SOCIAL WELFARE AND LAW JOURNAL

사 회 복 지 법 제 연 구

사회복지법제학회
사회복지법제연구 통권 제12호 2018년 8월

[권두언]

[기획 논문]

기초자치단체의 고독사 예방 조례 분석-서울특별시 자치구 조례를 중심으로- ····· 임유진・박미현 1

[일반논문]

지방자치단체의 재난관리기금 조례 검토 ····· 유영미 33

사학재해보장제도의 개선방안에 관한 연구 ····· 정창률 57

독일의 소년보호정책과 법적 지원에 관한 연구 -청소년 대안시설 하임을 중심으로- ····· 김웅수 81

사회서비스 개념의 법적 정합성에 관한 고찰 ····· 이승기 103

인권 관점에서 살펴본 장애아동 성폭력범죄 판례연구 ····· 김수정・박연주 117

아동학대와 노인학대 관련법 법적 비교 ····· 김태동 139

사회취약계층 주거복지지원의 쟁점과 법적 과제 -주택개량사업을 중심으로- ····· 문영임・김수정 163

아동 정보 사각지대 규모 추정과 정보 연계의 법적 쟁점 연구 ····· 정현주 195

장애등급제 폐지와 입법의 영향 ····· 윤석진 213

[사회복지법제학회 관련 자료] **243**

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

CONTENTS

[FOREWORD]

Analysis on the local ordinance for the Prevention of Solitary Death in Local Governments – Focusing on Local Ordinance of Autonomous District in Seoul Metropolitan City – ····· Im, Yu Jin, Park, Mee Hyun 1

[ARTICILES]

Review of Local Government Ordinances Related to Disaster Management Funds ····· Yoo Youngmi 33

A Study on Development Plan in the Accident Insurance for Teachers ····· Jung, Chang Lyul 57

A Study on the Juvenile Protection Policy and Legal Support in Germany - Focusing on youth-heim, youth alternative facility - ····· Kim, Woong Soo 81

A Study on Legal Definitions of Social Services ····· Lee Seung Ki 103

A Case Study of Sex Crimes on Disability Child in Light of Human Rights ····· Kim Soo-jung, Park Yeon-ju 117

A Study on Legal Comparison of Child Abuse and Elder Abuse ····· Kim, Tae Dong 139

Issues of Housing Welfare Services to the Socially Vulnerable Groups and Legislative Tasks – Focusing on the Housing Improvement Program – ····· Moon, Young-Im, Kim, Soo-Jung 163

The Estimate of Service Coverage of Information System for children and Legal Issue of Childhood Data Integration ····· Jeong, Hyun-Joo 195

Abolition of Disability Grade System and Effect of Legislation ····· Yoon, Seok Jin 213

[MISCELLANY INFORMATION] 243

〈권두언〉

사회복지법제학회 회원님 여러분, 푸른 신록의 생명력 넘치는 계절과 함께 「사회복지법제연구」 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

사회복지법제학회
사회복지법제연구 제9권 제2호(통권 제12호) 2018년 08월
Korean Academy of Social Welfare and Law
Vol.9, No.2, August 2018

기초자치단체의 고독사 예방 조례 분석

- 서울특별시 자치구 조례를 중심으로 -*

임유진** · 박미현***

目 次

Ⅰ. 서론
Ⅱ. 고독사 개념과 현황에 대한 문헌 고찰
Ⅲ. 지방자치단체의 고독사 예방 조례 현황
Ⅳ. 연구방법
Ⅴ. 연구결과
Ⅵ. 결론 및 제언

Ⅰ. 서론

죽음은 우리 모두가 언젠가는 필연적으로 겪어야 하는 과정으로, 그 과정은 평안하고 품위있게 돌봄을 받으면서 가까운 가족과 지인들의 관심 속에서 이루어져 인간으로서의 존엄과 가치가 보장되어야 한다. 그러나 이와는 상반되게 최근 우리 사회에서는 혼자서 쓸쓸히 죽음을 맞이하고 상당기간 방치된 후에야 발견되는 고독사가 증가하면서 사회문제로 부각되고 있다.

그럼에도 우리나라에서는 고독사에 대한 공식적인 정의가 정립되어 있지 않고, 관련된 공식적인 통계자료도 없어 무연고 사망통계를 통해 고독사의 실태를 유추하는 실정이다. 보건복지부 자료(석영환, 2017)에 따르면, 무연고 사망자는 2012년 1,021명에서 2016년 1,833명으로 5년 사이 80% 가까이 증가하였고 이 수치는 매년 증가하고 있다. 주목되는 점은 65세 이상 노인이 40.7%로 큰 비중을 차지하나, 그 다음으로 50 ~ 64세의 장년층이 37.7%로 높은 비중을 차지하여 장년층이 고독사 위험군으로 나타났다는 것이다. 2017년 상반기의 경우 65세 이상이 38.1%, 50-64세가 42.9%로 오히려 장년층의 고독사 비율이 높았고, 그 중 50대가 28.0%(남성 90%)로 전 연령대를 통틀어 가장 고독사 위험률이 높은 것으로 나타났다(머니투데이, 2018. 2.15). 또한 40대 중년과 20대-30대 청년들 사이에서도 고독사가 증가하는 양상을 보이는데,

* 투고일: 2018.08.03., 심사일: 2018.08.18., 게재확정일: 2018.08.18.
** 고신대학교 사회복지학과 조교수
*** 국제사이버대학교 사회복지학과 부교수

2013년 서울시의 고독사 추정 사례 중 40대가 14.5%, 20대-30대가 14.0%를 차지하는 것으로 나타나(송인주, 2016) 고독사의 연령층이 점점 낮아지고 있다는 점에서 심각성이 커지고 있다. 이에 따라 우리사회에서 고독사 문제에 대한 대응은 홀로 사는 노인 뿐만 아니라 사회적으로 고립된 중장년층에게 초점을 두어야 하며 더 나아가 청년층까지도 포괄하여 홀로 사는 사람들 전체를 대상으로 이루어져야함이 강조되고 있다(권혁남, 2013; 송인주, 2016; 장민선, 2017).

고독사는 급속한 고령화 및 1인가구의 증가와 상당한 관련이 있는 것으로 보고된다. 급속한 고령화와 1인가구의 증가 추세 속에서 65세 이상 노인 중 독거노인은 1990년 8.9%에서 2016년 19.1%로 꾸준히 증가해 왔다. 1인가구 증가세는 OECD 국가 중 가장 빠른 수준으로, 1980년 4.8%에서 2016년 27.9%로 비약적으로 증가해 우리사회에서 가장 큰 비중을 차지하는 가구형태가 되었다(통계청, 2018). 문제는 대부분의 1인가구가 사회경제적으로 취약할 뿐 아니라 신체건강, 정신건강, 사회관계적 측면에서 취약한 상황에 놓여있는 집단으로, '빈곤과 사회적 고립'의 특징(변미리, 2015)을 지니고 있다는 것이다. 이러한 취약계층인 1인가구는 고독사의 가능성이 상대적으로 높기 때문에(송인주, 2016; 장민선, 2017) 1인가구의 증가와 더불어 우리사회에서 고독사 발생의 위험성은 계속 높아질 것으로 예상된다.

고독사는 인간의 생명권과 존엄성을 훼손하는 결과를 초래(권혁남, 2013)하므로 고독사의 문제는 더 이상 개인이나 가족이 해결해야 할 문제가 아니다. 고독사는 국가와 사회의 적극적인 대응이 요구되는 심각한 사회문제이기에 정부는 고독사 예방을 위한 대응방안을 적극 마련해야 한다. 고독사를 예방하기 위해서는 무엇보다도 국가와 지방자치단체가 고독사 예방 및 발생 시 대응을 위한 정책을 시행하도록 규정하는 법률이 제정될 필요가 있다. 그럼에도 현재 고독사에 대한 입법적 대응은 상당히 미흡한 실정으로, 노인복지법상 홀로 사는 노인에 대한 지원조항이 마련되어 있을 뿐이고, 고독사 예방에 관한 규정은 존재하지 않는다(장민선, 2017). 또한 고독사의 사전 예방 차원의 '홀몸노인 고독사 예방 조례'나 '1인 가구 지원 기본조례' 등이 필요에 따라 그때 그때 제정 되다 보니 심화되는 고독사 문제를 해결하기에는 한계가 있으므로 '법률' 차원에서 체계적으로 1인 가구와 고독사 문제를 접근(이상명, 2016)할 것이 요구되고 있다. 이러한 필요성에 의해 고독사 관련 법안을 마련하고자 2017년에는 기동민의원안과 김승희의원안[1])이 발의되었으나 현재 국회에 계류 중이다.

이렇게 고독사 관련 상위법이 존재하지 않는 상황에서 고독사에 대한 사회적 관심이 증가하면서 지방자치단체에서는 고독사 예방 조례[2])를 2014년부터 제정하기 시작하여 2018년 6월

1) 기동민의원안(의안번호 제8844호)은 '고독사 예방 및 1인가구 사회안전망 확충을 위한 법률안'으로 2017년 8월 29일에 제안되었고, 김승희의원안(의안번호 제9759호)은 '고독사 예방법안'으로 2017년 9월 29일에 제안된 바 있다(석영환, 2017).

2) 고독사 예방 조례란 고독사와 관련된 내용을 규정하고 있는 조례를 말한다. 고독사 관련 조례의

현재 총 134건의 조례가 운영되고 있다. 이들 조례들은 대부분 홀로 사는 노인의 고독사 예방을 위한 조례로서, 고독사에 대한 지방자치단체의 대응은 주로 홀로 사는 노인에게 집중되어 있고, 65세 미만의 자에게 발생하는 고독사 위험에 대한 대응이 미흡한 것으로 지적(장민선, 2017)되고 있다. 이런 상황에서 일부 지방자치단체는 고독사 예방의 실효성을 높이고자 노인뿐 아니라 장년층, 1인가구 등을 포괄한 조례를 제정하거나 개정하고 있어 귀추가 주목된다.

지방자치단체의 고독사 예방 조례는 고독사를 예방하고, 고독사 위험자를 보호·지원하는 정책의 법적 근거를 마련하는 동시에 그 정책을 실현하는 과정으로서 의미가 있다. 따라서 고독사 예방 정책의 활성화 및 실효성 제고의 관점에서 고독사 예방 조례에 대한 분석이 필요하다. 그럼에도 고독사에 대한 법 관련 연구는 소수(권혁남, 2013; 이상명, 2016; 장민선, 2017)에 불과하고 고독사 예방 조례에 관한 체계적인 연구는 찾아볼 수 없으며, 자치단체들의 고독사 예방 조례에 대한 기본적인 현황조차 파악되어 있지 않은 실정이다.

이에 본 연구에서는 지방자치단체 중에서 기초자치단체인 서울특별시의 자치구에서 제정·시행하고 있는 고독사 예방 조례들을 비교분석하고자 한다. 기초자치단체의 조례에 초점을 둔 것은 고독사의 특성상 위험지역에 대한 파악을 통해 위험군을 발굴하는 체계를 만들어야 하며, 이러한 체계는 자치구를 중심으로 한 지역별 상황에 맞는 네트워크 구축 및 서비스와 자원개발을 통해 가능하기 때문이다. 이처럼 고독사의 사전관리와 예방을 위해서는 community 중심의 해결방안 마련이 필요(송인주, 2016)하기 때문에 기초자치단체를 분석대상으로 하는 것이 적절하다고 판단하였다.

또한 서울지역을 연구의 지역적 범위로 정한 것은, 보건복지부의 무연고 사망자 통계(2015년)에서 전국 시도 중 서울의 무연고 사망자(338명)가 가장 많은(최승호 외, 2017) 것으로 나타났고, 1인가구가 1,012천가구(2016년 기준)로 경기도(1,045천가구)에 이어 두 번째로 많은 지역으로 고독사 발생 위험가능성이 높으며, 홀로 사는 노인 뿐 아니라 장년, 1인가구도 포괄하는 차별화된 조례들도 제정되어 있어 조례 분석에 가장 적합한 것으로 판단되기 때문이다. 따라서 본 연구는 서울특별시 자치구의 고독사 예방 조례의 내용을 분석하여 각 조례의 특징과 문제점을 밝히며 이를 토대로 보다 실효성 있는 고독사 예방을 위한 조례 개선방안을 모색하고자 한다. 본 연구결과는 향후 기초자치단체에서 지속적으로 제정 및 개정하게 될 고독사 예방 조례의 발전적 모형을 개발하는데 기초자료로 활용될 수 있을 것이다.

명칭은 지방자치단체에 따라 다르지만 대부분 '고독사 예방'을 포함하고 있기에 본 연구에서는 고독사 예방 조례로 기술한다.

Ⅱ. 고독사 개념과 현황에 대한 문헌 고찰

1. 고독사 개념

고독사에 대한 공식적인 법적 정의가 없는 가운데 고독사가 우리 사회에서 사회문제로 부각되면서 고독사의 개념을 정의하려는 학술적 시도들이 이루어져 왔다. 학계의 합의된 정의는 없지만 일반적으로 고독사의 정의에서 공통적으로 설명하는 것은 ‘혼자서 죽음을 맞고 사후에도 시간이 지난 후에 발견되는 죽음’이라고 하겠다(이진아, 2013). 고독사에 대해 권중돈(2010)은 ‘혼자서 임종을 맞고, 시신이 사망 시점으로부터 일정 시간이 경과한 후에 발견되는 죽음의 사례’로 개념화하였고, 이와 유사하게 이미애(2012)는 ‘보살펴 주는 사람이 아무도 없는 상태에서 사망하고 그 후 시간이 경과하고 발견되는 죽음’으로 정의하였다. 고독사의 개념 정의는 서울시복지재단의 고독사 실태조사 연구를 통해 체계적으로 이루어졌는데, 고독사란 가족, 이웃, 친구 간의 왕래가 거의 없는 상태에서 혼자 살던 사람(독거인, 1인가구)이 홀로 임종기를 거치고 사망한 후 방치되었다가 발견된 죽음(통상 3일 이후)으로 정의되었다(송인주, 2016). 이상의 고독사 개념에 대한 정의들을 통해 공통적으로 고독사가 발생하는 과정은 임종 전, 임종, 임종 이후라는 단계별로 이루어지고 있음을 볼 수 있다. 즉, 고독사는 임종 전에는 고립한 삶을 살다가, 임종 당시에는 혼자서 임종을 맞이하고, 임종 후에는 일정 시간이 경과한 후 발견되는 죽음이라는 특징을 갖는다고 하겠다.

고독사와 유사한 개념으로 무연고 사망(무연사)이 있는데, 무연고 사망과는 다르게 고독사는 주거가 분명하고 집안에서 물리적으로 고립되어 살아가던 사람들의 죽음이며, 일정기간 후에 가족보다는 주변의 집주인이나 이웃에게 발견되는 특성이 있다. 무연고 사망과 고독사의 다른 점은 가족이 시신을 인수하느냐의 차이도 있다. 고독사의 경우 시신은 가족이 인수하는 경우가 대다수이며, 인수할 가족이 없거나 거부하는 경우 자치단체에서 무연고 사망자로 처리하고 있다(송인주, 2017).

2. 고독사 현황

고독사는 최근 증가하는 것으로 알려지고 있으나, 우리나라에서는 고독사에 대한 공식적인 정의가 없기 때문에 ‘무연고 사망자 처리현황’을 통해 고독사를 추정하고 있다. 「장사등에 관한 법률」에 의하면, ‘무연고 시신’이란 ‘연고자가 없거나 연고자를 알 수 없는 시신’을 말하는데, 무연고 사망자는 고독사로 볼 수 있지만, 고독사 사례 중 연고자가 있는 경우도 있기 때문에 고독사의 발생건수는 무연고 사망을 훨씬 웃돌 것으로 추정된다(장민선, 2017).

보건복지부의 무연고 사망자 자료(석영환, 2017)를 연령별로 살펴보면, 2016년 기준 무연고

사망자 총 1,833명 중 40세 미만은 82명(4.5%), 40~49세 188명(10.3%), 50~59세 420명(22.9%), 60~64세 272명(14.8%), 65~69세 167명(9.1%), 70세 이상 579명(31.6%), 미상 125명(6.8%)로 65세 이상 노인이 40.7%에 이른다. 그러나 장년층(50~64세)이 37.7%나 되고, 40대까지 포함하면 중장년층(40~64세)이 무연고 사망자의 48.0%나 되어 우리나라 무연고 사망자 위험군으로 노인층 외에 중장년층이 주목되었다. 또한 성별로는 남성이 여성보다 훨씬 무연고 사망자가 많아 2011년부터 2015년 5년간의 성별 평균 격차는 약 4.5배로(장기철·손종윤, 2017) 남성이 무연고 사망에 훨씬 취약하였다.

한편, 2013년 서울시 고독사 수는 고독사 확실사례(162건)와 의심사례(2,181건)를 합하면 2,343건으로 하루에 6.4건 꼴로 발생하는 충격적인 결과가 확인되었다. 연령분포를 살펴보면, 50대(22.4%), 60대(15.7%), 40대(14.5%) 순으로 나타나 50대가 가장 높았으며, 청년층인 20~30대도 14.0%를 차지하는 것으로 나타났다. 또한 고독사 확실사례 162건 중에서도 45~64세까지의 중장년층이 61.1%로 65세 이상 노인(16.7%)보다 비중이 훨씬 컸으며, 이 가운데 50대가 35.8%로 가장 많아 고위험집단임이 밝혀졌다. 또한 성별로는 남성이 84.6%로 여성(12.7%)보다 6배나 많이 발생하였다. 이러한 서울시 고독사 실태를 통해 고독사의 새로운 위험집단은 40~50대의 남성이며, 혼자 사는 자들임이 확인되었는데, 이들은 대체로 사회적 관계망이 단절되고 원룸, 고시원, 옥탑방 등 주거취약지역에 거주하며 빈곤, 실업, 질병 등의 어려움을 겪은 것으로 파악되었다(송인주, 2016). 이렇게 고독사는 노인계층에게만 발생하는 것이 아니며, 경제양극화 심화로 실직이나 이혼 등 사회관계망이 해체되고 가족관계가 단절된 청년층 및 중장년층에게서도 발생한다는 점에서 문제가 심각하므로(김희연 외, 2013) 우리사회의 고독사 예방정책은 홀로 사는 노인에게만 집중할 것이 아니라 연령대를 낮추고 성별 특성을 반영하는 것이 요구된다.

무연고 사망자는 지역별로도 많은 차이를 보인다. 2015년 무연고 사망자는 총 1,245명으로 서울(338명), 경기(204명), 인천(119명) 순으로 무연고 사망자가 많았고, 세 지역의 무연고 사망자는 전체 무연고 사망자의 절반이 넘는 53.1%를 차지하였다(최승호 외, 2017). 서울시에 국한해서 살펴보면, 서울시 고독사 확실사례 162건에 대한 자치구별 현황을 분석한 결과, 1인가구가 가장 많은 관악구가 19건(11.73%)으로 가장 많이 발생하였고 다음으로 노원구 18건(11.11%), 구로구 17건(10.49%) 순으로 나타났으며, 1인가구가 많거나 주로 지병이 있으며, 주거취약지역에서 고독사가 많이 발생하는 지역별 특성이 파악되었다(송인주, 2016).

고독사의 원인은 다양할 수 있으나, 우리나라의 고독사 문제에 대한 접근은 1인가구의 증가 현상이 중요하게 고려되어야 한다. 1인가구의 증가는 장기적인 경기침체로 인한 실업문제나 빈곤층으로의 추락, 가족이나 친지관계에서 소외되는 현상과 연관을 보이기도 해 고독사의 잠재적인 위험을 지닌다고 볼 수 있다(김혜성, 2014). 그러나 혼자 사는 것이 곧 고독사로 이어지는 것은 아니고, 보다 직접적인 원인이 되는 것은 바로 사회와의 관계단절이라고 할 수 있다는 점(장민선, 2017)에서 고독사에 대한 대응은 사회적으로 단절된 1인가구에 초점을 두는 것이 필요함을 알 수 있다.

Ⅲ. 지방자치단체의 고독사 예방 조례 현황

1. 조례 제정 현황

조례는 헌법 제117조 제1항에 의거하여 지방자치단체가 그 권한에 속하는 사무에 관하여 지방의회의 의결을 거쳐 제정하는 지방자치법으로, 법령에 의해 위임된 경우(위임조례)만이 아니라 지방자치단체의 자체발의(자주조례)에 의한 입법도 가능하다. 현재 우리나라에서는 고독사 예방과 관련된 법률은 존재하지 않는다. 따라서 많은 지자체들은 자체적으로 고독사 예방 조례를 제정하여 사업추진의 법적 기반을 마련하고 있다.

〈표 1〉 고독사 예방 조례 제정 지자체 현황

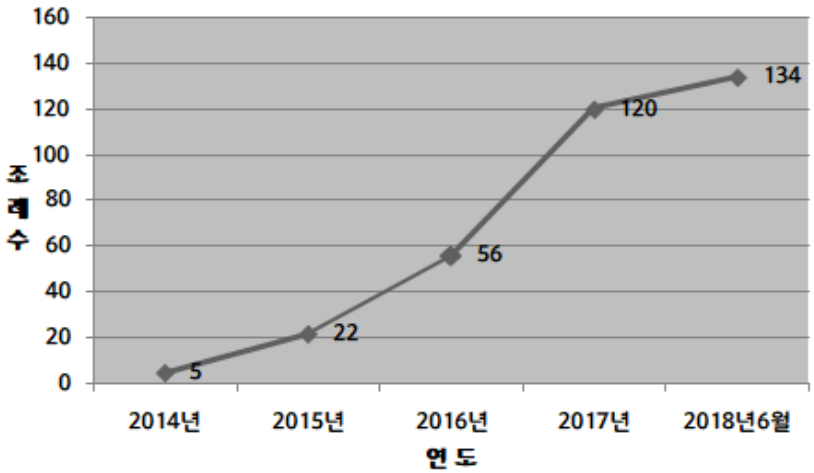
구분		조례 제정 지방자치단체	조례 수
광역 자치 단체	특별시	서울특별시, 세종특별자치시	2
	광역시	인천광역시, 광주광역시, 대전광역시, 울산광역시	4
	도	경기도, 충청남도, 전라북도, 전라남도, 경상남도, 제주특별자치도	6
기초 자치 단체	서울	강남구, 강동구, 강북구, 관악구, 광진구, 금천구, 노원구, 도봉구, 동대문구, 서초구, 성동구, 송파구, 양천구(2건), 영등포구, 용산구, 은평구, 종로구, 중구, 중랑구	20
	부산	강서구, 금정구, 동구, 동래구, 부산진구, 북구, 사상구, 사하구, 서구, 연제구, 영도구, 중구, 해운대구	13
	대구	남구, 달성군, 동구, 북구, 서구, 수성구	6
	인천	계양구, 미추홀구, 남동구, 동구	4
	광주	광산구, 동구, 북구, 서구	4
	대전	대덕구, 동구, 서구, 유성구, 중구	5
	울산	동구, 북구, 중구	3
	경기	가평군, 구리시, 군포시, 남양주시, 동두천시, 성남시, 수원시, 시흥시, 안산시, 안성시, 안양시, 연천군, 용인시, 의왕시, 의정부시, 이천시, 파주시, 평택시, 하남시, 화성시	20
	강원	태백시, 화천군	2
	충북	단양군, 보은군, 옥천군, 제천시, 청주시, 충주시	6
	충남	계룡시, 보령시, 부여군, 서산시, 아산시, 예산군, 천안시, 홍성군	8
	전북	군산시, 남원시, 익산시, 장수군	4
	전남	곡성군, 나주시, 목포시, 무안군, 여수시, 영광군, 영암군, 장성군, 함평군, 해남군, 화순군	11
	경북	경산시, 경주시, 구미시, 봉화군, 예천군, 의성군, 청도군, 포항시	8
	경남	거제시, 거창군, 김해시, 의령군, 창녕군, 창원시, 함안군, 합천군	8
계		133개	134건

자료: 국가법령정보센터(www.law.go.kr), 2018년 6월말 기준

<표 1>에서 보듯이 우리나라에서는 2018년 6월 현재 총 133개의 지방자치단체에서 총 134건(광역자치단체 12건, 기초자치단체 122건)의 고독사 예방 조례가 제정·시행되고 있다. 이는 우리나라에 존재하는 총 243개의 지방자치단체(17개 광역자치단체, 226개의 기초자치단체) 중 약 54.7%에 해당된다. 광역자치자체단체 중 고독사 예방 조례가 제정되지 않은 지역은 부산, 대구, 강원, 충북, 경북 5곳이다. 기초자치단체 중 조례 제정비율이 가장 낮은 지역은 강원도로 18개 기초자치단체 중 2개 기초자치단체만 제정하였다. 반면, 조례 제정비율이 가장 높은 지방자치단체는 대전광역시로 모든 기초자치단체에서 고독사 예방 조례가 제정되었다.

2. 조례 도입 현황

우리나라에서 고독사 예방 조례가 제정된 역사는 짧은 편으로, 2014년에 전국 지방자치단체 가운데 최초로 성남시에서 고독사 예방 조례가 제정(2014년 3월 24일)되었다. 그러나 조례 제정의 확산 속도는 빠른 편으로, 2014년에는 5건에 불과하였으나 2015년 17건이 제정되고, 2016년 34건, 2017년 64건, 2018년 6월 현재 14건의 조례가 제정되어 총 134건의 조례가 제정, 운영되고 있다. 특히 2017년에는 조례 제정이 급격히 증가하여 64건이 제정되어 고독사 예방 조례의 약 48%를 차지한다. 이는 고독사 문제의 심각성과 함께 고독사 예방에 대한 지방자치단체의 관심이 그만큼 증가하였다는 것의 반증이 될 수 있다, 그러나 한편으로는 지역적 특성에 대한 검토가 부족한 채 타 지역의 조례를 단순히 따라한 형식적인 경우도 있을 수 있음을 유추케 한다.



〈그림 1〉 지방자치단체의 고독사 관련 조례 도입 현황(누적)

Ⅳ. 연구방법

1. 분석대상 조례

본 연구에서는 서울특별시 자치구의 고독사 예방 조례를 분석하기 위하여 법제처가 운영하는 국가법령정보센터(www.law.go.kr)의 자치법규 정보시스템을 활용하여 주제어로 ‘고독사’라

〈표 2〉 분석대상 고독사 예방조례

자치단체	조례명	제정일 (개정일)
강남구	서울특별시 강남구 홀로 사는 노인 고독사 예방 및 지원 조례	2017.7.7
강동구	서울특별시 강동구 1인 가구 고독사 예방 조례	2017.8.9
강북구	서울특별시 강북구 홀몸노인 고독사 예방 및 지원 조례	2015.9.25
관악구	서울특별시 관악구 홀로 사는 노인 고독사 예방 및 지원 조례	2016.12.29
광진구	서울특별시 광진구 홀로 사는 노인 고독사 예방 및 지원에 관한 조례	2017.10.17
금천구	서울특별시 금천구 홀로 사는 노인 고독사 예방 및 지원 조례	2017.5.15
노원구	서울특별시 노원구 독거노인 고독사 예방을 위한 민간자원 활용 및 지원 조례	2016.6.30
도봉구	서울특별시 도봉구 홀로 사는 노인 고독사 예방 및 지원 조례	2017.12.28
동대문구[3]	서울특별시 동대문구 독거노인 고독사 예방 및 지원 조례	2016.11.3
서초구	서울특별시 서초구 홀로 사는 노인 고독사 예방 및 지원 조례	2016.2.5
성동구	서울특별시 성동구 홀로 사는 노인 고독사 예방 및 지원 조례	2018.3.21
송파구	서울특별시 송파구 홀로 사는 노인 고독사 예방 및 지원에 관한 조례	2016.7.14
양천구	서울특별시 양천구 홀로 사는 노인 고독사 예방 및 지원 조례	2015.3.26
	서울특별시 양천구 장년층 1인 가구 고독사 예방 및 지원에 관한 조례	2017.12.28
영등포구	서울특별시 영등포구 홀로 사는 노인 고독사 예방 및 지원 조례	2016.5.12
용산구	서울특별시 용산구 홀로 사는 노인과 장년층 1인 가구고독사 예방 및 지원에 관한 조례	2017.4.7
은평구	서울특별시 은평구 홀로 사는 노인 고독사 예방 및 지원 조례	2016.7.28
종로구	서울특별시 종로구 홀로 사는 노인 고독사 예방 조례	2014.4.25
중구	서울특별시 중구 홀몸 노인 고독사 예방을 위한 조례(일부개정)	2014.9.24 (2017.12.27.)
중랑구	서울특별시 중랑구 홀로 사는 노인 고독사 예방 및 지원에 관한 조례	2016.11.10
계	20건	

자료 : 국가법령정보센터(www.law.go.kr), 2018년 6월말 기준

3) 2018년 7월 12일 ‘서울특별시 동대문구 고독사 예방 및 사회적 고립가구 안전망 확충을 위한 조례’로 조례명을 변경하고 전부개정하였다. 본 연구의 분석시점인 2018년 6월 이후에 개정되었으므로 전부개정 전 조례를 분석대상으로 삼았다.

는 단어를 포함한 모든 조례를 검색하였다. 2018년 6월 현재 서울특별시 25개 자치구 중 19개 자치구에서 20건의 조례가 제정·시행되는 것으로 확인되어 본 연구에서는 서울특별시 자치구의 고독사 예방 조례 총 20건을 분석하였다. 이는 서울시 25개 자치구의 76%에 해당된다. 총 20건의 조례 중 양천구에서는 2건의 조례가 제정되어 운영되고 있는 반면, 강서구, 구로구, 동작구, 마포구, 서대문구[4], 성북구에서는 고독사 예방 조례가 제정되지 않았다.

서울지역 고독사 예방조례는 2014년에 종로구를 필두로 중구에서도 제정되었고, 2015년에는 2건(강북구, 양천구), 2016년에는 8건(관악구, 노원구, 동대문구, 서초구, 송파구, 영등포구, 은평구, 중랑구), 2017년에는 7건(강남구, 강동구, 광진구, 금천구, 도봉구, 양천구, 용산구), 그리고 2018년에는 1건(성동구)이 제정되었다. 특징적인 것은 양천구의 경우 2015년에 제정된 홀로 사는 노인 고독사 예방을 위한 조례 외에 2017년에 장년층 1인가구 고독사 예방 및 지원 조례를 별도로 제정하였다는 점이다.

조례의 명칭은 <표 2>에서 보는 바와 같이 다소 차이를 보인다. 적용대상에 있어 대부분은 '홀로 사는 노인'으로 하고 있으나 이외에 '홀몸 노인'(강북구, 중구), '독거노인(노원구, 동대문구)'으로 대상을 명시하고 있다. 노인 외에 장년층 1인가구를 포함(용산구)하기도 하고, 1인가구만을 대상(강동구)으로 명시하기도 한다. 또한 자치구 대부분은 조례 명칭에 '고독사 예방과 지원'이란 용어를 사용하고 있으나 강동구, 종로구, 중구는 '고독사 예방'으로 하고 있으며, 노원구는 유일하게 '고독사 예방을 위한 민간자원활용 및 지원'을 조례명에 담고 있어 민간자원의 활용에 대한 부분을 강조하고 있다. 고독사 예방 조례의 구성내용은 장의 구분 없이 자치구에 따라 7조에서 10조까지로 구성되어 있다. 10건의 조례가 9조로, 5건의 조례가 8조, 4건의 조례가 10조로 되어 있고, 1건(노원구)의 조례만이 7조로 구성되어 있다.

2. 분석방법 및 분석틀

본 연구에서는 서울특별시 자치구의 조례 제정현황을 파악하고, 분석기준에 의거하여 지자체별로 비교분석하는 방법으로 내용분석을 하였다. 고독사 예방 조례를 분석하기 위해 조례의 분석항목을 구성하는 것이 필요한데, 고독사 조례를 분석한 선행연구가 부재하기 때문에 분석항목을 도출하기 위해 사회복지 관련 조례에 대한 선행연구를 검토하여 이를 바탕으로 고독사 예방 조례의 분석틀을 구성하였다.

조례를 분석하는 연구들은 대부분 조례의 구성과 각 항목의 내용을 분석하고 있는데, 박윤

4) 서대문구는 '서울특별시 서대문구 사회적 고립 1인 가구 고독사 예방 및 지원 조례'를 2018년 7월 4일 제정하였다. 그러나 본 연구의 시간적 범위가 2018년 6월말 기준이므로 본 분석대상에서는 제외한다.

영(2016)의 연구에서는 사회복지조례의 내용을 분석하는 틀로 활용되는 윤찬영(2010)과 김광병(2012)의 분석틀을 폭넓게 고려하여 분석기준으로 '권리성', '대상자 범위의 포괄성 및 적절성', '급여의 종류와 수준', '재정의 책임성', '전달체계'의 5가지로 적용한 바 있다. 박윤영(2016)의 분석기준과 분석요소는 본 연구 주제인 고독사 예방 조례의 전반적인 내용을 분석하는 분석틀로 적합하다고 판단되어 본 연구에서 사용하기로 한다. 이러한 분석기준 외에 본 연구에서는 '개념'의 분석기준을 추가하였다. 이는 우리나라에서 아직 고독사의 개념에 대한 공식적인 정의가 없는 상황에서 각 조례에서 규정한 고독사 정의는 고독사 예방 정책수립과 정책대상 선별의 기준으로 활용되므로 상당히 중요하기 때문이다. 이에 따라 본 연구에서는 고독사 예방 조례의 내용분석 기준으로 '고독사의 개념', '권리성', '대상자 범위의 포괄성 및 적절성', '급여의 종류와 수준', '재정의 책임성', '전달체계'의 6가지를 사용하며, 각 분석기준들의 세부적인 분석요소는 <표 3>과 같다. 또한 이상의 분석기준을 측정하기 위해 김광병(2013)의 분석방법을 따라 관련 규정의 유·무를 파악한 후 규정이 있다면 그 구속력의 수준이 어느 정도인지를 측정하였다. 구속력이 '높다'는 것은 관련 규정이 '강행규정'으로 되어 있다는 것이고 구속력이 '낮다'는 것은 관련 규정이 '노력규정' 또는 '임의규정'으로 되어 있다는 것을 의미하는데, 여기서 노력규정과 임의규정은 별도로 구분하지 않고 같은 수준으로 보았고 임의규정으로 통칭하였다.

〈표 3〉 고독사 예방 조례 분석틀

분석기준	분석요소
개념	- 고독사 정의 규정
권리성	- 조례의 목적 규정 - 자치단체의 책임과 의무 규정 정도 - 권리구제절차 마련 여부
대상자 범위의 포괄성 및 적절성	- 대상자 범위 규정 - 대상자 선정요건 규정
급여의 종류와 수준	- 급여 및 서비스의 종류 규정 정도 - 급여 및 서비스의 제공수준 규정 - 급여 및 서비스의 제공과정 규정
재정의 책임성	- 재정책임 규정 정도 - 재정조달방법 규정
전달체계	- 전달조직 규정 - 전문인력 규정

Ⅴ. 연구결과

1. 고독사의 개념

고독사의 개념을 자치구의 고독사 예방 조례에서 규정된 고독사 정의를 통해 분석하였다. 고독사의 정의를 고독사 과정의 단계별로 임종 전, 임종, 임종 이후로 구분하였고, 고독사 개념과 관련된 의미를 가진 핵심 내용(키워드)을 추출한 후 유사한 내용끼리 항목화하여 단계별로 분석한 결과는 <표 4>와 같다.

조례에서 나타난 고독사의 정의를 임종 전과 임종, 임종 이후로 구분하여 보았을 때, 3단계 모두를 정의에 담은 조례는 없었고, 임종 전과 임종 당시에 대한 키워드를 사용한 2건(노원구, 동대문구)과 임종 시와 임종 이후(나머지 18건)에 대한 키워드만을 사용한 조례로 구분할 수 있다. 키워드 중 가장 빈번히 사용되고 있는 것은 ‘혼자 임종을 맞음/고독한 죽음’(20건)과 ‘임종 이후에 일정시간 경과 후 시신 발견’(18건)으로 나타났다.

고독사의 개념을 단계별로 자세히 살펴보면, 임종 전의 경우 노원구, 동대문구의 경우 ‘(가족, 친척, 이웃 등)주변사람들과 단절된 채로 홀로 살다가’라는 조건을 제시함으로서 임종 전 사회적 고립 상태를 강조하고 있다. 임종을 지켜주는 사람 없이, 임종당시 누구의 보살핌도 없이 ‘혼자 임종을 맞음’이나 ‘고독한 죽음에 이르는 것’으로 표현한 것으로 나타났다. 임종 이후에는 대부분 발견에 초점을 두어 ‘일정시간 경과 후 발견되는 죽음’으로 정의하였고, ‘상당시간 경과 후 발견되는 죽음, 또는 ’시신이 방치된 것‘으로도 정의하고 있다.

〈표 4〉 고독사 개념

분석요소 / 자치단체		정의			분석요소 / 자치단체		정의		
		임종전	임종	임종이후			임종전	임종	임종이후
		단절된 채 홀로 살아옴	혼자임종맞음/고독한죽음	시간경과 후 시신발견/시신방치			단절된 채 홀로 살아옴	혼자임종맞음/고독한죽음	시간경과 후 시신발견/시신방치
1	강남구				11	성동구			
2	강동구				12	송파구			
3	강북구				13	양천구(노)			
4	관악구				14	양천구(장)			
5	광진구				15	영등포구			
6	금천구				16	용산구			
7	노원구				17	은평구			
8	도봉구				18	종로구			
9	동대문구				19	중구			
10	서초구				20	중랑구			

2. 권리성

기초자치단체의 목적은 유사한 내용을 규정하고 있었는데, 홀로 사는 노인(홀몸노인/독거노인)을 조례의 대상으로 하는 경우 9건의 조례는 ‘외로운 죽음에 대한 불안감과 소외감 완화나 염려 없이 편안하고 건강한 노후생활을 위하여 필요한 사항을 규정함’을 그 목적으로 하고 있다. 8건의 조례는 고독사 뿐 아니라 경제적, 신체적, 정서적, 사회적 고립에 대한 대비를 함께 규정하고 있다. 한편 노원구의 경우 조례의 목적을 독거노인에게 미치는 직접적 영향 및 지원보다 민간자원의 활용과 권장을 목적으로 하고 있어 차이를 보였다. 조례의 대상자를 1인가구로 규정하고 있는 강동구, 양천구(장년)의 경우 고독사 뿐 아니라 사회적 고립 예방과 관련된 지원사항도 규정하고 있다.

〈표 5〉 권리성

분석요소 / 자치단체		목적 규정				자치단체의 책임과 의무 규정 정도				권리구제
		홀로사는 노인의			1인가구의	높음(강행)			낮음(임의)	
		외로운죽음에 대한 불안(소외) 완화, 편안(건강)한 노후생활 지원 규정	경제,신체,정서, 사회적고립 및 고독사 대비,편안(건강)한 노후생활지원 규정	지원·고독사 예방을 위한 민간자원활용 권장, 지원사항규정	사회적 고립 및 고독사 예방 지원사항 규정	단체장은 고독사 예방을 위한 다양한 지원정책을 (적극)발굴·추진(수립/시행) 하여야 함	단체장은 소외된 1인가구의 지역사회안 전망 강화, 사회적 고립, 고독사 예방 정책 수립·시행하여야함	단체장은 사회보장 민간부문참여 유도를 위한 정책개발시행, 여건을 조성하여야함	단체장은 고독사위험자 적극발굴, 지원을 위해 노력하여야함	
1	강남구									
2	강동구									
3	강북구									
4	관악구									
5	광진구									
6	금천구									
7	노원구									
8	도봉구									
9	동대문구									
10	서초구									
11	성동구									
12	송파구									
13	양천구(노)									
14	양천구(장)									
15	영등포구									
16	용산구		*							
17	은평구									
18	종로구									
19	중구									
20	중랑구									

*주) 용산구는 홀로사는 노인과 장년층 1인가구 모두 포함

자치단체의 책임 및 의무와 관련해서는 각 조례 모두 단체장의 책임과 의무를 규정하고 있다. 주요내용은 '각 단체장은 고독사 예방을 위한 다양한 지원정책을 발굴 또는 수립하여 추진하여야 한다'는 내용으로 구성되어 있다. 이처럼 단체장의 책임이 강제 조항으로 명문화 되어 있는 것은 받는 자의 권리를 법적인 것으로 승인한 것으로 해석할 수 있기 때문에(윤찬영, 2013), 고독사 예방사업을 의무화한 것으로 평가할 수 있다. 대상규정이 다른 강동구와 양천구(장년) 역시 '구청장은 소외 단절된 1인가구에 대하여 지역사회안전망을 강화하고 사회적 고립과 고독사를 예방하기 위한 정책을 수립·시행하여야 한다'로 규정되어 있고, 민간기관 지원을 목적으로 하는 노원구 역시 '구청장은 독거노인 지원을 위해 사회보장에 민간 부문의 참여를 유도할 수 있도록 정책을 개발·시행하고 그 여건을 조성하여야 한다'의 강제조항으로 규정하고 있어 모든 대상 조례는 고독사 예방사업에 대한 추진 의무화를 규정하고 있음을 확인할 수 있다. 그러나 추상적·선언적인 규정에 머물러 있어 효율적인 시책 마련과 추진에 필요한 행정적·재정적 지원에 관한 규정이 존재하지 않는다. 또한 사업수립 및 추진에 관한 사항만 있고, 이에 대한 평가 조항이 없어 자치단체장의 책무 규정이 미흡한 것으로 나타났다. 한편 강남구의 경우 구청장 책무에 지역고독사 예방 시책의 수립·시행에 대한 조항 외에 '고독사 위험자를 적극 발굴하여 고독사 위험자에게 필요한 지원이 제공될 수 있도록 노력하여야 한다'고 규정하여 자치단체의 책임을 고독사 위험자에 대한 지원 제공으로 까지 확대하였다는 점에서 타 자치구의 조례보다 진일보한 특징을 보인다. 그러나 이 조항은 '노력하여야 한다'는 임의규정으로 되어 있어 구속력 수준이 낮은 한계가 있다.

수급자의 권리성을 인정하더라도 그 권리가 침해되었을 때 이를 환원시키거나 보상받기 어렵다면 그 권리는 실효적이지 못하다(박윤영, 2016). 권리구제란 권리가 침해되었을 때 이를 보상받거나 다시 되돌릴 수 있는 절차(김광병, 2012)로 고독사 예방 조례 역시 권리가 침해되었을 때 권리를 보장받을 수 있는 절차가 명시되어야 한다. 그러나 서울시 자치구의 모든 고독사 예방 조례에는 권리구제 절차가 마련되어 있지 않고 있다.

3. 대상자 범위의 포괄성 및 적절성

조례의 정책 대상자는 대부분 홀로 사는 노인(홀몸 노인/독거노인)을 대상으로 하고 있다. 17건의 조례는 홀로 사는 노인만을 대상으로 하고 있는데, 이들은 '가족 등의 지원 없이 홀로 생활하는 관내 65세 이상 노인'으로 규정되어 있다. 대부분의 조례명과 대상자에서 드러나듯 주민등록상 부양의무자나 직계존비속 유무의 특정기준을 적용하지 않는 "실제 혼자 살아가는 노인"으로 되어있어 부양의무자 기준이 존재하는 타법령 대비 대상의 포괄성이 넓은 것으로 판단된다. 그러나 고독사 위험군인 장년층이 배제되어 있고, 전 연령대에서 고독사가 발생하고 있는 현시점에서 노인만을 고독사의 대상으로 한정하는 것은 제한적이다. 이러한 상황을

인지하여 일부 지자체의 경우 만 65세에서 대상층을 확대하여 장년까지 포함하기도 하였는데, 용산구의 경우 홀로 사는 노인과 함께 장년층 1인가구(60세 이상~65세 미만)까지 그 대상을 확대하였고, 강동구는 조례의 대상을 만 50세 이상 1인가구로 하여 대상범위를 확대하였다. 특히, 양천구의 경우 노인에 대한 고독사 예방조례와 만 50세 이상의 장년층 1인가구만을 대상으로 하는 조례를 별도로 제정하여 고독사 예방에 대한 의지가 다른 지역보다 상대적으로 높은 것으로 사료된다. 그러나 여전히 대부분의 조례가 그 대상을 노인 및 장년에 한정하고 있어 최근 증가하고 있는 40대 중년층과 20~30대 청년층 1인가구의 고독사에 적절히 대응하지 못하는 것으로 보인다. 따라서 청년층·중장년층·노인 등을 포함한 1인 가구 전체를 대상으로 연령에 대한 포괄성을 넓힐 필요가 있다.

구체적인 지원대상자의 선정 및 지원 기준을 살펴보면, 노인 대상의 조례 중 16건의 조례에서 '만 65세 이상 기초연금수급자 중 재가복지서비스를 받지 않는 홀로 사는 노인을 대상으로

〈표 6〉 대상자 범위의 포괄성 및 적절성

분석요소 / 자치단체		대상자 범위 규정			대상자 선정요건 규정				
		노인	노인과 장년 (60세 이상)	1인 가구 (50세 이상)	기초연금수급자/재가복지서비스			발굴	그 밖에 지원 필요성이 인정된 자
					기초연구수급자 중 재가복지서비스 받지 않는 고독사위험자	노인 중 현황조사로 발굴된 고독사위험자	재가복지서비스를 받지 않는 장년 1인가구 고독사위험자	동주민센터, 사회복지기관을 통해 발굴된 고독사 위험자	
1	강남구								
2	강동구								
3	강북구								
4	관악구								
5	광진구								
6	금천구								
7	노원구								
8	도봉구								
9	동대문구								
10	서초구								
11	성동구								
12	송파구								
13	양천구(노)								
14	양천구(장)								
15	영등포구								
16	용산구								
17	은평구								
18	종로구								
19	중구								
20	중랑구								

현황조사를 실시하여 건강상태, 경제상태, 사회적 접촉빈도 등이 취약한 노인'이라는 선정요건이 있어 소득수준이 높은 홀로 사는 노인의 경우 배제될 위험이 있다. 50세 이상 장년 1인가구를 대상으로 하는 강동구와 양천구 조례의 경우 '재가복지서비스를 받지 않는 자'라는 기준은 있지만 기초연금수급자 기준을 적용하지 않고 '건강상태, 경제상태, 사회적 관계 접촉빈도 등이 취약한 자'를 그 대상으로 삼고 있어 비교적 정책대상 범위가 넓은 편이며, 노인 및 장년층을 대상으로 하는 용산구의 경우 기초연금수급조건이나 재가복지서비스 수급조건이 적용되지 않고 있어 상대적으로 정책대상 범위가 넓었으나, 장년층의 연령이 강동구나 양천구와는 달리 50세가 아닌 만 60세 이상에서 65세 미만으로 연령범위가 좁은 한계가 있다.

한편, 대상규정이 없는 노원구를 제외한 모든 구는 동주민센터(행정복지센터), 사회복지기관 등을 통해 발굴된 '경제적, 신체적, 사회적 문제로 고독사가 우려되는 노인 또는 사람'인 '고독사 위험노인(위험자)'를 추가적으로 정책대상으로 규정하고 있으며, 그 밖에 지원이 필요하다고 인정한 자를 지원대상으로 규정하는 등 사각지대의 발생을 최소화하도록 하고 있다.

4. 급여의 종류와 수준

각 자치단체의 고독사 예방 조례에서 급여는 기초연금수급자 중에서 재가복지서비스를 받고 있지 않는 노인을 대상으로 하는 조례의 특성상 대부분 서비스 형태의 현물급여가 주를 이룬다. 대표적으로 대부분의 지자체가 제공하는 급여는 심리상담 및 치료, 가스·화재 감지기 등 안전확인 장치 설치 및 관리, 정부지원사업 및 지역사회 민간복지 자원 발굴·연계 서비스, 무연고 사망자 장례지원서비스, 안부서비스(인력파견 포함) 지원이 있다. 심리상담 및 치료의 경우 노원구 외 모든 자치단체가 지원하고 있다. 가스·화재 감지기 등 안전확인 장치 설치 및 관리는 17건의 조례에서 제공하고 있었는데, 이러한 서비스를 제공하지 않는 금천구, 도봉구의 경우 생활관리사가 안전관리는 시행하지만 장치와 설치에 대한 별도의 규정이 없어 담당자 재량 및 자원연계 여부 등에 따른 산발적 조치가 이루어질 수 있어 보완이 필요하다. 반면 송파구의 경우 안심전화기 설치를 추가하여 안전관리를 강화하고 있다. 또한 생활관리를 위해 안부서비스를 14건의 조례에서 규정하고 있고, 그 중 11건은 별도의 전담인력 파견을 통한 말벗, 안부전화, 생활교육, 안전확인 서비스를 명시하고 있다. 이외에 유사시 위험에 대비하기 위하여 응급호출버튼 서비스를 지원하는 조례는 7건이며, 필요한 경우 긴급의료지원을 하도록 강동구, 양천구(장년)의 조례에서 규정하고 있었다.

고독사 위험자 중 무연고 사망자가 다수 포함되어 있기 때문에 대부분의 조례(17건)에서는 무연고 사망자 장례지원서비스가 마련되어 있다. 이외에 유일하게 중구에서는 관내 이동시 이사지원서비스를 제공하는 규정이 마련되어 있어 특기할 만하다.

이처럼 고독사 예방을 위해 심리사회적 지원, 안전 지원, 장례지원 등 다양한 서비스들이

제공되고 있었는데 절반가량의 지자체는 대상자의 특성에 맞는 개인별 맞춤서비스 규정함으로서 대상자 수요에 맞는 서비스를 제공하도록 하고 있었으며, 이러한 서비스들이 정부사업, 지역 민간복지자원과 유기적으로 연계될 수 있도록 대부분의 조례(14건)가 자원을 발굴하고 연계하는 내용을 규정하고 있다. 그러나 고독사 예방 사업은 주로 독거노인 중심 사업으로 되어 있어 장년층 1인가구의 특성을 반영한 급여가 거의 존재하지 않는 것으로 나타났다. 강북구와 양천구의 조례는 장년 1인가구를 주 대상으로 하고 있음에도 긴급의료지원 외에는 여타의 독거노인 대상의 조례와 지원사업이 거의 동일하고, 용산구의 경우 장년층이 포함되어 있음에도 차이가 전혀 없다. 또한 고독사의 대표적 원인이 되는 사회관계망 프로그램과 같은 사회적 고립 대응 사업도 규정되어 있지 않는 등 고독사 예방에 필수적인 사업에 대한 제시가 미흡하기에 이와 관련된 사항들을 지원범위에 포함하여 규정하는 것이 요구된다.

〈표 7〉 급여의 종류와 수준

분석요소 / 자치단체		급여 및 서비스의 종류 규정 정도									제공 수준 규정	제공 과정 규정
		높음 (강행)	낮음 (임의)									
			심리상담 및 치료	안전확인 장치 설치관리	정기적 안부서비스 (인력파견)	응급호출 버튼지원	무연고 사망자 장례지원	기타지원	정부 사업, 민간자원발굴·연계	그밖에 지원 필요성 인정한 사항		
1	강남구											
2	강동구							긴급의료				
3	강북구											
4	관악구											
5	광진구											
6	금천구											
7	노원구							단체경비 지원				
8	도봉구											
9	동대문구											
10	서초구											
11	성동구											
12	송파구											
13	양천구(노)											
14	양천구(장)							긴급의료				
15	영등포구											
16	용산구											
17	은평구											
18	종로구											
19	중구							이사지원				
20	중랑구											

급여의 제공수준은 대상자의 욕구충족을 결정하는 중요한 요인인데, 급여의 수준에 대하여 모든 자치단체에서 별도의 규정은 존재하지 않는다. 이는 급여수준이 예산이나 단체장 등에 따라 가변적일 수 있음을 의미한다. 또한 급여를 제공받는 과정에 대한 신청주의, 직권 및 복지조치에 대한 별도의 직접적인 규정 역시 없어 제공수준과 함께 급여 제공 체계도 마련되어 있지 않음을 알 수 있다. 구속력 수준과 관련 하여서는 모두 '시행할 수 있다', '예산의 범위 내에서 지원 또는 보상을 할 수 있다'의 임의규정으로 되어 있어 대상자의 권리 확보 수준이 낮다고 판단된다.

5. 재정의 책임성

고독사 예방을 위한 안정적인 사업 시행을 위해서는 재원확보에 대해 지자체가 책임을 지고, 지원에 대한 의무를 규정하는 것이 필요하다. 그러나 재정의 책임과 관련하여 대부분의 지자체가 '소요 비용의 일부 또는 전부를 예산범위에서 지원할 수 있다'는 임의규정을 두고 있어 재정책임 관련 정도는 낮은 것으로 평가된다. 더욱이 양천구(노인) 조례와 종로구 조례는 예산 규정에 대한 임의규정 조차 없어 재정의 책임성이 매우 낮음을 알 수 있다. 또한 고독사 재정에 대한 별도의 기금설치나 재원확보 노력을 규정하지 않고 있다. 따라서 자치단체의 예산상황, 재량적 판단, 단체장의 의지 등에 따라 재원을 축소하거나 조달하지 않을 수 있어 장기적인 사업수행에 있어 불안정성을 초래할 수 있고 이는 대상자에 대한 권리확보에 부정적인 영향을 미칠 수 있다.

〈표 8〉 재정의 책임성

분석요소 / 자치단체		재정의 책임 규정 정도		재정조달 방법 규정	분석요소 / 자치단체		재정의 책임 규정 정도		재정조달 방법 규정
		높음(강행)	낮음(임의)				높음(강행)	낮음(임의)	
1	강남구				11	성동구			
2	강동구				12	송파구			
3	강북구				13	양천구(노)			
4	관악구				14	양천구(장)			
5	광진구				15	영등포구			
6	금천구				16	용산구			
7	노원구				17	은평구			
8	도봉구				18	종로구			
9	동대문구				19	중구			
10	서초구				20	중랑구			

6. 전달체계

급여 및 서비스의 실효성 있는 전달을 위한 전달체계와 관련하여 고독사 예방 조례는 모두 구청장을 서비스 전달 주체로 명시하고 있어 기본적인 책임성을 확보하고 있다고 할 수 있다. 그러나 기초자치단체의 고독사 예방 및 지원 관련 주요 시행계획의 수립과 평가, 운영 등에 대하여 별도의 심의나 자문을 담당하고 있는 정책결정 및 자문체계와 관련된 규정은 부재한 상황으로 예방계획의 수립과 이행상황에 대한 점검, 평가가 담보되기 어려운 상황이다. 이에 보다 체계적이고 신중한 정책결정 및 시행을 위해서 관 뿐 아니라 다양한 주체가 참여하는 심의·자문 기관이 마련되어야 할 것이다.

또한 고독사 사업 수행을 위한 별도의 공급체계(센터 등)와 관련된 규정은 없으며, 대부분인 17건의 조례에는 동주민센터와 복지기관 등을 통한 발굴과 관련된 전달체계만 규정되어 있는 상황이다. 한편, 용산구와 광진구의 조례는 필요한 경우 사회복지기관 및 민간단체 등과 고독사 예방을 위한 협약을 체결할 수 있다는 진일보된 규정도 추가적으로 두고 있다. 그러나 전반적으로 효과적인 사업추진을 위해서는 협력체계가 근간이 되어야함에도 불구하고 추진체계간 지속적인 협력을 위한 조치 또는 의무가 제시 되어 있지 않아 전문적이고 체계적인 고독사 예방 및 지원, 관리가 이루어지고 있는지 확인하기 어렵다.

전문인력과 관련하여 11건의 조례에는 지원사업내용에 서비스 제공인력으로 생활관리사나 안전도우미 파견이 규정되어 있다. 8건의 조례는 생활관리사를 파견하도록 하고 있고, 3건의 조례(강북구, 광진구, 중구)는 안전도우미를 두고 있는데, 안전도우미라는 명칭상 대상자의 안전과 관련된 업무만을 수행하는 것으로 인식될 수 있으나 정기적 방문, 안부전화, 생활교육, 안전

〈표 9〉 전달체계

분석요소 / 자치단체		전달조직 규정		전문인력 규정	분석요소 / 자치단체		전달조직 규정		전문인력 규정
		전달주체 (구청장)	관련조직 (동주민센터 복지기관)	생활관리사/ 안전도우미			전달주체 (구청장)	관련조직 (동주민센터 복지기관)	생활관리사/ 안전도우미
1	강남구				11	성동구			
2	강동구				12	송파구			
3	강북구				13	양천구(노)			
4	관악구				14	양천구(장)			
5	광진구				15	영등포구			
6	금천구				16	용산구			
7	노원구				17	은평구			
8	도봉구				18	종로구			
9	동대문구				19	중구			
10	서초구				20	중랑구			

확인 등 생활관리사와 그 역할은 동일하다. 한편, 전문인력과 관련된 내용이 추진계획 수립에 포함된 조례는 4건(강북구, 동대문구, 서초구, 중구)에 불과하므로 나머지 자치구의 조례에서도 전문인력에 관한 내용을 포함하여 서비스 수행인력 지원에 대한 책임성을 높일 필요가 있다. 또한 전문인력 규정이 부재한 자치구의 조례들은 이에 대한 규정을 명문화해야 할 것이다.

Ⅵ. 결론 및 제언

본 연구는 서울지역 기초자치단체를 대상으로 고독사 예방 조례의 특징과 문제점을 파악한 후 조례의 개선방안을 모색하는 데 목적을 두고 2018년 6월 현재 제정·시행되고 있는 20건의 고독사 예방 조례의 내용을 분석기준에 의거하여 분석하였다.

분석결과, 서울시 자치구의 조례들은 일부 조례를 제외하고는 대부분 조례의 구성과 내용면에서 유사하여 지역 특성이 반영된 차별성은 거의 없는 것으로 밝혀졌다. 이는 고독사 조례가 비교적 짧은 기간 동안 제정되었고, 자치구 차원에서 고독사 발생에 대한 심도 있는 조사나 검토 없이 제정되었기 때문인 것으로 사료된다. 20건의 조례 중 대부분인 17건의 조례는 홀로 사는 노인을 대상으로 하여, 서울지역의 고독사 예방 조례는 독거노인 고독사 예방으로 제한된 양상을 보였다. 이런 가운데 조례의 대상 범위를 장년층으로 확대한 강북구, 양천구, 용산구의 조례는 고독사 위험군에 대한 발빠른 대응이라는 점에서 긍정적으로 평가된다. 그러나 모든 자치구의 조례가 예산지원과 관련하여 임의규정으로 되어 있는 경우가 많고, 조례에서 다루는 내용이 다소 선언적이고 법의 실행을 구체적으로 요하는 조항은 부족한 것으로 나타났다. 분석기준에 따른 주요 분석결과를 요약하면 다음과 같다.

첫째, 고독사의 개념 규정을 임종 전, 임종, 임종 이후로 구분하여 고독사의 정의를 살펴보았을 때, 3단계 모두를 정의에 담은 조례는 없었고, 임종 전과 임종 당시(2건) 또는 임종 시와 임종 이후(18건)에 대한 키워드만 사용한 것으로 나타났다.

둘째, 권리성 측면에서 조례 목적의 경우 홀로 사는 노인 대상 조례 중 9건은 예방 관련 사항을 규정한 반면, 11건은 예방과 함께 사회적 고립 지원사항도 규정하여 고독사 예방에 있어 핵심적인 사회적 고립에 대한 지원을 함께 규정하였다는 점에서 포괄적인 것으로 평가된다. 기초자치단체장의 책임과 의무와 관련 하여서는 모든 조례에서 고독사 예방 시책의 수립·추진을 의무화하고 있으나 행정적·재정적 지원규정과 평가조항이 없어 책무규정이 미흡한 것으로 나타났다. 특히 노원구는 구청장의 책무가 독거노인 지원을 위한 민간부문의 참여를 유도하는 수준으로 되어 있어 지자체의 고독사 예방에 대한 의지가 상대적으로 낮은 것으로 평가

된다. 권리구제의 측면에서도 모든 서울시 예방 조례는 절차를 마련해 놓지 않은 한계가 있다.

셋째, 대상자 측면에서는 대부분의 조례가 65세 이상 홀로 사는 노인을 주 대상(17건)으로 하고 있어 고독사 위험군인 장년층은 배제되고 있다. 이에 비해 용산구, 강동구, 양천구는 장년층 1인가구 중 고독사 위험군을 정책대상에 포함하여 복지사각지대를 최소화 하고 있는데, 특히 양천구는 기존 노인 대상 조례와 장년층 1인가구만을 대상으로 하는 조례를 별도로 제정하는 특이성을 보여 고독사 관련 정책의 추진의지가 다른 지역보다 상대적으로 더 높은 것으로 보여진다. 한편, 구체적인 대상자 선정 및 지원기준의 경우 13건의 조례에서 '기초연금수급자 중 재가복지서비스를 받지 않는 홀로 사는 노인'이라는 요건이 있어 소득수준이 높은 경우 배제될 위험이 있다. 이와는 달리, 50세 이상 장년 1인가구 대상의 강동구와 양천구 조례에서는 기초연금수급자 기준을 적용하지 않고 있어 정책대상 범위가 넓은 것으로 나타났으며, 용산구의 경우 노인과 장년층에 대해서 모두 기초연금수급조건과 재가복지서비스 수급조건 기준이 적용되지 않아 선정요건이 가장 포괄적인 점에서 긍정적으로 평가되나 장년층의 연령이 50세가 아닌 60세~64세로 되어 있어 매우 제한적이다.

넷째, 급여에 있어서는 심리상담 및 치료, 가스·화재 감지기 등 안전확인 장치 설치 및 관리, 정부지원사업 및 지역사회 민간복지 자원 발굴·연계 서비스, 무연고 사망자 장례지원서비스, 안부서비스(인력파견 포함) 지원 등 다양하게 규정되어 있다. 그러나 고독사 예방사업은 주로 독거노인대책사업으로 집중되어 있어 고독사 위험군인 장년층 1인가구에 대한 급여가 거의 존재하지 않는 것으로 나타나 고독사의 특성을 제대로 반영하지 못하고 있다고 평가된다. 강북구와 양천구의 조례는 장년 1인가구를 주 대상으로 하고 있음에도 긴급의료지원 외에는 여타의 독거노인 대상의 조례와 사업이 거의 동일하고, 용산구의 경우 장년층이 포함되어 있음에도 차이가 전혀 없는 한계가 있다. 이외에 고독사한 사람들의 대표적인 특징으로 보고되는 사회관계망의 문제에 대처하는 프로그램이 규정되지 않은 문제가 있다. 또한 급여 제공은 모든 조례에서 임의규정으로 되어 있어 급여의 구속력 수준도 낮았으며, 급여의 제공수준과 급여제공 과정에 대해 별도의 규정이 존재하지 않는 한계가 있다.

다섯째, 재정과 관련해서는 대부분의 지자체가 고독사 예방사업에 대한 예산 지원을 임의규정으로 하고 있어 재정책임 정도는 낮은 것으로 평가된다. 더욱이 종로구와 양천구(노인) 조례는 예산 규정에 대한 임의규정 조차 없어 재정의 책임성이 매우 낮았다. 이는 고독사 예방 사업의 실행력이 낮고, 추진된다 할지라도 유명무실하게 추진될 가능성이 높으며, 장기적인 사업수행에 있어 불안정성을 초래할 수 있다.

여섯째, 전달체계 측면에서는 모든 조례가 구청장을 서비스 전달 주체로 명시하고 있어 기본적인 책임성을 확보하고 있다고 할 수 있다. 그러나 고독사 예방계획의 수립 및 시행에 대한 심의나 자문과 관련된 규정은 모든 조례에 존재하지 않아 효율적이고 책임성 있는 고독사 예

방 계획의 수립과 이행상황에 대한 점검, 평가가 담보되기 어려운 상황이다. 또한 고독사 예방사업을 수행하기 위해서는 협력체계, 즉 네트워크가 근간이 되어야 함에도 불구하고 조례들은 민·관협력으로 고독사 예방체계를 구축할 수 있다는 조항만 정하고 있을 뿐, 추진체계 간 지속적인 협력을 위한 조치 또는 의무가 제시되어 있지 않았다.

종합해보면, 서울시 자치구들의 고독사 예방조례는 개념, 권리성, 대상, 급여, 재정, 전달체계의 전반적 측면에서 내용이 미흡하여 고독사 예방사업의 실효성을 담보하기에는 한계가 있는 것으로 분석되었다. 이상에서 분석한 결과를 토대로 서울시 자치구의 고독사 예방 조례의 개선방안을 제시하면 다음과 같다.

첫째, 고독사의 개념 측면에서 고독사에 대한 정의는 정책수립과 정책대상 선별의 기준으로 활용되므로 고독사에 이르는 과정(임종 전-임종-임종 이후)을 모두 포괄하여 고독사 위험군을 발굴하고 예방하는 정책수립이 이루어지도록 임종 전의 고립된 삶을 강조하고, 임종 시에는 혼자 임종을 맞고, 임종 이후에는 시간경과 후 발견되는 내용이 포함되도록 보완한다. 이와 관련하여 최근 2018년 1월에 제정된 서울특별시의 '고독사 예방 및 사회적 고립가구 안전망 확충을 위한 조례'는 고독사를 매우 구체적이면서도 폭넓게 정의하고 있다. 즉, 고독사를 '가족, 친척 등 주변 사람들과 단절된 채 홀로 사는 사람이 자살, 병사 등의 이유로 혼자 임종을 맞고, 시신이 일정한 시간이 흐른 뒤에 발견되는 죽음'으로 정의하고 있다. 이는 고독사가 임종 전에는 주변사람들과 단절된 채로 홀로 살다가'라는 임종 전의 사회적 고립된 삶을 강조하고, 임종의 과정에서 '자살, 병사 등으로 혼자 임종을 맞는 것'으로 자살도 포함하여 고독사의 범주를 넓혔으며, 일정한 시간이 흐른 뒤에 발견된다는 고독사 개념의 특징을 잘 담은 것으로 평가된다. 따라서 기초자치단체에서는 추후 조례 개정시 서울특별시의 조례에서 규정된 고독사 정의를 활용할 수 있을 것이다.

둘째, 권리성 측면에서 조례의 목적규정은 고독사 예방 뿐 아니라 사회적 고립을 예방하기 위해 필요한 사항을 규정하는 것이 바람직하므로 고독사 예방만 규정된 조례는 사회적 고립까지 포함하도록 규정을 보완해야 할 것이다. 또한 기초자치단체장의 책무에 대해 모든 조례가 고독사 예방정책의 수립·시행만을 추상적이고 선언적인 수준에서 규정하고 있고, 시행계획도 상당히 형식적으로 수립·시행되는 것으로 보인다. 따라서 고독사 예방 조례의 시행계획에 포함될 내용을 명확히 규정하고, 시행계획의 이행과 평가와 관련된 규정을 마련하여 기초자치단체장의 책무를 세분화하고 책무성을 확대해야 할 것이다. 또한 고독사 위험에 대한 권리성을 강화하기 위하여 자치구의 '자살예방 및 생명존중문화 조성에 관한 조례'에서 '구민이 자살 위험에 노출되거나 스스로 노출되었다고 판단될 경우 구청장에게 도움을 요청할 권리가 있다'고 구민의 권리가 규정된 것처럼, 고독사 예방 조례에서도 고독사 위험자 및 그 가족들이 고독사 위험에 노출되거나 스스로 노출되었다고 판단될 경우 국가에 대해 도움을 요청할 권리를

규정하는 것이 바람직하다.

셋째, 대상자 측면에서는 대부분의 조례가 노인으로 한정하고 있고, 극히 일부 조례만이 고독사 고위험군인 50세 이상의 장년 1인가구를 포함하고 있으며, 최근 증가하고 있는 40대 중년층과 20~30대 청년층 1인가구는 대상으로 전혀 포함하지 않고 있으므로 고독사 문제에 대한 정책대상을 고독사 위험군 전체로 확대해야 할 것이다. 또한 장년층 연령에 대한 합의가 없어 용산구는 60~65세 미만으로, 양천구와 강동구는 50세 이상으로 다르게 되어 있으므로 통일된 연령기준을 사용하도록 해야 할 것이다. 한편, 구체적인 지원대상자의 선정 및 지원 기준에 있어서 노인 대상 조례의 경우 대부분 기초연금수급자 중 재가복지서비스를 받지 않고 있는 홀로 사는 노인이란 선정요건이 있어 소득수준이 높은 독거노인의 경우 고독사 예방의 사각지대에 놓일 위험성이 존재하므로 기초연금수급여부 규정은 개선되어야 한다.

넷째, 고독사 예방이라는 조례의 목적을 효과적으로 달성하기 위해서는 고독사 위험집단의 생활실태와 복지욕구를 면밀히 파악하여 정책대상을 유형화하고 각 대상별 욕구에 부합한 급여를 제공해야 한다. 고독사의 원인과 양상이 노인, 중장년층, 청년층별로 차이가 있고, 지역별로도 특성의 차이가 있는 것(송인주, 2016)으로 나타났으므로 이러한 특성을 고려한 서비스를 지원하는 내용으로 개정하여 고독사 예방의 실효성을 높여야 할 것이다. 고독사한 사람들의 특징 중에서 빈곤, 질병, 식사해결의 어려움, 관계망 단절 등의 문제가 있으므로 급여내용에 이러한 욕구를 해결하는 서비스가 제공되어야 한다. 예를 들어, 서울특별시 조례에는 대부분 기초자치단체에서 제공하는 서비스 외에 방문간호서비스, 사회적 관계형성을 위한 주민모임 운영, 반찬 및 건강음료 제공사업, IOT(사물인터넷)기술을 활용한 안부확인서비스를 제공하고 있으므로 자치구의 조례에도 이러한 서비스가 포함되도록 조례를 개선하여야 한다. 특히 고독사 위험자에 대한 사회적 고립을 방지하는 사회적 관계망 관련 사업이 실시되어야 한다. 이와 관련된 사례로 전남의 고독사 예방 조례에는 지원사업에 '고독사 지킴이단 운영'을 포함하고 있으며, 이를 실시하여 고독사 예방에 성과를 거두고 있는 것으로 평가된다(연합뉴스, 2018.2.8). 서울지역에서도 양천구에서는 '나비男 프로젝트'(해럴드경제.2018.3.16)가, 강북구에서는 '이웃살피미 사업'(강북구, 2018) 등의 사업들이 추진되고 있으므로 이러한 내용이 조례에 규정되도록 개선되어야 할 것이다.

다섯째, 재정적 측면에서는 서울시 자치구의 모든 고독사 예방 조례가 재정지원을 임의규정으로 하고 있어 조례에서 규정된 사업들이 실행력을 담보하기는 한계가 있으므로 재정 책임규정을 강행규정으로 명시하고 재원조달방법도 규정하여 책임성을 강화해야 할 것이다.

여섯째, 전달체계와 관련해서는 고독사 예방 계획을 협의·조정·심의하고, 고독사 예방 계획의 수립과 이행상황을 점검·평가하는 기능을 하는 전달체계가 마련될 필요가 있다. 이를 위해 고독사예방위원회 등의 위원회를 구성·운영하는 것도 고려할 만하다. 또한 고독사 위험

자는 신체적, 정신적, 경제적, 관계적 문제 등 매우 다양한 상황에 처하기 때문에 이들에 대한 지원정책은 지방자치단체를 비롯한 지역사회가 중심이 되어 민관의 긴밀한 연계·협력을 통해 시행되어야 한다. 현재 고독사 예방을 위한 전담지원센터가 없는 상황에서는 무엇보다도 지방자치단체, 사회복지기관, 보건의료기관 등 유관기관들의 활발한 협력체계가 구축되어야만 한다. 현재 대부분의 고독사 예방 조례는 단순히 협력관계만을 규정하고 있는 수준이므로 조례에 협력체계의 구축에 관한 구체적인 사항을 규정하여야 한다. 이 경우 관련기관 등과의 업무협약체결, 실무협의회 구성, 관련 정보의 공유 등 협력체계 구축을 위한 구체적 정책 등을 조례로 규정하여 고독사 예방정책의 실효성을 담보하도록 해야 한다. 한편, 지원사업을 담당하는 생활관리사 등 전문인력에 대한 내용이 서울시 대부분의 조례에서는 추진계획의 수립에 명시되어 있지 않으므로 보완되어야 할 것이며, 전문인력과 관련한 규정조차도 없는 자치구의 조례들은 전문인력에 대한 규정을 명시해야 할 것이다.

끝으로, 심각한 고독사 문제에 대한 기본적인 법적 근거인 고독사 예방 조례를 제정하지 않은 일부 자치구는 빠른 시일 내에 조례를 제정하여 고독사 예방을 위한 정책을 추진해야 할 것이다. 또한 현재 시행되고 있는 조례들이 지역의 특성을 반영하고 실효성과 현실과의 정합성을 높여 고독사 예방정책을 활성화할 수 있도록 자치구들은 더욱 관심을 갖고 조례를 개정하는 것이 필요하다.

본 연구는 증가하고 있는 고독사를 예방하는 정책 시행을 위한 기초자치단체의 역할 및 책무성이 요구되는 시점에서 고독사 예방 정책의 근간이 되는 조례를 연구하여 향후 기초자치단체에서 지속적으로 제정, 개정하게 될 조례의 발전방향을 제시하였다는 데 의의가 있다. 그러나 분석대상을 서울특별시 자치구의 조례로 한정하였기 때문에 전국의 고독사 예방 조례에 일반화하는데 한계가 있다. 향후 광역자치단체 및 전국의 자치단체의 고독사 예방 조례에 대한 연구가 이루어져야 할 것이다. 또한 조례의 경우 지방자치단체의 문제, 욕구, 위험 등을 반영하여 제정되어야 하므로 개별 조례가 지방자치단체의 특징을 반영한 조례인지를 분석하여야 하지만 많은 자료 수집과 분석이 따라야 하는 한계가 있기 때문에 제정된 조례의 규범적 내용만을 가지고 해당 지자체의 특성을 유추하거나 타 지자체와 비교할 수밖에 없었다. 따라서 향후 연구에서는 지역의 고유한 위험, 욕구, 지역사회자원 공급전망 등이 조례에 적절히 반영되었는지, 이를 기반으로 각 지방자치단체 조례 내용을 비교하는 등의 심층적 분석이 필요할 것이다.

[참고문헌]

강기철·손종윤, 고독사 통계에 대한 한일 비교 연구,「일본문화연구」, 61, 2017.

강북구, 강북구 고독사 예방 종합대책(2018.5.16.), 2018.

권중돈, 고독사 예방을 위한 노인돌봄서비스 강화방안, '노인고독사, 막을 수 없나' 국회 정책 토론회 자료, 2010.

권혁남, 고독사에 관한 법과 윤리적 쟁점-개인의 선택인가 사회적 문제인가?,「인문과학연구」, 38, 2013.

김광병, 인천시 기초자치단체 사회복지조례 분석,「인천학연구」, 19, 2013.

김광병,『지역사회복지 규범으로서 사회복지조례 입법평가에 관한 연구-서울특별시 25개 자치구의 자주조례를 중심으로』, 고려대학교 대학원 박사학위논문, 2012.

김혜성,『고독사: 한국의 고독사에 대한 이해와 실천 방향에 대한 모색』, 한국가족사회복지학회 춘계학술대회, 2014.

김희연·김군수·빈미영·신기동, 무연사회(無緣社會), 우리의 미래인가? 「이슈&진단」, 113, 2013.

박윤영, 전국 광역자치단체의 주거복지조례에 관한 연구,「한국지역사회복지학」, 57, 2016.

변미리,『서울특별시 1인 가구 대책 정책연구』, 서울연구원, 2015.

석영환,『고독사 예방 및 1인가구 사회안전망 확충을 위한 법률안·고독사 예방법안 검토보고』, 보건복지위원회, 2017.

송인주,『사회적 고립가구 발굴 및 지원방안 연구』, 서울시복지재단, 2017.

송인주,『서울시 고독사 실태파악 및 지원 방안 연구』, 서울시복지재단, 2016.

윤찬영,『사회복지법제론』, 나남출판, 2010·2013.

이미애, 일본사회 고령자의 죽음의 문화변용-개인화하는 죽음 '고독사(孤獨死)를 중심으로,「일본학보」, 93, 2012.

이상명, 고독사에 대한 법적 고찰 - 노인 고독사에 대한 법사회학적 논의를 중심으로,「법과 정책연구」, 16(4), 2016.

이진아, 일본의 경험을 통해서 본 고독사 예방과 대책에 관한 탐색,「사회과학연구」, 37(1), 2013.

장민선, 고독사의 현황과 법제적 대응방안,「법제이슈브리프」, 26, 2017.

최승호·조병철·전승환, 노인 고독사 어떻게 대응할 것인가? -자기결정론적 관점에서,「한국학연구」, 62, 2017.

국가법령정보센터 http://www.law.go.kr. 2018.
통계청 국가통계포털 http://kosis.kr/index/index.do, 2018.

머니투데이, “고독사, 노인? 50대 남성이 가장 많다”, 2018.2.15.
연합뉴스, “적극 행정 수범사례 '전남 고독사 지킴이' 전국 확산”, 2018. 2.8.
해럴드경제, “양천구, ‘나비남 프로젝트’ 1년, 어떤 성과 냈나?”, 2018.3.16.

[국문초록]

기초자치단체의 고독사 예방 조례 분석
- 서울특별시 자치구 조례를 중심으로 -

임유진
(고신대학교 사회복지학과 조교수)
박미현
(국제사이버대학교 사회복지학과 부교수)

본 연구는 서울특별시 자치구의 고독사 예방 조례의 내용을 분석하여 각 조례의 특징과 문제점을 밝히며 이를 토대로 보다 실효성 있는 고독사 예방을 위한 조례 개선방안을 모색하는데 목적이 있다. 이를 위하여 고독사의 개념, 권리성, 대상자, 급여, 재정, 전달체계에 근거한 분석기준을 사용하여 서울특별시 자치구의 고독사 예방 조례 20건을 분석하였다.

분석결과, 서울시 자치구의 고독사 예방 조례는 내용 면에서 유사하여 지역 특성이 반영된 차별성은 거의 없었다. 대상범위를 장년층으로 확대한 3건의 조례를 제외한 17건의 조례는 홀로 사는 노인만을 대상으로 하고 있어 고독사 위험군인 장년층 1인가구가 배제된 한계가 있으며, 고독사 위험자의 욕구에 부합한 급여가 다양하게 규정되지 못하였다. 또한 모든 자치구의 조례는 예산과 관련하여 임의규정이 많고, 권리성도 낮은 수준으로 나타나는 등 고독사 예방의 실효성을 높이기에는 내용이 미흡한 것으로 나타났다. 이러한 분석을 기초로 향후 기초자치단체에서 지속적으로 제정, 개정하게 될 조례의 발전방향을 제시하였다.

주제어: 고독사, 고독사 예방, 조례, 1인 가구, 기초자치단체, 서울특별시 자치구

[Abstract]

Analysis on the local ordinance for the Prevention of Solitary Death in Local Governments

- Focusing on Local Ordinance of Autonomous District in Seoul Metropolitan City -

Im, Yu Jin
(Assistance Professor, Department of Social Welfare, Kosin University)
Park, Mee Hyun
(Associate Professor, Department of Social Welfare, Gukje Cyber University)

The purpose of this study is to identify the characteristics, problems and to find ways to improve of the local ordinance for the prevention of solitary death, especially the local ordinance of autonomous district of Seoul.

For this purpose, we analyzed the contents of 20 cases of the solitary death prevention ordinance of the Seoul Metropolitan Government autonomous districts by using analysis criteria based on concept of the solitary death, frame of rights, allocation, provision, finance, delivery system. As a result of the study, there were few differences in the characteristics of the region. The 17 ordinances were almost similar in contents, with the exception of three cases in which the target range was set as a middle-aged. However, the ordinances of all the autonomous regions were found to be insufficient in terms of contents. There were many voluntary law on the budget and the right personality was weak. Based on this analysis, the authors suggest the development of the ordinance which will be continuously enacted and revised by the basic autonomous districts in the future.

Key words: Solitary death, Prevention of solitary death, Ordinance, One person household, Local government, The autonomous districts of seoul metropolitan city

일반 논문

사회복지법제학회
사회복지법제연구 제9권 제2호(통권 제12호) 2018년 08월
Korean Academy of Social Welfare and Law
Vol.9, No.2, August 2018

지방자치단체의 재난관리기금 조례 검토*

유영미**

目 次

Ⅰ. 서론
Ⅱ. 이론적 배경
1. 지방자치단체의 재난관리
2. 재난관리와 지방자치단체의 조례적 대응
3. 지방자치단체의 재난관리기금
Ⅲ. 지방자치단체 재난관리기금조례의 분석
1. 분석방법
2. 재난관리기금 조례의 내용분석
Ⅳ. 결론

Ⅰ. 서론

세월호 사고, 메르스 사건, 경주 지진, 밀양 화재 등 다양한 형태로 나타나고 있는 재난의 위협은 국민들의 안전 욕구를 충족시키지 못하고 커다란 사회 문제로 대두되었다. 그러나 정부의 재난관리 능력에 대한 국민들의 불안감은 가중되고 정부에 대한 신뢰는 저하되었다. 따라서 관련 해법을 찾기 위해서는 단편적이고 개별적인 문제를 해결하는 것을 넘어 보다 거시적인 차원에서의 접근이 요구된다.

특히 전례에 없던 재난들이 주로 국지적으로 발생되자 중앙정부의 지원과 대책뿐만 아니라 이를 토대로 한 지방자치단체의 신속하고 체계적인 대응 역시 보다 중요하게 평가되고, 그에 따라 재난관리체계와 관련된 지방자치단체 차원에서의 방안 모색이 더욱 필요하게 되었다. 이는 중앙정부의 정책 및 제도가 지방자치단체에 의해 상당수 실현되고, 재난 현장이 지역에 위치해 있으며, 해당 지역을 관할하는 지방자치단체가 그 재난을 관리하는 실질적인 일선 책임기관이 될 수밖에 없기 때문이다.

중앙정부뿐만 아니라 지방자치단체의 역할과 기능은 헌법과 법률 등에 기초하여 조직 및 운영되는바, 재난 관리에서 지방자치단체의 역할 및 기능이 보다 중요하게 인식됨에 따라 그

* 투고일: 2018.05.08., 심사일: 2018.08.13., 게재확정일: 2018.08.23.
이 논문은 2018년도 부산대학교 인문사회연구기금의 지원을 받아 연구되었음.
** 부산대학교 사회복지학과 조교수

와 관련된 법령의 정비와 함께 그 내용이 충분히 실현될 수 있도록 지역사회에 기반한 자치법규, 즉 재난 관련 조례들에 주목할 필요성이 대두되었다. 즉 「헌법」, 「재난 및 안전관리 기본법」 등 관련 법령에 따라 재난과 관련된 지방자치단체의 역할, 기능 등을 조례로 정할 수 있는데, 지방의 구체적 사정과 주민들의 고유한 욕구를 조례에 반영함으로써 보다 실질적이고 효과적으로 지역에서의 재난을 예방하고 재난으로 인한 피해를 최소화하며 주민들의 건강과 생명 및 재산을 안전하게 보호할 수 있을 것이다.

사회복지는 사회제도를 통하여 기본적인 욕구 충족에 어려움을 겪고 있거나 어려움이 예상될 때 도움을 제공하는 조직적·사회적 활동의 총체(Wilensky&Lebeaux, 1958)로서, 특히 과거 지역사회복지는 촌락을 중심으로 품앗이, 두레, 계, 향약 등이 대표적인 형태였으며 오늘날 재난관리에 시사하는 바가 크다. 재난은 개인뿐만 아니라 지역사회 전체의 취약성을 증가시키기 때문에 지역사회 차원에서 이해되어져야 함이 바람직하기 때문이다. 지역사회는 공동체적 가치 달성을 위하여 재난의 모든 단계에서 문제를 해결하기 위하여 중요한 주체로서 자리잡아야 한다.

무엇보다 재난과 관련하여서는 저소득, 빈곤층 등이 재난에 더욱 취약할 수밖에 없는바, 이들에 대한 보호는 중앙정부뿐만 아니라 지방자치단체 차원에서 이루어져야 할 것이다. 그런데 현대사회는 사회복지가 제도로서 존재하고, 공식적인 제도로 자리 잡기 위해서는 법적 장치가 마련될 필요가 있으므로(Harry Calvert, 1978; 김광병, 2013 재인용), 지역적 차원에서 이루어지고 있는 재난취약층 등과 관련된 사회복지 역시 조례로 제정되어 있을 때 해당 지역의 사회복지를 보다 보장하고 실현시킬 수 있는 근거가 된다.

사정이 위와 같음에도 불구하고 아직까지 재난과 관련된 조례에 대한 연구는 활발하게 이루어지지 않고 있으며, 관련 선행연구는 위와 같은 조례의 제정 현황조차 제대로 파악하지 못하는 수준이다. 이에 본 연구는 논의의 기초로 재난 관리에 대한 지방자치단체의 역할과 기능이 보다 중요하게 인식됨에 따라 지역사회를 기반으로 하는 조례에 시선을 둘 필요가 있다는 점에 주목하였다.

한편 중앙정부나 지방자치단체의 정책과 제도가 실현되기 위해서는 근거 법령이 필요하며, 이를 집행하는 조직과 인력이 존재해야 하며, 그러한 조직과 인력을 운영하는 예산 또는 재정이 뒷받침되어야 한다. 그동안 재난 관련 연구는 재난 관리의 조직적인 측면에서 주로 연구되어 왔는데, 이는 재난의 대비나 대응을 위한 예산이 국고에서 대부분 충당되어 왔고 재난 관련 비용에 대한 인식이 부족했기 때문이다. 그러나 최근 재난으로 인한 재산 피해액이 커지고 복구비도 증가되는 등의 이슈가 등장함에 따라 재난 관련 예산 및 기금 필요성에 대한 논의가 증가하고 있다. 따라서 본 연구는 지방자치단체의 재난 관리 중에서도 17개 지방자치단체에서 제정한 재난관리기금 조례의 내용을 분석하여 향후 재난관리기금 조례의 실효성 확보와 아울러 재난 관리가 지역사회 중심으로 발전하고 확하는데 기여함을 목적으로 한다.

