014
- Francesca Lerue, 「*County of Santa Clara, Department of Family and Children's Services*」, February 2019 Presentation
- Legislation Analyst's Office, 「*Child Abuse and Neglect in California*」, 1996.
- Office of the Assistant Secretary for Planning and Evaluation/Office of Human Services, 「*Differential Responses and the Safety of Children Reported to Child Protective Services: A Tale of Six States*」, ASPE Research Brief, 2016 June
- Sarah H. Ramsey & Douglas E. Abrams, 「*Children and the Law in a Nutshell*」, West, 2011
- D.F. Reed & K. Karpilow, 「*Understanding the Child Welfare System in California: A Primer for Service Providers and Policymakers*」 2nd edition, Public Health Institute, 2009
- National Child Abuse and Neglect Training and Publications Project, 「*The Child Abuse Prevention and Treatment Act: 40 years of safeguarding America's children*」, Washington, DC: U.S. Department of Health and Human Services, 2014.

[참고 법률]

The Child Abuse Prevention and Treatment Act 1974

The Child Abuse Prevention and Treatment and Adoption Reform Act 1978

The Adoption Assistance and Child Welfare Act 1980

The Children's Justice and Assistance Act 1986

The Child Abuse Prevention, Adoption, and Family Services Act 1988

The Child Abuse, Domestic Violence, Adoption and Family Services Act 1992

The Child Abuse Prevention and Treatment Act Amendments 1996

The Adoption and Safe Family Act 1997

The CAPTA Reauthorization Act 2010

Penal Code of California

Welfare and Institutions Code of California

[국문초록]

미국 캘리포니아주 아동학대에 대한 사회복지적 개입에 관한 연구

장영인

(한라대학교 사회복지학과 교수)

이 논문은 비범죄 아동학대예방 및 조기개입 제도를 도입·정착시켜 아동학대의 예방과 감소를 실현할 수 있는 방안을 모색하기 위한 것이다. 이는 기존의 처벌중심의 형사법적 접근만으로는 현실의 다양하고 광범위한 학대를 예방하기 어렵다는 문제의식에서 출발한다. 이 논문은 비범죄의 광범위한 학대에 조기개입하기 위해서는 아동의 복리에 초점을 맞춘 복지적 접근의 개입방식을 발전시키는 것이 필요함을 제안하고자 한다.

이를 위해 비범죄 아동 학대 예방 및 조개개입에 중점을 둔 미국의 복지적 개입을 살펴보고 시사점을 얻고자 하였다. 복지적 개입을 하더라도 미국은 주마다 기초자치단체인 카운티마다 복지적 개입의 구체적 내용과 방식이 다르기 때문에, 특정 주를 중심으로 살펴볼 필요가 있다. 이 논문은 캘리포니아주의 아동학대 및 아동보호 관련 법과 실무지침 등을 분석하고, 그러한 법률이 실무적으로 어떻게 작동되는지 아동보호서비스기관(CPS)의 활동내용을 통해 살펴보았다.

연구결과 캘리포니아주의 복지적 개입의 대상인 아동학대는 학대범죄보다 그 범위가 훨씬 광범위하고, 복지적 개입을 담당하는 CPS는 광의의 아동학대에 개입하여 아동이 가정 내에서 건강하게 성장하는데 필요한 서비스를 제공하는 것에 중점을 두고 있고, 학대행위자의 처벌이나 교정에는 관여하지 않음을 알 수 있었다.

이 논문은 우리나라의 학대예방대책에서도 캘리포니아의 이러한 복지적 개입의 기본관점에 기초할 필요가 있다고 보았다. 이를 위해 아동학대범죄처벌법과 무관하게 아동복지법의 학대개념을 더 넓히고, 학대부모에 대한 개입수준을 다양화하는 방안의 하나로서 아동복지법에 근거한 행정권한을 통하여 학대에 대한 적극적 개입과 아동 및 가족에 대한 지원이 제공될 필요가 있음을 제안하였다.

주제어 : 아동학대, 미국 아동학대, 아동학대예방, 아동학대범죄, 아동보호서비스

[Abstract]

Study on the Social Welfare Intervention in Child Abuses in California, USA

Jang, Young In

(professor, Dept. of Social Welfare, Halla University)

This paper aims at the introduction and implementation of prevention and early intervention system into non-criminal child abuses, whereby child abuses can be reduced. This paper premises that the current system of criminal intervention into criminal abuses hardly prevents wide and various types of child abuses. This paper instead suggests that a social welfare intervention strategy should be developed in order for local authorities to intervene into non-criminal and non-serious child abuses. For this purpose, this paper conducted research on American system of social welfare intervention into non-criminal child abuses, so as to get some implications. Because social welfare intervention systems are different from counties to counties as well as from states to states, this paper focuses on the child protective services(CPS) in Santa Clara of California. As a result, this paper shows that the concept of child abuses based on which social welfare intervention is initiated is much broader than that of criminal child abuses, CPS's work focuses on the service provision to support children's healthy growing up in the families rather than the punishment and correction of perpetrators of child abuses. Based on such results, this paper suggests that the model of social welfare intervention into non-criminal child abuses in California should be introduced in Korea. It means that the meaning of child abuses in the Korean Child Welfare Act should be extended to embrace non criminal and non serious child abuses, regardless of the Korean Anti Child Abuse Crimes Act, so that various services to support children's healthy growing up in the families can be provided for based on the Korean Child Welfare Act.

Key words : Child Abuse, Child Abuse in USA, Prevention of
Child Abuse, Child Abuse Crimes, Child Protective Services,

사회복지법제학회 관련 자료

I. 사회복지법제학회 창립취지문

한국사회는 지난 반세기 동안 사회구성원들의 역동적 참여로 급속한 경제성장을 이룸으로써 물질적으로는 선진국의 문턱에 도달하는 놀라운 성과를 일궈냈다. 그러나 물질적 풍요로움이 전 구성원들에 고루 향유되지 못하고 일부 계층에 편중되는 양극화가 심화되고 있으며, 삶의 질 또한 여전히 중진국 수준을 벗어나지 못하고 있다. 여기에 더하여 최근 대두한 지구적 경제위기로 인한 고용불안의 가중, 노령화의 가속, 출산율 저하 등으로 서민생활이 어려워지고, 사회적 활력이 약화되고 있으며, 사회경제적 위기감이 높아가고 있다. 이것은 한국사회의 재도약을 위하여 새로운 비전과 전략, 그리고 실천이 필요함을 의미한다.

우리는 한국사회를 한 단계 발전시키는 가장 중요한 요건 중의 하나로서 선진적 사회복지시스템 구축에 주목한다. 취약계층은 물론, 다양한 구성원들의 복지수요에 적절히 부응하는 사회복지 시스템의 구축은 사회통합과 경제발전의 원동력이 됨을 확신하기에 우리는 정합성을 구비한 사회복지시스템의 법적·제도적 기반 확립에 힘쓰고자 한다. 여기에는 사회복지와 관련된 정책, 입법, 행정, 제도, 서비스, 전달체계 등 제 분야가 포함되며, 동시에 이들 관련분야를 아우르는 융합연구가 필요함을 인지한다.

보다 구체적으로는 국민 개개인의 사회복지권을 명확히 하고 사회복지컨텐츠를 다양화하며, 실효적인 민·관 협력적 온·오프라인 전달체계를 마련하고, 특히 사회복지사의 법적 지위와 전문성을 향상시켜, 선진 사회복지시스템의 법적·제도적 기반 확립에 기여할 수 있도록 제 주체가 함께 참여하고 논의하는 사회복지법제학회를 창립하고자 한다.

뜻을 같이하는 학자, 현장실천가, 행정가, 일반 시민의 적극적인 참여와 지지를 권고하며, 본 학회의 창립이 한국사회의 복지발전에 큰 기여가 되기를 기원한다.

