

[권두언]

[기획 논문]

저출산 대응 법제 분석과 향후 과제 -관련 법에 나타난 저출산 정책 관련 내용 분석을 중심으로-	이윤진	3
--	-----	---

[일반논문]

독일의 아동·청소년복지법제와 시사점	김영미	41
국제사회복지 관련 비정부조직(INGO)의 해외 활동 지원을 위한 법제 연구	우수명·성윤희	71
장애관계법령 체계화 방안-장애인기본법 제정 방안을 중심으로-	전동일·임재현·원종필	93
한국 사회복지전문직의 제도적 속성에 따른 의무와 재량행위	황미경	119
영국의 아동보호조치 과정에서 아동청문권 보장에 관한 연구 -영국 1989년 아동법, 관련 규정 및 지침의 분석을 중심으로-	장영인	143
지역복지 행정조직의 문제와 법제 개선 -지역중심 통합서비스의 관점에서-	박정연	177
사회복지사 등의 처우 및 지위 향상에 관한 조례의 역할에 관한 연구 -경기도를 중심으로-	김광병	203
재난복지정책에 대한 이해당사자간의 인식 차이에 관한 연구 -울산지역 태풍차바(CHABA) 사례를 중심으로-	김민정·강성철	233
요양보호사의 근로자성과 법적지위 검토	김정희·김태동	257

[사회복지법제학회 관련 자료] 281

창립취지문	
사회복지법제학회 학술대회 프로그램	
사회복지법제학회 정관(회칙)	
사회복지법제학회 논문투고규정, 논문심사규정, 편집위원회규정, 윤리규정	
사회복지법제학회 임원명단	
사회복지법제학회 활동 안내	

CONTENTS

[FOREWORD]

Analysis and Future Tasks of Low-Fertility Laws -Focusing on analysis of the contents of Low-Fertility policy on these laws-	Lee, Yoon Jin 3
--	-----------------

[ARTICLES]

The german legislative system for Child and Youth Welfare	Kim, Young Mi 41
A Legislative Research to Support Overseas Activities of INGOs Related to International Social Welfare	Woo, Su Myung · Sung, Yun Hee 71
Systematization of disability related laws -Focusing on the Basic Law for the disabled-	Dongil, Jeon · Jaehyun, Lim · Jongpil, Won 93
The Duties and Discretionary Acts of Social Welfare Professions in Relation to Institutional Attributes in Korea	Hwang Meekyoung 119
Study on Children's Right to be heard in the Administrative Procedure of Care Measures by Local Authorities in England -Focused on the Analysis of the Children Act 1989, relevant Regulations and Guidances-	Jang, Young In 143
Problems of Local Welfare Administrative Organizations and Improvement of Its Legal System	Park, Jeong Yeon 177
A Study on the Role of Municipal Ordinances for Improving the Treatment and Status of Social Workers -Based on the Gyeonggi-do Provincial-	Kim Kwangbyung 203
A Study on the Perception Difference among Stakeholder about Disaster Welfare Policy -Focused on the case of CHABA in Ulsan City-	Kim Min-Jung · Kang Sung-Chul 233
Review of Worker's Status and Legal Status of Caregiver	Kim Jung Hee · Kim Tae Dong 257

[MISCELLANY INFORMATION]

281

〈권두언〉

사회복지법제학회 회원님 여러분, 푸른 신록의 생명력 넘치는 계절과 함께 「사회복지법제 연구」 제9권 제1호의 발간으로 인사드립니다.

2018년도부터는 우리 학회의 「사회복지법제연구」가 한국연구재단에서 실시한 학술평가에서 등재지로 선정됨에 따라 기존의 연 2회 발간에서 연 3회(5월, 8월, 11월) 발간으로 학술지를 증간하기로 하였습니다. 2018년 5월 사회복지법제학회는 한국장애인복지학회와 함께 “장애등급제 폐지, 그 의미를 묻다.”를 주제로 공동학술대회를 성황리에 개최하였습니다. 이번 공동학술대회는 오랜 기간 지속되어오며 장애인복지의 발전을 위해 폐지가 필요한 장애등급제도에 대해 사회복지학과 법학 그리고 현장전문가들이 함께 고민하고 바람직한 해법을 모색해 봄으로서 사회복지학과 법학 분야의 융합과 통섭을 지향하는 학문공동체로서 국내 유일의 학회인 본 학회가 한 걸음 더 자리매김하는 자리가 되었습니다. 이처럼 사회복지법제학회의 새롭고도 다양한 발전은 모든 회원님들의 변함없는 관심과 사랑 그리고 희생이 존재하였기에 가능하였습니다.

금번 「사회복지법제연구」 제9권 제1호에는 이전보다 더 많은 연구자들께서 다양한 주제로 학술적으로 수준 높은 옥고를 투고해주셨습니다. 더욱 고취된 우리 학회의 위상에 걸맞도록 그 어느 때보다도 논문심사위원 및 편집위원회의 엄정한 심사절차를 토대로 학회의 창립목적과 학회지의 학술적 성향에 부합하는 총 10편의 논문이 수록되었습니다. 기획논문으로는 전 세계적 인구문제인 동시에 우리나라에서 지속적으로 논의되어오고 있는 인구정책 문제를 주제로 ‘저출산 대응 법제 분석과 향후 과제’ 관련 논문이, 일반 논문으로는 아동, 청소년, 장애인, 사회복지종사자, 지역복지, 국제 사회복지 관련 비정부조직 등 다양한 주제의 사회복지법제에 관련된 9편의 논문이 게재되었습니다.

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

2018년 05월

사회복지법제학회 총무분과위원장
성신여자대학교 사회복지학과 교수 이 승 기

기획 논문

저출산 대응 법제 분석과 향후 과제

-관련 법에 나타난 저출산 정책 관련 내용 분석을 중심으로-*

이윤진**

目 次

I. 서론	2. 저출산 고령사회위원회 정책 방향과 저출산 대응 법제
II. 저출산 대응 선행연구 고찰	IV. 저출산 대응 법제도 분석
1. 저출산 대응 정책 평가 관련 선행연구	1. 분석 대상 및 분석틀
2. 국외 저출산 정책 관련 주요 선행 연구	2. 법 제도 분석
3. 보육정책 평가 및 방향성 연구	V. 결론 및 향후 과제
4. 저출산 관련 법제 연구	
III. 우리나라 저출산 정책과 대응 법제	
1. 저출산 고령사회 기본계획과 저출산 대응 법제	

I. 서론

저출산·고령화는 인구 절벽을 초래하고 국가 생산력을 좌우하는 등 여러 가지 상황을 고려할 때 전 세계적 최대 화두라 할 수 있다. 우리나라 역시 저출산 해소를 위한 정책을 다각적으로 시행중이다. 특히 현재 시행중인 제 3차 저출산·고령사회기본계획은 저출산의 원인을 여러 가지 관점에서 분석하여 다양한 사회 문제를 저출산 정책의 한 분야에 포함하고자 한다.1) 문재인 정부 이후 출범한 저출산 고령사회위원회 역시 자녀양육, 일생활 균형, 여성의

* 투고일: 2018.04.30., 심사일: 2018.05.20., 게재확정일: 2018.05.21.

** 육아정책연구소 부연구위원

1) 청년층의 일자리 및 주거문제를 통한 결혼으로의 진입 장려, 난임, 임신 및 출산 인프라 확대 등 임신 과정에서의 어려움 극복, 영유아 보육 및 교육 확대, 초등 돌봄교실 강화, 경제적 노후 보장 등의 내용을 제시하고 있다(대한민국 정부, 2016).

노동시장 참여, 인구 문제 등 다양한 관점으로 저출산 정책에 접근하고 있다. 이렇듯 저출산 관련 정책은 다양한 분야의 혼합적 정책 효과가 요구되는 영역이다.

이러한 저출산 정책은 시대적 요구에 따라 중점적으로 집중하는 분야가 변화하기도 한다. 예컨대, 일가정 양립, 혹은 공보육이라는 개념이 보편화되기 이전에는 ‘저출산 정책=출산장려 정책’이라는 등식이 성립되기도 하였다. 하지만 현재는 일과 생활의 균형이라는 방향으로 저출산 정책의 패러다임이 전환하고 있으며 무상보육 도입 이후에는 돌봄의 권리 강화라는 시대적 요구를 반영하여 주요 정책의 내용이 변화하였다. 이렇듯 저출산 대응 정책은 시대의 흐름에 따라 그 방향성이 조금씩 변화하고 있는 것을 확인할 수 있다.

저출산 정책 역시 다른 여타의 정책과 마찬가지로 ‘법제도’를 통하여 실현되고 변화하는 것이 일반적이다. 법제도와 정책간의 관계에 대하여는 다양한 학설이 존재하기에 이들 간의 층위를 논하는 것은 별론으로 하더라도 법률의 제정 및 개정 내용, 변화 과정을 통해 해당 정책의 흐름과 방향성을 살펴 볼 수 있다는 것은 논란의 여지가 없다. 따라서 저출산 대응 정책이 다양한 법제도에 반영되어 변화하는 양상과 그 과정을 분석하는 것은 정책의 시간적 흐름과 방향성을 분석할 수 있다는 점에서 매우 유의미하다. 더욱이 현재까지 여전히 지속되고 있는 저출산 현상을 극복하기 위해서는 과거로부터 현재까지 이어진 제도의 변화 양상을 통해 문제점을 분석하고, 또한 미래의 방향성을 설정할 수 있는 근거로 삼을 수 있기 때문이다. 이는 곧 제도의 변화 양상을 탐지하는 것으로 우리가 향후 중점적으로 시행하여야 할 정책의 핵심 키(key)를 내포한다.

한편, 법률은 법제도 고유의 특성상 그 시대의 사회적 요구 내지는 정책 수요자의 욕구를 반영하여야 하는 당위성을 가진다. 2018년 현재에는 보육인프라 확대, 보육료 지원 확대 등의 양육비용 경감, 공보육 확립 등 보육 정책이 의제의 주를 이루고 있다(김은정, 2017). 그 외에도 임신부터 출산에 이르기까지의 가정 내 생활을 지원하고, 일과 가정의 균형을 위한 다양한 시간 정책과 현금 지원 정책들 역시 법제도를 통해 실현되고 있다. 현재 정책수요자들의 욕구가 반영된 결과일 것으로 추정 가능하다. 이를 더욱 면밀히 살피기 위해서는 법제도의 변화 내용 분석에 그칠 것이 아니라 과거로부터 현재까지 다양한 관련 법제도가 실질적으로 어떻게 발전하여 왔는지를 구체적인 분석과 함께 탐색하여야 할 것이다. 하지만 기존에 진행된 저출산 대응 정책과 관련한 연구들은 ‘해당 정책이 어떻게 발전하여 왔고 법제도를 통해 실현되었는가?’, 법제도는 현실적 욕구를 어느 정도 반영하고 있는가? 등에 대한 고민이 부족하였다.²⁾

이에 본 연구는 정책의 수립을 위해서는 항상 법률의 제정 내지는 개정이 필요하다는 전제

2) 보육정책의 추진 경과와 현황을 소개한 연구는 다수 존재하나(서문희 외, 2009; 이미화 외, 2012; 이정원 외, 2017 등) 그 당시 국민들의 관심사나, 정책수요자의 욕구를 반영하여 법제도가 설계되었는지에 대한 검증이 이루어진 바 없다.

하에 ‘법제도의 변화 양상’을 정책 방향성을 통해 분석하고자 한다. 이로써 저출산 관련 법제도가 어떻게 변화하여 왔는지 검증함으로써 현재까지의 저출산 정책을 비판적으로 점검하고 우리나라 저출산 정책의 시대적 흐름과 양상을 규명함과 동시에 방향성을 살펴봄으로써 향후 저출산 대응 정책 수립에 있어 실질적 함의를 도출하고자 하는 목적을 가진다.

II. 저출산 대응 선행연구 고찰

1. 저출산 대응 정책 평가 관련 선행연구

저출산과 관련한 선행연구는 내용적 측면에서 주로 저출산을 극복하기 위한 방안에 대한 연구들로 출산율에 영향을 미치는 요인, 후속출산에 영향을 미치는 요인 등을 검증하는 것이 주를 이룬다(Thevenon O., 2016; 신윤정 외, 2013; 한종석·홍재화, 2016; 김미숙 외, 2010). 이러한 연구들은 출산율을 향상시키기 위한 방안으로써 자녀 양육 지원 및 일가정 양립 지원 제도 등의 효과성을 검증하여 저출산 극복을 위한 제도의 효과성에 대해 논의하고 있다.

또한 연구 자료와 방법으로는 기존 통계 자료를 활용하여 양적 연구 방법으로 접근하는 것이 주를 이룬다. 윤성호(2012)의 연구는 이명박 정부의 저출산 정책을 국공립보육시설 비중, 육아휴직 이용률 등을 중심으로 평가하고 향후 정부의 과제를 도출하였다. 하봉준 외(2010)는 경남의 저출산 정책 평가, 문은영 외(2016)는 인천시 정책 평가 및 대안과제 등을 제시하면서 해당 지역의 저출산 정책에 대해 세부 요소를 선정하여 평가한 바 있다. 이들 연구는 시민들 대상 설문조사를 실시하여 정책 체감도를 파악하는 방법으로 진행하였다. 김선녀(2014)의 연구는 보육시설과 유아교육 현황을 통해 한국의 저출산 대응 수준을 분석하였는데 통계 자료를 통한 국가간 비교로 한국의 위치를 설명하였다.

그 외 정책 평가와 관련한 연구들이 있다. AHP방법을 활용하여 저출산대응 정책의 우선순위를 설정한 정운태, 이훈희, 김학만(2012)의 연구는 포괄적으로 저출산 정책을 분석하고 정책 결정과정에 실용적으로 활용할 수 있는 장점을 가진다. 하지만 과거와 현재의 현황에 대한 분석을 함께 진행하지 않아 정책 집행 분석의 분절성을 극복하지 못하였다. 이정원·이운진·김희수(2017)는 보육 중장기 계획 수립 방안을 마련하기 위하여 기존 정책을 평가하기 위해 전문가델파이, 대국민설문조사 등을 시행하였다. 하지만 저출산 관련 정책 중 보육 정책에 국한하여 분석한 한계를 가진다. 그 밖에 유해미 외(2017)의 연구는 저출산 대응정책과 정책수요자의 욕구 정합성을 생애주기별로 분석하였는데, 정책 수요자 설문조사를 통해 현존하는 제도

가 어느 정도 욕구를 충족하는지 조사하여 정책 방향성을 도출하고 있다. 이 연구는 생애주기별 적합성에 주목하여 저출산 정책을 평가하였다는 특징을 가진다.

2. 국외 저출산 정책 관련 주요 선행 연구

국외 저출산 정책 관련 연구는 주로 인구정책적 관점, 노동시장적 관점에서 접근한 연구들이 대부분이다. 대표적으로 S. Philip(2003)의 연구는 인구학적 관점에서 저출산 문제점을 검토하고 공공 정책과 제도적 변화에 미칠 영향을 점검하면서 향후 사회의 구조적 변화에 대비할 것을 언급한 바 있다. Anne H.(2007)의 연구는 정책과 출산율과의 관계를 기존 선행연구들을 통해 실증적으로 검토하면서 문제 현상에 대한 진단이 제대로 이루어지지 않은 바를 지적하였다. Gavin W.(2007)은 저출산 현상의 국가간 비교를 통해 비혼이 더욱 늘어날 것으로 예상하고 저출산 현상에 결혼에 대한 가치관 변화가 향후에도 영향을 미칠 것으로 전망하였다. Ouedraogo et al(2017)은 국가간 비교를 통하여 출산율과 출산율 향상을 위한 정책의 관계를 검증하였는데, 양자는 주된 연관성을 보이지 않음에 따라 현재까지의 정책적 방향성을 전면적으로 검토할 것을 제안하였다.

최근 연구 중 Tauya(2017)은 일본의 저출산 현상을 소개하면서 결혼하지 않는 청년들을 위한 정책, 육아휴직을 비롯한 일가정 양립정책, 현금 지원 정책, 보육 지원 정책 등을 확대하였으나 영향이 없다고 판단하였다. 이 역시 저출산 정책이 유효하지 않음을 검증하면서 현재까지 시행된 정책들을 실증적으로 비판하였다.

종합하면, 결혼이 늦어져 늦게 엄마가 되는 현상, 결혼하지 않는 전 세계적 흐름을 소개하는 연구들이 저출산 관련 연구의 주를 이루고 있다(Lesthaeghe 2010; van de Kaa 2011; Selvaratnam 2014; Bewley et al. 2005; Lampic et al. 2006, Tough et al. 2007; Bretherick et al. 2010, Daniluk et al. 2012; Coppolaro-Nowell 2016). 현재 저출산 관련 국외 연구의 흐름은 ‘결혼하지 않는 현상’에 전세계적으로 주목하고 있다고 할 수 있다. 이는 결혼을 하게 하는 정책이 우선임을 보여주며 이전의 보육정책, 일가정양립 지원 정책, 현금 지원 정책 등의 효과성에 의구심을 가지는 경향성을 보여준다.

3. 보육정책 평가 및 방향성 연구

저출산과 관련한 중심 축은 보육 관련 연구이다. 이러한 연구들은 주로 보육 관련 재정 지원으로 부모의 자녀 돌봄 부담을 완화시켰고, 전업주부 자녀의 어린이집 이용 확대라는 결과의 문제점을 제기하였다. 신윤정 외(2013)의 연구는 자녀양육지원 중 무상보육과 교육이 가정의

보육 지출 비용의 감소를 가져오지는 않았다고 분석하였다. 해당 연구들은 기존의 통계청 생산 자료를 재가공하거나 한국복지패널 분석을 통해 양적 연구를 수행하여 정책의 효과성에 대해 논하였다. 무상보육 시행 이후에는 무상보육 정책의 효과성을 살핀 연구가 대부분인데 김혜민 외(2016)의 연구는 양육수당 지원 규모가 늘어날수록 부모 만족도는 커진다고 하였고, 무상 보육 시행 이후 교육 내용이 만족도에 미치는 영향이 가장 큰 것으로 분석하였다.

일과 가정의 양립 지원을 포함하는 보육 정책의 방향성 연구도 저출산 대응 관련 연구의 한 축이다. 이미화 외(2014)의 연구는 전문가 의견 수렴을 통해 무상보육 이후 보육 정책의 방향성을 제시하였는데 아동의 발달과 부모 취업 지원을 보다 강화하여야 하며 보육 정책이 아닌 육아정책으로 방향성을 전환하여야 한다고 하였다. 유해미 외(2015)의 연구는 사회적 돌봄지원 기반 구축을 목표로 부모권의 보장, 일과 가정 생활의 조화 등을 주장하였다. 보육정책의 방향성은 무상보육 이전과 이후 연구 주제가 상이한데, 보육료 지원이 보편화 되면서 이전에 지원을 확대하여야 한다는 연구 흐름에서 신중한 접근이 필요하다는 주장의 연구로 전환되는 흐름을 읽을 수 있다(김영미, 2011; 김현진, 2012; 이서영, 정효정, 2016). 한편 우리나라 보육 정책의 레짐이 혼재되어 있다는 주장을 하면서 공급의 확대는 민간 시장의 확대와 선택권과 서비스 질의 약화를 초래하였음을 지적하였다(김수정, 2015; 송다영, 2014).

4. 저출산 관련 법제 연구

관련 선행연구로 대표적인 것은 조성혜(2007)의 연구이다. 동 연구는 저출산 대응법제를 시간정책, 양성평등정책, 직장 내 문화, 교육, 육아휴직, 보육시설, 고용보험법상 정책 등으로 구분하여 법 내용을 소개하고 문제점을 분석하였다. 하지만 이는 법 내용 소개를 통해 제도를 피상적으로 살피고 현실적인 수준에서의 문제점을 살핀 것에 그친다.

저출산 대응 법제와 관련해서는 젠더적 관점에서 일가정 양립 정책에 주목한 연구가 대부분이다. 김엘림(2016) 연구는 저출산 대책에 있어 노동법의 역할에 대하여 설명하고 향후 과제를 언급하였는데 저출산 정책 중에서도 육아휴직을 비롯한 일가정양립 정책에 주목하였다. 강현주(2016) 연구는 OECD 국가의 가족 및 부모 휴가제도를 비교 검토하면서 우리나라에 도입되지 않은 돌봄 관련 휴가 제도의 입법적 과제를 검토한 바 있다. 손미정(2014)의 연구는 젠더적 관점 내지는 성인지적 관점에서 모성보호 법률이 정비될 필요성을 강조하면서 현재 법률의 한계에 대해 지적한 바 있다. 박선영 외(2016)의 연구는 20대 국회에서 요구되는 여성가족 관련 법제 중 저출산 분야를 언급하면서 젠더적 관점이 포함된 저출산 극복 과제를 강조하였다. 최영진(2014)과 김성권(2016)의 연구는 일가정 양립 지원 중 특히 육아휴직 제도에 대한 법률 내용을 검토하고 향후 개선 방안을 법해석학 관점을 중심으로 진행하였다. 홍정화(2012)

의 연구는 육아휴직정책 근거 법률 중 남녀고용평등법의 개정과정을 검토한 후 육아휴직정책의 향후 개선방안을 제시한 바 있다. 동 연구는 관련 법률의 검토를 통해 합의를 이끌어내었다는 점에서 유의미하다. 노호창(2017) 연구는 육아휴직급여 관련 법의 법적인 쟁점사항을 고찰하고 법제도적인 문제점을 살폈다. 그 외에 안현미(2007)의 연구는 일본의 육아 및 개호휴업법의 개정 과정 및 내용을 소개하면서 우리나라에서 일가정 양립 지원 정책의 방향성을 제시하였고, 한광수(2017)의 연구에서는 일과 가정 양립 보다 포괄적인 용어로 최근 지칭되는 일가정 균형 정책에 주목하면서 관련 저출산 정책에서 노동권과 부모권의 조화에 중점적으로 법제 전반이 변화하여야 한다고 주장하였다.

보육정책과 관련한 연구도 주류를 이룬다. 김아름(2015)은 저출산 관련 법제 중에서 보육정책과 관련된 법률을 고찰하고 독일, 일본 사례와의 비교를 통해 입법정책적으로 변화할 방향을 제안하였고, 홍금자 외(2015)의 연구는 일본 아동육아 관련 3법의 제정 과정을 검토하면서 한국에의 합의를 제시하였다. 이는 저출산 영역 중 보육과 교육에 국한된 정책적 방향성을 제시하였다. 전호성·이홍직(2016) 연구는 사회보장법이 저출산 정책에 대한 시대적 요구를 반영하고 있지 못함을 지적하면서 향후 법개정이 필요하다고 역설하였다. 이동식(2007)은 영유아보육법의 보육수당의 문제점을 지적하였는데 이 연구는 무상보육 도입 이전에 진행된 것으로 현 시점에서 주는 합의가 크지 않다.

차진아(2013) 연구는 저출산 대응에 있어 사회보장제도의 역할을 제시하였다. 동 연구는 저출산 시대에 대한 인식을 바탕으로 현 상황의 출산을 향상 혹은 저출산 극복이라는 관점보다 국가의 역할에 대해 ‘사회적 보호’라는 관점에서 접근하였다는 점에 특이성을 가진다.

즉, 기존 저출산 대응 관련 법제와 관련한 국내 연구는 대상적 측면에서 주로 일가정양립 지원 법제, 보육 관련 법에 대한 연구가 진행되었고 포괄적으로 저출산 법제 전반을 살펴본 연구가 극소수이다. 또한 저출산의 시대적 흐름을 법의 변화 과정을 통해 살펴본 연구 또한 부재하다. 방법론적 측면에서는 법해석적 관점에서 주로 접근한 것으로 보이며 사회과학적 측면에서 연구를 진행한 경우에도 법해석학에 근거한 결론 도출에 이른 한계를 가진다.

종합하면, 기존 저출산 대응 법제 관련 선행연구는 법 개정 변화 내용을 법률 조문의 변화를 통해 이끌어내는 데 있어 이론을 바탕으로 분석틀이 면밀히 고려된 바 없고, 정책의 흐름을 법제도의 변화과정을 통해 살펴 본 연구 역시 부재하다. 또한 저출산 관련 법제를 포괄적으로 살펴보지 않아 전체적인 정책의 흐름을 유기적으로 파악할 수 없어 향후 정책의 방향성 설정에 있어 수요자 중심의 제도 형성에 한계를 갖는다.

III. 우리나라 저출산 정책과 대응 법제

법제도 혹은 법정정책의 변화 과정을 분석하는 분석들은 아직까지 정형화 되어 있지 않다. 법은 제도를 추진하는 정책의 목적이 되기도 하고, 제도의 일부를 법으로 보기도 하며 정책의 결과물이 법이 되기도 하기 때문이다. 이에 법과 정책, 제도의 위상을 학자들마다 달리보기도 한다(박통희·김동환, 1992). 본 연구는 단순히 법률의 변화 내용을 분석하는 것이 아니라 저출산 대응 정책으로서 법제도 형성 과정을 살피고 향후 정책적 방향을 가늠해보고자 한다. 특히 변화하는 복지 체제는 가족 내의 기능을 사회에 환원, 내지는 사회와 공동 분담을 요하는 방향으로 전이되고 있다. 따라서 저출산 대응 정책이 이와 같은 복지 체제의 변화에 적절히 대응하고 있는지 법률의 변화 과정을 통해 밝히고자 한다. 한편 현재까지 저출산 정책과 관련하여 여러 법제도를 포괄적으로 분석한 연구가 부재하므로 본 연구는 의의를 가질 것으로 기대한다.

1. 저출산 고령사회 기본계획과 저출산 대응 법제

우선, 앞선 선행연구를 바탕으로 저출산 대응 법제 해당 법률의 범위를 도출하기 위하여 2006년부터 시행된 저출산고령사회 기본계획과 이번 정부에서 새로이 출범한 저출산고령사회 위원회의 정책 목표를 고찰한다. 이는 저출산 정책이 본격적으로 논의되기 시작한 때부터 정부가 시행하는 저출산 대응 방향의 변화와 지속성의 내용을 확인하고, 해당 법률은 무엇인지, 관련 법률이 어떻게 변해왔는지 살펴보기 위함이다.

우리는 현재까지 총 3번의 기본계획을 수립하였고, 현재는 제 3차 계획이 시행중이다. 해당 계획의 분석 결과 각 저출산 기본계획은 1) 저출산 대응 기본 목표와 방향, 2) 여성의 노동시장 진출과 일가정 양립, 3) 영유아보육 및 교육, 4) 가족 지원, 5) 노동시장 지원 등으로 범주를 나눌 수 있었다.

해당 내용을 간략히 살펴보면, 우선 2006년 계획 수립 이래 우리나라 저출산정책은 보육 및 돌봄의 측면에서 많은 변화를 보여 왔다. 저소득층 위주의 보육 제공에서 전 계층 보육료 지원과 더불어 국공립 어린이집 확대로 변화하는 모습으로 변해왔다. 공급서비스 기관과 관련해서 2차 계획에서는 민간 공급의 확대를 위한 노력을 기울인 반면, 3차 계획에서는 민간베이비 시터의 질 관리로 내실화를 기하는 모습을 보이고 있다. 또한 일가정양립의 영역도 지속적으로 저출산 정책이 개입하는 분야이다. 하지만 그 변화 양태는 이전과 달라지고 있는데 기존에는 여성의 노동시장 참여를 중심으로 여성의 육아휴직 확대에 중점을 두었다면, 최근에는 아빠의 달 도입, 남성의 육아휴직 확대를 위한 노력 등이 저출산 정책에 구체적으로 담기기 시작하였다. 아동과 관련한 관점도 변화한 것을 알 수 있다. 기존에는 요보호 아동 중심으로 아동 권리

와 복지에 대한 개념이 도출된 것에 반하여 보편적인 아동의 행복과 권리 보장이 저출산 정책의 핵심적 내용으로 변화한 것이 눈에 띈다.

본 연구는 종단적으로 해당 법제도의 내용을 분석함과 동시에 횡적으로 각 내용간의 비교를 시도함으로써 법률 자체의 내용 분석과 법제도 흐름을 동시에 살피도록 한다. 이에 향후 저출산 대응 정책 수립 시 그 방향성을 추정함과 동시에 사회적 욕구와 흐름을 반영한 발전적인 방향성을 제시하는 데 정책적 함의를 제공할 수 있을 것으로 예상된다. 이하 <표 1> 은 각 기본계획에서 도출한 법률을 소개하고 있다.

<표 1> 저출산고령사회 기본계획과 저출산 대응 법제

분야	제 1차 저출산고령사회 기본계획 (2006-2010)	제 2차 저출산고령사회 기본계획 (2011년~2015년)	제 3차 저출산 고령사회 기본계획 (2016년-2020년)	비고	관련법 도출
목표	저출산 고령사회 대응 기반 구축	저출산 고령사회의 성공적 대응	아이와 함께 행복한 사회	-	-
전체적인 방향성	출산과 양육의 사회적 책임 강화, 일가정 양립 가능 사회시스템 구축, 가족친화 양성평등 사회 문화 조성	출산과 양육에 유리한 환경 조성으로 OECD 평균수준 출산을 회복	일자리, 주거 등 만혼과 비혼 대책으로 전환, 실천과 사각지대 해소, 사회인식 변화 중심으로 접근	다양한 분야를 포괄하는 방향으로 전환	저출산 고령사회기본법
보육	<ul style="list-style-type: none"> 경제적 사회적 부담 경감 위한 인센티브 도입과 지원 다양하고 질 높은 육아지원 인프라 지원 국공립 및 직장보육 시설 확충 민간 육아지원시설 질 향상 수요자 중심 보육 시간제 보육 활성화 	<ul style="list-style-type: none"> 보육 교육비 전액 지원 확대 다자녀 가장, 공무원 퇴직 후 재고용 다자녀 세제, 주택, 학비 지원 확대 보육시설 평가인증제 개선 공공형 및 자율형 어린이집 도입 보육시설 운영시간 다양화 영아 돌봄 시장 제도화 방과 후 돌봄서비스 인프라 구축 민간 육아시설 서비스 개선- 보육 인력 전문성 제고 맞벌이 부부 맞춤형 서비스 확대 아이돌보미 서비스 확대 민간돌봄서비스 시장 창출 인프라 구축 	<ul style="list-style-type: none"> 맞춤형 보육 국공립어린이집 확대 초등돌봄 확대 공공아이돌봄서비스 내실화 민간베이비시터 질 관리 	<ul style="list-style-type: none"> 2차 계획은 다자녀 및 맞벌이 지원에 중점. 3차 계획은 맞춤형 보육과 초등돌봄의 강조 	<ul style="list-style-type: none"> 영유아보육법 초중등교육법 유아교육법 아이돌봄지원법 건강가정기본법

분야	제 1차 저출산고령사회 기본계획 (2006-2010)	제 2차 저출산고령사회 기본계획 (2011년~2015년)	제 3차 저출산 고령사회 기본계획 (2016년-2020년)	비고	관련법 도출
노동시장 여건 개선	<ul style="list-style-type: none"> 가족친화적 근로환경 조성 고용과 소득안정 사회서비스 일자리 확충 	<ul style="list-style-type: none"> 직장보육시설 설치 의무이행 강제 방안 도입 공공기관 가족 친화 인증 확산 	<ul style="list-style-type: none"> 청년, 여성 고용 확대 장시간 근로 개선 청년고용 확대 	청년고용 확대	<ul style="list-style-type: none"> 근로기준법 고용보험법 남녀고용평등법
교육	<ul style="list-style-type: none"> 학제개편 사교육 경감 	사교육비 경감 대책 수립	사교육비 절감		초·중·등교육법
다양한 가정 지원	입양가정 지원	다자녀 가구 지원	한부모, 입양, 다문화 가정 아동 지원		<ul style="list-style-type: none"> 한부모가정지원법 입양특례법
일가정양립과 모성보호	<ul style="list-style-type: none"> 산전후 휴가 급여 확대 지원 육아휴직 다양화 근로형태 유연화 출산과 육아로 인한 경력 단절 방지 가사 및 육아의 공평한 분담 위한 국민 인식 개선 	<ul style="list-style-type: none"> 육아휴직급여 정률화, 복귀 인센티브 육아기 근로시간 단축청구권 도입 산전 후 휴가 분할 사용 허용 유연한 근로 형태 확산 	<ul style="list-style-type: none"> 남성 육아휴직자 확대 중소기업, 비정규직 제도 이용 격차 완화 장시간 근로 개선 가족친화적 문화 확산 육아기 단축근로 이용 활성화 육아휴직 후 복귀 지원 강화 시간선택제 일자리 증대 	여성위주에서 남녀 모두 적용으로 변화	<ul style="list-style-type: none"> 근로기준법 남녀고용평등법 고용보험법
신혼부부 지원	-	신혼부부 주택자금 대출 소득요건 완화	임대주택 등 주거지원	결혼 지원 강화	
배타적 가족관 개선	학교 및 사회교육으로 가족가치관 확립	<ul style="list-style-type: none"> 가족 상담서비스 내실화 결혼관련 교육, 정보 및 서비스 제공 다자녀 가구 지원 	<ul style="list-style-type: none"> 차별금지법 제정 추진 포용적 가족관 확산 	다양한 가족 지원으로 확대	<ul style="list-style-type: none"> 조세특례제한법 건강가정기본법 국민연금법
민간-지역-정부의 협력 강화	중앙과 지방 연계	이웃간 돌봄 나눔 사업 활성화	중앙-민간-지역 협력 강화	보육과 육아 지원 주체의 다양화	건강가정지원법
아동 행복과 복지	요보호 아동 지원	<ul style="list-style-type: none"> 드림스타트 사업 활성화 취약계층 아동 중심을 지원 활성화 중장기 아동정책 기본 계획 수립 	놀 권리 보장	3차계획으로 우수목 보편적 아동 권리 강조	아동복지법
임신출산 의료 지원	<ul style="list-style-type: none"> 불임부부 지원 신생아 돌보기 지원 	<ul style="list-style-type: none"> 분만취약지 보건의료 인프라 지원 확대 난임부부 지원 확대 임신 및 출산 비용 지원 확대 모성 및 영유아 건강 관리 강화 	<ul style="list-style-type: none"> 임신출산 의료비 부담 해소 난임지원 	보편적 지원으로 확대	<ul style="list-style-type: none"> 건강보험법 모자보건법

분야	제 1차 저출산고령사회 기본계획 (2006-2010)	제 2차 저출산고령사회 기본계획 (2011년~2015년)	제 3차 저출산고령사회 기본계획 (2016년-2020년)	비고	관련법 도출
안전	학대, 학교폭력 사회 환경 개선	<ul style="list-style-type: none"> 성폭력 피해아동 지원 강화 아동보호 전문기관 확대 WEE 프로젝트 	학대 경감 제도 개선	요보호 위주에서 학대와 안전 위주로 변화	<ul style="list-style-type: none"> 아동학대처벌 특례법 형법

2. 저출산 고령사회위원회 정책 방향과 저출산 대응 법제

다음으로 현재 저출산 고령사회위원회가 추진하고 있는 정책적 방향성을 통해 저출산 대응 법제의 범위를 도출하기 위해 2018년 현재 저출산고령사회위원회가 제시하는 정책 목표를 분석하였다. 2017년 출범한 문재인 정부는 대통령 직속으로 운영되는 저출산고령사회위원회를 통한 정부의 정책방향을 다음과 같이 제시하였다(저출산고령사회위원회, 2018). 첫째, 일과 생활의 균형이다. 일과 생활의 균형은 아이와 함께하는 시간 확보, 아빠 엄마가 함께하는 평등한 육아, 사회적 돌봄 확립 등의 내용을 포함한다. 둘째, 안정되고 평등한 여성 일자리이다. 이는 양질의 일자리와 임금격차 완화, 그리고 재취업을 통한 자아실현을 지원하여 노동시장과 큰 연관성을 가진다. 셋째, 고용과 청년 일자리 확충, 주거의 공공성 강화, 공교육 강화로 구조적인 개혁을 모색하고자 한다. 이는 저출산의 직접적인 원인과 해결 방안을 모색한다기보다 관련 인프라의 장기적 관점에서의 투자를 말한다. 마지막으로 모든 아동과 가족을 지원하여 아동의 밝은 미래 보장을 하고자 한다. 이는 한부모 등 다양한 가족의 사회적 지원 강화, 태어난 모든 아동이 행복하게 성장할 권리 보장, 임산부와 자녀를 양육하는 가족이 존중받는 사회적 여건 조성 등을 포함한다.

이러한 내용을 범주화하면 문재인 정부의 저출산 대책은 보육을 포함한 돌봄정책, 양성평등 정책, 노동시장 정책, 청년 및 주거 복지, 교육의 공공성 확보, 이 사회에 태어난 모든 아동의 행복한 성장이라는 키워드로 압축할 수 있다. 이를 통해 향후 이번 정부에서 저출산 정책으로 구현하고자 하는 내용을 바탕으로 도출한 저출산 대응 법률은 다음 <표 2> 와 같다. 분석 결과 저출산 정책에서 보육은 여전히 중요한 분야이나 아동 중심, 양성평등 정책의 비중이 커졌음을 알 수 있고, 이에 따라 여성의 재취업 지원을 포함한 노동시장 정책의 중요성이 커졌음을 알 수 있다. 또한 여성의 노동시장 진입 지원을 위한 정책과 더불어 남성과 여성이 평등하게 일할 수 있는 양질의 일자리 제공 및 시간정책으로서 노동시간 축소와 정시 퇴근 등의 일자리 문화 변화를 지향한 방향성이 드러나 있다.

이러한 3번의 기본계획들과 저출산고령사회 위원회의 정책 목표와 방향을 바탕으로 하여

본 연구에서 살펴보고자 하는 저출산 대응 법률을 도출하였다. 이하에서 제시할 본 연구의 분석 법률은 저출산 정책과 직접적으로 관련이 있는 저출산고령사회기본법을 비롯하여 근로기준법, 영유아보육법, 남녀고용평등법, 고용보험법, 건강가정기본법, 아이돌봄지원법, 모자보건법 등이다.³⁾ 구체적인 관련 법률은 <표 1> 과 <표 2>에 앞서 제시한 바와 같다. 이하에서는 이를 통해 도출한 법률의 변화 과정을 통해 관련 법제도를 분석하고자 한다.

<표 2> 저출산고령사회위원회 정책 방향과 관련 법률

저출산고령사회위원회 정책 방향		해당 분야	관련 법률
일과 생활의 균형	아이와 함께하는 시간 확보, 아빠 엄마가 함께하는 평등한 육아, 사회적 돌봄 확립	보육, 노동시장정책	<ul style="list-style-type: none"> • 근로기준법 • 고용보험법 • 영유아보육법 • 건강가정기본법
안정되고 평등한 여성 일자리	양질의 일자리와 임금격차 완화, 그리고 재취업을 통한 자아실현을 지원	노동시장정책	<ul style="list-style-type: none"> • 고용보험법 • 근로기준법 • 남녀고용평등법
고용과 청년 일자리 확충	주거의 공공성 강화, 공교육 강화	주거, 교육, 노동시장정책	<ul style="list-style-type: none"> • 고용보험법 • 초중등교육법 • 공공주택 특별법 • 주거기본법 • 청년고용촉진특별법
모든 아동과 가족을 지원	한부모 등 다양한 가족의 사회적 지원 강화, 태어난 모든 아동이 행복하게 성장할 권리 보장, 임신부와 자녀를 양육하는 가족이 존중받는 사회적 여건 조성	한부모, 다문화, 입양 등 취약가정 관련 정책	<ul style="list-style-type: none"> • 한부모가정지원법 • 다문화가정지원법 • 입양특례법 • 아동복지법 • 모자보건법

IV. 저출산 대응 법제도 분석

1. 분석 대상 및 분석틀

사회복지학의 응용과학적 성격은 사회복지 연구에 있어서 필연적으로 타학문과의 접촉을 가능하게 한다. 또한 대부분의 사회복지제도 내지 정책은 입법의 형태로 존재하기 때문에 제도의 분석은 법의 분석을 수반하게 된다(윤찬영, 1995). 이를 포함해야 제도의 실제 및 원리,

3) 이외에도 해당 계획에 제시된 제도를 뒷받침하는 법률은 아동복지법, 한부모가정지원법, 다문화가정지원법, 조세특례제한법, 건강보험법, 국민연금법, 입양특례법, 초중등교육법 등 여러 가지가 있으나 이는 관련 법률의 해당 내용만 제시하고, 구체적인 분석은 생략하도록 한다.

문제점에 대한 종합적인 판단이 가능하기 때문이다. 이에 본 연구는 저출산고령사회 기본계획이라는 저출산 정책 설계의 정책적 방향성을 통해 도출한 법률을 통해 저출산 대응 법제 내용의 변화 모습을 살펴보도록 한다.

구체적인 분석 대상 법률을 선정함에 있어서는 앞서 도출된 법률 중에서 저출산 대응 정책의 내용으로 법 내용이 구성되어 있어 분석들에 의한 분석이 용이한 법률로 그 범주를 축소하였다.⁴⁾ 따라서 앞서 분석한 저출산 정책과는 유관하지만 본 연구의 구체적인 분석에서 제외되는 법률이 존재함을 미리 밝혀둔다.⁵⁾

본 연구의 분석 방법은 법률의 내용을 파악하고 각 법률간 비교를 위해 질적내용분석(qualitative contents analysis)을 활용한다. 기본적으로는 법률의 기본 구조를 분석하기 위한 방향으로 정책분석틀을 구성하였으며 길버트와 스펙트(2012)의 정책분석 방법을 일부 활용하였다. 분석틀은 아래 제시한 <표 3> 과 같다. 이는 관련 법률을 통해 현재까지 변해온 저출산 정책의 내용을 살펴봄과 동시에 저출산 정책의 법률상 한계와 향후 과제를 도출할 수 있다는 장점을 가진다. 동 연구 방법은 국내에서는 임복희(2010), 김광병(2016), 차용범(2000), 이윤진(2017) 등이 법률 및 대법원 판례 등의 분석을 위하여 시도하여 연구한 바 있다. 본 연구에서는 연도별 변화 모습과 법률의 내용 분석을 통해 궁극적으로 각 법률에 나타난 저출산 정책의 변화성과 지속성, 특이성의 세 가지 측면을 고찰하고, 향후 법제도 정비 과정에서 보완되어야 할 내용을 함께 도출하도록 한다.

<표 3> 저출산 대응 법제 분석_각 법률

분석 내용	변화성	지속성	특이성	변화 방향 분석
시행 시작 연도	법 시행 이후 최근까지 변화 내용 - 저출산 관련 특징적인 부분 - 새롭게 추가된 부분과 지속적으로 법 제도가 되고 있는 부분			해당 법률 내에서의 저출산 정책 변화 방향 탐지함과 동시에 복지제도 변화와의 관련성 규명
법률의 목적				
국가 및 지방자치단체의 책무				
(적용) 대상				
급여 내용				
재정 관련				
추진관련 관할 및 행정체계				

- 4) 또한 관련 법률의 내용과 목적 중 저출산과 관련된 부분만 분석함에 따라 각 법률이 가지고 있는 여타의 목적은 본 연구의 범위를 벗어난다.
- 5) 아동복지법, 유아교육법, 초중등교육법, 한부모가족기본법, 다문화가족지원법, 입양특례법, 조세특례제한법, 주거기본법, 청년고용촉진 특례법, 공공주택 특례법 등이 이에 해당된다. 특히 청년고용촉진 특례법과 공공주택 특례법은 저출산에 대응하기 위한 정책으로 신혼부부와 청년 주거 지원, 고용 지원 등을 규정하고 있으나 전체적인 법률을 저출산 정책의 관점에서 분석하기에는 무리가 있어 분석에서 제외하였다.

2. 법 제도 분석

1) 주요 법률 분석

본 연구에서 분석하고자 하는 저출산 대응 법률은 저출산고령사회기본법이라는 저출산 관련 기본법과 더불어 보육과 교육, 돌봄, 노동시장, 모자보건 등 여러 분야와 관련한 법률로 구성됨을 알 수 있다. 이러한 법제도의 다양성에서도 볼 수 있듯이 저출산이라고 함은 다양한 사회 현상을 모두 포괄하며 여러 가지 의제를 담고 있다고 보아야 한다.

우선 각 법이 담고 있는 주요 내용을 분석한 결과는 다음과 같다. 저출산고령사회기본법은 저출산 정책의 기본적인 방향과 수립 및 추진체계를 규정하기 위한 목적으로 제정된 법률로 2005년 9월 1일부터 시행되었다. 동 법에서 제시하고 있는 저출산 대책은 인구정책, 인구교육, 자녀의 출산과 보육, 모자보건 증진, 출산과 양육, 교육 관련 경제적 부담의 경감 등이고 이를 위한 대책 마련을 강구하여야 함을 선언적으로 명시하고 있다. 한편 동 법에 의하여 정부는 5년마다 저출산고령사회 기본계획을 작성하도록 의무화하고 있고 연도별로는 시행계획을 수립 및 시행하도록 되어 있다. 이에 의해 각 지방자치단체는 각 지자체의 실정에 맞게 시행계획을 수립 및 시행하게 된다. 또한 대통령 소속으로 저출산고령사회 위원회를 두어 정책목표와 추진방향을 설정하도록 하고 있다.

보육과 교육, 돌봄과 관련한 저출산 정책은 영유아보육법과 유아교육법, 초중등교육법, 아이돌봄지원법, 건강가정지원법 등에 근거를 둔다. 영유아보육법은 가족 구조의 변화와 여성의 사회 진출이라는 시대적 변화에 따라 기존 아동복지법이 포괄하지 못하는 보육 수요를 충족하기 위해 1991년 제정되었다. 이에 저출산 대응 정책 중 영유아 보육과 관련한 모든 사항이 기본적으로 명시되어 있다. 어린이집의 설치 및 운영, 보육교직원, 영유아 건강과 영양 및 안전, 무상보육과 양육수당 등의 기본적 사항을 규정하고 있다. 저출산 대응 법제 중 가장 먼저 제정되었고 또한 기관보육의 핵심적인 사항이 규정되어 있는 중요한 법률로 평가할 수 있다. 유아교육법과 초중등교육법은 각각 2005년과 1998년부터 시행되고 있는 법률로 유아 교육과 관련한 전반적인 내용을 구체적으로 명시하고 있다. 언뜻 보면 저출산과 관련한 내용을 포괄하고 있지 않지만 저출산 해소는 아동의 교육과 밀접한 연관성이 있다고 할 때 각 법의 중요성을 인지할 수 있고 현재 저출산 시대에 맞추어 변화하여야 할 과제를 동시에 안고 있음을 알 수 있다. 아이돌봄지원법은 2012년부터 시행되고 있는 법률로 부모의 다양한 양육 수요를 충족하고 가정 내 돌봄 서비스를 활성화하기 위해 제정되었다. 저출산 대응 정책의 대표적 분야인 보육 수요의 다양화에 발맞추기 위한 법률이라 할 수 있다. 아이돌봄미와 관련한 사항 역시 포괄함에 따라 서비스 제공자의 역할과 의무에 대해서도 함께 규정하였다. 한편 건강가정기본

법은 2005년에 제정된 법으로 현대 사회의 다양한 가정 문제에 대응하기 위하여 제정되었다. 동 법은 저출산과 관련하여 다양한 자녀돌봄서비스 사업을 추진하기 위한 근거를 담고 있는데 아이돌봄지원법과 그 맥을 같이 한다고 볼 수 있다.

노동시장 관련 정책은 고용보험법과 근로기준법, 남녀고용평등법이 대표적인 법률로 해당 정책을 포괄하고 있다. 근로기준법은 근로와 관련한 전반적인 사항이 규정되어 있는 노동법률로 1997년부터 시행되었는데 저출산이 노동시장 정책과 관련을 가진다는 구체적인 근거로 가능하다. 근로자의 권리로서 모성보호에 관한 것을 대표적인 저출산 관련 내용으로 볼 수 있고 이에 의하면 생리휴가, 임신부 보호, 태아검진 시간, 육아시간 등이 규정되어 있다. 구체적으로는 생후 1년 미만의 유아를 가진 여성 근로자가 청구하면 1일 2회 각각 30분 이상의 유급 수유 시간을 주어야 하고(동 법 제 75조), 사용자는 임신한 여성근로자가 「모자보건법」 제10조에 따른 임신부 정기건강진단을 받는데 필요한 시간을 청구하는 경우 이를 허용하여 주어야 한다(동법 제 74조의 2). 한편, 남녀고용평등법은 고용에 있어 남녀의 평등한 기회와 대우 보장, 모성을 보호하기 위해 만들어진 법률로 육아휴직의 근거 법률이다. 1998년부터 시행되었다. 2015년부터 육아휴직 등의 대상 근로자와 동일하게 만 8세 이하 또는 초등학교 2학년 이하의 자녀를 양육하는 근로자에 대하여 사업주가 육아지원을 하도록 규정하여 일·가정 양립에 기여하고자 하는 내용을 강화하였다. 마지막으로 고용보험법은 실업의 예방, 보상, (재)취업 지원 등 고용보험 가입 근로자를 위한 법률인데 저출산 대응과 관련하여 직장어린이집 지원, 육아휴직 급여, 육아기 근로시간 단축 급여, 출산전후 휴가 급여(동법 제 70조~ 77조) 등을 실시하고 있다.

그 외 아동 권리 전반에 대한 법인 아동복지법, 취약 가정 지원을 위한 한부모가정지원법, 다문화가정지원법, 입양특례법, 모자 건강관리 법률인 모자보건법 등을 통해 저출산 정책의 변화를 살펴볼 수 있다. 아동복지법은 아동의 복리 증진과 관련한 기본법으로 저출산 대응과 관련한 명시적인 내용이 담겨있기보다 아동 중심 저출산 정책의 포괄적 방향성을 가늠하여 볼 수 있다는 점에서 의미를 가진다. 구체적으로는 아동종합실태조사와 아동정책영향평가⁶⁾등을 통해 아동 복지 정책의 방향성을 점검하고 아동이 중심의 저출산 정책을 지원할 수 있는 근거 법률로 기능한다. 한부모가정지원법은 기존의 모자복지법이 2008년부터 전면 개정되어 시행되고 있는 것으로 취약계층 자녀의 성장을 지원하기 위한 법률이다. 다문화가정지원법은 2008년 제정된 것으로 다양한 가정의 아동을 지원하고자 하는 저출산 대응 정책의 목적에 비추어 볼 때 저출산 유관 법률로 분류할 수 있다.

마지막으로 모자보건법은 모성 및 영유아의 생명과 건강을 보호하고 건전한 자녀의 출산과

6) 2019년 3월 시행

양육을 도모함으로써 국민보건 향상에 이바지함을 목적(동 법 제 1조)으로 제정된 법률로 1973년 제정되었다. 제정당시 제정 이유에도 명시되어 있듯이 모성의 생명과 건강을 보호하고 건전한 자녀의 출산과 양육을 도모함으로써 국민의 보건향상에 기여하려는 목적으로 시작되었는데, 저출산 정책 중 모자보건관리가 중요한 내용으로 자리 잡게 됨에 따라 향후 더욱 유의하여 검토하여야 할 법률이라고 할 수 있다. 선천성이상아 지원, 난임 부부 지원, 모자보건사업 확대 등의 저출산 정책이 동법에 의해 시행되고 있다. 이하 정리한 내용은 <표 4> 와 같다.

<표 4> 각 법률의 저출산 관련 주요 내용(현행 법 중심)

연번	법률명	주요 내용	저출산 정책 분야
1	저출산고령사회 기본법	저출산 고령사회 기본계획과 저출산고령사회 위원회 수립과 설립의 근거 제시	저출산 대응 기본적 방향 제시
2	영유아보육법	대표적 보육 시설인 어린이집 설치 및 운영 관련 사항, 무상보육과 양육수당 정책	보육, 교육, 돌봄 등 지원
3	유아교육법	유아 및 초중등 교육 정책의 기본적 사항	
4	초중등교육법		
5	아이돌봄지원법	아이돌봄지원 사업의 법적 근거와 내용	
6	건강가정기본법	가정 지원 측면에서 자녀돌봄 사업	
7	고용보험법	육아휴직, 육아기 단축 근로 급여, 출산전후 휴가 급여, 여성의 재취업 관련 사항	노동시장 정책 관련 지원
8	근로기준법	근로 조건에 대한 기본 사항 이외에 모성보호를 위한 태아검진 시간, 육아시간, 임신부 근로 제한 등의 사항 규정	
9	남녀고용평등법	육아휴직과 육아기 단축 근로 등 명시	
10	모자보건법	모자보건사업, 난임 지원, 불임 지원 등 임신 및 출산과 관련한 사항	임산부, 신생아 등 건강 관리 지원
11	아동복지법	요보호 아동을 중심으로 한 각종 아동 복지 제도와 더불어 보편적인 아동의 복지 향상을 위한 규정 명시로 아동 복지와 관련한 기본법적 역할	아동 권리 전반적 향상
12	한부모가정지원법	한부모와 다문화 가정 지원 근거와 그 내용 명시	취약계층 가정 지원 확대
13	다문화가정지원법		
14	기타법률	조세특례제한법, 주거기본법, 청년고용촉진 특례법, 공공주택 특례법, 입양특례법 등에 저출산 관련 내용이 담김	신혼부부와 청년의 주거 문제와 고용 등을 다룬 법 률로 출산 이전에 결혼에 대한 사회적 지원을 규정

이하에서는 해당 법률의 내용을 좀 더 상세히 분석하도록 한다. 이는 법률의 변화 방향을 살펴보기 위한 전단계로 법률 내용의 구조적인 분석에 해당한다. 우선 저출산고령사회기본법은 2005년부터 시행된 법으로 저출산 및 인구의 고령화에 따른 변화에 대응하는 저출산·고령

사회정책의 기본방향과 그 수립 및 추진체계에 관한 사항을 규정함으로써 국가의 경쟁력을 높이고 국민의 삶의 질 향상과 국가의 지속적인 발전에 이바지함을 목적으로 한다(동 법 제 1조). 국가 및 지방자치단체의 역할로 국가는 종합적인 저출산·고령사회정책을 수립·시행하고, 지방자치단체는 국가의 저출산·고령사회정책에 맞추어 지역의 사회·경제적 실정에 부합하는 저출산·고령사회정책을 수립·시행하여야 하는 의무를 지닌다(동 법 제 4조). 국민 역시 책무를 지니는데 국민은 출산 및 육아의 사회적 중요성과 인구의 고령화에 따른 변화를 인식하고 국가 및 지방자치단체가 시행하는 저출산·고령사회정책에 적극 참여하고 협력하여야 하고, 가정 및 지역사회의 일원으로 상호연대를 강화하고 각자의 노후생활을 건강하고 충실하게 영위할 수 있도록 노력하여야 한다(동 법 제 5조). 저출산대책으로 인구정책, 인구교육, 자녀의 출산과 보육, 모자보건 증진, 임신, 출산, 양육, 교육에 소요되는 경제적 부담의 경감을 저출산 정책의 기본적 방향으로 제시하고 있으며 저출산고령사회 기본계획과 연도별 시행계획을 세울 것을 명시하고 있다.

동 법은 인구정책의 일환으로 저출산 정책을 고려하고 있으며 저출산 관련 법률의 기본법이라고 할 수 있지만 기본법의 역할을 수행하기에는 내용의 범위가 협소하고, 하위 법령에 대한 상위법의 성격이 다소 약한 것으로 분석할 수 있다. 2011년에는 인구의 날을 신설하고 2012년 제 7조의 2에 인구 교육을 규정하여 저출산 위협에 대한 국민 인식 강화와 인구 정책으로서 저출산 정책을 부각하였으며 자녀의 임신·출산·양육 및 교육에 소요되는 비용의 통계조사를 실시할 수 있다(제 10조 2항)고 하여 국가 차원의 저출산 관련 소요 비용 지원 노력을 뒷받침하였다.

영유아보육법은 1991년에 시행된 법으로 가족구조의 변화, 여성의 사회 참여 증가에 따라 아동복지법의 탁아 사업을 체계적으로 지원하고 아동의 건전한 보호와 교육, 보육 담당자의 경제적 사회적 활동 지원을 통해 가정 복지 증진을 도모하기 위한 목적으로 제정되었다. 저출산 극복이라는 목적을 명시하고 있지는 않지만 저출산 정책의 시초가 영유아보육법에 근거한 체계적인 보육사업이라는 점, 현재까지 어린이집의 설치 및 운영과 관련한 내용을 담고 있는 유일한 법률이라는 점에서 저출산 대응 법제 중 핵심적인 법률이라 할 수 있다. 동 법은 1998년 초등 취학 직전 1년의 유치원아의 교육을 무상으로 하도록 한 이후 저소득층 중심의 무상 보육에서부터 장애아 보육 지원, 교사 인건비 지원, 보육시설 미이용 아동 양육비 지원(2009년), 다문화 아동 보육 지원(2009년), 보육실태조사(2011년), 어린이집 평가 인증 공표(2012년), 직장어린이집 설치 미이행 사업장 공표(2012년), 무상보육 근거 마련(2013년), 표준보육 비용 조사(2013년), 육아종합지원센터 기능 확대(2013년), 보육교직원의 아동학대 방지 교육 확대(2014년), 어린이집 CCTV 설치(2015년), 보육교직원 처우 개선(2015년), 협동어린이집 설치 근거 마련(2016년), 부모 교육 실시(2017년) 등의 변화 과정을 겪었다. 나열한 주요 변화 내용에

서 감지할 수 있듯이 우리나라 저출산 대응 정책은 영유아보육법을 중심으로 한 ‘보육 정책의 변화’로 주요한 변화 방향을 설명할 수 있다고 해도 과언이 아닐 것이다.

영유아보육법의 법률 변화 방향은, ‘선별적 요보호 아동 중심’에서 ‘보편적 아동 중심’의 지원, 취약계층 아동에 대한 지원 확대, 보육의 질 향상을 위한 각종 인프라 확대, 가정 보육과 기관 보육의 균형 있는 지원 확대, 아동 학대에 대한 법적 처벌 근거와 대응의 신설, 부모에 대한 영유아 양육 교육 신설 등으로 요약 가능하다. 동 법은 저출산 정책의 패러다임 변화를 읽을 수 있는 법제도로 사료된다.

영유아보육법과 달리 아이돌봄지원법은 2012년 8월부터 시행된 법으로 제 2차 저출산고령사회 기본계획에서 가정 내 서비스인 ‘아이돌봄서비스’의 확대를 명시함에 따라 제정된 법이다. 동 법은 돌봄 수요 충족과 여성 일자리 창출이라는 두 가지 목적을 가진다. 부모의 다양한 자녀 양육 수요를 충족시킬 수 있는 가정 내 개별 돌봄 서비스를 활성화하기 위하여 일정수준 이상의 돌봄 인력과 서비스 질을 관리하기 위한 법적 체계를 구축함과 동시에 취업부모들의 양육부담 경감 및 개별 양육을 희망하는 수요에 탄력적으로 대응하고, 경력단절 중장년 여성의 고용증진, 취약 계층의 육아 역량 강화 등을 도모하려는 것을 제정 이유로 제시하고 있다. 동 법은 만 12세 이하 아동을 대상으로 아동의 주거지 등에서 개별적으로 보호 및 양육 등의 서비스를 제공하는 경우에 적용한다. 주요 내용은 아이돌보미의 직무, 자격 제도 규정, 아이돌봄서비스 제공 및 관리, 평가, 정보교류와 부모교육 등을 실시하도록 공동육아나눔터⁷⁾ 설치 등이다. 또한 아이돌봄서비스 비용 지원은 소득 및 재산에 따라 구분된다. 그 후 법 개정을 통해 맞벌이 가정 자녀에게 서비스 우선 제공, 24개월 이하 영아가 있는 가정에는 보육교사가 아이돌봄 서비스를 할 수 있도록 하며 기초생활수급자, 한부모가족 자녀, 맞벌이 가정 자녀 등에게 우선적으로 서비스를 제공할 수 있도록 하였다(2013년). 그 후 아이돌보미 서비스 제공 기관 관리 강화(2015년), 아이돌보미 자격 취소 사유 해당시 당연 취소(2015년), 아동학대 범죄자 돌보미 자격 취소(2016년), 국가와 지자체의 서비스 기관 운영 비용 보조(2016년) 등의 법 개정을 하였다. 이러한 흐름을 볼 때 아이돌보미 서비스 도입 이후 아동의 복리 증진과 관련하여 자격 기준의 강화, 서비스 질의 내실화 등으로 법률 방향이 이동하였음을 알 수 있다.

건강가정기본법은 제정 당시 저출산과 관련한 목적 보다는 다양한 가정 문제의 해결을 위하여 개인과 가족의 생활실태 파악, 가정의 중요성 강조 등의 목적을 가지고 제정되었다. 그 후 2011년 자녀양육 지원 강화의 내용으로 보육, 방과후서비스 양성 평등 육아휴직제 확대 시행의무와 더불어 다양한 가족형태를 고려한 아동양육지원사업의 수립 및 시행과 아동양육지원사업을 국가 및 지자체 예산의 범위 내에서 지원할 수 있도록 하였다(법 제 22조). 다음 해인

7) 공동육아나눔터는 양육친화적인 지역사회를 조성하기 위한 것으로 중앙과 지자체의 협력이 필요한 부분이라 할 수 있다.

2012년에는 법 개정을 통해 자녀 양육지원 사업의 안정적 추진을 위하여 예산지원 근거 마련하였다. 2015년 법은 한국건강가정진흥원을 특수법인화 하여 가족관련 다양한 서비스를 수행하도록 하였고, 2016년 법 개정으로 국가와 지방자치단체의 의무에 현행법의 모성보호와 출산 환경 조성 및 함께 부성보호와 육아환경조성 지원의무를 규정(제8조제2항)하는 한편, 임신·출산·수유와 관련된 국가와 지방자치단체의 현행 유급휴가시책에 더하여 육아 및 육아휴직 시책의 확산을 위해 노력하도록 규정(제21조제3항)하였다. 위기 가족 긴급 지원에 돌봄서비스에 대한 내용을 삽입하기도 하였다.

동법의 핵심적인 저출산 관련 내용은 다음과 같다. 가족 가치(제 7조) 조항에서는 자녀 양육에 모든 가족 구성원의 참여, 존중, 신뢰를 명시하고 혼인과 출산에 대한 사회적 중요성 인식에 대한 선언적 규정을 담았다(제 8조). 건강가정지원사업으로 가정에 대한 지원에 태아검진 및 출산, 양육의 지원, 직장가정의 양립, 가정친화적 사회 분위기의 조성 등을 국가와 지자체가 지원하도록 하고 있고, 위기가족 긴급지원(제 21조의 2항)에서 아이돌봄지원, 가사돌봄지원 등 가족 돌봄을 한 종류로 제시하여 가족 기능 수행에 있어 긴급한 지원의 범위로 명시하였다. 관련 비용은 국가와 지자체가 전부 또는 일부를 지원한다. 그 외에 동 법을 통해 가족의 건강증진, 가족부양의 지원, 민주적이고 양성평등한 가족관계의 증진(제 24조~제 26조)을 도모하며 한국건강가정진흥원을 통해 가족상담 및 가족교육사업, 가족친화 사회환경 조성사업, 아이돌봄 및 자녀양육 지원사업, 다문화가족, 한부모가족, 조손가족 등 취약 가족의 역량강화 지원 사업 등을 수행한다.

다음으로 노동시장 정책과 관련된 대표적인 법률으로 남녀고용평등법을 들 수 있다. 1987년 남녀고용평등법 제정 시 동 법은 고용에 있어 남녀의 평등한 기회 및 대우를 보장하고, 모성을 보호하며, 직업능력을 개발함으로써 근로여성의 복지증진에 기여하려는 목적으로 출발하였고, 근로여성의 혼인·임신 또는 출산을 퇴직사유로 예정하는 근로계약을 체결할 수 없도록 하며, 이에 위반한 경우에는 250만원 이하의 벌금에 처하도록 하였다. 이로써 출산을 이유로 여성의 노동시장 참여를 제약하는 일체의 행위를 배제하고자 하였다. 또한 생후 1년 미만의 영아를 가진 근로여성에게 1년 이내의 무급의 육아휴직을 허용하도록 하고, 육아휴직을 이유로 불리한 처우를 하지 못하도록 하였다. 그 후 육아휴직 기간의 근속기간 포함(1989년), 남성근로자도 육아휴직 신청 가능(1995년), 산전후휴가급여 지급(2001년), 육아휴직 대상자 범위 남성까지 전면 확대, 육아휴직 기간 중 해고 금지(2001년), 유사산휴가 급여 지급(2006년), 남녀고용평등과 일·가정 양립 지원에 관한법률로 개칭(2008년), 배우자 출산휴가 및 육아기 근로시간 단축, 일·가정 양립지원 기반 조성(2008) 등을 신설, 육아휴직 대상 자녀 요건 취학전 자녀로 확대 및 입양가정 포함(2010년), 배우자 유급출산휴가(2012년), 육아기 근로시간 단축 허용 의무 신설(2012년), 육아휴직 신청 자녀 대상 확대(2014년), 육아지원 대상 근로자와 육아휴직 신청 대상 자녀 범위

일치(2015년), 난임치료 휴가 신설(2018년) 등의 내용이 추가되었다. 노동시장 환경에 일가정 양립 및 여성의 근로가 적극적으로 반영된 결과라 할 수 있다.

고용보험법은 직장어린이집 설치 및 운영비용 지원과 관련하여 구체적으로 명시하면서 저출산 대응 법제의 역할을 시작하였다. 1996년 개정된 고용보험법은 여성의 취업과 관련되는 사업으로 영유아보육사업을 명시하였고, 2010년 개정된 고용보험법은 고용촉진 시설에 대한 지원으로 어린이집 설치 운영 지원을 명시하였다.⁸⁾ 한편 고용보험법 시행규칙은 직장어린이집 지원과 관련하여 보육교사, 보육시설의 장, 취사부 인건비의 일부를 지원할 수 있도록 법적 근거를 마련하고 있다. 그 외에 동 법은 육아휴직급여와 산전후휴가급여 등 남녀고용평등법에서 명시한 급여의 지급 근거를 마련하고 있다는 점에서 남녀고용평등법과 개정의 맥락을 같이 하고 있다.

그 외에 근로기준법은 1997년 제정 이후 30번 개정을 거친바 있는데, 모성보호와 관련한 부분이 저출산 관련 부분이라 할 수 있다. 2001년 법개정에서 임신부 사용 사업의 제한, 시간의 근로, 야간근로, 휴일근로 및 산전후 보호휴가의 기간과 유급을 명시하였다. 그 후 취업규칙 작성·신고 대상에 산전후휴가·육아휴직 등 여성근로자의 모성보호에 관한 사항을 추가하도록 하였고(2005년), 유사산휴가 부여(2006년), 태아검진시간 확보 및 임금보전의무(2008년), 산전후휴가 종료 후 동일업무 복귀(2008년), 다태아 임신 출산전후 휴가 확대(2014년), 1일 6시간 이내로 임신기 근로시간 단축제(2014년), 연차 유급휴가일수 산정 시 육아휴직으로 휴업한 기간을 출근한 것으로 보도록 명시(2018년) 하는 등 일가정 양립과 관련한 법 개정이 지속되고 있다.

마지막으로 모자보건법은 모성 및 영유아의 생명과 건강을 보호하고 건전한 자녀의 출산과 양육을 도모함으로써 국민보건 향상에 이바지함을 목적으로 하는 법률로 1973년 제정 이래 21번 개정된 바 있다. 1986년 법 개정을 통해 모자보건사업과 가족계획사업을 연계 실시하였는데, 이때는 피임 시술 및 피임 약제 보급으로 인구 증가 억제 정책을 추진하였다. 그 후 1999년 불임수술명령제도를 폐지하고, 미숙아 및 선천성이상아에 대한 의료지원이 국가의 책임하에 이루어질 수 있도록 하였다. 2006년에는 산후조리업에 대해 신고 의무를 부여하여 모자건강을 도모하였고 2009년에 이르러서는 모자보건사업의 범위에 모성의 생식건강 관리와 임신·출산·양육 지원 사업을 포함시키며, 모성의 생식건강 관리와 임신·출산·양육을 지원할 수 있도록 신생아 집중치료 시설 등의 설치와 불임극복 지원사업 등에 대한 법적 근거를 마련하게

8) 고용보험법 제26조(고용촉진 시설에 대한 지원) 고용노동부장관은 피보험자들의 고용안정·고용촉진 및 사업주의 인력 확보를 지원하기 위하여 대통령령으로 정하는 바에 따라 상담 시설, 어린이집, 그 밖에 대통령령으로 정하는 고용촉진 시설을 설치·운영하는 자에게 필요한 지원을 할 수 있다. <개정 2010.6.4., 2011.6.7.>

된다. 1986년 이후 약 20년 만에 저출산에 대한 국가적 방향성을 구체적으로 동 법에서 변화하여 적시한 것이다. 그 후 2016년에는 다태아 출산 및 지원 법적 근거 마련, 산후조리원 설치 근거 강화, 난임관리에 대해 명시하였고, 2017년에는 고위험 임신부에 대한 치료 시설 및 장비 등의 지원 근거를 마련, 산전·산후 우울증의 예방과 조기 발견을 위한 검사 등을 지원, 난임전문상담센터를 설치·운영 등을 신설하였다. 2018년에 이르러서는 가족계획사업이라는 과거의 출산억제 사업을 삭제하고 중앙모자의료센터를 지정할 수 있는 근거를 마련하였다.

모자보건법은 출산 및 양육과 관련한 보건 관리, 건강관리의 기본법이라 할 수 있는데 저출산 시대를 맞이하여 산모와 신생아의 건강관리가 더욱 부각됨에 따라 관련한 국가책임의 법적 근거를 마련하고 있다는 점에서 향후 중요성이 더욱 부각되는 법률이라 할 수 있다. 이하 분석 결과는 <표 5> 이하에 정리하여 제시하였다.

<표 5> 분석 결과_1

	시행 연도 (년)	개정 횟수	법률의 목적	국가 및 지방자치단체의 책무	(적용) 대상
저출산 고령 사회 기본법	2005	6	저출산 및 인구의 고령화에 따른 변화에 대응하는 저출산·고령사회정책의 기본방향과 그 수립 및 추진체계에 관한 사항을 규정함으로써 국가의 경쟁력을 높이고 국민의 삶의 질 향상과 국가의 지속적인 발전에 이바지	종합적인 저출산·고령사회정책을 수립·시행, 국가의 저출산·고령사회정책에 맞추어 지역의 사회·경제적 실정에 부합하는 저출산·고령사회정책을 수립·시행	국가, 지방자치단체, 국민
영유아 보육법	1991	56	영유아의 심신을 보호하고 건전하게 교육하여 건강한 사회구성원으로 육성함과 아울러 보호자의 경제적·사회적 활동이 원활하게 이루어지도록 함으로써 영유아 및 가정의 복지 증진에 이바지	보호자와 더불어 영유아를 건전하게 보육할 책임을 지며, 이에 필요한 재원을 안정적으로 확보하도록 노력하여야 함, 특별자치도지사·시장·군수·구청장은 영유아의 보육을 위한 적절한 어린이집을 확보하여야 함, 보육교직원의 양성 및 근로조건 개선을 위하여 노력하여야 함	영유아(6세 미만의 취학 전 아동), 보육교직원, 보호자
아이 돌봄 지원법	2012	7	가정의 아이돌봄을 지원하여 아이의 복지증진 및 보호자의 일·가정 양립을 통한 가족구성원의 삶의 질 향상과 양육친화적인 사회환경 조성	보호자가 아이돌봄의 책임을 다할 수 있도록 지원하여야 함, 여성가족부령으로 정하는 일정소득 이하 가구의 아이돌봄서비스 비용의 전부 또는 일부를 지원	아이돌보미, 아이돌봄서비스 이용 가정(소득수준 따라 차등화)

9) 건강가정기본법 제3조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 정의는 다음과 같다.

	시행 연도 (년)	개정 횟수	법률의 목적	국가 및 지방자치단체의 책무	(적용) 대상
건강 가정 기본법	2005	11	건강한 가정생활의 영위와 가족의 유지 및 발전을 위한 국민의 권리·의무와 국가 및 지방자치단체 등의 책임을 명백히 하고, 가정문제의 적절한 해결 방안을 강구하며 가족구성원의 복지증진에 이바지할 수 있는 지원정책을 강화함으로써 건강가정 구현에 기여하는 것	가족구성원의 특성과 가정유형을 고려하면서 건강가정을 위하여 필요한 제도와 여건을 조성하고 이를 위한 시책을 강구하여 추진, 민주적인 가정형성, 가정친화적 환경조성, 양성평등한 가족가치 실현 및 가사노동의 정당한 가치평가를 위하여 노력하여야 함	가족 또는 가정 단위의 모든 국민 ⁹⁾
고용 보험법	1995	46	고용보험의 시행을 통하여 실업의 예방, 고용의 촉진 및 근로자의 직업능력의 개발과 향상을 꾀하고, 국가의 직업지도와 직업소개 기능을 강화하며, 근로자가 실업한 경우에 생활에 필요한 급여를 실시하여 근로자의 생활안정과 구직 활동을 촉진함으로써 경제·사회 발전에 이바지하는 것	-	고용보험에 가입하고, 수급자격요건을 충족한 근로자 ¹⁰⁾
근로 기준법	1997	30	헌법에 따라 근로조건의 기준을 정함으로써 근로자의 기본적인 생활을 보장, 향상시키며 균형 있는 국민경제의 발전을 꾀하는 것	-	직업의 종류와 관계없이 임금을 목적으로 사업이나 사업장에 근로를 제공하는 자, 즉 근로자
남녀 고용 평등법	1988	22	「대한민국헌법」의 평등이념에 따라 고용에서 남녀의 평등한 기회와 대우를 보장하고 모성 보호와 여성 고용을 촉진하여 남녀고용평등을 실현함과 아울러 근로자의 일과 가정의 양립을 지원함으로써 모든 국민의 삶의 질 향상에 이바지	국민의 관심과 이해를 증진시키고 여성의 직업능력 개발 및 고용 촉진을 지원하여야 하며, 남녀고용평등의 실현에 방해가 되는 모든 요인을 없애기 위하여 필요한 노력, 일·가정의 양립을 위한 근로자와 사업주의 노력을 지원하여야 하며 일·가정의 양립 지원에 필요한 재원을 조성하고 여건을 마련하기 위하여 노력, 그 외에 근로자 및 사업주의 일가정 양립과 남녀고용평등의 의무 명시	근로자를 사용하는 모든 사업 또는 사업장(다만 대통령령에 적용 제외 존재)

1. "가족"이라 함은 혼인·혈연·입양으로 이루어진 사회의 기본단위를 말한다.
 2. "가정"이라 함은 가족구성원이 생계 또는 주거를 함께 하는 생활공동체로서 구성원의 일상적인 부양·양육·보호·교육 등이 이루어지는 생활단위를 말한다.
 10) 제70조(육아휴직 급여) ①고용노동부장관은 「남녀고용평등과 일·가정 양립 지원에 관한 법률」

24 사회복지법제연구 제9권 제1호

	시행 연도 (년)	개정 횟수	법률의 목적	국가 및 지방자치단체의 책무	(적용) 대상
모자 보건법	1973	21	모성 및 영유아의 생명과 건강을 보호하고 건전한 자녀의 출산과 양육을 도모함으로써 국민보건 향상에 이바지	모성과 영유아의 건강을 유지·증진하기 위한 조사·연구와 그 밖에 필요한 조치, 모자보건사업에 관한 시책을 마련하여 국민보건 향상에 이바지하도록 노력하여야	임산부와 영유아, 산후조리업 종사자, 모자보건사업 종사자

주 1: 2018년 4월 29일 기준 신설된 법률을 대상으로 분석 결과 제시

주 2: 개정 횟수는 시행예정을 포함하는 횟수를 의미함

〈표 6〉 분석결과_2

	급여 내용	제정 관련	추진 관련 관할 및 행정체계
저출산 고령사회 기본법	선언적 의미의 법률로 직접적인 급여는 제시하고 있지 않음	경제적 부담 경감 위한 시책 강구 의무는 제시하였으나 명시적 언급 없음	• 보건복지부 • 저출산고령사회위원회
영유아 보육법	• 보육 시설(어린이집) • 현금지원(보육료 지원과 양육수당, 보육서비스 이용권, 기관의 보육 비용 보조(제 34조 이하) • 세제지원(제 39조) • 건강진단(제 31조) • 급식관리(제 33조)	• 국가와 지방자치단체의 부담 • 영유아보육법 시행령 제 23조에 구체적 명시 ¹¹⁾	• 보건복지부 • 보육정책조정위원회 • 보육정책위원회 • 육아종합지원센터 • 보육개발원

제19조에 따른 육아휴직을 30일(「근로기준법」 제74조에 따른 출산전후휴가기간과 중복되는 기간은 제외한다) 이상 부여받은 피보험자 중 다음 각 호의 요건을 모두 갖춘 피보험자에게 육아휴직 급여를 지급한다. <개정 2007.12.21., 2010.6.4., 2011.7.21., 2012.2.1., 2014.1.21.>

1. 육아휴직을 시작한 날 이전에 제41조에 따른 피보험 단위기간이 통산하여 180일 이상일 것
2. 같은 자녀에 대하여 피보험자인 배우자가 30일 이상의 육아휴직을 부여받지 아니하거나 「남녀고용평등과 일·가정 양립지원에 관한 법률」 제19조의2에 따른 육아기 근로시간 단축(이하 "육아기 근로시간 단축"이라 한다)을 30일 이상 실시하지 아니하고 있을 것

제75조(출산전후휴가 급여 등) 고용노동부장관은 「남녀고용평등과 일·가정 양립 지원에 관한 법률」 제18조에 따라 피보험자가 「근로기준법」 제74조에 따른 출산전후휴가 또는 유산·사산휴가를 받은 경우로서 다음 각 호의 요건을 모두 갖춘 경우에 출산전후휴가 급여 등(이하 "출산전후휴가 급여등"이라 한다)을 지급한다. <개정 2007.12.21., 2010.6.4., 2012.2.1., 2014.1.21.>

1. 휴가가 끝난 날 이전에 제41조에 따른 피보험 단위기간이 통산하여 180일 이상일 것
2. 휴가를 시작한 날[제19조제2항에 따라 근로자의 수 등이 대통령령으로 정하는 기준에 해당하는 기업이 아닌 경우는 휴가 시작 후 60일(한 번에 둘 이상의 자녀를 임신한 경우에는 75일)이 지난 날로 본다] 이후 1개월부터 휴가가 끝난 날 이후 12개월 이내에 신청할 것. 다만, 그 기간에 대통령령으로 정하는 사유로 출산전후휴가 급여등을 신청할 수 없었던 자는 그 사유가 끝난 후 30일 이내에 신청하여야 한다.

- 11) 제23조(무상보육 실시 비용) ① 법 제34조제3항에 따라 제22조제1항제1호의 영유아 무상보육 실시에 드는 비용은 예산의 범위에서 부담하되, 「지방교육재정교부금법」에 따른 보통교부금으로 부

	급여 내용	재정 관련	추진 관련 관할 및 행정체계
아이돌봄 지원법	<ul style="list-style-type: none"> • 비용 지원 및 보조(제 20조, 제 22조, 제 26조) • 아이돌봄서비스 이용권 (제 21조) 	국가와 지방자치단체가 비용을 전부 또는 일부 지원할 수 있도록 명시, 단 소득수준과 거주지역, 부모 취업을 고려하여 차등지원	<ul style="list-style-type: none"> • 여성가족부 • 아이돌봄서비스 제공기관(지자체 지정 필요) • 공동육아나눔터
건강가정 기본법	<ul style="list-style-type: none"> • 서비스 및 사업 수행에 대한 지원이 규정되어 있으나 그 내용은 명확치 않음 (제 21조 이하) • 부모교육을 포함한 건강가정교육 	국가와 지자체가 예산의 범위에서 지원(제 21조 이하)	<ul style="list-style-type: none"> • 여성가족부 • 한국건강가정진흥원 • 건강가정센터
고용 보험법	<ul style="list-style-type: none"> • 어린이집 설치 운영자에게 비용 지원 • 육아휴직급여(제 70조 이하) • 육아기 근로시간 단축 급여(제 73조의 2) • 출산전후 휴가급여(제 75조 이하) 	고용보험료, 고용보험기금(제 80조)	<ul style="list-style-type: none"> • 고용노동부
근로 기준법	<ul style="list-style-type: none"> (이하 제 5장에 규정) • 태아검진시간 부여 • 야간 휴일근로, 시간외 근로 제한 • 생리휴가 • 출산전후휴가 및 유사산휴가 • 임신 중 근로시간 단축 청구 • 육아시간(수유시간) 	규정하고 있지 않으나 현금급여의 경우 고용보험에서 지급	<ul style="list-style-type: none"> • 고용노동부 • 각 사업주
남녀고용 평등법	고용보험법에서 지급하는 급여에 대한 시행 근거 마련	고용보험료	고용노동부
모자 보건법	<ul style="list-style-type: none"> • 산부·영유아·미숙아등의 건강관리(진찰, 약제나 치료재료의 지급, 처치(處置), 수술, 그 밖의 치료, 의료시설에의 수용, 간호, 이송) • 고위험 임신부와 신생아 집중치료 시설 등의 지원 • 다태아 임신부 등에 대한 지원 • 산전·산후 우울증 검사 등 지원 • 시술비 지원, 교육 등 난임극복 지원사업 	국가는 예산의 범위에서 경비 보조(제 21조)	<ul style="list-style-type: none"> • 보건복지부 • 보건소 등에 설치된 모자보건기구 • 중앙모자의료센터 • 중앙난임전문상담센터

주: 2018년 4월 29일 기준 신설된 법률을 대상으로 분석 결과 제시

담한다. 다만, 법률 제14395호 유아교육지원특별회계법 부칙 제2조에 따른 유효기간까지는 같은 법 제2조에 따른 유아교육지원특별회계에서 부담한다. <개정 2013.2.28., 2016.12.30.>

② 법 제34조제3항에 따라 제22조제1항제2호의 영유아 무상보육 및 같은 조 제2항의 장애아 무상보육 실시에 드는 비용은 「보조금 관리에 관한 법률 시행령」 제4조 및 별표 1에 따른 영유아 보육사업에 대한 지원 비율에 따라 국가와 지방자치단체가 부담한다. <개정 2011.10.26., 2013.2.28.>

③ 무상보육 실시 비용의 지원 방법 및 절차 등 구체적인 사항은 보건복지부장관이 정한다. [전문개정 2011.9.30.]

2) 법률 변화 분석

각 법률 분석 결과 기존의 법 제정 목적과 내용이 그대로 유지되고 있는 것과 별개로 저출산 정책의 패러다임 변화를 읽을 수 있었다. 첫째, 해당 분석 법률은 기존의 제정 당시 내용과 달리 저출산 사회의 문제 인식이 법 내용에 적극적으로 반영되고 있다. 이러한 시대적 요구의 반영은 육아의 질 담보, 건강한 출산과 육아 지원, 여성의 노동시장 참여에 대한 적극적 지원, 남녀 평등한 육아문화 확산 등의 내용으로 나타난다. 이는 우리나라 역시 1990년대 이후 신사회적 위협의 등장과 더불어 복지국가 측면에서 가족의 기능이 재구조화됨에 따라 출산과 양육에 대한 국가의 의무가 확대되고 남성 중심의 노동시장에서 여성과 남성이 동등한 노동시장으로 변화하고 있음을 보여준다. 특히 보편적 지원의 확대와 더불어 양육 취약계층에 대한 지원이 함께 강화되는 조화로운 모습을 보이고 있다.

이에 양성 평등한 노동시장 참여를 전제로 한 육아 문화가 향후 더욱 공고해 질 것으로 전망할 수 있으며, 아동에 대한 지원은 보편적인 지원으로 변화하되 그 안에서 취약 계층에 대한 지원이 두터워질 것으로 예상된다. 이는 출산과 양육에 대한 국민의 권리가 더욱 ‘보편적’으로 변화하였으며 관련된 여러 가지 권리는 ‘사회권’으로서 해당 권리의 성격이 변화하는 과도기에 있음을 보여주는 것으로 보아도 무방할 것이다. 이러한 권리의 확장은 국민의 욕구를 반영하는 것으로 볼 수 있는데 출산에 대한 한 개인의 선택권이 이제는 낳아서 잘 키울 수 있는 환경에 대해 국가에 직접적으로 요구할 수 있다는 것을 의미하기도 한다.

이와 같은 욕구의 변화는 영유아보육법이 지향하고 있는 바인 ‘국가의 보육 책임’ 확대, 건강가정기본법과 아이돌봄기본법의 법적 기반 확대로 다양한 돌봄 형태와 수요를 충족할 수 있는 서비스의 확대, 남녀고용평등법과 고용보험법, 근로기준법 등에서 나타나고 있는 모성보호 권리의 확대와 양성 평등한 노동시장 여건 개선 등에서 그 방향성을 탐지할 수 있다. 더불어 영유아보육법의 보육의 질 향상을 위한 노력, 모자보건법의 모자 건강관리 급여 내용 확대는 ‘건강한 출산과 양육’을 강화하고자 하는 저출산 정책의 방향을 엿볼 수 있다. 이와 같은 분석 결과에 대한 요약은 다음 <표 7> 및 <표 8>에서 제시하는 바와 같다.

<표 7> 분석결과_3

분석 내용	변화성	지속성	특이성	변화 방향
저출산 고령사회 기본법	인구 정책적 특성 부각	기본법적 역할로 저출산고령사회 기본계획 수립의 근거로 작용	기본법적 역할을 명시하고 있으나 내용적 측면에서 부족	저출산 정책에 관한 선언적 규정에 여전히 그치고 있음. 2010년 이후 경제적 부담 완화와 인구정책적 측면이 부각됨
	○	○		

분석 내용	변화성	지속성	특이성	변화 방향
영유아 보육법	어린이집 서비스 질적 부분 제제 강화, 무상보육 시행	어린이집 중심의 보육서비스 명시	영유아 보육과 관련한 내용이 담겨 있으나 어린이집 보육 중심으로 기술	선별복지에서 보편복지로, 보육 당사자인 영유아 중심서비스에서 보육교직원에 대한 처우까지 규정, 아동 학대에 대한 처벌 및 감시 기능 강화, 육아지원인프라 강화 및 다양화, 부모 교육 명시 등 국가의 육아 지원 책임 강화
	◎	○		
아이돌봄 지원법	아이돌봄미 자격 강화로 질 관리	아이돌봄 서비스의 필요성 확인	여전히 선별적 비용 지원과 아이돌봄미 자격 및 자격 관리에 대한 체계 미비에 대한 체계 미비	아이돌봄서비스의 필요성에서 시작된 동 법은 다양한 가정 내 보육 수요를 충족시키기 위해 시작되었으나, 현재까지 한정된 가정에게 공급되고 있으며 질 관리를 강조하고 있는 상황
	○	○		
건강가정 기본법	가정 내 양육 지원 의무를 강화	건강한 가정의 유지방안으로 가정 양육 지원	선언적 규정으로 실효성이 약하고 다른 여러 제도들과의 관계가 모호	다양한 가정 문제 해결을 위해 제정되었으나 아동양육 지원 사업의 강화 및 육아환경 조성 지원 의무가 확대, 국가 및 지자체의 의무로 규정하였으나 아이돌봄사업 이외에는 동 법의 시행으로 인한 정책 체감도는 낮을 것으로 파악됨
	○	○		
고용 보험법	급여의 대상과 범위가 확대	고용보험 피보험자에게 지원	근로기준법, 남녀고용평등법과 변화의 맥락을 같이 함	육아휴직급여 대상과 범위가 확대됨에 따라 동 법도 변화하였으나 해당 법률은 현금 급여 지원의 근거법으로 동 법에서 제도를 마련하고 있는 것은 아님
	◎	○		
근로 기준법	모성보호와 관련한 제도 확대	주로 여성 근로자 지원	임산부인 근로자에게 지원이 확대되고 있음	저출산의 시대적 흐름을 반영하여 일가정 양립을 지원하기 위해 임산부 근로자에 대한 배려가 강화되는 추세
	◎	○		
남녀고용 평등법	남녀차별을 시정하기 위해 남성도 육아휴직을 이용할 수 있는 등의 노력	근로하는 여성에 대한 지원	남성에 대한 지원 및 난임치료 휴가 등 현실을 반영	초창기와 달리 현실 적용가능한 제도 수립에 이바지 하고 있으며 육아에 있어 남녀 평등한 문화를 위해 근로 여건을 개선하려는 움직임
	◎	○		
모자 보건법	출산억제 정책에서 저출산 해소 정책으로 법의 방향성 변화	모성과 영유아 건강 및 보건관리에 대한 전반적 지원 규정	산후조리원 법적 준수 사항 강화	산모와 신생아에 대한 일반적인 건강관리 목적에서 나아가 난임과 고위험임산부, 다태아 등에 대한 지원을 강화하였고 저출산 정책에 부응하기 위해 건강한 출산과 양육을 지원하는 방향으로 변화
	◎	○		

주: ○은 보통 수준, ◎ 은 그보다 큰 것으로 ○ 보다 ◎ 이 그 정도의 크기가 큰 것으로 표기

〈표 8〉 각 법률의 연도별 주요 변화 내용과 방향

	1990년대	2000년~2005년	2006년~2010년	2011년~2015년	2016년 이후
저출산 고령사회 기본법	-	시행 시작	-	인구정책으로 저출산 대책 부각	-
영유아 보육법	취업모를 위한 탁아 중심 법규정	저소득층 중심 지원 확대	보육 시설 미이용 아동 양육비 지원	무상보육 근거 마련, 어린이집 안전 강화 및 보육교직원 처우 개선	부모교육 실시 의무화, 협동 어린이집 설치 근거 마련
아이돌봄 지원법	-	-	-	시행 시작	아이돌보미 자격 요건 강화
건강가정 지원법	-	시행 시작	-	자녀양육 지원 강화	부성 보호와 육아환경 조성 지원 강화
근로 기준법	시행 시작	임산부 사용 사업 제 한, 산전후휴가 등	유사산휴가	태아검진시간 확보, 임신기 근로시간 단축제	육아휴직 기간 출근일로 산정
남녀고용 평등법, 고용 보협법	직장보육시설 설 치, 고용의 평등한 기회 제공, 남성 근 로자도 선택적 육 아휴직 신청 가능	산전후휴가 지급, 육아휴직 대상자 확대 등	유사산휴가 급여 지급	일가정 양립 기반 조성 확대	난임치료 휴가 신설
모자 보건법	출산억제계획의 지 속성 하에 모성과 영 유아 건강관리 규정	불임수술 명령제도 폐지	산후조리업 신고, 모성 생식건강 관리 지원 시작	난임극복 및 신생아 집중치료 시설 등 지원 강화	출산억제 사업 삭제, 난임 지원 강화
총괄적 변화 방향	<ul style="list-style-type: none"> • 보육 시설 및 서비스 확대 및 보편적 보육 지원으로 변화 • 다양한 보육 욕구의 반영과 더불어 보육의 질 향상으로 패러다임 전환 • 임산부인 근로자에 대한 지원 강화로 일가정 양립을 위한 근로 환경의 개선으로 변화 • 특히 최근 5년간은 내용적 측면에 있어 많은 법률 변화를 보임 • 최근에는 보편적 지원의 확대와 취약계층 지원의 강화가 함께 이루어지고 있음 				

V. 결론

법률은 사회 모든 영역의 제도적 변화를 뒷받침하거나 규범화하는 근거로 사용된다. 이에 사회 전반적인 통치 구조와 원리, 법제도적 역할을 명시하는 헌법을 바탕으로 각 법률이 발생하게 되고 해당 법률은 시행령과 시행규칙을 통해 법률의 내용을 구체화 한다. 이에 변화하는 사회 환경에 대한 대응을 위해 헌법은 개방적일 수밖에 없고, 법률은 상대적으로 구체성을 띠게 되는데 저출산 관련 분야는 여러 가지 다차원적인 사회 현상을 모두 포괄하는 것이 특징이

므로 다른 여러 사회 의제와 비교할 때 해당되는 법률이 다양하다고 할 수 있다. 이러한 탓에 본 연구는 저출산 대응 법제의 변화 방향과 향후 정책 방향을 가늠해 보기 위해 관련 법제도의 종류와 그 내용을 파악하고 분석을 시도하였다.

분석 결과는 다음과 같다. 우선, 저출산 대응 정책이 본격적으로 시작되기 시작한 2000년대 중반 이후부터 현재까지 보육을 중심으로 시작한 정책은 현재 노동시장 정책이 주된 사회적 의제로 자리 잡고 있다. 이는 무상보육 시행과 더불어 여성의 경제활동 참가율 상승으로 노동시장 구조가 변화하고 저녁이 있는 삶 등 근로시간에 대한 관심이 증폭되면서 노동시장의 변화가 결국 저출산 정책의 핵심 키(key)로 자리잡아가고 있는 결과로 보인다. 따라서 영유아보육법을 중심으로 변화하던 저출산 대응 법제는 현재 근로기준법과 고용보험법의 개정 논의로 확대되고 있는 상황임을 알 수 있다. 향후 부모보험 도입 등으로 근로자 위주의 저출산 정책이 다른 대상에게로 확대되는 법적 환경의 변화가 예상된다. 다음으로 저출산 관련 정책 분야는 매우 다양하여 저출산 예산의 투입과 관리가 일괄적이지 못할 수밖에 없는 특징을 보인다. 법률 분석에서도 알 수 있듯이 저출산 정책은 보육과 교육, 노동시장정책, 청년정책, 주거 정책, 사회적 취약계층 지원 정책 등 다양한 분야를 포괄한다. 이는 결국 저출산의 해결은 사회 각 분야의 관심과 지지가 절대적이라는 것을 보여준다. 어느 한 부분의 해결이 당면한 저출산 문제를 해결하지 못한다는 것을 말하는 것이다. 보육 정책이 진화하여 공보육의 확립으로 보육의 국가 책임이 해결되었다 해서 저출산 정책이 성공을 거둔 것이 아니라는 것이다. 근로시간의 준수, 양성평등의 실현으로 남성과 여성이 모두 일하기 좋은 양질의 일자리의 마련, 모든 아동에게 출발의 평등선 보장으로 기회의 공정성을 보장하는 것 등 다차원적인 여러 분야의 관심이 필요하다. 마지막으로 기존보다는 긍정적으로 변한 것으로 파악되지만 수요자들의 욕구 중 아동을 중심으로 한 욕구가 저출산 대응 법제에 중점적으로 반영되지 못한 것으로 파악할 수 있다.

한편, 저출산 대응 법제 분석 결과 향후 다음의 정책 과제들이 우선적으로 해결되어야 할 것으로 보인다. 우선 법률이 사회의 변화와 정책 수요자의 욕구를 적시에 반영하여야 한다는 과제를 법과 현실과의 괴리를 일부 도출할 수 있었다. 법제도가 모든 사회적 요구를 수용하기란 그 특성상 힘들겠지만 변화하는 사회적 흐름과 환경을 반영하여 규범적 뒷받침을 적시에 하여야 할 것이다. 예를 들면, 2000년대 들어서 민간 베이비시터 시장이 더욱 활성화 되었지만 여전히 이를 규제하는 법률은 미비한 상황인데, 이는 도덕적 해이로 인해 결국 정책 수요자들이 피해를 입는 상황이 속출하고 있음을 인지하여야 한다. 어쩔 수 없이 민간 베이비시터를 이용할 수밖에 없는 사람은 관련 법률 제정을 통하여 반드시 그 권리를 보장받아야 한다. 국가가 법제도를 바탕으로 이를 관리할 수 있는 시스템이 조속히 마련되어야 할 것이다. 또한 초등돌봄 등의 사회적 요구가 확산됨에 따라 초중등교육법 내지는 별도의 법률을 제정하여 방과후

돌봄을 제도화 하는 법률을 마련하여야 할 것이다. 육아휴직제도를 사용할 수 있는 자녀의 연령이 확대되었다는 것은 돌봄의 필요 연령 상승을 간접적으로 제시한 것과 같이 볼 수 있다. 이에 돌봄 교실 이용 대상, 운영 방법, 책임의 주체 등을 확대하여 명시한 법 제정이 시급하다.

또 다른 한편, 아동학대처벌법 등 아동 학대와 안전이 사회적 이슈로 부각됨에 따라 대응 법률이 만들어져 시행중이지만 여전히 아동 학대 이슈는 줄어들지 않고 있다. 영유아 시기부터 장기결석 아동을 파악하고, 지역사회 내 아동학대 감시 체계를 강화할 수 있는 보다 면밀한 법적 대응이 필요하다. 안전하지 않은 사회에서 아이를 낳아 키우라고 강요할 수는 없는 일이다. 마지막으로 무상 보육 시행으로 많은 영유아가 기관에서 보육을 받고 있지만 질적인 향상에 더욱 힘을 기울여야 한다. 이러한 질적 향상은 관련 근로자들의 처우를 향상시킴으로서 도모할 수 있을 것이다. 따라서 보육교사, 아이돌보미 등 근로자성을 가지나 제대로 근로기준법의 규정을 준수할 수 없는 노동 환경의 개선, 아직 근로자에 해당되는지조차 사회적인 합의가 충분하지 않은 직군들에 대한 배려가 시급하다. 관련 종사자들의 처우 개선은 결국 보육의 질 향상과 맞닿아 있기 때문이다.

더불어 전반적인 사회보장제도의 재검토가 필요할 것으로 보인다. 사회적 안전망의 역할을 하는 각 사회보험제도에서의 근로자 처우 보장을 통해 저출산을 해소할 수 있는 방향 전환이 장기적인 관점에서 반드시 필요하다. 예컨대, 국민연금에서의 크레딧 제도를 실효성 있게 개정하여 첫째 자녀부터 크레딧을 적용하거나, 고용보험과 연계된 모성보호 제도들을 부모보험 제도 등으로 별도로 분리하여 근로자에 해당하지 않으면서도 아이를 키우는 여러 형태의 노동시장 참여자들에게 권리를 보장하는 방안을 강구하여야 한다.