Ⅱ. 이론적 배경

1. 지방자치단체의 재난 관리

재난 관리란 협의로는 재난 발생 시에 혼돈된 상황에 질서를 부여하고 즉각적인 재난 대응을 강조하는 반면, 광의로는 불확실성 속에서 위험을 최소화하며 재난에 대비하고 예방하며 재난 발생 후 신속하고 효과적으로 대응하여 지역사회가 본래의 상태로 최대한 빠르게 회복될 수 있도록 돕는 제반 활동을 포함한다(김종성, 2008; 박동근·양기근·류상일, 2012). 재난 관리 패러다임은 복구에서 예방을 강화하는 방향으로 변화하고 있는데, 우리나라는 재난관리를「재난 및 안전관리기본법」제3조 제3호에서 “재난의 예방·대비·대응 및 복구를 위하여 행하는 모든 활동”으로 정의하며 광의의 의미를 따르고 있다.

재난 관리는 재난 후에도 지역주민이 자기가 살던 곳에서 안정된 삶을 유지할 수 있도록 지원하는데 최종 목적을 두고 있기 때문에(권신정·유영미·조선영, 2018), 중앙정부의 적극적인 지원과 대책은 필요조건인 동시에 지방자치단체의 신속한 대응 역시 그에 상응하게 중요하다. 정부를 비롯한 다양한 재난 관리 주체 간의 긴밀한 업무협조와 분담이 요구되는 상황에서 지방자치단체는 주체적으로 재난 관리를 수행하며 업무를 조정하고 지역주민의 욕구를 반영하여 그 기대에 부응하는 역할을 수행하는 한편, 중앙정부는 막대한 자원을 받아들이고 지원하는 역할을 수행하는 것이 바람직하다.

「재난 및 안전관리 기본법」의 제3조 제5호는 재난관리업무를 하는 “재난관리책임기관”을 정의하고 있는데, 그에 따르면 중앙행정기관, 지방자치단체뿐만 아니라 지방행정기관·공공기관·공공단체 및 재난관리의 대상이 되는 중요시설의 관리기관 등이 재난관리책임기관에 포함된다. 그리고「재난 및 안전관리 기본법」시행령 제3조에 따르면 지방행정기관·공공기관·공공단체 및 재난관리의 대상이 되는 중요시설의 관리기관 등에는 재외공관, 농림축산검역본부, 지방우정청을 포함한 101개 기관 이외에도 행정안전부장관이 재난의 예방·대비·대응·복구를 위하여 특별히 필요하다고 인정하여 고시하는 기관·단체(민간단체 포함) 및 민간업체도 재난관리책임기관에 포함된다. 이와 같이 중앙행정기관, 지방자치단체 외에도 다양한 재난관리책임기관이 존재하며, 기타 긴급구조지원기관, 시민단체, 자원봉사단체, 민간기업 등 다양한 재난관리 주체들도 존재하는 상황에서 일원화된 시스템으로 그들의 의견을 종합적으로 수렴하여 가장 합리적인 대안이 실행될 수 있도록 조정 및 관리하는 것이 쉽지 않으며, 지방자치단체들의 신속한 초기 대응 역시 기대하기 어려울 수 있다. 이에 지방자치단체의 특수성과 재난대응역량을 감안하여 재난관리에 관한 법적 근거를 마련할 필요가 있다.

2. 재난 관리와 지방자치단체의 조례적 대응

「헌법」 제8장(지방자치) 제117조 제1항은 “지방자치단체는 주민의 복리에 관한 사무를 처리하고 재산을 관리하며, 법령의 범위 안에서 자치에 관한 규정을 제정할 수 있다”고 규정함으로써 지방자치단체의 자치입법권을 명시적으로 인정하고 있다. 그러므로 지방자치단체의 조례제정권은 「헌법」으로부터 받은 권한으로 지방자치단체의 정책 및 제도를 프로그램화하여 실현하기 위한 수단이 된다(김선욱, 2016). 또한 「지방자치법」 제3장(조례와 규칙) 제22조에서는 “지방자치단체는 법령의 범위 안에서 그 사무에 관하여 조례를 제정할 수 있다. 다만, 주민의 권리 제한 또는 의무 부과에 관한 사항이나 벌칙을 정할 때에는 법률의 위임이 있어야 한다”고 규정하고 있는바, 2018년 4월 27일 현재 그에 따라 제정된 지방자치단체의 조례는 104,275건으로 국가법령 5138건의 약 20배로서 일상생활 속에서 차지하는 중요도가 증가하고 있다.

한편, 「재난 및 안전관리 기본법」은 각종 재난으로부터 국토를 보존하고 국민의 생명, 신체 및 재산을 보호하기 위해 국가와 지방자치단체의 재난 및 안전관리체제를 확립하고, 재난의 예방, 대비, 대응, 복구와 안전문화활동, 그 밖에 재난 및 안전관리에 필요한 사항을 규정할 목적으로 제정되었고(제1조 참조), 재난을 예방하고 재난이 발생한 경우 그 피해를 최소화하는 것이 국가와 지방자치단체의 기본적 의무임을 확인하고, 모든 국민과 국가, 지방자치단체가 국민의 생명 및 신체의 안전과 재산보호에 관련된 행위를 할 때에는 안전을 우선적으로 고려함으로써 국민이 재난으로부터 안전한 사회에서 생활할 수 있도록 함을 기본이념으로 한다(제2조 참조). 그리고 재난 및 안전관리에 관하여 다른 법률을 제정하거나 개정하는 경우에는 「재난 및 안전관리 기본법」의 목적과 기본이념에 맞도록 해야 하며, 재난 및 안전관리에 관하여 다른 법률에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 「재난 및 안전관리 기본법」이 기본법으로 작용한다(제8조 참조). 따라서 재난 등과 관련된 조례는 「재난 및 안전관리 기본법」의 목적과 기본이념에 따라 그 지역 사회의 환경에 적합하게 보다 현실적이고 구체적으로 실현될 수 있도록 제정되어야 할 것인바, 이는 지방의회의 의결을 거쳐 제정되는 조례의 경우 지방자치의 특성상 일반적으로 지역적인 특성이 고려되어 그 지역의 사회적인 힘을 활성화해 주는 역할을 담을 수 있는 장점이 있기 때문이다(김선욱, 2016).

위와 같은 취지에서 「재난 및 안전관리 기본법」의 경우에도 지역위원회 및 안전정책실무조정위원회의 구성과 운영에 필요한 사항(제11조 제5항), 지역재난방송협의회의 구성과 운영에 필요한 사항(제12조 제3항), 지역민관협력위원회의 구성과 운영에 필요한 사항(제12조의2 제3항), 지역대책본부 및 통합지원본부의 구성과 운영에 필요한 사항(제16조 제5항), 안전관리자문단의 구성과 운영(제75조 제2항) 등은 조례로 정하도록 규정하고 있다.

3. 지방자치단체의 재난관리기금

재난과 관련하여 한정된 자원을 효율적으로 활용해야 하는 정부의 입장에서는 일반적으로 예산을 편성하고 추가경정예산을 확보한다든지, 법령에 의해 재난에 대비할 수 있는 시스템을 구축하는 차원에서 기금을 적립해야 할 필요가 있다. 재난관련 예산은 재난 발생 후 추가경정예산을 긴급하게 편성하는 것이 일반적이다. 물론 현실적으로 예측하지 못하는 재난에 대비하여 재정을 배정하는 것은 비효율적이므로 적정한 예산을 편성한다는 것 자체가 매우 어렵다. 이러한 한계를 보완하기 위해 정부는 안정적인 재원확보를 위한 방편으로 특정한 목적에 활용할 수 있는 기금을 설립하여 운영하고 그 중 대표적인 것이 재난관리기금이다.

앞서 살펴 본 바와 같이 「재난 및 안전관리기본법」은 재난에 관한 우리나라의 기본법으로 작용하는바, 지방자치단체로 하여금 재난관리에 드는 비용에 충당하기 위하여 매년 재난관리기금을 적립하도록 하고, 매년도 최저적립액을 최근 3년 동안의 지방세법에 의한 보통세의 수입결산액의 평균연액의 100분의 1에 해당하는 금액으로 정하고 있다(제 67조). 또한 재난관리기금에서 생기는 수입의 경우 그 전액을 재난관리기금에 편입되도록 하고, 매년도 최저적립액 중 일정 비율 이상은 응급복구 또는 긴급한 조치에 우선적으로 사용되도록 하며, 재난관리기금의 운용 및 관리에 필요한 일정한 사항은 해당 지방자치단체의 조례로 정하도록 규정하고 있다(제68조 등). 그리고 지방자치단체가 재난관리기금을 조례로 정함에 있어서는 「재난 및 안전관리기본법」 뿐만 아니라 지방자치단체의 기금 등에 관한 상위법령인 「지방자치단체 기금관리기본법」 제13조(기금운용심의위원회), 「지방자치법」 제142조(재산과 기금의 설치) 등도 준수하여야 한다.

4. 선행연구 고찰

그 동안 재난관리 연구는 조직 측면에 집중되어 왔다. 이는 재난 발생에 따른 복구 및 재난에 대한 대응 및 예방을 위한 예산은 국고에서 대부분 지원되었고, 또한 지방정부의 입장에서 재난관리 비용에 대한 인식이 부족했기 때문이다. 재난예산보다 규모면에서 작은 재난관리기금은 현장에서의 예방기능 수행과 직결되어있는 중요성에도 불구하고 체계적인 분석은 전무하다 할 수 있다. 그러나 최근 재난으로 인한 재산피해액 및 복구비의 증가, 재난의 사전적 대응 등에 대한 인식이 증가하면서 재난관련 예산 및 기금에 대한 필요성에 대한 논의가 증가하고 있다(이호동·문현철·이종열·위평량, 2009).

특히 예산 운용 및 평가, 기금을 다루는 연구들(Waugh, 1999; Settle, 1985; Donahue & Joyce, 2001; 이주호, 2010 재인용)이 있으나 제도적 방향성을 제시하는데 그치고 있다. 국내의 재난관리 연구 중 재난관리기금 연구들(위평량, 2007; 이주호, 2010; 이호동·문현철·이종열·위평량,

2009)도 마찬가지다. 그 중 재난관리기금을 관장하는 심의위원의 전문성 및 투명성 제고와 기금 활용 차원의 연구조사를 제안한 위평량(2007)의 연구는 시사하는 바가 크다. 이주호(2010)는 각 지역별로 연도별 활용률이 일정하지 않다는 현황을 제시하며 법정 적립율 이상을 확보하고 있다하여도 재난은 언제 어느 형태로 발생할지 예측이 되지 않기에 효과적인 기금 활용이 중요하며 따라서 재난예방에 관한 인식변화가 필요하다고 주장하였다. 이처럼 선행연구에서 재난관리기금운용과 복구비 집행 실태 문제를 언급하고는 있으며 법적 쟁점으로는 김종익(2007)의 연구에서 재난관리기금의 세부적인 시행규칙에 의해 그 활용이 충분하지 못함이 지적되고 있다.

Ⅲ. 지방자치단체 재난관리기금조례의 분석

1. 분석방법

본 연구의 범위는 지방자치단체가「재난 및 안전관리 기본법」등에 부합되게 공통적으로 제정한 재난관리기금조례에 대한 것이다. 본 연구는 기술적 연구(descriptive study)에 따른 내용분석(content analysis) 방법을 사용하여(이익섭·이윤로, 2004), 조례에서 재난관리기금의 역할이 제대로 구현되고 있는지 살펴보고자 하였다. 본 연구를 위해 법제처(http://www.moleg.go.kr)를 통하여 2018년 4월 현재를 기준으로 이미 제정되어서 시행되고 있는 재난관리기금조례를 대상으로 각 지방자치단체별 조례 제정 현황을 파악하고, 조례의 각 항목을 지자체별로 비교하는 방법으로 내용분석을 수행하였다.

2. 지방자치단체의 재난관리기금조례의 내용분석

재난과 관련하여 제정된 지방자치단체의 조례는 452개이며 각 지방자치단체별 조례 현황은 다음의 <표 1>과 같다. <표 1>에서 알 수 있듯이 모든 지방자치단체는 재난관리기금조례을 두고 있다. 이에 본 연구는 우리나라의 행정구역에 따라 서울특별시와 6대 광역시, 세종특별자치시, 제주특별자치도와 8개의 도 등 총 17건의 재난관리기금조례를 연구대상으로 하였다.「재난 및 안전관리 기본법」제정 이후 지방자치단체도 재난 관련 조례를 제정 혹은 개정하고 있다. 본 연구에서는 재난관리기금조례를 대부분의 지방자치단체가 조례에서 규정하고 있는 ① 조례명, 목적 및 정의, ② 조성 및 용도, ③ 전달체계, ④ 기금 운용계획 및 결산과 관리, ⑤ 임대주택 이주지원 및 임차비원 융자 등 5개 부문으로 크게 구분하여 그 내용을 분석하였다.

〈표 1〉 각 지방자치단체별 재난 관련 조례 제정 현황

조례 명	서울	부산	대구	인천	광주	대전	세종	울산	경기	강원	충북	충남	전북	전남	경북	경남	제주
재난 및 안전관리 (기본) 조례	○		○							○		○	○				○
사회재난 구호 및 복구 지원에 관한 조례		○		○	○	○	○	○	○		○		○	○	○	○	○
재난 및 안전관리 기구의 구성 운영 조례				○										○			
재난 및 안전관리 관련 단체 지원 조례																	
안전관리민관협력위원회 구성 및 운영에 관한 조례		○		○	○	○	○	○	○		○			○	○	○	
안전관리위원회 (설치 및 운영) 조례		○			○	○	○	○	○		○			○	○	○	
안전관리자문단 구성(설치) 및 운영에 관한 조례		○			○	○		○	○		○		○	○	○	○	
자치구의 재원조정에 관한 조례	○	○	○		○	○		○									
재난관리기금 (설치·운용·관리에 관한) 조례	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
안전도시 조례																	
자연재난에 의한 인명피해심의위원회 운영 조례																	
재난신고 활성화 지원 조례																	
재난안전대책본부 구성(설치) 및 운영 등에 관한 조례		○		○	○	○	○	○	○		○			○	○	○	
재난 안전산업 육성 및 지원에 관한 조례		○				○											
재난안전연구센터 조례						○					○	○					
재난 예보·경보시설 및 (설치 및) 운영지원 조례		○				○	○							○	○		
공동주택 재난 예보·경보시설 및 운영지원 조례																	
재난현장 통합지휘본부 설치 및 운영 조례							○										
재난안전 특별회계 설치 및 운용 조례				○													
초고층 건축물등의 재난관리 조례				○					○								
재난현장활동 물적 손실 보상에 관한 조례	○	○	○			○	○	○	○		○						
어업인 재난사고 위로금 지원 조례																	○
재난 피해주민 (피해자) 지원 조례			○				○										
재난취약계층 지원 조례																	
재난대비 아마추어무선 활용 조례									○			○					
재난대응 소방력 운용 규칙									○								
재난안전교육 민간전문강사 운영에 관한 조례									○								
재난체험센터 조례									○								
자연재난 피해 지원 조례											○						
특별재난지역 지원 조례									○								
특별재난지역 학교 및 학생지원에 관한 조례									○								
긴급재난문자 운용규정	○																
사고 및 재난 현장 긴급구조 지휘에 관한 조례	○																
(재난현장) 민간자원 활용 및 지원에 관한 조례	○								○		○			○			
재난현장 지휘역량 강화센터 운영에 관한 조례	○																

(1) 조례명, 목적 및 정의

지방자치단체별 재난관리기금 관련 조례명은 일부 상이한데, 그럼에도 불구하고 각 조례는 제1조 목적 규정에서 ① “「재해구호법」 제 14조 및 「재난 및 안전관리 기본법」 제67조에 따

라”, ② “「재난 및 안전관리 기본법」에 따라”, ③ “「재난 및 안전관리 기본법」 및 같은 법 시행령 제75조에 따라”, ④ “「재난 및 안전관리기본법」 제67조와 같은 법 시행령 제75조에 따라”, 또는 ⑤ “「재난 및 안전관리기본법」 제 67조·68조 및 같은 법 시행령 제74조·제75조에 따라” 고 하여 「재난 및 안전관리 기본법」 등 관련 상위 법령에 따라 제정된 재난관리기금조례임을 명시적으로 밝히고 있다. 따라서 <표 2>에서 알 수 있듯이 조례명을 재난관리기금의 설치 및 운용 조례, 재난관리기금 운용 및 관리 조례, 재난관리기금 운용·관리 조례 또는 재난관리기금 운용 조례로 할지 여부는 해당 조례의 내용이 「재난 및 안전관리 기본법」 등 상위 법령이 정한 범위 내인 이상 지방자치단체의 권한에 속한다.

〈표 2〉 지방자치단체의 재난관리기금 조례 현황(2018. 4.)

연번	시도명	조례명
1	서울특별시	재난관리기금의 설치 및 운용 조례
2	대구광역시	재난관리기금 설치 및 운용 조례
3	인천광역시	재난관리기금 설치 및 운용 조례
4	충청남도	재난관리기금 설치 및 운용 조례
5	경상북도	재난관리기금 운용 및 관리 조례
6	광주광역시	재난관리기금 운용·관리 조례
7	경기도	재난관리기금 운용 · 관리 조례
8	충청북도	재난관리기금 운용·관리조례
9	경상남도	재난관리기금 운용·관리 조례
10	울산광역시	재난관리기금 운용 관리 조례
11	세종특별자치시	재난관리기금 운용 조례
12	강원도	재난관리기금 운용 조례
13	부산광역시	재난관리기금 조례
14	대전광역시	재난관리기금 조례
15	제주특별자치도	재난관리기금 조례
16	전라남도	재난관리기금 조례
17	전라북도	재난관리기금 조례

목적의 경우 모든 지방자치단체가 재난관리기금조례에서 관련 규정을 두고 있는데, ① 부산광역시, 대전광역시, 세종특별자치시, 제주특별자치도, 전라남도는 재난관리기금의 관리 및 운용에 필요한 사항을 규정한다고 명시하고 있으나, ② 나머지 지방자치단체는 적립된 재난관리기금의 효율적인 운용 및 관리에 필요한 사항을 규정한다고 명시함으로써 기금의 효율성을 강조하고 있다. 한편 경상남도는 목적에서 「재해구호법」 제14조를 언급함으로써 그에 대한 내

용도 재난관리기금 관련 조례에 포함시키고, 관련 계정 역시 재해구호기금계정과 재난관리기금계정으로 자금을 구분해 운용하고 있다.

정의 조항의 경우 ① 대부분의 지방자치단체가 재난관리기금조례에 관련 규정을 두고 있지 않으나, ② 광주광역시, 세종특별자치시와 전라남도는 정의 조항을 재난관리기금조례에 별도로 두고 있다. 그런데 상위 법령이 아닌 조례에만 사용되는 용어들의 경우 가급적 별도 정의 조항을 두는 것이 보다 명확하고 통일된 해석을 담보하고 불필요한 논쟁을 방지하는데 도움이 될 것이다.

한편, 서울특별시, 부산광역시, 광주광역시, 세종특별자치시, 제주도, 전라남도는 기금의 설치에 대한 사항을 재난관리기금 조례에 규정하고 있는데, 특히 서울특별시의 경우 "재난예방과 발생 시의 신속한 구호와 복구에 필요한 자금을 확보하기 위하여 서울특별시 재난관리기금을 설치한다"고 기금설치의 구체적인 이유를 규정하고 있으나, 나머지 지방자치단체의 경우에는 조례목적 수행을 위한 재원확보를 위하여 혹은 필요한 재원확보를 위하여 등으로 규정하고 있다. 그런데 「재난 및 안전관리 기본법」 제67조 제1항이 지방자치단체의 재난관리기금 적립에 대한 의무를 부과하고 있는바, 재난관리기금의 설치에 대한 내용이 재난관리기금조례에 포함될 실익에 대해서는 의문이다.

(2) 기금의 조성 및 용도

기금의 조성에 대해서는 충청북도를 제외한 모든 지방자치단체에서 규정하고 있으며, 재원조성의 근거로는 「재난 및 안전관리 기본법」에 따른 적립금, 기금의 운용 수입금, 마지막으로 그 밖의 수입금 혹은 잡수입이 명시되고 있다. 기금의 조성 등에 대한 세부적인 내용은 각 지방자치단체가 다양하게 규정하고 있다.

기금의 용도에 대해서는 <표 3>에서 알 수 있듯이 「재난 및 안전관리기본법」 제68조 제2항에 따라 모든 지방자치단체가 '재난피해시설에 대한 응급복구 또는 긴급한 조치'를 기금의 용도로 규정하고 있으며, 「재난 및 안전관리기본법 시행령」 제74조에 열거된 다른 용도들에 대해서는 각 지방자치단체별로 상이하게 채택하고 있다. 그러한 용도의 구체적인 내용은 ① 재난 및 안전관리를 위한 공공분야 재난 예방활동, ② 「자연재해대책법 시행령」 제55조에 따른 방재시설의 보수·보강, ③ 재난에 관한 예보 또는 경보 체계의 구축·운영, ④ 지방자치단체의 긴급구조능력 확충사업, ⑤ 감염병 또는 가축전염병의 확산 방지를 위한 긴급대응 및 응급복구, ⑥ 대피명령 또는 퇴거명령을 이행하는 주민에 대한 임대주택으로의 이주 지원 및 주택임차비용 융자, ⑦ 재난의 원인분석 및 피해 경감 등을 위한 조사·연구, ⑧ 재난피해자에 대한 심리적 안정과 사회적응을 위한 상담활동, ⑨ 그 밖에 해당 지방자치단체의 장이 재난 및 안전

〈표 3〉 재난관리기금의 용도

“영” 제74조	용도	서울	부산	대구	인천	광주	대전	울산	세종	제주	경기	강원	충북	충남	전북	전남	경북	경남
제1호	재난 및 안전관리를 위한 공공분야 재난 예방활동	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○		○
제2호	지방자치단체의 장이 특정 관리대상 시설로 지정한 시설[1]의 보수·보강		○		○			○	○	○	○					○		○
제3호	「자연재해대책법 시행령」 제55조에 따른 방재시설[2]의 보수·보강	○	○	○	○	○	○		○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
제4호	재난에 관한 예보 또는 경보 체계의 구축·운영	○	○	○	○	○	○		○	○	○		○			○	○	○
제5호	재난피해시설[3]에 대한 응급복구 또는 긴급한 조치	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
제6호	지방자치단체의 긴급구조능력 확충사업	○	○	○	○	○	○		○	○	○	○	○	○	○	○		○
제7호	감염병 또는 가축전염병의 확산 방지를 위한 긴급대응 및 응급복구	○	○	○	○		○	○	○	○	○	○	○	○	○	○		○
제8호	대피명령 또는 퇴거명령을 이행하는 주민에 대한 임대주택으로의 이주 지원 및 주택 임차비용 융자	○	○	○	○	○	○	○	○	○	-	○	○	○	○	○		○
제9호	재난의 원인분석 및 피해 경감 등을 위한 조사·연구	○	○	○		○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
제10호	재난피해자에 대한 심리적 안정과 사회적응을 위한 상담활동	○	○	○		○	○		○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
제11호	그 밖에 해당 지방자치단체의 장이 재난 및 안전사고의 긴급대응을 위하여 필요하다고 인정하는 사항	○	○	○			○	○	○	○	○	○	○		○	○		○

사고의 긴급대응을 위하여 필요하다고 인정하는 사항 등이다.

기금의 용도와 관련하여 ‘지방자치단체의 장이 특정 관리대상 시설로 지정한 시설의 보수·보강(제2호)’의 경우 2018년 1월 18일「자연재해대책법 시행령」이 일부 개정되면서 제74조에서 삭제된 사항이나, 부산광역시, 인천광역시, 울산광역시, 세종특별자치시, 제주특별자치도, 경기도, 전라남도, 경상남도에서는 여전히 이를 사용하고 있다. 상위법령의 개정에 맞추어 관련 조례는 상위법령의 개정에 맞추어서 이를 재확인하도록 해야 할 것이다.

한편, 울산광역시의 경우 ① 재난 예방과 복구에 필요한 자재 및 장비 구입 또는 임차(단, 제설차량 구입 제외), ② 재난 예방을 위한 긴급안전 점검 결과 재난위험요인 제거 및 시설물의 보수·보강, ③ 안전사고 예방을 위한 안전시설의 설치 및 안전장구 구입, ④ 안전문화활동 육성·지원사업 및 재난대응대비 훈련, ⑤ 재난 예방을 위한 교육 및 홍보물 제작, ⑥ 인명 및 재산피해가 우려되는 급경사지 계측시설 설치, ⑦ 상습가뭄재해지역의 임시 용수확보대책사

1) 지방자치단체가 소유하거나 관리하는 시설로 한정한다.
2) 국가 또는 지방자치단체가 소유하거나 관리하는 시설로 한정한다.
3) 국가 또는 지방자치단체가 소유하거나 관리하는 시설로 한정한다.

업, ⑧ 인명구조, 응급처치 등에 필요한 물자 및 장비 구입을 기금의 용도로 포함시켰다. 전라남도의 경우 타 지방자치단체와 다르게 기금의 용도와 관련하여 「재난 및 안전관리기본법 시행령」 제74조 제1호부터 제11호까지의 용도와 안전사고예방을 위한 경고판 등 안전시설 설치, 인명구조장비 등 안전장비 확보와 재난예방 홍보물 제작, 재난 관련 장비 구입 등으로 사용할 수 있다고 규정하고 있다. 경상북도의 경우 <표 3>에서 열거된 내용 이외에도 안전사고예방을 위한 경고판 등 안전시설 설치, 인명구조장비 등 안전장비 확보와 재난예방 홍보물 제작, 재난 관련 장비 구입, 인명 및 재산피해가 우려되는 급경사지 계측시설 설치·보수·보강 등으로 기금을 사용할 수 있다고 규정하고 있다. 경상남도의 경우 기금 용도로 적조·녹조 확산 방지를 위한 긴급대응 및 응급복구와 이상저온(異常低溫) 및 이상수온(異常水溫)으로 인한 재해 예방 및 응급복구가 더 추가되어있다. 이는 해당 지방자치단체가 재난관리기금의 용도를 조례로 정하면서 각 지방자치단체의 고유한 상황에 따라 필요한 용도를 반영한 것으로 평가된다.

(3) 전달체계

제주특별자치도를 제외한 나머지 모든 지방자치단체들은 기금관리공무원 혹은 회계공무원에 대한 규정을 재난관리기금조례에 두고 있다. 기금관리공무원 혹은 회계공무원의 경우 일반적으로 기금의 수입과 지출에 관한 사무를 수행하기 위하여 기금운용관, 분임기금운용관, 기금출납원의 3가지로 구분되고 있다. 충청남도의 경우 기금을 효율적으로 운용·관리하기 위하여 재난안전실장을 기금운용관으로 하며, 「지방자치단체 기금관리기본법」에 따라 기금의 운용·관리에 필요한 장부를 비치하고 기금에 관한 증빙 서류를 따로 관리하여야 한다고 규정하고 있으며(제7조), 경기도의 경우 관련 내용을 기금의 회계기관에서 다루고 있다(제11조).

위원회의 운영이나 회의, 간사, 서기, 수당 등을 다루는 기금운용심의위원회 설치 및 구성, 기능은 각 지방자치단체별 재난관리기금조례에 매우 다양하게 규정되어 있는데, 관리기금운용심의위원회의 심의사항은 <표 4>와 같다. ① 대전광역시의 경우 “재난관리기금운용심의위원회의 기능은 「대전광역시 기금관리기본조례」에 따른 대전광역시 통합관리기금운용심의위원회에서 대행한다”고 규정하고 있는바(제조), 타 지방자치단체와는 달리 위원회의 운영 및 구성 등에 대한 내용을 해당 조례를 통해 확인하기 어렵다. 뿐만 아니라 「대전광역시 기금관리기본조례」에도 위원회의 심의사항이 포함되어 있지 않아 대전광역시의 경우 재난관리기금운용심의위원회의 심의사항을 구체적으로 확인할 수가 없다. 반면 ② 울산광역시는 기금운용심의위원회를 울산광역시 통합관리기금운용심의위원회로 하여금 대행하도록 규정하고 있으나(제8조), 「울산광역시 통합관리기금 설치 및 운용 조례」에서 이의 기능, 구성, 위원의 해촉, 임기, 위원장, 간사, 수당, 운영규정 등 구체적 내용을 확인할 수 있다. ③ 제주특별자치도는

〈표 4〉 기금운용심의위원회의 심의 사항

기금운용심의위원회의 심의 사항	서울	부산	대구	인천	광주	대전	울산	세종	제주	경기	강원	충북	충남	전북	전남	경북	경남
기금의 조성						-				○					-		
기금의 운용계획	○		○	○	○	-	○	○	○	○	○	○	○	○	-	○	○
기금운용계획의 변경사항	○		○	○	○	-	○	○	○	○	○	○	○	○	-	○	○
기금의 결산	○		○	○	○	-	○	○	○	○	○	○	○	○	-	○	○
관리와 운용에 필요한 사항						-				○					-		
기금 운용의 성과분석				○	○	-		○		○	○				-		○
재해구호기금 운용심의위원회의 심의사항						-				○					-		
기타 위원장이 부의하는 사항	○		○	○	○	-	○	○	○	○	○	○	○	○	-	○	○

위원회 구성, 위원장, 임기, 간사, 회의 개의와 수당과 여비에 대한 사항이 모두 제10조(기금운용심의위원회의 설치)에 제시되어 있으나, 수당과 여비에 대한 내용은 규정되어 있지 않다. ④ 강원도는 위원회의 심의사항(제6조), 위원회의 구성(제7조), 구성위원회의 운영(제8조) 등이 각 별도 조문으로 구성되어 있으며, 수당과 여비에 대한 내용은 규정되어 있지 않다. ⑤ 충청남도와 전라북도는 위원회 구성, 위원장, 간사에 대한 사항이 제8조(기금운용 심의위원회)에 제시되어 있으나, 타 지방자치단체에 비하여 임기 등에 대한 구체적인 내용은 규정되어 있지 않다. 이외에 위원회의 심의사항(제9조), 위원회의 운영(제10조) 등은 별도 항으로 구성되어 있으나, 수당과 여비에 대한 내용 역시 특별히 규정되어 있지 않다. ⑥ 전라남도는 위원회 구성, 위원장, 간사에 대한 사항과 위원회의 운영 등에 사항을 별도 항으로 규정하고 있으나, 타 지방자치단체에 비하여 임기 등에 대한 구체적인 내용이나 위원회의 심의사항과 수당과 여비에 대한 내용은 규정되어 있지 않다. ⑦ 경상북도는 위원회의 구성, 위원장, 임기, 간사 등을 모두 제10조(기금운용심의위원회)에 규정하고, 위원회의 심의사항(제11조), 위원호의 운영(제12조) 역시 별도 규정하고 있으나, 수당과 여비에 대한 내용은 규정하지 않고 않다. 다만 제10조(기금운용심의위원회)에 '도지사는 기금운용심의위원회의 회의록(회의의 일시, 장소 및 심의내용)과 의결서를 작성·관리하여야 한다'고 규정하고 있다. ⑧ 경상남도는 위원회의 구성, 위원장, 임기, 간사 등을 제9조에, 위원회의 심의사항을 제10조에, 위원호의 운영을 제11조에서 각 규정하고 있으나, 수당과 여비에 대한 내용은 규정되어 있지 않다. 다만 제9조(기금운용심의위원회)에 '위원회는 회의결과를 요약하여 홈페이지에 공개해야한다'는 조항이 다른 지방자치단체에는 없는 조항이다. 특히 위원의 구성 중 "위원은 재난과 관련이 있는 예산담당관, 안전정책과장, 재난대응과장, 건축과장, 방호구조과장을 당연직으로 하고, 기금운용 또는 기금관련 분야에 관한 학식과 경험이 풍부한 사람 중에서 도지사가 위촉한 사람으로 하되, 위촉직 위원의 30% 이상을 여성으로 한다"고 제시되어 있다(제9조 제4항). ⑨ 서울특별시는 위원회의 회의(제9조), 간사(제10조)와 수당(제11조)이 따로 항을 구성하고 있으며 기금운용심의위원회

의 설치 및 구성(제8조)에 심의사항, 위원회 구성, 위원장, 위원, 임기 등이 규정되어 있다. ⑩ 부산광역시는 위원회 구성, 위원장, 임기, 간사, 회의 개의와 수당과 여비에 대한 사항이 모두 제7조(기금운용심의위회)에 제시되어 있다. ⑪ 대구광역시는 제10조의 2(회의)에서 회의 개의와 수당과 여비에 대한 사항이 제시되어 있다. ⑫ 인천광역시의 경우 기금운용심의위원회의 설치(제9조)에 기금운용심의위원회의 심의사항, 위원회 구성(제10조)에 간사 및 서기와 임기, 위원회의 운영(제12조)에 회의개시 및 의결여부 등, 그리고 위원장 등 직무가 제11조에 규정되어 있어서 비교적 다른 지방자치단체에 비하여 기금운용심의위원회 관련 조항이 구체적으로 제시되어 있다. ⑬ 세종특별자치시는 서울특별시와 마찬가지로 위원회의 운영(제12조), 간사(제13조), 그리고 수당(제15조)이 따로 항을 구성하고 있으며, 그 외에도 위원회의 기능(제9조), 위원회의 구성(제10조), 위원의 임기(제11조) 등이 각 조문으로 구성되어 있어 인천광역시보다 더 기금운용심의위원회 관련 조항이 구체적으로 제시되어 있다. ⑭ 광주광역시의 경우 위원회의 심의사항(제12조), 위원회 구성(제10조)에 간사 및 서기와 임기가, 회의개시 및 의결여부 등이 위원회의 운영(제13조)에 나머지 위원회의 구성 및 임기, 수당과 여비, 간사 등은 모두 제11조 위원회의 설치 및 구성에 규정되어 있다. ⑮ 경기도는 위원회 구성, 위원장, 임기, 간사, 회의 개의와 수당과 여비에 대한 사항이 모두 재난관리기금 운용심의위회의 설치·구성(제5조)에 제시되어 있으며, 수당과 여비에 대한 내용은 실비보상(제10조)에 규정되어 있다. ⑯ 충청북도는 위원회 구성, 위원장, 임기, 간사에 대한 사항은 모두 제8조(기금운용심의위원회)에 제시되어 있으며, 위원회의 심의사항(제9조), 위원회의 운영(제10조), 수당 등(제10조의 2)에 따로 항을 구성하고 있다. 그런데 재난 및 안전관리체계 구축을 위해 정책이나 프로그램에 대한 다른 조례가 존재하더라도 기금운용심의위원회는 재난관리 기금에서 중요한 위치를 차지하고 있다. 위원회에는 기금운용심의위원회의 설치, 구성, 기능, 운영(회의) 뿐만 아니라 간사, 서기, 수당 등을 명확히 함으로써 기금운용심의위원회가 주기적으로 가동할 수 있도록 해야 한다.

한편 위원의 제척, 기피, 회피 등의 경우 서울특별시, 부산광역시, 인천광역시, 광주광역시, 세종특별자치시, 강원도, 충청북도, 경상북도에서 규정하고 있으며, 구체적인 내용은 <표 5>와 같다. 위원의 제척, 기피, 회피에 대한 규정이 있는 모든 지방자치단체가 심의 안건과 이해관계가 있는 경우에는 해당 안건의 심의에서 제척되며, 위원은 본인 또는 관계인의 요청에 의해 심의에서 제외될 수 있다는 조항은 규정하고 있다. 그러나 서울특별시는 제척사유로 심의대상과 관련하여 용역·자문 및 연구 등을 수행하였거나 수행 중에 있는 경우가 규정되어 있고 서울특별시, 부산광역시, 광주광역시, 그리고 강원도는 모두 공정을 기대하기 어려운 특별한 사정이 있는 경우에 기피신청을 해야 한다고 규정되어 있다. 특히 강원도는 “위촉직 위원의 경우에는 특정 성별이 위촉직 위원 수의 10분의 6을 초과하지 아니하도록 하여야 한다. 다만,

〈표 5〉 기금운용심의위원회 위원의 제척, 기피, 회피 사유

	위원의 제척, 기피, 회피	서울	부산	대구	인천	광주	대전	울산	세종	제주	경기	강원	충북	충남	전북	전남	경북	경남
제척 (제1항)	심의대상과 관련하여 용역·자문 및 연구 등을 수행하였거나 수행 중에 있는 경우	○																
	심의대상과 관련하여 직접적인 이해관계가 있는 경우 *	○	○		○	○			○			○	○				○	
기피신청 (제2항)	공정을 기대하기 어려운 특별한 사정이 있는 경우	○	○			○						○						
회피	위원 본인이 제1항 또는 제2항의 사유에 해당하는 경우에는 스스로 (또는 관계인의 요청에 의해) 그 사안의 심의를 회피할 수 있으며, 회피 신청이 있는 경우에는 해당 위원을 당해 안건에서 제척하여야 한다	○	○		○	○			○			○	○				○	
해촉	위원이 제1항(*)에 해당함에도 불구하고 심의에 참여하여 심의의 공정성을 해친 경우에는 해촉될 수 있다				○				○			○	○				○	

해당 분야의 특정 성별 전문인력 부족 등 부득이한 사유로 인해「양성평등기본법」제12조에 따른 실무위원회의 의결을 받은 경우에는 그러하지 아니하다.”라는 조항을 2017년 12월 29일에 신설하였다. 반면 서울특별시, 부산광역시, 광주광역시의 경우 심의에서 제촉되어야 함에도 불구하고 심의에 참여하여 심의의 공정성을 해친 경우에는 해촉될 수 있다는 조항은 빠져 있어 향후 이에 대한 보완이 필요할 것이다.

(4) 기금 운용계획 및 결산과 관리

서울특별시, 인천광역시, 광주광역시, 울산광역시, 경기도, 강원도, 충청남도, 전라북도, 전라남도, 경상북도, 경상남도가 기금운용계획 및 결산(보고)에 대한 조항을 규정하고 있으며, 세부적인 내용은 각 지방자치단체마다 다양하다. 광주광역시(제14조, 울산광역시(제9조), 강원도(제9조), 충청남도(제11조), 전라북도(11조), 경상북도(제13조), 경상남도(제12조)의 경우「지방자치단체 기금관리기본법」제8조제1항에 따라 지방자치단체의 장은 회계연도마다 기금운용계획을 수립하여야 하며, 출납폐쇄 후 80일 이내에 기금의 결산보고서를 작성하여야 한다. 일반적으로 기금의 조성계획, 사용계획, 운용방법, 그 밖에 기금의 운용상 필요한 사항이 운용계획에 포함되어야 하는 사항이다. 서울은 기금운용관이 매 회계연도 개시 50일 전까지 기금운용계획을 수립하여야 하며, 출납폐쇄 후 80일 이내에 기금결산보고서를 작성하고, 기금운용계획을 수립하는 경우 자치구 수요조사를 실시하여야 한다고 규정하고 있다.

기금의 관리는 운용·관리, 회계관리, 위탁관리의 3가지 측면이 있으며 구체적인 내용은 <표 6>

과 같다. 그 중 3가지를 모두 다 규정한 지방자치단체는 광주광역시이며, 운용·관리와 회계관리만 다룬 곳은 대구광역시, 인천광역시, 울산광역시, 강원도, 충청북도, 충청남도, 전라북도, 경상북도이다. 운용·관리와 위탁관리의 2가지를 다룬 지방자치단체는 세종특별자치시와 전라남도로 나타났다. 구체적으로 ① 대구광역시는 법정적립액의 100분의 15이상의 금액(이하 "의무예치액"이라 한다)은 적립금으로 관리하고, 나머지 금액과 발생한 이자(이하 "사용가능액"이라 한다)는 당해 년도에 사용이 가능하도록 별도로 운용·관리하여야 한다고 규정하고 있다. 대구광역시는 그외에도 특별하게 제6조(사용가능액의 운용·관리)를 통해 사용가능액을 지정금고에 관리하도록 하고 있다. 반면, ② 세종특별자치시와 경기도는 이자율이 높은 금융회사 등의 예금에 예치·관리하여야 한다고 규정하고 있다. ③ 충청북도는 의무예치금액의 누적 금액이 매년도 최저적립액의 10배를 초과한 경우에는 해당 연도의 의무예치금액을 매년도 최저적립액의 100분의 5로 낮추어 예치할 수 있다는 것을 명시하고 있으며, ④ 전라남도는 금융기관의 장에게 위탁관리할 수 있는 역할을 부여하며, ⑤경상북도는 규정에 의한 용도에 원활하게 사용할 수 있도록 지정금고 관리, ⑥ 경상남도는 도 금고의 이자율이 높은 예금에 예치·관리하고, 사용가능액은 제5조에 따른 용도에 원활하게 사용될 수 있도록 별도로 운용·관리하도록 규정되어 있다. ⑦ 인천광역시의 경우 특별하게 해당 연도 사용기금액은 제6조에 따른 용도에 원활하게 사용할 수 있도록 금고의 수시 입·출금이 가능한 계좌에 관리하여야 하며, 해당 연도 사용기금액의 사용잔액과 발생한 이자는 기금결산 후 누계잔액에 포함하여 운용·관리하여야 한다고 규정하고 있다. ⑧ 제주도는 제9조(기금의 관리·운용) 뿐만 아니라 제8조(환수 등)를 통해서 "도지사는 기금을 사용하는 자가 해당 기금지출 목적 외에 사용한 때에는 지출된 기금의 전부를 환수할 수 있다."고 규정하였으며, 제9조의2(업무위탁)를 규정함으로써 다른 지방지차단체에 비하여 구체적인 노력을 하였다. ⑩ 경기도는 제6조(기금관리 및 회계관리)에서 경기도 금고는「지방회계법 시행령」제59조에 따라 기금에 관한 업무사항을 기록한 장부를 작성하여야 하고, 기금업무와 관련된 장부와 증명서류를 회계연도 경과 후 5년간 보존하여야 하며, 제9조(기금의 운용성과분석)에서 도지사는 기금관리기본법 제14조와 같은 법 시행령 제8조제1항에 따라 기금의 운용성과를 분석하여, 그 결과를 도의회에 제출하여야 한다. 이는 기금관리의 실효성을 높이는 것으로서 향후 기금관리 개선의 근거가 될 뿐만 아니라 보다 효과적인 재난관리를 위해서 매우 필요한 만큼 운용·관리, 회계관리, 위탁관리에 대한 구분을 통해서 각 기준들이 명확히 명시함으로써 보다 실효성있는 계획의 마련과 운영이 되도록 하여야 한다.

〈표 6〉 기금의 관리

연번	지역	기금의 관리			
		운용·관리		회계관리	위탁관리
		예탁	적립액 및 이자		
1	서울	○	○		
2	부산	○			
3	대구	○	○	○	
4	인천		○	○	
5	광주	○	○	○	○
6	대전				○
7	울산	○	○	○	
8	세종		○		○
9	제주				○
10	경기	○			
11	강원	○	○	○	
12	충북		○	○	
13	충남	○	○	○	
14	전북	○	○	○	
15	전남	○	○		○
16	경북		○	○	
17	경남			○	

(5) 임대주택 이주지원 및 임차비용 융자

임대주택 이주지원 및 임차비용 융자에 대해서는 서울특별시, 세종특별자치시, 전라남도를 제외한 모든 지방자치단체가 관련 규정을 두고 있는데, 세부적인 내용은 각 지방자치단체마다 다양하게 규정하고 있다. 대부분의 지방자치단체가 주택 임차비용 융자규모는 총 소요금액의 70% 이하로 하고 융자한도액은 3천만원 이하로 하되 융자기금 규모와 융자신청자 수를 감안하여 결정하는 등 융자조건 등에 관한 사항을 규칙으로 정하였다. 그 중 융자조건 등에 관한 사항을 규칙으로 정하지 않은 지방자치단체는 인천광역시와 제주특별자치도가 있다. 특히 전라북도의 경우 주택 임차비용 융자규모는 총 소요금액의 80% 이하로 하고 융자한도액은 5천만원 이하, 경상북도의 경우 주택 임차비용 융자규모는 총 소요금액의 70% 이하로 다른 지방자치단체와 동일한 수준이나 융자한도액의 경우 5천만원 이하로 한 것은 주목할 만하다. 이외에도 부산광역시는 연체금 징수 조항이 있다. 특히 제주특별자치시의 경우 융자의 신청(제6조), 융자의 기간 등(제7조)을 개별적인 조항으로 제시하였고, 충청북도는 융자금의 금리, 융자

기간, 연체금 징수 조항을 이주비 지원 및 주택임차비용 융자 등(제5조)에 함께 규정함으로써 법적 안정성을 도모하였다. 이는 향후 취약계층이 재난을 접할 시 회복력이 더 약할 수밖에 없으므로 구체적인 목표수준에 대해서 명시하는 것이 필요할 것이다.

Ⅳ. 결론

각 지방자치단체의 재난관리기금 조례를 ① 조례명, 목적 및 정의, ② 조성 및 용도, ③ 전달체계, ④ 기금 운용계획 및 결산과 관리, ⑤ 임대주택 이주지원 및 임차비원 융자 등 5 부문으로 대별하여 관련 내용을 분석하였다. 분석결과 일부 지방자치단체는 재난관리기금의 정의(용어), 기금운용심의위원회 중 특히 심의(제척사유)에 대해 전혀 제시하고 있지 않으며, 운용계획과 결산에 관련된 정책에 대해서는 구체화하고 있지 않은 지방자치단체도 있다. 또한 본 연구 결과 거의 모든 재난관리기금조례의 내용이 유사하며 구체성이 결여되어 있고 특히 지방자치단체의 특성을 반영되거나 혹은 특성을 반영한 정책 및 제도를 규정하고 있는 조례의 내용은 빈약한 것으로 나타났다. 이같은 결과를 바탕으로 지역사회에 기반한 재난관리기금 조례가 책무를 다할 수 있도록 하기 위한 개선방안을 제시하면 다음과 같다.

첫째, 지방자치단체의 특성을 반영한 조례로서 자리 잡을 수 있도록 해야 한다. 분석결과 경상남도의 기금 용도의 경우 최근 4대강 사업과 관련하여 적조·녹조 학산 방지를 위한 긴급대응 및 응급복구와 이상저온(異常低溫) 및 이상수온(異常水溫)으로 인한 재해 예방 및 응급복구가 추가된 것과, 서울특별시의 기금운용계획 수립시 자치구 수요조사 실시 등은 지방자치단체의 정책적 환경의 특성을 담고 있다고 볼 수 있다. 그러나 이외에 다른 지방자치단체의 특성을 반영한 내용은 찾아보기 힘들다.

각 지방자치단체의 구체적인 현실을 고려하고 이에 근거하여 재난 및 안전관리체제를 확립함으로써 「재난 및 안전관리 기본법」의 이행과 더불어 이 법을 보완하는 기능을 통해 국민이 재난으로부터 안전한 사회에서 생활할 수 있도록 실천적인 정책의 활성화 사례가 될 수 있도록 도모하는 것이 지방자치단체 조례의 장점이라 할 수 있다. 각 지방자치단체의 모범적인 조례들은 「재난 및 안전관리 기본법」과 사회현실 간의 격차를 가늠하여 조정하고 기본법을 수정·보완하는 등 새로운 내용을 제정하도록 이끄는 역할을 할 수도 있다. 각 지방자치단체의 특성에 맞는 다양한 정책 및 제도를 추진하여 타 지방자치단체에 모범적인 사례로서 영향을 미칠 뿐 아니라 국가 정책을 수립하는 데에도 긍정적인 피드백을 부여할 수도 있다. 따라서 해당 지방자치단체의 지역적 특성을 반영한 조례로서 자리 잡을 수 있도록 해야 한다. 대상자의 범위에 해당 지역 주민의 욕구와 문제를 포함시킨 지역사회적 특성을 반영하여 그 범위를 확대

시켜야 한다.

둘째, 지방자치단체의 책임성 및 대상자들의 권리 향상을 도모하기 위해 노력해야 한다. 분석결과 정의에 대해서는 법정적립액, 의무예치금액, 사용가능액 등 조례에서 사용하는 용어에 대한 구체적인 설명이 이루어지지 않는 것과 일부 지방자치단체만이 재난관리기금조례 목적 중 기금의 효율성을 강조함으로써 대상자들에게 조례의 목적과 기능에 대해서 충분한 설명을 하고 있지 못하다. 특히 전달체계 중 재난관리기금운용심의위원회의 경우 수당과 여비를 규정하고 있지 않은 대부분의 지방자치단체들의 사례와 각각의 지역 상황에 따라 기금운용심의위원회의 회의록과 의결서의 작성 관리, 폼페이지 공개 등은 각 한개의 지방자치단체에서만 제시되고 있으며, 이러한 사례들은 지방자치단체의 책임성을 강화시키는데 악영향을 미친다. 반면 제주특별자치도는 타 지방자치단체에서 규정하는 기금의 관리·운용(제9조) 뿐만 아니라 환수(제8조)와 업무위탁(제9조의2)을 규정하고 경기도는 기금업무와 관련된 장부와 증명서류 보관(제6조)과 운용성과 분석(제9조)을 규정함으로써 다른 지방지차단체에 비하여 구체적인 노력을 하였다. 이는 기금관리의 실효성을 높이는 것으로서 향후 기금관리 개선의 근거가 될 뿐만 아니라 보다 효과적인 재난관리를 위해서 매우 필요한 만큼 운용·관리, 회계관리, 위탁관리에 대한 구분을 통해서 각 기준들이 명확히 명시함으로써 보다 실효성있는 계획의 마련과 운영을 통해 지방자치단체의 책임성 및 대상자들의 권리가 향상될 수 있도록 해야 한다. 임대주택 이주지원 및 임차비용 융자 또한 부산광역시의 연체금 징수 조항, 제주특별자치시의 융자 신청 및 기간 등, 충청북도의 융자금의 금리 및 기간과 연체금 징수 조항을 규정함으로써 법적 안정성을 도모하여 취약계층에 대한 재난관리가 중요함이 간접적으로 제시되고 있었다. 이러한 규정은 구체적인 목표수준을 명시함으로써 취약계층이 재난을 접할 시 회복탄력성의 작용에 영향을 미칠 것으로 기대된다.

상위법이 개정되면서 삭제되어야 하는 조항이 있음에도 불구하고 여전히 이를 조례에 규정한 지방자치단체가 있었는데 이를 재확인하도록 해야 할 것이다. 이러한 노력을 포함하여 각 지방자치단체 재정의 책임성을 강화하기 위해서 신설되어야 하는 법률 이외에 지금 현재 존재하고 있는 지방자치단체의 재정에 관한 책임 규정 또한 임의규정에서 강행규정으로 명시하는 입법론적 고려가 필요하다. 따라서 사회보장수급권이 법적인 구체적 권리로 되기 위해서는 '-조치를 할 수 있다'는 임의선택조항에서 '-해야 한다'는 강제 조항으로 변경하도록 지향해야 할 것이다. 이를 통해 법규상 제반 권리의 규범력을 강화하는 한편 구체적·실체적인 법적 권리로 인식하기 위한 의식의 전환이 이루어질 것을 기대된다. 그래야 재난관리기금을 수납할 수 있다는 것은 권리로서의 지위를 공고히 하게 될 것이며 책임성을 강화할 수 있을 것이다.

셋째, 재난 취약계층 관련한 이슈에도 관심을 두어야 한다. 기금운용심의위원회 위촉직 위원의 30% 이상을 여성으로 한다는 경상남도의 조항과 기금운용심의위원회의 "위촉직 위원의

경우에는 특정 성별이 위촉직 위원 수의 10분의 6을 초과하지 아니하도록 하여야 한다.”는 강원도의 조항은 젠더 관점에서 긍정적인 반응을 보일 수 있는 조항이다. 일반 국민을 대상으로 제정된 재난관리기금조례이기는 하지만 다각적인 관점에서 조례가 제정되었기 때문이다. 최근 각 지방자치단체별로 재난취약계층 지원조례가 제정되고 있다. 복지국가는 공동체 구성원이 낙오되지 않고 살아갈 수 있도록 인간다운 최저생활을 보장하는 한편 그 상향조정을 통하여 보다 나은 삶을 영위해나가도록 노력하여야 한다(유영미, 2016). 이는 재난관리기금조례의 목적 또한 재난대응 및 복구의 차원을 넘어 지역 주민들이 재난 발생 이전의 삶으로 회복할 수 있도록 지역사회의 다양한 욕구와 특수성을 반영한 조례로 나아갈 수 있도록 방향을 설정하도록 시사하고 있다.

본 연구는 재난 관련 지방자치단체의 조례의 현황과 재난관리기금 조례의 내용분석을 통해서 재난관리가 지역사회 중심으로 발전하고 있다는 것을 제시하였다는 점에서 그 의의를 찾을 수 있다. 또한 기존의 재난관리 조직측면의 주요한 연구경향을 법률적으로 확대하였다는 점과 재난관리를 이해하는데 기본 틀이 될 지방자치단체의 자치법규를 통해 설명함으로써 다양한 학제간 연구, 융합연구의 잠재적 가능성을 높였다는 점에서 학문적 의의를 지닌다.

그러나 본 연구는 조례의 제정현황을 파악하는 수준에서 조금 더 나아가 조례의 각 항목별로 분류하여 내용분석을 시도하였을 뿐 조례의 실효성 확보를 위한 발전적인 개선방안에 대한 심도 깊은 논의를 진행하지 못했다는 점에서 그 한계가 존재한다. 따라서 향후 재난관리에서 기금이 차지하는 중요성 및 재난취약계층에게 미치는 영향 등 연구가설을 확대하여 분석을 심도있게 실시할 필요성이 존재한다.

[참고문헌]

권신정·유영미·조선영, 지방자치단체의 재난관리체계 개선을 위한 재난관련 조례 분석연구, 「한국재난정보학회」, 14(1), 2018.

김광병, 인천시 기초자치단체의 사회복지조례 분석, 「인천학연구」, 19, 2013.

김선욱, 지방자치단체의 양성평등기본조례에 관한 연구, 「이화젠더법학」, 2016.

김종성, 지방재난관리조직의 바람직한 구축방안, 「지방행정연구」, 22(1), 2008

김종익, 재난관리기금의 운용의 문제점과 바람직한 활용방안, 「재난관리연구소 하계세미나」, 희망제작소, 2007.

박동근·양기근·류상일, 지방자치단체 재난관리체계의 현황과 개선방안, 「한국지방자치연구」, 13(4), 2012.

위평량, 재난관리 예산의 배분 및 기금 활용의 효율화 방안, 「한국위기관리논집」, 3(2), 2007.

유영미, 공공부조법의 절차적 권리에 관한 연구–사회복지급여쟁송권을 중심으로, 「가천법학」, 9(3), 2016.

이익섭·이윤로, 『사회복지조사방법의 이해』, 학지사, 2004.

이주호, 지방정부 재난관리 예산결정과정의 기대-불일치 연구, 한국위기관리논집, 6(4), 2010.

이호동·문현철·이종열·위평량, 『재난관리 법과 예산기금구조-원칙과 실상』, 대영문화사, 2009.

Donahue, Amy K. and G. Joyce Philip, A Framework for Analyzing Emergency Management with an Application to Federal Budgeting, Public Administration Review, 61(6), 2001.

Settle, Allen K., Financing Disaster Mitigation, Preparedness, Response, and Recovery. Public Administration Review, 45, 1985.

Waugh, William L., Jr. Fiscal Risk of All Hazards Emergency Management or the Political Harzards in Rational Policy. International Journal of Public Administration, 22(5), 1999.

Wilensky H. and Lebeaux C., Industrial Society and Social Welfare, Social Forces, 37(1), New York: Russell Sage Foundation, 1958.

국가법령정보센터 : http://www.law.go.kr

[국문초록]

지방자치단체의 재난관리기금 조례 검토

유영미
(부산대학교 사회복지학과 조교수)

전례에 없던 재난이 국지적으로 발생하자 중앙정부의 지원과 대책을 토대로 지방자치단체의 신속한 초기 대응이 중요하다는 점이 인식되었고 무엇보다 재난관리체계 확립을 위해서는 지방자치단체 차원의 방안 모색이 필요하게 되었다. 이처럼 재난관리에서 지방자치단체의 역할이 중요하다고 인식함에 따라 관련 법의 정비와 함께 그 효력이 충분히 발휘될 수 있도록 지역사회에 기반한 자치법규의 필요성이 대두되었다. 실제로 재난관련 지방자치단체의 참여 및 책임에 대한 조례가 다수 제정되었고 재난에 대응하는 조례의 역할에 주목하게 되었다.

특히 재산피해액 및 복구비의 증가 등의 이슈가 등장함에 따라 재난관련 예산 및 기금 필요성에 대한 논의가 증가하고 있다. 따라서 본 연구는 지방자치단체의 재난관리 중에서도 17개 지방자치단체에서 제정한 재난관리기금 조례의 내용을 분석하여 향후 재난관리기금 조례의 실효성 확보와 아울러 재난관리가 지역사회 중심으로 발전하고 확립되는데 기여함을 목적으로 한다.

본 연구는 각 지방자치단체의 재난관리기금 조례를 목적 및 정의, 조성 및 용도, 전달체계, 기금 운용계획 및 결산과 관리, 임대주택 이주지원 및 임차비원 융자로 구분하여 조문의 내용을 분석하였다. 분석결과 일부 지방자치단체는 재난관리기금의 정의(용어), 기금운용심의위원회 중 특히 심의(제척사유)에 대해 전혀 제시하고 있지 않으며 운용계획과 결산에 관련된 정책에 대해서는 구체화하고 있지 않은 경우도 있다. 또한 본 연구 결과 거의 모든 재난관리기금조례의 내용이 유사하며 구체성이 결여되어 있고 특히 지방자치단체의 특성을 반영되거나 혹은 특성을 반영한 정책 및 제도를 규정하고 있는 조례의 내용은 빈약한 것으로 나타났다.

이 같은 결과를 바탕으로 지역사회에 기반한 재난관리기금 조례가 책무를 다할 수 있도록 하기 위한 개선방안을 제시하면 다음과 같다. 첫째, 지방자치단체의 특성을 반영한 조례로서 자리 잡을 수 있도록 해야 한다. 둘째, 지방자치단체의 책임성 및 대상자들의 권리 향상을 도모하기 위해 노력해야 한다. 셋째, 재난 취약계층 관련한 이슈에도 관심을 두어야 한다.

주제어: 재난관리기금, 조례, 지방정부, 지역사회, 재난취약계층

[Abstract]

Review of Local Government Ordinances Related to Disaster Management Funds

Yoo Youngmi
(Assistant Professor, Department of Social Welfare, Pusan National University)

It is recognized that the rapid response of local governments is important based on the support and measures of the central government when the unprecedented disasters occur mainly locally. In order to establish a disaster management system,

In recognition of the importance of the role of local governments in disaster management, the necessity of self - governing laws based on local community has emerged so that the relevant laws can be revitalized and their effects can be fully exercised. In fact, a number of ordinances have been enacted for the participation and responsibility of local governments in disasters, and the role of the ordinance in response to disaster has been noted.

Recently, disputes related to the disaster related budget and the need for funds have been increasing as issues such as property damage due to recent disasters and an increase in restoration costs have appeared. Therefore, this study analyzes the contents of the disaster management fund ordinance established by 17 local governments among the local governments' disaster management, and contributes to ensuring the effectiveness of the disaster management fund ordinance and developing and establishing disaster management centered on the community The purpose is to.

We analyze the content of the disaster management fund by dividing the disaster management fund ordinance of each municipality into purpose, definition, creation and use, delivery system, fund management plan and settlement and management, rental housing support and lending loan source loan. As a result, some municipalities do not provide any definition of the disaster management fund, especially the deliberation of the fund management review committee, and do not specify the policy related to the operation plan and settlement. There is also. In addition, the results of this study show that the contents of almost all disaster management fund ordinances are similar and lack specificity. In particular, the contents of the ordinances which prescribe policies and systems that

reflect characteristics of local autonomous bodies or reflect characteristics are poor. Based on these results, suggestions for improving the disaster management fund ordinance based on the community are as follows. First, it should be set as a statute that reflects the characteristics of local governments. Second, efforts should be made to improve the responsibility of local governments and their rights. Third, we need to pay attention to issues related to disaster vulnerability.

Key words: Disaster management fund, Ordinances, local government, Community, Disaster vulnerability

사회복지법제학회
사회복지법제연구 제9권 제2호(통권 제12호) 2018년 08월
Korean Academy of Social Welfare and Law
Vol.9, No.2, August 2018

사학재해보장제도의 개선방안에 관한 연구*

정창률**

目 次

Ⅰ. 서론
Ⅱ. 사학연금 재해보상제도의 특성
1. 사학연금제도의 성격
2. 사학연금재해보상제도의 딜레마: 공무원재해보상법 제정 이후
Ⅲ. 제도 분석 및 개선 방안
1. 적용
2. 기여 (재정)
3. 급여
Ⅵ. 결론

Ⅰ. 서론

사립학교교직원연금제도 (이하 '사학연금제도')는 흔히 교직원들의 노후소득보장 수단으로만 알려져 있으나 실제로는 교직원들의 다양한 사회적 위험에 대처하는 종합보험적 성격을 가지고 있다. 다시 말해서, 사학연금제도는 일반 근로자들을 위한 국민연금 제도처럼 노령, 장해, 사망이라는 사회적 위험으로부터 교직원들을 보호하는 역할도 수행하지만[1] 업무상 재해를 보장하는 산재보험의 역할도 수행하며, 그 외에 본인 및 가족의 사망을 위한 위로금이나 주택 파괴 등에 대한 재산손실까지 제도의 보장 영역에 포함하고 있다.

사학연금제도가 여러 보장 영역을 포괄하고 있으나, 크게 보면, 노후소득보장 기능과 재해보장 기능으로 구분되어 있다고 볼 수 있다. 후자의 경우는 근로자의 산재보험에 해당하는 중요한 부분이지만, 이 사립학교교직원재해보상제도(이하 '사학재해보상제도')는 근로자들에 비해서 열악한 보장수준을 제공하는 문제점에도 불구하고 그동안 거의 주목받지 못하였다. 주목

* 투고일: 2018.07.27., 심사일: 2018.08.10., 게재확정일: 2018.08.10.
본 연구는 2017년도 사립학교 교직원 연금공단 학술연구비 지원에 의한 것임.
** 단국대학교 사회복지학과 부교수
1) 더 정확히는 노령, 장애, 사망이라는 사회적 위험을 보장한다고 볼 수 있는데 이는 '사학연금'이라고 칭하도록 한다.

받지 못한 이유는 2가지로 볼 수 있는데, 우선 사립학교교직원에게 발생하는 직무상 재해의 발생건수가 적다는 점이다. 장해판정을 받는 경우도 1년 평균 10건 미만이며, 직무상 사망 판정을 받는 경우도 3년 동안 20여건에 불과하기 때문에 언론은 물론이고 이해당사자들 역시도 그다지 관심이 높지 않았다.[2)]

또 다른 이유는, 사학연금 역시 그러하지만 사학재해보상제도 역시 제도의 대부분을 공무원재해보상제도에 준용하도록 설계되어 있다는 점이다. 공무원연금법 내에 공무원연금과 같이 존재하여왔던 공무원재해보상제도는 공무원연금의 재정문제 때문에 논의의 대상에서 배제되어 왔으며, 공무원재해보상제도가 열악한 보상 등의 여러 문제점에도 불구하고 그동안 거의 제도 개선이 이루어지지 않았다. 그 결과, 사학재해보상제도 역시 사회경제적 배경의 변화 등에 반응하지 못한 채, 제도가 여러 문제점이 있었음에도 불구하고 개선되지 못한 채 관성적으로 유지되어 왔다.

그러나, 사학재해보상제도의 기준이 되는 공무원재해보상제도가 최근 들어 몇가지 측면에서 큰 변화를 겪고 있다. 2011년 공무원재해보상제도 내에 직무상 사망을, 사망 당시의 위험정도에 따라 순직과 위험직무순직으로 구분하기 시작하면서 – 즉, 위험직무순직 규정이 포함되면서- 공무원재해보상제도는 공무원을 위한 재해보험의 성격 이외에 보훈제도의 성격까지 포함하는 방향으로 진화하였다. 그리고, 2018년 3월에는 공무원연금법 내에 포함되어 있던 공무원재해보상제도가 별도의 법률로 분법되면서 – 공무원재해보상법 제정- 위험직무순직의 범위를 대대적으로 확대하는 변화를 겪었다.

공무원재해보상제도의 성격 변화는 그 법을 준용하는 사학재해보상제도에 직접적인 영향을 미치게 된다. 지금까지 사학재해보상제도가 공무원재해보상제도를 준용하여 왔던 것은 암묵적으로 사학교직원의 직무상 재해가 공무원의 공무상 재해와 그 성격이 유사하다는 가정하에서 이루진 것이었으나, 작금의 상황에서는 사학재해보상제도를 공무원재해보상제도에 계속 준용하는 것이 바람직한지 검토가 필요한 시점이다. 만일 성격의 차이가 있다면 공무원재해보상제도를 그대로 준용하는 것의 실익을 고려하여 사학재해보상제도가 어떠한 방향으로 나아갈 지를 따져봐야 할 것이다.

이러한 문제의식에 기초하여, 본 연구는 사학재해보상제도를 종합적으로 분석하여 문제점을 검토하고 이에 대한 개선방안을 제시하는 것으로 목적으로 한다. 이는 지금까지 학술적인 차원에서 제도의 분석이 이루어지지 않았던 사학재해보상제도를 체계적으로 분석해본다는 의의가 있을 것이다. 2장에서는 사학재해보상제도의 특성을 살펴보는데, 더 이상 공무원재해보상제도를 준용하기 어려운 한계를 제시하도록 한다. 3장은 사학재해보상제도를 분석하여 문

2) 직무상 재해 자체가 수십 건이라는 의미는 아니다. 직무상 요양비를 받은 건수는 2016년에만 697건 이르고 있다. 이에 대한 수치는 사학연금통계연보 및 사립학교교직원연금공단 내부자료에 따른다.

제점을 도출하고 이에 대한 개선방안을 제시하도록 하는데, 사학재해보상제도와 성격이 유사한 공무원재해보상제도와 산재보험과의 비교를 실시하도록 한다. 마지막 4장에서는 위의 논의를 정리하고 시사점을 제시하도록 한다.

Ⅱ. 사학재해보상제도의 특성

1. 사학연금제도의 성격

사학연금제도는 노령, 사망, 장해라는 사회적 위험에 대처하기 위한 연금제도와 업무상 재해라는 사회적 위험에 대처하기 위한 재해보상제도, 그리고 기타 제도(사망조위금, 재해부조금 등)로 구성되어 있다.[3] 앞서 언급했듯이, 연금제도는 근로자들을 위한 국민연금에 해당되고[4], 재해보상제도는 근로자들을 위한 산재보험에 해당된다. 기타 제도 가운데 사망조위금은 산재보험의 장의비와 (과거 건강보험의) 장제비 급여에 해당하는 것을 사망 원인에 대한 구분 없이 제공할 뿐 아니라 가족의 사망에 대한 위로금 성격까지 포함하고 있으며,[5] 재해부조금은 사회보험 제도에서는 일반적으로 포괄하지 않는 재산상의 손실을 보상하기 위한 제도이다.[6]

사학연금제도의 주요한 특징 가운데 하나는 급여 규정의 대부분을 공무원연금법 및 공무원재해보상법에 준용하고 있다는 것이다. 이는 우리나라 사학연금제도의 도입 자체가 공무원인 공립학교 교원과의 차별성을 없애기 위한 목적이었기 때문에 공무원에 준하는 보장을 제공한다는 취지에서 비롯된 것으로 볼 수 있다. 일반적으로 공무원연금은 일반근로자에 비해 관대하다고 알려져 있으나, 이는 연금에 한정된 이야기일 뿐이며, 재해보상제도의 경우 공무원이 오히려 일반근로자에 비해서 열악한 것이 사실이다 (정창률, 김진수 2015). 공무원의 경우에는 공무상 재해발생시 재해보상 제도 이외에 보훈제도를 통해서도 보호받는 경우도 있다는 점에서 사학 교직원은 근로자나 공무원에 비해서 업무상 재해에 대한 보호가 취약하게 이루어져 왔다.

사학연금제도가 급여의 적절성이나 형평성에서 여러 문제를 가지고 있음에도 불구하고, 공

---

3) 재정을 기준으로 보면, 사학연금법 48조의2에서는 직무상요양비, 재해부조금, 사망조위금, 장해연금, 장해보상금, 직무상유족연금, 유족보상금이 재해보상부담금으로부터 보상이 이루어진다. 다시 말해서, 재해보상이라고 구분하는데 한계가 있는 사망조위금과 재해부조금이 재해보상부담금을 재원으로 하고 있다.

4) 퇴직수당도 이에 포함된다.

5) 사망조위금에 관련해서도 뒤에서 일부 다루도록 한다.

6) 사학재해보상제도에서는 재해부조금이 포함되어 있으나 재해부조금은 그 성격이 재해보상과는 거리가 멀다는 점에서 이 글에서는 논의를 생략하도록 한다.

무원연금제도를 지난 수십 년간 준용할 수밖에 없었던 이유는 사학연금에 막대한 국고지원이 이루어져 왔기 때문이다. 사립학교법인의 기여 부담을 줄이는 이러한 국고지원은 사실 명확한 이론적 근거가 있다고 보기는 어렵다. 일반적으로 사회보험은 재원의 경우 자조의 원칙에 기초하기 때문에 정부지원은 예외적인 몇 가지 경우에 한정된다. 우선, 관리운영비에 대해서는 그 일부를 정부가 지원하는 것이 정당화되며, 다음으로 어떤 정책 목표를 가지는 경우, 대부분 취약계층을 지원하는 사업을 하는 경우 국고지원은 정당화된다. 예를 들어, 국민연금과 고용보험에서 실시하고 있는 두루누리 사업은 영세사업장 저소득근로자들을 위해서 국가가 조세를 이용하여 보험료를 지원해주는 것이다. 그 밖에 국민연금에서 실시하고 있는 크레딧 제도의 경우에는 사회적으로 가치가 있는 활동 – 군복무, 출산 – 등에 대해서 정부가 재정지원을 해주는 것이다.[7] 또한, 공적연금 제도에서 최저보장을 실시하는 경우 일정 비율을 정부가 재분배 목적으로 지원하기도 한다. 그리고, 공무원연금이나 군인연금의 경우 국가가 일종의 사용자로서 기여를 하고 재정부족 (finance deficit) 시 조세로 부족분을 메우는 것이 정당화된다 (Pieters 2006). 그러나, 사학연금제도는 취약계층을 위한 제도도 아니며, 정부가 재정책임을 가지는 제도도 아님에도 불구하고 표 1과 같이 사학연금과 퇴직수당 등의 전체 부담금의 1/4에 해당하는 약 6500억 원 (2015년 기준)이라는 막대한 국고지원이 이루어지고 있다. 이러한 국고지원에 대해서 지속적으로 정부에서는 그 필요성에 대한 재검토를 실시하고 있는 실정이며, 사학연금제도가 일부 급여라도 공무원연금법 이상의 보장을 제공하도록 제도가 변경되는 경우 정부의 재정지원이 지속될지 불분명한 것이 사실이다. 그런 상황에서 사학연금제도가 실제 사립 교직원들의 사회적 위험을 책임지는 독립적인 제도로의 발전되어야 하는지에 대한 논의는 지금까지 거의 이루어지지 않았다.

〈표 1〉 사학연금 국가부담금 및 총 부담금 현황 (단위 : 백만원)

구분		2000	2005	2010	2015
국가 부담금	연금	89,239	133,319	210,007	306,428
	퇴직수당	145,342	161,006	319,479	335,663
	국립대학법인	-	-	-	13,042
	합계 (A)	234,581	294,325	529,486	655,133
총부담금 (B)		749,445	1,243,818	2,026,668	2,700,018
비율 (A/B)		31.3%	23.7%	26.1%	24.3%

자료 : 사학연금공단 (2017: 264-5)

7) 그 외에 건강보험이나 노인장기요양보험처럼 전체 지출의 일정비율을 조세를 통해 지원하기도 한다. 이러한 지원은 취약계층만을 위한 것은 아니지만 의료와 같은 현물급여 중심의 급여에 대해서는 정부의 재정지원은 많은 국가에서 이루어진다 (Busse, Saltman & Dubois 2004).

종합하면, 사학연금제도는 외형으로는 독립된 제도로서 행정적 효율성 등을 이유로 공무원연금법을 준용하는 것으로 보이지만, 실제로는 정부에의 재정적 종속 때문에 독립된 제도로의 논의가 이루어지지 못하는 것으로 보인다.

2. 사학재해보상제도의 딜레마: 공무원재해보상법 제정 이후

사학연금과 사학재해보상제도는 일반 민간 부문의 경제활동참가자나 근로자를 대상으로 하는 국민연금이나 산재보험에 비해서는 물론이고 공무원연금이나 공무원재해보상에 비해서 그 규모에서 매우 작은 제도이다. 따라서, 사학연금제도는 공무원연금제도에 준용하여 제도를 운영하는 것이 행정적 효율성 측면이나 보상의 형평성 차원에서 정당화되어 왔다. 그러나, 최근 공무원재해보상제도의 변화는 그러한 정당화의 근거를 침식하고 있다.

공무원재해보상제도의 경우에는 공무상 사망시의 공무의 성격에 따라서 위험직무순직과 순직으로 구분하고 있으며 이는 유족연금과 유족보상금 금액에서의 차이로 연결되고 있다.[8] 공무원재해보상법 5조에서는 위험직무를 11가지로 나열하고 있는데, 이는 공무원재해보상법이 제정되면서 상당히 확대된 것이다[9]. 이러한 위험직무순직의 범위 확대는 결과적으로 공무원재해보상제도가 전통적인 재해보험제도에서 벗어나 보훈적 성격을 강화하는 것으로서, 실제 공무원재해보상제도 성격에 부합하는 것이라고 보기는 어렵다(김진수 외 2017). 기본적으로 공무원의 공무상 재해는 사회보험제도인 공무원재해보상제도가 보장하고, 국가 유공행위는 보훈제도인 국가유공자법과 보훈보상자법이 담당하도록 하고 있는데 최근의 경향은 공무원재해보상제도 내에 보훈적 성격을 포함하고 이를 확대하는 것이기 때문이다.[10]

사학재해보상제도의 직무상유족연금은 공무원재해보상제도의 (일반)순직 유족연금을 준용하고 있는데, 공무원재해보상제도의 위험직무순직 범위가 계속 확대되면 결과적으로 사학재

---

8) 공무원재해보상법 3조에서는 위험직무순직공무원을 정의하고 있는데, '생명과 신체에 대한 고도의 위험을 무릅쓰고 직무를 수행하다가 재해를 입고 그 재해가 직접적인 원인이 되어 사망한 공무원'을 지칭하며, 그 외의 공무상 사망은 순직으로 분류된다. 2015년 현재 순직유족연금 수급자는 204명이며, 위험직무순직유족연금 수급자는 99명이다 (공무원연금공단 (2016) 내부자료).

9) 외형적으로는 기존 공무원연금법에서의 13가지에 비해서 줄어든 것으로 보이지만, '고도의 위험'과는 다소 괴리가 있는 경찰의 순찰활동 등까지 위험직무순직으로 인정할 수 있는 방향으로 크게 확대되었다.

10) 위험직무순직에 대한 이러한 열거식 정의는 필연적으로 그 범위를 확대시킬 수밖에 없고, 반면 일반순직의 범위는 좁아지게 될 것이다. 이에 김진수 외 (2016)는 공무원재해보상 유족급여의 전반적인 수준이 낮고 위험직무순직 범위 확대가 추진되는 상황에서 위험직무순직의 범위를 넓히고 일반순직의 범위를 줄이면서 장기적으로 위험직무순직 수준으로 유족급여를 일원화할 것을 제안하고 있다.

해보상 유족급여와 공무원재해보상제도 유족급여 사이에 제도적 간극이 크게 벌어지게 된다. 대학병원 등에서 일하는 교직원의 경우 경우에 따라서 (전염병 치료 등) 공무원의 위험직무순직에 준하는 업무를 수행할 수 있는데, 공무원은 위험직무순직 보상을 받고 교직원은 그러한 보장을 받을 수 없다는 것은 전반적인 형평성 측면에서 바람직하다고 보기 어렵다.

그렇다고 해서 사학재해보상제도는 그 특성상 그러한 위험 정도를 반영하여 보상을 차등화하는 방안을 수용할 수는 없다. 공무원의 공무상 재해는 그 특성상 보훈의 원칙에 따라서 공헌/희생의 정도를 고려할 수 있으나 (이상광 2000) 사학 교직원의 직무상 재해에 대해서는 그러한 고려는 원칙적으로 불가능하기 때문이다.

이러한 제도의 형평성 차원의 균열에도 불구하고 사학재해보상제도가 공무원재해보상제도를 종전대로 준용해야 한다는 핵심적인 근거로서 정부로부터의 재정지원을 언급할지 모른다. 그러나, 사학연금제도에 대한 국고지원은 사학연금제도 가운데 사학연금과 퇴직수당에 해당되는 것이며 재해보상제도는 국고지원 대상이 아니다. 따라서, 연금이나 퇴직수당의 경우는 정부의 재정지원 때문에 공무원연금으로부터 제도의 독립을 추구하는데 분명한 한계를 가질 수밖에 없으나, 재해보상제도의 경우에는 그러한 제약으로부터 상당히 벗어나 있음을 의미한다.

종합해보면, 사학재해보상제도는 사학연금제도와 달리 국고지원으로부터도 독립되어 있다는 점에서 제도 독립의 추진을 위한 현실적 제약요소가 적다고 할 수 있을 것이며, 보다 근본적으로는 공무원재해보상제도가 보훈적 성격을 점차 강화하면서 사학재해보상제도가 이를 준용하는 방식의 정당성이 점점 약해지고 있다. 따라서, 사학재해보상제도는 공무원재해보상제도와는 독립적인 제도로서 기능하기 위한 대안 마련이 필요하며 굳이 공무원재해보상제도의 변화만을 기다릴 필요는 없어 보인다.

Ⅲ. 제도 분석 및 개선 방안

이 장에서는 사학재해보상제도를 분석하고 개선방안을 제시하도록 한다. 일반적으로 사회보험제도에서 사용되는 분석틀인 적용, 기여(재정), 급여, 관리운영 가운데 (김진수, 김태성 2013) 관리운영 측면에서는 주요한 이슈가 없기 때문에 생략하고 적용, 기여(재정), 급여 순서대로 다루도록 한다. 급여 – 특히, 급여 수준–에 있어서는 성격이 유사한 제도인 산재보험을 주요한 비교 대상으로 삼았으며, 비록 준용하는 제도이기는 하지만 일부 차이가 있는 공무원재해보상제도와도 비교하도록 한다.

1. 적용

사학재해보상제도의 적용대상은 사학연금과 동일하게 적용대상을 규정하고 있다. 즉, 사립학교법 54조와 70조의2에 의하여 임명된 교원과 사무직원을 대상으로 한다.[11] 교직원 수는 2000년 이후 연평균 2.2%로 증가하여 왔으나, 정책변화나 인구구조에 따라서 변화하여 왔다. 예를 들어, 초등학교, 중학교, 고등학교의 교직원의 경우에는 2000년 이후 오히려 감소하여 온 반면, 유치원의 경우는 교직원 수가 같은 기간동안 가파르게 상승하여 왔다. 예를 들어, 사학연금공단(2017)에 따르면, 사학연금제도에 적용되는 2000년에 고등학교 교직원은 56,096명에서 2015년 50,318명으로 감소한 반면, 같은 기간 유치원 교직원은 7,822명에서 40,845명으로 대폭 증가하였다.

교원과 유사한 업무를 수행하지만 사립학교법의 교직원에 해당되지 않는 기간제 교사나 강사들은 사학연금제도에 적용되지 않고, 일반 근로자와 같이 국민연금과 산재보험에 적용된다. 업무상 재해의 경우 기본적으로 산재보험의 보장수준이 공무원재해보상제도나 사학재해보상제도에 비해서 전반적으로 높기 때문에 기간제 교사 등이 신분상의 문제 때문에 직무상 재해 시 열악한 보장을 받을 개연성은 낮지만 다른 제도 – 연금 등 –를 통한 보상에서 차별을 받을 개연성은 존재한다. 그런데, 사립학교법 상의 교직원과 그 외의 기간제 교사와 강사들에 대한 구분은 최근 공무원재해보상법 제정으로 재정립이 필요해졌다. 2014년 세월호 사고가 발생했을 때, 사망한 안산 단원고 교사들 가운데 기간제 교사의 순직 인정여부가 중요한 이슈가 되었다. 기존 공무원연금법 하에서는 이들은 공무원이 아니기 때문에 순직대상이 아니었으나, 제정된 공무원재해보상법 3조 2항에서는 '공무수행사망자' 개념이 추가되면서 이들의 공무원재해보상법 적용이 가능해졌다. 결론적으로, 공무원재해보상법 제정으로 공립학교의 기간제 교사나 강사의 경우에는 공무원재해보상법의 적용을 받게 된 반면, 사립학교의 기간제 교사나 강사의 경우에는 여전히 산재보험의 적용을 받게 되는 문제가 있다.

사실 공무원재해보상법의 '공무수행사망자' 규정은 다른 법과의 형평성 차원에서 타당하다고 보기 어렵다. 여전히 공무원 신분이 아닌 공립학교의 기간제 교사 등 (국가가 고용한) 근로자의 경우 공무원연금 적용대상에서도 제외된다. 따라서, 사립학교의 기간제 교사나 강사들 역시 사학재해보상제도에 적용되어야 하는지가 이슈가 될 수 있다. 그러나, 사학연금제도와 사학재해보상제도에 대한 적용범위를 다르게 설정하는 것은 효율적이지도 않고 형평성에 맞는 것이라고 보기도 어렵다. 공무원의 경우, 공무원연금법이 분법되면서 공무원재해보상제도가 제정되었기 때문에 이에 대한 적용대상을 구분하는 것이 기술적으로는 가능할 수 있었겠으

11) 그 외에 사립학교교직원연금법 제60조의4에서는 적용의 특례규정이 있어서 사립학교법에는 포함되지 않더라도 평생교육원직원 등을 포함하도록 하고 있다.

나, 연금제도와 재해보상제도가 통합되어 있는 사학연금법의 경우에는 기술적으로도 곤란한 측면이 있다. 따라서, 공무원재해보상법의 제정으로 공립학교와 사립학교의 기간제 교사나 강사에 대한 재해보상 측면에서의 형평성 문제가 야기될 개연성은 있으나 현 시점에서 사학재해보상제도의 적용대상 기준을 변화시키는 것은 한계가 있다.

다만, 적용과 관련한 장기적으로 개선을 고려할만한 문제는 있다. 학교(또는 관련기관)라는 공간을 중심으로 볼 때 재해의 가능성은 교직원만 노출된 것이 아니라 학생이나 학생연구원들도 노출되어 있다. 독일의 경우에는 학생 등에 대해서[12] 학생 사회보험제도를 운영하여 결과적으로 학교라는 공간에서 발생한 재해에 대한 보상을 공정하게 운영하고 있다.[13] 그러나, 우리나라의 경우에는 교직원으로 사학재해보상제도를 통해서 보상을 하는 반면, 유치원생에서 고등학생까지는 학생안전공제를 통해서 보상이 이루어지고 있으나 이는 일시금 위주의 부족한 보상에 한정되어 있다(양희산 외 2013). 게다가 대학생이나 대학원생의 경우에는 교육기관에 따라 자발적으로 가입된 단체보험을 통해서 불균등한 보장이 이루어지고 있다.[14] 이는 학교에서 재해 발생시 교원과 학생 등과의 불균등한 보장이 문제가 될 수 있음을 의미한다. 물론, 사학재해보상제도가 학생 등을 포함하는 제도는 아니지만, 장기적으로 별도의 제도로라도 이들에 대한 보상을 공제나 단체보험 수준을 뛰어넘는 수준으로 설정할 필요가 있다 하겠다.[15]

2. 기여(재정)

사학재해보상제도는 재원을 법인의 부담금으로 하고 있으며, 교원(직원), 법인, 정부가 부담금을 나누고 있는 사학연금과 구별된다. 사학연금의 경우, 교원과 사무직원에서도 재원조달주체가 구분되는데, 교원의 경우 가입자 본인과 법인, 그리고 정부가 5:3:2로 나누어서 부담금을 납부하는데 반해서, 사무직원의 경우에는 가입자 본인과 법인이 5:5로 나누어서 부담금을 납부하도록 한다. 그러나, 사학재해보상제도의 경우는 일종의 사용자라 할 수 있는 법인이 부담금 전액을 납부하도록 하고 있는데, 이는 산재보험 제도가 사용자 배상책임에서 기인한 제도로서 사용자의 기여로만 구성되는 것과 같은 개념이라 할 수 있으며, 공무원재해보상 제도 역시 국가

---

12) 유치원생부터 대학원생, 연구원까지 포함.

13) 우리나라에서의 논의는 임현술(2016)을 참조하기 바람. 독일의 학생보험 내용은 Micha(2009)를 참조하기 바람.

14) 예를 들어, 대학 등에서 과학기술분야 연구 개발활동에 종사하는 대학원생은 연구실 안전법에 기초하여 일반 보험회사의 단체상해에서 적용되는데 보장 수준이 매우 낮다. 구체적인 내용은 송혜숙(2016)을 참조하기 바람.

15) 그 경우, 사립학교교직원연금공단이 주요한 관리운영주체의 역할을 해야 할 것으로 보인다. 그러나, 보다 자세한 내용은 본 연구의 범위를 넘어서므로 생략한다.

가 전액을 기여하도록 하고 있다. 2015년 현재 사학재해보상제도의 총 부담금은 약 연 478억원에 이르고 있다(사학연금공단 2017). 사학연금법 시행령 69조의2에 의하면, 재해보상부담금은 개인부담금 합계액의 454/10000을 법인이 납부하도록 하고 있는데, 개인부담금 산정에서 보험료율이 8.25% 이므로,[16] 실제 법인이 납부하는 보험료율은 약 0.37% 수준에 불과하다.