2009년 6월 13일 사회복지법제학회 창립 회원 일동

II. 사회복지법제학회 학술대회 프로그램

2019
사회복지법제학회 춘계학술대회

지역사회복지와 조례

2019. 6. 21. (금) 오후 2시~
전주대학교 평화관 평화홀

TOPIC

- 전라북도 사회복지조례분석
- 마을공동체 조례
- 사회복지시설의 안전관리

PROGRAM

시간	내용
13:40 ~ 14:00	등록
전체사회: 김태동(김포대 사회복지학과)	
제 1 세션 좌장: 차산자(전남대 법학전문대학원)	
주제 1 : 전라북도 사회복지조례분석	
14:00 ~ 15:40	발제 김광병(청운대 사회복지학과)
	토론 서정희(군산대 사회복지학과)
	배유진(사회보장정보원)
주제 2 : 마을공동체 조례	
14:00 ~ 15:40	발제 우수명(대림대 사회복지학과)
	토론 최육재(전북대 행정복지학부)
	김혜경(군산 나운종합사회복지관)
질의 및 발언	
15:40 ~ 16:00	Break Time
제 2 세션 좌장: 김진우(덕성여대 사회복지학과)	
주제 3 : 사회복지시설의 안전관리	
16:00 ~ 16:45	발제 윤석진(강남대 공공인재학부)
	토론 홍정훈(신세계 법률사무소)
	배인재(진안 장애인복지관)
질의 및 발언	
17:30 ~	폐회 및 저녁만찬

주최  **사회복지법제학회**
ACADEMY OF SOCIAL WELFARE AND LAW

Ⅲ. 사회복지법제학회 제규정

사회복지법제학회 회칙

제정 : 2009년 6월 13일

개정 : 2016년 4월 14일

제1장 총 칙

제 1 조 (명칭) 본 법인은 “사단법인 사회복지법제학회”(이하 “학회”, 영문명칭은 Academy of Social Welfare and Law, ASL)라 한다.

제 2 조 (목적) 본 학회는 사회복지학과 법학의 학문적 융합을 기반으로 한 사회복지법제와 관련된 실천적·학술적 제반활동과 회원 상호간의 교류와 협력을 통하여 더불어 사는 사회 형성과 발전에 이바지함을 목적으로 한다.

제 3 조 (사무소의 소재지) 본 학회의 주 사무소는 서울시 영등포구 경인로 775(문래동 3가 55-20번지) 에이스하이테크시티 1103호에 둔다.

제 4 조 (사업) 본 학회는 제2조의 목적을 달성하기 위하여 다음 각 호의 사업을 수행한다.

1. 학술연구 및 조사
2. 학회지 기타 간행물의 발행
3. 연구발표회와 강연회 등의 개최
4. 학회와 목적을 같이 하는 단체와의 교류
5. 사회복지 관련기관 및 그 구성원에 대한 법적 자문 및 연수지원
6. 기타 학회 목적 달성에 필요한 사업

제2장 회 원

제 5 조 (회원의 종류와 자격) ① 학회의 회원은 학회의 목적에 찬동하고 이를 위한 활동에 참여하고자 하는 사람 또는 단체로 하되, 정회원·준회원·특별회원·단체회원으로 구분한다.

② 정회원은 이사회를 승인을 얻은 다음 각 호의 사람이 된다. 다만, 제3항의 준회원이 다음 각 호의 1에 해당된 때에는 그 때부터 정회원이 된다.

1. 대학에서 강의를 하거나 하였던 사람
 2. 사회복지 관련 전공으로 학위를 취득한 사람
 3. 국회의원, 지방의회의원의 직에 재직하거나 하였던 사람
 4. 판사, 검사, 변호사의 직에 재직하거나 하였던 사람
 5. 공무원의 직에 재직하거나 하였던 사람
 6. 사회복지사, 노무사, 기타 사회복지와 관련된 직역에 종사하는 사람
 7. 연구기관에서 사회복지와 관련된 분야의 연구를 수행하는 사람
 8. 사회복지에 관한 학식과 경험이 풍부한 사람
- ③ 준회원은 이사회의 승인을 얻어 될 수 있다.
- ④ 특별회원은 본 학회의 취지에 찬동하고 적극적으로 본 학회 사업에 찬조하거나 본 학회 발전에 공헌한 사람으로서 이사회의 승인을 얻어 된다.
- ⑤ 단체회원은 국내외의 단체 또는 연구기관으로서 이사회의 승인을 얻어 된다.

제 6 조 (회원의 권리) ① 회원은 학회 임원 선거권 및 피선거권을 가지며 총회에 참석하여 법인의 활동에 관한 의견을 제안하고 의결에 참여할 권리를 가진다.

② 회원은 학회의 각종 업무와 사업에 참여할 수 있는 권리를 가진다.

③ 회원은 학회의 자료 및 출판물을 제공받으며, 학회운영에 관한 자료를 열람할 수 있다.

제 7 조 (회원의 의무) 회원은 다음의 의무를 진다.

1. 학회의 정관 및 모든 규정 준수
2. 총회 및 이사회의 결의사항 이행
3. 회비 및 모든 부담금의 납부

제 8 조 (회원의 탈회와 자격정지)

① 회원은 서면 또는 전자우편(e-mail) 등으로 탈퇴원을 제출함으로써 퇴회할 수 있다.

② 회원이 학회의 명예를 훼손하였거나 학회의 정관을 위반하였을 때에는 이사회의 의결을 거쳐 퇴회시킬 수 있다.

③ 회원이 정당한 사유 없이 3회 이상 회비를 납부하지 아니하는 때에는 이사회의 의결을 거쳐 회원자격을 정지시킬 수 있다.

④ 전회계년도와 당회계년도 회비를 미납한 회원은 의결권을 행사할 수 없다.

⑤ 퇴회 및 자격정지로 인하여 회원의 자격을 상실한 경우에는 납부한 회비 등에 대한 권리를 요구할 수 없다.

제3장 임 원

제9조 (임원의 종류와 정수) ① 본 학회에 다음 각 호의 임원을 둔다.

1. 회장 1인
2. 부회장 10인 이하
3. 이사(회장, 부회장을 포함한다) 25인 이하
4. 감사 2인

② 본 학회에 고문, 명예회장을 둘 수 있다.

제10조 (임원 등의 선임) ① 임원은 다음 각 호에 따라 총회에서 선출한다.

1. 회장은 정회원인 학자 중에서 총회가 선임한다.
2. 부회장, 이사, 고문, 명예회장은 이사회가 추천과, 총회의 의결을 거쳐 회장이 위촉한다.
3. 감사는 총회의 승인을 얻어 회장이 위촉한다.

② 회장은 학회의 원활한 사업운영을 위하여 총무분과, 연구분과, 학술분과, 편집분과, 대외협력분과, 입법분과, 재무분과, 지식분과 등을 둘 수 있다.

③ 회장은 제2항에 따른 분과 운영을 위하여 이사 중에서 총회의 승인을 거쳐 분과위원장을 위촉할 수 있으며, 이를 변경하는 경우에도 같다.

④ 임원선출 및 변경이 있을 때에는 임원선출 및 변경이 있는 날부터 3주 이내에 관할법원에 등기를 마친 후 주무관청에 통보하여야 한다.

제11조 (임원의 해임) 임원이 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위를 한 때에는 총회의 의결을 거쳐 해임할 수 있다.

1. 학회의 목적에 위배되는 행위
2. 임원간의 분쟁·회계부정 또는 현저한 부당행위
3. 학회의 업무를 방해하는 행위

제12조 (임원의 결격사유) ① 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자는 임원이 될 수 없다.

1. 미성년자
2. 피성년후견인(금치산자), 피한정후견인(한정치산자)
3. 파산자로서 복권이 되지 아니한 자
4. 법원의 판결 또는 다른 것에 따라 자격이 상실 또는 정지된 자
5. 금고 이상의 실형의 선고를 받고 그 집행이 종료(집행이 종료된 것으로 보는 경우를 포함)되거나 집행이 면제된 날부터 3년이 경과되지 아니한 자

② 임원이 제1항 다음 각 호의 어느 하나에 해당하게 된 때에는 임원 자격을 상실한다.

제13조 (임원 등의 직무) ① 회장은 학회를 대표하고 회무를 통할한다.

