

[권두언]

[기획 논문]

인권관점에서 바라본 한국의 노인복지제도 변화 .....	김수정	3
수용자 자녀 권리보장을 위한 국내 제도 개선방안 연구 -사례분석을 중심으로- .....	최경옥·이경림	23

[일반논문]

아동학대 방지를 위한 일본의 아동복지법 개정과 그 의미 .....	김경석	55
중증장애인돌봄가족 사회적협동조합 경험에 대한 탐색적 연구 -국제협동조합연맹 7대 원칙을 중심으로- .....	박정선·손가현	79
독일 하르츠 개혁 입법의 결과와 평가: 고용 기적인가, 불안정성의 확대인가 .....	우승명	117
폭력과 책임 개념에 관한 사회정치이론 고찰: 장애인의 탈시설과 지역사회 생활을 위한 사회서비스 정책의 윤리정치적 토대 마련을 위한 시론 .....	항보람	139
학교 밖 청소년 지원 조례제정 및 개정 현황과 개선방향 -2019년 조례제정 및 개정된 지방자치단체를 중심으로- .....	김선녀	173
사회서비스 지방분권화를 위한 법적 과제 .....	윤석진	197

기후변화에 대응한 에너지빈곤 정책에 관한 비교연구: 영국, 프랑스, 스웨덴을 중심으로  
..... 신동면·이주하 231

공공데이터를 활용한 보건의료 부패방지 법제동향 및 시사점  
-미국 지불데이터(Payment Data) 및 청구데이터(Claim Data)의 개방 및 분석활용을 중심으로-  
..... 김민정·최승원 259

**[사회복지법제학회 관련 자료]** ..... 285

창립취지문

사회복지법제학회 학술대회 프로그램

사회복지법제학회 정관(회칙)

사회복지법제학회 논문투고규정, 논문심사규정, 편집위원회규정, 윤리규정

사회복지법제학회 임원명단

사회복지법제학회 활동 안내



## CONTENTS

### [FOREWORD]

Changes in the Elderly Welfare System in Korea from the Human Rights Perspective  
..... Kim, Soo Jung 3

A Study on the Improvement of the Domestic System for the Protection of the Rights of the  
children of the incarcerated -Focusing on case analysis-  
..... Choi, Kyoung Ok·Lee, Kyung Rim 23

### [ARTICLES]

A Study on the Revision of Child Welfare Law in Japan and Its Implications  
..... Kim, Gyung Seok 55

An Exploratory Study on Social Cooperative for the Caregiving Families with Severely  
Disabled -Focusing on the Seven Principles of International Cooperative Alliance-  
..... Park, Jeong Seon·Sohn, Ga Hyun 79

Results and Evaluations of the German Hartz Legislation: Is It a Miracle of Employment  
or an Escalation of Instability?  
..... Woo, Seung Myong 117

An Examination of Socio-Political Theories on the Concepts of Violence and  
Responsibility: a Preliminary Study for the Search of the Ethico-political Foundations of  
Social Policies and Deinstitutionalization Policies for Persons with Disabilities  
..... Hwang, Bo Ram 139

Establishment and Revision of Ordinances for Youth Support Outside School  
-Focusing on local governments enacted and revised in 2019-  
..... Kim, Sun Nye 173

Legal Issue for Decentralization of Social Services  
..... Yoon, Seok Jin 197

Tackling Fuel Poverty in an Era of Climate Change: A Comparative Study of the UK, France and Sweden .....	Shin, Dong Myeon·Lee, Joo Ha	231
Analysis of Recent Legislative Trend and Implications on the Anti-corruption Using Open Data in Healthcare Sector – With Special Attention to Opening up and Analysis of Payment Data and Claim Data in USA– .....	Kim, Min Jeong·Choi, Seung Won	259
<b>[MISCELLANY INFORMATION]</b> .....		183

<권두언>



# 기획 논문



## 인권관점에서 바라본 한국의 노인복지제도 변화\*

김수정\*\*

### 目 次

- |                 |                |
|-----------------|----------------|
| I. 서론           | 3. 노인인권 지침의 유래 |
|                 | 4. 인권과 노인복지    |
| II. 이론적 배경      | III. 결론        |
| 1. 노인인권 지침의 유래  |                |
| 2. 인권 개념에 대한 논의 |                |

### I. 서론

올해 65세 이상 고령층인구는 768만 5천명으로 늘었고(통계청, 2018), 이는 전체 인구의 15%에 육박하는 수치이고, 2060년에는 10명중에 4명이 노인이 될 것이라는 전망을 하고 있다. 이미 알려져 있는 바에 따르면, 한국은 2025년에 전체인구의 20%가 넘는 초고령사회로 진입하게 된다. 노인인구의 증가는 노인과 직접 관련되는 문제 뿐 아니라 오랫동안 사회문제로 자리매김해왔고, 이에 대한 해결책을 강구해야 된다고 늘 지적하고 있다.

인구고령화가 진행됨에 따라 치매 노인 등 신체적·정신적 장애로 인해 자신의 사무를 스스로 처리할 수 없어 재산관리나 신상에 관한 보호가 필요한 사람이 증가하게 되어 이제는 노인을 위한 성년후견제도의 필요성까지 논의되고 있는 실정이다. 그동안 한국은 성장위주의 경제정책으로 인해 빈부의 격차가 커지고 소외계층의 상대적

\* 투고일: 2019.11.10., 심사일: 2019.11.11.-2019.11.22., 게재확정일: 2019.11.22.

\*\* 부산가톨릭대학교 사회복지학과 교수

박탈감도 심화되었고, 저출산으로 인한 자녀수의 감소와 여성의 경제활동 참여로 인한 노인부양기능약화에 따른 만성질환 노인이나 장애인에 대한 부양부담은 심각한 사회적 위험이 되고 있다.

이러한 사회적 위험에 대응하기 위해 한국은 사회보험, 공공부조 이외에 사회서비스 영역을 확대하려는 움직임을 보이고 있다. 보건복지부(2015)는 노인복지서비스를 정신적·신체적인 이유로 독립적으로 일상생활을 수행하기 곤란한 노인이 가족 및 친지와 더불어 건강하고 안정된 노후 생활을 영위할 수 있도록 함과 동시에 노인부양으로 인한 가족의 부담을 덜어주기 위한 사회서비스라고 정의하고 있다.

한편, 생애기 전체를 경험한 노년기에는 잘 사는 것에 대한 개인적인 기준을 가지고 있기에, 노년기에 자신의 인생을 어떻게 살아갈 것인가가 커다란 과제로 남아있다. 특히 대부분의 노인은 삶이 편안하고 만족스럽기를 원하고 있어 한국의 사회문화적인 추세도 웰빙(well-being)을 강조하고 있다. 노인의 삶의 만족도는 개개인의 욕구나 살아온 환경에 따라 스스로 느끼는 만족의 정도가 달라 객관적인 기준을 정하기는 어렵지만, 자신의 삶에 대하여 긍정적으로 평가하고 일상생활에서 느끼는 행복감이나 자신의 삶에 대한 인지적 평가와 감정적 평가를 포함하는 개념으로 이해되고 있다(Gilligan & Huebner, 2007). 이렇듯 과거 노인문제의 주체로서 노인들이 보호받아야 할 객체 대상이 아니라 이제는 ‘노인’이라는 생애주기에 놓인 인간이 스스로 삶을 영위해 나가는 주체 대상이 되고 있는 것이다. 이는 노인으로 인해 생기는 사회문제 혹은 노인에 의한 불편한 사회적 이슈로부터의 탄압에서 웰빙을 추구하는 형태로 노인의 관점이 변화되었다. 이는 국가로부터의 인권침해를 봤던 1차 인권혁명에서 국가 이외의 사적 영역에서도 침해가 발생할 수 있다고 봤던 2차 인권혁명의 변화와 맥을 같이 한다.

따라서 노인의 인권을 현실에서 구현하기 위한 각종 사회제도가 있지만 인권이 삶을 영위하는 데 필요한 자유와 욕구의 충족을 목적으로 한다는 점에서 노인복지제도와 깊은 연관성을 가지고 있다고 볼 수 있다. 또한 최근에 한국에서는 공공성 강화 측면에서 커뮤니티케어와 사회서비스원을 실현하고자 하는데 모두 노인 케어 부분에 접점이 있어 본 연구자는 인권의 관점에서 한국의 노인복지제도의 변화를 살펴보고자 한다.

## II. 이론적 배경

### 1. 노인인권 지침의 유래

모든 인간은 시간 속에서 살아가고 있다. 인간이라면 누구나 어머니에게서 태어나 성인으로 성장하며 시간의 흐름에 순응하며 늙어간다. 이러한 시간은 생애주기에 따른 발달과정을 거치게 되며 유아기, 청소년기, 성년기, 장년기를 거쳐 노년기를 보내게 된다. 전 세계에 유례를 찾아볼 수 없이 빠른 고령화 속도로 한국은 사회보장제도와 기반을 마련하지 못한 채, 노인문제에 직면해 있다. 이는 현대사회의 의료 및 보건은 인간의 수명을 급격하게 증진시켜 고령사회의 현상을 가속화 시켰고, 은퇴 이후의 삶이 길어지면서 노년기의 생산적 활동수준은 매우 미흡하였으며, 부양의식의 변화 노인부양부담이 가중시킨 결과였다.

여성, 장애인, 아동, 난민 등의 인권분야가 국제사회에서 관심을 끌고 있는 것에 비해 노인인권에 대한 관심은 높지 않다. 이는 노인인권은 인권개념의 모호성과 더불어 변화하는 노인개념으로 인해 더 혼란이 가중되고 있기 때문이다. 평균수명의 연장으로 노년기가 한 세기동안 30년 이상 길어지고, 과거의 노년세대와 그 특성이 다른 물론 구성원의 이질성과 다양성이 높아져 오늘날 우리는 ‘과연 누가 노인인가?’ 라는 물음에 대답하기 어렵다.

노인의 인권과 관련된 국제사회의 노력의 하나는 1982년 오스트리아 비엔나에서 개최된 제1차 ‘고령화에 관한 세계회의’에서 ‘고령화 관련 국제행동계획’이 채택되었다는 점이다. 이 계획은 각국 정부와 시민사회가 인구고령화에 효과적으로 대처하고 경제개발과 관련한 노인의 잠재력 및 노인 수발문제를 다루고 있다. 노인의 인권을 보장하기 위하여 민간차원이 아닌 정부차원에서 주도적으로 어떠한 것을 해야만 한다고 제안되어 노인인권의 국제적 보호에 유용한 최초의 지침이라는 의의가 있다.

다음으로 1991년 유엔총회에서 채택된 ‘UN의 노인을 위한 원칙’은 노인의 독립, 참여, 돌봄, 자아실현, 존엄 등의 다섯 가지 분야에 대해서 제시하고 있다. 이 원칙의 특징은 정부가 노인을 위해 해야 하는 의무가 무엇인지를 통해 노인의 권리를 짐작케 할 수 있게 했다는 점이다. 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 독립의 원칙이다. 노인은 소득보장, 가족과 지역사회의 자원 및 스스로의 힘을 통해 적절한 음식, 식수, 주거, 의복, 의료 서비스 등에 접근할 수 있어야 한다고 언급하고 있어 노인의 사회권이 보장되어야 함을 강조하고 있다.

둘째, 참여의 원칙이다. 노인들이 무능력자, 수동적 서비스 수혜자가 아니라 사회에 기여하는 사람, 적극적인 서비스의 소비자로 변화됨을 인식하고, 노인복지정책 영역에

서 노인압력집단의 출현을 촉진시키는 것이 정부의 의무임을 시사하고 있다.

셋째, 돌봄의 원칙이다. 지역사회돌봄과 함께 그들의 건강보호와 삶의 질에 관해 결정할 수 있는 권리가 주어져 개인의 자율권을 손상 받지 않고 마지막까지 안전하게 보호해 주는 것이 국가의 의무임을 주지시키고 있다.

넷째, 자아실현의 원칙이다. 노인을 대상으로 하는 교육, 여가, 문화 프로그램을 제공해주어야 하는 국가의 의무를 제기하고 있다.

다섯째, 존엄의 원칙이다. 노인의 자신의 존엄성을 지킬 수 있고, 안전하게 살 수 있으며, 차별과 착취로부터 노인을 보호하기 위한 적절한 법적 장치들을 마련해두어야 함을 시사하고 있다.

1992년 UN은 비엔나 행동계획 10주년을 맞이하여 ‘고령화에 관한 선언’을 채택하였고, 20년 뒤인 2002년에 스페인 마드리드에서 제2차 세계고령화회의를 통해 ‘마드리드 고령화국제행동계획’을 마련하였다. 이 계획은 노인들이 안전과 존엄성을 가지고 노후를 보낼 수 있도록 시민권적 권리를 강조하였고, 지속적인 사회참여를 보장하는 원칙을 제시하였다.

## 2. 인권 개념에 대한 논의

인권은 인간이기에 갖는 천부적 권리라는 선형적이고 절대적인 최고선으로만 기술되어서는 무리가 있고, 시대상황과 사람들 사이의 의사소통과 상호작용을 통해 구성되고 진화하는 역동적인 개념이라고 할 수 있다(Ife, 2000). 그래서 인권을 바라보는 관점 또한 매우 다양하며 서술하는 방식에 따라 인권개념에 차이가 있을 수밖에 없다. 또한 인권에 대하여 자연법적 전통에 따른 천부적 권리로서의 인권개념이 지니는 모호함을 비판하면서 인권관련 헌장, 선언, 국제규약, 헌법 등에 의해 구체적으로 규정된 권리로만 보아야 한다는 관점도 있다(Sweet, 2003). 이와 같이 인권개념은 학자마다 다르고 시대와 사회적·문화적 맥락에 따라 달라지므로 개념을 명확하게 정의한다는 것은 매우 어려운 일이다. 인권의 사전적 의미는 ‘사람이 사람답게 살기 위해 필요한 것으로서 당연히 인정된 기본적 권리’ 또는 ‘인간이 자연인으로서 누려야 할 당연한 권리’를 의미한다. 그러나 세계인권선언에서는 ‘인간이 누구이고 무엇을 하든 인간에 하나의 존엄한 존재로서 존중받을 권리’로 규정하고 있으며, 우리나라의 국가인권위원회법에서는 ‘헌법 및 법률에서 보장하거나 한국이 가입·비준한 국제인권조약 및 국제관습법에서 인정하는 인간으로서의 존엄과 가치 및 자유와 권리’라고 규정하고 있다(국가인권위원회, 2014).

한국은 2007년부터 제1차 (NAP) 국가인권정책기본계획<sup>1)</sup>을 수립하여 국가단위의

인권보장을 위한 계획을 구체화하였고, 2019년 현재 제3차 NAP(2017~2022)의 과정 중에 있으며, 일곱 가지 정책과제를 제시하였는데 내용은 다음과 같다. 첫째, 모든 사람의 생명·신체를 보호하는 사회 둘째, 모든 사람이 평등한 사회, 셋째, 모든 사람이 기본적 자유를 누리는 사회, 넷째, 모든 사람이 정의 실현에 참여하는 사회, 다섯째, 모든 사람이 더 나은 미래를 추구하는 사회, 여섯째, 사회적 약자와 함께 하는 사회, 일곱째, 인권의식과 인권문화를 높여가는 사회이다.

인권이 삶을 영위하는데 필요한 자유와 욕구의 충족을 목적으로 한다는 점에서 노인복지 정책이나 실천과 깊은 연관성을 지니고 있다고 할 수 있다. 미래의 인권에 대한 담론 역시 고유의 이념을 계승하되 인간의 욕구충족과 역량강화를 통해 행복을 증진시킨다는 복지측면에서의 비전을 강조하게 된다.

패터슨(2006)에 따르면, 인권은 특정한 사회적·정치적 투쟁을 통해 수백 년간 만들어져 온 역사의 특수한 사물이다 라면서 인간 역사의 쓰라린 경험을 반성하면서 만들어진 경험적 개념이라고 하였다. 인권에 대한 담론은 창시자도, 주도적인 집단도, 결정적인 텍스트도 존재하지 않는다. 여러 주창자, 여러 소외집단, 여러 텍스트가 있을 뿐이다. 근대에서 현대로 이어져오면서 억눌리고 박해를 받았던 집단의 한숨과 염원이 조금씩 오늘날의 모습을 보이게 된 계기는 바로 1948년에 이루어진 세계인권선언이다. 왜냐하면 이를 계기로 전후의 모습이 대비되기 때문이다. 자세히 설명을 하자면 세계인권선언 이후의 인권의 모습은 혁명에 가깝고 전과 비교하기 위해 제2차 인권혁명<sup>2)</sup>이라고 명명한다. 제2차 인권혁명의 이론적 특징을 정리해보면, 첫째, 권리의 토대를 사회공동체 이전에 독립적으로 존재한 자연법이라고 가정하였다. 당시의 인권은 신법을 은연중에 전제하는 자연권이였다. 그러나 오늘날은 전체 인권공동체가 다양한 인권관을 가진 입장들로 이루어져 인권의 합의된 영역을 넓혀나가고 있다. 둘째, 제1차 인권혁명은 소유와 자유를 강조했다면 제2차 인권혁명은 평등을 강조한다. 불평등이 사회구조에 기인하여 초래되었고, 이러한 사회구조는 역사적으로 변화해 왔고, 또 변화시킬 수 있으므로 물질의 분배를 통해 가치 있는 결과물을 선택할 수 있는 평등권까지 보장해야 진정한 평등이라고 할 수 있다. 셋째, 국가의 부당한 개인권리 침해에 대항하는 패러다임(탄압패러다임)안에서 인권개념이 고안이 되었다면, 제2차 인권혁명은 인간의 여러 욕구를 적극적으로 찾아 보장해 주기 위해 국가의 개입을 확대하는 것이 개인의 권리보호를 위해 필요한 것(웰빙패러다임)이 되어버렸다. 따라서 국가만이 인권을 침해하는 것도 아니고 국가만이 보장해야 하는 의무의 주체가 되는 것

1) 국가인권정책기본계획이란?(NAP::National Action Plan for the Promotion and Protection of Human Rights) 인권과 관련된 법·제도·관행의 개선을 목표로 하는 범국가적 인권정책종합계획으로서 국내와 국제사회에 국가인권정책의 청사진을 제시하는 의미가 있음(법무부, 2018).  
 2) 조효제(2007)의 인권의 문법에 따르면, 1948년 세계인권선언이 제1차 인권혁명의 메아리를 간직한 채, 제2차 인권혁명의 문을 열어젖힌 문헌이라고 하였다.

이 아니라서, 공적 영역과 사적영역을 넘나드는 문제가 발생하게 된다. 따라서 갈링(2004)은 국가가 일차적으로 인권보호에 있어 책임이 있지만, 인권보호의 제도적 테두리, 즉 여러 주체들과의 전략적 선택과 협력, 모든 시민을 사회공동체 속에 포용하려는 노력, 국가인권기구의 역할도 점점 더 중요해지고 있다고 말한다. 마지막으로, 제1차 인권혁명은 형식적으로는 보편인권을 표방했지만 내용상으로는 한 국가의 시민권이라는 의미가 강했다. 그러나 제2차 인권혁명이후부터는 ‘시민적인 권리’에서 ‘모든 인간의 권리’로 권리의 내용이 이동하는 경향이 나타났고, 이는 20세기 중반부터 모든 나라에 만연하게 되어 인권문제를 놓고, 다른 나라를 비판하는 것은 자연스러운 일이 되었다.

### 3. 인권패러다임의 변화

UN의 1948년 세계인권선언에는 시민적·정치적·경제적·사회적·문화적 권리가 모두 포함되어 있다. 그러나 선언은 말 그대로 원칙과 기준을 제시하는 수준에 머무를 뿐, 세계 각국에 이를 강제할 수 있는 구속력이 없기 때문에 회원국에게 구체적인 의무를 부과하지는 않는다. 이에 따라 UN은 구체적인 권리와 권리행사에 대한 사항들을 규정하는 협약을 별도로 두고 있다. 그것이 바로 UN의 ‘인권에 관한 국제규약’이다. 1966년 ‘시민적 및 정치적 권리에 관한 국제규약(The International Covenant on Civil and Political Rights : ICCPR)’과 ‘경제적, 사회적 및 문화적 권리에 관한 국제규약(International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights : ICESCR)’에 대한 서면과 비준이 시작된 지 10년 후인 1976년에 와서야 발효를 위해 필요한 45개국이 비준함으로써 두 규약이 효력을 발생하게 되었다(우국회, 2014). 규약에 가입한 당사국들은 정기적으로 보고서를 제출할 의무를 지닌다. 우리나라도 1990년 7월 10일에 발효되었다. ICCPR의 내용에는 고문 또는 비인간적인, 굴욕적인 대우나 처벌을 받지 않을 권리, 신체와 자유와 안전에 관한 권리, 공정한 재판을 받을 권리, 이주와 거주에 관한 권리, 보통선거권에 의해 선거할 권리, 소수자 권리보호 등이 있다.

시민적 및 정치적 권리는 민주주의의 핵심요소가 되면 경제적 및 사회적 권리는 민주주의와 상호의존관계를 이룬다. 최소한의 경제적 인권도 보호되지 않으면 민주주의 체제가 위협을 받고, 사적 소유권을 중시하는 사람들의 존립기반 자체가 흔들리기 때문에 민주주의가 필요하다. ICESCR에는 근로의 권리, 사회보장권리, 교육에 대한 권리, 신체적·정신적 건강을 향유할 권리, 문화생활에 참여할 권리 등의 내용을 포함하고 있다.

집단의 의사결정을 위해 시민들 사이의 관계를 규정하는 권리가 있을 수 있는데, 이것이 '민주'권리라고 한다. 민주 권리는 참정권, 선거권, 피선거권, 의사표현의 자유, 집회의 자유, 결사의 자유 등을 말하고 이는 민주주의와 직접관련이 있다. 민주권리를 보장하기 위해서는 또 다른 인권의 도움이 필요로 한다. 바로 '자유'권리다. 개개인의 안전과 자유에 관한 권리를 말하며, 인간의 자율성이 자유권리의 기본정신이 된다 (Madhok, 2005). 이러한 자유권리에는 생명권, 안전권, 자기결정권, 노예가 되지 않을 권리, 사상과 양심의 자유, 종교의 자유, 사생활의 자유, 거주이전의 자유, 강제노역을 당하지 않을 자유, 적법절차 권리, 소급입법 금지 원칙 등이 있다. 즉, 자유 권리가 있어야 민주 권리를 행사할 수 있고, 민주 권리가 보장되어야 절차적 민주주의를 실천할 수 있다는 것이다. 따라서 자유권리와 민주권리를 합친 시민적·정치적 권리는 절차적 민주주의의 핵심요소이자 필요조건이 된다. 그러므로 다수의 횡포로 인해 소수의견이 보호받지 못하는 상황은 절차적 민주주의의 오랜 과제가 될 수밖에 없다. 시민적 및 정치적 권리를 표방한 제1세대의 인권은 주로 법률가들이 관심을 갖고 자유를 쟁취하기 위한 노력의 장이었는데, 사회복지분야에서도 사회적 보호를 필요로 하는 계층과 소수자의 권리를 옹호하는 활동과 인권을 보장하기 위한 노력을 전개하고 있다.

경제가 발전한 선진국에서도 적극적 사회정책 없이는 경제적·사회적 권리가 보장되지 않는 경우가 많으므로 경제적 인권보장에 초점을 맞춰 문제를 바라보면 경제발전의 절대적 수준도 중요하지만, 경제자원의 재분배가 가능하게 되는 경제구조, 사회제도, 공공정책 및 사회보장제도가 중요함을 우리는 인식해야 한다. 경제적·사회적 권리는 사회보장, 노동권, 휴식과 여가권리, 의식주, 모성보호, 어린이·청소년 권리, 교육권, 문화향유권 등이 포함된다. 이처럼 경제적 및 사회적 권리는 주로 교육권, 주거권, 건강권, 직업권, 사회보장권 등을 보장하는 노인복지제도가 확충되는데 큰 역할을 해왔고, 이는 공공과 민간에 의한 직접적인 서비스 제공과정을 인권보장의 한 과정으로서 제2세대 인권의 발달과정을 확인할 수 있다.

이처럼, 제1세대와 제2세대 이후를 구별해 인권을 생각하는 전반적인 틀 자체의 변화를 설명하는 견해에 따르면, 탄압 패러다임에서는 국가와 개인의 관계를 규율하는 시민적·정치적 권리가 중요하게 취급되었으나, 웰빙 패러다임에서는 경제적·사회적·문화적 권리가 인권 목록에 포함되었다. 그리고 권리를 보호하기 위해서는 그 의무 주체가 자신의 '대응'의무를 실천해야 하는데, 탄압 패러다임 하에서는 인권을 보호하기 위해서 국가가 부담하는 대응의무는 자유에 대한 개입을 가능한 한 적게 하면서 소극적으로 최소한의 법적 보장만 충족시키면 되는 것이었던 반면에, 웰빙 패러다임 하에서 국가의 대응의무는 인간의 여러 욕구를 찾아서 국가의 개입을 적극적으로 확대하는 것이 되었다. 이러한 관점에서 현대의 인권은 점점 더 탄압 패러다임에서 웰빙 패러다임으로 변화되었다. 또한 제3세대 인권은 집단권 혹은 연대권<sup>3)</sup>으로 더 이상 개인

의 문제로 인권을 규정하는 경향이 상대적으로 줄어들고 ‘집단의 권리’ 개념이 상대적으로 중요해지기 시작했다라는 의미이다. 예를 들면, 세계인권선언 제16조는 가정보호 조항을 두고 있고, 국제인권규약의 A, B규약 제1조 제1항은 똑같이 “모든 인민들은 (All peoples) 자기결정권을 가진다. 이 권리에 기초하여 모든 인민들은 자신들의 정치적 지위를 자유롭게 결정하고, 자신들의 경제적·사회적·문화적 발전을 자유롭게 추구한다.” 라고 규정하고 있다. 이는 가족, 인민, 집단을 개인만큼 중요한 인권의 주체로 인정하기 시작한 것임을 알 수 있다. 당사자가 아닌 인권약자와 함께 연대를 형성하는 연대권, 전쟁 없는 평화로운 사회생활을 누릴 권리, 환경에 대한 권리, 민족자결권, 문화유산에 대한 권리 등이 이에 속한다고 할 수 있다. 인권을 세대로 구분하면서, 앞 세대 인권을 대체하면서 뒤 세대 인권이 등장하는 것이 아니라. 인권은 전체적으로 하나를 이룬다는 불가분성의 원칙과 인권이 서로 의존하고 있다는 상호의존성 원칙을 전제하고 있다. 실제로 제3세대 인권의 주창자들도 제1세대 인권과 제2세대 인권을 배척하지는 않는다. 그러나 제3세대 인권은 앞 세대 인권처럼 국제조약법으로 보호를 받고 있지 않아 법적구조가 매우 취약하다. 그래서 제3세대 인권에 대해서는 아직은 미완성 상태라는 견해가 지배적인데, 이는 역사적인 측면에서 인권의 주체 인간이 개인을 뜻하지 집단을 의미하는 것은 아니라는 것이다(오병선 외, 2011). 박병도(2008)의 주장에 따르면, 독립적인 환경권이 국제적인 기본권으로 구체화되지 않고, 생명권, 사생활과 가정생활의 존중, 재산권 등 기존의 인권에 의하여 환경권을 실현하는 데는 한계가 있다고 보았다. 또한 권리를 궁극적으로는 강제할 수 있어야 하는데 제3세대 인권은 집행이 불가능하다는 것이다. 무엇보다 법적권리와 정치적 주장은 엄연히 다르다는 사실이다. 제3세대 인권은 법적권리인지 정치적 담론에서 비롯된 것인지 불명확하다는 것이다. 그러면서도 개인이 특정 국가의 국민의 지위를 넘어서 세계시민의 지위를 향해 나아가고 있음을 보여준다. 그 예로서 아프리카인권헌장에도 시민적·정치적 권리와 경제적·사회적·문화적 권리의 주체는 ‘모든 개인(every individual)’ 또는 ‘모든 시민(every citizen)’으로 표현하면서 제3세대 인권으로 분류되는 권리의 주체로는 ‘모든 인민(all peoples)’이라는 표현을 사용하고 있다. 이처럼 제3세대 인권은 개인에게 직접 보장된 권리라기보다는 개인들이 속해 있는 공동체의 정체성을 정의하는 집단적 권리라는 성격이 강하다는 점을 반영한 것이라고 할 수 있다.

다시말해, 인권은 원래 정치적·윤리적 이념으로 출발했다가 후에 법적으로 제도화되는 발전과정을 걸쳐다는 사실을 간과해서는 안된다.

현대인권은 점점 더 탄압 패러다임에서 웰빙 패러다임으로 변화하고 있고, 웰빙 패

3) 제3세대 인권은 프랑스 법학자 바삭이 분류를 처음 하였는데, 프랑스 혁명의 박애정신을 이어받은 것으로서 개인을 중심에 놓고 생각하는 전통적 자유주의 사상에서 벗어나 집단의 권리와 다문화주의로 주창되는 경향을 설명할 때 쓰인다. 이는 제3세계 민족주의와 관련해서 민족자결권, 전 인류 공통의 유산향유권 등으로 이어진다(Fukuyama, 2006).

러다임에서 인권은 삶의 질과 행복을 보장하는 문제에 관심을 더 많이 기울이고 있다.

#### 4. 인권과 노인복지

특히 노인복지의 실천에서의 원조관계는 바로 인권관점을 그대로 반영한 것으로 보인다. 초기의 노인복지실천에서는 사회복지사를 원조 제공자로, 수급자를 수혜자로 규정하고 도움을 주고받는 관계로 보았기 때문이다. 그러나 최근에는 수급권자가 무조건 받기만 하는 것이 아니며 원조 과정에 직접적이고 적극적으로 참여할 것을 강조하고 있으며, 사회복지사와 수급권자 간의 끊임없는 대화와 자발적 참여를 강조하고 있다. 다시 말해 노인복지실천 과정에서 욕구사정이나 서비스 계획수립, 프로그램 참여 등의 원조 과정 전반에 걸쳐 수급권자가 직접 참여하여 자신의 의사와 요구를 적극적으로 개진하고 스스로 서비스를 선택하고 결정할 수 있도록 하고 있다. 따라서 인권의 발달이 진전되고 있음을 알 수 있다. 좀 더 구체적으로 인권과 노인복지에 대하여 살펴보자.

인권과 노인복지는 서로 다른 길을 걸어 왔지만 두 분야는 많은 연관성 때문이다. 노인복지가 뿌리를 두고 있는 가치는 인권사상과 유사하다. 인간의 존엄성, 자유, 평등, 민주, 정의, 사회적 책임과 연대와 같은 노인복지의 기본가치는 인권에 함축되어 있는 가치와 동일하다. 또한 인권은 ‘인간이 그 자체로서 존엄성을 인정받고 인간답게 살아가는 데 필요한 모든 권리’를 말하는데 노인복지의 목적 또한 헌법에 명시되어 있는 바와 같이 ‘인간다운 노후 생활의 영위’로서 인권과 동일한 목적을 갖고 있다고 할 수 있다. 노인복지의 원칙은 자립, 보호, 참여, 자기실현, 존엄은 인간의 인간존엄권을 바탕으로 한 자유권과 사회권의 보장이라는 인권의 원칙과 동일하다. 그리고 노인복지 실천의 기본원칙이자 원조관계의 핵심이라 할 수 있는 수급권자의 자기결정, 수용, 비심판적인 태도, 비밀보장 등은 인권의 원칙이 내재되어 있다(Reighert, 2003). 이렇듯, 가치, 목적, 원칙 등을 통해 인권과 사회복지가 깊은 연관성을 가지고 있는지 확인할 수 있다.

노인복지정책과 실천의 다양한 급여와 서비스, 원조 행위는 결국 인권을 현실에서 구현해 내는 일종의 방법이다. 노인복지의 목적과 목표를 달성하기 위해 노인복지 정책과 노인복지 실천이라는 두 가지 방법을 활용한다. 현행 노인복지정책에 있어 소득보장, 주거보장, 고용보장, 건강보장, 사회서비스 등은 경제권, 주거권, 노동권, 건강권, 사회참여권 등의 자유권과 사회권을 보장하기 위한 급여와 서비스로 구성되어 있다. 그리고 노인복지실천에서 이루어지는 상담, 사례관리, 옹호나 지지, 평생교육프로그램, 지역복지 활동 등의 비물질적 사회서비스 역시 모든 노인의 문제해결, 욕구충

족, 사회적 기능 향상 등을 목적으로 하고 있으므로 노인에 대한 인간존엄권을 기반으로 하여 노인의 자유권과 사회권을 보장하기 위한 노력이라고 할 수 있다.

그러나 노인복지 분야에서는 노인복지정책과 실천을 통해 노인의 욕구충족과 문제 해결을 위한 서비스 제공에는 헌신적이었지만 노인복지가 추구해야 할 가치와 이념적 지향점, 궁극적으로 도달하고자 하는 목적에 대해서는 비교적 소홀했다는 비판이 제기되고 있다. 이는 한 국가의 사회 문제적 상황에서 오는 차이라고 보여 지지만 노인복지 제도의 발달 단계는 첫째, 자선과 구제, 둘째, 노인문제의 해결, 셋째, 노인의 욕구충족단계를 거치게 되며, 마지막 단계가 비로소 노인의 권리 보장 또는 인권보호의 단계로 진행한다(권중돈, 2011). 현재 우리나라의 노인복지정책과 실천은 노인복지제도 발달의 2단계 또는 3단계에 속하고 있지만 학술분야와 이념적 지향면에서는 4단계에 진입한 상황이라고 보여진다. 또한 2011년 6월 노인복지법 개정으로 인하여, 노인보호전문기관이 노인 인권 보호 사업을 펼치면서 공식화함으로써 노인복지 정책과 실천에서 인권관점을 기반으로 한 노인복지에 관심이 집중되고 있다.

한국은 1981년 처음 노인복지법이 제정되었을 때만 해도 의학기술의 발달과 문화생활의 향상으로 평균수명이 연장되어 노인인구의 증가추세를 예측하지 못한 채, 단지 산업화, 도시화, 핵가족화의 진전에 따라 노인문제가 점차 큰 사회문제로 대두되고 있음에 대처하기 위함에서 비롯되었다. 또한 우리 사회의 전통적 가족제도에 연유하고 있는 경로효친의 미풍양속을 유지·발전시켜 나아가는 한편 노인을 위한 건강보호와 시설의 제공 등 노인복지시책을 효과적으로 추진함으로써 노인의 열악한 생활을 복돋우어 주며 나아가 사회복지의 증진에 기여하려는 것을 목표로 세웠다. 그러나 IMF를 경험하면서 노인문제는 더욱 심각한 사회문제로 대두되어, 65세 이상 노인에 대하여 노령수당을 지급하였고, 기존의 양로시설과 노인요양시설 및 노인복지센터 외에 실비양로시설과 유료노인요양시설 및 노인복지주택이 신설되었으며, 노인복지대책에 관하여 국무총리 산하의 노인복지대책위원회를 설치하였다.

1998년 전(全)국민연금시대를 열면서 연금적용대상에서 제외되는 65세 이상 노인 중에 생활이 여전히 어려운 노인에게 적극적인 소득지원(경로연금)과 노인취업활성화를 도모(노인취업알선기관설립의 근거마련)하였고, 치매 등 노인성질환에 대한 효과적인 대처를 위해 노인전문요양시설과 유료노인전문요양시설 및 노인전문병원을 설치하는 노력을 하게 되었다. 2004년에는 노인보호전문기관 설치에 대한 근거 법령을 만들고, 노인학대 예방과 신고전화 설치 및 학대발생 시 수사기관 의무신고 등에 관한 관련조문을 신설하였다. 2005년에는 노인일자리전담기관 설치근거를 마련하여 노인들의 능력과 적성에 맞는 일자리의 개발 및 보급과 교육훈련 등에 대한 내용을 담았다. 또한 2007년에는 기초노령연금법을 제정하여 노인의 생활안정지원과 복지를 증진하려고 노력하였으며, 2008년에는 '치매와의 전쟁'을 선포하면서 제1차 치매종합관리대책(2008~2012)을 통해 전국 보건소에 치매상담센터를 설치하였고, 노인장기요양보험법

을 제정하였다. 관련법의 제정으로 노인복지시설이 개편되었는데, 무료·실비·유료 시설의 구분을 없애고, 양로시설·노인복지주택·노인요양시설 및 노인전문병원 등으로 구분하고, 노인공동생활가정 및 노인요양공동생활가정을 노인복지시설에 추가하였다. 2010년에는 노인장기요양보험으로 인해 수요가 급증하게 된 요양보호사에 대한 자격증관리 및 질적 저하의 원인이 되는 요양보호사 교육기관의 운영제도를 ‘신고제’에서 ‘지정제’로 변경하여 전문성을 갖추게 하였다. 2012년에는 치매관리법을 제정하여 치매에 관한 종합계획을 5년마다 수립하고, 치매검진사업 등의 치매예방과 치매환자가족의 사회경제적 부담을 줄이기 위한 지원사항 등을 적시하였다. 2016년에는 노인학대 사례가 꾸준히 증가함에 따른 법적·제도적 장치를 강화하고, 신고의무자의 범위를 넓히며, 노인학대 관련범죄 전력자의 취업을 제한하는 규정을 신설하여 관련자들의 처벌 수위를 강화하였다. 2018년 노인인권을 위한 노인복지시설의 설치·운영자 및 종사자, 이용자에 대한 인권교육을 실시하도록 하고, 독거노인지원사업과 노인성질환에 대한 의료지원 사업에 대한 비용지원 근거를 명시하였다.

앞에서 밝힌 바 있는 제3세대 인권은 제1세대와 제2세대 인권 개념에 비해서는 아직 생성중인 권리개념으로서 국경을 초월한 연대의 권리로서, 전지구적인 담론으로 인권을 개념화하고 있다. 따라서 정치적·경제적·사회적·문화적 자결을 향유할 권리를 위시로 하여, 경제적·사회적 발전을 향유할 권리, 자신의 발전에 유리한 환경에 대한 권리, 안정적이고 결집력 있는 사회에서 살 권리, 오염되지 않은 깨끗한 물과 공기, 식량에 대한 권리, 평화를 향유할 권리, 인류공동유산으로부터 이익을 얻고 그에 참가할 권리, 인도적 원조를 요구할 수 있는 권리, 과거와 미래의 인권침해문제를 연계하여 다루는 세대 간의 권리 등을 꼽았다. 따라서 사회복지실천분야에서 제3세대 인권의 발달과정 속에 자결권과 지속가능한 환경권 측면에서 노인스스로가 주체가 될 수 있는 지역사회개발의 맥락과 연결 지을 수 있다. 인권의 발달의 과정에서는 사회복지실천에서 지역사회개발의 측면을 강조하였는데(Ife, 2000), 이는 사회복지와 관련지어 보면, 사회복지전달체계를 의미한다. 사회복지전달체계는 포괄적으로 사회복지정책을 사회복지실천 즉, 서비스로 전환하는 과정에서 관여하는 조직간의 연결망으로서, 정책을 급여나 서비스로 당사자에게 전달하는데 어떠한 조직이 관여하고 어떠한 역할과 권한을 가진 사람들이 이를 책임지고 있는지를 보여주는 것이다. 따라서 사회복지전달체계는 사회복지정책을 통해 공급하는 급여와 서비스의 특성에 따라 달라진다. 다시말해, 제3세대 노인인권은 요즘 들어 추가된 사회서비스원, 커뮤니티케어, 치매국가책임제 등을 담고 있는 ‘통합적 돌봄체계 구축’과 맥을 같이한다고 볼 수 있다.

특히, 노인장기요양보험제도 도입 이전부터 의료와 요양에 따른 노인돌봄서비스가 이용자 중심의 통합적 서비스 체계로 구조화되어야 한다는 주장은 예전부터 있어왔다. 노인장기요양보험제도 도입이후에도 재가 중심의 돌봄서비스를 강화하고 의료와 요양이 연계되는 포괄적인 서비스 공급이 이루어져 하는 지역사회통합돌봄 구축을 표

명하였다(양난주, 2018).

노인복지실천 현장에서는 노인권인운동이나 노인보호전문기관의 설립 등을 통해 노인인권보호를 위한 노력을 해왔음에도 불구하고 여전히 부족한 실정이다. 이는 노인보호전문기관이 노인학대의 문제에 접근하는 것이 아니라 ‘학대’라는 좁은 틀을 설정하고 노인인권의 문제를 접근해 왔기 때문이다. 이는 아동복지법상의 아동학대 및 금지행위<sup>4)</sup>와 비교해보아도 알 수 있다.

아동복지법에 따르면, 아동학대는 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 의미한다. 그러나 노인학대는 노인복지법에 따르면, 노인에 대하여 신체적·정신적·정서적·성적 폭력 및 경제적 착취 또는 가혹행위를 하거나 유기 또는 방임을 하는 것을 의미한다. 노인에 대해서는 보호자를 주체대상에 포함하고 있지 않다. 물론 금지행위에서 ‘누구든지’ 어떤 행위를 해서는 안된다는 금지행위 조항이 있지만, 이 또한 아동복지법과는 상이하다. 노인복지법상 금지행위에는 첫째, 노인의 신체에 폭행을 가하거나 상해를 입히는 행위 둘째, 노인에게 성적 수치심을 주는 성폭행·성희롱 등의 행위 셋째, 자신의 보호·감독을 받는 노인을 유기하거나 의식주를 포함한 기본적 보호 및 치료를 소홀히 하는 방임행위 넷째, 노인에게 구걸을 하게 하거나 노인을 이용하여 구걸하는 행위 다섯째, 노인을 위하여 증여 또는 급여된 금품을 그 목적 외의 용도에 사용하는 행위 여섯째, 폭언, 협박, 위협 등으로 노인의 정신건강에 해를 끼치는 정서적 학대행위나 열되어 있다. 이처럼 아동복지법상의 제10호와 같은 조문은 없다.

아동발달과정에서는 양육이라고 한다면 노인의 경우에는 돌봄이라고 할 수 있다. 치매노인의 증가로 인해 올바른 판단을 못하는 경우나 죽기 전에 남은 배우자를 위하여 돌봄을 매개로 자식에게 사전증여를 하는 경우가 발생되었을 때 목적 이외의 용도로 사용하는 행위에 대해서는 법적 미비라고 보여진다. 경제위기와 노인빈곤문제로 인한 불효소송<sup>5)</sup>의 증가가 늘어나고 있는 요즘 이를 위한 보완책 마련이 시급하다고

4) 아동복지법 제17조(금지행위)에 따르면, 1.아동을 매매하는 행위 2. 아동에게 음란한 행위를 시키거나 이를 매개하는 행위 또는 아동에게 성적 수치심을 주는 성희롱 등의 성적 학대행위 3. 아동의 신체에 손상을 주거나 신체의 건강 및 발달을 해치는 신체적 학대행위 4. 삭제(아동학대범죄의 처벌 등에 관한 특례법 제정으로) 5. 아동의 정신건강 및 발달에 해를 끼치는 정서적 학대행위 6. 자신의 보호·감독을 받는 아동을 유기하거나 의식주를 포함한 기본적 보호·양육·치료 및 교육을 소홀히 하는 방임행위 7. 장애를 가진 아동을 공중에 관람시키는 행위 8. 아동에게 구걸을 시키거나 아동을 이용하여 구걸하는 행위 9. 공중의 오락 또는 흥행을 목적으로 아동의 건강 또는 안전에 유해한 곡예를 시키는 행위 또는 이를 위하여 아동을 제3자에게 인도하는 행위 10. 정당한 권한을 가진 알선기관 외의 자가 아동의 양육을 알선하고 금품을 취득하거나 금품을 요구 또는 약속하는 행위 11. 아동을 위하여 증여 또는 급여된 금품을 그 목적 외의 용도로 사용하는 행위

5) 불효소송이란? 부양을 조건으로 자신이 평생 모은 재산을 미리 상속했지만 자식들이 부양

보여진다. 이에 연구자는 노인 인권보호를 위한 제도로써, 제3세대 인권관점에서 보는 노인집단에 대한 영구적인 제도가 될 수 있는 성년후견제도<sup>6)</sup> 도입을 검토하고자 한다.

성년후견제도는 ‘질병, 장애, 노령 또는 그 밖의 사유로 인해 판단 능력이 상실되었거나 또는 불완전한 상태인 사람이 후견인의 도움을 받아 본인의 잔존능력을 이용하여 스스로 일상생활을 유지할 수 있도록 사회복지서비스 및 재산 관리와 같은 사무처리를 지원하는 제도’로서 개인의 인권을 보호하고 잔존능력을 바탕으로 자립적인 삶을 살 수 있도록 지원하는 제도를 의미한다. 이러한 성년후견제도는 자기결정권의 존중, 잔존능력의 활용, 정상화의 원리, 자립생활지원이라는 원칙을 기반으로 운용되고 있다(변용찬 외, 2009). 즉, 정신적 제약 등으로 인해 판단능력이 부족한 사람도 외부의 간섭 없이 자신의 삶과 관련된 결정을 자유롭게 내리고 그에 따라 행동하며, 남아 있는 능력을 최대한 존중받아야 한다는 것이다. 또한 사회구성원으로서의 권리를 누리며 지역사회 내에서의 통상적인 생활을 영위할 수 있어야 하고, 자신의 삶과 관련된 의사결정에 참여하며, 자신이 가진 능력을 최대한 활용하여 스스로 살아갈 수 있도록 하는 것이다. 이처럼 노인복지제도의 진전은 노인인권의 발전과정을 기초에 두고 일어난다는 것을 확인할 수 있다.

---

의무를 다하지 않았으며 상속했던 재산을 다시 돌려달라고 부모가 자식을 상대로 벌이는 소송을 말한다. 2002년 68건이었던 불효소송은 2010년 203건으로 3배 가까이 늘어나는 등 2010년대 들어와 급증하고 있다.

- 6) 이전의 민법에서는 자기판단 능력이 부족하거나 미약하여 자립적인 생활이 불가능하다고 판단되는 사람을 금치산자, 한정치산자로 규정하여 친족 중심의 후견인 법적행위를 대행하게 하는 제도가 있다. 그러나 이러한 과정에 노인 본인의 의사가 반영될 수 없기 때문에 인권 침해적인 요소가 많고, 개인의 복지증진에 크게 관심을 기울이지 못한다는 문제점이 지적되었다(한국장애인개발원, 2012). 이에 민법을 2011년 개정하여 2013년 7월부터 판단능력이 부족한 사람의 인권을 보호하고 잔존능력을 인정하면서 그의 복지를 위해 판단을 대리하거나 도와주는 성년후견제도를 도입하여 시행하고 있다.

### Ⅲ. 결론

현재 한국의 노인은 심각한 빈곤상태에 직면해 있다. 2019년 고령자통계에 따르면 현재 기준으로 고령자 중 연금 수령 비율은 절반에도 못 미치는 45.9%에 그쳤고, 연금수령자들의 월평균 수령액은 61만원인 것으로 조사되었다. 신체적, 정신적 노화로 인해 노동시장에서 적극적인 근로활동을 수행하는데 어려움이 있고, 전통적인 노인부양의식이 소멸해가며, 전적으로 가족부양을 책임졌던 여성이 노동시장에 편입되면서 돌봄의 책임은 국가로 이동하게 되어, 빈곤문제를 가지고 있는 노인은 이제 스스로 극복하기 어려운 현실에 놓이게 되었다. 통계청의 장래가구 추계 및 장래인구추계 자료에 따르면, 2018년 65세 이상 독거노인의 수는 140만 5천명으로 전체 65세 이상 노인인구의 19.0%로 나타났다. 독거노인 비율은 2000년 16.0%에서 2005년 17.3%, 2010년 18.5%로 지속적으로 증가추세이다. 2015년 독거노인 비율은 18.4%로 2010년 이후 정체되었으나, 2016년 이후 다시 증가추세를 보이고 있다. 또한 65세 이상 노인인구의 상대적 빈곤율<sup>7)</sup>은 2017년 42.2%로 전체 평균보다 24.8%p 높은 것으로 나타났다.

또한 65세 이상 고령자 10명 가운데 3명은 일을 하고 있는 것으로 나타났다(통계청, 2019). 또한 일하는 노인들은 일을 하지 않는 노인들보다 건강상태가 좋다고 생각하고 있었고, 노인 3명중 2명은 생활비를 벌기 위해 계속 일하기를 원했다. 이처럼 노인들이 처한 상황을 보면, 노인인권의 사각지대 많음을 알 수 있다.

오늘날 인권의 발달단계는 사회적 보호를 필요로 하는 소수자의 권리옹호활동과 인권보장을 위한 노력인 1세대 인권에서 공공과 민간에 의한 직접적 서비스를 제공하는 과정으로 이해되는 2세대 인권을 거쳐, 기존의 개인적 수준이 아닌 집단적 수준의 권리인 3세대 인권으로 인식되고 있다. 이는 지난 노인복지제도의 역사속에서 우리는 탄압패러다임에서 웰빙패러다임으로의 전환이 되었음을 확인할 수 있었다.

20세기 중반 이후 급격한 산업화가 초래되면서 경제발전과 의학기술의 발전 등으로 평균수명 연장과 사망률의 저하에 따른 급속한 고령화가 진전되었고, 한국의 경우에는 6년 후인 2025년에 노인인구가 전체인구의 20%이상을 차지하게 되는 초고령사회 진입을 앞두고 있다.

따라서 웰빙패러다임이 지배하는 현재 생애주기에 놓인 노인이 주체로서 완성되기 위해서는 노인복지실천에서 인권관점을 기반으로 한 급여나 서비스가 제공되기 위해서는 노인인권보호를 위한 법률이 제정되고 정비되어야 한다. 노인복지법을 개정하여

7) 상대적 빈곤율이란? 전체 인구 중 빈곤층의 비율로 소득불평등을 보여주는 대표적인 지표로 사회의 질 측정에 중요한 지표이다.

‘권리로서의 복지’의 성격을 보다 분명히 하고 노인차별 금지와 인권보호에 관한 구체적인 조항을 신설하여 노인인권을 보호하기 위한 법적·제도적 기반을 구축해야 한다.

이러한 법적 제도의 개선과 함께 민주주의 체제에서 노인의 삶의 질 향상에 기여하려면 노인복지정책의 영역에서도 인권관점을 적용하는 것이 가장 확실한 방법일 것이다. 시혜적 성격의 복지정책을 권리로서의 복지 정책으로 전환시켜야 한다(조효제, 2007). 노인에게 제공되는 급여나 서비스는 국가가 노인의 삶의 질을 향상시키기 위해 선택한 행동노선인 정책에 의해 이루어지므로 인권관점에 근거한 노인복지 정책의 개발과 시행이 요구된다(권중돈, 2011).

현행 노인복지정책에서는 학대나 차별 같은 노인인권이 침해된 사례에 개입하는 소극적 인권보호정책에 머무르고 있는데, 인권이 침해되기 이전에 이를 예방하고 노인의 인권을 보호할 수 있는 제도정비를 통해 적극적인 노인인권보호 정책을 세워야 할 것이다. 노인복지정책의 목표에 ‘노인의 삶의 질 향상과 권익보호’를 명기하고, 소득보장, 주거보장, 고용보장, 건강보장, 사회서비스 등 모든 세부 영역에서 인권관점을 기반 한 정책이 개발되고 집행되어야 한다. 이와 같이 인권관점을 기반으로 한 노인복지정책의 방향이 전환되어야 비로소 노인인권보장이 완성이 되는 것이다.

[참고문헌]

- 고명석, 「사회복지와 인권」, 동문사, 2019.
- 권중돈, ‘노인인권보호를 위한 노인복지기관의 역할과 현실’ 부산중구노인복지관 개관 5주년 기념세미나 자료집, 2011.
- 국가인권위원회, 「노인인권 길라잡이:노인복지시설 인권교육교재」, 2014.
- 국가인권위원회, 「노인인권논문집」,2010.
- 국가인권위원회, 「노인과 인권」, 정진주, 사회건강연구소, 2016.
- 국가인권위원회, 「노인인권종합보고서」, 2018.
- 국가인권위원회, 사회복지분야 인권관점 도입·확산을 위한 워크숍 자료집 22-43, 2006.
- 김영중, 「한국의 사회복지서비스」, 학지사, 2019.
- 박병도, 「인권법 : 연대의 권리, 제3세대 인권」, 아카넷, 2006.
- 변용찬 외, 「성년후견제 사회복지분야 지원방안 연구」, 한국보건사회연구원, 2009.
- 손병돈 외, 「사회복지와 인권」, 양성원, 2008.
- 양난주, 노인돌봄서비스 공급체계의 재검토 : 조치와 선택의 이분법을 넘어 한국노인 복지학회 학술대회 자료집 14-36, 2018.
- 우국희, 「노인의 자기방임 : 위협과 권리 사이」, 공동체, 2014.
- 정진주, 「나이들어도 괜찮을까? 존중 받는 노인을 위한 인권이야기」, 삶은책, 2017.
- 조효제, 「인권의 문법」, 서울:후마니타스, 2007
- 통계청, 「2019 고령자 통계」,2019.
- 통계청, 「2018 고령자 통계」, 2018.
- 한국장애인개발원, 「성년후견제도의 이해」, 2012.
- Fukuyama, francis. Identity, immigration, and liberal democracy. Journal of Democracy 17(2) 5-20, 2006.
- Garling, Marguerite. Enhancing Access to Human Right. Versoix, Switzerland:International Council on Human Rights Policy, 2004.
- Ife, J. Human right and Social work, Columbia University Pres, 2000.
- Ife, J. Human right and Human services: Opportunities and challenges.
- Patterson, Orlando, “God`S gift?”. The New York Times 19 December: A31, 2006.
- Reighert, E. Social work and Human right: A foundation for policy and practice. New York: Columbia University Press, 2003.
- Sweet, W. Philosophical theory and the universal declaration of human right. Univ of Ottawa Pres, 2003.

[국문초록]

## 인권관점에서 바라본 한국의 노인복지제도 변화

김수정

(부산가톨릭대학교 사회복지학과 교수)

본 연구는 인권의 관점에서 한국의 노인복지제도의 변화를 살펴보고자하였다. 현재 한국의 노인은 심각한 빈곤상태에 직면해 있다. 2019년 고령자통계에 따르면, 고령자 중 연금 수령 비율은 절반에도 못 미치는 45.9%에 그쳤고, 연금수령자들의 월평균 수령액은 61만원인 것으로 조사되었다. 신체적, 정신적 노화로 인해 노동시장에서 적극적인 근로활동을 수행하는데 어려움이 있고, 전통적인 노인부양의식이 소멸해가며, 전적으로 가족부양을 책임졌던 여성이 노동시장에 편입되면서 돌봄의 책임은 국가로 이동하게 되어, 빈곤문제를 가지고 있는 노인은 이제 스스로 극복하기 어려운 현실에 놓이게 되었다.

오늘날 인권의 발달단계는 사회적 보호를 필요로 하는 소수자의 권리옹호활동과 인권보장을 위한 노력인 1세대 인권에서 공공과 민간에 의한 직접적 서비스를 제공하는 과정으로 이해되는 2세대 인권을 거쳐, 기존의 개인적 수준이 아닌 집단적 수준의 권리인 3세대 인권으로 인식되고 있다. 이는 지난 노인복지제도의 역사 속에서 우리는 탄압 패러다임에서 웰빙 패러다임으로의 전환이 되었음을 확인할 수 있었다.

따라서 웰빙 패러다임이 지배하는 현재 생애주기에 놓인 노인이 주체로서 완성되기 위해서는 노인복지실천에서 인권관점을 기반으로 한 급여나 서비스가 제공되기 위해서는 노인인권보호를 위한 법률이 제정되고 정비되어야 한다. 노인복지법을 개정하여 '권리로서의 복지'의 성격을 보다 분명히 하고 노인차별 금지와 인권보호에 관한 구체적인 조항을 신설하여 노인인권을 보호하기 위한 법적·제도적 기반을 구축해야 한다.

노인복지정책의 목표에 '노인의 삶의 질 향상과 권익보호'를 명기하고, 소득보장, 주거보장, 고용보장, 건강보장, 사회서비스 등 모든 세부 영역에서 인권관점을 기반한 정책이 개발되고 집행되어야 한다.

---

**주제어:** 인권관점, 탄압 패러다임, 인권 패러다임, 웰빙 패러다임,  
노인복지제도의 변화

---

[Abstract]

## Changes in the Elderly Welfare System in Korea from the Human Rights Perspective

Kim, Soo Jung

(Professor, Department of Social Welfare Catholic University of Pusan)

In these days, elderlies are facing severe poverty in Korea. According to the elderlies statistics, among elderlies, pension receiving ratio is less than half, being 45.9% as of now. The average amount of pension received was 610,000 won per one month. They are hard to participate in labor market due to physical and psychological aging.

As traditional mind for elderly care diminishes, and as the woman who had taken care of the elderly became to be part of labor market, the responsibility of elderly care is now on the government. This makes the elderlies in poverty unable to make living by themselves.

In these days, human right development has come to its 3rd stage. At the 1st stage of human right, efforts were made to take care of the minorities in need of social care and to protect human right. At the 2nd stage of human right, service was directly provided by the public and civil sectors. And at the 3rd stage now, human right is not perceived as an individual right like before, but as a collective right.

Like this, we could understand that, in the history of welfare system for elderly, paradigm has shifted from oppression paradigm to well-being paradigm. In that regard, for the elderly to become the principal agent in these days of well-being paradigm, and for providing pensions and services on the human right perspective while realizing elderly welfare, the laws for elderly human right protection must be legislated and rearranged.

Elderly Welfare Act needs to be amended to make it clear that the welfare is the right, and to newly provide specific clauses for elderly discrimination

prevention and human right protection, thereby setting up a legal and institutional ground for elderly human right protection.

In the object of elderly welfare policy, it must be stipulated that the elderly's life quality should be enhanced and their human right must be protected. And the policy must be developed and executed on the perspective of human right in all specific areas including revenue, housing, employment, health and social services.

---

**key words** : the human right perspective, oppression paradigm, the human right paradigm, well-being paradigm, changes in Elderly welfare system

---



# 수용자 자녀 권리보장을 위한 국내 제도 개선방안 연구\*

## -사례분석을 중심으로-

최 경 옥\*\* · 이 경 림\*\*\*

### 目 次

I. 서론	IV. 현행 제도 분석을 통한 수용자 자녀 권리 현황 검토
II. 수용자 자녀 권리보장의 이론적 토대	1. 수용자 자녀에 대한 현행법 상 정의와 권리
1. UN 아동권리협약의 내용	2. 수용자 자녀 복지 지원
2. 수용자 자녀 권리 보장의 필요성	3. 수용 단계에 따른 수용자 자녀 지원
III. 아동권리에 기반 한 사례 검토	V. 결론 및 개선방안
1. 사례 수집방법 및 분석방법	
2. 사례 개요	
3. 수용자 자녀 권리침해 이슈	

## I. 서론

부모가 수감된 후 세상에 남겨진 수용자 자녀들은 ‘범죄 가해자 가족’에게 보내는 비난과 수치심을 떠 앓은 채, ‘잊혀진 피해자’, ‘제2의 피해자’로 살아왔다.

많은 연구에 의하면 수용자 자녀는 가족의 범죄와 수감으로 인해 가장 큰 피해를 입게 된다. 수용자 가족이 겪게 되는 심리적 불안정, 수치심, 죄책감이 자녀에게도 고스란히 전해져 자녀들 또한 불안, 우울, 낮은 자존감 등의 심리적 어려움을 겪는다.

\* 투고일: 2019.11.17., 심사일: 2019.11.18.-2019.11.22., 게재 확정일: 2019.11.22.

\*\* 제1저자, 아동복지실천회 세움 연구소 부소장

\*\*\* 공동저자, 아동복지실천회 세움 대표

부모와의 분리 시 겪을 혼란과 충격을 완화시키고 긍정적인 도움을 줘야 하는 다른 가족들은 사건을 해결하기 위해 뛰어 다녀야 하고 경제적인 문제를 책임지느라 자녀들을 방치하기도 한다. 이로 인해 자녀들에게서 발생할 수 있는 문제를 예방하거나 개입해야 하는 적절한 시기를 놓치게 되기도 한다(스즈키 노부모토, 2014). 부모의 범죄 사실이 지역사회에 드러나면서 자녀들 역시 주민들의 손가락질과 차가운 시선을 받으며 살아야 했고 이로 인해 자살충동이나 괴로움을 겪기도 했다(이경림·최경옥, 2016; 신연희 외, 2017; 최경옥·이경림, 2017). 빈곤이나 가정해체, 양육환경의 변화는 자녀들의 안정적인 생활 적응, 학습 환경에 손상을 주기 때문에 학교부적응과 학습부진, 비행행동 가담 등 부정적인 영향을 줄 가능성도 크다(Bilchilk, 2007). 뿐만 아니라 부모의 수용사실로 인해 받은 충격과 실망, 궁금증이 해소되지 못한 채 가족 내 존재하는 비밀과 폐쇄적인 분위기 등으로 인해 자녀들은 눈치를 보며 점차 소극적으로 변해가거나 위축되는 모습을 보이기도 한다(최경옥, 2017). 이처럼 부모의 수감이 수용자 자녀에게 미치는 부정적인 영향이 매우 크고 중요함에도 불구하고 국내 수용자 자녀의 삶은 오히려 범죄 피해자와 비교되면서 불가피하게 겪어야 되는 일로 간주된 채 간과되어 왔다.

국내에서 수용자 자녀의 문제가 공식적으로 등장하게 된 것은 2007년 법무부 인권국과 형사정책연구원의 ‘수형자 가족관계 건강성에 관한 실태조사’로 시작된다(신연희 외, 2017). 이 연구에서 수용자들의 가족과 가족관계의 중요성이 다루어졌고 가족의 건강성을 유지하기 위한 경제적 지원과 자녀양육에 대한 지원과 욕구들이 드러나면서 수용자들의 자녀라는 존재가 비로소 거론되게 되었다(전영실·신연희·김영식, 2007). 그러나 그 관심도 잠시일 뿐, 수용자 자녀의 규모나 생활실태를 알아보기 위한 국가주도의 조사나 연구는 시행되지 않았다. 다른 사회문제와 달리 수용자 자녀들에 대한 사회적 관심은 이어지지 못했고 주요 정책이나 제도적 법적 지원체계에서도 소외되어 왔다.

수용자 자녀의 권리보장에 관한 근거는 유엔의 아동권리협약에서 출발한다. 1989년 채택된 유엔 아동권리협약에서는 어떠한 아동도 부모의 상황이나 법적 신분으로 인해 차별받아서 안 되며(제2조), 아동의 최고 이익이 보호되어야 한다(제3조)는 것을 명시하고 있다. 특히, 2011년, 유엔아동권리위원회에서 “수용자 자녀가 겪는 고통에 주목하고 수용자 자녀도 다른 아동과 똑같은 권리가 있고 각 회원국은 수용자 자녀의 권리는 부모가 체포되는 순간부터 법집행, 교도소 사업절차 등의 모든 단계에서 고려되어야 한다”라는 일반논평을 발표하였다. 이에 한국형사정책연구원의 수용자 자녀 문제와 대응방안에 대한 연구를 통해 수용자 자녀를 위한 사회적 역할과 관심의 필요성이 제기되면서 수용자 자녀의 권리가 세간의 주목을 받기 시작했다(박선영·신연희, 2012). 그 후, 2017년에 비로소 국가인권위원회의 용역 사업으로 “수용자자녀 인권 상황 실태조사”가 시행되면서 수용자 자녀의 규모와 생활실태가 최초로 밝혀졌다. 이

를 계기로 2018년부터 언론과 국회에서 자녀의 권리와 복지지원에 대한 제도 마련을 위한 움직임이 본격적으로 시작되었다. 그 결과 2019년 4월 개정된 “형 집행법과 수용자처우에 관한 법(이하 형 집행법)”에서는 수용자 자녀 지원에 관한 일부 내용이 처음으로 등장하게 되었고 개정되기에 이르렀다<sup>1)</sup>.

그러나 여전히 수용자자녀에 대한 조사나 연구가 국가 주도적으로 지속적으로 실시되지 못하고 있으며 권리 보장에 대한 국가차원의 계획과 제도 마련도 부실한 상황이다. 수용자 자녀의 권리 침해가 되는 문제를 해결하고 권리의 원칙을 수행하기 위한 법적 근거도 부족하고 주관 행정부처도 없으며 수용자 자녀 권리는 정책 아젠다로 부각되지 못하고 있다. 약자의 권리를 보호하고 보장하기 위해 존재하는 사회복지 분야 내에서도 수용자 자녀에 대한 관심, 그리고 제도적 개선에 대한 실천은 매우 부족하다. 따라서 수용자 자녀 권리 보장을 위한 정책과 제도를 보완하고 이를 위한 실천의 구체적 지침을 마련하기 위한 시도가 매우 필요하다.

이러한 문제의식을 토대로 본 연구는 수용자 자녀들이 경험한 권리 침해 사례를 토대로 권리보장과 실천을 위한 국내 법제를 살펴봄으로써 개선 방안을 마련하고자 수행되었다. 이후 수용자 자녀 권리보장과 실천을 위한 제도 마련의 기초자료로 활용하고자 한다.

## II. 수용자 자녀 권리보장의 이론적 토대

### 1. UN 아동권리협약의 내용<sup>2)</sup>

아동권리협약은 1989년 UN총회에서 만장일치로 채택되고 1990년 9월부터 발효된 국제조약이다. 대한민국은 1991년 12월 20일에 아동권리협약에 비준하였다. 헌법 제 6조 제1항에서 국제법규는 국내법과 같은 효력을 가진다고 규정하고 있는 바, 아동권리협약은 국내법과 동일한 효력을 가지게 되었다고 볼 수 있다.

아동권리협약은 아동을 보호의 대상이며 적극적인 권리의 주체자로 승인한 국제문서이며 세계 모든 아동이 행복한 세상을 만들고자 하는 국제사회의 염원이 담겨져 있다. 이 국제협약의 조문에서 규정하고 있는 아동 권리의 내용은 생존권, 보호권, 발달권, 참여권으로 분류될 수 있다. 아동권리협약의 내용을 통해 살펴 본 수용자 자녀의 권리와 관련 조항은 다음과 같다.

---

1) <http://www.moleg.go.kr/main.html>

2) <https://www.unicef.org/child-rights-convention>

협약 제2조에서 제시된 부모의 상황이나 사회적 신분 등에 관계없이 어떠한 종류의 차별 없이 아동의 권리를 존중하고 보장하여야 한다는 점에서 이 협약에서는 부모의 수감으로 인한 자녀에 대한 차별이나 낙인이 없어야 한다는 점을 규정하고 있다. 제3조 공공 또는 민간기관, 법원, 행정당국 또는 입법기관 등에 의하여 실시되는 아동에 관한 모든 활동에 있어서 아동의 최선의 이익이 최우선적으로 고려되어야 한다는 점, 제4조 당사국은 아동의 권리를 실현하기 위하여 모든 적절한 입법적·행정적 및 여타의 조치를 취해야 한다는 점에서 수용자 자녀를 보호하기 위한 국가와 사회의 책무가 확인되었다. 앞의 조항에서 살펴볼 때 수용자 자녀는 다른 아동이 가지는 보편적인 인권을 당연히 동등하게 부여받으며 부모의 수감으로 인해 차별을 받거나 최우선의 이익이 침해되는 점을 국가나 사회로부터 보장받을 수 있다는 점이 분명하게 제시되고 있다.

수용자 자녀들은 부모가 수감되면 부모와 강제로 분리되고 부모로부터 양육 받지 못하는 상황들이 발생하게 되는데 여기에서 권리 침해 상황이 예상 될 수 있다. 이에 대한 부분도 협약에서 찾아볼 수 있다. 제7조 부모에 의하여 양육 받을 권리, 제9조 일시적 또는 항구적으로 가정환경을 박탈당한 경우 국가로부터 특별한 보호와 원조를 부여받을 권리, 제20조 일시적 또는 항구적으로 가정환경을 박탈당한 경우 국가로부터 특별한 보호와 원조를 부여받을 수 있는 권리 등이다.

그밖에도 협약에서는 생존, 발달의 권리(제6조) 아동본인에게 영향을 미치는 모든 문제에 대한 견해를 표시할 자유 및 사법적·행정적 절차상 진술의 기회(제12조), 사생활을 보호받을 권리(제16조), 교육받을 권리(제28조) 등이 제시 되고 있으므로 수용자 자녀들이 안전한 곳에서 건강하게 성장하고 교육받고 자신의 삶에 대해 알고 참여 할 권리나 수용자 자녀라는 사실에 대해 노출되지 않고 보호받을 권리가 있다는 사실을 확인할 수 있다.

한편, 아동권리 협약 제43조에 근거하여 설립된 유엔아동권리위원회는 2011. 9. 30. “수용자의 자녀들(Children of Incarcerated Parents)”이라는 주제로 일반토론의 날을 개최하였다. 이 토론에서 협약 당사국에게 수용자 자녀에 관한 정책과 실천 지침을 제공하는 것을 목표로 체포, 조사, 재판, 선고, 수감, 출소 및 가족·사회 재통합 단계에 이르기까지 수용자 자녀의 권리를 보장하기 위한 입법구조를 마련하는 것이 중요하다는 것을 권고하였다<sup>3)</sup>. 권고사항은 11개이며 다음과 같다.

1) 주된 양육자에게 선고할 때 가능한 비 구금 조치를 고려할 것 2) 관련자들이 수용자를 체포하거나 형사 절차의 모든 과정에서 수용자 자녀의 권리를 보호하는지 모니터링 할 것 3) 아동이 부모와 함께 수용시설에서 지낼 때 아동 최선의 이익을 고려

3) “Report and Recommendations of the Day of General Discussion on Children of Incarcerated Parents”. Office of the United Nations High Commissions for Human Rights, <http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/CRC/Pages/Discussion2011.aspx>, 2019. 11. 8. 확인.

하고 충분한 사회서비스를 제공할 것 4) 부모가 강력범죄자인 경우 자녀를 사회적 낙인으로 부터 보호하기 위해 언론은 수용자 자녀의 권리 관련 법령을 준수하고 책임질 것 등이다. 또한 5) 수용자 부모와 아동친화적인 환경에서 부모와의 정서적으로 결합할 수 있도록 하며 선고 시 양형에 아동을 고려하며, 아동이 면접하기 쉬운 곳에 부모를 배치해야 하며, 당사국은 면접을 위한 관련 비용을 지원해야 할 것 6) 당사국과 관련기관은 수용자 자녀에게 미치는 모든 결정에서 아동의 의사를 고려할 것 7) 아동의 거처나 양육자가 변경된 경우 유엔 아동권리위원회의 대안적 보호 가이드라인에 따라 아동을 보호하고, 판결과 재판 전 대책을 강구할 때 아동의 대안적 보호를 고려해야 할 것 8) 부모의 수용으로 인한 자녀권리가 박탈될 때 아동이익을 최우선적으로 고려할 것 9) 수용자 자녀는 부모의 상황에 대해 진실을 알 권리와 관련 지원정책에 대하여 알권리를 제공해야 하며 당사국은 아동 실태와 기록 수집 후 아동을 지원할 것 10) 전화, 화상 등 접촉이 쉽도록 자녀 지원정책을 마련하고 비용 지원할 것 11) 수용자 자녀들과 접촉하는 모든 전문가들에게 수용자 자녀권리를 교육하고 훈련을 제공할 것, 교육은 제도화하고 정기적으로 아동권리를 포함한 인권교육을 내용으로 해야 하며 정기적으로 모니터링 해야 할 것 등이다. 따라서 이 모든 것을 종합해 볼 때 부모가 비록 수용되었다고 해도 아동 당사자는 최대한 생존, 보호, 발달, 참여권이 침해당하지 않도록 양육 받을 수 있는 권리가 보장되어 있으며 협약의 당사국과 사회는 아동의 권리를 보장하기 위한 지원을 제공해야 한다고 해석할 수 있다.

## 2. 수용자 자녀 권리 보장의 필요성

부모가 교도소에 갇힌 미성년 자녀는 아동이라는 이유만으로 아동에게 주어지는 당연한 권리를 보장받아야 하지만 특히 수용자의 자녀라는 이유로 국가와 사회의 지원이 더욱 필요하다.

우선적으로 수용자 자녀의 문제해결 및 비행예방 차원에서 권리보장이 이루어져야 한다. 선행연구에 의하면 부모의 체포와 구금으로 이어지는 과정 속에서 수용자 자녀가 겪는 고통과 피해는 매우 크다. 수용자 자녀들은 부모와의 갑작스런 분리로 트라우마를 경험한다. 걱정과 분노, 슬픔, 죄책감 등을 느끼며 이사를 가야하고 친구와 헤어지며 자신들을 돌보는 사람들이 빈번하게 바뀌게 되는 이중의 고통 속에서 혼란과 우울 감정을 느끼게 된다(최경옥·이경림, 2017; Binswanger et al, 2009 ; Foster & Hagan, 2013).

국내 연구에서도 자녀 5명 중 1명은 심리·정서적 어려움과 학교부적응 문제가 있었고 고 10명 중 1명은 비행에 노출되고 있었다. 외부로 드러나는 문제 말고도 외로움, 불

안, 무력감, 수면장애나 식이장애 등의 위축행동을 보이고 우울, 불안, 자살 충동으로 이어지기도 했다(신연희, 2015). 심하게는 가출, 폭력, 절도나 공격적 행동이 드러나기도 한다(신연희·변호순, 2014). 또한 부모가 수감된 후 부모의 부재는 자녀를 위한 경제적 자본과 사회적 자본 두 측면에서 감소를 초래하게 되어 남겨진 자녀의 삶이 어려움에 빠지게 한다. 학교부적응이나 학습 부진 등으로 인한 어려움을 겪게 되며 학업을 중단하기도 하였다(Haskins, 2014; Huynh-Hohnbaum, 2015). 부모의 부재로 이른 시기에 경제활동을 하게 되고 이른 결혼을 하거나 비행에 연류 될 가능성이 높아지게 된다. 연구에 의하면 아버지의 구금을 경험한 아동들은 가정이 없어지면서 집을 떠나 떠돌아다니고 심각한 빈곤을 겪는 것으로 드러났다(Wildeman, 2014). 부모의 감독, 관리, 지도, 지원, 유대감이나 역할모델 등 측면에서도 수용자 자녀들은 사회적 자본의 결손과 사회화의 기회를 박탈당하게 된다(Farrington, 2002; Jubry & Farrington, 2001). 따라서 부모의 부재는 비행과의 관련성도 높다. 미국의 청소년건강 종단연구에서 부모가 구금된 청소년들은 약물남용에 노출된 비율이 높게 나타나 연구자들은 부모의 범죄적 성향이 부정적으로 전이됐을 가능성을 주장하기도 했다(Roettger et al, 2011). 수용된 부모가 자녀에게 범죄대물림 현상의 직접적 요인인 것은 아니지만 빈곤이나 범죄에 취약한 환경에서 성장하게 되면서 결과적으로 비행행동이 증가하게 되는 것으로 볼 수 있다.

그러나, 모든 수용자 자녀들이 다 어려움을 겪거나 부적응 상황에 처하는 것은 아니다. 선행연구에 의하면 이들이 비록 부모의 수감으로 초기에는 충격을 받고 고통을 당할지라도 자신들이 직면한 위기의 상황에서 잘 극복하고 이겨낼 수 있다면 다시 제자리로 돌아오거나 문제가 그리 오래가지 않을 가능성은 얼마든지 존재한다. 가족 간 유대감을 통해 위기상황에서 지탱할 힘을 다시 회복하고 도움과 격려의 손길을 보냈던 지지체계를 잘 만나면서 회복탄력성을 얻게 된다면 수용자 자녀들은 일상으로 돌아와 자신의 삶을 살며 이전보다 더 성숙하게 발달할 수 있게 된다(이경림·최경옥, 2016; 최경옥·이경림, 2017). 따라서 수용자 자녀들을 직접적으로 보호하고 지원하거나 위기를 극복하도록 도울 보호체계를 만드는 일은 문제해결과 비행을 예방하는 일이며 수용자 자녀 권리보장의 지름길이 될 수 있다.

수용자 자녀를 지원해야 하는 또 다른 필요성은 부모의 재범방지과 예방을 통한 사회 안정과 사회적 비용감소의 측면에서 그렇다. 범죄자가 죄를 다시 저지르는 것을 막기 위해서는 사회적 지원이 필요하며 그 중요성이 점차 부각되고 있다는 사실은 이미 오래전부터 알려졌다. 타인과의 애착과 유대감은 수용자가 범죄를 저지르는 것을 막아주게 된다. 특히 교도소에서의 가족구성원이나 친척, 친구와의 면회는 애착과 교류의 중요한 역할을 한다.

Bales & Mears의 연구에서도 플로리다 주립교도소 7,000명의 수용자를 조사한 결과 방문 빈도, 시간, 방문자 유형이 재범에 영향을 주는 요인으로 드러났다. 교도소

수감 중 가족과 친지의 방문은 수용생활을 안정시켜주고 출소 후 재범을 억제하는 게 효과가 있다는 사실이 입증된 것이다(Bales & Mears, 2008).

여성수용자 연구에서도 자녀와의 재결합 여부는 재범방지를 위한 강한 동기부여가 된 것으로 나타났다. Derkzen과 동료들의 연구에 의하면 캐나다 수형자 6,537명을 조사한 결과 교도소에 수감되어 있을 때 누구의 방문도 받지 않는 수용자, 지인의 방문을 받은 수용자, 특별한 가족방문을 받은 수용자 세 그룹으로 나누어 분석한 결과 방문을 받은 수용자가 방문을 받지 못한 수용자보다 재범률 가능성이 낮았고 사적인 가족 방문을 받은 수용자들의 재범률이 가장 낮은 것으로 조사되었다(Derkzen, 2009). 최근 연구에서도 가족관계 회복이 교도소 내 적응과 사회 안전에 핵심적인 역할을 수행한다는 것이 밝혀졌으며(Grier, 2015), 가족 간의 갈등은 이후 재범에 영향을 주는 요인으로 나타났다(Maruna, & Immarigeon, 2013). 어그러진 인간관계는 범죄로 이어지고 결국 회복된 관계가 범죄 예방과 개인의 손상회복에 주요한 원인이 된다는 것이다. 따라서 가족은 수용자의 수용생활과 재범에 많은 영향을 주는 주요 요인이 된다는 것을 확인할 수 있다. 수용자들이 가족을 그리워하고 자녀를 생각하면서 출소 후 다시 사회와 가정에 복귀하려는 희망을 갖게 되고 이것은 재범예방에 긍정적인 영향을 주게 될 것이기 때문이다.

국내 연구에서도 가족은 수용자의 중요한 지지자원으로 범죄를 예방할 수 있다고 밝혀졌다. 가족관계는 재소자의 재범에 매우 중요한 변수이며 범죄자의 재범방지 전략으로는 가족관계가 중요한 매개요인이 된다는 것이 실증적으로 검증되었다(김정현·이수정·공정식, 2018; 남상철·신연희, 2002). 따라서 자녀들이 건강하게 잘 성장하고 보호 받도록 사회적으로 실천하는 것은 수용자 자녀의 권리를 보장하는 일이며 수용자 가족을 회복시켜 나아가 수용자들의 재범을 예방하고 궁극적으로 사회 안정과 범죄로 인한 사회적 비용을 절감하는데 효과적인 일이 된다.

실제로 2018년 4월 4일 유럽평의회에서는 47개 회원국에 부모가 수감된 아동들의 권리와 이익보호를 위한 정책지침을 발표한 바 있다.<sup>4)</sup> 그 내용은 아동 앞에서 부모 체포를 피하거나 충격을 덜 받게 하기 위한 체포 지침 제공 할 것, 귀휴 등 아동을 위한 조치를 취할 것, 수용자 자녀는 부모 체포 이후 1주일 이내 부모를 방문하도록 돕고 교도소에서는 아동이 상처받지 않도록 출입을 위한 검색을 하고 이를 위해서 교도관이 특별 교육을 받을 것, 미성년 자녀의 면회를 위해 가정과 가까운 교도소에 수감하도록 하고 아동들을 위한 다양한 면회 시스템을 마련할 것, 이러한 권고안이 학교나 보건, 복지 서비스에 다 적용되고 지원되도록 하고 각 교도소에는 아동에 대한 지도와 정보를 제공하는 전문 인력을 배치할 것 등이다. 무엇보다 유럽평의회에서는 각 국가에, 관계부처나 아동 옴부즈맨 기관을 통해 수용자 자녀의 권리 보장을 감독

---

4) <https://go.coe.int/fWu1p>

하도록 권고하고 있다.

그러나 무엇보다 수용자 자녀의 권리를 보장하는 근본적인 이유는 수용자 자녀가 권리를 박탈당한 피해자라는 것이다. 따라서 아무런 잘못이 없는 수용자 자녀의 권리를 보장하고 사회적으로 소외되고 무관심 했던 이들을 지원하는 것은 사회적 책무이다.

### Ⅲ. 아동권리에 기반 한 사례 검토<sup>5)</sup>

#### 1. 사례 수집방법 및 분석 방법

본 장에서는 부모의 수감 사건으로 인한 권리침해 정도를 사례를 통해 확인하고자 한다. 사례 수집을 위해 현재 부모가 교도소에 수감되어 있는 청소년들을 수용자 자녀를 지원하고 있는 단체와 아동시설로부터 추천을 받았다. 인터뷰는 부모나 시설의 동의를 받고 청소년 중 자발적으로 참여하겠다고 의사를 밝힌 청소년과 연구동의서를 작성한 후 1:1 면접조사를 통해 이루어졌다. 심층면접과정에서 이들의 진술을 녹음하였고 연구자들은 이후 녹취록을 풀어 수차례 읽으면서 진술문에서 아동권리의 주요한 이슈와 침해가 등장하게 되는 주제를 추출하였다. 사례분석의 틀은 유엔 아동권리협약이며 수용자 자녀들이 경험한 인권 침해내용을 4대 아동권리 영역인 ‘생존권, 보호권, 발달권, 참여권’을 기준으로 분석하였다.

#### 2. 사례 개요

순서	진술내용
사례1	18세 남자 청소년. 부가 수감 된 후 혼자 남겨진 자신이 치매 할머니를 챙기느라 학교 결석과 지각을 하는 일이 다반사였다. 경제적 어려움으로 배달, 써빙, PC방 아르바이트로 생계를 꾸려가다 학교도 중퇴하게 되었다. 생활고로 절도를 4차례나 했으며 현재 치료감호시설에서 보호관찰 중이다. 부가 어떤 이유로 수감되었는지 모르며 면회를 간적도 없다.
사례2	17세 남자 청소년. 사업을 하던 부가 갑자기 수감 된 후 경제적으로 어려워져서 세

5) 이 장에서 다루는 여러 사례들은 국가인권위원회 ‘수용자 자녀 인권상황 실태조사’ 보고서에 수록된 사례 가운데 일부를 축약하여 정리한 것이다.

	들어 살던 집에서 쫓겨났다. 집을 구할 돈이 없어 가족과 빈집, 여관, 차에서 잠을 자며 생활고에 시달렸고 우울증에 빠진 엄마를 대신하며 가정을 돌보고 있으며 학교도 다니지 못하고 있다.
사례3	17세 여자 청소년. 중학교 1학년 때 모가 구속되었다. 가족들이 엄마의 수용에 대해 알려주지 않아 심리적 불안에 시달렸고 동생과 외할머니 집에 맡겨졌다. 요양보호사를 하며 생계를 꾸려가는 외할머니가 수급신청을 했으나 부의 존재로 수급자로 선정되지 못해 경제적 어려움에 처해 학원도 못 다니고 꿈을 접어야 했다. 외할머니의 자살 직전 겨우 국가지원을 받게 되었으나 여전히 생활은 어렵다. 엄마 면회를 다니는 과정에서 면회절차의 불편함을 인식하게 되었다.
사례4	17세 남자 청소년. 중학교 3학년 때 부가 수감되는 과정에서 경찰이 부에게 수갑을 채우는 모습을 보고 충격을 받았고 경찰이 사건 내용을 자세히 알려줘 크게 놀랐다. 아이들만 남겨진 집에 친척이 돌봐 준다고 들어왔으나 학대를 일삼자 누나와 동생 모두 가출하였다. 사례4는 홀로 남았다가 지역아동센터 실무자의 신고로 아동보호전문기관, 일시보호 쉼터를 거쳐 청소년 가출 단기쉼터와 중장기 쉼터를 전전했다. 가족 해체의 충격과 부에 대한 소식을 알 수 없는 상황에서 불안에 시달렸다. 썬질방을 전전하며 살고 있는 누나와 비행청소년이 되어 보호관찰을 받고 있는 동생과 재회하게 되고 이후 수용자 자녀 지원 기관을 통해 부를 만나게 되었다.
사례5	16세 남자 청소년. 중학교 2학년 때 부가 수감되었으며 그때의 충격으로 인한 조부모의 사망, 이사와 생활고로 심리적 충격이 커졌다. 가족의 생계를 위해 모가 일을 시작하게 되면서 어린 동생을 돌봐야 하고 점차 학업이 어려워지면서 반항과 무단결석, 비행 등이 시작되었다. 교도소에서 부를 면회 하는 과정에서 받은 충격으로 심한 우울감에 빠졌다.
사례6	17세 남자 청소년. 갑작스런 부의 수감으로 조모와 살게 되었다. 아무도 부의 거취에 대해 제대로 알려주지 않자 부가 사망했거나 자신을 버렸다고 생각하며 불안과 우울에 빠졌었다. 그러다 부의 수감사실을 알게 되면서 안심이 되었고 면회를 다니며 불안이 감소하게 되었다. 하지만 여전히 면회 과정과 절차에서 불만과 어려움을 느끼고 있다.

### 3. 수용자 자녀 권리침해 이슈

#### (1) 생존권

부모가 수감 되면서 자녀들이 겪는 가장 큰 어려움은 자신들을 안전하게 보호해 줄 건강한 양육자와 생활공간마저 빼앗겨 버리는 것이다. 가족과 함께 있었지만 집이 없어지고 의식주 해결이 어려웠다. 학교를 못 다니게 되는 연속적인 불행이 닥쳤다. 수용자 자녀들은 생존권이 박탈된 채 가정과 어른들의 따뜻한 돌봄을 받기는커녕 생활

고에 시달려야 했고 국가의 지원조차 받기 힘든 냉혹한 현실과 마주하게 되었다.

아빠는 교도소 들어가시고 돈 줄 사람이 없잖아요. 초등학교 때부터 배고파서 편의점에서 훔친 금액이 40만원이나 됐어요. 그래서 그게 쌓여서 보호관찰 처분 받았죠. 얼마 전 아는 형이랑 차 털이 하다가 결국 6호로 시설에 왔어요. 그동안 서빙, 편의점, 배달.. 안 해 본 일이 없었죠.. <사례 1>

아빠가 들어가시고 방세를 못 내니까 주인이 꼴 보기 싫다고 밤에 나가라고 했데요. 이불이랑 옷 들고 여관으로 짐 옮기는 거 50번 하다가 날 썼어요. 여관에서도 쫓겨 나고 빈 차에서 잤구요. 엄마는 자살 시도 하고... 학교도 못 다녔어요. <사례 2>

외할머니 집에 맡겨진 후에 외할머니가 도와달라고 주민센터에 밤낮으로 한 100번쯤 가셨다가 오늘 우리 가족들 다 죽을 거라고 하셔서 겨우 지원을 받게 되었는데요. 다 같이 죽자고 우는 할머니랑 매일 부둥켜안고 울었던 기억이 있어요. 너무 힘들어서 가출하고 싶었고 괴로웠어요. <사례 3>

생존권과 관련되어서는 건강한 보호자의 양육, 안정된 생활을 위한 주거, 인간다운 생활을 유지할 수 있는 생계지원에 대한 주제가 도출되었다. 따라서 부모가 수감 되었을 때 다른 양육자 없이 남겨진 자녀에 대한 안전과 양육자 배치에 대한 부분, 부모의 수감으로 인해 겪게 되는 어려움 중 경제적 어려움과 궁핍함에 대한 법적 지원 근거를 살펴볼 필요가 있다. 특히 긴급 거주지원이나 수급 및 실질적인 경제적 지원을 검토해야 한다.

## (2) 보호권

수용자 가족들은 이전부터 빈곤했거나 한 부모였던 비율이 높다(신연희, 2017). 그러다 보니 양육자도 자주 바뀌고 거주지를 옮겨 다니는 경험을 많이 하게 된다. 한부모와 살았던 아이들이 부모 수감 후에 돌봐 줄 사람이 없으면 아이들은 보호자가 없는 방임 상태에서 살아가야 했다. 시설에 맡겨져야 하고 시설에서 부모의 연락처도 모른 채 부모를 만나볼 수 있는 기회도 제공받기 어렵다. 또한 부모가 체포되는 순간이 그대로 노출되고 사건이 아이들에게 알려지면서 충격과 공포는 오랫동안 지워지지 않고 남아있게 된다. 위험상황으로부터 안전하게 성장할 수 있는 보호권은 수용자 자녀의 삶으로부터 매우 멀리 떨어져 있었다.

갑자기 아빠가 없어지시고 삼촌이 오셨는데 계속 때리니까 누나가 집을 나갔고 동생도 도망갔어요. 저는 때리면 무서워서 그냥 맞았거든요. 계속 참다가 지역아동센터 선생님이 아동보호전문기관에 신고해서 그때부터 쉼터로 전전하게 된 거예요. 쉼터에서 사니까 이대로 가족을 못 만나면 어쩌나, 아빠 얼굴 안 잊어버리려고 사진을 매일 꺼내봤어요. <사례 4>

아빠가 교도소에 들어가면서 할머니 집에 들어갔는데 할머니가 치매증상이 있었어요. 할머니 간호하다가 학교에 늦거나 못가는 경우가 많았어요. 밥도 차려드려야 하고... 돈이 없으니까 편의점에서 알바도 해야 하는데 야간 일하면 힘들어서 학교 지각하고 계속 못가고 출석일수 부족으로 결국 학교도 그만뒀죠. <사례 1>

어느 날 아침 자고 있는데 경찰이 집에 들어와서 우리 앞에서 아빠한테 수갑을 탁 채우는 거예요. 그러곤 애들도 알건 다 알아야 하니까 사실대로 말하는 게 낫다면서 '아빠는 000로 잡혀 간다'. '000가 신고해서 간다' 그래요. 그냥 놀라서 어안이 병병해가지고 3일 동안 아무한테도 말도 못하고 밥도 못 먹고 잠도 못 잤어요. <사례4>

보호권에서는 양육자의 부재로 인한 시설보호와 위탁가정 돌봄에서의 불안정 생활과 가정해체, 부모 수감 시 노출에 대한 보호 즉, 체포 과정을 목격 한 아동의 충격과 불안감에 대한 주제가 도출되었다. 따라서 국가는 부모 수감 시 남겨진 아동의 양육자에 대한 안전과 보호 상태를 점검을 확인하고 이제 따른 대안을 마련하고 있는지 확인해야 한다. 만약 가정이 아닌 대안적 양육을 고려해야 한다면 아동 양육환경을 관리·평가 기준이나 지침이 구비되어 있는 지, 그 절차와 책임에 대한 제도를 살펴봐야 한다. 시설이나 위탁가정으로 연계 시 수감된 보호자와의 연락이나 아동 불안감 감소, 적응수준을 살펴서 아동보호의 권리가 잘 실천되고 있는지, 아동과 보호자와의 연락과 교류에 대한 지원정책을 살펴볼 필요가 있다. 또한 경찰 체포 시 아동의 불안과 수치심, 우울 등 충격을 완화할 수 있는 아동보호에 관한 수칙이 법적으로 마련되어 있고 어떻게 실천되고 있는지 점검해야 한다. 만약 이 과정에서 충격과 상처를 받은 아동들이 있다면 이를 위해 국가는 상담이나 전문가의 개입이 반드시 필요하므로 수용자 자녀에 대한 특별한 심리상담지원에 따른 제도를 살펴 볼 필요가 있다.

### (3) 발달권

부모의 수감은 자녀에게 심한 좌절감을 주는 사건이다. 자녀들은 부모의 수감사실을 알게 된 후, 그리고 생활이 어려워지면서 평소와 똑 같이 공부하고 일상에 참여

하는 일을 어려워했다. 점점 소극적이 되고 우울해지면서 학업 흥미가 없어지고 진로를 포기하기도 했다. 현실을 부정하고 싶었고 부모의 지도감독이 악화되면서 학교에 가지 않고 나쁜 친구들과 어울리면서 범죄행위에 가담하기도 했다. 뿐만 아니라 교도소의 면회환경에 또 한 번 상처를 받기도 했다. 그러나 수용자 자녀들은 도움을 요청할 곳도 마땅히 찾지 못했다.

아빠도 안계시니 경제적으로 안 좋아져서 지하로 이사 가고. 엄마가 일하시니까 동생 어린이집에 데려다 주고 데리고 오고 짜증나고.. 학교 안다니고 놀면서 계속 빠지니까 못 가게 되고 놀다가 담배도 피우고 술도 먹게 되고 가출하고 싶어지고 애들이랑 싸우고 재판까지 오고.. 일이 이렇게 커져버렸어요. 아빠에 너까지 왜 이렇게 됐냐고 엄마가 우시는데..저도 제가 갑자기 왜 그렇게 되었는지 모르겠어요....<사례5>

엄마 일은 친구한테도 말하지 못했어요... 저도 모르게 주말에 엄마한테 가야 한다고 하니깐 애들이 엄마 물어보면 지방에 일하러 내려가셨다고 지어내서 말하고... 고등학교도 특성화를 지원해서 갔어요. 대학 안 가려고... 근데 동생이 말을 안 듣고 공부도 안하고 어떻게 해야 할지 모르겠어요. 고모들도 '네가 잘해야 동생도 잘된다, 아빠도 잘 된다'고 계속 그렇게 저에게 부담을 주고. 저보고 잘하라고 하는데 저도 아직 청소년인데... 저는 누구 도움을 받아요.. <사례3>

아빠를 만났는데 그 옷 있잖아요. 그거 죄수복 입고 계시는데 갑자기 무섭고 놀라고 그런데 너무 짧은 시간에 손도 못 만져보게 하고... 슬프고 상처받았어요. <사례6>

발달권과 관련해서는 학업중단이나 진로에 대한 포기, 비행노출, 부모 수감 전후의 심리적 어려움과 정신건강의 위기 등이 주제로 도출되었다. 부모의 수감으로 인한 1차적 충격도 있지만 양육자들의 자녀교육 부재와 지도감독이 악화되면서 자녀들은 비행을 시작하고 학업중단이나 진로를 포기한다. 또한 이런 어려움을 해결하거나 위로 받을 수 있는 공적체계의 창구나 서비스가 존재하지 못해 어려움을 호소한다. 따라서 수용자 자녀 가정에게 다양한 도움을 요청할 수 있다는 정보를 제공해 주고 있는지, 공적체계에서 사례발굴과 연계를 마련할 수 있는 장치가 마련되어 있는지 살펴보아야 한다. 수용자 자녀가 부모의 수감으로 인해 학업을 중단하거나 제한받지 않고 있는지 이를 위한 대책이 있는지, 어려움을 호소하거나 지원받을 수 있는 공적기관은 어디인지 그 현황을 알아 볼 것이다. 또한 교정기관에서 미성년자녀가 부모를 면회하는 과정에서 받을 상처나 충격을 최대한 보호해 줄 수 있는 아동친화적인 교도소 환경이나

제도가 어떻게 마련되어 있는지 살펴볼 필요가 있다.

#### (4) 참여권

수용자 가족들 중 많은 수가 사람들은 자녀가 받을 상처를 염려해서 부모의 수감 사실을 제대로 말해주지 않는다. 조사에서도 자녀들의 40%정도만이 부모의 수용사실에 대해 알고 있는 것으로 드러났다(신연희, 2017). 그러나 부모가 집에 오지 않고 연락도 되지 않는다면 아이들의 불안감은 증가된다. 자신이 왜, 누구와 앞으로 어떻게 살아야하는지, 그리고 수감된 부모와 관련된 정보도 제대로 주지 않아 궁금증은 증폭되며 초조해진다. 부모 면회를 가더라도 절차는 너무나 복잡하다. 접견시간은 짧고 학교 수업을 마치고 갈 수도 없었으며 준비해야 하는 서류도 많아 부모를 면회하는 일은 아이들한테 너무 힘겨운 과제가 된다.

아빠가 갑자기 집에 안 들어오시고 아무리 문자 보내고 답장도 없고 전화를 해도 연결이 안 되고 불안했죠. 할머니는 아빠가 출장 갔다고 하셨는데 왜 전화도 못하나 사고 당하셨나 별별 걱정이 되었어요. 근데 할머니가 제가 잠도 잘 못자고 걱정하고 그러니까 교도소에 계신걸 알려주셨죠. 놀라기는 했지만 어디에 계신지 알게 되었으니까 오히려 안심됐어요. 절 버리지 않으셨다는 안도감이랄까.. <사례6>

새 학기에는 학생증을 바로 안주니 임시학생증을 가지고 갔는데 사진이 없다고 면회신청을 받아주지 않는 거예요. 또 한번은 주민등록등본을 빼놓고 갔는데 그때도 면회 안 된다고 하고 또 주민등록등본도 몇 개월 지난 거라서 인정 안 된다고 하고.. 어짜피 다 검색해서 위험한 거를 들고 가지도 않는데 제가 매주 가서 거기 아저씨들이 엄마만나는 거 다 알 텐데 안 된다고 하고... 몇 시간을 고생해서 갔는데.. 거기서 목 놓아 울었죠. 근데 이런 것을 바꿔달라고 말할 데 가 없는 거예요 <사례3>

참여권에서는 알권리와 자신의 의견을 말할 권리문제가 대두되었다. 따라서 부모의 수감을 자녀에게 전달되는 과정에서 발생하는 권리 침해 정도와, 자녀들이 부모 없이 살아가는 과정에서 받을 수 있는 지원과 정보를 알려주는 시스템이 어떻게 작동되고 있는지 제도적으로 살펴 볼 필요가 있다. 또한 교정기관에서는 면회 시스템이 아동친화적인 환경에서 제공되고 있는지 고충처리 창구나 시스템을 마련하고 있는지도 더불어 살펴봐야 한다.