사립학교법인은 교직원들을 산재보험에 가입시키지 않고 사학재해보상제도에 적용시킴으로써 사실 재정적으로 이득을 보고 있다. 현재 산재보험 제도의 경우 업종별로 보험료율을 차등화하고 있는데 교육서비스업의 경우는 가장 낮은 0.7%를 납부하도록 하고 있다.[17] 그런데, 사학재해보상제도는 그보다 훨씬 낮은 0.37% 수준에 불과하기 때문에 재정적으로 큰 이득을 보고 있는 것이다. 이는 물론 사학재해보상제도의 낮은 보상수준과 연결되는 부분이기는 하지만, 어찌되었든 재정적인 측면에서 사학재해보상제도는 제도 확대를 위한 여력은 충분히 가지고 있다고 보는 것이 타당할 것이다.

3. 급여

(1) 요양 관련

사학재해보상제도의 경우, 직무상 재해로 인해서 요양이 필요하게 되면 직무상요양비를 받게 되는데, 이는 공무원재해보상제도에서는 공무상요양비, 산재보험에서는 요양급여에 해당되는 것이다.

사학재해보상제도의 요양관련 급여는 기본적으로 공무원재해보상제도를 준용하기 때문에 공무원재해보상제도와 유사하다. 다시 말해서, 사학재해보상제도의 경우 1일 이상의 실제 요양기간에 대해서 직무상요양비를 받게 되며, 재요양하게 되는 경우 역시 치료 종료시까지 실제 요양비가 지급된다.[18] 사학재해보상제도의 직무상요양비는 2015년 수급자수가 614명이고 금액은 약 22.8억원에 이르는 것으로 나타나(사학연금공단 2017) 1인당 직무상요양비 지급액이 약 350만원 수준으로, 산재보험제도의 약 400만원 수준과 유사한 수준이다.

업무상 재해로 인해서 소득이 중단되는 경우, 산재보험에서는 휴업급여를 제공하여 평균임금의 70%를 기간 제한없이 제공한다. 그런데, 공무원재해보상제도와 사학재해보상제도의 경우에는 업무상 재해로 인한 소득중단을 보장하는 급여 항목 자체가 부재한 실정이다. 공무상

---

16) 2015년 공무원연금법 개정 이후 그에 준용하는 사학연금법의 경우 2020년까지 보험료율이 기존 7%에서 9%로 높아지게 되어 있다.

17) 산재보험의 경우 개별실적요율제 때문에 교육서비스업 내에서도 기관에 따라서 보험료율이 다소 상이할 수는 있다.

18) 산재보험의 경우 3일 이상의 요양이 필요한 경우로 요양급여 제공을 제한한다.

재해를 입은 공무원의 경우 공무원복무규정에 근거하여 요양중 보수전액을 3년 6개월 동안 지급하도록 하고 있다. 반면, 사학연금법에 적용되는 교원이나 사무직원의 경우에는 사립학교법 59조에 휴직규정이 있으나 직무상 요양에 대하여 별도 규정은 존재하지 않는다.

이는 사립학교 교직원의 경우 직무상 재해로 인해서 소득이 중단되는 경우에 대한 보장이 매우 미흡할 수 있다는 것을 의미한다. 산재보험에서 휴업급여를 사용자의 자율이 아니라 법정급여로서 명확히 하는 것은 업무상 재해로 인한 소득손실을 명확히 보장하도록 하는 것이며, 공무원재해보상제도의 경우 관련 법정급여가 부재하지만, 공무원복무규정이라는 보편적인 기준을 통해서 보수 전액을 제공하고 있다.[19] 반면, 사립학교 교원의 경우는 사립학교법에 관련 규정이 있기는 하지만 구체적인 사항에 대해선 개별 법인의 정관으로 위임하고 있어, 결과적으로 직무상 재해로 인해 요양을 받고 소득이 중단되는 경우 이에 대한 보장이 제도적으로 이루어지지 않고 있다.

사학재해보상제도의 요양과 관련하여, 재해 교직원의 원상회복이라는 목적을 달성할 수 있는 방향으로 개선이 필요하다. 우선, 휴업급여를 도입하여 요양으로 인한 소득중단에 대한 보상을 강화할 필요가 있다. 산재보험의 경우 요양 중 휴업급여를 통해서 평균임금의 70%를 보장하며, 재해 2년 이후에도 폐질이 지속되는 경우 상병보상연금을 지급하여 요양으로 인한 소득손실을 보장하고 있다. 따라서, 사학재해보상제도에서 산재보험 휴업급여에 준하는 급여 도입이 필요한 상황이다.

다만, 휴업급여의 도입은 추가적인 재정지출이 불가피한 부분이다. 산재보험의 경우 요양급여의 125%가 요양 중 소득손실 보장(휴업급여 및 상병보상연금)을 위해서 지출되고 있다. 사학재해보상제도를 단순 적용하는 경우, 2015년에 직무상 요양비가 22.8억원 수준이었는데 휴업급여가 도입되면 약 28-9억 원 정도가 추가적으로 지출될 것으로 예상할 수 있다. 휴업급여가 도입된다고 해도 사학재해보상제도의 2015년 전체 지출 355억 원의 약 8% 수준으로서 충분히 감당할 수 있는 수준이라고 볼 수 있다.

다음으로, 현재 사학재해보상제도의 경우 요양급여 지급 요건이 1일 이상의 요양까지 인정하고 있는데, 재해보상의 취지를 고려할 때 산재보험 수준으로 조정할 필요가 있다. 재해보상제도는 원칙적으로 재해 발생의 원인을 따지는 제도(원인주의)로서 그 과정에서 노력과 시간 등 행정력이 요구된다. 따라서, 산재보험의 경우 3일 이하의 요양을 요하는 경우는 보상의 대상에서 제외하고 있다. 사학재해보상 역시 3일 이하의 요양의 경우, 급여의 제공이라는 혜택에

---

19) 공무원복무규정에서 제공하는 급여 수준이나 형태가 타당하다는 것은 아니다. 공무원복무규정에 따르면 요양으로 인해서 3년 6개월 이상 근무하지 못하는 경우 면직하도록 하고 있는데, 이는 요양기간을 제한하지 않는 산재보험과 큰 차이라고 할 수 있다. 급여 수준에 있어서는 3년 6개월까지는 보수전액을 주다가 이후에는 중단하도록 하는 것 역시도 일관성 측면에서 비판의 대상이 될 수 있다.

의한 장점보다 불필요한 행정비용이라는 단점이 더 클 수 있다는 점에서 산재보험 요양급여의 지급요건을 다소 강화할 필요가 있다. 이렇게 지급요건을 강화하는 경우 재정적으로도 일부 개선이 이루어질 수 있을 것이다.

(2) 장해 관련

사학재해보상제도의 장해 관련 급여는 장해연금과 장해보상금, 그리고 간병비로 구성된다. 공무원재해보상제도를 준용하여, 업무상 장해 발생 이후 퇴직시 대상자는 장해연금과 장해보상금을 택일할 수 있다. 장해연금의 수준은 14단계로 구분되는 장해정도에 따라서 다음 표 2과 같이 제공하게 되는데, 산재보험 장해연금에 비해서 상당히 낮은 수준이다. 장해보상일시금은 5년분의 장해연금 금액을 제공하는 것이었다.

〈표 2〉 장해급여 수준 비교

구분	1급	2급	3급	4급	5급	6급	7급
산재보험	329일분	291일분	257일분	224일분	193일분	164일분	138일분
	(90.1%)	(79.7%)	(70.4%)	(61.4%)	(52.9%)	(44.9%)	(37.8%)
공무원재해/사학재해	52%	48.75%	45.50%	42.52%	39.00%	35.75%	32.50%

주: 공무원/사학재해보상제도는 8급~14급의 경우에도 연금지급(8급: 29.25%, 9급: 26.00%, 10급: 22.75%, 11급: 19.50%, 12급: 16.25%, 13급: 13.00%, 14급: 9.75%). 산재보험은 8급 이하에 대해서 일시금만을 지급하므로 연금지급 규정 자체가 부재함.

장해급여 수급은 일시금과 연금을 택일할 수 있도록 하고 있으나, 실제로는 일시금인 장해보상금에 대한 선택은 매우 제한적으로만 이루어지고 있는 실정이다. 사학연금공단 (2017)에 따르면 2015년 장해연금 지급건수는 122건인 반면, 장해보상금은 2건에 그치고 있는 실정이다.

(최근까지) 사학재해보상제도 장해급여와 공무원재해보상제도와의 차이점은 사학재해보상제도에서 산재보험법을 따라 간병비 규정을 별도로 두고 있었던 반면, 공무원재해보상제도는 간병비 규정이 없었다는 점이다. 그러나, 이번 공무원재해보상법 제정에서 공무원재해보상제도에서도 간병급여가 포함되면서 두 제도 사이의 외형적인 차이는 사실상 없어졌다. 간병비는 상시간병급여의 경우 1일에 41,170원, 수시간병급여의 경우 1일에 27,450원을 현금으로 지급하도록 하고 있다.[20] 사학재해보상제도에서 2016년 간병비 지급은 15건에 액수는 약 2.1억원

20) 상시간병급여의 경우, 신경/정신/흉복부장기장해 1급자, 두눈/두팔/두다리의 장해 1급과 다른 부위 7급 이상이 중복되어 있는 자이며, 수시간병급여의 경우, 신경/정신/흉복부장기장해 2급자, 장해 1급자이다.

정도에 이르고 있다(사학연금공단 내부자료 2017).

사학재해보상제도의 장해급여의 문제점은 몇 가지가 있다. 우선, 장해급여 지급이 퇴직을 전제로 하여 제공된다는 점이다. 산재보험의 경우에는 업무상 재해로 장해를 입게 되는 경우 퇴직여부에 관계없이 장해급여를 제공하도록 하고 있다. 반면, 사학재해보상제도의 경우에는 업무상 재해로 인한 장해 여부 뿐 아니라 퇴직 여부까지도 고려하여 장해급여를 제공하고 있다.[21] 원칙적으로 장해급여는 취지 자체가 장해로 인한 근로능력의 상실 정도를 반영하여 급여를 제공하는 것이기 때문에 최중증의 경우는 사실상 퇴직을 전제로 하여 급여를 제공하는 것이 개연성이 있을 수 있으나, 중증 이하의 경우는 퇴직 이후에만 급여를 제공하도록 대상을 한정하는 것이 제도 취지에 부합한다고 할 수 없다. 뿐만 아니라, 장해 판정 이후 요양이 종결되었다 하더라도 지속적으로 추가적인 비용이 발생할 수 있고 장해급여는 그러한 비용에 사용하라는 취지도 포함하고 있는데 사학재해보상제도에서는 그러한 비용 발생에 대한 보장을 퇴직 시까지 제공하지 않고 있는 것이다. 따라서 퇴직을 전제로 장해급여를 제공하는 것은 사학재해보상제도가 장해에 대한 급여지급을 지나치게 엄격하게 제한하는 것으로 볼 수 있다.

다음으로, 사학재해보상제도의 장해급여의 경우 연금과 일시금을 동일한 기준을 가지고 선택하도록 하고 있다는 점이다. 산재보험의 경우, 1-3급은 연금, 8급 이하는 일시금, 4-7급은 연금과 일시금 중 선택을 할 수 있도록 규정하고 있다. 그러나, 사학재해보상제도의 경우 등급에 관계없이 연금과 일시금을 택일하도록 하고 있다. 장해급여의 경우, 장해로 인한 소득손실을 보장하기 위한 것이기 때문에 연금으로 지급하는 것이 바람직하나, 경증의 경우에는 소득손실에 대한 보상이라는 측면보다도 경우에 따라서 위로금 성격을 가질 수 있기 때문에 일시금을 지급하는 것도 정당화된다고 볼 수 있다. 그러나, 사학재해보상제도의 경우는 최중증까지 일시금을 선택할 수 있도록 규정하고 있는데, 이는 제도의 취지에 어긋나는 것이다. 산재보험의 경우, 최중증은 연금 제공, 경증은 일시금 제공을 원칙으로 하면서도 피재 근로자나 그 가족들의 일시금 선호를 반영하여 연금을 선택하는 경우 선급금을 제공하도록 하여 목돈 제공이라는 욕구를 충족하도록 하고 있다는 점에서, 그러한 고려가 되지 않는 사학재해보상제도는 보장성 측면에서 부족하다고 볼 수 있다.

다음으로 간병비가 현금으로 지급되고 있는 문제이다. 간병비 규정은 산재보험 간병급여 규정을 따르고 있다는 점에서 이는 산재보험의 문제라고 볼 수도 있다. 사실 이 간병비에 대응되는 제도가 산재보험의 간병급여도 있으나, 노인장기요양보험이나 장애인활동지원제도도 있다. 그런데, 최근에 도입된 노인장기요양보험이나 장애인활동지원제도의 경우 간병에 드는 비용을 현물로 제공함으로써 결과적으로 오용을 줄일 수 있다. 반면, 현금지급의 경우에는 생활비 유

21) 이는 공무원재해보상법 28조의 내용을 그대로 준용하기 때문에 발생하는 문제이다.

용 등 비효율적으로 활용될 개연성이 있다는 점이 지속적으로 문제점으로 제기되어 왔다.

사학재해보상제도의 경우 직무상 장해를 입은 교직원에 대한 보상이 대체로 미흡하며 다음과 같은 개선이 필요하다.

첫째, 퇴직을 전제로 하여 장해급여를 지급하는 규정의 폐지가 검토될 필요가 있다. 앞서 언급했듯이, 장해급여는 장해정도에 따라서 보상을 차등화하고 있고 이는 근로능력 손상정도를 구분하여 보상하고자 하는 목적에서 기인한 것으로 볼 수 있다.[22] 결국, 퇴직을 전제로 장해급여를 지급하는 사학재해보상제도의 규정은 결과적으로 직무상 장해를 입은 교직원들의 보상을 크게 낮추는 역할을 하고 있다. 산재보험의 경우 장해급여의 지출액은 2012년 현재 1조 7120억 원 수준으로 요양급여 지출액 7180억 원 수준에 비해서 2배를 훨씬 초과한다(근로복지공단 2012). 반면, 사학재해보상제도의 경우, 2015년 현재 직무상요양비가 연 22.8억 원인데 반해 장해급여는 연 23.1억 원 수준으로 그 비중이 현저하게 낮은 것으로 나타난다. 물론, 산재에 비해서 중증 장해가 발생할 확률이 다소 낮을 수는 있으나, 사학재해보상제도에서 장해급여의 비중이 현저하게 적은 것은 급여지급에 있어서 퇴직을 전제하는 규정이 큰 영향을 미치고 있다고 보아야 할 것이다. 장해로 인해서 근로능력이 일부 손상되는 것이 명확한 만큼 현재의 퇴직전제 규정은 폐지되는 것이 고려되어야 할 것이다.[23] 다만, 장해에도 불구하고 교직을 퇴직하지 않는다는 것은 소득유지 측면에서는 큰 제약이 발생하지 않는다는 점에서 재직하는 경우는 장해급여를 일부 감액하는 것은 고려될 수 있을 것이다.

다음으로, 급여 유형 선택 규정이 최소한 산재보험 수준으로 변경되어야 한다. 현재 사학재해보상제도 장해급여는 등급에 관계없이 일시금과 연금을 선택하도록 하고 있는데, 특히 중증 이상의 경우 일시금은 장해를 입은 본인이나 가족의 생활유지에 부정적인 급여 유형이다. 따라서, 중증 이상(7급 이상)의 경우 연금으로 일원화하는 것이 바람직하며, 다만 일시금에 대한 선호가 있을 수 있기 때문에 산재보험처럼 4-7급은 연금과 일시금을 선택하도록 하는 것도 고려할 수 있을 것이다.[24]

다음으로, 사학재해보상제도 장해급여 수준의 전반적인 조정이 필요하다. 앞에서 언급했듯이, 사학재해보상제도의 장해급여 수준은 산재보험 장해연금에 비해서 현저히 낮으며, 특히 1-3급의 최중증의 경우 그 차이는 커서, 예를 들어 1급의 경우 산재보험은 평균임금의 90.1%인 반면, 사학재해보상제도는 기준소득월액의 52% 수준에 불과한 실정이다. 사학재해보상제

---

22) 만일 장해급여가 장해로 인해서 더 이상 근로를 할 수 없는 사람들을 위한 급여라면 장해정도에 따른 보상을 차등화하는 것이 정당화되기 어렵다.

23) 형평성 차원에서도 이는 문제가 있다. 공무원이 직무상 재해로 장해를 입고 공직에 남아 있으면 장해급여가 퇴직때까지 중지되는 반면, 민간 기업으로 이직하는 경우 장해급여가 지급된다.

24) 다만, 산재보험의 경우 연금을 선택하는 경우 선급금 규정을 두어 일부 일시금을 받을 수 있도록 하여 연금 선택을 권장하고 있음.

도에서 최중증 장애를 입고 근속년수 부족으로 인해서 퇴직연금을 병급하여 받지 못하는 경우, 일반근로자에 비해서 현저히 부족한 보상을 받게 되는 것을 의미한다. 따라서, 사학재해보상제도 장해급여의 경우 산재보험 수준으로 급여를 상향하는 조치가 필요해 보인다. 다만, 사학재해보상제도 장해급여의 경우 급여의 상하한을 설정하지 않고 있는데, 사회보장제도가 기본적으로 부를 축적하는 기능을 지양하고 기본적인 생활을 유지하는 것을 목표로 하고 있다는 점에서, 산재보험에서처럼 상하한을 설정하여 과잉보장과 과소보장의 여지를 없앨 필요가 있다.[25)]

마지막으로, 간병비의 현물지급으로의 개선은 사학재해보상제도의 개편이 아니라 산재보험의 제도 개선을 따라가는 것이 타당하다. 앞서, 간병비의 현금지급이 야기할 수 있는 문제점을 지적한 바 있다. 그러나, 만일 사학재해보상제도의 간병비만 현물지급을 하는 경우에는 일선 요양기관에서 행정절차 등을 이유로 이를 거부할 개연성이 높다. 따라서, 산재보험이 간병급여를 현물 방식으로 전환하는 시점에서 자연스럽게 간병비 역시 현물 방식으로 개편하는 것이 부작용을 줄이는 방안이 될 것으로 보인다.

(3) 사망 관련

사학재해보상제도에서 직무상 사망이 발생하는 경우 직무상유족연금과 유족보상금이 지급된다. 장해급여에서 장해연금과 장해보상금은 택일할 수 있도록 규정되어 있는 것과 달리, 직무상유족연금과 유족보상금이 중복 지급된다. 산재보험의 경우에는 업무상 사망이 발생하는 경우 유족급여가 지급되는데 원칙적으로 연금 방식으로 지급된다.[26)] 공무원재해보상법 제정 이전에는, (이를 준용하는) 사학재해보상제도에서 재직기간 20년을 기준으로 하여 급여율을 차등화하였으나 재해보상법 제정 이후 이러한 차등은 없어졌다. 산재보험 역시 유족급여에서 가입기간에 따른 차등을 두고 있지 않으며 이는 유족급여가 갑작스러운 사망에 대한 보상이라는 차원에서 차등을 두지 않는 것이 제도의 취지에 합당한 것으로 볼 수 있다.

그리고, 기존에는 유족 수에 따른 급여 수준의 고려가 없었으나, 산재보험에서처럼 유족 수에 따른 급여율이 가산되도록 변경되었다. 그래서, 교직원이 직무상 사망하는 경우 직무유족연금은 기준소득월액의 38%를 기본으로 하여 유족 1명당 5%P 씩을 가산하도록 하여 최대 20%를 가산할 수 있도록 하였다. 공무원재해보상법에서의 사망관련 급여와의 차이는 공무원재해보상법이 직무상 사망을 순직과 위험직무순직으로 구분하여 보상을 차등화하는 반면, 사학재해보장제도의 경우는 공무원재해보상법의 순직유족연금 수준으로만 준용하도록 하고 있다는 것이다.[27)]

---

25) 공무원재해보상법이 제정되면서 급여 상하한 규정이 신설되었으나 유족급여에 한정되어 있음.

26) 다만, 산재근로자 사망시 연금수급권자가 없는 경우 평균임금의 1300일분에 상당하는 금액을 지급함. 또한, 연금수급자가 원하는 경우 연금과 일시금을 혼합하여 받을 수 있음.

27) 이에 대한 구체적인 논의는 2장에서 이루어졌으므로 생략하도록 한다.

사학재해보상제도의 유족관련 급여는 다음과 같은 문제점을 지적하고 개선방안을 제시하도록 한다. 우선, 일시금과 연금이 중복 지급되도록 되어 있다. 교원 등이 직무상 사망하게 되는 경우 유족연금과 유족보상금이 중복하여 지급되고 있다. 산재보험의 경우 원칙적으로 연금방식으로 급여를 받도록 하고 있고, 일시금은 제도의 목적 – 유가족의 생활보장–과 다른 용도로 전용될 수 있다는 점에서 제한되고 있다. 그런데, 사학재해보상제도의 경우 일시금인 유족보상금이 유족연금에 추가되어 지급되고 있는데 이러한 일시금은 유가족의 지속적인 생활보장으로 이어지지 않는다는 점에서 기능이 분명하다고 볼 수 없다. 유족보상금 액수는 평균 1억 4225만원(2014-6년)에 이르는 적지 않은 금액이다(사학연금공단 2017).

다음으로, 유족연금 급여의 수준은 전반적으로 낮은 수준이다. 산재보험의 경우 유족연금은 기본적으로 평균임금의 52%(유족 1명 시)을 지급되도록 되어 있지만,[28] 사학재해보상제도의 경우 기준소득월액의 43%(유족 1명 시)을 지급하도록 하고 있다. 공무원재해보상법 제정 이전에는 유족 수에 관계없이 20년 근속을 기준으로, 20년 미만인 경우 기준소득월액의 26%, 이상인 경우 32.5%를 지급했던 것에 비해서는 상당히 - 특히 20년 미만 가입자의 유족에게 - 개선되었으나 일반 근로자에 비해서는 충분한 보상이 이루어지지 않고 있다. 다만, 유족보상금이 중복하여 지급되고 있다는 점을 고려한다면 이에 대한 해석은 다소 달라질 수 있을 것이다. 또한 산재보험에는 없는 유족연금부가금이 10년 이상 재직한 경우에만 제공되어 결과적으로 10년을 기준으로 직무상 사망에 대한 보상이 차별화되고 있다.[29]

사학재해보상제도 유족급여의 경우 직무상 유족연금 수준의 인상과 더불어, 유족보상금 제도의 폐지가 필요하다. 앞서 언급했듯이, 직무상 유족연금의 수준은 산재보험 수준보다 현저히 낮으나, 평균 약 1억 4천만원에 이르는 유족보상금의 중복 지급이 이루어지고 있다. 산재보험이나 국민연금에서 유족급여에 대해서 원칙적으로 연금 방식으로 지급을 유도하고 있는 것과 달리, 사학재해보상제도 유족급여는 연금과 일시금이 중복지급되고 있다. 유족급여가 유가족들의 생활유지를 위한 목적이라는 점을 고려할 때, 유족연금 수준의 상향은 필요하지만 일시금 제도의 폐지나 축소가 동시에 이루어져야 한다.

(4) 병급 조정

여기에서는 사학재해보상제도에서 발생하는 중복급여(병급) 조정을 살펴보도록 한다. 역사적으로 볼 때, 사회보험 제도의 중복급여 발생은 사회보험제도가 각기 다른 사회적 위험에 대

---

28) 유가족 수에 따라 지급률은 달라지며, 그 내용은 후술할 것이다.

29) 유족연금부가금은 10년 이상 재직자의 (직무상) 사망 뿐 아니라 퇴직급여 수령 이전 사망하여 유족급여가 지급되는 경우 일시금 형태로 지급된다. 유족연금부가금 관련 내용은 병급조정 부분에서 별도로 언급하기로 한다.

비하는 별도의 제도들이 병렬적으로 도입되는 과정에서 발생하는 문제라고 볼 수 있다. 이 연구에서 중복급여와 관련된 문제 가운데 사학연금제도 내에서 발생하는 중복급여 규정 및 현황들을 살펴보도록 한다.[30]

우선, 사학재해보상제도에서 직무상 사망이 발생하는 경우 직무유족연금과 유족보상금이 중복하여 지급되며, 재직 10년 이상인 가입자가 직무상 사망하는 경우에는 유족연금부가금도 중복 지급된다. 다시 말해서, 직무상 사망인 경우 재직기간 10년 미만이면 직무상유족연금과 유족보상금이 지급되고, 재직기간 10년 이상이면 직무상유족연금과 유족보상금 그리고 유족연금부가금이 중복으로 지급된다. 앞에서 유족보상금 관련 부분은 다루었기 때문에 이하에서는 유족연금부가금을 간략히 다루기로 한다.

유족연금부가금은 사학재해보상제도 자체의 급여 항목은 아니지만,[31] (직무상 사망이냐를 따지지 않고) 10년 이상 재직한 교원 등이 재직중 사망하면 지급되는 급여이다. 다시 말해서, 10년 이상 재직한 교원 등이 직무상 사망이 발생하는 경우 유가족은 직무유족연금과 보상금 이외에 유족연금부가금도 일시금 형태로 받게 된다. 유족연금부가금의 급여 수준은 퇴직연금일시금의 1/4이다.

사망의 경우 교직원에게 발생하는 병급을 일반 근로자의 경우와 비교하는 것은 다소 복잡하다. 일반 근로자가 업무상 재해로 사망하는 경우 산재보험에서 유족연금을 받게 되는데 그 경우 국민연금에서도 유족연금 수급권이 인정되는 경우 국민연금 유족연금도 반액을 받게 된다.[32] 사학교직원의 경우 직무유족급여와 (일반)유족급여가 배타성을 가지므로 이에 대한 중복급여는 이루어지지 않으나, 일시금인 유족보상금이 중복 지급되며, 재직기간 10년이 초과되는 경우 유족연금부가금까지 제공된다.

산재보험은 평균임금을 기준으로 하고 국민연금은 기본연금액을 기준으로 하기 때문에 기준소득월액을 기준으로 하는 사학연금제도와 동일한 비교에는 한계가 있다.[33] 다시 말해서, 산재보험이나 사학연금제도는 급여 산정이 재해 발생 직전의 소득수준을 주로 반영하는데 반해 국

---

30) 중복급여와 관련된 문제는 현물보다는 주로 현금급여 사이에서 발생하며, 하나의 제도 내에서의 중복급여 발생도 가능하고, 다른 제도와의 중복급여 역시 가능하다. 경우에 따라서는 경제활동소득과의 중복급여도 조정의 대상이 되기도 한다. 국민연금의 경우 연금수급연령 이후에도 일정기간동안은 일정수준 이상의 소득이 있으면 국민연금 금액이 감액되도록 하고 있다.

31) 재정 기준으로 볼 때 사학연금 내의 급여라 볼 수 있다.

32) 산재보험의 경우 유족이 1명인 경우 평균임금의 52%이며, 국민연금 유족연금은 가입기간에 따라서 기본연금액의 40-60%를 제공한다.

33) 산재보험의 평균임금 개념과 사학재해보상의 기준소득월액 개념은 다음과 같다: 전자는 3개월 동안 근로자에게 지급된 임금총액을 총일수로 나눈 금액이며, 후자는 비과세소득을 제외한 소득의 연지급 합계액을 12개월로 평균한 금액이다. 개념적으로는 다소 차이가 있으나 보수를 의미한다는 점에서는 유사하다. 반면, 국민연금 기본연금액은 전체 사업장가입자 및 지역가입자의 평균소득을 기초하여 산출되는 균등부분과 가입자 개인의 가입기간 동안의 소득수준에 의해 산출되는 소득부분으로 구성된다.

민연금은 여러 요소를 고려하여 결정되기 때문에, 국민연금과 산재보험 급여는 서로 비례하지 않는 것이 일반적이다. 다만, 사학재해보상제도의 직무상 사망은 사고에 해당하는 것이므로 재직기간 10년 이상에 대해서만 유족연금부가금을 제공한다든지, 유족보상금과 유족연금부가금을 연금이 아니라 일시금으로 지급하는 것은 보장성 강화에 도움이 되지 못한다고 볼 수 있다.

다음으로, 장해연금과 퇴직연금이 병급 조정없이 제공되고 있다. 앞서 언급했듯이, 장해연금은 퇴직을 전제로 하여 제공되고 있는데, 퇴직연금수급개시연령 이후에는 퇴직연금 역시 전액 지급된다. 지급 현황은 다음 표 3와 같은데, 월 500만원 이상의 고액지급도 발생하고 있다.

〈표 3〉 퇴직연금과 장해연금 장해등급별 병급 현황 (2016) (단위: 건)

등급	0~100만원	100~200만	200~300만	300~400만	400~500만	500~600만	600만 이상
1	0	0	0	0	0	1	0
2	0	0	0	2	0	0	0
3	0	0	0	0	0	0	0
4	0	0	0	0	0	0	0
5	0	0	1	1	4	0	0
6	0	0	0	0	1	0	0
7	0	0	0	0	2	1	0
8	0	0	1	1	2	4	0
9	0	0	0	2	0	0	0
10	0	0	1	1	0	1	0
11	0	0	1	1	0	0	0
12	0	0	3	2	2	0	0
13	0	0	1	0	0	0	0
14	0	1	1	0	0	0	0

주: 금액은 두 급여의 합을 나타낸 것임. 자료: 사학연금공단 내부자료(2017)

이 역시 일반 근로자와 비교하기에는 (유족급여에서처럼) 다소 복잡하다. 일반 근로자가 산재로 인하여 장해를 입으면 산재보험 장해급여를 받으면서 동시에 국민연금 장애연금을 받을 수 있다.[34] 퇴직연령 이전에는 산재보험 장해급여 전액과 국민연금 장애연금 반액을 받을 수 있고, 퇴직연령 이후에는 산재보험 장해급여 전액을 그대로 받으면서 국민연금 장해연금 반액과 국민연금 노령연금 전액 사이의 큰 금액을 선택하여 받을 수 있다.[35] 사학재해보상제도의

34) 보다 자세히는 국민연금의 장애연금과 산재보험의 휴업급여, 장해급여, 상병보상연금 중 하나와 병급이 가능하다.

35) 이 부분은 현재 근로자들을 위한 중복급여 조정 방식에 대한 비판을 가능하게 하는 부분이다. 근속년수가 길었던 (국민연금 가입기간이 길었던) 근로자들의 경우 60세 이후 산재보험 장해급여 뿐 아

경우, 직무상 장해를 입는 경우 국민연금 장애급여에 해당되는 급여와 중복급여가 발생할 가능성이 없는 반면, 퇴직연령 이후에는 상대적으로 관대한 퇴직연금과 중복지급이 가능하다. 다만, 산재보험 장해급여와 국민연금 노령연금 사이의 중복급여 조정이 없는 것은 지속적으로 비판이 되어 왔다는 점에서 (김진수, 박수경 2003, 김진수 외 2013) 사학재해보상제도에서 이에 대한 조정기제가 없는 것은 문제점이라고 할 수 있을 것이다.

장해연금과 퇴직연금과의 중복급여 발생은 대상자의 사망 이후에도 각각의 유족연금이 중복조정 없이 제공되도록 하고 있다. 다시 말해서, 장해연금과 퇴직연금이 중복 지급되다가 대상자가 사망하게 되는 경우 유족에게 장해유족연금과 퇴직유족연금이 모두 지급되고 있다. 이 역시 공무원재해보상제도 규정을 준용하고 있는 것인데, 제도 취지에 어긋나는 것으로 볼 수 있다(최재식 2016).[36]

사학재해보상제도와 관련된 중복급여 지급과 관련해서는 다음과 같은 제도 개선이 필요하다: 우선, 장해연금과 퇴직연금의 중복지급의 개선이 필요하다. 현행 규정은 업무상 장해를 입은 경우 퇴직 이후에 장해연금을 받고, 60세 이후 퇴직연금까지 중복조정없이 지급하도록 하고 있다. 지금까지는 사학재해보상 장해급여가 산재보험보다 낮은 것이 이러한 중복조정을 다소 정당화 할 수 있었지만, 장해급여가 산재보험 수준으로 높아지게 되면 이러한 중복급여 지급은 과다보상의 여지가 있다고 볼 수 있다. 일반 근로자의 경우, 산재보험 장해급여와 국민연금 노령연금이 중복조정없이 제공되고 있으나, 이러한 문제에 대한 개선필요성이 지속적으로 제기되고 있으며, 노령(퇴직)연금액에 있어서도 국민연금과 사학연금제도의 차이가 크다는 점에서, 현 제도를 유지하는 것은 불필요해 보인다. 다만, 60세 이후에는 퇴직연금을 지급하도록 하되, 장해연금이 중복 발생하는 경우에는 이를 일부 지급하는 개선이 필요하다.

다음으로, 유족에게 제공되는 급여 가운데 유족연금부가금의 폐지가 필요하다.[37] 유족연금부가금은 사망의 원인에 관계없이 10년 이상 재직 중 사망하는 경우 제공하는 것인데, 이러한 일시금 제공은 제도 취지에 부합한다고 볼 수 없다. 앞에서 직무상 유족연금 인상의 필요성을 제시하였으므로, 다소 불필요한 급여인 유족연금부가금은 폐지하는 쪽으로 검토할 필요가 있다. 그리고, 퇴직유족연금과 장해유족연금이 중복조정없이 모두 지급하도록 하는 규정 역시 과다한 보장이라 할 수 있으므로, 기본적으로 전자를 지급하도록 하고 후자를 일부 지급하도록 하는 수준의 개선이 필요하다.

니라 국민연금 노령연금을 통해서까지 중복급여 조정없이 보상을 받을 수 있는 반면, 국민연금 가입이 짧았던 근로자들은 노령연금 가입이 짧기 때문에 장해연금을 감액해서 받도록 하고 있다.

36) 퇴직유족연금과 장해유족급여의 병급 신규 발생은 2015년과 2016년 각각 1건씩이다(사학연금공단 내부자료 2017).

37) 유족보상금에 대한 폐지 필요성은 앞에서 설명하였으므로 생략한다.

(5) 사망조위금

앞서 언급했듯이, 사망조위금은 업무상 사망에 대해서만 제공하는 급여는 아니며, 그 외에도 교직원 본인의 일반 사망이나, 교직원의 배우자, 부모, 자녀의 사망에 대해서도 일종의 위로금 성격으로 지급되는 급여이다.[38]

재해보상제도에서 사망조위금은 교직원이나 교직원 가족들을 위한 생활보장을 위한 급여가 아니라는 점에서 유족급여나 장해급여 등에 비해서 그 중요도는 낮은 것이 사실이지만, 실제 지출 비중을 따져보면 전혀 그렇지 않다. 표 4에서 나타나는 바와 같이, 실제 전체 재해보상급여 가운데에서 사망조위금의 비중이 압도적으로 높다.[39] 이러한 높은 비중은 사학재해보상제도에서 사망조위금을 관대하게 제공하는 규정이 있어서가 아니라, 사망조위금이 직무상 재해로 인한 사망에 대한 (산재보험에서의) 장제비가 아니라 대상자가 사망의 원인도 따지지 않을 뿐 아니라 가족 등까지 포함하여 지나치게 넓기 때문이다. 2015년 기준으로 직무상 사망으로 인해 유족보상금이 지급된 것은 3건인데, 같은 해 지급된 사망조위금의 건수는 9,701건에 이른다. 이는 현재 사망조위금이 직무상 재해와 사실상 무관하게 지급되고 있음을 의미한다.

〈표 4〉 사망조위금 지급 금액 및 비중 (단위 : 백만원)

	2012	2013	2014	2015
사망조위금 (A)	25,843	26,937	27,249	29,884
재해보상급여 (B)	28,489	29,191	29,691	32,272
비율 (A/B)	90.7%	92.3%	91.8%	92.6%

자료 : 사학연금공단(2017: 281)

보장 수준을 비교해보면, 2015년 기준 산재보험의 장의비는 1인당 평균 1,170만원인데 반해, 사학재해보상 사망조위금은 1인당 308만원으로 나타난다(근로복지공단 내부자료, 2016, 사학연금공단, 2017). 이는 사학재해보상제도의 경우 가족 사망의 경우 지급되는 금액이 본인 사망의 1/3 수준이라는 점이 많이 반영된 결과이다. 그리고, 산재보험의 경우, 노동부장관 고시로 장의비의 경우 최고금액과 최저금액이 설정되어 있는 반면, 사학재해보상 사망조위금은 그러한 설정이 부재한 상황이다.[40]

사망조위금의 경우 급여 액수와 대상을 조정할 필요가 있다. 산재보험 장의비의 경우 평균임금의 120일분인데 반해 사학재해보상 사망조위금은 기준소득월액의 (본인의 경우) 1.95배

38) 교직원 본인 사망시 본인 기준소득월액의 100분의 195, 가족(배우자,부모,자녀) 사망시 공무원기준소득월액평균액의 100분의 65를 지급한다.

39) 산재보험의 경우 장의비 비중은 전체 지출에서 0.6% 수준에 불과하다(근로복지공단 2012).

40) 산재보험의 경우 2016년 기준 장의비 최고금액은 14,217,340원이며, 최저금액은 10,061,800원이다.

수준이다. 따라서, 이는 산재보험 수준으로 높이기 위해서는 약 2배 정도의 인상이 필요한 상황이다. 비직무상 사망의 경우 지급하는 사망조위금은 비록 산재보험에서는 제공의 대상이 아니지만, 사학연금제도는 재해보험을 포괄할 뿐 아니라 일종의 종합보험적 성격을 가지고 있으므로 유지할 필요는 있다. 다만, 비직무상 사망에 대한 사망조위금까지 산재보험 수준으로 상향할 필요성은 없어 보인다.[41] 또한, 산재보험의 경우 장의비의 상한과 하한이 설정되어 있다는 것이 사망조위금의 경우에도 반영될 필요가 있다.

그리고, 본인의 사망 이외의 가족의 사망의 경우 제공하는 사망조위금은 사학재해보상제도의 취지에 맞는 보상이라 보기 어렵다. 기본적으로 사회보장제도에서 현금보상은 본인의 사회적 위험에 따른 소득손실을 보상하는 것이라는 점에서 가족의 사망에 따른 위로금을 제공하는 것은 제도 취지에 맞지 않다. 또한, 전체 지출 비중에서 사망조위금이 지나치게 높은 것을 반영할 때, 사망조위금에서 본인 이외에 가족에 대한 보장은 폐지되는 것이 타당하다.[42]

직무상 사망에 대한 사망조위금은 2배 정도 인상한다 해도 전체 사망조위금 지급에서 직무상 사망의 비중이 1%도 되지 않고, 오히려 가족의 사망에 대한 사망조위금을 폐지함으로써 발생하는 재정적 여유로 인해, 결과적으로는 이러한 개선은 재정적으로도 긍정적일 것이다.

Ⅳ. 결론

지금까지 사학연금제도는 (공무원연금법 대상인) 국공립학교 교원과의 형평성, 행정적 효율성 등의 이유로 공무원연금제도에의 준용을 비판없이 받아들여 왔지만, 그 결과 불합리한 제도 내용에 대해서도 개선 노력이 거의 이루어지지 않았다. 흔히 공무원연금제도은 보장수준이 관대하다고 알려져 있기 때문에 사학연금제도 역시 그러할 것이라고 생각할지 모르지만 관대한 보장은 사학연금에 한정된 것이며, 사학재해보상제도의 경우는 공무원재해보상제도의 불충분한 보장을 그대로 따를 수밖에 없었다. 뿐만 아니라, 사학재해보상제도는 외형적으로는 공무원재해보상제도를 그대로 모방하는 것 같으나, 실제로는 공무원에게만 적용되는 보훈제도로의 추가적인 보상이나 요양으로 인한 휴직시 공무원복무규정에 따른 보편적인 급여제공 등을 고려할 때 오히려 사학 교직원들은 공무원에 비해서도 부족한 보장이 이루어져 왔던 것이 사실이다. 또한, 공무원재해보상법이 제정되고 공무원재해보상제도가 점점 보훈적 성격을

41) 건강보험에서 장의비를 지급하다가 2008년 이후 폐지되었다. 따라서, 일반 근로자의 경우 비업무상 사망의 경우 장의비는 존재하지 않는다. 다만, 장의비는 가족들을 위해 필요한 급여라는 점에서 사학재해보상제도에서까지 근로자에 맞추어 폐지할 필요는 없어 보인다.

42) 가족에 대한 위로금은 각 사학 법인 등에서 기업복지 차원에서 이루어져야 할 부분이라 할 수 있다.

강화하면서 공무원재해보상제도를 준용하는 것에 대한 정당성이 점차 약화되고 있다.

그러므로, 사학재해보상제도는 더 이상 공무원재해보상제도를 준용하는 제도로 남아있을 것이 아니라 독립적인 제도로 운영될 필요가 있다. 사학연금이나 퇴직수당이 정부로부터의 재정지원에 의존하는 반면, 사학재해보상제도는 정부의 재정지원을 받지 않는 제도라는 점에서 독립적인 제도 설계와 운영에 대한 걸림돌은 크지 않은 상황이다. 이러한 문제의식을 기반으로 하여, 사학재해보상제도는 산재보험의 보장수준의 보장이 이루어지도록 발전을 할 필요가 있다. 사학재해보상제도의 장해급여의 급여조건이나 급여수준을 상향하고 휴업급여를 도입하며, 유족급여는 연금으로의 일원화와 급여 조정이 필요하다. 또한, 전반적으로 급여 병급에 대한 조정이 이루어질 필요가 있으며, 사망조위금의 경우는 가입자 본인의 사망에 대한 급여 지급 위주로 변경되어야 한다.

이러한 제도 변경이 이루어진다 해도 사학재해보상제도의 재정에 부정적인 영향을 미치지 않을 것이다. 앞에서의 방안에 기초하여 급여가 바뀐다 하여도 현재 급여지출의 대부분을 차지하는 사망조위금 지급이 크게 줄어들게 되어, 휴직급여 도입이나 장해급여 등의 급여수준 인상을 충분히 감당할 수 있다. 가족의 사망에 따른 위로금은 학교법인의 기업복지 차원이나 구성원들의 자발적인 공제회 가입 등을 통해서 해결할 수 있을 것이다.

마지막으로, 사학연금제도 자체의 개선방안이라고 할 수는 없으나 학생이나 학생연구원처럼 학교 내에서 발생하는 재해에 대한 체계적인 보호가 필요하다. 앞서도 언급했듯이, 산재보험을 운영하고 있는 일부 국가들에서 실시하고 있는 사회보험 방식의 학생보험 등을 통해서 학교에서의 재해 발생시 그 신분에 관계없이 형평성 있는 보상이 이루어지는 환경이 마련되는 것이 필요하다.

[참고문헌]

근로복지공단,『2012년도 산재보험 사업연보』, 근로복지공단, 2012.

김진수·박수경, 사회보험의 중복급여체제 개선방안에 관한 연구 : 산재보험과 국민연금의 중복급여를 중심으로,「사회보장연구」, 28:35-62, 2003.

김진수·김태성,『사회보장론 (4판)』, 청목출판사, 2013.

김진수·정창률·이다미, 공무원재해보상의 개선에 관한 연구,「사회보장연구」, 33(4), pp. 57-82, 2017.

김진수 외,『산재보험의 사회보장적 성격에 대한 평가 및 발전방안 연구』, 연세대학교 산학협력단, 2013.

김진수 외,『공무원재해보상제도 개선 연구』, 연세대학교 산학협력단, 2016.

사립학교교직원연금공단,『2016년도 사학연금통계연보』, 사립학교교직원연금공단, 2017.

송혜숙,『학생연구원 보상기준의 문제점과 개선방안, 학생연구원 연구실사고 보상확대를 위한 정책토론회(12월 20일)』, 신용현 의원실, 2016.

양희산 외,『학교 안전공제제도 개선방안 연구』, 학교안전공제중앙회, 2013.

이상광,『사회법』, 박영사, 2000.

임현술, 제언-학생재해보상보험을 도입하자,「산업보건」, 339:2-4, 2016.

정창률·김진수, 한국 공무원연금 개혁 평가 및 발전방안,「사회보장연구」, 31(4):227-252, 2015.

최재식,『공무원연금제도 해설』, 공무원연금공단, 2016.

Busse, R., Saltman, R. B. and Dubois, H. F. W., “Organization and financing of social health insurance systems: current status and recent policy developments.” In Saltman, R, B, Busse, R, and Figueras, J, eds., Social Health Insurance Systems in Western Europe, Open University Press, pp. 33-81, 2004.

Micha, J., Basics and evaluation of the German Pupil Accident Insurance under public law, 한/독/오 국제세미나<산재보험발전과 사회안전망 확충>, 서울 프레스 센터. 6월 2일, 2009.

Pieters, D., Social Security: An introduction to the basic principle, Kluwer Law International, 2006.

[국문초록]

사학재해보장제도의 개선방안에 관한 연구

정창률
(단국대학교 사회복지학과 부교수)

본 연구는 사학재해보상제도를 종합적으로 분석하여 문제점을 검토하고 이에 대한 개선방안을 제시하는 것으로 목적으로 한다. 사학재해보상제도는 공무원재해보상제도로부터의 준용으로 인해서 제도적 불합리함에도 불구하고 개선을 위한 노력을 거의 이루어지지 않았다. 그러나, 사학연금과 퇴직수당과 달리, 사학재해보상제도는 정부로부터 재정적 지원을 받지 않는다는 점에서, 공무원재해보상제도를 반드시 준용해야 할 부담으로부터 다소 자유롭다. 더욱 중요한 것은, 공무원재해보상제도가 일반적인 업무상 재해에 대한 보상제도의 성격 뿐 아니라 보훈제도의 성격을 강화하면서 사학재해보상제도가 공무원재해보상제도를 준용하는 것에 대한 정당성이 점차 약화되고 있다. 그러므로, 사학재해보상제도는 독립적인 제도로 운영될 필요가 있으며, 사학재해보상제도는 산재보험의 보장수준의 보장이 이루어지도록 발전을 할 필요가 있다. 사학재해보상제도의 장해급여의 급여조건이나 급여수준을 상향하고 휴직급여를 도입하며, 유족급여는 연금으로의 일원화와 급여 조정이 필요하다. 또한, 전반적으로 급여 병급에 대한 조정이 이루어질 필요가 있으며, 사망조위금의 경우는 가입자 본인의 사망에 대한 급여 지급 위주로 변경되어야 한다. 이러한 제도개선은 추가적인 재정 투입이 필요하지 않을 것으로 예상되어 현실성 높은 방안이라 할 수 있다.

주제어: 사학재해보상제도, 공무원재해보상제도, 업무상 재해, 제도 개선, 재정 지원

[Abstract]

A Study on Development Plan in the Accident Insurance for Teachers

Jung, Chang Lyul
(Dankook University)

This study aims to examine the Accident Insurance for Teachers comprehensively, thus investigating problems and suggesting development plans. There have scarcely been attempts to improve the scheme despite its irrational system design because it has applied correspondingly to the Accident Insurance for Civil Servants. However, unlike the Pension for Teachers, the Accident Insurance for Teachers have not received fiscal support from government and so, it does not have obligation that it must apply correspondingly to the Accident Insurance for Civil Servants. Moreover, the recent changes in the Accident Insurance for Civil Servants strengthen the function of sacrifice rather than that of social insurance, which means that the legitimacy that the Accident Insurance for Teachers must apply correspondingly to the Accident Insurance for Civil Servants is weaken. So, the Accident Insurance for Teachers should be operated as an independent scheme and provide the benefit which is relevant to the Accident Insurance for Employees. The development plans of benefit that the study suggests is realistic because it does not need additional fiscal expenditure.

Key words: Accident insurance for teachers, The accident insurance for civil servants, Accident due to, Development plan, Fiscal support

사회복지법제학회
사회복지법제연구 제9권 제2호(통권 제12호) 2018년 08월
Korean Academy of Social Welfare and Law
Vol.9, No.2, August 2018

독일의 소년보호정책과 법적 지원에 관한 연구
- 청소년 대안시설 하임을 중심으로 -*

김웅수**

目 次

Ⅰ. 서론

Ⅱ. 독일 소년보호 지원체계와 대안적 처우의 법적 근거
1. 처벌이 아닌 교육과 회복을 위한 법적지원
2. 대안적 처우를 위한 법적근거와 소년보호정책

Ⅲ. 회복적 소년보호서비스를 위한 청소년 대안시설 하임
1. 청소년 대안시설 하임의 운영현황과 구조
2. 청소년 대안시설 하임의 역할과 기능
3. 청소년 대안시설 하임의 프로그램과 지원서비스
4. 청소년대안시설 하임의 운영사례

Ⅳ. 결론-독일 소년보호정책과 법적지원의 시사점

Ⅰ. 서론

우리나라 소년범죄는 브레이크 없이 계속적으로 증가하고 있으며, 언론을 통해서 소년범죄의 심각성이 꾸준히 제기되고 있다. 언론은 사회적 이목을 끄는 소년범죄가 발생하면 상세히 보도하느라 야단법석이고, 정부는 사후처리를 위한 계획들을 발표하기에 급급하였다. 그러나 아쉽게도 성인중심적인 패러다임에서 급하게 만들어진 소년보호정책은 지속적인 정책으로 이어지지 않고, 임시방편적인 개입으로 끝나고 다시금 더 큰 문제로 이어져왔다. 이러한 사실들은 소년범죄는 개인의 책임이 아닌 우리 사회 구성원 모두의 책임과 관심 속에서 해결하는 것이 중요함을 보여주고 있다. 우리나라의 전체범죄비율에서 소년범죄 비율은 조금씩 감소하고 있으나, 소년범죄자의 재범률은 매년마다 증가되고 있으며, 저연령화와 더불어 학생신분에서 발생되는 범죄는 계속해서 증가하고 있다(여성가족부, 2017). 우리나라의 소년법은 촉법소

* 투고일: 2018.07.27., 심사일: 2018.08.11., 게재확정일: 2018.08.11.
이 논문은 2017년 법원행정처 정책연구보고서 중 본 연구자가 작성한 내용의 일부분을 수정 · 보완한 논문임을 밝힘.
** 한일장신대학교 사회복지학과 부교수

년을 명시하여 형벌 법령에 저촉되는 행위를 한 10세 이상 14세 미만의 소년의 경우는 형사처분을 할 수 없게 되어 있다. 왜냐하면 소년범죄는 성인과 달리 소년보호주의를 택하고 있어, 강력한 처벌보다는 회복과 재활을 통한 예방과 치료적 측면을 강조하고 있기 때문이다(손진희, 2016).

그러나 최근에 발생한 관악산 여고생 폭행, 부산 여중생 폭행과 같은 소년범죄는 범죄의 정도가 잔인하여 소년범죄와 소년사법의 문제점으로 대두되고 있다. 소년 범죄자에 대한 강력한 처벌은 소년범죄 억제와 재범예방에 효과적인지에 대한 논의와 함께 다양하게 제기되어왔다. 그럼에도 불구하고 법무부는 사회내처우를 확대하고, 소년법 폐지보다는 민영소년원 설치 방향을 추진하려 한다(뉴시스, 2018). 왜냐하면 소년범죄는 성인과 달리 사회환경적인 영향을 받고 있으며, 발달과 성장에 있어서 미래지향적인 관점에서 접근해야 한다. 소년범죄자의 대부분은 구조적·기능적 가족의 결손이 있으며, 적절한 가족 돌봄을 받지 못하기 때문에 사법적 처벌을 강화하기 보다는 사회적 돌봄이 수반되어야 한다. 또한 소년보호정책은 보호처분을 통한 치료와 회복뿐만 아니라 소년범죄 예방을 위한 조기개입과 재범방지를 위한 체계적인 사례관리가 필요하며, 처벌로 말미암아 학업단절이 이루어지지 않도록 대안적 교육지원과 자립지원 등의 통합적 접근이 요구된다(강예선·배임호, 2016).

그러므로 소년범의 경우는 대안적 소년보호처분을 통해 소년원과 같은 시설의 구금 전 단계에서 이루어지는 처우가 요구되며, 소년범의 사회재적응 능력을 제고하고 재범성향을 감소시켜 사회통합을 할 수 있도록 지원해야 한다. 또한 소년보호처분 중 약 80%의 청소년은 보호자에게 위탁되는 1호 처분을 받는 경우가 많은데, 보호자의 적절한 돌봄이 이루어지지 못하고 있어 가정적인 돌봄과 가족과의 관계개선 등을 통한 회복적지원이 필요하다. 그러나 1호 처분을 받은 소년범의 대다수는 가정의 구조적, 기능적 어려움으로 보호자에게 위탁하는 것 자체가 어렵다(한국청소년정책연구원, 2016). 이러한 구조적인 어려움은 소년범의 회복과 재활을 위한 실제적 지원체계의 한계점을 보여주고 있으며, 적절한 돌봄과 지원을 위한 대안적인 체계가 요구된다.

이에 법원은 천종호 판사를 중심으로 가족의 돌봄이 적절히 이루어지 못하는 소년범을 사법형 그룹홈 형태인 청소년회복센터를 만들어 대안적 처우를 제공하였다. 여성가족부는 청소년복지지원법 개정을 통해서 청소년회복센터가 법률상 청소년복지시설로 운영되고, 법원은 1호 처분으로써 청소년회복지원시설[1] 처우를 명령할 수 있게 되었다. 그러나 청소년회복센터는 운영과 전문적 서비스지원을 위한 정책적인 지원이 요구되며, 청소년회복지원시설이 체계

1) 청소년회복지원시설은 청소년복지지원법 제 31조에 근거한 시설이며, 소년법 제 32조 1항에 따라 1호 처분을 받은 비행소년을 법원으로부터 위탁처분 받아서 사법형 그룹홈 형태인 대안가정에서 상담, 주거, 학업, 자립 등의 서비스를 제공하는 시설이다.

화를 갖추기에는 다소 미흡한 면이 있다(이승현, 2017; 안윤숙·천종호, 2016; 한국청소년정책연구원, 2016). 청소년회복센터는 청소년쉼터, 공동생활가정과 다르게 사법형 모형으로 위탁대상과 운영, 서비스 등에 있어서 기존시설과 다르기 때문에 해외사례연구를 토대로 우리현실에 맞게 재구성할 필요가 있다.

독일은 우리나라와 비슷하게 범죄소년에 대해 처벌이 아닌 교육을 통한 회복과 지원에 초점을 두고 있다. 그러나 독일은 범죄소년의 회복을 위한 대안적 처우를 지향하고 있는데, 범죄소년의 비행예방과 치료, 돌봄과 자립까지 지원될 수 있는 서비스기관과 연계한다. 사법처리과정에서 판사는 청소년이 거주하는 해당 지역의 청소년청 담당자와 협의하여 처벌이 아닌 교육적 목적을 지닌 대안적 청소년회복시설에 처분한다. 판사는 청소년이 가족으로부터 안정적인 보호와 돌봄을 받을 수 없고, 일시적 또는 지속적으로 안전한 생활환경에서 양육을 제공받지 못할 때에 소년법원법과 아동청소년지원법에 근거하여 청소년청이 위탁 운영하는 대안적 청소년회복시설인 하임에 처분한다. 소년법원법에 의해서 하임처분을 받은 청소년은 청소년청의 연계를 통해서 문제해결을 위한 상담, 교육, 치료프로그램, 심리·정서적 지원, 복지서비스, 생활지도, 학업지원, 진로 및 직업교육을 집중적으로 지원받으며 비행성향 감소, 문제행동 치료 및 회복을 지원받게 된다. 독일의 소년보호체계의 특징은 사법처리과정에 대안적 처우를 명시하여 처분이 가능하며, 공공기관인 청소년청과의 협력, 민간청소년복지시설의 체계적인 서비스가 연계 가능하도록 법적지원체계가 구축되어 있다.

범죄소년의 사법처분은 무서운 처벌에 목적을 두는 것이 아니라 건전한 사회구성원으로 성장하고 발달할 수 있도록 지원하는 교육과 회복에 관심을 두기 때문이다. 이러한 목적에 근거하여 독일 소년정책은 소년의 자발적인 참여를 지원하며, 인권과 권리를 존중하여 스스로 발달할 수 있도록 정책을 추진한다. 소년법원법과 아동청소년지원법은 법률상 처벌이 아닌 교육이라는 처우를 통해서 소년을 교화하는데 초점을 두고 있으며, 가정, 지역사회, 국가가 소년들의 권리를 인정하고 욕구에 근거하여 현실적인 도움을 주는 정책을 추진하도록 하는 법이다.

독일은 체계적인 법적 지원근거에 의해서 민관의 협력적인 소년보호정책과 서비스가 이루어지고 있어서 우리나라의 소년보호처분 중 1호 처분의 개선방안과 연관하여 의미와 시사점을 줄 수 있을 것으로 사료된다. 이에 본 연구는 독일의 소년보호정책과 법적지원체계에 대해서 분석하여, 비행청소년들의 재범예방을 위한 정책과 더불어 사법적 처벌이 아닌 교육과 회복적 지원을 통해 비행청소년이 사회의 한 구성원으로써 성장할 수 있도록 지원 가능한 체계에 대해서 모색해 보고자 한다.

Ⅱ. 독일 소년보호 지원체계와 대안적 처우의 법적 근거

1. 처벌이 아닌 교육과 회복을 위한 법적 지원

독일의 소년보호정책은 비행소년의 소년사법제도에 관한 소년법원법(Jugendgerichtsgesetz)과 아동청소년의 복지적 지원을 위한 아동청소년지원법(Kinder- und Jugendhilfegesetz)에 근거하여 법적인 지원체계가 구축되어 있다. 소년법원법과 아동청소년지원법은 적용대상이 청소년에 해당되며, 공통적인 특징은 처벌이 아닌 교육을 통한 지원과 회복이 가능하도록 돕는 법이다. 독일의 비행소년의 사법처분은 응보적인 처벌에 목적을 두는 것이 아니라 건전한 사회구성원으로 성장하고 발달할 수 있도록 지원하는 교육과 회복에 관심을 두고 있다.

소년법원법은 소년사법절차, 범죄치료에 관한 법률적 지원을 한다. 소년법원법은 1943년, 1953년, 1990년에 3차례 개정이 되었다. 독일의 소년법은 1923년 범죄소년에 대한 처우와 관련하여 청소년을 위한 특별한 법으로써 소년형법을 제정하였다. 이후 소년형법은 1943년 국가권력에 의하여 변경되었으나 1953년에 부분적으로 개정되었다. 개정된 소년형법은 소년보호를 위한 기본적인 법으로 유지되었다. 그러나 이러한 소년형법은 청소년에 대한 처벌에 대한 연구와 논의들이 진행되면서 1990년에 소년법원법으로 개정하게 되었다(원혜욱·정재준, 2003). 소년법원법의 적용을 받는 청소년의 연령은 14세 이상 18세 미만이 해당되며, 청년인 18세 이상 21세 미만까지도 적용된다. 청소년과 청년의 연령적용은 청소년기의 신체적, 심리·정서적 특성을 고려하고 있기 때문에 소년법원법의 적용을 받는다. 그러나 우리나라의 촉법소년의 경우와 같이 14세미만의 아동은 범죄에 대한 책임을 지게하지 않으며, 소년형법의 적용범위에서 제외된다. 소년법원법에 의해 법원은 소년범죄에 대한 책임과 동시에 보호와 교육의 가능성을 조사한 후에 교육처분(Erziehungsmassregeln), 징계처분(Zuchmittel), 소년형(Jugendstrafe)을 결정하게 된다(정희철, 2016). 특히 개정된 소년법원법은 소년범죄자에게 처벌형태의 형벌이 아닌 교육처분을 강화하는 내용을 담고 있다. 소년법원법 제 2장, 제 5조 1항 교육처분의 원리는 제 12조 교육지원이 명시되어 있는데, 제 12조 1항은 사회법 8권 아동청소년지원법 제 30조의 교육지원이 연계되며, 제 34조의 특별한 돌봄센터 형식의 청소년주거시설에서의 보호받을 수 있도록 법적지원이 이루어져있다.

소년법원법의 교육처분은 소년사법처리과정에 새로운 접근과 패러다임의 전환을 의미하고 있다. 특히 1990년에 개정된 소년법원법 10조에 의하면 피해자와 가해자의 조정 (Taeter-Opfer-Ausgleich), 제 45조 다이버전 가능성의 확대 등은 소년범죄자에 대한 맞좀봐라 식의 처벌형태가 아닌 교육처분을 통한 형태가 적용되는데, 교육처분은 범죄로 인해서 깨어진 관계들을 회복할 수 있고, 재사회화할 수 있도록 지원하는데 목적을 두고 있다. 결국 독일의 소년법

원법은 일반형법과는 달리 처벌이 아닌 교육적 처우에 초점을 맞추어 회복을 돕고 있다(Walter, 2005). 소년법원법은 소년범죄에 대해서 교육적 원리를 적용하도록 하였으며, 이러한 노력은 소년범죄의 감소에 영향을 주고 있다.

소년법원법은 처분의 대상이 청소년에 해당되기 때문에 아동청소년지원법에 의한 지원이 가능하며, 소년법원은 청소년청(Jugendamt)[2]의 협력을 통해서 처분이 이루어진다. 아동청소년지원법은 모든 청소년의 역량강화, 차별이 없는 기회제공, 성장과 발달에 초점을 두고 있다. 아동청소년지원법은 1922년 제국청소년복지법(Reichs Jugendwohlfahrtsgesetz)에서 1961년 청소년복지법(Jugendwohlfahrtgesetz) 그리고 아동청소년지원법(1990년)으로 3차례 변화하였다. 변화과정은 청소년관련 법을 구체적이고 명확하게 추진할 수 있도록 내용을 보완해 왔으며, 오랜 시간동안 학계 및 현장 그리고 사회적 합의를 통해서 보완했다. 아동청소년지원법은 독일의 모든 청소년을 지원하는 법으로써, 청소년문제해결을 위한 국가 차원의 지원과 사회적 협력을 토대로 청소년의 회복적 지원에 초점을 두고 있다(BMFSFJ, 2013). 이러한 사항은 아동청소년지원법 제 1조 1항에서 “모든 청소년들은 자신의 발달을 촉진시키고 자기책임적인 생활공동체를 영위해 나갈 수 있는 인격을 함양할 권리를 가지고 있다.” 이는 모든 청소년들이 보호받고 정상적인 삶을 살 수 있는 청소년의 권리를 강조하였으며, 이를 위한 청소년복지의 필요성이 강조되어 있다. 3항에서는 법의 실현을 위해 청소년들의 개인적·사회적 발달을 촉진시키고, 사회로부터 소외되지 않도록 예방하고 지원해야 한다고 하였다. 특히 3항의 내용은 청소년 문제 해결에 대한 국가적인 책임과 역할을 강조하였다(윤철경 외, 2011).

독일의 소년법원법과 아동청소년지원법의 공통점은 비행소년에 대한 처벌이 아닌 교육을 통한 회복과 지원에 초점을 두고 있으며 상호 협력적이고 보완적인 역할을 수행한다. 이러한 목적에 근거하여 독일 소년정책은 청소년의 자발적인 정책참여를 지원하며, 인권과 권리를 존중하여 스스로 발달할 수 있도록 있도록 정책을 추진한다. 소년법원법과 아동청소년지원법은 법률상 처벌이 아닌 교육이라는 처우를 통해서 청소년을 교화하는데 초점을 두고 있으며, 용어사용에 있어서 복지라는 의미보다 지원이라는 용어를 사용하여 추상적인 접근보다 가족, 지역사회, 기업, 국가가 청소년들의 권리를 인정하고 현실적으로 도와주는 정책이 되고 있다.

---

2) 청소년청(Jugendamt)은 아동청소년지원법(제 69조 3항)에 의해 2만명이상 인구가 있는 지역에 설치하도록 되어 있다. 청소년청은 독일 전역에 600개 정도에 있다. 청소년청내에는 청소년업무 담당 행정사무국과 청소년지원위원회(Jugendhilfeausschuss)가 구성되어 있다. 청소년지원위원회는 지역사회의 특성에 맞는 청소년정책을 심의하고, 지방의회의 예산 범위내에서 청소년지원 업무에 관한 결정권을 가진다. 청소년청은 청소년부 하의 각 주 정부와 지방단체의 청소년정책과 행정 및 서비스를 전달하는 전담기관이다. 청소년청은 청소년복지사업을 기획하고 협력 조정하는 역할을 하지만, 큰 역할 중의 하나는 청소년복지를 위한 재정지원인데, 아동청소년지원법에 따라 각 지역 및 주의 청소년복지 및 관련 청소년사업은 해당 청소년청이 담당하고 지원한다. 청소년청은 독일 청소년정책 수행의 중심에 있고, 업무의 기획과 시행, 예산 등의 총괄 수행을 담당하고 있다.

2. 대안적 처우를 위한 법적근거와 소년보호정책

독일은 소년범죄자의 경우에 사법적 처벌을 하기 보다는 교육처분을 지향하는 대안적인 처우를 실시한다. 특히 소년법원법 제 10조에는 다양한 교육처분이 명시되어 있다. 교육처분의 형태는 대부분 시설내처우형태가 아닌 사회내 처우에 해당되며, 교육처분을 부과함에 있어 비례성의 원리에 근거하여 적절한 처우를 선택하게 된다. 다시 말해 처분의 필요성, 적정성 그리고 적합성 등을 충분히 고려해야 한다. 또한 교육처분은 명확하여야 하며 조절 가능하여야 하며, 2년을 초과하여 부과될 수 없다(원혜욱, 1997).

〈표 1〉 독일 소년법원법의 교육처분 관련 조항

구분	세부 조항	내 용
제 10조	1항	거주를 지정해 주는 처분
	2항	가족 혹은 청소년하임에서 보호 및 감독을 받아야 하는 처분
	3항	직업교육훈련이나 직업 활동을 해야 하는 처분
	4항	사회봉사처분
	5항	보호봉사자의 보호 및 감독을 받아야 하는 처분
	6항	사회훈련과정에 참여해야 하는 처분
	7항	가해자가 피해자와의 화해중재를 위해 노력해야 하는 처분 (가해자-피해자-중재처분)
	8항	특정인과의 만남 혹은 유흥업소 출입 금지 처분
	9항	교통교육과정에 참여해야 하는 처분
제 12조	2항	아동·청소년지원법 34조에 의한 청소년하임 또는 특별한 돌봄 주거 처분
제 71조	1항	청소년교육 임시조치, 아동청소년지원법 부여 혜택 제공
	2항	청소년하임 입소 명령

출처 : 사회법 8권 아동청소년지원법(SGB VIII)

특히 제 71조에 명시된 대안적 치료시설인 청소년하임은 우리나라의 청소년회복지원시설과 유사한 기관으로써 소년법원법에 의하여 판사가 처분하게 되는데, 단순히 비행소년을 응보적으로 처분하기 보다는 대안적인 시설에서 교육 및 복지지원을 통해 재범을 예방함과 동시에 사회구성원으로써 자립하도록 지원하는데 목적을 두고 있다. 소년법원법 제 10조 2항적용에 의하면 판사는 범죄소년을 가족이나 하임에서 살 수 있도록 교육처분을 할 수 있는데, 이는 우리나라 소년법 32조 1항에 의한 1호 처분과 유사하다. 이 법률규정에 의하여 판사는 가족의 보호가 어려운 범죄소년을 사법형 처우 대안시설인 하임에 보낼 수 있다.

소년법원법 71조는 교육을 위한 임시조치(Vorlaeufige Anordnungen ueber die Erziehung)를 취할 수 있는데, 1항에 의하면 청소년의 교육을 위한 임시 조치를 취하거나, 아동청소년지원법에

서 부여하는 혜택제공을 연결할 수 있다. 또한 71조 2항에서 판사는 재범과 위기환경으로부터 청소년을 보호하기 위해 청소년하임(Heim der Jugendhilfe oder Jugendheim)에 입소를 명령할 수 있다. 청소년 하임의 임시수용조치는 형사소송법 114-115조, 117-118조, 120조, 125조, 126조에 준용하며, 임시적인 시설에서의 처우는 청소년하임 규칙에 따라서 적용하게 되어있다. 소년법원법 71조의 임시조치는 범죄소년을 교정시설에 보내는 것이 아니라 청소년하임에 보내 재범을 막고 회복을 도모하는데 목적을 두고 있다.

독일의 경우는 소년법원법에 의해서 판사가 범죄소년을 청소년회복시설인 하임에 처분하였을 때, 청소년이 거주하는 해당 지역의 청소년청 담당자와 협의하여 처벌이 아닌 교육적 목적을 지닌 서비스와 연결하게 된다. 이는 소년법원법 제 12조 교육지원(Hilfe zur Erziehung) 조항에 의거하여 사회법 8권의 아동청소년지원법의 30조 교육지원형태와 34조 특별한 돌봄센터(청소년회복센터와 유사한 하임)에 연계하여 처분한다. 판사는 소년이 가족으로부터 안정적인 보호와 돌봄을 받을 수 없고, 일시적 또는 지속적으로 안전한 생활환경에서 양육을 제공받지 못할 때에 아동청소년지원법에 근거하여 청소년청이 위탁 운영하는 기숙형 청소년 대안치료 교육시설인 하임에 처분한다.

Ⅲ. 회복적 소년보호서비스를 위한 청소년 대안시설 하임

독일의 소년보호정책은 소년사법과정에서 응보적인 형사적 처벌 이전에 가정적인 돌봄을 통한 비행억제 및 재범예방을 도모하는 회복적 소년보호정책을 추진하고 있다. 소년법원법에 의해서 범죄소년은 응보적 처벌이 아닌 교육과 회복을 지원하는 대안시설인 하임에 처분을 받게 된다. 판사는 소년법원법에 근거하여 아동청소년지원법에 의해서 운영되고 있는 하임처분을 할 수 있다. 하임처분을 받은 범죄소년은 청소년청의 연계를 통해서 문제해결을 위한 상담, 교육, 치료 프로그램, 심리·정서적 지원, 복지서비스, 생활지도, 학업지원, 진로 및 직업교육을 집중적으로 지원받으며 비행성향 감소, 문제행동 치료 및 회복을 지원받게 된다. 청소년 대안시설 하임은 사회복지사, 상담사 등이 청소년과 함께 거주하며 개인, 가족, 학교생활 측면에서의 발생할 수 있는 어려운 문제들에 대해서 개입을 할 수 있는 회복적인 사례관리시스템을 구축하고 있다.

1. 청소년 대안시설 하임 운영현황과 구조

독일의 청소년 대안시설 하임은 가족의 돌봄과 보호의 대체적 기능을 수행하고 있으며 소

규모 구조로 되어 있다. 청소년 대안시설 하임의 현황을 독일연방통계청 자료 <표 2>와 같이 살펴보면, 독일내 청소년 하임에서 수용가능한 정원은 19,216명으로 나타났으며, 이중 남성은 11,925명이며 여성은 7,291명이 이용 가능한 것으로 조사되었다. 특히 소년법원법에 의하여 법원의 명령으로 입소한 청소년은 총 2,279명인데, 이중 남성은 1,497명이며, 여성은 782명으로 조사되었다.

〈표 2〉 독일 청소년 대안시설 하임 현황(2014년 기준)

구분	정원	종결자	현재 입소자	법원명령 (종결자)	법원명령 (현재 입소자)
남성	13,819	7,713	5,262	1,356	1,497
여성	7,142	4,948	3,227	374	782
합계	20,961	12,661	8,489	1,381	2,279

출처 : 독일연방통계청(Statistisches Bundesamt)

청소년하임에서 생활하는 인원은 8명~10명 정도의 청소년에 4명의 직원이 근무하면서 체계적인 서비스를 지원하도록 하였다. 상주 직원은 사회복지사, 상담사, 치료사 등으로 구성되어 있으며, 이들은 청소년과 함께 생활하면서 개인, 가족, 학교생활 측면에서 발생하는 여러 가지 문제들에 대해 보호, 상담, 교육, 복지, 생활지도, 진로 및 취업 등을 집중적으로 지원받을 수 있도록 돕고 있다. 사회복지사는 청소년의 일상생활 및 여가활동에 관한 프로그램을 운영한다. 또한 사회복지사는 청소년을 둘러싼 다양한 환경에 대한 개입을 수행하는데, 예를 들면 가정, 학교, 또래관계, 지역사회의 서비스 및 자원 연계를 담당하며, 상담과 교육 그리고 사례관리의 역할을 수행한다. 사회복지사는 복지적 관점과 전문적 지식을 가지고 청소년의 개인의 능력과 강점, 자원을 파악하여 시민사회의 구성원으로써 성장할 수 있도록 돕는 역할을 수행하며, 사회통합을 위해 세심한 지도와 교육 하고 있다. 청소년하임의 심리상담사는 청소년의 갈등상황조절, 대인관계능력향상, 심리·정서적 상담, 분노조절 등에 관한 프로그램 및 서비스를 지원한다. 치료사는 약물중독문제, 범죄행동 및 공격성 감소 등을 위한 다양한 치료프로그램을 진행한다.

청소년하임은 대부분 주택형 위탁시설로 구성되어 있으며, 개별방과 거실, 상담실, 식당, 욕실, 작업실, 체육실 등을 갖춘 그룹홈 형태의 구조로 이루어졌다. 청소년은 하임에 살면서 학업 및 학습문제, 개별맞춤형 상담지원과 치료프로그램, 직업교육 등을 받는다. 또한 청소년 하임에서의 생활은 혼자서의 생활이 아니라 집단적이고 공동체적인 생활을 하기 때문에 규칙을 정하고 지키는 것, 청소 담당 역할 분담, 폭력이나 약물사용금지 사항 준수 등을 해야 한다.

2. 청소년 대안시설 하임의 역할과 기능

청소년 대안시설 하임은 소년범죄자의 재범예방을 위한 문제 성향에 대한 치료와 문제행동 중단에서 더 나아가 사회의 구성원으로써 정상적인 생활을 할 수 있도록 지원한다. 청소년 대안시설 하임은 사법형 공동생활가정 형태의 모델을 적용하여 운영하며, 범죄소년에 대한 돌봄과 자립을 지원하고 있다. 독일의 청소년하임은 소년법원법과 아동청소년지원법에 의해서 법원에서 소년사법처리과정에서 처분할 수 있는 사례로써, 사법관점과 사회복지관점이 혼합되어 적용되고 있다. 청소년 대안시설 하임은 중세시대부터 시작되었는데, 전쟁이나 전염병으로 부모를 잃은 아동·청소년을 보호하기 위해서 설립되었다. 청소년하임은 1950년대에 전쟁으로 발생한 고아들을 위한 보호시설로써 발전하였으며, 돌봄교사 1명당 20명의 아동·청소년을 보호하는 열악한 환경이었다. 당시의 청소년하임은 대규모 형태로 운영되었으며, 대규모시설에서 발생할 수 있는 시설병, 사회부적응, 낙인이 발생하였다. 또한 대형시설로써의 시설운영은 엄격한 규율과 통제로 인하여 청소년의 인권문제가 심각하게 발생하였다. 하임에 거주하는 청소년은 사회통합에 어려움이 많았으며, 신체적, 심리사회적, 정신적 어려움이 발생하면서 하임의 부작용과 문제점에 대한 연구들이 계속적으로 제기되었다. 대규모형태의 하임은 청소년들의 욕구에 부합하지 않았으며, 행정 중심적인 서비스와 한정된 프로그램을 제공하여 청소년의 근본적인 문제를 해결하지 못하였다. 또한 청소년문제가 발생하면, 청소년청은 비행청소년의 문제 또는 가정의 문제가 해결되기도 전에 가정으로 돌려보내거나, 적합한 대규모 청소년 주거시설에 보내게 된다. 그러나 청소년은 자신의 선택과 욕구에 맞지 않게 시설생활에 어려움을 느끼게 되어 시설을 탈출하여 거리생활을 하게 되고, 거리생활은 절도, 폭력, 약물중독 비행으로 빠져 들어가게 된다. 결국 대규모 시설에서 경험한 부정적 인식은 더 이상 청소년들로 하여금 시설에 입소하는 거부감을 주게 되었다(Blandow, 1997).

독일은 1990년대 이후에 아동청소년복지지원법을 개정하면서 청소년복지의 변화를 시도하였다. 독일은 청소년이 사회적인 환경의 변화와 복지지원을 통해서 발달하고 성장할 수 있도록 지원하는 청소년 삶의 세계에 대한 지원 정책을 추진하였다. 청소년정책의 변화는 탈시설화 정책과 더불어 대규모시설의 분산화 정책을 추진하면서 소규모의 전문화되고 특화된 대안시설로 변화시켰다. 기존의 청소년하임은 대규모형태의 시설이었지만 지역사회 중심의 분산화 정책과 더불어 소규모의 가정형태로 변경하였다. 청소년 대안시설 하임은 아동청소년지원법의 적용과 청소년청의 지원을 통해서 이루어지고 있다. 대부분의 청소년 대안시설 하임은 공공기관에서 운영하는 것이 아니라, 민간사회복지단체에 소속된 민간기관이 담당하고 있다. 독일에서는 사회보험의 경우 국가에서 담당하고 있지만 보편적인 사회복지서비스는 6개 민간사회복지단체에 소속된 기관에서 운영하게 된다.

청소년 대안시설 하임에 처분 받은 청소년은 복합적이면서 만성화된 문제를 가지고 있으며, 특히 가족의 정상적인 돌봄이 이루어지 않아서 여러 가지 사회적 위험요인에 노출되어 있는 경우가 많다. 청소년 대안시설 하임은 아동 청소년기의 성장에 필요한 가정과 학교의 역할과 기능을 지원하며, 이들이 당면한 문제에 대한 치료 및 회복을 지원하는데 집중적인 서비스를 제공한다. 청소년하임의 입소기간은 짧게는 몇 개월부터 2년 동안 있을 수 있으며, 일부의 경우는 성인이 될 때까지 돌봄을 받는 경우도 있다. 청소년은 의무적이거나 수동적인 자세로 하임생활을 하는 것이 아니라 자발적인 참여와 자신의 삶을 긍정적으로 이끌어 갈 수 있는 역량을 키울 수 있는 기회를 제공받는다.

소규모 형태의 대안적 시설은 지역사회를 중심으로 다양한 복지관련 기관, 청소년청, 학교 및 직업훈련기관 등과 협력하여 청소년비행예방, 회복, 자립할 수 있도록 지원하였다. 이러한 변화는 지역사회내의 다양한 민관체계의 네트워크를 통한 통합적이고 협력관계를 형성한 청소년복지 서비스를 전달하게 된다. 청소년하임은 청소년대안시설로써 가정형태로 운영되고, 전문가에 의한 질적인 서비스를 통해 학대 및 폭력피해, 범죄청소년, 정신장애, 약물중독의 다양한 문제를 가진 청소년을 단순히 보호하고 돌보는 수준을 넘어서 교육, 치료, 회복, 자립까지 이루어질 수 있도록 지원한다(BMFSFJ, 2017).

3. 청소년 대안시설 하임의 프로그램과 지원서비스

청소년 대안시설 하임은 아동청소년지원법 제34조에 의하여 설립되는데, 청소년을 보호하기 위한 거주시설(Heimerziehung)로써 규정하고 있다. 청소년하임은 위기 또는 비행소년을 보호하며, 개별적인 교육활동을 지원할 수 있다. 또한 아동청소년지원법 제 35조는 집중적인 사회복지 개별보호(Intensive sozialpaedagogische Einzelbetreuung)가 명시되어 있는데, 약물중독으로 인하여 특별한 위기 및 응급 치료 및 보호가 필요한 소년을 위한 서비스를 연계하여 제공한다. 아동청소년지원법 제 42조는 일시보호시설(Inhobhutnahme)이 명시되어 있는데, 청소년청에서 위기청소년이 발생했을 경우 일시적으로 보호서비스를 제공하도록 명시되어 있다(Bayerisches Landesjugendamt, 2014).

독일의 청소년복지정책은 청소년문제가 발생했을 경우에 청소년 대안시설 하임, 집중적인 사회복지적인 개별보호, 일시보호시설을 통해서 신속히 개입할 수 있도록 제도화하였다. 위기 또는 비행소년은 청소년청을 통해서 서비스를 연계 받을 수 있거나 직접 도움을 요청할 수 있다. 청소년이 청소년청에 서비스를 직접 요청할 경우는 아동청소년지원법 제 42조 2항에 근거하여 청소년청과 연계된 소년재판소를 통해서 청소년의 보호의무와 책임을 명시하였다. 청소년의 의료서비스, 위기상담, 사회복지적 돌봄은 청소년청의 지원이 필요한 국가의 책임성으

로 강조되고 있다.

청소년 대안시설인 하임은 비행소년의 가정적 돌봄을 최우선으로 하며, 비행행동 치료 및 회복지원, 체험교육활동, 약물 및 정신건강, 자립을 위한 직업교육 및 연계를 통해서 범죄소년이 사회의 한 구성으로써 통합되고 건강하게 자립할 수 있도록 지원한다. 청소년 하임은 청소년의 문제형태에 따라서 폭력비행청소년을 위한 분노조절 및 갈등해결프로그램, 가해자와 피해자 중재프로그램 등을 실시하고 있다. 독일이 청소년하임은 사법처우과정에 있는 청소년이지만 강제적인 참여가 아닌 자발적인 참여와 선택에 의해서 프로그램과 서비스를 지원받을 수 있도록 하고 있다. 왜냐하면 청소년하임의 종사자들은 사회적으로 큰 문제행동을 하는 비행소년 일지라도 한 인간으로써 존엄과 존중을 받을 자격이 있으며, 범죄예방과 삶의 장애물을 극복할 수 있는 역량강화 키우기 위해서는 타인에 의한 피동적인 참여가 아닌 자발적인 참여와 변화에서 시작된다고 생각한다. 청소년하임에 오는 청소년은 대부분 가정해체나 방임, 학교부적응, 범죄 등의 문제를 경험하였기 때문에 돌봄, 성장, 자립할 수 있도록 지원하는 것을 중요하게 여긴다.

4. 청소년 대안시설 하임의 운영사례

(1) 일반적인 사법처우과정 청소년 지원형 하임[3)]

프로스텐발데 청소년 지원기관(Jugendhilfeeinrichtung Frostenwalde)은 1995년 3월 사법처우과정 비행소년을 위해 장벽 대신 인간으로써 대안적인 처우와 서비스 지원을 위해서 설립되었다. 장벽 대신 인간(Menschen statt Maueren)은 비행소년에 대해 응보적 처벌이 아닌 사회 구성원으로 성장 발달할 수 있는 기회를 제공하는데 목적이 있다. 본 기관은 14세~17세의 사법처우를 이행하고 있는 비행소년을 대상으로 서비스를 제공한다. 프로스텐발데 청소년지원기관은 청소년청으로부터 사법처우과정 청소년을 의뢰받게 되는데, 기관은 청소년의 욕구분석과 사정 서비스 계획수립, 치료프로그램 제공, 일상생활지원, 체험교육프로그램, 기본적 돌봄, 사례관리 등을 개별소년의 상황에 맞게 서비스를 제공한다. 범죄소년은 사법처우과정 동안 본 기관에서 제공하는 주거공간에 머물게 되며, 학교생활, 직업활동, 프로젝트 참여를 할 수 있다. 또한 본 기관은 외부와 단절된 폐쇄적인 형태로 운영되는 것이 아니라 개방형구조로 되어 있다. 이곳에 위탁된 범죄소년은 일상적인 여가활동을 자유롭게 할 수 있다. 위탁된 소년은 일상생활 중에 사회복지사와 심리상담사에 의해서 개별적인 사회복지적 돌봄과 심리정서적 돌봄 서비스를 지원받는데, 분노조절이나 갈등상황대처기술, 대인관계향상, 비행성향감소, 심리정

3) 프로스텐발데 청소년지원기관, https://www.ejf.de

서안정, 강점 활용 능력 키움 등의 프로그램에 참여한다.

일반적으로 학교에 다닐 수 있으나 학업이 중단된 범죄소년은 기관에서 제공하는 프로젝트에 참여하게 된다. 프로젝트는 청소년의 흥미에 맞게 참여가 가능한데, 그 분야는 농업, 수공업, 목공, 그림, 금속, 전기까지 다양하게 구성되어 있다. 프로젝트는 해당분야의 전문가가 참여하여 직업교육이 함께 이루어질 수 있도록 하고 있다. 일반적으로 독일에서의 직업교육은 듀얼시스템으로 운영되는데, 이론교육과 직업현장에서의 체험을 중요시한다.

여가시간은 스포츠, 놀이 활동을 할 수 있는데, 체험교육이론에 근거한 활동으로 구성되어 있다. 아침과 저녁식사는 담당 근무자의 도움을 받아 자신이 먹고 싶은 음식을 청소년이 직접 요리한다. 모든 활동은 청소년의 자발적인 참여를 중심으로 이루어지고 있으며, 직원들은 청소년이 참여할 수 있도록 적극적으로 지지한다. 기존의 소년원이나 교도소와 같은 기관에 입소한 범죄소년은 수동적으로 활동에 참여하게 된다. 그러나 본 기관은 개별적인 흥미와 관심을 유발할 수 있는 활동을 기획하여 청소년이 자발적으로 참여할 수 있도록 유도한다. 예를들면, 체험교육활동이나 치료적인 프로그램인데, 청소년의 참여와 욕구에 근거하여 개발한다. 모든 활동은 의무적이거나 강제적인 것이 아니라 자신의 역량을 키우고 삶에 도움이 될 수 있는 프로젝트를 청소년과 함께 개발하고 운영하기 때문에 긍정적인 참여를 이끌어 내고 있다.

생활인원은 총 32명까지 가능하다. 본 기관을 이용한 사법처우과정에 있었던 범죄소년의 60%는 재범을 하지 않는 것으로 나타났다. 범죄소년은 소년법원법 71조 2항과 72조 4항에 의해서 처우를 받고 있다. 소년법원법 71조 2항에 의거하여 청소년하임에 일시 수용하는 처분을 부과할 수 있는데, 이 경우 판사는 구속의 필요성이 있다면 이후 수용명령을 구속영장으로 변경할 수 있다(동법 72조 4항). 일시수용처분은 새로운 범죄를 저지를 위험성이 존재하는 경우에만 할 수 있는데, 소년미결구금의 경우 성인과 달리 보충성의 원칙에 근거한다. 이러한 원칙은 소년을 장기간 동안 구금했을 경우에는 심리정서적인 불안과 사회통합의 어려움, 교육 및 직업에서의 부정적이 영향을 줄 수 있기 때문에 사법형 하임에 처분하는 것이다. 소년법원법 71조 1항은 청소년을 구금하지 않고 교육을 위한 일시적 교육명령 또는 다른 방법을 통해 목적이 달성될 수 없을 경우에만 한하여 부과되고 집행한다. 청소년법원 판사는 본 판결 전에 청소년의 교육적 차원에서 임시조치(Vorlaeufige Anordnungen)에 의해 청소년하임 또는 청소년하임을 대신할 수 있는 시설에 처분할 수 있다(JGG 제71조).