- ② 부회장은 회장을 보좌하며, 회장이 미리 직무대행을 정하지 아니하고 사고로 직무를 수행할 수 없을 때 상호협의하여 그 직무를 대행한다.
- ③ 이사는 이사회에 출석하여 학회 업무에 관한 사항을 의결하며 이사회 또는 회장으로부터 위임받은 사항을 처리한다.
- ④ 분과위원장은 학회운영의 실무를 관장하되 다음 각 호의 직무를 분장한다.
 - 1. 추무분과위원장: 학회운영 및 행정에 관한 사무
 - 2. 연구분과위원장: 학술연구와 학술상 수여에 관한 사무
 - 3. 학술분과위원장: 국내·외 학술대회 주관 사무
 - 4. 편집분과위원장: 학술지 등 출판사무
 - 5. 대외협력분과위원장: 국내·외 대외협력활동에 관한 사무
 - 6. 입법분과위원장: 사회복지 입법지원활동에 관한 사무
 - 7. 재무분과위원장: 회계 및 재무에 관한 사무
 - 8. 지식분과위원장: 각종 데이터 등 지식관리에 관한 사무
- ⑤ 감사는 학회의 업무 및 회계감사 등 다음 각 호의 직무를 수행한다.
 - 1. 학회의 업무, 재산 및 회계 감사
 - 2. 총회, 이사회 운영과 그 업무에 관한 사항에 대한 감사
 - 3. 제1호 및 제2호의 감사결과 부정 또는 부당한 점이 있음을 발견한 때에는 총회 또는 및 주무관청에의 보고
 - 4. 제3호의 시정요구 및 보고를 위해 필요한 경우 총회 또는 이사회 소집요구
 - 5. 감사결과에 대한 이사회 또는 회장에게 보고
- ⑥ 회장은 전문분야별·지역별 또는 각 지역별 연구활동에 종사하게 하기 위하여 연구위원을 위촉할 수 있다.

제14조 (임원의 임기) ① 모든 임원의 임기는 2년으로 하되 연임할 수 있다. 다만, 보궐위촉된 임원은 전임자의 잔여임기기간으로 한다.

② 임원은 임기만료 후라도 후임자가 취임할 때까지는 임원으로 직무를 수행한다.

제15조 (자문위원) ① 학회 활동에 관한 자문과 지원을 위하여 회장은 이사회의 승인을 얻어 국회의 원, 지방자치단체의 장, 지방의회의장, 전문직역 및 단체의 장 등을 자문위원으로 위촉할 수 있다.

② 자문위원의 위촉 및 활동 등에 관하여 필요한 사항은 따로 규정으로 정한다.

제16조 (연구회 및 지회) ① 사회복지와 관련된 전문 연구수행을 위하여 분야별 또는 지역별 연구회를 둘 수 있다.

② 사회복지와 관련된 지역별 연구수행을 위하여 지방자치단체별 지회를 둘 수 있다.

③ 연구회 및 지회의 구성과 활동에 관하여 필요한 사항은 따로 규정으로 정한다.

- 제17조 (회장의 직무대행) ① 회장이 유고 또는 결위된 때에는 부회장이 회장의 직무를 대행하고, 회장 및 부회장이 동시에 유고 또는 결위된 때에는 이사 중 연장자가 회장의 직무를 대행한다.
 ② 회장이 결위된 때에는 회장의 직무 대행자는 지체 없이 회장 선임절차를 취하여야 한다.

제4장 총 회

- 제18조 (총회의 구성) ① 총회는 학회의 최고의결기관이며 정회원으로 구성한다.
 ② 총회의 의장은 회장이 된다.

- 제19조 (총회의 구분과 소집) ① 총회는 정기총회와 임시총회로 구분하며, 회장이 소집한다.
 ② 정기총회는 매년 1회 개최하되 회계연도 개시 1월 전까지 소집하며, 임시총회는 회장이 필요하다고 인정할 때에 소집한다.
 ③ 총회의 소집은 회장이 회의안건·일시·장소 등을 명확하게 기록하여 회의 개시 7일전까지 문서로 각 회원에게 통지하여야 한다.

- 제20조 (총회 소집의 특례) ① 회장은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 소집요구가 있을 때에는 그 소집요구일로부터 20일 이내에 총회를 소집하여야 한다.
 1. 재적이사 과반수가 회의의 목적을 제시하여 소집을 요구한 때
 2. 법인의 재산상황 및 총회, 이사회의 운영과 그 업무에 관하여 시정요구 및 보고를 하기 위하여 감사가 제15조 제5항 제4호에 따른 소집을 요구한 때
 3. 정회원 3분의 1이상이 회의의 목적을 제시하여 소집을 요구한 때
 ② 총회 소집권자가 결위되거나 이를 기피함으로써 7일 이상 총회소집이 불가능한 때에는 재적이사 3분의 1이상의 찬성으로 총회를 소집할 수 있다.
 ③ 제2항의 규정에 따른 총회는 출석이사 중 최연장자나 호선이사의 사회로 그 의장을 선출한다.

- 제21조 (총회의 의결사항) 총회는 다음의 사항을 의결한다.

1. 임원의 선출 및 해임에 관한 사항
2. 법인의 해산 및 정관변경에 관한 사항
3. 사업계획, 예산 및 결산승인에 관한 사항
4. 기본재산의 취득 및 처분, 자금의 차입에 관한 사항
5. 정관에 의하여 총회의 권한으로 되어 있는 사항
6. 이사회가 부의하는 사항
7. 기타 학회에 관한 중요한 사항

제22조 (의결정족수 및 의결방법) ① 총회는 출석회원 과반수 찬성으로 의결하되 가부동수인 경우 부결된 것으로 한다.

② 회원은 미리 서면 또는 전자우편(e-mail) 등으로 의결권을 회장이나 부회장에게 위임할 수 있다.

제23조 (의결제척사유) 회원이 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 때에는 그 의결에 참여하지 못한다.

1. 임원의 선출 및 해임에 있어 자신에 관한 사항을 의결할 때
2. 금전 및 재산의 수수 또는 소송 등에 관련되는 사항으로서 자신과 법인의 이해가 상반될 때

제24조 (서면결의) 회원은 미리 서면 또는 전자우편(e-mail) 등으로 의결권을 회장이나 부회장에게 위임할 수 있다.

제5장 이사회

제25조 (이사회 구성) 이사회는 회장·부회장·이사·분과위원장으로 구성하고, 회장이 그 의장이 된다.

제26조 (이사회 소집) ① 이사회는 정기이사회와 임시이사회로 구분한다.

② 정기이사회는 매년 2회 개최하고 임시이사회는 회장이 필요하다고 인정하거나 감사 또는 재적이사 3분의 1이상의 요청이 있을 때에 개최한다.

③ 회장은 이사회를 개최하고자 할 때에는 회의 소집 7일 전까지 이사 및 감사에게 회의안건·일시·장소 등을 명확하게 기록하여 통지하여야 한다. 다만, 긴급하다고 인정되는 정당한 사유가 있을 때에는 그러하지 아니하다.

제27조 (이사회 의결사항) 이사회는 다음의 사항을 심의·의결한다.

1. 사업계획의 수립 및 집행에 관한 사항
2. 학회의 예산·결산서 작성, 회비 기타 재정운영에 관한 사항
3. 정관에 따른 제 규정의 제정·개정에 관한 사항
4. 총회에 부의할 안건의 작성
5. 정관에 의하여 이사회의 권한으로 되어 있는 사항
6. 총회에서 위임받은 사항
7. 기타 학회의 운영에 관한 중요한 사항

제28조 (의결정족수) 이사회는 재적이사 과반수의 출석으로 개최하고 출석이사 과반수의 찬성으로 의결한다. 다만, 가부동수인 경우에는 부결된 것으로 한다.

제29조 (서면결의) ① 회장은 이사회에 부의할 사항 중 경미한 사항 또는 긴급을 요하는 사항에 관하여는 이를 서면으로 의결할 수 있다. 이 경우 회장은 그 결과를 차기 이사회에 보고하여야 한다.

② 제1항의 서면결의 사항에 대하여 재적이사 과반수가 이사회에 부의 할 것을 요구하는 때에는 회장은 이에 따라야 한다.

제30조 (의결제척사유) 이사가 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 때에는 그 의결에 참여하지 못한다.

1. 임원의 선출 및 해임에 있어 자신에 관한 사항을 의결할 때
2. 금전 및 재산의 수수 또는 소송 등에 관련되는 사항으로서 자신과 법인의 이해가 상반될 때

제6장 재정 등

제31조 (재산의 구분) ① 학회의 재산은 기본재산과 보통재산으로 구분한다.

② 기본재산은 학회의 목적사업 수행에 관계되는 부동산 또는 동산으로서 법인 설립시 출연한 재산과 이사회에서 기본재산으로 정한 재산으로 하며 그 목록은 별지1과 같다.

③ 보통재산은 기본재산 이외의 재산으로 한다.

제32조 (재원 및 관리) ① 학회는 회원의 입회비 및 연회비, 기부금, 찬조금 기타 수입금으로 운영한다.