#### IV. 현행 제도 분석을 통한 수용자 자녀 권리 현황 검토

앞장에서는 사례를 통해 부모의 수감으로 인해 4대 권리의 영역에서 수용자 자녀의 권리가 다양하게 침해되고 있다는 사실을 확인했다. 따라서 이번 장에서는 현행 제도 속에서 수용자 자녀에 대한 권리가 어떻게 정의되고, 실천되고 있는지 살펴보았다. 우선적으로 수용자 자녀의 권리를 검토하기 전 현행 제도 내에서 수용자 자녀를 어떻게 규정하고 정의내리고 있는지 살펴본다. 그리고 수용자 자녀의 권리가 침해된 4개의 영역에서 권리가 보장되기 위한 실천적 근거를 살펴보기 위해 자녀의 복지 지원과 부모의 수용단계에 따른 자녀 지원을 구분하여 다양한 법률을 살펴보았다. 복지의 내용을 살펴보기 위해서는 사회복지관련법과 아동·청소년·교육 관련 법률을 검토할 것이다. 수용의 단계에 따른 자녀들의 권리 보장은 ‘형 집행법과 수용자처우에 관한 법(이하 형 집행법)’을 통해 확인하고자 한다. 사례에서 발견한 이슈를 토대로 수용자 자녀에게 발달과 권리 영역별로 필요할 것으로 예측되는 내용을 중심으로 해당 사항에 대한 현행 제도를 살펴보았다.

##### 1. 수용자 자녀에 대한 현행법 상 정의와 권리

대한민국 ‘헌법’에서는 수용자 자녀를 따로 명시하고 있지는 않다. 그러나 모든 국민 속에 아동과 청소년을 포함시키고 있으므로 “아동과 청소년은 부모와 국가에 의한 단순 보호의 대상이 아닌 독자적인 인격체이며 그의 인격은 성인과 마찬가지로 인간의 존엄성 및 행복추구권(헌법 제10조)을 받을 수 있다”고 해석할 수 있다. 따라서 수용자 자녀는 인간으로서의 존엄과 가치, 인격권, 자기결정권, 행복추구권, 일반적 행동 자유권, 법 앞에 평등하고 차별을 받지 않는다는 평등권, 교육받을 권리, 사생활의 비밀과 자유, 인간다운 생활을 할 권리 등을 갖는다고 할 수 있다. 뿐만 아니라 ‘헌법’ 제 13조 3항에 “모든 국민은 자기의 행위가 아닌 친족의 행위로 인하여 불이익한 처우를 받지 아니 한다”라는 부분이 명시되어 있다. 이미 대한민국에서 연좌제는 없어진지 오래다. 모든 국민의 평등한 권리가 보장되는 국가에서 더 이상 수용자 자녀를 차별하거나 불이익을 줄 수 없다. 따라서 헌법에 의해 수용자 자녀는 부모의 범죄나 수용과 관련된 것으로 어떠한 차별 없이 국민의 한 사람으로 존중받고 보호받을 수 있다는 사실을 확인할 수 있다.

우선, 수용자에 대한 정의는 ‘형 집행법’에서 찾아볼 수 있다. 이 법에서 “수용자란 수형자·미결수용자·사형확정자 등 법률과 적법한 절차에 따라 교도소·구치소 및 그 지

소에 수용된 사람을 말한다”고 되어 있다. 그러나 수용자의 가족이나 자녀에 관해 정의된 규정은 별도로 존재하지 않는다.

‘형 집행법’중 수용자 자녀에 대해 언급한 조항은 ‘교정시설 내 출산 및 아동 양육(제52-53조), 아동 접견(제50조 4항), 아동 지원(제53조 2), 수용사실 통지(21조)’ 네 부분이다. 이 중 아동접견과 아동지원은 2019년 4월 개정된 법에 새롭게 신설되거나 내용 수정이 되어 개정 된 후 10월 24일부터 시행되고 있다. 세부적인 내용은 다음과 같다.

우선 「교정시설 내 출산 및 아동양육」과 관련된 내용은 “수용자가 임신 중이거나 출산 한 경우에는 모성보호 및 건강유지를 위하여 적절한 조치를 취한다(제52조)”는 조항과 “여성 수용자가 자신이 출산한 자녀를 교도소에서 양육할 것을 신청하면 소장은 일정한 사유가 없는 한 생후 18개월에 이르기까지 양육을 허가하여야 하고 양육에 필요한 설비와 물품 제공, 그밖에 양육을 위해 필요한 조치를 해야 한다(제53조)”는 부분이다. 일정 연령의 자녀가 부모와 함께 생활할 수 있는 권리가 보장된 조항이라고 볼 수 있다. 그러나 법률에서는 여성만이 자녀를 양육할 수 있다고 하여 남성 수용자의 자녀 양육은 허락하지 않고 있으며 출산이 아닌 수감 전 양육을 하던 자녀를 위한 교정시설 내 양육의 가능성은 배제하고 있다. 뿐만 아니라 유엔 아동권리위원회가 권고한 자녀 양육을 위한 건강, 교육, 놀이터 등의 사회서비스에 대해서는 법적인 근거는 없으며 이에 대한 구체적 내용과 지침이 더 필요하다고 볼 수 있다. 현재 우리나라에서는 여성수용자를 위한 기관은 53개 교도소 중 1개만이 존재한다. 물론 다른 시설에서도 아동을 양육을 허락 할 수는 있다. 그러나 여성수용시설 1곳을 제외하고 나머지 교정시설에서는 양육 수용자를 위한 수용동이나 시설, 장비 등은 구비되지 않는 것으로 확인되고 있으며 18개월 미만의 아동이 부모와 함께 살 수 있는 환경이나 서비스는 충분히 마련되고 있지 못한 실정이다. 결과적으로 출산과 아동양육이라는 조항으로 수용자의 자녀의 존재나 권리를 소극적이거나 인정하고 있다.

두 번째는 「아동접견」에 대한 조항이다. 이미 아동접견에 대한 내용은 2019년 4월 ‘형 집행법’이 개정되기 이전부터 제50조 4항에 “소장은 여성 수용자가 미성년인 자녀와 접견하는 경우에는 차단시설이 없는 장소에서 접견하게 할 수 있다”라고 명시되어 있었다. 그러나 개정 후 41조 3항에 의해 “수용자의 접견 중 수용자가 미성년자인 자녀와 접견하는 경우 접촉차단시설이 설치되지 아니한 장소에서 접견하게 할 수 있다”는 것으로 바뀌게 되었다. 차단 시설이 없는 장소에서 자녀를 접견할 수 있는 수용자를 ‘여성’으로 한정하고 있다가 ‘여성’을 삭제함으로써, 모든 수용자에게로 확대한 것이다. 따라서 이 조항에서 “미성년자인 자녀”가 최초로 언급되었으며 부모에 대한 접견권이 법적으로 명시되었다는 것이 확인되었다.

세 번째는 「수용자의 미성년 자녀 보호 지원」에 관한 규정이다. 제53조의2에 “① 소장은 신입자에게 아동복지법 제15조에 따른 보호조치를 의뢰할 수 있음을 알려주

어야 한다. ② 소장은 수용자가 아동복지법 제15조에 따른 보호조치를 의뢰하려는 경우 보호조치 의뢰가 원활하게 이루어질 수 있도록 지원하여야 한다. ③ 제 1항에 따른 안내 및 제2항에 따른 보호조치 의뢰 지원의 방법·절차·그 밖에 필요한 사항은 법무부 장관이 정한다”고 명시되어 있다. 이 내용은 개정된 법률에서 새롭게 신설된 조항이다. 개정 전까지 ‘형 집행법’에서 미성년 자녀 보호의 내용은 찾아보기 힘들었다. 그러나 제50조와 마찬가지로 부모 수용 후 방치된 자녀에 대한 실태조사와 언론기사 등이 발표되면서 미성년 자녀들을 발굴하고 보호조치를 위한 방법으로 의원발의로 인한 법 개정이 진행되면서 위의 조항이 신설된 것이다. 미성년 자녀의 배치에 대한 국가의 의무와 책임이 정확하게 명시된 것이기 때문에 수용자 자녀 권리 보장을 위한 매우 고무적인 일이라고 생각할 수 있다. 그러나 아직도 이를 시행하기 위한 구체적인 방법과 내용이 명시되지 않았다. 이에 대한 구체적 내용은 수용 절차에 따른 권리에 대해 다시 다루기로 하겠다.

마지막은 「수용 사실의 가족통지」로 “소장은 신입자 또는 다른 교정시설로부터 이송되어 온 사람이 있으면 그 사실을 수용자의 가족(배우자, 직계존속, 비속, 또는 형제자매)에게 지체 없이 통지하여야 한다. 다만 수용자가 통지를 원하지 아니하면 그러하지 아니하다(제21조)”라고 명시된 조항이다. 여기서 수용자의 가족 중 직계비속은 결국 자녀이기 때문에 수용자 자녀를 언급한 조항이라고 해석할 수 있다. 그러나 교정시설에서 온 통보를 통해 자녀들은 부모의 수용사실을 알게 될 수도 있지만 이 조항의 목적은 수용사실을 전달하는 것이며 수용자에 대한 관리차원의 업무일 뿐 미성년 자녀를 위한 조치가 아니므로 의외로 이 통보를 통해 자녀들은 충격을 받거나 사건에 대해 불가피한 정보를 얻게 되는 수가 있다. 이마저도 수용자가 원하는 않으면 자녀에게 알릴 수 있는 방법은 제시되고 있지 않다. 따라서 이 방법이 자녀의 알 권리를 충분히 고려한 것인가에 대해서는 재고할 여지가 있다.

수용자 자녀가 언급되는 또 하나의 법률은 ‘보호관찰 등에 관한 법률’이다. 이 법은 “죄를 지은 사람으로서 재범 방지를 위하여 보호관찰, 사회봉사, 수강 및 갱생보호 등 체계적인 사회 내 처우가 필요하다고 인정되는 사람을 지도하고 보살피며 도움으로써 건전한 사회 복귀를 촉진하고 효율적인 범죄예방 활동을 전개함으로써 개인 및 공공의 복지를 증진함과 아울러 사회를 보호함을 목적”으로 하기 위해 제정되었다. 따라서 이 법률의 대상은 보호관찰을 조건으로 선고, 집행유예, 형사처분, 형 집행법에 따라 가석방 처분을 받은 사람이다. 그렇기 때문에 일부의 수용자도 포함 되어 있다고 볼 수 있다. 이 법률의 제65조에는 갱생보호의 방법이 제시되고 있고 이 중 6호에 갱생보호 대상자의 가족에 대한 지원이 명시되어 있다. 수용자 자녀라는 문구는 존재하지 않지만, 수용자 자녀 역시 갱생보호 대상자의 가족에 해당되므로 수용자 자녀 지원의 근거라고 해석할 수 있다.

그러나 결과적으로 수용자 자녀에 관련된 독립 법안도 존재하지 않으며 앞에서 언

급한 두 가지 법률 이외에 아동·청소년·가족 등과 관련된 어떤 한 법령에도 수용자 자녀를 언급하거나 제시 한 법령은 찾아 볼 수 없다. 이상의 내용을 살펴보았을 때 현존하는 현행 제도에서는 ‘형 집행법’에서만 “수용자의 미성년 자녀”라는 용어가 등장하고 있음이 확인되었다. 따라서 수용자 자녀에 대한 지원 정책을 고려함에 있어서 법령에서 수용자 자녀에 대한 용어를 명확하게 정의할 필요가 있다. 이는 수용자 자녀 지원의 근간이 될 수 있기 때문이다.

## 2. 수용자 자녀 복지 지원

현재 우리나라의 법률이나 법령에서 수용자 자녀를 직접 지원하는 근거는 존재하지 않기 때문에 수용자 자녀에 대한 내용을 쉽게 찾기 어렵다. 별도의 지원 근거나 법률이 부재한 이유로 본 장에서는 수용자 자녀가 경제적 어려움에 처해있다는 선행연구를 근거로 일반적으로 보호자로부터 보호를 받고 있지 못한 아동이나, 생활의 어려움에 봉착해있는 가족을 지원하고 있는 사회복지관련 법을 위주로 살펴보면서 권리보장 수준을 파악하고자 한다.

첫째, 아동권리를 보장하기 위한 대표적인 법률은 ‘아동복지법’이다. ‘아동복지법’을 검토해본 결과 “아동은 어떠한 종류의 차별도 받지 아니하고 자라야 하며 아동 권리 보장과 복지증진을 위한 보호와 지원을 받을 권리를 가진다”는 부분에서 아동에 대한 이념과 국가와 사회의 의무는 수용자 자녀에게도 적용된다고 볼 수 있다. 또한 법 제 3조 4호 보호대상 아동으로 “보호자가 없거나 보호자로부터 이탈된 아동(이하 생략)”이라는 부분, 동조 5조의 사회적·경제적·정서적 지원이 필요한 아동”이라는 부분은 명백하게 부모의 수용으로 인해 지원이 필요한 아동에 해당되므로 수용자 자녀는 아동복지 지원 대상이 된다고 해석할 수 있다. 그러나 수용자 자녀 지원 근거를 찾아보기 어렵다. 실제 사례에서 등장하는 생존, 보호, 발달권에 해당되는 보호자 없이 남겨진 자녀를 위한 조치 경제적 어려움에 처한 수용자 자녀에 대한 지원 내용은 ‘아동복지법’에 별도로 등장하지 않는다. 뿐만 아니라 아동정책기본계획이나 방향에서 수용자 자녀인 아동이 다루어진 적이 없다. 그러기에 아동종합실태조사 등에서도 수용 후 남겨진 아동에 대한 현황이나 실태조사도 포함되지 못했다. 따라서 수용자 자녀에 대한 계획과 조사는 아동종합실태조사나 계획에 반드시 추가되어야 할 것이다. 다만 취약 가정 통합서비스에서 수용자 자녀를 양육하고 있는 가정이 선정된다면 건강증진 서비스 아동 기초학습과 사회성·정서발달, 부모 양육지도, 그 밖의 아동 서비스를 지원 받을 수 있게 된다. 그러나 이 서비스의 근본적인 문제인 지원 연령의 한계에서 여지없이 청소년 수용자 자녀가 받을 수 있는 혜택은 제한된다고 볼 수 있다. 또한 드림스

타트 등 관련분야 종사자들이 별도로 수용자 자녀 지원에 대한 특성이나 지원에 대해 알고 있으며 개입하고 있는지는 알려지지 않고 있다. 따라서 취약가정 통합서비스 관련 분야 전문가들은 수용자 자녀와 가족들이 겪는 특성에 대해 이해하고 접근할 수 있는 교육을 받고 이에 따른 개입과 서비스를 준비할 필요가 있다. 마지막으로 아동복지시설이나 가정위탁센터에 수용자 자녀가 보호되는 경우도 일부 있고 부모가 함께 살지 못할 경우 당연히 지원대상이 될 수 있을 것이다. 그러나 현행 아동복지법으로는 수용자 자녀의 발굴이나, 경찰조사나 교정기관 수용 단계에서 아동보호전문기관이나 아동시설과의 연계 등을 찾아보기 어렵다. 또한 시설이나 가정위탁 기관에서 수용자 자녀를 위한 특화된 지원이나 부모 면회, 지원이 별도로 관리되거나 다루어진 적은 드물게 보인다. 따라서 아동복지시설 관리자나 종사자는 이에 따른 수용자 자녀의 특성과 특별한 욕구, 지원에 대해 교육받고 이를 준비할 수 있어야 할 것이다. 이상과 같이 ‘아동복지법’은 보호가 필요한 아동에 대한 종합적인 지원 법령이라고 할 수 있고 수용자 자녀를 지원하기 위해서는 ‘아동복지법’과 연계되어야 할 필요성이 높다고 할 수 있다. 그러나 아동의 기본법인 ‘아동복지법’에서 조차 부모의 수용으로 인해 보호자 없이 남겨진 아동의 양육환경 배치에 대한 가이드라인은 존재하지 않다는 것은 아동 생존과 보호권의 기본 권리가 심각하게 침해당하고 훼손하고 있다고 평가할 수 있다.

뿐만 아니라 2019년 10월부터 시행되는 ‘형 집행법’의 “수용자 자녀에 대한 보호조치” 의뢰가 교정기관에서 올 경우 아동의 권리침해가 되지 않는 상황 속에서 어떻게 아동을 발굴, 접수, 보호, 연계, 관리 등의 업무처리를 할 것인지 수용자 자녀에 대한 보호 지원에 대한 규정도 없다는 것은 매우 심각한 상황이라고 볼 수 있다. 이에 아동복지법이나 관련 정책에 수용자 자녀에 대한 용어와 지원의 내용이 추가되고 법무와의 연계가 명시될 수 있도록 조정할 필요가 있다.

둘째, 수용자 자녀의 경우 부모의 수감 후 남아 있는 부모 중 한사람이나 조부모와 살 경우가 대다수이다. 따라서 이들은 가정의 유형 상 한부모 가족에 해당되므로 ‘한부모가족지원법’을 살펴볼 수 있다. 이 법에서는 “교정시설, 치료감호시설에 입소한 배우자를 가졌고 아동인 자녀를 양육 하는 모 또는 부가 세대주이거나 사실상 부양할 경우”를 지원 대상(제4조 제1호 다목)으로 한다. 특히 제5조의 2 제2항에서 “부모의 장기복역으로 부양을 받을 수 없는 아동”이 분명하게 명시되어 있다. 따라서 수용자 자녀를 양육하는 가족은 한부모가족에 해당되므로 복지급여를 신청할 수 있고 생계비나 아동교육지원비, 아동양육비를 받을 수 있다. 다만 ‘국민기초생활보장법’등의 다른 지원을 받고 있을 경우 급여지원은 제외되고 있다. 따라서 수급가정이 아니라면 ‘한부모가족지원법’에서 수용자 자녀만을 위한 특별한 지원은 별도로 존재하지 않고 있다고 할 수 있다. 앞 장에서 살펴 본 사례 1,2,3,5,6 등이 모두 한부모 가족에 해당되었으나 이 제도를 이용할 수 있는 정보조차 없어서 청소년이 스스로 생계 해결을 위해

돈을 벌거나 범죄행위에 가담하고 있기도 했고, 기초생활보호대상이 되어서 이 제도의 도움은 별도로 받고 있지 않았다. 따라서 ‘한부모가족지원법’에 수용자 자녀 양육가정을 위한 실질적으로 지원내용이 존재하고 있는지에 대해서 면밀하게 검토할 필요가 있다. 또한 한부모가족 실태조사에서도 수용자 가정은 포함되어 조사되거나 언급되지 않고 있다. 이는 부모 수용 후 누구와 어떤 가족형태로 살아가고 있는지에 대한 국가의 관심이 부족한 결과라고 볼 수 있다. 이후 한부모가족의 유형에서 수용자 가족이 포함 되도록 해야 할 것이며 실태조사에서도 추가적으로 수용자자녀 양육가정에 대한 조사를 해야 하고 지원 받아야 하는 할 자녀들이 발굴될 수 있는 제도 보완이 되어야 한다.

셋째, 조사에 의하면 수용자 자녀 가족들의 수급비율은 일반 수급가정보다 5배나 높은 것으로 나타났다(신연희, 2017). 따라서 수용자 자녀 양육 가정은 경제형편이 어려운 가정이라는 전제하에 생활보장과 관련된 ‘국민기초생활보장법’과 ‘긴급복지지원법’을 살펴보고자 한다. 우선 ‘국민기초생활보장법’은 생활이 어려운 사람에게 각종 급여를 실시하여 최저생활을 보장하고 자활을 돕는 법이다. 이 법 제7조에서 “부양의무자가 없거나...”라는 부분이 중요하게 제시되고 있는데 제8조의 2 제 2항 제3호에 “부양의무자가 형의 집행 및 수용자의 처우에 관한 법률 및 치료감호시설 등에 수용중인 경우”를 포함하고 있다. 따라서 부모나 부양의무자가 수용중인 수용자 자녀는 동법 상 급여를 받는 대상이 될 수 있다고 볼 수 있다. 다만 부모의 수용사실로 모든 지원이 보장되는 것이 아닌 이 법의 별도의 지원 선정기준에 의해 대상자가 될 수 있는 가능성만이 열려있다고 보는 것이 적절할 것이다. 앞장에서 살펴 본 우울증이 심한 엄마와 살고 있는 청소년(사례2) 가정은 수감으로 재산 차압으로 수급대상자가 되지 못했으나 오히려 이로 인해 생활비 없이 살기도 했고 사례 3에서 외조모와 살고 있는 청소년 등은 부양자의 문제로 이마저도 도움을 받기 어려웠던 것으로 나타났다. 따라서 자녀 부모의 수용사실이 확인된다면 일시적 긴급 생계 마련이나 주거를 위한 별도의 제도를 검토할 필요가 있다.

‘긴급복지지원법’은 생계곤란 등의 위기상황에 처하여 도움이 필요한 사람을 신속하게 지원하기 위한 법률로 제2호 제1항 제1호에 “위기상황에 본인 또는 본인과 생계 및 주거를 같이 하고 있는 가구구성원 중 주 소득자가 사망, 가출, 행방불명, 구급시설에 수용되는 등의 사유로 소득을 상실하여 생계유지 등이 어렵게 되는 상황”을 포함시키고 있다. 따라서 이 법에 의해서도 수용자 자녀는 지원 대상이 되며 선정될 경우 해당되는 급여를 받을 수 있을 것이다. 한편, 이 법 제7조에서는 의료기관 종사자, 교원, 사회복지시설 종사자와 복지위원, 공무원이 임무수행과정이나 긴급지원대상자가 있음을 알게 된 경우 신고하고 지원을 받을 수 있도록 노력해야 할 의무를 부과하고 있다고 되어 있다. 그러나 아직까지 수용자 자녀에 대한 관심과 이해가 낮아 수용자 자녀가 이 법의 지원대상이 되는지에 대한 인식은 매우 낮거나 부족할 것으로 보인다.

다. 따라서 신고 의무자들에 대한 교육을 통해 수용자 자녀의 어려움, 그리고 지원 대상으로 분명히 명시된 부분을 안내하고 교육하여 수용자 자녀 지원이 누락되지 않도록 발굴할 필요가 있다. 한편, ‘긴급복지지원법’이 “긴급”적인 상황에 놓인 국민을 위해 존재함에도 불구하고 심사, 결과확인, 선정, 지급까지의 시간이 3-4개월이 소요되고 있거나 추가지원 지원이 끊기고 회복되기 어렵다는 한계가 있었다. 사례2의 청소년 가정도 이 제도를 통해 일시적으로 지원받기는 했으나 근본적인 주거문제를 해결할 수 없었고 아동 생존, 보호, 발달에 필요한 지원을 지속적으로 유지하기 어려워 학업을 포기하기도 했다. 따라서 실제적으로 부모의 수용 후 주거나 생계의 위기 상황에 빠진 자녀를 위한 대책마련이 동시에 고려 될 필요가 있다.

다섯째, 수용자 자녀들은 교육이나 발달, 심리적 어려움을 겪고 있었고 권리가 침해되고 있었다. 이에 아동·청소년 관련 법령과 ‘초중등교육법’을 살펴보았다. 그러나 수용자 자녀와 관련되어 지원받고 연계될 수 있는 별도의 조항은 존재하지 않는다. 다만, 수용자 자녀 가정이 수급가정이나 한부모 가정으로 지원이 선정되게 되면 그 조건에 의해 지역사회복지관, 지역아동센터, 방과후 교실이나 돌봄센터, 드림스타트, 위클래스, 교육복지사업, 청소년상담복지센터, 건강가정지원센터 등의 서비스를 이용할 수 있게 된다. 그러나 일반적인 빈곤가정에서 겪게 되는 일상적인 문제가 아닌 수용자 자녀들만이 겪게 되는 문제를 학교나 지역사회에 드러내지 않고 비밀보장의 전제로 지원받을 수 있는 센터나 기구는 찾아보기 어렵다. 수용자 자녀의 충격과 심리·정서적 어려움을 지원받을 전문기관이나 전문가 훈련이나 양성에 대한 조항도 없고 발달권에 필수적인 지원의 권리규정도 아동·청소년 관련법 및 초중등교육법에서 찾아보기 어렵다. 따라서 수용자 자녀의 교육적 지원 및 심리·상담에 대한 특별지원, 교육기관 종사자를 위한 교육 등이 필요하다.

### 3. 수용 단계에 따른 수용자 자녀 지원

수용 절차는 체포, 구속, 재판, 접견의 4단계 과정으로 이루어진다. 부모의 범죄 사실이 확인되고 체포가 되는 순간부터 미성년 자녀들은 권리침해에 노출되고 위기상황에 놓이게 된다. 따라서 각 수용 단계에 따른 자녀 지원의 내용 확인을 통해 수용자 자녀 권리 침해나 보장의 수준이 어떠한지 검토할 수 있다.

먼저 「체포」 단계이다. 체포는 형사소송법상 체포영장에 의한 체포, 긴급체포, 현행범인 체포의 세 가지로 구분된다. 체포는 48시간 한도 내에서 이루어지므로 비교적 단시간이지만 곧바로 구속으로 이어질 수도 있는 상황이 된다. 따라서 단계에서 자녀들은 범죄와 관련된 소식을 알 수 없다면 부모의 연락을 받지 못하거나 방치될 수 있

다. 형 집행법의 개정으로 교도소에 수감되었을 경우 부모가 자녀 지원을 요청할 수 있게 되었지만 체포단계에서는 수용자 자녀를 위한 어떤 지원도 존재하지 않는다. 사례 4에서처럼 부모가 떠나고 나서 가정에 해체된 아동들은 부모와 연계될 수 없는 어려움이 따른다. 따라서 오히려 수용의 첫 단계인 체포의 순간에 아무런 연락을 받지 못하고 조치를 취하지 못한 채 방치가 자녀들은 심각한 공포와 불안에 노출될 수 있는 것이다. 또한 체포 단계에서도 자녀가 현장에 있을 경우 노출될지 않도록 하는 별도의 규정이나 지침이 없으므로 사례 4와 같이 자녀들은 충격을 받고 권리가 침해당할 수 있는 소지가 많다고 볼 수 있다.

「구속」은 구인과 구금을 포함한다. 구인은 특정인을 강제력에 의해 특정장소로 데려가는 것을 말하고 구금이란 특정인을 강제력에 의해 특정장소에 머물러 있게 하고 그의 의사에 따른 장소적 이동을 금하는 것을 말한다. 검사와 사법경찰관 구속기간은 각각 10일이다. 기소 후 구속기간은 2개월로 하고 구속을 계속할 필요가 있는 경우에는 심급마다 2개월 단위로 2차에 한하여 결정으로 갱신할 수 있게 된다. 이를 위해 미성년 자녀 지원을 위해 소장이 보호조치를 의뢰할 수 있다는 조항이 현 집행법에 신설되었다. 그러나 이 조항만으로 아동을 위한 조치가 완료되었다고 보기는 어렵다. 유엔아동권리위원회가 요청하는 부모의 수용으로 인한 대안적 아동보호체계를 마련하지 않은 채 아동에 관한 결정이 교정시설 소장의 판단과 의뢰로만 끝날 수 있는 점은 심각한 지원과정 오류로 남을 수 있으며 실제적인 아동의 보호와 안전한 배치와 지원까지 이루어지지 못할 수도 있다. 소장이 아동지원에 대한 조치를 의뢰하는 방법과 절차, 책임자, 이후 결정과 연계, 예산 등 법무부 장관이 정할 수 있는 내용 역시 아직 발표된 바 없다. 이는 아동의 이익을 최우선적으로 고려해야 한다는 권고 내용과 정면으로 배치되는 반쪽짜리 정책이라고 해석할 수 있다. 사례1이나 사례4에서처럼 남겨진 자녀들이 양육 받는 환경에 대한 국가의 점검은 아동의 건강한 생존, 보호, 발달권을 위한 필수조건이라고 할 수 있다. 따라서 ‘남겨진 아동보호’를 위한 시스템과 규정을 아동복지 차원에서 신설해야 한다.

「재판」과정에서는 자녀가 고려되는 경우는 양형위원회의 기준과 심의과정이라고 할 수 있다. 그러나 양형인자 중에 피의자의 자녀에 관한 사항은 공식적으로 존재하지 않는다. 다만 양형조사를 통해 피고인의 수감이 가족에게 미치는 영향에 대한 조사명령이 내려지면 법원조사관은 피고인의 자녀나 고령의 부모 등 부양가족의 현황과 생계유지 대체수단 등에 대해 조사하고 기록하게 되어있다. 그러나 법관이 스스로 적극적으로 부수적 불이익을 찾아볼 수 있는 형벌감수성에 대한 개념분석 시스템이 마련되어 있지 않아서 의견서나 법원조사관의 면담조사결과에 의존하여 그 유무와 유형이 사건별로 별도로 파악되고 있는 실정이며 결국 수용자 자녀에 관한 양형사항은 개별 법원의 판단에 맡기고 있다고 볼 수 있다. 사례에서 드러나지는 않았지만 많은 가족들이 아이들을 맡길 수 없어 재판장에 데려가기도 하는 데 이 과정에서 자녀들은

수의복을 입고 있는 부모와 마주하며 충격을 받고 때론 범죄의 상황과 과정이 자세하게 확인되면서 부모에 대한 실망과 수치심을 느끼게 되기도 한다. 이를 위해 외국에는 법원에 아이들을 맞길 수 있는 육아시설 등을 마련하고 있다. 따라서 국내에서도 재판과정에서도 아이들의 권리를 보장할 수 있는 아동친화적인 시설 등의 제도를 도입하고 조속히 마련할 필요가 있다.

마지막은 「접견」의 단계이다. 앞서 살펴 본 바 ‘형 집행법’에서는 아동 접견에 대한 내용이 개정되었고 미성년 자녀지원에 대한 부분이 신설되었다. 그러나 여기에서도 아동권리가 어떻게 보장되도록 설계되었는지 더욱 확인해야 할 부분이 존재한다.

실제로 아동의 접견권은 수용된 부모가 남성이든 여성이든 관계없이 부모와 정서적으로 결합할 수 있는 방법으로 보장하는 것이 필요하다는 문제의식에서 법 개정이라는 결과를 얻게 되었다. 그러나 실제 실효성 있는 법령이 되도록 하기 위해서는 좀더 구체적인 현실에 비추어 살펴 볼 필요가 있다. 따라서 “차단시설이 설치되지 아니한 장소”라고 제한된 조항에 주목할 필요가 있다. 실제로 전국의 53개 교도소 중 일반면회가 아닌 장소변경을 하여 가족면회를 할 수 있거나 차단시설이 없는 면회실을 구비하고 있는 교도소는 매우 한정되어 있다. 따라서 법을 진행하는 데 있어서 차단시설이 설치되지 아니한 장소가 없는 교도소의 경우 이 조항은 실제로 작동되지 못할 가능성이 충분하다. 뿐만 아니라 “접견하게 할 수 있다”는 문구도 임의적으로 해석도 가능하다. 사례 3, 5, 6등에서 자녀들은 부모의 범죄 사실보다도 옷이나 교도소 환경 등으로 상처를 받고 충격을 받고 있었다. 그로 인해 부모-자녀 관계가 소원해지고 유대감이 약화된다면 자녀들에게나 수용자에게도 이는 부정적인 결과만을 줄 뿐이다. 따라서 이를 적극적으로 실천할 수 있도록 아동친화적인 면회실을 구비하고 지원하기 위한 국가의 책임을 명시할 수 있는 별도의 규정과 차단시설이 없는 장소에서의 접견을 반드시 하도록 하는 의무조항으로 바꾸어야 하는 과제가 남아있다. 또한 자녀들이 부모를 면회하는데 있어서 어려운 절차와 규정들은 개선할 필요가 있다. 면회시간에서부터 자녀들의 학습권이 침해되고 있으며 토요일 면회의 경우 인터넷으로 신청하거나 시간 등이 제한되어 있어서 미성년 자녀의 부모 접견권을 실천하는데 있어서 더욱 고려되어야 요소가 많다. 그 외 부모 접견과정에서 자녀들의 불편사항을 접수할 수 있는 창구는 존재하지 않는 것으로 확인된다. 교도소의 민원실에서는 접견신청이나 영치금과 관련된 업무만을 처리하고 있으며 실제적인 불만과 요청 등의 민원을 해결할 수 있는 통로는 마련되고 있지 않다. 또한 이러한 과정에서 모든 제도가 시행되는 지 모니터링 할 수 있는 장치가 제도적으로 마련 될 필요가 있다.

## V. 결론 및 개선방안

이 연구는 수용자 자녀 권리 침해 사례와 국내 법제 분석을 통해 수용자 자녀 권리 보장이 어떻게 보장되고 있는 지 살펴보고 개선방안을 마련하기 위해 수행되었다. 이를 위해 청소년들이 부모 수감 후 경험한 권리 침해 사례를 확인하였고 이 내용을 유엔아동권리협약의 4가지 권리에 맞추어 분석하였다. 동시에, 국내 법제를 검토하여 수용자 자녀와 관련된 내용을 분석하였다. 법제에서 검토된 결과를 요약하면 다음과 같다.

첫째, 국내 법령 상 수용자 자녀에 대한 용어와 정의에 대한 별도의 규정은 없었다. 다만 ‘형 집행법’ 내용에 “수용시설에서의 출산과 자녀양육, 아동접견조항, 수용자의 미성년 자녀 보호에 대한 지원에 관한 규정, 수용사실의 가족통지에서 등장한 수용자 직계비속에 대한 통고” 등으로 수용자 자녀에 대한 존재와 지원내용이 확인되었다. 그러나 추가적인 지원 내용이 검토될 필요가 있으며 실천적인 부분에서 수용자 자녀의 권리가 제대로 보장되는 것인지에 대해서 더욱 면밀한 검토가 필요하다. 수용자 자녀 지원의 근간이 될 수 있도록 수용자 자녀에 대한 용어를 명확하게 정의할 필요가 있다.

둘째, 수용자 자녀 복지·지원을 확인하기 위해 ‘아동복지법’과 ‘한부모가족지원법’, ‘국민기초생활보장법’, ‘긴급복지지원법’을 검토한 결과, 모든 법에서 부모의 수용은 부양의무자나 보호자의 부존재로 인정받아 수용자 자녀는 지원 대상에 포함 될 수 있다는 것이 확인되었다. 그러나 수용자 자녀에 대한 실태조사의 근거도 없으며 정책, 안전한 양육환경에 대한 조사, 점검, 배치를 위한 내용은 없었고 일반 빈곤가정이 아닌 수용자 자녀 양육 가정에 대한 경제적, 주거 지원 등의 별도의 내용도 존재하지 않는 것으로 확인되었다. 생계서비스 대상자로 설정하고 지원대상자로서 발굴이나 추적조사를 하기 위한 계획이나 조사, 다양한 욕구를 확인하기 위한 내용 또한 명시되지 않았다. 또한 아동청소년 관련법 및 ‘초중등교육법’에서도 수용자 자녀를 위한 교육, 발달, 심리·상담에 대한 지원 내용도 별도로 존재하지 않았다.

셋째, 수용단계에 따른 자녀지원 내용을 체포, 구속, 재판, 접견과정의 단계별로 확인한 결과 체포 단계나 구금에서 방치된 아동보호를 위한 조사 및 지원체계와 연계될 수 있는 시스템이 존재하지 않았으며, 현장을 목격한 자녀들의 권리침해 방지를 위한 규정이 마련되지 않았다. 구금상황에서는 미성년 자녀 지원을 위해 교도소 소장은 아동 지원을 수용자에게 안내하고 아동보호를 위한 조치를 취할 수 있는 조항이 형 집행법에 신설되었다. 이는 아동지원에 관한 최초의 조항이라고 할 수 있지만 구체적인 절차와 내용, 책임자, 연계, 예산 등 법무부 장관이 정할 수 있는 내용 역시 아직 발표된 바 없다. 따라서 조속히 아동지원과 발굴을 위한 대책을 마련해야 할 것이다. 또

한 재판과정에서 수용자 자녀가 양형조건으로 고려되지 않았음이 확인되었다. 마지막으로 접견과정에서는 차단시설이 없는 곳에서 미성년 자녀를 접견 할 수 있도록 조항이 개정되었지만 차단시설이 없는 아동친화적인 접견실을 마련하고 있는 교도소는 매우 제한되어 있으며 항목은 임의조항으로 남아있어 아동친화적인 접견과 관련된 국가의 지원과 규정이 신설될 필요가 있다. 또한 부모의 수용에 대한 아동의 의견을 말할 창구와 제도시행에 대한 모니터링 기구도 마련되지 않았음이 확인되었다.

이상의 연구결과를 바탕으로 사례에서 발견된 권리침해를 해결하기 위한 제도가 아직 마련되지 못하고 있었으며 최근 개정된 법은 내용과 절차가 보완되고 구체적인 지침이 만들어질 필요가 있었다. 이를 토대로 다음과 같은 결론을 얻을 수 있었다.

생존권을 보장하기 위해서는 부모가 수감 된 후 남겨진 자녀들을 위해 안전한 거주에 대한 대책과, 수급 및 실질적인 경제적 지원을 검토하는 방안을 마련해야 한다. 이를 위한 첫 단계로 경찰조사나 체포과정에서 미성년 자녀를 확인한 후 아동보호시스템이나 지자체로 바로 연결될 수 있는 방안이 모색되어야 한다. 형이 확정 된 후에도 각 교도소에서는 수용자들의 자녀에 대한 안전과 생존을 위한 점검을 필수적으로 해야 하며 지자체와 연계할 수 있는 구체적인 방법과 예산, 지원형식 등을 마련해야 할 것이다.

보호권에 대해서는 보호자가 체포, 수감되면서 남겨진 아동의 양육환경 배치와 점검에 대한 가이드라인을 마련하고 아동보호기관이나 지자체의 책임을 확실시 할 필요가 있다. 또한 자녀들이 있어야 할 곳이 원가정이 아니라면 한시적 대안 양육에 대한 지침 역시 분명히 마련해야 한다. 시설이나 친척집이라 하더라도 국가는 양육자와 양육환경에 대해 점검할 필요가 있으며 그곳에서 아이들은 가족관계나 부모와의 연결이 끊어지지 않도록 보호받고 학업을 유지하고 성장할 수 있도록 지원받을 수 있는 규정을 마련해야 한다. 또한 수사나 체포과정에서 노출된 아이들의 목적은 많은 불안과 수치심, 우울 등을 가져올 수 있으므로 이를 방지하기 위한 방법으로 부모 체포 시 아동 충격을 완화할 수 있는 경찰의 체포수칙과 가이드라인이 마련되고 이것이 지켜질 수 있는 조사자 교육과 훈련이 필요하다. 이 단계에서 반드시 아동이익 최우선의 원칙이 적용되도록 점검해야 한다. 또한 충격과 상처를 받은 아동들의 심리상담 지원과 자녀들의 문제행동을 예방할 수 있도록 도울 양육자 교육이 마련될 필요가 있다.

발달권에 따라서 수용자 자녀가 부모의 수감으로 학업을 중단하지 않고 심리적 도움을 받으며 상처받지 않도록 지원할 체계가 필요하다. 수용자 자녀 가정에게 다양한 도움을 요청할 수 있다는 정보를 제공해주고 공적체계에서는 사례발굴과 연계를 마련할 수 있는 감수성이 필요하다. 이를 위해서 사회복지기관과 공적체계 담당자들을 위한 수용자 자녀 지원의 필요성과 교육 훈련을 할 수 있는 방안을 마련해야 한다. 또한 교도기관에서는 미성년자녀가 부모를 면회하는 과정에서 받을 상처나 충격을 최대한 보호해 줄 수 있는 아동친화적인 교도소 환경을 제공할 필요가 있다. 이를 위한

수용자 자녀와 가족을 만나게 될 수 있는 교정, 교육, 복지, 상담 영역의 전문가를 위한 교육 훈련이 필요하다.

참여권에서는 교정기관에서 부모의 수용을 자녀에게 알릴 때 최대한 아동의 권리를 침해하지 않도록 하는 방안을 마련하고 면회 시스템을 아동친화적인으로 개선할 필요가 있다. 아동이 부모를 차단시설이 없는 곳에서 만날 수 있는 법안이 개정이 된 만큼 실효성 있는 정책으로 실천될 수 있는 방안이 마련되어야 한다. 또한 면회과정의 불편함이나 부모의 수용으로 인한 어려움에 대해 의견을 표현 할 고충처리 창구나 모니터링 시스템을 마련할 필요가 있다.

결과적으로 수용자 자녀들은 부모의 수감으로 다양한 영역에서 아동의 4대 권리가 침해되거나 보장되지 못하는 경험을 하고 있었으며 유엔이나 유럽평의회에 비해 비교해 볼 때 제도적 지원 면에서 매우 낮은 수준의 권리보장이 이루어지고 있는 것으로 확인되었다. 이를 위한 정책적인 개선이 다음과 같이 요구된다.

첫째, 수용자 자녀 지원을 위한 관련법이 재정비 되어야 한다. 앞서서도 살펴 본 바 수용자 자녀에 대한 용어나 정의는 어떠한 법률에서도 규정되지 못하였다. 다만 ‘형 집행법’상에 출산과 양육, 자녀지원과 접견권이 명시되어 있어 수용자 자녀 지원에 대한 내용을 법률에 포함하는 첫발을 내딛었다고 할 수 있다. 그러나 이 법안에서는 보다 구체적인 수용자 자녀의 인권옹호와 복지서비스 연계, 실태조사, 보호시스템 연계 등이 담겨져 있지 못하기 때문에 이러한 내용이 법률에 추가되도록 법률을 정비할 필요가 있다. 다만 아동의 복지를 포괄하고 있는 법안이 ‘아동복지법’을 개정할 것인지 수용자 자녀지원을 주요 골자로 하는 별도의 법률을 제정할 것인지에 대해서는 심층적인 논의가 필요하다.

둘째, 수용자 자녀 국가 통계구축을 위한 규정이 마련될 필요가 있다. 수용자 자녀에 대한 지원은 공식적인 수용자 자녀의 규모와 실태에서 마련될 수 있으며 지속적인 조사와 연구를 통해 그 기반을 구축할 수 있게 될 것이다. 아직 수용자 자녀의 체계적인 정보관리와 이에 기반을 둔 지원체계가 없기 때문에 통계자료 수집과 종단적인 연구를 시작할 공식적인 절차와 주무부처, 예산마련이 병행되어야 할 것이다. 우선적으로 아동복지법과 한부모가족지원법 등에 수용자 자녀의 규모나 생활 실태를 조사하고 욕구를 확인할 수 있도록 규정을 신설해야 할 것이다.

셋째, 수용의 단계에 따라 수용자 자녀 권리보장을 위한 지원 정책이 촘촘하게 마련되어야 한다. 수용자 자녀지원을 위한 법안이 존재하지 않지만 실제적인 항목과 제도를 점검하여 어떤 법안에서라도 수용자 자녀가 적절한 돌봄과 지원을 받도록 최우선의 조치를 해야 할 것이다. 우선 체포·구속 시 아동권리가 침해되지 않도록 경찰관의 체포수칙과 규범을 마련해야 한다. 또한 남겨진 수용자 자녀가 보호되고 안전한 가정에서 양육 받을 수 있도록 경찰이나 수용기관과 아동보호시스템이나 지자체의 연계체계가 마련되어야 한다. 형 집행법의 개정으로 아동지원이 교정시설에서도 가능해

진 만큼 남겨진 자녀가 실제로 보호될 수 있는 지침이 조속히 마련되어야 한다. 수용자 자녀의 긴급지원을 실시하기 위한 해당부처의 논의와 대책마련도 시행되어야 한다. 수용자 자녀가 교육받고 상처를 회복할 수 있는 실제적인 경제지원이나 전문상담 등이 마련되어야 할 것이다.

또한 모든 교정시설 내 아동친화적인 가족접견실 설치 및 아동친화적이고 다양한 면회 시스템을 구성을 통해 부모 접견권을 보장될 수 있도록 법무부와 교도소, 관계부처의 인식개선이 필요하다. 차단시설이 아닌 곳에서 부모를 면회할 수 있는 아동접견권이 개정되었으나 현실적인 개선이 뒤따라야만 가능할 일이기 때문에 아동친화적 접견실을 마련할 수 있는 제도와 예산이 필수적이다. 또한 재판과정에서 미성년 자녀들이 보호될 수 있도록 양형조사를 활성화 하고 고려될 수 있는 제도가 마련되어야 한다.

넷째, 법적 접근성을 강화시키기 위한 실질적인 조치들이 마련되어야 한다. 예를 들면 수용자 자녀에 대한 차별과 낙인을 금지할 수 있는 사회적 인식개선 필요성과 이를 위한 대국민 홍보, 수용자 자녀를 접하고 있는 공무원이나 사회복지 실천가, 교육기관 종사자들을 위한 교육이 반드시 의무적으로 실시되어야 할 것이다. 그리고 수용자 자녀의 권리가 제대로 작동되는지 확인하기 위한 모니터링과 수용자 자녀를 양육하고 있는 양육자들을 위한 교육과 심리적 지원도 국가의 관심과 사회적 지원을 통해 보완되고 수행되어야 한다.

본 연구는 부모의 수용으로 인해 권리가 침해된 자녀들이 사회의 관심을 받지 못해 발생하는 2차적 침해를 예방하기 위한 제도 마련에 초점을 두고 수행되었다. 특히 국내 법제 중 수용자 자녀에 대한 용어와 내용이 가장 많이 언급되고 있는 ‘형 집행법’이 개정된 후 예상될 수 있는 문제와 내용을 검토하여 실효성 있는 제도로 자리매김을 할 수 있는 기회를 제공하였다는데 그 의의가 있다. 연구 결과를 통해 수용자 자녀의 권리를 보장하기 위한 국가와 사회의 실제적인 노력과 실천이 수반되기를 희망한다.

[참고문헌]

- 김정현·이수정·공정식, “재범방지 전략으로서 가족관계회복의 필요성: 회복탄력성과 공격성의 이중매개모형”. 『형사정책연구』, 29(4): 117-148, 2018.
- 남상철·신연희, “재소자 가족관계 강화를 위한 교정정책의 방향”, 『교정연구』, 제 15호, pp.99-124, 2002.
- 박선영·신연희, 「수용자자녀지원에 관한 미국과 영국의 사례분석과 우리나라의 대응 방안」, 한국형사정책연구원. 2012.
- 스즈키 노부모토, 한진여 옮김, 『가해자 가족』, 섬앤섬. 2014.
- 신연희·변호순, “아버지의 수용과 자녀들의 문제행동: 재정불안정의 매개효과를 중심으로 본 미국의 사례,” 『교정연구』, 63:145-171, 2014.
- 신연희, “부모의 교도소 수용에 따른 자녀들의 문제행동 관련요인-출소준비 수형자 및 출소자 대상 조사-”, 『한국아동복지학』, 51:219-249. 2015.
- 신연희 외, “수용자자녀 인권상황 실태조사”, 국가인권위원회·세움, 2017년 인권상황실태조사 연구용역보고서, 2017.
- 이경림·최경옥, “이땅에서 수용자 가족으로 살아간다는 것은-서비스 개입 사례를 중심으로-”, 『교정담론』, 10(1): 159-196, 2016.
- 전영실·신연희·김영식, “수형자 가족관계 건강성 실태조사 및 향상방안 연구”, 법무부·한국형사정책연구원, 2007.
- 최경옥·이경림, “수용자 가족의 경험에 관한 현상학적 연구-비난과 생존 사이에서-”, 『한국사회복지학』, 69(2): 89-115, 2017.
- 최경옥, “수용자자녀의 양육실태 및 성장환경과 개선방안-미성년자녀 양육자 조사를 중심으로-”, 『교정담론』, 11(3):181-214. 2017.
- Bales, W. D., & Mears, D. P. “Inmate social ties and the transition to society: Does visitation reduce recidivism”. *Journal of research in crime and delinquency*, 45(3), 287-321, 2008.
- Bilchik, S., Mentoring: “A Promising Intervention for Children of Prisoners”. *Research in Action. Issue 10. MENTOR*, 2007.
- Baillargeon, J., Binswanger, I. A., Penn, J. V., Williams, B. A., & Murray, O. J. . “Psychiatric disorders and repeat incarcerations: the revolving prison door”. *American Journal of Psychiatry*, 166(1), 103-109. 2009.
- Derkzen, D., Gobeil, R., & Gileno, J.. Visitation and post-release outcome among federally-sentenced offenders. Ottawa: Correctional Service of Canada, 2009.

- Farrington, D. P. Developmental criminology and risk-focused prevention. *The Oxford handbook of criminology*, 3, 657-701. 2002.
- Foster, H., & Hagan, J. "Maternal and paternal imprisonment in the stress process". *Social Science Research*, 42(3), 650-669. 2013.
- Grier, T., *Coming home: Analysis of the reintegration experiences of ex-offenders*. Wilmington University (Delaware), 2015.
- Haskins, A. R. "Unintended consequences: Effects of paternal incarceration on school readiness and later special education placement". *Sociological Science*, 1, 141-158, 2014.
- Huynh-Hohnbaum, A. L., Bussell, T., & Lee, G. "Incarcerated mothers and fathers: How their absences disrupt children's high school graduation", *International Journal of Psychology and Educational Studies*, 2(2), 1-11. 2015.
- Maruna, S., & Immarigeon, R. (Eds.). *After crime and punishment*. Routledge, 2013.
- Roettger, M. E., Swisher, R. R., Kuhl, D. C., & Chavez, J. "Paternal incarceration and trajectories of marijuana and other illegal drug use from adolescence into young adulthood: evidence from longitudinal panels of males and females in the United States". *Addiction*, 106(1), 121-132, 2011.
- Wildeman, C. "Parental incarceration, child homelessness, and the invisible consequences of mass imprisonment". *The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science*, 651(1), 74-96, 2014.
- Juby, H., & Farrington, D. P. "Disentangling the link between disrupted families and delinquency: Sociodemography, ethnicity and risk behaviours", *British Journal of Criminology*, 41(1), 22-40, 2001.

법제처 홈페이지 <http://www.moleg.go.kr/main.html>

유니세프 홈페이지 <https://www.unicef.org/child-rights-convention>

인권헌장 사이트 <http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/CRC/Pages/Discussion2011.aspx> (최종방문일 2019. 11. 8.)

[국문초록]

## 수용자 자녀 권리보장을 위한 국내 제도 개선방안 연구 -사례분석을 중심으로-

최 경 옥

(아동복지실천회 세움 연구소 부소장)

이 경 립

(아동복지실천회 세움 대표)

본 연구는 수용자 자녀의 권리 침해 사례를 통해 국내 제도를 살펴보고 이를 통해 수용자 자녀 권리보장을 위한 정책적 개선방안을 제시하는 데 목적이 있다.

연구대상은 현재 부모가 수감되어 있는 청소년이며 그들이 경험한 권리 침해 경험을 확인하여 유엔아동권리협약의 4가지 권리에 맞추어 분석하였다. 동시에, 국내 제도를 적용하여 검토하였다.

그 결과 어떤 조항에서도 수용자 자녀의 정의나 용어는 제시되지 않았다. 아동복지법과 한부모가족지원법, 기초생활보장법, 긴급복지지원법에서 부모의 수용은 부양의무자나 보호자의 부존재로 인정받아 수용자 자녀는 지원 대상에 포함 되고 있는 것이 확인되었다. 그러나 각 법률 내에서 수용자 자녀 지원을 위한 내용과 수용자 자녀가 겪는 여러 고충을 해결하고자 하는 시도는 부족한 것으로 나타났다. 특히 체포나 구금단계에서 자녀 보호를 위한 근거는 존재하지 않았고 형의 집행 및 수용자 처우에 관한 법 개정으로 부모접견과 아동지원의 근거가 마련되었지만 구체적인 실천내용들이 마련 될 필요가 있음이 확인되었다.

이러한 연구결과를 바탕으로 수용자 자녀 지원을 위한 관련법의 재정비, 수용자 자녀 국가 통계구축을 위한 규정마련, 수용의 단계와 아동권리 영역에 따른 수용자 자녀 지원 정책 마련, 법적 접근성을 강화시키기 위한 실질적인 조치들을 제안하였다.

---

주제어: 수용자 자녀, 수용자 자녀 권리, 아동권리협약

---

[Abstract]

**A Study on the Improvement of the Domestic System for the  
Protection of the Rights of the children of the incarcerated  
-Focusing on case analysis-**

Choi, Kyoung Ok

(Associate director, Child welfare practice seum)

Lee, Kyung Rim

(President of child welfare practice seum)

The purpose of this study is to examine the domestic system through cases of infringement of the rights of the children of the prison and to present policy improvement measures to ensure the rights of the children of the incarcerated.

The study target is a teenager whose parents are currently in prison. Their experience of rights violations was identified and analysed in accordance with the four rights of the UN Convention on the Rights of the Child. At the same time, the domestic system was applied and reviewed.

As a result, no clause presented the definition or term of the acceptor's child. Under the Child Welfare Act, the Single Parents Family Support Act, the Basic Livelihood Security Act, and the Emergency Welfare Assistance Act, it was confirmed that parental acceptance was recognized as an absence of dependents or guardians, and that children of the incarcerated were included in the application list. Within each law, however, attempts to address content to support the children of the incarcerated and various hardships experienced by the children of the incarcerated have been found to be insufficient. In particular, there was no evidence for the protection of children during the arrest or detention phase, and although the revision provided the basis for

parental access and child support, it was confirmed that specific actions were needed.

Based on the results of these studies, practical measures were proposed to readjust the relevant laws to support the children of the acceptor, to establish national statistics for the children of the acceptor, to prepare policies for supporting the children of the acceptor and to enhance the legal accessibility of the acceptor in accordance with the phase of acceptance and areas of child rights.

---

**key words** : children of the incarcerated, the rights of the children of the incarcerated, UN Convention on the Rights of the Child

---

# 일반 논문

## 아동학대 방지를 위한 일본의 아동복지법 개정과 그 의미\*

김 경 석\*\*

### 目 次

- |   |                            |
|---|----------------------------|
| I. 시작하며                                     | IV. 2019년 개정의 의미와 시사점      |
| II. 일본에서의 아동학대사태의 현황과<br>최근 아동복지법 개정의 주요 내용 | 1. 아동의 권리보호                |
| 1. 일본에서의 아동학대 현황                            | 2. 기초자치단체 및 아동상담소의<br>체제강화 |
| 2. 아동학대 방지를 위해 최근 이루어<br>진 개정사항의 검토         | 3. 아동상담소의 설치촉진             |
| III. 2019년 개정법률의 논의과정과 주요<br>내용             | 4. 관계기관 간의 연계강화            |
| 1. 후생노동성에서의 논의                              | 5. 2019년 개정법률에 대한 종합적 평가   |
| 2. 관계각료회의의 논의                               | V. 마치며                     |
| 3. 2019년 개정법률의 주요 내용                        |                            |

### I. 시작하며

우리는 종종 언론을 통해 끔찍한 사건들을 접하게 된다. 다양한 종류의 사건들이 우리를 경악하게 하지만 그 중 대표적인 한 가지 사건은 아동학대일 것이다. 아동학

\* 투고일: 2019.10.16., 심사일: 2019.11.11.-2019.11.21., 게재확정일: 2019.11.21.

\*\* 중앙대학교 시간강사, 법학박사.

대 문제는 아동을 권리의 주체로 존중하는 사회적 인식 부족이나 아동을 학대 등으로부터 보호하기 위한 공적 인프라 부족 혹은 아동을 부모의 소유물로 생각하는 의식 등으로 인해 발생하고 있으며 아동학대의 문제는 우리나라뿐 아니라 세계 곳곳에서 지속적으로 발생하는 매우 슬픈 문제이다.

일본에서도 2018년 동경의 메구로구(目黒区)에서 5세의 여자아이가 아버지로부터 학대를 당해 사망한 사건이나 2019년 지바현 노다시(野田市)에서 10세 여자아이가 아버지로부터 학대를 당해 사망한 사건 등, 아동학대사건이 지속적으로 사회문제가 되고 있다.

일본 정부의 통계에 의하면 2018년 아동학대에 관한 상담건수는 13만 3778건으로 10년간 3배 이상 증가하고 있다.<sup>1)</sup> 이처럼 아동학대와 관련한 사건이 증가하자 일본 정부는 올해(2019년) 3월 19일 아동학대를 방지하기 위한 조치를 담고 있는 「아동학대 방지대책 강화를 도모하기 위한 아동복지법의 일부를 개정하는 법률안(이하 ‘아동복지법 개정안’이라고 한다)」을 국회에 제출하였으며, 동 아동복지법 개정안은 수정을 거쳐 6월 19일 참의원본회의에서 가결됨으로써 성립하였다. 동 법률은 일부 규정을 제외하고 2020년 4월 1일부터 시행된다.

동 개정 법률은 2016년 이루어진 아동복지법의 개정 이후 큰 폭의 이루어진 개정으로 일본정부의 아동학대를 위한 의지를 담고 있다.

이하에서는 동 법률의 개정과정에서의 논의와 개정된 규정의 주요내용 그리고 그 의미에 대해 살펴보기로 한다.

## II. 일본에서의 아동학대사례의 현황과 최근 아동복지법 개정의 주요 내용

### 1. 일본에서의 아동학대 현황

일본 후생노동성의 자료<sup>2)</sup>에 의하면 2017년 아동학대에 관한 상담건수는 전년도에 비해 11,203건이 증가하여 13만 건을 넘었으며 사상 최고에 이르렀다.

1) 일본 입헌민주당 국회의원 이케다마키(池田まき) 홈페이지 자료.

<https://ikemaki.jp/wp-content/uploads/2019/06/d66d56c75e10e44ed958737df94afed4.pdf>

2) 일본 후생노동성 홈페이지 자료(厚生労働省, 「平成29年度福祉行政報告例」)

[https://www.mhlw.go.jp/toukei/saikin/hw/gyousei/17/dl/kekka\\_gaiyo.pdf](https://www.mhlw.go.jp/toukei/saikin/hw/gyousei/17/dl/kekka_gaiyo.pdf)

<표 1> 아동상담소 상담건수의 변화<sup>3)</sup>

연도	2014	2015	2016	2017
건수	88,931	103,268	122,575	133,778
전년대비율	120.5%	116.1%	118.7%	109.1%

학대를 당한 피학대자를 연령별로 나눠보면, 7~12세가 44,567(33.3%)로 가장 높은 비중을 차지했으며 3~6세가 34,050건(25.5%), 0~2세가 27,046건(20.2%) 등으로 나타나고 있다.

그리고 학대의 구체적 형태는 심리적 학대가 72,197건으로 가장 많았으며 신체적 학대는 33,223건으로 나타나고 있다.

<표 2> 학대의 양태<sup>4)</sup>

	신체적 학대	방임	성적학대	심리적 학대
2014년	29.4%	25.2%	1.7%	43.3%
2015년	27.7%	23.7%	1.5%	47.2%
2016년	26.0%	21.1%	1.3%	51.5%
2017년	24.8%	20.0%	1.2%	54.0%

또한 학대의 주체는 부모에 의해 이루어지는 학대가 87%를 넘는 것으로 나타나고 있다.

3) 후생노동성 홈페이지 자료에서 일부 발췌함.

<https://www.mhlw.go.jp/content/11901000/000348313.pdf#search=%27%25%85%90%27%AB%A5%E7%9B%B8%E8%AB%87%E6%89%80%E3%81%AB%E3%81%8A%E3%81%91%E3%82%8B%E5%85%90%27%AB%A5%E8%99%90%E5%BE%85%E7%9B%B8%E8%AB%87%E5%AF%BE%E5%BF%9C%E4%BB%B6%E6%95%B0%E3%81%AE%E6%8E%A8%E7%A7%BB%27>

4) 후생노동성 홈페이지 자료에서 일부 발췌함.

<https://www.mhlw.go.jp/content/11901000/000348313.pdf#search=%27%25%85%90%27%AB%A5%E7%9B%B8%E8%AB%87%E6%89%80%E3%81%AB%E3%81%8A%E3%81%91%E3%82%8B%E5%85%90%27%AB%A5%E8%99%90%E5%BE%85%E7%9B%B8%E8%AB%87%E5%AF%BE%E5%BF%9C%E4%BB%B6%E6%95%B0%E3%81%AE%E6%8E%A8%E7%A7%BB%27>

이 외에도 심각한 학대로 인해 사망에 이른 사례는 통계<sup>5)</sup>에 의하면 67건에 77명(동반자살에 의한 학대사를 포함)으로 나타나고 있으며 충격적인 것은 태어난지 1년이 넘지 않은 아이들이 32명이나 학대에 의해 사망했다는 것이다.

## 2. 아동학대 방지를 위해 최근 이루어진 개정사항의 검토

일본의 경우, 1947년 제정된 아동복지법과 2000년 제정된 「아동학대 방지 등에 관한 법률(이하 ‘아동학대방지법’이라고 한다)」을 통해 아동학대를 방지하기 위한 대책을 규정해오고 있다.

일본의 아동복지법은 1947년 제정된 후 수 차례 개정이 이루어졌으며 최근에 이루어진 2016년과 2017년 개정(아동학대방지법의 개정 포함) 그리고 이번 개정을 통해 아동학대 방지를 위한 논의를 이어오고 있다.

### (1) 2016년 개정의 주요내용

2016년에 이루어진 아동복지법의 1947년 제정 이래 한 번도 개정되지 않았던 제1조를 포함하여 크게 4가지 부분으로 나뉘어 개정이 이루어졌으며, 동 개정은 모든 아동이 건전하게 육성되도록 아동학대에 대해서 발생예방부터 자립지원까지 일련의 대책을 새롭게 강화하기 위해 아동복지법의 이념을 명확하게 하고 모자건강을 포괄적으로 지원하기 위한 기구의 확대, 아동학대 발생 시 신속한 대응을 위한 상담소 등의 강화, 피학대아동의 자립지원 등을 위한 조치를 규정하고 있다.

#### 1) 아동복지법 이념의 명확화에 관한 사항

제1조와 제2조에서 아동복지의 원리를 명확히 하고 있다. 제1조에서 “모든 아동은 아동의 권리에 관한 조약의 정신에 따라 적절하게 양육될 권리, 생활을 보장받을 권리, 사랑받고 보호받을 권리, 심신의 건강한 성장과 발달 및 자립을 위한 권리, 그 외 복지가 보장될 권리를 갖는다.”고 하여 아동이 동 법에서 보장하는 권리의 주체가 된다는 점을 명확히 밝히고 있다.

그리고 국가와 지방공공단체는 보호자를 지원하며 가정과 같은 환경에서 아동을 양

5) 2016년 통계 일본 후생노동성 홈페이지 자료(厚生労働省, 「子ども虐待による死亡事例等の検証結果等について(第14次報告)」)

<https://www.mhlw.go.jp/content/11900000/000362705.pdf>

육하도록 하고 있다(아동복지법 제3조의 2).

또한 아동복지법 제3조의 3에서 국가와 자치단체의 역할과 책임을 명확히 규정하고 있으며, 친권자는 아동에 대해 훈육 시에 교육 등에 필요한 범위를 넘는 행동을 해서는 안 된다는 것을 명확히 하고 있다(아동학대방지법 제14조).

## 2) 아동학대 발생예방에 관한 사항

임신부터 양육까지의 일련과 과정을 지원하기 위한 방안들도 마련되었다. 먼저, 기초자치단체에 임신부터 양육까지 지속적으로 지원을 하는 모자건강포괄지원센터를 설치하도록 하였다(모자보건법 제22조).

그리고 병원, 진료소, 아동복지센터, 학교 등의 기관과 해당 기관의 종사자는 지원을 필요로 한다고 생각되어지는 임산부, 아동 보호자 등에 대한 정보를 기초자치단체에 제공하도록 하였다(아동복지법 제21조의10 제1항)

또한 국가와 지방자치단체는 모자보건시책을 마련함에 있어서 해당 시책이 영유아의 학대예방 및 조기발견을 위해 주의를 기울이도록 하였다(모자보건법 제5조 제2항).

## 3) 아동학대 발생 시 신속하고 적절한 대응에 관한 사항

국가와 자치단체가 아동학대에 대해 신속하게 대응할 수 있도록 다양한 대응방안이 규정되었다.

먼저, 기초자치단체는 아동 등에 대해 필요한 지원을 하기 위한 거점정비에 노력을 기울이도록 하였다(아동복지법 제10조의2).

두 번째로 기초자치단체가 설치하는 요보호아동대책지역협의회의 조정기관에 대해 전문직을 두도록 하고 해당 전문직은 일정한 연수를 받도록 하였다(아동복지법 제25조의2 제6항).

세 번째로 아동상담소의 설치를 확대하고(아동복지법 제59조의4 제1항), 광역자치단체는 아동상담소에 아동심리사, 의사 또는 보건사, 지도와 교육을 담당하는 아동복지사를 배치하도록 하고(아동복지법 제12조의3 제6항) 이와 함께 변호사나 이에 준하는 조치를 취하도록 하였다(아동복지법 제12조 제3항).

마지막으로 아동상담소 등으로부터 요구가 있는 경우에는 의료기관과 학교 등은 피학대아동 등에 관한 자료를 제공할 수 있도록 하였다(아동학대방지법 제13조의4).

## 4) 피학대아동의 자립지원에 관한 사항

학대를 당한 아동을 보호하기 위한 대책의 하나로 해당 피학대아동이 다시 생활을

해 나갈 수 있도록 하는 부분에 대한 지원도 규정하고 있다.

먼저, 친자관계재구축지원에 대해 시설이나 위탁가정, 가기자치단체, 아동상담소 등의 관계기관 등이 연계해 지원을 한다는 것을 명확히 밝히고 있다(아동복지법 제48조의3).

두 번째로 광역자치단체 아동상담소는 위탁가정 발굴부터 아동에 대한 자립지원까지의 지속적인 위탁가정제도 지원을 업무로 하도록 하였다(아동복지법 제11조 제1항).

세 번째로 위탁양자<sup>6)</sup>를 법정화하고 광역자치단체 아동상담소가 양자관계에 관한 상담 및 지원을 하도록 하였다(아동복지법 제11조 제1항).

마지막으로 자립지원의 대상자를 22까지의 학생으로 확대하였다(아동복지법 제6조의3 제1항, 제11조의6 및 제50조의3).

## (2) 2017년 개정의 주요내용

2017년 개정은 확대를 받고 있는 아동 등의 보호를 위해 위탁가정입소조치의 신고를 한 경우 가정법원이 광역자치단체에 대해서 보호자 지도를 권고 할 수 있도록 하는 등, 아동 등의 보호에 대해 사법기관이 관여할 수 있는 권한을 확대하는 등의 조치를 마련하고 있다.

### 1) 확대를 받고 있는 아동 등의 보호자에 대한 사법기관의 관여가능 규정을 도입

아동복지법 제28조에서는 보호자가 아동을 학대하는 등의 경우에 위탁가정이나 시설입소 조치를 취할 수 있도록 규정하고 있는 바, 이를 위한 승인신고가 있는 경우, 가정법원이 광역자치단체에 대해 보호자 지도를 권고할 수 있도록 하고 해당 보호자 지도의 결과를 가정법원에 보고하도록 하였다

그리고 보호자에 대한 지도권고를 하고 입소에 대한 신고를 각하하는 경우(집에서의 양육을 결정하는 경우)에도 가정법원이 광역자치단체에 해당 보호자 지도를 권고할 수 있도록 했다.

또한 위의 권고를 하는 경우에는 가정법원이 해당 내용을 보호자에게 통지하도록 했다.

### 2) 가정법원에 의한 일시보호 심사제도의 도입

아동복지법 제33조에서는 아동상담소장이 필요하다고 인정하는 때에는 아동의 보호를 위해 일시보호를 할 수 있도록 규정하고 있으며(제1항), 해당 기간은 원칙적으로

---

6) 일본의 경우 위탁가정제도가 4가지로 나뉘며, 그 중 하나가 '養子縁組里親'로써 동 제도는 위탁된 아이를 양자로 입양하는 것이다.

2개월을 넘지 못하도록 하고 있다(제3항).

그러나 아동상담소장이나 광역자치단체장이 부모의 의사에 반해 위의 기간을 연장하려는 경우에는 가정법원의 승인을 얻도록 했다(제5항).

### 3) 접근금지명령을 할 수 있는 경우의 확대

2017년 개정 전 아동학대방지법에서는 친권자 등의 의사에 반해서 시설입소 등의 조치가 위해지는 경우에만 접근금지명령이 가능한 것으로 규정하고 있었으나, 2017년 개정을 통해 위 경우 외에 일시보호와 동의를 얻어서 시설입소 등의 조치를 취하는 경우에도 접근금지명령을 내릴 수 있도록 하였다(제12조의4).

## Ⅲ. 2019년 개정법률의 논의과정과 주요내용

2019년의 개정이 이루어지기까지 관련 제도에 관한 논의는 크게 후생노동성에서의 논의와 관계관료회의에서의 논의로 나누어 살펴볼 수 있다.

### 1. 후생노동성에서의 논의

후생노동성에서는 2016년에 아동보호를 위한 법률을 개정하면서 당시 개정이 이루어지지 못한 부분에 대해 신속한 후속조치를 취하도록 한다는 내용을 부칙 제2조와 제3조에 담아 지속적으로 관련 규정을 마련할 것을 밝혔다.

즉, 2019년 개정은 2016년 개정의 후속조치로 이루어진 것으로 후생노동성은 2016년 개정 후 ‘새로운 사회적 양육의 올바른 모습에 관한 검토회’를 구성하여 해당 부분에 대한 논의를 이어왔다.<sup>7)</sup>

위 검토회는 2017년 자녀의 이익을 최선으로 하는 사회적 양육의 모습을 보여주는 ‘새로운 사회적 양육비전’<sup>8)</sup>을 발표하고 동 발표를 통해 기초자치단체에 가정지원체제 구축, 위탁제도에 대한 포괄적 지원체제 구축, 특별양자제도<sup>9)</sup>의 추진, 양부모와 아이

7) 후생노동성 홈페이지  
[https://www.mhlw.go.jp/stf/shingi/other-kodomo\\_370523.html](https://www.mhlw.go.jp/stf/shingi/other-kodomo_370523.html)

8) 후생노동성 홈페이지  
<https://www.mhlw.go.jp/file/05-Shingikai-11901000-Koyoukintoujidoukateikyoku-Soumuka/0000173888.pdf>

에 대한 지원 등 2016년 개정법의 이념을 구체화 할 수 있는 과정이나 구체적 시간을 제시했다.

또한 자치단체차원에서의 대응을 위한 논의도 이어졌다. 2016년 개정법 부칙 제2조 제3항에서는 정부가 2016년 개정법률 시행 후 2년 이내에 아동상담소 업무의 정비, 요보호아동 통고를 위한 제도정비, 아동과 임산부의 복지에 관한 업무에 종사하는 자의 자질향상을 위한 방안을 검토하여 필요한 조치를 취하도록 했다.

이러한 규정에 따라 ‘기초자치단체·광역자치단체에서의 아동가정상담지원체제 강화 등을 위한 워킹그룹’<sup>10)</sup>이 구성되고, 동 워킹그룹에서는 아동상담소의 업무 등을 포함한 자치단체의 대응에 관한 사항을 정리하였다. 그리고 2018년 몇 차례의 논의를 거쳐 그 결과물인 ‘기초자치단체 광역자치단체에서의 아동가정상담지원체제 강화 등을 위한 워킹그룹 정리’<sup>11)</sup>를 발표하였다. 동 발표에서는 보호기능과 지원기능의 분화, 변호사와 의사가 함께 대응할 수 있도록 하는 체제의 정비, 아동복지사의 요건엄격화 관련 담당자의 자격화검토 등이 제안되었다.

## 2. 각계각료회의의 논의

끊임없이 발생하는 아동학대사건을 계기로 아동학대방지대책에 관한 관계각료회의가 소집되어 2018년 7월 ‘아동학대방지대책 강화를 위한 긴급종합대책’<sup>12)</sup>이 결정되었다.

동 대책에서는 긴급하게 실시할 중점대책으로 이사를 한 경우에 아동상담소 간의 정보공유 철저 등의 대책이 담겼으며 아동상담소 및 기초자치단체의 관련 체제강화, 관계기관 간의 연계강화, 적절한 사법기관의 관여 등의 종합적인 방안이 포함되었다.

이어서 2018년 12월에는 아동학대방지대책에 관한 관계부처회의에서 ‘아동학대 방지대책체제 종합강화플랜’<sup>13)</sup>이 결정되었으며, 동 플랜에서는 아동복지사의 증원목표

9) 위탁된 아이와 위탁을 맡은 사람이 호적상 친자관계를 이룰 수 있도록 하는 제도.

10) 후생노동성 홈페이지.

[https://www.mhlw.go.jp/stf/shingi/shingi-hosho\\_211737\\_00001.html](https://www.mhlw.go.jp/stf/shingi/shingi-hosho_211737_00001.html)

11) 후생노동성 홈페이지.

<https://www.mhlw.go.jp/content/11901000/000465189.pdf>

12) 후생노동성 홈페이지.

<https://www.mhlw.go.jp/content/11900000/000335930.pdf#search=%27%E3%80%8C%E5%85%90%E7%AB%A5%E8%99%90%E5%BE%85%E9%98%B2%E6%AD%A2%E5%AF%BE%E7%AD%96%E3%81%AE%E5%BC%B7%E5%8C%96%E3%81%AB%E5%90%91%E3%81%91%E3%81%9F%E7%B7%8A%E6%80%A5%E7%B7%8F%E5%90%88%E5%AF%BE%E7%AD%96%E3%80%8D%27>

13) 후생노동성 홈페이지.

<https://www.mhlw.go.jp/content/11900000/000459638.pdf#search=%27%E3%80%8C%E5%85%90%E>

를 당초보다 앞당기기로 하는 등의 새로운 체제강화방안을 제시하였다.

그리고 2019년 2월 위의 관계각료회의에서 ‘[아동학대방지대책의 강화를 위한 긴급종합대책]의 철저·강화에 대해서’<sup>14)</sup>라는 계획이 결정되었으며 해당 계획에서는 1개월 이내에 아동상담소가 지도하고 있는 모든 학대사태에 대한 안전확인과 전국 공립 초·중등학교에서 학대가 의심되는 사례를 점검할 것을 지시하였으며, 요보호아동 등의 정보취급과 관련하여 아동의 안전이 확보되지 않는 한 아동으로부터의 학대신고 등의 정보를 보호자에게 전달하지 않도록 하는 등의 새로운 규정을 설정하였다.

또한 개정안을 각료회의에서 결정하기에 앞서 위 각료회의에서 ‘아동학대방지대책의 근본적 강화에 대해서’<sup>15)</sup>라는 발표를 통해 개정안에 담겨진 사항 외에 체벌의 범위와 그에 관한 가이드라인을 마련할 것, 아동복지사 등의 처우개선, 보호자지원프로그램 추진 등의 근본적인 방안에 대해서 제안을 하였으며 위의 과정을 거쳐 2019년 3월 개정안을 최종적으로 각료회의에서 결정하여 제198회 국회에 제출하기에 이른다.

### 3. 2019년 개정법률의 주요 내용

위의 과정을 거친 법률안은 2019년 3월 국회에 제출되어 일부 수정을 거쳐 6월 19일 국회에서 가결 및 성립되고 6월 26일 공포되었으며 주요 내용은 크게 ① 아동의 권리보호, ② 기초자치단체 및 아동상담소의 체제강화, ③ 아동상담소의 설치촉진, ④ 관계기관 간의 연계강화라는 4가지 부분으로 나눌 수 있다.

#### (1) 개정취지

---

7%AB%A5%E8%99%90%E5%BE%85%E9%98%B2%E6%AD%A2%E5%AF%BE%E7%AD%96%E4%BD%93%E5%88%B6%E7%B7%8F%E5%90%88%E5%BC%B7%E5%8C%96%E3%83%97%E3%83%A9%E3%83%B3%EF%BC%88%E6%96%B0%E3%83%97%E3%83%A9%E3%83%B3%EF%BC%89%27

14) 후생노동성 홈페이지.

<https://www.mhlw.go.jp/content/11900000/000477987.pdf#search=%27%E3%80%8E%E5%85%90%E7%AB%A5%E8%99%90%E5%BE%85%E9%98%B2%E6%AD%A2%E5%AF%BE%E7%AD%96%E3%81%AE%E5%BC%B7%E5%8C%96%E3%81%AB%E5%90%91%E3%81%91%E3%81%9F%E7%B7%8A%E6%80%A5%E7%B7%8F%E5%90%88%E5%AF%BE%E7%AD%96%E3%80%8F%E3%81%AE%E6%9B%B4%E3%81%AA%E3%82%8B%E5%BE%B9%E5%BA%95%E3%83%BB%E5%BC%B7%E5%8C%96%E3%81%AB%E3%81%A4%E3%81%84%E3%81%A6%E3%80%8D%27>

15) 후생노동성 홈페이지.

<https://www.mhlw.go.jp/content/000496811.pdf#search=%27%E3%80%8C%E5%85%90%E7%AB%A5%E8%99%90%E5%BE%85%E9%98%B2%E6%AD%A2%E5%AF%BE%E7%AD%96%E3%81%AE%E6%8A%9C%E6%9C%AC%E7%9A%84%E5%BC%B7%E5%8C%96%E3%81%AB%E3%81%A4%E3%81%84%E3%81%A6%E3%80%8D%27>

아동학대방지대책의 강화를 위해 아동의 권리보호, 아동상담소의 체제강화 및 관계 기관 간의 연계강화 등의 조치를 마련하는 것이 동 개정의 취지이다.<sup>16)</sup>

## (2) 아동의 권리보호에 관한 사항

아동의 권리보호를 위해 체벌금지, 아이에 대한 올바른 훈육(원문은 ‘징계’라고 하고 있으며 이하 원문의 ‘징계는’ ‘훈육’으로 표기한다)방법의 모색, 아동이 의견을 나타낼 수 있는 조치의 마련 등에 관한 사항을 규정하고 있다.

### 1) 친권자에 의한 체벌금지

친권자는 아동을 교육(가정교육)하는 때에 체벌이나 그 외 민법에서 정한 교육 등에 필요한 범위를 넘는 행위로 아동을 훈육하는 것을 금지하였다(아동학대방지법 제14조 제1항).

또한 아동상담소장, 아동복지시설의 장, 본인의 주거에서 아이의 양육을 담당하는 아동복지법 상의 자(소규모주거형 아동양육사업의 사업자) 및 위탁가정의 양육자가 감호, 교육 및 훈육에 관해서 필요한 조치를 할 수 있는 아동에 대해서 체벌을 가하는 것을 금지하였다(아동복지법 제33조의4 제2항 및 제47조 제3항).

### 2) 올바른 훈육방법의 검토

일본은 민법에서 친권자가 교육 등에 필요한 범위 내에서 아동을 훈육(원문은 ‘징계’)할 수 있다는 규정을 명시적으로 두고 있다(민법 제822조).

개정법률은 이러한 민법의 규정에 대해 검토를 하고 2년 내에 필요한 조치를 마련하도록 하고 있다(부칙 제7조 제5항).

### 3) 아동상담소 업무의 명확화

아동의 권리보호라는 관점에서 광역자치단체 아동상담소가 일시보호 해제 후의 가

16) 후생노동성 홈페이지.

[https://www.mhlw.go.jp/content/01kaisei\\_tsuuchi.pdf#search=%27%E5%BA%9C+%E5%85%B1+%E7%AC%AC9+8+%E5%8F%B7+%E5%AD%90+%E7%99%BA+0+6+2+6++%E7%AC%AC%EF%BC%91+%E5%8F%B7+%E5%86%85%E9%96%A3%E5%BA%9C%E7%94%B7%E5%A5%B3%E5%85%B1%E5%90%8C%E5%8F%82%E7%94%BB%E5%B1%80%E9%95%B7%27](https://www.mhlw.go.jp/content/01kaisei_tsuuchi.pdf#search=%27%E5%BA%9C+%E5%85%B1+%E7%AC%AC9+8+%E5%8F%B7+%E5%AD%90+%E7%99%BA+0+6+2+6++%E7%AC%AC%EF%BC%91+%E5%8F%B7+%E5%86%85%E9%96%A3%E5%BA%9C%E7%94%B7%E5%A5%B3%E5%85%B1%E5%90%8C%E5%8F%82%E7%94%BB%E5%B1%80%E9%95%B7%27)

정과 그 외 환경의 조정, 해당 아동의 상황과약과 그 외 조치에 의해 해당 아동의 안전을 확보하는 것을 업무로 할 것을 규정하였다(아동복지법 제11조 제1항).

#### 4) 아동복지심의회

아동복지법 제8조 제6항에서는 필요한 경우 아동복지심의회가 아동, 임산부 및 지적장애자나 그 관계자의 의견을 청취할 수 있도록 규정하고 있는데, 동 개정에서는 이러한 경우 의견을 진술하는 자의 심신상황, 놓여 있는 환경 등의 상황을 배려하도록 규정하였다(아동복지법 제8조 제7항).

#### 5) 아동의 의견표명권 보장을 위한 방안의 검토

개정법의 시행 후 2년을 목표로 정부는 아동의 보호 및 지원에 있어서 아동의 의견을 듣는 기회 및 아동이 스스로 의견을 표명할 수 있는 기회의 확보, 해당 기회에 있어서 아동을 지원할 수 있는 방안의 구축 등을 위한 올바른 조치를 마련하도록 하였다(부칙 제7조 제4항).

### (3) 기초자치단체 및 아동상담소의 체제강화에 관한 사항

#### 1) 자치단체의 체제정비와 이에 대한 국가의 지원

광역자치단체장은 기초자치단체가 아동복지법 제10조 제1항 각호의 업무(아동 및 임산부의 복지에 관한 정보의 파악·제공·상담·지도·지원업무 등)를 적절하게 실시하는 데에 필요한 때에는 기초자치단체에 대해서 체제정비와 그 외 조치에 대해서 필요한 조언을 할 수 있도록 하였다(아동복지법 제11조 제2항).

그리고 광역자치단체는 아동복지법에 따른 사무를 적절하게 수행하기 위해 필요한 체제정비를 위해 노력하고 해당 사무에 종사하는 직원의 확보와 자질향상을 위해 필요한 조치를 마련하도록 하였다(아동복지법 제11조 제6항).

이와 함께 국가는 기초자치단체와 광역자치단체가 아동복지법에 따른 사무를 적절하게 수행하기 위해 수행하는 체제정비와 해당 사무에 종사하는 직원의 확보와 자질향상을 위해 필요한 조치를 취하는 데에 지원하도록 하였다(아동복지법 제10조 제5항·제11조 제7항).

#### 2) 아동상담소의 개입기능과 지원기능의 분리 및 변호사의 배치

광역자치단체는 보호자에 대한 지도를 효과적으로 수행하기 위해 아동의 일시보호를 담당했던 아동복지사 등의 자가 아닌 다른 자에게 보호자를 지도하도록 할 수 있도록 하는 등, 필요한 조치를 마련하도록 하였다(아동학대방지법 제11조 제7항).

그리고 광역자치단체는 아동상담소의 업무 중 법률에 관해 전문적 지식을 필요로 하는 경우에 대비하여 아동상담소에 변호를 배치하거나 이에 준하는 조치를 마련하도록 하였다(아동복지법 제12조 제4항).

### 3) 아동심리사 배치기준과 의사 등의 의무적 배치

심리에 관한 전문적 지식과 기술을 필요로 하는 지도를 담당하는 자(아동심리사)의 숫자는 정부령에서 정하는 기준을 표준으로 해서 광역자치단체가 정한다(아동복지법 제12조의3 제7항).

그리고 아동의 건강과 심신의 발달에 관한 전문적 지식과 기술을 필요로 지도를 담당하는 직원 중에 의사와 보건사가 각각 1인 이상 포함되도록 하였다(아동복지법 제12조의3 제8항).

### 4) 아동복지사 및 책임자의 배치기준 등

아동복지사의 숫자는 아동상담소 관할구역 내의 인구, 상담건수, 위탁가정으로의 위탁상황과 기초자치단체의 아동복지법 관련 업무상황과 그 외 조건을 종합적으로 감안하여 정부령으로 정하도록 하였다(아동복지법 제13조 제2항).

그리고 아동복지사의 숫자에 대해서는 업무가 과중하지 않도록 검토를 하며(부칙 제6조), 정신보건복지사와 공인심리사를 아동상담소장과 아동복지사로 임용될 수 있는 자에 추가하였고(아동복지법 제12조의3 제2항과 제13조 제3항), 관정을 담당하는 직원과 아동심리사 중에 공인심리사가 반드시 포함되도록 추가하였다(아동복지법 제12조의3 제5·6항).

사회복지주임은 아동이나 그 외 자의 복지에 관한 상담, 조언, 지도, 원조를 하는 업무에 2년 이상 종사하는 자로 하였고(아동복지법 제13조 제3항), 아동복지사 중에는 다른 아동복지사를 지도하고 교육하는 책임자(원문은 ‘Supervisor’임)를 두도록 하였고(아동복지법 제13조 제5항), 책임자는 아동복지사로서 5년 이상 근무한 자로 후생노동대신이 정하는 기준에 적합한 연수과정을 이수한 자로 하였다(아동복지법 제13조 제6항).

이외에도 광역자치단체는 보호자에 대한 지도를 효과적으로 수행하기 위해 책임자에게 아동복지사가 직무를 수행하기 위해 필요한 전문기술에 관한 지도와 교육, 보호자지도를 위한 전문적 기술의 지도와 교육을 하도록 하였다(아동복지법 제11조 제7항).

5) 아동상담소에 대한 평가실시

광역자치단체장은 아동상담소가 수행하는 업무의 질에 대한 평가를 수행함으로써 해당 업무의 질을 향상시키도록 하였으며(아동복지법 제12조 제6항), 국가는 위 업무를 지원하기 위해 광역자치단체장이 수행하는 해당 평가에 필요한 조치를 마련하도록 하였다(아동복지법 제12조 제7항).

6) 아동학대 재발방지를 위한 조치

광역자치단체장 또는 아동상담소장은 아동학대를 한 보호자에 대해서 아동복지법의 규정에 따른 지도를 하는 경우에는 해당 보호자에 대해 아동학대 재발장지를 위해 의학적 또는 심리학적인 지도를 하도록 하였다(아동학대방지법 제11조 제1항).

그리고 광역자치단체장이 아동학대를 받은 아동에 대해서 시설입소 등의 조치를 해제하려는 경우 고려해야 하는 사항으로 해당 아동의 가정환경이 포함된다는 것을 명확히 규정하였다(아동학대방지법 제13조 제1항).

7) 아동상담소 체제강화에 대한 국가지원 등의 바람직한 방향에 대한 검토

정부는 신속하게 아동상담소 직원의 처우개선을 위한 조치, 일시보호소와 위탁을 받고 일시보호를 하는 자의 양적 충원에 관련한 방안, 해당 시설 또는 해당 자가 수행하는 일시보호의 질적 향상에 관련한 방안과 그 외 아동상담소 체제강화에 대한 국가의 지원과 그 외 조치의 바람직한 방향에 대해 검토를 하고 그 결과에 근거하여 필요한 조치를 마련하도록 하였다(부칙 제7조 제1항).

8) 아동복지에 관해 지원을 하는 자의 자질향상을 위한 방안 검토

정부는 개정 법 시행 후 1년을 목표로 하여 개정 법의 시행상황 등을 감안하여 아동복지에 관해 전문적 지식과 기술을 필요로 하는 지원을 수행하는 자에 대한 자격과 그 외 해당 자에게 필요한 자질향상을 위한 방안을 검토하고 그 결과에 근거하여 필요한 조치를 마련하도록 하였다(부칙 제7조 제3항).

(4) 아동상담소의 설치촉진

1) 아동상담소 관할구역의 책정기준

아동상담소의 관할구역은 지리적 조건, 인구, 교통사정과 그 외 사회적 조건에 따라 정부령에서 정하는 기준을 참고하여 광역자치단체가 정하도록 하였다(아동복지법 제12조의 제2항).

2) 중핵시<sup>17)</sup>와 특별구<sup>18)</sup>에 대한 아동상담소의 설치지원

정부는 개정법의 시행 후 5년간을 목표로 하여 아동상담소와 일시보호서의 정비상황, 아동복지사와 그 외 아동상담소의 직원확보상황 등을 감안하여 중핵시와 특별구가 아동상담소를 설치할 수 있도록 아동상담소와 일시보호서의 정비 및 직원확보와 육성에 대한 지원 및 그 외 필요한 조치를 마련하도록 하였다(부칙 제7조 제6항).

그리고 정부는 위의 지원 등의 조치를 함에 있어서 관계지방공동단체 및 그 외 관계단체와의 연계를 도모하도록 하였다(부칙 제7조 제7항).

또한 정부는 개정법의 시행 후 5년간을 목표로 하여 위의 지원과 그 외 필요한 조치의 실시상황, 아동상담소의 설치현황, 아동학대와 관련한 상황을 감안하여 아동상담소 및 일시보호소의 정비와 직원확보 그리고 육성지원에 관한 사항을 검토하여 그 결과에 근거해 필요한 조치를 마련하도록 하였다(부칙 제7조 제8항).

(5) 관계기관 간의 연계강화

1) 연계강화가 필요한 관계기관의 명확화

국가와 지방공공단체가 취하는 아동학대방지 등을 위한 체제정비에 관해 연계가 필요한 관계기관(관계지방공공단체 상호간, 기초자치단체, 아동상담소, 복지사무소, 배우자폭력상담지원센터, 학교, 의료기관)을 명시적으로 밝히고 있다(아동학대방지법 제4조 제1항).

2) 아동학대의 조기발견 노력의무 대상자의 명확화

---

17) 인구 20만명 이상의 시 중 정부령으로 지정되는 도시로서 각종 사무처리와 관련하여 특별구가 부여된다(일본 지방자치법 제252조의22 제1항).

18) 시에 준하는 권능을 갖는 구이다(일본 지방자치법 제281조 제1항).

아동학대를 발견하기 쉬운 입장에 있다는 것을 자각하고 아동학대의 조기발견을 위해 노력해야 하는 단체(광역자치단체 경찰, 부인상담소, 교육위원회와 배우자폭력상담 지원센터)와 구성원(경찰관과 부인상담원)을 명시적으로 밝히고 있다.

### 3) 아동복지에 직무상 관계있는 자의 비밀유지의무

학교의 교직원, 아동복지시설의 직원 등 아동복지에 직무상 관계있는 자는 정당한 이유가 없이 직무에 관해서 알게 된 아동학대에 관한 비밀을 누설하지 못하도록 규정하였다(아동학대방지법 제5조 제3항).

### 4) 가정폭력에 대한 대응과 아동학대사건에 대한 대응의 연계강화

가정폭력피해자와 그에 동반하는 가족보호를 함에 있어서 적절한 보호가 이루어지도록 상호 연계를 하며 협력해야 하는 관계기관에 아동상담소가 포함된다는 것을 명확히 하였다(배우자로부터의 폭력방지 및 피해자 보호 등에 관한 법률 제9조).

### 5) 요보호아동대책지역협의회의 정보제공 등에 대한 협력의무

관계기관 등은 요보호아동대책지역협의회(아동복지법 제25조에 규정)로부터 자료 또는 정보제공 등의 협력요구가 있는 경우에는 이에 따르도록 하였다(아동복지법 제25조의3 제2항).

### 6) 아동이 주거를 이동하는 경우의 조치

아동상담소 소장은 아동학대를 받은 아동이 주소 또는 거소를 해당 아동상담소의 관할구역 외로 이전하는 경우에는 해당 아동의 가정환경과 그 외 환경변화에 따른 영향을 감안하여 해당 아동 및 해당 아동학대를 했던 보호자에 대해서 이전 전후의 지도, 조언, 그 외 필요한 지원이 지속적으로 이루어지도록 하고 이전한 곳의 주소 또는 거소를 관할하는 아동상담소의 소장에 대해 신속하게 필요한 정보를 제공하며, 이 경우 해당 정보를 받은 아동상담소 소장은 요보호아동대책지역협의회가 신속하게 해당 정보를 교환할 수 있도록 조치 및 연계 등의 조치를 취하도록 하였다(아동학대방지법 제4조 제6항).

## IV. 2019년 개정의 의미와 시사점

2019년 개정은 위에서 본 것처럼 ① 아동의 권리보호, ② 기초자치단체 및 아동상담소의 체제강화, ③ 아동상담소의 설치촉진, ④ 관계기관 간의 연계강화라는 4가지 부분에서 이루어졌다.

위 개정사항의 주요 내용별 의미와 시사점 등을 정리하면 다음과 같다.

### 1. 아동의 권리보호

아동이 권리의 주체가 된다는 규정은 2016년에 마련되었으며 2019년 개정에서는 2016년 이루어진 개정사항들이 더욱 강화되었다고 할 수 있다.

구체적으로는 아동의 의견을 청취하는 때에는 각 아동의 현재 환경 등을 고려하도록 하고 있다. 위에서 살펴 본 아동학대사건에서는 동일하게 아동이 남긴 메시지가 있었다. 이러한 현실을 반영하여 아동들이 남기는 구조신호를 놓치지 않고 이에 대응할 방안이 시급하게 요청되었던 것이다.

또한 친권자에 의한 체벌에 대해서는 법률상 정의가 존재하지 않기 때문에 정부는 체벌의 범위나 체벌금지에 관한 합리적인 방안에 대해 가이드라인 등을 통해 일정한 기준을 제시할 뜻을 나타내고 있다. 동 부분에 대해서는 문부과학성의 참고사례나 판례 등을 참고로 하여 가이드라인이 작성될 것으로 예상되며 후생노동성은 학교교육법상의 체벌과 기본적으로는 동일한 범위가 될 것으로 상정하고 있다는 답변을 하였다.<sup>19)</sup>

특히 가이드라인의 작성에 있어서는 2019년 4월 일본 최초로 마련된 동경도의 체벌금지조례<sup>20)</sup>가 어떻게 운용될 지가 주목을 받고 있다.

또한 민법상 징계권을 규정한 제822조에 대해서도 여전히 찬반논의가 격렬한 것으로 보인다.

### 2. 기초자치단체 및 아동상담소의 체제강화

일본정부는 아동학대사건이 증가함에 따라 아동복지사의 증원이 필요하다는 인식

19) 第198回 國會參議院予算委員會會議錄 第13号(平31.3.25), 일본 국회 홈페이지.  
<http://kokkai.ndl.go.jp/SENTAKU/sangiin/198/0014/19803250014013.pdf>

20) 동경도 보건복지국 홈페이지 자료.  
<http://www.fukushihoken.metro.tokyo.jp/osekkai/laws/pdf/summary.pdf>

하에 위에서 살펴 본 것처럼 ‘2018년‘아동학대 방지대책체제 종합강화플랜’을 통해 아동상담소의 인력부족을 해소하려고 하였다.

그러나 관련 인원이 급속하게 늘어나게 되면 능력이 검증되지 못한 인원충원이 발생하는 등의 문제, 즉 질의 저하가 우려되었던 상황에서 일본정부는 이러한 문제의 발생가능성을 줄이기 위해 책임자에 관한 규정을 마련하게 되었다. 즉, 아동복지사의 증가로 경험 등이 부족한 인원이 발생하는 경우 책임자가 지도와 교육을 하도록 함으로써 경험 등의 부족한 아동복지사로 발생할 수 있는 문제를 감소시키고자 한 것이다.

그리고 아동심리사의 배치와 관련하여 정부령에서 정하는 기준을 목표로 하여 광역자치단체가 기준을 마련하도록 하였으며 의사와 보건사의 의무배치규정으로 인해 아동학대사건에 대응하는 직원들의 전문성을 높이려고 한 것으로 보인다.

또한 아동상담소에 변호사를 배치하도록 함으로써 법적인 자문 등을 받을 수 있도록 한 것도 매우 의미 있는 개정사항으로 보이지만 한편으로는 아동의 복지와 보호자와의 관계라는 측면의 복잡성 등으로 인해 경험이 많지 않은 변호사가 배치되는 경우 원래의 취지에서 의도한 효과를 거둘 수 없을지도 모른다는 우려도 있다.<sup>21)</sup>

이와 함께 개정법에서는 광역자치단체에 대해 아동복지 사무에 종사하는 인원확보와 자질향상에 대한 조치를 요구하고 있고 국가가 이러한 조치를 위해 필요한 지원을 하도록 명시적으로 규정함으로써 자치단체와 국가의 연계 하에 적절한 아동학대방지 대책이 마련될 것을 기대하고 있다.

### 3. 아동상담소의 설치촉진

개정법률 이전에는 아동상담소에 대한 명확한 관할기준을 찾아볼 수 없다. 그러한 이유로 인해 아동상담소마다 발생해야 하는 업무의 분량에 차이가 생겼으며 이러한 업무부담은 담당직원들이 사건에 적절하게 대응하는 데에 어려움을 발생시켰다.

이에 개정법률에서는 아동상담소의 관할구역에 대해 지리적 조건, 인구, 교통사정, 그 외 사회적 조건을 고려하여 기준을 정하도록 하였다. 이러한 규정으로 아동상담소마다 차이를 발생시켰던 업무부담의 불균형을 해소하여 담당직원들의 적절한 대응에 기여할 것으로 보인다.

---

21) 岩佐嘉彦, 「『児童相談所の体制・専門性の強化』について—弁護士の立場から」, 『月刊福祉』, 2019년 2월, 34면.

#### 4. 관계기관 간의 연계강화

개정법률에서는 관계기관의 포괄적인 비밀유지의무의 명시적 규정화와 연계기관을 명확하게 밝힘으로써 관계기관 간의 연계강화를 도모하고 있다.

그리고 위에서 살펴보았던 ‘긴급종합대책’이나 ‘아동학대방지대책의 근본적 강화에 대해서’ 등에서 경찰, 학교 등의 관계기관과 아동상담소와의 연계강화방안을 마련하도록 하고 정부가 해당 방안이 적절히 기능할 수 있도록 관련 대책을 마련하도록 규정하고 있는 부분도 의미가 있다고 할 것이다.