기관운영의 재정은 브란데브룩 주정부 법원(Ministerium der Justiz des Landes Brandenburg)과 독일연방정부의 가족, 노인, 여성, 청소년부(Bundesministeriums fuer Familie, Senioren, Frauen und Jugend)의 전달체계인 청소년청을 통하여 지원받는다.

(2) 폭력문제로 인한 청소년지원형 하임[4)]

부르케 쾰른 재단(BRUECKE KOELN e.V.)은 1980년 이후로 소년법원법에 의하여 비행소년을 위한 위탁서비스를 제공하고 있다. 본 재단은 비행소년의 대안적인 사법처우과정 모델프로젝트로써 청소년청, 청소년판사, 검사, 자원봉사자와 함께 협력적으로 일하고 있다. 본 재단은 청소년복지지원과 사법처우과정지원을 통해서 폭력성향이 높은 비행소년의 돌봄과 회복지원을 담당하고 있다. 본 재단의 지원체계는 아동청소년지원법과 소년법원법에 근거하여 폭력적인 성향의 소년범죄 가능성을 사전에 예방하고 취약한 비행소년을 위한 높은 수준의 지원을 통해서 범죄성향을 완화하고 재범하지 않도록 하는데 있다. 1990년대 이후에 개정된 소년법원법의 소년사법의 방향은 교육적인 패러다임을 강조하고 있는데, 소년법원법 제 10조 2항에 의해서 법원에서 명령된 사법처리와 더불어 소년법원법 45조와 47조에서 제시된 다이버전의 적용에 의하여 검사가 기소유예 할 수 있어서 비행소년 지원을 위한 근거가 마련되어 있다. 대상소년의 연령은 소년법원법에 의한 14세부터 18세까지의 비행소년이며, 법원은 소년법원법 105조에 의해서 18세부터 21세까지도 적용이 가능하도록 하였다. 그러므로 본 재단의 프로젝트를 이용할 수 있는 비행소년은 14세부터 21세까지 사법처우과정에 있는 청소년이 해당된다.

프로젝트에 참여하는 비행소년은 공격성이 있고, 분노조절이 되지 않는 폭력범죄경력이 있는 자로써 분노조절훈련(Anti-Aggression-Training)을 받는다. 프로젝트 참여자는 사회적 역량강화교육과정을 제공받는다. 특별히 약물중독자, 미혼모, 학업중단자, 이주자인 경우는 문제행동치료, 일상생활기술훈련, 사회통합을 위한 지원서비스도 함께 제공받는다. 본 과정은 한 그룹당 6-8명으로 구성되어 있으며, 약 60시간 정도이며, 매주 개최된다. 분노조절훈련의 내용은 분노상황과 해결과정 분석, 도발상황 시험, 자아와 현실인지능력 분석, 갈등중재기술, 피해자와 대화, 강점, 하위문화분석, 대처기술능력향상 등이다. 본 과정은 문제인식단계, 분석단계, 상황대처기술 향상단계, 평가단계, 재구조화 단계, 능력향상완성단계 등으로 되어 있다. 본 재단에 사법처분 받은 청소년은 폭력범죄로 인해서 사법처우과정을 받고 있는 경우인데, 대부분 가해자-피해자 중재(Taeter-Opfer-Ausgleich) 일환으로써 돌봄지원, 상담을 받고 있는 경우가 많다. 왜냐하면 폭력범죄소년은 공격적인 성향이 강하며 분노조절이 쉽게 되지 않는 경우가 많다. 또한 이들은 폭력문제와 더불어 약물중독에 빠져 있어서 개입에 어려움이 있기 때문에, 일반적인 비행소년과 차별된 사회치료적 개입방식이 요구된다. 또한 가해자 중재는 일상생활 중에 발생한 갈등, 학교폭력문제로 인한 갈등, 가족갈등, 학교에서의 갈등상황(학생 간, 교사와 학생)에 대해서 상담 및 중재 개입을 실시한다.

재정지원은 1985년부터 쾰른시와 노어트베스트팔렌(Nordhein-Westfalen) 주정부로 부터 받

4) 부르케 쾰른 재단, http://www.bruecke-koeln.de

고 있으며, 예산의 10%정도는 후원자에 의한 후원금과 법원의 지원금으로 운영되고 있다. 프로젝트에 참여하는 종사자는 대부분 사회복지학, 법학, 행정학, 상담학 분야의 석사학위 이상을 가진 자들로 구성되어 있다. 본 프로젝트에 참여하는 비행소년은 청소년하임에 머물면서 서비스를 제공받는데, 청소년하임의 사회복지사는 7명이다. 청소년하임의 사회복지사는 비행소년의 문제행동과 진로를 중심으로 약물, 폭력, 학업 등에 관한 상담과 예방사업을 진행하고 있으며, 개별사례관리, 그룹 활동, 분노조절훈련 등을 담당하고 있다. 또한 담당 사회복지사는 청소년복지지원과 지역사회내의 청소년기관과의 연계, 법률지원, 안정적인 사법처리과정이행을 위한 서비스지원을 실시하고 있다.

(3) 약물 및 중독문제로 인한 청소년지원형 하임[5)]

청소년지원 전환점 재단은 아동·청소년지원법 34조와 소년법원법 71조와 72조에 의해서 일반청소년과 비행소년을 위한 청소년하임을 운영하는 재단이다. 전환점 재단은 1998년에 청소년의 교육과 건강 돌봄 등을 목적으로 설립되었다. 본 재단은 튀링겐 지역에 18개소의 청소년관련 기관을 운영하고 있다. 재단운영 철학은 개방성, 투명성, 감동성, 전문성을 지향하고 있다. 재단에서 운영하는 청소년하임 중 볼퍼스도르프에 위치한 기관은 소년법원법 71조와 72조에 의해서 처분은 받은 범죄소년을 대상으로 운영되고 있다. 전체 정원은 총 24명이 입소가능하며, 3개의 주거공간형태로 구성되어 있는 공간에서 생활하게 된다. 또한 본 기관에는 특별한 보호를 위한 8명 수용가능한 주거와 아동청소년지원법 42조에 의한 일시보호소가 있다.

재단 산하의 청소년하임은 사법처우과정에 있는 비행소년의 회복을 위해 심리상담, 동물매개치료, 마약예방, 분노조절프로젝트, 연극프로젝트 등의 프로그램을 제공한다. 청소년하임의 공간에는 8명이 생활을 하는데, 1인실 침실, 주방, 컴퓨터 활용 공간, 음악 감상 공간, 2개의 공부방, 각 층(총 3층)마다 화장실과 욕실을 갖추고 있다. 각각의 청소년하임에서 일하는 팀은 석사학위를 가진 사회복지사와 치료교육학, 교육학을 전공한 직원, 심리상담사(중독, 아동청소년치료, 동물매개치료, 중재상담, 체험교육, 분노조절훈련 등의 프로그램운영 자격을 갖춘자)로 구성되어 있다. 또한 청소년하임의 직원은 교사, 시설관리기술자, 청소 및 주방 담당자 등이 일하고 있다. 청소년하임의 정규직 지원이외에 팀원은 사회복지 실습생, 사회복무요원, 사회봉사의 해로 1년 동안 자원봉사 하는 자, 대학생 자원봉사자 등이 업무 조력자로써 돕고 있다.

청소년지원 전환점 재단 내에 청소년하임은 몇 가지 집중적인 핵심 사업을 운영하고 있다. 첫째는 중독치료와 마약예방사업인데, 비행소년 중 마약이나 중독에 빠져있는 경우에는 단계

5) 청소년지원 전환점 재단 청소년하임, https://www.wendepunkt-ev.net

별 치료 프로그램을 운영한다. 본 프로그램은 지역에 위치한 청소년치료기관과 함께 협력하여 청소년이 마약이나 중독 상황에서 벗어날 수 있도록 한다. 둘째는 폭력과 공격성 감소를 위한 사업이다. 비행소년은 갈등상황에 직면하면 분노조절이 어려우며, 폭력행동을 취하게 된다. 이러한 소년을 위해서 긴장상황조절 훈련, 갈등해소 프로그램, 스포츠 활동, 특별한 분노조절 훈련 등을 지속적으로 실시한다. 2008년부터 본 기관은 청소년폭력 예방 및 치료 교육과정, 갈등중재훈련을 운영하고 있으며, 2009년부터 2012년까지는 비폭력훈련교육을 오랫동안 실시하였다. 셋째는 허스키(동물) 프로젝트인데, 이는 동물매개를 통해서 감수성 및 친사회적 행동을 형성할 수 있도록 지원한다. 넷째는 학업중독탈락자를 위한 제 2의 기회제공 사업을 수행함으로써 학교적응과 직업교육을 통한 사회통합을 지원한다. 본 기관은 이 외에도 청소년청의 재정지원을 받아 다양한 직업교육과의 연계사업을 시행하고 있다.

Ⅳ. 결론: 독일 소년보호 지원체계와 법적 지원의 시사점

범죄소년의 처우에 대한 문제는 끊임없이 제기되어 왔다. 시설내 처우는 폐쇄적인 운영형태와 집단적인 생활로 인해서 교정효과에 대한 문제들이 지속적으로 제기되어 왔다. 또한 사회내 처우인 보호관찰은 시설내 처우에 비해 지역사회를 중심으로 이루어지고 있기 때문에 효과적인 교정처우를 기대할 수 있지만, 범죄 전의 삶의 환경에 노출될 수 있으며, 가족의 적절한 보호와 돌봄이 함께 이루어지 못할 때에는 재범으로 이어질 수 있다(배임호·김웅수, 2011). 이에 1호 처분은 보호자 또는 보호자를 대신하여 소년을 보호할 수 있는 자에게 위탁 처분하는 형태인데, 가족의 해체나 부모와의 갈등의 경우는 가족관계개선이 이루어지기 전에는 효과적인 교정을 기대할 수 없다. 그러므로 보호자를 대신하는 위탁처분으로써 청소년회복지원시설은 시설내 처우와 다르게 개방적인 형태이며, 사법형 대안시설로써 공동생활가정과 같이 소규모이며, 가족과 같은 보호와 돌봄이 이루어지기 때문에 대안적 소년보호처분이 될 수 있다. 특히 청소년회복지원시설은 개별적이고 개방적인 인간관계를 통한 교정을 시도하면서 그들의 건전한 성장과 정신심리 및 사회적 관계의 회복과 지속적 관리에 큰 역할을 담당할 수 있다. 그러나 우리나라의 청소년회복지원시설은 운영과 전문적 서비스지원을 위해서는 정책적인 지원이 요구되며, 비행소년의 특성에 맞는 다양한 프로그램개발과 운영 체계화를 갖추기에는 다소 미흡한 면이 있다. 특히 법적인 지원체계에 있어서도 청소년복지지원법에 명시되어 복지시설로 인정은 받았지만 실제적인 지원은 미흡한 실정이다. 이러한 문제들은 소년법과 청소년복지지원법의 법적지원체계와 정책적 지원에 있어서 체계적이지 못한 부분이 있다. 이에 본 연

구는 독일의 법과 정책, 서비스 사례분석을 통해서 우리나라에 주는 시사점을 찾아보았다.

독일의 소년보호 지원체계는 범죄소년을 응보적인 관점에서 처벌하기 보다는 대안적 처우 관점인 교육과 회복적 지원을 하고 있다. 대안적 처우는 소년법원법과 아동청소년지원법에 법적 근거를 명시하여 소년보호정책과 서비스전달체계가 구조화될 수 있게 되어 있다. 독일의 청소년하임은 오랜 역사 속에서 운영되어 왔으며, 전문적인 시스템과 구조화된 전달체계, 법적 지원이 명확하게 제시되어 있어서 체계적으로 운영되고 있다. 우리나라는 2016년 청소년복지지원법 개정을 통해서 소년법 소년보호처분으로써 청소년회복지원시설 위탁이 가능하도록 법과 제도적 근거를 마련하였으며, 2017년 청소년사업안내 지침에 명시되어 있어서 법원의 소년보호처분 위탁기관으로 운영되고 있다. 그러나 청소년회복지원시설은 실제 사업운영에 있어서 표준화된 운영모델이 없어서 체계성을 갖추기에는 다소 한계가 있다. 독일 소년보호 지원 체계 중에서 청소년 하임은 우리나라의 청소년회복지원시설과 유사한 부분이 있어서 그 운영체계와 사업 및 서비스내용이 주는 시사점이 높으며, 법적 지원근거를 분석함으로써 소년보호정책과 서비스전달체계에 대한 체계성이 주는 의미가 있다. 본 연구는 독일의 소년보호 지원체계와 법적 지원 형태를 소년법원법과 아동청소년지원법을 토대로 청소년 대안시설 하임의 사례를 중심으로 고찰하였으며, 그 결과에 대한 함의와 시사점은 다음과 같다.

첫째, 독일의 소년보호정책과 법적 지원은 소년사법처리과정에 있는 비행소년에 대한 응보적 처벌이 아닌 교육과 회복을 위한 지원을 목적으로 이루어져 있다. 소년법원법은 비행청소년의 처벌이 아닌 교육적 처우에 초점을 두고 있다. 소년법원법의 교육처분은 소년사법처리과정에 새로운 접근과 패러다임의 전환을 의미하고 있다. 또한 소년법원법에 의하여 판사는 비행소년을 청소년 대안시설 하임에 처분한다. 소년법원법 제 10조 2항에 의해 판사는 비행소년을 가족이나 하임에서 살 수 있도록 교육처분을 할 수 있는데, 이는 우리나라 소년법 32조 1항에 의한 1호 처분과 유사하다. 동법 71조 2항에서 판사는 재범과 위기환경으로부터 소년을 보호하기 위해 청소년하임에 입소를 명령할 수 있다. 소년법원법 71조의 임시조치는 범죄소년을 교정시설에 보내는 것이 아니라 청소년하임에 조치하여 재범을 막고 회복을 도모하는데 목적으로 두고 있다.

둘째, 비행소년의 사법처리과정에서 청소년하임은 소규모 구조이며 가족적인 돌봄과 보호가 가능한 시설이다. 연구 사례에서 살펴볼 수 있듯이, 초기의 시설은 대규모 형태로 운영되었으며, 대규모시설에서 발생할 수 있는 시설병, 사회부적응, 낙인이 발생하였으며, 엄격한 규율과 통제로 인하여 소년의 인권문제가 심각하게 발생하였다. 시설에 거주하는 소년은 사회통합에 어려움이 많았으며, 신체적, 심리사회적, 정신적 어려움이 발생하면서 시설의 부작용과 문제점이 발생하였다. 이에 대한 해결방안은 탈시설화 정책추진과 함께 지역사회중심의 소규모 가족 돌봄 형태로 시설의 규모와 운영구조를 바꾸었다. 사회복지사는 청소년대안시설에 상주

하면서 비행소년을 둘러싼 다양한 환경에 대한 개입을 수행하는데, 예를들면 가정, 학교, 또래관계, 지역사회의 서비스 및 자원 연계를 담당하며, 상담과 교육 그리고 사례관리의 역할을 수행한다. 또한 시설현황은 법원의 명령에 의해서 처분이 가능하도록 지역별로 분포되어 있다. 우리나라의 사법형 그룹홈인 청소년회복센터는 비행소년을 위탁기간동안 엄격한 규칙을 적용시켜 통제하기보다는 현재 운영하고 있는 형태처럼 돌봄과 회복적 지원을 위한 서비스를 제공하는 것이 중요하다. 또한 센터종사자는 사례관리와 지역사회중심의 서비스연계와 조정의 역할이 가능한 사회복지사가 종사할 필요가 있다.

셋째, 비행소년을 위한 대안시설은 소년에 대한 처벌이나 엄격한 규제보다는 회복, 자립, 복지서비스의 개입과 지원을 하고 있다. 청소년 대안시설인 하임의 역할과 기능을 살펴보면, 청소년하임의 직원은 사회복지사, 상담사가 청소년과 함께 생활하면서 개인, 가족, 학교생활 측면에서 발생하는 다양한 문제들에 대해 보호, 상담, 교육, 복지, 생활지도, 진로 및 취업 등을 집중적으로 지원받을 수 있도록 돕고 있다. 청소년하임은 청소년대안시설로써 가정형태로 운영되고, 전문가에 의한 질적인 서비스를 통해 학대 및 폭력피해, 범죄소년, 정신장애, 약물중독의 다양한 문제를 가진 소년을 단순히 보호하고 돌보는 수준을 넘어서 교육, 치료, 회복, 자립까지 이루어질 수 있도록 지원한다.

넷째, 청소년 대안시설의 직원은 전문성을 갖추고 있으며, 청소년 3명당 직원 1명 정도의 비율로 운영되고 있다. 청소년 대안시설 하임에 상주하는 직원은 사회복지사, 심리상담사, 치료사로 구성되어 있다. 사회복지사는 복지적 관점과 전문적 지식을 가지고 청소년의 개인의 능력과 강점, 자원을 파악하여 재범을 예방함과 동시에 사회의 한 구성원으로써 성장할 수 있도록 지원하며, 사회통합하기 위해 세심한 지도와 교육을 하고 있다. 심리상담사는 청소년의 갈등상황조절, 대인관계능력향상, 심리·정서적 상담, 분노조절 등에 관한 프로그램 및 서비스를 지원한다. 치료사는 약물중독, 정신건강, 폭력성향, 가족치료, 트라우마 등의 치료프로그램을 진행한다.

다섯째, 소년사법처리과정은 범죄소년을 청소년회복지원시설에 처분할 수 있는 법적 근거뿐만 아니라 연계협력의 허브역할인 공공차원의 전달체계 플랫폼이 필요하다. 독일은 소년법원법에 의해서 청소년하임에 처분하지만, 아동청소년지원법에 근거하여 공공의 청소년전달체계인 청소년청을 통해서 민간기관과의 협력과 지원의 복지인프라가 구축되어 있다. 우리나라의 경우는 청소년복지지원법에 의하여 청소년회복지원시설을 운영할 수 있지만 공공차원의 전달체계 플랫폼이 존재하지 않기 때문에 법원의 판결에 의해서 범죄소년을 명령할 경우 이를 연계하고 조정, 체계적인 관리와 감독 등의 어려움이 발생할 수 있다.

여섯째는 사법적 기능과 관점보다는 회복과 돌봄 그리고 자립지원 관점에서 1호 처분 비행소년에 대한 프로그램과 서비스가 요구된다. 어려운 가족환경에 노출된 비행소년은 청소년회

복지원시설과 유사한 사법형 그룹홈 혹은 치료형 하임과 같은 소규모 주거형태로 가족의 대리적 서비스를 지원받아야한다. 독일의 청소년하임은 비행청소년의 가정적 돌봄을 최우선으로 하며, 비행행동 치료 및 회복지원, 체험교육활동, 약물 및 정신건강, 자립을 위한 직업교육 및 연계를 통해서 사회의 한 구성으로써 통합되고 건강하게 자립할 수 있도록 지원하고 있다.

[참고문헌]

강예선·배임호, 청소년범죄에 대한 재범방지와 예방을 위한 교정복지연구: 회복적 사법정의 관점으로, 「사회복지법제연구」, 7(2), 2016.

배임호·김웅수, 소년보호처분의 전문성 강화방안: 사회복지관점을 중심으로, 「보호관찰」, 11(2), 2011.

손진희, 긍정적 청소년발달과 소년사법제도에 관한 고찰: 미국의 소년사법제도를 중심으로, 「사회복지법제연구」, 7(1), 2016.

안윤숙·천종호, 비행청소년의 재범방지를 위한 청소년회복센터의 제도화 과정에 관한 연구, 「인문사회과학연구」, 17(4), 2016.

여성가족부, 『청소년백서』, 여성가족부, 2017.

원혜욱, 독일과 한국의 청소년범죄 비교연구, 「한국형사정책」, 61, 1997.

원혜욱·정재준, 『청소년비행 예방을 위한 소년보호교육기관의 역할확대 및 강화방안』, 한국형사정책연구원, 2003.

윤철경·김윤나·최인재, 『학교부적응 학생을 위한 교육지원 방안』, 한국교육개발원, 2011.

이승현, 소년보호처분의 유형별 진단 및 개선방안, 「한국형사정책」, 29(3), 2017.

정희철, 소년법의 요보호성과 독일 소년법원법의 비례성원칙, 「보호관찰」, 16(2). 2016.

중앙대학교 산학협력단, 『청소년회복센터의 현황 및 발전방안』, 법원행정처, 2017.

한국청소년정책연구원, 『청소년회복지원시설 운영방안 연구』, 여성가족부, 2016.

Bayerisches Landesjugendamt, Fachliche Empehlungen zur Heimerziehung gemaess 34 SGB VIII, Bayerisches Landesjugendamt, 2014.

Blandow, Juergen, Ueber Erziehungshilfekarrieren: Stricke und Fallen der postmodernen Jugendhilfe, In: Jahrbuch der Sozialen Arbeit, Muenster, 1999.

BMFSFJ, 14. Kinder- und Jugendbericht: Bericht ueber die Labenssituation junger Menschen und die Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe in Deutschland, 2013.

BMFSFJ, 15. Kinder- und Jugendbericht: Bericht ueber die Labenssituation junger Menschen und die Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe in Deutschland, 2017.

Walter, Michael, Jugendkriminalitaet: Eine systematische Darstellung, Berlin:Boorberg, 2005.

뉴시스, 2018. 1. 11일자. 소년법 폐지 없다.. 민영소년원 설치 추진. http://www.newsis.com/

독일연방통계청	https://www.destatis.de/DE/Publikationen/Thematisch/Soziales/KinderJugendhilfe/HeimerziehungBetreute Wohnform.html
부르케 퀼른 재단	http://www.bruecke-koeln.de
사회법 8권 아동청소년지원법	https://www.sozialgesetzbuch-sgb.de
청소년지원 전환점 재단	https://www.wendepunkt-ev.net
프로스텐발테 청소년지원기관	https://www.ejf.de

[국문초록]

독일의 소년보호정책과 법적 지원에 관한 연구
- 청소년 대안시설 하임을 중심으로 -

김웅수
(한일장신대학교 사회복지학과 부교수)

본 연구는 독일의 소년보호정책과 법적지원체계에 대해서 분석하여 비행청소년들의 재범예방을 위한 효과적인 실천방향에 대해 탐색하였다. 이를 위해 본 연구는 독일의 법, 서비스, 전달체계 등에 대해서 살펴보았다. 특히 본 연구는 가정의 적절한 돌봄이 어려운 비행청소년을 위한 사법형 그룹홈인 청소년회복지원시설의 운영모델을 독일의 청소년하임 사례를 중심으로 탐색하였다. 연구결과, 독일의 소년보호정책은 소년법원법과 아동청소년지원법을 토대로 응보적인 처벌에 목적을 두는 것이 아니라 건전한 사회구성원으로 성장하고 발달할 수 있도록 지원하는 교육과 회복에 관심을 두고 있다. 또한 소년보호서비스 전달체계는 청소년청을 중심으로 총괄조정이 이루어지고 있으며, 법원과의 협력체계가 잘 구축되어 있다. 청소년하임은 청소년대안시설로써 가정형태로 운영되고 있으며, 전문가에 의한 질적인 서비스를 통해 단순한 보호 수준을 넘어 교육, 치료, 회복, 자립까지 지원하고 있다.

주제어: 소년범죄, 소년보호처분, 소년법원법, 아동청소년지원법, 청소년하임, 청소년청

[Abstract]

A Study on the Juvenile Protection Policy and Legal Support in Germany
- Focusing on youth-heim, youth alternative facility -

Kim, Woong Soo
(Associate Professor, Department of Social Welfare, Hanil University)

This study analyzed the German juvenile protection policy and the legal support system, and explored the effective practice direction to prevent recidivism of juvenile delinquents. For this purpose, this study explored the legal system, juvenile protection policy, youth service, delivery system. In particular, this study explored the operation model of the youth recovery support facility, which is a judicial group home for delinquent adolescents who have difficulty in getting care from the family, focusing on the case of youth-heim in Germany.

As a result of the study, the German juvenile protection policy is not aimed at punitive punishment based on Juvenile Court Act and Child Juvenile Support Act, but is interested in education and recovery to support growth and development as a healthy society member. In addition, the juvenile protection service delivery system is being coordinated generally centered on the youth welfare office, and the cooperative system with the courts is well established. Youth-heim is a youth alternative facility operated as a family type, through qualitative service by experts, it supports education, treatment, recovery, self-reliance beyond simple protection level.

Key words: Juvenile delinquency, Juvenile protection policy, Juvenile court law, Child and juvenile support law, Youth-heim, Youth welfare office

사회복지법제학회
사회복지법제연구 제9권 제2호(통권 제12호) 2018년 08월
Korean Academy of Social Welfare and Law
Vol.9, No.2, August 2018

사회서비스 개념의 법적 정합성에 관한 고찰*

이승기**

目 次

Ⅰ. 서론
Ⅱ. 사회서비스의 개념 및 도입배경
1. 사회서비스의 개념
2. 도입배경
Ⅲ. 사회서비스와 사회복지서비스의 정합성 검토
1. 사회서비스와 사회복지서비스의 개념적 정합성
2. 소결
Ⅳ. 결론 및 제언

Ⅰ. 서론

사회서비스의 개념은 2007년 이후 사회복지영역에서 광범위하게 사용되기 시작하였다. 사회서비스라는 용어는 학술적인 개념에 의해 사용되었다기보다는 정부 특히 보건복지부에서 사회서비스 제도를 2007년에 전격적으로 도입하면서, 관련된 정책과 제도적 영역에서 새롭게 사용되었던 정책적 용어였다. 이로 인해 사회서비스의 개념에 대한 정확한 정의가 법적으로 그리고 학술적으로 부재하여 그 범위와 용어의 내용에 대한 혼란이 계속되었다.

특히, 신규로 도입된 사회서비스라는 용어는 그동안 전통적으로 사용되었던 사회복지서비스와의 개념적 차원에서의 혼란을 야기하였고, 두 용어가 가지는 공통점과 차이점을 정확히 구분하기가 쉽지 않았다.[1)]

사회복지서비스의 개념은 사회보장기본법과 사회복지사업법에서 사용되고 있었는데, 법률

* 투고일: 2018.08.03., 심사일: 2018.08.19., 게재확정일: 2018.08.19.
이 논문은 2018년도 성신여자대학교 학술연구조성비 지원에 의하여 연구되었음.
** 성신여자대학교 사회복지학과 부교수
1) 당시에 발간된 사회복지서비스 혹은 사회서비스와 관련된 문헌을 보면 사회서비스와 사회복지서비스가 혼재되어 나타나고 있음을 확인할 수 있다. 예를 들어 유영진·장승옥·지은구·김은정(2009)의 『사회복지서비스 재정지원방식』을 보면 사회서비스와 사회복지서비스가 상호 혼용되어 사용되고 있음을 볼 수 있다.

제5134호로 1995.12.30. 제정된 사회보장기본법 제3조 제4호는 사회복지서비스를“국가·지방자치단체 및 민간부문의 도움을 필요로 하는 모든 국민에게 상담·재활·직업소개 및 지도·사회복지시설이용 등을 제공하여 정상적인 사회생활이 가능하도록 지원하는 제도를 말한다”라고 규정하였고, 법률 제10784호, 2011. 6. 7.의 사회복지사업법 제2조 제6호는“국가·지방자치단체 및 민간부문의 도움을 필요로 하는 모든 국민에게 상담, 재활, 직업 소개 및 지도, 사회복지시설의 이용 등을 제공하여 정상적인 사회생활이 가능하도록 제도적으로 지원하는 것을 말한다”라고 규정하였다.

이러한 양 법률의 규정은 사회복지서비스의 개념에 대해 약간의 문구 차이는 있으나 내용은 동일한 것이라고 해도 무방하다. 즉, 사회보장기본법과 사회복지사업법에서의 사회복지서비스에 대한 개념은 동일하여 사회복지영역에서의 서비스는 사회복지서비스로 일원화되어 사용되었고, 개념상 혼란이 발생하지 않았다.

이와 같이 사회복지영역에서 서비스와 관련하여 사용되는 용어는 사회복지서비스 였는데, 2007년 정부정책으로 사회서비스 제도가 도입되고 사회서비스라는 용어가 사용되면서 사회복지서비스와 사회서비스의 혼란이 발생하였다. 이러한 혼란을 법적으로 해결한 것은 법률 제11238호, 2012.1.26. 개정된 사회보장기본법이다(남찬섭, 2012). 동법은 제3조제4호에서 사회서비스를 “국가·지방자치단체 및 민간부문의 도움이 필요한 모든 국민에게 복지, 보건의료, 교육, 고용, 주거, 문화, 환경 등의 분야에서 인간다운 생활을 보장하고 상담, 재활, 돌봄, 정보의 제공, 관련 시설의 이용, 역량 개발, 사회참여 지원 등을 통하여 국민의 삶의 질이 향상되도록 지원하는 제도를 말한다”라고 규정하였다.

이 법에 의해 사회보장기본법 상의 사회복지서비스라는 용어는 삭제되었고, 사회서비스라는 용어가 법적인 용어로 규정되었다. 동 규정은 사회서비스의 개념이 사회복지서비스를 포함하면서 복지뿐만 아니라 보건의료, 교육, 고용 등의 영역으로 확장된 것을 의미한다.

한편, 법률 제10998호, 2011. 8. 4. 제정된 사회서비스 이용 및 이용권 관리에 관한 법률은 제2조제1호에서 사회서비스를 “「사회복지사업법」 제2조제4호에 따른 사회복지서비스, 「보건의료기본법」 제3조 제2호에 따른 보건의료서비스, 그밖에 이에 준하는 서비스로서 대통령령으로 정하는 서비스를 말한다”라고 규정하였다. 다만, 동법에서 시행령에 위임한 사회서비스에 대한 개념은 아직까지 시행령에서 규정하고 있지 않으므로, 동 법상에서의 사회서비스의 개념은 사회복지사업법 상의 사회복지서비스와 보건의료기본법 상의 보건의료서비스로 한정되고 있는 상황이다.

따라서, 현재의 사회서비스는 사회보장기본법 상의 사회서비스와 사회서비스 이용 및 이용권 관리에 관한 법률에서의 사회서비스의 개념이 서로 다르게 제도적으로 적용되고 있으며, 사회복지서비스는 사회보장기본법과의 관계에서는 하위 개념으로 사회서비스 이용 및 이용권

관리에 관한 법률에서는 동등한 개념으로 사용되고 있는 상황이다. 따라서 사회서비스에 대한 개념의 정합성을 검토하는 것은 제도적 영역뿐만 아니라 실천적 영역에서도 중요한 의미를 가지고 있다고 할 수 있다.

Ⅱ. 사회서비스의 개념 및 도입 배경

1. 사회서비스의 개념

사회서비스는 인간다운 삶을 실현하기 위해 사회가 연대하여 제공하는 서비스를 의미한다. 인간은 기본적인 삶을 영위하기 위해 다양한 영역에서의 욕구의 충족이 필요하며, 사회는 이를 제도적으로 해결하기 위한 노력을 지속해 왔다. 우리나라처럼 자본주의를 기본적인 경제적인 질서로 설정한 사회는 욕구의 충족을 시장에서의 개인의 노력과 이에 상응하는 보상을 통해 실현하도록 한다. 그러나 시장을 통한 배분은 항상 불평등을 유발하여 어떤 개인은 보상을 받지 못하거나 받더라도 자신의 기본적인 욕구를 충족하지 못하는 문제가 필연적으로 발생한다. 이와 같은 취약계층에 대해 사회는 제도적 구축을 통해 생존 및 인간다운 삶을 보장하고 있으며,이러한 제도를 구축한 국가의 경우 기본적으로 3가지 영역인 공공부조제도, 사회보험제도 및 사회서비스 제도를 마련하여 시행하고 있다.

제도적 성숙이 이루어진 공공부조제도와 사회보험제도와 달리 사회서비스제도는 사회마다 그 영역과 내용이 매우 상이하여, 사회서비스 제공을 통한 삶의 보장을 어떻게 할 것인지가 주요 논의 과제가 되고 있다. 서비스는 유형적 형태를 가지고 있는 물적인 재화와는 다르게, 인간의 노동력을 수반해야 한다는 특징이 있으며 이것은 무형의 방식으로 인간의 욕구를 충족시킨다는 것을 의미한다.

서비스는 재원을 투입하여 생산하고 이를 전달하는 시스템을 통하여 구매자에게 제공되는 일련의 절차를 거친다. 사회서비스는 전통적으로 사회가 재원을 투입하고 사회가 서비스를 생산하며, 이를 사회적 전달체계를 통해 구매자에게 전달되는 방식을 취해 왔다. 즉, 사회서비스의 모든 과정을 공공적 시스템이 관여하여 제공하는 방식은 가장 원형질의 사회서비스가 제공되는 모습이라고 할 수 있다. 그러나 사회가 복잡해지고, 욕구 충족의 수단에 대해 시장이 개입하는 영역이 넓어지면서 이러한 사회서비스 제공에 대한 일련의 절차에 변화가 발생한다. 즉, 일정정도의 공공적 재원을 투입하는 것은 유지하되 생산과 전달을 비영리민간영역 및 영리기관에 위임하는 형태를 취하게 되는 것이다.

따라서 사회서비스의 개념 중 사회가 연대한다는 의미는 주로 재원을 부담하는 것을 핵심적 요소로 하여, 사회에 따라 다양한 생산수단과 전달체계를 가지고 운영한다는 것으로 이해할 수 있다.

앞서 서론에서 언급한 것처럼, 우리나라의 경우 사회서비스라는 개념은 비교적 최근에 도입된 것이고 그 이전에는 사회복지서비스라는 용어가 사용되었는데, 사회가 재정을 연대하여 지원하는 영역이 취약계층 등 매우 제한적 대상에 집중되었고 그로 인해 서비스의 영역도 그만큼 축소되었다. 즉, 시장을 통해 필요한 서비스를 구매할 수 없는 사람들에게 사회복지서비스를 제공하는 수준이었으며, 시장에 생산을 전적으로 맡길 경우 이윤 창출이 어렵게 되어, 필요한 서비스가 충분히 생산되지 않는 시장실패 현상이 발생하는 영역에 한정되어 사회복지서비스가 제공되었다.

그러나 사회변동 및 인구구조의 변화, 취약계층 외에 일반적인 사회구성원이 해결할 수 없는 다양한 영역에서의 문제가 발생하고 이에 대응할 필요가 증가하면서 그간의 사회복지서비스의 개념으로 이를 해결하기가 어려워지게 되었다. 대표적으로 그간 가족에게 맡겨졌던 보육서비스의 욕구의 증가, 고령화에 따른 돌봄서비스, 구조적 요인에 따른 실업의 발생, 다양한 문화적 욕구의 증가 등은 취약계층에만 한정되는 문제가 아닌 모든 국민이 겪는 문제가 된 것이다.

따라서, 사회복지서비스는 사회서비스로 그 개념의 범위가 확장되었고, 2012년 사회보장기본법의 전부개정에 의해 사회서비스를‘국가·지방자치단체 및 민간부문의 도움이 필요한 모든 국민에게 복지, 보건의료, 교육, 고용, 주거, 문화, 환경 등의 분야에서 인간다운 생활을 보장하고 상담, 재활, 돌봄, 정보의 제공, 관련 시설의 이용, 역량 개발, 사회참여 지원 등을 통하여 국민의 삶의 질이 향상되도록 지원하는 제도’라고 규정하게 된다. 이러한 사회서비스의 개념은 일상생활의 거의 전 영역에서의 사회서비스를 의미하게 되며 그만큼 사회가 책임지고 지원해야 할 영역이 확장된 것이라고 할 수 있다.

2. 도입배경

사회의 전반적인 변동에 따라 취약계층을 대상으로 하는 제한적인 사회복지서비스의 개념으로 해결하지 못하는 문제를 극복하기 위해 사회서비스의 개념이 도입되었다. 그러나 이러한 전반적인 변화에 대한 법적인 제도화는 2012년에 이루어진 반면, 정책적 측면에서는 이미 2007년에 사회서비스의 개념이 실제 제도로 실현되기 시작하였고 현재에 이르기까지 비약적인 발전을 이루고 있다. 이러한 전격적인 사회서비스 제도의 도입과 발전에는 사회서비스를 통한 일자리 창출과 서비스 이용자의 관점에서 제도를 실현하고자 하는 두 가지의 요소가 핵심적인 영향을 미쳤다.

(1) 사회서비스 일자리 창출

사회복지제도에 대한 재원 투여는 생산 혹은 투자의 개념이 아닌 매몰비용으로 인식되곤 한다. 취약계층에 대한 지원은 대부분 생존적 활동이며, 취약계층에서 벗어나 자립 내지 생산적 구성원으로의 이동은 그다지 성공적이지 않은 것으로 나타나고 있다. 이것은 취약계층에 속한 구성원의 노력 부족 등에 기인할 수 있지만, 이들 대상에 사회적 지원 수준이 낮고, 사회적 지원체계가 이들이 다시 사회구성원으로서 스스로 삶을 영위할 수 있는 충분한 기회를 제공하는 데 미흡하기 때문이기도 하다. 이것은 결국 사회복지 대상자에 대한 국가 재정은 소비적이며 경제발전에 걸림돌이 된다는 것을 것으로 귀결되곤 한다.

이에 대한 반론으로 사회복지제도는 생산성과 경제성만으로 해결할 수 없는 인권의 신장, 사회적 불평등의 해소, 사회통합의 기여 등을 제시할 수 있지만 이것이 사회복지제도에의 국가 재정 투여의 결정적 이유가 되지는 못하고 있다.

이러한 상황에서 사회서비스가 단기간 내에 급속도로 발전할 수 있었던 것은 사회의 다양한 문제가 취약계층에만 한정되는 영역을 넘어서는 국민적 관심사가 되어가고 있고 이를 해결해야 할 필요가 있었으며 일자리 창출이 병행될 수 있었기 때문이다. 사회서비스는 기본적으로 대면적인 휴먼서비스이고 사회서비스의 영역이 확장되고 발전된다는 것은 이러한 서비스를 제공하는 인력을 양성해야 한다는 의미를 가지게 된다. 즉, 사회서비스의 확장만큼 일자리도 동시에 늘어나게 되고 이를 통해 국민의 욕구도 충족시킬 수 있게 되어, 사회복지제도에 재정을 투여하는 것이 단순히 매몰비용이 아닌 사회의 투자개념으로 전환될 수 있었다.

경제적으로 위기에 처하거나 실업률이 높아지고 일자리가 부족해질 경우에 국가가 추진했던 방식은 대규모 공사를 진행하거나 일시적인 공공근로 사업 등 단기적인 지원이 주를 이룸에 비하여, 사회서비스 일자리는 직업적인 안정성을 상대적으로 더 높게 추구할 수 있고, 취약계층 뿐만 아니라 일반 국민을 대상으로 함으로써 사회적 지지를 받을 가능성이 높다는 장점이 있다. 또한 그간의 사회복지제도가 사후적 성격이 강하다면 사회서비스는 인적 자본을 성장시키고 개인이 처한 위험을 사전에 예방하는 성격을 가지고 있다는 점도 사회서비스가 발전된 이유라고 할 것이다.

(2) 이용자의 권리 강화 : 바우처제도의 도입

사회복지서비스는 공급자 중심의 체계에 의해 서비스 생산되고 전달된다. 서비스 생산의 경우 대부분 사회복지법인과 사회복지시설 등 비영리민간기관에서 담당하고 있는 데, 서비스를 생산하는 과정에서 이용자가 권리를 행사할 여지는 매우 부족한 실정이다(안국찬, 2000). 정부의 일정한 지침 및 가이드라인에 영향을 받긴 하지만 기본적으로 서비스를 생산하는 비영리민

간기관은 서비스의 생산에 자율성이 보장되어 있다. 즉, 이용자는 서비스제공기관이 결정한 서비스를 수동적으로 이용할 뿐이여 생산에 있어서 권리행사를 하지 못하는 구조가 지속되어 오고 있는 것이다. 이것은 결국 이용자가 필요로 하는 서비스가 충분히 생산되지 않은 채, 서비스가 서비스를 생산하는 주체의 결정에 의해 공급되는 것을 의미한다.

이러한 공급자적 서비스 생산체계는 서비스제공기관의 재원조달 방식과도 연관을 가지고 있다. 서비스제공기관은 국가 및 지방자지단체로부터 보조금의 형태로 재원의 상당부분을 지원받고, 서비스를 이용하는 이용자가 부담하는 이용료를 재원으로 활용하는 재원이 차지하는 것은 부분적이다(노시평, 2007). 이러한 재원구조는 이용자의 욕구를 반영하여 서비스를 생산하고 제공하는 것에 민감하지 않게 되는 구조이어서, 서비스의 생산에 있어서 이용자의 참여와 권리행사를 어렵게 하는 요인이 된다(김용득·김미옥, 2007).

이와 같은 사회복지서비스의 생산체계인 공급자 중심의 구조가 사회서비스 제도에도 그대로 적용된다면, 확장되는 사회서비스를 감당하기 위해 이를 제공할 기관을 신규로 설립하거나, 기존에 설립되어 있는 서비스제공기관에 추가로 생산해야 하는 서비스에 해당하는 만큼의 보조금을 부가적으로 지급하는 방식을 취할 수 밖에 없다. 이것은 사회서비스 제도를 확충할 경우에 소요되는 비용 중 상당부분이 기관운영비로 매몰되고 이용자가 선택하고 적극적으로 참여가 가능한 사회서비스의 생산과 전달에 어려움을 야기할 가능성이 있다는 것을 의미한다(이승기, 2012, 2014).

이를 해결하는 방식은 이용자의 참여와 선택 및 권리가 적극적으로 행사될 수 있는 구조를 만드는 것인데, 바우처제도가 사회서비스에 광범위하게 도입된 이유도 여기에 있다(장승옥·지은구·김은정, 2009). 바우처제도는 사회서비스를 이용할 수 있는 권리를 이용자에게 부여하는 것으로 일반적으로 매월 사용할 수 있는 서비스가 시간 혹은 금액으로 제공되고 이용자는 해당 바우처를 서비스를 제공하는 기관에서 서비스를 구매하는 데 사용하는 방식이다. 바우처를 사용할 수 있는 기관이 제한되어 있기는 하지만 이용자가 서비스를 직접적으로 선택할 수 있는 방식이어서 기존의 공급자 방식과 대비된다.

국가 및 지방자치단체의 경우 바우처를 활용할 수 있는 기관에 대한 인증, 지정, 품질 관리 등의 업무가 추가되고, 이용자에 대한 바우처를 생성하는 업무가 신규로 만들어지지만, 기관 자체를 신규로 설립하거나 보조금을 기존의 서비스제공기관에 추가로 제공하지 않고 이용자에게 해당 재원을 직접 지급하는 효과를 가져오게 되어 이용자의 권리성 강화에 기여하게 된다(이재원, 2012; 이재원·손정원, 2011).

한편, 우리나라의 경우 바우처 제도를 도입하면서 전자바우처 제도를 도입하였다. 바우처제도가 이용자의 권리를 강화하는 것이기는 하지만 바우처의 생성과 사용 및 정산을 위한 비용을 절감하고 신속한 처리를 가능하게 하기위해 전자적으로 처리가 가능한 전자 바우처 제도가

도입되었으며 사회서비스와 관련된 제도 중 바우처가 도입된 경우에는 이러한 전자바우처가 대부분 활용되고 있다.

Ⅲ. 사회서비스와 사회복지서비스의 정합성 검토

1. 사회서비스와 사회복지서비스의 개념적 정합성

사회보장기본법은 사회서비스를 “국가·지방자치단체 및 민간부문의 도움이 필요한 모든 국민에게 복지, 보건의료, 교육, 고용, 주거, 문화, 환경 등의 분야에서 인간다운 생활을 보장하고 상담, 재활, 돌봄, 정보의 제공, 관련 시설의 이용, 역량 개발, 사회참여 지원 등을 통하여 국민의 삶의 질이 향상되도록 지원하는 제도를 말한다”라고 규정하고 있다. 즉, 사회서비스의 영역은 복지를 넘어서서 보건의료, 교육, 고용, 주거, 문화, 환경 등의 분야에 대해 적용되며 모든 일상생활에 영향을 미치는 것으로 예정하고 있다.

그러나 이러한 사회보장기본법의 사회서비스 규정은 그 영역이 대폭 확장되었음에도 불구하고 사회서비스 제도에 대한 구체적 방안과 실행의지가 담겨져 있지 않다. 사회서비스의 발전 동력은 사회변화에 따른 새로운 대응체제 마련과 이를 기저로 한 사회서비스 일자리 창출과 그리고 공급자 중심적 체계에 대한 이용자의 권리성 강화로의 전환이었다.

현재의 사회보장기본법은 이러한 변화와 전환을 담고 있지 못하며 사회서비스라는 용어의 사용도 깊은 고민이 없이 규정된 것으로 보인다. 대표적인 예가 사회복지사업법의 사회복지서비스에 대한 규정이다. 현행 사회복지사업법 제2조 제6호는 사회복지서비스를 “국가 · 지방자치단체 및 민간부문의 도움을 필요로 하는 모든 국민에게「사회보장기본법」제3조제4호에 따른 사회서비스 중 사회복지사업을 통한 서비스를 제공하여 삶의 질이 향상되도록 제도적으로 지원하는 것을 말한다”고 규정하고 있다.

이러한 사회복지사업법의 사회복지서비스에 대한 규정은 사회보장기본법의 사회서비스 중 사회복지사업을 통한 서비스를 사회복지서비스로 따로 규정하고 있는 것이다. 한편 사회복지사업법에 의한 사회복지사업은 대해 제2조제1호에서 다음과 같이 규정하고 있다.

〈표 1〉 사회복지사업법에 의한 사회복지사업의 개념

사회복지사업법 제2조제1호 “사회복지사업”이란 다음 각 목의 법률에 따른 보호 · 선도(善導) 또는 복지에 관한 사업과 사회복지상담, 직업지원, 무료 숙박, 지역사회복지, 의료복지, 재가복지(在家福祉), 사회복지관 운영, 정신질환자 및 한센병 력자의 사회복귀에 관한 사업 등 각종 복지사업과 이와 관련된 자원봉사활동 및 복지시설의 운영 또는 지원을 목적으로 하는 사업을 말한다. 가. 「국민기초생활 보장법」 나. 「아동복지법」 다. 「노인복지법」 라. 「장애인복지법」 마. 「한부모가족지원법」 바. 「영유아보육법」 사. 「성매매방지 및 피해자보호 등에 관한 법률」 아. 「정신건강증진 및 정신질환자 복지서비스 지원에 관한 법률」 자. 「성폭력방지 및 피해자보호 등에 관한 법률」 차. 「입양특례법」 카. 「일제하 일본군위안부 피해자에 대한 생활안정지원 및 기념사업 등에 관한 법률」 타. 「사회복지공동모금회법」 파. 「장애인 · 노인 · 임산부 등의 편의증진 보장에 관한 법률」 하. 「가정폭력방지 및 피해자보호 등에 관한 법률」 거. 「농어촌주민의 보건복지증진을 위한 특별법」 너. 「식품등 기부 활성화에 관한 법률」 더. 「의료급여법」 러. 「기초연금법」 머. 「긴급복지지원법」 버. 「다문화가족지원법」 서. 「장애인연금법」 어. 「장애인활동 지원에 관한 법률」 저. 「노숙인 등의 복지 및 자립지원에 관한 법률」 처. 「보호관찰 등에 관한 법률」 커. 「장애아동 복지지원법」 터. 「발달장애인 권리보장 및 지원에 관한 법률」 퍼. 「청소년복지 지원법」 허. 그밖에 대통령령으로 정하는 법률

이와 같은 규정의 내용에 따르면, 사회복지사업은 각개 법률 27개법에 따른 보호, 선도 및 복지에 관한 사업을 포함하며, 이외에 사회복지상담, 직업지원, 무료 숙박, 지역사회복지, 의료복지, 재가복지, 사회복지관 운영, 정신질환자 및 한센병력자의 사회복귀에 관한 사업 등 각종 복지사업과 이와 관련된 자원봉사활동 및 복지시설의 운영 또는 지원을 목적으로 하는 사업을 포괄하고 있는데, 이것은 사회복지와 관련된 거의 모든 서비스가 사회복지서비스라는 것을 의미하며 이것은 사회보장기본법 상의 복지와 관련된 사회서비스와 그 영역에서 거의 차이를 보이지 않게 되는 것이다.

즉, 사회보장기본법의 사회서비스의 개념 중 복지에 해당하는 영역과 사회복지사업법의 사회복지서비스는 거의 동일한 개념이며 그 차이를 발견하기가 쉽지 않다. 이것은 사회서비스 이용 및 이용권 관리에 관한 법률 제2조 제1호에서 사회서비스를 "「사회복지사업법」 제2조 제4호에 따른 사회복지서비스, 「보건의료기본법」 제3조 제2호에 따른 보건의료서비스, 그 밖에 이에 준하는 서비스로서 대통령령으로 정하는 서비스를 말한다"라는 규정에서 다시 한 번 확인할 수 있다. 즉, 동 법에 의한 사회서비스의 개념은 사회복지사업법 상의 사회복지서비스로 한정하여 규정하고 있음을 확인할 수 있는데, 이것은 두가지 의미를 내포하고 있다. 첫째는 이용권 즉 바우처가 이용되는 사회서비스는 보건복지부 소관의 사회복지사업법 상의 사회복지서비스로 한정하고, 다른 부처에서 관장하는 교육, 고용, 주거, 문화, 환경에 대해서는 규율하지 않는 다는 것을 명확히 하는 것이다. 이것은 각 부처가 소관하는 영역의 충돌을 예방한다는 의미와 사회서비스에 대한 각 부처의 협의와 개념 정리가 충분히 되어 있지 않다는 것을 보여주는 것이다. 둘째는, 우리나라의 사회서비스가 전자바우처 형태로 대부분 도입되었다는 점을 앞서서 지적하였는 바, 결국 바우처인 이용권을 규율하는 사회서비스 이용 및 이용권 관리에 관한 법률이 해당 이용권이 적용되는 영역을 사회복지서비스로 한정하였다는 것은 복지영역에서의 사회서비스는 사회복지서비스라는 것을 확인하는 것이라고 볼 수 있을 것이다.

2. 소결

지금까지 검토한 사회서비스의 개념에 대한 정합성에 대한 논의는 다음과 같은 결론에 이르게 한다. 즉, 사회보장기본법 상의 사회서비스 중 복지에 관한 부분은 사회복지사업법 상의 사회복지서비스이며, 이것은 사회서비스 이용 및 이용권관리에 관한 법률로 명확히 확인되는 것이다.

즉, 2007년 이후 보건복지부에서 사회서비스라는 용어가 광범위하게 사용되었고, 그간 사용되었던 사회복지서비스가 취약계층에 대한 제한적 지원이라는 한계에서 벗어나 모든 국민을 대상으로 서비스를 확대하고 전통적인 공급자 중심적 제도를 이용자 중심적 체계로 변화시키고 이를 위해 바우처제도를 도입한 것은 사실이지만, 복지영역에서의 법적 개념으로만 본다면 기존의 사회복지서비스에 비해 사회서비스로의 질적인 발전은 이루어지지 않았다는 것이다.

사회보장기본법 상의 복지와 관련된 사회서비스는 결국은 그동안 일반적으로 사용되었던 사회복지사업법 상의 사회복지서비스와 차이가 없는 사실상 동일한 개념인 것이며, 이것은 사회보장기본법 상의 사회서비스 규정이, 사회복지서비스와 차별이 없는 단순히 선언적이라는 것을 의미한다. 즉, 복지를 넘어서서 교육, 고용, 주거, 문화, 환경 등의 분야까지 그 범위를 확장한 것은 새로운 철학과 가치를 바탕으로 사회서비스에 관한 규정을 만든 것이 아니라, 이

미 교육. 고용, 주거, 문화, 환경 등 각각의 영역에서 존재하고 있는 내용을 그대로 단순히 조합하여 사회서비스라는 용어로 탄생시켰다고 할 수 있다.

따라서 우리나라의 사회보장기본법 상의 사회서비스의 개념은 새로운 차원의 사회서비스의 도입과 노력을 위하여 규정한 것이라기보다는, 복지의 영역에서는 사회복지서비스라는 개념을 사회보장기본법에서만 폐기하고 이를 복지라는 용어로 전환하였으며, 나머지 영역을 아주 단순하게 확장하여 각기 존재하고 있는 제도를 조합해 놓은 것에 불과한 것이다. 결국 사회보장기본법 상의 사회서비스는 본래의 철학과 의미를 가지고 있는 새로운 의미를 가진 개념 및 용어가 아니며, 단순한 제도적 및 영역적 조합을 의미하는 공허한 내용을 가진 용어일 뿐이라고 결론 내릴 수 있다.

Ⅳ. 결론 및 제언

사회서비스는 사회변화에 따른 다양한 욕구의 발생에 대응하기 위해 모든 국민을 대상으로 일상생활의 모든 영역에서 제공되는 서비스이다. 이것은 그동안 취약계층에 머물러 있던 사회복지서비스의 개념을 확장시키고 사회복지의 일자리 창출기능과 이용자의 권리를 강화하고자 하는 목적에서 급속히 발전하였다.

즉, 인구학적 구조와 사회구조의 급속한 변화로 발생한 새로운 위험과 문제에 대처하고, 사회적 불평등 및 양극화에 대한 사전적 대응 등이 필요한 시점에서 개인적 노력에 의해서만 해결될 수 없는 상황을 인지하고 사회제도를 재구조화하기 위한 노력의 일환으로 사회서비스가 발전되었다.

따라서 사회복지의 주된 영역으로 발전해 온 공공부조와 사회보험처럼 사회서비스는 그 영역과 절차에 있어서 광범위하면서도 고유한 영역으로 발전될 것임을 예견할 수 있다. 그러나 현재의 사회서비스에 대한 사회보장기본법 상의 규정은 이러한 방향을 거의 고려하지 못한 채 단순히 영역만을 확대하고 조합하는 형태의 규정으로 되어있다. 이것은 사회서비스 중 가장 발전하고 있는 복지의 영역에서도 마찬가지로 복지와 관련된 사회서비스의 개념은 2012년 개정전의 사회보장기본법에서 사용되었고, 현행 사회복지사업법에 사용되고 있는 사회복지서비스와 거의 차이가 없는 개념임을 확인하였다.

향후 사회보장기본법의 사회서비스에 대한 개념에 대한 개정이 필요해 보이며 이것은 본래 사회서비스가 목표로 하는 방향과 내용을 실현할 수 있는 가치와 철학이 기반으로 한 규정이 되어야 할 것이다.

[참고문헌]

김용득·김미옥, 이용자 참여의 개념구조: 한국장애인복지에 대한 함의, 「한국사회복지학」, 59(2), 2007.

남찬섭, 개정 사회보장기본법의 사회서비스의 의미와 개념적 긴장, 「한국사회복지학」, 64(3), 2012.

노시평, 공공서비스의 민간위탁공급에 관한 연구, 「한국거버넌스학회보」, 14(2), 2007.

안국찬, 행정서비스 전달체계의 개선방향에 관한 연구, 「한국사회와 행정연구」, 11(2), 2000.

윤영진·장승옥·지은구·김은정, 『사회복지서비스 재정지원방식』, 청목출판사, 2009.

이승기, 서비스전달과정에서의 이용자 권한 강화 방안에 대한 고찰-장애등급제 폐지 및 직접지불제도를 중심으로, 「사회복지연구」, 45(2), 2014.

이승기, 이용자 중심적 장애인복지전달체계 구축을 위한 전제조건 및 충족 방안에 관한 연구, 「한국지역사회복지학」, 40, 2012.

이재원, 사회서비스 정책의 전개과정과 정책과제, 「지방정부연구」, 15(4), 2012.

이재원·손정원, 사회서비스 공급정책에서 시장과 산업 활성화 과제, 「동향과 전망」, 82, 2011.

장승옥·지은구·김은정 공역, 『복지국가와 바우처』, Ronald J. Daniels and Michael J. Trebilcock. 2005.

『Rethinking the Welfare State : The Prospects for Government by Voucher』, 서울: 학지사, 2009.

법제처 www.moleg.go.kr

보건복지부 www.mohw.go.kr

[국문초록]

사회서비스 개념의 법적 정합성에 관한 고찰

이승기
(성신여자대학교 사회복지학과 교수)

이 논문은 사회서비스 개념의 법적 정합성을 고찰한 것으로 사회보장기본법 상의 사회서비스와 사회복지사업법 상의 사회복지서비스에 대한 검토를 통해 그 차이를 알아보고자 하였다.

사회서비스는 사회변화에 따른 다양한 욕구의 발생에 대응하기 위해 모든 국민을 대상으로 일상 생활의 모든 영역에서 제공되는 서비스이다. 이것은 그동안 취약계층에 머물러 있던 사회복지서비스의 개념을 확장시키고 사회복지의 일자리 창출기능과 이용자의 권리를 강화하고자 하는 목적에서 급속히 발전하였다.

즉, 인구학적 구조와 사회구조의 급속한 변화로 발생한 새로운 위험과 문제에 대처하고, 사회적 불평등 및 양극화에 대한 사전적 대응 등이 필요한 시점에서 개인적 노력에 의해서만 해결될 수 없는 상황을 인지하고 사회제도를 재구조화하기 위한 노력이 일환으로 사회서비스가 발전되었다.

따라서 사회복지의 주된 영역으로 발전해 온 공공부조와 사회보험처럼 사회서비스는 그 영역과 절차에 있어서 광범위하면서도 고유한 영역으로 발전될 것으로 생각된다. 그러나 현재의 사회서비스에 대한 사회보장기본법 상의 규정은 이러한 방향을 거의 고려하지 못한 채 단순히 영역만을 확대하고 조합하는 형태의 규정으로 되어있다. 이것은 사회서비스 중 가장 발전하고 있는 복지의 영역에서도 마찬가지로 복지와 관련된 사회서비스의 개념은 예전 사회보장기본법에 사용되었고, 현행 사회복지사업법에 사용되고 있는 사회복지서비스와 거의 차이가 없는 개념임을 확인하였다.

향후 사회보장기본법의 사회서비스에 대한 개념에 대한 개정이 필요해 보이며 이것은 원래 사회서비스가 목표로 하는 방향과 내용을 실현할 수 있도록 규정되어야 할 것이다.

주제어: 사회서비스, 사회복지서비스, 사회보장기본법, 사회복지사업법

[Abstract]

A Study on Legal Definitions of Social Services

Lee Seung Ki
(Professor, Sungshin University)

The purpose of this article is to explore meaning of the legal definition of social service. This article investigates mainly the definitions of two acts : social security law anc social work law. Although social service intends to support all the people in need rather than vulnerable people, this article presents that the definition of social service has no differences between the pre-revised definition and revised definition.

Social service in South Korea has developed since 2007, in order to secure emerging needs of the people such as care for young children, unemployment, elderly people and educational problems. It seems that the definition of social service substitutes that of social welfare service which is mainly for people in need in terms of minimum living standards. Furthermore, social service is expected to enhance the choices of services and rights of users, especially through introducing voucher systems, as well as creates a lot of jobs dealing with areas of social service.

However, this article presents that the new introduction of social service has not given new development to welfare system. The social service means that it enlarges simply definitions to some areas: education, employment, housing, culture and environments. It means that the definition of social service of social security law will be revised to covering peoples social dangers and univeral needs.

Key words: Social service, Social welfare service, Social security law, Social work law

사회복지법제학회
사회복지법제연구 제9권 제2호(통권 제12호) 2018년 08월
Korean Academy of Social Welfare and Law
Vol.9, No.2, August 2018

인권 관점에서 살펴본 장애아동 성폭력범죄 판례연구*

김수정** · 박연주***

目 次

I. 서론

II. 문헌고찰
1. 인권관점에서 살펴본 장애인 성폭력범죄 판결의 쟁점
2. UN 장애인권리협약의 내용
3. 장애아동 성폭력범죄의 판결에 대한 연구

III. 연구방법
1. 분석대상
2. 자료의 분석방법

IV. 판례분석
1. 사건개요 및 사실관계
2. 인권 관점에서의 내용분석

V. 결론 및 제언

Ⅰ. 서론

장애아동은 성폭력에 대한 인지능력이 낮고 대인관계가 어려운 경우가 많아서 성폭력범죄에 취약하다. 특히 지적장애가 있는 경우 더 취약한데, 이로 인해 지적장애아동 대상 성폭력범죄는 재범 위험이 매우 높고, 재판과정상 장애아동 특성에 대한 이해 부족으로 성폭력범죄자에 대한 처벌의 적정성에 대한 논란이 있어왔다. 그래서 국제법적으로는 장애아동 보호를 위해 유엔 아동권리협약과 유엔 장애인권리협약을 통해 장애아동의 인권보호를 위해 노력하고 있다. 유엔 아동 권리협약(이하 CRC: Convention on the Rights of Persons the Child)은 1989에, 유엔 장애인 권리협약(이하 CRPD: Convention on the Rights of Persons with Disabilities)은 2006년에 유엔총회에서 채택되었으며, 우리나라는 CRC는 1991년, CRPD는 2008년에 각각 비준했

* 투고일: 2018.08.10., 심사일: 2018.08.18., 게재확정일: 2018.08.18.
** 주저자: 국제사이버대학교 사회복지학과 교수
*** 교신저자: 성균관대학교 사회복지연구소 선임연구원

다(국가인권위원회, 2011). CRPD 서문 (q)호에서는 특히 장애여성과 장애소녀들이 가정 내외에서 폭력, 상해 또는 학대, 유기 또는 유기적 대우, 혹사 또는 착취의 더 큰 위험에 직면해 있는 경우가 많음을 인정하며 이들에 대한 인권보호의 측면을 강조하였다. 다시 말해, 여성 장애아동의 경우 인권과 관련하여 자신의 권리를 주장함에 매우 취약한 계층으로 보호가 절실하나 그럼에도 불구하고 보호자를 비롯한 타인으로부터 인권유린을 당할 소지가 높다고 할 수 있다.

성폭력범죄에 있어 성적자기결정권은 판결에 중요한 영향을 미치는 데, 이러한 자기결정권은 인권의 중요한 내용 중 하나인 자유권에 속한다. 성적자기결정권은 헌법차원의 기본권으로서 스스로의 결정에 따라 성적관계를 가질 수 있으며, 어떠한 상황이나 어느 누구로부터도 성적행위를 강요당하지 않을 자유를 의미한다(이윤애, 2013). 그러나 13세 미만의 아동은 어떤 성적 의사결정권도 인정하지 않은 방식으로 보호하지만 13세 이상의 아동은 그렇지 않기에, 13세 이상이라면 장애아동도 성적가치관이나 판단능력이 있는 상태라고 판단되면 성범죄 사건에서도 성관계가 자유로운 의사결정에 의해 이루어졌다고 보고 성범죄가 성립되지 않는다는 문제가 있다.

장애인의 성적자기결정권을 보호하기 위한 조치로서 「성폭력범죄의 처벌 및 피해자 보호 등에 관한 법률」(이하 '성폭력특별법') 제8조에서는 '신체장애 또는 정신상의 장애로 항거불능인 상태에 있음을 이용하여 여자를 간음하거나 사람에 대하여 추행한 자를 강간죄(형법 제297조) 또는 강제추행죄(형법 제298조)로 처벌'하게 하고 있다(김혜정, 2006). 대법원[1]은 성폭력특별법 제8조는 "정신적 또는 신체적 사정으로 인하여 자기방어를 할 수 없는 사람에게 성적자기결정권을 보호해주는 것을 보호법익"으로 한다고 판시(김재윤, 2009)함으로써 이를 뒷받침하고 있다. 즉 이는 비장애 여성에 비해 취약한 장애여성을 더 적극적으로 보호하기 위한 것이다. 그러나 형법 제297조의 강간죄의 경우 최협의의 '폭행 또는 협박'정도를 선택하는 법원의 판례 태도(김보화, 2015) 때문에 '장애로 인한 항거불능인 상태'에 대해 많은 문제가 제기되어 왔다(김혜정, 2011). 다시 말해 어떤 경우에는 항거불능을 매우 엄격하게 해석하는 법원이 있는 반면 어떤 법원은 좀 더 너그럽게 해석하기도 한다. 여기서 장애아동의 특성을 반영하지 않는 해석으로 인해 평등권이라는 인권의 한 부분이 적용되지 않는 문제도 발생한다. 또한 평등권과 자유권은 생존과 안전을 포함한 생활상의 여러 조건들의 보장이라는 사회권 속에서 같이 판단해야 하는 데 이 역시 이루어지지 않고 있다.

이러한 문제의식을 가지고 본 연구는 13세 이상 장애아동을 대상으로 한 성폭력범죄의 판례를 인권 관점으로 살펴보고자 한다. 연구대상 판례는 「아동·청소년의 성보호에 관한 법률

1) 대판 2000.6.26. 98도3527; 대판 2003.10.24. 2003도5322; 대판 2007.7.27. 2005도2994.

(이하 아청법)」이 제정된 이후인 2000년 이후의 판례들 중 한 사건에 대해 지방법원, 고등법원, 대법원의 판례까지 진행되었으며 그 속에서 판결 내용의 변화를 살펴볼 수 있는 한 사건을 선택하였다. 장애아동 대상 판례는 3심까지 진행되고 그 과정에서 판결의 근거에서 관점 변화가 있는 것은 드물기에 본 연구에 적합한 판례라고 생각되었다. 특히 이 사건의 대법원 판례는 그 이전까지 '항거불능'에 대해 엄격하게 해석하던 입장과 달리 장애인의 경우 장애뿐만 아니라 피해자와 가해자의 관계, 주변환경 등 살펴 장애 이외의 요소가 장애와 상호작용을 일으켜 항거불능의 상태를 유발할 수 있다고 판결하여 이후 판결에 영향을 주었다는 중요한 의미를 가지고 있다(김재윤, 2009; 김정혜, 2011). 또한 이것은 인권의 한 부분인 사회권을 적용한 판결이기에 많은 시사점을 줄 것으로 생각된다.

이전의 장애아동 성폭력범죄 관련 판례 연구는 대부분 '성적자기결정권'과 '항거불능'을 중심으로 법리적인 검토를 하는 것들이 많았다. 이에 본 연구는 이 쟁점을 중심으로 살펴보되 '피해자 측면'과 '가해자 행위 측면'의 2가지 주제로 범주화하여 내용분석을 하였다. 그리고 각 사안에서 장애아동의 인권 관점에서 중요 쟁점사항을 인권의 내용인 자유권, 평등권, 사회권 보장의 반영여부와 함께 CRPD가 제시하고 있는 규정에 맞추어 검토하였다. 또한 판결문을 그대로 전사하여 장애아동의 인권보호가 판결에 잘 드러나 있는지를 살펴보았다. 그러나 본 연구는 기존의 연구들과는 차별화된 내용분석을 통해 판례의 시각을 장애아동 인권이라는 측면에서 비판적으로 읽고자 했다. 본 연구는 공개된 판례에 한정하여 판례를 선별하였으며, 또한 장애아동의 복지관점에서 재판을 살펴보았으므로 법리적 측면에서 판례들을 살펴 본 점은 아님을 밝힌다.

Ⅱ. 문헌고찰

1. 인권관점에서 살펴본 장애인 성폭력범죄 판결의 쟁점

자유권과 평등권은 시민혁명에서부터 중요한 인권의 내용이었고 사회권은 산업혁명 이후 경제적 불평등의 심화 속에서 인간다운 생활을 보장하기 위해 강조되었다. 인권은 불명확성을 지니고 비강제성이 있기 때문에 인권의 내용이 헌법에 규정되어 기본권이라는 헌법적 권리로 전환됨에 따라 인권은 보호영역이 비교적 명확해지고 강제적 관철이 가능해질 수 있게 된다(국가인권위원회, 2011). 우리나라도「헌법」제10조를 통해 "모든 국민은 인간으로서의 존엄과 가치를 가지며, 행복을 추구할 권리를 가진다. 국가는 개인이 가지는 불가침의 기본적 인권을

확인하고 이를 보장할 의무를 진다"고 밝히고 있다.

자유권은 자유가 있는 곳에는 자유를 보장해야 하는 것으로 국가의 제약이 있다면 이를 중지해줄 것을 요구하는 것과 다른 사람이 제약하는 경우 국가가 이를 보호해주도록 요구하는 것을 말한다(인권정책연구소, 2012). '성적자기결정권'은 자유권과 관련된 것으로 '각 인 스스로 선택한 인생관 등을 바탕으로 사회공동체 안에서 각자가 자기 스스로 내린 성적 결정에 따라 자기책임 하에 상대방을 선택하고 성관계를 가질 권리'라고 헌법재판소는 판결[2]에 밝히고 있다(이수진, 2015). 장애여성의 성적자기결정권을 보호하기 위해 성폭력특별법 제8조는 '신체장애 또는 정신상의 장애로 항거불능인 상태에 있음을 이용하여 여자를 간음하거나 사람에 대하여 추행한 자는 형법 제299조(강간) 또는 제298조(강제추행)에 정한 형으로 처벌한다'고 하고 있다. 이는 신체적 및 정신적 장애를 가진 여성은 비장애 여성에 비해 적극적으로 보호하기 위해 입법된 것이다(김혜정, 2006). 즉 행위수단 측면에서 강간죄는 폭행·협박을 이용하여 간음하는 성적 강요행위를 말하는데, 장애인의 경우 폭행·협박이 없어도 장애로 인한 항거불능 상태를 이용하여 간음한 경우에는 강간죄의 예를 적용한다는 것이다.

쟁점은 '항거불능의 상태'를 어떻게 해석하느냐에 있는 데, 이에 대해서는 법원이 일관된 기준을 갖고 있지 않다는 문제가 있다(김정혜, 2011). 본 연구대상인 대법원 판결 이전의 판결은 '항거불능의 상태'를 매우 엄격하게 해석하고 있었다[3]. 즉 항거불능의 상태란 "심리적 또는 물리적으로 반항이 절대적으로 불가능하거나 현저히 곤란한 경우"를 의미한다고 하고 있다. 엄격하게 해석해야 하는 이유로 형법 제302조에서 미성년자 또는 심신미약자에 대하여 위계 또는 위력으로써 간음 또는 추행을 한 자의 처벌에 관하여 따로 규정하고 있는 만큼 이에 비추어 더욱 엄격하게 해석해야 한다는 것이다(김재윤, 2009). 이러한 해석은 장애인 여성을 비장애인 여성보다 더 보호하려는 성폭력특별법의 입법 취지에 어긋나는 것으로 다음과 같은 비판이 있다(하태훈, 2007). 이 해석에 따르면'신체장애 또는 정신상의 장애'와 '항거불능의 상태'가 별개의 독자적 구성요소로 파악되어서 '장애인'이라는 신분요건과 '항거불능'이라는 성폭력당시의 상황요건이 모두 충족되어야지만 장애인 간음이 인정되는 것이기 때문에 준강간죄보다 성립이 더 어렵게 된다는 것이다.

이렇게 형법상 준간강죄의 '항거불능'과 성폭력특별법 제8조의 '항거불능'을 동일하게 해석하는 것은 장애인의 특성을 감안하지 않은 것으로 평등권에 어긋난다. 평등은 '본질적으로 같은 것은 다르게 취급하거나, 본질적으로 다른 것을 같게 취급하는 것을 금지'하는 것이다(문진혁, 2013). 따라서 장애인과 비장애인은 성폭력범죄에 있어 저항능력이 다를 수밖에 없으므로 항거불능의 개념을 비장애인과 장애인을 다르게 해석해야 하는 것이 평등의 원칙에 합치한다

2) 헌법재판소 2009.11.26.선고 2008헌바58, 2009헌바191 병합 전원재판부 판결 참조.
3) 대법원 1992.4.14.선고 92도259 판결; 대법원 2007.1.25.선고 2005도5979 판결 등.

고 볼 수 있다(염형국, 2007).

인권은 상호불가분성과 상호의존성을 가지고 있어서 사회권의 억압 속에서 자유권 보장은 불가능하듯이(인권정책연구소, 2012), 자유권, 평등권은 그 하나만 보장받아야 하는 것이 아니라 사회권을 포함한 3가지의 내용이 함께 고려된 상태에서 판단되어져야 한다. 사회권은 모든 사람이 존엄하게 살아갈 수 있는 권리로 국가는 이를 실현하기 위해 자원을 제공하고 적극적인 책무를 다해야 한다(인권정책연구소, 2013). 사회권이 보장되지 않는 상태에서 자유권이 보장되지 않듯이 '성적자기결정권'이라는 것도 장애아동의 특성을 감안하여 판단되어져야 한다. 장애아동을 대상으로 하는 성폭력범죄는 다음과 같은 역학으로 이루어지는데(Sgroi, 1982), 이 과정을 살펴보면 장애아동의 생존과 안전과 관련된 사회권 보장이 이루어지지 않는 상황이라는 것을 알 수 있다. 첫 단계는 가해자가 성적 활동에 아동을 적극적으로 참여시킬 방법을 모색하는 단계로, 먹을 것이나 애정을 위장한 유혹, 함정, 형제나 부모에 대한 위협 등을 사용하여 아동을 성적행위에 참여시키고자 한다. 특히 장애아동은 소외된 생활을 하면서 고립된 경우가 많아서 타인의 작은 관심에도 마음을 열고 의지하는 경향을 보이는 데, 그 과정에서 가해자로부터 피해를 당해도 범죄피해임을 인식하기 못하거나 인정하려 하지 않는다(조중신, 2000). 두 번째 단계는 실제 성폭력행위가 이루어지는 성적상호작용 단계이다. 세 번째는 비밀단계인데, 가해자들이 아동에게 비밀을 지키게 하도록 여러 가지 방법을 사용하는데, 예를 들면 '네 가족을 해치겠다'라는 식의 협박을 사용한다. 성폭력이 주로 면식범들에 의해 행해지고 있고 그들에게 장애아동이 생활을 의존하고 있는 경우가 많다(정승민, 2012)는 점에서 이것은 장애아동에게 적극적인 반항을 하지 못하고 하고 반복적인 성폭력행위를 가능하게 만든다. 그런데 이러한 상황이 고려되지 못하면 반대로 성적자기결정권을 행사한 근거가 되기도 한다. 본 연구대상 사건의 1심[4]도 가해자의 계속적이고 반복적인 강간행위도 모두 장애아동의 성적 의사결정에 의해 이루어졌다고 판단하고 있다. 마지막 단계는 가해자들이 사건이 발견되고 조사하기 시작하면 그 사실을 은폐하는 단계이다. 여기서 가해자들은 아동을 거짓말쟁이로 만들면서 성폭력사실을 부인한다.

이상과 같이 인권 관점으로 장애아동 성폭력범죄 판결과 관련된 쟁점인 성적자기결정권과 항거불능을 살펴보았다. 인권의 내용인 자유권, 평등권, 사회권을 바탕으로 이를 살펴본 결과 장애아동의 특수성을 반영하지 못한 채 해석하고 있어 자유권, 평등권, 사회권 모두가 보장되지 않고 있었다. 즉 장애인과 비장애인의 차이를 고려하지 못한 채 비평등하게 '항거불능'의 의미가 해석되고 있었으며, 안전과 생존의 보장이라는 사회권 측면에서 생활환경이 아동에게 주는 영향력을 고려하지 않은 상태에서 성적자기결정권이라는 자유권이 해석되고 있었다.

---

4) 울산지방법원 2004.4.23.선고, 2003고합275판결.

2. UN 장애인권리협약(CRPD)의 내용

UN 장애인권리협약은 기존 국제 인권조약들이 규정하고 있는 인간존엄과 평등구현의 보편적 규범을 확인하고 공고히 함과 동시에 그동안 이러한 인권조약들이 장애인의 인권신장에는 기여하지 못했다는 문제의식에 기반하여 탄생했다(국가인권위원회, 2007; 이동영·이상철, 2010). 즉 CRPD는 그동안의 인권조약에서 규정하고 있는 인간 존엄에 기반을 둔 보편적 규범을 다시 한 번 확인하고 더불어 장애인 특수성을 반영하여 구체적으로 장애인의 인간 존엄을 보장하고자 한 국제사회 노력의 결과이다. 우리나라도 CRPD 비준 후 이에 대한 이행보고서를 주기적으로 UN에 제시해야 하는 등 CRPD의 내용을 장애인 정책에 반영해야 한다.

CRPD는 전문 총 25개의 각호, 50개의 조문으로 이루어져 있는 데 이 중 장애아동과 관련된 내용들을 살펴보면 다음과 같다(국가인권위원회, 2007).

전문의 각호는 협약을 이루고 있는 모든 조항과 밀접한 관계가 있으며 개별조항의 해석 및 적용의 근거가 된다. (a)~(d)호에서는 전 인류의 천부적 존엄성, 가치, 동등하고 양도 불가능한 권리를 인정하고 있는 UN헌장에 천명된 원칙들과 세계인권선언 및 국제인권조약, 아동권리협약을 존중하고 있다고 밝히고 있다. 이것은 인권의 원칙을 다시 재확인하면서 이전의 조약들과 연계되어 있음을 알려주는 것이다. 직접적으로 장애아동과 관련 있는 부분인 (q)호와 (s)호에서 장애여성과 장애소녀가 폭력에 더욱 취약함을 인지하고 각국의 협약 이행 조치에 성별의 관점이 포함되도록 하여 취약계층인 여성장애인을 고려하도록 하고 있다. 또한 (p)호에서는 연령을 고려하도록 하며, (r)호에서는 장애아동이 자유와 인권을 동등하게 향유할 권리를 가지고 있음을 언급함으로써 장애아동의 권리를 강조하고 있다.

50개의 조문 중 장애아동에 대한 별도 조항이 있는 것은 제7조이다. 제7조(장애아동)에서는 장애아동과 비장애아동과의 동등한 권리보장과 실현, 아동이익의 최우선적 고려, 아동 연령과 성숙도를 고려한 자기결정권의 보장과 지원의 내용을 담고 있다. 그 밖에 제6조(여성장애인)에서는 장애여성과 장애소녀들이 다중적인 차별의 대상임을 각 대상국이 인정하고 성인지적 관점의 적용 및 장애여성 및 소녀들의 역량강화, 개발, 향상을 위한 각국의 구체적인 조치 마련 및 이행의무를 강조하고 있다. 제12조(법 앞의 평등)에서는 장애인이 법체계 속에서 자신을 대변할 권리가 있다는 점을 확인하고 제13조(사법접근성)는 모든 법적절차 및 해당 서비스 이용에 있어서의 장애인의 접근권 및 지원서비스의 보장을 제12조보다 더 구체적으로 명시하고 있다. 이것은 당사국 정부가 법적 절차의 모든 과정 및 법률서비스의 이용에서 적극적으로 편의제공을 해주었을 때에만 현실적으로 장애인의 참여가 보장될 수 있으므로 제12조의 구체적인 실현에 대한 법적 보장이 이루어졌다는 점에서 의의가 있다. 또한 제14조(개인의 자유와 안전)에서는 장애인의 자유와 안전에 대하여 불법적이거나 정당하지 않은 침해가 있을 경우에

이를 보호하여야 한다는 점을 특별히 강조하고 있어 개인의 자유와 안전에 대한 권리보장의 구체적 실현조치로서 제13조가 의미를 갖는다. 마지막으로 제16조(착취, 폭력 및 학대로부터의 자유)는 모든 유형의 폭력, 착취 및 학대로부터 법을 통해 장애인이 적절하게 보호받고 장애인의 존엄성과 인권을 존중하도록 보장하기 위한 것으로, 피해자들을 위한 적절한 보호와 지원책 등 적극적인 조치를 취할 것이 요구된다.

이상과 같이 CRPD의 내용을 장애아동과 관련된 내용들을 중심으로 정리해 보았다. 본 연구는 인권적 관점으로 장애아동 성폭력범죄 판례를 분석하기 위하여 인권의 내용인 자유권, 평등권, 사회권 보장이라는 부분과 CRPD 중 장애아동과 관련된 원칙들을 적용하여 판결문 내용을 분석하고자 한다.

3. 장애아동 성폭력범죄의 판결에 대한 연구

성폭력범죄와 관련 기존 연구들은 장애아동을 대상으로 하기보다는 장애인 대상 성폭력범죄 재판과 관련한 연구들이 많았으며 이러한 연구들은 법리적인 분석을 기반으로 하는 판례연구들이다. 특히 성폭력특별법 제8조와 관련하여 성적자기결정권과 항거불능의 의미를 해석한 연구들이 많은데 이는 다음과 같다. 김혜정(2006)은 항거불능의 단계적 고려설을 주장하였다. 즉 성적 저항의사를 형성할 수 없을 정도의 중한 신체적·정신적 장애를 가진 경우에는 폭행, 협박 등이 없어도 더 나아가 동의가 있어도 처벌할 수 있어야 하고, 경한 장애를 가기고 있는 경우에는 상대방의 성적 요구에 대한 합리적인 반항이 가능한 상태였는지에 대하여 단계적으로 판단하는 것이 필요하다고 하였다. 하태훈(2007)은 성적자기결권에 있어 항거불능할 정도의 유형의 행사여부가 중요한 것이 아니라 피해자의 의사에 반한 행위에 초점을 두어야 한다고 하면서 장애인 피해여성의 경우는 항거할 불가능할 정도의 폭행과 폭력의 여부와 상관없이 가해자가 피해자의 항거불능의 상태에 있음을 이용하기만 하면 간음죄가 성립하는 것이라고 하였다. 성폭력특별법 제8조를 독일형법 제179조와 비교한 김재윤(2009)도 이와 비슷한 의견을 제시하였다. 즉 폭행 또는 협박에 했는가에 초점 맞추어 장애피해여성이 ‘아니오’라고 말하지 않았거나 말할 수 없다고 해서 이를 ‘예’ 로 또는 ‘예라고 볼 수 있다’고 항거불능을 인정하지 않는 문제를 지적하면서 성적자기결정권을 보호하기 위해서는 가해자의 관점으로부터 피해자인 장애여성의 관점으로 전환이 필요하다고 하였다. 염형국(2007)은 항거불능의 표현이 장애인 보호목적 보다는 오히려 장애요소로 작용하고 있어 ‘위계 또는 위력으로 인한 간음하거나 추행’하는 것으로 바꾸는 것이 타당하고 하고 있다.

직접적으로 장애아동의 성범죄를 다른 판례연구로는 김정혜(2011)과 문진혁(2013) 의 연구가 있다. 이 있다. 김정혜(2011)는 최근 13년간 장애인 성폭력 판결문을 분석하면서 항거불능

해석에 아직 일관된 기준을 가지고 있지 않다는 점을 지적하였다. 또한 피고인의 고의나 행위보다도 피해자의 장애 정도에 치우친 판단을 하는 법원태도에 문제가 있다고 하였다. 이는 재판과정상 장애아동의 진술에 대한 이해부분과도 연결이 된다. 장애아동의 경우 범행 자체의 비 논리성, 성폭력범죄 상황에 처한 장애아동의 입장을 반영하지 못하고 있는 판사의 인식, 지적장애 아동의 인지능력부족 등으로 장애아동 진술의 신빙성이 인정받기 어렵다는 것이다. 문진혁(2013)은 본 연구가 다루는 사건의 판례를 분석하면서 대법원에서 판결은 항거불능상태를 완화를 인정하였다는 점에서 의미 있는 판결이나 항거불능의 구체적 인정 정도를 제시하지 않았고, 정신장애여성을 실질적으로 보호하기 위해서는 항거불능의 상태를 더 완화해서 해석할 필요가 있다고 하였다.

이상과 같은 연구들은 모두 성적자기결정권과 관련해서 항거불능의 해석을 장애인에게 너무 엄격하게 하고 있다고 문제를 제기하고 이를 완화하여 해석할 것을 제안하고 있다. 더불어 현재 이러한 엄격한 해석이 남성 중심적인 것에 기반하고 있으므로 보다 여성 중심으로 관점 전환이 필요함을 이야기하고 있다. 그러나 이러한 연구들은 장애아동의 특성을 이해하고 장애아동의 이익을 최우선으로 하는 데 중점에 둔 연구들은 아니라는 한계를 지닌다. 최근 정수정·박연주(2018)이 성폭력관련 재판에서 지적장애 아동의 진술에 대해 고찰하는 연구를 통해 지적장애 아동의 특징을 제대로 살리지 못하고 있는 재판의 문제를 제기하기도 하였으나 아동 진술과 관련된 내용에 한정되어 있다는 한계를 지닌다.

장애아동의 성보호와 관련해서는 법률이 모든 사항을 고려하여 규율할 수 있는 것도 아니고 또한 법률조항의 해석을 놓고 불확정적 해석에 따른 피해, 재량규정이 많은 점 등의 성문법주의 국가의 근본적 한계를 갖고 있는 국내현실에서(윤찬영, 2013), 이에 따른 장애아동 대상 성폭력범죄 관련 판결에 대한 연구는 장애아동 인권에 있어 매우 중요하다고 할 것이다. 따라서 법률의 한계점을 극복하면서 법관의 장애아동 인권에 대한 근본적 인식을 살펴 볼 수 있는 점에서 판결에 대한 연구는 중요한 기준이라 할 수 있을 것이다(김광병 외, 2013). 이에 본 연구에서는 장애아동의 특수성을 재판에서 좀 더 살펴 반영할 수 있기를 희망하며 인권이라는 관점에서 판례를 내용 분석하고자 한다.

Ⅲ. 연구방법

1. 분석대상

본 연구의 분석대상 판례는 대표성 확보를 위해 먼저 장애아동을 대상으로 한 성폭력범죄 관련 판례들 중 2000년 이후 하나의 사건에 대하여 지방법원, 고등법원, 대법원까지 진행되어 판결의 변화를 볼 수 있는 판례를 선정하였다. 2000년 이후의 판례를 선정한 이유는 아청법이 2000년 2월에 제정되어 아동·청소년 대상 성범죄에 대한 적극적 처벌조치가 이루어지기 시작한 시점이기 때문이다. 이에 장애아동 대상 성폭력범죄의 처벌과 관련해 적절한 조치가 이루어졌는지 살펴봄은 그 의미가 있다 할 것이다. 특히 사실심인 1심에서 법률심인 3심까지 진행된 재판이 지적장애 아동대상 성폭력범죄에서는 매우 드문 경우이기 때문에 과연 재판에서 어떤 부분을 중요한 쟁점으로 보아 3심까지 진행이 되었는지 알아보는 것도 지적장애아동 인권보호 관점에서 중요하다고 생각되었다.