② 학회의 회계연도는 1월 1일부터 12월 31일까지로 한다.

③ 기본재산을 매도, 증여, 임대, 교환하거나 담보제공 또는 용도 등을 변경하거나 의무의 부담 또는 권리를 포기하고자 할 때에는 총회의 의결을 거쳐야 한다.

④ 기본재산의 변경에 관하여는 정관변경에 관한 규정을 준용한다.

⑤ 학회의 예산은 회계연도 1월 전까지 사업계획과 함께 이사회 의결을 거쳐 총회의 승인을 받아야 한다.

⑥ 학회의 결산은 회계연도 종료 후 2월 말일까지 사무국에서 작성하고, 감사의 의견서를 첨부하여 동년 3월 15일까지 이사회에 보고하여야 한다.

⑦ 이사회는 제6항에 따라 제출된 결산보고서에 대한 심의·의결을 하여야 하며, 총회에 부의하여 최종 승인을 받아야 한다.

제33조 (회비 및 납입) 회비의 결정, 부과, 납입방법은 이사회에서 정한다.

제34조 (임원의 보수) 임원에 대하여는 보수를 지급하지 아니한다. 다만, 업무수행에 필요한 실비는 지급할 수 있다.

제7장 사무부서

- 제35조 (사무국) ① 학회의 제반 사무의 수행·지원을 위해 사무국을 둘 수 있다.
② 사무국은 회장 또는 회장의 명을 받은 부회장이 관장한다.
③ 학회 사무의 원활한 처리를 위하여 간사를 둘 수 있다.

제8장 학술상 및 모범사회복지가상

- 제36조 (학술상) ① 사회복지법제 연구가 탁월한 회원에게 학술상을 수여한다.
② 학술상에 관한 사항은 따로 규정으로 정한다.
- 제37조 (모범사회복지가상) ① 사회복지법제 발전에 기여한 공무원이나 실무종사자에게 모범사회복지가상을 수여한다.
② 모범사회복지가상에 관한 사항은 따로 규정으로 정한다.

제9장 학회지 편집위원회

- 제38조 (학회지 편집위원회) ① 학회에 학회지 기타 발간물의 편집·간행을 위하여 학회지 편집위원회를 둔다.
② 편집위원회의 구성 기타 운영에 관하여 필요한 사항은 따로 규정으로 정한다.
- 제39조 (연구윤리위원회) ① 연구윤리를 준수함으로써 학술 연구의 도덕적 의무와 사회적 책무를 이행하며 연구의 투명성을 확보하기 위하여 연구윤리위원회를 둔다.
② 연구윤리위원회의 구성과 내용에 관하여 필요한 사항은 따로 규정으로 정한다.

제10장 보 칙

- 제40조 (업무보고) ① 학회는 익년도의 사업계획서 및 예산서, 당해연도 사업실적서 및 수지결산서를 회계연도 종료 후 4월 이내에 주무관청에 보고하여야 한다.
② 제1항에 따른 업무보고에는 재산목록, 업무현황 및 감사결과 보고서도 함께 제출하여야 한다.
- 제41조 (정관변경) 이 정관을 변경하고자 할 때에는 재적이사 3분의 2 이상의 찬성과 총회에서 출석

회원 3분의 2이상의 찬성으로 의결하며, 주무관청의 허가를 받아야 한다.

제42조 (학회의 해산) 학회를 해산하고자 할 때에는 재적이사 과반수의 찬성과 총회에서 재적회원 4분의 3이상의 찬성(위임 포함)으로 의결하며, 주무관청에 신고하여야 한다.

제43조 (잔여재산의 처리) 학회가 해산된 때에 잔여재산은 총회의 의결을 거쳐 주무관청의 허가를 받아 본 학회와 유사한 목적을 가진 다른 단체에 출연한다.

제44조 (청산종결의 신고) 청산인은 학회의 청산을 종결한 때에는 민법 제94조의 규정에 의하여 그 취지를 등기하고 청산종결 신고서를 주무관청에 제출한다.

제45조 (준용규정) 이 정관에 규정되지 아니한 사항은 민법 중 사단법인에 관한 규정과 보건복지부 소관 비영리법인의 설립 및 감독에 관한 규칙을 준용한다.

제46조 (규칙의 제정) 이 정관이 정한 것 외에 학회의 운영에 관하여 필요한 사항은 이사회의 의결을 거쳐 따로 규칙으로 정한다.

< 부 칙 >

제 1 조 (시행일) 이 정관은 주무관청이 허가한 날부터 시행한다.

제 2 조 (경과조치) 이 정관 시행당시 법인설립을 위하여 발기인 등이 행한 행위는 이 정관에 따라 행한 것으로 본다.

제 3 조 (설립자의 기명날인) 법인을 설립하기 위하여 이 정관을 작성하고 다음과 같이 설립자 전원이 기명날인 한다.

사회복지법제학회지 논문투고규정

제정 : 2010년 5월 7일

개정 : 2017년 12월 1일

제 1 조[목적] 이 규정은 사회복지법제학회(이하 '본회'라 한다)의 학회지 논문투고에 관한 지침을 마련함을 목적으로 한다.

제 2 조[원고모집과 투고자격] ① 학회지에 게재할 논문은 학회지 발행일로부터 2개월 전에 공고를 통하여 모집한다.

② 원고를 투고하고자 하는 자는 본 학회의 회원으로서 회원의 의무를 성실히 이행한 자이어야 한다. 다만 비회원은 편집위원회의 승인을 받아 원고를 제출할 수 있다.

③ 본회의 정회원이 아닌 국내외 저명학자, 기타 이에 준하는 비회원으로서 본회의 특별요청이 있는 경우에는 특별논문을 기고할 수 있다.

제 3 조[논문의 내용] ① 학술대회 발표논문과 일반 연구논문, 특별기고논문은 다른 학회지나 학술지에 발표되지 않은 것이어야 하며, 논문의 체제와 분량은 본 규정이 정하는 작성지침에 따라야 한다.

② 논문 내용은 본회 회칙에서 규정하는 사업에 적합한 것이어야 한다.

제 4 조[논문의 제출] ① 본 학회의 학술대회에서 발표된 논문은 지정토론 또는 종합토론에서 논의된 미비점을 보완하고 이 규정이 정하는 논문작성요령에 맞추어 작성하여 편집위원회가 정하여 공고하는 기고기한 내에 학회 홈페이지상의 온라인투고 시스템을 통하여 제출하여야 한다.

② 투고하는 논문은 이 규정이 정하는 논문작성요령에 맞추어 작성하여 편집위원회가 정하여 공고하는 기고기한 내에 학회 홈페이지상의 온라인투고 시스템을 통하여 제출하여야 한다.

③ 논문을 제출할 때에는 KCI의 문헌 유사도 검사 결과가 포함된 논문투고신청서, 연구윤리규정준수 확인서 및 저작권활용동의서를 함께 제출하여야 한다.

④ 논문을 게재하고자 하는 자는 소정의 심사료 및 게재료를 납부한다. 단, 본회의 학술대회에서 발표된 논문, 학회가 인정할 경우에는 심사료 및 게재료를 납부하지 아니할 수 있다.

제 5 조[논문의 작성] ① 기고하는 논문은 (주)한글과컴퓨터의 "문서파일(*.hwp)"로 작성하고 한글 사용을 원칙으로 하되, 필요한 경우 국한문혼용·외국문(영문, 독문, 불문, 일문 등)을 사용할 수 있다.

② 원고분량은 도표, 사진, 참고문헌 포함하여 A4용지 20매(200자 원고지 150매) 내외로 한다.

③ 기고하는 논문은 다음 각 호의 순서에 의하여 구성한다.

최승원(2006)에 의하면...

2) 특별한 저자가 없는 자료를 인용하는 경우의 예

「보건복지백서 2006」(2007)에 의하면...

3) 저자가 본문과 분리되어 언급되는 경우의 예

...입장을 취하고 있다(전광석, 2010; Dean, 2005)

4) 같은 저자의 문헌이 2개 이상 인용될 때의 예(연도가 같은 경우)

○ ...라고 볼 수 있다(송정부, 2010a).

○ ...라고 볼 수 있다(송정부, 2010b).