#### 5. 2019년 개정법률에 대한 종합적 평가

동 개정법률에 대해 입헌민주당 등의 야당이 중의원 심의과정에서 아동이 관할 외로 이사 등을 가는 경우에도 지속적으로 지원할 수 있도록 이사를 간 곳의 아동상담소와 관계기관이 필요한 정보를 공유하도록 하는 규정이나 일시보호에 대한 정비 및 영유아검진 등을 정기적인 통한 안전확인, 아동복지사 충원을 위한 재원확보, 특별시와 중핵시 아동상담소 배치를 위한 지원 등의 항목을 수정협의사항으로 포함시키는 등, 여야가 협의를 통해 아동복지를 위해 노력하여 아동학대 예방을 위한 조치와 재발방지책 등을 강화했다는 평가를 할 수 있다.<sup>22)</sup>

---

22) 일본 입헌민주당 국회의원 이케다마키(池田まき) 홈페이지 자료.  
<https://ikemaki.jp/article-3625.html>

## V. 마치며

아동은 교육 혹은 훈육의 대상이기에 앞서서 신체적으로나 정신적으로나 약한 존재이며 우리 모두의 보호와 관심이 필요한 존재이다. 따라서 아동을 대함에 있어 끊임 없는 관심과 애정이 필요하다는 것은 너무나도 당연한 것이다.

그러나 아동을 대상으로 한 끔찍한 사건들이 지속적으로 발생하고 있고 일본에서도 우리나라와 마찬가지로 아동학대로 인해 아동이 사망하는 등의 사건들이 사회문제화 되고 있으며 이러한 문제를 막기 위한 다양한 노력이 여러 측면에서 이루어지고 있는 것으로 보인다.

특히 2019년 개정법률은 2016년 개정부터 이어져 온 흐름에 따라 아동의 권리보호와 아동상당소의 체제강화를 더욱 발전시키고 심각한 학대사건에 대한 대책을 강화하기 위해서 체벌금지나 관계기관 간의 연계강화라는 내용을 포함하고 있다.

대표적으로는 일본에서 아동학대가 끊이지 않았던 주요 배경이었던 체벌이 민법 제 822조에서 ‘징계권’이라는 이름으로 교육 등의 필요한 범위 내에서 인정되어 왔었으나, 금번 개정을 통해 체벌을 명시적 금지함으로써 체벌을 통한 아동학대의 고리를 끊을 수 있을 것이라는 기대를 받고 있다.

또한 검토규정에서 지속적으로 논의와 대응을 필요로 하는 과제를 명확히 보여줌으로써 금번 개정 이후에도 이러한 과제에 대해 대응을 게을리해서는 안 된다는 것도 밝히고 있다. 그리고 다양한 부분에서 정부의 책임을 규정함으로써 아동학대방지를 위해 정부가 적극적으로 노력할 것이라는 의지를 나타내고 있다.

이와 함께 정부뿐만 아니라 광역자치단체, 기초자치단체뿐 아니라 사회전체가 아동학대를 막기 위해 관련 의식을 높이고 관심을 가져야 한다는 것을 밝히는 개정으로 그 의미를 찾을 수 있을 것이다.

우리도 민법 제915조에서 ‘징계권’을 인정하고 있으며 여전히 양육이라는 미명 하에 부모 혹은 보호자에 의한 체벌 등의 가혹한 행위가 일상적으로 발생하고 있으며 부모의 학대에 의해 아동이 사망하는 사건이 지속적으로 발생하고 있다. 따라서 일본에서의 논의를 바탕으로 징계권에 대한 근본적인 재검토 등, 아동학대를 방지하기 위한 적극적인 대처가 필요할 것으로 판단된다.

[참고문헌]

- 김용화, 「아동학대범죄의 처벌 등에 관한 특례법」 개정의 필요성, 법학연구 제22권 제2호, 인하대학교 법학연구소, 2019.
- 박주영, 아동학대에 대한 사법 개입의 강화, 법학연구 통권 제58집, 전북대학교 법학연구소, 2018.
- 배미란, 아동학대에 관한 검토와 법적 과제, 아주법학 제12권 제2호, 아주대학교 법학연구소, 2018.
- 선은애, 아동복지법상 미취학아동의 학대예방을 위한 법·제도적 연구, 토지공법연구 76, 한국토지공법학회, 2016.
- 이세원, 정서학대와 신체학대의 법적 정의와 관계에 대한 연구 - 우리나라 정서학대에 대한 최초 대법원판결을 중심으로, 사회복지법제연구 10. 1, 사회복지법제학회, 2019.
- 岩佐嘉彦, 「‘児童相談所の体制・専門性の強化’について—弁護士の立場から」, 『月刊福祉』, 2019년 2월.
- 일본 참의원 홈페이지 <https://www.sangiin.go.jp/>
- 일본 중의원 홈페이지 <http://www.shugiin.go.jp/>
- 일본 내각부 홈페이지 <https://www.cao.go.jp/>
- 일본 후생노동성 홈페이지 <https://www.mhlw.go.jp>
- 동경도 보건복지국 홈페이지 자료. <http://www.fukushihoken.metro.tokyo.jp>
- 일본 입헌민주당 국회의원 이케다마키(池田まき) 홈페이지, <http://ikemaki.jp/>

[국문초록]

## 아동학대 방지를 위한 일본의 아동복지법 개정과 그 의미

김 경 석

(중앙대학교 시간강사, 법학박사)

아동은 교육 혹은 훈육의 대상이기에 앞서서 신체적으로나 정신적으로나 약한 존재이며 우리 모두의 보호와 관심이 필요한 존재이다. 따라서 아동을 대함에 있어 끊임 없는 관심과 애정이 필요하다는 것은 너무나도 당연한 것이다.

그러나 아동을 대상으로 한 끔찍한 사건들이 지속적으로 발생하고 있고 그 중 대표적인 한 가지 유형은 아동학대일 것이다. 아동학대 문제는 아동을 권리의 주체로 존중하는 사회적 인식 부족이나 아동을 학대 등으로부터 보호하기 위한 공적 인프라 부족 혹은 아동을 부모의 소유물로 생각하는 의식 등으로 인해 발생하고 있으며 아동학대의 문제는 우리나라뿐 아니라 세계 곳곳에서 지속적으로 발생하는 매우 슬픈 문제이다.

일본에서도 우리나라와 마찬가지로 아동학대로 인해 아동이 사망하는 등의 사건들이 사회문제화 되고 있으며 이러한 문제를 막기 위한 다양한 노력이 여러 측면에서 이루어지고 있는 것으로 보인다.

특히 2019년 개정법률은 2016년 개정부터 이어져 온 흐름에 따라 아동의 권리보호와 아동상담소의 체제강화를 더욱 발전시키고 심각한 학대사건에 대한 대책을 강화하기 위해서 체벌금지나 관계기관 간의 연계강화라는 내용을 포함하고 있다.

대표적으로는 일본에서 아동학대가 끊이지 않았던 주요 배경이었던 체벌이 민법 제 822조에서 '징계권'이라는 이름으로 교육 등의 필요한 범위 내에서 인정되어 왔었으나, 금번 개정을 통해 체벌을 명시적 금지함으로써 체벌을 통한 아동학대의 고리를 끊을 수 있을 것이라는 기대를 받고 있다.

또한 검토규정에서 지속적으로 논의와 대응을 필요로 하는 과제를 명확히 보여줌으로써 금번 개정 이후에도 이러한 과제에 대해 대응을 게을리해서는 안 된다는 것도 밝히고 있다. 그리고 다양한 부분에서 정부의 책임을 규정함으로써 아동학대방지를 위해 정부가 적극적으로 노력할 것이라는 의지를 나타내고 있다.

이와 함께 정부뿐만 아니라 광역자치단체, 기초자치단체뿐 아니라 사회전체가 아동 학대를 막기 위해 관련 의식을 높이고 관심을 가져야 한다는 것을 밝히는 개정으로 그 의미를 찾을 수 있을 것이다.

우리도 민법 제915조에서 ‘징계권’을 인정하고 있으며 여전히 양육이라는 미명 하에 부모 혹은 보호자에 의한 체벌 등의 가혹한 행위가 일상적으로 발생하고 있으며 부모의 학대에 의해 아동이 사망하는 사건이 지속적으로 발생하고 있다. 따라서 일본에서의 논의를 바탕으로 징계권에 대한 근본적인 재검토 등, 아동학대를 방지하기 위한 적극적인 대처가 필요할 것으로 판단된다.

---

**주제어:** 아동학대방지, 아동의 권리, 피학대아동의 자립지원,  
아동상담소의 체제강화, 체벌금지

---

[Abstract]

## A Study on the Revision of Child Welfare Law in Japan and Its Implications

Kim, Gyung Seok  
(Chung-Ang University, Lecturer)

As in Korea, there have been many incidents of child deaths in Japan due to parental abuse. And various efforts to prevent such problems appear to be being made in various ways.

This time, the revised law further improved the system of child re-protection and child counseling centers.

It also includes a ban on corporal punishment or strengthened links between related agencies to strengthen measures against serious child abuse cases.

Typically, corporal punishment, which was a major background of child abuse in Japan, has been recognized within the necessary scope of education under the name of the "right to punish" in Article 822 of the Civil Act, but the revision is expected to break the loop of child abuse through corporal punishment by explicitly banning corporal punishment.

It also states that we should not be negligent in responding to these challenges even after the revision, by clarifying the tasks that require constant discussion and response. And by defining the government's responsibilities in various areas, the government is showing its willingness to actively work to prevent child abuse.

In addition, it is meaningful that not only the government but also metropolitan and provincial governments and local governments, but also the entire society, have made it clear that related consciousness should be raised and cared for to prevent child abuse.

Korea also recognizes the right to "punishment" in Article 915 of the Civil Code and still routinely takes place, such as corporal punishment by parents or guardians, under the guise of nurturing. And there are continuous incidents of child death caused by parental abuse. Therefore, it is deemed necessary to take active measures to prevent child abuse, such as a fundamental review of disciplinary rights based on discussions in Japan.

---

**key words** : Prevention of child abuse, Rights of the child, Support for Self-reliance of an abused child, Strengthening the System of Child Counseling Centers, Ban on corporal punishment

---

# 중증장애인돌봄가족 사회적협동조합 경험에 대한 탐색적 연구\*

-국제협동조합연맹 7대 원칙을 중심으로-

박정선\*\* · 손가현\*\*\*

## 目 次

I. 서론	III. 연구방법 및 분석틀
II. 이론적 배경	1. 자료 수집
1. 사회적협동조합의 개념과 현황	2. 연구 절차
2. 장애인 사회적협동조합과 관련된 선행연구	3. 분석틀
	IV. 사회적협동조합 운영 경험 분석결과
	V. 결론 및 제언

## I. 서론

최근 마을기업, 자활기업, 사회적기업, 사회적협동조합 등 사회적 경제조직<sup>1)</sup>은 사회적 가치 실현을 목적으로 사회서비스와 양질의 일자리를 제공하고 있다. 협동조합의

\* 투고일: 2019.11.10., 심사일: 2019.11.11.-2019.11.22., 게재확정일: 2019.11.22.

\*\* 고려사이버대학교 사회복지학과 교수

\*\*\* 성균관대학교 사회복지학과 박사수료

1) 사회적 경제조직 혹은 사회적 경제기업으로 불리는데, '사회적 경제'의 기본 개념은 "구성원 간의 협력과 자조를 바탕으로 재화·용역의 생산 및 판매를 통해 사회적 가치를 창출하는 민간의 모든 경제적 활동"으로 정의된다(일자리위원회 관계부처 합동자료, 2017).

기원은 1800년대 유럽에서 저임금, 실직 노동자들을 주축으로 새로운 기업운영방식으로 모색되기 시작한 후, 1895년 국제협동조합연맹(International Cooperative Alliance:이하 ICA)이 결성되면서 논의가 발전되었다. 국제협동조합연맹에서 협동조합을 정의한 바에 의하면, '사람들이 공동으로 소유하고 민주적으로 운영되는 사업체를 통하여 공통의 경제적, 사회적, 문화적 필요와 욕구를 충족시키고자 자발적으로 결성한 자율적인 조직'으로, 그 역할은 '자조(self-help), 자기책임(self-responsibility), 민주주의(democracy), 평등(equality), 공평(equity) 그리고 연대(solidarity)'로 규정하였다(김지원 외, 2018:27).

우리나라의 협동조합은 국가 산업정책의 필요에 의해 설립되었는데, 주로 생산자협동조합<sup>2)</sup>으로 운영되었고, 2012년 1월 26일 「협동조합 기본법」이 제정되면서, 금융 및 보험업을 제외한 경제·사회의 모든 영역에서 다양한 형태의 협동조합을 만들 수 있게 되었다. 협동조합의 종류는 협동조합, 협동조합연합회, 사회적협동조합, 사회적협동조합연합회로 구분되고(「협동조합 기본법」, 제2조), 이 중 사회적협동조합은 지역 주민들의 권익·복지 증진과 관련된 사업을 수행하거나 취약계층에게 사회서비스 또는 일자리를 제공하는 등 영리를 목적으로 하지 않는 협동조합을 말한다(「협동조합 기본법」, 제2조제3호). 특히 협동조합과 사회적협동조합의 차이는 조합원들이 더 높은 수익배분에 관심이 있다면 협동조합의 형태를, 지역사회에 기여하는 공익적인 측면과 지속가능한 경영에 관심을 둔다면 사회적협동조합의 형태를 선택할 수 있다. 설립가능한 사회적협동조합은 사회서비스영역, 직원협동조합영역, 경제·사회영역 등으로 분류할 수 있고, 이 중 사회서비스 영역은 사회적협동조합을 통해 장애인, 취약계층 등에게 일자리와 사회안전망을 제공하는 보건의료, 보육, 돌봄 등을 포괄한다(coop협동조합. <http://www.coop.go.kr/COOP/introduce/availableGuild.do> 에서 2019년 11월 9일 검색)<sup>3)</sup>.

2019년 11월 현재 사회적협동조합 현황을 보면, 1,613개 사회적협동조합 중 400개는 보건업 및 사회복지서비스업에 해당되고, 그 중에서 52개 사회적협동조합은 장애인과 연계된 것으로 나타난다. 보건업 및 사회복지서비스업에 한정하지 않고 전체

2) 1957년 농업협동조합법, 1961년 중소기업협동조합법, 1962년 수산업협동조합법, 1963년 업연초생산협동조합법, 1972년 신용협동조합법, 1980년 산림조합법, 1982년 새마을금고법 등이 개별법으로 인정되고 있다.

3) 사회적기업이란, 취약계층에게 사회서비스 또는 일자리를 제공하거나 지역사회에 공헌함으로써 지역주민의 삶의 질을 높이는 등의 사회적 목적을 추구하면서 재화 및 서비스의 생산·판매 등 영업활동을 하는 기업으로서 사회적기업으로 인증을 받은 자로 규정하고 있다(「사회적기업 육성법」 제2조제1호). 사회적협동조합과 사회적기업의 차이를 살펴보면, 양자가 사회적 목적과 가치를 추구하고 공익적인 성격이 강하지만, 사회적협동조합은 그 자체가 새로운 형태의 비영리법인이고, 사회적기업은 기존의 영리법인 또는 비영리법인이 일정한 요건을 갖추어 고용노동부에 신청하면 받게 되는 인증제도의 하나이다(「사회적기업 육성법」 제7조 참조).

업종으로 본다면 71개 사회적협동조합이 장애인과 연계되어 설립, 활동하고 있다(coop협동조합. <http://www.coop.go.kr/COOP> 에서 2019년 11월 9일 검색). 장애인 관련 사회적협동조합의 설립 수는 전체 업종으로 본다면 4.4%, 보건업 및 사회복지서비스업으로 본다면 3.2%로 나타나 매우 미미한 수준이다.

국내 장애인 현황을 살펴보면, 2017년 실시된 장애인실태조사(보건복지부, 2017)에서 등록장애인 수는 2,511,051명, 2017년 재가장애인과 시설장애인 추정 수는 2,668,411명으로 나타났다. 일반적으로 중증장애인으로 분류되는 장애등급 1~2등급 장애인의 경우 20.2%로 상당히 많은 비중을 차지하고 있는 것으로 조사되었다. 중증과 중복장애인에게는 당면한 치료와 재활은 물론이고, 평생 동안 돌봄서비스와 돌봄제공자가 요구되며, 장애를 가진 자녀가 성장할수록 직업과 자립 등 복잡한 욕구에 대한 사회서비스를 필요로 한다. 그러나 수요에 비해 사회적으로 제공되는 서비스의 공급이 불충분한 실정이다(이성수, 2014:164).

이 같은 현실에서 일부 중증장애인돌봄가족은 국가와 시장에서 담보하기 어려운 돌봄서비스와 근로, 더 나아가 자립생활과 자기계발 등의 비전(vision)을 실현하기 위해 사회적협동조합이라는 특수한 조직형태를 활용하기도 하였다. 이와 관련된 사회적협동조합의 강점으로는 구체적으로 가입 당사자인 조합원의 필요에 기반하여 명확한 서비스를 제공하고, 서비스 당사자 그리고 재정지원자들 간의 새로운 관계설정을 요구할 수 있으며, 상호간 경제적 보상을 넘어 민주적·개방적인 운영을 담보하고, 지역의 욕구에 보다 근원적으로 대응할 수 있다는 점이다(장원봉, 2010:51). 사회적협동조합의 시초인 이탈리아의 경우에도 1979년 장애인 대상 돌봄센터를 운영하는 등 돌봄서비스 외에 소외계층 고용을 위한 여러 활동을 수행함에 있어 사회적협동조합의 법인격이 매우 효과적인 것으로 나타났다(임지은, 2015:63).

사회적협동조합의 긍정적인 효과에도 불구하고, 2012년 「협동조합 기본법」이 제정된 이후 국내 협동조합 수에 비해 사회적협동조합의 증가폭은 미미한 편이었다. 이는 첫째, 사회적협동조합 관리감독 책임에 대한 부담감, 부조리한 조직 운영에 대한 염려 등으로 인가가 제한적으로 이루어지는 경향이 있고(김동기 외, 2017; 이성수, 2014). 둘째, 이탈리아와 같이 민간부문에서 먼저 시작한 것이 아니라 정부 주도 하에 설립된 측면이 강하며 사회적 경제 조직들을 담당하는 주무관청이 모두 상이하여 업무의 혼선이 있기 때문이다(박정민, 2018:20).

사회적협동조합에 대한 연구는 협동조합의 정착(김학실, 2015; 김지원 외, 2018; 박광동, 2015), 사회적협동조합의 조직 및 운영(윤길순 외, 2015; 이해진 외, 2014) 등 사회적기업 또는 사회적협동조합의 개념, 특성 및 영향에 대한 연구가 주를 이루었다. 사회복지분야에서는 사회서비스와 사회적기업의 관계(장원봉, 2010), 지적장애, 발달장애 등 장애인 고용과 사회적기업(강미라, 2012; 김승완, 2017; 조성열 외, 2011; 황정은 외, 2011; 이정주 외, 2010)에 대한 연구가 대부분이고, 장애인 관련 협동

조합 연구는 현정훈 외(2006)의 연구, 김지원 외(2018)의 연구를 제외하면 거의 없을 뿐 아니라 이조차도 발달장애인 고용에 국한한 것이다. 따라서 장애인과 관련된 사회적협동조합, 발달장애인 외 장애인, 장애인을 돌보는 가족까지 포괄하여 다루고 있는 연구는 부재하다.

중증장애인을 비롯한 장애인의 자립생활은 당사자의 권리를 강조하는 등 분명 협동조합의 원리와 유사한 측면이 있다(김동기 외, 2017:3). 강운주(2010)는 중증장애인의 높은 실업률과 보호고용 문제를 개선하기 위한 대안으로서 사회적기업이 주목받아 왔지만, 우선, 독립된 형태가 아닌 기존의 직업재활시설이 법인이나 비정부조직(NGO)으로 전환되어 운영을 지속하는 측면이 있고, 다음으로, 특히 발달장애인 당사자에게만 집중되는 경향이 있어 부모를 비롯한 돌봄가족과 연관된 협동조합 연구는 드물다고 지적하였다.

한편 중증장애인 가운데 뇌병변 장애인의 경우, 다른 장애와 달리 만성질환을 지니거나 운동기능 및 의사소통 장애를 비롯한 이차적 장애까지 가지는 경우가 빈번하다(최복천 외, 2015:112). 따라서 장애인 당사자가 주체적으로 자립을 위한 운동성을 발휘하기 보다는 돌봄가족의 돌봄 역할이 일부 강조될 수밖에 없다. 김동기 등(2017)은 이와 관련해 중증장애인 스스로 협동조합을 직접 운영하는 데는 서비스 제공의 다양화, 공적 보조금 보장, 수익 창출 등 여러 차원에 있어 어려움이 존재한다고 하였다.

이처럼 자립 외 돌봄까지 복합적인 욕구가 있는 중증장애인과 돌봄가족에게 사회적협동조합이 긍정적으로 기여할 수 있음에도 불구하고 진입의 어려움, 정부 지원 종료 후 유지 발전의 어려움 등(이덕수, 2018; 이상봉, 2016) 설립과 운영을 저해하는 요소들이 산재해 있고, 실질적인 경험을 참고할 수 있는 자료조차 부족하다.

따라서 본 연구의 목적은 중증장애인돌봄가족이 설립하여 운영하고 있는 사회적협동조합의 조직과 조합원의 경험을 살펴보고자 하며, 자발성과 개방성, 민주적 운영, 구성원의 경제적 참여, 자율과 독립성, 교육·훈련·정보, 협동조합간의 협력, 지역사회에 대한 기여 등 국제협동조합연맹의 7대 원칙을 중심으로 분석하고자 한다. 이러한 사회적협동조합의 운영 경험 분석 결과를 토대로, 향후 사회적협동조합을 통한 중증장애인돌봄가족의 다양한 돌봄의 지속가능성과 궁극적으로 중증장애인의 역량강화, 자기계발, 자립의 토대를 마련하기 위한 정책적 함의를 도출하고자 한다.

본 연구의 제2장에서는 사회적협동조합의 특성, 장애인 돌봄대상자와 돌봄가족을 대상으로 한 사회적협동조합에 대한 선행연구를 고찰한다. 제3장에서는 본 연구의 자료수집, 연구참여자 및 연구절차, 연구의 분석틀에 대해 설명한다. 제4장에서는 국제협동조합연맹의 7대 원칙을 중심으로 중증장애인돌봄가족 사회적협동조합의 설립 및 운영 경험을 초점집단인터뷰를 통해 분석한다. 마지막으로 제5장에서는 중증장애인돌봄가족 사회적협동조합의 설립 및 운영 경험에 대한 결론과 중증장애인돌봄가족 사회적협동조합에 대한 제언을 하고자 한다.

## II. 이론적 배경

### 1. 사회적협동조합의 개념과 현황

사회적협동조합(social cooperative)이란 「협동조합 기본법」 제2조에 의하면 ‘협동조합 중 지역주민들의 권리·복리 증진과 관련된 사업을 수행하거나 취약계층에 사회 서비스 또는 일자리를 제공하는 등 영리를 목적으로 하지 아니하는 협동조합’으로 정의된다. 이와 함께 동법(同法)상 협동조합(cooperative)은 ‘재화 또는 용역의 구매·생산·판매·제공 등을 협동으로 영위함으로써 조합원의 권익을 향상하고 지역사회에 공헌하고자 하는 사업조직’을 말한다. 이는 기본적으로 사람중심의 운영철학을 기초로 한 국제협동조합연맹(ICA)의 정의<sup>4)</sup>를 따르는 것으로, 공통의 경제적·사회적·문화적 욕구를 충족하고자 하는 목표를 지니고 있다.(COOP International Co-operative Alliance. Retrieved November 9, 2019, from <https://www.ica.coop/en/cooperatives/cooperative-identity>).

사회적협동조합의 역사는 1960-1970년대 이탈리아에서부터 시작되었다. 당시 이탈리아는 고령화, 실업률 증가로 인한 생산성 악화, 소득불평등 등의 사회문제에 직면하였으며, 공공부문이 해결할 수 없는 상황에 이르렀고, 비영리 민간단체의 역할을 필요로 하게 되었다. 그 결과 협동조합의 재편을 통해 사회적협동조합이라는 대안책을 만들게 되었으며(이희완, 2013:208), 1991년 사회적협동조합이 법률적으로 인정받게 되었다(장원봉, 2010:43). 사회적협동조합의 역할은 단순히 정부의 보조책 정도로 과소평가해서는 안 되며, 보다 적극적인 차원에서 ‘보충성(subsidiarity)’의 원칙에 근거한 파트너(partner)로서의 역할이다(기획재정부자료집, 2012:78).

장종익(2012)은 사회적협동조합을 사회적기업(social enterprise)의 하위 유형으로 규정하고, 그 근거로서 사회적협동조합이 비영리 민간단체와 협동조합의 특성을 모두 지녔다는 점을 강조하였다. 실제로 유럽 내 사회적기업의 법률 규정을 분석한 결과, 소수의 이윤 창출 보다는 다수의 이익 향상에 기여하는 사회적 목적의 실현, 자본 제공의 주체와 소유권의 다분화, 이해관계자들의 다양화 등 사회적협동조합과 매우 유사한 형태로 나타났다. 이 같은 양상은 오늘날 국내 사회적기업과 협동조합, 사회적협

---

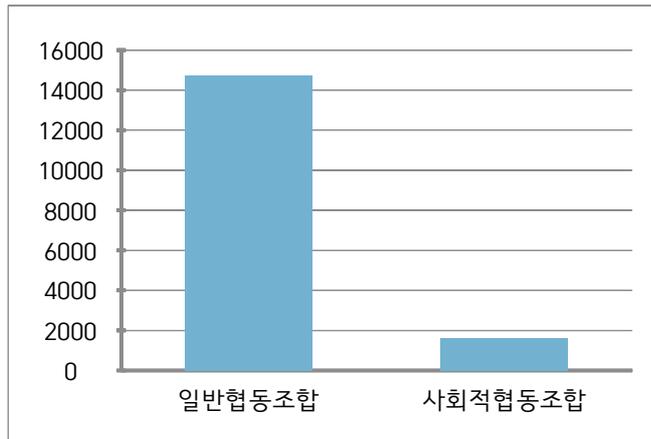
4) 국제협동조합연맹(ICA)은 1895년 세계 14개국 대표들이 참석한 제1총회를 통해 설립되었으며, 그에 따르면 협동조합은 “공동으로 소유되고 민주적으로 운영되는 사업체를 통하여 공통의 경제·사회·문화적 욕구를 충족시키고자 하는 사람들이 자발적으로 결정한 자율적인 조직”이다(COOP International Co-operative Alliance. Retrieved November 9, 2019, from <https://www.ica.coop/en/cooperatives/cooperative-identity>).

동조합이 사회적 경제조직으로 포괄되어 다루어지고 있다.

우리나라의 경우 사회적협동조합의 창립과 운영에 대한 법적 근거는 2012년 12월 시행된 「협동조합 기본법」으로서, 산업정책의 새로운 틀을 짜기 위해 실시되었다(김지원 외, 2018:27). 「협동조합 기본법」은 ‘자주적·자립적·자치적인 협동조합의 활동 촉진과 사회통합 그리고 국민경제의 균형 있는 발전’을 목적으로(제1조) 하며, 법인격상 일반 협동조합은 법인으로, 사회적협동조합은 비영리법인으로 규정함으로써(제4조) 두 가지 유형을 모두 포함하고 있다.

「협동조합 기본법」의 시행 이후 여러 분야의 협동조합이 신설·운영되고 있으며, 그 중 사회적협동조합의 현황은 다음과 같다(<그림 1>). 2019년 11월 현재 협동조합 홈페이지에 게시된 자료에 의하면, 전체 협동조합은 총 16,444개, 그 중 일반 협동조합은 89.6%에 해당되는 총 14,736개로 파악된다. 한편 사회적협동조합은 총 1,613개로 나타나, 전체 협동조합의 10% 정도의 낮은 비율을 차지하였다. 그러나 이 수치는 기획재정부에서 실시한 협동조합 실태조사(2017)에서 밝힌 604개(2017년 기준 설립인가된 사회적협동조합 수)에 비하면 2배 이상 높은 것으로, 사회적협동조합 자체는 점차 증가추세를 알 수 있다.

[그림 1] 일반 협동조합 및 사회적협동조합 현황



\*자료: <http://www.coop.go.kr> 협동조합 설립 현황 (2019년 11월)

<표 1>은 사회적협동조합의 설립 현황 가운데 업종별 수를 보여주는 자료이다. 총 19개의 업종 가운데 교육서비스업(476개, 29.5%)이 가장 많은 비율을 차지하고 있으며, 이어 보건업 및 사회복지서비스업(400개, 24.8%) 등의 순이었다. 두 업종을 합친 수(876개)가 전체(1,613개)의 절반 이상(54.3%)을 차지하고 있으며, 이는 사회적협동조합 자체가 취약한 집단을 주 대상으로 한다는 점에서, 사회통합을 위한 시민자본의

지형을 확인할 수 있다.

〈표 1〉 업종별 사회적협동조합의 수

업종 구분	수(개)
농업,어업 및 임업	78
광업	1
제조업	68
전기, 가스, 증기 및 수도사업	40
하수, 폐기물처리, 원료재생 및 환경복원업	21
건설업	24
도매 및 소매업	47
운수업	2
숙박 및 음식점업	21
출판, 영상, 방송통신 및 정보서비스업	33
부동산업 및 임대업	13
전문, 과학 및 기술 서비스업	32
사업시설관리 및 사업지원 서비스업	133
공공행정, 국방 및 사회보장 행정	7
교육서비스업	476
보건업 및 사회복지서비스업	400
예술, 스포츠 및 여가관련 서비스업	128
협회 및 단체 수리 및 기타 개인 서비스업	79
국제 및 외국기관	10
합계	1,613

\*자료: <http://www.coop.go.kr> 사회적협동조합 설립 현황 (2019년 11월)

국내 사회적협동조합이 확산된 배경에는 크게 두 가지 맥락이 작용한 것으로 보여진다. 우선 취약계층의 고용창출을 목표로 하는 조직의 경우, 제반 여건상 출자금 부담이나 체계적인 조직 운영에 어려움을 겪는 경우가 많아, 기존의 일반 협동조합 체제로의 진입이 적합하지 않다(장종익, 2012:110). 취약계층을 비롯한 지역주민들의 욕구는 실로 매우 다양하고 이질적이다. 반면, 국가는 이들의 수요를 충족할 만큼의 공공재 공급이 용이하지 않기에, 이른바 제1섹터인 정부, 제2섹터인 기업을 넘어선 제3섹터의 필요성이 점차 강조되고 있다(Gidron et al., 2017; Nissan et al., 2012; 변철환, 2019). 특히 사회적협동조합은 이해관계자들의 다양화, 외부로부터의 자원 연계 등 전통적인 협동조합보다 개방적인 형식을 갖춤으로써, 취약계층의 욕구에 적합한 서비스를 생산하고 이용하는데 보다 적합하다. 이러한 사회적협동조합의 특성과 관련해 이희완(2013)은 동기(motivation)에 입각하여, 전통적 협동조합의 기반을 이기적 동기(selfish motive)로, 사회적협동조합의 기반을 이타적(altruistic motive) 동기로 구분한 바 있다.

또 다른 배경은 사회적 경제조직을 활성화시키기 위한 조례의 제정이다. 일부 지자체의 경우 광역조례 혹은 기초조례를 통해 사회적 경제조직의 설립 및 운영을 지원하고 있다(최유진, 2017:304). 이는 「협동조합 기본법」 외에도 「사회적기업 육성법」<sup>5)</sup>을 기초로 하며, 지역사회 내 일자리 창출을 도모함으로써 궁극적으로는 지역주민의 삶의 질을 향상시키고자 한다. 이처럼 우리 사회에는 사회적협동조합이 관(官)의 적극적인 지원 정책을 토대로 공익 추구를 위한 첨병(尖兵)으로서 역할하기를 희망하는 시대적 조류가 존재한다.

요약하면 사회적협동조합은 협동조합과 사회적기업의 특성을 고루 갖춘 사회적 경제조직으로서, 사회 발전의 새로운 대안모델로 주목받고 있으며, 궁극적으로는 사회통합(social integration)에 기여하고자 한다. 국제협동조합연맹(ICA)의 정의에 의거하면 사회적협동조합은 사업체(enterprise)와 자치적 결사체(association) 모두의 정체성을 지니고 있고(김동기 외, 2017:8), 그 바탕에는 윤리경영과 상생번영 등 시대정신이 반영되어 있다. 그 결과 특히 사회복지 분야에 있어서는 복지사업의 보완, 전달체계의 개선, 그리고 일하는 복지 구현을 도모할 수 있을 것이라 기대할 수 있다(coop협동조합. <http://www.coop.go.kr/COOP> 에서 2019년 11월 9일 검색).

「협동조합 기본법」에서 사회적협동조합의 정의를 보면, ‘재화 또는 용역의 구매·생산·판매·제공 등을 협동으로 영위함으로써 조합원의 권익을 향상하고 지역사회에 공헌하고자 하는 사업조직인 협동조합 중, 지역주민들의 권익·복리 증진과 관련된 사업을 수행하거나 취약계층에게 사회서비스 또는 일자리를 제공하는 등 영리를 목적으로 하지 아니하는 협동조합(동법 제2조)’이라고 규정하고 있다. 그렇다면 사회적협동조합이 법률상 특정하고 있는 취약계층의 경험은 어떠한가? 취약계층은 관련법이 기대하는 만큼 사회적협동조합을 통해 지역사회에 연착륙할 수 있을 것인가? 「협동조합 기본법」이 시행된 이후 7년이 지난 현 시점에서 우리는 이 같은 질문에 대한 답을 모색해 볼 필요가 있다. 물론 최근 「협동조합 기본법」 개선안<sup>6)</sup>에 대한 논의가 비교적 활발하게 추진되고 있으나(변철환, 2019), 실질적인 운영에 대한 경험이 동반되지 않는다면 다소 이론적이고 형식적인 차원의 논의에 치중될 수 있다.

이에 본 연구에서는 취약계층 가운데 장애인돌봄을 대상으로 한 사회적협동조합의 경험을 살펴보고자 한다. 한편 장애 분야와 연계된 협동조합의 필요성 및 중요성과 달리 실증 근거가 미진하기 때문에 전반적인 사회적협동조합과 관련된 선행연구들을

5) 「사회적기업 육성법」(약칭 사회적기업법)에서 정의하는 “취약계층”이란 “자신에게 필요한 사회서비스를 시장가격으로 구매하는 데에 어려움이 있거나 노동시장의 통상적인 조건에서 취업이 특히 곤란한 계층”을 말한다(제2조).

6) 변철환(2019)의 연구에서는 경기도따북공동체지원센터, 서울시협동조합지원센터, 한국사회적경제연대회 3개 조직이 의결권 행사의 보장 강화와 관련된 「협동조합 기본법」 개선사항을 비롯하여, 유관법제의 개선방안까지 취합해 10대 제안사항으로 제시하였다.

먼저 살펴보고자 한다. 이를 통해 도출된 개념과 특성 등을 근거로 장애 분야 사회적 협동조합에 적용함으로써 보다 체계적이고 입체적인 조망이 가능할 것으로 여겨진다.

## 2. 장애인 사회적협동조합과 관련된 선행연구

### (1) 사회적협동조합의 특성에 관한 선행연구

본 절에서는 장애인 사회적협동조합에 앞서 우선 기본적인 사회적협동조합과 관련된 선행연구를 살펴보고자 한다. 「협동조합 기본법」이 시행된 2012년 전후로는 사회적협동조합을 비롯한 협동조합에 대한 개념, 목적, 원칙을 소개하고 지향해야 할 바를 국외 자료에 기초해 제언하는 경우가 많았다(이해진 외, 2014; 이희완, 2013; 임종선 외, 2014; 전형수, 2012; 전형수, 2013a, 2013b; 최혁진, 2010). 이들은 공통적으로 협동조합이 인적(人的)인 결합조직을 중심으로 한다는 점을 강조하였으며, 우리 사회에 새로운 활력을 추동하길 기대하였다.

사회적협동조합과 관련된 연구들은 지속적으로 동법을 적용받는 일반 협동조합과의 차이를 밝히는데 노력하고 있다. 그 가운데 특히 사회적협동조합의 주 사업은 협동조합의 전체 사업량의 100분의 40 이상이어야 한다는 규정(제93조), 조합원이 아닌 자에게 사업을 이용하게 할 수 있다는 규정(제95조) 등은 사회적협동조합만의 특성을 보여주는 대목이다. <표 2>와 같이 협동조합과의 차이점을 분석하는 과정은, 사회적협동조합의 법적 위치를 가늠하고 개선안을 도출하는데 유용하다. 변철환(2019)은 사회적협동조합의 법적 지위를 「헌법」상 결사의 자유(제21조), 직업선택의 자유(제15조)에 비견해 논의하면서 그 자체로 사회법으로서의 독자성을 지니고 있음을 강조하였다. 그밖에 「헌법」 제123조에 명시된 ‘국가의 자조조직 육성 및 자율적 활동과 발전의 보장’ 또한 자조(self-help) 가치를 기반으로 하는 협동조합과 동일한 맥락에서 해석(기획재정부 자료집, 2012) 할 수 있다.

<표 2> 일반 협동조합과 사회적협동조합의 차이점

	일반 협동조합	사회적협동조합
법인격	영리법인 (제4조)	비영리법인 (제4조)
설립	시·도지사에게 신고 (제15조)	기획재정부(관계부처) 인가 (제85조)
사업	제한 없음(금융·보험업 제외) (제46조)	공익사업 40% 이상 수행 (제93조)
법정적립금	잉여금의 10% 이상 (제50조)	잉여금의 30% 이상 (제97조)
배당	배당 가능 (제51조)	배당 금지 (제98조)
청산 시 잔여 재산	정관에 따라 잔여재산 처리 (제59조)	유사 사회적협동조합, 비영리법인, 국고 등 귀속 (제104조)

\*자료: 「협동조합 기본법」

선행연구들은 또한 사회적협동조합의 고유한 특성으로 인한 강점을 강조하는데 주력하였다. 특히 두드러지는 특성으로 첫째, 경제적 이윤을 우선하지 않으므로 자원이 환류 되어 재투자 될 수 있다는 점이다. 이는 사회적협동조합이 목적하는 바에 자원을 집중시킬 수 있다는 것 그리고 차별화된 서비스를 개발하고 생산할 수 있다는 점에서 강점을 지닌다(전형수, 2013a:71,76). 둘째, 다양한 이해관계자를 구성할 수 있다는 점이다. 이는 서비스 생산자와 소비자 모두에게 적극적인 참여를 독려할 뿐만 아니라 더 나은 서비스와 조직 운영의 효율성을 담보할 수 있는 기제가 된다(이상봉, 2016:279, 이희완, 2013:218). 한편 일부 연구들은 법적인 차원과 운영 차원을 포괄하여 사회적협동조합의 약점을 다루기도 하였다. 비교적 일관되게 지적된 바는 우선 사회적협동조합의 모호한 정체성이다. 이는 사회적협동조합이 「협동조합 기본법」 하 일반 협동조합의 한 유형으로 규정되어 있는 것에 기인하는데, 때론 사회적기업과의 교집합으로 인해 혼란의 여지가 있음을 지적하였다(이희완, 2013:218). 이와 더불어 사회적협동조합을 설립하고 운영하는데 있어 제한이 되는 법적 요건의 엄격함도 문제로 제기되었다. 까다로운 행정절차와 불충분한 재정지원은 사회적협동조합에 대한 공급과 지속가능성을 저해하는 위험요소가 된다는 지적이다(전형수, 2012:66). 구체적인 규제 완화책은 <표 3>에서 제시하였다. 그밖에도 사회적협동조합이 1인 1표 아래 실질적인 의사결정 기회를 제공한다는 강점도 있지만, 자칫 결정과정이 지연되고 갈등이 생길 가능성이 있다는 점도 문제가 된다(기획재정부자료집, 2012; 이희완, 2013:218).

<표 3> 사회적협동조합을 위한 보완책

문제	보완책
설립절차의 엄격함	무료 법률서비스, 정관 예시 제공, 현장실사 대신 사업계획서 검토 등으로 시간 및 비용 절약
조직구조상 비용부담	이사회, 감사, 총회로 분화된 복수제가 아닌 이사회와 총회로 묶는 단일제 조직구조
회계비용의 고부담	재무재표 등 회계보고서 작성의 간소화
감시 및 감독의 비효율성	조합원 신청에 의한 감사, 서류감사 등 특별 장치 마련

\*자료: 전형수(2012) 67p 재구성

(2) 장애인 돌봄대상자와 돌봄가족을 대상으로 한 사회적협동조합 연구

최근 장애 분야에서 협동조합을 비롯한 사회적 경제조직은 중요한 화두<sup>7)</sup>로 떠오르

7) 국제노동기구(International Labour Organization: ILO)는 지난 2012년 ‘세계 협동조합의 해’를 기념하여 관련 보고서를 통해 협동조합이 장애인에게 평등한 기회, 고용기회, 사회통합의 기회, 혁신적인 사회복지전달 기회를 제공하는 역할을 수행할 수 있다고 주장하였다(김동기 외,

고 있다. 이는 장애 분야의 오랜 과제인 일자리 문제 때문인데, 장애인에게 직업이란 곧 사회구성원으로서 독립적인 생활, 즉 자립생활을 위한 핵심적인 요소이다(이경선 외, 2013:102). 전통적으로 장애인의 직업은 보호고용에 치우쳐져 왔고, 낮은 급여, 열악한 근로환경 등 비판이 상존해왔다. 장애인을 비롯한 취약계층에게 모두 통용될 수 있는 단 하나의 해결안이 존재하는 건 아니기에, 개별적인 욕구와 가능성에 반응할 수 있는 전략이 필요하다(Gidron et al., 2017:132). 사회적 경제조직의 활용은 대안책으로서 경제적인 차원과 사회적 차원 모두에 긍정적인 효과를 기대할 수 있는데, 전자의 경우 장애인과 같은 취약계층에게 적절한 수익을 창출함으로써 근로자로서의 권리를 보장할 수 있다. 후자의 경우 지역사회 구성원으로서의 주체성을 회복할 수 있다(김동기 외, 2017; 김지원 외, 2018; 현정훈 외, 2006). 궁극적으로 사회적협동조합과 같은 사회적 경제조직은 장애인의 자기결정권 실현과 자립생활, 사회통합에 기여할 것으로 여겨진다.

한편 장애인의 삶은 일자리로만 논의할 수는 없고, ‘돌봄’ 또한 주요한 축을 차지하고 있으며, 중증장애일수록 돌봄 영역이 강조된다. 더욱이 돌봄은 돌봄을 제공하는 가족구성원에 대한 논의도 반드시 필요한데, 돌봄가족이 경험하는 고립과 배제, 무력감에 대한 내용이 포함된다(Bucci et al., 2018:158). 현재까지 돌봄대상자인 장애인, 돌봄가족을 중심으로 협동조합의 사례를 다룬 연구들은 매우 부족하며, 그조차도 발달장애인을 중심으로 수행되었다. 임예린(2016)은 발달장애인 부모가 조직한 협동조합의 우수 사업으로 저렴하고 질 좋은 치료서비스 등을 소개하였다. 이원표(2014)의 경우 출장세차 등 사업을 운영하는 청년발달장애인 사회적협동조합의 창립 전후 경험을 돌봄가족의 맥락에서 서사형식으로 소개한 바 있다. 이는 모두 지역리포트로 구성되어 장애인돌봄가족 사회적협동조합의 사업 정보를 알 수 있다는 강점은 있지만, 별도의 분석틀을 사용해 분석한 것은 아니기에 연구로서는 한계가 있다.

이러한 맥락에서 중증장애인돌봄가족에 대한 선행연구들의 시각은 대체로 돌봄제공자에 머물러 있으며, 양육상의 어려움과 같은 미시적인 차원에 초점을 두는 경향이 있고 뇌병변장애의 경우 더욱 편중되어 있다(강선경 외, 2016; 이명희 외, 2012). 그러나 돌봄가족은 중증장애인 대신 법·제도와 능동적으로 소통하는 행위자로 인식되어야 하며, 거시적으로 분석되어야 할 필요가 있다(조유진 외, 2016:95). 또한 이때 중증장애인돌봄가족이 직면하는 대표적인 이슈로서 장애자녀의 자립을 빼 놓을 수 없고, 뇌병변장애의 경우도 마찬가지이다(강선경 외, 2016).

국내와 달리 국외의 경우, 장애인돌봄가족의 협동조합 관련 연구가 일부 수행되었다. 한 예로 Shogren 등(2013)은 장애인부모 휴먼서비스 협동조합 사례 연구에서, 장애인이야말로 특별한 욕구를 갖고 있기에 협동조합을 통한 서비스 전달체계가 유용하

지만, 현실은 조직 운영의 한계로 인해 어려움을 겪고 있고 전반적인 관심조차 부족하다고 지적한 바 있다.

전술한 연구들을 요약하면 사회적협동조합의 정체성, 강점 그리고 개선방안에 대한 논의가 주로 이루어졌으며, 이를 통해 유사 조직과의 관련성을 파악하고 법적 지위와 운영상의 흐름을 파악할 수 있었다. 그러나 상대적으로 사회적협동조합의 운영 경험을 실증적인 사례에 기초해 제공한 경우는 매우 드물고, 더욱이 장애인과 같은 취약 계층에 대한 접근도 대체로 일자리 제공과 유지에 초점을 두고 있어, 돌봄까지 포함하여 논의하지 못한 제한이 있다.

이에 본 연구는 현재 중증·중복장애인돌봄가족이 직접 운영하는 사회적협동조합의 사례를 분석자료로 활용하고자 하며, 연구의 의의는 두 가지를 포함한다. 첫째, 중증 장애인돌봄가족 사회적협동조합의 실제 운영 경험을 토대로 어려움, 극복과정, 효과 등 총체적으로 살펴볼 수 있다. 둘째, 국제협동조합연맹 7대 원칙을 활용하여 분석함으로써 장애인돌봄가족 사회적협동조합의 제도적, 정책적 함의를 도출할 수 있으리라 기대된다.

### Ⅲ. 연구방법 및 분석틀

#### 1. 자료수집

본 연구는 질적연구방법으로서 문헌연구, 초점집단인터뷰(Focus Group Interview: FGI), 국제협동조합연맹 홈페이지(<https://www.ica.coop/>) 등을 자료로 활용하였다. 질적연구는 분석적 일반화(analytical generalization)를 추구하는 연구방법으로 주관적인 경험을 구체적으로 드러낼 수 있는 장점이 있으며(Yin, 2011), 초점집단인터뷰(FGI)의 경우 공통의 관심사에 대해 참여자들이 자신의 인식과 생각 및 경험을 개방적으로 표현할 수 있도록 한다는 점에서 유용하다(Krueger, 1988; 이복실, 2015 재인용).

중증장애인돌봄가족 사회적협동조합 운영에 대한 정보를 수집하기 위해 ‘열손가락 서로돌봄사회적협동조합’ 조합원을 대상으로 2019년 4월과 11월 총 2회의 인터뷰를 실시하였다. 각 인터뷰는 120분 가량 소요되었고, 총 6명의 조합원이 참여하였으며, 직원 1명을 제외하고는 모두 뇌병변 중증·중복장애자녀를 양육하고 있는 어머니이자 조합원 자격이었다. 연구참여자 선정은 연구진의 요청으로 해당 기관의 추천을 통해 이루어졌으며, 최종 분석 단계에서는 연구목적에 적합하다고 판단된 총 5명의 자료를

활용하여 분석하였다(<표 4>).

<표 4> 초점집단인터뷰 참여자의 일반적 특성

구분	직위	자녀의 장애	자녀 양육기간
참여자A	이사장	뇌병변 1급	21년
참여자B	상임이사	뇌병변 1급	17년
참여자C	조합원	뇌병변 1급	14년
참여자D	이사	뇌병변 1급	22년
참여자E	사무국장	해당없음	해당없음

## 2. 연구절차

원활한 FGI 진행을 위해 사전에 질문을 개발하였으며, 연구참여자에게 연구의 목적과 내용, 질문이 포함된 인쇄물을 미리 배부하여 준비할 수 있도록 하였다. 인터뷰의 질문은 연구진이 선행연구 검토를 토대로 구체화한 것이며, 인터뷰 도중 필요에 따라 추가하였다. 인터뷰는 연구참여자 모두의 동의를 얻어 녹음하였고, 이후 별도의 녹취본을 만들어 내용을 분석하는데 사용하였다.

연구대상자인 ‘열손가락서로돌봄사회적협동조합’은 2014년 4월 사회적협동조합으로 인가된 곳으로서, 10명의 부모와 1명의 사회복지사에서부터 시작하여 현재는 소비자 조합원 30명, 후원자 및 자원봉사자, 직원 조합원 30명 총 60명 규모로 운영되고 있다. 사업을 기준으로 하면, 취약계층 사회서비스 제공형 사회적협동조합으로서 장애인 돌봄사업과 자립사업을 포괄하고 있다. 특히 본 조직은 뇌병변장애를 중심으로 한 중증·중복장애인의 직접돌봄을 수행하고 있다는 점에서 사회적협동조합 가운데서도 드문 사례이다.

실제 연구참여자인 6명의 인터뷰 내용은 사회적협동조합 운영을 비롯해 중증·중복 장애자녀돌봄의 어려움까지 포괄적으로 도출되었는데, 본 연구의 목적이 장애돌봄가족 사회적협동조합 운영과 관련된 것이기에 일부 분석은 임원 및 직원의 의견에 다소 집중되어 있는 경향이 있다.

## 3. 분석틀

본 연구는 국제협동조합연맹(ICA)에서 제시한 협동조합의 7대 원칙에 기반하여 중

증장애인돌봄가족 사회적협동조합의 생생한 경험을 분석하고자 한다. 7대 원칙은 1995년 맨체스터에서 개최된 국제협동조합연맹 100주년 기념대회에서 선포되었으며, 어떠한 협동조합이던 가치를 실현하기 위한 보편적인 원칙이자 매뉴얼로서 국제사회에서 인정받고 있다(김형미, 2017; 이상봉, 2016). 총 일곱 가지로 구성된 원칙은 특히 협동조합의 정체성을 그대로 드러내주며, 협동조합과 관련된 개별법의 문제점을 진단하고 개선방안을 모색하는 데에도 유용한 기준이 된다(장종익, 2003).

7대 원칙은 첫 번째, 자발적이고 개방적인 회원가입. 두 번째, 민주적인 구성원에 의한 운영. 세 번째, 구성원들의 경제적인 참여. 네 번째, 자율과 독립성. 다섯 번째, 교육, 훈련과 정보. 여섯 번째, 협동조합 간의 협력. 일곱 번째, 지역사회에 대한 기여로 구성되어 있다(<표 5>).

<표 5> 국제협동조합연맹(ICA)의 협동조합 7대 원칙

원칙과 내용	
①	자발적이고 개방적인 회원가입 (Voluntary and Open Membership)
	협동조합은 자발적이며 모든 사람에게 차별없이 열려있는 조직임
②	민주적인 구성원에 의한 운영 (Democratic Member Control)
	조합원은 1인 1표를 바탕으로 정책수립 및 의사결정에 참여하고 선출된 임원은 책임을 갖고 봉사하여야 함
③	구성원들의 경제적인 참여 (Member Economic Participation)
	자본금의 일부는 조합의 공동재산으로 공정하게 조성, 민주적으로 통제됨
④	자율과 독립성 (Autonomy and Independence)
	협동조합이 타조직과 협력하거나 외부 자본 조달시 조합원에 의한 민주적 관리, 조직의 자율성이 유지되어야 함
⑤	교육, 훈련과 정보의 제공 (Education, Training and Information)
	조합원, 임원, 경영자, 직원들에게 적절한 교육과 훈련을 제공하여야 함
⑥	협동조합 간의 협력 (Cooperation Among Cooperatives)
	국내외 공동으로 협력 사업을 전개하여 운동을 강화시켜야 함
⑦	지역사회에 대한 기여 (Concern for Community)
	조합원의 동의를 기반으로 지역사회 내 지속가능한 발전을 도모하여야 함

\*자료 : 국제협동조합연맹(ICA) 홈페이지(<https://www.ica.coop/>)

전술한 일곱 가지 원칙은 분절시켜 이해하기 보다는 상호연계된 것으로 보아야 함이 적절하다. 가령 첫 번째 원칙인 ‘자발적이고 개방적인 회원가입’은 곧 다양한 이해

관계자(stakeholder)들의 참여를 의미하며, 이해관계자란 구체적으로 자원봉사자, 후원자 등을 포괄하는 개념이다(장종익, 2012: 109). 이는 더 나아가 자본의 다원화 및 수평적이고 유연한 운영 등으로 연계될 수 있다. 다음으로 두 번째 원칙인 ‘민주적 운영’의 경우, 구성원들의 경제적 참여(세 번째 원칙)가 기반이 될 뿐만 아니라(안수영, 2015:210), 사회적협동조합과 같은 비영리 조직의 역량을 강화시키고 지속가능성을 향상시키는 핵심요인으로 꼽힌다(최혁진, 2010:70). 마지막으로 여섯 번째 원칙인 ‘협동조합 간의 협력’의 경우 조직 단위의 연대와 협력을 넘어 공공기관과의 네트워킹까지 폭넓게 고려해야 함을 의미한다(김성오, 2012:133). 「협동조합 기본법」 제2조에 명시된 ‘사회적협동조합 연합회’도 그 결과물에 해당된다.

국제협동조합연맹(ICA)의 7대 원칙은 사회적협동조합을 비롯한 협동조합의 성공을 견인하는 주요 요소로서 중요성을 지니고 있으나, 실질적인 운영 과정에서 어떻게 구현되는지에 대한 연구는 찾아보기 어렵다. 조유진 등(2016)이 지적한 바와 같이, 중증장애인돌봄가족에 대한 논의가 보다 거시적으로 확대되기 위해서는 사회적협동조합과 같은 조직이 법제도와 어떠한 역동(dynamic)을 형성하고 있는지 논의가 필요하다. 따라서 본 연구를 통해 중증장애인돌봄가족 사회적협동조합이 해당 원칙을 구현하는 과정을 구체적으로 탐색하고, 함의를 도출하고자 한다.

#### IV. 사회적협동조합 운영 경험 분석결과

분석에 앞서, 「협동조합 기본법」상 사회적협동조합의 설립목적과 본 조직의 목적을 비교해보고자 한다. 법률에 따르면, 사회적협동조합은 “구성원의 복리 증진과 상부상조를 목적으로 하며, 조합원등의 경제적·사회적·문화적 수요에 부응하여야 한다”(제5조). 연구대상인 본 조직의 경우, 정관상 설립목적은 “중증장애인과 가족들의 사회문화참여활동을 향상시키고 긴급돌봄 등의 활동을 통해서 우리 삶의 질을 향상시킨다”라고 명시하여, 법률상 설립목적과 유사하게 설정되어 있음을 알 수 있다.

다음으로 초점집단인터뷰를 통해 도출된 내용을 국제협동조합연맹 7대 원칙에 기초해 분석한 결과는 <표 6>과 같다.

〈표 6〉 연구결과의 범주화

	범주	원칙
①	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 동병상련에 기초한 홍보, 가입</li> <li>• 이타적인 이해관계자의 선의(善意)</li> </ul>	자발적이고 개방적인 회원가입
②	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 자조모임 운영의 구조적 한계</li> <li>• 때로는 버거운 다양한 욕구 표출</li> <li>• 지역별 소모임으로 조합원을 끌어들이기</li> <li>• 다양한 이해관계자들의 참여</li> </ul>	민주적인 구성원에 의한 운영
③	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 창립 동력(動力)이 된 경제적 지원</li> <li>• 부족한 재정을 메우기 위한 후원금</li> <li>• 투명하게 재투자 되는 예산</li> <li>• 함께 미래를 준비하는 과정</li> <li>• 경제적 가치 이상의 사회적 가치</li> </ul>	구성원들의 경제적인 참여
④	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 독립을 위한 사회적기업으로의 변화 모색</li> </ul>	자율과 독립성
⑤	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 부모교육에서 사회적협동조합 조직을 위한 교육으로</li> <li>• 소비자가 아닌 조합원으로서의 성장을 위한 교육</li> </ul>	교육, 훈련과 정보의 제공
⑥	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 협동조합운동을 통해 조직역량 강화</li> </ul>	협동조합 간의 협력
⑦	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 지역사회에 새로운 파트너로서 장애인돌봄가족 사회적협동조합</li> <li>• 지역사회의 지속가능한 발전을 추동하는 장애인돌봄가족 사회적협동조합</li> </ul>	지역사회에 대한 기여

1. 자발적이고 개방적인 회원가입

제1원칙은 자발성과 개방성의 원칙이다. 구체적으로, “협동조합은 자발적인 조직으로서, 협동조합을 이용할 수 있고 조합원의 책임을 다 하면 성(性), 사회적 신분, 인종, 정파, 종교에 따른 차별을 두지 않고 모든 사람에게 개방된다”(COOP International Co-operative Alliance. Retrieved November 9, 2019, from <https://www.ica.coop/en/cooperatives/cooperative-identity>).

## (1) 동병상련에 기초한 홍보, 가입

조합원으로서의 가입은 곧 조합에 대한 홍보와도 연계되는 과정이며, 조사결과 중증·중복장애인돌봄가족 사회적협동조합의 경우 장애자녀의 부모라는 공감대 크게 작용하였다. 가령 본 조직의 전신(前身)인 부모회 자조모임이 사회적협동조합으로 역할을 전환하는 시점에서, 특수어린이집 부모를 대상으로 정보를 공유하고자 하는 노력이 이루어졌다. 이를 기반으로 조합원의 수는 당초 부모 10명에서 현재 부모 외 조합원 포함 60명으로, 6배 확장되었다. 규모의 확대에는 일차적으로 중증·중복장애자녀 부모로서 공감대를 나누고자 하는 욕구가 크게 작용하였음을 짐작할 수 있고, 자조모임의 정체성과 개방적인 가입구조가 진입을 용이하게 해주었다.

“제가 그 때 부모회 간부여서 정보를 알아서 뇌병변 엄마들한테 ‘며칠날 뭐가 있으니 부모회 가입하면 좋을 거 같아요’ 라고 제가 쪽지를 가정통신문에 넣어달라고 했는데 그걸 보시고 전화가 온 거예요. 내가 정말 손으로 써서 보내줬어요. 정보를 주려고. 그걸 보시고 뇌병변 부모들의 모임이 없냐고 연락이 온 거예요” (참여자B)

## (2) 이타적인 이해관계자의 선의(善意)

조합원 중에는 중증·중복장애자녀의 부모 외에도, 본 조직의 목적과 가치에 뜻을 함께 하는 지역사회 주민들이 존재한다. 대표적으로 현 위치에 사업공간을 제공해 준 지역주민의 경우, 부모들의 재정적 열악함을 인지하고 초기 3년 간 해당 공간을 무상 임대 해주기까지 하였다. 이는 사회적협동조합이 금전적 이윤이 아닌 이타성에 기반하기에 가능했던 사례이다. 더 나아가 사회적 가치를 중심으로 한 개방적 교류가 사회적협동조합에 생명력을 불어넣을 수 있음을 짐작케 하는 대목이기도 하다.

“운영에서는 재정이 어렵기 때문에 그냥 재정에 맞춰서 운영했어요. 그런데 3년간은 임대료를 무상으로 해주셨어요. 그게 제일 컸죠. 그 외에는 사실 제대로 된 임금을 주지 않으면서 버틴 거죠” (참여자B)

종합하면 본 사회적협동조합은 중증·중복장애 부모회에서부터 자발적으로 필요에 의해 조직되었고, 유사한 욕구를 지닌 돌봄가족을 지속적으로 유인하고 있다. 다만 장애의 특성상 뇌병변장애자녀와 돌봄가족에게 초점을 두는 경향이 있다. 한편 사회적 가치에 기반한 사업 운영을 통해 공간마련 등 긍정적인 결과를 획득하기도 하였다. 그러나 아직 대부분의 조합원이 중증·중복장애부모에 국한되어 있어, 향후 본 조직의 돌봄사업 및 자립사업이 보다 확대된다면 지역사회의 다양한 이해관계자들이 조합원

으로서 유입될 수 있을 것이라 기대된다.

## 2. 민주적인 구성원에 의한 운영

제2원칙은 민주적 운영에 대한 원칙이다. 구체적으로, “협동조합은 조합원에 의해서 관리되는 민주적인 조직으로서, 조합원은 정책수립과 의사결정과정에서 적극 참여한다. 선출된 임원들은 조합원에게 책임을 지고 봉사한다. 단위조합의 조합원들은 동등한 투표권(1인 1표)을 가지며 다른 연합단계의 협동조합도 민주적인 방식에 따라 관리된다”(COOP International Co-operative Alliance. Retrieved November 9, 2019, from <https://www.ica.coop/en/cooperatives/cooperative-identity>).

민주적인 운영 원칙은 사회적협동조합을 비롯한 협동조합 운영에 있어 가장 우선시 되는 것으로, 소수에게 의사결정권이 집중되어 있는 일반 기업과의 본질적인 차이이기도 하다. 본 조직은 그 동안 해당 원칙을 실현하기 위한 상당한 노력을 수행하였고, 어려움에 봉착하기도 하였다. 이와 관련해 주목해야 할 경험은 첫째, 내부적인 의사결정 과정의 수립이고 둘째, 이해관계자들의 참여로 구분된다.

### (1) 자조모임 운영의 구조적 한계

사회적협동조합의 민주적인 운영은 각별한 노력 없이는 불가능한 것이었다. 본 조직의 경우 중증·중복장애부모 자조모임에서 발전한 형태이다 보니, 행정 및 운영 역량이 부족해 여러 한계에 직면하였다. 특히 초기에는 구조를 체계화하기 위해 상임이사 혼자 행정을 전담하고, 조합원들의 의견을 청취하는 역할을 수행하여야 했다. 1인 리더에게 집중되어 있는 책임과 역할을 조합원들에게 분산시키기 위해 회의나 모임 등을 준비하고, 다양한 안건들을 소개하는 등 상당한 준비단계가 필요했던 것이다. 이후 비로소 민주적인 의사결정 과정이 실현되기 위한 장(場)이 마련될 수 있었다.

“초기에는 (상임이사가) 행정 업무를 혼자 도맡다시피 했었으니까, 그냥 다 여기 물어보고 저기 물어보고” (참여자A)

“중간에... 저희가 3층 리모델링 같은 거 공모를 해서 4천만원 정도 따서... 그때 제일 처음으로 서류의 어려움에 부딪혔죠, 입원까지 했더니깐요” (참여자B)

### (2) 때로는 버거운 다양한 욕구 표출

1인 1표의 원칙하에 중증·중복장애인돌봄가족이 자유롭게 의견을 나눌 수 있다는

것 자체는 긍정적인 일이다. 그러나 조합원들의 다양한 의견을 취합하고 이를 사회적 협동조합의 실질적인 사업과 연계하는 과정에서의 시행착오도 있었다. 돌봄가족의 욕구는 장애자녀의 연령 및 증상 등에 따라 상이하고, 조합원의 수가 증가함에 따라 다양한 욕구들이 표출되기 시작하였다. 현실적으로 수용하기 어려운 사항에 대해서는 되도록 투명하고 허심탄회한 대화를 통해 해결점을 찾아갔다. 상임이사를 비롯한 임원들은 원칙에 따라 책임감을 가지고 헌신하려 노력하였고, 조합원들 또한 개인의 편의 보다는 조직의 발전을 위해 협조하였다. 그 바탕엔 장애자녀부모로서의 동질감이 크게 작용한 것으로 보인다.

“사업화 할 때 30명의 조합원들이 생각하는 사업은 다 달라... 처음엔 뜻이 같을 거라고 생각했는데 해가 갈수록 세분화되다 보니까 사업이 요구하는 게 맞는 사람 안 맞는 사람이 슬슬 나오기 시작하는 거예요... 저는 항상 이렇게 얘기를 해요. 조그만 구멍가게를 하나 차렸는데 내가 왔을 때 빵을 살 수도 있고 우유를 살 수도 있는데 사이다는 우리가 못 가져다 났어. 그럼 사이다 갖다 놓고 싶는데 살 정도의 예산은 없어. 다른 데 가서 사던지 못 사서 조합을 나가던지. 단순하게 생각해야 한다. 우리는 못 하는 거지 안 하는 건 절대 아니다, 그런 것만 생각해 달라. 우리가 어떻게 되리라는 전망은 아무도 안 갖고 있다. 왜? 우리는 전문가도 아니고 이걸 누가 해본 적도 없고” (참여자B)

### (3) 지역별 소모임으로 조합원을 끌어들이기

민주적 조직 운영의 기틀이 만들어졌다고 해도 모든 조합원들이 적극적으로 활동하는 것은 아니다. 특히 중증·중복장애인돌봄가족의 경우, 장애자녀의 치료나 돌봄이 가장 우선시되다 보니 조합원으로서는 다소 소극적인 태도를 취하는 경우도 적지 않았다. 조직 차원에서는 이들을 어떻게 흡수할 것인지와 관련해 의사결정구조 재편을 시도하게 되었다. 이를 위해 우선 첫째, 총회 준비를 보다 철저히 수행하였고, 둘째, ‘마을모임’이라는 새 틀을 만들어 민주성을 실현하고자 하였다. 이 같은 노력은 조직 내부의 생동감을 부여하고 신뢰도를 높이는 등 상당한 효과로 이어졌다.

“어느 순간 우리 몇 명이 다 책임지고 운영해야 하는 것처럼 되어 버리는 거예요. 우리도 똑같은 조합원인데. 우리가 조금 더 희생하고 일하고 있는 거 뿐인데. 마치 우리가 모든 걸 책임지고 해야 하는 것처럼. 우린 똑같은 조합원이야” (참여자D)

“총회가 매년 2월 셋째 주 토요일로 정해져 있지만 그날 와 가지고는 내용을 모두 소화할 수 없어요. 첫해부터 (총회 3개월 전에) 준비위원회를 꾸려서 조합원들이 다 모여서 우리 올 해 사업은 이거야, 평가 그 다음에 계획 세워서 하는게 저희 전통이에요. 총회를 최대한 조합원들이 모르지 않게끔 치루려는 노력은 기울였다는 거” (참여자B)

“어떻게 모두가 잘 참여할 수 있을까. 그래서 우리 소모임을 만들자, 지역별로 구역에배처럼 같은 마을끼리, 근방에 있는 사람끼리, 몇 개로 할까, 열손가락이니까 딱 다섯모임이면 좋겠다. 그래서 엄지, 검지 이렇게 마을 이름을 손가락 이름으로. 처음에는 “아무 것도 하지 마, 모여서 밥만 먹고 수다만 떨어. 우리가 만났을 때 식비도 지원해줄게” 그랬어요. 3만원씩 지원해줬어요” (참여자A)

#### (4) 다양한 이해관계자들의 참여

여러 이해관계자들의 참여는 사회적협동조합의 차별화된 강점이다. 본 조직의 경우 조합 창립 과정에서 실무교육을 실시하고 멘토링까지 담당했던 교수와의 관계를 지속해오고 있고, 그 외에 시간제 일자리 종사자, 후원자 등 적극적으로 외부 인력과 소통하는 편이다. 이는 매우 중요한 함의를 지니는데, 자칫 중증·중복장애인돌봄가족만의 모임처럼 폐쇄적으로 운영될 수 있는 가능성을 예방할 뿐만 아니라, 외부 지원을 끌어올 수 있기 때문이다.

“협동조합 창립 교육 강사로 오셨던 분이 대학교 교수님인데 지금까지 조합원으로 등록해 주시고. 그 때 저희가 했던 사업계획서가 지금 똑같이 흘러오고 있어요. 그 분이 지금까지도 우리 자문위원으로 어려운 일 있을 때마다 찾아가서 뵙고 의논드리고 해서 결국 저희가 2013년에 창립을 했죠” (참여자A)

“처음에 직원 뽑을 때는 나라에서 하는 시간제 일자리를 이용했었어요. 저희가 “당장은 많이 못 드리니까 같이 하시고 1년 정도 후에는 그래도 최저시급 드릴게요” 라고 하면서 어렵게 한 분이 오셔서 수고해주셨어요. 처음으로 직원이라는 이름의 사람을 고용해서 했던 기억이 나고” (참여자B)

종합하면 민주적 운영은 중증·중복장애인돌봄가족 사회적협동조합의 정체성을 유지하는데 가장 큰 역할을 하는 원칙으로서, 지난한 과정을 필요로 하였다. 이때 여러 이해관계자들과의 소통도 중요하지만, 돌봄가족 또한 조합원으로서의 역할을 자발적으로 성찰하고 능동적으로 참여함으로써 공생(共生)의 길을 다듬어야 할 필요가 있다. “직원이 많아짐으로 인해 조합원의 역할이 없어지는 것은 아니다”라는 연구참여자의 의견이 이를 직접적으로 대변한다.

### 3. 구성원들의 경제적인 참여

제3원칙은 공동운명체인 조합원들의 경제적 참여에 대한 원칙이다. 구체적으로, “조

합원은 협동조합의 자본조달에 공평하게 기여하며 자본을 민주적으로 관리한다. 최소한 자본금의 일부는 조합의 공동재산으로 한다. 출자배당이 있을 때 조합원은 출자액에 따라 제한된 배당금을 받는다”(COOP International Co-operative Alliance. Retrieved November 9, 2019, from <https://www.ica.coop/en/cooperatives/cooperative-identity>).

### (1) 창립 동력(動力)이 된 경제적 지원

구성원들의 경제적인 참여에 앞서 중증·중복장애인돌봄가족 사회적협동조합이 만들어진 데는 사실 경제적인 사유가 매우 크게 작용하였다. 조직은 필연적으로 예산(돈)을 수반한다. 장애자녀 부모회였던 본 조직 또한 마찬가지였다. 운영을 지원하기 위한 작은 사업에도 ‘부모회’라는 자조모임은 정체성을 인정받지 못해 배제되는 경험을 겪기도 하였다. 이때 마침 「협동조합 기본법」이 시행됨에 따라 사회적협동조합으로서 진화를 도모하게 된 것이다. 따라서 재정적 기반이 비교적 열악한 중증·중복장애인돌봄가족에게는 ‘사회적협동조합’이라는 체계가 돌봄과 자립을 위한 도구이자, 경제적인 지원을 추동하는 기제로서 상당한 의미가 있다.

“돈을 벌려고 저희가 다른 장애인 공장에서 만든 커피를 떼다가 우리 이름으로 팔았는데 그 때 우리 이름 가지고는 아무 것도 할 수 없다 라는 걸 느꼈어요. 뭘 하러 가도 “너희는 뭔데?” “부모회인데요” “부모회가 뭐 하는 덴데?” 이런 얘기를 했더니 너희들이 만약 뭔가 확실하게 할 거면 면허증 같은 조직이 있어야 된다” (참여자B)

“컴퓨터만 몇 대 있고 여기는 제대로 정리도 안 되어 있는 상태에서 남편이 부동산에서 쓰다가 처분한 책상, 소파 갖다 놓고.. 컴퓨터도 거기서 쓰던 거 갖다 놓고. 정말 아무 것도 없었어요” (참여자A)

### (2) 부족한 재정을 메우기 위한 후원금

경제적 기반의 취약함은 사회적협동조합의 실제 운영 과정에서도 끊임없이 지속되는 문제이다. 운영 7년차, 사업도 확대되고 직원도 늘었지만 조합원의 출자금만으로는 결코 충분치 않다. 후원회원 모집은 이에 대한 해결책이다. 기부금 영수증 발급, 소식지 발송 등 기존의 사회복지조직들에서 전통적으로 수행해 오던 노력들과의 교집합을 확인할 수 있다.

“부모회 때부터 계속 고민했던 게 우리가 우리끼리 운영하는 걸로 도저히 안 되었기 때문에 그때부터 계속 후원회원을 모집을 했었어요, 부모회 때 후원회원은 다 가족, 친지. 그렇

잖아요, 어디에 우리가 홍보할 수 있는 성과가 없으니까” (참여자B)

### (3) 투명하게 재투자 되는 예산

이렇게 충당된 예산은 당연히 투명한 회계운영의 의무를 따라야 하며, 더 나아가 사회적협동조합으로서 구성원들에게 환류되어야 한다. 전문성을 갖추지 못한 상태로 시작하였기에 비록 부족한 면이 많지만, 경험지식이 쌓여가며 예산도 점차 세분화되는 경향을 보인다. 특히 민주적인 의사결정 구조 내에서 조직의 방향성이 수시로 공유되고 실제 사업으로 환류됨으로써 구성원들의 경제적 참여가 양적·질적 편익으로 이어지고 있다. 이와 관련해 중증·중복장애인돌봄가족은 구체적으로 무엇을 희망하는가? 더 나은 돌봄과 자립을 위한 접근성 높고 쾌적한 공간, 긴급돌봄을 위한 상시인력, 치료가 병행될 수 있는 구조 등 욕구는 비교적 선명하다. 그러나 적절한 예산이 뒷받침 되어야 가능한 것이다.

“처음 예산은 그냥 통으로. 정말 통이고. 그 다음 예산은 조금 더 세분화. 저희 자료들 보면 진짜 발전해 가는 과정이 총회 장부에 다 나타나 있어요” (참여자B)

“돈이 있다면 뭘 하고 싶을까. 교통이 좋은 곳에 일단 건물을 사고 싶어요. 교통이 좋고 주차장이 완비가 되어 있어야 해요. 정말 돈을 준다면 플랜은 다 짜여 있어요. 거기에 치료실이 있어야 해요. 우리 애들은 성인이 됐을 때부터 병원에서 안 받아요. 그래서 저희가 만약 사업한다면 정말 내고 싶은게 중증·중복 뇌병변 장애인들 케어 시설을 만들고 싶고... 그게 가능한 곳에서 예산이 지원되면 2박 3일 돌봄을 해줄테니 어머니들 여행을 보내주세요” (참여자C)

### (4) 함께 미래를 준비하는 과정

기본적인 출자금 외에도 구성원들의 경제적인 참여가 필요한 일은 많다. 본 조직의 경우, 최근 지속가능성을 위한 시도로서 공간기금 모금을 별도로 시작하였다. 장애자녀의 돌봄에는 반드시 공간이 요구된다. 이를 위해 오랜 기간 임원진들이 고민을 거듭한 끝에 안건(案件)으로 상정하였고, 조합원들 간 충분한 의사소통 하에 월정액 모금활동이 이루어지게 되었다. 이 모든 과정은 특정인만을 위한 것이 아니다. 중증·중복장애자녀와 돌봄가족의 더 나은 미래를 위한 공동체의 자발적인 약속인 것이다.

“나중에 이사를 가더라도 전세자금이라도 필요하니까 더 많이 모으자, 3만원씩 모아서 1년에 천만 원이라도 모으자고 공간마련기금 적금을 들었어요. 사실 그거 적금 들 때도 하라고 하면 조합원 몇 명 나가실 줄 알았어요, 그런데 아무도 안 나갔어요. 다른 잘 되는 나

라의 협동조합은 뭐 결정하는데 30년도 걸린대요, 그래, 천천히 결정하고 지치지만 말자”  
(참여자B)

#### (5) 경제적 가치 이상의 사회적 가치

구성원들의 참여가 반드시 직접적인 출자로만 이루어지는 것은 아니다. 외부로부터 경제적 지원을 얻기 위한 간접적인 노력도 포함될 수 있다. 더욱이 장애분야에서 사회적 경제조직의 필요성은 자립을 위한 일자리 제공과도 밀접하게 연계되어 있다. 장애인 고용은 질적으로 안정성, 개별 욕구와 역량에 대한 적절성 등을 포괄함으로써 근로자성을 보장할 수 있다. 본 조직의 경우 중증·중복장애자녀와 함께 하는 장애인식 개선 멀티인형극 사업을 통해 가치를 실현하고자 한다. 아직 초기 단계이긴 하지만 대중공연을 준비하며 장애자녀에게는 새로운 역할을 부여하고, 부모 차원에서는 경력 단절 문제를 해소할 방편이 된다. 또한 조직 차원에서는 사회적 가치 실현이라는 정체성을 강화할 수 있으며 공연비와 같은 경제적 이득도 조금씩 늘어나고 있는 상황이다.

“우리가 돌봄의 대상이지만 자립을 해야 한다는 관점을 항상 가지고 있거든요. 아무것도 못한다고 해서 돌보기만 하면 안 된다는 생각을 갖고 있어요. 왜냐하면 그렇게 되면 프로그램이 단절돼요... 이 친구는 어떤 때는 돌봄의 대상자지만 어느 때에는 공연단의 주체가 돼요. 저희가 수준이 높은 공연단은 아니지만 당사자들이 하는 인식 공연단이라는 의미가 있고 이 아이들이 평상시에 여기에 참여하기 위해서 자기관리를 계속 할 거 아니에요” (참여자D)

### 4. 자율과 독립성

제4원칙은 운영의 자율성에 대한 원칙이다. 구체적으로 “협동조합은 조합원에 의해 관리되는 자율적이고 자조적인 조직이다. 협동조합이 정부 등 다른 조직과 약정을 맺거나 외부로부터 자본을 조달하고자 할 때에는 조합원에 의한 민주적인 관리가 보장되고 협동조합의 자율성이 유지되어야 한다”(COOP International Co-operative Alliance. Retrieved November 9, 2019, from <https://www.ica.coop/en/cooperatives/cooperative-identity>).

#### (1) 독립을 위한 사회적기업으로의 변화 모색

사회적협동조합은 사회적 목표를 추구하는 자기완결적인 조직이다. 그러나 장애인

돌봄가족의 경우 공간리모델링비나 사업운영비와 같은 외부로부터의 자원 없이 안정적인 체계를 갖추기란 매우 어렵다. 본 조직은 자구책으로서 사회적기업 인증을 추가로 신청하여 경제적 기반을 갖추어 나갔다.<sup>8)</sup> ‘굳이 사회적기업이 되어야 하는가’ 라는 의문과 불편함이 상존하긴 하지만, 조직의 성장을 위해 필요한 절차였고, 결과적으로 사회적 책임을 수행하는 조직으로서의 사업구조는 더욱 강화될 수 있었다.

“고정적으로 수입이 없는 거잖아요... 인건비 못 나가고 임대료 나가는 거에 대한 부담. 그런 재정적 지원이 전혀 없다더라 하는 부분은 좀.. 어려운 거 같고요. 그래서 여기는 사회적기업으로 전환을 할 수밖에 없었던. 재정지원을 하니깐 어쨌든. 그 두 가지 성격을 띠고 있게 되는 거 같아요” (참여자E)

“사회적기업으로 이룬 성과는 사업개발비와 일자리 지원을 적극적으로 활용해서. 달성하지 못한 거는 지원이 끊겼을 때 이 고용을 유지할 정도로 성장은 못했지만 그거를 목표로 달려갈 수 있고..” (참여자B)

## 5. 교육, 훈련과 정보의 제공

제5원칙은 조직 내부역량을 강화시키고 외부 인식을 개선하기 위한 교육과 관련된 원칙이다. 구체적으로 “협동조합은 조합원, 선출된 임원, 경영자, 직원들이 협동조합의 발전에 효과적으로 기여하도록 교육과 훈련을 시행하여야 한다. 협동조합은 일반대중 특히 젊은 세대와 여론지도층에게 협동의 본질과 장점에 대한 정보를 제공하여야 한다”(COOP International Co-operative Alliance[Website]. (2019.11.09.). <https://www.ica.coop/en/cooperatives/cooperative-identity>).

### (1) 부모교육에서 사회적협동조합 조직을 위한 교육으로

중증장애돌봄가족에게 교육이란 곧 일상이자 의무와도 같은 것이었다. 연구참여자들은 사회적협동조합을 조직하기 전부터 자체 교육 커리큘럼을 통해 자녀의 장애를 이해하고 법제도와 사업들을 탐색하는 과정을 거쳤다. 다만 이 시기의 교육이 내부 차원의 사적인 노력이었다면, 사회적협동조합을 설립하는 시점에서는 행정 영역까지 확대하여야 했고, 그야말로 ‘머리가 멍 해지는’ 경험이었다. 당시 교육은 현재 운영하

8) 협동조합이나 사회적협동조합도 사회적기업의 인증을 받을 수 있으므로, 인증을 받으면 사회적기업으로서 받는 혜택도 누릴 수 있다(「사회적기업 육성법」 제8조제1항제1호 및 「사회적기업 육성법 시행령」 제8조제5호).

고 있는 긴급돌봄, 방학돌봄 등의 실현에 직접적인 역할을 함으로써, 본 조직의 차별화를 이끌어냈다.

“2013년 5월부터 7월까지 10회기 교육을 들었는데.. 사실 뭔가 사업을 하려고 모인 게 아니라 부모들의 자조모임에서 시작했다 보니까 기업이라는 이미지는 없어요. 그런데 교육을 갔더니 이거는 사업체를 만드는 거잖아요. 계획서를 써오라는 거예요. 우리가 머리가 멍. 그때 얘기해주신 게 어떤 포인트였냐, 남들이 하던거 하면 안 된다, 지금도 항상 생각하는 게 남들이 하지 않는 거, 꼭 필요한 거” (참여자B)

## (2) 소비자가 아닌 조합원으로서의 성장을 위한 교육

사회적협동조합을 창립한 뒤에도 교육은 여전히 중요한 과제이다. 행정, 회계 관련 교육을 비롯해 장애돌봄기관 방문 등 현장 교육도 병행하고 있다. 이로써 한 장애자녀의 부모라는 역할에서 더 나아가 중증장애인돌봄이라는 사회적 이슈까지 두루 고민할 수 있게끔 시야가 확장된 것이다. 그 과정에서 눈여겨보아야 할 것은 바로 조합원으로서의 정체성을 지속적으로 환기하는 과정이었다. 간혹 일부 구성원들이 사업을 이용하는 소비자로서 역할에 편중된 경우, 민주적이고 수평적인 의사소통을 통해 조합원으로서의 주인 의식을 다시금 공유하기도 하였다. 이때 비슷한 아픔과 고민을 지니고 있는 장애부모로서의 공감, 이해가 조직 내 더 큰 갈등을 예방하는 역할을 하였으리라 짐작된다.

“(경제적으로 어렵지만) 회계 보는 사람, 주방사람, 조합원들 그래도 틈틈이 교육을 시키고” (참여자A)

“어떤 조합원은 자기가 소비자인 것 마냥 말씀 하시는데, ‘당신이 소비자요, 조합원이요?’ 라고 말할 수 있는 그게 (사회적) 협동조합의 장점인 것 같아요” (참여자E)

## 6. 협동조합 간의 협력

제6원칙은 협동조합의 연대와 관련된 원칙이다. 구체적으로 “협동조합은 지역 및 전국단위, 그리고 인접국가 및 국제적으로 함께 일함으로써 조합원에게 가장 효과적으로 봉사하고 협동조합운동을 강화한다”(COOP International Co-operative Alliance. Retrieved November 9, 2019, from <https://www.ica.coop/en/cooperatives/cooperative-identity>).

(1) 협동조합운동을 통해 조직역량 강화

현재로서는 협동조합 간의 연대와 협력을 시도하기 어려운 단계이다. 이는 유사한 조직이 부족하다는 점, 그간 내부 구조의 체계를 갖추는데 집중하였다는 점에 기인한다. 그러나 장기적으로는 협동조합의 조직을 외부로 확장할 필요가 있으며, 단순히 협동조합만의 결합을 넘어 지역사회 전체를 대상으로 한 유연한 연대여야 한다. 이는 궁극적으로 중증장애아녀의 자립을 목표로 하여 삶의 질을 향상시키는데 기여할 것이다.

“제가 왔을 때 기존의 곳은 어쨌든 지역이랑 뭐라도 하려고 하는데 여기 와보니 정말 독고 다이인거예요. 이 안에서만 보려고 했던 부분이 있는데 이제는 지역하고 어떻게 지속 성장을 할 것인가. 어쨌든 우리도 주간보호도 있고 하니까 연계를 어떻게 풀어갈 것인가도 고민하고 방향을 잡아 가야죠” (참여자E)

## 7. 지역사회에 대한 기여

제7원칙은 지역사회와의 연계와 관련된 원칙이다. 구체적으로 “협동조합은 조합원의 의사에 따라 사회의 지속 가능한 발전을 위해 노력한다”(COOP International Co-operative Alliance. Retrieved November 9, 2019, from <https://www.ca.coop/en/cooperatives/cooperative-identity>).

(1) 지역사회의 새로운 파트너로서 장애인돌봄가족 사회적협동조합

본 조직의 사업은 그 자체로 중증장애인돌봄과 관련된 지역사회의 몫을 일부 분담해주고 있다. 긴급돌봄, 주말돌봄 등 ‘남들이 하지 않는 사업’에 대한 관심과 열정은 공공과 민간을 보완하는 노력으로서 고유한 가치를 창출한다. 돌봄사업은 돌봄사각지대를 해소하는 역할을, 공연단과 같은 자립사업은 지역사회 주민들과의 만남을 통해 장애인에 대한 인식개선의 효과까지 폭넓게 이어진다. 서비스를 이용하고 생산하는 조합원이 증가할수록, 사회적 의미는 확장되고 지역사회에 기여하는 바는 더욱 커질 것이다.

“제가 긴급돌봄에 항상 주목했던 이유가 저희 아이 어렸을 때부터 도움을 많이 받고 생활했어요. 그때는 제가 몰랐어요. 만약 그런 사람들이 없었다면, 과연 우리 아이랑 나는 어떻게 됐을까 하는 생각을 많이 했어요. 저는 긴급한 도움이라는게 장애인 가정에는 정말 필

요한데 그거는 어느날 갑자기 모르는 사람이 해줄 수 없다 라는 거예요. 일상적인 연결이 되어 있는 상태에서 긴급해야지” (참여자B)

## (2) 지역사회 의 지속가능한 발전을 추동하는 장애인돌봄가족 사회적협동조합

중증·중복장애인돌봄가족 또한 지역사회의 주민이며, 그들의 삶은 충분한 관심을 받지 못하였다. 연구참여자들은 부족한 자원을 탓하고 사회로부터 고립되기 보다는, 능동적으로 사회적협동조합을 조직하여 지역사회 의 문을 두드리는 방법을 택하였다. 이들이 궁극적으로 목표하는 바는 장애자녀에게 제한된 것이 아니라, 부모와 같은 돌봄가족의 삶까지 변화시키는 것이다. 이처럼 사회적협동조합은 돌봄대상자, 돌봄가족의 삶과 역량의 변화를 견인할 수 있는 새로운 도구로서 활용되고 있다. 그렇다면 지역사회는 어떻게 반응해야 할 것인가? 연구참여자들은 지역사회가 갖추고 있는 자원을 활용하여 사회적협동조합의 사업 가치와 효과 등을 평가할 수 있는 체계, 운영을 일부 보조해줄 수 있는 체계의 필요성을 강조하였다.

“하다보니까 자녀들만의 자립이라기보다는.. 우리가 장애자녀를 딱 놓고 가면 장애자녀라는 애에 모든 게 맞춰지잖아요. 내가 과거에 어떤 삶을 살았는지가 중요한 게 아니라. 그래서 조금 이 공간을 통해서, 가장 중요한 건 장애자녀를 위한 것이지만, 나머지 구성원들이 정말 삶의 질이 향상되는 작은 것. 그것을 도와주는 공간” (참여자B)

“우리 애한테 맞는 평생교육 프로그램이라고 해야 할까요. 저희 엄마들이 다 지쳐있고 이런 상황에서 아이만을 위해 연구해서 갈 수 있는 능력이 사실 안 되거든요, 힘도 없고. 그런 것들이 있으면 좋겠단 생각을 많이 했어요” (참여자C)

## V. 결론 및 제언

본 연구는 장애인돌봄가족 사회적협동조합의 운영 경험을 국제협동조합연맹 7대 원칙의 틀을 사용하여 분석하였다. 초점집단인터뷰를 통해 도출된 내용을 바탕으로 장애인돌봄가족 사회적협동조합 운영상의 실질적인 어려움과 극복과정 등을 이해할 수 있었다. 주요 연구결과는 다음과 같다.

첫째, 자발적이고 개방적인 회원가입 원칙(제1원칙)과 관련해서는 중증장애인돌봄 가족으로서의 공감대가 조합원 확대에 핵심적인 역할을 할 뿐만 아니라, 지역주민들의 이타성도 기여하는 것으로 나타났다. 사회적협동조합은 장애인돌봄가족이 필요에 의해 자조적으로 설립하였기 때문에, 욕구(needs)가 있는 장애인돌봄가족이라면 누구나 조합원으로서 가입하고 이용할 수 있다는 강점이 있다. 이와 더불어 해당 조직의 사회적 가치에 공감하는 지역주민들의 참여도 조직을 더욱 성장시켰다.

둘째, 민주적인 구성원에 의한 운영(제2원칙)과 관련해서는 비전문가로서 운영경험과 역량이 부족하다는 점, 조합원들의 다양한 의견을 사업으로 반영하는 과정에서의 한계 등 어려움이 발생하였다. 이를 극복하기 위해 지역별 소모임을 구성하여 의사결정구조를 견고히 하였고, 다양한 이해관계자들의 참여를 촉진하여 민주적 운영체계를 구축할 수 있었다.

셋째, 구성원들의 경제적인 참여(제3원칙)와 관련해서는 조합원 출자금만으로 경제적 기반이 부족하여 후원금 등 외부 자원을 유입하게 되었고, 사회적협동조합 내부적으로도 공간기금 마련과 같이 장기적인 미래를 준비하는 노력을 진행 중이다. 예산은 중증·중복장애인 돌봄사업과 자립사업에 투명하게 재투자되고 있으며 이는 사회적 가치와 의미를 창출하는 과정이기도 하다.

넷째, 자율과 독립성(제4원칙)과 관련해서는 특히 공적 자원을 지원 받기 위해 사회적기업으로의 변화를 꾀하였다. 온전한 자율성은 충분한 경제적 토대를 필요로 한다. 이에 사회적기업이라는 또 하나의 자격취득 과정은 비록 행정상의 부담이 있긴 했으나, 어쩔 수 없는 최선의 선택이었다.

다섯째, 교육·훈련과 정보의 제공(제5원칙)과 관련해서는 중증장애인 부모회 자조모임에서 시행되었던 부모교육이 사회적협동조합 조직을 위한 교육으로 확대되었고, 조합원들에게는 주인의식을 지속적으로 환기시키기 위한 의사소통에 주력하였다.

여섯째, 협동조합 간의 협력(제6원칙)과 관련해서는 협동조합운동을 통한 조직역량의 강화가 필요하다는 데는 공감하지만 실질적인 활동은 부재한 상태였다. 중증장애인돌봄가족 사회적협동조합의 책임과 역할의 확장, 지속가능성을 위해서는 외부 기관과의 연대를 고려해야 할 시점이다.

일곱째, 지역사회에 대한 기여(제7원칙)와 관련해서는 중증장애인 돌봄, 자립과 관련된 지역사회의 새로운 파트너로서 기여할 수 있을 뿐만 아니라, 돌봄가족의 삶까지 긍정적으로 변화시킴으로써 지역사회의 지속가능한 발전을 추동할 수 있음을 확인하였다.

전술한 결론을 바탕으로 한 제언은 다음과 같다. 우선 첫째, 협동조합, 사회적협동조합, 사회적기업과 같은 사회적 경제조직의 창업을 위한 컨설팅과 단계별 멘토링 지원, 지속적인 follow up이 필요하다. 특히 사회적협동조합은 협동조합과 동일하게 발기인 5인 이상을 기준으로 하고 있어 진입장벽이 낮은 것처럼 여겨지나, 인가 등 실질적인 설립단계부터 절차가 복잡하다는 문제가 있다. 비전문가들이 대부분인 장애인 돌봄가족의 경우 초기 단계에서부터 상당한 행정부담을 경험할 수 있기에, 적절한 지원책이 요구된다. 다음으로 둘째, 근로·자립생활을 목표로 하는 장애인공동생활가정모델에서 사회적협동조합, 사회적기업으로의 전환 유도가 필요하다. 시설의 대상자, 클라이언트가 아닌 조합원으로서의 활동은 장애인이 사회적 책임을 수행할 수 있게끔 하고 당사자의 근로자성을 더욱 강화시킬 수 있을 것이다. 셋째, 중증장애인돌봄가족의 자조모임 활성화-사회적협동조합-사회적기업으로서의 단계별 성장전략이 필요하다. 이와 관련해 최근 2018년 9월 12일 보건복지부는 발달장애인 돌봄체계 구축을 위한 ‘생애주기별 종합대책’을 수립하여 발표한 바 있다. 이 종합대책은 발달장애인 자립지원과 지역사회 참여 활성화를 통해 발달장애인가족의 돌봄 부담 완화 및 포용사회를 구현을 목적으로 하였다. 이에 따라 지역사회의 다양한 민간자원을 포괄할 수 있는 사회적 경제를 활용한 발달장애인 자조모임 활성화 방안 추진, 자조모임을 사회적경제기업으로 전환하여 정착하도록 유도하는 등의 지원계획을 수립하였다(관계부처합동, 2019). 이는 분명 장애 분야에 있어 매우 의미 있는 변화지만, 발달장애인에게만 해당된다는 아쉬움이 있다. 국내 교육, 돌봄, 고용 등 장애인 서비스 전달체계에 있어 중증장애인 당사자 및 부모의 직접 참여는 매우 미흡한 실정이다. 중증장애인은 평생에 걸쳐 치료 및 재활, 특별한 돌봄이 필요하고 궁극적으로는 적절한 수준의 자립과 자기계발을 할 수 있도록 지원해야 한다. 따라서 중증장애인돌봄가족에게도 사회통합을 위한 사회적 경제 활용 지원방안이 확대되어야 할 것이다. 넷째, 중증장애인에게는 특히 긴급돌봄과 같은 상시 돌봄체계 구축이 필요하고, 돌봄가족에게는 역량강화를 위한 교육과 휴식 등 지원책이 필요하다. 이들이 지니고 있는 실질적인 욕구에 대응할 수 있는 지원책이 마련되어야 한다. 다섯째, 현행 「협동조합기본법」이 중증장애인돌봄가족 사회적협동조합과 같은 특화된 조직의 운영 노하우 개발과 신규 조직의 유입을 견인하는데 충분히 기여하고 있는지 고찰해보아야 한다. 이와 관련해 장종익(2003)은 법령이 이해하기 쉽게 평범한 언어로 기술되었는지 여부도 중요하다고 강조하였다. 마지막으로 여섯째, 현재와 같이 「협동조합 기본법」 내에 사회적협동조합을 하위유형으로 구성하기보다 법적 지위를 강화할 필요가 있다. 이탈리아의 경우

별도의 「사회적협동조합법」을 통해 전국적인 연합의 결성, 컨소시엄 구축, 낮은 이율로 우선권 대출 등 제도적 지원을 명시하고 있다(임지은, 2015).

본 연구는 국제협동조합연맹(ICA)의 7대 원칙을 중심으로 분석함에 따라 사회적협동조합 조직의 미션(mission)과 비전(vision) 중심의 분석이 다소 미흡한 한계가 있다. 또한 중증장애인돌봄가족의 사회적협동조합 운영 경험에 초점을 두으로써 중증장애인 당사자의 의견이 배제된 측면이 있다.

그럼에도 불구하고 중증장애인돌봄가족 사회적협동조합의 생생한 경험을 다루었고, 이를 뒷받침하고자 「협동조합 기본법」 등 관련 법과 제도, 원칙을 검토하였다는 점에서 타 연구와의 차별성과 의의를 찾을 수 있다. 이를 기반으로 추후 연구에서는 기본원칙 이외에 조직의 목적, 미션, 비전 등을 추가하여 연구할 필요가 있다. 또한 중증장애인의 자기결정권을 토대로 한 근로 및 자립생활 관련 사회적협동조합 연구의 수행도 고려하여야 한다.