본 연구 대상 판례는 검색을 통하여 「성폭력범죄의 처벌 등에 관한 특례법」, 「아동·청소년의 성보호에 관한 법률」, 「형법」상의 적용을 받는 장애아동 대상 판례들 중에서 선정하였다. 본 연구의 자료 수집은 법제처 국가법령센터사이트 및 법원도서관 자료 법고을 LX(2015)CD, 법무부자료 및 학술지 연구논문으로 문헌연구화 된 판례를 수집하여 선정하였음을 밝힌다.

2. 자료의 분석방법

판례분석은 법 해석의 추론과정을 통해 그 규정이 올바르게 해석되었는지를 살펴서 법 규정의 하자와 보정을 알아보는 것, 쟁점사항에 따라 당사자들의 주장이 잘 요약되었는지를 검토하는 것, 판결의 내용이 구체적으로 타당한지를 살피는 것을 중심으로 한다(오세혁, 2006). 이에 따라 본 연구의 판례의 분석은 장애 아동대상 성폭력범죄 판례에 대해 판결의 내용을 그대로 전사하여 사건에 대한 판결을 상세히 기록하였다. 그 다음 분석 항목을 크게‘피해자 측면’과 ‘가해자 행위 측면’으로 나누어 장애아동의 인권이 재판에서 국제기준에 미치고 있는지를 살펴보았다. 이를 위해 인권의 기본 내용인 자유권, 평등권, 사회권 보장의 반영 여부를 알아보면서, 동시에 국제인권조약인 CRPD의 원칙들을 분석에 적용해 보았다.

본 연구는 장애아동의 성폭력범죄 사건 판결문을 분석대상으로 하여 내용분석을 진행하였다. 판결문은 법령을 토대로 판사가 법리에 따라 논리적으로 법령을 적용하는 과정을 보여주는 도구로서 장애아동의 성폭력범죄를 바라보는 판사의 개인적 논리 및 경험, 사회문화적 감

정이 복합적으로 나타나기도 하며, 판결문의 분석을 통해 국내의 사회문화적 정서를 엿볼 수 있는 장점이 있다(박미량, 2013). 또한 내용분석은 기록물 텍스트의 표면적 내용뿐만 아니라 문맥에 분포되어 있는 내용까지 분석할 수 있어서(Anderson et. al., 2001; Riffe et. al., 2014) 판결문 분석에는 적절한 분석방법의 하나라 판단된다.

Ⅳ. 판례분석

1. 사건개요 및 사실관계

각 판례들의 사건개요에 대해 정리하면 다음 <표 1>과 같다.

〈표 1〉 사건개요

사건번호	청구인	상대방	청구이유	법원의 판단
울산지방법원 2004.4.23.선고 2003고합275판결	검사	가해자	정신지체2급의 장애인이자 미성년자인 피해자에 대한 가해자의 강간행위에 대해 피해자가 정신상의 장애로 항거불능 상태에 있었다고 검사가 강간혐의로 기소함	항거불능을 인정할 증거가 없다고 판단하여 무죄
부산고등법원 2005.4.20.선고 2004노315판결	검사	가해자	울산지방법원의 판결에 대해 항거불능 상태가 있었음에도 원심이 이를 간과하여 무죄를 선고하였다고 검사가 항소함	항거불능을 인정할 증거가 없다고 검사의 항소 기각
대법원 2007.7.27.선고 2005도2994판결	검사	가해자	원심이 성폭력 특별법 제8조의 법리를 오해하여 판결에 영향을 미친 위법이 있다고 하여 검사가 검사 상고함	항거불능 상태를 인정하여 원심판결 파기 환송

본 연구대상 판례는 지적장애아동 대상 성폭력범죄에 대해 1심~3심 판결에서 법적 쟁점사항의 해석을 놓고 각 법원이 판단을 달리한 사안이다.

사실관계는 다음과 같다. 피해자는 가해자의 집 1층에 세 들어 살던 내연녀의 딸로서 정신지체 2급의 장애아동이다. 가해자는 피해자가 사물의 변별능력이 미약한 사실을 이용하여 피해자를 간음하기로 마음먹고 울산 중구 소재 고등학교 부근 야산으로 데려가 강제로 바닥에 눕히고 1회 성교하여 강간하였다. 최초 강간이 발생한 당시 피해자의 나이는 13세 3개월의 나이였으며 이후 5년간 피해자의 집에서 수차례 피해자를 강간하였다. 이에 장애인이자 미성년자인 피해자가 정신장애로 인한 항거불능상태에 있다고 하여 검사가 강간혐의로 기소하였다.

먼저 제1심인 울산지방법원 울산지방법원판결인 2003고합275 판결은 성폭력특별법 제8조의‘정신상의 항거불능상태’에 있었다는 점에 대해서는 이를 인정할만한 증거가 없다고 하여 무죄를 선고하였다.

이에 검사가 피해자는 4세 내지 8세 정도의 정신연령에 불과한 정신지체 2급의 장애를 가지고 있고 미성년자로 정신상의 장애로 인한 항거불능 상태에 있었다고 할 수 있고, 첫 번째 범행은 13세 3개월의 나이에 불과한 피해자를 야간에 야산 묘지에서 간음한 것으로 이는 피해자가 극도의 공포 속에 있었던 사정을 고려하면 항거불능 상태에 있었음이 분명하고 그 이후 범행도 항거불능인 상태가 계속되었다고 할 것인데도 원심이 이를 간과한 채 무죄를 선고하였다며 항소하였다. 이러한 증거로 피해자 중학교 특수반 담당교사의 진술과 정신감정결과를 제시하였다.

그러나 제2심 재판부인 부산고등법원 2004노315판결에서는 ‘피해자의 항거불능 상태’요건에 대해서는 형법 제302조에서 미성년자 또는 심신미약자에 대하여 위계 또는 위력으로써 간음 또는 추행한 자에 처벌에 대해 따로 규정하고 있는 점에 비추어 더욱 엄격하게 해석한다고 하였다. 그리하여 담당교사의 진술과 정심감정결과는 정신지체 장애인인 피해자가 반항하기 어렵고 약간의 위험이나 폭행이 있더라도 쉽게 강간당할 수 있는 취지에 불과할 뿐으로 피해자가 성적인 자기방어를 할 수 없는 상태에 있었다는 의미로 보기 어렵다고 하였다. 따라서 지능지수와 관련해서는 일상생활에 큰 장애가 없다 판단하였으며, 성적자기결정권과 관련해서는 장애아동의 진술을 기반으로 한 항거불능상태를 인정할 증거가 없다고 판단하면서 검사의 항소를 기각하면서 무죄를 확정하였다.

이러한 판단에 불복하여 검사는 원심판결에 대해 성폭력특별법 제8조에 관한 법리를 오해하여 판결에 영향을 미친 위법이 있다고 하여 대법원에 상고하였다.

대법원판결인 2005도2994판결에서는 가해자 별다른 강제력을 행사하지 않고서도 지적 능력이 4세 내지 8세에 불과한 정신지체 장애여성을 간음하였고 이에 대하여 별다른 저항해위를 하지 않은 사안에서 “장애인의 성적자기결정권과 관련한 신체장애 또는 정신상의 장애로 인한 항거불능상태의 판단은 피해자의 정신상의 장애 정도 뿐 아니라 피해자와 가해자의 신분을 비롯한 관계, 주변의 상황 내지 환경, 가해자의 행위 내용과 방법, 피해자의 인식과 반응의 내용 등을 종합 검토해야 하는 것으로 이를 종합하건대 항거불능상태에 있다.”고 판단하여 원심판결을 파기하고 사건을 부산고등법원으로 환송하였다.

2. 인권 관점에서의 내용분석

(1) 피해자 측면

본 연구의 판례에서 피해자인 장애아동의 항거불능상태 여부를 놓고 하급심 법원인 울산지

방법원, 부산고등법원에서는 항거불능상태를 인정하지 않은 반면 대법원에서는 각 하급심법원이 법리를 오해하였다 판단하면서 본 사안의 장애아동 성폭력범죄의 유죄가 인정되기 위한 항거불능상태를 인정하였다.

각 법원의 판단내용을 살펴보면 다음과 같다.

〈울산지방법원의 판결〉

"피해자가 정상인보다 지능이 떨어지는 정신상의 장애가 있는 사실은 인정되나 그로 인하여 항거불능인 상태에 이른 것으로 판단되지 않고 피해자가 성폭력범죄의 처벌 및 피해자보호등에 관한 법률(이하 이 법률) 제8조 소정의 정신상의 장애로 항거불능인 상태에 있었다는 점에 관하여 이를 인정할 만한 증거가 없다."

〈부산고등법원판결〉

"위 법률 제8조의 항거불능의 상태라 함은 심리적 또는 물리적으로 반항이 절대적으로 불가능하거나 현저히 곤란한 경우를 의미한다고 보아야 할 것"

"(중략..)정신감정결과는 '평소에 안면이 있거나, 윗사람으로 보이는 사람의 강제적인 성행위 요구, 위협이나 협박에 의해 항거 불능의 사유가 된다'는 것인 바 위 증거들은 정신지체장애인인 피해자가 반항하기 어렵고 약간의 위협이나 폭행이 있더라도 쉽게 강간당할 수 있다는 취지에 불과할 뿐이지 피해자가 성적인 자기방어를 할 수 없는 상태에 있었다는 의미로는 보여 지지 않는다."

〈대법원판결〉

"피해자의 지적능력이나 문제해결능력, 정신지체 장애를 가진 사람들의 특성, 피고인의 이 사건 각 간음행위 당시 피고인 및 피해자의 행위 내용과 태도, 그리고 이 사건 각 간음행위가 이루어질 무렵의 피해자를 둘러싼 제반 환경 등으로 비추어 보면, 피해자는 정신상의 장애가 주된 원인이 되어 피고인에 대하여 그 거부 또는 저항의사를 실행하는 것이 불가능하거나 현저하게 곤란한 상태에 있었다고 할 것이어서 위 법률 제8조 소정의 항거불능인 상태에 있었던 것으로 보아야 할 것이다."

이상에서 보면 1심과 항소심에서는 '항거불능'의 의미를 기존의 재판들과 같이 엄격해서 해석하고 있음을 알 수 있다. 즉 성폭력특별법 제8조의 항거불능을 증명하기 위해서는 피해자가 심리적 또는 물리적으로 반항이 불가능하거나 현저히 곤란한 상태에 이른 경우가 입증되어야 한다는 것이다. 이렇게 저항여부가 성폭력을 결정하는 핵심적이 기준이 되면 장애인인 피해자는 자신의 장애가 얼마나 무력한 것인지를 증명해야 하는 데 이것은 자신이 의견을 말할 수도 없고 어떠한 행위도 할 수 없는 존재가 되어야 함을 인정받아야 하는 것이다(문진혁, 2013).

이는 반대로 완전히 무력하다는 것이 증명되지 않으면 항거불능으로 인정받기 어렵게 된다. 그 예로 고등법원 판결에서는 피해자가 6-7세 가량의 지적 수준이었다고 하지만 성교육을 받았고 성관계 후 '생리를 하지 않아 임신한 것 같다'는 등의 의사를 전달한 것으로 미뤄 성적방어능력이 있다고 판단하였다.[5] 이는 자신의 존엄을 인정받지 못하는 것으로 CRPD 전문(h)의 인간의 천부적 존엄성을 존중하지 않는 것이며, 또한 CRPD 제5조 평등과 차별금지에도 어긋나는 것이다. 왜냐하면 장애로 인한 차별은 배제, 차별, 분리 뿐 만 아니라 무시, 무지, 편견, 그릇된 가정을 통해서 비장애인과 동등한 기준으로 인해 장애인의 권리행사가 이루어지지 못하는 것을 포함하기 때문이다(국가인권위원회, 2007). 이렇게 장애인이 무력한 존재가 되어야만 항거불능을 인정하는 해석은 장애인에 대한 이해가 부족해서 나온 것으로 평등권에 위배된다. 실제로 정신지체를 가진 장애여성이 범행 당시 경위와 내용을 거의 기억하지 못하고, 기본적인 의사소통이 불가능하고, 한 자리 숫자의 덧셈과 뺄셈도 못하고, 성관계를 하면 안 된다는 성적인 규범의식을 갖고 있는 않은 정도의 장애를 가진 여성의 비율은 낮기 때문이다(염형국, 2007). 이러한 장애인에 대한 이해 부족은 제13조 사법에 대한 접근에서 제시하고 있는 사법절차에서 장애인에게 정당한 편의를 제공해야 한다는 것에도 어긋나고 있다.

이에 반해 대법원 판결은 단순히 정신상의 장애뿐 만 아니라 피해자와 가해자의 신분관계, 주변의 상황 등을 고려하도록 하였는데, 이는 장애아동의 특성을 반영한 판결이라고 할 수 있다. 즉 생활상의 안전과 보장에 대한 사회권을 반영한 결정이며, CRPD 전문 (q)호에서 강조하는 있는 장애여성과 소녀들의 폭력노출의 취약성과 위험성 및 (s)호에서 강조하고 있는 장애인의 인권 및 기본적 자유의 완전한 향유를 위해 성인지적 관점을 반영하도록 하는 것도 포함한 판결이다. 그리고 제14조 장애인의 자유와 안전과 관련하여 불법적이거나 정당하지 않은 침해가 있을 경우에 이를 보호하여야 한다는 점을 반영한 것이라고 볼 수 있다.

(2) 가해자 행위 측면

성폭력범죄의 경우 성적자기결정권과 관련하여 당사자의 합의에 의해 이루어졌는지 가해자의 위력에 의해 이루어졌는지가 매우 중요한 요소 중의 하나이다. 하급심은 피해자인 장애아동의 지적능력여부가 사물판단 능력이 있고 의사표현능력이 분명한 상황이었고, 성교육을 받았고, 사회적 성숙도가 동료 학생들과 비슷하다는 등의 이유로 가해자의 행위가 소리 지르거나 항변이 불가능한 위력을 행사하고 있다고 볼 만한 근거가 없다고 판단하였다. 그러나 대법

5) 대법원2004.5.27. 선고 2004도1449판결에서도 7-8세 정도 지능이 있고 평소 동네를 돌아다니며 시간을 보내는 등 자신의 신체를 조절할 능력이 있고 아버지에게 이르면 때려준다고 하여 아무에게도 성폭력 사실을 이야기하지 못했다고 진술한 장애인아동에게 지능이 정상인에 미달하기는 하나 사고능력이나 사리분별력이 전혀 없다고 할 수 없다고 하였다.

원에서는 평소 오빠나 엄마에게 폭력을 행사하는 가해자의 모습 등이 장애아동인 자신에게 위협적으로 느껴질 만한 충분한 소지가 있다 보고 가해자의 위력을 인정하였다.

〈부산고등법원판결〉

"지능지수가 낮아 00초등학교 3~4학년 수준에 불과하기는 하나, 글을 읽고 쓸 줄 알고, 등하교도 스스로 하는 등 일상생활에는 큰 장애가 없으며, 중학교 2,3학년때는 패해자의 모가 아파서 간호를 해야 한다고 걱정하고 이를 이유로 조퇴하는 등 사회적 성숙도에 있어서는 동료 학생들과 비슷하였다"
"00초등학교 재학 중 성교육을 받은 바 있고, 공소사실 제1의 범행 한달 후 000에게 생리가 나오지 않는다고 말하여 병원에 가서 임신사실을 확인하고, 낙태수술을 받았으며"
"일상생활을 영위하는 데 필요한 기초상식, 문제해결능력, 자신의 분명한 의사표시 능력과 언어적 표현 능력과 관련된 분야에서 뚜렷하게 낮은 수행능력을 보이고 있으며"

〈대법원판결〉동거하다시피 한 사실, (중략...) 피해자는 피고인이 평소 자신의 모(母)나 작은 오빠에

"그 모(母)가 피고인과 내연의 관계를 유지하고 있어 피고인이 피해자의 주거에서 게 폭력을 행사하는 것을 보았기에 피고인의 성행위 요구를 거부하면 자신에게도 그와 같이 폭력을 행사할 것으로 생각되어 겁을 먹고 거부하지 못하였다고 진술하고 있는 사실, (중략...) 모(母)에게 피고인의 위 범행을 알려 도움을 청하였음에도 피해자의 모와 피고인 사이에 잠시의 언쟁이 있다가 곧바로 종전의 관계로 돌아가 버리는 등..."

1심과 고등법원은 피해자의 장애등급이외에도 학습능력, 초등학교 때의 성교육 경험 등과 더불어 폭력·협박이 없었다는 이유로 항거불능을 부정하였다. 또한 피해자와 가해자의 관계 여부를 중요하게 판단하지 않았다. 즉 피고인이 진술에서 평소에 피해자와 모를 자주 폭행하였고 그 기억 때문에 겁이 나서 피고인이 피해자의 몸 위에 올라타도 반항하지 않았고 하였음에도 불구하고 이를 인정하지 않았다(김정혜, 2011). 그리하여 원심인 울산지방법원에서는 이러한 가해자의 계속적이고 반복적인 강간행위를 모두 장애아동 자신의 성적 의사결정에 의해 이루어졌다고 판단하여 무죄판단하고 있다. 장애여부를 떠나 아동은 구체적인 질문을 받아야 기억을 회복하여 진행할 수 있으며, 장애아동의 경우는 인지능력 등으로 인하여 그 진술의 신빙성을 인정받기 더욱 어렵기 때문에(김정혜, 2011), 이렇게 진술이 인정되지 않는 결과가 나왔을 것으로 추측된다. 이는 장애아동의 자유로운 의사표명의 권리를 보장하지 않는 것으로, CRPD 제12조 법적 평등성에서 제시하고 있는 다른 사람들과 동등한 기초 위에서 법적 능력을 향유해야함을 인정하지 않는 것이다. 한편 제12조에서는 장애인이 그들의 법적능력을 행사하는데 필요한 지원에 접근할 수 있도록 적절한 조치를 취해야 한다고 하여 조력자의 필요성을

이야기 하고 있다. 그러나 고등법원에서는 피해자를 가르쳤던 특수교사가 피해자와 같은 정신지체장애인은 자기보다 힘이나 능력을 가진 사람에게는 위압감을 느끼고 복종하는 경향이 심하므로 가해자를 복종해야 하는 대상으로 여겨 반항할 수 없다고 보아야 한다는 진술과 피해자를 정신지체로 인한 심신미약자로 보아야 한다는 정신감정결과를 항거불능으로 인정해주지 않았다. 이것은 실제로 장애아동을 위한 조력자가 있었음에도 불구하고 그들의 조력을 인정하지 않은 것이다. 이러한 문제는 CRDP 이행 제1차보고서에 대한 유엔장애인권리위원회에의 권고에서도 드러난다. 위원회는 우리나라에 국가·지방·지역 차원에서 공무원, 법관, 사회복지사를 포함한 모든 행위자를 대상으로 장애인의 법적 능력에 대한 인식 및 조력의사결정 메커니즘에 관한 교육을 제공할 것을 권고하였다(국가인권위원회, 2014).

한편 대법원에서는 피해자와 가해자와의 관계를 고려하여 판결하였는데 이 부분은 매우 중요하다. 장애인을 대상으로 하는 성적학대는 가해자가 이웃 및 지인인 경우가 많은데(문현주, 2015; 김정혜, 2016; 이동석, 2017), 특히 장애아동의 경우는 자주 접하는 주변인들이 친분관계를 이용하여 범행을 저지르고 있어 인지능력이 없는 지적장애아동은 상대적으로 성폭력 피해에 많이 노출되어 있다(정승민, 2012). 대법원 판결은 정신지체를 가진 사람들은 자기보다 힘이나 능력이 우월한 사람에게 위압감을 느끼고 누가 시키지 않아도 이에 절대적으로 복종하는 경향을 보이는 사실, 피해자가 가해자 소유의 2층 건물 1층에 세 들어 살고 있고 어머니와 내연관계에 있는 사실 등을 인정하였다. 이것은 피해자가 기본적인 생활을 유지하는 데 있어 가해자가 막강한 권력을 가지고 있다는 것을 인정한 것으로 사회권과 CRPD 전문 (q)호에서 강조하듯이 장애여성과 소녀들의 폭력 노출에 더 취약하고 위험하기에 효과적인 정책을 마련해야 한다는 것과 제16조 착취, 폭력 및 학대로부터 자유로울 수 있어야0 한다는 데 기반한 판결이라고 할 수 있다.

또한 장애인이 안전하게 보호받지 못하는 환경을 고려하여 가해자의 행위를 검토하였다. 즉 다음과 같이 피해자가 임신을 하여 낙태를 한 후 이를 모에게 알려 도움을 청했으나 모와 가해자 사이에 잠시의 언쟁이 있은 후 곧바로 종전의 관계로 돌아가 버리는 등 별다른 도움이 되지 못하는 상태에서, 그리고 작은 오빠는 가출하고 모는 업무관계로 장기간 집을 비워 피해자 혼자 거주하고 있는 상태에서 강간이 이루어진 사실 등을 인정하였다. 이것은 안전과 생존이라는 사회권이 보장되지 않는 상태에서 자유권도 제한될 수 밖에 없다는 것을 반영한 것이며, 또한 CRPD 제14조 개인의 안전의 자유라는 측면에서 타인에 의한 정당하지 않은 침해가 있을 경우 이를 보호해야 한다는 점도 반영된 것이라고 볼 수 있다.

판결문 분석에서는 제시하지 않았으나, 본 연구대상 사건이 대법원에서와 같은 판결이 나올 수 있었던 것은 1심과 2심의 무죄판결에도 포기하지 않고 항소와 상고를 한 검사의 노력이 있었기 때문이다. 장애아동 성폭력범죄 재판과정에서 가해자의 처벌이 제대로 이루어지지 않

아서 피해 장애아동에게 2차적 피해가 발생하는 문제도 발생하기에(정승민, 2012) 처벌은 매우 중요하다. 1차와 2차의 재판에서 무죄로 내리진 선고에 대해 부당함을 제기한 이러한 검사의 태도야말로 CRPD 제12조 법 앞의 평등과 제16조 착취, 폭력, 학대로부터의 자유에서 말하고 있는 피해자를 위한 적절한 조치를 취하고 있는 것이라고 할 수 있다.

V. 결론 및 제언

본 연구는 인권의 관점으로 장애아동 성폭력범죄의 판례를 분석함으로써 이를 통해 향후 사법절차 과정에서 장애아동의 인권을 보장할 수 있는 방안을 제시하기 위하여 실시되었다. 이를 위해 지적 장애아동 성폭력범죄 사건 중 1심~3심까지 진행된 판례를 선택해서 피해자 측면과 가해자 행위 측면으로 구분하여 쟁점사항을 자유권, 평등권, 사회권 보장여부와 CRPD의 원칙들을 중심으로 분석하였다. 그 결과는 다음과 같다.

첫째, 문헌고찰을 통해서 그동안 성폭력범죄의 쟁점인 '항거불능'과 '성적자기결정권'을 법리적으로만 해석하는 것은 문제가 있음을 밝혔다. 즉 법리적으로만 해석하는 것은 장애아동의 특성을 감안하지 않아 평등권에 어긋나며, 안전과 생존이라는 사회권 보장을 고려하지 않은 채 성적자기결정권이라는 자유권을 해석하고 있는 것이다.

둘째, 피해자 측면에서 살펴보면 1심과 2심의 판결은 장애인에 대한 이해가 부족해서 나오는 것으로 평등권에 위배되며 CRPD 전문 (h)호 인간의 천부적 존엄성을 존중하지 않는 것이며 5조의 평등과 차별금지 원칙도 반영되지 않았다. 더욱이 사법 절차에서 장애인에게 정당한 편의를 제공해야 하는 제13조 사법접근성도 지켜지지 않았다. 반면 대법원 판결은 단순히 피해자의 장애뿐만 아니라 피해자와 가해자의 신분관계, 주변상황 등을 고려하도록 함으로써 사회권을 보장하고 있었고 CRPD (q)호와 (s)호에서 강조하고 있는 성인지적 관점이 반영되었다. 또한 제14조의 불법적이거나 정당하지 않은 침해가 있을 경우에 보호해야 한다는 점도 반영되었다.

셋째, 가해자 행위 측면에서 살펴보면 1심과 2심의 판결은 가해자의 행위에 대한 장애아동의 진술을 인정하지도 않고 조력자의 도움도 인정하지 않는 등 장애아동의 자유로운 의사표명의 권리를 보장하지 않아 CRPD 제12조 법적 평등성을 지키지 않고 있다. 한편 대법원에서는 장애아동과 가해자의 관계를 고려하여 가해자의 행위를 판단했는데, 이는 사회권과 CRPD 전문 (q)호 및 제16조의 장애여성과 소녀들의 폭력에 노출되어 있는 위험을 강조하고 폭력과 학대 등으로부터 자유로울 수 있도록 보장하는 내용에 기반한 판결이다. 그리고 제14조 타인에

의한 정당하지 않은 침해가 있는 경우 이를 보호해야 한다는 점도 반영되었다.

이상의 연구결과를 바탕으로 다음과 같이 제언하고자 한다.

첫째, 사법 절차에서 인권관점 도입이 필요하다. 우리나라는 헌법에서 인권을 보장하고 있으며, 자발적으로 가입한 CRPD에 따른 노력들을 하고 있는 지를 주기적으로 UN에 이행 보고서를 보내 점검을 받아야 한다. 이와 같이 CRPD가 법적 구속력을 가짐에도 불구하고 우리나라 판결에는 적용되지 않는 데, 이것은 세계적 흐름에 어긋나는 것으로 우리나라 법관들의 인권 인식이 뒤처짐을 나타내는 것이다. 왜냐하면 자발적으로 수락한 국제조약은 우리의 국내법이므로 헌법재판소 및 대법원은 적극적으로 이러한 조항들을 적용할 필요가 있다(오승진, 2011). 형사재판에서는 검사의 입증이 확신을 가지게 하는 정도에 충분히 이르지 못한 경우에는 비록 피고인(가해자)의 주장이나 변명이 모순되거나 석연치 않은 면이 있는 등 유죄의 의심이 간다고 하더라도 피고인의 이익으로 판단하고 있다(정수정·박연주, 2018). 따라서 장애아동의 특성을 이해하지 못하고 보통의 형사사건처럼 다루면 본 연구 사건의 1심과 2심처럼 피해자인 장애아동 보다 가해자인 피고인의 인권을 더 보장해주는 불합리한 결과가 나타날 수 있다. 그러므로 장애아동 대상 재판이 무엇보다 장애인에 대한 이해를 바탕으로 이루어질 수 있도록 해야 한다. 이와 관련해서 CRPD 제1차 이행 보고서에 대한 UN장애인권리위원회도 경찰, 교도관, 변호사, 판사, 법조인을 위한 훈련 프로그램에 장애인 업무에 관한 표준 모듈을 포함할 것을 권고했다(국가인권위원회, 2014).

둘째, 장애아동 성폭력에 대한 구체적 법적 기준이 규정되어야 한다. 성폭력특별법에는 '신체적인 또는 정신적인 장애가 있는 사람'이라고 되어 있을 뿐 이러한 장애에 대한 정의를 구체적으로 내리고 있지 않다. 이로 인해 장애인에 대한 충분한 이해가 없는 법관들의 장애에 대한 주관적인 인식으로 판결이 내리는 경향이 있을 수 있다. 따라서 이러한 자의적인 판결이 나오지 않도록 장애를 판단할 때 근거가 될 수 있는 법령(예를 들면 장애인복지법)을 성폭력특별법에 명시할 필요가 있다. 그리고 이를 근거로 성폭력범죄 수사과정과 재판과정에서 장애아동 특성에 맞는 절차와 지원이 이루어질 수 있도록 해야 한다. 또한 재판에 관련된 담당자들도 장애아동에 대한 이해가 이루어질 수 있도록 이들에 대한 교육이 필요하다.

셋째, 재판에 있어 장애아동의 조력인제도의 확대가 필요하다. 의사소통의 어려움을 겪는 장애인 성폭력 피해자에 대한 진술조력인은 피해자와 형사사법기관 간의 의사소통을 돕고 피해자의 특성이 반영된 조사와 심문을 지원하며, 장애로 인하여 발생할 수 있는 2차 피해를 예방하고, 성폭력범죄 피해 장애인에 대한 범죄 처벌의 확실성을 확보함으로써 피해자의 피해회복을 도모하고 정의의 실현을 촉진하는 데 의의가 있다(김정혜, 2013). 따라서 성폭력과 장애아동에 대한 이해력이 잘 갖춘 진술조력인이 수사 시작부터 재판이 끝날 때까지 지속적으로 참여해서 장애아동의 진술이 객관성을 확보할 수 있도록 도와야 한다. CRPD 제1차 이행 보고

서에 대해서 UN장애인권리위원회에서도 공무원, 법관, 사회복지사를 포함한 모든 행위자를 대상으로 장애인의 법적 능력에 대한 인식 및 조력의사결정 메커니즘에 관한 교육을 제공할 것을 권고했다(국가인권위원회, 2014).

본 연구는 장애아동의 성폭력범죄 판결을 인권 관점으로 분석하여 인권을 고려하지 않은 판결의 문제점을 밝히고 향후 장애아동의 인권보장을 위한 방안을 제시하였다는 데 그 의의가 있다. 재판에서 관점 변화를 보기 위해 동일 사건에 대해서 1심부터 3심까지 진행된 사건의 판결을 분석하는데 중점을 두었기에 양형에 대한 부분은 자세히 살펴보지 못했다는 아쉬움이 있다. 향후 연구에서는 인권관점으로 양형도 고려한 판결문 분석이 이루어질 필요가 있다.

[참고문헌]

국가인권위원회, 『장애인권리협약 해설집』, 국가인권위원회, 2007.

_____, 『인권의 해설』, 국가인권위원회, 2011.

_____, 『유엔장애인권리협약 이행 강화를 위한 토론회 자료집』, 국가인권위원회, 2014.

김광병·정여주·정정호, 아동·청소년 성보호 관련 판례분석, 「청소년시설환경학」, 11(3): 61-76, 2013.

김보화, "형법상 강간죄의 판단기준에 대한 판례평석: 광주고등법원 2005.4.28., 2005노94 판결과 대법원 2005.7.28., 2005도3071 판결을 중심으로", 「이화젠더법학」, 7(3), 211-245, 2015.

김재윤, "장애여성의 성적 자기결정권의 형사법적 보호에 관한 고찰: 성폭력특별법 제8조와 독일형법 제179조와의 비교를 중심으로", 「비교법연구」, 629: 253-278, 2009.

김정혜, 장애인 준강간죄에서 '항거불능' 요건의 해석에 대한 비판적 고찰, 「민주법학」, 45: 179-212, 2011.

_____, 진술조력인의 의의와 역할: 성폭력 범죄 피해 장애인을 중심으로, 「고려법학」, 69: 33-88, 2013.

_____, 장애여성 성폭력 판례에 대한 여성주의적 분석, 「이화젠더법학」, 8(3): 1-41, 2016.

김혜정, 『성폭력범죄에 있어서 '항거불능인 상태의 의미』, 형사판례연구, 14, 2006.

_____, 강간죄 등 성폭력범죄의 구성요건에 대한 재검토: 개정 아동청소년보호법 및 성폭력특별법에 대한 비판적 검토와 함께, 「비교형사법연구」, 13(2), 63-87, 2011.

문진혁, 대법원 2007.7.27. 선고2005도2994 판결에 나타난 성폭력범죄의 처벌 및 피해자보호 등에 관한 법률 제8조 '항거불능'의 의미, 「KHU 글로벌 기업법무 리뷰」, 6(1): 45-65, 2013.

문현주, 지적장애여성의 성폭력 피해 경험에 대한 질적 사례연구, 「재활복지」, 19(3): 1-29, 2015.

박미량, 가정폭력, 가족간살인, 그리고 판결문 속의 가부장적 이데올로기 읽기, 「한국공인행정학회보」, 52: 105-142, 2013.

염형국, 성폭법 제8조 '항거불능'에 대한 판결 비평, 한국성폭력상담소, 성폭력 조장하는 대법원 판례 바꾸기 운동: 1~12차 자료집 모음, 306-319, 2007.

오승진, 국제인권조약의 국내적용과 문제점, 「국제법학회논총」, 56(2): 113-140, 2011.

윤찬영, 『사회복지법제론』, 개정6판, 서울: 나남, 2013.

이대희·임용진, 장애 여성 대상 성범죄의 지속적 발생 요인,「중독범죄학회」, 5(2): 75-100, 2015.
이동석, 장애인 인권현황 및 정책과제,「보건복지포럼」, 247: 24-38, 2017.
이동영·이상철, 장애아동 관련 국제협약과 국내법 분석을 통한 발전방안 연구: 국제장애인권리협약과 국내 장애아동 관련법 분석을 중심으로,「사회보장연구」, 26(2): 223-252, 2010.
이수진, 13세 이상 미성년자의 성적 자기결정권,「비교형사법연구」, 17(3): 117-145, 2015.
이윤애, 행복한 페미니즘: 성적자기결정권,「열린 전북」, 160: 23-25, 2013.
인권정책연구소,『인권10강』, 인권정책연구소. 2012.
정수정·박연주, 성폭력관련 재판에서 지적장애 아동의 진술에 대한 고찰,「예술인문사회융합멀티미디어논문지」, 8(6): 571-585, 2018.
정승민, 장애아동 성폭력범죄에 대한 고찰,「한국 범죄 심리연구」, 8(2): 165-186, 2012.
조중신, 장애우 성폭력의 실태와 대책,『장애우 성폭력 실태와 대책: 장애우 상담지기 길잡이』, 장애인권익문제연구소, 2000.
하태훈, 준강간죄(형법 제299조)와 성폭법 제8조의 '항거불능'의 의미,「고려법학」, 19: 239-260, 2007.

Anderson, T., Rourke, L., Garrison, D. R. and Archer, W., Assessing teaching persence in a computer conference context. Journal of Asynchronous Learning Networks, 5(2), 1-17, 2001.
Reiter, S., Bryen, D. and Shachar, I., "Adolescents with intellectual disabilities as victims of abuse", Journal of Intellectual Disabilities, 11(4): 371-387, 2007.
Sgroi, S. M., Handbook of Clinical Intervention in Child Sexual Abuse. Lexington Books, 1982.

[국문초록]

인권 관점에서 살펴본 장애아동 성폭력범죄 판례연구

김수정
(국제사이버대학교 사회복지학과 교수)
박연주
(성균관대학교 사회복지연구소 선임연구원)

본 연구는 장애아동 성폭력범죄 판례를 인권관점으로 살펴보고 이를 통해 장애아동 인권보호를 위한 정책적 개선방안을 제시하는 데 목적이 있다. 연구대상은 1심에서 3심까지 진행된 사건을 선택하여 인권의 기본 내용인 자유권, 평등권, 사회권 보장의 반영 여부를 알아보면서, 동시에 UN 장애인권리협약(CRPD)의 원칙들을 분석에 적용해 보았다.

그 결과 1심과 2심에서는 장애아동의 특성을 반영하지 않아 판결이 이루어져 평등권을 보장하지 못하고 있으며 사회권이 고려되지 않은 조건에서 자유권에 대한 부분을 판단하고 있었으며, CRPD의 원칙들에서도 어긋나 있었는데 특히 법앞의 평등과 사법접근성의 원칙이 반영되지 않았다. 반면에 대법원은 장애아동의 특성을 반영하면서 평등권, 사회권, 자유권을 보장하고 있었으며, 특히 CRPD의 원칙들이 잘 반영되었음을 알 수 있었다. 이러한 연구결과를 바탕으로 법조인들이 인권 관점을 적용하여 법적 절차에 활용할 수 있도록 하는 인식변화의 필요성과 장애아동의 법적 접근성을 강화시키기 위한 실질적인 조치들을 제안하였다.

주제어: 인권, 장애아동, 판결문, 내용분석, 장애인권리협약

[Abstract]

A Case Study of Sex Crimes on Disability Child in Light of Human Rights

Kim Soo-jung
(Professor, Department of Social Welfare Gukje Cyber University)
Park Yeon-ju
(Researcher, The Institute for Social Welfare Sungkyunkwan University)

Through looking at the case study of sexual assault on disability child from the angle of human rights, this study aims to present a policy improvement for protecting human rights of disabled children. For subjects, cases from first trial to third trial were chosen with the reflection of secured civil liberties, equal rights and social rights, which are basic contents of human rights, while applying principles of CRPD for analysis.

As a result, at 1st and 2nd trial equality rights were not secured since ruling was reached not reflecting the characteristics of disabled children, civil liberties was posited without considering social rights. They were against the laws of CRPD especially without reflecting equality before law and principle of judicial access. On the other hand, the supreme court secured equality right, social right and civil liberties well reflecting the characteristics of disabled children and especially principles of CRPD. Based on the results of this research, this study proposed the need for changes of perception in judicial officers to prepare them for legal process by applying the viewpoint of human rights and practical steps to strengthen the legal access of disabled children.

Key words: Human rights, Children with disability, The ruling, Content analysis, CRPD (Convention on the Rights of Persons with Disabilities)

사회복지법제학회
사회복지법제연구 제9권 제2호(통권 제12호) 2018년 08월
Korean Academy of Social Welfare and Law
Vol.9, No.2, August 2018

아동학대와 노인학대 관련법 법적 비교*

김태동**

目 次

Ⅰ. 서론
Ⅱ. 연구방법
1. 비교 연구
2. 분석틀
Ⅲ. 분석내용
1. 할당
2. 급여
3. 전달체계
4. 재원
Ⅳ. 소결

Ⅰ. 서론

2015년 개정된 영유아보육법에 대한 일부 개정으로 어린이집에서의 CCTV 설치 · 운영이 강행규정으로 개정되는 등 아동학대를 예방하기 위한 여러 가지 법적 장치를 도입했음에도 불구하고, 아동학대 의심사례는 매년 증가하고 있다. 2001년 당시 아동학대 의심사례 건수는 2,606건이었으나, 2016년에는 25,878건으로 약 8.8배나 증가하였다. 학대의심사례 중 아동학대로 판단된 아동학대 사례는 18,700건으로 분석되었으며, 아동학대 발생장소의 경우, 전체 18,700건 중 가정내 학대는 15,371건이고, 어린이집에서의 학대 발생 건수는 601건으로 나타났다(보건복지부, 2016). 최근 어린이집에서의 아동학대가 큰 문제로 기사화되기도 한다. 훈육을 이유로 어두운 교실에 가두거나, 먹기 싫은 음식을 강제적으로 입에 넣기도 하고, 11개월된 영아를 이불로 덮어 사망하는 등 다양한 아동학대 사례가 발생 되고 있는 것이다. 2000년 아동학대 방지 목적으로 아동복지법이 개정되었고, 아동복지법의 특별법으로 2014년에는 아동학대범죄의 처벌 등에 관한 특례법(이하 아동학대처벌법)이 제정되었다. 이후 아동학대처벌법은

* 투고일: 2018.08.10., 심사일: 2018.08.18., 게재확정일: 2018.08.18.
이 논문은 2018학년도 김포대학교의 연구비 지원에 의하여 연구되었음.
** 김포대학교 사회복지학과 교수

아동학대범죄 신고자 등에 대한 해고 등 불이익조치를 금지하고(제10조의 2), 이를 위반하여 신고자 등에게 불이익조치를 한 자에게 대한 처벌 조항을 신설(제66조의2)하였다. 또한 가정법원판사가 피해아동보호명령에 아동보호전문기관, 상담소 치료 위탁 조항을 신설(제47조 제1항)하는 등 2017년 12월 19일 일부개정까지 이르렀다. 아동학대를 방지하기 위한 법은 원래 아동복지법이었으나, 현재는 아동복지법의 특별법인 아동학대처벌법의 제정을 통하여 아동학대를 규율하고 있다.

노인학대 방지를 위한 법은 노인복지법에 근거하고 있고, 별도의 특별법을 제정하고 있지는 않고 있다. 그러나 노인학대의 현황도 아동학대처벌법처럼 주목할만한 사실이 존재한다. 우선, 학대유형이다. 2017년 현재 노인 전체 학대사례는 4,622건이고, 학대가 동시에 발생하는 중복학대는 7,287건으로 아동학대에서의 중복학대처럼 가장 많은 학대유형이 되고 있다. 둘째는 학대행위자와 학대피해노인과의 관계로서 노인학대의 경우 본인 5.7%, 타인 3.5%, 기관 13.8% 그리고 친족(배우자, 아들, 며느리, 딸, 사위, 손자녀, 친척) 77%이다. 즉 학대행위자 비율을 살펴보면, 친족에 의한 노인학대와 부모(친부모, 계부모, 양부모)에 의한 아동학대 비율이 각각 77%와 80.5%로서 비슷한 양상을 보이고 있다. 셋째는 학대 장소로서 학대사례 총 4,622건 중 가정 내에서 발생하는 노인학대의 경우는 4,129건으로 전체 노인학대에서 89.3%에 이른다. 아동학대의 경우 가정 내에서 발생한 사례가 전체 아동학대사례의 82.2%인 총 15,371건으로 가장 높게 나타났다. 결국 노인학대나 아동학대 모두 10명 중 8명에서 9명은 가정 내에서 학대가 발생되고 있으며, 친족의 의한 학대가 가장 많은 것으로 분석되고 있다(보건복지부, 2017; 보건복지부, 2016). 이에 본 연구에서는 아동학대와 노인학대의 예방과 감소를 위하여 학대와 관련된 주요 법령을 비교함으로써 상호 보완할 사항이 있는지 알아보고, 향후 학대가 발생되지 않도록 법적 개선점을 모색하고자 한다.

Ⅱ. 연구방법

1. 비교 연구

법학에서 비교를 통한 연구방법은 명시적인 방법을 사용하는 법학의 한 분야이며, 비교방법(comparative method)과 동일시되기도 한다(Chodosh, 1999: 1040). 츠바이게르트와 쾨츠는 비교법을 “법을 대상으로, 비교를 그 절차로 하는 지적활동”이라고 하였다(Zweigert & Kötz, 1998). 왓슨은 비교법을 여러 법제의 관계를 역사적 맥락에서 연구하여 법적 발전을 이루는 학문이라

고 하면서 역사적 배경을 추구하는 것이 현행 법제를 통찰하는 좋은 방법이라고 하였다(Watson, 1974). 즉 연구방법으로서 법적 비교는 서로 다른 법률 사이에 존재하는 유사점과 차이점을 밝히고, 법제 사이의 차이점을 보완하여 개선방안을 도출하기 위한 것을 목적으로 한다(Chodosh, 1999).

법적 비교 연구방법의 연구대상에 대해서 허그는 다섯가지로 압축하여 제시하고 있다. 첫째, 국제법과 국내법을 서로 비교함으로써 비슷한 점과 다른 점을 연구하는 것이다. 둘째, 어떤 법적 사안에 대하여 비교를 통하여 객관적이고 체계적인 해결방법을 제시하는 것이다. 셋째, 상호 다른 법체계가 생성되어진 인과관계를 연구하는 것이다. 넷째, 다양한 법체계의 단계를 비교하는 것이며, 마지막으로 일정기간과 체계에 따른 법진화의 모형을 탐구하는 것이다(강경선, 2016 재인용).

연구방법으로서 비교분석은 사회복지의 정책이나 실천분야에서도 많이 제시되어 있다. 일반적인 사회복지의 비교(이명헌, 2018), 빈곤에 대한 국가의 사회복지 정책(김상곤 외, 2005), 복지국가의 비교(박병헌, 2017), 아시아 지역의 사회정책(홍석표 외, 2012)이나 복지제도의 비교(노대명, 2015), 소득분배에 대한 국가 비교(유경준, 2003) 등이 대표적이다. 사회복지의 비교연구는 대략 세가지 유형을 비교하고 있다. 첫째, 이론지향형 비교로서 사회복지의 발전과정이나 사회복지를 규정하는 원인을 분석하는 연구이다. 즉 사회복지가 정치나 사회적 혹은 경제적이나 문화적 요인으로부터 어떻게 영향을 받았는지 사회복지의 발전과정을 분석하는 것으로 법의 역사적 측면과 유사성이 있다. 둘째, 기능지향형 연구이다. 이는 사회복지의 주요한 내용적 측면을 비교하는 연구로서 체계적이고 정책적인 측면보다는 사회복지의 실제 기능적 측면을 서로 비교하는 것이다. 셋째, 제도지향형 연구로서 정부나 민간 등의 사회복지 주체, 재원조달 방식이나 국고보조 방식 또는 이용자의 부담 등 재원의 형태, 기관별 사회복지체계, 사회복지 인력 등을 비교하여 연구하는 것이다(이명헌, 2018).

2. 분석틀

많은 비교연구방법이 명확하고 체계적인 방법을 제시하지 못하고 있으며, 일부 법학자들은 비교법 연구에서 체계적인 연구방법론을 제시하는 것은 가능하지도 바람직하지도 않다고 주장하기도 한다(박찬호, 2006). 연구방법은 크게 양적 연구와 질적연구로 구분한다면, 비교연구방법은 통계기법을 적용하지 않는 질적 연구에 속한다. 그렇기 때문에 체계성이 양적 연구보다 떨어지는 것은 존재한다. 그러나 해석학, 현상학, 근거이론 등 질적 연구의 특성상 일관적이고 체계적인 연구방법을 제시하는 것은 질적 연구의 독특성과 주관성을 저해하는 연구방법이 될 수 있다. 그럼에도 불구하고 두 개 이상의 대상을 서로 비교하여 유사성과 상이성을

분석하는 비교 방법은 법규범의 표면적 형태를 넘어 '기능적 등가'(functional equivalence)를 평가한다는 것에 의미가 된다(Reitz, 1998).

Ⅲ. 분석내용

분석을 위한 모형은 길버트, 스펙트 및 터렐 등에 의해 제시되고 있는데, 이 모형은 분석모형으로서 사회복지에서 가장 널리 인정받는 모형 중 하나이다. 이 분석모형은 4가지 기준으로 되어 있다(Gilbert, Specht, & Terrell, 1992). 길버트, 스펙트, 터렐의 분석틀은 할당, 급여, 전달체계, 재원 네 가지의 차원으로 구성되어 있다. 구체적인 분석틀의 내용을 간략히 살펴보면 다음과 같다. 첫째, 할당으로서 '누가 급여를 받을 것인가?'이다. 즉 사회서비스 급여를 받는 대상자를 말한다. 급여를 받기 위한 인구사회학적 조건인 결혼 여부, 자산 상태, 연령, 직업, 거주, 가계규모, 건강 등을 예로 들 수 있다. 둘째는 급여로서 '대상자에게 무엇을 지급할 것인가?'이다. 급여의 형태는 전통적으로 현금과 현물이 대부분이며, 이외에도 기회, 증서 등 다양한 형태의 급여가 존재한다. 셋째, 전달체계로서 사회서비스 급여를 '어떻게' 전달할 것인가라는 것이다. 공공부문을 통해서 전달할 것인지 혹은 민간을 통해서 전달할 것인지 결정하는 개념이다. 넷째는 재원으로서 사회서비스를 제공하기 위한 재정을 어떻게 충당할 것인가이다. 전통적으로 재원은 일반조세, 사용자의 기여금, 기부금 등을 예로 들 수 있다.

1. 할당

아동학대와 노인학대에서 정의는 학대대상이 되는 아동이나 노인에 대한 정의, 학대에 대한 정의 등을 살펴보고자 한다. 우선 아동과 노인에 대한 정의는 다음과 같다. 아동학대의 대상이 되는 아동의 정확한 개념적 정의는 아동학대처벌법의 경우 제2조에 제시되어 있는데 여기에서 "아동"이란「아동복지법」제3조 제1호를 준용하고 있는데, 구체적 내용으로는 "18세 미만인 사람"이라고 규정하여 연령적 정의를 내리고 있다. 따라서 "18세 미만인 사람"이라는 정의는 학대의 피해자인 아동을 의미할뿐만 아니라 아동복지에서 아동을 동시에 의미하기도 한다. 노인학대를 규율하고 있는 노인복지법에서는 노인에 대한 연령적 정의를 내리고 있지 않다는 점에서 아동복지법에서의 아동과 차이가 있다. 다만, 학대의 대상이 노인인 경우에는 노인복지법 제1조의2 제5호에 "노인학대관련범죄"란 보호자에 의한 "65세 이상 노인"에 대한 학대라고 규정되어 있어서 아동학대처벌법처럼 연령적 정의를 내리고 있다. 이러한 정의에 근거하

여, 64세 미만의 사람의 경우에는 노인학대관련범죄로 구분할 수 없으며, 이와 관련한 서비스의 제공이 어려울뿐만 아니라, 노인학대 신고의무자들도 신고의무에 면책이 될 수 있다고 해석할 여지가 있다.

둘째, 학대에 대한 정의이다. 아동학대에서 학대에 대한 것은 아동복지법 제3조 제7호 “아동학대”란 보호자를 포함한 성인이 아동의 건강 또는 복지를 해치거나 정상적 발달을 저해할 수 있는 신체적·정신적·성적 폭력이나 가혹행위를 하는 것과 아동의 보호자가 아동을 유기하거나 방임하는 것을 말한다. 즉 아동학대는 신체적·정신적·성적 폭력, 가혹행위, 유기, 방임 등으로 구분된다. 노인학대에서 학대란 노인복지법 제1조의2 제4호 "노인학대"라 함은 노인에 대하여 신체적·정신적·정서적·성적 폭력 및 경제적 착취 또는 가혹행위를 하거나 유기 또는 방임을 하는 것을 말하는 것으로 아동학대의 종류에서 “경제적 착취”가 추가된 개념이다.

셋째, 학대범죄에 대한 조항은 아동학대처벌법 제2조 제4호 이하 가목 상해와 폭행부터 재물손괴까지 구체적으로 제시되어 있으며, 그 내용은 노인복지법 제1조의2 제5항도 거의 비슷한 내용으로 구성되어 있다. 다만, 노인복지법의 학대범죄와 달리 아동학대처벌법 제2조 제4호 아동매매, 음란행위의 매개(타목), 가중처벌(파목), 치사·중상해·상습범 등이 추가로 구성되어 있다. 이중 “치사·중상해·상습범”에 대하여 아동학대처벌법에서는 별도의 조항으로 구체화 하고 있다. 즉 아동학대치사(제4조), 아동학대중상해(제5조), 상습범(제6조), 아동복지시설의 종사자 등이 학대행위를 할 경우 가중처벌(제7조), 형벌과 수강명령 등의 병과(제8조), 친권상실청구(제9조) 등을 규율하고 있다. 그러나 노인복지법에서는 학대하여 사망하거나 상해를 입힌 행위자에 대한 특례조항, 가중처벌, 형벌과 수강명령의 병과 등은 형법을 준용하도록 되어 있다. 학대행위자가 보호자인 경우 권리상실청구 내용 등은 존재하지 않는다는 것이 차이점이다.

2. 급여

사회복지분야에서 급여는 사회보험, 공공부조, 사회서비스에서 제공되는 현금이나 현물, 또는 상담과 같은 서비스 등을 의미한다. 아동학대나 노인학대 관련에서 피학대아동이나 피학대노인이 받을 수 있는 급여는 신체적·정서적 학대, 유기나 방임, 혹은 가혹행위 발생시 제공되는 일체의 급부라고 할 수 있다. 학대행위 특성상, 사전에 제공되는 급여보다는 사후에 진행되는 급부가 다수이다. 여기에서 제공되는 급부는 학대가 인간의 생명존속을 위협한다는 측면에서 반드시 제공되어야 한다. 구체적인 일례로서 피해아동과 피해노인에 대한 응급조치, 학대사건에 대한 보조인 선임 등이다.

아동학대처벌법에서 피해아동에 대한 응급조치로서 학대신고가 발생할 경우, 아동보호전문

기관의 사회복지사나 사법경찰관리는 지체없이 현장에 출동해야하고, 아동보호전문기관장이나 수사기관의 장은 서로 동행하여 줄 것을 요청할 수 있으며, 그 요청을 받은 수사기관의 장이나 아동보호전문기관의 장은 정당한 사유가 없으면 현장에 동행하도록 조치하여야 한다. 현장에 도착한 사법경찰관리나 아동보호전문기관의 사회복지사는 피학대아동이나 아동학대행위자 등 관계인에 대하여 조사를 할 수 있고, 이때 아동보호전문기관의 사회복지사는 피해아동의 보호를 위한 범위에서만 아동학대행위자 등 관계인에 대하여 조사를 할 수 있으며, 출입이나 조사를 하는 사법경찰관리나 아동보호전문기관의 사회복지사는 그 권한을 표시하는 증표를 관계인에게 보여야 한다. 누구든지 사법경찰관리나 아동보호전문기관의 사회복지사가 업무를 수행할 때에 폭행·협박이나 현장조사를 거부하는 등 그 업무 수행을 방해하는 행위는 금지된다(제11조).

만일 아동에 대한 학대가 응급할 경우, 사회복지사나 사법경찰관리는 “즉시” 다음과 같은 응급조치를 취해야 한다. 학대행위의 제지, 학대행위자로부터 격리, 피학대아동을 보호시설로 인도, 긴급치료가 필요한 경우 아동을 의료기관으로 인도 등이다. 다만, 피학대아동을 보호시설로 인도할 경우 시설에 입소할 것인지에 대하여 피해아동의 의사를 존중해야한다. 또한 아동보호전문기관의 사회복지사나 사법경찰관리는 피해아동을 학대행위자로부터 분리·인도하여 보호하는 경우 지체 없이 피해아동을 인도받은 보호시설·의료시설을 관할하는 특별시장·광역시장·특별자치시장·도지사·특별자치도지사 또는 시장·군수·구청장에게 그 사실을 통보하여야 한다. 이러한 응급조치는 최대 72시간을 초과할 수 없으나, 검사가 임시조치를 법원에 청구한 경우에는 법원의 임시조치 결정 시까지 연장된다(제12조).

〈표 1〉 응급조치의무, 보조인, 임시조치 비교

아동학대처벌법	노인복지법
제11조(현장출동) ① 아동학대범죄 신고를 접수한 사법경찰관리나 아동보호전문기관의 직원은 지체 없이 아동학대범죄의 현장에 출동하여야 한다. 이 경우 수사기관의 장이나 아동보호전문기관의 장은 서로 동행하여 줄 것을 요청할 수 있으며, 그 요청을 받은 수사기관의 장이나 아동보호전문기관의 장은 정당한 사유가 없으면 사법경찰관리나 그 소속 직원이 아동학대범죄 현장에 동행하도록 조치하여야 한다.	**제39조의7(응급조치의무 등)** ①제39조의6의 규정에 의하여 노인학대신고를 접수한 노인보호전문기관의 직원이나 사법경찰관리는 지체없이 노인학대의 현장에 출동하여야 한다. 이 경우 노인보호전문기관의 장이나 수사기관의 장은 서로 동행하여 줄 것을 요청할 수 있고, 그 요청을 받은 때에는 정당한 사유가 없으면 소속 직원이나 사법경찰관리를 현장에 동행하도록 하여야 한다.
② 아동학대범죄 신고를 접수한 사법경찰대범죄가 행하여지고 있는 것으로 신고된 현장에 출입하여 아동 또는 아동학대행위자 등 관계인에 대하여 조사를 하거나 질문을 할 수 있다. 다만, 아동보호전문기관의 직원은 피해아동의 보호를 위한 범위에서만 아동학대행위자 등 관계인에 대하여 조사 또는 질문을 할 수 있다.	② 제1항에 따라 출동한 노인보호전문기관의 직원이나 사법경찰관리는 피해자를 보호하기 위하여 신고된 현장에 출입하여 관계인에 대하여 조사를 하거나 질문을 할 수 있다. 이 경우 노인보호전문기관의 직원은 피해노인의 보호를 위한 범위에서만 조사 또는 질문을 할 수 있다.

아동학대처벌법	노인복지법
③ 제2항에 따라 출입이나 조사를 하는 사법경찰관리나 아동보호전문기관의 직원은 그 권한을 표시하는 증표를 지니고 이를 관계인에게 내보여야 한다. ④ 누구든지 제1항에 따라 현장에 출동한 사법경찰관리나 아동보호전문기관의 직원이 제2항에 따른 업무를 수행할 때에 폭행·협박이나 현장조사를 거부하는 등 그 업무 수행을 방해하는 행위를 하여서는 아니 된다.	③ 제2항에 따라 출입, 조사 또는 질문을 하는 노인보호전문기관의 직원이나 사법경찰관리는 그 권한을 표시하는 증표를 지니고 이를 관계인에게 보여주어야 한다. ⑥ 누구든지 정당한 사유 없이 노인학대 현장에 출동한 자에 대하여 현장조사를 거부하거나 업무를 방해하여서는 아니 된다.
제12조(피해아동에 대한 응급조치) ① 제11조제1항에 따라 현장에 출동하거나 아동학대범죄 현장을 발견한 사법경찰관리 또는 아동보호전문기관의 직원은 피해아동 보호를 위하여 즉시 다음 각 호의 조치(이하 "응급조치"라 한다)를 하여야 한다. 이 경우 제3호의 조치를 하는 때에는 피해아동의 의사를 존중하여야 한다(다만, 피해아동을 보호하여야 할 필요가 있는 등 특별한 사정이 있는 경우에는 그러하지 아니하다). 1. 아동학대범죄 행위의 제지 2. 아동학대행위자를 피해아동으로부터 격리 3. 피해아동을 아동학대 관련 보호시설로 인도 4. 긴급치료가 필요한 피해아동을 의료기관으로 인도	**제39조의7(응급조치의무 등)** ⑤ 제1항의 규정에 의하여 현장에 출동한 자는 학대받은 노인을 노인학대행위자로부터 분리하거나 치료가 필요하다고 인정할 때에는 노인보호전문기관 또는 의료기관에 인도하여야 한다.
(관련조항 없음)	**제29조의17(응급조치의무 등)***① 법 제39조의7제1항 후단에 따른 동행 요청은 별지 제20호의16서식에 따른 노인학대현장 동행 요청서로 하여야 한다. 다만, 해당 노인학대신고가 긴급을 요하는 것으로 판단되는 경우에는 전화 또는 구두로 요청하고 난 후에 별지 제20호의16서식에 따른 노인학대현장 동행 요청서를 보낼 수 있다.
제49조(국선보조인) ① 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우 법원은 직권에 의하거나 피해아동 또는 피해아동의 법정대리인·직계친족·형제자매, 아동보호전문기관의 상담원과 그 기관장의 신청에 따라 변호사를 피해아동의 보조인으로 선정할 수 있다. 1.피해아동에게 신체적·정신적 장애가 의심되는 경우 2.빈곤이나 그 밖의 사유로 보조인을 선임할 수 없는 경우 3.그 밖에 판사가 보조인이 필요하다고 인정하는 경우 ② 법원은 아동학대행위자가「형사소송법」제33조제1항 각호의 어느 하나에 해당하는 경우 직권으로 변호사를 아동학대행위자의 보조인으로 선정할 수 있다.	(관련조항 없음)

* 노인복지법 시행규칙

노인학대 신고가 접수된 경우, 노인복지법 제39조의7에 의거하여 현장에 출동하게 된다는 점에서 아동학대처벌법의 제11조 내용과 거의 유사하다. 노인과 아동학대 신고가 접수된 경우는 차이점이 존재한다. 첫째, 노인학대가 접수된 경우, 아동학대와 달리 노인복지법에서의 학

대현장 동행 요청은 문서로 해야하며, 긴급을 요하는 것으로 판단되는 경우에는 전화 또는 구두로 요청하고 향후 학대현장 동행 요청서를 보낼 수 있다는 것이 차이점이다(시행규칙 제29조의17). 둘째, 노인학대의 경우 아동학대처벌법의 제12조 “피해아동에 대한 응급조치”부분이 존재하지 않는다는 것이다. 구체적으로 살펴보면, 아동학대처벌법에서는 현장출동과, 피해아동에 대한 응급조치가 별도의 조문으로 구성되어 있다. 그러나 노인복지법상에서는 “응급조치의무”만 존재한다. 이는 아동학대처벌법에서의 “현장출동”에 해당되는 내용이고, 실질적 내용상 “응급조치의무”는 충분하지 않다는 것이다. 이에 다음과 같이 노인복지법을 개정하거나 노인학대처벌법을 제정하여 “응급조치의무”조항을 삽입할 필요가 있다.

〈표 2〉 응급조치 조항 신설안

아동학대처벌법	노인복지법
제11조(현장출동) **제12조(피해아동에 대한 응급조치)**	**제39조의7(응급조치의무 등)** →**제39조의7(현장출동)**으로 개정 →“피해노인에 대한 응급조치)” 신설
(관련조항 없음)	**제29조의17(응급조치의무 등)*** →**제29조의17(동행 요청서)**로 개정

* 노인복지법 시행규칙

피학대아동이나 노인의 보조인을 두는 조항에도 약간의 차이가 있는 것으로 나타났다. 학대사건에 대하여 아동학대나 노인학대 모두 보조인을 선임할 수 있다. 이때 보조인 자격이 되는 경우는 학대행위자의 법정대리인·배우자·직계친족·형제자매, 보호전문기관의 상담원과 그 기관장, 변호사 등으로 아동과 노인 모두 동일하다(아동학대처벌법 제48조, 노인복지법 제39조의8). 다만, 노인학대와 달리 아동학대의 경우 국선보조인을 선정할 수 있는데, 피해아동에게 신체적·정신적 장애가 의심되는 경우, 빈곤이나 그 밖의 사유로 보조인을 선임할 수 없는 경우 등이다. 국선보조인의 선정은 법원이며, 국선보조인의 신청은 법원, 피해아동, 피해아동의 법정대리인·직계친족·형제자매, 아동보호전문기관의 상담원과 그 기관장의 신청에 따라 변호사를 피해아동의 보조인으로 선정할 수 있다(제49조). 피학대노인의 경우에도 신체적으로 거동이 불편하거나 정신적인 질병, 장애가 있을 경우, 빈곤 등의 사유로 보조인을 선임할 수 없는 경우가 있다. 이에 아동학대처벌법처럼 국선보조인의 도입을 고려할 필요성이 있다.

3. 전달체계

(1) 신고

아동학대나 노인학대의 가해자의 대부분은 피해대상의 가족구성원임을 학대현황 보고서를 통해서 있다(보건복지부, 2016; 보건복지부, 2017). 즉 가정 내에서 진행되는 학대이기에 학대가 발생한다고 할지라도 신고되지 않는 경우가 발생할 수 있다. Kosberg(1988)는 학대행위가 제대로 신고되지 않는 이유를 다음과 같이 설명하고 있다.

첫째, 가족은 신성불가침이라고 간주되며, 외부인들로부터 가족의 일에 간섭하는 것을 인정하지 않으려 한다. 이러한 시각에서 보면 가족구성원이 학대행위자인 경우, 자진해서 학대를 신고할 가능성은 그리 크지 않다. 둘째, 학대발생장소와 관련한 것으로 학대가 가족 내에서 발생하기 때문에 외부인이 이를 발견하기가 쉽지 않다. 특히 노인학대의 경우는 학대상황이 발생한다고 할지라도 발견될 가능성이 아동학대보다 적을 수 있다. 아동의 경우, 학교에 등교하여 체육시간, 건강진단 등을 통해 학대 흔적이 쉽게 발견될 수 있지만, 노인의 경우, 활동영역이 상대적으로 적어서 외부인의 눈에 잘 띄지 않는다. 셋째, 피학대아동이나 노인의 경우, 학대행위자가 가족인 경우, 가족이 자신을 학대한다는 사실을 신고하지 않으려는 경향이 있다. 이는 학대행위자인 가족에게 법적 처벌을 받을 수 있다는 두려움, 노인의 경우 자녀들로부터 학대받았다는 자존감의 상실, 신고 후에 닥쳐올 결과가 매우 나쁠 것으로 예상되기 때문에 신고를 주저할 수 있다.

학대행위가 아동이나 노인에게 매우 부정적인 영향을 주고 있음에도 불구하고, 학대행위가 가족인 경우처럼, 신고되지 않는 경우가 나타날 수 있다. 그러하기에 아동과 노인학대 관련 업무에 종사하는 사람들의 신고가 더욱 중요하다. 이에 아동학대처벌법과 노인복지법에서는 신고의무자의 신고의무를 명시하고 있다. 구체적인 아동과 노인 신고의무자에 대한 내용은 다음과 같다.

첫째, 신고의무에 대한 내용이다. 아동학대의 경우 “직무를 수행하면서 아동학대범죄에 대하여 알게되거나 의심이 있는 경우 아동보호전문기관 또는 수사기관에 즉시 신고하여야 한다(제10조)”. 그러나 노인학대의 경우에는 약간 차이가 있다. 노인학대라고 할지라도 신고해야될 당위성이 65세 이상인 사람으로 조문이 구성되어 있다. 또한 노인복지법에서의 노인학대는 아동학대처벌법에 기재되어 있는“(학대)의심이 있는 경우”의 조문이 없고 “(학대를)알게 된 때”에 신고의무가 지어진다(제39조의6).

〈표 3〉 신고의무자 비교

아 동	노 인
제10조(아동학대범죄 신고의무와 절차) ② 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람이 직무를 수행하면서 아동학대범죄를 알게 된 경우나 그 의심이 있는 경우에는 아동보호전문기관 또는 수사기관에 즉시 신고하여야 한다.	제39조의6(노인학대 신고의무와 절차 등) ②다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자는 그 직무상 65세 이상의 사람에 대한 노인학대를 알게 된 때에는 즉시 노인보호전문기관 또는 수사기관에 즉시 신고하여야 한다.
1. 가정위탁지원센터의 장과 그 종사자	(관련조항 없음)
2. 아동복지시설의 장과 그 종사자(아동보호전문기관의 장과 그 종사자는 제외한다)	2. 제31조에 따른 노인복지시설의 장
3.「아동복지법」 제13조에 따른 아동복지전담공무원	2. 제7조에 따른 노인복지상담원
4.「가정폭력방지 및 피해자보호 등에 관한 법률」 제5조에 따른 가정폭력 관련 상담소 및 같은 법 제7조의2에 따른 가정폭력피해자 보호시설의 장과 그 종사자	4.「가정폭력방지 및 피해자보호 등에 관한 법률」 제5조 및 제7조에 따른 가정폭력 관련 상담소 및 가정폭력피해자 보호시설의 장과 그 종사자
5.「건강가정기본법」 제35조에 따른 건강가정지원센터의 장과 그 종사자	8. (내용 좌동)
6.「다문화가족지원법」 제12조에 따른 다문화가족지원센터의 장과 그 종사자	9. (내용 좌동)
7.「사회복지사업법」 제14조에 따른 사회복지 전담공무원 및 같은 법 제34조에 따른 사회복지시설의 장과 그 종사자	5.「사회복지사업법」 제14조에 따른 사회복지전담공무원 및 같은 법 제34조에 따른 사회복지관, 부랑인 및 노숙인보호를 위한 시설의 장과 그 종사자
8.「성매매방지 및 피해자보호 등에 관한 법률」 제5조에 따른 지원시설 및 같은 법 제10조에 따른 성매매피해상담소의 장과 그 종사자	(관련조항 없음)
9.「성폭력방지 및 피해자보호 등에 관한 법률」 제10조에 따른 성폭력피해상담소, 같은 법 제12조에 따른 성폭력피해자보호시설의 장과 그 종사자 및 같은 법 제18조에 따른 성폭력피해자통합지원센터의 장과 그 종사자	10.「성폭력방지 및 피해자보호 등에 관한 법률」 제10조에 따른 성폭력피해상담소 및 같은 법 제12조에 따른 성폭력피해자보호시설의 장과 그 종사자
10.「소방기본법」 제34조에 따른 구급대의 대원	7.「119구조·구급에 관한 법률」 제10조에 따른 119구급대의 구급대원
11.「응급의료에 관한 법률」 제2조제7호에 따른 응급의료기관등에 종사하는 응급구조사	11.「응급의료에 관한 법률」 제36조에 따른 응급구조사
12.「영유아보육법」 제7조에 따른 육아종합지원센터의 장과 그 종사자 및 제10조에 따른 어린이집의 원장 등 보육교직원	(관련조항 없음)
13.「유아교육법」 제20조에 따른 교직원 및 같은 법 제23조에 따른 강사 등	(관련조항 없음)
15.「의료법」 제3조제1항에 따른 의료기관의 장과 그 의료기관에 종사하는 의료인 및 의료기사	1. (내용 좌동)

아 동	노 인
16. 「장애인복지법」 제58조에 따른 장애인복지시설의 장과 그 종사자로서 시설에서 장애아동에 대한 상담·치료·훈련 또는 요양 업무를 수행하는 사람	3. 「장애인복지법」 제58조의 규정에 의한 장애인복지시설에서 장애노인에 대한 상담·치료·훈련 또는 요양업무를 수행하는 사람
17. 「정신건강증진 및 정신질환자 복지서비스 지원에 관한 법률」 제3조제3호에 따른 정신건강복지센터, 같은 조 제5호에 따른 정신의료기관, 같은 조 제6호에 따른 정신요양시설 및 같은 조 제7호에 따른 정신재활시설의 장과 그 종사자	(관련조항 없음)
18. 청소년기본법」 제3조제6호에 따른 청소년시설 및 같은 조 제8호에 따른 청소년단체의 장과 그 종사자	(관련조항 없음)
19. 청소년 보호법」 제35조에 따른 청소년 보호·재활센터의 장과 그 종사자	(관련조항 없음)
20. 초·중등교육법」 제19조에 따른 교직원, 같은 법 제19조의2에 따른 전문상담교사 및 같은 법 제22조에 따른 산학겸임교사 등	(관련조항 없음)
21. 「한부모가족지원법」 제19조에 따른 한부모가족복지시설의 장과 그 종사자	(관련조항 없음)
22. 「학원의 설립·운영 및 과외교습에 관한 법률」 제6조에 따른 학원의 운영자·강사·직원 및 같은 법 제14조에 따른 교습소의 교습자·직원	(관련조항 없음)
23. 「아이돌봄 지원법」 제2조제4호에 따른 아이돌보미	2. 제27조의2에 따른 방문요양과 돌봄이나 안전확인 등의 서비스 종사자
24. 「아동복지법」 제37조에 따른 취약계층 아동에 대한 통합서비스지원 수행인력	(관련조항 없음)
25. 「입양특례법」 제20조에 따른 입양기관의 장과 그 종사자	(관련조항 없음)
(관련조항 없음)	6. 「노인장기요양보험법」 제31조에 따른 장기요양기관 및 제32조에 따른 재가장기요양기관의 장과 그 종사자
(관련조항 없음)	12. 「의료기사 등에 관한 법률」 제1조의2제1호에 따른 의료기사

※ 출처 : 아동학대처벌법 제10조, 노인복지법 제39조의6.

둘째, 신고의무자에 대한 범위에서 수량적으로 보면 아동학대처벌법 제10조 제2항 이하에는 25개호에 걸쳐서 신고의무자를 규율하고 있고, 노인학대 신고의무자는 제39조의6 제2항 이하 12개호에 범위를 두고 있다. 먼저, 아동학대처벌법과 노인복지법에 차이가 나지만 개정하기 어려운 부분이다. 아동학대 신고의무자 중 “가정위탁지원센터의 장과 그 종사자”, “아동복지전담공무원”, “육아종합지원센터의 장과 그 종사자”, “어린이집의 원장 등 보육교직원”, “유아교육법 교직원 및 강사”, “청소년시설 및 종사자”, “청소년 보호·재활센터의 장과 종사자”,

“초중등교육법 교직원, 전문상담교사, 산학겸임교사”, “한부모가족복지시설의 장과 그 종사자”, “입양기관의 장과 그 종사자”등은 일반적으로 아동에게만 사회서비스를 제공하는 기관들이기 때문에 노인복지법 신고의무자 조항에 추가적으로 삽입하여 개정하기가 용이하지 않다.

이와달리 아동학대처벌법이나 노인복지법을 개정할 부분도 있다. 개정을 고려해야할 구체적인 조문은 다음과 같다. 아동학대처벌법 제10조 제10호를 보면,「소방기본법」제34조에 따른 구급대의 대원, 노인복지법은「119구조·구급에 관한 법률」로 기재되어 있다. “「소방기본법」제34조는 별도의 법률로 정한다”라고 되어 있는데, 여기서 “별도의 법률”은「119구조·구급에 관한 법률」이므로, 아동학대처벌법을 개정할 필요가 있다. 아동학대처벌법 제10조 제11호를 보면, “「응급의료에 관한 법률」제2조제7호에 따른 응급의료기관등에 종사하는 응급구조사”, 노인복지법 제39조의6 제11호에는 “「응급의료에 관한 법률」제36조에 따른 응급구조사”로 되어 있어 신고의무자가 응급구조사이나 다른 조문을 인용하고 있다. 그러나 두 분야 모두 개정할 필요가 있다. 우선 아동학대처벌법의「응급의료에 관한 법률」제2조제7호의 내용은 “응급의료기관등"이란 응급의료기관, 구급차등의 운용자 및 응급의료지원센터를 말한다.”으로 신고의무자로 보기에는 제한이 있다. 노인복지법의「응급의료에 관한 법률」제36조의 내용은 응급구조사의 1급과 2급 자격취득 요건을 설명하고 있다. 그러므로 두 개 법률 모두「응급의료에 관한 법률」제2조제4호로 수정해야하는데 그 내용은 “응급의료종사자"란 관계 법령에서 정하는 바에 따라 취득한 면허 또는 자격의 범위에서 응급환자에 대한 응급의료를 제공하는 의료인과 응급구조사를 말한다.”이다.

아동학대처벌법 제10조 제17호를 보면,「정신건강증진 및 정신질환자 복지서비스 지원에 관한 법률」에 따른 정신건강복지센터, 정신의료기관, 정신요양시설, 정신재활시설으 장과 그 종사자가 기재되어 있으나 노인복지법상에는 관련 조항이 존재하지 않는다. 이에 아동학대처벌법 제10조 제17호「정신건강증진 및 정신질환자 복지서비스 지원에 관한 법률」의 내용을 노인복지법상 신고의무자 조문에도 추가로 기재할 필요가 있다.

아동학대처벌법 제10조 제22호 내용인 “「학원의 설립·운영 및 과외교습에 관한 법률」제6조에 따른 학원의 운영자·강사·직원 및 같은 법 제14조에 따른 교습소의 교습자·직원”도 노인복지법상에 삽입하는 것을 고려해야 한다. 아동학대처벌법에서 이 조문을 삽입한 것은 아동들이 사설학원 등에서 수업을 받는 도중, 학원 운영자나 강사 등이 학대가 의심이 되는 아동을 발견할 경우, 의무적으로 신고하도록 해 놓은 것이다. 최근 고령화에 따라 65세 이상의 사람(노인복지법 제39조의6)도 학원을 이용할 가능성이 많다. 따라서 아동뿐만 아니라 노인복지법상 학대 신고의무자 조항에 아동학대처벌법의 내용삽입을 고려할 필요가 있다.

노인복지법 제39조의6 제12호 “「의료기사 등에 관한 법률」제1조의2제1호에 따른 의료기사”는 아동학대처벌법에는 관련 조항이 없다. 여기에서 “의료기사”란 의사 또는 치과의사의

지도 아래 진료나 의화학적(醫化學的) 검사에 종사하는 사람을 말하는 것으로 아동들도 의료기사를 접할 기회가 있으므로 이 부분을 아동학대처벌법에 삽입하는 것을 고려해야 한다.

셋째, 신고자 보호조치와 관련된 내용이다. 학대 신고는 신고의무자와 비신고의무자로 구분할 수 있다. 아동학대의 경우, 아동학대 신고의무자에 의한 신고는 8,288건(32.0%)이었고, 비신고의무자에 의한 신고접수 건수는 17,590건(68.0%)이다(보건복지부, 2016). 아동학대와 노인학대 특성상 가족의 학대비율이 80% 이상이기에 학대신고를 꺼리는 경향이 있고, 이에 더욱 적극적인 신고가 필요한 상황이다. 그러나 신고 이후 신변의 위협 등 불이익을 당하거나 보호가 보장되지 않는다면, 피학대 대상의 인원은 더욱 증가될 것이다. 신고의무자가 신고의무를 태만히 할 경우 아동학대신고자(제63조)와 노인학대신고자(제61조의2) 모두 500만원 이하의 과태료를 부과하게 된다는 점에서 동일하다. 그러나 신고자와 관련하여 차이점도 존재한다. 즉 아동학대처벌법에서는 “누구든지 아동학대범죄신고자 등에게 아동학대범죄신고등을 이유로 불이익조치를 하여서는 아니 된다.”고 규율하고 있고(제10조의2), 아동학대 신고자에 대한 보호조치도 「특정범죄신고자 등 보호법」 제7조부터 제13조까지의 규정을 준용하도록 하고 있다(제10조의3). 그러나 노인복지법상 노인학대를 신고한 사람에 대한 불이익이나 보호조치 조항은 존재하지 않는다. 이에 아동학대처벌법처럼 세부적으로 신고자에 대한 불이익조치가 발생하지 않도록 개정할 필요성이 있다. 일례로서 아동학대처벌법에서는 아동학대 신고자 등에게 파면, 해임, 해고, 그 밖의 신분상의 불이익조치를 취할 경우, 2년 이하의 징역 또는 2천만원 이하의 벌금에 처하도록 되어 있고, 징계, 부당한 인사조치, 전보 등의 경우에도 징역이나 벌금을 과할 수 있다(제62조의2).

〈표 4〉 신고자 보호조치·과태료 비교

아 동	노 인
제63조(과태료) ① 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람에게는 500만원 이하의 과태료를 부과한다. 2. 정당한 사유 없이 제10조제2항에 따른 신고를 하지 아니한 사람	**제61조의2(과태료)** ① 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자에게는 500만원 이하의 과태료를 부과한다. 2. 제39조의6제2항을 위반하여 노인학대를 신고하지 아니한 사람
제62조의2(불이익조치 금지 위반죄) ① 제10조의2를 위반하여 아동학대범죄신고자등에게 파면, 해임, 해고, 그 밖에 신분상실에 해당하는 신분상의 불이익조치를 한 자는 2년 이하의 징역 또는 2천만원 이하의 벌금에 처한다. ② 제10조의2를 위반하여 아동학대범죄신고자등에게 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 불이익조치를 한 자는 1년 이하의 징역 또는 1천만원 이하의 벌금에 처한다. 1. 징계, 정직, 감봉, 강등, 승진 제한, 그 밖에 부당한	(관련조항 없음)

아 동	노 인
인사조치 2. 전보, 전근, 직무 미부여, 직무 재배치, 그 밖에 본인의 의사에 반하는 인사조치 3. 성과평가 또는 동료평가 등에서의 차별과 그에 따른 임금 또는 상여금 등의 차별 지급 4. 교육 또는 훈련 등 자기계발 기회의 취소, 예산 또는 인력 등 가용자원의 제한 또는 제거, 보안정보 또는 비밀정보 사용의 정지 또는 취급 자격의 취소, 그 밖에 근무조건 등에 부정적 영향을 미치는 차별 또는 조치 5. 주의 대상자 명단 작성 또는 그 명단의 공개, 집단 따돌림, 폭행 또는 폭언, 그 밖에 정신적·신체적 손상을 가져오는 행위 6. 직무에 대한 부당한 감사 또는 조사나 그 결과의 공개	

이외에 노인복지법 시행령에 의해 국가 및 지방자치단체는 법 제39조의5제1항 및 제2항에 따른 노인보호전문기관에 전국적으로 통일된 번호로 매일 24시간 동안 운영되는 긴급전화를 설치하여야 한다. 긴급전화를 통한 노인학대 신고의 접수 및 상담방법과 그 밖의 세부운영 등에 관해서는 보건복지부장관이 결정하도록 되어 있으며, 노인학대를 예방하고 수시로 신고를 받을 수 있도록 노인보호전문기관에 전국적으로 통일된 번호로 24시간 동안 운영되는 긴급전화 및 노인보호전문기관을 설치운영하도록 되어 있다(노인복지법 시행령 제20조의4). 그러나 아동보호전문기관에서 운영하는 24시간 긴급전화는 아동학대처벌법에 존재하지 않는다. 긴급전화와 관련하여 아동보호전문기관에 조사한 결과, 아동보호전문기관으로 하여금 긴급전화를 별도로 설치할 필요가 없는 것으로 나타났다. 그 이유는 아동보호전문기관도 24시간 긴급전화가 설치되어 있었으나 현재에는 112번호로 통합되어 있고, 112번호가 일반인에게 더욱 널리 인지되어 있으며, 아동학대 신고도 112에 신고함으로써 일종의 범죄행위임을 알려주는 목적이 있는 것으로 분석되었다. 따라서 노인보호전문기관의 경우에도 기존의 긴급전화를 폐지하고 범죄신고번호(112)로 통합하는 방향을 고려할 만하다.

(2) 보호전문기관

아동학대예방을 위하여 국가는 중앙아동보호전문기관을 두며, 지자체는 학대받은 아동의 발견, 보호, 치료에 대한 신속처리 및 아동학대예방을 담당하는 지역아동보호전문기관을 시·도 및 시·군·구에 1개소 이상 두어야 한다(아동복지법 제45조). 노인학대의 경우에도 노인복지법에 따라 중앙노인보호전문기관과, 지역노인보호전문기관을 두어 학대를 예방하고 있다

(제39조의5). 중앙보호전문기관의 역할은 아동이나 노인학대의 예방, 학대프로그램의 개발 및 평가, 홍보, 법적 개정 제안 등의 예방정책, 연구 및 자료 발간 등의 업무와 지역보호전문기관을 지원하는 것이다. 지역보호전문기관은 중앙보호전문기관의 프로그램을 적용하고, 학대사례의 접수, 상담, 조치 등의 역할을 하는 것으로 구분된다. 본문에서는 아동과 노인보호전문기관의 역할을 법적 근거를 통하여 비교하고자 하며, 구체적인 내용은 다음 표와 같다.

〈표 5〉 보호전문기관 역할 비교

중앙		지역	
아동보호전문기관	노인보호전문기관	아동보호전문기관	노인보호전문기관
제45조(아동보호전문기관의 설치 등)* ① 국가는 아동학대예방사업을 활성화하고 지역 간 연계체계를 구축하기 위하여 중앙아동보호전문기관을 둔다. 제46조(아동보호전문기관의 업무)* ① 중앙아동보호전문기관은 다음 각 호의 업무를 수행한다.	제39조의5(노인보호전문기관의 설치 등) ① 국가는 지역 간의 연계체계를 구축하고 노인학대를 예방하기 위하여 다음 각 호의 업무를 담당하는 중앙노인보호전문기관을 설치·운영하여야 한다.	제46조(아동보호전문기관의 업무)* ② 지역아동보호전문기관은 다음 각 호의 업무를 수행한다.	제39조의5(노인보호전문기관의 설치 등) ② 학대받는 노인의 발견·보호·치료 등을 신속히 처리하고 노인학대를 예방하기 위하여 다음 각 호의 업무를 담당하는 지역노인보호전문기관을 특별시·광역시·도·특별자치도(이하 "시·도"라 한다)에 둔다.
1. 지역아동보호전문기관에 대한 지원	5. 지역노인보호전문기관의 관리 및 업무지원	1. 아동학대 신고접수, 현장조사 및 응급보호	1. 노인학대 신고전화의 운영 및 사례접수 2. 노인학대 의심사례에 대한 현장조사
2. 아동학대예방사업과 관련된 연구 및 자료 발간	4. 노인보호전문사업 관련 실적 취합, 관리 및 대외 자료 제공	2. 피해아동 상담·조사를 위한 진술녹화실 설치·운영	3. 피해노인 및 노인학대자에 대한 상담
3. 효율적인 아동학대예방사업을 위한 연계체제 구축	7. 관련 기관 협력체계의 구축 및 교류	3. 피해아동, 피해아동의 가족 및 아동학대행위자를 위한 상담·치료 및 교육	4. 피해노인가족 관련자와 관련 기관에 대한 상담
4. 아동학대예방사업을 위한 프로그램 개발 및 평가	2. 노인인권보호를 위한 연구 및 프로그램의 개발	4. 아동학대예방 교육 및 홍보	6. 일반인을 대상으로 한 노인학대 예방교육
5. 아동보호전문기관 및 학대피해아동쉼터 직원 직무교육, 아동학대예방 관련 교육 및 홍보	3. 노인학대 예방의 홍보, 교육자료의 제작 및 보급	5. 피해아동 가정의 사후관리	4. 피해노인가족 관련자와 관련 기관에 대한 상담
6. 아동보호전문기관 전산시스템 구축 및 운영 6의2. 제28조의2제6항에 따라 위탁받은 아동학	(관련조항 없음)	6. 자체사례회의 운영 및 아동학대사례전문위원회의 설치·운영 [제46조의2(아동학대사례	8. 노인학대사례 판정을 위한 지역노인학대사례판정위원회 운영 및 자체사례회의 운영

중앙		지역	
아동보호전문기관	노인보호전문기관	아동보호전문기관	노인보호전문기관
대정보시스템의 운영		전문위원회의 설치운영)]*	
		7. 그 밖에 대통령령으로 정하는 아동학대예방 사업과 관련된 업무	9. 그 밖에 노인의 보호를 위하여 보건복지부령으로 정하는 사항
7. 그 밖에 대통령령으로 정하는 아동학대예방사업과 관련된 업무	9. 그 밖에 노인의 보호를 위하여 대통령령으로 정하는 사항	3. 피해아동, 피해아동의 가족 및 아동학대행위자를 위한 상담·치료 및 교육	5. 상담 및 서비스제공에 따른 기록과 보관
(관련조항 없음)	1. 노인인권보호 관련 정책제안		7. 노인학대행위자를 대상으로 한 재발방지 교육
5. 아동보호전문기관 및 학대피해아동쉼터 직원 직무교육, 아동학대예방 관련 교육 및 홍보	6. 지역노인보호전문기관 상담원의 심화교육		
(관련조항 없음)	8. 노인학대 분쟁사례 조정을 위한 중앙노인학대사례판정위원회 운영		

* 보호전문기관 관련된 내용은 아동학대처벌법과 노인복지법이며, 제46조는 아동복지법에 근거하고 있음

중앙아동보호전문기관과 지역아동보호전문기관에 대한 설치 및 업무에 관해서는 아동학대처벌법에서 규율하고 있지 않고 대부분 아동복지법 근거를 두고 있다. 아동보호전문기관이 아동복지법에 근거를 두고 있는 이유는 아동학대처벌법의 일반법으로서 아동복지법에서부터 비롯되고 있다는 것과, “실질적인” 학대신고의 접수부터 조치는 아동학대처벌법에서 진행되고 있는 것으로 여겨진다. 노인보호전문기관의 경우 현재까지 노인학대처벌법(가칭) 등의 특별법이 없기 때문에 노인복지법에서 규율하고 있다.