2. 본문의 내용에 설명을 부연하기 위한 내용주와 인용 및 참고한 자료의 출처를 밝히는 각주는 해당 부분의 오른쪽 위에 논문 전편을 통해서 일련번호를 붙이고(예: ...하였다.¹⁾), 그 페이지 하단에 각주로 처리한다. 다만, 인용 및 참고한 자료의 출처를 밝히는 각주는 가능한 한 다음과 같이 표시하고, 그 자료의 내역을 정리한 참고문헌을 논문의 말미에 첨부한다.

1) 저서 : 저자, 서명, 출판사, 출판년도, 면수;

(예시) 홍길동, 「사회복지법제론」, 법정출판사, 2010, 18면.

2) 논문 : 필자, “논문제목”, 「서명」○권○호, 발행처, 발행년도, 면수;

(예시) 홍길동, “기초생계급여의 법적문제”, 「사회복지법제연구」제2권제3호, 사회복지법제학회, 2011, 237면.

3. 외국문헌의 경우 그 나라의 표준적인 인용방법에 따른다.

⑥ 재인용할 경우의 각주는 다음과 같이 표기한다.

1. 저서인용: 저자명, 앞의 책, 면수.

2. 논문인용: 저자명, 앞의 논문, 면수.

⑦ 본문의 글자모양과 문단모양 또는 각주의 글자모양과 문단모양은 본회에서 배포하는 표준양식의 스타일을 적용하는 것을 원칙으로 한다.

제 8 조[참고문헌] 참고문헌은 다음의 각 호의 방식으로 정리한다.

1. 본문에 인용 또는 언급된 참고문헌은 국내문헌과 외국문헌(동, 서양의 순)으로 구분하되 저자의 성을 기준으로 전자는 가나다의 순으로, 후자는 알파벳의 순으로 배열한다.

2. 참고문헌은 저자, 제목, 출판사항, 출판년도의 순으로 다음과 같이 기재한다.

1) 단행본인 경우 [저자명, 서명, 출판사항, 출판연도]

예) 김철수, 「학설 판례 헌법학(상)」. 박영사, 2008

2) 일반논문인 경우 [저자, 논문제목, 수록서명 및 발행제호, 출판연도]

예) 윤상용, “장애인 이동권 보장을 위한 바람직한 입법방향”, 「보건복지포럼」, 제95호, 1999

3) 학위논문인 경우 [저자, 논문제목, 학위성격, 수여기관명, 출판연도]

예) 서정희, 장애인 사회보장수급권의 실효성에 관한 기준, 박사학위논문, 서울대학교 대학원, 2009

4) 기타 저자가 없는 경우

예) 보건복지백서 2006. 보건복지부, 2007.

5) 외국문헌은 그 나라의 표준적인 인용방법과 순서에 의하여 정리한다.

제9조[학회지 발행횟수와 발행일] 학회지의 발행횟수는 연 3회로 하고 그 발행일은 5월 말일, 8월 말일, 11월 말일로 한다. 다만 회원의 연구활동 정도 및 논문접수상황 등을 고려하여 중간이 필요한 경우에는 편집위원회가 이를 정할 수 있다.

제 10 조[학회지의 전자출판 등] ① 학회지는 종이 문서 외에 전자출판이나 인터넷 홈페이지에 게재하는 등의 방법을 통하여 발행할 수 있다.

② 학회지에 원고를 기고한 자는 기고 시에 전자출판에도 동의한 것으로 본다. 단 기고자가 전자출판에 동의하지 않는다는 의사표시를 한 논문은 전자출판에서 제외한다.

[부 칙]

부칙(2010.05.07)

(시행일) 이 규정은 제정한 날부터 시행한다.

부칙(2014.06.13)

(시행일) 이 규정은 개정된 날부터 시행한다.

부칙(2015.10.30)

(시행일) 이 규정은 개정된 날부터 시행한다.

부칙(2016.03.31)

(시행일) 이 규정은 개정된 날부터 시행한다.

부칙(2016.11.05)

(시행일) 이 규정은 개정된 날부터 시행한다.

부칙(2017.12.01)

(시행일) 이 규정은 개정된 날부터 시행한다.

사회복지법제학회 논문심사규정

제정 : 2010년 5월 7일

개정 : 2016년 11월 5일

제1조 【목적】 이 규정은 한국복지법제학회의 학회지인 『사회복지법제연구』에 기고한 논문의 심사에 관한 지침을 마련함을 목적으로 한다.

제2조 【심사위원 선정과 심사의뢰】 ① 논문접수가 마감되면 편집위원장은 편집위원회를 소집하여 논문심사절차를 진행하여야 한다.

② 편집위원회는 심사하기로 한 논문에 대하여 한 편당 3인씩의 심사위원을 선정하여 심사를 의뢰한다. 이 때 논문기고자와 명백히 특별한 관계에 있어 심사의 공정성을 해칠 우려가 있는 사람을 심사위원으로 선정해서는 안 된다.

③ 편집위원회는 특히 필요한 경우 편집위원 이외에, 해당 분야의 전문가를 논문의 심사위원으로 위촉할 수 있다.

④ 편집위원장은 심사위원의 선정 및 심사의 진행에 관한 기밀이 외부로 누설되지 않도록 필요한 조치를 취하여야 하며, 심사위원은 자신의 논문심사 사실을 타인에게 알려서는 안 된다.

제3조 【심사기준 및 절차】 ① 심사위원이 논문을 심사할 때에는 논문의 질, 논문의 독창성, 논문의 전문성, 논문의 논리적 체계성, 근거 제시의 적절성, 표절·모방여부, 기고요령의 준수 및 분량 등을 종합적으로 감안하여 심사의견을 제출하여야 한다.

② 심사위원은 편집위원회로부터 논문을 접수한 날로부터 14일 이내에 논문에 대한 심사를 완료하고 [별표 1]의 서식에 의한 『사회복지법제연구』 게재신청논문심사서를 작성하여 편집위원회에 제출하여야 한다.

③ 심사위원은 심사기준별로 논문심사서의 정량평가부분에 “√” 표기를 하여야 하며, 종합판정심사의견부분에 정성평가 사항을 자세히 기술하여야 한다.

④ 심사위원은 ‘판정’ 의견을 기재할 때는 다음의 요령을 따른다.

1. 정량평가결과 90점 이상인 경우에는 “게재 가(可)”에 “√”에 표기를 한다.
2. 정량평가결과 80점 이상 90점 미만인 경우에는 “수정후 게재”에 “√”에 표기를 한다.
3. 정량평가결과 70점 이상 80점 미만인 경우에는 “수정후 재심사”에 “√”에 표기를 한다.
4. 정량평가결과 70점 미만인 경우에는 “게재 불가(不可)”에 “√”에 표기를 한다.
5. 심사자는 정성평가의 결과가 정량평가결과에 반영되도록 평가하여야 하며, 필요할

경우 제2호에도 불구하고 “게재 가(可)” 판정을 할 수 있다.

심사위원의 판정	편집위원회 종합판정
○, ○, ○	게재 확정
○, ○, □	
○, ○, △	
○, ○, ×	
○, □, □	수정 후 게재
○, □, △	
○, □, ×	
□, □, □	
□, □, △	
□, □, ×	수정 후 재심사
○, △, △	
○, △, ×	
□, △, △	
□, △, ×	
△, △, △	
△, △, ×	게재 불가
○, ×, ×	
□, ×, ×	
△, ×, ×	
×, ×, ×	

※ ○=“게재 가”, □=“수정 후 게재”, △=“수정 후 재심사”, ×=“게재 불가”

※ ○=“게재 가”, □=“수정 후 게재”, △=“수정 후 재심사”, ×=“게재 불가”

⑤ 편집위원회의 종합판정 결과, ‘수정 후 재심사’로 판정된 논문에 대하여는 재심사절차를 진행한다. 이 때 초심에서 ‘게재 가’ 또는 ‘수정 후 재심사’ 판정을 한 심사위원은 바꾸지 아니하고, ‘게재 불가’ 판정을 한 심사 위원은 다른 사람으로 교체하여 심사를 의뢰한다.

⑥ 재심사는 ‘게재 가’와 ‘게재 불가’의 두 종류로만 판정하며, 초심의 결과와 재심사 결과를 합산하여 ‘게재 가’가 둘 이상이면 ‘게재’로 최종 확정한다.

제4조 【수정지시】 ① 논문의 집필형식이 본 학회의 규정에 맞지 않거나 미흡하여 ‘수정 후 재심사’ 판정을 받은 논문에 대하여는 편집위원장이 수정지시를 하여야 한다.