마지막으로 여러 가지 영역에 산재해 있는 저출산 관련 법제도의 내용을 단일화된 법률 내지 현재 시행중인 기본법으로 통합하는 작업이 장기적으로 필요할 것으로 보인다. 저출산을 어떤 한 영역의 개선으로 해결할 수는 없겠지만 기본법에서 각종 법률의 실효성을 더하기 위한 노력이 담길 필요가 있다. 이는 저출산 고령사회 기본법의 여러 가지 선언적 규정을 의무 규정으로 개정하는 방식이 현재로서는 적합해 보인다. 무엇보다 현재로서는 저출산 정책의 패러다임 전환과 함께 도출되는 새로운 법률적 문제에 대응할 필요가 있다.

본 연구를 통해 저출산 대응 법제의 변화 과정을 살펴본 결과 지난 10년간 저출산 정책은 꼼꼼하고도 방대하게 법제도적 기반을 마련한 것을 알 수 있었다. 앞으로는 현재까지의 저출산 대응에 있어 모자란 부분을 보강하되 현재까지의 저출산 정책에서 최근 들어 강조되기 시작한 아이가 잘 자랄 수 있는 환경에 대한 규범화, 즉 아동 권리 중심의 사회에 대한 각 분야의 제도 정착이 그 무엇보다 필요한 시점이라 할 수 있다. 저출산 정책은 보육 정책을 기반으로 한 노동시장정책, 양성평등 정책과의 균형을 도모하는 과정을 지나 청년 및 주거 정책, 아동의 행복한 권리를 추구하는 정책까지 확대되고 있는 상황임을 법제도적으로 인지하고 수용하여

야 한다. 이 시점에서 결국 우리가 고려하여야 할 미래지향적 정책 방향은 ‘아동 권리 중심의 육아 지원 환경에 대한 법제도적 규범화’라고 생각된다.

본 연구는 총괄적으로 저출산 대응 법제의 특징을 살펴보았으나 관련된 모든 법제를 면밀하게 분석하지는 못한 한계를 가진다. 향후 연구에서는 이러한 법률적 내용 변화와 더불어 정책 수요자의 현실적 욕구와 법률이 정합성을 가지는 지 구체적인 연구를 진행하여 법제도와 현실의 정합성 관계를 더욱 밀도 있게 고찰하고자 한다.

[참고문헌]

- 강현주(2016). OECD 국가의 가족/부모휴가제도와 시사점. 노동법논총 37권.
- 김광병(2016). 사회복지법상 인권에 관한 연구 : 사회복지사업법을 중심으로. 사회복지법제연구 7(1), 91-112.
- 김수정(2015). 보육서비스의 트릴레마 구조와 한국 보육정책의 선택-민간의존과 비용중심의 정책. 경제와 사회, 105, 64-93.
- 김아름(2015). 특집: 저출산,고령화 사회와 입법적 과제 : 누리과정과 보육정책에 대한 법적 쟁점과 개선방안 . 고려법학 제 79권.
- 김엘림(2016). 저출산 대책과 노동법의 역할과 과제 . 노동법학. 60권.
- 김영미(2011). 보육정책에 대한 비판과 대안- 정책개선의 문제인가? 패러다임전환의 문제인가?. 황해문화(70), 85-110.
- 김영록,신동면(2016). 정책 목표와 정책 수단의 적절성 평가: 저출산 정책을 중심으로. 한국행정연구원.
- 김미숙,홍석표,정재훈,김기현,안수란(2010). 아동복지정책의 유형과 효과성 국제비교. 한국보건사회연구원.
- 김선녀(2014). 저출산 시대에 대응한 유아교육,보육시설 현황 분석 및 현황분석을 통한 개선연구. 아동교육 23(4).
- 김성권(2016). 육아휴직 제도의 법·정책적 문제점 검토. 사회법연구 30권.
- 김인숙(2011). 근거이론의 분기: Glaser와 Strauss의 차이를 중심으로. 사회복지연구, 42(2), 351-379.
- 김현진(2012). 우리나라 무상보육정책과 사회적 형평성-사회 정의론적 관점의 접근. 한국영유아보육학, 72, 419-445.
- 김현숙·이수진(2012). 보육산업의 현황과 향후 정책방향. 응용경제, 14(2), 5-30.
- 노호창(2017). 육아휴직급여에 관한 법적 쟁점의 검토. 서울법학 25(2).
- 대한민국 정부(2006). 제 1차 저출산 고령사회 기본계획.
_____ (2011). 제 2차 저출산 고령사회 기본계획.
_____ (2016). 제 3차 저출산 고령사회 기본계획.
- 문은영,권미애,전혜정(2016). 저출산·고령사회 이슈에 대한 정책대응 과제 : 인천시 사례를 중심으로 . 이화젠더법학 8(1).
- 박선영 외(2016). 여성·가족 관련 법제의 실효성 제고를 위한 연구(IV): 제20대 국회 여성·가족 관련 입법과제 . 한국여성정책연구원.

- 박통희·김동환(1992) 딜레마와 형식주의. 한국행정학회 하계 학술대회. 169-193.
- 법제처 웹사이트, <http://www.law.go.kr>
- 보건복지부(2018). 2018년 보육사업안내
- 서덕희.2003.““교실붕괴”기사에 대한 비판적 담론분석 :조선일보를 중심으로“.교육인류학, 6(2),55-89
- 서문희·이혜민(2014). 영유아 교육·보육 재정 증가 추이와 효과: 2004-2014. 육아정책연구소.
- 손미정(2014). 성인지적 관점에서 본 모성보호의 사회법적 한계 . 법학연구 54권
- 송다영(2014). 돌봄의 사회화와 복지국가의 지연. 한국여성학, 30(4), 119-152
- 신윤정.고제이.이지혜.윤자영(2013). 자녀 양육지원 정책의 평가와 개선 방안. 한국보건사회연구원.
- 안명옥(2004). 보육정책 평가에 관련한 연구 한국 사회법의 변화, 저출산사회대책기본법 제정의 필요성. 한국모자보건학회 학술대회 2권
- 안현미(2007). 일본의 저출산 극복을 위한 일,가정 양립 지원정책 분석을 통한 한국 저출산정책의 함의-육아,개호휴업법 개정내용을 중심으로. 사회복지정책 30권
- 안춘홍(2011). 법의 정합성에 대한 서설. 법철학연구 14(3), 81-102.
- 우아영(2010). 빈곤담론 연구. 가톨릭대학교 대학원 박사학위 논문.
- 유해미·강은진·조아라(2015). 2015 보육정책의 성과와 과제. 육아정책연구소.
- 유해미·김아름·김진미(2015). 국내 육아지원정책 동향 및 향후 과제. 육아정책연구소.
- 유해미.조숙인.장경희.박은영(2016). 저출산 대응정책의 진단 및 방향연구. 교육부. 육아정책연구소.
- 윤평중(1998). 담론이론의 사회철학.문예출판사.
- 이동식(2010).영유아보육법상 보육수당제도의 법적 문제점. 법조 56권 11호
- 이호용(2010).저출산 현상에 대응한 사회보장정책의 분석과 개선방향 . 법과정책연구 10(1).
- 이희성(2010). 저출산 해결을 위한 법정책: "일하는 엄마"를 위한 근로관계법적 시각에서의 접근. 법과정책연구 10(1).
- 이미화·최윤경·이정원·도남희·권미경·박진아·이혜민·김영원(2016). 2015년 전국보육실태조사. -어린이집조사 보고-. 보건복지부·육아정책연구소.
- 이서영·정효정(2016). 보편적 무상보육정책의 한계와 민간어린이집의 합리적 운영방안. 한국영유아보육학, 100, 249-271.
- 이소정.백선희.윤홍식.홍백의.김지현(2011). 저출산고령사회 대응관련 쟁점 연구. 저출산고령사회 정책 사각지대 분석. 한국보건사회연구원.
- 이윤진(2017). 사회보험의 `근로자 개념`에 대한 연구: 고용보험 재심사 사례를 중심으로. 사회보장연구 33(3). 139-167

- 임복희 (2010). 의료분쟁 판례분석. 한국콘텐츠학회 논문지. 10(11):295-303.
- 전호성,이흥직(2016). 저출산고령사회시대 위기대응 차원에서 본 전부개정 사회보장기본법의 「사회보장」 정의규정에대한 비판적 고찰. 사회복지법제연구 7(1).
- 조성혜(2007). 우리나라의 저출산 대응법제와 과제. 비교법연구 8(1).
- 하봉준,심인선,이은진(2010). 경남 저출산 대응정책의 평가 및 개선방안 연구. 중점정책연구.
- 차용범 (2002). 공인의 명예훼손에 대한 판결기준의 변화 추세 : 판례분석을 중심으로. 한국언론학보 46(3), 414-445.
- 차진아(2013). 저출산 사회에서 혼인과 가족생활의 보호. 헌법학연구 19(4).
- 최영진(2014). 직업생활과 가정생활의 양립지원을 위한 법제연구 . 법학연구 22(3).
- 한광수(2017). ‘일·생활 균형’으로의 패러다임전환을 위한 이론적 검토와 법제 정립에 대한 연구. 사회법연구 31권.
- 홍금자,정효정,이혜영(2015). 일본의 유보일원화 흐름과 「아동·육아 관련 3법」을 통한 한국 보육의 방향. 한국영유아보육학 91권.
- 홍정화(2012). 저출산 문제 해결을 위한 육아휴직정책에 관한 법적 검토와 개선방향 제안, 법과 정책연구, 12(3)
- Anne H. Gauthier Popul Res Policy Rev (2007). The impact of family policies on fertility in industrialized countries: a review of the literature. 26:323-346 .
- Beaujouan, Éva; Sobotka, Tomáš.(2017). Late motherhood in low-fertility countries: Reproductive intentions, trends and consequence. Vienna Institute of Demography Working Papers, No. 02/2017
- Gavin W. Jones(2007). Delayed Marriage and Very Low Fertility in Pacific Asia
Authors. population and development review. Volume 33, Issue 3
September 2007
- Fairclough,Norman.1995b.MediaDiscourse.이원표 옮김.2004.대중매체 담화분석.한국문화사.
- Glaser, B. G., & Strauss, A. L. (1967). The discovery of grounded theory: Strategies for qualitative research. Chicago: Aldine Publishing Company.
- Macdonell(1992). 임상훈 옮김.담론이란 무엇인가.한울.
- Noriko O. Tsuya(2017). Low fertility in Japan- No end in sight. East West Center No. 131. 2017(6).
- OECD(2017). Family Database. OECD Publishing.
- Ouedraogo, Abdoulaye; Tosun, Mehmet S.; Yang, Jingjing(2017). Fertility and Population Policy. GLO Discussion Paper, No. 163
- Schram(1995). Words of Welfare: The poverty of social science and the social science of poverty.

University of Minnesota Press.

Thevenon O. (2016). "The influence of Family Politics on Fertility in France: Lessons from the Past and Prospects for the Future". *Work and Family Policy: International Comparative Perspectives*. Routledge.

[국문초록]

저출산 대응 법제 분석과 향후 과제 -관련 법에 나타난 저출산 정책 관련 내용 분석을 중심으로-

이윤진
(육아정책연구소 부연구위원)

현재 저출산 정책은 다양한 분야에서 시행중이다. 이에 저출산 정책의 내용과 범위를 설정하기도 쉽지 않은 것이 현실이다. 본 연구는 이러한 광범위한 저출산 정책이 법률에 나타난 모습을 분석하고 과거 약 20년간 관련 법제도가 어떠한 양상으로 변해왔는지 검토한 후 향후 저출산 대응 법제의 과제를 도출하였다.

본 연구에서는 저출산 고령사회 기본계획의 내용에 근거하여 저출산 관련 정책 분야를 보육과 돌봄, 일가정 양립을 포함한 노동시장, 모자보건 등으로 구분하여 해당 법률을 분석하였다. 분석 방법으로는 질적내용분석을 활용하였다. 분석 결과, 관련 법률은 저출산 고령사회 기본법을 비롯하여 영유아보육법, 근로기준법, 남녀고용평등법, 고용보험법, 건강가정기본법, 아이돌봄지원법, 모자보건법 등으로 범주를 설정할 수 있었고 각 법률은 현재까지 수많은 개정을 통하여 최근 5년간 가장 많은 변화를 겪은 것으로 파악된다. 종합적으로 저출산 대응 법제는 보육의 지원에서 보육의 국가 책임을 강화하는 것으로 변화한 것과 더불어 보편적인 지원의 확대와 취약계층 지원의 강화의 조화, 노동시장 여건의 강화의 방향으로 변화한 것으로 요약할 수 있다.

이러한 저출산 대응 법제의 변화를 통해 국민의 출산과 양육에 대한 권리가 사회권으로서 향상된 모습을 볼 수 있으나 향후 저출산 대응 정책과 관련하여 보육과 양육의 질 향상을 위한 관련 법제도 개선, 관련 근로자 처우 개선의 법적 명시, 저출산 관련 법률의 통합 등을 통해 무엇보다 아동의 건전한 성장과 아동 권리 중심의 양육 가치와 환경에 대한 규범화가 필요할 것으로 보인다.

본 연구는 관련 법률의 종적, 횡적 분석으로 저출산 대응 법제도를 입체적으로 분석하였다는 점에서 긍정적인 역할을 할 것으로 기대되나 수요자 욕구의 변화 등이 드러나지 않음에 따라 한계를 가진다. 이는 향후 보완할 예정이다.

주제어: 저출산, 저출산 대응 법제, 출산과 양육, 저출산고령사회 기본 계획, 저출산 정책

[Abstract]

Analysis and Future Tasks of Low-Fertility Laws

-Focusing on analysis of the contents of Low-Fertility policy on these laws-

Lee, Yoon Jin
(Researcher, KICCE)

The current low fertility policy is being implemented in various fields. Therefore, it is not easy to set the contents and scope of the low fertility policy. This study analyzes the pattern of this wide-ranging policy on low fertility policies and examines how the legislation has changed over the past 20 years.

In this study, based on the contents of the Basic Plan for Low Fertility and Aging Society, the policy areas related to low fertility are divided into the labor market including care, work - family balance, and maternal health. Qualitative content analysis was used as an analysis method. As a result of the analysis, it was possible to set the categories according to the Basic Law on Low Fertility and Aging Society, the Child Care Act, the Labor Standards Act, the Gender Equality Employment Act, the Employment Insurance Act, the Healthy Families Basic Act, the Child Care Support Act and the Mother and Child Health Act. Has been the largest change over the past five years. Comprehensively, the low-fertility countermeasures system has changed from strengthening the national responsibility of childcare to supporting childcare, in harmony with the expansion of universal support, strengthening support for vulnerable groups, and strengthening labor market conditions. have. Above all, it is necessary to standardize the environment and the values of child care and growth of the child.

Through these changes in the low fertility countermeasures system, the rights of the people to childbirth and nurture can be improved as the social rights. However, in relation to the policy of coping with the low birthrate, the related legislation for improving the quality of childcare and nursing is improved, Legal disclosure, and integration of low fertility laws.

Key words: Low fertility, low fertility law, birth and nurturing, low fertility and aged society basic plan, low fertility policy

일반논문

독일의 아동·청소년복지법제와 시사점*

김영미**

目 次

I. 서론	4. 외국인 아동·청소년에 대한 지원
II. 독일 아동·청소년복지의 법적 체계	5. 사회데이터 보호
1. 의의 및 연혁	IV. 시사점
2. 법적 근거	1. 통합된 법체계의 구축
3. 아동·청소년복지의 기본적인 법률관계	2. 사회적, 교육적 성격의 강화
4. 아동·청소년복지 급여와 과제	3. 다른 사회적 급부와의 관계 및 외국인에 대한 지원
III. 개별적인 아동·청소년 복지급여	4. 청소년청(JA)의 역할과 권한
1. 아동·청소년복지의 기본원칙	V. 결론
2. 아동·청소년복지 급여와 과제	
3. 아동·청소년사업 및 사회사업	

I. 서론

최근 친부모에 의한 아동학대의 문제는 우리 사회의 충격적인 실상을 여실히 보여주고 있다. 21세기에 들어와 우리 사회는 저출산과 고령화의 급속한 진전은 물론 신자유주의적 노동시장의 변화와 고학력의 청년실업, 청소년범죄의 연령저하 등 심각한 난제에 부딪히게 되었다. 반면, 전통적인 가정의 해체와 한부모 가정이나 재혼가정의 증가는 계속되고 있으며, 아동과 청소년의 복지는 여전히 미온적이며, 입법과 정책 역시 근시안적 대처방안에 머물러 있다.

현행 「아동복지법」의 목적은 ‘18세 미만’의 아동이 건강하게 출생하여 행복하고 안전하게 성장할 수 있도록 보장하는 것이다. 이 법에 따른 ‘아동복지’의 개념은 “아동이 행복한 삶을

* 투고일: 2018.04.25., 심사일: 2018.05.21., 게재확정일: 2018.05.23.

이 논문은 2016년 한국연구재단 시간강사 연구지원을 받아 수행되었음.

** 현)근로복지공단 근로복지연구원 책임연구원, 전)창원대학교 강사

누릴 수 있는 기본적인 여건을 조성하고 조화롭게 성장·발달할 수 있도록 하기 위한 경제적·사회적·정서적 지원”을 의미한다. 이와 관련한 헌법적 규정은 국가에게 “청소년의 복지향상을 위한 정책을 실시할 의무”를 부과하고 있을 뿐이며, 아동에 대해서는 직접적인 언급이 없다(제34조 제4항). 또한 아동과 관련해서는 「아동복지법」이 사실상 기본법으로서의 역할을 하고 있는데 반하여, 청소년과 관련해서는 청소년 복지분야의 기본법인 「청소년기본법」 외에도 「청소년복지 지원법」을 별도로 두고 있다. 이들 법률에 따른 ‘청소년복지’는 9세 이상 24세 이하 청소년이 정상적인 삶을 누릴 수 있는 기본적인 여건을 조성하고 조화롭게 성장·발달할 수 있도록 제공되는 사회적·경제적 지원을 의미한다.

이와 같이 아동복지와 청소년복지를 구분하여 규정하고 있는 현재의 분절적 입법체계는 아동과 청소년의 복지체계를 이원화함으로써 아동에서 청소년을 거쳐 성년에 이르는 전체 성장과정을 아우를 수 있는 지원체계를 구축하는데 적합한 법적인 테두리를 제공하지 못하고 있다. 따라서 헌법에서 복지권의 주체로 규정하고 있는 ‘청소년’을 ‘아동·청소년’으로 확대하고, ‘아동·청소년복지’라는 틀에서 통일적 법체계로 정비할 필요가 있다. 구체적으로는 「아동·청소년기본법(가칭)」을 마련하여 세부적인 개별법을 통합·정비함으로써 아동복지와 청소년복지분야의 다수의 법령들을 체계화할 필요가 있다.

이를 위해서 우선, 우리와 유사한 상황을 이미 겪은 서구 선진국의 입법례를 살펴 볼 필요가 있다. 특히, ‘아동·청소년보호법’에서 ‘아동·청소년복지법’으로 또 ‘아동·청소년지원법’으로 전환한 독일의 사례는 향후 우리의 ‘아동 및 청소년 관련 복지법제’의 통합적 정비에 이정표가 될 수 있을 것이다. 그러나 해외 사례와 관련한 기존의 연구들은 주로 아동 및 청소년복지의 단편적인 부분을 중심으로 세분화된 주제를 다루었고, 국내 입법에 대한 연구 역시 대체로 아동의 양육이나 복지지원체계 및 전달체계를 중심으로 하여 청소년복지는 물론 아동·청소년복지의 통합적 법제에 대한 연구는 상당히 미진한 상황이다. 더욱이 기존의 독일 법제에 대한 연구는 주로 아동과 청소년의 양육과 정신보건, 학대방지 등을 다루면서 일부 소개하고 있을 뿐 통합적 아동·청소년법제라는 차원에서는 다루지 않았다.

이에 본 연구는 독일의 사례를 중심으로 아동기와 청소년기를 거쳐 성년에 이르는 과정을 ‘아동·청소년복지법제’라는 통합적 차원에서 분석하고, 아동 및 청소년들이 건강한 사회구성원으로 성장할 수 있도록 현행 법제정비에 필요한 시사점을 도출하고자 한다.

II. 독일 아동·청소년복지의 법적 체계

1. 의의 및 연혁

독일의 「아동·청소년지원법(KJHC)」은 「사회법전」 제8권을 구성하고 있으며, 아동·청소년복지에 대한 기본법으로서 부모의 아동 및 청소년에 관한 권리와 의무는 물론 국가의 역할과 권한을 명확히 하고 있다.¹⁾ 특히, 아동·청소년복지에 대하여 통합적 체계를 구축하여 아동에서 청소년기를 거쳐 성인에 이르기까지 일관된 체계에서 양육과 성장이 실현될 수 있도록 하고 있다. 이에 따라 아동과 청소년의 독자적인 보호 필요성을 전제로 하여 아동위원회(Kinderkommssion), 아동협약(Kinderkonvention), 청소년보호(Jugendschutz), 청소년사업(Jugendarbeit) 및 청소년복지사업(Jugendfürsorge)을 구분하여 규정하고 있다.²⁾

이러한 독일의 아동 및 청소년복지에 관한 법률적 기원은 1922년 7월 9일자 「제국청소년복지법(RJWG)」에서 찾을 수 있다. 바이마르 시대의 교육개혁의 일환으로 제정된 「제국청소년복지법(RJWG)」은 질서유지의 정책적 측면과 공적 부조의 성격을 내용으로 하였으며, 독립적인 사회교육적 분야의 관할을 청소년청(Jugendamt)에 부여하였다. 이러한 「제국청소년복지법(RJWG)」은 실질적으로 1924년 2월 14일자 「제국청소년복지법 시행에 관한 법규명령」에 의해 시행되면서, 일부는 시행을 배제하기도 하였다. 이후 1953년 「제국청소년복지법(RJWG)」 개정으로 청소년복지의 시행을 배제하는 규정이 제거되었으며, 이 때부터 독일에서 청소년복지권이 분리되었다. 다만, 1945년 이후 동독(DDR)에서는 사회주의적 청소년복지로 진전되었다.³⁾

이후 1961년 개정에서는 「제국청소년복지법(RJWG)」이 「청소년복지법(JWG)」으로 내용적 변화 없이 개칭되었다. 청소년복지의 실질적인 발전은 1970년대와 1980년대에 이루어졌지만, 근본적인 개혁에 대한 논의는 계속되었다. 1990/91년에 발효된 「사회법전」 제8권은 청소년복지와 관련하여 시행되었던 질서 및 부양정책을 폐지하고 사회적 급부와 사회 교육적 제안을 전제로 하였으며, 제2장(제11조-제41조)에서 이에 대해 포괄적으로 규정하였다(Kinder- und Jugendhilfegesetz; KJHC). 이러한 입법적 변화는 확실히 기존의 「청소년복지법(JWG)」에 비해 청소년 복지급부에 대한 법적 청구권의 강화를 특징으로 한다. 또한 아동 및 청소년복지에 대한 권리가 일반적인 사회국가적 급부의 표준에 따라 보장되도록 하였다. 이는 「아동·청소년복지법」이 사회법전의 일부를 구성하게 된 사실에서 명확히 확인된다.⁴⁾

1) 김영미, “독일의 아동양육지원법제”, 「최신외국법제정보」 2016 제2호, 한국법제연구원, 2016.5, 58-59쪽.

2) Wiesner, *Rechtliche Grundlagen*, in: Wiesner, Reinhard/Zarbock, Walter H.(Hrsg.), *Das neue Kinder- und Jugendhilfegesetz(KJHG)*, 1991, S. 4.

3) Münder, § 25 *Kinder- und Jugendhilferecht*, 2008, S. 1110-1111.

2. 법적 근거

1) 「기본법(GG)」

아동·청소년복지에 관한 헌법적 근거는 독일 「기본법(GG)」 제2조와 제6조에서 찾을 수 있다. 우선, 아동과 청소년 자신은 독립된 인격체로서 다른 사람의 권리를 침해하지 않고 헌법질서나 도덕률에 반하지 않는 한, 자신의 인격을 자유로이 발현할 권리를 가진다(기본법 제2조 제1항). 아울러 미성년의 자녀(Kinder)를 양육하는 부모에 대해서는 부양과 교육에 관한 권리와 의무가 부여된다. 다만, 부모로서의 역할수행에 대해서는 국가공동체가 감시를 통한 개입이 허용된다(기본법 제6조 제2항). 이와 관련하여 양육권자가 그 의무를 방기하거나 자녀가 방치될 우려가 있을 때에는 법률에 근거해서 자녀를 가족과 격리시킬 수 있도록 하고 있다(동조 제3항). 아울러 모든 어머니에 대해 공동체의 보호와 부조를 청구할 권리도 인정하고 있다(동조 제4항).⁵⁾

실제 아동·청소년복지 분야는 미성년인 자녀, 부모 및 국가의 3면적 관계로 구성되며, 기본권적으로도 자녀의 일반적 인격권의 실현과 부모의 권리가 충돌될 수 있으며, 국가의 감시권이 부모의 권리를 제약하는 문제가 현존한다. 이와 관련한 판례로는 자녀를 상담한(학생)상담자들에 대해 양육권자인 부모에 대해 침묵할 의무를 인정한 독일 연방헌법재판소의 결정이 있었다.⁶⁾ 이러한 현재의 결정은 부모로 하여금 자녀의 복지를 위하여 책임을 회피하는 수단으로 작용할 수 있다는 인식을 결여 하였다는 비판을 면하지 못하였다. 다만, (학생)상담자의 침묵의무가 상담의 성과와 신뢰 관계적 측면에서 자녀에게 유익이 되는 경우가 있을 수 있지만 이러한 경우는 논외로 하였다. 결정적으로 연방헌법재판소는 부모의 양육권의 수탁자적 성격은 자녀의 복지와 연계될 수 있기 때문에 부모의 알 권리적 측면의 제약은 「기본법」 제6조 제2항과 관련하여 허용될 수 있다고 보았다.⁷⁾

「기본법」 제2조 제1항과 제6조 제2항과의 관계에서 미성년자인 아동·청소년은 부모와의 관계에서 독립적인 권리주체이며, 「기본법」 제6조 제2항에 근거한 부모에 의한 돌봄과 양육에

4) Mündler, *a.a.O.*, S. 1111.

5) 독일에서 아동·청소년복지와 관련한 헌법적 근거는 1993년 임신중절과 형법 제218조에 대한 연방헌법재판소의 결정에 따라 태아에 대한 보호의무(기본법 제2조 제2항), 부부와 가족에 대한 보호위탁(기본법 제6조 제1항), 노동시장 참가에 있어서 여성과 남성의 동등한 의무(기본법 제3조 제3항)를 통해 구체화 되었다(Meysen/Beckmann, *Rechtsanspruch U3: Förderung in Kita und Kindertagespflege*, Nomos, Heidelberg, 2013, S. 27).

6) BVerfG 9.2.1982 - 1 BvR 845/79 - BVerfGE 59, 360, 366 참조; Mündler/Trenczek, *Kinder- und Jugendhilferecht*, 2015, S. 34.

7) BVerfG 9.2.1982 - 1 BvR 845/79 - BVerfGE 59, 360, 384 참조; Mündler/Trenczek, *a.a.O.*, S. 35.

대한 자녀의 권리는 자녀를 돌보고 양육할 부모의 의무에 상응한다. 하지만 아동·청소년복지라는 차원에서 개별 법률들이 헌법적 근거에서 반드시 미성년자인 자녀에게 부모에 대해 독립적이고 독자적인 법적 지위를 부여하여야 하는 것은 아니며 입법적 재량의 여지가 인정된다. 이는 아동·청소년복지를 위해 독립적인 사업으로 사회적 급부를 제공하는데 대한 헌법적 근거를 제공할 뿐 국가적인 양육권과의 관계에서 독립적인 법적 권한을 전제로 하는 것은 아니기 때문이다. 따라서 아동·청소년복지는 입법자의 가족, 자녀 및 청소년에 대한 관점에 종속될 수밖에 없다.⁸⁾

2) 「사회법전(SGB)」 제1권

아동 및 청소년들을 위한 사회적 지원은 「사회법전(SGB)」 제1권 제8조에 근거하여 사회적 권리로서 인정된다.⁹⁾ 따라서 법률상 아동·청소년복지 급부를 청구할 권리가 보장되며, 아동 및 청소년이 가족 내에서 양육되고 성장할 수 있도록 사회적 급부로서 지원되어야 한다. 이러한 사회적 급부로서의 아동·청소년복지권에 대한 총칙적 근거는 「사회법전(SGB)」 제1권 제27조에서 찾을 수 있으며, 실질적인 급부는 「사회법전(SGB)」 제8권 아동·청소년복지법을 통해 실현된다.¹⁰⁾

3) 「사회법전(SGB)」 제8권

아동·청소년복지의 기본법인 「사회법전(SGB)」 제8권¹¹⁾은 아동·청소년복지법이며, 아동 및 청소년의 동등한 성장가능성과 보호를 과제로 하는 고권적 규범으로서 사회적 급부와 조직기관에 관한 내용을 포괄하고 있다. 그러나 「사회법전(SGB)」 제8권의 아동·청소년복지법은 협의적 개념으로 보아야 하며, 광의적 개념으로 보면 「민법전(BGB)」의 가족법 규정 외에 「입양소개법(AdoptionsvermittlungsG)», 「청소년보호법(JÖSchG)», 「청소년법원법(JGG)」과 「연방아동수당법(BKGG)」¹²⁾까지 포괄한다.¹³⁾

8) Münder/Trenczek, *a.a.O.*, S. 35.

9) 독일 사회법전 제1권 제8조는 아동 및 청소년복지에 대해 다음과 같이 규정하고 있다. § 8 SGB I (Kinder- und Jugendhilfe) Junge Menschen und Personensorgeberechtigte haben im Rahmen dieses Gesetzbuchs ein Recht, Leistungen der öffentlichen Jugendhilfe in Anspruch zu nehmen. Sie sollen die Entwicklung junger Menschen fördern und die Erziehung in der Familie unterstützen und ergänzen.

10) Waltermann, *Sozialrecht*, 2008, S. 244.

11) BGBI. I. 1163.

12) BGBI. I S. 1250, 1378.

13) 김영미, 앞의 글, 59쪽.

구체적인 아동·청소년복지는 각 주의 다양한 법률과 민간복지기관의 참여를 통해 구체화되고 있지만, 대체로 가족을 중심으로 수행된다. 지원대상은 연령에 따라 아동과 청소년은 물론 성년기의 청년들까지 포괄하며, 아동·청소년의 교육지원을 통해 가정의 부담을 경감시키고 있다. 물론 한부모 가정이나 장애인가정에 대해서는 특별 지원을 제공한다. 이처럼 독일의 아동·청소년복지 역시 맞춤형 체계로 운영되고 있으며, 기본적으로 자녀에 대한 돌봄과 복지사업은 청소년청(Jugendamt; JA)이 관할하고 감독기관(Wächteramt)으로서의 역할을 수행한다.¹⁴⁾ 「사회법전」 제8권은 전체 106개의 조문으로 구성되어 있으며, 주요 내용은 다음과 같다.

장/절	제목	조항
제1장	일반적인 규정	제1조-제10조
제2장	청소년 복지급여	제11조-제41조
	제1절 청소년활동, 청소년 사회활동, 아동 및 청소년의 교육적 보호	제11조-제15조
	제2절 가족의 양육지원	제16조-제21조
	제3절 보육시설에서의 아동지원	제22조-제26조
제4절 정신적 장애아동 및 청소년의 양육과 적응지원, 성년 초기지원	제27조-제35조	
제3장	기타 지원조치	제42조-제60조
	제1절 아동 및 청소년보호를 위한 임시조치	제42조-제42조의f
	제2절 가족돌봄과 시설에서의 아동 및 청소년보호	제43조-제49조
	제3절 소송절차의 협력	제50조-제52조
	제4절 아동 및 청소년의 원조, 돌봄 및 후견, 돌봄의사 불표시에 관한 통지	제52조의a-제58조의a
제5절 공중, 집행력 있는 증서	제59조-제60조	
제4장	사회데이터의 보호	제61조-제68조
제5장	청소년복지의 시행기관, 협력, 총괄책임	제69조-제81조
	제1절 청소년복지의 시행기관	제69조-제72조의a
	제2절 청소년복지의 민간협력, 명예직 활동	제73조-제78조
	제3절 급부제공, 임금 및 품질향상에 관한 협약	제78조의a-제78조의g
제4절 총괄책임, 청소년복지계획	제79조-제81조	
제6장	핵심 과제	제82조-제84조
제7장	관할, 비용 상환	제85조-제89조의h
제8장	비용부담	제90조-제97조의c
제9장	아동 및 청소년복지통계	제98조-제103조
제10장	형벌 및 과태료 규정	제104조-제105조
제11장	기본권의 제한	제106조

출처) SGB VIII, 저자 재구성(2018).

14) 김영미, 앞의 글, 72쪽.

3. 아동·청소년복지의 기본적인 법률관계

1) 자녀, 부모, 국가의 관계

독일의 청소년복지가 미성년자인 아동과 청소년은 물론 성년 초기의 청년들까지 지원대상으로 한다는 점은 상당히 특징적이다. 이러한 입법적 특성으로 인해 아동·청소년의 사회법적으로 특별한 지위에 있다. 아동·청소년복지와 관련한 수많은 영역에서 의무규정과 재량규정이 혼재해 있으며, 법적 개념의 불명확성 뿐 아니라 사회 교육적 특수성도 함께 나타난다. 청소년 복지는 금전적인 급부를 대신해서 사회법적 급부를 제공하며, 사회활동에 참여할 수 있는 가능성을 확대시킨다. 다만, 입법에 근거하여 관할 기관이 일차적으로 부모의 권리를 제한하는 것은 아니며, 청소년복지와 관련한 공적 기관이나 민간 기관의 개입 가능성을 허용할 뿐이다.¹⁵⁾

따라서 독일의 아동·청소년복지법제는 사회 교육적 성격을 바탕으로 수급권자인 자녀(아동·청소년) 및 그 부모, 급부보장자인 청소년청과 급부이행자로서 민간 복지기관의 3면 관계에서 제공된다. 다만, 권리분쟁에 있어서는 가정법원이 개입됨으로써 4면적 관계가 형성된다. 즉, 자녀와 부모, 자녀와 청소년청, 부모와 청소년청(JA), 부모와 가정법원 그리고 청소년청(JA)과 가정법원 사이의 관계로 구분된다. 특히, 부모와 청소년청(JA) 사이에는 민법전 제1666조 제1항과 사회법전 제8조의a와 관련하여 아동복지가 위험한 경우 부모가 양육지원을 받기 원하거나 받을 수 있으면 청소년청(JA)이 적절하고 필요한 양육지원을 제공할 의무를 부담한다. 물론, 부모가 양육지원을 받는 것을 원하지 않거나 받을 수 없는 경우에도 청소년청(JA)의 지원의무는 그대로 유지된다.¹⁶⁾ 다만, 이러한 경우에 청소년청(JA)은 먼저 가정법원에 문의하여야 한다.¹⁷⁾

2) 공적 담당자와 민간 복지기관과의 관계

독일의 아동·청소년복지는 원칙적으로 공적 담당자에 의해 실현된다. 즉, 독일의 공적 담당자들은 아동·청소년복지와 관련하여 배타적인 관할권을 갖지 않으며, 민간이나 종교기관의 복지시설의 관여를 허용하고 적극 지원함으로써 개별적이고 구체적인 급부의 제공에 있어서는 보충적 역할을 하지만 제도운영에 대한 궁극적이고 최종적인 책임을 부담한다.

독일의 공적 아동·청소년 복지기관은 지역적 단위와 초지역적 단위로 구분되는데, 초지역적 단위는 주에 해당하지만 지역적 단위기관은 시·군·구에 해당하는 기초자치단체이다. 이러한

15) Eichenhofer, *Sozialrecht*, 2010, S. 310.

16) Münder/Trenczek, *a.a.O.*, S. 164.

17) Waltermann, Raimund, *Sozialrecht*, 2008, S. 249.

공적 담당자들은 개별적으로 청소년청(JA)을 설립할 수 있는데, 주 청소년청(Landesjugendamt)은 행정기관이면서 청소년위원회(Jugendausschuss)를 포괄한다(사회법전 제8권 제70조). 청소년위원회는 게마인데(Gemeinde) 대표에 의해 선출되며, 특별히 아동·청소년복지 분야에 경험이 있는 사람으로 구성된다. 이러한 청소년위원회는 아동·청소년복지에 관한 모든 문제들을 다루며, 아동·청소년 복지계획의 발전에 기여한다.¹⁸⁾

아동·청소년 복지계획과 관련 문제를 논의함으로써 공적 담당자는 아동·청소년복지에 대한 총괄적인 책임을 부담하지만, 민간의 사회 정책적 책임에 대해서는 후순위에서 지원하는 역할을 담당한다. 즉, 민간 복지기관에 의해 이미 복지서비스가 제공되고 있는 분야에 있어서는 보조적인 지원을 할 뿐 독자적인 급부나 시설 및 조치를 취하지는 않는다(제4조). 다시 말하면, 공적 담당자와 민간 복지기관은 아동·청소년복지를 실현하기 위해서 협력관계에 있지만 기본적으로는 공적으로 사회적 참여를 지원하고 촉진하는 관계에 있다.¹⁹⁾

따라서 아동·청소년 복지의 실현이라는 공동의 목적을 달성하기 위해서는 민간 복지기관 및 시설들에 대해 표준적인 급부와 보수기준이 설정될 필요가 있다. 아울러 수급권자의 선택의 자유와 서비스 제공자들 사이에 품질과 효율성도 확보되어야 한다.²⁰⁾

3) 다른 사회적 급부와의 관계

(1) 최후의 사회적 안전망

아동·청소년복지법은 사회적 급부로서 다른 사회적 급부와의 관계에 대해 일반적인 규정을 두고 있다(제10조). 이에 따르면, 다른 사회적 급부, 즉 학교나 다른 사회적 급부 담당자들에 대해 일반적으로 후순위에 있음을 명확히 하고 있다. 다만, 비용부담의 관점에서 생계의무의 이행에 대해서는 우선권을 강조하고 있다. 또한 사회법전 제2권의 구직자 생활보장이나 사회법전 제12권의 공공부조가 실질적으로 최후의 사회안전망이라면, 아동·청소년복지법은 교육적 관점에서 최후의 사회적 안전망을 형성한다. 다만, 의료복지와 관련해서는 특히 의료적 재할급부와 관련하여 일반적인 사회적 급부인지 의료보험 가입자에 대한 보충적 재할급부인지를 구분하여 전자에 해당하는 경우에 한하여 아동·청소년복지 분야에서 관할한다.²¹⁾

(2) 구직자 기초보장과의 관계

사회법전 제2권의 구직자 기초보장과 아동·청소년복지의 관계는 「사회법전(SGB)」 제8권

18) Eichenhofer, *a.a.O.*, S. 315.

19) Wiesner, *a.a.O.*, S. 21.

20) Eichenhofer, *a.a.O.*, S. 316.

21) Münder/Trenczek, *a.a.O.*, S. 63.

제13조에서 규정하는 청소년의 사회적 활동과 관련하여 이해할 필요가 있다. 학교에서의 사회적 활동은 구직자 기초생활과 관련한 프로그램에 해당하지 않기 때문에 일반적인 청소년 활동에 우선하지만, 노동사무소(Arbeitsagentur) 내지 직업센터(Jobcenter)에서 제공하는 급부와는 경쟁관계에 있을 수 있으며(사회법전 제2권 제16조 이하), 동시에 청소년 사회활동에 해당할 수 있다. 따라서 아동·청소년의 다양한 상황에 따라 개별적으로는 다르게 적용될 수는 있겠지만, 원칙적으로는 구직자 기초보장의 우선적 적용이 인정된다.²²⁾

(3) 사회부조와의 관계

아동·청소년복지와 사회부조, 즉 공공부조와의 관계는 「사회법전(SGB)」 제8권 제10조 제4항에서 확인할 수 있다. 이에 따르면, 아동·청소년복지가 적용되는지 사회부조가 적용되는지의 의심스러운 경우에 원칙적으로 아동·청소년복지를 우선하여 적용한다. 예컨대, 초기 성년자(Junge Volljährige)에 대한 지원, 즉 성년 초기 지원은 아동·청소년 복지급여에 해당하는 「사회법전(SGB)」 제12권 제67조 및 제68조에 의한 사회부조 급여, 즉 ‘특별한 사회적 위험을 극복하기 위한 지원’과 경합관계에 있다. 이러한 경우에도 원칙에 따라 아동·청소년복지를 우선하여 적용하고 사회부조에 의한 급여는 보충적으로 고려한다. 따라서 초기 성년자(Junge Volljährige)에 대해서는 「사회부조법」을 일반적으로 적용할 필요는 없다.²³⁾

(4) 장애인복지와의 관계

「사회법전(SGB)」 제12권 제53조 이하의 장애인복지와의 관계에서 사회법전 제27조 이하, 특히 제35조의a에 따른 양육지원은 중첩적 관계에 있을 수 있다. 즉, 육체적으로 혹은 정신적으로 장애가 있는 젊은이, 즉 초기 성년자를 포함하여 아동·청소년은 사회부조에서 관할하는 반면, 정신적 장애가 있는 아동·청소년을 위한 ‘통합지원(Eingliederungshilfe)’은 아동·청소년복지에 해당되기 때문이다. 특히, 복합적인 장애가 있는 경우에 다양한 급부를 제공받을 수 있으며, 각각의 급부는 다양한 급부기관에서 관할하기 때문에 아동·청소년복지와 장애인복지의 관계는 명확히 구분하기 어렵다. 다만, 연방행정법원에 따르면, 복합적 장애가 있는 아동인 경우에 경합되는 사회부조를 함께 고려할 수 있는지 여부를 결정하고, 함께 고려되는 경우에 해당하면 사회부조에 의한 급부를 우선하여 적용한다. 따라서 사회부조에 의한 급부가 우선 적용되는 경우에 아동·청소년복지에 의한 급부가 완전히 배제되지는 않기 때문에 사회부조에 의한 급여가 지급되지 않을 경우에는 아동·청소년복지에 의한 급부가 지급된다. 이는

22) Münder/Trenczek, *a.a.O.*, S. 64.

23) Münder/Trenczek, *a.a.O.*, S. 64-65.

사회부조에 의한 급부와 후순위 아동·청소년복지에 의한 급부 사이에 비용 상환의 관계를 의미한다.²⁴⁾

4) 재정분담

아동·청소년복지는 대체로 담당기관의 비용지출을 통해 실현되지만, 고아원이나 위탁가정에서 보호되고 있는 아동에 대해서는 공적 기관이 직접 담당하며, 그 비용을 부담한다(제91조). 다만, 부양의무가 있는 부모는 자신의 능력에 따라 비용부담에 따른 책임을 질 수 있다(사회법전 제8권 제92조 이하). 하지만 부양의무가 있는 자가 이를 이행하지 않을 경우에는 관할 기관이 아동 및 청소년에게 선행급부를 제공하고, 행정행위를 통한 당사자 변경과 같은 방법으로 아동의 부양청구권 행사를 이전함으로써 부양비용의 상환청구를 할 수 있다(제95조).²⁵⁾

기본적으로 아동·청소년복지를 위한 재원은 주와 기초자치단체의 조세를 통해 지원된다. 이러한 재원은 아동·청소년복지를 담당하는 관할기관의 행정 및 시설투자에 소요되며, 그 밖에 민간 복지기관의 재정보조금으로 제공된다.²⁶⁾ 아동·청소년복지를 위한 재정은 이미 2005년도에 약 209억 유로에 달하였으며, 그 규모는 1990년에 비해 4배 이상 성장한 것이다. 그런데 이 중에서 공적 담당자인 기초자치단체와 연방주들이 약 188억 유로를 부담하였음에도 불구하고 여전히 소규모 사회적 예산에 불과하였다. 실제 2004년 기준으로 공적 담당자의 재정지출은 보육에 56.9%, 양육지원, 통합지원 및 초기 성년자 지원에 약 28.2% 소요된 것으로 파악되었다.²⁷⁾

Ⅲ. 개별적인 아동·청소년 복지급여

1. 아동·청소년복지의 기본원칙

독일의 「사회법전(SGB)」 제8권에서 규정하고 있는 아동·청소년복지는 돌봄 및 질서 정책적 요인을 내포하고 있으며, 부조 및 지원을 핵심으로 하고 있다. 특히, 아동·청소년급부를 이행할 담당기관의 역할이 중요한 만큼 사회적 인프라의 구축은 중요한 책무에 해당한다. 이

24) Münder/Trenczek, *a.a.O.*, S. 65.

25) Eichenhofer, *a.a.O.*, S. 316.

26) Waltermann, *a.a.O.*, S. 247.

27) Münder, *a.a.O.*, S. 1111.

에 따라 독일의 공적 아동·청소년복지기관은 급부의무를 부담하지만, 구체적인 급부의 이행은 대체로 민간 복지기관을 통해 실현된다(제3조 제2항).²⁸⁾

이러한 독일의 아동청소년복지는 실질적으로 아동과 청소년을 동일한 범주에서 보호하는데, 이는 아동과 청소년이 모두 성장기에 속해 있으며, 우선적인 지원과 보호를 필요로 하기 때문이다. 그런데 법률상 지원대상이 되는 아동·청소년은 14세 미만의 아동(Kind), 14세 이상 18세 미만의 청소년(Jugend), 18세 이상 27세 미만의 성인자(Volljähriger), 27세 이상의 젊은이(junger Mensch)으로 구분된다(제7조 제1항 제1호-제4호). 여기서 젊은이(Junge Menschen, 이하 청년)는 미성년의 아동·청소년 뿐 아니라 성년에 이른 청년까지 포함하는 개념으로 사용된다. 따라서 「사회법전(SGB)」 제8권의 아동·청소년복지는 교육적 이념에 맞게 적용 대상을 아동이나 청소년에 국한하지 않고, 27세 미만의 청년까지 포괄하고 있다.²⁹⁾

독일의 공적인 아동·청소년복지는 민간 복지기관과 모든 청년과 그 가족들의 협력에 의해 실현될 수 있으며, 복지인프라 구축과 복지사업의 목적 및 실행에 있어서 민간 복지기관의 독립성을 허용하고 있다(제4조 제1항). 아울러 민간 복지기관이 아동·청소년복지 담당기관으로 적절한 시기에 적절한 시설 및 서비스를 제공할 수 있다면, 공적 기관의 독자적인 조치는 배제된다(제4조 제2항). 이에 따라 아동·청소년복지 수급권자에게 다양한 기관의 시설 및 서비스를 선택할 수 있고 희망하는 복지 형태를 표현할 권리가 보장된다(제5조). 다만, 이러한 선택과 요구에는 비합리적인 부가비용이 소요되지 않을 것을 요건으로 한다.³⁰⁾

2. 아동·청소년복지 급여와 과제

1) 아동·청소년복지 급여

(1) 복지급여의 범위

독일의 아동·청소년복지는 기본적으로 청소년 활동(Jugendarbeit), 청소년 사회활동(Jugendsozialarbeit) 및 교육상 아동·청소년 보호를 포괄한다. 우선, 「사회법전(SGB)」 제8권 제11조에 제3항에서 열거하는 청소년 활동의 중심은 1) 학교 밖에서의 교육활동으로 일반적, 정치적, 사회적, 문화적, 자연과학적, 기술적 교육 및 건강상의 교육, 2) 스포츠, 놀이 및 사교상의 청소년 활동, 3) 노동 분야, 학교 및 가족 관련 청소년 활동, 4) 국제적인 청소년 활동, 5) 아동 및 청소년 휴양, 6) 청소년 상담에 있다.

28) Waltermann, *a.a.O.*, S. 246.

29) Eichenhofer, *a.a.O.*, S. 312.

30) Waltermann, *a.a.O.*, S. 246.

이러한 청소년 활동과 달리 청소년 사회활동은 사회적으로 열악한 지위에 있는 청소년들에 대한 지원을 중심으로 한다(제13조). 사회 교육적 지원은 학교 교육과 직업 교육, 노동시장으로의 편입과 사회적 통합 등을 지원한다. 그리고 교육상의 아동 및 청소년 보호는 예방적 사고를 바탕으로 위험 요인을 인지하여 이를 미연에 방지하는데 기여한다(제14조).³¹⁾

(2) 가정 중심의 지원

구체적으로 독일의 아동·청소년복지는 「사회법전(SGB)」 제8권의 기본원리에 따라 가정에서의 양육을 지원한다(사회법 제8권 제2조 제2항 제호, 제16조에서 제21조). 이는 자녀를 양육하는 가정을 지원하기 위해 노력한다는 의미이며, 부모에 의한 양육을 보장하는 헌법적 권리를 근간으로 한다(기본법 제6조 제2항). 그러나 전형적인 가정 중심의 양육은 여성적 시각에서 볼 때 지극히 수단 중심적이며, 부부 일방에 불합리한 설정이라는 비판을 면하기 어렵다.³²⁾

한편, 독일은 미성년의 자녀 양육에 대해서 상담과 교육의 문제를 제외하고 별거, 이혼 또는 폭력 등으로 인한 가정의 위기 상황에 대해서는 사실혼 관계의 해소를 포함하여 구체적 기준에 따른 상담을 제공한다(사회법전 제8권 제17조). 특히, 사실상 가정의 해체 상황에서 가정법원에 의한 자녀의 양육권자 내지 친권자 결정에 국한하지 않고 청소년청(JA)으로 하여금 자녀 양육을 위한 실질적인 상담지원과 필요한 책임을 인식시킬 의무를 부여하고 있다. 물론 자녀를 실질적으로 양육하는 부모에게는 아동·청소년복지에 관한 상담청구권이 보장된다.³³⁾

아울러 가정법원은 부모의 이혼사실과 자녀 양육에 관한 사항을 청소년청(JA)에 통지하여야 하며, 통지를 받은 청소년청(JA)은 부모를 대상으로 아동·청소년복지 급여에 관한 교육을 시행한다(사회법전 제8권 제17조 제3항).³⁴⁾ 그 밖에 한부모 가정에 대해서는 생계비 지원 혹은 생계비 보상을 신청하는 등 가족법적인 돌봄이 필요한 경우에 개별적 상담과 지원을 제공한다(사회법전 제8권 제18조; 민법전 제1631조 제1항).

(3) 보육시설 및 부모에 의한 돌봄 지원

보육과 관련한 아동복지는 우선, 아동이 유치원, 어린이집, 기타 보육시설(Kindertagesstätten; Kita)이나 부모에 의한 돌봄을 통해 자기 책임적이면서 공동체적 역량이 있는 인격체로 성장하도록 지원하는 것을 목적으로 한다(사회법전 제8권 제22조 이하). 특히, 2013년 8월부터 법률상 1세 이상 3세 미만 아동에 대한 돌봄은 권리로서 보장된다(일명, U3 청구권). 이러한 돌봄 권리

31) Waltermann, a.a.O., S. 248.

32) Struck, *Jugendhilfe und die Pluralisierung der Familienformen*, 1991, S. 82.

33) Struck, a.a.O., S. 83; Waltermann, a.a.O., S. 248.

34) Struck, a.a.O., S. 83-84.

는 사회적 급부로서 보육시설 뿐 아니라 부모에 의한 돌봄을 내용으로 하기 때문에 보육시설에 대한 인프라와 연결되면서 아동의 개별적인 상황이나 수요와는 상관없이 보장된다.³⁵⁾

2014년 3월을 기준으로 독일 내에서 대략 342만 명의 14세 미만 아동·청소년들이 보육시설이나 부모에 의한 돌봄 지원을 받은 것으로 파악되었다. 다만, 95%(약 328만 명)가 보육시설을 통한 돌봄 지원을 제공 받았으며, 대략 147,500명 정도가 공적인 부모에 의한 돌봄 지원을 받을 수 있었다.³⁶⁾ 2015년 3월 기준으로 전체 보육시설은 대략 54,536개 정도이며, 여기에서 종사하는 전체 보육교사는 대략 555,024명으로 조사되었다.³⁷⁾

한편, 「사회법전(SGB)」 제8권 제24조에 따른 보육시설 및 부모에 의한 돌봄 지원에 대한 법적 청구권은 연방헌법재판소의 결정³⁸⁾에 근거하여 1992년 8월자 「임산부 및 가족지원법(Schwangeren- und Familienhilfegesetz)」에 의해 처음으로 도입되었으며, 연령에 따른 단계별 지원과 동등한 지원을 원칙으로 하고 있다. 구체적으로는 1년 미만의 영아인 경우에 수요에 따라 공적인 보육시설 및 부모에 의한 돌봄 지원이 제공되고(사회법전 제8권 제24조 제1항), 1세 이상 3세 미만의 유아인 경우에는 보육시설 및 부모에 의한 조기 돌봄 지원에 대한 개별적인 청구권이 보장된다(동조 제2항). 아울러 3세 이상 학령기 이전의 아동에 대해서도 보육시설을 이용할 권리가 인정되는데(동조 제3항 제1문), 이 중 학령기 아동에 대해서는 필요에 따라 보육시설을 이용할 수 있도록 공적기관에 의한 지원을 보장하고 있다(동조 제4항).³⁹⁾

〈표 1〉 아동 돌봄 의무 및 주요 내용

연령	돌봄 유형	주요 내용	사회법전 제8권 제24조
1세 미만	보육(Krippe)	객관적인 법적 의무, 수요에 따른 제공 및 유지의무	제1항
1세 이상 3세 미만	보육/돌봄	개별적인 법적 청구권, 최소 6시간	제2항
3세 이상 학령기 이전	유치원	개별적인 법적 청구권, 최소 6시간	제3항 제1문
		수요에 따른 종일 돌봄	제3항 제2문
	돌봄	특별한 수요에 따라 보충적	제3항 제3문
6세 이상 14세 미만	보육시설(Hort)	지원수요에 따른 유지 의무	제4항 제1문
	돌봄	특별한 수요에 따라 보충적	제4항 제2문

출처) Münder/Trenczek(2015), S. 144.

35) Meysen/Beckmann, a.a.O., S. 27-28.

36) Münder/Trenczek, a.a.O., S. 133.

37) Statistisches Bundesamt, Statistiken der Kinder- und Jugendhilfe, S. 11 ff.

38) BVerfGE, 28.5.1993 - 2 BvF 2/90, 4/92, 5/92; NJW 1993, 1751.

39) Münder/Trenczek, a.a.O., S. 144.

(4) 일반적인 양육지원

독일의 아동·청소년복지법에서 규정하는 권리 중에서 가장 중심이 되는 사항은 역시 양육에 관한 지원이다. 특히, 독일의 아동·청소년복지급여는 청년들과 그 가족의 생계위험과 양육문제를 극복하기 위한 지원을 포함하며, 양육지원 청구권 즉, 양육지원을 받을 권리로 보장된다(제27조). 이러한 양육지원 청구권은 부양책임이 있는 미성년자의 부모에게 부여된 권리로서 논란의 여지가 있으나 현재로서는 아동이나 청소년이 그들의 양육환경을 개선하기 위해 직접 양육지원 청구권을 주장할 수는 없다.⁴⁰⁾ 다만, 미성년자인 자녀와 부모 사이에 갈등관계가 있는 경우, 즉 부모의 양육권을 제한할 필요가 있는 경우에 양육지원 청구권은 미성년인 자녀에게 귀속되도록 할 필요가 있다. 그러나 이에 대해서는 명확한 규정을 두고 있지 않다.

「사회법전(SGB)」 제8권 제27조에서 규정하는 양육급여는 기본적으로 양육지원의 수요와 양육지원의 적절성 및 필요성을 전제로 한다. 우선, 양육지원의 수요는 아동 및 청소년복지가 제대로 보장되지 않는 양육 상황이 있다는 사실로 충분하다(동조 제2항). 이는 아동 및 청소년복지에 위해가 되는 경우 양육권자의 권리 제한 및 사법적 조치를 내용으로 하는 「민법전(BGB)」 제1666조와 개념적으로 연결될 수 있다. 다만, 사회적 급부로서의 양육지원을 받을 권리는 신체적, 정신적 또는 정서적 측면에서의 아동·청소년복지에 대한 위험성 뿐 아니라 더 이상 보장되지 않는 경우에도 인정된다. 물론 이러한 복지보장성 여부는 개별적으로 판단할 문제이다.

양육지원의 적절성과 필요성은 급여조건과 관련하여 문제되는데 먼저, 양육지원의 적절성은 대체로 문제가 된 사안에서 지원수요가 확인되는 경우에는 인정될 수 있다. 한편, 양육지원의 필요성은 2가지 관점에서 살펴볼 수 있는데, 하나는 양육지원의 형태로 공적인 사회적 급부가 필요한 경우, 다른 하나는 미성년 자녀가 부모의 양육을 충분히 받지 못하는 상황에 처한 경우로 상정할 수 있다. 따라서 양육지원이 필요하더라도 자력으로 또는 제3자의 비금전적인 도움을 통해 해결 가능한 경우라면 양육지원의 필요성은 인정되지 않는다. 다만, 조부모나 기타 친척에 의해 부모의 집 외에서 양육되는 경우에는 양육지원 청구권이 부정되지 않는다.⁴¹⁾

양육지원과 관련하여 전문적인 상담기관이나 관련 상담센터를 통해 상담서비스를 받을 수 있다(제28조). 이러한 양육 관련 상담서비스는 개별적인 사례에서 전문가의 협력을 통해 현실화되는 구체적인 복지서비스에 해당한다.⁴²⁾ 그 밖에 사회적 단체활동(제29조), 양육원조(Erziehungsbeistand) 및 돌봄도우미(제30조), 사회교육적 가정지원(제31조), 일일그룹(Tagesgruppe)⁴³⁾에서의 양육(제32조), 종일돌봄(Vollzeitpflege, 제33조), 가정양육 및 기타 돌봄 주거형태(제

40) Münder/Trenczek, *a.a.O.*, S. 157.

41) BVerwG 9.12.2014 - 5 C 32.13 - JAmt 2015, 217 참조; Münder/Trenczek, *a.a.O.*, S. 162.

42) Münder/Trenczek, *a.a.O.*, S. 168.

43) 일일그룹(Tagesgruppe)은 일종의 방과 후 아동돌봄에 해당한다.

34조)와 집중적이고 사회교육적인 개별 돌봄(제35조)이 양육 관련 복지지원으로 제공된다.

(5) 장애 아동·청소년에 대한 지원

「사회법전(SGB)」 제8권 제35조의a에서 규정하는 장애 아동·청소년에 대한 지원은 장애인의 재활과 참여에 관하여 규정하고 있는 「사회법전(SGB)」 제9권에 의해 2001년부터 현행 규정을 갖추게 되었다. 이후 위험한 장애의 개념을 규정하는 제35조의a 제1항 제2문과 의료 및 심리 치료적인 견해에 관한 동조 제1항의a 규정은 2005년 9월 8일자 “아동 및 청소년복지 지속발전법(Kinder- und Jugendhilfweiterentwicklungsgesetz; KICK)”⁴⁴⁾에 의해 새로 도입되었다.⁴⁵⁾ 아울러 공적인 아동·청소년 복지기관은 「사회법전(SGB)」 제9권에 따른 재활기관의 지위를 동시에 가지며, 사회법전 제8권에서 별도의 규정을 두지 않는 한 「사회법전(SGB)」 제9권의 규정이 적용된다. 다만, 독일의 장애 아동·청소년복지는 그 목적에 있어서 「유엔 장애인권리협약」 제7조에서 선언하고 있는 장애아동의 권리⁴⁶⁾를 고려할 때, 장애가 있거나 장애 위험이 있는 청년들을 위한 모든 복지급여를 「사회법전(SGB)」 제8권에 통합하여 규정할 필요성이 인정되지만 아직 실현되지는 못하고 있다.⁴⁷⁾

장애 아동·청소년 복지지원에 대한 권리는 양육지원 청구권과 달리 아동 및 청소년에게 직접 귀속된다. 다만, 15세에 도달한 후에 부모의 법정대리에 의하지 않고 독립적으로 급여를 청구할 수 있다. 또한 심리적(seelisch) 장애가 있는 아동·청소년에 대한 통합지원(Eingliederungshilfe)은 초기 성년자에게도 제공된다(사회법전 제8권 제41조 제2항). 「사회법전(SGB)」 제8권 제35조의a에 따른 통합지원은 심리적 요인에 의한 건강상의 문제가 있어야 하고, 사회적 참여가 제한되어 있을 것을 지급요건으로 한다. 건강상의 문제는 의사의 진단에 근거하여 6개월 이상 지속적이어야 한다. 장애가 인정되는 경우 재활기관은 이를 구조적으로 인식하고 대응할 의무

44) 동 법률의 정식 명칭은 「질적 지향 및 수요에 따른 돌봄의 확대와 아동 및 청소년지원의 지속적 발전을 위한 법률(Gesetz zum qualitätsorientierten und bedarfsgerechten Ausbau der Tagesbetreuung und zur Weiterentwicklung der Kinder und Jugendhilfe)」이며, 개정조항을 규정한 법률(Artikelgesetz)로서 2005년 10월 1일부터 시행되고 있다(BGBl. I S. 2729).

45) Moos/Müller, *Einführung und Arbeitshilfe zur Eingliederung nach § 35a SGB VIII* 2007, S. 8-9.

46) 「유엔 장애인권리협약」 제7조 (장애아동)

1. 당사국은 장애아동이 다른 아동과 동등하게 모든 인권과 기본적인 자유를 완전히 향유하도록 보장하기 위하여 필요한 모든 조치를 취한다.
2. 장애아동과 관련된 모든 조치에 있어서는 장애아동의 최대 이익을 최우선적으로 고려한다.
3. 당사국은 장애아동이 자신에게 영향을 미치는 모든 문제에 대하여 다른 아동과 동등하게 자신의 견해를 자유로이 표현할 권리와, 그러한 권리를 실현하기 위하여 장애 및 연령에 따라 적절한 지원을 받을 권리가 있음을 보장한다. 그러한 견해에 대하여는 연령과 성숙도에 따라 정당한 비중이 부여된다.

47) Münder/Trenczek, *a.a.O.*, S. 178.

가 있다. 사회적 참여의 제한은 국제보건기구(WHO)의 국제 기능·장애·건강분류(ICF)를 전문적인 근거로 하고 있으며, 장애인에 대한 개념도 사회적 참여가능성을 척도로 하는 기능 제한에 맞추어 정의된다.⁴⁸⁾

이와 같은 사회적 참여 제한에 대해 청소년청(JA)이 제공하는 적절하고 필요한 지원은 그 유형에 있어서 긴급지원, 보육시설 및 기타 부분 입소시설에 의한 지원, 요양보호사에 의한 급부와 기타 주거형태 및 완전 상주시설에 의한 지원으로 구분된다. 그 밖에 신체적 또는 정신적으로 장애가 있거나 장애위험이 있는 아동 및 청소년에 대해서는 「사회법전(SGB)」 제12권에 따른 통합지원이 「사회법전(SGB)」 제8권의 아동·청소년복지법에 우선하여 적용된다.⁴⁹⁾

(6) 초기 성년자에 대한 지원

독일 아동·청소년복지에 있어서 초기 성년자에 대한 지원은 성년에 도달함으로써 아동·청소년복지지원이 자동적으로 종료하는 것을 방지하고 필요한 경우에 사회교육적 차원에서 자립할 수 있도록 기존의 복지지원이 계속 유지되도록 보장하는 제도이다(사회법전 제8권 제41조). 통상 독일 법률상 성년 초기는 18세 이상 27세 미만을 의미하지만, 초기 성년자에 대한 지원은 원칙적으로 21세 미만의 성년자로 제한된다. 다만, 제한적인 보장현실로 인하여 18세에 도달한 이후에는 소년법원의 형사절차상 전문가참가 정도만 고려하는 경우가 상당한 것으로 보인다.⁵⁰⁾

이러한 성년 초기지원은 실질적으로 시설에서 양육된 적이 있고 스스로 독립적인 생활을 시작해야 하는 경우에 특히 의미가 있다. 그러나 실제 지원을 담당하는 관할 지역기관(지자체)은 재정을 이유로 급여의무를 제도적으로 회피하려는 시도가 있음을 부인할 수는 없다.⁵¹⁾

2) 급여 외 지원조치

(1) 미성년자에 대한 보호 및 지원(제42조-제49조)

독일의 아동·청소년복지법은 복지급여 이외에 일정한 경우 특별한 조치를 취할 의무를 부여하고 있다. 이에 따라 청소년청(JA)은 아동·청소년 보호를 위하여 긴급하거나 위급한 경우에 임시적 조치를 취할 수 있다. 특히 「사회법전(SGB)」 제8권 제42조에 따라 후견에 대한 권리가 대표적이다.⁵²⁾ 이러한 청소년청(JA)의 후견권은 예컨대, 부모나 다른 사람들과의 관계에

48) Münder/Trenczek, *a.a.O.*, S. 180.

49) BMFSFJ, *Kinder- und Jugendhilfe: Eingliederungshilfe für seelisch behinderte Kinder und Jugendliche*: <http://www.familien-wegweiser.de/wegweiser/stichwortverzeichnis,did=110340.html> (2017.10.02)

50) Münder/Trenczek, *a.a.O.*, S. 185-186.

51) Münder/Trenczek, *a.a.O.*, S. 184.

서 아동이나 청소년의 권리를 보호하거나 관찰시킬 필요가 있는 경우에 적용된다. 이를 통해 청소년청(JA)은 사회 교육적 급부기관인 동시에 아동복지가 위협되는 경우에는 부모에 대한 국가적, 제도적 감독기관으로서의 역할을 담당한다.⁵³⁾ 특히, 청소년청(JA)에 의한 법정 후견은 「민법전(BGB)」 제1791조의c에 따라 부모가 결혼하지 않은 상태에서 후견을 필요로 하는 경우에 아동이 출생한 때부터 개시된다. 물론, 청소년청(JA)은 후견 이외에 원조 및 보호도 사회교육적 요소를 포함하는 공적 부조의 형태로 제공한다. 특히, 원조는 부모 일방이 혼자 양육하는 경우에 신청에 의해 특수한 상담지원이나 생계지원의 형태로 제공된다(사회법전 제8권 제52조의a).⁵⁴⁾

그런데 독일의 아동·청소년복지는 대부분 민간에 의해 제공되는 만큼 ‘허가’라는 방식을 통해 국가적 통제를 실현하고 있다. 이는 미성년의 아동·청소년들이 많은 시간 돌봄가정이나 시설에서 머물기 때문에 보다 엄격한 국가적 개입이 필요했기 때문이다. 이러한 ‘허가’는 기본적으로 아동의 집이 아닌 다른 장소에서 유상으로, 주 15시간 이상 또는 3개월 이상 장기적으로 돌보는 경우를 전제로 하고 있다(동법 제43조). 다만, 양육권자의 집에서 돌봄이 이루어지는 경우는 예외로 인정된다. 그 밖에 돌보는 사람이 아동과 인적 관련성이 있는 경우는 물론 시설이 아닌 돌봄자에 의해 종일 돌봄을 받는 경우에도 ‘허가’를 받도록 하고 있다(동법 제44조).⁵⁵⁾

마찬가지로 민간 시설에서의 돌봄도 ‘허가’를 필요로 한다(제45조). 이러한 ‘허가’는 민간시설 운영에 대한 것이어야 하며, 시설을 개소하기 전에 갖추어야 한다. 이에 대해 지역의 관찰 행정기관은 개별적인 경우에 필요에 따라 허가요건을 유지하고 있는지 심사해야 하고(동법 제46조), 허가사무를 부담하는 시설 운영자의 직원 채용에 대해 고용을 금지할 수 있다(동법 제48조).⁵⁶⁾

(2) 사법절차상의 협력(제50조-제52조)

아동·청소년복지와 관련하여 사회교육적인 전문성은 사법적인 절차에서도 고려된다. 다시 말해, 가정법원에서의 절차나 입양절차, 「청소년법원법」에 따른 절차에서 청소년청(JA)과 사법기관의 협력이 중요한 내용이 된다.

독일의 아동·청소년복지법제는 「유엔 아동권리협약(KRK)」 제3조에 따라 모든 공·사 복지기관과 사법기관, 행정기관 및 입법기관에 대해 아동복지를 우선적 의무로 강조하고 있다.

52) Waltermann, *a.a.O.*, S. 250.

53) Münder/Trenczek, *a.a.O.*, S. 213 ff.

54) Münder/Trenczek, *a.a.O.*, S. 238-239.

55) Münder/Trenczek, *a.a.O.*, S. 228-229.

56) Waltermann, *a.a.O.*, S. 250.

따라서 사법절상의 협력의 성격은 당사자의 의사에 따른 아동·청소년 복지급여라기 보다 청소년청(JA)에 의해 시행되는 지원조치에 해당하며, 기타 지원조치와 마찬가지로 사회 교육적 기준이 적용된다.⁵⁷⁾

「사회법전(SGB)」 제8권 제50조에 따른 가정법원에서의 절차상 협력은 「가족절차법(FamFG)⁵⁸⁾ 상 아동문제(제162조), 혈통문제(제176조), 입양문제(제188조 제2항), 부부주거문제(제204조 제2항, 제205조), 가정폭력문제(제212조, 제213조)를 주된 대상으로 한다. 이에 따라 청소년청(JA)은 가정법원의 결정상 인적 부양에 관한 모든 문제들을 지원하는데, 특히 가정법원의 결정을 시행할 때 참여하여 지원한다.⁵⁹⁾

한편, 청소년 형사절차상 청소년청(JA)의 협력은 청소년범죄라는 측면에서 특별히 청소년 복지와 사법 사이의 전통적인 관계를 의미한다(사회법전 제8권 제52조). 또한 독일의 청소년 형법(Jugendstrafrecht)은 단순히 청소년에 대한 형사처벌을 의미하는 것은 아니며, 사회 교육적 차원의 부가적 제재로서의 성격이 강하다. 이러한 형벌과 양육의 전통적인 관련성은 이미 1923년 「청소년법원법(Jugendgerichtsgesetz; JGG)」에 반영되었고, 현재까지 그 부양적 측면은 계속 유지되고 있다.⁶⁰⁾

구체적으로 청소년청(JA)은 사전에 복지급여가 고려되고 있는지 심사하여야 하고, 적절한 급여가 제공되고 있는 경우에는 검사나 판사에게 이에 대해 고지할 의무가 있다(사회법전 제8권 제52조 제2항 제1문). 「청소년법원법」 제38조 제2항 제2문에 따라 청소년이나 민간 청소년 복지기관에 종사하는 사람은 전체 절차가 진행되는 동안 아동·청소년을 돌볼 의무가 있다(동조 제3항).

3. 아동·청소년사업 및 사회사업

독일 아동·청소년복지법제에서 아동·청소년사업(Jugendarbeit)⁶¹⁾ 및 사회사업(Jugendsozialarbeit)⁶²⁾은 복지사업과 관련된 내용을 포괄하며, 집, 유치원, 학교에서의 교육 및

57) Münder/Trenczek, *a.a.O.*, S. 244 ff.

58) 독일 「가족절차법(FamFG)」의 정식 명칭은 「가족문제 및 임의 관할문제에 대한 절차법(Gesetz über das Verfahren in Familiensachen und in den Angelegenheiten der freiwilligen Gerichtsbarkeit)」이며, 2008년 12월 17일에 제정되어 2009년 9월 1일부터 시행되고 있는 연방 법률이다(BGBl. I S. 2586, 2587).

59) Münder/Trenczek, *a.a.O.*, S. 252.

60) Münder/Trenczek, *a.a.O.*, S. 262-263.

61) 기본적으로 아동·청소년 활동과 관련된 사업을 의미하며, 의미상의 차이를 고려하여 아동·청소년사업으로 용어를 구분하여 사용한다.

62) 기본적으로 아동·청소년 사회활동과 관련된 사회사업을 의미하며, 의미상의 차이를 고려하여 아

양육이나 직업교육을 제외하고 여가시간의 추가적이고 보충적인 교육영역에 속한다.⁶³⁾ 이러한 아동·청소년사업은 인적 성장을 추구하며, 아동·청소년의 이해관계와 관련하여 공동 결정 및 공동 형성으로 실현된다. 물론 자기결정 능력이 있어야 하고 사회적인 책임 및 사회적 참여에 관여할 수 있어야 한다(사회법전 제8권 제11조 제1항). 이러한 아동·청소년사업은 원칙적으로 모든 아동과 27세 이하의 청소년 및 청년을 대상으로 하며, 특정한 문제아동이나 청소년 그룹으로 한정하지 않는다(동조 제4항).

아동·청소년사업의 핵심은 학교 밖에서의 교육으로 일반적, 정치적, 사회적, 문화적이고 기술적인 교육을 지향하는데 있다. 실질적으로 이러한 활동이 아동·청소년의 자발적인 참여에 의해 이루어져야 하며, 일상생활 및 삶에 유익이 될 수 있어야 한다. 그리고 스포츠, 게임, 사교상의 아동·청소년 활동은 스포츠 협회나 연합에 의해 제공되는 프로그램에 회원으로 참여할 수 있도록 구성될 필요가 있다(사회법전 제8권 제12조). 직업 활동이나 학교 및 가족 관련 아동·청소년사업은 아동·청소년 사회사업에 따른 조치와 혼동되지 않아야 하며, 국제적인 아동·청소년사업은 유럽을 넘어 다양한 문화와 인적 교류에 필수적이다. 그 밖에 아동·청소년 회복이나 상담은 재정적 사유로 휴가를 가질 수 없는 경우를 지원하며, 별도의 아동·청소년 상담센터에서 일반적인 상담이나 직업상담 외에도 약물, 임신 혹은 채무 관련 상담 등을 제공한다.⁶⁴⁾

이와 달리 아동·청소년 사회사업은 학교나 훈련 및 직업세계와 관련하여 사회적 통합을 특징으로 한다. 즉 아동·청소년의 사회적으로 불리한 상황을 완화시키고 참여기회를 열려주기 위한 제도적 지원이라고 할 수 있다(사회법전 제8권 제13조 제1항). 따라서 아동·청소년 사회사업의 과제는 일반적으로 모든 아동이나 청소년을 대상으로 하지 않고, 특히 심리적인 문제가 있거나 이민자 자녀로서 급여 취약계층에 해당하는 경우에 일반적인 사회통합을 촉진하기 위해 지원한다. 지원프로그램은 초보과정에서 심화과정 및 자격과정에 이르기까지 다양하게 제공된다.⁶⁵⁾

4. 외국인 아동·청소년에 대한 지원

독일의 아동·청소년복지법제는 인권적 차원에서 모든 아동·청소년을 대상으로 규정하고 있지만(사회법전 제8권 제1조 제1항), 외국인에 대해서는 재정 및 질서유지를 이유로 제한적

동·청소년 사회사업으로 용어를 구분하여 사용한다.

63) Bernzen, *Zukunft der Jugendarbeit*, 1991, S. 240.

64) Münder/Trenczek, *a.a.O.*, S. 101 ff.

65) Münder/Trenczek, *a.a.O.*, S. 106 ff.

으로 인정하고 있다(사회법전 제8권 제6조 제2항). 즉, 외국인인 아동·청소년에 대해 복지급여 외에 기타 지원조치를 보장하지만, 실제 복지급여를 받기 위해서는 합법적인 체류 또는 인도적 체류 외에 독일 내 상주요건을 충족해야 한다(사회법전 제8권 제6조 제2항). 다만, 복지급여 외의 기타 지원조치는 사실적인 체류조건을 갖추는 것으로 충분하다(동조 제1항).⁶⁶⁾

일반적으로 합법적 체류요건은 「체류허가법(Aufenthaltsgesetz)」이나 「망명절차법(Asylverfahrensgesetz)」상의 체류허가를 전제로 한다. 하지만 「유엔 아동권리협약」에 의하면 외국인 아동·청소년에 대해서는 합법적인 체류요건이 적용되지 않는다. 물론, 16세에 도달한 아동·청소년은 독립적으로 망명(난민)신청서를 제출할 수 있고, 망명자로 인정되면 3년 기한의 체류허가를 받게 된다(체류허가법 제25조와 제26조).⁶⁷⁾

한편, 국제법적 차원에서 EU 회원국가의 국민인 아동·청소년은 독일인과 동일한 권리가 인정되고, 유엔협약에 근거하여 회원국들은 아동돌봄을 위한 시설적, 제도적 측면에서 확대할 의무를 부담하지만 이러한 의무가 직접적으로 사회법상의 권리를 구속하지는 못한다. 따라서 외국인에 대한 동등한 권리가 직접 유치원 입학권과 연결되지는 않는다. 또한 양국 간 체결되는 「미성년자보호협약(Minderjährigenschutzabkommen; MSA)」에 의해서도 미성년자 보호를 위해 조치를 취할 의무가 발생하고, 아동·청소년 원조를 포함하여 모든 지원조치를 보장한다. 다만, 동 협약은 협약 당사국에 합법적으로 체류하는 미성년자에 한하여 적용된다.⁶⁸⁾

그 밖에 「유럽 복지협약(Europäisches Fürsorgeabkommen; EFA)」에 기초하여 회원국은 복지급여를 제공할 의무를 부담하는데, 금전급여나 현물급여와 같은 물질적인 급여로 한정하고 있어서 양육이나 상담과 같은 복지서비스는 포함되지 않는다. 동 협약의 적용을 받기 위해서도 합법적인 체류자격을 필요로 한다.⁶⁹⁾

5. 사회데이터 보호

정보에 대한 자기결정권에 기인하는 사회데이터보호는 사회 교육적 차원에서 시행되는 아동·청소년복지의 주요 내용을 이루고 있다(사회법전 제8권 제61조 - 제68조). 독일의 아동·청소년복지법은 사회행정법의 일부로서 일반적인 사회법적 절차규정을 따르지만 아동·청소년복지 절차상의 특수성을 고려하여 적용된다. 이에 따르면, 아동·청소년복지 관련 사회데이터 보호는 공적 기관을 수급자로 하며, 청소년청(JA)이 민간 복지기관을 통해 데이터보호가

66) Kunkel, *Jugendhilfe für junge Ausländer*, 2006, S. 2-3.

67) Kunkel, *a.a.O.*, S. 5.

68) Kunkel, *a.a.O.*, S. 8.

69) Kunkel, *a.a.O.*, S. 9.

이루어지도록 감시할 의무를 부담한다. 물론, 민간 복지기관은 청소년청(JA)에 관련 데이터를 전달할 때 데이터를 소홀히 다루지 않아야 하며, 직접 취득한 모든 정보를 공적기관으로부터 전달 받은 데이터와 마찬가지로 주의하여야 한다.⁷⁰⁾

IV. 시사점

1. 통합된 법체계의 구축

한국의 아동 및 청소년복지법제는 산업화와 경제개발의 시기를 겪으면서 ‘보호’에서 ‘복지’를 중심으로 발전해 왔다. 그러나 아동복지와 청소년복지와 별개로 구분된 입법체계를 유지하고 있으며, 여전히 잔여적 복지 차원에서 급여의 보편성 확대가 쟁점이 되고 있다. 더욱이 아동과 청소년을 구분하고 있는 법체계에서 체계정합성이라는 문제 외에도 아동 및 청소년의 연령기준이 법률의 우선순위에 따라 차등 적용됨에 따라 나타나는 급여의 중복성이나 보장의 사각지대라는 문제를 해소하기 위한 적극적인 노력이 필요한 상황이다.

현행 아동 및 청소년 관련 입법 중에서 교육관련 법률을 제외하고 아동 및 청소년보호 및 지원에 관한 법률을 살펴보면, 일반적인 아동을 중심으로 적용되는 「아동복지법」, 「영유아보육법」과 「아이돌봄 지원법」과 청소년 중심의 「청소년 기본법」, 「청소년보호법」, 「청소년복지지원법」과 「청소년활동 진흥법」이 있으며, 아동 및 청소년을 함께 적용대상으로 하는 법률에는 「아동·청소년 성보호에 관한 법률」과 「소년법」이 있다. 아동이 처한 유형별 보호입법으로는 「아동의 빈곤예방 및 지원 등에 관한 법률」, 「보호시설에 있는 미성년자의 후견직무에 관한 법률」, 「장애아동 대상의 장애아동복지 지원법」, 「실종아동의 보호 및 지원에 관한 법률」, 「입양특례법」이 있다. 그리고 가정 및 가족을 중심으로 「건강가정 기본법」, 「한부모가족 지원법」, 「다문화가족 지원법」이 있으며, 기타 「사회보장기본법」, 「사회복지사업법」, 「저출산 고령사회기본법」, 「민법」, 「국민기초생활보장법」이 관련된다.

이와 같은 현행 입법체계는 아동과 청소년의 연령기준의 문제 외에도 아동 및 청소년의 양육 및 성장이 일관된 체계에서 건강하고 안전하게 실현되고 있지 않은 현실적 문제에 부딪혀 있다. 이러한 문제를 이미 경험한 독일은 아동·청소년복지법을 「사회법전」에 편입시킴으로써 일관된 체계에서 아동 및 청소년의 건강한 양육과 성장을 실현하고 있다. 특히, 아동·청소년에 대한 입법목적을 ‘보호’에서 ‘복지’로 전환하고 다시 ‘지원’으로 변경함으로써 아동과 청

70) Münder/Trenczek, *a.a.O.*, S. 277-278.

소년을 단순히 보호나 생존보장의 급부객체로 보지 않고, 권리주체로서 건강한 사회구성원으로 성장할 수 있도록 지원을 강화하고 있다.

이에 비추어 아동과 청소년 관련 입법이 별개로 구분되어 있고, 심지어 기본법마저 체계화되어 있지 않은 우리 현실에서 아동·청소년에 대한 통일적 기본법적 체계를 구축하기 위한 노력이 필요하다. 우선, 「아동복지법」과 「청소년 기본법」으로 구분된 기본법체계를 아동·청소년 기본법으로 하나의 체계로 통합할 필요가 있다. 이러한 통합기본법의 제정은 권리주체로서 아동에서 청소년으로 성장하는 과정에 필요한 지원을 체계화시킬 뿐 아니라 차등적 연령기준 설정에 대해서도 기본적인 아동, 청소년, 성년, 청년의 구분을 위한 기준이 될 것이다.

독일의 경우에도 「사회법전」 제8권의 「아동·청소년지원법(KJHC)」 외에 다양한 아동 및 청소년 관련 입법들이 있다. 그러나 관련법들이 모두 「사회법전」을 기본으로 하여 「아동·청소년지원법(KJHC)」과의 체계정합성을 유지하고 있으며, 유형에 따른 구체적 시행 법률로서 기능하고 있다. 이에 따라 우리의 경우에도 통합적인 아동·청소년기본법을 제정하고 관련 입법들을 체계화시킴으로써 보장의 사각지대가 발생하지 않도록 촘촘한 사회적 안전망이 형성되도록 하여야 할 것이다.

2. 사회적, 교육적 성격의 강화

독일은 1990년에 이르러 청소년복지와 관련하여 질서 및 부양정책적 기초를 포기하고 사회적 급부와 교육적 차원에서 아동 및 청소년에 대한 지원체계를 강화하였다. 이에 따라 단순히 복지급여의 제공에서 벗어나 일반적인 사회적 급부의 표준에 따른 보장이 실현되도록 하였다. 이는 「사회법전」 제8권을 구성함으로써 관련 법률들이 체계적 일관성을 갖추어 시행되도록 하는 것에서 명확히 확인할 수 있다. 구체적으로는 가족 중심의 양육지원을 유지하면서 사회교육적 특수성을 인정하여 보육과 양육을 함께 규정하고 있다. 따라서 보육시설의 이용과 유치원 교육을 통합적 교육의 틀에서 접근하여 권리성을 보장하고 있다.

아동과 청소년을 동일한 범주에서 보호하며, 연령기준을 통해 우선적 지원과 보호대상을 구분할 수 있다. 먼저, 1세를 기준으로 영아와 유아를 구분하며, 3세를 기준으로 유아와 아동을 구분한다. 아동과 청소년의 구분은 14세이며, 청소년과 성년의 기준은 18세로 하되 지원은 18세 이상 27세 미만의 성년자로 넓게 인정하여 청년들의 불안정한 사회적, 경제적 지위를 고려하고 있다. 이로써 아동에서 청소년으로 성장하여 성년에 이르렀으나 기존의 지원급여가 일괄적으로 종료되지 않도록 특별한 지위를 인정하여 사회구성원으로 자립할 수 있도록 연장된 지원을 보장하고 있다.

이와 같이 독일은 사회교육적 측면을 폭넓게 인정하여 아동에 대한 지원이 영유아를 포괄

하여 체계적 지원이 가능하도록 하고 있으며, 이에 대한 법적 청구권을 강화하여 권리보장의 사각지대를 해소하고 있다. 반면, 우리의 경우는 보육과 양육에 대한 시혜적 성격을 지양하고 권리주체성을 인정할 필요가 있다. 물론 법적 청구권을 보장하고 이를 확대·강화함으로써 사회교육적 차원에서 보육 및 양육이 일관성 있게 실현되도록 보육 및 교육제도의 통합적 개선에 대한 노력이 필요하다.

3. 다른 사회적 급부와의 관계 및 외국인에 대한 지원

독일의 사회법체계에서 아동·청소년에 대한 지원은 사회교육적 관점에서 최후의 사회적 안전망으로 기능하고 있다. 아동·청소년활동에 대한 지원은 구직자 기초보장과 구별되지만 양 조건을 모두 충족할 경우 구직자 기초보장이 우선 적용된다. 원칙적으로 사회부조에 대해서는 아동·청소년복지급여를 우선 적용한다. 다만, 장애가 있는 경우에는 명확히 구분하기 어려운 점이 있으나, 사회부조가 적용될 수 있는 경우에는 사회부조를 우선 적용하도록 하고 있다.

이러한 독일의 사회적 급부와의 관계가 우리 법제에 직접 적용될 수는 없겠지만, 적어도 아동·청소년복지급여가 제공되는 경우에 중복급여의 문제를 미리 상정하여 인정여부를 명확히 할 필요가 있다. 이는 사회법체계에서 일관성 있는 복지급여가 제공되는 독일에서도 지급이 불명확한 경우가 발생하는 만큼 아직 통합적 체계를 갖추지 못한 우리의 법현실에 비추어 개별적인 판단이 필요할 것으로 보기 때문이다.

한편, 다문화사회로의 진전이 상당히 빠른 우리의 현실에서 외국인 아동·청소년에 대한 복지급여의 문제는 결코 간과할 수 없는 사안이다. 독일법제는 인권적 차원에서 모든 아동·청소년을 대상으로 하지만, 외국인에 대한 지원은 재정 및 질서유지 차원에서 제한적으로 인정하고 있다. 특히, 최근 문제가 되고 있는 불법체류 또는 난민 아동·청소년에 대한 지원은 국제법적 의무에도 불구하고 사회법적인 구속력을 인정하기에는 한계가 있다.

4. 청소년청(JA)의 역할과 권한

독일의 아동·청소년복지는 원칙적으로 공적 담당자인 연방정부와 주정부 및 지방자치단체에서 담당하지만, 배타적 관할권이 보장되지는 않기 때문에 민간기관이나 종교기관의 관여를 배제할 수 없다. 구체적으로는 공적 담당자인 청소년청(JA)을 지역에 설치하여 총괄적인 책임을 부담하고 민간 복지기관을 지원한다. 즉 청소년청(JA)과 민간 복지기관은 협력관계이면서 사회적 참여를 촉진하는 관계에 있다는 점에서 우리의 경우와 유사하다. 다만, 민간 복지기관

에 대해 표준적인 급부와 보수기준을 설정하여 수급자의 선택의 자유를 보장하되, 서비스 제공자들 사이의 품질과 효율성이 확보되도록 하고 있다. 기본적으로 독일 청소년청(JA)은 사회교육적 이념을 기초로 부모와 서비스 제공자인 민간 복지기관과의 3면 관계를 형성하여 아동 및 청소년에게 적절한 보육 및 양육지원을 받을 수 있도록 하며, 위험에 처한 아동에 대해서는 적극적인 지원의무를 부담한다.

이러한 독일 청소년청(JA)의 역할과 권한은 최근 심각한 문제로 부각된 아동학대와 사망에 대한 대응책으로서 공적기관의 역할과 권한의 강화에 대해 시사하는 바가 크다. 아동의 보육 시설 이용이나 유치원 교육이 관할 기관에 의해 유기적으로 관리되고 있는지 사회적 데이터망을 적극적으로 활용할 필요가 있다. 아울러 사회교육적 관점에서 아동·청소년복지를 전담하고 종합으로 총괄할 수 있는 기관을 마련할 필요가 있다. 이를 위해 입법적 개선이 수반되어야 할 것이다.

V. 결론

오늘날 아동과 청소년의 양육 및 성장은 더 이상 시혜적 또는 잔여적 복지로 이해되어서는 안 된다. 기본적으로 가정을 중심으로 보육 및 양육을 보장하면서 위험에 처하지 않도록 예방하고 이미 위기에 처한 아동·청소년들에 대해서는 직접적인 공적 개입에 의하여 권리보호가 이루어질 수 있어야 한다. 이를 위해서는 분절적이고 산재된 법률들을 정비하여 통합적이고 일관된 법체계를 마련할 필요가 있으며, 아동·청소년들을 위하여 촘촘한 사회적 안전망을 구축하고, 사회교육적 특성을 반영하여 건강하고 안전한 성장이 보장되도록 하여야 한다.

한편, 저출산 고령화의 심화에도 불구하고 사회적 지속가능성을 보장하는 차세대, 즉 아동·청소년들을 위한 사회적 제도가 여전히 분절적 체계에서 부모에 의한 학대를 방관하고 있다면 우리 사회의 미래는 결코 긍정적일 수는 없다. 이에 대해 아동·청소년의 보편적 권리를 보장하고 권리주체성을 강화하는 동시에 사회적 참여를 확대하기 위한 다양한 방안들이 있을 수 있다. 그러나 가장 기초적인 과제는 사회적 시스템에 대한 근본적인 재정비가 되어야 할 것이다. 그렇다면 우선, 아동·청소년 문제와 관련하여 전문 인력을 확보할 필요가 있으며, 이들이 공적 담당기관이든 민간 복지기관이든 관련 기관에서 전문성을 가지고 활동할 수 있도록 제도화가 필요하다. 물론, 공적 관할기관은 민간 복지기관의 서비스 제공에 표준적인 기준을 제공할 수 있어야 하고, 효율성이 보장될 수 있도록 제도적 지원을 하여야 한다. 다만, 아동·청소년을 위한 복지급여 및 사회서비스 제공이 시장원리에 좌우되지 않도록 공공성이 우선적으로

보장되어야 한다.

따라서 독일의 청소년청과 같은 총괄적인 책임을 부담하며 일관되고 체계적인 지원이 가능하도록 전문성을 갖춘 전담기관의 설립도 필요하다. 아동·청소년들이 출생한 후 청년으로 자립할 수 있을 때까지 생애주기에 맞추어 사회교육적 차원에서 급여와 서비스를 제공하고 아동·청소년의 위험을 신속히 인지하여 대응할 수 있도록 공적 담당기관의 권한을 강화하고 적극적으로 사회정보망을 활용하여 보호의 사각지대에 놓이지 않도록 제도적 뒷받침이 전제되어야 할 것이다. 필요한 기본적인 재정은 주와 기초자치단체의 조세를 통해 지원하는 독일과 달리 지방분권화가 약한 현실을 반영하여 중앙에서 부담하는 것을 원칙으로 하되, 지방의 재정상황을 고려하여 추가적인 지원이 가능하도록 자율성을 보장할 필요가 있다.

[참고문헌]

- 김영미, “독일의 아동양육지원법제”, 『최신외국법제정보』 2016 제2호, 한국법제연구원, 2016. 5, 58-73쪽.
- Bernzen, Christian, *Zukunft der Jugendarbeit*, in: Wiesner, Reinhard/Zarbock, Walter H.(Hrsg.), *Das neue Kinder- und Jugendhilfegesetz(KJHG)*, Carl Heymanns Verlag KG, Köln; Berlin; Bonn; München 1991, S. 239-266.
- BGW(Hrsg.), *Kinder- und Jugendhilfe in Deutschland Daten-Fakten-Zahlen*, Erstveröffentlichung 11-2012, Stand 04-2013.
- BMFSFJ(Hrsg.), *Kinder- und Jugendhilfe - Achtes Buch Sozialgesetzbuch*, 2014.5.
- BMFSFJ, *Kinder- und Jugendhilfe: Eingliederungshilfe für seelisch behinderte Kinder und Jugendliche*; Online Verfügbar unter:
<http://www.familien-wegweiser.de/wegweiser/stichwortverzeichnis,did=110480.html> (2017.12.01.)
- BMFSFJ, *Kinder- und Jugendhilfe: Jugendarbeit, Jugendsozialarbeit und Jugendschutz*, Online Verfügbar unter:
<http://www.familien-wegweiser.de/wegweiser/stichwortverzeichnis,did=110480.html> (2017.12.15.)
- Borsch, Sven, *Eigenständiger Erziehungsauftrag - Ja oder Nein?*, in: Wiesner, Reinhard/Zarbock, Walter H.(Hrsg.), *Das neue Kinder- und Jugendhilfegesetz(KJHG)*, Carl Heymanns Verlag KG, Köln; Berlin; Bonn; München 1991, S. 33-46.
- Eichenhofer, Eberhard, *Sozialrecht*, 7. Auflage, Mohr Siebeck, 2010.
- Kunkel, Peter-Christian, *Jugendhilfe für junge Ausländer*, 2006. Online Verfügbar unter:
<http://193.197.34.225/ZHEAF/diskussionspapiere/2006-02.pdf> (2017.12.15.)
- Meysen, Thomas/Beckmann, Janna, *Rechtsanspruch U3: Förderung in Kita und Kindertagespflege*, Nomos, Heidelberg, 2013.
- Moos, Marion/Müller, Heinz, *Einführung und Arbeitshilfe zur Eingliederung nach § 35a SGB VIII*, Institut für Sozialpädagogische Forschung Mainz e.V, Januar 2007.
- Münder, Johannes, § 25 *Kinder- und Jugendhilferecht*, in: von Mayell/Ruland/Becker(Hrsg.), *Sozialrechts-Handbuch(SRH)*, 4. Auflage, Nomos, 2008, S. 1109-1134.
- Münder, Johannes/Mutke, Barbara, *Kindeswohl zwischen Jugendhilfe und Justiz - Ergebnisse eines Forschungsprojektes*, in: Sozialpädagogisches Institut im SOS-Kinderdorf e.V (Hrsg.),

Jugendämter zwischen Hilfe und Kontrolle, Autorenband 5 der SPI-Schriftenreihe, München: Eigenverlag, 2001.

https://www.uni-hildesheim.de/media/fb1/sozialpaedagogik/Studium_Lehre/Materialien/Archiv/SS06/studie_muender_mutke.pdf

- Münder, Johannes/Trenczek, Thomas, *Kinder- und Jugendhilferecht*, 8. Auflage, utb, 2015.
- Statistisches Bundesamt, *Statistiken der Kinder- und Jugendhilfe - Kinder und tätige Personen in Tageseinrichtungen und in öffentlich geförderter Kindertagespflege am 01.03.2015*, Statistisches Bundesamt, Wiesbaden 2016. Online Verfügbar unter:
https://www.destatis.de/DE/Publikationen/Thematisch/Soziales/KinderJugendhilfe/TageseinrichtungenKindertagespflege5225402157004.pdf?__blob=publicationFile (2017.12.20.)
- Struck, Jutta, *Jugendhilfe und die Pluralisierung der Familienformen*, in: Wiesner, Reinhard/Zarbock, Walter H.(Hrsg.), *Das neue Kinder- und Jugendhilfegesetz(KJHG)*, Carl Heymanns Verlag KG, Köln; Berlin; Bonn; München 1991, S. 79-90.
- Waltermann, Raimund, *Sozialrecht*, 7. Auflage, C. F. Müller, 2008.
- Werner, Heinz Hermann, *Jugendhilfe und kommunale Sozialpolitik*, in: Wiesner, Reinhard/Zarbock, Walter H.(Hrsg.), *Das neue Kinder- und Jugendhilfegesetz(KJHG)*, Carl Heymanns Verlag KG, Köln; Berlin; Bonn; München 1991, S. 47-69.
- Wiesner, Reinhard, *Rechtliche Grundlagen*, in: Wiesner, Reinhard/Zarbock, Walter H.(Hrsg.), *Das neue Kinder- und Jugendhilfegesetz(KJHG)*, Carl Heymanns Verlag KG, Köln; Berlin; Bonn; München 1991, S. 1-31.

[국문초록]

독일의 아동·청소년복지법제와 시사점

김영미

(근로복지공단 근로복지연구원 책임연구원)

아동청소년복지의 중요성에 비추어 현행 관련 법률은 아동과 청소년으로 구분되어 보육 및 양육과 성장이 일관된 체계에서 관리되지 못하고 있으며, 사회교육적 이념이 부재된 상황에서 아동청소년의 위기에 충분히 대응하지 못하고 있다. 이에 대해 독일의 아동청소년복지법은 그 중심을 보호에서 복지로, 다시 지원으로 전환하여 사회법전 제8권을 구성함으로써 아동청소년복지를 일반적인 사회보장체계 내에서 보장하고 있다. 기본적인 법적 근거는 사회법전 제8권 이외에 기본법과 사회법전 제1권의 관련 규정에서 찾을 수 있다. 아동청소년복지의 기본적인 법률관계는 아동, 부모, 국가의 3면 관계를 전제하고 있으며, 공적 담당기관으로서 청소년청의 역할과 권한이 강하게 보장되고 있다. 다른 급부와의 관계에 있어서도 아동청소년지원급여는 기본적으로는 우선 적용이 인정되지만 사안에 따라 후순위 적용되기도 한다. 아동청소년복지를 위한 재정은 주정부와 기초자치단체의 재원을 기초로 하며, 가정에서의 양육을 기본원칙으로 하여 보육과 양육에 대한 시설이용 및 교육에 대한 권리가 법적으로 인정된다. 물론 장애가 있거나 외국인인 아동청소년에 대해서도 지원과 초기 성년자에 대한 지원을 보장하고 있다. 기본적으로 아동청소년복지는 연령기준을 27세 미만의 청년으로까지 확대하여 청소년기를 거쳐 성년에 이른 경우에도 자활이 가능하도록 연장된 지원을 보장하고 있다. 민간복지기관에 대한 허가를 통한 엄격한 관리는 물론 사법정차상의 협력을 통해 아동청소년의 권리가 침해되지 않도록 보장하고 있으며, 청소년청에 의한 체계적인 지원이 이루어지도록 하고 있다. 이러한 독일 아동청소년복지법제를 통해 통합된 법체계의 구축의 중요성과 사회교육적 이념에 따른 일관된 지원체계의 중요성을 확인할 수 있다.