[참고문헌]

- 강미라(2012), 한국 사회적기업 정책과 장애인고용에 관한 연구, 특수교육재활과학연구, 제51권 2호, pp.1-25.
- 강선경·최윤(2016), 중증뇌병변장애인 자녀를 둔 어머니들의 장애자녀 교육경험에 관한 연구, 재활복지, 제20호, pp.79-106.
- 강윤주(2010), 중증장애인 고용을 위한 한국과 스웨덴의 사회적 기업 운영현황 분석, 특수교육재활과학연구, 제49권 4호, pp.1-23.
- 강필수·이정주(2010), 사업체의 장애인고용 결정요인에 관한 연구, 장애와 고용, 제20권 1호, pp.179-206.
- 관계부처합동(2019), 사회적경제를 활용한 발달장애인 자조모임 활성화 지원계획.
- 기획재정부(2012), 협동조합자료집.  
\_\_\_\_\_ (2018), 2017년 협동조합실태조사.
- 김동기·유동철(2017), 협동조합을 활용한 장애인 자립생활모델에 대한 탐색적 연구, 공공정책연구, 제34권 1호, pp.1-29.
- 김성오(2012), 협동조합은 고용천국을 보장하는가?, 기획재정부 협동조합자료집, pp.125-135.
- 김승환(2017), 중증장애인 고용 사회적기업 사례 연구, 사회적경제와 정책연구, 제7권 2호, pp.21-46.
- 김지원·이제복(2018), 협동조합의 사회경제적 역할에 관한 탐색적 연구: 장애인 협동조합 사례를 중심으로, 국정관리연구, 제13권 2호, pp.25-62.
- 김학실(2015), 돌봄 사회적기업의 성공요인에 관한 연구: 충북 지역을 중심으로, 국정관리연구, 제10권 1호, pp.157-186.
- 김형미(2017), 『ICA 협동조합 원칙 지침서』 소개, 생협평론, 제26호, pp.127-142.
- 박광동(2015), 사회적 협동조합의 현황과 법적 과제, 아주법학, 제9권 3호, pp.63-86.
- 박정민(2018), 사회적 경제 조직에 관한 비교연구: 사회적기업, 마을기업, 협동조합을 중심으로, 사회적질연구, 제2권 3호, pp.1-24.
- 변철환(2019), 협동조합법제의 과제와 개선방안-협동조합 현장의 10대 제안사항을 중심으로, 협동조합네트워크, 통권 제76호, pp.13-50.
- 보건복지부(2017), 2017년 장애인실태조사.  
\_\_\_\_\_ (2018), 2018 보건복지통계연보.
- 윤길순·최우석(2015), 사회 돌봄 서비스를 제공하는 사회적 협동조합의 거버넌스에 관한 탐색적 연구-공동생산 개념을 중심으로, 사회적경제평론, 통권 제47호, pp.279-340.
- 이경선·이미숙(2015), 장애인 고용 사회적기업에 관한 국내 연구동향, 장애와 고용,

- 제25권 3호, pp.101-123.
- 이덕수(2018), 사회적 협동조합의 지속가능성을 위한 제언, 한국산업정보학회논문지, 제23권 5호, pp. 135-144.
- 이명희·김안나(2012), 중증·중복 뇌병변장애 자녀를 둔 어머니의 양육 어려움과 요구, 특수교육, 제11권 2호, pp.117-143.
- 이복실(2015), 중증 성인발달장애인 가족의 돌봄 부담과 서비스 욕구에 관한 연구-어머니와 실무자를 중심으로, 한국장애인복지학, 제28호, pp.5-27.
- 이상봉(2016), 이탈리아 사회적 협동조합의 이론적·실천적 의미: 공생의 지역사회 만들기의 관점에서, 로컬리티 인문학, 제16호, pp.257-292.
- 이성수(2014), 사회적협동조합은 왜 180 개에 불과한가?, 협동조합네트워크, 통권 제67호, pp.161-165.
- 이원표(2014), [지역 리포트: 대전 ②] 청년발달장애인의 꿈 공장, 연리지장애가족사회적협동조합, 협동조합네트워크, 통권 제65호, pp.177-191.
- 이정주·백학영·이지혜(2010), 장애인고용 사회적기업 실태조사, 한국장애인고용공단 고용개발원.
- 이해진·김철규(2014), 지역사회복지의 실천주체로서 사회적협동조합의 의의, 한국지역사회복지학, 제51집, pp.155-189.
- 이희완(2013), 우리나라 사회적 협동조합의 제도적 특성과 과제, 제도와 경제, 제7권 2호, pp.205-225.
- 임예린(2016), [지역 리포트: 우리동네 협동조합 ②] 사회적경제와 함께 장애아동을 키우다. [꿈고래놀이터 부모협동조합]-임신화 이사장 인터뷰, 협동조합네트워크, 통권 제73호, pp.146-152.
- 임종선·조상혁(2014), 사회적협동조합의 비영리성과 공익성에 대한 소고, 홍익법학, 제15권 4호, pp.337-373.
- 임지은(2015), 이탈리아의 사회적 협동조합 현황과 사례, 세계농업, 제184호, pp.53-70.
- 장원봉(2010), 사회서비스 영역에서 사회적 기업의 역할과 과제, 보건복지포럼, 2010년 제4호, pp.42-56.
- 장종익(2003), 협동조합 원칙에 비추어 본 농협법의 문제점과 개선방향, 韓國協同組合研究, 제21권 1호, pp.177-217.
- \_\_\_\_\_(2012), 세계 협동조합의 최근 현황과 주요 특징, 기획재정부 협동조합자료집, pp.95-122.
- 전형수(2012), 협동조합기본법에서 본 사회적 협동조합의 문제점, 한국협동조합연구, 제30권 1호, pp.61-78.
- \_\_\_\_\_(2013a), 사회적협동조합의 사회경제적 통합 효과, 한국협동조합연구, 제31권

1호, pp.57-85.

\_\_\_\_\_(2013b), 외국의 입법례에서 본 사회적협동조합 관련법의 문제점, 한국협동조합연구, 제31권 3호, pp.1-47.

조성열·김백수(2011), 사회적기업 성공요인 분석을 통한 직업재활시설 활성화 방안, 직업재활연구, 제21권 2호, pp.29-50.

조유진·김수영(2016), 뇌병변 장애자녀 어머니들의 사회복지제도 속에서 생존하기: 수동적 행위자에서 능동적 행위자로 거듭나기, 사회복지연구, 제47권 1호, pp.93-121.

주윤정(2019), 탈시설 운동과 사람중심 운동: 이탈리아의 바라리아법과 장애인 협동조합운동, 담론 201, 제22권 2호, pp.141-171.

최복천·김유리(2015), 중증 뇌병변장애 아동의 건강, 의료 실태 및 지원요구에 대한 부모 인식, 지체중복건강장애연구(구 중복·지체부자유아교육), 제58권 3호, pp.111-136.

최유진(2017), 사회적 경제 증진 조례의 협동조합 활성화 효과: 공간회귀모형의 활용, 지방행정연구, 제31권 2호, pp.299-326.

최혁진(2010), 협동조합의 경험에 기초한 사회적기업의 성장전략과 민관협력 및 제도 개선 방안, 사회적기업연구, 제3권 1호, pp.67-90.

현정훈·이효성·최종철·홍자영·진홍섭(2006), 장애인 협동조합 연구: 발달장애 및 정신지체인의 고용을 중심으로, 기본과제보고서, pp.1-157.

황정은·정무성(2011), 사회적 기업 장애인 근로자의 직무만족에 영향을 미치는 요인에 관한 연구, 장애와 고용, 제21권 2호, pp.247-271.

국가법령정보센터 <http://www.law.go.kr>

국제협동조합연맹(COOP International Co-operative Alliance) <https://www.ica.coop/>

협동조합(Coop) <http://www.coop.go.kr/COOP/>

Bucci, F., & Vanheule, S. (2018). Families of adult people with disability: Their experience in the use of services run by social cooperatives in Italy. *International Journal of Social Welfare*, 27(2), pp.157-167.

Costa, M. (1994). Mental disability and the cooperative system: Lights and shadows. *International Journal of Mental Health*, 23(1), pp.71-78.

Gidron, B., & Monnickendam-Givon, Y. (2017). A social welfare perspective of market-oriented social enterprises. *International Journal of Social Welfare*, 26(2), pp.127-140.

Kruger, R. A.(1988). *Focus groups: A Practical Guide for Applied Research*.

- Shogren, K. A., Forber-Pratt, A. J., Nittrouer, C., & Aragon, S. R. (2013). The emergence of a human services cooperative to support families and young adults with disabilities: Implications for disability services and supports. *Research and Practice for Persons with Severe Disabilities*, 38(4), pp.259-273.
- Nissan, E., Castaño, M. S., & Carrasco, I. (2012). Drivers of non-profit activity: a cross-country analysis. *Small Business Economics*, 38(3), pp.303-320.
- Yin, R. K. (2011). *Applications of case study research*. sage.

[국문초록]

## 중증장애인돌봄가족 사회적협동조합 경험에 대한 탐색적 연구 -국제협동조합연맹 7대 원칙을 중심으로-

박 정 선

(고려사이버대학교 사회복지학과 교수)

손 가 현

(성균관대학교 사회복지학과 박사수료)

본 연구는 중증장애인돌봄가족 사회적협동조합의 운영 경험을 국제협동조합연맹 7대 원칙을 사용하여 분석하였다. 중증장애인돌봄가족 초점집단인터뷰를 통해 사회적협동조합 운영상의 실질적인 어려움과 극복과정에서 도출해낸 분석 결과는 다음과 같다.

제1원칙인 자발적이고 개방적인 회원가입에서는 중증장애인돌봄가족의 자조모임과 개방적인 가입구조가 진입을 용이하게 하였고, 중증장애인돌봄가족과 공감대를 가진 지역주민이 회원으로 가입하고 후원을 하게 되었다. 제2원칙인 민주적인 구성원에 의한 운영에서는 비전문가로서 운영경험과 역량 부족, 조합원들의 다양한 의견을 반영하는 과정에서의 한계 등이 발생하자, 지역별 소모임을 구성하여 의사결정구조를 견고히 하였고, 다양한 이해관계자들의 참여를 촉진하여 민주적 운영체계를 구축하였다. 제3원칙인 구성원들의 경제적인 참여에서는 조합원 출자금만으로 경제적 기반이 부족하여 후원금 등 외부 자원을 유입하게 되었고, 사회적협동조합 내부적으로도 공간기금 마련과 같이 장기적인 미래를 준비하였다. 예산은 중증·중복장애돌봄사업과 자립사업에 투명하게 재투자되고 있다. 제4원칙인 자율과 독립성에서는, 외부 자원을 지원받기 위해 사회적기업으로의 변화를 시도하였다. 제5원칙인 교육, 훈련과 정보의 제공에서는 중증장애인부모회 자조모임에서 시행되었던 부모교육이 사회적협동조합 조직을 위한 교육으로 확대되었고, 조합원들에게는 주인의식을 지속적으로 환기시키기 위한 의사소통에 주력하였다. 제6원칙인 협동조합 간의 협력에서는 협동조합운동을 통한 조직역량의 강화가 필요하다는 데는 공감하지만 실질적인 활동은 부재한 상태였다. 제7원칙인 지역사회에 대한 기여에서는 중증장애인 돌봄, 자립과 관련된 지역사회의 새로운 파트너로서 기여할 수 있을 뿐만 아니라, 돌봄가족의 삶까지 긍정적으로

변화시킴으로써 지역사회의 지속가능한 발전을 추동할 수 있음을 확인하였다.

중증장애인돌봄가족 사회적협동조합의 운영 경험을 분석한 결론을 바탕으로 한 정책적 제언은 다음과 같다. 첫째, 협동조합, 사회적협동조합, 사회적기업과 같은 사회적경제조직의 창업을 위한 컨설팅과 단계별 멘토링 지원, 지속적인 follow up이 필요하다. 둘째, 근로·자립생활을 목표로 하는 장애인공동생활가정모델에서 사회적협동조합, 사회적기업으로의 전환 유도가 필요하다. 셋째, 중증장애인돌봄가족의 자조모임 활성화-사회적협동조합-사회적기업으로서의 단계별 성장전략이 필요하다. 넷째, 중증장애인에게는 특히 긴급돌봄과 같은 상시 돌봄체계 구축이 필요하고, 돌봄가족에게는 역량강화를 위한 교육과 휴식 등 지원책이 필요하다. 다섯째, 중증장애인돌봄가족 사회적협동조합과 같은 특화된 조직을 대상으로 「협동조합기본법」의 역할과 구성에 대한 활발한 논의가 필요하다. 여섯째, 사회적협동조합을 대상으로 한 보다 강화된 법적 지위가 필요하다.

---

**주제어:** 국제협동조합연맹, 사회적협동조합, 사회적경제조직, 돌봄가족,  
장애인돌봄가족

---

[Abstract]

**An Exploratory Study on Social Cooperative for the Caregiving  
Families with Severely Disabled**  
-Focusing on the Seven Principles of  
International Cooperative Alliance-

Park, Jeong Seon

(The Cyber University of Korea, Professor)

Sohn, Ga Hyun

(Sungkyunkwan University, Ph. D. candidate)

This study explored operational experiences on social cooperative for caregiving families with severely disabled using seven principles of International Cooperative Alliance. Framework of this analysis concerning seven principles of ICA are followings, Voluntary and Open Membership, Democratic Member Control, Member Economic Participation, Autonomy and Independence, Education, Training, and Information, Cooperation among Cooperatives, Concern for Community.

The results of analysis on operational experiences of social cooperative through focused group interview are as follows. Firstly, self-help group's experience and community people's altruism contributed voluntary and open membership. Secondly, small regional group's decision-making structure and multiple stakeholder's participation made democratic member control. Thirdly, collected donations used organizational administration and surpluses clearly reinvested for their programs and fund for facilities. Fourthly, social cooperative tried to accredit social enterprise for obtaining external resource. Fifthly, social cooperative provided from parents education to cooperation training for the members. Sixthly, cooperative perceived organizational

empowerment but cooperation movement didn't worked together cooperatives. Finally, cooperative contributed of community's new partner for caregiving and confirmed a role of the sustainable development of their community. This study suggests that consulting, step-by-step monitoring support and continuous follow-up are needed for the start-up of social economic organizations. An then it is needed sequential growth strategy as promoting self-help groups - social cooperatives - social enterprises.

---

**key words** : International Cooperative Alliance, Social Cooperative, Social Economic Organization, Caregiving Family, Caregiving Families with Severely Disabled

---

## 독일 하르츠 개혁 입법의 결과와 평가\*: 고용 기적인가, 불안정성의 확대인가

우 승 명\*\*

### 目 次

I. 서론	IV. 하르츠 개혁에 대한 긍정 평가
II. 하르츠 개혁과 활성화 정책	V. 하르츠 개혁에 대한 부정 평가
III. 하르츠 개혁 입법의 전개 과정	VI. 결론

### I. 서론

하르츠 개혁에 대한 평가만큼 독일 사회에서 이견이 컸던 사례는 없다. 한편에서는 하르츠 개혁을 “유럽의 진짜 환자”(The Economist, 2005-05-19) 취급을 받았던 독일을 다시 일으켜 세운 성공적인 노동개혁이었다고 평가하는가 하면, 다른 한편에서는 “1949년 이래 가장 큰 폭의 복지 삭감”(Frankfurter Allgemeine, 2004-07-02) 이라고 비판하기도 한다. 심지어 하르츠 개혁을 주도했던 사민당(SPD) 내부에서조차 하르츠 개혁과 그 결과에 대한 평가가 크게 엇갈린다. 당시 개혁을 열정적으로 추진했던 슈뢰더(Gerhard Schröder, SPD) 전 총리는 국익을 위해 선거에서의 패배까지

\* 투고일: 2019.11.10., 심사일: 2019.11.11.-2019.11.21., 게재확정일: 2019.11.21.

\*\* 한신대학교 사회복지학과 외래교수

도 감수한 정치적 결단이었고, 이를 통해 독일이 다시 유럽의 리더로 등장할 수 있었다고 자평하고 있다(MK, 2016-11-09). 반대로 지난 2017년 9월 총선에서 메르켈(Angela Merkel, CDU) 현 총리에 맞섰던 사민당의 총리 후보 슐츠(Martin Schulz, SPD)는 ‘아젠다 2010’과 하르츠 개혁에 대한 과감한 수정이 필요하다고 주장했다(연합뉴스, 2017-02-21). 이와 같은 상반된 평가는 하르츠 개혁을 법제화하고 시행했던 초기부터 지금까지 이견의 간극을 좁히지 못한 채로 계속되고 있다.

1998년 총선에서 승리한 사민당(SPD)은 녹색당(Bündnis 90/Die Grünen)과 연정에 합의해 슈뢰더(Gerhard Schröder, SPD)를 총리로 하는 사민당과 녹색당의 연립 정부, 즉 적녹연정(Rot-grüne Regierung)을 구성했다. 2002년 9월 재선을 앞두고 슈뢰더의 적녹연정은 노동개혁을 위한 입법을 추진했다. 슈뢰더 총리의 요청으로 같은 해 2월부터 6개월 남짓 활동한 이른바 ‘하르츠 위원회’(Hartz-Kommission)의 제안에 따라 노동시장과 관련 사회보장제도에 대한 개혁안이 마련되었고, 신속하게 법제화가 이뤄졌다. 본 논문이 연구 대상으로 삼고 있는 하르츠 개혁의 공식 법률명은 『노동시장에서의 현대적 서비스를 위한 법률』(Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt)이고, 입법과 시행은 2002년 말부터 2005년 초까지 4차에 걸쳐 진행되었다. 『노동시장에서의 현대적 서비스를 위한 1차 법률』(Erstes Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt, 이하 하르츠 I)은 2002년 12월 23일에 입법, 2003년 1월부터 시행되었고, 『노동시장에서의 현대적 서비스를 위한 2차 법률』(Zweites Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt, 이하 하르츠 II)은 ‘하르츠 I’과 같은 날 입법되었지만, 시행 시점은 2003년 4월이었다. 『노동시장에서의 현대적 서비스를 위한 3차 법률』(Drittes Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt, 이하 하르츠 III)은 2004년 1월 1일 자로 효력이 발생했고, 마지막으로 『노동시장에서의 현대적 서비스를 위한 4차 법률』(Vertes Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt, 이하 하르츠 IV)은 2003년 12월 24일에 입법되고, 2005년부터 본격적으로 시행되었다.

2002년 재선에 성공한 슈뢰더 정부는 하르츠 개혁을 예정대로 추진했고, 차기 정부인 메르켈(Angela Merkel)의 대연정(Große Koalition)에서도 하르츠 개혁의 핵심 요소는 계속 유지되었다. 본 논문의 목적은 2000년대 들어 슈뢰더 정부(적녹연정)가 단행한 하르츠 개혁 입법의 배경, 과정, 내용을 분석하고, 그 결과에 대해 평가하는 것이다. 연구의 핵심은 하르츠 개혁이 수반한 결과에 대한 상반된 평가를 점검하고, 각각의 평가가 제시한 근거를 분석하는 데 있다. 이 같은 분석이 중요한 이유는 하르츠 개혁으로 독일 사회국가(Sozialstaat)가 그동안 지켜왔던 시스템과 발전 경로로부터 이탈하고 있는지 아닌지를 간접적으로 확인할 수 있기 때문이다.

본 연구는 다음과 같이 구성되어 있다. 서론에서는 연구의 배경과 목적을 제시했다. 다음 장(2장)에서는 하르츠 개혁의 배경을 ‘활성화’ 정책과 관련지어 설명했다.

‘활성화’는 슈뢰더 정부의 노동시장정책과 사회정책을 가장 잘 표현해 주는 개념이다. 3장에서는 하르츠 개혁을 위한 입법 과정을 단계별(하르츠 I-IV)로 정리하고, 개혁의 핵심 내용을 살펴봤다. 4장과 5장은 하르츠 개혁이 수반한 결과에 대한 긍정 평가와 부정 평가를 다룬다. 4장에서는 실업의 감소와 취업자 수의 증가를 근거로 하는 긍정적인 평가를 살펴봤고, 5장에서는 긍정적인 평가에 반대하는 의견과 그 근거를 분석했다. 분석을 위해 노동시장정책과 사회보장제도를 관리 감독하는 연방 노동사회부(Bundesministerium für Arbeit und Soziales)와 독일 통계청(Statistische Ämter des Bundes und der Länder)의 자료를 검토했다. 또한, 사회정책 정보 포털사이트(www.sozialpolitik-aktuell.de)를 운영하는 뒤스부르크-에센 대학교 산하 노동과 직능 연구소(Institute Arbeit und Qualifikation der Universität Duisburg-Essen, 이하 IAQ)가 제공하는 문헌과 자료를 분석에 사용했다. 6장 결론에서는 연구의 결과를 요약하고, 연구의 한계와 이후 연구 과제를 밝혔다.

## II. 하르츠 개혁과 활성화 정책

1998년 9월에 있었던 총선의 결과로 슈뢰더(Gerhard Schröder: SPD) 총리의 ‘적녹연정’이 출범한 이후, 독일 사회국가의 ‘개혁 정체’(Reformstau) 문제에 대한 논의는 ‘활성화’(Aktivierung)라는 개념을 중심으로 전개되었다. 이 개념이 뜻하는 바는 이른바 ‘슈뢰더/블레어-문서’(Schröder/Blair-Paper)에서 처음 제시되었고, 이후 ‘아젠다 2010’(Agenda 2010)을 거치면서 구체화되었으며, 최종적으로는 하르츠 개혁 입법(Hartz-Gesetzgebung)으로 실현되었다.

슈뢰더 총리는 집권 이듬해인 1999년 6월, 유럽의회 선거(Europawahl)를 며칠 앞두고 블레어(Tony Blair) 영국 총리와 함께 유럽의 사회민주주의를 현대화(Modernisierung)하는 계기를 마련할 목적으로 일종의 선언문을 발표했다. 『유럽의 사민주의가 나아갈 길』이라는 제목의 독일어판 문서<sup>1)</sup>에는 현대 사민주의는 이데올로기적 전통에서 벗어나 유럽 사회가 직면한 변화된 현실에 맞게 국가 역할을 전환해야 한다는 제안이 담겨 있다. 국가는 시장 실패의 희생자들을 돌보는 역할을 넘어 고용을 적극적으로 촉진하고, 이를 위해 개개인의 취업 능력향상에 제약을 가하는 복지 시스템을 개혁하고, 사회안전망을 자기책임성(Eigenverantwortung) 고취를 위한 발판이 되도록 전환해야 한다는 것이다. 실업자나 노동 가능 수급자들에게 일자리와 직

1) 영어판 문서는 『유럽-제3의 길/신중도』(Europe-The Third Way/Die neue Mitte)라는 제목으로 발표되었다.

업 훈련의 기회를 제공하기 위한 새로운 정책이 사민주의의 우선 과제이며, 실업에서 취업 상태로의 전환을 용이하게 한다는 의미에서 시간제(Teilzeit)나 저임금(geringfügig) 일자리의 공급도 필요하다고 덧붙였다(Schröder·Blair, 1999: 8-10). Dörre(2014: 6-8)에 따르면, 이른바 ‘슈뢰더/블레어-문서’가 유럽 사민주의에 전하는 메시지는 지구화의 여파로 정치와 경제 사이의 균형이 무너져 경제가 우위를 점하게 되었다는 점과 개방된 세계시장의 압력에 복지국가를 적응시켜야 한다는 것이었다. Butterwegge(2018: 56-58)는 슈뢰더와 블레어가 제안한 내용대로라면 ‘활성화하는 사회국가’(aktivierender Staat)는 ‘적극적 사회국가’(aktiver Sozialstaat)의 종말을 의미한다고 평가했다.

2002년 9월 총선에서 재선에 성공한 적녹연정은 ‘아젠다 2010’이라는 이름의 포괄적인 국가개조안을 발표했고, 주로 노동시장과 사회보장제도가 개혁의 대상이었다.<sup>2)</sup> 2003년 3월 연방의회에서 ‘아젠다 2010’에 대해 연설한 슈뢰더 총리는 국가 경쟁력과 개개인의 책임성 강화를 역설했다. 세계 시장에서의 경쟁 심화(지구화)와 인구 구조의 변동(고령화)에 직면해 독일 사회국가를 전면적으로 개조하지 않고서는 국가 ‘경쟁력’(Wettbewerbsfähigkeit) 확보가 불가능하다는 것이다. 독일의 경쟁력을 강화하는 방향으로 사회국가의 구조를 재편하는 과정에서 국민, 특히 노동자, 실업자, 복지수급자의 ‘자기책임’(Eigenverantwortung)이 강조되었다(Butterwegge, 2018: 98-101). 이는 1998년의 총선 승리로 콜 정부의 장기 집권(16년)을 종식한 사민당이 줄곧 추구했던 ‘신중도’(Neue Mitte) 노선과 같은 맥락에 있다. ‘신중도’는 경제를 조정하고, 자본축적과 그 성과물의 분배를 조절하며, 결국 높은 수준의 사회적 평등을 달성하는 데 적극적이었던 과거의 사회국가가 오히려 사회의 발전을 가로막고 있다는 가설에 기반하고 있다. 전 지구적 경쟁이 심화되는 현실에서 사회국가가 변하지 않으면 ‘생산입자’로서 독일은 경쟁력을 잃게 된다는 것이다(Bischoff, 2001: 6-10).

슈뢰더 정부의 집권 초기부터 시작해 재선 이후에도 줄곧 독일 사회국가는 시장의 오류를 수정하는 데 적극적으로 개입하는 것에서 시장의 활력을 촉진하는 것으로 역할의 변화를 겪었다. Urban(2010: 14-16)은 ‘활성화하는 국가’(aktivierender Staat)가 급여 삭감이나 비용 절감 정책을 추구하지만, 방식에 있어 신자유주의와 동의어는 아니라고 보았다. ‘활성화하는 국가’의 핵심 구상에는 ‘활성화’와 ‘자기책임’이라는 두 가지 개념이 자리 잡고 있고, 이를 중심으로 사회국가의 구조 변화를 추동한다는 것이다. 이 과정에서 국가와 복지 수급자 사이의 관계가 새로 설정되었고, 집단과 개인 사이의 권리와 의무 관계가 재정립되었으며, 사회국가의 재정 부담 완화와 수급 조건 조정의 조정이 제도적으로 이뤄졌다.

2) 곧바로 사민당과 녹색당은 각각 2003년 6월 1일과 2003년 6월 14-15일에 임시 당대회를 열어 아젠다 2010을 인준했다.

‘적극적 사회국가’에서 ‘활성화하는 사회국가’로의 전환은 첫째, 개인은 스스로 복지 욕구를 시장에서 충족할 수 있도록 경쟁력을 강화하는 자원(Wettbewerbsressourcen)을 배분하는 것을 목표로 한다. 둘째, 사회정책을 보상의 차원이 아니라 투자의 관점에서 바라본다. 셋째, 불평등을 경제 발전을 위한 필요악으로 인정하면서 ‘기회의 평등’을 최우선으로 한다. 넷째, 복지를 생산하는 하나의 심급으로 시장의 역할을 강조한다. 다섯째, 사회보험체도의 재정 부담 원칙을 노사 간 동등한 부담에서 개인의 부담 강화로 바꾸어 놓았다. 여섯째, 수급자의 (재)취업 의지를 극대화하는 것을 목적으로 소위 ‘노동 강제’(Arbeitszwang) 조항을 강화한다(Urban, 2010: 14-16; 우승명, 2019: 81).

슈뢰더 정부(적녹연정)의 활성화 정책은 하르츠 개혁 입법 과정에서 가장 잘 구현되었다. 이 시기를 거치면서 ‘촉진과 요구’(Fördern und Fordern)는 정부의 노동시장정책을 상징하는 수사학(Rhetorik)으로 떠올랐다. ‘촉진’은 실업자들이 (재)취업을 하거나 직업훈련을 받도록 적극적으로 동기를 부여한다는 의미이고, ‘요구’는 생계 노동에 참여하지 않는 삶의 형태에 대해 제도적으로 관용하지 않는 것과 관련이 있다. 관리 기관의 담당자가 ‘적합하다고 판단해 알선한’(zumutbar) 일자리를 합당한 이유 없이 거부할 경우 수급자는 일련의 제재를 받게 되었다. ‘활성화하는 노동시장정책’은 고용 촉진, 직업훈련의 기회 확대와 같은 긍정적 조치와 노동 강제, 엄격한 수급자 관리 및 제재와 같은 부정적 조치를 동시에 포함하고 있다(Lessenich, 2008: 85-97).

### III. 하르츠 개혁 입법의 전개 과정

슈뢰더 총리는 위에서 언급한 ‘아젠다 연설’(Agenda-Rede)에서 그동안 진행된 하르츠 개혁(Hartz-Reformen)에 대해 긍정적으로 평가하고, 예정된 개혁들을 차질 없이 추진하겠다고 밝혔다. 집권 이후 만성적인 실업 문제를 해결하는 데 실패한 슈뢰더의 적녹연정은 2002년 2월 이른바 ‘하르츠 위원회’(Hartz-Kommission)를 출범시켰다. 이 위원회의 공식 명칭을 직역하면 ‘노동시장에서의 현대적 서비스 위원회’(Kommission für Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt)이며, 위원장이었던 피터 하르츠(Peter Hartz)의 이름을 따서 ‘하르츠 위원회’로 통용되고 있다. 하르츠 박사는 폭스바겐(Volkswagen AG)의 인사 담당 이사(Personalvorstandsmitglied)로 재직하면서 기획하고 실행에 옮긴 유연한 노동시간모델과 다양한 방식의 인력 운용으로 당시 명성을 얻고 있던 인물이었다. 슈뢰더 정부는 개별 기업 차원에서 이뤄진 일자리 혁신안의 성과가 전국 차원으로 확대되길 희망했다(Butterwegge, 2018:

74-82).

하르츠 위원회의 본래 임무는 연방 노동청(Bundesanstalt für Arbeit)의 재조직화에 있었다. 위원회 출범의 기폭제가 뉘른베르크(Nürnberg) 소재의 연방노동청(Bundesanstalt für Arbeit)이 고용 알선 성공률 통계를 조작한 사건이었기 때문이다. 그럼에도 재선을 한 달여 앞두고 하르츠 박사가 슈뢰더 총리에게 직접 제출한 위원회의 최종 보고서는 고용 관련 업무를 담당하는 행정기구의 개편을 넘어서 노동시장과 관련 사회보장제도의 개혁을 포괄하고 있다. 하르츠 보고서는 400만 명에 이르는 실업자 수를 3년 이내에 절반으로 줄인다는 목표 아래 13개의 혁신 모듈(Innovationsmodule)을 제안했다. 보고서에는 연방·주·지방 노동청의 조직 개편, 고용 중개 서비스의 개선, 노동 강제 조치의 강화, 청(소)년·중장년층의 고용 지원 및 직업 훈련 확대, 실업부조와 사회부조의 통합, 실업자 고용 기업에 대한 지원 등을 위한 구체적인 제안들이 담겨 있었다(김영미, 2013: 27-36; 장홍근 외, 2015: 82-89).

하르츠 보고서가 발표된 지 6일 후 슈뢰더 정부는 위원회의 제안을 실행에 옮기기 위한 개혁안을 마련했다. 이 개혁안은 4차에 걸친 『노동시장에서의 현대적 서비스를 위한 법률』(일명 하르츠 I-IV)로 신속하게 법제화되었다. 단계적으로 이뤄진 하르츠 입법의 핵심 내용은 다음과 같다.

2002년 12월 23일 의회에서 통과된 1차 하르츠 입법, 즉 ‘하르츠 I’의 주요 내용은 고용 중개 사업의 부분민영화(Teilprivatisierung), ‘노동을 위한 자본’ 프로그램의 실시, 노동 의무 조치의 강화 등이다(Butterwegge, 2018: 85-87). 관할 노동청(Arbeitsämter)이 신속한 일자리 알선이 가능한 조직(Job-Center)으로 개편되면서 2003년 4월 1일 이후 산하에 인력서비스사무소(Personal-Service-Agentur, 이하 PSA)가 신설되었다. PSA는 노동청의 수탁을 받은 민간 업체가 운영하는 일종의 용역회사다. 노동청이 위탁한 실업자들에게 시간제 파견근로 형태의 일자리를 알선하고, 일이 없는 경우에는 직업교육바우처(Bildungsgutschein)를 제공하는 것이 PSA가 하는 일이다. PSA의 원래 목적에는 파견된 노동자의 정규직 전환을 위해 해당 기업을 지원하는 것도 있었지만, 성과는 미약했다. 또한, 고용 촉진 사업의 혜택이 꼭 필요한 여성, 노인, 비숙련자, 이민자, 중증장애인 등이 PSA의 알선으로 취업에 성공한 사례도 매우 적었다. 결국 2006년 1월 1일 자로 PSA의 설치 의무 조항이 폐지되었다.

‘노동을 위한 자본’(Kapital für Arbeit)은 장기 실업자나 직업훈련생을 고용한 기업을 대상으로 금융 지원을 하는 특별프로그램을 말한다. 하르츠 위원회의 제안 중에 가장 신속하게 실행에 옮겨진 사업이다. 해당 기업은 우대 금리 혜택을 받으며 10만 유로까지 대출을 신청할 수 있었다. 문제는 이 프로그램에 관심을 보인 기업이 예상보다 소수였고, 이 때문에 이 사업은 얼마 지나지 않아 중단되었다.

실업자를 위한 신속한 취업 알선 서비스가 강조되는 한편 실업자에 대한 노동 의무도 강화되었다. 실직 이후 4개월이 지나면 실업자는 가족이나 건강상의 이유가 없는

한 담당 기관이 적합하다고 판단해 알선한 일자리(zumutbare Arbeit)에 취업해야만 했다. 만약 실업자가 합당한 사유 없이 취업에 불응할 경우 구직 급여의 삭감이나 수급 자격의 일시 중지가 뒤따랐다.

‘하르츠 II’를 위한 입법은 2002년 12월 23일에 ‘하르츠 I’과 동시에 이뤄졌다. 2003년 1월 1일 자로 효력이 발생한 2차 하르츠 법안에는 ‘자기-주식회사’(이하 Ich-AG)와 미니잡(Minijobs) 및 미디잡(Midijobs)의 도입과 관련된 내용이 담겼다(Butterwegge, 2018: 87-90). 이를 통해 실업자들이 자립할 수 있는 길이 열리고, 미등록 노동(Schwarzarbeit)이나 지하경제(Schattenwirtschaft)에 빠지는 것을 막겠다는 것이다. ‘Ich-AG’는 실업자의 창업을 장려하기 위한 지원 정책으로 최대 3년 간 보조금(Existenzgründungszuschuss)을 지급한다. 최초 1년간은 월 600유로, 2년 차, 3년 차에는 감액되어 각각 360유로와 240유로가 지원된다. 성과는 정부가 기대한 만큼 크지 않았다. 보조금 지원이 끝나면 폐업으로 이어지는 Ich-AG가 많았다. 자영업을 위한 경험, 준비, 역량이 부족한 상태에서 출발해 사업을 지속할 수 없는 사례가 대부분이었다.

슈뢰더 정부는 1998년 정권 교체 이후 초저임금(geringfügig entlohnt) 고용 관계의 확산을 장려했던 이전 콜 정부의 정책을 수정하려고 시도했다. 초저임금 고용의 증가는 정규직의 감소로 귀결된다는 이유에서였다. 그러나 2002년 재선 이후 초저임금 고용에 대한 입장이 선화했다. 슈뢰더 정부는 2003년 4월 1일부터 도입된 ‘미니잡’과 ‘미디잡’의 증가를 대단한 성과라고 선전했다. 미니잡은 월 400유로(현재 450유로) 이하의 초저임금 일자리를, 미디잡은 월 400-800유로(현재 450-1.300유로)의 저임금 일자리를 말한다. 미니잡의 노동자에게는 세금과 사회보험료가 면제되고, 사용자에게도 감액의 혜택이 주어진다. 미디잡과는 다르게 미디잡은 일반 고용 관계와 동일하게 세금과 사회보험료가 부과된다. 단지 미디잡을 하는 노동자에게는 특례규정에 따라 사회보험료의 부과 기준 소득인정액을 경감해 준다.

이 같은 형태의 고용 창출이 미등록 노동(Schwarzarbeit)을 방지하고, 정규 고용 관계로 편입하는 가교로서 기능할 것이라는 정부의 기대와 현실에서 전개된 양상은 조금 달랐다. 하르츠 II가 표적 집단(Zielgruppe)으로 삼았던 장기 실업자들보다는 상대적으로 여유가 있는 사람들의 부수적인 소득원으로 미니잡이 활용되었다. 배우자를 통해 이미 사회보험에 가입된 가정주부나 (대)학생, 연금 생활자들 사이에 미니잡에 대한 선호도가 높았다. 또한, 미니잡은 근로소득세와 사회보험료가 면제되는 부업(Nebenjob)으로 취업자들에게도 매력적이었다. 이들 대부분은 하르츠 개혁을 기초 설계한 하르츠 위원회의 관심 밖에 있었던 대상이었다.

2004년 1월 1일에 시행된 ‘하르츠 III’는 실업자 관리 기구의 조직 개편을 목표로 하고 있다. 뉘른베르크(Nürnberg) 소재 연방노동청(Bundesanstalt für Arbeit)을 연방노동중개사무소(Bundesagentur für Arbeit)로 명칭을 변경하고, 핵심 업무인 실업

자들에게 일자리를 알선하는 것에 집중할 수 있도록 조직 구조를 정비했다(한국보건사회연구원, 2012: 201). 담당자가 관리하는 구직자의 수도 줄이고, 복잡한 절차와 규정들도 단순화하며, 부수적인 업무의 부담도 덜겠다는 계획이 포함되어 있었다. 이에 더해 노동청의 조직 문화도 순수 민간 서비스회사처럼 바꾸려 시도했다. 2014년 7월 14일에 모든 지역 사무소를 고객센터(Kundenzentren)로 전환하기로 결정했고, 이후 고객센터는 실직 신고의 접수와 함께 모든 관련 정보를 확보하고, 이를 토대로 실업자들을 특성에 맞게 구분하여 적절한 관리가 이뤄질 수 있도록 도모했다.

이외에도 하르츠 III는 실업보험의 실업수당(Arbeitslosengeld) 관련 규정을 개정했다. 실업수당의 기준기간이 이직 신고일 이전 3년에서 2년으로 축소되었다. 반대로 실업수당을 청구할 수 있는 피보험 단위기간은 12개월 이상으로 줄지 않고 그대로였다. 이 같은 요건의 강화는 특히 임시 고용 노동자(Gelegenheitsarbeiter), 계절 노동자(Saisonarbeiter), 영화계나 예술 분야의 노동자들에게 미치는 영향이 컸다(Butterwegge, 2018: 90).

일명 ‘하르츠 IV’라고 불리는 『제4차 노동시장에서의 현대적 서비스를 위한 법』은 2003년 12월 24일에 의회에서 통과되고 2005년 1월 1일 자로 발효되었다. 하르츠 IV가 하르츠 개혁의 핵심을 이룬다는 데는 이견이 없다(Butterwegge, 2018: 115-124). 하르츠 IV의 최우선 과제는 실업 문제를 다루는 사회보장제도를 전면 재편하는 것이었다. 실업보험(Arbeitslosenversicherung)의 수급 기간이 조정되고, 실업부조(Arbeitslosenhilfe)와 사회부조(Sozialhilfe)의 일부가 통합되었다. 실업보험에서 지급하는 실업수당이 실업수당 I(Arbeitslosengeld I)로 개칭되었고, 가입 기간에 따라 결정되는 수급 기간도 최대 12개월까지로 조정, 정확히 말하면 줄었다.<sup>3)</sup>

하르츠 IV의 핵심은 실업부조와 사회부조를 제도적으로 병합하는 데에 있었다. 두 제도의 병합은 하르츠 위원회의 보고서와 아젠다 2010에서 이미 예고된 바 있었다. 슈뢰더 정부는 하르츠 I을 통해 수급자의 자산 공제 기준(Vermögensfreibetrag)과 배우자의 소득 공제 기준(Einkommensfreibetrag)을 하향 조정해 적용 대상 범위를 축소하고, 하르츠 IV를 통해 1956년에 실업보험보다도 6개월 먼저 도입된 실업부조 제도를 폐지했다.

실업부조와 사회부조가 병합되면서 공공부조 수급자는 ‘노동 능력이 있는’ 집단과 ‘노동 능력이 없는’ 집단으로 분류되고, 각각 『사회법전 제2권』 ‘구직자를 위한 기

3) 현재 실업수당 I의 수급 기간은 2년 이내 가입 기간에 따라 50세 미만인 경우 최대 12개월(24개월 가입)이다. 50세 이상부터는 연령에 따라 최대 수급 기간이 연장된다. 예를 들어, 만 58세 이상이 실업보험에 48개월 이상 가입했을 경우 24개월 동안 수당을 받을 수 있다. 하르츠 개혁 이후 실업보험의 중요성 퇴색을 지적한 Resenthal(2012: 36-37)은 독일은 현재 실업보험의 수급 기간으로 봤을 때 유럽에서 가장 인색한 시스템을 지닌 나라 중에 하나라고 평가했다.

초보장'(Grundsicherung für Arbeitsuchende)과 『사회법전 제12권』 '사회부조'(Sozialhilfe)에 근거해 관리되기 시작했다. 그전까지 실업부조를 받았던 사람이나 사회부조 수급자 중 구직 활동이 가능한 사람은 사회법전 제2권의 규정에 따라 일상에서 '하르츠 IV'라고 불리는 실업수당 II(Arbeitslosengeld II)를 받게 된다. 하르츠 IV가 처음 도입되었을 때 실업수당 II의 지급 수준은 서독 지역(345유로)과 동독 지역(331유로) 사이에 차이를 두었다가 2006년 중반부터 동일한 급여가 지급되었다. 2019년 현재 실업수당 II는 독신(Alleinstehende)이나 편부/모(Alleinerziehende) 기준 424유로이며, 배우자가 있는 경우 382유로가 추가된다. 부양 아동에게는 연령대에 따라 0-5세까지는 245유로, 6-13세까지는 302유로, 14-17세까지는 322유로로 차등 지급되며, 그 외에 주거와 생계를 같이 하는 부양 가구원(18-24세)이 있으면 339유로가 지급된다.<sup>4)</sup> 실업수당 II의 지급 수준은 평균적으로 봤을 때 이전의 실업부조보다는 낮았고, 사회부조보다는 조금 높았다.

하르츠 IV의 귀결은 실업수당 II를 수급하는 실업자에 대한 '노동 의무'(Arbeitspflicht)의 강화다. 사회법전 제2권(구직자를 위한 기초보장)의 기본 원칙은 취업이 가능한 자는 자신과 가족의 부양을 생계노동을 통해 자력으로 책임져야 한다는 것이다(Bäcker, 2008: 527-528). 담당 기관(Job-Center, 노동중개사무소)은 실업수당 II의 수급자에게 법과 사회의 윤리적 기준에 저촉되지 않는 한 거의 모든 형태의 일자리를 알선할 수 있다. 실업수당 II의 50% 이하 일자리, 교섭(tariflich) 임금 이하 일자리, 사회법전 제2권 16조에 근거한 1유로-잡(1 Euro-Jobs), 미니잡(Minijobs), 시간제 노동(Teilzeitarbeit), 기간제 노동(Befristete Arbeit) 등이 알선이 가능한 일자리(zumutbare Arbeit)이며, 직업 중개의 지역적 범위에 대한 규정도 따로 없다.<sup>5)</sup> 실업자는 담당 기관이 중개한 일자리에 대해 매우 제한적으로 거부권을 행사할 수 없다. 신체적·정신적·정서적으로 감당할 수 없는 일자리이거나, 3세 미만의 자녀를 돌봐야 하거나, 돌봄이 필요한 부양 가족이 있으면 노동 개시 의무가 면제된다. 이외에 특별한 사유 없이 취업(또는 취업 촉진 훈련프로그램)을 거부하거나 비협조적인 경우 수급자에게 지급되는 급여가 삭감되거나 급여 지급이 중지되는 '제한기간'(Sperrzeit)이 뒤따른다.<sup>6)</sup>

4) '하르츠 IV'는 주거비용이 포함되지 않은 생계보조금이며, 필요한 경우 수급자는 관할 지역 담당 기관에 주거수당(Wohngeld)이나 난방비 등을 신청할 수 있다.

5) Zumutbarkeit(ver.di Bezirk Mittelhessen, Accessed 2019.11.28.)

6) 최초 '의무 위반'(Pflichtverletzung)에 대해서 3개월 간 급여의 30%가 삭감되고, 반복하면 다시 3개월 간 급여의 60% 삭감이 이뤄진다. 그 이후의 의무 위반에 대해서는 급여 지급의 완전 중단이라는 강력한 제재가 가해진다(Bundesagentur für Arbeit, 2019: 65-67).

#### IV. 하르츠 개혁에 대한 긍정 평가

1998년에 집권한 슈뢰더 정부에게 가장 시급한 과제는 대량 실업 사태의 해결이었다. 1980년대 내내 200만 명 수준이었던 실업자 수는 독일 통일 이후 계속 증가해서 1997년에는 400만 명을 돌파했고, 실업률은 12%를 넘어섰다. 여기에 ‘잠잠한 예비군’(Stille Reserve)이라고 불리는 눈에 보이지 않는(unsichtbar) 숨겨진(verdeckt) 빈곤이 200만 명 가까이 된다(Bäcker 외, 2008: 487-488). 실제 규모가 어림잡아도 600만 명 이상이었던 대량 실업 문제는 1998년 말에 있었던 총선에서 집권당 이었던 쿨 정부를 무너뜨린 최대 약재였고, 정권 교체를 이뤄 낸 슈뢰더 정부에게는 거대한 도전이었다.

슈뢰더 총리의 적녹연정 1기(1998-2003)는 ‘노동을 위한 동맹’(Bündnis für Arbeit)과 ‘서비스산업사회’(Dienstleistungsgesellschaft)로의 전환을 통해 만성화된 실업 문제를 해결하고자 했다. 이전 정부에서 독일노총(DGB)의 건의로 출범했다가 유명무실했던 독일판 노·사·정 위원회, 즉 ‘노동을 위한 동맹’을 다시 부활시켰다. 노동조합과 사용자단체의 대표들 사이의 합의를 통해 노동시장의 위기를 극복할 수 있는 해법을 찾는 것이 ‘노동을 위한 동맹’을 소집한 목표였다. 이 위원회에 제출된 제안 중에 가장 중점적으로 논의되었던 것은 민간 서비스업 부문에서의 고용 창출 전략이다. 1990년대 초반에 처음 등장한 이 전략의 출발점은 독일의 국내 노동시장에서 고용 증가의 여력이 있는 곳은 민간 서비스업 부문이라는 것이다. 미국이나 스웨덴의 경우 경제활동인구의 약 40%가 이 부문에 고용되어 있지만, 독일에서는 불과 28% 정도로 고용이 미진하다는 것이다(Scharf, 1997: 390-394). ‘노동을 위한 동맹’의 벤치마킹-그룹(Benchmarking-Gruppe)의 일원이자 총리실(Bundeskanzleramt)의 자문 위원이었던 슈트릭(Streeck)과 하인제(Heinze)는 이 전략을 구체화하는 작업을 수행했고, 민간 서비스업 부문에서 일자리를 대규모로 창출하기 위해서는 성숙한 ‘서비스산업사회’(Dienstleistungsgesellschaft)로의 전환이 이뤄져야 하며, 이를 위해서는 노동시장과 사회국가의 ‘제도적 근대화’(institutionelle Modernisierung)가 시급하다고 주장했다.<sup>7)</sup>

7) Streeck·Heinze(1999: 160-162)는 ‘제도적 근대화’에 있어 다음과 같은 점이 전향적으로 검토되어야 한다고 주장했다. 첫째, 민간 서비스업에서의 고용은 임금 수준과 높은 연관성이 있다. 둘째, 사회보험료(Sozialabgabe)의 부담이 크면 단순 서비스업의 고용에 부정적이다. 셋째, 임금부대비용의 감소가 노동시장의 하층 영역에 집중될 때 고용 창출의 효과가 가장 크다. 넷째, 높은 소비세는 단순 서비스산업의 고용에 부정적인 영향을 미친다. 다섯째, 다양한 소기업육성을 육성하기 위해서는 조세개혁이 뒤따라야 한다. 여섯째, 시간제인력중개회사(Zeitarbeitsfirmen)와 같은 다양한 형태의 취업 알선 시스템이 필요하다. 일곱째, 실업자에 대한 노동 의무와 제재 조치를 강화한다.

슈뢰더 총리의 기대와는 달리 ‘노동을 위한 동맹’은 8차에 걸친 회담에도 노·사·정 사이의 이견을 좁히지 못한 채 2002년 1월 말에 아무런 성과 없이 종료되었다. 노동층의 강한 반발을 샀던 서비스업에서의 고용 창출 전략도 효과를 거의 거두지 못했다. <표 1>은 슈뢰더 정부가 집권한 1998년에 430만 명이었던 실업자 수가 적녹연정 1기의 마지막 해인 2002년에 410만 명으로 감소했다는 것을 보여주는데, 이는 노동 현장에서 체감할 수 있을 정도의 감소는 아니었다. 특히, 구 동독 지역의 노동시장 상황은 같은 기간 동안 최소한의 개선도 이뤄지지 않았다.

<표 1> 실업자 수의 변동, 1990-2018

(단위: 만 명)

연도	1985	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
실업자 수	230	190	260	300	340	370	360	400	440	430
연도	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
실업자 수	410	390	390	410	440	440	490	450	380	330
연도	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
실업자 수	340	320	300	290	300	290	280	270	250	230

\*출처: Arbeitslose und Arbeitslosenquoten(IAQ, Accessed 2019.10.29.) 재구성

2002년 9월 재선을 앞두고 노동시장의 상황이 전혀 개선되지 않았다는 점은 대량 실업의 해결을 공약하며 집권한 사민당과 슈뢰더 총리에게는 큰 부담으로 작용했다. 이는 4장에서 설명한 것처럼 하르츠 개혁 입법과 실행이 슈뢰더 총리의 주도로 몇 개월 만에 이뤄진 이유이기도 하다. 실업자 수는 하르츠 개혁 입법의 최종 단계로 ‘하르츠 VI’가 실행에 옮겨지면서 감소하는 추세를 보이기 시작했다. 2005년에 490만 명(13%)을 기록했던 실업자 수는 2007년 400만 명 이하로 떨어졌다.<sup>8)</sup> 2012년 이후에는 거의 매년 실업자 수가 200만 명대였고, 2018년에는 230만 명(5.8%)을 기록해 독일 통일 이후 30년 동안 가장 낮은 수준을 기록했다.

8) 2005년 실업자 수가 전 년에 비해 급격히 상승한 이유는 하르츠 IV로 실업부조와 사회부조가 통합되면서 이전에 실업자로 분류되지 않았던 취업 능력 수급자들이 『사회법전 제2권』의 ‘구직자를 위한 기초보장’에 포함되면서 실업자로 분류되기 시작했기 때문이다.

&lt;표 2&gt; 연령대 및 성별 취업률, 2000-2017

(단위: %)

연령	2000	2010	2013	2014	2015	2016	2017
<b>합 계</b>							
20-55세	77.8(58.1)	79.4(55.0)	81.1(58.0)	82.2(62.1)	81.4(63.7)	81.6(64.2)	82.0(65.4)
55-65세	37.4(25.5)	57.8(28.7)	63.6(39.4)	65.6(44.3)	66.2(47.5)	68.6(49.2)	70.1(51.2)
<b>남 성</b>							
21-55세	85.2(62.2)	84.1(58.6)	85.4(61.5)	85.3(65.8)	85.4(67.3)	85.3(67.3)	85.5(68.8)
55-65세	46.2(30.8)	65.2(33.1)	69.9(43.5)	71.4(48.4)	71.3(50.6)	73.7(52.1)	75.0(54.1)
<b>여 성</b>							
21-55세	70.2(53.9)	74.6(51.3)	76.8(54.5)	77.0(58.2)	77.3(60.1)	77.8(60.9)	78.2(61.9)
55-65세	28.7(20.3)	50.7(24.4)	57.6(35.3)	60.0(40.3)	61.2(44.5)	63.5(46.4)	65.4(48.4)

\*괄호() 안은 사회보험 적용 노동자 비율(%)

\*\*출처: Bundesministerium für Arbeit und Soziales(2018: 48, 55) 재구성

최근의 취업률 상승 역시 하르츠 개혁의 결과라는 평가가 많다. 하르츠 개혁이 노동시장에 활력을 불어넣어 최근까지 거의 모든 연령대에서 취업률이 전반적으로 올랐다는 것이다. <표 2>를 보면, 2000년에 77.8%였던 청년 및 중장년층(20-55세)의 취업률은 2010년에 80%에 근접했고, 이후 계속 상승해서 2017년 기준 82%를 기록했다. 2010년에 37.4%에 머물렀던 고령층(55-65세)의 취업률도 2017년 기준 70%를 넘어섰다. 특히, 취업률은 남성들보다 여성들 사이에 더 큰 폭으로 올랐다. 청년 및 중장년 여성의 취업률은 2010년과 2017년에 각각 70.2%와 78.2%를 기록해 8%의 상승률을 보였고, 고령 여성의 취업률은 전 연령대 중에 상승의 폭(36.7%)이 가장 컸다. 특히, 여성 취업률이 크게 상승한 이유는 하르츠 개혁으로 늘어난 미니잡이나 미디잡 등이 일자리의 성격상 주로 여성을 대상으로 삼았기 때문이다.

지금까지 살펴본 실업의 감소와 고용 창출은 하르츠 개혁 입법을 성공적이라고 평가하는 근거로 자주 제시되고 있다. 노동시장의 전반적 개선 속에서 특히 취업에 상대적으로 취약한 여성들이나 고령층에서 고용 증가가 현저했다는 점에 의미를 크게 둔다. Hühner(2014)는 2005년 하르츠 개혁 이후 한때 '유럽의 병자'라고 불렸던 독일의 노동시장에 '고용 기적'에 가까운 일이 발생했다고 주장했다. 하르츠 개혁은 앞으로 완전고용의 달성까지도 기대할 수 있을 만큼 고용 창출에 성공적이라고 평가했다. 또한, 그사이 소득분배의 불균형도 악화되지 않았다는 근거도 제시했는데, 평균 소득의 60% 미만인 저소득층이 전체 인구에서 차지하는 비율은 14% 수준에서 거의 변동이 없고, 평균 소득의 80%에서 150% 사이의 중산층도 50%대에서 유지되고 있다고 강조했다.

## V. 하르츠 개혁에 대한 부정 평가

하르츠 개혁의 결과에 대한 부정적인 평가 역시 적지 않다. 첫째, 하르츠 개혁이 실업자를 줄이는 데에는 일부 성공했지만, 일명 ‘하르츠 IV’로부터 지원을 받는 수급자는 거의 감소하지 않았다는 분석이다. <표 3>은 2017년에 연방 통계청과 16개의 주 정부 산하 통계청들이 공동으로 발표한 하르츠 IV 이후 사회적 최저보장제도(Soziale Mindestsicherung)에 대한 조사 보고서에 담겨져 있는 내용이다. 하르츠 개혁 이후 독일의 사회적 최저보장제도는 크게 네 부분으로 나뉜다: 1) 구직자를 위한 기초보장(Grundsicherung für Arbeitsuchende, 사회법전 제2권), 2) 사회부조의 생계급여(Hilfe zum Lebensunterhalt, 사회법전 제12권), 3) 사회부조의 노령 및 취업능력감소에 따른 기초보장(Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung, 사회법전 제12권), 4) 난민신청자 지원서비스(Asylbewerberleistung).<sup>9)</sup> <표 3>에서 확인할 수 있는 것처럼 하르츠 IV 이후 수급자 비율에서 거의 변동이 없다. 다시 말해, 실업의 감소가 수급자의 감소로 이어지지 않았다는 것이다. 독일 전체적으로 하르츠 개혁의 시행 이듬해인 2006년에 9.8%였던 수급자 비율은 잠시 8%대(2010-2013년)로 떨어졌다가 2014년 이후에는 다시 9%를 넘어서 2015년 9.7%, 2016년 9.5%, 2017년 9.2%를 기록했다. 서독 지역만 보면 수급자 비율의 변동은 미세했는데, 2006년과 2017년을 비교해 보면 수급자 비율은 각각 8.3%와 8.6%로 차이가 거의 없다. 그나마 구 동독 지역에서는 서독 지역에 비해 변동의 폭이 약간 커서 2015년에 15.6%였던 수급자 비율은 2017년 기준 11.4%로 4.2% 감소했다.

<표 3> 사회적 최저보장제도 수급자 비율, 2006-2017

(단위: %)

지역	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
독일	9.8	9.5	9.1	9.2	8.8	8.7	8.7	8.9	9.1	9.7	9.5	9.2
구 서독지역	8.3	8.1	7.8	8.0	7.7	7.6	7.6	7.9	8.2	8.9	8.9	8.6
구 동독지역	15.6	15.2	14.3	14.0	13.2	13.1	13.0	12.9	12.8	13.0	12.2	11.4

\*출처: Statistische Ämter des Bundes und der Länder(2017: 40-41) 재구성

9) 2017년 기준 사회적 최저보장제도의 전체 수급자 7,587,542명 중에 78.2%가 ‘구직자를 위한 기초보장’(실업수당 II, 사회수당)이며, ‘사회부조’(생계급여, 노령 및 취업능력감소에 따른 기초보장)와 ‘난민신청자 지원서비스’는 각각 15.6%와 6.2%를 차지한다(Statistische Ämter des Bundes und der Länder, 2017: 9).

실업의 감소에도 불구하고 ‘구직자를 위한 기초보장’(사회법전 제12권)의 수급자가 줄지 않는 이유를 Brenke(2018)는 일명 ‘하르츠 IV’를 수령하는 ‘취업자’의 수가 감소하지 않아서라고 분석한다. 이 분석에 따르면, 『사회법전 제12권』에 근거해 급여를 받는 수급자는 2007년 이후 2012년까지 약 120만 명 감소했지만 그 이후로는 600만 명 정도에서 그대로 유지되고 있다. 같은 기간 급여를 받는 ‘실업자’는 2007년 초 260만 명에서 150만 명 이상 감소했다. 반면 실업자는 아니지만 생계비를 하르츠 IV로 보충하는 ‘취업자’는 약 280만 명을 기록했던 2007년부터 2015년까지 감소하다가 이후 다시 늘어서 2018년 기준 264만 명을 넘어섰다. 여기에 더해서 ‘취업할 수 없는’(nicht erwerbsfähig) 수급자, 예를 들어 사회수당(Sozialgeld) 대상자 역시 2011년까지 감소했지만 이후 증가세로 돌아섰다. 즉, 실업의 증가가 ‘하르츠 IV’의 수급 감소로 이어지지 않는 것은 통계상 실업자로 분류되는 수급자는 감소했지만, 실업자로 분류되지는 않지만 하르츠 IV를 수급하는 취업자(Erwerbsfähig, nicht arbeitslose Leistungsberechtigte)와 취업할 수 없다고 분류되는 대상자가 줄지 않고 그대로 유지되고 있기 때문이라고 분석하고 있다.

하르츠 개혁 이후 통계상의 분류에 따르면 실업자는 아니지만, 사회법전 제2권 ‘구직자를 위한 기초보장’에 근거해 급여의 일부를 받고 있는 취업자의 수가 다시 증가세로 돌아섰다는 사실은 그사이 ‘비정형 고용’(atypische Beschäftigung)이 늘었다는 것을 의미한다. 비정형 고용이란 ‘정상 노동관계’(Normalarbeitsverhältnis)에서 벗어난 고용 형태를 뜻하며, 여기에는 시간제 노동(Teilzeitarbeit), 초저임금(geringfügig) 일자리, 한시적(befristet) 고용, 파견노동(Leiharbeit)이 속한다. <표 4>에 따르면, 2000년대 이후 전일제 고용은 최근까지 거의 변동이 없거나 약간 감소한 해도 있었다. 반면에 비정형 고용에 해당하는 모든 형태의 일자리는 계속해서 증가해 왔다. 시간제 고용은 2000년 4.4%에서 2018년 9.3%로 두 배 가량 올랐다. 2003년 하르츠 II의 결과로 생겨난 초저임금 일자리, 즉 미니잡(Minijobs)은 계속해서 늘어나고 있고, 파견노동도 꾸준히 증가해서 2018년 기준 100만 명을 기록했다. 이 같은 고용 형태의 변화 추이는 하르츠 개혁 이후에 통계상으로 취업자 수는 늘었지만, 그 대부분이 정규직이 아니라 불안정 고용으로 채워졌다는 것을 보여주고 있다.

<표 4> 고용 형태의 변화 추이

(단위: 만 명)

연도	2000	2002	2004	2006	2008	2010	2012	2014	2016	2018
전일제 (사회보험 적용)	2,320	2,270	2,160	2,180	2,200	2,180	2,160	2,210	2,290	2,360
<b>비정형 고용</b>										
시간제 (사회보험 적용)	440	460	470	500	530	580	730**	770	860	930
초저임금 (본업 비율, %)		610* (4.7)	670 (5.2)	700 (5.2)	720 (5.3)	740 (5.3)	760 (5.3)	770 (5.3)	780 (5.1)	780 (5.0)
한시적	430	410	410	480	530	510	470	460	490	480
파견제	30	30	40	60	80	80	90	90	100	100

\*2003년 기준, \*\*2012년 집계 방식 변경(BA)

\*\*출처: Abhängig Beschäftigte in Vollzeitarbeit und atypischen Erwerbsformen(IAQ, Accessed 2019.10.29.), Geringfügig Hauptbeschäftigte(IAQ, Accessed 2019.10.29.) 재구성

하르츠 개혁의 결과라고 회자되는 ‘독일의 고용 기적’(Deutsche Jobwunder)에 대한 이견이 적지 않다. 내용을 자세히 들여다보면, 실업이 감소하고 취업자가 늘어난 것처럼 보이는 것은 일종의 ‘착시 효과’라는 것이다. 실업률 통계에 잡히지 않지만 하르츠 IV(사회법전 제2권)에 의존해 생계를 유지하는 취업자가 줄지 않은 채 대규모로 존재하고, 고용 창출도 정규직이 아닌 ‘비정형 고용’을 중심으로 이뤄졌기 때문에 노동시장의 상황이 개선되었다고 볼 수 없다는 것이다.<sup>10)</sup> 노동시장의 ‘유연화’로 표현되는 비정형 일자리의 증가는 저임금 부문의 확대를 수반했고, 이것이 바로 하르츠 개혁의 실제 결과라는 것이다. 활성화라는 명목으로 하르츠 개혁, 특히 하르츠 IV는 ‘노동 강제’(Arbeitszwang)를 위한 조치를 강화해서 실업자와 수급자는 수급권의 불이익을 피하기 대부분 생계 유지비에 못 미치는 불안정한 고용 관계를 수용할 수밖에 없게 되었다. 결국 하르츠 개혁이 주도한 노동시장의 ‘유연화’와 ‘활성화’는 노동시장의 ‘불안정성’ 확대라는 결과를 동시에 수반했다(Knuth, 2015: 1-2).

10) 최근 사회보험 적용 일자리 수가 늘었다는 점을 부각하며 하르츠 개혁 이후 고용의 질도 향상되었다는 분석도 있다(Hüther, 2014: 8-9). 그러나 사회보험 적용 일자리가 늘고 있는 것은 그사이 정규직이 늘어가는 아니라 시간제와 초저임금 일자리도 사회보험에 가입할 수 있게 제도를 변경했기 때문이다. 이 같은 맥락을 고려해 볼 때, 사회보험 적용 일자리의 증가는 고용의 질적 향상이라는 또 다른 ‘착시 효과’를 불러일으켰다.

## VI. 결론

이 논문의 목적은 슈뢰더의 적녹연정이 2000년대 들어 단행한 하르츠 입법의 배경과 과정과 내용을 살펴보고, 그 결과에 대한 평가를 분석하는 데 있다. 하르츠 개혁을 위한 입법은 2002년 12월 말부터 4차에 걸쳐(Hartz I-IV) 하나의 ‘패키지’처럼 묶여 추진되었다. 입법의 내용은 ‘활성화 정책’에 기초한 독일 노동시장과 관련 사회복지제도의 전면 개혁이었다. 하르츠 개혁의 결과에 대해서는 ‘긍정론’과 ‘부정론’에 근거한 각각의 평가가 서로 팽팽히 맞서고 있다. 긍정적 평가는 실업의 감소와 취업자수의 증가를 근거로 독일에서 ‘고용 기적’을 이뤄냈다는 것이고, 부정적 평가는 이른바 ‘하르츠 IV’의 수급자는 줄지 않았고, 비정형 고용만 늘어 노동시장에서의 ‘불안정성’이 확대되었다는 것이다. 이와 같이 전혀 다른 상반된 평가는 역으로 하르츠 개혁이 수반한 독일 노동시장의 변화를 ‘고용 기적 속의 불안정성 확대’로 파악해야 한다는 점을 보여주고 있다.

독일에서 하르츠 개혁만큼 시행 초기부터 사회적으로 논쟁을 불러일으켰던 사례를 찾기 어렵다. 아주 이례적으로 독일 내 500명 이상의 교수·연구자가 ‘아젠다 2010’과 ‘하르츠 개혁’에 반대하는 성명서를 발표했다. 이들은 적녹연정이 추진하는 조치들이 사회국가를 개혁(reformieren)하는 게 아니라 축소(abbauen)하는 것이라는 점을 지적했다. 특히, 만성 실업은 근로 의욕의 부족 때문이 아니라 일자리 부족의 결과라고, 슈뢰더 정부와는 전혀 다른 의견을 제출했다. 결국 실업자를 압박하고 제재하는 방식의 하르츠 개혁은 실업 문제 해결에 전혀 효과가 없다는 것이다.<sup>11)</sup>

집권 초기부터 적녹연정의 개혁 정책을 강도 높게 비판했던 정치학자 Butterwegge (2018)는 하르츠 위원회의 활동이나 하르츠 입법 과정을 취재한 대중매체(Massenmedienn)가 생성하는 실업자들에 대한 부정적 이미지에 대해 우려를 표시했다. 많은 대중매체가 정부 편에서 노동개혁을 홍보하고, 국민들 사이에 여론을 환기시키기 위해 장기 실업자를 노동 회피자(Arbeitsscheuen), 의무 기피자(Drückeberger), 게으름뱅이(Faulenzer), 사회의 기생충(Sozialschmarotzer) 등으로 이미지화하고 있다는 것이다. 이런 의미에서 하르츠 개혁은 슈뢰더의 적녹연정과 신자유주의에 기초한 노동개혁과 복지개혁을 바라는 대중매체의 합작품이라고 간주했다.

하르츠 IV를 비판하는 대표적인 사회학자 Lessenich는 ‘근로’(Arbeitsaufnahme)를 최우선하는 하르츠 개혁은 수정이 아니라 극복의 대상이라고 입장을 밝혔다. 하르츠 IV의 실업자에 대한 제재 조치는 시장을 통한 자율적 강제를 강조하는 경제자유주의

11) 이 성명서는 2003년 5월 23일 독일의 일간지 Frankfurter Rundschau에 “Sozialstaat reformieren statt abbauen-Arbeitslosigkeit bekämpfen statt Arbeitslose bestrafen”이라는 제목의 광고로 게재되었다.

적(wirtschaftsliberal) 사상에도 부합하지 않는다고 주장했다. 그리고 노동 강제(Arbeitszwang)가 아니라 사회적 참여(soziale Teilhabe)를 전면에 내세우는 기초보장제도로의 이행이 필요하다고 강조했다.<sup>12)</sup>

지금까지 언급한 것처럼 하르츠 개혁에 대한 비판은 적녹연정의 개혁 조치들이 노동시장의 측면에서 어떤 결과를 낳았는지에 대한 질문을 넘어서고 있다. 실업 문제를 바라보는 시각과 원인 분석, 언론을 통해 만들어진 실업자에 대한 부정적인 이미지와 이것이 여론에 미치는 영향, 더 나아가 '하르츠 IV'를 대체할 수 있는 대안을 찾는 문제까지 보다 심층적인 주제를 담고 있다. 이런 점에서 본 연구는 노동시장의 상황 변화에만 초점을 맞추고 있다는 한계가 있고, 이것은 이후의 연구 과제이기도 하다.

---

12) 2018년 11월 23일 epd sozial과의 인터뷰. <<http://sozial-digital.epd.de/sw/2018/11/23/3-3.htm>>

[참고문헌]

- 김영미. 『독일의 하르츠 개혁에 따른 근로연계복지에 관한 법제 연구』. 한국법제연구원(비교법제 연구 13-20-①), 2013.
- 장홍근·박명준·박준식·강현주. 『선진국 노동시장 개혁 사례연구: 개혁 과정관리를 중심으로』. 경제사회발전 노사정위원회, 2015.
- 우승명. “21세기 독일 연금개혁과 패러다임의 전환: ‘지출 지향’에서 ‘수입 지향’ 연금 정책으로.” 『한국사회복지학』. 제71권 제2호(2019년 5월), pp. 65-90.
- 한국보건사회연구원. 『주요국의 사회보장제도: 독일편』. 서울: 한국보건사회연구원, 2012.
- Hüther, Michael. “하르츠 개혁과 독일의 고용기적.” 『국제노동브리프』 (2014년 7월호), pp. 4-17.
- Bäcker, G., Naegele, G., Bispinck, R., Hofemann, K. and Neubauer, J.. *Sozialpolitik und soziale Lage in Deutschland. Band 1: Grundlagen, Arbeit, Einkommen und Finanzierung.* Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften. 2008.
- Bischoff, J. and Lieber, C.. *Epochenbegriff: Soziale Gerechtigkeit*, Supplement der Zeitschrift Sozialismus, Hamburg: VSA-Verlag. 2001.
- Brenke, K.. “Hartz IV: starker Rückgang der Arbeitslosen, aber nicht der Hilfebedürftigen.” DIW Wochenbericht. 2018, pp. 718-730.
- Bundesagentur für Arbeit, *Merkblatt: Arbeitslosengeld II/Sozialgeld. Grundsicherung für Arbeitsuchende. SGB II*, Eisterwerda: Variograph. August 2019.
- Bundesministerium für Arbeit und Soziales. *Dritter Bericht der Bundesregierung gemäß § 154 Absatz 4 Sechstes Buch Sozialgesetzbuch zur Anhebung der Regelaltersgrenze auf 67 Jahre.* 28. November 2018.
- Butterwegge, C.. *Wohlfahrtsstaat im Wandel: Probleme und Perspektiven der Sozialpolitik*, Opladen: leske+ Budrich. 2001.
- Butterwegge, C.. *Hartz IV und die Folgen: Auf dem Weg in eine andere Republik?*. Weinheim: leske+ Budrich. 2018.
- Dörre, C.. “Die SPD in der Zerreißprobe: Auf dem Dritten Weg.” In Dörre C., Panitch L., Zeuner B.. *Die Strategie der Neuen Mitte.* Hamburg: VSA-Verlag. 1999, pp. 6-24.
- Kuhnle, S. and Sander, A.. “The Emergence of the Western Welfare State.” In

- Castles, F. G., Leibfried, S., Lewis, J., Obinger, H. and Pierson, C.. *The Oxford Handbook of the Welfare State*, New York: Oxford University Press. 2010, pp. 61-80.
- Lessenich, S.. *Die Neuerfindung des Sozialen: Der Sozialstaat im flexiblen Kapitalismus*. Bielefeld: transcript Verlag. 2008.
- Resenthal, P.. *Der Bedeutungsverlust der Arbeitslosenversicherung: Eine Analyse von Zugängen in Arbeitslosigkeit aus einer Beschäftigung am ersten Arbeitsmarkt nach Rechtskreisen im Land Bremen*, Arbeitnehmerkammer Bremen. Juli 2012.
- Schmidt, M.. *Sozialpolitik in Deutschland: Historische Entwicklung und internationaler Vergleich*, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften. 2005.
- Statistische Ämter des Bundes und der Länder. *Soziale Mindestsicherung in Deutschland*. 2017.
- Urban, H.-J.. "Sozialstaatliche Sicherung in der großen Krise des Finanzmarkt-Kapitalismus." In Urban, H.-J., Ehlscheid, C. and Gerntke, A.. *Der Neue Generationenvertrag*. Hamburg: VSA-Verlag. 2010, pp. 11-28.
- 연합뉴스(2017-02-21). 獨 술츠 '아젠다 2010 수술'...메르켈 맞서 좌클릭 승부수. <https://www.yna.co.kr/view/AKR20170221199200082>>. 2017.02.21
- MK(2016-11-09). 게르하르트 슈뢰더 전 독일 총리 "선거에 지더라도 국익 먼저 생각해야 진짜 리더". <https://www.mk.co.kr/news/society/view/2016/11/781038/> (Accessed 2019-11-04).
- Frankfurter Allgemeine(2004-07-04). "Die größte Kürzung von Sozialleistungen seit 1949." <https://www.faz.net/aktuell/politik/inland/hartz-iv-die-groesste-kuerzung-von-sozialleistungen-seit-1949-1164343-p2.html>(Accessed 2019-11-04).
- IAQ. "Arbeitslose und Arbeitslosenquoten." Infografiken mit Kurzanalysen, [http://www.sozialpolitik-aktuell.de/tl\\_files/sozialpolitik-aktuell/\\_Politikfelder/Arbeitsmarkt/Datensammlung/PDF-Dateien/abbIV33.pdf](http://www.sozialpolitik-aktuell.de/tl_files/sozialpolitik-aktuell/_Politikfelder/Arbeitsmarkt/Datensammlung/PDF-Dateien/abbIV33.pdf)(Accessed 2019-10-28).
- IAQ. "Abhängig Beschäftigte in Vollzeitarbeit und atypischen Erwerbsformen." Infografiken mit Kurzanalysen, [http://www.sozialpolitik-aktuell.de/tl\\_files/sozialpolitik-aktuell/\\_Politikfelder/Arbeitsmarkt/Datensammlung/PDF-Dateien/abbIV29.pdf](http://www.sozialpolitik-aktuell.de/tl_files/sozialpolitik-aktuell/_Politikfelder/Arbeitsmarkt/Datensammlung/PDF-Dateien/abbIV29.pdf)(Accessed 2019-10-28).
- IAQ. "Geringfügig Hauptbeschäftigte." Infografiken mit Kurzanalysen. [http://www.sozialpolitik-aktuell.de/tl\\_files/sozialpolitik-aktuell/\\_Politikfelder/Arbeitsmarkt/Datensammlung/PDF-Dateien/abbIV28.pdf](http://www.sozialpolitik-aktuell.de/tl_files/sozialpolitik-aktuell/_Politikfelder/Arbeitsmarkt/Datensammlung/PDF-Dateien/abbIV28.pdf)

w.sozial politik-aktuell.de/tl\_files/sozialpolitik-aktuell/\_Politikfelder/Arbeitsmarkt/Datensammlung/PDF-Dateien/abbIV67a.pdf(Accessed 2019-10-28).

Schröder, Gerhard and Blair, Tony. “Der Weg nach vorne für Europas Sozialdemokraten. Ein Vorschlag von Gerhard Schröder und Tony Blair(London, 1999-06-08). [https://www.kuwi.europa-uni.de/de/lehrstuhl/vs/politik3/Lehre\\_WS\\_11\\_12/Schroeder\\_Blair.pdf](https://www.kuwi.europa-uni.de/de/lehrstuhl/vs/politik3/Lehre_WS_11_12/Schroeder_Blair.pdf)(Accessed 2019-10-20).

The Economist(2015-05-19). “The real sick man of Europe.”<https://www.economist.com/leaders/2005/05/19/the-real-sick-man-of-europe>(Accessed 2019-11-09).

ver.di Bezirk Mittelhessen. “Zumutbarkeit.” <https://mittelhessen.verdi.de/themen/alg-ii-tipps/+ + co+ + b7472b5c-cbaf-11e3-9a1e-52540059119e>(Accessed 2019-10-28).

[국문초록]

## 독일 하르츠 개혁 입법의 결과와 평가: 고용 기적인가, 불안정성의 확대인가

우 승 명

(한신대학교 사회복지학과 외래교수)

하르츠 개혁에 대한 논쟁이 독일 사회에서 15년 가까이 이어지고 있다. 하르츠 개혁은 슈뢰더 총리의 적녹연정(1998-2005)이 단행한 노동개혁으로 2002년과 2003년 사이에 4차에 걸쳐 법제화되었다. 입법의 목적은 '활성화' 정책에 기초해 노동시장의 구조를 개혁하고, 관련 사회보장제도(실업보험, 실업부조, 사회부조)를 개편하는 것이었다. 시행 초기부터 이견이 컸던 하르츠 개혁에 대한 평가는 최근 분석에서도 그대로 이어졌다. 실업의 감소와 취업자 수의 증가를 근거로 '고용 기적'이라고 불릴 수 있을 만큼 노동시장의 상황이 개선되었다는 긍정적인 평가와 비정형 고용의 증가로 노동시장에서의 '불안정성'이 확대되었다는 부정적인 평가가 팽팽히 맞서고 있다. 이에 본 논문은 하르츠 입법의 배경, 과정, 내용을 살펴보고, 개혁의 결과에 대한 분석과 그 근거들을 평가하는 데 목적을 두고 있다. 결론에서 하르츠 개혁에 대한 전혀 다른 상반된 평가가 독일 노동시장의 최근 변화를 '고용 기적 속의 불안정성 확대'로 파악해야 한다는 점을 역으로 보여주고 있다고 강조했다.

---

**주제어:** 하르츠 개혁, 하르츠 IV, 독일 고용 기적, 비정형 고용, 불안정 노동시장

---

[Abstract]

## Results and Evaluations of the German Hartz Legislation: Is It a Miracle of Employment or an Escalation of Instability?

Woo, Seung Myong

(Hanshin University, Department of Social Welfare)

Disputes regarding the Hartz Reforms have continued in German society for close to 15 years. The Hartz Reforms were labor reforms carried out by the German Chancellor Schröder's Red-Green Coalition(1998-2005) which were enacted over 4 stages from between 2002 and 2003. The purpose of the legislation was based on 'vitalization' policy and was to cause overall reform of social welfare policies related to labor market structure(unemployment insurance, unemployment assistance, social assistance). Evaluation regarding the Hartz Reforms, which were polarized from the beginning of the implementation, have continued to be so even in recent analyses. The positive evaluation that states that it improved the situation in the labor market to the point of being called an 'employment miracle' based on the decrease of unemployment and the increase of the employed, and the negative evaluation that states that it expanding 'uncertainty' in the labor market due to an increase in atypical employment is still at odds. Therefore, this paper examines the background, process, and contents of the Hartz Reform enactment, and has the purpose of analyzing the results of the reform and evaluating their basis. In the conclusion, emphasis was made on the point the totally conflicting evaluations on the Hartz Reforms conversely reveal the fact that the recent changes in the German labor market need to be understood as an 'increase in instability within the employment miracle'.

---

**key words** : Hartz legislation, Hartz IV, employment miracle, atypical employment,  
instable labor market

---

# 폭력과 책임 개념에 관한 사회정치이론 고찰\*: 장애인의 탈시설과 지역사회 생활을 위한 사회서비스 정책의 윤리정치적 토대 마련을 위한 시론

황 보 람\*\*

## 目 次

I. 서론	IV. 책임의 개념
II. 현행 법과 제도상의 폭력 개념과 국가 책임의 한계	1. 책임으로서의 정치 : 영의 논의
III. 폭력의 개념	2. 책임으로서의 공동거주와 비통합: 버틀러의 논의
1. 욕구 실현의 방해로서의 폭력: 갈통의 논의	3. 책임으로서의 환대와 우애: 데리다의 논의
2. 법과 제도의 예외상태로서의 폭력: 아감벤의 논의	4. 소결
3. 인권의 불인정으로서의 폭력: 아렌트와 발리바르의 논의	V. 결론
4. 소결	

## I. 서론

2017년 7월 문재인정부는 국정운영 5개년계획을 발표하면서, '내 삶을 책임지는 국

\* 투고일: 2019.11.16., 심사일: 2019.11.18.-2019.11.22., 게재 확정일: 2019.11.22.  
본 연구는 2015년 부산대학교 교수국외장기파견 지원비에 의하여 연구되었음.  
\*\* 부산대학교 사회복지학과 교수

가'를 5대 목표 중 하나로 설정하였다. 그리고 이에 대한 국정 전략으로서 '모두가 누리는 포용적 복지국가', '국가가 책임지는 보육과 교육', '국민 안전과 생명을 지키는 안심사회', '노동존중·성평등을 포함한 차별없는 공정사회'등을 제시하였다(국정기획자문위원회, 2017).

그러나 2016년 하반기부터 2019년 상반기까지 밝혀진 장애인에 대한 혐오표현, 폭력 및 재난 안전 취약 실태에 관한 각종 실태연구와 언론 보도는 2017년 시작된 문재인 정부의 국정운영 5개년계획의 5대 목표 중 하나인 '내 삶을 책임지는 국가'가 과연 장애인의 삶도 동등하게 책임지는 국가를 의미하는지에 대해 의문을 제기한다. 온라인 공간과 가정, 거주시설, 특수학교, 직장 등 다양한 공간에서 특히 여성 장애인, 아동청소년 장애인, 발달장애인들이 그들의 삶에 위협을 가하는 각종 폭력에 노출되어 있음을 보여준다.<sup>1)</sup>

폭력과 더불어 장애인들은 여전히 차별 역시 경험하고 있는 것으로 나타났다. 2017년 여성 재가 장애인 중 15.2%가 사회의 편견과 무시, 이중차별을 경험한 것으로 나타났다(김성희 외, 2017). 또한 재가 장애인중 5.3%가 가족 내 차별폭력을 경험하였으며, 지역사회 생활 중 보육시설 및 각급 학교, 직장, 의료기관 및 음식점 등의 지역사회소비 및 문화·여가·예술시설에서 사회적 차별을 경험한 것으로 나타났다(김성희 외, 2017). 재가 장애인중 34.8%가 장애로 인한 주관적 차별을 경험하였고, 79.9%가 한국인이 장애인을 차별한다고 인식하는 것으로 나타났다(김성희 외, 2017).

한편, 주거 차별과 관련하여, 2018년 대구시가 6층 빌라 중 한 가구를 매입하여 장애인 자립생활주택을 위한 편의시설 공사를 하는데 대한 입주민들의 반대행동이 언론에 보도되었다(에이블뉴스, 2018.7.6). 이와 같이 주거와 관련된 장애인 직접 차별, 즉 장애를 사유로 정당한 사유 없이 제한·배제·분리·거부 등에 의하여 불리하게 대하는

1) 2016년 12월 『혐오표현 실태 및 규제방안 연구』에 의하면, 온라인과 오프라인상의 장애인 혐오표현으로 장애인들은 다양한 유형의 피해를 심각한 정도로 겪는 것으로 나타났다(홍성수 외, 2016). 2017년 11월 『여성장애인 가정폭력 실태조사』에 의하면, 신체폭력, 성폭력, 경제적 착취, 정서적 학대 피해경험이 있는 장애여성의 비율이 비장애 여성에 비해 매우 높은 것으로 나타났다(미디어생활, 2017. 11. 24). 같은 해 11월 국가인권위원회가 발표한 중증·정신장애인 생활시설 거주인의 실태조사는, 학대 및 폭력, 방임과 감금 등을 경험한 중증장애인과 정신장애인의 심각성을 잘 보여준다(조한진 외, 2017). 2018년 7월 태백시 특수학교 교사에 의한 성폭행 사건(중앙일보, 2018. 7. 20)과 같은 해 10월 서울시 특수학교 2곳에서 사회복지무요원들과 교사들에 의한 신체적 폭행 및 가혹행위 사건(한겨레신문, 2018. 10. 12)은 장애 아동청소년의 폭력 위험도의 심각성을 보여준다. 2018년 11월 전라남도 순천시장애인 노동력 착취 및 방임, 신체적 폭행, 사회보장급여 착취 사건은 성인 장애인의 폭력 위험도를 보여준다고 하겠다(중앙일보, 2018. 11. 16). 2019년에도 언론보도를 통해 거주시설 장애인에 대한 폭력이 여전히 계속되고 있음을 알 수 있다(경향신문, 2019. 2. 21). 뿐만 아니라 같은 해 4월 강원도 고성군과 속초시에서 발생한 산불은 지역사회에서 자립생활을 유지하는 장애인이 재난 대피 정보와 대응 행동에서 얼마나 취약한가를 보여주는 사건이었다(한겨레21, 2019. 4. 24).

경우는 언론 보도를 통해 드러나는 경우보다 실제로는 더 많이 일어나고 있다고 볼 수 있다. 아파트와 공동주택 입주민들의 장애인 입주 거부 현수막에 관한 소식도 비일비재하다. 이러한 직접 차별 이외에도 재가 장애인에 대한 두려움과 거부감으로 인해 장애인들을 계속 고립시키고 배제하는 “뺏어내는 사회”(최명민, 권자영, 김기덕, 2016)는 도처에 존재한다고 볼 수 있다.

장애인이 경험하는 차별은 장애인들의 삶의 질에 심각한 영향을 미치는 것으로 알려졌다. 김석환, 이현주, 김지현(2018)에 의하면 장애인이라는 이유로 각종 폭력과 차별을 경험한 장애인은 자살생각 위험이 높은 것으로 나타났다. 이유신, 김한성(2016)에 의하면, 차별경험은 가구소득과 더불어 자살시도에 정적 영향을 미치는 것으로 나타났다. 이밖에 차별을 경험한 장애인은 우울감 등 정신건강이 악화되고 학교 자퇴 및 직장 퇴사, 외출 기피 등 사회적 고립이 악화되는 등 더욱 사회로부터 고립되고 배제되는 악순환을 경험한다고 하겠다. 이는 장애인의 탈시설과 지역사회 통합돌봄을 추진하는 문재인 정부가 장애인에 대한 폭력과 차별을 제거하는 데에도 많은 노력을 기울여야 함을 잘 보여준다고 하겠다. 그렇지 않으면 지역사회로부터 장애인은 다시 뺏어내어지고 토해지는 경험을 할 것이 명약관화하기 때문이다.

장애인에 대한 폭력과 차별의 심각성에 대하여 많은 선행 연구들은 장애인에 대한 인식개선을 제안하고 있다. 김성희(2015)는 장애인차별금지 및 권리구제 등에 관한 법의 적극적 홍보와 장애차별 예방을 위한 인권보장 체계 수립, 그리고 정신적 장애인(발달장애인, 지적장애인, 자폐장애인) 등의 특히 차별에 취약한 장애인에 대한 지원과 자원 마련을 제안하였다. 김석환, 이현주, 김지현(2018)은 지역사회의 예방 프로그램 지원을 제안하였다. 특히 김동일 외(2018)의 연구에 의하면, 장애인들에게 편의 시설 제공 거부 등의 차별, 재화와 용역의 이용 및 제공에서의 차별, 특히 음식점등과 서비스시설의 출입제한과 거부, 고객으로서의 장애인에 대한 불친절과 무시 등에 대해 소상공인 및 자영업 종사자에 대한 장애인식개선교육의 필요성을 발견할 수 있다. 김용득(2018)은 장애인과 비장애인이 더불어 평등하고 상호존중하며 살아가는 “포용하는 지역사회”를 강조하였다.

본 연구는 폭력은 물론 차별이 장애인의 삶에 미치는 부정적 영향이 심각함을 보여주는 선행연구와 언론보도에도 불구하고 여전히 장애인의 폭력과 차별에 대해 소극적인 국가의 책임에 대하여 문제를 제기한다. 본 연구는 현재까지 법과 제도에 명시된 장애인에 대한 폭력 개념이 범죄로서 규정된 혐의의 폭력 내용에 한정되어 있다는 점에 문제를 제기한다. 폭력피해 장애인과 폭력행위자가 구체적이고 명시적인, 실정법의 위반으로서의 폭력 현상뿐만 아니라 차별을 포함하여 거시적 폭력, 즉 문화, 관행, 제도 등에 의해 인간으로서 동등하게 그 존엄성을 보장받을 권리를 침해하는 현상까지 포괄적으로 폭력으로 개념화할 필요성에서 출발한다. 이를 통해서 폭력 발생 사후대처에 치중하는 지금까지의 장애인에 대한 폭력 및 차별 관련 사회서비스 정책을 재검

검하고 새로운 과제를 도출할 수 있는 이론적 철학적 토대를 모색하고자 한다.

또한 본 연구는 장애인에 대한 폭력에 대해 폭력행위자와 정부기관의 책임에만 치중하는 지금까지의 관점에 문제를 제기한다. 장애인차별금지 및 권리구제 등에 관한 법의 시행에도 불구하고 여전히 장애 차별이 일상적으로 그리고 교묘하게 이루어지고 있다. 또한, 장애인식개선의 필요성과 중요성을 주장하는 선행연구들에도 여전히 장애인식개선교육의 대상과 내용의 협소함과 편협함에 대해 문제를 제기한다. 공공기관 위주의 장애인식개선교육은 의무 대상 지정과 장애 이해 및 장애 체험 등 장애에 대한 의료적 모델과 비극적 관점에 근거하여 오히려 장애에 대한 선입견과 차별을 조장할 수 있는 내용에 대해 문제를 제기한다. 구조적 제도적 폭력, 즉 문화, 관행, 제도 등에 내재한 장애인 차별과 그에 기반한 폭력 현상이 유지되고 재생산하는데 참여하여 이를 수행하는 행위자 모두가 책임을 져야 할 이론적 근거를 규명할 필요성을 제기한다. 이를 통해서 장애인에 대한 차별 등 문화, 관행, 제도 등에 대해 사회구성원 모두가 광의의 개념의 폭력에 대해 민감하게 대응할 수 있도록, 장애인식개선교육은 물론 장애인 사회서비스 정책의 이론적, 철학적 토대를 모색하고자 한다.

장애인에 대한 폭력 현상을 포괄적이고 다층적으로 규명하기 위하여 본 연구는 폭력에 대한 대표적인 사회정치이론가들인 갈통(Johan Galtung), 아감벤(Giorgio Agamben), 아렌트(Hannah Arendt), 발리바르(Étienne Balibar)의 폭력 개념들을 살펴본다. 이를 통해 장애인에 대한 폭력 현상을 세 가지 개념, 즉 욕구 실현의 방해로서의 폭력, 법과 제도의 예외상태로서의 폭력, 인권의 불인정으로서의 폭력으로 개념화할 것을 주장한다. 그리고 이를 통하여 장애인 탈시설의 규범성과 욕구실현 및 권리존중을 위한 장애인 지역사회 통합돌봄 및 사회서비스 정책의 중요성을 강조할 것이다.

다음으로 폭력에 대한 구조적 제도적 책임의 윤리정치적 규범성과 유형을 제시하기 위하여 본 연구는 책임에 대한 대표적인 사회정치이론가들인 영(Iris M. Young), 버틀러(Judith Butler), 자크 데리다(Jacque Derrida)의 책임 개념을 고찰한다. 이를 통해 사회 연결 모델(social connection model)과 인간 실존의 수동성(passivity)과 취약성(vulnerability), 그리고 불균등한 위태로움(precarity) 개념을 근간으로, 사회 전체가 정치, 공동거주 및 비통, 환대 및 우애의 유형으로 폭력에 대한 책임을 수행할 것을 주장한다. 그리고 이를 통하여 장애인식개선교육의 대상과 내용, 그리고 지역사회 통합돌봄 모형의 패러다임 전환을 주장할 것이다.

## II. 현행 법과 제도상의 폭력 개념과 국가 책임의 한계

장애인에게 가해지는 폭력에 대하여 지금까지 법과 제도로 대변되는 국가의 책임은 주로 장애인복지법, 장애인차별금지 및 권리구제 등에 관한 법, 발달장애인 권리보장 및 지원에 관한 법률, 학교폭력예방 및 대책에 관한 법률, 정신건강증진 및 정신질환자 복지서비스 지원에 관한 법률, 국가인권위원회법, 형법 등에 명시되어 있다.<sup>2)</sup> 그리고 문재인 정부의 장애인에 대한 폭력근절의 구체적 의지는 장애인복지법을 근거로 2018년 3월 장애인정책조정위원회에서 발표된 제5차 장애인정책 종합계획에 담겨있다고 볼 수 있다. 이에 의하면, ‘장애인의 자립생활이 이루어지는 포용사회’라는 비전하에 장애인 인권보호 강화, 장애인 재난·안전 지원시스템 강화, 발달장애인을 위한 복지서비스 지원강화, 여성장애인 지원강화의 중점과제를 제시하였다. 그리고 세부 추진과제 중 장애인식개선 교육 강화, 장애인학대 피해 예방 및 피해자 지원강화, 여성장애인 가정폭력, 성폭력 예방 및 피해자지원강화 등이 세부 추진과제로 제시되었다(국무조정실, 2018).

이상의 법과 제도에 나타난 장애인에 대한 폭력과 그에 대한 책임의 내용을 살펴보면 다음의 세 가지 문제점을 발견할 수 있다. 첫째, 범죄로서 성립된 ‘오래된’ 폭력 내용에만 치중할 뿐, 온라인 공간에서의 혐오표현과 재난대응체계의 불평등과 관련된 ‘새로운’ 폭력 내용에 대해서는 적절히 반영하지 못하고 있다. 범죄로서 법에 의해 규정된 성폭력, 신체폭행 및 학대, 경제적 착취, 유기 및 방임 등에 국한될 뿐, 증오의 감정이 극대화되어 발현되는 중첩적 폭력으로서의 혐오표현에 대해서는 아직 미흡한 실정이다. 장애, 더 정확히 표현하자면, 기능 손상 및 상실을 이유로 수치심과 정신적

2) 대표적으로, 장애인복지법 제59조7 금지행위 조항, 제59조8 장애인학대의 예방과 방지의무 조항, 제59조9 장애인권익옹호기관 설치 등에 관한 조항, 제59조10 사후관리 등에 관한 조항에 장애인에 대한 폭력 예방 및 방지, 그리고 사후조치에 대한 국가의 책임이 명시되어 있다. 장애인차별금지 및 권리구제 등에 관한 법 제32조 괴롭힘 등의 금지 조항에, 장애인은 모든 폭력으로부터 자유로울 권리를 가진다는 것과 국가와 지방자치단체는 장애인에 대한 괴롭힘 등을 근절하기 위한 인식개선 및 괴롭힘 등 방지교육을 실시하고 적절한 시책을 강구하여야 한다고 명시되어 있다. 발달장애인 권리보장 및 지원에 관한 법률 제14조 발달장애인 대상 범죄 방지 조항에 의하면 유기, 학대, 성폭력, 아동학대 등을 예방하고 근절하기 위한 대책을 마련하고 추진하여야 한다고 명시되어 있다. 학교폭력예방 및 대책에 관한 법률 제16조의 2 장애학생의 보호 조항에, 장애학생에게 학교폭력을 행사하여서는 아니 된다고 명시되어 있다. 정신건강증진 및 정신질환자 복지서비스 지원에 관한 법률 제72조 수용 및 가혹행위 금지 조항에, 법으로 명시된 보호시설 외의 장소에 정신질환자 수용해서는 아니 되고 정신건강증진시설의 장이나 그 종사자는 입원 혹은 이용자에게 폭행이나 가혹행위를 해서는 아니 된다고 명시되어 있다. 이밖에 아동복지법 22조와 29조 등과 노인복지법 제39조 등에 의거하여 장애아동과 장애노인에 대한 폭력의 예방과 사후조치에 관한 국가의 책임이 명시되어 있다.

고통을 야기하는 모욕 및 멸시 등의 괴롭힘과 차별, 증오, 폭력의 고취 및 선동을 포함하는 장애인 혐오표현 현상이 온라인 공간과 지역사회에서 빈번히 발생하고 있고 동시에 그 피해 역시 심각한 실정이다(홍성수 외, 2016). 우울 등의 정신적 고통과 더불어 학교 자퇴 또는 직장 퇴직 등의 사회적 경제적 고립이 대표적인 피해 양상이다(홍성수 외, 2016). 피해정도의 심각성에도 불구하고 새로운 폭력 현상에 대하여, 법과 제도로써 ‘폭력’으로 아직까지 규정하지 못함으로 인하여 새로운 폭력의 피해자에 대한 적절한 대응이 사실상 부재하다고 할 수 있다.

둘째, 문재인 정부의 제5차 장애인정책 5개년계획은 장애인에 대한 오래된 폭력 개념에 대한 대응이라도 제대로 감당하기에 필요한 서비스 전달체계와 재원에 대한 의지가 매우 명목적임을 보여준다. 다시 말하면, 거주시설, 특수학교, 지역사회, 온라인 공간 등에서 발생하는 장애인에 대한 폭력 내용에 대하여 국가가 감당해야 할 책임이 매우 협소하고 소극적으로 규정되어 있다는 점이다. 2018년부터 2022년까지의 제5차 장애인정책종합계획은 문재인 정부의 장애인에 대한 폭력 근절의지를 대표적으로 보여주는 제도이다. 이 계획에는 우선 장애인 인권보호를 위한 인식개선 과제로 인식개선 교육의무대상의 확대, 교육 콘텐츠 발굴 및 보급, 교육전문기관 및 전문강사 도입 등이 제시되었다(관계부처합동, 2018). 그러나 장애 인식개선 교육은 현재까지 사실상 세계인권선언과 국제연합 장애인권리협약 등에 기재된 인권목록의 소개 위주로 이루어져 왔다. 이러한 장애인 인식개선 교육 현실이 획기적으로 바뀌지 않는 한, 온라인 공간, 가정, 거주시설, 특수학교, 직장, 지역사회에서 다양한 수준과 유형으로 발생하는 폭력에 대한 실질적 예방 및 사후조치 효과를 기대하기는 매우 어렵다.

이밖에 제5차 장애인정책종합계획에 의하면, 전국 17개소의 장애인권익옹호기관에 대한 재정 및 인력지원 확대에 대한 의지를 찾기 힘들다. 장애인권익옹호기관은 장애인복지법에 의하여 2017년부터 전국에 설치되기 시작하여 장애인에 대한 폭력에 국가가 개입하는 대표적인 장애인서비스 기관이다. 그러나 기관의 명칭에 나타난 권익옹호기능 보다는, 범죄로서의 폭력 신고접수, 현장조사, 응급조치, 사후관리 등에 치중한 실정이다. 신체적 학대, 성적 학대, 정서적 학대, 경제적 착취, 유기, 방임의 범죄로서의 폭력에 대한 사후 대응에 치중하고 있는 실정이다. 이는 장애인에 대한 폭력 근절에 대한 국가의 의지가 명목적임을 보여준다. 또한 이마저도 과중한 신고사례 건수 대비 부족한 인력과 예산으로 인한 한계를 갖고 있는 실정이다(이정민, 2017; 허주연, 2017). 이러한 현실 속에 특수학교와 거주시설, 직장과 대중교통 등의 공공장소 곳곳에서 발생하는 새로운 유형의 폭력에 대하여 장애인권익옹호기관이 대응하기는 사실상 불가능하다고 하겠다.

제5차 장애인정책종합 계획 이외에도 장애인복지법, 장애인차별금지구제법, 발달장애인권리보장 및 지원에 관한 법률 등에 따른 장애인 관련 사회서비스 내용과 서비스 기관이 있지만, 아직까지 장애인에 대한 폭력의 예방과 사후구제를 적극적으로 실천

하는 것에는 많은 한계를 갖고 있는 실정이다. 장애인권익옹호기관 이외의 중증장애인 자립지원센터와 발달장애인지원센터, 그리고 장애인거주시설에서도 범죄로서의 폭력에 대한 예방 및 사후구제 사업이 규정되어 있지만, 실질적 효과를 보기는 담당인력의 부족과 예산 부족 등의 이유로 매우 미흡한 실정이다. 중증장애인자립지원센터의 권익옹호사업과 발달장애인지원센터의 권리구제사업은 범죄로서의 폭력에 대한 사후구제(신고접수, 현장조사, 응급보호 상담 및 사후지원 등)에 치중할뿐더러 이마저도 예산 및 인력 부족 등으로 많은 한계를 가지고 있다. 이밖에 장애인 거주시설의 인권지킴이단과 특수학교의 학교보안관 배치는 장애인거주시설과 특수학교로부터의 독립성이 보장되지 못하기 때문에, 폭력 발생 예방 및 폭력 행위자와 폭력피해 당사자에 대한 사후 개입을 기대하기는 사실상 어렵다.