② 수정 후 지시에 집필자가 불응하거나 2차에 걸친 통지에도 불구하고 수정논문을 기간 내에 제출하지 않을 때에는 편집위원회의 결정으로 논문의 학회지 게재를 거부할 수 있다.

③ ‘게재 확정’으로 판정된 경우라도 편집위원회의 판단에 따라 수정이 필요하다고 여길 때에는 내용상 수정지시를 할 수 있다.

④ 학회지에 논문을 기고한 회원이 본 규정에 정한 의무를 이행하지 아니한 때에는 해당 논문에 대한 심사절차가 종료된 경우라도 편집위원회의 결정으로 해당 논문의 학회지 게재

를 거부할 수 있다.

제5조 【심사료의 지급】 편집위원회가 논문심사위원으로 선정하여 논문심사를 의뢰한 사람에 대하여는 논문 기고자가 납부한 심사료의 한도 내에서 심사사례비를 지급할 수 있다.

[부 칙]

부칙(2010.05.07.)

(시행일) 이 규정은 제정한 때부터 시행한다.

부칙(2015.06.04.)

(시행일) 이 규정은 개정된 때부터 시행한다.

부칙(2016.03.31.)

(시행일) 이 규정은 개정된 때부터 시행한다.

부칙(2016.11.5)

(시행일) 이 규정은 개정된 날부터 시행한다.

[별표 1]

『사회복지법제연구』 게재신청 논문심사서

게재지	『사회복지법제연구』 통권 제 호		심사일	20 . . .	
심사위원	소 속		성 명		
대상논문					
판정	1) 게재 가 ()				
	2) 수정 후 게재 ()				
	2) 게재 불가 ()				
	3) 수정 후 재심사 ()				
심시기준	매우 적정	적정	보통	부적정	매우 부적정
	(20)	(18)	(16)	(14)	(12)
논문의 질					
논문의 독창성과 전문성					
논문의 논리적 체계성					
근거제시의 적절성					
투고요령 준수					
표절 및 모방여부	있음()		없음()		
종합판정의견					

※ 심사의견 작성 시 유의사항

- ◇ 부적합 또는 수정·보완해야 할 필요성이 있다고 판정할 때에는 구체적으로 명시해 주십시오.
- ◇ 작성란이 부족하면 별지를 이용해 주시기 바랍니다.

사회복지법제학회 편집위원회

사회복지법제학회 편집위원회규정

제정 : 2010년 5월 7일

개정 : 2016년 11월 5일

제 1 조[목 적] 이 규정은 사회복지법제학회(이하 “본회”라 한다)의 학회지인 『사회복지법제연구』 기타 본회가 발행하는 간행물에 게재할 논문의 심사 및 편집과 간행을 위한 편집위원회(이하 “위원회”라 한다)의 구성 및 운영에 관한 사항을 정함을 목적으로 한다.

제 2 조[구 성] 위원회는 편집위원장을 포함한 15인 이내의 편집위원으로 구성한다.

제 3 조[편집위원의 선임 및 임기] ① 편집위원장은 본회의 부회장 중에서 회장이 임명한다.

② 편집위원은 본회의 정회원 중에서 회장이 임명한다.

③ 편집위원장 및 편집위원의 임기는 2년으로 하되, 연임할 수 있다.

제 4 조[업 무] 위원회의 주요업무는 다음 각 호와 같다.

1. 본회 학술지의 편집 및 출판
2. 기타 본회 발간물의 편집 및 출판
3. 학술지 기타 발간물에 게재할 원고의 접수 및 심사의뢰와 게재여부의 결정

제 5 조[운 영] ① 위원회는 위원장이 필요하다고 판단하거나 편집위원 과반수의 요구가 있는 경우에 위원장이 소집한다.

② 위원회는 편집위원 과반수의 출석과 출석위원 과반수의 찬성으로 결정한다.

③ 위원회는 학회지 기타 발간물에 기고된 원고에 대하여 게재여부를 결정한다.

④ 제3항의 원고게재여부에 관한 결정은 “게재 확정”, “수정후 게재”, “수정 후 재심사” 또는 “게재 불가”로 구분한다.

⑤ “수정 후 재심사”로 결정된 원고가 수정·기고된 경우 위원회는 그 재심사를 3명의 위원에게 의뢰할 수 있고, 재심사의 결정은 “게재 확정” 또는 “게재 불가”로 구분한다.

⑥ 기타 기고논문 등의 심사절차 및 게재 여부 결정 등에 관한 세부적인 사항은 논문심사규정으로 정한다.

⑦ 편집위원장은 위원회의 업무를 효율적으로 처리하기 위하여 편집간사를 둔다.

제 6 조[규정개정] 이 규정은 이사회회의 의결로 개정할 수 있다.

[부 칙]

부칙(2010.05.07.)

(시행일) 이 규정은 제정한 때부터 시행한다.

부칙(2015.06.04.)

(시행일) 이 규정은 개정된 때부터 시행한다.

부칙(2017.01.01.)

(시행일) 이 규정은 개정된 때부터 시행한다.

사회복지법제학회 연구윤리규정

제정 : 2010년 5월 7일

개정 : 2016년 11월 5일

제1조(목적) 이 규정은 연구 논문의 저자는 물론 학술지의 편집위원과 심사위원이 지켜야 할 연구윤리의 원칙과 기준 및 연구윤리위원회(이하 '위원회'라 한다)의 구성 및 운영에 관한 사항을 정함을 목적으로 한다.

제2조(연구자의 책임) 연구자는 자신이 실제로 하거나 기여한 내용에 대해서만 업적으로서 인정 받으며 그 내용에 대하여 책임을 져야 한다.

제3조(연구부정행위의 정의) 이 규정에서 제시하는 연구부정행위(이하 "부정행위"라 한다)는 연구과제의 제안, 연구과제의 수행, 연구결과의 발표 등에서 행하여진 행위로서 다음 각 호의 행위를 말한다.

1. 타인의 연구내용이나 결과 혹은 아이디어 등을 정당한 승인 또는 인용 없이 도용하는 행위
2. 연구내용 또는 결과에 대하여 공헌 또는 기여를 한 사람에게 정당한 이유 없이 논문저자 자격을 부여하지 않거나, 공헌 또는 기여를 하지 않은 자에게 논문저자 자격을 부여하는 행위
3. 허위의 자료, 결과기록, 보고 등을 연구결과로서 제출하는 행위
4. 연구자료 또는 장비 혹은 과정을 조작하거나 데이터 또는 결과를 바꾸거나 생략하여 연구기록이 정확하게 표현되지 않도록 하는 행위
5. 본인 또는 타인의 부정행위의 의혹에 대한 조사를 고의로 방해하거나 제보자에게 위해를 가하는 행위
6. 그 밖에 이 항에서 정한 것을 제외하고 연구윤리위원회가 연구부정행위로 결정하는 행위

제4조(중복투고의 금지) ①국내외를 막론하고 이전에 출판된 자신의 연구물(게재 예정이거나 심사 중인 연구물 포함)을 새로운 연구물인 것처럼 출판하거나 투고해서는 아니 되며, 동일한 연구물을 유사 학회 등에 중복하여 투고해서도 아니 된다. 단, 편집위원회의 특별한 요청에 의해 투고하는 경우는 그러하지 아니하다.

②투고 이전에 출판된 연구물(박사학위 논문 포함)의 일부를 사용하여 투고하고자 할 경우에는 학술지의 편집자에게 이전 출판에 대한 정보를 제공하고 편집자는 이에 대하여 중복 게재나 이중 출판에 해당하는지의 여부를 확인하여야 한다.

제5조(인용 및 참고 표시) ①다른 사람의 저술이나 공개된 학술 자료를 인용할 경우에는 「한국사회

법제학회지 논문투고규정」에 정해진 방법에 따라 정확하게 기술하여야 하며, 상식에 속하는 자료가 아닌 한 반드시 그 출처를 명백히 밝혀야 한다.

②개인적인 접촉을 통해서 얻은 자료의 경우에는 그 정보를 제공한 연구자의 동의를 받은 후에 인용할 수 있다.

제6조(연구윤리규정준수확인서 등) 연구물을 투고하는 경우에는 (별지 1)의 연구윤리규정준수확인서 및 저작권활용 동의서를 작성하여 제출하여야 한다.