주제어: 아동복지, 청소년복지, 아동·청소년복지, 아동·청소년지원, 양육지원, 청소년보호

[Abstract]

The german legislative system for Child and Youth Welfare

Kim, Young Mi

(Researcher, Korea Worker's Compensation & Welfare Service)

In the light of the importance of child welfare, the current laws distinguishes between children and adolescents. Childcare, nurturing and growth are not managed in a coherent system. In Germany, the Child and Youth Welfare Act has transformed its focus from protection to welfare and support. It is incorporated into the Social Code No. 8 and guarantees child welfare in the general social security system. Basic legal grounds can be found in the Constitution and the Volume 1 of Social Code, in addition to Volume 8 of Social Code. The basic legal relationship of child and youth welfare presupposes a three-sided relationship between the child, the parent and the state. And the role and authority of the youth agency is strongly guaranteed as a public authority. Even in relation to other benefits, the benefit for children and youth support is applied first, but it is also applied to subordinate according to the case. Funding for child and youth welfare is based on funding from state and municipal governments. The right to home use and education for child care and nursing is legally recognized as the basic principle of home nursing. We also provide support for children and adolescents with disabilities or foreigners, and support for early adulthood. In principle, the welfare of children and youth extends the age standard to young people under the age of 27, and guarantees extended support for adolescents even if they reach adulthood. The Youth Authority manages private welfare institutions through permits and ensures that the rights of children and adolescents are not infringed through legal cooperation, and has legal responsibility for systematic support. The German legal system for children and adolescents' welfare legislation confirms the importance of a coherent support system in terms of the integration of legal systems and social education.

Key words: child welfare, youth welfare, child and youth welfare, child and youth support, support for childcare, youth welfare office

국제사회복지 관련 비정부조직(INGO)의 해외 활동 지원을 위한 법제 연구*

우수명** · 성윤희***

目 次

I. 서론	III. 한국 INGO 지원을 위한 법제 방향
1. 연구의 필요성	1. 현황 및 문제점
2. 연구의 방법과 한계	2. INGO 활성화를 위한 선행 과제 - 지식관리의 필요성
II. 한국 INGO의 국제사회복지 활동	3. 법제 방향
- 네팔 사례	IV. 결론 및 제언
1. 네팔의 주요 특성	
2. 네팔의 INGO 관련 법률 사례	

I. 서론

1. 연구의 필요성

한국전쟁¹⁾ 중 국제연합(UN)은 주한유엔민간원조사령부(UNCACK, United Nation Civil Assistance Command, Korea)를 통하여 국제사회의 한국 원조를 지원하였다(김학재, 2009). 민간 차원에서 는 밥 피어스(Bob Pierce) 목사와 한경직 목사에 의하여 창립된 월드비전(전 선명회, 월드비전 홈페이지, 2018)과 영국에서 온 세이브더칠드런코리아 등 많은 국제사회복지 관련²⁾ 비정부조

* 투고일 : 2018.04.29., 심사일: 2018.05.20., 게재확정일: 2018.05.24.

** 대림대학교 사회복지과 교수

*** 이화여자대학교 법학연구소 연구원

1) 한국을 지원한 공식적인 국제적인 비정부조직(INGO) 활동의 시초는 프랑스의 천주교 조직이 조선 말기인 1882년부터 한한(漢韓) 학교, 맹아학교, 고아원, 양로원, 시약소(약국) 등을 세운 것에서부터 시작된 것으로 추정된다. 같은 시기 기독교 선교조직(주로 감리교)의 병원 및 학교 설립, 태화 여자관, 청년운동과 클럽활동 같은 지원활동이 이루어졌다(우수명 외, 2016).

직(INGO, International Non Government Organizations)을 통하여 한국의 고아와 과부를 돌보고, 국가 재건을 돕는 원조활동을 지원하였다. INGO들은 1952년 3월, 당시 임시수도였던 부산에서 한국외원단체협의회(KAVA, Korea Association of Voluntary Agencies)³⁾를 결성하였으며, 이를 계기로 국제사회복지 관련 INGO들의 한국 원조를 더욱 확대하였다(우수명 외, 2016).

이후 한국은 눈부신 경제발전을 이룩하였으며, 한국을 중심으로 이루어지는 국제사회와 함께 하는 원조나 구호, 협력 활동(이하 국제협력활동)은 1990년대를 기점으로 해서 이전의 수혜국(Recipient country)에서 이후의 신흥 공여국(Emerging donor country)으로의 전환과 함께 더욱 활발해지게 되었다(여국희, 2010). 2009년 경제협력개발기구의 국제원조위원회(DAC: Development Assistance Committee)에 24번째로 정식 가입한 한국은 동년 12월에는 ‘국제개발협력기본법’을 제정하여, 한국의 해외 개발을 원조하는 기본 원칙과 목표를 명시하였으며, 이를 기반으로 한국국제협력단(KOICA)을 설립하여 운영하고 있다. KOICA는 2017년을 기준으로 약 640억원을 해외에 지원하였으며, 전 세계 44개국에 44개의 현지 사무소 및 1개의 분소를 두었으며, 2개국에 2개의 주재원을 두는 등 정부개발원조(ODA : Official Development Assistance) 플랫폼을 구축하고 선진원조 기관으로의 도약을 추진하고 있다(한국국제협력단 홈페이지, 2018).

민간 국제사회복지 영역의 경우 이보다 앞선 1999년에 한국해외원조단체협의회(현 국제개발 민간협력회의)를 설립하고, INGO 활동을 위한 국내 협력적 연대를 추진하기 시작하였다. 2016년 12월 기준 총 130개의 단체가 회원으로 참여하고 있다(국제개발협력민간협의회, 2017).⁴⁾

한국의 해외 원조 활동은 1991년 월드비전의 베트남 메콩강 홍수피해 지원을 기원으로 보는 경우가 많다(우수명 외, 2016). 이를 기점으로 많은 단체들이 긴급구호사업 및 국제구호사업, 지역개발사업, 권리옹호사업, 교육훈련 사업 등 해외 지원사업을 시행하고 있다. 국제개발협력민간협의회(2016, 2011)에 의하면, INGO의 현금·현물 해외지원규모는 50개 단체 기준으로 2006년에 1,005.6억 원이었으나, 2009년에는 1,722.7억 원으로 3년 만에 71%가 증가하였다.

-
- 2) 국제사회복지 비정부조직이라는 개념은 비정부 조직인 사회복지조직이 우리나라 및 1개국 이상의 다른 나라에서 사회복지 실천 활동을 수행하고 있는 것을 의미한다. 사회복지 분야에서는 국제사회복지와 관련된 연구가 아직 많지 않은 상황이지만, 현장 기반의 실천 체계는 상당히 많이 이루어졌다. 그리고 국제개발 및 국제협력 중 INGO 부분에 대한 연구는 상당히 많이 이루어지고 있다. 그러나 국제개발 및 국제협력 중 민간에 의하여 이루어지는 많은 사업들은 지역사회복지 영역과 거의 대부분 같은 일을 하는 것이며, 지역사회복지실천에 오랜 노하우와 역량이 있는 사회복지계의 능동적인 확대가 더욱 요구되는 영역이다.
 - 3) 당시의 KAVA 소속 INGO들은 기독교아동복지회(현 어린이재단), 메노나이트중앙재단(현 가정복지회), 선명회(현 월드비전), 스웨덴아동구호연맹(현 한국아동복지회), 양친회(현 양친사회복지회), 캐나다유니테리언봉사회(현 한국봉사회), 태화복지재단, 한국지역사회복지회(현 세이브더칠드런), 홀트아동복지회 등이 있었다(우수명 외, 2016).
 - 4) 이는 2012년 151개 단체에 비하여 다소 줄어든 상황이며, 이에 대한 명확한 자료는 확인되지 않았다.

2015년에는 127개 단체 기준으로 4,865.3억 원 규모로 483.8%로 크게 증가한 것으로 나타났으며, 최근의 경향에서도 증가세는 계속될 것으로 판단된다. 한국 INGO의 규모와 활동은 민간의 참여 증가 및 복지사업의 세계화로 인하여 앞으로도 그 지평을 크게 넓혀갈 것으로 보인다.

이렇게 급증하고 있는 한국 INGO의 활동은 민간외교관으로 대한민국의 위상을 높이는 데 기여하고 있는 것으로 평가되고 있다(국제개발협력민간협의회, 2017; 우수명 외, 2016). 수혜국에서 원조국으로 변모한 한국의 국제사회복지활동은 긴급구호 등을 통한 많은 생명을 살리고, 지역사회개발과 경제자립 등을 통한 지원을 실시했으며, 국제결연사업 등을 통한 세계화의 인식 확대와 다양한 참여 기회를 마련하고, 한국의 위상을 높이는 데 크게 기여하였다. 또한 초기의 단순 원조나 긴급구호 같은 일방적인 사업에서 지역사회조직 및 개발과 같은 지역사회를 기반으로 한 자립 조직화 사업의 중요성과 비중이 점차로 높아지고 있는 상황은 바람직한 것이다(월드비전 홈페이지 2018; 한국국제협력단, 2014; 여국희, 2010; 최대석, 2006).

국제사회복지활동의 많은 성과에도 불구하고 INGO 내외적으로 많은 비판들이 제기되기도 하였다(Bhattachan, 2004; Kandel, 2004). 국제원조에 대한 수혜정부 관리들의 비우호적인 태도나 비리의 문제, 인허가 등에 있어서 정부의 비일관적인 태도나 정책의 변화, 비효율적인 예산집행 등이 그것이다. 현지 주민들의 자립적이고 주체적인 조직화를 위한 노력도 부족한 상황이다(신재은·전지은, 2010). 또한 문화적 배경과 사회 환경이 다른 국가에서 이루어지는 활동으로 인해 한국 실무자와 현지인과의 문화적 충돌이 발생하기도 하며(Ang & Dyne, 2008; Peterson, 2004), 심지어 토착문화의 긍정적 요소를 파괴하는 경우가 생기기도 한다(Sardar, 1997). 뿐만 아니라 우리가 경험한 현지 토착화에 기반 한 자생적 사회복지 실천의 고민도 하게 된다. 이는 국제사회복지활동을 수행하는 단체들이 난립하고, 이로 인한 생존경쟁이 치열해져 현지성을 무시한 일방적인 사업수행이 증가하는 것과 상호작용을 일으킨다. 결국 이러한 일방적인 지원은 현지의 의존성과 공동체성을 파괴하는 결과가 생기기도 한다. 이 외에도 공공영역은 정치적인 영향력에서 자유로울 수 없는 문제가 있는데, 예를 들면 필리핀에 대한 ODA 지원규모는 다른 여타의 열악한 아시아 국가와 비교하면 너무 많은 것이다.

국제사회복지활동에 있어서 한국 INGO의 활동은 크게 증가하고 있으며, 이들은 대부분 자발적으로 이루어지는 활동으로 진행된다. 이에 대한 KOICA의 직접 활동 및 이들을 통한 간접 지원도 계속해서 증가하고 있으며, 현지 활성화를 위한 다양한 활동들이 이루어지고 있는 상황이다.

그러나 이와 관련하여 국제사회복지활동 지원 및 국제협력 사업 등에 대한 체계적인 법적 근거가 불분명한 측면이 있다. 또한 검증되지 않은 INGO의 활동은 대한민국 위상에 부정적인 영향을 미치는 경우도 있으며, 현지 자생력을 떨어뜨리거나 문화충돌로 인한 부작용이 발생하기도 한다. 또한 좋은 역량을 발휘하고 있는 중소규모의 INGO에 대한 지원이 제한적이기에

이들에 대한 지원을 보다 명확하게 할 필요가 있을 것으로 판단된다. 이에 따라 해외원조사업에 참여하는 INGO의 역량을 강화하고, 현지 활동 역량과 활동 환경 개선을 지원하기 위한 제도개선 및 법적 뒷받침이 절실히 요구된다.

이에 본 연구는 한국 INGO가 민간 외교관으로 수행하는 다양한 국제사회복지 활동에서 충분한 지원을 받지 못하거나 제한된 법적 지원으로 인하여 경험할 수 있는 문제들을 살펴보고, 관련 법제의 필요성을 모색하는 탐색적 연구(exploratory study)이다. 즉, 국제사회복지를 수행하는 INGO의 활동과정에서 나타나는 법률적 지원이 필요한 사례에 대하여 구체적인 내용을 살펴보고, 국내의 국제사회복지 관련 지원 법체계의 문제를 찾아보고, 이를 통해 국제사회복지 관련 INGO에 해외활동을 활성화하기 위하여 도움이 될 수 있는 법률의 발전 방안을 제시하고자 한다. 아직 국제사회복지 활동 지원 뿐만 아니라 국제협력사업에 대한 구체적인 법적 지원 근거가 불분명한 측면이 있기 때문에 이에 관한 문제를 살펴보고, 국제화, 다문화에 적합한 한국 INGO의 성장을 지원하기 위한 법적 구축의 필요성을 살펴보는 것이다. 즉 국제사회복지 관련 제 주체들의 활동을 보장·강화하기 위하여 선행되어야 할 과제와 법적 발전 방향을 제시하려 한다.

2. 연구의 방법과 한계

1) 연구의 방법

본 연구는 탐색적 연구로 국제사회복지 관련 INGO의 해외 활동 지원과 관련된 법률의 구성과 실효성을 분석하는 법률 내용분석과 네팔의 사례를 통한 문제점을 살펴보는 사례분석 연구로 구성된다. 이를 통하여 얻어진 문제를 토대로 한국 INGO 지원을 위한 법제의 방향 및 체계적인 지식 관리의 방향성을 모색하는 연구로 구성된다. 이를 위하여 사례연구 및 법률 내용 분석을 진행하였다.

사례 연구로 네팔의 한국 INGO를 선정한 것은 연구자의 연구 경험과 정보접근성의 한계로 인한 것이다. 연구자가 네팔 이외의 다른 나라에 대한 연구 역량이 부족하며, 네팔에서 활동하는 한국 INGO 실무자와의 실시간 연계가 가능하기 때문에 선택한 이유가 크다.

법률 내용 분석의 구성은 다음과 같다. 국제사회복지를 직접 다루는 법은 현재 부재하기 때문에 관련 법인 「국제개발협력기본법」을 중심으로 국제사회복지 지원과 관련된 내용을 분석하고자 하였다. 이를 통하여 국내 국제사회복지관련 법체계의 문제를 찾고, 이를 통해 국제사회복지 활동 관련 INGO의 해외활동 활성화에 도움이 될 수 있는 법률의 제정 방안을 모색한다.

2) 연구의 한계

첫째, 본 연구는 그동안 논의되지 않았던 국제사회복지 관련 INGO의 해외 활동을 지원하기 위한 법제의 필요성을 문제제기 하고, 이에 대한 법률 제정 및 제도 구성의 대안을 탐색적으로 살펴보는 연구이다. 따라서 이와 관련된 법이 아직 정비되지 않은 상황이므로 INGO의 해외활동 지원을 위한 구체적인 법률 구성을 제안하는데 한계가 있다. 따라서 국제개발협력법의 제한성과 확장을 위한 국제사회복지 관련 활동을 지원하기 위한 법률을 구성하는 후속 작업이 필요할 것이다.

둘째, 본 연구의 사례연구 대상으로 분석한 네팔의 INGO의 활동으로 국제사회복지의 활동 전체를 대표하기에는 일반화의 한계가 존재한다. 즉, 각 대륙별, 국가별, 문화권별 다양한 국제사회복지 활동의 환경 차이를 모두 반영하기 어려운 것으로 볼 수 있다. 이는 본 연구가 외부연구비를 지원받지 않으며, 대규모 인력이 참여하지 않은 연구이기 때문에 갖는 한계이다. 앞으로 대륙별, 국가별, 문화권별 다양한 사례를 분석하고 한국 INGO의 법적 지원 체계를 세분화하는 후속연구가 필요할 것으로 판단된다.

셋째, 본 연구의 결론으로 국제사회복지 관련 법제를 구축하기 위한 통합 플랫폼, 체계적인 지식관리, 법 조문의 구성 등의 내용을 구체적으로 제시하지 않는다. 이 부분은 더 깊고 세밀한 연구뿐만 아니라 다양한 실질적인 데이터를 수집, 분석, 관리해야 하는 체계가 포함되어 있기 때문에, 앞으로 보다 폭넓고 다양한 학제간 참여를 통한 후속연구를 통하여 구축되어야 할 부분이다.

그럼에도 본 연구가 갖는 시사점은 국제사회복지 관련 INGO를 지원하기 위한 법제 미비로 인한 문제점들을 사례와 법률 분석을 통해 살펴보고, 그 문제에 대한 해결 방향성을 모색함으로써 후속 연구의 필요성을 제안하는 연구로서의 가치를 갖는 것이다. 이를 통하여 사회복지법제의 융합 연구의 새로운 장을 열어갈 수 있을 것으로 판단된다.

II. 한국 INGO의 국제사회복지활동 - 네팔 사례

한국 INGO는 전 세계 많은 국가에서 활동을 하고 있으나, 이에 대한 체계적인 파악이 제대로 이루어지지 않고 있다. 국제개발협력민간협의회(KCOC : Korea NGO Council for Overseas Development Cooperation)에서 약 130여의 한국 INGO 회원단체의 활동에 대한 지원과 실태를 정기적으로 파악하고 있을 뿐이다. KCOC의 활동 방향과 맞지 않거나 관심이 없는 많은 다수의 INGO들의 활동은 기본적인 실태 파악조차 이루어지지 않는 것으로 판단된다. 여기서는 네

팔의 사례를 중심으로 한국 INGO의 활동의 한계점에 대한 내용을 살펴보고, 이를 통해 국제 사회복지활동에 대한 실천적 관점에서 문제를 도출하고자 한다.

1. 네팔의 주요 특성

네팔은 서남쪽의 인도, 북쪽의 중국, 동쪽의 부탄과 접하고 있는 연면적 147,181km²로 2천8백만여명의 인구가 사는 곳으로(우수명, 2012), 2008년 네팔연방민주공화국(संघीय लोकतान्त्रिक गणतन्त्र नेपाल Samghiya Loktāntrik Ganatantra Nepāl)으로 선포되어 가장 늦게 민주화가 된 곳이다(위키백과, 2011). 네팔의 1인당 GDP는 1,316달러(2012년 어림값) 수준으로 전세계 국가 중 177위 수준의 매우 가난한 나라이고(위키백과, 2018), 2000년부터 2006년까지 7년간 GDP 성장률도 연평균 2.2%에 불과한 수준이며, 2006년도에만 275,000명의 네팔인이 해외이주 노동자가 되었다(Arya et al., 2007).

네팔 내에서의 지역사회복지와 같은 빈곤타파 및 지역주민 자조조직화 등의 NGO활동은 1926년에 설립된 NGCPT(Nepal Gandhi Chrkha Pracharak Trust)로부터 시작되었으며(Bhattachan, 2004), 1990년대 초부터 네팔의 어려운 상황이 해외에 널리 알려지면서 국제사회복지 INGO의 활동이 크게 증가하게 되었다. 2016년에 현지에서 확인한 결과, INGO 실태에 대한 최근 자료는 발견되지 않았으나 2004년의 자료에 의하면, 1990년 237개의 등록된 현지 NGO가 2002년에는 13,686개로 크게 급증하였다(Bhattachan, 2004). 비공식 자료에 의하면 23개 이상의 한국 INGO가 네팔에서 활동하는 것으로 추정된다.

2. 네팔의 INGO 관련 법률 사례⁵⁾

네팔에서 INGO의 등록은 네팔의 사회복지법(The Social Welfare Act, 1992년, 현지력 2049년)이 규정하고 있으며, LNGO(Local NGO)와 INGO(International NGO) 그리고 CSO(Civil Society Organization)의 활동을 촉진하고, 조정하고, 모니터링 및 평가를 수행할 수 있는 내용을 포함하고 있다. INGO는 INGO의 활동을 관장하는 사회복지부(SWC, Social Welfare Council)의 GA(General Agreement)를 통해 매 1년마다 INGO 등록 및 갱신을 해야만 활동이 가능하다. 또한 사회복지부(SWC)에 매년 미화 기준 10만불 이상(약 1억 1천만원)의 은행잔고 증명서를 제출해야 하며, 최소 석사 학위 이상의 소지자라야 대표자가 될 수 있는 조항이 있고, 대표자

5) 본 내용은 KOICA 지원으로 발간한 'KCOC. 2016. NGO걸라잡이 - 네팔 편'의 내용을 중심으로 현지 INGO실무자 인터뷰 내용을 정리하였다. 인터뷰는 2016년 현지 방문시의 문답 및 카카오톡을 이용하여 진행하였다.

1인에게만 INGO 활동을 원활하게 수행할 수 있는 비관광비자(Non Tourist Visa)을 해주는 등 매우 제한적인 활동 승인을 한다. 또한 별도의 등록을 거쳐 승인번호를 발급받은 후에만 프로젝트를 진행할 수 있다.

문제는 승인번호를 발급 받는데 있어서 1년 이상 걸리거나 정당한 이유 없이 취소되는 경우도 많으며, 고압적인 공무원들의 태도가 문제 되기도 하거나 별도의 비공식 비용이 소요되기도 한다(Bhattachan, 2004; Kandel, 2004; KCOC, 2016). 또한 승인을 받더라도 매달 미화 60달러의 승인비용이 지출되며, 2년 차 승인 이후에는 1년간 미화 60달러의 비용이 지출된다. 프로젝트가 승인된다 하더라도 LNGO를 통해서만 현지 활동이 가능하기 때문에 네팔 현지 NGO와의 파트너십을 체결하는데 있어서 불리한 입장에 처하게 된다. 특히 LNGO 내 외국인은 아무런 권한을 행사할 수 없는 문제가 있다. INGO로 승인되어 등록되는 경우라도 비자갱신이 늘 보장되는 것이 아니다.

한국의 INGO의 상황도 비슷하다. LNGO에 많은 활동을 의존하게 되며, 현지 사정에 어두운 경우 사업 수행이 왜곡되거나 문제가 발생할 수 있다. 현지에서는 사전 지역조사를 하지 못한 한국 INGO가 LNGO의 유도에 따라 쌀 등의 후원품을 지급하였지만, 실제 먹고 사는데 전혀 지장이 없었던 지역이거나 지역 유지가 더 많은 구호품을 받는 사례들이 발생하기도 하였다. 특히, 2015년에 발생한 네팔 대지진의 구호품의 경우에도 경찰이나 군인들에 의한 공공연한 강탈이 당연시 되었을 정도로 문제가 발생하기도 하였다.

10년 이상 네팔에서 활동해온 어떤 한국 INGO의 경우 규모가 작아 미화 10만불의 현지 사업 실적의 증명이 안되는 단체이다. 이처럼 다수의 소규모 INGO들은 비즈니스 비자도 받기 어렵고 INGO 비자를 받는 경우는 더더욱 불가능한 상황이다. 그렇기 때문에 현지 파견 실무자들은 대체로 네팔의 대학교에 등록하고 매년 약 미화 600불 정도의 수업료를 지불하면서 받는 학생 비자를 가지고 활동을 하게 된다. 인터뷰 대상 INGO 실무자의 경우 네팔어학과 역사학을 전공하면서 현지 활동을 수년간 이어가고 있는 상황이다. 이들의 경우 다수의 LNGO와 많은 문화예술 활동 및 현지 전문 인력 교육훈련 사업, 마을 조직화 사업, 지진 피해 긴급 구호 등의 다양한 활동을 수행하고 있으며, 현지 많은 언론에 소개되기도 하였다. 또한 삼성장학재단 등에서 그 성과를 인정받아 10년간의 장기프로젝트 지원을 받기도 하였다. 그러나 현지 INGO의 실무자는 여전히 공식적인 INGO 활동가가 아닌 학생으로서 참여하고 있는 실정이다. 해외에서 활동하는 한국 INGO의 실무자들은 사망재해보상보험에 가입할 수 없기 때문에 INGO 파견 실무자가 말라리아나 현지 토착 질병에 걸리거나 사망한 경우 지원받을 수 있는 길은 거의 없으며, 각 개별 기관에서 감당해야 하는 상황이기도 하다. 이들이 INGO 활동을 잘 할 수 있도록 정부에서 보증하거나 비자 발급에 필요한 법적 체계를 갖추고, 현지 활동을 지원할 수 있는 근거와 사망재해 및 각종 위험으로부터 보장받을 수 있는 지원 방안을 마련하는 것이 필요하다.

네팔 내에서 국제사회복지 활동을 하는데 있어서 충분한 역량과 활동이 증명된 INGO라 하더라도 네팔 내에서 한국 정부나 KOICA 사무로부터 받을 수 있는 법적, 제도적 지원은 거의 전무한 상태이다. 특히, 활동의 보증이나 이를 위한 INGO의 신뢰성과 역량을 인증할 수 있는 제도들이 없는 상태이므로 공식적인 지원 자체도 쉽지 않은 상황이다. 이로 인하여 국제사회복지 활동은 일정부분 비효율적이거나 위축될 수 밖에 없을 것으로 판단된다. 또한 지속가능한 활동을 통하여 전문성과 역량을 키워야 하지만 열악한 INGO의 상황으로 해외 파견 실무자의 충분한 처우도 보장되지 못하는 경우가 적지 않다. 따라서 이들에 대한 전문 인력 양성을 위한 체계적인 법제의 제정도 필요할 것으로 판단된다.

III. 한국 INGO 지원을 위한 법제 방향

1. 현황 및 문제점

종래 공적개발원조는 「한국국제협력단법」, 「대외경제협력기금법」 등에 따라 수행하여 왔으나, 공적개발원조업무가 부처별로 분산 추진되어 추진기관 간 사업 중복 등 비효율을 초래하고, 유무상 원조간의 연계가 저해된다는 비판이 있었다. 이에 국제개발협력정책의 적정성과 집행의 효율성을 제고하고, 국제개발협력의 정책목표를 효과적으로 달성하기 위하여 2010년 1월 25일 「국제개발협력기본법」을 제정하여 2010년 7월 26일부터 시행하여 오고 있다. 현행 「국제개발협력기본법」을 중심으로 관련 내용을 살펴보면 이 법은 국제개발협력을 통한 인류의 공동번영과 세계평화의 증진에 기여함을 목적으로 하고(동법 제1조), 개발도상국의 인도주의 실현 및 협력대상국과의 경제협력관계를 증진하며 국제사회의 평화와 번영을 추구하는 것을 기본정신으로 삼고 있으며(동법 제3조), 국제개발협력에 관한 내용이 종합적·체계적으로 추진될 수 있도록 국제개발협력위원회를 국무총리 소속으로 두어(동법 제7조), 국제개발협력 정책을 일관성 있게 추진하도록 법적 기틀을 마련하였다.⁶⁾

이에 국가 등은 「국제개발협력기본법」에서 제1조의 목적과 제3조의 기본정신 및 목표 등을

6) 국제개발협력은 국가·지방자치단체 또는 공공기관이 개발도상국의 발전과 복지증진을 위하여 협력대상국에 직접 또는 간접적으로 제공되는 무상 또는 유상의 양자간 개발협력과 국제기구를 통하여 제공하는 다자간 개발협력으로 나눌 수 있으며(「국제개발협력기본법」 제2조 제1호), 양자간 개발협력 중 유상협력은 협력대상국에 제공하는 현금 또는 현물 등으로서 상환의무가 있는 것으로 기획재정부장관이 주관하도록 하며, 무상협력은 협력대상국에 대하여 현금·현물·인력·기술협력 등의 형태로 제공하는 것으로서 긴급재난구호를 포함하며 상환의무가 없는 것으로 외교부장관이 각각 주관하도록 정하고 있다.

고려하여 개발도상국의 빈곤퇴치 및 지속가능한 발전을 실현하기 위하여 국제사회의 노력에 동참하고, 관련 민간단체 등과 협력하여 국제개발협력 사업을 체계적으로 추진함으로써 국제개발협력 사업의 효과가 향상되도록 노력할 책무가 있으며(동법 제5조), 이 법에 따른 국제개발협력의 기본정신 및 목표 등에 부합하는 활동을 하기 위하여 민간국제개발협력단체에 대하여 주관기관⁷⁾과 협의하여 필요한 지원을 할 수 있음을 명시적으로 나타내고 있다(동법 제14조). 이는 INGO의 참여 촉진 및 필요한 지원을 통하여 정부차원 원조의 여러 한계성을 보완하고, 지역사회조직 및 개발과 같은 지역사회를 기반으로 한 자립 조직화 등의 다양한 참여주체의 필요한 활동을 지원하기 위한 취지로 보인다. 사회복지야말로 현장에서 실천하는 것이 중요하므로 살아있는 현장을 지원하기 위해서는 법과 제도가 폭넓은 활동을 보장해 줄 수 있어야 하기 때문이다. 이와 더불어 양자간 무상 원조를 대한민국과 개발도상국가와의 우호협력관계 및 상호교류 증진에 이바지함을 목적으로 하고 있는 「한국국제협력단법」은 한국국제협력단을 설립하여 국제협력을 사업을 추진하도록 규정하고 있으며, 동법 제7조 제2호 가목에서 민간단체의 국제협력활동에 대한 지원에 관하여 규정하고 있다.

그러나 이와 같은 현행 민간단체에 대한 국제사회복지활동지원 규정이 INGO의 실질적이고 폭넓은 활동을 충분히 보장하는지에 대하여는 의문이 든다. 국제사회복지활동에 있어서 INGO의 활동은 크게 증가하고 있으나 대부분 자발적으로 참여하여 열악한 활동 환경을 감내하고 있는 실정이다. 네팔의 경우에서 보듯 INGO의 폭넓은 활동을 보장하여 국제사회에서 보다 적극적인 역할을 할 수 있도록 국제사회복지활동을 포함한 국제협력활동영역에서 이들의 활동을 지원하기 위한 제도개선 및 법적 뒷받침이 필요할 것으로 보인다.

이를 위하여 일련의 활동 과정에서 발생하는 각종 상황에 대한 종합체계적·실증적 분석을 토대로 사례데이터를 체계화·고도화하는 등 지식관리시스템을 구축하여, 국제사회복지 지식과 경험을 공유하고 개별 여건에 맞게 맞춤형으로 활용할 수 있도록 다양한 콘텐츠와 서비스 프로그램을 지식화하여 제공하는 것이 무엇보다도 중요하다.

2. INGO 활성화를 위한 선행 과제 - 지식관리의 필요성

국제사회에서 한국 INGO의 규모와 활동은 민간의 참여 증가 및 복지사업의 세계화로 인하여 점차 확대되고 있으나, 앞서 사례에서 보았듯이 국제사회복지활동 수행 중 법과 제도의 불

7) 「국제개발협력기본법」 제9조(국제개발협력 주관기관) ① 양자간 개발협력 중 유상협력은 기획재정부장관이, 무상협력은 외교부장관이 각각 주관한다. <개정 2013.3.23.>
② 다자간 개발협력 중 「국제금융기구에의 가입조치에 관한 법률」에 규정된 국제금융기구와의 협력은 기획재정부장관이, 그 밖의 기구와의 협력은 외교부장관이 주관한다.

충분 내지 미비로 여러 난관이 존재함을 확인하였다. 선한 의지를 가지고 국제사회복지활동을 시작하였으나 이러한 의지만으로 사업을 시작하고 지속하기에는 한계가 있다. 이러한 한계를 극복하기 위해서는 개인차원이 아니라 국가차원에서 적극적으로 이들의 활동을 지원할 수 있는 법과 제도의 마련이 필요하다. 이러한 법적·제도적 토대를 잘 마련하기 위하여 선행되어야 하는 가장 근본적인 과제는 무엇일까? 오늘날 지식기반사회에서 국제사회복지활동을 잘 하기 위한 출발점은 바로 체계적인 지식 관리를 통한 현황 파악이다.

INGO가 국제사회복지활동을 함에 있어서는 각 단계별 과정을 고려한 사전단계·진행단계·사후단계로 나누어 구조화할 수 있다. 각 단계별 상황에 대하여서는 국제간 특성을 고려한 국가적·지역적 요소, 자원관리 차원에서 인적·물적 요소, 공급자원과 현지 수요, 관련 유사 활동 등 다양한 관점에서 이를 지식화하여 쉽게 공유 활용할 수 있도록 한다면, 불필요한 시행착오를 최소화하고 현지 상황에 맞는 보다 실효적인 사회복지활동을 할 수 있을 것이다. 이를 위하여 일련의 구조화 프로세스를 바탕으로 공급자원을 지식화하고 다양한 기본공통 요소와 개별 사항 등의 상세한 수요조사 그리고 맞춤형 수요공급 상호연계를 위한 정형·비정형 항목 분류 및 체계화 등의 지식화 작업이 필요하다. 이러한 공급·수요 항목에 기반하여 자신에게 필요한 정보를 수집하거나 취사하여 선택하고 현장에서 이를 적용하고 사후 결과를 다시 축적하여 추후 활동에 참조하는 등 단계별 순환 사이클을 마련하여 선순환적이며 지속가능한 진화형 지식구조화 시스템을 구축하여야 한다. 이를 위하여 각각의 단계에서 고려될 수 있는 다양한 사례들을 모아 그러한 사례로부터 공통되는 항목을 추출하고, 그렇지 않은 항목은 지식 관리를 통하여 계속해서 쌓아가는 비정형의 정형화 작업의 반복을 통하여 INGO의 활동에 있어 필요한 다양한 지식을 축적 공유해나갈 수 있을 것이다.

사전단계에서 고려해야할 부분으로 국가적·지역적 요소를 들 수 있다. 어느 국가와 지역을 선정할지에 대한 고민이 매우 중요하므로 사업을 시작하려는 국가·지역의 상황과 특징 등을 고려하여 해당 국가에서 필요로 하는 사업인지, INGO의 성격이 사업국가에 맞는지 등에 대한 선택이 중요하다. 이를 위하여 민간단체들의 각각의 사례를 사업 국가별·지역단위 등으로 나누어 분류하고, 국가 및 지역 단위별로 역사 문화, 종교, 기후, 다양한 생활영역별 특성 등을 항목화 하여 관리해 볼 수 있다. 또한 양 당사국 관련 구성원의 지식, 경험 및 역량 등의 인적 자원관리도 필요하다. 그 성격에 따라 사업의 협력 형태나 대상 등이 달라질 수 있기 때문이다. 국제 사회복지활동 수행기관을 크게 즉 정부기관 내지 준정부기관, 기업, 민간단체 및 개인, 민관협력 등으로 구분하거나, 이를 다시 UN 및 국제기구, 정부기관, 시민단체, 기업, 민간단체, 대학 및 연구기관, 컨설팅기관 등으로 나누어 보는 등 기관명, 주요 사업내용, 사업분야 등으로 유형화하여 관련 NGO 및 기관의 현황과 활동 사례를 파악하고, 사전에 적합한 NGO 및 현지파트너와 교류하여 준비단계에서부터 정보를 수집할 수 있도록 하는 것이 필요하다.

민간조직의 활동이 활발해지면서 사업 분야 또한 확장 추세에 있다. 기준에 따라 다를 수 있겠지만, 교육, 보건, 공공행정, 산업에너지, 농림수산 등 각 사업분야 별로 해당국의 사회기반시설이나, 설비, 구조, 가동시스템 등의 항목으로 물적 요소를 분류해 볼 수 있을 것이다.

진행단계에서는 국가적·지역적 요소로 인한 다양한 특색이 복합적으로 작용하여 예상치 못한 결과를 야기하기도 한다. 예를 들어 우물을 지원하는 단체에서 사업을 진행하던 도중 광산을 개발하는 단체가 그 과정에서 지하수를 빼내어 이 지역의 지하수원이 말라버리게 되어, 다른 방법으로 사업방향을 우회하여 식수공급문제를 해결하도록 한 사례가 있다. 이처럼 사업의 진행단계에서 국가적·지역적 요소가 사업의 방향이나 방식을 바꿀 수 있으므로, 해당 국가의 변화하는 요소를 최대한 실시간으로 파악하여, 이를 공유해나갈 필요가 있다.

진행단계의 인적 요소 또한 중요하게 고려해야 할 부분이다. 예를 들어 현지단체와 협력하여 사업을 수행하는 경우 그 지역에 대한 이해가 풍부한지, 사업을 수행하고자 하는 단체의 사업 역량과 비전이 충분한지, 정부기관과 접촉 시 필요한 사항은 무엇인지, 애로사항은 무엇인지 등 여러 요소에 대한 세밀한 항목관리가 중요하므로 다양한 사례를 통하여 각각의 항목을 분류해갈 필요가 있다.

물적 요소의 경우, 각각의 사업분야 별로 해당국의 사회기반시설이나, 설비, 구조, 가동시스템 및 관련 인프라와 활용 여건 등의 여러 항목으로 분류하여 현황을 파악해 볼 수 있으나, 이때 주의해야 할 부분이 하드웨어적 부분뿐만 아니라 소프트웨어적인 부분도 고려한 상세한 항목관리가 필요하다는 점이다. 예를 들어 병원 건축 사업 시, 현지에 병원이라는 자원은 어느 정도 갖춰져 있으나, 양질의 의료서비스를 제공할 수 있는 내용적인 부분이 필요할 수 있으므로, 상세한 분류를 통하여 해당 지역의 자원을 파악하고 이를 바탕으로 실질적으로 현지에서 필요로 하는 것이 무엇인지를 최대한 정확히 확인할 필요가 있다. 사업 진행단계에서는 사전에 예상하지 못했던 돌발적인 상황에 맞닿을 수 있으므로, 이러한 상황에 대처하기 위하여도 다양한 사례를 통한 지식관리가 매우 중요하다.

사후단계에서는 사업이 어떻게 시작되었고, 진행되어 종료되었는지에 대하여 사업의 결과 또는 성과 보고가 필요하다. 이를 위하여 해당 국가와 지역적 요소에 의하여 사업의 주체, 방식, 과정 등에 어떠한 영향을 미쳤는지 이를 전 과정을 기록하고 관리할 필요가 있다. 인적 요소·물적 요소에 대하여도 마찬가지로 이를 시작단계부터 종료단계까지 철저히 모니터링하여, 진행 단계별 각각의 요소가 사업의 운영 및 관리에 있어 어떠한 영향을 미쳤는지에 대하여 사례를 분석하고, 세밀한 항목 설계를 통하여 평가하고 피드백 환류를 통하여 관련 지식콘텐츠를 고도화해가는 것이 중요하다.

이처럼 전 활동과정에 걸쳐 사전·진행·사후 단계별로 현장데이터를 기록하고 이러한 내용을 항목화·정형화·체계화하여 통계분석 및 검색활용하며, 한편 비정형 데이터도 반복적

패턴분석을 통하여 이를 정형화하는 등 일련의 지식구조화 작업을 통하여, 국제사회복지에 관련되는 다양한 지식과 경험 노하우를 지속적·체계적으로 생성·축적하고 관리 공유하며 이를 유지보수 및 고도화해가는 것이야말로 국제사회에서 품격 있는 INGO의 활동을 유도 견인하고 이를 끌어올릴 수 있는 선결적 핵심 과제라 할 것이다. 이때 또한 유념할 점은 국제사회 복지활동은 문화가 다른 사람들의 삶에 개입하는 일이므로 보다 신중한 접근이 있어야 하며, 공급자 입장이 아닌 수요자 입장에서의 존중과 배려를 바탕으로, 다른 공급자원과도 연계되어 함께 또는 선후관계로 분업·협업하면서 현장에 필요한 부분들을 일회성에 그치지 않고 지속적으로 채워가는 생명력 있는 지식관리시스템을 만들어 가야 한다는 것이다.

3. 법제 방향

아래에서는 체계적인 지식관리(배유진·최승원, 2016)를 바탕으로 역량 있는 INGO의 참여와 활동의 지원을 위한 법제 구성 방향에 관하여 논하고자 한다.

1) 수요자 중심의 통합 플랫폼 구축

현재 KOICA의 ODA 정보 포털사이트는 각 주체 간 네트워크를 통해 공급자와 수요자 간의 필요를 충족시킴으로써 협력 생태계를 조성하는 것을 목표로 시스템이 운영되고 있다. 전자정부 시대에 맞춰 해당사이트에서 각각의 사업현황 및 내용 등에 관한 정책정보 서비스 및 지식정보를 제공하고 있으나 데이터의 체계적인 내용적 분류 제공은 미흡하다(ODA 정보포털, 2018). 즉 현재 운영되고 있는 시스템은 형식적 측면에서 여전히 공급자 위주의 정보 제공으로 그쳐 사용자가 원하는 정보를 찾기에 그 설계 및 항목이 상세하지 못하며, 내용적 측면에서는 여전히 행정기관 중심의 서비스가 이루어지고 있고, 관련 내용 또한 분산되어 있어 수요자 분류체계를 통한 정보 접근에는 어려움이 있다. 즉 한국 INGO 등의 실제 국제사회복지 실천 활동을 하는 “수요자 중심” 정보가 충분히 제공되지 않고 있다.

이러한 문제의 근본적인 해결책은 수요자가 원하는 정보가 무엇인지 파악하는 것부터 시작된다. 이를 위하여 앞서 강조한 다양한 사례들을 담아 각각의 분류체계로 나누어 세분화 해가는 과정이 필요하다. 이후 공급 데이터 관리 프로그램과 수요 데이터 관리 프로그램을 통해 데이터가 쌓여져 그것이 시스템에 반영되고, 시스템도 이러한 데이터를 계속적으로 학습해나가는 과정을 겪어 양질의 데이터로 순환될 수 있도록 지식관리를 해가야 한다. 또한 시시각각 급변하는 국가별·지역별 등의 실시간 현장데이터 등을 공유할 수 있도록 지식시스템을 구축하여 이를 바탕으로 융복합 콘텐츠와 연계·연동 서비스를 제공하는 수준으로 지식과 기술이

고도화 되어야 할 것이다. 궁극적으로 정보연계형 통합 플랫폼 구축을 통하여 국제사회복지활동 참여 제 주체의 지식데이터를 기반으로 정보를 공유하고 축적하며 협력할 수 있도록 함으로써, 지식기반 국제사회복지활동을 전개해 나갈 수 있도록 하여야 한다.

2) INGO 활동 지원을 위한 제도 활성화

네팔 사례에서 살펴본 바와 같이, 사업 수행과정에서 군·소 민간조직의 난립, 현지에서 불투명한 예산 집행 등은 대표적으로 제기되는 문제 유형이다. 이는 네팔 사례에만 국한되는 것이 아니라 다양한 국가에서 국제사회복지활동 과정 중 나타날 수 있는 문제일 것이다. 따라서 현지 활동 시 나타나는 애로사항에 대하여 공통적으로 제기되는 문제항목을 추출하여 전체적인 대안을 마련하고, 국가별·지역별 또는 각 사업분야별, 사업형태별 등의 특색에 따라 제기될 수 있는 여러 문제 유형과 그 제도적 개선에 대하여 상세히 논의해 볼 필요가 있다. 예컨대, 공통적으로 나타날 수 있는 문제 유형으로 군·소 민간조직의 난립으로 발생하는 여러 문제들의 해결을 위하여 INGO에 대한 공공성·투명성·사업수행 역량 등을 고려한 인증제를 통해 한국 INGO의 표준 자격기준을 정의하여 이를 인증 받도록 하는 방안을 검토해볼 수도 있다. 이때, 제도의 취지 및 그 본질적 내용이 잘 유지될 수 있도록 인증기준의 설계가 중요하다. 즉 시설 및 설비 현황 등의 형식적 측면의 평가기준에 집중할 것이 아니라 철저한 현황 관리를 통하여 보다 실질적인 내용을 평가할 수 있는 기준설계가 필요하다. 다만 이러한 제도의 역기능적 측면도 고려하여 신중하게 접근할 필요가 있다.

또한 비효율적인 예산의 집행으로 발생하는 문제에 대하여는 예산 편성과 집행과정 및 평가 단계로 구분하여 전 과정을 철저히 기록 및 관리하고 항목화하여 이를 바탕으로 각각의 단계에 맞는 구체적이고 명확한 평가기준을 설계하고, 이러한 기준에 의하여 예산을 편성하고 집행하는 단계에서 체계적인 평가지침에 의하여 투명성 및 효율성·책임성을 검증하고, 예산 집행 후 평가 단계에서 역량 있는 단체에게 인센티브를 제공하는 등 사후 평가와 품질관리의 지식화를 해갈 필요가 있다.

3) 법제 개선

국제사회복지 INGO이 점차 증가하고 활동이 확대되고 있으나, 현행 법률은 이들의 활동에 관하여 법·제도적 지원에 한계가 있다. 이에 INGO 활동을 적극적으로 수행할 수 있도록 지원하고, 수행상의 문제점에 관하여 법제도적 장치를 마련하도록 이에 관한 법률 제·개정의 필요성이 도출된다. 즉, 민간 차원의 효율적이고 체계적인 지원을 위하여 전 과정에서 유형적 사례 분석을 통하여 제기될 수 있는 모든 이슈를 바탕으로 세밀한 제도 설계 및 규범적 내용이 법에

답길 수 있도록 하여야 할 것이다. 이때의 입법은 현행 「국제개발협력기본법」과의 관계를 고려하여, 이 법에 관련 내용을 상세히 담거나 아니면 근거조항만 두고 별도로 법률을 제정하는 입법방안을 검토해볼 수 있을 것이다. 어떠한 입법이든, 기존의 법질서를 유지하면서 민간조직의 지원에 대한 내용을 적극적으로 담아갈 수 있는 방향으로 입법이 이루어질 필요가 있다.

이와 관련, INGO의 활동 수행에서 발생하는 여러 문제점을 체계적이고 종합적으로 해결하기 위하여, 각각의 문제 상황을 구체화하여 다양한 사례유형을 프로그램화 해 볼 필요가 있다. 즉 국제사회복지활동을 수행함에 있어서 문제되는 각종 상황에 대한 유형 분석을 통하여 국가별 콘텐츠를 만들어 서비스를 구현하고, 관련 주체들을 연계하여 프로그램 모델을 만들고 이러한 프로그램을 고려하면서, 입법에 반영하고 한편 구체적 시행규약 및 매뉴얼화해 볼 수 있다(배유진·최승원, 2016). 종래 우리의 입법방식은 어떤 일을 위한 조직설치와 그 권한사무를 정하는 일종의 조직법적 접근 중심이었고, 그러다 보니 부처간 협조체계 미흡 등 수직적 칸막이의 부작용이 적지 않았다. 국제사회복지활동이 잘 수행되려면, 우리나라의 관련 공공과 민간 자원의 유기적 협력이 필수적이다. 또한 국제사회복지가 수혜국에서 공여국으로 바뀐 그 자리에 안주하지 않고 현장 수요자를 위한 양질의 지속가능한 활동이 되기 위해서는 무엇보다도 해당 현장의 수요를 잘 파악하고 그에 맞는 것을 공급자 각자가 제공할 수 있는지의 사전 점검이 필요하다. 그리하여 현장수요를 최대한 반영한 콘텐츠와 서비스 제공 프로그램을 마련하고 그에 맞는 활동을 하는 것이 바람직하다. 이를 위하여 파일럿 프로그램을 시범 운영하여 최적의 프로그램 모델을 도출하고, 이를 법제화 하여 그 적용을 확산하도록 하는 프로그램 입법을 고려해 볼 수 있다. 이러한 입법 방안은 입법 경제적 측면에서도 유리하고, 법률 내용의 체계적 구성뿐만 아니라 법률 효과 측면에서도 유용하다.

또한 한국 INGO의 현지 활동 비자 발급 등의 사안에 관하여는 국가간 원활한 국제사회복지 활동을 위하여 국가와 국가간, 공적 네트워크간, 민간과 공적 네트워크 간 협약을 체결하는 방안도 고려해볼 수 있다. 모든 것을 규범화하는 것만이 능사는 아니고, 상황에 따라서는 법 테두리 내에서 당사자들간 협약에 의해서 필요 사항을 정하는 것도 바람직한 경우가 있을 것이다. 다만, 협약은 우회적 간섭수단으로 악용될 수 있어, 협약내용의 이행과 목표달성에 대한 예측과 평가 등을 상세한 데이터관리를 통하여 지식화하고 이를 활용하여 협약체결과 관리 및 협약 철회 등이 이루어지도록 객관적 기준이 있어야 할 것이다.

요컨대, 현장의 다양한 수요를 반영하여 관련 콘텐츠와 서비스를 담은 프로그램을 모델링하고 지식화하며, 상황별·국가별·주체별 등 각각의 사례 및 프로그램 유형화 등 정형·비정형 지식관리를 통하여 다양한 형태의 국제사회복지활동이 그 자체로서 그리고 선후연계활동의 하나로서 잘 수행될 수 있도록 이를 융복합 지식 프로그램화하여 뒷받침하는 입법적 기틀이 마련되기를 바란다.

IV. 결론 및 제언

한국전쟁으로 국제사회의 원조를 받던 우리나라는 전쟁의 폐허를 딛고 일어나 눈부신 경제 발전을 통하여 수혜국에서 국제사회에 원조를 제공하는 공여국으로 그 지위가 전환되었다. 이후, 국제사회복지 분야에서 적극적인 사업 활동을 펼치고 있으나, 그 사업 내용이 산발적으로 이루어지고 있으며, 실천 체계 또한 충분히 정립되어 있지 않은 실정이다. 따라서 보다 체계적이고 선진화 된 시스템 하에서 국제사회복지와 관련된 비정부조직의 해외 활동을 지원하기 위한 관련 법제 마련의 필요성이 제기된다. 본 연구에서는 네팔의 사례를 통하여 한국 INGO의 활동의 난점을 살펴보고, 이러한 난점을 해결하기 위하여 지식관리의 중요성 및 바람직한 법제 개선 방향을 모색하였다. 이를 통하여 다음과 같은 결론 및 제언을 도출한다.

첫째, 한국 INGO의 법적 지원을 강화하기 위한 기본 법체계가 개선되어야 한다. 나라마다 문화적 배경이 다르고 한국 INGO의 활동기반이 되는 상황이나 지원 특성들이 제각기 다르기 때문에 이에 대한 가치 표준화된 기본 국제협약(이하 표준협약)을 종교별, 문화별, 대륙별로 구축하고, 이를 외교부와 KOICA가 중심이 되어 한국 INGO가 진출한 나라들과 표준협약을 체결하여 한국 INGO의 활동을 지원하는 방안을 모색할 필요가 있다. 이를 통해 공인된 한국 INGO의 현지 활동 비자 발급을 원활히 하고 활동을 지원할 수 있는 법적 지원체계의 마련이 필요하다. 군소 INGO 중 뛰어난 역량을 가지고 있는 조직들의 활동을 지원하여 효과를 극대화할 수 있기 때문에 정부의 주요한 역할의 상보적 기능의 의미로도 필요한 부분으로 생각된다. 이를 위한 앞으로의 추가적인 연구가 이루어질 필요도 또한 적지 않을 것이다.

둘째, 인증제와 같은 제도를 통한 적극적인 지원 체계의 도입을 고려해야 한다. 국제사회복지 실천에 있어서 공공성, 투명성, 사업수행 역량 등을 고려한 인증제를 통해 외교부와 KOICA가 지원하는 한국 INGO 인력 및 활동에 대한 표준 자격기준을 정의하고, 이를 인증받는 한국 INGO에 대한 지원 규범을 마련하고 적극적인 지원을 할 수 있는 법제를 마련할 것을 고려해 볼 수 있다. 특히, 실무자에 대한 기본 교육훈련에 대한 국가 지원 확대, 모니터링 및 평가를 통한 질적 수준 제고, KOICA 진출국에서의 활동에서 한국 INGO 활동에 대한 지원 및 비자지원 보장 등의 활동, 한국 INGO 실무자의 의료보험 지원 및 사후 한국 복귀시 정착 지원 프로그램 운영 등을 보다 체계적으로 운영하여 전세계 민간외교관으로 활동하고 있는 한국 INGO의 실무자들을 지원할 필요가 있다. 이는 실무자들의 지속가능한 활동을 보장하는데 기여할 것이고, 이를 통해 쌓은 경륜과 전문성은 더욱 큰 효과를 만들어낼 수 있기 때문이다. 더 나아가 민의 영역을 하위 개념으로 인식하는 정부의 태도에도 변화를 만들어내어 보다 긍정적인 거버넌스가 가능하도록 만드는데 기여할 것이다. 다만, 인증제가 선의의 국제사회복지활동을 가로

막는 장애물이 되지 않도록 순기능과 역기능 양면을 고려한 신중한 접근이 필요할 것이다.

셋째, 해외 파견 한국 INGO 현지 실무자의 처우를 개선하기 위하여 노력해야 한다. 현재 KOICA를 통한 활동을 제외하고, 대다수를 차지하고 있는 해외에서 활동하는 한국 INGO의 실무자들이 사망재해보상보험에 가입할 수 없는 상황을 포함하여 이들에 대한 처우가 매우 열악한 상황이므로 이에 대한 개선이 필요하다. 실제로 INGO 파견 현지 봉사자가 말라리아나 현지 토착 질병에 걸리거나 사망한 경우 지원받을 수 있는 길은 거의 없으며, 각 개별 기관에서 이를 감당해야 하는 상황이다. 우선 단기적으로라도 사망재해 및 각종 위협으로부터 보장받을 수 있는 지원 방안을 마련하는 것이 필요하다. 중장기적으로 인증기관의 해외 파견 실무자에 대한 국내 정착비 지원이나 현지 활동에서 적절한 처우와 인권이 보장될 수 있도록 지원을 확대해야 한다.

넷째, 전문 인력을 법적으로 규정하고, 강화하여야 한다. 처우개선과 맞물려 국제사회복지 관련 활동에 참여하는 인력의 전문성을 높이기 위한 다양한 제도들이 구축되어야 한다. 특히, 관련 자격기준이 법적으로 규정되지 않아 이들의 처우 지원에 대한 법체계를 만드는 것이 어려울 수 있음을 염두에 두어야 한다. 문화적 다양성의 이해, 인권 교육, 사회복지 실천 기술 및 이론 체계의 교육, 시민사회교육, 민간 외교관의 기본자세 등을 포함하여 지역사회복지에 기반한 주민조직화 및 지역개발 등을 수행할 수 있는 역량을 갖춘 전문 인력 양성을 위한 지원이 필요하다.

다섯째, 국제사회복지 관련 융복합 지식체계 구축을 위한 사후 연구가 시급히 이루어져야 하며, 입법적 기틀을 마련하기 위한 지식 프로그램화가 필요하다. 해외 여러 국가의 다양한 수요를 반영하여 관련 콘텐츠와 서비스를 담은 프로그램을 모델링하고 지식화하며, 더 나아가 상황별·국가별·주체별 등 각각의 사례 및 관련 콘텐츠와 서비스를 담은 프로그램 유형화 등 정형·비정형 지식관리 시스템을 구축해야 한다. 이를 통하여 다양한 형태의 국제사회복지 활동이 그 자체로서 그리고 선후 연계 활동의 하나로서 잘 수행될 수 있도록 이를 융복합 지식 프로그램으로 발전시켜야 한다. 이를 통하여 국제사회복지 관련 다양한 법체계를 뒷받침하는 입법적 기틀을 마련하는데 기여할 수 있을 것이다. 입법적 기틀마련은 프로그램화하는 것으로, 지식분류체계를 구축하고, 공통성과 예외성의 사례를 통한 각 요인들을 추출하여 지식 체계화하는 과정을 거쳐야 한다. 특히, 가상 상황에 대응하기 위한 프로그램화 및 입법체계 마련을 위한 작업이 필요하다. 이를 위해 사회복지법제학회를 중심으로 한 (가칭) 국제사회복지활동과 지원에 관한 법률안 마련 및 융복합 지식체계 구축을 위한 사후 연구가 시급히 이루어져야 한다.

여섯째, 사회복지 전문조직들의 국제개발협력사업 관련 정책결정 과정의 참여를 확대해야 한다. 현재 외교부와 KOICA를 중심으로 이루어진 폐쇄성은 사회복지 전문조직의 참여를 제

한하는 경계를 만든다. 그동안 사회복지계에서 전문적인 사회복지 실천을 통하여 쌓은 지역사회복지 지원 체계와 역량은 상당한 전문적인 수준에 이르고 있다. 그리고 현재 국제사회복지 활동에 참여하고 있는 사회복지조직도 적지 않으며, 이들의 해외진출은 매년 크게 늘어나는 상황이다. 앞으로의 법체계 구축을 포함하여 자격관리 및 인증제, 처우지원 등의 다양한 이슈들을 대처하기에는 현재 외교부와 KOICA의 역량으로는 한계가 분명할 것이다. 따라서 이에 대한 뛰어난 경험적 역량을 갖추고 있는 보건복지부 및 한국사회복지사협회, 법관련 전문성을 갖춘 사회복지법제학회 등의 적극적인 참여가 요구되는 상황이다. 즉, 사회복지계 대표 민관조직과 연구조직이 결합하여 통합시너지를 구축할 협의체의 마련과 연구가 우선적으로 필요하다. 아무쪼록 국제사회복지활동이 좋은 성과를 낼 수 있도록 공급자와 특히 수요자를 위한 융복합 법제 개선이 잘 되었으면 하는 바람과 기대로 글을 맺는다.

[참고문헌]

- 김학재. 2009. 특집: 전쟁과 일상 : 주한유엔민간원조사령부(UNCACK) 자료를 중심으로; 한국 전쟁과 ‘인도주의적 구원’의 신화 - 북한 점령시기 주한유엔원조민간조사령부의 창설 과정과 성격. 수선사 학회. 『사람 상대사람』. 33권. pp. 1-8.
- 국제개발협력민간협의회. 2017. 2016 연간보고서. 국제개발협력민간협의회.
- 국제개발협력민간협의회. 2016. 2015 한국 국제개발협력 CSO 편람. 국제개발협력민간협의회.
- 국제개발협력민간협의회. 2011.
- 한국국제협력단. 2014. 한국국제협력단 2013 연보. 한국국제협력단.
- 배유진 · 최승원, 사회복지 데이터관리와 법제방향, 사회복지법제연구 제7권 제1호, 2016.
- 신재은 · 전지은(2010), “2009년도 한국개발NGO의 현황”, 『한국국제개발협력NGO현황』, 한국 해외원조단체협의회.
- 여국희. 2010. 개발NGO 파트너십 모델에 관한 연구 : 한국-필리핀 사례를 중심으로, 경희대학교 NGO 대학원 글로벌거버넌스전공 석사학위논문.
- 우수명 · 주경희 · 김희주. 2016. 다문화사회복지개론. 양서원.
- 우수명. 2012. 네팔품의 국제 지역사회복지 실천 사례 연구 - 베시마을의 행복한 마을 만들기를 중심으로, 한국지역사회복지학, Vol 40. pp. 31 - 58.
- 최대석. 2006. 긴급구호에서 개발지원으로 : 국내NGO의 지원경험과 향후 과제. 북한연구학회, 북한연구학회보. 10(1), pp. 312-336.
- 최승원, 분권과 자치의 입법방향, 지방자치법연구 제12권 제4호, 한국지방자치법학회, 2012.
- KCOC(국제개발협력민간협의회), 2016. NGO길라잡이 - 네팔. KOICA지원으로 발간.
- KCOC(국제개발협력민간협의회), 2016. NGO길라잡이 - 몽골. KOICA지원으로 발간.

사회복지사업법

국제개발협력기본법

한국국제협력단법

- Ang, S. & Dyne, L. V.(2008). Handbook of Cultural Intelligence: Theory, Measurement, and Applications. New York: M. E. Sharpe, Inc.
- Arya, R. C. et al. 2007. NEPAL YEARBOOK 2007 VOLUME 12. Kathmandu: NYB Publications.
- Bhattachan, K. B.(2004). "(I)NGOs in Nepal", *Non-Government Organizaitons Challenges and Opportunitues*, Kathmandu: Sahakarya. pp. 65~96.

- Kandel, C. N(2004). "The Strengths, Weakness, Opportunities and Threats of the Nepali NOGs", *Non-Government Organizaitons Challenges and Opportunitues*, Kathmandu: Sahakarya. pp. 21~25.
- Peterson, B.(2004). *Cultural Intelligence: A Guide to Working with People from Other Cultures*. BOSTON · LONDON: Intercultural Press.
- Sardar, Z.(1997), *INTRODUCTION: Cultural Studies*, ICON BOOKS.
- Cameron, J. 2004. "Assisting National NGOs- a Comparison of National NGO Support Activities in Ethiopia, Nepal and Palestine", *Non-Government Organizaitons Challenges and Opportunities*, Kathmandu: Sahakarya: 26-57.
- Cameron, M., M. 1998. *On the Edge of the Auspicious: Gender and Caste in Nepal*. Chicago: University of Illinois Press, 1998.

국제개발협력민간협의회, <http://www.ngokcoc.or.kr>.

네팔공정거래회원기구, 2011. www.craftrevival.org.

월드비전 홈페이지, www.worldvision.or.kr.

위키백과. 2011, <http://ko.wikipedia.org>.

한국국제협력단 홈페이지, <http://www.koica.go.kr>.

ODA 정보포털, <http://www.oda.go.kr>.

[국문초록]

국제사회복지 관련 비정부조직(INGO)의 해외 활동 지원을 위한 법제 연구

우수명

(대림대학교 사회복지과 교수)

성윤희

(이화여자대학교 법학연구소 연구원)

한국전쟁으로 국제사회의 원조를 받던 우리 나라는 눈부신 경제발전을 통하여 국제사회에 원조를 제공하는 공여국이 되었다. 한국의 많은 국제사회복지 관련 INGO들은 해외에서 사회복지 활동을 수행하고 있으며, 이 규모는 크게 증가하고 있는 상황이다. 그러나 이에 대한 지원 법 체계는 미미한 상황이고, 지식관리에 기반한 법제 연구 및 법 체계 완비가 시급히 필요하다. 특히, 역량이 뛰어난 중소 INGO들은 민간 외교관으로서의 기여하는 역할에 비하여 현지 활동에 여러 장벽에 대한 국가의 지원은 부족한 상황이고 폭넓은 활동의 증대를 보장하지 못하고 있다. 또한 INGO 실무자들에 대한 전문 인력 양성은 선언적 수준이고, 기본적인 보장 체계를 갖추고 있지 못한 상황이다. 이를 위하여 다음과 같은 제언을 하였다. 첫째, 한국 INGO의 법적 지원을 강화하기 위한 법 체계가 개선되어야 한다. 둘째, 인증제도 등의 적극적인 지원체계를 도입해야 한다. 셋째, 해외 현지 활동 실무자에 대한 처우를 개선해야 한다. 넷째, 전문인력을 법적으로 규정하고 강화해야 한다. 다섯째, (가칭) 국제사회복지 관련 융복합 지식 체계 구축을 위한 사후 연구가 필요하며, 입법적 기틀을 마련하기 위한 지식 프로그램화가 필요하다. 여섯째, 한국사회복지사협회 및 사회복지법제학회 등의 사회복지 전문조직들의 정책 결정과정의 참여를 확대해야 한다.

주제어: 국제사회복지, INGO, 국제개발협력, 지식관리, 사회복지사업법,
국제개발협력기본법

[Abstract]

A Legislative Research to Support Overseas Activities of INGOs Related to International Social Welfare

Woo, Su Myung

(Professor, Dept. of Social Welfare, Daelim University)

Sung, Yun Hee

(Researcher, Ewha of Legal Science Institute)

Korea had been the recipient of international aid to the Korean War, but now it has become a donor to the international community through significant economic development. Korean INGOs are carrying out social welfare activities overseas, and this scale is increasing greatly. However, the legal system that supports INGO is in a no good situation, and it is urgently necessary to complete legal research and legal system based on knowledge management. In particular, small and medium sized INGOs who has excellent competence and their role as a civilian diplomat are blocked by various barriers to their local activities. Therefore, the support of the state is needed and the activities should be guaranteed. They should also provide professional education on international social workers and have a basic social security system. The following suggestions were made for this. First, the legal system to strengthen the legal support of INGO should be improved. Second, an active support system such as certification system should be introduced. Third, we need to improve the treatment of practitioners working overseas. Fourth, it is necessary to legally define and strengthen professional manpower. Fifth, it is necessary to conduct post - study to establish a complex knowledge system for international social welfare law (tentative name), and it is necessary to make knowledge program to establish legislative basis. Sixth, the participation of the social welfare professional organizations such as the Korean Association of Social Workers and the Academy of Social Welfare and Law should be expanded.

Key words: International social welfare, INGO, International Non Government Organizaiton, International Development Cooperation, Knowledge Management, Social Welfare Service Act, International Development Cooperation Basic Act

장애관계법령 체계화 방안

-장애인기본법 제정 방안을 중심으로-*

전동일** · 임재현*** · 원종필****

目 次

I. 서론	III. 장애관계법령 체계화 방향
1. 연구목적 및 필요성	1. 기본법 현황
2. 연구범위와 방법	2. 장애관계법령 네트워크 체계
II. 장애관계법령 현황과 정비에 관한 논의	IV. 장애관계법령 체계화에 따른 정비방안
1. 장애관계법령 현황	1. 장애관계법령 정비방향에 대한 논의
2. 기존 장애관계법령 체계화	2. 장애관계법령 정비방안
3. 이원 체계화의 문제점	3. 장애관계법령 입법방안
	V. 결론

I. 서론

1. 연구목적 및 필요성

국제사회의 장애패러다임이 자립생활 패러다임으로 변화함에 따라 국내에서도 2000년 중반 이후 장애관계법령이 폭발적으로 제정되었다. 사회보험·사회보상법에서도 장애인과 관련된 조항을 포함한 법률 개정이 증가하는 추세에 있다. 1989년 「장애인복지법」으로 명칭변경과 함께 전부개정 이후 장애인관련 조항이 수많이 추가되고 분리되면서, 장애관계법령의 복잡성이

* 투고일:2018.04.30., 심사일: 2018.05.20., 게재확정일: 2018.05.23.

본 연구는 2015년 한국장애인연맹(DPI)의 지원을 받아 「장애인기본법」 제정을 위한 기초 연구로 진행되었으며, 2016년부터 2017년까지 5차례의 토론회를 거쳐서 수정·보완되었음.

** 주저자: 강원대학교 사회복지학과 조교수

*** 교신저자: 한국열린사이버대학교 사회복지학과 특임교수

**** 한국장애인연맹(DPI) 사무총장

증가하였다. 장애관계법령이 장애인을 보호의 대상으로 간주하지 않고, 변화된 인권 및 자립 생활 패러다임을 반영하도록 법의 이념과 목적, 방향의 지침을 제시하는 법 제정이 필요하게 되었다.

특히 장애관계법령간의 관계를 정립하고 장애관계법령이 공통적으로 지향하고자 하는 목적이나 정신 등을 제시함으로써 개별법을 통한 국가의 장애정책의 공통된 기준 마련이 요구된다. 제도나 정책 등에 관한 기본원칙과 기준 등을 정한 법률을 기본법이라 한다. 우리나라는 법률의 체계를 구성하기 위해 법제상 제명에 ‘기본법’이라는 명칭이 붙여진 법률이 2016년 6월 기준 65개가 있다(우기택, 2016). 대표적인 입법례는 「청소년기본법」, 「양성평등기본법」, 「저출산·고령사회기본법」, 「군인복지기본법」, 「고용정책기본법」 등이 있다. 장애관계법령의 이념과 목적, 방향 등의 원칙을 규정하기 위해서 「장애인기본법」을 제정하여 다른 법률과의 관계 규정을 제·개정을 위해서 개념상의 상위법으로 활용할 수 있다. 구체적으로 「장애인기본법」을 통해 장애관계법령을 체계화하고 국가가 장애라는 사회적 위험을 효과적으로 관리·대응할 수 있도록 국가의 제도·정책·대책에 관한 기본원칙과 방향성 등을 담는데 목적이 있다. 「장애인기본법」은 장애인 권리보장의 실질적 실현을 위한 제도적 장치를 마련하고, 장애관계법령 전반에 대한 문제의식에서 출발하였다. 문제의식의 핵심은 장애관계법령의 체계화와 「유엔장애인권리협약(이하 CRPD)」의 국내법화에 있다. 또한 ‘장애인기본법제정연대회의’¹⁾(이하 연대회의)는 「장애인복지법」을 「장애인기본법」, 「장애인자립지원법」, 「장애인권익옹호법」 3법으로 분리하여 제정할 것을 제안하고 있다. 3법의 입법취지가 중복되긴 하지만, 차이점도 분명히 존재한다. 「장애인기본법」은 장애관계법령 체계화, CRPD의 국내법화, 장애인 권리보장 제도 실효성 확보 차원에서 구성되었으며, 「장애인자립지원법」은 장애급여가 장애인 자립을 목적으로 함을 명확히 하고, 탈시설화 실현방안을 제시하는데 있고, 「장애인권익옹호법」은 장애인 관련범죄의 효과적 대응을 위한 가중처벌, 권익옹호기관의 강화를 주요 내용으로 하고 있다.

「장애인기본법」 제정의 시작은 2005년 정화원 국회의원이 「장애인기본법안」을 대표발의(의안번호: 173703, 제안일자: 2005.12.28)하면서 시작되었다. 이후 2013년 한국장애인연맹(DPI)의 한국DPI대회를 통해 장애인기본법의 필요성을 확인하고 「장애인기본법」 제정을 위한 기초연구가 시작되었다. 그리고 「장애인기본법」 제정의 필요성을 인식하고 「장애인기본법」 제정의 의미와 방향을 설정하고, 법 제정을 추진하는 기구로 ‘장애인기본법제정연대회의’가 구성되었다. 연대회의 주관으로 2014년 「장애인기본법」 제정 및 「장애인복지법」 개정 토론회가 개최되

1) 한국장애인단체총연합회, 한국장애인연맹(DPI), 한국장애인자립생활센터총연합회, 한국지체장애인협회, 한국척수장애인협회, 유엔장애인권리협약이행연대 등 23개 장애인단체들이 모여 「장애인기본법」 제정을 위한 연대회의를 진행하고 있음.

었으며, 2016년에는 3차례에 걸쳐 「장애인기본법」 제정 및 체계화 토론회가 개최되었다. 이러한 결실로 인해 2017년 5월 이종명 국회의원이 「장애인기본법」을 대표발의(의안번호: 2007008, 제안일자: 2017.5.24)하게 되었다. 이후 2차례 더 「장애인기본법」 제정 및 장애관계법령 체계화 연속토론회가 이뤄져서 현재 「장애인자립지원법」, 「장애인권익옹호법」 제정 발의를 진행 중에 있다.

2. 연구범위와 방법

연구목적을 달성하기 위한 본 연구의 범위와 방법은 다음과 같다. 먼저 연구범위는 첫째, 우리나라의 현행 기본법의 체계 분석을 통해 기본법의 구성 체계를 파악하여 「장애인기본법」의 구성방향을 도출한다. 둘째, 장애관계법령 현황 및 정비방안을 도출한다. 셋째, 장애관계법령 체계 방안을 제시한다. 넷째, 「장애인기본법」 제정에 따른 「장애인복지법」 등 장애관계법령의 정비 및 입법방안을 제시한다.

연구방법은 내용분석과 문헌분석을 사용하였다. 우리나라의 60여개 기본법의 법령 성격 및 구성 체계에 대한 내용분석을 실시하였고, 장애관계법령의 문제점 및 개선방안에 대한 문헌분석을 실시하였다.

II. 장애관계법령 현황과 정비에 관한 논의

1. 장애관계법령 현황

장애관계법령은 두 가지로 설명된다. 첫째, 좁은 의미의 장애관계법령은 장애인을 1차적인 법령의 대상으로 하는 것으로 현재 총 17개의 법률이 있다. 둘째, 넓은 의미의 장애관계법령은 비장애인을 대상으로 하는 법률이지만 장애인의 법령의 대상으로 하는 조항이 있는 법률을 말한다. 예를 들어 「교육기본법」의 경우 모든 국민을 대상으로 하지만 특별한 교육적 배려가 필요한 장애인에 대한 규정(제18조(특수교육))을 포함하고 있다. 이외에도 넓은 의미의 장애관계법령으로는 국민기초생활보장법, 국민연금법, 국민건강보험법, 의료급여법, 고용정책기본법, 사회보장기본법, 주거기본법 등이 있다.

〈표 1〉 현행 장애관계법령 구분

영역	1차 장애관계법령	2차 장애관계법령
소득보장	• 장애인연금법	• 국민기초생활보장법, 국민연금법 등
건강보장	• 장애인 건강권 및 의료접근성 보장에 관한 법률	• 국민건강보험법, 의료급여법 • 기타 건강관련법령
직업보장	• 장애인고용촉진 및 직업재활법 • 중증장애인 생산품 우선구매 특별법 • 장애인기업활동촉진법	• 고용정책기본법 등 고용관련법령
교육보장	• 장애인 등에 대한 특수교육법	• 교육기본법 등 교육관계법령
주거보장	• 장애인·고령자 등 주거약자 지원에 관한 법률	• 주거기본법 등 주거관계법령
자립생활	• 장애인 활동지원에 관한 법률	-
이동편의	• 장애인·노인·임산부 등의 편의증진 보장에 관한 법률 • 교통약자 이동편의 증진법	-
보조기기	• 장애인·노인 등을 위한 보조기기 지원 및 활용촉진에 관한 법률	-
인권보장	• 장애인차별금지 및 권리구제 등에 관한 법률	-
복지서비스	• 장애인복지법 (종합법적 성격)	• 사회보장기본법 등 복지관계법령
특수영역	• 장애아동복지지원법 • 발달장애인 권리보장 및 지원에 관한 법률 • 한국수화언어법 • 점자법	-

장애관계법령에서 장애인을 1차적 대상으로 하는 법령을 중심으로 살펴보겠다. 우선 「장애인복지법」이 장애인복지서비스의 종합법적 성격을 갖고 있기 때문에 장애관계법령의 핵심 법률이라고 할 수 있다. 1981년 「심신장애자복지법」으로 제정된 후 1989년에 명칭이 「장애인복지법」으로 전면 개정되고, 이후 장애인 급여 및 사회서비스와 관련된 수많은 조항들이 추가되면서 크고 작은 개정 법률이 50회 정도로 현재에 이르고 있는 최초의 장애인 관련 법령이다. 이후 1990년에 「장애인 고용촉진 등에 관한 법률」(2000년에 「장애인 고용촉진 및 직업재활법」으로 개정)에 제정되고, 1997년 「장애인·노인·임산부 등의 편의증진 보장에 관한 법률」이 제정되지만 2000년대 초반까지는 장애관계법령의 큰 변화는 없었다. 2000년대 초반 장애패러다임이 자립생활패러다임으로 변화하면서 장애인과 관련된 다양한 법령이 제정되기 시작한다. 2005년 「교통약자 이동편의 증진법」, 2007년 「장애인 차별금지 및 권리구제 등에 관한 법률」, 2007년 「장애인 등에 대한 특수교육법」(1977년 「특수교육진흥법」을 개정함), 2008년 「중증장애인 생산품 우선구매 특별법」, 2010년 「장애인연금법」, 2011년 「장애인 활동지원에 관한 법률」, 2011년 「장애아동복지지원법」, 2012년 「장애인·고령자 등 주거약자 지원에 관한 법률」, 2014년 「발달

장애인 권리보장 및 지원에 관한 법률», 2015년 「장애인 건강권 및 의료접근성 보장에 관한 법률», 2015년 「장애인·노인 등을 위한 보조기기 지원 및 활용촉진법», 2016년 「한국수화언어법», 2016년 「점자법」이 제정되었다.

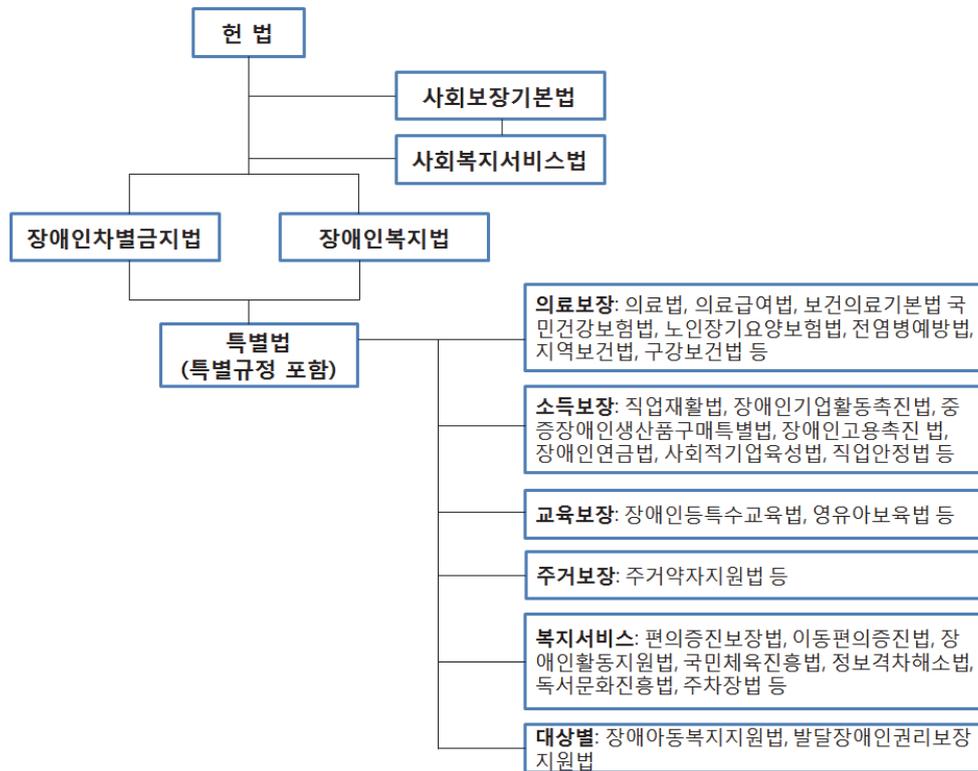
현재의 「장애인복지법」은 ‘장애인의 완전한 사회참여와 평등을 통한 사회통합’을 기본이념으로 하면서 장애인복지대책의 종합적인 추진을 법의 목적으로 하고 있지만 다음과 같은 한계가 있다(이문희, 2005). 첫째, 세부적인 법의 내용으로 장애인의 기본 권리 보장 및 인권보장 규범과 재활복지의 급부규범이 포함되어 있지만 핵심내용은 국가의 급부의무에 있다. 둘째, 「장애인복지법」은 장애인의 ‘복지서비스법’에 가깝다고 할 수 있다. 셋째, 장애인의 경우 사회권의 영역뿐만 아니라 자유권 및 정치권 등의 영역에서도 인권의 차별문제가 발생하기 때문에 이에 대한 종합적인 인권보장이라는 측면에서 「장애인복지법」은 한계가 있다.

신은경 외(2013)는 ‘장애인기본법 제정에 관한 연구’에서 「장애인복지법」의 한계를 다음과 같이 지적하였다. 첫째, 「장애인복지법」에서 사용하는 ‘장애인’이란 개념이 의료적 모델에 기초한 장애 개념으로 신체손상결과로 나타나는 기능상의 장애나 현대 사회에서 중요시되는 사회문화적 관점에서의 장애요인은 장애판정에서 제외되었다. 둘째, 「장애인복지법」은 장애인을 보호 또는 서비스의 대상으로 규정함으로써 장애인이 지역사회에서 통합된 삶을 보장하지 못하며, 자기결정과 선택에 근거한 자립생활의 실현을 보장하지 못함. 즉 현재 자립생활 패러다임으로 변화하고 있는 장애 패러다임을 반영하지 못한다. 셋째, 국가 및 지방자치단체의 책임의 경우 선언적 차원일 뿐 실제로는 별 의미 없다. 넷째, ‘재활’이라는 용어 사용의 한계. 재활모델에 의해 장애를 바라보는 관점의 변화가 필요하다. 다섯째, 「장애인복지법」에 탈시설화의 규정이 없다. 여섯째, 「장애인복지법」의 기본이념인 ‘사회통합’을 구현하기 위해 사회환경개선의 포괄화가 필요하다. 일곱째, 경제적 지원 프로그램 미비 등이 미흡하다.

「장애인복지법」이 장애관계법령의 모(母)법처럼 인식되고 있지만 변화된 현재의 자립생활 패러다임을 전혀 반영하고 있지 못함으로 인해 장애인관련단체들은 장애인복지법의 전면개정을 요구하고 있는 현실이다. 「장애인복지법」이 장애인 인권보장의 규범이 취약하고 오히려 장애인 급부(서비스)보장규범이 강하므로 「장애인복지서비스법」으로 명칭을 변경하여 법의 성격을 복지서비스를 받을 권리로 명확히 하는 것이 낫다는 의견도 있다(우주형, 2011). 따라서 「장애인복지법」 전면개정을 통한 장애관계법령의 체계화가 이루어져야 한다. 또한 현재 장애인 관련 학계와 현장에서 「장애인복지법」의 한계를 지적하고 있으며, 이를 해결하기 위한 방안을 모색하고 있다.

2. 기존 장애관계법령 체계화

장애관계법령의 체계화 방안은 박병식 외(2008)이 제시한 바 있다. 박병식 외(2008: 161)는 「장애인차별금지 및 권리구제 등에 관한 법률」과 「장애인복지법」에 장애인기본권 보장을 위한법의 역할을 부여하는 이원화 시스템을 제시한 것이 특징이다. 두 법률 아래 의료보장, 소득 보장, 교육보장, 복지서비스 대상별 법률로 구분하여 각 영역별 장애인 관련 법령을 기술하였다. 박병식 외(2008)는 장애관계법령을 체계화하면서 두 개의 법이 장애인기본권 보장의 일반 법에 해당하고, 그 외의 장애인 관련 법률들이 각 영역에서 특별법으로 분류하였다. 이렇게 장애인기본권 보장의 틀로 법체계화를 하여 법률들 간의 상호관계를 명확히 하고, 그 기능과 역할이 분명해지며, 법 내용상의 정비대상도 드러나게 된다고 하였다. 새로운 특별법을 제정하는 경우에도 장애인기본권 보장체계의 틀 안에서 어디에 위치하여야 하는가를 먼저 살펴 보도록 하여 기존의 법률과의 관계를 점검할 수 있다고 주장한다. 장애인기본권 이론에 따른 이원화 법체계는 각각의 법률들의 성격과 그 내용상의 특성을 분류해주고, 법률 간의 내용상 중



[그림 1] 장애관계법령 이원화 체계 (박병식 외(2008:160) 재구성)

복과 모순, 마찰은 없는가 등을 점검해봄으로써 체계적 정비를 이룰 수 있다고 하면서 장애인 기본권의 실제 보장을 명확히 해주는 장점이 있다고 한다(우주형, 2011).

3. 이원 체계화의 문제점

박병식 외(2008)의 이원 체계화는 권리와 서비스를 구분하는 시도로 의의가 있다고 할 수 있으나 첫째, 급여청구권이 발생하는 사회권의 특성상 장애인복지서비스도 급여청구권이라는 권리와 맥락을 같이한다는 측면에서 구분의 실익이 별로 없으며, 법률 간의 관계를 명료화시키지 못하는 단점이 있다.

둘째, 장애관계법령 체계화의 방안으로 「장애인기본법」 제정에 따른 법체계화(1안)와 현행 법제의 재분류(2안), 단일법으로의 통합화(3안)의 세 가지 방안을 검토하면서 2안의 현행법제의 재분류를 선택하였다. 그 이유로 별도의 독립된 기구 신설에 따른 예산 및 인력수요가 추가로 발생하여 부담이 있고, 당시 정부의 작은 정부 지향 정책에 부합하지 않는다고 적시하고 있다. 그러면서 1안의 「장애인기본법」 제정의 실행가능성 여부를 정부의 장애인정책에 대한 관심과 의지에 달려있다고 하였다(박병식 외, 2008). 즉, 장애관계법령의 이원 체계화는 당시 정부의 작은 정부 지향과 장애인정책에 대한 관심 및 의지부족으로 인한 선택이었다는 것이다.

셋째, 정부의 각 부처 간의 업무 조정 및 통합기능 역할이 어느 정도나 가능할지 그 실효성에 문제가 있다. 즉, 국무총리 소속의 장애인정책조정위원회가 장애인 정책의 통합·조정 기능이 있지만, 일 년의 한 두 번의 형식적인 회의개최로 그 기능이 상시적으로 작동하지 않는 문제점이 있다(우주형, 2011). 개별 법률에서 명확한 근거를 제시하지 않고 있는 상태에서 부처 간의 행정적 효력은 없다고 할 수 있다. 이로 인해 장애인 당사자 집단별로 법률에 구체적인 근거를 명시하지 않을 수 없는 법률 제·개정 현실에 매이게 된다. 이는 법률상의 효력보다는 보건복지부의 업무와 행정단위 안에서 행정적 편의를 중심으로 장애관계법령의 이원화 체계를 선택하였다는 의미로 해석될 수 있다.

III. 장애관계법령 체계화 방향

1. 기본법 현황

기본법은 최근 우리나라에서 매우 활발하게 제정되고 있으며, 1966년에 「중소기업기본법」이 제정된 이래 2015년 기준 60개의 기본법이 존재하고 있다. 기본법은 사회구조와 국민의식

의 변화에 대한 국가적 과제에 대응하기 위하여 반영된 법체계이다. 기본법은 법제도상 특별한 위치가 부여되어 있는 법률 군이 존재하는 국가는 일본과 우리나라의 경우이다. 다른 국가들에서는 기본적인 정책에 관한 방향이나 골격을 제시하는 프로그램 규정적 법률로서 내용이 매우 다양하며 비교적 상세한 실체 규정 또는 벌칙규정을 포함하는 등 기술적인 것까지 규정하고 있다(박영도, 2006)

「장애인기본법」 도출을 위해 현재 존재하는 60개의 기본법의 구성 체계에 대해 내용 분석을 하였다. 첫째, 법령 체계이다. 법령의 체계는 법률, 시행령, 시행규칙으로 구성되어 있다. 60개의 기본법 중 기본법과 함께 시행령과 시행규칙을 제정한 법률은 24개(40%)이고, 법률과 시행령으로 구성된 기본법은 32개(53.3%)이다. 전체 기본법 중 시행령, 시행규칙을 제정하지 않고 법률로만 구성된 기본법은 6.7%에 불과하였다. 「장애인기본법」의 실효성을 담보하기 위해 법안 내용 중 전달체계, 기관 설립 등 공통적으로 세부 규정이 요구되는 사항은 시행령 또는 시행규칙을 마련하는 것이 필요하다.

둘째, 구성 체계이다. 법률의 조문은 장과 조항으로 구성되어 있다. 60개의 기본법 중 47개(78.3%)가 장과 조항으로 구성되어 있다. 일반적으로 법률의 배열순서는 총칙, 본칙, 보칙, 벌칙, 부칙의 순이다. 총칙은 기본법의 목적, 기본이념, 정의, 국민의 권리, 국가와 지방자치단체의 의무, 다른 법률과의 관계 등의 조항으로 구성된다. 본칙은 각 법률의 주요 내용이 명시되어 있다. 보칙은 총칙에 기술하기 부적합한 공통 적용 사항들로 구성되며, 벌칙은 행정법에 대한 형사처벌을 규정하고 있다.

셋째, 이념·원칙·방향이다. 전체 기본법 중 33개(55.0%)가 각 법률의 이념을 제시하고 있으며, 동시에 원칙과 방향을 제시하고 있다. 기본방향 및 원칙은 국가 및 지방자치단체 등의 적극적인 법률 집행을 유도하고 효율적인 정책을 추진하기 위한 기준을 제시하는 역할을 한다(박영도, 2006; 우기택, 2013). 따라서 「장애인기본법」은 변화된 패러다임 반영하기 위해 이 체계를 적극 활용할 필요가 있다.

넷째, 타 법률과의 관계(형식적 측면)이다. 43개(71.7%)의 기본법이 타 법률에 대한 우월성 규정을 두고 있다. 본 조항은 「장애인기본법」이 다른 대안 법률안과의 차별성은 갖는 부분으로 장애관계법령의 포괄성을 나타내는 조항으로 사용할 수 있다. 타 법률과의 관계에 관한 조항에서 기본법은 그 분야에 있어서 개별법의 제·개정을 지도하거나 지침으로서의 역할을 담당함과 동시에 개별법에 대한 우월성을 규정하는 사례가 많았다. 다른 법률과의 관계에 관한 규정을 두는 것은 다른 법률의 적용·적용배제·준용 및 당해 법률의 우선적용에 관한 사항을 내용으로 한다(박영도, 2006). 타 법률과의 내용적인 관계는 사후부합개정 24개(40.0%), 예외 적용 23개(38.3%), 우선 적용 8개(13.3%) 순으로 나타났다. 「장애인기본법」은 장애관계법령 간 불일치 문제를 해소하기 위해 타 법령을 개정할 경우 「장애인기본법」과 부합하도록 규정하여

장애관계법령의 준거 역할을 수행하도록 해야 한다.

다섯째, 연차별 시행계획이다. 60개의 기본법 중 시행계획이 규정된 기본법은 13개(21.7%)이다. 연차별 시행계획은 각 법률의 기본계획에 따라 그 시행계획 및 추진실적을 제출하는 것으로 법률의 실질적 집행의 유무를 판단하는데 근거로 활용할 수 있다. 「장애인복지법」의 경우 시행계획이라는 명칭을 사용하지 않고 있지만 국회에 전년도와 당해연도 사업계획과 실적을 보고하고 있어 사실상 연차별 시행계획을 수행 중이다. 「장애인기본법」에 기존 장애인복지법에 규정된 기본계획 외에 연차별 시행계획을 국회보고 하도록 하여 현행 체계를 명료화할 수 있다. 다만 ‘장애정책 연차보고서’를 작성하여 중장기적인 관점에서 장애인 관련 제도 및 정책을 체계화할 수 있도록 근거규정 마련이 필요하다.

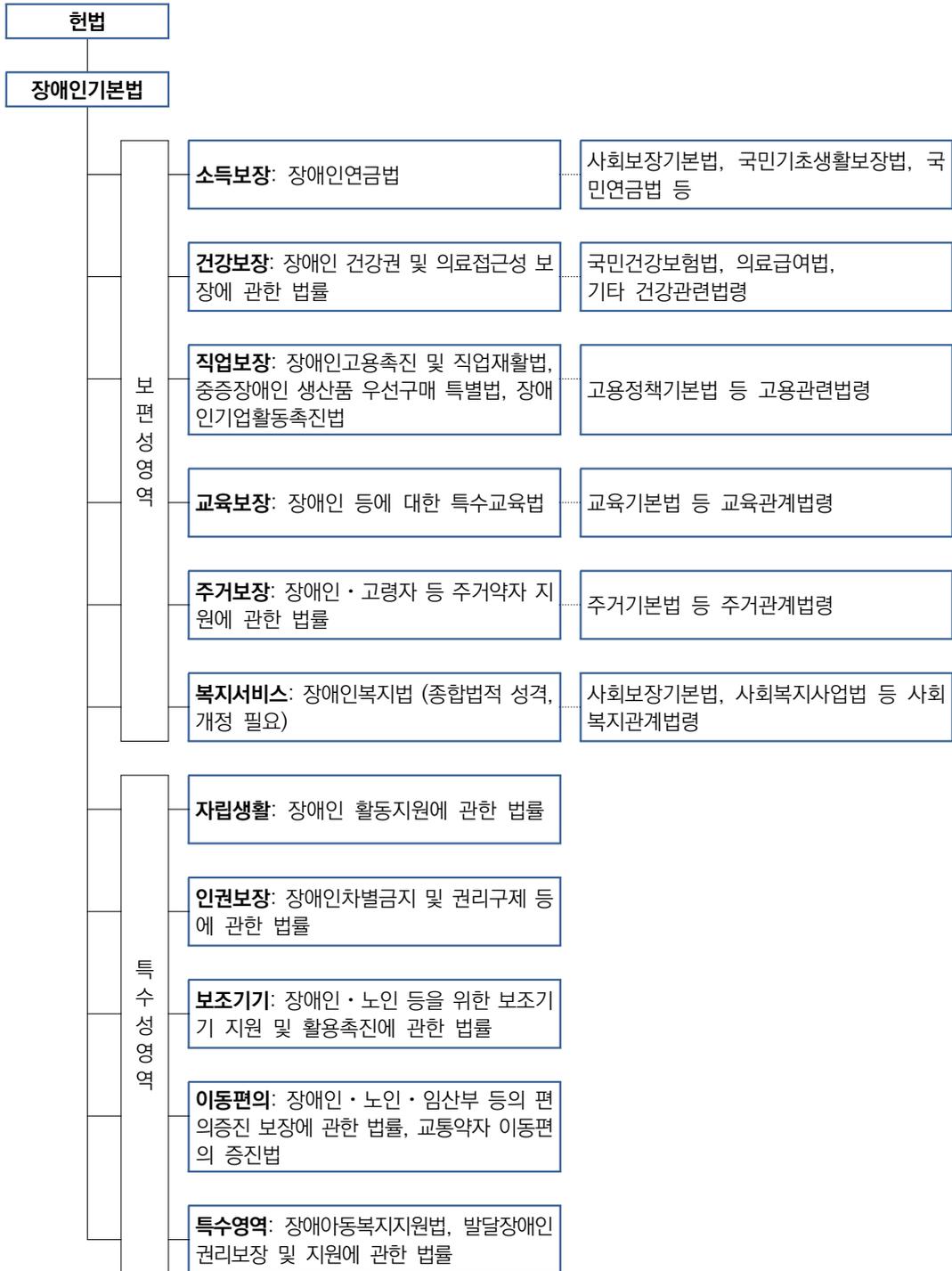
여섯째, 국회 보고이다. 국회에 연차 보고 규정을 명시한 기본법은 13개(21.7%)이다. 이들 기본법에서는 매년 동향, 시책, 연차계획을 국회에 보고할 것을 의무로 규정하고 있다. 국회 보고는 행정정보를 공개하고 국회가 정부의 시책이나 정책을 견제하고 통제하도록 하는 설명책임조항으로서의 기능을 한다(박영도, 2006). 「장애인복지법」은 종합계획, 사업계획, 추진실적과 성과를 보고하고 있으나, 연차보고서로 보고하도록 하여 종합계획과의 연관성 및 체계성을 갖추는 방안이 필요하다.

일곱째, 영향평가제도이다. 영향평가(impact assessment)란 정책이 대상집단이나 지역사회에 미치게 될 환경 및 사회경제적 영향을 사전 또는 사후에 분석·평가하여 정책의 수립·시행에 반영하는 제도를 말한다(정해식 외, 2014). 기본법에 장애정책 영향평가제도 규정을 두어 매년 장애관계법령을 제정하기보다 장애정책들이 장애인에게 미치는 영향을 사전·사후에 분석·평가하는데 활용이 가능할 것이다.

2. 장애관계법령 네트워크 체계²⁾

「장애인기본법」 제정 시 「장애인복지법」을 비롯한 장애관계법령 간의 체계를 도식화하면 다음 [그림 2]와 같다. 헌법 아래 「장애인기본법」을 제정하여 「장애인기본법」을 중심으로 일원화 체계를 구성하였다. 「장애인기본법」에 대한 영역별 법률을 설정하고, 영역별 1차 장애관계법령(좁은 의미)이 2차 장애관계법령(넓은 의미)과 연계되는 형태이다. 영역은 보편성 영역과 특수성 영역으로 나눌 수 있다. 보편성 영역은 소득보장, 건강보장, 직업보장, 교육보장, 주거보장, 복지서비스로 구성하고, 특수성 영역은 자립생활, 인권보장, 보조기기, 이동편의, 특수영역으로 구성하였다. 본 연구의 일원화 체계는 장애관계법령의 입법 작업이 간단하고(「장애

2) 장애관계법령의 네트워크 체계는 본 연구에서 제시하는 장애관계법령의 일원화 체계를 지칭하는 것으로 명명함.



[그림 2] 장애관계법령 일원화 체계

인기본법」의 제정 및 「장애인복지법」의 전면개정), 새로운 법률이 제정되더라도 법률 간 관계 명료화가 가능하다.

본 연구에서 제시하는 「장애인기본법」은 제6장 제47조로 구성되었다. 자세한 구성은 다음 <표 2>와 같다. 「장애인기본법」의 주요 내용은 다음과 같다.

첫째, 목적과 이념이다. 「장애인기본법」은 장애인과 관련된 국민의 권리를 국가나 사회의 동정과 시혜의 차원이 아닌 모든 국민에 대한 보편적인 권리로 인식하는 것이며 이에 대한 국가와 지방자치단체의 책임을 규정함을 목적으로 하였다. 기본이념은 ① 모든 국민이 장애의 유무와 관계없이 모든 영역에서 동등한 권리보장 ② 헌법과 CRPD에 규정한 인간의 존엄성 가치에 기초하여 인권과 자유 그리고 기회의 완전한 보장 ③ 장애인의 완전한 사회참여를 통하여 사회통합과 평등사회 실현이다. 추진방향은 ① 완전한 사회참여를 위한 자립생활 보장 ② 자기결정권을 바탕으로 장애인의 능동적 삶의 실현 ③ 인식개선 및 사회환경 개선 ④ 모든 영역에서의 접근성 보장이다. 「장애인기본법」에서의 장애 등에 대한 정의는 다음과 같다. ① 장애를 신체·정신적 기능과 능력의 제한뿐만 아니라 사회적 장벽과의 상호작용으로 인한 사회참여의 제약으로 규정 ② 사회적 장벽을 국민의 생활 전반에 걸쳐 장벽이 되는 정치·경제·사회·문화·제도적 장벽 등 사회의 산물·제도·관행 등으로 규정 ③ 장애인을 위의 규정에 따른 장애를 가지고 있는 사람으로 규정하였다.

둘째, 주체와 책임이다. 「장애인기본법」상 장애정책에 수립 및 시행에 필요한 제도의 마련과 재원 조달에 대한 국가의 책임을 명확히 규정하고, 국민의 권리와 책임을 명시하였다.