전체적으로 중앙보호전문기관과 지역보호전문기관의 업무는 유사한 것으로 나타났다. 다만, 중앙아동보호전문기관과 중앙노인보호전문기관의 업무를 법령으로만 비교했을 경우 약간의 차이가 있는 것으로 나타났다. 차이가 나는 구체적인 내용은 다음과 같다.

우선 전산시스템과 관련된 내용이다. 전산시스템의 운용, 인권정책제안, 분쟁이 되는 사례판정 등이다. 중앙아동보호전문기관의 경우 전산시스템을 구축하여 전국지역아동보호전문기관에서 발생되는 신고에 대한 접수, 현장조사 결과, 학대행위자와 피해아동과의 관계 등에 대한 정보를 전자화하여 보관하고 있다. 이러한 전산시스템은 중앙노인보호전문기관의 역할에는 포함되어 있지 않고 있지만, 중앙노인보호전문기관의 경우, 노인학대 예방 사업에 관하여 취약노인지원시스템에 집계된 통계자료를 바탕으로 매년 노인학대 현황보고서를 작성하고 있고(보건복지부, 2017), 2015년 노인학대 데이터베이스를 구축한 것으로 나타나(중앙노인보호

전문기관 홈페이지) 법에서만 존재하지 않을뿐이지 실제로는 전산시스템을 사용하여 학대현황을 파악하는 것으로 나타났다.

둘째는 정책제안과 학대사례이다. 노인복지법 제39조의5 제1호와 제8호를 보면 중앙노인보호전문기관의 업무 중 하나가 “노인인권보호 관련 정책 제안과 노인학대분쟁사례 조정을 위한 중앙노인학대사례판정위원회의 운영이다. 이 부분은 중앙아동보호전문기관의 업무에 포함되어 있지않으나 실제로 중앙아동보호전문기관 내에서는 정책제안이나 아동학대분쟁사례를 위한 업무를 하고 있는 것으로 나타났다. 결국, 양 기관 모두 법에서는 관련 조항이 없다할지라도 실질적으로는 모두 동일한 업무를 하고 있는 것으로 분석되고 있다.

4. 재원

중앙보호전문기관과 지역보호전문기관에서 제공되는 각종 프로그램이나 지원되는 사회서비스의 재원에 대한 분석비교이다. 아동복지법에 의하면 국가나 지자체는 아동복지시설의 설치, 운영, 프로그램의 운용, 보호중인 아동의 양육 및 보호관리에 필요한 비용 등을 전부 또는 일부를 보조할 수 있도록 규율하고 있다(제59조). 여기에서 아동보호전문기관은 아동복지법 제52조 제9호에 근거하여 아동복지시설의 한 유형에 포함되어 있으므로 아동복지법 제59조에서 규율한 것처럼 비용의 전부나 일부를 보조받을 수 있다. 아동보호전문기관 뿐만 아니라 아동학대신고의무 교육에 소요되는 비용(제59조 제4의2호), 전담의료기관에서 소요되는 아동학대 피해에 대한 상담, 신체적·정신적 치료 등에 필요한 비용(제59조 제4의3호), 보호대상아동의 위탁보호 종료 또는 아동복지시설 퇴소 이후의 자립에 필요한 주거·생활·교육·취업 등의 지원(제59조 제6호) 등도 보조받을 수 있다.

〈표 6〉 재원 비교

아동복지법, 아동학대처벌법	노인복지법 시행령
제59조(비용 보조)* 국가 또는 지방자치단체는 대통령령으로 정하는 바에 따라 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 비용의 전부 또는 일부를 보조할 수 있다. 1. 아동복지시설의 설치 및 운영과 프로그램의 운용에 필요한 비용 또는 수탁보호 중인 아동의 양육 및 보호관리에 필요한 비용 4의2. 제26조에 따른 신고의무 교육에 소요되는 비용 4의3. 제29조의7제2항 각 호의 조치에 소요되는 비용 6. 제38조에 따른 보호대상아동의 자립지원에 필요한 비용	**제24조(비용의 보조)** ① 법 제47조의 규정에 의하여 국가 또는 지방자치단체가 그 설치·운영에 소요되는 비용을 보조할 수 있는 노인복지시설은 다음 각 호와 같다. 5. 법 제39조의5제1항 및 제2항에 따른 노인보호전문기관 6. 법 제39조의19제1항에 따른 학대피해노인 전용쉼터 **제39조의19(학대피해노인 전용쉼터의 설치)** ① 국가와 지방자치단체는 노인학대로 인하여 피해를 입은 노인(이하 이 조에서 "학대피해노인"이라 한다)을 일정기간 보호하고 심신 치유 프로그램을 제공하기 위

아동복지법, 아동학대처벌법	노인복지법 시행령
	하여 학대피해노인 전용쉼터(이하 "쉼터"라 한다)를 설치·운영할 수 있다. ② 쉼터의 업무는 다음 각 호와 같다. 1. 학대피해노인의 보호와 숙식제공 등의 쉼터생활 지원 2. 학대피해노인의 심리적 안정을 위한 전문심리상담 등 치유프로그램 제공 3. 학대피해노인에게 학대로 인한 신체적, 정신적 치료를 위한 기본적인 의료비 지원 4. 학대 재발 방지와 원가정 회복을 위하여 노인학대행위자 등에게 전문상담서비스 제공 5. 그 밖에 쉼터에 입소하거나 쉼터를 이용하는 학대피해노인을 위하여 보건복지부령으로 정하는 사항 ③ 국가와 지방자치단체는 쉼터의 운영업무를 제39조의5제1항 및 제2항에 따른 노인보호전문기관에 위탁할 수 있다. 이 경우 국가와 지방자치단체는 위탁에 소요되는 비용을 지원할 수 있다. ④ 제3항에 따른 쉼터 운영의 위탁과 위탁비용 지원에 관한 사항은 대통령령으로 정한다. ⑤ 쉼터의 설치기준·운영 및 인력에 관한 사항과 쉼터의 입소·이용 대상, 기간 및 절차 등에 관한 사항은 보건복지부령으로 정한다.
제60조(비용 징수)* 시·도지사, 시장·군수·구청장 또는 아동복지시설의 장은 제15조제1항제3호부터 제5호까지 및 같은 조 제5항 및 제6항에 따른 보호조치에 필요한 비용의 전부 또는 일부를 대통령령으로 정하는 바에 따라 각각 그 아동의 부양의무자로부터 징수할 수 있다.	(관련조항 없음)
제43조(비용의 부담)** ① 제19조제1항제6호에 따른 임시조치 또는 제36조제1항제7호 및 제8호에 따른 보호처분을 받은 아동학대행위자는 위탁 또는 보호처분에 필요한 비용을 부담한다. 다만, 아동학대행위자가 지급할 능력이 없는 경우에는 국가가 부담할 수 있다. ② 판사는 아동학대행위자에게 제1항 본문에 따른 비용의 예납(豫納)을 명할 수 있다. ③ 제1항에 따라 아동학대행위자가 부담할 비용의 계산, 청구 및 지급 절차, 그 밖에 필요한 사항은 대법원규칙으로 정한다.	(관련조항 없음)
제49조(국선보조인)** ① 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우 법원은 직권에 의하거나 피해아동 또는 피해아동의 법정대리인·직계친족·형제자매, 아동보호전문기관의 상담원과 그 기관장의 신청에 따라 변호사를 피해아동의 보조인으로 선정할 수 있다. 1. 피해아동에게 신체적·정신적 장애가 의심되는 경우	(관련조항 없음)

아동복지법, 아동학대처벌법	노인복지법 시행령
2. 빈곤이나 그 밖의 사유로 보조인을 선임할 수 없는 경우 3. 그 밖에 판사가 보조인이 필요하다고 인정하는 경우 ② 법원은 아동학대행위자가 「형사소송법」 제33조제1항 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 직권으로 변호사를 아동학대행위자의 보조인으로 선정할 수 있다. ③ 제1항과 제2항에 따라 선정된 보조인에게 지급하는 비용에 대하여는 「형사소송비용 등에 관한 법률」을 준용한다.	

* 아동복지법
** 아동학대처벌법

또한 아동복지법에서는 아동의 부양의무자로부터 정서·행동·발달 장애, 성폭력·아동학대 피해 등으로 특수한 치료, 건강검진, 심리검사나 요양 등의 보호를 필요로 하는 아동을 전문치료기관 또는 요양소에 입원 등에 필요한 비용의 전부 또는 일부를 징수할 수 있도록 규율하고 있다(제60조). 아동학대처벌법에서는 아동학대행위자로 하여금 보호처분에 필요한 비용을 부담하는 것으로 되어 있고, 판사는 아동학대행위자에게 비용의 예납(豫納)을 명할 수 있는데, 이때 아동학대행위자가 부담할 비용의 계산, 청구 및 지급 절차, 그 밖에 필요한 사항은 대법원규칙으로 정하고 있다(제43조).

보조인 선임과 관련된 내용으로서 만일 피해아동에게 신체적·정신적 장애가 의심되는 경우, 빈곤이나 그 밖의 사유로 보조인을 선임할 수 없는 경우, 그 밖에 판사가 보조인이 필요하다고 인정하는 경우에는 피해아동에게 국선보조인을 둘 수 있으며, 이때 선정된 보조인에게 지급하는 비용에 대하여는 「형사소송비용 등에 관한 법률」을 준용하도록 규율하고 있다.

노인보호전문기관과 학대피해노인 전용쉼터도 아동보호전문기관과 동일하게 노인복지법 시행령에 근거하여 설치와 운영에 필요한 비용을 보조받을 수 있다(제24조). 또한 학대피해노인 전용쉼터를 운영하면서 학대피해노인을 위한 기본적인 의료비, 노인학대행위자를 위한 전문상담서비스를 국가와 지자체를 통해 비용지원을 받을 수 있는 것으로 나타났다(제39조의19). 하지만, 학대피해노인의 신체적, 정신적 치료를 위한 “기본적인 의료비” 지원에 대한 구체성이 떨어진다. “기본적인 의료비”가 어떤 항목에 지원되는지 여부가 모호하다. 따라서 아동복지법에서 피학대아동에 지원되는 “특수한 치료, 건강검진, 심리검사, 전문치료기관 입원” 등의 좀더 명확한 근거가 제시될 필요성이 있다. 노인학대행위자가 보호처분을 받을 경우와 관련한 경비나 신고의무자 교육과 관련한 경비의 부담도 노인복지법에 명확한 제시가 필요하다. 보조인이나 국선보조인의 경우도 비슷한데, 학대받은 노인에 대하여 노인복지법에서는 학대

받은 노인의 법정대리인, 직계친족, 형제자매, 노인보호전문기관의 상담원 또는 변호사를 보조인으로 선임할 수 있도록 되어 있으나(제39조의8), 보조인 선임에 소요되는 필요경비에 대한 조항이 없으므로 이에 대한 개선안이 필요한 상황이다.

Ⅳ. 소결

아동학대는 주로 아동학대처벌법에서 규율하고 있고, 노인학대는 노인복지법을 준용하게 되어 있다. 두 법령을 비교한 결과 다음과 같은 결론을 내릴 수 있다.

첫째, 기존의 아동학대처벌법과 노인복지법에서 각각 보완되는 조문이 있는 것으로 나타났다. 보완이 필요한 것은 내용이 누락되어 있거나 모호성에 기인한 것이다. 따라서 두 개의 법령을 비교하여 개정할 필요가 있는데 구체적인 내용은 다음과 같다. 우선 학대신고의 접수단계와 관련된 내용이다. 노인학대가 접수된 경우, 아동학대와 달리 노인복지법에서의 학대현장 동행 요청은 문서로 해야하며, 긴급을 요하는 것으로 판단되는 경우, 전화 또는 구두로 요청하고 향후 학대현장 동행 요청서를 보낼 수 있다는 것이 차이점인데(시행규칙 제29조의17) 이러한 내용의 조항을 아동학대처벌법에 추가로 삽입하여 개정할 것인지, 노인복지법상에서 조항을 삭제할 것인지는 해당기관 전문가들의 의견을 통해서 조율할 필요가 있다. 다음은 응급조치 조항이다. 노인학대의 경우 아동학대처벌법의 제12조 “피해아동에 대한 응급조치”부분이 존재하지 않는다. 즉 아동학대처벌법에서는 현장출동과, 피해아동에 대한 응급조치가 별도의 조문으로 구성되어 있으나 노인복지법상에서의 “응급조치의무” 조항은 아동학대처벌법에서의 “현장출동”에 해당되는 내용이고, 실질적 내용상 “응급조치의무”는 충분하지 않다는 것이다. 이에 노인복지법을 개정하거나 노인학대처벌법을 제정하여 “응급조치의무”조항을 삽입할 필요가 있다. 아동학대처벌법에만 있고 노인복지법에는 존재하지 않는 것도 있는데 “국선보조인” 조항이 대표적인 내용이다. 국선보조인의 선임이 학대받는 노인에게도 필요한 부분이라면 관련 조항을 삽입할 필요가 있다. 학대신고의무자인 경우, 아동과 노인에 대한 비교가 <표 3>에 제시되어 있다. 현행법을 비교한 결과, 신고의무자와 관련한 아동학대처벌법이나 노인복지법을 개정할 부분도 있다. 즉 아동학대처벌법 제10조 제10호를 보면, 「소방기본법」제34조에 따른 구급대의 대원, 노인복지법은 「119구조·구급에 관한 법률」로 기재되어 있다. “「소방기본법」제34조는 별도의 법률로 정한다”라고 되어 있는데, 여기서 “별도의 법률”은 「119구조·구급에 관한 법률」이므로, 아동학대처벌법을 개정할 필요가 있다. 아동보호전문기관 및 노인보호전문기관의 기능과 관련된 법령을 비교해보면, 거의 유사한 것으로 나타났다. 차이가 나는

기능상 부분들도 법에는 제시되어 있지 않지만 내부적으로 실제 업무를 하는 것으로 분석되었다. 이러한 기능상 차이점을 법령으로 규율할 것인지 아니면 현행법령처럼 조항에는 없지만 실제로 업무를 하도록 법령을 유지할 것인지는 논의의 대상이 된다.

둘째, 노인복지법도 노인학대를 규율하기 위한 별도의 법을 제정할 필요성이 있다. 현재 우리나라에서 노인을 대상으로 학대한 행위자에 대한 처벌은 노인복지법에 근거하고 있고 노인복지법과는 별도로 두고 있지 않다. 반면, 아동을 학대한 학대행위자에 대한 법적 규율은 원래 아동복지법에서 처벌규정을 두고 있었지만 현재는 특별법인 아동학대처벌을 제정하여 규율하고 있다. 외국의 경우 대만, 호주, 영국, 캐나다는 아동복지법에서 학대에 대한 책임행위를 두고 있으며, 미국과 일본, 그리고 우리나라의 경우 아동복지법과 별도로 법을 제정하여 아동학대를 규율하고 있다. 즉 미국은 “아동학대예방 및 치료에 관한 법률”, 일본은 “아동학대방지 등에 관한 법률”, 한국은 “아동학대처벌법”을 제정하여 아동복지법과 별도로 학대행위자를 처벌하고 있으며, 대만은 “아동청소년복지법”, 호주는 “아동청소년법”, 영국은 “아동법”, 캐나다는 “아동가정서비스법”에서 처벌규정을 두고 있다(김대현, 2011). 아동학대처벌법처럼 일반법인 아동복지법으로부터 분리하여 별도의 법률을 제정하는 의견은 다음과 같다. 우선, 아동복지법은 일반법이기에 목적과 이념이 매우 포괄적이어서 아동학대를 규율하는데에는 한계가 있다는 것이다(안동현, 2008). 또한 아동복지법에서 아동학대에 관한 규정이 일부에 지나지 아니하며, 학대관련 규정들이 개별적으로 산재되어 있어 피해아동에 대한 치료나 보호 등이 유기적이지 못하다는 것이다(문영희, 2009). 그것은 아동학대처벌법이 아동복지법에서 별도로 제정된 이후 아동학대이 방지에 학대를 처리하기 위한 기능상의 법령으로 구체성과 명확성을 담보하는 것으로 나타났다. 노인의 경우 시간이 지날수록 노인학대가 급증하고 그 범죄의 정도도 심각한 수준인 것으로 나타남에 따라 현행 현장조사나 수사의 실효성 확보 문제, 피해자 보호의 불충분성, 처벌 강화를 통한 노인학대범죄의 근절 필요성이 제기되고 있다. 이에 좀더 실효성 있는 노인학대의 조사, 피해노인의 보호, 노인학대자의 처벌 강화 등 노인학대범죄의 처벌 등에 관한 특례를 정함으로써 노인을 보호하고 노인학대범죄를 근절할 필요성이 있다.

[참고문헌]

강경선,『비교법』, 한국방송통신대학교출판문화원, 2016.

김대현,『아동학대 방지 및 피해아동 보호지원에 관한 법률안 검토보고서』, 국회보건복지위원회, 2011.

김상곤 · 이상은 · 이봉주 · 정원오 · 진재문,『비교빈곤정책론』, 나남, 2005.

노대명,『아시아 각국의 복지제도 비교연구』, 한국보건사회연구원, 2015.

문영희, 아동학대의 의의와 실태 및 대처방안에 대한 고찰,「한양법학」, 한양법학회, 20(3), 2009.

박병헌,『복지국가의 비교』, 공동체, 2017.

박찬호,『비교법 연구 방법론에 대한 고찰』, 한국법제연구원, 2006.

보건복지부.『전국노인학대현황보고서』, 2017.

보건복지부.『전국아동학대현황보고서』, 2016.

안동현, 한국의 아동학대 관련법 및 제도, 한일 아동학대 예방 관련법 및 제도 비교 세미나, 2008.

유경준,『소득분배 국제비교와 빈곤 연구』, 한국개발연구원, 2003.

이명현,『비교사회복지』, 공동체, 2018.

홍석표 · 김지혜,『아시아 국가의 사회정책 비교연구: 빈곤정책』, 한국보건사회연구원, 2012.

Chodosh, H. E., Comparing Comparisons: In Search of Methodology. Iowa Law Review, 84(5), 1025-1132, 1999.

Gilbert, N., Specht, H. and Terrell, P., Dimensions of Social Welfare Policy, Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall, 1992.

Kosberg, J. I., Preventing Elder Abuse: Identification of High Risk Factors Prior to Placement Decisions, The Gerontologist, 28(1), 43-50, 1988.

Reitz, J. C., How to do Comparative Law, The American Journal of Comparative Law, 46(4), 617-636, 1998.

Watson, A., Legal Transplants, 1974.

Zweigert, K. & Kötz, H., An Introduction to Comparative Law, Claerendon Press, Oxford, 1998.

국가법령정보센터 www.law.go.kr

중앙아동보호전문기관 www.korea1391.go.kr

중앙노인보호전문기관 www.noinboho.or.kr

[국문초록]

아동학대와 노인학대 법적 비교

김태동
(김포대학교 사회복지과 교수)

본 연구는 학대를 예방하고 학대받은 사람에게 적절한 서비스를 제공하기 위하여 법을 어떻게 개정해야 하는지에 목적을 두고 있다. 이에 주로 아동학대처벌과 노인복지법의 내용을 비교하였다.

연구결과는 다음과 같다.

첫째, 노인학대행위를 규율하기 위하여 노인복지법과는 별도록 노인학대처벌법제정할 필요가 있다. 노인인구가 증가되고 사회서비스가 지속적으로 증가하고 있는 상황에서, 노인학대를 노인복지법에서 규율하기에는 충분하지 못하다. 이에 특별법으로서 노인학대처벌법의 제정이 요구된다.

둘째, 노인이 학대를 받아 응급한 상황에 이를 경우 아동학대처벌법 제12조 피해아동에 대한 응급조치처럼 법조문을 좀 더 구체적으로 개정할 필요가 있다.

셋째, 신고의무에 대한 내용도 현재의 실정법에 맞게 개정할 필요가 있다.

넷째, 재원과 관련된 내용이다. 재원은 학대예방과 감소에 영향을 미치는 주요인이다. 이에 재원관련 법조문을 비교하면, 여러 가지 제도에 소요되는 비용에 있어서 신고의무교육, 의료기관 치료비 등 좀 더 구체적인 비용이 법조문으로 구성될 필요가 있는 것으로 나타났다.

주제어: 아동학대, 노인학대, 법적 비교, 아동학대처벌법, 노인복지법

[Abstract]

A Study on Legal Comparison of Child Abuse and Elder Abuse

Kim, Tae Dong
(Professor, Kimpo University)

This study aims at how the law should be amended to prevent abuse and provide appropriate services to people who are abused. In this regard, the contents of the Act on the Punishment of Child Abuse Crime and the Welfare of the Elderly were compared.

The results of the study are as follows.

First, The Act on the Punishment of the Elderly Abuse Crime needs to be enacted to regulate the prevent of abuse separately the Welfare of the Elderly. With the elderly population increasing and social services steadily increasing, it is not enough to regulate the abuse of the elderly under the Welfare Act. As a special act, the Act on the Punishment of the Elderly Abuse is required.

Secondly, It is a need to revise the Welfare of the Elderly law, as the Article 12 of the Punishment of Child Abuse Crime, in case an elderly is abused and comes to an emergency.

Thirdly, the content of reporting obligations should also be revised in accordance with the current law.

Forthly, it is related to economic resources. Economic resources are the major contributors to the prevention and reduction of abuse. More specific costs for education of reporting obligation and medical expenses should be revised into legal legislations.

Key words: Child abuse, Elder abuse, Legal comparison, The act on the punishment of child abuse crime, The act on the welfare of the elderly

사회복지법제학회
사회복지법제연구 제9권 제2호(통권 제12호) 2018년 08월
Korean Academy of Social Welfare and Law
Vol.9, No.2, August 2018

사회취약계층 주거복지지원의 쟁점과 법적 과제
- 주택개량사업을 중심으로 -*

문영임** · 김수정***

目 次

Ⅰ. 서론
Ⅱ. 사회취약계층의 주거복지지원 현황
1. 주거권 보장과 주거복지 개념
2. 주거복지와 사회취약계층
3. 사회취약계층 주거복지지원 전개과정
Ⅲ. 사회취약계층을 위한 주택개량사업
1. 우리나라 주택개량사업 및 관련법
2. 외국의 주택개량사업 및 관련법
3. 외국 주택개량사업의 시사점
Ⅳ. 주택개량사업의 쟁점과 법적 과제
1. 명확한 정책 목표 설정
2. 지원대상과 지원규모의 구체화
3. 실질적인 최저주거기준 설정 및 법적 제도마련
Ⅴ. 결론

Ⅰ. 서론

「대한민국헌법」 제34조는 “모든 국민은 인간다운 생활을 할 권리”를 갖고 있음을 선언하고 있다. 이어 동법 제35조에서는 “모든 국민은 쾌적한 환경에서 생활할 권리”를 가지고 있으며, “국가는 주택개발정책 등을 통하여 모든 국민이 쾌적한 주거생활을 할 수 있도록 노력”하여야 한다고 규정하고 있다. 이러한 규정은 국가가 사회취약계층의 최저 수준 이상의 삶의 질 보장을 위해 필요한‘적정한 주거권’(the right to adequate housing)의 실현 의무를 가지고 있으며, 국민의 적절한 주거가 실현될 수 있도록 구체적인 정책 수립을 위해 노력하여야 함을 의미한다고 해석될 수 있다. 이처럼 주거권이 모든 국민이 누려야할 보편적 권리임에도 불구하고, 우리나라는 2000년대 이후에야 정부차원에서 사회취약계층의 주거문제에 관심을 가지고 주거권과 최저주거기준에 대한 논의를 시작하였다. 2004년 「주택법」에 저소득층의 주거안정과 최소한의 삶의 질을 보장하기 위해 최저주거기준[1]이 도입되었고, 2012년에는 사회·경제적으로 취약

* 투고일: 2018.08.10., 심사일: 2018.08.18., 게재확정일: 2018.08.18.
** 서울시립대학교 일반대학원 사회복지학 박사과정 수료
*** 서울시립대학교 일반대학원 사회복지학 박사과정 수료

한 장애인·고령자 등 주거약자 가구의 안전하고 쾌적한 거주와 주거환경 개선을 지원하기 위한 법적 근거인 「장애인·고령자 등 주거약자 지원에 관한 법률」이 마련되었다.

주거복지가 국민의 삶의 질에 직접적인 영향을 미친다는 인식 하에 사회취약계층을 위한 다양한 주택정책이 지속적으로 도입·추진되었으나, 우리나라의 경우 오랜 기간 동안 주택보급률 향상에만 초점을 두고 저소득층을 대상으로 건설형 공공임대주택 공급정책을 중심으로 진행되어 왔다. 공공주택의 건설을 통해 최저주거기준 미달가구 수는 감소하였으나, 여전히 사회취약계층은 노후하고 열악한 주거환경에 거주하는 등 주거환경의 질적 수준은 매우 낮으며, 주택공급만으로 주거의 질을 개선하는 것은 어려운 실정이다. 이에 주거빈곤의 문제를 해결하기 위해 주택공급, 주거비 지원뿐만 아니라 부적절한 주거환경을 개선하기 위한 지원의 필요성이 지속적으로 제기되어 왔다. 특히 2001년 이후 주택 보급률이 100%를 초과하면서 대규모 택지 개발의 어려움과 도시 재생 등의 이유로 신축과 전면적 재개발 방식으로부터 주거의 질, 재고주택의 관리, 주거환경의 질 개선에 대한 관심 제고 등으로 주거복지의 패러다임이 전환되면서 전면철거방식이 아닌 노후 및 불량의 정도를 개선하는 주택개량사업이 주목받게 되었다(서수정 외, 2011).

국내 주택개량사업은 1976년 농어촌 주택개량 지원제도에서부터 시작되었으며, 현재 공공 및 민간지원 형태의 다양한 방식으로 진행되고 있다. 중앙부처 주택개량지원사업에는 자가 수급자의 주거안정과 주거수준 향상에 이바지함을 목적으로 직접 집을 고쳐주는 수선유지급여사업, 고령자와 장애인의 주거문제 해결을 위한 농어촌 장애인 주택개조사업, 환경과 에너지 문제 해결을 위한 저소득층 에너지효율개선사업, 슬레이트 지붕개량사업 등이 있으며, 그 외 지방자치단체 자체적으로 저소득층을 위한 주거개선 및 집수리 사업을 추진하고 있다. 또한 민간에서는 공기업과 민간기업의 사회공헌 프로그램과 더불어 지역자활센터, 사회적기업, 협동조합, 주거복지지원센터 등을 통해 다양한 주택개량사업이 진행되고 있다. 한편 「국민기초생활보장법」에 따라 2000년 10월부터 15년간 시행되어 왔던 통합급여체계가 새롭게 제정된 「주거급여법」을 기반으로 2015년 7월부터 맞춤형 급여 체계로 전환·시행되고 있다. 이에 2015년부터 기존 5개 부처에서 각기 시행하던 유사 주택개량사업이 국토교통부로 통합·일원화됨으로써 주거급여 수급자를 대상으로 보다 효과적인 주택개량 및 실질적 주거보장을 강화하는 차원에서 개편 주거급여제도가 시행되었다. 이를 통해 각 사업별 대상자 중복과 사각, 서비스 단절, 사후관리 미흡 등의 문제가 일부 해소되었지만 여전히 지방자치단체 사업, 민간사업과 연계가 이루어지지 않는 등 통합관리체계 관련 효율성 부재의 문제가 나타나고 있다(이성규 외, 2017).

---

1) 「주택법」 제5조의2 및 동법시행령 제7조에 의거, '쾌적하고 살기 좋은 생활을 위하여 필요한 최소한의 기준'으로 가구구성별 최소 주거면적, 방의 개수, 전용부엌, 화장실의 설비기준, 안전성, 쾌적성 등을 고려한 주택의 구조, 성능, 환경 기준을 말한다.

주택개량사업과 관련된 선행연구는 크게 두 가지 유형으로 나누어볼 수 있다. 첫째, 관련 공공의 정책과 사업을 분석하고 개선방안을 제안한 연구로 맹다미 외(2015), 이태진 외(2013), 이창호 외(2012), 서수정 외(2011)와 반신영 외(2011)의 연구가 있다. 둘째, 주택 개·보수 및 관련 업무를 지원하기 위한 전문조직 설치를 제안한 연구로 양원석 외(2010), 서수정 외(2011), 김혜승 외(2012), 심경미·오주형(2012), 이동현(2016)의 연구가 있다. 기존의 선행연구는 주로 공공의 중앙정부 관련 사업을 대상으로 지원 대상, 지원 범위, 지원 방식 등 운영적 측면에서 분석한 것이 대부분이다. 이에 본 연구에서는 2015년 주거급여가 개편된 후 사회취약계층을 대상으로 진행된 주거복지 정책 중 주택개량개량사업과 관련된 정책과 법제도를 살펴보고, 지자체 및 민간·공공의 개별 주택개량사업 현황 파악 및 외국의 주택개량 사례와의 비교분석을 통해 사회취약계층의 주거복지 지원을 위한 주택개량정책의 법적 과제 및 개선방안을 제시하고자 한다.

Ⅱ. 사회취약계층 주거복지지원 현황

1. 주거권 보장과 주거복지 개념

지난 2015년 「주거기본법」이 제정되면서 주거권이 법률로 명문화되었다. 본 법에서는 주거권을 “물리적·사회적 위험으로부터 벗어나 쾌적하고 안정적인 주거환경에서 인간다운 주거생활을 할 권리”로 정의한다(「주거기본법」 제2조). 이에 따라 국가 및 지방자체단체는 국민의 주거권을 보장하기 위해 법률에 명시된 주거정책의 기본원칙에 따라 주거정책을 수립하고 시행하여야 할 책임을 갖는다.

법률에 명시된 주거권의 정의를 살펴보면, 여기서 의미하는 ‘주거’는 ‘주택’과는 구별되는 개념이라고 볼 수 있다. 주택이 “세대의 구성원이 장기간 독립된 주거생활을 할 수 있는 구조로 된 건축물의 전부 또는 일부 및 그 부속토지”를 의미하는 반면(「주택법」 제2조의1), 주거는 거주지를 중심으로 가정생활이나 사회적 관계, 문화 등을 포함하는 인간의 사회적 생활관계를 포함한다(이대열, 2012).

「헌법」 제35조는 모든 국민이 “건강하고 쾌적한 환경에서 생활할 권리”를 가지며, 국가는 “주택개발정책 등을 통하여 모든 국민이 쾌적한 주거생활을 할 수 있도록 노력”하여한다고 명시하고 있다. 또한 「주거기본법」에서도 주거권을 보장하기 위한 국가의 책임을 명확히 하며, 책임 수행을 위해 9가지의 주거정책 기본원칙[2]을 제시하고 있다. 이와 같은 내용을 고려하

면, 주거복지를 주거정책 등을 포함하여 주거권을 보장하기 위한 조직적이고 집합적인 활동으로 이해할 수 있을 것이다.

주거복지는 그 대상에 따라 협의적으로는 서비스의 개체인 수혜대상자를 조건에 따라 국민의 일부로 제한하고 이들의 주거에 대한 욕구 충족을 위한 재정 지원 및 관련 주거복지 서비스를 지칭하며, 광의로는 모든 국민의 기초적인 주거 욕구 충족에 대한 집합적 책임으로 정의할 수 있다(김혜승·김태환, 2008). 또한 보다 적극적인 의미로는 사회구성원이 자신의 주거 요구에 부합하는 적정한 수준 이상의 주택에 거주하고 소외받지 않고 지역사회 속에서 적극적으로 자신의 삶을 감당할 수 있는 상태를 의미한다고도 하겠다(김혜승, 2006).

2. 주거복지와 사회취약계층

주거는 인격이 형성되는 기본적인 장이며, 인간의 생존을 위한 기반으로 기능한다. 이에 부적절한 주거에서 생활한다는 것은 건강, 교육, 취업 등 다양한 측면에서 개인에게 부정적인 영향을 미칠 수 있다. 그렇기 때문에 주거와 관련된 문제는 크게는 사회복지에 포함하는 영역으로 볼 수 있으며, 그 중에서도 사회취약계층을 위한 주거정책은 더욱 밀접하게 연관되어 있다(이헌석, 2005).

「사회보장기본법」에 따르면, “출산, 양육, 실업, 노령, 장애, 질병, 빈곤 및 사망 등의 사회적 위험으로부터 모든 국민을 보호하고 국민 삶의 질을 향상시키는 데 필요한 소득·서비스의 보장”을 사회보장으로 정의하고 있다(「사회보장기본법」 3조의1). 사회보장의 대상은 모든 국민이라고 할 수 있지만 사회적 위험에 놓여 있는 사회적으로 보다 취약한 국민들에게 정책의 초점을 맞추어야 함을 시사하고 있다. 이와 관련하여 국가·지방자치단체 및 민간부문은 “도움이 필요한 모든 국민에게 복지, 보건의료, 교육, 고용, 주거, 문화, 환경 등의 분야에서 인간다운 생활을 보장”하기 위한 사회서비스를 제공하여야 한다(「사회보장기본법」 3조의4).

일반적으로 사회취약계층은 사회적 소수자 혹은 사회적 소외계층과 밀접하게 연관되어 있는 개념으로 경제적 · 신체적 및 기타 조건으로 인하여 다른 계층에 비해 상대적으로 사회참여

---

2) 1. 소득수준 · 생애주기 등에 따른 주택 공급 및 주거비 지원을 통하여 국민의 주거비가 부담 가능한 수준으로 유지되도록 할 것, 2. 주거복지 수요에 따른 임대주택의 우선공급 및 주거비 우선지원을 통하여 저소득층 등 주거취약계층의 주거수준이 향상되도록 할 것, 3. 양질의 주택 건설을 촉진하고, 임대주택 공급을 확대할 것, 4. 주택이 체계적이고 효율적으로 공급될 수 있도록 할 것, 5. 주택이 쾌적하고 안전하게 관리될 수 있도록 할 것, 6. 주거환경 정비, 노후주택 개량 등을 통하여 기존 주택에 거주하는 주민의 주거수준이 향상될 수 있도록 할 것, 7. 장애인 · 고령자 등 주거약자가 안전하고 편리한 주거생활을 영위할 수 있도록 지원할 것, 8. 저출산 · 고령화, 생활양식 다양화 등 장기적인 사회적 · 경제적 변화에 선제적으로 대응할 것, 9. 주택시장이 정상적으로 기능하고 관련 주택산업이 건전하게 발전할 수 있도록 유도할 것(「주거기본법」 제3조).

의 기회가 제한되고 나아가 국가의 공공개입을 통하지 않고는 한 사회의 구성원으로써 평등한 혜택을 제공받을 기회로부터 배제되기 쉬운 계층을 일컫는다(김세훈 외, 2005). 주로 장애인이나 노인, 저소득층, 한부모가족, 북한이탈주민이 이에 속하며, 외국인근로자들 또한 이 범주에 포함될 수 있다. 이외에도 재소자나 군인 등 특정 상황에 처해 있음으로 인하여 사회적 혜택을 향유할 수 없는 계층들도 사회취약계층으로 규정할 수 있다(신선정, 2008).

사회취약계층에 관한 일반적인 개념으로부터 주거복지와 관련된 사회취약계층을 보다 구체화하기 위해서는 「주거기본법」의 주거정책의 기본원칙을 살펴볼 필요가 있는데, 본 법에서는 '주거취약계층'이라는 용어를 사용하고 있다. 임대주택의 우선공급 및 주거비 우선지원이 필요한 저소득층, 주거환경 정비 및 노후주택 개량 등이 필요한 기존 주택에 거주하는 주민, 장애인·고령자 등 주거약자 등을 주거취약계층으로 분류하고 있다. 본 연구에서는 사회취약계층을 「주거기본법」에서 언급하고 있는 주거취약계층으로 한정하여 논의를 전개하고자 한다.

3. 사회취약계층 주거복지지원 전개과정

주거복지는 모든 국민들이 적정한 주거생활을 안정적으로 영위하는 것을 목표로 한다는 점에서, 주거복지정책은 이를 달성하기 위해 국가가 추진하는 일련의 행위로 볼 수 있다(홍인옥, 2011).

우리나라 주거복지정책은 물리적 측면과 주거환경적 측면으로 나누어 볼 수 있다. 물리적 측면에서는 최저주거기준 달성, 공공임대주택 공급 확대, 사회취약계층 대상 주거 제공, 노후불량주택의 정비지원 등을 위한 정책이 있다. 환경적 측면에서는 주택의 내부 상태, 장애인 친화적 주택 공급, 개보수 지원 등과 관련된 정책들, 사회경제적 측면에서 주거비 지불능력 향상, 자활촉진, 공동체를 통한 지역사회로의 통합 촉진 등의 실현을 보장하기 위한 정책이라 할 수 있다(변용찬 외, 2010).

우리나라 주거복지정책의 수혜대상은 전통적으로 사회경제적 약자로서, 주택정책 및 국민기초생활보장법에서 정의하는 저소득층이나 복지분야에서 언급하는 사회소외계층으로서의 저소득층을 대상으로 한정하고 있다. 주거복지정책의 대상이 되는 저소득층은 물리적 측면에서는 최저기준 미달가구, 경제적 측면에서는 도시근로자 월평균 가구소득 4분위 이하 또는 최저생계비기준의 절대지원 계층으로 정의되고 있다(조승연 외, 2016). 그러나 최근에는 소득 외에도 주거취약계층으로서 쪽방·비닐하우스 등 거주자, 장애인 및 고령자, 신혼부부·대학생·사회초년생 등까지 주거실태와 생애주기를 고려한 대상까지 주거복지의 정책대상이 확대되고 있는 추세이다.

(1) 주택정책으로부터 주거복지정책으로의 전환

한국은 1960년대 초 산업화가 진행되면서 정부정책으로 주택문제를 다루기 시작했다. 이어 1970년대 이후 급격한 도시화를 경험하면서 도시지역의 불량촌 확대와 주택난, 주기적 집값 폭등과 부동산 투기 만연 등의 문제를 경험하게 된다. 이러한 문제에 대처하기 위해 우리나라는 부족한 주택재고를 확보하기 위한 양적공급에 주택정책의 초점을 맞춰왔다. 시기별 주거복지관련 주요 정책을 살펴보면 [표 1]과 같다.

1984년 「임대주택건설촉진법」이 제정되고 1980년대 말 우리나라 최초의 사회주택으로 영구임대주택이 공급되었으나 주거복지가 주요한 주택정책의 초점이 되지는 못하였다. 1980년대 후반 주택가격 및 전세가격 급등으로 주택문제가 사회적 이슈로 부각되자, 정부는 주택공급 확대, 주택가격 안정 및 저소득층의 주거안정을 목표로 하는 '주택 200만호 건설계획(1988-1992)'을 발표하였다. 이 계획에서 처음으로 소득계층에 따른 주택공급계획이 반영되면서 사회취약계층을 위한 주택정책이 시작되었다(하성규, 2010).

2000년대 들어서면서 주택의 양적 부족 문제가 다소 해소되면서 주거의 질적 수준과 주거약자에 대한 정책이 등장하기 시작하였고, 주거복지의 개념도 등장하였다. 2000년대 초반 주택보급률이 100%를 넘으면서 「주택법」에 최저주거기준을 도입하면서 주거복지가 사회정책적 목표로 등장하였다(권오정 외, 2015). 2003년 「주택종합계획(2003-2012)」에서 그 이념으로 '국민 주거복지 향상 및 계층 간, 지역 간 주거불평등 해소를 통한 국민통합'을 제시하면서 처음으로 '주거복지'라는 용어가 등장하였고, 양적지표인 주택보급률 외에 질적 지표로서 최저주거기준이 도입되었다. 또한 2000년대 중반 이후에는 공급자 중심에서 대량으로 임대주택을 공급하던 주거복지정책에서 다가구 매입임대, 전세임대 등 수요자를 고려한 다양한 형태의 임대주택 공급, 주거급여 도입 등 주거복지정책 전달체계가 변화하는 모습을 보여주고 있다(조승연 외, 2016).

그동안 우리나라의 주거복지는 공공부문 주도로 주로 공공임대주택 공급 위주로 이루어져 왔으며, 민간부문의 참여는 미미한 수준이었다. 그로 인해 주거복지정책이 공공임대주택 공급으로 인식되는 환경이 조성되기도 하였다. 그러나 2000년대 이후 주거복지정책의 전달에 있어 주택공급 중심에서 수요자, 주거복지 서비스의 강조, 수급자 이외에 주거취약계층까지 그 대상과 범위가 점차 확대되어 오고 있다(조승연 외, 2016). 지난 박근혜 정부에서는 '보편적 주거복지의 실현'을 정부 정책방향으로 정하고 주거복지정책의 틀을 '공급자 주도'에서 '수혜자 중심'으로 전환하겠다고 발표하기도 하였다. 이에 기존의 신도시나 그린벨트 등 도시외곽에서 공급되던 임대주택을 도심 내 국공유지를 활용하거나, 매입·전세임대 방식을 확대하고, 주택바우처 등 수요자 지원을 확대하는 등 주거복지 전달 방식의 전환을 도모하고 있으며, 주거복지

사업간 연계, 관리 등 주거복지 전달체계를 강화해 나가고자 하였다(조승연 외, 2016).

현재 우리나라는 임대주택 공급 외에 주거급여, 주택개·보수, 보증 등 다양한 주거지원 프로그램을 운영하고 있으나 주로 주택이라는 물리적 특성에 한정되어 있다. 또한 그나마도 전달체계가 다원화된 정책결정으로 연계성 및 통합성이 부족하고, 수직적 전달체계로 인해 서비스의 중복 및 단절 현상이 발생하고 있다. 2015년「주거기본법」제정으로 수요자 중심의 주거복지 정책 전달에 대한 요구가 확대되면서 주거공간의 확보 외에 지역사회에서 독립적으로 생활할 수 있도록 지원하는 주거지원서비스의 필요성이 증가하고 있으나 아직 소프트웨어 측면에서 주거복지 전달체계는 구축되지 못하고 있다(조승연 외, 2016).

(2) 물량위주의 정책으로부터 '적정한 주거권'실현 정책으로의 전환

주거권은 모든 국민이 인간으로서의 존엄과 가치를 유지할 수 있도록 거주 공간 확보를 보장하는 것으로, 사회적 기본권에 속한다. 헌법 제34조에서는 모든 국민이 '인간다운 생활을 할 권리'를 갖고 있으며, '건강하고 문화적인 생활'을 영위할 권리를 언급하고 있다. 이어지는 헌법 제35조에서는 '모든 국민은 쾌적한 환경에서 생활할 권리'가 있음을 천명하며, "국가는 주택개발정책 등을 통하여 모든 국민이 쾌적한 주거생활을 할 수 있도록 노력"해야 한다고 규정한다. 특히 사회취약계층에 대해 주거권을 보장하는 것은 인간다운 생활을 위한 조건이자 전제라고 할 수 있으며,「주택법」은 '적정한 주거권' 또는 '최저기준'에 대해 규정하고 있다(이호근, 2014).

상기와 같은 헌법 및 주택법의 규정에도 불구하고 누구에게나 적용되는 보편적이며 충분한 수준의 주거권은 실현되지 못하고 있는 실정이다. 주택정책은 과거 30~40년 이상 주택 공급에 초점을 맞춘 물량 위주의 정책에서 벗어나지 못하였고(하성규, 2010), 2000년대에 진입해서야 뒤늦게 주거권과 최저주거기준에 대한 논의가 시작되었다. 국가별 또는 지역별로 주거권 및 적정한 주거 보장, 최저주거기준 및 주택정책의 우선순위는 다양한 모습을 보이는데, 이는 해당 국가와 지역의 법과 제도의 수준 및 사회적 관계가 상이하기 때문으로 이해될 수 있다. 그러나 대부분 먼저 양적인 주택 공급 확대에 치중하고 이와 병행하거나 후속적으로 적정한 주거권의 실현을 위해 노력하는 것이 일반적인 주거정책의 흐름이었다고 볼 수 있다. 우리나라의 사회적 취약계층에 대한 주거정책은 그동안 전체 국가 주거정책에서 부분적으로만 추진되어 왔다(이호근, 2014).

2000년대 들어 주택시장에서 주택의 공급률이 100%를 초과하면서 주택 매매가는 하락하고, 임대료는 비정상적으로 폭등하며 사회취약계층을 지원하기 위해 최저주거수준 확보, 주거권 보장 등의 문제들이 주거복지의 쟁점이 되었다(이호근, 2014). 이러한 흐름 속에서 정부는 국

민기초생활보장제도를 통해 기초생활수급자에게 제공해온 주거급여를 주택 바우처 제도로 전화하여 도입할 것을 논의해왔으며, 2014년 초에 「주거급여법」을 제정하여 '현금급여' 중심의 사회취약계층 주거급여지원지원을 개선하는 방향으로 정책을 전환하였다(이호근, 2014).

Ⅲ. 사회취약계층을 위한 주택개량사업

우리나라의 주거복지정책은 주거지원, 주거비지원, 주택개량사업지원의 범주로 나눌 수 있다. 주거지원은 직접 주택을 주거취약계층에게 공급하는 정책으로 영구임대주택, 매입임대주택, 전세임대주택 등이 있다. 이는 직접적으로 주택을 공급하거나 주택생산이 확대될 수 있도록 보조하는 것을 의미하며, 관련 법률로는 「주택법」, 「주택임대차보호법」, 「임대주택법」을 들 수 있다. 주거비지원은 임차가구에 거주하는 주거취약계층에게 임대료를 지원하는 정책이다. 즉 주택수요자가 주거비용을 지불할 수 있도록 직접 돕는 정책이며, 관련 법률로는 「주거급여법」, 「한국주택금융공사법」, 「주택도시기금법」이 있다. 주택개량사업은 주거 취약계층 중 자가 소유자가 주로 대상이 되며, 해당 주택의 직접 수리를 통해 서비스를 제공한다. 관련 법률로는 「주거급여법」, 「농어촌주택개량촉진법」, 「장애인 · 고령자 등 주거약자 지원에 관한 법률」등이 있다. 우리나라 사회취약계층의 주거지원을 위한 주거복지정책은 건설형주택공급정책 위주로 진행되어 왔으며, 최저주거기준에 도달하지 못한 주택의 환경을 개선하는 주거지원사업이나 주거관리사업은 상대적으로 많지 않은 실정이다. 그러나 2000년대 들어 주택 보급률이 100%를 넘어서고, 주택정책의 추진방향이 '주택공급'에서 '재고주택 관리' 및 '주거환경의 질 개선'으로 전환되면서 주택관리와 성능개선을 위한 여러 사업이 공공차원에서 시행되고 있다. 기존 주택의 유지와 관리와 관련된 관심이 높아지면서, 농어촌주택 개량사업, 주거환경개선사업, 사회취약계층 주택개보수사업, 농어촌 장애인 주택개조사업, 저소득층 에너지효율 개선 사업 등 여러 부처에서 주택개보수사업이 실행되었다.

주택개량사업은 개별적으로 기존 주택의 구조 및 기능, 외관 등을 보완하는 수준에서부터 노후·불량한 기존 주택을 집단적으로 함께 계획·관리하는 것까지도 포함한다. 일반적으로 전자를 '주택 개·보수' 흔히 '집수리'라 하고 후자를 '주택정비'내지는 '주거지정비'라 부른다. 그런데 주거지정비는 주택 자체의 문제보다는 주거지역의 열악한 환경이 더 큰 문제가 되는 경우에 시행되기 때문에 본 연구에서는 주거지정비를 주택개량사업과는 별개의 영역으로 구분하고자 한다.

1. 우리나라 주택개량사업 및 관련법

우리나라 주택개량사업은 [표 1]과 같이 중앙정부 주택개량사업과 더불어 [표 2]와 같이 지방자치단체 주택개량사업이 다양하게 진행되고 있으며, 이 사업들은 크게 직접지원 방식과 융자지원 방식으로 진행되고 있다. 직접지원 방식은 2002년 주거현물급여사업을 시작으로 여러 중앙부처에서 각각의 방식으로 사업이 진행되어 왔다. 2015년 주거급여가 개별급여로 분리되면서 주거급여 수급자 자가가구를 대상으로 하는 수선유지급여를 중심으로 체계를 재정비하였다. 현재는 국토교통부의 수선유지급여사업과 산업통상자원부의 저소득층 에너지효율개선사업이 진행되고 있으며, 보건복지부에서 진행하던 농어촌 장애인 주택개조사업은 2016년 국토교통부로 이관되어 진행되고 있다. 융자지원 방식은 1976년 시작된 농어촌 주택개량지원사업으로 시작하여 1989년 주거환경개선사업을 계기로 도시지역으로 확대되었다. 농어촌 주거환경을 개선하기 위한 사업은 2008년 이후 안전행정부가 추진하던 농어촌 주거환경개선사업과 농림축산산업부가 추진하던 농촌주택정비자금지원사업과 통합하여 농림부가 농어촌 주택개량사업으로 추진하고 있고, 기금도 농어촌주택개량자금으로 일원화했다. 도시지역의 주거환경개선사업은 주택도시기금으로 사업이 진행되고 있다.

〈표 1〉 중앙정부 주택개량사업 현황

구분	유형	소관	사업	지원 대상	지원 금액
직접 지원 방식	저소득 주택개량 사업	국토 교통부	수선유지급여사업	주거급여 수급자	경보수 350만원 중보수 650만원 대보수 950만원
	장애인 주택개조사업	국토 교통부	농어촌 장애인 주택개조사업	- 「장애인복지법」(제2조)에 해당하는 등록장애인으로서 농어촌지역에 거주하는 자 - (소득기준) 전년도 도시근로자 가구당 월평균 소득액 이하인 자	380만원
	에너지 관련 사업	산업 자원부	저소득층 에너지효율개선 사업	수급자 및 차상위계층	300만원 한도 (평균 170만원)
융자 지원 방식	융자 지원 사업	국토 교통부	주거환경개선자금	- 주거환경개선사업지구 내 토지소유자, 토지 및 주거용 건축물의 소유자 또는 그들이 구성한 조합으로 시장, 군수, 구청장으로부터 융자대상자 결정통지를 받아 주택을 건축 및 개량하고자 하는 자 - 불량주택 개선자금 융자대상자 결정 통지를 받아 주택을 개축, 증축, 대수	- 다가구: 18,000만원 (가구당 2,250만원) - 단독 : 6,000만원 - 다세대 : 3,000만원 - 개량은 1/2

				선하는 자	- 이율 : 2.7% (노인주택 2.0%)
		농림 축산 식품부	농촌주택개량사업	- 농촌지역에서 본인의 노후·불량주택을 개량하고자 하는 농촌주민 - 농촌지역에서 거주하고 있는 농촌주민 중 무주택자 - 도시지역(동)에서 농촌지역으로 이주하려는 자	- 신축,개축,재축,대수선 : 2억원(2%) - 증축,리모델링 : 1억원(2%)
		한국토 지주택 공사	집주인리모델링 사업(건설·개량 방식)	- 자율건축형 : 준공 후 10년 이상 경과한 단독, 다가구, 점포주택 및 나대지 소유자 - 경수선형 : 준공 후 20년 이내 다가구, 공동주택 소유자 - 입주자 : 대학생/노인, 대학원생/취업준비생, 일반인	- 다가구 : 한도3억원, 금리(2억원 1.5%, 1억원 2.5%) - 다세대 : 세대당 6천만원(1.5%) - 월임대료 : 시세의 85% 또는 50%(주거급여수급자)

출처 : 이성규 외(2017), 『서울형 주택개량사업 모델구축 보고서』, p.32.

〈표 2〉 지방자치단체 주택개량사업 현황

자치단체			사업	지원대상	지원금액
현물 지원	서울		희망의 집수리	수급자·차상위·차차상위	100만원/가구
			저소득 장애인 맞춤형 집수리	수급자·차상위· 등록장애인	최대600만원/가구
			저소득 독거어르신 주거환경개선	저소득 고령자	225만원/가구
			사랑의 집고치기	수급자·차상위·장애인· 고령자	260만원/가구
			사랑의 1,000호 집수리	수급자·차상위	최대300만원/가구
			사랑의 집 고쳐주기	수급자·차상위·장애인· 고령자	130만원/가구
			장애인 맞춤주택 리모델링	수급자·차상위 등록장애인	500만원/가구
			산복도로 사랑의 집수리	사업구역 내 주민	20만원/가구
			햇살하우징(에너지효율화주택개보수)	수급자·차상위	500만원/가구
			무한돌봄 사랑의 집수리	수급자·차상위	200만원/가구
	전라북도		나눔과 희망의 집 고쳐주기	수급자·차상위	300만원/가구
	전라 북도	전주	해피하우스	수급자·차상위	-
		익산	소규모 공동주택 주거환경개선	수급자·차상위	-
자금 지원			주거환경관리사업구역 주택개량· 신축지원	사업구역 내 주민(융자)	최대 9,000만원/가구

자치단체		사업	지원대상	지원금액
		장수마을 집수리 사업	장수마을 내 주민(보조)	최대 1,000만원/가구
		소규모 공동주택 관리보조금 지원	소규모 공동주택	최대2,000만원
		소규모 공동주택 보수비용 지원	원도심 내 소규모 공동주택	최대2,000만원
		소규모 공동주택 관리보조금 지원	소규모 공통주택	최대1,000만원

출처 : 이성규 외(2017), 『서울형 주택개량사업 모델구축 보고서』, p.32.

본 연구에서는 주거급여 개편 이후 자가 수급자를 대상으로 진행되는 중앙정부의 수선유지급여사업과 저소득층 에너지효율개선사업, 서울시에서 저소득층을 대상으로 주택을 직접 고쳐주는 희망의집수리사업과 저소득층 장애인을 대상으로 하는 실시하는 주거편의지원사업을 중심으로 국내 사회취약계층 주거복지를 위한 주택개량사업의 현황을 고찰해보면 다음과 같다.

(1) 국토교통부 수선유지급여사업

수급자 자가가구를 대상으로 2002년부터 진행되어 오던 주거현물급여사업이 맞춤형 급여체계 로 개편됨에 따라 주거급여가 개별급여로 전환되면서 2015년 7월부터 수선유지급여사업으로 개편되었다. [표 3]과 같이 주거급여제도는 주거급여 수급권자의 지원에 대한 「주거급여법」과 기초생활보장제도 전반의 지원 틀을 규정한 「국민기초생활보장법」에 근거한다. 개편 후 주거급여 지원대상은 중위소득 33%에서 43%로 상향조정되었으며, 급여의 종류는 임차가구를 대상으로 하는 임차급여와 자가가구를 대상으로 하는 수선유지급여로 구분되는데, 자가가구에 대한 급여는 전액 현물 지급 방식으로 개편되었다.

수선유지급여사업은 특히 수급자를 대상으로 하는 유사 주택개량사업을 국토교통부로 통합·일원화하여 수급자에 대한 보다 효과적인 주택개량 및 실질적 주거보장 기능을 강화하고자 도입되었다. 이에 체계적인 연간수선계획에 따라 순차적으로 수선을 실시하며, 주택개량 및 보수의 전문성 제고를 위해 전담기관이 주택개량 전 과정에 참여하고, 사후 보수이력까지 체계적으로 관리하는 방식으로 지원한다. 지급대상은 주택 등을 소유하고 자신이 해당 주택 등에 거주하는 수급자이며, 여기에서‘주택 등’은「주택법」제2조에 근거하여 비닐하우스, 컨테이너, 움막 등 비정상적인 거처의 경우에는 지급하지 않는다. 또한 수선유지급여 대상자가 주택 등을 본인 이외 공동으로 소유하는 경우 수급자 이외 소유자 전원의 동의를 받아야 수선유지급여를 실시할 수 있다. 수선유지급여의 지급 기준은 수급자의 가구 규모, 소득인정액, 수선유지비 소요액, 주택의 노후도 등을 고려하여 정한다.

〈표 3〉 주거급여 개편 비교

구분	종전 주거급여(2015년 6월 이전)	개편 주거급여(2015년 7월 이후)
근거법	-「국민기초생활보장법」	-「주거급여법」+「국민기초생활보장법」
소관부처	- 보건복지부	- 국토교통부
지급대상	- 소득인정액이 현금급여 기준선 (중위소득 33%) 이하(2014년)	- 소득인정액이 중위소득의 43% 이하
지원기준	- 수급권자의 소득인정액, 가구원수를 고려하여 지급 - 주거급여 지원금은 현금 급여기준 금액에서 소득인정액을 차감한 금액의 22.032%임 * 현금지급 기준액 - 소득인정액= 생계급여(77.968%)+주거급여(22.032%)	- 수급권자의 소득인정액, 가구원수, 주거 유형, 주거비 부담수준 등을 고려하여 지급
최저보장수준 (최저주거기준 반영 여부)	- 최저 생계비, 현금지급 기준 * 최저생계비 이하에서 현금지급 기준 금액이 최저 보장 수준임	- 임차가구 : 최저주거기준을 고려하여 지역별, 가구원수별로 산정한 기준 임대료를 상한으로 임차 급여를 지급 - 자가가구 : 주택 노후도 등을 감안하여 설정한 주택보수범위별 수선비용을 상한으로 수선유지급여를 지급
급여의 종류	- 주거급여	- 임차가구 : 임차급여 - 자가가구 : 수선유지급여
지원방법	- 임차가구 : 주거급여액 전액 현금 지급 - 자가가구 : 주거급여액 중 일부만 현금, 일부는 공제하여 주택개량 지원	- 임차가구 : 전액 현금 지급 * 최저 임차 급여: 1만원 - 자가가구 : 전액 현물 지급 * 주택 노후도 등 주택 상태에 따라 수선유지비 차등 지원
전달 및 집행체계	- 보장기관	- 보장기관 : 신청접수, 보장결정 및 지급 - 전담기관 : 주택조사(신청 및 확인조사), 연간수 선계획 수립 등은 보장기관이 전담기관에 의뢰하여 실시

출처 : 국토교통부, 2016년 주거급여사업안내, (세종시 : 국토교통부, 2015), p.11.

주거급여 수급자는 2014년 70만 가구에서 2015년 95만 9,000가구로, 약 26만 가구가 늘었다. 이중 수선유지급여사업의 대상이 되는 자가가구는 7만 8,000가구로 파악된다. 자가가구 등에 거주하는 수선유지급여 수급자는 주택 전체 소유 59.3%, 기타 자가 인정(무허가, 미등기 주택 거주 등) 39.3%, 부분 소유 1.4%이다(진미윤, 2016).

한국토지주택공사의 2015년 하반기와 2016년 수선유지급여사업 실적은 [표 4]과 같다.

〈표 4〉 수선유지급여사업 실적

구분		경보수	중보수	대보수	합계
2015	세대수(호)	7,081	1,326	1,380	9,787
	수선금액(억원)	203	74	108	385
2016	세대수(호)	15,152	2,625	3,430	21,207
	수선금액(억원)	458	148	281	887

출처 : 한국토지주택공사 내부자료(2016)

주거급여 개편 후 시행된 수선유지급여사업은 지원 대상의 확대, 보장 수준 지원 금액의 확대로 저소득층의 주거수준 향상에 기여하였다. 그러나 비닐하우스, 컨테이너 등의 비주택 및 구조안전상 심각한 결함으로 인해 거주하기 부적절한 거처에 거주하는 문제, 미등기 무허가건물에 거주하는 사례가 빈번히 발생하는 등 이에 대한 대응 방안이 필요하다. 또한 선정기준 확대에도 불구하고 지자체의 재정 압박과 부양의무자 기준 문제로 인해 대상가구가 크게 증가하지 않은 것도 고려해야 할 사항이다.

(2) 중앙정부 저소득층 에너지효율개선사업

2007년부터 시행된 저소득층 에너지효율개선사업은 2006년 제정된「에너지기본법」(현「에너지법」) 제4조5항에 의거하여 국가, 지방자치단체 및 에너지공급자는 빈곤층 등 모든 국민에게 에너지가 보편적으로 공급되도록 기여하여야 함을 사업 목적으로 실시된 사업이다. 에너지빈곤층은 난방, 취사, 조명 등 에너지구입에 가구소득의 10% 이상을 지출하는 계층으로 우리나라의 경우 전체가구의 8% 정도인 120만 가구로 추정하고 있다. 이에 에너지빈곤층 120만 가구를 정책 대상으로 하여 2016년까지 10년 동안 약 40.5만 가구를 지원하였다. 가구당 지원금은 초기 50만원 내외에서 2016년 146만원까지 상승하였으며, 2017년의 경우 에너지 및 자원사업 특별회계에서 489억원을 확보하여 가구당 170만원 내외로 약 3만 가구를 지원하였다.

2007년부터 시작된 저소득층 에너지효율개선사업은 사업 초기 가구당 평균 지원금이 50만원 내외로 실질적인 에너지 효율을 위한 비용으로는 부족한 금액이었으며, 2017년의 경우에도 가구당 평균 170만원으로 서울시나 민간에서 진행하는 주택에너지 효율개선사업에 비해 지원금액이 낮게 책정되어 있다. 이에 에너지 효율이라는 목적을 달성하기 위해 실질적인 시공비를 책정하는 것이 필요하다.

(3) 서울시 희망의집수리사업

서울시 희망의집수리사업은 2009년부터 서울시에 거주하고 있는 저소득층의 쾌적한 주거환경 제고 및 주거의 질 향상을 목적으로 진행되는 주택개량사업이다. 공공의 자원만이 아니라, 민간의 자원봉사활동, 기업체의 물적자원을 결합하여 사업을 운영하고 있으며, 2013년부터 단열보강 등 에너지 효율을 높이기 위한 사업도 함께 진행하고 있다. 지원대상은 소득인정액이 최저생계비 150% 이하(중위소득 60%)인 저소득 가구이며, 주택 등을 소유하고 있거나 본인이 그 주택 등에 거주하는 자이다. 사업의 범위는 주택의 도배, 장판, 싱크대 교체 등 13개의 공종내역이 포함되며 자치구별 사회적기업, 시민단체 등을 통해 주택개량을 실시한다. 가구당 100만원 이내로 지원하며, 자치구별 사업자 공모 결과 점수, 사업장 위치 및 전년도 실적, 만족도 조사 등을 기준으로 사업자를 선정한다. 서울시 희망의집수리사업은 [표 5]과 같이 2009년부터 2016년까지 8년 동안 111억원의 예산으로 13,249가구를 대상으로 주택개량사업을 지원하였다.

〈표 5〉 서울시 희망의집수리사업 연도별 소요예산 및 추진내역 (단위 : 백만원)

연도별		예산	가구수	집행액	비고
2009년		2,000	3,285	1,758	서울형 해비타트 운동 (저소득가구, 장애인, 쪽방, 다문화가구)
2010년		2,500	2,111	2,175	
2011년		1,700	1,489	1,490	
2012년	공공	980	1,057	936	희망의집수리사업 (장애인 제외)
	민간	220	240	220	
	계	1,200	1,297	1,156	
2013년	공공	1,094	1,234	1,040	
	민간	100	106	100	
	계	1,194	1,340	1,140	
2014년	공공	1,072	1,199	1,057	
	민간	120	112	118	
	계	1,230	1311	1,175	
2015년	공공	1,201	1,254	1,161	
	민간	48	41	43	
	계	1,249	1,295	1,204	
2016년	공공	1,000	1,085	990	
	민간	60	36	36	
	계	1,060	1,121	1,026	

출처 : 2009~2016년 희망의집수리사업 추진결과. 서울시 내부자료 재구성

(4) 저소득 장애인 주거편의지원사업

서울시 저소득 장애인 주거편의지원사업은 서울시에 거주하고 있는 저소득 장애인을 대상으로 생활주거공간의 편리성과 안정성 향상을 통해 삶의 질 제고에 기여하는 것을 목적으로 실시되고 있다. 지원대상은 장애등급 1~4급인 기초생활수급자 또는 차상위(중위소득 50% 이하)계층의 장애인 가구로 자가 소유 주택 또는 주택 소유주가 개조를 허락한 임대주택에서 거주하고 있는 자이다.「국민기초생활보장법」상 별도가구보장대상자 및 저소득 한부모가족의 장애인가구를 포함하며, 소득기준을 충족하는 장애 국가유공자도 사업대상에 포함된다. 사업의 선정기준은 지체장애, 시각장애, 뇌병변장애 등 장애 유형과 정도를 고려하여 주거환경이 매우 열악하고 시설개선이 시급한 가구를 우선적으로 지원한다. 선정방법은 25개 자치구에서 예비대상가구를 선정하고, 전문가 실사 및 대상가구선정심의위원회 구성 및 심의를 통해 순차적으로 선정한다. 주택개량 범위는 주택 내부 및 외부 장애물 제거, 주출입구 경사로 설치, 화장실 환경개선, 주거편의지원을 위한 편의시설 설치 등 장애인의 실내이동 유형 및 장애 유형 등을 고려한 맞춤형 주거편의를 제공한다. 사업비는 5억원으로 전액 시비로 지원하고, 거주지 동주민센터를 통해 접수할 수 있다. 저소득 장애인 주거편의지원사업의 연도별 추진 실적은 다음의 [표 6]와 같다.

〈표 6〉 저소득 장애인 주거편의지원사업 연도별 추진 실적 (단위 : 백만원)

연도	예산	가구수	집행액	집행률	비고
2009년~2011년	-	406	-	-	서울형 집수리사업의 일환으로 시행
2012년	500	103	500	100%	
2013년	500	100	500	100%	
2014년	500	106	500	100%	
2015년	500	100	500	100%	
2016년	500	106	500	100%	

출처 : 2009~2016년 장애인 주거편의지원사업 추진결과. 서울시 내부자료 재구성

2. 외국의 주택개량사업 및 관련법

주거안정을 위한 중요한 정책 수단의 하나로 여러 나라에서 주택개량에 대한 지원이 활용되고 있다. 대규모 주택공급에 대한 사회적 압력이 둔화되고 지역재생이나 에너지 효율화, 노인과 장애인을 위한 주택개조 등과 관련 관심이 증대되면서 주택개량정책의 목표와 중요성도

확대되고 있다. 이에 본 연구에서는 사회적 취약계층을 대상으로 진행되는 외국의 주택개량정책 중 미국과 일본, 영국의 현황을 살펴봄으로써 국내 정책 수립 및 개선방안 관련 시사점을 찾아보고자 한다.

(1) 미국의 주택개량사업

미국의 민간주택에 대한 대표적인 주택개량정책 수단은 모기지 융자이다. 자가 구입을 위한 지원과 마찬가지로 주택개량을 목적으로도 은행에서 융자를 받을 수 있다. 자가소유자는 주택담보를 통해 주택의 유지수선과 개량을 위한 지불 비용을 모기지 대출을 통해 지원 받을 수 있는 제도이다. 정부의 역할은 모기지를 보증해서 모기지를 채권시장에서 유통할 수 있게 하는 것이다. 이를 통해서 민간의 자본을 조달하고, 낮은 이자율에 장기융자가 가능한 조건을 제공하게 된다. 주택개량에 대한 모기지 보증은 1930년대 대공황을 겪으면서 도입되었으며, 이후 모기지 보증에서 점차 민간의 역할이 확대되었다.

연방정부가 주택개량에 대한 보조금을 지급한 것은 1950년대이다. 이 보조금은 공동주택의 개량을 촉진하기 위한 목적으로 실시되었다. 1970년대에는 연방정부의 주택계정 집행방법에 큰 변화가 있었다. 개별정책 단위로 추진되던 정부지원이 포괄 보조금의 형태로 전환된 것이다. 1974년의 「주택과 지역사회 개발법(Housing and Community Development Act)」은 지역사회 개발 포괄 보조금(Community Development Block Grant(이하 CDBG))을 도입했다. 이에 따라 연방정부가 정책 프로그램과 프로젝트 별로 보조금을 제공하던 것이 지방정부에 포괄적인 가이드라인만 제시하고 지원금을 배분에 대한 재량권을 부여하는 방식으로 바뀌었다. HUD (Department of Housing and Urban Development)의 주택개량을 위한 지원도 지역재생을 위한 포괄보조금의 일부로 포함되어서 제공되기 시작했다.

1970년대는 오일쇼크로 인해 에너지 정책에 중요한 변화가 있었던 시기이며, 이때를 기점으로 저소득층의 에너지 비용부담을 줄이기 위한 지원책이 시작되었다. 저소득층의 에너지비용에 대한 보조금과 '주택에너지효율화사업(WAP)'을 통하여 저소득층 주택의 에너지 효율성 제고를 위한 단열 및 난방시설 개선사업이 시행되었다. 1980년대에는 주택개량사업을 지원하기 위한 세금감면을 강화했다. 연방정부는 1980년대 초반과 중반에 걸쳐서 모든 임대주택의 건설, 개량, 소유에 대해 감가상각 조건을 유리하게 바꾸고 공사기간 동안의 이자 등의 비용을 과세대상에서 공제했다.

이와 같이 미국의 주택개량에 대한 정책은 융자, 세금 관련 제도 등을 통해 진행되었고, 보조금 정책은 질적인 문제가 있는 민간 임대아파트 개선, 지역재생사업, 저소득층 주택의 에너지 효율화 등의 제한된 목적을 위해서 활용되었다.

(2) 일본의 주택개량사업

일본은 저출산과 고령화, 경제 불황, 잦은 천재지변 등으로 양질의 주택을 건축하고 이를 적절히 유지관리하여 내구성을 강화하는 것을 중요한 과제로 생각하고 있다. 이에 오래전부터 특정한 지역에 대한 주택개량을 지원하는 정책을 추진해왔다. 노후한 주택이 밀집해 있는 기성 시가지, 주택이 과밀하고 거주환경의 개선이 필요한 지역 등을 대상으로 불량주택을 철거하여 신축하거나 개조하는 사업을 진행해오고 있다. 최근에는 지역의 주거환경을 저해하거나 지역 활성화에 장애가 되고 있는 도심 내 불량주택과 빈집을 활용하는 방안수립에 관심을 기울이고 있다.

일본은 1990년대에 이미 초고령사회(the Super Aged Society)로 진입하였으며, 고령자 증가에 대응하는 주거정책이 발달되어 있다. 고령으로 인한 신체기능 저하나 노화로 인한 노인성 장애발생 등으로 주거생활의 어려움을 겪고 있는 이들을 위하여 일본은 1997년「개호보험법(介護保險法)」, 1995년 장수사회 대응 주택설계지침, 2001년「고령자 거주안정 확보에 관한 법률(이하 고령자거주법)」 등을 통해서 노인들이 주택에서 자립적인 생활을 유지할 수 있도록 지원하고 있다.

주택개조를 지원하는 방법은 개호보험(후생성주관)을 통하여 간단한 수준의 개조를 실시하는 지원책, 그 이상의 개조가 필요할 경우 지방자치단체의 보조,「고령자거주법」[3] 및「주택금융공고법」의 융자지원 등의 도움을 받을 수 있다.

주택 에너지 효율화를 위한 사업도 일반적인 주택개조를 위한 보조금과 융자의 대상이 된다. 이에 더하여 주택 에코포인트 제도[4] 등을 통하여 친환경적인 주택 활용을 촉진하고 있다.

(3) 영국의 주택개량사업

영국은 주택개량과 관련하여 1996년에「주택보조금, 건설 및 재생 법률'(Housing Grants, Construction and Regeneration Act 1996)」을 제정하여 실행하고 있다. 여기에는 여러 가지 주택과 관련된 보조금과 지원책이 포함되어 있으며, 건설이나 건축과 관련된 내용 및 재생이나 재개발과 관련된 정책, 주택에너지효율화사업 등에 대한 내용도 포함되어 있다. 이 법을 근거로 주택 개보수 보조금(HRG: Housing Renovation Grant), 공용부분 보조금(CPG: Common Parts Grant), 다중주택 보조금(HMOG: Houses in Multiple Occupation Grant), 장애인시설 보조금

---

3) 2001년 제정되었으며, 고령자에게 적합하고 양호한 거주환경을 확보하고 임대주택 등으로 입주를 촉진하는 역할 수행

4) 일본의 대표적인 건물 에너지 효율화 사업으로 주택을 신축하거나 리모델링할 때 제품 또는 서비스와 교환할 수 있는 포인트를 제공하는 제도임

(DFG: Disabled Facilities Grant) 등 다양한 보조금 제도가 시행되고 있다.

한편 영국에서는 블레어 전 총리 재임 시절 선거에서 내세웠던 주택정책 공약을 실현하기 위해, 2000년 '적정주거기준(Decent Home Standard)'이 마련되었다. 그리고 적정주거프로그램(Decent Homes Programme)을 통해서 사회주택에 거주하는 임차인이나 민간 부문의 주택에 거주하는 취약계층이 양호한 주택에 거주할 수 있도록 했다. 최초 적정주거프로그램은 2000년 시작되었으며, 2010년까지 모든 사회주택을 적정주거기준을 충족시키겠다는 목표를 세웠다. 이를 위해 정부에서는 사회주택 임대인들에게 적정주거기준 이상의 주택을 공급하도록 권장하고 지원했다.

적정주거기준은 네 가지 요소를 포함하고 있다. 첫째, 「주택법(Housing Act)」에 명시된 주택의 최소기준에 부합하여야 한다. '주거위생 및 안전평가시스템(Housing Health and Safety Rating System: HHSRS)'의 기준을 충족해야 하는 것이다. 둘째, 주택이 적절한 상태로 수선되어 있어야 한다. 건물의 주요 구성 요소(지붕구조, 창문, 외벽, 보일러, 문, 가스난로, 배관, 전기히터 등) 가운데 하나 이상이 교체 또는 대수선이 필요한 상태인 경우, 해당 주택은 적정주거기준에 부합하지 못한 것으로 간주한다. 문제가 발생한 경우에는 즉시 수선하여야 하며, 임대사업자는 기준에 미치지 못하는 주택에 대한 개선책을 마련하여 즉각적으로 전면교체나 대수선을 실시하여야 한다.

셋째, 현대적인 설비와 서비스 장치를 갖추어야 한다. 주방, 욕실, 출입구, 방음 등에 대한 현대적 설비 기준을 정하고 있다. 기준들 가운데 3개 이상을 만족하지 못하는 경우에는 적정주거기준에 부합하지 못한 것으로 간주한다. 임대인은 주택이 부적합한 상태일 경우에는 관련기관 등과 상담 후 주택을 기준 이상으로 개선시켜야 한다. 넷째, '열적 쾌적성(thermal comfort)'을 적절한 상태로 제공하여야 한다. 이와 관련해서는 효과적인 단열기준과 에너지 효율적인 난방시스템을 규정하고 있다. 효율적인 난방시스템은 가스 또는 기름 난방, 바닥난방, 온풍난방시설, 전기히터, LPG 또는 고체연료난방 등이 해당된다. 난방시스템은 2개 이상의 방에 열기를 제공할 수 있는 분배장치를 갖춰야 하며, 거주자가 난방온도와 시간을 조절할 수 있어야 한다. 또한, 가스 또는 기름 난방시스템과 다른 난방시스템 간에는 효율성 차이에 따라 적절한 단열 수준도 다르다. 전기・LPG와 고체연료 난방은 최소 200㎜ 이상의 상층단열과 이중벽단열을 갖추어야 하며, 가스 또는 기름 난방은 최소 50㎜ 이상의 상층단열이나 이중벽단열을 갖추어야 한다.

3. 외국의 주택개량사업의 시사점

앞에서 살펴본 바와 같이 여러 나라에서 사회취약계층 주거안정을 위한 중요한 정책수단의

하나로 주택개량에 대한 지원이 활용되고 있다. 주택공급에 대한 압력이 둔화되고, 지역재생이나 에너지 효율화, 노인과 장애인을 위한 주택개조 등에 관심이 증대하면서 주택개량정책의 목표도 확대되고 중요성도 커지고 있다.

사회취약계층을 대상으로 하는 외국 주택개량정책의 시사점은 다음과 같다.

첫째, 주택개량을 지원하는 대표적인 정책 수단으로 융자와 보조금을 적절한 방식으로 활용하는 것이 필요하다. 이를 위해서 전체 주택개량정책에서 각각의 수단을 어떻게 활용할 것인지 고려하면서 균형 잡인 정책 설계를 하는 것이 도움 될 것이다.

둘째, 주택개량정책에서 중요하게 고려되는 정책 목표에는 공통점이 있다. 모든 주택이 최소한의 기준에 도달하도록 유도하는 것, 스스로 개량이 어려운 저소득층에 대한 지원, 지역재생 효과가 있는 개량사업에 대한 지원, 장애인이나 노인 등을 대상으로 주택개조 필요성에 대응하는 것, 에너지 효율성을 높이는 것, 주택개량을 지원하면서 동시에 공적으로 활용되는 임대주택을 확보하는 것 등이 정책에서 중요하게 고려되고 있다. 특히 이런 정책 목표들 가운데 상대적으로 중요하게 고려되는 것은 주택개조에 대한 필요성에 대응하는 것, 안전과 위생 등과 관련된 최소한의 기준을 충족시키도록 하는 것 등이다.

셋째, 주거기준은 주택개량정책에서 모든 주택이 도달해야 할 목표로 활용된다. 이에 기준 이하의 주택 수준을 높이거나 모든 주택이 위생이나 안전 등의 최소 기준에 도달할 수 있도록 규제와 지원이 병행해서 활용된다. 또한 보다 높은 수준의 기준을 제시하고 이를 도달하는 것을 유도하는 장치를 마련하기도 한다. 우리나라의 경우 최저주거기준과 유도주거기준을 두고 있으며, 정책적으로 활용하는 방안을 도입하기 위해서 노력하고 있다. 하지만 기준을 설정하는 것에 앞서서 도달해야 할 정책 목표를 설정하고, 이를 달성하기 위해서 정책과 법 제도 수립을 통해 활용 기준을 정의할 필요가 있다.

Ⅳ. 주택개량사업의 쟁점과 법적과제

우리나라 주택개량정책은 오랫동안 중앙정부가 주도하여 진행하고 있으며, 여기에 지방자치단체. 비영리민간단체. 민간기업, 사회경제적조직 등에 의해서 보완의 형식으로 사업이 진행되고 있다.

현행 주택개량정책은 사업 실행과 관련하여 몇 가지 쟁점을 가지고 있다. 이에 본 연구는 앞에서 살펴본 주택개량사업의 쟁점을 중심으로 개선방안을 모색하고 법적과제를 제시하고자 하며, 다음의 내용들은 추후 관련 법 개정 시 검토 · 반영하기를 제안한다.

1. 명확한 정책 목표 설정

주택개량은 주거복지정책의 한 부문이며, 최근에는 에너지효율정책과 환경 · 보건정책 실행의 주요 추진 대상이다. 사회취약계층이 지역사회에서 주거안정을 추구하고, 주택에서 정상적인 생활을 할 수 있는 여건을 갖추는 것은 인간의 기본권을 실현하는 것이며, 곧 주택개량사업의 궁극적인 목표이기도 하다. 그러나 현재 우리나라 주택개량정책은 정책목표가 불분명한 상태에서 진행되고 있으며, 사회취약계층의 주거안정을 도모하기 위한 명확한 정책 기준 및 체계가 수립되어 있지 않다. 그 결과 주택의 어떠한 부분을 어느정도의 수준까지 고쳐야 하는지에 대한 기본원칙 없이 사업수혜자가 수선하기를 원하는 부분과 사업공급자가 예산을 고려하여 수선할 수 있다고 판단되는 사항을 중심으로 개량사업이 진행되고 있다. 이에 주택개량사업의 목표 달성 및 사업 효과성을 제고하기 위해서는 명확한 정책목표 수립이 필요하다. 즉, 주거복지정책의 구색 맞추기 또는 보여주기식 복지서비스가 아니라 노후불량주택과 그곳에 사는 사회취약계층의 대상과 주거환경의 특성에 초점을 맞춘 구체적 정책 목표를 설정하고 실질적인 추진방안을 마련함으로써 사업의 효과성 및 효율성을 제고해야 한다. 명확한 정책목표를 수립하기 위해서는 사회취약계층의 주거 실태를 정확하게 파악하는 것이 필요하다. 현재「주거기본법」 제20조1항에 따라 국토교통부는 주거실태조사를 2년에 1회 진행하고 있다. 주거실태조사를 통해 주택의 유형, 규모 및 점유형태, 주택의 구조, 설비 및 성능, 주거환경 만족도 및 선호도, 주택가격 및 임대료, 주거이동 및 주택구입 계획, 가구의 구성 및 소득, 공공임대주택 수요 및 선호도, 최저주거기준 미달가구의 현황 등을 파악하고 있다. 그러나 사회·경제적 상황이 시시각각 급변하는 가운데, 2년마다 진행되는 주거실태조사를 통해서 정확한 현황을 파악하는 것은 한계가 있다. 이에 지방자치단체별 별도 조례를 제정을 통해 지역별 사회취약계층의 주택실태조사를 별도로 실시하고, 기존 조사결과 및 각종 행정자료를 등을 활용하여 주택 상태를 확인 후 이를 기초로 정부의 정책 방향 및 목표를 설정해야 할 것이다.

2. 지원대상과 지원규모의 구체화

사회취약계층이 거주하고 있는 주택의 어느 부분을 어느 수준으로 개량할 것인지, 어느 정도의 수준으로 지원해야 하는가는 개별 주택개량사업의 최대 쟁점과제이다. 현재 국내에서 진행되고 있는 주택개량사업은 사업목표가 거주하고 있는 대상자의 생활환경 개선, 주거안정 등으로 목표하는 바가 추상적이며, 개량대상이 되는 주택 또한 특별한 규정 없이 주택의 모든 부분을 대상으로 진행된다. 이에 실제 사업추진 시 객관적 근거없이 시행주체의 판단 또는 대상자의 요구에 따라 다분히 주관적으로 시행되고 있는 상황이다. 또한 지원규모에 따라 개량

대상이나 수준을 정하는 방식에 따라 지원금 한도 내에서 주관적 평가에 따라 주택개량사업이 진행되고 있다.

사업목적이 불분명하고 주택의 상태가 전혀 고려되지 않고 일률적으로 지원규모가 규격화된 현행 주택개량사업에서는 당사자가 원하는 사항을 우선적으로 개량할 수밖에 없다. 이에 주택개량사업의 목적을 분명히 하고 그에 맞추어 주택을 개량할 수 있도록 지원대상을 세분화하고, 중복수혜가 발생하지 않도록 선정하는 것이 필요하다.

지원금 규모 또한 주택개량사업의 쟁점사항 중 하나이다. 현행 주택개량사업은 가구별 지원규모를 설정하고 있는데, 지원금 규모가 정해져 있기 때문에 실제 사업 진행 시 정해진 지원금에 맞추어 진행하고 있다. 가구별 지원금 수준을 책정하는 것은 반드시 필요하나, 모든 주택을 대상으로 동일한 요율의 지원금을 적용하지 말고 대상자의 특성 및 거주하고 있는 주택의 상태에 따라 지원금을 조정할 수 있는 탄력적인 운용이 필요하다.

특히 사회취약계층 중 장애인, 노인의 독립적인 생활을 유지하기 위한 주택개량에 대한 직접지원은 확대할 필요성이 큰 정책이다. 모든 국민이 최저 수준이상의 주거에 대한 권리를 실현할 수 있는 적정 수준의 주거권 보장은 반드시 이루어져야 한다. 그러나 우리사회에는 장애나 고령 등의 어려움을 이유로 기본적인 주거 생활을 영위해나지 못하고 지역사회에서 함께 생활할 기회를 박탈당하고 있는 사회적 취약계층이 존재하고 있다.「주거기본법」제3조에서는 주거정책의 기본원칙으로 장애인·고령자 등 주거약자가 안전하고 편리한 주거생활을 영위할 수 있도록 지원할 것을 명시하고 있다. 중앙정부와 지방자치단체에서 장애인과 노인을 대상으로 주택개량 사업을 진행하고 있지만 지원가구수와 지원금액은 전체 필요가구 수 대비 소극적으로 진행되고 있다. 장애인이 지역사회에서 생활할 수 있고, 노인이 익숙한 지역사회에서 계속 거주할 수 있는 여건을 조성하기 위해서는 주택을 적절히 개조하여 불편을 줄이는 것이 큰 도움이 된다. 또한 이를 위한 투자는 복지나 보건 분야 등의 재정 수요를 줄이기 위한 예방적 투자로도 주목을 받고 있다. 이에 장애인, 노인을 위한 주택개량사업은 보편적으로 이루어져야 하며, 이들이 주택개량사업의 대상자에서 배제되지 않도록 정부 및 지방자치단체는 이들의 주택개량을 위한 보조금 제공에 정책적 우선순위를 두고, 자율적인 투자를 촉진하기 위한 융자지원도 함께 고려하는 것이 바람직하다.

3. 실질적인 최저주거기준 설정 및 법적 제도 마련

사람은 누구나 최저 수준 이상의 주택에서 인간다운 생활을 영위할 주거권을 가지고 있으며, 우리나라를 비롯한 세계 각국에서 법으로 보장하고 있다. 우리나라의 경우 2015년 6월에 제정된 주거기본법에서 “국민은 관계 법령 및 조례로 정하는 바에 따라 물리적 · 사회적 위험

으로부터 벗어나 쾌적하고 안정적인 주거환경에서 인간다운 주거생활을 할 권리를 갖는다.” (제2조)라고 주거권의 보장을 명시하고 있다(대한민국 국회, 2015).