제7조(편집위원회의 평가) ① 편집위원회는 투고된 논문의 게재 여부에 대하여 저자의 인격과 학자로서의 독립성을 최대한 존중하면서 평가하여야 한다.

② 편집위원회는 학술지 게재를 위해 투고된 논문을 저자의 성별, 나이, 소속 기관은 물론이고 어떤 선입견이나 사적인 친분과 무관하게 논문의 수준과 투고 규정에 근거하여 공정하게 취급하여야 한다.

③ 편집위원회는 투고된 논문의 평가를 해당 분야의 전문적 지식과 공정한 판단 능력을 지닌 심사위원에게 의뢰하여야 하며, 심사위원은 객관적 심사가 이루어질 수 있도록 최선의 노력을 다하여야 한다.

제8조(편집위원회의 비공개 의무) 편집위원회는 투고된 논문의 게재 여부가 결정될 때까지는 저자에 대한 사항이나 논문의 내용을 공개해서는 아니 된다.

제9조(편집위원회의 통지의무) 편집위원회는 심사위원의 투고된 논문심사와 관련한 문제 제기 등 사항이 발생할 경우, 편집위원회에 신속히 알리고 그에 대한 적절한 대응을 하여야 한다.

제10조(심사위원의 평가) ①심사위원은 전문 지식인으로서의 저자의 독립성을 존중하여야 하며, 평가 의견서에는 논문에 대한 자신의 견해를 밝히되, 보완이 필요하다고 생각되는 부분에 대해서는 그 이유를 설명해야 한다.

②심사위원 자신이 논문의 내용을 평가하기에 적임자가 아니라고 판단될 경우에는 본 학회 편집위원회에 그 사실을 통지하여 심사위원의 교체를 요청하여야 한다.

③심사위원은 학술지의 편집위원이 의뢰하는 논문을 심사규정에서 정한 기간 내에 성실하게 평가하여야 하고 그 결과를 편집위원회에 통지하여야 한다.

④심사위원은 심사의뢰 받은 논문이 이미 다른 학술지에서 출판되어 중복투고 되었거나 기타 연구윤리부정행위에 해당하는 문제를 발견하였을 때에는 편집위원회에 해당 사실을 지체 없이 알려야 한다.

제11조(심사위원의 객관적이고 공정한 평가의무) 심사위원은 심사 의뢰를 받은 논문에 대하여 개인적인 학술 신념이나 저자와의 사적 친분 관계를 떠나 객관적이고 공정한 기준에 의하여 평가하여야 한다.

제12조(심사위원의 비밀유지의무) 심사위원은 심사 대상 논문에 대한 비밀을 지켜야 한다. 논문 평가를 위해 특별히 조언을 구하는 경우가 아니라면 논문을 다른 사람에게 보여주거나 논문 내용을 놓고 다른 사람과 논의하여서는 아니 된다. 또한 논문이 게재된 학술지가 출판되기 전에 논문의 내용을 인용해서는 아니 된다.

제13조(위원회의 구성 및 임기) ① 위원회는 위원장 1인을 포함한 5인 이상의 위원으로 구성한다.
② 위원장과 위원은 이사회의 추천을 받아 이사 중에서 학회의 회장이 임명한다.
③ 위원의 임기는 2년으로 하되, 연임할 수 있다.
④ 위원 중에 결원이 생긴 때에는 지체없이 후임위원을 위촉하며, 그 임기는 잔여기간으로 한다.

제14조(위원장 등의 임무) ① 위원장은 회의를 주재하고 위원회를 대표한다.
② 위원장의 유고시에는 위원 중 연장자가 위원장의 직무를 대행한다.

제15조(위원회의 지위) 위원회는 직무범위에 속하는 권한을 행사함에 있어서는 독립성을 보장받는다.

제16조(위원회의 기능 및 직무) 위원회는 학회 회원의 윤리에 관한 제반사항 및 본 규정 제3조에 위반되는 행위에 대하여 심의하고 심의결과에 따른 필요한 조치사항을 결정한다.

제17조(위원회 회의) ① 위원회 회의는 위원장이 소집하고 그 의장이 된다.
② 위원장은 회장 또는 위원 3인 이상의 요청이 있을 때에는 회의를 소집하여야 한다.
③ 회의는 다른 특별한 규정이 없는 한, 재적위원 3분의 2 이상의 출석으로 개최하며 출석위원 3분의 2 이상의 찬성으로 의결한다.
④ 위원장은 서면으로 각 위원에게 회의안건 및 필요한 사항을 기재하여 적어도 회의개최일 10일 전에 통지하여야 한다.
⑤ 위원회의 회의와 의사록은 공개하지 아니한다. 단, 필요한 경우에는 위원회의 결정에 따라 의사록을 공개할 수 있다.

제18조(심의신청) ① 학회 회원 또는 이해관계당사자는 위원회에 서면으로 특정 회원의 특정행위가 제3조 윤리규정에 위반하는지 여부에 관한 판단을 신청할 수 있다.
② 위원장은 전항에 따른 신청서가 접수되면 조속히 위원회를 소집하여야 한다.

제19조(조사절차와 심의결과 통지 등) ① 위원회는 제18조 제1항의 심의신청사항에 대하여 진상조사가 필요하다고 인정한 때에는 즉시 조사절차를 개시하여야 한다.
② 위원회는 전항의 조사절차에서 피신청인에게 소명기회를 부여하여야 한다. 다만, 피신청인이 이에 응하지 않을 경우에는 이의가 없는 것으로 간주한다.
③ 표절문제를 확인하기 위하여 논문표절방지시스템을 활용할 수 있다.

- ④ 위원회는 피신청인, 신청인 및 관계인에게 자료제출을 요구하거나 관련자들을 출석하게 하여 의견을 청취할 수 있다.
- ⑤ 위원회는 심의신청사항의 진상을 조사하기 위하여 필요한 때에는 위원회에 특별조사위원회를 둘 수 있다.
- ⑥ 위원회는 심의신청사항에 대한 조사를 종료한 때에는 신청인에게 심의결과를 서면으로 10일 이내 통지하여야 한다.

제20조(제재) ① 위원회는 객관적인 증거에 의거하여 학회 회원의 윤리에 관한 제반사항 또는 제3조에 위반되는 행위를 한 학회 회원에 대하여 주의 환기, 비공개 경고, 공개 경고, 시정 권고 등 적절한 조치를 내릴 수 있다.

- ② 위원회는 전항의 조치를 이행하지 않거나 기타 사안이 중대하여 징계가 필요하다고 판단된 경우에는 이사회에 적절한 제재조치를 요구할 수 있다.
- ③ 위원회의 제재 요구가 있을 경우, 회장은 이사회를 통하여 제재 여부 및 제재 내용을 최종적으로 결정한다. 연구윤리규정을 위반했다고 판단된 회원에 대해서는 회원자격의 정지, 제명 등의 제재를 할 수 있고, 이 조치를 소속기관을 포함한 대외에 공표할 수 있다.
- ④ 사회복지법제연구에 게재된 논문이 표절로 판명되거나 다른 학술지에 게재된 논문이 다시 게재된 것으로 판정이 된 경우에는 다음 각 호의 조치를 하여야 한다. 1호 내지 4호의 조치는 반드시 병과한다.

1. 논문의 게재취소
2. 논문의 게재취소사실을 학회 홈페이지에 공지
3. 향후 3년간 논문투고 금지
4. 한국연구재단 등 관계 기관에 세부적인 사항을 통보
5. 연구비지원을 받아 작성된 논문의 경우 해당 연구지원기관에 세부사항 통보
6. 기타 필요한 조치

⑤ 전항 제2호의 공지는 저자명, 논문명, 논문의 수록 권·호수, 취소일자, 취소이유 등이 포함되어야 한다.

⑥ 제19조 제5항에 따라 위원회가 해당 위원회에 회부한 사항에 대해서는 그 해당 위원회로부터 결과를 통보받아 이를 심의하고, 필요한 경우에는 제3항의 조치를 취하여야 한다.

제21조(재심의) ① 신청인 또는 피신청인은 위원회의 결정에 대하여 위원회의 결정을 통보받은 날로부터 14일 이내에 위원회에 재심을 요청할 수 있다.

② 위원회는 재심요청이 있을 때에는 즉시 재심여부를 결정하여야 하며, 재적위원 과반수의 찬성으로 재심이 필요하다고 인정되면 제19조 및 제20조의 절차를 진행하여야 한다.