셋째, 장애정책 기본계획 및 추진체계이다. 장애정책 기본계획 조항을 통해 매 5년마다 기본계획을 수립하도록 하였다. 주요 내용은 국내외 장애관련 환경의 변화와 전망, 장애정책의 기본방향 및 목표, 장애정책의 중장기 추진방향, 주요 추진과제 및 추진방법, 필요한 재원의 규모와 조달방안, 장애정책 전달체계이다. 연도별 시행계획은 기본계획의 주요 계획을 수립·시행의 주체를 규정하였으며, 시행계획의 추진실적의 보고체계를 명시하였다. 이외에 지방자치단체의 장애정책 지역계획과 장애정책에 관한 주요 시책을 심의·조정하는 기구의 설립 및 운영에 대한 부분도 포함되었다.

넷째, 장애정책의 기본시책이다. 본 조항에서는 주요 정책결정과정에서 장애인의 참여확대, 차별금지, 교육, 고용, 보건의료, 소득보장, 주거 및 주택보급, 편의증진, 인식개선, 복지증진, 여성장애인, 국제협력의 영역으로 나누어 각 영역별로 국가와 지방자치단체의 책임과 역할을 명시하였다.

다섯째, 장애정책의 운영이다. 국가와 지방자치단체의 장애정책 운영의 원칙, 장애정책 영향평가, 장애정책 신설 및 변경의 경우 협의 및 조정, 장애정책 및 시책의 전달체계, 전문 인력 양성, 장애관련 통계 등의 내용으로 구성되어 있다.

여섯째, 장애관련 기관 및 단체 등의 지원이다. 장애관련기관 설치 및 운영 지원, 비영리법인 및 비영리민간단체의 지원, 조사감면 등의 조항으로 구성되어 있다.

일곱째, 보칙은 권리구제, 관계 행정기관 등의 협조에 관한 내용이 명시되어 있다.

〈표 2〉 장애인기본법 조항

장	조
제1장 총칙	제1조(목적), 제2조(기본이념), 제3조(추진방향), 제4조(일반원칙), 제5조(장애인 및 보호자 등에 대한 의견수렴과 참여), 제6조(정의), 제7조(국가와 지방자치단체의 책임), 제8조(장애인의 날), 제9조(다른 법률과의 관계)
제2장 장애인정책 기본계획 및 추진체계	제10조(장애인정책 기본계획의 수립), 제11조(연도별 시행계획의 수립), 제12조(지역계획의 수립·시행 등), 제13조(국회에 대한 보고), 제14조(장애인정책위원회), 제15조(위원회의 구성), 제16조(장애인정책위원회 사무국), 제17조(장애인정책책임관의 지정 등), 제18조(지방장애인정책위원회)
제3장 장애인정책의 기본방향	제19조(평등과 차별금지), 제20조(교육), 제21조(근로 및 고용), 제22조(건강), 제23조(적절한 삶의 수준과 사회적 보호), 제24조(주거 및 주택), 제25조(접근성), 제26조(인식개선), 제27조(복지증진 등), 제28조(학대와 폭력으로부터의 자유), 제29조(문화향유), 제30조(자립적인 생활과 지역사회통합), 제31조(장애아동), 제32조(장애여성), 제33조(장애노인), 제34조(정책결정과정 및 정치참여), 제35조(국제협력)
제4장 장애인정책 및 제도의 운영	제36조(실태조사), 제37조(장애인정책영향평가), 제38조(장애구분 통계), 제39조(전달체계), 제40조(전문인력의 양성 등)
제5장 장애관련기관 등의 지원	제41조(장애관련기관 지원 등), 제42조(장애 관련 비영리법인·비영리민간단체의 지원), 제43조(단체의 보호·육성), 제44조(장애인복지단체협의회), 제45조(조세감면 등)
제6장 보칙	제46조(권리구제), 제47조(관계 행정기관 등의 협조)

IV. 장애관계법령 체계화에 따른 정비방안

1. 장애관계법령 정비방향에 대한 논의

현재 「장애인복지법」은 장애패러다임의 변화 속에서 장애인의 실질적 권리보장을 위한 법으로 부적합하다는 지적이 많았으며, 이에 대해 다음과 같은 세 가지 대안이 제시되고 있다. 첫째, 현행 「장애인복지법」의 전면개정. 둘째, 「장애인권리보장법」³⁾의 제정을 통한 「장애인복지법」 대체 입법. 셋째, 본 연구에서 주장하는 「장애인기본법」의 제정이다. 각각의 대안에 대한 설명은 다음과 같다.

첫째, 「장애인복지법」 전면개정으로 윤삼호 외(2013)는 「장애인복지법」이 장애와 관련된 대

3) 2017년 양승조 국회의원이 대표 발의한 「장애인 권리보장 및 복지지원에 관한 법률」의 약칭

부분의 영역을 포함하고 있지만, 구체적이고 실질적인 서비스 보장이 미흡한 법률이라고 지적하였다. 이에 「장애인복지법」 전면개정의 핵심으로 국가장애인위원회 설치와 사회복지사업법으로부터 독립할 것을 제시하였다. 그러나 「장애인복지법」 전면개정에 앞서 콘텐츠 마련이 우선 논의되어야 하는 단점이 존재한다. 첫째, 법률은 그 특성상 추상성을 갖고 있는데 법률이 개정된다 하더라도 시행령, 시행규칙, 행정규칙 등이 구체화되지 않는다면 개정의 의미가 없다고 할 수 있다. 둘째, 서비스 보장 내용은 법률을 개정한다고 해결되는 문제가 아닌 서비스 보장 내용을 확보해야 하는 정치적 영역의 문제이다. 이러한 단점으로 「장애인복지법」 전면개정의 주장에는 한계가 있다.

둘째, 「장애인복지법」 대체 입법 방안으로 「장애인권리보장법」 제정을 주장하는 장애인권리보장법제정연대 등은 「장애인권리보장법」 제정을 통해 「장애인복지법」을 대체하자고 주장하고 있다(전동일 외, 2013). 이들은 장애등급제 폐지, 탈시설화·자립생활 보장, 장애인권리옹호제도 등을 주로 제시하고 있다. 그러나 이러한 주장은 「장애인복지법」 개정으로 충분히 해결할 수 있는 내용으로 이 역시 「장애인복지법」을 대체할 만한 내용을 포함하고 있지 않아 설득력을 갖기 어렵다.

또한, 법령에 ‘권리’라는 명칭이 들어간다고 장애인 권리가 신장되는 것이 아니며 법의 내용의 확보가 요구된다. 장애등급제 폐지 등의 주요 주장들은 「장애인복지법」의 전면개정을 필요할 만큼의 큰 변화가 필요하지 않으며 「장애인복지법」을 일부 개정을 통해 수용이 가능하다. 다만, 장애등급제 폐지는 현재 대안 마련이 여의치 않고, 일부 장애인단체는 장애인등급제 폐지에 대한 대안이 미흡하다는 이유로 반대하고 있다.

셋째, 「장애인기본법」 제정의 주장은 앞의 두 주장과 달리 변화된 장애패러다임을 법률에 반영하고, 장애관계법령의 체계화할 수 있는 의의를 가지고 있다. 구체적으로 CRPD 이후 국제조약이 현행법에 반영되어야 실질적 권리화를 할 수 있는데(주객관적 요건설), 국내법에 국제조약의 내용을 반영할 필요가 있다. 또한 「장애인기본법」을 통해 장애관계법령의 변화를 가져올 수 있고 향후 장애관계법령의 방향을 제시할 수 있는 장점이 있다. 이는 2000년 이후 등장한 장애관계법령의 체계화를 통해 장애인 권리보장의 상징적인 의미를 부여할 수 있다.

「장애인기본법」 제정 움직임은 2005년 이후 본격화되었다. 2005년 정화원 국회의원이 「장애인기본법안」(의안번호 173703)을 대표 발의하였고, 「장애인기본법안」과 함께 「장애인복지법」 개정안이 제출된 이후 「장애인기본법안」과 관련된 많은 연구 및 논의가 진행되었다.

2013년 ‘장애인기본법 당사자의 힘’이라는 주제로 제6회 한국DPI대회가 개최되면서 「장애인기본법」을 「장애인복지법」과 별개로 입법하는 방안들이 논의되었다. 김대성(2013)은 「장애인복지법」의 한계 극복과 장애인의 권리실현의 강화를 위한 방안으로서 그리고 장애관계법령의 체계화를 새롭게 정립한다는 측면에서 「장애인기본법(안)」의 제정을 주장하였다. 서인환

(2013)은 현재 「장애인복지법」이 CRPD에 나타난 장애인의 권리를 보장하지 못함을 문제점으로 지적하였다. 이러한 문제점을 「장애인기본법(안)」에서 구체적으로 직접 다룰 수 있도록 해야 한다고 주장하였다.

2. 장애관계법령 정비방안

「장애인기본법」이 제정되면 「장애인복지법」은 장애인복지서비스와 관련된 역할로 한정하거나 대체입법이 제정되면 폐지되어야 한다. 다음은 「장애인기본법」이 제정된다는 가정하에 「장애인복지법」의 정비방안을 제시한다. 우선 「장애인복지법」의 항목 중 「장애인기본법」으로 이동할 것들은 다음과 같다. 첫째, 「장애인복지법」 내용 중 제1장, 제2장을 「장애인기본법」으로 이전한다. 둘째, 제3장은 조항의 내용에 따라 기본정책 성격의 조항은 「장애인기본법」으로 이전하고, 내용에 따라 각 장애관계법령으로 이전한다. 셋째, 제4장 자립생활의 지원(제53조~56조)은 「장애인복지법」에 유지하거나 독자적인 「장애인자립지원법(안)」이나 「장애인활동 및 자립생활 지원 법률(안)」 개정을 고려해 볼 수 있다. 넷째, 제5장 복지시설과 단체 중 장애인단체(제63조)나 단체협의회(제64조)의 내용은 「장애인기본법」으로 이동하고, 장애인복지시설(제57조~62조)을 규정하는 내용은 「장애인자립지원법」을 제정하여 이전한다. 다섯째, 제8장(보칙), 제9장(벌칙)의 내용은 해당 내용에 따라 각각의 해당 장애관계법령에 배치한다.

「장애인복지법」 이외의 장애관계법령은 변동 사항은 크지 않을 것으로 예상된다. 소득보장과 관련된 규정인 장애수당 등의 환수(「장애인복지법」 제51조)는 「장애인연금법」을 정비하여 이전하고, 건강보장과 관련된 규정인 의료비(「장애인복지법」 제36조), 산후조리도우미 지원(「장애인복지법」 제37조) 규정은 「장애인 건강권 및 의료접근성 보장에 관한 법률」로 이전한다. 직업보장과 관련된 규정인 생상품구매·인증, 인증취소 등(「장애인복지법」 제44조~45조의2)은 「중증장애인 생상품 우선구매 특별법」으로 이전한다. 보조기기 관련 규정인 장애인자동차 지원(「장애인복지법」 제39조)과 제6장 장애인보조기구(제66조~77조) 규정은 「장애인·노인 등을 위한 보조기기 지원 및 활용촉진에 관한 법률」로 이전한다. 이상의 내용 이외에도 법조문 간의 중복 또는 상충 문제를 해결하기 위해 장애관계법령에 대한 정비 작업이 병행될 필요가 있다.

〈표 3〉 장애인기본법 제정에 따른 장애인복지법 정비 방안

현행 장애인복지법	주요내용	장애인기본법 제정에 따른 정비방안
제1장 총칙 • 1~16조	목적, 이념 등	장애인기본법으로 이동
제2장 기본정책의 강구 • 17조~30조, 65조	기본 정책	장애인기본법으로 이동
제3장 복지조치 • 31조, 52조 • 32~35조, 38조, 40조~43조, 46~48조 • 36~37조 • 39조 • 44~45조의2 • 49~50조 • 50조의2~50조의3 • 51조	실태조사, 연구 장애인등록, 자녀교육비지급, 보조견, 자금대여, 생업지원, 장애인용시차 편의제공, 공공시설의 우선 이용 등 의료비, 산후조리도우미 지원 장애인자동차 지원 생산품구매·인증, 인증취소 장애수당, 장애아동수당 지급신청, 금융정보 등 제공 자녀교육비, 장애수당 등의 환수	장애인기본법으로 이동 장애인자립지원법 제정 장애인건강법으로 이동 보조기기법으로 이동 우선구매법으로 이동 장애인연금법으로 이동 장애인기본법 및 각 법으로 이동 장애인연금법으로 이동
제4장 자립생활의 지원 • 53조~56조	자립생활 및 활동지원급여 지원 등	장애인자립지원법 제정
제5장 복지시설과 단체 • 57조~58조, 60조~62조 • 59조의3~59조의11 • 63조~64조	장애인복지시설 등 장애인학대, 권익옹호기관 등 단체, 협의회	장애인자립지원법 제정 장애인권익옹호법 제정 장애인기본법으로 이동
제6장 장애인보조기구 • 66~70조	보조기구, 의지·보조기제조 등	보조기기법으로 이동
제7장 장애인복지전문인력 • 71~78조	언어재활사, 장애인재활상담사 등	장애인자립지원법 제정
제8장보칙 • 79~81조, 83조의2~85조 • 82~83조	비용부담, 비용보조, 권한위임 등 압류금지, 조세감면	장애인자립지원법 제정 장애인기본법으로 이동
제9장 벌칙		

3. 장애관계법령 입법방안

1) 장애인자립지원법 제정(안)

「장애인복지법」은 장애인의 자립생활에 대한 지원 조항이 있지만 실질적인 장애인의 자립

생활을 지원하지 못하고 거의 사문화되어 있다. 특히 장애인 자립생활에 필수적인 주거 및 직업 등에 관한 지원 조항이 부실하다. 장애인 당사자의 자립생활 지원에 만족할 만한 법이 존재하지 않는 것이 현실이다.

「장애인기본법」이 제정되면서 「장애인복지법」의 각 조항별로 해당 법령으로 이관하여 제·개정하고, 「장애인복지법」은 폐지되므로 장애인의 자립지원과 관련한 별도의 법 제정이 필요하다. 「장애인기본법」 제정과 장애인관계법령 제정으로 타 법으로 이관되지 않고 남은 일부 조항들 중에서 장애인의 자립생활 지원과 관련 조항을 「장애인자립지원법」으로 제정할 것을 제안한다.

「장애인자립지원법」의 주요 내용은 다음과 같다. 첫째, 법의 목적은 “장애인의 인간다운 생활을 할 권리를 보장하고 자립을 위한 기반을 조성하여 장애인의 자립 지원”으로 기술하고, 자립지원은 “장애인의 생활 전반에 걸친 삶의 목표를 장애인 당사자가 스스로 선택하고 결정하여 성취할 수 있도록 필요한 복지서비스 등 사회서비스 지원”으로 규정하였다. 탈시설의 정의는 장애인거주시설을 폐쇄하는 행정조치를 전제하면서 “거주시설을 벗어나서 지역사회에서 거주하면서 필요한 서비스를 제공받아 자립하는 것”으로 규정하고, 요양원 및 병원 등으로부터 벗어나는 탈(병)원과 가족의 보호로부터 벗어나는 탈재가를 포함시켰다.

둘째, 자립지원계획 수립으로 보건복지부장관은 장애인의 자립을 지원하기 위하여 3년마다 장애인 자립지원 종합계획을 수립·시행하고, 장애인 자립지원에 관한 시행계획을 매년 수립·시행하도록 하고, 종합계획과 시행계획을 국회에 보고하도록 하여 점검할 수 있도록 하였다. 또한 시장·군수·구청장은 자립지원을 위한 기반사업을 수행하며, 개인별 자립지원계획을 수립하도록 하였다.

셋째, 장애인복지시설의 명칭 변경 및 유형 재편이다. 「장애인복지법」의 장애인복지시설의 통칭을 장애인자립지원시설로 변경하였다. 장애인 지역사회재활시설은 장애인 지역사회시설, 장애인 직업재활시설은 장애인 직업시설, 장애인 의료재활시설은 장애인 건강시설로 하였다. 탈시설 과정 중 전환지원에 요구되는 시설 유형을 세분화하였다. 장애인 거주시설의 단계적 폐쇄와 탈시설을 할 수 있도록 전환지원 시설을 2종(주거시설과 장애인자립생활시설)을 신설하고, 장애인 주거시설은 직원에 의해 장애인 생활을 통제하지 않는다는 점에서 장애인 거주시설과 구분되도록 규정하였다. 장애인 주거시설은 장애인이 지역사회에서 자립생활을 영위하는 통제받지 않는 시설을 의미한다. 소유형태에 따라 자가주택, 공공(임대)주택, 민간(임대)주택으로 구분하며, 공통적으로 시설물 및 건물의 관리의 주체는 소유권자에 있도록 하였다. 지원이 필요한 정도에 따라, 지원을 제공하지 않는 자취형 가정, 식사서비스를 제공하는 하숙형 가정과 식사 및 안전서비스를 제공하는 기숙형 가정, 식사·안전·돌봄서비스를 제공하는 자립형 가정으로 구분하였다. 상시 요양을 요하는 최중증장애인은 전문의료서비스가 지원되는 요양시설로 전환 배치하고, 만18세미만 장애아동이 거주하는 아동형 가정(그룹홈)은 유지하도록 하였다.

〈표 4〉 장애인주거시설 유형(안)

	자취형 가정	하숙형 가정	기숙형 가정	자립형 가정
공통관리	시설물 관리	시설물 관리	시설물 관리	시설물 관리
제공서비스 (직원 역할)	-	식사	식사, 안전	식사, 안전, 돌봄
직원 배치	무배치	무배치	배치	배치
직원 상주	×	×	×	×
비고				일정시간 방문 서비스 제공

넷째, 장애인자립생활시설은 장애인의 지역사회 참여와 활동을 통한 자립생활을 지원하기 위하여 동료상담, 활동보조 등의 자립생활 지원서비스를 제공하는 시설로 일반장애인자립시설 이외에 발달장애인자립시설을 둘 수 있도록 하였다.

다섯째, 전환지원에 대한 규정을 두었다. 전환지원의 목적은 탈시설에 있다. 전환지원은 장애인 거주시설 이용자를 장애인 주거시설이나 지역사회에서 살아갈 수 있도록 이동하기 위한

〈표 5〉 장애인자립지원법(안) 조항

장	조
제1장 총칙	제1조(목적), 제2조(정의), 제3조(원칙), 제4조(금지행위), 제5조(국가와 지방자치단체의 책무)
제2장 자립지원서비스	제6조(장애인 자립지원 종합계획의 수립 등), 제7조(시행계획의 수립·시행 등), 제8조(국회에 대한 보고), 제9조(자립지원을 위한 기반 사업), 제10조(개인별 자립지원계획 수립), 제11조(개인별 자립지원계획의 변경·수정), 제12조(중앙장애인자립지원센터의 설치·운영), 제13조(지역장애인자립지원센터의 설치·운영), 제14조(자립지원 정보시스템의 구축 및 운영), 제15조(장애인 등록), 제16조(재외동포 및 외국인의 장애인 등록), 제17조(장애인 등록 취소 등), 제18조(장애등급이 변동·상실된 장애인 등에 대한 정보 제공), 제19조(자금 대여 등), 제20조(생업 지원), 제21조(자립훈련비 지급), 제22조(장애인 응시자에 대한 편의제공), 제23조(공공시설의 우선 이용), 제24조(국유·공유 재산의 우선매각이나 유상·무상 대여), 제25조(장애인자립생활센터), 제26조(장애동료간 상담), 제27조(장애인 보조건의 훈련·보급 지원 등)
제3장 자립지원시설 및 제공인력	제28조(장애인 자립지원시설의 이용 등), 제29조(장애인 자립지원시설), 제30조(장애인 자립지원시설의 설치), 제31조(성범죄자의 취업제한 등), 제32조(장애인 자립지원시설 운영의 개시 등), 제33조(장애인 거주시설 이용절차), 제34조(장애인 거주시설 및 주거시설의 서비스 최저기준), 제35조(장애인 거주시설 운영자의 의무), 제36조(장애인 거주시설 및 주거시설의 계약관리 등), 제37조(감독), 제38조(시설의 개선, 사업의 정지, 폐쇄 등), 제39조(자립지원 전문인력 양성 등)
제4장 주거지원	제40조(주거시설 확보), 제41조(장애인 주거시설의 확보), 제42조(장애인 주거시설의 배분)
제5장 보칙	제43조(비용 부담), 제44조(비용 보조), 제45조(압류 금지), 제46조(청문), 제47조(심사청구), 제48조(권한위임 등)
제6장 벌칙	제49조(벌칙), 제50조(양벌규정), 제51조(과태료)

조치를 말한다. 탈시설은 직원의 통제 하에 있는 집단 거주형태를 지양하고, 대신 가정과 유사한 환경인 주거시설을 지향하는 것을 의미한다.

2) 장애인권익옹호법 제정(안)

현재 「장애인복지법」의 일부 조항으로 포함되어 있는 장애인 학대 및 권익옹호 규정은 장애인의 실질적인 권익옹호에 한계가 있고, 장애인의 복지 지원을 위한 행정행위를 규정하고 있는 행정법으로 학대범죄와 같은 형사법적 행위로 규제할 수 없다. 또한 「장애인기본법」 제정으로 「장애인복지법」을 폐지하게 되면 장애인의 권익옹호의 실익을 위해서 별도의 법률로 제정할 필요가 있다. 따라서 「장애인복지법」의 장애인 학대 및 권익옹호의 조항을 별도의 법률로 제정하여 장애인 권리보장의 실효성을 제고할 필요가 있다.

「장애인권익옹호법」의 제정 방향을 제안하면 다음과 같다. 첫째, 장애인권익옹호기관의 인력증원 및 예산 확대이다. 노인과 아동보호전문기관과 같은 수준의 예산 지원이 필요하다. 장애인권익옹호기관 업무를 명확히 규정하고, 예산확보 방안을 수립하고, 상근 변호사와 상담인력의 필요 인원을 증원하여야 한다. 장애인권익옹호기관의 주된 업무는 장애인학대 사건의 신고접수와 현장조사 및 피해구제 장애인에 대한 사후지원이다. 장애인들의 개인 신상과 의료에 관한 민감한 정보들을 일반문서로 관리하는데 한계가 있다. 타 기관과의 협조와 연계를 위한 전산시스템 구축, 특히 빠른 사건처리를 위해서는 현장 출동 전, 피해자의 장애인 등록 여부와 신고자와의 관계 등을 확인하는 절차마련이 필요하다. 학대사건 신고 접수 및 현장 출동 시에 112 긴급전화와 수사기관의 차량을 공동으로 이용하는 방법 마련이 필요하다.

둘째, 장애인권익옹호기관의 권한 강화이다. 노인 및 아동보호전문기관 직원의 현장 출동 시 수사기관의 동행요청과 협조의무 및 출동 직원의 조사 질문 권한 등이 명확히 규정되어 있는데, 「장애인복지법」에는 수사기관의 협조의무 규정은 아예 존재하지 않으며, 조사하거나 질문할 수 있는 권한과 그 범위에 대한 법적 근거가 마련되어 있지 않다. 현장 출동 시 수사기관에 대한 동행요청 및 그에 대한 협조의무, 그리고 현장에서 조사하고 질문할 수 있는 권한과 그 범위에 대한 명확한 법적 근거 마련이 필요하다. 노인 및 아동보호전문기관은 현장조사를 방해하거나 거부할 때에는 이를 범죄행위로 보고 징역 또는 벌금형에 처하고 있다. 또한 이러한 방해금지 의무의 주체를 ‘누구든지’로 규정하여 특별한 제한을 두고 있지 않다. 「장애인복지법」에는 이에 대한 주체를 장애인학대 행위자 등 장애인학대와 관련 되어 있는 자로 규정하여 그 대상을 제한하고 있다. 사건 당사자와 그들의 가족, 장애인 관련 시설직원 등이 엉켜있는 복잡한 학대 사건 현장을 생각하면 굳이 이러한 제한을 둔 합리적인 이유가 존재하지 않는다. 따라서 현장조사에 대한 방해금지 의무 위반 시 처벌규정이 「장애인복지법」 제90조(과태

료) 규정으로는 한계가 있으므로 징역 또는 벌금형 규정이 필요하다.

셋째, 「장애인권익옹호법」의 소관 주무부처를 법무부로 하는 것이 적절하다고 판단된다. 피해장애인의 권리구제 및 복지 지원 등도 중요하지만, 1차적으로 장애인학대 및 인권침해를 형사법적 범죄로 처벌하는 것이 우선 중요하다. 주무부처를 법무부로 하는 것이 변호사 등 법률 전문가들이 참여할 수 있고, 이에 따른 법률적 조치가 용이하다. 따라서 본 연구에서는 「장애인권익옹호법」의 소관 주무부처를 법무부로 할 것을 제안한다.

「장애인권익옹호법」의 주요 내용은 다음과 같다. 첫째, 장애인 인권침해의 피해구제 및 권익옹호 증진을 위한 절차와 내용을 규정하여 장애인이 인간으로서의 존엄과 가치를 가지고 기본적 권리를 누릴 수 있도록 함을 목적으로 한다.

둘째, 장애인 인권침해 및 권익옹호의 정의를 확대 강화한다. 인권침해를 장애인학대를 포함하여 장애인의 인권침해 행위 전반을 지칭하며, 「장애인차별금지 및 권리구제 등에 관한 법률」에 의한 차별행위도 포함한다.

셋째, 장애인 권익옹호의 기본원칙을 ① 장애인은 존경되고 경청되어질 권리 ② 개인의 삶에 영향을 미치는 의사결정에 참여할 권리 ③ 미래에 대한 꿈과 계획을 가질 권리 ④ 동일지역에 사는 다른 사람들과 동일한 기회와 기여의 가능성을 가질 권리로 하였다.

넷째, 국가와 지방자치단체의 의무를 확대하고 강화하며, 장애인권익옹호기관의 설치 및 운영을 확대 강화한다.

다섯째, 누구든지 장애인 인권침해를 알게 된 경우나 그 의심이 있는 경우에 장애인권익옹호기관에 신고하여 수사가 진행될 수 있도록 규정하고, 장애인권익옹호기관의 신고 접수 후 직원의 현장 출동 시 수사기관의 협조 의무를 강제하고, 출동 직원의 조사 질문 권한 마련, 현장 조사 방해금지 위반 시 과태료 처분이 아니라 징역 또는 벌금형에 처하도록 하였다.

마지막으로 피해 장애인의 일시적인 보호와 정상적인 가정 또는 지역사회로 복귀할 수 있도록 쉼터를 운영하고, 장애인의 학대 및 인권침해 피해자에 대하여 통합서비스 및 자립지원 조치를 취하도록 하였다.

〈표 6〉 장애인권익옹호법(안) 조항

장	조
제1장 총칙	제1조(목적), 제2조(정의), 제3조(권익옹호의 기본원칙), 제4조(국가와 지방자치단체의 책무)
제2장 장애인 인권침해 예방과 권익옹호	제5조(금지행위), 제6조(장애인학대 및 인권침해 예방과 권익옹호의 의무), 제7조(인권 및 권익옹호 교육), 제8조(장애인학대 및 인권침해 신고의무와 절차), 제9조(긴급전화), 제10조(장애인 인권실태조사)
제3장 장애인권익옹호기관의 설치와 운영	제11조(장애인권익옹호기관의 설치), 제12조(장애인권익옹호기관의 운영), 제13조(중앙장애인권익옹호기관의 업무), 제14조(지역장애인권익옹호기관의 업무), 제15조(장애인권익옹호기관의 독립 및 의무 등), 제16조(장애인 인권침해 정보시스템 구축 및 운영), 제17조(국가 및 지방자치단체 등의 협력), 제18조(장애인 권익옹호에 관한 홍보 등), 제19조(인권침해 실태 보고 등)
제4장 인권침해 조사 및 구제절차	제20조(장애인 인권침해 모니터링), 제21조(장애인 인권침해에 대한 접근 및 조사), 제22조(응급조치), 제23조(구제조치), 제24조(조사 및 심리), 제25조(장애인 인권침해 등의 통보), 제26조(보조인의 선임 등), 제27조(장애인쉼터 등의 설치)
제5장 피해 장애인 자립지원 등	제28조(사후관리 등), 제29조(피해장애인 및 그 가족 등에 대한 지원), 제30조(권권상실 신고의 청구 등), 제31조(장애인의 후견인 선임 청구 등), 제32조(장애인 인권침해 행위자에 대한 상담 및 교육 등의 권고), 제33조(장애인 관련기관의 취업제한 등), 제34조(피해장애인에 대한 통합서비스 지원), 제35조(자립지원), 제36조(자립지원계획의 수립 등), 제37조(자립지원전담기관의 설치와 운영 등), 제38조(자산형성지원사업)
제6장 보칙	제39조(비용보조 등), 제40조(국유 및 공유 재산의 대부 등), 제41조(비밀유지의 의무), 제42조(비용의 청구)
제7장 벌칙	제43조(벌칙), 제44조(양벌규정), 제45조(과태료)

V. 결론

본 연구의 목적은 변화된 국제사회의 변화된 장애패러다임을 국내법에 반영하고 17개의 장애관계법령의 체계화를 위해 「장애인기본법」을 도출하는데 있다. 이를 위해 「장애인기본법」 마련을 통해 장애관계법령 체계화하고 국가가 장애라는 사회적 위험을 효과적으로 관리·대응할 수 있도록 원칙과 방향, 정신을 담는데 목적이 있다. 연구목적을 달성하기 위해 우리나라의 2015년 기준 제정된 60개의 기본법에 대한 구성 체계에 대해 내용분석을 실시하였고, 장애관계법령의 문제점 및 개선방안에 대한 문헌을 검토하였다.

연구결과를 요약하면 다음과 같다. 첫째, 기본법을 분석한 결과, 기본법은 일반 법령과 유사한 체계를 가지고 있으나 국정 중요분야에 대한 제도, 정책 방향성과 대강을 천명·지시하는 법률의 성격을 갖고 있어 기본법 체계를 수용하는 것이 본 연구 목적 달성에 적합하였다.

둘째, 장애관계법령을 두 가지로 구분하였으며, 좁은 의미의 장애관계법령과 넓은 의미의 장애관계법령으로 구분하고, 장애관계법령의 현황 및 체계화를 기술하였다.

셋째, 장애관계법령 중 기본법의 역할을 하고 있는 「장애인복지법」의 세 가지 정비 방향을 정리하였다.

넷째, 장애관계법령 체계화를 위해 「장애인기본법」의 제정을 주장하였다. 60개의 기본법의 구성 체계 분석을 통해 6장 47조로 「장애인기본법」을 구성하였고, 헌법 아래 장애관계법령을 아우르는 상위법적 성격을 갖도록 하였다.

마지막으로 「장애인기본법」 제정에 따른 장애관계법령 정비 방안을 「장애인복지법」을 중심으로 기술하였다. 「장애인기본법」이 제정될 경우 「장애인복지법」은 내용 중 기본법적 성격은 「장애인기본법」으로 이동하거나 장애관련 개별법령으로 재분류하고, 나머지 조항들은 「장애인자립지원법」과 「장애인권익옹호법」을 대체입법으로 제정하고 폐지할 것을 제안하였다.

본 연구의 의의는 다음과 같다. 첫째, 「장애인기본법」의 제정을 통해 국정 중요분야에 대한 제도, 정책 방향성과 대강을 천명·지시하는 법률의 성격을 갖고 있는 기본법 체계를 수용하였다. 이를 통해 장애관계법령간의 관계 정립 및 지향하고자 하는 목적이나 정신 등을 제시함으로써, 장애관련 개별법의 제·개정 방향과 기준을 제시할 수 있다.

둘째, 「장애인기본법」 제정의 필요성을 제시함으로써 장애인의 사회참여와 그를 통한 자립을 구현할 수 있는 입법 정책 수립에 기여할 뿐만 아니라 「장애인기본법」 제정 및 향후 사각지대 해소, 개별법들의 정비에 기여하였다. 특히 「장애인기본법」을 토대로 한 일원화 체계를 통해 장애관계법령 간의 관계를 명료하게 정리하였다.

셋째, 「장애인기본법」의 연차별 시행계획과 장애정책 영향평가 제도를 명시하였다. 본 연구에서 제안하는 영향평가제도는 기존 기본법에서 많이 규정되지 않았다. 그러나 장애포괄적 관점에서 기존 법령이 장애인의 권리와 차별에 미치는 제도적 영향을 사전·사후에 평가하는 제도로 가치가 있다. 이를 통해 법률에서 명시된 계획이 추진되고 실행되는지를 평가하여 사회전반에 걸친 장애인에 대한 장벽 제거 및 비장애인과 동등한 권리주체자로서 장애인 당사자의 사회참여와 이를 통한 자립 생활 구현이 도움이 될 것이라 생각한다.

국제조약의 법률적 효력은 국내법과 동일하다고 인정되나, 실제 적용 과정은 주객관적요건설에 따르면 CRPD의 실질적인 효력은 국내법에 반영되어야 발효될 수 있다. 「장애인기본법」 제정은 국제 패러다임의 변화를 국내법에 적용하기 위한 계획이면서, 「장애인복지법」에서 분화하여 15개 장애관계법령을 체계화하려는 노력이다. 또한 「장애인기본법」은 아동, 청소년, 노인, 여성 분야 등 존재하는 기본법의 동향과 발맞추려는 시도로 볼 수 있다.

그러나 본 연구에서 제안한 「장애인기본법」에는 장애관계법령들은 중첩되거나 상호 모순되는 조항들이 다수 존재한다. 이에 시행령, 시행규칙을 포함하여 이러한 법령의 발굴하는 후속 연구를 제안한다. 아무쪼록 본 연구를 통해 장애인권리 향상을 위한 현실적인 대안이 되려면, 장애인당사자와 장애인단체의 많은 관심이 선행되어야 한다.

[참고문헌]

- 김대성, 한국의 장애인기본법의 필요성 및 의미, 제6회 한국DPI대회 ‘세계장애인의날’ 21주년 기념 자료집, 한국장애인연맹, 2013.
- 박능후, “사회법규의 체계성에 관한 연구”, 기독교 사회복지 창간호, 서울신학대학교 기독교 사회복지연구소, 1991.
- 박병식 · 오혜경 · 우주형 · 차현미, 장애인관련 법체계 정비방안 연구, 한국정책기획평가원, 보건복지부, 2008.
- 박영도, 기본법의 입법모델연구, 한국법제연구원, 2006.
- 서인환, 장애인기본법과 장애인권리. 제6회 한국DPI대회 ‘세계장애인의날’ 21주년 기념 자료집, 한국장애인연맹, 2013.
- 신은경 · 김동기 · 김상범 · 이영석 · 조대회 · 임상욱, 장애인기본법 제정에 관한 연구, 한국장애인연맹, 2013.
- 우기택, 기본법과 체계정당성에 관한 연구-인권기본법 제정의 필요성을 중심으로, 법제, 제674호, 법제처, 2016.
- 우주형, 장애인복지 관련 법제의 발전방향, 법제연구, 제41호, 2011.
- 윤삼호, 장애인 관련 법률 체계 개선을 위한 제언. 제6회 한국DPI대회 ‘세계장애인의날’ 21주년 기념 자료집, 한국장애인연맹, 2013.
- 이문희, 장애인기본법 제정안 및 장애인복지법 개정안, 장애인기본법 제정 및 장애인복지법 개정을 위한 공청회 자료집, 2005.
- 이은우, 한국의 장애인관련 법률의 체계와 장애인기본법의 위상, 제6회 한국DPI대회 ‘세계장애인의날’ 21주년 기념 자료집, 한국장애인연맹, 2013.
- 전동일 · 김동기 · 유경민, 장애인권리보장법에 관한 연구, 한국장애인개발원, 2013.
- 정순희, 분석적 법이론에서 법과 법체계론에 관한 연구, 서울대학교 석사학위논문, 1982.
- 정해식 · 김미곤 · 여유진 · 유진영 · 김성아, 사회통합정책영향평가 지표개발 기초연구, 한국보건사회연구원. 2014.

[국문초록]

장애관계법령 체계화 방안 -장애인기본법 제정 방안을 중심으로-

전동일
(강원대학교 사회복지학과 조교수)

임재현
(한국열린사이버대학교 사회복지학과 특임교수)

원종필
(한국장애인연맹 사무총장)

본 연구목적은 「장애인기본법」 마련을 통해 장애관계법령을 체계화하고 국가가 장애라는 사회적 위험을 효과적으로 관리·대응할 수 있도록 법의 기본원칙과 방향, 정신을 담는데 있다.

연구결과 첫째, 기본법은 국가의 주요한 제도 및 정책의 방향성을 천명하고, 개별법의 제·개정 지침을 지시하는 법적 성격을 갖고 있어 장애관계법령 체계화에 기본법 체계를 수용하는 것이 적합하다. 둘째, 장애관계법령을 좁은 의미의 장애관계법령과 넓은 의미의 장애관계법령으로 구분하고, 장애관계법령의 현황 및 체계화를 기술하였다. 셋째, 기본법의 구성 체계를 통해 「장애인기본법」을 제6장 제47조 구성하였고, 헌법 아래 장애관계법령을 아우르는 상위법적 성격을 갖도록 하였다. 마지막으로 「장애인기본법」 제정에 따른 장애관계법령 정비 방안으로 「장애인복지법」의 내용 중 기본법적 성격은 「장애인기본법」으로 이동하거나 장애관련 개별법으로 재분류하고, 나머지 조항들은 「장애인자립지원법」과 「장애인권익옹호법」을 대체입법으로 제정할 것을 제안하였다.

본 연구의 의의는 첫째, 「장애인기본법」의 제정을 통해 장애관계법령의 체계화와 장애관련 개별법의 제·개정 방향과 기준을 제시할 수 있다. 둘째, 「장애인기본법」을 토대로 한 일원화 체계를 통해 장애관계법령 간의 관계를 명료하게 정리하였다. 셋째, 「장애인기본법」을 통해 사회전반에 걸친 장애인에 대한 장벽 제거 및 비장애인과 동등한 권리주체자로서 장애인 당사자의 사회참여와 이를 통한 자립생활 구현에 도움이 될 것이다.

주제어: 장애관계법령, 장애인기본법, 법 체계화

[Abstract]

Systematization of disability related laws

-Focusing on the Basic Law for the disabled-

Dongil, Jeon

(Kangwon National University, Professor)

Jaehyun, Lim

(Open Cyber University of Korea, Special Affairs Professor)

Jongpil, Won

(Disabled Peoples International of Korea, Secretary General)

The purpose of this study systemize disability related laws through the Basic Act on the disabled and includes the basic principles, directions and spirit of the law so that the state can effectively manage the social risks of disability.

The results of study first, It is appropriate to accommodate the Basic Law system in systematizing disability related laws because that the Basic Law announces the direction of the major institutions and policies of the state, has a legal nature that directs the revision guidelines of individual laws. Second, It divided into narrow and broad disability related laws, described status and systematization of disability-related laws. Third, By analyzing the constitution system of the Basic Law, the Basic Law for the Disabled was composed Article 47, Chapter 6, and to have a higher legal character covering the disability related laws and regulations under the Constitution. Last, as a measure to improve disability related law, the basic legal nature of the contents of the Welfare Act for the Disabled is transferred to the Basic Law for the Disabled or reclassify to disability related laws. The remaining provisions, it proposes to enact the 「Act on Supporting the Independence for the Disabled」 and the 「Act on Advocating the Rights for the Disabled」.

The meaning of the study, first, through the enactment of the Basic Act for the Disabled, it can be presented of the systematization of disability related laws and the directions and criteria of individual disability related laws. Second, it clearly clarifies the relationship between disability related laws and regulations through a unification system based on the Basic Law for the Disabled. Third, the Basic Law for Disabled will help to eliminate the barriers to the disabled in society, and

to participate in society and to realize independence living for the disabled as an equal entitlement to the non-disabled.

Key words: disability related laws, the Basic Law for the Disabled,
systematization

한국 사회복지전문직의 제도적 속성에 따른 의무와 재량행위*

황미경**

目 次

I. 서론	2. 사회복지전문직의 제도적 속성
II. 한국 사회복지사 제도의 변화 1. 사회복지사의 정의와 자격제도 2. 사회복지사 1급 국가시험제도 시행 전후	IV. 사회복지전문직의 법적 의무와 재량행위의 과제 1. 사회복지전문직의 직무와 재량행위 교육 2. 사회복지전문직의 자율성과 재량행위 성찰
III. 한국 사회복지전문직의 제도적 속성 1. 사회복지전문직의 개념	V. 제언: 사회복지전문직의 자율성과 재량행위의 확대

I. 서론

사회복지사들의 전문성은 규범적 직무 수행과 자율성 발휘의 한계에 관한 논제로 대두되어 왔다. 전문가로서 사회복지사를 규정하는 근거는, 사회복지사업법 제11조에서 “보건복지부장관은 사회복지에 관한 전문지식과 기술을 가진 사람에게 사회복지사 자격증을 발급할 수 있다”라고 규정하고 있으며, 한국직업능력개발원에서는 사회복지사의 직업 분류를 서비스 관련 전문직으로 분류하고 있다.

우리나라에서 사회복지사를 양성하기 위한 교육은 1960년대 이후 미국식 사회사업 전문교육을 내용으로 하는 대학교육으로 시작되었으며(이혜경·남찬섭, 2005), 유럽의 사회정책을 포함하여 대학의 사회사업·사회복지학과의 방대한 교육과정으로 확대되었다. 주요 교육과정은 사회복지사업법시행령 제17조의 규정에 의거 인간에 대한 심리학적 통찰력 증진, 사회복지

* 투고일: 2018.05.02., 심사일: 2018.05.20., 게재확정일: 2018.05.22. 이 연구 논문은 2018학년도 서울기독교대학교 교수연구비 지원에 의하여 수행되었음.

** 서울기독교대학교 사회복지학과 교수

정책과 법제, 실천이론과 기술, 조직관리와 행정, 사회복지현장실습 등의 교과목으로 구성되어 있다.

법정 교육과정 이수 후 발급이 가능한 사회복지사 2급자격증과 국가고시에 합격한 후 발급 받을 수 있는 사회복지사 1급 자격증의 효력은 사회복지사업법에 의거 유사명칭의 사용이 금지되고(사회복지사업법제11조의4), 사회복지법인과 사회복지시설에서는 사회복지사업법시행령에 따라 사회복지사를 채용해야 하며, 사회복지사의 임면 상황을 관할 시·군·구에 보고해야 한다(사회복지사업법제13조).

한편, 전문가로서 사회복지사의 다양한 역할은 옹호자, 행정가, 사례관리자, 동원가, 촉진자(김성천 외, 2010; 김영중, 2017; 이용교, 2017; 최옥채, 2017) 등의 관리자 역할이 확대되고 미시·중시·거시 체계의 직업 환경에서 이행해야 할 법적 의무와 재량행위에 대한 책임이 점차 증대되며 아울러 스페셜리스트 역할을 하면서 순환보직(job rotation)이 필요한 제네럴리스트의 역할까지 관장해야 하는 전인적 역량을 요구받고 있다. 그럼에도 불구하고 복지서비스에 대한 사회적 수요와 평생교육제도의 확대에 따른 사회복지사 자격증 보유자의 확대 추세에서 재성찰이 필요한 사회복지사의 전문직화 노력과 전문사회복지사에 대한 욕구는 고유한 영역의 특정한 전문직으로서 사회적 승인을 확보할 수 있는 자질과 경력을 모두 요구하고 있다.

한국 사회에서 사회복지사는 사회적으로 인정받는 제도적 자격을 갖추고 사회복지전달체계에서 핵심이 되는 인적자원임에도 불구하고 공사조직에서 직업활동을 하는 사회복지사의 소진이나 이직문제(김성한, 2003; 서문진희, 2011; 강제상 외, 2011; 김경호, 2013; 장경호 외, 2016)에 대처할 수 있는 경력관리 조치는 비교적 늦게 이루어져 사회복지사의 지위 신장과 신분보장에 관한 법제는 2011년 3월 30일에 “사회복지사 등의 처우 및 지위 향상을 위한 법률(사회복지사법)”로 제정되어 2012년 1월 1일 시행되었다. 또한 전문직으로서 사회복지사의 자격 및 사회적 인정의 문제는 사회복지사 자격 제도 개선을 위한 법제 개선 운동으로 수차례 검토되었고, 지난 2017년 3월 22일 사회복지사업법 일부개정 법률안에서는 사회복지사 자격증 제도 개선과 전문사회복지사제도 도입 등이 발의되었으며 2017년 10월 27일 사회복지사 3급의 폐지만 의결되었다. 따라서 2019년 1월 1일부터 사회복지사의 등급별 자격기준은 1급과 2급으로 시행되도록 하였다.

사회복지전문직으로서 인정받기 위한 요건은, 사회복지사 자격증을 취득하기 위한 “전문지식과 기술”을 대학, 대학원, 온라인 교육을 통하여 습득해야 하고, 사회복지사 자격증 취득 이후 특정 영역에서 수련이나 실천 활동에 의한 지식과 기술 개발, 전문직 윤리(강홍구, 2006; 이기영·최명민, 2009; 이근무·김영숙, 2009; Cynthia Bisman, 2004) 등에 대한 사회적 승인을 득하여 사회복지분야를 확고히 이끌 수 있도록 제도를 정비하는 노력이 필요하다. 따라서 공공과 민간 영역에서 사회복지사의 자격과 경험적 역량을 모두 중시하는 한국의 사회복지사

제도는 NASW 중심의 사회복지전문직 활동을 주도하는 미국이나 4년제 대학을 이수해야만 사회복지사 자격증 시험 응시자격이 주어지고 응시자 중 합격자 비율도 낮은 일본의 사회복지사 제도와는 대별된다(한국사회복지교육협의회, 2013-2014).

사회복지사의 전문성에 관련된 2000년대 이후 국내의 연구(이현주, 2003; 노충래, 2004; 정수경, 2004; 양옥경, 2005; 한인영, 2006; 강홍구, 2006; 이기영·최명민, 2006; 김범수 외, 2006; 김도희·구차순, 2008; 김영중, 2008; 김성이·김노은, 2009; 이순민·임효연, 2011; 김용민, 2011; 김미옥·정하나, 2013; 이봉재, 2013; 김영중, 2014; 이용재 외, 2014; 안병덕·이근홍, 2015; 김수정·문영임, 2017)에서는 우리나라 사회복지사 제도의 변화, 교육과정 및 실습, 자격증 등급과 직무 유형, 전문직으로서의 정체성에 관한 주제를 다루고 있다. 따라서 사회복지사의 전문성에 관한 관심은 1990년대의 전문직업적 정체성(박종우, 1994)에 관한 관심에서 2000년대 이후에는 1, 2, 3급 자격증 제도 개선과 전문직으로서 처우 향상을 위한 제도화 노력으로 확장되었다.

아울러 전문가적 실천 역량을 발휘하기 힘든 외국 사례 및 이론중심 교육에 대한 개편 방안(김태성, 1997-1998; 조홍식, 1997; 김미옥 외, 2014)과 한국의 사회복지전문직 제도화 노력이 법제화 과정에서 정립되어 전문직 자격으로 실효성을 발휘할 수 있는 사회복지사 제도의 운용은, 사회복지사업법과 사회복지 개별 법률 및 그 목적을 수행하기 위한 사회복지전문직 요건에 따른다. 이에 대한 예는 1995년 12월 30일에 제정되었던 정신보건법이 “정신건강증진 및 정신질환자 복지서비스 지원에 관한 법률”로 2016년 5월 29일 전부 개정되어 2017년 5월 30일에 시행됨으로써 정신건강복지 영역의 법정 전문직을 점유하고 있는 정신건강전문요원제도에 서 검토할 수 있다.

사회복지전문직의 사회적 지위 확대를 위한 노력과 이에 대한 사회적 재가의 당위성은, 궁극적으로 국민의 복지와 사회복지 증진, 인간의 존엄성과 인간다운 생활을 할 권리 보장, 사회복지서비스의 질 향상을 위한 사회보장기본법 및 사회복지사업법의 목적에 의한다.

이에 본 연구에서는 법제 개편에 의한 한국 사회복지사 제도의 변화에 따라 사회복지전문직들이 사회적으로 인정을 받기에 충분한 가 하는 문제와 사회복지전문직의 속성에 의한 자율성과 재량행위에 대하여 분석할 것이다. 따라서 사회복지법제에 근거한 사회복지전문직 제도의 속성을 분석하여 궁극적으로 국민 복지서비스의 질 향상을 가져오는 사회복지전문직의 지위 확보와 한국 사회복지사 제도의 발전 방안을 모색할 것이다.

II. 한국 사회복지사 제도의 변화

1. 사회복지사의 정의와 자격제도

우리나라에서 ‘사회복지사’자격증의 발급에 관한 사항은 사회복지사업법에 따른다. 그러나 ‘사회복지사’의 정의에 대하여는 별도의 법조항이 없으며 사회복지사업법 제11조에 제1항에서 “보건복지부장관은 사회복지에 관한 전문지식과 기술을 가진 사람에게 사회복지사 자격증을 발급할 수 있다”라고 규정하고 있으므로 사회복지사는 “사회복지에 관한 전문지식과 기술을 가진 사람”으로 이해할 수 있다.

한국사회복지사협회에서는 사회복지사에 대하여 “현대사회에서 발생하고 있는 청소년, 노인, 여성, 가족, 장애인 등 다양한 사회적, 개인적 문제를 겪는 사람들에게 사회복지학 및 사회과학의 전문지식을 이용하여 문제를 진단·평가함으로써 문제해결을 돕고 지원하는 업무를 담당하는 자”로 제시(한국사회복지사협회 자격관리센터, 2018)함으로써 다양한 인간의 문제에 관여하는 원조자로서 사회복지사를 정의하고 있다.

이러한 사회복지사 양성을 위한 우리나라의 사회복지전공 교육의 발전은 보건복지부와 한국사회복지교육협회의회를 중심으로 실천가 양성을 위한 교육의 질적 확대와 교과목 교육의 표준화를 위한 노력으로 시도되어 왔다(한국사회복지교육협의회, 2014). 사회복지사 자격제도의 개선을 위하여 2017년 3월 22일에 발의된 사회복지사업법 일부개정 법률안에서는 국가시험에 합격한 경우에만 사회복지사 자격증을 발급받도록 하는 방안, 사회복지사 자격증은 1, 2등급으로 하고 3등급을 폐지하는 방안, 전문사회복지사제도의 도입 등에 관한 발의 내용 중 사회복지사 3급 자격증의 폐지만 의결되었다. 따라서 2018년 4월 24일 사회복지사업법시행령 제2조제1항 별표 1이 개정되고, 2019년 1월 1일부터 사회복지사의 등급 기준은 1급·2급으로 시행하게 되었다.

결과적으로 국가시험에 의한 사회복지사 1급 제도는 사회복지전문직들의 자격과 경력 관리의 중요한 요건이 되는 속성을 유지하고 있다. 따라서 사회복지사와 사회복지전문직에 대한 개념에 대하여 사회복지사는 사회복지사업법에서 규정한 사회복지사 자격증 취득자를 의미하고, 사회복지전문직은 사회복지사 자격증 취득자로서 특정 사회복지영역의 직업경험 및 경력을 소지한 사람과 사회복지 개별 법령에 명시한 경력에 상당하는 자격을 갖춘 사람으로 이해할 수 있다.

2. 사회복지사 1급 국가시험제도 시행 전후

1) 사회복지사 1급 국가시험제도 시행 이전

사회복지사 제도가 없던 시기에는 사회복지시설 종사자 명칭과 자격 규정이 없었으며, 1950년대의 전쟁고아를 돌보기 위한 고아원이 생겨나고 60년대에 들어 생활보호법과 아동복지법이 제정되었다. 1970년 전후에는 사회복지를 자선사업으로 인식하면서 시설종사자를 미국식 social worker인 사회사업가로 사용하기도 하였다.

1970년에 사회복지사업법 제5조 및 동법시행령 제9조에서 ‘사회복지사업종사자자격증’제도를 규정하면서 사회복지사업종사자 자격증 시대가 되었다. 1982년에는 ‘사회복지사 자격제도’로 개정이 논의되면서 대학의 사회복지전공 교육을 위하여 1983년 까지 시행된 사회복지사업종사자 제도는 폐지되고 1983년 사회복지사업법의 개정으로 3등급 체계인 ‘사회복지사(社會福祉士)’제도를 신설하여 1984년 부터 현재에 이르는 사회복지사 제도의 모태가 되었다.

사회복지사의 전문성을 높이려는 교육과정의 확대는, 학부제 및 복수전공제로 사회복지사 자격요건을 학과 중심에서 교과목 이수로 변경하고, 2002년 개정시에는 2003년부터 국가시험 실시를 통하여 합격한 자에게만 사회복지사 1급 자격을 부여하도록 하였다.

2) 사회복지사 1급 국가시험제도 시행 이후

2003년 사회복지사 1급 국가시험 실시 이후의 주요 변화는 국가시험과목의 정비와 전문가로서 사회복지사의 자격과 결격사유에 관한 규정과 사회복지현장실습 교육의 내실을 기하기 위한 법제화 시기다. <표 1>에 제시한 바와 같이 2004년에는 사회복지사업법시행령 제3조제3항에 의거 시험과목을 3과목 8개 영역으로 변경하였고, 2005년에는 사회복지사업법 제11조제1항 변경으로 “전문지식과 기술을 가진 자”에게 자격증을 발급할 수 있도록 규정하고, 종전 동법 시행령에 규정되었던 사회복지사의 결격사유는 기본권을 제한하는 사항이었으므로 법률로 규정하였다. 2008년에는 사회복지사 양성 교과목 학점기준과 사회복지현장실습 기준을 신설하고 2010년부터 시행하여 사회복지사 교육 학제의 근거가 되었다. 2018년 4월 24일에 사회복지사의 등급을 1급·2급으로 규정하는 사회복지사업법시행령 제2조제1항 [별표 1]이 개정되었다.

〈표 1〉 한국 사회복지사 제도의 주요 변화(기준: 사회복지사 1급 국가시험제도 시행 이후)

년 도	2018. 4.24.개정 사회복지사업법 시행령	2008 사회복지사업법 시행령	2007 사회복지사업법	2005 사회복지사업법	2004 사회복지사업법 시행령
개정 내용	<p>-제2조제1항 [별표 1] 사회복지사 등급별 자격기준</p> <p>사회복지사 1급: 법 제11조제3항의 규정에 의한 국가시험에 합격한 자</p> <p>사회복지사2급: <ul style="list-style-type: none"> • 「고등교육법」에 따른 대학원에서 사회복지학 또는 사회사업학을 전공하고 석사학위 또는 박사학위를 취득한 자. • 「고등교육법」에 따른 대학에서 보건복지부령이 정하는 사회복지학 전공교과목과 사회복지관련 교과목을 이수하고 학사학위를 취득한 자 • 법령에서 「고등교육법」에 따른 대학을 졸업한 자와 동등 이상의 학력이 있다고 인정하는 자로서 보건복지부령이 정하는 사회복지학 전공교과목과 사회복지관련 교과목을 이수한 자 • 「고등교육법」에 따른 전문대학에서 보건복지부령이 정하는 사회복지학 전공교과목과 사회복지관련 교과목을 이수하고 졸업한 자 마. 법령에서 「고등교육법」에 따른 전문대학을 졸업한 자와 동등 이상의 학력이 있다고 인정하는 자로서 보건복지부령이 정하는 사회복지학 전공교과목과 사회복지관련 교과목을 이수한 자 바. 「고등교육법」에 따른 대학을 졸업(이와 동등 이상의 학력이 있는 경우를 포함한다)한 이후 보건복지부장관이 지정하는 교육훈련기관에서 12주 이상 사회복지사업에 관한 교육훈련을 이수한 자 사. 종전의 「사회복지사업법」(법률 제14923호로 개정되기 전)에 따라 사회복지사 3급 자격증을 취득한 이후 3년 이상 사회복지사업의 실무경험이 있는 자 </p>	<p>-제2조제1항 [별표1] 교과목 학점기준, 사회복지현장실습 기준 신설(2010년에 적용)</p> <p>-전문대학, 대학, 대학원 교과목 학점 3학점 이상</p> <p>-사회복지현장실습 필수과목규정</p> <p>• 실습기관: 법 제2조제1호에 따른 사회복지사업 관련법인·시설, 기관 및 단체.</p> <p>• 실습지도자: 사회복지사 1급은 3년이상, 2급은 5년이상 사회복지사업 실무경험자</p> <p>• 실습시간: 120시간 이상</p>	<p>-제11조의2 사회복지사 결정사유 개정</p> <p>1.금지산자 또는 한정치산자 2.삭제 3.금고 이상의 형의 선고를 받고 그 집행이 종료되지 아니하였거나 그 집행을 받지 아니하기로 확정되지 아니한 자</p> <p>4.법률 또는 법원의 판결에 의하여 자격이 상실 또는 정지된 자</p> <p>5.마약·대마 또는 향정신성의약품의 중독자</p>	<p>-제11조제1항 변경</p> <p>1.보건복지부장관은 사회복지에 관한 전문지식과 기술을 가진 자에게 사회복지사의 자격증을 발급할 수 있다.</p> <p>-사회복지사업법 시행령에 규정되어 있는 사회복지사의 결정사유는 법률에 직접 규정</p> <p>사회복지사업법 제11조의2 (사회복지사의 결정사유) 조항 신설</p> <p>1.금지산자 또는 한정치산자 2.파산자로서 복권되지 아니한 자 3.금고 이상의 형의 선고를 받고 그 집행이 종료되지 아니하였거나 그 집행을 받지 아니하기로 확정되지 아니한 자</p> <p>4.법률 또는 법원의 판결에 의하여 자격이 상실, 정지된 자</p>	<p>-제2조제1항 [별표1] 사회복지사의 등급별 자격기준 : 대학원의 경우 사회복지사 2급은 “사회복지현장실습”을 필수과목에 포함하여 6과목 이상</p> <p>-제3조제3항[별표2] 국가시험과목 변경:</p> <p>3과목 8개영역으로 변경</p> <p>1.사회복지기초:인간행동과 사회환경, 사회복지조사론</p> <p>2.사회복지실천:사회복지실천론, 사회복지실천기술론, 지역사회복지론</p> <p>3.사회복지정책과 제도: 사회복지정책론, 사회복지행정론, 사회복지법제론</p>

출처: 사회복지사업법, 동법시행령 및 시행규칙(국가법령정보센터, 2018. 3. 20)에 의하여 구성

III. 한국 사회복지전문직의 제도적 속성

1. 사회복지전문직의 개념

사회복지사의 전문성 확대를 위한 노력은, 사회복지전문직의 속성을 강화하기 위한 제도화 과정(김광병·박소영, 2009; 김영중, 2014) 나타나므로, 한국적인 사회복지사 제도에 의한 직업 분류와 사회복지사의 전문직 속성을 이해해야 한다.

한국 사회에서 전문직을 승인하는 대표적인 제도는 면허, 등록, 자격증(김태성 외, 1998) 제도 등이 있으나 자격증에 부여되는 사회복지사의 전문직으로서의 정체성은 제도적 규제와 범용적 성격(김영중, 2014)으로 제시되는 상황에서 사회복지전문직의 속성을 주도하기 위한 대학 교육과 법제 개편의 오랜 과제를 안고 있다.

한국의 사회복지사 제도의 확대에 대하여 먼저 사회복지사업법 제·개정에 의한 사회복지사 1급 국가시험 시행 전후로 살펴 본 바와 같이 사회복지사는 전문지식과 기술을 갖추어 사회복지사업법상의 사회복지사 자격증을 발급받은 사람이고, 사회복지전문직은 자격증을 소지자로서 수련이나 경험으로 전문성이 고양된 사회복지사로서 사회복지법률에 명시한 업무를 수행할 수 있는 자격과 경력을 갖춘 사람으로 이해할 수 있다.

한편 전문가로서의 사회복지사의 직업 분류에 대해 한국직업능력개발원에서는 서비스 전문직으로 구분하고, 유사 직업명을 사회사업가로 명시하여 관련 자격으로서 사회복지사 1-3급, 정신보건사회복지사 1-2급으로 분류하고 있다. 또한 사회복지사 양성 교육 관련학과를 사회복지학과, 사회복지과, 가족복지과, 노인복지학과, 사회학과, 상담심리과, 심리학과, 아동복지과, 아동복지학과, 유아교육과, 유아교육학과, 청소년지도학과, 특수교육학과 등으로 제시하여 직업인으로서 병원이나 학교, 연구기관에서 근무하려는 경우 석사이상의 학위 취득이 유리하다고 제시하고 있다.

이와 같이 사회복지전문직은 표준화 된 교육을 받고 특정 분야에서 정해진 기간 동안 수련을 하였거나 상당한 기간 종사한 경험을 쌓아 전문지식과 기술을 보유한 사회복지사로서 법규정에 명시한 자격에 따라 “분야 전문성(分野專門性, Domain Expertise)”을 인정받을 수 있다. 이러한 분야 전문성이란 특정 전문분야의 문제를 해결하는데 있어 지식, 경험, 그리고 역량적 측면에서 지속적인 인정을 받는 전문적 능력으로, 그 특징으로는 특정 문제를 지속적으로 해결해 내는 능력이 있다는 것과 전문성의 내용이 특정 분야에 집중되어 있다는 점, 장기훈련을 통해 이러한 분야전문성이 개발된다는 것 등이다(한국기업교육학회, 2010).

이에 관한 대표적 사례인 국가전문자격증인 전문의 제도에서 전문의의 자격은 의료법상 의

사, 치과의사, 한의사로서 전문분야)에서 수련기간을 거친 후 전문의 자격시험에 합격하여 보건복지부장관이 수여하는 전문의 자격증을 발급받은 자(의료법제77조, 전문의의 수련 및 자격 인정 등에 관한 규정)로 규정하고 있다.

2. 사회복지전문직의 제도적 속성

전문직의 일반적 준거는 고도의 지성을 요구하는 활동이 주가 되는 엄격한 자격, 단순한 지식이나 기술 습득이 아닌 직무수행에 필요한 교육과 훈련, 이타적 동기에 의한 봉사, 자율적 조직체를 통한 전문성 제고, 사회적 책임의식과 자율성, 자체 윤리강령(서울대학교교육연구소, 1995) 등이다. 기능론적 관점에서는, 전문가 조직의 전문직 문화와 윤리규범이 있으며 높은 지식수준과 이론에 근거하여 고유의 자율성을 부여하는 비표준화된 업무를 수행하는 동질성 있는 사람들로 그 전문성에 대해 특권과 권위를 사회가 인정하고, 과정중심의 관점에서는 소명의식과 수준높은 교육에 의한 직업 조직으로 자율성, 사회봉사적 직업군으로 제시된다.

또한 플렉스너(Abraham Flexner)가 *School and Society*(1915)에서 발표한 내용에서 개인적 책임과 지적 기법의 실제적 적용, 자기 조직화 경향, 이타적 동기부여가 강조되고, 어떤 분야의 학문이나 과학의 이론구조에 대한 이해에 부합하는 여러 가지 능력에 기초하여 실천되는 직업으로 인간에게 매우 중요한 실천적, 이타적 서비스에 대한 윤리적 요청에 의한다(고영복, 2000). 이에 대해 전문직과 일반 직업의 이분법적 주장에 맞서는 입장에서는 지적능력과 사회적 가치, 동기부여와 자율성, 공동체 의식, 헌신적인 직업의식, 훈련과 직업윤리 준수를 중시한다.

그런데 우리나라에서 사회복지종사자의 전문가적 요건이 법정 자격증인 사회복지사 제도로 승인되는 실효성이 있음에도 전문직업인으로서 사회적 승인(social sanction) 논제의 중심에는 사회복지사 자격증 보유자 100만명 시대로 가는 평생학습제도의 확대, 사회복지사 양성교육의 개방 및 휴먼자격증 보유자의 급증 문제가 있다(한국사회복지교육협의회, 2014-2018).

사회복지사 자격증과 관련하여 일본의 사회복지사 제도는 4년제 대학을 마쳐야 사회복지사 자격증 시험에 응시할 수 있고 자격의 단계나 구분이 없는 단일자격증 제도로 사회복지사 자격증 시험 응시자의 합격률은 20%에서 30% 사이의 대체로 낮은 편이다. 또한 사회복지기관의

1) 전문의(專門醫)의 수련 및 자격 인정 등에 관한 규정 제4조에 의거 의사로서 전문의가 되려는 사람은 일정한 수련병원 또는 수련기관에서 수련을 받아야 하고 제3조에서는 전문의의 전문과목(내과, 신경과, 정신건강의학과, 외과, 정형외과, 신경외과, 흉부외과, 성형외과, 마취통증의학과, 산부인과, 소아청소년과, 안과, 이비인후과, 피부과, 비뇨의학과, 영상의학과, 방사선종양학과, 병리과, 진단검사의학과, 결핵과, 재활의학과, 예방의학과, 가정의학과, 응급의학과, 핵의학 및 직업환경의학과)을 규정하고 있다. 또한 수련을 받아야 하는 전공의, 지도전문의, 수련병원, 수련환경에 관한 사항은 의료법 및 전공의의 수련환경 개선 및 지위 향상을 위한 법률(전공의법)에 의한다.

종사자 채용과 사회복지공무원 응시 자격에서 사회복지사 자격증은 필수 요건이 아니다(한국 사회복지교육협의회, 2014).

또한 미국의 NASW 중심의 사회복지전문직 풍토는 민간 중심의 사회복지전문직을 성장시켰고 우리나라는 1950년대 이후 미국식 사회사업의 영향으로 임상사회사업(clinical social work)에 대한 관심이 확대되어 왔으며, 1990년대에 논의되었던 전문사회복지사 및 임상사회복지사(LCSW, Licensed Clinical Social Worker) 자격은 정부가 1995년 12월 30일 정신보건법(현행 정신건강복지법)을 제정²⁾하고 정신보건센터의 배치로 정신보건전문요원인 정신보건임상심리사·정신보건간호사 및 정신보건사회복지사들이 서비스를 전담하게 되면서 미문화 되었다. 아울러 정신보건법은 2016년 5월 29일 전부 개정되어 2017년 5월 30일부터 정신건강복지법으로 시행되면서 2017년 전국의 정신건강복지센터는 16개 광역센터와 210여개의 지역센터에서 정신건강사회복지사, 정신건강임상심리사, 정신건강간호사 자격을 갖춘 전문인력에 의한 서비스를 제공하는 체계를 갖추게 되었다. 그러나 최근 복지전달체계의 개편에서 나타나는 전문가 부재, 서비스 질 약화, 보건소 직영 등의 사례에서는 사회복지전문직 집단의 협업과 통합서비스 체계에서 그 해결을 기대할 수 있다.

이상과 같이 한국 사회복지전문직의 제도적 속성은 사회복지사업법, 사회복지 관련 법률, 사회복지사 처우 및 지위 향상을 위한 법률 등에 의한 법정 자격증, 채용과 교육, 교육체계 및 이론, 훈련, 전문가 단체, 자체 윤리강령 등으로 분석된다.

사회복지사업법에 의거 <표 2>에 정리한 사회복지전문직의 제도적 속성은 이론과 지식 요건을 충족하고, 전문직활동 단체인 한국사회복지사협회가 있으며 사회복지교육전문직 단체로서 한국사회복지교육협의회³⁾가 운영되고 있다. 따라서 제도적 규율과 전문직 이론에 기초한 사회복지 전공영역은 비교적 안정된 보수 체계와 건전한 직업인으로 사회적으로 승인되는 이타적·윤리적 요소에 의한 이론적·실제적인 영역으로 볼 수 있다.

반면, 고유의 지식에 기반한다는 점에서는 응용학문으로서 실천을 전제로 하는 학제와 교육과정의 재편이 필요하며, 장기간 교육을 통한 지식과 기술을 터득해야 하고 높은 수준의 개인적 책임이 부여된다는 견해는 대학 교육의 책임성과 전문성을 강화하기 위한 보수교육 체계의 변혁을 필요로 한다.

이와 같이 한국 사회복지전문직에 대한 사회적 인정 체계는 사회복지사업법, 사회복지사 처

-
- 2) 정신보건법이 1996년 12월 31일 시행됨에 따라 사회복지사업법 제2조 제1항에서 “정신질환자”규정을 삭제함.
 - 3) 사단법인 한국사회복지교육협의회(KCSWE)의 목적은 한국사회복지(사회사업)교육의 건전한 발전을 지원하고 국내·외 사회복지(사회사업)교육 관계기관과의 협조를 통하여 한국사회복지 발전에 기여하는 단체로, 목적사업은 사회복지(사회사업) 교육과정 조사·연구, 사회복지(사회사업) 교육에 관한 출판·홍보, 국내·외 사회복지관련 단체와의 교육·협력, 단체회원의 교과과정 인정 등임.

우 및 지위 향상을 위한 법률(사회복지사업법) 및 사회복지서비스 개별 법률에 의한 제도적 속성에 의한다.

〈표 2〉 사회복지사·사회복지전문직의 제도적 속성

전문직 속성	내용	관련법령
법적근거	사회복지사의 자격과 업무 명시	사회복지사업법, 사회복지서비스·사회서비스 관련 법률
법정 자격증	사회복지사 자격증 발급	사회복지사업법 제11조, 제12조 사회복지사업법 시행령 제2조
채용 및 교육	사회복지사의 임면, 교육, 보수교육 시행	사회복지사업법 제13조 사회복지사업법 시행령 제6조
교육체계 이론과 지식, 기술	사회복지사 양성 교과목	사회복지사업법 제13조 사회복지사업법 시행령 제6조 동법 시행규칙 제5조
지도 및 훈련	사회복지사의 교육, 지도 및 훈련	사회복지사업법 제10조 사회복지사업법 시행령 제2조의2
사회복지사 활동 장려 사회복지사단체, 윤리강령 사회복지사 처우, 신분보장 사회복지교육 발전	사회복지의 날 한국사회복지사협회 한국사회복지공제회 한국사회복지교육협의회	사회복지사업법 제15조의2 사회복지사업법 제46조 사회복지사업법 제3조, 제4조 사단법인 한국사회복지교육협의회 정관
직업 분류	서비스 관련 전문직	한국직업능력개발원

출처: 국가법령정보센터, 사회복지사업법, 동법시행령 및 시행규칙에 의하여 구성

IV. 사회복지전문직의 법적 의무와 재량행위의 과제

1. 사회복지전문직의 직무와 재량행위 교육

사회복지사업법에 나타난 사회복지사의 전문가로서의 자격은 “사회복지에 관한 전문지식과 기술을 가진 사람에게 사회복지사 자격증을 발급”하도록 명시하고 있으며, 정부는 사회복지 관련 법률 시행에 관련된 사무를 담당하는 공무원과 사회복지사업 종사자의 자질 향상을 위한 지도와 훈련을 할 수 있도록 규정하고 있다(사회복지사업법제10조, 제11조)

우리나라에서 사회복지사를 채용해야 하는 의무는 사회복지법인과 사회복지시설 운영 주체가 지켜야 하고 사회복지전담공무원 제도는 사회복지사 자격이 있는 사람이 응시하고 임용되는(사회복지사업법 제13조, 동법 시행령 제6-7조) 제한경쟁 방식이다. 따라서 우리나라에서 사회복지사 자격증은 복지분야에서 구직활동을 위한 필요조건이라 할 수 있다. 한편 타 전문직

과 대별되는 전문가로서 사회복지사의 역할은 원조자, 교육자, 옹호자, 관리자, 상담자, 행정가, 사례관리자, 능력부여자, 조정자, 중개자, 중재자, 행동가, 동원가, 역량강화자, 자문가, 촉진자, 조사자, 홍보자(김상균 외, 2011; 김성천 외, 2010; 박경일 외, 2010; 양옥경 외, 2011; 황성철 외, 2014; 이용교, 2017; 최옥채, 2017; 김영중, 2017)등의 역할로 제시되어 사회복지사 양성을 위한 다학제적 교육을 필요로 한다.

사회복지사의 다중적 역할에서는 사회복지사와 사회복지전문직 속성의 제도적 경로인 사회복지법령에 명시된 직무와 그 직무 수행에 관련된 권한의 사용 및 사회적으로 승인될 수 있는 재량적 역할이 발휘되어야 한다. 또한 전문직으로서의 정체성을 확보하기 위한 과정에서는 사회복지전문직의 자격과 역할을 규정하는 사회복지 입법 과정이 우선적 경로가 되고, 사회복지전문직은 법령상의 의무와 자율성의 범위에 따른 역할을 수행하면서 사회복지조직에서 재량권이나 권력을 행사할 수 있으며, 이를 올바르게 사용하기 위하여 서비스 계약(황성철 외, 2014)을 체결하고 있다.

사회복지법률의 목적에 따른 사회복지전문직의 자격 및 직무는 <표 3>에 제시한 바와 같이 사회복지사의 자격으로 수행해야 하는 특정 업무들을 규정하고 있다. 그러므로 사회적으로 인정받는 사회복지전문직 제도의 확장을 위하여는 사회복지사 교육과정의 개편으로 사회복지법령에 근거한 사회복지사의 자격과 법정 업무 수행 능력을 향상시킬 수 있는 재량행위의 범위에 관한 교육이 필요하다.

<표 3> 사회복지법률에 나타난 사회복지전문직의 자격과 직무

자격	근거	자격 및 직무
사회복지사	사회복지사업법 제11조제1항	사회복지에 관한 전문지식과 기술을 가진 사람에게 사회복지사 자격을 발급
사회복지 전담공무원	사회복지사업법 시행령 제7조	사회복지사의 자격이 있는 자 중에서 임용
	사회보장급여법 제43조	<ul style="list-style-type: none"> • 자격: 사회복지사업법 제11조에 따른 사회복지사의 자격을 가진 사람 • 업무: 사회보장급여에 관한 업무 중 취약계층에 대한 상담과 지도, 생활실태의 조사 등 보건복지부령으로 정하는 사회복지에 관한 전문적 업무
통합사례관 리사	사회보장급여법 제42조의2 동법시행규칙 제7조의2	<ul style="list-style-type: none"> • 자격: 1. 사회복지사 1급 자격증을 취득한 후 사회복지분야 근무 경력이 2년 이상인 사람 2. 사회복지사 2급 자격증을 취득한 후 사회복지분야 근무 경력이 4년 이상인 사람 3. 정신건강사회복지사 2급 이상 자격증을 취득한 후 사회복지분야 또는 보건분야 근무경력이 2년 이상인 사람 4. 간호사 면허증을 취득한 후 사회복지분야 또는 보건분야 근무 경력이 2년 이상인 사람 • 업무: 1. 지원대상자에 대한 상담·지도 및 사회보장에 대한 욕구조사 2. 서비스 제공 계획의 수립과 그에 따른 사회보장급여 및 서비스의 연계 3. 보장기관과 민간 법인·단체·시설이 제공하는 서비스 관리·점검 등

자격	근거	자격 및 직무
아동복지전담공무원	아동복지법 제13조	<ul style="list-style-type: none"> • 자격: 사회복지사업법」 제11조에 따른 사회복지사의 자격을 가진 사람 • 업무: 아동에 대한 상담 및 보호조치, 가정환경에 대한 조사, 아동복지 시설에 대한 지도·감독, 아동범죄 예방을 위한 현장확인 및 지도·감독 등 지역 단위에서 아동의 복지증진을 위한 업무
장애인복지상담원	장애인복지법 제33조 동법 시행령 제21-22조	<ul style="list-style-type: none"> • 자격: 1. 「사회복지사업법」 제11조에 따른 사회복지사 자격증의 소지자 2. 「초·중등교육법」 제21조에 따른 특수학교의 교사자격증 소지자 3. 장애인복지 관련 직무 분야에서 근무한 경력이 3년 이상인 사람으로서 해당 지방자치단체의 규칙으로 정하는 임용예정 계급에 상당하는 경력기준에 상응하는 사람 4. 임용예정 직급과 같은 직급에서 공무원으로 2년 이상 근무한 사람 • 업무: 1. 장애인과 그 가족 또는 관계인에 대한 상담 및 지도 2. 장애인에 대한 진단·진료 또는 보건 등에 관한 지도와 관계 전문기관에 대한 진단·진료 또는 보건지도 등의 의뢰 3. 장애인복지시설에 대한 장애인의 입소·통원 또는 그 이용의 알선 4. 장애인에 대한 장애인보조기구의 지급과 사용·수리 등에 관한 지도 5. 장애인에 대한 직업훈련·취업알선과 관계 전문기관에 대한 직업훈련·취업알선의 의뢰 6. 장애인을 위한 지역사회자원의 개발·조직·활용 및 알선 7. 장애인복지시설이나 장애인에 관한 조사 및 지도 등
정신건강전문요원 및 정신건강사회복지사	정신건강증진 및 정신질환자 복지서비스 지원에 관한 법률(약칭: 정신건강복지법) 제17조 동법 시행령 제12조	<ul style="list-style-type: none"> • 자격: 정신건강 분야에 관한 전문지식과 기술을 갖추고 보건복지부령으로 정하는 수련기관에서 수련을 받은 사람. 정신건강전문요원은 전문분야 경력에 따라 정신건강임상심리사, 정신건강간호사, 정신건강 사회복지사 자격증(1급, 2급) 발급 • 공동업무: 1. 정신재활시설의 운영, 정신질환자들의 재활훈련, 2. 생활훈련 및 작업훈련의 실시 및 지도, 3. 정신질환자들과 그 가족의 권익보장을 위한 활동 지원, 4. 진단 및 보호의 신청 마. 정신질환자들에 대한 개인별 지원계획의 수립 및 지원, 정신질환 예방 및 정신건강복지에 관한 조사·연구, 5. 정신질환자들의 사회적응 및 재활을 위한 활동, 정신건강증진사업의 사업 수행 및 교육 등 • 정신건강사회복지사의 업무: 정신질환자들에 대한 사회복지서비스 지원 등에 대한 조사, 정신질환자들과 그 가족에 대한 사회복지서비스 지원에 대한 상담·안내
노인복지상담원	노인복지법 제7조, 동법 시행령 제12조	<ul style="list-style-type: none"> • 노인의 복지를 담당하게 하기 위하여 특별자치도와 시·군·구에 사회복지사 자격증 소지자인 노인복지상담원을 둔다 • 특별자치시장·특별자치도지사·시장·군수·구청장은 필요하다고 인정하는 때에는 「아동복지법」 제13조에 따른 아동복지전담공무원, 「장애인복지법」 제33조에 따른 장애인복지상담원 또는 사회복지에 관한 업무를 담당하는 공무원으로 하여금 상담원을 겸직하게 할 수 있다.
요양보호사	노인복지법 제39조의2	노인복지시설의 설치·운영자는 보건복지부령으로 정하는 바에 따라 노인 등의 신체활동 또는 가사활동 지원 등의 업무를 전문적으로 수행하는 요양보호사를 두어야 한다
장기요양요원	노인장기요양보험법 제2조, 동법시행령 제11조	「노인복지법」 제39조의2에 따른 요양보호사 자격을 가진 자 로서 장기요양기관에 소속되어 노인등의 신체활동 또는 가사활동 지원 등의 업무를 수행

출처: 국가법령정보센터에 의하여 구성

2. 사회복지전문직의 자율성과 재량행위 성찰

전문직의 자율성은 기능론과 권력중심적 접근이 아닌 역사적 관점에서 국가와 전문직 집단, 서비스 시장이 상호의존적으로 정립되어지는 역사적 산물(구혜란, 2003)로 성찰할 필요가 있다. 따라서 전문직의 자율성은 고정불변하는 제도적 형태가 아닐 지라도 정부 제도와 조직의 관료적 특성, 개인의 직업 능력과 도덕성 요인 등의 영향을 받는다(Anderson, 2005),

한편 사회복지전문직의 재량행위와 자율성을 규제하는 복지환경은 타 전문직종과 달리 스펙리스트로서 직무순환에 의한 제네럴리스트적 직무의 중복, 대인 업무의 상시성과 직무분석이 곤란한 점, 비정형적인 수퍼비전 체계, 윤리강령의 준수와 재량권 보장의 한계성을 들 수 있다.

따라서 공공조직이나 지방자치단체가 위탁한 조직에서 활동하는 사회복지전문직의 자율성과 재량의 관점에서 복지서비스가 일반행정과 구분되는 요건은 욕구가 각각 다른 사람에 대한 서비스를 전제로 한다는 점과 이용자나 시설입소자에 대한 전문적인 서비스 관리 체계라는 점이다.

정부의 행정권한은 지방자치단체장과 행정기관에 위임하는 것이 원칙이나 민간위탁의 인정과 행정권한의 위임 및 위탁에 관한 규정 제11조에 의거 행정기관이 법령에 따라 소관 사무 중 조사·검사·검정·관리 사무 등 국민의 권리·의무와 직접 관계되지 아니하는 사무를 민간위탁으로 할 수 있다. 이의 근거는 정부조직법 제6조 제3항에서 “행정기관은 법령으로 정하는 바에 따라 그 소관사무 중 조사·검사·검정·관리 업무 등 국민의 권리·의무와 직접 관계되지 아니하는 사무를 지방자치단체가 아닌 법인·단체 또는 그 기관이나 개인에게 위탁할 수 있다.”라는 규정에 의한다.

이와 관련하여 최근의 복지행정 체계는 사회서비스 연계 시스템으로 확장되면서 정책에 기반한 서비스를 책임지는 공공조직과 민간 위탁기관을 포함하여 사회복지전달체계의 목적을 달성하기 위한 효과적, 효율적 방법을 모두 동원하고 있다.

사회복지의 전문화 과정을 살펴보면, 1900년대의 시설관리 위주의 행정과 1990년대의 복지관사업 및 재가복지서비스의 확대, 2000년대 이후 국민기초생활보장법 시행과 사회복지사업법 개정에 의한 지역사회복지 발전, 2012년 사회복지기본법의 전부개정에 따른 국가책임 강화, 재정분권에 의한 지역복지 불평등 개선, 지역 중심의 전달체계 개편과 서비스의 접근성 강화를 위한 민관협력과 수탁사무의 연계를 전제로 하는 통합서비스의 전문화 양태를 보인다(김미혜 외, 2009; 정진경, 2008; 이재완, 2010; 이재완, 2011; 조기태·이시경, 2014; 최영, 2015; 황미경, 2017).

따라서 공공과 민간조직에 속한 사회복지전문직의 자율성과 재량 문제는 수탁사무에서 취

소사유가 발생할 때에 고려되어야 하는 재량이나 통제에 관한 문제이고, 공공조직이나 민간기관에 속한 사회복지전문직의 자율성과 재량에 관한 문제(김순양, 2017)의 주요 영역이므로 사회복지전문직의 재량은 개별적 판단과 서비스의 자율성을 인정받을 수 있는 법과 지침상의 직무권한 범위에서 이해할 수 있다.

특히 전문직들의 재량은 상당한 기간의 훈련에 의한 지식과 기술의 보유로 공익적 서비스를 실천할 수 있는 광범위한 자율성을 의미하므로 행정 기관의 재량으로 인정되는 행위나 처분에 비하여 사회복지전문직의 자율성은 공익적 재량행위와 유사한 성격으로 볼 수 있다. 따라서 공공 복지조직과 위탁기관의 복지사무에서는 법령에 따른 합목적적인 실천이 전제되어야 하므로, 사회복지전문직의 역할과 재량행위에서 고려할 사항은 <표 4>에 제시한 바와 같이 전문가 역할에서 법적합성과 실효성, 공정성, 불가쟁성과 불가변성의 원칙(이병태, 2011)을 전제한다.

즉, 사회복지전문직의 재량행위는 사회복지법률에 나타난 규율과 범위에 의한 자율적 행위로 그 역할의 취소를 위한 행정소송에서도 민사상의 책임과는 다르므로 사회복지전문직이 감독자로서 수탁사무가 부당한 경우에는 취소할 수 있는 재량의 확대가 필요하다.

<표 4> 사회복지전문직의 역할과 재량행위의 고려

전문가 역할	법적합성	실효성	공정성	불가쟁성	불가변성
원조자, 옹호자, 상담가, 행정가, 조사자, 교육자, 조정자, 동원자, 중개자, 중재자, 역량강화자 등	전문적 행위는 행정행위로서 법률에 근거함	법률에 따라 상대방에 대하여 강제할 수 있음	하자가 있어도 절대무효인 경우가 아니면 적법추정을 받고 권한있는 기관이 취소하기 까지 유효함.	일정기간 경과 후에는 그 효력을 다룰 수 없음	특정한 경우에는 행정주체도 변경할 수 없음

출처: 이병태(2011)에 의하여 구성.

VI. 제언: 사회복지전문직의 자율성과 재량행위의 확대

한국 사회복지전문직의 속성은 전문직으로서 자율성을 인정받을 수 있는 자격과 재량행위를 규율하는 법제에 의한다. 본 연구는 사회복지법령에 근거한 사회복지전문직의 의무 및 자율성과 재량행위를 고찰한 초기 연구로서 특정한 판단과 행위를 선택할 수 있는 다양한 사회복지전문직들의 자유재량과 법규재량에 관한 사례를 다루지 못한 한계가 있다. 이에 대한 후속적 연구를 촉구하며, 한국 사회복지전문직의 정체성 증진과 사회복지전문직 제도에 대한 사회적 승인 확보 방안을 제시하고자 한다.

첫째, “사회복지사”에 대한 구체적인 법적 정의가 필요하다. 사회복지사업법에서는 사회복지사를 정의하는 별도의 조항이 없으므로 사회복지사에 대한 법적 개념은 사회복지사업법 제11조 제1항의 사회복지사 자격증 발급의 대상이 되는 “사회복지에 관한 전문지식과 기술을 가진 사람”으로 사용되고 있다. 따라서 사회복지사에 대한 법적 정의에는 사회복지전공 영역에서 사회복지사 양성 교육과정을 이수하고 사회복지관련 법령이 정한 전문가 자격을 갖춘 사람으로서 사회복지분야에서 훈련 및 경력을 갖추도록 하는 규정을 마련해야 한다.

둘째, “사회복지전문직의 자율성과 재량권 발휘”는 정부조직법, 행정권한의 위임 및 위탁에 관한 규정, 사회복지 관련 법률에 의한 권한과 재량행위 및 전문가 윤리의 관점에서 이해되어야 한다.

따라서 최근 민관협력으로 강화되는 사회복지전달체계의 접근성 강화 구도에서 전문직의 재량권을 보호할 수 있는 민간위탁에 관한 특별법 제정⁴⁾이 필요하다. 사회복지전문직의 자율성과 재량행위 인정의 범위에서 민간위탁에 의한 사회복지기관은 국가 책임인 국민의 권리나 의무에 직접 관여하는 업무에 관여하지 않아야 하므로(정부조직법 제6조 제3항, 행정권한의 위임 및 위탁에 관한 규정 제11조), 공공조직이나 민간기관의 사회복지전문직은 수퍼비전을 통하여 서비스의 질을 관리해야 한다. 또한 행정행위가 재량권의 범위를 넘어 위법한 경우에도 행정기관의 내부기준을 준용하여 재량권을 행사하였으면 직무상 과실이 있다고 볼 수 없으므로(대법원 판례 84다카597), 재량권의 범위에서 객관적 기준에 따라 위법 사항을 성찰할 수 있는 사회복지전문직의 재량행위에 관한 법제화 노력이 필요하다.

셋째, “사회복지전문직의 지위와 경력관리를 위한 법제적 지원”이 요구된다. 사회복지법인과 시설에서 직무를 담당하는 사회복지전문직의 신분보장과 지위 관리는 국가와 지방자치단체의 책무다. 또한 사회복지인력에 대한 복지의 확대는 사회복지전문직의 지위와 직업정체성을 증진시키는 요건이므로 이들의 신분보장과 복지증진을 위한 사회복지공제회(사회복지사법 제3조제2항 내지 제4항)의 기능은 궁극적으로 대 국민 복지서비스의 질을 향상시키는 사회복지전문직 지원 제도로 구체화되어야 할 것이다.

넷째, “사회복지사의 전문가적 역량 교육을 위한 법정 필수교과목의 확대”가 필요하다. 사회복지사의 전문성 신장과 복지현장의 수요에 부응하는 제네럴리스트와 스페셜리스트 양성에 필요한 교과목 재편시에는, 사회복지사업법상 세부전공 규정과 “사회복지 수퍼비전 수행”의 의무조항을 신설하고 2~3개 분야의 사회복지현장실습 교육을 필수 교육과정으로 심화하여 전문가적 자율성의 이해에 기반한 실천 역량 교육을 강화해야 할 것이다. 2019년부터는 사회복지사 1급, 2급 자격증 시대로 변화함에 따라 현행 온-오프라인 대학, 학점은행제, 대학원 학제

4) 민간위탁에 관한 특별법 제정과 관련하여 「지방자치법 일부개정법률안」을 국회에 제출하여 국가 사무 위임·위탁제도의 개선을 도모함.

의 사회복지사 양성 교과목과 교재의 표준화 방안은 사회복지교육전문직 단체인 사단법인 한국사회복지교육협의회(KCSWE)에서 관장하도록 위임할 수 있다.

다섯째, “사회복지사 제도의 실효성 확대”를 위한 사회복지전문직의 재량행위 보호와 직업 정체성 확보의 노력이 요구된다. 이를 위하여 복지분야 전문 직업의 독점에 필요한 사회복지사업법상 사회복지사 자격에 부여되는 직무 범위를 명시할 필요성이 있으며, 표준 직무(강흥구·윤현숙, 2005)의 체계화로 사회복지사의 전문직 역할과 전문직으로서의 자율성을 확대해야 한다. 의료사회사업 분야의 경우 사회복지사업법, 의료급여법, 지역보건법, 정신건강복지법, 국민건강보험법, 보건의료기본법, 의료법 등의 제도를 통한 전문영역으로 구분되고 있음과 같이 사회복지의 전문 영역별 직무분석, 수련과 기술 훈련, 타 전문직과 협력에 필요한 사회복지전문직의 자격과 직무에 관한 근거가 마련되어야 한다.

이상과 같이 법률에 근거한 의무와 재량권에 따라 사회복지전문직의 자율성과 지위를 신장시킬 수 있는 재량행위에 관한 사회복지법제 연구의 축적이 요청된다.

[참고문헌]

- 강제상 외, “사회복지사의 이직의사에 관한 연구”, 한국인사행정학회보 10(2), pp.85-117, 2011.
- 강홍구, “사회복지사의 직무특성과 1급과 2,3급의 직무 유형화에 관한 연구”, 한국사회복지학, 58(1), 6, pp.209-235. 2006.
- 강홍구·윤현숙, “사회복지사의 직문분석과 표준 직무 개발에 관한 연구”, 한국사회복지행정학 7(2), pp.33-62, 2005.
- 고영복, 「사회학사전」, 사회문화연구소, 2000.
- 고용노동부·한국고용정보원, 2017 한국직업전망, 2017.
- 김광병·박소영, “사회복지사의 법적 지위에 관한 탐색적 연구”, 한국사회복지행정학 11(2), pp. 103-127, 2009
- 김경호, “역할 스트레스, 소진, 이직의사 간의 인과관계 검증: 지역자활센터 종사자를 중심으로 ”한국사회복지조사연구 34권, pp.101-132, 2013.
- 구혜란, “전문직 자율성의 사회경제적 토대: 이론적 접근”, 한국사회학 37(2), pp.231-250, 2003.
- 김도희·구차순, “사회복지 교육의 국제적 기준에 따른 한국 사회복지 교육 분석”, 한국사회복지교육 4(2), pp.67-93, 2008.
- 김미옥·정하나, “사회복지사의 전문성과 이용자 옹호의 관계”, 한국사회복지학 65(4), pp.115-136, 2013.
- 김미옥 외, “오래된 문제, 또 한번의 시도 -사회복지실천론과 기술론 교육에 관한 교수 및 현장 전문가의 인식”, 사회복지연구 45(4), pp.89-119, 2014.
- 김미혜·박은주·김민경, “재정분권 이후 기초지방자치단체의 사회복지예산 변화에 대한 결정요인 연구”, 사회복지정책, pp. 189-213, 2009.
- 김범수·허준수·이기영 외, “사회복지사 자격제도의 현황 및 개선 방안”, 한국사회복지교육 2(2), pp.1-38. 2006.
- 김상균 외, 「사회복지개론」, 2011, 나남.
- 김성이·김도은, 「사회복지교육의 이해」, 양서원, 2009
- 김성천 외, 「사회복지학개론」, 학지사, 2010.
- 김성한, “소진(Burnout)에 대한 이해와 대응전략”, 사회과학연구 12권, pp.35-47, 2003.
- 김수정·문영임, “전문사회복지사 자격제도 법제화의 동향과 과제”, 사회복지법제연구 8(2), pp.195-229. 2017.
- 김순양, “일선공무원의 재량행위(裁量行爲) 원인에 관한 비교 연구: 복지공무원과 규제공무원을 중심으로”, 지방정부연구 21(1), pp.53-83, 2017.

- 김영중, 「사회복지행정론」, 학지사, 2017.
- 김영중, “한국 사회복지전문직의 제도적 전문성 경로와 대안적 정향”, 사회복지정책 41(4), 2014
- 김영중, “한국의 사회서비스와 「사회복지사업법」: 규제 관계의 분석”, 사회보장연구 30권 4호, pp.57-83, 2014.
- 김영중, “한국 사회서비스 공급체계의 역사적 경로와 쟁점, 개선 방향”, 보건사회연구 32(2), pp.41-76, 2012.
- 김영중, “사회복지전문직의 원인론(etiology) 분석과 정체성에 관한 연구”, 사회과학연구, 24(3), pp.83-102, 2008.
- 김용민, “사회복지관 조직풍토 인식이 사회복지사의 전문성에 미치는 영향”, 사회복지연구 42(4) pp.329-363, 2011.
- 김인재, “한국 사회복지 입법의 전개와 향후 과제”, 법학논집, 이화여자대학교 법학연구소, 14 권 1호. pp.165-188, 2009.
- 김태성 외, 「사회복지 전문직과 교육제도」, 소화, 1998.
- 김태성, “한국 사회복지교육제도의 문제점과 발전방향: 사회복지학, 사회복지 전문직, 그리고 사회복지 교육제도”, 사회복지연구 9, pp.3-36, 1997.
- 노충래, “사회복지 교육의 현황과 과제”, 한국사회복지조사연구 10, pp.174-196, 2004.
- 박경일 외, 「사회복지학강의」, 양서원, 2010.
- 박종우, 1994, 사회사업가의 전문직업적 정체성 연구, 서울대학교대학원 박사학위 논문, 1994.
- 서문진희, “사회복지담당공무원의 전문성, 직무환경, 소진에 관한 실태 및 지역별 차이 연구”, 한국자치행정학보 25(2), pp.233-253, 2011.
- 서울대학교교육연구소, 「교육학용어사전」, 하우, 1995.
- 손희두·김영진, “국가사무 위임·위탁에 관한 법제 개선 연구”, 한국법제연구원, 2013
- 신현기, 「경찰학사전」, 법문사, 2012.
- 안병덕·이근홍, “사회복지학전공 대학생의 전공관련 만족도가 사회복지전문직 정체성에 미치는 영향”, 한국사회복지교육 32, pp.167-184, 2015.
- 양옥경 외, 「사회복지실천론」, 나남, 2011.
- 양옥경, “사회복지현장실습 교육모델 개발 연구”, 한국사회복지교육 1(1), pp.97-127. 2005.
- 이근무·김영숙, “사회복지사들의 실천지식의 본질에 대한 연구”, 한국사회복지학 61(4), pp.217-241, 2009.
- 이기영·최명민, “사회복지 전문인력 개발의 현황과 과제”, 한국사회복지교육 2(1), pp.1-52, 2006.
- 이병태, 「법률용어사전」, 법문북스, 2011.

- 이봉재, “미국의 학사과정 사회복지교육에 있어서 역량기반교육에 관한 연구”, 사회과학연구 29(4), pp.135-154, 2013.
- 이순민·임효연, “전문성 향상의 관점에서 본 미국, 일본, 한국의 사회복지 자격제도 비교”, 사회복지연구 42(4), pp. 103-136, 2011.
- 이용교, 「디지털사회복지개론」, 인간과 복지, 2017.
- 이용재 외, “사회복지사 처우 및 지위향상을 위한 지방자치단체 조례분석”, 한국콘텐츠학회논문지 14(1), pp.189-199, 2014.
- 이재완, 2010, “사회복지 지방이양사업과 지방복지재정위기에 관한 연구”, 한국지역사회복지학 pp. 1-22, 2010.
- 이재원, 「보건복지포럼」 pp.37-48, 한국보건사회연구원, 2011.
- 이현주, "사회복지사의 자격등급과 직무의 관계분석 : 자격제도의 의미구현을 위한 시론", 사회복지연구 21, pp.161-188, 2003.
- 이혜경·남찬섭, “한국 사회복지학의 고등교육 50년 : 사회복지의 제도화와 고등교육의 대중화를 배경으로”, 한국사회복지교육 1(1), pp.69-95, 2005.
- 장경호·윤경아·심우찬, “사회복지종사자의 공동의존성과 소진에 관한 연구: 성역할태도의 조절효과를 중심으로”, 사회복지연구 47(1), pp.29-56. 2016.
- 정수경, "사회복지전공학생의 실천수행능력에 영향을 미치는 실습지도 요인에 관한 연구" 한국사회복지학, 56 (3), pp.327-355, 2004
- 정종화 외, “사회복지교육과정 개편방향의 논의와 과제 : 사회복지사업법 시행령 및 시행규칙 개정안(案)을 중심으로”, 한국사회복지교육 27, pp.1-24, 2014.
- 정진경, “사회복지 재정분권에 따른 지방비 부담 변화에 관한 연구”, 한국자치행정학보, pp. 78-98, 2008.
- 조기태·이시경, “분권교부세 도입에 따른 지방정부 복지재정의 결정요인 변화 : 광역자치단체를 중심으로”, pp.367-394, 지방정부연구, 2014
- 조홍식, “한국 사회복지교육제도의 문제점과 발전방향: 사회복지 교육제도와 현장실무의 연계”, 한국사회복지연구, 9권, pp.101-130, 1997.
- 최 영, “재정분권과 사회복지서비스의 지역 간 불평등”, 한국지역사회복지학 pp.31-59, 2015.
- 최옥채, 「사회복지실천론」, 양서원, 2017.
- 한국고용정보원, 2017 한국직업전망, 2017
- 한국기업교육학회, 「HRD 용어사전」, 2010.
- 한국사회복지교육협의회·한국사회복지사협회·국회의원 김승희, “사회복지사 교육제도 개선을 위한 토론회- 교과목 및 실습 개편을 중심으로”세미나 자료집(2018. 2. 23), 2018.
- 한국사회복지교육협의회, “한국사회의 변동과 사회복지교육의 도전에 대한 사회복지 교과목

- 개편방향”자료집, 2014.
- 한국사회복지교육협의회, “세계의 사회복지학 교과목 지침 동향과 한국 사회복지학 교과목 지침 과제”자료집, 2014.
- 한국사회복지교육협의회, “세계의 사회복지교육 동향과 한국 사회복지교육의 진로”, 세계 사회복지교육 학술대회 자료집, 2013.
- 한국사회복지교육협의회, 「사회복지학 교과목 지침서」, 2006-2018.
- 한국사회복지사협회·사회복지인적자원연구소·국회의원 김승희, “사회복지사 제도 개선 방안 마련을 위한 토론회”자료집(2012.11. 1), 2012.
- 한인영, "사회복지교육 국제기준에 비추어 본 한국의 다양성 교육", 한국사회복지교육 2(2), pp.105-120, 2006.
- 황미경, “통합사례관리 법제화 및 사회복지전달체계 개편에 따른 사회복지법제 교육 방안”, 사회복지법제연구, 8(1), 통권 제9호, PP.125-152, 2017.
- 황성철 외, 「사회복지행정론」, 정민사, 2014.