무엇보다도 법과 제도에 명시된 장애인에 대한 폭력 개념은 법과 제도에 의한 합법적 차별, 즉 타의에 의한 보호와 도구주의적 합리성의 명분 아래 장애인들을 기능 손상 또는 상실의 특성에 따라 사물화하는 폭력을 내재하는 근본적 한계를 갖고 있다. 더 나아가 법과 제도를 통하여 거주시설 및 특수학교의 장애인들을 사실상 “예외상태”, 즉 생명을 포섭하기 위해 생명에 닿으면서 동시에 “스스로를 효력정지”(아감벤, 2009(a):14) 상태에 강제적으로 머무르게 하는 폭력 현상을 내재하고 있는 근본적 한계를 가지고 있다.

### Ⅲ. 폭력의 개념

#### 1. 욕구 실현의 방해로서의 폭력 : 갈통의 논의

폭력(violence)의 서구적 어원을 찾아보면, ‘힘의 과잉’을 뜻하는 라틴어 ‘violentus’와 위반(violation)을 뜻하는 라틴어 ‘violare’를 발견할 수 있다(Wade, 1971; 이문영, 2014:335). 프란시스 웨이드(Francis Wade)는 이에 근거하여 폭력을 ‘권리의 위반’으로 정의하고, 인간의 권리를 침해하는 제도적 힘 역시 폭력의 중요한 유형이라고 설명한다(이문영, 2014:335). 권리의 위반이라는 관점에서 폭력의 개념을 발전시키고 구조적 폭력 개념을 강조한 대표적인 연구자는 노르웨이의 요한 갈통(Johan Galtung)이라 하겠다.

갈통(1969)은 인간의 욕구 실현을 방해하거나 권리를 침해하는 것을 폭력이라고 규정한다. 인간의 잠재적 실현을 방해하고자 하는 의도를 지닌 직접적, 가시적, 즉각적인 폭력뿐만 아니라 “잠재적인 것과 실제적인 것, 그럴 수 있었던 것과 그러한 것의

차이”를 유발하는 비의도적, 간접적, 집합적인 구조적 폭력까지 폭력의 개념에 포함시킨다(Galtung, 1969:168; 이문영, 2014: 329 재인용). 그리고 폭력의 유형을 분류할 때, 폭력의 주체와 대상뿐만 아니라 그 결과의 가시성과 위해 의도성 유무까지 포함하여야 함을 논증한다(Galtung, 1969; 이문영, 2014:329 재인용).

갈통은 직접적 폭력과 구조적 폭력을 인간의 네 가지 기본적 욕구와 결합하여 최종적으로 여덟 가지의 폭력 유형을 제시한다(이문영, 2014:330). 갈통은 인간의 네 가지 기본적 욕구를 생존(survival) 욕구, 복지(well-being) 욕구, 즉 의식주를 해결하고 질병을 치료하며 건강을 유지하려는 욕구, 자유(freedom) 욕구, 즉 “아무런 방해 없이 자신의 정체성을 실현하려는 욕구”, 정체성(identity) 욕구, 즉 “원하는 존재가 되려는 욕구”로 규정한다(문성훈, 2010:69). 그리고 이 네 가지에 대한 직접적 폭력의 유형으로, 살인 및 기능손상 또는 상실, 빈곤 및 질병, 구금 및 추방 등의 억압, 강제적 탈사회화 및 재사회화를 설명한다. 그리고 구조적 폭력의 유형으로, 강한 착취, 약한 착취, 파편화 및 주변화, 의식으로서의 침투 및 분열이다. 이중 강한 착취란 “사회적 약자를 죽음에 이르게 하는” 구조적 폭력을 말하며, 약한 착취란 “영양결핍이나 질병과 같이 지속적인 고통과 빈곤에 남겨두는” 것을 의미한다(이문영, 2014:330).

이후 1990년 갈통은 문화적 폭력의 개념을 소개하고 직접적, 구조적, 문화적 폭력 간의 관계에 대해 설명한다(이문영, 2014:330-331). 갈통에 의하면 문화적 폭력이란 “개인적 혹은 구조적 폭력을 정당화하는데 사용되는 문화의 상징적 측면”으로, “특정한 대상에게 자행되는 폭력을 수용 가능한 것으로 만들거나, 이를 은폐함으로써 인식하지 못하게 하는” 언어, 이념, 관행, 종교, 가치 등이 이에 해당한다(문성훈, 2010:70). 그리고 문화적 폭력은 가장 지층에서 장기적으로 지속된다면, 구조적 폭력은 그 위의 “반복적 운동의 지층”에, 그리고 직접적 폭력은 맨 위에 개인들간의 폭력으로 가시화된다고 설명한다(문성훈, 2010:70).

갈통의 욕구실현의 방해로서의 폭력의 개념은 다음의 이론적 의의를 갖는다. 장애인의 생존 욕구, 복지 욕구, 자유 욕구, 정체성 욕구에 대한 개인적, 직접적 폭력뿐만 아니라 구조적 폭력과 더 나아가 문화적 폭력까지 포괄할 수 있는 이론적 근거를 제시한다. 특히 가정, 거주시설, 특수학교, 직장, 지역사회 등에서 장애인의 잠재적 실현 가능성에 비해 실제적 실현을 축소시키는 법과 제도상의 차별적 처우 및 소극적인 반차별 정책, 그리고 그에 대한 은밀한 문화적 정당화까지 폭력으로 규정할 수 있게끔 지평을 넓힌다고 하겠다. 가령 지금까지 장애 인식개선이라는 애매한 표현으로 장애인에 대한 구조적, 문화적 폭력을 대수롭지 않거나(trivial) 평범한(normal) 것으로 만드는 “일상의 둔감함(everyday insensitivity)”(바우만, 돈스키스, 2015)을 문제화할 수 있게 한다.

무엇보다도 갈통의 다층적이고 포괄적인 폭력 개념은, 거주시설과 특수학교 등 폐쇄 또는 구분된 공간에서의 폭력 현상과 가정, 직장, 지역사회, 온라인 공간에서의 비

인간적 대우의 폭력 현상에 대해, 법과 제도의 예외상태로서의 폭력과 인권의 불인정으로서의 폭력으로 개념화할 수 있도록 이론적 지평을 넓힌다.

## 2. 법과 제도의 예외상태로서의 폭력 : 아감벤의 논의

조르주 아감벤(Giorgio Agamben)은 법과 제도가 갖는 구조적 폭력에 대하여 “예외상태”(아감벤, 2009(a))의 개념을 사용하고 그 폭력의 피해자를 “호모 사케르”(아감벤, 2008)로 규정함으로써 구조적 폭력의 특성을 적나라하게 표현한다. 아감벤의 예외상태 개념은 칼 슈미트(Carl Schmidt)의 ‘예외상태’ 개념에서 유래한다(임미원, 2010; 2012; 이문영, 2015).<sup>3)</sup>

슈미트의 예외상태가 일종의 아노미라고 규정하면서, 아감벤(2008)은 그의 독특한 ‘예외상태’(state of exception)의 개념에 대해 아감벤은 “예외상태”를 “주권자에 의해 규칙체계의 효력이 정지되고 법과 사실의 구분이 모호해지는 상태”라고 정의한다(아감벤, 2008; 임미원, 2010:27).

또한 아감벤은 1651년 토마스 홉스(Thomas Hobbes)가 그의 저서 『리바이어던』에서 설명한 ‘자연상태’(state of nature)에서의 “만인의 만인에 대한 투쟁”에 대비하여 예외상태를 설명한다.<sup>4)</sup>

예외상태의 개념에서 특히 중요한 ‘포섭적 배제’(inclusive exclusion)와 관련하여, 아감벤은 “주권적 권력이 생명체를 배제함으로써 주권적 질서 안에 포함시키고 법과 폭력의 경계가 비식별적(indifferent)”(아감벤, 2008; 임미원, 2010:28)인 공간이라고 설명한다. 그리고 예외상태에 묶여 있는 생명체들은 “합법적 정치질서로부터 배제되는” 동시에 모순적이게도 이러한 배제와 예외를 통하여 법적 정치적 구조 속에 편입된다고 설명한다(임미원, 2010: 27).

아감벤은 또한 ‘벌거벗은 생명’(bare life), 즉 정치공동체에서 배제됨으로써 예외상태 속에 포함되고 이를 통하여 역설적이게도 법과 제도적 질서 안에 포함된 생명체에 주목한다. 그리고 주권적 권력은 정치 체제 전체를 예외상태 또는 벌거벗은 생명에 기반함으로써(아감벤, 2008:47) “최종적으로 수직적 폭력이 작용하는 정치적 자연상태를 활성화시켜 질서의 항상성을 유지시키는 힘”(임미원, 2012:298)이라고 주장한다. 다시 말하면 주권적 권력은 최종적으로 모든 이들을 잠재적 ‘호모사케르’(homo

3) 슈미트는 그의 저서 『정치신학』(1934/2010)에서 주권자가 결정하는 “법의 중지이자 규칙의 일탈”로서 예외상태를 설명한다(이문영, 2015:18).

4) 홉스가 실정법을 통하여 자연상태의 폭력을 통제함으로써 주권자의 권력을 정당화한 것에 대하여, 아감벤은 오히려 폭력을 자기 질서 안에 편입함으로써 스스로를 절대화한 주권적 권력에 주목한다(아감벤, 2008:86; 임미원, 2012: 298).

sacer)로 간주함으로써 질서를 영속화한다는 것이다. 그리고 그러한 질서 안에서 “모든 사람들은 주권자를 향해 비록 주권자로 행세할지라도 호모사케르일 수밖에 없다”고 비판적으로 단정한다(아감벤, 2008:178-179; 이문영, 2015:21).<sup>5)</sup>

아감벤(2008)은 규칙체계의 효력이 정지되는 예외상태에서 벌거벗은 생명들은 모순적이게도 그 예외상태라는 사실로 인해 전체 정치질서 안에 포섭된다고 설명한다. 즉 포섭적 배제상태인 것이다. 그리고 모순적이게도 법적 정치적 생명체가 된다고 설명한다. 그러나 이때 법적 정치적 생명체는 호모 사케르이다. “신의 법과 인간의 법 모두에 의해 예외가 되어, 희생제물도 될 수 없고 누군가가 그를 죽여도 그 책임이 면책되는” 생명체이다(이문영, 2015:27). 그리고 근대국가의 특징으로 예외상태가 상례적이라고 주장한다. “국가권력의 메커니즘과 계산 속으로” 생명체들을 통합하고 “종으로서의 인간 생명”들을 관리하고 통치하는(이문영, 2015:19-20) ‘생명정치’(biopolitics)를 통해, 예외상태는 상례화가 된다고 설명한다(아감벤, 2009(a):164; 이문영, 2015:19 재인용).<sup>6)</sup>

실천적인 측면에서 볼 때, 아감벤(2009(a))은 예외상태에서의 법의 폭력성을 다음과 같이 극복하여야 한다고 주장한다. 예외상태에서 탈질서 상태를 규정하는 힘을 가진 법을 주권적 권력의 본질로 보는 아감벤은 법을 폭력으로부터 끊어내는 “목적 없는 수단”(means without ends) 또는 “순수한 수단”(pure means)으로 만들어야 한다고 주장한다(아감벤, 2009(b); 임미원, 2010:34). 그리고 “법 자체의 파괴가 아니라 법의 비활성화 내지 조율을 통한 법의 회복”(임미원, 2010:34)을 제안한다. 그리고 오직 “폭력과 법 사이의 연계망을 끊어내는 행위”만이 정치라고 주장한다(아감벤, 2009(a):166; 임미원, 2010:35 재인용).<sup>7)</sup>

- 
- 5) 아감벤의 예외상태와 호모 사케르의 개념은 서로 밀접한 관련이 있고, 이때 호모 사케르의 개념은 고대 서양 정치철학에서 유래하는 정치공동체(polis)의 참여 여부에 따른 인간 삶의 이분법적 분류 전통을 따른다. 그리고 단순히 살아있는 생명(zoe)과 가치 있는 생명 또는 정치공동체에 참여하는 생명(bios)을 구분한다.
- 6) 아감벤(2008)은 예외상태의 예로서 수용소를 설명한다. 아감벤에 의하면 수용소는 법과 제도의 승인을 통해 합법적으로 존재하지만, 동시에 법과 제도의 효력이 정지되는 공간, 즉 법과 폭력, 법과 사실의 경계구별이 모호하고, 무엇보다 “법적 권력과 벌거벗은 생명의 대립”이 극명히 드러나는 공간이다(임미원, 2010:28). 아감벤(2008)의 대표적인 호모 사케르는 수용소의 난민, 포로, 죄수, 나치 가스실의 유대인, 그리고 이외의 사회적 배제자이다(이문영, 2015:20).
- 7) 먼저 예외상태에서의 “법을 결여한 법의 힘”(force of law without law)(아감벤, 2009(a):79; 임미원, 2010:30 재인용)에 대해서 설명한다. 아감벤에게 법의 힘이란 “주권적-해석적 폭력의 작용”이다(임미원, 2010:34). 예외상태는 주권적 권력의 결단에 의해 형성되는 공간인 만큼, 법의 본질적 폭력성이 그대로 드러난다(아감벤, 2009(a):116; 임미원, 2010:30 재인용). 예외상태에서 법질서는 다만 정지될 뿐 법질서의 부재는 아니다(아감벤, 2009(a):13-19; 임미원, 2010:34 재인용). 예외상태에서 그 효력이 정지된 법, ‘주권적-해석적 폭력의 작용’으로서의 법의 힘은 “질서를 창출하는 힘(질서화시키는 힘)”이 아니라 역설적으로 “규범작용으로부터 배제되는 탈질서 상태를 규정하는 힘(탈질서화 시키는 힘)”(임미원, 2010:34)이다.

아감벤(2009(b))은 ‘비주체화 과정의 주체화’ 또는 ‘탈주체화’를 정치로 규정한다. 그리고 정치를 통해 호모사케르를 벗어나야 한다고 제안한다. 아감벤에 의하면 법에 의한 사법적 권리의 주체화 과정은 주권적 권력의 도구화를 의미한다. 사법적 권리의 ‘주체’를 전제로 하는 정치행위는 경계가 명확한 타자들간의 상호 배제를 야기할 뿐이다. 아감벤의 해결책은 역으로 ‘비주체화(desubjectivation) 과정의 주체화’이다. 즉 “새로운 정치에 편입되고 그것이 자기 삶의 형식이 되는 방식”(아감벤, 2009(b):13-23; 임미원, 2010:36 재인용)을 수행함으로써 주권적 권력의 도구화에서 벗어날 것을 제안한다. 법에 의한 보호나 법의 권리로부터 철저히 자유로울 수 있는 정치, 포섭적 배제에서 벗어나는 정치를 제안한다. 어떠한 정체성의 요구로부터도, 어떠한 도구적 존재로서의 강요로부터도 자유로울 수 있는 삶의 형식으로서의 정치를 제안한다(임미원, 2010:36). “순수성을 부정”하는 정치, “타자의 부정이 자기의 부정으로 이어지는” (이문영, 2015: 21) 정치를 제안한다.

### 3. 인권의 불인정으로서의 폭력 : 아렌트와 발리바르의 논의

한나 아렌트(Hannah Arendt)는 폭력의 개념에 대해 권력과 정치공동체의 개념과 연관시켜 설명한다. 그리고 ‘권리를 가질 권리’(right to have rights)의 개념을 제시함으로써 생존, 복지, 자유, 정체성 등의 욕구 실현의 보장을 요구할 권리 자체의 불인정의 폭력성을 주장한다. 갈등이 생존, 복지, 자유, 정체성의 욕구실현의 방해로서 폭력을 개념화함으로써 폭력 개념의 지평을 확대하였다면, 욕구실현의 권리를 가질 권리의 박탈의 개념을 제시한 아렌트의 논리를 폭력의 관점에서 살펴보는 것은 어느 정도 의미가 있을 것이다.

아렌트(1969/1999)는 권력에 대하여 “제휴하여 행위 할 수 있는 인간의 능력”이고 “인민으로 구성되는 정치공동체의 현존에 내재하는 것”(이문영, 2014:341)으로 정의한다. 권력의 정당성은 인민의 동의에 달려있고 법에 의한 정당화를 필요로 하지 않기에 권력은 “순수한 수단”(이문영, 2014:342)이다. 반면 폭력은 권력의 반대이자 대립적이고, 바꿔 말하면 폭력의 반대는 비폭력(non-violence)이 아니라 권력이라고 설명한다(이문영, 2014:342). 그리고 폭력과 권력의 핵심적 차이는 도구적 속성 여부에 있는데, 폭력은 정당화를 필요로 하는 반면 권력은 법에 의한 정당화를 필요로 하지 않기 때문이라고 설명한다. 그리고 폭력은 “권력을 파괴할 수는 있으나 생산할 수는 없다”(이문영, 2014:341)고 설명한다.

사실 아렌트의 권력의 관념은 아테네의 이소노미아(isonomia)나 로마의 키비타스(civitas)에 연원을 둔다(이문영, 2014:343). 그리고 ‘非지배(non-archè)’가 이소노미

아의 핵심 구성요소임을 주장한다(임미원, 2019:208). 아렌트에 의하면, 이소노미아적 공동체는 “자유로운 동의의 조건을 만들어 내는 수평적 결합체”(임미원, 2018:224)이다. “어떤 배제나 유보-전제 없이 공영역 내에서 발언하고”(임미원, 2018:224) 소통하는 정치행위자들로 구성된다. 비지배의 이소노미아적 공동체이기 때문에 불복종과 저항이라는 “우연성, 위협, 비결정”의 잠재력도 내재한다(임미원, 2018:224).

비지배 또는 평등한 자유(equal liberty)와 더불어 이소노미아적 공동체의 핵심적 특징은 다수성(plurality)이다. 평등한 자유를 지닌 이들은 어떠한 동일성이나 보편성으로 환원되지 않는 다수성이라는 특징이 있다. 아렌트에게 다수성의 유지와 인정이 곧 정치이며 다수성의 공간 구성원들은 “의견의 통일성이나 목표의 단일성”으로부터 자유롭다(임미원, 2019:208).

아렌트(1951/2006)의 ‘권리를 가질 권리’ 개념은 바로 이러한 이소노미아적 공동체로부터 배제된 자들의 박탈된 권리를 의미한다. 먼저 아렌트의 권리의 개념을 살펴보면 다음과 같다. 아렌트에게 권리는 이소노미아적 공동체에서 그 구성원들의 자유로운 의견과 행위의 교환을 통해 구성되고 수행되며 성취되는 것이지, 법과 제도에 의해서 권위적으로 부여되고 타율적으로 허용되는 것이 아니다(임미원, 2019:207). 즉 권리는 오직 이소노미아적 공동체 안에서만 가능하다. 이소노미아적 공동체로부터 배제된 자에게 권리는 불가능하다. 따라서 이소노미아적 공동체에 참여할 수 있는 권리와 이소노미아적 공동체 안에서 구성할 수 있는 권리는 각각 다른 차원의 권리이다.

아렌트(1951,1969)는 바로 이소노미아적 공동체에 참여할 수 있는 ‘권리를 가질 권리’를 인권이라고 설명한다. “특정 권리를 요구하기 이전에 그 전제가 되는 틀로서의 인권”이 곧 권리를 가질 권리라고 주장한다(임미원, 2019:207). 아렌트의 ‘권리를 가질 권리’ 개념은 “세계 안에 의미 있는 장소, 즉 정치적 행위의 공간을 가질 권리 또는 국가, 도덕, 법률의 제도적 승인에 앞서는 평등한 구성원성에 대한 권리”(임미원, 2019:208)이다.

아렌트의 독특한 인권 개념, 즉 권리를 가질 권리의 개념, 그리고 이러한 권리를 가질 권리의 박탈을 폭력으로 규정할 수 있는가에 대해 좀 더 살펴보면 다음과 같다. 아렌트에게 권리는 정치와 상호구성적이다. 즉 권리는 정치공동체에서 구성되는 만큼, 인간에게 “기본적-일차적 권리” 즉 인권은 정치공동체에 속할 권리이다(임미원, 2019:218). 아렌트에게 인권, 즉 공동체 성원 자격을 인정받은 연후에 “비로소 시민적 정치적 권리요구가 가능해진다”(임미원, 2019:212). 이소노미아적 공동체는 결국 그들 간에 “서로를 인간으로 인정”하고 “바로 인간이기 때문에 인류 집단(어딘가)에 속하는 구성원이 될 자격을 인정”한 공동체이다(임미원, 2019:217). 이소노미아적 정치공동체에 속할 자격이 박탈된 인간은 별거벗은 생명이자 ‘맨 인간’(human and nothing but human)인 것이다(임미원, 2019:209).

아렌트에 의하면, 권리를 가질 권리를 박탈당한 대표적인 사람들은 난민과 무국적자

들이다(임미원, 2019:209). 자신의 의견과 행위가 인정받을 수 있는 어떠한 정치 공간에도 속하지 못하는 인간군이다. 타인의 처분에 대해 절대적으로 무방비상태일 수밖에 없는 이들이다. 인간으로서의 권리를 박탈당한 이들에게 시민으로서의 권리는 없다. 아렌트의 인권 개념을 이마누엘 칸트(Immanuel Kant)의 목적 자체로서의 인간의 개념과 연관시킨다면(Benhabib, 2002; 임미원, 2019:211-212), 아렌트가 설명하는 인권의 박탈이란 결국 인간임을 불인정하는 것이다. 갈등이 생존, 복지, 자유, 정체성 욕구의 실현 방해를 폭력으로 개념화하였다는 점을 고려하면, 아렌트 식의 인간임을 불인정하는 인권의 불인정을 폭력으로 규정하는 것은 어느 정도 타당하다고 볼 수 있다.

인권의 불인정을 폭력으로 규정할 수 있는 또 다른 논리적 타당성은, 아렌트의 권리를 가질 권리 개념에 대하여 에티엔 발리바르(Etienne Balibar)가 ‘정치에 대한 보편적 권리’(universal right to politics)로 재해석하고 정치로부터의 배제 또는 정치의 결여를 극단적 폭력으로 정의함에서 찾을 수 있다. 발리바르(2007, 2012)의 정치의 개념과 정치의 결여로서의 폭력 개념, 그리고 정치에 대한 보편적 권리의 개념에 대해 살펴보면 다음과 같다.

발리바르(2007)에 의하면 정치는 “개인과 공동체 사이의 상호관계를 구성하는 근본적인 양식”이자 “지배에 대한 저항”(이문영, 2015:9)이다. 그리고 정치의 부재는 극단적 폭력(extreme violence), 즉 지배에 대한 “저항의 객관적인 조건이나 주체의 역량을 근본적으로 말살”(이문영, 2015:9-10)의 원인이자 결과로서 작용한다.

발리바르의 극단적 폭력은 주체의 결여인 ‘초객관적(ultra-objective) 폭력’과 주체의 과잉인 ‘초주체적(ultra-subjective) 폭력’을 의미한다(이문영, 2015:10). 초객관적 폭력이란 신종 전염병, 홍수, 지진 등 “자연성 및 보편성과 분리할 수 없이 결합된 형태”(이문영, 2015:10)를 말한다. “인간 존재자들을 상품의 세계 속에서 마음대로 제거될 수 있고 도구화될 수 있는 사물의 지위로의 환원”(서관모, 2018:30)을 의미한다. 발리바르는 이러한 초객관적 폭력이 “결코 순수히 자연적이지 않으며, 사회적, 경제적, 정치적 구조들로 과잉 결정된 대규모 살인”(이문영, 2015:10)이라고 주장한다. 발리바르는 극단적 빈곤, 신종 전염병, 홍수, 지진, 가뭄 등에 대한 사회적 안전망이 ‘일회용 인간’ 또는 ‘잉여 인간’에게 차별적으로 분배되어 있다는 점에서 제도화된 폭력이라고 주장한다(이문영, 2015:10). 이와 달리 초주체적 폭력이란 “주권적 권력의 광기에 개인과 공동체를 제물로 바치는 폭력”이자 “자신의 동일성을 순수하게 만들기 위해 증오를 이상화하는 폭력”(서관모, 2018:36)이라고 정의하고 인종말살을 대표적인 예로 제시한다.

인간이라는 지위를 사물의 지위로 전락시키고 일회용 인간 혹은 잉여인간으로 취급하는 현상을 초객관적 폭력으로 규정한 발리바르(2007, 2012)는, 모든 형태의 폭력이 상호연관되어 있고 따라서 모든 형태의 폭력에 저항하는 정치, 반폭력(anti-violence)

의 정치를 제안한다(서관모, 2008:16). 발리바르(2007)에 의하면 폭력과 정치의 소멸은 상호구성적이다. 폭력에 저항하기 위해서는 반폭력(anti-violence)의 정치, 즉 “대중들의 역량을 끌어올리는 공적영역의 구성이나 평등자유를 시민권으로 확립”하여야 한다고 주장한다(김정환, 2011:375). 발리바르는 ‘평등자유’(egaliberté)의 새로운 용어를 주조하는데, 이는 그가 “평등과 자유가 서로 양립 불가능한 것도 아니고 상호 제약하는 것도 아니라고”(김정환, 2011:371) 주장하는 것과 상관이 깊다. 그리고 모든 인간의 정치에 대한 보편적 권리를 “법적 제도적 시민권으로 확립하는 시민권의 정치”를 강조한다(김정환, 2011:371). 발리바르는 사물로서의 지위가 아닌 인간으로서의 지위에 대한 권리를 위해서 누구나 보편적으로 정치에 대한 권리가 보장되어야 하고 정치를 통해 인간으로서의 권리를 강화할 수 있다는 것이다.

한편, 발리바르(2007, 2012)는 반폭력의 정치를 비폭력(non-violence)과 대항폭력(counter-violence)에 대비하여 개념화한다(김정환, 2011; 서관모, 2018). 발리바르에 의하면 비폭력의 정치는 “폭력에 대항하여 법에 호소하거나 법의 폭력에 대해 불복종, 도덕적 정당성의 원천을 우리안의 과시즘을 제거하는 데서”(김정환, 2011:369) 찾는다. 대항폭력의 정치는 “대개 계급정치와 결합”(김정환, 2011:369)한다.

발리바르의 반폭력의 정치의 개념은 “정치의 가능성을 파괴하는 폭력에 대한 저항”(이문영, 2015:26)이고 그 절정은 ‘시민인륜’(civilté)의 정치이다(이문영, 2015:25). 발리바르(2012)의 ‘시민인륜’은 “저항의 정치적 단위이자 주체로서의 시민의 자기정체화(identification)의 과정”과 “정체화가 타자를 배제하는 동일화의 폭력이 되지 않도록 스스로의 경계를 끊임없이 파열시켜 스스로를 부단히 사라지게 하는 탈정체화(dis-identification)의 과정”(이문영, 2015:26)을 내포한다.

발리바르의 반폭력의 정치의 핵심 개념인 시민인륜(civilté)은 평등자유 용어와 마찬가지로 발리바르가 새롭게 주조한 용어로서, 시민권(citoyenneté)의 의미와 사적, 공적 윤리(sittlichkeit)의 의미를 결합한 개념이다(서관모, 2018). 발리바르(2007)에 의하면 시민인륜의 정치는 “정체성들 간의 갈등에 직면해 정체성들을 사라지게 하는 것이 아니라 개인들 및 집단들에게 자기 자신을 정체화하고 탈정체화 할 수 있는, 정체성 속에서 이동할 수 있게 해주는 수단들을 부여하는 것”(서관모, 2018:37)이다. “모든 폭력을 제거하는 정치는 아니지만 해방의 정치, 변혁의 정치를 위한 공적 사적 공간을 제공하고 폭력 그 자체의 역사화를 허용하는 방식으로 동일화와 극단성들 사이를 벌려놓는다”(김정환, 2011:372). 시민인륜의 개념은 특히 인간학적 차이, 즉 “인간들 사이에서 식별 가능하며 또한 인간이라는 관념을 무매개적으로 구성하는 차이들”(서관모, 2018:30)에 주목한다. “성들의 차이, 정상적인 것과 병리적인 것들의 차이, 문화들의 차이”가 인간학적 차이에 해당한다. 발리바르의 시민인륜의 정치를 “평등과 차이의 권리” 혹은 “연대와 공동체의 권리”(서관모, 2018:16)에 관한 정치로 볼 수 있는 이유는 바로 인간학적 차이에 주목하기 때문이다.

#### 4. 소결

이상의 갈등, 아감벤, 아렌트, 발리바르의 폭력에 대한 논의를 고찰한 결과, 향후 장애인에 대한 폭력과 차별에 관한 사회서비스 정책이 고려할 할 내용을 정리하면 다음과 같다.

첫째, 폭력은 욕구실현의 방해로서, 직접적 폭력뿐만 아니라 구조적, 문화적 폭력 역시 반드시 고찰되어야 한다. 특히 장애인을 파편화하고 주변화하면 장애인에 대한 부정적 편견을 확산하는 구조적 폭력과, 장애인 차별을 정당화하는 문화적 폭력에 대한 적극적 개입을 모색하여야 한다.

둘째, 폭력은 법과 제도로부터 보호받지 못하는 ‘벌거벗은 생명’을 역설적이게도 법과 제도에 포함함으로써 창출하는, 법과 제도의 예외상태와 관련 있다. 따라서 법과 제도에 의한 수동적 주체화가 아닌, 경제효율 제일주의의 수단이 아닌, 인간존엄성 보장 그 자체를 위한, 새로운 정치로서의 법과 제도가 끊임없이 모색되어야 한다. 특히 ‘벌거벗은 생명’으로서 장애인을 ‘예외상태’에 방치하는 거주시설과 특수학교는 획기적으로 개편되어야 한다.

셋째, 폭력은 정치사회 자체에 참여할 권리, 즉 권리를 가질 권리 또는 정치에 대한 보편적 권리의 불인정과 관련 있다. 따라서 평등한 자유인들 간에 의견과 행위의 소통이 이루어지는 공공 영역에의 참여 보장, 즉 정치공동체 소속의 권리를 보장할 수 있는 정치가 필수적이다. 특히 시민인류의 정치, 즉 인간학적 차이를 인정하는 정치, “평등과 차이의 권리”와 “연대와 공동체의 권리”를 인정하는 정치가 필요하다. 즉 장애인의 지역사회 통합돌봄 모형은 다수성과 개성이 인정되고 장애인의 평등한 참여가 보장되도록 구성될 필요가 있다.

## IV. 책임의 개념

### 1. 책임으로서의 정치 : 영의 논의

폭력, 나아가 지배와 억압의 구조적 부정의(injustice)에 대한 사회의 책임 개념에 대해 아이리스 영(Iris Young)은 사회적 연결 모델(social connection model)을 전제로 설명한다. 영의 기본 주장은 “사회구조란 다수의 개인이 자신의 계획을 추진하는 데서 이루어진 행위들이 축적된 결과”(허라금, 2015:84)인 만큼, 사회구조를 창출하고 계승하고 재생산하는 행위자들은 공동으로 사회구조의 부정의에 대하여 책임을 져야 한다는 것을 뜻한다(전해정, 2016:181).

먼저 영의 구조적 부정의의 개념을 살펴보면 다음과 같다. 영(2011/2013)에 의하면, 집단의 영향을 받는 개인들은 비록 그 집단 또는 사회구조의 소위 ‘합법적인’ 절차에 따라 행동한다 할지라도 그로 인하여 의도하지 않은 부정의한 결과들을 초래하는데 기여한다(허라금, 2015:85). 영(1990/2017)은 정의의 개념을 분배의 차원에서 벗어나 개인의 자기결정과 자기발전의 차원에서 설명한다. 영(2017)은 정의가 개인의 발전과 소통에 필수적인 제도적 조건들에 관한 것이라고 주장한다. 영에 의하면 개인의 자기결정과 발전을 가로막는 구조와 제도적 조건들은 곧 부정의한 것이다(김은주, 2018(a):14). 영(2013)은 개인의 자기결정을 가로막는 구조와 제도들을 지배(domination)로, 개인의 자기 발전을 가로막는 구조와 제도들을 억압(oppression)으로 나누어 부정의를 설명한다(이현재, 2011:366). 지배는 행위의 자기결정을 가로막는 부정의한 구조이고, 억압은 “다른 사람들과 소통하며 감정과 관점을 표현하는 자기발전”(김은주, 2018(a):17)을 가로막는 부정의한 구조이다.

지배와 억압이라는 구조적 부정의에 대해 영(2013)은 ‘사회적 연결’ 모델에 기반하여 ‘정의에 대한 책임’(responsibility for justice) 개념을 설명한다(허라금, 2015). 영의 책임 개념은 정치적이고 미래지향적이다(허라금, 2015:87). ‘사회적 연결 모델’의 기본 전제는 “자신의 행위를 통해 구조적 과정에 영향을 미친 모든 사람들이 부정의에 책임이 있다”(영, 2013:173; 전해정, 2016:180 재인용)는 것이다. 영(2013)은 한 빈곤한 미혼모가 구직과정에서 결국 더욱 심화된 빈곤으로 빠지게 되는 사례를 들어 ‘사회적 연결’ 모델의 규범성을 주장한다(전해정, 2016:190). 어느 누구도 직접적이고 법적 과실은 없다. 그러나 결과적으로 구조적 부정의가 존재함으로써 빈곤한 미혼모는 더욱 빈곤하게 된다. 착취, 주변화, 무력함, 문화 제국주의, 폭력의 구조적 부정의에 대해 사회적 정치적 책임의 규범성은 타당하다는 것이다.

사회적 관계, 질서, 관행, 제도 안에서 사회적 실천을 수행함으로써 타인에게 영향

을 주게 되어 있는 ‘사회적 연결’ 때문에 사회구조 안의 사회집단들과 그 성원들은 책임을 져야 한다는 것이다. 더구나 구조적 부정의의 피해가 불평등하게 분배되었기 때문에 사회 행위자들이 부정의한 구조를 바꿀 의무는 더욱 설득력이 있다(허라금, 2015:83). 구조적 부정의를 야기하는 사회구조와 사회적 관행에 대해 이를 용인하고 정당화하는 사회적 지위에 있는 행위자들은 그에 대해 책임을 져야 할 의무가 있다. 구조적 부정의가 유지되고 재생산되는 데에는 권력과 문화적 관습이 매우 큰 영향을 미친다. 영(2013)은 권력과 문화적 관습에 대해 시민으로서 책임을 져야 함을 강조한다(허라금, 2015:84).

영(2013)은 실정법의 위반으로서의 범죄 개념에 대비하여, 정치적 책임 개념을 주장한다. ‘법적 책임’(legal responsibility) 모델이 아닌, 정치적 책임(political responsibility) 개념을 강조한다(전해정, 2016:182). 영에 의하면 법적 책임 모델이란 “책임을 부여하기 위하여 해악을 유발한 과실이나 죄를 법적으로 추론하는 것”(영, 2013:174; 전해정, 2016:180 재인용)을 말한다. 범죄에 대한 처벌인 셈이다. 한편 영에게 ‘정치’의 의미는 “관계를 조직하고 행동을 더 정당하게 조율하기 위해 다른 이들과 공적인 소통에 참여하는 것”(영, 2013:194; 허라금, 2015:87 재인용)이다. 그리고 영에게 ‘정치적 책임’은 “혼자서 무언가를 하는 게 아니라 타인에게 집단행동을 함께 할 것을 권하는 것”(전해정, 2016:180)이다. 법적 책임 모델과 달리 사회적 연결 모델에 기반 할 때 “구조적 과정에 영향을 미친 모든 사람들이 행위 결과를 덜 부정의하게 만드는 방향으로 구조적 과정을 변형시킬 의무”와 “법적 책임이 없는 사람에게 정치적 책임”(영, 2013:173; 전해정, 2016:182)을 요구할 수 있게 된다.

덜 부정의한 구조와 과정을 위해 시민으로서 책임진다는 것은 사회적 공론화를 위해 “발화를 시작하는 것”(허라금, 2015:87)에서 출발한다. 구조적 부정의의 현상과 구조를 공공 영역에서 담론화하고 문제화하는 것에서 출발하여 문화적 관행과 제도적 습관을 바꾸기 위해 사회적 관계를 조직하고 조율하며 협력하는 것을 사회에 요구하여야 한다. 영(2013)은 정치적 책임은 “현재의 상황에서 미래에 있을 수 있는 혹은 일어날 가능성에 집중”(영, 2013:194; 허라금, 2015:88 재인용)하여야 한다고 주장한다.

특히 영은 ‘차이의 정치’(the politics of difference)를 주장한다. 영(1990)에게 ‘차이’는 “개별 특수성을 뜻하고, 몸과 정서의 다종다양성을 뜻하며, 분화되기 이전의 단일한 기원을 가지지 않는 언어 관계 및 사회관계의 무궁무진한 다양성”(김은주, 2018(a):20)을 뜻한다. 즉 이질성과 다원성의 인정을 주장한다. 개인들에 내재한 “존재론적 차이, 주체들 사이의 존재론적 차이”(김은주, 2018(a):26)에 주목하고 정체성의 정치가 갖는 문제점에 대한 대안으로 차이의 정치를 제안한다. 정체성의 정치는 우선, 한 집단의 내부와 외부의 경계를 고정하고 집단 내부의 갈등과 집단 간의 파벌주의를 조장하는 부작용이 있다. 또한 정체성의 정치는 집단 구성원의 특수한 경험을

또다시 주변화하고 침묵하도록 지배할 수 있다(영, 2017:477-498; 김은주, 2018(a):26 재인용). 차이의 정치는 이질적이고 다원적인 행위자들 간에 유일한 공통의 가치의 공유를 강제하지 않는다. 각 개별 행위자들의 자기발전을 도모하는 것이 정의이기 때문이다(김은주, 2018(a):27).

## 2. 책임으로서의 공동거주와 비통합: 버틀러의 논의

주디스 버틀러(Judith Butler)는 책임(responsibility) 개념에 대하여 인간 실존의 ‘수동성’(passivity)와 ‘취약성’(vulnerability)을 토대로 설명한다. 그리고 사회구조에서의 ‘불균등한 위태로움’(precarity)을 기반으로 ‘윤리적 의무’(obligation) 개념을 설명한다. 그리고 윤리적 의무로서 ‘선택하지 않은 공동거주’(unchosen cohabitation)와 ‘의도와 무관한 근접성’(unwilled proximity), 그리고 타자의 상실에 대한 ‘비통합’(grievability)을 제안한다. 영이 구조적 부정의에 대한 정치적 책임의 타당성을 사회 연결 모델에 기반한 것과 대조한다면, 버틀러는 불균등한 위태로움과 타자의 상실에 대한 책임의 타당성을 인간 ‘몸’(the body)의 취약성과 수동성에 기반한다는 점에서 책임의 타당성의 지평을 좀 더 심화시켰다고 볼 수 있다.

버틀러(2013:160)에게 책임은 “자신의 의지와 무관하게”(양효실, 2014:48) 요구되는 문제이다. 아리스토텔레스가 책임의 문제를 행위자의 자발성과 관련시킨 이후 서양철학에서 책임은 행위자의 자유의사에 관한 것으로 간주되어 왔다(이유탉, 2008; 김은주, 2018(b):18 재인용). 버틀러는 이와 달리 이마누엘 레비나스(Immanuel Levinas)의 책임의 윤리를 일부 수용하여 책임은 자발성과 무관하고, 외부로부터 부과되는 수동성의 영역에 해당한다고 설명한다. 특히 버틀러(2013:160)는 책임의 문제를 주체화와 관련시킨다. ‘무의지적 상처받기 쉬움’(unwilled susceptibility)은 “타자에 반응하게 되기 위한 자원”(양효실, 2014:48)으로 작동하고 책임을 가능하게 한다. 인간 실존이 타자(the other)와 맺고 있는 관계는 의지와 무관하게 부인할 수 없는 것이다. 책임은 타자와 관계 맺음이라는 인간실존의 조건을 떠맡는 것이다(김은주, 2018(b):48). 인간실존의 조건을 받아들인다는 것은 자신의 존재론적 수동성과 취약성을 안다(acknowledge)는 것이다(김은주, 2018(b):19). 이때 수동성과 취약성은 타자의 우선성(priority)을 전제한다. 버틀러(2013)에게 수동성 개념은 ‘일차적 수동성’(primary passivity)을 의미한다(김은주, 2018(b):49). “양육자의 품에 안기고 이리저리 옮겨지고 먹여지고 옷이 갈아입혀지고 잠재워진 그런 경험들”(버틀러, 2013:123)로부터 인간 실존이 출현하는 것을 의미한다(양효실, 2014:49-50). 그리고 이러한 일차적 수동성은 “사회적 관계 안에서 살아가는 ‘신체’ 때문에 모든 인간이 공

유하는 공통성(commonality)”(김은주, 2018(b):20)이다. 취약성은 신체(the body)가 타자(the other)에 ‘노출’(exposure)되어 있는 존재를 의미한다. 외부에 노출된 존재이자 외부의 돌봄에 수동적인 존재임을 알게 되면서 존재들은 각각이 분명한 경계로 구분될 수 없고 자신의 신체의 ‘상처받기 쉬움’에 의하여 서로 의존하는 존재임을 깨닫게 된다(김은주, 2018(b):19).

이때 버틀러(2013)는 수동성과 취약성이 “존재의 허약함이나 능동성의 부족”(김은주, 2018(b):19)을 의미하는 것이 아니라고 강조한다. “이미 항상 타자에 노출되어 있음”과 ‘타자의 우선성’(the priority of the other)을 강조한다(양효실, 2014:45). 버틀러(2013)는 인간존재들이 신체를 매개로 타자와 관계를 맺는 동시에 신체로 인하여 타자에 의해 상처받기 쉬운 취약성을 공통적으로 갖기 때문에 “직접 겪은 것과 같은 폭력으로부터 다른 이들을 보호하겠다고 맹세하게 만들 원칙”(조주영, 2018:50)이 나올 수 있다고 주장한다. 신체의 취약성과 수동성을 알고 “의존성과 자기-지식에 대한 한계를 인정하는 것”은 “윤리적이고 정치적인 것을 마련하기 위한 출발점이라고 주장한다”(조주영, 2018:51). 오히려 “자신의 상상된 완전성(wholeness)”을 고집할 때 존재는 “타자들의 취약성, 의존성, 노출과 같은 특질을 착취”(조주영, 2018:53)하는 폭력을 행사하게 된다.

버틀러의 인간실존의 취약성 개념은 공동거주(cohabitation)가 윤리정치적 명령이라는 규범의 전제가 된다(조주영, 2018:54). 특히 난민과 무국적자 등과 같이 ‘불균등한 위태로움(precarity)’의 상황에 있는 존재들과의 공동거주는 그들의 윤리적 요구에 대한 의무(obligation)임을 주장한다(버틀러, 2016). 다시 말하면, 지구상에서 선택하지 않은 공동거주(unchosen cohabitation)의 삶은 “인간 조건의 변치 않는 특성”(조주영, 2018:54)이지만, 특히 무국적자와 난민 등 선택하지 않은 사람들과 ‘의지와 무관한 근접성’(unwilled proximity)으로 공동거주하는 것은 윤리적 의무임을 설명한다. 그리고 무국적자와 난민 등이 처한 ‘불균등한 위태로움’(precarity)의 개념에 대해 자세히 설명한다.

버틀러에게 불균등한 위태로움의 개념은 ‘위태로운 삶(precarius life)’, 즉 인간 존재의 근원적 취약성과 상호의존성의 개념과 관련있다(조현준, 2017:373). ‘불균등한 위태로움’은 “특정 인구가 실패한 사회 경제 지원 네트워크로 인해 다른 사람보다 더 고통 받으며 상해와 폭력과 죽음에 차등적으로 노출되는 상황”(Butler, 2015:33; 조현준, 2017:371 재인용)을 말한다. 인간 실존이 처한 위태로움 또는 불안정성(precariusness)의 “차등적 분배”가 바로 버틀러가 정의한 ‘불균등한 위태로움’(precarity)이다. 불균등한 위태로움은 “인간의 근본적 취약성이 최대화되고 자의적 국가 폭력에 대한 노출이 극대화되는 정치로 인해 유도된 상황”(조현준, 2017:370)이다.

버틀러의 불균등한 위태로움 개념의 특징은 수행성(performativity)이라는 점이다. “규범의 실행인 동시에, 정치적으로 유도된 불안정(precariusness)의 차등적 분배”

(조현준, 2017:370)이다. 즉 “현실 정치의 수행성과 보다 직접적이고 구체적으로 관련”되어 있으며 “사회적이고 경제적인 조건이지, 어떤 하나의 정체성이 아니다.”(Butler, 2015:58; 조현준, 2017:370 재인용). 버틀러는 아렌트의 ‘인간의 조건’으로서의 ‘다수성’ 개념에 기반하여, 불균등한 위태로움에 대한 윤리적 의무로서 공동거주의 개념을 설명한다(조현준, 2017). 아렌트가 강조하듯이, 버틀러는 다수성이 인간의 정치적 삶의 절대적 구성조건이라는 점에서 기반하여 타자를 보존해야 할 규범성을 설명한다(Butler, 2015:121-122). 즉 공동거주의 윤리적 의무의 개념은 불균등한 위태로움을 최소화하고 경제적 정치적 평등을 확립할 것을 요구하는 것으로 확대될 수 있다고 주장한다.

한편 버틀러는 불균등한 위태로움(precaarity)에 대한 윤리적 의무이자 취약성과 수동성에 기반한 책임으로서 비통함(grievability)에 주목한다. 버틀러(2008, 2013)는 ‘삶을 영위할 능력’(livability)으로서 ‘비통할 능력’ 또는 ‘애도받을 능력’(grievability)을 강조한다. 버틀러에게 인간답게 산다는 것은 “시민으로서의 합당한 권리를 누리고 사는 것인 동시에 죽은 사람에 대한 합당한 슬픔을 표현할 능력”과 ‘이해하는 능력(intelligibility)’, 즉 “자신이 다 알지 못하는 내적 불확실성이라는 것을 인정하고, 자율적 결정정보다는 타율적 관계성에 기대어 있는 것임을 깨닫는”(조현준, 2014:105) 능력을 포함한다.

버틀러(2008)는 비통이 인간실존의 관계성을 드러내고 그 관계성에 대한 책임을 환기시킨다고 설명한다(허정, 2013:434). 비통하기 또는 애도하기(mourning)는 인간 실존이 겪은 “폭력과 그로 인한 상실을 타자들 역시 겪고 있음”(허정, 2013:435)을 안다는 것이다. 그리고 “‘내’가 폭력으로부터 보호받아야 하듯이 타인 역시 그러한 폭력으로부터 보호”(허정, 2013:436)받아야 함을 안다는 것이다. 버틀러(2008)는 비통하기 또는 애도하기는 “고통 자체와의 동일시”(버틀러, 2008:59)를 의미하고 이는 “공동체 형성으로 나아갈 중요한 자원”(허정, 2013:434)이 된다고 설명한다. 즉, 존재의 공통된 취약성을 깨닫고 타자와의 상호의존성을 깨닫는 것을 말한다. 나아가 비통하기는 존재의 취약성이 불공평하게 배치되는 사회구조의 기제를 깨닫고 그에 저항하는 자원이 된다고 설명한다(허정, 2013).

버틀러(2008:47-60)는 “비통 또는 애도의 능력이 특정한 정치적 목적에 이용될 것이 아니라 폭력에 대항하기 위한 보편적 삶의 감수성으로 발전되어야 한다.”(허정, 2013:106)고 주장한다. 버틀러(2008)는 우울의 개념과 대비하여 애도에 대해 “자신이 겪은 상실에 의해 자신이 어찌면 영원히 바뀔 수도 있음을 받아들일 때 일어나는 것”으로 전유할 것을 주장한다. 그 상태에 오래 머물러 있으면서 “자신의 취약성을 인정하고, 자신의 취약성을 다른 이들의 취약성에 대한 고려로 전환”함으로써 “이미 자신을 이루고 있는 타자의 취약성에 대한 배려로 바꾸어”(허정, 2013:437) 갈 것을 주장한다.

취약성의 불균등함, 그리고 애도받음의 불균등함에 대한 성찰과 저항의 순간으로 바꾸어야 한다는 것이다(버틀러, 2008:60-61; 허정, 2013:438). 버틀러(2008)는 애도하기 또는 비통하기가 고립 또는 탈정치화가 아닌, “공동체에 대한 느낌을 제공하고 우리의 근본적인 의존성과 윤리적 책임감”(버틀러, 2008:49, 204; 허정, 2013:438 재인용)을 제공한다고 강조한다. 단지 우울 또는 나르시시스트의 자기 부정에서 벗어나 변화와 저항의 정치를 수행할 것을 주장한다. 애도 또는 비통의 그 순간, 인간 실존은 타인보다 더 위태로움에 처해있고 타인보다 덜 애도 받는 존재들의 정치적 경제적 사회적 조건을 구성하는 관행, 습관, 권력, 지식 등을 드러내고 균열시킬 수 있는 행위가 수행되는 것이다. 즉 애도하기 또는 비통하기는 불균등한 위태로움의 부당성의 인정, 즉 위태로움에 대한 균등한 사회적 안전망의 “생성을 간청하는 것, 변형을 부추기는 것, 언제나 타자와 연관이 있는 미래를 탄원하는 것”(양효실, 2014:53)이다.

### 3. 책임으로서의 환대와 우애: 데리다의 논의

자크 데리다(Jacques Derrida)는 버틀러와 마찬가지로 레비나스의 책임 윤리를 선택적으로 차용한다. 그리고 응답으로서의 책임, 계산 불가능성으로서의 책임, 비호혜성으로서의 책임의 특징을 설명한다. 데리다가 환대(hospitality)와 우애 또는 친구됨(friendship)의 개념에 대해 설명할 때 계산 불가능성과 비호혜성을 강조하는 점은, 그가 정치적 시민이 져야 할 책임의 일환으로 환대와 우애를 규정함을 암시한다.

데리다(1996)는 책임의 응답성(responsiveness)을 강조한다. 책임에 대해 행위자의 행위 결과나 행위자의 권한 또는 자유의지와 연관시키는 근대 서양철학의 전통과 달리, 레비나스의 응답으로서의 책임 윤리를 수용한다. 그리고 책임의 계산불가능성, 비호혜성, 비대칭성을 강조한다(문성원, 2001:40-41). 레비나스의 응답으로서의 책임 윤리는 ‘부름이나 호소에 대한 응답’을 말한다.

먼저 데리다(1996)는 응답으로서의 책임과 계산으로서의 책무(accountability) 개념을 구분한다. 그는 “응답에 대한 반응을 계산하고 그에 대응하는”것으로서의 책무와는 달리, 응답으로서의 책임은 “대가를 기대하지 않는 응답”(문성원, 2001:41)임을 강조한다. 일방적인 선물 또는 증여(gift)의 성격을 띠는 것이 응답으로서의 책임이라고 설명한다. 그리고 사회적 관계 혹은 사회적 유대에 의해 선물 또는 응답으로서의 책임이 가능하다고 설명한다(문성원, 2001:40-41). 응답으로서의 책임은 그 부름이나 호소의 내용을 지식으로 온전히 알 수 없고 따라서 부름이나 호소에 “상응하여” 응답하는 것은 불가능하다. 따라서 응답으로서의 책임은 비호혜적이다. 데리다(1996)는 소크라테

스와 예수의 ‘생명의 증여’가 호소와 응답간의 상응성의 계산이 불가능한 책임의 전형이라고 설명한다(데리다, 1996; 문성원, 2001:44-47).

한편, 데리다(2004)는 이방인, 즉 절대 타자에 대한 환대의 개념에 대하여 무조건적 환대와 조건적 환대의 개념으로 나누어 설명하고 환대의 행위가 법으로 규정될 때의 한계에 대하여 분석한다(이상원, 2017). 여기서 절대 타자의 개념은 관습과 법규범을 공유하는 정치공동체 구성원들 관점에서 자신들의 관습과 법규범에 균열을 가져올 수도 있는 낯선 존재를 뜻한다. 데리다는 이런 점에서 이방인이 특정 정치공동체의 법규범과 관습에 “짜울 수 있는 힘”(이상원, 2017:7)을 갖고 있다고 강조한다.

데리다(2004)는 환대가 초대와는 다르다는 점을 강조한다. 환대는 특정 정치공동체의 규칙과 상황에 따라 원하는 손님을 선택적으로 초대하는 것이 아니다. 고대 그리스 아테네에서와 같이 문화와 언어를 달리 하는 이들에 대해 신원을 확인하지 않은 채 받아들이는 것이 환대라고 설명한다(김은주, 2018(c):274-275). 유대교의 사교습관을 바탕으로 환대의 개념을 설명한 레비나스(1961/2018)는 “내가 타자를 맞이하기 전에, 내 집이 나를 맞이하고 이 집의 환대에 힘입어 나는 무언가를 모으고 경작할 수 있게”(김은주, 2018(c):275 재인용)되었음을 들어 주체에 대한 타자의 환대의 우선성을 그의 책임 윤리의 전제로 삼는다.

한편, 데리다(2004)는 조건적 환대와 무조건적 환대의 개념을 다음과 같이 구분한다. 특정 정치공동체(polis)는 특정 법체제를 통하여 이방인을 맞아들일 때 그의 권리와 의무, 그들에 대한 규율을 규정한다. 각자의 정치공동체에서 각자의 언어와 문화로 살아온 행위자들이 대면할 때 발생하는 충돌과 갈등에 대하여 법체제는 각 공동체간에 소통 가능한 언어로 규율할 수 있어야 한다. 따라서 법체제에 의한 환대는 조건적이며 한정적 열림의 성격을 내재한다(이상원, 2017:8-12).

반면 데리다(2004)는 무조건적 환대 개념에 대하여, 각 정치공동체의 지식, 관습과 법규범을 초월한, ‘계산불가능하고 예측불가능한, 레비나스의 개념인’ “절대적 타자”에 대한 절대적 수용이라고 설명한다(이상원, 2017:12). 무조건적 환대란 결국 받아들이는 이들의 존재적 절대 열림의 성격이 드러나는 순간이자 받아들여지는 이들의 환원 불가능한 존재적 순수성이 드러나는 개념이다. 절대적 타자에 대한 기대나 예측을 넘어선, 보상이나 기여를 넘어선 절대 수용의 개념이 곧 무조건적 환대이다.

데리다가 조건적 환대와 무조건적 환대의 개념을 구분함으로써 제안하는 바는, 법체제가 규정하는 환대의 규율성에 치중하지 않고, 순수 존재에 대한 무조건적 “절대적 환대 가능성에 대한 열린 사유”(이상원, 2017:12)이다. “마치 정의가 법과 분리될 수 없지만 아직 그렇게 가깝지 않은 것”(데리다, 2004; 이상원, 2017:13 재인용)과 같이, 법과 환대의 모순성과 조건적 환대와 무조건적 환대의 긴장성에 대한 열린 성찰이다.

데리다(2005)의 친구에 대한 우애 개념은 데리다 특유의 해체주의적 논리를 반영한

개념이다. 데리다의 우애의 개념은 “무조건적이면서 조건적인 환대”(김은주, 2018(c):261)의 해체된 개념이다. 데리다(2005)에게 우애는 “동일성과 유사성에 기반한 전통적 우애 개념의 해체를 거친 것”(김은주, 2018(c):263)이다. 아리스토텔레스의 친구, 즉 “나의 또 다른 자아(another self)”(유지황, 2016:24)로서의 친구를 거부한다. 그리스 로마의 우애의 특징인 “상호성, 동질성, 내재성, 유한주의, 계산가능성”과 기독교의 우애의 특징인 “이질성, 초월성, 비대칭, 무한, 계산불가능성”(김은주, 2018(c):271)의 해체를 거친 “친함/합치(oikeiosis) 없는 우애”(김은주, 2018(c):263)이다. 그리고 현존(presence)이 아닌 “도래할 어떤 것”(김은주, 2018(c):271)이라고 말한다.

데리다의 우애 개념에서 가장 주목할 점은 바로 “개별자의 독특성”과 “관계 자체의 독특성”에 대한 존중으로서 우애를 설명하고 있다는 점이다(김은주, 2018(c):263). 이를 통하여 친구됨 혹은 친구관계가 갖는 모순성과 긴장성을 드러낸다. 친구 관계는 한편으로는 동등한 자들간의 관계를 전제로 한다. 그리고 호혜성을 서로에게 기대할 수 있다. 그러나 다른 한편, 친구 관계에서는 “공통의 척도가 없다.” (김은주, 2018(c):264). 교환 또는 거래 관계임을 거부한다. 동등성과 비례성의 우애 관계이자 비대칭성과 계산불가능성의 우애 관계는 상호 모순적으로 공존한다(김은주, 2018(c):264-265).

데리다(2005)는 관계내의 행위자의 독특성을 존중하는 우애는 동질성을 해체하는 개념이라고 강조한다. “완전히 타자인 친구들, 접근불가능한 친구들, 홀로인 친구들, 왜냐하면 비교불가능하고, 공통분모가 없고, 상호성도 없고, 동등성도”(김은주, 2018(c):270) 없는 관계가 곧 그가 말하는 우애이다. 고독을 공유하는, 일치할 거부하는 타자인 친구, “친함(oikeiosis)이 없는 친구”(김은주, 2018(c):268)가 데리다가 의미하는 우애의 실천자들이다. 이러한 데리다의 우애 개념은 그의 책임 개념의 절정이라 하겠다. 절대적 타자의 부름과 호소에 응답하는 것은 친구에 대한 우애(philía)의 실천이라 할 수 있기 때문이다(김은주, 2018(c):270).

더 나아가 데리다(2005)는 우애가 “법 너머의 법”(유지황, 2016:137)으로서, 우애의 정치는 곧 정의라고 주장한다. 조건적 환대의 가능조건인 법체제가 보여주듯이, 법은 확실적인 적용을 전제한다. 반면 우애는 독특성과 구체성에 따라 끊임없이 도래하는 개념이다. 데리다는 그의 독특한 해체주의적 논리에 따라, 정의에 대한 호소와 요구에 대한 응답으로서 법과 우정을 비교한다. 데리다(2005)는 “법의 제정과 실행에 앞서 존재하는 정의의 외침”(유지황, 2016:26)에 대해 법으로서는 충족될 수 없음을 설명한다. 그리고 “정의를 향해 책임을 다하고자 하는 사랑과 배려의 연대”를 우애의 정치라고 제안한다(유지황, 2016:26). 즉 우애는 정의에 대한 힘을 갖고 있다. 독특성과 특수성에 대해 무한히 응답하는 책임으로서의 정의가 곧 데리다의 우애 개념인 셈이다(유지황, 2016:27).

#### 4. 소결

이상의 영, 버틀러, 데리다의 책임에 대한 논의를 고찰한 결과, 향후 장애인에 대한 국가와 지역사회의 책임으로서 사회서비스 정책이 고려할 할 내용을 정리하면 다음과 같다.

첫째, 사회서비스 정책을 구상할 때 반드시 유념해야 할 점은 사회구성원은 상호 연결되어 있다는 점이다. 따라서 비록 의도하지 않았더라도 자기결정과 자기발전을 방해하는 지배와 억압의 구조적 부정의의 유지와 재생산 수행을 실천한 만큼, 덜 부정의한 구조와 과정을 만들 시민으로서의 책임을 져야 한다. 부정의에 대한 책임 또는 정의를 위한 책임은 정치하기, 즉 구조적 부정의의 담론화와 문제화, 그리고 정치공동체의 조직화, 조율 및 협력을 통한 구조적 변화 요구를 할 수 있어야 한다. 그리고 정치과정과 그 결과에서, 동일성을 강제하지 않는 차이의 정치가 수반되어야 한다.

둘째, 장애인을 위한 사회서비스 정책은 인간실존의 수동성과 취약성, 사회정치구조의 불균등한 위태로움은 인간 상호간에 책임을 져야 할 존재론적 책임에 기반해야 한다. 모든 인간들은 불균등한 위태로움의 상황에 처한 사람들, 자발적으로 공동거주하기로 선택하지 않은 사람들 또는 의도치 않게 근접한 사람들과 공동 거주할 의무가 있음을 지역사회 주민들에게 소통할 필요가 있다. 그리고 장애인의 차별로 인한 상실감에 대하여 비통해 함으로써 지역주민들은 타인과 나의 취약성의 공통성을 인정하고 타인의 불균등한 위태로움으로 인한 새로운 권리를 인정하고 그들의 사회안전망의 구축과 변형을 지속적으로 모색하여야 한다.

셋째, 장애인의 탈시설과 지역사회 통합돌봄 모형을 비롯한 사회서비스 정책은, 지역주민 모두가 정치공동체 내부자 입장에서 자신의 존재와 공동체 법규범에 균열을 가져올 위험을 감수하고 이방인 또는 타자의 공동체 소속의 요구에 응답하는 것이 책임으로서의 환대라는 관점에서 모색될 필요가 있다. 법에 의한 환대가 규율과 관리가 부과되는 조건적 환대인 만큼, 이를 초월하는 실존적 무조건적 환대에 대한 열린 사유가 필요하다. 그리고 환대의 확장 개념으로서 우애, 즉 동질성과 유사성을 초월한, 비호혜적이고 동질성과 유사성에 기반하지 않고 동시에 이를 강제하지 않는, 친함 없는 응답으로서의 우애가 필요하다. 특히 모든 사람들을 획일화하는 법이 갖는 한계를 초월하여, 개인들의 개별적 부름과 호소에 응답하는 우애의 우위성은 주목할 만하다.

## V. 결론

본 연구는 다양하고 중층적인 폭력 현상에 대하여 포괄적으로 개념화할 수 있는 이론적 준거들의 필요성에 주목한다. 실정법의 위반으로서의 혐의의 폭력 현상뿐만 아니라 문화, 관행, 제도를 통하여 소위 합법적으로 이루어지는 거시적 구조적 폭력 현상에 대해서도 폭력으로 개념화할 수 있는 이론적 준거들은 장애인에 대한 구조적, 문화적 폭력에 대한 사회적 국가적 개입의 이론적 철학적 토대를 제공하기 때문이다. 또한 본 연구는 장애인에 대한 책임에 대하여, 폭력행위자와 국가의 책임만 강조하고 신고의무자의 확대에만 치중하는 법과 제도의 한계에 주목한다. 문화, 관행, 제도에 내재되어 있는 장애인에 대한 차별과 폭력이 유지되고 재생산되는데 수행적으로 동참한 사회구성원 모두의 책임을 주장할 수 있는 이론적 논거의 필요성에 주목한다. 이를 통하여 향후 장애인이 안심하고 지역사회에 정착하는데 필수적인 비폭력지역사회를 구성하는데 모든 구성원들이 적극적으로 협력할 수 있는 이론적 철학적 토대를 제공하고자 한다.

본 연구는 근대 폭력 연구의 창시자라고 할 수 있는 갈통, 법과 제도의 내재적 폭력성을 비판한 아감벤, 인권 개념에 대해 새로운 해석을 제시한 아렌트와 발리바르의 이론을 살펴보았다. 또한 구조적 부정의에 대한 책임을 주장한 영, 인간실존의 취약성과 수동성에 기반한 책임을 설명한 버틀러, 레비나스의 응답으로서의 책임을 발전시킨 데리다의 이론을 고찰하였다. 그 결과 다음을 주장한다.

첫째, 장애인의 탈시설과 지역사회 생활을 위한 사회서비스 정책은 혐의의 폭력 뿐만 아니라 욕구실현의 방해, 법과 제도의 예외상태, 인권의 불인정 개념을 광의의 폭력으로 검토할 필요가 있다. 장애인의 생존욕구, 복지욕구, 자유욕구, 정체성 욕구를 방해하는 모든 유형 폭력에 대해 국가와 사회는 적극 개입할 필요가 있다. 또한 장애인을 주변화하고 파편화하며 부정적 선입견을 확산시키고 차별을 정당화하는 구조적 문화적 폭력에 대해 사회서비스 정책은 적극 개입하여야 한다.

둘째, 광의의 폭력으로서의 예외상태의 대표적인 사례인 거주시설 및 특수학교에 대해 국가와 사회는 윤리정치적 관점에서 적극적으로 개입할 필요가 있다. 장애인 탈시설 정책은 물론 장애아동과 청소년의 통합학교 확대를 적극 모색하고 이를 위하여 장애활동지원사업과 장애아동통합돌봄사업을 비롯하여 다양한 장애인 지역사회 통합 및 사회서비스정책이 추진되어야 한다. 특히 여성장애인과 발달장애인의 탈시설 및 지역사회 생활을 위해 보다 더 적극적이고 정교한 사회서비스 기획과 실행을 추진하여야 한다. 그리고 모든 장애인들이 자유롭고 평등한 지역사회에 참여하고 소통할 수 있는 절차적 권리와 실질적 권리를 보장하여야 한다.

셋째, 국가와 사회는 사회 연결 모형과 인간실존의 취약성과 수동성과 불균등한 위태로움을 근간으로 하여, 사회서비스 정책과 장애인식개선교육에 대해 새로운 개념의 책임 패러다임 전환을 모색할 필요가 있다. 장애인권익옹호기관은 물론 지역사회의 장애인복지관과 공공기관은 공무원부터 소상공인 및 자영업 종사자에 이르기까지 장애인의 이웃 모두에게 장애인식개선교육을 위해 노력할 필요가 있다. 장애의 개별 모델 및 비극적 모델에 입각한 대부분의 장애인식개선교육에서 벗어나, 모든 시민들이 장애인의 탈시설과 지역사회 생활을 위하여 서로의 관계를 조직하고 행동을 더 정당하게 조율하며 공적인 소통에 참여하도록 그 내용과 대상을 재조정할 필요가 있다. 서울의 장애인 인권옹호 시민 활동가 사업이 그 예일 수 있다. 정치, 공동거주와 비통합, 환대와 우애의 개념을 포괄하는 책임의 패러다임으로 장애인식개선교육은 물론 장애인 사회서비스 정책을 모색할 필요가 있다. 지역주민들의 환대와 우애의 힘, 즉 이질성과 차이를 유지한 채 장애인이 폭력으로부터 안심하고 지역사회에 정착할 수 있도록 환대와 우애의 힘을 발휘할 수 있는 방안을 사회복지사와 사회복지기관은 적극 모색할 필요가 있다.

[참고문헌]

- 강상진, 2003, “아리스토텔레스의 필리아(philia)”, 『인간연구』 4, 105-123.
- 관계부처합동, 2018, “제5차 장애인정책종합계획(안) [2018-2022]”.
- 김동일 외, 2018, 『장애인식개선교육 중장기 로드맵 및 발전방안 연구』, 서울: 한국장애인개발원.
- 김석환, 이현주, 김지현, 2018, “장애인의 폭력 및 차별경험과 자살생각에 관한 융합 연구”, 『한국융합학회논문지』 9(10), 347-353.
- 김성희, 2015, “장애인의 차별실태와 정책과제”, 『보건복지포럼』 8월호, 6-15.
- 김성희 외, 2017, 『2017년 장애인 실태조사』, 세종: 보건복지부, 한국보건사회연구원.
- 김용득, 2018, “탈시설과 지역사회중심 복지서비스 구축, 어떻게 할 것인가?: 자립과 상호의존을 융합하는 커뮤니티 케어”, 『보건사회연구』 38(3), 492-520.
- 김은주, 2018(a), “정의와 차이의 정치—아이리스 마리온 영의 정의로의 의미에 대하여”, 『시대와철학』 29(4), 7-40.
- 김은주, 2018(b), “탈근대의 윤리적 주체화와 책임의 새로운 지평: 들뢰즈와 버틀러의 윤리적 주체화”, 『한국여성철학』 29, 1-28.
- 김은주, 2018(c), “데리다와 공동체 없는 정치: 갈등과 고독을 보존하는 우애와 환대의 윤리”, 『철학연구』 122, 255-285.
- 김정환, 2011, “폭력과 저항: 발리바르와 지젝”, 『한국사회와 철학』 21, 363-390.
- 문성원, 2001, “책임 문제에 대한 철학적 일고찰”, 『시대와철학』 12(1), 33-55.
- 문성훈, 2010, “폭력 개념의 인정이론적 재구성”, 『한국사회와철학』 20, 63-96.
- 서관모, 2008, “반폭력의 문제설정과 인간학적 차이들: 에티엔 발리바르의 포스트 마르크스적 공산주의”, 『마르크스주의연구』 5(2), 259-286.
- 서관모, 2018, “반폭력의 문제설정에 대하여: 정치의 재구조를 위한 에티엔 발리바르의 이론 작업”, 『마르크스주의연구』 15(1), 14-46.
- 아이리스 매리언 영, 1990(2017), 『차이의 정치와 정의』, 김도균, 조국 역, 모티브북.
- 아이리스 매리언 영, 2011(2013), 『정치적 책임에 관하여』, 허라금, 김양희, 천수정 역, 서울: 이후.
- 양효실, 2014, “시대와 철학 타자와 실패의 윤리: 주디스 버틀러와 엘리자베스 코스텔로의 교차로에서”, 『시대와철학』 25(4), 41-71.
- 에마뉘엘 레비나스, 1961(2018), 『전체성과 무한』, 김도형, 문성원, 손영창 역, 서울: 그린비.
- 에티엔 발리바르, 2007, 『대중들의 공포: 맑스 전과 후의 정치와 철학』, 최원, 서관모 역, 서울: 도서출판b.

- 에티엔 발리바르, 2012, 『폭력과 시민다움: 반폭력의 정치를 위하여』, 진태원 역, 서울: 난장.
- 유지황, 2016, “우정의 정치학-토마스 아퀴나스와 자끄 데리다의 우정 이해 비교 분석”, 『철학연구』 42, 1-36.
- 이문영, 2014, “폭력 개념에 대한 고찰: 갈통, 벤야민, 아렌트, 지젝을 중심으로”, 『역사비평』 106, 323-356.
- 이문영, 2015, “21세기 폭력의 패러다임과 폭력·비폭력의 경계: 발리바르, 데리다, 아감벤의 폭력론을 중심으로”, 『평화학연구』 16(1), 7-30.
- 이상원, 2017, “데리다의 환대 개념의 정치적 긴장성: 고대정치 철학적 해석과 사유를 중심으로”, 『한국정치학회보』 51(4), 5-23.
- 이유신, 김한성, 2016, “장애인의 자살생각과 자살시도:가구소득과 차별경험의 영향을 중심으로”, 『한국장애인복지학』 (33), 5-34.
- 이유태, 2008, “책임에 대한 철학적 성찰: 레오나스와 요나스를 중심으로”, 『현대유럽 철학연구』 17, 한국하이데거학회, 63-94.
- 이정민, 2017, “장애인권익옹호기관의 정착 및 발전 방안”, 장애인권익옹호기관의 성공적 정착과 발전방향 모색 토론회 자료집, 2017년 6월 14일 국회의원회관 제9간담회의실.
- 이현재, 2011, “지구화 시대 도시 정의를 위한 시론: 분배 정의와 차이 인정을 중심으로”, 『시대와철학』 22(2), 349-377.
- 임미원, 2010, “법의 자기 정당화의 위기: 아감벤의 칸트 법개념 비판을 중심으로”, 『법학논총』 29(3), 25-43.
- 임미원, 2012, “홉스의 법 및 정치사상에 대한 재해석 가능성: 슈미트, 아감벤, 푸코, 아렌트의 홉스 해석을 중심으로”, 『법과 사회』 42, 280-318.
- 임미원, 2018, “한나 아렌트의 ‘시작으로서의 자유’ 및 ‘다수성’ 개념”, 『법철학연구』 21(2), 219-248.
- 임미원, 2019, “아렌트의 ‘권리를 가질 권리’ 개념의 기초적 고찰”, 『법철학연구』 22(1), 203-234.
- 자크 데리다, 2004, 『환대에 대하여』, 남수인 역, 동문선.
- 전해정, 2016, “아이리스 영의 정치적 책임과 비실증주의 법개념론: 위안부 문제해결을 위한 법적 책임의 근거를 모색하며”, 『한국여성철학』 26, 177-203.
- 조르조 아감벤, 1995(2008), 『호모 사케르』, 박진우 역, 서울: 새물결.
- 조르조 아감벤, 1996(2009(b)), 『목적 없는 수단』, 김상운, 양창렬 역, 서울: 난장.
- 조르조 아감벤, 2003(2009(a)), 『예외상태』, 김향 역, 서울: 새물결.
- 조주영, 2018, “‘취약성’ 개념을 통한 상호주관적 인정관계의 재구성: 인정에 대한 버틀러의 논의를 중심으로”, 『한국여성철학』 30, 35-59.

- 조한진 외, 2017, 『중증·정신장애인 시설생활인에 대한 실태조사』, 서울: 국가인권위원회.
- 조현준, 2014, “갈림길을 마주한 불확실한 삶: 호모 비오랑스의 윤리적 가능성”, 『시대와 철학』 25(4), 98-129.
- 조현준, 2017, “한나 아렌트의 비선택적 공거와 주디스 버틀러의 프레카리티 정치학: 몸의 정치학과 윤리적 의무”, 『비교문화연구』 48, 경희대학교 비교문화연구소, 361-389.
- 주디스 버틀러, 2004(2008), 『불확실한 삶: 에도와 폭력의 권력들』, 양효실 역, 경성대학교.
- 주디스 버틀러, 2005(2013), 『윤리적 폭력 비판: 자기 자신을 설명하기』, 양효실 역, 인간사랑.
- 주디스 버틀러, 2016, 『주디스 버틀러, 지상에서 함께 산다는 것: 이스라엘 팔레스타인 분쟁, 유대성과 시온주의 비판』, 양효실 역, 시대의창.
- 지그문트 바우만, 레오니다스 돈스키스, 2013(2015), 『도덕적 불감증』, 최호영 역, 서울: 책읽는 수요일.
- 최명민, 권자영, 김기덕, 2016, “정신보건영역의 탈시설화에 대한 사회적 공간이론의 탐색적 적용”, 『한국사회복지학』 68(4), 225-246.
- 칼 슈미트, 1934(2010), 『정치신학』, 김항 역, 그린비.
- 한나 아렌트, 1951(2006), 『전체주의의 기원1』, 이진우, 박미애 역, 파주: 한길사.
- 한나 아렌트, 1969(1999), 『폭력의 세기』, 김정환 역, 서울: 이후.
- 허라금, 2015, “위험시대 ‘재난’과 정치적 책임”, 『철학연구』 108, 71-92.
- 허 정, 2013, “유한성과 취약성이라는 공통성—장-뤽 낭시와 주디스 버틀러의 공동체론”, 『다문화콘텐츠연구』 14, 409-450.
- 허주연, 2017, “지역장애인권익옹호기관 관점의 개선방안”, 장애인권익옹호기관의 성공적 정착과 발전방향 모색 토론회 자료집, 2017년 6월 14일, 국회의원회관 제9간담회의실.
- 홍성수 외, 2016, 『혐오표현 실태조사 및 규제 방안 연구』, 서울: 국가인권위원회.
- Etienne Balibar, 2007, “(De)Constructing the Human as Human Institution: A Reflection on the Coherence of Hannah Arendt’s Practical Philosophy”, *Social Research* 74(3), 727-738.
- Francis C. Wade, 1971, “On Violence”, *The Journal of Philosophy* 68(12), 369-377.
- Iris Marion Young, 1990, *Justice and the Politics of Difference*, Princeton, NJ: Princeton University Press.

- Iris Marion Young, 2004, *Precarious Life: The Powers of Mourning and Violence*, NY: Verso.
- Iris Marion Young, 2005, *Giving an Account of Oneself*, NY: Fordham University Press.
- Iris Marion Young, 2012, *Parting Ways: Jewishness and the Critique of Zionism*, NY: Columbia University Press.
- Iris Marion Young, 2015, *Notes Toward a Performative Theory of Assembly*, Cambridge: Harvard University Press.
- Jacques Derrida, 2008, *The Gift of Death*, IL: University of Chicago Press.
- Jacques Derrida, 1992, "Force of Law: The Mystical Foundation of Authority." *In Deconstruction and the Possibility of Justice*, Edited by Drucilla Cornell, Michel Rosenfeld, and David G. Farson, New York: Routledge.
- Jacques Derrida, 1995(2005), *The Politics of Friendship*, Translated by George Collins, London, UK: Verso.
- Jacques Derrida, 1992(1996), *The Gift of Death*, IL: University of Chicago Press.
- Jacques Derrida, 2000, *Of Hospitality*, translated by Rachel Bowlby, Stanford: Stanford University Press.
- Judith Butler, 2013, *Parting Ways: Jewishness and the Critique of Zionism*, Columbia University Press.
- Judith Butler, 2015, *Notes Toward a Performative Theory of Assembly*, Cambridge: Harvard University Press.
- J. Galtung, 1969, "Violence, Peace and Peace Research", *Journal of Peace Research*, 6(3), 167-191.
- Michel Wieviorka, 2003, "The New Paradigm of Violence," Jonathan Friedman(ed.), *Globalization, the State, and Violence*, Walnut Creek, Lanham, New York, Oxford: Altamira Press.
- Michel Wieviorka, 2009, trans. D. Macey, *Violence: a New approach*, Los Angeles, London, New Delhi, Singapore, Washington DC: Sage.
- Seyla Benhabib, 2002, "Political Geographies in a global World: Arendtian Reflections", *Social Research* 69(2), 546.
- "문재인정부 장애인정책, 70개 추진과제 확정", 국무조정실 보도자료, 2018년 3월 5일, <https://www.gov.kr/portal/ntnadmNews/1372030>.

폭력과 책임 개념에 관한 사회정치이론 고찰: 장애인의 탈시설과 지역사회 생활을 위한  
사회서비스 정책의 윤리정치적 토대 마련을 위한 시론 169

- “서로 때려.. 경찰, 장애인에게 폭행 강요한 재활교사 수사...재활원이 고발장 제출”, 경향신문, 2019년 2월 21일, [http://news.khan.co.kr/kh\\_news/khan\\_art\\_view.html?art\\_id=201902212112001](http://news.khan.co.kr/kh_news/khan_art_view.html?art_id=201902212112001).
- “17년간 돈 안주고 일만...장애인 노동 착취한 부부 중형”, 중앙일보, 2018년 11월 16일, <https://news.joins.com/article/23132583>.
- “여성장애인 가정폭력 지원체계 마련 정책포럼”, 미디어생활, 2017년 11월 24일, <http://www.imedialife.co.kr/news/articleView.html?idxno=18687>.
- “장애인 거주시설의 성폭력, 구조적 원인과 대안”, 참여연대 복지동향, 2018년 4월 1일, <https://www.peoplepower21.org/Welfare/1557614>.
- “장애인은 그저 가만히 있으라”, 한겨레21, 2019년 4월 24일, [http://h21.hani.co.kr/arti/cover/cover\\_general/47044.html](http://h21.hani.co.kr/arti/cover/cover_general/47044.html).
- “장애에 대한 부정적 인식과 편견, 차별 여전한 지역사회”, 에이블뉴스, 2018년 7월 6일, <http://www.ablenews.co.kr/News/NewsContent.aspx?NewsCode=004720180706165855948354&CategoryCode=0047>
- “장애 여학생 성폭행 혐의, 태백 특수학교 교사 구속”, 중앙일보, 2018년 7월 20일, <https://news.joins.com/article/22819831>.
- “특수학교 잇단 폭행, 폐쇄적 구조가 폭력 키웠다”, 한겨레신문, 2018년 10월 12일, [http://www.hani.co.kr/arti/society/society\\_general/865538.html](http://www.hani.co.kr/arti/society/society_general/865538.html).
- “폭행, 갈취, 강제노역...2016년판 형제복지원인가”, 한겨레신문, 2016년 8월 26일, [http://www.hani.co.kr/arti/society/society\\_general/758621.html](http://www.hani.co.kr/arti/society/society_general/758621.html).

[국문초록]

## 폭력과 책임 개념에 관한 사회정치이론 고찰 : 장애인의 탈시설과 지역사회 생활을 위한 사회서비스 정책의 윤리정치적 토대 마련을 위한 시론

황 보 람

(부산대학교 사회복지학과)

본 연구는 폭력과 책임의 개념에 대한 사회정치이론을 고찰함으로써, 장애인의 탈시설과 지역사회 생활을 위한 사회서비스 정책의 윤리정치적 토대를 마련하고 그에 따른 과제를 제시하는 것을 목적으로 한다. 연구의 배경은 다음과 같다. 첫째, 혐의의 폭력은 물론 혐오 및 차별은 장애인의 생명과 삶의 질을 위협하는 함에도, 국가와 사회는 소극적으로 개입하여 왔다. 둘째, 탈시설 및 지역사회 통합돌봄을 추진하는 과정에서 장애인에 대한 폭력과 차별에 대한 개입에 소홀하였다. 셋째, 장애인식개선교육의 중요성에도 불구하고 여전히 그 내용과 대상이 많은 한계를 갖고 있다. 본 연구는 폭력과 책임의 대표적인 사회정치이론가들인 갈통, 아감벤, 아렌트, 발리바르, 영, 버틀러, 데리다의 개념과 이론들을 살펴본 결과 다음을 주장한다. 첫째, 장애인의 탈시설과 지역사회 생활을 위한 사회서비스 정책은 혐의의 폭력뿐만 아니라 욕구실현의 방해, 법과 제도의 예외상태, 인권의 불인정 개념을 광의의 폭력으로 검토할 필요가 있다. 둘째, 광의의 폭력으로서의 예외상태의 대표적인 사례인 거주시설 및 특수학교에 대해 국가와 사회는 윤리정치적 관점에서 적극적으로 개입할 필요가 있다. 셋째, 국가와 사회는 사회 연결 모형과 인간실존의 취약성과 수동성과 불균등한 위태로움을 근간으로 하여, 사회서비스 정책과 장애인식개선교육에 대해 새로운 개념의 책임 패러다임 전환을 모색할 필요가 있다.

---

**주제어:** 폭력, 책임, 갈통, 아감벤, 아렌트, 발리바르, 영, 버틀러, 데리다, 탈시설, 장애인 사회서비스

---

[Abstract]

## An Examination of Socio-Political Theories on the Concepts of Violence and Responsibility:

a Preliminary Study for the Search of the Ethico-political  
Foundations of Social Policies and Deinstitutionalization Policies for  
Persons with Disabilities

Hwang, Bo Ram

(Professor, Department of Social Welfare,  
Pusan National University.)

The purpose of this study is to build an ethical and political foundations and to provide suggestions for social policies and deinstitutionalization policies for persons with disabilities. The research background is as follows. First, The state and society has continued to ignore the various types and levels of violences occurred to persons with disabilities. Second, the state and society has sought to implement deinstitutionalization and community living policy without due regard to the high risks that persons with disabilities would suffer from violences and discriminations in their communities. Third, disability awareness programs have limits in that they still are based on the individual model and tragedy paradigm. This study has examined the concepts developed by social and political theorists, including Galtung, Agamben, Arendt, Balibar Young, Butler, and Derrida, I argue that social policies should seek more actively to deinstitutionalize persons with disabilities and to exterminate various systems of discrimination and alienation. I also argue that the current deinstitutionalization and social policy paradigm should be shifted from capacity of independent living to the equal respect for human rights and civic responsibility.

---

**key words** : Violence, Responsibility, Galtung, Agamben, Arendt, Balibar, Young,  
Butler, Derrida, deinstitutionalization, social policy, persons with disabilities.

---



# 학교 밖 청소년 지원 조례제정 및 개정 현황과 개선방향\*

## -2019년 조례제정 및 개정된 지방자치단체를 중심으로-

김 선 녀\*\*

### 目 次

I. 서론	III. 2019년 지방자치단체 조례 제정 및 개정 내용 분석
II. 이론적 검토	1. 2019년에 시행한 지방자치단체 조례 제정 및 개정 내용분석
1. 학교 밖 청소년의 개념	2. 21개 지방자치단체 학교 밖 지원조례 제정 및 개정에 따른 함의
2. 학교 밖 청소년의 추정 규모	IV. 결론
3. 학교 밖 청소년 지원에 관한 법률 에서의 지방자치단체의 역할	
4. 관련 법 및 조례 제정 현황	
5. 조례의 의의	

## I. 서론

청소년들의 학업중단으로 학교 밖에서 생활하는데 관심을 기울이며 주의 깊게 살펴 보아야 하는 이유는 무엇인가? 청소년들의 학업중단은 이들에게 교육의 기회를 상실케 하여, 이 시기에 필요한 진로개발과 선택, 다양한 생활기술의 발달 등 발달과업 성취를 어렵게 하는 것은 물론 장기적으로는 안정적인 생활을 유지하는데 장애요인이

\* 투고일: 2019.11.17., 심사일: 2019.11.18.-2019.11.22., 게재확정일: 2019.11.22.

\*\* 호남대학교 교양학부 초빙교수

될 직접적인 원인이 될 수 있기 때문이다. 실제로 중학교나 고등학교를 졸업하지 못한 상태에서 학업을 중단하는 청소년들은 다양한 문제행동을 일으킬 가능성이 높고, 성인이 되어서도 자신이 원하는 진로를 개발하지 못하여 실업자가 될 가능성이 매우 높은 것이 현실이다. 또한 중·고등학교 시절의 학업중단은 학업교육 뿐만 아니라 사회성 발달이나 인성교육 등에서도 장애를 초래할 가능성이 많아 개인의 폭넓은 성장 발달과 성숙한 사회인 양성을 방해하기 때문이다.

학업중단청소년들의 통계치는 2012부터 2016년까지 5년간 조금씩 감소하여 0.77%까지 떨어졌던 우리나라의 학업 중단율이 2017년에 0.87%로 반등하여 다시 5만 명을 넘어섰다. 아직 다른 나라들에 비해 낮은 편이지만, 점점 더 자유로운 사고와 다양성을 추구해가는 청소년들이 획일화된 공교육 안에 머물러 주기를 기대하기는 어렵다. 이 점에서 학업중단 억제만을 정책 목표로 삼는 것은 한계가 있다. 중요한 점은 어디서든 학업을 지속하고 성장할 수 있도록 제2의 기회를 주는 것이다.

이러한 현실에서도 학교 밖 청소년지원은 심각한 상황이지만 학교 밖 청소년에 관한 선행연구는 보다 근본적인 관리체제에 의구심을 갖고 문제를 해결하기보다는, 실태조사 등을 근거로 한 지원정책의 체계화와 지원 방안에 더 많은 노력을 할애하고 있다. 즉, 지역사회 내에서 발생하고 있는 대상자의 관리도 잘 이루어지지 않는데 대부분의 선행연구들이 지원방안에 대해 논하고 있었다. 따라서 학교 밖 청소년에 대한 관리체제와 더불어 그 지역에서 구체적인 대상과 체계적인 접근이 이루어지기 위해서는 지방자치단체에서의 조례를 통하여 그들을 보호하는 지역화를 구축하여야 할 것이다.

지방자치단체의 발전은 지역사회 구성원인 주민들의 다양한 욕구를 어떻게 어느 정도 충족하고 있는가에 의해 평가 될 수 있다. 주민의 구성원인 학교 밖 청소년들의 욕구 충족 정도 또한 지방정부차원에서 각종 행정행위뿐만 아니라 지방의회 조례의 제·개정에도 의해 달라질 수 있다. 즉 지방의회의 조례 제·개정은 지역사회의 구성원인 학교 밖 청소년들에게 많은 영향을 미치기 때문에 학교 밖 조례의 내용을 분석하여 조례의 제·제정과 관련하여 도출되는 문제점을 파악하고 의견을 제시함으로써 학교 밖 청소년지원 관련 조례제정의 활성화에 기여하게 될 것이다.

김경애의 (2014)는 학교 밖 청소년들이 대부분 서비스지원 사각지대에 있음을 인정하면서 그 이유로 우리 사회청소년들을 위한 지원이 주로 학교 체제를 통해 전달되어 왔다는 전달체계 서비스의 대상으로서 학교 밖 청소년들에게 접근하기가 매우 어렵다는 점 등을 들었다. 이들은 정부의 서비스지원방안이 마련된다고 하더라도 수혜자대상을 찾을 수 없다면 정책이 효과를 거두기 어렵다는 것을 주장하며, 학교 밖 청소년들을 발굴하고 정책접근성을 높이기 위해서는 이들에 대한 조기 개입과 학교 안팎 기관 간 정보공유에 대해 언급했으며, 학교를 나갔을 때에도 접근 가능한 많은 지원과 자원은 지역사회에 있다는 점을 충분히 알리고 접근해야만 한다고 주장했다.

또한 청소년들의 학업중단 예방을 위해서는 교육부가, 그리고 학업 중단 후에는 여

성가족부가 주무부처로 되어 있는 바, 두 부처 중 하나가 중심부처가 되는 일원화 방안을 제시하면서 여성가족부를 중심으로 지원부처의 일원화 방안과 교육부를 중심으로 지원부처의 일원화 방안에 대해 각각의 장단점을 비교 설명했으나 적합한 부처를 꼭 짚어 타당성을 설명하지는 않았다.

이처럼 몇몇 선행연구에서 우리나라 학교 밖 청소년 지원에 대한 여러 한계점을 들어 국가 차원의 청소년 통합관리 체계 구축과 청소년 지원부처의 일원화, 정책 사각지대 해소의 필요성에 대해 언급했지만, 정작 학교 밖 청소년 관리주체에 대해 어느 부처가 적합한지 규명해 보려는 시도는 없었다. 즉, 학교 밖 청소년 지원방안에 대한 연구 논문은 여러 차례 보고된 바가 있으나 학교 밖 청소년들을 어떻게 체계적으로 지원할 수 있는지에 대한 선행연구는 기대치를 충족시키지 못했다.

현재 우리사회는 학교 밖 청소년들의 학업을 비롯한 취업 등 진로에 대한 관심이 높아지고 있으며 이와 연관되어 학교 밖 청소년 지원 법률과 더불어 지방 의회조례를 통한 학교 밖 청소년 지원센터 등의 서비스 제공 기관의 지원서비스에서도 진로 지도가 강화되고 있다.

이에 본 연구는 전국의 광역 및 기초자치단체 중 2019년에 제정과 개정된 학교 밖 청소년 지원조례의 기본성격과 구체적인 사업내용을 비교하는 내용분석을 통해 지원 관련 조례의 실태를 파악하고자 한다. 이는 지방자치단체 차원에서 학교 밖 청소년 지원 실현을 위해 필요한 개선방안을 도출할 수 있는 기초자료가 되기에 학교 밖 청소년 지원 조례상의 기본성격 및 지원사업 등 15가지 지원 사항의 실체적 내용이 무엇인지를 분석하여 학교 밖 청소년을 보호하고 실현하기 위한 방법으로서 각각의 지방자치단체에 대해 분석할 것이다. 분석은 행정안전부. 자치법규정보시스템 (<http://www.elis.go.kr/>) 조례법(학교 밖 청소년지원조례) 공시에 등록된 내용(2019년 10월 15일 이후 내용은 제외)으로 하였다.

이러한 본 연구는 지방자치단체의 학교 밖 청소년지원 관련 조례제정 현황과 조례 제정과 관련하여 나타난 문제점을 분석하고 의견을 제시함으로써 청소년지원 관련 조례제정의 활성화에 기여할 것이다.

## II. 이론적 논의

### 1. 학교 밖 청소년의 개념

‘학교 밖 청소년’은 여러 이유로 현재 학교에 적을 두지 않은 청소년을 말한다. ‘학교 밖 청소년’이라는 용어는 ‘학업중단 청소년’이라는 용어와 혼용되어 사용되어 왔다. ‘학업중단’이라는 표현은 2002년부터 교육부에서 공식적으로 사용하였으며 현재까지 교육통계연보를 비롯한 각종 자료에서 공식용어로 사용되고 있다. 그러나 제도권 내의 공교육을 벗어나도 사회에 또 다른 배움터가 있어 학습이 지속되는 한 ‘학업중단’은 아니라는 지적이 제기되었다(금명자, 2008). 학교를 떠난 청소년을 비롯하여 근로청소년, 비진학 청소년, 무직청소년 등 제도권 교육 밖에 있는 청소년들에게도 학습권은 보장되어야 하고 국가차원의 지원이 이루어져야 한다는 논의가 제기되면서 ‘학교밖 청소년’이라는 명칭이 더 적합하다는 주장(금명자, 2008)이 제기되었으며, 이후 2013년에 여성가족부를 중심으로 ‘학교 밖 청소년’이라는 포괄적인 용어가 사용되기 시작했다.

### 2. 학교 밖 청소년의 추정 규모

학교 밖 청소년의 규모를 파악하는 것은 이들에 대한 정책을 펴는데 있어 매우 중요한 부분이다. 그러나 현재 우리나라 학교 밖 청소년들은 체계적인 관리가 되고 있지 않기 때문에 이들의 총 규모를 정확히 파악하기란 불가능하며, 단지 몇몇 선행연구에서 국가통계를 바탕으로 전체 학령인구 중 학교 밖 청소년의 추정된 규모를 어느 정도 확인할 수 있다(백혜정·송미경, 2015).

2017년 한 해 동안 우리나라 초·중·고등학생 중 약 5만 명 이상이 학교를 떠났다<표 1>. 이는 재적학생 수 대비 학업중단 학생 수의 비율로 보면 약0.9%로 그 비율이 높다고 할 수는 없다. 그러나 인원수로 볼 때에는 한해 5만명이 학교를 떠나고 있다는 것에서 결코 적은 수치는 아니다.

<표 1> 학업중단학생 현황(2017년)

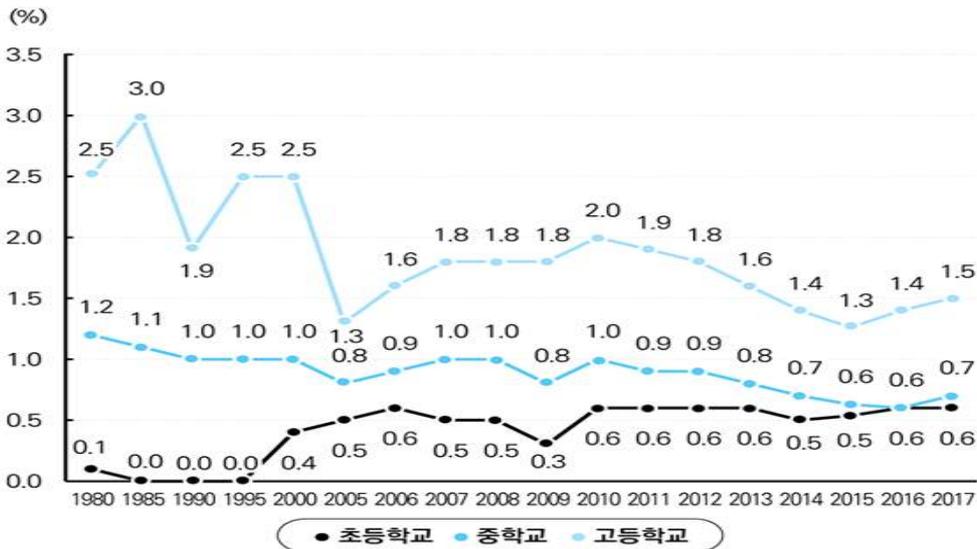
(단위: 명)

학제	학생수	학업중단율	2017년 학업 중단자			
			합계	유예·면제	자퇴	퇴학·재적
초등학교	2,674,227	0.6%	16,422	16,422	0	0
중학교	1,381,334	0.7%	9,129	9,129	0	0
고등학교	1,669,699	1.5%	24,506	107	23,506	893
합계	5,725,260	0.9%	50,057			

\* 유예·면제는 질병, 장기결석, 해외출국, 기타 등의 사유  
출처: 2017년 교육통계서비스 kess.kedi.re.kr

한편 2010년부터 2017년까지의 학업중단학생 현황을 보면, 한해 평균 약6만 명이 학교를 떠났다<표 2>. 역시 학업중단율이 1% 내외로 비율에서는 그리 높다고는 할 수 없으나 인원수로 볼 때는 결코 그리 적다고 볼 수 없는 수치인 6만 명이 학교를 떠났다.

[그림 1] 연도별, 학교급별 학업중단율



출처: 한국 교육개발원(2018). p.54.

한국교육개발원(KEDI) 교육통계서비스에서는 초·중등 교육기관의 학업중단 자료를 제공하고 있다. 2018년도 발표된 자료에 의하면 먼저, 청소년 학업중단율의 연도별, 학교급별 추이를 다음 <표 1> 및 [그림 1]에 제시하였다. 의무교육 단계인 초등학교와 중학교의 학업중단율은 1990년도 이후로는 1% 이하 수준으로 유지되었다. 고등학교의 경우, 전반적으로 초등학교 및 중학교보다 높은 학업중단율을 보이고 1985년도에는 3%까지 이르렀으나, 2010년도 이후로는 2% 이하 수준을 유지하고 있는 것으로 나타났다. 2017년도 학업중단율은 초등학교 0.6%(16,422명), 중학교 0.7%(9,129명), 고등학교 1.5%(24,506명)인 것으로 조사되었다.

<표 2> 학업중단학생 현황 (2010~2017년)

(단위: 명)

연도	학생 수	학업중단자	학업중단율(%)
'17년	5,725,260	50,057	0.9
'16년	5,882,790	47,663	0.8
'15년	6,088,827	47,070	0.8
'14년	6,285,792	51,906	0.8
'13년	6,481,492	60,568	0.9
'12년	6,721,176	68,188	1.0
'11년	6,986,847	74,365	1.1

출처: 2017년 교육통계서비스 kess.kedi.re.kr

이처럼 한해 5~6만 명 정도가 학교를 떠나고 있지만, 현재 우리나라 학교 밖 청소년들은 체계적인 관리가 되고 있지 않기 때문에 이들의 ‘총 규모’를 명확히 파악하기란 불가능하다.

### 3. 학교 밖 청소년 지원에 관한 법률에서의 지방자치단체의 역할

#### (1) 국가와 지방자치단체의 책무(제3조)

국가와 지방자치단체는 학교 밖 청소년에 대한 사회적 차별 및 편견을 예방하고 학교 밖 청소년을 존중하고 이해할 수 있도록 조사 연구 교육 및 홍보 등 필요한 조치를 하여야 하며 학교 밖 청소년 지원 프로그램을 마련하기 위하여 필요한 시책을 수립 시행하여야 한다. 이에 따른 책임과 의무를 다하기 위해 국가와 지방자치단체는 학교 밖 청소년의 지원에 모든 행정적 재정적 방안을 준비하여야 한다.