제22조(체척, 기피, 회피) ① 위원회의 위원이 조사대상사건과 직접적인 이해관계가 있는 때에는 조사

절차에서 제척된다.

② 피신청인은 위원회의 위원에 대하여 공정한 조사를 기대하기 어려운 객관적 사유가 있는 때에는 기피의 신청을 할 수 있으며, 이에 대하여 위원회는 지체 없이 결정하여야 한다.

③ 제2항의 사유가 있는 때에는 위원은 회피할 수 있으며, 이에 대하여 위원회는 지체 없이 결정하여야 한다.

④ 전항에 따라 제척, 기피, 회피된 위원이 3인 이상인 경우에는 회장은 그 위원의 수 범위 내에서 임시윤리위원을 위촉할 수 있다.

제23조(조사 등의 비밀유지의무) 피신청인 등에 대한 조사 및 조사결과 등 일체의 사항은 비밀로 하며, 조사절차에 참여한 자는 조사 또는 직무수행 상 알게 된 개인의 사생활 또는 비밀 등을 누설하여서는 아니 되고, 그 직을 그만둔 후에도 같다.

제24조(연구윤리규정의 개정) 연구윤리규정의 개정은 이사회 의 일반 의결절차에 따라 한다.

[부 칙]

부칙(2010.05.07.)

(시행일) 이 규정은 제정된 때부터 시행한다.

부칙(2016.11.05.)

(시행일) 이 규정은 개정된 날부터 시행한다.

(별지 1)

연구윤리규정준수 확인서 및 저작권활용 동의서 (사회복지법제연구 제○호)

사회복지법제학회 귀중

논문제목:

연구윤리규정준수 확인서

저자(들)는 사회복지법제학회의 연구윤리규정을 준수하여 논문을 작성하였으며, 특히 아래의 사항에 대하여 확인합니다.

1. 투고논문이 저자의 지적 창작이며 타인의 저작권을 침해한 바 없음
2. 저자는 투고논문의 작성에 실질적인 지적 공헌을 하였으며, 투고논문의 내용에 대하여 모든 책임을 부담함
3. 투고논문은 타인의 명예 등 권리를 침해한 바 없음
4. 투고논문은 과거에 출판된 적이 없으며, 다른 학술지에 중복 게재를 위하여 투고하지 않았고, 투고할 계획이 없음
5. 사회복지법제학회지인 『사회복지법제연구』 발행인은 투고논문에 대한 저작권 침해에 대하여 이의제기, 고소 기타 저작권 보호를 위한 제반 권리를 보유함

저작권활용 동의서

투고자는 본 논문이 사회복지법제학회지인 『사회복지법제연구』에 게재될 경우, 정보통신망을 통한 논문의 제공·DB구축을 위하여 저작물의 내용을 변경하지 않는 범위 내에서 편집을 할 권리 및 복제권·공중송신권·배포권·출판권 등 저작물의 이용에 관한 배타적인 권리를 사회복지법제학회에 위임합니다.

20 년 월 일

저자	성명	소속	이메일	연락처	서명
제1저자					
교신저자					
공동저자 1					
공동저자 2					

IV. 2019년 사회복지법제학회 임원 명단

1. 명예회장

명예회장	송정부 (상지대학교)
명예회장	신복기 (부산대학교)
명예회장	홍정선 (지방자치단체 중앙분쟁조정위)

2. 회장

법학 회장	최승원 (이화여자대학교)
사회복지학 회장	윤찬영 (전주대학교)

3. 부회장 10인 이내 :

수석부회장 (사회복지학)	이승기 (성신여자대학교)
사회복지학분야	이명현 (경북대학교)
법학분야	차선자 (전남대학교)
	조성규 (전북대학교)
	우주형 (나사렛대학교)
실무분야	윤동성 (순천 성신원)
	박용오 (한국사회복지사협회 사회복지인적자원연구원)

4. 감사 2인

사회복지학분야	조운영 (초록우산 부산아카데미)
법학분야	윤현석 (원광대학교)

5. 집행이사회

	위원장
총무 분과	사회복지학: 김광병 (청운대학교)
	법학: 윤석진 (강남대학교)
연구 분과	사회복지학: 서동명 (동덕여자대학교), 김태동 (김포대학교), 우수명 (대림대학교)
	법학: 김대인 (이화여자대학교), 장선미 (이화여자대학교)
학술 분과	사회복지학: 우수명 (대림대학교), 김수정 (부산가톨릭대학교)
	법학: 김영미 (근로복지공단), 장선미 (이화여자대학교)
편집 분과	사회복지학: 김수정 (부산가톨릭대학교)
	법학: 김상태 (순천향대학교), 손현 (한국법제연구원)
교육 분과	사회복지학: 류미령 (강동대학교), 이홍직 (강남대학교)
	법학: 김태환 (한국여성정책연구원), 김도년 (한국소비자원)
대외 협력 분과	사회복지학: 이채식 (우송정보대학), 김광래 (장애인직업재활시설 연광 실업)
	법학: 김은주 (제주대학교), 최운영(이화여자대학교), 최환용 (한국법제 연구원)

재무 분과	사회복지학: 박은양
	법학: 양승미 (동양대학교)
입법 분과	사회복지학: 배도 (한국사회복지협의회)
	법학: 장유리 (인사혁신처), 박우경 (한양대학교)
지식 분과	사회복지학: 김제선 (백석예술대학교), 임유진 (고신대학교)
	법학: 배유진 (사회보장정보원)
연구 윤리 분과	사회복지학: 김수정 ((사)미래복지경영), 이서영 (한경대학교), 황미경 (서울기독대학교)
	법학: 김민정 (감사원 감사연구원), 박가림 (법무법인 소헌)
간사	임주리, 마상훈, 하민정, 성윤희, 강지선, 이경은, 박성수, 황희옥

V. 사회복지법제학회 활동 안내

1. 사회복지법제학회 학술행사 안내

□ 5월, 10월 상·하반기 두 차례 학술대회를 개최합니다.

2. 사회복지법제학회 연구회 운영 안내

□ 매월 연구회를 진행하며, 연속적인 논의를 할 수 있도록 합니다.

3. 사회복지법제학회 학술지 『사회복지법제연구』 발간 안내

□ 『사회복지법제연구』는 학술대회 발표논문, 일반논문, 사회복지관련 법령 해설, 판례 평석, issue와 쟁점, 주요 해외 법령소개 및 논문 번역 등 다양한 주제로 만들어가고자 합니다. 『사회복지법제연구』의 구성 및 편집에 관한 고견과 회원 여러분의 옥고를 부탁드립니다.

4. 회비납부 안내

□ 사회복지법제학회는 회원여러분의 회비로 운영되고 있으며, 학술대회 참가 시 납부 영수증을 배부해드리거나 요청 시 우편으로 발송해드립니다.
학회 발전을 위한 회원 여러분의 많은 관심과 애정 부탁드립니다.

- | |
|--|
| (1) 연 회 비 : 회장 100만원 / 부회장 50만원 / 이사 10만원
일반회원 5만원 / 일반 단체회원 10만원 / 기관 및 협의회 20만원 |
| (2) 입금계좌 : 신한은행 140-011-374719 (예금주: (사)사회복지법제학회 최승원) |

▣ 사회복지법제연구 편집위원 (임기 2019.1.1.~2020.12.31. 2년 임기)

편집위원장			김수정(부산가톨릭대)		
사 회 복 지 학	위원	이승기(성신여대)	법학	위원	하명호(고려대)
		서정희(군산대)			이달휴(경북대)
		이명현(경북대)			이호용(한양대)
		김광병(청운대)			조성규(전북대)
		남찬섭(동아대)			윤석진(강남대)
간사	하민정(이화여대 박사수료), 성윤희(이화여대 박사수료), 이경은(이화여대 박사과정), 황희옥 (이화여대 석사과정)				

사회복지법제연구 2019. 05. 제10권 제1호 (통권 제14호)	
SOCIAL WELFARE AND LAW JOURNAL Vol. 14	
인 쇄: 2019년 5월 27일 발 행: 2019년 5월 30일 발행인: 최 승 원 발행처: 이화여자대학교 법학연구소 사회복지법제센터 주 소: 120-750 서울 서대문구 대현동 11-1 이화여자대학교 법과대학 법학관 416호 전화: (02) 3277-3503 전송: (02) 3277-3503	
----- ISSN 2093-8667	