Anderson, S. C., How to Improve the Outcome of State Welfare Services. Governance in A Systems -Theoretical Perspective, Public Administration, 83(4), pp.891-907, 2005.

Cynthia Bisman, Social Work Values: The Moral Core of the Profession, British Journal of Social Work34(1) pp.109-123, 2004.

International Association of School of Social Work(IASSW), Global Standard for social work education and training: Final Document, 2005.

국가법령정보센터, <http://www.law.go.kr>

한국사회복지사협회, <http://www.welfare.net/site/index.jsp>

[국문초록]

한국 사회복지전문직의 제도적 속성에 따른 의무와 재량행위

황미경

(서울기독대학교 사회복지학과 교수)

한국의 사회복지사 제도는 사회복지사업법에 의한 사회복지사 양성 교육과 자격증 제도를 통하여 발전하여 왔다. 이러한 사회복지전문직의 제도적 속성은 사회복지사업법, 사회복지서비스 개별 법률에서 전문직으로서의 자격과 의무, 교육체계, 교육과 훈련, 전문가 단체, 채용과 지위향상 등을 명시하여 제 학자들이 제시한 전문직 요건을 규율하고 있다.

본 연구를 통하여 제도적 속성에 따른 사회복지전문직의 자격과 법적 의무, 전문직으로서의 자율성과 재량행위의 특성을 고찰한 바, 도출된 함의에 따른 한국 사회복지전문직 활동의 신장과 정체성 제고의 방향은,

첫째, “사회복지사”에 대한 구체적인 법적 정의가 필요하다. 사회복지사의 법적 정의에는 사회복지법령이 정한 전문가 자격을 갖춘 사람으로, 사회복지전공 영역의 교육과정을 이수하고 특정 분야에서 실습과 수련 및 경력을 갖추도록 하는 세부 규정을 마련해야 한다.

둘째, 사회복지전문직의 자율성과 재량권 발휘는, 정부조직법, 사회복지 관련 법률, 행정권한의 위임 및 위탁에 관한 규정에 따른 권한과 재량 및 전문가 윤리의 관점에서 이해되어야 한다. 따라서 사회복지전문직의 재량권 보호를 위한 민간위탁에 관한 특별법 제정이 필요하다.

셋째, 사회복지전문직의 지위와 경력관리를 위한 법제적 지원이 필요하다. 사회복지전문직의 전문가적 지위를 관리하는 최우 문제는 국가와 지방자치단체의 책무이며 사회복지사들의 복지 확대 역시 전문직으로서 지위와 정체성을 강화시킬 수 있는 요인이 되므로, 사회복지사업법, 사회복지사법 등에 의한 사회복지전문직의 지위 향상과 국민 복지서비스의 질을 높이는 방향으로 추진되어야 한다.

넷째, 사회복지사의 전문가적 역량 교육을 위한 법정 필수교과목의 확대와 전문성 신장을 위한 사회복지사 자격제도의 재편이 요구된다. 따라서 제네럴리스트 및 스페셜리스트 양성에 필요한 교과목 재편이 필요하며 사회복지사업법상 “사회복지수퍼비전 수행”의 의무조항을 신설하고 사회복지현장실습 심화 교육과정을 도입하여 전문가적 자율성의 이해에 기반한 실천 역량을 강화해야 한다.

다섯째, 사회복지사 제도의 실효성 확대를 위한 사회복지전문직의 재량행위 보호와 책임성

강화, 사회복지 직업 영역의 독점을 위한 사회복지사업법의 정비가 필요하다. 이를 위하여 사회복지사의 자격과 직무의 범위를 명문화하고 사회복지전문직 별 직무분석, 기술의 훈련과 실천, 타 전문직의 협력에 관한 사회복지법상의 자격과 직무의 명확화가 필요하다.

주제어: 사회복지사 제도, 사회복지전문직, 법적 의무, 자율성, 재량행위

[Abstract]

The Duties and Discretionary Acts of Social Welfare Professions in Relation to Institutional Attributes in Korea

Hwang Meekyoung

(Professor, Dept. of Social Welfare, Seoul Christian University)

The system for social workers in Korea has been developed as a form of education about the characteristics of social workers and the license system grounded on the Social Welfare Services Act. The institutional attributes of social welfare professions are stated in the law related to social welfare in terms of the qualifications and duties of professions, educational system, education and training, expert groups, employment duties, and the enhancement of their status; therefore, they satisfy the conditions of professions suggested by scholars.

The purpose of this study is to consider the qualifications and legal duties of social welfare professions and the characteristics of autonomy and discretionary acts in those professions in accordance with institutional attributes. Regarding the ways to reinforce the activity of social welfare professions and enhance their identity in Korea, first, it is necessary to define “social workers” in detail legally. It is needed to establish rules to have them be equipped with expert qualifications stated in social welfare-related legislations by completing the major course of social welfare and accumulating their career through training in particular area. Second, social welfare professions’ autonomy and discretionary power should be understood in the perspectives of authority, discretionary acts, and expert ethics grounded on the laws. Since private consignment organizations should not be involved in any tasks directly related to people’s rights or duties which the government is responsible for, the autonomy of professions can be secured through discretionary acts. Third, to increase the responsibilities of social welfare professions and monopolize the area of welfare, the legislations of social welfare should clearly establish the range of jobs provided to social workers. In this way, it is possible to secure the effectiveness of the system for social workers. Fourth, it is needed to reorganize the system about social workers’ qualifications to enhance their expertise. Also, regarding the ways to increase compulsory subjects legally designated,

it is necessary to reorganize the subjects that are needed to cultivate generalist and specialist social workers in different areas of welfare. The Social Welfare Services Act will have to add detailed major-related regulations and articles about duties to “carry out supervision over social welfare”. Also, it is necessary to allow field practice for social welfare in two or three areas and gradually deepen the course for essential education in order to enhance expert competencies. Fifth, it is needed to provide practical support to manage the status of social welfare professions. The matter related with how to treat social welfare professions is up to the central government and local autonomous entities. Because bettering welfare for social workers is also a factor to enhance the status and identity of their professions, it is needed to improve social workers’ expertise and enhance the quality of welfare services for people under the Social Welfare Act.

Key words: The system for social workers, social welfare professions, legal duty, autonomy, discretionary acts

영국의 아동보호조치 과정에서 아동청문권 보장에 관한 연구

-영국 1989년 아동법, 관련 규정 및 지침의 분석을 중심으로-*

장영인**

目 次

I. 문제제기	IV. 영국 아동보호조치 과정에서의 아동청문권 보장의 분석
II. 이론적 검토	1. 영국 아동보호조치의 법적 근거
1. 아동청문권과 보호조치에 관한 국제법의 관점	2. 아동보호조치에서의 아동청문권에 관한 일반 원칙
2. 아동 보호조치 관련 국내 법률에서의 아동청문권.	3. 아동보호조치과정과 아동청문권 보장을 위한 법적 장치
III. 연구방법	V. 결론: 영국 보호조치과정에서의 아동청문권 보장의 특성과 그 시사점

I. 문제제기

아동학대의 증가와 더불어 아동보호에 대한 관심이 증가해왔다. 2011년을 고비로 아동학대 사례건수는 1만 건을 넘어섰고, 2017년은 2.2만건(2018.3.27기준)으로 약 2배 증가하였다. 또한 보호자에 의한 학대로 치참하게 사망한 아동은 2016년 36명, 2017년 35명에 이르렀다(복지부·중앙아동보호전문기관, 2017; 중앙아동보호전문기관, 2018). 이러한 사회문제를 배경으로 사회정책의 관심은 피해당사자인 아동의 보호를 위해 학대행위자 처벌에 집중되어온 경향이 있다. 2014년 9월 29일부터 시행된 아동학대처벌법은 아동을 보호하는 자에 의한 학대행위를 범죄

* 투고일: 2018.05.02., 심사일: 2018.05.02., 게재확정일: 2018.05.25.

이 논문은 2016년 대한민국 교육부와 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임(NRF-2016S1A3A 2924706)

** 한라대학교 사회복지학과 교수

로 규정하고 이에 대한 처벌을 강화하는 것을 주요 골자로 한다. 이는 행위자에 대한 처벌을 통해 학대에 대한 사회적 경각심을 높임으로써 학대를 예방하는데 기여하는 측면이 있다. 즉 아동을 최우선 순위의 ‘보호대상자’로서 규정하고 사회가 아동을 보호할 책임과 의무를 명확히 하는데 일조하였다.

이는 영국에서도 술한 아동사망과 클리블랜드 사건 등을 통해 아동보호의 관점에서의 변화가 진전된 것과 유사하다. 아동은 보호받을 권리만 있는 것이 아니라, 권리행사의 주체이기도 하다라는 인식이 그것이다. 1990년 발효된 유엔아동권리협약(이하 ‘협약’)이 이를 집대성하고 있다. 그에 의하면, 아동은 ‘그 최선의 이익의 관점에서 특별한 배려와 보호를 받을 권리’(협약 제 3조)를 가질 뿐만 아니라 권리행사의 ‘주체’로서 참정권을 제외한 모든 시민권을 가진다. 따라서 아동은 성인의 보호를 받는 수동적 존재가 아닌 자신의 권리를 직접 행사하는 능동적이고 자율적인 존재로서 성인과 동등한 법적 사회적 지위를 가지는 존재이다. 아동의 자율성을 최대한 존중하는 것은 아동이 성인으로 성장하는 과정에서 뿐만 아니라 성인으로서 살아가는 삶에도 큰 영향을 미치기 때문에 중요하다.

본 논문은 그간 국가가 공적 보호대상이 되는 아동에 대하여 1차적으로 아동의 생존권과 보호권을 보장하는데 집중해 오면서, 구체적인 보호내용이나 방식을 결정할 때 보호제공자로서의 관점에 치중하여 당사자인 아동의 욕구나 바람을 제대로 반영하지 못한다고 보고, 이는 아동의 권리행사를 제한하는 것이라는 문제의식에서 출발하고 있다.

우리나라에서 학대나 부모의 보호가 어려워 보호대상아동이 되면, 이들을 공적으로 보호하도록 결정하는 ‘보호조치’가 지자체의 책임이자 권한으로 이루어진다(아동복지법 제15조). 보호조치를 통해 아동이 위기상황으로부터 보호받는 것은 아동의 기본적 권리이지만, 보호대상 아동의 현재 및 미래의 삶의 질은 구체적으로 어디서 어떻게 보호받을 것인지에 의해 좌우된다. 따라서 ‘위험으로부터의 보호’를 넘어, ‘아동 최선의 이익’을 추구하는 적극적인 보호를 행하기 위해서는 단지 부모(보호자)를 대체하여 공적인 보호 하에 아동을 배치하는 것만으로는 공적 보호의 목적을 달성할 수는 없다. 그동안 우리사회에서 보호조치로 시설이나 위탁보호 하에 있는 아동들이 2차적 학대나 위기상황에 처해지는 경우가 종종 있어왔음¹⁾은 위험으로부터의 구제조치라는 공적보호의 개시 못지않게 그 이후의 지속적인 보호과정이 매우 중요함을 보여준다.

본 논문은 아동의 관점에서 보면 보호조치는 본인의 삶의 매우 중대한 변화인 만큼, 보호조치를 통해 아동의 최상의 이익을 보장하기 위해서는 어떤 보호조치가 필요한지, 선택된 보호

1) 복지부·중앙아동보호전문기관(2017)에 의하면, 아동학대 행위자 중 아동복지시설종사자는 2015년 296명, 2016년 256명이며, 학대행위자인 위탁부모도 2015년 13명, 2016년 5명이다. 또한 ‘도가니사건’으로 대표되는 보호시설에서의 아동학대사건이 언론기사화되는 경우가 아주 드문 일은 아니다.

조치의 결과로 인해 변화된 아동의 삶이 안전하고 건강하도록 보장할 수 있는지가 무엇보다 중요하다고 전제한다. 보호조치로 변화된 아동상황은 아동의 관점에서 볼 때, 최선의 선택의 결과여야 할 것인데, 이를 위해서는 보호아동이 자기 삶의 주체가 될 수 있도록, 보호의 내용과 방식에 대하여 자신의 욕구와 바람을 최대한 반영할 필요가 있을 것이다. 이는 유엔아동권리협약 제 12조의 ‘본인에게 영향을 미치는 모든 문제에 있어서 아동자신의 견해를 자유스럽게 표시할 권리’인 아동청문권의 실현이기도 하다.

우리나라 아동복지법(제 15조)도 ‘지자체장은 보호조치를 함에 있어서 해당 보호대상아동의 의사를 존중하여야 한다’고 규정하고 있으나, 그 구체적인 절차나 방식에 관한 세부규정이나 행정부 지침²⁾은 없는 상태이다. 또한 아동의 보호조치절차에서 아동권리의 보장에 관한 국내연구는 없는 상태이며³⁾, 아동권리에 관한 연구도 ‘보호’에 관한 것이 대부분이고, 청문권에 대한 논의는 아직 미흡한 수준에 머물러 있다. 또한 협약상의 아동권리에 대한 연구들도 협약 제12조의 권리를 다양하게 해석하고 있는데, 아동참여권(김진숙, 2017; 이봉주·신원영, 2017: 홍승애, 2010), 청문권(이성옥·이순형, 2015), 의사결정권이나 자기결정권(김윤나, 2011)으로 보는 등 다양하다.

본 연구는 보호조치대상 아동의 권리인 청문권의 보장은 아동의 보호받을 권리의 내용을 보다 충실히 하고 확장시키는 것일 뿐만 아니라, 아동으로 하여금 자신의 권리를 자각하고, 이를 행사할 수 있도록 성장시킴으로써 권리주체로 발돋움할 수 있게 하는 중요한 요소라고 본다. 우리나라에서 아동청문권 보장을 구체화하기 위해, 아동권리가 발달된 외국 사례를 통해 시사점을 얻고자 하였다. 연구대상은 영국인데, 영국은 아동보호관련법의 오랜 역사를 가지고 있으며, 아동보호를 위한 국가개입의 과정에서 아동 및 부모의 의견을 최대한 반영하기 위한 법적, 실무적 근거를 발전시켜왔다.⁴⁾ 또한 실용적인 관점에서 법률 이외에 하위법령이나 행정지침 등에서 구체적인 세부 규정을 만듦으로써, 관련 실무에 반영할 수 있도록 하고 있다. 따라서 아동청문권을 법률에 어떻게 반영시키고 있는지 살펴볼 의미가 있다.

그러나 영국의 아동법의 보호조치절차나 이 과정에서의 아동청문권에 관한 국내연구는 전무하다. 따라서 본 연구는 영국의 공적보호아동의 청문권 보장을 위한 법과 이를 뒷받침하는 법적·행정적 지침에 관한 분석이 필요하다고 보고, 이들 1차 자료인 공식적인 법적 문서에

2) 보건복지부의 지침인 「아동분야 사업안내」도 법률 이상의 구체적 내용은 없다.

3) 보호대상아동(과거의 ‘요보호아동’)의 보호에 관한 연구는 많이 있으나, 아동학대, 가정위탁, 시설 보호 등과 관련된 연구들이며, 지자체장 ‘보호조치’절차 전반의 문제점에 관한 연구는 정선옥·김진숙(2017)의 아동복지전달체계로서의 보호조치제도의 개선방안에 관한 연구가 있다.

4) 영국은 1601년 빈민법을 시작으로 1989년 아동법(2000년대 지속적인 개정을 거치고 있음)에 이르기까지 약 400여년 동안 아동관련법의 발전과정에서 아동과 부모의견, 지자체의 권한 간의 균형과 조화과정을 거치면서 아동권리를 발전시켜왔다.(장영인, 2013 참고)

대한 객관적인 분석에 초점을 두고자 하였다. 본 연구자는 이러한 연구를 통해, 우리나라의 보호조치에서 아동의 적극적 권리인 청문권에 대한 실무차원의 구체적 논의가 확산되고 세부적인 관련규정의 지침마련에 대한 관심을 높이는데 일조할 수 있기를 기대한다.

본 연구는 영국의 아동보호조치에서 협약 제12조의 아동청문권을 어떻게 보장하고 있는지 확인하기 위해, 다음과 같은 문제인식에 기초하여 연구하였다.

첫째, 영국 아동보호조치의 근거가 되는 법체계는 어떻게 구성되어 있는가?

둘째, 영국 아동보호조치에서 아동청문권의 내용은 법규정과 지침에서 어떻게 구체화되어 있는가?

셋째, 이러한 법규정이나 지침에서는 아동청문권의 내용을 실현하기 위해 어떤 실천적인 장치가 마련되어 있는가?

넷째, 이상의 영국의 사례가 우리나라에 주는 시사점은 무엇인가?

II. 이론적 검토

1. 아동청문권과 보호조치에 대한 국제법의 관점: 유엔 아동권리협약 및 유럽인권협약

아동권리협약의 가장 중요한 핵심이념은 ‘아동 최선의 이익’의 보장이며, 이 협약에서 담고 있는 포괄적인 아동권리들은 이를 보장하기 위한 수단이라고 할 수 있다. 협약이 그 이전의 아동관련 국제적 선언과 다른 가장 중요한 특징은 아동을 ‘보호 대상’이 아닌 ‘권리의 주체’로 규정하고 있다는 점이다. 이에 근거하여 아동은 (참정권을 제외하고) 국제인권법들이 규정하는 모든 인권을 성인과 동일하게 보장받게 되었다.

협약 상의 아동권리는 4가지 영역, 즉 생존권, 발달권, 보호권, 참여권으로 범주화 되고 있는데, 이 중 참여권은 ‘자신의 생활에 영향을 주는 일에 대해 의견을 말하고 존중받을 권리, 표현의 자유, 양심과 종교의 자유, 평화로운 방법으로 모임을 자유롭게 열 수 있는 권리, 사생활을 보호받을 권리, 유익한 정보를 얻을 권리 등’으로 협약 제12조~제17조의 권리들을 포함하여 포괄적으로 해석되고 있으며, 이는 아동관련기관 등에서 주로 인용되는 것이다.⁵⁾

본 논문의 주제인 협약 제12조의 청문권은 일반적으로 참여권(right to participation)으로 지

5) 아동권리를 생존, 발달, 보호, 참여의 4대 권리로 유형화하는 것은 유럽위원회(European Commission)를 비롯하여 여러 단체에서 사용하고 있는 가장 일반적인 구분 방법이며(이봉주·신원영, 2017), 유니세프(www.unicef.or.kr)에서도 4가지 유형으로 범주화하고 있고, 이를 아동관련 기관(중앙아동보호전문기관: <http://korea1391.go.kr>) 등에서 안내하고 있다.

칭되거나 또는 앞서 언급한 포괄적인 참여권의 하나로 소개되는 경향이 있다(김윤나, 2011; 김진숙, 2017; 이봉주·신원영, 2017; 홍승애, 2010). 제12조에 국한된 국내연구는 거의 없으며, 이 권리를 참여권이 아닌 청문권으로 개념화하여 영유아보육현장에 적용을 시도한 연구(이성옥·이순형, 2015)가 있을 뿐이다.

그러나 이러한 소개는 협약 제12조의 권리를 아동이 자신에게 중요한 사안에 대하여 의견을 표명할 권리를 표현의 자유나 사상, 종교, 양심, 집회, 결사의 자유 등 다양한 자유권의 맥락에서 언급함으로써 참여권 내지 청문권이 ‘자유권’의 일환인 것으로 해석될 소지가 있다.

협약 제 12조는 ‘1. 당사국은 자신의 견해를 형성할 능력이 있는 아동에 대하여 본인에게 영향을 미치는 모든 문제에 대하여 자신의 견해를 자유스럽게 표현할 권리(the right to express those views)를 보장하며, 아동의 견해에 대하여는 아동의 연령과 성숙도에 따라 정당한 비중이 부여되어야 한다. 2. 이러한 목적을 위하여, 아동에게는 특히 아동에게 영향을 미치는 어떠한 사법적·행정적 절차에 있어서도 직접 또는 대리인이나 적절한 기관을 통하여 진술할 기회(the opportunity to be heard)가 국내법적 절차에 합치되는 방법으로 주어져야 한다’고 규정하고 있다.⁶⁾

여기서 1항의 ‘자신의 견해를 자유스럽게 표현할 권리’와 2항의 ‘진술할 기회’라는 번역은 표현의 자유나 생각(사상)의 자유를 의미하는 것으로 해석될 수 있다. 그러나 12조에 언급된 아동권리는 시민권으로서의 자유권, 즉 간섭을 받지 않을 소극적인 의미의 자유에 대한 권리에 국한되는 것이 아니라, 이 보다 적극적인 권리로 보아야 할 것이다. 즉 제12조 1항의 규정은 간섭받지 않고 자신의 견해를 표현할 ‘자유’에 방점을 두는 것이 아니라, 아동도 그러한 자신의 견해를 당당히 주장할 수 있는 ‘권리의 주체’라는 점을 강조하는 것으로 보아야 할 것이다. 따라서 ‘이 조항은 아동의 자기결정권 실현을 목적으로 하는 것’(이성옥·이순형, 2015)으로 봐야 한다.⁷⁾

이러한 점은 2항에서 보다 명확해지는데, ‘the opportunity to be heard’를 제공해야 한다는 것은 단지 말할 기회를 제공함으로써 표현의 자유를 보장하는 데 머무르는 것이 아니며, 사법적·행정적 절차에 관여된 국가기관이나 관련 성인이 아동에게 자신의 의견, 감정, 욕구를 표현할 기회를 제공하고 이를 반드시 경청해야 할 ‘의무’가 있음을 명확히 하는 것이라고 보아야 할 것이다. 아동의 연령이나 성숙도로 인하여 직접적인 의견등의 표명이 어려울 경우라면, 대리인이나 그러한 권한을 가진 기관을 통해서라도 아동의 의견 등을 적극적으로 확인하지 않으면 안 된다는 강력한 의무 사항에 관한 규정으로 이해하는 것이 협약의 취지에 부합된다고 본다

6) 외교부(www.mofa.go.kr)에서 제공하는 이 번역본은 대부분의 아동관련 공공기관이나 인터넷상에서 소개되는 번역본이다. 그러나 협약 제12조에 대한 번역은 연구자의 관점은 아니다.

7) 이 조항의 목적이 자기결정권 실현일 수는 있으나 이 조항의 권리가 아동의 자기결정권이라도 보는 것(김윤나, 2011)은 확대해석이라고 볼 수 있다.

(Rehman, 2010: 569). 이러한 의미에서 ‘청문권은 아동이 의사결정 등에서의 참여권을 행사하는 과정에서 가장 핵심적 요소’(CRC GENERAL COMMENT No.12: 13)일 수 있다. 따라서 아동청문권은 아동의 자기결정권 존중 또는 실현이라는 관점에서 이해되어야 하며, 그 점에서 제3세대 인권에 해당된다(Newbigging et al, 2015).

아동의 권리는 아동에게 부여되는 것이지만 국가가 그 권리의 행사를 적극적으로 보장할 의무를 요청할 권리이기도 하다. 본 연구는 이러한 입장에서 제12조에서 보장하고자 하는 아동의 권리를 ‘의견표명권’이나 ‘참여권’이라는 용어보다 ‘청문권(聽聞權)’으로 지칭하고자 하며,⁸⁾ 아동의 입장에서 국가당국이 자신의 견해를 ‘듣도록 요구할 권리’라는 의미로 사용하고자 한다. 즉 제12조의 권리는 아동이 소유하는 권리이지만, 국가는 아동의 견해를 적극적으로 확인할 의무가 있음을 강조하고자 한다.

이러한 청문권은 사법적, 행정적 절차 하에 놓여지는 아동에게 특히 중요한데, 본 연구는 그 중에서도 보호조치에서의 아동청문권을 다룬다. 협약 제20조는 가정보호가 어려운 아동은 ‘1.국가로부터 특별한 보호와 원조를 부여받을 권리를 가지며, 2.국가는 아동을 위한 보호의 대안을 확보하여야 하며, 3. 공적인 아동양육에 있어 계속성의 보장이 바람직하다’는 것을 규정하고 있다. 이 때 아동의 청문권이 어떻게 실현되어야 하는지가 이 연구의 주된 관심사이다. 보호조치의 제공에서는 아동의 가족생활의 권리에 특별한 주의를 기울여야 한다. 아동권리에 관한 사항을 직접 규정하지 않지만 영국에서의 아동권리에 관한 법의 제정 및 개정에 많은 영향을 미친 유럽인권협약(ECHR)은 아동의 권리 중 특히 제8조 ‘사생활 및 가족생활을 존중받을 권리’를 보장하고 있다. 보호조치 절차에 있는 아동의 청문권에서 가장 주의깊게 경청하거나 관찰하여야 할 부분은 가족생활에 관한 아동의 견해이다.⁹⁾ 국가의 공적보호는 아동의 가족생활의 권리에 대한 침해이기도 하므로, 이에 대한 아동의 의견을 경청하거나 그의 희망과 감정을 관찰하는 것이 필요하며, 이를 통해 적절한 보호조치가 제공될 수 있을 것이다.

2. 아동 보호조치 관련 국내 법률에서의 아동청문권

(1) 위기 상황 청소년의 청문권

영국법과의 비교를 위해서는 영국의 보호명령의 대상이 될 수 있는 아동과 관련된 우리나라의 법률을 간단히 개관해 볼 필요가 있다. 영국 아동법의 보호명령은 부모의 통제를 벗어난

8) 이성욱·이순형(2015)도 참여권이 아닌 청문권으로 해석하고 있다.

9) 유명한 유럽인권재판소 판결인 클리블랜드 사건(*H v UK [1987] ECHR 14; W v UK, No. 121 [1987] EHRR 29*)은 아동의 부모와 같이 살 권리를 핵심으로 하는 영국 아동법(the Children Act 1989)의 제정에 큰 영향을 미쳤다(장영인, 2013: 559).

아동에 대해서도 내려질 수 있다. 우리나라의 경우 이런 아동에 대한 국가의 보호는 청소년지원법을 통해서도 이루어진다.¹⁰⁾ ‘위기청소년’¹¹⁾에 대한 사회적·경제적 지원¹²⁾을 다루고 있는 청소년복지지원법(이하 ‘청소년복지법’)은 해당 ‘청소년의 동의’를 받아 지원을 행하도록 규정하고 있다. 예컨대 지자체장에게 위기청소년을 지원대상이나 선도대상으로 선정하도록 신청함에 있어서, 청소년 본인 이외의 관련자가 신청할 경우에는 청소년의 동의를 받도록 규정하고 있으며(제15조, 제19조), 청소년쉼터에 입소한 가출청소년을 본인의 의사에 반하여 퇴소시키지 못하도록 규정하고 있다(제32조의2). 이러한 ‘청소년 본인의 동의’규정은 청소년에게 지원을 할 때에도 해당 청소년의 의사를 중요한 결정요소로 본다는 점에서 적극적인 의견 표명권의 보장이라 할 것이다.

(2) 아동복지법의 보호조치과정에서의 아동청문권

이 글의 주된 관심사항인 아동보호조치는 관할구역 내의 아동보호를 위해 지자체장이 수행하는 것으로서 아동복지법에서 규정하고 있다(제15조). 보호조치의 대상은 ‘보호대상아동’, 즉 “보호자가 없거나 보호자로부터 이탈된 아동 또는 보호자가 아동을 학대하는 경우 등 그 보호자가 아동을 양육하기에 적당하지 아니하거나 양육할 능력이 없는 경우의 아동”이다. 즉 보호조치는 보호자의 부재나 보호자가 있더라도 양육에 부적합한 경우에 취해질 수 있으며, 보호조치에의 접근과정은 첫째, 보호자의 자발적인 의뢰, 둘째, 학대나 방임의 피해아동을 발견하고 적극적으로 지자체가 개입하는 경우로 구분된다.¹³⁾

보호조치의 내용은 ‘1.아동이나 보호자 대상의 상담·지도, 2.가정에서 아동을 보호·양육할 수 있도록 필요한 조치, 3.가정위탁, 4.시설입소, 5.치료시설이나 요양소 입소, 6.입양에 필요한 조치 등’이다(제15조 1항). 이처럼 보호조치는 아동보호의 목적이지만 아동의 가족생활 권리에 대한 간섭이자 침해, 즉 아동에게 중대한 영향을 미치는 행정처분절차이다. 그렇기 때문에 아동권리협약 제12조에 따라 아동청문권이 보장되어야 한다. 아동복지법은 가정위탁, 시설입소, 입양에 필요한 조치 등을 행할 때에는 ‘보호대상아동의 의사를 존중’하여야 하며, 보

10) 보호조치와 관련된 포괄적 기본법인 아동복지법 상의 아동은 ‘18세 미만인 자’인데, 청소년기본법에서는 청소년을 ‘9·24세 이하인 자’로 정의한다. 아동 중 어린아동을 제외한 9세 이상은 청소년에 해당된다.

11) “가정 문제가 있거나 학업 수행 또는 사회 적응에 어려움을 겪는 등 조화롭고 건강한 성장과 생활에 필요한 여건을 갖추지 못한 청소년”을 말한다(청소년복지법 제3조의4)

12) “생활지원, 학업지원, 의료지원, 직업훈련지원, 청소년활동지원 등”의 물품 또는 서비스를 제공한다(청소년복지법 제14조)

13) 제 15조(보호조치) ① 지자체장은 그 관할 구역에서 보호대상아동을 발견하거나 보호자의 의뢰를 받은 때에는.....다음 각호의 보호조치를 하여야 한다.

호자가 있을 때에는 그 의견을 들어야 한다(제15조 4항)고 규정하고 있다. 아동의 가족생활 권리에 대한 침해로 나타나는 보호조치를 취할 때 요구되는 아동청문권이 조항의 ‘의견존중’이 유일한 규정이다. 아동이 자신의 가정을 벗어나 거주지를 옮겨야 하는 공적보호조치에 대한 의견을 표명할 수 있는 기회를 제공하여야 함에도 불구하고, 아동의 의견을 어떻게 존중할 것인지에 대한 세부규정은 없으며, 하위법에도 관련 규정이 없다. 또한 보호조치를 위해 아동의 개별 보호계획을 세울 때, 보호자를 참여시킬 수 있도록 하고 있으나(제15조 3항), 아동 당사자의 참여에 대한 규정은 없다.

다만 가정위탁이나 (치료)시설입소의 보호조치 이전과 시설보호나 위탁가정의 보호기간 동안, 아동에 대한 상담, 건강검진, 심리검사 및 가정환경에 대한 조사를 실시하고(제15조 2항, 5항), 그 결과를 보호조치 시에 고려하도록 규정하고 있어(제15조 5항), 이 과정에서 아동의견을 청취할 수 있는 여지가 있다. 그러나 상담등의 방법에 대해 규정하고 있는 시행령(제18조의 2)은 단지 상담등을 행할 자의 자격에 대해서만 언급하고 있으며(시행령 별표1, 별표2), 무엇을 상담·조사 할 것인지, 여기서 아동의 의견청취가 필요한 사안이나 이를 위한 방법 등은 무엇인지 규정하지 않고 있기 때문에, 아동청문권을 실질적으로 보장할 장치가 없다.

또한 행정부의 실무지침(보건복지부, 2018)도 아동복지법의 보호조치규정을 안내하는 것 이상의 세부사항은 없다. 따라서 아동복지법 및 하위법령과 행정부지침에서 아동청문권보장을 위한 세부규정은 없다고 볼 수 있다.

(3) 아동학대처벌법에서의 아동청문권

한편, ‘아동학대범죄의 처벌 등에 관한 특례법’(이하 ‘아동학대처벌법’)은 학대범죄행위자 처벌에 관한 법이지만, 피해아동의 보호에 대해 보다 구체적인 내용을 담고 있다. 예컨대 경찰이나 아동보호전문기관 직원이 피해아동에 대한 응급조치의 일환으로 아동을 ‘보호시설로 인도’할 경우, 피해아동의 의사를 존중해야 한다고 규정하고 있으며(제12조), 임시조치기간 동안 후견인 임무를 임시 수행할 사람을 선임할 때에도, 판사는 아동의 의견을 존중하도록 규정하고 있다(제23조). 동법은 보다 적극적으로 아동을 권리행사의 주체로 간주하기도 하는데, 아동은 자신의 보호를 위해 법원에 피해아동보호명령을 청구할 수 있고, 이와 관련하여 법원에 자신의 의견을 진술할 수 있으며(제47조), 명령의 취소나 변경의 신청(제50조), 명령의 기간연장 청구(제51조) 등을 할 수 있다. 뿐만 아니라 아동은 학대행위자의 보호처분의 취소나 종료도 청구할 수 있도록 규정하고 있다(제41조, 42조).

특히 시행령은 ‘피해아동의 의견청취 등’에 대한 별도의 조항(령 제5조)을 두고, 응급조치(법 제12조)나 피해아동보호명령(법 제47조)에 의해 보호받는 아동에 대하여 경찰이나 아동보

호전문기관 직원이 주기적으로 피해아동을 방문하여 보호자와의 의사소통을 증대하거나(피해아동이 원하는 경우에 한함) 피해아동의 상황 등에 관한 의견을 청취할 수 있도록 하고 있다(령 제5조 1항). 또한 의사소통을 증대하거나 의견을 청취할 때 피해아동이 편안한 상태에서 말할 수 있는 환경을 조성하도록 하고 있다(제5조 2항).

또한 아동의견표명을 지원하기 위한 방안으로, 피해아동에 대한 법률지원업무를 하는 변호사, 피해아동에 대한 의사소통 중개나 보조 업무를 담당하는 진술조력인을 성폭력특례법을 준용하여 선임하도록 하고 있다(법 제176, 17조)

학대피해아동보호에 있어서는 실무적인 절차에서 세심한 주의가 필요한 만큼, 실무지침이 필요한데, 관련 행정부 합동 발간된 「아동학대유관기관 공동업무수행지침」¹⁴⁾(관계부처합동, 2016)은 응급조치나 임시조치에서 피해아동조사 시의 주의점과 아동의사 존중의 중요성에 대해 설명하고 있어서 주목된다.

이처럼 아동학대처벌법 및 관련지침은 아동이 피해당사자인 만큼, 보호절차에서 그 의견을 표명할 권리를 보다 명확히 규정하고 있으며, 이는 진일보한 것이라 볼 수 있다. 그러나 그 권리를 보장하기 위한 구체적이고 일관된 지침이 없을 뿐 아니라, 가정법원이 보호처분 또는 보호명령 절차에서 아동을 당사자로 인정하는 관점은 결여되어 있다. 특히 아동학대처벌법이 적용되지 않거나 보호자의 자발적 의뢰로 보호조치되는 아동의 청문권은 더욱 간과되고 있다.

(4) 소결

보호대상 아동의 청문권을 규정하는 우리나라의 여러 법률들을 개관해 보면, 아동 개인에게 직접 영향을 미치는 행정처분절차(즉 보호처분) 또는 사법절차에서 아동의 의견을 들어야 한다고 규정하는 법조항이 있지만, 세부지침등의 결여로 아동청문권을 어떻게 실현할 수 있을지에 대한 방법이 결여되어 있고, 결과적으로 아동청문권이 보장되지 않을 가능성이 높다. 즉 아동의 자기결정권을 존중하기 보다는 여전히 아동에 대한 보호중심의 관점을 채택하고 있다고 할 수 있다. 이 점에서 아동권리협약의 준수에 민감한 선진국, 특히 영국에서는 아동청문권을 어떻게 보장하는지를 세심하게 분석하여 우리나라에서 아동청문권을 보장하기 위해 어떤 제도적 장치가 마련되어야 할지 살펴볼 필요가 있다.

14) 법무부, 보건복지부, 경찰청, 여성가족부, 교육부, 중앙아동보호전문기관 등 유관기관이 서로 협의·검토하여 작성한 자료로서 「아동복지법」 및 「아동학대범죄의 처벌 등에 관한 특례법」의 내용을 반영하여 경찰, 아동보호전문기관, 시·도, 시·군구, 교육청, 교육지원청 등 아동학대 유관기관의 업무수행자가 아동학대 사건을 처리하기 위한 세부적인 지침을 담고 있음. 2014년 제정되고, 2016년 1차 개정됨.

III. 연구방법

본 연구는 국가의 공적보호대상이 되는 아동에 대하여, 그 보호여부를 결정하고, 보호내용과 보호방식을 정함에 있어서, 당사자인 아동의 견해를 반영할 필요가 있다고 보고, 이를 어떻게 반영하는지 확인하기 위해 영국의 관련법과 법적 지침 등을 살펴보고자 하였다.

공적보호는 국가 또는 지자체의 권한으로 이루어지기 때문에, 반드시 법적 또는 법적 권한에 준하는 공적인 기준에 따르게 된다. 따라서 본 연구는 공적 보호를 행하는 과정에서 아동청문권에 대해 규정하고 있는 법적 문서들을 파악하여 분석하였다. 즉 아동의 공적보호에 관련된 법률, 하위법률의 기능을 담당하는 관련 행정기관의 규정들, 법률의 실행을 구체화하기 위해 필요한 공적인 다양한 실무지침 등을 분석하였다.

영국에서 아동에 관한 포괄적인 법률은 아동법(The Children Act)으로서 아동의 공적보호에 대한 포괄적이며 기본적인 내용을 담아내는 방대한 법이다. 본 연구는 분석대상으로서 1989년 제정된 이후 수차례의 법개정을 거친 Children Act 1989(이하 ‘1989년 아동법’)을 비롯하여, 하위의 법적 수단인 시행령(Regulations) 및 그 실행을 위한 구체적인 법적 지침(guidance) 등을 살펴보았다.(<표 1>)

특히 수준이 각각 다른 이러한 법과 지침들이 어떻게 조율하는지, 법규정의 실행을 하위문서들이 어떻게 돕고 있으며, 실천가능성을 높이는지 살펴보고자 하였다.

〈표 1〉 분석대상 및 분석틀

분류	분석대상 법률 또는 문서의 명칭	아동청문권 분석틀
Act(법률)	Children Act 1989	1. 아동보호조치 과정에서 아동이 스스로 의견을 진술할 수 있는 이해력 또는 성숙도가 있는 경우, 그의 의견을 청취하는 것, 스스로 의견을 진술할 이해력 또는 성숙도가 없을 때 그의 ‘바람과 감정, 욕구, 견해 등’을 확인하기 위한 규정 또는 지침이 있는가? 2. 청문권 실현을 위해 관련절차에 참여하는 주체로서 아동이 포함되는가? 3. 아동청문권 실현을 보장하는 인적 주체가 마련되어 있는가? 4. 보호조치의 준비 단계부터 판결과 배치종료, 나아가 점검과정에 이르기까지의 전 과정에서 청문권 보장을 위한 조치들이 일관되게 유지되고 있는가? 5. 법률상의 청문권은 하위규정이나 지침에서 상호연관되고, 실행가능한 구체적 지침에 의해 뒷받침되는가?
Statutory Instruments (행정부 규정)	The Care Planning, Placement and Case Review (England) Regulations 2010	
statutory guidance (법적 지침)	The Children Act 1989 Guidance and Regulations Vol.2: Care Planning, Placement and Case Review (DfE, June 2015)	
	Working together to safeguard children: A guide to inter-agency working to safeguard and promote the welfare of children (HM Government, March 2015)	
기타 법문서	IRO Handbook (DCSF, 2010)	
	Young People's Guide to The Independent Reviewing Officers' Handbook (DfE, 2011)	

1989년 아동법은 형식적으로는 1933년 아동청소년보호법 계열의 아동보호절차, 가족법의 아동보호절차, 사회복지법인 아동법의 보호절차를 모두 통합시켰으며, 내용상으로는 아동복지를 최우선적으로 고려하되, 그 목적의 달성을 위해 부모-국가기관 간, 국가기관 상호간, 아동-국가기관 간의 협력자관계를 형성하고자 하였다(장영인, 2013: 559). 특히 국가의 아동보호에 있어서 부모(가족)과의 파트너십을 강조하는 것이 중요 특징 중 하나이다.

법률문서(statutory instruments) 형태 중의 하나인 regulations은 의회에서 제정된 법률의 부가적 세부사항을 제공하는 것으로서, 일명 이차적 법률(secondary legislation)이라고도 하는데,¹⁵⁾ 보호조치와 관련된 규정인 「The Care Planning, Placement and Case Review (England) Regulations 2010」¹⁶⁾을 분석하였다.

법적 지침(statutory guidance)은 법규정의 위임 하에 관련 행정부의 장이 지자체에 발부한 것으로서 특별한 예외 사항이 아닌 한, 이를 준수해야 한다. 이들 지침은 Local Authority Social Services Act 1970의 제7조 제1항(‘지자체는 장관의 일반지침 하에 수행해야 한다’) 하에 법적 권한을 갖는 것으로서, 관련 법률을 준수하기 위해 무엇을 해야 하는지를 알려주며, 자문의 성격을 갖는 ‘실무지침practice guidance’과는 그 지위가 다르다(Ball, 2014).

1989년 아동법 하의 권한, 책임, 의무에 관한 법적 지침(guidance and regulations)은 총 10권이며, 이들의 내용은 지자체의 관점을 보여주는 것으로서, 모든 지자체가 고려해야 하는 내용을 담고 있다(Brayne & Carr, 2005). 이들 지침들은 지자체뿐만 아니라 공공 및 민간영역에서 공적보호아동에 대한 서비스를 제공하는 실무자나 관련 사회복지사 등을 위한 것인데, 이중 대표적인 지침은 총 5권으로서,¹⁶⁾ 그 중 본 연구의 분석대상은 제2권 지침(보호계획, 배치 및 사례검토)이다. 제2권 지침(이하 ‘지침2’)는 지자체의 기능과 책임을 설정하고, 지자체가 어떻게 보호계획, 배치, 사례검토와 관련하여 그 책임을 수행하는지 설명하고 있다.

또한 공적아동보호를 위한 권한과 의무수행에 관한 기타의 지침들이 있는데, 「Working together to safeguard children」(2015)는 아동 및 가족과 접하는 모든 기관의 최일선부터 상부기관까지의 모든 기관 및 전문가(지자체장, 아동서비스 감독관, 지방 아동보장위원회 의장, 서비스제공 조직의 중견관리자, 사회복지사, 건강서비스·성인서비스전문가, 경찰, 교육 및 민간영역 부문 등) 간의 정보 공유와 협업을 위해 준수해야 할 바를 제시하고 있다.

이외에 기타 법적 문서로서, 「IRO Handbook」(DfE, 2011) 및 「Young People's Guide to The Independent Reviewing Officers' Handbook」(DfE, 2011)을 분석하였는데, 이는 아동의 보호계획

15) 소위 우리나라의 행정입법(시행령)에 해당된다.

16) Volume1(Children Act 1989: court orders), Volume2(Children Act 1989: care planning, placement and case review), Volume3(Children Act 1989: transition to adulthood for care leavers), Volume4(Children Act 1989: fostering services), Volume5(Children's homes regulations, including quality standards: guide)

부터 보호조치 이후의 사례에 대한 독립된 검토자(IRO)들을 위한 지침이다.

본 연구는 이들 법률 및 법적 자료를 통해, 보호조치의 일반적 과정을 파악하고, 그리고 각 과정에서 아동청문권 보장과 관련된 내용이 어떠한지 확인하고자 하였는데, 청문권의 내용을 구분하기 위해 다음과 같은 기준을 분석틀로 삼았다(<표 1>). 첫째, 아동보호조치 과정에서 아동이 스스로 의견(opinion)을 진술할 수 있는 이해력 또는 성숙도가 있는 경우 그의 의견을 청취하는 것, 스스로 의견을 진술할 이해력 또는 성숙도가 없을 때 그의 ‘바람과 감정, 욕구, 견해 등’을 확인하기 위한 규정 또는 지침이 있는가? 둘째, 청문권 실현을 위해 관련절차에 참여하는 주체로서 아동이 포함되는가? 셋째, 아동청문권 실현을 보장하는 인적 주체가 마련되어 있는가? 넷째, 보호조치의 준비 단계부터 판결과 배치종료, 나아가 점검과정에 이르기까지의 전 과정에서 청문권 보장을 위한 조치들이 일관되게 유지되고 있는가? 다섯째, 법률상의 청문권은 하위규정이나 지침에서 상호연관 되고, 실행가능한 구체적 지침에 의해 뒷받침되는가?

IV. 영국 아동보호조치 과정에서의 아동청문권 보장의 분석

1. 영국 아동보호조치의 법적 근거

(1) 영국 1989년 아동법의 철학

영국 1989년 아동법은 100조가 넘는 조항과 15개의 부칙을 포함하는 매우 방대한 법이다.¹⁷⁾ 아동법의 철학은 지침2에 다음과 같이 제시되어 있다. 즉 ‘아동이 양육되기 가장 좋은 장소는 일반적으로 그 자신의 가족이며, 요보호아동의 경우, 지자체가 그 부모와 파트너쉽을 가지고 임한다면 가장 효과적으로 도울 수 있다. 이러한 목적을 위해 부모와 아동은 그들의 바람과 감정을 알릴 기회, 그리고 의사결정에 참여할 기회를 제공받아야 한다.’(DfE, 2015)

이렇듯 ‘아동법의 철학은 아동이 그 가족과 함께 양육되어야 하고, 지자체는 이러한 목표를 성취하기 위해 지원을 해야 한다는 것이다. 이러한 철학은 아동법에 근거하여 법적 업무를 수행하는 모든 사람들에 의해 이해되고, (더 중요하게는) 받아들여질 필요가 있으며, 나아가 국가(지자체)는 엄격한 법적 기준을 충족시키지 않은 경우, 아동의 삶을 통제해서는 안 된다’(Brayne & Carr, 2005). 이러한 아동법의 철학은 이하의 보호조치과정에서 일관되게 유지되는

17) 아동법은 개별 조항과 부칙의 내용이 많아서, 법 전체의 분량이 매우 방대하다(<http://www.legislation.gov.uk> 참고). 또한 하위법률과 다양한 관련 지침들도 각각 별도의 책으로 발간될 정도의 많은 분량의 내용을 담고 있다.

관점이기도 하다.

(2) 아동보호조치의 대상: 공적보호대상

영국에서 보호가 필요한 아동에 대한 보호조치는 1989년 아동법(이하 ‘법’)에 규정되어 있으며, 사법(私法)적 조치와 공법적 조치로 구성된다. 사법적 조치는 소위 ‘제8조 명령’--아동보호 주선명령(child arrangements order)¹⁸⁾를 비롯하여, 금지조치명령(prohibited step order), 특정명령(specific issue order)등—이 대표적인데, 부모의 사망이나 이혼, 기타 등의 경우에 친인척보호나 대리보호 등 아동보호를 위한 가족법적 조치에 대해 규율하고 있다. 이러한 사법적 조치는 소위 가사사건에 관한 것인 만큼, 본 연구에서는 제외하고자 한다.

본 연구는 공법적 조치에서 국가가 개입하는 보호조치과정에서 아동청문권을 어떻게 보장하고 있는지 살펴보고자 하였다. 영국에서 공적 보호를 받고 있는 아동은 ‘looked after children’(이하 ‘공적 보호아동’)으로 칭하는데, 보호대상아동이 보호조치를 통해 공적보호아동으로 배치되는 과정은 법과 관련 규정 및 지침에서 명시하고 있는데, 개괄적인 과정을 요약하면 다음과 같다(<표 2>. 이들 보호대상 아동 중 ‘형사절차 상의 아동’과 ‘입양대상 아동’은 본 연구 주제에 해당되지 않기 때문에 제외하였다).

<표 2> 공적보호대상 아동의 유형과 관련 법규

보호대상아동	과정		
	관련기관	조치의 내용	관련법
요보호아동 (부모부재, 기아, 미아, 보호자의 거소제공이나 보호 어려움)	지자체	거소제공	1989년 아동법 제20조
위험상황에 처한 아동	법원	보호명령 임시보호명령	1989년 아동법 제31조, 38조
		응급보호명령 경찰보호	1989년 아동법 제44조, 46조
형사절차상의 아동	사법기관 (경찰/법원)	형벌대상아동 (경찰서유치/구류, 구급관련 법원명령)	
입양대상아동	지자체	입양을 위한 배치조치	입양및아동법2002 제18조 제3항

*본 연구대상은 요보호아동과 위험상황에 처한 아동임(음영처리 부분)

18) 아동보호주선명령은 아동이 누구와 거주하고 생활할지, 또는 그렇지 않다면 (아동과 비거주의 경우) 누구를 만날지 등에 대한 주선(arrangement)을 규율하는 명령이다.

여기서 보듯이, 영국에서 아동이 공적보호아동이 되는 과정은 크게 두 가지로 구분된다. 하나는, 가장 일반적인 형태의 요보호아동(children in need)에 대한 보호로서, 가정에서의 보호가 어려워 국가가 주거를 제공하여 아동을 보호하는 경우이다. 즉 법 제 20조(Provision of accommodation for children: general)는 아동에 대한 거소제공에 관한 규정인데, 제20(1)조는 ‘(a) 부모책임(parental responsibility)¹⁹⁾을 가진 자가 없는 아동, (b)기아, 미아, (c)아동을 돌보아온 사람이 아동에게 (어떤 이유로든, 그리고 단기적이든 장기적이든) 적절한 주거나 보호를 제공하기 어려운 아동 등, 요보호아동에게 지자체는 거소제공(accommodation)을 해야 한다’고 규정하고 있다. 즉 가족이 아닌 지자체로부터 거소제공을 받은 아동은 공적보호아동이 된다. 제20조 규정은 공적보호아동이 되는 포괄적인 기준을 제공하는 것으로서, 요보호아동의 자연적 발견이나 보호자(또는 아동)의 자발적 의뢰에 대하여 지자체가 지원서비스를 제공하는 것이라고 할 수 있다.

또 다른 과정은 공권력의 개입을 통한 아동보호인데, 법원명령에 의해 아동이 공적보호아동이 되는 경우이다. 대표적인 예는 학대피해아동이지만 그 이외에 부모의 관리에서 벗어나 있고, 그것이 부모에게 잘못을 돌릴 수 없는 사유로 위험상황에 처한 아동의 보호를 위한 조치(Brammer, 2015: 252)로서 보호명령(care order)(법 제31조) 또는 임시보호명령(interim care order)(제38조)이 취해진 경우, 그리고 단기적 응급조치로서 응급보호명령(EPO. 법 제44조)이나 응급보호의 일환으로 경찰이 아동을 분리보호하는 경찰보호(police protection. 제46조)가 취해진 경우이다. 이외에 형사절차 상 구금을 수반하는 법원명령들이나 경찰서 유치나 구류상태에 있는 아동도 공적보호아동이 된다.

위의 두 개의 흐름 이외에도 지자체가 아동을 입양하기 위한 조치로서 배치한 경우(입양및 아동법2002, 제18조 제3항)도 공적보호아동이 된다.

요컨대 영국에서 아동보호조치는 자발적 의뢰에 의해 요보호아동에게 적절한 거소제공을 하는 경우와 보호명령과 같은 법원의 개입에 의해 아동을 원가정에서 분리하여 공적 보호하는 경우로 대별된다고 할 것이다. 이하에서는 이러한 두 가지 과정을 구분하여 보호조치과정에서의 아동청문권 보장에 대하여 살펴볼 것이다.

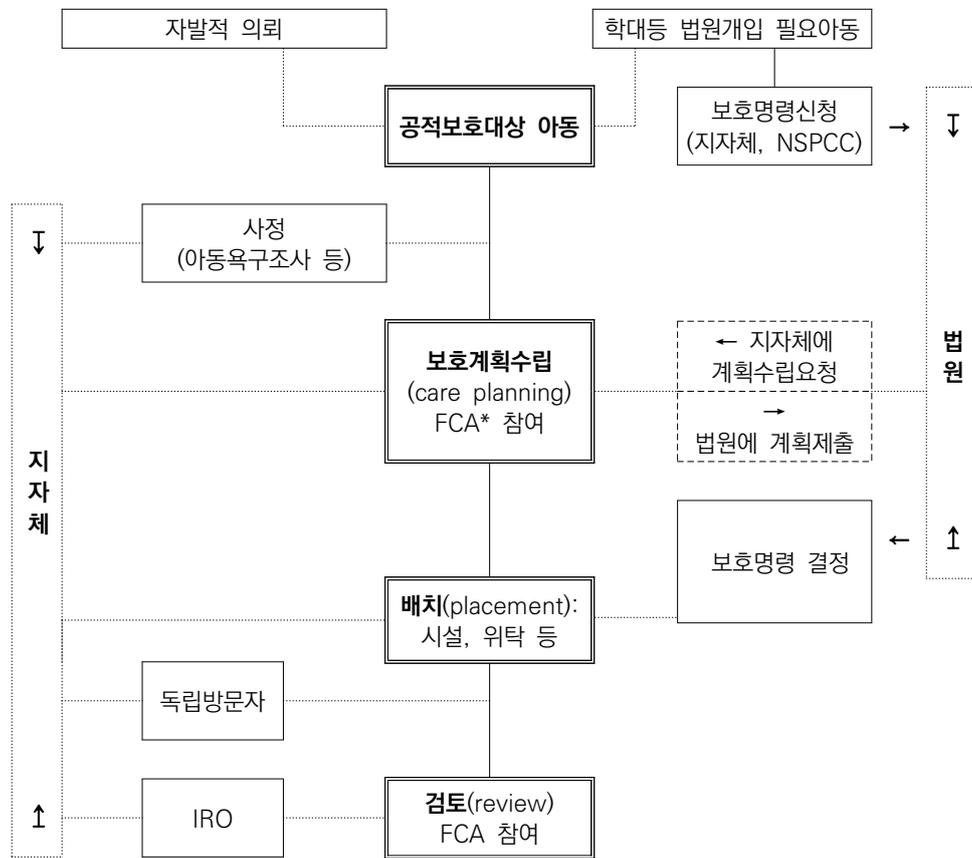
(3) 영국 아동보호조치의 과정

이상에서 보듯이 법 제20조의 거소제공과 제31조의 보호명령의 두 가지 경로를 거쳐 국가

19) 이 개념은 전통적인 친권(parental rights or parental power)에서 발전된 개념이지만, 부모만이 아니라 여타의 사람(지자체를 포함)도 아동 양육에 대한 책임을 가질 수 있고, 이들이 가진 책임을 지칭하는 것으로서 여기서는 ‘부모책임’으로 번역한다.

의 보호대상아동이 되면, 이들을 어떻게 보호할 것인지 지자체와 법원이 개입하게 되는데, 그 과정은 다음 [그림 1]과 같다.

이들에 대한 거소제공을 비롯하여 전 과정에서 아동을 잘 보호하는 것은 지자체의 의무이며, 이러한 보호가 아동 최선의 이익을 잘 보장할 수 있도록 하기 위해, 법원과 지자체는 밀접한 연관을 가지고 각각의 역할을 수행하게 되며, 지자체의 역할수행에 대하여 이를 보완 내지 모니터링하기 위한 제도적 장치를 설계하고 있다.(구체적 내용에 대해서는 IV의 3. 이하에서 자세히 다룬다). 자발적 의뢰는 법원의 개입 없이 공적보호아동이 되지만, 그렇지 않은 경우 법원의 보호명령이 있어야 보호조치가 제공된다.



[그림 1] 영국의 공적보호아동에 대한 아동보호조치 과정

자료: DfE(2015)의 그림(168p)을 참고하고, 보호조치과정을 검토하여 재구성함

*FCA(Family Court Advosor)는 아동후견인임

2. 아동보호조치에서의 아동청문권에 관한 일반 원칙

아동법에서 아동청문권은 아동에 관한 중요한 결정에서 아동을 대상이 아닌 ‘당사자’로 포함시키는 것을 의미한다. 가령 우리나라의 아동학대처벌법의 보호처분 및 보호명령 절차에서 아동은 사건본인으로 취급되며(가사소송법 제2조, 제3항, 제44조 이하 참조), 당사자 지위는 없다. 반면 영국법에서는 보호명령 절차에서 아동이 당사자로서 상대방(respondent)의 지위를 갖는다. 당사자가 아니기 때문에 우리나라에서는 아동은 심문절차에 참여할 권리가 없고, 불복할 권리도 없지만, 영국법에서는 아동도 당사자이기 때문에 당연히 자신의 권리로써 법원 심문절차에 참여하고 불복할 권리를 가진다.²⁰⁾

거기에 그치는 것이 아니라 아동청문권을 구체화하기 위해 아동의 의견, 특히 아동의 바람과 감정을 충분히 확인하고 고려할 것을 지자체에게 의무로 부여함으로써 보장된다. 공적보호 아동에 대한 지자체의 일반적 의무는 법 제22조에서 다루고 있는데, 제22조 제3항은 ‘지자체는 자신이 돌보는 아동에 대하여 (a)그 복리를 지키고 촉진시켜야 할 의무가 있고, (b)지자체의 관점에서 볼 때 합리적으로 보이는 서비스 즉, (일반적으로) 부모들이 돌보는 아동이 이용할 수 있는 서비스를 제공할 의무가 있다’고 규정하고 있다. 특히 제22조 제4항은 공적보호아동에 대한 중요한 결정에서 아동의 바람과 감정을 고려할 것을 규정하고 있는데, “지자체는 그들이 돌보는 아동에 대해 어떤 결정을 하기에 앞서, 합리적으로 실천가능한 한, (a)아동, (b)그 부모, (c)친부모는 아니지만 부모책임 가진 자, (d)지자체가 해당 사안과 관련된다고 생각하는 사람 등의 바람(wish)과 감정을 확인해야 한다”는 것이다. 또한 제22조 제5항 (a)는 지자체가 그러한 결정을 할 때, “확인할 수 있는 한 아동의 바람과 감정에 대하여 그 연령과 이해도를 유념하여 충분히 고려하여야 한다”고 규정하고 있다.

이러한 규정은 협약 제12조의 아동청문권과 일치하는 것이다. 그러나 이러한 규정이 실제로 작동하기 위해서는 세부규정이 필요하다. 아동법의 세부지침인 「아동법1989 지침 및 규정(제2권): Care Planning, Placement and Case Review」(이하 ‘지침2’)은 실무자들을 위한 보다 세부적 내용을 안내하고 있다.

즉 ‘지침2’(1.10-1.14)는 아동법 제22조 제4항 및 제22조 제5항과 관련하여, ‘아동의 바람과 감정에 대한 다음과 같은 별도의 세부지침을 두고 있다. 즉 ‘첫째, 아동에 대해 어떤 결정을 할 때, 아동이 그 과정에 참여하고 포함된다고 느낄 수 있어야 하고, 아동에 대한 미래의 계획 수립에서도 처음부터 무엇이 진행되는지 알고 있다면, 아동이 덜 두려워할 것이며, 아동의 바람과 감정을 표현하는데 어려움이 있다면, 옹호자를 보장해야 한다(1.11). 둘째, 보호계획, 배

20) The Family Procedure Rules 2010 제12부 제3조(12.3) 참조.

치, 검토과정에서 아동의 바람과 감정을 확인해야 하는 보다 실천적 이유는 대부분의 아동은 문제의 원인이나 자신의 욕구, 상황적 맥락 등에 대한 이해와 통찰이 가능하며, 아동의 참여는 아동이 처한 어려움을 이해하는데 도움이 되며, 아동의 역량을 발전시키고 회복탄력성을 촉진시키기 때문이다(1.12). 셋째, 배치결정 이전에, 모든 검토회의와 사례회의에서 아동이 표현한 견해는 항상 논의되고, 기록되고, 최대한 고려되어야 하며, 특히 앞으로 진행될 일과 선택가능한 대안이 설명되어야 하고, 사회복지사는 아동의 견해가 부모나 지자체와 다른 의미있는 이유(good reasons)가 있을 수 있음을 알아채야 한다(1.13). 넷째, 연장아동은 관련 논의와 의사결정과정에서 보다 전적으로 참여할 수 있으며, 사회복지사는 어린 아동과의 의사소통 및 그들의 감정파악을 위해 창의적이고 상상력이 풍부해야 한다. 또한 모든 아동이 자신의 견해를 발전시키고 선택하도록 정보제공과 적절한 설명을 해주어야 한다(1.14).'

지침2는 법률이 정한 아동 견해의 청취의무에 대하여, 단지 실무적 기술에 대하여 설명하는 것이 아니라, 아동의 관점에서 아동견해의 청취와 의사결정에서의 아동참여가 왜 중요하고, 이를 위해 어떻게 접근해야 하는지에 관한 근본적인 원칙을 제공하고 있다. 예컨대 아동의 감정과 바람을 듣는 것은 보호서비스를 제공해야할 성인(지자체)의 입장에서 필요할 뿐만 아니라, 아동의 성장과 역량강화를 위해서도 중요함을 명확히 하고 있다. 단지 아동이 '참여했는가'라는 형식적 측면보다는 아동이 '자신이 참여하고 포함된다고 느낄 수 있어야' 한다고 아동측에서 접근하고 있다. 특히 아동의 '견해'(view)라는 용어대신 '바람과 감정'이라는 표현을 자주 사용하는 것도 보호제공자의 관점이 아니라, '바람과 감정을 통해 자신의 견해를 밝히는' 당사자의 입장을 고려했다는 점에서 주목할 만하다.

이러한 아동에 대한 지자체의 일반적 의무에 관한 내용은 지자체가 개입되는 아동보호조치의 구체적인 각 과정에 관한 법조항 및 관련 하위규정과 지침을 통해 반복되어 강조되고 있다.

3. 아동보호조치과정과 아동청문권 보장을 위한 법적 장치

(1) 거소제공을 통한 보호조치와 아동청문권

법 제20조에 의해 거소제공 여부를 결정하는 주체는 지자체이며, 법원은 지자체의 결정이 불법이거나 비합리적인 경우에만 개입하며(Ball, 2014:25), 이 거소제공 규정의 핵심요소는 '자발적 주선'이라는 점이다(Ball, 2014:34). 즉 가족과의 파트너쉽에서 요보호아동에게 가능하면 법원절차를 피하면서 필요한 서비스를 제공하는 원칙에 입각한 것이다.

거소제공에 관한 조항(제20조)은 보호조치에서의 아동의 바람과 감정의 고려라는 일반원칙을 적용하고 있는데, 제20조 제6항은 "지자체는 합리적으로 실천가능하고 아동복리에 부합하

는 한, (a)거소제공에 관한 아동의 바람을 확인해야 하고, (b)아동의 그러한 바람에 대하여 확인할 수 있는 한, 그 연령과 이해도를 유념하여 최대한 충분히 고려해야 한다”고 규정하고 있다.

지자체의 거소제공과 관련한 판례(*R(on the application A) v London Borough of Croydon; R(on the application M) v London Borough of Lambeth*[2008])²¹⁾에서도 이러한 법규정을 적용되고 있다.

그러나 지자체의 의무는 아동의 의사를 ‘확인하고’ ‘충분히 고려하는 것’에 한정되는 것이지, 결정권을 가지는 것은 아니다(Ball, 2014:34). 지자체는 아동뿐만 아니라 부모등의 바람과 감정도 확인해야 한다(제22조 제4항). 특히 제20조 제7항은 부모책임 가진 자 등이 반대할 경우, 거소제공을 하지 않을 수 있으며, 제20조 제8항은 부모책임 가진 자가 지자체가 제공한 거소로부터 언제라도 아동을 퇴거(remove)시킬 수 있다고 규정하고 있기 때문에, 아동(또는 지자체)와 부모의 견해가 다를 경우 논란이 될 수 있다. 이는 1989년 아동법의 기본이념인 가족(부모)와의 파트너쉽을 중요시하는 것이기도 하다.

이에 대하여 제20조 제11항은 16세에 달한 아동은 거소제공에 동의하면 20조 제7항과 제8항을 적용하지 않는다고 하여, 적어도 16세 이상의 아동에 대해서는 부모의 반대가 있더라도 거소제공이나 퇴거에서 아동 의견이 우선시된다. 그러나 16세 미만의 아동의 경우에는 여전히 논란이 될 수 있다.

그러나 이러한 논란조차 거소제공이라는 보호조치가 지자체의 일방적인 결정으로 이루어지지 않고, 아동 및 보호자 의견을 최대한 수렴하고 협의하여 결정하려는 원칙을 반영하는 것으로 볼 수 있다. 이처럼 결정에서 아동을 비롯하여 부모나 지자체등 관련 당사자들 간의 균형을 위한 노력은 이하에서 다루는 법원을 통한 국가의 적극적 개입에서도 다르지 않다.

(2) 법원명령²²⁾에 의한 보호조치와 아동청문권

1) 보호명령(care order)의 법적 근거와 기준

보호명령은 ‘지자체 및 권한을 부여받은 자(authorized person)²³⁾의 신청에 따라 법원이 결정(법 제31조 제1항의 (a))’하는데, 제31조 제2항의 조건을 충족시켜야 한다. 즉 ‘(a)아동이 중대한

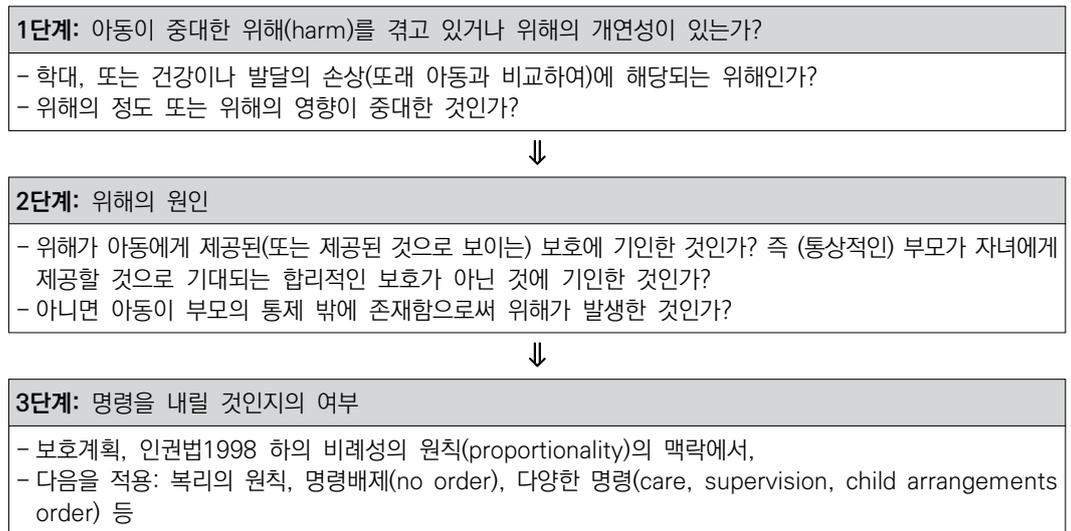
21) 법원은 제20조와 관련하여 지자체가 아동에게 거소제공 의무가 있는지를 판단하기 위한 검토 사항에, 아동이 스스로 지자체에 거소제공을 요구했는지, 거소제공에 관한 아동의 바람은 무엇이며, 그러한 바람에 대하여 아동의 연령이나 이해도 등을 고려했는지 등을 포함하였다.(Ball, 2014:25 재인용)

22) 법 제31조는 법원명령으로서 보호명령과 임시(interim)보호명령, 단기보호로서 아동보호명령(child protection order) 등을 다루고 있으나, 논문의 분량을 고려하여 본 연구에서는 법원명령의 대표적인 형태인 ‘보호명령’만 다루고자 한다.

23) NSPCC(전국아동학대예방협회.the National Society for the Prevention of Cruelty to Children) 및 그 직원을 의미한다(법 제31조 제9항)

위해를 겪고 있거나 위해의 개연성이 있는 경우, (b)위해 또는 위해가능성이 다음에 기인하는 경우. 즉 (i)만약 명령이 취해지지 않는다면, 부모가 아동에게 제공한 또는 제공할 보호가 (일상적으로) 기대할 만한 합리적인 것이 아닐 경우, 또는 (ii)아동이 부모의 통제 밖에 있는 경우'이다.

여기서 '위해(harm)'는 제31조 제9항에 의하면, '학대(ill-treatment), 건강이나 발달의 손상(타인의 학대를 보고, 듣는 것을 겪은 손상을 포함)'을 의미한다. 중대한 위해를 판단하는 절대적 기준은 없지만(DCSF, 2010:1.28), [그림 2]의 판단기준을 검토하게 된다. 법원이 3단계에서 아동복리의 원칙과 제1조 제5항24)의 명령배제 등의 원칙을 고려하여 보호명령을 결정하게 되면, 지자체는 부모책임을 얻는다. 지자체가 부모책임을 가지더라도 부모의 부모책임을 자동 상실되지는 않지만, 지자체가 허용하는 한도 내에서 이를 행사할 수 있다(제33조).



[그림 2] 법원명령 결정의 판단기준

자료: Brammer(2015) 254p(figure 9.2)

보호명령은 법원의 판결이지만, 법원은 보호명령을 결정하기에 앞서 아동보호를 위한 계획 수립을 지자체에 요구하고 이에 근거하여 판결을 하며, 보호명령 결정 이후의 아동보호상황을 검토하는 방안에도 법과 지침이 마련되어 있다. 이하에서는 보호명령의 전후과정을 포함하여, 각각의 사법절차의 진행과정에서 아동 최선의 이익 특히 아동청문권이 어떻게 보장되

24) 제1조 제5항 '법원은 명령을 내리는 것이 명령을 내리지 않는 것보다 아동에게 더 좋다고 판단하지 않는 한 어떤 명령도 취해서는 안 된다'

고 있는지 살펴볼 것이다.

2) 보호조치의 준비단계: 보호계획의 수립(care planning)²⁵⁾과 아동청문권

① 관련법 및 목적

보호계획은 ‘공적보호대상아동의 미래의 보호를 위한 계획’²⁶⁾(이하 ‘규정2010’: 제2조 제1항 (d))인데, 지자체는 법 제31A조 제1항에 따라 ‘아동을 위해 보호명령을 신청하는 경우, 법원이 정한 기간 내에 보호계획(care plan)을 준비해야 한다. 보호계획에는 예상기간이 포함되어야 하는데, ‘보호명령 여부를 결정하는 법원은, 관련아동을 위한 보호계획의 영구대책-가령 입양 또는 특별후견(special guardianship)-이 필요한지를 검토해야 한다(제31조 제3A항).’ 또한 ‘보호명령의 신청이 진행되는 동안, 지자체는 준비된 보호계획을 검토받게 되는데, 변경요구가 있으면, 이에 따라 계획을 수정하거나 새로운 계획을 만들어야 한다(제31A조 제2항).’

지자체의 보호계획은 보호명령의 결정에 앞서 법원의 동의를 받게 된다. 보호계획수립과 과정 및 내용에 관해서는 ‘지침2’에서 세부적으로 다루고 있다. 보호계획의 목적은 ‘보호아동과 그 가족, 아동의 보호자, 전문가 등을 아동보호를 위한 계획수립과 실행의 검토에서 함께 협력하도록 하는 것(지침2:2.1)’에 있으며, 이를 위한 개념적·실천적 틀의 3가지 목적은 ‘1. 아동과 그 가족, 아동보호자 등이 개방적이고 정직하게 대우받고, 결정사항을 이해하도록 하는 것, 2. 부모와 보호자 및 부모역할을 하는 지자체(corporate parents) 간의 부모역할의 공유에 있어서 책임과 과업의 배분을 명확하게 하고, 이를 통해 진전된 성과를 도출하도록 하는 것, 3. 1989년 아동법 하의 지자체의 기능에 있어서 책임성을 보여주는 것(2.1)’이다.

이러한 목적은 보호계획의 처음단계부터 지자체가 아동과 부모 등을 협력적인 당사자로 참여시키는 것을 원칙으로 하고 있음을 보여준다. 이러한 목적 하에 보호계획은 아동중심의 관점에 기반해야 한다. 정부지침 「Working together to safeguard children」(HM Government, 2015)은 ‘효과적인 아동보호시스템은 아동중심적이며, 보호시스템의 실패는 아동의 욕구 및 견해를 간과하거나 성인의 이해를 우선시한 결과(para.20)’이며, ‘아동과 일하는 사람은 누구나 아동을 바라보고 대화하고, 아동의 말을 경청하고, 그들의 견해를 진지하게 받아들이며, 아동의 욕구에 대해 어떻게 지원할지 결정할 때 그들과 협력적으로 일해야 한다(para.22)’고 아동청문권에 대해 명시하고 있다.

25) 제20조에 의해 지자체가 거소제공을 하더라도, 아동의 배치에 앞서 보호계획을 준비해야 한다. 그러나 여기서는 보호명령과 연관된 보호계획만을 다룰 것이다.

26) The Care Planning, Placement and Case Review (England) Regulations 2010

② 조사 및 보호계획의 내용

보호계획은 아동 및 그 가족에 대한 사회복지실천을 뒷받침하는 ‘사정-계획수립-개입-검토’ 사이클의 핵심요소이다(지침2: 2.15). 보호계획수립의 사전작업인 사정(assessment)은 아동의 발달적 욕구를 고려하고, 그 발달에 긍정적, 부정적 영향을 미치는 광범한 요소들을 포함해야 하는데(지침2: 2.15), 지침이 제공하는 ‘사정의 틀’에는 아동의 발달적 욕구, 부모역량, 가족 및 환경적 요소 등이 포괄적으로 제시되고 있다(2.25).

사정을 위해서는 조사가 필요한데, 지자체의 조사 의무를 규정하는 조항(제47조)은 ‘지자체는 아동보호나 복리의 촉진을 위한 어떤 조치를 취할지 결정하기 위해, 필요한 조사를 수행해야 하며(제47조 제1항)²⁷⁾, 또한 이 조사과정에서 ‘지자체는, 합리적으로 실천가능하고 아동복리에 부합하는 한, (a)아동에게 취해질 조치에 관한 아동의 바람과 감정을 확인해야하고, (b)그들이 확인한 아동의 바람과 감정을 (연령과 이해도를 고려하여) 충분히 고려해야 한다’(제47조 제5A항)고 규정하고 있다.

보호계획의 내용은 매우 상세해야 하며, 법원영역 밖에서 다루어지는 다양한 논의사항들을 포괄하게 되는데(Ball, 2014:53), 규정2010은 보호계획에 포함되어야 할 내용을 다음과 같이 제시하고 있으며, 그 중요 내용에는 아동의 바람과 감정에 대한 세부사항이 포함되어 있다.

〈표 3〉 보호계획의 기본 내용(규정2010)

<p>규정2010: 제5조 1항 (a)~(e)</p> <ul style="list-style-type: none"> (a) 예상기간 또는 장기적 계획(“영구계획”) (b) 아동의 욕구에 대처하기 위한 지자체의 주선 (c) 배치계획(지자체의 보호 하에 있으나 거소제공 안 한 경우는 제외) (d) IRO의 지명 (e) 법 22(4)조의 사람들(아동, 부모, 부모책임가진 자, 지자체가 관련된다고 생각하는 기타의 사람)의 바람과 감정에 대한 세부사항
--

지침2(2.29)은 이러한 보호계획의 핵심은 아동, 부모, 확대가족, 보호자 및 다양한 전문가와 실무자들이 이해할 수 있는 명료함이라고 강조하면서, 이를 위한 세부지침을 제시하고 있다²⁸⁾.

27) 특히 법원에의 명령신청이나 그들의 권한행사 여부 등을 결정하는데 있어서 조사가 이루어진다(제47조 제3항).

28) 지침2(2015:2.29)에 의하면 보호계획은 다음과 같아야 한다. 즉, 아동발달욕구의 확인 및 아동(가족원 포함)의 욕구충족을 위한 서비스 대책의 설명, 특별한 배치가 이루어지는 이유에 대한 설명, 아동복리를 보호하고 촉진하기 위해 의도된 특수하고 성취가능하고 아동에 초점을 맞춘 성과목표와 발전 정도의 측정방법 포함, 계획된 성과의 성취를 위해 필요한 변화를 가져오는 현실적 전략과 특별한 조치, 가족원·아동보호자·실무자·이들을 자주 접하는 사람들의 명확한 역할과 책임의 확인, 아동을 위한 영구계획의 지연을 줄이는 것이 불가능하다면, 그 대비책의 마련 등.

예컨대 보호계획은 아동발달육구의 확인 및 아동(가족원 포함)의 욕구충족을 위한 서비스 대책을 설명해야만 한다.

이처럼 보호계획에는 아동뿐만 아니라 가족과 보호자에 대한 서비스 계획을 포함하고 있는데, 이 과정에서 아동청문권을 중요하게 다루고 있다. 즉 법 제17조(요보호아동과 그 가족을 위한 서비스대책)는 지자체가 요보호아동에게 제공할 서비스를 결정하기에 앞서, 아동의 바람과 감정을 확인하고 충분히 고려해야 한다고 규정하고 있다(제17조 제4A항). 그런데 이 조항은 앞서 살펴본 공적보호아동에 대한 지자체의 일반적 의무 조항(제22조 제4항, 제5항), 아동에 대한 거소제공 조항(제20조 제6항), 지자체의 조사의무 조항(제47조 제5A항)과 동일한 내용이다. 이 같은 동일 내용의 반복은 지자체의 일반적 의무가 각각의 구체적 사안의 실행에서도 필수적 의무가 되어야 함을 명확히 하는 것이라고 볼 수 있다.

③ 아동청문권을 보장하기 위한 인적 장치

보호명령을 신청하면 그 때부터 위에서 검토한 보호계획 수립에서부터 아동의 의견을 적극적으로 반영하기 위한 인적 장치를 두고 있다. 법 제41조는 보호명령의 신청 또는 해제(discharge)의 경우, 법원이 아동대리인(representative)을 선임하도록 하고 있다. 이들은 보호명령 등을 신청할 때나 명령 이후 법원에 점검을 요청할 경우에 아동 이익을 대변하는 역할을 한다.²⁹⁾ 독립된 지위를 가진 CAFCASS가 아동의 편에 서서 아동 및 여러 이해관계인을 면담하고 아동의 욕구와 감정을 확인하여 아동의 최선의 이익이 되는 방안을 제시한다. 아동후견인은 배치 이후의 점검절차에서도 아동의 편에 서서 아동의 이익을 대변하는 역할을 한다. 그런데 만약 아동이 스스로 의견을 제시할 역량이 있고 그의 의견과 아동후견인의 의견이 다르다면 아동은 스스로 변호사(solicitor)를 선임하여 자신을 대리하게 할 수 있다(Kim Holt, 2014). 이런 인적 장치를 통해 아동의 견해가 최대한 반영되도록 하고 있다.

3) 보호조치의 개시: 법원명령과 아동의 배치(placement)

① 법원의 보호명령과 배치에서의 고려사항

보호명령을 통해 보호대상아동을 배치할 경우, 아동 최선의 이익에서 누구와 어디에 거주할 것인지를 결정하는 것은 지자체의 의무(법 제22조 제3항)이다. 법 제22C조 제5항은 아동이 부

29) 과거의 명칭은 ‘guardian ad litem’이었으나 2001년 법개정 및 CAFCASS(아동 및 가족에 대한 법원 자문 및 지원서비스)의 설립을 계기로 아동후견인(child guardian)으로 명칭이 변경되었으며, CAFCASS(Children and Family Court Advisory and Support Service) 멤버가 아동대리인이 된다(Brammer, 2015). 아동후견인이 CAFCASS의 구성원이기 때문에 Family Court Advosor(FCA)라고 칭하기도 한다.

모 또는 부모책임 가진 자 등과 거주하는 것이 어려울 경우, 아동을 가장 적절한 곳에 배치하도록 하고 있으며, 가능하면 자신의 집에서 가까운 곳, 교육을 방해하지 않고, 형제자매와 함께 살도록 할 것등을 보장하도록 하고 있다(제22C조 제8항).

규정(2010:제9조 제1항)은 지자체가 아동의 배치에 앞서, 배치계획(placement plan)을 수립해야 하며, 아동의 바람과 감정을 확인하고 충분히 고려할 것을 강조하고 있다.

세부지침(지침2)은 다양한 유형의 배치³⁰⁾에 있어서, 아동의 견해, 바람과 감정 등을 일일이 확인할 것을 강조하고 있는데, 예컨대 ‘친지등 아동과 연관된 사람에게 배치될 때, 아동이 관심을 가지는 배치의 우선순위를 논하고, 아동의 견해를 고려하는 것이 특히 중요하며, 아동의 과거와 현재의 욕구, 바람, 감정을 잘 알고 있는 사회복지사나 현 보호자와 아동의 좋은 관계는 전문적 판단을 위한 견고한 기초를 제공한다(지침2: 3.13)’고 하며, 특히 ‘배치이동이 교육에 큰 지장을 줄 수 있는 대입준비생(10-11학년)의 배치(3.19)’나 ‘형제자매와의 배치(3.24)’ 등을 결정할 때, 지자체는 아동의 바람과 감정을 반드시 확인해야 할 의무가 있음을 강조하고 있다. 법원의 판례(*R(CD) v Isle of Anglesey County Council*[2004])³¹⁾도 보호계획이 아동의 바람과 감정에 반하지 않아야 함을 지적하고 있다.

② 배치 이후 아동청문권을 보장하는 인적 장치

아동 배치 이후에도 지자체는 배치된 아동에 대한 방문 및 면접을 보장해야 하는데, 법 제23ZA조는 아동에게 조언과 지원을 해줄 대리인(representative)의 방문을 보장할 것을 규정하고 있으며, 하위법인 규정2010(제5부)는 방문시기와 기간(예컨대, 배치된 지 1주일 이내에 첫 방문을 시작으로 최소 6주에 한번 씩 방문할 것을 권고)(규정2010:제28조), 그리고 매 방문 시 대리인이 아동과 단둘이 대화할 것(규정2010:제29조)등을 명시하고 있다. 나아가 세부지침(지침2: 3.243)은 아동이 의사소통장애가 있는 경우, 아동의 바람과 감정표현의 기회를 보장하기 위해 의사소통 전문인력의 활용의 필요성을 제시하고 있다.

더불어 지자체는 공적보호아동을 위한 독립방문자(independent visitors)³²⁾를 지정해야 하는데(법 제23ZB조), 이들은 아동을 방문하고, 친구가 되어주고, 조언을 해주어야 한다(제23ZB조 제2항). 아동은 독립방문자를 가질 권리를 가지지만, 아동의 바람과 감정을 존중하여, ‘아동이

30) 배치 유형과 범위에 대해 규정2010 제4장은 부모와의 거주부터 장단기보호, 위탁보호, 시설보호, 입양전 위탁 등 폭넓게 제시하고 있다.

31) 아동의 ‘clearly expressed wishes and feelings’에 반하는 지자체의 보호계획이 잘못되었음을 판결한 것으로서, 어려서 위탁가정에 있던 아동은 기숙학교를 다니게 되면서도 위탁가정과의 친밀한 관계를 지속하길 바랐으나, 지자체는 친모와의 접촉 이외에 위탁가정과의 접촉을 제한하는 결정을 하였고, 이에 대하여 법원이 판결한 것임(Ball, 2014에서 재인용)

32) 여기서 ‘독립’의 의미는 지자체와 어떤 연관성도 없는 사람임을 의미한다(지침2: 3.262).

이를 거절하거나 의사결정을 충분히 이해할만 한 경우, 지자체는 독립방문자를 지명하지 않는다(제23ZB조 제6항).'

이상에서 아동의 배치과정을 보면, 아동의 견해, 바람과 감정을 충분히 표현하고 반영하기 위한 지원을 매 단계마다 세세하게 규정이나 지침에 담아냄으로써 아동청문권을 보장하고자 함을 알 수 있다.

4) 보호조치의 검토(review)

① 배치 후 보호조치의 점검과 아동청문권 보장

보호조치 이후 그 조치가 아동의 최선의 이익에 부합하는지를 점검하는 절차를 두고 있다. 이는 사정-계획-개입-점검의 순환과정에서 계획이 잘 실행되는지를 확인하고 문제가 있을 시 계획과 실행을 재조정하게 한다는 점에서 매우 중요하다. 이를 통해 아동청문권을 보장하고자 하는 것이다.

② 아동청문권 보장을 위한 인적 장치

점검 업무는 원래 사회복지사가 수행하였으나, 이들이 지자체로 하여금 보호계획을 따르도록 개입할 권한이 부족하여 좌절을 경험하면서, 외부검토의 필요성이 논의되고, 보호계획 검토를 위한 IRO(independent reviewing officer)의 지명을 지자체에 요구하게 되었다(Ball, 2014:93-95)³³⁾. 그 명칭에서 시사하듯이 이들은 아동의 이익의 관점에서 아동청문권을 보장하는 역할을 수행한다.

IRO와 관련된 법과 지침은 법 제25A조와 제25B조, 2010규정(제6부), 지침2(IRO역할과 의무) 등이 있으며, 이와 별도로 IRO지침(IRO Handbook)이 있다. 지자체는 IRO를 지명할 의무가 있는데, 보호계획의 내용에 IRO지명이 포함되어야 하고(규정2010:제5조 제1항 (d)), 아동배치에 앞서 지자체는 그 사실을 IRO에게 알려야 한다(규정2010:제9조 제1항 (b)).

규정2010 제6부(제32조-제38조)는 아동사례의 검토에 관한 내용이며, 특히 규정2010(제36조)는 IRO의 역할을 상세히 규정하고 있는데, IRO는 '검토회의에 참석해야 하고, 검토가 필요한 사안에 대하여 아동과 단들이 얘기를 나누어야 하며, 부모나 부모책임을 가진 자의 바람과 감정을 고려하고, 특히 검토결과에 따라 결정된 바를 수행할 책임자를 반드시 확인해야 하고, 사례검토에 실패하거나 검토 후 결정사항을 수행할 적절한 조치를 취하는 데 실패할 경우, 이를 지자체의 상급자가 알도록 해야 한다'(제36조 제1항). 또한 검토를 위한 지자체의 정보가 불충분하면 검토를 중단할 권한도 가진다(제36조 제2항). 이러한 IRO의 명백히 구분되는 2가지 기능은 '아동사례에 대한 검토를 책임지는 것, 보호관련 아동사례의 지속적 모니터링'(지침2:

33) 법 제31A조의 보호계획에 따르지 않거나 실패하는 사례에 대해 IRO는 그 해결을 CAF/CASS에 회부하여, 아동의 인권침해에 대한 법적 절차를 밟을 수 있게 되었다.

2.102)이다.

이러한 IRO의 활동은 지자체의 조치가 아동의 관점에서 제대로 작동되는지 살피는 것이지만, 이 과정에서 아동은 보호대상일 뿐만 아니라, 본인에 대한 조치에 대하여 자신의 견해를 피력하고, 이를 적극 반영할 수 있도록 하는 권리행사의 주체로 간주된다. 예컨대, IRO의 중요한 기능 중 하나는 ‘아동의 바람과 감정을 지자체가 충분히 고려하게끔 하는 것’(법 제25B조 제1항 (c))이며, 이들은 2가지 기능을 수행함에 있어서, 아동의 현재의 바람과 감정이 확립되고 또한 고려되도록 보장해야만 한다(IRO지침:2.12).

또한 개별아동의 보호계획은 지자체가 어떻게 아동욕구 전반에 대하여 반응하고 그 바람과 감정을 고려하는지 명시해야만 하는데(IRO지침:2.7), IRO는 아동이 개별아동의 욕구에 민감하고 적절한 안정된 보호를 받도록 보장해야 하고, 개별아동의 보호계획은 제공된 서비스가 아동의 바람과 감정을 얼마나 전적으로 고려하고 있는지 설명해야만 한다(IRO지침:2.8). 이러한 고려는 IRO가 불가피하게 검토를 중단(규정2010: 제36조 제2항)할 때에도 확인해야 하는 사항이다.

아동청문권을 보장하는 주체는 성인이지만, 권리 소유자인 아동이 자신의 권리를 잘 이해하는 것이 무엇보다 중요하다. 영국은 IRO 아동용 가이드북(DfE, 2011)을 통해, 왜 아동 자신이 IRO에 관심을 가져야 하는지, 특히 지자체로부터 ‘독립적인(independent)’ 것이 왜 필요하며³⁴⁾, 이것이 아동에게 어떤 영향을 미치는지, IRO와 관련된 법과 규정의 내용은 무엇인지 설명하면서 ‘IRO지침은 마치 법과 같아서 반드시 준수되어야 함’을 강조하고 있다. 특히 IRO가 아동의 견해에 귀 기울이고, 아동 최선의 이익을 보호하기 위해 존재함을 명시하고 있다.

다른 한편 IRO는 점검결과 법원의 개입이 필요하다고 판단하면, 법원 개입과 관련된 아동청문권 보장을 보다 확실히 하기 위해 CAF/CASS의 아동후견인을 선임하여 독자적으로 아동의 의견을 듣고 반영하도록 할 수 있다(Holt, 2014)

V. 결론: 영국 보호조치과정에서의 아동청문권 보장의 특성과 그 시사점

지자체의 보호조치는 그것이 부모의 보호가 어려운 상황에 대한 보호를 제공받는 것일지라도, 아동의 관점에서 보면 삶의 중대한 변화를 초래하는 사건이다. 본 연구는 그간 우리나라의 보호조치는 아동을 보호의 대상으로 간주하는 경향이 있는 반면, 아동을 권리행사의 주체

34) 아동 최선의 이익에서 아동의 보호계획을 세우고, 실행하고, 권리를 옹호하는 것이 과거의 경험상 지자체와 관점이 다를 수 있고, 지자체로부터 독립적으로 활동하는 것이 쉽지 않기 때문에, IRO에게 보다 많은 권한을 부여하고 있음을 설명하고 있다.(DfE, 2011 참고)

로 바라보는 관점이나 이를 지지하는 법적 제도적 장치가 부족하며, 아동의 최상의 이익을 실현하려는 관점이 결여됨으로써 보호조치가 아동을 자기 삶의 주체로 성장시킬 수 있는 계기로 작용하지 못하고 있다는 문제의식에서 출발하였다.

본 연구는 이러한 문제를 해결하기 위한 시사점을 얻기 위해 아동권리에 대한 논의와 법이 발달된 영국의 사례를 분석하였다. 영국의 공적보호아동에 대한 포괄적인 규정을 담고 있는 1989년 아동법을 비롯하여, 하위법인 규정과 지침들을 분석한 결과, 다음과 같이 영국제도의 특성을 확인하였고, 그로부터 시사점을 얻을 수 있었다.

첫째, 영국의 아동보호조치는 ‘아동중심의 관점’에 기반하고 있다. 보호조치와 그 절차들은 보호제공자의 관점이나 편의보다, 보호받는 아동의 입장에서 아동 최선의 이익을 보장하기 위한 방안을 마련하고 있다. 예컨대 보호조치를 행하기에 앞서 그것이 아동에게 실질적인 도움이 될 수 있도록, 지자체는 보호계획을 수립하여 법원의 허가를 받아야 할 의무가 있으며, 위험상황에 처한 아동을 보호하기 위한 법원의 보호명령도 지자체의 보호계획을 확인한 다음에 그 여부를 결정한다. 이는 공적보호조치를 하기에 앞서 (그것이 단기이든 장기이든) 그 내용과 기간 등이 세심하게 계획되어야 함을 보여준다. 이는 우리나라 아동학대대책이 주로 학대행위자 처벌 중심으로 이루어지고, 보호아동에 대한 단기, 중기, 장기 계획이 부족한 상황을 고려할 때 시사하는 바가 크다.

둘째, 영국의 보호조치에서 아동청문권이란 아동을 보호조치의 절차에서 당사자로 인정하는 다음, 아동이 자신의 의견을 표명할 이해력과 성숙도가 있다면 그 스스로 가족생활에 대한 권리에의 국가개입(보호조치)에 대한 자신의 의견을 표명하도록 하고(필요하면 아동이 변호사를 선임하여 대리하여) 이를 경청하는 것을 의미한다. 아동이 의견을 표명할 정도의 이해력이 없을 때에는 그의 욕구와 감정, 견해를 듣고 관찰하여 이를 아동의 자기결정권의 표현으로 인정하는 것이며, 실무자들이 이를 위한 구체적 실행을 하도록 하고 있다.

셋째, 이렇게 규정된 영국에서의 아동청문권은 아동보호조치 전후의 모든 과정에서 일관되게 보장된다. 즉 보호조치의 사전단계인 사정과 보호계획에서부터 보호조치의 결정과 배치, 배치 이후의 사례검토 등의 일련의 과정에서 아동청문권은 각 단계마다 관련규정에 반복적으로 그 중요성이 강조되고 관련 지침이 제시되어 있다. 이 같은 동일 내용의 반복 및 구체화는 아동청문권의 보장이 필수적 의무가 되어야 함을 명확히 하는 것이라고 볼 수 있다.

넷째, 아동청문권의 보장은 실무현장에서 실천가능한 내용으로 구체화되어 있다. 즉 관련법-규정-지침 등에 이르기까지 그 내용이 세분화되고 구체화되는 특성을 지닌다. 그 내용은 매우 구체적이기 때문에 관련 전문가나 실무자 누구라도 아동의 관점에서 실천하도록 실질적인 준거가 될 수 있다. 이러한 점은 아동복지법상의 보호조치에 ‘아동의 의견 존중’이라는 단문의 표현에 그치는 우리나라의 상황과 대비되는 점이다.

다섯째, 아동청문권을 보장하기 위한 인적 장치가 마련되어 있다. 보호명령의 신청단계에서부터 CAF/CASS의 아동후견인이 선임되어 아동청문권을 보장하는 대리인으로서 법원에 아동의 의견이 전달되도록 보장한다. 법원의 보호명령에 근거하여 지자체가 배치를 한 이후에는 배치가 아동의 이익에 부합하는지에 관한 아동의 의견을 청취하기 위해 다각적인 검증절차를 두고 있다. 가장 중요한 부분이 아동배치 이후의 독립방문자나 사례검토를 위한 지자체와 독립된 IRO를 통해, 아동 상황을 수시로 점검할 수 있도록 하고 있어, 아동의 권리침해 가능성을 최소화하고 있다. IRO의 점검 결과 법원의 개입이 필요하다고 판단하면 IRO가 CAF/CASS의 아동후견인의 지원을 받아 법원에 사건을 다시 가져갈지 여부에 관하여 아동의 의견을 청취하도록 보장함으로써 아동청문권이 형식적 구호에 그치지 않도록 하고 있다.

여섯째, 아동청문권의 보장에서 아동의 연령과 이해력을 고려한 세심한 배려가 강조되고 있다. 법이나 규정, 지침에는 아동의 ‘견해’(view)라는 용어 대신 ‘바람과 감정(wishes and feelings)’라는 용어가 훨씬 많이 사용되는데, 이는 실무자들이 자신의 견해를 표현하기 어려운 연령 또는 이해력에 문제가 있는 아동의 진실된 의견을 듣고자 할 때, 무엇을 존중하고 어떤 태도에서 접근해야 하는지를 보여주는 것이기도 하다.

일곱째, 아동을 보호의 대상만이 아니라 실질적인 권리의 주체로 간주하고 대하고 있다. 즉 아동은 자신의 보호계획의 수립부터 배치 등에 이르기까지 필요한 과정에 직접 참여하여 협의하거나 자신의 바람과 감정, 견해를 직접(본인이 지정한 변호사) 또는 대리인(보호명령 절차에서의 아동후견인)을 통해 간접적으로 표명하도록 함으로써 ‘당사자(party)’로서의 지위를 실질적으로 보장한다. 이러한 태도는 아동당사자가 자신의 권리를 잘 이해하도록 돕는 아동용 가이드북을 만든 점에서도 잘 반영되어 있다. 이는 아동 개개인이 자신의 권리를 어떻게 옹호하고 존중받아야 하며, 또한 소중한 존재인지를 자각시키고, 이를 기반으로 시민사회의 주체로서 성장시킨다.

이상 검토한 영국 제도를 보면 우리나라 아동청문권은 그 내용도 빈약할 뿐만 아니라, 그 실행지침이 결여됨으로써 법규정조차 선언에 그칠 수밖에 없다. 아동권리협약 제12조의 아동청문권이 아동복지법상의 보호조치에서 실현되기 위해서는 현재와 같이 ‘아동의견 존중’의 문구에 그치지 말고, 보호조치의 과정과 절차를 세분화하고, 각각의 절차에서 보호조치의 대상인 아동의 의견과 욕구, 감정을 반영하기 위한 실행지침을 하위법이나 행정지침에서 구체적으로 마련할 필요가 있다. 특히 아동을 직접 접하는 현장실무자들이 청문권 보장을 위해 구체적으로 어떠한 관점과 생각, 행동을 해야 하는지 별도의 법적 권한을 가지는 실무지침을 마련할 필요가 있다. 나아가 아동의 의사표현을 지지해 줄, 부모로부터 독립된 대리인 또는 옹호자 제도를 도입할 필요가 있다. 특히 이러한 작업에서 지자체를 도와 보호조치과정에 관여 아동을 직접 대면하는 아동보호전문기관을 활용하는 방안을 더불어 모색할 필요가 있을 것이다.

그러나 본 연구는 이런 시사점을 제시하는 것 이상으로 우리나라에 필요한 법 개정안이나 구체적 제도, 실무지침 방안을 제시하는 것으로는 나아가지 못 하였다. 보호조치의 각 단계의 절차에서 보장방법을 구체화하고, 아동을 당사자로 인정하여 그를 대리하거나 대변하는 법적 방안에 대해서는 후속연구로 남겨두고자 한다.