이러한 주거권 보장을 실현하기 위해서는 정책 목표의 달성 정도를 점검하고, 세부적인 정책 수단을 마련하기 위한 구체적 기준을 설정하는 것이 필요하다. 주거권 보장이라는 정책 목표를 달성하기 위해 활용되고 있는 대표적인 기준 중 하나가 “국민이 쾌적하고 살기 좋은 생활을 하기 위하여 필요한 최소한의 주거수준에 관한 지표”(대한민국 국회, 2015:제17조) 로 명시되어 있는 최저주거기준이다. 그 동안 우리나라의 주거복지정책은 공공임대주택 재고 확보에 집중되어 진행되었다. 그러나 이제는 주택의 양적 공급에서 더 나아가 주택의 질적 개선 부분도 중요한 과제로 대두되고 있다. 대규모 택지개발을 통한 전통적인 양적 주택공급 방식은 한계를 보이고 있고, 기존 주택의 보존관리나 양호한 주거환경 조성을 목적으로 진행되는 주택개량사업의 중요성이 커지고 있다. 이에 ‘거주에 적절한 주택’ 기준을 설정하는 것은 주택개량정책이 제대로 추진되기 위해 꼭 필요한 요소이다. 그러나 현재「주거기본법」상 최저주거기준에는 주택과 관련하여 구조·성능·환경 부문에서 주거기준을 설정하도록 규정하고 있으나, 구체적인 기준은 수립되어 되어 있지 않고 포괄적인 내용으로 구성되어 있다. 이에 주택개량사업을 효율적으로 수행하기 위해서는 최저주거기준의 구조·성능·환경 기준을 구체적으로 설정하고 이를 기초로 개량을 위한 거주에 적절한 주택 기준 설정이 필요하다.

한편, 최저주거기준에 미달되는 열악한 거처에서의 문제에 대응하기 위해 많은 나라에서 기준 이하의 거처를 규제하거나 주택재고의 수준을 향상을 목적으로 주택 소유자의 투자를 촉진하는 등 다양한 지원책을 실시하고 있다. 영국의 주택보건안전등급시스템(HHSRS; British Housing Health and Safety Rating System) 과, 미국의 주택보건등급시스템(HHRS; Healthy Housing Rating System)처럼 평가 결과 권장등급에 미달하는 주택에 대해서는 집주인에게 강제개량 명령을 내리거나 국가가 이를 직접 수행하기도 한다. 이런 정책 사례의 공통적인 목표는 사회적 취약계층의 건강과 안전 확보이다. 이러한 접근이 그동안 우리나라 주거정책에서는 중요하게 고려되지 않았다. 이에 모든 사람이 최저주거기준을 충족하는 거처에서 생활할 수 있도록 주택이 충족해야 할 기본적인 수준을 구조·성능·환경 측면에서 구체적으로 설정하고, 불충족시 해당 주택의 거래 금지 및 이용하지 못하도록 규제하는 법적 수단을 제정해야 할 것이다. 이러한 규제는 단기적으로 사회적 취약계층이 이용할 수 있는 기준 이하의 주택 공급을 제한할 수 있기 때문에 이들의 주거 상황을 더 심각하게 만들 수도 있다. 이에 반드시 저렴한 주택 공급 확대 정책과 병행되어 실행되어야 하며, 이를 돕는 지원과 함께 실시하는 것이 적절하다.

V. 결론

사회취약계층에 대한 주택정책과 주거권 보장은 「헌법」, 「주택법」, 「임대주택법」, 「국민기초생활보장법」, 「주거급여법」 등에 관련 근거를 두고 있으며, 인간의 존엄성과 가치 실현을 위하여 최소한의 주거기준을 확보하는 것은 더 이상 국가의 일방적 시혜가 아니라 복지국가를 지향하는 사회의 '의무'라는 점을 우리 헌법에서는 천명하고 있다.

주거빈곤을 해소하고 사회취약계층에 대한 주거권을 보장하기 위해서는 올바른 주거복지정책을 추진해야 한다. 사회취약계층을 대상으로 하는 주거복지정책의 패러다임이 주택의 양적 공급에서 주거의 질적 문제로 전환됨에 따라 주택 개량사업에 대한 사회적 관심도 고조되고 있다.

주택의 질적 수준을 개선하기 위해서는 현실적인 정책목표 설정 및 체계적인 실행체계 구축이 필요하며, 이를 위한 법·제도의 실질적 개선이 필요하다. 이에 본 연구에서는 사회취약계층을 대상으로 진행되고 있는 국내·외 주택개량사업 현황을 살펴보면서, 각 사업의 특성 및 한계를 파악하고 이를 통해 향후 국내 주택개량사업의 추진방향 및 개선과제를 제안하였다.

첫째, 사회적 취약계층을 대상으로 일시적이고 즉각적인 구호 차원의 성격을 벗어나 지속가능한 거주가 가능할 수 있도록 명확한 목표 설정 및 실제 적용가능한 주택개량정책을 수립해야 한다. 즉, 수혜대상자의 인구사회학적 특성 및 거주 환경 요소를 고려하여 구체적 정책 목표를 설정해야 하며, 이를 위해 정확한 실태조사의 진행이 필요하다.

둘째, 주택개량사업의 효과 및 효율성 제고를 위해 주택개량사업의 지원대상을 구체적으로 선정토록 하며, 모든 주택을 대상으로 획일화된 사업 지원방식의 적용을 지양하고, 대상자의 특성 및 거주 주택의 노후도 및 상태에 따라 지원금을 탄력적으로 운용하는 것이 필요하다. 특히 모든 국민이 주택개량을 통해 최저 수준 이상의 주거에서 거주하는 주거권의 권리를 보장받을 수 있도록 사회취약계층 중 주거취약계층인 노인과 장애인의 특성에 맞춘 주택개조 및 개량이 이루어져야 하며, 이를 지원하는 별도의 전달체계를 구축 및 관련 법령 및 조례 제정을 진행해야 한다.

셋째, 최저주거기준의 구조·성능·환경 기준을 구체적으로 설정하고, 모든 사람이 이를 충족하는 거처에서 생활 할 수 있도록 제도를 수립토록 하며, 불충족시 해당주택의 거래를 금지시키거나 이용하지 못하도록 규제하는 법적 제재 수단을 정비해야 한다.

사회취약계층의 주거문제를 해결하기 위해서는 중앙정부의 책임이 우선되어야 하겠지만, 지방자치단체의 역할 또한 필요하다. 그러나 과거 우리나라 자치단체는 지역설정에 적합한 주거복지정책이나 프로그램을 종합적으로 기획하고 집행하기 보다는 수동적인 상의하달식 행정

체계아래 주거복지 업무수행을 진행하였다. 이에 사회취약계층의 주거복지지원을 위해 보다 적극적인 지역차원의 개입이 필요하며, 실행방법을 조례를 통해 구체적인 내용으로 법제화 하는 작업이 필요하다. 현재 우리나라 광역자치단체의 주거복지조례 제정은 2012년 이후 제정되어 아직 충분히 확산되지 않았고(17개 광역자치단체 중 6개 곳만 존재), 조례자체의 내용적 충실성도 충분치 않은 실정이다. 이에 주거복지조례가 없는 11곳의 광역자치단체에서는 주거복지 조례를 가능한 빨른 시일내 제정하여 사회취약계층의 주거복지에 대한 책임을 다해야 할 것이다.

이상과 같이 본 연구는 사회취약계층의 주거권 실현을 위해 주거복지 관련 법·제도 현황을 고찰했다. 아울러 2015년 주거급여 개편과 더불어 주택의 양적공급에서 주거의 질적 수준 제고로 주거복지 패러다임이 전환됨에 따라 최근 주목받고 있는 주택개량사업과 관련하여 국내외 현황을 분석하고, 이를 토대로 향후 추진방향 및 개선과제를 제안하였다. 사회취약계층의 주거권 실현을 목적으로 현재 다양한 주거복지 정책이 실행되고 있으나, 주택개량사업에만 초점을 맞추어 연구가 진행된 점은 본 연구의 한계점으로 지적될 수 있다. 이에 향후 이를 보완하여 거시적 관점에서 주거복지 관련 법·제도 현황을 세부적으로 분석하고 정책의 방향성 및 법적 과제를 제안하는 후속연구의 진행이 필요하다.

[참고문헌]

국토교통부,『2015년도 주거급여사업안내』, 국토교통부, 2015.
국토교통부,『2016년도 주거급여사업안내』, 국토교통부, 2016.
국토교통부,『2016년도 주택도시기금 업무편람』, 2016.
국토교통부,『농어촌 장애인 주택개조사업 세부 업무처리기준』, 2017.
김세훈·김정열·모선희·설동훈·김미권,『사회적 취약곃픙 문화활동 지원을 위한 법/제도 개선 방안』, 문화관광정책연구원, 2005.
김혜승·김태환,『최저주거기준과 최저주거비부담을 고려한 주거복지 정책 소요추정』, 국토연구원, 2008.
김혜승,『최저주거기준을 활용한 2006년 주거복지 소요추정 연구』, 국토연구원, 2006.
김혜승·박미선·전현숙·차미숙·김태환,『서민 주거복지 향상을 위한 주거지원서비스 체계 구축방안 연구』, 국토연구원, 2012.
남기철, "주거복지와 사회복지",『주거복지의 새로운 패러다임』, 한국도시연구소, 2011.
남원석·최은희·조경은,『지역밀착형 주거지원서비스 지원체계 구축방안』, 토지주택연구원, 2010.
대한민국 국회, 주거기본법, 법률 제 13378호(2015).
맹다미·장남종·백세나,『서울시 주거환경관리사업의 추진실태와 개선방안』, 서울연구원 정책과제연구보고서, 1-224, 2015.
변용찬·이태진·허수정·강미나·김인순·박신영·서종균·이인혜·임성만·홍미령·홍인옥,『취약계층 지원 및 주거복지 강화방안을 위한 연구』, 보건복지부·한국보건사회연구원, 2010.
서수정·임강륜, "단독주택지 재생을 위한 주택 관리 및 정비 지원 방안".『AURI BRIEF, n.43 (2011-06043)』, 2011.
서수정·정우영·이근오,『서민저층주거지 통합적 근린재생 정책방안 연구』, 국가건축정책위원회, 2011.
서울특별시,『희망의집수리사업 추진계획』. 서울특별시 주택정책과-6746, 2016.
서울특별시,『저층주거지 집수리 지원사업 추진계획』, 서울특별시 도시재생본부. 주거환경개선과-2946, 2016.
서울특별시 주택건축국 주택정책과,『서울시 '사회주택종합지원센터' 8일 오픈… 원스톱 상담·지원』, 2016.
서울특별시,『2017년 건물에너지효율화사업(BRP) 융자지원계획』, 서울특별시 환경정책과

-1270, 2017.
서울특별시,『2017년 저소득 장애인 주거편의 지원계획』, 서울특별시 장애인자립지원과-2034. 2017.
서울특별시,『2017년 저층주거지 집수리 지원추진계획』, 서울특별시 주거환경개선과-987, 2017.
서종균, 주거비보조제도의 쟁점,『주거복지의 새로운 패러다임』, 한국도시연구소, 2011.
신선정,『사회적 취약계층의 여가·관광 의미와 제약요인』, 대한관광경영학회 제31차 정기학술발표대회 논문집:845-861, 2008.
심경미·오주형,『저층주거지 유지·관리를 위한 지원시스템 구축 및 제도개선 방안』, 건축도시공간연구소, 2012.
이대열,『주거권의 법리에 관한 연구』, 서강대학교 박사학위청구논문, 2012.
이동현·우석봉,『저소득층 주택개량사업 개선을 통한 일자리 창출방안』, 부산발전연구원. 1-109, 2016.
이성규 외,『서울형 주택개량사업 모델구축 보고서』, 서울주택도시공사, 2017.
이종권 외,『공공임대주택 50년의 성과와 과제』, 토지주택연구원, 2013.
이종권 외,『종합적 주거복지 전달체계 구축연구』, 토지주택연구원, 2015.
이헌석, 주택법과 사회보장법의 연결,「토지공법연구」, 한국토지공법학회, 제27집, 2005.
이창호·백혜선, 주민자력의 주택개량 활성화를 위한 지원방안 연구,「대한건축학회 논문집」, 대한건축학회, 28(8), 169-176, 2012.
이태진·김태완·최현수·홍인옥·남철관·우선희·김선,『주택개량사업의 운영효율성 제고를 위한 심층연구』, 한국보건사회연구원, 2013.
이호근, 사회적 취약계층에 대한 주거정책의 현황과 법·제도 개선방안 -「주거급여법」도입 분석을 중심으로,『제3회 사회정책연합학술대회 자료집』, 2014.
조승연·정소이·권혁삼·최은희·정재진,『기존주택 매입임대사업의 성과분석 및 발전방안 연구』, 한국토지주택공사 토지주택연구원, 2016.
진미윤, 2000년 이후 공공임대주택정책의 특징과 지속성 강화방안,「국토연구」, 53, 2007.
최승원·김태영, 주거권 실현을 위한 주거비 지원의 법적 고찰,「사회복지법제연구」, 사회복지법제학회, 7(2), 2016.
하성규,『주택정책론』, 박영사, 2010.
홍인옥, 주택개량정책 현황과 발전방안,『제2회 주거복지 컨퍼런스 자료집』, 2011.
홍인옥·남기철·남원석·서종균·김혜승·김수현,『주거복지의 새로운 패러다임』, ㈜사회평론, 2011.

Department of Energy and Climate Change, The Warm Front Scheme Annual Report, 2011/2012., 2013.

DECC (Department of Energy & Climate Change), 2016, ECO: Help to Heat-Transitioning to a New Fuel Poverty Focussed Obligation. Consultation Stage Impact Assessment.

Department of Housing and Urban Development (HUD), HOME and CDBG Guidebook.

Foord, M. and Lund, B., Towards Integrated Living? Housing Strategies and Community Care. Policy Press, 1997.

Foundations. The Collaborative Home Improvement Agency, 2016.

Government of the District of Columbia D.C. Department of Housing and Community Development, 2014, Single Family Residential Rehabilitation Program Fact Sheet.

Homes and Community Renewal, New York State Weatherization Assistance Program, 2013.

Howard, R., Warmer Home: Improving Fuel Poverty and Energy Efficiency Policy in the UK, 2015.

Mark Duda, Federally Sponsored Rehabilitation Activity, Joint Center for Housing Studies, 2001.

National Audit House, The Decent Homes Programme, 2009.

Perl, L., LIHEAP: program and funding. Technical report, Congressional Research Service, 2013.

국회 의안정보시스템	http://likms.assembly.go.kr/bill/
미국 주택도시개발부	https://www.hud.gov
미국 캘리포니아주 입법부	https://leginfo.legislature.ca.gov/
법제처 국가법령정보센터	http://www.law.go.kr/
서울시 주택관련	http://citybuild.seoul.go.kr/archives
서울시 서울통계연보	http://www.stat.seoul.go.kr/
서울아카이브	https://seoulsolution.kr/
일본 국토교통성	http://www.mlit.go.jp/
일본 주택성능평가·표시협회	https://www.hyoukakyoukai.or.jp/

[국문초록]

사회취약계층 주거복지지원의 쟁점과 법적 과제
- 주택개량정책을 중심으로 -

문영임
(서울시립대학교 사회복지학 박사과정 수료)
김수정
(서울시립대학교 사회복지학 박사과정 수료)

주거복지가 국민의 삶의 질에 직접적인 영향을 미친다는 인식 하에 사회취약계층을 위한 다양한 주거정책이 지속적으로 도입·추진되었으나, 우리나라의 경우 오랜 기간 동안 주택보급률 향상에 초점을 맞추어 주로 저소득층을 위한 공공임대주택 공급정책을 중심으로 이루어져 왔다. 공공주택의 건설을 통해 최저주거기준 크게 감소한 측면이 있으나, 여전히 사회취약계층은 노후하고 열악한 주거환경에 거주하는 등 매우 낮은 수준의 주거환경과 질적 수준에 노출되어 있는 경우가 빈번히 발생되고 있다. 주택공급만으로 사회취약계층의 주거의 질을 개선하는 것은 어려운 실정이며, 이에 주거빈곤의 문제를 해결하기 위해 주택 공급, 주거비 지원뿐만 아니라 부적절한 주거환경개선을 위한 지원의 필요성이 지속적으로 제기되게 된다. 특히 2000년대 들어 주택 보급률이 100%를 초과하면서 대규모 택지 개발의 어려움과 도시 재생 등의 이유로 신축과 전면적 재개발 방식에서 주거의 질, 재고주택의 관리, 주거환경의 질 개선에 대한 관심 제고 등 주거복지의 패러다임이 전환되면서 전면철거방식이 아닌 노후 및 불량의 정도를 개선하는 주택개량사업의 필요성 및 효과에 주목하게 되었다.

이에 본 연구는 2015년 주거급여가 개편된 후 사회취약계층을 대상으로 진행된 주거복지 정책과 법제도를 살펴보고, 지자체 및 민간·공공의 개별 주택개량사업의 정책과 현황 파악 및 외국의 주택개량정책 사례를 검토하였으며, 검토된 내용을 바탕으로 사회취약계층의 주거복지 지원을 위한 주택개량사업의 쟁점과 법적 과제를 제시하였다.

사회취약계층의 주거복지지원을 위한 주택개량사업의 향후 법적 과제는 다음과 같다. 첫째, 사회적 취약계층을 대상으로 일시적이고 즉각적인 구호 차원의 성격을 벗어나 지속가능한 거주가 가능할 수 있도록 명확한 목표 설정 및 실질적인 주택개량사업의 방향성을 수립해야 한다. 둘째, 주택개량사업의 효과 및 효율성 제고를 위해 주택개량사업의 지원대상을 구체적으로 선정토록 하며, 모든 주택을 대상으로 동일한 요율의 지원금 적용 대신, 대상자의 특성 미

거주 주택의 노후도 및 상태에 따라 지원금을 탄력적으로 운용하는 것이 필요하다. 특히 모든 국민이 주택개량을 통해 최저 수준 이상의 주거에서 거주하는 주거권의 권리를 보장받을 수 있도록 사회취약계층인 노인과 장애인의 특성에 맞춘 주택개조 및 개량이 이루어져야 하며, 이를 지원하는 별도의 전달체계를 구축 및 관련 법령 및 조례 제정을 진행해야 한다. 셋째, 최저주거기준의 구조·성능·환경 기준을 구체적으로 설정하고, 모든 사람이 이를 충족하는 거처에서 생활 할 수 있도록 제도를 수립토록 하며, 불충족시 해당주택의 거래를 금지 시키거나 이용하지 못하도록 규제하는 법적 제재 수단을 정비해야 한다.

주제어: 주거권, 사회취약계층, 주거복지 지원, 주택개량사업, 최저주거기준

[Abstract]

Issues of Housing Welfare Services to the Socially Vulnerable Groups and Legislative Tasks

- Focusing on the Housing Improvement Program -

Moon, Young-Im
(Ph.D. Candidate in Social Welfare, The University of Seoul)
Kim, Soo-Jung
(Ph.D. Candidate in Social Welfare, The University of Seoul)

With the recognition that housing welfare has a direct effect on the quality of life of the people, various housing policies for the socially vulnerable groups were continuously introduced and implemented. However, for a long period of time, the focus has been on increasing the housing supply ratio, mainly focusing on the provision of public lease housing for low-income families. Although there is a significant decrease in the number of households below the minimum housing standards through the construction of public housing, the socially vulnerable groups are frequently exposed to very low levels of residential environment and life quality, such as living in an aging and deteriorating housing environment. Since it is difficult to improve the quality of housing for the socially vulnerable groups solely by housing supply, there is a continuing need for supporting improvement of inadequate housing environment as well as supplying housing and providing housing subsidies, in order to solve the problem of housing poverty. Especially in the 2000s, as the housing supply ratio exceeded 100%, with a start of urban regeneration and difficulties in the large-scale housing site development, the paradigm of housing welfare policy has shifted its focus from housing construction and extensive redevelopment toward the quality of housing, management of housing inventory, and quality of housing conditions. As a result, the need and effect of housing improvement program that ameliorates the degree of deterioration, rather than the entire demolition system, has been noted.

This study examined the housing welfare policy and the legal system for the socially vulnerable groups after the reform of the housing benefits in 2015, grasped the policies and the status of the respective housing improvement program implemented by the local governments, the private and

public sectors, and reviewed cases of foreign countries. Based on the results of the review, issues and legislative tasks of housing improvement program were presented, as a housing welfare service for socially vulnerable groups.

The legislative issues of the housing improvement program as a housing welfare service for the socially vulnerable groups are as follows. First, clear targets and substantive directions for the housing improvement program should be set so that it can guarantee sustainable residence beyond a temporary and immediate relief service. Second, in order to enhance the effectiveness and efficiency of the housing improvement program, the eligibilities for support should be specified. Instead of applying the same rate of subsidy to all housing, it is necessary to operate the subsidy flexibly according to the characteristics of the subject and the deterioration and status of the respective houses. Especially, to ensure that all citizens are entitled to housing rights in the housing above the minimum level, the housing renovation and improvement should be made in accordance with the characteristics of the socially disadvantaged people including senior people and people with disabilities, which requires establishment of a separate service delivery system for the housing improvement program and enactment of relevant laws and ordinances. Thirdly, the government should set the structure, performance, and environmental standards in the minimum housing standards, establish an institution so that every person can live in a place that meets those standards, and revise legal means of prohibiting transactions for substandard housing.

Key words: Housing rights, Socially vulnerable groups, Housing welfare services, Housing improvement program, Minimum housing standards

사회복지법제학회
사회복지법제연구 제9권 제2호(통권 제12호) 2018년 08월
Korean Academy of Social Welfare and Law
Vol.9, No.2, August 2018

아동 정보 사각지대 규모 추정과 정보 연계의 법적 쟁점 연구*

정현주**

目 次

Ⅰ. 서론
Ⅱ. 공공에 의한 아동 정보 관리
Ⅲ. 아동 정보의 사각지대 규모
Ⅳ. 아동 정보 연계의 쟁점 및 사례
Ⅴ. 결론

Ⅰ. 서론

최근 '장기결석 실태조사'(2015년), '미취학 아동 실태 조사'(2016년) 등은 교육정보시스템(NEIS)과 주민등록정보시스템의 상호대조를 통한 것으로, 그 결과 가정 폭력 및 학대 피해 아동이 발견·보고되었다. 또한 가정과 학교를 일탈하여 일명 "가출팸", "가정 밖 청소년" 등이 되는 경우 이들은 각종 범죄에 연루되거나 피해자로 발견되기도 한다.

이는 공공에서 관리하는 정보시스템에서 아동의 정보가 미등록되거나 누락되는 경우, 고도위기아동(high risk children)이 될 수 있고 그 결과 학대나 범죄 등의 위험에 노출될 가능성이 높다는 것을 보여준다. 문제는 이들에 대한 실태 파악이 미흡하다는 것이다. 현재 보건복지부, 여성가족부, 교육부 등은 각 부처별로 정보시스템을 운영하고 있으나 정보시스템 간의 연계가 이루어지지 않아 아동 정보 관리의 사각지대를 파악하기 위한 실태조사가 쉽지 않다.

한편, 아동 관련 정보의 누락이나 탈락 등 정보의 연계를 통한 사각지대 해소 방안에 관한 연구는 거의 이루어지지 않았다. 선행연구들은 아동 정책의 사각지대 규모 추정(오병돈·김기헌, 2013; 윤철경 외, 2016), 아동의 연령에 관한 법적 규정 분석을 통한 중복의 파악(홍완식,

* 투고일: 2018.08.10., 심사일: 2018.08.18., 게재확정일: 2018.08.18.
이 논문은 사회보장정보원 사회보장정보연구소 자체연구과제인「아동 이력 통합 관리를 위한 정보 연계 기초 연구」의 일부를 요약·발전시켜 작성한 글임.
** 사회보장정보원 부연구위원

2007; 조성혜, 2011; 장민선, 2015), 아동 복지정책의 중복·누락에 관한 현장의견 분석(정은주·한정은, 2014) 등의 관점에서 이루어졌다.

「아동복지법」에 따라 아동을 18세 미만으로 국한하였을 때, 공공이 운영하는 정보시스템에서 정보가 누락되거나 관리 중 탈락하는 것을 방지하기 위해서는 정보시스템 간의 연계가 이루어져야 한다. 이 연구는 아동 관련 정보시스템 간의 연계를 공공의 정보시스템에서 관리되지 않는 아동의 실태를 파악하기 위한 방안 마련을 위한 기초 연구로 수행하였다. 이를 위해 아동 정보의 관리 과정에서 발생하는 사각지대 규모를 추정하여 정보 연계의 필요성을 강조하며, 정보시스템 연계에 나타날 수 있는 법적 쟁점을 다룬다.

연구의 대상은 18세 미만 아동 대부분의 정보가 등록되는 공공의 정보시스템이다. 분석 자료로는 각 시스템에서 추출한 통계 자료, 정보시스템 관련 법령, 법령 해석 자료, 보도자료, 정책자료, 학술자료 등을 활용하였다.

Ⅱ. 공공에 의한 아동 정보 관리

1. 영·유아의 정보 관리

영아 및 유아 정보의 대부분은 사회보장정보시스템(행복e음), 보육통합정보시스템, 유아교육정보시스템에 등록된다.

첫째, 사회보장정보시스템은「사회복지사업법」제6조의2에 근거하며, 보건복지부가 사회보장정보원에 위탁하여 운영한다. 이 시스템에는 가정양육수당을 신청한 부모 또는 보호자 그리고 아동의 정보가 등록된다. 양육수당은「영·유아보육법」제34조의2에 근거하여 어린이집이나 유치원을 이용하지 않는 영·유아의 양육을 정부가 지원하는 비용이다.

둘째, 보육통합정보시스템은「영·유아보육법」시행규칙 제35조의4에 근거하며, 보건복지부가 사회보장정보원에 위탁하여 운영한다. 2009년 정부의 보육료 지원이 어린이집 직접 지원 방식에서 '아이사랑카드'라는 전자바우처 지원 방식으로 변화하면서 구축되었다. 보육료 지원을 받는 학부모 또는 보호자 그리고 아동의 정보가 등록된다.

셋째, 유아교육정보시스템은「유아교육법」제19조의2,「유아교육정보시스템 및 교육정보시스템의 운영 등에 관한 규칙」에 근거하여 교육부가 관할하고 한국교육학술정보원에 위탁·운영한다. 유치원의 업무를 전자적으로 처리하기 위한 목적으로 운영하며, 유아학비를 지원받는 학부모 또는 보호자, 아동의 정보가 등록된다.

이 외에도 영·유아 건강검진, 영·유아 예방접종을 받은 아동의 정보는 국민건강보험공단, 질병관리본부에 등록된다.

2. 고등학교 이하 각급학교 재학 아동의 정보 관리

고등학교 이하 각급학교는「초·중등교육법」제2조에 따른 초등학교, 중학교, 고등학교, 특수학교, 공민학교, 고등공민학교, 고등기술학교, 각종학교이다. 고등학교 이하 각급학교에 재학하는 아동의 정보는 교육정보시스템(NEIS)에 등록된다. 교육정보시스템은 교육부가 한국교육학술정보원에 위탁·운영하는 정보시스템으로「초·중등교육법」제30조의4에 근거한다.

아동의 취학은「초·중등교육법」시행령 제15조에 따라 읍·면·동의 장이 취학아동명부 작성하여 교육장, 학부모, 학교의 장에게 취학통지를 하게 된다. 특히, 학교의 장에게는 취학 아동의 인적사항(성명, 주민등록번호, 주소), 보호자의 인적사항(성명, 생년월일, 주소, 연락처)을 통보한다.

의무교육인 초등학교 및 중학교 미취학자, 재학 중 무단결석자는「초·중등교육법」시행령 제25조, 제26조에 근거하여 학교장, 읍·면·동 장(초등학교)이나 교육장(중학교)을 통해 취학 및 재취학을 독촉받는다. 반면, 의무교육기관이 아닌 고등학교 미취학자에 대한 관리는 이루어지지 않는다. 하지만 장기결석자는「초·중등교육법」시행령 제92조의2에 따라 학교장이 교육감에게 그 내용을 통보한다.

최근에는「초·중등교육법」시행령 제27조2에 따라 2017년부터 시·도교육감 또는 교육장 소속의 “취학관리전담기구”를 설치하여 각급학교의 취학 현황을 종합적으로 점검하도록 하고 있다.

3. 학교 밖 청소년의 정보 관리

위기청소년 또는 학교 밖 청소년은 여성가족부가 관할하는 지역사회청소년통합지원체계(CYS-Net), 학교 밖 청소년 센터 꿈드림 정보망에 정보가 등록된다.

첫째, 지역사회청소년통합지원체계(Community Youth Safety-Net : CYS-Net)는「청소년복지지원법」제9조에 근거하며, 한국청소년상담복지개발원에 위탁·운영하고 있다.

둘째, 꿈드림 정보망은「학교 밖 청소년 지원에 관한 법률」제12조에 근거하여 여성가족부가 관할하고 학교 밖 청소년지원센터에 위탁·운영하는 정보시스템이다. 각급학교에 재학 중 학업 중단 의사를 밝힌 후, 개인정보 제공에 대한 동의가 이루어지는 경우 해당 아동의 일부 정보가 교육정보시스템에서 꿈드림 정보망으로 이관·등록된다(「학교 밖 청소년 지원에 관한 법률」제15조).

4. 기타 아동의 정보 관리

이외에도 아동의 정보는 법무부 소관 출입국관리정보시스템, 국민건강보험공단 정보시스템, 형사사법정보시스템(Korea Information System of Criminal Justice Services : KICS), 고용보험 시스템 등에 등록된다. 유학이나 이민 등의 사유로 해외 출국하여 장기간 입국하지 않는 경우, 요양시설에 장기 입원하는 경우, 보호관찰아동이나 보호소년 또는 소년원에 수용된 경우, 취업하여 고용보험에 가입하거나 정부의 취업 지원 프로그램인 '취업성공패키지' 등에 참여한 경우 등에 기타 정보시스템에 정보가 등록된다.

이상 아동 관련 정보를 등록·관리하는 정보시스템을 종합하여 제시하면 <표 1>과 같다.

〈표 1〉 아동 관련 정보시스템

구 분	전 달 체 계	정보시스템명	사유
영·유아	보건복지부, 읍·면·동	사회보장정보시스템	양육수당 수급
	보건복지부, 어린이집	보육통합정보시스템	보육료 지원
	교육부, 유 치 원	유아교육정보시스템	교육료 지원
초등학교 중학교 고등학교	교육부, 학교(교장), 교육지원청(교육장) 및 시·도교육청(교육감)[1], 취학관리전담기구	교육정보시스템 (NEIS)	취학, 전학, 미취학 (초·중학교)
위기 청소년	여성가족부, 시·도	CYS-Net 정보망	청소년지원사업 신청
학교 밖 청소년	학교밖청소년지원센터	꿈드림센터 정보망	학업중단자
건강 보험	보건복지부, 요양시설	국민건강보험 시스템	장기 입원
출입국	법무부, 출입국 관리소	출입국관리 정보시스템	장기미입국 귀국
사법 아동	법무부, 경찰 등	형사사법정보시스템	보호처분,사회 봉사 및 수감명령, 보호관찰, 소년원
취업 지원	고용노동부, 지역고용센터 위탁고용기관	고용정보망	취업성공패키지 취업사관학교

주: 1) 교육지원청 초·중학교를 관할하고 고등학교는 시·도교육청에서 관할함.

Ⅲ. 아동 정보의 사각지대 규모 추정

아동 정보 관리의 사각지대 규모 추정은 개별 아동 및 청소년의 정보를 활용한 직접 추정이 아닌 공식적으로 보고되는 통계를 활용한 간접 추정 방식으로 이루어진다. 기존에 사각지대 청소년 규모 추정을 위한 연구는 개별 조사 방식 보다는 대상 표본을 전체로 확대하여 이 중 사각지대를 밝히는 간접 추정 방식이 필요하다고 제안한다(오병돈·김기현, 2013; 명재신·윤성신, 2017). 이에 따라 이 연구는 행정안전부의 주민등록 통계와 보건복지부 및 교육부 통계를 비교하는 방식으로 통계 상에 누락되는 아동의 규모를 추정한다.

1. 분석 모형

아동 정보 사각지대의 규모 추정은 통계청 승인통계 자료를 분석하여 이루어졌다. 분석 모형은 <그림 1>과 같이 연령별 주민등록연앙인구를 전체 아동의 수로 하고, 이 중 보육통계에 산정되는 6세 이하 아동의 수, 교육통계에 산정되는 아동의 수를 차감하여 산출하였다.

<table>
<tr><td rowspan="2">고등학교
(15~17세)</td><td rowspan="4"></td><td>정보 사각지대</td><td rowspan="4"></td><td rowspan="4">주민등록
연앙인구</td></tr>
<tr><td>미취학,
학업중단자</td></tr>
<tr><td>초·중학교
(6~14세)</td><td>고등학교 이하
각급학교 학생수</td></tr>
<tr><td rowspan="2">영·유아
(0~6세)</td><td>정보 사각지대</td></tr>
<tr><td></td><td>양 육 수 당
보육료지원</td></tr>
</table>

〈그림 1〉 아동 정보 관리 사각지대 규모 추정 모형

6세 이하 아동들의 정보 사각지대 규모 추정은 주민등록연앙인구를 모수로 하고 양육수당 수급자 수, 어린이집 보육료 지원 대상자 수, 유치원 교육료 지원 대상자수를 차감하여 산출하였다. 학생 연령 아동은 7~18세 주민등록연앙인구를 모수로 하고 초·중·고등학교 학생수, 학업중단자 수를 차감하여 산출하였다. 시점은 2016년 12월을 기준으로 하였다.

2. 분석 결과

영·유아의 정보 사각지대 규모 추정 결과는 <표 2>와 같이 67,794명의 아동이 정보가 누락되는 것으로 나타났다. 또한 초·중·고등학교 학생 연령에 해당하는 7~18세 아동의 정보 사각지대 규모 추정 결과는 <표 3>과 같이 359,240명의 정보가 누락되는 것으로 나타났다.

〈표 2〉 0~6세 영·유아의 정보 사각지대 규모 추정(2015년)

구분	주민등록 연앙인구[1](A)	보육통계				A-B
		소계(B)	양육수당 수급자[2]	보육료 지원[3]	교육료 지원[4]	
합계	**3,197,860**	**3,130,066**	**1,009,346**	**1,438,167**	**682,553**	**67,794**
0~3세	**1,806,075**	1,752,822	895,314	857,508	-	53,253
4~6세	**1,391,785**	1,377,244	114,032	580,659	682,553	14,541

출처 : 1) 통계청, '국가통계포털' '행정구역별 1세별 주민등록인구'로 2015년 12월 31일 기준임. 2017년 10월 10일 http://www.kosis.kr에서 추출함.
2) 보건복지부(2016a), 보육통계 부록의 '가정양육수당 지급 현황'으로 2015년 12월 기준임.
3) 보건복지부(2016a), 보육통계의 '영·유아 보육료 지원 현황' 중 0~3세는 0·1·2세반 기본보육료, 4~6세는 3·4 세반 누리과정으로 2015년 12월 기준임.
4) 보건복지부(2016a), 보육통계 부록의 '연도별 유치원 원아수 추이'로 2015년 4월 기준임.

〈표 3〉 7~18세 아동의 정보 사각지대 규모 추정(2015년)

구분	주민등록 연앙인구[1](A)	교육통계				A-B	A-B-E
		소계 (B=C+D)	학생수[2] (C)	기타 학생수[3] (D)	학업 중단자수[4] (E)		
합계	**6,541,910**	**6,135,600**	**6,114,363**	**21,237**	**47,070**	**406,310**	**359,240**
7~12세	**2,828,178**	**2,740,146**	2,740,146	-	14,555	88,032	73,477
13~15세	**1,754,027**	**1,586,155**	1,585,951	204	9,961	167,872	157,911
16~18세	**1,959,705**	**1,809,299**	1,788,266	21,033	22,554	150,406	127,852

출처 : 1) 통계청, '국가통계포털' '행정구역별 1세별 주민등록인구'로 2015년 12월 31일 기준임. 2017년 10월 10일 http://www.kosis.kr에서 추출함.
2) 한국교육개발원(2016). 교육통계의 '각급학교 개황'의 초등학교, 중학교, 고등학교, 특수학교 학생수로 2015년 4월 1일 기준임. 특수학교 학생수는 7~12세에 포함하였음.
3) 공민학교, 방송통신중학교 학생수는 13~15세에, 고등공민학교, 고등기술학교, 각종학교, 산업체부설학교, 산업체특별학급, 방송통신고등학교는 16~18세에 포함하였음.
4) 한국교육개발원(2016). 교육통계의 초·중학교의 '학생변동 상황'의 유예자, 면제자, 고등학교 '학생변동 상황'의 학업중단 학생수로 2016년 2월 29일 기준임.

0~18세 아동 중 승인통계상에 나타나지 않는 정보 관리 사각지대 아동수 추정 결과를 종합하면 <표 4>와 같다. 0~6세 아동 중 67,794명, 7~18세 아동 중 359,240명의 아동 정보가 누락되는 것으로 나타났다.

〈표 4〉 아동 정보 사각지대 추정 결과 종합(2015년)

구분		주민등록 연앙인구	통계에 산정되는 아동수	누락되는 아동수
합 계		**9,739,770**	**9,062,912**	**427,034**
0~6세 영유아		3,197,860	3,130,066	67,794
	0~ 3세	1,806,075	1,752,822	53,253
	4~ 6세	1,391,785	1,377,244	14,541
7~18세 아동청소년		**6,541,910**	**6,135,897**	**359,240**
	7~12세	2,828,178	2,754,701	73,477
	13~15세	1,754,027	1,596,116	157,911
	16~18세	1,959,705	1,831,853	127,852

3. 소결

18세 미만 아동 중, 공공의 정보시스템에 등록되지 않은 사각지대 규모 산정 결과, 약 47만명의 아동이 수치상으로 누락되는 것으로 나타났다.

윤철경 외(2016)의 학교 밖 청소년의 이행경로 분석 결과, 50%는 학업 복귀, 30%는 직업탐색 또는 취업, 20%는 아무것도 안하는 무업청소년(NEET)로 나타났다. 이를 적용하여 추정하여 보면 47만명의 20%인 9.4만명의 아동에 대한 관리가 시급하다 할 수 있다. 수치상의 아동 파악이 쉽지 않으며 또한 이 아동의 정확한 정보를 관리하기 어려우므로 주민등록정보와의 상호 대조를 통한 확인이 필요하다고 할 수 있다. 그러나 분석 결과는 작성한 시점의 차이, 수치의 중복 발생 가능성이 있어 제한적으로 해석해야 한다.

첫째, 통계 작성한 시점의 차이이다. 주민등록인구, 보육통계 등은 12월 말 기준으로 작성되는 반면 교육통계는 학기가 시작된 다음 월일 4월 1일을 기준으로 작성된다. 반면 학업 중단자 수는 2월 말을 기준으로 작성된다. 따라서 정확한 규모 파악을 위해서는 관련 통계의 시점 변동, 조사 대상 정의 등의 추가적인 노력이 필요하다. 시점의 문제를 해결하기 위하여 교육정보시스템에서 학생수, 학업중단 학생수, 유아교육정보시스템에서 유치원 보육료 수급자 수, 보육통합정보시스템에서 보육료 수급자 수, 사회보장정보시스템에서 양육수당 수급자 수를 2월 말 기준 또는 12월말 기준으로 산출하여 상호 대조하는 것을 제안할 수 있다.

둘째, 아동 정보의 중복 여부가 명확히 구분이 안 되어 과소 추정되었을 가능성이 있다. 학령기 이전의 경우 양육수당과 보육료 또는 유아학비 지원의 중복이 발생한다. 재학 아동의 경우, 이 중 국외출국, 장기입원, 장기결석 중인 아동의 수가 학생수에 포함되어 있다. 이에 따라 교육통계에서 이들에 대한 정보는 학기말인 익년 2월 말을 기준으로 보고되고 있으므로 이 시점에 맞게 누락된 아동에 대한 통계치를 제시할 필요가 있다.

Ⅳ. 아동 정보 연계의 쟁점 및 사례

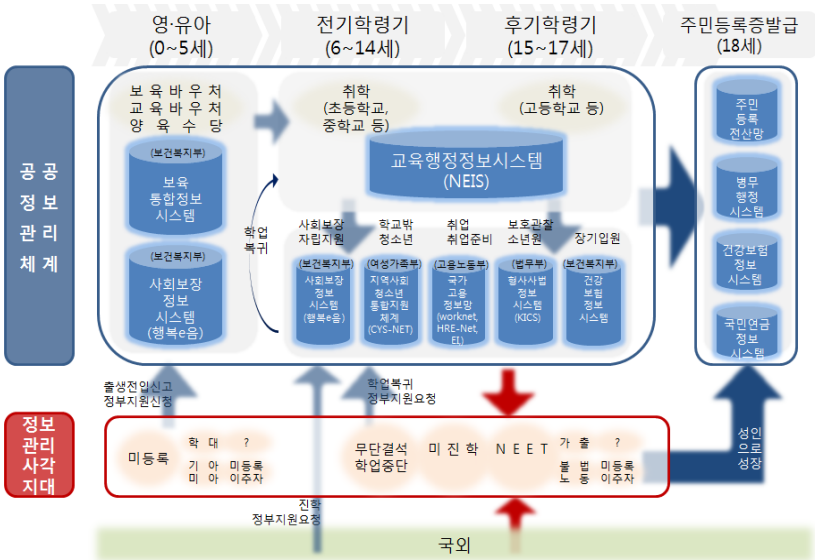
1. 아동 정보의 누락 및 등록 후 관리 미흡의 문제

아동의 정보 중 공공이 운영하는 정보시스템에 등록되지 않거나 등록된 후 관리 미흡에 따라 정보시스템에서 탈락하는 경우가 발생한다.

첫째, 아동 정보의 누락은 미취학 아동의 정보관리에서 나타난다. 아동의 취학은 읍·면·동에서 입학유예 및 면제자들을 반영하여 주민등록 된 아동의 취학명부를 작성하고 해당 아동의 보호자에게 취학 사실 및 배정학교를 통보하는 절차를 거친다. 그럼에도 불구하고 취학하지 않는 사례가 발생하며, 2017년 교육부 “ 미취학 아동 실태 조사”에서 확인되었다. 교육부, 경찰청, 행정자치부가 합동 점검한 “미취학 아동 실태 조사” 결과, 33,931명의 아동이 초등학교 입학 예비소집에 참여하지 않았으며 이 중 98명의 소재는 추가적으로 확인해야 하는 아동이었다(교육부 보도자료, 2017년 2월 21일).

둘째, 등록된 아동 정보의 관리 미흡으로 인한 탈락은 주로 학업 중단에 따라 발생한다. 2016년에 이루어진 교육부 및 행정자치부의 ‘장기결석 실태조사’ 결과, 총 287명의 아동이 장기결석 중이며, 이 중 108명의 아동이 학대 위험에 처한 것으로 나타나 경찰 신고 또는 아동보호전문기관 신고 등의 조치가 이루어졌다.

이는 아동의 정보가 다수의 정보시스템에 존재함에도 불구하고 각 정보시스템 간의 상호대조가 필요하다는 것을 보여준다. 학업중단, 장기 미입국 후 귀국하였으나 학업에 복귀하지 않는 경우, 고등학교 미진학자 등에 대한 현황 파악이 어렵다. 이러한 아동 정보의 누락이나 등록 후 관리미흡 현황을 도식화하여 제시하면 [그림 2]와 같다.



주 : 화살표는 정보가 공공의 정보망으로의 진입·이탈을 보여주며, 푸른색은 진입, 붉은색은 이탈을 의미함.
자료 : 정현주(2017). "우리나라의 아동 관련 정보시스템 현황(Ⅰ)". 사회보장정보 브리프 제3호, 2017년 9월 5일 발간.
http://www.ssis.or.kr/lay1/bbs/S1T101C666/A/361/ view.do?article_seq=114366&cpage=1&rows=10&condition=&keyword=

[그림 2] 아동 관련 정보시스템의 미등록 및 관리 미흡 현황

2. 아동 정보 연계 관련 법적 쟁점 : 개인정보자기결정권

각 정부 부처별로 운영하는 정보시스템의 정보 연계에는 개인정보자기결정권의 문제가 발생한다. 이는 지난 몇 년간 여성가족부가 학교 밖 청소년 실태 조사 및 관리를 위해 교육부의 학생 정보를 요청한 사례에서 찾아볼 수 있다.

2006년 학교 밖 청소년 업무를 담당했던 국가청소년위원회는 당시 교육인적자원부에 학업중단 청소년 정보 제공을 요청하였고, 이에 교육인적자원부는 인권위원회에 판단을 의뢰하였다(초중등교육정책과-2983, 2005년 12월 22일). 인권위원회는 「초·중등교육법」 제30조의6 제1항의 위반 그리고 개인정보자기결정권의 침해를 이유로 부정적 의견을 표명하였다(국가인권위원회, 2007: 159~169).

첫째, 학생 정보의 관리 주체는 학교장이며, 정보 주체인 학생이나 보호자의 동의 없이 정보를 제공할 수 있는 경우는 「초·중등교육법」 제30조의6에서 규정하고 있다. 즉, 학교에 대한 감독·감사의 권한을 가진 행정기관 업무를 위해 필요한 경우, 상급학교의 학생 선발에 이용하는 경우, 통계작성 및 학술연구 등의 목적을 위한 경우, 범죄의 수사와 공소의 제기 및 유지에 필요한 경우, 법원의 재판업무 수행을 위하여 필요한 경우 및 그 밖에 관계 법률에 따라 제공

하는 경우에만 동의 없이 개인정보를 제공할 수 있다. 그러나 인권위원회는 학업 중단 학생의 정보 요청은 정보 주체의 동의 없이 제3자에게 정보를 제공할 수 있는 경우가 아니라고 판단하였다. 즉,「초·중등교육법」제30조의6 제1항 위반이라는 판결의 의미는, 교육인적자원부가 학업 중단 학생의 정보를 국가청소년위원회에 제공할 시 학교장, 시·도교육청, 교육부, 여성가족부, 국가청소년위원회의 순서로 정보를 제공해야 하나 이에 대한 명확한 근거규정이 없다는 것이다. 또한 학교 밖 청소년의 현황 파악을 위한 정보제공의 근거규정이 없으므로 정보를 요청할 수 없다는 것도 의미하고 있다.

둘째, 개인정보자기결정권 침해라는 판단은, 특정 아동의 정보가 학교 밖 청소년이라는 정보로 연계될 경우 정보주체에 대한 사회적 낙인의 우려가 있으므로 개인정보 제공에 대한 동의가 선행되어야 한다는 것을 의미한다. 개인정보자기결정권은 자신의 정보가 언제, 누구에게 어느 범위까지 알려지고 또 이용되도록 할 것인지를 그 정보주체가 스스로 결정하는 것으로 헌법재판소 판례(99헌마513; 2004헌마190(병합))로 인정한 기본권의 일종이다. 개인정보자기결정권은 정보주체의 동의, 목적의 정당성, 수단의 적정성, 법익균형성 등을 고려하여 제한될 수 있다. 따라서 특정 아동의 정보가 학교 밖 청소년이라는 정보로 연계될 경우 정보주체에 대한 인격적·사회적 평가가 가능할 수 있기 때문에 정보 수집·제공요건을 엄격하게 규율해야 한다는 것을 의미한다.

여성가족부는 지속적으로 학교 밖 청소년 실태 파악을 위해 필요한 정보 연계 노력을 지속하였다. 관련 법안의 발의(김희정 의원 대표발의, 2013. 03. 20 발의, 의안번호: 1904177; 남인순 의원 대표발의, 2014년 2월 10일, 의안번호: 1909329; 김관영 의원 대표발의, 2014년 2월 10일, 의안번호: 1909335)가 이어진 후, 2014년「학교 밖 청소년 지원에 관한 법률」이 제정되었다. 제정 법에는 학업 중단 청소년의 동의가 있어야 교육부가 보유한 학교 밖 청소년 정보를 연계하도록 하였다. 2015년에는 여성가족부가 청소년의 동의가 없어도 교육부가 보유한 학교 밖 청소년 정보를 연계하는 것을 제안했으나, 인권위 및 시민단체의 반대와 국회 임기완료로 자동폐기되었다. 2017년에는 2015년 개정안을 수정하여 청소년이 정보 제공의 동의를 받을 수 없는 경우에 한해, 법정대리인(학부모 및 담임교사) 동의하에 학업중단 청소년의 정보를 연계할 수 있다고 명시하는 개정이 이루어졌다.

여성가족부가 교육부의 정보를 활용하기 위한 정보요청은, 학교 밖 청소년 실태 조사를 통해 현황을 파악하고 이들에 대한 정책을 지원하는 목적을 갖고 있었다. 이러한 공익의 목적에도 불구하고 학업을 중단한 아동들의 정보가 '학교 밖 청소년'이라는 개념에 포함되는 것에 대한 사회적 낙인의 우려로 개인정보자기결정권이 더 중요한 가치인 것으로 법적 판단이 있었다. 따라서 학업을 중단한 학교 밖 청소년 중, 자발적으로 개인정보 제공 의사를 밝힌 경우에만 여성가족부가 정보를 관리하며 제한된 정보에 근거하여 정책 지원이 이루어지고 있다.

3. 개인정보자기결정권과 아동 정보 연계의 이익형량

「공공데이터의 제공 및 이용활성화에 관한 법률」은 국가기관의 행정관리의 편의와 행정 효율성의 향상뿐만 아니라 공공데이터와 민간정보의 결합, 공공데이터 간의 연계를 통한 새로운 가치의 창출이라는 의미를 갖고 있다. 또한 적극적인 공공데이터의 활용을 통해 행정서비스의 편의를 높이는 것이 중요한 가치라 할 수 있겠다. 그러나 공공데이터 활용에서 개인정보가 포함된 경우에는 개인정보 침해라는 문제가 발생하기 때문에, 개인정보 침해를 최소화 하기 위한 제도적 기반의 마련이 필요하다.

정보의 활용에 있어 「대한민국 헌법」에는 사회적 현안에 대한 개인의 의사표현을 보장함으로써 민주적 가치를 증진하는 권리적 수단인 '정보의 자유권'이 제시되어 있다(김경열·권헌영, 2014). '개인정보자기결정권'은 전술한 바와 같이 정보의 주체가 정보 공개와 이용 등을 스스로 결정할 권리이다. 「헌법」 제10조의 일반적 인격권과 17조의 사생활의 비밀과 자유를 근거로 하는 헌법상 열거되지 않은 기본권으로 인정되고 있다(국가인권위원회, 2007: 482).

정보의 자유권과 개인정보자기결정권은 상호간에 충돌할 수 있어 두 기본권의 내용과 효력의 이익형량을 통해 상충하는 두 기본권이 모두 만족되는 균형점을 찾는 헌법적 판단이 필요하다(김경열·권헌영, 2014). 이러한 상충에 대한 제도적 지원 체제로 정보를 등록·관리하는 부처 및 공공기관에서는 개별 위임 행정규칙을 만들거나 법령에 개인정보의 수집 내용, 범위, 삭제 및 폐기, 권한관리, 보안관리 등을 규정하여 필요에 따라 개인정보를 수집하거나 연계하는 근거로 활용하고 있다.

4. 아동 정보 연계 사례: e-아동행복지원시스템

「아동복지법」 제10조에 근거, 국무총리가 주재하는 "아동정책조정위원회"는 다각적인 아동학대 예방을 위한 노력을 기울여왔다. 2014년 "아동학대 예방 및 피해아동 조기발견·보호 종합대책"은 신고의무자 신고 활성화, 유관기관 및 지역사회 협업을 통한 조기발견, 경찰·검찰·법원·아동보호전문기관 등의 역할분담을 통한 신속 대응, 피해아동에 대한 신속한 임시보호조치, 가해자 처벌 강화 등이 제시되었다. 2016년 "아동학대 방지 대책"은 중점과제로 생애주기별 아동학대 예방체계 강화, 조기발견 강화, 신속대응 및 처벌 강화, 학대 피해하동 보호·지원 및 재학대 방지 등을 제시하였다. 이 중 '조기 발견 강화'는 아동학대 발생 범위와 대상을 넓게 보고 생애주기별 아동학대 예방체계를 통하여 예방과 조기 발견을 동시에 할 수 있는 전면적 시스템 구축(보건복지부, 2016b: 5)하는 것을 목표로 하고 있다.

아동학대 조기발견을 위한 정부 합동 발굴시스템 구축은 2016년 위험아동 예측 모형 개발

(최현수 외, 2016), 2017년 법 개정 및 시범운영을 거쳐 2018년 “e-아동행복지원시스템”을 개통하여 이루어졌다. 특히 2017년 「사회보장급여의 이용·제공 및 수급권자 발굴에 관한 법률」 시행령 개정(2017년 8월 9일)을 통해 아동 학대 위기에 처해있다고 판단할 수 있는 18세 미만 아동의 정보를 수집할 수 있는 근거가 마련되었다. 2018년 3월에 개통한 e-아동행복지원시스템은, 보건복지부의 질병관리본부, 건강보험공단, 보육통합정보시스템, 중앙아동보호전문기관, 교육부의 교육행정정보시스템, 여성가족부의 CYS-Net 등의 정보를 연계수집한다. 수집한 정보들은 사전에 정책연구를 통해 구축한 통계모델을 활용하여 고위험 예측 가구 및 아동을 선별하는데 사용된다.

Ⅴ. 결론

아동을 18세 미만으로 국한하였을 때, 대부분 아동의 정보는 정부 부처별로 운영하고 있는 정보시스템에 등록되어 관리된다. 그러나 각 정보시스템에서 추출하여 보고하는 통계정보를 활용하였을 때, 약 43만 명의 아동이 누락되는 것으로 나타나고 있다. 취학, 상급학교로의 진학, 학업 중단 등의 사유로 정보의 누락이 나타나는 것으로 보인다. 그러나 어떠한 아동들이 정보시스템에서 탈락하는지에 대한 실태조사를 통해 명확히 파악하고 이를 기초로 정책적 개입 방안의 마련이 이루어져야 할 것이다.

공공의 정보시스템에서 누락된 아동, 즉 정보 사각지대에 존재하는 아동들은 가정 밖 청소년이나 범죄 피해자 또는 가해자 등으로 위험에 처한 상황일 가능성이 높으므로 정부의 적극적인 개입을 통한 문제 해결이 필요하다. 이를 위해 정보 사각지대의 아동이 누구이고 왜 사각지대가 발생하는지에 대한 원인 분석을 위해 정보시스템의 연계 및 상호대조를 통한 실태 조사가 시급하다.

아동 관련 정보시스템의 연계에는 관련 부처 간 협력이 중요하다고 할 수 있다. 첫 번째 단계로 보건복지부, 교육부, 여성가족부, 법무부, 고용노동부 등이 아동 정보의 연계 필요성을 확인하고 연계를 위한 협력이 이루어지고 정보 연계를 주도하는 소관 부처의 지정이 이루어져야 한다. 그 다음으로 정보 연계를 위한 관련 법의 제정 또는 개정이 필요하다. 이는 관련 정부 부처들이 모여 대통령령 또는 소관부처 주관으로 ‘특별법’을 제정하는 방식, 또는 소관 부처의 정보시스템 관련 법을 개정하는 방식이 있을 수 있다. 부처가 협력한 대통령령의 특별법은 「4·16세월호참사 피해구제 및 지원 등을 위한 특별법」(국무조정실, 해양수산부)이 있다. 소관 부처의 관련 법 개정은 ‘위기아동조기발견시스템’ 구축을 위하여 이루어진 2017년 8월의 「사

회보장급여의 이용 · 제공 및 수급권자 발굴에 관한 법률」 시행령 개정을 사례로 제시할 수 있다.

또한 정보시스템 연계를 위해서 정보관리 차원의 노력도 필요하다. 첫째, 정보의 기획을 통한 필수 정보의 설정이 필요하다. 이는 기존의 아동 정책을 통해 축적된 정보, 예를 들어 드림스타트, 희망복지지원 등 아동 대상 사례관리 정보, 보호대상아동 상담 기록 등을 활용하여 아동 복지에 필요한 서비스들을 도출하는 것이 필요하다. 둘째, 정보 시스템 연계를 위한 정보 등록·관리의 표준화, 연계·연동 방식의 설계 등이 필요하다. 아동 관련 정보시스템은 부처별로 독립적으로 운영되어 있어 각 정보들은 각기 다른 형식으로 관리되고 있을 것이다. 필수 정보들이 정의되면, 이 정보들을 등록·관리하는 방식을 표준화하는 작업이 부처별로 이루어지기 위해서는 표준이 되는 정보시스템과 그 시스템을 운영하는 기관을 중심으로 정보 형식의 조사, 표준화 방안 계획, 표준화 작업 등이 이루어져야 할 것이다. 셋째, 의도하지 않은 정보의 유출에 대비하고 정부의 정책적 개입이 필요하지 않은 아동의 정보를 보호하기 위해 아동 정보의 보안 대책을 마련해야 한다. 주민등록번호가 확인되지 않거나 사회복지시설 입소자 중 범죄피해로 사생활 비밀 유지가 필요한 경우에 활용되는 의료급여 전산관리 번호와 비슷한 전산 ID를 부여하여 관리하는 방안이 고려될 수 있다. 또한 해싱 함수(hashing function) 또는 키 주소 변환(key to address transformation)을 활용하는 방안이 고려될 수 있다. 해싱함수는 데이터베이스 관리 시스템에서 데이터 파일 내에 저장되어 있는 레코드의 식별자인 키로서 지정된 필드를 숫자(integer)로 사상(mapming)하여, 그 숫자를 연산 처리하여 해당 레코드의 위치를 구함으로써 신속하게 검색할 수 있게 하는 기능이다(한국정보통신기술협회 정보통신용어사전[6]). 이러한 데이터의 장점은 정보의 주체를 식별하는 것이 매우 어렵기 때문에 정보의 유출이나 오남용을 줄여줄 수 있다는 장점이 있다.

후속 연구로 아동의 정보 관리의 사각지대를 밝혀내는 것에 주요 목적을 두고, 각 부처별 아동 관련 통계를 종합하여 각 통계별 중복이나 누락을 찾아내는 것을 제안한다. 또한 아동 정보의 사각지대 발생 유형을 밝히기 위한 후속연구가 필요하다. 이 논문은 미취학, 미진학, 장기미입국, 장기입원, 보호관찰 및 소년원 입소 등에 따라 정보가 누락될 수 있다는 것을 밝히고 있다. 그러나 국내 입국 후 미등록, 정보시스템에는 등록되었으나 장기결석으로 파악되지 않는 경우 등 다양한 유형의 정보 미등록 및 누락 현황을 분석할 필요가 있다.

6) http://terms.tta.or.kr/dictionary/dictionaryView.do?word_seq=044858-1

[참고문헌]

교육부 보도자료, 제5차 사회관계장관회의 결과(초·중학교 미취학 및 중학교 장기결석 아동 합동점검 결과), 2016년 4월 26일 보도.

교육부 보도자료, 초등학교 장기결석 아동 정부 합동점검 실시, 2015년 12월 23일 보도.

교육부 보도자료, 예비소집 미참여 아동의 소재와 안전을 끝까지 확인, 2017년 2월 21일 보도.

국가인권위원회,『국가인권위원회 결정례집 : 인권정책분야 제2집(2005~2006)』, 서울: 국가인권위원회, 2007.

김경열·권헌영, 공공데이터 활용을 위한 개인정보보호 제도의 개선 과제,「경제규제와 법」, 7(2), 22~37, 2014.

명재신·윤성인, 학교 밖 청소년 소재 파악 및 연결방안 연구 - 경찰청 중심으로-,「청소년학연구」, 24(5), 311~330, 2017.

보건복지부,『보육통계』, 세종 : 보건복지부, 2016a.

보건복지부, 정부, 올해를 아동학대 근절 시스템 구축 원년으로 선포하다, 보도자료, 2016년 3월 29일 배포, 2016b.

오병돈·김기헌, 청소년 복지정책 대상 규모 추정 : 학교 밖 청소년을 중심으로,「청소년복지연구」, 15(4), 29~52, 2013.

윤철경·성윤숙·유성렬·김강호,『학교 밖 청소년 이행경로에 따른 맞춤형 대책 연구Ⅰ』. 연구보고 16-R16, 세종: 한국청소년정책연구원, 2016.

장민선,『입법상 연령 기준의 적용에 관한 연구』, 세종: 한국법제연구원, 2015.

정은주·한정은, 현장 종사자 포커스그룹인터뷰를 통한 아동청소년 복지사업의 중복과 누락에 관한 연구,「사회복지정책」, 41(3), pp. 183~212, 2014.

정현주, 우리나라의 아동 관련 정보시스템 현황(Ⅰ), 사회보장정보 브리프 제3호, 2017년 9월 5일 발간, 2017. http://www.ssis.or.kr/lay1/bbs/S1T101C666/A/361/view.do?article_seq=114366&cpage=1&rows=10&condition=&keyword=

조성혜, 아동·청소년 복지의 개념과 법체계의 개선방안,「법제연구」, 41, pp. 43~85, 2011.

최현수·오미애·전진아·김용대·김경희·김솔휘·천미경(2016),『빅데이터를 활용한 e아동행복지원시스템 구축방안 기초연구』, 정책보고서 2016-59, 세종: 한국보건사회연구원.

홍완식, “아동·청소년 등의 연령기준”,「입법정책」, 1(1), 9~33, 2007.

한국교육개발원, 교육통계서비스, http://kess.kedi.re.kr

법제처, 법령해석사례, 안건번호 10-0348(2010년 12월 16일), http://www.moleg.go.kr/lawinfo/

lawAnalysis/nwLwAnList?searchCondition=3&searchKeyword=10-0348&csSeq=41928&rowIdx=1
통계청, 국가통계포털, http://www.kosis.kr
한국정보통신기술협회, 정보통신용어사전, http://terms.tta.or.kr/dictionary/dictionaryView.do?word_seq=044858-1

「공공데이터의 제공 및 이용 활성화에 관한 법률」
「사회보장급여의 이용·제공 및 수급권자 발굴에 관한 법률」
「사회복지사업법」
「아동복지법」
「영·유아보육법」
「유아교육법」
「유아교육정보 시스템 및 교육정보시스템의 운영 등에 관한 규칙」
「청소년복지 지원법」
「초·중등교육법」
「학교 밖 청소년 지원에 관한 법률」

[국문초록]

아동 정보 사각지대 규모 추정과 정보 연계의 법적 쟁점 연구

정현주
(사회보장정보원 부연구위원)

이 연구는 정부가 관리·운영하는 정보시스템 중 아동과 관련하여 정보의 누락이나 탈락의 규모를 추정하고, 이를 관리하기 위한 정보시스템 연계에 따르는 법적 쟁점을 분석한다.

18세 미만의 아동 정보는 사회보장정보시스템, 보육통합정보시스템, 유아교육정보시스템, 교육정보시스템(NEIS), 지역사회청소년통합지원체계(CYS-Net), 학교 밖 청소년 지원센터(꿈드림) 정보망 등에 등록된다. 이외에도 출입국관리정보시스템, 형사사법정보시스템, 국민건강보험공단 정보시스템, 고용보험 시스템 등에도 등록된다. 이 중 보건복지부, 교육부의 통계를 활용하여 아동 정보의 사각지대 규모를 추정 결과, 2015년 기준 영·유아 27만명, 7~18세 41만명으로 총 68만명이 누락되는 것으로 나타났다.

아동 정보의 사각지대는 정보 누락, 등록 후 관리 미흡에 따라 발생하며 정보시스템 간 연계를 통해 사각지대를 해소할 수 있는 가능성이 있다. 그러나 여성가족부의 학교 밖 청소년 실태조사를 위한 교육부 정보 요청 사례에서 개인정보자기결정권의 문제가 발생하는 것으로 나타났다.

주제어: 아동 정보, 교육 정보, 청소년 정보, 정보 연계, 정책 사각지대

[Abstract]

The Estimate of Service Coverage of Information System for children and Legal Issue of Childhood Data Integration

Jeong, Hyun-Joo
(Associate Research Fellow, Social Security Information Service)

This study is focused on integration of childhood data. As public information systems are managed independently, children who are in discontinuation of service or drop outs are omitted in information system. As a fundamental study of suggest policy of information integration, this research estimate scale of out of service and deal with legal issues.

Children under age 18 are registered on several public information system, Social Security Information System, Integrated Child-care Information System, National Education Information System, Community Youth Safety-Net and Information System of Youth Support Center K-Dream. And Information Systems of Immigration Service, Criminal Justice Services, National Healthcare Insurance and Employment Insurance are collect information of some children in special occasion. To Estimate scale of children who are out of public service coverage, child care and educational statistics are collected produced by Ministry of Education and Ministry of Health and Welfare. About 680 thousand children are out of coverage of public information system.

As a result of omission or insufficient management of childhood data, some children are left blind zone of public service. To consolidate childhood public service and history management, integration of information system for children is in need. However, legal issue of self-determination over personal data or public interest is occurred in the case of data request of adolescent dropouts of formal education over Ministry of Education by Ministry of Gender Equality and Family in 2007.

Key words: Childhood data, Educational data, Adolescence data, Data integration, Public service coverage

사회복지법제학회
사회복지법제연구 제9권 제2호(통권 제12호) 2018년 08월
Korean Academy of Social Welfare and Law
Vol.9, No.2, August 2018

장애등급제 폐지와 입법의 영향* **

윤석진***

目 次

Ⅰ. 들어가며
Ⅱ. 장애등급제의 역사와 동향
1. 장애등급제 연혁
2. 장애등급제에 대한 비판
3. 장애등급제 폐지 등의 재편경과
Ⅲ. 장애등급제 개편에 따른 입법정책과 전략
1. 입법의 영향
2. 구체적 법 합치성의 필요
3. 장애등급제 개편에 따른 개정수요 조사
Ⅳ. 나오며

Ⅰ. 들어가며

복지국가 탄생 이후 장애는 개인적 차원의 책임관계를 넘어서 장애주체와 사회공동체가 상호연대하고, 국가가 최종적으로 위험책임을 부담하는 이른바 사회적 위험으로 인식되고 있다. 현대국가 헌법과 사회복지법제에서 장애를 보호하기 위한 입법형성이 이루어지면서, 장애는 관련 보호입법에서 요구하는 적법요건이 되었다. 즉, 장애에 대한 보호를 헌법과 사회복지법률 상의 권리로 보장하고, 그 권리행사를 위한 요건으로 장애를 요구하게 된 것이다. 헌법적·법적 권리는 실체법적 차원뿐만 아니라 절차법적으로도 보장되어야 한다. 이러한 실질적 권리보장을 위해서는 무엇보다 명확한 요건과 기준이 필요한데, 국내 장애인복지 분야에서 적용되던 대표적인 권리보장 요건과 기준이 바로 장애등급제였던 것이다.

1981년 처음으로 도입된 장애등급제도는 새로운 장애유형의 포섭, 판단기준의 세밀화, 적용대상의 확대 등의 역사를 거치면서 진화되어 왔다. 장애등급제가 약 36년간의 명맥을 유지하

* 투고일: 2018.08.17., 심사일: 2018.08.21., 게재확정일: 2018.08.21.
이 논문은 2018년 5월 25일 한국장애인복지학회·사회복지법제학회가 공동주최한 춘계학술대회 “장애등급제 폐지, 그 의미를 묻다”에서 발표한 논문을 수정·보완한 것임.
** 이 논문은 2016학년도 2차 강남대학교 교내연구비 지원에 의해 수행되었음.
*** 강남대학교 교수, 법학박사

면서 국내 장애인복지법제 영역에 적용되는 확고한 지침이자 입법기준이 되었는데, 2018년 5월을 기준으로 약 50여개 현행 법령, 60여개 조문에서 장애등급제가 적용되고 있다는 점이 이를 말해준다. 하지만, 오늘날 장애등급제는 장애 실태와 수요를 제대로 반영하지 못하고 있다는 비판에 직면하고 있다. 이러한 비판의 핵심은 우리나라 장애등급제가 행정관리적 차원의 편의성을 중시하여 의학적 기준만을 적용하고 있고, 장애인에게 발생하는 특별한 사회적 수요와 사회적 수요의 급여형성에 반영이 미흡하다는 것에 있다. 물론 장애등급을 결정함에 있어 의학적 기준은 필수불가결한 요소이기는 하다. 그렇지만 유일한 기준일 수 없고 의학적 기준과 더불어 사회적 기준이 필요하다는 지적이 계속되어 왔다. 즉, 장애등급은 의학적 기준과 더불어 장애인의 구체적 수요를 고려한 사회적 기준이 고려되어야 하는데, 그렇지 못해 개별 장애인의 수요를 충분히 고려한 맞춤형 복지서비스 제공에 취약성을 드러낸 것이 작금의 현실이라 할 수 있다.

기존 장애등급제에 대한 개편 움직임은 2000년대 들어 본격화 되었다. 비록 정부와 장애계 등 이해관계인 간 첨예한 대립만 확인하는 것에 그쳤지만, 2013년 박근혜 정부가 출범하면서 장애등급제 폐지가 국정과제의 하나로 추진되기도 했다. 그리고 최근 문재인 정부가 출범하면서 다시 장애등급제 폐지 또는 개편의 노력이 경주되고 있다. 현 정부는 그 일환으로 2017년 말 「장애인복지법」을 개정하여 장애등급제 개편을 위한 담금질을 시작했다. 이에 따르면 우선 장애등급을 기존 6등급에서 중증장애와 경증장애로 전면 개편하였고 동시에 '장애등급'이란 법문을 '장애정도'로 개정하여[1] 본격적인 장애등급제 개편을 앞두게 되었다. 다만, 약 36년간 시행된 장애등급제는 그 입법적 파급효과가 매우 큰 제도가 되었음을 주목할 필요가 있다. 즉, 장애등급제 개편은 단지 「장애인복지법」의 개정에서 완성되는 것이 아니다. 그 완성을 위해서는 그 동안 「장애인복지법」의 장애등급제를 준용하던 개별 입법까지 일괄 개정하여 장애인복지영역의 법령들 간의 정합성을 확보해야 한다.

최근 국내 장애계 및 사회복지학계에서는 장애등급제 개편에 따라 장애인에 대한 소득보장, 경제적·사회적 지원, 각종 금전부담의 감면조치에 근거를 두고 있는 법령에 대한 개정수요를 제시하고 있다. 하지만, 이미 장애등급제는 이보다 광범위한 입법영역에 자리하고 있기에 입법수요는 여기에 머물러서는 안 된다. 본 논문은 이점에 착안하여 장애등급제를 적용하고 있는 법률단위의 입법수요를 전수조사 했다. 그리고 전수조사 결과를 토대로 규범적 영향분석 기법 중 법 합치성 기준을 적용하여 장애등급제 개편에 따른 내적 및 외적 체계정당성의 확보가 필요한 개선입법 수요를 발굴하였다. 이를 위해 본 논문에서는 우선 국내 장애등급제의 연혁과 경과, 현 정부의 추진전략을 중점적으로 고찰하였다. 다음으로 입법영향분석의 하나인

1) 2017년 12월 19일 개정되고 2018년 6월 20일부터 시행되고 있는 「장애인복지법」일부개정 법률(법률 제15270호) 참조.

법 합치성 기준에 따라 규범심사와 그 개선방향을 정책적 차원에서 제시하였다.

Ⅱ. 장애등급제의 역사와 동향

1. 장애등급제 연혁

국내 최초 장애등급제는 1981년 「심신장애자복지법」과 이듬해 「심신장애자복지법」시행령 및 시행규칙을 제정하면서 시작되었다. 1989년 12월 31일 구 「심신장애자복지법」이 「장애인복지법」으로 법명을 개명하고 전부개정되는 과정에도 장애등급제는 유지되었으며 2017년까지 명맥을 유지하고 있었다. 이 기간 장애등급제는 장애인 소득보장, 직업재활, 교육, 보건의료 등 국내 장애인복지와 각종 서비스급여 영역에서 절대적 기준으로 자립잡았는데, 그 주요 연혁을 살펴보면 다음과 같다.

1981년 6월 5일 제정된 「심신장애자복지법(법률 제3452호)」제2조에서는 심신장애자를 정의하면서 지체부자유, 시각장애, 청각장애, 음성·언어기능장애 또는 정신박약 등 정신적 결함으로 인하여 장기간에 걸쳐 일상생활에 상당한 제약을 받는 자로서 대통령령으로 정하는 기준에 해당하는 자로 정하고 있었다. 그리고 1982년 2월 17일 제정된 「심신장애자복지법」 시행령(대통령령 제10730호) 제2조 제1항에서는 심신장애자의 기준을 정하고, 제2항에서는 심신장애 정도에 따른 장애등급을 구분하도록 하는 한편, 그 구체적 내용은 보건사회부령으로 정하도록 위임하였다. 이에 따라 1982년 5월 22일 제정된 「심신장애자복지법」시행규칙(보건사회부령 제704호) 별표 1에서는 구체적인 심신장애자의 장애등급을 정하였고, 이로써 국내 최초로 장애등급제가 시행되었다. 당시 장애등급제는 장애유형을 지체부자유자, 시각장애자, 청각장애자, 음성·언어기능 장애자, 정신박약자로 구분하고 1급부터 6급까지로 등급을 구분하고 있었다.

1991년 6월 3일 전부개정 된 「장애인복지법」시행규칙(보건사회부령 제868호)에서는 기존 장애유형을 지체장애인, 시각장애인, 청각장애인, 언어장애인, 정신지체인으로 변경하고 등급은 6등급 체계를 유지하였다. 1999년 12월 31일 전부개정된 「장애인복지법」시행규칙(보건복지부령 제141호)은 기존 보다 장애유형을 세부적으로 구별하였는데, 이 시기 뇌병변장애인, 발달장애인(자폐증), 신장장애인, 심장장애인이 새로운 장애유형으로 추가 되었다. 이 후 2001년 일부개정 「장애인복지법」 시행규칙(보건복지부령 제196호)에서는 심장이식을 받은 심장장애인을, 2003년 6월 13일 일부개정된 「장애인복지법」시행규칙(보건복지부령 제250호)에서는 호흡기·간·안면·장루·간질장애를 새로이 추가하였다. 2009년 12월 23일 일부개정 「장애인

복지법」시행규칙(보건복지가족부령 제142호)에서는 폐이식을 받은 호흡기장애인에 대한 등급부여(5등급), 지체장애인, 시각장애인, 지적장애인, 신장장애인, 호흡기장애인 및 간질장애인에 대한 장애등급을 보완·조정하였다. 2011년 5월20일 일부개정 「장애인복지법」시행규칙(보건복지부령 제55호)에서는 안면장애인에 대한 장애등급 인정기준 완화를, 2013년 4월 3일 일부개정 「장애인복지법」시행규칙(보건복지부령 제192호)에서는 간장애에 있어 중한 합병증에 대한 등급기준 신설과 간질장애에 대한 등급기준 합리화 조치를 단행하는 등 꾸준한 입법개선이 있어 왔다.

2. 장애등급제에 대한 비판

1981년 이래로 6등급 체계의 장애등급제가 유지되면서, 그 적용대상을 확대하는 등 나름의 발전이 있어 왔다. 그러나 국내에서는 지속적으로 장애등급제의 폐지를 주장하는 비판론이 있었다. 이러한 비판의 핵심은 현행 장애등급제가 의학적 측면에서 장애여부를 주된 판단기준으로 삼고 있다는 점에 있었고[2] 그 결과로 국내 장애인 복지서비스는 사회복지제도의 본질적 측면에서 보다 중요한 요인으로 간주되는 장애인의 개인적 영향, 즉 장애인 본인이 처한 주관적 환경과 개별적 욕구 등을 충분히 고려할 수 없다는 한계에 이르게 되었던 것이다. 이 때문에 상당히 오랜 기간 장애등급제가 유지되고는 있으나, 현실적으로 장애인의 구체적 생활환경과 사회적 맥락에 맞는 복지서비스 제공이 불충분한 상태가 지속되고 있음을 주목할 필요가 있다.[3] 이러한 이유로 지난 정부부터 이루어진 장애등급제에 대한 비판적 논의는 장애인복지에 대한 근본적이면서 대안적인 체계를 구축하여 국내 장애인복지 시스템전반에 걸친 대대적인 개편을 시도하고 있는 것이다[4]

3. 장애등급제 폐지 등의 재편경과

(1) 지난 정부의 성과

가장 가까이 정부차원의 장애등급제 폐지논의가 본격화된 것은 지난 2012년부터인데, 당시

---

2) 김윤태, 장애등급기준과 등급제 비판, 「장애등급제의 문제점 진단과 복지전달체계 대안모색을 위한 대토론회」 자료집, 한국장애인단체총연맹/장애등급제폐지공동대책위원회, 2010, 28면; 이승기, 장애등급제 폐지 논의경과 및 쟁점을 통한 대안 고찰,「장애와 고용」 제25권 제3호, 한국장애인고용공단 고용개발원, 2015, 152면.

3) 김윤태, 앞의 논문, 29면; 이승기, 앞의 논문, 152면.

4) 이승기, 앞의 논문, 152면.

대통령 선거에 출마한 각 후보들은 장애등급제 폐지를 주요 공약사항으로 선언한 것에서 출발하고 있다. 특히, 박근혜정부는 2017년까지 장애등급제를 폐지하고 그동안 문제로 지적되었던 장애등급제 판정기준의 재편전략을 발표하였다. 이러한 장애등급제 폐지의 주요내용은 의학적 기준으로만 점철되던 장애판정기준을 장애특성, 서비스수요도 등을 반영한 새로운 형태로 수정하고 이후 장애등급제를 전면 철폐하는 것이었다.

이를 위해 정부는 2013년 장애판정체계기획단을 신설하여 본격적인 정책개선 작업을 수행하였다. 하지만 당시 정부는 장애등급제 폐지의 중간단계로 중증 및 경증장애 체계로 전환을 추진했던 반면 다른 이해관계자들은 전면적인 장애등급제 폐지와 함께 장애등급제를 대체하는 의학적 기준정비, 소득보장체계 정비, 각종 감면제도 개편 등을 주장했다. 당시 정부와 이해관계자의 첨예한 의견대립의 결과 장애등급제 개편논의는 더 이상 진전을 보이지 못한 채 관여 전문가들 사이에 합의문만 도출하고 종료되었다. 다만, 당시 합의문에는 여러 의미 있는 함의가 제시되었는데, 그 내용은 다음과 같다.

첫째, 장애등급제 폐지를 위한 중간단계로서 중증 및 경증의 단순화 단계 생략, 둘째, 의학적 기준, 직업 · 근로능력기준, 사회적 환경 여건 등을 종합적으로 고려한 장애종합판정체계 마련, 셋째, 각종 감면제도의 기준이 되었던 장애등급에 따른 할인율 차등배제 또는 단일 감면률 도입, 넷째, 복지서비스 분야 장애영역별 특성을 반영한 인정조사표 마련 등이 그것이다.[5)]

2014년에도 전년도 장애판정체계기획단의 실패를 거울로 삼아 장애인종합판정개편지원단을 신설하여 후속조치가 논의되었다. 그 결과 2013년 합의문에서 제시되었던 장애영역별 인정조사표 초안을 개발하였다.[6)] 하지만, 그 밖의 2013년 합의사항에 대해서는 별다른 진전을 보지 못하고 이 역시 종료되고 말았다.[7)]

---

5) 보건복지부, “올해 장애등급 단순화 없던 일로 기사 관련 설명자료”, 보건복지부 2014년 1월 7일자 보도자료, 1-3면 참조; 박경석, 장애등급제 폐지의 방향과 원칙, 「장애등급제 폐지 대안, 장애인종합판정체계 개편 방향을 묻는다」토론회 자료집, 한국장애인단체총연합회, 2014, 9면.

6) 현 인정조사표는 장애유형별 특성을 정확히 반영하기 어렵고, 장애정도 외에 가족이나 거주환경, 사회환경 등이 충분히 반영되어 있지 않음으로 인해 본래 제도적 취지에 맞는 판정이 어렵다는 평가가 있다. 이에 관한 상세한 내용은 임성옥, 장애인활동지원제도 실증분석을 통한 개선방안 연구; 등급판정체계를 중심으로, 「사회복지정책」 제42권 제4호, 한국사회복지정책학회, 2015, 192면.

7) 박근혜정부에서 장애등급제 개선성과에 대한 비판적 분석으로는 박경석, 장애등급제 폐지 이후 그 대안, 「차기정부에 바란다: 장애등급제도 어떻게 폐지할 것인가?」, 장애등급제 폐지 및 개인 맞춤형 장애인 복지서비스 실현 방행 모색을 위한 정책토론회 자료집, 2017대선장애인차별철폐연대/장애등급제 · 부양의무제폐지 공동행동/전국장애인차별철폐연대/전국장애인부모연대/한국장애인자립생활센터협의회, 2017, 6-17면 참조.

(2) 현 정부의 추진체계

1) 장애등급체계 완화와 판정체계 개선

2017년 7월 말, 현 정부는 지난 정부에서 마무리하지 못한 장애등급제 폐지 정책을 국정과제의 하나로 제시하였다. 이에 따르면, 국민의 기본생활을 보장하는 맞춤형 사회보장 정책의 하나로 장애인 지원강화 전략을 제시하였고, 여기에서 장애등급제에 대한 단계적 폐지 및 종합지원체계 도입이 제시되었다.[8)]

2018년 국무조정실에서는 제5차 장애인정책종합계획을 발표하면서 2019년 7월부터 장애등급제를 단계적으로 폐지하고, 종합판정도구를 도입하는 것을 제시하고 있다.[9)] 현 정부의 장애등급제 폐지 전략은 기존 장애인 복지서비스를 의학적 판정에 의한 장애등급이 아닌 장애인 개인의 욕구·환경을 종합적으로 고려하여 맞춤형으로 지원하기 위한 것에 있다. 즉, 기존 장애등급이 개인의 복지욕구, 사회적 환경 등을 고려하지 않은 채 오로지 의학적 기능제한이라는 획일적 기준에 따라 장애인 복지서비스가 결정되어지는 구조를 개선하는 데 그 목적[10)]이 있는 것으로 판단된다.

현 정부의 입장을 요약하면, 기존 장애등급 대신 장애정도라는 표현이 사용된다. 여기에서 장애정도는 중증장애와 경증장애로 구분되는데, 이는 장애등급의 단순화 조치에 해당하는 것으로 판단된다. 이는 중증장애는 기존 장애 1급부터 3급까지를, 경증장애는 기존 장애 4급부터 6급까지로 재편되는 것에서 알 수 있다.[11)] 이 경우 최초 장애정도는 장애등록 신청시 의학적 판정에 따라 구분되어 진다.[12)] 다만, 장애인 복지서비스의 결정과정에서 획일적인 의학적 장애등급 적용을 배제하고 장애인 본인의 개인별 욕구, 기능제한, 사회적 환경 등을 종합적으로 고려하여 급여적격성, 급여종류, 급여수준이 결정되도록 하고 있다.

2) 장애인 복지서비스 종합판정 및 전달체계 개편

현 정부가 추진하는 장애등급제 폐지는 장애정도의 결정과 더불어 장애인 복지서비스 전달체계의 개편도 예정되어 있다. 즉, 새롭게 도입되는 장애정도의 결정은 새로운 장애인 복지서

---

8) 국정기획자문위원회, 문재인정부 국정운영 5개년 계획, 국정기획자문위원회, 2017, 74면.

9) 국무조정실, 문재인정부 장애인 정책, 70개 추진과제 확정, 2018년 3월 5일자 국무조정실 보도자료, 3면.

10) 국무조정실, 앞의 보도자료, 6면.

11) 국무조정실 보도자료에 따르면, 기존 장애인에 대한 감면 · 할인을 제공하는 관계부처, 공공기관, 민간기업의 의견수렴 결과 장애등급의 즉시 철폐시 감면 · 할인혜택의 축소가 불가피하고, 중 · 경증 도입 시 중증장애인 혜택 유지가 용이하다는 의견을 적극 반영한 것으로 나타나고 있다(국무조정실, 장애등급제 개편 관련 관계기관 협의자료, 2018, 1면).

12) 현행 장애등급을 기준으로 1급~3급은 중증장애로, 4급~6급은 경증장애로 구분될 예정이다.

비스 종합판정체계를 필요로 하게 된 것이다. 이를 위해 정부는 장애정도에 따른 서비스수요를 확정하기 위해 가구방문 대면조사, 개인별 서비스지원계획 수립, 장애인서비스 심의위원회 의결 등 새로운 형태의 판정체계를 도입·운용할 예정이다. 이 경우 1차 대면조사 과정에서 장애인 복지욕구에 따른 컨설팅을 실시하고 공공·민간 서비스를 맞춤형으로 제공·연계할 수 있도록 장애인 복지전달체계가 개편될 전망이다.[13)]

다만, 장애인 복지서비스 종합판정을 위한 종합적 욕구조사는 2019년 7월부터 2022년까지 단계적으로 확대 · 적용할 예정이며, 1단계에서는 장애인 체감도 및 예산규모가 큰 활동지원 서비스 등 일상생활지원 분야에 우선도입하고, 2단계 및 3단계에서는 이동지원, 소득·고용지원 서비스 분야로 확대를 앞두고 있다.[14)]

〈표 1〉 종합조사 단계적 확대계획

시기	서비스분야	서비스 내용
’19.7월	일상생활지원	활동지원, 보조기기 지급, 거주시설 입소자격 부여
’20년	이동지원	장애인 전용 콜택시, 주차구역 이용 등
’22년	소득·고용지원	장애인연금 지급, 장애인의무고용 대상 포함 등

* 출처 : 국무조정실, 문재인정부 장애인 정책, 70개 추진과제 확정, 2018년 3월 5일자 보도자료, 6면

3) 입법성과와 과제

장애등급제 개편을 위해서는 무엇보다 현행 등급제의 기본법이라 할 수 있는「장애인복지법」의 개선이 필요하다. 이를 위해 정부는 2017년 12월 19일「장애인복지법」을 일부개정하여 장애등급제(1급~6급)의 근거조문을 개정하였다.[15)] 구체적으로는「장애인복지법」 제32조, 제32조의4, 제32조의5, 제32조의8, 제60조의2에서 정하고 있었던 "장애등급"을 "장애정도"로 개정하였다. 그리하여「장애인복지법」시행령 및 시행규칙에서 기존 6개 등급으로 구분되었던 장애등급제를 중증장애와 경증장애로 개편할 수 있는 법률상의 근거를 마련하게 되었다.