## (2) 학교 밖 청소년 지원계획(제5조, 제8조, 제9조, 제11조)

국가와 지방자치단체는 청소년기본법에 따라 ‘학교 밖 청소년에 대한 사회적 편견과 차별 예방 및 사회적 인식 개선에 관한 사항’, ‘학교 밖 청소년 지원프로그램의 개발 및 지원에 관한 사항 등’을 포함하여야 하며 나아가 심리상담, 진로상담, 가족상담 등 상담지원과 더불어 직업의 체험과 훈련을 할 수 있도록 지원할 수 있다.

## (3) 학교 밖 청소년 지원센터(제12조)

국가와 지방자치단체는 학교 밖 청소년 지원을 위하여 필요한 경우 학교 밖 청소년 지원센터를 설치하거나 청소년상담복지센터, 청소년단체, 학교 밖 청소년을 지원하기 위하여 필요한 전문 인력과 시설을 갖춘 기관 또는 단체를 지원센터로 지정할 수 있다.

따라서 본 연구에서는 이러한 법 조항의 상세한 내용을 바탕으로 21개 지방자치단체 2019년 학교 밖 청소년 지원 조례 제정 및 개정 내용들을 각 지방자치단체별로 살펴보았다.

# 4. 관련 법 및 조례 제정 현황

## (1) 학교 밖 청소년 지원에 관한 법

2014년 5월 28일, 학교 밖 청소년 지원에 관한 법률(법률 제12700호) (이하, 학교 밖 청소년 지원법 이라 칭함)가 제정되기 전까지 법령상 학교 밖 청소년의 예방 및 지원에 관하여 단일의 법령은 존재하지 않고 있다. 다만 학교 밖 청소년의 권리에 대한 관심은 ‘학교 밖 청소년 지원에 관한 법률(시행, 2015. 5. 29)’의 내용에서 발견된다. 학교 밖 청소년 지원법 제3조 제1항에서는 국가와 지방자치단체 책무의 첫 번째로, “학교 밖 청소년에 대한 사회적 차별 및 편견을 예방하고 학교 밖 청소년을 존중하고 이해할 수 있도록 조사·연구·교육 및 홍보 등 필요한 조치를 하여야 한다”고 하고 있다.

따라서 우리사회는 청소년이 가지고 있는 권리와 국가의 청소년에 대한 의무 관계 안에서 학교 밖 청소년이라는 포괄적 쟁점을 바라보아야 하며, 학교 밖 청소년을 단순히 시혜적 복지의 대상으로 취급하지 말고 동일한 청소년의 권리 대상으로 보아야 할 것이다.

이러한 측면에서 제정된 이 법률의 지원대상은 초중등교육법에 따른 교육과정을 중단 또는 미취학한 9세에서 24세 청소년이다.

이 법령은 학업중단 청소년의 발굴 및 연계를 위해 각급학교의 장이 소속 학교 학생의 학업중단 시 학교 밖 청소년 지원 프로그램을 안내하고 지원센터로 연계하도록 의무화하고 있다. 학교장뿐 아니라 지역사회 청소년 통합지원체계에 포함된 단체장 등도 지원센터에 연계하도록 하고 있다. 해당 청소년에게는 개인 정보 수집 및 이용에 대한 동의를 받은 후 성명과 생년월일, 주소, 연락처 등을 수집하여 본 센터로 연계할 것을 규정하고 있다(윤철경 외, 2014: 215). 이러한 규정에도 불구하고 기관 간 연계가 원활하지 않아 정책 실행의 걸림돌이 되고 있다. 이같은 현실을 시정하기 위해 개인정보의 기관 간 연계를 의무조항으로 규정하고자 하는 법 개정추진 노력을 하고 있으나 학업중단 청소년의 인권 문제를 비롯한 체계적인 접근에서 상충되어 난관에 부딪쳐 있다.

(2) 2019년 국회 학교 밖 청소년지원에 관한 일부 법률개정안 내용

<표 3> 2019년 국회 법률일부개정안 내용

발의 의원	개정 전	개정 후
송옥주의원	고등학교 졸업이나 고등학교 졸업학력 검정고시 합격 후 대학에 진학하지 않고 미취업 상태에 있는 청소년은 학교 밖 청소년의 범위에 포함되지 않아 취업 등의 지원을 받을 수 없음.	고등학교 졸업이나 고등학교 졸업학력 검정고시 합격 후 대학에 진학하지 않고 미취업 상태에 있는 청소년도 포함
김관영의원	학교 밖 청소년은 사실상 20세 미만으로 상위법인 「청소년 기본법」에 의거한 청소년인 '만 24세 이하'와의 간극이 존재함.	고등교육을 실시하기 위한 학교에 진학하지 아니한 20~24세의 청소년을 학교 밖 청소년 지원 대상에 포함시켜 사회로부터 격리되는 일이 없도록 지원하려는 것임
백혜련의원	학교 안 청소년은 「학교급식법」을 통해 급식지원을 받고 있으나 학교 밖 청소년에 대해서는 현행법에 명시적인 규정이 없고 일부 지방자치단체에서 조례로 지원하고 있는 상황임.	학교 밖 청소년에 고등학교 과정을 마쳤으나 대학에 진학하지 않고 미취업 상태에 있는 청소년을 포함시킴으로써 지원 대상을 넓히고, 학교 밖 청소년에 대한 급식지원 근거를 마련함으로써 제도권 밖에 있는 청소년도 기본적인 지원을 받아 건강한 사회구성원으로 성장할 수 있도록 하려는 것임
신경민의원	학교 밖 청소년 지원을 위하여 학교 밖 청소년 지원센터를 두도록 하고,	학교 밖 지원센터를 평가하는 근거를 마련함으로써 지원센터의 효

	<p>각급 학교나 청소년 관련 기관·단체에서 학교 밖 청소년 지원센터에 해당 청소년을 연계하는 경우, 개인정보의 수집을 위해 해당 청소년 또는 법정대리인의 동의를 받도록 하고 있음</p>	<p>윤성 및 책임성을 확보하고 서비스 수준을 높이기 위하여 평가와 비용지원을 연계하는 한편, 의무교육 대상자인 학교 밖 청소년의 경우 동의 없이 지원센터에 개인정보를 제공하되, 1년 이내에 동의를 받지 못하거나 개인정보 처리정지 요구를 받으면 즉시 파기하도록 하여 학교 밖 청소년이 지원센터에 보다 용이하게 연계될 수 있도록 하려는 것임.</p>
--	--	--

출처: 연구자 작성

## 5. 조례의 의의

### (1) 조례의 개념

조례란 「헌법」 제117조 제1항<sup>1)</sup>과 헌법을 구체화한 「지방자치법」 제22조에 근거하여 형식상 지방의회가 법정의 절차를 거쳐 제정하는 자치입법이자 내용적 관점에서 지방자치단체가 자기 책임의 자치사무를 처리하기 위한 입법적 도구이다. 조례의 내용은 일반 추상적 규율임을 특징으로 하나 그 내용이 반드시 추상적이어야 하는 것만은 아니며 구체적인 사항에 관해서도 규정할 수 있다. 현행 「지방자치법」 제22조의 조례개념은 이와 같은 형식과 실질적 의미를 모두 고려하여 지방자치단체가 법령의 테두리 안에서 그 사무에 관하여 지방의회의 의결로써 제정하는 법으로 정의할 수 있다.

### (2) 학교 밖 청소년 지원 조례의 기능

국가에서 정책을 제대로 수립하고 집행하기 위해서는 근거 법률부터 정비해야 하듯이, 지방자치단체 단위에서 제대로 정책을 수립하고 집행하려면 이를 뒷받침하는 조례의 정비가 필요한 것은 자명한 이치이다(정원주, 2005). 따라서 자치입법권으로서 조례는 현대사회의 다양한 지방입법수요를 충족하고 지방 자체 문제해결능력을 향상시키는 기능을 가진다.

학교 밖 청소년 지원 조례에 있어 헌법상 기본원리인 국민주권 실현의 기능과 기본

1) 「헌법」 제117조 지방자치단체는 주민의 복리에 관한 사무를 처리하고 재산을 관리하며, 법령의 범위 안에서 자치에 관한 규정을 제정할 수 있다.

권보장수단으로서의 기능은 매우 중요하다. 국가가 제정하는 법률은 국민전체의 의사를 반영하여 제정되기 때문에 각 지역의 고유한 구조·특성·환경 등을 고루 갖추어 규정하기 어렵다는 단점이 존재한다. 반면 조례는 개별 지방자치단체의 자율성을 활용함으로써 조례제정을 통해 자체사무 수행을 제도화할 수 있고 이를 통해 법률의 한계점을 구체적으로 보완할 수 있다는 전망이 존재한다. 이러한 조례의 기능은 시민이 거주하는 지역사회를 기초로 맞춤형 학교 밖 청소년 지원 조례를 형성 및 제도화함으로써 학교 밖 청소년 개인의 복리 증진뿐만 아니라 나아가 국가사회 전체의 공공복리 증진의 효과를 발생시킬 수 있다.

### Ⅲ. 2019년 지방자치단체 조례 제정 및 개정 내용분석

#### 1. 2019년에 시행한 지방자치단체 조례 제정 및 개정 내용분석

우리나라의 지방자치단체는, 광역자치단체로서 특별시 광역시 도)가 있고, 기초 자치단체로서 시 군 자치구가 있다. 광역시는 대도시 중에서 특별법에 의하여 도로부터 분리되어 도와 동격의 지위를 갖는 광역 지방자치단체이다. 그리고 지방자치단체가 갖는 권한으로는 주민복리 증진 및 행정사무 처리권, 자치입법권, 재산관리권 등이 있다(이종수, 2009).

지방자치단체에서 자치입법권을 발휘하여 발생한 문제를 해소하기 위한 일정한 행동양식이 조례라 할 수 있는데, 조례제정권에 대하여 헌법 제117조 제1항에서 지방자치단체는 ‘법령의 범위 안에서’ 자치에 관한 규정을 제정할 수 있다고 규정하고 있다(김광병, 2013).

또한 청소년과 연관된 연구를 보면, 배유진 등(2017)의 청소년 인권보장을 위한 조례개선에 관한 연구와 학생인권 조례와의 비교를 중심연구는 김광병(2013)의 전국 17개 광역자치단체의 아동 및 청소년 관련 조례에 관한 연구, 이용교와 이중섭(2012)의 광주 학생 인권 조례의 제정과정에 관한 연구, 강명숙(2012)의 학생인권조례 제정의 교육적 의의에 관한 연구들이 있다.

선행연구들은 대부분 거시적인 측면에서 지방자치단체의 청소년 정책에 속한 내용으로 학교 밖 청소년의 구체적인 권리로 보지 않는 측면이 있다. 이러한 연구들은 학교 밖 청소년들의 사회적응과 자발적인 배움의 지속성을 유지하는데 있어서 실효를 거두기에는 한계가 있다고 본다.

학교 밖 청소년 지원에 관한 법률(법률 제12700호)은 2014년 5월 제정, 2015년 5

학교 밖 청소년 지원 조례제정 및 개정 현황과 개선방향  
-2019년 조례제정 및 개정된 지방자치단체를 중심으로- 183

일 시행을 시작으로 대부분의 지방자치단체에서 조례를 제·개정하고 있다. 분석은 2019년에 이루어진 21개 지방자치단체 조례를 대상으로 하였으며, 행정안전부. 자치법규정보시스템(<http://www.elis.go.kr/>) 조례법(학교 밖 청소년지원조례) 공시에 등록된 내용(2019년 10월 15일 이후 내용은 제외)으로 하였다.

<표 4> 2019년 지자체별 학교 밖 청소년 조례 제정 및 일부개정 현황

연번	지자체	조례 제정 및 일부 개정	제정 시기	제정 및 개정
1	원주시	학교 밖 청소년 지원 조례	[시행 2019.10.18.]	(제정) 2019.10.18. 조례 제1806호
2	전라남도	학교 밖 청소년 지원 조례	[시행 2019.10.17.]	(일부개정) 2019-10-17 조례 제 4937호
3	여주시	학교 밖 청소년 지원 조례	[시행 2019.10.14.]	(일부개정) 2019.08.09. 조례 제1433호 (일부개정) 2019.10.14. 조례 제1439호 여주시 사무의 민간위탁 기본 조례
4	광주시	학교 밖 청소년 지원 조례	[시행 2019.09.27.]	(일부개정) 2019.09.27. 조례 제1116호
5	부산광역시	학교 밖 청소년 지원 조례	[시행 2019.10.26.]	(일부개정) 2019-09-25 조례 제 5992호
6	인천광역시	학교 밖 청소년 지원 조례	[시행 2019.09.23.]	(제정) 2014-03-10 조례 제 5333호 (일부개정) 2019-09-23 조례 제 6245호

7	서울 양천구	학교 밖 청소년 지원에 관한 조례	[시행 2019.09.20.]	(제정) 2019.09.20 조례 제1448호
8	서울 중랑구	학교 밖 청소년 지원 조례	[시행 2019.09.19.]	(제정) 2019.09.19 조례 제1323호
9	인천 연수구	학교 밖 청소년 지원 조례	[시행 2019.09.18.]	(제정) 2019.09.18 조례 제1156호
10	시흥시	학교 밖 청소년 지원 조례	[시행 2019.08.12.]	(제정) 2019.08.12. 조례 제1846호
11	대전 대덕구	학교 밖 청소년 지원 조례	[시행 2019.07.26.]	(제정) 2019.07.26 조례 제1383호
12	경산시	학교 밖 청소년 지원 조례	[시행 2019.07.25.]	(제정) 2019.07.25. 조례 제1154호
13	서울 노원구	학교 밖 청소년 지원 조례	[시행 2019.07.18.]	(일부개정) 2019.07.18. 조례 제1399호
14	장흥군	학교 밖 청소년 지원 조례	[시행 2019.07.05.]	(제정) 2019.07.05 조례 제2426호
15	부산 북구	학교 밖 청소년 지원 조례	[시행 2019.07.01.]	(전부개정) 2019.07.01. 조례 제1345호
16	대구 수성구	학교 밖 청소년 지원 조례	[시행 2019.07.01.]	(일부개정) 2019.07.01. 조례 제1302호
17	경기도	학교 밖 청소년 지원 조례	[시행 2019.07.01.]	(일부개정) 2019-04-29 조례 제 6149호
18	양평군	학교 밖 청소년 지원 조례	[시행 2019.07.01.]	(제정) 2019.07.01 조례 제2665호
19	평택시	학교 밖 청소년 지원 조례	[시행 2019.06.28.]	(일부개정) 2018.12.18 조례 제1621호



프로그램사업비 지원									
교육.복지사업을 위한 공간.시설지원	-	-	-	-	-	-	0	-	-
후견인제 등 사회적 지원	-	-	-	-	-	-	-	-	-
학교로의 복귀지원	-	-	-	-	-	-	-	-	-
학교밖 청소년 전용활동공간 지원	-	-	-	-	-	-	-	-	-

지역 내용	대전 대덕 구	경북 경산 시	전남 장흥 군	부산 광역시	대구 수성 구	경 기 도	경 기 도 평 택 시	경 기 도 양 평 군	합 계
상담지원	-	0	-	-	-	0	-	-	8
교육지원	0	-	0	0	0	0	0	0	13
직업체험 및 취업지원	-	0	-	-	-	-	-	-	7
대안교육기관 청소년지원 프로그램	-	-	-	-	-	-	-	-	6
그 밖의 지원에 필요한 사업	-	0	0	0	0	0	0	0	13
교통비.급식 등 학습활동지원	-	0	-	-	-	0	-	-	4
생활.의료.정서지원	-	0	-	-	-	-	-	-	5
심리.진로.가족상담지원	0	-	-	-	-	-	-	-	2
편견.차별 등 인식개선	0	0	-	0	0	-	0	0	9
자립지원	0	0	-	0	0	-	0	0	9
여가.문화지원	0	0	-	0	0	0	-	0	9
학교밖	-	-	-	0	-	0	-	-	3

학교 밖 청소년 지원 조례제정 및 개정 현황과 개선방향  
-2019년 조례제정 및 개정된 지방자치단체를 중심으로- 187

청소년지원센터 설치 및 운영									
학업중단예방 프로그램 사업비지원	-	-	-	-	-	-	-	-	1
교육.복지사업을 위한 공간.시설지원	-	-	-	-	-	-	-	-	1
후견인제 등 사회적 지원	-	-	0	-	-	-	-	-	1
학교로의 복귀지원	-	-	-	-	0	-	-	-	1
학교 밖 청소년 전용활동공간 지원	-	-	-	-	-	-	0	-	1

출처: 행정안전부. 자치법규정보시스템(<http://www.elis.go.kr/>) 조례법(학교 밖 청소년지원조례) 현황 정보근거 작성 (2019년 10월15일. 인출). 연구자 작성

본 연구에서는 전국 250개 지방자치단체 중에서 2019년에 조례를 제정하거나 개정  
한 내용을 바탕으로 21개 지방자치단체에서 제정된 학교 밖 청소년지원 조례의 내용  
을 아래와 같이 분석하였다.

내용을 비교 고찰해보면 조례의 기본적인 성격, 학교 밖 청소년 지원 위원회와 지원  
센터의 설치, 지역사회 협력체계 구축은 21개 지자체 모두에서 포함하고 있는 반면  
지역사회 청소년 통합지원체계의 구축 및 운영, 위기청소년 지원, 학교 밖 아이들에  
대한 건강권, 복교 지원, 예산 지원 부분에 있어서는 미미하거나 한 두 곳의 지자체에  
서만 포함하고 있다는 것을 알 수 있었다. 또한 대부분의 지자체에서 선호하는 조례  
의 제정. 개정내용은 조례의 기본성격 외에 지원사업, 지원위원회와 지원센터의 설치,  
지원센터의 위탁, 대안교육기관 지원, 후견인 제도 운영, 지역사회 협력체계 구축, 지  
원에 대한 지도. 점검 등을 포함하는 것으로 나타났다.

지역사회 협력체계 구축은 21개 지자체 모두에서 포함하고 있고, 아직은 미미하지  
만(3개 지역) 지역사회 청소년 통합지원체계의 구축 및 운영까지 실시하는 것으로 보  
아 학교 밖 청소년의 문제는 학교 내에서만 해결 할 수 있는 사안이 아니라 학교, 가  
족, 지역사회 모두의 협력이 필요하다는 것을 보여준다. 다만, 위기청소년지원, 건강  
권, 복교, 예산지원에 관한 부분은 1~2개의 지자체에서만 운영되고 있어 아쉬움이 있다.

조례 제.개정 내용이 지자체별로 일부 상이한 부분도 있으나, 상부의 법령아래 조례

가 위치하는 걸 감안하더라도 각 지자체만이 갖는 고유한 성질이 전반적으로 포괄적이고 또한 구체적이지 못함으로 인해 지자체의 특색이 잘 나타나지 않는다는 보여진다.

조례의 핵심부분이라 할 수 있는 지원 사업은 21개 지자체 중 5지역인 여주시, 인천시, 인천 연수구, 시흥시, 안성시를 제외한 16개 지역인 원주시, 전남, 광주광역시, 부산광역시, 부산 북구, 서울 양천구, 중랑구, 노원구, 성동구, 대전 대덕구, 경북 경산시, 전남 장흥군, 대구 수성구, 경기도, 양평군, 평택시 모두에서 실시 중임을 알 수 있었다.

각 지자체별로 선호하는 지원사업 내용을 크기순으로 보면 교육지원과 그 밖의 지원에 필요한 사업, 편견.차별에 따른 인식개선사업, 학교 밖 청소년들의 자립지원사업, 여가문화지원사업에 이어 상담지원사업, 취업지원사업, 대안교육기관 청소년지원 프로그램사업, 생활.의료.정서지원사업, 교통비.급식 등 활동지원사업, 학교 밖 청소년지원센터 설치 및 운영사업, 심리.진로.가족상담지원사업, 학업중단 예방프로그램 사업비지원, 후견인제 사회적 지원사업, 학교로의 복귀 지원사업, 학교 밖 청소년 전용활동공간 지원사업 순으로 나타났다.

한편, 학교 내 규칙에 적응하지 못한 학생들의 가정적 배경을 살펴보면 무엇보다 가정 내에 불안정한 가족문화를 들 수 있는데 물질적 지원도 중요하지만, 가족 간의 정서적 결핍을 보완할 수 있는 가족치료가 우선되어야 함에도 불구하고 부산광역시와 대전 대덕구 2곳에서만 지원되는 것으로 나타났다. 물론 학교 밖 청소년에 대한 상담 지원사업이 여러 지자체에서 이루어지고 있긴 하나 포괄적으로 명시되어 있어 구체적인 내용을 알기에는 한계가 있다.

교육과 그 밖의 지원에 필요한 사업 이외에 학교 밖 청소년에 대한 인식사업과 자립, 여가.문화지원사업이 지자체에서 관심을 갖는 것은 기존의 일방적인 공급자 관점의 복지전달과정에서 보여 지곤 했던 학교 밖 아이들에게 썩워진 ‘문제아’라는 낙인을 탈피하기 위해 그들의 눈높이에 다가가기 위한 보다 적극적인 노력이라 해석할 수 있다.

유일하게 경기도 평택시에서 지원하고 있는 학교 밖 청소년 전용활동공간 지원사업은 구체적으로 명시된 내용이 없어 단정할 수는 없으나, 학생신분에서 집과 같은 ‘학교’를 떠나 ‘학교 밖’의 신분으로 살아갈 때 교육에서의 이탈뿐만 아니라 사회전반에서 이탈될 잠재성을 내포하고 있다. 이들의 전용활동공간을 지원함으로써 무방비로 노출된 안정망 밖의 위험으로부터의 보호와 더불어 소재과약을 위한 최소한의 비상연결망을 구축할 수 있다는 점에서 확대될 필요가 있다.

## 2. 21개 지방자치단체 학교 밖 지원조례 제정 및 개정에 따른 함의

2019년 동안에 이루어진 학교 밖 청소년 지원조례 제정 및 개정 21개 지방자치단체의 분석틀을 토대로 조례의 성격을 비교 분석하였다.

조례의 제·개정 내용이 지자체별로 일부 상이한 부분도 있으나, 지역 특성에 알맞는 지원내용을 포함하지 못하는 측면이 있으며, 지자체만이 갖는 고유한 성질이 전반적으로 포괄적이고 또한 구체적이지 못함으로 인해 지자체의 특색이 잘 나타나지 않는다는 분석 결과를 볼 수 있다.

조례의 내용에서 학교 밖 청소년들에게 직접적인 영향을 줄 수 있는 지원 사업은 21개 지방자치단체 중 5개 지방자치단체를 제외한 16개 지역에서 사업을 명시하고는 있지만 사업내용의 구체성에서도 그 지역 대상자들의 욕구를 반영하기 보다는 명시적 성격이 크다는 것을 알 수 있다.

이는 법령의 내용이 아직은 통일성을 갖추지 못하고 있음을 반증하고 있다. 이에 법령의 통일성과 조례제정에 관한 법령의 명시도 필요하며, 그 법령에 따른 조례의 내용이 각 지방자치단체 조례로 구체화 될 수 있도록 보다 체계적인 조례 제정이 될 수 있는 지방의회의 역할이 필요하다.

학교 밖 청소년들의 욕구에 맞는 조례는 먼저 학교 밖 청소년에 대한 정보를 정확하게 파악할 때 가능하다. 정보를 파악하는 시스템을 구축하여 보다 구체적이고 체계적인 조례제정의 기초적인 자료를 통하여 조례제정이 될 수 있는 정보시스템의 구축이 선행되어야 한다.

## IV. 결론

지금까지 2019년 학교 밖 청소년 지원 조례제정 및 개정내용을 각 지방자치단체가 제정한 조례내용이 학교 밖 청소년들에게 필요한 욕구가 얼마나 구체화하고 있는지, 그리고 지방자치단체별 규정내용에 있어서 얼마나 차별화 되어 있는지를 살펴보았다.

학교 밖 청소년 지원 조례제정 및 개정 기본적 성격의 조례에 대해서는 모든 자치단체에서 이와 관련된 내용의 조례를 제정하고 있는 과정이기는 하지만 그 내용측면에서는 청소년자치권의 확대, 청소년육성전담기구의 설치, 위기청소년지원 등, 학교 밖 청소년 지원 계획 및 센터와 관련해서는 조례를 제정한 지자체가 아직 제정을 하지 못하고 있거나 이미 했던 지자체의 조례 내용은 지방자치단체의 지원사항으로 정한 내용이 법령의 내용에 비해 상당 부분 조례로서 명시되거나 구체화되지 못한 점이 많이 있다.

첫째, ‘학교 밖 청소년 지원에 관한 법률’에 근거하여 거의 대부분의 지방자치단체가 ‘학교 밖 청소년 지원에 관한 조례’를 제정하고 있으나 2019년 학교 밖 청소년 지원 조례는 6개 광역단체만이 그 내용을 추가 개정하였으며, 11개 기초자치단체가 처음으로 학교 밖 청소년 지원 조례를 제정하였다. ‘학교 밖 청소년 지원에 관한 조례’의 내용면에서는 지방자치단체의 특성을 반영한 부분도 일부 있었지만, 지방자치단체별 내용이 유사하고 실질적 학교 밖 청소년 욕구에 미흡한 경우도 있음을 볼 수 있다.

이에 따라 학교 밖 청소년지원 조례의 개선방안을 제시해보면 첫째, 법령의 통일성과 조례제정에 관한 법령의 명시가 필요하며, 상위법에 의한 조례의 내용이 보다 구체화 하는 지방자치단체의 시스템 구축이 필요하다.

둘째, 학교 밖 청소년지원과 관련한 기본조례의 성격을 갖는 ‘학교 밖 청소년지원에 관한 조례’가 대부분의 지방자치단체가 제정을 하고 있으나 아직은 시행 초기인 시점에서 법령의 내용에서 머무는 실정이다. 법령에서 지방자치단체의 지원사항으로 정한 내용이 법령의 내용에 비해 상당 부분 조례로서 명시되거나 구체화되지 못한 점이 대부분이다.

셋째, 학교 밖 청소년지원과 관련한 기본조례의 대상범위를 위기청소년까지 그 범위를 확대하여 조례의 기본적 성격에 그 대상의 폭을 넓히고 학교 밖 청소년과 학교 안에 있는 청소년들도 위기 청소년을 포함한 조례의 유연성으로 보다 구체적인 내용에 관심을 갖고 제정할 필요가 있다. 이를 위해 청소년 실천현장에서 보다 적극적으로 청소년들의 욕구가 반영되는 조례내용을 포함해야 할 것이다.

넷째, 2019년 국회에서 학교 밖 청소년 지원에 관한 법률이 4개 부분에서 이루어졌다. 미취업상태에 있는 청소년 포함, 학교에 진학하지 못한 20~24세까지 포함, 대

학교 밖 청소년 지원 조례제정 및 개정 현황과 개선방향  
-2019년 조례제정 및 개정된 지방자치단체를 중심으로- 191

상자에게 급식제공, 학교 밖 지원센터 평가를 근거로 책임성 강화의 내용을 개정안으로 제출하였다. 그러나 법률적인 한계로 세부적으로 정하기 어렵거나 정하는 것이 부적합한 경우에는 시행령이나 시행규칙에 위임하기 보다는 조례에 위임하는 것이 보다 타당할 것으로 보인다. 따라서 학교 밖 청소년 지원 조례는 위임조례의 확대로 지역의 자율성을 보장하고 지역적 실정에 보다 부합한 학교 밖 청소년 지원조례 입법을 할 수 있어야 학교 밖 청소년들을 보다 안전하게 보호할 수 있을 것이다.

[참고문헌]

- 이종수 (2009). 행정학사전. 서울: 대영문화사.
- 강명숙 (2012). 학생인권조례 제정의 교육적 의의에 관한 연구. 법과 인권교육연구, 5(2), p.1-15.
- 금명자 (2008). 우리나라 학업중단청소년에 대한 이해, 한국심리학회지: 사회문제, 14(1), pp.299-317.
- 김광병 (2013). 전국 17개 광역자치단체의 아동 및 청소년 관련 조례에 관한 연구. 청소년시설환경, 11(4), pp.133-143.
- 김경애 · 류방란 · 정바울 · 정연순 · 송혜정 · 조은주(2014). 학교 밖 청소년을 위한 교육복지 방안 연구: 생애진로개발을 중심으로, 한국교육개발원(연구보고RR 2014-05).
- 배유진 · 김광병 (2017). 청소년 인권보장을 위한 조례개선에 관한 연구 -학생인권 조례와의 비교를 중심으로-. 법과 인권교육연구, 10(1), pp.187-215.
- 백혜정 · 송미경 (2015). 학교 밖 청소년 지원정책 체계화 방안 연구. 한국청소년정책연구원 연구보고 15-R 09.
- 윤철경 · 유성렬 · 김신영 · 임지연(2014). 학업중단 청소년 패널조사 및 지원 방안 연구. 한국청소년정책연구원.
- 이용교 · 이중섭 (2012). 광주 학생 인권 조례의 제정과정에 관한 연구. 시민청소년학 연구, 3(1), pp.65-98.
- 조성제 (2015). 인권기본조례의 제정 및 향후과제. 법학연구, 26(2), 충북대법학연구소.
- 정원주 (2005). 보육조례 사례연구 - 2005년도에 개정된 경기도 보육조례중심으로, 한국보육학회지 제5권 제2호.
- 한국교육개발원 (2018). 교육통계분석자료집: 유.초.중등교육 통계편.
- 법제처 국가법령정보센터. <http://www.law.go.kr/>
- 2018년 교육통계서비스 [kess.kedi.re.kr](http://kess.kedi.re.kr)
- 자치법규정보시스템. <http://www.elis.go.kr/>
- 학교 밖 청소년 지원에 관한 법률. (시행 2015.5.29.). 법률 제12700호, 2014.5.26. 제정.
- 학교 밖 청소년 지원에 관한 법률 시행령. (시행 2015.5.29.). 대통령령 제26287호,

학교 밖 청소년 지원 조례제정 및 개정 현황과 개선방향  
-2019년 조례제정 및 개정된 지방자치단체를 중심으로- 193

2015. 5.26. 제정.

학교 밖 청소년 지원에 관한 법률 시행규칙. (시행 2015.5.29.). 여성가족부령 제 71호, 2015.5.29. 제정.

[국문초록]

## 학교 밖 청소년 지원 조례제정 및 개정 현황과 개선방향 -2019년 조례제정 및 개정된 지방자치단체를 중심으로-

김 선 녀  
(호남대학교, 교양학부 초빙교수)

본 연구는 학교 밖 청소년지원에 관한 법률 등의 법령을 중심으로 법령에서 규정하고 있는 학교 밖 청소년 지원 등에 관한 내용이 지자체의 조례에 의해 어떻게 나타나고 있는지를 검토하고 지방자치단체가 제정한 학교 밖 청소년지원 조례의 내용을 비교 분석하여 지방자치단체별로 현재 학교 밖 청소년지원 조례가 가지고 있는 한계점을 살펴보고자 실시된 연구이다.

연구결과 학교 밖 청소년 지원 계획 및 센터와 관련해서는 조례를 제정한 지자체가 아직 제정을 하지 못하고 있거나 이미 했던 지자체의 조례 내용은 지방자치단체의 지원사항으로 정한 내용이 조례로서 법령의 내용에 비해 상당 부분 조례로서 명시되거나 구체화되지 못한 점이 많이 있다

2019년 제정 및 개정된 학교 밖 청소년 지원 조례가 구체화된 조례내용에 따라 각 지자체의 조례 내용이 불균형적인 측면을 확인할 수 있었다. 이러한 연구결과에 따른 학교 밖 청소년지원 조례의 한계 및 개선사항을 연구의 결론에 제시하였다.

---

**주제어:** 학교 밖 청소년, 조례 제정 및 개정, 지방자치단체

---

[Abstract]

**Establishment and Revision of Ordinances for  
Youth Support Outside School**  
-Focusing on local governments enacted and revised in 2019-

Kim, Sun Nye  
(professor, honam university)

This study examines how the contents of out-of-school youth support prescribed by the statute, based on the laws such as the Act on Support for Out-of-School Youth Support, are represented by local ordinances. This study was conducted to compare the contents of the ordinances and to examine the limitations of the current out-of-school youth support ordinance.

As a result of research, local governments that have not enacted or have already enacted ordinances related to out-of-school youth support plans and centers have been ordained by local governments. There are many things that are not specified or specified as bylaws.

The bylaws, which enacted and revised the 2019 Out-of-School Youth Support Ordinance, identified the imbalanced aspects of each municipality's bylaws. The limitations and improvements of the Out-of-School Youth Support Ordinance based on these findings were presented at the conclusion of this study.

---

**key words** : youth out of school, ordinance or revision,  
local government

---



## 사회서비스 지방분권화를 위한 법적 과제\* \*\*

윤 석 진\*\*\*

### 目 次

I. 서론	1. 사회서비스 입법의 실태
II. 지방이양 사회서비스 현황과 문제	2. 사회서비스 분권화의 지방자치법적 기초
1. 지방자치단체 사회복지 사무	3. 지방분권과 자치입법권의 정합성 확보
2. 사회서비스 분권화 방식	
3. 복지분권의 원칙	
III. 사회서비스분권화와 지방자치법령의 체계 정합성	IV. 결론

### I. 서론

우리나라 복지분권화는 2003년 노무현정부 시절 본격화되었다. 2003년 지방분권화 로드맵과 2004년 국고보조금 정비방안 확정, 2005년 국고보조금사업을 중심으로 지방이양사업추진이 대표적이다. 당시 13개부처 149개 소관사무가 지방자치단체로 이

\* 투고일: 2019.11.17., 심사일: 2019.11.18.-2019.11.23., 게재확정일: 2019.11.23.

이 논문은 2019년 10월 11일부터 12일까지 개최된 2019년 한국사회정책 연합학술대회에서 발표한 논문을 수정·보완한 것임.

\*\* 이 논문은 2019학년도 강남대학교 교내연구비 지원에 의해 수행되었음.

\*\*\* 강남대학교 교수, 법학박사

양되었는데, 이 중 약 62%에 해당하는 67개 사업이 바로 보건복지부 소관사무였다.<sup>1)</sup> 이양결과만을 놓고 보면, 당시 지방분권화 사업의 핵심은 복지분권화였다. 그동안 중앙정부 중심의 전통적 복지사무 처리에 비하면 복지분권화는 지방균형발전정책과 함께 상당히 진일보한 정책이 아닐 수 없다. 특히, 복지사무에 관한 중앙부처의 사무를 포괄적으로 지방자치단체로 이양했다는 점에서 더욱 그렇다.

복지분권화가 이루어진지 올해로 14년차가 되었다. 하지만, 우리나라에서는 사회서비스 지방분권화는 지금까지 두 가지 관점에서 긍정과 부정의 입장이 공존한다. 첫째는 수요 및 욕구의 다양성과 미시성 때문에 적극적·능동성·신속성을 기본으로 하여야 하는 사회서비스의 특성은 사회보험 등 다른 사회보장제도와 달라 지방자치단체의 권한강화의 불가피성을 주장하는 입장이다. 둘째는 지방분권 자체가 신자유주의적 관점에서 중앙정부의 재정부담 및 책임경감을 위한 조치일 뿐이라 폄하하는 입장도 있다.<sup>2)</sup> 이러한 입장에서는 사회서비스의 관한 국가의 책임을 방기한 것을 비판한다.<sup>3)</sup>

그 동안 복지분권화 이후, 보편복지-선별복지논쟁, 무상복지논쟁, 보수 또는 진보 정치권력구조에 따른 복지수준 등락, 지방자치단체의 복지재정 약화와 이에 따른 중앙정부 재정의존도 증가, 지방간 복지격차 증대, 중앙정부와 지방자치단체 간의 복지사무를 둘러싼 갈등, 지방복지사무의 지속가능성 등 여러 문제가 발생했고, 여전히 진행 중이다.

이들 현안과제는 공통적으로 중앙정부와 지방자치단체 간의 복지사무를 둘러싼 권한배분과 책임의 문제가 자리하고 있다. 그리고 필자는 이러한 논쟁의 핵심은 「헌법」과 「지방자치법」으로 전환되어 법적 근본문제를 해소하고, 이를 통해 실질적

- 
- 1) 지은구, 복지재정분권의 현실과 개선방안, 「한국사회과학연구」 제32권 제1호, 계명대 사회과학연구소, 2013, 96-97면 참조.
  - 2) 이에 관한 상세한 내용은 박병현, 사회복지의 지방분권화에 대한 비판적 고찰, 「한국사회복지행정학」 제8권 제2호, 한국사회복지행정학회, 2006, 15-21면 참조; 구인회/양난주/이원진, 사회복지 지방분권 개선방안 연구, 「사회복지연구」 제40권 제3호, 한국사회복지연구회, 2009, 102-104면. 특히, 지역복지 및 사회서비스 지방분권화를 신자유주의적 관점에서 비판적으로 분석한 문헌으로는 윤찬영, 지방분권론과 지역사회복지의 전망, 「사회복지정책」 제16집, 한국사회복지정책학회, 2003, 33-34면 참조. 이들 문헌은 국내 복지분권화 사업을 추진하던 초기에 발표된 것이기는 하지만, 지금까지도 이들 문헌에서 제시하는 문제점이 여전히 해소되지 않기에 의미를 가지고 있다.
  - 3) 이에 관한 상세한 내용은 신진욱/서준상, 복지국가, 지방분권, 지방정치 역사비교론적 관점에서 본 한국의 복지분권화의 특성, 「한국사회정책」 제23권 제4호, 한국사회정책학회, 2016, 64-65면 참조. 다만 이 논문에서는 사회복지를 둘러싼 권한은 중앙정부와 지방자치단체 상호 배타적이지 않고, 중앙집중적 국가와 강력한 지방자치정부라는 양극단 사이에 다양한 제도적 설계가 가능함을 지적하고 있다. 또한 분권화된 정치체제가 잔여적 복지체제와 친화성을 가질 수 있다는 주장에 대해서도, 미국과 스웨덴의 사례를 제시하며 실제 이들 국가는 모두 분권적 지방복지행정체계 속에서 이루어진 것으로 복지분권화가 잔여적 사회복지와 제도적 사회복지를 구별하는 기준이 될 수 없음을 제시하고 있다(신진욱/서준상, 앞의 논문, 66-68면).

복지분권화로 나가야한다고 판단하고 있다. 즉, 사회서비스의 필연적 지방분권화의 수용이던, 신자유주의적 관점에서의 비판에 대한 극복이던 간에 우리는 「헌법」 제34조에서 정하고 있는 “모든 국민의 인간다운 생활을 할 권리(제1항)”를 위해, 과연 어떻게 “국가와 지방자치단체는 사회보장·사회복지 증진의 의무를 진다(제2항)”는 헌법적 의무를 실현할 것인가를 고민하고 성찰해야 한다는 것이다.

그리고 헌법명령의 구체적 실현은 사회서비스 영역의 법제도에 국한된 논의로는 부족하고, 보다 근본적으로 「지방자치법」과 지방분권과 관련된 규범을 통한 법적 기초를 현실적으로 정립하여야 할 것이라고 본다. 그래야만 사회서비스 지방분권화가 정치공학논리를 넘어 실질화를 도모할 수 있을 것이다.

## II. 지방이양 사회서비스 현황과 문제

### 1. 지방자치단체 사회복지사무

지방이양사업, 국고보조사업, 지방자치단체 고유사무로서 주민복리에 관한 사무로 구분되지만, 지방이양사업과 국고보조사업은 국가가 정책형성과 결과의 책임을 진다는 측면에서 고유사무와 그 법적 성격을 달리한다.

현재 전체 사회복지사무 중, 지방이양사업과 국고보조사업의 비중이 지방자치단체 고유사무보다 크다. 예를 들면, 지방자치단체가 수행하는 국고보조사업 중에서 사회복지 관련 사업 비중이 약 49% 정도를 차지하는데, 이는 전체 지방자치단체 복지사업의 약 91%에 이른다. 한편 지방자치단체 고유사무로 처리하는 복지사업은 약 8%에 불과한 실정이다.<sup>4)</sup> 통상 지방자치단체에서 수행하는 국고보조사업의 비율이 높을수록 지방자치단체의 재정부담을 역시 높아진다. 이 때문에 지방자치단체가 자체적으로 추진할 수 있는 복지사무는 그 여력이 낮아지게 된다. 게다가 우리나라는 국고보조사업 대부분이 그 사무권한은 중앙정부에 집중되어 있고, 재정책임은 중앙정부와 지방자치단체가 공동으로 부담하는 구조이다. 하지만, 사무분담책임과 재정분담책임에 일관성이 결여되어 있고, 구체적 기준조차 제시되지 않은 채, 중앙정부에서 일괄하여 정하면 지방자치단체는 이에 따라 부담의무만 지게 된다. 이 때문에 국내에서 복지사무, 구체적으로는 국고보조사업으로 수행되는 사회서비스 영역에서 국가와 지방자치단체의 재정분담문제 또는 충돌이 발생하고 있다.

4) 김승연, 지방분권시대 중앙·지방 간 복지사업 역할분담 재정립 방안, 「정책리포트」 제271호, 서울연구원, 2019, 4면 참조.

지방이양사업 역시 이와 다르지 않다. 지방이양사업은 2010년까지 총 1,440건이 있었다. 이들 사업은 환경노동, 농림해양, 여성복지, 산업경제, 행정자치, 문화관광, 정보통신분야 순으로 비중이 높았다. 국보조사사업의 지방이양 건수를 보면, 2004년 기준으로 전체 149개 사업이었는데, 이 중 노인시설운영, 장애인생활시설운영, 정신요양시설운영, 아동급식, 재가노인복지시설운영, 장애인복지관운영, 아동복지시설 운영 등 67개 복지사무가 포함되었다. 특히 이들 이양사업에 대하여 중앙정부는 분권교부세를 신설하여 재정의 일부를 보전하였다. 그러나 지방이양대상 사무선정과정에서 지방자치단체의 적극적 참여권을 보장하지 아니한 채 중앙정부 중심으로 사무배분이 이루어졌고, 표현은 권한이양이지만, 사실상 위임에 불과한 권한의 이전이 있었다. 게다가 분권교부세 등을 신설하여 지방이양사무 처리에 소요되는 비용의 일부를 국가가 지원하고 있지만 충분한 여력이 없어 지방자치단체의 재정부담만 가중되고 있는 실정이다. 결국, 지방이양사무도 국고보조사무와 마찬가지로의 중앙정부와 지방자치단체 간의 갈등의 요소가 되고 있는 것이다.

따라서 지방자치단체의 분권적 복지정책 수요에도 불구하고 지방자치단체 예산비중이 높은 지방이양사업과 고유사무는 국고보조사무에 비하여 약화될 수밖에 없는 구조인데, 이 때문에 지방자치단체 재정부담 증가, 지역간 복지불균형이 나타나는 등 복지분권화 정책과 괴리가 있는 결과라 아니할 수 없다.

## 2. 사회서비스 분권화 방식

중앙정부의 권한을 지방자치단체로 이전하는 방식은 여러 가지가 활용될 수 있다. 지방정부의 책임으로 자율적으로 실시하는 방식을 채택하여 지방정부의 책임으로 실시하는 것이 민간과의 사이에서의 조정의 필요성 등 자원분배에 있어서 효율적이고, 민주적 통제가 가능한 경우가 있다.<sup>5)</sup> 또 다른 방식으로는 중앙정부로부터 지방정부에 위임하는 방법이다. 앞에서 언급한 첫 번째와 두 번째의 경우에는 정부가 어느 정도 재정적으로 자주성이 높은 경우에 사용되는 것이 바람직하다. 어떠한 것이던, 큰 틀에서 놓고보면 권한의 이양과 위임 및 위탁의 방식이 주로 활용된다. 다만, 이들 방식간에는 법적 측면에서 매우 차이를 보인다.

5) 박광덕, 사회복지서비스에 있어서 기능배분 및 권한이양, 한국사회복지행정학회 학술대회 자료집, 한국사회복지행정학회, 2014, 262면.

### (1) 권한이양

권한이양이란 이양기관의 사무전부 또는 일부 권한과 책임이 이양받는 기관에게 포괄적으로 이전되어 소관사무의 처리주체가 이양 받은 기관으로 완전히 변경되는 것을 말한다. 따라서 이양법리에 의할 경우, 권한을 이양 받은 기관은 소관사무의 전반적인 업무를 수행하며, 여기에는 계획고권, 관리고권, 통제고권, 처분고권이 포함된다. 다시 말해 특정사무의 생애전주기에 걸친 법정 권한이 모두 이양 받은 기관으로 이전됨을 의미한다. 그래서 권한이양은 그 자체로 포괄이양일 수밖에 없는 것이다. 보통 국가사무를 자치사무로 전환하는 것을 권한의 이양이라 한다.

권한이양에 부합하는 사무처리 권한을 위해서는 우선 지방자치단체의 자치입법권과 자치재정권의 실질적 확보가 요구된다. 자치재정권과 관련해 지금까지는 재정분권이 라 표현하고 있지만, 중앙정부가 세수를 확보하여 국고보조금의 형태로 지방에 배분하는 방식이 주류를 이루고 있다.<sup>6)</sup> 그러나 권한이 이양된 상황이라면, 지방자치단체가 자주적으로 재원을 확보할 수 있어야 하는데, 이를 위해서는 조례제정권행사를 통한 자주적 과세권 즉 자치재정권이 보장되어야 한다.

### (2) 권한위임과 위탁

권한의 위임이란 행정청이 법령에 근거하여 자기의 의사로써 권한의 일부를 이전하고, 수임기관이 그 위임받은 권한을 자기의 이름과 책임으로 행사할 수 있게 하는 것을 말한다.<sup>7)</sup> 권한의 위임은 수권법상 위임행정청의 권한이지만, 위임의 법리에 따라 그 권한이 이전됨을 의미한다.<sup>8)</sup> 따라서 권한위임은 권한자체가 위임자에게 유보되고 권한행사의 권한·의무, 책임이 수임자에게 이전된다. 이러한 측면에서 권한의 이양과 다르다. 보통 권한의 위임은 상하급 행정청간에 이루어지는데, 대등행정청 또는 사인과의 관계에서 이루어지는 것을 권한의 위탁이라 한다.

### (3) 우리나라의 사회서비스 분권화

1999년 「중앙행정권한의 지방이양촉진 등에 관한 법률」: 「지방이양촉진법」을 시행하였다. 이법은 중앙부처가 가지고 있던 권한 중, 지역주민의 복지증진, 지역발전에 있어 지방자치단체가 소관하는 것이 보다 효율적인 사무를 지방으로 포괄이양하고,

6) 박병현, 앞의 논문, 12면.

7) 하명호, 행정법, 박영사, 2019, 686면; 정준현, 행정권한의 위임 및 위탁의 법리에 관한 연구, 법제처, 2004, 4면.

8) 홍정선, 행정법원론(하), 박영사, 2015, 24면.

지방자치단체의 자율성강화 및 지방자치단체 사무의 합리적 배분 등을 통해 국민생활 편익을 도모하는 것을 목적으로 했다.

우리나라의 복지분권화는 비록 “포괄적 권한이양”의 방식을 채택했지만, 그 실질에 있어서는 이양이 아닌 “권한위임 또는 위탁”에 가까웠고, 그렇다보니, 권한이양 법리와 구별되는 권한위임 또는 위탁법리가 운영의 중심이 되고 말았다. 그 결과 복지사무를 둘러싼 권한과 책임의 불일치, 사무와 재원의 불일치 현상이 나타나고 있는 것이다.<sup>9)</sup>

현재 사회복지분야 중앙행정기관과 지방자치단체 간의 행정기능의 배분은 명확한 구분을 찾아보기 어렵다. 이러한 상태에서 지방자치단체가 그 사무를 일률적으로 처리하고, 중앙부처의 사무를 지방자치단체의 비용과 인력으로 처리하고 있기도 하다. 이는 기관위임사무의 과다로 인하여 지방자치단체가 제대로 기능할 수 없어 발생하는 문제이기도 하다.<sup>10)</sup>

### 3. 복지분권의 원칙

#### (1) 민주성

민주적 분권은 자원배분을 둘러싼 지역정치적 자율성을 국민국가의 대의민주주의 틀 내에서 통제한다는 의미를 담고 있다.<sup>11)</sup> 하지만 지역정치적 자율성은 어디까지나 국민국가의 통합성과 연대를 저해하지 않는 범위 내에서 용인된다.<sup>12)</sup> 민주적 분권은 복지분권으로 인해 국민국가를 구성하는 시민들 간의 불평등이 확대되어 국민통합을 저해한다면, 이를 수용하지 않는다.<sup>13)</sup> 다른 한편, 민주적 분권은 지방차원에서 민주주의의 활성화라는 원칙을 담고 있으며, 지역차원에서 자원의 권위적 배분이 민주적인 방식에 따라 이루어질 수 있는 지역정치를 활성화하여야 한다.<sup>14)</sup>

---

9) 박광덕, 앞의 논문, 259면.

10) 박광덕, 앞의 논문, 263면.

11) 윤희식, 사회복지 지방분권에 대한 비판적 검토, 2016 사회정책연합학술대회 자료집, 2016, 630면.

12) 윤희식, 앞의 논문, 630면.

13) 윤희식, 앞의 논문, 630면.

14) 윤희식, 앞의 논문, 630면.

## (2) 주체성

사회복지정책을 누가 기획, 결정, 집행하고 책임져야 하는가의 문제이다. 전국적·보편적 정책은 중앙정부가, 지역적·선별적 정책에 대해서는 지방자치단체가 주체가 되는 것이 타당하다. 한편, 지역적·보편적 정책과 전국적·선별적 정책의 집행은 지방자치단체가 주체가 되는 것이 바람직하다. 공공부조와 사회서비스는 실제로 급여를 전달할 행정조직을 필요로 하기 때문에 지방자치단체가 이를 담당하는 것이 적절해 보인다.<sup>15)</sup> 그렇다면, 지역적·보편적 정책은 중앙정부와 지방자치단체가 협치를 통해 공통주체가 되는 것이 바람직하다.<sup>16)</sup>

여기에서 말하는 각각 정책별 주체는 공통사무를 제외하고는 당해정책 사무에 대하여 포괄적 권한을 행사할 수 있어야 한다. 그래야만 소관사무의 행정주체로서 포괄적인 권한행사가 가능해지기 때문이다. 위의 계층구조에 따른 책임주체에서 사회서비스는 지방자치단체 책임으로 두어야 한다. 다만, 지역성과 보편성이 나타나는 영역은 중앙정부와 역할분담이 이루어져야 할 것이다.

## (3) 현행법의 태도

현행 「사회보장기본법」은 이러한 주체성 원칙을 반영하고 있다. 현행법 제25조 제5항은 사회보험은 국가의 책임으로, 공공부조와 사회서비스는 국가와 지방자치단체의 책임으로 정하고 있다. 다만, 지방자치단체의 재정 형편 등을 고려하여 이를 협의·조정할 수 있다.

또한 제25조 제5항에 따른 책임주체별로 비용부담에 관한 사항도 현행법은 정하고 있다. 제28조 제1항은 사회보장 비용부담은 각각의 사회보장제도의 목적에 따라 국가, 지방자치단체, 민간부문 간에 합리적으로 조정할 것을 선언하고 있다. 특히 제3항 및 제4항에서는 공공부조 및 부담능력이 없는 국민에 대한 사회서비스는 그 비용의 전부 또는 일부를 국가와 지방자치단체가 부담하고, 부담능력이 있는 사회서비스는 수익자부담의 원칙을 따르되, 관계법령에서 정하는 바에 따라 국가와 지방자치단체가 일부를 부담할 수 있도록 하고 있다.

다만, 현행법은 국가와 지방자치단체 간의 책임주체성과 재정분담에 관하여 명확한 구분을 하고 있지는 않다. 하지만 제25조 제5항과 제28조 간의 체계성 고려해본다면, 원칙적으로 공공부조와 사회서비스는 지방자치단체의 책임으로 하되, 지방자치단체

15) 윤희식, 앞의 논문, 635면. 이와 유사한 연구로 이재완, 사회복지 지방이양사업과 지방복지 재정위기에 관한 연구, 「한국지역사회복지학」 제35집, 한국지역사회복지학회, 2010, 14-15면 참조.

16) 윤희식, 앞의 논문, 636면.

별 재정형평 등을 고려하여 책임분담과 재정분담 사항을 합리적으로 조정하도록 한 것이라고 해석하는 것이 타당하리라 본다. 그럼에도 불구하고, 사회복지서비스 영역의 법제들은 이러한 「사회보장기본법」의 입법취지를 제대로 반영하고 있지 못하다. 사회복지서비스 영역법제들은 어디에서도 국가와 지방자치단체의 역할분담과 재정분담에 관한 사항을 구체적으로 정하고 있지 않다.

그 결과 앞서 제시한 지역적 성격이 강하고 선별적으로 제공되는 지역적·선별적 복지사무는 지방자치단체의 고유사무라 할 수 있다. 그래서 원칙적으로 이 사무는 지방자치단체가 자치입법권 및 자치재정권 등 모든 권한을 가지고 기획과 집행 재정부담을 책임져야 한다. 하지만 현재 법률에 따라 의무성을 가지는 사업이 많고, 중앙정부의 통제와 관여의 밀도가 높다. 따라서 이를 지방자치단체 고유사무로 볼지 아니면 위임사무로 볼지 논란의 여지가 있다.

지역적·보편적 사무 역시 여러 한계가 노정되어 있다. 예를 들어 영유아보육 사업은 사안에 따라 중앙정부와 지방정부가 정책결정 책임을 분담하지만 다른 돌봄서비스 사업들은 정책기획을 중앙정부가 전담하고 그 집행은 지방자치단체가 담당하고 재정은 중앙과 지방정부가 공동으로 책임지는 형태를 띠고 있다.<sup>17)</sup> 보통 중앙정부가 30~60% 정도 재정부담하고 국고보조율은 중앙정부에 의해 결정되는데, 이러한 정책형성과 집행은 필연적으로 지방자치단체에게 제한적으로만 권한행사를 가능하게 한다.<sup>18)</sup>

이러한 사회복지서비스 운영상의 문제는 지방분권의 원칙이 제대로 반영되지 아니한 채, 중앙집권적으로 시행된 데에 있다. 포괄적 권한이양도, 실질적 지방자치단체의 자율성과 역량강화도 그 어느 것 하나 원칙규범 없이 규칙규범 중심으로 이루어졌기에 발생하는 문제라고 생각된다. 그래서 현안의 문제가 단지 사회복지서비스 법제영역에서 나타나는 본질적 문제라고는 할 수 없다. 왜냐하면, 지방자치단체의 책임성 인정여부와 이에 따른 권한배분은 사회복지서비스 법제보다 사실상 우월한 법적 지위에 있고, 권한배분의 기본법인 「헌법」, 「지방자치법」 그리고 관련 행정법에서 규율하고 있는 지방자치제도 본질과 관련되어 있기 때문이다. 다시 말해서 분권화된 사회복지서비스 영역의 불분명한 책임소재는 「헌법」과 「지방자치법」 등에서 정하고 있는 지방자치단체의 자치권, 즉 자치입법권과 자치재정권의 한계로부터 발생하는 것이다. 따라서 이에 대한 입법적 개선 없이는 그리고 이들 기본법과 「사회보장기본법」의 체계적 연계 없이는 사회복지서비스 분권화의 한계를 극복할 수 없다.

17) 윤희식, 앞의 논문, 639면.

18) 윤희식, 앞의 논문, 639면.

### Ⅲ. 사회서비스 분권화와 지방자치법령의 체계정합성

#### 1. 사회서비스 입법의 실태

##### (1) 사회보장기본법의 입법흡결

지방자치단체의 지역사회복지를 증진시키기 위해서는 우선 권한과 책임을 지방자치단체에게 부여하는 행정조직법적·작용법적 근거가 마련되어야 하고, 이것이 현실적으로 가능한 규범이기 위해서는 우선, 지방자치단체의 재정자립도가 높아야하고, 일반적인 사회복지관련법과 연계되어야 한다.<sup>19)</sup>

「사회보장기본법」 제5조 제2항은 “국가와 지방자치단체는 사회보장에 관한 책임과 역할을 합리적으로 분담”하도록 하고 있고, 제3항에서 “지속가능한 사회보장제도를 확립하고 이에 필요한 재원을 조달”하도록 하고 있다. 그리고 같은 법 제25조 제5항에서는 “사회서비스는 국가와 지방자치단체의 책임으로 시행하는 것을 원칙으로 하되, 국가와 지방자치단체의 재정 형편 등을 고려하여 이를 협의·조정”하도록 하고 있으며, 이에 따라 제28조에서는 “사회서비스에 드는 비용 전부 또는 일부를 국가와 지방자치단체가 부담”하도록 하여, 사회서비스 영역에 있어 역할분담과 재정분담의 원칙을 선언하고 있다.

권한이양의 방식으로 사회서비스 지방분권화가 진행되고 있는 현 시점을 고려한다면, 사회서비스 영역에서의 기능분담과 재정분담 책임은 지방자치단체에게 부여되어야 하며, 국가는 지방자치단체의 재정형편을 고려하여 이러한 책임을 협의·조정하는 것이 입법체계적인 해석이 될 것이다. 그러나 현행 「사회보장기본법」은 사회서비스에 대한 지방자치단체의 책임에 대하여 분명한 기준없이 국가의 책임과 중첩적으로 규정되어 있다. 이는 사회서비스 지방분권과 그 시행상황을 충분히 고려하지 못한 입법결과로 보인다. 그러한 이유로 사회서비스 개별법령에서 지방분권에 따른 구체적인 입법을 기대하는 것도 어려운 실정이다. 또 이러한 결과는 사회서비스 지방분권 관련 법령과 「사회보장기본법」의 괴리 혹은 체계정당성 측면에서 입법흡결이라 할 수 있으며, 국내 지방자치단체의 낮은 재정자립도를 감안할 때, 지역사회복지의 중앙정부 의존을 정당화하는 근거가 되고 있다.<sup>20)</sup>

19) 윤찬영, 앞의 논문, 34-35면.

20) 윤찬영, 앞의 논문, 35면.

## (2) 사회복지서비스 사무의 기관위임화 경향

사회서비스 지방분권화와 관련하여 「사회보장기본법」 외에 「사회복지사업법」을 살펴볼 필요가 있다. 특히, 지방자치단체로의 권한이양 시킨 사회복지 관련 사무의 대부분은 「사회복지사업법」 제2조 및 같은 법 시행령 제1조의2에서 이 법의 적용 대상으로 정하고 있는 31개 법령 안에 대부분 포함되기 때문이다. 그런데, 현행 「사회복지사업법」은 제6조의2에 따른 사회복지법인 및 시설 관련 정보시스템 구축 운영, 제9조에 따른 사회복지 자원봉사자활동 지원 및 육성, 제11조에 따른 사회복지사자격증 교부업무, 제10조 사회복지사업종사자에 대한 지도 및 훈련업무, 제43조의2에 따른 사회복지시설 평가업무를 민간기관 등에게 위탁하도록 하고, 사회복지서비스 시행과 관련된 핵심사무인 사회복지법인 설립허가 및 운영 전반에 걸친 사무(제16조부터 제24조), 사회복지시설 설립신고 및 운영전반에 걸친 사무(제34조부터 제41조) 대부분을 기관위임 사무의 형태로 정하고 있다. 그리고 같은 법 제42조의3에서는 “국가가 지방자치단체에게 사회복지사업 수행에 필요한 비용을 지원”할 수 있도록 하고 있다.

결국, 「사회복지사업법」은 핵심 사회복지서비스 사무에 대하여 거의 대부분을 기관위임방식으로 지방자치단체의 사무로 처리하도록 하고 있고, 이 때문에 기관위임의 범위상 지방자치단체는 중앙행정기관의 하급기관의 지위에서 사회복지서비스 사무를 처리하고 있는 것이다. 이러한 입법은 사회복지서비스 지방분권화 정책의 추진방향과 맞지 않다.

## (3) 소결

이상 사회복지서비스 관련 기본법 등에서 나타나는 문제는 비단 이들 법령의 문제라고 볼 수 없다. 우선 정책적으로 분명한 체계와 기준 없이 사회복지서비스 분권화 사업을 추진한 것이 근본적인 문제라고 하겠지만, 입법차원에서 접근해보면, 사회복지서비스 권한이양을 1차적으로 구체화하여야 하는 법인 「지방자치법」이다. 「지방자치법」의 문제를 해소하지 않은 상태에서는 「사회보장기본법」도 「사회복지사업법」도 사회복지서비스 지방분권화를 위한 입법조치를 할 수 없다. 왜냐하면, 사회복지서비스 사무 권한이양에 따른 복지분권화 입법은 현행 「지방자치법」에 따른 지방자치단체의 자치입법권 및 자치재정권의 한계를 극복해야만 가능하기 때문이다.

## 2. 사회복지서비스 분권화의 지방자치법적 기초

### (1) 지방분권(자치분권)의 법적 의미

① 지방자치단체의 의미

지방자치단체 그 자체의 법적 개념이 현행법 어디에도 존재하지 않는다. 그래서 국내에서 다소 다른 입장에서 지방자치단체를 정의하고 있다. 일설은 “지방자치단체란 주민의 복지를 실현하기 위하여 주민에 의해 선출된 기관으로 조직된 지역적 공법상 법인으로서의 사단으로 정의되며, 주민, 일정구역 그리고 자치권을 구성요소로 한다”고 보고 있다.<sup>21)</sup> 다른 입장에서 지방자치단체는 “국가 영토의 일부를 그 구역으로 하고 그 구역 안의 모든 주민을 구성원으로 하여 그 구역 안의 모든 사람과 사물에 대하여 국법이 인정하는 범위 안에서 지배권을 가지는 법인격 있는 단체를 말한다”고 한다.<sup>22)</sup>

어떠한 개념론을 채택하던 간에 공통적으로 지방자치단체는 지역사무를 처리한다는 측면에서 ‘지방’ 일정한 사항에 대해 행정권을 부여받아 스스로 행정을 한다는 점에서 자치행정의 방식으로 수행하는 ‘자치’, 국가와 구분되는 법적 주체로서 ‘단체’를 그 개념요소로 한다.<sup>23)</sup> 따라서 국가로부터 분리된 별도의 법인격을 갖고 일정한 법정사무를 자율적으로 수행하고 법적 책임을 지는 단체 가운데 사무를 기준으로 권한을 가지면 사무분권 공법인이 되고, 지역을 기준으로 권한을 정하면 지역적 분권, 즉 지방분권의 주체인 지방자치단체가 된다.<sup>24)</sup>

② 지방분권의 개념과 기능

지방분권이란 국가에 집중되어 있는 권한이나 재원을 지방자치단체에 이양하고 국가의 관여를 최소화함으로써 지방자치단체가 관할하는 지역의 사업은 스스로의 의사에 의해 결정하도록 자기결정권을 보장해 주는 것이다.<sup>25)</sup> 한편 지방분권은 중앙정부와 지방자치단체 간의 수직적 권력분립, 지방자치단체 혁신, 지방자치단체 자율행정을 통한 행정의 효율성 확보, 주민 중심의 책임행정 실현과 주민민주주의 확보 등의 기능을 한다.<sup>26)</sup>

2013년 제정된 「지방분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법:지방분권법」<sup>27)</sup>에

21) 홍정선, 新 지방자치법, 박영사, 2015, 91면; 홍정선, 앞의 책, 77면.  
 22) 김철용, 행정법, 고시계사, 2015, 670면.  
 23) 이광윤, 일반행정법, 법문사, 2015, 523면.  
 24) 전주열, 지방분권을 위한 법제적 일고찰; 「지방자치법」의 법제개선 필요사항을 중심으로, 「법제연구」 제54호, 한국법제연구원, 2018, 90-91면.  
 25) 최우용, 지방자치법의 주요쟁점, 동방문화사, 2014, 5면.  
 26) 최우용, 앞의 책, 6-7면.  
 27) 이 법은 2004년 제정(당시 법률명은 「지방분권특별법」 이다)되고 2008년 전부개정된 「지방분권촉진에 관한 특별법」과 「지방행정체제 개편에 관한 특별법」을 폐지하고 폐지법의 주요내용을 통합하여 2013년 5월 28일 법률 제11829호로 제정·시행되었다. 구 「지방분

서는 지방분권을 “국가 및 지방자치단체의 권한과 책임을 합리적으로 배분함으로써 국가 및 지방자치단체의 기능이 서로 조화를 이루도록 하는 것을 말한다”고 정하고 있었다. 2018년 개정된 현행 「지방분권법」에서는 법률명 중 ‘지방분권’을 ‘지방자치분권’으로 개정하고 이와 동시에 종전 제2조에서 정의하던 ‘지방분권’이라는 용어를 ‘지방자치분권’으로 변경하였다. 그리고 그 정의 역시 “국가 및 지방자치단체의 권한과 책임을 합리적으로 배분함으로써 국가 및 지방자치단체의 기능이 서로 조화를 이루도록 하고, 지방자치단체의 정책결정 및 집행과정에 주민의 직접적 참여를 확대하는 것을 말한다”고 개정했다.

종전 「지방분권법」이 국가와 지방자치단체 중심으로 권한과 책임 배분에 지방분권의 초점을 맞추었다면, 현행법은 여기에 더하여 지방자치단체의 정책결정 및 집행과정에 주민참여권 명시적으로 규율하여 자치역량을 강화하도록 하는 것을 지방분권의 개념에 포함시켰다. 이로써 현행법은 지방자치단체 정책형성과정에 주민의 참여권을 강화하여 지방분권의 본질에 하나인 지방자치단체의 자기결정권을 다층적으로 확보하여 지방자치단체 기관의 정책형성과 운영 전반에 걸쳐 지역적 차원의 민주적 정당성을 제고하고자 한 것에서 의의를 찾을 수 있다.

어떠한 경우이던 간에 지방분권 또는 자치분권의 기본이념은 지방자치단체의 자주성과 자립성을 제고, 개성이 풍부하고 활력 넘치는 지방분권형 행정시스템 구축, 국가와 지방자치단체의 역할 명확화, 주민주도의 개성 있고 종합적인 행정체제로 전환을 의미한다.<sup>28)</sup> 이러한 이유로 현행 「지방분권법」 제7조는 “주민의 자발적 참여”, “지방자치단체의 지역정책에 대한 자율적 결정과 자기책임 하에 집행”, “국가와 지방자치단체 상호 간의 합리적 역할분담”, “지방의 창의성 및 다양성 존중과 내실 있는 지방자치 실현”을 그 기본이념으로 정하고 있는 것이다.

### ③ 분권사무의 배분 원칙

현행 「지방분권법」은 지방분권을 위한 사무배분의 원칙으로 보충성 및 포괄분권의 원칙을 채택하고 있다. 이에 따라 제9조 제2조에서는 국가가 지방자치단체에 사무를 배분하는 경우 첫째, 지역주민생활과 밀접한 관련이 있는 사무는 기초지방자치단체(시·군·구) 사무로, 기초 지방자치단체가 처리하기 어려운 사무는 광역 지방자치단체(시·도) 사무로, 광역 지방자치단체가 처리하기 어려운 사무는 국가의 사무로 배분

권특별법」 제2조에서 처음으로 지방분권의 정의규정을 두었는데, 그 내용이 2013년 구 「지방분권법」에서도 그대로 사용되었고, 2018년 현행 「지방분권법」에 이르러서 개정된 것이다.

28) 최우용, 앞의 책, 7면; 김상태, 지방분권의 헌법적 보장, 「법학연구」 제49권, 한국법학회, 2013, 279면.

하도록 하고 있다. 그리고 같은 법 제9조 제3항에서는 국가가 사무를 배분하는 경우 지방자치단체가 배분받은 사무를 자기책임 하에 종합적으로 처리할 수 있도록 포괄적으로 배분하도록 하고 있다.

특히 이와 같은 포괄적 사무배분에 대하여 제11조 제1항에서는 사무배분에 있어 권한 및 사무의 적극적 이양하도록 하고, 이 경우 이양사무에 대해서는 위임이 아닌 (위임사무 폐지) 자치사무화 하여 국가사무와 자치사무로 이원화하도록 하고 있다. 그리고 제2항에서는 권한 및 사무이양의 경우 포괄적·일괄적 이양과 이에 따른 법적 조치의무를 부과하고 있다. 더 나아가 제14조 제1항에서는 국가는 지방자치단체의 자치입법권강화를 위해 조례제정범위를 확대하는 등의 법적 조치를 취할 것을 명하고 있다.

## (2) 분권의 실현수단으로서 자치입법권

### ① 자치입법권의 의의

자치입법권이란 지방자치단체가 법령의 수권없이 자율적으로 자치행정에 관한 법규를 제정하는 권한을 말한다.<sup>29)</sup> 자치입법권은 자치사무를 법상 구체적으로 수행하기 위한 전제로써 지방자치제도보장의 핵심보호영역에 속한다.<sup>30)</sup> 그래서 자치입법권에 근거한 지방자치단체의 자치는 자치행정과 분권의 표현이라 할 수 있다.<sup>31)</sup>

물론 자치입법도 국법체계의 일환이지만, 지방자치단체가 자치권의 작용으로서 제정하고, 그 구역 내에서 시행된다는 점에서 일정부분 독자적인 법체계를 형성한다.<sup>32)</sup> 결국 자치입법권이란 지방자치단체가 자치권을 행사하는데 있어서 법령에 근거하거나 혹은 법령의 근거없이 자율적으로 규범을 제정할 수 있는 권한을 말하며<sup>33)</sup>, 자치행정권의 본질적 구성부분이다.

### ② 자치입법권의 구속원리와 내용

#### 가. 행정의 법률구속성

29) 박균성, 행정법론(하), 박영사, 2015, 163면.

30) 홍정선, 앞의 책, 300면.

31) 홍정선, 앞의 책, 300면.

32) 김동희, 행정법 II, 박영사, 2015, 82면.

33) 전학선, 지방분권을 위한 자치입법권의 개선방안, 「세계헌법연구」 제21권 제3호, 세계헌법학회 한국학회, 2015, 187면.

「헌법」은 “지방자치단체는 주민의 복리에 관한 사무를 처리하고 재산을 관리하며, 법령의 범위 안에서 자치에 관한 규정을 제정할 수 있다”고 정하면서 지방자치단체가 행사할 수 있는 자치권의 유형으로 자치행정권(주민의 복리에 관한 사무 처리), 자치재정권(재산의 관리)과 자치입법권(자치에 관한 규정 제정)을 제도적으로 보장하고 있다(제117조).

지방자치단체의 자치권 중, 가장 기본이 되는 것이 바로 조례제정권과 규칙제정권으로 구성되는 자치입법권이다.<sup>34)</sup> 한편, 법치주의의 참된 의미를 객관적 법질서성에서 찾는 입장이 있다. 이에 따를 경우, 자치입법권은 지방자치제도와 법치주의 접점으로 바라보게 된다.<sup>35)</sup> 이러한 입장에서 자치입법권의 헌법적 보장은 행정주체로서 지방자치단체가 헌법상 법치주의에의 구속, 즉 법률과 법에 기속을 기본요소로 하는 “행정의 법률구속성”을 의미하게 된다. 그리고 행정의 법률구속성은 지방자치단체 모든 행위에 대한 적법성의 통제를 의미하게 됨으로써 자치입법권을 법치주의적 구속과 한계 내로 흡수한다.<sup>36)</sup>

결국, 자치법규는 지역법이라는 특성을 갖지만, 여기에 그치지 않고 국가법령과 밀접한 관련을 가진다.<sup>37)</sup> 따라서 자치법규는 그 규범근거가 되는 법령 간의 체계적 측면, 법규가 가져야 할 형식적 측면, 자치법규가 규율해야 할 입법의 목적이나 내용의 측면 등이 상호정합성을 유지해야 한다.<sup>38)</sup> 이러한 필요성은 법률유보 원칙에 따른 법률과 자치법규의 유기적 연계성, 법률우위의 원칙에 따른 상위법령에 모순·저촉되는 자치법규의 정합성 확보를 통해 구체화 된다.<sup>39)</sup>

#### 나. 법률유보의 원칙

조례제정권 행사과정에서 법률유보의 원칙이 논의되는 것은 조례형성에 있어 필요적으로 법률의 근거가 요구되는 가에 있다. 왜냐하면, 조례는 당해 지방자치단체의 지역 안에서만 효력을 가지는 것일지라도 전체적인 국법질서와 모순되어서는 않된다는

34) 민주주의의 본질을 다양성 존중을 이유로 하는 자기결정의 원리라고 할 때, 자치입법권의 충실한 보장은 민주적 지방자치보장의 핵심이라 할 것이다(조성규, “법치행정의 원리와 조례제정권의 관계”, 「공법연구」 제33집 제3호, 한국공법학회, 2005, 373면; 최승원 외, 「자치법규 선진화 지원을 위한 개선도 측정 등과 정부지원체계 구축에 관한 연구」, 법제처/한국지방자치법학회, 2012, 11면).

35) 조성규, 앞의 논문, 373면; 최승원 외, 앞의 책, 11면.

36) 이에 대한 상세한 내용은 김춘환, “법률과 조례의 관계”, 「토지공법연구」 제24집, 한국토지공법학회, 2004. 12, 259면 이하 참조.

37) 최승원 외, 앞의 책, 11면.

38) 최승원 외, 앞의 책, 11면.

39) 최승원, “조례의 본질”, 「지방자치법연구」 제6권 제1호, 한국지방자치법학회, 2006, 405면; 최승원 외, 앞의 책, 11면; 조성규, 앞의 논문 373면.

내재적 한계 때문이다. 그러므로 조례는 형식적으로 법령의 하위에 위치하며, 내용적으로는 법률과 명령에 위반하면 안된다.

「헌법」 제117조제1항이 지방자치단체는 “....., 법령의 범위 안에서 자치에 관한 규정을 제정할 수 있다”고 정하고 있는 점, 그리고 「지방자치법」 제22조가 “지방자치단체는 법령의 범위 안에서 그 사무에 관하여 조례를 제정할 수 있다”고 정하는 것도 바로 그러한 이유 때문이다. 다만, 「헌법」과 「지방자치법」이 조례 제정의 범위 및 한계로 정하고 있는 “법령의 범위 안에서”의 의미와 조례제정권과의 관계에 관해는 몇 가지 논의가 필요하다. 왜냐하면 현행법상 법령의 범위 안에서의 의미는 일의적으로 확정할 수 있는 개념이 아니고 조례는 개별성과 구체성인 전제된 규범전체의 종합적 법질서성을 전제로 파악되어야 하기 때문이다.<sup>40)</sup>

이와 관련하여 최근에는 “국가사무를 제외한 모든 사무는 법률의 수권이나 위임이 없을 지라도 법령에 위배되지 아니한 조례로써 규정할 수 있다”는 입장이 있다.<sup>41)</sup> 이에 반하여 “「헌법」 제117조 제1항은 내용이나 효력상 법령의 범위를 넘어설 수 없다는 의미뿐만 아니라 법률의 위임이 필요하다는 ‘법률유보의 원칙’도 포함하고 있다고 보는 것이 우리 헌법이 구상하고 있는 조례의 수준과 좌표이기 때문에 지방자치제도의 핵심인 자치입법권의 충실한 보장을 위해 일반 법률과 행정입법사이에서 요구되는 정도의 법률유보의 원칙에서는 다소 자유롭다고 볼 수 있을 뿐”이라는 견해도 있다.<sup>42)</sup>

어떠한 견해를 취하던 기본적으로 국회가 지방자치에 관한 입법권능을 전부 지방자치단체에 위임할 수는 없다는 점에서 공통점을 갖는다. 하지만, 기본권 제한적 조례의 경우에는 단순히 자치입법권의 차원에서 접근할 사항은 아니며, 주민의 자유와 재산을 침해하거나 제한하는 등 기본권제한적 조례는 「헌법」 제37조 제2항에 따른 기본권제한의 법리에 입각하여야 우리 헌법을 통일적으로 해석하는 데 무리가 따르지 않게 된다. 이러한 점에서 「지방자치법」 제22조 단서에서 “주민의 권리 제한 또는 의무부과에 관한 사항이나 벌칙을 정할 때에는 법률의 위임이 있어야 한다”고 정하고 있는 것은 기본권제한적 조례입법권의 헌법상의 한계를 확인하고 있는 것으로 볼 수 있다.<sup>43)</sup>

40) 대법원 2008.6.12. 2007추42 판결; 법제처, 자치법규 입안 매뉴얼, 2012, 30면.

41) 권영성, 헌법학원론, 박영사, 2010, 246면.

42) 정종섭, 헌법학원론, 박영사, 2014, 995면; 하지만, 입법실제상 수권 필요 여부에 대한 모호성을 배제하기 위하여 자치조례로 정할 사항에 대해서도 개별 법률에서 위임하는 것이 일반화된 것이 현실이다. 이에 대한 상세한 논의는 조정찬, “위임조례 위주의 조례입법 극복방안”, 「지방자치법연구」 통권 제8호, 2004, 35면 이하 참조.

43) 「지방자치법」 제22조 단서에 대하여 “헌법 제117조제1항은 지방자치단체의 사무에 관하여 법령의 범위 안에서 즉, 법령에 위반되지 않은 한 조례를 제정할 수 있는 것으로 자치입법권을 보장하고 있는데, 지방자치법 제22조 단서는 지방자치단체의 사무에 있어서도 주민의 권리제한 등에 관한 사항에 관하여는 법률의 위임이 있어야 조례가 제정될 수 있는 것으로

다만, 헌법재판소는 “조례의 제정권자인 지방의회는 선거를 통해서 그 지역적인 민주적 정당성을 지니고 있는 주민의 대표기관이고 헌법이 지방자치단체에 포괄적인 자치권을 보장하고 있는 취지로 볼 때, 조례에 대한 법률의 위임은 법규명령에 대한 법률의 위임과 같이 반드시 구체적으로 범위를 정하여 할 필요가 없으며, 포괄적인 것으로 족하다”<sup>44)</sup>고 보고 있다. 한편, 대법원은 기본적으로 기본권 제한적 조례에 대해서는 매우 강한 법률유보의 원칙을 적용<sup>45)</sup>하면서도 주민의 권리제한, 의무부과, 벌칙을 정하는 것이 아니고 오히려 권리부여·급부제공의 경우에는 법률의 위임이 없는 조례 제정이 가능한 것으로 보고 있다.<sup>46)</sup>

이러한 헌법재판소와 대법원의 입장을 고려해본다면, 조례에서 요구되는 법률유보의 원칙은 기본권관련성을 기준으로 판단되어야 할 것이다.<sup>47)</sup> 즉, 강한 기본권 제한 조례는 반드시 법률의 위임에 근거하여 제정할 수 있을 것이고, 이때의 위임은 개별적·구체적이어야 한다. 따라서 조례제정권의 범위와 한계를 정하고 있는 「헌법」과

---

헌법에서 정하지 아니한 추가적 제한을 규정하고 있으므로 헌법 제11조제1항에 반하는 위헌조항이다”라는 견해가 있지만(박윤훈, 「최신행정법강의(하)」, 박영사, 2004, 131면), 현재 판례는 합헌이라 보고 있다(대법원 1995. 5. 12. 94추28 판결; 대법원 1997. 4. 25. 96추251 판결; 대법원 2009. 5. 28. 2007추134 판결; 헌법재판소 1995. 4. 20. 92헌마264 결정 참조); 서원우, “조례제정권의 헌법적 보장-지방자치법 제15조 단서규정의 위헌논의와 관련하여-”, 「헌법논총」 제5집, 헌법재판소, 1994, 123-124면 참조.

44) 헌법재판소 1995. 4. 20 92헌마264 결정; 헌법재판소 2004. 9. 23. 2002헌바76 결정; 헌법재판소 2012. 11. 29. 2012헌바97 결정

45) 대법원은 “지방자치법 제15조 단서는 지방자치단체가 법령의 범위 안에서 그 사무에 관하여 조례를 제정하는 경우에 벌칙을 정할 때에는 법률의 위임이 있어야 한다고 규정하고 있는데, 불출석 등의 죄, 의회모욕죄, 위증 등의 죄에 관하여 형벌을 규정한 조례안에 관하여 법률에 의한 위임이 없었을 뿐만 아니라, 구 지방자치법(1994.3.16. 법률 제4741호로 개정되기 전의 것) 제20조가 조례에 의하여 3월 이하의 징역 등 형벌을 가할 수 있도록 규정하였으나 개정된 지방자치법 제20조는 형벌권을 삭제하여 지방자치단체는 조례로써 조례 위반에 대하여 1,000만 원 이하의 과태료만을 부과할 수 있도록 규정하고 있으므로, 조례 위반에 형벌을 가할 수 있도록 규정한 조례안 규정들은 현행 지방자치법 제20조에 위반되고, 적법한 법률의 위임 없이 제정된 것이 되어 지방자치법 제15조 단서에 위반되고, 나아가 죄형법정주의를 선언한 헌법 제12조 제1항에도 위반된다(대법원 1995. 6. 30. 93추83 판결)”라고 판시한바 있다. 그리고 다른 판례에서 “차고지확보제도 조례안이 자동차·건설기계의 보유자에게 차고지 확보의무를 부과하는 한편 자동차관리법에 의한 자동차등록(신규·변경·이전) 및 건설기계관리법에 의한 건설기계등록·변경신고를 하려는 자동차·건설기계의 보유자에게 차고지 확보 입증서류의 제출의무를 부과하고 그 입증서류의 미제출을 위 등록 및 신고수리의 거부사유로 정함으로써 결국 등록·변경신고를 하여 자동차·건설기계를 운행하려는 보유자로 하여금 차고지를 확보하지 아니하면 자동차·건설기계를 운행할 수 없도록 하는 것을 그 내용으로 하고 있다면, 이는 주민의 권리를 제한하고 주민에게 의무를 부과하는 것임이 분명하므로 지방자치법 제15조 단서의 규정에 따라 그에 관한 법률의 위임이 있어야만 적법하다(대법원 1997. 4. 25. 96추251 판결)”고 하였다.

46) 대법원 1992. 6. 23. 92추17 판결

47) 이기우, “부담적 조례와 법률유보에 관한 비판적 검토”, 「헌법학연구」 제13권 제3호, 한국헌법학회, 2007.9, 353-389면 참조.

「지방자치법」에 따른 ‘법령의 범위 안에서’의 의미는 매우 강한 법령종속성을 가지게 되어, 법령에 반하는 것은 물론이거니와 법령의 범위 내의 사항만 정할 수 있을 뿐이다.

하지만, 기본권 제한의 정도가 낮은 경우에는 비록 권리를 제한하거나 의무를 부과하는 경우라 할지라도 포괄적 위임도 가능하다는 것이 관례의 입장이다.<sup>48)</sup> 따라서 강한 기본권제한 조례와 비교하여 그 만큼 법령종속성이 낮고 지방의회의 입법재량은 폭넓게 인정될 수 있다. 이 경우 조례에서 정할 수 있는 범위와 한계는 법령에서 정하는 범위 내에서 자율적으로 결정할 수 있는 것으로 해석될 수 있을 것이다.

다른 한편, 기본권보장적 또는 기본권보충적 성격의 조례는 법령의 위임 없이도 얼마든지 자유롭게 지방의회의 조례제정권의 대상으로 포섭할 수 있다. 하지만, 이 경우 법령에서 위임의 근거를 마련하고 있거나 기본권보장의 기준 또는 수준을 정하고 있다면 이러한 법령사항에 저촉되는 조례를 제정할 수 있는가의 문제가 노정되어 있는데, 이는 법률우위의 원칙과 관련을 갖는다.

#### 다. 법률우위의 원칙

지방자치단체의 자치입법은 행정의 한 부분이고, 국가법체계 내에서 통일성이 유지되어야 하기 때문에 조례는 헌법과 법령에 구속되어야 한다. 「헌법」과 「지방자치법」이 조례제정권의 범위와 한계로서 “법령의 범위 안에서”라는 제한 조건규정을 두고 있는 것은 앞서 논구한 법률유보의 원칙뿐만 아니라, 법률우위의 원칙도 포함하는 일련의 행정의 법률적합성 원칙을 선언한 것으로 보아야 한다.<sup>49)</sup> 따라서 법률우위의 원칙은 국가법령의 자치법규에 대한 우위를 의미하는 것으로서 이에 반하는 조례는 위법성을 면할 수 없게 된다.

여기에서 법령은 헌법, 법률, 명령을 모두 포함하는 것이며, 내부적 효력을 갖는데 그치는 행정규칙이 아닌 상위법령과 결합하여 대외적인 구속력을 갖는 행정규칙도 실질적으로 법규명령으로서 기능하기 때문에 이러한 의미의 행정규칙은 조례를 구속하는 법령에 해당한다.<sup>50)</sup> 하지만 이 경우에도 조례를 구속하는 국가법령이 일의적으로 적용될 수 있는 것은 아니고 지방자치권 보장의 문제와 결부되어 다양한 논의가 전개되고 있다.<sup>51)</sup>

48) 박균성, 「행정법론(하)」, 박영사, 2014, 168면.

49) 대법원 2009. 4. 9. 2007추103 판결. 이에 따라 법령의 범위 안에서의 개념범주에는 법률유보뿐만 아니라 법률우위의 원칙이 포함되어 있음을 대법원은 지지하는 것으로 판단된다.

50) 헌법재판소 2002. 10. 31. 2001헌라1 결정.

51) 본고에서 제시하지 아니한 다양한 논의전개의 상세한 내용은 조정환, “자치입법권 특히 조례제정권과 법률우위와의 관계문제”, 「공법연구」 제29집 제1호, 한국공법학회, 2000, 375면 이하 참조.

이와 관련하여 국내에서는 법률선점론과 수정 법률선점론이 법률우위의 원칙의 적용법리로 제시되고 있다. 전자는 법률로 규율되어 있는 사항을 조례가 재차 동일 목적으로 규율하는 경우, 법률의 선점 영역을 침해하는 것이기 때문에 조례로 제정할 수 없고 법률에서 특별한 위임이 있어야 한다는 이론이다.<sup>52)</sup> 이는 국가법령의 조례에 대한 우위의 결과로 당연히 도출되는 것으로 보고 있다.<sup>53)</sup>

후자는 지방자치단체의 자치입법권을 보장하기 위하여 국가법령이 정하는 사항이라도 지역의 특수성을 고려하여 조례로 달리 정할 수 있다는 견해이다.<sup>54)</sup> 대법원은 국가법령이 조례로 지역실정에 맞게 별도로 규율하는 것을 용인하는 것으로 해석되는 한 당해 조례가 국가법령이 정하는 기준과 상이하더라도 그 자체로 위법이라 할 수 없는 것으로 판단하고 있는바, 수정 법률선점론의 입장에 있는 것으로 보인다.<sup>55)</sup>

한편, 법률우위의 원칙의 적용기준과 관련해서는 조례규율대상의 법령규정의 존재 여부에 따라 달리 판단하는 입장이 있다. 이에 따르면 먼저 조례규율대상의 법령규정 부재한 경우에는 원칙적으로 조례로서 규정할 수 있지만, 주민의 권리제한 또는 의무 부과, 벌칙적용을 내용으로 하는 경우에는 「지방자치법」 제22조 단서의 법률유보의 원칙에 따라 법률우위의 원칙에 앞서 법률유보 원칙의 적용을 받게 되는 것으로 보고 있다.

다음으로 조례규율대상의 법령규정 존재하는 경우에는 다차원적인 접근을 필요로 한다. 이와 관련하여 다음과 같은 논의가 필요하다. 첫째, 조례와 법령이 동일한 사항을 규율하면서 상호 다른 입법목적 가지고 있는 경우에는 「지방자치법」 제22조 단서에 반하지 않는 한 조례로서 규정할 수 있는 것으로 본다. 다만, 이 경우에도 국가법질서의 통일성을 위해 조례의 규정이 국가법령의 입법 목적을 저해하지 않는 경우

52) 室井力, 「新現代地方自治法入門」, 法律文化社, 2003, 204頁; 정영선 외, 인권과 지방자치, 국가인권위원회, 2014, 78면.

53) 법률선점론은 일본에서 체계화된 이론인바, 일본에서의 논의되었던 법률선점론과 최근의 경향에 대한 상세한 내용은 이 원, “지방자치단체의 자치입법권의 한계-일본의 학설과 판례를 중심으로”, 「월간 법제」, 법제처 2007.2월호, 20-26면; 최철호, “일본 지방자치법상의 자치입법권의 해석 및 한계”, 「지방자치법연구」 통권 제15호, 한국지방자치법학회, 2007, 17-23면; 原田尙彦, 「地方自治の法としくみ」, 學陽書房, 1995, 170頁 참조.

54) 室井力, 前掲書, 206頁.

55) “지방자치단체는 법령에 위반되지 아니하는 범위 내에서 그 사무에 관하여 조례를 제정할 수 있는 것이고, 조례가 규율하는 특정사항에 관하여 그것을 규율하는 국가의 법령이 이미 존재하는 경우에도 조례가 법령과 별도의 목적에 기하여 규율함을 의도하는 것으로서 그 적용에 의하여 법령의 규정이 의도하는 목적과 효과를 전혀 저해하는 바가 없는 때, 또는 양자가 동일한 목적에서 출발한 것이라고 할지라도 국가의 법령이 반드시 그 규정에 의하여 전국에 걸쳐 일률적으로 동일한 내용을 규율하려는 취지가 아니고 각 지방자치단체가 그 지방의 실정에 맞게 별도로 규율하는 것을 용인하는 취지라고 해석되는 때에는 그 조례가 국가의 법령에 위반되는 것은 아니라고 보아야 할 것이다”(대법원 1997. 4. 25. 96추244 판결). 그 밖에 법률선점론에 대한 상세한 내용은 최봉석, 「지방자치의 기본법리」, 한국법제연구원, 2007, 239-250 참조.

에만 허용된다 할 것이다.

둘째, 조례와 법령이 동일한 입법목적을 가지고 있으나 법령이 정하지 아니한 사항을 조례로 정하는 경우(추가조례), 수익행정은 재정관련 법령에 따른 문제가 없게 되면 조례로 규정할 수 있다고 본다. 반면, 침익적 행정영역에서 조례는 반드시 「지방자치법」 제22조에 단서에 의거 법률의 근거가 있어야 한다.

셋째, 조례와 법령이 동일한 입법목적 및 규율대상을 가지고 있다면, 조례에서 법령이 정한 요건을 강화하고 있는 경우(초과조례)에는 침익 또는 수익행정영역의 여부에 따라 달리 판단하여야 한다. 이 경우, 초과조례가 침익행정영역에 속하는 것이라면 원칙적으로 인정할 수 없다. 다만, 국가법령이 최소기준만을 정하고 각 지방자치단체가 그 지방의 실정에 맞게 별도로 규율하려는 것을 용인하려는 취지라고 해석되는 때에는 그 조례는 법령에 반하지 않는다.<sup>56)</sup>

### 3. 지방분권과 자치입법권의 정합성 확보

#### (1) 법률우위원칙과 법률유보원칙의 조화

지방분권화 정책은 「지방분권법」에서도 명시하고 있는 것처럼 국가의 보충적 관여 및 포괄분권(제9조 제2조), 권한 및 사무의 적극적 이양과 이양사무의 자치사무원칙(제11조 제1항) 그리고 자치입법권강화를 통해 조례제정범위를 확대하기 위한 법적 조치가 핵심이다. 지금까지 진행되어 온 사회서비스 분권화 정책은 권한이양의 외형을 가졌지만, 그 실질에 있어서는 권한 위임에 불과했다. 그 결과 「지방분권법」의 원칙이 사회서비스 분권화 과정에서 제대로 지켜지질 못했고, 지금처럼 여러 문제가 발생하고 있다고 볼 수 있다.

여기에서 우리는 법원의 입장을 상기할 필요가 있다. 앞서 본바와 같이 대법원은 수정법률선점론의 입장에서 국가법령이 조례로 지역실정에 맞게 별도로 규율하는 것을 용인하는 것으로 해석되는 한 당해 조례가 국가법령이 정하는 기준과 상이하더라도 그 자체로 위법이라 할 수 없는 것으로 판단하고 있다. 다만, 이 경우에도 수익적 법령에서 급여기준에 관한 조항인가 아니면 급여수준에 관한 사항인가에 따라 달리 판단할 필요가 있다. 전자의 경우 법령에서 급여수준을 정하지 않거나<sup>57)</sup> 혹은 급여수준의 최소한을 정하면서 조례로 지방의 실정에 맞게 별도로 급부를 강화하는 규율을 허용하고 있다고 해석되는 경우에는 당해 조례 및 초과조례는 법령에 반하지 않는다.<sup>58)</sup>

56) 대법원 1997. 4. 25. 96추244 판결

57) 대법원 2000. 11. 24. 2000추29 판결

58) 대법원 1997. 4. 25. 96추244 판결

그러나 급여기준을 정하고 있는 후자의 경우는 법령이 정한 급여기준을 강화하는 초과조례는 결과적으로 침익적 효과(권리제한)를 발생하게 하므로 허용되지 않지만, 급여기준을 완화하는 조례는 수익적 효과를 발생하게 하므로 법령이 최소한의 기준만을 정하고 있고, 지방의 실정에 맞게 규율하려는 것을 허용하는 취지라고 해석되는 경우에는 조례는 법령을 위반하는 것으로 볼 수 없을 것이다.<sup>59)</sup>

이렇게 본다면, 권한이양 대상 사무의 경우에는 「헌법」과 「지방자치법」에서 정하고 있는 자치입법권이 범위로써 “법령의 범위 안에서”를 해석하는 경우, 원칙적으로 법률우위의 원칙만 적용하고, 법률유보의 원칙은 배제하는 것이 바람직하다.<sup>60)</sup> 다만, 사회서비스 영역에서는 수급권자에게 급여수급을 위한 요건으로 일정한 권리를 제한하거나 의무를 부과할 수 있는데, 이 경우까지 법률유보의 원칙을 전적으로 배제할 수는 없다. 그럼에도 불구하고, 수익행정영역인 사회서비스 영역에서는 헌법재판소가 판시하고 있는 것처럼 보다 완화된 법률유보원칙의 구속을 받는 것으로 운영할 필요가 있다.

여기에서 우리보다 앞서 지방분권화 정책을 시행한 일본사례를 살펴볼 필요가 있다. 일본의 경우 「헌법」 제94조에서 “지방자치단체<sup>61)</sup>는 그 재산을 관리하고 사무를 처리하며 행정을 집행할 권한을 가지며 법률의 범위 내에서 조례를 제정할 수 있다”고 정하고 있다. 이에 따라 일본헌법은 지방자치의 취지에 따라 단체자치의 원리에 근거하여 지방자치단체의 권능으로서 행정적·입법적 권능을 보장하고 있는데, 여기에서 행정권은 재산관리, 사무처리, 행정집행, 입법권능은 조례제정권을 말한다.<sup>62)</sup>

59) 대법원 2006. 10. 12. 2006추38 판결

60) 일반적으로 법률유보의 원칙을 논의할 때, 여기에서 법률은 국회에서 형성하는 형식적 의미의 법률을 원칙으로 하고, 예외적으로 법률의 구체적 위임이 있는 경우 하위법령을 법률의 범위에 포함시키고 있다. 하지만 본 논고에서는 법률유보원칙에서 법률에는 조례까지 포함하는 것(실질적 의미의 법률)으로 해석할 것을 제시한다. 왜냐하면, 조례는 법률과 마찬가지로 지역주민에 의해 민주적 정당성이 부여된 것이고 주민주권의 행사로 보아야 하기 때문이다. 그래야만 정부가 추진하는 지방분권, 권한이양과 맥을 같이 하게 되며, 「지방분권법」의 입법목적과 부합할 수 있게 된다.

61) 현행 일본 「헌법」과 「지방자치법」은 실제로 ‘지방공공단체’로 정하고 있는데, 여기에서 지방공공단체는 “국가 영역의 일부를 구역으로 하고, 당해 구역에서 공적 사무를 처리하는 것을 존립목적으로 한다. 그리고 그 목적 달성을 위해 구역에 거주하는 자에 대하여 국가법의 인정 범위 내에서 지배권을 행사하는 단체”로 정의한다(佐藤 功, 포인트注釋全書 憲法(下)(新版), 有斐閣, 1984, 1196頁. 이에 관한 상세한 내용은 이상윤, 주요 외국의 지방자치제도:일본편, 한국법제연구원, 2018, 49면 참조). 일본 「지방자치법」이 지방공동단체를 다시 보통지방공공단체와 특별지방공공단체로 구별하고, 전자의 경우 도도부현 및 시정촌으로 구성하고(제1조의3 제2항), 보통지방공공단체는 법인으로 하며 지역에 있어서 사무 및 기타 사무로 법률 또는 정령으로 정하는 사항을 처리하도록 하고 있다(제2조)는 점을 고려해보면, 여기에서 지방공공단체는 우리의 지방자치단체에 해당하는 것으로 볼 수 있다. 이에 따라 이하에서는 일본법령에도 불구하고 일본법상 지방공공단체를 우리식 표현인 지방자치단체로 표기한다.

「헌법」 제92조에 근거한 일본 「지방자치법」은 제14조에서 지방자치단체의 조례제정에 관한 사항을 정하고 있다. 이에 따르면 “지방자치단체는 법령에 위반되지 않는 한, 제2조 제2항의 사무에 관한 조례를 제정할 수 있다(제1항)”, “지방자치단체는 의무의 부과 또는 권리를 제한하는 경우 법령에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고 조례에 의하지 않으면 안 된다(제2항)”, “지방자치단체는 법령에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고 조례를 위반한 사람에 대하여 2년 이하의 징역 혹은 금고, 100만 엔 이하의 벌금, 구류, 과료 혹은 몰수의 형 또는 5만 엔 이하의 과태료를 부과하는 취지의 규정을 마련할 수 있다(제3항)”.

일본 「헌법」 제94조는 조례의 제정범위와 한계에 대하여 “법률의 범위 내에서”라 정하고 있지만 「지방자치법」 제14조 제1항에서는 “법령에 위반되지 않는 한”이라 정하여 조례입법의 한계로써 법률우위의 원칙을 명확히 하고 있다.<sup>63)</sup> 다만, 주민의 권리를 제한하거나 의무를 부과할 경우에는 원칙적으로 조례에 의할 것을 선언하면서, 만일 법령에 특별한 규정이 있는 경우에는 법령에 따르거나 법령의 위임에 근거하여 조례를 정하도록 하여(제2항), 법률유보의 원칙을 제시하고 있다. 더 나아가 형사처벌과 과태료 처분을 조례를 근거로 할 수 있되, 다른 법령에 관계규정을 두고 있는 경우에는 법령을 적용하도록 하고 있는 것이다.