[참고문헌]

- 김윤나, “아동·청소년 참여권 정량지표의 현황과 발전과제”, 한국법과인권교육학회, 「법과인권교육연구」 제4권 3호, 2011.
- 김진숙, “아동참여권에 대한 국내연구 동향분석”, 한국융합학회논문지 제8권 제11호, 2017 보건복지부, 「2018 아동분야 사업안내」, 2018.
- 복지부·중앙아동보호전문기관, 「2016 전국아동학대 현황보고서」, 2017
- 관계부처합동, 「2016 아동학대유관기관 공동업무수행지침」, 2016,
- 성명진, “발달장애아동의 자기결정권에 관한 연구”, 한국장애아동인권학회, 「장애아동인권연구」 Vol.5 No.1, 2014,
- 이봉주·신원영, “‘아동권리지수’ 적용을 통한 아동권리 비교 연구”, 「한국아동복지학」, 제58호, 2017
- 이성옥, “참여권의 재해석에 기초한 보육현장의 영유아 청문권”, 서울대학교 대학원 아동가족학과 박사학위논문, 2015.
- 이성옥·이순형, 2015, “아동 참여권의 재해석과 영유아보육현장 적용”, 한국인간발달학회, 「人間發達研究」 Vol.22 No.3, 2015
- 장영인, “학대피해아동 보호에서의 아동권리와 부모권리의 균형모색: 영국 아동보호관련법의 전개과정을 중심으로”, 아동권리학회, 「아동과 권리」, 제17권 제4호, 2013.
- 정선욱·김진숙, “보호대상아동 보호조치 관련 인력의 현황 및 개선방안 : 아동복지전달체계의 노력성 및 전문성 구축 원칙을 중심으로” 한국학교사회복지학회, 「학교사회복지」, 제37호, 2017.
- 중앙아동보호전문기관, 「2017 전국아동학대현황 속보치(2018.03.27. 기준)」, 2018
- 홍승애, “아동의 참여권 행사에 관한 연구”, 한국인권사회복지학회, 「인권복지연구」 Vol. No.8, 2010
- Ball, Caroline., 「*Looked After Children*」, palgrave macmillan, 2014.
- Brammer, A., 「*Social Work Law*」(14th), Pearson, 2015.
- Brayne, H & Carr, H, 「*Law for social workers*」(9th), Oxford University Press, 2005.
- Department for Children, Schools and Families(DCSF), 「*IRO Handbook: Statutory guidance for independent reviewing officers and local authorities on their functions in relation to case management and review for looked after children*」, 2010.
- DfE, 「*Young People's Guide to The Independent Reviewing Officers' Handbook*」. 2011

DfE, 「*The Children Act 1989 Guidance and Regulations Vol.2: Care Planning, Placement and Case Review*」, June 2015.

HM Government, 「*Working together to safeguard children: A guide to inter-agency working to safeguard and promote the welfare of children*」, March 2015.

Holt, Kim., 「*Child Protection*」, palgrave macmillan, 2014.

Newbigging, Karen., Ridley, Julie., McKeown, Mick., Sadd, June., Machin, Karen., Cruse, Kaaren., De La Haye, Stephanie., Able, Laura., Poursanidou, Konstantina., 「*Independant Mental Healt Advocacy: The Right to be Heard*」, Jessica Kingsley Publisher, 2015

Rehman, Javid., 「*International Human Rights Law*」, Pearson, 2010

UN, 「*UNCRC GENERAL COMMENT No.12: The right of the child to be heard*」, 2009

www.mofa.go.kr(외교부)

korea1391.go.kr(중앙아동보호전문기관)

www.unicef.org(유니세프)

www.gov.uk/government/publications

www.crin.org((Child Rights International Network)

www.legislation.gov.uk/

www.nairo.org.uk (National Association of Independent Reviewing Officers)

[국문초록]

영국의 아동보호조치 과정에서 아동청문권 보장에 관한 연구 -아동법1989, 관련 규정 및 지침의 분석을 중심으로-

장영인
(한라대학교 사회복지학과 교수)

본 논문의 목적은 보호대상아동에 대한 지자체의 아동보호조치과정에서 아동청문권 보장을 모색하기 위한 방안을 모색하는 것으로서, 이를 위해 아동권리 발전의 오랜 역사를 가지고 있는 영국의 사례를 분석하여, 한국에서의 시사점을 얻고자 하였다. 아동권리협약 제12조에 규정된 아동청문권은 아동을 권리행사의 주체로 간주한다는 점에서 매우 중요하지만, 국가의 보호대상아동은 보호의 대상으로 간주되는 경향이 있기 때문에, 공적인 아동보호과정에서 아동청문권의 구체적인 실현방안을 모색하는 것은 아동권리의 진전에 유의미한 기여를 할 것으로 기대한다.

연구방법은 영국 아동법 및 하위의 법규와 지침 등 공식적이고 객관적인 법적 문서인 1차 자료를 분석하고자 하였다. 구체적인 분석대상은 1989년 아동법, 아동법의 세부사항을 제공하는 행정부의 관련규정, 행정부의 장이 지자체에 발부한 관련지침들이다.

이러한 법적 문서의 분석결과, 영국은 아동중심의 관점에서 아동 최선의 이익을 보호하기 위한 방안의 하나로서 아동청문권을 보장하기 위한 구체적인 규정과 지침을 가지고 있었다. 또한 이러한 문서상의 법적 규정을 실무에서 실질적으로 보장하기 위해, 보호조치를 위한 준비단계와 사후 검토과정 등 체계적 절차를 가지고 있을 뿐만 아니라, 각 절차에서 아동을 보호대상이 아닌 보호실행의 당사자로 참여시키고 있었다.

이러한 영국 사례는 아동을 여전히 보호대상으로 간주하고, 아동청문권에 대한 법규정과 관련 하위 지침들이 불명료하거나 불충분한 우리나라의 보호조치제도에 법적 실천적 시사점을 준다.

주제어: 영국 아동법 1989, 아동청문권, 아동참여권, 아동 보호조치, 보호계획

[Abstract]

Study on Children's Right to be heard in the Administrative Procedure of Care Measures by Local Authorities in England

-Focused on the Analysis of the Children Act 1989,
relevant Regulations and Guidances-

Jang, Young In
(professor, Dept. of Social Welfare, Halla University)

The aim of this article is to find out how children's right to be heard shall be ensured in the administrative procedure of care measures taken by local authorities. For this purpose, this article analyses the English experiences of England with long history of developing children's rights so that some implications to guarantee the said children's right can be suggested. Children's right to be heard, provided in the article 12 of UN Convention on the Children's Rights, cannot be over-emphasized in that children shall be considered a party in the judicial and administrative procedure affecting children's life. That being said, children under the protection of local authorities tend to be regarded as protection subjects in Korea. Therefore, to find out concrete measures for realizing children's right to be heard is expected to meaningfully contribute to the advance of children's rights in the care procedure.

The research method of this article is to analyse the first hand materials of English children law, namely statutory documents, such as. The objects of analysis are Children Act 1989, relevant regulations which regulate details of Children Act 1989, and guidances, which the Ministry issues to local authorities.

As the result of analysis, England has concrete legal provisions and guidances which makes sure the guaranteeing of children's right to be heard in the procedure of becoming 'looked after' children in order to protect children's paramount interest from the perspectives of children. Moreover, there are systemic procedures for realizing legal provisions of statutory documents in practice, especially at the pre-care plan stage, at the care order procedure, at the implement of care order stage, and at review stage respectively, so that children's voices are to be heard not as protection subjects but

as parties of each procedure.

Against England experiences, Korean protection system for abused children, which still remains unclear about how to hear children's voices in the administrative procedure, should be improved in terms of legal provisions and guidances.

Key words: English Children Act 1989, Children's right to be heard, Children's right to participation, Care Measures for Children, Child Care Plan.

지역복지 행정조직의 문제와 법제 개선 -지역중심 통합서비스의 관점에서-*

박정연**

目 次

- | | |
|--------------------------|---------------------|
| I. 들어가는 말 | IV. 복지사무의 조정과 역할 분담 |
| II. 지역복지 전달체계와 행정조직 | V. 맺음말 |
| III. 지역복지 행정조직의 권한·역량 강화 | |

I. 들어가는 말

최근 지방분권이 헌법 개정안에 명시되면서 복지 분야에서도 지역복지의 중요성이 다시금 강조되고 있다. 지역복지는 지역 주민의 삶을 근거리에서 살피고 이들의 삶의 질을 총체적으로 향상시키기 위해서 다양한 자원을 연계·통합함으로써 실천할 수 있는 분야이다. 또한 지역주민을 상대로 한 현금 또는 현물 급부가 중심을 이루는 복지사무에 있어서는 현장성 및 직접성이 불가결하게 요구되기 때문에¹⁾ 지방정부의 권한과 역할이 더욱 강조되고 강화되어야 한다.

지역복지에 있어서 중요하게 다루어지고 있는 정책목표는 복지수요자에게 가장 가까이 위치하고 있는 지역복지 행정조직을 중심으로 공공과 민간의 협력의 전달체계를 구축하는 한편, 이를 통해 통합적 복지서비스를 제공하는 것이다. 이러한 정책 목표 실천을 위해 2014년 「사회보장급여의 이용·제공 및 수급권자 발굴에 관한 법률」(이하, ‘사회보장급여법’이라 함)의 제정과 함께 그동안 지속적인 제도 개선이 이루어지고 있음에도 불구하고 여전히 지역사회에

* 투고일: 2018.05.07., 심사일: 2018.08.21., 게재확정일: 2018.05.23.

이 논문은 필자가 2018년 4월 한국지방자치법학회 분권이론실무팀 세미나에서 발표한 글의 일부를 사회복지법제학적 관점에서 발전시켜 작성한 글임.

** 고려대학교 법학전문대학원 연구교수, 법학박사.

1) 조의수, 정부간 복지행정의 기능배분과 복지분권의 과제, 한국사회복지행정학 제9호, 2003, 35면; 조성규, 복지사무와 지방자치단체의 역할, 지방자치법연구 제13권 제3호, 2013, 22면.

서는 지역복지 전달체계의 긍정적 변화를 체감하지 못한다는 목소리가 높다.

사회보장기본법 제29조에서는 사회보장 전달체계의 효율적 운영을 위해 필요한 조직, 인력, 예산을 갖출 것을 명시하고 있다. ‘조직’은 지역복지 전달체계의 운영에 있어서 핵심적인 구성 요소의 하나이며, ‘인력’은 대개 ‘조직’을 통해 활동하게 된다는 점에서 복지전달체계에서 복지행정조직은 중요한 의미를 지닌다. 이 글은 지금까지의 지역복지정책의 방향과 지역복지 전달체계 및 지방의 복지행정조직을 살펴보고, 정책목표를 달성하기 위한 법제적 개선안에 대해 논하고자 한다. 특히 시·군·구와 읍·면·동 단위의 지방행정조직을 중심으로 지역중심 통합서비스를 어떻게 실현할 것인지에 초점을 맞추도록 하겠다.

II. 지역복지 전달체계와 행정조직

1. 지역복지정책과 지역복지 전달체계

1) 지역복지정책으로서 지역중심의 통합서비스

최근 우리나라 지역복지정책의 목표는 크게 다음과 같이 정리할 수 있을 것이다.

첫째, ‘지역 중심의 통합적인 복지’를 지향한다. 복지서비스 제공이 그동안 각 부처별 사업 별로 분절적으로 이루어지면서 행정의 비효율성, 낮은 복지체감도, 복지 사각지대의 해소 실패라는 결과를 낳았다. 복지서비스는 지역 주민의 가장 가까이에서 통합적으로 전달될 때 효율적일 수 있으며, 지역 실정에 맞는 서비스를 개발하여 대상자에게 적합하고도 필요한 서비스를 제공할 가능성이 높다. 또한 지역 주민과 함께 복지 사각지대를 발굴하고 자원을 개발함으로써 시의적절하고도 필요한 서비스를 제공할 수 있다. 복지전달체계 혹은 복지정책이 행정 기관이나 정책과 차별되어 논의되는 이유는 무엇보다 정형화되지 않은 다양한 욕구를 갖는 사람을 대상으로 맞춤형 개인적 서비스를 제공하는 것이 필요하기 때문이다.²⁾ 이러한 맞춤형 서비스가 가능하기 위해서는 복지수요조사와 공급이 수요자 개인(또는 가구)을 중심으로 통합적으로 이루어져야 한다.

통합서비스 제공에서의 ‘지역 중심’이란 일반적으로 지방행정구역상 기초자치단체인 시·군·구가 주체가 되어 통합적인 서비스를 제공하는 것으로 이해해야 한다. ‘통합적인 복지서비스’는 현행 사회보장급여법상 ‘통합사례관리’로 대표된다. 통합사례관리란 지원대상자의 다양하고 복합적인 특성에 따른 상담과 지도, 욕구조사, 서비스 제공 계획을 수립하고, 그 계획

2) 강혜규 외, 지방자치단체 복지 전달체계 개편방안 연구, 보건사회연구원, 2013, 4면 참조.

에 따라 지원대상자에게 보건·복지·고용·교육 등 제반 서비스를 종합적으로 연계·제공하는 업무를 의미한다(사회보장급여법 제42조의2).

실제로 최근 우리나라 지역복지정책과 관련 자료들을 보면 복지서비스 전달체계가 시·군·구 중심으로 구축되어 왔음을 알 수 있다. 2012년 4월부터 시작된 희망복지지원단 역시 시·군·구 단위로 설치되어 지역 복지전달체계를 구축해왔다. 그밖에 사회복지사업법상 지역사회복지협의체 역시 시·군·구를 단위로 설립되었으며, 이를 대체하는 사회보장급여법상 지역사회보장협의체 역시 시·군·구 단위로 제도화되어 지역복지 거버넌스의 중심적인 역할을 하고 있으며, 앞으로 그 역할이 강화될 것으로 기대되고 있다.

그런데 보다 최근 지역복지정책은 복지전달체계의 기반을 몇 개의 읍·면·동을 묶은 생활권역이나 읍·면·동으로 확정하고 있다. 이와 같은 흐름을 보여주는 대표적인 예가 ‘읍·면·동 주민센터의 복지허브화’ 및 ‘읍·면·동 인적 안전망 강화 사업’이다. ‘읍·면·동 복지허브화’란 읍·면·동의 복지 공무원 및 민간 전문인력이 직접 주민을 찾아가 상담하고 주민 개개인에게 맞춤형 통합서비스를 제공하는 것으로, 2015년부터 본격적으로 실시되었다. 보건과 복지를 연계하고 읍·면·동 협의체 및 사회복지기관, 단체 등 민간조직과 연계하여 지역밀착형 서비스를 제공하는 것을 내용으로 한다.³⁾ 지난 정부는 2016년 2월 말 읍·면·동 복지허브화를 위해 33개의 읍·면·동을 우선 실시 대상지역으로 선정하고⁴⁾ 2016년 말까지 약 900여 개의 읍·면·동을 맞춤형 복지서비스의 허브로 개편하는 한편, 2018년까지 전국 모든 읍·면·동으로 확대하는 계획을 수립하였다. 반면, ‘읍·면·동 인적 안전망 강화사업’은 통장·이장 및 지역주민을 활용하여 사각지대를 발굴하는 등 이웃이 이웃을 돕는 체계를 구축하는 것이다.⁵⁾

둘째, ‘참여와 협력을 통한 지역복지 거버넌스 구축’이다. ‘참여와 협력에 의한 행정’은 다양한 주민참여제, 민관협의체 등의 방식으로 지방자치 영역에서도 많이 나타난다. 특히 지역 공동체의 공공복리와 주민 개개인이 이해관계 사항에 관하여는 개별 지방자치단체 단위에서 주민의 의사를 존중하고 이를 반영하는 차원에서 결정되고 추진될 필요성이 크다는 점이 고려된다.⁶⁾ 참여와 협력에 의한 행정은 사회복지학과 행정실무에서 흔히 ‘지역(사회)복지 거버넌스’로 표현된다. ‘거버넌스’란 민과 관을 포함한 시민사회의 여러 부문이 공동 참여와 상호 협력을 통해서 공동의 문제를 해결하는 것으로서,⁷⁾ 중앙 및 지방 정부와 기업, 사회단체, 이익집단,

3) 황미경, 통합사례관리 법제화 및 사회복지전달체계 개편에 따른 사회복지법제 교육 방안, 사회복지법제연구 제8권 제1호, 2017, 128면.

4) 2016.7.6. 정책브리핑, 발로 뛰는 주민센터 ‘읍·면·동 복지허브화 본궤도’
<<http://www.korea.kr/policy/societyView.do?newsId=148817971>>

5) 채현탁, 읍·면·동 복지기능 강화에 따른 지역사회복지의체와 사회복지의회의 협력방안, 한국지역사회복지학, 제52권, 2015, 118면.

6) 문상덕, 참여와 교섭에 의한 행정과정과 행정분쟁의 해결, 행정법연구 제18권, 2007, 342면.

지역사회 등이 상호 대등적인 주체가 되어 협력과 신뢰에 기초하여 파트너십을 형성하고 유지한다.⁸⁾

최근 읍·면·동 복지허브화와 더불어 지역복지 단위 역시 읍·면·동으로 서서히 무게중심이 이동하는 것으로 보인다. 각 읍·면·동 주민센터로 하여금 통합사례관리, 방문서비스 연계 및 지역사회 보호체계를 구축하고 읍·면·동 지역사회보장협의체와 연계하도록 한 것, 나아가 보건소, 고용센터, 정신건강증진센터 등 다양한 공공 조직은 물론 민간기관과의 네트워크를 구축하도록 하는 구상 역시 최말단의 행정조직을 통해 지역주민에게 통합적인 서비스를 제공해야 복지서비스의 효과성과 효율성을 높일 수 있다는 정책적 판단에 기인한다.⁹⁾

한편, 문재인 대통령의 대선 공약에 따라 추진되고 있는 ‘사회서비스공단’ 설립은 향후 복지 전달체계에 영향을 줄 것으로 예상된다. 2017년 7월 국정자문위원회의 사회서비스공단추진계획 발표에 이어 현재 보건복지부에서 ‘사회서비스진흥원’으로 그 명칭을 변경하여 구체화계획이 진행 중이다.¹⁰⁾ 사회서비스공단은 궁극적으로는 사회서비스 제공과 질 관리 등에서 국가의 역할을 제고하는 것이지만, 국·공립 시설의 직영 및 일자리확충, 민간시설 운영에 관한 컨설팅 지원 등에 그 중점이 있을 뿐만 아니라 원칙적으로 광역자치단체에 설립된다. 따라서 기초자치단체를 중심으로 주민에 대한 욕구조사와 통합적인 서비스를 제공하고 복지사각지대 발굴과 지역자원 개발 등을 목적으로 하는 지역복지정책과는 그 측면을 달리, 공단 설립이 현실화되더라도 기존 지역복지정책 자체에 근본적인 변화가 가져오지는 않을 것으로 생각된다.

2) 지역복지 전달체계

지역복지 전달체계는 사회복지 수요자가 필요로 하는 급여와 서비스를 이용하고 제공받기까지 기획된 제도, 기준, 규율의 의하여 작동되는 조직 및 인력 구조와 기능, 절차, 관계 등을 의미한다.¹¹⁾ 지역복지 전달체계는 국가—시·도—시·군·구—읍·면·동으로 이어지는 행정체계 의해서 급여 및 서비스가 전달되는 공공전달체계와 공공으로부터 복지사업을 위탁받아 서비스를 전달하는 민간 복지시설이나 자발적인 자원과 활동을 통해 복지서비스를 전달하

7) 광병훈/박보영, 사회자본과 거버넌스 연계를 통한 사회복지전달체계의 현대화: 복지 거버넌스를 향하여, 노동연구, 제22집, 2011, 194면.

8) 광병훈/박보영, 위의 글, 197면.

9) 채현탁, 앞의 글(2015), 129면.

10) 다만, 사회서비스공단이 애초의 취지에 비해 그 기능이 축소되고 사업범위와 운영 및 재원의 확보 문제까지 제기되고 있을 뿐만 아니라 민간시장을 약화시키고 규제가 강화된다는 비판의 목소리 또한 높다. 이에 대해서는 이재훈, 사회서비스공단 설립을 둘러싼 쟁점과 과제, 사회서비스공공원 이슈페이퍼 2018-02호, 2018, 16면 이하 참조.

11) 강혜규 외, 지방자치단체 복지 전달체계 개편방안 연구, 보건사회연구원, 2013, 4면.

는 조직·개인을 의미하는 민간 전달체계를 포함한다.¹²⁾ 다만, 이 글에서는 가급적 공공 전달 체계에 초점을 맞추어 논하되, 통합적 서비스를 위한 조직간 연계의 관점에서만 민간전달체계를 언급하고자 한다.

지역복지 전달체계의 변화를 간단히 살펴보면, 우리나라는 오랫동안 국가의 보조금 및 민간 기관에 대한 복지사업 위탁 등을 통해 복지서비스가 전달되고 지방자치단체는 관리감독을 통해 통제하는 구조가 지속되었다. 그러나 사회복지사업의 지방이양과 관련되어 본격적인 변화가 이루어지기 시작했다. 2005년부터 지방분권 강화 차원에서 국고보조금 방식으로 운영되던 사회복지 관련 사업 중 일부를 지방으로 이양하고 2014년까지 분권교부세를 통해 재정을 지원하면서 지역복지전달체계에 많은 변화가 초래되었다. 또한 2007년 사회서비스 전자바우처제도와 장기요양보험이 실시되면서 특히 민간방문요양기관 등 민간 사회복지시설·기관이 크게 증가하여 민간 복지전달체계가 확대되고 보다 조직화되는 경향을 보였다.

2010년대에 들어서면서부터 지역 중심의 통합적 복지에 대한 논의가 본격적으로 이루어졌다. 그 결과 2012년에는 시·군·구 단위의 희망복지지원단 사업이, 2013년 이후 읍·면·동 복지허브화 구축 사업이 진행되는 등 지역중심의 통합적 복지를 목표로 하는 전달체계가 나타나게 되었다. 이같은 변화의 가운데에는 2014년 제정된 사회보장급여법이 있다고 할 수 있다. 동법은 지역의 사회보장 관련 기관·단체와 연계를 강화하고 사회보장 업무를 효율적으로 수행하기 위하여 시·도 사회보장위원회와 지역사회보장협의체를 도입하였다. 또한, 읍·면·동 단위로 복지위원을 위촉하고 필요한 경우에는 시·군·구에 사회보장 사무 전담기구를 설치할 수 있도록 하여 지역사회보장의 원활한 운영체계를 마련하고자 하는 등 지역복지 조직에 관하여 여러 규정을 두고 있다.

기초자치단체를 중심으로 지역복지 전달체계는 크게 주민에 대한 ‘서비스 제공’, 복지 실천을 위한 ‘네트워크’, 주민의 욕구를 충족하기 위한 ‘지역 자원의 개발’이라는 세 항목으로 분류할 수 있다. 이는 다시 공공과 민간의 영역으로 구분할 수 있는데, 1) ‘서비스 제공’ 영역은 시·군·구 희망복지지원단과 읍·면·동 주민센터를 통해 이루어지는 통합사례관리 외에 지방정부의 복지사업 등이 있으며, 민간 영역에서는 개별 사회복지 기관 및 시설에서 이루어지는 복지서비스가 제공되고 있다. 2) ‘네트워크’는 지역복지 거버넌스의 특징을 이루는 주요한 요소로서, 특히 공공조직간 네트워크는 물론 공공과 민간 간의 네트워크를 포함한다. 네트워크 추진체계로는 지역사회복지협의체와 복지 관련 지방 위원회가 공공역할에 속하며, 민간의 영역에서는 지역사회복지협의체가 있다. 3) 자원 개발에 있어서는 지방정부가 공공영역에서의 모금활동을 하고 있으며, 민간의 경우 사회복지공동모금회 및 개별 사회복지시설 기관에

12) 오민수, 사각지대 발굴체계의 현황 진단: 읍·면·동 지역사회보장협의체를 중심으로, 한국사회보장학회 정기학술발표논문집, 2016, 355면

의해 자원 개발이 이루어지고 있다.

〈표 1〉 지역복지전달(추진)체계¹³⁾

구분	서비스 제공	네트워크	자원개발
공공	희망복지지원단 및 읍·면·동 주민센터에 의한 통합사례관리 및 지자체의 복지사업 등을 통한 서비스 제공	지역사회보장협의체를 통한 민관협력	지방정부의 모금
민간	사회복지시설, 기관에 의한 서비스 제공	지역사회복지협의회를 통한 민간조직간 연계	사회복지공동모금회, 사회복지시설, 기관의 자원개발

2. 지역복지 행정조직

1) 희망복지지원단과 읍·면·동 주민센터

지역중심 통합서비스에 있어 그동안 가장 핵심적인 역할을 한 지역복지 행정조직은 시·군·구의 ‘희망복지지원단’이라고 할 수 있다. 희망복지지원단이란 복합적 욕구를 가진 대상자에게 통합사례관리를 제공하고, 지역 내 자원 및 방문형서비스 사업 등을 총괄·관리함으로써 지역단위 통합서비스 제공의 중추적 역할을 수행하는 전담조직이다.¹⁴⁾ 사회복지급여법 제42조의 ‘사회보장사무 전담기구’에 관한 규정에 근거하고 있으며, 사무범위, 조직 및 운영 등은 조례에 위임되어 있다. 희망복지지원단 사업은 2012년 7월부터 본격화되었으며, 2014년부터는 지역단위 맞춤형 서비스 제공에 관한 컨트롤타워로서, 주민센터의 복지기능을 강화하여 원스탑 서비스를 단계적으로 확산하고자 운영되고 있다.¹⁵⁾

각 지방자치단체는 지자체 행정조직 조례주의에 따라 조례로 희망복지사업을 수행하는 별도의 행정조직을 설치하거나¹⁶⁾ 복지관련 부서의 분장사무로서 ‘희망복지’에 관한 업무를 실시하도록 규정하는가 하면,¹⁷⁾ 조례상에 별도 분장사무로서 명시하지 않는 경우도 있다. 보건복지부는 지침을 통해 조직 및 인력 구성에 대한 모형을 제시하고 있는데, 각 지자체의 특성에 따라 1-2개 팀으로 구성하여 업무를 분장하며, 단(팀)장 외에 경력이 높은 복지담당공무원, 통합사례관리사 등 인력이 배치되도록 하고 있다.¹⁸⁾

13) 채현탁, 사회복지 거버넌스를 위한 지방정부의 대응전략에 관한 연구, 한국지역사회복지학 제50권, 2014, 185면의 표를 수정·보완함.

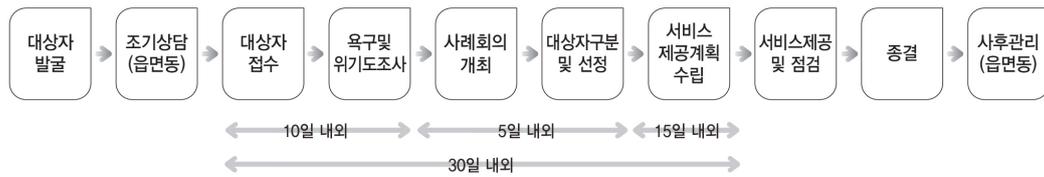
14) 보건복지부, 2017년 희망복지지원단 업무안내, 8면.

15) 채현탁, 앞의 글(2014), 186면.

16) 예컨대, 가평군 행정기구 설치 조례 제3조의 희망복지실.

17) 예컨대, 강릉시 행정기구설치조례 별표 4에 따른 복지환경국장의 분장사무로서 희망복지에 관한 사무.

희망복지지원단의 핵심 업무인 통합사례관리는 대상자 발굴, 초기상담, 대상자 접수, 욕구 및 위기도 조사, 사례회의, 대상자 구분·선정, 서비스제공계획 수립, 서비스제공 및 점검, 종결, 사후관리 등 총 10단계로 진행되는데, 대상자 발굴, 초기상담 및 사후관리를 제외한 대부분의 업무가 시·군·구에서 이루어진다.



[그림 1] 희망복지지원단의 통합사례관리 절차¹⁹⁾

읍·면·동 주민센터는 대개 행정민원사무를 처리하는 부서와 복지사무를 처리하는 부서가 나뉘는데, 복지업무의 과부하가 문제되면서 최근에는 복지전담부서가 커지고 복지전담인력이 증원되고 있다. 2017년부터는 8대 영역의 서비스가 원스탑으로 제공되는 것으로 목표로 지방 복지행정조직이 개편되면서 읍·면·동 주민센터가 ‘행정복지센터’로 전환되고 있다.

읍·면·동 주민센터의 통합사례관리 업무를 중심으로 살펴보면, 1) 읍·면·동 복지허브화를 추진하고 있지 않은 읍·면·동 주민센터는 초기상담과 사례관리 대상자 발굴, 사후관리 등을 통해 희망복지지원단의 통합사례관리를 지원한다. 2) 반면, 읍·면·동 복지허브화를 추진하고 있는 읍·면·동의 경우 개별 동 단위 또는 인근 2-3개의동이 권역을 이루어 대상자 발굴 및 초기상담, 통합사례관리, 사후관리, 자원관리 및 민관협력 등을 직접 수행한다.²⁰⁾ 이 경우 읍·면·동에 ‘맞춤형 복지팀’을 설치(팀장 포함 3명 이상)하여, 취약가구에 찾아가는 심층상담·서비스 및 맞춤형 통합서비스를 제공하거나 민간자원 연계 활용 등의 업무를 수행한다. 2016년 933개소를 시작으로 2017년 2,100개소, 2018년에 모든 읍·면·동에 복지허브화를 확대하는 것을 목표로 하고 있다.

2) 지역사회보장협의체

지역사회보장협의체는 사회복지급여법 제41조에 근거한 시·군·구 및 읍·면·동 단위의 조직으로서, 협의체 참여자 구성의 측면에서도 공공부문과 민간부문의 혼합적 성격을 가진다.

18) 보건복지부, 앞의 자료, 11면.

19) 보건복지부, 앞의 자료, 24면.

20) 보건복지부, 앞의 자료, 15면.

그러나 법령에 의해 설치되고 각 지자체가 주도적인 역할을 한다는 점에서 사실상 공공부문으로 볼 수 있다.

지역사회보장협의체 체제가 수립되기 전에는 사회복지사업법 제7조의2에 따른 지역사회복지협의체가 그 역할을 수행하였다. 사회복지사업법 개정으로 2003년 7월에는 지역사회복지계획 수립과 함께 지역사회복지협의체 설치운영이 의무화되었다. 시·군·구의 대표협의체 및 실무협의체 조직운영은 각 시·군·구의 조례로 위임되었다. 지역사회복지협의체는 지역 단위의 복지관련기관에서 제공하는 서비스를 상호 협의 조정하여 서비스의 중복과 누락을 방지함으로써 서비스 공급기관간의 기능적 민관 연계체계를 구축하기 위한 것이었다. 지역사회복지협의체 역시 완전히 새로운 조직체를 신설한 것이 아니라 과거 시·군·구에 설치되었던 사회복지위원회를 발전적으로 재편한 것으로 지역복지정책에 대한 형식적인 심의수준을 넘어서 공공과 민간의 네트워크 강화를 위한 것이었다.

2012년 사회보장기본법은 맞춤형 사회보장제도를 추구하며 개정되었지만, 기존 사회복지사업법이 사회복지사업 중심으로 규정되어 있어 중앙과 지방, 공공과 민간의 유기적 연계체계를 구축하기에는 미흡하다는 평가를 받아왔다. 이러한 배경 하에 사회보장급여법에서는 기존 지역사회복지협의체를 대체하는 지역사회보장협의체 관련 규정을 마련하여 2015년 7월 1일부터 시행되었다.

시·군·구 지역사회보장협의체는 각 시·군·구별로 설치되며, 각 지역의 지역사회보장계획, 사회보장급여, 사회보장 추진 등에 관한 업무를 심의하거나 자문하는 역할을 한다(사회보장급여법 제41조 제2항). 종전의 지역사회복지협의체에서 큰 틀이 바뀌지는 않았으나, 위원수가 늘어나고 보건의료 및 사회복지서비스 외에도 고용, 주거, 교육, 문화 등 그 영역이 확대되었다는 점이 비교된다. 사회보장급여법에서는 대표협의체 위원의 자격기준을, 동법 시행규칙에서는 실무협의체 위원의 자격기준을 정하고 있으며, 실무분과는 보건복지부 지침에 따라 대강의 인적 구성이 정해진다.

지역사회보장협의체 운영지침에 따르면, 시·군·구 지역사회보장협의체의 대표협의체와 실무협의체는 공공, 민간, 이용자 부문을 각각 대표하는 이들이 균형있게 분포하는 것을 예정하고 있다.

〈표 2〉 시·군·구 지역사회보장협의체

근거	사회보장급여법 제41조 및 동 시행규칙 제5~6조	
범주	보건의료, 사회복지서비스 외에 고용, 주거, 교육, 문화 등 영역 확대	
연계	(시·도) 사회보장위원회 (읍·면·동) 읍·면·동 지역사회보장협의체	
기능	<ul style="list-style-type: none"> • 심의·자문/연계·협력 기능 ※ 심의·자문 사항 <ul style="list-style-type: none"> - 지역사회보장계획의 수립·시행·평가 - 지역사회보장조사 및 지역사회보장지표 - 시·군·구 사회보장급여 제공 - 시·군·구의 사회보장 추진 - 읍·면·동 단위 지역사회보장협의체 구성·운영 등 	
조직 구성	대표협의체	<ul style="list-style-type: none"> • 10명 이상 40명 이하의 위원, 임기 2년 공공부문 대표위원/민간부문 대표위원/이용자 대표위원 • 다음 사회보장에 관한 학식과 경험이 풍부한 사람 중에서 다음 어느 하나에 해당하는 사람 중에서 임명 또는 위촉 <ul style="list-style-type: none"> - 지역의 사회보장 활동을 수행하거나 서비스를 제공하는 기관·법인·단체·시설의 대표자 - 비영리민간단체에서 추천한 사람 - 읍·면·동 단위 지역사회보장협의체의 위원장 - 사회보장에 관한 업무를 담당하는 공무원
	실무협의체	<ul style="list-style-type: none"> • 위원장 1명을 포함하여 10명 이상 40명 이하의 위원, 임기 2년 공공부문 위원/민간부문 위원/기타 관련분야 위원 • 사회보장에 관한 실무지식과 경험이 풍부한 사람으로서 다음 어느 하나에 해당하는 사람 중에서 임명 또는 위촉 <ul style="list-style-type: none"> - 지역 내 사회보장 또는 서비스를 제공하는 기관·법인·단체·시설 또는 공익단체의 실무자 - 사회보장 업무를 담당 공무원 - 비영리민간단체에서 추천한 사람, - 그 밖에 학계 등 사회보장 관련 분야 종사자
	실무분과	<ul style="list-style-type: none"> • 공공부문위원/민간부문위원/기타 관련분야 위원(사회보장 관련 기관의 실무자 및 전문가 등)

반면, 읍·면·동 지역사회보장협의체란 지역사회 복지문제 해결을 위해서 읍·면·동 단위에서 활성화되는 주민 네트워크 조직이다. 시·군·구 지역사회보장협의체와 마찬가지로 사회보장급여법 제41조에 근거하여 설치되는데, 지자체 조례에 의해 개별적으로 시행되어 오던 주민과의 협력적 구조가 공공전달체계의 하나의 축으로 법제도 내에 자리잡게 되었다는 점에서 특이성이 있다.²¹⁾ 읍·면·동 지역사회보장협의체는 시·군·구 지역사회보장협의체와 상하 관계를 갖는 조직은 아니지만,²²⁾ 사실상 시·군·구 지역사회보장협의체에 협력하는

21) 오민수, 앞의 글, 357면.

형태를 취하고 있다. 시·군·구 지역사회보장협의체와는 달리 행정조직법상 위원회로서의 성격은 없으며, 지역주민이나 관련 실무자 등으로 구성된 협의체위원이 주로 인적 네트워크를 통해 사각지대 발굴 및 민간자원을 연계하는 것이 주된 역할이다. 읍·면·동 협의체는 시·군·구 지역사회보장협의체보다 더 일선에서 활동하며, 심의 및 자문 기능보다는 실제 서비스 공급 결정과 생산에 있어서 보다 직접적인 역할을 수행한다.²³⁾

읍·면·동 협의체 위원은 ① 읍장·면장·동장, ② 지역의 사회보장 기관·법인·단체·시설 또는 공익 단체의 실무자, ③ 사회보장업무 담당 공무원, ④ 비영리 단체에서 추천한 자, ⑤ 복지위원, ⑥ 통장·이장, 주민자치위원, 자원봉사단체 구성원, ⑦ 그 밖에 사회보장증진에 열의가 있는 자 중에서 읍·면·동장이 추천하여 시·군·구청장이 위촉한다.²⁴⁾

읍·면·동 지역사회보장협의체는 지역 단체, 자원봉사자, 자원 제공자 등과 인적 네트워크를 구축하여 지역 내 필요한 자원을 발굴하고 연계하며, 복지대상자를 정기적으로 방문하고 모니터링하는 지역보호 체계를 구축한다. 또한 긴급한 도움이 필요한 위기가정 등 복지사각지대 발굴을 지원하고 복지체감도를 높이기 위한 실태조사 및 지역특화사업 추진 등 업무를 수행한다.

3) 개별법상 지역복지 관련 위원회 등

지방 위원회제도에 대한 일반적인 규정은 없다. 그러나 지방자치법에서는 지방자치단체가 법령이나 조례로 위원회, 심의회 등 자문기구를 둘 수 있도록 근거규정을 두고 있으며(지방자치법 제116조의2 제1항), 복지 분야에서도 개별 법령과 조례에 따라 다양한 위원회가 설치·운영되고 있다.

지방자치단체에 설치되는 복지분야 행정위원회로는 대표적으로 시·도 사회보장위원회가 있으며, 사회보장급여법 제40조에 근거를 두고 있다. 사회보장위원회는 시·도 지역사회보장계획 수립·시행 및 평가, 지역사회보장조사 및 지역사회보장지표, 사회보장급여 제공 및 사회보장 추진 등에 관한 업무를 심의·자문하며, 구체적인 사항은 조례로 정해진다. 원래 사회보장위원회는 사회보장기본법상 사회보장기본계획 등 심의를 위하여 국무총리 소속 하에 하나의 설치되어 있으나, 지역의 사회보장 증진 및 관련 기관·단체와 연계를 강화하고 사회보장 업무를 효율적으로 수행하기 위하여 2014년 사회보장급여법 제정 당시 시·도 사회보장위원회가 도입되었다.

22) 보건복지부, 2015년도 사회보장협의체 운영안내, 2015, 86면.

23) 오민수, 앞의 글, 358-360면.

24) 보건복지부, 앞의 자료(2015), 88면.

다만, 시·도 사회보장위원회는 시·도 단위 조직체라는 점에서 기초자치단체의 행정조직과 긴밀히 협력하는 데는 한계가 있다. 현행법상 시·군·구 단위로 설치되어 희망복지지원단이나 시·군·구 지역사회보장협의체와 협력 가능한 위원회는 다음과 같이 정리할 수 있다.

〈표 3〉 시·군·구 단위의 복지분야 관련 위원회

명칭	근거법규	기능
시·군·구 생활보장위원회	국민기초생활보장법 제20조, 동법 시행령 제28조	• 생활보장사업의 기획·조사·실시 등에 관한 사항을 심의·의결
시·군·구 의료급여 심의위원회	의료급여법 제6조, 동법 시행령 제7조	• 의료급여사업의 실시에 관한 사항 심의.
지방보육정책위원회	영유아보육법 제6조, 동법 시행령 제6조 및 제7조	• 보육에 관한 각종 정책·사업·보육지도 및 어린이집 평가인증사항 등을 심의
지역아동 빈곤예방위원회	아동의 빈곤예방 및 지원 등에 관한 법률 제10조	• 아동빈곤의 예방 및 빈곤아동 지원에 관한 사항 심의
긴급지원심의위원회	긴급복지지원법 제12조	• 긴급지원 연장결정, 적정성 심사, 긴급지원의 중단 또는 지원비용 환수 결정 등에 관한 사항을 심의의결
자활기관 협의체	국민기초생활보장법 제17조, 동법 시행령 제30조의2	• 자활지원사업의 효율적 추진을 위한 지역자활센터, 직업안정기관, 사회복지시설장 등의 상시적 협의체
지방장애인 복지위원회	장애인복지법 제13조, 동법 시행령 제12조	• 장애인복지 관련 사업의 기획/조사/실시 등 필요한 사항 심의
비상재해대비시설 기준심의위원회	영유아보육법 제15조의3	• 어린이집이 비상재해대비에 지장이 없는지 판단
아동복지 심의위원회	아동복지법 제12조, 동법 시행령 제13조	• 아동정책시행계획 수립 및 시행, 보호조치, 퇴소조치, 친권, 후견인 선임, 지원아동 선정·보호와 지원 서비스 관련 사항을 심의
노숙인 입소·퇴소 심사위원회	노숙인등의 복지 및 자립지원에 관한 법률 제17조, 동법 시행규칙 제18조	• 노숙인 등의 입소퇴소결정 및 다른 사회복지시설로의 전원 등 필요한 조치
지방청소년 육성위원회	청소년기본법 제11조	• 청소년육성에 관한 지자체 주요 시책 심의

이러한 위원회 등은 대개는 단순한 자문기구 정도로 이해할 수 있다. 개별법에서 명시적으로 해당 지방자치단체 소관 사무의 일부를 독립적으로 처리하도록 규정하고 독립적인 지위와 위원회 운영이 명시되지 않은 이상 대부분은 위원회, 협의회, 협의체 등 그 명칭을 불문하고 ‘자문위원회’로 이해된다고 할 것이다. 이러한 위원회는 비상근 위원이 원칙이며, 20인 이내의 위원으로 구성하는 것이 일반적이다.

Ⅲ. 지역복지 행정조직의 권한·역량 강화

1. 복지사무에 대한 기초자치단체의 실질적 권한 강화

지역복지는 지역 주민의 의사에 따른 자율규율을 통하여 지역 사회 내에서 주민의 사회복지 실현하고 나아가 국민의 실질적 기본권을 보장하기 위한 전제조건이 된다.²⁵⁾ 그런데 복지정책이 중앙부처에서 탑다운 방식으로 결정되면 지역 실정에 맞는 현실성 있는 정책을 구현하기 어렵다. 또한 정책 집행 중 발견되는 미비점에 대한 평가 등이 정책 기획과 결정 단계에 까지 전달되기도 쉽지 않다. 따라서 지역복지정책의 기획과 정책 결정에서부터, 집행 및 평가에 이르는 전체적인 환류 과정이 각 지역복지 행정조직 차원에서 이루어져야 한다. 이를 위해서는 지역복지 행정조직의 권한이 강화되어야 하고, 관련 복지사무에 대한 실질적인 자치권이 이 기초자치단체 차원에서도 보장되어야 한다.

현행 지방자치법은 지방자치단체의 전권한성의 원칙에 따라 자치사무와 국가사무를 구분하고 전국적인 통일성, 사무의 광역성 및 효율성 등의 기준을 보충적으로 적용하고 있다. 따라서 주민 복지증진에 관한 사무는 원칙적으로 자치사무가 된다(지방자치법 제9조 제2항 제2호 및 제11조). 이러한 법규와 보충성의 원리를 고려한다면 개별 법률에서 예외적으로 규정한 경우를 제외하고는 각 지역 내 다양한 복지사무는 자치사무에 해당하므로, 이에 관한 정책결정과 집행권한은 각 지방자치단체에 있어야 한다. 그러나 실제로는 개별 법률에서 많은 복지사무들이 중앙 중심으로 이루어지고 있다. 복지사무와 관련하여 국가의 책임으로 되어 있는 사회보험을 포함하여, 공공부조는 거의 압도적인 부분을 중앙정부에 의존하고 있다.²⁶⁾

그런데 지금까지 복지사무를 비롯한 사무분배에 있어서 지방자치단체의 책임만 강조될 뿐 권한은 충분히 주어지지 않았다. 지역복지사무에 대한 실질적인 권한이 강화되려면 지역복지에 관한 지방자치단체의 책임만을 강조할 것이 아니라 지역복지를 위한 사무 및 재정에 관한 실질적인 권한이 부여되어야 한다.²⁷⁾

복지사무에 대한 기초자치단체의 권한을 강화하기 위해서는 복지사무에 관한 자치입법권 행사(조례제정)를 활성화할 필요가 있다. 지역복지를 형성하고 유지하고 활성화하는 데는 지방자치단체의 자치법규인 조례가 결정적인 역할을 한다.²⁸⁾ 지방자치법령이나 개별 사회복지

25) 최승원, 사회복지법의 기초, 사회복지법제연구 창간호, 한국사회복지법제학회, 2010, 26-266면.

26) 윤찬영, 지방분권론과 지역사회복지의 전망: 지방자치법과 사회복지법을 중심으로, 사회복지정책 제16집, 2003, 34-37면.

27) 조성규, 앞의 글, 22면.

28) 이호용, 지역사회복지를 위한 사회복지조례의 역할과 과제 -경기도 지역의 사회복지조례 입법 현

법령이 위임한 사항에 대해 조례뿐만 아니라 법령의 위임이 없더라도 법령에 범위 안에서 주민복지에 관한 사항을 조례로 정할 수 있다(지방자치법 제22조). 따라서 법령에 위배되지 않는 한 지역적 특색을 반영한 다양한 복지사무에 대해 자치입법권을 발휘하고 그 성공사례가 유사 지역의 모델이 될 수 있도록 확산시킬 필요가 있다. 다만, 복지사무에 있어서도 분야별로 지방자치단체의 권한에 대한 접근을 달리하여야 할 것이다. 사회보험은 현행 사회보험제도의 성격과 기능상 국가의 적극적 개입과 주도가 필요하며 공공부조 역시 국민의 최저생활 보장을 위해 다분히 국가적 개입이 필요하다.²⁹⁾ 따라서 본질적으로 자치사무로서 지방자치단체의 권한이 강조될 부분은 주로 사회복지서비스 내지 사회서비스 영역에 해당할 것이다.

지역복지 행정조직의 권한과 약할 강화에 있어서 가장 큰 난관은 재정이다. 기존의 지방재정법 원리에 따르면 자치사무가 강조될수록 지방자치단체의 재정적 책임은 커지고, 열악한 지방재정의 현실과 각 지자체간 재정적 상황 차이에 따른 지역복지의 불균형 문제가 발생한다. 재정분권과 국가의 책임분담이 전제되지 않는 한 오히려 자치사무화나 지방분권이 지역복지를 저해한다는 역설적인 비판에 직면하기도 한다. 복지사무는 그 성격상 국가와 지방자치단체간의 권한과 책임의 중첩이 불가피하며 사회보장기본법을 비롯한 많은 개별법에서도 국가와 지방자치단체의 책임을 함께 규정하고 있다. 한편, 자치사무로서 지자체의 우선적 권한이 인정된다고 하더라도 그 수행을 위한 제도적·재정적 여건을 각 지방자치단체가 독자적으로 마련하는 것은 사실상 불가능하다. 국가는 복지국가원리와 사회보장책임에 근거하여 복지사무에 소요되는 재정에 대한 책임을 지는바,³⁰⁾ 지역복지사무에 대한 국가의 재정적 책임을 구체적으로 구체화할 필요가 있다.

2. 지역사회보장계획에서 기초자치단체와 광역자치단체 간 기능 분배

보충성의 원칙이란 가능한 한 시민에게 가까운 곳에서 의사결정이 이루어져야 하며, 상위의 사회단위는 하위의 사회단위가 어떤 권능을 행사할 능력이 없는 경우에 하위의 사회단위의 부족한 부분을 보조·보충하는 입장에 선다는 원칙을 의미한다.³¹⁾ 지방자치제도에 있어서 보충성의 원칙이 가장 직접적으로 적용되는 것은 사무권한의 배분이며, 이러한 원칙은 지방자치법상 사무배분에 관한 규정과 「지방자치분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법」 제9조에서도 명시하고 있다. 보충성의 원칙은 국가와 지방자치단체 간에는 물론 광역지방자치단체와 기

황과 평가, 법학논총 36권 1호, 2012, 174면.

29) 이호용, 위의 글, 176면.

30) 조성규, 앞의 글, 13면.

31) 한귀현, 지방자치법상 보충성의 원칙에 관한 연구, 공법학연구 제13권 제3호, 2012, 249면.

초지방자치단체 간에도 마찬가지로 적용되므로 사무가 서로 경합하면 시·군 및 자치구가 우선하게 된다(지방자치법 제10조 제3항).

지역중심 통합서비스를 위해서는 보충성의 원칙에 따라 지역사회보장계획 수립 단계에서부터 시·군·구 복지행정조직이 중심적인 주체가 되어야 한다. 사회보장급여법 제53조에서는 각 시·도는 4년마다 지역사회보장계획을 수립하고 매년 연차별 시행계획을 수립하여 사회보장기본법 제16조에 따라 보건복지부장관이 수립하는 사회보장기본계획과 연계되도록 규정하고 있다. 또한 각 시장·군수·구청장은 지역사회보장계획을 시·도지사에게 제출하고 각 시·도지사는 제출받은 각 시·군·구의 지역사회보장계획을 지원하는 내용 등을 포함한 지역사회보장계획을 수립하도록 하고, 보건복지부 장관에게 제출하도록 하고 있다. 이와 같은 지역복지계획 수립 및 제출 체계는 복지계획 수립에 있어서 통일성을 기하고 충돌을 피하려는 제도적 장치라고 볼 수 있다.

지역사회보장계획은 계획수립을 위한 기획(예산확보 및 활용계획 수립 등 포함) → 지역사회보장 조사 실시(지역주민의 복지욕구와 활용 가능한 복지자원 파악) → 지역사회보장계획안 마련(계획수립 TF팀을 구성하여 목표와 추진전략, 중점추진사업 선정, 세부사업과 중기 및 연차별계획 수립) → 의견수렴(공고 등) → 심의(시·도의 경우 사회보장위원회, 시·군·구의 지역사회보장협의체)³²⁾ 및 확정 → 지방의회 보고 → 시·군·구 계획은 시·도에 제출/시·도 계획은 보건복지부에 제출 → 권고 또는 조정 사항이 있는 경우 계획안을 수정하여 최종 확정된다. 이러한 절차에서 시·도 계획과 시·군·구 계획은 기본적으로 동일한 일정을 따르고 있다.³³⁾

그런데 각 시·군·구 별로 수립되는 지역사회보장계획과 시·도별 지역사회보장계획이 지역중심 복지전달체계 구현을 위한 행정작용으로서 충분히 그 기능이 분배되고 있는가 하는 의문이 제기된다. 여타 행정계획과는 달리 지역사회보장행정계획에서는 ‘지역성’이 특히 강조되어야 한다. 이를 위해 지역사회보장계획은 지역의 사회보장 욕구에 대한 정확한 진단을 바탕으로 지역 주민을 포함한 지역의 다양한 주체들이 참여하여 수립됨을 전제한다.³⁴⁾ 지역성은 단위에서도 지켜져야 할 원칙이지만, 시·군·구 지역사회보장계획 단계에서 더 실질적 가치가 크다. 제3기(2015-2018년) 지역사회보장계획수립에서는 어느 정도 개선이 이루어지긴 했으나, 그간 수립된 제1기(2007-2010년), 제2기(2011-2014년) 시·도 지역사회보장계획은 특이한 비전 없이 그저 사업계획을 제시한 채 추상적이고 듣기 좋은 단어들을 조합했을 뿐 실질적

32) 사회보장급여법 제35조 및 동법 시행령 제22조.

33) 강혜규, 제4기 지역사회보장계획 수립 어떻게 할 것인가?-실천중심에서의 접근-, 한국지역사회복지학회 추계학술대회 자료집, 2017, 111-117면 참조.

34) 이정은, 광역자치단체의 지역사회보장계획 수립 현황 분석, 보건복지포럼, 2017년 2월, 2017, 72면.

지역성을 반영하지 못하였다는 지적을 받았다.³⁵⁾ 이는 전략과 비전 수립과정 및 계획수립 일정에 따른 한계일 수도 있을 것이나, 근본적으로는 지역성이 가장 명확히 나타나는 시·군·구 단위의 특성이 시·도 계획에 반영되지 않기 때문으로 생각된다.

시·도 단위에서 조정되어야 할 욕구의 수준과 정도, 우선순위와 전략 등에 대한 구체적 기준도 시·군·구 단위에서 검토되지 않고서는 현실성이 떨어질 것으로 보인다. 따라서 기초자치단체의 지역사회보장계획이 중심이 되어야 하며, 각 시·도는 ‘시·군·구 지역사회보장계획 지원’에 머무르는 것이 필요하다. 보충성의 원칙에 따라 시·도는 시·군·구의 지역사회보장계획을 보조 내지 보충하는 기능에 머물러야 하며, 이는 시·도의 시·군·구에 대한 ‘의무’로서 이해되어야 한다.³⁶⁾

사회보장급여법상 지역사회보장계획에서도 이러한 보충성의 원칙이 어느 정도 반영되고 있는 것은 사실이다. 지역사회보장 지표설정, 통계수집 관리 등 업무가 중복되는 부분이 있지만, 시도 계획이 시·군·구 사회보장 지원전략 등 시·군·구의 사회보장을 강화하기 위한 구체적인 내용을 ‘포함’하도록 의무화하고 있다는 점에서 그러하다.

〈표 4〉 지역사회보장계획의 내용(사회보장급여법 제36조)

구분	시·군·구	시·도
내용	<ol style="list-style-type: none"> 1. 지역사회보장 수요의 측정, 목표 및 추진전략 2. 지역사회보장지표의 설정 및 목표 3. 지역사회보장의 분야별 추진전략, 중점 추진사업 및 연계협력 방안 4. 지역사회보장 전달체계의 조직과 운영 5. 사회보장급여의 사각지대 발굴 및 지원 방안 6. 지역사회보장에 필요한 재원의 규모와 조달 방안 7. 지역사회보장에 관련한 통계 수집 및 관리 방안 8. 그 밖에 대통령령으로 정하는 사항 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 시·군·구의 사회보장이 균형적이고 효과적으로 추진될 수 있도록 지원하기 위한 목표 및 전략 2. 지역사회보장지표의 설정 및 목표 3. 시·군·구에서 사회보장급여가 효과적으로 이용 및 제공될 수 있는 기반 구축 방안 4. 시·군·구 사회보장급여 담당 인력의 양성 및 전문성 제고 방안 5. 지역사회보장에 관한 통계자료의 수집 및 관리 방안 6. 그 밖에 지역사회보장 추진에 필요한 사항

그럼에도 불구하고 시·군·구의 지역사회보장계획이 지역성을 제대로 살리지 못하고 추상적이고 일반적인 계획만을 열거하는 상태에서 시·도가 주도적으로 지역사회보장계획을 수립한다면 사무처리의 모호성과 하향식 행정계획 수립 관행은 지속될 수밖에 없다.³⁷⁾ 생각건대,

35) 이정은, 위의 글, 73-75면.

36) 한귀현, 앞의 글, 149면 참조.

37) 시·도와 시·군·구 간 사무처리의 모호성은 지역사회보장계획뿐만 아니라 지방자치법상 사무배분 규정에서도 찾을 수 있다. 지방자치법 시행령 제8조 및 별표 1의 지방자치단체의 종류별 사무를 보면 제2호에서 주민의 복지증진에 관한 사무가 열거되어 있는바, 각목의 사무별로 시도와 시·군·구의 사무가 경합되고 있다. 사실상 시·도의 사무는 시·군·구의 사무 내용에 ‘지원’

수요 측정 및 소요 재원의 추산, 분야별 추진전략, 사각지대 발굴 등은 시·군·구 계획에서, 기초자치단체가 수행하기 어려운 분야, 예컨대 시·군·구 간 균형 지원, 복지전담인력의 전문성 강화 등은 지역 사회보장을 지원하는 사항으로서 시·도 계획에서 주로 다루는 것으로 사회보장급여법상 지역사회보장계획의 내용을 재분배하는 방안을 모색할 필요가 있다.

3. 지역복지 행정조직의 전문성 강화

지역복지에 관한 지방자치단체의 권한이 실질적으로 강화되고, 다양한 복지사무를 기초자치단체가 주체적으로 수행하려면 정책결정권한이 각 기초자치단체에 있어야 하며, 해당 사무 처리에 필요한 역량을 각 기초자치단체가 갖추어야 한다. 지방자치단체의 복지사무 역량은 정책집행 능력뿐만 아니라 정책기획 및 결정에 관한 역량까지 포함한다. 무엇보다 지역복지사무를 수행할 지방 복지행정조직 내 복지전담인력의 전문성이 강화되어야 한다.

지역복지 행정조직 내 인력으로는 사회복지전담공무원을 들 수 있다. 각 시·도, 시·군·구 및 읍·면·동에는 사회복지사 자격을 가진 사회복지전담공무원이 배치된다. 사회복지전담공무원은 지방공무원 임용령에 따라(별정직 공무원의 경우는 조례에 따라) 임용되어, 특히 사회보장급여에 관한 업무 중 취약계층에 대한 상담과 지도, 생활실태의 조사 등 사회복지에 관한 전문적 업무를 담당한다(사회보장급여법 제43조 및 동법 시행령 제23조). 그밖에 시·군·구는 통합사례관리사업의 전문적 수행을 위한 통합사례관리사를 둘 수 있는데, 이들은 사회복지사 자격 외에도 사회복지분야의 근무경력이 일정 기준 이상일 것을 요함으로써(사회보장급여법 시행규칙 제7조의2) 경험에 기반한 전문성 확보가 가능하도록 제도화되어 있다.

그런데 지방 복지행정조직 내 공무원들의 경우 그동안 중앙정부로부터 위임된 복지사무를 집행하는 기능을 맡고 있다 보니 전문성이 부족하다는 한계를 보이고 있다. 복지사무는 대개 보건복지부 및 행정안전부, 노동부, 교육부, 여성부 등 다양한 부처가 실시하는 개별 복지사업과 관련 업무를 지방자치단체에 위임하는 형식을 통해 구체화된다. 그 밖에 부처별 복지사업을 보완하거나 지역 특성에 맞는 새로운 복지사업을 창출하는 방식으로 수행되는 자체사무를 제외하고는 대부분 업무는 위임사무의 집행이다. 기초자치단체의 복지업무 담당 공무원들은 정책 기획이나 결정보다는 실제 주민을 대상으로 각 부처에서 위임받은 복지사무에 대한 집행에 집중하고 있는 것이다.

사회복지전담공무원 중 사회복지사 자격을 가지고 있는 비율은 각 지자체 별로 다르지만,

또는 ‘조정’이라는 용어만을 추가한 것에 지나지 않거나, 보다 기본적으로 같은 사무임에도 보다 세부적인 사항만 시·군·구의 사무로 규정하고 있는 경우가 많다. 이러한 문제는 사회복지에 관한 개별법령에서도 유사하게 발견된다.

시·도 기준으로 약 50% 정도이며 고위직으로 올라갈수록 일반행정직의 비중이 높아져 사회복지관련 전문성이 떨어진다.³⁸⁾ 이러한 이유로 복지업무 담당 일반행정직에 대한 복지업무전문 교육, 사회복지전담공무원에 대한 지속적인 교육훈련뿐만 아니라 국장급 이상에 대한 복지교육 역시 필요하다는 점 등이 지적되기도 한다.³⁹⁾

법제적으로 지역 복지행정조직의 전문성을 강화하기 위해서 고려할 수 있는 방안은 담당 실무자의 자격기준을 법령에 명시하되, 각 지역마다 인력 상황이나 복지 역량의 차이를 고려하여 각 지자체의 조례로써 조직 내 인력 구성을 정하도록 하는 것이 가장 합리적일 것으로 보인다. 그러나 정책 기획 및 결정 능력에 있어서는 사회복지사의 자격요건만으로는 한계가 있다. 따라서 별도의 지역복지정책 기획 능력을 함양하기 위한 연수과정이 필요할 것으로 보이며, 이와 같은 복지사무의 전문성 강화 교육 프로그램의 법제화가 강화되어야 할 것이다.

한편, 시·군·구 및 읍·면·동을 중심으로 이루어지는 통합사례관리 및 대상자 발굴과 같은 영역은 특히 전담인력의 경험에 기반한 전문성이 반드시 요구된다. 그러나 그동안 읍·면·동 복지인력을 시급히 확충하는 과정에서 전문성 확보에 관한 대책이 병행되지 못하였다. 읍·면·동에는 통합사례관리사가 배치되지 않을 뿐만 아니라, 읍·면·동 복지허브화를 통해 사례관리업무가 강화되고 있는 지역에서는 전담인력의 전문능력 강화가 더 절실한 문제로 인식되고 있다. 이로 인해 개별 시·군·구는 조직 내 통합사례관리사를 통해 읍·면·동 사회복지업무담당자들을 교육하거나 멘토링 프로그램 운영 등을 통해 읍·면·동의 전문성 강화를 위한 자구책을 마련하고 있는 것으로 보인다.

IV. 복지사무의 조정과 역할 분담

1. 복지사무 조정기구의 법제화

현재 지역복지 행정업무는 여러 측면에서 비효율성을 드러내고 있다. 먼저, 시·군·구와 읍·면·동의 통합사례관리에 있어서 이중적 구조가 나타난다. 2012년 4월부터 시·군·구의 희망복지지원단이 구성되어 활동하기 시작하면서, 지금까지 수급자에 대한 사례관리업무를 수행해 오던 읍·면·동과 업무의 중복이 발생한 것이다. 물론 시·군·구에서는 본격적인 통합사례관리를, 읍·면·동에서는 초기면접과 사례관리 대상자 발굴, 방문상담을 하는 것으로

38) 허철행, 앞의 글, 10-11면.

39) 서재호, 교육훈련을 통한 기초자치단체 사회복지 담당공무원의 역량강화 방안 연구, 한국지방자치학회보 제20권 제3호, 2008, 67면 참조.

구분되어 있지만, 사례관리에 있어서 기존 읍·면·동과 시·군·구의 사례관리 역할분담이 모호하다.⁴⁰⁾

또한, 중앙 부처 간 및 중앙과 지방 간의 사업에 있어서 사업 중복으로 인한 문제가 나타난다. 한 예로, 2015년 보건복지부와 보건사회연구원의 연구보고서에 따르면, 중앙부처간 유사성이 있어 조정이 필요한 사회보장사업은 보건복지부, 여성가족부, 고용노동부, 교육부, 행정자치부, 기획재정부, 산업자원부, 산림청, 환경부, 방송통신위원회, 중소기업청 등이 실시하는 20개 사업군의 60여개 사업이며,⁴¹⁾ 중앙 부처의 사회보장사업과 유사성⁴²⁾이 있는 지자체의 복지사업은 총 1,496개(예산으로 보면 9,997억원)에 이른다.⁴³⁾ 이렇듯 유사한 복지서비스들이 다양한 부처에 의해 제각각 수행되다 보니 서로 협력이 이루어지지 않으며, 중앙부처의 담당 업무가 분산되어 있어서 이를 집행하는 지방자치단체 내 부서도 달라져 복지의 중복과 비효율성이 초래된다.⁴⁴⁾ 복지전달체계에 있어서 중앙정부가 주도적 역할을 하는 가운데, 각 지방자치단체는 중앙의 각 부처로부터 개별적으로 업무를 위임받기 때문에 수요자들에게 통합적으로 전달되지 않으며, 지방자치단체의 각 부서별 상호작용도 잘 일어나지 않고 있다.⁴⁵⁾ 또한 수요자 입장에서도 혼란스럽다.⁴⁶⁾

이와 같은 상황에도 불구하고 정작 이를 중복 사무(사업)을 조정해 줄 행정조직이 없다. 적어도 해당 복지사무가 집행되는 지역 단위에서는 통합이 이루어져야 하는데, 이 역시 기대하기 어렵다. 지방자치단체의 경우 사회복지업무라고 하더라도 보건복지부가 아닌 행정안전부의 관리감독을 받고 있기 때문에 복지사무의 중복성 등을 조정해 줄 상위의 기관이 사실상 존재하지 않는 실정이다. 분권교부세나 기타 지방재정 지원, 지방자치단체의 총액 인건비를 통한 정원조정 등을 통하여 일반적인 행정감독 업무를 수행하는 행정안전부와 달리, 복지사업을 담당하는 중앙 행정부처는 개별법적인 근거에 따라 국고보조나 사업체제 내에서 지방자치단체에 영향을

40) 오민수, 앞의 글, 353면.

41) 강혜규 외, 사회보장사업 실태조사 및 유사·중복사업의 조정방안연구, 보건복지부·한국보건사회연구원, 2015, 286-288면.

42) 유사한 사업은 사업의 목적·기능이 동일하거나 유사하면서, 사업의 대상 범위의 전부 또는 일부가 일치하고, 급여의 제공형태, 서비스나 프로그램 내용 등이 유사한 경우를 기준으로 판단한 경우를 의미한다. 강혜규 외, 지방자치단체-중앙정부 복지사업의 유사·중복 실태분석 및 조정방안연구, 보건사회연구원, 2015, 24면.

43) 사업 수로 보면, 자체사업 수가 가장 많은 생활지원 영역에서 374개, 보호돌봄 영역 219개, 생계영역 219개이다. 예산 기준으로 보면, 전체 유사 지자체 사업 중 보호돌봄 영역 사업이 36.9%를 차지했고, 생활지원 영역 16.3%, 생계영역 16.1%로서, 지역주민 밀착성이 상대적으로 높은 이 세 영역이 유사성이 있는 사업의 2/3를 차지하는 것으로 나타났다. 강혜규 외, 위의 보고서(2015), 84면

44) 허철행, 앞의 글, 6면.

45) 허철행, 앞의 글, 10면.

46) 강혜규 외, 앞의 보고서(2015), 8면.

미칠 수 있을 뿐이다.⁴⁷⁾ 또한 지방자치단체는 그동안 사회복지정책의 ‘집행’기관으로 기능해왔지 정책‘결정’ 주체가 아니었던 탓에 스스로 이를 조정할 능력과 권한이 없다.⁴⁸⁾

주민에게 통합적인 복지서비스를 제공하기 위해서는 전체 행정조직체계에서 업무 조정 기능을 할 주체를 법적으로 명확히 할 필요가 있다. 정부조직법상 사회복지행정과 서비스 및 전달체계를 주요업무로 관장하는 부처는 보건복지부이므로 보건복지부가 복지에 관한 컨트롤타워로 기능할 수 있도록 사회보장기본법에 복지사업의 총괄 및 조정권한을 명시하는 방안을 생각할 수 있다. 또한 부처 간 갈등이 발생하여 보건복지부가 총괄하기 어려운 문제를 해결하기 위해서는 국무총리 산하에 별도 조정전담 업무부서를 두는 등의 방법도 가능하다.⁴⁹⁾

물론 복지사업 총괄 및 조정권한은 해당 복지사무의 성격에 따라 개별적으로 검토될 필요가 있다. 예컨대, 단일 보험자 체제 하에서 전국적으로 시행되는 사회보험제도의 경우 살핀바와 같이 중앙부처(보건복지부)가 총괄 기능을 수행하고 관할하며, 보호와 돌봄 등 사회복지서비스 영역에서는 각 지방자치단체가 주도적으로 정책을 기획, 결정하며 그에 대한 실질적인 컨트롤타워가 될 수 있도록 그 역할을 나누어 주어야 할 것이다.

2. 조직 간 협력과 연계를 통한 역할 분담

맞춤형 통합사례관리를 중심으로 통합서비스 제공이 지역복지의 주된 정책방향이 되면서 발생한 현상 중 하나는 읍·면·동 행정조직과 인력에 복지업무가 집중되었다는 점이다. 정부의 복지사업과 예산의 증가에 비해 맨 하단의 복지행정조직에서 현장 업무를 담당할 인력이 뒷받침되지 않아 전문성이 떨어짐은 물론 업무과중으로 인한 담당인력의 고충문제가 제기되고 수급자에게 통합적인 복지서비스가 제공되지 못하는 이른바 ‘복지 갈때기 현상’이 지속적으로 문제되고 있다.⁵⁰⁾ 실제로 360여개의 중앙부처 복지사업 중 50~70%와 약 6천여개의 지

47) 유현중, 사회복지서비스 전달체계의 비교복지국가론적 분석-한국 복지전달체계의 발전, 정답은 알지만 해결되지 않은 문제-, 한국행정학회 학술발표논문집, 2013. 12, 20면.

48) 허철행, 앞의 글, 8-9면.

49) 허철행, 앞의 글, 17면도 같은 취지.

50) 이와 같은 현상의 원인에 대해서는 업무전산화와 개인정보보호 문제도 관련이 있다. 사회복지통합관리망이란 복지부를 포함한 각 부처와 지자체, 공공기관이 수행하는 복지사업과 수혜자 등의 정보를 통합 관리하는 시스템으로서 국세청과 건강보험공단 등에서 소득·재산 자료를 정기적으로 넘겨받아 복지 수혜자의 자격 요건 등을 전산으로 검증하고 복지업무의 효율화, 부정수급 또는 중복수혜 차단을 목표로 각 시·군·구별로 집행하고 있는 복지급여 및 서비스 내역을 관리한다. 개인정보보호와 복지전달체계 일원화를 이유로 그 접근권한이 동주민센터 사회복지공무원들과 시·군·구청 통합조사관리팀에게만 주다보니 복지 갈때기를 증폭시키는 원인이 된다는 지적이 제기되기도 하였다. 관련 기사로는, 2013.5.6, 이투데이, ‘사회복지통합관리망, 부처별로 접근권한 분산해야’ 참조 <<http://www.etoday.co.kr/news/section/newsview.php?idxno=728310>>

자체 복지사업이 시·군·구 및 읍·면·동의 사회복지전담인력을 통해 전달되고 있다.⁵¹⁾

이 문제에 대하여 그동안 정부와 각 지자체는 읍·면·동 주민센터 내 복지공무원의 수를 대폭 늘리는 등의 방안을 마련하여 해결하고자 하였다.⁵²⁾ 그밖에 복지상담을 위한 시간제 공무원을 채용하거나 탄력적 근무시간제를 운용하거나, 자동발급기 등을 활용하여 민원업무에 필요한 인력을 복지인력으로 내부조정하는 등 다양한 방식이 시도되고 있다.

복지행정업무의 과부하 문제는 전문인력의 확보와 함께 조직 내 업무분담체계를 효율적으로 정비함으로써 일정 부분 극복할 수 있다. 그러나 보다 근본적으로는 종적으로는 시·군·구 희망복지지원단과 읍·면·동 주민센터 간의 역할 분담이, 횡적으로는 공공부문과 민간부문과의 역할 분담이 반드시 필요하다. 최근 읍·면·동이 지역복지에서 그 역할이 증대되고 있는 것은 주민의 참여와 관심을 높일 수 있다는 점에서 장점이 있지만, 민간 복지인프라가 미미하여 공공주도-민간중속형의 민관협력이 나타날 우려가 있고 고난이도 사례관리, 자원관리, 복지교육 등의 사업수행에 한계가 있다는 점이 지적된다.⁵³⁾ 따라서 각 시·군·구는 복지사무 관련 기획과 정책 결정 업무를 수행하고 고난이도의 사례관리 등을 중심으로 읍·면·동의 업무를 지원해야 한다. 반면, 각 읍·면·동은 찾아가는 서비스를 통해 주민들을 직접 접촉하고 상담하는 등 실무 중심으로 보다 명확히 재편함으로써 업무 중복을 피해야 한다.

또한 공공부문과 민간부분이 상호 연계되어 정보를 교환하고 그 역할을 분담하는 체계를 구축해야 한다.⁵⁴⁾ 예컨대 이미 예전부터 지역사회복지관, 노인복지관, 장애인복지관, 지역아동센터, 지역자활센터 등 개별 민간 기관을 통해서 이루어져왔던 사례관리는 공공 부문의 사례관리와 그 대상자가 유사하여(주로 위기상황에 놓여 있는 지역주민을 대상으로 함) 불필요한 공공인력이 사용되는 측면이 있으며, 지역자원의 활용에 있어서도 중복과 충돌 가능성이 제기되고 있다.⁵⁵⁾ 종적·횡적으로 발생하는 복지업무의 중복과 읍·면·동 업무의 과부하 문제를 극복하기 위해서는 공공조직 상호간 및 공공과 민간간의 연계와 협력 체계를 어떻게 구축할 것인지에 관한 충분한 사회적 합의와 합리적인 연계·협력 방안의 제도화가 필요하다.⁵⁶⁾

51) 보건복지부, 앞의 자료(2017), 3면.

52) 예컨대, 서울시는 복지갈때기 현상의 가장 큰 문제점의 하나인 복지 업무 부담을 경감하기 위해 신규 사회복지공무원을 동 주민센터에 긴급 투입하여 충원된 인원에 대한 인건비의 75%를 분담하는 등 조치를 취하기도 하였다. 2016.6.15, 헤럴드경제, '갈때기 동 복지업무...서울시, 신규 사회복지공무원 긴급 투입' <<http://news.heraldcorp.com/view.php?ud=20160614001003>>

53) 박태영, 읍면동, 지역복지현장으로 적합하나? 2017 한국사회복지학회 추계학술대회 자료집, 2017, 25면.

54) 2016. 8. 23, 정책브리핑, 사회복지 전달체계의 혁신 '읍·면·동 복지허브화' <<http://www.korea.kr/celebrity/contributePolicyView.do?newsId=148820276>>

55) 채현탁, 앞의 글(2014), 186면.

56) 결국 지역중심의 통합서비스는 지역복지 거버넌스의 문제로 연결된다. 다만, 지역복지 거버넌스는

V. 맺음말

복지관련 예산이 국가 전체 예산의 30% 이상을 차지하고 일부 지자체의 경우 예산의 50% 이상이 사회복지예산에 해당할 만큼 복지사업과 복지 재정이 늘어나고 있지만, 복지수요를 파악하고 이러한 자원을 전달할 복지 행정조직이 적절하게 정비되어 있지 않다면 복지 체감도는 낮으며 사각지대는 여전히 발생할 수밖에 없다.

한 연구논문에서의 ‘한국 복지전달체계의 발전, 정답은 알지만 해결되지 않는 문제’라는 부제는 어찌 보면 지역복지정책의 지향점이 분명함에도 불구하고 이를 제도적으로 실현하는 것이 쉽지 않은 현실임을 암시하는 문구로 읽히기도 한다. 최근 사회서비스공단 설립 등 복지전달체계의 새로운 변화가 예견됨에도 불구하고, 지역중심의 맞춤형 통합서비스가 필요하고 다양한 주체가 참여하고 협력하는 복지전달체계를 구현해야 한다는 점에 대해서는 크게 이론이 없을 것이다. 그러나 우리나라 지방자치제도의 특성과 지역적 개별성·특수성, 그리고 복지제도의 재정의존성과 지방자치단체의 재정자립도 등을 고려할 때 이를 위한 법적 개선방안을 명쾌하게 제시하기 어렵다는 한계에 봉착하게 된다. 다만, 이러한 한계 내에서도 지방 복지행정조직의 권한과 역량을 강화하기 위한 법제개선을 도모하고, 종적·횡적으로 발생하는 업무의 중복을 피하고 제도적으로 조정함으로써 복지사무 수행의 효율성을 도모한다면 지역중심의 통합서비스라는 정책목표에 보다 가까워질 수 있을 것이다.

보다 경험적인 자료에 의하지 못하고 2차적인 문헌연구와 실무자에 대한 질의 결과에 의존할 수밖에 없었다는 점이 이 글의 한계라고 할 것이다. 또한 지역복지 거버넌스에 관한 논의는 짧은 논문 안에 함께 담아내지 못하였다는 점에서 아쉬움이 남는다. 다만, 이 글은 현행 지역복지정책의 방향성과 기존의 연구에서 드러난 문제점을 토대로 이를 지역복지 행정조직의 관점에서 법제적 쟁점과 개선방안을 고민하였다는 점에서 의의를 찾기로 한다.

그 중요성에 비추어 별도 주제로 다루어야 할 필요가 있으므로 이 글에서는 논의하지 않으며, 후속 연구과제로 삼기로 한다.

[참고문헌]

- 강혜규 외, 지방자치단체 복지 전달체계 개편방안 연구, 보건사회연구원, 2013.
- _____, 지방자치단체-중앙정부 복지사업의 유사·중복 실태분석 및 조정방안 연구, 보건사회연구원, 2015.
- 강혜규 외, 사회보장사업 실태조사 및 유사·중복사업의 조정방안연구, 보건복지부·한국보건사회연구원, 2015.
- 강혜규, 제4기 지역사회보장계획 수립 어떻게 할 것인가? -실천중심에서의 접근, 2017 한국지역사회복지학회 추계학술대회 자료집, 2017.
- 김보영, 사회복지 전달체계 패러다임으로서의 거버넌스, 협영에 대한 이론적 탐색, 사회복지정책 제40권 제3호, 2013.
- 곽병훈/박보영, 사회자본과 거버넌스 연계를 통한 사회복지전달체계의 현대화: 복지 거버넌스를 향하여, 노동연구, 제22집, 2011.
- 문상덕, 참여와 교섭에 의한 행정과정과 행정분쟁의 해결, 행정법연구 제18권, 2007.
- 박태영, 읍면동, 지역복지현장으로 적합한가? 2017 한국사회복지학회 추계학술대회 자료집, 2017.
- 서재호, 교육훈련을 통한 기초자치단체 사회복지 담당공무원의 역량강화 방안 연구, 한국지방자치학회보 제20권 제3호, 2008.
- 오민수, 사각지대 발굴체계의 현황 진단: 읍·면·동 지역사회보장협의체를 중심으로, 한국사회보장학회 정기학술발표논문집, 2016.
- 유현중, 사회복지서비스 전달체계의 비교복지국가론적 분석-한국 복지전달체계의 발전, 정답은 알지만 해결되지 않은 문제-, 한국행정학회 학술발표논문집, 2013.
- 윤찬영, 지방분권론과 지역사회복지의 전망: 지방자치법과 사회복지법을 중심으로, 사회복지정책 제16집, 2003.
- 이재완/김승용, 지역사회복지협의체에 대한 비판적 검토-조직, 인력, 사업, 재정의 지역별 비교를 중심으로, 비판사회정책 제34권, 2012.
- 이재훈, 사회서비스공단 설립을 둘러싼 쟁점과 과제, 사회서비스공공원 이슈페이퍼 2018-02호, 2018.
- 이호용, 지역사회복지를 위한 사회복지조례의 역할과 과제 -경기도 지역의 사회복지조례 입법현황과 평가-, 법학논총 36권 1호, 2012.
- 조성규, 복지사무와 지방자치단체의 역할, 지방자치법연구 제13권 제3호, 2013.
- 지은구, 사회복지전달체계의 개편과 지역사회복지협의체 개선방안, 사회과학논총 제25권 제2

- 호, 2006.
- 채현탁, 사회복지 거버넌스를 위한 지방정부의 대응전략에 관한 연구, 한국지역사회복지학 제 50권, 2014.
- _____, 읍면동 복지기능 강화에 따른 지역사회복지의체와 사회복지의회의 협력방안, 한국지역사회복지학, 제52권, 2015.
- 초의수, 정부간 복지행정의 기능배분과 복지분권의 과제, 한국사회복지행정학 제9호, 2003, 35면; 성규, 복지사무와 지방자치단체의 역할, 지방자치법연구 제13권 제3호, 2013.
- 최승원, 사회복지법의 기초, 사회복지법제연구 창간호, 한국사회복지법제학회, 2010.
- 최 환, 지역사회의 민관협력 성장을 한 복지거버넌스 확대, 2014 지역사회복지협의체 대구지역대회 자료, 2014.
- 한귀현, 지방자치법상 보충성의 원칙에 관한 연구, 공법학연구 제13권 제3호, 2012, 249면.
- 허철행, 한국사회복지서비스 전달체계의 혁신: 지방분권형 거버넌스 복지국가, 사회과학연구 제34집 1호, 2016.
- 황미경, 통합사례관리 법제화 및 사회복지전달체계 개편에 따른 사회복지법제 교육 방안, 사회복지법제연구 제8권 제1호, 2017.

보건복지부, 2017년 희망복지지원단 업무안내.

_____, 2015년도 사회보장협의체 운영안내.

2013. 5. 6, 이투데이, ‘사회복지통합관리만, 부처별로 접근권한 분산해야’

2016. 6. 15, 헤럴드경제, ‘갈때기 동 복지업무 ... 서울시, 신규 사회복지공무원 긴급 투입’

2016. 7. 6, 정책브리핑, 발로 뛰는 주민센터 ‘읍·면·동 복지허브화 본궤도’

2016. 8. 23, 정책브리핑, 사회복지 전달체계의 혁신 ‘읍·면·동 복지허브화’

[국문초록]

지역복지 행정조직의 문제와 법제 개선 -지역중심 통합서비스의 관점에서-

박정연

(고려대학교 법학전문대학원 연구교수, 법학박사)

지역복지에 있어서는 현장성과 직접성이 요구되기 때문에 지방자치단체의 주도적인 역할이 필요하고, 복지사무의 조정과 지역복지 행정조직간 역할분담이 요구된다. 이 글은 최근 우리나라의 지역복지정책 및 지역복지 행정조직을 살펴보고, 이러한 정책목표를 달성하기 위한 법제 개선안에 대해 논하였다.

최근 우리나라 지역복지정책은 ‘희망복지지원단’, ‘읍·면·동 복지허브화 사업’ 등을 통해 ‘지역 중심의 통합적 서비스’를 제공하고 ‘지역복지 거버넌스’를 구축하는 것을 목표로 하였다. 기초자치단체인 시·군·구는 이러한 정책목표 하에 지역복지 행정업무에서 중심적 역할을 수행하고 있다. 지역복지 행정조직을 살펴보면, 시·군·구 희망복지지원단과 읍·면·동 주민센터가 통합사례관리, 지역보호사업 등 다양한 서비스를 제공하는 역할을 하고 있으며 자원발 업무까지 수행하고 있다. 또한 민관협력기구인 지역사회보장협의체가 지역복지 네트워크 기능을 담당하고 있다.

이러한 지역복지 행정조직을 통해 지역중심 통합서비스를 제공하기 위해서는 다음과 같은 점에서 법제 개선이 필요하다. 첫째, 지역복지 행정조직의 권한과 역할이 강화되어야 한다. 이를 위해서는 복지사무에 관한 자치입법권 행사(조례제정)를 활성화하고, 자치사무라 할지라도 복지국가원리와 사회보장책임에 근거하여 지역복지사무에 대한 국가의 재정적 책임을 규범적으로 구체화할 필요가 있다. 또한 기초자치단체의 권한과 공무원의 역량방안을 법제화하고 지역사회보장계획 수립에 있어서도 광역과 기초 간 기능을 분배해야 한다. 둘째, 복지사무의 조정과 역할 분담이 필요하다. 공공 복지사업의 중복을 피하기 위해서는 복지사업 조정기구를 법률에 명시해야 한다. 또한 지역중심 복지정책을 추진하는 과정에서 발생한 행정조직 내 복지업무의 과부하를 해소하기 위해서는 인력확충 외에도 시·군·구와 읍·면·동 간 및 공공조직과 민간조직 간의 업무 범위를 제도적으로 구분하여 중복을 피해야 한다.

주제어: 지역복지, 읍·면·동 복지허브화, 희망복지지원단, 사회보장급여법, 통합사례관리, 지방분권, 지역사회보장협의체, 지역사회보장계획

[Abstract]

Problems of Local Welfare Administrative Organizations and Improvement of Its Legal System

Park, Jeong Yeon

(Research Professor, Korea University School of Law. Ph.D.)

In welfare affairs, the local government should have more authority and play a leading role. This article examines the local welfare policy objectives, the local welfare delivery system and the local welfare administrative organizations and discusses how to improve the legal system to achieve these policy goals in Korea.

Recently, the government introduced policies to provide integrated welfare services and established local welfare governance through the Eup-Myeon-Dong Welfare Hub and Hope Welfare Support Team.

As the local welfare administrative organizations, Hope Welfare Support Teams and Eup · Myeon · Dong community service centers provide various services such as Integrated Case Management and local protection businesses. The Community Social Security Council, a public-private partnership organization, takes a main role as the local welfare network. The local governments are also involved in local resource development through fundraising activities.

In order to provide local integrated services through these administrative organizations, it is necessary to improve the legal system as follows : First, the powers and roles of local welfare administrative organizations should be strengthened. It is necessary to enact ordinances on local welfare actively and to legislate national financial support for welfare affairs. Second, the welfare coordination agency should be specified in the law. Lastly, the role of the community service center, the hope welfare support team and the private sector should be distinguished to overcome the overload of the welfare work of community service center.

Key words: Local Welfare, Eup-Myeon-Dong Welfare Hub, Hope Welfare Support Team, the Social Security Benefits Act, Integrated Case Management, Decentralization, the Community Security Council, Community Security Plan

사회복지사 등의 처우 및 지위 향상에 관한 조례의 역할에 관한 연구 -경기도를 중심으로-*

김광병**

目 次

I. 서론	3. 사회복지전담공무원 보수수준 도달에 관한 내용
II. 조례와 법령의 관계	4. 처우개선사업에 관한 세부내용
1. 조례의 제정범위	5. 신분보장에 관한 내용
2. 법률과 조례의 관계	6. 신분위협 느끼지 않도록 안정적 직무환경조성에 관한 내용
3. 사회복지사 등의 처우 및 지위 향상에 관한 법령에 따른 조례의 제정 범위	7. 실태조사에 관한 내용
III. 사회복지사 등의 처우 및 지위 향상 조례제정 현황 및 발전방안	8. 사회복지기관장 책임에 관한 내용
1. 경기도 31개 시·군 현황 및 분포와 조례제정 현황	9. 비용보조, 포상, 위원회에 관한 내용
2. 처우개선, 복지증진, 지위 향상에 관한 일반적인 내용	10. 사회복지사 등의 처우 및 지위 향상 조례의 발전방안
	IV. 결론

I. 서론

그동안 사회복지지는 지속적인 제도화를 통하여 확대되어왔다. 특히 그 실천의 장이라 할 수 있는 사회복지시설과 서비스는 양적으로 팽창하면서 관련 전문 인력도 대거 배출되었고 실제 상당히 많은 수가 그 업무에 종사하고 있다.

문제는 사회복지시설 종사자의 열악한 처우로(이용재 외, 2014) 말미암아 사회복지분야에서

* 투고일: 2018.05.07., 심사일: 2018.05.20., 게재확정일: 2018.05.21.

** 청운대학교 사회복지학과 교수

직업이탈을 하거나(김광병, 2016) 아니면 상대적으로 처우가 나은 지역으로 이동하는 현상이 나타나게 되었다. 이에 사회복지시설 종사자의 처우를 개선하고자 「사회복지사 등의 처우 및 지위 향상을 위한 법률(약칭: 사회복지사법)」이 2011년 3월 30일 제정되어 2012년 1월 1일부터 시행되고 있다(김광병·심의경, 2017).

법 제정 이후에 한국사회복지사협회 등에서는 관련 조례 제정 운동을 벌이면서 광역 및 기초지방자치단체를 포함하여 2018년 4월 현재 180개 지방자치단체에서 사회복지사 등의 처우 및 지위 향상에 관한 조례를 제정하여 시행하고 있다.

그러나 전국적으로 광역 및 기초지방자치단체 구분할 것 없이 조례제정이 확산되고 있음에도 불구하고 여전히 사회복지시설 종사자의 처우수준은 낮으며, 광역지방자치단체 간 처우수준은 어느 정도 차이가 나타나고 있지만 기초지방자치단체 간 처우수준의 차이는 잘 부각되어 있지 못한 상황이다.

본 연구는 사회복지시설 종사자의 처우개선 등을 위한 법적환경이 마련되었음에도 처우가 개선되지 않고 지방자치단체별 차이가 드러나지 않고 있는 이유를, 많은 사회복지조례에서 나타나고 있는 것과 마찬가지로 지역적 특성을 반영하지 못하고 어느 지역이든 상관없이 대동소이하하게 입법되고 있는 현상이(김광병, 2013) 사회복지사 등의 처우 및 지위 향상에 관한 조례에서도 나타나고(이용재 외, 2014) 있기 때문으로 가정한다.

이와 같은 이유로 사회복지사 등의 처우 및 지위 향상에 관한 조례가 제대로 작동되지 못할 것으로 보고, 본 연구는 경기도 분청과 경기도 기초지방자치단체 전체를 중심으로 사회복지사 등의 처우 및 지위향상에 관한 조례 내용을 분석하여 개선점을 제시하고자 한다. 선행연구는 법령과 조례의 관계를 규명하지 못한 채 단순히 내용만을 분석하였거나(이용재 외, 2014), 일부 입법모델만을 선정하여 분석하였다(윤석진, 2014)는 한계가 있다.

따라서 본 연구는 선행연구들의 한계를 극복하고 법령과 조례의 역할이 어떻게 구분되어 나타나고 있는지 또한 지방자치단체 간 조례내용은 어떤 차이가 있는지, 조례에 나타난 사회복지사 등의 처우개선과 관련한 수익적 조치 내용들은 무엇인지를 분석한 후 지방자치단체의 조례에서 사회복지사 등의 처우가 개선될 수 있는 유의한 수익적 조치가 포함 될 수 있는 내용으로 발전방안을 제시하고자 한다.

II. 조례와 법령의 관계

1. 조례의 제정범위

헌법 제117조 제1항 및 지방자치법 제22조에 따르면 지방자치단체의 조례는 법령의 범위 안에서 제정할 수 있도록 했다. 법령의 범위에 대한 해석은 두 가지로 가능한데(윤석진, 2014), 하나는 법령에서 위임이 있어야만 조례제정을 할 수 있다는 것과 다른 하나는 법령에서 위임하고 있지 않더라도 법령에 위배되지 않는다면 조례를 제정할 수 있다는 것이다. 다만 지방자치법 제22조에 따라 조례로 주민의 권리 제한 또는 의무 부과에 관한 사항이나 벌칙을 정할 때에는 법률의 위임이 있을 때만 가능하다는 법률유보의 원칙이 명확히 적용되고 있다.

법령의 범위에 대한 해석에 대한 판례의 입장은 조례제정권의 범위를 넓게 해석하는 입장으로서(헌재결 1995. 4. 20, 92헌마264; 헌재결 2004. 9. 23, 2002헌마76; 헌재결 2012. 11. 29, 2012헌바97) 법령을 위배하지 않는다면 조례를 폭넓게 제정할 수 있는 것으로 보아야 한다.

따라서 권리 제한 및 의무 부과와 같은 기본권을 제한하는 침익적 조치에 대한 것은 반드시 법률유보의 원칙을 준용해야 하지만, 법령보다 유리한 수익적 조치나 사회복지급여를 제공하는 조치에 대해서는 조례로 정할 수 있다(양승미, 2010).

그러므로 사회복지사 등의 처우 및 지위 향상에 관한 조례 역시 사회복지사 등의 처우 및 지위 향상을 위한 법률과 시행령에 근거하여 제정될 수 있고, 법령에 관련사항이 없더라도 사회복지사 등에게 유리하고 수익적 조치 사항이라면 내용적으로 폭넓게 제정할 수 있다.

2. 법률과 조례의 관계

현행 사회복지사 등의 처우 및 지위향상에 관한 법률과 경기도 본청 및 경기도 기초지방자치단체 조례의 규율 내용을 살펴볼 때, 법률에서 규정하고 있는 사항이 조례에서도 많은 내용이 동일하게 규정되어 있는 실정이라고 할 수 있다.

일본에서는 종래 국가가 법률로 규제한 영역에 대하여 조례가 다시 법률과 동일한 규제대상에 대하여 동일한 규율목적으로 규제를 하는 것은 조례가 법률이 이미 선점한 영역을 침해하는 것이 되므로 법률에서 특별한 위임이 없는 경우에는 이를 허용하지 않는다는 법률선점이론이 존재하였지만, 이 이론은 급부행정 등에 있어서 각 지역의 특수성에 맞는 급부수준의 선택을 배제하게 되는 문제가 있어 현재는 수정 법률선점이론이 받아들여지고 있다(양승미, 2010).

수정 법률선점이론은 지역의 실정에 맞는 급부행정 등 지방자치단체의 자치입법권을 보장하기 위하여 국가법령이 정하는 사항이라도 지역의 특수성을 고려하여 조례로 달리 정할 수

있다는 견해이다(윤석진, 2014).

수정 법률선점이론에서는 국가의 법령과 동일한 사항·대상을 다른 목적으로 규율하는 조례 및 국가의 법령과 같은 목적이라도 당해 법령의 대상 외의 사항 즉 법령이 정하지 아니한 사항을 규율하는 수익적 조치의 조례는 법령에 위반되지 않는다고 보며, 반면에 국가의 법령과 동일한 목적으로 동일사항에 대하여 법령보다 엄격한 요건이나 규제수단을 정하는 침익적 조치의 조례는 법령에 위반되는 것으로서 허용되지 않는다(윤석진, 2014; 양승미, 2010).

대법원의 판례(대판 1997. 4. 25, 96추244)는 당해 사항이 법령으로 이미 규율되어 있는 경우에도 법령상의 목적과는 다른 목적에 따라 조례로 규율하거나 또는 법령과 동일한 목적으로 당해 사항을 규율하는 경우에도 법령의 취지가 전국에 걸쳐 일률적으로 규율하려는 것이 아닌 것인 때에는 조례에 의한 별도의 규율도 허용된다고 하고 있다(양승미, 2010).

3. 사회복지사 등의 처우 및 지위 향상에 관한 법령에 따른 조례의 제정범위

1) 법령의 구성과 내용

우선 사회복지사 등의 처우 및 지위향상에 관한 법률은 총 10개 조항으로 구성되어 있다. 하지만 제1조(목적)과 제2조(정의), 제3조(사회복지사 등의 처우개선과 신분보장)에 관한 조항을 제외하고는 모두가 한국사회복지공제회와 관련한 조항으로 구성되어 있다.

시행령은 총 17개 조항으로 구성되어 있다. 제1조(목적), 제2조(사회복지법인 등), 제3조(보수수준 및 지급실태 등의 조사), 제4조(보수수준에 관한 권고기준)을 제외하고는 모두가 사회복지공제회 관련 조항으로 구성되어 있다.

이처럼 사회복지사 등의 처우 및 지위향상에 관한 법령은 법률 제1조 사회복지사 등에 대한 처우를 개선하고 신분보장을 강화하여 사회복지사 등의 지위를 향상하도록 함으로써 사회복지 증진에 이바지하는 것을 목적으로 한다는 법의 정신과는 달리 사회복지공제회법령이라고 해도 과언이 아닐 정도로 그 내용이 부실하다고 볼 수 있다.

법령에서 규정하고 있는 사회복지사 등의 처우개선과 신분보장 관련 내용은 다음과 같다.

첫째, 국가와 지방자치단체가 사회복지사 등의 처우개선, 복지증진, 지위향상을 위해 적극적으로 노력하도록 했다(법률 제3조 제1항).

둘째, 국가와 지방자치단체는 사회복지사 등의 보수가 사회복지전담공무원의 보수수준에도달하도록 노력해야 한다고 규정하고 있다(법률 제3조 제2항).

셋째, 보건복지부장관과 지방자치단체장은 사회복지사 등의 보수수준 및 지급실태 등에 관하여 3년마다 조사(이하 실태조사)하도록 했다(법률 제3조 제3항). 이를 위해 필요한 경우 관

계 공공기관 또는 사회복지법인 등의 장에게 필요한 자료의 제출을 요청할 수 있도록 했으며(시행령 제3조 제1항), 부득이한 사유가 없으면 요청에 따르도록 했다(시행령 제3조 제2항). 그리고 보건복지부장관은 실태조사 결과에 따른 사회복지사 등의 보수수준과 사회복지전담공무원의 보수수준을 비교하여 사회복지사 등의 보수수준에 관한 권고기준을 정할 수 있도록 했다(시행령 제4조).

넷째, 사회복지사 등은 사회복지법인 등의 운영과 관련된 위법·부당 행위 및 그 밖의 비리사실 등을 관계 행정기관과 수사기관에 신고하는 행위로 인하여 징계조치 등 신분상 불이익이나 근무조건상 차별을 받지 아니한다(법률 제3조 제4항).

2) 법령에 따른 사회복지사 등의 처우 및 지위 향상에 관한 조례의 제정범위

지방자치법 제22조에 따라 지방자치단체는 그 사무에 관하여 조례를 제정할 수 있게 된다. 지방자치단체의 사무는 크게 자치사무, 단체위임사무, 기관위임사무로 분류할 수 있다(윤찬영, 2017).

자치사무란 지방자치단체의 고유사무로서 지방자치법 제9조 제2항에서 규정된 사무를 말하며(윤찬영, 2017), 단체위임사무는 지방자치법 제9조 제1항에 따라 법령에 의하여 지방자치단체에 속하는 사무와 지방자치법 제167조에 따라 지방자치단체가 위임받아 처리하는 국가사무 또는 시·군 및 자치구가 위임받아 처리하는 사무로 표현되고 있다(윤석진, 2014). 기관위임사무는 지방자치법 제102조와 제167조에 따라 국가 또는 상위지방자치단체가 상위지방자치단체장 또는 하위지방자치단체장에게 그 사무의 일부를 포괄적·개별적으로 위임하는 사무를 의미한다(윤석진, 2014).

자치사무는 지방자치단체가 국가의 간섭을 받지 않고 자율적으로 스스로 처리하는 본래의 사무로서 조례제정대상이 된다. 단체위임사무는 본질적으로 위임자인 국가 또는 상위지방자치단체의 사무이지만 수입자인 지방자치단체가 함께 이해관계를 가지는 사무인 경우가 대부분이어서 지방자치단체의 사무로서 지방자치단체가 관리주체이고 지방의회에 의한 조례제정 대상이며 그에 소요되는 비용은 위임자인 국가와 지방자치단체가 분담하는 것이 원칙이다(윤석진, 2014). 그러나 기관위임사무는 개별법령에서 직접적 근거를 두고 있는 경우가 대부분이며, 입법기술적으로는 통상 법률에서 국가 또는 광역지방자치단체의 사무로 정한 후, 대통령령이나 부령 등이 정하는 바에 따라 그 사무를 광역 또는 기초지방자치단체장에게 위임하여 수행할 수 있도록 하고 있어 집행하는 수입기관은 국가행정조직 또는 광역지방자치단체조직의 일부가 되어 위임기관인 국가 또는 광역지방자치단체 소속 집행기관과 같은 지위를 갖게 되어 그에 소요되는 비용도 위임기관이 부담하는 것이 원칙이다(윤석진, 2014). 이런 이유로

기관위임사무는 지방의회의 조례제정권 밖의 사무이지만(윤찬영, 2017), 지방자치법 제23조에 따라 규칙제정권의 대상이 될 수 있다(윤석진, 2014).