한편, 장애인에 대한 종합판정체계를 구축하기 위한 입법개선도 단행하였다. 이에 따라 제32조의4 제1항에서는 맞춤형 서비스 제공을 위하여 ‘서비스 지원 종합조사’를 실시할 수 있는 근거를 신설하였다. 그리고 제2항에서는 종합조사의 내용을 구체적으로 제시하였는데, 여기에는 첫째, 신청인의 서비스 이용현황 및 욕구, 둘째, 신청인의 일상생활 수행능력 및 인지·행동

13) 국무조정실, 문재인정부 장애인 정책 70개 추진과제 확정, 2018.3.5.자 보도자료 참조.
14) 관계부처 합동,「장애인의 자립생활이 이루어지는 포용사회」 제5차 장애인정책종합계획(안) 2018~2022, 2018, 17면.
15) 2017년 12월 19일 개정된「장애인복지법(법률 제15270호)」중, 장애등급제 폐지 등의 내용은 2019년 7월 1일부터 시행될 예정이다.

등 장애특성, 셋째, 신청인의 가구특성, 거주환경, 사회활동 등 사회적 환경, 넷째, 신청인에게 필요한 서비스의 종류 및 내용, 다섯째, 신청인과 그 부양의무자의 소득 및 재산 등 생활수준에 관한 사항, 여섯째, 그 밖에 신청인에게 서비스를 지원하기 위하여 필요한 사항으로서 보건복지부령으로 정하는 사항을 새로이 추가하였다.

이와 더불어 장애인 맞춤형 서비스 제공을 위한 신청절차의 간소화방안도 마련되었다. 개정 「장애인복지법」 제60조의2 제1항에서는 장애인 거주시설을 이용하려는 자와 그 친족, 그 밖의 관계인은 지방자치단체 장에게 장애인시설 이용 신청을 하되, 제2항에서 지방자치단체 장은 제32조의4에 따른 서비스 지원 종합조사 결과 등을 활용하여 이용 신청자의 시설 이용 적격성 여부를 심사하고 그 결과에 따라 시설 이용 여부를 결정하도록 개정하였다. 이에 따라 장애등록과 서비스 욕구조사 절차가 통합을 앞두고 있고, 기존 장애인등록 후 다시 개별 서비스 신청절차 거치지 아니하고 장애등록 시 서비스신청이 동시에 이루어지도록 일원화하였다.

향후 장애등급제 폐지에 따라 기존 장애등급제를 기반으로 운용되던 장애인 소득보장급여(장애인연금 등) 지급 대상자 선정을 위한 새로운 수급기준 필요하게 되었다. 한편, 현행 장애인 고용지원은 소득을 기준으로 결정되고 있기 때문에 이 역시 개편이 필요하다. 따라서 중증 및 경증장애로 구분되는 장애판정의 결과는 소득·고용지원기준과 연계되어야 할 것이다. 그 밖에도 「장애인복지법」에 따른 장애등급을 적용하고 있는 다른 법령과 조례까지 일괄 개정이 요구된다.

Ⅲ. 장애등급제 개편에 따른 입법정책과 전략

1. 입법의 영향

법령의 제정, 개정 그리고 폐지는 사회적 요구를 규범적으로 객관화하는 과정이다. 이를 위해 입법자는 입법의 배경이 되는 정치 · 경제 · 사회 · 문화적 현상을 과학적 방법을 통해 측정하고, 그 기초위에 법안을 마련하여 법 시행 후 발생할 수 있는 결함을 최소화하여야 한다. 비록 이것이 입법자에게 부여된 헌법 또는 법률적 차원의 의무는 아니지만, 적어도 입법자가 입법기관의 구성부분이기 때문에 요청되는 의무, 즉 입법개선의무라고 할 수 있다. 하지만 입법자가 단순한 입법기술만을 활용한 체계·자구 수정에 그 입법개선의무가 그친다면 개선입법은 입법의 합리화도 입법의 실체적 정당성도 확보할 수 없게 된다.[16] 그러한 이유로 법령의

16) 박영도, 입법학입문, 법령정보관리원 2013, 189면; Gehard Hoffmann, Das verfassungsrechtliche Gebot

제·개정 과정에서 입법의 실질적 정당성의 확보를 위한 객관적·과학적 절차 또는 영향평가가 요구되기도 한다.[17]

법령의 제정 · 개정 · 폐지는 기존 법상황의 변화를 초래한다. 이것이 바로 입법의 영향이다. 입법의 영향분석은 필연적으로 법의 실효성, 수용도, 법의 지도성 저하에 대처하기 위해 입법화의 원인과 결과를 법정책적으로 분석함으로써 입법의 질을 높이려는 입법과정이자 입법기술이다.[18] 따라서 입법대상 법령의 개선 후 경제적 · 사회적 · 규범적 효과와 그 영향을 주도면밀하게 측정하여 최적의 입법대안을 마련하는 데 활용한다.

입법의 영향에는 경제적·사회적·규범적 영향분야로 구분할 수 있다. 먼저, 입법의 경제적 영향은 법령의 시행으로 수반되거나 또는 법령에 규정된 어떤 의무를 수행하는데 소요되는 경비를 기준으로 해당 입법에서 의도하는 목적달성에 유효한 관계에 있는지를 평가하는 영역이다. 여기에는 국가의 입법실시에 수반되는 행정비용, 수범자의 부담이 되는 규제비용 등을 포함한다.[19]

입법의 사회적 영향은 법률시행에 따른 의도한 영향과 부수적 영향, 또는 의도하지 않은 영향을 평가하는 것을 말한다.[20] 여기에서는 입법과 그 시행을 통해 발생하는 실효성, 유효성, 적용적합성이 고려된다. 이 경우, 실효성은 법규범이 사회에서 현실로 적용되고 있는가의 문제를 묻는 것이다. 유효성은 목적과 수단과의 관계를 묻는 것으로 입법실현을 위해 투입되는 물적 · 인적자원을 의미한다.[21] 마지막으로 적용적합성은 법의 운용이라는 측면에서 법규범의 효력을 상승시키는 재정적·기술적·행정적·법적 실현가능성을 모색하는 것을 말한다.[22]

---

der Rationalität im Gesetzgebungsverfahren, ZG 97, 1990, S. 97ff.

17) 이에 대해서 첫째, 문제의 발견(문제의 인식, 문제의 유형화, 문제의 표명, 문제의 정식화), 둘째, 목표의 형성, 셋째, 계획의 수립, 넷째, 사실분석(원인조사 · 사회적 역사적 사실의 인지 · 경험과 법률의 개입가능성의 평가), 다섯째, 비교법분석(해외법제연구), 여섯째, 통제(규범화의 장해를 고려한 규율필요성 심사)입법형식면에서 규범정립의 형식성 심사(체계화 · 표현의 정밀화 · 목적의 유효성심사), 일곱째, 일반인에 대한 이해도 심사, 여덟째, 행정정합성과 실용성 심사, 아홉째, 규율의 적합성 및 유효성 심사, 열번째, 비용심사가 순서대로 그리고 체계적으로 적용되어야 함을 강조하기도 한다. 이에 대한 상세한 내용은 Vgl., Karl Heinz Mattern, Zur Anwendung der Gesetzgebungslehre, in: Bundesakademie für öffentliche Verwaltungs(Hrsg.), Praxis der Gesetzgebung. Ein Lehr-und Lernhilfe, Regensburg 1983, S.2ff.

18) 박영도, 앞의 책, 570-572면.

19) 이러한 이유로 입법의 경제적 영향 분석하면서 비용추계, 비용-편익분석, 비용-효과분석, 표준비용분석, 규제비용분석 등이 행하여지는 것이다. 한편, 비용-편익-효과분석의 결과는 규범적 영향분석 중 해당 규범의 목표달성도, 실효성을 측정하는 중요한 도구이기도 한바, 그 결과는 경제적 영향분석, 사회적 영향분석, 규범적 영향분석에도 미친다.

20) 박영도, 앞의 책, 576-577면; Martina Renate Deckert, Folgeorientierug in der Rechtsanwendung, C. H. Beck; München 1995, S.113ff.

21) 박영도, 앞의 책, 584면.

규범적 영향이란 법의 합치성을 평가하는 것으로 법령의 규정이 적용가능하게 체계적이고 논리적인 구성을 갖추었는지를 분석하는 과정이다. 법의 합치성은 단지 법령조문의 이해가능성을 넘어 적용범위, 규범간의 서열 및 규율상호간의 관계를 확정하기 위한 규범적 성격을 가진다. 따라서 규범적 영향은 법의 일관성이 유지되기 위한 작업으로 입법과정상 모든 단계에서 새로운 규율이 기존의 법질서에 미치는 영향이 검토되어야 한다.[23] 한편, 규범적 영향분석은 해당 입법과 관련되어 있는 이해관계인에게 특정한 행위를 하도록 유도하는 정보로 이해된다. 따라서 법규범은 수범자가 어떤 결정을 내리는 경우 그 결정에 영향을 받도록 가능한 이해하기 쉽게 형성되어야 한다.[24] 이를 위해 입법의 명확성 정도를 평가하여야 하는데, 이를 이해가능성 심사라 하며, 규범적 영향분석에 있어 형식요건 심사에 가장 기초가 되고 있다.[25]

2. 구체적 법 합치성의 필요

입법의 내용판단에 있어 일정한 정책이 그 적격성과 정당성을 확보하기 위해서는 우선 법의 형식적 요건을 갖추는 데서 출발하여야 한다. 법령의 각 개별규정 또는 법령들은 고립하여 존재하는 것이 아니라 상호 유기적으로 연계되면서 종합적인 법제도 · 법령체계를 구성한다. 따라서 이들 관계 법령 간에는 조화의 관계 내지 균형의 관계가 존재하여야 한다. 이것을 입법에 있어서 체계정당성의 원리라고 한다.[26]

체계정당성의 원리는 국가가 입법을 함에 있어서 실정법규범의 체계가 정합성을 가질 것을 요구하는 것으로 헌법에 근거를 두고 있는 법치주의원칙으로부터 도출된다.[27] 즉, 국회가 입법을 함에 있어서 특정한 상황을 규율하기 위해 선택한 기준은 하나의 동일한 법률 내(체계내적 정당성) 뿐만 아니라 서로 다른 법률사이에도 일관되게 유지되어야 하고, 법률과 다른 법규범 간에도 일관되게 유지(체계외적 정당성)되어야 한다는 것이다.[28]

---

22) 박영도, 앞의 책, 586-587면.
23) 박영도, 앞의 책, 591면.
24) 박영도, 앞의 책, 586면.
25) 본 논문 이하에서는 장애등급제 개편에 따른 입법의 영향 중 규범적 영향분석(법 합치성 심사)를 중심으로 논의하도록 한다.
26) 박영도, 앞의 책, 475면; Häfelin, Ulrich/Haller, Walter/Keller, Hellen/Thurnherr, Daniela, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, Schulthess Verl.; Zürich 2016, S. 97ff.
27) 정종섭, 헌법학원론, 박영사, 2016, 464면.
28) 헌법재판소 2004.11.25. 2002헌바66 결정 참조, 다만, 서로 다른 법률사이에는 동일한 상황으로 규율하더라도 각각의 법률이 규율하고자 하는 목적이나 추구하는 가치가 다른 경우가 있는데, 이러한 경우에는 그 규율내용이 서로 달라도 체계정당성에 반하는 것은 아니다(헌법재판소 2003.6.26. 2001헌마699 결정 참조).

「장애인복지법」에 기존 장애등급제를 개편하는 경우, 이 법을 적용하여 장애인에 대한 각종 복지급여, 지원, 판정 등을 행하던 관계입법이 종합적으로 검토되어야 하는 이유가 바로 여기에 있다. 현 정부의 장애등급제 개편은 「장애인복지법」의 개정으로 완성되는 것이 아니라 관련 입법수요를 파악하고 일괄하여 개정하여야만, 비로소 장애등급제 개편에 따른 관련 법령간의 정합성·합치성이 확보되어 실질적 법치주의가 가능해 지는 것이다.

3. 장애등급제 개편에 따른 개정수요 조사

(1) 장애등급제 적용법령

장애등급제는 보건복지부를 비롯하여 전체 20개 정부부처가 관계하고 있다. 이에 따라 기존 장애등급제를 개편하여 중증장애와 경증장애로 구분하게 되면 보건복지부 소관법령 뿐만 아니라 20개 관계부처 소관 법령의 관계조문까지 일괄하여 개정하여야 한다. 현재 관계 부처별 소관법령을 전수조사 한 결과 <표 2>와 같이 총 49개 법령, 62개 조문에서 개정수요가 발견된다.[29)]

〈표 2〉 장애등급제 개편에 따른 법령 수요 현황

번호	소관부처	법령명	내용
1	보건복지부	「장애인복지법」 제49조(장애수당)	소득보장
2		「장애인복지법」 시행령 제2조(장애인의 종류 및 기준)	기준
3		「장애인복지법」 시행규칙 제2조(장애인의 장애등급 등)	기준
4		「장애인복지법」 시행규칙 [별표 1]	기준
5		「장애인복지법」 시행령 제13조의2(장애인일자리사업 실시)	고용지원
6		「장애인복지법」 시행규칙 제28조제28조(보행상 장애가 있는 자에 대한 배려)	이동편의
7		「장애인연금법」 제2조(정의)	소득보장
8		「장애인연금법」 시행령 제2조(중증장애인의 범위)	소득보장
9		「장애인연금법」 시행령 제9조(장애등급 재심사의 대상·방법 등)	소득보장
10		「장애인 활동지원에 관한 법률」 시행령 제4조(활동지원급여의 신청자격)	서비스

29) 본 논문에서 개정 수요대상으로 제시한 법령은 관련법령에서 「장애인복지법」에 따른 등록장애인을 적용대상으로 하거나 또는 「장애인복지법」에 따른 1급부터 6급까지 장애인을 모두 적용대상으로 하는 경우를 제외하였다. 왜냐하면, 이들의 경우, 현행 장애등급제가 중증 및 경증장애로 완화되었을 경우에도 등록장애인과 1급부터 6급까지의 장애인은 모두 관계법령이 적용될 수 있기 때문이다. 한편, 장애등급제 개편에 따른 개정수요에는 법령뿐만 아니라 지방자치단체의 조례로 포함되어 있다. 다만, 본 논문에서는 조례를 제외한 법령차원의 분석만을 한다.

번호	소관부처	법령명	내용
			지원
11		「중증장애인생산품 우선구매 특별법」 제2조(정의)	소득지원
12		「장애인·노인·임산부 등의 편의증진 보장에 관한 법률」 시행령 제7조의3(장애인 전용주차구역 주차표지의 발급 대상 및 절차)	이동편의
13		「장애인건강권 및 의료접근성 보장에 관한 법률」 시행령 제5조(장애인 건강 주치의 제도의 대상 및 내용)	건강지원
14		「의료사고 피해구제 및 의료분쟁 조정 등에 관한 법률」 제27조(조정의 신청)	행정지원
15		「의료사고 피해구제 및 의료분쟁 조정 등에 관한 법률」 제14조의2(자동조정절차가 개시되는 의료사고의 범위 등)	행정지원
16		「영유아보육법」 제28조(보육의 우선 제공)	교육지원
17		「노인장기요양보험법」 시행령 제5조(장애인 등에 대한 장기요양보험료의 경감)	감면
18		「감염병의 예방 및 관리에 관한 법률」 시행령 제29조(예방접종 등에 따른 피해의 보상 기준)	보상
19	고용노동부	「장애인고용촉진 및 직업재활법」 시행규칙 제2조(중증장애인의 기준)	고용지원
20		「장애인고용촉진 및 직업재활법」 시행규칙 제10조(시각장애인의 장애등급)	고용지원
21		「고용보험법」 시행령 제26조(고용촉진장려금)	고용지원
22		「산업재해보상보험법」 제63조(유족보상연금 수급자격자의 범위)	소득보장
23		「산업재해보상보험법」 시행규칙 제51조(유족보상연금 수급자격자의 범위)	소득보장
24	행정안전부	「주민등록법」 제24조(주민등록증의 발급 등)	행정지원
25		「주민등록법」 시행규칙 제21조(과태료)	감면
26		「지방세특례제한법」 시행령 제8조(장애인의 범위 등)	감면
27		「지방세특례제한법」 시행령 제15조(주택건설사업자의 범위 등)	거주지원
28		「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」 제328조(장애인복지에 관한 특례)	서비스 지원
29	국방부	「병역법」 제64조(병역준비역의 병역면제 등)	의무면제
30		「병역법」 시행령 제134조(병역준비역의 병역면제 등)	의무면제
31		「병역법」 시행규칙 제135조(현역병입영 대상자 등의 병역처분변경)	의무면제
32		「병역법」 시행규칙 제93조의2(병역판정검사 대상 장애인의 범위 등)	의무면제
33	중앙선거관리위원회	「공직선거관리규칙」 제27조의3(활동보조인을 둘 수 있는 장애인 예비후보자·후보자의 범위)	피선거권 지원
34		「공직선거관리규칙」 제30조(선거공보)	피선거권 지원
35		「주민소환관리규칙(중앙선거관리위원회 규칙)」 제19조(주민소환투표공보)	선거권 지원
36		「주민투표관리규칙(중앙선거관리위원회 규칙)」 제7조(주민투표공보)	선거권 지원
37	문화체육	「국민체육진흥법」 시행령 제15조의4(대한민국체육유공자 지정 대상)	체육진흥 소득보장

번호	소관부처	법령명	내용
38	관광부	「국민체육진흥법」 시행규칙 제26조의3(대한민국체육유공자 등의 지정)	체육진흥 소득보장
39		「국민체육진흥법」 시행규칙 제26조의5(연금 및 수당)	체육진흥 소득보장
40		「국민체육진흥법」 시행규칙 제26조의6(사망위로금)	서비스 지원
41	국토교통부	「교통약자의 이동편의 증진법」 시행규칙 제5조(특별교통수단의 운행 대수)	이동편의
42		「교통약자의 이동편의 증진법」 시행규칙 제6조(특별교통수단의 이용대상자 등)	이동편의
43		「주택공급에 관한 규칙(국토교통부령)」 제35조(국민주택의 특별공급)	주거지원
44	환경부	「습지보전법」 시행규칙 제10조의2(이용료)	감면
45		「자연공원법」 시행규칙 제23조(국립공원입장료의 징수)	감면
46	국가보훈처	「5.18 민주유공자예우에 관한 법률」 시행령 제5조(생활능력이 없는 정도의 장애인)	소득보장
47		「5.18 민주유공자예우에 관한 법률」 시행규칙 제3조(장애등급)	소득보장
48	여성가족부	「아이돌봄 지원법」 제13조의2(아이돌봄서비스의 우선 제공)	돌돔 서비스
49		「아이돌봄 지원법」 시행규칙 제10조의2(아이돌봄서비스의 우선 제공)	돌봄 서비스
50	산림청	「산림문화·휴양에 관한 법률」 시행령 제9조의7(자연휴양림 등의 이용료)	감면
51		「산림복지 진흥에 관한 법률」 시행령 제27조(산림복지서비스이용자의 비용부담 등)	감면
52	기획재정부	「개별소비세법」 시행령 제31조(장애인의 범위 등)	감면
53	인사혁신처	「공무원수당 등에 관한 규정(대통령령)」 제10조(가족수당)	소득보장
54	법원행정처	「법관 및 법원공무원수당 등에 관한 규칙(대법원 규칙)」 제9조(가족수당)	소득보장
55	경찰청	「도로교통법」 시행령 제79조의2(공단의 부대사업)	이동편의
56	통일부	「북한이탈주민의 보호 및 정착지원에 관한 법률」 시행규칙 제3조의2(취업보호기간의 연장 등)	고용
57	외교부	「여권법」 제9조(여권의 발급 신청)	행정지원
58	산업통상자원부	「전기사업법」 시행령 제42조의4(응급조치의 대상 등)	행정지원
59	법무부	「질서위반행위규제법」 시행령 제2조의2(과태료 감경)	감면
60	기타(교육부 및 보건복지부)	「장애인 등에 대한 특수교육법」 제31조(편의제공)	교육지원
61		「장애인복지법」에 따른 1급~3급까지의 지체장애, 뇌병변장애, 청각장애인에 대한 장애인운전교육장 임차 및 순회교육	이동편의 행정지원
62		「사회복지사업법」, 「사회서비스 이용 및 이용권관리에 관한 법률」, 「사회보장급여의 이용·제공 및 수급권자 발굴에 관한 법률」에 따른 가사·간병방문 지원	건강지원

(2) 기본법 입법수요

최근 정부의 장애등급제 개편방향은 기존 6등급의 장애등급제를 중증과 경증장애 체계로 전환하는 것이다. 장애등급제 폐지라기보다는 장애등급제 완화조치라 할 수 있다. 물론 이러한 개편방향은 장애등급제 폐지의 중간단계로 중 · 경증 장애체계로 개편하는 것을 봉쇄했던 2013년 장애판정체계기획단 합의문과는 정면으로 배치된다. 하지만 현재까지 추이를 보면 최근 장애등급제 개편은 「장애인복지법」에 적극 반영됨으로써 후속법령에의 추가적인 반영이 요청된다. 정부에서 제시한 기준에 따르면, 기존 장애등급 1급~3급은 중증장애로, 4급~6급은 경증장애로 분류된다.

현행 장애등급제와 관련된 기본법은 「장애인복지법」이다. 2017년 12월 법률차원에서 장애등급이란 표현이 대거 장애정도로 개정되었다. 다만, 「장애인복지법」에 따른 기존 장애등급의 구체적 기준과 내용은 모두 하위법령에 위임되어 있다. 따라서 향후 「장애인복지법」 시행령 제2조(장애인의 종류 및 기준), 같은 법 시행규칙 제2조(장애인의 장애등급 등), 같은 법 시행규칙 [별표 1: 장애인의 장애등급표]에 반영되어야 할 것이다. 이 과정에서 정부 측의 방침은 장애정도를 평가함에 있어 기존의 의학적 기준을 활용할 것을 예정하고 있다. 그렇다면, 기존 장애유형별 1급부터 6급까지를 일률적으로 중증(1급부터 3급)과 경증(4급부터 6급)으로 분류할 가능성이 높다. 이렇게 볼 때, 「장애인복지법」자체에도 향후 입법체계 내적 정당성과 법 합치성 확보를 위해 추가로 조정하여야 하는 입법수요가 남아 있는데, 그 내용은 다음과 같다.

첫째, 「장애인복지법」에 따른 도로교통법 위반 장애인에 대한 배려조치이다. 현행「장애인복지법」 시행규칙 제28조 제1항에서는 보행상 장애가 있는 자에 의한 교통법규 위반의 경우 배려조치를 정하면서 그 적용대상으로 [별표 1] 제3호에 따른 제1급부터 제5급까지에 해당하는 시각장애인으로 정하고 있다. 정부가 제시하는 중증 및 경증장애정도에 따를 경우, 경증장애정도에 해당하는 6급이 제외되는 바, 이에 대한 입법개선이 요구된다. 특히, 정부안인 중증장애를 1급에서 3급으로, 경증장애를 4급에서 6급으로 정하고 있다는 점에서 현행 시행규칙은 일치하고 있지 못하므로 이에 대한 개선이 필요하다.

둘째, 「장애인복지법」에 따른 장애수당에 대한 조치이다. 「장애인복지법」 제49조 제1항은 장애수당제도의 법적 근거를 두면서 “국가와 지방자치단체는 장애인의 장애 정도와 경제적 수준을 고려하여 장애로 인한 추가적 비용을 보전(補塡)하게 하기 위하여 장애수당을 지급할 수 있다. 다만, 「국민기초생활 보장법」 제7조 제1항 제1호에 따른 생계급여 또는 같은 항 제3호에 따른 의료급여를 받는 장애인에게는 장애수당을 반드시 지급하여야 한다.”고 정하고 있다. 또한 제2항에서는 “제1항에도 불구하고 「장애인연금법」 제2조 제1호에 따른 중증장애인에게는 제1항에 따른 장애수당을 지급하지 아니한다”고 정하고 있다. 이에 따라 현재는 장애등

급 3급부터 6급까지 장애수당 지원대상이 되고 있다. 이러한 등급 구분은 정부가 새로이 제시하고 있는 중증(1급부터 3급) 및 경증(4급부터 6급)장애정도와 비교했을 때, 장애등급 3급이 중첩되고 있다. 따라서 이에 대한 조정과 개선이 필요하다.

(3) 개별 입법상 개정수요

1)「5.18 민주유공자예우에 관한 법률」

「5.18 민주유공자예우에 관한 법률」은 5 · 18 민주화운동과 관련하여 희생하거나 공헌한 자와 그 유족 또는 가족에 대한 교육지원, 취업지원, 의료지원, 자금지원 등을 목적으로 하고 있다. 이에 따라 같은 법 제5조 제1항에서는 지원대상(배우자, 자녀, 부모, 성년인 직계비속의 조부모, 60세 미만의 직계존속과 성년인 형제자매가 없는 경우 미성년 재매)을 정하면서, 제5항 및 제6항에서는 조부모, 성년인 직계비속, 미성년 제매(弟妹), 60세 미만의 직계존속과 성년인 형제자매의 경우에는 “생활능력이 없는 정도의 장애인”일 것을 자격요건으로 정하고 있다. 같은 법 시행령 제5조에서는 생활능력 없는 정도의 장애인에 대해 정하면서 “「장애인복지법」 시행령 제2조 제1항에 따른 장애인 중 총리령으로 정하는 장애등급에 해당하는 사람을 말한다”고 정하고 있다. 한편, 같은 법 시행규칙 제3조에서는 장애등급을 정하면서 “ 영 제5조에서 ‘총리령으로 정하는 장애등급’이란「장애인복지법」 시행규칙 별표 1의 장애등급 중 제1급을 말한다”고 정하고 있다. 따라서 향후 정부가 제시하고 있는 중 · 경증 장애정도에 따르면, 현행 2급과 3급에 해당하는 장애인은 이 법의 적용대상에서 어떻게 처리해야 하는 지에 대한 입법수요가 남아있다.

2)「아이돌봄 지원법」,「영유아보육법」

「아이돌봄 지원법」제13조의2에서는 아이돌봄서비스의 우선제공 대상을 정하면서 제4호에서「장애인복지법」 제2조에 따른 장애인 중 여성가족부령으로 정하는 장애등급 이상에 해당하는 사람의 자녀를 정하고 있다. 그런데 같은 법 시행규칙 제10조의2 제1항 각 호에서는 아이돌봄서비스 우선제공 대상인 장애인으로「장애인복지법」 시행규칙 별표 1에 따른 장애인의 장애등급 중 제1급 또는 제2급에 해당하는 사람(제1호)과 지적장애인 제3급 또는 자폐성장애인 3급(중복)을 정하고 있다.

따라서 정부가 제시한 중 · 경증 장애정도에 따를 경우, 아이돌봄서비스 우선제공 대상 장애인은 우선 1급, 2급의 모든 장애인이 될 것이다. 다만,「아이돌봄 지원법」시행규칙 제10조의2 제1항 제2호에서 정하고 있는 지적장애인 제3급과 자폐성장애인 3급(중복)의 경우에는 이 법의 적용대상에서 어떻게 처리해야 하는 지에 대한 입법수요가 남아있다.

정부의 개편안을 그대로 적용할 경우 아이돌봄서비스 우선제공 대상 장애인은 중증(1급부터 3급) 장애정도에 이른 자 모두에게 적용될 것이다. 만일, 그렇지 않다면 「아이돌봄 지원법」시행규칙 제10조의2 제1항 제2호의 입법내용과 중증장애정도 간의 체계적인 개선이 필요하다.

이와 유사한 입법사례는 「영유아보육법」 제28조 제4호에서 나타나고 있다. 이 법에서는 보육의 우선 제공 대상을 정함에 있어 「장애인복지법」 제2조에 따른 장애인 중 보건복지부령으로 정하는 장애등급 이상에 해당하는 자의 자녀로 한정하고 같은 법 시행규칙 제29조 제1항 각 호에서는 「장애인복지법」 시행규칙 별표 1의 장애등급 중 1급 또는 2급에 해당하는 사람, 「장애인복지법」 시행규칙 별표 1의 장애등급 중 3급에 해당하는 지적장애인 또는 자폐성장애인으로서 다른 장애가 중복된 사람으로 정하고 있다. 따라서 「아이돌봄 지원법」 제13조의2 및 같은 법 시행규칙 제10조의2 제1항 각 호와 「영유아보육법」 제28조 제4호 및 같은 법 시행규칙 제29조 제1항 각 호는 일괄하여 정비할 필요가 있다.

3) 「감염병의 예방 및 관리에 관한 법률」

「감염병의 예방 및 관리에 관한 법률」 시행령 제29조는 예방접종 등에 따른 피해보상 기준을 정하면서 예방접종에 따른 사망보상금을 「장애인복지법」에 따른 장애등급별로 차등지급하도록 정하고 있다. 현행법은 장애등급 1급인 경우 사망한 사람에 대한 일시보상금의 100%를 지급하며 1등급 낮아질 때마다 15%씩 감액하여 장애 2급은 85%를, 3급은 70%를, 4급은 55%를 5급은 40%를 6급은 25%를 사망일시보상금으로 지급하도록 하고 있다.

따라서 정부의 방침대로 기존 장애등급을 중증과 경증 장애정도로 구분하는 경우 「감염병의 예방 및 관리에 관한 법률」 시행령 제29조 제3호 가목의 추가개선이 필요하다. 이 경우, 기존 「감염병의 예방 및 관리에 관한 법률」 시행령 제29조 제3호 가목을 중증과 경증으로 단순화하여 2원화된 사망일시보상금체계로 전환 또는 중증 및 경증 장애정도와 함께 별도의 종합판정절차가 진행될 수도 있을 것이나 이 경우 입법목적 등을 고려하면 전자의 경우가 타당하리라 생각된다.

4) 「노인장기요양보험법」

「노인장기요양보험법」시행령 제5조에서는 장애인 등에 대한 장기요양보험료의 경감조치에 대하여 정하면서 「장애인복지법」 제32조에 따라 등록한 제1급 및 제2급 장애인을 그 적용대상으로 하고 있다. 정부가 제시한 중증장애정도에 따르면 기존 3급 장애는 여기에서 배제된다. 따라서 향후 「노인장기요양보험법」시행령 제5조에서 기존 3급 장애를 포함하여 중증 장애정도를 가진 자로 개선할 것인지, 아니면, 기존 1급과 2급 장애등급을 유지한다면, 3급 장애를

제외하는 구체적 기준을 추가하여야 할 것이다. 이 경우 새로이 개편중인 종합장애판정체계가 활용될 수도 있을 것이다.

5)「의료사고 피해구제 및 의료분쟁 조정 등에 관한 법률」

「의료사고 피해구제 및 의료분쟁 조정 등에 관한 법률」제27조는「장애인복지법」 제2조에 따른 장애등급 제1급 중 일정 요건을 갖춘 장애인에 대하여 의료사고로 인한 사망 분쟁조정에 특례(자동조정)를 적용하도록 하고 있다. 같은 법 시행령 제14조의2에서는 원칙적으로 특례적용 대상을「장애인복지법」 시행령 별표 1에 따른 장애(자폐성장애 및 정신장애는 제외한다) 중 그 장애등급이 제1급인 경우로 정하면서, 예외적으로 첫째, 장애등급 제1급에 해당하지 아니하는 기존 장애와 의료사고로 인한 다른 장애(장애등급 제1급에 해당하지 아니하는 경우만 해당한다)를 합산 판정하여 장애등급 제1급이 된 경우, 둘째, 장애등급 제1급에 해당하지 아니하는 기존 장애의 부위와 의료사고로 인한 동일 장애의 다른 부위(장애등급 제1급에 해당하지 아니하는 경우만 해당한다)를 합산 판정하여 장애등급 제1급이 된 경우, 셋째, 장애등급 제1급에 해당하는 기존 장애와 동일한 부위에 의료사고로 인한 장애가 추가로 발생한 경우를 제외하고 있다.

정부가 제시한 중 · 경증 장애정도에 따르면,「의료사고 피해구제 및 의료분쟁 조정 등에 관한 법률」제27조에 따른 의료사고에 따른 사망사고에 있어 자동조정의 대상에서 현행 2급과 3급은 제외된다. 따라서 향후「의료사고 피해구제 및 의료분쟁 조정 등에 관한 법률」제27조 및 같은 법 시행령 14조의2에 중증장애정도를 가진 자 모두를 포함시킬 것인지, 아니면 현행 체계를 유지할 것인지 여부에 대한 개선이 요구된다.

6)「장애인연금법」

「장애인연금법」제2조에서는 중증장애인을 정의하면서 “「장애인복지법」 제32조에 따라 등록한 장애인 중 근로능력이 상실되거나 현저하게 감소된 사람으로서 같은 법 제2조 제2항에 따라 제1급 및 제2급의 장애등급을 받은 사람과 제3급의 장애등급을 받은 사람 중 대통령령으로 정하는 사람을 말한다”고 정하고 있다. 같은 법 시행령 제2조에서는「장애인연금법」(이하 "법"이라 한다) 제2조 제1호에서 "대통령령으로 정하는 사람"이란「장애인복지법」시행령 제2조 제2항에 따른 장애등급을 2개 이상 받은 장애인으로서 그 장애등급 중 하나가 제3급인 사람을 말한다”고 정하고 있다. 따라서 장애인연금의 지급대상은 기존 장애등급 1급부터 2급까지의 중증장애인과 장애등급 2개 이상을 받은 장애인으로서 장애등급 중 하나가 제3급인 사람으로 하고 있다.

정부가 제시하는 중 · 경증 장애정도를 반영하는 경우, 기존 1급과 2급 장애인은 중장장애를 가진 자로서 장애인연금을 수급하는데 별다른 차이가 없지만, 장애등급을 2개 이상 받은 자 중, 하나의 장애등급이 3급인 자의 경우에 대해서는 추가적인 입법개선이 필요할 것으로 보인다. 이 경우, 1급부터 3급까지 모든 장애등급에 해당하는 자를 중증 장애정도를 가진 자로 보고, 이 법의 적용대상으로 하는 방안을 생각해 볼 수 있다.

한편, 「장애인연금법」 시행령 제9조 제2항은 "특별자치시장·특별자치도지사·시장·군수·구청장은 제1항에 따른 대상자가 제7조 제1항 제6호에 따라 제출한 서류에 기재된 장애의 종류 및 정도가 「장애인복지법」 시행령 제2조에 따른 장애의 종류 및 등급에 해당하는지를 서면으로 심사하여야 한다"고 정하고 있다. 이는 「장애인연금법」 제2조, 같은 법 시행령 제2조 등과 연계된 조문이지만, 법문상 "장애등급" 또는 "등급"이란 표현을 "장애정도"로 개정하는 선에서 개선이 가능할 것으로 판단된다.

7) 「중증장애인생산품 우선구매 특별법」

「중증장애인생산품 우선구매 특별법」 제2조 제1항 각 호에서는 중증장애인을 정의하면서 1급부터 3급까지에 해당하는 뇌병변장애인·심장장애인(제2호), 1급 또는 2급에 해당하는 시각장애인·지체장애인·청각장애인·신장장애인·뇌전증장애인·간장애인·안면장애인·장루·요루장애인(제3호), 손가락에 장애가 있는 3급의 지체장애인(제4호), 제3호에 해당하는 장애를 2가지 이상 가진 장애등급 3급에 해당하는 장애인(제5호)으로 정의하고 있다. 정부의 새로운 중 · 경증 장애정도 체계에 의할 경우 제2호는 중증 장애정도에 모두 포함될 수 있지만, 제2호의 1급 또는 2급에 해당하는 경우, 기존 3급 장애가 중중장애 정도에 포함되어 있다는 점에서 개정이 필요하다. 이는 제4호 및 제5호에도 그대로 적용될 수 있다.

8) 「도로교통법」, 「공직선거관리규칙」, 「주민소환관리규칙」, 「주민투표관리규칙」

「도로교통법」 시행령 제79조의2에서는 공단이 장애인에 대한 자동차운전교육 등 부대사업을 실시할 수 있도록 하면서 그 적용대상을 「장애인복지법」 제2조에 따른 장애인 중 장애등급 제1급부터 제4급까지의 장애인으로 정하고 있다. 정부의 새로운 중증 및 경증 장애정도와 비교하면 장애등급 4급의 지위가 모호해 진다. 따라서 이에 대한 입법개선이 필요하다.

이와 유사한 입법사례가 「공직선거관리규칙」 제30조 제6항에서 나타난다. 이 조항은 선거공보에 관한 사항을 정하면서 "법 제65조제7항에 따라 구·시·군의 장이 관할구·시·군위원회에 통보하여야 할 시각장애선거인의 범위는 「장애인복지법」 시행규칙 별표 1에 따른 장애등급 제1급 내지 제 4급에 해당하는 자로 한다"고 정하고 있다. 따라서 4급에 해당하는 자는 새

로운 정부의 장애정도에 따르면 경증장애에 해당하게 되므로, 이에 대한 개선이 필요하다. 그리고 「주민소환관리규칙(중앙선거관리위원회 규칙)」 제19조[30]와 「주민투표관리규칙(중앙선거관리위원회 규칙)」 제7조[31]도 주민소환투표공보에 관한 사항을 정하면서 이와 동일한 사항을 규율하고 있다. 따라서 일괄개선이 필요한 부분이다. 특히 이들 조문은 장애인의 선거권과 피선거권, 지방자치법상 주민의 권리라는 헌법적 가치를 가지는 중요 사항이어서 반드시 체계적인 입법개선이 요구된다.

9) 「교통약자의 이동편의 증진법」

「교통약자의 이동편의 증진법」시행규칙 제5조에서는 장애인을 기준으로 한 특별교통수단의 대수를 정하면서 「장애인복지법」 제32조에 따라 등록한 제1급 및 제2급 장애인 200명당 1대를 말한다(제1항). 해당 지방자치단체의 조례로 「장애인복지법」 제32조에 따라 등록한 제1급 및 제2급 장애인 중 특정 종류의 장애인에 대해 법 제2조 제8호에 따른 특별교통수단(이하 "특별교통수단"이라 한다) 외의 방법으로 이동편의를 제공하고 있는 경우에는 해당 장애인 수를 특별교통수단 운행 대수 산정대상에서 제외할 수 있다(제2항). 따라서 새로운 정부의 중증 및 경증 장애정도에 따를 때, 특히 중증장애정도에서 각각 기존 장애등급 3급이 제외되고 있다. 이에 대한 조정이 필요하다.

이와 유사한 입법사례는 「교통약자의 이동편의 증진법」 시행규칙 제6조[32]에서 특별교통수단의 이용대상자를 정하면서도 나타난다. 따라서 일괄 개선이 필요한 부분이다.

---

30) 「주민소환관리규칙(중앙선거관리위원회 규칙)」 제19조(주민소환투표공보) ⑩주민소환투표 실시구역을 관할하는 구·시·군의 장은 법 제12조제1항에 따른 주민소환투표청구 요지의 공표일 후 10일까지 그 공표일 현재의 시각장애주민소환투표권자와 그 세대주의 성명·주소를 조사하여 해당 구·시·군위원회에 통보하여야 한다. 이 경우 시각장애주민소환투표권자의 범위는 「장애인복지법 시행규칙」 별표 1에 따른 시각장애인 장애등급 제1급부터 제4급까지 해당하는 자로 한다.

31) 「주민투표관리규칙(중앙선거관리위원회 규칙)」 제7조(주민투표공보) ⑧관할위원회는 시각장애투표인[투표인으로서 「장애인복지법」 제32조에 따라 등록된 같은 법 시행규칙 별표 1에 따른 시각장애인 장애등급 제1급부터 제4급까지 해당하는 사람을 말한다. 이하 이 조에서 같다]수와 점자인쇄시설상황 등을 감안하여 점자형 주민투표공보를 작성하여 시각장애투표인이 있는 세대에 발송할 수 있다. 이 경우 관할위원회는 찬성·반대운동 대표단체에 점자형 공보게재원고를 제출할 수 있도록 통지하여야 한다.

32) 「교통약자의 이동편의 증진법」 시행규칙 제6조(특별교통수단의 이용대상자 등) ① 법 제16조제7항에 따라 특별교통수단을 이용할 수 있는 교통약자의 범위는 다음과 같다.
1. 「장애인복지법 시행규칙」 제2조제1항에 따른 1급 또는 2급 장애인으로서 버스·지하철 등의 이용이 어려운 사람

10) 「국민체육진흥법」, 「장애인고용촉진 및 직업재활법」, 「고용보험법」

「국민체육진흥법」시행령 제15조의4 제1항 제2호에서는 대한민국체육유공자 지정대상을 정하면서 국제경기대회의 경기, 훈련 또는 이를 위한 지도 중에 장애를 입은 사람으로서 「장애인복지법」에 따라 장애등급 1급 또는 2급으로 등록된 사람(국제경기대회에 경기, 훈련 또는 이를 위한 지도 이전부터 장애를 가졌던 사람이 국제경기대회에 경기, 훈련 또는 이를 위한 지도 중에 입은 장애로 장애등급이 변경되어 같은 법에 따른 장애등급 1급 또는 2급의 장애를 갖게 된 경우를 포함한다)으로 정하고 있다. 따라서 새로운 정부의 중증 및 경증 장애정도와 비교했을 때, 현행 3급에 해당하는 중증장애가 모호해진다. 이에 대한 조정이 필요하다.

이와 유사한 입법례로 「국민체육진흥법」 시행령 제26조의3 제1항 제2호에 따른 대한민국체육유공자 등의 지정이 있다.[33] 또한 「국민체육진흥법」 시행규칙 제26조의5 제5항 제1호 및 제2호에서 연금 및 수당[34]을 정함에 있어서도, 「국민체육진흥법」 시행규칙 제26조의6 제1항 각 호에서 사망위로금[35]에 대한 사항을 정하면서 동일한 입법을 채택하고 있다. 이 역시 일괄하여 개정이 필요하다.

한편, 「장애인고용촉진 및 직업재활법」에서도 유사한 입법례를 보이고 있다. 이법 시행규칙 제2조에서 중증장애인의 기준을 정하면서 "「장애인고용촉진 및 직업재활법」 시행령 제4조 제

---

33) 「국민체육진흥법」 시행령 제26조의3(대한민국체육유공자 등의 지정) ① 영 제15조의6제1항에 따라 대한민국체육유공자 및 그 유족 또는 가족으로 지정받으려는 사람은 별지 제7호서식의 지정신청서에 다음 각 호의 서류를 첨부하여 문화체육관광부장관에게 제출하여야 한다. 다만, 고령, 부상, 질병, 신체적·정신적 장애 또는 그 밖의 부득이한 사유로 직접 지정 신청을 하기 어려운 경우에는 가족 또는 대리인이 대한민국체육유공자 및 그 유족 또는 가족의 지정을 신청할 수 있다.
2. 「장애인복지법」에 따른 장애등급 1급 또는 2급에 해당하는 대한민국체육유공자 지정 대상자의 장애(국제경기대회의 경기, 훈련 또는 이를 위한 지도 중에 입은 장애로 장애등급이 변경되어 같은 법에 따른 장애등급 1급 또는 2급의 장애를 갖게 된 경우를 포함한다)가 경기, 훈련 또는 이를 위한 지도 중에 일어난 사고 등이 원인이 되어 발생했는지에 대한 의료기관 소견서(대한민국체육유공자의 지정 신청을 하는 경우에만 제출한다)

34) 「국민체육진흥법」 시행규칙 제26조의5(연금 및 수당) ⑤ 영 제15조의9제5항에 따른 간호수당은 보상심사위원회의 심의를 거쳐 다른 사람의 보호 없이는 활동이 어렵다고 인정된 사람에게 다음 각 호의 구분에 따라 지급한다. 다만, 「장애인활동 지원에 관한 법률」 제16조제1항제1호에 따른 활동보조를 제공받는 사람에 대해서는 지급하지 아니한다.
1. 「장애인복지법」에 따른 장애등급 1급에 해당하는 사람으로서 다른 사람의 보호 없이는 활동이 어려운 사람: 월 2,100,000원
2. 「장애인복지법」에 따른 장애등급 2급에 해당하는 사람으로서 다른 사람의 보호 없이는 활동이 어려운 사람: 월 1,400,000원

35) 「국민체육진흥법」 시행규칙 제26조의6(사망위로금) ① 영 제15조의10에 따른 사망위로금의 지급액은 다음 각 호와 같다.
1. 대한민국체육유공자가 「장애인복지법」에 따른 장애등급 1등급에 해당한 경우: 1,504,000원
2. 대한민국체육유공자가 「장애인복지법」에 따른 장애등급 2등급에 해당한 경우: 927,000원

1호에서 '고용노동부령으로 정하는 장애등급'이란「장애인복지법」시행규칙 별표 1에 따른 제2급의 장애등급을 말한다"고 정하고 있는 부분이 그렇다. 또한「고용보험법」시행령 제26조 제1항에서도 사업주에 대한 장애인 고용촉진장려금 지급에 관한 사항을 정하면서 그 요건으로 "「장애인고용촉진 및 직업재활법」제2조 제2호에 따른 중증장애인으로서 1개월 이상 실업상태에 있는 사람"이라 정하고 있다. 따라서 이들 조문은 일괄하여 개선할 필요가 있다.

11)「병역법」

「병역법」시행규칙 제93조의2 제1항은 병역판정검사 대상 장애인의 범위를 정하면서, "「장애인복지법」시행규칙 제2조제1항에 따른 장애등급 중 3급부터 6급까지에 해당하는 사람으로서 19세 이전에 같은 규칙 제7조 제2항에 따라 장애등급 재판정 통보를 받고 진단기한 내에 장애진단을 받지 아니한 사람"을 정하고 있다(제3호). 여기에서 3급은 새로운 정부의 중증 및 경증 장애정도에 따르면 중증장애에 해당하는 바, 현행법은 중증장애와 경증장애 일부가 중첩되고 있어 이에 대한 개선이 요구된다.

12)「북한이탈주민의 보호 및 정착지원에 관한 법률」

「북한이탈주민의 보호 및 정착지원에 관한 법률」시행규칙 제3조의2 제1항 제2호에서는 장애를 가지고 있는 북한이탈주민에 대한 정착지원을 위해 취업보호기간의 연장 등을 정하고 있다. 다만, 구체적 적용대상으로「장애인복지법」시행규칙 제2조 제1항에 따른 장애등급이 제5급 이상인 사람을 정하고 있는데, 이는 새로운 정부의 장애정도 중 경증장애의 일부에 해당한다. 따라서 향후 여기에도 경증장애를 전체를 포함시킬지 여부에 대한 판단이 요구된다.

13)「산업재해보상보험법」

「산업재해보상보험법」제63조 제1항은 유족보상연금 수급자격자의 범위를 정하면서 제1호부터 제3호까지의 규정 중 어느 하나에 해당하지 아니하는 자녀·부모·손자녀·조부모 또는 형제자매로서「장애인복지법」제2조에 따른 장애인 중 고용노동부령으로 정한 장애등급 이상에 해당하는 자로 정하고 있다. 그리고 같은 법 시행규칙 제51조에서는 법 제63조 제1항 제4호의 유족보상연금 수급자격자의 범위를 구체적으로 정하면서「장애인복지법」시행규칙 별표 1에 따른 장애등급 제2급(같은 표 제3호의 시각장애인의 경우에는 제3급)으로 명시하고 있다. 따라서 정부의 새로운 중증 및 경증 장애정도와 비교했을 때, 중증장애에 해당하는 2급만 적용대상이 되므로, 1급을 여기에 포함시킬지 여부를 조정할 필요가 있다.

(4) 단순 개정이 가능한 법령

1)「장애인건강권 및 의료접근성 보장에 관한 법률」

「장애인건강권 및 의료접근성 보장에 관한 법률」시행령 제5조는 장애인건강주치의 제도의 대상 및 내용을 정하면서「장애인복지법」시행령 제2조 제2항에 따라 제1급부터 제3급까지의 장애등급을 받은 사람으로서 보건복지부장관이 정하여 고시하는 만성질환 또는 장애가 있는 사람으로 한정하고 있다. 따라서 정부가 새롭게 제시한 중증 장애정도인 기존 1급부터 3급까지의 장애가 포함되어 있으므로「장애인건강권 및 의료접근성 보장에 관한 법률」시행령 제5조는 그 대상을 "중증 장애정도를 가진 사람으로서..."로 개정 가능하다.

2)「개별소비세법」

「개별소비세법」시행령 제31조 제1항 제2호에서는 장애인의 범위를 정하면서「장애인복지법」에 따른 장애인(장애등급이 1급부터 3급까지에 해당하는 사람으로 한정한다)고 정하고 있다. 따라서 이러한 입법은 새로운 정부의 중증 및 경증 장애정도에 맞추어 제2호를 "중증 장애정도가 있는 사람..."으로 개정하는 것이 가능하다.

3)「주택공급에 관한 규칙(국토교통부령)」

「주택공급에 관한 규칙(국토교통부령)」제35조 제1항에서는 장애인을 대상으로 국민주택 특별공급제도를 정하고 있다. 다만, 현행법은 그 대상으로「장애인복지법」제32조에 따라 장애인등록증이 교부된 자(정신지체인, 정신장애인 및 제3급 이상의 뇌병변장애인의 경우에는 그 배우자를 포함한다)로 정하고 있다(제17호). 여기에서 뇌병변장애인의 경우에는 3급이상이 적용대상이므로 이는 중증장애정도로 개정이 가능할 것으로 보인다.

4)「병역법」

「병역법」시행규칙 제135조 제3항에서는 현역병입영 대상자 등에 대한 병역처분변경에 관한 사항을 정하면서 여기에는 병역판정검사, 재병역판정검사 또는 신체검사에서 확인된 질병과 같은 질병으로「장애인복지법」에 따라 신체적 장애등급 4급부터 6급까지로 등록된 사람 또는 정신적 장애등급 3급으로 등록된 사람을 포함하고 있다.[36] 여기에서 4급부터 6급까지는

36)「병역법」시행규칙 제135조(현역병입영 대상자 등의 병역처분변경) ③ 지방병무청장은 제1항에 따른 병역처분변경원서를 받은 경우에는 중앙신체검사기관·병역판정검사장 또는 군병원에서 신체검사를 실시하여 다음 각 호와 같이 처리한다. 다만, 제134조제1항에 따른 전신기형, 질병, 심신장애 등으로 인하여 병역을 감당할 수 없는 사람(병역판정검사, 재병역판정검사 또는 신체검사를 받은 후 병역판정검사, 재병역판정검사 또는 신체검사에서 확인된 질병과 같은 질병으로「장애인

정부의 새로운 중증 및 경증 장애정도에 따를 때 경증장애에 해당하게 되므로 관련 조문을 “경증 장애정도에 해당하게 된 사람....”정도로 개정이 가능할 것으로 보인다.

5)「산림문화·휴양에 관한 법률」,「산림복지 진흥에 관한 법률」

「산림문화·휴양에 관한 법률」시행령 제9조의7 제2항 제5호에서는 자연휴양림 등의 이용료에 대한 감면조치와 그 적용대상으로「장애인복지법」제32조에 따라 등록된 장애인(장애등급이 제1급부터 제3급까지의 장애인의 경우에는 그 보호자를 포함한다)라고 정하고 있다. 따라서 이 경우, 1급부터 3급까지는 새로운 정부의 장애정도에 따르면 중증장애에 해당하므로 단순히 “장애정도가 중증에 하는 장애인의 경우에는...”으로 개정이 가능할 것으로 보인다. 이와 유사한 입법사례가「산림복지 진흥에 관한 법률」시행령 제27조(산림복지서비스이용자의 비용부담 등)에도 나타나고 있는바[37], 일괄 개선이 요구된다.

6)「습지보전법」

「습지보전법」시행규칙 제10조의2 제4항 제3호에서는 이용료 면제에 관한 사항을 정하면서 그 적용대상으로「장애인복지법」제2조의 규정에 의한 장애인(「장애인복지법」시행규칙 별표 1의 규정에 의한 1급 내지 3급인 장애인의 경우에는 그 보호자 1명을 포함한다)을 정하고 있다. 이 경우 새로운 장애정도에 따라 “중증장애.....”로 개정이 가능할 것으로 보인다.

7) 기타 법령

그 밖의 단순 개정수요 입법사례로 국립공원입장료 면제에 관한 사항을 정하고 있는「자연공원법」시행규칙 제23조 제4항 제3호[38],「여권법」제9조 제2항[39],「전기사업법」시행령 제42

복지법」에 따라 신체적 장애등급 4급부터 6급까지로 등록된 사람 또는 정신적 장애등급 3급으로 등록된 사람 등 병무청장이 정하는 사람은 제외한다)과「국가유공자 등 예우 및 지원에 관한 법률」에 따른 전상 또는 공상 국가유공자로서 같은 법 제6조의4에 따른 상이등급 1급부터 7급까지로 결정된 사람에 대해서는 신체검사를 하지 아니하고 처리할 수 있다.

1. 신체등급이 5급인 사람은 전시근로역 편입, 6급인 사람은 병역면제
2. 현역병입영 대상자, 승선근무예비역 또는 보충역으로서 신체등급이 7급인 사람은 제17조제2항 및 제3항을 준용하여 처분
3. 현역병입영 대상자로서 신체등급이 2급부터 4급까지인 사람은 그 해의 병역처분기준에 따라 병역처분을 변경

37)「산림복지 진흥에 관한 법률」시행령 제27조(산림복지서비스이용자의 비용부담 등) ② 법 제23조 제2항제2호에서 "대통령령으로 정하는 사람"이란 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람을 말한다. 다만, 제8호부터 제10호까지 및 제12호는 국가 또는 지방자치단체가 산림복지서비스제공자인 경우만 해당한다.

2.「장애인복지법」제32조에 따라 등록된 장애인(장애등급이 제1급부터 제3급까지의 장애인의 경우에는 그 보호자를 포함한다.) : 산림복지시설 입장료, 사용료, 체험료 등 비용감면

조의4 제1항 제2호[40],「주민등록법」제24조 제1항[41] 및 같은 법 시행규칙 제21조[42],「지방세특례제한법」시행령 제8조 제1항[43],「지방세특례제한법」시행령 제15조 제3항[44],「질서위반행위규제법」시행령 제2조의2 제2항 제3호[45]가 있다. 이들 법령 역시 일괄하여 개정이 가능할 것으로 보인다.

---

38)「자연공원법」시행규칙 제23조(국립공원입장료의 징수) ④법 제37조제1항 단서에 따라 입장료의 징수가 면제되는 자는 다음 각 호와 같다.
3. 6세 이하인 자, 65세 이상인 자와「장애인복지법」제2조의 규정에 의한 장애인(장애인등록증상 장애등급이 1급 내지 3급인 경우에는 보호자 1명을 포함한다)

39)「여권법」제9조(여권의 발급 신청) ② 외교부장관은「장애인복지법」제2조제2항에 따라 제1급부터 제3급까지의 장애등급에 해당하는 시각장애인이 제1항에 따른 여권의 발급을 신청하는 경우 시각장애인용 점자 여권을 발급할 수 있다.

40)「전기사업법」시행령 제42조의4(응급조치의 대상 등) ① 법 제66조의3제3항에 따른 응급조치는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자가 소유하거나 점유하는 일반용전기설비(주거용에 한정한다)를 대상으로 한다.
2.「장애인복지법」제2조에 따른 제1급부터 제3급까지의 장애인

41)「주민등록법」제24조제24조(주민등록증의 발급 등) ①시장·군수 또는 구청장은 관할 구역에 주민등록이 된 자 중 17세 이상인 자에 대하여 주민등록증을 발급한다. 다만,「장애인복지법」제2조제2항에 따라 제1급부터 제3급까지의 장애등급에 해당하는 중증시각장애인이 신청하는 경우 시각장애인용 점자 주민등록증을 발급할 수 있다.

42)「주민등록법」시행규칙 제21조(과태료) ③ 시장·군수 또는 구청장은 과태료 처분대상자가 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 제1항 및 제2항에 따른 과태료의 4분의 3에 해당하는 금액까지 경감하여 부과할 수 있다. 다만, 제6호에 해당하는 경우에는 과태료 처분대상자로부터 별지 제23호서식에 따른 신고(신청) 지연사유서를 받아야 한다.
3.「장애인복지법」제2조에 따른 제1급부터 제3급까지의 장애인

43)「지방세특례제한법」시행령 제8조(장애인의 범위 등) ① 법 제17조제1항 각 호 외의 부분에서 "대통령령으로 정하는 장애인"이란「장애인복지법」에 따른 장애인으로서 장애등급 제1급부터 제3급까지에 해당하는 사람(이하 이 조에서 "장애인"이라 한다)을 말한다.

44)「지방세특례제한법」시행령 제15조(주택건설사업자의 범위 등) ③ 법 제33조제2항에서 “대통령령으로 정하는 1가구 1주택”이란 취득일 현재 취득자와 같은 세대별 주민등록표에 기재되어 있는 가족(동거인은 제외한다)으로 구성된 1가구(취득자의 배우자, 취득자의 미혼인 30세 미만의 직계비속 또는 취득자가 미혼이고 30세 미만인 경우 그 직계존속은 각각 취득자와 같은 세대별 주민등록표에 기재되어 있지 아니하더라도 같은 가구에 속한 것으로 본다)가 국내에 1개의 주택을 소유하는 것을 말하며, 주택의 부속토지만을 소유하는 경우에도 주택을 소유한 것으로 본다. 이 경우 65세 이상인 직계존속,「국가유공자 등 예우 및 지원에 관한 법률」에 따른 국가유공자(상이등급 1급부터 7급까지의 판정을 받은 국가유공자만 해당한다)인 직계존속 또는「장애인복지법」에 따라 등록한 장애인(장애등급 1급부터 3급까지의 장애인만 해당한다)인 직계존속을 부양하고 있는 사람은 같은 세대별 주민등록표에 기재되어 있더라도 같은 가구에 속하지 아니하는 것으로 본다.

45)「질서위반행위규제법」시행령 제2조의2(과태료 감경) ① 행정청은 법 제16조에 따른 사전통지 및 의견 제출 결과 당사자가 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 해당 과태료 금액의 100분의 50의 범위에서 과태료를 감경할 수 있다. 다만, 과태료를 체납하고 있는 당사자에 대해서는 그러하지 아니하다.
3.「장애인복지법」제2조에 따른 제1급부터 제3급까지의 장애인.

4. 장애인 복지수요에 대한 단계적 종합심사 확대전략의 비판

정부가 장애등급제 개편과 함께 추진하고 있는 종합조사의 단계적 확대계획을 보면 2019년 7월까지 일상생활지원 분야 (활동지원, 보조기기 지급, 거주시설 입소자격 부여)에, 2020년까지 이동지원 분야(장애인 전용 콜택시, 주차구역 이용 등)에, 2022년까지 소득 및 고용지원 분야(장애인연금 지급, 장애인의무고용 대상 포함 등)에 적용할 것을 예정하고 있다.[46] 이러한 단계적 적용방안은 정부 예산수반에 따른 부담완화 차원에서 접근하고 있는 것으로 보인다.

그런데, 2017년 장애인실태조사에 따르면, 국가 및 사회에 대한 복지서비스 수요도는 소득보장(41.0%)과 의료보장(27.6%), 고용보장(9.2%) 순으로 높았다.[47] 다만, 의료비지원을 주로 하는 의료보장과는 별개로 고령화, 만성질환 증가 등의 영향으로 장애인 건강관리(장애예방 포함)에 대한 욕구가 6.0%로 2014년 1.2%에 비해 큰 폭으로 증가했다.[48] 장애인복지 관련 사업기관 이용희망률은 장애인특별운송사업(37.1%), 장애인재활병의원(36.1%), 장애인체육시설(21.0%) 순으로 높았다.[49] 한편, 장애등록 이후 국가·사회로부터의 지원 충분도에 있어서는 5점 척도에 2.9점으로 나타났다. 이는 2014년 4점 척도에 3.6%였던 것에서 낮아진 수치이다.[50] 한편, 장애정도가 중증(53.2%)일수록 경증장애(24.8%)보다 장애등록 이후 국가·사회로부터의 지원'을 긍정적으로 인식하는 비율이 높았는데, 이는 중증장애일수록 장애인복지서비스 이용률이 높기 때문에 나타난 현상으로 해석된다.[51]

이와 같은 전년도 장애인실태조사 결과를 장애등급제 개편의 흐름과 같이 할 필요가 있다. 장애등급제 개편은 무엇보다도 수요자의 체감도가 가장 높은 분야부터 실시하는 것이 제도정착을 위해 필요할 것으로 보인다. 그렇다면, 다소간의 예산상의 조치가 수반되더라도 장애인의 욕구가 가장 높은 분야부터 단계적으로 적용하던가 아니면 병행하여 개편하는 것으로 재구성하는 것도 고려할 필요가 있어 보인다.

---

46) 국무조정실, 문재인정부 장애인 정책, 70개 추진과제 확정, 2018년 3월 5일자 보도자료, 6면.
47) 보건복지부/한국보건사회연구원, 2017년 장애인실태조사 결과, 보건복지부, 2018, 31면.
48) 보건복지부, 2017년장애인실태조사 결과발표, 2018. 4. 18. 보도자료, 9면.
49) 보건복지부/한국보건사회연구원, 앞의 실태조사 보고서, 33면.
50) 보건복지부/한국보건사회연구원, 앞의 실태조사 보고서, 34면.
51) 보건복지부/한국보건사회연구원, 앞의 실태조사 보고서, 34면.

Ⅳ. 나오며

현 정부 들어 적극 추진하고 있는 장애등급제 개편은 더 이상 지체할 수 없는 국가적 과업이 되고 있다. 이를 위해 지난 정부에서 실패했던 여러 상황논리를 극복하고 구체적인 입법이 적극적으로 시도되어야 할 것이다. 무릇 법령 또는 법령에 내재되어 있는 제도개선이 있게 되면 관련 입법의 제 · 개정이 수반된다. 이러한 과정에서 객관적이고 과학적인 방법을 통해 입법의 영향을 분석 · 평가하고 그 결과를 해당 법령에 반영하여 최적의 입법대안을 창출하여야 한다.

필자는 정부가 장애등급제 개편과 관련한 적극적이고도 구체적인 규범영향분석이 이루어졌고, 그 결과로 관련 법령에 대한 개선 수요를 파악하였는지 다소 의문이다. 그래서 본 논문에서도 규범적 영향분석을 위해 장애등급제를 적용하고 있는 입법을 전수조사하고 향후 법제개선을 위한 과제를 도출하였다. 그 결과 단순이 중증 및 경증장애정도로 개편이 가능한 사례보다는 이를 적용함에 있어 심오하고 전문적인 조정전략이 수반되어야 하는 법령이 훨씬 많았다는 것을 밝혔다.

상술한 전수조사 결과를 보면 정부의 방침대로 단순히 중증 및 경증장애 정도로 관련 입법을 개정하는 경우보다는 이 과정에서 정부의 중증 및 경증장애로 단순하게 분류될 수 없는 개별 입법이 향후 문제가 될 수 있다. 이러한 입법수요가 무려 20여개에 달한다. 여기에서 고려할 것이 단순한 중증 및 경증장애로의 개편이 아니라 개정 「장애인복지법」에 따라 장애 종합판정을 하고, 개별 입법의 목적과 관련 급여·지원 등의 목적 들을 충분히 고려하여 새롭게 장애정도를 규율하여야 할 것이다. 그렇지 않으면, 단순한 입법기술에 따른 중증 및 경증장애 정도를 입법에 반영하게 되어 개별입법의 개정수요에도 불구하고 그 입법개선 결과는 정당성을 확보하기 어렵게 될 것이다. 따라서 정부 또는 국회에서는 향후 체계적인 입법영향분석을 기초로 실효성 있는 입법대안을 마련하기를 염원한다.

[참고문헌]

관계부처 합동,『장애인의 자립생활이 이루어지는 포용사회』제5차 장애인정책종합계획(안) 2018~2022, 2018.

국정기획자 문위원회, 문재인정부 국정운영 5개년 계획, 국정기획자문위원회, 2017.

김윤태,『장애등급기준과 등급제 비판,「장애등급제의 문제점 진단과 복지전달체계 대안모색을 위한 대토론회」자료집』, 한국장애인단체총연맹/장애등급제폐지와 사회서비스권리확보를 위한 공동대책위원회, 2010.

박경석, 장애등급제 폐지의 방향과 원칙,『「장애등급제 폐지 대안, 장애인종합판정체계 개편방향을 묻는다」토론회 자료집』, 한국장애인단체총연합회, 2014.

박경석,『장애등급제 폐지 이후 그 대안,「차기정부에 바란다: 장애등급제도 어떻게 폐지할 것인가?」, 장애등급제 폐지 및 개인 맞춤형 장애인 복지서비스 실현 방행 모색을 위한 정책토론회 자료집』, 2017대선장애인차별철폐연대/장애등급제 · 부양의무제폐지 공동행동/전국장애인차별철폐연대/전국장애인부모연대/한국장애인자립생활센터협의회, 2017.

박영도, 입법학입문, 법령정보관리원, 2013.

보건복지부/한국보건사회연구원, 2017년 장애인실태조사 결과, 보건복지부, 2018.

보건복지부/한국보건사회연구원,『2017년 장애인실태조사 결과』, 보건복지부, 2018.

이승기, 장애등급제 폐지 논의경과 및 쟁점을 통한 대안 고찰,「장애와 고용」, 25(3), 한국장애인고용공단 고용개발원, 2015.

임성옥, 장애인활동지원제도 실증분석을 통한 개선방안 연구; 등급판정체계를 중심으로,「사회복지정책」, 42(4), 한국사회복지정책학회, 2015.

정종섭,『헌법학원론』, 박영사, 2016.

헌법재판소 2003.6.26. 2001헌마699 결정

헌법재판소 2004.11.25. 2002헌바66 결정

Gehard, Hoffmann, Das verfassungsrechtliche Gebot der Rationalität im Gesetzgebungsverfahren, ZG 97, 1990.

Karl, Heinz, Mattern, Zur Anwendung der Gesetzgebungslehre, in: Bundesakademie für öffentliche Verwaltungs(Hrsg.), Praxis der Gesetzgebung. Ein Lehr-und Lernhilfe, Regensburg, 1983.

Martina, Renate, Deckert, Folgeorientierug in der Rechtsanwendung, C.H.Beck; München, 1995.

Häfelin, Ulrich/Haller, Walter/Keller, Hellen/Thurnherr, Daniela, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, Schulthess Verl.; Zürich, 2016.

[국문초록]

장애등급제 폐지와 입법의 영향

윤석진
(강남대학교 교수)

정부의 장애등급제 개편은 지체할 수 없는 국가적 과업이 되고 있다. 이를 위해 지난 정부에서 실패했던 상황논리를 극복하고 구체적인 입법개선이 요구된다. 법령 또는 법령에 내재되어 있는 제도개선이 있게 되면 관련 입법의 제정과 개정이 수반된다. 이러한 과정에서 객관적이고 과학적인 방법을 통해 입법의 영향을 분석·평가하고 그 결과를 해당 법령에 반영하여 최적의 입법대안을 창출하여야 한다. 여기에서 고려되어야 하는 것이 법치주의적 관점에서 논의되는 법합치성과 입법의 체계정당성 원리이다. 이는 입법과정에서 준수되어야 할 헌법원리이자 입법기술이다.

본 논문에서는 규범적 영향분석기법의 하나인 법합치성 원리에 따라 장애등급제 개편에 따른 관련 법령을 전수조사하였고 향후 법제개선을 위한 과제를 도출하였다. 그 결과 정부가 추진하고 있는 중·경증장애 체계에 대한 심오한 고민과 전문적 조정전략이 필요한 법령 21건과 단순히 중증 ·경증장애정도로 개편이 가능한 사례 15건을 발굴하였다. 이러한 결과는 장애등급제의 개편이 「장애인복지법」에서 그치는 것이 아니라 수많은 관련 입법의 정비까지 함께 도모되어야 할 필요가 있음을 말하고 있는 것이다. 이를 위해 본 논문에서는 장애등급제 개편에 따른 가장 바람직한 입법대안의 정립을 위해 고려되어야 할 정책사안을 제시하였다.

주제어: 장애등급제, 중증·경증장애, 법합치성, 체계정당성, 입법대안

[Abstract]

Abolition of Disability Grade System and Effect of Legislation

Yoon, Seok Jin
(Professor, Kangnam University)

The reform of the disability grade system of the government is a national task that can not be delayed. For this reason, it is necessary to overcome the logic of the situation that failed in past governments and to improve concrete legislation. If there are improvements in the laws and regulations or the systems inherent in laws and regulations, the establishment and revision of related legislation is accompanied.

In this process, we must analyze and evaluate the impact of legislation using objective and scientific methods, reflect the results in that law, and create optimal legislation alternatives. It should be considered here and is the principle of legitimacy of the law conformance performance system being discussed from the point of view of legalism. This is the constitutional principle to be observed in the legislative process, it is legislative technology.

In this thesis, we investigated all related laws and regulations based on reform of the disability grade system based on the principle of law conformity, which is one of analytical methods of normative influence, and derived tasks for improving future legislation. As a result, we discovered 21 laws and ordinances that require profound distress and professional coordination strategies for the severely handicapped and mild disability system that the government is pursuing. In addition, we identified 15 cases that could be reorganized as simply severe or mild disability. These results say that the reorganization of the disability grade system should not necessarily end with the「Act on Welfare of Persons with Disabilities」but also need to be involved together until the establishment of many relevant legislation. For this reason, this paper presented factors to be considered for the formula of the most alternative legislative options by reforming the disability grade system

Key words: The disability grade system, Severe or mild disability, The principle of law conformity, The legitimacy principle of the legislative system, The legislative alternative

사회복지법제학회 관련 자료

I. 사회복지법제학회 창립취지문

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

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

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

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

2009년 6월 13일 사회복지법제학회 창립 회원 일동

Ⅱ. 사회복지법제학회 학술대회 프로그램

Ⅲ. 사회복지법제학회 제규정

사회복지법제학회 회칙

제정 : 2009년 6월 13일
개정 : 2016년 4월 14일

제1장 총 칙

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

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

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

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

1. 학술연구 및 조사
2. 학회지 기타 간행물의 발행
3. 연구발표회와 강연회 등의 개회
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 당해회계연도 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 이사회의 추천과, 총회의 의결을 거쳐 회장이 위촉한다.
3. 감사는 총회의 승인을 얻어 회장이 위촉한다.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

② 부회장은 회장을 보좌하며, 회장이 미리 직무대행을 정하지 아니하고 사고로 직무를 수행할 수 없을 때 상호협의하여 그 직무를 대행한다.

③ 이사는 이사회에 출석하여 학회 업무에 관한 사항을 의결하며 이사회 또는 회장으로부터 위임받은 사항을 처리한다.

④ 분과위원장은 학회운영의 실무를 관장하되 다음 각 호의 직무를 분장한다.

1. 총무분과위원장: 학회운영 및 행정에 관한 사무
2. 연구분과위원장: 학술연구와 학술상 수여에 관한 사무
3. 학술분과위원장: 국내・외 학술대회 주관 사무
4. 편집분과위원장: 학술지 등 출판사무
5. 대외협력분과위원장: 국내・외 대외협력활동에 관한 사무
6. 입법분과위원장: 사회복지 입법지원활동에 관한 사무
7. 재무분과위원장: 회계 및 재무에 관한 사무
8. 지식분과위원장: 각종 데이터 등 지식관리에 관한 사무

⑤ 감사는 학회의 업무 및 회계감사 등 다음 각 호의 직무를 수행한다.

1. 학회의 업무, 재산 및 회계 감사
2. 총회, 이사회 운영과 그 업무에 관한 사항에 대한 감사
3. 제1호 및 제2호의 감사결과 부정 또는 부당한 점이 있음을 발견한 때에는 총회 또는 및 주무관청에의 보고
4. 제3호의 시정요구 및 보고를 위해 필요한 경우 총회 또는 이사회 소집요구
5. 감사결과에 대한 이사회 또는 회장에게 보고

⑥ 회장은 전문분야별・직역별 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 직역별 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 총 회

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

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

제20조 (총회 소집의 특례) ① 회장은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 소집요구가 있을 때에는 그 소집요구일로부터 20일 이내에 총회를 소집하여야 한다.
1. 재적이사 과반수가 회의의 목적을 제시하여 소집을 요구한 때
2. 법인의 재산상황 및 총회, 이사회의 운영과 그 업무에 관하여 시정요구 및 보고를 하기 위하여 감사가 제15조 제5항 제4호에 따른 소집을 요구한 때
3. 정회원 3분의 1이상이 회의의 목적을 제시하여 소집을 요구한 때

② 총회 소집권자가 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 (이사회의 구성) 이사회는 회장・부회장・이사・분과위원장으로 구성하고, 회장이 그 의장이 된다.

제26조 (이사회의 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 (이사회의 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 개회하고 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 이사회의 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 이사회의 의결을 거쳐 따로 규칙으로 정한다.

〈 부 칙 〉

제 1 조 (시행일) 이 정관은 주무관청이 허가한 날부터 시행한다.

제 2 조 (경과조치) 이 정관 시행당시 법인설립을 위하여 발기인 등이 행한 행위는 이 정관에 따라 행한 것으로 본다.

제 3 조 (설립자의 기명날인) 법인을 설립하기 위하여 이 정관을 작성하고 다음과 같이 설립자 전원이 기명날인 한다.

사회복지법제학회지 논문투고규정

제정 : 2010년 5월 7일
개정 : 2017년 12월 1일

제 1 조[목적] 이 규정은 사회복지법제학회(이하 '본회'라 한다)의 학회지 논문투고에 관한 지침을 마련함을 목적으로 한다.

제 2 조[원고모집과 투고자격] ① 학회지에 게재할 논문은 학회지 발행일로부터 2개월 전에 공고를 통하여 모집한다.
② 원고를 투고하고자 하는 자는 본 학회의 회원으로서 회원의 의무를 성실히 이행한 자이어야 한다. 다만 비회원은 편집위원회의 승인을 받아 원고를 제출할 수 있다.
③ 본회의 정회원이 아닌 국내외 저명학자, 기타 이에 준하는 비회원으로서 본회의 특별요청이 있는 경우에는 특별논문을 기고할 수 있다.

제 3 조[논문의 내용] ① 학술대회 발표논문과 일반 연구논문, 특별기고논문은 다른 학회지나 학술지에 발표되지 않은 것이어야 하며, 논문의 체제와 분량은 본 규정이 정하는 작성지침에 따라야 한다.
② 논문 내용은 본회 회칙에서 규정하는 사업에 적합한 것이어야 한다.

제 4 조[논문의 제출] ① 본 학회의 학술대회에서 발표된 논문은 지정토론 또는 종합토론에서 논의된 미비점을 보완하고 이 규정이 정하는 논문작성요령에 맞추어 작성하여 편집위원회가 정하여 공고하는 기고기한 내에 학회 홈페이지상의 온라인투고 시스템을 통하여 제출하여야 한다.
② 투고하는 논문은 이 규정이 정하는 논문작성요령에 맞추어 작성하여 편집위원회가 정하여 공고하는 기고기한 내에 학회 홈페이지상의 온라인투고 시스템을 통하여 제출하여야 한다.
③ 논문을 제출할 때에는 KCI의 문헌 유사도 검사 결과가 포함된 논문투고신청서, 연구윤리규정준수확인서 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 ㈜한글과컴퓨터의 "문서파일(*.hwp)"로 작성하고 한글 사용을 원칙으로 하되, 필요한 경우 국한문혼용·외국문(영문, 독문, 불문, 일문 등)을 사용할 수 있다.
② 원고분량은 도표, 사진, 참고문헌 포함하여 A4용지 20매(200자 원고지 150매) 내외로 한다.
③ 기고하는 논문은 다음 각 호의 순서에 의하여 구성한다.

1. 제목	2. 목차
3. 본문	4. 참고문헌
5. 국문・영문초록・키워드	6. 부록(필요한 경우)

④ 공동저술의 경우 제1저자 및 교신저자 등을 표기하며, 특별한 표기가 없는 경우 처음에 기재된 이름을 제1저자로 본다.

⑤ 연구보고서 또는 학위논문의 일부를 논문으로 정리하여 투고하는 경우에는 그 사유를 밝혀야 한다.

제 6 조[초록작성] ① 국문논문에는 국문 · 영문초록을, 외국어논문에는 영문초록과 국문 요약번역문을 첨부하여야 하고, 초록의 분량은 A4지 1매 내외가 되어야 한다.

② 초록은 논문 내용을 전체적으로 전달할 수 있을 만큼 포괄적인 내용이어야 하고, 쉽고 정확하게 전달할 수 있도록 작성되어야 한다.

③ 논문의 국문 · 영문초록은 본문과 초록, 초록과 주제어(Key Word), 본문과 주제어(Key Word) 간의 정합성을 확보할 수 있도록 작성되어야 한다.

④ 편집위원회는 논문의 최종 게재여부를 판정함에 있어 국문 · 영문초록의 정합성 여부를 검토하여야 한다. 이 경우 편집위원회가 수정이 필요하다고 의결하는 투고논문에 대해서는 초록수정의견을 논문투고자에게 제시하여야 한다.

제 7 조[본문의 구성] ① 본문의 첫 페이지에는 논문제목, 필자명·소속기관·직위, 목차를 포함하여야 하며, 서론부터 시작하여 모든 내용은 연속적으로 기재한다.

② 표에는 그 상단에 표제를 쓰고 설명이 필요한 경우에는 그 하단에 기재한다.

③ 그림에는 표제 및 설명을 그 하단에 기재한다.

④ 목차순서는 다음의 예시에 따라 기재한다.

Ⅰ. 사회복지 관한 법체계
  1. 사회보장기본법
    (1) 사회서비스법제
      1) 장애인분야
        ① 장애인복지법　　順

※ ① 이후의 목차번호는 논문제출자가 임의로 정하여 사용할 수 있다.

⑤ 인용 및 참고자료의 출처를 기재하는 방법은 참고주, 내용주, 각주를 사용하되 처음 인용의 경우에는 각 호와 같이 표시한다.

1. 인용, 참고한 자료의 출처를 밝히는 참고주는 다음과 같이 본문 중에 괄호를 사용하여 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”, 「보건복지포험」, 제95호, 1999

3) 학위논문인 경우〔저자, 논문제목, 학위성격, 수여기관명, 출판연도〕

예) 서정희, 장애인 사회보장수급권의 실효성에 관한 기준, 박사학위논문, 서울대학교 대학원, 2009

4) 기타 저자가 없는 경우

예) 보건복지백서 2006. 보건복지부, 2007.

5) 외국문헌은 그 나라의 표준적인 인용방법과 순서에 의하여 정리한다.

제9조[학회지 발행횟수와 발행일] 학회지의 발행횟수는 연 3회로 하고 그 발행일은 5월 말일, 8월 말일, 11월 말일로 한다. 다만 회원의 연구활동 정도 및 논문접수상황 등을 고려하여 증간이 필요한 경우에는 편집위원회가 이를 정할 수 있다.

제 10 조[학회지의 전자출판 등] ① 학회지는 종이 문서 외에 전자출판이나 인터넷 홈페이지에 게재하는 등의 방법을 통하여 발행할 수 있다.

② 학회지에 원고를 기고한 자는 기고 시에 전자출판에도 동의한 것으로 본다. 단 기고자가 전자출판에 동의하지 않는다는 의사표시를 한 논문은 전자출판에서 제외한다.

[부 칙]

부칙(2010.05.07)

(시행일) 이 규정은 제정한 날부터 시행한다.

부칙(2014.06.13)

(시행일) 이 규정은 개정한 날부터 시행한다.

부칙(2015.10.30)

(시행일) 이 규정은 개정한 날부터 시행한다.

부칙(2016.03.31)

(시행일) 이 규정은 개정한 날부터 시행한다.

부칙(2016.11.05)

(시행일) 이 규정은 개정한 날부터 시행한다.

부칙(2017.12.01)

(시행일) 이 규정은 개정한 날부터 시행한다.

사회복지법제학회 논문심사규정

제정 : 2010년 5월 7일
개정 : 2017년 12월 1일

제 1 조 【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』게재신청논문심사서'를 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 개정한 때부터 시행한다.
부칙(2016.03.31.)
(시행일) 이 규정은 개정한 때부터 시행한다.
부칙(2016,11.5)
(시행일) 이 규정은 개정한 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 주기 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 이사회의 의결로 개정할 수 있다.

[부 칙]

부칙(2010.05.07.)

(시행일) 이 규정은 제정한 때부터 시행한다.

부칙(2015.06.04.)

(시행일) 이 규정은 개정한 때부터 시행한다.

부칙(2017.01.01.)

(시행일) 이 규정은 개정한 때부터 시행한다.

사회복지법제학회 연구윤리규정

제정 : 2010년 5월 7일
개정 : 2016년 11월 5일

제1조(목적) 이 규정은 연구 논문의 저자는 물론 학술지의 편집위원과 심사위원이 지켜야 할 연구윤리의 원칙과 기준 및 연구윤리위원회(이하 '위원회'라 한다)의 구성 및 운영에 관한 사항을 정함을 목적으로 한다.

제2조(연구자의 책임) 연구자는 자신이 실제로 하거나 기여한 내용에 대해서만 업적으로서 인정받으며 그 내용에 대하여 책임을 져야 한다.

제3조(연구부정행위의 정의) 이 규정에서 제시하는 연구부정행위(이하 "부정행위"라 한다)는 연구과제의 제안, 연구과제의 수행, 연구결과의 발표 등에서 행하여진 행위로서 다음 각 호의 행위를 말한다.

1. 타인의 연구내용이나 결과 혹은 아이디어 등을 정당한 승인 또는 인용 없이 도용하는 행위
2. 연구내용 또는 결과에 대하여 공헌 또는 기여를 한 사람에게 정당한 이유 없이 논문저자 자격을 부여하지 않거나, 공헌 또는 기여를 하지 않은 자에게 논문저자 자격을 부여하는 행위
3. 허위의 자료, 결과기록, 보고 등을 연구결과로서 제출하는 행위
4. 연구자료 또는 장비 혹은 과정을 조작하거나 데이터 또는 결과를 바꾸거나 생략하여 연구기록이 정확하게 표현되지 않도록 하는 행위
5. 본인 또는 타인의 부정행위의 의혹에 대한 조사를 고의로 방해하거나 제보자에게 위해를 가하는 행위
6. 그 밖에 이 항에서 정한 것을 제외하고 연구윤리위원회가 연구부정행위로 결정하는 행위

제4조(중복투고의 금지) ①국내외를 막론하고 이전에 출판된 자신의 연구물(게재 예정이거나 심사중인 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「한국사회법제학회지 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 비공개의무) 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 이사회의 일반 의결절차에 따라 한다.

[부 칙]

부칙(2010.05.07.)

(시행일) 이 규정은 제정한 때부터 시행한다.

부칙(2016.11.05.)

(시행일) 이 규정은 개정한 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

Ⅰ.임원진

1. 명예회장

	이름	소속
명예회장	송정부	상지대학교
명예회장	신복기	부산대학교
명예회장	홍정선	분쟁조정위원회

2. 회장

법학 회장	최승원	이화여자대학교
사회복지학 회장	윤찬영	전주대학교

3. 부회장 10인 이내:

사회복지학	이명현	경북대학교
법학	차선자	전남대학교
	조성규	전북대학교
	우주형	나사렛대학교
실무	윤동성	순천 성신원
	박용오	한국사회복지사협회 사회복지인적자원연구원

4. 감사 2인

사회복지학	조윤영	초록우산 부산아카데미
법학	윤현석	원광대학교

5. 집행이사회 위원장

총무분과	사회복지학	이승기	성신여자대학교
	법학	윤석진	강남대학교
연구분과	사회복지학	서동명	동덕여자대학교
		김태동	김포대학교
		우수명	대림대학교
	법학	김대인	이화여자대학교
		장선미	이화여자대학교
학술분과	사회복지학	우수명	대림대학교
		김수정	부산가톨릭대학교
	법학	김영미	근로복지공단
		장선미	이화여자대학교
편집분과	사회복지학	김광병	청운대학교
	법학	김상태	순천향대학교
		손현	한국법제연구원
교육분과	사회복지학	류미령	강동대학교
		이홍직	강남대학교
	법학	김태환	한국여성정책연구원
		김도년	한국소비자원
대외협력 분과	사회복지학	이채식	우송정보대학교
		김광래	장애인직업재활시설 연광실업
	법학	김은주	제주대학교
		최윤영	지방자치법연구센터
		최환용	한국법제연구원
재무분과	사회복지학	박은앙	희망복지중앙지원단
	법학	양승미	동양대학교
입법분과	사회복지학	배도	한국사회복지협의회
	법학	장유리	인사혁신처
		박우경	한양대학교
지식분과	사회복지학	김제선	백석예술대학교
		임유진	고신대학교

	법학	배유진	사회보장정보원
연구윤리 분과	사회복지학	김수정	(사)미래복지경영
		이서영	한경대학교
		황미경	서울기독대학교
	법학	김민정	감사원 감사연구원
		박가림	법무법인 소헌

6. 간사

간사	임주리
간사	마상훈
간사	하민정
간사	성윤희
간사	이경은
간사	박성수
간사	이정훈
간사	황희옥

Ⅴ. 사회복지법제학회 활동 안내

1. 사회복지법제학회 학술행사 안내

❒ 5월, 10월 상・하반기 두 차례 학술대회를 개최합니다.

2. 사회복지법제학회 연구회 운영 안내

❒ 매월 연구회를 진행하며, 연속적인 논의를 할 수 있도록 합니다.

3. 사회복지법제학회 학술지『사회복지법제연구』발간 안내

❒『사회복지법제연구』는 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 협의체 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)		
사회복지학	위원	이승기(성신여대)	법학	위원	하명호(고려대)
		서정희(군산대)			이달휴(경북대)
		이명현(경북대)			이호용(한양대)
		김광병(청운대)			조성규(전북대)
		남찬섭(동아대)			윤석진(강남대)
간사		하민정(이화여대 박사수료), 성윤희(이화여대 박사수료), 이경은(이화여대 석사과정)			

사·회복지법제연구 2018. 08. 제9권 제2호 (통권 제12호)

SOCIAL WELFARE AND LAW JOURNAL Vol. 12

인 쇄: 2018년 8월 28일
발 행: 2018년 8월 31일
발행인: 최 승 원
발행처: 社團法人 社會福祉法制學會
주 소: 서울특별시 서대문구 이화여대길 52, 이화여자대학교 법학관 416호
전화: (02) 3277-3503
전송: (02) 3277-3503
인쇄처: 교보문고 (070-8854-5572)

ISSN 2093-8667