일본은 1993년부터 추진한 지방분권개혁의 일환으로 「지방자치법」을 여러 차례 개정하면서 지금에 이르고 있다. 일본의 지방분권은 지방자치단체의 자치입법권의 강화로부터 출발했고, 일본 「헌법」 제92조에도 불구하고 「지방자치법」 제14조에서 명확하게 조례제정의 구속원리로 법률우위원칙을 선언하고 있다. 물론 일본 「지방자치법」도 주민에 대한 권리제한 또는 의무부과의 경우 법률유보의 원칙에 따른 조례형성의 한계가 있음을 명시하고 있다. 하지만, 법령에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고 조례에 의하도록 하여, 우선 법령에 근거한 법률유보 원칙을 적용하지만, 법령뿐만 아니라 조례를 통해서도 얼마든지 법률유보를 허용하고 있는 것이다. 해석상 일본은 법령에서 별도로 정하지 아니한 사항에 대해서도 조례의 입법적 근거 하에 주민의 권리제한 또는 의무부과가 가능하도록 한 것이다.

명시적 규정 그리고 해석의 차원에서 보면 일본은 우리와 달리 지방자치단체의 자

62) 서보건, 일본의 지방자치 분권추진과 지방재정 활성화에 관한 고찰, 「공법학연구」 제19권 제3호, 한국비교공법학회, 2018, 145면.

63) “조례가 국가의 법령에 위반하는가는 양자의 대상사항과 규정문언을 대비하는 것 뿐만 아니라 각각의 취지, 목적, 내용 및 효과를 비교하고 양자간 모순저촉이 있는가에 의해 결정된다....각각의 지방자치단체에서 그 지방의 실정에 따라 다른 규제를 시행할 것을 용인하는 취지라고 해석될 때에는 국가의 법령과 조례 간에는 어떠한 모순저촉이 없고, 조례가 국가의 법령에 위반하는 문제는 발생하지 않는다”고 판시하고 있다(高裁昭和50年9月10日大法廷判決, 高裁判所刑事判例集29卷8号489; 高裁昭和37年5月30日大法廷判決, 高裁判所刑事判例集16卷5号577)

치입법권이 강하게 보장되고 있다고 볼 수 있다. 우리도 권한이양을 전제로 수행하고 있는 분권사무의 처리는 일본의 경우처럼 적극적인 자치입법권 확대를 도모할 필요가 있다. 이 경우 일본의 「지방자치법」 사례는 우리에게 많은 시사점을 주고 있다.

## (2) 최근 국내 입법동향

### ① 자치입법권 강화를 위한 입법수요

#### 가. 지방자치법 개정안 분석

최근 국내에는 매우 고무적인 흐름이 감지되고 있다. 2019년 3월 29일 정부가 발의하여 현재 국회 소관위원회에 계류 중인 「지방자치법」 전부개정법률안이 바로 그것이다. 이 법안에서는 사무배분의 기본원칙을 신설하며, 「지방분권법」에서 정하고 있는 보충성 및 포괄성 원칙에 따른 사무배분을 정하고 있다(안 제10조).<sup>64)</sup> 다만, 자치입법권과 관련하여 이 법안은 “지방자치단체는 법령의 범위에서 그 사무에 관하여 조례를 제정할 수 있다. 다만, 주민의 권리 제한 또는 의무부과에 관한 사항이나 벌칙을 정할 때에는 법률의 위임이 있어야 한다.”고 하여(안 제28조) 현행 「지방자치법」과 동일한 입장을 취하고 있다.

하지만, 필자가 생각하기에 여기에서 주목할 점은 「지방자치법」과 「지방분권법」이다. 전자는 일반법이고 후자는 특별법으로 보아 지방분권에 관해서는 「지방분권법」이 우선적용되는 것으로 보면, 권한이양은 권한 및 사무의 적극적 이양과 이양사무의 자치사무 원칙에 따라 이루어져야 한다. 그렇다면, 권한이양 사무의 자치입법권은 법률우위의 원칙을 적용하고 완화된 법률유보의 원칙이 적용되도록 할 필요가 있다. 이러한 차원에서 「지방자치법」 전부개정법률안 제28조에서는 권한이양에 따른 조례제정의 범위와 한계의 특례를 신설을 제안해 본다. 그 조문내용은 일본 「지방자치법」 제14조의 입법사례를 참고하면 좋을 것으로 기대된다.

#### 나. 헌법 개정안 분석

2018년 3월 26일에는 대통령 발의 「헌법」 개정안이 국회에 제출된바 있다. 여기에서는 지방자치제도 강화를 위한 제반의 개정수요가 제시되었는데, 주목할 만 것이

64) 이를 위해 정부는 같은 날 「지방자치분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법」 일부개정법률안(의안번호 19461)을 제출하고 이 법 제9조에서 정하고 있는 사무배분의 원칙을 삭제하고, 이를 「지방자치법」 전부개정법률안 제10조로 이관하여, 두 법안의 동시입법을 추진하고 있다.

바로 지방분권과 자치입법권 강화조치이다. 「헌법」 개정안은 “대한민국은 지방분권 국가를 지향한다(안 제1조<sup>65</sup>)”는 내용을 신설하고, 지방자치단체의 법률안 의견제출(안 제55조 제3항<sup>66</sup>), 국가자치분권회의 신설(안 제97조<sup>67</sup>), 보충성원칙 명시(안 제121조 제4항<sup>68</sup>)를 담고 있다. 무엇보다 자치입법권이 폭넓게 보장되도록 현행 「헌법」 제117조의 “법령의 범위 안에서” 조례를 제정할 수 있도록 하던 것을 “법률에 위반되지 않는 범위에서” 조례를 제정할 수 있도록 하되, 조례로 권리를 제한하거나 의무를 부과하는 경우에는 법률의 위임에 근거하도록 하고 있다는 점이다(안 제123조<sup>69</sup>).

이와 같은 「헌법」 개정안은 원칙적으로 조례형성의 범위와 한계로서 법률우위의 원칙을 명시했고, 법률의 근거가 있는 경우에는 조례로 주민의 권리 제한과 의무부과를 가능하게 하고 있다는 점에서 정부가 제출한 「지방자치법」 전부개정법률안 보다 훨씬 지방자치권을 강화하고 있다.<sup>70</sup> 우리의 「헌법」 개정안은 일본의 「지방자치법」 제14조 못지않게 실질적 지방자치체도의 보장을 위한 자치입법권 확대조치를 예정하고 있어 주목하여야 한다. 다만, 주민의 권리제한과 의무부과의 경우에는 종전 처럼 형식적 의미의 법률을 전제로 법률유보원칙을 선언하고 있는데, 여기에서 법률은 형식적 의미의 법률뿐만 아니라 조례까지 포함하는 것으로 보아 실질적 자치입법권의 강화를 도모할 필요가 있다.

65) 안 제1조 ①~② 생략

③ 대한민국은 지방분권국가를 지향한다.

66) 안 제55조 ①~② 생략

③ 법률안이 지방자치와 관련되는 경우 국회의장은 지방정부에 이를 통보해야 하며, 해당 지방정부는 그 법률안에 대하여 의견을 제시할 수 있다. 구체적인 사항은 법률로 정한다.

67) 안 제97조 ① 정부와 지방정부 간 협력을 추진하고 지방자치와 지역 간 균형 발전에 관련 되는 중요 정책을 심의하기 위하여 국가자치분권회의를 둔다.

② 국가자치분권회의는 대통령, 국무총리, 법률로 정하는 국무위원과 지방행정부의 장으로 구성한다.

③ 대통령은 국가자치분권회의의 의장이 되고, 국무총리는 부의장이 된다.

④ 국가자치분권회의의 조직과 운영 등 구체적인 사항은 법률로 정한다.

68) 안 제121조 ①~③ 생략

④ 국가와 지방정부 간, 지방정부 상호 간 사무의 배분은 주민에게 가까운 지방정부가 우선한다는 원칙에 따라 법률로 정한다.

69) 안 제123조 ① 지방의회는 법률에 위반되지 않는 범위에서 주민의 자치와 복리에 필요한 사항에 관하여 조례를 제정할 수 있다. 다만, 권리를 제한하거나 의무를 부과하는 경우 법률의 위임이 있어야 한다.

② 지방행정부의 장은 법률 또는 조례를 집행하기 위하여 필요한 사항과 법률 또는 조례에서 구체적으로 범위를 정하여 위임받은 사항에 관하여 자치규칙을 정할 수 있다.

70) 이와는 다른 입장에서 자치입법권의 혁신적 변화를 위해서는 개정안 제40조(현행 제37조 제2항)에 “기본권은 법률을 통해 제한된다는 점을 분명히 하되, 주민 권한은 법률의 범위 내에서 조례를 통해서도 제한”할 수 있도록 하는 근거를 신설하는 방안을 제시하는 견해도 있다(최봉석, 지방분권의 보장을 위한 헌법개정의 과제, 「法學論叢」 제42권 제2호, 단국대학교 법학연구소, 2018, 35면 참조).

이 경우 헌법 제117조 제1항이 헌법 제37조 제2항보다 하위에 있는 것이 아니라 후자가 원칙적 규정이고 전자는 예외적 규정으로 관계를 설정한다.<sup>71)</sup> 그래야만, 기본권 최대한 보장의 이념과 지방자치의 자주성과 민주성의 요청이 조화롭게 실현할 수 있다고 본다.<sup>72)</sup> 즉, 헌법 제37조 제2항은 원칙적으로 ‘형식적 의미의 법률’로써 기본권을 제한하도록 하고 있다. 그러나 여러 규칙제정권에 관한 근거조문에서 정하고 있는 “법령의 범위 안에서” 또는 “법률에 저촉되지 않는 범위 안에서” 등을 보면, 예외적으로 법률의 수권이 없이도 기본권제한의 효과를 가지는 법규를 창설할 수 있도록 하고 있다.<sup>73)</sup> 그렇다면 자치입법권 또한 이러한 예외에 해당하고 법령의 개별적 수권 없이도 주민의 권리를 제한하거나 의무를 부과할 수 있다는 해석도 얼마든지 가능하다고 본다.<sup>74)</sup>

## ② 자치재정권 강화와 재정조정제도

### 가. 자치재정권의 의의와 한계

지방자치단체가 갖는 재정고권은 지방자치행정의 본질적 구성부분이다.<sup>75)</sup> 재정이 다른 법 주체에 의해 정해진다면, 모든 자율적인 형성권을 별다른 실체권을 갖지 못하는 것이 되기 때문이다.<sup>76)</sup>

일반적으로 법적 의미의 자치재정권이란 법정의 예산제도에 따라 고유의 책임으로 수입·세출을 유지하는 지방자치단체의 권능을 말한다.<sup>77)</sup> 그래서 국내에서는 자치재정권을 지방자치단체가 법령의 범위 내에서 수입과 지출을 자신의 책임 하에 운영할 수 있는 권한으로서, 지방자치단체가 법령의 범위 내에서 국가의 지시를 받지 않고 자기 책임 하에 재정에 관한 사무를 스스로 관장할 수 있는 권한으로 정의한다.<sup>78)</sup>

자치재정권을 정의하면서 공통적으로 “법령의 범위 내에서”라고 지칭하는 것은 바로 “조세의 종목과 세율은 법률로 정한다”고 규정한 「헌법」 제59조에 기인한다. 「헌법」 제59조는 이른바 조세법률주의를 선언한 것으로 국민에 대한 기본권 제한

71) 김명식, 지방자치의 본질과 자치입법권에 관한 재고찰, 「공법학연구」 제16권 제4호, 한국 비교공법학회, 2015, 88면; 김해원, 국회와 지방자치단체 상호간 입법권한 배분에 관한 헌법적 검토, 「지방자치법연구」 제16권 제2호, 한국지방자치법학회, 2016, 342면.

72) 김명식, 앞의 논문, 88면; 김해원, 앞의 논문, 342면.

73) 김명식, 앞의 논문, 88면; 김해원, 앞의 논문, 342면.

74) 김명식, 앞의 논문, 88면; 김해원, 앞의 논문, 342면.

75) 홍정선, 앞의 책, 57면.

76) 홍정선, 앞의 책, 57면.

77) 홍정선, 앞의 책, 120면.

78) 홍정선, 앞의 책, 56-57면; 헌법재판소 2011.4.28. 2009헌바167 결정(지방자치법 제138조 등 위헌소원 사건), 「헌법재판소 공보」 제175호, 헌법재판소, 2011, 712면.

중 재산권 영역에서 가장 강한 제한을 행하는 조세영역은 국민의 대표자인 국회에서 제정한 법률에 의할 때 민주적 정당성을 부여받는다는 것을 의미한다. 또한 「헌법」 제37조 제2항이 “모든 국민의 자유와 권리는 국가안전보장, 질서유지, 공공복리를 위해 필요한 경우에 한하여 법률로써 제한할 수 있으며...” 라고 정하여 일반적 법률유보를 선언하고 있다. 따라서 헌법적 차원에서 지방자치단체가 자주적인 재정고권을 갖는다 하여도 그 근거가 되는 입법적 근거는 법률에 둘 수 밖에 없다.

한편, 지방자치 및 조세관련 법령에서도 조세법률주의를 보다 명확하게 구체화하고 있다. 우선 「지방자치법」 제135조는 “지방자치단체는 법률로 정하는 바에 따라 지방세를 부과·징수할 수 있다” 규정하고 있다. 「지방세기본법」 제4조에서는 “지방자치단체는 이 법 또는 지방세관계법에서 정하는 바에 따라 지방세의 과세권을 갖는다”고 규정하고 있다. 그리고 제5조 제1항에서는 “지방자치단체는 지방세의 세목(稅目), 과세대상, 과세표준, 세율, 그 밖에 지방세의 부과·징수에 필요한 사항을 정할 때에는 이 법 또는 지방세관계법에서 정하는 범위에서 조례로 정하여야 한다”고 정하고 있다. 여기에 자치입법권의 범위와 한계에 관한 「헌법」 제117조 제1항 및 「지방자치법」 제22조에서 정하고 있는 “법령의 범위 내에서”의 해석, 즉, 법률우위의 원칙과 법률유보의 원칙을 고려한다면 조세입법형성 과정에서 지방자치단체는 법률의 지배를 받고, 자율적으로 과세입법을 할 수 있는 가능성이 축소되어 있다.

물론 국내에는 지방자치단체는 헌법상 자치사무를 처리하고 이에 필요한 재원은 헌법에서 직접 지방자치단체에 부여한 자주재정권의 일환인 과세권에 근거하여 조례로 제정하여 조달할 수 있다는 견해도 있다(조례준법률설).<sup>79)</sup> 이 경우 법률의 명백한 위임이 없어도 조례로써 지방세의 세목 등을 창설할 수 있다고 한다. 하지만, 국내 통설과 판례는 조례에 의한 과세권을 법률위임설의 입장에서 지지하고 있다.

대법원과 헌법재판소는 은 우리 「헌법」은 제59조에서 조세법률주의를 채택하고 있다는 점, 제37조 제2항의 기본권 제한에 있어 일반적 법률유보, 제117조 및 「지방자치법」 제22조 에 따른 의 자치입법권의 범위와 한계를 들어, 조세의 종목과 세율뿐만 아니라 과세대상·과세표준·납세의무자 등 조세의 부과·징수에 관한 구체적 사항은 모두 법률에 의해서만 정해져야 하는 것으로 해석하고 있다.<sup>80)</sup>

그런데, 「지방세기본법」 제7조는 지방세의 세목을 구체적으로 정하고 있으며, 제8조에서는 지방세세목을 다시 광역지방자치단체와 기초지방자치단체 세목으로 구별하여 보다 구체적으로 정하고 있다. 결국, 「지방세기본법」에서도 지방자치단체가 세목을 결정할 수 있도록 위임한 규정은 보이지 않는다.<sup>81)</sup> 따라서 현재로서는 지방자치단체가 법률과 별도로 조례형성을 통해 자주적으로 재원을 확보할 수 있는 가능성이 없다.

79) 최봉석, 앞의 책, 80-81면.

80) 대법원 1995. 5. 12. 94추28판결

81) 최우용, 앞의 책, 468면.

#### 나. 지방분권과 자치재정권

「지방분권법」은 포괄적 사무배분(제9조 제3항), 권한이양사무의 자치사무화(제11조 제1항), 권한 이양에 있어 포괄적·일괄적 이양과 그 법적 조치(제11조 제2항)를 정하고 있다. 이의 정책실현을 뒷받침하기 위해 제13조에서는 “국가는 지방세의 비율을 확대하도록 국세를 지방세로 전환하기 위한 새로운 세목을 확보하도록 하고 있고(제1항 전단), 지방자치단체는 자치사무를 원활히 수행할 수 있도록 자체세입을 확충하여 지방재정의 안정성을 도모”하도록 하고 있다(제2항). 한편, 제8조에서는 “중앙행정기관의 장은 지방자치와 관련되는 법령을 제정 또는 개정하는 경우에는 자치분권의 기본이념에 적합하도록 하여야 하며, 관련 현행 법령을 조속히 정비하도록 하고 있다(제1항).

그런데, 그간의 입법현실은 이러한 「지방분권법」의 입법의무를 제대로 실현하지 못했다. 현행 「지방자치법」도 지방세 관련 법률에서도 지방분권, 특히 권한이양사무에 대한 재정확충 노력이 부족했던 것이다. 그나마 국고보조금제도와 분권교부세 등을 통해 그 간극을 좁히려 했지만, 오히려 폐단만 나타나는 결과를 야기했다. 그래서 지금까지 지방으로 이양된 사회서비스 관련 사무들은 지방자치단체의 재정자립도 여부에 따라 복지격차 발생의 원인이 되었고, 지방자치단체는 이 제도의 본질에서 벗어나 국가의존도가 높아지기만 해, 사회서비스 분권화가 유명무실하게 된 것이다.

그나마 2019년 3월 대통령 발의 「헌법」 개정안에서는 현안 입법흡결을 해소할 수 있는 조문을 신설하고 있다. 개정안에서는 자치재정권 보장(안 제124조)하고 있는데, 실질적 지방자치를 위해 필수적으로 요구되는 재정의 확보를 할 수 있도록 하고 있다. 구체적으로는 법률에 위반되지 않는 범위 내에서 자치세의 종목과 세율, 징수 방법 등을 조례로 제정할 수 있도록 하고 있다. 다만, 이 개정안이 국회를 통과하고 국민투표를 거쳐 시행된다고 하더라도 이것으로는 실효성을 거둘 수 없고, 「지방자치법」, 「지방세기본법」을 비롯한 조세관련법령에 개정안 제124조를 구체화하는 법령 개정이 수반되어야 할 것이다.

#### 다. 재정조정제도

재정조정이란 국가의 기능 및 사무의 정부간 배분(수동적 재정조정) 또는 각 자치계층별로 세원 및 재원을 배분하는 실질적 정부간 재정관계(적극적 재정조정)를 말한다.<sup>82)</sup> 일반적으로 국가와 지방간의 재정조정은 행정수요에 비해 재정력이 취약한

82) 안권욱, 지방분권적 지방재정 조정제도의 확립방안, 한국지방정부학회 학술대회 자료집, 한국지방정부학회, 2015, 164면.

지방정부일지라도 전국적으로 보편적인 행정서비스를 받을 수 있도록 재정부족분을 보전해 주는 역할을 수행한다.<sup>83)</sup>

불균등한 경제환경은 부와 재정자원을 창출하는 역량에서 지역간 격차의 확대 재생산을 초래하는데, 재정조정제도는 국민국가로서의 정체성을 유지하려면 지역의 재정력을 형평화시켜 지방분권화의 기본토대를 제공할 수 있다.<sup>84)</sup>

「지방분권법」 제13조에서는 국가에게 지방재정 확충 및 건전성 강화를 위해 낙후 지역에 대한 재정조정책임 강화를 주문하고 있다. 한편, 대통령 발의 「헌법」 개정안 제124조에서도 자치재정권 보장이 지방정부의 재정을 악화 또는 지역 간 재정격차 확대를 야기하는 것을 방지하기 위해 국가와 지방정부, 지방정부 상호 간 재정조정을 할 수 있는 근거를 마련하고 있다. 현재 국가에서 지방자치단체로 이전되는 재정조정 제도는 「지방교부세법」에 따른 지방교부세, 「보조금 관리에 관한 법률», 「지방재정법」에 따른 국고보조금이 있다. 그리고 「지방세법」에 따른 지방소비세 등도 국세의 지방세 이양으로 각 시도별 수평조정을 목적으로 운영 중이다.

사회서비스 이양은 앞서 제시한바와 같이, 지방교부세를 통해 재정조정되고 있다. 그러나 실제 지방자치단체에서 소요되는 사회서비스 재정에 충분한 여력을 제공하지 못하여, 이 때문에 지방자치단체의 재정부담만 가중되고 있다.

여기에서 일본의 최근 지방분권개혁 흐름을 참고할 필요가 있다. 일본은 2016년부터는 지방자치단체의 제안을 받아 「지방분권일괄법」에 따른 사무권한의 이양을 하고 있다. 제6차 지방분권개혁은 지방자치단체의 과세자주권, 지방세재원 이양 및 지방자치단체 재정격차 시정을 위한 재정조정제도에 대한 논의가 주류를 이루고 있다.<sup>85)</sup> 일본은 지방분권의 추진 및 지방자치단체의 자립에는 필연적으로 재정자립이 전제되어야 한다고 보고 과세자주권의 실질적 보장과 지방세재원의 이양이 필수불가결한 것으로 판단했다.<sup>86)</sup>

다만, 일본은 지방자치단체의 자주적 과세권, 즉 조례로서 세목, 세율, 과세객체, 과세표준을 정하는 것이 과연 「헌법」 제84조 조세법률주의에 부합하는 것인가에 관한 논쟁이 있다. 이에 대하여 지방자치단체의 과세권은 지방자치제도의 본질에 해당하며, 지방자치단체의 자치권의 일환으로서 헌법에 의해 직접적으로 부여된 지방자치단체의 권한으로 해석하는 견해<sup>87)</sup>도 있다. 하지만, 일본 최고재판소는 앞서 제시한

83) 신유호/유법민, 지방분권 강화를 위한 재정조정제도 개편방안 연구, 「지방정부연구」 제22권 제3호, 한국지방정부학회, 2018, 191면.

84) 신유호/유법민, 앞의 논문, 191면; 김용창, 수평적 지방재정조정제도에 대한 지역균형발전전략 연구(1), 「대한지리학회지」 제43권 제4호, 대한지리학회, 2008, 589면.

85) 서보건, 앞의 논문, 146면.

86) 서보건, 앞의 논문, 146면.

87) 金子宏, 租税法(第21版), 弘文堂, 2016, 92頁; 國と地方の在り方(地方自治等)に関する資料, 「衆憲資第」 第93号, 衆議院憲法審査會事務局, 2017, 19頁.

바와 같이 “지방자치단체의 역무제공 등을 받는 개인 또는 법인에 대하여 국가와는 별도로 지방자치단체가 과세권의 주체가 될 수 있음이 헌법에 예정되어 있다고 보면서도, 현행 일본 「헌법」은 명시적으로 지방자치단체의 과세권을 정하지 않았지만, 지방자치단체의 조직 및 운영에 관한 사항을 법률로 정하도록 하였고(제92조), 지방자치단체는 법률의 범위 내에서 조례를 제정할 수 있도록 하고 있다(제94조). 한편, 조세의 부과에 대해서는 국민의 세부담 전체의 정도나 국가와 지방간 내지 지방자치단체 상호간의 재원의 배분 등의 관점에서 조정이 필요하다는 것에 비추어 보면, 지방자치단체가 부과할 수 있는 조세의 세목, 과세객체, 과세표준, 세율 그 외의 사항에 대해서는 헌법상 조세법률주의(제84조)의 원칙에서 법률에서 지방자치의 본질을 파악하여 그 준칙을 정하는 것이 예정되어 있고 이들의 사항에 대해 법률에서 준칙이 정하여진 경우에는 지방자치단체의 과세권은 이에 따라서 그 범위 내에서 행사되어야 한다.”고 보고 있다.<sup>88)</sup>

일본은 조례를 통한 자주적 재정권한을 인정하는 경우에도 세재원의 이양을 통해 수입원의 확대를 함께 도모하도록 하고 있다. 이와 더불어, 지방자치단체 간의 재정격차를 시정하고자 지방교부세와 같은 세원 재배분제도의 병행을 강조하고 있다. 그리하여 세재원의 이양 후에도 지방자치단체의 재정격차가 발생하거나 확대되는 경우 이를 조정하기 위해서 중앙과 지방자치단체 간 수직적 재정조정과 함께 지방자치단체 간의 재정조정인 수평적 재정조정의 필요성이 논의되고 있다.<sup>89)</sup>

일본의 사례를 보건대, 현재 우리나라에서 이루어지는 사회서비스 사업수행을 위한 지방교부세 중심의 재정조정제도는 지방자치단체의 조례입법을 통한 자주적 과세권의 확보없이 그 실효성을 거두기 어렵다는 것을 알 수 있다. 따라서 우리의 경우에도, 재정조정제도에 앞서 실질적 지방분권을 위한 재정분권이 이루어져야 하고, 이는 지방자치단체의 과세권을 법적으로 허용하여 이양사업을 추진하는데 소요하게 하고, 여기에서 발생한 지방격차부분을 재정조정제도로 최소화하는 방안을 강구할 필요가 있다.

88) 神奈川縣臨時特例業稅條例事件判決(一判平成25年3月21日民集67卷3号438頁. 이에 관한 설명은 서보건, 앞의 논문, 159면 참조.

89) 衆議院憲法調査會報告書, 衆議院憲法調査會, 平成17年4月, 418-419頁.

## IV. 결론

2005년부터 시작된 우리나라 지방분권화 정책이 어언 14년을 맞이하고 있다. 그간 이루어졌던 지방분권 대상 사무는 여러 가지가 있었으나, 이 논문에서는 사회서비스 분야에 국한하여 살펴보았다. 이 논문에서는 현재 우리나라 사회서비스 지방분권화는 장점보다는 단점이 많이 부각되고 있음을 밝혔다. 그리고 단점이 야기되는 주된 이유는 자치분권에 따른 입법미비가 가장 큰 원인이었다.

그동안 사회복지학 또는 사회복지정책학 영역에서는 「사회보장기본법」과 사회서비스 관련 법제 영역을 통해 사회서비스 지방분권화의 문제를 해결해보고자 했다. 그러나 이 논문은 보다 더 근본이 되는 「헌법」, 「지방자치법」, 「국가재정법」, 「지방재정법」 등에서 선 해결되어야 함을 전제로 논의를 출발하였다.

현 시점에서 사회서비스 지방분권화와 관련된 입법미비는 크게 자치입법권과 자치재정권의 문제로 축약할 수 있겠다. 「헌법」과 「지방자치법」에서 비롯된 조례제정권의 범위와 한계 그리고 여기에 더해 조세법률주의 원칙의 관철이 바로 입법미비의 원인이라 할 수 있다. 한편, 이러한 현행 입법상태는 「지방분권법」의 포괄분권의 원칙과도 괴리를 보이고 있다. 이러한 문제를 해결하지 않고서는 사회서비스 지방분권화는 더 이상의 발전을 기대하기 어려울 것으로 판단된다. 그리고 「국가재정법」, 「지방재정법」에 따른 국가와 지방자치단체의 재정배분 과정이 중앙행정기관 주도로 이루어지고 있는 점 역시 사회서비스 지방분권화의 한계에 기여하고 있는 바가 크다.

그나마 다행스러운 것은 최근 정부가 발의한 「헌법 개정안」과 「지방자치법 전부개정안」이다. 이들 개정안에서는 이 논문에서 제시한 문제를 대부분 해소할 수 있는 대안이 입안되어 있다. 다만, 헌법과 개별 법률의 개정은 그 정치적 여파와 난이도에서 차이가 나는바, 적어도 「지방자치법 전부개정안」의 국회통과를 기대해 본다. 이를 전제로 이 논문에서는 사회서비스 지방분권화를 체계적으로 정립하여 모든 국민의 인간다운 생활을 할 권리 및 존엄한 인간, 가치 있는 인간으로 살아 갈 수 있기 위해서는 지방자치단체의 자치입법권 범위의 확대, 확대된 자치입법권에 기반한 자주적 자치재정권 강화, 명시적인 국가와 지방자치단체 간의 재정조정제도 도입을 주장했다.

[참고문헌]

- 구인회/양난주/이원진, 사회복지 지방분권 개선방안 연구, 「사회복지연구」 제40권 제3호, 한국사회복지연구회, 2009
- 권영성, 헌법학원론, 박영사, 2010
- 김동희, 행정법Ⅱ, 박영사, 2015
- 김명식, 지방자치의 본질과 자치입법권에 관한 재고찰, 「공법학연구」 제16권 제4호, 한국비교공법학회, 2015
- 김상대, 지방분권의 헌법적 보장, 「법학연구」 제49권, 한국법학회, 2013,
- 김승연, 지방분권시대 중앙·지방 간 복지사업 역할분담 재정립 방안, 「정책리포트」 제271호, 서울연구원, 2019
- 김용창, 수평적 지방재정조정제도에 대한 지역균형발전전략 연구(Ⅰ), 「대한지리학회지」 제43권 제4호, 대한지리학회, 2008
- 김철용, 행정법, 고시계사, 2015
- 김춘환, “법률과 조례의 관계”, 「토지공법연구」 제24집, 한국토지공법학회, 2004
- 김해원, 국회와 지방자치단체 상호간 입법권한 배분에 관한 헌법적 검토, 「지방자치법연구」 제16권 제2호, 한국지방자치법학회, 2016
- 박균성, 행정법론(하), 박영사, 2015
- 박균성, 「행정법론(하)」, 박영사, 2014
- 박병현, 사회복지의 지방분권화에 대한 비판적 고찰, 「한국사회복지행정학」 제8권 제2호, 한국사회복지행정학회, 2006
- 박윤훈, 「최신행정법강의(하)」, 박영사, 2004
- 법제처, 자치법규 입안 매뉴얼, 2012
- 서보건, 일본의 지방자치 분권추진과 지방재정 활성화에 관한 고찰, 「공법학연구」 제19권 제3호, 한국비교공법학회, 2018
- 서원우, “조례제정권의 헌법적 보장-지방자치법 제15조 단서규정의 위헌논의와 관련 하여-”, 「헌법논총」 제5집, 헌법재판소, 1994
- 신유호/유법민, 지방분권 강화를 위한 재정조정제도 개편방안 연구, 「지방정부연구」 제22권 제3호, 한국지방정부학회, 2018
- 신진욱/서준상, 복지국가, 지방분권, 지방정치 역사비교론적 관점에서 본 한국의 복지분권화의 특성, 「한국사회정책」 제23권 제4호, 한국사회정책학회, 2016
- 안권욱, 지방분권적 지방재정 조정제도의 확립방안, 한국지방정부학회 학술대회 자료집, 한국지방정부학회, 2015
- 윤찬영, 지방분권론과 지역사회복지의 전망, 「사회복지정책」 제16집, 한국사회복지정책학회, 2003

- 윤홍식, 사회복지 지방분권에 대한 비판적 검토, 2016 사회정책연합합학술대회 자료집, 2016(각주 들어쓰기)
- 이광윤, 일반행정법, 법문사, 2015
- 이기우, “부담적 조례와 법률유보에 관한 비판적 검토”, 「헌법학연구」 제13권 제3호, 한국헌법학회, 2007.9
- 이상윤, 주요 외국의 지방자치제도:일본편, 한국법제연구원, 2018
- 이재완, 사회복지 지방이양사업과 지방복지재정위기에 관한 연구, 「한국지역사회복지학」 제35집, 한국지역사회복지학회, 2010
- 이 원, “지방자치단체의 자치입법권의 한계-일본의 학설과 판례를 중심으로”, 「월간 법제」, 법제처 2007
- 전주열, 지방분권을 위한 법제적 일고찰; 「지방자치법」의 법제개선 필요사항을 중심으로, 「법제연구」 제54호, 한국법제연구원, 2018
- 전학선, 지방분권을 위한 자치입법권의 개선방안, 「세계헌법연구」 제21권 제3호, 세계헌법학회 한국학회, 2015
- 정영선 외, 인권과 지방자치, 국가인권위원회, 2014,
- 정종섭, 헌법학원론, 박영사, 2014
- 정준현, 행정권한의 위임 및 위탁의 법리에 관한 연구, 법제처, 2004
- 조성규, “법치행정의 원리와 조례제정권의 관계”, 「공법연구」 제33집 제3호, 한국공법학회, 2005
- 조정찬, “위임조례 위주의 조례입법 극복방안”, 「지방자치법연구」 통권 제8호, 2004
- 조정환, “자치입법권 특히 조례제정권과 법률우위와의 관계문제”, 「공법연구」 제29집 제1호, 한국공법학회, 2000
- 지은구, 복지재정분권의 현실과 개선방안, 「한국사회과학연구」 제32권 제1호, 계명대 사회과학연구소, 2013
- 최봉석, 지방자치의 기본법리, 한국법제연구원, 2007
- 최봉석, 지방분권의 보장을 위한 헌법개정의 과제, 「法學論叢」 제42권 제2호, 단국대학교 법학연구소, 2018
- 최승원 외, 자치법규 선진화 지원을 위한 개선도 측정 등과 정부지원체계 구축에 관한 연구, 법제처/한국지방자치법학회, 2012
- 최승원, “조례의 본질”, 「지방자치법연구」 제6권 제1호, 한국지방자치법학회, 2006
- 최우용, 지방자치법의 주요쟁점, 동방문화사, 2014
- 최철호, “일본 지방자치법상의 자치입법권의 해석 및 한계”, 「지방자치법연구」 통권 제15호, 한국지방자치법학회, 2007
- 하명호, 행정법, 박영사, 2019

- 홍정선, 新 지방자치법, 박영사, 2015  
홍정선, 행정법원론(하), 박영사, 2015  
国と地方の在り方(地方自治等)に関する資料, 「衆憲資第」 第93号, 衆議院憲法審査会事務局, 2017  
金子宏, 租税法(第21版), 弘文堂, 2016  
室井力, 「新現代地方自治法入門」, 法律文化社, 2003  
原田尚彦, 「地方自治の法としくみ」, 學陽書房, 1995  
佐藤 功, ポイント注釋全書 憲法(下)(新版), 有斐閣, 1984  
衆議院憲法調査会, 衆議院憲法調査会報告書, 衆議院憲法調査会, 平成17年4月

- 대법원 1992. 6. 23. 92추17 판결  
대법원 1995. 5. 12. 94추28 판결  
대법원 1997. 4. 25. 96추251 판결  
대법원 1997. 4. 25. 96추244 판결  
대법원 2000. 11. 24. 2000추29 판결  
대법원 2006. 10. 12. 2006추38 판결  
대법원 2008. 6. 12. 2007추42 판결  
대법원 2009. 5. 28. 2007추134 판결  
대법원 2009. 4. 9. 2007추103 판결

- 헌법재판소 1995. 4. 20. 92헌마264 결정  
헌법재판소 2002. 10. 31. 2001헌라1 결정  
헌법재판소 2004. 9. 23. 2002헌바76 결정  
헌법재판소 2011.4.28. 2009헌바167 결정  
헌법재판소 2012. 11. 29. 2012헌바97 결정

- 高裁昭和50年9月10日大法廷判決, 高裁判所刑事判例集29卷8号489  
高裁昭和37年5月30日大法廷判決, 高裁判所刑事判例集16卷5号577

[국문초록]

## 사회서비스 지방분권화를 위한 법적 과제

윤 석 진  
(강남대학교 교수)

우리나라는 2005년 본격적인 복지분권 사업이 추진된 이후부터 계속해서 중앙정부와 지방자치단체 간에 분권갈등이 지속되고 있다. 구체적으로는 지방자치단체의 복지 재정 약화와 중앙정부 재정의존도 증가, 지방간 복지격차 확대, 중앙정부와 지방자치단체 사이의 복지권한의 갈등이 발생하고 있다.

이러한 갈등의 원인은 중앙정부와 지방자치단체 간의 복지사무를 둘러싼 권한배분과 책임의 문제가 자리하고 있다. 필자는 이러한 논쟁의 핵심이 「헌법」과 「지방자치법」으로 전환되어야 하고 법적 근본문제를 해소함으로써 해결될 수 있다고 판단한다.

따라서 「지방자치법」과 지방분권과 관련된 규범을 통한 법적 기초를 현실적으로 정립하여야 할 것이라고 본다. 그래야만 사회서비스 지방분권화가 정치공학논리를 넘어 실질화를 가능하게 할 수 있을 것이다.

이 논문에서는 사회서비스 지방분권화를 체계적으로 정립하기 위한 방안으로 첫째, 지방자치단체의 자치입법권 범위의 확대, 둘째, 확대된 자치입법권에 기반한 자주적 자치재정권 강화, 셋째, 명시적인 국가와 지방자치단체 간의 재정조정제도 도입을 주장했다.

---

**주제어:** 사회서비스, 지방분권, 자치입법권, 자치재정권, 재정조정

---

[Abstract]

## Legal Issue for Decentralization of Social Services

Yoon, Seok Jin  
(Professor, Kangnam University)

The nation has been at odds between the central and local governments since the full-fledged welfare decentralization project was launched in 2005. As a result, are occurring weakening welfare finances of local governments, and increasing financial dependence on central governments, expanding welfare gaps between local and central governments, conflicting welfare rights between central and local governments in Korea.

The cause of this conflict lies in the allocation of authority and responsibility over welfare work between the central and local governments. I believe that the core of this debate should be translated into "the Constitution" and "the Local Autonomy Act". And this problem can be resolved by eliminating the legal fundamentals.

Therefore, I believe that the legal basis through the Local Autonomy Act and the decentralization-related norms should be realistically established. Only then will decentralization of social services be made possible.

In this paper, we propose the following method to systematically establish decentralization of social services. First, expanding the scope of autonomous legislative powers of local governments; second, strengthening autonomous financial powers based on expanded autonomous legislative powers; and third, introducing explicit fiscal coordination between central and local governments.

---

**key words** : Social Service, Decentralization, autonomous legislative powers,  
autonomous financial powers, Fiscal coordination

---

# 기후변화에 대응한 에너지빈곤 정책에 관한 비교연구\*

## -영국, 프랑스, 스웨덴을 중심으로-

신 동 면\*\* · 이 주 하\*\*\*

### 目 次

- |                    |                         |
|--------------------|-------------------------|
| I. 서론              | III. 선진국의 에너지빈곤 정책 사례연구 |
| II. 에너지빈곤의 이론적 검토  | 1. 영국의 에너지빈곤과 대응방안      |
| 1. 에너지빈곤의 개념       | 2. 프랑스의 에너지빈곤과 대응방안     |
| 2. 에너지빈곤의 발생원인과 유형 | 3. 스웨덴의 에너지빈곤과 대응방안     |
|                    | IV. 에너지빈곤 정책의 유형과 복지레짐  |
|                    | V. 결론: 한국에 대한 함의와 법적 과제 |

## I. 서론

기후변화는 전 지구적이고, 수세대에 걸쳐 장기적으로 형성되며, 불확실성이 높은

\* 투고일: 2019.11.17., 심사일: 2019.11.18.-2019.11.22., 게재확정일: 2019.11.22.

이 논문은 경희대학교 미래사회에너지정책연구소의 지원을 받아 수행한 연구(20161718; 20171902)의 결과물인 “기후변화에 대응한 새로운 사회정책 의제 탐색: 복지-친화적(Welfare-friendly) 에너지 정책을 중심으로”(2017)와 ”기후변화에 대응한 스칸디나비아 국가의 복지-친화적(welfare-friendly) 에너지정책에 관한 연구”(2018)를 바탕으로 일부 내용을 발췌하여 수정·보완한 것임. 또한 2016년 대한민국 교육부와 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임(NRF-2016S1A3A2923475)

\*\* 주저자: 경희대학교 행정학과

\*\*\* 교신저자: 동국대학교 행정학과

새로운 사회적 위협으로 “정말로 복잡하고 지독한 정책문제(a truly complex and diabolical policy problem)”라고 할 수 있다(Gough, 2016). 2008년 세계보건기구(World Health Organization: WHO)는 기후변화가 자연환경과 경제발전에만 미치는 바람직하지 못한 영향뿐만 아니라 인간의 건강과 삶에 미치는 부정적 영향을 강조하였다. 기후변화는 식량 위협, 기상재해로 인한 건강 위협, 물 부족 및 식수 오염으로 인한 건강 위협, 폭염으로 인한 건강 위협, 기온 및 강수량 변화로 곤충매개체 질병에 의한 건강 위협 등을 통해 인간의 건강과 삶에 위협을 촉발시킨다고 지적한 것이다(WHO, 2008). 세계는 2015년 12월 12일 파리에서 열린 제21차 유엔기후변화협약 당사국총회에서 기후변화에 대처하기 위한 인류 공동의 노력을 천명하고, 195개 참가국들이 전체 합의를 이끌어내어 기후변화에 대응하기 위한 새로운 패러다임으로 “파리협약(Paris Agreement)”을 체결하였다. 그러나 이러한 국제적인 노력이 실질적으로 유의미한 결과를 산출하는지 여부는 조금 더 지켜봐야 하는데, 일례로 최근 들어 트럼프 미국 행정부는 파리기후협약에서 공식 탈퇴하였다.

기후변화에 대한 정부의 주요 대응책으로 흔히들 지구온난화의 주범으로 알려진 온실가스의 배출을 감축하기 위한 기후변화 완화 정책과 전력산업에서 화석연료 발전 비중을 줄이는 것을 목표로 하는 에너지 전환 정책을 들 수 있다. 기후변화 완화 정책은 탄소세 부과, 에너지요금 인상, 에너지효율 개선 등의 조치를 통해 추진되고 있으며, 에너지 전환은 화석연료 사용을 줄이고 신재생에너지 사용을 확대함으로써 달성 가능하다. 그런데 이러한 완화정책과 에너지 전환은 온실가스 감축에 기여할 수 있지만, 동시에 에너지 가격의 인상을 초래해 저소득층의 냉난방 및 에너지 사용을 제한하는 주요 원인이 될 수도 있다(Hills, 2011; 김현경, 2015). 따라서 정부는 온실가스 감축을 위한 에너지 전환과 기후변화 완화정책이 초래하는 에너지빈곤(fuel poverty) 문제에 대해서도 관심을 기울여야 한다.

그동안 기후변화를 다루는 수많은 연구들은 기후변화 현상, 기후변화가 생태계와 산업부문에 미치는 영향, 국제사회의 기후변화에 대한 대응, 기후변화 완화를 위한 저탄소정책, 온실가스 배출을 감축하기 위한 탄소절감기술 및 신재생에너지 개발 등을 논의해 왔다. 하지만 기후변화가 인간의 건강과 복지에 미치는 영향을 다루거나 또는 정부의 기후변화 완화정책이 사회구성원에 미친 영향을 다룬 체계적인 연구들은 상대적으로 부족한 편이었다(Gough, 2013). 기후변화가 인간의 건강과 복지에 미치는 영향이 사회집단별로 동일하지 않으며, 소득계층에 따라 차이를 보인다는 점을 감안한다면, 기후변화로 인한 에너지 이용의 사회적 불평등에 대해 보다 관심을 기울일 필요가 있다. 특히 기후변화 완화정책으로 가중될 수 있는 에너지빈곤 문제에 대처하기 위해 에너지복지 정책을 강화하는 것이 중요하다. 다시 말해 기후변화에 대한 대응방안으로 각국 정부는 저탄소 에너지 전환을 모색하는 동시에 사회 모든 구성원들이 에너지기본권을 실현할 수 있도록 노력하여야 한다. 그렇다면 한국 정부는 기후변화에

대처하여 에너지빈곤 정책을 어떻게 구성해 나가야 할까?

본 논문은 기후변화 시대의 에너지빈곤과 이에 대처하기 위한 정책수단을 비교론적 맥락에서 살펴보는 것을 목적으로 한다. 이를 위해 먼저 에너지빈곤의 개념, 발생원인 및 유형을 고찰한 후, 선진국의 에너지빈곤 정책에 관한 비교연구를 진행할 것이다. 사례연구 대상의 선정은 복지국가 비교연구의 대표적인 유형론인 영미식 자유주의 복지레짐, 유럽대륙의 보수주의·조합주의 복지레짐, 그리고 북유럽의 사민주의 복지레짐을 기반으로 한다(Esping-Andersen, 1990, 1999).<sup>1)</sup> 즉 이들 3가지 유형의 복지레짐 중 대표적인 국가인 영국, 프랑스, 스웨덴을 사례로 분석하고자 하며, 이러한 비교연구를 통해 얻은 시사점을 바탕으로 한국의 에너지빈곤에 대처하기 위한 법적 및 정책적 과제에 대해 논의할 것이다.

## II. 에너지빈곤의 이론적 검토

### 1. 에너지빈곤의 개념

기후변화에 대처하기 위한 정부의 대책은 크게 기후변화 완화(mitigation) 접근과 기후변화 적응(adaptation) 접근으로 구분되어질 수 있다(Gough, 2013).<sup>2)</sup> 먼저 온실가스 배출량 감소를 목표로 하는 기후변화 완화 접근으로는 저탄소 에너지 전환, 탄소세 부과, 에너지시장의 환경세적 기능강화, 에너지효율 개선 등을 들 수 있다. 지구 온난화로 인한 기후변화에도 사회시스템이 유지될 수 있도록 대응책을 강구하는 기후

1) Esping-Andersen의 유형화는 이론적으로 권력자원이론을 기반으로 신제도주의론을 접목시켰으며, 방법론적으로 양적·질적 연구를 통합하면서 탈상품화(decommodification)와 계층화(stratification)라는 비교연구의 중요한 준거점을 제시하였다. 영미계통 국가들을 지칭하는 자유주의적 복지레짐(liberal welfare regime)에서는 개인의 자유와 시장이 강조되고 복지제도의 잔여주의적 성격이 강하다. 유럽대륙 국가들로 구성된 보수주의적·조합주의적 복지레짐(conservative/corporatist welfare regime)에서는 사회적 지위의 차이를 유지시키는 경향이 큰 사회보험 위주의 복지제도가 발달되었고 가족의 역할이 중시된다. 북유럽 국가의 사민주의적 복지레짐(social democratic welfare regime)은 평등과 연대를 중심으로 한 보편주의적 원칙이 강한 영향력을 발휘하는데, 포괄적이고 관대한 급여 뿐 아니라 높은 수준의 다양한 사회 서비스를 국가가 직접 제공하고 있으며, 가족생활의 비용을 사회화하였다(Esping-Andersen, 1990, 1999).

2) Gough(2013)에 따르면 이들 2가지 접근법에 더해 기후변화에 대한 또 다른 정부대책으로 지구환경공학(geo-engineering) 접근을 들 수 있다. 지구환경공학 접근은 지구 자연시스템의 인위적 조작을 통해 기후와 탄소시스템에 직접적인 영향을 미치고자 한다. 그러나 이 접근법은 아직까지 현실에서 구현하기 어려운 상황이라는 점을 고려할 때, 완화와 적응 접근이 기후변화에 대처하기 위한 일반적인 대응방식이라 할 수 있다.

변화 적응 접근으로는 기후변화의 부정적 영향에 대처하기 위한 방과제 높이기, 홍수 지역 주택이전 등이 해당된다. 기후변화 완화 접근이 주요 탄소배출국가로 알려진 선진국을 중심으로 채택되어 왔다면, 기후변화 적응 접근은 선진국들뿐만 아니라 개발도상국가에서도 추진되어 왔다. 물론 기후변화 대응책으로 완화 접근과 적응 접근은 양자택일적인 문제가 아니라, 상호보완적인 성격을 갖는 것으로 해당 국가의 사정에 따라 적절하게 결합하여 추진될 수 있다.

주지하듯이 기후변화는 전 지구적 현상이지만 인간 생활에 미치는 영향은 현실적으로 세계인들에게 동일하게 나타나지 않고 있다. 기후변화는 저개발국가와 개도국에게 보다 큰 부정적 영향을 미치며, 특히 이들 국가들에서도 빈곤층에게 그 피해가 집중되어 나타나고 있다. 그리고 앞서 지적하였듯이 온실가스 감축을 위한 기후변화 완화 접근과 에너지 전환 정책이 국민들의 에너지이용에 미치는 영향은 사회집단별로 차이가 나며, 에너지 이용의 사회적 불평등을 높일 수 있다(Hills, 2011, 2012). 일례로 온실가스 감축을 위한 정부 규제, 탄소세 도입, 화석연료 사용제한 조치 등은 에너지 가격의 상승을 가져올 수 있고, 그 결과 빈곤 집단은 에너지 비용의 과부담과 냉난방 부실을 경험할 수 있다. 또한 에너지 공급회사에게 전력생산의 일정 부분을 재생에너지로 전환하도록 의무를 부과하거나 이산화탄소 배출 감축 목표를 달성하도록 요구할 경우, 에너지 공급회사들은 소요 비용을 에너지 가격에 전가하여 저소득층의 에너지 요금 부담이 늘게 된다.

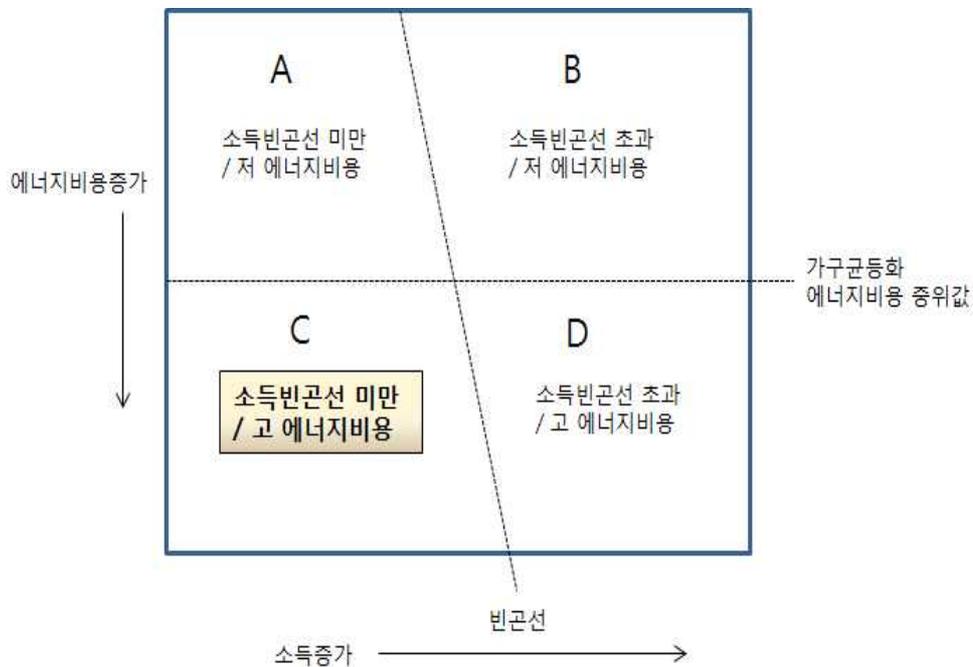
결국 온실가스 감축을 위한 정부의 노력은 사회경제적으로 불평등한 결과를 초래할 수 있으며, 저소득 빈곤층의 에너지빈곤을 가중시킨다. 그러나 EU 회원국들 가운데 일부 국가만이 에너지빈곤의 개념을 법령으로 명시하고 있으며, 에너지빈곤에 취약한 계층을 어떻게 설정할 것인가에 대한 기준도 나라마다 천차만별이다(INSIGHT\_E, 2015a). 즉 연령, 건강상태 등과 같은 사회경제적 지표들을 취약계층의 판단기준으로 사용하는 나라들(오스트리아 등 6개국)부터 복지정책 수혜 여부를 그 기준으로 삼는 나라들(벨기에 등 14개국), 난방시스템, 연료가격 등 에너지 측면의 지표들을 그 기준으로 활용하는 나라들(프랑스 등 3개국)까지 다양하다(신영규, 2015).

일반적으로 빈곤 가구는 경제적 어려움 때문에 인간으로서의 적절한 생활을 유지하는데 필수불가결한 냉난방을 하지 못하게 되며, 이 경우 빈곤 개념은 적정 냉난방 수준을 유지하기 힘든 에너지빈곤 문제를 포함한다고 할 수 있다. 그런데 에너지빈곤을 빈곤 문제와 구분하여 별도의 사회적 이슈로 다루어야 한다는 시각도 있어왔다. 에너지빈곤이라는 개념이 학문영역에서 처음으로 등장한 것은 Bradshaw와 Hutton(1983)이 논문에서 “에너지빈곤(fuel poverty)”이라는 개념을 사용하면서부터라 할 수 있는데, 통상적인 난방비용을 부담하기 어려운 빈곤 가구를 지칭하였다.<sup>3)</sup> 그 후

3) 전통적으로 에너지빈곤은 난방에만 초점을 두었으나, 최근 들어 지구 온난화로 인한 폭염과

Boardman(1991)은 가구의 에너지 사용에 대한 실태조사를 통해 가구소득의 10% 이상을 난방비로 지출하는 가구를 에너지빈곤층으로 정의하였으며, 이는 에너지빈곤의 절대적 개념이라고 할 수 있다. 그러나 이러한 방식의 에너지빈곤 정의는 에너지 사용에 있어서 기초적인 욕구 수준 이하로 소비를 억제하여 에너지 비용이 낮은 가구와 에너지를 적정 수준 이상으로 과소비하는 가구를 구분해 내지 못하고, 에너지 효율이 낮아 에너지 사용 비용이 높은 가구와 과소비 가구도 구분하기 힘들다는 한계가 있다 (이현주, 2019).

[그림 1] Hills의 에너지빈곤 개념



\*출처: Hills (2011, 2012)

이 같은 측정상의 문제를 지적하며 Hills(2011, 2012)는 에너지빈곤 가구를 저소득

온열질환이 증가하면서 냉방 역시 주요한 문제로 대두되었다. 즉 에너지 빈곤층은 비용 부담 때문에 폭염에도 냉방장치를 가동하지 못해 온열질환에 비교적 쉽게 노출되는 것이다. 이에 일본과 한국 같은 일부 국가들은 여름철 무더위에 “냉방복지” 정책을 새로이 시행하고 있는데, 한때 사치품으로 분류되었던 에어컨의 구입비용을 생활필수품으로 인정하고 있다. 그러나 아래에서 알 수 있듯이 유럽 복지국가들의 에너지빈곤 논의는 주로 난방문제를 중심으로 이루어지고 있다.

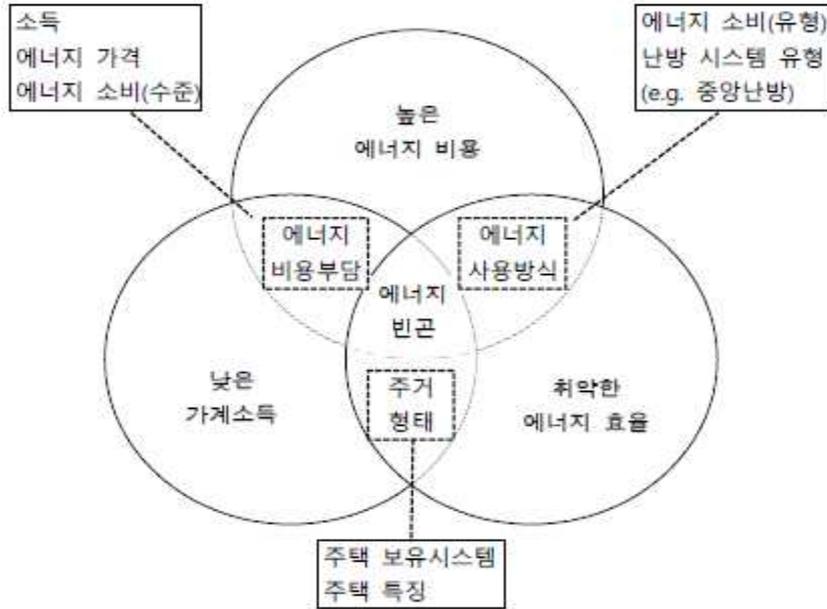
층으로 한정하여 난방비 과다 지출 가구로 파악해야 한다고 주장하였다. 주거비용과 주택의 에너지 효율성 등을 고려하기 위해 주거비와 난방비를 공제한 가구 순소득을 기준으로 가구규모별 중위가구의 순소득 대비 60% 미만인 가구를 빈곤가구로 정의하고, 이들 중에서 가구균등화 난방비가 중위값 수준을 초과하는 가구를 에너지빈곤 가구로 분류하는 것이다. 즉 [그림 1]에서처럼 에너지빈곤 가구는 순소득이 빈곤선 미만인 동시에 에너지비용을 과다 지출하는 C집단에 속한 가구를 말한다. 저소득층에 속하는 C집단은 가구소득에서 에너지비용을 과다 지출하기 때문에 경제적 부담으로 적정 난방을 유지하는데 어려움을 겪는 에너지빈곤 상태에 처한 가구인 것이다.

사회문재인 에너지빈곤을 해소하기 위해서는 에너지빈곤 가구 규모를 줄이는 것과 함께 에너지빈곤 갭(fuel poverty gap)을 낮추기 위한 노력이 병행되어야 한다. 에너지빈곤 갭은 에너지빈곤 가구의 실제 에너지비용 지출과 적정 에너지비용 수준 간의 차이를 말하는데, 적정 에너지비용은 주로 [그림 1]에서 표시한 가구균등화 에너지비용 중위값으로 설정되어진다. 에너지빈곤 갭을 줄이기 위해서는 C집단에 속한 가구들이 가구균등화 에너지비용 중위값 한도 내에서 에너지비용을 지출할 수 있도록 해야 하는 것이다. 결국 이러한 에너지빈곤을 고려할 때 기후변화에 대처하기 위한 완화 접근 및 에너지 전환 정책이 저소득 빈곤집단에 미치는 부정적 영향을 최소화하기 위해 사회정책적 개입이 필요하다.

## 2. 에너지빈곤의 발생원인과 유형

앞서 살펴보았듯이 에너지빈곤 가구와 빈곤 가구는 서로 겹칠 수 있기 때문에 에너지빈곤이 빈곤과 별개의 문제라고 보기 어렵다는 주장이 있다. 그러나 에너지빈곤을 전통적인 빈곤개념에 의거해서는 해결하기 어려운 독자적인 사회문제로 취급할 필요가 있는데, 빈곤이 에너지빈곤의 핵심 원인이지만 에너지 비효율, 에너지 가격 등도 에너지빈곤에 영향을 미치기 때문이다. EU회원국을 보면 에너지 빈곤은 각 국가가 처한 고용, 사회보장, 기후조건, 전력소비, 주택유형, 에너지 가격 등에 크게 영향을 받는다(The Union of the Electricity Industry, 2017). 에너지빈곤에 대한 최근 연구들은 에너지빈곤의 원인을 [그림 2]에서 보는 바와 같이 높은 에너지 비용, 낮은 가계소득, 취약한 에너지 효율이라는 3가지 요인이 복합적으로 작용하는 것으로 파악하고 있다(BPIE, 2014; INSIGHT\_E, 2015a; Thomson, Snell & Liddell, 2016; Dubois, 2018).

[그림 2] 에너지빈곤의 원인과 주요 지표



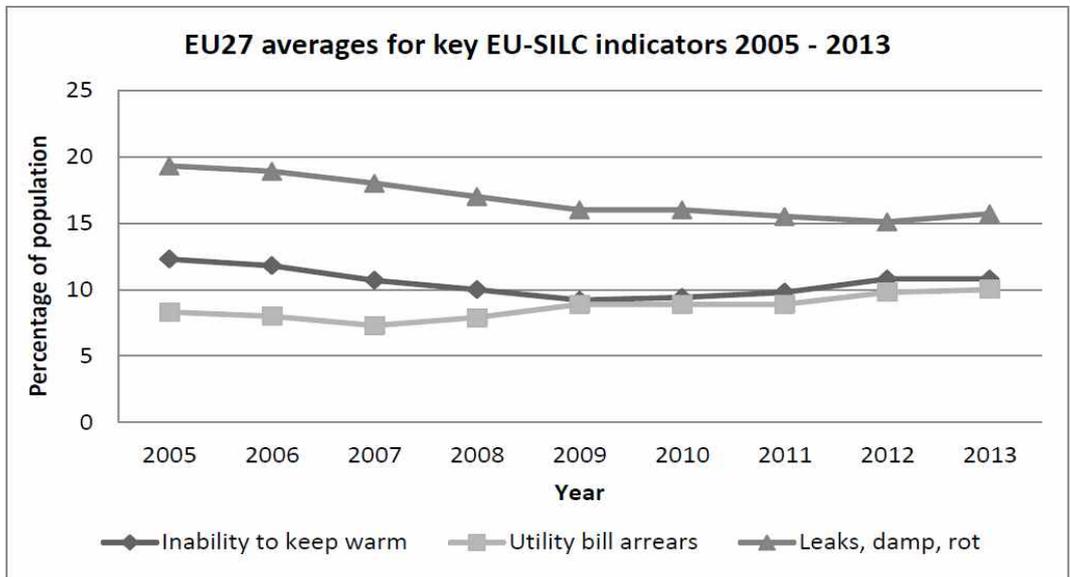
\*출처: INSIGHT\_E (2015a) p.10.

첫째, 가구의 저소득은 에너지빈곤을 초래하는 주요 원인이다. 가구별로 주택 규모, 난방 시설, 난방 시간 등 다양한 요소에 따라 에너지에 대한 욕구가 다르며, 에너지 가격은 지리적 위치, 연료 유형, 지불 방식 등에 따라 차이를 보인다. 그러나 에너지 욕구 및 가격에 영향을 받는 에너지 수요의 차이에도 불구하고, 에너지 비용을 부담할 능력은 가구의 소득에 의해 결정적으로 영향을 받는다. 둘째, 거주 주택의 에너지 효율은 난방비에 영향을 미쳐 에너지빈곤을 유발시킨다. 다른 모든 조건이 같다면 비효율적 난방시설을 갖춘 주택에 거주하는 사람들은 더 높은 난방비를 지불하게 되며, 주택의 에너지 효율을 높이기 위해서 난방시설 교체와 주택 보수를 위한 투자가 필요하다. 그러나 대부분의 저소득 가구는 난방 효율을 높이기 위한 시설 및 주택 개보수 비용이 없기 때문에 높은 에너지 비용을 부담하게 된다. 일반적으로 소득이 낮은 가구일수록 비효율적 난방시설을 사용하고 에너지 효율이 떨어지는 주택에 거주하기 때문에 에너지빈곤의 심도가 깊어지는 것이다. 셋째, 에너지 가격은 난방비를 지출하는데 영향을 미치고 에너지빈곤의 원인이 되기도 한다. 앞서 강조하였듯이 탄소세 도입, 친환경적 에너지세제 강화 등과 같은 온실가스 감축 대책으로 인해 에너지가격이 상승하면서 적정 에너지이용이 곤란한 빈곤 가구가 늘어나게 되는 것이다.

에너지빈곤을 효과적으로 해결하기 위해서는 이와 같은 3가지 요인에 의거하여 빈곤 정도를 파악하는 것이 중요한데, 에너지 빈곤에 대한 일반적인 정의가 부족한 상

황에서 대리지표들(proxy indicators)을 통해 그 정도에 대해 합의할 수 있다. 대표적인 예로 “소득 및 생활 조건에 관한 유럽연합 통계(The European Union Statistics on Income and Living Conditions: EU-SILC)”에서는 에너지빈곤의 대리지표로 다음의 세 가지 항목을 제시하였다. 즉 에너지빈곤을 유발하는 낮은 가계소득은 “집을 적정수준으로 난방하지 못함(inability to keep home adequately warm)”을 통해, 높은 에너지 비용은 “에너지 사용요금을 연체함(arrears on utility bills)”을 통해, 취약한 에너지 효율은 “새는 지붕, 습기 찬 벽/바닥/토대, 부패한 창틀/바닥이 있음(the presence of a leaking roof, damp walls, floors or foundation, or rot in window frames or floor)”을 통해 파악하는 것이다(BPIE, 2014; INSIGHT\_E, 2015a, 2015b; Thomson, Snell & Liddell, 2016).

[그림 3] EU회원국의 에너지빈곤 3가지 대리지표의 평균 (2005-2013)



\*출처: Thomson, Snell & Liddell (2016) p. 8.

EU-SILC 통계를 기반으로 작성된 [그림 3]은 2005년부터 2013년까지 27개 EU 회원국의 3가지 에너지빈곤 대리지표 각각의 평균에 대한 시계열적 변화를 보여주고 있다. 먼저 첫 번째 지표인 전체 인구 중 집을 적정수준으로 난방하지 못하는 사람이 차지하는 비율의 27개국 평균은 2009년까지 감소하다가 다시 증가하였다. 두 번째 지표인 에너지 사용요금을 연체하는 사람이 차지하는 비율의 평균은 2008년 경제위기 이후 상승하고 있다. 반면 세 번째 지표인 결함이 있는 집에 거주하는 사람의 비율의 평균은 점진적으로 하락하는 추세이다.

따라서 에너지빈곤을 해결하기 위한 에너지복지 정책은 이러한 3가지 요인과 대리지표를 고려해서 에너지 비용을 낮추고 가계소득을 올리는 동시에 에너지 효율을 높이는 방식으로 추진될 필요가 있다. 구체적으로 살펴보면 [그림 2]에서처럼 에너지 비용부담의 측면에서는 소득, 에너지 가격, 에너지 소비 수준에, 에너지 사용방식의 측면에서는 에너지 소비 유형과 난방 시스템 유형에, 주거형태 측면에서는 주택 보유 시스템과 주택 특징에 주목하여야 한다. 아래에서는 이와 같은 에너지빈곤의 3가지 요인, 대리지표 및 대응방안을 바탕으로 영국, 프랑스, 스웨덴의 사례에 대해 분석할 것이다.

### III. 선진국의 에너지빈곤 정책 사례연구

#### 1. 영국의 에너지빈곤과 대응방안

영국은 에너지빈곤에 대처하기 위해 2000년 “가정난방과 에너지보존법(Warm Homes and Energy Conservation)”을 제정하였고, “만족스러운(satisfactory) 난방 수준(에너지 이용)을 유지하기 위해 가구 소득의 10% 이상을 난방비로 지출하는 가구”를 에너지빈곤 가구로 구체적으로 정의하였다. 이는 합리적 난방수준의 비용을 감당할 수 없는 저소득가구의 구성원을 에너지빈곤층으로 명시한 것으로 에너지빈곤을 빈곤 문제와 통상적 에너지이용 비용 부담 문제가 결합된 형태로 파악한 것이었다.

<표 1> 영국 잉글랜드의 에너지빈곤 가구의 추이

연도	에너지빈곤 가구 규모 (백만 가구)	에너지빈곤 가구 비율 (%)	에너지빈곤 취약집단가구 규모 (백만 가구)	에너지빈곤 취약집단가구 비율 (%)
2001	1.7	9.8	1.4	8.1
2003	1.2	6.6	1.0	5.9
2005	1.5	7.8	1.2	7.2
2007	2.8	14.6	2.3	13.2
2009	4.0	20.7	3.2	18.4

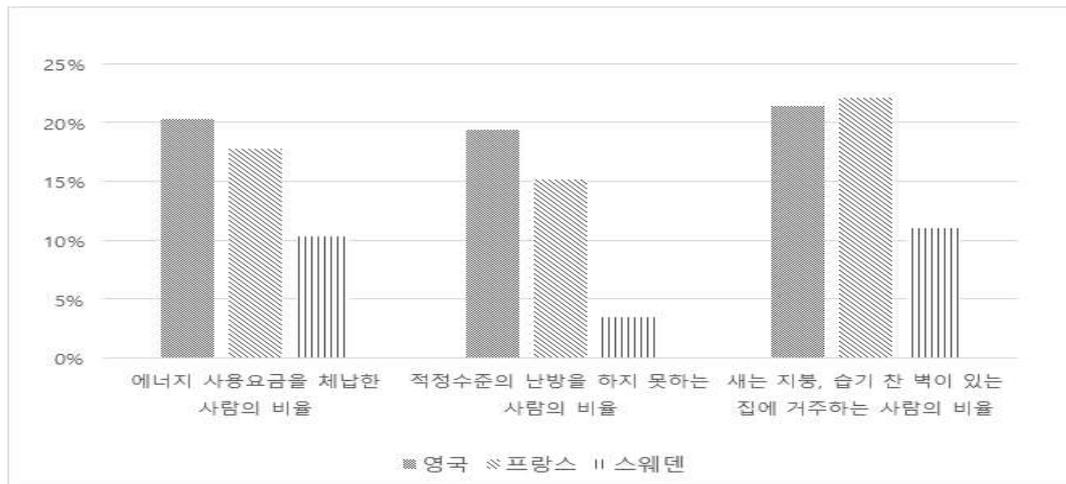
\*주: 취약집단은 장기 환자나 장애인, 60세 이상 노인, 아동 등을 포함함.

\*\*출처: Hills (2011), Department of Energy and Climate Change (2014).

이러한 정의에 따른 영국의 에너지빈곤 가구 규모는 <표 1>과 같이 나타났다. 잉글랜드 지역에 한정하여 조사된 에너지빈곤 가구의 비율을 보면, 2001년 9.8%를 기록한 후 감소 추세에 있다가 2005년부터 다시 크게 상승하여 2009년 20.7%를 기록하였다. 에너지빈곤 상태에 놓인 사람들 중에는 장기 환자, 장애인, 60세 이상 노인, 아동 등 취약집단에 속한 사람이 차지하는 비중이 압도적으로 높는데, 2009년 기준으로 에너지빈곤 상태에 처해 있는 사람들 중에서 취약집단에 속한 사람이 대략 80%를 차지하였다.

그러나 앞서 지적하였듯이 이와 같은 에너지빈곤의 절대적 개념은 한계가 있는데, 일례로 저소득층에 속하지 않는 가구가 여러 가지 이유로 난방비용을 과다 지출한다면 에너지빈곤 가구로 분류될 수도 있고, 에너지 소비를 기초적인 욕구 수준 이하로 억제하는 가구를 적절하게 포착하지 못한다. 이에 잉글랜드 지역은 2013년 이후 에너지빈곤의 상대적 개념을 강조한 Hills(2011, 2012)의 저소득·고비용(Low Income High Cost: LIHC) 기준에 따라 에너지빈곤 측정 방식을 수정하였다.<sup>4)</sup> 저소득·고비용 기준은 2가지 차원, 즉 중위수준 이상의 에너지 비용을 지출하고, 소득이 공식적 빈곤선(중위소득의 60%) 이하인 가구를 에너지빈곤으로 보고 있다. 이 기준에 의하면 영국의 에너지빈곤층은 260만~300만 가구로 추정되었다(Hills, 2012).

[그림 4] 에너지빈곤에 영향을 받는 빈곤층의 비율 (EU-SILC 통계 2012년)



\*주: 빈곤 위험에 처한 사람에 대한 지표(% of people at risk of poverty)는 소득(가처분소득 기준)이 전체가구의 중위소득 60% 미만인 계층의 인구를 의미함.

\*\*출처: BPIE (2014), INSIGHT\_E (2015b).

4) 잉글랜드를 제외한 영국의 다른 지역에서는 에너지빈곤층을 적정수준의 난방(거실 21℃, 그 외의 방 18℃)을 위한 에너지 비용이 가처분소득의 10%를 초과하는 가구로 정의하고 있다 (이현주, 2019).

한편 높은 에너지 비용, 낮은 가계소득, 취약한 에너지 효율이라는 3가지 요인을 통해 에너지빈곤은 보다 입체적이고 체계적으로 분석가능한데, 구체적인 측정에 있어서는 3가지 대리지표를 통해 파악할 수 있다. [그림 4]는 2012년 EU-SILC 통계를 기반으로 사례연구 대상국인 영국, 프랑스, 스웨덴에 있어서 에너지빈곤에 영향을 받는 빈곤층의 비율을 보여주고 있다. 영국은 프랑스와 스웨덴에 비해 에너지빈곤이 높은 수준인데, 중위소득 60% 미만의 (빈곤)가구 중 에너지 사용요금을 체납한 사람의 비율은 20.3%, 적정수준의 난방을 하지 못하는 사람의 비율은 19.4%, 새는 지붕, 습기 찬 벽이 있는 집에 거주하는 사람의 비율은 21.4%로 나타났다.

앞의 [그림 2]에서 나타나듯이 에너지복지 정책은 낮은 가계소득, 높은 에너지 비용, 취약한 에너지 효율이라는 에너지빈곤의 3가지 원인을 고려해서 크게 3가지로 구분될 수 있다. 즉 현금 지원을 통해 가구 소득을 올리고, 요금 감면 및 지원을 통해 에너지 비용을 낮추며, 주택 개선을 통해 에너지 효율을 높이는 방식이 그것이다. 영국의 경우 저소득가구의 에너지빈곤에 대처하기 위한 소득지원 사업들에 해당하는 동절기 연료비 지원(Winter Fuel Payment), 혹한기 연료비 지원(Cold Weather Payment), 에너지 비용을 낮추기 위한 연료비 할인(Warm Home Discount), 그리고 에너지 효율 향상을 위한 에너지공급자 의무(Energy Company Obligation: ECO) 등이 이에 해당한다(Howard, 2015).

1997년 도입된 동절기 연료비 지원은 노인과 공공부조 수급자가 지원 대상이며 영국의 에너지복지제도 중 가장 큰 규모를 차지하지만 2010년 이후 예산규모와 수급자수가 감소하고 있다. 비자산조사 방식의 현금지원 서비스로 연간 100~300 파운드가 지원되는 동절기 연료비 지원에 비해, 혹한기 연료비 지원은 자산조사를 기반으로 영하권 날씨 7일 단위로 25파운드가 지급된다(김현경·김근혜, 2017). 에너지 사용요금을 납부하기 힘든 200만 가구를 돕기 위해 2011년 도입된 연료비 할인제도는 저소득 노인 가구 및 장기 환자, 장애인, 아동 등의 가구원이 있는 취약집단에게 연간 135 파운드의 보조금을 지원한다(Tyszler, Bordier & Leseur, 2013).

영국은 1994년 에너지 시장의 민영화 이후 에너지 공급자들의 에너지 효율 책임을 강화하여왔는데, 1997년 신노동당의 집권 이후 에너지 효율화 사업은 에너지복지 정책으로 정착되었다. 2013년 도입된 에너지공급자 의무(ECO)는 저소득 가구와 취약집단을 대상으로 주택연료비 절감의무(Affordable Warmth Obligation)와 탄소배출 저감의무(Carbon Saving Community Obligation)를 통해 이루어진다(HM Government, 2015). 에너지빈곤층에 단열설비를 지원하던 난방 효율화 지원(Warm Front Scheme)을 대체한 ECO는 에너지 공급회사에게 에너지 절약 및 탄소배출 억제를 위한 설비와 물품 지원을 의무화하는 제도로 1차 계획은 2015년 3월에 종료되었고 2022년까지 장기 계획이 수립되었다(Howard, 2015; 김현경·김근혜, 2017).

## 2. 프랑스의 에너지빈곤과 대응방안

프랑스는 1990년에 제정된 주거권보장 법률조항에 2010년 그르넬 법(la loi Grenelle II)을 추가하여 에너지빈곤 가구 지원을 법제화하고 대상이 되는 에너지빈곤에 대한 정의를 명확하게 하였다.<sup>5)</sup> 즉 그르넬 법 시행령 11조는 에너지빈곤을 “주거 내에서 생활하는데 필요한 기본적인 에너지를 경제적 어려움이나 열악한 주거환경으로 충분히 공급받지 못하는 사람”으로 명시하고 있다. 이에 따라 에너지빈곤층의 기준은 영국처럼 난방이나 전기요금이 월가계소득의 10%를 넘는 가구로 정의하고 있으나, 소비패턴이 많이 바뀐 오늘날에도 이 수치가 적절인가에 대한 논의가 제기되고 있다(Dubois, 2018; Thomson & Bouzarovski, 2018).

[그림 5] 에너지빈곤의 대리지표로 본 빈곤층의 추이 (EU-SILC 통계 2010-2016)



\*출처: Thomson & Bouzarovski (2018).

5) 프랑스에서는 일반적으로 에너지빈곤은 에너지 위기가 가져온 상태를 의미한다고 보고 있기 때문에 공식적인 용어로 에너지빈곤보다는 “에너지 위기(précarité énergétique)”라는 명칭을 사용하고 있다.

가구 소득의 10% 이상을 난방비로 지출하는 가구로 본 프랑스의 에너지빈곤층은 전체 가구의 14.4%(380만 가구)이고, Hills의 저소득·고비용(LIHC) 기준에 따른 에너지빈곤층은 전체 가구의 11.3%(300만 가구)로 파악되고 있다(Tyszler, Bordier & Leseur, 2013). 앞의 <그림 4>에서 나타나듯이 에너지빈곤에 영향을 받는 빈곤층의 비율의 경우 프랑스는 영국과 스웨덴의 중간 수준이라 할 수 있는데, 중위소득 60% 미만의 (빈곤)가구 중 에너지 사용요금을 체납한 사람의 비율은 17.8%, 적정수준의 난방을 하지 못하는 사람의 비율은 15.2%, 새는 지붕, 습기 찬 벽이 있는 집에 거주하는 사람의 비율은 22.1%를 기록하였다.

나아가 <그림 5>는 2가지 대리지표로 측정된 전체 인구 중 에너지빈곤 가구의 변화추이를 보여주고 있다. 먼저 적정수준의 난방을 하지 못하는 사람의 비율을 보면 프랑스는 EU 평균이나 영국의 수치보다는 낮은데, 2010년 전체 가구의 5.7%에서 2013년 6.6%로 증가하였다가 2016년 5%로 다시 감소하였다. 다음으로 에너지 사용요금을 체납한 사람의 비율은 2010년 전체 가구의 7.1%를 차지한 후 전반적인 감소 추세 속에서 2015년 5.9%까지 내려갔다가 2016년 6.1%로 소폭 증가하였다.

한편 프랑스의 에너지빈곤을 위한 복지정책은 2010년 법적근거를 마련하고 2011년 전담기구인 에너지빈곤관측소(Observatoire national de la précarité énergétique: ONPE)를 창설한 후 빠른 속도로 발전하고 있다. 에너지빈곤을 사회문제로 인식한 정부는 민간 및 지역차원의 협력체계를 구축하여 다양한 지원방식을 제공하고 있는 것이다. 앞서 지적하였듯이 프랑스의 에너지복지 정책 역시 가구소득을 높이고 에너지 비용을 낮추는 동시에 에너지 효율화를 추진하는 방식으로 병행하고 있다. 영국의 연료비 할인(Warm Home Discount)과 유사한 형태이자 대표적인 에너지복지 정책에는 에너지 수표(Chèque énergie)가 있다. 이는 기존의 핵심적인 에너지 요금할인제도인 전력요금 보전(tarif de première nécessité: TPN)과 가스요금 보전(tarif spécial de solidarité: TSS)을 대체하는 가장 예산 규모가 큰 사업이다(Dubois, 2018; 이유현, 2018). 프랑스는 1984년부터 지방정부 차원에서 에너지 요금을 내지 못하는 가구에 대한 지원이 사회연대기금을 통해 실행되었고, 이후 에너지빈곤층을 지원하기 위해 별도의 요금체계인 사회요금(Tarifs sociaux)의 일환으로 2004년 TPN, 2008년 TSS를 도입하였다. 2012년 12월 기준 TPN은 130만 명에게 연간 90유로를, TSS는 53만 명에게 연간 100유로를 감액 지원하였다(Tyszler, Bordier & Leseur, 2013). 이러한 전력 및 가스요금 할인제도는 2018년부터 에너지 수표로 일원화되어 약 4백만 가구를 대상으로 전국적으로 시행되고 있다.<sup>6)</sup>

또한 프랑스 정부는 2005년부터 에너지절약증서(certificats d'économies d'énergie:

6) 한국의 에너지 바우처 제도가 신청자에게만 지급되는 것과 달리 프랑스의 에너지 수표 제도는 신청인이 신청하지 않아도 기준에 적합한 가구에게 자동적으로 매해 4월 이전에 지방자치단체에 의해 배분되는 시스템이다.

CEE)를 발행하고 있는데 이는 전력공사와 가스공사를 포함한 에너지관련 기관과 판매기관들에게 적정량의 에너지 공급량을 제시하고 이를 준수하는 기관에게 주는 일종의 증명서이다. CEE를 획득한 기관들은 정부에서 제공하는 다양한 혜택을 받을 수 있지만, 기준을 준수하지 않을 경우에는 벌금이 부과된다(Tyszler, Bordier & Leseur, 2013). 2015년에 제정된 녹색성장을 위한 에너지전환법(La transition énergétique pour la croissance verte: LTECV)은 CEE에 에너지빈곤층 지원사업을 포함시켰으며, 이 증서를 받은 기관들이 절약한 에너지를 돈으로 환산하여 에너지빈곤층을 지원하도록 하였다.<sup>7)</sup>

에너지빈곤층을 위한 별도의 요금체제로 에너지요금을 감액해주고 있는 제도와 함께 프랑스 에너지복지 정책의 또 다른 핵심 축은 노후된 주택을 친환경소재로 개조하는 주택지원제도이다. 2010년부터 시작된 Habiter Mieux(더 좋은 주거환경)이 대표적인 사업이라 할 수 있는데, 2017년까지 30만 가구의 주택난방 개조사업을 목표로 여러 민간협력기관들과 협정을 맺고 사업을 진행하고 있으며, 실제로 25만 가구의 친환경 주택개조를 지원하였다(Dubois, 2018). 아울러 녹색성장을 위한 에너지전환법(LTECV)에 근거하여 에너지개선을 위한 보증기금을 마련하고 취약계층의 주택개조사업의 75%까지 대출을 해주는 정책을 2016년 8월부터 시행하고 있다.

이러한 프랑스의 에너지복지 정책은 사전적 제도와 사후적 제도로 분류가능한데, 전자로는 에너지효율사업인 CEE, 주거효율개선사업인 Habiter Mieux 등이 있으며, 후자에는 에너지 수표와 주거보조금 등이 해당된다. 프랑스는 상대적으로 입법화가 영국에 비해 늦게 이루어졌으나, 2015년 녹색성장을 위한 에너지 전환법(LTECV)의 제정으로 사후적 에너지복지제도를 일원화하였다는 점에서 제도적 정비 차원에서는 선제적으로 대응전략을 마련하였다고 할 수 있다(이유현, 2018).

### 3. 스웨덴의 에너지빈곤과 대응방안

스웨덴은 정부차원에서 공식적인 에너지빈곤 통계가 존재하지 않으며, 최근 스톡홀름 시장은 노르딕 국가에서 에너지빈곤이 존재하지 않는다고 주장하였다.<sup>8)</sup> 사실 서구

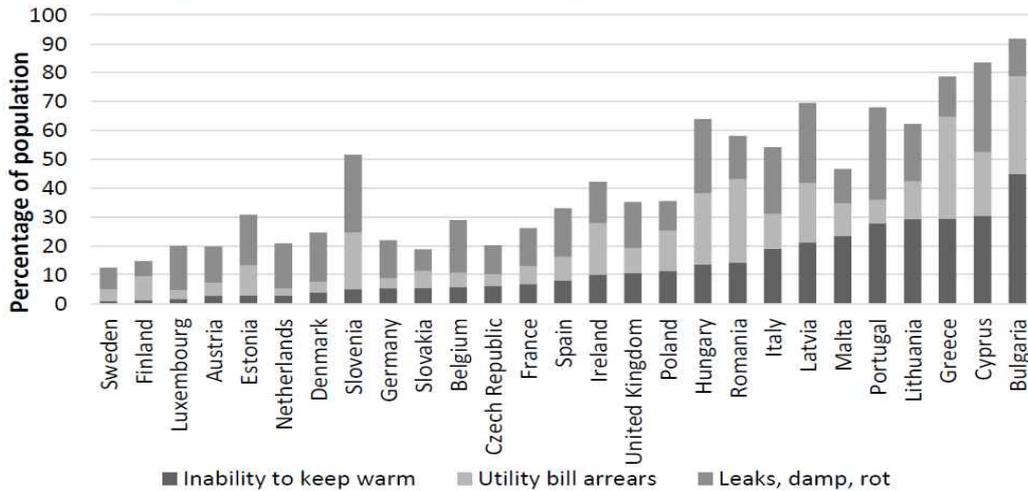
7) 2012년 집권한 사회당 정권은 2013년 국민토론회를 거쳐 새로운 에너지전환 법안을 마련하였고 2015년 3월 상원에서 최종 가결되었다. 녹색성장을 위한 에너지 전환법(LTECV)은 기후변화 대응 및 신재생에너지 개발을 목표로 설정하고, 고용창출, 에너지 비용 감소, 기후 목표 달성, 보건 및 삶의 질 개선, 낭비 방지라는 5대 원칙에 기초한 7대 부문 65개 이행계획을 제시하였다(강지현, 2015).

8) "Stockholm mayor: 'Fuel poverty is non-existent in Nordic countries'", EURACTIV, 2017년 6월 26일. <https://www.euractiv.com/section/energy/interview/stockholm-mayor-fuel-poverty-is-non-existent-in-nordic-countries/>.

복지선진국에서 에너지빈곤에 대해 공식적 정의를 내린 국가는 많지 않으며, 이 역시 부처 수준의 행정적 정의와 법적 정의 등으로 다양하다. 그리고 에너지빈곤에 대한 정의가 정책대상 선정기준과 동일한 의미를 가지는 것도 아니다(이현주 외, 2018).

그러나 스웨덴에서도 사회문제로 에너지빈곤이 존재할 수 있으며, 앞서 제시한 에너지빈곤의 3가지 대리지표를 통해 그 실태를 파악할 수 있다. <그림 4>에서 알 수 있듯이 스웨덴의 에너지빈곤에 영향을 받는 빈곤층의 비율은 영국과 프랑스에 비해 훨씬 낮은 수준을 보여주고 있다. 중위소득 60% 미만의 (빈곤)가구 중 에너지 사용요금을 체납한 사람의 비율은 영국의 절반 수준인 10.3%이고, 적정수준의 난방을 하지 못하는 사람의 비율은 영국의 19.4%와 프랑스의 15.2%에 비해 월등히 낮은 3.5%이며, 새는 지붕, 습기 찬 벽이 있는 집에 거주하는 사람의 비율 역시 영국과 프랑스의 절반 수준인 11%에 불과하였다. 또한 <그림 5>에서처럼 전체 가구에서 에너지빈곤층이 차지하는 비율의 경우, 스웨덴은 EU 평균이나 비교대상국인 영국과 프랑스에 비해 매우 낮은 수준이다. 먼저 스웨덴의 적정수준의 난방을 하지 못하는 사람의 비율은 2010년 기준 EU 평균인 9.5%, 영국의 6.1%, 프랑스의 5.7% 보다 훨씬 낮은 2.1%를 기록하였고, 2013년 0.9%까지 감소하였다. 그러나 이후 증가추세를 보이고 있는데, 2015년 1.2%, 2016년 2.6%로 다시금 상승하였다. 이에 비해 에너지 사용요금을 체납한 사람의 비율은 2010년 전체 가구의 5.2%를 기록한 후 지속적으로 감소하여 2016년 절반 수준인 2.6%로 떨어졌다(Thomson & Bouzarovski, 2018).

[그림 6] 에너지빈곤의 3가지 지표로 살펴본 EU 회원국의 에너지빈곤층 (2013년)



\*출처: Thomson Snell & Liddell (2016) p. 8.

스웨덴의 낮은 에너지빈곤 수준은 비교대상국을 EU 전체 회원국으로 확대해도 마찬가지인데, <그림 6>에서처럼 스웨덴은 전체 인구 중 에너지빈곤층이 차지하는 비율이 가장 낮은 국가에 해당하였다. 전반적으로 에너지빈곤은 북유럽에 비해 중부, 동부 및 지중해 EU 국가들에서 보다 심각한데, 특히 불가리아, 사이프러스, 그리스의 에너지빈곤층이 전체 인구 중 가장 높은 비율로 나타났다. 역설적으로 온화한 겨울을 지닌 지중해 국가들보다 더 추운 북구 유럽, 즉 스웨덴, 핀란드, 네덜란드, 덴마크에서 에너지빈곤 문제가 크지 않은 것이다.

스웨덴을 위시한 일부 복지선진국에서는 정부가 별도로 에너지빈곤을 정의하고 있지 않다는 점은 에너지빈곤의 문제를 외면하는 것이 아니라 전반적인 빈곤과 불평등 문제의 일환으로 파악하고 있기 때문이라 할 수 있다. 비슷한 맥락에서 스웨덴은 에너지빈곤에 대한 대응방식 역시 독자적인 정책영역으로 다루기보다 전반적인 복지정책을 통해 접근하고 있다. 따라서 이러한 국가들의 에너지빈곤을 이해하기 위해서 복지레짐의 제도적 특징에 대해 살펴볼 필요가 있다. 스웨덴은 서구 복지자본주의 중 가장 선진화된 사회보장제도를 갖추고 있는 북유럽의 사민주의 복지레짐 유형에 해당된다는 사실은 스웨덴의 에너지빈곤과 대응전략을 파악하는 데 중요한 단초를 제공하고 있다.

다시 말해 스웨덴은 높은 조세부담에 기초한 관대한 공적 부조와 보편적인 사회서비스를 실시하여 빈곤 위험에 처한 사람의 비율이 매우 낮는데(Esping-Andersen, 1990, 1999), 이는 복지정책을 통하여 에너지빈곤의 위험을 사전에 예방하고 있는 것이라 할 수 있다. 에너지 관련 부채가 있는 빈곤층은 기본적인 삶을 영위하기 힘든 다른 형태의 부채 역시 가지고 있을 가능성이 크다. 이 경우 저소득층의 부채를 해결하기 위한 복지정책 차원에서의 지원이야말로 에너지빈곤 해소를 위한 근본적인 대책이라 할 수 있다. 스웨덴의 경우 가장 빈곤한 가구의 에너지 비용은 지방정부가 제공하는 사회적 지원과 중앙정부가 제공하는 주택 지원으로 충당된다(INSIGHT\_E, 2015b). 특히 스웨덴과 같은 스칸디나비아 국가는 저소득 가구가 주로 거주하는 사회주택(social housing)의 에너지 효율을 성공적으로 높였다. 사회주택은 정부나 공공기관에서 주거 복지정책의 일환으로 시세보다 낮은 임대료로 제공하는 공공주택의 일종이다. 스웨덴은 주택의 에너지 효율성이 높아서 연료비 상승과 추운 겨울에 직면하더라도 에너지 빈곤 및 동절기 초과 사망률의 문제에 효과적으로 대처할 수 있다(BPIE, 2014; INSIGHT\_E, 2015b).

한편 북유럽 사민주의 복지레짐에서는 기후변화에 대응하기 위해 이산화탄소 배출량이 낮은 에너지원 공급과 신재생에너지 사용 확대를 위한 정부의 적극적 지원 노력이 이루어지고 있다. 즉 북유럽국가들은 탈 탄소화를 장기적인 목표로 설정하였고, 국제에너지기구(International Energy Agency: IEA) 회원국 중 가장 많은 바이오연료를 보유하고 있는 것이다(IEA, 2013). 특히 스웨덴은 에너지 정책에 대해서는 여야를

불문하고 합의를 이루어 강력하게 추진하고 있으며, 그 결과 친환경적인 에너지 전환과 강력한 에너지 효율화 정책이 시행 중이다(김영희, 2019). 그런데 저탄소 에너지 전환과 탄소세 부과 등의 조치는 에너지 가격의 상승을 가져왔으며, 전력 생산에서 화석연료 사용을 줄이고 신재생에너지를 확대함에 따라 전기 생산단가가 올라 전기 요금 인상이 불가피해졌다. 탄소배출권 시행과 에너지 시장 통합으로 유럽의 전기가격이 지난 10년간 상승되었는데, 스웨덴은 에너지 가격 변동이 76%로 가장 크게 오른 국가이며, 이는 비교대상 국가인 영국의 10%, 프랑스의 40%와 비교해도 훨씬 큰 폭의 증가인 것이다(김영희, 2019). 더욱이 스웨덴은 2010년 기준 IEA 회원국 중(노르웨이와 핀란드에 이어) 세 번째로 높은 전기 소비량을 보였으며, 상대적으로 추운 겨울로 인해 주거 및 산업의 전기 소비량의 계절별 차이가 매우 큰 편이다(IEA, 2013). 이러한 상황에도 불구하고 스웨덴을 포함한 북유럽 사민주의 복지레짐에서는 사회주택을 포함한 관대한 복지정책이 시행되기 때문에 에너지빈곤이 상대적으로 심각하지 않은 것이다.

#### IV. 에너지빈곤 정책의 유형과 복지레짐

에너지빈곤 문제를 분석하고 대처방안을 논의함에 있어서 크게 사회정책 중심적/주도적 접근법과 에너지정책 중심적/주도적 접근법을 구분할 수 있다. 이러한 접근방식은 INSIGHT\_E의 보고서(2015a)에서 제시된 에너지복지정책의 유형화에 잘 드러나는데, <표 2>에 정리되었듯이 3가지 유형으로 나누어질 수 있다.<sup>9)</sup> 첫째, “에너지정책 주도(energy policy-led)” 유형으로 에너지빈곤을 별도로 정의하고 독자적인 정책영역으로 다루어지며, 에너지 효율 개선대책을 강조하는데, 영국, 이탈리아, 아일랜드 등이 이에 해당한다. 둘째, “에너지정책과 사회정책의 혼합(energy and social policy mix)” 유형으로 첫 번째 유형처럼 에너지빈곤을 별도로 정의하고 있으나, 에너지 효율 향상 보다는 취약한 소비자를 위한 재정적 조치를 강조하는데, 프랑스, 벨기에, 포르투갈이 이에 속한다. 셋째, “사회정책 주도(social policy-led)” 유형으로 에너지 비용을 보장하는 강력한 사회보장제도와 공공주택 공급을 통한 에너지 효율 개선을 주요 특징으로 하며, 스웨덴, 핀란드, 덴마크, 네덜란드, 독일 등이 해당국이다(INSIGHT\_E, 2015a).<sup>10)</sup>

9) INSIGHT\_E는 10개 EU회원국의 12개 연구기관과 컨설팅조직으로 구성된 컨소시엄으로 EU의 에너지정책에 관해 학제적 연구를 실시하고, 결과를 EU집행위원회에 제공하는 싱크탱크 역할을 하고 있다(신영규, 2015).

10) 사실 INSIGHT\_E의 보고서가 제시한 에너지빈곤 정책의 유형화는 3가지가 아닌 4가지인데,

<표 2> 에너지빈곤 정책의 유형화

유형	특징	해당 국가
에너지정책 주도 (energy policy-led)	에너지빈곤에 대한 명시적 초점; 에너지 효율 개선대책 강조	영국, 이탈리아, 아일랜드
에너지정책 & 사회정책 혼합 (energy & social policy mix)	에너지빈곤에 대한 명시적 초점; 에너지 효율 향상 보다는 취약한 소비자를 위한 재정적 조치 강조	프랑스, 벨기에, 포르투갈
사회정책 주도 (social policy-led)	에너지 비용을 보장하는 강력한 복지 제공; 사회주택 공급을 통한 에너지 효율 개선	스웨덴, 핀란드, 덴마크, 네덜란드, 독일

\*출처: INSIGHT\_E (2015a) p. 65.

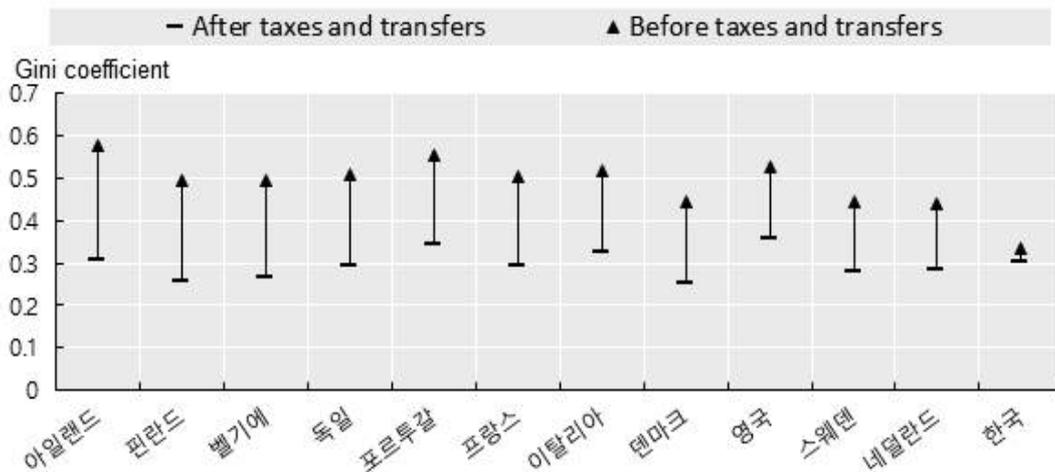
지금까지 살펴보았듯이 영국은 일찍이 에너지빈곤층에 대한 공식적인 정의를 제시하였고, 에너지 효율화제도, 연료비 할인 및 지원제도 등과 같은 에너지빈곤 정책을 별도로 추진해온 에너지정책 주도 유형이다. 그러나 이러한 노력에도 불구하고 비교 대상 국가인 프랑스와 스웨덴에 비해 에너지빈곤에 놓인 사람들이 상대적으로 많은 편이다(<그림 4>, <그림 5>, <그림 6> 참조). 에너지정책과 사회정책의 혼합형인 프랑스는 2010년 에너지 법령에 의해 별도로 에너지 빈곤 내지 취약성을 정의하고 있으나 사회경제적 기준에 의해 정책을 수립하고 있으며, 사회요금과 에너지 수표와 같은 에너지요금지원과 함께 주택개선사업을 시행하고 있다. 비록 에너지빈곤에 대한 종합대책이 있으나 가장 필요한 대상, 즉 세입자 및 저소득층에 집중된 서비스 제공이 부족한 편이며, 주거정책의 추가적인 개선이 필요하다(INSIGHT\_E, 2015b). 사회정책 주도형인 스웨덴에서는 에너지빈곤이 사회적 문제로 부각되지 않고 있다. 물론 에너지빈곤 수준이 낮은 국가들조차도 저소득층은 에너지 빈곤에 빠질 위험이 훨씬 높다는 사실을 간과하면 안 된다. 그럼에도 불구하고 가장 선진화된 복지제도를 갖춘 스웨덴의 경우 취약계층에 대한 다양한 소득지원과 주거정책이 잘 발달되어 있기 때문에 에너지빈곤에 효과적으로 대처하고 있는 것이다.