이상과 같이 놓고 볼 때에 법률 제3조 제1항과 제2항의 국가와 지방자치단체의 역할로 명시된 처우개선, 복지증진, 지위향상과 사회복지전담공무원 보수수준에 도달하도록 하는 사항은 지방자치단체의 자치사무이자 단체위임사무 두 가지 해석 모두가 가능한 것으로 볼 수 있어 지방자치단체의 조례로 제정할 수 있다.

그러나 법률 제3조 제3항에 명시된 지방자치단체장에 의한 보수수준 및 지급실태 등에 관한 3년마다 조사실시는 기관위임사무에 해당하는 것으로 볼 수 있다. 기관위임사무는 원칙적으로 조례로 제정할 수 없지만, 법률 제3조 제2항에서 보수수준에 대해서 지방자치단체의 자치사무 또는 단체위임사무로 되어 있고, 보수 지급과 관련된 사항으로 실태조사가 포함될 수 밖에 없다면 조례제정범위에 포함될 수 있을 것이다(윤석진, 2014).

또한 법률 제1조 목적 규정에서 명시되고 있는 처우개선, 신분보장, 지위향상과 관련된 내용이 사회복지사 등에게 수익적 조치 사항이 되는 것이라면 조례제정권 범위에 포함시킬 수 있을 것이며, 법률 제3조 제4항의 비리 사실 등을 신고한 행위로 징계조치 등 신분상 불이익이나 근무조건상 차별을 받지 않도록 하는 내용 역시 사회복지사 등에게 유리한 사항이므로 조례제정권에 포함될 수 있을 것이다.

Ⅲ. 사회복지사 등의 처우 및 지위 향상 조례제정 현황 및 발전방안

1. 경기도 31개 시·군 현황 및 분포와 조례제정 현황

경기도는 본청과 31개 시·군으로 구성되어 있다. 사회복지사 등의 처우 및 지위향상에 관한 조례는 경기도 본청과 용인시를 제외한 30개 시·군에서 제정되어 있다.



[그림 1] 경기도 31개 시·군 현황 및 분포

2. 처우개선, 복지증진, 지위향상에 관한 일반적인 내용

법률에서 명시하고 있는 국가와 지방자치단체의 책임인 사회복지사 등의 처우개선, 복지증진, 지위향상에 관한 내용의 조례제정 현황은 <표 1>과 같이 경기도 본청 및 30개 기초지방자치단체 모든 곳에서 마련되어 있다.

그러나 국가와 지방자치단체의 책임수준은 법률과 경기도 본청 조례 모두 ‘적극적으로 노력하여야 한다’는 수준에 머물러 있다. ‘노력해야 한다’는 규정은 어떠한 형태로든 그 역할을 수행해야 한다는 점에서 기속행위적 성격을 지녔지만, 강행규정보다는 그 책임수준이 낮고 임의규정보다는 높은 수준이라고 할 수 있다.

기초지방자치단체 중 광주시, 김포시, 부천시, 성남시, 안산시, 양주시, 화성시는 ‘적극적으

〈표 1〉 처우개선, 복지증진, 지위향상, 보수수준도달 조례제정 현황

구분	처우 개선			복지 증진			지위 향상			공무원보수 수준 도달		
	강행	노력	임의	강행	노력	임의	강행	노력	임의	강행	노력	임의
법령		○			○			○			○	
경기도본청		○			○			○			○	
가평군		○			○			○			○	
고양시		○			○			○			○	
과천시		○			○			○			○	
광명시		○			○			○			○	
광주시	○			○			○				○	
구리시		○			○			○			○	
군포시		○			○			○			○	
김포시	○			○			○				○	
남양주시		○			○			○			○	
동두천시		○			○			○			○	
부천시	○			○			○				○	
성남시	○			○			○				○	
수원시		○			○			○			○	
시흥시		○			○			○			○	
안산시	○			○			○				○	
안성시		○			○			○			○	
안양시		○			○			○			○	
양주시	○			○			○				○	
양평군		○			○			○			○	
여주시		○			○			○			○	
연천군		○			○			○			○	
오산시		○			○			○			○	
의왕시		○			○			○			○	
의정부시		○			○			○			○	
이천시		○			○			○			○	
파주시		○			○			○			○	
평택시		○			○			○			○	
포천시		○			○			○			○	
하남시		○			○			○			○	
화성시	○			○			○				○	

로 마련해야 한다’, ‘적극적으로 추진하여야 한다’로 규정하고 있어 상위의 법률과 경기도 본청 조례보다는 그 책임이행을 높이려는 의지가 나타나고 있다. <표 1>과 같이 김포시, 양주시, 화성시를 제외한 법률, 경기도 본청 조례, 기초지방자치단체의 조례제정수준이 동일하다는 것은 조례의 지역적 특성을 살리지 못했다고 볼 수 있다.

하지만 김포시 경우처럼 처우개선, 복지증진, 지위향상에 대한 지방자치단체장의 책임을 확보하기 위해 필요한 행·재정적 지원방안까지를 적극적으로 마련하도록 한 것은 매우 바람직하다고 볼 수 있다. 이러한 노력은 법률과 경기도 본청의 조례에 비해 사회복지사 등에게 더 유리한 수익적 조치가 가능할 수 있도록 한다는 점에서 시사성이 크다고 할 수 있다. 한편 구리시, 남양주시, 안성시, 평택시도 비록 노력규정으로 되어 있지만 김포시처럼 행정적·재정적 지원방안을 마련하고 있다.

이상과 같이 지방자치단체의 조례에서는 처우개선, 복지증진, 지위향상에 대한 지방자치단체장의 책임을 기본적으로 강행규정화 하고, 법률에서 확보하지 못하고 있는 사회복지사 등의 수익적 조치를 추가할 필요가 있으며, 이에 소요되는 재정마련과 책임을 명시할 필요가 있다.

3. 사회복지전담공무원 보수수준 도달에 관한 내용

법률에서 국가와 지방자치단체는 사회복지사 등의 처우개선, 복지증진, 지위향상에 대한 책임이 있고 이를 위해 사회복지사 등의 보수를 사회복지전담공무원의 보수수준에 도달하도록 (법률 제3조 제2항) 그 기준을 구체적으로 제시하고 있다.

현행 보건복지부는 ‘사회복지시설 종사자의 인건비 가이드라인’을 매년 공표하고 각 지방자치단체가 이를 준용하거나 준용하려 노력하고 있다는 현실을 감안하고, 법률의 명시가 단체 위임사무 및 자치사무 두 가지 모두로 해석된다는 점에서 지방자치단체는 조례로 사회복지시설 종사자의 보수수준 향상에 대한 책임을 보여줄 필요가 있다.

국가와 지방자치단체의 책임으로 되어 있는 사회복지전담공무원 보수수준 도달에 관한 조례제정 현황을 살펴보면 <표 1>과 같이 경기도 본청 및 30개 기초지방자치단체 모두에서 조례로 제정하고 있다. 법률과 광역 및 기초지방자치단체 모두 ‘사회복지전담공무원의 보수수준에 도달하도록 노력하여야 한다’는 동일한 형태로 규정되어 있어 조례의 특성을 살리지 못하고 있다.

법률 제3조 제2항에서 국가와 지방자치단체가 사회복지사 등의 보수를 사회복지전담공무원의 보수수준에 도달하도록 노력하게 한 것은 국가 차원에서 통일성과 지방자치단체 차원의 탄력성 및 특수성을 동시에 고려해야 하는 현실을 반영하여 지방자치단체의 재량을 부여한 것이라고 볼 수 있다(윤석진, 2014). 이에 따라 보건복지부는 전국에 걸쳐 적용되는 ‘사회복지

종사자 인건비 가이드라인'을 매년 제시하고 있으며, 서울시는 자체적으로 '사회복지시설 종사자 인건비 지급기준'을 매년 제시하고 있다. 그리고 <표 2>와 같이 실질적으로 지방자치단체별 사회복지시설 종사자 처우수준은 다를 것임을 알 수 있다. 따라서 법률에서 규정하고 있는 사회복지전담공무원의 보수수준에 도달해야 한다는 것은 현재의 사회복지시설 종사자 보수가 낮은 수준이므로 전국의 모든 사회복지시설 종사자가 최소한 도달해야 하는 보수기준이라고 할 수 있으며, 그 이상에 대해선 지방자치단체별로 별도로 처우향상을 위한 정책을 펼칠 수 있도록 조례로 담아낼 필요가 있다.

<표 2> 서울·경기·인천 사회복지종사자 처우관련 내용

구분	서울시	경기도	인천시
연장근로수당	최대 월 15시간	최대 18시간	최대 8시간
정액급식비	월 10만원	월 10만원	없음
종사자 장려수당	서울시 인건비 가이드라인을 설정하여 기본급에 포함시켜 지급	월 5만원 (따복수당)	없음
관리자수당	월 20만원	없음	없음
직책보조비	없음	<경기도 안산> 관장 월 40만원 국장 월 30만원 팀장 월 15만원 대리 월 5만원 주임 월 5만원	없음
가족수당	배우자(월4만원) 기타직계 및 첫째자녀(월2만원) 둘째(월6만원) 셋째(월10만원)	배우자(월4만원) 기타직계 및 첫째자녀(월2만원) 둘째(월6만원) 셋째(월10만원)	배우자(월4만원) 기타직계 및 첫째자녀(월2만원) 둘째(월6만원) 셋째(월10만원)
명절수당	기본급의 60%	기본급의 60%	기본급의 60%
복지포인트	*10호봉미만 (연15만원) *10호봉이상 (연20만원)	없음	없음
기타	없음	<경기도 수원> 건강검진비용지원(2년에 30만원)	없음

자료: 인천광역시사회복지협의회 2018. 6.13 지방선거관련 '4대 비전, 10대 공약' 내부 자료를 보완·수정한 것임

4. 처우개선사업에 관한 세부내용

처우개선사업은 법률에서 명시되어 있지는 않지만, 경기도 본청의 조례에서 사회복지사 등의 사기진작과 처우개선을 위하여 처우개선사업을 추진하도록 하여(제8조), <표 3>과 같이 경기도 29개 기초지방자치단체에서 제정하고 있다.

경기도 본청 조례에서는 처우개선사업을 도지사의 책임 하에 사업을 추진하도록 강행규정화 하였다. 그러나 기초지방자치단체에서 강행규정화 된 곳은 13개 기초지방자치단체뿐이어서 나머지 기초지방자치단체의 조례는 상위의 경기도 본청의 조례보다는 약화된 형태라고 할 수 있다.

처우개선사업의 구체적 내용으로는 <표 3>과 같이 근무환경개선사업, 처우개선 및 지위향상을 위한 조사연구사업, 역량강화를 위한 교육 및 훈련사업, 경력관리지원사업, 인권 및 권리옹호사업, 수당지원 등 자산형성지원사업, 건강검진지원사업, 근로기준법 위반 실태조사사업, 보수교육사업, 연수지원사업, 사회복지의 날 행사, 대체인력지원사업 등으로 나타나고 있다.

특히 인권 및 권리옹호사업, 건강검진지원사업, 근로기준법 위반 실태조사사업, 보수교육사업, 연수지원사업, 사회복지의 날 행사, 대체인력지원사업은 경기도 본청 조례에는 없는 처우개선사업으로 이러한 내용이 기초지방자치단체의 조례에서 별도로 규정하고 있다면 해당 지방자치단체의 자주적 특성을 살린 조례내용이라는 점에서 바람직한 것이다. 따라서 김포시의 사회복지사 등과 관련된 근로기준법 위반 실태조사사업, 안성시와 평택시의 보수교육사업, 양평군의 장기 근속한 사회복지사 등에 대한 연수 및 건강검진 지원, 여주시의 근속수당 지급, 오산시의 사회복지의 날 행사, 평택시와 하남시의 연수지원, 사회복지사 수당지원, 사회복지사 휴가를 위한 대체인력지원사업 등은 다른 기초지방자치단체에서는 거의 찾아볼 수 없는 것들로 특성을 지닌 처우개선사업들이라고 할 수 있다.

또한 경기도 본청 조례의 자산형성 지원이라는 추상적 내용에 대하여 여주시의 근속수당 지급, 평택시와 하남시의 사회복지사 수당지원이라는 내용으로 구체화시켰다는 점은 매우 바람직한 조례입법이라고 할 수 있다.

이상과 같이 사회복지사 등의 처우개선사업에는 각 지방자치단체별 특성을 살린 자주적 사업들을 발굴하여 지원하는 것이 필요하고, 상위의 법률과 경기도 본청 조례의 추상적이고 일반적인 내용에 대하여 기초지방자치단체의 조례에서는 이것들을 구체화시킨 처우개선사업을 지원할 필요가 있다.

〈표 3〉 처우개선사업내용에 관한 조례제정 현황

구분	규정 형태			근무환경개선	처우개선지위향상을 위한 조사연구	역량강화위한 교육 및 훈련	경력관리지원	인권 및 권리 옹호	자산형성지원 (수당)	건강검진지원	근로기준법 위반실태조사	기타
	강행	노력	입의									
법령	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×
경기도분청	○			○	○	○	○	×	○	×	×	×
가평군			○	○	○	○	○	×	×	○	×	×
고양시	○			○	○	○	○	○	×	×	×	×
과천시			○	○	○	○	×	×	×	×	×	×
광명시	○			○	○	○	○	×	×	×	×	×
광주시	○			○	○	○	○	×	×	×	×	×
구리시	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×
군포시	○			○	○	○	○	×	×	×	×	×
김포시			○	○	○	○	○	×	×	×	○	×
남양주시	○			○	○	○	○	×	×	×	×	×
동두천시			○	○	○	○	○	×	×	×	×	×
부천시	○			○	○	○	○	○	×	×	×	×
성남시	○			○	○	○	○	×	×	×	×	×
수원시			○	○	○	○	○	×	×	×	×	×
시흥시			○	○	○	○	×	○	×	×	×	×
안산시			○	○	○	○	×	○	×	×	×	×
안성시			○	○	○	○	×	○	×	×	×	보수교육
안양시			○	○	○	○	○	×	×	×	×	×
양주시			○	○	○	○	×	○	×	×	×	×
양평군	○			○	○	○	○	×	×	○	×	연수
여주시		○	○	○	○	○	○	×	○	×	×	×
연천군			○	○	○	○	○	○	×	×	×	×
오산시	○			○	○	○	○	×	×	×	×	사회복지의 날 행사
의왕시			○	○	○	○	○	×	×	×	×	×
의정부시	○			○	○	○	○	×	×	×	×	×
이천시	○			○	○	○	○	○	×	×	×	×
파주시			○	○	○	○	○	○	×	×	×	×
평택시	○			○	○	○	○	×	○	×	×	연수 보수교육 대체인력
포천시			○	○	○	○	○	×	×	×	×	×
하남시	○			○	○	○	○	×	○	×	×	연수 대체인력
화성시			○	○	○	○	×	○	×	×	×	×

구분	비리 등 신고에 따른 신분보장			본인 의사에 관한 면직금지			고용보장 (승계)			비고
	강행	노력	임의	강행	노력	임의	강행	노력	임의	
고양시	○			×	×	×	×	×	×	
과천시	○			×	×	×	×	×	×	
광명시	○			×	×	×	×	×	×	
광주시	○			○					○	
구리시	○			○					○	
군포시	○			×	×	×	×	×	×	
김포시	○			○					○	
남양주시	○			○					○	
동두천시	○			×	×	×	×	×	×	단체장 책임
부천시	○			○					○	단체장 책임 다만, 의사에 관한 면직금지 책임주체는 명시되지 않음
성남시	○			×	×	×	×	×	×	단체장 책임
수원시	○			○					○	부천시와 동일 비리신고에 대한 신분보장 2개조항에 걸쳐 명시
시흥시	○			×	×	×	×	×	×	단체장 책임
안산시	○			×	×	×	×	×	×	
안성시	○			×	×	×		○		고용보장에 대한 단체장 책임
안양시	○			×	×	×	×	×	×	단체장 책임
양주시	○			×	×	×	×	×	×	
양평군	○			×	×	×	×	×	×	
여주시	○			×	×	×	×	×	×	
연천군	×	×	×	×	×	×	×	×	×	
오산시	○			×	×	×	×	×	×	
의왕시	○			×	×	×	×	×	×	
의정부시	○			×	×	×	×	×	×	단체장 책임
이천시	○			×	×	×	×	×	×	
파주시	○			×	×	×	×	×	×	단체장 책임
평택시	○			○					○	
포천시	×	×	×	×	×	×	×	×	×	
하남시	○			×	×	×	×	×	×	단체장 책임
화성시	○			×	×	×	×	×	×	

6. 신변위협 느끼지 않도록 안정적 직무환경조성에 관한 내용

신변위협에 대한 안정보장에 관한 내용은 법률에서 규정되어 있지 않고, 경기도 본청의 조례에서 도지사의 책임으로 ‘신변에 위협을 느끼지 않도록 안정적 직무환경 조성’(제5조 제3항)을 하도록 규정화 하고 있다. 이는 사회복지사 등에게 유리한 내용으로 신분보장과 함께 안정적으로 그 직을 수행할 수 있도록 한다는 점에서 조례로 제정하였다는 것은 바람직한 방향이다.

이에 따라 신변위협 느끼지 않도록 안정적 직무환경조성에 대한 책임을 지방자치단체장에게 부과하여 조례제정이 진행되었고 그 현황은 <표 5>와 같이 22개 기초지방자치단체에서 관련 규정을 마련하고 있다. 다만 광명시와 의왕시는 신변위협에 대한 보장 관련한 직접적 규정은 없지만 부천시, 안산시, 안성시, 양주시, 화성시처럼 사회복지사 등이 사회복지사업을 수행할 때 방해받지 않도록 보장하고 있다는 점이 특징이라고 할 수 있다.

부천시와 여주시는 경기도 본청 조례보다도 사회복지사 등의 신변보호에 대하여 강행규정화 시켜 지방자치단체장의 책임을 강화시켰다는 특징이 있다. 특히 동두천시, 안산시, 여주시, 연천군, 화성시에서 규정하고 있는 신변안전보호서비스지원에 관한 내용과 세부적 사항으로 신변보호 장비구입, 각종 사고에 대한 상해보험 가입, 인권침해 예방대책과 인권 및 권리옹호 등은 신변위협에 대한 보장의 실효성을 높이기 위한 구체적 내용이라는 점에서 특징적이라고 할 수 있다.

<표 5> 신변위협에 대한 보호 조례제정 현황

구분	신변위협 느끼지 않도록 안정적 직무환경 조성			비고
	강행	노력	임의	
법령	×	×	×	
경기도본청		○		
가평군	×	×	×	
고양시		○		
과천시		○		
광명시	×	×	×	업무방해금지만 규정(강행)
광주시		○		
구리시	×	×	×	
군포시		○		
김포시		○		
남양주시		○		

구분	신변위험 느끼지 않도록 안정적 직무환경조성			비고
	강행	노력	임의	
동두천시		○		안전사고 대비 신변안전보호서비스 지원(임의) 업무방해금지(강행)
부천시	○			
성남시		○		안전사고 대비 신변안전보호서비스 지원(임의) 업무방해금지(강행)
수원시	×	×	×	
시흥시		○		안정적 직무환경조성만 규정(노력)
안산시		○		안전사고 대비 신변안전보호서비스 지원(임의) 업무방해금지(강행)
안성시		○		
안양시		○		업무방해금지(강행)
양주시		○		
양평군	×	×	×	
여주시	○			안전한 근무환경조성만 규정(강행) 이를 위해 신변보호 장비구입, 상해보험가입 등 지원(임의) 인권침해 예방대책과 인권 및 권리옹호(적극적 노력) 신변안전보호장비 등 지원(임의)
연천군		○		
오산시	×	×	×	업무방해금지만 규정(노력)
의왕시	×	×	×	
의정부시		○		
이천시		○		
파주시	×	×	×	
평택시		○		
포천시		○		
하남시	×	×	×	
화성시		○		업무방해금지(강행) 신변안전보호서비스 지원(임의)

7. 실태조사에 관한 내용

실태조사는 법률에서 보건복지부장관과 지방자치단체장의 책임으로 3년마다 조사하게 했다(제3조 제3항)는 점에서 기관위임사무이지만, 단체위임사무에 보수수준이 관계되어 있으므로 조례로 제정이 가능하여 <표 6>과 같이 경기도 본청 및 30개 기초지방자치단체 전체에서 제정되어 있다.

법률에서는 사회복지사 등의 보수수준 및 지급실태에 관하여 3년마다 조사하도록 강행규정화 시켰는데, 경기도 본청 조례에서는 실태조사를 ‘도지사가 3년마다 종합계획을 수립할 때

필요한 경우에 실태조사를 하도록'(제7조 제1항)하게 하는 임의규정 형태로 약화시켰다고 볼 수 있다. 이는 법적 질서를 반영하지 못한 문제점을 지니고 있다. 다만, 경기도 본청 조례에서는 법률에서 명시되어 있지 않은 '종합계획수립'을 강행규정화 시키고 있다는 점에서 경기도 본청 조례의 실태조사에 관한 규정을 강행규정화하고 종합계획수립을 진행하게 한다면 보다 체계화되고 실효적인 정책 내용들을 담을 수 있을 것이다. 또한 고양시, 과천시, 광주시 등은 실태조사 및 종합계획수립 기간을 명시하고 있지 않는 것은 법률과 경기도 본청 조례를 반영하지 못하고 있다는 점에서 기간 명시를 해야 한다.

한편 남양주시, 부천시, 포천시 등은 실태조사와 종합계획수립이 모두 강행규정으로 되어 있어 법률과 경기도 본청 조례보다도 지방자치단체장의 책임을 강화하고 있으며, 반면 광주시, 동두천시, 양평군, 하남시 등은 모두 임의규정으로 되어 있어 법률과 경기도 본청 조례보다도 약한 책임을 보이고 있다.

이상과 같이 법률의 사회복지사 등의 보수수준 및 지급실태 조사와 경기도 본청 조례의 사회복지사 등의 처우개선과 복지증진을 위한 종합계획수립은 사회복지사 등의 보수향상을 위한 실증적인 자료로 제공되어 실효성을 확보할 수 있게 한다는 점에서 조례에서는 두 가지 모두 기간 명시와 지방자치단체장의 책임을 강행규정화 해야 한다.

〈표 6〉 실태조사 및 종합계획수립에 대한 조례제정 현황

구분	실태조사(3년)			종합계획수립(3년)			비고
	강행	노력	임의	강행	노력	임의	
법령	○			×	×	×	
경기도본청			○	○			종합계획수립시 필요한 경우 실태조사
가평군			○	○			종합계획수립시 필요한 경우 실태조사
고양시			○	○			3년 명시 없음 종합계획수립시 필요한 경우 실태조사
과천시			○	○			3년 명시 없음 종합계획수립시 필요한 경우 실태조사
광명시			○	○			종합계획수립시 필요한 경우 실태조사
광주시			○			○	3년 명시 없음
구리시	○			○			종합계획수립기간 명시 없음
군포시	○			○			종합계획에 실태조사 포함
김포시	○			○			종합계획수립기간 명시 없음
남양주시	○			○			
동두천시			○			○	3년 명시 없음
부천시	○			○			
성남시			○	○			종합계획수립시 필요한 경우 실태조사

구분 규정형태	실태조사(3년)			종합계획수립(3년)			비고
	강행	노력	입의	강행	노력	입의	
수원시			○	○			3년 명시 없음 종합계획수립시 필요한 경우 실태조사
시흥시	○					○	종합계획수립기간 명시 없음
안산시			○	○			3년 명시 없음 종합계획수립시 필요한 경우 실태조사
안성시	○			○			종합계획에 실태조사 포함
안양시			○	○			종합계획수립시 필요한 경우 실태조사
양주시	○			○			기본계획으로 되어 있고 기간 명시 없음
양평군			○			○	3년 명시 없음 종합계획수립시 필요한 경우 실태조사
여주시			○	○			3년 명시 없음 종합계획수립시 필요한 경우 실태조사
연천군	○					○	종합계획수립기간 명시 없음
오산시	○					○	종합계획수립기간 명시 없음
의왕시	○			○			종합계획수립기간 명시 없음
의정부시			○	○			종합계획수립시 필요한 경우 실태조사
이천시			○	○			3년 명시 없음 종합계획수립시 필요한 경우 실태조사
파주시			○	○			종합계획수립시 필요한 경우 실태조사
평택시			○	○			3년 명시 없음 종합계획수립시 필요한 경우 실태조사
포천시	○			○			
하남시			○			○	3년 명시 없음 종합계획수립시 필요한 경우 실태조사
화성시	○			○			기본계획으로 되어 있고 기간 명시 없음

8. 사회복지기관장 책임에 관한 내용

사회복지기관장의 책임은 법률과 경기도 분청 조례에서는 명시되어 있지 않은 기초지방자치단체의 자체규정이다. 따라서 조례에서 사회복지사 등의 처우개선, 복지증진, 지위향상 등에 관한 내용에 대하여 기관장의 책임을 명시하고 있다면 바람직한 방향이 될 수 있다.

조례제정 현황은 <표 7>과 같이 12개의 기초지방자치단체에서 제정을 하였고, 구체적인 내용은 사회복지사 등의 처우, 복지 및 교육지원과 고용안정, 신변안전과 인권보장, 직무위험예방과 신분보장, 직무위험예방과 신변안전, 수당지급에 따른 임금인상제한금지 등이다.

특히 부천시와 고양시는 기관에 종사하는 사회복지사 등의 처우, 복지 및 교육 지원과 고용 안정을

보장하고(제6조 제1항) 사회복지사 등의 직무상 신변안전과 인권보장을 위한 대책을 마련하도록(제6조 제2항) 강행규정화 하였는데, 이는 기관장의 책임만을 명시한 것이 아니라 앞서 살펴 본바와 같이 사회복지사 등의 처우 등에 대한 지방자치단체(장)의 책임 역시 강행규정화 하여 강한 의지를 보여주고 있다. 그리고 여주시는 사회복지법인 또는 사회복지기관장 등은 시장이 지급할 수 있는 근속수당 지급에 따라 사회복지사 등의 임금인상을 제한해서는 안 된다고(제13조 제1항) 강행규정화 하고 있다는 특징도 나타나고 있다.

9. 비용보조, 포상, 위원회에 관한 내용

비용보조(재원조달), 포상, 위원회에 관련해서는 법률에서 명시되어 있지 않은 내용이고, 비용보조(재원조달)에 대해서만 경기도 본청 조례에 명시되어 있다. 이에 따라 관련 조례제정 현황은 <표 8>과 같이 비용보조(재원조달)과 관련해서 경기도 본청과 29개 기초지방자치단체, 포상 관련하여 20개 기초지방자치단체, 위원회 관련하여 10개 기초지방자치단체에서 조례를 제정하였다.

우선 사회복지사 등의 처우 및 지위향상을 위해서는 반드시 비용(재원)이 필요한데, 대부분은 처우개선 등 사업을 전문기관이나 단체에 위탁할 경우 예산의 범위에서 경비를 지원할 수 있도록 되어 있다. 그러나 과천시, 안성시, 여주시에서는 별도의 비용보조(재원조달)과 관련한 조항을 추가적으로 구성하여 보다 사업의 실효성을 확보하려고 하였다. 과천시의 경우에는 시장으로 하여금 사회복지기관에 사회복지사 등의 처우개선과 지위향상을 위한 운영비, 보수교육비 등을 보조할 수 있도록(제10조) 하였고, 안성시의 경우에는 시장으로 하여금 사회복지에 관한 전문지식과 기술을 개발·보급하고 사회복지사의 자질향상 및 권익증진을 도모하고자 다수의 사회복지사들이 모여 창립한 안성시사회복지사협회의 운영 또는 교육 등에 필요한 경비를 예산의 범위안에서 지원할 수 있도록 했다(제5조 제4항). 여주시의 경우에는 시장으로 하여금 사업수행에 필요한 재원을 확보할 수 있도록 노력하도록 했다(제18조).

또한 연천군은 사회복지사 등에 대하여 군수가 정하는 바에 따라 연천군이 운영하는 공공시설의 사용료 감면 등 업무수행과 관련된 편의를 제공받을 수 있도록 했다(제10조).

한편 지방자치단체들이 지방자치단체장의 책임으로 사회복지의 날에 공로가 현저하거나 모범이 되는 자에게 포상할 수 있도록 했으며, 사회복지사 등의 처우개선 및 지위향상에 관한 사항을 심의하기 위하여 위원회를 둘 수 있도록 했다.

이상과 같이 사회복지사 등의 처우 및 지위향상을 위해서는 기본적으로 재정이 필요하므로 기본적으로 국가의 재정확보가 필요하며, 지방자치단체 역시 조례에서 필요한 예산 마련 등을 지방자치단체장의 책임으로 강행규정화 하여 실효성을 확보할 필요가 있다. 또한 사회복지사

〈표 8〉 비용보조, 포상, 위원회 등

구분	비용보조 (재원조달)			포상			위원회			기타
	강행	노력	임의	강행	노력	임의	강행	노력	임의	
법령	×	×	×	×	×	×	×	×	×	
경기도본청			○	×	×	×	×	×	×	
가평군			○			○	×	×	×	
고양시			○			○	×	×	×	
과천시			○	×	×	×	×	×	×	
광명시			○			○			○	
광주시			○			○			○	
구리시	×	×	×	×	×	×	×	×	×	
군포시			○	×	×	×	×	×	×	
김포시			○			○			○	
남양주시			○	○					○	
동두천시			○	×	×	×			○	
부천시			○			○	×	×	×	
성남시			○	×	×	×			○	
수원시			○			○			○	
시흥시			○			○	×	×	×	
안산시			○			○			○	
안성시			○	×	×	×	×	×	×	
안양시			○			○	×	×	×	
양주시			○			○	×	×	×	
양평군			○	×	×	×	×	×	×	
여주시		○	○			○	×	×	×	
연천군			○			○	×	×	×	공공시설 사용료 감면
오산시			○			○	×	×	×	
의왕시			○			○	×	×	×	
의정부시			○	×	×	×	×	×	×	
이천시			○			○	×	×	×	
파주시			○	×	×	×	×	×	×	
평택시			○			○	×	×	×	
포천시			○			○			○	
하남시			○	×	×	×	×	×	×	
화성시			○			○			○	

등에게 공공시설 사용료 감면 등 편의제공을 위한 노력도 필요하다.

10. 사회복지사 등의 처우 및 지위 향상 조례의 발전방안

사회복지사 등의 처우 및 지위향상에 관한 조례의 제정은 법령의 범위 안에서 제정가능 하지만 사회복지사 등에게 유리한 수익적 조치 사항은 법령의 위임이 없더라도 제정할 수 있다. 하지만 경기도 본청 및 경기도 기초지방자치단체의 조례제정 상태를 분석할 결과, 법률에 명시된 사항을 그대로 조례 내용으로 삼입시켰거나, 타 지방자치단체의 조례의 내용을 모방하여 차별성이 부족한 실정이었다.

따라서 본 연구는 분석결과를 토대로 지방자치단체에서 사회복지사 등에게 유리한 수익적 조치 내용이 포함될 수 있는 조례가 되기 위한 방안을 다음과 같이 제시하고자 한다.

첫째, 사회복지사 등에 대한 처우개선, 복지증진, 지위향상에 관한 국가와 지방자치단체의 책임수준은 법률과 경기도 본청 조례 모두 ‘적극적으로 노력하여야 한다’는 수준에 머물러 있다. 따라서 경기도 본청 및 기초지방자치단체의 조례에서는 지방자치단체의 책임을 강화한 형태인 ‘마련한다’ 등으로 강행규정화 시켜야 한다. 또한 소요되는 비용을 위해 재정책임과 마련에 대한 내용을 명시하여 사회복지사 등에 대한 수익적 조치가 실현 가능하도록 해야 한다.

둘째, 사회복지사 등의 보수수준에 대해서 법률과 경기도 본청 및 기초지방자치단체 모두 ‘사회복지전담공무원의 보수수준에 도달하도록 노력하여야 한다’는 동일한 형태로 규정되어 있어 조례의 차별성을 살리지 못하고 있다. 따라서 국가는 전국의 모든 사회복지시설 종사자가 최소한 도달해야 하는 기준인 사회복지전담공무원의 보수수준에 대해서 책임을 지도록 법률에서 강행규정화 하고, 그 이상은 지방자치단체별 특성을 살린 복지포인트 등과 같은 별도의 처우향상 정책을 지원할 수 있도록 조례에서 명확한 역할 분담이 나타나야 한다.

셋째, 지방자치단체에서 세부적인 처우개선사업은 국가나 상위인 지방자치단체가 제시한 내용은 물론이고, 그 이상의 각 지방자치단체별 특성을 반영한 자주적 사업들을 발굴해야 한다. 대표적으로 건강검진지원, 보수교육비 지원, 근로기준법이 준수되고 있는지에 대한 지도 감독, 연수지원, 휴가 등에 따른 대체인력지원, 각종 수당지원, 사회복지사 등에게 공공시설 사용료 감면 등 편의제공 등을 들 수 있다. 또한 법률과 상위의 지방자치단체의 조례에서 추상적이고 일반적인 처우개선사업 내용을 제시하고 있다면 기초지방자치단체의 조례에서는 이것들을 구체화시킨 처우개선사업을 제시할 필요가 있다.

넷째, 지방자치단체에서 사회복지사 등의 신분보장을 강화하기 위해서는 신분보장 영역의 확대와 신분보장에 대한 책임을 지방자치단체장이 지도록 조례에서 규정할 필요가 있다. 신분보장 영역의 확대로는 사회복지사 등이 기관의 비리 등을 신고한 행위로 신분상 불이익이나

근로조건상 차별을 받지 않도록 하는 것뿐만 아니라 본인의 의사에 반하여 면직처분을 받지 않도록 하는 것, 운영주체가 변경되어도 고용승계 등의 고용보장이 이루어지도록 하는 것 그리고 그 이상의 신분보장 등을 들 수 있다. 그리고 신분보장에 대한 지방자치단체장의 명확한 책임을 위해서 우선적으로 위탁시설에서 근무하는 종사자들의 고용을 지방자치단체장이 직접 고용하는 형태로 전환할 필요가 있으며(김광병, 2016), 점차 보조금을 받는 모든 시설로 확대해 적용할 필요가 있다.

다섯째, 사회복지사 등은 신분보장과 함께 안정적으로 그 직을 수행할 수 있도록 조례에서 신변안전보호서비스지원이 마련되어야 한다. 이를 위해서 각종 사고에 대한 상해보험 가입, 신변 보호 장비구입, 법률서비스 지원 등 구체적 방안이 마련될 필요가 있다. 나아가 사회복지사 등의 신분보장, 신변보장, 업무방해금지 등에 대한 세부적 내용을 조례에서 포함시키는 것도 고려할 필요가 있다.

여섯째, 사회복지사 등의 보수수준 및 지급실태 조사와 경기도 본청 조례의 사회복지사 등의 처우개선과 복지증진을 위한 종합계획수립은 사회복지사 등의 보수향상을 위한 실증적인 자료로 제공되어 실효성을 확보할 수 있게 한다는 점에서 조례에서는 두 가지 모두 기간 명시와 지방자치단체장의 책임을 강행규정화 해야 한다.

일곱째, 사회복지기관장의 책임으로 제시되고 있는 사회복지사 등의 처우, 복지 및 교육지원과 고용안정, 신변안전과 인권보장, 직무위험예방과 신분보장, 직무위험예방과 신변안전, 수당지급에 따른 임금인상제한금지 등에 관하여 사회복지기관장의 책임을 강조하기 위해서는 반드시 사회복지사 등의 처우 및 지위향상에 관하여 지방자치단체장의 강력한 책임이 선행되어야 한다는 조례의 규정이 필요하다. 또한 지방자치단체장의 책임 이전에는 국가의 1차적 책임이 작동되어야 한다.

IV. 결론

조례는 법령의 범위 안에서 제정 가능한 것으로 법령의 위임이 없더라도 법령에 위배되지 않는다면 조례를 제정할 수 있게 된다. 이에 따라 사회복지사 등의 처우 및 지위 향상에 관한 조례 역시 사회복지사 등의 처우 및 지위 향상을 위한 법률과 시행령에 근거하여 제정될 수 있을 뿐만 아니라 법령에 관련사항이 없더라도 사회복지사 등에게 유리하고 수익적 조치 사항이라면 내용적으로 폭넓게 제정될 수 있다.

따라서 본 연구는 경기도 본청과 경기도 기초지방자치단체를 중심으로 사회복지사 등의 처우 및 지위향상에 관한 조례를 분석하여 법령과 조례의 역할이 실제로 어떻게 구분되어 나타

나는지와 조례에 나타난 사회복지사 등에게 유익한 수익적 조치 내용들이 무엇인지를 찾는 데 목적을 두었다.

연구결과 법령에서는 국가와 지방자치단체의 사회복지사 등의 처우개선, 복지증진, 지위향상에 대한 책임과 사회복지사 등의 보수가 사회복지전담공무원의 보수수준에 도달하도록 하게 하는 책임, 이를 위해 보건복지부장관과 지방자치단체장의 책임 하에 3년마다 실태조사 실시, 사회복지사 등이 사회복지법인 등의 비리 사실 등을 신고하는 행위에 대해 신분보장과 관련한 내용이 규정되었다. 하지만 법령에서는 구체적인 내용이 부족하여 실효성을 확보하기가 어려운 실정이었다.

그리고 조례에서는 법령에서 명시된 사항과 함께 별도로 사회복지사 등의 처우개선사업에 대한 세부사항, 사회복지사 등의 신분보장 영역의 확대, 사회복지사 등이 신변위협 느끼지 않도록 안정적 직무환경조성, 사회복지사 등의 처우, 복지 및 교육 지원과 고용 안정을 위한 사회복지기관장의 책임, 사회복지사 등의 처우개선과 복지증진을 위한 종합계획수립, 사회복지사 등의 처우개선 등 사업에 필요한 비용보조(재원조달), 사회복지사 등의 사기진작을 위한 포상, 사회복지사 등의 처우개선 및 지위향상에 관한 사항을 심의하기 위한 위원회 설치에 관한 내용이 제정되었다. 즉, 조례에서는 어느 정도 법령의 내용을 확대시키거나 구체화 하는 역할을 하고 있고, 자체적으로 수익적 조치 관련 내용을 제정하였다. 하지만 규정형태는 낮은 수준이었다.

대표적인 사회복지사 등에 대한 수익적 조치 내용으로는 처우개선과 관련하여 인권 및 권리옹호, 각종 수당지원, 건강검진지원, 연수지원 등이 있다. 신분보장과 관련해서는 본인 의사에 반한 부당한 면직금지, 운영주체 변경되어도 고용보장이 이루어지게 하였다. 신변위협 느끼지 않도록 안정적 직무환경조성과 관련하여 신변보호 장비구입, 각종 사고에 대한 상해보험 가입, 인권침해 예방과 인권 옹호, 업무방해금지 등이 있다. 또한 공공시설 사용료 감면 등 편의제공과 포상 등을 들 수 있다.

그러나 지방자치단체의 조례들은 대부분 타 지방자치단체의 조례를 모방하여 거의 비슷한 수준으로 제정되어 있다는 점에서 한계가 있었다. 따라서 앞으로 지방자치단체에서 사회복지사 등의 처우 및 지위 향상을 위한 조례를 제정하거나 개정 시에는 사회복지사 등의 수익적 조치에 관한 내용을 중심으로 지역적 특성과 결부시켜 반영하려는 노력이 필요하다. 또한 광역 및 기초지방자치단체의 조례는 법령 및 광역조례의 사항을 구체화 및 확대하려는 노력이 동시에 필요할 것이다.

[참고문헌]

- 김광병, 인천시 기초자치단체의 사회복지조례 분석, 「인천학연구」, 19(1), 2013.
- 김광병, 사회복지시설 종사자의 처우 및 지위보장 논거, 「사회복지법제연구」, 7(2), 2016.
- 김광병·심의경, 요양보호사의 법적지위에 관한 연구, 「사회복지법제연구」, 8(1), 2017.
- 양승미, 법령과 조례의 관계에 대한 연구, 이화여자대학교 대학원 박사학위논문, 2010.
- 윤석진, 사회복지사 등의 처우 및 지위 향상을 위한 법률과 조례의 정합성 확보방안, 「사회복지법제연구」5, 2014.
- 윤찬영, 「사회복지법제론」개정7판, 나남, 2017.
- 이용재 외, 사회복지사 처우 및 지위향상을 위한 지방자치단체 조례분석, 「한국콘텐츠학회논문지」, 14(1), 2014.

국가법령정보센터 : <http://www.law.go.kr>

자치법규정보시스템 : <http://www.elis.go.kr>

[국문초록]

사회복지사 등의 처우 및 지위 향상에 관한 조례의 역할에 관한 연구 -경기도를 중심으로-

김광병
(청운대학교 사회복지학과 교수)

본 연구는 경기도 본청과 경기도 기초지방자치단체를 중심으로 사회복지사 등의 처우 및 지위향상에 관한 조례 내용을 분석하여 법령과 조례의 역할이 어떻게 구분되어 나타나고 있는지, 지방자치단체 간 조례내용은 어떤 차이가 있는지, 조례에 나타난 사회복지사 등의 처우개선과 관련한 수익적 조치 내용들은 무엇인지를 분석하는데 목적이 있다. 이를 통하여 지방자치단체의 조례에서 사회복지사 등의 처우가 개선될 수 있는 유익한 수익적 조치가 포함될 수 있도록 그 방안을 제시하고자 한다.

연구 결과는 다음과 같다.

첫째, 조례에서는 어느 정도 법령의 내용을 확대시키거나 구체화 하는 역할을 하고 있고, 자체적으로 수익적 조치 관련 내용을 제정하고 있었다. 하지만 규정형태는 낮은 수준이었다.

둘째, 사회복지사 등에 대한 수익적 조치 내용으로는 처우개선과 관련하여 인권 및 권리옹호, 각종 수당지원, 건강검진지원, 연수지원 등이 있다. 신분보장과 관련해서는 본인 의사에 반한 부당한 면직금지, 운영주체가 변경되어도 고용보장이 이루어지게 하였다. 신변위협 느끼지 않도록 안정적 직무환경조성과 관련하여서는 신변보호 장비구입, 각종 사고에 대한 상해보험 가입, 인권침해 예방과 인권 옹호, 업무방해금지 등이 있다. 또한 공공시설 사용료 감면 등 편의제공과 포상 등을 들 수 있다.

셋째, 지방자치단체의 조례들은 대부분 타 지방자치단체의 조례를 모방하여 거의 비슷한 수준으로 제정되어 있다는 점에서 한계가 드러났다.

조례의 개선방안을 제시하면 다음과 같다.

첫째, 조례에서는 세부적인 처우개선사업을 위해 국가나 상위인 지방자치단체가 제시한 내용은 물론이고, 그 이상의 각 지방자치단체별 특성을 반영한 자주적 사업들을 규정할 필요가 있다.

둘째, 조례에서는 사회복지사 등의 신분보장을 강화하기 위해 신분보장 영역의 확대와 신분보장에 대한 책임을 지방자치단체장이 지도록 규정할 필요가 있다.

셋째, 조례에서는 사회복지사 등이 안정적으로 그 직을 수행할 수 있도록 구체적인 신분안전보호서비스지원이 마련되어야 한다.

주제어: 조례, 사회복지사의 처우, 처우개선, 지위향상, 신분보장

[Abstract]

A Study on the Role of Municipal Ordinances for Improving the Treatment and Status of Social Workers

-Based on the Gyeonggi-do Provincial-

Kim Kwangbyung

(Professor, Department of Social Welfare, Chungwoon University)

This study aims to analyze municipal ordinances on improving the treatment and status of social workers based on the Gyeonggi-do Provincial Government Office and municipal offices. It aims to examine how the role of laws and municipal ordinances are divided, how municipal ordinances are different across different municipal offices, and what remuneration measures to improve the treatment of social workers are included in municipal ordinances. By doing so, this study intends to provide suggestions so that remuneration measures that would benefit social workers can be included in municipal ordinances.

The following are this study's results:

First, municipal ordinances played a role in expanding or specifying laws to some extent and provided their own remuneration measures. The level of such measures, however, was low.

Second, remuneration measures and treatment improvements for social workers included human rights and the protection of rights, various benefits, medical check-ups, and training. With regard to ensuring job security, the measures banned unfair layoffs against one's will and guaranteed job security even if the operator changed. With respect to establishing a stable work environment so that workers would not feel threatened or fear for their safety, the measures included the purchase of personal protection equipment, the provision of accident insurance for various types of accidents, the prevention of human rights violations and the protection of human rights, and a ban on the obstruction of work. In addition, there were other conveniences and rewards such as discounted fees for public facilities.

Third, there were limitations with respect to municipal ordinances as they were mostly copied from one another and enacted on a similar level.

This study presents the following suggestions to improve municipal ordinances:

First, municipal ordinances need to state not only what is set forth in specific projects to improve social workers' treatment by the central government or higher-level local government offices, but also the independent projects that reflect the characteristics of each municipal office.

Second, municipal ordinances need to hold heads of municipal offices responsible for expanding the scope of job security as well as ensuring job security to reinforce the job security of social workers and others.

Third, municipal ordinances should provide specific personal safety protection services so that social workers can perform their duties safely.

Key words: municipal ordinances, treatment of social workers, treatment improvement, status improvement, job security guarantee

재난복지정책에 대한 이해당사자간의 인식 차이에 관한 연구

-울산지역 태풍차바(CHABA) 사례를 중심으로-*

김민정** · 강성철***

目 次

I. 서론	III. 분석결과
II. 이론적 배경	1. 연구대상 및 방법
1. 재난갈등의 개념	2. 조사도구
2. 재난의 사회적 영향에 관한 선행연구	3. 분석결과의 해석
3. 재난갈등의 원인에 대한 선행연구	IV. 재난피해 복지정책의 제안과 시사점

I. 서론

최근 재난의 규모가 커지고 복잡화되면서 재난피해자의 생활안정 도모가 정부의 중요한 정책영역이 되고 있다. 특히 우리나라는 여름철에 폭풍을 동반한 심한 호우로 인해 막대한 피해가 주기적으로 발생되고 있어 정부지원에 대한 요구와 생활안정을 위한 공공서비스에 대한 요구가 증가하고 있다. 하지만 재정적인 한계와 현실적인 문제들로 이에 대한 정부의 정책에 한계가 드러나면서 정부와 이해민 간 갈등이 발생되고 있다. 재난을 물리적 피해뿐만 아니라 사회적 피해까지 확대하여 바라보았을 때 재난피해자의 삶의 질을 저하시키는 심리·정신적인 피해와 갈등에 대한 관리는 재난관리의 일환으로 볼 수 있다.

하지만 현재의 재난관리는 물리적 피해를 최소화하기 위한 기술개발 등에 초점을 맞추고 있으나, 재난피해의 사회적 영향에 대한 연구는 상대적으로 부족하다. 즉, 재난피해자를 위한

* 투고일 : 2018.05.08., 심사일: 2018.05.20., 게재확정일: 2018.05.21.

이 논문은 부산대학교 기본연구지원사업(2년)에 의하여 연구되었음

** 제1저자, 국립재난안전연구원 재난정책연구센터 연구사

*** 교신저자, 부산대학교 공공정책학과 교수

기존의 연구가 재난 피해자들에 복지적 차원에서 인식·접근하지 못하고 있는 실정이다(이재은 외, 2012). 최근 재난이 초래한 피해가 이재민의 인간다운 생활에 미치는 부정적인 영향에 주목하여 사회적 보호와 지원을 필요로 하는 사회복지적인 과제로서 재난복지의 개념¹⁾이 강조되고 있으며(신복기, 2016), 재난취약계층에 대한 현행 법제도적 보완의 필요성이 강조되고 있다(서정표·조월철, 2013).

이에 본 연구에서는 재난 후 갈등이 발생하고 있는 지역의 이해당사자들을 대상으로 재난 갈등의 원인과 그 해결방안에 대한 인식차이를 토대로 재난복지에 대한 정책수요를 파악하고 이를 통해 재난피해를 해결하는 몇 가지 정책적 방안을 제시하고자 한다. 이를 위해 재난이 삶의 질에 미치는 영향에 대한 선행연구를 검토하고, 갈등의 원인으로서는 이해관계자 간 인식 차이가 갈등에 미치는 영향에 대한 이론적 논의를 고찰하였으며, 선행연구들의 설문문항을 참고하여 재난발생 지역의 이해당사자간의 재난원인과 재난피해에 대한 경제적 보상정책, 나아가 재난복지정책에 대한 인식차이가 그들 간에 얼마나 존재하며, 이를 해결하기 위한 정책방안은 무엇인지 고찰하고자 한다.

II. 이론적 배경

1. 재난갈등의 개념

갈등의 개념은 학자들의 견해에 따라 다양하게 정의되고 있다. 학자들의 견해를 토대로 갈등의 개념을 정리해보면, 갈등은 인간의 내면 심리상태, 표출되는 행동, 갈등주체 간의 상호작용 등 크게 3가지 측면에서 정의될 수 있다. 먼저 인간의 내면 심리상태에 초점을 두어 갈등을 미시적으로 정의할 경우 복수의 실제 간 적대적인 심리관계로 정의되며(Fink, 1968), 행위자의 행동에 초점을 둘 경우 갈등은 양립 불가능한 행위가 발생하는 현상으로 상충적인 목표의 인식을 통해 전개되는 방해나 차단과 같은 행태의 산출물(Deutsch, 1973)로 정의할 수 있다. 또한 상호관계 및 작용에 초점을 둘 경우 갈등은 개인이나 집단 등 행동주체 간에 현재적·잠재적으로 나타나는 동태적이고 대립적인 상호작용과정(박동서, 1989)으로 정의되기도 한다(김민정 a, 2018 재인용).

1) 재난복지의 개념은 재난피해자가 피해를 입었음에도 일상생활 문제를 최소화하고 지속적인 발전적 삶을 영위할 수 있도록 지원하자는 개념이다. 예를 들어 풍수해보험 가입을 지원하여 피해보상을 받을 수 있게 한다거나 심리적 문제해결을 위한 기한제한 없는 상담치료서비스를 제공한다거나 고령자·장애인에 대한 재난피해 지원 특화 등이 그 예가 될 수 있을 것이다(박상현, 2017).

한편, 재난갈등에 대한 개념을 일부학자들은 다음과 같이 정의하고 있다. 김영주(2014)는 정부가 행동주체가 되어 재난예방 정책을 수립 및 추진하거나, 재난을 관리하는 과정에서 이해관계자 간 가치, 관점, 이해 등이 대립되는 상태로, 정지범(2013)은 재난상황에서 자료에 대한 해석차이, 부적절한 소통, 권한의 불평등, 가치상충 등이 원인이 되어 정부와 주민이 서로 대립하는 상태를 재난상황에서 발생하는 갈등의 개념으로 보고 있다. 이러한 정부와 주민 간의 재난을 둘러싼 갈등의 개념은 대부분의 심리적인 갈등상황은 잠재적인 것이므로 쉽게 인지되거나 행동으로 나타나지 않는 경우가 많으며, 심리적인 대립감이 차차 심화되어 행위주체의 현재화된 행동으로 나타나는 경우가 많기 때문에 외부적으로 표면화된 갈등으로 보는 것이 바람직할 것이다(김민정a, 2018 재인용).

칸츠와 칸(Katz & Kahn, 1978)은 갈등현상을 가치 판단적 시각이 배제된 관찰 가능한 행위의 문제로 전제한 후, 두 개체 중 어느 한 쪽의 행위가 다른 한 쪽의 저항에 대하여 특정한 결과의 발생을 방지하거나 강요하는 경향을 띠는 방식으로 서로가 직접적인 상호작용을 할 경우, 그 두 개체는 갈등을 겪고 있는 것으로 보고 있다. 이상을 토대로 재난갈등을 정의하면 재난갈등은 재난을 직접 관리하는 정부와 재난으로 인해 피해를 받은 주민이라는 둘 이상의 갈등주체가 정부의 활동(작위와 부작위를 포함)에 대한 책임을 둘러싸고 양립할 수 없는 상호작용을 통해 드러나는 대립적이고 적대적 행동이라고 정의할 수 있다(김민정b, 2018 재인용).

2. 재난의 사회적 영향에 관한 선행연구

재난피해자의 신체·심리적 건강 등 사회적 영향에 대한 선행연구는 Adler(1943)의 연구를 시초로 연구가 이어지고 있다. Adler(1943)는 재난피해자를 대상으로 한 연구를 통해 재난으로 인한 정신적 후유증은 일정 시간이 경과되어도 재난 당시의 공포감과 사망자에 대한 죄책감 등의 정신적 고통은 지속된다는 결과를 발견하였다.

한편, Vicky 등(2012)은 재난을 경험한 피해자와 피해를 경험하지 않은 자를 대상으로 신체 건강, 심리건강, 환경적 영역 등 크게 3가지 분야로 재난이 각 영역에 미치는 영향을 비교분석하였다. 연구결과에 의하면, 재난피해자들은 재난으로 인해 신체·심리적 건강상태가 악화되어 주거환경의 안전성, 재정적 만족, 사회적 지지에 대한 가치를 낮게 평가하는 것으로 나타났다. 이는 재난이 인간의 신체 및 정신건강에 부정적인 영향을 미치며, 이것이 삶의 질을 결정하는 사회적 지지, 재정적 만족에도 영향을 미친다는 것을 의미한다. Smid 등(2012)도 재난피해자가 재난 후 경험한 스트레스와 사회적 지지에 대한 부족이 우울증에 영향을 미친다는 것을 실증분석을 통해 증명한 바 있다. 특히, 재난피해자가 여성이거나 노약자 등과 같이 사회적 약자일수록 사회적 지지가 낮고 우울수준 및 불안수준이 높아지는 경향이 있다는 연구결과가

있다(Adams & Boscarino, 2006; Neria, 2010).

재난이 사회적 영역에 미치는 영향에 대한 연구는 국내에서도 활발히 진행되고 있다. 최남희 등(2007)은 자연재난(집중호우)을 경험한 피해자를 대상으로 재난 후의 심리적 충격정도와 우울정도를 측정하고 재난으로 인한 심리적 충격이 우울에 미치는 영향을 분석하였다. 연구결과에 따르면 재난경험 후 3개월 시점에서의 심리적 충격과 우울정도가 매우 높으며, 연령이 높고 소득이 낮을수록 심리적 충격이 강한 것으로 나타났다. 이에 따라 노년층과 경제적 취약계층에 대한 체계화된 관리의 중요성이 필요함을 강조하고 있다. 조용래·양상식(2013)은 자연재난을 경험한 피해자를 대상으로 연령과 사회경제적 지위, 사회적 지지 부족이 재난 후 불안 및 우울 증상 등의 심리변화에 중요한 영향을 미친다는 것을 분석하고 있다.

이상의 선행연구들은 재난이 재난피해자의 신체·심리적 건강, 정부에 대한 신뢰도, 사회적 지지 등에 영향을 미칠 수 있음을 강조하고 있다. 특히 재난으로 인한 이러한 영향은 개인을 넘어 사회전체로 확대될 수 있기 때문에 재난피해자에 대한 체계적이고 효율적인 지원방안이 필요하다(배정이 외, 2010; 최남희, 2007).

3. 재난갈등의 원인에 대한 선행연구

재난지역의 갈등이 지역사회의 중요한 이슈로 등장하고 있음에도 불구하고 재난갈등 원인에 대한 선행연구는 국내외적으로 많지 않으나 이를 정리하면 다음과 같다. 먼저 길병욱·최병학 외(2008)는 허베이스피리트호 유류유출오염사고를 사례로 선정하여 재난발생지역의 주민을 대상으로 인식조사를 하였다. 그들은 설문조사를 통해 갈등에 대한 전반적인 인식과 지역별 인식차이를 분석하였다. 이 연구결과에 따르면, 정부의 갈등관리제도 및 조정기구의 미비, 주민 간 또는 주민과 정부 간 불신, 보상의 비합리적 배분과 보상수준의 부족 등이 재난갈등의 원인이라는 것을 밝혔다. 한편, 박태순, 양기근(2009)은 허베이스피리트호 유류유출오염 사고 사례를 분석하여 재난갈등의 원인과 특징을 분석하였다. 연구에 따르면 재난갈등이라는 사건발생이 갈등의 근원이 되며 위기를 극복하는 과정에서 생존권 확보를 둘러싸고 갈등이 발생하는 특징이 있음을 강조하고 있다. 재난갈등의 원인으로서는 정부의 의사결정과정에서 이해관계자의 참여부족, 정보공유 및 사실관계 규명의 미흡을 지적하고 있다.

또한 김영주(2013)는 우면산 산사태 사례를 선정하여 네트워크 분석방법²⁾을 통해 시기별로 나타나는 네트워크의 구조적 특성과 중요 행위자를 도출하고 재난피해자를 대상으로 갈등발생 원인과 관리방안을 규명하였다. 이 연구는 재난갈등의 원인으로 중앙 및 지자체의 예방 및

2) 개인과 집단들 간의 관계를 노드와 링크로 모델링하여 그 위상구조, 확산 및 진화과정을 계량적으로 분석하는 방법론이다(민경세 외, 2008; 김영주, 2013).

대응에 대한 불만, 정부와 피해주민 간 소통부족, 상대방에 대한 불신 등을 도출하고 있다. 관리방안으로는 재난피해 지원금 지급기준 및 액수의 현실화, 재난보험 확대방안의 마련, 주민 의견 접수를 위한 창구 마련, 피해유족 심리치료 지원서비스의 제공, 재난분야 갈등관리 매뉴얼의 구축 등을 제안하였다.

정지범(2013)은 그간 발생된 재난사례를 토대로 재난갈등의 원인을 도출하고, 이를 Moore(2003)의 분류기준에 따라 이익갈등, 가치갈등, 관계갈등, 구조갈등, 정보갈등 등으로 유형화하고 있다. 이 연구에 따르면, 재난갈등의 원인으로 불분명한 재난관리 책임분담, 정부 배상책임 증명의 문제, 실질적 보상의 미흡(재난복구-구호 비용 부족, 낮은 재난보험가입률 및 그로 인한 보상 부족), 저 소득취약계층에 대한 배려의 부족, 정부에 대한 불신, 언론의 과장·자극적 보도 및 정보의 소통 부재 등이 지목되고 있다. 이러한 갈등을 극복하기 위한 방안으로 보험제도의 활성화 및 예산의 확충, 민간 스스로 책임을 분담할 수 있는 분위기 조성을 위한 안전문화 운동의 활성화, 배상·보상·구호 구분의 명확화, 재난구호 및 재난복구 비용부담기준 등에 관한 규정의 개정(저소득층 및 사회적 약자 배려 명시 필요, 도시에 거주하는 소상공인들의 재난피해나 영업 손실에 대한 지원제도 마련) 등을 제안하고 있다.

이상의 선행연구를 정리해보면, 재난갈등의 원인은 정부 및 지자체의 재난대응 태도에 대한 불만, 정부와 주민집단 간 불신, 주민의견 수렴을 위한 소통창구의 부족, 언론매체의 부정확한 보도, 실질적 보상의 미흡 등이 원인으로 작용한다는 것을 알 수 있다. 또한 이를 극복하기 위한 관리정책으로 보험제도의 활성화, 재난취약계층(저소득층 및 사회적 약자, 소상공인 등)을 위한 구호 및 복구비용 부담 기준 등의 개정을 통한 실질적인 경제적 지원강화방안 등이 제시되고 있다.

이에 본 연구에서는 재난갈등의 원인 및 관리정책에 대한 분석을 위해 태풍 차바로 인한 재난피해 사례를 선정하여 선행연구에서 지목되는 재난갈등의 원인과 관리정책의 중요도에 대한 인식을 조사하여 정책적 시사점을 도출하고자 한다. 이에 선행연구를 토대로 갈등의 발생원인의 경우 재산피해에 대한 상실감 및 생계문제의 불안감, 정부 및 지자체의 초기 재난대응 태도의 불만, 공무원과 주민 간 불신, 언론매체의 부정확한 보도 등을 토대로 분석하고자 한다. 갈등 지속원인의 경우 의견금의 차이, 책임소재에 대한 이견, 주민의견 수렴 부족, 소통창구 부족 등을 중심으로 살펴보고자 한다.

한편, 재난피해 지역 주민들에 대한 보상은 대부분 경제적 보상이 주를 이루고 복지적 지원이나 대책은 형식적이거나 단기적인 경우에 그치는 것이 일반적이다. 그리하여 본 연구는 경제적 보상과 더불어 피해주민의 삶의 질을 향상시키는 복지적 차원의 대책, 즉 재난복지정책도 매우 중요하다는 인식을 갖는다. 그리하여 본 연구는 경제적 지원정책을 풍수해 보험가입 확대, 사회기반시설 확충, 재난지원금 기준 세분화, 지역경제 활성화사업 추진 등을, 재난복지정

책을 피해보상과 관련한 주민상담서비스에 관한 지원, 보건·건강서비스에 관한 지원, 공동체 의식 함양을 위한 교육, 임시주거시설 등 삶의 질 향상을 위한 시책강화 등을 중심으로 그 중요성에 대한 이해당사자간의 중요도에 대한 인식 차이를 분석하고자 한다. 이를 위해 발생원인, 지속원인, 경제적 지원정책의 중요도, 재난복지정책의 중요도 등 총 4개 영역을 중심으로 문항을 구성하고 이에 대한 재난피해자의 전반적인 인식과 집단 및 지역별 인식차이를 분석하였다.

Ⅲ. 분석결과

1. 연구대상 및 방법

본 연구는 태풍 차바 발생 지역의 피해주민과 공무원 등 총 325명을 대상으로 설문조사를 실시하였다. 조사기간은 2017년 6월 8일부터 7월 30일까지 약 50일간 실시하였다. 공무원은 연구자가 직접 배부·회수하였고, 주민은 지역별 주민피해대책위원회 위원장들의 협조를 받아

〈표 3-1〉 연구대상의 특성

구분		빈도(%)		민/관
성별	남	121(46.7)	259	공통
	여	138(53.3)		
연령	20대	11(4.2)	263	
	30대	35(13.3)		
	40대	45(17.1)		
	50대	68(25.9)		
	60대 이상	104(39.5)		
피해지역	태화동 지역	73(31.2)	237	
	학산반구동 지역	39(16.7)		
	울주군 지역	122(52.2)		
피해규모	1천만원 미만	52(25.3)	205	주민
	1천만원 이상~2천만원 미만	41(20.0)		
	2천만원 이상~3천만원 미만	25(12.2)		
	3천만원 이상~4천만원 미만	15(7.3)		
	4천만원 이상~5천만원 미만	14(6.8)		
	5천만원 이상	58(26.4)		
소속기관	정부 공공기관	14(50.0)	28	공무원
	지자체	14(50.0)		

설문의 취지와 작성요령 등을 충분히 설명한 뒤 피해발생지역의 주민을 대상으로 설문지를 배포하고 사후 회수하는 방법으로 조사를 진행하였다. 설문지는 총 400부 중 325부를 회수하였고, 무응답이 많은 불성실한 자료 등을 제외한 265부를 최종 분석에 활용하였다. 자료 분석은 수집 자료들에 대한 빈도분석과 t-검증, F-검증 등 집단 간 차이검증을 실시하였다. 통계분석은 SPSS 24.0 window를 사용하여 처리하였으며 연구대상의 구체적인 특성은 <표 3-1>과 같다.

2. 조사도구

본 연구에서 사용한 측정도구는 길병욱 외(2008)의 연구척도와 양기근(2010), 박상규(2013) 연구척도를 본 연구의 상황에 맞도록 수정하여 사용하였다. 갈등발생원인(4문항), 갈등지속 원인(4문항), 경제적 지원 정책과 재난복지정책의 중요성에 대한 인식(8문항) 등 총 16개 문항으로 구성하였으며, 구체적인 설문 문항은 <표 3-2>에 제시되어 있다. 각 문항은 Likert 5점 척도로 1점(매우 부정)에서 5점 (매우 긍정)의 값을 부여하여 조사하였다.

<표 3-2> 연구에 사용된 설문 문항

영역	문항
갈등 발생원인	재산피해로 인한 상실감 및 생계문제에 대한 불안감
	정부 및 지자체의 초기 재난대응 태도 불만
	공무원과 주민 간 불신
	재난언론 및 방송매체의 부정확한 정보전달
갈등 지속원인	지역·직종별로 지급된 의연금액의 차이
	재난발생원인 및 책임소재를 둘러싼 이견차이
	재난복구 및 재발방지책 마련 시 주민의견 수렴 부족
	행정기관의 의사소통 창구 부족
경제적 지원정책의 중요도	풍수해 보험가입 대상 확대(소상공인 지원 확대) 보험상품 개선(주택피해 실손보상 추가 등)
	사회기반시설 확충(공원, 상하수도 시설 등)
	중앙정부 및 지자체의 경제적 지원 강화(재난지원금 기준 세분화 등)
	지역경제 활성화 사업 확대
재난복지정책의 중요도	주민상담서비스(무료 법률상담 서비스 등)에 관한 지원강화
	보건과 건강서비스 등에 대한 지원 확대
	건강한 지역공동체 의식 함양을 위한 교육프로그램 등의 다양화
	삶의 질 향상을 위한 시책 강화(임시주거시설, 주거복지, 의료비 지원 등)

3. 분석결과의 해석

1) 정책의 중요성에 대한 전반적인 인식

우선 재난피해지역 주민에 대한 지원정책의 중요성을 설문에 대한 평균값을 기준으로 분석한 결과는 다음 <표 3-3>과 같다. 여기서 제시한 재난지역 주민에 대한 지원 정책이 재난피해 주민들의 삶에 있어 매우 중요하게 작용한다고 인식하고 있다고 해석된다. 우선 경제적 지원 정책에 대한 중요도 인식을 살펴보면, ‘중앙정부 및 지자체의 경제적 지원 강화(재난지원금 기준 세분화 등)’에 대한 중요성 인식이 4.57점으로 가장 높았고, 그 다음이 ‘사회기반시설 확충(공원, 상하수도 시설 등)’에 대한 인식이 4.52점, ‘지역경제 활성화 사업 확대’에 대한 인식이 4.38점 순으로 나타났다. 이처럼 재난피해자들이 재난지원금 기준의 세분화 등을 통한 직접적인 지원정책을 더욱 중요시 하는 것은 재난으로 인한 피해로 삶의 터전을 잃어 생계문제에 대한 해결이 급급함에 따라 사회기반시설 및 지역경제 활성화 사업 추진 등의 간접적인 지원 정책보다는 직접적 지원에 더욱 의지하기 때문으로 판단된다.

<표 3-3> 경제적 지원정책에 대한 중요도 인식

문항	N	평균	표준편차
풍수해 보험가입 대상 확대 및 보험상품 개선	262	4.34	0.940
사회기반시설 확충(공원, 상하수도 시설 등)	260	4.52	0.732
중앙정부 및 지자체의 경제적 지원 강화(재난지원금 기준 세분화 등)	263	4.57	0.637
지역경제 활성화 사업 확대	263	4.38	1.786

한편, 재난피해 주민이 재난복지정책에 대해 어떻게 생각하는가에 대한 분석결과<표 3-4>에서 주민들은 ‘재난피해에 대한 주민상담서비스(무료 법률상담 서비스 등)에 관한 지원강화’를 가장 중요하게 생각하고, ‘보건과 건강서비스에 대한 지원 확대’를 그 다음으로 중요하게 인식하고, ‘삶의 질 향상을 위한 시책 강화’가 그 다음 순위의 재난복지정책으로 인식하고 있다. 재난피해자들이 피해보상 관련 주민상담 서비스에 대한 지원강화를 더욱 중요시 하는 것

<표 3-4> 재난복지정책에 대한 중요도 인식

문항	N	평균	표준편차
주민상담서비스에 관한 지원강화	260	4.42	0.667
보건과 건강서비스에 대한 지원 확대	260	4.35	0.754
건강한 지역공동체 의식 함양을 위한 교육프로그램 등의 다양화	256	4.18	0.768
삶의 질 향상을 위한 시책 강화(임시주거시설, 주거복지, 의료비 지원 등)	255	4.26	0.767

은 피해보상에 전문적 지식과 정보가 부족하기 때문에 정부차원에서 복지측면에서의 서비스를 제공해주길 원한다고 판단되며, 재난으로 인한 심리적 정신적 건강피해를 예방하고 치료하기 위한 보건 건강서비스를 중요시 하는 것은 앞서 기술한 Adler(1943)의 연구결과나 Vicky 등(2012)의 연구결과와 동일한 결과를 나타내고 있다.

2) 재난피해에 대한 주민과 공무원간의 인식차이

(1) 재난갈등발생 및 지속원인에 대한 인식차이

재난갈등의 발생 원인에 대한 집단 간 인식차이는 다음 <표 3-5>에 제시되어 있다. 여기서 이해당사자 간의 불신, 정부 및 지자체의 초기 재난대응태도에 대한 불만과 언론매체의 부정확한 정보전달이 갈등을 발생시킨 원인이라는데 있어 주민과 공무원 간에 인식차이가 나타나는 것으로 나타났다. 특히 ‘공무원과 주민 간 불신으로 인한 갈등발생’에 대한 인식에서 주민이 4.41점으로 높게 인식하고 있는 반면, 공무원은 3.04점으로 인식하고 있어 집단 간 차이가 가장 큰 것으로 나타났다. 이는 어떤 면에서 당연한 인식차이라 판단된다. 동일한 사안에 대한 당사자와 피해주민 간에는 입장과 관점차이가 극명하게 나타나는 것은 당연하기 때문이다. 이처럼 주민들은 상호불신이 갈등을 발생시키는 주요한 원인으로 인식하고 있으나 공무원의 경우 상대적으로 낮게 인식하고 있다는 것은 신뢰에 대한 인식이 상이하기 때문에 갈등이 발생되고 있으며 신뢰향상을 위한 정부의 노력이 필요할 것으로 판단된다. 이러한 결과는 앞의 이론적 검토에서 갈등의 원인으로 주민과 정부 간의 불신을 들고 있는 길병옥·최병학 외(2008), 김영주(2013), 정지범(2013)의 연구결과와 일치한다.

<표 3-5> 재난갈등발생 원인에 대한 인식차이

문항	구분	N	평균	표준편차	t	p
정부 및 지자체의 초기 재난대응 태도 불만으로 인한 갈등발생	공무원	28	3.21	0.787	-9.194	0.000
	주민	236	4.52	0.699		
공무원과 주민 간 불신으로 인한 갈등발생	공무원	28	3.04	0.881	-8.471	0.000
	주민	237	4.41	0.800		
재난언론 및 방송매체의 부정확한 정보 전달로 인한 갈등발생	공무원	28	3.11	1.031	-4.376	0.000
	주민	235	4.01	1.036		

재난갈등의 지속원인에 대한 집단 간 인식차이를 세부적으로 분석한 결과는 다음 <표 3-6>에 나타나 있다. 여기서 지역별 의연금 차이, 재난발생원인 및 책임소재를 둘러싼 이견, 주민 의견 수렴 부족, 의사소통 창구부족이 갈등을 지속시키는 원인이라는데 있어 공무원과 주민

간에 인식차이가 나타나는 것으로 분석되었다.

특히 ‘행정기관의 의사소통 창구 부족으로 인한 갈등지속’에 대한 인식에서 주민이 4.24점으로 높게 인식하고 있는 것으로 나타난 반면, 공무원은 2.75점으로 인식하고 있어 집단 간 차이가 가장 큰 것으로 나타났다. 이러한 인식의 차이가 갈등을 발생시키거나 갈등을 해결하지 못하고 지속시키는 하나의 큰 원인으로 작용하고 있음을 알 수 있다. 이해당사자 상호간의 인식차이를 줄일 수 있는 소통창구에 대한 개선이 이뤄지지 않는 한 갈등이 지속될 가능성을 것으로 예상된다. 본 연구의 결과는 정부와 피해주민간의 소통부족이 갈등발생의 원인이 된다는 김영주(2013)의 연구결과와 동일한 결과라 할 것이다.

〈표 3-6〉 재난갈등지속 원인에 대한 인식차이

문항	구분	N	평균	표준편차	t	p
지역·직종별로 지급된 의연금액의 차이	공무원	28	3.04	0.838	-2.546	0.001
	주민	232	3.74	1.046		
재난발생원이 및 책임소재를 둘러싼 이견	공무원	28	3.79	0.686	-9.194	0.000
	주민	234	4.28	0.817		
재난복구 및 재발방지책 마련 시 주민의견 수렴 부족	공무원	28	3.14	0.591	-8.471	0.000
	주민	232	4.13	0.910		
행정기관의 의사소통 창구 부족	공무원	28	2.75	0.585	-4.376	0.000
	주민	233	4.24	0.901		

(2) 경제적 지원정책의 중요도에 대한 인식차이

재난지역 주민들의 재난피해를 보전하고 재난지역의 경제적 복구는 재난지역에 살고 있는 주민에게 직접적인 삶을 일구는 데 매우 중요하다. 이러한 관점에서 본 연구는 재난지역 피해 주민에 대한 경제적 지원정책의 중요성이 얼마나 중요한지를 주민과 공무원의 인식차이를 통해 규명하고자 한다.

그리하여 경제적 지원정책의 중요성에 대한 집단 간 인식을 세부적으로 분석한 결과는 다음 <표 3-7>과 같다. 이 표를 보면 주민과 공무원 모두 재난피해를 극복할 경제적 지원정책을 모두 중요하다고 보고 있으나 그 인식의 정도에 있어서는 차이가 매우 큰 것으로 나타났다. 즉 주민들은 경제적 지원정책의 중요성 평균값이 4.00이상인 반면, 공무원들의 주민에 대한 경제적 지원정책은 4가지 정책 모두 정책의 중요성 평균값이 4.00미만으로 나타나고 있다는 것이다. 이것은 보다 더 심층적으로 분석하여 그 원인을 규명할 필요성도 있지만, 경제적 지원을 받으려고 하는 이해당사자와 경제적 지원을 제공하려는 이해당사자의 이해가 상이한 결과가 반영된 것이라 할 수 있다. 주민과 공무원 모두 경제적 합리성의 측면에서 주민은 가능한

많은 지원을, 공무원은 제한된 예산과 제도적 한계로 충분한 지원을 할 수 없는 애로사항의 반영이라 사료된다.

그리고 경제적 지원정책의 우선순위에 있어서도 주민과 공무원의 인식이 조금 다르다. 주민은 재난지원금기준 세분화, 사회간접시설 확충, 지역경제 활성화 시책 확대, 풍수해 보험가입 대상 확대 및 보험 상품개선의 순서로 그 중요성을 인식한 반면, 공무원들은 재난지원금 기준 세분화, 풍수해 보험 가입대상 확대 및 보험상품 개발, 사회기반시설확충, 지역경제 활성화 시책 확대 순으로 경제적 지원정책의 중요성을 인식하고 있다. 여기서 중요한 발견은 주민이나 공무원은 합리적 기준에 의한 보상을 통한 피해복구나 보상의 지연을 막고자 하는 점에서는 동일한 결과를 보이고 있으나, 주민은 재난피해에 대한 직접적 보상이나 지원, 공무원은 보상이나 피해복구에 대한 항구적인 대책을 선호하고 있다는 것을 발견할 수 있다.

특히 ‘지역경제 활성화 사업 확대’에 대한 인식에서 주민이 4.50점으로 높게 인식하고 있었으며, 공무원은 3.36점으로 인식하고 있어 집단 간 차이가 가장 크게 나타났다. 이러한 현상 위의 분석결과와 해석처럼 주민은 피해복구가 피해지역의 국소적인 한정적 지역이나 주민의 보상보다 지역 전체의 경제 활성화를 요구하나 공무원은 재난피해에 대한 보상이나 지원에 한정된 공무 수행자라는 측면에서 당연한 인식의 차이가 아닌가라고 생각된다.

〈표 3-7〉 경제적 지원정책에 대한 중요도 인식 차이

문항	구분	N	평균	표준편차	t	p
풍수해 보험가입 대상 확대(소상공인) 및 보험상품 개선(주택피해 실손 보상 추가)	공무원	28	3.82	0.819	-3.116	0.002
	주민	234	4.40	0.936		
사회기반시설 확충 (공원, 상하수도 시설 등)	공무원	28	3.79	0.957	-4.402	0.000
	주민	232	4.60	0.650		
중앙정부 및 지자체의 경제적 지원 강화 (재난지원금 기준 세분화 등)	공무원	28	3.96	0.744	-4.683	0.000
	주민	235	4.65	0.584		
지역경제 활성화 사업 확대	공무원	28	3.36	0.780	-8.141	0.000
	주민	235	4.50	0.694		

(3) 재난복지정책에 대한 인식차이

재난지역 주민들에 대한 경제적 지원 대책도 중요하지만 재난피해로 인한 삶의 질이 파괴되거나 손상됨으로 개인적 피해함은 물론 지역공동체의 와해는 개인적 차원에서나 사회적 차원에서도 매우 바람직하지 않다. 어쩌면 재난피해주민의 삶의 질은 경제적 지원책 보다 복지적 차원에서 접근해야 할 것이다.

이러한 관점에서 본 연구는 재난복지정책의 중요성에 대해 주민과 공무원의 인식차이를 분

석하였으며, 그 결과는 다음 <표 3-8>과 같다. 여기서 재난피해에 대한 경제적 지원정책과 재난복지적 지원정책의 중요성을 비교하면 주민과 공무원 모두 경제적 지원정책의 중요성이 재난복지적 지원정책의 중요성보다 높게 인식하고 있는 것으로 나타났다. 또한 재난복지지원정책의 중요성에 대한 인식도 주민과 공무원간에 통계적으로 유의미한 수준($P<0.001$)에서 차이가 있는 것으로 나타났다. 이러한 결과는 태풍이라는 갑작스러운 자연재해로 인한 피해이고 그 피해의 규모가 크기 때문에 우선 당장의 삶을 보전하고 지탱할 수 있는 경제적 지원책을 우선시하는 결과가 아닌가 생각한다.

그리고 재난복지정책의 중요성에 대한 인식차이가 주민과 공무원 사이에서 통계적으로 유의미하게($P<0.001$) 나타나는 것은 경제적 지원정책의 중요성 인식과 마찬가지로 주민은 가능한 많은 지원책을 보장받으려는 합리적 선택을 하려하고, 공무원은 주어진 예산과 제도적 제약 속에서 가장 합리적인 선택을 하려는 소의 신제도론자들이 밝히고 있는 제도의 영향이 아닌가라고 판단한다.

재난복지정책의 중요성에 대한 인식은 주민의 경우 재난피해에 대한 주민상담서비스에 대한 지원강화, 보건과 건강서비스에 관한 지원, 삶의 질 향상을 위한 시책강화의 필요성, 지역공동체 의식 함양을 위한 교육프로그램의 다양화의 순으로 높게 인식하고 있는 반면, 공무원은 삶의 질 향상을 위한 시책강화의 필요성, 지역공동체 의식 함양을 위한 교육프로그램의 다양화의 중요성을 동일하게 인식하고 있는 것으로 나타났다. 여기서도 주민은 직접적인 광범위한 지원책을, 공무원은 재난피해에 장기적이고 항구적이며, 직접적인 관련 정책을 선호하고 있는 것으로 파악할 수 있다. 특히 ‘삶의 질 향상을 위한 시책 강화’의 중요성에 대한 인식에서 주민이 4.38점, 공무원은 3.32점으로 인식하고 있는데 이는 재난으로 인한 피해발생 시 가장 시급하고 중요한 것이 재난으로부터 신체를 안전하게 보호할 수 있는 임시주거시설 등의 안전 시설과 피해복구기간 동안 거주해야 할 임시주거시설에 대한 편의확충을 통한 주거복지의 필

<표 3-8> 재난복지정책에 대한 중요도 인식차이

문항	구분	N	평균	표준편차	t	p
재난 피해에 대한 주민상담서비스 지원강화	공무원	28	3.64	0.621	-7.079	0.000
	주민	232	4.51	0.610		
보건과 건강서비스	공무원	28	3.54	0.793	-6.518	0.000
	주민	232	4.45	0.688		
건강한 지역공동체 의식 함양을 위한 교육프로그램 등의 다양화	공무원	28	3.32	0.723	-6.837	0.000
	주민	228	4.29	0.705		
삶의 질 향상을 위한 시책 강화 (임시주거시설, 주거복지, 의료비 지원 등)	공무원	28	3.32	0.723	-7.617	0.000
	주민	227	4.38	0.689		

요성을 반영한 결과라고 볼 수 있다.

3) 재난피해 지역별 주민 간 인식차이

태풍 차바로 인한 울산지역 갈등사례는 울산광역시라는 하나의 행정구역 내에서 자연재난(태풍)이라는 동일한 재난유형이 발생했지만 태화동, 학산·반구동, 울주군 세 지역의 물리적 속성이 각각 다르기 때문에 갈등의 원인과 관리방법이 상이할 것으로 예상된다. 태화동 지역의 경우 혁신도시 개발로 인한 인재라는 주민의 입장과 개발과 침수피해의 연관성은 적으며 이는 철저한 분석이 요구된다는 한국토지주택공사(L·H)의 입장과 대립하면서 갈등이 발생되었으며, 학산·반구동 지역은 재난방지시설(육갑문, 배수펌프장)에 대한 행정청의 관리부실에 따른 인재(人災)라는 주민의 입장과 매뉴얼에 따른 조치를 취했다는 중구청의 입장이 대립하면서 갈등이 발생되었다. 울주군 지역의 경우 대암댐의 보조여수로 건설로 인한 인재라는 주민의 입장과 보조여수로의 건설과 침수피해의 연관성은 적을 것으로 예상되기 때문에 이에 대한 조사를 통한 대응이 요구된다는 수공의 입장이 대립하면서 갈등이 발생되었다.

이처럼 주요 쟁점사항이 도시개발, 재난방지시설의 관리부실, 댐의 운영 및 관리문제 등으로 명확히 구분되고, 갈등의 주체가 정부↔주민, 지자체↔주민 등으로 구분됨에 따라 지역별로 갈등의 원인 및 관리정책의 중요도에 대한 이해당사자들의 인식이 차이를 보일 것으로 예상되어 이에 대한 분석을 실시하였다.³⁾

(1) 재난갈등발생 및 지속 원인에 대한 인식차이

재난갈등의 발생 원인을 둘러싸고 지역별 주민들이 어떠한 인식을 갖고 있는가를 분석한 것이 다음 <표 3-9>이다. 재난갈등의 원인에 관한 <표 3-2>의 4가지 문항 중 다음의 문항을 제외한 발생원인에 대해서는 지역별 주민 간의 인식차이가 통계적으로 유의미하게 나타나지 않았다. 다음 <표 3-9>에 의하면 재난갈등의 발생원인 중 ‘정부 및 지자체의 초기 재난대응 태도 불만’에 대해 지역별로 인식차이를 보였다($F=3.789, p<0.05$). 학산·반구동 지역주민들은 갈등이 ‘정부 및 지자체의 초기 재난대응 태도 불만’으로 인해 발생했다고 인식하는 정도가 가장 높았다. 이는 재난방지시설인 육갑문과 배수펌프장의 작동문제가 주요 쟁점사항이 되어 갈등이 발생하였기 때문에 관리주체인 행정기관의 초기 대응태도에 대한 불만이 높을 것이라는 예상에 부합한 결과라고 볼 수 있다.

3) 세 집단 간 차이를 분석하기 위한 F-검증은 유의미한 값이 나온 문항만 선별하여 기술하였음을 밝힌다.

〈표 3-9〉 정부 및 지자체의 초기 재난대응 태도 불만에 대한 지역주민 간 인식차이

지역 주민	평균	표준편차	F	p
태화동 지역	4.59	0.684	3.789	0.011
학산·반구동 지역	4.79	0.409		
울주군 지역	4.39	0.751		

* 평균차이는 0.05 수준에서 유의함.

재난갈등의 지속원인 중 ‘행정기관의 의사소통 창구 부족’에 대해 지역별로 인식차이를 보였다(F=3.240, p<0.05). 학산·반구동 지역주민들이 ‘재난복구 및 재발방지책 마련 시 주민의견 수렴 부족’으로 인해 갈등이 지속되고 있다고 인식하는 정도가 가장 높았다. 이는 주민들에 의해 중구청장과의 면담요청이 지속적으로 요구되었으나 이것이 적절히 이행되지 못함에 따라 주민들은 자신들의 입장과 의견을 피력할 수 있는 소통창구의 부족에 대한 불만이 높을 것이라는 예상에 부합한 결과라고 볼 수 있다.

〈표 3-10〉 행정기관의 의사소통 창구 부족에 대한 지역별 인식차이

	지역	평균	표준편차	F	p
행정기관의 의사소통 창구 부족으로 인한 갈등지속	태화동 지역	4.00	1.088	3.240	0.023
	학산·반구동 지역	4.51	0.721		
	울주군 지역	4.30	0.771		

* 평균차이는 0.05 수준에서 유의함.

(2) 경제적 지원정책의 중요성에 대한 인식차이

경제적 지원정책에 대한 중요성에도 지역별로 큰 인식차이를 보이지 않고 앞서 분석한 <표 3-7>의 결과와 유사하다. 단지 경제적 지원정책 중 ‘풍수해 보험가입 대상 및 보험상품 개선’에 대한 중요도에서 지역별 주민 간에 인식차이를 보였다(F=6.885, p<0.001). 태화동 지역주민들은 ‘풍수해 보험가입 대상 확대(소상공인까지 확대) 및 보험상품 개선(주택피해 실손보상 추가 등)’에 대해 중요하게 인식하는 정도가 가장 높았다. 이는 태화동 침수피해는 주로 태화시

〈표 3-11〉 풍수해 보험가입 대상 및 보험상품 개선에 대한 지역별 인식차이

지역	평균	표준편차	F	p
태화동 지역	4.51	0.805	6.885	0.000
학산·반구동 지역	3.79	1.490		
울주군 지역	4.52	0.677		

* 평균차이는 0.05 수준에서 유의함.

장을 중심으로 발생되어 소상공인의 피해가 두드러졌지만 현재 소상공인에 대한 실질적인 지원이 다소 부족한 현실적 문제에 대한 해결책의 마련이 필요함을 시사해 준다고 볼 수 있다.

(3) 재난복지정책의 중요성에 대한 인식차이

재난복지정책에 대한 중요성에도 지역별로 큰 인식차이를 보이지 않고 앞서 분석한 <표 3-8>의 결과와 유사하다. 단지 재난복지정책 중 ‘경제적 지원 절차 및 피해보상 관련 주민상담 서비스에 관한 지원강화’, ‘보건과 건강서비스에 대한 지원 확대’, ‘삶의 질 향상을 위한 시책 강화’에 대한 중요도에서 지역별로 인식차이를 보였다(F=7.539, p<0.001, F=3.366, p<0.05, F=3.140, p<0.05).

태화동 지역주민들은 ‘경제적 지원 절차 및 피해보상 관련 주민상담서비스에 관한 지원 강화’에 대해 중요하게 인식하는 정도가 가장 높았다. 이는 앞서 기술한 바와 같이 태화동 침수 피해의 경우 태화시장을 중심으로 소상공인의 피해가 주를 이루고 있는데 피해보상에 대한 전문적 지식과 정보를 습득하기 어려운 경우가 많아 지원절차 등에 대한 주민상담 서비스를 제공받을 수 있는 정책의 시행을 요구한다는 것을 알 수 있다.

울주군 지역주민들은 ‘보건과 건강서비스에 대한 지원 확대’ 및 ‘삶의 질 향상을 위한 시책 강화’에 대해 중요하게 인식하는 정도가 가장 높았다. 이는 울주군 침수피해는 주로 집단거주 시설인 아파트를 중심으로 발생되어 재난발생 당시 거주문제가 발생되었지만 주거복지와 관련한 실질적인 지원이 다소 부족하다고 인식하여 관련정책의 개선을 요구한다는 것을 알 수 있다. 또한 피해주민들의 특성이 연령층이 높은 노약자나 어린이가 많았기 때문에 보건 및 건강 서비스에 대한 지원확대의 필요성이 강조될 것으로 예상되었는데 ‘보건과 건강서비스에 대한 지원 확대’에 대한 평균이 가장 높으므로 예측과 부합된 결과가 도출되었음을 알 수 있었다.

<표 3-12> 재난복지정책의 중요도에 대한 사안별 인식차이

	지역	평균	표준편차	F	p
경제적 지원 절차 및 피해보상 관련 주민상담서비스에 관한 지원강화	태화동 지역	4.66	0.559	7.539	0.000
	학산·반구동 지역	4.15	0.587		
	울주군 지역	4.54	0.581		
보건과 건강서비스에 대한 지원 확대	태화동 지역	4.49	0.734	3.366	0.019
	학산·반구동 지역	4.15	0.670		
	울주군 지역	4.53	0.625		
삶의 질 향상을 위한 시책 강화 (임시주거시설, 주거복지, 의료비 지원 등)	태화동 지역	4.39	0.677	3.140	0.026
	학산·반구동 지역	4.08	0.739		
	울주군 지역	4.45	0.664		

* 평균차이는 0.05 수준에서 유의함.

IV. 재난피해 복지정책의 제안과 시사점

본 연구는 재난을 당한 피해자 및 관련 정부기관 종사자를 대상으로 갈등발생의 원인 및 재난갈등 해소 정책에 대한 인식차이와 정책수요(Needs)를 분석하였다. 분석결과, 주민들은 아직까지는 재난복지보다는 경제적 지원책에 더 관심을 갖는 것으로 나타났다. 그러나 재난으로 인한 물리적 피해를 넘어 사회적 피해로까지 확대되는 추세에서 향후 재난에 대한 사회적 영향의 중요성이 증대되면 재난복지정책의 중요도 역시 높아질 것으로 예상된다. 이에 선도적 차원에서 재난복지정책을 위한 개선방안을 제시하고자 한다.

첫째, 재난취약계층 지원을 위한 법령 체계의 개선이 필요하다. 현재 우리나라는 「재난 및 안전관리 기본법」에 안전취약계층에 대한 정의와 관련 정책수립의 법적근거가 마련돼 있으나 그 대상범위에 대한 명확화가 요구된다. 이는 재난약자 지원정책 집행 시 야기될 수 있는 혼란을 방지하기 위함이다. 동법 제3조 9의 3에 의거한 어린이, 노인, 장애인 등 재난에 취약한 자를 의미하는 개념을 「유아교육법」, 「초중등교육법」, 「노인장기요양보험법」, 「장애인복지법」에서 규정하는 어린이, 노인, 장애인에 대한 개념으로 명확화하기 위한 개정이 필요하다.

둘째, 재난취약계층에 대한 지원조례를 제·개정하는 것이 필요하다. 재난취약 계층에 대한 지원을 조례하지 않고 있는 지자체의 경우 이에 대한 제정이 필요하며, 조례가 제정된 지자체의 경우 의료기관과의 협조체계에 대한 규정을 포함하도록 제정하는 것이 필요하다. 현행 재난취약계층 지원을 위한 조례는 대부분 주거시설의 화재예방에 대한 사항이 규정되어 있다. 재난피해자 중 재난취약계층은 재난 이후 신체·정신적 피해로 인해 의료적 진료가 필요함에도 불구하고 시간적·금전적 여유부족으로 인해 진료가 용이하지 않아 이에 대한 대안이 필요한 실정이다(국립재난안전연구원, 2017).

본 연구결과에서도 정부기관 실무자 및 주민 모두 재난피해자들의 보건 및 건강서비스에 관한 정책의 필요성을 강하게 인식하고 있는 것으로 분석되었다. 특히 노약자 및 어린이 등 재난취약계층이 많은 울주군 지역의 경우 보건 및 건강서비스에 대한 지원확대를 타 지역에 비해 주로 요구하는 것으로 나타났다. 이는 연령이 높고 소득이 낮을수록 심리적 충격이 강하며(최남희 등, 2007), 사회적 약자일수록 사회적 지지가 낮고 우울수준 및 불안수준이 높아지는 경향이 있다(Adams&Boscarino, 2006; Neria, 2010)는 연구결과에서도 이를 알 수 있다.

일본의 경우 「고베시 재해 시 요원호자 지원에 관한 조례」를 제정하여 재난취약계층 지원을 위한 지역 의사회, 기타 의료보건 관련 기관과의 업무협력 체계에 대한 법적근거를 마련하고 있다.

셋째, 소상공인 보호를 위한 법률 개정이 필요하다. 현행 복구지원에 대한 법적근거인 「재

난구호 및 재난복구비용 부담기준 등에 관한 규정」은 대부분 농어촌 및 축산, 어업부문에 관련된 것이다. 이에 상업부문 피해의 경우 이에 대한 지원이 상대적으로 부족한 것이 현실이다. 이에 본 규정 제4조 제3항의 개정을 통해 소상공인 피해에 대한 지원근거를 마련하는 것이 필요할 것으로 사료된다. 이와 더불어 풍수해보험 가입대상을 소상공인으로까지 확대할 것을 제안한다. 본 연구결과에 따르면, 타 지역에 비해 태화지역 주민들이 정책보험 가입대상 확대(소상공인) 및 활성화 방안에 대한 정책수요가 강한 것으로 나타났다. 이는 태화지역의 경우 소상공인이 밀집된 지역적 특성에 따라 이에 대한 정책수요가 두드러진 것으로 판단된다. 미국의 경우 홍수보험 가입대상에 소매업자를 포함하고 있으며, 보험금의 지급범위를 소매점과 상업용 동산으로 규정하고 있다.

다만, 정책보험인 풍수해보험의 재정적 부담을 경감하기 위해 시범사업을 통한 단계적 추진을 제안하고자 한다. 소상공인을 대상으로 민영보험회사와 더불어 풍수해보험 시범사업을 시도해 볼 수 있다. 현행의 풍수해보험과 달리 보험사업의 관장과 운영 및 보험 상품 개발을 모두 민간 손해보험회사가 담당하고, 정부의 역할은 소상공인들의 풍수해보험 가입을 유도하기 위해 소정의 보험료를 지원할 것을 제안한다.

넷째, 재난피해자의 삶의 질 향상을 위해 임시주거시설 공간계획 관련 지침을 마련할 것을 제안한다. 현행 「재해구호법」 제4조에 근거하여 재난발생 시 구호기관(시도지사 및 시장·군수·구청장)은 재해피해자의 구호를 위해 임시주거시설을 제공하고 있다. 임시주거시설은 기존 시설을 활용하거나 신규로 시설을 설치하는 등 크게 2가지 방식으로 활용되고 있다. 기존 시설을 활용할 경우 정부기관 및 지자체가 운영하는 교육훈련·연수시설 내 숙박시설이 주로 활용되며, 신규 시설의 경우 설치기준에 의거하여 지정된다. 기준은 수용면적은 1인당 3.3m² 이상을 원칙으로 하며 이재민수를 기준으로 규모 및 장소를 지정하여 설치하고 있다. 그러나 대규모 재난 시 재난피해자의 규모가 커지는 경우 임시주거시설 내 과다수용으로 인한 실내 공기질 및 위생환경 악화, 일상생활 편의시설(화장실, 탈의실, 세면대 등) 부족 등의 문제가 발생할 우려가 있다(국립재난안전연구원, 2017).

본 연구결과에서도 주로 집단거주시설인 아파트를 중심으로 재난피해가 발생된 울주군 지역의 경우 재난발생 당시 거주문제가 발생되었지만 주거복지와 관련한 실질적인 지원이 다소 부족하다고 인식하여 관련정책의 개선을 요구한다는 것을 알 수 있었다.

이에 임시주거시설의 설치 및 편의확충이 필요하며, 주거시설의 신규설치 시에는 재난피해자의 특성을 고려한 공간계획에 대한 지침을 마련하여 심리적 안정과 생활안정을 도모하는 것이 필요하다. 특히 고령자 및 장애인 등 재난취약계층의 주거복지를 고려한 임시주거시설의 설치가 필요할 것으로 사료된다. 미국의 경우 임시주거시설 공간계획 관련 지침을 마련하고 있다. 재난피해자를 남성·여성, 유아동, 장애인, 고령자 등으로 구분하고 공간별로 구체적인

계획을 수립하고 있다(김미경·김은정, 2018). 한편, 일본의 경우 임시주거시설 내 장애인을 위한 슬로프를 설치하거나, 생활지원을 위해 직원을 배치하고 있다. 본 연구결과에서도 임시주거시설 등의 활용을 통한 재난피해자의 삶의 질 향상 정책의 중요도는 높은 것으로 나타남에 따라 이와 관련한 공간계획 관련 지침의 마련이 요구된다.

[참고문헌]

- 강성민 외, 공영택지개발사업 갈등원인이 갈등수준, 갈등관리 및 갈등결과 만족에 미치는 영향에 관한 연구, 분쟁해결연구 11(2), 2013.
- 국립재난안전연구원, 재난피해자 모니터링 및 생활밀착형 구호정책·기술개발, 2017.
- 국립재난안전연구원, 현장 맞춤형 재난갈등 관리 개선방안, 2017.
- 길병옥·최병학 외. (2008). 「서해안지역 허베이스피리트호 유류유출사고 관련 충남지역 갈등 관리 및 사회통합을 위한 과제와 전략 연구」. 충남발전연구원
- 김도균, 환경재난과 지역사회의 변화: 허베이스피리트호 기름유출사고의 사회재난, 과주: 한울, 2011.
- 김도형 외, 대규모 재난 시 재난약자 지원방안, 전국재해구호협회 희망브리지, 2017.
- 김미경·김은정, 재난약자 중심의 유니버설 디자인 개념이 적용된 미국 이재민 임시주거시설 공간계획 관련 지침분석, 한국주거학회지 29(1), 2018.
- 김민정a, 재난관리과정의 갈등영향요인에 관한 연구, 부산대학교 공공정책학과 박사논문, 2018.
- 김민정b, 재난갈등의 원인분석 및 관리정책에 관한 연구, 지방정부연구 22(1), 2018.
- 김영주, 재난분야 갈등관리 매뉴얼 표준안 개발, 국립재난안전연구원, 2014.
- 김영준, 관광개발 갈등과정과 인과관계 분석, 경기대학교 여가관광개발학과 박사논문, 2006.
- 김창수, 지역관광개발계획과정의 집단 간 갈등에 관한 연구, 경기대 박사논문, 1994.
- 남상오·하성규, 이재민 주거복지 향상을 위한 정책개선 연구, 한국주거학회 춘계학술발표대회 논문집 24(1), 2012.
- 박동서, 「한국행정론」, 1989.
- 박상현, 재난피해자 지원 강화를 통한 재난복지와 안전한국 실현, 한국법제연구원, 2017.
- 박태순·양기근. (2009). 재난갈등의 분석과 갈등관리 전략 : 허베이스피리트호 기름유출사고 사례를 중심으로. 「한국콘텐츠학회논문지」 9(12)
- 박 회, 「조직행동론」, 1994.
- 배병렬·박용수, 유통경로의 갈등원인, 갈등수준 및 만족간의 관계, 대한경영학회지 제20호, 1999.
- 배정이 외, 국내외 재난심리지원의 현황분석 및 방안모색, 국가위기관리학회보, 2(1), 2010.
- 서정표·조원철, 우리나라의 재해구호 실태와 발전방안에 관한 연구, 한국방재학회 13(5), 2013.
- 신복기, 재난민복지법의 제정 방향에 관한 연구: 재해구호법의 문제점 해결을 중심으로, 사회

- 복지법제연구, 7(2), 2016.
- 이재은 외, 「재해구호복지론」, 대영문화사, 2012.
- 임동진, 공공갈등관리의 실태 및 갈등해결 요인분석, 한국행정학보 45(2), 2011.
- 임동진·윤수재, 갈등원인이 갈등수준에 미치는 영향력 분석: 쟁점요인과 매개요인의 효과를 중심으로, 행정논총 54(2), 2016.
- 오혜영·안현의·김은영, 「재난피해청소년 개입매뉴얼 개발」, 한국청소년상담원, 2011.
- 정지범, 재난상황에서 발생하는 갈등의 현황과 대응 전략 마련, 한국행정연구원, 2013.
- 조용래·양상식, 자연재난 생존자들의 장기적인 심리적 증상들에 대한 예측요인으로서 외상 당시의 해리, 외상 후 부정적 신념 및 사회적지지 부족, 한국심리학회지, 32(4), 2013.
- 최남희 등, 자연재난 집중호우 피해자의 심리적 충격과 우울, 정신간호학회지, 16(2), 2007.
- Adams, R. E., & Boscarino, J. A, Predictors of PTSD and delayed PTSD after disaster: The impact of exposure and psychosocial resources. *The Journal of nervous and mental disease*, 194(7), 2006.
- Alter, A. Neuropsychiatric complications in victims of Boston's Coconut Grove disaster. *Journal of the American Medical Association*, 123(17), 1943.
- Deutsch, M., *The Resolution of Conflict: Constructive and Destructive Process*. New Haven, Yale University Press, 1973.
- Etgar, Source and type of intrachannel conflict. *Journal of Retailing*, 55(1):61-78, 1979.
- Fink, Clinton F., Some Conceptional Difficulties in the of Social Conflict. *Journal of Conflict Resolution*. 12(4), 1968.
- Katz, D and Kahn. R. L., *The Social Psychology of Organizations*. 2nd Edition, John Wiley & Sons, Inc, 1978.
- Neria Y, Olfson M, Gameroff MJ, DiGrande L, Wickramaratne P, Grodd R, et al. Long-ter, course of probable PTSD after the 9/11 attacks: a study in urban primary care. *J Trauma Stress*. 23, 2010.
- Parkhe, A., Building Trust in International Alliances. *Journal of World Business*, 33(4): 417-437, 1998.
- Ring, P., and Van de Ven, A. H., Developmental Processes of Cooperative Interorganizational Relationship. *Academy of Management Review*, 19: 90-118, 1994.
- Rosenberg, L. J. and Stern. L. W., Conflict Measurement in the Distribution Channel, *Journal of Marketing Research*, 8: 437-442, 1971.
- Smid, G. E., van der Velden, P. G., Gersonsk, B. P., & Kleber, R. J., Late-onset posttraumatic stress

disorder following a disaster : A longitudinal study. *Psychological Trauma: Theory, Research, Practice, and Policy*, 4(3), 2012.

Tomlinson, E. C., and Lewicki, R. J., Managing Distrust in Intractable Conflicts. *Conflict Resolution Quarterly*, 24(2): 219-228, 2006.

[국문초록]

재난복지정책에 대한 이해당사자간의 인식 차이에 관한 연구 -울산지역 태풍차바(CHABA) 사례를 중심으로-

김민정
(국립재난안전연구원 재난정책연구센터 연구사)

강성철
(부산대학교 공공정책학과 교수)

본 연구의 목적은 재난피해지역의 이해당사자를 대상으로 재난갈등의 원인과 해결방안에 대한 인식차이를 분석하여 재난피해지역 주민들의 재난복지, 나아가 그들의 삶의 질을 향상시킬 정책대안을 마련하기 위하여 연구되었다. 이를 위해 최근 울산지역에서 발생한 태풍 차바로 인한 갈등사례의 이해관계자인 주민과 관련공무원과 공공기관 종사자(이하 공무원으로 표현함)등 총 265명을 대상으로 설문조사를 하고 이들 집단 간 재난에 관한 인식차이를 분석하였으며, 분석방법은 빈도분석을 토대로 t-검증, F-검증을 실시하였다.

연구결과, 갈등발생 원인으로서는 신뢰부족 및 의사소통 창구 부족에 대한 인식과 갈등 해결을 위한 정책의 중요성에 대한 인식이 피해지역 주민과 공무원간에 현격한 차이가 있고, 지역별로도 재난갈등 발생원인과 이를 해결하기 위한 갈등해결 정책에 대한 인식에도 큰 차이가 존재하는 것으로 나타났다. 그러나 재난 피해 주민의 복지시책, 나아가 삶의 질 향상을 위한 대책은 주민과 공무원 모두 중요하게 인식하고 있는 것으로 나타났다. 이러한 연구결과는 재난피해에 대한 경제적 보상과 함께 삶의 질 향상을 위한 재난복지를 향상시킬 수 있는 정책적 대안, 즉 소상공인 등의 취약계층 보호와 재난의료비 지원제도 마련과 재난으로 인한 피해지역 주민의 피해에 대한 갈등을 사전에 종식시킬 수 있는 정책보험 가입대상의 확대 및 활성화 방안마련이 매우 필요하다는 시사점을 얻을 수 있다.

주제어: 갈등원인, 재난갈등, 재난복지, 삶의 질

[Abstract]

A Study on the Perception Difference among Stakeholder about Disaster Welfare Policy

-Focused on the case of CHABA in Ulsan City-

Kim Min-Jung

(Researcher, Disaster Policy Research Center
of National Disaster Management Research Institute)

Kang Sung-Chul

(Professor, Dept. of Public Policy, Pusan National University)

The purpose of this study is to analyze the difference of recognition of the causes of disaster conflicts and the solutions of the disaster conflict residents and related public officials to improve the quality of life of residents affected by disaster victims and to prepare policy alternatives for disaster welfare. For this end, a total of 265 stakeholder in the Ulsan area were surveyed and analyzed by frequency analysis, t-test, and F-test. As a result of the study, it is found that there is a significant difference between the residents and the civil servants in the perception of the lack of trust and lack of communication channels as the cause of the conflict and the importance of the policy to resolve the conflict. There is also a big difference in the perception of resolution policy to solve.

However, both the residents and public servants recognized the importance of improving the quality of life for the residents affected by the disaster. Based on the results of this study, this study is focused on the measures to improve the quality of life of disaster - affected residents, namely, the protection of vulnerable people such as small business owners and the provision of institutional devices for disaster medical expenses, It is suggested that there is a need to enlarge the scope of the policy insurance subject and to plan the activation plan to end the conflict in advance.

Key words: Conflict Causes, Disaster Conflict, Disaster Welfare, Quality of Life

요양보호사의 근로자성과 법적지위 검토*

김정희** · 김태동***

目 次

I. 서론	IV. 요양보호사의 법적 지위
II. 요양보호사의 근로자성	1. 헌법
1. 돌봄노동 이론	2. 근로기준법
2. 돌봄노동자로서 요양보호사	3. 노인장기요양보험법
3. 요양보호사의 근로자성	V. 결론
III. 요양보호사의 근로자성 인정의 한계	

I. 서론

현대사회 노동시장의 구도는 노동력 구조의 변화에 따른 취업 및 고용 형태의 다양화뿐만 아니라 지식정보화산업으로 진입하면서 근대 산업사회의 단순노동의 생산직 근로자와 다르게 자율성을 가지는 서비스 종사자, 돌봄노동자¹⁾ 등의 노무제공 형태가 등장하여 노동법상 근로자의 판단을 어렵게 하고 있다. 특히 돌봄노동자로서 요양보호사는 저출산 및 고령화 사회를 반영하는 새로운 직업군으로 근로자 지위 및 노동권 보장에 대한 근로자성 인정의 문제로 귀결되어 논의의 대상이 되고 있다.

고용노동부는 2009년 5월까지 요양보호사 근로자성을 불인정하였으나, 2009년 12월 행정해석을 변경하여 근로자성을 인정하였다.²⁾

* 투고일: 2018.05.08., 심사일: 2018.05.21., 게재확정일: 2018.05.23.

** 오산대학교 아동보육과 겸임교수

*** 김포대학교 사회복지학과 교수

1) 돌봄노동자는 돌봄노동을 수행하는 자를 의미하며 돌봄노동은 스스로 자신을 돌볼 수 없는 돌봄수혜자를 돌보는 행위로서 병자, 노인, 영유아 및 아동을 대상으로 하는 노동을 의미한다(박은정, 2011: 91에서 재인용).

또한 장기요양기관의 난립설립과 운영과정은 요양보호사의 근로자성의 인정을 현실적으로 어렵게 하는 상황이다(이영배, 2010: 268). 특히 요양보호사의 근로자성 인정의 논란은 출퇴근 의무 없이 장기요양기관의 지시를 받아 노인돌봄의 역할을 수행하는 재가요양보호사들에게 더 위험요소를 가진다. 위험요소는 「노인장기요양보험법」법제화 및 제도의 시행이후 현재까지 문제로 제기되어 해결방안이 요구된다.

근로자성의 인정은 근로자와 사용자 간의 ‘근로계약서’³⁾ 작성을 필요조건으로 한다. 요양보호사는 사용자와 근로계약 체결 후 노인돌봄의 역할을 수행하는 근로자이다. 그러나 요양보호사에 대한 근로자성 인정은 여전히 문제제기로 지속되고 있어 요양보호사의 근로자성 인정을 위한 국가와 지방자치 단체의 책임강화 요구로(김광병·심의경, 2017: 91) 귀결되고 있다. 근로기준법은 앞서 제시한바와 같이 근로계약을 체결한 대상자를 근로자로 인정하고 있다. 요양보호사는 장기요양기관의 사용자와 근로계약을 체결하고 돌봄노동을 수행하기 때문에 돌봄노동자로서 근로자성 인정과 법적보호는 자명한 사실이며 노인돌봄사회화의 성공적 안착을 위해 당연한 것이다. 그러나 근로기준법과 사회복지법의 토대를 두는 현재 요양보호사의 근로자성 인정과 법적지위 보장은 한계를 갖는다(김정희, 2017). 지속적으로 제기되는 근로자성 인정과 법적지위 보장은 법률적 토대를 전제하되 다른 관점의 시도도 필요하다.

따라서 LTC⁴⁾의 시행 시점부터 현재까지 여전히 지속적으로 제기되는 요양보호사의 근로자성 인정과 법적지위 보호의 당위성은 헌법, 근로기준법, 노인장기요양보험법 법률적 토대와 Axel Honneth의 인정이론의 철학적 관점에서 검토하고자 한다.

II. 요양보호사의 근로자성

1. 돌봄노동 이론

저출산 고령화는 모든 인간의 돌봄 의존성을 부정할 수 없는 현실을 출현시키는 요인이 되었다. 돌봄 의존성은 모든 인간이 돌봄을 필요로 하는 상황으로 귀결 되었지만 돌봄 역할을 수행하는 돌봄노동자의 지위향상의 기대는 확신할 수 없다(홍찬숙, 2017: 325). 정의론 관점으로 돌봄에 대한 접근을 시도하는 홍찬숙의 ‘사회정의론에 대한 돌봄 논증’의 연구보고와 노동에 대

2) 고용노동부의 요양보호사의 근로자성 인정 논란의 대상은 재가요양보호사임을 밝혀둔다.

3) 근로계약서는 임금, 근로시간, 유급휴가 등 근로조건을 명확히 정하는 것으로 근로자와 사업주 모두의 권리보호를 위해 반드시 필요한 것이다(www.moel.go.kr).

4) 본 연구에서 노인장기요양보험은 LTC(Long Term Care) 약어(略語)로 사용할 것이다.

한 마스의 ‘노동가치이론’ 등이 돌봄노동에 대한 근로자성 인정의 당위성을 시도하고 있다. 그러나 본고에서는 요양보호사의 근로자성 인정과 법적지위 정당성 확보에 유용한 Axel Honneth의 인정이론 관점에서 당위성을 살펴보고자 한다. Axel Honneth는 개인이 타인과 사회로부터 인정받는 존재로서 자아실현을 달성하는 존재로 인정이론의 토대를 마련하였다. 즉, 개인은 인정받음으로써 자아실현을 달성하고 자아실현은 국가발전의 원동력이 된다(Axel Honneth, 2015: 문성훈 역, 2016). 요양보호사는 전통적으로 가정에서 수행하던 노인돌봄을 사회가 책임을 갖도록 하는 사회구조 변화에 따라 돌봄수혜자와 사회구성원들로부터 인정의 대상이다. 물론 법령에 근거한 법적지위는 당연 필요조건으로 전제되어야 한다.

“모든 인간 주체는 상호인정의 규범적 원칙을 통해 규율되는 사회적 교류에 의존하고 있다. 인정관계의 붕괴는 무시나 모욕을 경험하게 함으로써 개개인의 정체성 형성에 해로운 결과를 가져다 줄 수 있다. 즉, 인정과 사회화는 밀접하게 맞물려 있다는 것이다.”⁵⁾ 돌봄수혜자 가족들은 노인돌봄과 관련성이 없는 가사노동을 요구하여 요양보호사의 근로자성 인정을 저해한다. 돌봄수혜자 가족들의 가사노동 요구는 요양보호사에 대한 허드렛일 노동자의 인식에 기인하는 것으로 판단된다.

또한 헌법, 근로기준법 외의 법적토대의 마련은 요양보호사의 돌봄노동 인정을 위한 긍정적 기능을 한다. 그러나 여전히 노인돌봄에 대한 요양보호사의 근로자성 인정은 위협받고 있기 때문에 돌봄노동에 대한 사회적 인정의 전제가 필요하다. 돌봄수혜자 가족들의 돌봄노동 외의 가사노동 요구는 요양보호사에 대한 돌봄노동자 인정보다는 허드렛일을 하는 정도로 인식되어(김정희, 2017) 요양보호사의 근로자성 인정의 법적보호를 위협한다. 이러한 인식은 Axel Honneth의 인정이론에서 제시하는 돌봄행위에 대한 무시로부터 출발하는 인정결여의 결과물로 여겨진다. 인정해위자인 돌봄수혜자와 가족들의 요양보호사에 대한 사회적 인정은 감정노동을 수반하는 요양보호사의 돌봄노동에 대한 근로자성 인정의 필요조건으로 판단된다. 돌봄노동을 수행하는 요양보호사의 업무는 돌봄수혜자와 그 가족들의 지시에 따라 요양서비스를 제공하는 노동의 특성상 숙련노동자로 인정받지 못한다는(류임량, 2016: 117) 선행연구 보고는 필자의 의견을 지지한다.

요양보호사가 수행하는 노인돌봄은 전통적으로 여성이 수행하는 성별화된 노동으로 간주되어 사랑을 토대로 두는 노동, 가슴으로 하는 노동으로 인식되면서(김영란, 2004: 210) 돌봄노동에 대한 요양보호사의 근로자성 인정을 저해하는 요인으로 귀결되어 돌봄노동 가치저하도 초래한다. 돌봄노동의 가치저하는 돌봄노동에 대한 낮은 업적평가로, 낮은 업적평가는 요양보호사의 저임금으로 귀결된다. 요양보호사의 낮은 임금은 낮은 보험료 수가, 인건비 책정구조, 경

5) Axel Honneth & Nancy Fraser(1992), *Umverteilung oder Anerkennung?* 김원식·문성훈(2011) 역, 266-277에서 인용.

력이동의 제약, 대체인력의 풍부함 등의 요인에 의해 저임금이 형성될 수밖에 없는 구조적 문제도 간과할 수 없다(이옥진·박현식, 2017: 389). 제시한바와 같이 요양보호사의 돌봄 문제는 사랑, 연대, 권리의 인정요소의 결합에서 시작되는 것으로 판단된다.

돌봄노동자는 노인의 일상생활이 어려운 대상자의 일상생활이 가능하도록 가사활동, 외출 활동 등을 도와주는 역할을 수행하는 돌봄노동의 어려움이 있어 봉사자로서의 정체성으로 합리화 하는 인식을 가지게 된다(류임량, 2017: 8). 요양보호사의 근로자성 인정은 법령에서 이미 규율하고 있어 보호의 기제로 작동할 수 있지만, 요양보호사의 돌봄노동 특성상 준법의 어려움에 직면하고 있다.

따라서 요양보호사의 돌봄노동에 대한 근로자성 인정과 법적지위는 헌법, 근로기준법, 노인장기요양보험법의 법률적 토대와 감정노동을 수반하는 돌봄노동을 고려하는 사회적 인정의 철학적 관점에서 규명되어야 한다. 이것은 법령에서 규율하는 근로자성 인정과 법적지위 보장의 정당성을 지지하는 새로운 시도로 여겨진다.

2. 돌봄노동자로서 요양보호사

신사회적 고령화의 위험은 전통적으로 여겨왔던 노인돌봄의 가정역할을 사회가 담당 하도록 하는 노인돌봄사회화의 기제로 작동되어 2007년 4월 LTC의 법제화와 2008년 7월 제도의 시행으로 귀결되어 본격적인 노인돌봄사회화 시대를 열었다. 제도의 시행은 요양보호사를 노인돌봄의 주체적인 역할을 수행하도록 하는 돌봄노동자의 새로운 직업군을 탄생시켰다.

요양보호사는 노화 및 질병으로 인한 신체적·정신적 불편함을 가지고 있는 대상자들의 일상생활지원과 심리·정서적 지원을 통해 행복한 노후생활을 영위할 수 있도록 돕는 역할을 한다. 요양보호사는 요양서비스 전달 준수사항에 따라 돌봄노동을 수행하며, 요양보호사의 준수사항을 다음과 같이 상술하여 제시한다(보건복지부의 요양보호사 양성표준 교재, 2014: 57-58).

첫째, 돌봄수혜자 개인의 삶에 대한 존중과 가족들로부터 이용자의 정보를 공유하여 대상자가 싫어하는 행동은 피하도록 한다. 돌봄수혜자의 성격, 습관, 선호하는 서비스 등은 요양서비스를 제공하기 전에 확인하여 요양서비스에 대한 만족도를 높일 수 있도록 한다.

둘째, 돌봄수혜자의 잔존능력을 최대한 활용하는 서비스를 제공한다. 돌봄수혜자는 노화로 인한 신체기능 감퇴, 소화능력 감소, 스스로 옷 입기 등의 어려움을 가지고 있기 때문에 가능한 돌봄수혜자의 자립생활이 가능하도록 역량강화 서비스를 제공한다.

셋째, 서비스를 제공하기 전에 돌봄수혜자 및 가족에게 충분한 설명 후 서비스를 제공하도록 한다. 다만, 돌봄수혜자의 치매 등으로 인지능력이 없는 경우는 보호자에게 동의를 구한다.

넷째, 돌봄수혜자의 사생활⁶⁾ 보호는 물론이며, 이용자의 자유로운 의사표현을 보장한다. 클

라이언트의 자기결정권은 항상 존중되어야 함을 염두에 두어야 한다는 것이다.

다섯째, 돌봄수혜자의 개별적인 상황을 고려한 서비스를 제공한다. 요양서비스는 가능한 개별서비스 제공을 원칙으로 한다. 기계적으로 서비스를 제공하여 돌봄수혜자의 욕구 충족을 저해하지 않도록 한다.

여섯째, 신체활동지원서비스, 일상생활지원서비스, 활동지원서비스, 정서적지원서비스, 방문목욕서비스는 돌봄수혜자에게만 지원한다. 가정에서 요양서비스를 지원 받는 돌봄수혜자는 가족과 함께 생활하고 있기 때문에 가족과 관련된 세탁, 청소, 식사준비 등의 요양서비스 외의 역할을 요구하면 요양보호사는 요양서비스 업무가 아니기 때문에 수행하지 말아야 한다. 그러나 실제 요양서비스가 전달되는 현장에서 거절하기에는 한계를 갖는다.

일곱째, 돌봄수혜자의 상태 변화 등의 요인으로 계획된 서비스 외에 다른 서비스를 제공하고자 할 때는 사용자와 관리책임자에게 보고한다. 요양보호사는 돌봄수혜자의 돌봄 과정에서 발생하는 상황을 항상 관리책임자에게 보고해야 하는 책무성을 가지고 있기 때문에 준수해야 한다.

여덟째, 돌봄수혜자에 대한 신체 및 언어적 학대 등을 해서도 안 되며, 또한 발견 시 즉시 사용자와 관리책임자에게 보고한다. LTC법령은 돌봄수혜자의 인권보호를 명확히 규정하고 있기 때문이다.

아홉째, 요양서비스 제공과정에서 이용자의 가족과 의견 상충 및 사고 발생 시에는 즉시 사용자 및 관리 책임자에게 보고하도록 한다.

열 번째, 돌봄수혜자의 맥박, 호흡, 혈압측정 등을 포함하는 의료행위를 하지 않는다. 요양보호사는 전문가의 판단에 의해 돌봄서비스를 수행하는 역할만 한다.

열한 번째, 돌봄수혜자의 응급상황 발생 시 우선순위에 따라 응급처치를 하거나 의사에게 보고할 수 없는 상황에서 의료기관으로 돌봄수혜자를 즉시 옮기도록 한다. 위급한 상황 발생 시 빠르게 대처할 수 있도록 종사자들 모두가 쉽게 볼 수 있는 곳에 안내문을 부착하여 응급 상황에 대처할 수 있도록 한다.

열두 번째, 치매대상자에게 서비스를 제공할 때 발생하는 돌발 상황에 대해서는 사용자 및 관리 책임자에게 즉시 보고한다.

열세 번째, 요양서비스 전달과정에서 돌봄수혜자 보호자로부터 일체의 금품 등을 보상 받지 않도록 한다. 금품 등의 보상자체는 윤리적 문제가 되기 때문에 받지 않도록 한다.

열네 번째, 돌봄수혜자에게 서비스를 제공하는 과정에서 수평적인 관계를 인식하고 요양서비스를 제공하여 돌봄수혜자의 일상생활을 가능하도록 한다. 돌봄수혜자와 요양보호사는 상

-
- 6) 장기요양기관 종사자는 「노인장기요양보험법」 제62조제1호에 따라 돌봄수혜자의 비밀보장을 준수 원칙으로 한다.

호존증과 인정관계를 토대로 하는 관계형성이 필요하다. 왜냐하면 요양서비스는 감정노동을 수반하기 때문이다. 또한 인간은 혼자 살아 갈 수 없는 사회적 존재이기 때문에 요양보호사는 돌봄수혜자의 욕구를 인정하고 돌봄수혜자도 요양보호사를 인정하는(김정희, 2017: 332) 동반자 관계가 필요하다.

3. 요양보호사의 근로자성

요양보호사의 직업군 탄생은 노인돌봄 전문화의 시작, 노인돌봄사회화의 성공적 안착 등의 긍정적 평가로 자축하고 있다. 그러나 요양보호사의 열악한 근무환경과 요양보호사의 돌봄노동에 대한 ‘하찮은 일자리 종사자’의 낮은 사회적 인식(김광병·심의경, 2017)은 요양보호사의 근로자성 인정 저해요인이 되어 요양보호사의 낮은 법적지위를 초래하고 있다.

노동권은 노동을 통해서 인간의 존엄성을 실현하고 노동이내재하는 인격의 가치 실현과 일할 환경에 대한 권리를 가진다. 노동하는 과정에서 노동하는 자의 자기결정이 보장된다. 이것은 「헌법」 제32조 제3항의 근로조건에 대한 기준은 인간의 존엄성을 보장하도록 법률로 정한다는 의미와 일치한다(이달휴, 2011: 15). 그러나 요양보호사는 장기요양기관의 지시에 의해 요양서비스를 수행하는 돌봄노동의 특성상 돌봄노동에 대한 자기결정은 현실적으로 어려운 실정이다. 이미 앞서 제시한바와 같이 요양보호사는 장기요양기관의 지시에 따라 돌봄노동을 수행하기 때문에 돌봄노동이 내재하는 인격의 가치를 담보하기에는 한계를 갖는다.

또한 돌봄노동자의 근로조건에 관한 구체적 표준이 없어 돌봄노동자의 전문성과 재량권의 발휘가 가능한 돌봄 환경개선의 필요성이 제기되어(석재은, 2009), 1948년 헌법에서 규정하는 근로권을 다시 고려해 볼 필요가 있다. 입법절차에 따라 제정된 「헌법」 제32조 제1항은 “모든 국민은 근로의 기회를 가진다. 국가는 사회적·경제적 방법으로 근로자 고용의 증진과 적정임금의 보장에 노력하여야 하며, 법률이 정하는 바에 의하여 최저임금제를 시행하여야 한다.”고 명확히 설시되어 있다. 헌법 문언은 근로자의 조건을 명확히 규정하고 있는데 재가요양보호사는 돌봄수혜자의 호출에 따라 시급을 지급받으며 가정경제의 일부분을 책임지고 있지만, 헌법에서 제시하는 적정임금 보장은 현실적으로 어렵다.

2008년 LTC제도 시행초기 이후 고용노동부는 재가요양보호사의 특정 사안에서 출·퇴근시간 등의 근로시간이 정해지지 않은 돌봄노동의 특성과 돌봄노동 업무수행 과정에서 구체적인 지휘 및 감독을 받지 않는 점, 돌봄수혜자의 요구에 의한 요양보호사를 선택하여 요양서비스를 제공받는 점, 다른 요양보호사로 업무가 대체가능한 점 등을 근거로 요양보호사의 근로자

7) Esping Andersen(1990)은 포스트 산업화 주류의 전문직, 관리직, 기술직 등의 직업군을 “좋은 일자리”, 저임금 및 저 숙련 등의 노동자들의 직업군을 “하찮은 일자리”로 제시하였다(박시중 역, 2007: 357)

성을 부정하는 행정해석을 내렸다. 이후 2009년 지정된 장소에서 지정된 시간에 근무, 근무시간 변경을 위한 사용자에게 통보 및 보고를 하여 지휘 및 감독을 받는 것과 근무시간에 따라 보수를 지급받는 것 등을 토대로 요양보호사를 근로자로 인정하는 지침을 마련하여 요양보호사의 근로자성을 인정하고 있다. 그러나 요양보호사의 근로자성은 인정되었으나 돌봄수혜자의 호출에 따라 요양서비스를 전달하는 재가서비스의 특성상 근로자성이 부정될 여지는 여전히 내재되어 있다(이영배, 2010: 285-286에서 재인용).

III. 요양보호사의 근로자성 인정의 한계

노인돌봄사회화의 성공적 정착을 위해서는 ‘요양서비스 질’과 ‘요양보호사의 근로자성 인정과 법적보호’, ‘요양보호사의 전문성’은 대등한 관계로 다루어져야 한다. 요양보호사의 전문성은⁸⁾ 근로자성 인정을 위한 필요조건으로 간주되어야 한다. 학력과 나이 등의 자격조건은 배제되고 실습 120시간, 이론 120시간 이수 후 국가시험에 합격하면 요양보호사 자격증을 취득한다. 요양보호사의 자격증을 취득 후 돌봄노동을 수행하는 과정에 대한 관리감독 필요성은(이혜승·유승현, 2013) 지속적으로 제기되고 있다. 필자는 요양보호사의 전문성 강화를 위한 요양보호사의 자격취득 과정에 대한 보완의 필요성은 당연한 것이며 근로자성의 인정을 위한 선행조건으로 여겨진다. 물론 돌봄수혜자를 도와주는 업무는 자연적으로 체득된 경험도 필요하지만, 돌봄수혜자와 요양보호사 간의 라포형성을 위한 관계형성에 필요한 인간관계 기술 등의 전문성도 요구되기 때문이다. 요양보호사의 전문성 향상을 위해 2013년부터 요양보호사의 직무교육이 도입되었다. 그러나 요양보호사 교육원에서 짧은 시간 동안 교육과 실습과정의 이수 후 요양보호사 자격시험에 응시하도록 하는 요양보호사 양성체계는 전문성 담보의 어려움이 있다. 요양보호사를 양성하는 교육원에 대한 감독 부재와 요양보호사들의 지식습득과 실습의 한계 때문이다. 또한 요양보호사의 역량강화는 요양보호사 개인이나 소속된 기관에게 전가되는 상황으로(류임량, 2016: 118) 전문성 담보를 더욱 어렵게 한다.

장기요양기관에 소속되어 요양서비스를 제공하는 재가요양보호사는 돌봄수혜자의 가정을 방문하여 요양서비스를 제공하기 때문에 돌봄수혜자와 요양보호사간의 관계형성이 중요하다. 관계형성이 요양보호사의 요양서비스에 대한 돌봄수혜자의 만족도 평가에 중요한 요인으로

8) 요양보호사의 연령, 학력 등의 자격요건은 필요하다고 본다(이혜승·유승현, 2013). 학력, 연령을 고려하지 않는 요양보호사 자격획득 양성과정은 요양보호사의 돌봄노동의 전문성을 습득하기에는 한계를 가지며, 또한 돌봄노동에 대한 요양보호사의 근로자성 인정 저해와 낮은 법적지위 부여는 부인할 수 없다

작용하기 때문에 요양보호사에 대한 돌봄수혜자의 통제도 요양보호사의 근로자성 인정의 저해요인으로 판단된다(류임량, 2016: 122-123). 재가요양보호사는 가정에서 이루어지는 돌봄노동의 특성상 돌봄수혜자의 가족들의 욕구까지 충족시켜야 했다. 이러한 상황의 재현은 정당한 대가를 지불하고 서비스를 받는다는 생각에 기인하여 서비스시간 내에 무엇이든 요구할 수 있다는 당연한 인식에서 출발한다(박기남, 2008: 111; 류임량, 2016: 124에서 재인용). 그리고 요양보호사가 돌봄수혜자를 선별하여 요양서비스를 제공하는 상황도 촉발한다. 돌봄수혜자의 선별은 요양보호사의 돌봄노동에 대한 자율성 확보를 위해 독거노인을 선택하는 상황으로 귀결되어(류임량, 2016: 124) 가사노동을 요구하는 돌봄수혜자들의 돌봄배제를 초해한다.

돌봄수혜자의 등급은 배제되어 돌봄수혜자를 돌보는 시간에 따라 급여가 결정되어 요양보호사는 중증노인의 돌봄도 기피하게 된다. 돌봄시간에 따라 급여가 결정되는 상황은 중증노인의 돌봄받을 권리도 훼손한다(류임량, 2016: 125-126). 요양보호사는 육체·감정·돌봄 노동을 수행하며 돌봄 노동시장에서 임금을 매개로 육체적·정신적 노동을 제공하고 있지만, 저임금에 따른 지위하락은(이옥진·박현식, 2017) 근로자성 문제로 귀결되어 요양보호사에 대한 근로기준법 적용의 한계를 갖는다(이미영·전희, 2018: 245). 김광병·심의경(2017)은 요양보호사는 노인돌봄을 전문적으로 수행하고 있지만 돌봄노동의 특성상 낮은 직업 지위와 낮은 근로자성 인정은 노인장기요양보험제도의 성공적 정착을 위해 지양되어야 할 과제로 제시하였다. 특히 요양보호사는 다른 근로자보다 임금, 근무환경 등의 근로조건이 부당하게 차별받고 있다. 부당한 차별은 국가의 지원 부족요인으로 간과할 수 없으며 부당한 차별 해결을 위한 국가의 책임도 배제할 수 없다(이옥진·박현식, 2017: 393).

이상 살펴본바와 같이 요양보호사의 근로자성은 법률, 돌봄환경, 돌봄노동의 특성 등에 기인하는 위험요인에 노출되어 한계를 갖는다. 따라서 요양보호사의 근로자성 인정, 낮은 법적 지위, 돌봄수혜자의 선택적 보호의 지양을 위한 국가적 차원의 시도가 요구된다.

IV. 요양보호사의 법적 지위

1. 헌법

근로의 권리는 1919년 바이마르헌법에서 최초로 규정되면서 시작되었으며 우리나라도 1948년 「헌법」에서 처음으로 노동권을 규정하여 수정 및 보완의 단계를 거치면서 현행 헌법의 모습을 갖추게 되었다(이달휴, 2011: 5-6에서 재인용).

「헌법」 제32조에서도 근로조건을⁹⁾ 규정하고 있는데 근로조건을 규정하는 중요한 요인은 사

회·경제적으로 등급이 낮은 지위에 위치한 근로자 개개인의 인간존엄 실현을 위함이다. 사용자와 근로자의 관계에서 발생할 수 있는 첨예한 이해관계 대립 발생 시 법률로써 근로의 조건을 결정할 필요성이 있기 때문이다(이미영·전희, 2018: 252-253).

「헌법」제33조 1항에서 “근로자는 근로조건의 향상을 위하여 자주적인 단결권·단체교섭권 및 단체행동권을 가진다.”라고 노동3권의 보장을 명확히 규정하고 있다. 그러나 재가요양보호사의 근로자 개념이 모호하게 혼재되어 노동3권에 대한 한계를 갖는다(전찬희, 2013). 한계를 가지는 요인은 돌봄노동에 대한 업적평가의 토대가 되는 급여의 측면에서 돌봄수혜자의 호출에 의해 요양서비스 제공을 수행하는 재가요양보호사의 현재의 근로조건에서 출발한다. 또한 전통사회의 여성의 무급 노동이 잔존하는 젠더화된 저임금·저숙련 노동의 고착화이다(류임량, 2017). 돌봄수혜자의 호출에 의해 요양서비스를 수행하는 재가요양보호사는 2017년 기준 급여비용에서¹⁰⁾ 요양보호사의 시급을 유추할 수 있으며 시급근로자 특성상 4대 보험 의무가입의 어려움이 있어(이영배, 2010: 289), 재가요양보호사의 노동 3권의 보장은 실현하기 어렵다.

「헌법」이 근로자를 위해 노동3권을 보장하는 목적은 “개인과 기업의 경제상의 자유와 창의 존중함을 기준으로 하는 시장경제의 원리를 경제의 기본 질서 채택과 노동관계당사자가 상반된 이해관계로 말미암아 계급적 대립·적대의 관계로 나아가지 않고 활동과정에서 서로 기능을 나누어 가진 대등한 교섭주체의 관계로 발전하게 하여 그들이 대립·항쟁하고 교섭·타협의 조정과정을 거쳐 분쟁을 평화적으로 해결하게 함으로써 근로자의 이익과 지위의 향상을 도모하는 사회복지국가 건설의 과제를 달성하고자 함에 있다.”¹¹⁾라고 상술하고 있다. 현대사회의 다양한 근로자 형태가 출현하는 시점에서 돌봄노동을 수행하는 요양보호사에게도 마땅히 적용되어야 하는 당위성을 갖는다.

9) 「헌법」제32조의 근로조건의 규정은 “임금과 그에 따른 지불방법, 취업시간과 휴식시간, 안전시설과 위생시설 및 재해보상 등 근로계약에 의하여 근로자가 근로를 제공하고 임금을 수령하는 것에 관한 조건”으로 명확히 실시하고 있다. 그리고 동법 제32조 1항은 “모든 국민은 근로의 기회를 가진다. 국가는 사회적·경제적 방법으로 근로자의 고용증진과 적정임금의 보장에 노력하여야 하며, 법률이 정하는 바에 의하여 최저임금제를 시행하여야 한다.”라고 규정하고 있다.

10) 2017년 기준 급여비용 수가는 30분 이상 11,810원, 60분 이상 18,130원, 90분 이상 24,310원, 120분 이상 30,690원, 150분 이상 34,880원, 210원 이상 41,950원, 240원 이상 45,090원으로 산정되어 돌봄수혜자 수급자에게 적용 된다(보건복지부, 2017). 수급자 급여비용에서 재가요양보호사의 시급을 예측할 수 있으며, 또한 노동 3권 보장의 한계도 예측할 수 있다.

11) 헌법재판소 1998.7.16. 97헌바23; 헌법재판소 1993.3.11.92헌바33; 헌법재판소.1.15.헌가103 배동희, 2016: 18-19에서 재인용.

2. 근로기준법

근로기준법은 직업에 관계없이 노동시장에 진입하고 있는 모든 근로자를 보호하기 위한 법률으로써 모든 근로자를 보호하는 기제임은 이미 주지의 사실이다. 정부는 근로자 법적지위 보장을 위해서 지속적인 노력을 하고 있다. 근로자 보호를 위한 근로기준법 개정 법률안이 근로시간 단축을 위한 ‘주 52시간 근로’라는 법정 근로시간 단축을 골자로 하는 근로기준법 일부 개정 법률안이 2018년 2월 국회의 본회를 통과되어 2018년 7월 시행을 앞두고 있다(뉴스경제, 2018년 2월 28일 보도자료).

근로기준법 개정 법안통과에 대한 우려와 공감의 교차되고 있다. 법안통과로 인해 근로시간 단축은 동의하지만 모든 근로자를 대상으로 포함하지 않는 내용에 더 관심을 갖는다. 왜냐하면 산업현장 근로자 중심의 개정 법률안은 요양보호사를 포함하는 다른 직업군의 노동자 배제의 여지가 있기 때문이다. 헌법은 근로자를 보호하는 규율을 명확히 제시하고 있다. 필자는 이번 근로기준법 개정 법률안에서 특정근로자들의 포함여부의 논란은 상위법인 헌법을 위반하는 것으로 판단된다. 왜냐하면 근로기준법 제2장 제1호 제1항은 직업의 종류를 불문하고 근로계약을 체결한 대상자의 근로자성 인정을 실시하고 있기 때문이다.

「근로기준법」 제1조는 “헌법에 의거하여 근로조건을 정함으로써 근로자의 기본적 생활보장, 향상시키며 균형 있는 국민경제의 발전을 기함을 목적으로 한다.”라고 규율되어 있다. 「헌법」 제33조 제1항에서는 “근로자는 근로조건을 향상을 위하여 자주적인 단결권·단체교섭권·단체행동권을 가진다.”라고 제시되어 근로자와 사용주와 대등한 관계를 갖도록 한다. 「헌법」에 규율되어 있는 바와 같이 요양보호사도 근로자로서의 지위를 향유할 수 있음에도 불구하고, 근로기준법은 돌봄노동 특성을 고려하지 않아 근로자성 인정과 법적지위의 애매함을 가지고 있다. 또한 근로기준법을 적용함에 있어 사용종속관계를 인정하기 어려운 직업군의 증가는 근로자성 판단에 어려움을 초래하고 근로자성 인정과정은 직업의 특성을 반영하는 합리적인 판단기준과 취업자 보호를 위한 새로운 제도를 요구한다(박지순, 2016: 323-324). 물론 “종속적 관계에서 근로제공”, “보수의 근로대가성”의 근로기준법의 규정을 토대로 근로자성을 판단하는 지표는 요약하여 제시하고 있으나 면밀한 검토가 필요하다(박지순, 2016: 332-333).

근로기준법상 근로자는 헌법이 정한 근로자와 범주에 포함되는 자들 중에서도 근로계약 관계를 형성하고 있는 자로 한정하여 제시하고 있다. 근로기준법 등을 고려한다면, 근로자로 인정받기 위해서는 근로제공을 본질적 요소로 갖추어야 하는 전제가 필요하다. 근로제공을 본질적 요소로 가지는 요양보호사는 사용주와 근로계약을 체결하고 돌봄노동을 수행하는데 여전히 근로자성 논란이 제기되고 있다(박중호, 2003). 돌봄노동을 수행하는 요양보호사의 업무는 돌봄수혜자와 그 가족들의 지시에 따라 요양서비스를 제공하는 노동의 특성상 숙련노동자로

인정받지 못한다(류임량, 2016: 117). 다만 기업에 종사하는 근로자와 본질적으로 노동의 차이를 가지고 있지만, 차이는 노동의 구별에서 오는 차이로 인정의 문제로 여겨진다.

「근로기준법」 제2조 제1항 제1호에서 근로자는 “직업의 종류를 불문하고 사업 또는 사업장에 임금을 목적으로 근로를 제공하는 자”로 정확하게 정의 하고 있다. 즉, 근로자는 “근로관계를 전제로 사용자의 지휘·명령을 받으며 ‘실질적 종속적관계하’에서 노무를 제고하는 자”를 의미한다(이영배, 2010: 275에서 재인용). 근로는 정신적 노동과 육체적 노동을 의미한다는 근로기준법 제2조 제1항 제3호에 규정을 따르고 있다.

제시한바와 같이 근로기준법은 직업의 종류와 관계없이 근로자의 의미를 실시하고 있지만, 노인돌봄의 역할을 수행하는 요양보호사는 법령에서 제시하는바와 같이 직업과 관계없이 근로자성 인정의 당위성을 갖는데 여전히 불인정 요양보호사가 잔존하고 있다. 다른 한편으로 근로자성은 ‘근로제공’과 ‘임금지급’의 조건을 전제하지만, 어디까지 근로자로 인정하는가에 대한 판단의 어려움이 있어 판단기준의 보충이 필요하다(박지순, 2016: 5-6). 근로기준법 제2조 제1항 제5호에서도 근로의 대가로 지급되는 금품을 임금으로 정의하고 있기 때문에 근로자의 판단기준에서 근로자의 소득은 배제될 수 없다. 그러나 재가요양보호사의 돌봄 시간에 따라 임금이 지급되는 급여체계는 근로자성 인정의 논란이 될 여지를 갖는다.

근로기준법 등의 법령에 따른 근로자성 인정과 돌봄노동에 적절한 법적지위 부여는 요양보호사의 자아실현을 가능하도록 하는 기제로 여겨진다. 제도시행부터 현재까지 지속적으로 제기되는 요양보호사의 처우 및 근로자성 인정의 문제는 더 이상 간과되지 말아야 한다. 법적보호망은 돌봄노동의 숙련 정도가 낮은 노동자들을 노동시장에서 보호해야 한다(양재진, 2017). 따라서 요양보호사의 근로자성 인정과 법적지위 보장은 당연한 것이다. 그러나 요양보호사는 근로자로서 법적지위를 인정받는 근로자임에도 불구하고(이옥진·박현식, 2017: 390) 제시한바와 같이 여전히 개선방안으로 제시되어 요양보호사의 돌봄노동에 대한 적절한 보상을 받을 수 있는 임금지급의 정착을 요구한다. 그리고 헌법 제34조에서도 “국민의 인간다운생활 보장을 목적으로 하고 근로자에 대해서도 최저물질적인 생활을 보장한다.”한다고 규정하고 있어 근로자는 생존수단을 전제로 하여 노동을 통한 인격실현을 추구한다. 서동민(2016)의 요양보호사의 능력에 따른 인정과 보상을 개선방향으로 제시한 연구에서 설득력을 갖는다.

요양보호사의 저임금 지양의 당위성은 앞서 제시한바와 같이 헌법 제32조 제1항의 규정에 따라 적정임금을 보장받는다. 적정임금의 전제가 되는 노동은 ‘생존수단으로서의 노동’, ‘인격실현으로서의 노동’의 두 가지 의미를 갖는다. 생존수단으로서의 노동은 최저생활보장을 의미하는데 최저임금의 보장 의미는 생존수단으로서의 노동을 의미한다(이달휴, 2011: 11). 생존수단으로서의 노동은 노동자의 생계유지 보장의 필요조건으로 판단된다.

1953년 제정된 근로기준법은 노동관계를 규율하는 법률로써 노동관계는 사용자와 근로자

간의 ‘근로계약’을¹²⁾ 전제로 출발한다. 동법에서 근로자는 노무를 제공하는 채무자가 아닌 법률이 보장하는 권리의 주체를 갖는다. 사회법의 견해로는 사용자와 노동자간의 갈등을 완화하고 사회 안정을 목적으로 한다(한권탁, 2017: 15-16). 한권탁(2017)의 연구를 차용하자면 요양보호사는 ‘근로계약’ 체결 후 근로자성을 인정받는다¹³⁾는 것이다. 법해석의 문리해석에¹³⁾ 따라 “근로계약” 체결 후 돌봄노동을 수행하는 요양보호사의 근로자성 인정은 부인할 수 없다. 따라서 근로자성 인정은 돌봄노동에 대한 노동권 보장도 함축하고 있다. 그러나 돌봄노동의 노동권 보장은 요양보호사에게는 그림의 떡이다.

요양보호사의 노동권 보장의 한계를 극복하기 위해서는 감정을 수반하는 돌봄노동 특성을 고려한 법정정책적 논의 및 법해석을 통한 근로기준법의 보완이 필요하다. 근로기준법의 요양보호사의 돌봄노동에 대한 노동권 보장의 한계를 다음과 같이 제시한다.

첫째 휴게시간과 초과근로에 대한 보완의 필요성이다. 「근로기준법」 제50조 1항에서는 “1주간의 근로시간은 휴게시간을 제외하고 40시간을 초과할 수 없다.”, “1일의 근로시간은 휴게시간을 제외하고 8시간을 초과할 수 없다.”라고 명확히 실시하고 있다. 또한 동법 제110조에서 “근로시간 기준을 준수하지 않았을 경우 2년 이하의 징역 또는 1천만원 이하의 벌금에 처해진다.”라고 규정하고 있다. 그러나 규정이 있음에도 불구하고 요양보호사의 돌봄노동 시간의 초과는 일상화 되는 상황으로 재현되고 있다(최혜인, 2016; 권현정·홍경준, 2017). 또한 요양보호사의 돌봄노동은 1일 8시간을 초과하거나 초과된 노동에 대한 초과근무 수당을 지급받기는 현실적으로 어려운 실정이며(권현정·홍경준, 2016; 권현정·홍경준, 2017) 급여체계와 종사자의 최저임금 등에 대한 문제도 제기되고 있다(박현식·이옥진, 2016). 그리고 동법 제54조 1항은 “사용자는 근로시간이 4시간인 경우는 30분 이상, 8시간인 경우에는 1시간 이상의 휴게시간을 근로시간 도중에 주어야 한다.”, 2항에서는 “휴게시간은 근로자가 자유롭게 이용할 수 있다.”라고 명확히 실시하고 있다. 물론 동법 제59조에서¹⁴⁾ 근로시간 및 휴게시간의 특례조항

12) 근로계약이란 “근로자가 사용자에게 근로를 제공하고 사용자는 이에 대하여 임금을 지급하는 것을 목적으로 하는 체결된 계약을 말한다.”라고 실시되어 있다(근로기준법 제1장 제2조 제4호). 현행법상 요양보호사는 장기요양기관과 근로계약을 체결하고 장기요양기관의 업무개시 지시에 따라 요양서비스를 지원한다(이영배, 2010: 273).

13) 법을 해석하기 위하여 추상적·일반적으로 규정되어 있는 법을 구체적 사실에 적용하기 위해 문리적, 논리적, 체계적으로 명확하게 해석하여 실제 적용하는 법의 해석이 필요하다. 법의 해석은 국가기관이 해석하는 ‘유권해석’, 법문의 문장·문구에 나타난 의의에 따라 법의 의미 내용을 확정하는 ‘문리해석’, 법을 논리적 방법에 의하여 법이 의미하는 내용을 확정하고 해석하는 ‘논리해석’, 그리고 어떤 사항에 관해 규정이 없는 경우에 이와 유사한 사항에 관한 규정을 적용할 수 있도록 해석하는 ‘유추해석’으로 분류된다(김용주, 2017: 21-22).

14) 근로기준법 제59조(근로시간 및 휴게시간의 특례)는 운수업, 물품판매 및 보관업, 금융보험업, 영화제작 및 흥행업, 통신업, 교육연구 및 조사 사업, 광고업, 의료 및 위생 사업,接客업, 소각 및 청소업, 이용업, 그리고 그 밖에 공중의 편의 또는 업무의 특성상 필요한 경우로서 대통령으로 정

을 두어 휴게시간을 변경할 수 있다고 실시하고 있다. 그러나 제시한바와 같이 법령은 돌봄노동의 특성상 요양보호사에게는 어떻게 적용되어야 하는지 불명확하여 법적용의 한계를 갖는다. 요양보호사의 돌봄노동 특성상 휴게시간 보장은 현실적으로 시기상조로 여겨진다.

둘째, 요양보호사의 연장·야간·휴일 근로에 대한 보상의 문제이다. 근로기준법 제56조는 “사용자는 연장근로에 대하여 통상임금의 100분의 50 이상을 가산하여 근로자에게 지급하여야 한다.”라고 규정하고 있다. 그러나 영세한 민간요양시설은 요양보호사의 연장 돌봄에 대한 가산임금을 지급하기에는 열악하다¹⁵⁾.

셋째, 장해보상에¹⁶⁾ 대한 적용의 문제이다. 근로기준법 제8장 제78조 제1항은 “근로자가 업무상 또는 질병에 걸리면 사용자는 그 비용으로 필요한 요양을 행하거나 필요한 요양비를 부담하여야 한다.”라고 규정하여 요양보상을 보장하고 있다. 그리고 근로기준법 제80조 1항에서는 “근로자가 업무상 부상 또는 질병에 걸리고, 완치된 후 신체에 장애가 있으면 사용자는 그 장애정도에 따라 평균임금에 별표에서 정한 일수를 곱한 일수를 곱한 금액의 장해보상을 하여야 한다(2008.3.21. 개정)”, 2항에서는 “이미 신체에 장애가 있는 자가 부상 또는 질병으로 인하여 같은 부위에 장애가 더 심해진 경우에 그 장애정도에 대한 장해보상 금액은 장애 정도가 더 심해진 장애등급에 해당하는 장해보상의 일수에서 기존의 장애등급에 해당하는 장해보상의 일수를 뺀 일수에 보상청구사유 발생 당시의 평균임금을 곱하여 산정한 금액으로 한다. <2008.3.21. 신설>”라고 명백히 실시되어 있다. 제시한바와 같이 근로기준법은 근로자의 장애에 대한 보상을 명확히 규정하여 근로자의 건강을 보호하고자 한다. 요양보호사도 근로자로서 마땅히 보호의 대상이지만 돌봄노동의 특성상 근골격계의 질환에 대한 보상은 미흡한 현실이

하는 사업 근로자는 휴게시간을 변경할 수 있다고 명명하고 있다. 그리고 2018년 3월 20일 개정되어 육상운송 및 파이프라인 운송업, 수상운송업, 항공운송업, 기타 운송관련 서비스업, 보건업에 종사하는 근로자에 대한 근로시간 및 휴게시간의 특례를 명명하고 있다(근로기준법, 2018).

- 15) 국민건강보험 2017년 7월 18일 보도 자료를 토대로 장기요양기관의 요양보호사 변화추이를 살펴보면, 2014년 233,459명(재가216,358명/시설56,072), 2015년 294,788명(재가241,323명/시설60,386명), 2016년 313,013명(재가259,595명/시설60,549명)으로 증가되는 것을 확인할 수 있었다. 제시한바와 같이 재가요양보호사는 시설요양보호사보다 훨씬 더 높은 비율을 보이고 있어 고용불안뿐만 아니라 시급종사자로서 장해위험에 대한 보호의 한계도 유추할 수 있다.
- 16) 생산 활동을 수행하는 노동자는 산업재해보상보험제도로부터 근로과정에서 발생하는 질병이나 장애는 보호의 대상이 된다. 물론 요양보호사도 보호의 대상이지만, 민간 영세한 요양시설에 종사하는 요양보호사, 재가장기요양기관에 소속된 요양보호사의 돌봄노동 수행과정에서 유발되는 근골격계 질환의 질병에 대한 보호는 여전히 부족한 실정이다. 한국은 고용관계를 전제로 하는 보상관계를 전제하지만, 독일의 사고보험은 고용관계 뿐만 아니라 일상생활에서 발생하는 사고와 고용관계에서 발생하는 모든 사고에서 발생하는 건강상 피해를 보상하는 사고보험(Unfallversicherung)으로 제도화되어(정재훈, 2016: 33) 우리나라 요양보호사의 장해보상에 대한 시사점을 제시한다.

다(박대진, 2014).

넷째, 「근로기준법」 부칙 제7조(임금보전 및 단체협약의 변경 등)의 제1항에서는 “사용자는 법률 제6974호 근로기준법 중 개정 법률의 시행으로 인하여 기존의 임금수준 및 시간당 통상임금이 저하되지 아니하도록 하여야 한다.”, 제2항에서는 “근로자·노동조합 및 사용자는 법률 제6974호 근로기준법 중 개정 법률의 시행과 관련하여 단체협약 유효기간의 만료 여부를 불문하고 가능한 빠른 시일 내에 단체협약, 취업규칙 등에 임금보전 방안 및 같은 법의 개정사항이 반영되도록 하여야 한다.” 라고 실시되어 있다. 제1항의 임금수준 유지와 제2항의 임금보전은 근로자의 노동에 대한 대가로써 중요한 사안이다. 임금은 근로자 개인의 노동에 대한 대가로써 자신의 인격을 투영한 결과물로 평가될 수 있기 때문이다(김진곤, 2018: 11).

동법 3항은 “제1항 및 제2항을 적용할 때 임금항목 또는 임금 조정방법은 단체협약, 취업규칙 등을 통하여 근로자·노동조합 및 사용자가 자율적으로 정한다.”라고 명시되어 있다. 부칙의 제7조의 문언을 법의 문리해석으로 재가요양보호사에게 적용한다고 하더라도 현실적으로 어렵다고 본다. 재가요양보호사의 노인돌봄 시간과 돌봄수혜자의 호출에 따라 돌봄노동을 수행하는 특성은 현실적 적용의 한계를 갖는다(김정희, 2017). 김광병·심의경(2017)의 연구에서도 요양보호사는 근로계약이 체결되었지만 근로자로서 근로기준법 등에 의한 보호의 한계를 가지고 있어 국가 및 지방자치단체의 책임강화가 필요하다고 하였다.

3. 노인장기요양보험법

LTC의 제47조 제1항에서는 “장기요양요원의 권리를 보호하기 위하여 장기요양요원지원센터를 설치·운영할 수 있다.”라고 명확히 실시되어 현재까지 존치되고 있다. 또한 장기요양지원센터는 “장기요양요원의 권리침해에 관한 상담 및 지원, 역량강화를 위한 교육지원, 건강검진 등 건강관리를 위한 사업, 그 밖에 장기요양요원의 업무 등에 필요하여 대통령령으로 정하는 사항”의 업무를 수행한다고 제시하고 있다. 필자는 법령의 문언에 제시된 업무는 추상적 제시로 여겨진다. 부연하자면, 권리침해에 관한 상담 및 지원 역량강화, 건강관리를 위한 사업 등은 근로자성 인정보다는 인권보호의 측면이 초점이 되는 것으로 판단된다. 요양보호사의 돌봄노동에 대한 노동권 인정을 위한 보다 구체화된 지침서 마련이 필요하다고 본다. 또한 요양보호사의 노동권 보장을 어떻게 무엇을 토대로 보장해야 하는지 등의 보완도 필요하다.

「노인복지법」 제39조의2에서 1항은 “노인복지시설의 설치·운영자는 보건복지부령으로 정하는 바에 따라 노인 등의 신체활동 또는 가사활동 등의 업무를 전문적으로 수행하는 요양보호사를 두어야 한다.” 라고 실시되어 있다. 또한 동법 제39조의 2는 요양보호사의 직무·자격 등의 교부 등에 관련된 내용을 제시하고 있다. 그리고 제39조의 3은 요양보호사 교육기관의

지정을, 제39조의 13은 요양보호사의 결격사유, 제39조의 14는 요양보호사 자격의 취소를 명확히 상술하고 있다. 그러나 노인복지법은 요양보호사의 돌봄노동에 대한 노동권 보장을 위한 항목은 명확하게 제시하고 있지 않다. 노인돌봄사회화의 사회적 상황이 고려되어야 한다. 돌봄노동자로서 돌봄의 책무성을 부여받는 요양보호사의 노동권 보장에 대한 지침서가 미흡하여 요양보호사의 근로자성 인정을 위한 노인복지법의 개정은 의심할 여지가 없다. 따라서 요양보호사라는 새로운 직업군에 대한 노동관계 법령의 엄격한 적용의 정착화를 통하여 요양보호사의 돌봄노동에 대한 노동권 보호가 조성되어야 한다(이영배, 2010: 267).

V. 결론

본 연구는 노인돌봄 역할을 수행하는 요양보호사의 근로자성 인정과 법적지위 보장의 당위성을 헌법, 근로기준법, 노인장기요양보험법에서 규정하는 규율과 인정이론의 철학적 관점에서 시도하였다. 헌법, 근로기준법, 노인장기요양보험법의 규율을 토대로 살펴본바와 같이 요양보호사의 근로자성 인정과 법적지위 보장을 위한 지속적인 노력을 보여주어 어느 정도의 구색은 갖추게 되었지만 여전히 해결과제를 남겨주고 있다.

근로자의 권익(權益)과 근로조건 향상은 헌법에서 보장하고 있다. 그러나 요양보호사는 돌봄노동의 특성상 보호의 대상에서 배제되는 상황이 발생되고 있어 법과 제도의 안전망 역할이 가능하도록 보완이 요구된다. 또한 국가 및 지방자치단체의 적극적인 개입과 책임 이행을 위한 강행규정화의 필요성을 제기하며 요양보호사의 근로자성 인정과 보완을 위한 과제를 다음과 같이 상술한다.

첫째, 헌법은 직업과는 무관하게 모든 근로자의 지위보장을 토대로 근로자 개개인의 인간의 존엄성 실현을 위하여 최저임금보장과 근로과정에서 발생하는 재해보상 등을 규정하고 있다(헌법32조와 32조 제1항). 그러나 요양보호사는 돌봄노동의 특성상 초래되는 근골격계 질환 등의 발생에 대한 보상에서 재가요양보호사와 민간요양시설의 요양보호사는 재해보상의 한계를 갖는다(박대진, 2014; 최혜인, 2016). 2017년 7월 보도 자료에 의하면 2016년 기준 장기요양기관 총 19,398개소에서 재가기관14,211(73.3%), 요양시설기관 5,187(26.7%)개소 운영¹⁷⁾ 되는 현재의 상황은 법의 사각지대에 위치하는 요양보호사의 현실을 예측할 수 있다. 정부는 재가기관의 공적요양시설 전환을 토대로 요양보호사의 권리보장에 적극 개입하여 법의 사각지대에 위치하고 있는 요양보호사의 근로자성 인정과 법적지위를 보장해야 한다.

17) 2017년 7월 18일 국민건강보험공단 보도 자료에서 인용.

둘째, 근로기준법이 근로자 보호를 위한 안전망 역할을 한다는 것은 자명한 사실이다. 근로기준법에서 규정하는 근로자의 개념을 토대로 본다면 요양보호사의 근로자성 인정은 형식적으로 확립되어 가고 있다. 그러나 여전히 돌봄노동의 특성상 근로자성 인정을 위한 보완이 요구되어(정영애, 2013) 국가와 지방자치단체의 책임강화 필요성을 제기한다. 근로자는 사용자와 ‘근로계약’ 후 근로자로서 인정받고 노동에 대한 대가로 적정임금을 지급받는다고 앞서 제시한바와 같이 헌법에서 규정하고 있다. 요양보호사의 근로자성 인정과 법적지위 보장은 노인장기요양보험제도의 성공적인 안착을 담보할 수 있다. 근로자성 인정 여부가 판례에 따라 결정되는 상황은 지양되어 근로계약을 체결하는 모든 근로자를 포함하는 법령개정의 과정을 통해 근로자를 보호하는 국가의 노력이 필요하다.

셋째, 헌법, 근로기준법, LTC법령의 문리해석에 따라 판단하는 요양보호사의 근로자성이다. 가정에서 요양서비스가 이루어지는 재가요양보호사는 전문적으로 돌봄을 수행하는 자로 인식되기 보다는 허드렛일을 하는 비숙련노동자의 인식은 근로자성 인정의 저해요인으로 제거되어야 한다(이영배, 2010; 서동민, 2016). 근로자성 인정의 토대는 요양보호사의 전문화를 위한 자격획득의 강화를 반드시 전제해야 한다. 요양보호사의 전문성 담보를 위한 자격강화는(서동민, 2016: 30-31) 지속적으로 제기되는 문제이기 때문이다.

넷째, 헌법, 근로기준법, LTC 법령은 요양보호사의 근로자성 인정과 법적지위를 보장하기 위한 토대를 마련하고 있다. 그러나 돌봄수혜자와 가족 등의 요양보호사에 대한 허드렛일 노동자로 인식하는 것은 근로자성 인정과 법적지위 보장을 저해한다. 법령은 마련되었으나 준법은 실현의 어려움에 직면하고 있다. 따라서 요양보호사의 근로자성 인정에 대한 사회적 인정의 필요성도 필요하다고 본다.

요양보호사의 근로자성에 대한 사회적 인정은 요양보호사의 돌봄노동에 대한 만족감 제공뿐만 아니라 돌봄노동의 수행을 통하여 자아실현의 만족감도 갖게 된다. Axel Honneth는 개인은 타인으로부터 인정받음으로써 긍정적 관계를 형성하고 긍정적 관계를 토대로 자아실현을 완성한다고 제시하였다(Axel Honneth & Nancy Fraser 2003; 문성훈 역, 2014). 돌봄수혜자와 가족, 그리고 사회구성원으로부터 받는 돌봄노동에 대한 인정은 요양보호사의 자아실현 촉매로 작용할 것이며, 이것은 요양서비스 질로 귀결되어 노인돌봄사회화의 성공적 안착도 가능하게 하는 것으로 여겨진다.

따라서 요양보호사의 고용불안과 근로자성 인정 및 처우개선 보완을 위해 요양보호사에 대한 돌봄노동의 사회적 인정이 선행되어야한다(정영애, 2013; 김정희, 2017). 왜냐하면 법령은 요양보호사의 지위보장을 위한 구색은 갖추고 있지만 여전히 돌봄수혜자와 가족, 사회구성원들로부터 인정이 결여되고 있다. ‘도우미 아줌마’, ‘허드렛 일 종사자’ 등으로 인식되고 있어 요양보호사의 낮은 처우 및 복지를 예측할 수 있다(김광병·심의경, 2017). 요양보호사에 대한

도우미 아줌마, 허드렛 일 종사자, 비숙련노동자 등의 호칭은 인격적인 결여상실로 판단된다. 돌봄노동의 특성상 감정노동까지 감수하는 노동과 비인격적인 경험이 종료되지 않으면 요양보호사 인력수급에도 영향을 미친다는 것은 자명한 사실이다. 따라서 돌봄노동의 특성을 고려하여 감정노동의 특성을 반영하는 법도대 마련과 사회구성원들의 인정은 요양보호사의 근로자성 인정과 법적지위 보장할 수 있을 것이다. 요양보호사의 근로자성과 법적지위 보장은 요양보호사 개인만의 문제로 인식하기보다는 고령화 사회의 사회적 문제로 인식되어야 한다. 또한 노인돌봄의 문제는 비단 한국만의 문제가 아니라 서구 모든 국가의 문제제기로 이슈화되고 있어 위안이 되긴 하지만(서동민, 2016: 48) 여전히 고령화 사회가 극복해야 할 과제이다. 따라서 과제 해결을 위해 사회적 연대원리에 따라 가정, 지역사회, 국가는 상호협력체계를 구축하여 노인돌봄에 과정에서 지속적으로 제기되는 문제를 극복할 수 있는 방안을 마련해야 한다.

[참고문헌]

- 김용주, 『사회복지법제론』, 공동체, 2017.
- 김진곤, 노동기본권의 실현을 위한 의회와 법원의 역할, 『공법학회』, 46(3): 1-25, 2018.
- 김정희, 요양보호사의 인정투쟁과 사회적 인정: Axel Honneth의 인정이론 중심으로, 『사회과학연구회』, 43(3): 323-351, 2017.
- 김광병, 사회복지법상 인권에 관한 연구: 사회복지사업법을 중심으로, 『사회복지법제연구』, 7(1): 92-112, 2016.
- 김광병·심의경, 요양보호사의 법적지위에 관한 연구, 『사회복지법제학회』, 8(1): 79-98, 2017.
- 김영란, 젠더화된 사랑-낭만적 사랑, 모성애-과 보살핌노동: 여성복지정책적 함의, 『한국사회복지정책학회』, 18(0): 199-221, 2004.
- 권현정·홍경준, 요양보호사의 근로조건과 장기요양서비스 질에 관한 연구, 『한국사회보장학회』, 2016(2): 589-611, 2016.
- _____, 요양보호사의 근로조건과 장기요양서비스 질에 관한 연구, 『한국사회복지학회』, 69(1): 33-57, 2017.
- 노재철, 사회복지시설 종사자들의 처우와 노무관리상의 문제점, 『일감법학』, 34(0): 149-183, 2016.
- 류임량, 제도화된 돌봄 노동자의 역할 구성과 직업지위: 재가 요양보호사의 사례를 중심으로, 『페미니즘연구학회』, 17(2): 189-231, 2017.
- _____, 젠더관점에서 본 재가요양보호사의 돌봄노동 특성과 협상지원: 관련 행위자들과의 관계를 중심으로, 『한국여성학』, 32(3): 101-138, 2016.
- 박대진, 요양보호사의 노동실태와 개선방안, 『복지동향』:16-20, 2014.
- 박은정, 돌봄 노동자의 근로자성, 『이화젠더법학』, 2(1): 89-113, 2011.
- 박현식·이옥진, 장기요양기관 현지조사의 법률적 문제, 『한국법학회』, 16(4): 376-399.
- 박지순, “근로기준법상 근로자 개념: 위임직채권추심인 판결을 계기로”, 『안암법학』, 51: 319-357, 2016.
- 서동민, 요양보호사의 노동현실과 노인장기요양보험법, 『이화여자대학교 창립 130주년, 공동학술대회』, 2016: 19-48, 2016.
- 석재은, 돌봄서비스의 사회화 공공성 확보를 위한 정책과제, 『복지동향』, 123: 28-32, 2009.
- 양재진, 한국의 불안정 노동자는 누구인가?, 『한국사회보장학회 춘계학술대회 자료집』, 2017(1): 69-100.
- 이달휴, “헌법상” 근로권에 있어서 근로자개념, 『공법학연구』, 12(2):3-26, 2011.

- 이영배, 요양보호사의 근로자성, 『한국노동법학회』, (35): 267-292, 2010.
- 이미영·전희, 여성 임파워먼트를 위한 여성 노동, 돌봄과 법적과제, 『한국입법학회』, 15(1): 235-262, 2018.
- 윤애림, 간병인의 근로자성과 노동법적 보호방안, 『한국노동법학회』, (35): 279-315.
- 이혜승·유승현, 노인 요양보호사의 인력운영 현황과 개선방안: 요양보호사와 시설장의 인식을 중심으로, 『한국공공관리학보』, 27(3): 145-181, 2013.
- 서정희·오욱찬·박경하, 사회복지 영역 일자리사업 참여자의 근로자성 비교 연구, 『노동정책연구』, 13(2), 2013.
- 장두순, 노인장기요양보험제도에 대한 비교법적 연구, 동아대학교 대학원 박사학위논문, 2008.
- 전찬희, 요양보호사의 노동인권에 관한 고찰, 『한국콘텐츠학회』, 13(5): 234-242, 2013.
- 정재훈, 독일복지국가론, 『EM커뮤니티』, 2016.
- 정영애, 노인장기요양정책과 돌봄노동, 『이슈브리프』 가을 호: 52-56, 2013.
- 최혜인, 보호받지 못하는 요양보호사, 『비정규노동』, 116: 36-44, 2016.
- 한권탁, 근로기준법의 법체계적 지위 검토, 『홍익대학교법학연구소』, 18(3): 365-389, 2017.
- 홍찬숙, 사회정의론에 대한 돌봄 관점의 논증, 『한국여성학』, 33(2): 317-327, 2017.
- Axel Honneth & Nancy Fraser(2003), Umverteilung order Anerkennung? 김원식·문성훈 역, 『분배냐, 인정이냐』 사월의 책, 2014.
- Esping-Andersen(1990), The Three Words of Welfare Capitalism. Princeton University press, 1990.
박시중 역, 성균관대출판부, 2007.
- <http://www.law.go.kr>(2018).
- www.moel.go.kr(2018).
- 보건복지부, 『사회복지시설 관리안내』, 2016.
- 뉴스경제, 2018년 2월 28일 보도 자료.

[국문초록]

요양보호사의 근로자성 인정과 법적지위 검토

김정희

(오산대학교 아동보육과 겸임교수)

김태동

(김포대학교 사회복지학과 교수)

본 연구는 요양보호사의 근로자성과 법적지위 검토와 요양보호사의 근로자성 인정과 지위 향상을 위한 방안을 제시하는데 연구목적을 두었다. 연구 수행을 위해 요양보호사의 돌봄노동, 근로자성, 돌봄노동의 사회적 인정, 요양보호사의 지위보장 당위성과 근로자성 인정을 헌법, 근로기준법, 노인장기요양보호법, 인정이론의 철학적 관점에서 검토하였다.

연구결과, 요양보호사는 고령화 사회의 노인돌봄의 역할을 수행하는 중추적 역할을 담당하는 자로서 법령(헌법, 근로기준법, 노인장기요양법)의 보호를 받는 돌봄노동자임을 확인하였다. 그러나 요양보호사의 근로자성 인정 여부와 낮은 법적지위는 노인돌봄사회화의 성공적인 안착의 저해요인으로 확인되었다.

노인장기요양보험제도의 성공적인 안착을 위한 요양보호사의 근로자성 인정과 법적지위 보장을 위한 제도의 보완과 개선방안을 상술하여 다음과 같이 제시한다.

첫째, 헌법은 직업과 관계없이 근로계약 후 노동을 제공하여 대가로 임금을 받는 노동자를 근로자로 명명하여 근로자성 인정과 법적지위 보장을 규율하고 있다. 그러나 요양보호사는 돌봄노동의 특성상 근로자성 인정과 법적지위 보장의 어려움이 산재되어 국가와 지방자치단체의 책임강화가 필요하다.

둘째, 근로기준법은 ‘근로계약’ 후 수행하는 근로자의 근로자성을 인정한다. 그러나 요양보호사는 근로계약 후 돌봄노동을 수행하지만, 여전히 근로자성 인정 논란이 제기되어 법령에서 규율하는 실효성 확보를 위해 돌봄노동자의 근로자성 인정을 위한 법개정이 필요하다.

셋째, 노인장기요양보험법은 요양서비스 수행하는 자를 요양보호사로 명명하여 전문화된 요양서비스를 제공하고자 하였으나, 앞서 제시한바와 같이 명확히 규정하지 않은 지침서는 추상적인 의미를 가지고 있어 실제 적용의 현실을 고려한 명확한 지침서 마련이 필요하다.

넷째, 요양보호사의 근로자성 인정과 법적지위 보장을 위한 돌봄수혜자와 가족, 사회구성원들의 요양보호사에 대한 인정이 필요하다. 선행연구에서 이미 보고된바와 같이 요양보호사에

대한 허드렛일 종사자, 비숙련노동자, 하찮은 일 종사자 등의 낙인은 요양보호사의 정체성 형성의 저해요인이 될 뿐만 아니라 근로자성 인정 여부도 위협하는 요인이 되고 있다. 법률적 규정의 어려움이 있으나 요양보호사의 법적지위 보장을 위한 인정관점의 보완이 필요하다고 본다.

주제어: 요양보호사, 헌법, 근로기준법, 노인장기요양보험법, 인정이론

[Abstract]

Review of Worker's Status and Legal Status of Caregiver

Kim Jung Hee

(Adjunct Professor, Child Care Division, Osan University)

Kim Tae Dong

(Professor, Department of Social Welfare, Kimpo University)

The purpose of this study was to examine the status of workers and their legal status and to propose a plan to improve the status and recognition of workers'. In order to conduct the research, we examined the care work of the caregiver, the social recognition of the worker's labor, the social recognition of the care work, the justification of the status of the caregiver and the recognition of the worker from the philosophical viewpoint of the Constitution, the Labor Standard Law.

As a result of the study, it was confirmed that a care worker is protected by the laws (Constitution, Labor Standards Act, Long-term Care for the Elderly) and plays a pivotal role in the elderly care in the aging society. However, the recognition of the worker's status and the low legal status of the nursing care worker were confirmed as the obstacles to the successful settlement of the elderly care socialization.

First, the Constitution regulates the recognition of workers' status and the guarantee of legal status by naming workers who receive wages as compensation for providing labor as stated in an employment contract regardless of occupation. However, due to the nature of care work, it is difficult to ensure the recognition of workers' status and their legal status, thus there is need for strengthening the responsibilities of the state and the local government.

Second, the Labor Standards Act recognizes the workers' ability to work after an 'employment contract' is realized completed concluded. Thus, the care workers must be protect by the Act, since the care worker carries out the care work after the labor contract is realized completed concluded, However, there is still controversy in the recognition of the worker's identity. Therefore, the revision of the law for the recognition of the worker's status is necessary for securing the effectiveness regulated by the law.

Third, the Long-term Care Insurance Act for the elderly names a person who performs the care

service as a care worker to ensure the professionalism in the elderly care. Yet, guidelines, such as the one presented above are not explicitly defined and they have an abstract meaning which make it difficult to apply them in practice. Therefore a clearer guideline is required.

Fourth, the recognition of, family members and members in the society in the worker status and legal status of caregivers is needed. As previously reported in earlier studies, stigmatization of care workers as unskilled workers, and insignificant employees of nursing home care workers is a factor that impedes the formation of the identity of caregivers and threatens the recognition of workers'. Although there is a difficulty in legal regulation, it is necessary to supplement the perspective of recognition for the legal status of caregivers.

Key words: Caregiver, Constitution, Labor Standards Act, Long-term Care Insurance for the Elderly, Accreditation Theory

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 제도약을 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

2018 한국장애인복지학회 · 사회복지법제학회

춘계 학술대회

"장애등급제 폐지, 그 의미를 묻다"

일 시 | 2018년 5월 25일(금) 10:00~18:00

장 소 | 여의도 이룸센터

주 최 | 한국장애인복지학회, 사회복지법제학회

후 원 | 한국장애인재단, 한국장애인복지관협회, 한국장애인복지시설협회,
한국장애인단체총연맹, 자치법연구원, 이화여자대학교법학연구소,
한국장애인개발원, 3KCNS, EM실천, 전국장애인차별철폐연대

2018년도 한국장애인복지학회 춘계학술대회

- 일시 : 2018년 5월 25일(금) 10:00 ~ 18:00
- 장소 : 이룸센터
- 주최 : 한국장애인복지학회, 사회복지법제학회
- 후원 : 한국장애인복지관협회, EM실천, 자치법연구원, 한국장애인개발원, 한국장애인복지시설협회, 한국장애인단체총연맹, 전국장애인차별철폐연대, 이화여자대학교 법학연구소, 3KCSN
- 주제 : 장애등급제 폐지, 그 의미를 묻다

시 간	행사 내용	
9:30~10:00	등 록	
	[이룸출] 워크숍	장애인 사고 발생과 시설의 대응 : 판례분석과 제도적 제언 ▷ 사 회 김상태 (순천향대학교 법학과 교수) ▷ 강 사, 박가림 (법무법인 소헌 변호사)
10:00~12:00	[누리출] 정신장애부과	정신장애인 절차보조인제도의 이념과 실행방안 ▷ 좌 장, 강상경 (서울대학교 사회복지학과 교수) ▷ 발 제, 제철웅 (한양대학교 법학전문대학원 교수) ▷ 토 론, 임형국 (공익인권법재단 공감 변호사), 서동운 (서울특별시 장애인인권센터 센터장), 이정하 (광주시립동조합 피도순 대표)
12:00~13:15	점심식사	
13:15~13:30	[이룸출] 기획석	▷ 개회사, 이승기 (한국장애인복지학회장), 최승열(사회복지법제학회장) ▷ 사 회, 박숙경 (한국장애인복지학회 총무분과 위원장)
13:30~15:40	[이룸출] 기획주제	장애등급제 폐지, 그 의미를 묻다 ▷ 좌 장, 변용진(한국보건사회연구원 사회서비스정책연구실 장애인복지연구센터 명예연구위원) ▷ 발제1, 장애등급제 폐지, 그 이상과 현실 사이에서 김동기 (목원대학교 사회복지학과 교수) ▷ 토론1, 서정희 (군산대학교 사회복지학과 교수) ▷ 발제2, 장애등급제 폐지 이후 맞춤형서비스 지원체계 구축방안 : 장애계 요구를 중심으로 김기룡 (전국장애인차별철폐연대 정책위원장, 전국장애인부모연대 사무총장) ▷ 토론2, 김지선 (백석예술대학교 사회복지학과 교수) ▷ 발제3, 장애등급제 폐지와 입법의 영향 윤석진 (강남대학교 법학과 교수) ▷ 토론3, 김민정 (감사연구원 연구관)
15:40~16:00	휴 식	
	[이룸출] 발달장애부과	장애등급제 폐지와 장애인복지관, 발달장애인지원센터의 역할 ▷ 좌 장, 김동기 (목원대학교 사회복지학과 교수) ▷ 발제1, 장애등급제 폐지와 장애인복지관의 역할 신철민 (서부장애인복지관 사무국장) ▷ 발제2, 장애등급제 폐지와 발달장애인지원센터의 역할 조윤경 (중앙장애아동발달장애인지원센터 팀장) ▷ 토 론, 최복천 (전주대학교 재활학과 교수), 김용진 (가톨릭대학교 사회복지학과 외래교수)
16:00~17:30	[누리출] 실천분과	PCP 시범사업을 통해 바라본 사람중심의 장애인복지관 역할 방안 모색 ▷ 발 제, 사람중심의 PCP 실천과 전망 윤재영 (삼육대학교 사회복지학과 교수) ▷ 토론1, 장애인복지관에서의 PCP 정재웅 (서울시립부정장애인증합복지관 팀장) ▷ 토론2, IL센터에서의 PCP 백미 (서울시장애인자립생활센터 팀장) ▷ 토론3, 학계에서 바라본 PCP 이복실 (성공회대학교 사회복지연구소 연구원) ▷ 토론4, 부모가 바라본 PCP 김경애
	[교육실] 자유주제	▷ 좌 장, 윤성용 (충북대학교 아동복지학과 교수) ▷ 발제1, 이용자 관점에서의 발달장애인서비스 신뢰형성에 관한 연구 염태산 (서울대학교 사회복지연구소 선임연구원) ▷ 발제2, 고령장애인의 사회적배제와 건강의 관계에 관한 중단연구 이은실 (전북대학교 사회복지학과 강사) ▷ 발제3, OECD 국가의 보조기구 공적급여 제도 비교 고미선 (서울대학교 사회복지연구소 선임연구원) ▷ 발제4, 장애인 가족 돌봄부담의 우울과 자살생리의 관계 연구 · 돌봄지원의 조절매개효과를 중심으로 이민경(한국보건사회연구원 사회복지서비스정책연구실 전문연구원) ▷ 토 론, 김 민 (한국장애인개발원 정책연구실 연구위원), 심진에 (한국장애인고용공단 고용개발원 부연구위원)
17:30~18:00	임원회의 / 폐회식 / 정리	

사전접수 안내

- 사전접수 기간 : 5월 1일(화) ~ 5월 21일(월)
- 접수처 : www.kadw.or.kr
- 계좌 : 우리은행 1006-501-233279 (한국장애인복지학회)
- 문의 : 010-4175-8062 / kadw000@naver.com 노수희간사

구분	사전접수		현장접수	
	오전 or 오후	종일	오전 or 오후	종일
비회원	3만원	5만원	4만원	6만원
회원, 대학원생	3만원	4만원	4만원	5만원
학부생, 장애당사자	1만원	1만원	1만원	1만원

Ⅲ. 사회복지법제학회 규정

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 이사회의 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 당해회계년도 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

제 9 조 (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 이사회 추천과, 총회의 의결을 거쳐 회장이 위촉한다.
 3. 감사는 총회의 승인을 얻어 회장이 위촉한다.
- ② 회장은 학회의 원활한 사업운동을 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 국회의원, 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 궐위된 때에는 부회장이 회장의 직무를 대행하고, 회장 및 부회장이 동시에 유고 또는 궐위된 때에는 이사 중 연장자가 회장의 직무를 대행한다.
② 회장이 궐위된 때에는 회장의 직무 대행자는 지체 없이 회장 선임절차를 취하여야 한다.

제4장 총회

- 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 궐위되거나 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 출석회원 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 : 2016년 11월 5일

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, 연구윤리규정 준수확인서 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 요약번역을 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.

<p>I. 사회복지 관한 법체계</p> <p>1. 사회보장기본법</p> <p>(1) 사회서비스법제</p> <p>1) 장애인분야</p> <p>① 장애인복지법 順</p> <p>※ ① 이후의 목차번호는 논문제출자가 임의로 정하여 사용할 수 있다.</p>

- 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 처리하

고, 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.1)), 그 페이지 하단에 각주로 처리한다. 다만, 인용 및 참고한 자료의 출처를 밝히는 각주는 가능한 한 다음과 같이 표시하고, 그 자료의 내역을 정리한 참고문헌을 논문의 말미에 첨부한다.
- 1) 저서 : 저자, 서명, 출판사, 출판년도, 면수;
(예시) 홍길동, 「사회복지법제론」, 법정출판사, 2010, 18면.
 - 2) 논문 : 필자, 「논문제목」, 「서명」○권○호, 발행처, 발행년도, 면수;
(예시) 홍길동, “기초생계급여의 법적문제”, 「사회복지법제연구」 제2권제3호, 사회복지법제학회, 2011, 237면.
3. 외국문헌의 경우 그 나라의 표준적인 인용방법에 따른다.
- ⑥ 재인용할 경우의 각주는 다음과 같이 표기한다.
1. 저서인용: 저자명, 앞의 책, 면수.
 2. 논문인용: 저자명, 앞의 논문, 면수.
- ⑦ 본문의 글자모양과 문단모양 또는 각주의 글자모양과 문단모양은 본회에서 배포하는 표준양식의 스타일을 적용하는 것을 원칙으로 한다.

제 8 조[참고문헌] 참고문헌은 다음의 각 호의 방식으로 정리한다.

1. 본문에 인용 또는 언급된 참고문헌은 국내문헌과 외국문헌(동, 서양의 순)으로 구분하되 저자의 성을 기준으로 전자는 가나다의 순으로, 후자는 알파벳의 순으로 배열한다.
2. 참고문헌은 저자, 제목, 출판사항, 출판년도의 순으로 다음과 같이 기재한다.
 - 1) 단행본인 경우 [저자명, 서명, 출판사항, 출판연도]
예) 김철수, 「학설 판례 헌법학(상)」. 박영사, 2008
 - 2) 일반논문인 경우 [저자, 논문제목, 수록서명 및 발행제호, 출판연도]
예) 윤상용, “장애인 이동권 보장을 위한 바람직한 입법방향”, 「보건복지포럼」, 제95호, 1999
 - 3) 학위논문인 경우 [저자, 논문제목, 학위성격, 수여기관명, 출판연도]

예) 서정희, 장애인 사회보장수급권의 실효성에 관한 기준, 박사학위논문, 서울대학교 대학원, 2009

4) 기타 저자가 없는 경우

예) 보건복지백서 2006. 보건복지부, 2007.

5) 외국문헌은 그 나라의 표준적인 인용방법과 순서에 의하여 정리한다.

제9조[학회지 발행횟수와 발행일] 학회지의 발행횟수는 연 2회로 하고 그 발행일은 5월 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 게재 하는 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.

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", □="수정후 게재", △="수정 후 재심사", ×="게재 불가"	

※ ○="게재 가", □="수정후 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 게재를 거부할 수 있다.

제5조 【심사료의 지급】 편집위원회가 논문심사위원으로 선정하여 논문심사를 의뢰한 사람에 대하여는 논문 기고자가 납부한 심사료의 한도 내에서 심사사례비를 지급할 수 있다.

[부 칙]

부칙(2010.05.07.)

(시행일) 이 규정은 제정한 때부터 시행한다.

부칙(2015.06.04.)

(시행일) 이 규정은 개정된 때부터 시행한다.

부칙(2016.03.31.)

(시행일) 이 규정은 개정된 때부터 시행한다.

부칙(2016.11.5)

(시행일) 이 규정은 개정된 날부터 시행한다.

[별표 1]

『사회복지법제연구』게재신청 논문심사서

게재지	『사회복지법제연구』 통권 제 호		심사일	20 . . .	
심사위원	소 속		성 명		
대상논문					
판정	1) 게재 가 () 2) 수정 후 게재 () 2) 게재 불가 () 3) 수정 후 재심사 ()				
심시기준	매우 적정	적정	보통	부적정	매우 부적정
	(20)	(18)	(16)	(14)	(12)
논문의 질					
논문의 독창성과 전문성					
논문의 논리적 체계성					
근거제시의 적절성					
투고요령 준수					
표절 및 모방여부	있음()		없음()		
종합판정의견					

※ 심사의견 작성 시 유의사항

◇ 부적합 또는 수정·보완해야 할 필요성이 있다고 판정할 때에는 구체적으로 명시해 주십시오.

◇ 작성란이 부족하면 별지를 이용해 주시기 바랍니다.

사회복지법제학회 편집위원회

사회복지법제학회 편집위원회규정

제정 : 2010년 5월 7일

개정 : 2016년 11월 5일

제 1 조[목 적] 이 규정은 사회복지법제학회(이하 “본회”라 한다)의 학회지인 『사회복지법제연구』 기타 본회가 발행하는 간행물에 게재할 논문의 심사 및 편집과 간행을 위한 편집위원회(이하 “위원회”라 한다)의 구성 및 운영에 관한 사항을 정함을 목적으로 한다.

제 2 조[구 성] 위원회는 편집위원장을 포함한 15인 이내의 편집위원으로 구성한다.

제 3 조[편집위원의 선임 및 임기] ① 편집위원장은 본회의 부회장 중에서 회장이 임명한다.

② 편집위원은 본회의 정회원 중에서 회장이 임명한다.

③ 편집위원장 및 편집위원의 임기는 2년으로 하되, 연임할 수 있다.

제 4 조[업 무] 위원회의 주요업무는 다음 각 호와 같다.

1. 본회 학술지의 편집 및 출판

2. 기타 본회 발간물의 편집 및 출판

3. 학술지 기타 발간물에 게재할 원고의 접수 및 심사의뢰와 게재여부의 결정

제 5 조[운 영] ① 위원회는 위원장이 필요하다고 판단하거나 편집위원 과반수의 요구가 있는 경우에 위원장이 소집한다.

② 위원회는 편집위원 과반수의 출석과 출석위원 과반수의 찬성으로 결정한다.

③ 위원회는 학회지 기타 발간물에 기고된 원고에 대하여 게재여부를 결정한다.

④ 제3항의 원고게재여부에 관한 결정은 “게재 확정”, “수정후 게재”, “수정 후 재심사” 또는 “게재 불가”로 구분한다.

⑤ “수정 후 재심사”로 결정된 원고가 수정·기고된 경우 위원회는 그 재심사를 3명의 위원에게 의뢰할 수 있고, 재심사의 결정은 “게재 확정” 또는 “게재 불가”로 구분한다.

⑥ 기타 기고논문 등의 심사절차 및 게재 여부 결정 등에 관한 세부적인 사항은 논문심사규정으로 정한다.

⑦ 편집위원장은 위원회의 업무를 효율적으로 처리하기 위하여 편집간사를 둔다.

제 6 조[규정개정] 이 규정은 이사회회의 의결로 개정할 수 있다.

[부 칙]

부칙(2010.05.07.)

(시행일) 이 규정은 제정한 때부터 시행한다.

부칙(2015.06.04.)

(시행일) 이 규정은 개정된 때부터 시행한다.

부칙(2017.01.01.)

(시행일) 이 규정은 개정된 때부터 시행한다.

사회복지법제학회 연구윤리규정

제정 : 2010년 5월 7일

개정 : 2016년 11월 5일

제1조(목적) 이 규정은 연구 논문의 저자는 물론 학술지의 편집위원과 심사위원이 지켜야 할 연구 윤리의 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 연구 과제의 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 논문 저자 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 중복게재나 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 공평하게 취급하여야 한다.

③ 편집위원회는 투고된 논문의 평가를 해당 분야의 전문적 지식과 공정한 판단 능력을 지닌 심사위원에게 의뢰하여야 하며, 심사위원은 객관적 심사가 이루어질 수 있도록 최선의 노력을 다하여야 한다.

제8조(편집위원회의 비공개 의무) 편집위원회는 투고된 논문의 게재 여부가 결정될 때까지는 저자에 대한 사항이나 논문의 내용을 공개해서는 아니 된다.

제9조(편집위원회의 통지의무) 편집위원회는 심사위원의 투고된 논문심사와 관련한 문제 제기 등 사항이 발생할 경우, 편집위원회에 신속히 알리고 그에 대한 적절한 대응을 하여야 한다.

제10조(심사위원의 평가) ①심사위원은 전문 지식인으로서의 저자의 독립성을 존중하여야 하며, 평가 의견서에는 논문에 대한 자신의 견해를 밝히되, 보완이 필요하다고 생각되는 부분에 대해서는 그 이유를 설명해야 한다.

②심사위원 자신이 논문의 내용을 평가하기에 적임자가 아니라고 판단될 경우에는 본 학회 편집위원회에 그 사실을 통지하여 심사위원의 교체를 요청하여야 한다.

③심사위원은 학술지의 편집위원이 의뢰하는 논문을 심사규정에서 정한 기간 내에 성실하게 평가하여야 하고 그 결과를 편집위원회에 통지하여야 한다.

④심사위원은 심사의뢰 받은 논문이 이미 다른 학술지에서 출판되어 중복투고 되었거나 기타 연구윤리부정행위에 해당하는 문제를 발견하였을 때에는 편집위원회에 해당 사실을 지체 없이 알려야 한다.

제11조(심사위원의 객관적이고 공정한 평가의무) 심사위원은 심사 의뢰를 받은 논문에 대하여 개인적인 학술 신념이나 저자와의 사적 친분 관계를 떠나 객관적이고 공정한 기준에 의하여 평가하여야 한다.

제12조(심사위원의 비밀유지의무) 심사위원은 심사 대상 논문에 대한 비밀을 지켜야 한다. 논문 평가를 위해 특별히 조언을 구하는 경우가 아니라면 논문을 다른 사람에게 보여주거나 논문 내용을 놓고 다른 사람과 논의하여서는 아니 된다. 또한 논문이 게재된 학술지가 출판되기 전에 논문의 내용을 인용해서는 아니 된다.

제13조(위원회의 구성 및 임기) ① 위원회는 위원장 1인을 포함한 5인 이상의 위원으로 구성한다.
 ② 위원장과 위원은 이사회의 추천을 받아 이사 중에서 학회의 회장이 임명한다.
 ③ 위원의 임기는 2년으로 하되, 연임할 수 있다.
 ④ 위원 중에 결원이 생긴 때에는 지체없이 후임위원을 위촉하며, 그 임기는 잔여기간으로 한다.

제14조(위원장 등의 임무) ① 위원장은 회의를 주재하고 위원회를 대표한다.
 ② 위원장의 유고시에는 위원 중 연장자가 위원장의 직무를 대행한다.

제15조(위원회의 지위) 위원회는 직무범위에 속하는 권한을 행사함에 있어서는 독립성을 보장받는다.

제16조(위원회의 기능 및 직무) 위원회는 학회 회원의 윤리에 관한 제반사항 및 본 규정 제3조에 위반되는 행위에 대하여 심의하고 심의결과에 따른 필요한 조치사항을 결정한다.

제17조(위원회 회의) ① 위원회 회의는 위원장이 소집하고 그 의장이 된다.
 ② 위원장은 회장 또는 위원 3인 이상의 요청이 있을 때에는 회의를 소집하여야 한다.
 ③ 회의는 다른 특별한 규정이 없는 한, 재적위원 3분의 2 이상의 출석으로 개최하며 출석위원 3분의 2 이상의 찬성으로 의결한다.
 ④ 위원장은 서면으로 각 위원에게 회의안건 및 필요한 사항을 기재하여 적어도 회의개최일 10일 전에 통지하여야 한다.
 ⑤ 위원회의 회의와 의사록은 공개하지 아니한다. 단, 필요한 경우에는 위원회의 결정에 따라 의사록을 공개할 수 있다.

제18조(심의신청) ① 학회 회원 또는 이해관계당사자는 위원회에 서면으로 특정 회원의 특정행위가 제3조 윤리규정에 위반하는지 여부에 관한 판단을 신청할 수 있다.
 ② 위원장은 전항에 따른 신청서가 접수되면 조속히 위원회를 소집하여야 한다.

제19조(조사절차와 심의결과 통지 등) ① 위원회는 제18조 제1항의 심의신청사항에 대하여 진상조

사가 필요하다고 인정한 때에는 즉시 조사절차를 개시하여야 한다.

② 위원회는 전항의 조사절차에서 피신청인에게 소명기회를 부여하여야 한다. 다만, 피신청인이 이에응하지 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(제척, 기피, 회피) ① 위원회의 위원이 조사대상사건과 직접적인 이해관계가 있는 때에는 조사절차에서 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 이사회회의 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 범위내에서 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. 2018년 사회복지법제학회 임원 명단

1. 명예회장

명예회장	송정부 (상지대학교)
명예회장	신복기 (부산대학교)

2. 회장

회장	최승원 (이화여자대학교)
-----------	---------------

3. 부회장 10인 이내 :

사회복지학분야	윤찬영 (전주대학교)
	이명현 (경북대학교)
법학분야	차선자 (전남대학교)
	조성규 (전북대학교)
	우주형 (나사렛대학교)
실무분야	윤동성 (순천 성신원)
	박용오 (한국사회복지사협회 사회복지인적자원연구원)
	곽대석 (전남복지재단)

4. 감사 2인

사회복지학분야	조운영 (초록우산 부산아카데미)
법학분야	윤현석 (원광대학교)

5. 집행이사회

	위원장
총무 분과	사회복지학: 이승기 (성신여자대학교)
	법학: 윤석진 (강남대학교)
연구 분과	사회복지학: 서동명 (동덕여자대학교), 김태동 (김포대학교)
	법학: 이호용 (한양대학교), 최운영 (이화여자대학교)
학술 분과	사회복지학: 이홍직 (강남대학교), 김수정 (유타대학교)
	법학: 김영미 (근로복지공단), 장선미 (이화여자대학교)
편집 분과	사회복지학: 김광병 (청운대학교)
	법학: 김상태 (순천향대학교), 손현 (한국법제연구원)
교육 분과	사회복지학: 류미령 (강동대학교), 우수명 (대림대학교)
	법학: 김태환 (한국여성정책연구원)
대의 협력 분과	사회복지학: 박찬선 (한국사회적기업진흥원), 박은앙 (사회보장정보원)
	법학: 김은주 (제주대학교), 최환용 (한국법제연구원)
재무 분과	사회복지학: 조운화 (한국장애인개발원)
	법학: 양승미 (동양대학교)
입법 분과	사회복지학: 배도 (한국사회복지협의회), 장원중 (한국사회복지공제회)
	법학: 장유리 (인사혁신처), 박우경 (한양대학교)
지식 분과	사회복지학: 김제선 (백석예술대학교)
	법학: 배유진 (사회보장정보원)
연구 윤리 분과	사회복지학: 김수정 (부산가톨릭대학교), 이서영 (한경대학교), 황미경 (서울기독교대학교)
	법학: 김민정 (감사원 감사연구원), 박가림 (법무법인 소헌)
간사	임주리, 마상훈, 하민정, 성윤희, 이경은, 황희욱

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 5월, 8월, 11월 1년에 3차례 학술대회 발표논문, 일반논문, 사회복지관련 법령 해설, 판례평석, 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 납부영수증을 배부해드리거나 요청 시 우편으로 발송해드립니다.
학회 발전을 위한 회원 여러분의 많은 관심과 애정 부탁드립니다.

- | |
|--|
| (1) 연 회 비 : 회장 100만원 / 부회장 50만원 / 이사 10만원
일반회원 5만원 / 일반 단체회원 10만원 / 기관 및 협의회 20만원 |
| (2) 입금계좌 : 신한은행 140-011-374719 (예금주: (사)사회복지법제학회 최승원) |

▣ 사회복지법제연구 편집위원 (임기 2017.1.1. ~ 2018.12.31. 2년 임기)

편집위원장			차선자(전남대)		
사 회 복 지 학	위 원	이승기(성신여대)	법 학	위 원	하명호(고려대)
		서정희(군산대)			이달휴(경북대)
		이명현(경북대)			이호용(한양대)
		김광병(청운대)			조성규(전북대)
		남찬섭(동아대)			윤석진(강남대)
간사	하민정(이화여대 박사수료), 성윤희(이화여대 박사수료), 이경은(이화여대 석사과정)				

사회복지법제연구 2018. 05. 제9권 제1호 (통권 제11호)

SOCIAL WELFARE AND LAW JOURNAL Vol. 11

인 쇄: 2018년 5월 28일

인 쇄: 2018년 5월 28일

발 행: 2018년 5월 31일

발행인: 최 승 원

발행처: 社團法人 社會福祉法制學會

주 소: 120-750 서울 서대문구 대현동 11-1

이화여자대학교 법과대학 법학관 416호

전화: (02) 3277-3503

전송: (02) 3277-3503

인쇄처: 교보문고 070-

ISSN 2093-8667