<그림 7>은 에너지빈곤 정책의 3가지 유형화의 해당국으로 <표 2>에서 제시된 11

사회정책 주도 유형이 “사회정책 주도 & 선진시장(social policy-led & developed markets)” 뿐 아니라 “사회정책 주도 & 신흥시장(social policy-led & developing markets)”으로 세분화될 수 있다. 후자는 전자에 비해 낮은 수준의 복지제도를 갖추고 있으며, 시장 자유화도 아직 진행 중인데, 그리스, 폴란드, 루마니아, 크로아티아 등이 이에 포함된다(INSIGHT\_E, 2015a). 본 논문에서는 사례연구 대상국가가 선진 복지자본주의 국가이자 Esping-Andersen의 3가지 복지레짐 유형에 해당하는 3개국이기 때문에 사회정책 주도 & 신흥시장 유형은 제외하였고, 사회정책 주도 & 선진시장 유형을 사회정책 주도 유형으로 통칭하였다.

개 국가와 한국의 소득불평등 정도를 조세와 이전소득 전후의 지니계수 변화추이를 통해 보여주고 있다. 복지국가의 핵심적인 빈곤 및 불평등 대책은 관대한 공적이전소득과 누진적인 조세제도이다. 이를 바탕으로 복지국가의 개입에 의한 빈곤완화 또는 소득재분배 효과를 파악하는 대표적인 방법은 시장소득과 (조세납부액을 제하고 공적이전소득을 더한) 가처분소득 사이의 빈곤율 혹은 지니계수의 변화를 비교·분석하는 것이다(이주하, 2018). [그림 7]에서 볼 수 있듯이 비교대상 3국 중 시장소득 및 가처분소득의 지니계수는 영국, 프랑스, 스웨덴 순이며, 서구 복지선진국들에 비해 한국의 불평등 감소효과는 매우 작은 편이다. 스웨덴은 관대하고 보편주의적인 복지정책으로 인해 빈곤과 소득불평등이 낮은 국가에 해당하는데, 이는 에너지빈곤이 다른 국가들에 비해 심각하지 않다는 사실과도 밀접하게 관련되어 있다.

[그림 7] 조세와 이전소득 전후의 소득불평등의 변화 (2013년 기준)



\*출처: OECD (2017).

사회정책 주도적 접근법에서는 에너지 사용요금 체납의 문제에 있어서도 에너지 빈곤층의 전반적인 재정상황을 고려하지 않고 독립적으로 다루는 것은 큰 의미가 없다고 파악하고 있다(The Union of the Electricity Industry, 2017). 일반적으로 에너지빈곤 문제를 해결하기 위해 지금까지 많은 대응방안들이 제안·실행되었는데, 저소득층가구의 난방을 위한 에너지 보조금과 직접적인 재정 지원은 에너지빈곤 퇴치를 위해 빈번하게 활용되고 있는 핵심 정책수단이다. EU 회원국은 일반적인 복지급여, 노인들의 에너지 비용을 지원하는 것과 같은 특정 집단에 대한 직접적인 현금지원, 그리고 취약한 소비자에게 저렴한 에너지 사용을 장려해주는 사회적 관세(social tariffs) 등과 같은 다양한 재정적 지원책을 활용하고 있다(INSIGHT\_E, 2015a). 그러

나 경제성장이나 민간투자를 촉진시키지 않는 상황에서 공적 예산에 대한 부담을 증가시키는 이러한 대응전략은 결국 현 상태를 유지하는데 그치게 되는 소극적인 방안이 될 수 있으며, 지속가능하고 장기적인 해결책이 되지 못한다는 지적이 있어왔다(Kontonasiou et al, 2015). 반면 에너지빈곤 가구의 에너지 효율을 향상시키는 방안은 에너지 수요를 줄여주는 동시에 일자리 창출과 개선된 주택을 제공함으로써 사회적 포용(social inclusion)에 도움을 주는 지속가능한 대안으로 평가받고 있는데, 스웨덴은 주택의 에너지 효율 향상에 있어서도 뛰어난 성과를 보여주고 있다.

다시 말해 스웨덴과 핀란드와 같은 스칸디나비아 국가들에서 채택한 사회정책 주도 접근법의 주요 특징은 사회주택을 포함한 주택정책을 통한 에너지 효율성을 높이는 것이다. 그 결과 에너지빈곤의 대리 지표인 새는 지붕 및 습기 찬 벽이 있는 주택에 거주하는 가구 비율에 있어서 EU 28개 회원국 중 가장 낮은 국가는 바로 스웨덴(27등)과 핀란드(28등)였다(INSIGHT\_E, 2015b). 더욱이 에너지빈곤이 상대적으로 추운 나라에서 더 큰 이슈가 되지 못한다는 것은 흥미롭고 주목할 만한 사실인데, 이 역시 주택의 에너지 효율 정도와 깊은 연관이 있다. 사회주택을 통한 에너지 효율 향상이라는 사회정책 주도 접근법의 장점은 영국과의 비교를 통해서 보다 분명해지는데, 영국은 에너지 가격이 유럽에서 가장 낮은 수준이며, 평균 가구소득은 북유럽과 큰 차이가 없음에도 불구하고, 높은 에너지 빈곤율을 보여주고 있다. 또한 적절하게 난방을 하지 못하는 사람들의 비율, 새는 집에 거주하는 사람들의 비율, 그리고 건축물 벽의 열 손실 정도에 있어서 영국은 북유럽 3국인 스웨덴, 핀란드, 노르웨이 보다 높은 수치를 보여주는데, 이러한 사실은 왜 북유럽에 비해 영국의 동절기 초과 사망률이 높은지를 설명하는데 주요한 요인이기도 하다(Association for the Conservation of Energy, 2013). 결국 전반적으로 관대한 복지제도의 혜택과 함께 이러한 사회주택의 높은 에너지 효율은 스웨덴이 에너지복지 정책을 별도로 특정지어서 집행할 필요성을 낮추게 되는 것이다.

## V. 결론: 한국에 대한 합의와 법적 과제

한국은 2006년 “에너지기본법”을 제정한 후 에너지빈곤이라는 사회문제를 정책의 제로 삼아 에너지빈곤을 해결하기 위하여 정책적 노력을 경주하고 있다. 한국보건사회연구원의 보고서(김현경 외, 2015)에 따르면 에너지빈곤 가구의 규모를 가구 경상소득의 10% 이상을 실제 광열비로 지출하는 가구로 측정하였을 때, 2015년 기준 178만여 가구에 이르는 것으로 파악되었다. Hills의 저소득·고비용(LIHC) 기준을 고려해 가구소득이 중위소득대비 50% 이하인 상대적 빈곤 가구로 제한하여 에너지빈곤 가구를 파악하면 158만 4천여 가구에 추정되었다. 또한 에너지빈곤 가구들 중에는 노인가구와 모자가구 같은 취약집단이 많았는데, 에너지빈곤 가구들 중에서 65세 이상의 노인가구가 53%를 차지하여 매우 높은 비율을 보였다(김현경 외, 2015).

한국의 에너지빈곤 정책의 유형은 에너지정책과 사회정책의 혼합 유형에 해당된다고 할 수 있다. 한국은 에너지빈곤을 별도로 정의하고 있으나, 아직까지 취약한 저소득층의 에너지 소비를 지원하기 위한 재정적 조치, 즉 에너지 사용요금 인하사업과 연료비 지원을 중심으로 에너지복지 정책이 시행되고 있다. 에너지 사용요금 인하사업은 저소득층과 장애인, 국가유공자 등을 대상으로 에너지 공급회사들이 전기요금·가스요금·열요금 할인을 제공하여 에너지 사용요금 부담을 경감하기 위한 사업이다. 연료비 지원은 저소득층 난방 연료지원과 저소득층 연탄보조, 전기요금 긴급지원 등이 시행되며, 2015년 말부터 에너지 바우처 제도가 도입되었다. 이에 더해 에너지 효율성을 높일 수 있는 주거환경과 조명기구 효율 개선을 통해 난방비 절감을 추진하고 있다. 이처럼 한국은 에너지요금 할인, 연료비 지원, 에너지효율 개선사업을 시행하고 있으나, 에너지빈곤 상태에서 벗어나기에 복지지원이 낮은 수준이다(신동면·이주하, 2017, 2018). 또한 에너지 바우처 사업을 포함한 에너지복지 정책은 내적·외적 한계로 에너지빈곤의 사각지대가 광범위하게 발생하고 있다(윤석진, 2018). 따라서 사례 대상 국가들에게 얻을 수 있는 시사점을 바탕으로 한국의 에너지빈곤 정책의 향후 과제에 대해 살펴보고자 한다.

첫째, 영국과 프랑스의 경우처럼 한국의 에너지빈곤에 대한 명확하고 사회적으로 합의된 정의와 이를 분석할 수 있는 체계적인 측정지표가 필요하다. 우리나라도 에너지법에 일부 에너지빈곤에 대한 내용이 기술되어 있고, 에너지빈곤, 에너지복지, 에너지기본권이란 개념이 일반적으로 사용되고 있지만, 이러한 개념들에 대해 현행법에서 정확히 정의되어 있지 않다(조운재, 2019). 또한 최근 에너지복지사업 규모의 증가에도 불구하고 그 성과를 종합적으로 평가할 수 있는 지표는 부재한 실정인데, 에너지빈곤 정책의 효과를 높이고 정책이 포괄하지 못하는 에너지 취약계층을 찾아내기 위

해서는 평가 지표를 구체화하고 이를 위한 실태조사를 내실 있게 진행할 필요가 있다(윤태연·박광수, 2017; 김현경·김근혜, 2017).<sup>11)</sup> 특히 한국은 에너지빈곤층에 대한 법적 개념정의가 없기 때문에, 이에 대한 명확한 측정도 불가능하며 기존 국민기초생활수급권자의 기준을 그대로 차용하고 있음으로 실제 에너지빈곤층과 사회경제적 빈곤층 사이의 간극에 놓인 사각지대의 에너지빈곤 가구가 복지대상에서 제외되고 있다(이유현, 2018, p. 68). 향후 정부는 에너지빈곤층의 범위를 소득(가구 기준 중위소득 대비 40%)과 광열비(가구소득 대비 10%이상 지출)를 동시에 고려하여 법률로 정의하는 것이 필요하다.

둘째, 에너지빈곤 뿐 아니라 에너지복지 정책에 대한 법적 근거를 강화하여야 한다. 에너지빈곤을 해소하기 위한 국내 제도들은 “에너지법”, “저탄소 녹색성장 기본법”, “국민기초생활보장법”, “긴급복지지원법” 등 법적 근거를 두고 있는 경우와 그렇지 않은 경우로 분리되는데, 구체적 입법근거 없이 시행되는 많은 에너지복지 사업을 입법화할 필요가 있다. 현재 각 기관별, 지자체별로 시행되고 있는 국지적인 에너지복지 제도들은 법적 근거가 부재하기 때문에 지속가능한 사업이라 볼 수 없고, 효율적으로 관리되지 못한 관계로 사업의 성격이 지나치게 중복되는 문제점을 안고 있다(이유현, 2018). 법적 근거를 두고 시행하는 에너지복지 사업의 경우에도 경제적 빈곤층만을 대상으로 하고 있기 때문에 기후변화에 따른 에너지빈곤층을 충분히 포함하지 못하는 문제점을 개선하여야 한다(윤석진, 2018). 이에 지난 2010년부터 국가정책적 차원에서 에너지빈곤 문제에 대한 국가의 역할을 구체화하고 에너지복지를 에너지기본권으로 명확하게 명시하기 위해 여러 차례 에너지복지법안이 발의된 바 있으나 아직 법률 제정으로 이어지지 못하고 있다(조운재, 2019). 향후 정부는 에너지빈곤문제에 대처하여 모든 국민의 에너지기본사용권을 보장하여야 한다는 점을 법률에 명시하고, 에너지복지 정책대상자를 “에너지기본사용 수급권자”로 호칭하여 에너지기본사용권을 인정하도록 하여야 한다.

셋째, 에너지복지 정책의 세부사업 영역을 법률에 명시하여 국민의 권리와 국가의 책임을 명확하게 규정하여야 한다. 현재 에너지법 제16조 2항에서 에너지복지 정책의 사업영역을 1. 저소득층 등 에너지 이용에서 소외되기 쉬운 계층(이하 "에너지이용 소외계층"이라 한다)에 대한 에너지의 공급, 2. 에너지이용 소외계층의 에너지이용 효율의 개선, 3. 그 밖에 에너지이용 소외계층의 에너지 이용 관련 복리의 향상으로 정하고 있다. 에너지복지정책을 시행하는 서구 국가들의 사례에 비춰볼 때, 현재와 같이 연료비지원, 에너지요금 할인, 주택 에너지효율 개선 사업을 중심으로 에너지복지정책의 세부사업을 구성하여 법률에 명시하는 것이 적절하다.

11) 한국에서도 에너지 바우처 사업의 본격적인 시행과 더불어 영국과 같이 에너지빈곤층의 에너지 소비 실태, 주거 여건 및 지원 제도의 효과를 파악하기 위한 실태조사가 시작되었다는 점은 고무할 만한 사실이다(김현경·김근혜, 2017, p. 103).

넷째, 연료비지원, 에너지요금 할인 사업은 에너지빈곤계층의 에너지 소비를 증대시켜 건강과 복지에 기여하지만, 기후변화 시대에 온실가스 감축을 위한 이산화탄소 저감 노력을 상쇄하여 사회편익을 감소시킬 우려가 있다. 따라서 사회주택 공급을 포함하여 주택 에너지효율 개선사업에 보다 큰 관심을 둘 필요가 있다. 앞서 강조하였듯이 스웨덴은 사민주의 복지레짐이자 사회정책 주도 유형의 대표적인 국가로 에너지빈곤을 해결하는데 뛰어난 성과를 보여주고 있다. 이는 에너지정책 주도적 접근법을 채택하고 있는 대표적인 국가인 영국과 비교할 때 더욱 두드러진다. 스웨덴의 사회정책 주도적 접근법은 다양한 형태의 관대한 사회적 지원이 제공되며, 사회주택 공급을 통해 에너지 효율성을 향상시켰다. 이러한 스웨덴의 경험에 비취볼 때, 한국은 에너지빈곤 문제에 대응하기 위해 저소득가구에 대한 소득지원의 확대, 에너지 비용 보조 및 감면, 그리고 무엇보다 에너지 효율성을 높이기 위한 공공임대주택 확산과 노후주택의 에너지이용 효율 제고를 위해 노력하여야 한다.

최근 들어 영국의 에너지복지 정책의 개선방향도 에너지 효율화 지원사업의 재편을 중심으로 이루어지고 있다. 연료비 지원 및 요금 할인 제도가 소득 향상과 비용 감소를 통해 에너지빈곤을 완화할 수 있지만 주택의 에너지 효율 개선이 가장 근본적인 차원의 해결책이라는 시각이 영국 에너지복지 정책 변화의 저변에 있는 것이다(김현경·김근혜, 2017). 우리나라의 에너지빈곤층은 일반적으로 건물 에너지효율이 낮은 주택에 거주하고, 열효율이 낮은 전열기구 및 난방연료를 사용하며, 도시가스가 공급되지 않아 LPG, 석유, 석탄 보일러에 의존하는 가구가 많다. 아울러 에너지소비 부담이 저소득층일수록 높은 것은 낮은 소득이 주요 원인이지만, 이와 함께 저소득 가구가 에너지 효율이 낮은 연료를 사용하고 거주 주택이 노후하여 열효율이 떨어지는 난방 시스템을 사용하는 것에도 상당 부분 기인하고 있다. 따라서 에너지빈곤층이 거주하는 주택의 단열을 강화하고 에너지 효율이 높은 광열기구 교체를 지원하는 동시에, 에너지효율이 높은 에너지원에 대한 접근이 가능할 수 있도록 에너지 관련 사회기반 시설을 확대하여야 한다.

[참고문헌]

- 강지현, “프랑스 에너지전환법의 주요 내용 및 시사점”, 산업경제분석, 산업연구원, 2015.
- 김영희, “EU 에너지 복지 정책 전개과정에서의 교훈”, 「보건복지포럼」, 273호, 42-57, 2019
- 김현경, “에너지 빈곤의 실태와 정책적 함의”, 「보건·복지 Issue & Focus」, 281호, 한국보건사회연구원, 2015.
- 김현경·김근혜, “영국 저소득층 에너지복지제도의 현황과 시사점”, 「보건복지포럼」, 245호, 93-103, 2017.
- 신동면·이주하, 「기후변화에 대응한 새로운 사회정책 의제 탐색: 복지친화적(Welfare Ffriendly) 에너지정책을 중심으로」, 경희대학교 미래사회에너지정책연구원, 2017.
- 신동면·이주하, 「기후변화에 대응한 스칸디나비아 국가의 복지-친화적(welfare-friendly) 에너지정책에 관한 연구」, 경희대학교 미래사회에너지정책연구원, 2018.
- 신영규, “EU 회원국들의 에너지 빈곤 현황과 대응 정책”, 「복지이슈 Today」, 11월호, 2015.
- 윤석진, 「기후변화시대 에너지복지를 위한 입법정책 과제」, 한국법제연구원, 2018.
- 윤태연·박광수, “에너지빈곤층 추정 및 에너지 소비특성 분석”, 정책 이슈페이퍼 17-02, 에너지경제연구원, 2017.
- 이유현, “에너지 빈곤 문제 해결을 위한 에너지 복지의 정책설계에 관한 연구: 프랑스와 한국의 사례”, 「한국비교정부학보」, 22(3), 43-72, 2018.
- 이주하, “전환기적 사회정책과 불평등 해소를 위한 정부의 역할”, 「정부학연구」, 24(2), 85-122, 2018.
- 이준서, “에너지 복지 실현을 위한 입법적 과제”, 「법과 정책연구」, 17(1), 29-61, 2017.
- 이준서·류권홍, 「영국과 호주의 에너지 빈곤층 지원 법제에 관한 연구」, 한국법제연구원, 2013.
- 이현주, “에너지 빈곤을 어떻게 이해할 것인가: 에너지 빈곤의 정의와 측정”, 「보건복지포럼」, 273호, 6-15, 2019.
- 이현주·조성은·박광수·김영희·전지현·김근혜, 「기초에너지보장제 도입방안 연구」, 한국보건사회연구원, 2018.
- 조윤재, “에너지 기본권에 관한 최근의 논의”, 「입법과 정책」, 11(1), 237-263, 2019.

- Association for the Conservation of Energy, “Energy Efficiency and Excess Winter Deaths: Comparing the UK and Sweden”. Association for the Conservation of Energy Briefing, November 2013, London, 2013.
- Boardman, B., *Fuel Poverty: From Cold Homes to Affordable Warmth*, London: Belhaven Press, 1991.
- Bradshaw, J. and Hutton, S., “Social Policy Options and Fuel Poverty”, *Journal of Economic Psychology*, 3(3-4), 249-266, 1983.
- Buildings Performance Institute Europe (BPIE), *Alleviating Fuel Poverty in the EU: Investing in Home Renovation, A Sustainable and Inclusive Solution*, <http://bpie.eu/wp-content/uploads/2015/10/Alleviating-fuel-poverty.pdf>, 2014.
- Department for Energy and Climate Change (DECC), *Fuel Poverty: a Framework for Future Action*, [https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/211180/FuelPovFramework.pdf](https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/211180/FuelPovFramework.pdf), 2013.
- Department for Energy and Climate Change (DECC), *Annual Fuel Poverty Statistics Report 2014*, [https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/319280/Fuel\\_Poverty\\_Report\\_Final.pdf](https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/319280/Fuel_Poverty_Report_Final.pdf), 2014.
- Dubois, U., “The French Approach to Energy Poverty: A Mix of Tools to Tackle a Multifaceted Phenomenon”, IBS Seminar, Public Policy against Energy Poverty in Poland, Warsaw, 30 January, 2018.
- Esping-Andersen, G., *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Cambridge: Polity Press, 1990.
- Esping-Andersen. G., *Social Foundation of Postindustrial Economies*, Oxford: Oxford University Press, 1999.
- Gough, I., “The Challenge of Climate Change for Social Policy”, A plenary lecture delivered at the Social Policy Association annual conference at Sheffield University, July 10, 2013.
- Gough, I., Meadowcroft, J., Dryzek, J., Gerhards, J., Lengfeld, H., Markandya, A. and Ortiz, R., “JESP symposium: Climate change and social policy”, *Journal of European Social Policy*, 18(4), 325-344, 2008.
- Hills J., *Fuel Poverty: The Problem and its measurement, Interim Report of the Fuel Poverty Review*, CASE Report 69, commissioned by Department for Energy and Climate Change, London. 2011.
- Hills J., *Fuel Poverty: The Problem and its measurement, Interim Report of*

- the Fuel Poverty Review*, CASE Report 69, commissioned by Department for Energy and Climate Change, London, 2012.
- HM Government, *Cutting the Cost of Keeping Warm - A Fuel Poverty Strategy for England*, <https://www.gov.uk/government/publications/cutting-the-cost-of-keeping-warm>, 2015.
- Howard, R., *Warmer Home: Improving Fuel Poverty and Energy Efficiency Policy in the UK*. Policy Exchange, 2015.
- INSIGHT\_E., *Energy Poverty and Vulnerable Consumers in the Energy Sector across the EU: Analysis of Policies and Measures*, INSIGHT\_E Policy Report, 2015a.
- INSIGHT\_E., *Energy Poverty and Vulnerable Consumers in the Energy Sector across the EU: Analysis of Policies and Measures: Appendices to Main Report*, INSIGHT\_E Policy Report, 2015b.
- International Energy Agency., *Energy Policies of IEA Countries: Sweden 2013 Review*, Paris: IEA/OECD Publishing, 2013.
- Kontonasiou. E. et al., “Tackling Fuel Poverty with Building Renovation”, European Council for an Energy Efficient Economy (ECEEE) Summer Study Proceeding, 2015.
- OECD, *Government at a Glance 2017*, Paris: OECD, 2017.
- Tyszler, J., Bordier, C. and Leseur, A., “Combating Fuel Poverty: Policies in France and the United Kingdom”, Climate Report, No. 41, CDC Climat Research, 2013.
- The Union of the Electricity Industry (EURELECTRIC), *Energy Poverty: A EURELECTRIC Position Paper*, Brussels: The Union of the Electricity Industry, 2017.
- Thomson. H, Snell, C. and Liddell. C., “Fuel Poverty in the European Union: A Concept in Need of Definition?”, *People, Place and Policy*, 10(1), 5-24, 2016.
- Thomson. H. and Bouzarovski, S., *Addressing Energy Poverty in the European Union: State of Play and Action*. EU Energy Poverty Observatory, European Commission, 2018.

[국문초록]

## 기후변화에 대응한 에너지빈곤 정책에 관한 비교연구: 영국, 프랑스, 스웨덴을 중심으로

신 동 면

(경희대학교 행정학과 교수)

이 주 하

(동국대학교 행정학과 부교수)

본 논문은 기후변화 시대의 에너지빈곤에 대한 대응전략을 비교론적 맥락에서 살펴보는 것을 목적으로 한다. 이를 위해 먼저 에너지빈곤의 개념, 발생원인 및 유형을 고찰한 후, 복지선진국, 즉 영국, 프랑스, 스웨덴의 에너지빈곤 정책에 대한 비교사례연구를 진행할 것이다. Esping-Andersen의 3가지 복지레짐의 대표적인 국가인 영국, 프랑스, 스웨덴은 서로 다른 에너지빈곤 정책 유형으로도 분류되어진다. 사례연구에서는 높은 에너지 비용, 낮은 가계소득, 취약한 에너지 효율이라는 3가지 요인이 복합적으로 작용하는 에너지빈곤의 실태와 대응방안에 대해 초점을 두고자 한다. 마지막으로 이러한 비교연구를 통해 얻은 시사점을 바탕으로 한국의 에너지빈곤에 대처하기 위한 법적 및 정책적 과제에 대해 논의할 것이다.

---

**주제어:** 에너지빈곤, 에너지복지, 복지레짐, 영국, 프랑스, 스웨덴

---

[Abstract]

## Tackling Fuel Poverty in an Era of Climate Change: A Comparative Study of the UK, France and Sweden

Shin, Dong Myeon

(Professor, Dept. of Public Administration, Kyung Hee Univ.)

Lee, Joo Ha

(Associate Professor, Dept. of Public Administration, Dongguk Univ.)

This paper aims to examine fuel poverty policy in a comparative perspective. For this, the concept, causes and types of fuel poverty will be examined first, followed by a comparative study of the UK, France and Sweden. These countries are selected and categorized according to Esping-Andersen's well-known typology of welfare regimes and the classification of energy poverty policy. Particular attention will be paid to the three factors of fuel poverty (e.g. the low household income, the high cost of energy, and the poor energy efficiency of the house) in the UK, France and Sweden. Finally, the paper will discuss legal and policy challenges to deal with energy poverty in Korea, based on the implications of these comparative studies.

---

**key words** : Fuel Poverty, Energy Welfare, Welfare Regime, The UK, France, Sweden

---

## 공공데이터를 활용한 보건의료 부패방지 법제동향 및 시사점\*\*

-미국 지불데이터(Payment Data) 및 청구데이터(Claim Data)의 개방 및 분석활용을 중심으로-

김민정\*\*\* · 최승원\*\*\*\*

### 目 次

I. 서론	3. 부당지급청구: 청구데이터(Claim Data)
II. 보건의료분야 부패의 개념 및 유형	4. 미국 감사원(GAO)의 감사사례
1. 보건의료분야 부패의 개념	
2. 보건의료분야 부패의 유형	V. 우리나라 보건의료 및 사회복지 부패 방지 법제 개선을 위한 시사점
III. 부패방지수단(도구)으로서의 공공데이터 활용	1. 지불데이터의 개방을 통한 자율규제 및 부패예방 프레임 강화 입법 개선
1. 보건의료분야 부패방지의 의의	2. 공공부문간 및 공공-민간부문의 파트너십 강화를 통한 부패방지 효율성 제고
2. 새로운 부패방지수단(도구)으로서의 공공데이터	3. 사회복지분야에의 부패방지 데이터 활용 법제화 및 시스템 도입
IV. 미국의 공공데이터를 활용한 보건의료 부패방지 법제동향	
1. 미국 보건의료시스템 개관	
2. 뇌물수수: 지불데이터의 개방(Open Payment Data)	

\* 투고일: 2019.11.17., 심사일: 2019.11.18.-2019.11.23., 게재확정일: 2019.11.23.

\*\* 논문의 발전에 큰 도움을 주신 익명의 심사자께 진심으로 감사드립니다.

본 논문은 2019년 감사원 감사연구원에서 수행된 「공공데이터를 활용한 부패방지 사례분석 -주요국 보건의료분야를 중심으로」 중 일부를 수정·보완한 것임을 밝힙니다.

\*\*\* 감사원 감사연구원 연구관.

\*\*\*\* 교신저자, 이화여자대학교 법학전문대학원 교수.

## I. 서론

최근 G20, OECD, 국제투명성기구 등은 부패방지에 기여할 수 있는 주요 공공재로서 공공데이터의 중요성 및 효과에 대한 논의를 확대해가고 있다. 논의에 따르면 공공데이터의 개방·공유를 통해 공공부문의 투명성을 증진시키고 시민참여의 기회를 확대하여 부패를 예방할 수 있으며, 데이터 분석을 통해 보다 효율적으로 부패를 탐지·적발할 수 있다.

G20은 부패방지 공공데이터 원칙(Anti-corruption Open Data Principles)을 재정(2015년)하여 이에 따른 회원국의 데이터 개방을 통한 부패예방을 견인하고 있다. 또한, OECD는 최근 부패 방지 및 청렴성(Integrity) 확보를 위한 유용한 도구로서 데이터 분석의 효용성을 확인하고, 이를 전파하기 위해 노력하고 있다(OECD Global Anti-Corruption and Integrity Forum, 2019).

한편, 보건의료분야는 방대한 양의 공공데이터가 생성·수집되고 있으며 비교적 부패 위험이 높은 분야<sup>1)</sup>로서 주요국은 보건의료 공공데이터의 개방 및 분석 활용을 통해 부패를 방지하기 위해 노력하고 있다. 특히 미국은 보건의료분야 데이터의 개방 및 활용을 통해 뇌물수수를 예방하고 부정수급 등으로 인한 부적절한 재정 지출을 효과적으로 방지하고 있는 대표적인 국가에 해당한다.

따라서 본 연구에서는 부패방지도구로서의 공공데이터 활용가능성, 보건의료분야의 부패 예방 및 적발을 위한 미국의 보건의료 공공데이터 개방 및 활용 동향과 이에 대한 감사원의 감사사례 등을 살펴보고 우리나라 관련 제도의 개선을 위한 시사점을 모색해보고자 한다.

---

1) 최근 미국 감사원(GAO)이 공개한 고위험시리즈(High-Risk Series) 보고서(2019. 3월)에 따르면 보건의료(Medicare)분야는 부적절한 지출, 예산 낭비 등의 위험이 높아 개선이 필요한 분야에 해당한다.

## II. 보건의료분야 부패의 개념 및 부패방지도구로서의 공공데이터

### 1. 보건의료분야 부패의 개념

부패에 대한 개념정의는 개별 국가의 제도 및 법률 시스템에 따라 세부적으로 상이하지만 일반적으로 ‘불법 또는 부당한 방법으로 재물, 지위, 기회 등과 같은 사회적 이익을 얻거나 타인이 이익을 얻도록 돕는 일탈적 행위’를 의미한다. 부패는 단일한 정의로 규정하기 어려운 다양한 부정불법행위를 포괄하며, 각국의 법률시스템과 국제협약은 부패로 간주되는 구체적인 일련의 행위 또는 행동양식으로 설명하고 있다. UN 등 국제기구는 부패를 정의함으로써 부패의 범위가 축소되는 것을 방지하기 위해 별도의 정의를 규정하지 않고 다양한 형태의 부정행위를 제시하고 있다.

<표 1> 부패의 개념

구 분	개 념 정 의
국제연합 (United Nations)	유엔부패방지협약(United Nations Convention Against Corruption)은 국내 및 외국공무원, 국제기구 직원의 뇌물 수수, 공무원의 횡령·배임과 그 밖의 재산 유용, 공무원의 영향력에 의한 거래, 직권 남용, 부정축재, 민간부문의 뇌물수수 및 횡령, 범죄 수익의 세탁 및 은닉, 사법방해를 포함한 범죄를 포괄적으로 부패의 전제범죄(형사상 범죄)로 규정
세계은행 (World Bank, WB)	부패는 부적절한 영향을 행사하기 위해 직접 혹은 간접적으로 뇌물을 제공하거나 수락 또는 청탁하는 행위임
국제상공회의소 (International Chamber of Commerce)	부패는 뇌물수수 및 강요, 부정청탁, 영향력 행사, 돈세탁 등의 부정행위를 포괄하는 개념임
국제투명성기구 (Transparency International)	부패를 ‘사익을 목적으로 한 위임된 권력의 남용’으로 정의하고 3가지 유형(대규모 부패, 소규모 부패, 정치적 부패) <sup>2)</sup> 으로 구분

2) 대규모 부패(Grand Corruption)는 정책 또는 국가의 중심기능을 왜곡시켜 공적 희생을 바탕으로 자신들의 이익을 얻고자 하는 고위층의 거시적 부패이며, 소규모 부패(Petty Corruption)는 병원, 학교, 경찰 및 기타 기관에서 기본적 재화나 서비스를 얻고자 하는 일반시민들과의 관계에서 자신들에게 부여된 권력을 일상적으로 남용하는 것을 의미하고, 정치적 부패(Political Corruption)는 정책결정자가 자신의 권력, 지위, 부를 지속하기 위해 자신의 권력적 위치를 남용하여 자원 및 자금의 분배에 있어 정책, 기관, 업무추진 규칙 등을 조정하는 것을 의미한다.

이처럼 부패는 다양한 부정불법행위를 포괄하는 개념으로 부패를 ‘공권력의 남용’이라는 제한된 의미로 정의하는 경우 실무상의 대부분의 보건의료 부정행위(Fraud)를 부패로 포괄하지 못하는 문제가 발생한다. 그러나 국제투명성기구가 정의한 ‘사익을 목적으로 한 위임된 권력의 남용’이라는 부패의 개념에 따르면 의사, 병원, 기타 보건의료 전문가 및 실무자의 보건의료시스템 내의 대부분의 부정행위는 부패로 포섭될 수 있다.

## 2. 보건의료분야 부패의 유형

또한, 보건의료분야의 부정(Fraud)과 부패(Corruption)를 구분하기 위한 정확한 척도는 없으며 양자의 경계도 모호한 것이 사실이나, 세부적인 특성에 따라 유형화가 가능하다. 유럽연합 차원에서도 보건의료분야의 부패방지는 주요한 이슈 중의 하나로 보건의료분야의 부패에 대한 연구<sup>3)</sup>를 통해 부패행위(Corrupt Activities)를 유형화하고 있다(European Commission, 2013).

<표 2> 유럽연합의 보건의료분야 부패행위 유형

유형	정의
뇌물수수 (Bribery)	특권 및 특별대우를 위해 제공되고, 주어지고, 청탁하고, 수락한 재정상의 이익 또는 기타 편의의 제공
조달부패 (Procurement Corruption)	조달공급자로부터 재화, 서비스 등을 제공받는 전과정에서의 부패
부적절한 마케팅 (Improper Marketing)	조달 과정과 직접적으로 연결되어 있지 않은 의료산업계와 의료서비스 제공자 및/또는 규제기관 사이의 모든 상호작용
지위 및 네트워크 남용 (Misuse of Position and Network)	영향권 거래, 특정인사의 재임용, 규제포획, 이해충돌, 족벌주의, 편파주의와 같은 고위급의 부적절한 상호작용
부당지급청구 (Undue Reimbursement Claims)	불필요하거나 미제공된 서비스에 대한 지급 청구
사기 및 횡령 (Fraud and Embezzlement)	(사기) 불공정 또는 불법적인 특혜를 얻기 위해 고의로 누군가를 속이는 위법행위 (횡령) 임무를 부여받고 있는 사람이 부정한 방법으로 개인적 풍요나 기타 활동을 위해 위탁받은 자금 및 물품을 전용 및 사용

\*출처: European Commission(2013), M. Sommersguter-Reichmann et al.(2018) 재구성

3) European Commission(2013), Study on Corruption in the Healthcare Sector

유럽보건의료부정부패네트워크(European Healthcare Fraud and Corruption Network)는 보건의료 운영기관에 대한 감사 및 통제에 활용하기 위한 목적으로 예산 낭비 유형분류체계 매트릭스(Waste Typology Matrix)를 개발(2012)하고, 고의의 정도에 따라 부패행위(Corrupt Activities)를 세분화하고 있다.

<표 3> 유럽보건의료부정부패네트워크의 부패행위 유형

유형	정의
오류 (Error)	비의도적으로 규정을 어겨 부당한 이익을 얻음 (예) 제공되지 않는 서비스에 대한 의도하지 않은 청구
남용 (Abuse)	규정의 의도적인 확장해석이나 규정의 부재를 이용하여 부당한 이익을 얻음 (예) 의료적 지시에 따르지 않고 고의적으로 서비스를 얻고 청구함
사기/부정 (Fraud)	의도적으로 규정을 위반하여 불법적인 이익을 얻음 (예) 제공되지 않은 서비스에 대한 의도적 지급청구
부패 (Corruption)	제3자의 권력을 남용하여 불법적인 이익을 얻음 (예) 제약업체로부터 리베이트를 받기 위해 의도적으로 비효율적인 약제 처방

\*출처: European Healthcare Fraud and Corruption Network(2016)

국제투명성기구는 “보건의료분야의 투명성 결여: 부패의 관문(Transparency Deficiencies in Health: Gateways for Corruption)”이라는 보고서(2007)에서 관련 행위자에 따라 부패를 구분하고 부패활동의 다양한 범주를 식별하고 있으며, 미국 메디케어 및 메디icaid 서비스센터(Centers for Medicare & Medicaid Services, CMS)는 부당지급 유형을 고의의 정도에 따라 오류(Error), 낭비(Waste, 불필요한 의료서비스 제공 등), 남용(Abuse), 사기/부정(Fraud)으로 분류하고 있다.

### Ⅲ. 부패방지수단(도구)으로서의 공공데이터 활용

#### 1. 보건의료분야 부패방지의 의의

보건의료분야의 부패는 금전적 가치의 훼손 및 낭비뿐만 아니라 사회 및 개인에게 미치는 악영향이 훨씬 더 큰 문제로 국가적 차원의 적극적인 대응이 필요한 이슈에 해당한다. 부패는 UN의 지속가능한 개발목표 중 하나인 “보편적 의료보장”<sup>4)</sup>에 대한 가장 큰 위협요소로 작용할 수 있다. 미국 등 주요국을 비롯하여 세계 각국에서 보건의료분야의 지출이 증가하고 있는 가운데, 부패는 관련 정부재정에 대한 부당하고 불법적인 감소를 초래하여 의료서비스의 접근성 및 질을 하락시키고, 이는 다시 부패로 연결되는 악순환관계를 형성한다.

따라서 부패를 예방하고 감소시킴으로써 보건의료분야 공공지출의 효과성을 회복하고, 보건의료 서비스의 질적 향상 및 효율성을 강화하여야 한다. 부패를 방지하기 위해서는 강력한 반부패 입법 및 집행, 보건의료 관리·감독 시스템 및 수단(도구)의 개선 등 다양한 측면에서의 지속적인 노력이 필요하다.

이에 주요국 정부, 관련 국제기구 및 단체는 보건의료분야의 부패방지를 효율적으로 수행하기 위한 다양한 전략 및 방법을 개발하고 효과적인 감시·감사체계를 구축하기 위해 노력하고 있다. 특히 미국은 공공데이터를 활용하여 보건의료분야의 부정부패를 방지하고 있는 선도적인 국가로서 보건복지부 소속 감사실(OIG), 법무부(DOJ) 등은 협업을 통해 보건의료분야 전문 부패방지조직을 결성·운영하고, 데이터를 분석 활용하여 효율적으로 부정부패를 탐지·적발하고 있다.

#### 2. 새로운 부패방지수단(도구)으로서의 공공데이터

보건의료분야 공공데이터의 개방은 보건의료 시스템의 투명성과 책임성을 개선시킬 수 있고 보건의료 서비스의 실제 또는 잠재적 이용자의 모니터링 및 감시를 활성화하여 부패의 위험을 감소시킬 수 있다. 정부는 공공데이터의 적시성, 접근성, 분석가능성 등을 보장하고, 데이터 활용 역량을 지속적으로 개발하여 부패를 방지하고 의료시스템 및 서비스를 개선시킬 수 있다.

데이터 분석기술은 지속적으로 발전하고 있으며 기계학습이 가능한 알고리즘을 사

4) UN은 지속가능개발목표 중 하나로 “모든 연령층의 모든 사람을 위한 건강한 삶의 보장 및 복지 증진”을 선언한 바 있다.

용하여 데이터의 변칙 또는 패턴을 탐지하고, 체계화되지 않은 데이터셋을 분석·유형화하여 부패를 식별할 수 있다. 또한, 데이터 분석 기술을 활용하여 부당청구 등에 따라 이미 지급된 금액을 회수하는 것뿐만 아니라 보다 더 효과적이고 효율적으로 부패 계획과 행위를 탐지할 수 있다.

<표 3> 데이터 분석방법 예시

분석 유형	예시
예측분석 (Predictive Analysis)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 부패발생이 가능한 우선순위에 따라 부패 위험과 계획을 사전에 발견하고, 숨겨진 부패네트워크를 탐지함으로써 부패 예방</li> <li>- 기계학습과 고급통계 모델링을 통해 부패의 규칙적인 패턴 식별, 거래 및 관계 데이터 분석</li> </ul>
링크분석 (Link Analysis)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 허위청구, 행위자, 거래 간의 관계를 조사하는 분석 기술로 데이터셋의 연결 및 관계에 중점을 두어 부패행위 및 부패네트워크를 탐지·적발</li> <li>- 원시데이터로는 확인이 어려운 관계를 상호연결링크 및 노드네트워크를 사용하여 식별·분석</li> </ul>

이에 미국을 비롯한 주요국은 보건의료분야의 부패를 예방하고 적발하기 위해 데이터 포털 등을 활용하여 데이터의 개방성을 확대하는 한편, 새로운 분석 도구 및 방법을 개발하는 등 데이터 분석을 강화하고 있다. 특히 최근 미국은 의료산업계와 의료실무계간의 지불데이터를 개방(Open Payment Data)하여 위법부당한 재정적 이익의 공여 및 수수(뇌물수수)<sup>5)</sup>를 예방하기 위해 관련 법·제도를 개선한 바 있다. 뇌물수수를 예방하기 위해서는 제약회사 등 의료산업계와 의사, 병원 등 의료실무자간 재정흐름의 투명성을 확보하는 것이 중요하며, 미국은 이를 위한 핵심데이터로 지불데이터를 개방(Open Payment Data)하여 활용하고 있다.

또한, 미국 메디케어 및 메디케이드 센터(CMS)의 경우 온라인 사이트<sup>6)</sup>를 통해 청구데이터를 개방하고 있고 관련 기관간 협력으로 별도의 공조프로그램 및 조직을 결성하여 부당지급청구<sup>7)</sup>를 방지하지 위해 노력하고 있다. 보건의료 프로그램의 예산낭비(Waste) 및 남용(Abuse)을 방지하고 청렴성(Integrity)을 확보하기 위해서는 부당지급청구를 통한 부패를 방지하는 것이 중요하며, 미국은 이를 위해 청구데이터(Claim Data/Reimbursement Data)를 분석 활용하고 있다. 이하에서는 지불데이터

5) 뇌물수수는 공공정책의 전단계에 걸쳐 만연해 있는 부패행위로 각국은 이를 예방 및 적발하기 위해 노력하고 있다.

6) <http://openpaymentsdata.cms.gov>

7) 부당지급청구는 공공정책의 집행 영역에서 발생하는 부패행위로 기준 이하의 서비스 제공이나 제공되지 않은 서비스 등에 따른 지급청구는 전체 보건의료분야 지출의 건전성을 저해하고 보건의료서비스의 질 저하를 초래한다.

(Payment Data)<sup>8)</sup> 및 청구데이터(Claim Data)<sup>9)</sup>의 개방 및 분석 활용과 이에 대한 감사원(GAO)의 감사사례를 중심으로 미국의 공공데이터를 활용한 보건의료 부패방지 법제동향을 살펴보고자 한다.

## IV. 미국의 공공데이터를 활용한 보건의료 부패방지 법제동향

### 1. 미국 보건의료시스템 개관

미국은 민간의료와 공공의료가 혼재된 시스템으로 공공의료는 보건복지부(Department of Health and Human Services, HHS) 산하 메디케어 및 메디케이드 서비스센터(Center for Medicare and Medicaid, CMS)가 담당하고 있다. 미국은 2013년 제정된 「환자보호 및 적정부담의료법(Patient Protection and Affordable Care Act)」에 따라 모든 국민이 양질의 저렴한 건강보험을 이용할 수 있도록 정부, 고용주, 개인 간의 책임공유제(Shared Responsibility)를 확립하였다.

그러나 미국은 여전히 보험료 격차가 크고 다양한 개인 및 공공재원이 혼재되어 분절화(fragmented)되어 있는 문제가 있다. 민간보험은 대부분 주차원에서 규율되며, 2014년에는 주 및 연방정부가 운영하는 건강보험시장(Health Insurance Marketplaces)<sup>10)</sup>을 마련하여 저·중위소득층을 위한 소득기반 보험료 보조금을 제공하고 민간보험에 대한 접근성을 제고하고 있다.

메디케어는 65세 이상의 성인과 장애인을 대상으로 하며, 메디케이드는 특정 저소득자를 대상으로 한다.<sup>11)</sup> 공공보험 비중은 약 36%이고 이중 메디케어가 16%, 메디케이드가 19.5%를 차지하고 있다(U.S. Census Bureau, 2014).

미국은 2018년 기준 공공보건의료분야에 GDP의 16.9%를 지출하였으며, 이 중 84.5%가 메디케어 및 메디케어서비스센터(CMS) 등을 통한 공공지출이다(OECD, 2019). 메디케어는 급여소득세(payroll taxes), 보험료(premiums), 연방일반수입(federal general revenues)으로부터 재원을 조달받고 연방정부로부터 주정부가 자금을 지원받아 관리하며, 메디케이드는 주정부가 연방정부로부터 1인당 소득에 따라 다른 요율을 적용하여 책정된 기금을 지원받아 재원을 조달하고 있다.<sup>12)</sup>

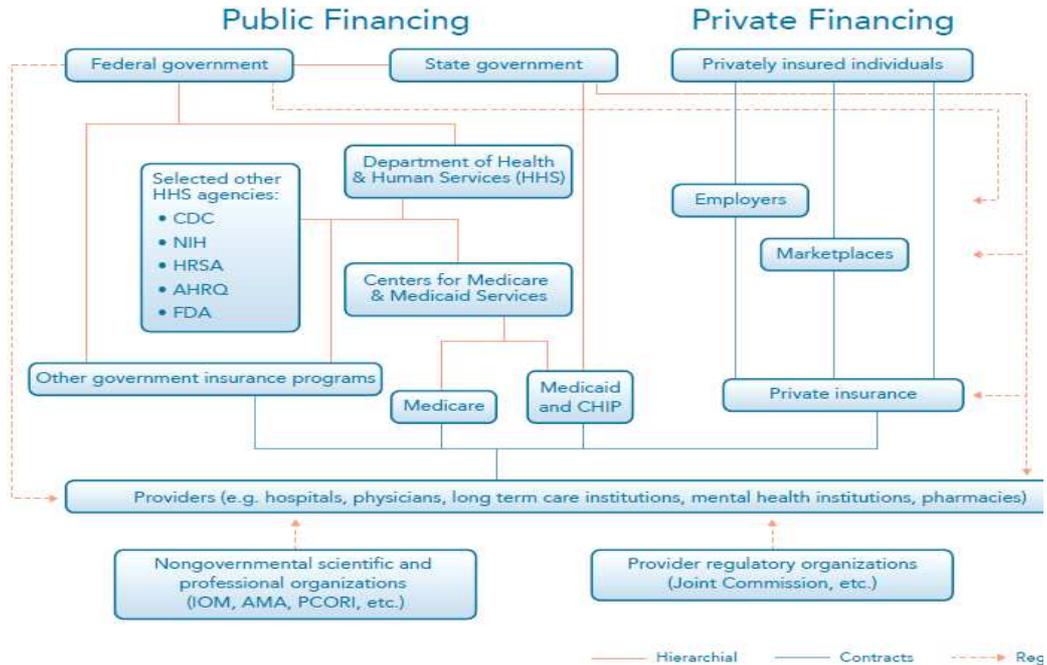
8) 의료산업계가 의료실무계에 지불한 금품 및 금전적 가치에 대한 데이터

9) 의료서비스제공자가 서비스 제공의 대가로서 지급을 요청하는 데이터

10) <https://www.healthcare.gov>

11) 메디케어 및 메디케이드 서비스센터(CMS)는 메디케어 및 메디케이드 이외에 아동건강보험프로그램(CHIP)도 운영하고 있다.

[그림 1] 미국 보건의료시스템 구조



\*출처: Rice, P. Rosenau, L. Y. Unruh et al.(2013)

## 2. 뇌물수수: 지불데이터의 개방(Open Payment Data)

미국은 세계 최초로 보건의료산업계가 보건의료실무자에게 제공한 금품 등의 경제적 가치에 대한 개방의무를 규정<sup>13)</sup>함으로써 부패예방을 위한 양자간 채무관계의 투명성을 강화하고 있다. 메디케어 프로그램에 참여하는 의약품, 의료기기, 생의약품 제조업체는 의사 및 의대부속병원(Teaching Hospitals)에 지불한 금액 및 기타 가치의 이전을 메디케어 및 메디케이드 센터(CMS)에 보고하여야 하고, 메디케어 및 메디케이드 센터(CMS)는 개방형 데이터 포털<sup>14)</sup>을 통해 매년 최신의 지불데이터를 개방·공유하여 뇌물수수 등 부패방지를 위한 투명성을 제고하기 위해 노력하고 있다.

12) 「환자보호 및 적정부담의료법」에 따라 Medicaid의 확장에 따른 비용은 2017년까지 연방 정부가 전액 지원하며, 이 후 2020년까지 정부의 재원분담 비율이 90%로 단계적으로 떨어질 예정이다.

13) 「환자보호 및 적정부담의료법(Patient Protection and Affordable Care Act, 2013. 3월)」의 일환인 「의사대상 금품지불 정보공개법(Physician Payments Sunshine Act, 2013. 8월)」에 개방의무를 규정하였다.

14) <http://openpaymentsdata.cms.gov>

[그림 2] 지불데이터 개방 온라인 사이트



의사 등에게 지불되는 금전 및 기타 이득에는 식사비, 자문비, 연사비, 컨설팅비 등과 같은 대가성 지불뿐만이 아니라 세미나 참석 등을 위한 출장비, 기타 선물 등도 광범위하게 포함된다. 원칙적으로 모든 지불데이터는 보고 및 개방의 대상이지만, 지불금액 및 기타 가치의 이전이 10달러 미만이거나 연간 총 100달러 미만인 경우에는 보고 및 개방 대상에서 제외된다.

메디케어 및 메디케이드 서비스센터(CMS)에 제출된 데이터는 데이터의 정확성을 검증하고 입증하기 위해 관련 의사 및 의대부속병원, 제조업체의 데이터 검토 및 수정을 거쳐 온라인 사이트를 통해 개방하고 있다. 지불데이터 개방 온라인 사이트의 검색도구를 활용하면 의사 성명, 의대부속병원의 명칭, 지역, 전문분야별 지불업체 등으로 식별화된 데이터를 검색할 수 있고, 전체 데이터셋에 대한 시각화정보를 열람할 수 있다. 또한, 데이터 탐색기를 통해 백엔드 데이터셋(Backends Datasets)에 접근할 수 있으며, 전체 데이터셋은 기계판독이 가능한 데이터 포맷(CSV 포맷)으로 다운로드할 수 있다. 매년 6월 30일경 직전 연도의 지불데이터를 개방하고 있으며, 최근 공개한 2018년 지불금액은 총 93.5억 달러(총 1,140만 건)로 2017년 대비 4.3% 증가하였다(2019.6.28. 온라인 공개).

한편, 최근 보건복지부 감찰관실은 지불데이터 개방 프로그램에 대하여 감사를 실시하여 그 결과를 발표한 바 있다(2018.8월). 감찰관실은 전반적으로 메디케어 및 메디케이드 서비스센터(CMS)에 보고된 데이터의 완전성은 확인하였지만 일부 부정확하거나 일관성이 결여된 정보가 포함된 기록(records)을 적발하였다. 일부 부정확한 데이터는 데이터 요소(data elements)의 정의와 일치하지 않는 의약품 및 기기명이 들어있는 기록이 포함되어 있었다. 이에 감찰관실은 메디케어 및 메디케이드 서비스센터(CMS)에 데이터의 정확성, 일관성 등을 개선하여 일반시민이 관련 정보를 더 잘 활용할 수 있도록 실무적인 개선방안을 마련하도록 권고<sup>15)</sup>하였다.

15) 감찰관실은 구체적으로 모든 필수 데이터가 기록에 포함되도록 하고, 검증규칙을 강화하여

### 3. 부당지급청구: 청구데이터(Claim Data)

#### (1) 청구데이터의 개방

메디케어 및 메디케이드 서비스센터(CMS)는 메디케어 지급청구와 관련한 방대한 양의 데이터를 수집·관리<sup>16)</sup>하고 있으며, 메디케어 시스템의 투명성을 강화하기 위해 2014년부터 청구데이터를 개방하고 있다. 사기업, 언론인, 데이터 분석가, 시민단체 등 민간부문은 청구데이터를 분석 활용하여 보다 용이하게 부당지급청구를 적발할 수 있게 되었다. 민간부문이 부당지급청구에 대한 통계적 증거를 조사·감지하면, 보건복지부 감찰관실, 법무부 등이 이에 대해 조사 및 기소를 하도록 고지 및 고발을 할 수 있다.

메디케어 및 메디케이드 서비스센터(CMS)는 1979년 청구데이터 개방금지 명령에 따라 이를 개방하지 않았으나 2013년 청구데이터 개방 관련 판결 이후 2014년 다시 청구데이터를 개방하고 있다. 과거 미국 보건교육복지부는 메디케어 서비스 제공 의료를 식별할 수 있는 지급청구 데이터를 개방하였는데(1977년), 플로리다의료협회는 데이터의 개방이 의료인의 프라이버시를 침해하고 의료인을 잠재적 부정행위자로 인식하게 한다는 등의 이유로 플로리다 지방법원에 청구데이터의 개방금지를 목적으로 한 소송을 제기하였다. 이에 대해 플로리다 지방법원은 지급청구 데이터의 개방에 따른 개인정보보호법 위반 등을 이유로 지급청구 데이터의 개방을 금지하는 것이 타당하다고 판결<sup>17)</sup>하였으며(1979년), 이후 2013년 플로리다 지방법원의 상반된 판결이 있기 전까지 지급청구 데이터 개방은 금지되었다.

그러나 2010년 월스트리트저널은 메디케어 부당지급청구를 고발하기 위한 일련의 탐사보도를 준비하면서 비식별화된 소량의 지급청구데이터를 분석하였음에도 일련의 부정부패 사례를 확인하였고, 월스트리트저널의 발행사인 다우존스사(Dow Jones & Co)는 지급청구데이터의 개방금지를 결정한 1979년 판결이 시민의 공공데이터에 대한 접근권 등을 심각하게 침해하고 있다는 것을 이유로 플로리다 지방법원에 플로리다의료협회를 상대로 청구데이터의 개방을 목적으로 한 소송을 제기하였다. 이에 플로리다지방법원은 1979년 개방금지명령의 당부를 벗어나 이후 현실적인 상황 또는 법률상의 중대한 변화가 발생하였으며, 금지명령의 지속적인 이행이 공익에 반하는

---

데이터의 정확성을 확보하며, 정보를 구체적으로 찾을 수 있도록 데이터 요소의 정의를 수정하고, 의료산업계가 유효한 국가 의약품코드(national drug code)를 보고하도록 권고하였다.

16) 메디케어 및 메디케이드 서비스센터는 ① Centers for Disease Control and Prevention, ② National Center for Chronic Disease Prevention and Health Promotion, ③ Division of Heart Disease and Stroke Prevention, ④ National Cardiovascular Disease Surveillance System으로부터 데이터를 수집하고 있다.

17) Florida Med. Ass'n v. Department of Health Educ. & Welfare, 479 F. Supp. 1291(M.D. Fla. 1979)

것으로 판단하여 1979년 메디케어 청구데이터에 대한 접근금지 명령의 해제를 판결<sup>18)</sup>하였다(2013년). 이후 메디케어 및 메디케이드 서비스센터는 동 판결을 근거로 2014년부터 청구데이터를 개방하고 있다.

청구데이터는 메디케어 및 메디케이드 서비스센터(CMS) 산하의 질병관리 및 예방센터 사이트(data.cdc.gov)와 보건복지부가 운영하는 보건데이터 공개 사이트(healthdata.gov)를 통해 기계판독이 가능한 형식(CSV, RDF, JSON, XSL 등)으로 개방되고 있다. 청구데이터를 통해 의사 등 지급청구자를 식별하고 메디케어 이용자에게 제공되는 비용 및 서비스에 대한 개요를 파악할 수 있으며, 공개연도 기준 2년 전의 광범위한 청구데이터를 개방하고 있다(최근 2017년 기준 데이터 개방(2019.6.19.)).

청구데이터는 지급청구 의사를 식별할 수 있는 국가공급자식별자(National Provider Identifier) 및 보건의료범용시술코딩시스템(Healthcare Common Procedure Coding System) 코드<sup>19)</sup>로 구성되어 있다. 청구데이터는 ① 청구자의 성명, 주소, 성별, 전문분야, ② 제공된 서비스의 횟수 및 유형, ③ 치료받은 메디케어 환자 수, ④ 요금의 평균 및 표준 편차, ⑤ 허용 금액, ⑥ 메디케어가 지급한 총 금액 등을 포함하고 있다.

## (2) 청구데이터의 분석

보건복지부(Department of Health and Human Services) 산하 감찰관실(Office of Inspector General), 법무부, 메디케어 및 메디케이드 서비스센터(CMS) 등 보건의료분야 부패방지기관은 청구데이터를 분석 활용하여 부당지급청구를 적발·조사하는 기능을 수행하고 있다.

### 1) 보건복지부 산하 감찰관실

보건복지부 산하 감찰관실은 보건복지부 프로그램에 대한 감사(Audit), 조사(Investigation), 평가(Evaluation), 감찰(Inspection) 기능을 수행하여 프로그램 운영상의 부패를 예방 및 적발하고 있다. 특히 감찰관실의 조사국(Office of Investigations)은 메디케어 및 메디케이드 프로그램의 부정(Fraud), 예산 낭비(Waste) 등을 예방하고 탐지·적발하는 기능을 수행하고 있다.

감찰관실은 프로그램의 신뢰성 및 정확성을 담보하기 위한 조사 및 평가결과, 제도 개선 필요성 등에 대한 정보를 연방정부 및 관련 기관, 의회에 지속적으로 제공하고

18) Florida Med. Ass'n v. Department of Health, Educ. & Welfare, No. 3:78-CV-178-34-MCR (M.D. Fla. May 31, 2013)

19) 미국은 코딩시스템(coding system)을 기반으로 진료비 지불코드를 관리하고 있다.

있다. 2015년 의회 청문회<sup>20)</sup> 이후 감찰관실의 조사국을 중심으로 데이터 분석 활용을 확대하여 메디케어 등과 관련한 부정(Fraud), 예산낭비(Waste), 남용(Abuse)을 방지하기 위한 감찰관실의 운영성과가 증대되었다.<sup>21)</sup>

감찰관실은 메디케어 및 메디케이드 서비스센터(CMS) 내 통합데이터저장센터의 데이터를 지속적으로 분석하고 잠재적인 부정행위자를 탐지하기 위한 자체 메트릭스를 구축하였다. 감찰관실은 데이터 분석을 위한 첨단기술에 대한 투자를 강화하여 조사관(investigator)이 보다 효율적이고 정확하게 업무를 수행할 수 있도록 지속적으로 지원하고 있으며, 단일 클라우드기반 분석 플랫폼(single cloud-based analytics platform)인 데이터 베이스캠프(Data Basecamp)<sup>22)</sup>에 다양한 분석툴을 저장하여 활용하고 있다.

감찰관실은 새로운 데이터 분석 허브(OIG Analytics Hub)를 구축하여 자동화된 위험 평가를 실시하고, 신속한 분석 결과를 도출하여 이를 우선업무 선정에 반영하고 있다. 감찰관실은 데이터의 모바일 및 원격 접근을 위해 기존 데이터 플랫폼을 현대화하고, 부정부패의 지역적 특성 및 추세 파악<sup>23)</sup>을 통한 지역중심형 부패 예방 및 적발을 위해 데이터 분석 프로그램의 지리공간적 분석기능을 강화하고 있다.

감찰관실은 법무부(검찰)와 협력하여 국가 보건의료 부정 및 부당청구 통제 프로그램(National Health Care Fraud and Abuse Control Program)을 운영하여 데이터 분석을 통한 감독 기능을 수행하고 있다. 국가 보건의료 부정 및 부당청구 통제 프로그램은 「건강보험의 이전 및 책임에 관한 법(Health Insurance Portability and

---

20) 2015년 하원 세입 감독 소위원회(House Ways and Means Subcommittee on Oversight)는 “메디케어 부패에 대항하기 위한 수단으로서의 데이터 분석”을 주제로 청문회를 개최하였다. 소위원회 위원장인 피터 로스캠(Peter Roskam)은 2014년 보건의료분야 124개 프로그램에서 부적절한 지출로 1,247억 달러의 손실이 발생하였고, 그 중 약 절반에 해당하는 600억 달러의 손실이 메디케어 프로그램에서 발생하였다는 점을 강조하고, 기존의 “선지불/후추적” 전략은 부패방지의 효율성 및 효과성을 담보할 수 없으므로 감찰관실 및 메디케어 및 메디케이드 서비스센터(CMS)는 잠재적인 부정부패 위험을 식별하기 위한 최첨단 예측분석기술 등을 활용하여 부패를 예방하는데 중점을 두어야 한다고 주장하였다. 이에 보건복지부 산하 감찰관실은 내부 및 외부 파트너와 협력을 통해 데이터 리소스를 최대한 활용하여 거시적 수준에서 메디케어 서비스 및 제공자 유형 전반의 부패위험을 평가하며 데이터 패턴을 분석하고, 미시적 수준에서 잠재적 부정행위 용의자를 식별하며 실시간 데이터를 포함한 데이터 분석을 강화하는 등의 부패방지를 위한 데이터 분석 계획을 발표하였다.

21) 감찰관실은 2015~2017년 사이 약 5,000건의 부패 사건을 적발, 약 100억 달러의 메디케어 및 메디케이드 부정수급금액을 회수하였다(Council of Inspectors General on Integrity and Efficiency, 2018).

22) 데이터 베이스캠프에 매핑소프트웨어(mapping software), 오픈소스툴(open source tools), 통계프로그램, 서비스 어플리케이션으로서의 소프트웨어 등을 사용하여 데이터에 컨텍스트를 추가하고 분석에 활용할 수 있다. 데이터 베이스캠프에 전체 응용프로그램을 설치하여 조사관이 플랫폼의 다양한 기능에 접근할 수 있도록 하고, 새로운 조사(probe)건마다 전체 스택(stack)을 반복하지 않고도 조사관이 필요로 하는 툴(tools)을 선택할 수 있도록 하고 있다.

23) 감찰관실은 달라스, 디트로이트, 로스앤젤레스, 마이애미 등의 대도시를 중심으로 메디케어 관련 부정부패가 만연해 있는 것으로 평가하였다.

Accountability Act of 1996)」에 근거하여 출범하였으며, 감찰관실은 법무부와의 협업으로 데이터 예측 분석, 추세 평가, 모델링 접근법 등을 활용한 부패 탐지·적발 조직(보건의료 부정방지 및 제재 실무팀 등)을 운영하고 있다. 감찰관실의 데이터 분석 팀은 데이터를 활용하여 이미 알려진 부패유형에 비추어 실제 청구 내용을 조사하고 부패의 경향 등을 파악하는 한편, 보다 혁신적이고 복잡한 데이터 분석을 수행하기 위한 새로운 분석툴 및 방법을 지속적으로 개발하기 위해 노력하고 있다.

감찰관실은 상무부(Department of Commerce)의 국가기술정보서비스(National Technical Information Service)와 협력하여 데이터프레임워크를 개발·운영하고, 민간부문과의 기술파트너십을 확대하고 있다. 감찰관실은 프로그램 관리자와 정책 입안자의 데이터 및 기술 전략에 대한 안전하고 효과적인 활용을 장려하여 메디케어 등 프로그램 데이터의 정확성 및 완전성, 전자건강기록 등 데이터의 보안 및 무결성을 확보하기 위한 감독 기능을 수행하고 있다.

보건복지부 감찰관실의 데이터 분석을 통한 부정부패 적발 사례

(사례 1) 감찰관실은 메디케어 및 메디케어 서비스센터(CMS) 등 보건의료 관련 기관이 생성·보유하고 있는 데이터를 분석하여 규제약물의 처방 남용에 따른 부정청구(fraud), 약물의 불법 배포 사례 적발(2018. 5월)

- 감찰관실은 데이터 분석을 통해 켄터키주 워렌카운티에서 평균대조군에 비해 규제약물에 대한 처방이 많았고, 이에 따라 사망자가 다수 발생(2006년~2013년 사이 약물 처방 후 30일 이내에 41명 사망, 이 중 9명은 마약중독자였음)하였다는 사실을 탐지
- 내과의사인 Gott 박사가 2000년 중반부터 켄터키주 워렌카운티 bowling 그린(Bowling Green)에서 만성통증클리닉을 운영하면서 메타돈, 펜타닐, 하이드로코돈, 옥시몰론, 아편 등의 규제 약물(마약성 진통제)에 대한 처방을 남용하고, 이에 따른 부정청구를 지속한 사건 적발

(사례 2) 감찰관실은 데이터 분석을 통해 지급청구데이터의 특정 경향을 추적하고, 비정상적인 데이터의 추세를 조사하여 부정청구 사례 적발(2014. 2월)

- 감찰관실은 메디케어 및 메디케이드 서비스센터가 생성·보유하고 있는 수십억건의 청구데이터를 분석하여 워싱턴 D.C. 메트로 지역 의사 등 의료부정행위자 약 30여명을 적발·체포
- 감찰관실은 의료부정행위 적발을 위해 검찰, 연방수사국(FBI), 메디케어 및 메디케이드서비스 센터(CMS) 등과 긴밀한 협력관계 구축

## 2) 보건의료 부정방지 및 제재 실무팀 및 메디케어 부정단속반

보건의료 부정방지 및 제재 실무팀(Health Care Fraud Prevention and Enforcement Action Team)은 보건의료분야 부정방지 및 제재를 효과적으로 수행하기 위해 창설된 보건복지부와 법무부의 합동조직으로 데이터 분석을 활용하여 메디케어 및 메디케어 프로그램의 낭비(waste), 부정(fraud), 남용(abuse)을 방지하고 관련 시스템을 악용하는 부정행위자를 단속·적발하는 업무를 수행하고 있다. 특히 실무팀은 합법적인 의료 관행을 벗어나 아편 등 규제 약물의 처방을 남용하고 이를 근거로 부당지급청구를 하는 의료부정행위자에 대한 단속을 중점적으로 수행하고 있다. 실무팀은 부패방지를 위한 기존 프로그램을 강화하는 한편, 데이터 분석 등 새로운 자원과 기술에 투자하여 부패방지의 실효성을 제고하기 위해 노력하고 있으며, 2017회계연도의 경우 실무팀 등의 활동으로 26억 달러 상당의 부당이익을 환수<sup>24)</sup>하는 성과를 달성하였다.

메디케어 부정단속반(Medicare Fraud Strike Force)은 보건복지부, 법무부, 연방수사국(FBI) 등 여러 정부기관의 이터 분석 전문가, 검사, 수사관으로 구성된 보건의료 부정방지 및 제재 실무팀의 핵심조직으로서 연방, 주, 지방의 조사관들의 협업으로 데이터 분석을 활용하여 메디케어 부정을 방지하고 지역사회 감독(Community Policing)기능을 확대하고 있다. 최초의 부정단속반은 메디케어 부정 및 부당청구에 대해 관련 기관 간 공동 수사를 위한 남부플로리다이니셔티브(South Florida Initiative)로서 조직되었다(2007. 3월). 현재 부정단속반은 미국 내 13개 지역에 위치하고 있으며,<sup>25)</sup> 이는 메디케어 부정부패 발생지역이 지리적으로 분산되어 있음을 의미한다.

[그림 3] 메디케어 부정단속반의 위치지역(2019년 기준)



출처: 미국 보건복지부 감찰관실 온라인 사이트(oig.hhs.gov/fraud/strike-force)

24) 예를 들어, 허위 물리치료비를 청구한 병원, 중독성 약물을 취급하는 회사로부터 리베이트를 요구한 약국, 전자건강기록 소프트웨어의 기능을 고객에게 허위로 안내한 회사 등을 적발하여 부당이익을 환수하였다.

25) 메디케어 부정단속반은 워싱턴 D.C., 브루클린, 뉴욕/필라델피아, 시카고, 디트로이트, 애팔래치안 지역, 달라스, 휴스턴, 로스앤젤레스, 바톤 루즈, 뉴올리언즈, 탬파/올란드, 마이애미에 위치하고 있다.

부정단속반의 성공적인 업무수행에 따라 국가 보건의료 부정 및 부당청구 통제 프로그램에 대한 자금지원이 증가하였으며, 이를 바탕으로 부정단속반은 조직규모를 확대해가고 있다. 부정단속반은 최첨단 데이터 분석툴을 도입하고 관련 기술 전략을 적극적으로 수립·적용하여 부패탐지 및 적발 업무의 효율성 및 효과성을 제고하고 있다. 부정단속반은 메디케어 및 메디케이드 서비스센터(CMS)의 데이터 분석 자료, 보건복지부 산하 감찰관실의 조사자료, 연방수사국(FBI)의 수사자료, 법무부 및 검찰청(USAOs)의 사법자료 등을 연계한 고급 데이터 분석 기술을 사용하여 보건의료 부정 부패 “핫스팟(부정청구 수준이 높은 도시)”의 비정상적인 청구 레벨을 확인하고, 의심스러운 청구 패턴과 지역간 이동 계획 등을 예측하여 부정행위의 고위험 단계를 식별하고 부패를 탐지·적발하고 있다.

메디케어 부정단속반의 데이터 분석을 통한 부정부패 적발 사례

(사례 1) 데이터 분석을 통해 비정상적인 처방 및 지급청구 패턴을 확인·조사하여 불필요한 의료검사 실시와 이에 따른 부정청구 사례를 적발(2013), 2018년까지 1,500만 달러 이상을 회수

- 뉴저지주를 거점으로 한 생물의학연구소(Biodiagnostic Laboratory Services)는 38명 이상의 의사 등 의료관계자에게 1억 달러 규모의 뇌물, 리베이트를 제공하여 환자에 대한 혈액검사 등 불필요한 의료검사를 실시하고, 이에 따라 8년 동안(2006년~2013년) 메디케어 및 민간 보험에 약 1억 5천만 달러 이상을 부정청구하여 불법수익을 얻은 기록적인 의료부정사건 적발

(사례 2) 데이터 분석을 통해 “핫스팟(부정청구 수준이 높은 도시)”의 비정상적인 청구 수준 및 특성을 파악하여 부정부패 사례 적발(2018)

- 달라스 지역의 경우 다른 지역과 비교하여 재가장기요양서비스(home health care) 분야에서 비정상적인 청구 수준을 나타낸다는 점에 착안하여 조사한 결과, 무자격 재가장기요양서비스(home health care) 기관이 서류 등을 위조하여 인가기관으로 활동하고, 실제 제공하지 않은 서비스 등을 근거로 370만 달러 이상을 부정청구한 사례 적발

3) 메디케어 및 메디케이드 서비스센터

메디케어 및 메디케이드 서비스센터(CMS)는 사전심사를 통해 부정지급을 예방하고 사후심사를 통해 부정행위 등을 적발하여 부정지출액을 환수하고 있으며, 의료비용 감소를 목적으로 제정된 「건강보험의 이전 및 책임에 관한 법(Health Insurance

Portability and Accountability Act, 1996년)」을 적용하여 허위 및 과잉 지급청구를 방지하고 있다.

메디케어 및 메디케이드 서비스센터(CMS)는 신속하고 정확한 지불결정과 부정행위 식별을 위해 데이터 분석을 활용하고 있으며, 최근에는 의료서비스의 품질향상을 위한 데이터 분석을 강화하고 있다. 메디케어 및 메디케이드 서비스센터(CMS) 내 프로그램 무결성센터(Center for Program Integrity)는 메디케어 및 메디케이드의 부정청구 등을 탐지하고 이에 대응하기 위한 조직으로, 2019년부터 부정 예방 및 탐지 기능을 강화하기 위해 메디케어 및 메디케이드 서비스센터(CMS)가 생성·보유하고 있는 데이터에 대한 관리 및 분석을 확대하였다. 한편, 일반적으로 의료서비스에 대한 의사와 환자사이의 정보비대칭성으로 인하여 의사의 불필요한 진료 또는 허위청구를 인지하거나 방지하는 것은 어려운 문제이지만, 1863년 제정된 「부정청구금지법(False Claims Act, 일명 링컨법)」에 따라 부정청구에 대응하고 있다.

메디케어 및 메디케이드 서비스센터(CMS)는 「환자보호 및 적정부담의료법(Patient Protection and Affordable Care Act, 2013년)」을 근거로 서비스 품질과 지출 간의 연계성을 포괄적으로 조사하고, 지역간 추세를 비교하기 위해 지역단위의 데이터 분석을 수행하고 있으며, 모든 청구패턴에 대하여 예측 모델링 기법(predictive modeling techniques) 등을 활용한 데이터 분석을 수행하여 메디케어 부정행위를 예방 및 적발하는데 활용하고 있다.

한편, 메디케어 및 메디케이드 서비스센터(CMS)는 최근 메디케이드 프로그램의 무결성 강화와 지속가능성 보장을 목적으로 메디케이드 프로그램 무결성 이니셔티브(Medicaid Program Integrity Initiatives)를 발표하여(2018. 6월), 고급 데이터 분석 툴 및 품질 데이터의 활용을 확대하고 프로그램의 투명성을 증진시킴으로써 감사 프로세스, 수급자의 적정성에 대한 감독, 주의 서비스제공자에 대한 감독 강화를 도모하고 있다. 이니셔티브에 따라 미국의 모든 주는 새로운 변환 메디케이드 통계정보 시스템(Transformed Medicaid Statistical Information System)에 메디케이드 프로그램 데이터를 제출하여야 하고, 메디케어 및 메디케이드 서비스센터(CMS)는 수집된 데이터를 자료로 고급 분석을 실시하여 부정청구 근절 및 부적정 지출 방지를 위해 활용하고 있다.

또한, 메디케어 및 메디케이드 서비스센터(CMS)는 보건의료분야 부정부패를 예방하고 적발하기 위한 통합 데이터 분석시스템인 부정방지시스템(Fraud Prevention System)을 개발·운영하고 있다(2011.6월~). 메디케어 및 메디케이드 서비스센터(CMS)는 다양한 맞춤형 부정적발 분석모델을 활용하여 매일 약 450만 건 이상의 지급청구를 모니터링하고 있다. 시스템의 출범 첫 해인 2011년에는 대규모의 실시간 데이터 분석을 통해 약 1억 1,500만 달러에 달하는 부적절한 지출액을 적발하여 536건의 새로운 부정행위에 대한 관련 기관의 조사를 요구하는 한편, 511건의 조사사항에

대해서는 새로운 분석정보를 제공하여 부패의 탐지·적발을 지원한 바 있다.

#### 4) 보건의료 부정방지 파트너십

보건의료 부정방지 파트너십(Health Care Fraud Prevention Partnership)은 부정 행위 및 이와 관련한 조직에 대한 데이터를 공유하고, 정교한 데이터 기술 및 분석 방법을 활용하여 부정행위를 예측 및 탐지하기 위해 보건복지부 및 법무부의 주도로 공공부문과 민간부문이 협력하여 창설(2012. 7월)한 조직으로, 현재 연방정부기관(11개), 주정부기관(37개), 민간보험회사(68개) 등 128개 기관이 파트너십을 형성하고 있다(2019. 5월 기준). 보건의료 부정방지 파트너십은 공공 및 민간 부문의 데이터 공유, 파트너십 기관이 제공하는 데이터셋에 대한 다양한 분석툴의 활용, 공공 및 민간 전문가의 부정방지 노하우를 공유하기 위한 포럼 개최 등의 적극적인 활동을 수행하고 있다.

### 4. 미국 감사원(GAO)의 감사사례

#### (1) 메디케어: 부정위험(Fraud Risk)을 효과적으로 관리하기 위해 필요한 개선조치(GAO-18-660T)

메디케어는 2017년 기준 5천 5백만 명이 넘는 사람들을 대상으로 서비스를 제공하였으며, 이는 보건의료분야뿐만 아니라 미국 경제 전반에 광범위한 영향을 미치고 있다. 그러나 메디케어서비스는 부정부패에 매우 취약한 분야로 2017회계연도 기준 부당지급액은 약 520억 달러에 달하는 것으로 추정되고 있다. 이에 미국 감사원(GAO)은 2018년 메디케어 및 메디케이드 서비스센터(CMS)의 메디케어 부정위험 관리에 대한 감사를 실시하였다.<sup>26)</sup>

메디케어 및 메디케이드 서비스센터(CMS)는 프로그램 무결성센터(Center for Program Integrity)를 통해 메디케어의 부정, 낭비, 남용 문제에 대항하고 있으며, 내부 이해관계자와 협력하여 메디케어 부정방지 문화를 형성하기 위해 노력하고 있다. 그러나 미국 감사원(GAO)의 감사결과 다음과 같은 몇 가지 문제점이 발견되었다. 감사결과에 따르면 메디케어 및 메디케이드 서비스센터(CMS)는 ① 메디케어 부정위험에 대한 인식을 제고하기 위해 의료서비스 공급자와 같은 이해관계자 그룹에게 관련

26) 2018년 감사보고서는 2017년 메디케어 및 메디케이드 서비스센터(CMS)의 전반적인 부정위험 관리에 대한 GAO의 조사보고서(2017. 12월)에 기초하고 있다.

교육프로그램을 제공하고 교육을 받도록 하였지만, 실제 대부분의 업무현장에서 부정행위 인식 교육(Fraud-awareness training)이 제공되거나 요구되지 않고 있었으며, ② 메디케어 부정위험의 식별을 위한 데이터 분석을 강화하는 등의 노력은 있으나, 부정위험에 대한 평가(Assessment)를 실시하지 않고 있었고, ③ 위험에 기반한 부정방지 전략체계를 설계·구현하지 못하고 있었다.

이에 미국 감사원(GAO)은 메디케어 및 메디케어 서비스센터(CMS)에 ① 실무직원들을 대상으로 한 부정행위 인식 교육을 요구하고 제공하도록 하고, ② 부정위험 평가를 실시하도록 하며, ③ 평가적 접근방법(approach for evaluation)을 포함한 메디케어 부정방지 전략을 마련할 것을 권고하였다. 보건복지부(HHS)는 미국 감사원(GAO)의 권고사항에 동의하고 산하기관인 메디케어 및 메디케어 서비스센터(CMS)에 권고사항을 반영하여 개선안을 마련할 것을 요구하였다.

## (2) 메디케어: 부정행위에 대항하기 위한 메디케어 및 메디케어 서비스센터(CMS)의 부정방지시스템(Fraud Prevention System)을 통한 청구데이터 분석(GAO-17-710)

메디케어 및 메디케어 서비스센터(CMS)는 메디케어 행위별수가 청구데이터(Medicare fee-for-service claim data)를 분석하여 프로그램 무결성(Integrity) 활동을 강화하고 있다. 메디케어 및 메디케어 서비스센터(CMS)는 2011년에 부정방지시스템(FPS)이라는 데이터분석시스템을 구현하여 프로그램 무결성 계약자(program integrity contractors)가 수행한 부정행위 조사의 단서를 확보하고 부적절한 지급을 차단하는 기능을 수행하고 있다.

또한 메디케어 및 메디케어 서비스센터(CMS)는 2012년 보건의료 부정방지 파트너십(HFPP)을 설립하여 보건의료분야의 부패문제를 해결하기 위한 민간과의 협력을 확대하고 있다. 보건의료 부정방지 파트너십은 메디케어를 포함하여 공공 및 민간 부문의 여러 지급기관으로부터 수집된 청구 데이터의 분석을 주요 활동으로 하고 있다.

미국 감사원(GAO)은 2017년 이러한 메디케어 및 메디케어 서비스센터(CMS)의 부정방지시스템의 활용과 보건의료 부정방지 파트너십의 활동에 대하여 의회의 요청을 받아, ① 잠재적인 부정행위가 의심되는 의료서비스 제공자를 확인하고 조사하기 위한 부정방지시스템의 사용, ② 부정방지시스템이 지급을 거부한 지불 유형, ③ 보건의료 부정부패 척결을 위한 메디케어 및 메디케어 서비스센터(CMS) 및 보건의료 부정방지 파트너십의 활동을 감사하였다.

미국 감사원(GAO)은 부정방지시스템에 관한 의회 보고서, 정보 기술 시스템 사용자 가이드 등을 포함한 메디케어 및 메디케어 서비스센터(CMS)의 관련 문서를 검

토하고, 부정방지시스템을 통해 지급이 거부된 2015년 및 2016년 데이터를 입수하여 검토하였다. 미국 감사원(GAO)은 감사결과 위법하거나 부적정한 사항을 발견하지 못하였고 메디케어 및 메디케이드 서비스센터(CMS)의 부정방지시스템을 통한 부정방지 효과와 공공 및 민간부문간의 데이터 공유 등을 통한 보건의료 부정방지 파트너십 활동의 유효성을 확인하였다.

## V. 우리나라 보건의료 및 사회복지 부패방지 법제 개선을 위한 시사점

향후 공공데이터의 개방·활용은 지속적으로 확대되고, 부패예방 및 적발 강화를 위한 공공데이터 분석기법도 빠르게 발전할 것으로 예상되고 있다. 공공데이터의 개방 확대와 분석기술의 급속한 발달은 프라이버시권 및 개인정보 침해 등의 위험요인이자 효과적인 부패방지수단으로서의 기회로 작용한다.

이에 정부는 위험요인에 대응한 관련 법제 및 정책의 정비와 개방·공유 데이터의 품질관리, 활용, 평가 등을 위한 지속적인 혁신과 역량개발이 필요하다. 또한, 부패방지의 실효성을 제고하기 위해서는 공공데이터 개방에 따른 데이터 접근성, 활용성, 적시성의 확보와 최신 데이터 분석기법 및 시스템에 대한 학습과 개발이 필요하고, 이에 대한 감사원 등 감독기관의 지속적인 점검도 필요하다.

### 1. 지불데이터의 개방을 통한 자율규제 및 부패예방 프레임 강화 입법개선

미국은 지불데이터의 공개·활용을 통한 투명성 증진과 부패방지를 위하여 명확한 데이터 공개규정을 마련하고 있고, 데이터의 적시성, 접근성, 활용성, 시민참여를 제고하기 위하여 온라인 개방 플랫폼을 구축·운영하고 있다. 우리나라도 제약사, 의료기기 제조사 등이 의료인에게 제공한 경제적 이익을 대상으로 지출보고제도를 운영<sup>27)</sup>하고 있다.

지불데이터의 개방만으로는 의료산업계와 의료실무계간 자금 흐름의 유익성 또는 부적합 여부를 판단하기 어렵지만, 투명성을 확대하여 부적절한 관계의 형성을 예방하고 ‘제약업계-의료실무자-의료소비자’ 간의 자율적 부패방지 매커니즘을 촉진할 수

27) 우리나라는 「약사법 시행규칙」 및 「의료기기 유통 및 판매질서 유지에 관한 규칙」을 개정(2017.6.28.)하여 지출보고제도를 도입·시행 중이다(2018년 1월~)

있다. 또한, 지불데이터의 개방은 부정부패 방지기관, 보건의료 및 부패방지 관련 협회 및 시민단체가 제조업체와 의료실무자간 관계의 특성 및 범위를 파악하고, 지출 낭비 등을 초래할 수 있는 자금의 흐름을 감시하는데 유용하게 활용된다.

그러나 우리나라는 지출(지불)데이터의 대외 공개는 규정하지 않고 있고 접근도 제한되어 있어 제도의 실효성 확보에 한계가 있다고 할 수 있다. 따라서 미국의 사례에서와 같이 지불데이터의 개방을 통한 업계의 자율규제 및 시민참여·감시 강화 등을 검토하여 부패예방 프레임을 강화하도록 입법개선할 필요가 있다.

## 2. 공공부문간 및 공공-민간부문의 파트너십 강화를 통한 부패방지 효율성 제고

미국은 2014년부터 청구데이터를 원칙적으로 개방하고 있으며, 부패방지기관간 상호협력하에 적극적으로 청구데이터를 분석 활용하여 부당지급청구를 적발·조사하고 있다. 우리나라는 건강보험심사평가원 등이 부당지급청구의 적발 등을 위하여 청구데이터를 분석·활용하고 있으며, 「공공데이터 제공 및 이용업무 운영지침」에 따라 제공신청이 있는 경우 비식별화 처리 후 청구데이터를 제공하고 있다.

그러나 우리나라는 미국의 경우와 같이 관련 부처간 협력관계에 기반한 공공데이터 활용 부패방지 전담조직과 보건의료 부정방지 파트너십과 같은 공공 및 민간부문의 파트너십은 구축되어 있지 않으며, 향후 공공부문의 관련 부처간 부패방지를 위한 협력 강화와 공공부문과 민간부문의 긴밀한 협력관계 구축을 통해 청구데이터의 공유·분석 활용을 확대하여 부패방지의 효율성 제고를 도모해 볼 수 있을 것이다.

## 3. 사회복지분야에의 부패방지 데이터 활용 법제화 및 시스템 도입

복지예산 180조를 넘어가는 우리나라의 경우 복지 중복과 누수, 사각지대, 복지 비효율 등의 난제 해결은 매우 중요한 현안 과제이다. 그 해법을 법제화하고 데이터 중심의 분석 활용 시스템을 구축하여 복지프로세스와 연계·연동시킴으로서 사전사후적 복지부패방지 프로그램이 가동되도록 할 필요가 있다.

복지빅데이터의 중요한 분야의 하나가 복지재정데이터라고 할 수 있으며, 신청 및 청구와 지급 지불에 관련된 일련의 재정적 흐름을 구조화 데이터 인프라화하여 관리하고 이를 지식화하여 알고리즘 체계로 분석툴을 개발·고도화함으로써, 기계학습을 통한 복지 DSS 시스템 구축 및 복지재정 AI 단계로의 발전적 모색을 도모해갈 수도 있

을 것이다.

미래지향적 선진 사회복지법제가 담야 가야할 융합 방향의 하나로서 보건의료 및 복지 재정 데이터 개방 및 분석 활용 시스템 구축과 고도화를 위한 입법적 관심을 촉구하며 글을 마친다.

[참고문헌]

김찬수 외(2009), 사회복지 관련 비리에 대한 주요 선진국의 접근방법 비교. 감사연구원.  
오운섭 외(2016), 부정수급 및 사각지대 축소를 위한 사회보장 모니터링- 사회서비스 분야를 중심으로, 한국보건사회연구원.

B. Green(2017), Open Data Privacy.

European Commission(2013), Study on Corruption in the Healthcare Sector.

European Commission(2014), Report from the Commission to the Council and the European Parliament: EU anti-corruption report. COM(2014) 38 final Brussels.

European Commission(2015), Creating Value through Open Data: Study on the Impact of Re-use of Public Data Resources.

European Commission(2017), Updated Study on Corruption in the Healthcare Sector.

GAO(2017), Medicare: CMS Fraud Prevention System Uses Claims Analysis to Access fraud, Report to Congressional Requesters.

GAO(2018), Medicare: Action Needed to Better Manage Fraud Risks, Testimony Before the Subcommittee on Oversight, Committee on Ways and Means, Haus of Representatives.

GAO(2019), High-Risk Series: Substantial Efforts Needed to Achieve Greater Progress on High-Risk Areas, Report to Congressional Committees.

G20's Anti-corruption Working Group(2014), Introductory Note To The G20 Anti-corruption Open Data Principles.

G20 Anti-Corruption Working Group(2018), 2018 Accountability Report.

Health Action International(2017), The Sun Shines on Europe: Transparency of financial relationships in the healthcare sector.

HHS-CMS(2016), Medicare Fraud & Abuse: Prevention, Detection, and Reporting.

HHS-CMS(2019), Open Payments: Initial Publication of Program Year 2018 Data.

HHS-OIG(2018), Open Payments Data: Review of Accuracy, Precision, and Consistency in Reporting.

J. Florez and J. Tonn(2018), Public draft: Open Data and Anticorruption.(<http://stateodopendata.od4d.net>)

J. Hulstijn(2015), Open Data for Accountability in the Fight Corruption.

K. Granickas(2014), Open Data as a Tool to Fight Corruption.

- M. Sommersguter-Reichmann, C. Wild, A. Stepan, G. Reichmann, A. Fried(2018), Individual and Institutional Corruption in European and US Healthcare: Overview and Link of Various Corruption Typologies, *Applied Health, Economics and Health Policy*, Volume 16, Issue 3, pp. 289-302.
- OECD(2016), *Putting an End to Corruption*.
- OECD(2017a), *G20/OECD Compendium of Good Practices on the Use of Open Data for Anti-Corruption*.
- OECD(2017b), *Government at a Glance*.
- OECD(2018), *G20 Anti-Corruption Working Group Action Plan 2019-2021 and Extract G20 Leaders Communiqué*.
- OECD(2019), *OECD Health Statistics 2019*(July 2, 2019).
- Omidyar Network(2014), *Open for Business: How Open Data Can Help Achieve the G20 Growth Target*.
- Open Data Charter(2018), *Open Up Guide: Using Open Data to Combat Corruption*.
- R. Máchová(2017), *Measuring the Effects of Open Data on the Level of Corruption*.
- R P. Rosenau, L. Y. Unruh et al.(2013), "United States of America: Health System Review," *Health Systems in Transition*, vol. 15, no. 3, p. 27.
- Transparency International UK(2015), *How Open Data Can Help Tackle Corruption*
- Transparency International(2016a), *Anti-Corruption Commitments in the Open Government Partnership*.
- Transparency International(2016b), *Connecting the Dots: Building the Case for Open Data to Fight Corruption*.
- Transparency International(2016c), *Diagnosing Corruption in Healthcare*.
- Transparency International(2016d), *Open Data for growth and Anti-Corruption*.
- Transparency International(2017), *Connecting The Dots: Building the Case for Open Data to Fight Corruption*.
- Transparency International(2018), *2018 Corruption Perception Index*.
- UNDP(2014), *Anti-corruption Strategies: Understanding What Works, What doesn't and Why?*

[국문초록]

## 공공데이터를 활용한 보건의료 부패방지 법제동향 및 시사점 -미국 지불데이터(Payment Data) 및 청구데이터(Claim Data)의 개방 및 분석활용을 중심으로-

김민정

(감사원 감사연구원 연구관)

최승원

(이화대학교 법학전문대학원 교수)

보건의료분야는 방대한 양의 공공데이터가 생성·수집되고 있으며 비교적 부패위험이 높은 분야로서 주요국은 보건의료 공공데이터의 개방 및 분석 활용을 통해 부패를 방지하기 위해 노력하고 있다. 특히 미국은 데이터의 개방 및 활용을 통해 보건의료 분야의 부패를 방지하고 있는 대표적인 국가에 해당한다.

본 연구는 보건의료분야 부패의 개념 및 새로운 부패방지수단으로서의 공공데이터의 활용을 검토하고, 미국의 공공데이터를 활용한 보건의료 부패방지 법제동향을 분석하였다. 미국의 공공데이터를 활용한 보건의료 부패방지 법제동향은 지불데이터 및 청구데이터의 개방 분석활용을 중심으로 분석하였다.

미국의 동향에 대한 검토를 바탕으로, 본 연구는 공공데이터를 활용한 보건의료분야 부패방지를 위한 개선점을 제시하였다. 본 연구를 기반으로 하여 보건의료 및 복지 재정 데이터 개방 및 분석 활용 시스템 구축과 고도화를 위한 입법적 논의가 계속해서 이어지기를 희망한다.

---

**주제어**: 공공데이터, 부패방지, 보건의료, 지불데이터, 청구데이터

---

[Abstract]

## Analysis of Recent Legislative Trend and Implications on the Anti-corruption Using Open Data in Healthcare Sector

- With Special Attention to Opening up and Analysis  
of Payment Data and Claim Data in USA-

Kim, Min Jeong

(Research Fellow, Audit and Inspection Research Institute)

Choi, Seung Won

(Professor, Law School of Ewha Womans University)

A huge amount of open data is generated and collected in the healthcare sector and the healthcare sector has a relatively high risk of corruption. Major countries are striving against corruption through opening up and analysis of open data in healthcare sector. The United States, in particular, is a representative country that prevents corruption through the opening up and analysis of open data in healthcare sector.

This study is to examine recent legislative trend on the anti-corruption using open data in healthcare sector, while reviewing the concept of anti-corruption in healthcare sector and utilization of open data as a new tool for anti-corruption. For this study, we analyzed legislative trend on the anti-corruption with special attention to opening up and analysis of payment data and claim data in USA.

On the basis of these reviews, this study proposed the improvement measures for anti-corruption using open data in healthcare sector. Based on this study, it is expected that discussions will be continued in the future for the opening up of financial data and the construction and improvement of data analysis systems in healthcare and welfare sector.

---

**key words** : open data, anti-corruption, healthcare, payment data,  
claim data

---

## 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 사회복지법제 · SSIS 연합포럼

# "지역 상생발전과 복지플랫폼"

일 시 : 2019년 12월 14일(토) 13:00-18:00  
장 소 : 여의도 이룸센터

- 주 최 : (사)사회복지법제학회 · 사회보장정보원
- 주 관 : (사)자치법연구원
- 후 원 : 전국시장군수구청장협의회, 한국사회복지협의회,  
한국사회복지법인협회, 한국사회복지공제회,  
한국장애인복지관협회, 한국장애인재단

2019년 한국사회정책연합학술대회

# 개혁적 사회정책, 변화는 가능한가?

2019년 10월 11일(금)~12일(토)  
한국보건복지인력개발원(충북 오송)

## INVITATION

2019 사회정책연합 공동학술대회에 여러분을 초대합니다.

이번 대회는 “문재인 정부의 사회정책 개혁 2년: 변화는 가능한가?”라는 주제로 사회정책 분야의 7개 학회와 13개 연구단체가 공동으로 주최합니다. 25개의 세션에서 약 80편의 논문이 발표됩니다. 쏠볼로 탄생한 문재인 정부의 개혁이 사회정책 분야에서는 어떻게 진행되어가고 있는지 진단하고, 과연 의미 있는 변화가 나타날 수 있는지에 대해 논의하고자 합니다. 이 자리에 여러분을 정중히 초대합니다.

조직위원장 **남기철** 배

### 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. 총무분과위원장: 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 이사회회의 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.

1. 제목	2. 목차
3. 본문	4. 참고문헌
5. 국문·영문초록·키워드	6. 부록(필요한 경우)

④ 공동저술의 경우 제1저자 및 교신저자 등을 표기하며, 특별한 표기가 없는 경우 처음에 기재된 이름을 제1저자로 본다.

⑤ 연구보고서 또는 학위논문의 일부를 논문으로 정리하여 투고하는 경우에는 그 사유를 밝혀야 한다.

제 6 조[초록작성] ① 국문논문에는 국문·영문초록을, 외국어논문에는 영문초록과 국문 요약번역문을 첨부하여야 하고, 초록의 분량은 A4지 1매 내외가 되어야 한다.

② 초록은 논문 내용을 전체적으로 전달할 수 있을 만큼 포괄적인 내용이어야 하고, 쉽고 정확하게 전달할 수 있도록 작성되어야 한다.

③ 논문의 국문·영문초록은 본문과 초록, 초록과 주제어(Key Word), 본문과 주제어(Key Word) 간의 정합성을 확보할 수 있도록 작성되어야 한다.

④ 편집위원회는 논문의 최종 게재여부를 판정함에 있어 국문·영문초록의 정합성 여부를 검토하여야 한다. 이 경우 편집위원회가 수정이 필요하다고 의결하는 투고논문에 대해서는 초록수정의견을 논문투고자에게 제시하여야 한다.

제 7 조[본문의 구성] ① 본문의 첫 페이지에는 논문제목, 필자명·소속기관·직위, 목차를 포함하여야 하며, 서론부터 시작하여 모든 내용은 연속적으로 기재한다.

② 표에는 그 상단에 표제를 쓰고 설명이 필요한 경우에는 그 하단에 기재한다.

③ 그림에는 표제 및 설명을 그 하단에 기재한다.

④ 목차순서는 다음의 예시에 따라 기재한다.

I. 사회복지 관한 법체계 1. 사회보장기본법 (1) 사회복지서비스법제 1) 장애인분야 ① 장애인복지법                      順
※ ① 이후의 목차번호는 논문제출자가 임의로 정하여 사용할 수 있다.

⑤ 인용 및 참고자료의 출처를 기재하는 방법은 참고주, 내용주, 각주를 사용하되 처음 인용의 경우에는 각 호와 같이 표시한다.

1. 인용, 참고한 자료의 출처를 밝히는 참고주는 다음과 같이 본문 중에 괄호를 사용하여 처리하고, 그 자료의 내역을 정리한 참고문헌을 논문의 말미에 첨부한다.

1) 저자가 본문의 일부로 언급되는 경우의 예

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.<sup>1)</sup>), 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 걱정	걱정	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 조인을 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 이사회가 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 이사회의 일반 의결절차에 따라 한다.

[부 칙]

부칙(2010.05.07.)

(시행일) 이 규정은 제정한 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)
사회복지학	이명현 (경북대학교)
법학	차선자 (전남대학교)
	조성규 (전북대학교)
	우주형 (나사렛대학교)
실무	윤동성 (순천 성신원)
	박용오 (한국사회복지사협회 사회복지인적자원연구원)

### 4. 감사 2인

사회복지학	조윤영 (초록우산 부산아카데미)
법학	윤현석 (원광대학교)

## 5. 집행이사회

	위원장
총무 분과	사회복지학: 김광병 (청운대학교)
	법학: 윤석진 (강남대학교)
연구 분과	사회복지학: 서동명 (동덕여자대학교), 김태동 (김포대학교), 우수명(대 림대학교)
	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)
	법학: 김은주 (제주대학교), 최윤영 (이화여자대학교), 최환용 (한국법 제연구원)
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<br>일반회원 5만원 / 일반 단체회원 10만원 / 기관 및 협의회 20만원 |
| (2) 입금계좌 : 신한은행 140-011-374719 (예금주: (사)사회복지법제학회)                                    |

사회복지법제연구 2019. 11. 제10권 제3호  
(통권 제16호)

SOCIAL WELFARE AND LAW JOURNAL Vol. 16

인 쇄: 2019년 11월 27일

발 행: 2019년 11월 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